

민자고속도로 공공성 강화를 위한 법제 연구

정명운 | 박세훈 | 서보국



민자고속도로 공공성 강화를 위한 법제 연구

A Study on the Legislation for Strengthening Publicness with
Privately-Financed Expressways

연구책임자 : 정명운(한국법제연구원 연구위원)
Jung, Myong-Un
박세훈(한국법제연구원 부연구위원)
Park, Se-Hun

공동연구자 : 서보국(충남대학교 법학전문대학원 교수)
Seo, Bo-Cook

2018. 7. 19.

연 구 진

연구책임	정명운 한국법제연구원 연구위원
	박세훈 한국법제연구원 부연구위원
공동연구(원외)	서보국 충남대학교 법학전문대학원 교수
심의위원	방동희 부산대학교 법학전문대학원 교수
	이상윤 한국법제연구원 연구위원
	나채준 한국법제연구원 연구위원
연구협의(자문)위원	조숙현 국토교통부 도로투자지원과 사무관
	박제구 국토교통부 도로투자지원과 주무관
	김재성 경수고속도로 주식회사 상무이사

요 약 문

I. 연구의 배경 및 목적

- 유료도로법의 제정목적은 ① 유료도로의 신설·개축·유지 및 관리, ② 교통의 편익을 증진함에 있으며, ③ 국민경제 발전에 기여를 둘 수 있다. 이러한 목적 달성을 효율적으로 추진하기 위해 유료도로는 국가재정이 투입되는 재정고속도로와 민간투자에 의한 민자고속도로의 양축으로 진행되어 왔으며 현재 또한 같은 방식으로 진행되고 있다.
- 민자고속도로가 재정에 비해 이용자에게 높은 통행료를 부과하고 있음에도 서비스 수준은 오히려 낮은 경우가 많고, 일부 민자도로의 경우 예측 통행량의 과다 책정으로 인하여 막대한 규모의 재정지원이 발생하여 국가의 부담으로 작용하고 있다.
- 민자도로를 둘러싸고 발생하는 문제를 해소하여 유료도로법 본래의 제정목적의 내실화를 도모하기 위해 2018.1.16. 일부 개정되어 2019.1.17. 시행을 앞두고 있다. 이에 하위법령인 대통령령에 7개, 시행규칙(부령)에 4개 사항을 위임하였기에, 대통령령으로 위임한 사항은 권리의무와 관련된 실체적인 것으로 하고, 시행규칙에 위임된 사항은 서식이나 기술적·전문적인 절차와 관련된 사항을 규정함으로써 법체계의 정합성 및 법 이해에 도움이 되도록 하였다.
- 민자고속도로의 통행료에 대한 부가가치세에 대한 검토를 함께 병행하여 현행 부가가치세에서 재정고속도로와 민자고속도로 간의 적용차이 여부 등을 검토하였으며, 도로사업의 공공성 지표를 도출하여 도로 사업 전 과정에서 적용가능한 공공성 지표를 통해 향후 진행되는 SOC분야에서도 적용 가능할 것으로 보인다.

II. 연구의 대상과 범위

- 연구대상은 2018.1.16. 유료도로법 일부개정 법률 제15357호로 곧 시행(2019. 1.17.)을 앞두고 있다. 이에 민자고속도로의 공공성과 유료도로법 시행령 및 시행규칙의 개정방안, 민자고속도로의 통행료에 대한 부가가치세의 과세 여부에 대한 내용을 연구 범위로 하였다.

III. 연구의 주요내용

- 이 연구는 우선적으로 민자고속도로의 공공성을 구체적으로 살펴본다. 일반적인 공공성의 개념을 이해하고 민자고속도로가 내재한 공공성의 요소를 확인한다. 도로의 공공성인 이용 편의성, 안전 환경, 절차적·결과적 공공성을 도출하여 관리할 수 있는 세부 공공성 지표를 도출하였다.
- 유료도로법 개정에 따른 시행령과 시행규칙의 개정안 마련에 관한 내용을 담고 있다. 유료도로법 개정으로 시행령에 7건, 시행규칙에 5건의 위임규정을 두고 있기에 구체적인 내용을 개별 조문별로 마련할 필요성이 있다. 대통령령의 위임 내용으로 제15조 제3항에 따른 통행료 감면 지정일 및 방법·대상, 제15조 제4항에 따른 통행료 감면의 비용보전, 제21조 제6항에 따른 민자도로 관리지원센터의 통행료 강제징수 방법·절차, 제21조의5 제1항제3호·제4호 및 제6호에 따른 사정 변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구 기준, 제23조의7 제1항에 따른 민자도로 관리지원센터 지정기간을 대통령령에 위임하였다. 시행규칙에는 제15조 제4항에 따른 통행료 감면 지원신청, 제23조의2 제3항에 따른 민자도로 운영평가 방법, 제23조의7 제2항·제6항에 따른 민자도로 관리지원센터의 업무, 제23조의8 제3항에 따른 민간 사용기간 종료 후 통행료 산정기준·방법 및 절차, 제25조의2에 따른 과징금 부과기준, 제28조에 따른 과태료 부과기준을 위임하고 있어 이에 필요한 입법적 사항을 검토하였다.

- 민자고속도로 통행료와 관련해서는 「부가가치세법」에 따라 부가가치세가 부과되고 있어 현행법에 대한간략하게 검토하였다. 이것은 도로이용자의 통행료 부담완화 측면에서 살펴보았다.

IV. 기대효과

- 유료도로법 개정 취지 및 주요내용과 관련해서 법률의 실행력 제고와 실제적 사항을 구체화하기 위해 하위법령(시행령, 시행규칙)에 위임한 사항에 대한 권리의무의 실제적인 사항과, 서식이나 기술적·전문적인 절차와 관련된 사항을 제안함으로써 법체계의 정합성 및 법 이행에 도움이 되도록 입법 정책화에 기여할 수 있다.
 - 고속도로에 내재된 공공성을 강화하기 위해 제시한 공공성 지표를 적용하여 SOC 사업 전반의 공공성 강화에 참고로 할 수 있을 것이다.
 - 민자고속도로 통행료에 있어서 부가가치세에 따른 입법과 관련한 기초자료로서 활용이 가능하다.
- ▶ 주제어 : 공공성 강화, 도로의 공공성, 동일서비스-동일요금, 공공성 지표, 민자고속도로, 재정고속도로, 유료도로법, 유료도로법 시행령, 유료도로법 시행규칙, 부가가치세법, 통행료, 과세형평

Abstract

I. Background and Purpose

- The purpose of enacting the Toll Road Act is: to construct, upgrade, maintain and manage toll roads; to promote traffic convenience; and to contribute to the development of the national economy. In order to effectively achieve those purposes, toll roads were and are managed by being classified into publicly-financed expressways and privately-financed expressways.
- Although tolls imposed on users of privately-financed expressways are higher than those imposed on users of publicly-financed expressways, services related to the former ones are poor. In addition, for some privately-financed expressways, an overestimated traffic volume forecast has required the government's huge financial support, putting burden on the state.
- In order to solve problems with privately-financed expressways and thus fulfill the original purpose of enacting the Toll Road Act, the Act was amended on January 16, 2018 and is scheduled to enter into force on January 17, 2019. The Act delegates several affairs to its subordinate statutes, with seven and four matters prescribed in its Presidential Decree and Enforcement Rule, respectively. While matters delegated to the Presidential Decree are substantive, such as rights and duties, those delegated to the Enforcement Rule are concerning forms or technical and professional procedures, contributing to understanding laws and the coherence of the legal system.

- The study also reviews value-added tax on tolls for privately-financed expressways and examines whether to impose differential value-added tax on publicly-financed expressways and privately-financed expressways under the current value-added tax scheme. Furthermore, a publicness index for road projects applicable to their whole process is created so that it can be used for future social overhead capital projects.

II. Object and Scope

- The object of the study is the Toll Road Act (No. 15357), which is partially amended on January 16, 2018 and expected to enter into force on January 17, 2019. The scope covers publicness of privately-financed expressways, amendments to the Enforcement Decree and Enforcement Rule of the Toll Road Act, and whether to impose value-added tax on tolls for privately-financed expressways.

III. Major Contents

- First, this study examines in detail publicness of privately-financed expressways to understand the general concept of publicness and to identify its elements inherent in privately-financed expressways. In addition, in this study, a detailed index for publicness is created so that publicness related to roads, such as convenience for use, safety environment, and procedural and consequential publicness, can be identified and managed.
- This study deals with amendment bills of enforcement decree and rule of the Toll Road Act following the amendment, which has seven provisions prescribed by Enforcement Decree and 5 provisions by Enforcement Rule. After going through each provision, this study finds the amendment bills as follows:

Presidential Decree: Designated date and methods of, and subject to reduction or exemption of tolls under Article 15 (3) of the Act, reimbursement for reduction or exemption of tolls under Article 15 (4) of the Act, methods and procedures for compulsory collection of tolls by a private road management support center under Article 21 (6) of the Act, criteria for amendment to concession agreement caused by changes in circumstance under Article 23-5 (1) 3, 4, or 6, of the Act and designation duration of a private road management support center under Article 23-7 (1);

Enforcement Rule: Application for reimbursement for reduction or exemption of tolls under Article 15 (4) of the Act, methods for operation assessment of privately-financed roads under Article 23-2 (3) of the Act, criteria, methods and procedures for calculation of tolls after expiration date of privately-financed roads use by a concessionaire under Article 23-8 (3), and criteria for imposition of penalty surcharge under Article 25-2 of the Act and administrative fines under Article 28 of the Act. And The legislation needed to be reviewed.

- In this study, imposition of value-added tax on tolls of privately-financed expressways is also discussed.

IV. Expectation

- It is expected that the consistency of the legal system and the execution of the Toll Road Act will be improved by prescribing substantive rights and responsibilities for matters delegated to subordinate statutes (Enforcement Decree, and Enforcement Rule) and specifying matters concerning forms and technical or specialized procedures to improve the execution of the Act and go into details concerning the purpose and major contents of the amendment to this Act.

- Publicness index presented to enhance the public character inherent in highways may be applied to reinforce public character throughout the SOC project.
 - It is possible that the amendment bill to the current Act will be used as basic data for future legislation.
- ▶ **Key Words** : strengthening publicness, publicness of roads, equal pay for equal service, publicness index, privately-financed expressways, publicly-financed expressways, toll road act, enforcement decree of toll road act, enforcement rule of toll road act, value-added act, tolls, taxation impartiality

목차

민자고속도로 공공성 강화를
위한 법제 연구

korea legislation research institute

요 약 문	5
Abstract	9

제1장 서론 / 17

제1절 연구의 배경 및 목적	19
제2절 연구의 범위 및 수행방법	21
제3절 주요 선행연구와 본연구의 차별성	22
I. 주요 선행연구	22
II. 연구수행 흐름도	24
III. 지자체간담회 · 민간사업자 토론회	25

제2장 민자고속도로의 공공성 / 27

제1절 공공성의 개념	29
I. 일반적 논의	29
II. 논의의 배경	30
III. 소 결	31
제2절 민자고속도로 일반론	32
I. 민자도로사업 개관	32
II. 민자고속도로 사업현황	41
III. 주요 민자고속도로 관련 제도	44
제3절 민자고속도로의 공공성 함의	49
I. 도로의 공공성	50
II. 도로의 이용편의성	52
III. 도로의 안전환경	53
IV. 도로사업의 절차적 공공성과, 결과적 공공성	56
V. 한계 및 문제점	57

목차

민자고속도로 공공성 강화를
위한 법제 연구

korea legislation research institute

제4절 민자고속도로의 공공성 강화를 위한 실효적 확보 방안	61
I. 개 요	61
II. 민자고속도로의 공공성 퇴색의 개선	64
III. 민자고속도로의 수익성 위주 사업 개선	66
IV. 민자고속도로의 관리·감독의 강화-동일서비스-동일요금	68

제3장 민자고속도로 공공성 강화를 위한 「유료도로법」 하위법령 개정방안 / 71

제1절 유료도로 법령의 체계	73
I. 법률의 개정취지와 주요내용	73
II. 법률에서 하위법령에 위임한 사항	75
제2절 개정된 「유료도로법」 분석	76
I. 유료도로법 개정이유	76
II. 민자도로 유지·관리를 위한 정부 및 민간사업자의 의무 신설	77
III. 통행료 감면 근거 마련 및 인상률 제한	78
IV. 실시협약 변경 요구	79
V. 민자도로사업자에 대한 지원	80
VI. 민자도로감독원의 설립 및 운영	80
VII. 공익처분에 갈음하는 과징금의 부과	81
제3절 「유료도로법」 하위법령 개선방안	82
I. 추진배경	82
II. 시행령 개정안 주요 내용	82
III. 시행규칙 개정안 주요내용	101

제4장 민자고속도로의 통행료에 대한 부가가치세 과세 여부 / 115

I. 검토의 필요성 및 관련 법령	117
II. 부가가치세의 구조 개관	122
III. 고속도로 통행료에 대한 현행 과세 여부	149
IV. 주요국의 민자고속도로에 대한 과세현황	151
V. 과세여부에 대한 조세법적 논의	155

목차

민자고속도로 공공성 강화를
위한 법제 연구

korea legislation research institute

제5장

결론 / 167

참고문헌	173
부록 1	179
1. 유료도로법령 3단 비교표	181
2. 유료도로법 시행령 일부개정(안)	195
3. 유료도로법 시행규칙 일부개정(안)	204
부록 2	207
• 유료도로법 시행령 제15조의4 제2항 관련 자문의견(민자법인/전문가의견)	209

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 수행방법

제3절 주요 선행연구와 본연구의 차별성

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

정부는 2017년 7월 국정운영 5개년 계획 중 교통정책부분의 핵심 키워드로 “국가기반 교통망의 공공성 강화”를 달성하기 위한 구체적인 방안을 제시하였는바, 세부정책에 있어서 노후 인프라 개선, 도로통행료 인하, 벽지노선 운영, 일반철도 서비스 개선을 들 수 있다.¹⁾ 이러한 세부정책은 교통이용에 있어서 불편했던 요소들을 긴밀하게 연계하고 신규 교통 인프라를 구축하여 국가기반 교통망의 공공성을 강화한다는 내용이다.²⁾ 이러한 정부의 기조는 지역균형발전과 교통의 공공성 강화를 우선하고 있기에 그간의 경제적 효율성을 중시한 교통시설 정책에 있어서 다양한 변화를 예견할 수 있다. 이러한 정부기조에서 민자고속도로의 공공성 강화를 목표로 「유료도로법」 개정안이 국회를 통과하여 2019.1.1. 시행을 곧 앞두고 있다.³⁾

그간의 정부는 사회간접자본(Social Overhead Capital: 이하 SOC)분야에서 국가경쟁력 제고와 지역경제 활성화를 위해 도로·철도·항만·공상 등 교통시설과 수자원, 산업단지, 물류시설 등 다양한 SOC 시설의 적기·적소에 공급하는데 주력해왔다.⁴⁾ 1994년 「사

1) 국정기획자문위원회, 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」, 2017.7, 61면.

2) 기획재정부, 「2017~2021년 국가재정운용계획」, 2017.10.19. 128면(출처 : http://www.mosf.go.kr/com/bbs/detailComtnbbsView.do?searchBbsId=MOSFBBS_000000000039&menuNo=5020200&searchNttId=MOSF_000000000011307: 최종방문일 2018.7.6)

3) 최종 개정안의 주요 법안은 전현희 의원 대표발의의안(2017.8.14. 발의), 정용기 의원 대표발의의안(2017.9.15. 발의)이며, 최종개정안은 이 2건의 개정안과 이찬열 의원, 윤관석 의원, 김경수 의원이 각각 대표발의한 3건의 개정안을 병합하여 국토교통위원장이 제안한 대안으로 최종 확정되었다.

4) 기획재정부, 앞의 보고서, 124면.

회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」은 1998년 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」에서 2005년 「사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 민간투자법)」으로 개정되어 왔다. 민간투자법의 변화에 따른 민간투자사업은 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」이 제정된 1994년부터 1998년까지를 ‘제1기 도입기’로 보고, 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 개정된 1999년부터 2004년까지 ‘제2기 활성화’기, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정된 2005년부터 현재까지 ‘제3기 정착기’로 스펙트럼을 넓혀서 구분이 가능하다.⁵⁾ SOC의 투자는 과거 경제성장을 견인하였으며 경제위기 극복을 위한 정책적 수단으로 활용되었으며,⁶⁾ 국가 재정부담 완화 및 민간경기 활성화를 위해 고속도로 등 SOC 분야에서 민간투자활성화를 적극적으로 추진하였다.⁷⁾⁸⁾

정부는 “핵심 인프라의 공적(公的) 책임과 역할 강화” 방향으로 정책전환이 이루어지고 있으며, 이는 재정고속도로 뿐만 아니라 민자고속도로의 공공성 강화를 위한 다양한 정책개발 및 제도 개선이 이루어지고 있다. 도로 등 SOC 사업추진에 있어서 국민의 이동권리를 안전하고 편리하게 보장하는 것을 최우선 정책가치로 설정하고, 서울~세종 고속도로의 사업방식을 민자에서 재정고속도로 전환하였으며, ‘동일 서비스 동일요금’ 원칙하에 민자고속도로의 통행료를 재정고속도로 수준으로 낮추고, 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 민자고속도로의 운영에 공공기관의 적극적인 투자를 유도키로 하였다. 민자 고속도로사업의 사업방식 전환, 민자사업의 재구조화를 통해 통행료 인하를 추진하고 있다.

5) 국토연구원, 「국토」, 2018.3, 13면.

6) 일례로 2009년 글로벌 금융위기 극복을 위한 SOC 분야에 상당한 투자가 이루어진 바 있으며, 일자리 창출과 내수회복에 역점을 두었다. 문화일보, ‘분배보다 성장’SOC에 21조원 투입. 2008.09.30. 기사(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2008093001030824072002>: 최종방문일 2018.7.6); 한겨레, 재정투입 35조원 확대...‘4분 의1’이 SOC투자 증액, 2008.12.14. 기사(http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/327589.html#csidxa5eb0f6b33033e49135224eb2ab90a4: 최종방문일 2018.7.6)

7) 2015년과 2016년 「민간투자사업기본계획」의 개정을 통해 신규 민자방식인 손익공유형BTO(BTO-a), 위험분담형 BTO(BTO-rs) 도입, 경쟁적 합의절차 및 민자우선 검토제도 도입, 최소자기자본비율 인하, 부대사업 활성화, 공공청사 등 BTL 사업대상의 확대, 우선협상자 보상제도 마련, 투자위험 분담방식 보완 등 정책적·제도적 측면에서 SOC 분야의 민간투자를 촉진하였다.(출처 : http://www.mosf.go.kr/lw/pblanc/detailTbPblancView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_00000000060&searchNttId1=MOSF_00000000005665&menuNo=7030000: 최종방문일 2018.7.6)

8) BTO에 자세한 설명은, 고춘수 외, “도로부문 민간투자사업의 추진방식 비교 분석”, 서울도시연구 18(4), 2017.12, 44면 이하 참조.

「유료도로법」 개정을 통해 민자도로의 관리감독을 강화하고, 통행료 인상률이 소비자 물가인상률을 초과하여 인상하지 않도록 하고, 도로의 안전한 관리를 위한 민간사업자의 의무를 신설하는 한편 민자도로의 운영 및 관리 현황에 대한 국회 보고 의무를 명문화하였다. 아울러 민자도로에 대한 효율적인 관리감독을 위한 ‘민자도로 관리지원센터’를 지정 운영키로 하였다. 이에 본 연구는 민자고속도로의 공공성을 강화를 위한 「유료도로법」이 개정됨으로서 「유료도로법 시행령 및 유료도로법 시행규칙」의 개정방향을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 수행방법

민자고속도로를 신설·개축하여 운영하는 민간사업자 및 민자고속도로에 대한 도로관리의 관리·감독을 강화하기 위한 새로운 정책이 수립될 필요가 있다. 2017년 5월 전국 고속도로 연장은 4,478km이고, 이 중 13%에 해당하는 591km(총 14개 노선)가 민자고속도로로 운영되고 있다. 11개 민자고속도로 사업의 건설, 설계 등이 진행 중에 있어 오는 2022년 민자고속도로는 총 1,113km로서 우리나라 전체 고속도로 연장(5,253km)의 20% 이상을 차지할 것으로 예상된다. 그러나 민자고속도로는 재정고속도로에 비해 이용자에게 높은 통행료를 부과하고 있음에도 서비스 수준은 오히려 낮은 경우가 많다. 일부 민자고속도로의 경우 예측 통행량의 과다 책정으로 인하여 막대한 규모의 재정 지원이 발생하고 있는 실정으로 민간사업자 및 민자고속도로에 대한 도로관리의 관리·감독을 강화 필요성이 높아지고 있다.

민자고속도로는 한국도로공사가 건설·관리하는 재정고속도로와 기능상의 차이가 없음에도 불구하고, 민간투자 사업이기 때문에 불필요한 행정력 낭비 등의 불합리함을 개선할 필요가 있다. 이에 민자고속도로와 재정고속도로간 조세 체계의 차이점 및 그에 따라 발생하는 불합리한 점을 분석하고 개선 방안을 마련함과 동시에 나아가 민자고속도로 통행료에 부과되는 부가가치세에 대한 법령 개정안을 함께 마련하여 민자고속도로 관련

조세 체계를 정비하여 국민 부담을 경감하고, 행정력 낭비를 방지하고자 한다.

본 연구를 통해 민자고속도로의 공공성을 강화 및 재정고속도로와 민자고속도로의 조세 체계를 분석함과 동시에 법제 현황 등을 검토하여 도로 공공성 강화를 위한 정책 및 제도를 수립할 필요가 있다.

재정도로는 건설단계부터 운영단계까지 한국도로공사를 통해 전문적이고 체계적인 관리가 이루어지고 있으나, 민자고속도로의 경우 민간사업자에게 유지·관리 업무가 맡겨져 있다. 특히, 건설 완료 후 운영단계에서 재무적투자자(FI: Financial Investors)가 관리·운영을 주도함으로써 도로의 안전관리 등 운영 전문성이 크게 떨어지는 문제점이 노출된다. 도로의 안전한 유지·관리는 국민생활 안전과 직결되기에 “국가 기간 교통망 공공성 강화”라는 정부 정책 방향에서 더 나아가 민자고속도로의 공공성 강화를 위한 유료도로법 시행령·시행규칙의 개정방안을 구체적으로 제시하고자 한다.

제3절 주요 선행연구와 본연구의 차별성

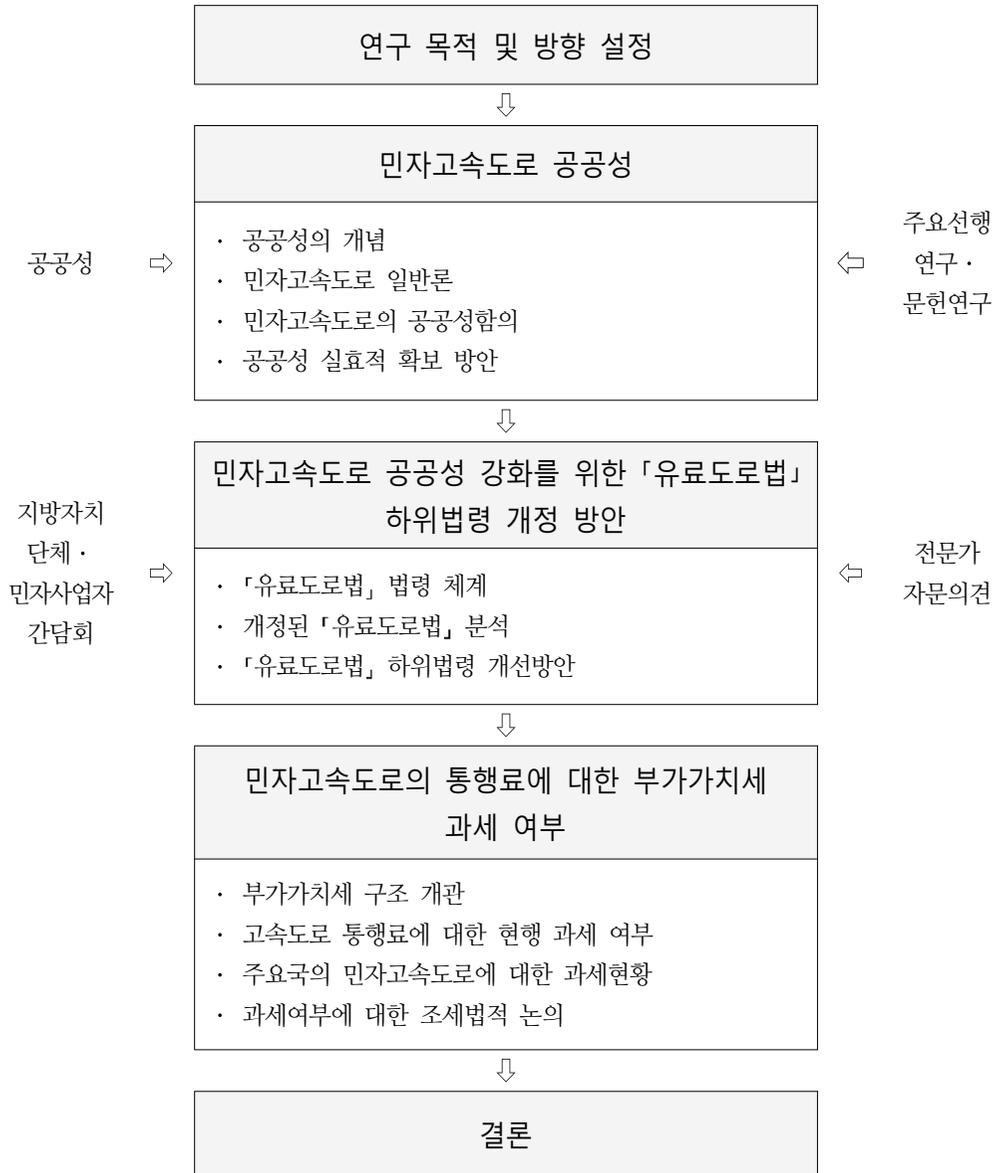
I. 주요 선행연구

민자고속도로 공공성 관련 선행 논문은 현재까지 나와 있지 않으며, 민자고속도로 공공성관련 유사성이 높은 3건의 선행연구가 존재한다. 민자도로사업의 발전방향 및 전망의 연구는 과다한 수요예측 및 최소수입보장제도로 인한 민자도로사업의 근본적 문제점을 분석하였으며, 공공재 생산의 재원구조와 가격 결정에 대한 연구는 공기업의 공공재 생산에 대한 국가재원 및 공공요금 결정 방식에 합리적인 비용분담구조를 제시하고 있다. 유료고속도로의 성격과 법적 문제는 유료도로법과 민간투자법을 중심으로 민자도로의 제반법률관계에 대해서 헌법 및 행정법 관점에서 법률 해석 및 체계정합성을 분석한 연구이다. 다만, 민자도로 분야의 제도 개관과 고속도로 혼잡통행료 도입에 대한 제안을 목적으로 하고 있기에 연구하고자 하는 민자고속도로 공공성강화의 연구는 찾아보기 어렵다.

