

현안분석 2000-

日本の 有料道路法制 研究

2000. 10

研究者：金 昌 奎(研究委員)

韓國法制研究院

目 次

第1章 序 論	7
第2章 日本 有料道路制度의 發展	13
第1節 道路無料公開原則과 賃取橋(舊道路法)	13
第2節 道路管理廳中心의 有料道路制度(舊道路整備特別措置法) ..	14
第3節 公團中心의 有料道路制度(現行 道路整備特別措置法)	16
I. 日本道路公團에 의한 一般有料道路와 高速自動車國道	16
1. 日本道路公團과 一般有料道路	16
2. 日本道路公團과 高速自動車國道	18
II. 首都高速道路公團 등에 의한 都市高速道路와 本州四國連結道路	19
第4節 地方道路公社中心의 一般有料道路制度(地方道路公社法) ..	20
第3章 日本 有料道路法制의 主要內容 分析	23
第1節 概 觀	23
第2節 有料道路의 事業主體	23
I. 高速自動車國道	23
II. 都市高速道路	24
III. 本州四國連絡道路	26
IV. 一般有料道路	26
V. 有料橋·有料渡船施設	29
VI. 綜 合	30
第3節 有料道路의 整備 및 許可節次	30

I. 高速自動車國道	31
1. 高速自動車國道 및 國土開發幹線自動車道の 豫定路線指定	32
2. 高速自動車國道の 路線指定	33
3. 國土開發幹線自動車道の 基本計劃決定	33
4. 高速自動車國道の 新設・變更에 관한 整備計劃決定	34
5. 高速自動車國道の 新設 등에 대한 建設大臣의 施行命令	34
6. 高速自動車國道の 工事實施計劃書에 대한 建設大臣의 認可	35
7. 工事完了의 公告 및 公用開始의 公示	35
II. 都市高速道路	37
1. 首都高速道路와 阪神高速道路	37
2. 指定都市高速道路	41
III. 本州四國連絡道路	44
1. 本州四國連絡道路의 基本計劃의 指示	44
2. 本州四國連絡道路의 工事實施計劃의 認可	44
3. 本州四國連絡道路 工事完了의 公告 및 道路管理者의 供用開始	45
IV. 一般有料道路	47
1. 日本道路公團이 建設・管理하는 一般有料道路	47
2. 地方道路公社가 建設・管理하는 一般有料道路	49
3. 道路管理者가 建設・管理하는 一般有料道路	50
V. 其他：東京灣橫斷道路	52
第4節 有料道路事業者의 道路管理上의 法的 地位	53
I. 有料道路事業者의 權利	53
1. 有料道路事業者의 權限代行	53
2. 有料道路事業者의 道路管理者 權限行使의 制限	57
3. 有料道路事業者의 道路管理者 處分 등의 請求	58
II. 有料道路事業者의 義務	59
1. 有料道路事業者의 工事廢止 및 工事公告	59

2. 有料道路事業者의 工事檢査	59
3. 有料道路事業者의 工事檢査合格通知와 道路管理者의 公用開始	59
4. 有料道路事業者의 有料道路 維持・修繕 등	60
Ⅲ. 有料道路維持管理의 特別制度:維持管理有料制度	60
1. 維持管理有料制度의 意義	60
2. 維持管理有料制度의 適用範圍	62
3. 維持管理有料制度의 要件	63
4. 維持管理有料制度의 許可節次	64
第5節 有料道路의 料金制度	64
Ⅰ. 料金設定의 原則	66
1. 料金額의 基準	66
2. 料金徵收期間의 基準	70
Ⅱ. 料金과 償還制度	71
1. 統合採算制와 換算起算日	72
2. 個別採算制와 採算性確保方案	77
Ⅲ. 料金の 徵收制度	82
1. 料金の 徵收對象	82
2. 料金の 徵收節次	83
3. 料金の 徵收方法	85
第6節 有料道路事業의 財源	91
第4章 結論:要約・整理	93

第1章 序論

유료도로제도란 차입금으로 도로를 건설하고, 도로공용 후에 요금수입(통행료)으로 차입금을 상환하는 것이다. 이것은 민간기업이 시설(예컨대, 병원)을 차입금으로 건설하는 경우와 유사한데, 이 경우 민간기업은 경영을 통한 수익금으로 당해 차입금을 상환한다. 그러나 유료도로는 통행료징수를 통하여 당해 차입금을 상환한다. 다만, 차입금의 완전한 상환이 이루어지면, 당해 유료도로를 무료의 도로로서 일반인에게 제공한다는 점, 이윤을 일체 당해 요금산정에 산입하지 않는다는 점 등이 민간사업과의 큰 차이점이다.¹⁾²⁾ 또한 도로와 같은 공공시설의 경우 일반적으로 세금으로 건설·관리되는 것이 원칙이지만, 유료도로제도는 세금만으로 도로의 정비가 불충분한 때에 도로의 조기 정비를 위하여 활용되는 수단이라는 특징을 가지고 있다.

이러한 유료도로제도를 도입함에 있어서는 법률의 유보, 비례의 원칙, 평등의 원칙 등과 같은 행정법상의 일반원칙 뿐만 아니라 정책적 고려가 동시에 고려된다. 그 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 유료도로제도와 법률유보의 관계이다. 도로는 인류역사와 함께 생성·발전되어 왔다. 인간이 공동체생활을 시작한 이래로 도로는 인간 상호간의 교류와 활성화를 가져 왔고, 도시의 형성에 따라 가로의 발달과 물질의 교역에 기여하였을 뿐만 아니라 정복과 통치의 수단으로 기능하기도 하

1) 有料道路制度研究會, “有料道路制度の概要 - 有料道路制度の基礎知識(第1回) -”, 道路行政セミナー(1998.7), 72頁.

2) 이와 관련하여 판신고속도로공단(阪神高速道路公團)은 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, “공단에서는 매년도 수익과 비용의 차액을 ‘상환준비금’으로 계상하여 그 전액을 건설자금의 상환에 충당하고 있다. 그러나 민간기업에서는 수익과 비용의 차액을 ‘수익’으로 계상하여 주주에 대한 배당 또는 이익준비금 등으로 처분하고 있다. 또한 민간기업에서는 비용 중에 감가상각비를 계상하여 설비자금을 회수하고 있다. 따라서 수익과 비용간의 차액이 발생하는 경우 공단의 ‘상환준비금의 적립’과 민간기업의 ‘이익’은 그 용도 및 산정방법에 있어서 전혀 다른 것이다”고 한다(阪神高速道路公團, 阪神高速道路公團の財務・經營の現狀, Hanshin Expressway Annual Report 1999, 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.14: 阪神高速道路公團 大阪管理部長 浜野克英 提供)).

였다. 특히, 현대사회에 있어서 도로는 사람과 물건을 운송하고, 연도주민을 외부세계로 연계시켜 주는 기능을 담당할 뿐만 아니라 사람과 사람의 만남의 장소, 의사와 정보의 전달의 장소, 쇼핑의 장소, 휴식의 장소가 되고 있기도 하다. 이와 같이 도로는 다목적 기능을 가진 것으로서 국민의 기본권을 실현시키는 장소로서 중요한 역할을 수행하고 있다.³⁾ 이러한 기능을 수행하는 도로는 타인의 공동사용에 지장을 주지 아니하는 범위 내에서 일반공중의 자유로운 사용에 제공되는 것을 본래의 목적으로 한다. 다시 말해서, 도로는 공공용물로서 일반인의 교통목적으로서의 사용에 제공된 것이기 때문에, 누구든지 그 공용목적에 따라 자유로이 사용할 수 있는 것이다. 이를 도로의 일반사용 또는 보통사용이라고 한다. 이러한 관점에서 도로의 일반사용은 무료임이 원칙이다. 그러나 유료도로제도는 도로의 일반사용권(통행의 자유)을 제한하는 것이기 때문에, 그 도입시에는 헌법상의 일정한 한계가 존재하게 된다. 다시 말해서, 유료도로제도는 국민의 기본권, 즉 도로의 일반사용권을 제한하는 것이므로 반드시 법률에 근거가 있어야 한다. 또한 유료도로제도의 도입이 도로의 일반사용을 본질적으로 제한하는 것이어서는 안된다. 본래 유료도로제도는 도로에의 진입을 절대적으로 금지하는 것이 아니기 때문에, 도로의 일반사용을 본질적으로 침해하는 것은 아니라는 것이 일반적인 견해이다. 그러나 유료도로의 통행료가 심히 고액이기 때문에, 사실상 당해 도로를 이용하는 것이 곤란한 경우에는 도로의 일반사용권을 침해하는 결과를 초래하여 허용되지 않는다고 할 것이다. 다만, 이러한 경우에도 대체도로가 존재한다면 허용된다.

둘째, 유료도로제도와 비례원칙의 관계이다. 유료도로제도는 공익목적을 위하여 필요한 경우에 한하여 도입되어야 한다. 여기에서 유료도로의 공익목적으로는 질 높은 도로의 제공, 도로시설의 확충, 도로건설재원의 조달, 통행량의 억제, 도심진입의 억제 등을 예시할 수 있다. 또한 유료도로제도는 국민의 권익을 최소한으로 침해하는 것이어야 한다. 즉, 유료도로에 의해 추구하고자 하는 공익목적이 보다 국민의 권익을 적게 침해하는 다른

3) 趙來鉉·金熏錫·朴信, 道路法解説, 韓國道路公社, 1999, 1면.

방법에 의하여 가능한 경우에는 허용되지 않는다고 할 것이다. 이와 더불어 도로의 공익목적에 비하여 국민의 권익에 대해 심히 부당한 침해가 가해져서도 안된다. 예컨대, 도로건설재원의 조달을 위한 통행료의 징수에 있어서 통행료가 도로건설 및 관리비용을 초과해서는 안되는 것이다. 이와 같이 유료도로제도를 도입함에 있어서는 헌법상의 비례원칙이 준수되어야 한다. 다시 말해서, 유료도로제도는 공익목적에 위하여 도입되어야 하고(적합성의 원칙), 국민의 권익을 가장 최소한으로 침해하는 것이어야 하며(최소침해의 원칙), 유료도로의 공익목적과 국민의 권익침해 사이에 비례관계가 유지되어야 한다.

셋째, 유료도로제도와 평등원칙의 관계이다. 이러한 평등의 원칙은 동일한 조건하에 있는 사람들 사이에서 문제가 되는데, 유료도로가 기존의 무료도로에 비하여 특별한 이익을 주는 경우에 한하여 통행료를 징수하는 것은 평등의 원칙에 반하지 않는다. 이것은 특별한 이익(안전성, 시간절약, 경제성)을 얻는 경우에 그에 비례하여 이용자가 당해 도로시설의 설치·관리비용을 부담하는 것이 정의의 원칙에 합치하기 때문이다(이익-부담상관관계이론). 또한 도로의 상황 뿐만 아니라 이용자간의 차이에 따른 통행료 징수상의 차별은 합리적인 이유가 존재하는 한, 평등의 원칙에 반하지 않는다. 예컨대, 지방자치단체가 건설한 도로나 터널에 대하여 다른 지역주민에게만 통행료를 징수하는 것은 평등의 원칙에 반하지 않는 것이다. 그러나 동일한 조건하에 있는 도로중 어떤 도로는 유료로 하고, 어떤 도로는 무료로 하는 것은 평등의 원칙에 반한다. 또한 국가는 국민의 생활에 필요한 도로를 제공하여야 하며, 도로의 통상적인 이용은 무료가 원칙임에도 불구하고 특정인의 일상생활에 필요한 대체도로를 제공함이 없이 특정한 도로에 대하여 통행료를 징수하는 것은 평등의 원칙에 반한다. 이것은 유료도로제도의 도입에 있어서 대체도로가 존재하는지의 여부가 다투어지는 이유이기도 하다. 이 경우, 대체도로 뿐만 아니라 대체교통수단의 존재도 함께 고려되어야 한다.

넷째, 유료도로제도와 정책적 고려의 관계이다. 즉, 국가는 도로를 건설함에 있어서 그것을 유료도로화할 것인지, 조세로 건설하여 무료도로화할

것인지를 결정할 때에 다양한 요소들을 종합적으로 평가하여 결정하여야 한다. 예컨대, 국가의 재정상황, 국가가 세금으로 정비하는 경우 당해 도로 정비의 우선순위, 국가가 유료도로를 건설함으로써 이용자가 얻는 수익의 정도, 당해 도로정비의 긴급성 등이 종합적으로 고려되어야 하는 것이다.⁴⁾ 이러한 관점에서 ① 고속국도와 같이 구조적으로 접근통제가 가능하여 이용자를 확인할 수 있는 경우, ② 차량의 소유자 등에게 부담을 요구하는 경우로서 부담능력의 문제가 거의 없는 경우, ③ 건설비가 다액인 점 등을 고려할 때에 요금징수절차의 비경제성을 고려할지라도 부담을 요구하는 것이 적당한 경우 등에는 유료도로로 하는 것이 가능하다. 그러나 ① 세수에 충분한 여유가 있는 경우, ② 생활에 밀접한 관련이 있는 도로인 경우, ③ 다른 지역에 비하여 도로정비가 지연되어 있는 지역으로서 정비가 시급한 도로이지만 요금부담에 대한 저항감이 강한 경우 등에는 유료도로로 건설하기 보다는 조세로 건설하여 무료도로로 제공하는 것이 바람직할 것이다. 또한 유료도로제도의 도입이 법적으로 가능할지라도 ① 요금소의 설치가 심히 곤란한 경우, ② 요금소의 설치로 극심한 교통정체를 가져오는 경우, ③ 요금징수의 비용이 징수되는 요금에 비하여 많은 경우 등은 무료도로로 하는 것이 타당하다.

우리나라의 유료도로제도는 1963년 유료도로법의 제정과 더불어 도입되었고, 한국 유료도로의 효시는 경인고속도로이다(1968.12.21. 공용지정). 1969년 한국도로공사법(법률 제2083호)의 제정과 더불어 본격적인 유료도로의 건설이 시작되어 1999년 12월 현재 총 21개 노선에 2055.8km에 이르는 고속국도⁵⁾가 운영되고 있다.

4) 坂本 武, “日本の有料道路法制について - 道路整備特別措置法を中心ついて -”, 西谷 剛外6人(共著), 比較インフラ法研究, 良書普及會(1997), 143~144頁.

5) 여기에서 ‘고속국도’란 “자동차교통망의 중추부분을 이루는 중요한 도시를 연결하는 자동차전용의 고속교통에 공하는 도로로서 대통령령(고속국도노선지정령)에 의하여 노선이 지정된 것”을 말한다(고속국도법 제2조제2호, 제3조). 그러나 일반인에게는 ‘고속국도’보다 ‘고속도로’라는 용어가 친숙하게 사용되고 있다. 또한 고속국도는 국가도로교통망의 대동맥이기 때문에, 국가의 특별한 관리가 필요하다. 이와 관련하여 우리 나라는 도로법의 특별법으로서 고속국도법을 제정, 고속국도노선의 지정, 고속국도의 구조관리 및 보전 등과 관련한 필요한 사항을 규율하고 있다. 특히, 동법은 건설교통부장관을 고

또한 현행 유료도로법은 설치·관리주체로서 도로관리청(건설교통부장관과 지방도로관리청)과 비도로관리청⁶⁾을, 설치요건⁷⁾으로서 ‘현저한 이익’과 ‘대체도로’의 존재를 규정하고 있다.

그러나 현행 유료도로제도의 운영과 더불어 최근 투자비회수에 따른 통행료의 무료화 요구(인천), 대체도로혼잡에 따른 통행료의 면제 요구(칠곡, 울산, 구리, 토평), 고속국도혼잡에 따른 통행료의 면제 요구(인천), 영업소의 이전 요구(부산, 구리, 토평), 최저요금제도입에 따른 최저요금에 대한 단거리이용자의 통행료 인하 내지 무료화 요구(분당) 등과 같은 민원이 전국적으로 발생하고 있으며, 더 나아가 소송화되는 등의 사회적 문제로 발전하고 있다.⁸⁾ 이러한 민원발생의 주된 원인은 유료도로법상의 통행료의 결정 및 산정기준, 고속국도와 일반유료도로의 차이를 무시한 채 동일한 기준을 설정하고 있는 설치요건, 통행료징수주체의 법적 근거 등의 불명확성 및 유료도로관계법령 상호간의 법정합성 결여를 지적할 수 있다.

이에 본 보고서는 국가가 기존 유료도로법제의 미비점과 보완점을 탐구하고, 이를 정비함에 있어서 참고할만한 대표적인 국가인 일본의 유료도로법제를 분석·소개함으로써 국가입법정책의 수립에 이바지함을 목적으로 한다. 다만, 일본의 유료도로제도는 종래 우리나라 유료도로제도의 원형을 이루고 있을 뿐만 아니라 법체계 및 구성원리에 있어서 유사한 측면도 많았지만, 오늘날 유료도로제도의 운영상 유료도로사업자의 구성 및 유료도로에 대한 국민의식에 있어서 큰 차이를 보이고 있기 때문에, 일본법제를

속국도의 관리청으로 규정함과 동시에 고속국도의 건설·유지·관리 등에 관한 건설교통부장관의 권한일부를 한국도로공사법에 의한 한국도로공사(공기업)에게 대행할 수 있도록 규정하고 있다(동법 제5조, 제6조). 이에 근거하여 현재 대다수 고속국도의 건설 및 유지관리업무는 한국도로공사가 담당하고 있는 상황이다.

6) 현행 유료도로법에 있어서 ‘비도로관리청’에 대한 정의는 존재하지 않지만, 법문해석상 “도로관리청이 아닌 자(동법 제12조제1항)”로 정의할 수 있다. 또한 현행 유료도로법은 비도로관리청에 대하여 유료도로의 관리주체(동법 제3조제3항)와 유료도로의 설치·관리주체(동법 제12조)를 구분함과 더불어 법적 지위에 있어서 차이를 두고 있다.

7) 유료도로법 제3조

8) 이와 관련한 자세한 내용은 <건설교통부, “경부고속도로 판교IC 통행료 납부거부 현황 및 대책”, 국무회의 보고자료(1999.9)>를 참조.

第1章 序論

수용함에 있어서는 이점을 유의하여 신중하게 대처할 필요가 있다는 사실을 여기에서 지적하여 둔다.⁹⁾

9) 본 보고서의 내용은 본인의 2000년 3월 일본현지출장에서 입수한 자료에 기초하고 있다. 이러한 자료수집과정에서 일본의 많은 분들로부터 도움을 받았다. 예컨대, 일본건설성 도로국 유료도로과의 近藤秀明 과장, 일본도로공단 신사업개발실의 沓拔 憲씨, 판신고속 대판관리부의 浜野克英 부장, 명고옥고속도로공사 총무과 大矢伊三男 과장 및 관계기관의 직원, 그리고 횡빈국립대학(橫濱國立大學)의 西谷 剛 교수 등은 일본의 유료도로 제도에 대한 자세한 설명과 필요한 자료협조를 아낌없이 해주신 분들이다. 본 보고서를 통하여 감사의 뜻을 전한다. 또한 일본현지출장을 지원하여 주신 한국도로공사의 이현우 부장, 박신 박사 등에게도 감사의 뜻을 전한다.

第2章 日本 有料道路制度의 發展

일본의 유료도로제도 및 법제를 정확하게 이해하기 위해서는 먼저 이러한 제도가 어떠한 과정을 거쳐 성립하였으며, 또한 도로정비와 관련한 사회적·경제적 여건변화에 일본 정부는 어떠한 정책과 법제도를 채택하여 대처하였는지를 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

第1節 道路無料公開原則과 賃取橋(舊道路法)

일본 유료도로제도의 시초는 1872년 태정관포고(太政官布告) 제648호(修路架橋車輛ノ便ヲ興ス者ニ入費税金徵收許可方)에 의하여 교량, 도선시설을 유료로 정비하는 제도의 도입이었다. 이것은 사비(私費)를 투입하여 교량 및 도로를 건설, 경영하는 사업자에게 당해 교량 및 도로의 이용자에 대한 임전(賃錢)의 징수를 허용한 것이었다.¹⁰⁾

그러나 이러한 제도는 중세국가의 봉건적인 통행세(通行稅), 입시세(入市稅)적인 이미지가 강하였고, 도로교통의 점차적인 증가에 따라 교통수요에 대처하기 어려웠을 뿐만 아니라 그 운영상의 폐해도 크게 발생하였다. 이에 도로와 같은 기본적인 교통설비의 경우 그 건설비용은 공비(公費)로 지불되어야 하고, 또한 일반의 무상사용에 제공되어야 한다는 사고가 일반인에게 인식되기에 이르렀다.

이러한 상황에서 제정된 1920년 도로법(구도로법)은 원칙적으로 도로교통의 무상주의, 특별한 조치로서 교량 및 도선시설에 한정된 임전의 징수를 인정하는 이른바 ‘도로무료공개의 원칙’을 확립하였다. 예컨대, 구도로법 제26조는 “관리자 이외의 자는 관리자의 허가 또는 승인을 얻어 일정한

10) 이 당시 일본의 명치정부도 도로는 그 성격상 무상사용되어야 한다는 원칙적인 입장에 입각하여 도로를 국가의 영조물로서 행정청이 관리하여야 하는 것으로 간주하고 있었으나, 교통혼잡의 해소를 위한 교량 및 도로의 건설이 국가의 긴급한 과제로 대두되었고, 지방의 재정사정이 이것에 부응하지 못하고 있었기 때문에, 사비를 투입하여 이들 사업을 경영하는 경우에는 임전을 징수할 수 있도록 허용하게 된 것이다.

기간 교전(橋錢) 또는 도전(渡錢)을 징수할 수 있는 교량 또는 도선장을 설치할 수 있다”고 하여 사인에 의한 임취교 등의 경영을 인정함과 동시에 동법 제27조는 “관리자는 특별한 사유가 있는 경우에 한하여 교전 또는 도전을 징수하는 교량 또는 도선장을 설치할 수 있다”고 하여 도로관리자에 의한 유료의 교량, 도선시설 등의 설치를 인정하고 있다. 이것은 주로 지방 공공단체의 재정사정에 기인한 부득이한 시설이었기 때문이다.¹¹⁾

또한 임전 등의 산정기준으로서 ‘원자쇄각주의(元資鎖却主義)’, 즉 “허가 받은 임전의 수입으로 유지경영에 필요한 비용을 지불하고, 남은 경우에 교량 또는 도선장의 신설에 필요한 원금 및 이것에 대한 이자를 상환하도록 하는 주의”가 채용되었다. 따라서 “임전징수기간은 원자금쇄각의 기간에 의거하여 결정되는” 것이며, “도로관리자가 공익상의 필요에 의하여 허가승인을 취소한 때에는 원자쇄각연차표에 표시된 미쇄각액을 보상할 것을 요하여 영리를 위해서는 허가되지 않음과 동시에 손실도 주지 않는 방법”을 채택한 것이다. 여기에서 후술하는 현행 ‘상환주의’의 원형을 발견할 수 있다.

第2節 道路管理廳中心의 有料道路制度 (舊道路整備特別措置法)

구도로법은 1950년 전면개정이 이루어지기 전까지 존속하였고, 유료도로 제도에 대하여도 더 이상의 변화는 없었다. 또한 그럴만한 필요성도 인정되지 않았다.

일본의 도로정비가 본격적으로 추진된 것은 전후부터이다. 다시 말해서, 일본은 서구제국과 달리 마차교통시대가 없었던 점, 명치 이후도 철도정비가 우선되는 등의 이유로 도로정비는 현저하게 뒤떨어진 상황이었다. 전후에 이르러서야 도로에 관한 법제가 구태의연하다는 반성이 일어나고, 이에 따라 1962년 구도로법이 전면개정되게 되었는데, 그 당시 유료제도에 관한 규정도 약간의 수정이 가해졌다. 즉, 폐해가 발생한 사인에 의한 유료교

11) 有料道路制度研究會, “有料道路制度の概要 - 有料道路制度の基礎知識(第1回) -”, 道路行政セミナー(1998.7), 73頁.

등의 건설을 인정하는 제도는 폐지되고, 도로관리자인 도도부현, 시정촌만이 유료의 교량, 도선시설을 설치할 수 있도록 전환되었다(도로법 제25조). 이러한 제도에 의한 대표적인 유료도로로서 1961년 덕도현(德島縣)의 소명문교(小鳴門橋)가 건설되었다.

구도로법의 개정과 더불어 1952년 ‘도로정비특별조치법’(이하 ‘구도로정비특별조치법’이라 한다)이 제정되었고, 도로법상의 도로에 관한 전면적인 유료제도가 채용되었다.¹²⁾ 이 제도는 그 대상을 교량, 도선시설에 한정하지 않고, 일반도로로 확대된 점에 특색이 있었다. 뒤떨어진 일본의 도로정비를 조속하게 추진하기 위해서는 한정된 공공사업비만을 활용해서는 불충분하고, 효율적이지도 않다는 인식하에 종래 국가의 공공사업비, 지방비, 일반기체에 의하는 이외의 사업방법으로서 유료도로제도가 고안된 것으로 일본 도로정책의 획기적인 대전환이라고도 불리고 있다. 이러한 구도로정비특별조치법의 주된 내용은 다음과 같다.

첫째, 유료도로를 신설·개축할 수 있는 자는 건설대신, 도도부현지사 및 시장이다.

둘째, 유료도로로 할 수 있는 도로는 통행자가 그 통행으로 인하여 현저한 이익을 받는 도로일 것, 원칙적으로 다른 대체도로가 있어서 유료도로의 통행을 불가피하게 하지 않는 것 등의 일정한 요건을 구비한 것에 한정한다.

