

“고속도로 통행료 징수에 관한 법제 분석”



“고속도로 통행료 징수에 관한
법제분석”

조용혁

법제분석 요약

개요▶▶▶

- 우리나라의 고속도로는 재정고속도로 및 개별 민자고속도로 별로 그 운영주체가 “한국도로공사”와 각 “민자도로 관리자”로 나뉘기 때문에 다수의 관리체계 및 영업체계를 가지게 됨
- 그리고 민자고속도로의 증가와 함께 각 민자고속도로 구간마다 설치된 진출입요금소로 인해 고속도로를 운행하면서 정차하는 횟수가 늘어나고, 이로 인해 고속도로 주행시간도 증가함
 - 개별 관리·영업체계의 운영과 유지관리로 인한 비용증가는 고속도로 통행료의 인상요인으로 작용하고 결국 고속도로 이용자의 부담으로 전가될 수 있을 뿐만 아니라, 고속도로 이용 국민의 통행시간 증가 등 사회적 비용의 증가요인이 될 수 있음
 - 즉, 민자고속도로의 증가와 고속도로별로 각기 다른 운영·관리체계는 첫째, 고속도로 이용자의 통행 불편을 가중시키고 둘째, 고속도로 운영자의 운영비용을 증가시키며 셋째, 도로를 계획·관리하는 정부의 시스템 운영의 효율성을 증가시키는 부작용을 유발
- 이러한 문제점을 인식한 국토교통부는 연계고속도로에서 수차례 정차하여 통행료를 납부하는 불편을 해소하기 위해, 영상카메라를 통해 차량이동경로를 파악하고 중간정차 없이 최종 진출요금소에서 통행료를 일괄수납하는 「통행료납부편리시스템(One Tolling System)」을 도입하기로 함
- 그러나 고속도로 이용자의 편리를 도모하고 사회적 편익을 증가시키기 위한 통행료납부편리시스템의 도입을 위해서는 관련 규제에 대한 법률검토가 선행되어야 하며, 재정고속도로-민자고속도로 간의 도로관리체계 및 영업체계의 효율적 연계를 위한 제도정비가 요구됨

- ① 통행료납부편리시스템 도입을 위한 개인정보·위치정보 활용과 ② 재정고속도로-민자고속도로 통합 요금징수 및 정산 등에 관한 법제도 개선 ③ 차량 운행자와 소유자 불일치에 따른 강제징수의 한계 및 「개인정보 보호법」 시행에 따른 통행료감면업무의 제약에 대한 분석과 개선방안을 제시함

CONTENTS

I. 서론	4
1. 도로의 구분	4
2. 고속도로의 관리	5
II. 통행료납부편리시스템의 도입	8
1. 현행 고속도로 통행료 징수 방식의 문제점	8
2. 고속도로 통행료의 통합징수 및 정산	8
3. 통행료납부편리시스템 도입의 제약요인	13
III. 개인정보·위치정보 처리의 문제	14
1. 쟁점 및 관련 법령	14
2. 개인정보 관련 이슈	14
3. 영상정보처리기기 관련 이슈	16
4. 위치정보 관련 이슈	19
5. 규제개선방안	20
IV. 통행료의 통합징수 및 정산 등	23
1. 고속도로 통행료 등의 통합징수 및 정산의 한계	23
2. 규제개선방안	25
V. 통행료의 감면 및 강제징수	28
1. 고속도로 통행료 감면 업무의 제약	28
2. 도로 운행자와 차량 소유자의 불일치	31
3. 규제개선방안	36
VI. 결론	39
VII. 참고문헌	41

01 / 서론

01 도로의 구분

- 도로는 고속국도(高速國道)와 일반국도(一般國道), 특별시도(特別市道)·광역시도(廣域市道), 지방도(地方道), 시도(市道), 군도(郡道), 구도(區道)로 나뉘고(「도로법」 제10조),
 - 같은 법 제11조는 국토교통부장관이 “도로교통망의 중요한 축(軸)을 이루며 주요 도시를 연결하는 도로로서 자동차전용의 고속교통에 사용되는 도로 노선을 정하여 고속국도를 지정·고시”하도록 규정
- 「도로법」에 따른 국토교통부령인 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」 제2조 제7호는 고속도로를 “「도로법」 제10조 제1호 및 제11조에 따른 고속국도로서 중앙분리대에 의하여 양 방향이 분리되고 입체교차를 원칙으로 하는 도로”로 정의
 - 한편, 「도로교통법」 제2조 제3호는 고속도로를 “자동차의 고속 운행에만 사용하기 위하여 지정된 도로”로 정의
- 이를 종합하면 고속도로란 ‘주요 도시를 연결하는 도로로서 중앙분리대에 의하여 양 방향이 분리되고 입체교차를 원칙으로 하는, 자동차 전용의 고속교통·운행에만 사용하기 위하여 지정·고시된 고속국도’라고 할 수 있음



- 고속도로는 재정고속도로와 민자고속도로로 구분할 수 있음
 - 재정고속도로(財政高速道路)란 도로관리청¹⁾이 국가 또는 지방 재정을 활용하여 도로공사를 시행한 고속도로를 지칭하며,
 - 민자고속도로(民資高速道路)란 재정고속도로에 대비되는 개념으로서 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 “SOC법”)에 따라 민간사업자가 건설한 고속도로를 지칭함

02 고속도로의 관리

- 도로관리청은 도로에 관한 계획, 건설, 관리의 주체가 되는 기관으로서 도로의 종류에 따라 구분됨(「도로법」 제2조 제5호 및 제23조)
 - 고속국도와 일반국도: 국토교통부장관
 - 국가지원지방도²⁾: 도지사·특별자치도지사(특별시, 광역시 또는 특별자치시 관할구역에 있는 구간은 해당 특별시장, 광역시장 또는 특별자치시장)
 - 그 밖의 도로: 해당 도로 노선을 지정한 행정청
- 하지만, 국토교통부장관은 「도로법」 제112조에 따라 고속국도에 관한 도로관리청의 권한의 일부를 한국도로공사에게 대행하게 할 수 있음(제1항)
 - 이 경우 한국도로공사는 그 대행하는 범위에서 해당 고속국도의 도로관리청으로 간주(제2항)

1) 국토교통부장관 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장을 말한다.

2) 국가지원지방도는 원칙적으로 건설 및 보수, 유지·관리에 필요한 비용은 그 일부를 국가가 보조하여야 한다(「도로법」 제86조제2항).