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
주요 선행 연구	1	- 과제명: 민자도로사업의 발전방향 및 전망 - 연구자(년도): 윤하중(2007) - 연구목적: 과다한 수요예측 및 최소수입보장제도로 인한 민자도로사업의 근본적 문제점 분석	- 문헌연구 - 정책 대응 방안 연구	- 국내 민자도로 사업자 개별 분석 수행 - 교통수요예측의 정확성 향상 방안 - 정부의 재정지원 축소 및 MRG 보장 비율 하향 조정 제안 - 적격성 조사(VfM)
		- 과제명: 공공재 생산의 재원구조와 가격 결정에 대한 연구 - 연구자(년도): 한국조세연구원(2011) - 연구목적: 공기업의 공공재 생산에 대한 국가 지원 및 공공요금 결정 방식에 합리적인 비용분담 구조 제시	- 문헌연구 - 정책 대응 방안 연구	- 공공재로서의 고속도로 - 한국도로공사 현황 - 공공재 생산의 정부 적정 비용 - 통행료 실증분석 - 최저가격산정
	2	- 과제명: 유료고속도로의 성격과 법적 문제 - 연구자(년도): 박신(2011) - 연구목적: 유료고속도로의 성격을 파악하고, 정치·경제·사회·문화 모든 면에서 가장 핵심적인 기반시설 내지 사회기반시설로 필수불가결한 요소로, 모든 국민이 공법상의 권리로서 헌법 및 행정법 관점에서 체계 정합성 분석	- 문헌연구 - 사례연구	- 고속도로와 유료고속도로의 법적 의미 - 유료고속도로의 통행료 - 고속도로 통행료 전개의 동향 및 과제

<출처 : 필자정리>

II. 연구수행 흐름도



<출처 : 필자정리>

Ⅲ. 지자체간담회 · 민간사업자 토론회

2018.4.5. 민간사업자 간담회



○ 실시협약 변경 요구조건 관련(법 제23조외)

- 공익사업의 공익성 등 중립적 사업이 유지되는 범위 내에서
- 공익사업의 공익성이 유지되는 범위 내에서
- 공익사업의 공익성이 유지되는 범위 내에서
- 공익사업의 공익성이 유지되는 범위 내에서

○ 원자도용 금지 관련 부영의 평가절하 및 방법

- 원자도용 금지 관련 부영의 평가절하 및 방법
- 원자도용 금지 관련 부영의 평가절하 및 방법

○ 원자도용 관리지원센터 업무 관련(법 제23조외)

- 원자도용 관리지원센터 업무 관련(법 제23조외)
- 원자도용 관리지원센터 업무 관련(법 제23조외)

제2장

민자고속도로의 공공성

제1절 공공성의 개념

제2절 민자고속도로 일반론

제3절 민자고속도로의 공공성 함의

제4절 민자고속도로의 공공성 강화를 위한 실효적 확보 방안

제2장

민자고속도로의 공공성

제1절 공공성의 개념

I. 일반적 논의

‘공공성’이라는 용어는 ‘공공의 복리’, ‘공공의 이익’이라는 형태로도 나타나기도 하며, 때로는 ‘국가목적’ 또는 ‘사회목적’으로도 나타나기도 한다.⁹⁾ 행정 즉 행정법은 ‘법아래서 법의 구속을 받으면서, 국가목적을 구체적으로 실현하는 작용이라고 할 때, 국가목적이나 사회목적 달성을 위해 개개인의 이익과는 구별되는 사회 공동의 이익을 증진하여야 하고 공공성을 실현하는데 목표를 두어야 한다.’¹⁰⁾ 이렇게 볼 때 공공성은 특수한 집단(단체)의 이익을 넘어서는 것이라 하겠다. 많은 분야에서 사용하고 있는 ‘공공성’과 비슷한 용어로 일반이익서비스(services of general interest), 공공의 가치(public value), 공공의 목적(public objectivity), 공익(public interests), 공공규범(public norm), 집단의 이익(collective interest) 등 실제로 다양한 의미로 사용되고 있다.¹¹⁾ 그럼에도 불구하고 막상 ‘공공성 그것이 무엇인가’라는 물음에 마주치면 정확한 답을 내리기 어렵다는 것을 알 수 있다.¹²⁾

9) 최송화, 「공익론」, 서울대학교출판부, 2002, 22면.

10) 강재규, 「행정의 법적 정당성으로서의 ‘공공성’」, 동아법학(55), 2012.5, 53면.

11) 공무원신문, “공공성이란 무엇인가”, 2014.11.17. 기사

12) 임의영, “공공성의 유형화”, 한국행정학보 제44권 제2호, 2010. 1면.

다양한 의미의 공공성을 사회기반 시설에 대한 공공성으로 한정하여 논의를 집중하여 보면 공공성은 응당 누구나 자연스럽게 누리면서 개인의 자유와 경제적 이익을 도모할 수 있는 기초적 인프라라고 할 수 있다. 이런 기초 인프라를 국가는 당연히 재정을 투자하여 국민이 누릴 수 있도록 계속적으로 공급할 의무가 있다.

사회전체가 수혜를 누려야 하는 사회기반시설 중 민자고속도로는 재정고속도로에 비해 단위거리당 통행료가 최대 3배까지 높은 곳이 운영되어 이용자들의 불만이 높아지고 있다. 이러한 기초 인프라를 이용하는데 재정고속도로와 민자고속도로의 이용의 질적 차이가 없음에도 불구하고 이용요금의 차이는 이용자들로 하여금 필수 인프라의 공공성이 훼손되었다고 할 수 있다.

II. 논의의 배경

사회 자본은 ① 도로, 항만, 토지개발 등의 ‘산업기반시설’, ② 상하수도, 공영주택, 공원, 학교, 병원, 조육시설 등의 ‘생활기반시설’, ③ 치산, 치수, 해안 간척 등의 ‘국토보전시설’, ④ 국유림 조성 및 보호, 정부산하 금융기관 등의 ‘자본수익사업’ 등으로 나눌 수 있다. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하: 민간투자법) 제2조는 사회기반시설을 “각종 생산 활동의 기반이 되는 시설, 당해 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편익을 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설”로 정의하고 있다.¹³⁾ 사회기반시설과 사회간접자본을 혼용하는 경우가 있어 사회간접자본의 개념을 확인할 필요성이 있다. 사회간접자본은 일반적으로 행정투자와 정부투자의 누적액(累積額)인 공공자본을 가리키는 것으로 사회 구성원 모두에게 제공되며, 무상 또는 약간의 대가로 이용할 수 있는 시설, 자본을 말한다. 따라서 개인이 부담하여 건설하고 그로부터 서비스를 받는 민간자본과는 구별된다. 한편, 동일한 의미로 사회자본 용어도 사용하는데 사회 자본은 사회간접자본, 사회적 간접자본, 사회적 공통자본이라고도 하며, 생산 활동, 소비활동 등의 일반

13) 이강원·손호용, '지형 공간정보체계 용어사전', 구미도서관, 2016, 22면.

적 경제활동의 기초가 되고 재화, 서비스 생산에 간접적으로 공헌하는 것을 의미한다.¹⁴⁾

이와 같은 맥락에서 도로의 공공성은 국가에게 부과되는 경제 질서 조정의무로서의 국토의 효율적 이용을 통한 지역 간의 균형 있는 발전을 위한 헌법상의 기본권 보장과 직결된다. 인간의 존엄과 가치, 행복의 추구, 거주·이전의 자유, 인간다운 생활의 보장 등은 당연히 누려야할 가치로서 존재한다.¹⁵⁾ 이러한 도로는 재정고속도로나 민자고속도로가 응당 갖추고 있어야할 내재적 요소라고 할 수 있다. 내재적 요소 외에 외적 요소로서 국민 이용의 편리한 접근성, 안전한 이동성 등을 도로 이용자들은 누구나 누려야할 기본 요소인 것이다.

Ⅲ. 소 결

그간 도로는 공공성 보다는 효율성 측면에서 접근하기 위하여 민간의 자본을 효율적으로 이용하고자 하였다면 이번 유료도로법 시행령 및 시행규칙 개정을 통해 민자고속도로의 공공성을 강화하고 동일서비스 동일요금이라는 원칙에서 접근하고자 하였다. 현재 운영 중인 18개의 민자고속도로의 평균 통행료는 재정 고속도로 대비 높은 것이 사실이며, 이에 따른 국민의 통행료 부담을 가중시키고 있는 실정이다. 민자고속도로에 대한 국민의 인식도 일반국민 82.8%가 사용료에 대해 부정적으로 인식하고 있다. 고속도로 이용자의 입장에서 동일한 고속도로임에도 불구하고 민자고속도로와 재정고속도로간의 고속도로 이용요금의 차이가 주된 반감의 원인인 것이다.¹⁶⁾

이러한 부정적인 이용요금을 개선하고 공공성을 강화하기 위해 기존 투자자 매각 및 신규 투자자의 모집과 운영기간의 연장 등을 통해 사업구조를 변경하고 출자자 지분, 자본구조, 타인자본 조달조건 등을 변경하여 발생하는 이익을 사업시행자와 주무관청이 공유하도록 하여 실질적으로 도로의 공공성을 강화하는 것이 이번 유료도로법 시행령 및

14) 두산백과(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1108228&cid=40942&categoryId=31819>/최종검색 : 2018.07.16.)

15) 국토교통부, '2015 도로법 해설', 2015, 3면

16) 내일신문, “민자도로 통행료, 재정도로 수준으로”. 2018.8.27.기사

동법 시행규칙 개정의 입법목적이라 할 수 있다.

제2절 민자고속도로 일반론

I. 민자도로사업 개관

민자고속도로는 민간투자사업으로 정부예산으로 건설·운영하여 오던 사회기반시설들을 민간의 재원으로 건설하고 운영함으로써 정부의 재정을 보완하고, 민간의 창의와 효율을 도모하고자 하는 사업이다.

1980년대 이후 국민소득의 증가와 경제 활성화로 국가기간교통망에 대한 수요가 폭발적으로 증가하였으나 정부의 투자재원의 한정과 도로교통혼잡비용은 지속적으로 증가하였기에 민간자본 도입을 통한 간선도로망을 확충할 필요가 있었다.

1. 민자고속도로사업의 개관¹⁷⁾

전통적으로 정부예산으로 건설·운영하여 온 고속도로를 민간의 재원으로 건설하고 민간이 운영함으로써 민간의 창의와 효율을 도모코자 하는 사업으로 정부로서는 부족한 SOC 투자재원을 확충하는 효과가 있다. 도로시설을 준공하면 정부에 기부채납한 후, 정부로부터 관리운영권을 부여받아 운영수입으로 투자금을 회수하여 건설·운영의 주체가 민간으로 건설과 운영을 담당하기 위한 별도의 민간투자사업법인(SPC : Special Purpose Company)을 설립하여 사업추진하며, 민간은 SPC에 주식과 대출 등의 방식으로 참여하고 운영수입으로 배당과 이자의 형태로 투자비를 회수한다. ① '94.8 민자유치촉진법 제정으로 민간투자제를 도입하고(제1기 도입기), ② '98.12 사회간접자본시설에대한민간투자법으로 전면 개정하여 운영수입보장 등 위험분담장치 강화로 골자로 민자사업이 본격적으

17) 국토교통부(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=385/최종검색 : 2018.07.16.)

로 활성화되었다(제2기 활성화). ③ '05.1 사회기반시설에대한민간투자법으로 개정하여 제2기에서 도입되었던 MRG를 폐지하고, 통행료 인하와 MRG 완화를 위해 자금제도달¹⁸⁾을 적극적으로 추진하였다.

2. 요금통행 산정 구조¹⁹⁾

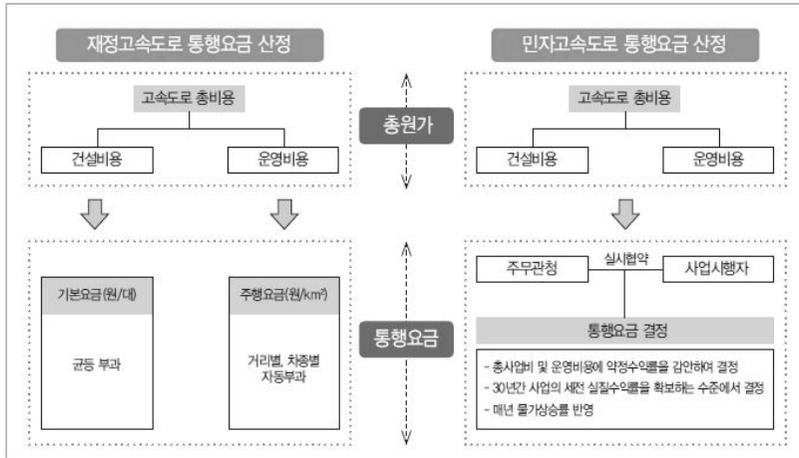
아래 표에서 알 수 있듯이 민자고속도로와 재정고속도로 두 경우 모두 건설비용과 운영비용을 총원가로 산정하는 구조는 동일하지만 민자고속도로의 통행료는 민간투자법에 의하여 건설비와 운영비 총액을 30년 동안 세전 실질수익률을 확보하고 있다. 민자고속도로는 30년간의 통행요금을 사전에 산정하여 총사업비와 운영비용의 약정수익률 등을 감안하여 전체 사업금액을 결정하고 이때 물가상승률을 매년 반영하여 30년간 회수할 수 있도록 통행요금을 결정하고 있다. 한국도로공사에서 건설한 노선은 통합채산제를 적용하기 때문에 모든 고속도로에 대하여 동일한 요금체계 및 주행요금 단가를 적용하나 민자고속도로는 개별사업별로 요금 수준이 상이하하다.²⁰⁾ 실시협약체결 시점의 요구수익률, 해당 사업의 예측 교통량 수준 등에 따라 민자고속도로와 재정 투입 고속도로, 민자고속도로와 민자고속도로 사이에도 요금 수준의 차이가 발생한다.²¹⁾

18) 자금제도달 제도는 2004년 민간투자사업기본계획에 ‘자금제도달의 기준 및 절차 등에 관한 일반지침’을 규정하면서 본격적으로 도입되었으며, 2004년 천안~논산 고속도로에 민간투자사업기본계획에 의한 자금제도달 규정이 적용되기 시작으로 2007년부터 자금제도달 세부 요령에 의하여 서울외곽순환도로, 일산대교, 미시령터널 등의 사업에 자금제도달 이익 공유가 적용되기 시작함(자세한 내용은, 박용석·김남용·박수진, “자금제도달 제도의 개선 방안”, 한국건설산업연구원, 2017.2. 참조)

19) 국토교통부(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=385/최종검색 : 2018.07.16.)

20) 아래 표 2-1. 참조

21) 인근원, 서영옥, “민자고속도로 요금을 인하할 수는 없을까?”, 한국교통연구원, 월간교통, 2013.3, 54면.



<출처 : 인근원, 서영옥, “민자고속도로 요금을 인하할 수는 없을까?”, 한국교통연구원 월간교통, 2013.3, 54면 인용>

3. 주요 효과

도로부분의 민간투자는 크게 네 가지의 효과로 나눠 볼 수 있다.²²⁾

첫째, 민자고속도로의 건설은 한정된 재정여건을 보완하여 필수적인 사회기반시설을 확충할 수 있었다. 사회기반시설의 건설 및 운영에 있어 국채발행을 민간자금을 투자로 대체하여 국가재정건전성을 확보할 수 있었으며, 민자고속도로는 평균 건설기간인 5년 내에 건설을 완료하여 재정도로의 경우는 예산 여건에 따라 공사기간의 변동성이 높았다. 이러한 민간의 창의와 효율을 통해 2015년 이후 재정 절감률이 13~16% 절감하는 효과가 있었다.²³⁾

둘째, 국가편익 증대 및 사회·경제적 파급효과가 크게 발생하였다. 민자고속도로의 조기개통을 통한 교통 혼잡 완화, 통행시간 단축, 연료비 절감, 온실가스 감축 등 일반적으로 재정도로는 10년 7개월이 걸린 반면에 민자고속도로는 구축하여 운영하는데 8년

22) 국토교통부 도로국, 민자사업의 성과와 문제점(도로사업을 중심으로), 2014.11.4., 9면 이하.

23) 국토교통부 도로국, 민자사업의 성과와 문제점(도로사업을 중심으로), 2014.11.4., 10면.

정도 소요된다. 민자고속도로인 사회기반시설에 대한 투자의 증가로 고용창출 및 국민생산 증대로 이어져 생산유발 효과가 크다고 하겠다.²⁴⁾

셋째, 금융 등 연관 산업의 발전을 도모하였다. 프로젝트 파이낸싱 금융기법을 도입되고 발전되어 왔다.²⁵⁾ 장기 자본시장 발전에 기여하여 인프라 펀드, SOC 채권, ABS 채권 등의 다양한 금융상품이 개발되었다.²⁶⁾

넷째, 민간의 건설기술 및 사업관리 능력이 향상되었다. 민간의 사업관리능력과 건설기술이 향상되어 민간사업자가 설계, 자금조달, 건설, 운영에 이르기까지 일괄 담당하는 역량과 기술이 향상되고 외국에 지불되던 로열티도 절약하는 효과를 가져왔다. 인천대교는 패트스 트랙 공법으로 공사기간을 19개월 단축하고, 거가대교는 침매공법을 통하여 서계 최초로 외해(外海)에 건설되었다. 울산대교는 주탑간 거리 1.15Km로 국내 최장, 세계 3위 최장 단경간(주탑과 주탑 사이에 기둥이 없는) 현수교다.²⁷⁾

24) 국토교통부 도로국, 민자사업의 성과와 문제점(도로사업을 중심으로), 2014.11.4., 10면.

25)

구 분	기 간	기간별 금융구조 특성
제1기	1963~1994	- 건설회사가 자체 신용으로 차입한 자금 또는 유보자금을 투입하여 사업 추진 - 건설 완공 후 유통화 등의 방식을 통하여 투자자금 회수
제2기	1994~1999	- 본격적으로 프로젝트 금융을 활용 - 투자자인 건설 회사들의 연대에 의한 자금보충 또는 지급보증 등에 의존
제3기	1999~2005	- 재무적 투자자가 지분을 20~60%를 가지고 건설회사와 동시에 투자자로 참여 - 재무적 투자자가 건설 투자자들의 지분 매각에 대한 우선 매수권 보유
제4기	2006~현재	- 산업기반신용보증기금의 보증 또는 건설회사의 자금보충약정을 통해 자금조달 - 재무적 투자자가 참여하더라도 사업 악화 시 건설회사 환매 조건부여

<출처 : 국토교통부 도로국, 민자사업의 성과와 문제점(도로사업을 중심으로), 2014.11.4., 10면.>

26) 국토교통부 도로국, 민자사업의 성과와 문제점(도로사업을 중심으로), 2014.11.4., 11면.

27) 국토교통부 도로국, 민자사업의 성과와 문제점(도로사업을 중심으로), 2014.11.4., 12면.



<인천대교>



<거가대교>



<울산대교>

<출처 : 국토교통부 도로국, 민자사업의 성과와 문제점(도로사업을 중심으로), 2014.11.4., 12면.>

4. 민간도로사업 추진 절차 및 법적 근거

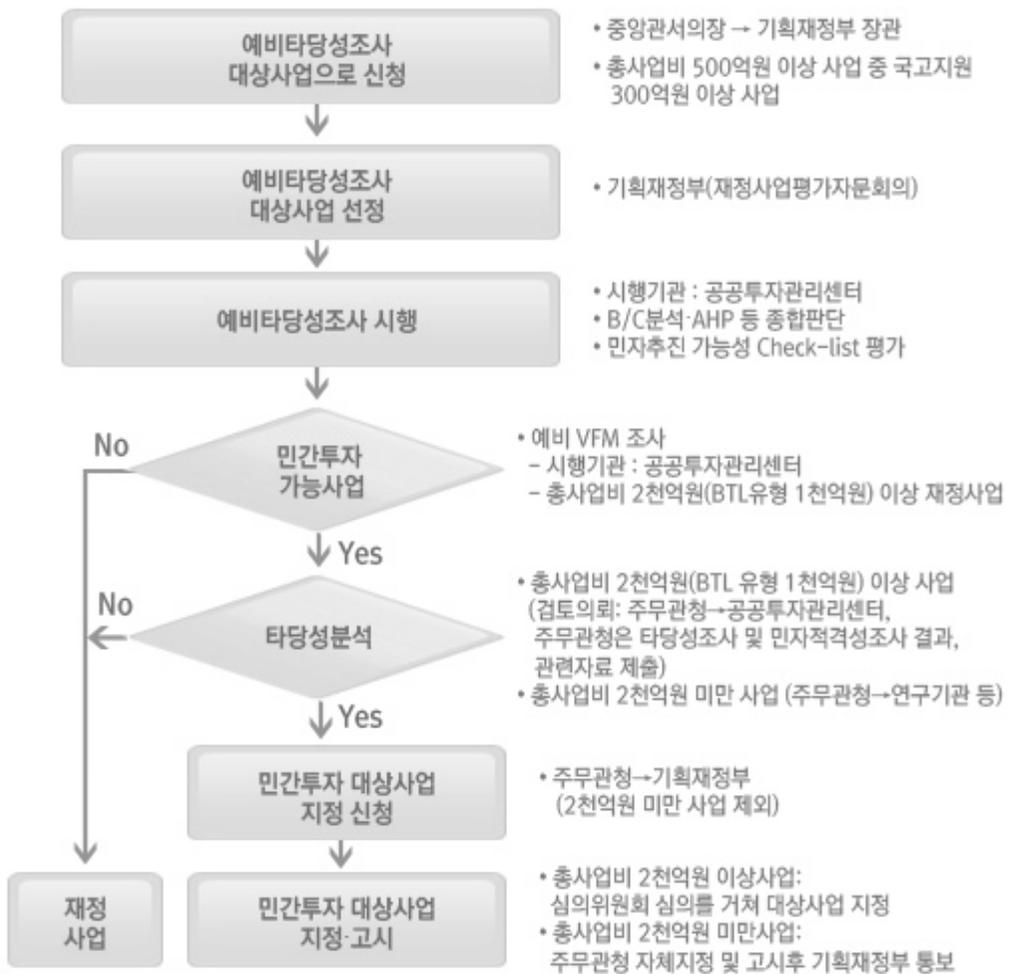
민자고속도로사업은 두 가지의 정부고시사업과 민간제안사업으로 구분할 수 있다.²⁸⁾ 정부고시사업 중에서 재정사업으로 예비타당성조사를 신청한 경우와 정부고시 민자사업으로 예비타당성조사 및 타당성분석을 신청한 경우로 추진절차를 분류할 수 있다.

먼저, 정부고시사업 중 재정사업으로 예비타당성조사를 신청한 경우를 보면 중앙관서의장이 기획재정부 장관에게 예비타당성조사 대상사업으로 총사업비 500억 원 이상 사업 중 국고지원 300억 원 이상사업을 대상사업으로 신청한다. 기획재정부 재정사업평가자문회의를 거쳐 예비타당성조사 대상사업을 선정하고 공공투자관리센터²⁹⁾에서 민자 추진가능성여부를 평가한다. 예비타당성조사 대상 사업 중 총사업비가 2천억 원(BTL유형 1천억 원)이상의 재정사업은 예비타당성조사(VFM)를 실시한 후 민간투자 가능사업여부를 공공투자관리센터를 통해 조사하게 된다. 총사업비 2천억 원(BTL 유형 1천억 원)이상의 사업은 주무관청이 타당성조사 및 민자적격성조사 결과와 관련 자료를 제출하여 타당성을 분석한다. 민간투자 사업대상의 타당성이 인정되면 주무관청은 기획재정부에 민간

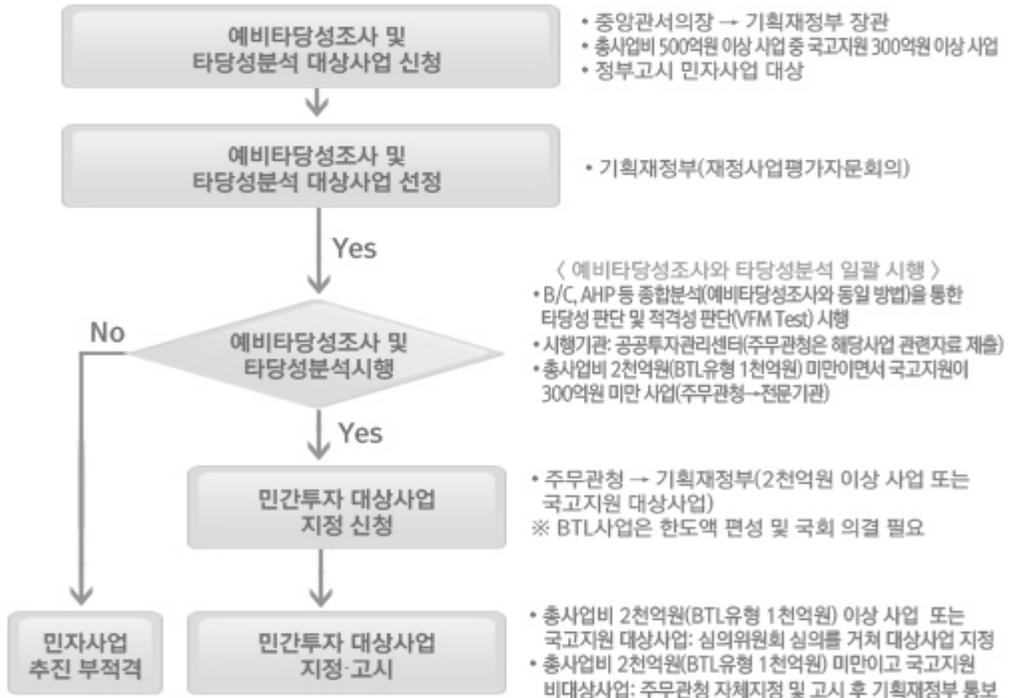
28) 국토교통부(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=387; 최종검색 : 2018.07.16.)

29) KDI 공공투자관리센터는 사회기반시설에 대한 공공투자사업을 객관적이며 합리적인 시각으로 평가·관리하고 관련 제도 및 방법론을 연구함으로써 국가재정 운용의 효율성을 제고하기 위해 설립되었다. KDI 공공투자관리센터는 정부, 민간 및 공공기관 등이 추진하는 대규모 투자사업의 타당성을 평가하는 기관으로 객관적이며 합리적인 분석·평가를 위해 조사 방법론뿐만 아니라 관련된 다양한 분야의 연구를 활발하게 진행하고 있다.(출처 : <http://pimac.kdi.re.kr/about/setup.jsp> ; 최종 방문 2018.07.16.)

투자 대상사업 지정 신청을 하게 된다. 지정신청 후 민간투자 대상사업의 지정·고시 하는 절차를 거친다. 이때 총사업비가 2천억 원 이상이면 심의위원회 심의를 거쳐 대상사업으로 지정하고 2천억 원 미만의 사업은 주무관청 자체지정 및 고시 후 기획재정부에 통보하도록 하고 있다. 예비타당성(VFM) 조사에서 민간투자 가능사업이 부적격으로 되면 당연 재정사업으로 이어지고 마찬가지로 타당성분석에서 민간투자 가능사업이 안되며 재정사업으로 실시한다.