12) 동 법안의 입법취지에 대하여 그 당시 건설성 도로국장 국지(菊池)는 다음과 같이 설명하였다. 즉, 그는 “도로의 공공성이라는 관점에서 유료로 할 것인지의 여부가 문제되지만, 현재의 재정상태로 보아 공공사업비만에 의한 도로정비는 용이하지 않으며, 예산도 총체적으로 분산되어 있는 결과 중요한 부분에 집중하여 공사를 행하는 것이 곤란하고, 또한 이용도가 낮은 지방주민의 세금으로 이용도가 높은 지방의 도로정비를 하는 것은 공공성이라는 관점에서 의문이 있다. 따라서 이용자가 손해를 보지 않는 범위에서 요금을 지불하고, 이것을 재원으로 도로정비를 도모하는 것은 과도기적 단계에서는 하나의 방법이라고 생각한다”고 하였다. 또한 동 회기의 국회에서 ‘도로무료공개의 원칙’과 ‘유료도로제도’의 관계에 대하여 장시간에 걸친 신중한 심의가 행해졌지만, 정부측의 설명이 설득력을 얻었고, 이와 동시에 도로정비의 재원이 불충분하다는 것도 인식되어 익년 1953년에는 ‘도로정비비의 재원 등에 관한 임시조치법’의 제정에 따른 도로특정재원제도가 창설되게 되었다. 이러한 도로특정재원제도는 유료도로제도와 함께 지금까지 일본 도로정비를 추진함에 있어서 양바퀴의 하나로서 중요한 역할을 수행하고 있다(有料道路制度研究會, “有料道路制度の概要 - 有料道路制度の基礎知識(第1回) -”, 道路行政セミナー(1998.7), 74頁).

셋째, 요금액은 도로의 통행자가 통상 받는 이익(편익)의 한도 내로 한다.

넷째, 국가는 1952년부터 3년간, 도도부현 또는 시에 대하여 유료도로의 신설 또는 개축에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 대부할 수 있다는 것이다.

이 중에서 둘째의 요건이 있기 때문에, 유료도로의 사용이 강제되는 것이 아니고, 또한 셋째의 관점에서 도로정비에 의하여 큰 수익을 받은 직접 이용자가 그 편익의 범위내에서 비용부담하는 것은 오히려 합리적이라는 등의 이유로부터 ‘도로무료공개의 원칙’ 하에서도 이러한 방법이 인정되고 있는 것이다.

또한 넷째에 관해서는 ‘특정도로정비사업특별회계법’이 구도로정비특별조치법과 동일부로 공포되었고, 대장성의 자금운용부자금으로부터 건설성에 설치되어 있는 ‘특정도로정비사업특별회계’에 매년 일정액을 융자하고, 건설대신이 이 회계(자금운용부특별회계)로부터의 차입금으로 직할의 유료도로 사업을 실시 또는 도도부현지사·시장에 대한 대부(상환 20년이내)를 행하게 되었다. 특히, 3년으로 한정된 것은 새로운 제도이기 때문에, 그 경향을 본다는 취지이고, 이것과는 별도로 요금징수기간으로 10년, 15년 등이 고려되었다.

第3節 公團中心의 有料道路制度 (現行 道路整備特別措置法)

I. 日本道路公團에 의한 一般有料道路와 高速自動車國道

1. 日本道路公團과 一般有料道路

구도로정비특별조치법은 유료도로제도를 본격적으로 도입한 점에서 획기적이었다. 그러나 이후 특정도로정비사업특별회계에 의한 유료도로의 투자규모는 재정사정상 매년 20억엔이 상한이었으므로 부족한 자금원의 확충,

특히 민간자금의 활용이 필요한 상황이었고, 또한 유료도로의 건설계획과 차입금상환계획은 국가 및 지방공공단체가 독자적으로 수립·운영하고 있었으므로 자금의 종합적·효율적 이용이 곤란한 상황이었다. 이러한 상황에서 구도로정비특별조치법은 개정의 필요성에 직면하게 되었다.

이에 1955년 12월 도로심의회는 정부가 신속하게 도로정비를 추진하는 하나의 방안을 제시한 답신을 제출하였다. 즉, “정부는 현행 유료도로제도를 확충하기 위하여 조속히 일본도로공단(가칭)과 같은 기관을 설립, 광범위한 민간자금의 도입을 도모함과 동시에 이러한 자금의 종합적·효율적 운용을 도모할 수 있도록 조치를 강구하여야 한다”는 것이 그것이다.

정부는 이러한 도로심의회의 답신에 따라 ‘일본도로공단법’과 일본도로공단의 설립을 전제로 한 현행 도로정비특별조치법을 각각 제정, 1956년에 공포하였다.

이와 더불어 일본에서는 일본도로공단중심의 유료도로제도가 도입되게 되었다.¹³⁾ 즉, 도로정비특별조치법에 따라 국가는 직접 유료도로의 사업주체가 되지 못하게 되었고, 또한 일본도로공단은 설립과 동시에 그 동안 국가가 관리하고 있던 공용중인 유료도로 뿐만 아니라 조사 또는 공사중인 유료도로를 모두 인수받아 관리·운영하게 되었다. 더 나아가 일본도로공단은 새로운 유료도로사업에 착수하여 1957년 6월에 이르러 공단건설 제1호의 운선도로(雲仙道路)를 공용에 제공하게 되었다.

그리고 일본도로공단은 국가를 대신한 유료도로사업의 주체로 되기 때문에 원칙적으로는 일반국도를 대상으로 하지만, 전국의 유료도로사업을 종합적으로 관리한다는 관점에서 지방도에 대하여도 국가의 이해와 특히 관계가 있다고 인정되는 경우에는 정비할 수 있었다. 다만, 이 경우에는 공단이라는 조직형태의 특성상 기업적 요소를 동시에 가진다는 관점에서 전술한 사인에 의한 임취교(賃取橋)와 같이 절차적으로는 일본도로공단이 계획을 책정, 신청을 하여 건설대신의 허가를 받도록 하고 있었다. 이를 통하여 일본도로공단의 신청에 의한 개별채산의 유료도로제도가 확립되게 되었는데, 이러한 도로를 ‘일반유료도로’라고 한다.

13) 坂本 武, 前掲論文, 142頁.

이와 관련하여 1970년에는 지방도로공사법이 제정되어 지방도의 경우 원칙적으로 지방도로공사가 담당하도록 역할분담이 이루어졌으나, 일반유료도로에 대한 기본적인 구조는 지금까지도 변함이 없는 상황이다.

2. 日本道路公團과 高速自動車國道

1955년 초반의 경제규모 확대에 동반한 자동차교통의 급증은 경제활동의 효율화라는 요청과 더불어 고속교통을 위한 고규격의 도로를 필요로 하게 되었다. 이러한 필요성에 입각하여 전국의 정치·경제·문화상 특히 중요한 지역을 고속자동차국도로 연결한다는 목적하에 1957년에는 국토개발중관자동차도건설법(현재의 국토개발간선자동차도건설법)이 제정되어 이른바 명신고속도로(名神高速道路)의 건설이 법정화되었고, 또한 1960년에는 동해도간선자동차도국도건설법(東海道幹線自動車國道建設法)이 제정되어 동명고속도로(東名高速道路)의 건설이 법정화되는 등 각 노선별로 자동차도건설법이 제정되어 왔다.

이와 관련하여 이러한 도로를 도로법상의 도로로서 취급함과 동시에 그 특례조치를 규정할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 1957년에는 고속자동차국도법의 제정과 도로정비특별조치법의 개정이 이루어졌다. 여기에서 고속자동차국도의 경우 도로관리자와 사업주체를 구분하는 법구조 내지 법체계가 채택되게 되었다. 예컨대, 새로이 제정된 고속자동차국도법에서는 고속자동차국도의 도로관리자를 건설대신으로, 이것과 더불어 개정된 도로정비특별조치법에서는 당해 고속자동차국도의 건설을 일본도로공단이 실시한다고 규정하고 있다.¹⁴⁾ 또한 정비된 고속자동차국도는 운수대신 및 건설대

14) 이러한 고속자동차국도는 일반유료도로와 비교하여 법구조 내지 법체계상 다음과 같은 차이점이 존재한다. 첫째, 고속자동차국도의 경우에는 도로관리자인 건설대신이 사업주체인 일본도로공단에 대하여 그 사업실시를 지시한다는 것이다. 예컨대, 일반유료도로의 경우에는 일본도로공단이 스스로 그 계획을 책정(물론 도로관리자와의 협의 등은 필요하다), 신청하여 건설대신으로부터 허가를 받아 비로소 사업실시를 할 수 있다. 특히, 이 경우 일본도로공사는 신청에 있어서 사업비 및 요금, 상환계획 등을 명확히 제시하고, 건설대신은 이를 바탕으로 당해 사업이 유료도로사업으로서 적당한지, 않는지의 여부와 더불어 일반유료도로의 요건을 충족하고 있는지 등을 판단하여 허가를 하는 법구조 내지 법체계를 채택하고 있는 반면에, 고속자동차국도의 경우에는 국가가 계획을 책

신의 요금인가를 거쳐서 공용에 제공되게 된다.

그리고 일반도로에 대하여는 통상 공공사업과 일반유료도로방식 중 선택을 하게 되는데, 후자에 대하여는 제도도입의 전례가 존재하는 바, 사업비가 다액이며 편익이 높은 구간 등 노선 내지 구간을 한정하여 운용되고 있지만, 고속자동차국도에 대해서는 고규격간선도로망의 조기정비 필요성으로부터 전면적으로 유료도로제도를 활용하여 정비가 추진되고 있다.¹⁵⁾

II. 首都高速道路公團 등에 의한 都市高速道路와 本州四國連結道路

1959년에 이르러 대도시내의 자동차전용도로망의 정비필요성이 제기되게 되었다. 이에 따라 1959년 수도고속도로공단법, 1962년 판신고속도로공단법이 제정되었고, 이와 동시에 수도 동경지역의 도시내 자동차전용도로망을 정비하기 위한 수도고속도로공단, 대판·신호(大阪·神戸)지역의 도시내 자동차전용도로망을 정비하기 위한 판신고속도로공단이 설립되었

정, 건설대신의 시행명령에 기초하여 일본도로공단이 유료도로를 전제로 한 사업을 실시하는 법구조 내지 법체계를 채택하고 있다는 것이다(도로정비특별조치법 제2조의2). 둘째, 고속자동차국도의 경우에는 일반유료도로의 설치에 요구되는 요건규정이 설정되어 있지 않다는 것이다. 그 이유는 다음과 같다. 즉, ① 무료대체도로의 요건과 관련하여 ‘일반유료도로’는 일상적으로 이용가능한 비교적 단거리도로를 상정하고 있기 때문에 우회도로가 존재할 수 있지만, ‘고속자동차국도’는 장거리도로이며 다른 도로와 독립된 간선도로이기 때문에 대체교통수단으로서 우회도로 보다는 오히려 철도·항공기·선박 등이 고려되어야 하고, 일상적으로 이용이 강제되는 것도 아니다. 또한 ‘고속자동차국도’는 막대한 건설비용이 소요될 뿐만 아니라 조속한 정비의 필요성이 존재하기 때문에, 그 성격상 일반유료도로 보다도 한층 더 유료화가 요구된다. ② 요금편익원칙의 요건과 관련하여 전술한 바와 같이 ‘고속자동차국도’는 일반도로와 독립된 네트워크를 형성하고 있기 때문에 우회도로를 이용하는 자동차교통과의 편익을 비교하는 것은 곤란하다. 따라서 ‘고속자동차국도’의 경우에는 오히려 다른 교통수단과 비교하여 사회적·경제적으로 고려하는 방법이 필요한 바, 공공요금의 일반원칙인 ‘공정타당성’을 요건으로 하고 있다는 것이다(有料道路制度研究會, “有料道路制度の概要 - 有料道路制度の基礎知識(第1回) -”, 道路行政セミナー(1998.7), 75~76頁).

15) 구미제국은 이미 장기간의 마차교통시대를 거치면서 일반도로의 정비가 진행되었기 때문에 새로운 고규격간선도로망의 정비도 공공사업으로 추진하는 것이 가능하였지만, 일본의 경우에는 전후 일반도로와 고규격간선도로망의 동시 정비를 추진함에 따라 고규격간선도로망의 신속한 정비가 절실한 국가적 과제였기 때문에, 이러한 선택은 불가피한 조치였다고 생각된다.

다. 이러한 공단들을 일본도로공단과 별개로 독립하여 설립하게 된 이유는 다음과 같다.

첫째, 단기간에 집중투자할 필요가 있었기 때문에, 전국적으로 사업을 전개하고 있는 일본도로공단과는 독립하여 자금조달 및 사업실시를 수행하는 조직이 필요하였다는 것이다.

둘째, 기본적으로는 도시내 교통의 원활화를 위한 사업으로서 관계지방 자치단체로부터 출자 등의 형식으로 자금투입을 받을 필요가 있었다는 것이다.

이러한 도로를 ‘도시고속도로’라고 하는데, 이것은 국가의 이익과 밀접한 관련이 있기 때문에 고속자동차국도와 동일하게 건설대신이 계획을 책정, 그 실시를 공단에게 지시하는 형태를 채택하고 있으며, 요금과 관련하여 ‘공정타당주의’를 채용하게 되었다.

또한 도시고속도로의 설립취지는 일본의 본주(本州)와 사국(四國)을 연결하는 도로를 건설함에 있어서도 동일하게 적용되어 1970년 본주사국연락교공단법(本州四國連絡橋公團法)이 제정되었고, 이와 동시에 ‘본주사국연락교공단’이 설립되게 되었다. 다만, 본주사국연락도로는 ‘도시고속도로’와 동일하게 기본계획지시방식을 채용하고 있지만, 대체교통수단이 도로의 기능을 수행하는 선박에 한정되어 있다는 등의 이유로 요금과 관련해서는 ‘일반유료도로’의 경우와 같이 ‘편익주의’를 채용하게 되었다.

第4節 地方道路公社中心의 一般有料道路制度 (地方道路公社法)

종래 유료도로제도에 있어서 일반유료도로와 고규격간선도로는 상호 대비되는 구조로 취급되어 왔다. 특히, 일본도로공단이 1957년 고속자동차국도법이 제정된 이래로 일반유료도로와 고규격간선도로를 동시에 정비하는 중추적 사업주체로서의 역할을 수행하여 왔음은 전술한 바와 같다.

이와 관련하여 그 동안 고속자동차국도 및 도시고속도로의 정비에 대한 종래의 제도적 구조는 거의 변화가 없었다. 그러나 일반유료도로의 경우

종래와 비교하여 제도 및 운영 양면에서 큰 변화가 있었다. 즉, 종래 일반 유료도로의 정비에 있어서 최대사업주체인 일본도로공단에 대하여 특히 조기의 정비가 요구되는 고속자동차국도 기타 간선도로의 정비에 전념하도록 하는 방향전환이 제도적으로 이루어진 것이다. 다시 말해서, 도로관리자인 지방자치단체의 재정사정이 호전된 경우에 일본도로공단은 자신이 관리하는 도도부현도 또는 지정시의 시도에 해당하는 일반유료도로를 가능한 도로관리자에게 이관하도록 하고, 또한 일본도로공단이 관리하는 지역의 이해와 특히 관계가 있는 일반국도, 도도부현도 또는 지정시의 시도에 해당하는 일반유료도로 또는 도로관리자가 관리하는 일반유료도로를 가능한 도로정비를 전문으로 수행하는 공공법인으로서의 지방도로공사에게 이관하도록 하는 제도적 정비가 행해지게 되었다. 이것은 1970년 일부개정과 더불어 신설된 도로정비특별조치법 제27조의2, 그리고 동년에 제정된 지방도로공사법 부칙에 의하여 신설된 도로정비특별조치법 제27조의3에 근거하고 있다. 물론, 이러한 이관제도가 빈번하게 적용된 것은 아니지만, 이후 지방도로공사에 의한 일반유료도로가 추진되게 되었다.

그러나 지방도로공사 등에 의한 일반유료도로의 정비가 발전할지라도, 일본도로공단이 정비하는 일반유료도로제도가 쇠퇴하지는 않았다. 이것은 일반유료도로가 종래 고규격간선도로와 대비되어야 하는 도로정비수단이라는 관점으로부터 고규격간선도로를 정비, 고속자동차국도를 보완하는 수단의 한 형태로서 위치지워지는 것으로 되었기 때문이다.¹⁶⁾ 다시 말해서, 종래의 일반유료도로는 고속자동차국도법의 제정취지에서도 보듯이 고속자동차국도와 그 구조가 전혀 다른 도로, 즉 저규격·소규모의 도로를 상정한 것이었지만, 일반유료도로의 규격을 어떠한 구조로 할 것인지에 대하여는 특별한 법령상의 규정이 존재하지 않았고, 특히 자동차전용도로로 정비하는 일반유료도로에 대해서는 고규격의 도로로 정비하는 것도 충분히 가능하였다. 따라서 이러한 구조에 대하여 유연하게 대응할 수 있다는 일반유

16) 이것은 최근 신규로 사업허가를 받아 일본도로공단이 정비하고 있는 일반유료도로를 살펴보면, 그 대부분이 고규격간선도로망의 일부를 형성하고 있다는 사실에서도 발견할 수 있다.

료도로의 특성을 바탕으로 실제로는 당해 제도가 고규격간선도로의 일부를 정비하는 형태로 위치지워지게 된 것이다.

또한 고규격간선도로를 구성하지 않고 종래와 거의 동일한 성격의 일반 유료도로에 대하여는 현재 주로 지방도로공사에 의하여 정비가 추진되고 있으며, 이러한 점에서는 도로정비특별조치법의 종전 취지가 그대로 유지되고 있다고 할 수 있다.

第3章 日本 有料道路法제의 主要內容 分析

第1節 概觀

일본의 유료도로제도는 ‘도로법’상의 도로로서 고속자동차국도, 도시고속도로, 일반유료도로, 유료교·유료도선시설이 있는 반면에, 도로법에 근거하지 않는 도로로서 ‘도로운송법’에 의한 일반자동차도, ‘삼림조합법’에 의한 임도, ‘어항법’에 의한 어항도 등이 있다.

또한 ‘도로법’상의 도로로서 유료로 정비되는 경우에도 ‘도로정비특별조치법’에 의한 고속자동차국도(동법 제2조의2), 도시고속도로, 본주사국연락도로(동법 제7조의7), 일반유료도로 등과 ‘도로법’에 의한 유료교·유료도선시설(도로법 제25조)이 있다. 특히, ‘도시고속도로’에는 수도고속도로, 관선고속도로(도로정비특별조치법 제7조의2), 지정도시고속도로(도로정비특별조치법 제7조의4)가 있고, ‘일반유료도로’에는 일본도로공단(도로정비특별조치법 제3조), 지방도로공사(도로정비특별조치법 제7조의9), 도로관리자인 지방자치단체(도로정비특별조치법 제8조)가 건설·관리하는 일반유료도로와 동경만횡단도로(동경횡단도로의건설에관한특별조치법 제2조)가 있다.

第2節 有料道路의 事業主體

도로법의 대상이 되는 유료도로는 다양한 주체가 당해 도로의 특성에 따라 각각 당해 도로를 담당하고 하고 있다. 그 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

I. 高速自動車國道

고속자동차국도는 자동차의 고속교통에 제공되는 도로로서 전국적인 자동차교통망의 중추부분을 구성하고, 또한 정치·경제·문화 등 특히 중요

한 지역을 연결하는 도로 기타 국가의 이해와 특히 중대한 관계를 가지는 도로를 말한다(고속자동차국도법 제4조제1항).

이러한 고속자동차국도의 신설 또는 개축 등의 관리는 원칙적으로 건설대신이 행하도록 되어 있으나(고속자동차국도법 제6조), 고속자동차국도의 정비를 위하여 긴급성이 있거나 재원조달의 필요성이 있는 경우 건설대신은 일본도로공단으로 하여금 고속자동차국도의 신설 또는 개축을 하게 하여 요금을 징수하게 할 수 있다(도로정비특별조치법 제2조의2) 따라서 현재 유료인 고속자동차국도는 본래의 관리자인 건설대신의 업무를 보완하기 위하여 설립된 일본도로공단이 그 건설 및 유지관리 등을 담당하고 있다.

II. 都市高速道路

도시고속도로는 수도고속도로, 판신고속도로, 지정시고속도로로 구분된다. 이러한 도로의 특성을 제시하면, 다음과 같다.

첫째, ‘수도고속도로’는 동경도의 특별구에 소재하는 구역 및 그 주변지역에 대하여 건설대신이 지시한 기본계획에 따라 수도고속도로공단이 신설 또는 개축하여 요금을 징수하는 자동차전용도로로서 도시계획으로 정해진 도로를 말한다.

둘째, ‘판신고속도로’는 대판시(大阪市)의 구역 및 신타시(神戸市)의 구역, 이들 지역간의 구역과 그 주변지역에 대하여 건설대신이 지시한 기본계획에 따라 판신고속도로공단이 신설 또는 개축하여 요금을 징수하는 자동차전용도로로서 도시계획으로 정해진 도로를 말한다.

셋째, ‘지정도시고속도로’는 정령에서 지정하는 인구 50만 이상의 시의 구역 및 그 주변지역에 대하여 도시계획에 의하여 책정된 도로만으로 하나의 도로망을 구성하는 자동차전용도로로서 도시고속도로공사가 건설대신의 허가를 받아 신설 또는 개축하여 요금을 징수하는 도로를 말한다.

그리고 이러한 도시고속도로들은 각각의 대도시와 그 주변지역의 도시기능을 유지·증진할 목적으로 설립한 ‘수도고속도로공단’, ‘판신고속도로공단’, ‘도시고속도로공사’가 건설 및 유지관리 등을 각각 담당하고 있다. 또

한 현재 지정도시고속도로공사로서는 명고옥고속도로공사(名古屋高速道路公社), 광도고속도로공사(廣島高速道路公社), 북강북구주고속도로공사(福岡北九州高速道路公社) 등의 3사가 있다. 이상의 내용을 도표화하면, 다음과 같다.

도시고속도로의 사업주체¹⁷⁾

사업주체	대상지역	대상도로	근거법	비고
수도고속도로공단	동경도구부주변지역	일반국도, 현도 시정촌도	특조법 제7조의2제1항 수도공단법 제1조	자동차전용도로로서 도시계획도로에 한정.
관신고속도로공단	대판시 신호시 경도시 주변지역	일반국도 부, 현도 시정촌도	특조법 제7조의2제2항 관신공단법 제1조	상 동
명고옥도시고속도로공사 북강북구주고속도로공사 광도도시고속도로공사	명고옥시 북구주시 북강시 광도시 (札幌市)	일반국도 현도 시정촌도	특조법 제7조의14 지방도로공사법 제1조	상 동

주1) 현재, 도·부·현도, 정령지정도시의 시도로서 정비되고 있으며, 일반국도의 정비는 행해지지 않고 있다.

주2) 지정도시고속도로 대상지역의 ()는 현재 건설관리가 행해지지 않고 있는 지역을 말한다.

17) 建設省, 都市高速道路の概要(資料4), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17: 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 1頁.

Ⅲ. 本州四國連絡道路

본주사국연락도로는 본주와 사국간 교통운송을 효율화·원활화하고 관련 지역에 있어서의 생활편익의 증대와 경제수준의 향상에 크게 기여하며 완성후는 전국적인 간선도로망·철도망의 일환을 형성하는 도로를 말한다.

그리고 본주사국연락도로는 도로법상 일반국도이고, 도로정비특별조치법상 일반유료도로의 범주에 포함되지만, 고속자동차국도 및 다른 일반국도와 통합되어 전국적인 간선도로망의 일환을 구성하며, 근기(近畿)·중국(中國)·사국(四國) 등의 지방의 정치·경제·문화의 중심을 이루는 주요 도시를 연락, 국토개발상 중요한 역할을 하기 때문에 도시고속도로와 마찬가지로 건설대신이 기본계획을 지시하도록 되어 있다(본주사국연락교공단법 제30조제1항). 또한 본주사국연락도로는 세계적인 규모의 대교량을 주체로 한 대사업이기 때문에, 공사와 관련한 기본계획의 지시 전에 조사와 관련한 기본계획도 지시하도록 되어 있다.¹⁸⁾

이러한 본주사국연락도로는 전술한 특성으로 인하여 특별히 설립된 본주사국연락교공단(本州四國連絡橋公團)이 그 건설 및 유지관리 등을 담당하고 있다.

Ⅳ. 一般有料道路

일반유료도로는 도로법에 근거한 유료도로로서 이상의 것을 제외한 유료도로를 말한다. 즉, 일반유료도로는 일반국도, 도도부현도, 시정촌도를 유료도로로 건설하는 것을 말한다. 따라서 일반국도, 도도부현도 등의 일반공공도로는 무료로 일반국민에게 개방하는 것이 도로의 공공성이라는 관점에 비추어 바람직하기 때문에, 이들 도로를 유료도로로 건설함에 있어서는 몇 가지의 요건이 충족되어야 한다.¹⁹⁾ 그 요건으로서는 당해 도로의 통행자가

18) 道路行政研究會(編), 道路行政 平成10年度, 全國道路利用者會議, 1999, 179頁.

19) 道路行政研究會(編), 前掲書, 180頁.

그 통행으로 인하여 현저한 이익을 받고 있는 도로일 것, 통상 대체도로 내지는 우회도로가 있어서 당해 도로의 통행 또는 이용이 불가피한 도로가 아닐 것 등이 그것이다(도로정비특별조치법 제3조제1항). 다시 말해서, 건설한 유료도로의 이용을 통하여 거리 및 시간이 단축됨으로써 비용절감이 이루어질 것, 통상 대체도로 내지 우회도로가 존재할 것이 필요한 것이다. 이러한 요건은 대상도로 및 건설주체와 관계없이 일반유료도로에 공통되는 요건이라고 할 것이다. 현재, 일반유료도로를 건설·관리하는 사업주체로서는 일본도로공단, 지방도로공사 및 도로관리자(도도부현 및 시정촌)가 존재한다. 이들이 담당하고 있는 일반유료도로와 관련한 내용을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 일본도로공단은 일반국도, 도도부현도, 지정시도가 위의 2요건을 충족하면, 건설대신의 허가를 받아 당해 도로를 신설, 개축하여 요금을 징수할 수 있다(도로정비특별조치법 제3조제1항). 다만, 도도부현도 및 지정시도의 경우에는 그 신설 또는 개축이 국가의 이해에 특별한 관계가 있는 경우에 한한다. 또한 일본도로공단이 건설대신의 허가를 받고자 하는 때에는 공사방법, 수지예산의 명세 등을 기재한 신청서 및 설계도 등을 건설대신에게 제출하여야 한다(도로정비특별조치법 제3조제2항). 그후, 공사를 착수, 그것이 완성되면 건설대신의 검사를 받아(도로정비특별조치법 제13조) 공용개시된다. 다만, 이 공용개시는 본래의 도로관리자의 손에 의하여 행하여진다(도로정비특별조치법 제16조). 그리고 공용개시 후에 징수되는 요금은 건설장관이 운수장관과 협의 또는 의견을 듣고 허가한다(도로정비특별조치법 제13조). 요금징수기간 동안의 유지·수선·재해복구는 본래의 도로관리자가 아니라 일본도로공단이 하며(도로정비특별조치법 제4조), 요금징수기간 만료후에도 유지·수선에 특히 고비용이 요구되고 도로관리자가 그 유지·수선을 하는 것이 현저히 곤란한 경우에는 일본도로공단이 계속하여 유료도로를 관리하게 된다(도로정비특별조치법 제5조).