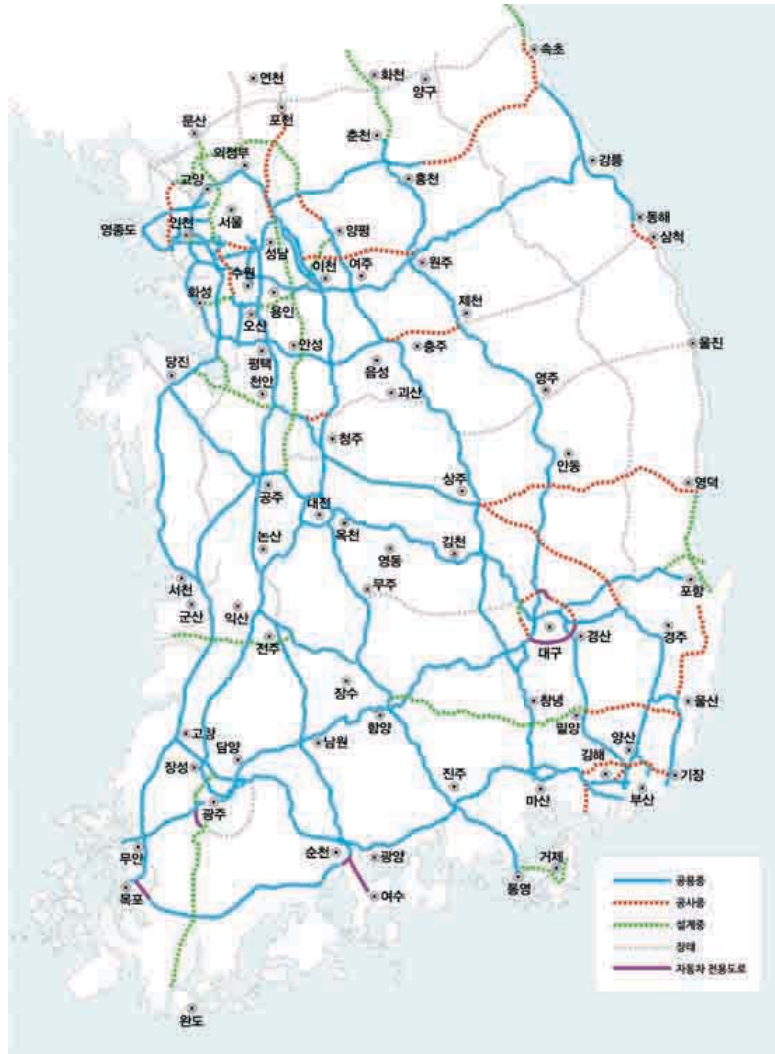
- 한편, 「도로법」에 따른 유료도로관리청의 업무는 유료도로관리권자가 대행하게 할 수 있음(「유료도로법」 제14조)
 - 이에 따라 SOC법에 따른 민간투자사업으로 건설된 고속도로에 관한 도로관리청의 관리·운영 업무는 SOC법 제2조 제7호에 따른 민간사업자가 대행하게 되며, 이러한 도로관리청의 관리·운영 업무를 대행하는 자를 “민자도로 관리자”라 함(「도로법」 제76조 제1항)
- 이로 인하여 재정고속도로와 각 민자고속도로는 운영주체가 한국도로공사와 다수의 민자도로 관리자로 나뉘기 때문에 다수의 관리체계 및 영업체계를 가지게 됨
 - 민자고속도로의 증가와 함께 당해 고속도로 구간마다 설치된 진출입요금소로 인해 고속도로의 중간정차횟수가 늘어나고, 이로 인해 고속도로 주행 시간도 증가함
 - 이에 따른 운영비와 유지관리비 증가는 결국은 고속도로 통행요금의 인상으로 연결되어 고속도로 이용객 부담으로 전가될 수 있으며, 이용국민의 통행시간 증가 등 사회적 비용의 증가를 유발하게 됨
- 즉, 민자고속도로의 증가와 고속도로 별로 각기 다른 운영·관리체계는 고속도로이용의 통행 불편을 가중시키고, 고속도로운영자의 운영비용을 증가시켜, 고속도로를 계획·관리하는 정부의 시스템 운영의 비효율성을 증가시키는 부작용을 낳게 됨³⁾
- 이용자의 편리도모와 사회적 편익의 증가를 위해서는 재정고속도로와 민자고속도로 간의 관리체계 및 영업체계의 효율적 연계방안 마련과 이를 위한 제도정비가 요구됨

3) 신용석, “민자고속도로 통합운영방안 연구”, 「대한교통학회지」 제30권 제4호, 대한교통학회, 2012. 8, 80쪽.





〈그림 1〉 고속도로 노선도⁴⁾



4) 전체 고속도로: 31개 노선 3,790km (7개 민자노선 322km); http://www.ex.co.kr/portal/opn/announcement/status_new/highway/1195754_5288.jsp?clickParentNum=3&clickNum=25

02 / 통행료납부편리시스템의 도입

01 현행 고속도로 통행료 징수 방식의 문제점

- 현재 10개인 민자고속도로는 2021년까지 13개의 노선이 추가 개설될 예정이어서, 총 23개의 민자고속도로가 운용될 예정
 - 운영주체가 다른 각 노선별로 별도의 요금징수시스템을 운영하고 있고,
 - 연계도로에서 수차례 정차 및 통행료 납부를 반복해야 하는 불편이 있을 뿐만 아니라, 고속도로 지정체(遲停滯) 발생과 통행시간 증가 등의 사회적 비용도 발생

〈그림 2〉 현행 연계고속도로 요금수납체계 예시⁵⁾



02 고속도로 통행료의 통합징수 및 정산

- 2013년 12월 4일 국토교통부는 재정고속도로와 연계되는 민자고속도로, 민자고속도로-민자고속도로 연계도로에서 여러 번 정차하여 통행료를 납부해야

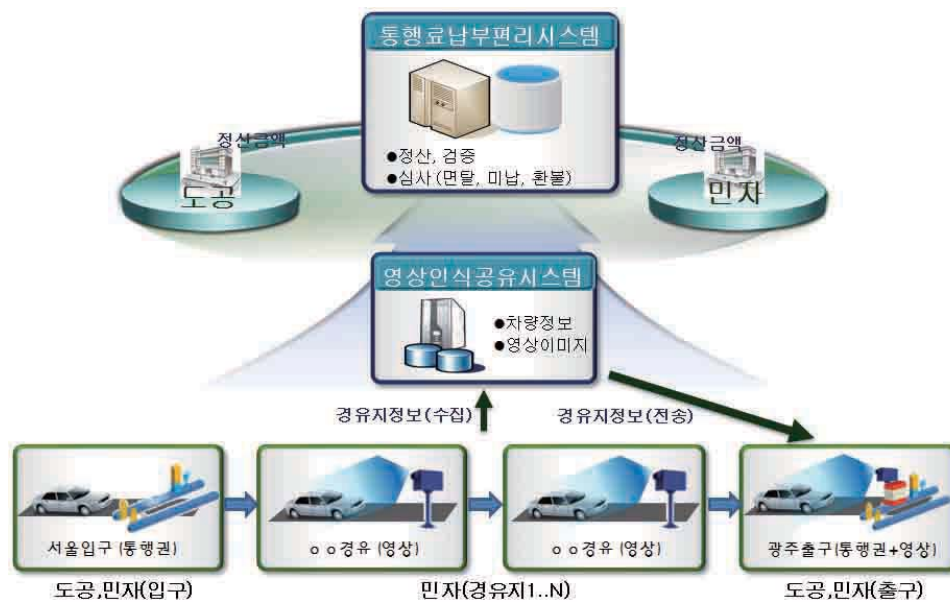
5) 한국도로공사, “고속도로 통합요금정산체계 구축방안”, 2013.10.23, 1쪽.



하는 불편을 해소하기 위한 「통행료납부편리시스템(One Tolling System)」의 설치·운영 계획을 발표⁶⁾

- 국토교통부가 도입하기로 한 통행료납부편리시스템은 영상카메라를 통해 차량이동경로를 파악하여 연계도로에서 중간정차 없이 최종 진출요금소에서 일괄수납하고 이를 한국도로공사와 민간사업자(민자도로 관리자)가 사후 정산⁷⁾

〈그림 3〉 「통행료납부편리시스템」 개요도⁸⁾



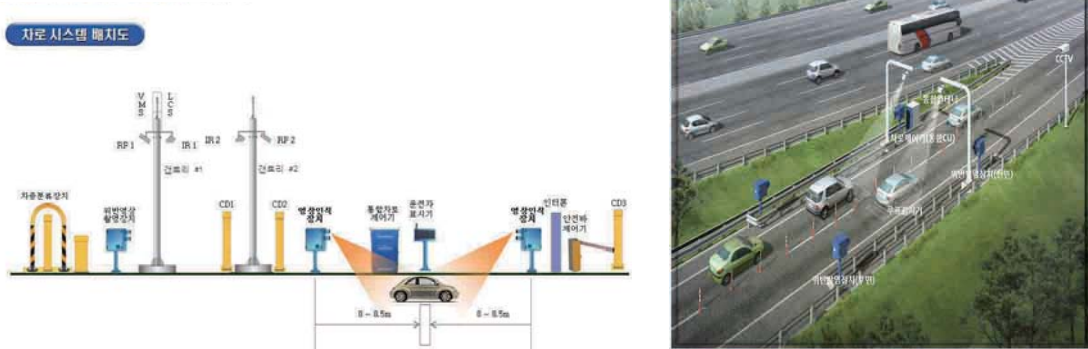
6) 국토해양부, “민자고속도로 통합운영체계 연구”, 2009, 510쪽은 ‘고속도로의 통합은 결국 고속도로 이용 차량의 경로추적시스템을 구축하고, 민자사업 도로구간과 한국도로공사 도로구간의 중간영업소를 제거하는 방향으로 추진 필요’하다는 결론을 내리고 있다.

7) 영상장비를 이용하여 요금소 통과차량 정보를 수집하는 통합영상시스템은 민자고속도로의 중간정산 요금소 무정차 통과를 가능하게 함으로써, 민자도로의 높은 통행료의 인하를 기대할 수 있다고 한다; 신용석, 앞의 글, 79~80쪽.

8) 한국도로공사, 앞의 자료, 15쪽의 그림을 수정.