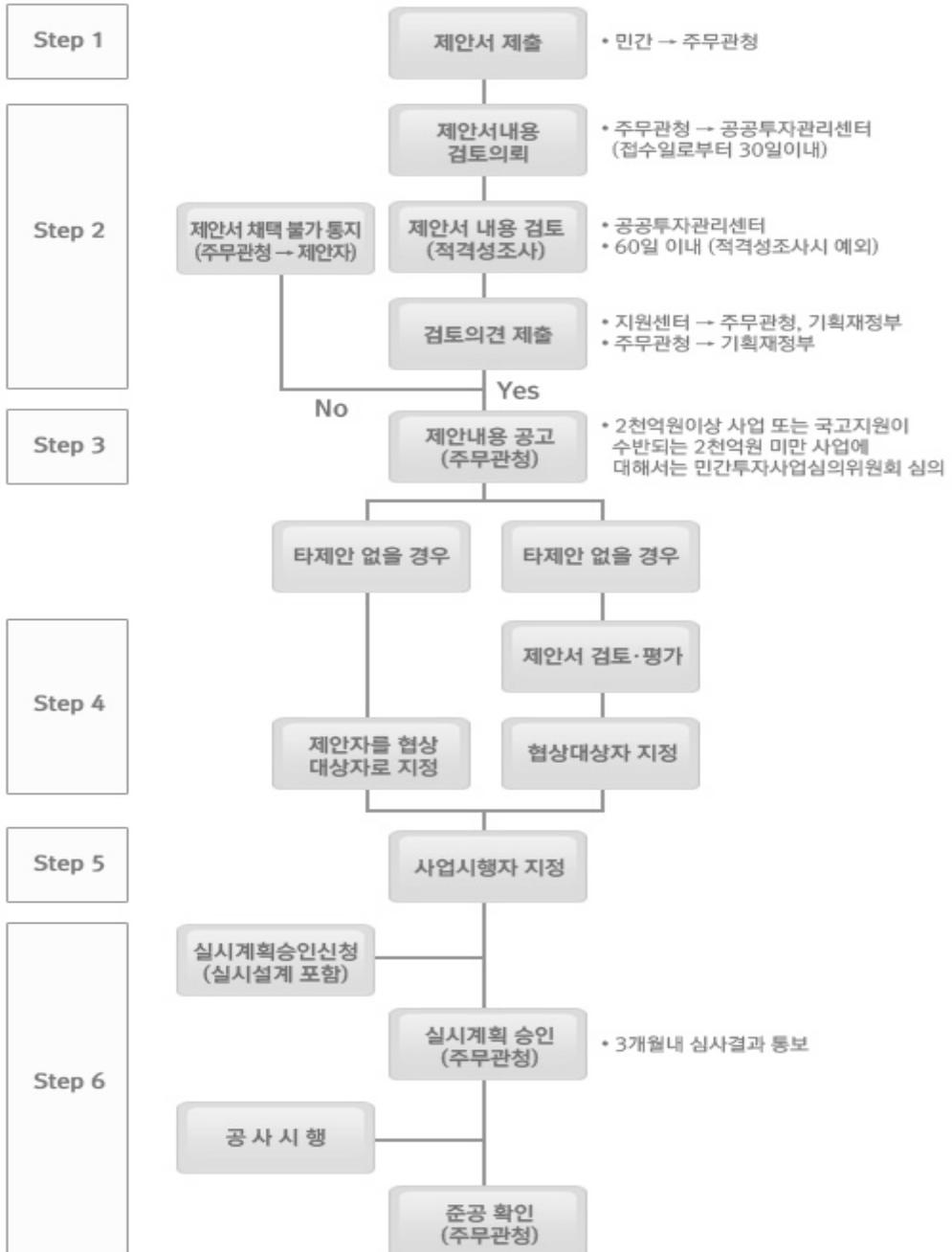


<출처 : 국토교통부(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=387/최종검색 : 2018.07.16.)>



<출처 : 국토교통부(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=387/최종검색 : 2018.07.16.)>

정부고시사업 중 정부고시 민자사업으로 예비타당성조사 및 타당성분석을 신청한 경우를 보면 중앙관서의 장이 정부고시 민자사업 대상으로 총사업비 500억 원 이상 사업 중 국고지원 300억 이상 사업을 예비타당성조사 및 타당성분석 대상사업으로 신청하다. 기획재정부 재정사업평가자문회의에서 예비타당성조사 및 타당성분석 대상사업으로 선정하게 된다. 예비타당성조사와 타당성조사를 일괄로 시행하여 타당성분석에서 적격판정이 나면 민간투자 대상사업으로 지정 신청하게 된다. 이에 민간투자 대상사업의 지정·고시를 실시한다. 이때 주무관청은 기획재정부에 2천억 이상 사업 또는 국고지원 대상사업으로 지정신청하고 총사업비가 2천억 원 이상이면 심의위원회 심의를 거쳐 대상사업으로 지정하고 2천억 원 미만의 사업은 주무관청 자체지정 및 고시 후 기획재정부에 통보하도록 하고 있다.



<출처 : 국토교통부(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=387)/최종검색 : 2018.07.16.>

민간제안사업은 총6단계에 절차를 거쳐 진행하게 된다. 민간이 주무관청에 민간투자사업 추진 제안서를 제출하여(제1단계) 주무관청은 공공투자관리센터에서 접수일로부터 30일 이내에 제안서내용검토를 의뢰하고 공공투자센터에서는 60일 이내에 적격성조사를 실시한 뒤에 검토의견서를 주무관청 및 기획재정부에 검토의견을 제출하게 된다(제2단계). 주무관청은 제안내용을 공고하는데 이때 2천억 원 이상 사업 또는 국고지원이 수반되는 2천억 원 미만 사업에 대해서는 민간투자심의위원회 심의를 거쳐야 한다. 제안내용의 공고시 다른 제안이 없을 경우 제안자를 협상 대상자로 지정하고(제4단계) 사업시행자를 지정한다(제5단계). 실시계획승인신청에 따른 실시설계를 포함하여 주무관청이 3개월 내에 심사결과를 통보하여 승인한다. 이후 민간사업자는 착공에 시작하여 준공이 완료되면 준공확인을 주무관청에서 받는다(제6단계).

5. 민간도로사업의 구조³⁰⁾

민간투자사업은 여러 기업이 컨소시엄을 이루어 SPC(특수목적회사)를 설립하여 진행한다. 컨소시엄은 건설회사(건설투자자)와 금융기관(금융투자자)로 구성된다. 참여 금융기관으로 은행, 보험사, 연기금, SOC Fund 등이 있다. 건설회사는 건설에 실제로 참여하여 SPC로부터 건설 기성금을 받아 수익을 창출한다. 금융기관은 SPC에 대출을 해 주고 이자수익의 발생을 목적으로 한다. 자금이 오가는 순서로 살펴보자면 먼저 건설회사와 금융기관이 각자 지분만큼 출자하여 SPC를 설립한다.³¹⁾ 착공이 이루어지면 건설회사는 먼저 자기 돈을 사용하여 건설한다. 금융기관은 채권자(은행)로부터 돈을 대출하여 SPC에 빌려준다. SPC는 채권자로부터 빌려온 돈을 공사 기성금으로 건설회사에 준다. 완공이 되고 운영을 시작하게 되면 ‘운영전문사’는 SPC로부터 시설운영권을 부여받아 시설보수 및 운영을 담당하게 된다. 운영수익의 용도는 크게 원리금 상환과 시설재투자 두 가지로 나뉘게 된다. 운영수익의 대부분은 원리금 상환이 큰 부분을 차지한다. 약속된 운영기

30) 국토교통부(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=386/최종검색 : 2018.07.16.)

31) 사업초반에는 건설회사의 영향이 크므로 건설회사가 먼저 증자하여 사업초반 대주주가 되고, 사업이 궤도에 오른 후 금융기관이 나머지 증자를 마쳐 최종 비율을 맞추는 경우가 대대수이다.

간(30년)이 끝나면 SPC는 시설운영권 및 해당 시설 모두 정부에 귀속된다. ‘주무관청’은 국토교통부로 국토교통부에서는 대상사업의 지정, 관리 및 운영의 전반을 관리·감독한다.



<출처 : 국토교통부(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=386)최종검색 : 2018.07.16.>

II. 민자고속도로 사업현황

2018년 1월 기준으로 전체 18개의 민자고속도로 노선을 유지하고 있으며, 국내 고속도로의 약 14%를 차지하고 총연장 길이가 769.6km이다. 그 외에도 3개 노선이 공사 중에 있으며 총연장 길이가 84.8km에 이르고, 3개 노선이 착공을 준비하고 있는데 그 노선의 총연장 길이가 187.4km다. 종합하여 보면 총 24개 노선으로 민자고속도로가 운영될 예정으로 총연장 길이가 1041.8km가 민자사업으로 지정·운영 또는 추진에 있다. 운영단계에 18개 사업은 인천공항고속도로³²⁾가 2030년까지 사업으로 종료시기가 10여년 앞으로 다

32) 인천광역시 중구 인천국제공항과 경기도 고양시를 연결하는 민자고속도로. 현재 노선번호는 130번이며 개편 이전에는 20번이었다. 2000년 11월 전 구간이 개통되었으며 인천국제공항 및 영종도에 육로로 진입하는 가장 오래된 도로이다. 우리나라의 대표적인 민자도로로서 신공항하이웨이(주)(新空港하이웨이, New Airport Highway)에서 고속도로 및 제반 시설의 관리·운영을 맡고 있다. 고속도로의 소유권은 대한민국 정부가 가지고, 관리운영권을 30년간 보장받았다. 기본 및 실시설계를 1990년 11월에 착수하여 1994년 2월까지 끝내고 1993년 12월 28일에 연륙교 1공구(3.6km)를 정부재정으로 착공하였다. 나머지 36.6km는 1994년 6월 경 착공할 예정이었으나 1994년 8월 정부의 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법 제정을 계기로 민자유치시설사업으로 전환된다. 이에 따라 정부의 민자유치대상사업 제1호로 인천국제공항고속도로 건설공사를 포함하여 민자유치시설사업 기본계획이 1995년 3월 6일에 고시되었고 1995년 10월 29일에 삼성물산 등이 포함된 총11개사 컨소시엄

가왔다. 재정대비 통행료에 있어서 재정도로와 비슷한 평택시흥고속도로나 이에 준하는 옥산오창고속도로가 있고 재정대비 통행료가 비싼 인천대교는 2.75배 수준으로 약 3배정도 비싼 실정이다.³³⁾

<표 2-1> 국내 유료도로 현황(2008-2018.5)

구 분	연장(km)	투자비 (억원)	공사기간	시행단계	비 고
계	1,041.8	409,489			
운영단계 (18개사업)	769.6	299,396			
인천공항	38.2(6-8)	17,440	'95~'00	운영('00~'30)	
천안-논산	81.0(4)	17,297	'97~'02	운영('02~'32)	
대구-부산	82.1(4)	27,477	'01~'06	운영('06~'36)	
서울외곽	36.3(8)	22,792	'01~'07	운영('06~'38)	
부산-울산	47.2(4-6)	14,777	'01~'08	운영('08~'38)	
서울-춘천	61.4(4-6)	21,833	'05~'09	운영('09~'39)	
용인-서울	22.9(4-6)	15,256	'05~'09	운영('09~'39)	
인천대교	12.3(6)	15,200	'05~'09	운영('09~'39)	
서수원-평택	38.5(4-6)	16,415	'05~'09	운영('09~'39)	
평택-시흥(153)	42.6(4-6)	12,871	'08~'13	운영('13~'43)	
수원-광명(17)	27.4(4-6)	18,306	'11~'16	운영('16~'46)	
광주-원주	57.0(4)	15,946	'11~'16	운영('16~'46)	
부산신항 제2배후	15.3(4)	6,213	'12~'17	운영('17~'47)	
인천-김포	28.9(4-6)	17,379	'12~'17	운영('17~'47)	

인 신공항고속도로주식회사를 사업시행자로 지정하고 실시협약을 체결하게 된다.

(출처 : <https://namu.wiki/w/%EC%9D%B8%EC%B2%9C%EA%B5%AD%EC%A0%9C%EA%B3%B5%ED%95%AD%EA%B3%A0%EC%86%8D%EB%8F%84%EB%A1%9C>/최종검색 : 2018.07.16.)

33) 국토교통부(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=388/최종검색 : 2018.07.16.)

구 분	연장(km)	투자비 (억원)	공사기간	시행단계	비 고
상주-영천	93.9(4)	21,460	'12~'17	운영('17~'47)	
구리-포천	50.6(4-6)	28,687	'12~'17	운영('17~'47)	
안양-성남	21.9(4-6)	10,919	'12~'17	운영('17~'47)	
옥산-오창	12.1(4)	3,484	'14~'18	운영('18~'48)	
건설단계 (3개사업)	84.8	46,877			
서울-문산	35.2(4-6)	21,760	'15~'20	착공('15.11.06)	
이천-오산	31.3(4)	13,129	'17~'22	착공('17.03.21)	
봉담-송산	18.3(4)	11,988	'17~'21	착공('17.04.27)	
실시계획단계 (2개사업)	158.5	53,286			
광명-서울	20.2(4-6)	16,069	60月	협약체결('12.09.27)	
평택-부여-익산	138.3(4-6)	37,217	60月	협약체결('17.02.27)	
협상단계 (1개사업)	28.9	9,930			
포천-화도	28.9(4)	9,930	60月	협상 중	

<출처 : 국토교통부 민자고속도로 사업현황³⁴⁾과 국토연구원, 「국토」, 2018.3, 7-8면 재구성. (*통행료는 1종 승용차전 국가 기준)>

민자고속도로·재정고속도로 간의 구조적 차이는 민자고속도로는 운영기간, 차입금 조달 금리, 건설보조금 규모 등 재정고속도로와 민자고속도로 간의 차이에서 기인한 것으로 민자고속도로는 일반적으로 30년(최대 50년)운영하고 있으며, 차입금 조달 금리는 회사채 금리와 위험가산율을 포함하여 조달금리를 결정하고 있다. 건설보조금의 규모는 공사비의 20%내외로 조달하고 투자비는 해당 노선에서만 투자비를 회수 할 수 있도록 설계 되어 있다.

34) 국토교통부(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=388/최종검색 : 2018.07.16.)

구 분	민자고속도로	재정고속도로
운영기간	일반적으로 30년(최대 50년)	통합채산제에 포함
차입금 조달 금리	회사채 금리 + 위험 가산율	도로공사채 금리
건설보조금 규모	공사비의 20% 내외 수준으로 결정	공사비의 40% 내외 수준으로 결정
투자비 회수	해당 노선(투자비 회수 가능)	통합채산제에 포함된 다른 도로에서도 투자비 회수가 가능함

<출처 : 필자정리>

현재 민자고속도로는 물가상승을 통행료 전부에 반영하여 통행료를 결정하고 있는 반면에 재정고속도로는 물가에 미치는 영향 등을 고려하여 일부만 반영하고 있기에 통행료에서 차이가 발생한다. 이러한 차이는 국민 대다수가 민자사업으로 건설된 사회기반시설의 이용료에 대해 부정적인 인식을 갖게 하는 요인으로 작용하였다.³⁵⁾

이러한 부정적인 인식 등 구조적인 문제점을 해결하고자 유료도로법 시행령 및 동법 시행규칙을 개정하여 자금의 재조달, 사업재구조를 추진할 수 있는 근거를 마련하였다고 볼 수 있다. 자금의 재조달은 자본구조, 출자자 지분, 차입금금리 등 자금조달의 조건 변경이며, 사업재구조화는 운영기간 연장, 사업리스크 분담 등의 사업구조의 변경으로 구체화 할 수 있다.

Ⅲ. 주요 민자고속도로 관련 제도

1. 사회기반시설에 대한 민간투자법

「사회기반시설에 대한 민간투자법」은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 1994년에 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」이 제정되어 추

35) 건설경제, “위기의 민자사업, 부정식 인식 줄이고 국민 공감대 얻을 방안 마련해야”, 2017.11.29. 기사

진되다가 1999년 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 개정되고 2005년에 민간투자사업의 대상시설 확대, 민간투자사업 시행방식의 다양화, 민간투자지원센터의 확대 개편 및 사회기반시설투융자회사와 관련된 규정 등의 내용을 보완하여 개정되었다.³⁶⁾

「사회기반시설에 대한 민간투자법」은 사회기반시설에 대한 민간 투자를 촉진하여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 1994년에 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」이 제정되어 민간투자제도가 도입되었으며, 1999년 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개정되어 운영수입보장 등 위험분담장치 강화로 민자사업이 본격적으로 활성화되기 시작했으며, 2005년 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정되어 투자대상시설 및 사업시행방식 등의 다양화로 많은 분야에서 민간자본의 유치가 가능해졌다.

법령의 규정에 따라 매년 사회기반시설의 분야별 민간투자정책방향, 민간투자사업 또는 민간투자대상사업의 투자범위·방법 및 조인에 관한 사항, 민간투자사업의 관리 및 운영에 관한 사항, 민간투자사업의 지원에 관한사항, 기타 민간투자사업과 관련된 정책사항 등에 대하여 <민간투자사업기본계획>을 수립하고 있으며, 10년(2002-2011) 동안의 “중장기 민간투자계획”이 지난 2001. 12. 26 기획예산처의 민간투자심의위원회 심의를 거쳐 정부계획으로 확정되었다.

민간투자사업의 추진방식은 법령에 의하면 크게 6가지 방식으로 추진하도록 제시되어 있다.³⁷⁾ 첫 번째 방식은 사회기반시설의 준공과 동시에 당해시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식이다. 두 번째는 사회기반시설의 준공과 동시에 당해시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국

36) 행정안전부 국가기록원(<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006469&pageFlag=/최종검색> : 2018.07.16.)

37) 행정안전부 국가기록원 1. 민간투자사업의 추진방식(<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006469&pageFlag=/최종검색> : 2018.07.16.)

가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용, 수익하는 방식이다. 세 번째 방식은 사회기반시설의 준공 후 일정기간동안 사업시행자에게 당해 시설의 소유권이 인정되며, 그 기간의 완료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에게 귀속되는 방식이다. 네 번째는 준공과 동시에 사업시행자에게 소유권이 인정되는 방식이며, 다섯 번째는 민간제안의 경우 위 4방식 이외의 방식을 제안하여 주무관청이 타당하다고 인정한 방식이다. 마지막 방식은 민간투자시설사업기본계획에 제시한 방식에 해당된다.

기획재정부장관 소속하에 설치되는 민간투자사업심의위원회는 사회기반시설에 대한 민간투자와 관련된 주요정책의 수립에 관한 사항, 민간투자사업기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항, 민간투자시설사업기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항, 사업시행자의 지정에 관한 사항, 민간투자대상사업의 지정취소에 관한 사항, 기타 기획재정부 장관이 부의하는 사항에 대하여 심의한다.(§5-§6)³⁸⁾

정부는 국토의 균형개발과 산업의 경쟁력강화 및 국민생활의 편익증진을 도모할 수 있도록 사회기반시설에 대한 민간투자사업기본계획을 수립하고 이를 공고하여야 한다. 민간투자사업기본계획에는 사회기반시설의 분야별 민간투자정책방향, 민간투자사업 또는 민간투자대상사업의 투자범위·방법 및 조건에 관한 사항, 민간투자사업의 관리 및 운영에 관한 사항, 기타 정책사항 등이 포함된다.(§7)³⁹⁾

주무관청은 사회기반시설사업을 민간투자방식으로 추진하고자 하는 경우는 이를 민간투자대상사업으로 지정하여야 하며, 대상사업으로 지정되기 위해서는 사회기반시설과 관련된 중·장기계획 및 국가투자사업의 우선순위에 부합해야 하며, 민간부분의 참여가 가능할 정도의 수익성이 있는 사업이어야 한다. 주무관청은 대상사업 중 대통령으로 정하는 규모 이상의 사업의 경우 타당성 검토를 통해 민간투자대상사업으로 지정해야 한다.(§8

38) 행정안전부 국가기록원 2. 민간투자사업심의위원회 설치(<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006469&pageFlag=/최종검색> : 2018.07.16.)

39) 행정안전부 국가기록원 3. 민간투자사업기본계획의 수립(<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006469&pageFlag=/최종검색> : 2018.07.16.)

의2)⁴⁰⁾ 민간은 대상사업으로 포함되지 않은 사업으로서 민간투자방식으로 추진할 수 있는 사업을 제안할 수 있다.(§9)⁴¹⁾

주무관청은 당해 연도 대상사업으로 지정된 후 1년 이내에 민간투자시설사업기본계획을 수립해야 한다. 시설사업기본계획에는 대상사업의 추정투자금액, 건설기간, 예정지역 및 규모에 관한 사항, 사용료·부대사업 등 사업시행자의 수익에 관한 사항, 귀속시설여부 등 민간투자사업의 추진방식에 관한 사항, 재정지원의 규모 및 방식 등 국가 또는 지방자치단체의 지원에 관한 사항, 민간투자사업에 의하여 건설된 사회기반시설의 관리 및 운영에 관한 사항, 사업시행자의 자격요건에 관한 사항 등이 포함되어야 한다.(§10)⁴²⁾

추가하여, 주무관청은 사업시행자가 민간투자사업을 시행함에 있어 당해 사회기반시설의 투자비 보전 또는 정상적인 운영을 위해 필요하다고 인정하는 경우 주택건설 사업 등의 부대사업을 민간투자사업과 연계하여 시행하게 할 수 있다.(§21)⁴³⁾

2. 유료도로법

도로의 일반사용은 무료임이 원칙이다. 통행료를 징수하기 위해서는 특별한 법적 근거를 요한다.⁴⁴⁾ 우리나라 개정(1998.2.8, 법률 제5894호)전의 구 도로법은 도로관리청은 도로의 시설인 교량·도선시설·지하도 또는 식도의 이용자로부터 통행료를 징수할 수 있다고 규정하고 있었으며(제35조 제1항), 이 경우에 통행료와 그 징수에 관하여 필요한 사항은 국도인 경우에는 당해 도로관리청이 속하는 지방자치단체의 조례로 정하도록 하

40) 행정안전부 국가기록원 4. 민간투자대상사업의 지정(<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006469&pageFlag=/최종검색> : 2018.07.16.)

41) 행정안전부 국가기록원 5. 민간부분의 사업제안(<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006469&pageFlag=/최종검색> : 2018.07.16.)

42) 행정안전부 국가기록원 6. 민간투자시설사업기본계획의 수립 및 고시(<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006469&pageFlag=/최종검색> : 2018.07.16.)

43) 행정안전부 국가기록원 7. 부대사업의 시행(<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=006469&pageFlag=/최종검색> : 2018.07.16.)

44) 국토교통부, '2015 도로법 해설', 2015, 14면 이하 참조.

고 있었다(제35조 제2항). 통행료 징수에 관한 법으로서는 「유료도로법」에서 도로관리청은 유료도로를 신설 또는 개축하여 당해 도로를 통행하는 자로부터 통행료를 징수할 수 있다(유료도로법 제4조 제1항).⁴⁵⁾ 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 해당 유료도로를 통행하는 차량에 대하여 그 구조·중량 등을 고려하여 국토교통부령으로 정하는 차량의 종류별로 통행료를 받는다(유료도로법 제15조).⁴⁶⁾

3. 건설기술진흥법

건설기술의 연구·개발을 촉진하고 이를 효율적으로 이용·관리하게 하여 기술수준을 향상시킴으로써, 건설기술의 국제경쟁력을 강화시키고 건설공사의 적정한 시공과 이를 통한 품질향상을 기하기 위하여 건설기술의 연구·개발기반과 관리체제를 확립하고자 1987년 제정된 법률이다.⁴⁷⁾ 이후 2013.5.22. 건설기술의 경쟁력을 강화하고 관련 산업의 발전을 도모하기 위하여 건설기술 관리체계를 규제 중심에서 관련 산업의 진흥과 지원 중심으로 전환하고, 이를 위하여 제명을 「건설기술관리법」에서 「건설기술 진흥법」으로 변경하며, 세분화된 건설기술용역 업무 영역 및 건설기술인력 분야를 통합하여 국내 건설 기술산업의 해외진출과 경쟁력 향상을 도모하고자 전부개정 하였다.⁴⁸⁾

45) [유료도로법 법률 제14717호, 2017.3.21., 일부개정]

제 4 조(도로관리청의 유료도로의 신설 또는 개축) ① 도로관리청은 다음 각 호에 해당하는 도로를 신설 또는 개축하여 당해 도로를 통행하는 자로부터 통행료를 받을 수 있다.

1. 당해 도로를 통행하는 자가 그 도로의 통행으로 인하여 현저히 이익을 받는 도로
2. 그 부근에 통행할 다른 도로(유료도로를 제외한다)가 있어 당해 신설 또는 개축할 도로의 통행을 불가피하게 하지 아니하는 도로

46) [유료도로법 법률 제14717호, 2017.3.21., 일부개정]

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 구조 차량, 소방 활동에 종사하는 차량, 그 밖에 대통령령으로 정하는 차량에 대하여는 본래의 목적을 위하여 운행되는 경우에만 대통령령으로 정하는 바에 따라 통행료를 감면할 수 있다.

47) <http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=55369&ancYd=19871024&ancNo=03934&efYd=19880101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(최종검색 : 2018.07.16.)

48) <http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=140408&ancYd=20130522&ancNo=11794&efYd=20140523&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(최종검색 : 2018.07.16.)

4. 도시교통정비 촉진법

도시의 교통인구 및 자가용승용차의 급증에 따라 날로 심각하여지고 있는 도시 교통난을 해소하고, 교통수단 및 교통편의의 효율성을 높이기 위하여 도시교통관리체계를 정비하고자 제정하였다.⁴⁹⁾ 도시교통난이 점차 심각하여지고 있는 인구 100만 이상의 도시, 인구 30만 이상의 도시 중 교통계획의 필요성이 있는 도시와 그 도시의 교통권역에서는 당해 시장이 도시교통정비기본계획을 수립·시행하도록 하였다. 도시교통의 원활한 소통과 교통편의 증진을 위하여 도시교통정비지역의 지정 및 도시교통정비계획 수립절차의 미비점을 보완하고, 교통유발부담금의 법적 근거를 보완하며, 교통수요관리의 강화를 통한 도시교통난 완화를 위하여 교통혼잡특별관리구역 또는 교통혼잡특별관리시설물의 지정제도를 도입하여 실효성 있는 교통수요관리를 실시할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 문제점을 개선·보완하고자 2002.1.26. 전부 개정하였다.⁵⁰⁾

제3절 민자고속도로의 공공성 함의

사회기반시설의 민간투자는 재정적 한계를 극복하면서 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충과 운영을 도모하고 이를 통해 국민생활의 편익을 향상시키는 것으로 사회적·경제적 발전에 따라 인간생활을 뒷받침하는 기본적 인프라의 요구는 늘어날 수밖에 없기에 「사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 : 민간투자법)에서의 정의는 계속 늘어나고 있다. 민간투자법은 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」이 제정된 1994년부터 1998년을 ‘제1기 도입기’, 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 개정된 1999년부터 2004년을 ‘제2기 활성화기’, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정된 2005년

49) <http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=55372&ancYd=19861231&ancNo=039111&efYd=19870401&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(최종검색 : 2018.07.16.)