둘째, 지방도로공사는 지방도로공사법(1970년 법률 제82호)에 근거하여 지방자치단체가 출자하여 설립된 공익법인으로서, 지역에 존재하는 민간자금을 운용하여 지역경제의 발전에 수반한 급격한 교통수요의 증대에 대처

함을 목적으로 하고 있다. 지방도로공사는 일반국도(지방의 이해에 특히 관계가 있는 것), 도도부현도, 시정촌도가 위의 2요건을 충족하는 경우에 건설대신의 허가를 받아 당해 도로를 신설 또는 개축하여 요금을 징수할 수 있다(도로정비특별조치법 제7조의12제1항). 이것은 지방경제의 발전에 동반한 교통수요의 증대에 대처하고 지역의 개발을 촉진하기 위해서는 도도부현도 및 시정촌도 뿐만 아니라 일반국도를 포함한 지방적 간선도로망을 종합적·효율적으로 정비할 필요가 있기 때문이다. 건설대신의 허가, 요금의 결정방법, 공사중 또는 공사후 검사 등은 일본도로공단이 건설하는 일반유료도로의 경우와 동일하다.

셋째, 일반유료도로를 건설하는 제3의 사업주체로서는 도로관리자(도도부현 및 시정촌)가 있다. 도도부현 또는 시정촌은 자기가 관리하는 도도부현도 및 시정촌도를 유료도로로 신설 또는 개축할 수 있다(도로정비특별조치법 제8조제1항). 이 경우도 위의 2요건을 충족하여야 한다. 그리고 건설대신의 허가, 건설절차 등은 다른 경우와 동일하다. 또한 도도부현도 및 시도의 도로관리자는 구도로정비특별조치법상 건설대신의 허가를 받아 유료도로를 정비하는 것이 가능하였지만, 이에 근거하여 건설된 도로들은 일본도로공단이 발족한 이후 거의 대부분이 일본도로공단에게 인계되었다. 그러나 일본도로공단은 고속자동차국도의 건설·관리라는 업무를 가지고 있을 뿐만 아니라 전국에 걸쳐 지방도를 광범하게 유료도로로 정비하는 것이 곤란한 상황이었기 때문에, 도로관리자가 유료도로를 정비할 수 있는 길을 개방하여 두었던 것이다.

결국, 일반유료도로에 있어서는 ① 일반국도 또는 도도부현도·정령지정시의 시도 중에서 신설 또는 개축이 국가의 이해와 특별히 관계가 있다고 인정되는 것에 대하여는 일본도로공단이, ② 일반국도 중에서 지역의 이해와 특별히 관계가 있다고 인정되는 것 또는 도도부현도, 시정촌도에 대해서는 지방도로공사가, ③ 신설 또는 개축에 필요한 비용의 전부 또는 일부가 상환을 요하는 것에 대해서는 도로관리자가 건설 및 유지관리 등을 담당하는 구조를 채택하고 있다. 이러한 내용을 도표화하면, 다음과 같다.

일반유료도로의 사업주체²⁰⁾

사업주체	대상도로	근거법	비고
일본도로공단	일반국도 도도부현도 시도※	특조법 제3조	도도부현도 및 시도※에 대하여는 국가의 이해에 특히 관계있는 것
지방도로공사	일반국도 도도부현도 시정촌도	특조법 제7조의12	일반국도에 대하여는 지역의 이해에 특히 관계있는 것
도도부현·시정촌	도도부현도 시정촌도	특조법 제8조	도로관리자인 도도부현 또는 시정촌

주) ※는 정령지정도시에 한정한다.

주) 근거법에 있어서는 각 공단법 등을 생략한다.

V. 有料橋·有料渡船施設

유료교·유료도선시설은 전술한 바와 같이 도로법 제25조에 근거한 것을 말한다. 즉, 도도부현 또는 시정촌인 도로관리자는 도도부현도 또는 시정촌도에 대하여 건설장관의 허가를 받아 유료교·유료도선시설을 설치할 수 있다.

이러한 유료교·유료도선시설을 설치하기 위해서는 ① 이용의 범위가 지역적으로 한정되어 있을 것, ② 이용자가 그 이용을 통하여 현저한 이익을 받을 것, ③ 신설 또는 개축에 요하는 비용의 전액을 지방채 이외의 재원으로서는 지불하는 것이 현저히 곤란할 것 등의 3요건을 충족하여야 한다는 점에서 도로정비특별조치법상의 유료도로와 차이가 있다.²¹⁾ 그러나 공사방법 및 요금 등에 대한 건설장관의 허가, 공사중 또는 공사완료후의 검사 등에 대하여는 일반유료도로와 유사하다. 다만, 유료교·유료도선시설의 경

20) 建設省, 一般有料道路の概要(資料3), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17: 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 1頁.

21) 道路行政研究會(編), 前掲書, 182頁.

우 도로정비특별조치법이 제정된 이후에는 사실상 운영례를 찾아보기 어렵다는 사실에 주의하여야 한다.

VI. 綜 合

이상에서 살펴본 유료도로의 종류와 사업주체의 관계를 종합적으로 정리하면, 다음과 같다.

유료도로의 종류와 사업주체

- 일본도로공단 -----> 고속자동차국도
일반유료도로(일반국도, 도도부현도, 지정시도)
- 수도고속도로공단 -----> 도시고속도로
판신고속도로공단
지정도시고속도로공사
- 본주사국연결교공단 -----> 본주사국연결도로
- 지방도로공사 -----> 일반유료도로(일반국도, 도도부현도, 지정시도)
- 도도부현, 시정촌 -----> 일반유료도로(도도부현도, 시정촌도)
유료교·유료도선시설(도도부현도, 시정촌도)

주) 일반유료도로의 경우 일본도로공단과 지방도로공사는 일반국도, 도도부현도, 지정시도를 담당하고, 도도부현·시정촌은 자신의 도로만을 담당한다.

第3節 有料道路의 整備 및 許可節次

일본 도로정비특별조치법에 의한 유료도로의 정비 및 허가절차, 즉 노선 선정에서 공용개시까지의 법절차를 유료도로의 종류별로 구체적으로 살펴보기로 한다.

I. 高速自動車國道

일본도로공단이 고속자동차국도를 유료로 건설하는 경우에는 그 계획절차로서 고속자동차국도 및 국토개발간선자동차도의 예정노선지정, 고속자동차국도의 노선지정, 국토개발간선자동차도의 기본계획 결정, 고속자동차국도의 신설에 관한 정비계획의 결정 등의 절차를 거친 후, 건설대신의 시행명령, 공사실시계획서의 인가를 받아 사업에 착수하게 된다. 다시 말해서, 고속자동차국도는 국토개발간선자동차건설심의회의 심의를 거쳐 내각총리대신이 기본계획을 책정하고, 운수대신 및 건설대신이 정비계획을 책정한다. 이에 따라 건설대신은 일본도로공단에게 시행명령을 하고, 일본도로공단은 공사실시계획서의 인가를 받는다. 그리고 일본도로공단은 인가를 받은 후 공사에 착수하고 공사완료 후 공용개시를 한다. 특히, 기본계획은 관보에 게재·공표하는데, 그 공표사항은 ① 건설선의 구간, ② 건설선의 주된 경과지, ③ 표준차선수, ④ 설계속도, ⑤ 도로 등과의 연결지, ⑥ 건설주체 등이다. 또한 정비계획의 내용은 ① 경과하는 시정촌명, ② 차선수, ③ 설계속도, ④ 연결위치 및 연결예정시설, ⑤ 공사에 필요한 비용의 개산액 ⑥ 기타 필요한 사항 등이다.

그러나 이러한 정비 및 허가절차 중에서 계획절차단계상 국토개발간선자동차도와 기타 고속자동차국도 상호간에는 절차상의 차이가 존재한다.²²⁾

22) 여기에서 ‘고속자동차국도’는 도로법상의 도로(도로법 제3조)이며, 자동차의 고속교통에 제공되는 도로로서 전국적인 자동차교통망의 중추부분을 구성하고, 정치·경제·문화상 특히 중요한 지역을 연결하는 도로 기타 국가의 이해에 중대한 관계를 가지는 도로를 말한다(고속자동차국도법 제4조제1항). 그러나 ‘국토개발간선자동차도’란 그 정비에 의하여 전국적인 고속자동차교통망을 형성, 국토의 보편적 개발 및 획기적인 산업의 입지진흥 및 국민생활영역의 확대와 더불어 새로운 도시 및 농촌의 건설 등을 촉진함을 목적으로 하는 도로를 말한다. 특히, 국토개발간선자동차도는 국토를 종단 또는 횡단하는 고속간선자동차도로서 국가에 의하여 건설되어야 할 자동차도이지만(국토개발간선자동차도건설법 제1조 및 제3조), 그 예정노선은 정령에 노선이 지정됨으로써 고속자동차국도로 된다(고속자동차국도법 제4조). 다시 말해서, 국토개발간선자동차도의 예정노선은 모두 정령에 지정됨으로써 고속자동차국도로 취급되는 것이다. 따라서 고속자동차국도에는 국토를 종단하거나 횡단하는 국토개발간선자동차도 이외에도 국토를 종단 또는 횡단하지는 않지만 고속자동차국도법 제4조의 정의에 합치하는 노선의 경우 예정노선으로 지정되고 있다(고속자동차국도법 제3조).

예컨대, 국토개발간선자동차도의 경우에는 ① 법률에 의한 예정노선의 지정, ② 국토개발간선자동차도건설심의회의 사전 심의를 거쳐 정령에 의한 고속자동차국도의 노선지정, ③ 내각총리대신의 국토개발간선자동차도의 건설에 관한 기본계획의 결정, ④ 운수대신 및 건설대신의 고속자동차도의 건설에 관한 정비계획의 결정이라는 절차를 거친다. 그러나 기타의 고속자동차국도의 경우에는 ① 국토개발간선자동차도건설심의회의 심의를 거쳐 운수대신 및 건설대신의 고속자동차국도 예정노선의 지정, ② 정령에 의한 고속자동차국도의 노선지정, ③ 운수대신 및 건설대신의 고속자동차국도의 건설에 관한 정비계획의 결정이라는 절차를 거친다는 것이다. 이와 같이 국토개발간선자동차와 기타 고속자동차국도가 구분됨과 동시에 국토개발간선자동차도가 고속자동차국도로 위치지워져 건설되는 주된 이유는 국토개발간선자동차도건설법이 의원입법에 의한 것이며, 또한 동법에 근거하여 건설계획이 책정된 노선에 대하여 정부제안에 의한 고속자동차국도법에 따라 건설·관리를 하고자 함에 있다고 할 것이다.²³⁾

이러한 고속자동차국도의 정비 및 허가절차의 주요내용을 순차적으로 살펴보면, 다음과 같다.

1. 高速自動車國道 및 國土開發幹線自動車道の 豫定路線指定

국토개발간선자동차도의 예정노선은 국토개발간선자동차도건설법의 별표를 통하여 정하여진다(국토개발간선자동차도건설법 제3조). 즉, 국회의 법률제정절차를 통하여 정하여진다.

이에 대하여 국토개발간선자동차도의 예정노선 이외의 고속자동차국도의 예정노선은 사전에 국토개발간선자동차도건설심의회의 심의와 내각의 심의를 거쳐 운수대신과 건설대신이 정한다(고속자동차국도법 제3조제1항 및 제2항).²⁴⁾ 또한 운수대신과 건설대신은 당해 예정노선을 지정한 때에는 지체

23) 坂本 武, 前掲論文, 147~148頁.

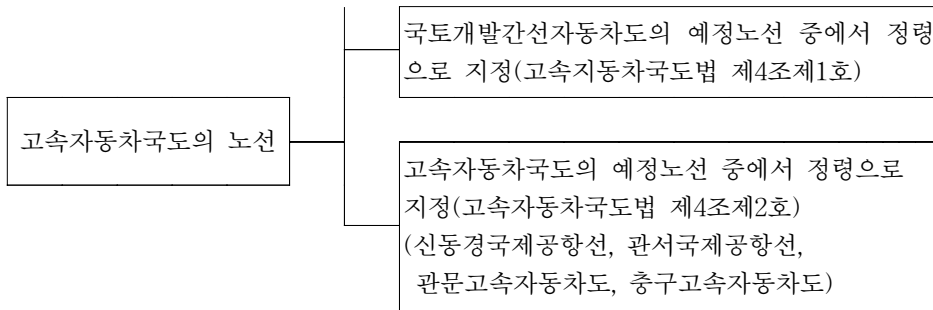
24) 일본에 있어서 고속자동차국도의 건설은 건설대신이 담당하고 있는데, 그 예정노선의 지정, 노선의 지정, 정비계획의 결정 등을 운수대신과 공동으로 행하게 하는 이유는 다음과 같다. 즉, 국토개발간선자동차도의 계획을 책정함에 있어서 도로운송법에 의하여 기업 등이 건설하는 일반자동차도의 경우와 상호 조정이 필요하고(국토개발간선자동차

없이 고시한다(동법 제3조제3항).

2. 高速自動車國道の 路線指定

고속자동차국도의 노선지정은 전술한 고속자동차국도와 국토개발간선자동차도의 예정노선 중에서 운수대신과 건설대신이 정령으로 지정하고, 사전에 국토개발간선자동차건설심의회의 의결을 거치도록 되어 있다(고속자동차국도법 제4조). 그 내용을 도표화하면, 다음과 같다.

고속자동차국도의 노선지정²⁵⁾



3. 國土開發幹線自動車道の 基本計劃決定

내각총리대신은 국토개발간선자동차도의 예정노선 중에서 건설을 개시할 노선에 대해서 건설에 관한 기본계획을 입안하고, 국토개발간선자동차도건설심의회의 심의를 거쳐 결정한다(국토개발간선자동차도건설법 제5조제1항). 이 때에는 효율적인 건설을 위하여 고속자동차도의 수요충족, 국토의 보편적 개발의 지역적인 중점지향 기타 필요한 사항을 고려하도록 되어 있다.

도건설법 제6조), 또한 종래 고속도로망이 충분히 정비되어 있지 못한 당시 일반자동차도를 관할하는 운수대신과 건설대신이 공동으로 고속자동차국도의 계획을 정하는 것으로 되어 있었기 때문이다(坂本 武, 前掲論文, 146頁).

25) 建設省, 高速自動車國道の概要(資料2), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17: 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 1頁.

또한 내각총리대신이 당해 기본계획을 결정한 때에는 이를 국가 관계행정기관의 장에게 송부하고, 동시에 공표하여야 한다. 공표된 사항에 대하여 이해관계가 있는 자는 의견을 제출할 수 있으며, 국가행정기관의 장은 이를 고려하여 필요한 조치를 취하여야 한다(국토개발간선자동차도건설법 제5조제2항 내지 제4항).

4. 高速自動車國道の 新設・變更에 관한 整備計劃決定

운수대신 및 건설대신은 전술한 절차에 따라 지정된 고속자동차국도의 노선에 대하여 국토개발간선자동차도건설심의회회의 심의를 거쳐 신설·변경에 관한 정비계획을 책정하여야 한다. 다만, 국토개발간선자동차와 관련한 노선에 대하여는 내각총리대신이 결정한 기본계획에 근거하여 책정한다(고속자동차국도법 제5조).

또한 이러한 정비계획에 근거하여 고속자동차국도법의 규정에서는 - 특례가 도로정비특별조치법에 규정되어 있지만 - 고속자동차국도법의 신설, 개축, 유지, 수선, 재해복구 기타 관리를 행하는 건설대신이 건설에 착수하도록 되어 있다(동법 제6조).

5. 高速自動車國道の 新設 등에 대한 建設大臣의 施行命令

고속자동차국도에 대하여는 고속자동차국도법이 규정하는 바, 건설대신이 고속자동차의 건설 및 관리한다고 규정하고 있다(동법 제6조). 또한 동법은 구역의 결정 및 공용개시의 공시규정(동법 제7조), 다른 공작물과의 겸용에 관한 규정(동법 제8조 및 제9조), 다른 도로 등과의 교차·연결에 관한 규정(동법 제10조 내지 제12조) 등을 규정함과 동시에 고속자동차국도의 건설·관리에 소요되는 비용은 국가가 부담한다고 규정하고 있다(동법 제20조).²⁶⁾

26) 국가는 고속자동차국도가 있는 도도부현이 현저하게 이익을 받는 경우에는 따로 법률이 정하는 바에 따라 당해 고속자동차국도의 관리에 필요한 비용의 일부를 당해 도도부현에게 부담하게 할 수 있다(고속자동차국도법 제20조제2항).

이러한 고속자동차국도법에 의하면, 원칙적으로 고속자동차국도는 국가의 부담으로 건설대신이 건설하는 것이다. 그러나 이것에 대하여 도로정비특별조치법은 특례를 규정하고 있다(동법 제2조의2). 즉, 건설대신은 전술한 정비계획에 따른 고속자동차국도의 신설 또는 개축을 일본도로공단으로 하여금 수행하도록 명함과 동시에 요금을 징수할 수 있도록 하고 있다. 이것은 국가의 재정사정이 어려운 상황에서 신속하게 도로정비를 도모하고자 도입된 제도이다.

이와 같이 건설대신이 일본도로공단에 고속자동차국도의 신설 등을 명하는 절차를 일본도로공단에 대한 시행명령이라고 하는데, 이것에 근거하여 지금까지 모든 고속자동차국도는 건설대신을 대신한 일본도로공단을 통하여 유료도로로 건설되고 있다.

6. 高速自動車國道の 工事實施計劃書에 대한 建設大臣의 認可

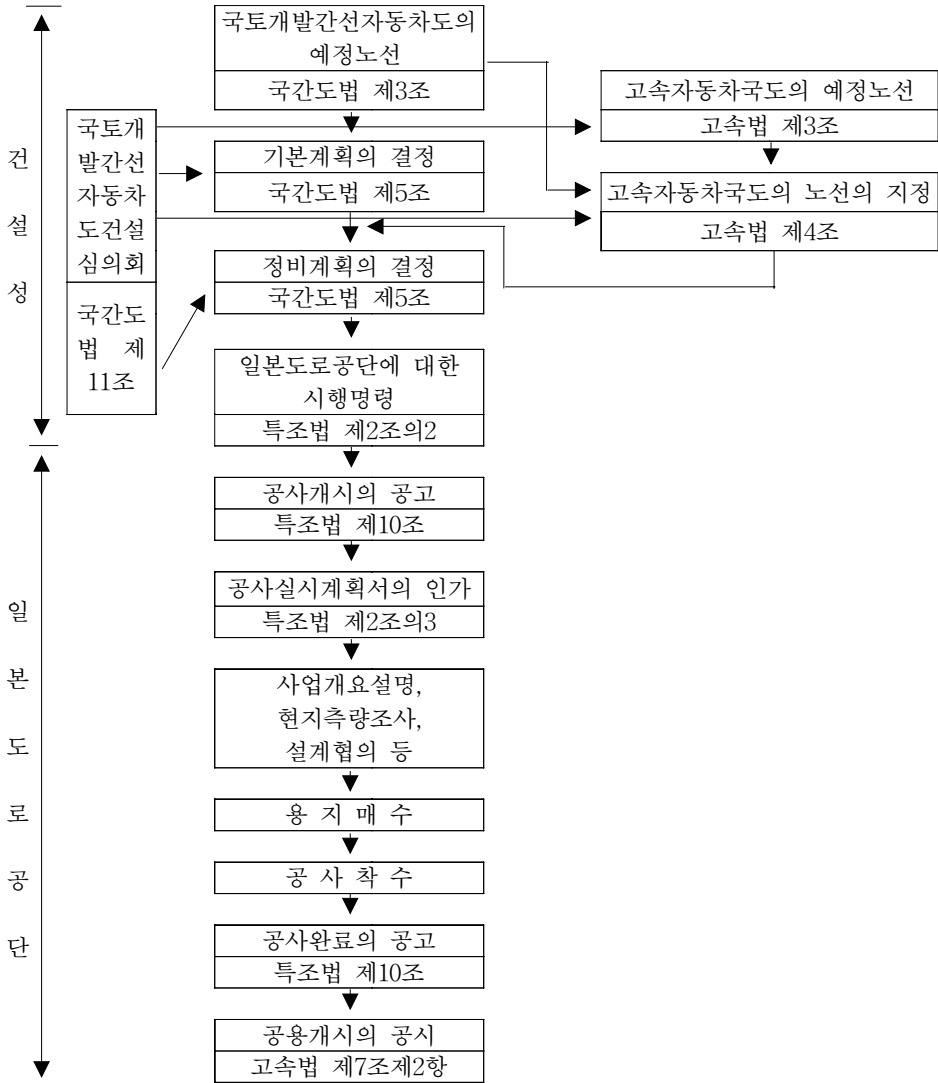
일본도로공단은 전술한 건설대신의 시행명령을 받아서 고속자동차국도를 신설 또는 개축하고자 하는 때에는 공사방법, 공사예산, 공사기간 등을 기재한 공사시행계획서에 대한 건설대신의 인가를 받아야 한다(도로정비특별조치법 제2조의3). 이것은 도로의 구조, 공사방법, 비용 등에 대하여 건설대신의 인가를 받도록 함으로써 도로의 안전성을 확보하고, 요금부담이 필요한 도로의 경우 정비비용의 적정성을 도모하기 위한 규정이다.

7. 工事完了의 公告 및 公用開始의 公示

일본도로공단은 전술한 건설대신의 인가를 받아 고속자동차국도의 신설 또는 개축을 하고자 할 때에는 미리 당해 도로의 노선명 및 공사구간, 공사종류와 공사개시일을 관보에 공고하여야 하고(도로정비특별조치법 제10조제1항), 이러한 공사의 전부 또는 일부를 완료한 때에도 공고하여야 한다(동법 제10조제2항).

또한 당해 도로의 공사완료 후, 공용개시를 하고자 할 때에는 공시하여야 한다(고속자동차국도법 제7조제2항). 이상의 절차를 도표화하면, 다음과 같다.

고속자동차국도의 정비 및 허가절차



주1) 국간도법 = 국토개발간선자동차도건설법(1957.4.16, 법률제68호)

주2) 고속법 = 고속자동차국도법(1957.4.25, 법률제79호)

주3) 특조법 = 도로정비특별조치법(1956.3.14, 법률제7호)

II. 都市高速道路

수도고속도로·판신고속도로와 지정도시고속도로는 그 정비 및 허가절차에 있어서 상호간에 차이가 존재하기 때문에, 구분하여 고찰하기로 한다.

1. 首都高速道路와 阪神高速道路

수도고속도로는 수도권정비법의 수도권정비계획에 근거하여 기본계획이 책정되고, 수도권고속도로공단은 건설대신으로부터 기본계획지시를 받은 후 공사실시계획의 인가를 받아서 공사에 착수한다. 그후, 요금 및 요금징수기간의 인가를 받아 공사완료 후에 수도권고속도로를 공용개시한다.

또한 판신고속도로의 경우도 수도권정비법에 근거한 절차를 제외하고는 전술한 수도권고속도로와 동일한 절차를 거쳐 이루어진다.

그리고 기본계획의 내용은 ① 노선명 및 관리구간, ② 차선수, ③ 설계속도, ④ 연결위치 및 연결예정시설, ⑤ 신설에 관한 공사에 필요한 비용의 概算額, ⑥ 기타 필요한 기본적 사항 등이고, 공사실시계획의 내용은 ① 노선명 및 공사의 구간, ② 공사방법, ③ 공사예산, ④ 공사의 착수 및 완성 예정일 등이다.

이러한 도시고속도로의 정비 및 허가절차의 주요내용을 순차적으로 살펴보면, 다음과 같다.

(1) 首都高速道路·阪神高速道路의 基本計劃指示

수도고속도로·판신고속도로는 각각 수도권고속도로공단·판신고속도로공단이 관할지역의 시간 및 주변지역에 대하여 건설대신이 지시하는 기본계획에 따라 건설하는 유료자동차전용도로를 말한다(도로정비특별조치법 제7조의2).

이러한 도시고속도로의 기본계획지시와 관련한 법절차의 주요내용을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 건설대신이 각각의 공단에 건설을 지시하는 기

본계획과 관련하여 수도권고속도로의 경우는 수도권정비법 제24조제3항의 규정에 의한 수도권정비계획에 근거하여 책정되지만(수도고속도로공단법 제30조제1항), 판신고속도로는 근기권(近畿圏)정비계획을 정한 근기권정비법이 제정되기 이전에 판신고속도로와 관련한 기본계획이 책정되었던 관계로 인하여 근기권정비계획에 근거하고 있지는 않다(판신고속도로공단법 제30조제1항).

둘째, 건설대신이 각각의 기본계획을 책정하고자 하는 때에는 사전에 운수대신의 동의를 얻고, 당해 도로의 도로관리자와 협의하도록 규정하고 있다(수도고속도로공단법 제30조제2항, 판신고속도로공단법 제30조제2항).