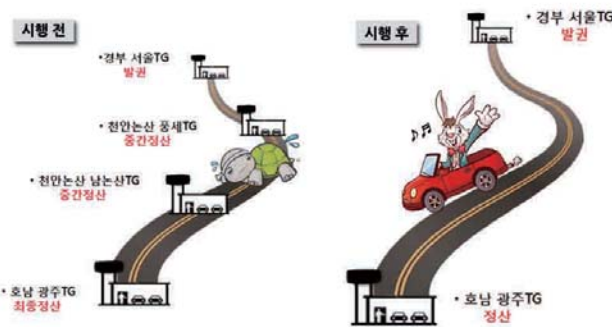
〈그림 4〉 「통행료납부편리시스템」 적용방안⁹⁾



- 예를 들어 서울부터 광주까지 이동하는 차량이 천안~논산 간 민자고속도로를 이용하면, 현재는 중간정차 2회를 포함하여 총 4회 정차하여 3회 통행료를 납부해야 하지만,
 - 「통행료납부편리시스템(One Tolling System)」을 도입하면 별도의 장치·기기의 부착 없이도 총 2회¹⁰⁾ 정차하고 통행료는 1회만 납부

〈그림 5〉 「통행료납부편리시스템」 적용사례도¹¹⁾

통행료납부 편리시스템(One tolling)으로 빠르게!!!



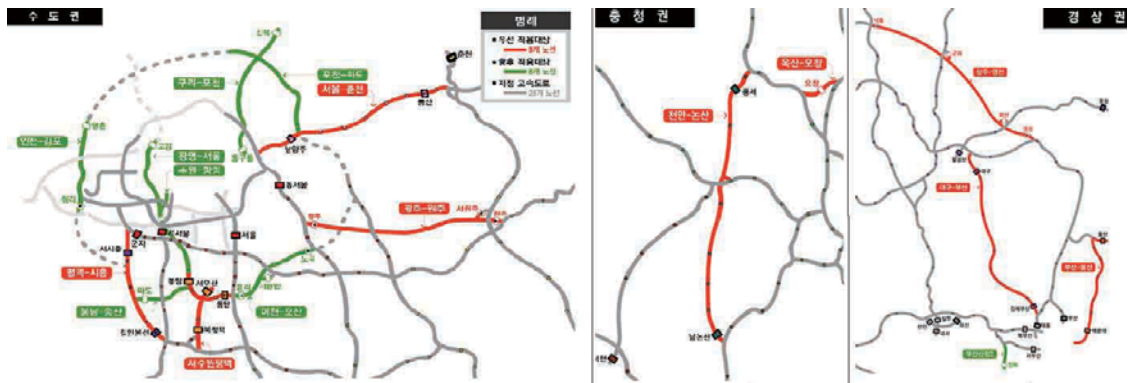
9) 국토교통부 보도자료, “민자 고속도로 톨게이트 무정차 통과”, 2013.12.4., 3쪽의 자료를 수정.
 10) 진입요금소에서 통행권을 받기 위해 1회, 진출요금소에서 통행권을 제출하고 정산하기 위해 1회 정차하게 된다.
 11) 국토교통부 보도자료, 5쪽.





- 국토교통부는 2015년도 시범운영을 거쳐서 2016년도부터 단계적으로 서비스를 개시할 계획
 - 우선 현재 운영 중인 6개 민자고속도로 노선¹²⁾과 2016년·2017년 개통예정인 3개 민자고속도로 노선¹³⁾에 대하여 시스템을 적용하고, 나머지 고속도로 노선은 향후 연계노선 신규개설 등을 고려하여 단계적으로 확대 예정

〈그림 6〉 「통행료납부편리시스템」 적용노선도¹⁴⁾



- 「통행료납부편리시스템」의 도입은 고속도로 이용객에게는 통행시간 단축, 통행비용 절감, 민간사업시행자(운영자)에게는 사업비 절감, 인력 축소를 통한 유지관리비 절감효과가 기대되며, 중앙정부는 민자도로의 통합을 통하여 도로 총 통행시간 및 비용, 환경비용, 교통사고비용 등 사회적 비용 절감 효과가 예상됨¹⁵⁾

12) 서울-춘천, 서수원-평택, 평택-시흥, 천안-논산, 대구-부산, 부산-울산 민자고속도로

13) 광주-원주(2016년 준공), 상주-영천(2017년 준공), 옥산-오창(2017년 준공) 민자고속도로

14) 국토교통부 보도자료, 5쪽의 그림을 수정.

15) 신용석, 앞의 글, 80쪽.



- 국토교통부는 「통행료납부편리시스템(One Tolling System)」 구축으로 9개 노선 이용국민의 통행시간 단축(1,120억원), 연료비 절감(470억원), 온실가스 감축(60억원) 등 사회적 편익이 약 1,650억원에 달할 것으로 예상¹⁶⁾

〈그림 7〉 「통행료납부편리시스템」 구축에 따른 사회적 편익¹⁷⁾



- 한편, 한국도로공사의 발표에 따르면 「통행료납부편리시스템(One Tolling System)」 구축에 따른 사회적 편익은 총 1,927억원, 현재가치로는 1,137억 원으로 추정

〈표 1〉 「통행료납부편리시스템」 구축에 따른 사회적 편익¹⁸⁾

(단위: 억원)

구분	총액	현재가치
차량운행비용 절감 편익	547	324
통행시간 절감 편익	1,302	772
온실가스 절감 편익	35	21
대기오염비용 절감 편익	35	20
합계	1,927	1,137

16) 국토교통부 보도자료, 2쪽.

17) 국토교통부 보도자료, 5쪽의 그림을 수정.

18) 한국도로공사, 앞의 자료, 14쪽; 한국도로공사, “도공-민자 통합요금 정산시스템 구축을 위한 연구”, 2012.12, III-1152쪽.





03 통행료납부편리시스템 도입의 제약요인

- 통행료납부편리시스템의 구축 및 운영에 따른 개인정보·위치정보 활용계획의 적절성과 통합 요금징수·정산 등에 관한 법적 문제점을 검토하고, 한국도로공사 또는 민자운영사의 미납통행료 수납업무의 효율화를 도모하기 위한 제도개선방안을 모색할 필요가 있음
- 구체적으로는 ① 통행료납부편리시스템 도입을 위한 개인정보·위치정보 활용과 ② 재정고속도로-민자고속도로 통합 요금징수 및 정산 등에 관한 법제도 개선 ③ 차량 운행자와 소유자 불일치에 따른 강제징수의 한계 및 「개인정보 보호법」(이하 “개인정보법”) 시행에 따른 통행료감면업무의 제약에 관한 개선 등에 대한 검토가 요구됨



03 / 개인정보 · 위치정보의 처리

01 쟁점 및 관련 법령

- 통행료납부편리시스템은 영상카메라를 통해 차량 이동경로를 파악하여 연계 도로에서 중간정차 없이 최종 진출요금소에서 일괄 수납하고 이를 한국도로공사와 민자법인이 사후 정산하는 시스템
- 통행료납부편리시스템 도입과 관련하여 개인정보법과 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하 “위치정보법”)을 검토할 필요가 있음¹⁹⁾
 - 개인정보법은 정보주체의 동의 또는 법률의 특별한 규정이 있는 경우 등 제한적으로 개인정보 수집을 허용하고 있으며(같은 법 제15조), 공개된 장소의 영상정보처리기기 설치 · 운영도 제한하고 있음(같은 법 제25조)
 - 위치정보법은 원칙적으로 개인 · 소유자의 동의가 없는 위치정보 수집 · 이용 · 제공을 금지하고 있음(같은 법 제15조)

02 개인정보 관련 이슈

- 통행료납부편리시스템의 영상카메라에 의한 정보수집은 “개인정보의 수집”에 해당할 수도 있음

19) 국토해양부, 앞의 책, 518쪽은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 적용대상으로 보고 있는데, 유료도로관리청 · 유료도로관리권자는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 적용대상인 정보통신서비스 제공자의 개념에 속하는 “「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자” 또는 “영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자”로 보기 어렵기 때문에 검토대상에서 제외하는 것이 타당한 것으로 보인다.