50) <http://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=53538&ancYd=20020126&ancNo=06642&efYd=20020727&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(최종검색 : 2018.07.16.)

부터 현재까지를 ‘제3기 정착기’로 스펙트럼을 확장하여 볼 수 있다. 민간투자법에서의 사회기반시설을 분석하여보면 1994년 제정·시행된 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」에 있어서 “사회간접자본시설”은 각종 생산 활동의 기반이 되는 시설 및 당해 시설의 효율을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설과 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로 정의 내리면서 “제1종시설”을 생산 활동의 기반이 되는 시설 및 시설의 효율성을 증시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설이라고 명시하였다. “제1종시설”에는 도로 및 도로 부속물, 철도, 도시철도, 항만시설, 공항시설, 다목적댐, 수도, 하수종말처리시설, 하천부속물, 어항시설, 폐기물처리시설, 전기통신시설로 13개 시설물로 정의하고 기업생산과 국민생활에 필수불가결한 시설물을 규정 하였다. “제2종시설”은 전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설, 전산망, 유통단지, 화물터미널 및 창고, 여객자동차터미널, 종합여객시설, 관광지 및 관광단지, 주차장, 도시공원, 폐수종말처리시설, 축산폐수정화시설, 재활용시설로 15개 시설물로 정의하여 국민의 경제생활은 물론이고 일상생활에서도 필수적이며 보다 편리한 생활을 할 수 있도록 하는 시설물로 공공재적 성격이 강하여, 국가에서 그 공급과 운영을 적극적으로 확충하고 운영해야 하는 시설물이라 하겠다. 제2기 활성기의 “사회간접자본시설”은 제1기 도입기에서 규정한 “제1종시설” 및 “제2종시설”을 하나로 합치고 사회간접자본시설의 시설을 31개 시설물로 확대 제정한다. 제3기 정착기의 사회기반시설은 45개 시설물로 확대 개정하여 현재 「민간투자법(법률 제15426호/2018.3.13. 개정)」에서 정의하고 있는 사회기반시설은 53개로 확대되었다.

I. 도로의 공공성

헌법상 요청되는 사회적 법치국가원리로부터 도출되는 사회기반시설의 확충 임무, 헌법 제119조, 제122조, 제123조 등에서 국가에게 부과되는 경제 질서 조정의무로서 국토의 효율적 이용을 통한 지역 간의 균형 있는 발전을 위한 국가의 의무, 인간으로서의 존엄과 가치, 행복의 추구, 거주·이전의 자유, 인간다운 생활의 보장 등 헌법상의 기본권 보장을 위한 도로망의 확충 등을 구체화시키기 위한 법 영역으로서 「도로법」이 기능하고 있

다.⁵¹⁾ 도로는 교통 및 운송의 물적 기반을 제공하는 기간시설로서 정치·경제·사회·문화 모든 면에서 가장 핵심적인 기반 시설 또는 사회간접시설이며, 한 사회의 사회적·경제적 발전의 근간이 된다.⁵²⁾ 「도로법」은 이러한 도로에 관한 일반법으로써, “도로망의 계획수립, 도로 노선의 지정, 도로공사의 시행과 도로의 시설 기준, 도로의 관리·보전 및 비용 부담 등에 관한 사항을 규정하여 국민이 안전하고 편리하게 이용할 수 있는 도로의 건설과 공공복리의 향상에 이바지(법 제1조)” 하기 위하여 제정되었다.

도로에 대한 정의는 그 해당 법 마다 다르게 규정하는 있다. 「도로법」에서의 도로는 일반 교통에 사용되는 도로로서 제11조에 열거한다고 하고 있는바, 동법 제11조에는 “고속도로, 일반국도, 특별시도·광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도”를 열거하고 있어 결국 이들이 도로법상의 도로가 된다. 여기에는 터널, 교량, 도선장, 도로용 엘리베이터 및 도로와 일체가 되어 그 효용을 다하게 하는 시설 또는 그 공작물까지 포함하고 있다.⁵³⁾ 「도

51) 국토교통부, 「2015 도로법 해설」, 2015, 3면.

52) 국토교통부, 「2015 도로법 해설」, 2015, 3면.

53) 「도로법」[법률 제15115호, 2017.11.28.]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “도로”란 차도, 보도(歩道), 자전거도로, 측도(側道), 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설로 구성된 것으로서 제10조에 열거된 것을 말하며, 도로의 부속물을 포함한다.
2. “도로의 부속물”이란 도로관리청이 도로의 편리한 이용과 안전 및 원활한 도로교통의 확보, 그 밖에 도로의 관리를 위하여 설치하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설 또는 공작물을 말한다.
 - 가. 주차장, 버스정류시설, 휴게시설 등 도로이용 지원시설
 - 나. 시선유도표지, 중앙분리대, 과속방지시설 등 도로안전시설
 - 다. 통행료 징수시설, 도로관제시설, 도로관리사업소 등 도로관리시설
 - 라. 도로표지 및 교통량 측정시설 등 교통관리시설
 - 마. 낙석방지시설, 제설시설, 식수대 등 도로에서의 재해 예방 및 구조 활동, 도로환경의 개선·유지 등을 위한 도로부대시설
 - 바. 그 밖에 도로의 기능 유지 등을 위한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설
3. “국가도로망”이란 제10조 각 호에 따른 고속국도와 일반국도, 지방도 등이 상호 유기적인 기능을 발휘할 수 있도록 체계적으로 구성한 도로망을 말한다.
4. “국가간선도로망”이란 전국적인 도로망의 근간이 되는 노선으로서 제10조제1호에 따른 고속국도와 같은 조 제2호에 따른 일반국도를 말한다.
5. “도로관리청”이란 도로에 관한 계획, 건설, 관리의 주체가 되는 기관으로서 도로의 구분에 따라 제23조에서 규정하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다.
 - 가. 국토교통부장관
 - 나. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “행정청”이라 한다)
6. “도로구역”이란 도로를 구성하는 일단의 토지로서 제25조에 따라 결정된 구역을 말한다.

로교통법」상 도로라 함은 “도로법에 의한 도로, 유료도로법에 의한 유료도로 그 밖의 일반교통에 사용되는 모든 곳을 말한다”고 정의하고 있다. 「건축법」상 도로라 함은 “보행 및 자동차 통행이 가능한 너비 4m이상의 도로로서 다음 각목의 1에 해당하는 도로 또는 그 예정도로를 말한다”고 하고 각목에서 도시계획법, 도로법, 사도법, 기타 관계법령에 의하여 신설 또는 변경에 관한 고시가 된 도로, 건축허가 또는 신고 시 시장, 군수, 구청장이 그 위치를 지정한 도로라고 규정 하고 있다.

도로의 기능과 역할을 보면 도로에는 크게 세 가지의 기능을 가진다. 「이동성」, 「접근성」, 「공간성」으로 구분할 때, 「이동성」은 경제성장에 기여한 도로는 상품의 공간·시간적 효용을 제고하고 도로운송업의 기초적인 인프라로서 생산, 규모의 경제를 유도하였다.⁵⁴⁾ 「접근성」 측면에서 국토균형발전과 토지이용 활성화에 절대적인 영향을 주고받으며 국토공간을 형성하고 형태를 결정하고 있다.⁵⁵⁾ 또한 토지이용 변화도 자연스럽게 유도하고 있다.⁵⁶⁾ 「공간성」은 개인활동의 다변화로 일상생활의 범위가 확대되고 여가 활동을 증진하는 역할을 하고 있다.

II. 도로의 이용편의성

미래 고속도로는 단순한 차량 통과와 기능적 공간으로부터 복합적 도시 활동이 연계된 공간으로 변하게 될 것으로 기대하는바,⁵⁷⁾ 도로의 공공성은 국민의 자유로운 이동 및 접

7. “도로공사”란 도로의 신설, 확장, 개량 및 보수(補修) 등을 하는 공사를 말한다.

8. “도로의 유지·관리”란 도로의 기능을 유지하기 위하여 필요한 일반적인 도로관리(경미한 도로의 보수 공사 등을 포함한다) 활동을 말한다.

9. “타공작물”이란 도로와 그 효용을 함께 발휘하는 독, 호안(護岸), 철도 또는 궤도용의 교량, 횡단도로, 가로수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공작물을 말한다.(출처: <http://www.law.go.kr/lsSc.do?tabMenuId=tab18&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95#undefined/> 최종 검색 : 2018.07.16.)

54) KBS뉴스, “고속도로로 서울~부산 가는 시간, 4년 새 22분 줄어”, 2017.01.19.기사

55) 연합뉴스, “내륙고속도로 뚫리면 영동~청주 접근성 개선”, 2018.2.28.기사

56) 이데일리, “‘서울 미래발전지도’ 4년 만에 완성...지역 균형발전 꾀한다”, 2018.3.7.기사

57) 이법현, “고속도로 유희공간의 복합적 활용방안”, 국토연구원 국토정책 Brief, 2017, 3면.

근의 용이성이 내재된 사회기반시설이라 할 수 있다. 도로의 이용은 국민으로서 당연한 권리이며 국민은 도로를 자유롭고 편하게 이용할 것에 대한 기대를 하고 있다. 그러므로 국가는 국민이 편하게 이용할 수 있는 도로를 적극 운영하고 있다. 지방자치시대의 도래에 따라 한쪽 지역으로 치우치지 않도록 도로의 이용을 전체 국민이 이용하기 편하도록 공공성을 지향하고 있다고 하겠다. 이렇듯 도로의 이용편의성은 공공성의 가장 기본이 되는 가치라고 할 것이다. 도로를 더욱 편리하게 이용할 수 있도록 ‘스마트톨링 시스템’ 도입⁵⁸⁾ 등 국민의 이용편의성을 제고하고 있다. 또한 고속도로 이용 편의성을 제공하기 위해 대중교통 환승 접근성을 높이고 있다.⁵⁹⁾ 도로의 이용편의성은 도로의 접근성이 높아야 도로의 공공성이 확보 되어 진다고 볼 때 국민이 빠르게 도로를 이용할 수 있도록 도로 진입에서 차량이 나오기까지 도로 이용이 편리하도록 하여야 한다.

이용편의성과 관련하여 공공성 요소를 도출할 수 있는 지표로서 거리, 시간으로 나누어 볼 때 도로 이용자의 도착시간, 도로를 이용하기 위한 접근 거리, 도로이용과 도서산간 지역의 거리등을 세부요소로 도출 할 수 있다.

도로 이용편의성	공공성 지표	세부 요소
시 간	도로 이용자 도착시간	교통흐름 장애요인 제거
거 리	도로 이용하기 위한 접근거리	가능한 빠르게 이용할 수 있는 위치
	도로 이용과 도서산간 거리	지역균형발전을 위한 도로 이용 거리

<출처 : 필자정리>

Ⅲ. 도로의 안전환경

교통사고에 대하여 국가적 차원에서 적극적으로 대응하기 위하여 교통안전에 관한 정부 및 지방자치단체의 시책과 차량 등의 제조사업자, 사용자와 보행자 및 주민 등의 의무

58) 디지털타임스, “하이패스 이용률 80% 육박 ... 고속도로 ‘스마트톨링’ 도입 속도낸다”, 2018.06.06.기사; 시선뉴스, “‘스마트톨링’ 도입, 꼭 막힌 고속도로 정체구간 없애줄까?”, 2017.12.24. 기사

59) 전자신문, “고속철 확충, 고속도로 환승시설 확대.. 1차 국가관광전략회의”, 2017.12.18. 기사; 해럴드경제, “남해고속도로 광양섬진강휴게소서 국내 최초 시내·고속버스 환승”, 2017.12.28. 기사

를 명확히 하고 교통안전대책을 효과적으로 추진하기 위한 체제의 확립과 교통안전대책의 종합적이며 계획적인 추진을 위하여 필요한 기본적 사항을 정하고자 1979.12.28. 「교통안전법」을 제정하였다.⁶⁰⁾ 주요 내용으로는 ① 교통안전에 관한 정부 및 지방자치단체의 시책과 도로 등의 설치관리자, 차량 등의 제조사업자, 사용자, 운전자와 보행자 및 주민의 의무를 정하고, ② 정부는 교통안전기본계획을 수립하고 대통령령이 정하는 행정기관의 장은 교통안전시행계획을, 지방자치단체의 장은 교통안전세부시행계획을 각각 작성하도록 하였다. ③ 정부는 교통 환경의 정비, 교통안전에 관한 지식의 보급, 교통질서의 유지, 위험물의 안전수송, 긴급시의 구조체제의 정비, 손해배상의 적정화 및 교통안전에 관한 과학기술의 진흥 등 주요시책을 강구하여 교통을 안전하게 이용할 수 있도록 하고자 하였다.

2006.12.28. 「교통안전법」은 전부개정을 하였는바, 교통안전에 관한 기본법이라 할 수 있는 교통안전법이 제 기능을 다하지 못하고 있고 우리의 교통안전수준도 낮은 수준에 머물고 있으므로 이를 개선하기 위하여 중앙정부, 광역자치단체 및 기초자치단체 수준에서 각각 교통안전정책심의위원회를 설치하여 체계적이고 효율적인 교통안전관리체계를 수립·운영할 수 있도록 하며, 운수업체 등의 높은 교통사고발생률을 낮추기 위하여 교통안전관리규정, 교통안전점검 및 교통안전진단제도를 정비하는 등 동법을 전반적으로 재정비하고자 전부개정을 하였다.⁶¹⁾

도로교통공단에서는 「국민에게 더 가까이 가는 교통안전정보 서비스」라는 슬로건으로 2018.04.26. 일자로 전국에서 발생하는 교통사고와 관련된 각종 통계자료와 교통안전 정보를 인터넷을 기반으로 하여 교통사고분석시스템(TAAS)이라는 서비스를 실시하고 있다.⁶²⁾ 그동안 교통사고 정보는 사고 발생 시 신고를 받고 출동하여 경찰교통사고조

60) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=76432&ancYd=20061228&ancNo=08121&efYd=20080101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000><http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=7103&ancYd=19791228&ancNo=03184&efYd=19791228&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(최종검색 : 2018.07.16.)

61) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=76432&ancYd=20061228&ancNo=08121&efYd=20080101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(최종검색 : 2018.07.16.)

62) https://www.koroad.or.kr/kp_web/krPrView.do?board_code=GABBS_050&board_num=134005(최종검색 : 2018.07.16.)

사관이 조사하는 항목을 데이터베이스(DB)화 하고 지방자치단체 및 공공기관에 전파하여 각종 교통안전정책 수립 및 교통안전 개선사업 등에 활용하고 있으나, 교통안전 정보를 관리하고 활용하는 데는 다소 부족하였다.⁶³⁾ 이렇듯 도로를 이용하는 국민을 위한 도로교통의 안전한 상황을 상시 유지하고 관리하는 의무가 국가에 있고, 국민은 자유롭게 창의를 발현할 수 있는 경제활동을 할 수 있도록 도로를 항시 이용할 권리가 있다. 도로의 안전환경은 도로의 공공성을 강화하는데 중요한 요소로 안전한 도로를 만들기 위한 국가의 적극적인 행정행위가 이루어져야 한다.

도로의 안전환경과 관련하여 공공성 요소를 도출할 수 있는 지표로서 사고발생 전후로 사전안전을 위한 지표와 사후 조치 등을 고려할 수 있으며 도로의 원활할 교통흐름을 유지·개선하는 노력 및 상시 이용하기에 좋은 환경(청결성)을 유지하는 등의 지표로서 구현이 가능하다.

도로 안전환경	공공성 지표	세부 요소
교통사고	교통사고 전	이용자 안전운전을 위한 노력(교육 및 캠페인 등)
		사고발생의 요인 제거(포트홀 점검 및 보완, 야생동물 이동통로 확보 등)
	교통사고 후	사고 지점에 도착시간
		사고 수습을 위한 주변 여유공간 여부
		주요 사고발생지점의 개선여부
		교통사고율 증감
청결성	도로 청결성	도로 청결을 위한 노력(구간 청소 월간 횟수 등)
		로드킬 상시 수습 및 수습 소요시간 등
이용자 휴식	안전한 이용을 위한 휴식공간	총거리 대비 휴식할 수 있는 공간

<출처 : 필자정리>

63) https://www.koroad.or.kr/kp_web/krPrView.do?board_code=GABBS_050&board_num=134005(최종검색 : 2018.07.16.)

IV. 도로사업의 절차적 공공성과, 결과적 공공성

도로사업 즉, 민자도로사업에 있어서 절차적 공공성과 결과적 공공성의 측면을 나누어 볼 때, 절차적 공공성은 민자도로사업의 추진에 있어서 공개적으로 추진을 하였는지와 시민이 참여하여 민자도로사업에 있어서 절차적으로 참여할 기회가 주어졌는지 여부를 검토할 수 있다. 공개성은 개방성, 투명성과 같은 맥락에서 볼 때 개별 요소로서 내부 투명도, 외부 투명도, 정보 접근성, 투명성을 공개성 지표로서 도출할 수 있을 것이다. 민자도로사업의 정책결정 과정에서의 시민의 참여정도는 민주주의적 참여라고 볼 때 구체적인 개별 요소는 시민참여의 제도적 보장이 잘 되어 있는지, 시민사회의 공론화의 여론 형성이 잘 되었는지, 의사결정과정에서 시민단체의 참여정도는 어느 정도 되는지, 참여하는 시민단체의 역량과 입법 활동 참여 여부 등이 민자도로사업의 절차적 공공성을 측정하는 지표가 될 수 있을 것이다.⁶⁴⁾ 공공성의 도로사업의 공공성의 스펙트럼에서 절차적 공공성과 결과적 공공성을 나누어 지표를 구현한다면 도로사업에 있어서 공공성이 강화되었다고 제시할 수 있을 것이며, 지표점수가 약하다고 한다면 공공성이 저해되었기에 강화되어야 하는 부분이 구현될 것이다.

그간 민자고속도로를 아래 지표로서 살펴본다면 현행 민자도고속도로는 절차적 공공성에 있어서는 사업의 되어 이용하고 있는 상태이므로 절차적 공공성은 향후 신규 민자고속도로 노선의 지정 등에서 지표로 활용이 가능할 것으로 보인다. 결과적 공공성 지표로서 민자고속도로 사업의 경우 자원 배분과 분배성을 고려하여 보면 효과성, 사회기여, 산업적 가치 등 그간 민자고속도로 사업의 역할은 크다고 볼 수 있다. 다만, 분배성 측면에서 재정고속도로 대비 민자고속도로의 통행료의 상이함으로 인해 재분배 효과 및 균형발전 기여 부문에서 공공성이 낮다는 것을 확인 할 수 있으며 동일서비스-동일요금이라는 대전제에서 통행료의 차이는 공공성을 훼손하는 주요 요인으로 작용한다고 판단할 수 있다.

64) 최신석, “철도부분 공공성 강화방안”, 한국교통연구원, 월간교통, 2017, 21면 참조.

절차적 공공성 ⁶⁵⁾		
투명성	내부 투명성	민자도로 사업자 내부 직원 의견 반영 여부
	외부 투명성	국민 요구 수용 정도
	정보 접근성	정보 공개 정도
	정보 투명성	사전 정보 공개 여부
참여성	시민참여 제도	시민참여 규정화 여부
	시민사회 형성	참여 시민단체의 독립성 여부
	의사결정과정의 시민단체 참여	정기적·비정기적 참여 횟수
	시민단체 참여 역량	도로사업 관련 전문 시민단체 수
	입법 활동 참여	도로사업관련 입법기관 지원 사례
결과적 공공성 ⁶⁶⁾		
자원배분	효과성	민자도로이용자 수
	사회기여	민자도로 관련 일자리
	산업적 가치	민자도로 관련 부가가치
	재정 효율성	정부 재정지원의 효율성
분배성	저소득 지원 정책	
	사회적 약자 지원	
	재분배 효과	민자도로사업 전체의 소득 재분배 효과
	균형발전 기여 정도	비수익 노선 등 운영 현황-수혜자 현황

V. 한계 및 문제점

1. 서 설

국토교통부는 2017년 5월 23일부터 6월 9일까지 2주간 ‘2017년 민자고속도로 운영평가’ 현장점검을 실시하였다. 현장점검 실시는 2010년부터 매년 실시하여 민자고속도로를 운영 중인 10개사를 대상으로 국토부, 지방국토청, 및 외부전문가를 평가단으로 꾸려 이용자 안전, 이용자 편익, 사회적 편익, 창조적 활동 등 4개 부분 15개 항목으로 평가를 한다.⁶⁷⁾ 2017년 민자고속도로 운영평가 결과 민자도로 운영평가제도가 정착되면서 운영관리가 체계화되고 있으나, 교통사고 사망자수 증가 및 이용자 편익향상을 위한 실질적

65) 최신석, “철도부분 공공성 강화방안”, 한국교통연구원, 월간교통, 2017, 21면 참조.

66) 최신석, “철도부분 공공성 강화방안”, 한국교통연구원, 월간교통, 2017, 21면 참조.

67) 머니투데이, “요금 두 배 비싼 민자고속도로, 고객 서비스는 ‘낙제집’”, 2017.07.14.(출처 : <http://news.mt.co.kr/mview.php?no=2017071219324680141&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com> 최종확인 : 2018.07.08.)

개선 노력이 미흡하여 적극적인 개선이 필요한 것으로 나타났다.

2. 통행료 적정성

민자고속도로의 가장 큰 문제점으로 지적받고 있는 문제 중에 하나가 바로 통행료가 적정한지 하는 의문이다.⁶⁸⁾ 앞선 표와 같이 한국도로공사에서 운영하는 재정고속도로에 비해 민자고속도로의 통행료가 상대적으로 비싸 이용자의 부담이 증가하고 있다. “동일 서비스-동일요금”이라는 취지에 비하면 민자고속도로는 평균 1.48배차이가 나며 인천대교 같은 구간의 경우 최대 2.75배 비싼 것으로 나타났다.⁶⁹⁾

3. 재정지원 부담

2009년 MRG가 폐지될 때까지, 민자사업 활성화를 위해 실제 통행료 수입이 협약상 수입의 일정 비율에 미치지 못할 경우 차액을 지원하는 방식의 약정을 체결하였다. 현재 8개 고속도로사업에 협약상 예상 통행료의 수입의 70~90%를 보장하게 되어 있다.⁷⁰⁾ 통행료 수입이 추정통행료에 미달할 때 보조해주는 최소운영수입보장제(MRG)로 10개 민자도로에 2016년까지 약 3.4조 원의 국고보조금이 지급되었다. 통행료 수입을 과도하게 높게 추정한 탓에 예측 대비 달성률은 평균 56%이고, 4개 도로(인천공항, 대구부산, 부산울산, 서울춘천)는 50%에도 미치지 못했다. 앞으로 잔여기간(최대 22년) 동안 약 3.1조 원이 추가로 지급될 것으로 전망했다.⁷¹⁾

68) 문화일보, “6km 더 가는데 통행료 2배?... 터무니없이 비싼 민자도로”, 2017.03.23.기사; 한국일보, “구리~포천고속도로 통행료 3800원... 예상보다 ‘비싸’”, 2017.06.26.기사; 강원도민일보, “정부, 주말·피서철 통행량 고려않고 홍보만” 불만 폭주”, 2017.07.03.기사; 경인일보, “‘서울외곽·구리~포천’ 경기 북부 민자고속도로 비싼 통행료 불만 확산”, 2017.08.27.기사(검색 : 2018.07.08.)

69) 강원도민일보, “동서고속도로 서울~양양 요금 민자구간 지나며 ‘눈덩이’ 불만”, 2017.06.16. 기사

70) 방윤석, “민자도로의 공공성 강화를 위한 정책방향”, 국토연구원, '국토', 2018, 3, 통권 436호, 9면

71) 이해찬 의원실 보도자료, “민자도로 국고보조금, 결국 투자자 주머니로?”, 2017.9.29. 자료

<표 2-2> 주요 민자도로 통행료 보장 보조금 지급 현황⁷²⁾

(단위: 억 원)

도로명	인천 공항	천안 논산	대구 부산	서울 외곽	부산 울산	서울 춘천	용인 서울	인천 대교	서수원 평택
운영개시월	2001.01	2002.12	2006.02	2006.06	2008.12	2009.08	2009.07	2009.10	2009.10
국고보조금	13,994	6,009	7,074	2,469	2,837	638	51	672	159
최근연도보조금	881	747	807	655	259	71	3	73	2014년
예상잔여보조금 (잔여기간)	4,000 (5년)	3,000 (7년)	8,000 (10년)	7,000 (10년)	7,480 (22년)	600 (8년)	6 (2년)	700 (8년)	MRG 해지
도공대비 통행료	2.28배	2.09배	2.33배	1.71배	1.18배	1.79배	0.86배	3.1배	1.23배
통행료 수익	19,053	14,584	13,715	14,372	2,977	6,811	3,273	4,442	3,728
협약통행료수익 (경상)	40,156	28,722	29,588	19,889	7,247	13,871	4,657	7,488	5,156
협약대비 통행료수익비율	47.4%	50.8%	46.4%	72.3%	41.1%	49.1%	70.3%	59.3%	72.3%

반면 인천공항, 천안논산의 경우 이미 투자금을 120% 이상 회수하였고 보조금 없이 영업활동현금이 800억 원 이상 발생하고 있음에도 국고보조금이 881억, 747억씩 지급된 것으로 나타났다. 차입금 상환능력이 충분하고 흑자상태인데도 보조금이 들어가고 있는 것이다.⁷³⁾

<표 2-3> 2016년도 민자도로사업자 수익분석

(단위: 억 원)

	인천 공항	천안 논산	대구 부산	서울 외곽	부산 울산	서울 춘천	용인 서울	인천 대교	서수원 평택
영업수익	1,529	1,707	1,748	2,110	561	1,235	541	928	688
영업비용	(-)799	(-)713	(-)916	(-)832	(-)536	(-)633	(-)324	(-)445	(-)411
영업이익 (보조금반영전)	730	994	832	1,278	25	602	217	483	277

72) 이해찬 의원실 보도자료, “민자도로 국고보조금, 결국 투자자 주머니로?”, 2017.9.29. 자료

73) 이해찬 의원실 보도자료, “민자도로 국고보조금, 결국 투자자 주머니로?”, 2017.9.29. 자료

	인천 공항	천안 논산	대구 부산	서울 외곽	부산 울산	서울 춘천	용인 서울	인천 대교	서수원 평택
상각비	(+)512	(+)406	(+)576	(+)468	(+)308	(+)421	(+)198	(+)271	(+)279
이자비용	(-)352	(-)572	(-)1,716	(-)1,952	(-)581	(-)473	(-)432	(-)369	(-)613
영업활동 현금	890	828	-308	-206	-248	550	-17	385	-57
국고보조금	(+)881	(+)747	(+)807	(+)655	(+)259	(+)71	(+)3	(+)73	-
법인세	(-)305	(-)326	0	-	-	(-)9	-	(-)8	-
영업활동 현금흐름	1,466	1,249	499	449	11	612	-14	450	-57
잔여차입금	3,582	3,037	12,666	11,991	9,423	7,843	5,555	5,726	8,400
관리운영권 잔여년수	13년	15년	18년	20년	22년	23년	23년	23년	23년

※ 영업(활동)현금흐름 = 영업이익 + 상각비 - 이자비용 - 법인세

<출처 : 이해찬 의원실 보도자료, “민자도로 국고보조금, 결국 투자자 주머니로?”, 2017.9.29. 자료>

이와 같이 민자도로 통행료가 도로공사 대비 평균 1.7배정도 비싸며 실질 수익률이 예측보다 높고 투자금 회수가 양호한데도 국고보조금이 지급되는 민자도로는 통행료 인하여지가 충분하다고 보고 있다.