이와 관련하여 도로관리자는 건설되는 도로가 새로운 도로라는 관점에서 당해 도로의 노선이 도로법상 현도에 해당하는지, 시도에 해당하는지 등과 같이 그 도로의 관할여부에 따라 결정되는데, 이러한 도로관리자를 '본래의 도로관리자'라고 부르기도 한다. 왜냐하면, 유료도로사업자가 당해 도로를 정비하지 않으면, 도로관리자가 당해 도로를 건설·관리하여야 하는 도로이기 때문이다.

또한 이러한 절차규정을 설정하고 있는 주된 이유는 유료에 의한 자동차 전용도로를 정비함에 따른 일반자동차도를 관할하는 운수대신의 동의를 필요로 하고, 동시에 당해 도로를 일반재원으로 정비할 책임을 부담하는 도로관리자의 기본적인 이해를 구함에 있다. 특히, 도로관리자가 당해 협의를 함에 있어서 지방자치단체인 경우에는 지방의회의 의결을 거쳐 협의에 응하여야 한다(수도고속도로공단법 제30조제2항, 판신고속도로공단법 제30조제2항). 이것은 이용자인 주민에게 요금을 부담시키는 결과를 초래하여 지역주민의 입장에서는 매우 중요한 관심사항으로서 정치적 판단이 요구되는, 즉 행정기관의 판단에만 전적으로 위임할 수 없는 사항이기 때문이다.

(2) 首都高速道路·阪神高速道路의 工事實施計劃書의 認可

수도고속도로공단·판신고속도로공단이 건설대신의 지시에 의하여 각각 수도권고속도로·판신고속도로를 신설 또는 개축하고자 하는 때에는 고속자

동차국도와 동일하게 공사방법, 공사예산, 공사기간 등을 기재한 공사실시 계획서에 대한 건설대신의 인가를 받도록 규정하고 있다(도로정비특별조치법 제7조의3제1항).

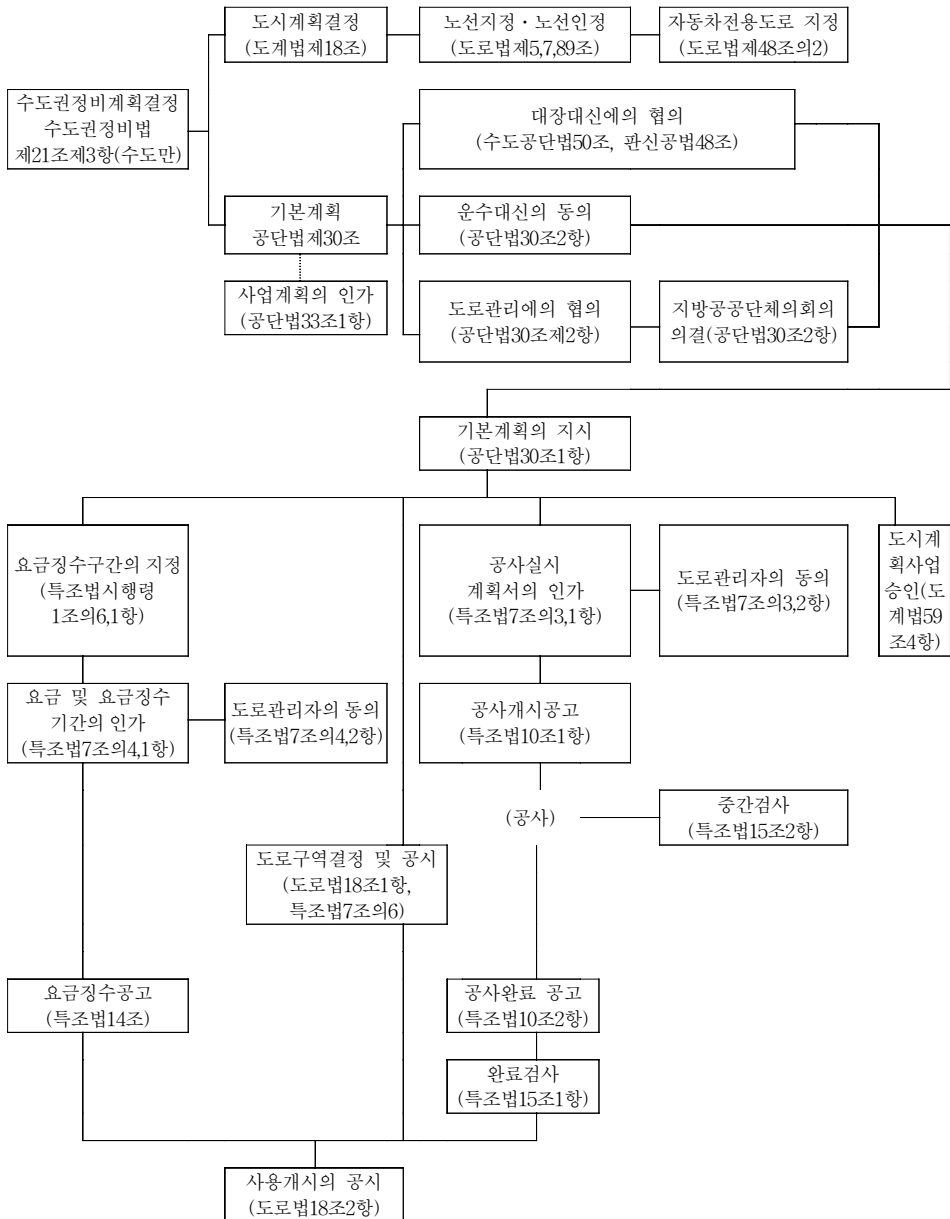
또한 수도권고속도로공단·관신고속도로공단이 각각 공사실시계획을 작성하고자 하는 경우, 신설 또는 개축하고자 하는 도로가 도도부현지사가 관리하는 일반국도인 때에는 사전에 당해 도로의 도로관리자와 협의하고, 도도부현도·시정촌도인 때에는 사전에 당해 도로의 도로관리자의 동의를 얻도록 규정하고 있다(도로정비특별조치법 제7조의3제2항). 이것은 공사방법과 공사예산에 따라 요금액이 결정되기 때문에, 공사방법 등에 대하여 정비책임을 부담하는 도로관리자의 판단을 요구함에 그 취지가 있다. 특히, 도도부현지사가 관리하는 일반국도의 경우에는 그 신설 등의 기본적 책임이 건설대신에게 있기 때문에(도로법 제12조·제13조), 도도부현지사의 의견에 대하여는 협의를 하도록 하고 있는 것이다.

(3) 首都高速道路·阪神高速道路 工事完了의 公告 및 使用開始의 公示

수도고속도로공단·관신고속도로공단은 각각 전술한 건설대신의 인가를 받아 도시고속도의 신설 또는 개축을 하고자 할 때에는 미리 당해 도로의 노선명 및 공사구간, 공사종류와 공사개시일을 관보에 공고하여야 하고(도로정비특별조치법 제10조제1항), 이러한 공사의 전부 또는 일부를 완료한 때에도 공고하여야 한다(동법 제10조제2항).

또한 당해 도로의 공사완료 후에 완료검사를 거쳐 사용개시를 하고자 할 때에는 이를 공시하여야 한다(도로법 제18조제2항). 이상의 절차를 도표화하면, 다음과 같다.

수도고속도로·판신고속도로의 정비 및 허가절차



2. 指定都市高速道路

지정도시고속도로는 지방도로공사가 인구 50만 이상의 특정한 시의 구역 및 그 주변지역에 도로계획으로 책정된 하나의 도로망을 구성하는 자동차 전용도로를 유료로 건설하는 도로를 말한다(도로정비특별조치법 제7조의 14). 이러한 지정도시고속도로는 정관으로 정비에 관한 기본계획을 책정하며(지방도로공사법 제5조 및 제9조), 정관 및 업무방법서에 대한 건설대신의 인가를 얻고, 건설대신으로부터 사업허가를 받아 사업에 착수한다. 이후, 요금 및 요금징수기간의 인가를 받으며, 사업완료 후 공용개시한다.

그리고 정비에 관한 기본계획은 가까운 장래에 지정도시고속도로공사가 유료도로로 정비할 것이 확실한 도로에 한정하고, 정비에 관한 기본계획에서 규정하여야 할 사항은 정비할 도로의 노선명과 관리를 할 구간이다. 또한 업무방법서에 기재할 사항은 ① 도로의 신설, 개축, 유지, 수선, 재해복구 기타 관리에 관한 사항, ② 요금에 관한 사항, ③ 자동차주차장의 건설 및 관리에 관한 사항, ④ 자동차주차장의 요금에 관한 사항, ⑤ 업무의 위탁 또는 수탁에 관한 사항, ⑥ 기타 업무에 필요한 사항이다.

이러한 지정도시고속도로는 정비 및 허가절차에 있어서 지방도로공사가 건설·유지하는 일반유료도로의 절차와 일부 유사한 점도 있지만, 다음과 같은 차이점이 존재한다.²⁷⁾

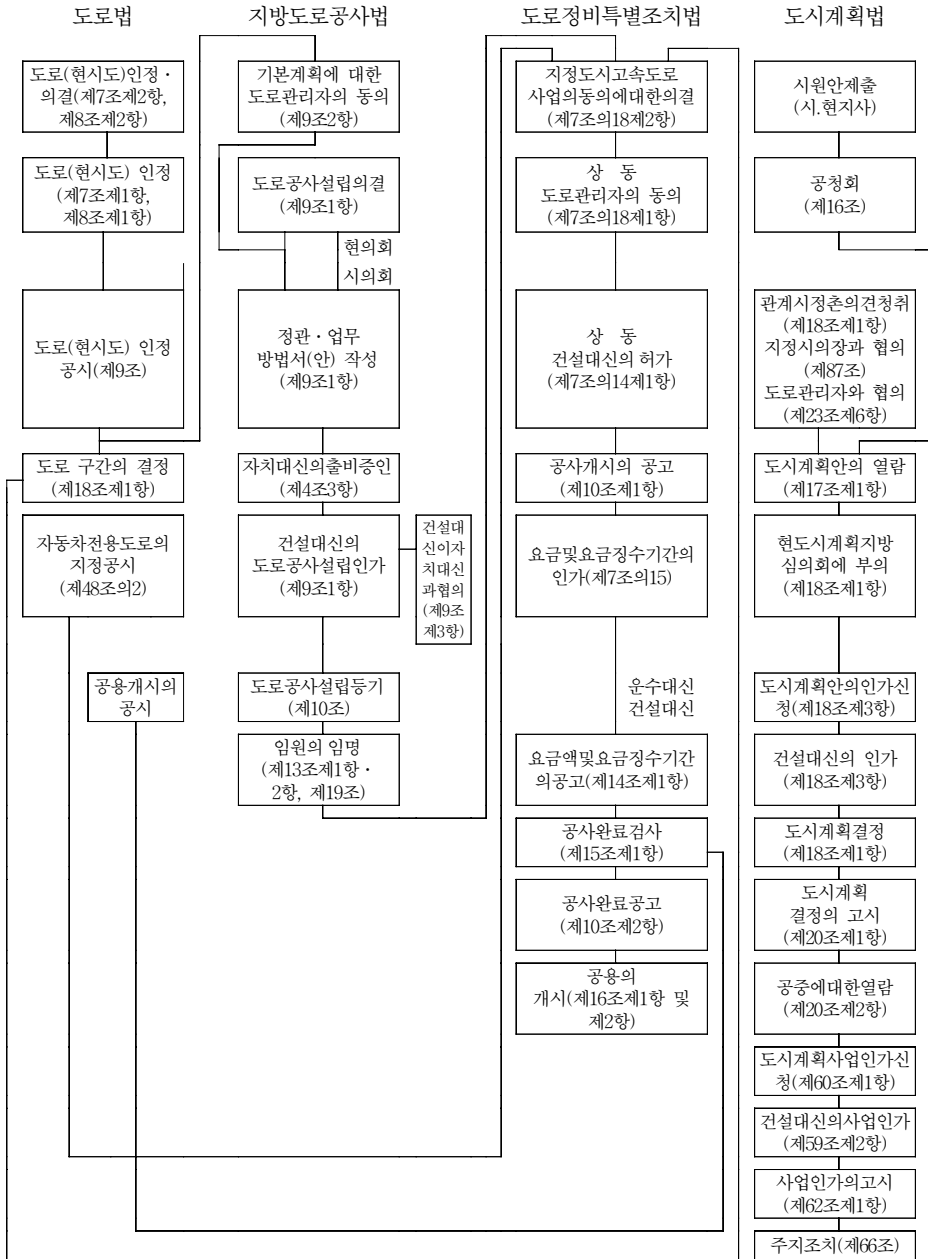
첫째, 지방도로공사는 지정도시고속도로사업에 대하여 건설대신의 허가를 받고자 하는 경우에는 공사실시계획에 추가하여 정비계획을 신청하여야 한다(도로정비특별조치법 제7조의14제2항).

둘째, 일반유료도로사업은 사업허가와 동시에 요금에 대해서도 허가를 받지만, 지정도시고속도로사업은 사업허가와 별도로 요금을 징수하고자 하는 때에는 다시 건설대신의 허가를 받아야 한다(도로정비특별조치법 제7조의15).

27) 坂本 武, 前掲論文, 154頁.

셋째, 지방도로공사가 지정도시고속도로사업의 허가를 신청하고자 하는 때에는 사전에 도로관리자의 동의, 도로관리자인 지방자치단체의 의회의 의결을 거쳐야 한다(도로정비특별조치법 제7조의18). 이것은 일반유료도로사업과 동일하다. 다만, 건설대신이 지정도시고속도로사업의 허가를 하고자 할 때에는 정비계획에 대하여 운수대신의 동의를 얻어야 한다(도로정비특별조치법 제7조의14제9항)는 것이 일반유료도로사업과 다르다. 이상의 절차를 도표화하면, 다음과 같다.

지정도시고속도로의 정비 및 허가절차



Ⅲ. 本州四國連絡道路

본주사국연락도로는 건설대신이 기본계획을 책정하고, 본주사국연락교공단은 기본계획의 지시를 받은 후 공사실시계획의 인가를 받아 사업에 착수한다. 이후, 요금 및 요금징수기간의 인가를 얻고, 사업완료 후에 공용개시한다.

그리고 본주사국연락도로의 기본계획에서 건설대신이 지시하는 사항은 ① 노선명·관리구간, ② 차선수, ③ 설계속도, ④ 연결위치 및 연결예정시설, ⑤ 신설에 관한 공사에 필요한 비용의 개산액, ⑥ 기타 기본적인 사항이고, 공사실시계획의 내용은 ① 노선명 및 공사의 구간, ② 공사방법, ③ 공사예산, ④ 공사의 착수 및 완성예정년월일이다.

이러한 본주사국연락도로의 정비 및 허가절차의 주요내용을 순차적으로 살펴보면, 다음과 같다.

1. 本州四國連絡道路의 基本計劃의 指示

본주사국연락도로는 본주와 사국을 연결하는 일반국도로써 건설대신이 건설 등과 관련한 기본계획을 책정하여 본주사국연락교공단에 지시하고 당해 공단이 건설하는 유료도로를 말한다(도로정비특별조치법 제7조의7, 본주사국연락교공단법 제30조제1항).

건설대신이 이러한 본주사국연락도로의 기본계획을 책정하고자 하는 때에는 일반국도의 지정구간 외의 도로관리자인 현지사의 동의를 얻어야 하고, 현지사인 도로관리자가 동의를 하고자 하는 때에는 현의회의 의결을 거쳐야 한다(본주사국연락교공단법 제30조제3항). 이러한 동의절차는 수도고속도로 등과 같은 취지이다.

2. 本州四國連絡道路의 工事實施計劃의 認可

본주사국연락교공단이 본주사국연락도로를 신설·개축·유지·관리·수

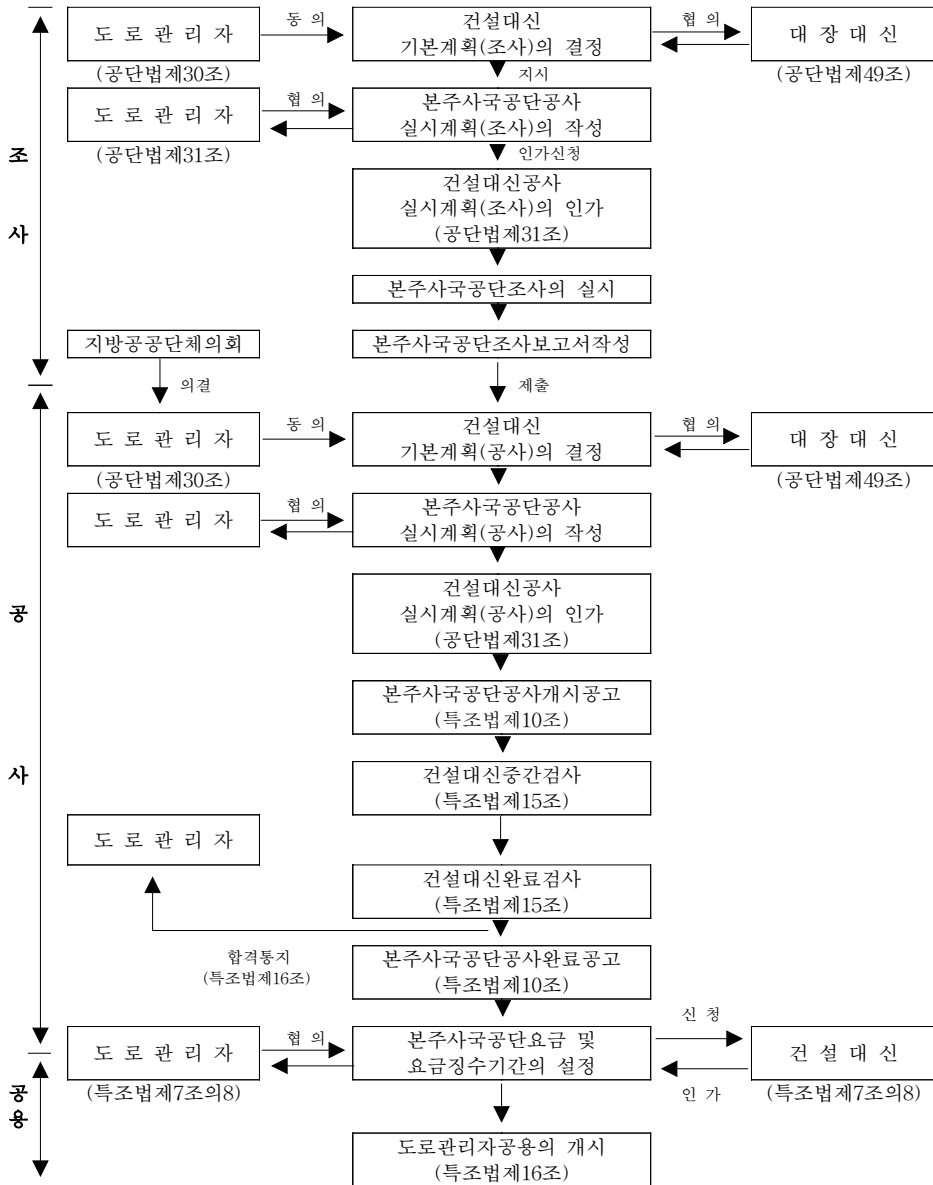
선 등을 하고자 하는 때에는 고속자동차국도 등의 경우와 마찬가지로 공사 실시계획을 작성하여 건설대신의 인가를 받아야 하고, 또한 본주사국연락 교공단은 공사실시계획을 작성하며, 이를 변경하고자 하는 때에는 일반국도의 도로관리자인 현지사와 협의하여야 한다(본주사국연락교공단 제31조). 이러한 인가 및 협의절차의 취지는 고속자동차국도와 수도권고속도로 등의 경우와 같다.

3. 本州四國連絡道路 工事完了의 公告 및 道路管理者의 供用開始

본주사국연락교공단은 각각 전술한 건설대신의 인가를 받아 본주사국연락도로의 신설 또는 개축을 하고자 할 때에는 미리 당해 도로의 노선명 및 공사구간, 공사종류와 공사개시일을 관보에 공고하여야 하고(도로정비특별조치법 제10조제1항), 이러한 공사의 전부 또는 일부를 완료한 때에도 공고하여야 한다(동법 제10조제2항).

또한 본주사국연락교공단은 당해 도로의 공사가 완료한 때에 건설성령이 정하는 바에 따라 도로관리자로부터 완료검사를 받아야 하며(도로정비특별조치법 제15조), 이러한 검사에 합격한 때에는 당해 도로의 도로관리자에게 통지하여야 하고, 또한 이러한 통지를 받은 도로관리자는 지체없이 당해 도로의 공용에 개시하여야 한다(도로정비특별조치법 제16조제1항 및 제2항). 이상의 절차를 도표화하면, 다음과 같다.

본주사국연락도로의 정비 및 허가절차



IV. 一般有料道路

1. 日本道路公團이 建設·管理하는 一般有料道路

일본도로공단은 전술한 고속자동차국도 이외에도 일반국도 또는 국가의 이해에 특별한 관계가 있는 도도부현도와 일정한 시도에 대하여 건설대신의 허가를 받아 도로를 신설, 개축하여 요금을 징수할 수 있다(도로정비특별조치법 제3조제1항).

(1) 一般有料道路事業의 對象이 되는 道路의 條件

일본도로공단이 요금을 징수할 수 있는 일반유료도로를 건설하기 위해서는 ① 당해 도로의 이용자가 그 이용에 의하여 현저하게 이익을 받는 도로 일 것, ② 통상 다른 도로의 통행 또는 이용의 방법이 있어서 당해 도로의 통행 또는 이용이 부득이한 도로가 아닐 것 등의 요건을 충족하여야 한다(도로정비특별조치법 제3조제1항).

이러한 요건은 유료도로제도의 경우 이용자에게 요금을 부담시켜 도로정비를 촉진하는 것을 목적으로 하는 반면에, 이용자의 입장에서도 유료도로를 이용함으로써 거리와 시간단축 등의 이익을 향유할 수 있고, 이용자가 요금을 부담할지라도 다른 일반도로 등을 이용하는 것 보다 유리하다는 것을 전제로 유료도로제도가 인정되고 있기 때문이다. 결국, 이러한 관점에서 유료도로를 이용함으로써 이용자에게 현저한 이익이 있고, 이용자는 다른 일반도로와 비교하여 본인의 의사에 따라 유료도로를 선택할 수 있다는 것을 전제로 일반유료도로의 건설요건을 규정하게 된 것이다. 다만, 두 번째의 요건(대체도로의 존재)의 충족과 관련하여 대체도로가 없는 경우(불충족하는 경우), 즉 산의 정상까지 연결하는 관광도로를 유료로 건설하는 경우 등에 있어서도 유료제도에 의하여 당해 도로의 건설을 조기에 건설할 필요성이 높고, 유료도로로 할지라도 이용자에게 현저한 이익이 있는 경우에는 일반유료도로의 건설이 인정되고 있다.

그러나 전술한 고속자동차국도, 수도고속도로 등에 대해서는 이러한 요건이 규정되어 있지 않다는 점에서 차이가 존재하는데, 이것은 이들 도로의 경우 각각 도로계획책정절차의 진행과정에서 도로건설의 필요성, 긴급성, 이용자의 수익정도 등이 판단된다는 사실에 기인한다.²⁸⁾

(2) 日本道路公團의 一般有料道路事業의 許可節次

일본도로공단이 일반유료도로를 건설하여 요금을 징수하고자 하는 때에는 전술한 공사실시계획의 내용(공사의 구간, 공사방법 등)과 후술하는 요금인가의 내용(요금, 요금의 징수기간)을 기재한 신청서를 건설대신에게 제출하고, 전술한 일반유료도로의 요건에의 해당여부 등에 대한 심사를 받고 허가를 받아야 한다(도로정비특별조치법 제3조제2항).

또한 일본도로공단이 건설대신의 허가를 받고자 하는 때에는 당해 도로가 도도부현지사가 관리하는 지정구간 이외의 일반국도(도로법 제13조제1항)인 경우 사전에 도로관리자와 협의하고, 도도부현도 또는 시도인 경우 사전에 도로관리자의 동의를 얻어야 한다(도로정비특별조치법 제6조제1항). 이 경우에 도로관리자는 협의에 응하여 동의를 하고자 하는 때에는 도로관리자인 지방자치단체 의회의 의결을 거쳐야 한다(도로정비특별조치법 제6조제2항). 이것은 전술한 고속자동차국도, 수도고속도로 등의 경우와 동일한 취지이다.

그리고 건설대신이 일본도로공단의 신청에 대하여 허가를 하고자 하는 때에는 요금과 관련한 부분에 대하여 자동차전용도로인 경우에는 사전에 운수대신과 협의하고, 기타의 도로인 경우에는 사전에 운수대신의 의견을 들어야 한다(도로정비특별조치법 제13조). 이것은 운수대신이 교통기관의 요금행정을 담당하면서 일반자동차도의 경영을 감독하고 있으므로 일반자동차도에 상당한 영향을 미칠 가능성이 높고, 일정한 시 이상에서 정비되는 자동차전용도로의 경우 운수대신과 협의하도록 되어 있으므로 기타의 도로에 있어서도 요금에 대하여 의견을 듣도록 한 것이다.²⁹⁾

28) 坂本 武, 前掲論文, 152頁.

29) 坂本 武, 前掲論文, 152頁.

2. 地方道路公社가 建設·管理하는 一般有料道路

지방자치단체가 출자하여 설립한 지방도로공사는 도도부현도, 시정촌도와 특히 지역의 이해와 관계가 있다고 인정되는 일반국도로서 전술한 일반 유료도로의 건설요건에 해당하는 경우에는 건설대신의 허가를 받아 일반 유료도로를 건설·관리할 수 있다(도로정비특별조치법 제7조의12)

(1) 地方道路公社가 행하는 道路整備에 관한 基本計劃

지방도로공사는 일반유료도로를 건설, 관리함으로써 지방적인 간선도로의 정비를 촉진함을 목적으로 설립되었으며, 정비하는 도로의 범위는 그 정관에 규정된 '도로의 정비에 관한 기본계획'으로 정한다(지방도로공사법 제5조).