- 차량번호만으로는 개인정보에 해당하지 아니할 것이지만, 차량번호와 함께 운전자가 촬영되는 경우 또는 한국도로공사가 당해 차량번호에 해당하는 운전자정보를 보유하고 있는 경우 등 차량번호가 다른 정보와 쉽게 결합하여 개인정보주체가 식별될 가능성이 있다면 개인정보에 해당할 가능성이 있음
 - 특히, 차종(구조·중량 등)과 차량운전자 등에 따라 통행료를 차등부과 또는 감면하기 위해서는 개인정보의 이용이 요구된다는 점에서 통행료납부 편리시스템의 영상카메라에 의한 정보수집은 “개인정보의 수집”에 해당
- 따라서 정보주체의 식별가능성이 있다면 개인정보법 제15조 제1항 각 호의 요건을 충족하여야 할 것임
 - 그러나 통행료납부편리시스템의 운영은 고속도로이용자와 한국도로공사 등의 편익을 도모하기 위한 것으로서 “법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우” 또는 “법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우”, “정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우” 등으로 해석하기 어려움
 - 따라서 정보주체의 동의를 받거나 법률의 특별한 규정이 있어야 할 것임

「개인정보 보호법」

제15조(개인정보의 수집·이용) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다.

1. 정보주체의 동의를 받은 경우
2. 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우
3. 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우



4. 정보주체와의 계약의 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우
 5. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우
 6. 개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우. 이 경우 개인정보처리자의 정당한 이익과 상당한 관련이 있고 합리적인 범위를 초과하지 아니하는 경우에 한한다.
- ② 개인정보처리자는 제1항제1호에 따른 동의를 받을 때에는 다음 각 호의 사항을 정보주체에게 알려야 한다. 다음 각 호의 어느 하나의 사항을 변경하는 경우에도 이를 알리고 동의를 받아야 한다.
1. 개인정보의 수집·이용 목적
 2. 수집하려는 개인정보의 항목
 3. 개인정보의 보유 및 이용 기간
 4. 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용

03 영상정보처리기기 관련 이슈

- 통행료납부편리시스템을 위한 영상카메라는 개인정보법에 따른 영상정보처리기에 해당함

○ 영상정보처리기기: 일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 장치로서 대통령령으로 정하는 장치





- 폐쇄회로 텔레비전(CCTV): ① 일정한 공간에 지속적으로 설치된 카메라를 통하여 영상 등을 촬영하거나 촬영한 영상정보를 유무선 폐쇄회로 등의 전송로를 통하여 특정 장소에 전송하는 장치 또는 ② 이에 따라 촬영되거나 전송된 영상정보를 녹화·기록할 수 있도록 하는 장치
- 네트워크 카메라: 일정한 공간에 지속적으로 설치된 기기로 촬영한 영상정보를 그 기기를 설치·관리하는 자가 유무선 인터넷을 통하여 어느 곳에서나 수집·저장 등의 처리를 할 수 있도록 하는 장치

- 개인정보법은 영상처리기기의 설치를 “법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우” 등으로 제한하고 있음

「개인정보 보호법」

제25조(영상정보처리기기의 설치·운영 제한) ① 누구든지 다음 각 호의 경우를 제외하고는 공개된 장소에 영상정보처리기기를 설치·운영하여서는 아니 된다.

1. 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우
2. 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우
3. 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우
4. 교통단속을 위하여 필요한 경우
5. 교통정보의 수집·분석 및 제공을 위하여 필요한 경우

② 누구든지 불특정 다수가 이용하는 목욕실, 화장실, 발한실(發汗室), 탈의실 등 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소의 내부를 볼 수 있도록 영상정보처리기기를 설치·운영하여서는 아니 된다. 다만, 교도소, 정신보건 시설



등 법령에 근거하여 사람을 구금하거나 보호하는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 그러하지 아니하다.

③ 제1항 각 호에 따라 영상정보처리기기를 설치·운영하려는 공공기관의 장과 제2항 단서에 따라 영상정보처리기기를 설치·운영하려는 자는 공청회·설명회의 개최 등 대통령령으로 정하는 절차를 거쳐 관계 전문가 및 이해관계인의 의견을 수렴하여야 한다.

④ 제1항 각 호에 따라 영상정보처리기기를 설치·운영하는 자(이하 “영상정보처리기기운영자”라 한다)는 정보주체가 쉽게 인식할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 안내판 설치 등 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 시설에 대하여는 그러하지 아니하다.

⑤ 영상정보처리기기운영자는 영상정보처리기기의 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비춰서는 아니 되며, 녹음기능은 사용할 수 없다.

⑥ 영상정보처리기기운영자는 개인정보가 분실·도난·유출·변조 또는 훼손되지 아니하도록 제29조에 따라 안전성 확보에 필요한 조치를 하여야 한다.

⑦ 영상정보처리기기운영자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영상정보처리기기 운영·관리 방침을 마련하여야 한다. 이 경우 제30조에 따른 개인정보 처리방침을 정하지 아니할 수 있다.

⑧ 영상정보처리기기운영자는 영상정보처리기기의 설치·운영에 관한 사무를 위탁할 수 있다. 다만, 공공기관이 영상정보처리기기 설치·운영에 관한 사무를 위탁하는 경우에는 대통령령으로 정하는 절차 및 요건에 따라야 한다.

- 같은 법 제25조 제1항 제5호는 “교통정보의 수집·분석 및 제공을 위하여 필요한 경우”를 영상정보처리기기 설치의 근거로 제시하고 있으나, 이를 “통행료 수납을 위하여 필요한 경우”로 확대해석하는 것은 어려움





- 따라서 통행료납부편리시스템의 설치·운영에 관한 법률의 특별한 규정을 마련할 필요가 있으며, 설치·운영에 관한 법률의 근거를 마련하는 경우에도 같은 조 제3항의 의견수렴과 제4항의 안내판설치, 제6항의 안전성 확보 등을 준수하여야 함

04 위치정보 관련 이슈

- 통행료납부편리시스템은 차량이 유료도로로 진입하기 위하여 통과한 진입요금소와 경유지 그리고 유료도로에서 진출하기 위하여 통과한 진출요금소의 정보를 수집

○ 종래의 수납방식은 발권된 통행권에 의하여 통행료를 산정하는 방식으로서 “요금소 통과에 관한 정보”가 원칙적으로 “전기통신설비 및 전기통신회선설비를 이용하여 수집”되는 것으로 보기 어렵다는 점에서 위치정보법에 따른 위치정보로 보기 어려움

- 특정 개인 또는 이동성이 있는 물건(차량)이 특정한 시간에 존재(경유)하였던 장소(경유지 요금소)에 관한 정보, 즉 위치정보를 수집·이용하기 위해서는 당해 개인위치정보주체 또는 소유자의 동의를 얻어야 함²⁰⁾

「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」

제15조(위치정보의 수집 등의 금지) ① 누구든지 개인 또는 소유자의 동의를 얻지

20) 진입요금소·진출요금소의 경우 차량운행자가 통행권을 발권하고 수납하는 사실행위에 의하여 차량위치 정보 수집에 대한 운행자의 묵시적 합의를 추정할 수 있다고 주장할 여지가 있더라도, 차량의 경유지에 관한 정보 수집행위는 위치정보수집에 대한 차량운행자의 동의를 인정하기 어렵다. 이에 대한 대안으로 통행료납부편리시스템을 통하여 수집되는 정보에 “시간”을 배제하는 방안을 고려할 수 있으나, 기술적으로는 용이하지 아니할 것으로 예상된다.



아니하고 당해 개인 또는 이동성이 있는 물건의 위치정보를 수집·이용 또는 제공하여서는 아니된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제29조제1항에 따른 긴급구조기관의 긴급구조요청 또는 같은 조 제7항에 따른 정보발송요청이 있는 경우
 2. 제29조제2항에 따른 경찰관서의 요청이 있는 경우
 3. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우
- ②·③ (생략)

- 따라서 통행료납부편리시스템을 활용하여 통행료를 수납하기 위해서는 (개인의 식별성과 무관하게) 위치정보법 제15조 제1항 각 호의 요건을 충족하여야 할 것임
 - 즉, 개인위치정보주체 또는 차량 소유자의 동의를 받거나 법률의 특별한 규정이 있어야 할 것임

05 규제개선방안

- 통행료를 수납받을 자(유료도로관리청 또는 유료도로관리권자)가 영상정보 처리기기에 의하여 차량정보를 수집하고, 이를 통행료·부가통행료의 부과·수납에 활용하기 위한 정보처리시스템을 구축·운영할 수 있는 법적 근거를 마련
 - 수집되는 차량에 관한 정보는 차량식별정보(자동차등록번호판) 및 차종, 통행료감면에 관한 정보, 차량의 위치정보(진입요금소·경유지·진출요금소) 등 통행료 수납에 필요한 최소한의 정보로 제한하며, 「유료도로법 시행규칙」에서 구체적으로 정하도록 함