4. 후순위 대출 논란

민자도로사업은 사업 초기에 대규모 자금이 집중적으로 투입되며, 수익이 30년에 걸친 장기로 발생하는 구조이다. 이에 투자자들은 일부 투자금을 사업법인에 대한 대출금으로 전환하여 배당 대신 이자를 받는데 이것을 흔히 ‘후순위채’ 또는 ‘후순위 대출’이라고 한다. 이 대출금은 선순위 대출금을 모두 갚은 뒤에 상환하는 대출금으로, 미상환의 위험이 있기 때문에 이자율이 높게 설정된다. 민자고속도로사업에서 후순위 대출 이자율은 높게는 연 65%까지 설정되어 있다.⁷⁴⁾ 이러한 고율의 후순위채는 사업법인의 재무구조를 악화시키고, 사업법인이 정상적으로 지급했어야 할 법인세가 줄어지는 등의 부작용이 있으며,

74) 방운석, “민자도로의 공공성 강화를 위한 정책방향”, 국토 2018.3, 10면.

국민 정서상으로 수용하기 어려운 수준의 이자율로 인해 민자도로사업자에 대한 부정적인 인식이 퍼지고 있다.⁷⁵⁾

5. 관리·감독체계 미흡

민자도로의 관리·운영은 기본적으로 민간사업자에게 맡겨져 있다. 주무관청은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」과 그에 따라 체결된 실시협약에 근거한 포괄적 관리·감독 권한을 가지고 있지만, 본질적으로 수익성을 최우선의 가치로 할 수 밖에 없는 민간사업자의 주도하에 유지·관리가 이루어지다 보니 공공적인 관점의 관리·감독을 통한 투명성 확보에는 미흡한 측면이 있다.⁷⁶⁾

제4절 민자고속도로의 공공성 강화를 위한 실효적 확보 방안

I. 개요

「민간투자법」 제45조·제51조·제51조의2와 「행정조사기본법」 제3조·제5조에 의거하여 실시하고 있는 민자도로 운영평가는 민자고속도로의 이용 편의성과 안전성, 효율성을 저해하는 요인을 발견·개선하여 국민의 안전과 이용편의의 증진, 민자고속도로의 효율적 운영을 유도하는 것을 목적으로 한다.⁷⁷⁾ 민자고속도로 운영평가는 1년에 2회 시행을 원칙으로 하고, 자체적 평가 및 시설물과 사전·현장·민원·만족도평가로 실시한다. 민자고속도로 운영평가 시행에 따라 다른 민자고속도로와의 정량적·정성적 비교가 가능해 이용자의 서비스 수준과 운영 효율성에 대한 경쟁체제가 도입되어 긍정적인 효과가 나타난다. 운영평가 결과 발표로 인해 운영사들은 운영평가 항목에 대한 경쟁력 제고를 위해 자체적이고 지속적인 개선을 수행해야 하고 재설장비의 자체 개발, 연계 도로의 교

75) KBS뉴스, “구리~포천 고속도로 내일 0시 개통...‘비싼 통행료’ 논란”, 2017.6.29. 기사

76) 유정복·장한별, '민자도로 유지관리체계의 공공성 개선방안 연구', 한국교통연구원, 2017. 13면 이하

77) 국토해양부, '민자도로 운영평가 표준운영절차(SOP)', 2011.8., 1면.

통정보 제공체계 구축 등 다양한 분야에서 적극적 개선이 이루어지고 있다. 민자고속도로 운영평가를 통해 민자고속도로에 대한 대국민 교통서비스의 제고라는 목적은 기달성하였다고 보여지나 최근 정책기조 및 여건의 변화에 따른 개선의 필요성이 있다.

<표 2-4> 민자도로 운영평가 절차

민자도로 운영평가 계획 수립	- 2개월 전
↓	
민자법인에 민자도로 운영평가 계획 및 수검자료 목록 통보	- 1개월 전
↓	
민자법인으로부터 수검자료 취합 및 사전평가 시행	- 14일 전
↓	
평가단 구성 및 교육·훈련	- 7일 전
↓	
민자도로 운영평가 설명회 및 민자법인 운영실적 발표회	- 5일 전
↓	
민자도로 운영 현장평가 실시	- 기준일
↓	
민원만족도 평가 실시	- 7일 이내
↓	
민자도로 운영평가 결과 분석·보고	- 1개월 이내
↓	
운영평가 결과보고회 개최 및 사후처리	- 2개월 이내

<출처 : 국토해양부, 「민자도로 운영평가 표준운영절차(SOP)」, 2011.8. 3면>

민자도로 운영평가 표준운영절차는 2010년 추계시범평가를 시작으로 총 8회의 운영평가를 시행하였으며 4차례 개선을 시행하였다. 2010년 추계시범평가에서는 5개 부문(운영비용, 민원개선, 영업실적, 환경친화, 홍보분야) 13개 항목에 대해 ‘상-중-하’로 정성적 평가의 최초시행 이후 2011년 춘계시범평가(1차 개선) 3개 부문(이용자 만족도, 민자법인의 공공지원 노력, 국가재정 최소화 및 효율적 활용) 및 10개 분야 27개 항목으로 정량평가 18개, 정성평가 9개로 평가를 하였다. 2011년 추계평가(2차 개선)는 항목 가중치를 일부 조정하여 27개 항목으로 정량평가 17개, 정성평가 10개로 조정하였다. 이후 2013년 추계평가(3차 개선)는 4개 부분(이용자 안전성, 민원 만족도, 운영효율성, 홍보 및 사회기여)

및 9개 분야로 구성하고 24개 항목인 정량평가 12개, 정성평가 12개로 개선하였다. 마지막 2015년 추계평가(4차 개선)에서는 4개 부문(이용자 안전강화, 이용자 편의강화, 사회적 편의강화, 창조적 활동강화)으로 구분하고 항목을 현장평가 항목(정량평가 8개, 정성평가 7개)과 자체평가항목 9개로 개선하였다.⁷⁸⁾

부 분	현장평가 세부항목	가중치(100점)	
이용자 안전강화 (8개)	(1) 돌발상황 대응 신속성(도착시간)	6	44
	(2) 로드킬 예방노력<정성-1>	4	
	(3) 교통사고율(부상자수/억대-km)	8	
	(4) 교통사망사고율(부상자수/억대-km)	7	
	(5) 자연재해(돌발상황) 대응시스템 운영현황<정성-2>	7	
	(6) 연간 유지관리계획 수립 및 이행여부	4	
	(7) 도로운영에 관한 국가 규정(협약/법령) 준수여부(미준수건수)	4	
	(8) 산업재해발생건수(건수)	4	
이용자 편의강화 (3개)	(9) 도로 청결성<정성-3>	5	21
	(10) 이용자편의 향상<정성-4>	8	
	(11) 자체평가 점검	8	
사회적 편의강화 (3개)	(12) 민원처리 시스템운영 효율성<정성-5>	7	27
	(13) 운영평가결과 개선노력	10	
	(14) 사회 편의 및 기여활동 강화<정성-6>	10	
창조적 활동 (1개)	(15) 창조적 활동<정성-7>	8	8

78) 대한민국 정책브리핑, “인천공항도로, 민자고속도로 운영평가서 ‘최우수’”, 2018.07.11. 기사

자체평가 항목
(1) 페트롤 운영횟수(회) 및 운영계획
(2) 민원처리시스템 및 민원처리사항
(3) 민원처리 만족도조사
(4) 연간 직원 교육 실시건수
(5) 상시 모니터링제도 운영 및 시행 결과
(6) 이용자 만족도 설문조사
(7) 운영비 집행 효율성
(8) 관리조직 운영/구성 적정성
(9) 교통정보연계 상태 및 법인 VMS의 정보유형 및 작동률

<출처 : 대한민국 정책브리핑, “인천공항도로, 민자고속도로 운영평가서 ‘최우수’”, 2018.07.11. 기사>

현장평가 세부항목 및 자체평가항목에서 공공성을 측정할 수 있는 지표가 없다는 것을 알 수 있다. 도로의 공공성강화에 있어서 앞서 제시한 바와 같이 공공성을 측정할 수 있는 지표가 있어야지만 지속적인 지표 관리와 지표항목의 강화를 모색할 수 있을 것이다.

II. 민자고속도로의 공공성 퇴색의 개선

민자고속도로는 기본적으로 국민이 편리하게 이용할 수 있고 언제 어디서든 누구나 쉽게 접근이 가능하며 안전한 환경에서 이용할 수 있어야 한다. 이러한 보편적인 민자고속도로의 공공성이 제도 설계당시에는 사회기반시설의 집중적인 유치와 함께 고려되어지는 요소였다. 인천국제공항고속도로가 1995년 12월에 설립된 이후 많은 민자고속도로사업을 진행하였고 지금도 진행 중에 있다. 현재까지 25년 여 간의 시간이 지난 지금 민자고속도로 사업은 수익성사업에만 집중되어 앞에서 논의한 여러 부작용이 출현함으로써 최초로 목적된 민자고속도로의 공공성이 퇴색되었다고 보여진다. 이에 민자고속도로의 공공성을 강화할 수 있도록 민자사업자에게만 맡겼던 사업의 전반적인 관리 및 운영에 대한 공공의 이익을 위해 제한할 필요성이 제기되고 있다. 민자고속도로와 재정도로의

통행료 격차가 유의미하게 벌어지고 있다. 앞으로 국가중기재정운용계획(2016~2020)⁷⁹⁾에 따라 5년 동안 도로분야의 경우 2016년 8조 3,410억 원의 투자계획 예산이 2020년에는 6조 2,820억 원까지 연평균 6.8%씩 감소하는 상황에서 국가재정을 투입한 도로의 SOC투자를 보완할 민자도로사업자가 다수 출현하도록 권장하고 있다.

민자고속도로의 운영·관리 측면에서 각 노선별 민자법인이 설립되어 해당구간을 운영 및 관리하는 것은 운영비·인건비 낭비, 이용자의 만족도 저하로 이어진다. 이와 함께 이용자의 안전 및 편의시설은 부족한 상황으로 여러 민자고속도로가 건설된 이후 기존 고속도로의 교통체증이 완화되었으며 주행거리 및 통행시간 또한 단축되었다. 그러나 줄임셈터 같은 이용자 안전 및 편의를 위한 시설은 부족하여 도로의 운영 및 이용자 편의제고를 위한 노력이 필요하다. 이렇기에 지속적인 민간도로사업자가 공공성을 담보하도록 민자도로사업자들이 운영실적에 대한 정기적인 평가가 필요하다. 현재도 매년 국토교통부에서는 전국 민자고속도로 현장에서 민자고속도로 현장 운영평가를 실시하고 있다. 돌발상황 대응시간, 교통 사고율, 산업재해 발생 건수를 비롯한 정량적인 항목과 자연재해 예방 노력도, 이용자 및 사회 편익 기여도, 도로 청결성과 같은 정성적인 요소를 종합한 15개 항목으로 시행됐다.⁸⁰⁾ 주요 평가결과를 살펴보면 전년 대비 △돌발상황 대응 평균 도착시간 단축(7분48초→7분43초) △교통사고율 감소(9.18명/억대·km→7.64명/억대·km) 등이 향상됐다. 또 사회 편익 제공 활동, 갓길 가변차로 확장·운영에 따른 지정체 해소, 자연재해 대응 매뉴얼 구축 및 예방활동 등은 우수한 점으로 평가가 도출되었다.⁸¹⁾

민자고속도로의 공공성을 확보하기 위해서 신규 투자 계획예산의 제약으로 인해 SOC 분야에서 민자도로 사업이 더욱 확대될 것이며, 증가되는 민자도로에 대한 효과적인 운영·관리체계가 구축되어야 할 필요성이 있다. 또한 교통시설의 노후화는 국민의 안전과 직결된 문제이므로 체계적인 유지보수체계 구축의 필요성이 더욱 증가할 것이며, 민자고

79) 기획재정부, 「2016~2020년 국가재정운용계획」, 2016, 130면.

80) 뉴스핌, “인천공항고속도로 ‘최우수 민자고속도로’ 선정”, 2018.7.11.기사

81) 뉴스핌, “인천공항고속도로 ‘최우수 민자고속도로’ 선정”, 2018.7.11.기사

속도로에서도 이용자 안전을 담보할 수 있는 적정수준의 유지보수 계획에 대한 관리가 필요하다. 이용자 측면에서 서비스 질적 수준 제고와 다양성이 요구될 것이므로 민자고속도로는 단순한 이동을 위한 공간에 국한되지 않고 다양한 서비스를 제공하는 생활공간으로 정체성과 기능을 변화시킬 필요성이 있다. 이를 위해 평가제도 개선 등 대안을 마련하고 다각적인 서비스수준 개선을 위한 노력이 필요하다.

Ⅲ. 민자고속도로의 수익성 위주 사업 개선

재정고속도의 이용요금은 신설·확장·개량 등에 투자된 건설비용은 기본요금으로, 유지관리 등 운영관리비용은 이용거리에 따라 주행요금을 부과하여 이들 간의 합산으로 요금을 책정한다. 이와 반면에 민자고속도로의 경우 최초 통행료는 해당 노선의 무상 사용기간 및 운영수입과 운영비용에 의해 결정되고, 이후에는 매년 물가상승률을 반영하여 조정한다.⁸²⁾

민자도로사업자가 주주로부터 차입하는 자금은 원리금 변제순위에 따라 선순위 차입금과 후순위 차입금으로 구분되고 있다. 민간투자기본계획에서 수익형 민자사업의 사업시행자는 후순위 차입금의 조달금리 및 규모를 합리적 수준 이내로 유지하도록 노력해야 한다고 제시하고 있다. 선순위 차입금 조달 금리의 적정성과 관련하여 자금재조달세부요령에서 자세히 언급하고 있는 부분이 있으나 후순위차입금에 대한 금리수준에 대해서는 합리적인 범위 이내로 유지하여야 한다는 원칙론만 제시하고 있다.

정부는 선순위 차입금 이자율에 대해서는 시장에서 결정되는 적정 수준을 파악해 제시하고 있는 것으로 판단되나 후순위 차입금 이자율은 사업수익률과 다양한 리스크 프리미엄, 출자자의 투자유도 등 다양한 변수를 고려해야 되며, 각 사업별로 조건이 모두 다르기 때문에 관련법에서 자세히 언급하지 못하는 것으로 판단된다.⁸³⁾

82) 국토연구원, '민자고속도로 중장기 발전방향 연구', 2012.6, 57면.

83) 국토연구원, '민자도로 운영관리 등에 관한 기준 및 평가 방안 마련 연구', 착수보고회자료, 2018.4, 20면.

- 민간투자사업 기본계획의 타인자본 조달 관련

제25조의2(타인자본 조달) <신설 2014.5.12.> ① 총사업비가 5천억원 이상인 수익형 민자사업의 사업시행자는 최초금융약정 이후 자금재조달 시에는 주주로부터 차입하는 선순위채의 비율을 100분의 70 이하로 유지하도록 노력하여야 하고, 비주주로부터 경쟁을 통해 조달한 금리를 주주차입 이자율에도 적용하도록 노력하여야 한다.

② 수익형 민자사업의 사업시행자는 후순위채의 조달금리 및 규모를 합리적 수준 이내로 유지하도록 노력하여야 한다.

2016년 기준 14개 민자고속도로 출자자 이자수익은 4조3천억원에 달한다. 민자도로 선순위 차입금 이자율은 평균 6%, 후순위 차입금은 평균 16%, 최고 48%로 한국도로공사가 발행하는 공사채 금리 3%에 비해 최고 16배가 높아 지나친 고금리로 운영 중에 있다. 이와 같은 고금리 이자율이 가능한 이유는 후순위 차입금의 대출자 대부분이 해당사업의 대주주를 겸하는 협약대상자로 비윤리적인 경영이 가능하기 때문이다. 이에 「이자제한법」 또는 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 상의 법적 이자율을 검토할 필요가 있다. 이자제한법 제한금리는 25%, 대부업법 제한금리는 27.9%를 기준으로 민자도로 사업자에게 적용가능한지 검토가 필요하다.

- 「이자제한법」 이자 최고한도

제 2 조(이자율의 최고한도) ① 금전대차에 관한 계약상의 최고이자율은 연 25퍼센트를 초과하지 아니하는 범위 안에서 대통령령으로 정한다. <개정 2011.7.25., 2014.1.14.>

② 제1항에 따른 최고이자율은 약정한 때의 이자율을 말한다.

③ 계약상의 이자로서 제1항에서 정한 최고이자율을 초과하는 부분은 무효로 한다.

④ 채무자가 최고이자율을 초과하는 이자를 임의로 지급한 경우에는 초과 지급된 이자 상당 금액은 원본에 충당되고, 원본이 소멸한 때에는 그 반환을 청구할 수 있다.

⑤ 대차원금이 10만원 미만인 대차의 이자에 관하여는 제1항을 적용하지 아니한다.

- 「대부업법상」 이자율 제한

제 8 조(대부업자의 이자율 제한) ① 대부업자가 개인이나 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업(小企業)에 해당하는 법인에 대부를 하는 경우 그 이자율은 연 100분의 27.9 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과할 수 없다.

② 제1항에 따른 이자율을 산정할 때 사례금, 할인금, 수수료, 공제금, 연체이자, 체당금(替當金) 등 그 명칭이 무엇이든 대부와 관련하여 대부업자가 받는 것은 모두 이자로 본다. 다만, 해당 거래의 체결과 변제에 관한 부대비용으로서 대통령령으로 정한 사항은 그러하지 아니하다.

③ 대부업자가 제1항을 위반하여 대부계약을 체결한 경우 제1항에 따른 이자율을 초과하는 부분에 대한 이자계약은 무효로 한다.

④ 채무자가 대부업자에게 제1항에 따른 이자율을 초과하는 이자를 지급한 경우 그 초과 지급된 이자 상당금액은 원본(元本)에 충당되고, 원본에 충당되고 남은 금액이 있으면 그 반환을 청구할 수 있다.

⑤ 대부업자가 선이자를 사전에 공제하는 경우에는 그 공제액을 제외하고 채무자가 실제로 받은 금액을 원본으로 하여 제1항에 따른 이자율을 산정한다.

IV. 민자고속도로의 관리·감독의 강화 동일서비스-동일요금

유지보수 및 일반관리 현황을 살펴보면 대부분 법인은 도로 관리원을 자체적으로 보유하고 있지 않아 유지보수 및 관리를 외부 용역업체에 일괄 위탁하고 있다. 계약기간은 기관별로 상이하나 1년 단위 계약 혹은 다년간 계약으로 이루어지고 있다. 계약방법은 일괄위탁 또는 부분별 분할 위탁으로 이루어지고 있다. 용역업체 수행업무에 대한 민자법인의 관리정도는 법인들마다 상이하나, 턴키방식 계약으로 총액만 지불하고 모든 유지관리업무를 용역업체에 일괄 전가하거나 수행업무에 대한 내용만 파악하고 있다.

계약에 따라 유지보수 및 관리업체가 주기적으로 변경되기 때문에, 장기적인 측면에서 유지보수 및 관리 효율성을 기대하기 어려우며, 법인이 자체적으로 용역 업체가 수행하는 세부 업무 및 내용의 타당성을 검증하기 어려우므로, 용역업체의 유지관리 및 보수업무의 효율성을 제고하기 어렵다.

자체 연간유지관리계획 수립과 관련하여 매년 1월 법인은 자체적으로 ‘연간유지관리계획’을 수립하여 주무관청에 제출하고, 현장평가 시 계획 대비 이행여부를 평가한다. 유지관리계획은 규정된 어떠한 기준 없이 법인이 자체적으로 수립하여 유지보수 및 관리의 업무 분류와 용어가 법인별로 상이하며, 그로인해 상세 내용 및 포함되지 않은 항목은 파악하기 어려운 실정이다. 구체적인 명시 및 기준 없이 수립된 유지관리계획의 타당성을 평가하는데 한계가 있으며, 도로 운영에 대한 효율성·투명성·안전성이 충분히 담보되지 못하는 실정이다 이에 유지보수 업무에 휴게시설 업무를 별도로 분류하여 포함하고 안전 강화를 위한 항목 또한 별도로 추가할 필요성이 있다.⁸⁴⁾

84) 국토연구원, 앞의 착수보고자료, 22면 참조.

제3장

민자고속도로 공공성 강화를 위한 「유료도로법」 하위법령 개정방안

제1절 유료도로 법령의 체계

제2절 개정된 「유료도로법」 분석

제3절 「유료도로법」 하위법령 개선방안

제3장

민자고속도로 공공성 강화를 위한 「유료도로법」 하위법령 개정방안

제1절 유료도로 법령의 체계

I. 법률의 개정취지와 주요내용

유료도로법의 제정목적은 첫째로서 유료도로의 신설·개축·유지 및 관리이고, 둘째는 교통의 편익을 증진함에 있으며, 마지막으로써 국민경제 발전에 기여를 둘 수 있다. 이러한 목적 달성을 효율적으로 추진하기 위해 유료도로는 국가재정이 투입되는 재정으로와 민간투자에 의한 민자도로의 양축으로 진행되어 왔으며 현재 또한 같은 방식으로 진행되고 있다. 그러나 재정과 민자의 밸런스는 시간과 사회·경제적 상황의 변화를 거듭하면서 민자도로와 재정으로 간에 유격이 생겼으며, 그 유격으로 인한 피해 내지는 불이익은 이용자인 국민 및 국가에 영향을 미치게 되었다. 민자가 재정에 비해 이용자에게 높은 통행료를 부과하고 있음에도 서비스 수준은 오히려 낮은 경우가 많고⁸⁵⁾, 일부 민자도로의 경우 예측 통행량의 과다 책정으로 인하여 막대한 규모의 재정지원이 발생하여 국가의 부담으로 작용하고 있다.

이와 같은 민자도로를 둘러싸고 발생하는 문제를 해소하여 유료도로법 본래의 제정목적의 내실화를 도모하기 위해 2018.1.16. 일부 개정되어 2019.1.17. 시행을 앞두고 있으며, 주요 개정내용⁸⁶⁾은 아래와 같다.

85) 법제처 국가법령정보센터, ‘유료도로법 제정·개정이유’, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=201183&lsId=&efYd=20190117&chrClsCd=010202&urlMode=lsEflnfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR#0000> <2018.5.30. 최종확인>

86) 법제처 국가법령정보센터, 앞의 자료

- 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제26조에 따라 통행료 또는 사용료를 받는 도로를 “민자도로”로 정의함(제2조제2호)
- 설·추석 등 대통령령으로 정하는 날에 통행료를 감면할 수 있도록 함(제15조제3항 신설)
- 유료도로관리권자가 미납 통행료의 수납을 국토교통부장관에게 위탁할 수 있도록 하고, 국토교통부장관은 이를 민자도로 관리지원센터에 위탁할 수 있도록 하며, 민자도로 관리지원센터는 국토교통부장관의 승인을 받아 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 미납 통행료를 징수할 수 있도록 함(제21조제2항, 제21조제5항·제6항 신설)
- 민자도로에 대한 정부의 책무와 민자도로사업자의 의무를 규정하고, 국토교통부장관으로 하여금 매년 국가가 재정을 지원한 민자도로의 건설 및 유지·관리 현황을 국회에 보고하도록 함(제23조의2, 제23조의3 및 제23조의4 신설)
- 사정변경 등으로 인하여 교통량, 자기자본의 비율 등이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 실시협약에서 정한 바와 달라지는 경우 유료도로관리청이 그 사유의 소명 등을 민자도로사업자에게 요구할 수 있도록 하고, 필요한 경우 실시협약의 변경 등을 민자도로사업자에게 요구할 수 있도록 함(제23조의5 신설)
- 국토교통부장관이 민자도로에 대한 감독 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 민자도로 관리지원센터를 지정할 수 있도록 하고, 민간 사용기간이 종료된 민자도로의 관리방법을 명확히 규정함(제23조의7 및 제23조의8 신설)
- 비도로관리청의 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 수 있도록 함(제25조의2 신설)
- 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준 위반 등 민자도로사업자의 행정적 의무 위반 행위에 대하여 과태료를 부과할 수 있도록 함(제28조)

이상의 유료도로법 일부개정 취지 및 주요내용과 관련해서 법률의 실행력 제고와 실제적 사항을 구체화하기 위해 하위법령(시행령, 시행규칙)에 위임하고 있다.

II. 법률에서 하위법령에 위임한 사항

2018.1.16. 일부개정 법률 제15357호(시행 2019.1.17.)에서 하위법령인 대통령령으로 7개, 부령으로 4개 사항을 위임하고 있다.

<표 3-1> 하위법령 위임대상 및 내용

위임대상	위임 규정 및 내용
대통령령	- 제15조 제3항에 따른 통행료 감면 지정일 및 방법·대상
	- 제15조 제4항에 따른 통행료 감면의 비용보전
	- 제21조 제6항에 따른 민자도로 관리지원센터의 통행료 강제징수 방법·절차
	- 제21조의5 제1항제3호·제4호 및 제6호에 따른 사정변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구 기준
	- 제23조의7 제1항에 따른 민자도로 관리지원센터 지정기간
	- 제25조의2에 따른 과징금 부과기준
	- 제28조에 따른 과태료 부과기준
부령	- 제15조 제4항에 따른 통행료 감면 지원신청
	- 제23조의2 제3항에 따른 민자도로 운영평가 방법
	- 제23조의7 제2항·제6항에 따른 민자도로 관리지원센터의 업무
	- 제23조의8 제3항에 따른 민간 사용기간 종료 후 통행료 산정기준·방법 및 절차

<출처 : 필자정리>

대통령령으로 위임한 사항은 권리의무와 관련이 있는 실체적인 것으로 하고, 부령에는 서식이나 기술적·전문적이거나 단순한 절차와 관련된 사항을 규정함으로써 법체계의 정합성 및 법 이해에 도움이 되도록 입법을 마련할 필요성이 있다.

제2절 개정된 「유료도로법」 분석

I. 유료도로법 개정이유⁸⁷⁾

민자고속도로는 재정고속도로에 비해 이용자에게 높은 통행료를 부과하고 있음에도 서비스 수준은 오히려 낮은 경우가 많고, 일부 민자도로의 경우 예측 통행량의 과다 책정으로 인하여 막대한 규모의 재정 지원이 발생하고 있는 실정이므로, 민자도로를 신설·개축하여 운영하는 민간사업자 및 민자도로에 대한 도로관리청의 관리·감독을 강화하여야 한다는 지적이 있다.