그리고 지방도로공사를 설립함에 있어서는 의회의 의결을 거쳐야 하며, 정관 및 업무방법서에 대하여는 건설대신의 인가를 받아야 하고, 또한 도로의 정비에 관한 기본계획에 대하여는 당해 도로의 도로관리자의 동의를 얻어야 한다(지방도로공사법 제9조제3항).

(2) 地方道路公社가 행하는 一般有料道路의 許可節次

지방도로공사가 일반유료도로를 건설하여 요금을 징수하고자 하는 때에는 일본도로공단의 일반유료도로와 마찬가지로 공사실시계획의 내용(공사 구간, 공사방법 등)과 요금인가의 내용(요금, 요금징수기간)을 기재한 신청서(이에 추가하여 원리상환계획과 설계 등의 첨부이 의무화되어 있다)를 건설대신에게 제출하여 허가를 받아야 한다(도로정비특별조치법 제7조의12 제1항 및 제2항). 이 경우에 지방도로공사는 사전에 당해 도로의 도로관리자의 동의를 얻어야 한다(도로정비특별조치법 제7조의18제1항). 또한 도로관리자가 동의를 하고자 하는 때에는 사전에 도로관리자인 지방자치단체 의회의 의결을 거쳐야 한다(도로정비특별조치법 제7조의18제2항).

그리고 건설대신이 지방도로공사의 신청에 대하여 허가를 하고자 하는 때에는 일본도로공단의 일반유료도로와 마찬가지로 사전에 운수대신과 협의하고, 의견을 들어야 한다.

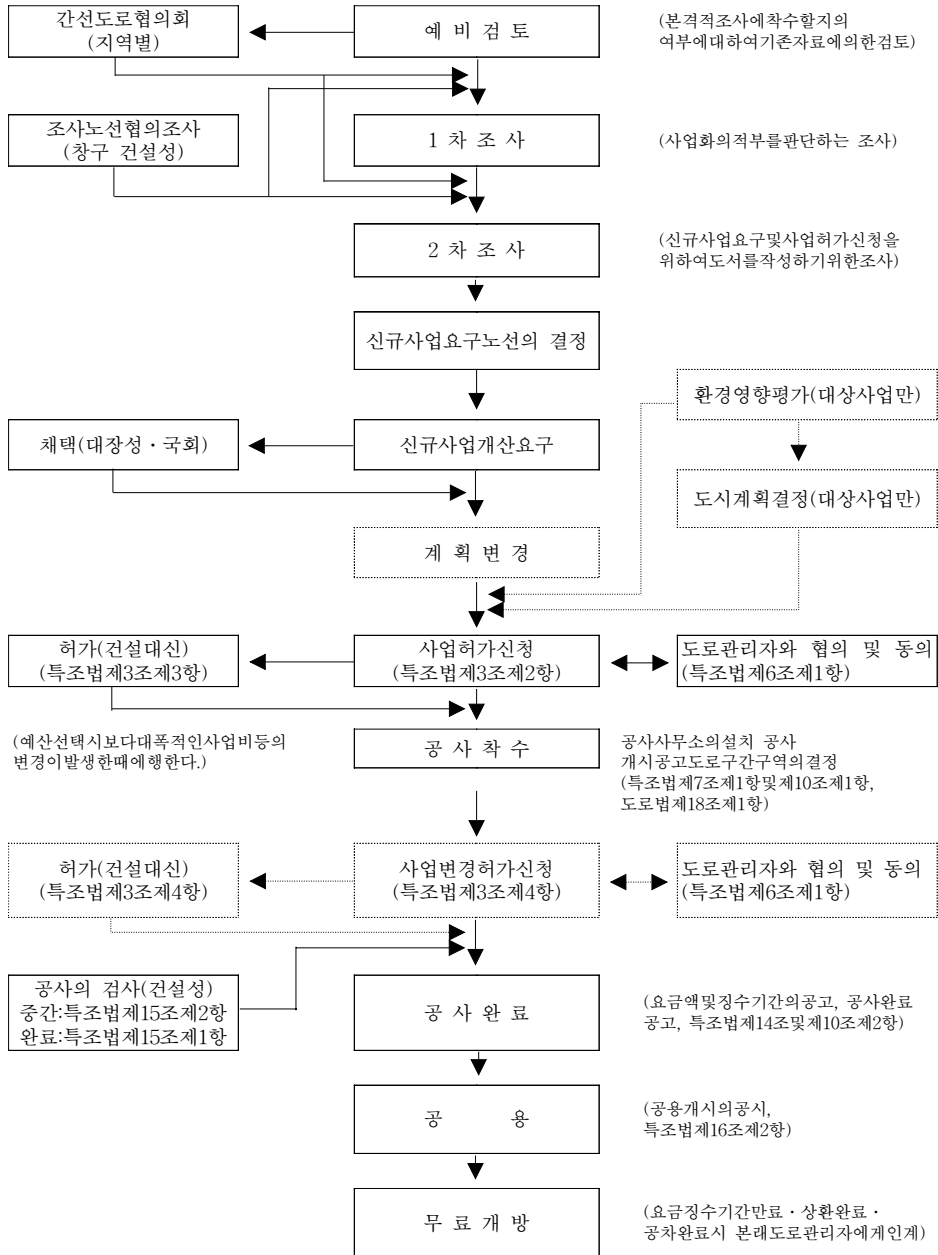
3. 道路管理者가 建設·管理하는 一般有料道路

전술한 일반도로공단, 지방도로공사 이외에도 일반유료도로의 제3의 사업자로서 도로관리자인 도도부현 및 시정촌이 직접 유료로 도로를 건설할 수 있다(도로정비특별조치법 제8조). 이것은 1970년 지방자치단체가 설립한 지방도로공사가 유료도로를 건설하기 시작한 이전 기간동안 지방의 도로수요에 부응한 정비재정이 불충분하여 유료도로에 의한 도로건설이 요청되는 상황에서 일본도로공단이 모든 지방도를 정비하기에는 많은 어려움이 존재하여 제도화된 것이다.

이러한 일반유료도로의 건설도 일본도로공단·지방도로공사의 일반유료도로사업과 동일하게 전술한 도로정비특별조치법 제3조제1항의 요건을 충족하여야 한다. 다만, 도로관리자가 건설·관리하는 일반유료도로에는 도로의 신설 또는 개축에 요하는 비용의 전부 또는 일부가 상환을 요하는 것이라는 요건이 추가되어 있다(도로정비특별조치법 제8조). 이것은 도로관리자가 건설·관리하는 유료도로사업의 경우에는 도로관리자가 일반재원으로 도로사업을 하고, 재원이 부족한 부분에 대하여만 유료사업을 행할 것을 상정한 규정이다.

그리고 도로관리자가 건설·관리하는 일반유료도로의 사업절차는 지방도로공사의 경우와 동일하게 건설대신의 허가절차에 의한다. 다만, 지방도로공사의 경우에는 그 정관으로 기본계획을 정하도록 되어 있지만, 도로관리자의 경우에는 이를 대신하여 건설대신에게 허가신청을 함에 있어서 사전에 지방자치단체의 의회의 의결을 거치도록 하고 있다(도로정비특별조치법 제8조제2항). 또한 건설대신이 허가를 하고자 하는 경우에 요금과 관련된 부분에 대하여는 지방도로공사의 경우와 동일하게 사전에 운수대신과 협의하고, 의견을 청취하도록 되어 있다(도로정비특별조치법 제13조). 이상에서 살펴본 일반유료도로의 정비 및 허가절차를 도표화함에 있어서 대표적으로 일본도로공단의 경우를 예시하면, 다음과 같다.

일반유료도로의 정비 및 허가절차



V. 其他：東京灣橫斷道路

동경만횡단도로는 기천시(川崎市)와 목경진시(木更津市) 사이의 동경만을 횡단하는 도로로서 도로정비특별조치법 제3조제1항의 허가에 근거하여 건설된 유료도로를 말한다.

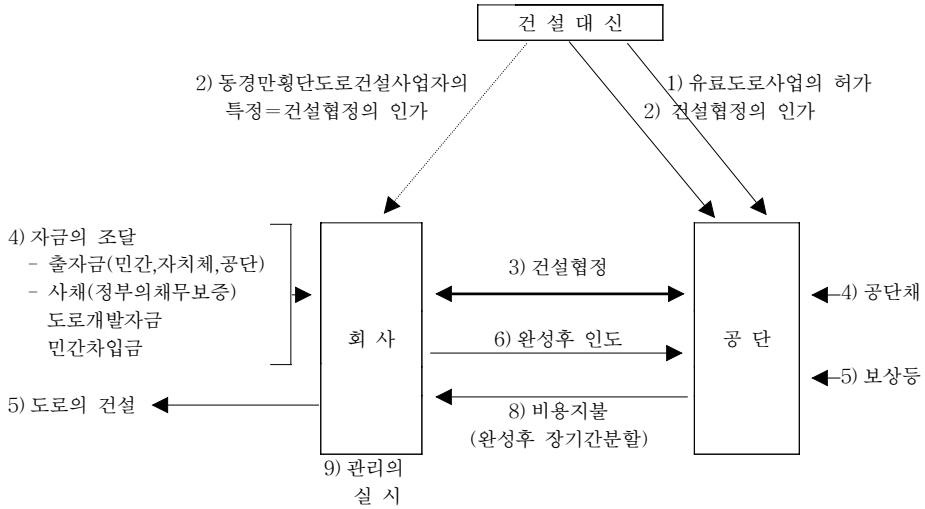
이러한 동경만횡단도로는 도로정비특별조치법 제3조에 따른 건설대신의 허가절차를 일본도로공단이 행하고, 그 건설·관리를 일본도로공단과 협정을 체결하는 동경만횡단도로건설사업자가 담당하는 형태로 이루어져 있다(동경만횡단도로의건설에관한특별조치법 제2조). 이것은 유료도로의 건설과 관리에 있어서 민간의 자금조달능력, 경영능력, 기술력을 활용한다는 취지하에 일본도로공단이 동경만횡단도로의 건설을 위한 기본적인 조사, 설계, 부지취득, 어업권보상, 행정기관과의 조정 등을 행함과 동시에 도로정비특별조치법 제3조제1항의 허가와 관련한 공사방법, 공사예산, 수지, 요금 등에 대하여 검토를 하여 건설대신의 허가를 받지만, 그 공사의 실시와 관리를 일본도로공단과 협정을 체결한 민간사업자에게 맡기어 담당하게 한 것이다(동경만횡단도로의건설에관한특별조치법 제1조 및 제2조제1항제1호).

다시 말해서, 동경만횡단도로와 관련한 도로정비특별조치법상의 절차는 일반도로공단이 건설·관리하는 일반유료도로사업의 절차에 의하고, 일본도로공단과 동경만횡단도로사업자간의 절차는 동경만횡단도로의 건설에 관한 특별조치법의 규정에 의하는 사업구조를 채택하고 있는 것이다.

최근 일본에서는 도로정비특별조치법에 의한 일반유료도로를 건설함에 있어서 종전의 동경만횡단도로 보다 더욱 민간자본을 유치할 수 있는 방안을 추진중이다.³⁰⁾ 여기에서는 동경만횡단도로의 정비 및 허가절차만을 도표화하여 제시하면, 다음과 같다.

30) 이와 관련해서는 <建設省 有料道路課 作成(2000.3.7), PFIを活用した有料道路事業に關する検討の中間とりまとめ(概要), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供)>을 參照.

동경만형단도로의 정비 및 허가절차



第4節 有料道路事業者의 道路管理上の 法的 地位

I. 有料道路事業者의 權利

1. 有料道路事業者의 權限代行

일본의 유료도로사업자, 즉 일본도로공단·수도고속도로공단·판신고속도로공단·본주사국연락교공단·지방도로공사 등은 유료도로를 건설하고 관리함에 있어서 필요한 도로관리자의 권한을 대행한다.

이것은 도로관리자와 동등한 권한을 행사하는 것이고, 유료도로사업자가 그 권한을 행사하는 동안에는 도로관리자가 행사할 수 없으며, 기본적으로 도로관리자로부터 지휘감독도 받지 않는다. 이러한 관점에서 이것은 행정법학상의 '대리' 또는 '위임'과 법적 성질을 달리하기 때문에, 특별히 '권한 대행'이라고 한다.³¹⁾ 이와 관련하여 일본의 저명한 행정법학자인 니시타니

쓰요시(内谷 剛) 교수는 일본현지출장조사의 인터뷰(2000.3.17)에서 “이것은 전통적인 행정법학상의 대리·위임·위탁과는 법적 성격을 달리한다. 이것은 도로관리자의 점용허가권, 요금징수권, 원인자부담명령권, 수익자부담명령권 등의 권력적인 권한을 ‘법정’하여 유료도로사업자에게 대행시키는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 일본에서는 권한대행이라고 부른다”고 설명하였다.

이러한 권한대행은 유료도로사업자의 경우 원칙적으로 동일하다. 다만, 고속자동차국도의 경우 도로법의 특례로서 ‘고속자동차국도법’이 존재하므로 동법이 규정하는 바에 따라 부분적으로 차이가 있고, 또한 일정한 권한의 경우 본래의 도로관리자가 행사할 뿐만 아니라 유료도로사업자의 권한 행사에 대하여 본래의 도로관리자가 협의를 받도록 되어 있다. 이러한 내용을 구분하여 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

(1) 高速自動車國道와 日本道路公團의 權限代行

일본도로공단이 건설대신을 대신하여 고속자동차국도를 건설·관리하는 경우에는 도로정비특별조치법에 근거하여 고속자동차국도법과 도로법에 규정되어 있는 다음과 같은 건설대신의 권한을 대행한다(도로정비특별조치법 제6조의2제1항, 제18조의2, 제18조의3, 제18조의4).

- 고속자동차국도의 구역결정 등(고속자동차국도법 제7조제1항)
- 점용공작물의 관리 협의(고속자동차국도법 제8조제1항)
- 고속자동차국도와 철도의 교차 협의(고속자동차국도법 제12조제1항)
- 특별연도구역 안의 필요한 조치명령 등(고속자동차국도법 제14조제2항 및 제3항)
- 출입제한 등의 표식의 설치 및 그 위반행위에 대한 조치명령(고속자동차국도법 제17조제2항, 제18조)
- 점용공작물의 다른 공작물에 대한 공사실시명령 등(도로법 제21조)
- 공사원인자에 대한 공사시행명령 등(도로법 제22조제1항)
- 부대공사의 시행(도로법 제23조제1항)

31) 坂本 武, 前掲論文, 156頁.

- 도로관리자 이외의 자가 하는 공사 등의 승인(도로법 제24조)
- 도로의 구조와 교통에 미치는 영향이 크다고 인정되는 점용의 허가, 협의, 조건의 부여(도로법 제32조, 제34조, 제35조, 제87조제1항)
- 점용에 관한 공사의 시행(도로법 제38조제1항)
- 점용료징수(도로법 제39조제1항)
- 도로점용자에 대한 원상회복 등의 지시(도로법 제40조제2항)
- 차량적재물의 낙하예방 등의 조치명령(도로법 제43조의2)
- 연도구역내 위험방지 등의 조치명령(도로법 제44조제4항)
- 위험방치물건에 대한 조치(도로법 제44조의2)
- 도로표식 등의 설치(도로법 제45조제1항, 제47조의4)
- 통행금지 또는 제한(도로법 제46조제1항 및 제3항, 제47조제3항)
- 특수차량의 통행허가(도로법 제47조의2)
- 특수차량의 통행에 관한 조치명령(도로법 제47조의3)
- 도로일체물에 관한 협정 등(도로법 제47조의6)
- 도로보전입체구역내의 제한(도로법 제48조)
- 장기간 방치된 차량의 이동 등(도로법 제67조의2)
- 감독처분(도로법 제71조)
- 도로예정구역 내의 행위허가(도로법 제91조제1항)
- 도로공안위원회와의 조정(도로법 제95조의2, 고속자동차국도법 제24조의2)

그러나 일본도로공단은 이상의 권한 중에서 고속자동차국도의 구역의 결정, 도로의 구조와 교통에 미치는 영향이 크다고 인정되는 점용의 허가를 하고자 하는 때에는 사전에 건설대신의 승인을 얻어야 하고, 이러한 권한을 행사한 경우에는 지체없이 그 취지를 건설대신에게 보고하여야 한다(도로정비특별조치법 제6조의2제2항).

(2) 高速自動車國道 以外の 有料道路와 有料道路事業者의 權限代行

고속자동차국도 이외의 유료도로의 경우 일본도로공단이 건설·관리하는 일반유료도로사업은 도로정비특별조치법 제7조의 규정, 기타 유료도로사업

은 동 규정을 준용하도록 하고 있는 규정(수도고속도로와 관신고속도로사업은 도로정비특별조치법 제7조의6, 본주사국연락도로사업은 동법 제7조의 11, 지방도로공사가 건설·관리하는 유료도로사업은 동법 제7조의19)에 근거하여 유료도로사업자가 도로관리자의 권한을 대행한다.

이러한 유료도로사업자는 다음과 같은 도로관리자의 권한을 대행한다(도로정비특별조치법 제7조제1항, 제18조의2, 제18조의3, 제18조의4).

- 도로구역의 결정 등(도로법 제18조제1항)
- 겸용공작물의 관리협약(도로법 제20조제1항)
- 도로와 철도와의 교차협약(도로법 제31조제1항)
- 겸용공작물의 다른 공작물에 대한 공사실시명령 등(도로법 제21조)
- 공사원인자에 대한 공사시행명령 등(도로법 제22조제1항)
- 부대공사의 시행(도로법 제23조제1항)
- 도로관리자 이외의 자가 하는 공사 등의 승인(도로법 제24조)
- 도로의 구조와 교통에 미치는 영향이 크다고 인정되는 점용의 허가, 협약, 조건의 부여(도로법 제32조, 제34조, 제35조, 제87조제1항)
- 점용에 관한 공사의 시행(도로법 제38조제1항)
- 점용료징수(도로법 제39조제1항)
- 도로점용자에 대한 원상회복 등의 지시(도로법 제40조제2항)
- 차량적재물의 낙하예방 등의 조치명령(도로법 제43조의2)
- 연도구역내 위험방지 등의 조치명령(도로법 제44조제4항)
- 위험방치물건에 대한 조치(도로법 제44조의2)
- 도로표식 등의 설치(도로법 제45조제1항, 제47조의4)
- 통행금지 또는 제한(도로법 제46조제1항 및 제3항, 제47조제3항)
- 특수차량의 통행허가(도로법 제47조의2)
- 특수차량의 통행에 관한 조치명령(도로법 제47조의3)
- 도로일체물에 관한 협정 등(도로법 제47조의6)
- 도로보전입체구역내의 제한(도로법 제48조)
- 장기간 방치된 차량의 이동 등(도로법 제67조의2)
- 감독처분(도로법 제71조)

- 도로예정구역 내의 행위허가(도로법 제91조제1항)
- 도로공안위원회와의 조정(도로법 제95조의2, 고속자동차국도법 제24조의2)

그러나 이러한 유료도로사업자는 이상의 권한 중에서 도로구역의 결정 등을 하는 경우에는 사전에 당해 도로의 본래의 도로관리자의 의견을 들어야 한다. 또한 도로의 구조와 교통에 미치는 영향이 크다고 인정되는 점용허가를 하는 때에 당해 도로가 일반국도인 경우에는 사전에 당해 도로의 도로관리자의 의견을 들어야 하고, 당해 도로가 도도부현도, 지정시의 시도인 경우에는 당해 도로의 도로관리자의 동의를 얻어야 한다. 이와 더불어 이러한 권한을 행사한 경우에는 지체없이 그 취지를 당해 도로의 도로관리자에게 보고하여야 한다(도로정비특별조치법 제7조제2항).

이상의 권한대행과 고속자동차국도사업의 권한대행 상호간에 존재하는 차이점은 다음과 같다. 첫째, 고속자동차국도 이외의 유료도로와 관련한 권한대행 중에서 ① 도로구역의 결정 등, ② 점용공작물의 관리협의, ③ 도로와 철도와의 교차협의 등의 권한의 근거법이 ‘고속자동차국도법’이 아니라 ‘도로법’이라는 것이다.

둘째, 고속자동차국도의 경우 특별연도구역 안의 위험방지조치명령의 권한과 출입제한 등의 표지설치 등의 권한이 존재한다는 것이다.

셋째, 도로관리자와의 조정이 고속자동차국도의 경우 승인절차로 되어 있음에 대하여 고속자동차 이외의 유료도로의 경우 동의와 의견청취절차로 되어 있다는 것이다.

2. 有料道路事業者의 道路管理者 權限行使의 制限

일본도로공단이 건설·관리하고 있는 고속자동차국도에 대하여 건설대신이 다음의 권한을 행사하고자 하는 때에는 사전에 일본도로공단의 의견을 청취하여야 하며, 그러한 권한을 행사한 때에는 지체없이 그 취지를 일본도로공단에 통지하여야 한다(도로정비특별조치법 제16조의2).

- 고속자동차국도와 도로 등의 연결(고속자동차국도법 제11조제2항)
- 특별연도구역의 지정(고속자동차국도법 제13조제1항)
- 점용의 금지 또는 제한구역의 지정 및 감독처분(도로법 제37조·제71조)
- 연도구역의 지정(도로법 제44조제1항)
- 도로보전입체구역의 지정 등(도로법 제47조의9)

또한 고속자동차국도 이외의 유료도로의 경우에도 당해 도로의 본래의 도로관리자가 다음의 권한을 행사하고자 하는 때에는 사전에 당해 유료도로 사업자의 의견을 청취하여야 하며, 그러한 권한을 행사한 때에는 지체없이 당해 유료도로사업자에게 통지하여야 한다(도로정비특별조치법 제17조).

- 다른 자동차전용도로와의 연결·교차의 협의 및 그 감독처분(도로법 제48조의4제1항, 제71조)
- 점용의 금지 또는 제한구역의 지정 및 그 감독처분(도로법 제37조, 제71조)
- 연도구역의 지정(도로법 제44조제1항)
- 도로보전입체구역의 지정 등(도로법 제47조의9)
- 자동차전용도로의 지정(도로법 제48조의2)

이상의 권한대행과 고속자동차국도사업의 권한대행 상호간에 존재하는 차이점은 다음과 같다. 즉, 제1의 권한의 근거법은 고속자동차국도법이 아니라 도로법이라는 것, 고속자동차국도에는 특별연도구역의 지정권한이 있다는 것, 고속자동차국도는 자동차 이외의 방법으로 통행할 수 없음(고속자동차국도법 제17조제1항)에 대하여 제5의 권한규정이 마련되어 있다는 것이다.

3. 有料道路事業者의 道路管理者 處分 등의 請求

유료도로사업자는 자신이 관리하는 유료도로의 관리와 관련하여 필요하다고 인정되는 때에는 당해 도로의 본래의 도로관리자에게 필요한 처분 등을 요구할 수 있다(도로정비특별조치법 제18조).

II. 有料道路事業者의 義務

1. 有料道路事業者의 工事廢止 및 工事公告

유료도로사업자(도로관리자가 사업을 하는 경우를 포함한다)는 건설대신의 허가, 인가를 받은 도로의 신설 또는 개축공사를 폐지하고자 하는 때에는 폐지의 이유 등을 기재한 신청서를 건설대신에게 제출하여 허가를 받아야 하고, 건설대신이 허가를 한 때에는 그 취지를 당해 도로의 본래의 도로관리자에게 통지하여야 한다(도로정비특별조치법 제9조).

또한 유료도로사업자는 유료도로의 신설 또는 개축에 관한 공사를 하고자 하는 때, 유료도로공사를 완료 또는 폐지하고자 하는 때에는 사전에 당해 도로의 노선명, 공사구간, 공사종류, 공사개시의 목표를 관보 등으로 공고하여야 한다(도로정비특별조치법 제10조).

2. 有料道路事業者의 工事檢査

유료도로사업자(도로관리자가 사업을 하는 경우를 포함한다)는 유료도로의 신설 또는 개축에 관한 공사를 완료한 때에는 건설대신의 검사를 받아야 한다. 다만, 당해 유료도로사업이 지방도로공사가 하는 시정촌도(일부 시도를 제외한다)인 경우와 시정촌(일부 시를 제외한다)인 도로관리자가 행하는 경우에는 도도부현지사의 검사를 받아야 한다(도로정비특별조치법 제15조).

그리고 건설대신 또는 도도부현지사는 검사결과, 당해 도로의 구조가 공사실시계획의 인가를 받은 공사방법에 적합하지 않다고 인정되는 때에는 유료도로사업자에게 당해 도로의 구조가 당해 인가를 청구한 공사방법에 적합할 수 있도록 공사방법의 변경 기타 필요한 조치를 취할 것을 명령할 수 있다(도로정비특별조치법 제15조제3항).

3. 有料道路事業者의 工事檢査合格通知와 道路管理者의 公用開始

건설대신은 고속자동차국도의 경우에 공사완료검사를 하여 이를 합격으로 한 때에는 지체없이 고속자동차국도의 공용을 개시하여야 한다(도로정

비특별조치법 제15조의2).

그러나 고속자동차국도 이외의 유료도로의 경우 당해 유료도로사업자는 공사검사에 합격한 때에는 그 취지를 당해 도로의 본래의 도로관리자에게 통지하고, 이를 통지를 받은 도로관리자는 지체없이 당해 도로의 공용을 개시하여야 한다(도로정비특별조치법 제16조).

4. 有料道路事業者의 有料道路 維持·修繕 등

유료도로사업자는 공사완료 후에도 요금의 징수기간 만료일까지 신축 또는 개축한 유료도로를 유지·수선·재해복구하여야 한다(일본도로공단이 건설한 고속자동차국도와 일반유료도로는 도로정비특별조치법 제4조, 수도고속도로·판신고속도로는 도로정비특별조치법 제7조의5, 본주사국연락도로는 도로정비특별조치법 제7조의9, 지방도로공사가 건설한 유료도로는 도로정비특별조치법 제7조의16).