- 각 통행료수납권자가 통행료 등의 부과·수납을 위하여 수집한 정보를 상호 활용할 수 있도록 하며, 상호 활용의 범위 및 절차 등에 관한 구체적 사항은 「유료도로법 시행규칙」에서 정하도록 위임함

현행	개정안
〈신설〉	제23조의2(차량 영상정보의 관리) ① 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 통행료 및 부가통행료의 부과·수납을 위하여 국토교통부령으로 정하는 차량정보를 수집·관리하는 시스템(이하 이 조에서 “차량 영상인식 시스템”이라 한다)을 구축·운영할 수 있다. ② 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 차량 영상인식 시스템을 구축·운영하기 위한 정보를 수집·이용할 수 있다. ③ 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 차량영상인식시스템으로 처리된 정보(이하 이 조에서 “차량영상정보”라 한다)는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 공동 이용할 수 있다. ④ 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 차량 영상인식 시스템에 접속할 수 있는 자를 업무수행에 필요한 최소한의 인원으로 제한하여야 하고, 차량영상정보의 누설, 변조, 훼손 등의 방지와 권한이 없는 자의 접근 방지를 위한 안전장치를 하여야 한다. ⑤ 차량 영상인식 시스템의 구축·운영, 차량영상정보의 공동 이용 대상 및 범위 등에 관한 구체적인 사항은 국토교통부령으로 정한다.



참조입법례

◆ 「택시운송사업의 발전에 관한 법률」

제13조(택시 운행정보의 관리) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 택시정책을 효율적으로 수행하기 위하여 「교통안전법」 제55조제1항에 따른 운행기록장치와 「자동차관리법」 제47조제1항에 따른 택시요금미터를 활용하여 국토교통부령으로 정하는 정보를 수집·관리하는 시스템(이하 이 조에서 “택시 운행정보 관리시스템”이라 한다)을 구축·운영할 수 있다.

② 국토교통부장관 또는 시·도지사는 택시 운행정보 관리시스템을 구축·운영하기 위한 정보를 수집·이용할 수 있다. ③ 택시 운행정보 관리시스템으로 처리된 자료(이하 이 조에서 “전산자료”라 한다)는 교통사고 예방 등 공공의 목적을 위하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 공동 이용할 수 있다.

④ 택시 운행정보 관리시스템의 구축·운영, 전산자료의 공동 이용 대상 및 범위 등에 관한 구체적인 사항은 국토교통부령으로 정한다.

◆ 「택시운송사업의 발전에 관한 법률 시행규칙」

제10조(택시 운행정보의 범위) 법 제13조제1항에서 “국토교통부령으로 정하는 정보”란 다음 각 호의 정보를 말한다.

1. 주행거리, 속도, 위치정보(GPS), 분당 회전 수(RPM), 브레이크신호, 가속도 등 「교통안전법」 제55조제1항에 따른 운행기록장치에 기록된 정보
2. 승차일시, 승차거리, 영업거리, 요금정보 등 「자동차관리법」 제47조제1항에 따른 택시요금미터에 기록된 정보





04

통행료의 통합징수 및 정산 등

01 고속도로 통행료 등의 통합징수 및 정산의 한계

- 통행료납부편리시스템은 영상카메라를 통해 차량 이동경로를 파악하여 연계 도로에서 중간정차 없이 최종 진출요금소에서 일괄수납하고 이를 한국도로공사와 민간사업자(민자도로 관리자)가 사후 정산하는 시스템임
- 그러나 「유료도로법」은 유료도로관리청·유료도로관리권자는 “해당 유료도로”를 통행하는 차량에 대하여 통행료를 받도록 규정(제15조)²¹⁾

「유료도로법」

제15조(통행료 납부의 대상 등) ① 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 해당 유료도로를 통행하는 차량에 대하여 그 구조·중량 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 차량의 종류별로 통행료를 받는다.

② 제1항에 따른 차량 중 군작전용 차량, 구급 및 구호 차량, 소방활동에 종사하는 차량, 그 밖에 대통령령으로 정하는 차량에 대하여는 본래의 목적을 위하여 운행되는 경우에만 대통령령으로 정하는 바에 따라 통행료를 감면할 수 있다.

21) 「유료도로법」 제18조는 유료도로관리권자가 유료도로관리청의 승인을 받아서, . . . 둘 이상의 유료도로가 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 경우 해당 유료도로를 하나의 유료도로로 하여 통행료를 받을 수 있다고 규정함으로써, 예외적으로 통합채산제를 인정하고 있다. 그러나 「유료도로법」 제15조와 함께 일괄수납 및 강제징수에 관한 해석이 있어서 참고가 될지언정, 동일한 유료도로관리권자가 관리하는 복수의 유료도로에 대한 통행료 징수에 관하여 규정하고 있는 통합채산제는 “통행료납부편리시스템에 따른 일괄수납”과의 관련성을 찾기 어렵다.



- 즉, 원칙적으로 특정 유료도로에 대한 통행료는 당해 유료도로의 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자가 통행료를 받아야 할 것임
 - 다만, 각 통행료를 수납받을 자(유료도로관리청 또는 유료도로관리권자)가 상호간에 통행료수납업무의 위임 및 정산에 관한 계약을 통하여 통행료납부관리시스템에 의한 통행료의 일괄수납이 가능
- 그러나 미납통행료는 각 통행료를 수납받을 자가 각각 징수하여야 하며, 「유료도로법」 제21조가 정하는 바에 따라 제한적으로 위탁이 가능함
 - 유료도로관리청(국토교통부장관 또는 광역지방자치단체장 등)은 국세 또는 지방세 체납의 예에 따라 징수할 수 있고
 - 한국도로공사는 국세 체납의 예에 따라 징수할 수 있으며(국토교통부 승인 필요),²²⁾
 - 유료도로관리권자는 지방자치단체장에게 수납을 위탁할 수 있음

「유료도로법」

제21조(통행료 등의 강제징수) ① 유료도로관리청은 통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아니하면 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

② 유료도로관리권자는 통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아

22) 고속도로 하이패스제도 도입 이후 상습적으로 통행료를 체납하는 차량이 지속적으로 증가하고 있는 현실을 고려하여, 통행료 체납차량에 대하여 한국도로공사가 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있도록 하는 것에 추가하여 지방세 체납 처분의 예에 따라 징수할 수 있도록 하는 이윤석 의원이 대표발의자인 「유료도로법 일부개정법률안(의안번호 1909788)」이 2014년 3월 19일 발의되어 계류 중이다. 지방세체납처분의 예에 따라 징수할 경우에는 「지방세법」 제131조 및 같은 법 시행령 제128조에 따라 자동차등록번호판을 사전에 영치할 수가 있기 때문에 미납 통행료의 회수에 유용한 수단이 될 수 있고, 공매의 경우와 비교하여 차량 소유자와의 마찰 등을 감소시킬 수 있는 방법이라고 볼 수 있다; 김요환, “유료도로법 일부개정법률안[이윤석의원 대표발의] 검토보고”, 국회교통위원회, 2014.7, 3쪽.





이하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지역을 관할하는 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 그 수납을 위탁할 수 있다.

③ 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 제2항에 따라 통행료와 부가통행료의 수납을 위탁받았을 때에는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. 이 경우 유료도로관리권자는 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 징수한 금액의 100분의 10에 해당하는 금액을 해당 특별자치시, 특별자치도 또는 시·군·구(자치구를 말한다)에 교부하여야 한다.