이에 민자도로를 효율적으로 유지·관리하기 위하여 국토교통부장관이 민자도로 관리지원센터를 지정할 수 있도록 하고, 중대한 사정변경이나 부당행위 등의 사유가 발생한 경우 유료도로관리청이 민자도로사업자에게 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 실시협약의 변경을 요구할 수 있도록 하는 등 민자도로와 민자도로사업자에 대한 국토교통부장관과 유료도로관리청의 관리·감독 체계를 강화하며, 법 위반에 대한 처분 또는 조치에 같음하여 과징금을 부과할 수 있도록 하여 행정제재의 실효성을 확보하는 한편, 고속도로 이용자의 경제적 부담을 줄이기 위하여 설·추석 등 대통령령으로 정하는 날에는 고속도로 통행료를 감면할 수 있도록 마련할 필요성이 있다.

1. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제26조에 따라 통행료 또는 사용료를 받는 도로를 “민자도로”로 정의함(제2조제2호).
2. 설·추석 등 대통령령으로 정하는 날에 통행료를 감면할 수 있도록 함(제15조제3항 신설).
3. 유료도로관리권자가 미납 통행료의 수납을 국토교통부장관에게 위탁할 수 있도록 하고, 국토교통부장관은 이를 민자도로 관리지원센터에 위탁할 수 있도록 하며, 민자

87) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=201183&lsId=&efYd=20190117&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR#0000>(최종검색 : 2018.07.08.)

도로 관리지원센터는 국토교통부장관의 승인을 받아 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 미납 통행료를 징수할 수 있도록 함(제21조제2항, 제21조제5항·제6항 신설).

4. 민자도로에 대한 정부의 책무와 민자도로사업자의 의무를 규정하고, 국토교통부장관으로 하여금 매년 국가가 재정을 지원한 민자도로의 건설 및 유지·관리 현황을 국회에 보고하도록 함(제23조의2, 제23조의3 및 제23조의4 신설).
5. 사정변경 등으로 인하여 교통량, 자기자본의 비율 등이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 실시협약에서 정한 바와 달라지는 경우 유료도로관리청이 그 사유의 소명 등을 민자도로사업자에게 요구할 수 있도록 하고, 필요한 경우 실시협약의 변경 등을 민자도로사업자에게 요구할 수 있도록 함(제23조의5 신설).
6. 국토교통부장관이 민자도로에 대한 감독 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 민자도로 관리지원센터를 지정할 수 있도록 하고, 민간 사용기간이 종료된 민자도로의 관리 방법을 명확히 규정함(제23조의7 및 제23조의8 신설).
7. 비도로관리청의 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 수 있도록 함(제25조의2 신설).
8. 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준 위반 등 민자도로사업자의 행정적 의무 위반 행위에 대하여 과태료를 부과할 수 있도록 함(제28조).

II. 민자도로 유지·관리를 위한 정부 및 민간사업자의 의무 신설

민자도로에 관한 정부(국토교통부장관)의 책무를 규정하고, 민간사업자가 준수하여야 할 유지·관리, 운영기준을 제시·평가를 신설하고 있다.

제4장의2 민자도로의 감독·관리 등

제23조의2(정부 등의 책무) ① 국토교통부장관은 민자도로의 유료도로관리권자(이하 “민자도로사업자”라 한다)가 민자도로를 안전하고 효율적으로 유지·관리할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다.

② 국토교통부장관은 제1항에 따른 환경 조성을 위하여 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준을 정하여 고시하여야 한다.

③ 유료도로관리청은 제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준에 따라 매년 소관 민자도로에 대하여 운영평가를 실시하여야 한다.

④ 유료도로관리청은 제3항에 따른 운영평가 결과에 따라 민자도로에 관한 공사의 시행, 민자도로의 유지·관리체계 개선 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

⑤ 제3항에 따른 운영평가의 절차, 방법 및 그 밖에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

[본조신설 2018.1.16]

제23조의3(민자도로사업자의 의무) ① 민자도로사업자는 민자도로의 안전하고 효율적인 관리와 이용자의 편의를 도모하기 위하여 노력하여야 한다.

② 민자도로사업자는 제23조의2제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준을 준수하여야 한다.

③ 민자도로사업자는 제23조의2제4항에 따른 명령을 이행하고 그 결과를 유료도로관리청에 보고하여야 한다.

[본조신설 2018.1.16]

제23조의4(국회에 대한 보고 등) ① 국토교통부장관은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제53조에 따라 국가가 재정을 지원한 민자도로의 건설 및 유지·관리 현황에 관한 보고서를 작성하여 매년 5월 31일까지 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다.

② 국토교통부장관은 제1항에 따른 보고서를 작성하기 위하여 민자도로사업자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

[본조신설 2018.1.16]

Ⅲ. 통행료 감면 근거 마련 및 인상률 제한

명절 등 특정기간에 대한 고속도로 통행료 감면 근거를 명확히 규정하고, 유료도로의 통행료가 소비자 물가인상률 대비 과다하게 인상되지 않도록 관리할 수 있는 법률 근거 규정을 마련할 필요성이 있다.

제15조(통행료 납부의 대상 등)

③ 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자는 설날·추석 등 대통령령으로 정하는 날에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고속국도를 이용하는 차량의 통행료를 감면할 수 있다.

④ 국가는 제2항 및 제3항에 따른 통행료 감면으로 인하여 발생하는 비용의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.

제17조(비도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준)

③ 제2항 후단에 따라 통행료를 변경하거나 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 민자도로의 통행료를 조정하려는 경우 그 인상률은 기존의 통행료가 변경되거나 조정된 날이 포함된 연도부터 통행료를 변경하거나 조정하려는 날의 전년도까지의 누적된 연간 소비자 물가상승률을 초과하지 아니하는 범위에서 정하여야 한다.

IV. 실시협약 변경 요구

과도한 재정지원, 고이율의 후순위채 발행 등의 문제 발생 시 유료도로관리청이 협약변경을 요구할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

제23조의5(사정변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구 등) ① 유료도로관리청은 중대한 사정변경 또는 민자도로사업자의 위법한 행위 등 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우 민자도로사업자에게 그 사유를 소명하거나 해소 대책을 수립할 것을 요구할 수 있다.

1. 연속하여 3년 동안 연간 실제 교통량이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제6호에 따른 실시협약(이하 “실시협약”이라 한다)에서 정한 교통량의 100분의 70에 미달하는 경우
2. 연속하여 3년 동안 연간 실제 통행료 수입이 실시협약에서 정한 통행료 수입의 100분의 70에 미달하는 경우
3. 민자도로사업자가 실시협약에서 정한 자기자본의 비율을 대통령령으로 정하는 기준 미만으로 변경한 경우. 다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제4호에 따른 주무관청의 승인을 받아 변경한 경우는 제외한다.
4. 민자도로사업자가 주주로부터 대통령령으로 정하는 기준을 초과한 이자율로 자금을 차입한 경우
5. 도로의 종류 또는 등급이 변경되는 경우
6. 교통여건이 현저히 변화되어 실시협약의 변경이 필요하다고 인정되는 사유로서 대통령령으로 정하는 경우

② 제1항에 따른 요구를 받은 민자도로사업자는 유료도로관리청이 요구한 날부터 30일 이내에 그 사유를 소명하거나 해소 대책을 수립하여야 한다.

③ 유료도로관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제23조의7에 따른 민자도로관리지원센터의 자문을 거쳐 실시협약의 변경 등을 요구할 수 있다.

1. 민자도로사업자가 제2항에 따른 소명을 하지 아니하거나 그 소명이 충분하지 아니한 경우
2. 민자도로사업자가 제2항에 따른 해소 대책을 수립하지 아니한 경우

3. 제2항에 따른 해소 대책으로는 제1항에 따른 사유를 해소할 수 없거나 해소하기 곤란하다고 판단되는 경우

④ 유료도로관리청은 민자도로사업자가 제3항에 따른 요구 조치에 따르지 아니하는 경우 실시협약에 따른 보조금 및 재정지원금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다.

[본조신설 2018.1.16]

V. 민자도로사업자에 대한 지원

정부 정책의 변화, 법령의 개정으로 추가 비용이 발생한 경우 지원하여, 재정도로 수준의 서비스가 적기에 제공될 수 있도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

제23조의6(민자도로사업자에 대한 지원) 유료도로관리청은 정책의 변경 또는 법령의 개정 등으로 인하여 민자도로사업자가 부담하여야 하는 비용이 추가로 발생하는 경우 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

VI. 민자도로감독원의 설립 및 운영

민자도로감독원을 설립하여 민자도로 및 민자도로사업자에 대해 전문적·체계적으로 감독, 지원체계를 마련할 필요성이 있다.

제23조의7(민자도로 관리지원센터의 지정 등) ① 국토교통부장관은 민자도로에 대한 감독 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 내에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 민자도로 관리지원센터(이하 “관리지원센터”라 한다)로 지정할 수 있다.

1. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연연구기관
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관

② 관리지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 실시협약과 관련한 자문 및 지원
2. 민자도로의 교통수요 예측, 적정 통행료 및 운영비 산출과 관련한 자문 및 지원
3. 제23조의2제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준 및 제23조의2제3항에 따른 운영평가와 관련한 자문 및 지원

4. 제21조제5항에 따라 위탁받은 통행료와 부가통행료의 수납 및 같은 조 제6항에 따른 통행료와 부가통행료의 징수
 5. 제6항에 따라 국토교통부장관 또는 유료도로관리청이 위탁하는 업무
 6. 그 밖에 민자도로 감독 지원을 위하여 국토교통부령으로 정하는 업무
- ③ 국토교통부장관이 제1항에 따라 관리지원센터를 지정할 때에는 민자도로에 대한 해당 기관의 전문성을 고려하여야 한다.
- ④ 국토교통부장관은 관리지원센터가 업무를 수행하는 데에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.
- ⑤ 국토교통부장관은 관리지원센터가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다.
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우
 2. 지정받은 사항을 위반하여 업무를 수행한 경우
- ⑥ 국토교통부장관 또는 유료도로관리청은 민자도로와 관련하여 이 법과 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 업무로서 국토교통부령으로 정하는 업무를 관리지원센터에 위탁할 수 있다.
- [본조신설 2018.1.16]

Ⅶ. 공익처분에 갈음하는 과징금의 부과

공익처분에 갈음하여 금전적 제재를 부과할 수 있도록 함으로써 처분의 실효성을 확보하고, 도로 이용자의 불편을 최소화할 필요성이 있다.

- 제25조의2(과징금)** ① 유료도로관리청은 비도로관리청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 한 경우에는 대통령령으로 정하는 통행료 수입에 100분의 3을 곱한 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다.
1. 제23조의3제2항을 위반하여 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준을 준수하지 아니한 경우
 2. 제23조의3제3항을 위반하여 명령을 이행하지 아니하거나 그 결과를 보고하지 아니한 경우
 3. 제25조에 따른 처분이나 명령을 위반한 경우
- ② 제1항에 따른 과징금을 부과하는 위반행위의 종류, 과징금의 금액 및 징수방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ③ 유료도로관리청은 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 국제채납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

④ 제1항에 따른 과징금 중 국토교통부장관이 부과·징수한 과징금은 「교통시설특별회계법」에 따른 교통시설특별회계 도로계정의 수입으로 한다.

[본조신설 2018.1.16]

제3절 「유료도로법」 하위법령 개선방안

I. 추진배경

민자고속도로가 총 고속도로 연장의 16%(18개 노선, 769.6km), 지자체 소관 민자도로가 28개 노선(181.4km)에 이르는 등 그 비중이 높으나, 재정대비 평균 1.4배 이상 높은 통행료, MRG 등 많은 재정지원, 낮은 도로 서비스 수준 등으로 이용자들의 불만이 제기되었다. 이러한 연유로 민자도로에 대한 유지·관리 및 운영기준 제정 등 민자도로의 공공성 강화를 위한 「유료도로법」개정(18.1)에 따른 하위법령 개정이 필요하다.

II. 시행령 개정안 주요 내용

1. 명절 등 통행료 감면 기간(안 제8조제2항 신설)

특정 차량 외에 특정 기간에 대한 고속국도 통행료 감면에 대한 법률 근거가 마련됨에 따라 시행령 규정을 정비할 필요가 있다. 그간 「유료도로법」상 “특정 차량”에 대한 통행료 감면 규정 및 「유료도로법」 시행령 규정에 따라 설·추석 및 특정 연휴기간에 고속국도의 통행료 면제를 시행하여 왔으나, 「유료도로법」의 개정으로 “특정한 날”에 대한 통행료 면제의 근거가 마련됨에 따라, “특정 차량”과 “특정한 날”을 구분하여 시행령을 정비할 필요가 있다. 통행료 면제 대상 차량을 정하던 시행령 제8조제1항에 포함되어 있던 설·추석 등 특정기간을 시행령 제8조제2항을 신설하여 제1항과 분리하는 등 필요한 조문을

체계적으로 정비할 필요가 있다. 통행료 면제 “차량”과 “날”을 구분하여 규정함으로써 법률과의 체계 적합성을 높일 필요성이 있다.⁸⁸⁾

현 행	개 정 안
<p>제 8 조(통행료의 감면대상 차량 및 감면비율) ① 법 제15조제2항에서 “대통령령으로 정하는 차량”이란 다음 각 호의 차량을 말한다.</p> <p>1. ~ 9. (생략)</p> <p>10. 다음 각 목의 기간에 국토교통부장관이 정하여 고시하는 고속국도를 통행하는 차량 가. 설날 전날, 설날, 설날 다음날(음력 12월 말일, 1월 1일 및 2일) 나. 추석 전날, 추석, 추석 다음날(음력 8월 14일부터 16일까지) 다. 그 밖에 국무회의 심의를 거쳐 지정된 기간</p> <p><신설></p> <p>② 제1항 및 법 제15조제2항에 따른 감면대상 차량의 통행료의 감면율은 다음 각호의 구분에 의한다. 다만, 감면대상차량의 요건(제5항의 경우를 포함한다)이 2 이상 중복되는 경우에는 가장 높은 감면율만을 적용한다.</p>	<p>제 8 조(통행료의 감면대상 차량 및 감면비율) ① ----- -----.</p> <p>1. ~ 9. (현행과 같음)</p> <p><삭제></p> <p>② 법 제15조제3항에서 “대통령령으로 정하는 날”이란 다음 각 호의 날을 말한다.</p> <p>1. 설날 전날, 설날, 설날 다음날(음력 12월 말일, 1월 1일 및 2일) 2. 추석 전날, 추석, 추석 다음날(음력 8월 14일부터 16일까지) 3. 그 밖에 국무회의 심의를 거쳐 지정된 기간</p> <p>③ 법 제15조제2항, 제3항----- -----. ----- ----- -----.</p>

88) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고
<http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

현 행	개 정 안
1. 통행료의 100분의 100	1. -----
가. ~ 라. (생 략) 마. 제1항제10호의 차량	가. ~ 라. (현행과 같음) 마. 제2항의 기간에 국토교통부장관이 정하여 고시하는 고속국도를 통행하는 차량
2. ~ 4. (생 략)	2. ~ 4. (현행과 같음)
③ ~ ⑤ (생 략)	④ ~ ⑥ (현행 제3항부터 제5항까지와 같음)

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고)>⁸⁹⁾

【입법 방향】

- 「유료도로법」의 “특정한 날”에 대한 통행료 면제의 근거가 마련되었기에 “특정 차량”과 “특정한 날”을 구분하여 명확성 높이기 위한 특정 “차량”과 특정한 “날”을 판단할 명확한 근거를 제시하는 것이 바람직할 것임. 통행료 면제 대상 차량을 정하던 시행령 제8조제1항에 포함되어 있던 설·추석 등 특정기간을 시행령 제8조제2항을 신설하여 제1항과 분리하여 조문체계 적합성 및 조문 해석 가독성을 높이는 노력이 필요해 보임

<유사입법례>

• 조세특례제한법 시행령 [시행 2016.2.5.] [대통령령 제26959호, 2016.2.5., 일부개정]
제27조의5(창업자금에 대한 증여세 과세특례) ① ~ ③ 생략
 ④ 법 제30조의5제5항 전단에서 “대통령령으로 정하는 날”이란 다음 각 호에 해당하는 날을 말한다. <개정 2010. 2. 18.>
 1. 창업일이 속하는 달의 다음달 말일
 2. 창업일이 속하는 과세연도부터 4년 이내의 과세연도(창업자금을 모두 사용한 경우에는 그 날이 속하는 과세연도)까지 매 과세연도의 과세표준신고기한
 ⑤ ~ ⑪ 생략
 [본조신설 2006. 2. 9.]

89) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

2. 통행료 감면 비용의 지원(안 제8조의2 신설)

그간 통행료 감면으로 발생하는 비용에 대한 지원 근거가 없었으나, 「유료도로법」 개정에 따라 지원 근거가 마련됨에 따라 구체적인 지원 절차 등에 대해 정할 필요가 있다. 비용을 지원받으려는 자는 매년 3월31일까지 전년도의 통행료 감면 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 국토부장관에게 신청하도록 하여 다음 년도 예산안 부처안 작성 전까지 제출하도록 하되, 도로공사는 결산을 매년 3월31일까지 확정하는 점(「공공기관운영법」 제43조) 감안하고, 국가는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있으며, 민자도로는 실시협약에서 정한 바에 따르도록 하는 것이 바람직해 보인다. 현재 차량 종류에 따른 감면 비용은 최초통행료 산정 시에 반영하고 별도로 지원하지 않으며, 명절 등 특정기간 면제 비용은 전액 지원하고 있다. 고속국도의 통행료 감면 비용의 지원 근거가 명확히 마련됨에 따라 통행료 감면 정책 시행이 원활히 추진될 수 있을 것으로 기대하고 있다.⁹⁰⁾

현행	개정안
<신설>	<p>제 8 조의2(통행료 감면에 따른 비용보전 등)</p> <p>① 국가는 법 제15조제2항 및 제3항에 따른 통행료 감면으로 인하여 발생하는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 지원을 받으려는 자는 매년 3월 31일까지 전년도에 통행료를 감면한 사실을 증명할 수 있는 서류 등 국토교통부령으로 정하는 서류를 첨부하여 국토교통부장관에게 신청하여야 한다.</p>

90) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고
<http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

현행	개정안
	③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 민자도로의 통행료를 감면한 경우에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제6호에 따른 실시협약(이하 “실시협약”이라 한다)에서 정한 바에 따른다.

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고)>91)

【입법 방향】

- 「유료도로법」 개정에 따라 지원 근거 마련되어 구체적인 지원 절차 등에 대해 규정 마련이 필요해 보임. 비용을 지원받으려는 자는 매년 3월31일까지 전년도의 통행료 감면 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 국토부장관에게 신청하도록 하여 다음 년도 예산안 부처안 작성 전까지 제출하도록 하되, 도로공사는 결산을 매년 3.31까지 확정하는 점(「공공기관운영법」 제43조) 감안할 필요성이 있어 보임. 국가는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있으며, 민자도로는 실시협약에서 정한 바에 따르도록 할 필요성이 있어 보이며, 고속국도의 통행료 감면 비용의 지원 근거가 명확히 마련할 필요성이 있음

<유사입법례>

- 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 시행령 [시행 2018. 9. 21.] [대통령령 제29180호, 2018. 9. 18., 타법개정]
- 제23조의2(유급휴가 비용 지원 등) ① 법 제41조의2 제3항에 따라 사업주에게 주는 유급휴가 지원비용은 보건복지부장관이 기획재정부장관과 협의하여 고시하는 금액에 근로자가 법에 따라 입원 또는 격리된 기간을 곱한 금액으로 한다.
- ② 법 제41조의2 제3항에 따라 비용을 지원받으려는 사업주는 보건복지부령으로 정하는 신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류(전자문서로 된 서류를 포함한다)를 첨부하여 보건복지부장관에게 제출하여야 한다.

91) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

1. 근로자가 입원 또는 격리된 사실과 기간을 확인할 수 있는 서류
 2. 재직증명서 등 근로자가 계속 재직하고 있는 사실을 증명하는 서류
 3. 보수명세서 등 근로자에게 유급휴가를 준 사실을 증명하는 서류
 4. 그 밖에 보건복지부장관이 유급휴가 비용지원을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 서류
- ③ 보건복지부장관은 제2항에 따른 신청서를 제출받은 경우에는 「전자정부법」 제36조 제1항에 따라 행정정보의 공동이용을 통하여 사업자등록증을 확인하여야 한다. 다만, 사업주가 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 그 서류를 첨부하도록 하여야 한다.
- ④ 보건복지부장관은 제2항에 따른 신청서를 제출받은 경우에는 유급휴가 비용지원 여부와 지원금액을 결정한 후 해당 사업주에게 서면으로 알려야 한다.
- ⑤ 제2항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 유급휴가 비용지원의 신청절차 및 결과통보 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

[본조신설 2016. 6. 28.]

3. 미납 통행료 강제징수 절차(안 제15조)

「유료도로법」 개정에 따라 미납 통행료의 강제징수권자에 “국토교통부장관”이 추가되고 국토교통부장관은 민자도로 관리지원센터에 징수업무를 위탁할 수 있게 됨에 따라, 관련 시행령을 개정할 필요가 있다. 미납 통행료 강제징수권자에 “국토교통부장관”을 추가하고, 민자도로 관리지원센터가 강제징수를 하는 경우 국토교통부장관에게 승인신청서를 제출하도록 하고, 민자도로사업자가 운영하기 때문에 강제징수권한이 없던 민자도로의 미납 통행료를 강제징수할 수 있게 됨에 따라, 이용자의 도덕적 해이를 방지하고, 미납 통행료 증가로 인한 사업자의 부담이 다른 선량한 이용자에게 전가되지 않도록 개선될 것으로 기대된다. 나아가 민자도로 관리지원센터가 강제징수하는 경우 국토교통부장관의 승인을 받도록 함으로써 강제징수 개시 및 절차가 정부의 관리 아래에서 이루어지도록 하고 있다.⁹²⁾

92) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고
<http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

하고, 미납통행료 증가로 인한 사업자의 부담이 다른 선량한 이용자에게 전가되지 않기 위한 마련이 필요해 보임

<유사업법례>

• 공항시설법 시행령 [시행 2018. 8. 22.] [대통령령 제29109호, 2018. 8. 21., 일부개정]

제54조(과징금의 독촉 및 징수) ① 국토교통부장관은 제53조제1항에 따라 과징금의 납부통지를 받은 자가 납부기한까지 과징금을 내지 아니하면 납부기한이 지난 날부터 7일 이내에 독촉장을 발급하여야 한다. 이 경우 납부기한은 독촉장 발급일부터 10일 이내로 하여야 한다.

② 국토교통부장관은 제1항에 따라 독촉을 받은 자가 납부기한까지 과징금을 내지 아니한 경우에는 소속 공무원으로 하여금 국세 체납처분의 예에 따라 과징금을 강제징수하게 할 수 있다.