그러나 요금징수기간 만료 후에는 원칙적으로 도로법 및 고속자동차국도법에 근거하여 당해 도로의 도로관리자가 유지수선 등의 관리를 하여야 한다.

Ⅲ. 有料道路維持管理의 特別制度：維持管理有料制度

일본의 도로정비특별조치법은 도로정비를 위한 재원부족을 보완함과 동시에 기본적으로는 도로의 신설을 위하여 필요한 비용을 이용자의 요금으로 조달함을 목적으로 하는 법률이다. 따라서 도로정비특별조치법은 도로의 신설에 필요한 비용을 요금으로 회수한 뒤, 당해 도로를 일반에게 무료로 개방함을 원칙으로 하고 있다.

그러나 도로정비특별조치법은 예외적으로 도로의 유지·수선에 관한 공사에 특히 다액의 비용이 필요한 경우에는 요금의 징수를 특별로 인정하고 있다. 이러한 제도를 ‘유지관리유료제도’라고 한다.

1. 維持管理有料制度의 意義

일반도로의 경우 도로의 유지 및 수선비용은 조세로 충당하기에 충분한

정도로 많은 비용을 요하지 않는다. 또한 이러한 경비조달에 있어서 요금 징수를 위한 부대경비를 지출하는 것도 비경제적이다. 이러한 관점에서 일반도로의 유지·수선을 위한 비용은 도로관리자의 책임 하에 조세로 조달함이 원칙이다.

그러나 일본에서는 유료로 건설한 도로 중에서 유지관리비가 특히 많이 요구되는 경우 이용자의 통행요금으로 건설비를 상환한 후에도 예외적으로 당해 유지관리비용의 조달을 위하여 통행요금의 징수를 인정하고 있다. 다시 말해서, ‘유지관리유료제도’란 일본도로공단의 일반유료도로, 본주사국연락교공단의 본주사국연락도로, 지방도로공사의 일반유료도로에 대하여 당해 유료도로사업자가 각각 도로정비특별조치법의 규정(일본도로공단의 경우는 동법 제3조제1항, 본주사국연락교공단의 경우는 동법 제7조의7, 지방도로공사의 경우는 동법 제7조의12제1항)에 따른 허가를 받아 요금을 징수하고 있는 유료도로가 일정한 요건에 해당하는 경우에 한하여 허가를 받은 요금 징수기간의 경과후에도 요금을 징수할 수 있도록 하는 제도를 말한다.³²⁾

이러한 제도를 인정한 이유는 다음과 같은 관점에서 파악될 수 있다. 첫째, 당해 도로는 유료로 건설된 도로이고, 이용자는 당해 도로를 이용함으로써 다른 도로를 이용하는 경우와 비교하여 현저한 이익을 받는다. 따라서 당해 도로가 이용자에게 이러한 이익을 제공하기 위하여 다액의 유지관리비용이 필요한 경우 이용자에게 그 이익의 범위 내에서 조세 이외의 부담을 요구할지라도 부당하지 않다는 것이다. 둘째, 장대교(長大橋) 및 장대터널 등과 같이 일반도로와 달리 이용자에게 특별한 이익을 제공한다고 인정되는 경우에는 공평부담의 관점에서 수익과 무관하게 조세 보다 이익수혜자(이용자)의 요금부담으로 관리하는 방법이 타당하다는 것이다.

32) 통상 유료도로의 허용은 도로무료공개의 원칙에 비추어 보면, 당해 도로가 무료로 공개되기까지의 과도조치에 불과한 것이다. 그러나 유지관리유료제도의 적용을 받는 유료도로의 경우, 무료로 공개될 시기에 대한 보증이 없다는 점에서 통상의 유료도로와 본질적으로 다른 도로무료공개의 원칙의 예외조치이다. 또한 요금징수기간이 존재하지 않는다는 점에서 도로운송법상의 일반자동차도와 유사한 점도 있지만, 요금설정은 비용상환에 상응하여 수익의 범위 내에서 이루어진다는 점에서 그 요금에 적절한 이윤이 포함되어 있는 일반자동차국도와 질적으로 다른 것이다(有料道路制度研究會, “有料道路制度の概要 - 有料道路制度の基礎知識(第7回) -”, 道路行政セミナー(1999.5), 49頁).

일본의 유지관리유료제도는 기본적으로 후자의 경우를 상정한 것이다. 즉, 장대교 및 장대터널과 같이 고속성 등의 특별한 서비스를 제공하기 위한 특별한 구조물로서 일반도로의 정비와 비교하여 특별한 정비 및 수준을 요구하고, 또한 그 유지·관리에 다액의 비용이 요구되는 경우를 상정하고 있는 것이다.

그러나 개별 도로에 있어서 유지관리유료제도의 적용여부는 당해 도로의 유지관리비용, 특별한 정비와 수준을 요구하는 정도, 이용자의 수익정도 등을 종합적으로 고려하여 결정되어야 한다. 이와 관련하여 도로정비특별조치법은 도로관리자와 지방자치단체 의회의 판단을 거쳐 최종적으로는 건설대신의 허가를 받도록 규정하고 있다.

2. 維持管理有料制度의 適用範圍

유지관리유료제도의 적용대상은 일본도로공단이 건설·관리하는 일반유료도로(도로정비특별조치법 제5조), 본주사국연락교공단이 건설·관리하는 본주사국연락도로(동법 제7조의10), 지방도로공사가 관리하는 일반유료도로(동법 제7조의17) 등이다. 이것은 입법시 특히 다액의 유지관리비가 소요되는 장대교 및 장대터널, 그리고 관문터널(關門터널)에의 적용만을 상정한 사실에 기인한다. 현재, 유지관리유료제도가 적용되고 있는 도로로는 일본도로공단이 관리하고 있는 관문터널(關門터널)과 장기현(長崎縣)지방도로공사가 관리하고 있는 평호대교(平戸大橋) 2개가 있다.³³⁾

33) 이러한 유지관리유료제도가 적용되고 있는 도로 중에서 관문터널의 경우를 살펴보면, 다음과 같다. 즉, 일본의 관문터널은 1956년 4월 16일 도로정비특별조치법 부칙 제3조 제1항에 근거하여 건설대신으로부터 일본도로공단에 승계된 본주와 구주를 연결하는 중요한 간선도로를 형성하는 유료도로로서 1958년 3월 10일 공용개시, 1973년 10월 15일에 도로정비특별조치법 제5조제1항의 허가를 받아 지금에 이르고 있다. 1956년 공용개시 이후, 이용교통량이 매년 증가하여 당시의 상황상황의 추이를 고려할 때에 1973년에는 요금징수기간이 만료할 것으로 예상되었다. 그러나 당해 도로는 특수한 구조물(해저터널)이라는 특성상 다른 도로와 비교하여 이를 유지 또는 수선하기 위한 공사에 매년 다액의 비용이 소요되고 있다는 점, 일본도로공단이 공용개시 이후부터 지속적으로 당해 도로를 관리하여 왔으므로 당해 도로의 구조와 시설에 대한 경험 및 정보가 풍부하여 당해 도로의 유지·수선에 관한 공사를 계속하여 실시하는 것이 적당하다고 판단된 점, 또한 1973년 공용예정(1973.11.14)인 관문자동차도(關門自動車道の 개통에 따

그러나 최근 유지관리유료제도가 적용되지 않는 고속자동차국도, 수도고속도로 등의 경우에도 그 적용여부가 중요한 문제로 대두되고 있다. 왜냐하면, 수도고속도로의 경우 거의 대부분이 교량구조로 이루어져 있고, 또한 고속자동차국도를 비롯한 수도고속도로 등의 고속성 및 안정성 확보를 위하여 순찰·관리수준을 높게 설정하여야 할 필요성이 증대하고 있으며, 이로 인하여 그 유지·관리에 있어서 많은 비용이 소요되고 있기 때문이다.

3. 維持管理有料制度의 要件

유지관리유료제도가 인정되기 위한 요건은 건설비를 요금으로 상환한 도로로서 그 유지·수선에 특히 다액의 비용을 필요로 하고, 당해 도로의 도로관리자가 당해 도로의 유지·수선공사를 하는 것이 현저히 곤란하거나 부적당한 경우이다.³⁴⁾

라 당해 도로와 관문자동차도 상호간의 교통이용량에 대한 적정배분이 요구된다는 점 등의 이유로, 일본도로공단이 당해 도로의 유지관리비용에 상응하는 요금을 징수하여 계속적으로 당해 도로를 관리하도록 하고자 도로정비특별조치법 제5조제1항에 근거하여 1973년 10월 15일부터 ‘유지관리유료도로’화되게 되었다(有料道路制度研究會, “有料道路制度の概要 - 有料道路制度の基礎知識(第7回) -”, 道路行政セミナー(1999.5), 49頁).

34) 이와 관련하여 도로정비특별조치법 제5조(일본도로공단이 관리하는 유료인 일반국도 등의 유지, 수선 등의 특례) 제1항은 “일본도로공단은 제3조제1항의 허가를 받아 신설하거나 개축한 도로의 유지 또는 수선에 관한 공사에 특히 다액의 비용을 필요로 하고 또한 당해 도로의 도로관리자가 당해 도로의 유지 또는 수선에 관한 공사를 하는 것이 현저히 곤란하거나 부적당하다고 인정되는 때에 한하여 건설대신의 허가를 받아 전조에 규정한 기간의 경과 후에도 당해 도로의 유지, 수선 및 재해복구를 하고 요금을 징수할 수 있다”고, 동법 제7조의10(본주사국연락교공단이 관리하는 유료인 본주사국연락도로의 유지, 수선 등의 특례) 제1항은 “본주사국연락교공단은 제7조의7의 규정에 의하여 신설 또는 개축한 본주사국연락도로의 유지 또는 수선에 관한 공사에 특히 다액의 비용을 필요로 하고 또한 당해 도로의 도로관리자가 당해 도로의 유지 또는 수선에 관한 공사를 하는 것이 현저히 곤란하거나 부적당하다고 인정되는 때에 한하여 건설대신의 허가를 받아 전조에 규정한 기간의 경과 후에도 당해 도로의 유지, 보수 및 재해복구를 하고 요금을 징수할 수 있다”고, 동법 제7조의17(지방도로공사가 관리하는 유료인 일반국도 등의 유지, 수선 등의 특례) 제1항은 “지방도로공사는 제7조의12제1항의 허가를 받아 신설 또는 개축한 도로의 유지 또는 보수에 관한 공사에 특히 다액의 비용을 필요로 하고 또한 당해 도로의 도로관리자가 당해 도로의 유지 또는 보수에 관한 공사를 하는 것이 현저히 곤란하거나 부적당하다고 인정되는 경우에 한하여 건설대신의 허가를 받아 전조에 규정한 기간의 경과 후에도 당해 도로의 유지, 보수 및 재해복구를 하고 요금을 징수할 수 있다”고 규정하고 있다.

여기에서 제2의 요건인 “도로관리자가 당해 도로를 유지·수선하는 것이 곤란하거나 부적당한 경우”란 장대교 등과 같이 특수한 구조물의 경우 기술적으로 도로관리자가 관리하기에는 곤란하거나 부적당한 경우를 말한다. 따라서 이것은 제1의 요건과 달리 기술력을 보유한 유료도로사업자가 계속 당해 도로를 관리함이 적당하다는 것을 의미하기 때문에, 당해 도로를 유료로 관리하여야 한다는 요건을 의미하는 것은 아니라고 할 수 있다.

4. 維持管理有料制度의 許可節次

유지관리유료제도의 절차는 유료도로를 건설·관리하고 있는 유료도로사업자가 유지·수선공사의 방법, 그 비용, 요금 등에 대하여 건설대신에게 신청하여 허가를 받도록 되어 있다.

이러한 경우에 일본도로공단·지방도로공사는 도로관리자와 사전에 협의하여 동의를 받아야 하고, 도로관리자인 지방자치단체는 의회의 의결을 거쳐 협의 등에 응하여야 한다(도로정비특별조치법 제5조, 제7조의18). 그리고 본주사국연락교공단은 본주사국연락도로의 유지·수선업무와 관련한 공사실시계획에 대하여 도로관리자와 협의를 하여야 한다(본주사국연락교공단법 제31조).

또한 건설대신은 허가를 하고자 하는 때에는 운수대신과 협의하고, 의견을 청취하여야 한다(도로정비특별조치법 제13조제2항).

第5節 有料道路의 料金制度

유료도로제도는 도로건설 등과 관련한 비용을 차입하고, 공용 후에 요금을 징수하여 당해 차입금의 상환에 충당함을 기본구조로 하는 제도이다. 또한 이것은 재원이 한정된 상황에서 도로를 조기에 정비함을 목적으로 창설된 제도로서 일본 전체의 도로정비에 지금까지 지대한 공헌을 한 것으로 평가되고 있다.

이러한 유료도로제도에 있어서 요금결정은 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면, 유료도로를 건설할 때에 과연 채산성이 있는지, 채산성이 있다면 요

금징수기간은 어떻게 할 것인지 등의 문제가 요금수준 및 이용교통량에 의하여 결정되기 때문이다. 특히, 유료도로제도는 요금징수기간의 한도 내에서 징수요금으로 상환함을 대전제로 하기 때문에, 이러한 상환은 적정하고 확실하게 이루어질 필요가 있다. 그러나 유료도로는 그 종류가 다양할 뿐만 아니라 정비목적도 다르다. 따라서 일본에서는 유료도로의 요금을 결정함에 있어서 도로의 종류에 따라 서로 다른 요금액의 기준, 상환대상도로의 기준 및 요금체계에 입각하고 있다. 그 내용을 도표화하면, 다음과 같다.

유료도로의 종류별 요금결정원칙

	고속자동차국도	도시고속도로	일반유료도로	본주사국연락도로
요금액의 기준	- 상환주의 - 공정타당주의	- 상환주의 - 공정타당주의	- 상환주의 - 편익주의	- 상환주의 - 편익주의
상환대상 도로기준	- 전노선통합채산제	- 전노선통합제 (도시고속도로별)	- 개별채산제 (일부 통합채산)	- 전노선통합채산제
요금체계	- 대거리요금제	- 균일요금제	- 대거리요금제	- 대거리요금제 (육상부, 해상부별 km당 요금은 다름)

이상과 같이 일본에서는 유료도로의 요금결정에 있어서 고속자동차국도와 도시고속도로의 경우 요금수입으로 요금징수기간 안에 총비용을 상환할 것(상환주의), 요금이 공정하고 타당할 것(공정타당주의)을, 본주사국연락도로 및 일반유료도로의 경우 상환주의와 도로의 통행 또는 이용으로 인하여 통상 이익을 받는 이익의 한도를 초과하지 아니할 것(편익주의)을 기본 원칙으로 채택하고 있음을 알 수 있다. 이와 더불어 유료도로의 요금결정에 있어서 그 공공성을 고려하여 필요최소한으로 이용자에게 부담시키고, 사업수행에 따른 이윤은 전혀 고려하지 않고 있다는 사실에 주의를 요한다.

또한 일본에서는 요금징수절차와 관련하여 고속자동차국도 및 도시고속도로의 요금 및 요금징수기간은 운수장관 및 건설장관의 인가를, 일반유료도로의 요금 및 요금징수기간은 건설장관의 허가를 받도록 규정하고 있다.

I. 料金設定의 原則

1. 料金額의 基準

유료도로의 건설비용 등은 기본적으로 공용개시 후 요금징수기간 내의 요금수입으로 모두 상환되어야 한다. 이러한 관점에서 요금수입을 결정짓는 요금액의 기준은 상환을 좌우하는 가장 중요한 요인이다.

그러나 유료도로의 요금은 사회에 미치는 영향력이 매우 크기 때문에, 단순히 요금징수기간 내에 상환이 완료될 수 있도록 요금이 설정되는 것만으로는 불충분하다. 이와 관련하여 일본의 도로정비특별조치법은 요금결정에 있어서 요금액의 기준으로서 상환주의·공정타당주의·편익주의를 규정하고 있다. 그러나 실제운영에 있어서는 물가수준·경기동향 등의 다양한 요소들도 함께 고려되고 있다.³⁵⁾

(1) 償還主義

‘상환주의’란 요금징수기간 동안 징수하는 요금의 총액으로 유료도로의 신축·개축 기타 유지관리에 필요한 모든 비용을 충당할 수 있도록 요금을 설정하는 것을 말한다(도로정비특별조치법 제11조제1항).³⁶⁾

35) 최근 일본에서는 실제로 유료도로의 요금을 설정함에 있어서 요금결정원칙의 적용과 관련한 예외적인 현상이 나타나고 있다. 이것은 최근 어려운 경제정세와 ‘높은 요금’에 대한 비판적 여론 등에 기인하고 있다. 예컨대, 수도고속도로의 요금을 설정함에 있어서 법령상으로 편익주의를 요구하지 않음에도 불구하고, 신설도로가 일반국도와 평행하게 달리는 가교라는 특수한 상황을 고려하여 시간편익에 입각한 타당성판단을 행한 경우가 있다. 또한 최근 요금결정과 관련하여 고속자동차국도와 접속하고 있는 고규격간선도로(일반유료도로) 상호간의 정합성 문제가 제기되고 있다(일반유료도로로 정비되는 고규격간선도로에 대한 공정타당주의 적용여부).

36) 이것은 이용자에게 건설 등과 관련하여 필요한 비용만을 요금으로 부담시키는 점에서 적정한 이윤도 포함하여 요금을 설정하는 영리목적의 일반자동차와 구분되고, 건설 및

이것은 유료도로제도의 취지를 고려할 때에 요금을 설정함에 있어서 우선적으로 당연히 적용되어야 하는 원칙이다. 이것에 대하여 일본의 도로정비특별조치법은 유료도로의 종류별로 규정형식을 달리하고 있다. 예컨대, ① 고속자동차국도와 도시고속도로의 경우에는 “요금은 신설, 개축 기타 관리에 필요한 비용으로서 정령이 정하는 비용을 상환하는 것”으로 규정함(도로정비특별조치법 제11조제1항)과 동시에 정령이 정하는 비용으로서 “신설, 개축, 유지, 수선, 재해복구, 도로관리자의 권한대행, 관리 및 조사, 요금징수 등에 관련한 비용”을 규정하고 있다(동법시행령 제1조의5). ② 일반도로공단 및 지방도로공사가 관리하는 일반유료도로의 경우에는 “요금액의 기준은 정령에서 정한다”고 규정하고(도로정비특별조치법 제11조제3항), 이를 받아서 동법시행령은 “당해 도로의 요금징수총액은 다음 각호에서 열거하는 비용의 합산액이 되도록 하여야 한다”고 규정하고 있다(동법시행령 제2조). 이와 동시에 동법시행령의 각호 사항은 전술한 동법시행령 제1조의5의 내용과 거의 동일한 내용을 열거하고 있다. ③ 기타 도로관리자가 관리하는 일반유료도로의 경우에는 정령에서 정한다고 규정하고, 본주사국연락도로의 경우에는 도로정비특별조치법 제11조제3항에 근거한 동법시행령 제2조의2에서 동법시행령 제2조와 거의 동일한 규정형식을 두고 있다.

결국, 법률상으로는 고속자동차국도, 수도고속도로, 판신고속도로, 지정도시고속도로의 경우에만 원칙적으로 상환주의의 적용을 규정하고 있으나(동법 제11조), 정령의 규정에 따라 본주사국연락도로와 일반유료도로의 경우에도 당연히 상환주의가 적용되고 있다(동법시행령 제2조, 제2조의2, 제4조).

이러한 상환주의의 적용대상비용에는 유료도로의 신설비, 개축비, 유지수선비, 재해복구비, 관리비, 조사비, 요금 등의 징수경비, 차입금의 이자, 권한행사 등 다양한 사무에 필요한 경비 등 일체의 건설 및 관리비용이 포

유지관리에 필요한 비용의 전부를 조달할 수 있도록 요금을 설정한다는 점에서 이용자 수익의 범위 안에서 적절한 요금을 설정하여 부담시키는 삼립조합법상의 임도와 어항법상의 어항도 등과도 구분된다.

함된다(동법시행령 제1조의5, 제2조, 제2조의2, 제4조). 또한 요금을 설정함에 있어서 징수한 점용료·부담금·할증금 및 국가 또는 지방자치단체로부터의 보조금은 비용총액에서 공제한다(동법시행령 제1조의6제2항, 제2조제3항, 제2조의2제2항, 제4조). 이와 더불어 이미 투여된 도로건설비 등은 확정적이지만, 장래의 교통량, 차입금의 금리, 장래의 유지관리비는 경제여건 등의 변화에 따라 현저히 변화할 가능성이 높기 때문에, 경제여건의 변동 기타 이유에 의하여 요금산정의 기준이 되는 사항이 현저히 변화되어 비용을 상환할 수 없다고 인정되는 경우 지체없이 요금액 또는 징수기간의 변경 기타 필요한 조치를 취하도록 되어 있다(동법시행령 제5조제1항).

(2) 公正妥當主義

‘공정타당주의’란 요금은 공정하고 타당한 것이어야 한다는 것으로 간단히 표현할 수 있지만, 실질적으로는 다른 공공요금, 기타 교통수단의 요금, 다른 인근 유료도로의 요금, 물가수준 등과 비교하여 사회적·경제적으로 인정될 수 있는 정도의 수준에서 요금이 결정되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 ‘공정타당주의’란 요금은 이용자의 지불능력을 감안한 부담액이어야 한다는 의미를 내포하고 있다. 이것은 이용자가 당연히 부담하여야 할 비용의 경우 현저하게 높은 요금이 되어서도 안되고, 현저하게 낮은 금액이 되어서도 안된다는 의미를 포함하고 있는 것이다. 즉, 이용자는 고속도로라는 국민의 공공시설을 이용함에 있어서 정당하게 합리적인 요금을 지불하여야 하며, 부당하게 저렴한 요금으로 이를 이용하여 당해 공공시설을 부당 사용 또는 남용해서도 안된다는 의미이다. 결국, 공정타당주의에 입각할 때에 유료도로의 요금은 물가수준 등에 과도한 영향을 미치지 않게 되고, 또한 다른 공공요금과 균형을 유지할 뿐만 아니라 사회경제적으로도 균형을 이루는 요금설정이 이루어진다는 것이다.

이러한 공정타당주의는 법률상 고속자동차국도, 수도고속도로, 판신고속도로, 지정도시고속도로의 요금설정에 적용되고 있다(도로정비특별조치법 제11조제1항). 물론, 이 경우에 상환주의원칙도 충족하여야 함은 전술한 바와 같다.

(3) 便益主義

‘편익주의’란 요금은 당해 유료도로의 통행 또는 이용으로 인하여 통상 받는 이익의 한계를 초과하지 않도록 설정하는 것을 말한다(도로정비특별조치법 제11조제2항). 이것은 이용자가 받는 이익 이상의 요금을 설정하여 이용자에게 과도하게 부담시키는 것을 방지함에 목적이 있다.

따라서 도로정비특별조치법 제3조제1항이 규정하고 있는 유료도로의 요건에서도 보듯이 이용자에게 요금을 부담시키기 위해서는 요금을 지불하더라도 유료도로를 이용하는 것이 이용자에게 이익이 되어야 한다. 이러한 편익주의는 도로정비특별조치법 제11조제2항에 그 법적 근거를 두고 있다. 즉, 본주사국연락도로 및 일반유료도로의 요금은 “도로의 통행 또는 이용에 의하여 통상 받는 이익의 한도를 초과하지 아니하는 것이어야 한다”는 것이다.

여기에서 ‘통상 받는 이익’에 대하여 동법시행령 제1조의7은 “요금은 통행 또는 이용의 거리 또는 시간의 단축, 노면의 개량, 굴곡 또는 경사의 감소 등 도로구조의 개량 또는 통행이나 이용방법의 변경에 따라 차량의 운전비(연료비, 유지비, 타이어 및 튜버비, 수선비, 상각비 및 승무원의 인건비 등을 말한다), 수송비, 여행비, 하역비, 상하차비, 포장비 등에 있어서 통상 절약할 수 있는 금액을 초과해서는 아니된다”고 규정하고 있지만, 실제상으로는 우회도로를 통과하는 경우와 비교하여 시간단축에 따른 편익(시간편익)과 기타 편익(주행편익)의 합산으로 산정하고 있다. 즉, 시간단축을 화폐가치로 환산한 금액(시간편익)과 주행경비의 절약액(주행편익)을 합산하여 산출하고 있는 것이다.

이러한 ‘편익주의’는 전술한 바와 같이 본주사국연락도로와 일반유료도로에는 적용되지만, 고속자동차국도 및 도시고속도로에는 적용되지 않는다. 그 이유는 시간편익 및 주행편익을 산정하기 위해서는 당해 유료도로를 이용하는 경우와 당해 유료도로를 이용하지 않는 경우를 상호 비교할 필요가 있으며, 또한 이러한 비교를 행하는 때에는 일정한 유료도로구간의 존재가 필요한데, 고속자동차국도 및 도시고속도로는 일반도로와 독립한 네트워크

를 형성하고 있어서 우회도로의 자동차교통과 편익비교가 곤란하기 때문이다.

2. 料金徴收期間의 基準

요금결정에 있어서 가장 중요한 기준이 되는 ‘상환주의’의 대전제를 이루고 있는 것이 바로 ‘요금징수기간’이다. 이것은 ‘일정한 요금징수기간이 존재한다’는 사실에 입각하여 ‘상환주의’가 구성되어 있음을 의미한다. 즉, 요금징수기간에 발생하는 유지관리비 등의 총액은 얼마인가, 요금징수기간에 발생하는 이자는 얼마인가, 요금징수기간에 징수되는 요금수입의 총액은 얼마인가 등의 사실에 기초하여 ‘상환주의’가 성립되는 것이다.

이러한 요금징수기간을 단기로 설정하면, 유료도로사업자가 도로건설비 등의 차입금을 단기간에 상환하여야 하기 때문에 요금은 높게 책정될 것이다. 그러나 요금징수기간을 장기로 설정하면, 일반적으로 요금은 낮게 책정되겠지만, 차입금에 따른 이자의 증가로 인하여 요금수준이 낮아지는 폭은 작아질 것이다. 따라서 요금을 적절한 수준으로 유지하면서 착실하게 차입금을 상환할 수 있도록 요금징수기간이 설정되어야 한다.