④ 「한국도로공사법」에 따른 한국도로공사가 유료도로관리권자로 설정되어 있는 유료도로(고속국도만 해당한다)의 경우 그 통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아니하면 한국도로공사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 승인을 받아 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

- 따라서 통행료납부편리시스템에 의하여 일괄수납될 통행료가 미납되는 경우에 그 일부는 한국도로공사가 국세체납의 예에 따라 징수하고, 다른 일부(민자부분)는 지방자치단체에 수납을 위탁하여야 하는 불합리가 발생하고
 - － 통행료납부대상자는 1건의 고속도로운행과 관련하여 복수의 강제징수 대상이 되기 때문에 (1건으로 납부가능한 통행료와 달리) 각 통행료수납권자 별로 각각 납부하여야 하고, 복수의 압류·번호판영치에 개별적으로 대처하여야 하는 불편이 발생함

02 규제개선방안

- 민간사업자(민자도로 관리자)가 고속국도의 미납통행료·부가통행료의 수납을 한국도로공사에 위탁할 수 있도록 하고,



- 한국도로공사는 위탁받은 통행료·부가통행료를 한국도로공사의 미납통행료·부가통행료와 같은 절차에 따라 강제징수할 수 있도록 함²³⁾

현행	개정안
<p>제21조(통행료 등의 강제징수) ① 유료도로 관리청은 통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아니하면 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.</p> <p>② 유료도로관리권자는 통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지역을 관할하는 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 그 수납을 위탁할 수 있다.</p> <p>③ 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 제2항에 따라 통행료와 부가통행료의 수납을 위탁받았을 때에는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. 이 경우 유료도로관리권자는 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 징수한 금액의 100분의 10에 해당하는 금액을 해당 특별자치시, 특별자치도 또는 시·군·구(자치구를 말한다)에 교부하여야 한다.</p>	<p>제21조(통행료 등의 강제징수) ① ----- ----- ----- -----.</p> <p>② ----- ----- -----, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다) 또는 「한국도로공사법」에 따른 한국도로공사에게 그 수납을 위탁할 수 있다. 다만, 한국도로공사에게 위탁할 수 있는 경우는 고속국도의 통행료와 부가통행료에 한한다.</p> <p>③ ----- ----- ----- ----- . <후단 삭제></p>

23) 수납위탁에 따른 수수료는 수탁처가 지방자치단체의 경우 10%로 법정되어 있으나(「유료도로법」 제21조 제3항), 민간사업자(민자도로 관리자)와 한국도로공사 간에는 상호 협약에 따르도록 하면 될 것이다.





<p>④ 「한국도로공사법」에 따른 한국도로공사가 유료도로관리권자로 설정되어 있는 유료도로(고속국도만 해당한다)의 경우 그 통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아니하면 한국도로공사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 승인을 받아 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.</p> <p><신 설></p> <p><신 설></p>	<p>④ 한국도로공사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 ----- ----- ----- -----.</p> <ol style="list-style-type: none">1. 한국도로공사가 유료도로관리권자로 설정되어 있는 유료도로(고속국도만 해당한다)의 통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아니한 경우2. 제2항에 따라 통행료와 부가통행료의 수납을 위탁받은 경우
--	---

05

통행료의 감면 및 강제징수

01 고속도로 통행료 감면 업무의 제약

- 국가유공자 및 장애인 등이 통행료를 감면받으려면, 유료도로관리청·유료도로관리권자가 제작·발급하는 식별표지를 제시하거나 유료도로관리청·유료도로관리권자에게 등록된 전자적인 증명수단을 사용하여 감면대상 차량의 해당 여부를 증명하여야 함(「유료도로법 시행령」 제8조 및 「유료도로법 시행규칙」 제5조 제5항)²⁴⁾
- 그런데 연계도로에서 중간정차 없이 최종 진출요금소에서 일괄수납하고 이를 사후 정산하는 「통행료납부편리시스템」에 있어서 통행료 감면 업무가 원활하게 이루어지기 위해서는 각 고속도로의 유료도로관리청·유료도로관리권자가 식별표지 또는 전자적 증명수단을 공통적으로 인정하여야 함
- 한편 보건복지부는 ‘기존 장애인복지카드, 장애인 고속도로통행료할인카드, 하이패스카드 및 교통카드 기능을 하나로 통합한 “장애인통합복지카드”를 발급’할 계획을 발표한 바 있음²⁵⁾

24) 부정하게 통행료를 감면받은 차량에 대해서는 그 제재수단으로 통행료의 10배의 범위에서 부가통행료를 부과·징수하도록 하고 있지만, 부정감면 사례는 지속적으로 증가하고 있다. 이에 부정한 통행료 감면을 방지하기 위한 방안으로서, 통행료를 감면받은 차량이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 통행료를 감면받았을 때에는 2년 이하의 범위에서 해당 차량에 대한 감면 혜택을 제한할 수 있도록 하는 이철우 의원이 대표발의자인 「유료도로법 일부개정법률안(의안번호 1909785)」이 2014년 3월 19일 발의되어 계류 중이다.

25) 보건복지부 보도자료, “하나의 카드로 장애인의 서비스 이용 불편 해소”, 2013. 4. 18.



- 각각 발급주체가 상이한 “장애인 복지카드(장애인등록증)²⁶⁾”와 “장애인 고속도로통행료할인카드(식별표지)” 등을 통합한 카드를 발급하려면 단일한 발급주체를 선정하여 다른 발급주체의 권한을 위탁하여야 할 것임
- 즉, 장애인등록증은 「장애인복지법」에 따라 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 발급하는 반면에 식별표지의 발급 및 전자적 증명수단의 등록은 「유료도로법」에 따라 각 유료도로관리청·유료도로관리권자를 통해서 이루어지기 때문에 발급권한에 관한 제도가 뒷받침되지 않으면 고속도로 통행료를 감면받고자 하는 국민으로서 많은 불편이 야기될 수 있음
- 또한, 유료도로관리청·유료도로관리권자가 식별표지를 발급하거나 전자적 증명수단을 등록하기 위해서는 정당한 자격을 갖추었음을 검증하여야 하는데, 이를 위해서는 고유식별번호(주민등록번호 등)의 처리가 요구됨

「유료도로법 시행령」

제8조(통행료의 감면대상 차량 및 감면비율) ① 법 제15조제2항에서 “대통령령으로 정하는 차량”이란 다음 각 호의 차량을 말한다.

1. ~ 1의3. (생략)

1의4. 「독립유공자 예우에 관한 법률」 제6조의 규정에 의하여 등록된 독립유공자 또는 당해 독립유공자와 동일한 세대별 주민등록표(「주민등록법」에 의한 세대별 주민등록표를 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 등재되어 있는 세대원이 소유하는 차량으로서 당해 독립유공자가 승차하는 차량중 국토교통부령이 정하는 차량

26) 기준에 부합하는 장애인에게는 플라스틱 재질의 8.6cm(가로) × 5.4 cm(세로)의 장애인등록증을 발급하여야 한다(「장애인복지법」 제32조 및 같은 법 시행규칙 제4조·제5조). 즉, 정확한 법률용어는 장애인등록증이지만, “장애인 등록 및 서비스 신청서(장애인복지법 시행규칙 [별지 제1호서식])”등은 “복지카드”라는 명칭을 사용하기도 하고, 신용카드·직불카드 기능이 있는 것과 없는 것을 각각 장애인복지카드와 장애인등록증으로 구별하여 지칭하기도 한다



2. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의 규정에 의하여 등록된 국가유공자(1급 내지 7급의 상이등급을 받은 국가유공자에 한한다) 또는 당해 국가유공자와 동일한 세대별 주민등록표에 등재되어 있는 세대원이 소유하는 차량으로서 당해 국가유공자가 승차하는 차량중 국토교통부령이 정하는 차량

2의2. 「5·18민주유공자 예우에 관한 법률」 제4조제2호의 규정에 의한 5·18민주화운동부상자 또는 당해 5·18민주화운동부상자와 동일한 세대별 주민등록표에 등재되어 있는 세대원이 소유하는 차량으로서 당해 5·18민주화운동부상자가 승차하는 차량중 국토교통부령이 정하는 차량

3. 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인 또는 당해 장애인과 동일한 세대별 주민등록표에 등재되어 있는 세대원이 소유하는 차량으로서 당해 장애인이 승차하는 차량중 국토교통부령이 정하는 차량

4~7. (생략)

② (생략)

③ 제2항의 규정에 의하여 통행료를 감면받고자 하는 자는 국토교통부령이 정하는 바에 따라 감면대상 차량의 해당여부를 증명하여야 한다.

④ (생략)

⑤ 유료도로관리권자는 통행료 수납시간의 단축 등을 위하여 전자적인 지불수단을 도입하는 경우 이를 이용하여 통행료를 납부하는 차량에 대하여는 통행료의 100분의 10의 범위안에서 통행료를 감면할 수 있다. 이 경우 미리 유료도로관리청의 승인을 얻어야 한다.

「유료도로법 시행규칙」

제5조(통행료 납부의 대상 등) ①~④ (생략)

⑤ 영 제8조제3항에 따라 통행료를 감면받으려는 자는 다음 각 호의 구분에 따라 통행료 감면대상차량에 해당함을 증명하여야 한다. 다만, 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자에게 등록된 전자적인 증명수단을 사용하여 다음 각 호에 따른 증명에 갈음할 수 있다.