제55조(권한의 위임) ① 국토교통부장관은 법 제61조에 따라 다음 각 호의 권한을 지방항공청장에게 위임한다. 다만, 국토교통부장관이 직접 시행하는 것으로 정하여 고시하는 개발사업과 관련된 제1호, 제3호, 제6호부터 제21호까지, 제23호부터 제25호까지, 제30호, 제32호 및 제33호의 권한은 제외한다. <개정 2018. 2. 9., 2018. 6. 26.>

1. 법 제6조제1항에 따른 개발사업의 시행
2. 법 제6조제2항에 따른 개발사업의 시행허가
3. 법 제7조제1항에 따른 실시계획의 수립
4. 법 제7조제3항에 따른 실시계획의 승인 및 변경 승인
5. 법 제7조제4항에 따른 변경신고의 수리
6. 법 제7조제5항에 따른 기술심의위원회에 대한 심의의 요청
7. 법 제7조제6항에 따른 실시계획의 고시
8. 법 제7조제7항에 따른 실시계획 관계 서류 사본의 통지 및 같은 조 제8항 후단에 따른 지형도면의 고시 등에 필요한 서류의 제출
9. 법 제7조제9항에 따른 고시 및 토지등의 소유자 및 권리자에 대한 통지
10. 법 제9조제2항 후단에 따른 관계 행정기관의 장과의 협의
11. 법 제9조제3항에 따른 기획재정부장관과의 협의
12. 법 제10조제1항에 따른 건축물의 건축 등 행위에 관한 허가 및 변경 허가
13. 법 제10조제3항에 따른 신고의 수리
14. 법 제10조제4항에 따른 원상회복 명령 및 「행정대집행법」에 따른 대집행
15. 법 제12조제1항에 따른 수용 또는 사용
16. 법 제13조제3항에 따른 손실보상
17. 법 제14조에 따른 매수청구의 접수
18. 법 제15조제1항에 따른 매수대상 여부 및 매수예상가격 등의 통지

19. 법 제15조제2항에 따른 매수계획의 수립 및 매수
20. 법 제16조제1항에 따른 비용의 부담 및 같은 조 제3항에 따른 비용의 징수
21. 법 제17조제1항에 따른 부대공사의 시행
22. 법 제18조에 따른 사업시행자와의 협의, 사업시행자를 대행한 개발사업의 시행 및 사업시행자를 대행할 제3자의 선정
23. 법 제19조제2항에 따른 건설공사의 발주
24. 법 제19조제3항 전단에 따른 개발사업에 직접 필요한 건설자재의 생산시설에 관한 인정 및 건설자재의 생산시설의 신설·증설 또는 이전
25. 법 제19조제4항에 따른 원상회복
26. 법 제20조제1항에 따른 공사준공 보고서의 접수 및 준공확인
27. 법 제20조제2항에 따른 보고의 접수
28. 법 제20조제3항에 따른 준공확인에 필요한 검사의 의뢰
29. 법 제20조제4항에 따른 준공확인증명서의 발급
30. 법 제20조제5항에 따른 고시
31. 법 제20조제7항 단서에 따른 준공확인 전 사용허가
32. 법 제21조제1항에 따른 투자허가
33. 법 제22조제1항에 따른 무상사용·수익허가, 같은 조 제2항에 따른 무상사용·수익허가의 취소 및 필요한 조치
34. 법 제25조제1항에 따른 이착륙장의 설치, 이착륙장 설치에 관한 허가 및 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 시장·군수·구청장과의 사전협의
35. 법 제25조제2항에 따른 이착륙장의 관리
36. 법 제25조제6항에 따른 명령 및 허가의 취소
37. 법 제25조제7항에 따른 허가 또는 승인의 취소 등 필요한 처분
38. 법 제25조제8항에 따른 이착륙장 사용의 중지 명령
39. 법 제31조제2항 본문에 따른 검사
40. 법 제31조의2제2항에 따른 해당 업무(운전업무를 제외한다) 정지명령, 공항운영자에게 하는 운전업무를 승인 취소 및 운전업무를 정지 명령
41. 법 제32조제1항에 따른 공항시설, 비행장시설 또는 항행안전시설에 대한 사용료의 징수
42. 법 제33조제1항에 따른 공항시설 사용의 휴지 또는 폐지에 대한 승인
43. 법 제33조제2항에 따른 비행장시설의 휴지 또는 폐지에 대한 신고의 수리
44. 법 제33조제3항에 따른 공항시설 또는 비행장시설 사용의 재개(再開)에 대한 승인 및 시설설치기준 및 시설관리기준에 따른 검사
45. 법 제33조제4항에 따른 고시
46. 법 제34조제2항에 따른 장애물의 제거 명령
47. 법 제34조제3항에 따른 장애물의 제거 요구 및 장애물의 제거로 인한 손실보상

48. 법 제34조제4항에 따른 장애물 또는 토지의 매수 요구에 대한 접수
49. 법 제34조제5항에 따른 장애물의 제거명령 및 같은 조 제7항에 따른 손실보상
50. 법 제34조제6항에 따른 장애물의 제거
51. 법 제36조제1항 및 제3항에 따른 표시등 및 표지의 설치
52. 법 제36조제4항에 따른 손실보상
53. 법 제36조제5항에 따른 표시등 또는 표지의 설치에 관한 협의 및 신고의 접수
54. 법 제36조제6항에 따른 표시등 또는 표지의 철거와 변경에 관한 협의 및 신고의 접수
55. 법 제36조제8항에 따른 표시등 또는 표지의 설치 명령
56. 법 제36조제9항에 따른 검사 및 시정명령
57. 법 제36조제10항에 따른 시정명령 이행에 관한 보고의 접수
58. 법 제36조제11항에 따른 시정명령의 이행 상태 등에 대한 확인
59. 법 제37조제2항에 따른 유사등화에 대한 소등 등의 명령
60. 법 제40조제1항 및 제2항에 따른 검사 및 시정조치 명령
61. 항행안전시설(항공로용으로 사용되는 항공정보통신시설 및 항행안전무선시설은 제외하되, 타목, 거목 및 너목에서는 포함한다)에 대한 다음 각 목의 권한
 - 가. 법 제43조제1항에 따른 항행안전시설의 설치
 - 나. 법 제43조제2항에 따른 항행안전시설 설치의 허가
 - 다. 법 제44조제1항에 따른 항행안전시설 설치에 관한 실시계획의 수립
 - 라. 법 제44조제3항에 따른 항행안전시설 설치에 관한 실시계획의 승인 및 변경승인
 - 마. 법 제44조제4항에 따른 신고의 수리
 - 바. 법 제44조제5항에 따른 고시
 - 사. 법 제45조제1항 및 제3항에 따른 완성검사 및 완성검사확인증의 발급
 - 아. 법 제45조제4항에 따른 지정·고시
 - 자. 법 제45조제5항 단서에 따른 완성검사확인증 발급 전 사용허가
 - 차. 법 제46조제1항에 따른 항행안전시설 변경허가
 - 카. 법 제47조제2항에 따른 검사
 - 타. 법 제48조제1항에 따른 비행검사(서울지방항공청장만 해당한다)
 - 파. 법 제49조제1항 및 제2항에 따른 항행안전시설의 휴지·폐지 또는 사용 재개에 관한 승인
 - 하. 법 제49조제3항에 따른 항행안전시설의 휴지·폐지 또는 사용 재개에 관한 고시
 - 거. 법 제50조제1항에 따른 항행안전시설 사용료의 징수
 - 니. 법 제50조제2항에 따른 항행안전시설 사용료 신고의 수리 및 사용료 변경신고의 수리
 - 더. 법 제51조에 따른 지위승계 신고의 수리
 - 러. 법 제53조제1항에 따른 항공통신업무의 수행
62. 법 제56조제7항에 따른 제지 또는 퇴거 명령

63. 법 제57조에 따른 명령 또는 허가의 취소(지방항공청장에게 권한이 위임된 사항에 관한 명령 또는 허가의 취소만 해당한다)
 64. 법 제58조제1항에 따른 허가 또는 승인취소 등 필요한 처분 및 같은 조 제2항에 따른 고시(지방항공청장에게 권한이 위임된 사항에 관한 허가 또는 승인취소 등 필요한 처분 및 고시만 해당한다)
 65. 법 제62조에 따른 청문의 실시(지방항공청장에게 권한이 위임된 사항에 관한 청문의 실시만 해당한다)
 66. 법 제69조에 따른 과태료의 부과 및 징수(지방항공청장에게 권한이 위임된 사항에 관한 과태료 및 법 제69조제1항제3호에 따른 과태료의 부과·징수만 해당한다)
 67. 법 제70조에 따른 이행강제금의 부과 및 징수
- ② 생략

4. 실시협약 변경 요구 조건(안 제15조의4 신설)

민자도로사업자에 대해 정부가 실시협약의 변경을 요구할 수 있는 사유 중 일부(① 자기자본 비율의 변경, ② 과도한 이자율로 주주로부터 차입, ③교통여건의 현저한 변화)가 시행령에 위임됨에 따라 구체화할 필요가 있다. ① 「민간투자법」에 따른 기본계획에 규정된 자기자본비율(건설기간 중 총 민간투자비의 15%, 운영기간 중 관리운영권 잔액의 10%) 미만으로 변경한 경우, ② 「이자제한법」, 「대부업법」 중 낮은 이자율 또는 주무관청과 합의하지 않고 이자율을 변경한 경우 변경 전 이자율보다 높은 이자율로 주주로부터 차입한 경우, ③ 다른 도로의 연결, 유료도로 기능의 지장, 대규모 개발사업, 정책의 변경 등으로 교통량이 30% 이상 변화된 경우에는 유료도로관리청(주무관청)이 실시협약 변경을 요구할 수 있도록 하였다. 민자도로사업자가 적정한 자기자본을 유지하고, 과도하게 높은 후순위채 이자를 경쟁 없이 주주로부터 조달하는 것을 방지하여 민자도로가 안정적으로 운영될 수 있도록 하고, 협약 변경 이후에 발생한 사정을 반영할 수 있도록 함으로써 민자도로의 공공성 강화에 기여할 것으로 기대하고 있다.⁹⁴⁾

94) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고
<http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

현행	개정안
<신설>	<p>제15조의4(사정변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구) ① 법 제23조의5제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조에 따라 정부가 수립하여 공고한 민간투자사업기본계획에서 수익형 민자사업의 사업시행자가 유지하도록 하는 자기자본 비율을 말한다.</p> <p>② 법 제23조의5제1항제4호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 다음 각 호 중 낮은 이자율을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「이자제한법」 제2조 및 같은 법 시행령에 따른 최고 이자율 2. 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제8조 및 같은 법 시행령 제5조에 따른 대부업자의 최고 이자율 3. 민자도로사업자가 유료도로관리청과 합의하지 않고 이자율을 변경한 경우 변경 전의 이자율 <p>③ 법 제23조의5제1항제6호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 실시협약 체결 후 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 실시협약에서 정한 교통량 보다 100분의 30 이상 변화된 경우를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 유료도로에 실시협약 체결 당시 예상되지 않았던 다른 도로가 연결되는 경우 2. 해당 유료도로의 도로구간에서 교통흐름의 변화로 차량의 통행속도, 이용자의 안전 및 편의증진 등 유료도로의 기능에 심각한 지장이 초래된 경우 3. 해당 유료도로로부터 30 킬로미터 이내에서의 대규모 개발사업으로 교통량에 변화가 초래된 경우. 이 경우에 있어 대규모 개발사업의 범위는 「국가통합교통체계효율화법 시행령」 제32조에 따른다.

현행	개정안
	4. 관련 법령이 개정되거나 유료도로에 관한 정책이 변경되어 실시협약의 중요내용의 변경이 필요한 경우 5. 그 밖에 위 각 호에 준하는 경우로서 유료도로관리청이 실시협약의 중요내용의 변경이 필요하다고 인정하는 경우

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고)>⁹⁵⁾

【입법 방향】

- 민자도로사업자에 대해 정부가 실시협약의 변경을 요구할 수 있는 사유 중 ① 자기 자본 비율의 변경, ② 과도한 이자율로 주주로부터 차입, ③ 교통여건의 현저한 변화를 시행령에 위임하였기에 판단 할 수 있는 근거 마련이 필요해 보임
 - 「민간투자법」에 따른 기본계획에 규정된 자기자본비율(건설기간 중 총 민간투자비의 15%, 운영기간 중 관리운영권 잔액의 10%) 미만으로 변경한 경우
 - 「이자제한법」, 「대부업법」 중 낮은 이자율 또는 주무관청과 합의하지 않고 이자율을 변경한 경우 변경 전 이자율보다 높은 이자율로 주주로부터 차입한 경우
 - 다른 도로의 연결, 유료도로 기능의 지장, 대규모 개발사업, 정책의 변경 등으로 교통량이 30% 이상 변화된 경우
- 민자도로의 지속적으로 공공성을 강화를 위한 입법 마련이 필요해 보임
 - 적정한 자기자본의 유지, 과도하게 높은 후순위채 조달을 방지하고 협약 변경 이후에 발생한 사정을 반영할 수 있도록 하는 것이 바람직 할 것으로 보임

95) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

<유사입법례>

- 지방세기본법 시행령 [시행 2018. 6. 26.] [대통령령 제28991호, 2018. 6. 26., 일부개정]
- 제78조(납세관리인의 변경요구 등)** ① 지방자치단체의 장은 법 제139조제2항 및 제4항에 따라 신고된 납세관리인이 부적당하다고 인정될 때에는 납세자에게 기한을 지정하여 그 변경을 요구할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 요구를 받은 납세자가 그 지정기한까지 납세관리인 변경의 신고를 하지 아니하였을 때에는 납세관리인의 지정이 없는 것으로 보고, 법 제139조제3항 및 제5항에 따라 납세자의 재산이나 사업의 관리인을 납세관리인으로 지정할 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 장은 법 제135조제3항·제5항 및 이 조 제2항에 따라 납세관리인을 지정하였을 때에는 그 납세자와 납세관리인에게 지체 없이 통지하여야 한다.

5. 민자도로 관리지원센터의 지정기간(안 제15조의5 신설)

「유료도로법」 개정안은 국토교통부장관은 민자도로에 대한 감독업무를 효율적으로 수행하기 위해 대통령령이 정하는 기간 내에서 민자도로 관리지원센터를 지정할 수 있도록 하고 있으므로, 대통령령으로 지정기간을 정할 필요가 있다.⁹⁶⁾

민자도로 관리지원센터의 적정 계속 운영 기간을 보장함과 동시에 적정성, 성과 등에 대해 주기적으로 점검하여 민자도로 관리지원센터가 효율적으로 운영될 수 있도록 할 것으로 기대하고 있다.⁹⁷⁾

96) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고
<http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

97) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고
<http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

현 행	개 정 안
<신 설>	제15조의5(민자도로 관리지원센터 지정기간) 법 제23조의7에서 “대통령령으로 정하는 기간” 이란 5년을 말한다.

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고)>98)

【입법 방향】

- 민간위탁의 경우 최소 5년마다 재검토하는 것이 바람직 할 것으로 보임. 민자도로 관리지원센터의 지정 기간을 “5년”으로 하여 민자도로 관리지원센터의 적정 계속 운영 기간을 보장함과 동시에 적정성, 성과 등에 대해 주기적으로 점검 하는 것이 바람직 할 것으로 보임.

<유사입법례>

- 행정사무의 민간위탁에 관한 법률 [2017.4.13. 정부안]
- 제 8 조(민간위탁 기본계획의 수립) ① 행정자치부장관은 민간위탁 사무 운영의 책임성과 효율성을 보장하기 위하여 민간위탁 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 민간위탁 운영의 기본목표 및 중장기 추진방향
 2. 민간위탁 운영의 현황 및 문제점
 3. 민간위탁 관련 환경 변화 및 전망에 관한 사항
 4. 민간위탁 운영 관련 개선 대책
 5. 민간위탁 경쟁체제 도입에 관한 사항
 6. 그 밖에 민간위탁의 효율적 운영을 위하여 필요한 사항
- ③ 행정자치부장관은 기본계획을 수립할 때에는 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 기본계획 중 대통령령으로 정하는 내용을 변경하려는 때에도 또한 같다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정된 사항 외에 기본계획의 수립 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

98) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

6. 과징금(안 제16조의3 신설)

「유료도로법」 개정안은 비도로관리청이 유지·관리·운영 기준을 위반한 경우 등에 과징금을 부과할 수 있도록 신설하고, 위반행위 및 금액 등에 대하여 시행령에 위임하였다. 유지·관리·운영 기준을 위반하여 도로의 기능을 상실하게 한 경우, 운영평가 결과에 따른 시정조치를 이행하지 않은 경우 등에 위반행위의 경중에 따라 직전 3개 연도의 연평균 통행료 수입의 0.01%~3%의 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다. 유료도로의 안전을 위협하는 위반행위가 있는 경우 금전적 제재를 부과함으로써 유료도로 운영자가 도로의 안전에 소홀하지 않도록 유도할 수 있을 것으로 기대하고 있다.⁹⁹⁾

현행	개정안
<신설>	<p>제16조의3(과징금의 부과기준 등) ① 법 제25조의2제1항에서 “대통령령으로 정하는 통행료 수입”이란 해당 비도로관리청의 위반행위로 인한 처분의 대상인 유료도로의 직전 3개 연도의 연평균 통행료 수입을 말한다. 다만, 해당 과징금 부과일 현재 통행료를 징수한 지 3년이 되지 아니한 경우에는 통행료 징수 시작 후 직전 연도 말일까지의 통행료 수입액을 연간 통행료 수입액으로 환산한 금액을 말하며, 해당 연도에 통행료 징수를 시작한 경우에는 통행료 징수를 시작한 날부터 위반행위를 한 날까지의 통행료 수입액을 말한다.</p> <p>② 법 제25조의2제2항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 금액은 별표 1과 같다.</p>

99) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고 <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

현행	개정안
	<p>③ 유료도로관리청은 법 제25조의2에 따라 과징금을 부과하는 경우에는 위반행위의 종류와 과징금의 금액을 명시하여 서면으로 통지하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따라 통지를 받은 자는 통지가 있을 날부터 60일 이내에 유료도로관리청이 정하는 수납기관에 과징금을 납부하여야 한다.</p>

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고)>¹⁰⁰⁾

<별표 1 과징금의 부과기준>

위반행위	과징금 금액
1. 민자도로 유지·관리 및 운영에 관한 기준을 위반하여 도로 시설물 사용에 중대한 지장을 초래한 경우	
가) 도로기능에 중대한 지장을 초래한 경우	
① 1일 이상 7일 미만 동안 도로의 일부 또는 전체 기능 상실	연간통행료수입액의 100분의1
② 7일 이상 15일 미만 동안 도로의 일부 또는 전체기능 상실	연간통행료수입액의 100분의2
③ 15일 이상 동안 도로의 일부 또는 전체 기능 상실	연간통행료수입액의 100분의3
나) 도로의 안전에 위협을 초래한 경우	연간통행료수입액의 1,000분의5
2. 민자도로 유지·관리 및 운영에 관한 기준 중 안전과 관련된 사항을 위반한 경우	연간통행료수입액의 1,000분의1
3. 운영평가 결과에 따른 시정명령 또는 시정조치 결과보고를 정당한 사유없이 이행하지 않거나 거짓으로 한 경우	연간통행료수입액의 10,000분의1
4. 유료도로 허가조건을 위반하는 등으로 처분이나 조치명령을 받고 정당한 사유없이 이행하지 않은 경우	연간통행료수입액의 1,000분의5

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고)>¹⁰¹⁾

100) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

101) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

【입법 방향】

- 「유료도로법」 개정안은 비도로관리청이 유지·관리·운영 기준을 위반한 경우 등에 과징금을 부과할 수 있도록 신설하고 있고, 위반행위 및 금액 등에 대하여 시행령에 위임하여 구체적인 위반행위 및 금액을 정하는 것이 필요해 보임
 - 유지·관리·운영 기준을 위반하여 도로의 기능을 상실하게 한 경우
 - 운영평가 결과에 따른 시정조치를 이행하지 않은 경우 등에 위반행위의 경중에 따라 직전 3개 연도의 연평균 통행료 수입의 0.01%~3%의 과징금을 부과하는 방안 마련이 필요해 보임
- 유료도로의 안전은 공공성 강화를 위한 핵심 요소임을 감안할 때 안전의 위협은 지속관리가 바람직 할 것으로 보임. 위반행위가 있는 경우 금전적 제재를 부과함으로써 유료도로 운영자가 도로의 안전에 소홀하지 않도록 계속 유도할 필요성이 있음

<유사입법례>

- 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 시행령 [시행 2018. 7. 17.] [대통령령 제29043호, 2018. 7. 10., 일부개정]
 - 제34조(과징금의 산정방법 등) ① 법 제35조제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 매출액”이란 해당 가맹본부가 위반기간(위반행위의 개시일부터 종료일까지의 기간을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 동안 관련 가맹점사업자 또는 가맹희망자에게 판매한 상품이나 용역의 매출액 또는 이에 준하는 금액(이하 “관련매출액”이라 한다)을 말한다. <개정 2014. 2. 11.>
 - ② 법 제35조제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 사업자”란 상품 또는 용역의 대가의 합계액을 재무제표 등에서 영업수익으로 적는 사업자를 말한다. <신설 2014. 2. 11.>
 - ③ 법 제35조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <신설 2014. 2. 11.>
 1. 영업중단 등으로 인하여 영업실적이 없는 경우
 2. 위반기간 등을 확정할 수 없어 관련매출액의 산정이 곤란한 경우
 3. 재해 등으로 인하여 매출액 산정자료가 소멸 또는 훼손되는 등 객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우
 - ④ 법 제35조제1항에 따른 과징금의 부과기준은 별표 4의2와 같다. <신설 2014. 2. 11.>
 - ⑤ 그 밖에 과징금의 부과절차에 필요한 세부사항은 공정거래위원회가 정하여 고시한다. <개정 2014. 2. 11.>
- [전문개정 2008. 1. 31.]

7. 과태료(안 제18조)

국토교통부장관의 자료제출요구를 거부하는 경우 등에는 과태료를 부과할 수 있도록 하고, 구체적인 사항을 시행령으로 정하도록 하고, 도로의 위험을 유발하지 않은 경미한 유지·관리·운영 기준 위반 시, 자료제출 거부 시 등에 3년간 위반 횟수 등에 따라 100만원~1,000만원의 과태료를 부과할 수 있도록 하였다. 유료도로 관련자가 법 규정을 준수하도록 유도할 수 있을 것으로 기대하고 있다.¹⁰²⁾

현행	개정안
제18조(과태료의 부과기준) 법 제28조에 따른 과태료의 부과기준은 별표와 같다.	제18조(과태료의 부과기준) ----- 별표 2-----

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고)>¹⁰³⁾

<별표 2 과태료의 부과기준>

위반행위	과태료 금액		
	1차 위반	2차 위반	3차 위반
1. 승인받지 않고 통합채산제 시행	500만원	700만원	1,000만원
2. 민자도로 유지·관리 및 운영기준 위반	300만원	500만원	700만원
3. 자료제출을 거부하거나 거짓으로 제출	100만원	200만원	500만원

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고)>¹⁰⁴⁾

102) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-871호(유료도로법 시행령 일부개정령(안) 입법예고
<http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

103) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

104) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47230?lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최종검색 : 2018.07.13.)

【입법 방향】

- 국토교통부장관의 자료제출요구를 거부하는 경우 등에는 과태료를 부과하는 사항을 시행령에서 구체적으로 정하도록 하고 있음
 - 도로의 위험을 유발하지 않은 경미한 유지·관리·운영 기준 위반 시
 - 자료제출 거부 시 등에 3년간 위반 횟수 등에 따라 100만원~1,000만원의 과태료를 부과할 필요성이 있음
- 유료도로 관련자가 법 규정을 준수하도록 하며 구체적인 과태료 금액을 정함으로써 명확하게 제시하는 것이 바람직 할 것임

<유사입법례>

- 건설기술 진흥법 시행령 [시행 2017. 12. 29.] [대통령령 제28555호, 2017. 12. 29., 일부개정] 제121조(과태료의 부과기준) ① 법 제91조제1항 및 제2항에 따른 과태료의 부과기준은 별표 11과 같다.
 - ② 법 제91조제1항 각 호, 같은 조 제2항제1호부터 제4호까지 및 제12호의 자에 대한 과태료(이 영 제115조제1항에 따른 과태료는 제외한다)는 국토교통부장관이 부과·징수하고, 법 제91조제2항제5호부터 제11호까지의 자에 대한 과태료는 시·도지사가 부과·징수한다. <개정 2016. 5. 17.>
 - ③ 시·도지사는 제2항에 따라 과태료를 부과·징수한 경우에는 그 처리 내용을 국토교통부장관이 제117조제2항에 따라 지정·고시하는 기관에 통보하여야 한다.

Ⅲ. 시행규칙 개정안 주요내용

민자도로에 대한 유지·관리·운영기준의 제정, 민자도로 관리지원센터의 지정 등 민자도로에 대한 관리·감독체계 구축을 통한 민자도로의 공공성 강화를 내용으로 하는 「유료도로법」(’18.1.16 개정, ’19.1.17 시행예정)에서 부령으로 위임한다.

1. 통행료 감면 지원신청 서류(안 제5조의2 신설)

「유료도로법」 개정에 따라 고속국도의 통행료 감면으로 발생하는 비용을 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있게 됨에 따라 대통령령에서 지원신청 시 부령으로 정하는 서류를 첨부하도록 하고 있다. 통행료 감면 비용 지원 신청 시 ① 통행료 감면의 내용이 기재된 서류, ② 지급 신청액 및 산정명세서, ③ 해당 연도의 수입명세서, ④ 최근 2년간 지급받은 통행료 지원 명세서를 제출하도록 하고 있다.¹⁰⁵⁾

현행	개정안
<신설>	<p>제 5 조의2(통행료 감면 지원신청 등) 영 제8조의2제2항에서 “국토교통부령이 정하는 서류”란 다음 각 호의 서류를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 통행료 감면의 내용이 기재된 서류 2. 통행료 감면비용 지급신청액 및 산정명세서 3. 해당 연도의 수입 명세서 4. 최근 2년간 지급받은 통행료 감면 지원 명세서

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-872호(유료도로법 시행규칙 일부개정령(안) 입법예고)>¹⁰⁶⁾

【입법 방향】

- 국가에서 재정을 투입하여 사업자가 부담한 통행료 감면비용을 지원함에 있어 실질적으로 통행료를 감면한 사실을 입증할 수 있는 서류를 구체화하여 국가재정 지출의 투명성과 판단근거의 명확성을 확보할 필요성이 있음

105) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-872호(유료도로법 시행규칙 일부개정령(안) 입법예고
<http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47234?opYn=Y&lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99&isOgYn=Y&edYdFmt=2018.+10.+31.&stYdFmt=2018.+4.+1.&btnType=1>(최종검색 : 2018.07.13.)

106) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47234?opYn=Y&lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99&isOgYn=Y&edYdFmt=2018.+10.+31.&stYdFmt=2018.+4.+1.&btnType=1>(최종검색 : 2018.07.13.)

- 지원대상자에게 필요 서류를 사전에 알 수 있도록 함으로서 제출서류 미비로 인한 행정소요비용 절감의 효과 제고하는 것이 바람직 할 것임

<유사업법례>

- 고용보험법 시행규칙 [시행 2018.5.8.] [고용노동부령 제218호, 2018.5.8., 일부개정]
- 제60조(사업주에 대한 직업능력개발 훈련비용의 지원신청)** ① 영 제41조에 따라 지원되는 훈련비, 훈련수당과 임금의 일부에 해당하는 금액은 「근로자직업능력 개발법」에 따른 훈련종류·훈련대상자·훈련방법과 훈련과정 등을 고려하여 고용노동부장관이 정하여 고시하는 지원기준에 따라 산정한 금액으로 한다. <개정 2010.7.12.>
- ② 제1항에 따른 직업능력개발 훈련의 훈련비, 훈련수당 및 임금의 일부에 해당하는 금액에 대하여 지원을 받으려는 사업주는 별지 제58호서식의 사업주 직업능력개발 훈련비용 지원 신청서를 훈련이 끝난 후나 매 3개월간의 훈련실시 후 30일 이내에 그 사업장의 소재지를 관할하는 공단 분사무소에 제출하여야 한다. 다만, 사업주가 직업능력개발 훈련을 훈련기관에 위탁하여 실시한 경우에는 해당 훈련기관이 별지 제58호의2서식의 훈련기관용 사업주 직업능력개발 훈련비용 지원 신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 따라 직업능력개발 훈련비용(영 제41조제2항 전단에 따른 훈련비에 사업규모 등을 고려하여 고용노동부장관이 고시하는 비율을 곱하여 산정한 금액을 말한다)의 지급을 신청할 수 있다. <개정 2009.4.1., 2010.2.9., 2010.7.12., 2011.12.30., 2016.7.21.>
1. 삭제 <2009.4.1.>
 2. 삭제 <2009.4.1.>
 3. 삭제 <2009.4.1.>
 4. 삭제 <2009.4.1.>
 5. 삭제 <2009.4.1.>
- ③ 제2항에 따른 신청을 받은 공단은 이를 검토하여 지원 여부를 결정하고, 별지 제59호서식의 사업주 직업능력개발 훈련비용 지급결정 통지서에 따라 그 신청인에게 알려야 한다. <개정 2011.12.30., 2016.7.21.>

• 외국인투자 촉진법 시행규칙 [시행 2016.8.2.] [산업통상자원부령 제206호, 2016.8.2., 일부개정] 제 9 조의4(현금지원의 신청) 영 제20조의3제1항에 따라 현금지원을 받으려는 외국인은 별지 제 11호의3서식의 신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 산업통상자원부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2013.3.23., 2016.8.2.>

1. 투자계획서 및 그 요약서
2. 신청인(법인인 경우만 해당한다)의 재무제표(증액투자자의 경우에는 해당 외국인투자기업의 재무제표를 포함한다)
3. 투자자금의 조달원별 내역 및 그 확인서
4. 외국인투자신고서 사본(신고를 한 경우에만 제출한다)
5. 프로젝트매니저로부터 외국인투자 관련 의견 제시를 받은 경우 그 의견서

[제9조의3에서 이동, 종전 제9조의4는 제9조의3으로 이동 <2016.8.2.>]

2. 민자도로 운영평가의 방법(안 제8조의2 신설)

유료도로관리청(주무관청)은 국토교통부장관이 정하여 고시하는 유지·관리 및 운영 기준에 따라 매년 운영평가를 하여야 하고, 운영평가 절차, 방법 등 구체적인 내용은 부령으로 정하도록 하였다. 운영평가의 항목은 ① 도로의 안전성, ② 이용자의 편의성, ③ 민자도로 운영의 효율성을 포함하여 국토교통부장관이 고시하도록 하고, 유료도로관리청이 필요한 사항을 추가할 수 있도록 하고 그 외에 운영평가의 절차를 부령으로 정하도록 하였다. 운영평가에 관한 항목, 절차를 구체화하여 민자도로의 유료도로관리권자가 예측할 수 있도록 하고 있다.¹⁰⁷⁾

현 행	개 정 안
<신 설>	제 8 조의2(민자도로 운영평가 방법 등) ① 법 제23조의2제3항에 따라 실시하는 운영평가는 법 제2조제2호제나목에 따른 민자도로에

107) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-872호(유료도로법 시행규칙 일부개정령(안) 입법예고 <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47234?opYn=Y&lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99&isOgYn=Y&edYdFmt=2018.+10.+31.&stYdFmt=2018.+4.+1.&bnType=1>(최종검색 : 2018.07.13.)