일본의 도로정비특별조치법은 요금징수기간과 관련하여 고속자동차국도 및 도시고속도로의 경우 “요금징수기간의 기준은 정령으로 정한다”고 규정하고 있을 뿐이고, 본주사국연락도로 및 일반유료도로의 경우 법령상 아무런 규정을 두고 있지 않다(동법 제11조제1항). 또한 고속자동차국도 및 도시고속도로의 요금징수기간의 기준에 대한 정령도 아직 제정되어있지 않다. 다만, 현실적인 운영은 도로심의회의 답신에 따라 일정한 요금징수기간이 고속자동차국도 등의 모든 유료도로에 적용되고 있다. 예컨대, 고속자동차국도의 경우 2054년까지 45년,³⁷⁾ 도시고속도로의 경우 50년이내(수도고속도로 39년 3개월, 판신고속도로 41년 8개월),³⁸⁾ 일반유료도로의 경우

37) 建設省, 高速自動車國道の概要(資料2), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 4頁.

38) 建設省, 都市高速道路の概要(資料4), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 3頁.

고규격간선도로·도시권자동차전용도로 등의 네트워크형도로 40년이내, 기타의 일반유료도로 30년이내,³⁹⁾ 본주사국연락도로의 경우 50년(환산기산 일방식을 채용)⁴⁰⁾ 등이 그것이다.

이러한 의미에서 일본의 요금징수기간의 설정방식은 일정부분 타당성이 인정된다. 그러나 법적인 관점에서 보면, 본주사국연락도로와 일반유료도로의 경우 요금징수기간의 설정이 법률상 행정재량에 위임되어 있음으로 인하여 도로심의회의 답신에 기초한 운영은 제도상 별문제가 없지만, 고속자동차국도와 도시고속도로의 경우 법률상 정령에 위임되었음에도 불구하고 정령을 제정하지 아니하고 도로심의회의 답신에 기초하여 요금징수기간을 설정하는 것은 타당하지 않다고 생각한다.

II. 料金과 償還制度

일본의 유료도로법제는 고속자동차국도·도시고속도로(도로정비특별조치법시행령 제1조의6제1항), 본주사국연락도로(동법시행령 제2조의2)에 대하여는 ‘통합채산제’를, 일반유료도로(동법시행령 제2조 및 제4조)에 대하여는 원칙적으로 ‘개별채산제’를 채택하고 있다.

또한 일본의 유료도로 관련규정을 구체적으로 살펴보면, 일반유료도로의 경우 대상도로를 ‘당해 도로’로 규정하고 있는 반면, 고속자동차국도 및 본주사국연락도로의 경우 대상도로와 관련하여 ‘당해’와 같은 용어를 사용하고 있지 않다. 여기에서 고속자동차국도와 본주사국연락도로의 경우 ‘전노선통합채산제’를 채택하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 도시고속도로의 경우 ‘자동차교통상 밀접한 관련을 가진 도로별로’라는 수식어가 존재함을 고려할 때, 도시고속도로는 당해 한정범위에서 통합채산제가 채택되고 있다는 것을 알 수 있다.

39) 建設省, 一般有料道路の概要(資料3), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 3頁.

40) 建設省, 本州四國連絡道路の概要(資料5), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 3頁.

1. 統合採算制와 換算起算日

(1) 高速自動車國道와 全路線統合採算制

일본의 고속자동차국도는 1972년 3월의 도로심의회 답신에 따라 1972년 10월부터 기존 개별채산제를 대체하여 고속자동차국도의 전노선 수지를 합산하는 전노선통합채산제를 도입하였다.⁴¹⁾ 따라서 고속자동차국도의 요금은 각 노선과 구간별로 수지를 고려하는 것이 아니라, 도로망 전체의 총비용을 도로망 전체의 총요금징수액으로 상환할 수 있도록 결정되는 것이다(도로정비특별조치법시행령 제1조의6제1항).

이러한 전노선통합채산제를 도입한 이유는 다음과 같다. 예컨대, 고속자동차국도는 전국적으로 하나의 도로망을 구성하여 일정 수준의 고속교통서비스를 제공한다. 또한 고속자동차국도는 전국적인 네트워크를 구성하기 때문에, 신규노선의 건설은 기존노선의 혼잡을 완화하는 등의 효과가 있어서 신규노선 뿐만 아니라 기존노선의 이용자에게도 이익을 제공하게 된다. 따라서 제공되는 서비스의 동질성과 기존노선에 대한 효과 등을 고려함과 동시에 이용자의 요금부담상의 형평성을 도모한다는 관점에서 전노선 수지를 합산하여 통일적으로 요금 및 징수기간을 정하도록 한 것이다.

(2) 都市高速道路와 密接關聯 統合採算制

일본의 도시고속도로는 이른바 ‘밀접관련 통합채산제’를 채택하고 있다. 예컨대, 도로정비특별조치법시행령은 “자동차교통상 밀접한 관련을 가지는 수도고속도로, 판신고속도로 및 지정도시고속도로로서 운수대신 및 건설대신이 정하는 도로”를 기준으로 각 도로별로 통합채산하는 밀접관련 통합채산제를 채택하고 있는 것이다. 현재, 수도고속도로, 판신고속도로, 명고속도로, 광도도시고속도로, 북강도시고속도로 및 북구주도시고속도로

41) 建設省, 高速自動車國道の概要(資料2), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 4頁.

는 각각 단일한 하나의 통합채산제로 구성되어 있다.⁴²⁾

이러한 통합채산의 대상노선은 통합채산별로 “운수대신 및 건설대신이 정하는 고시”에서 구체적으로 열거하고 있다. 따라서 추가노선을 통합채산의 대상도로로 하고자 하는 때에는 당해 고시에 신규노선을 추가·변경하여 고시하여야 하고, 당해 고시의 변경이 없는 때에는 신규추가노선에 대한 개별적인 상환계획 및 요금을 정하여야 한다. 다만, 실제로는 각 사업주체의 요금인가신청이 이루어지기 이전에 거의 예외 없이 당해 고시를 변경하여 통합채산 전체로서의 요금설정이 이루어지고 있다. 특히, 이러한 통합채산제가 도입된 배경은 다음과 같다.⁴³⁾

첫째, 대도시권내의 자동차전용도로망을 구성하여 각 노선이 교통상 밀접한 관련을 가지고 있기 때문에, 요금수준, 요금징수기간에 일관성·일체성을 가지도록 함이 적당하다는 것이다.

둘째, 개별채산제를 채용하는 경우에는 사업실시시기의 차이에 따라 요금수준 및 요금징수기간에 차이가 발생하게 되고, 이용자의 부담의 공평성을 결하는 것으로 됨과 더불어 요금징수 등이 복잡화되든지 무료화구간 및 요금수준이 낮은 구간에서의 지체를 초래하여 적정한 교통량배분을 저해하게 된다는 것이다.

또한 이러한 통합채산제에 있어서 ‘밀접관련성’의 판단기준은 다음과 같다.⁴⁴⁾

- ① 이용자가 상당정도 공통하는 2이상의 도로 : 하나의 도로의 교통량이 적어도 1/2 정도가 다른 도로를 이용할 것
- ② 기능상 상호 대체관계에 있는 2이상의 도로
 - 출발지 및 목적지를 공통하는 교통량이 각 도로의 교통량의 1/2 정도 존재할 것

42) 판신고속도로의 경우에는 종래 두 개의 통합채산제로 운영되고 있었으나, 현재 하나의 통합채산제로 운영되고 있다.

43) 建設省, 都市高速道路の概要(資料4), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 3頁.

44) 建設省, 都市高速道路の概要(資料4), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 3頁.

- 하나의 도로가 통행불능으로 된 경우에 출발지 및 목적지를 공통하는 교통량이 적어도 1/2 정도가 다른 도로에로 전환할 것
- ③ 2이상의 도로가 접속하고 있는 경우(또는 2년 이내 정도로 접속할 것이 전망되고 있는 경우는) ① 및 ②에 관계없이 밀접관련성을 가지는 것으로 간주한다.

이상의 판단기준은 일반유료도로의 ‘관련도로 통합채산제’에도 적용되고 있다.

(3) 本州四國連絡道路와 統合採算制

본주사국연락도로는 본주와 사국을 연결하는 3개의 노선이 계획, 건설되어 있으며, 이 노선에 대하여 통합채산제가 적용되고 있다(도로정비특별조치법시행령 제2조의2제1항).

이러한 본주사국연락도로에 통합채산제가 적용되는 이유는 다음과 같다. 예컨대, 본주사국연락도로의 3개 노선은 본주와 사국간 교통의 원활화를 도모함과 동시에 근기·중국·사국 지역의 발전에 기여한다는 공통의 목적과 기능을 가지며, 이용자에게도 거의 동질의 서비스를 제공하는 일체적인 시설물이고, 또한 상호 대체적인 관계에 있다는 밀접관련성을 가지고 있기 때문에, 이용자 부담의 공평성, 이용교통량의 적정배분, 비용상환의 안정성을 도모한다는 관점에서 통합채산제를 채용하고 있는 것이다.⁴⁵⁾

(4) 一般有料道路와 關聯道路 統合採算制

일본의 일반유료도로는 원칙적으로 개별노선별로 수지를 도모하는 개별채산제가 적용되고 있지만, 예외적으로 도로정비특별조치법 제3조의2(일본도로공단이 건설·관리하는 유료도로), 동법 제7조의13(지방도로공사가 건설·관리하는 유료도로), 동법 제8조의2(지방공공단체 등의 도로관리자가 건설·관리하는 유료도로)의 요건에 해당한다고 인정되는 2이상의 도로에

45) 建設省, 本州四國連絡道路の概要(資料5), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17: 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 3頁.

대하여 건설대신의 허가를 받아 하나의 도로로 요금을 징수하는 통합채산제를 허용하고 있다.

이러한 일반유료도로에 관련도로 통합채산제가 인정되기 위한 요건으로서는 ① 당해 2이상의 도로가 통행자 또는 이용자가 상당정도 공통하고, 상호 대체관계에 있음으로 인하여 교통상 밀접한 관련성을 가진다고 인정될 것, ② 당해 2이상의 도로에 대한 요금의 징수를 일체로 하는 것이 적당하다고 인정되는 특별한 사정이 있을 것 등이 규정되어 있다.

여기에서 ‘밀접관련성’에 대한 명확한 판단기준의 설정이 필요한 바, 1983년 도로심의회의 답신은 이를 구체적으로 제시하고 있다.⁴⁶⁾

첫째, “통행자 또는 이용자가 상당정도 공통하고 있을 것”에 대하여 ① 물리적으로 연결되어 있는 경우, ② 어느 한 도로의 통행자 또는 이용자의 약 2분의 1이상이 통합채산의 대상이 되는 다른 도로를 통행 또는 이용하고 있는 경우를 제시하고 있다.

둘째, “상호 대체관계에 있을 것”에 대하여 어느 일방의 도로를 통행금지 또는 무료로 개방하는 경우 약 2분의 1이상의 통행자 또는 이용자가 전환하는 관계가 있는 경우를 제시하고 있다.

결국, 이러한 관련도로 통합채산제가 도입되게 된 이유는 2이상의 일반유료도로가 근접하여 연속적으로 정비되는 경우에 개별채산제 하에서는 시행시기 및 공사방법이 다르기 때문에 건설비, 유지·관리비의 차이가 그대로 요금 또는 요금징수기간에 반영되게 되어 요금의 불균형과 이에 따른 이용교통량의 불균형이 발생하게 되는 바, 이러한 이용자부담의 불공평을 시인하고, 동시에 사업주체의 경영안정성, 더 나아가 도로 상호간의 요금조정에 따른 이용교통량의 적정배분을 위하여 각 사업주체 모두에게 특별한 요건을 충족하는 경우에 한하여 이미 요금을 징수하고 있는 2이상의 유료도로를 하나의 도로로 하여 요금을 징수할 수 있도록 하고자 함에 있었던 것이다.

46) 建設省, 一般有料道路の概要(資料3), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 4頁.

(5) 換算起算日

도로망을 노선별로 수지계산하는 개별채산제의 경우에는 각각의 ‘노선공용일’을 요금징수기간의 기산일로 삼아 노선별로 징수기간의 만료일을 정하게 된다.

그러나 도로망을 통합채산제로 수지계산하는 경우에는 연속적으로 노선이 건설되기 때문에, ① 최초 노선의 공용일, ② 최후 노선의 공용일, ③ 그 중간일 가운데 하나를 요금징수기간의 기산일로 삼아 일정한 징수기간 내에서 요금징수를 하는 방법을 상정할 수 있다. 이 경우, 최초 노선의 공용일을 기산일로 하는 때에는 이후 건설되는 노선의 요금징수기간이 단축되는 반면, 이후 노선의 건설비 상환을 위하여 요금은 고액이 될 것이다.

이와 관련하여 요금징수기간은 요금을 적절한 수준으로 유지하면서 착실하게 차입금을 상환하도록 설정되어야 한다는 생각은 요금징수기간 기산일의 산정에 있어서도 동일하게 유지되어야 한다. 그리고 차입금을 착실하게 상환한다는 측면에서 건설비를 차입한 시기와 그 차입금액을 고려할 필요가 있다.

따라서 일본에서는 아래의 산식에 의거하여 전체 노선의 건설비를 그 금액과 시기로 가중평균한, 즉 건설비(차입금)의 투자일을 각각의 건설비로 가중평균한 날을 요금징수기간의 기산일로 삼고, 이를 환산기산일로 하고 있다.

$$\text{환산기산일} = \text{최초 노선의 착공일} + \frac{(\text{각 노선의 건설비} \times \text{최초 노선의 착공일로부터 각 노선의 공용일까지의 일수}) \text{의 누계}}{\text{각 노선 건설비의 누계}}$$

2. 個別採算制와 採算性確保方案

유료도로제도는 본래 미리 정해진 상환계획에 따라 당해 도로의 건설비용 등의 상환이 이루어질 것을 상정하고 있지만, 장래 사정은 예측이 불가능하며, 또한 건설도중에 물가상승, 교통량변동, 재해발생 등으로 인하여 채산성이 없는 도로의 발생도 당연히 가능하다.

일본에 있어서 고속자동차국도·도시고속도로·본주사국연락도로 등과 같이 통합채산제를 채택하고 있는 유료도로의 경우 상환대상노선이 복수이므로 설령 통합채산대상노선 중에서 하나의 노선이 추정된 교통량을 확보하지 못한 경우에도 다른 노선으로부터 내부보조가 가능하기 때문에 통합채산 대상노선 전체의 상환불능상황이 발생하기는 어려울 것이다. 즉, 통합채산제를 채택하고 있는 유료도로는 개별채산제의 경우 보다 상환불능상황의 발생가능성이 낮다고 할 것이다. 그러나 개별채산제를 채택하고 있는 유료도로의 경우에는 개별 노선의 채산성불량이 상환불능의 상황으로 직결되기 때문에, 이러한 상황을 확보하기 위한 제도적 장치가 필요하다고 할 것이다.

따라서 일본에서는 개별채산제를 채택하고 있는 일반유료도로의 상황을 확보하기 위한 제도적 장치로서 ‘손실보전준비금제도’와 ‘공차제도’를 두고 있다.

(1) 損失補填準備金制度

(가) 損失補填準備金制度의 意義

‘손실보전준비금제도’란 장래의 사정변화로 인하여 채산성이 없어진 노선의 요금징수기간 종료시에 그 미상환액을 동일한 사업주체의 모든 일반유료도로 요금수입으로 적립한 내부유보자금으로 보전하여 사업주체의 경영안정성을 확보하는 제도를 말한다.

도로정비특별조치법 제2조제1항은 일반유료도로의 요금을 결정하고자 하는 경우에 요금징수총액이 비용의 합산액과 일치하여야 한다는 취지를 규

정함과 동시에 그 합산비용 중 하나의 항목으로서 “건설성령이 정하는 손실보전준비금에 충당하기 위하여 필요한 당해 도로와 관련한 비용”을 규정하고 있다(동조동항제6호). 즉, 일반유료도로의 손실보전준비금에 의한 내부유보자금의 적립에 충당하는 비용을 당해 도로에 대한 상환비용의 하나로 규정하고 있는 것이다.

(나) 損失補填準備金制度의 導入背景

1956년 도로정비특별조치법 및 일본도로공단법의 제정과 더불어 설립된 일본도로공단은 전국의 모든 유료도로를 관리한다는 원칙 아래, 그 당시 국가와 지방자치단체가 공용 또는 공사중인 34건의 도로를 인수하였다. 이러한 인수도로 중에서 특히 지방자치단체로부터 인수한 도로는 처음부터 채산성이 거의 없는 것도 존재하였다.

원래 도로관리자인 지방자치단체가 유료도로를 관리하는 경우, 당해 유료도로의 상환기간 내에 건설비 등을 완전히 상환하지 못할지라도, 당해 지방자치단체는 본래의 도로관리자로서 당해 도로를 계속적으로 관리할 뿐만 아니라 결손금도 부담하는 것이 원칙이다. 그러나 일본도로공단의 경우, 법령상 재원전보제도가 존재하지 않았던 당시의 상황에서 이러한 유료도로의 인수는 장래의 경영상태에 대한 불안을 초래하게 되었다. 이를 해결하기 위하여 일본도로공단은 지방자치단체의 요청에 따른 신규 착공노선 중에서 상환기간내 상환불가능하다고 생각되는 도로에 대하여 당해 지방자치단체가 그 결손금을 부담한다는 내용의 채무부담계약을 체결하거나 또는 채무부담계약의 체결이 불가능한 경우 그 결손금을 당해 지방자치단체가 부담한다는 내용의 동의를 받았다. 이러한 대상도로는 지방자치단체의 부담강도상의 차이는 있지만, 총 32건에 이르렀다. 물론, 이 당시 정부보조가 일부 존재하기는 하였지만, 그 금액은 예산상의 제약으로 한계가 있었다.

그러나 그 당시 이러한 채무부담계약에 근거하여 지방자치단체가 일본도로공단이 건설·관리하는 당해 유료도로의 결손금을 실제로 부담하는 경우 지방재정재건특별조치법 제24조제2항에 저축될 위험성이 높았다. 또한 설

사 당해 행위가 적법하다고 할지라도 급변하는 경제적·사회적 여건하에서 이러한 계약내용이 확실하게 이행된다는 보증도 없었다.

이러한 상황하에서 1956년부터 1959년까지 일본도로공단의 경영안정성에 관한 다양한 논의가 전개되게 되었다. 결국, 이러한 논의는 통합채산제의 도입방안과 연결되어 ① km당 단일요금을 설정하되, 수지를 통합채산하고, 징수기간을 일률적으로 30년으로 하는 방안(현행 고속자동차국도의 통합채산제), ② 노선별 개별채산을 원칙으로 하되, 수지를 통합채산하고, 징수기간을 노선별 상환계획에 의하도록 하는 방안(현행 일반유료도로 상환제도와 고속자동차국도 상환제도의 절충안), ③ 노선별 개별채산을 원칙으로 하되, 출자금·차입금의 조정을 통하여 금리비용을 노선별로 정하는 방안 등이 제안되게 되었다.

그러나 이러한 방안들은 ‘도로의 무료공개원칙’과 ‘상환주의원칙’에 반한다는 이유로 채택되지 않았다. 다만, 통합채산제와 관련한 논의 가운데 수지의 일부를 통합하여 장래의 손실에 대비한다는 ‘결손준비금적립제도’가 제안되었는데, 이것이 현행 ‘손실보전준비금제도’의 원형을 이룬 것으로 생각한다.

이후, 1959년 12월 18일 도로정비특별조치법시행령의 일부개정을 통하여 ‘손실보전준비금제도’가 도입되었다. 그 도입취지는 건설성의 내부검토자료에 불과하지만, 1959년 10월 30일 도로국 노정과의 자료에 명확하게 제시되어 있다. 그 주요내용은 다음과 같다.

손실보전준비금제도의 도입취지⁴⁷⁾

도로정비특별조치법시행령의 개정에 대하여 (抄)
- 손실보전준비금제도 -

1. 일본도로공단 경영의 건전화

(1) 불량채산노선의 존재

유료도로의 노선의 결정(도로정비특별조치법 제3조제1항의 건설대신의 허가)은 채산성에 대한 검토를 한 후 이루어지고 있으나 그 전망이 불확실한 요소, 예를 들어 장래 교통량 등의 추정에 근거하여 이루어지고 있기 때문에 장래에도 당초 예측한 채산성이 당연히 그대로 유지될 것이라고는 기대할 수 없다. 도로정비특별조치법 시행령 제5조에서도 이를 예상하여 요금액의 변경 등의 조치를 규정하고 있으나 일본도로공단이 취할 수 있는 조치에는 한계가 있고 불량채산노선의 출현은 노선의 선택에 신중을 기하더라도 어느 정도는 불가피하다.

(중 략)

이와 같이 불채산노선의 출현이 불가피한 이상 제도상 이에 대한 대책을 강구할 필요가 있다.

(2) 불량채산노선에 대한 대책

가. 국비의 투입

국가가 적극적으로 개입하는 방법으로는 다음과 같은 방안을 생각할 수 있다.

① 출자금의 증액

불채산노선에 무이자 자기자금을 충당하는 것에 의하여 금리부담을 경감할 수 있다. 이 방안은 불균형적인 금리조정을 하는 것이라는 점에서 문제는 있으나 어느 정도까지는 유효하다. 그러나 국가의 예산상 제약에 의한 한계가 있기 때문에, 이 방안에 많은 것을 기대할 수 없다.

② 보조금의 교부

일본도로공단의 공공적 성격에 비추어 특정 노선에 대하여 보조를 하는 것은 가능한 조치이며 그 밖에 사후적인 적자전보의 조치 내지 일반적인 경영보조조치도 생각할 수 있으나 실제상 거의 기대할 수 없으며(중략) 일본도로공단의 독립채산제의 면에서도 적절한 조치라고 할 수 없다.

③ 매 입

미상환 상당액의 국비를 투입하여 불채산노선을 무료공개하는 방안을 생각할 수 있다. 실질적으로는 적자전보의 보조금과 유사하고 다른 도로와의 균형문제도 있으며 제도상으로도 특별조치를 요하는 등 실효성이 적다.

나. 자기자본의 활용

일본도로공단이 기업적 효율성을 발휘하여 경비의 절감을 도모함과 동시에 이익금의 획득을 인정하여 이를 손실보전에 충당하는 방안을 생각할 수 있다.

47) 有料道路制度研究會, “有料道路の償還制度 - 有料道路制度の基礎知識(第6回) -”, 道路行政セミナー(1998.12), 49頁.

(다) 損失補填準備金制度의 活用

손실보전준비금의 금액기준은 도로정비특별조치법시행규칙 제2조의6이 정하는 바에 따라 건설대신의 승인을 얻어 사업주체가 정하는 것으로 되어 있다. 현재, 일본도로공단이 건설·관리하는 일반유료도로는 매년도 요금수입의 20%(상환기간의 설정이 30년이내의 도로는 15%), 지방도로공사가 건설·관리하는 일반유료도로는 10%를 적립하도록 되어 있는데, 그 비율(준비금비율)은 채산상황 등을 고려하여 수정되고 있다.

이와 관련하여 어느 정도의 준비금비율이 적정한지에 대한 명확한 기준은 존재하지 않지만, 1983년 도로심의회의 답신은 “일반유료도로의 채산성은 각 사업주체에 따라 차이가 존재하므로, 향후 자신이 건설·관리하는 일반유료도로 전체의 채산상황 및 불량채산도로의 요금개정 검토상황 등을 종합적으로 고려하되, 손실보전준비금의 비율은 각 사업주체별 요금수입의 5~20%의 범위내에서 운용하는 것이 바람직하다”는 의견을 제시하였고, 현재의 준비금비율도 여기에 기초하여 결정되었다.

또한 1997년 도로심의회의 답신에 따라 일본도로공단이 건설·관리하는 일반유료도로에 대한 현행 준비금비율의 경우 1997년 5월 27일 승인을 얻어 종전의 일률적인 15%에서 인상된 것이다. 이와 더불어 지방도로공사가 건설·관리하는 일반유료도로의 준비금비율도 곧 일률적인 10%에서 상환기간이 40년인 도로에 한하여 12%로 인상될 예정이라고 한다.⁴⁸⁾

(2) 公差制度

이상의 손실보전준비금제도가 도입되었으나 도로의 채산성 및 공단의 경영안정성이 완전히 해결된 것은 아니었기 때문에, 재차 검토의 필요성이 제기되었다. 이러한 해결책의 하나로서 도입된 것이 공차제도이다.⁴⁹⁾

48) 有料道路制度研究會, “有料道路の償還制度 - 有料道路制度の基礎知識(第6回) -”, 道路行政セミナー(1998.12), 50頁.

49) 여기에서 ‘공차’란 “공식적으로 인정되는 오차”를 말한다.

원래 유료도로의 상환계획을 수립하는 경우 예상수입을 산출하여야 하는 바, 그 전제를 이루는 것이 상환기간 완료시까지의 장래 교통량의 추계이다. 그러나 이러한 추계교통량은 장래의 예측이기 때문에, 실제 교통량과의 오차가 발생하게 된다. 따라서 이러한 일정한 비율의 오차에 대하여 공식적으로 인정하는 것은 불가피하다.

이 경우 만약 일정한 비율의 범위내에서 교통량을 과대 추계한 때에는 상환기간 완료시 미상환도로가 발생할 수 있는 반면, 교통량을 과소 추계한 때에는 상환기간 이전에 상환 완료하는 도로도 발생할 수 있다. 여기에서 조기에 상환을 완료한 도로에 대하여 그 이후에도 일정한 오차범위의 교통량에 상당하는 요금징수를 계속적으로 인정함과 동시에 이를 통하여 징수한 요금수입으로 미상환도로의 결손금을 충당하는 제도가 바로 ‘공차제도’이다.