1.~3. (생략)

⑥ 제5항제3호에 따른 식별표지를 발급받으려거나 같은 호에 따른 증명에 갈음하기 위하여 전자적인 증명수단을 등록하려는 독립유공자, 국가유공자, 5·18민주화운동부상자, 장애인, 고엽제후유증환자 및 고엽제후유의증환자는 관계기관의장이 발급하는 관련 증명서를 갖추어 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자에게 신청하여야 한다.

- 연계고속도로를 이용하는 장애인 등에 대한 통행료 감면업무의 효율성 제고를 위해서는 유료도로관리청·유료도로관리권자가 제작하여 발급하는 식별표지(통행료 감면카드) 발행업무의 일부를 장애인 복지카드(장애인등록증) 등의 발급업무를 담당하는 관계 행정기관에 위탁할 필요가 있음
 - 또한, 통행료 감면카드 발급시 중복발급 및 부정수급 방지 등의 업무와 통행료 및 부가통행료 체납차량에 대한 공매처리 및 예금압류 등 강제징수 업무 등의 처리를 위해서는 주민등록번호의 처리가 요구된다는 점에서 고유식별번호의 수집·이용에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있음

02 도로 운행자와 차량 소유자의 불일치

- 「유료도로법」은 “유료도로관리권”을 ‘... 유료도로를 통행...하는 자로부터 통행료 ... 등을 받을 수 있는 권리’로 정의하고(제10조),
 - “차량에 대하여” “그 구조·중량 등을 고려하여 ... 차량의 종류별로” 통행료를 받도록 하면서, “차량에 대한 통행료” 감면에 관한 사항을 정하고 있음(제15조)
 - 그리고 ‘해당 유료도로를 통행한 자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 통행료를 내지 아니하였거나 할인받았을 때에는 ... 부가통행료를 부과·수납’할 수 있다고 명시하고(제20조),



- ‘통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아니하면’ 그 주체별로 직접 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수하거나, 지방자치단체의 장에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있음(제21조)

「유료도로법」

제10조(유료도로관리권의 설정 등) ① 유료도로관리청은 유료도로를 유지·관리하고 그 유료도로를 통행하거나 이용하는 자로부터 통행료·점용료 등을 받을 수 있는 권리(이하 “유료도로관리권”이라 한다)를 설정할 수 있다.

② (생략)

제15조(통행료 납부의 대상 등) ① 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 해당 유료도로를 통행하는 차량에 대하여 그 구조·중량 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 차량의 종류별로 통행료를 받는다.

② 제1항에 따른 차량 중 군작전용 차량, 구급 및 구호 차량, 소방활동에 종사하는 차량, 그 밖에 대통령령으로 정하는 차량에 대하여는 본래의 목적을 위하여 운행되는 경우에만 대통령령으로 정하는 바에 따라 통행료를 감면할 수 있다.

제20조(부가통행료의 부과·수납) ① 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 해당 유료도로를 통행한 자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 통행료를 내지 아니하였거나 할인받았을 때에는 그 통행료 외에 내지 아니하거나 할인받은 통행료의 10배의 범위에서 대통령령으로 정하는 부가통행료(附加通行料)를 부과·수납할 수 있다.

② (생략)

제21조(통행료 등의 강제징수) ① 유료도로관리청은 통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아니하면 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.





② 유료도로관리권자는 통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지역을 관할하는 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 그 수납을 위탁할 수 있다.

③ 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 제2항에 따라 통행료와 부가통행료의 수납을 위탁받았을 때에는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. 이 경우 유료도로관리권자는 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 징수한 금액의 100분의 10에 해당하는 금액을 해당 특별자치시, 특별자치도 또는 시·군·구(자치구를 말한다)에 교부하여야 한다.

④ 「한국도로공사법」에 따른 한국도로공사가 유료도로관리권자로 설정되어 있는 유료도로(고속국도만 해당한다)의 경우 그 통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아니하면 한국도로공사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 승인을 받아 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다

- 차량²⁷⁾의 소유자가 당해 차량을 운전하여 고속도로를 통행한 경우에는 통행료를 징수·강제징수 또는 감면함에 있어서 별다른 문제가 발생하지 않겠지만,
 - 렌트카 또는 리스차량을 이용하는 경우와 가족 또는 지인명의로 차량을 이용하는 경우 등 차량소유자와 당해 차량을 운전하여 고속도로를 통행한 자가 일치하지 않는 경우에 통행료납부 대상과 강제징수 절차의 대상을 확정하여야 하는 문제가 발생

27) 「유료도로법」은 「자동차관리법」에 정하는 자동차와 함께 「건설기계관리법」에 따른 건설기계 중 일부를 포함하는 개념으로 “차량”을 정의하고 있기 때문에 자동차보다 넓은 개념이다(제2조 제6호). 반면에 「도로교통법」은 「자동차관리법」에 따른 자동차의 일부와 「건설기계관리법」에 따른 건설기계의 일부를 포함하는 개념으로 “자동차”를 정의하고, “차(車)”의 개념에 자동차·건설기계, 원동기장치자전거·자전거 등이 포함되는 것으로 정의하고 있다. 다만, 본고에서는 차량과 자동차, 차에 대한 법률상 구별의 실익이 없기 때문에 혼용하여 사용하기로 한다.



「자동차관리법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 1의2. (생략)
2. “운행”이란 사람 또는 화물의 운송 여부에 관계없이 자동차를 그 용법(用法)에 따라 사용하는 것을 말한다.
3. “자동차사용자”란 자동차 소유자 또는 자동차 소유자로부터 자동차의 운행 등에 관한 사항을 위탁받은 자를 말한다.
4. ~ 10. (생략)

「도로교통법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. ~ 25. (생략)
26. “운전”이란 도로(제44조·제45조·제54조제1항·제148조 및 제148조의2의 경우에는 도로 외의 곳을 포함한다)에서 차미²⁸⁾를 그 본래의 사용방법에 따라 사용하는 것(조종을 포함한다)을 말한다.
27. ~ 33. (생략)

- 고속도로를 통행한 차량의 소유자와 운전자가 일치하지 않는 경우 통행료·부가통행료의 납부대상자 및 강제징수대상에 대하여는 두 가지 해석이 가능함
- 첫째, 타인 소유의 차량을 운전하여 고속도로를 통행하는 자²⁹⁾는 「자동차관리법」 제2조 제2호의 자동차사용자에 해당할 것이고, 고속도로를 통행한 행위는 차량을 운행한 행위에 해당하는 것으로 볼 것임

28) 車와 牛馬를 말한다(「도로교통법」 제2조 제17호).

29) 자동차 소유자로부터 자동차의 운행(자동차를 그 용법에 따라 사용하는 것)에 관한 사항을 위탁받은 자로 볼 수 있다.





- 「유료도로법」이 규정하고 있는 유료도로관리권의 내용은 고속도로를 통행하는 자를 대상으로 하는 통행료 징수권이고(제10조), 같은 법 제20조는 부가통행료의 부과대상자를 고속도로를 통행한 자로 명시하고 있고, 고속도로 통행료는 차량의 소유권과 무관하게 그 편익을 향유한 “타인 소유의 자동차를 운전하여 고속도로를 통행한 자”가 부담하는 것이 타당할 것임
- 따라서 타인 소유의 자동차를 운전하여 고속도로를 통행한 경우에 통행료 및 부가통행료의 납부대상자는 당해 차량의 소유자가 아닌 운전자로 볼 수 있음

- 둘째, 통행료 납부의 대상을 규정하고 있는 「유료도로법」 제15조가 “해당 유료도로를 통행하는 차량”으로 명시하고 있고, 타인으로 하여금 자동차를 운전하여 고속도로를 통행하도록 한 자도 자동차사용자³⁰⁾로 볼 수 있으며, 통행료 또는 부가통행료의 납부대상자를 확인하기 위하여 고속도로 통행 차량의 운전자 신원을 식별하는 것은 실현가능성이 없다고 할 것임
- 따라서 타인이 운전한 경우라도 차량의 소유자를 통행료 및 부가통행료의 납부대상자로 볼 수도 있음

- 도로운행자와 차량소유자가 불일치하는 경우 법률의 해석에 따라 통행료·부가통행료의 납부대상자 및 강제징수대상이 달라지는 법률상의 불명확성을 해소하기 위한 법제 개선이 요구됨

30) 자동차의 운행은 사람·화물의 운송 여부에 관계없이 자동차를 그 용법(用法)에 따라 사용하는 것을 말하고, 자동차 소유자는 직접 운행하지 아니하여도 자동차사용자에 해당한다.



03 규제개선방안

- 먼저 고속도로를 이용하는 통행료 감면대상자의 편익을 제고하기 위하여, 통행료 감면에 관한 식별표지 또는 전자적 증명수단의 등록에 관한 업무를 관계 행정기관의 장에게 위탁할 수 있도록 하고,
 - 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자가 통행료 및 부가통행료의 부과·징수 및 감면 등에 관한 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 주민등록번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있도록 함
 - 「유료도로법 시행규칙」을 다음과 같이 개정함³¹⁾

현행	개정안
제5조(통행료 납부의 대상 등) ① ~ ⑥ (생략) <u><신설></u>	제5조(통행료 납부의 대상 등) ① ~ ⑥ (현행과 같음)
<u><신설></u>	<p>⑦ 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 제5항 및 제6항에 따른 식별표지 발급 및 전자적인 증명수단의 등록에 관한 업무의 전부 또는 일부를 관계 행정기관의 장에게 위탁할 수 있다.</p> <p>제9조(고유식별정보의 처리) 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자(제5조제7항에 따라 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자의 업무를 위탁받은 자를 포함한다)는 다음 각 호의 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법 시행령」 제19조제1호 또는 제4호에 따른 주민등록번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제15조에 따른 통행료의 부과·수납 및 감면에 관한 사무 2. 법 제20조에 따른 부가통행료의 부과·수납에 관한 사무 3. 법 제21조에 따른 통행료 등의 강제징수에 관한 사무

31) 「유료도로법 시행규칙」 제5조 제7항·제8항과 제9조를 다음과 같이 신설하는 대안을 고려할 수도 있다.

제5조(통행료 납부의 대상 등) ①~⑥ (현행과 같음)

⑦ 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 제5항 및 제6항에 따른 식별표지 발급 및 전자적인 증명수단의 등록에 관한 업무의 전부 또는 일부를 특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다) 또는 국가보훈처장에게 위탁할 수 있다.

⑧ 국가보훈처장은 제7항에 따라 위탁받은 업무를 지방보훈청장 또는 보훈지청장에게 위임할 수 있다.

제9조(고유식별정보의 처리) 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자(제5조제7항에 따라 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자의 업무를 위탁받은 자 및 같은 조 제8항에 따라 국가보훈처장의 위탁업무를 위임받은 자를 포함한다)는 다음 각 호의 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 「개인정보 보호법 시행령」 제19조제1호 또는 제4호에 따른 주민등록번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있다.

1. 법 제15조에 따른 통행료의 부과·징수 및 감면에 관한 사무
2. 법 제20조에 따른 부가통행료의 부과·수납에 관한 사무
3. 법 제21조에 따른 통행료 등의 강제징수에 관한 사무





- 일반차량을 타인에게 빌려준 경우와 렌트·리스차량으로 구분하여 규율하는 방안과 이를 구분하지 아니하고 통일적으로 규율하는 방안을 고려할 수 있음
- 일반차량과 렌트·리스차량을 구분하여 규율하는 방안은 다음과 같음
 - 미납차량의 통행료 납부대상자를 당해 차량의 소유자로 하고, 소유자가 납부의무를 부담하지 않는 경우를 규정함
 - 미납차량이 일반차량인 경우에는 ① 통행차량의 운전자가 확인된 경우 또는 ② 도난 기타 부득이한 경우에 납부의무를 부담하지 아니함
 - 미납차량이 렌트·리스차량인 경우에는 “도난 기타 부득이한 경우”에 한하여 납부의무를 부담하지 아니함
 - 차량을 운행하지 아니한 렌트·리스사업자가 납부하게 된 통행료는 실(實) 운행자에게 구상권을 행사하여 보전하도록 함

현 행	개정안
<p>제15조(통행료 납부의 대상 등) ① 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 해당 유료도로를 통행하는 차량에 대하여 그 구조·중량 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 차량의 종류별로 통행료를 받는다.</p> <p>② 제1항에 따른 차량 중 군작전용 차량, 구급 및 구호 차량, 소방활동에 종사하는 차량, 그 밖에 대통령령으로 정하는 차량에 대하여는 본래의 목적을 위하여 운행되는 경우에만 대통령령으로 정하는 바에 따라 통행료를 감면할 수 있다.</p> <p><신 설></p> <p><신 설></p>	<p>제15조(통행료 납부의 대상 등) ① ----- ----- -----.</p> <p>② ----- ----- ----- -----.</p> <p>③ <u>유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 해당 유료도로를 통행한 차량이 통행료를 내지 아니한 경우로서 운전자를 확인할 수 없는 때에는 해당 차량의 소유자에게 통행료를 부과·수납할 수 있다.</u></p> <p>④ <u>유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 해당 유료도로를 통행한 대여차량(「여객자동차 운수사업법」에 따른 자동차대여사업자 또는 「여신전문금융업법」에 따른 시설대여업자가 대여한 차량을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 통행료를 내지 아니한 경우에는 자동차대여사업자 또는 시설대여업자에게 통행료를 부과·수납할 수 있다. 이 경우 자동차대여사업자 또는 시설대여업자는 해당 대여차량을 운행한 자에 대하여 구상권(求償權)을 행사할 수 있다.</u></p>

06 / 결론

- 국토교통부는 연계고속도로에서 수차레 정차하여 통행료를 납부하는 불편을 해소하기 위하여, 영상카메라를 통해 차량이동경로를 파악하고, 최종 진출요금소에서 통행료를 일괄수납하는 「통행료납부편리시스템」을 도입함으로써 고속도로 이용자의 편리 도모와 사회적 편익의 증진을 꾀함
- 「통행료납부편리시스템」의 도입을 통하여 고속도로 관리체계 및 영업체계의 효율화를 도모함에 있어서 필요한 제도개선방안을 제시함
 - 통행료를 수납받을 자(유료도로관리청 또는 유료도로관리권자)가 영상정보처리기에 의하여 차량정보를 수집하고, 이를 통행료·부가통행료의 부과·수납에 활용하기 위한 정보처리시스템을 구축·운영할 수 있는 법적 근거를 마련함
 - 각 통행료수납권자가 통행료 등의 부과·수납을 위하여 수집한 정보를 상호 활용할 수 있도록 하며, 상호 활용의 범위 및 절차 등에 관한 구체적 사항은 「유료도로법 시행규칙」에서 정하도록 함
 - 이와 함께 정보의 오남용 방지를 위한 관리적·기술적 장치를 마련하도록 함
- 민간사업자(민자도로 관리자)가 고속도로 미납통행료·부가통행료의 수납을 한국도로공사에 위탁할 수 있도록 하고,
 - 한국도로공사는 위탁받은 통행료·부가통행료를 한국도로공사의 미납통행료·부가통행료와 같은 절차에 따라 강제징수할 수 있도록 함



- 고속도로를 이용하는 통행료 감면대상자의 편익을 제고하기 위하여, 통행료 감면에 관한 식별표지 또는 전자적 증명수단의 등록에 관한 업무를 관계 행정기관의 장에게 위탁할 수 있도록 하고,
 - 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자가 통행료 및 부가통행료의 부과·징수 및 감면 등에 관한 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 주민등록번호 또는 외국인등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있도록 함



07

참고문헌

- 김요환, “유료도로법 일부개정법률안【이윤석의원 대표발의】검토보고”, 국회교통위원회, 2014.7.
- 신용석, “민자고속도로 통합운영방안 연구”, 「대한교통학회지」 제30권 제4호, 대한교통학회, 2012.8.
- 국토해양부, 「민자고속도로 통합운영체계 연구」, 2009.
- 국토교통부 보도자료, “민자 고속도로 톨게이트 무정차 통과”, 2013.12.4.
- 보건복지부 보도자료, “하나의 카드로 장애인의 서비스 이용 불편 해소”, 2013.4.18.
- 한국도로공사, “도공-민자 통합요금 정산시스템 구축을 위한 연구”, 2012.12.
- _____, “고속도로 통합요금정산체계 구축방안”, 2013.10.23.
- <http://www.ex.co.kr/>

법제분석지원 IssuePaper 14-21-⑧

**고속도로 통행료 징수에 관한
법제분석**

발행일 2014년 11월 15일

발행인 이 원

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 한누리대로 1934(반곡동, 한국법제연구원)

T.(044)861-0300 F.(044)868-9913

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.