이러한 공차제도는 1965년 도로정비특별조치법시행령의 개정을 통하여 도입되었다. 즉, 동법시행령 제5조제2항이 그 법적 근거이다. 이 규정에 따르면, 허용되는 오차의 일정한 비율은 15%이다.

Ⅲ. 料金の 徴收制度

1. 料金の 徴收對象

유료도로의 요금징수대상은 원칙적으로 통행하는 차량이다. 특히, 통행차량에 대한 요금은 차량의 종류에 따라 책정된다. 이것은 차량의 크기, 중량 등에 따라 도로정비비용 및 이용편익의 차이가 발생함에 기인한다. 예컨대, 대형차량은 소형차량에 비하여 통행확보를 위한 터널 폭의 확장과 중량지탱을 위한 도로구조강도의 강화 등이 필요하기 때문에 더 많은 도로정비의 비용이 요구되고, 또한 차종에 따라 적재량 및 승차인원의 차이가 있어서 유료도로의 이용편익도 다르기 때문에 차량의 종류에 따라 요금을 책정하는 것이 공평한 부담으로 되기 때문이다.

이러한 원칙에 대한 예외로서 본주사국연락도로, 일반유료도로의 교량·터널·도로용 엘리베이터 등의 경우에는 통행하는 사람으로부터도 요금을

징수할 수 있다(도로정비특별조치법 제12조제2항). 이것은 교량·터널 등의 경우 일반도로와 달리 통상의 도로정비수준을 초과하여 이용자에게 특별한 이익을 제공하는 경우도 있기 때문에, 통행하는 차량만이 아니라 통행하는 사람에게 요금을 부담시킬 필요가 있기 때문이다.

또한 공익을 위하여 신속하게 목적지에 도달할 목적으로 유료도로를 이용하고 있는 소방용자동차, 구조용자동차, 경찰용자동차 등의 긴급자동차의 경우 요금징수를 위하여 정차시키는 것이 타당하지 않기 때문에, 이들 차량에 대하여는 요금을 징수하지 않도록 하고 있다(도로정비특별조치법 제12조제1항).

2. 料金の 徴收節次

(1) 料金 및 徴收期間의 認可

유료도로사업자는 신설 또는 개축한 도로에 대하여 요금을 징수하고자 하는 때에는 요금 및 요금징수기간에 대하여 건설대신 등의 허가 또는 인가를 받아야 한다. 그리고 일본도로공단·지방도로공사·도로관리자의 ‘일반유료도로’의 경우에는 사업의 실시에 관한 허가절차와 동시에 요금에 관한 허가를 받지만, ‘고속자동차국도’, ‘도시고속도로’, ‘본주사국연락도로’의 경우에는 공사실시의 인가절차와 별도로 요금에 관한 허가절차를 받아야 한다.

(가) 高速自動車國道

고속자동차국도는 일본도로공단이 도로정비특별조치법 제2조의4, 고속자동차국도등의요금및요금징수기간등에관한성령 제1조에 의거하여 요금의 징수구간, 요금액, 요금을 할인하는 경우 대상자동차와 그 할인율, 요금징수기간, 비용의 합산액, 요금산출의 기초, 추정교통량과 그 산출기초 등을 기재한 신청서를 제출하고, 요금 및 요금징수기간에 대한 운수대신 및 건설대신의 인가를 받아야 한다.

(나) 首都高速道路 및 阪神高速道路

수도고속도로와 판신고속도로는 각각 당해 유료도로사업자가 도로정비특별조치법 제7조의4, 고속자동차국도등의요금및요금징수기간등에관한성령 제1조에 의거하여 전술한 고속자동차국도와 동일하게 요금 및 요금징수기간에 대한 운수대신 및 건설대신의 인가를 받아야 한다. 다만, 고속자동차국도는 도로관리자가 건설대신이므로 사전에 도로관리자와의 조정절차가 필요없지만, 수도권고속도로와 판신고속도로는 당해 도로가 지정구간이 아닌 일반국도인 경우 사전에 당해 도로관리자와 협의를 하여야 하고, 도도부현도 또는 시정촌도인 경우 동의를 받아야 한다.

(다) 本州四國連絡道路

본주사국연락도로는 본주사국연락교공단이 도로정비특별조치법 제7조의8, 도로정비특별조치법시행규칙 제2조의4에 근거하여 요금 및 요금징수기간에 대한 건설대신의 인가를 받아야 한다. 또한 요금과 관련한 부분에 대해서는 일반자동차도에 미치는 영향이 적지 않기 때문에, 건설대신과 협의하여야 한다. 이와 더불어 본주사국연락공단은 사전에 도로관리자와도 협의하여야 한다(도로정비특별조치법 제7조의8제2항).

(라) 指定都市高速道路

지정도시고속도로는 지정도시고속도로공사가 도로정비특별조치법 제7조의15, 고속자동차국도등의요금및요금의징수기간등에관한성령 제1조에 근거하여 요금 및 요금징수기간에 대한 운수대신 및 건설대신의 인가를 받아야 한다. 다만, 지정도시고속도로공사는 사전에 도로관리자의 동의를 얻어야 하고, 또한 도로관리자가 동의를 하고자 하는 때에는 지방자치단체 의회의 의결을 거쳐야 한다(도로정비특별조치법 제7조의18).

(2) 料金 및 徵收期間의 公告·公示

유료도로사업자는 요금을 징수하고자 하는 때에는 그 금액 및 징수기간

을 관보에 공고하여야 한다. 당해 요금을 변경하고자 하는 때도 같다(도로정비특별조치법 제14조제1항).

그러나 도로관리자가 건설·관리하는 일반유료도로의 경우에는 요금의 징수 및 징수기간을 도로관리자인 도도부현 또는 시정촌의 장이 정하는 방법에 따라 공시하여야 한다. 당해 요금을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다(도로정비특별조치법 제14조제2항).

3. 料金の 徴收方法

(1) 對距離料金制와 均一料金制

유료도로의 요금징수방법은 요금을 이용거리에 따라 징수하는 대거리요금제와 이용거리에 관계없이 요금을 징수하는 균일요금제로 크게 구분되고 있다.

(가) 高速自動車國道

고속자동차국도의 요금은 전국적으로 일률적이며 획일적인 대거리요금제를 채택하고 있다. 이것은 전 노선의 이용거리에 따라 부과되는 ‘가변부분’과 1회 이용시 부과되는 고정부분(터미널 차아지)으로 구성된다. 다시 말해서, 구체적으로는 도로 km당의 요금(대거리요금)과 1회 이용에 부과되는 인터체인지 건설비용 등(터미널 차아지)의 요금인가를 받아 각각의 인터체인지간의 거리에 따라 요금을 징수하고 있다.

그러나 건설비 등이 현저하게 높을 뿐만 아니라 도로이용에 따른 수익이 극히 큰 터널, 해협연락교 및 대도시 근교의 고속자동차국도의 경우 특별한 요금이 설정되어 징수되고 있으며, 또한 대거리요금제의 예외로서 균일요금제를 일부 구간에서 채용하고 있다. 이상의 내용을 도표화하면, 다음과 같다.⁵⁰⁾

50) 建設省, 高速自動車國道の概要(資料2), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 5頁.

고속자동차국도의 대거리요금제도

대 거 리 제		1 Km당 요금(엔)					
차 종	차 종 간 요금비율	보통구간	대 도 시 근교구간	관문(關門) 특별구간	해나산(惠那山) 특별구간	관월(關越) 특별구간	충승(沖繩) 자동차도 (許田~石川간)
보 통 차	1.00	24.60	29.520	64.0	39.360	39.360	20.980
중 형 차	1.20	29.52	35.424	76.8	47.232	47.232	25.176
대 형 차	1.65	40.59	48.708	105.6	64.944	64.944	34.617
특 대 차	2.75	67.65	81.180	176.0	108.240	108.240	57.695
터미널 차이지		전차종 1대 1회의 통행에 대하여 150엔					

고속자동차국도의 특별요금구간

대도시근교구간	관문특별구간	해나산특별구간	관월특별구간
川口~加須(33.4km) 東馬~東松山(39.4km) 三郷~谷田部(30.3km) 灣岸市川~成田(44.9km) 成田~新空港(3.9km) 東京~厚木(35.0km) 大津~西宮(61.7km) 中國吹田~西宮北(29.8km)	下關~門司港 (4.3km)	園原~中津川 (22.0km)	水上~湯澤 (26.0km)

고속자동차국도의 균일요금제도

차 종	이용 1회당 요금(엔)							
	道 央· 禮尊道 (21.9km)	中央道 (25.8km)	東 京 外環道 (29.6km)	東名阪道 (28.2km)	西名阪道		近畿道 (28.4km)	阪和道 (24.4km)
					天理 ~香芝 (14.6km)	香芝~宋原 ·長原 (13.5km)		
경자동차등	300	500	400	400	300	300	400	400
보 통 차	400	600	500	500	400	400	500	500
중 형 차	400	700	600	600	400	400	500	500
대 형 차	550	1,000	850	800	550	550	750	750
특 대 차	950	1,650	1,259	1,200	900	900	1,150	1,150

(나) 都市高速道路

수도고속도로는 동경·신나천(新奈川)·기옥(埼玉)으로, 판신고속도로는 판신동선·서선·남선 등으로 3개의 요금권으로 구분하고 있다. 이것은 각 요금권에 고유한 네트워크가 존재하고, 또한 복잡한 요금권을 연속하여 이용할 때의 평균이용거리가 하나의 요금권만을 이용하는 경우 보다 장거리라는 이유에 기인하고 있다.

또한 도시고속도로의 요금은 각 요금권내에서 균일요금제로 징수되고 있다. 그 이유는 다음과 같다.⁵¹⁾

첫째, 대거리요금제도는 요금체계가 복잡하여 요금징수과정에 시간과 인력이 많이 소요되는 바, 도시고속도로에 있어서는 대량교통을 보다 능률적이고 원활하게 처리한다는 관점에서 균일요금제가 타당하다.

둘째, 고도의 토지이용이 행해지고 있는 시가지에서는 도로구조 및 용지취득의 관점에서 출로에 요금징수시설을 설치하기가 곤란하다.

셋째, 도시고속도로의 각 요금권에 있어서의 이용거리는 장기적으로 거의 일정한 수치를 표시하고 있는 것으로 측량되고 있기 때문에, 각 요금권에서의 균일요금제를 채용할지라도 이용자부담의 공평성을 현저하게 손상시키는 것은 아니다.

이와 더불어 도시고속도로에 있어서는 각 요금권 구역과 관련한 단거리구간에 대하여 이러한 균일요금제와 당해 구간만을 이용하는 이용자의 부담을 조정하기 위한 특정요금구간을 설정하여 운영하고 있다(현재, 수도권고속도로는 7개소, 판신고속도로는 11개소를 운영중). 이상의 내용을 도표화하면, 다음과 같다.

51) 建設省, 都市高速道路の概要(資料4), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 4頁.

도시고속도로의 균일요금제도

(단위 : 엔)

구 분	차 종	수도고속도로		관신고속도로	
		요 금 권	요 금	요 금 권	요 금
보 통 차	보 통 승 용 차 소 형 버 스	동 경	700	관신동선	700
		신 나	500	관신서선	500
	기 옥	400	관신남선	500	
	특 정	300	특 정 I	150	
	자 동 이 룬 차 경 자 동 차 등			특 정 II	200
				특 정 III	300
대 형 차	대 형 버 스 대 형 트 럭	동 경	1,400	관신동선	1,400
		신 나	1,000	관신서선	1,000
	기 옥	800	관신남선	1,000	
	특 정	600	특 정 I	300	
	대 형 특 수 자 동 차			특 정 II	400
				특 정 III	600

(다) 本州四國連絡道路

본주사국연락도로는 이용자부담의 공평감을 얻기 쉽다는 점, 3노선의 통합채산제에는 획일적·통일적인 요금제가 친숙하다는 점 등을 이유로 전노선에 획일적인 대거리요금제를 채용하고 있다. 다만, 요금은 육상부와 해상부로 구분하여 설정하고 있다. 또한 해협부에서 특히 건설비 및 편익이 높은 구간에 대하여는 증액요금을 적용하고 있다.

이와 더불어 본주사국연락도로의 경우 가능한 조기에 이용증을 확대하여 그 정착을 도모하기 위하여 1998년부터 2012년까지 상환의 확실성에 지장이 없는 범위내에서 20% 할인한 특별요금제도를 실시하고 있다. 이러한 내용을 도표화하면, 다음과 같다.⁵²⁾

52) 建設省, 本州四國連絡道路の概要(資料5), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17: 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 3頁.

본주사국연락도로의 대거리요금제도

대 거 리 제			1Km당 요금(엔)		
차 종	차종간 요금비율		육 상 부	해 협 부	명 석(明石) 해 협 대 교
	육상부	해협부			
경 자 동 차 등	0.80	0.80	39	351	351×1.6
보 통 차	1.00	1.00			
중 형 차	1.20	1.20			
대 형 차	1.65	1.65			
특 대 차	2.75	3.00			
터미널 차이지			전차종 1대 1회의 통행에 대하여 125엔		

(라) 一般有料道路

일반유료도로의 경우에는 일반적으로 대거리요금제를 채용하고 있지만, 요금징수사무의 간소화 등의 관점에서 일부 구간에서 균일요금제를 채용하고 있기도 한다.

(2) 割引制度

일본에서는 유료도로이용을 촉진하기 위하여 다양한 할인제도를 채택하고 있다. 예컨대, 회수권할인제, 하이웨이카드할인제, 별납할인제, 장거리체감제, 신체장애자할인제 등이 그것이다. 이러한 할인제도의 주요내용을 도표화하면, 다음과 같다.⁵³⁾

53) 建設省, 有料道路制度の概要(資料1), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 7頁.

유료도로의 주요 할인제도

사업주체	일본 도로공단		수도고속도로공단	관신고속도로공단	본주사국연락교공단
	고속자동차국도	일반유료도로	수도고속도로	관신고속도로	본주사국연락도로
회수권인할	9회권(10%이하) 24회권(16%이하) 100회권(19%이하) ※ 균일요금구간의 경우등 일부에서 실시	11회권(9%이하) 60회권(17%이하) 100회권(20%이하)	9회권(9~10%) 14회권(11%) 24회권(15%) 30회권(17%) 100회권(18~19%)	9회권(8~11%) 24회권(15%) 100회권(18~19%)	특별요금기간중(1998.4.1~2013.3.31)에는 회수권할인을 시행하지 않는다.
하이웨이카드할인	5,000엔권 (이용가능 5,200) 10,000엔권 (이용가능 10,500) 30,000엔권 (이용가능 32,500) 50,000엔권 (이용가능 58,000)	좌 등	좌 등	좌 등	좌 등
별납인할	월평균 10,000엔을 초과하는 이용자에 대하여 그 이용액에 따라 5~30%할인	일부의 노선에서 고속자동차국도와 동일하게 할인을 실시	-	-	-2013.4.1이후 (기본요금) : 고속자동차국도와 동일하게 할인을 실시 -2013.3.31까지 (특별요금) : 280~700만엔 6.25%, 700만엔 초과하는 12.50%
장거리체감제	100Km를 초과, 200Km까지의 부분에 대하여 25%, 200Km를 초과하는 부분에 대하여 30%할인	-	-	-	-
신체장애자인할	50%이하	50%이하	50%이하	50%이하	50%이하

第6節 有料道路事業의 財源

유료도로제도는 일반자동차 등의 도로법의 대상이 되지 않는 것을 제외하고는 본래 공공사업에 의하여 건설하고 무료로 공개하여야 할 도로에 대하여 재원의 부족에 의한 건설의 지체를 방지하고 긴급하게 정비하기 위하여 채용되고 있는 특별한 조치이기 때문에, 그 건설에 필요한 비용의 재원은 거의 차입금에 의존하고 있다. 이러한 차입금의 종류로는 정부보증채, 정부인수금, 공영기업채, 연고채 등이 있다.

第3章 日本 有料道路法制의 主要内容 分析

第4章 結論：要約・整理

이상에서 살펴본 내용을 요약·정리하여 결론에 갈음하면, 다음과 같다.

첫째, 일본 유료도로제도의 발전과정이다. 일본은 명치시대(明治時代) 이후 ‘철도우선주의’(鐵道優先主義)정책을 채택·추진하였기 때문에, 도로정비가 극히 불량한 상황이었다. 이에 일본정부는 1954년부터 제1차 도로정비 5개년계획을 수립하여 본격적인 도로정비를 행하게 되었다. 그러나 한정된 일반재원에 의한 공공사업만으로는 증대하는 도로교통수요에 대처할 수 없게 되었다.⁵⁴⁾ 이러한 배경하에서 일본정부는 1952년 구도로정비특별조치법(법률제169호)을 제정하여 국가 또는 지방공공단체가 도로를 정비함에 있어서 재원부족을 보충하는 방법으로서 차입금을 이용하고, 완성된 도로로부터 통행요금을 징수하여 그 변제에 충당하는 방식을 인정하게 되었다. 이것은 유료도로제도를 본격적으로 인정하는 계기가 되었으며, 휘발유세 등의 도로특정재원제도, 도로정비긴급조치법에 근거한 도로정비5개년계획과 더불어 도로정비사업의 발전에 크게 기여하게 되었다. 또한 1956년에는 급증하는 자동차수요에 대처하여 구도로정비특별조치법을 폐지함과 동시에 동법을 대체하는 현행 도로정비특별조치법(법률제7호)을 제정하였다. 이와 더불어 동년 일본도로공단법이 제정되고, 이에 근거한 일본도로공단이 발족함으로써 일본에서는 본격적인 유료도로시대를 맞이하게 되었다. 이러한 일본의 유료도로제도는 현행 도로정비특별조치법 제정 이후에도 유료도로의 사업주체를 규정한 각 공단법 및 지방도로공사법, 고속자동차국도의 정비방법 등을 규정한 고속자동차국도법 및 그 정비총량 등을 규정한 국토개발간선자동차도건설법 등이 차례로 제정·운영중이다. 그러나 이러한 운영과정에서 다양한 문제점이 발생하였는 바, 이를 해소하기 위한 지속적인 노력을 경주하고 있다. 예컨대, 채산성확보를 위한 고속자동차국도의 통합채산제 도입(1972년 정령개정), 일반유료도로에 있어서 일반도로사업(공공사업)과의 ‘합병시행제도’의 도입 등이 그것이다.⁵⁵⁾ 이러한 일본

54) 財團法人 高速道路調査會, 世界の高速道路, 1999, 11頁.

55) 建設省, 有料道路制度の概要(資料1), 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000.3.17 :

유료도로법제의 발전상황을 도표화하면, 다음과 같다.

일본 유료도로법제의 발전상황

연 도	제 정 연 혁
1956	도로정비특별조치법 제정 일본도로공단법 제정(동년 일본도로공단 설립)
1957	고속자동차국도법 제정
1959	수도고속도로공단법 제정(동년 수도공단 설립)
1962	관신고속도로공단법 제정(동년 관신공단 설립)
1966	국토개발간선자동차도건설법 제정(7,600km 제정)
1970	본주사국연결교공단법 제정(동년 본사공단 설립) 지방도로공사법 제정(동년부터 계속하여 공사 설립, 현재 43사)
1987	국토개발간선자동차도건설법 개정(11,520km 제정)

둘째, 일본 유료도로사업의 종류와 주체이다. 일본의 도로행정과 도로의 건설 및 관리는 도로의 종류에 따라 국가, 지방공공단체, 공단 및 공사에 의하여 각각 분담·수행되고 있다. 그 업무내용을 간단히 살펴보면, 다음과 같다.⁵⁶⁾

① 도로행정의 주된 부분을 담당하고 있는 국가의 중앙행정기관은 건설성이다. 건설성은 도로법 기타의 관계법령에 의거하여 도로정비계획을 입안하고, 도로의 신설·개축·유지·수선 등의 관리, 지방공공단체가 수행하는 신설·개축 등의 조성 및 감독, 도로정비특별회계의 관리, 도로관계 공단 및 공사의 지휘감독, 도로 재해복구의 조성 등을 담당하고 있다. 그리고 이들 사업을 원활하고 효율적으로 수행하기 위하여 전국 8개의 지방건설국이 건설성에 설치되어 있다. 다만, 북해도(北海道) 및 충승(沖繩)지역에 있어서는 현지의 북해도개발국, 충승종합사무국이 사업의 실시를 담당하고 있다.

② 지방의 입장에서 도로행정을 담당하고 있는 것은 도도부현(都道府縣) 및 시정촌(市町村)이다. 이들은 그 담당부서로서 토목부 또는 토목과 등을 두고 있다.

建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供, 1頁.
56) 財團法人 高速道路調査會, 前掲書, 9頁.

③ 유료도로를 건설·관리하는 조직은 공단 및 공사이다. 공단으로서는 1956년 4월 일본도로공단의 설립을 시작으로 1959년 6월 수도권고속도로공단, 1962년 6월 판신고속도로공단(阪神高速道路公團), 1970년 7월 본주사국연락교공단(本州四國連絡橋公團)이 각각 설립되어 존재하고 있다. 그리고 이들 도로관계 4개공단 이외에 1970년 5월에 성립한 지방도로공사법에 근거하여 각 지방에서 지방도로공사가 설립되었는데, 1970년 9월에 설립된 명고옥고속도로공사(名古屋高速道路公社)가 최초이며, 이후 1997년 6월까지 지정도시고속도로공사 3사, 일반지방도로공사 40사의 총 43개의 공사가 설립되어 현재에 이르고 있다. 이들 공단 및 공사는 국가·지방공공단체라는 본래의 도로관리자를 대행하여 고속자동차국도, 도시고속도로, 본주사국연락도로, 일반유료도로 등의 유료도로를 신설·개축하기 위하여 설립된 공법인으로서 출자자가 국가 또는 지방공공단체에 한정되어 있을 뿐만 아니라 도로의 건설, 요금의 설정 등과 관련하여 건설대신 등의 허가 및 인가 등이 요구되고 있다. 특히, 현재 일본의 유료도로사업은 정비하는 유료도로의 기능 및 성격에 따라 사업주체별로 각기 다른 종류의 유료도로 사업을 담당하고 있다. 그 내용을 도표화하면, 다음과 같다.

유료도로의 종류와 사업주체

- 일본도로공단 -----> 고속자동차국도
 일반유료도로(일반국도, 도도부현도, 지정시도)
- 수도권고속도로공단 -----> 도시고속도로
 판신고속도로공단
 지정도시고속도로공사
- 본주사국연락교공단 -----> 본주사국연락도로
- 지방도로공사 -----> 일반유료도로(일반국도, 도도부현도, 지정시도)
- 도도부현, 시정촌 -----> 일반유료도로(도도부현도, 시정촌도)
 유료교 · 유료도선시설(도도부현도, 시정촌도)

셋째, 일본 유료도로제도의 운영현황과 법제도의 주요내용이다. 일본의 유료도로제도는 전술한 바와 같이 유료도로의 종류에 따라 통행료의 산정 기준을 포함한 운영기준을 달리하고 있다. 이러한 내용을 도표화하면, 다음과 같다.

유료도로제도의 운영현황과 통행료산정기준⁵⁷⁾

종 류	의 의 및 요금제도
고속자동차 국 도로	<ul style="list-style-type: none"> - 전국적인 자동차교통망의 중추부분을 구성, 또한 정치, 경제, 문화상 특히 중요한 지역을 연결하는 것, 기타 국가의 이해에 특히 중대한 관계를 가지는 것.(전국적) - 국토개발간선자동차도건설심의회를 거쳐 운수, 건설대신이 결정한 정비계획에 기초하여 건설대신이 시행명령을 행한다.(국가의 계획) - 일반도로로부터 어느 정도 독립한 전국적 간선도로망인 것으로부터 정령에서 전노선통합채산제가 인정되고 있다. - 요금은 이용자가 부담하여야 할 요금에 대하여 현저하게 높거나 또는 낮은 요금이어서는 안된다(공정타당주의)
도 시 고속도로	<ul style="list-style-type: none"> - 동경, 대관, 명곡옥 등의 대도시 및 그 주변부에 있어서 도시계획에서 정하여진 유료의 자동차전용도로이며, 도시내의 가로교통원활화를 위한 네트워크로 되는 것.(지역성) - 건설대신이 책정한 기본계획에 따라 시행.(국가의 계획) - 일반도로로부터 어느 정도 독립한 도로망이며, 밀접관련통합채산제를 채용. (단일의 도로망으로는 한정되지 않고, 도로관리자가 다르기 때문에 전노선통합채산제는 채용되고 있지 않다) - 요금은 공정타당주의.
일 반 유료도로	<ul style="list-style-type: none"> - 이용자가 당해 도로의 통행 또는 이용으로 인하여 현저한 이익을 받을 것 및 통상 다른 우회도로가 있어서 당해 도로의 통행이 불가피하게 되는 것이 아닐 것의 2개의 조건을 만족할 것을 전제로 하여 각 도로별로 사업화되어 있는 것. 원칙적으로 네트워크를 구성하지 않는다.(지역성) - 도로별의 개별신청주의.(개별성) - 통합채산제는 예외적으로 인정된다. - 요금은 기설도로와 비교하여 당해 허가에 관련된 도로의 통행 또는 이용에 의하여 통상 받는 이익의 한도를 초과하지 않는 것.(편익주의)
본주사국 연락도로	<ul style="list-style-type: none"> - 본주사국간의 새로운 교통동맥으로서 해상교통에 의존하는 현재의 교통체계를 획기적으로 개선하고, 교통의 원활화를 도모하는 것. - 건설대신의 지시에 의한 기본계획에 따라 시행. (고속자동차국도와 유사). - 1루트 3교의 통합채산제의 채용. - 요금은 편익주의. (일반유료도로와 동일) - 육상부, 해협부로 구분, 전노선회일대거리요금제를 채용. (본주사국연락도로의 특수성)

57) 建設省, 各有料道路の種類毎に意義・料金制度, 韓國法制研究院 海外出張調査資料(2000. 3.17 : 建設省道路局有料道路課長 近藤秀明 提供), 1頁.