현행	개정안
	<p>대하여 실시한다. 다만, 전년도 12월 31일을 기준으로 개통 후 1년이 경과되지 아니한 민자도로는 제외한다.</p> <p>② 운영평가의 대상 기간은 전년도 1월1일부터 12월 31일까지로 한다.</p> <p>③ 운영평가의 항목은 다음 각 호를 포함하여 국토교통부장관이 고시한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도로의 안전성 2. 이용자의 편의성 3. 민자도로 운영의 효율성 <p>④ 유료도로관리청은 제3항에 따른 항목에 대하여 평가를 실시하되, 필요한 사항을 추가할 수 있다.</p> <p>⑤ 유료도로관리청은 매년 3월 31일까지 소관 민자도로에 대한 평가일정, 평가위원, 평가방법(제3항에 따라 추가한 평가항목을 포함한다) 등을 포함한 운영평가계획을 수립한 후 평가를 실시하기 7일전까지 민자도로사업자에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑥ 제5항에 따른 평가위원은 유료도로관리청이 지명하는 관계 공무원(유료도로관리청 및 그 소속기관의 직원을 포함한다), 민자도로 관리지원센터의 직원, 관련 전문가 등 7명 이상으로 구성한다.</p> <p>⑦ 유료도로관리청은 평가 결과에 따라 민자도로사업자에게 필요한 조치를 할 수 있고, 민자도로사업자는 30일 이내에 조치 계획을 마련하여 유료도로관리청에 제출하여야 한다.</p> <p>⑧ 그 밖에 운영평가에 관한 세부적인 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.</p>

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-872호(유료도로법 시행규칙 일부개정령(안) 입법예고)>108)

【입법 방향】

- 민자도로에 대한 운영평가는 항시적인 도로기능유지와 사회적 서비스제공의 공공성, 그리고 운영의 효율성과 적정성을 객관적으로 담보하기 위한 것이라 하겠음. 이러한 성격을 가지고 있는 운영평가를 함에 있어 그 방법·절차 및 시기 등을 구체적으로 명시함으로써 피평가자인 민자도로 사업자에게 운영평가의 예측가능성을 제공할 필요성이 있음. 평가자에게 민자도로 유지·관리 및 운영의 감독을 강화하여 지속적인 도로의 공공성을 확보할 필요성이 있어 보임
 - 재정도리와 달리 민자도로는 노선 별 유지·관리 및 운영주체의 상이에 의해 발생하는 도로 유지·관리의 불균형을 해소하고, 상호 비교 평가하여 운영의 상승효과를 제고하여 도로운영의 효율성을 제고하는 것이 바람직 할 것으로 보임. 다만, 1년 미만의 민자도로는 운영평가를 할 수 있는 실적이 충분히 축적되어 있지 않기 때문에 다른 민자도로와의 평가 형평성을 고려하여 개통 후 1년 미만인 민자도로를 운영평가 대상에서 제외할 필요성이 있어 보임
 - 운영평가 기간을 평가년의 전년도로 하여 민자도로의 유지·관리 및 운영평가지침의 운영평가 사항을 반영하여 지속적이고 체계적인 유지·관리와 효율적인 운영이 되도록 할 필요성이 있어 보이며, 또한 운영평가 사항을 사전에 점검하여 도로 유지·관리의 내실화를 도모하는 것이 바람직할 것으로 보임
 - 운영평가에 반드시 포함되어야 할 항목을 명시하는 것이 바람직해 보임. 이것은 도로가 가지는 공공재의 성격을 민자도로에도 반영되도록 하는 것이 바람직해보이며, 명시한 항목이외에 사회상황의 변화, 해당 도로 주변여건의 변화를 반영할 수 있도록 함으로서 운영평가가 단지 형식적으로 그치지 않고 탄력적으로 운영될 수 있도록 유료도로관리청에 추가할 수 필요성이 있어 보임
 - 운영평가의 객관성·합리성·공정성과 계획성을 담보하기 위해 유료도로관리청은 운영평가 계획을 수립하는 것이 바람직할 것임. 이 계획에 근거하여 해당 관련

자 및 전문가에 의해 평가하여 피평가자(민간도로사업자)에게 평가에 대한 예측 가능성을 제공할 뿐만 아니라, 평가자에게 평가의 체계적 운용 및 시스템화의 효과를 얻을 수 있도록 기반을 마련할 필요성이 있음

- 운영평가 결과에 대한 조치규정을 마련하여 도로 유지·관리 및 운영의 지속성을 확보하는 것이 바람직 할 것으로 보임

<유사업법례>

• 응급의료에 관한 법률 시행규칙 [시행 2017.12.3.] [보건복지부령 제538호, 2017.12.1., 일부개정] 제 8 조(응급의료기관등의 평가방법 및 평가주기 등) ① 보건복지부장관이 법 제17조제1항의 규정에 따라 실시하는 응급의료기관등에 대한 평가는 서면평가와 현지평가로 구분한다. <개정 2008.3.3., 2010.3.19.>

② 제1항의 규정에 의한 평가중 서면평가는 매년 모든 응급의료기관등을 대상으로 실시하고, 현지평가는 서면평가 결과의 확인이 필요하거나 응급의료기관등의 요구 등이 있는 경우에 실시한다.

③ 응급의료기관등에 대한 평가의 기준·방법 및 절차 등에 필요한 세부적인 사항은 보건복지부장관이 정한다. <개정 2008.3.3., 2010.3.19.>

④ 보건복지부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 응급의료기관등에 대한 평가를 관계 전문기관에 의뢰하여 실시할 수 있다. <개정 2008.3.3., 2010.3.19.>

⑤ 보건복지부장관은 법 제17조제3항에 따라 응급의료기관등별로 다음 각 호의 내용을 공표할 수 있다. <신설 2015.8.19.>

1. 평가 종합 등급
2. 평가영역별 또는 평가지표별 등급 또는 점수
3. 그 밖에 응급의료기관등의 업무 개선을 위하여 공표가 필요하다고 판단되는 내용 [제목개정 2015.8.19.]

• 철도산업발전기본법시행규칙 [시행 2017.5.2.] [국토교통부령 제419호, 2017.5.2., 타법개정] 제 3 조(철도서비스의 품질평가방법 등) ① 국토교통부장관은 법 제15조제2항의 규정에 의한 철도서비스의 품질평가(이하 “품질평가”라 한다)를 2년마다 실시한다. 다만, 필요한 경우에는 품질평가일 2주전까지 철도운영자에게 품질평가계획을 통보한 후 수시품질평가를 실시할 수 있다. <개정 2008.3.14., 2013.3.23.>

② 국토교통부장관은 객관적인 품질평가를 위하여 적정 철도서비스의 수준, 평가항목 및 평가지표를 정하여야 한다. <개정 2008.3.14., 2013.3.23.>

③ 국토교통부장관은 품질평가의 결과를 확정하기 전에 법 제6조의 규정에 의한 철도산업위원회(이하 “위원회”라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. <개정 2008.3.14., 2013.3.23.>

- 국립생태원의 설립 및 운영에 관한 법률 시행령 [시행 2017.7.26.] [대통령령 제28211호, 2017.7.26., 타법개정]
- 제 8 조(운영평가의 실시)** ① 환경부장관은 법 제25조제1항에 따른 운영평가(이하 이 조에서 “운영평가”라 한다)를 3년마다 실시하여야 한다.
- ② 운영평가의 세부기준은 다음 각 호와 같다.
1. 경영상태에 관한 평가: 책임경영성·업무효율성의 정도, 예산·조직·인적자원 관리의 적절성 등
 2. 생태계 연구 활동 증진 사업의 성과에 관한 평가: 연구 인프라의 확충 정도, 사업 계획 및 결과의 우수성 등
 3. 생태계 관련 대국민서비스에 관한 평가: 고객만족도·국민체감도의 수준, 서비스 개선 실적 등
- ③ 환경부장관은 운영평가의 기본방향, 대상 및 일정 등을 명시한 평가지침을 작성하여 운영평가 실시일 3개월 전까지 국립생태원에 통보하여야 한다.

3. 민자도로 관리지원센터의 업무(안 제8조의3 신설)

「유료도로법」 개정안은 민자도로 관리지원센터가 법이 정하는 업무 외에 부령으로 정하는 업무를 수행할 수 있도록 하고, 법에서 정하는 협약 관련 자문 등의 업무 외에 부수적으로 민자도로 관련 연구, 정보의 수집 및 관리, 지표의 개발 등의 업무를 수행할 수 있도록 하고 있다. 센터가 법이 정하는 업무를 수행하기 위해 필요한 부대업무를 수행할 수 있게 됨으로써, 효율적인 업무수행이 가능할 것으로 기대된다.¹⁰⁹⁾

109) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-872호(유료도로법 시행규칙 일부개정령(안) 입법예고
[http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47234?opYn=Y&lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99&isOgYn=Y&edYdFmt=2018.+10.+31.&stYdFmt=2018.+4.+1.&btnType=1\(최종검색 : 2018.07.13.\)](http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47234?opYn=Y&lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99&isOgYn=Y&edYdFmt=2018.+10.+31.&stYdFmt=2018.+4.+1.&btnType=1(최종검색 : 2018.07.13.))

현행	개정안
<신설>	<p>제 8 조의3(민자도로 관리지원센터의 업무) 법 제23조의7제2항제6호에서 “국토교통부령이 정하는 업무”란 다음 각 호의 업무를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 민자도로 관련 연구의 수행 및 지원 2. 민자도로 관련 전자정보 수집 및 관리 시스템의 구축 3. 유료도로관리청의 민자도로 관련 정책에 대한 지원 4. 민자도로 관련 지표의 개발 5. 국토교통부장관 또는 유료도로관리청이 위탁하는 업무

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-872호(유료도로법 시행규칙 일부개정령(안) 입법예고)>¹¹⁰⁾

【입법 방향】

- 민자도로 관리지원센터는 민자도로 사업자의 업무를 효율적으로 추진할 수 있도록 지원하는 기능을 가지고 있음. 따라서 민자도로 사업과 관련하여 사업자에게 공통적이고 보편적으로 적용될 수 있는 자문적 역할과 이를 수행하기 위한 규정 마련의 필요성이 있음
- 그 밖에도 공공재로서의 도로의 역할과 기능을 할 수 있도록 정책적 지원도 업무범위에 포함하는 것이 바람직 할 것으로 보여지며, 체계적이고 종합적인 관리지원업무를 수행할 수 있도록 연구개발 및 정보의 시스템화도 업무대상으로 포함 할 필요성이 있어 보임

110) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47234?opYn=Y&lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99&isOgYn=Y&edYdFmt=2018.+10.+31.&stYdFmt=2018.+4.+1.&btnType=1>(최종검색 : 2018.07.13.)

<유사업법례>

- 사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령 [시행 2017.7.26.] [대통령령 제28211호, 2017.7.26., 타법개정]

제20조(공공투자관리센터의 업무) ① 공공투자관리센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 민간투자사업기본계획의 수립과 관련된 업무의 지원
2. 시설사업기본계획의 수립과 관련된 업무의 지원
3. 법 제13조제2항 및 제3항에 따른 사업계획의 검토·평가, 실시협약 체결 등 사업시행자 지정과 관련된 업무의 지원
4. 제7조제2항부터 제7항까지의 규정에 따른 민간부문의 사업제안에 대한 검토·평가
5. 민간투자사업 관련 인가·허가 등 신청업무의 대행
6. 외국인 민간투자자를 위한 투자상담 및 민간투자사업에 대한 외국자본 유치활동의 지원
7. 민간투자대상사업의 검토 및 타당성 분석
8. 민간투자사업 추진 관련 교육프로그램 개발 및 운영
9. 민간투자제도의 개선 및 관련 분야 연구
10. 민간투자대상사업의 발굴과 관련된 업무의 지원
11. 그 밖에 민간투자사업 추진과 관련하여 필요한 업무

② 공공투자관리센터의 장은 제1항제7호의 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 외부의 전문기관에 이에 대한 용역을 의뢰할 수 있다.

[전문개정 2011.11.4.]

- 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 시행령 [시행 2016.8.12.] [대통령령 제27444호, 2016.8.11., 타법개정]

제9조(주거지원센터의 업무 등) ① 법 제17조제1항제4호에서 “주거약자용 주택과 관련한 정보 제공 등 대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 말한다.

1. 주거약자용 주택과 관련한 정보제공
2. 주거약자 지원을 위한 관련 기관·단체의 연계 지원
3. 주거약자용 주택개조에 대한 교육 및 지원
4. 주거약자 지원제도에 대한 홍보
5. 그 밖에 주거약자에 대한 주거지원과 관련된 사항

② 법 제17조제2항에서 “대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자”란 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자를 말한다. <개정 2013.3.23.>

1. 주거약자에 대한 주거지원 관련 서비스 제공을 주된 업무로 하는 비영리법인일 것
2. 법 제17조제1항에 따른 주거약자 주거지원센터(이하 “센터”라 한다)의 장을 포함한 2명 이상의 상근 직원을 확보하여 센터에 배치할 것

3. 주거약자에 대한 주택개조 지원 및 주거문제 상담 등 업무를 수행하는데 필요한 사무실 및 상담실 등 국토교통부장관이 정하는 시설을 확보할 것

4. 민자기간이 종료된 도로의 통행료 결정 기준 및 절차(안 제8조의4 신설)

「유료도로법」 개정안은 민간의 사용기간이 종료된 민자도로의 관리방법 및 통행료 징수 근거를 마련하고, 통행료 산정 기준 등 구체적인 내용을 부령으로 정하도록 하고, 통행료 산정 시 인건비, 수선유지비 등 필요한 비용을 포함할 수 있도록 하고, 경제상황 등을 반영하여 신축적으로 운영할 수 있도록 하되, 통행료의 결정은 도로정책심의위원회 또는 통행료심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 도로의 유지·관리에 필요한 통행료를 징수할 수 있게 됨으로써, 민간 사용 기간이 종료된 도로를 안전하고 효율적으로 관리할 수 있게 될 것으로 기대하고 있다.¹¹¹⁾

현 행	개 정 안
<신 설>	<p>제 8 조의4(민간 사용기간이 종료된 민자도로의 통행료) ① 법 제23조의8제2항에 따라 징수되는 통행료는 해당 도로의 유지·관리에 필요한 다음 각 호의 비용을 고려하여 정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인건비 2. 수선유지비 3. 도로의 원활한 교통상태 유지를 위한 비용 <p>② 제1항에 따른 통행료 산정은 원칙적으로 1회계 연도를 대상으로 하되, 통행료의 안정성, 기간적 부담의 공평성, 물가변동 및 제반 경제상황 등을 감안하여 신축적으로 운영할 수 있다.</p>

111) 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-872호(유료도로법 시행규칙 일부개정령(안) 입법예고
[http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47234?opYn=Y&lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99&isOgYn=Y&edYdFmt=2018.+10.+31.&stYdFmt=2018.+4.+1.&btnType=1\(최종검색 : 2018.07.13.\)](http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47234?opYn=Y&lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99&isOgYn=Y&edYdFmt=2018.+10.+31.&stYdFmt=2018.+4.+1.&btnType=1(최종검색 : 2018.07.13.))

현행	개정안
	③ 제1항에 따른 통행료 산정 당시 예측할 수 없었던 불가피한 경제적 또는 경제외적 사유의 발생으로 통행료의 현저한 증감이 있을 경우에는 변동요인만을 반영하여 새로이 통행료를 산정할 수 있다. ④ 제1항에 따른 통행료는 영 제11조에 따른 심의를 거쳐야 한다.

<출처 : 국민참여입법센터 국토교통부공고 제2018-872호(유료도로법 시행규칙 일부개정령(안) 입법예고)>112)

【입법 방향】

- 민간 사용기간이 종료된 이후의 해당 도로의 유지·관리에 필요한 비용의 충당방법으로 이용자부담원칙에 따라 통행료를 계속해서 징수하는 방안을 마련할 필요성이 있음. 이 경우 해당 통행료의 산정은 유지·관리를 위한 기본적인 인건비와 수선유지비 이외에 민간 사용기간 중에 통행료 인하를 위해 투입된 비용, 원활한 교통상태 유지를 위해 투입된 비용을 고려하여 산정하도록 하는 것이 바람직해 보임
 - 도로기능의 유지·관리에 필요한 비용 이외에 기존에 투입된 비용도 고려하도록 한 이유는 정부재정이 아닌 제3자의 자본이 투입된 경우 투입된 자본을 회수할 수 있도록 열어 주는 것이 바람직해 보임
- 그 밖에 통행료 산정을 1회계연도를 기준으로 하여 통행료 산정의 적정성을 담보할 수 있도록 할 필요성이 있어 보임. 통행료 산정 시 통행료의 안정성, 기간적 부담의 공평성, 불가변동 등 제반사항을 고려하여 신축적으로 운영할 수 있도록 함과 더불어 경제적 상황의 변화로 통행료의 변동이 발생하더라도 변동요인만을 적용하도록 함으로써 이용자의 부담이 최소화하는 것이 바람직해 보임

112) <http://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/47234?opYn=Y&lsNm=%EC%9C%A0%EB%A3%8C%EB%8F%84%EB%A1%9C%EB%B2%95%EC%8B%9C%ED%96%89%EA%B7%9C%EC%B9%99&isOgYn=Y&edYdFmt=2018.+10.+31.&stYdFmt=2018.+4.+1.&btnType=1>(최종검색 : 2018.07.13.)

- 민간 사용기간이 종료 된 민자도로의 통행료를 결정함에 있어서도 통행료심의위원회의 심의를 받도록 하여 통행료 산정의 타당성과 합리성이 검증되도록 하는 것이 바람직할 것임

<유사입법례>

- 도시교통정비 촉진법 시행규칙 [시행 2016.12.30.] [국토교통부령 제382호, 2016.12.30., 타법개정]
제 3 조(혼잡통행료의 부과기준 등) ① 시장은 법 제35조에 따라 혼잡통행료를 부과하려면 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
 1. 사회적 편익을 고려한 적정 수준의 혼잡통행료 부과
 2. 혼잡통행료 부과지역의 거주주민에 대한 혼잡통행료 감면 방안
 3. 그 밖에 혼잡통행료 부과에 따른 사회·경제적 영향
 ② 시장은 법 제35조에 따라 혼잡통행료를 부과·징수할 때에는 전자식 징수 시스템을 설치하여야 한다.
 ③ 법 제60조제4항에서 “국토교통부령으로 정하는 납부기간”이란 혼잡통행료를 부과한 날부터 7일까지의 기간을 말한다. <신설 2016.1.27.>
 [전문개정 2008.12.31.]

korea
legislation
research
institute

제4장

민자고속도로의 통행료에 대한 부가가치세 과세 여부

제4장

민자고속도로의 통행료에 대한 부가가치세 과세 여부

I. 검토의 필요성 및 관련 법령

1. 검토의 필요성

재정고속도로와 민자고속도로와 관련된 논의 중 하나는 도로이용자가 부담하는 통행료에 대한 것으로서 후자의 통행료가 전자보다 상대적으로 높게 책정되어 있다는 것이다. 이와 관련해서 양자 간에 있어 통행료에 차이가 발생하는 원인으로서는 민자고속도로¹¹³⁾의 통행료에 대해서는 「부가가치세법」에 따라 부가가치세가 부과되고 있는데 반해, 재정고속도로의 통행료에 대해서는 「조세특례제한법」에 따라 면세대상으로 정하고 있어 부가가치세가 과세되지 않고 있다는 것에 주안을 둔 견해도 있다. 이 견해에 의하면 민자고속도로도 재정고속도로와 같이 세법상의 과세형평성에서 동일하게 적용되어야 한다는 것이 된다. 이것이 현재 고속도로를 둘러싼 논의의 하나이다.

이와 관련하여 본 장에서 민자고속도로의 통행료에 대한 부가가치세 과세여부에 대해 부가가치세법을 중심으로 현행 법률과 제도적 범주에 한정하여 검토하고자 한다. 이러한 검토는 도로이용자에게 민자고속도로를 이용함에 있어 부담으로 작용하는 통행료의 부가가치세를 법제도적 측면에서 살펴봄으로써 본 연구의 주제인 민자고속도로의 공공성 강화를 담보할 수 있는 방안을 위해 모색하는데 있어 필요하기 때문이다.

113) 우리나라 최초의 민자도로는 2000년에 개통된 인천국제공항고속도로이다. 2017년 현재 국내 유료도로 중 민자고속도로의 비중(총연장, Km)은 대략 15.6%의 비중을 차지하고 있다. <자료출처: e-나라지표, 유료도로 현황>

다만, 이러한 검토에 있어 고속도로 건설사업 전반에 있어 부가가치세를 언제 적용하는 것이 법리적으로 타당하고 그 형평성을 제도적으로 보장할 수 있는가에 대해 고려하지 않는 측면이 있다. 즉, 재정고속도로의 경우 고속도로 건설단계에 부가가치세를 적용하고 통행료 징수단계에서 면세를 하고 있는 반면에, 민자고속도로의 경우는 이와는 달리 건설단계에서 부가가치세를 면세하고, 통행료 징수단계에서 부가가치세를 부과하고 있다는 것을 고려한다면 부가가치세 적용에 있어 재정고속도로와 민간고속도로 간의 세법상 과세형평성을 유지하고 있다고 하겠다. 이것이 고속도로의 공공성 강화와 관련해서 선제적으로 법리적 검토와 유사 SOC사업과의 비교형량을 통해 부가가치세 적용 여부의 적정성을 법제도적으로 논의되어야 하나 이 부분이 본 연구에는 제외되어 있음에 유의할 필요가 있다.

2. 관련 법령

「부가가치세법」은 사업자가 행하는 재화 또는 용역의 공급, 재화의 수입거래를 과세대상으로 규정하고 있다(동법 제4조). 여기서 ‘재화’란 재산 가치가 있는 물건 및 권리를 말하고, ‘용역’이란 재화 외에 재산 가치가 있는 모든 직무(役務)와 그 밖의 행위를 말한다(동법 제2조 제1호·2호).¹¹⁴⁾

재화의 공급은 계약상 또는 법률상의 모든 원인에 따라 재화를 인도하거나 양도하는 것을 뜻하고(동법 제9조), 용역의 공급은 계약상 또는 법률상의 모든 원인에 따른 것으로서 역무를 제공하거나 또는 시설물, 권리 등 재화를 사용하게 하는 것을 의미한다(동법 제11조 제1항).

납세의무자인 사업자는 “사업 목적이 영리이든 비영리이든 관계없이 사업상 독립적으로 재화 또는 용역을 공급하는 자”를 말한다(동법 제2조 제3호).

114) 재화와 용역의 구체적인 범위에 대해서는 부가가치세법 시행령 제2조 내지 제3조에서 구체적으로 정하고 있다.

따라서 고속도로를 이용하도록 하는 것은 용역의 공급에 해당하므로 원칙적으로 부가가치세 과세대상이 된다.

한편, 「조세특례제한법」 제106조 제1항 제6호에 따르면 “대통령령으로 정하는 정부업무를 대행하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것”에 대해서는 면세대상으로 분류하여 부가가치세를 과세하지 않는다.

동법 시행령 제106조 제7항 제11호에 따르면 「한국도로공사법」에 의한 한국도로공사는 정부업무를 대행하는 단체의 하나로 규정되고 있다.

한국도로공사가 고유의 목적사업으로서 기획재정부령이 정하는 사업을 위하여 공급하는 재화 또는 용역은 면세대상에 해당한다(동법 동조 제8항).

【부가가치세법】

제26조(재화 또는 용역의 공급에 대한 면세) ① 다음 각 호의 재화 또는 용역의 공급에 대하여는 부가가치세를 면제한다.

1. 가공되지 아니한 식료품(食用)으로 제공되는 농산물, 축산물, 수산물과 임산물을 포함한다 및 우리나라에서 생산되어 식용으로 제공되지 아니하는 농산물, 축산물, 수산물과 임산물로서 대통령령으로 정하는 것
2. 수돗물
3. 연탄과 무연탄
4. 여성용 생리 처리 위생용품
5. 의료보건 용역(수익사의 용역을 포함한다)으로서 대통령령으로 정하는 것과 혈액
6. 교육 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
7. 여객운송 용역. 다만, 항공기, 고속버스, 전세버스, 택시, 특수자동차, 특종선박(特種船舶) 또는 고속철도에 의한 여객운송 용역으로서 대통령령으로 정하는 것은 제외한다.
8. 도서(도서대여 용역을 포함한다), 신문, 잡지, 관보(官報), 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신 및 방송으로서 대통령령으로 정하는 것. 다만, 광고는 제외한다.
9. 우표(수집용 우표는 제외한다), 인지(印紙), 증지(證紙), 복권 및 공중전화
10. 「담배사업법」 제2조에 따른 담배로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것
 - 가. 「담배사업법」 제18조제1항에 따른 판매가격이 대통령령으로 정하는 금액 이하인 것
 - 나. 「담배사업법」 제19조에 따른 특수용담배로서 대통령령으로 정하는 것

11. 금융·보험 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
12. 주택과 이에 부수되는 토지의 임대 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
13. 「공동주택관리법」 제18조제2항에 따른 관리규약에 따라 같은 법 제2조제1항제10호에 따른 관리주체 또는 같은 법 제2조제1항제8호에 따른 입주자대표회의가 제공하는 「주택법」 제2조제14호에 따른 복리시설인 공동주택 어린이집의 임대 용역
14. 토지
15. 저술가·작곡가나 그 밖의 자가 직업상 제공하는 인적(人的) 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
16. 예술창작품, 예술행사, 문화행사 또는 아마추어 운동경기로서 대통령령으로 정하는 것
17. 도서관, 과학관, 박물관, 미술관, 동물원, 식물원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 곳에 입장하게 하는 것
18. 종교, 자선, 학술, 구호(救護), 그 밖의 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
19. 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
20. 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합 또는 대통령령으로 정하는 공익단체에 무상(無償)으로 공급하는 재화 또는 용역

【조세특례제한법】

제106조(부가가치세의 면제 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재화 또는 용역의 공급에 대해서는 부가가치세를 면제한다. 이 경우 제1호부터 제3호까지, 제4호의5 및 제9호는 2018년 12월 31일까지 공급한 것에만 적용하고, 제4호의2, 제5호, 제9호의2, 제9호의3, 제11호 및 제12호는 2020년 12월 31일까지 공급한 것에만 적용하며, 제8호 및 제8호의2는 2014년 12월 31일까지 실시협약이 체결된 것에만 적용한다. <중략>

6. 대통령령으로 정하는 정부업무를 대행하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것 <하략>

【조세특례제한법 시행령】

제106조 ① ~ ⑥ 생략

- ⑦ 법 제106조제1항제6호에서 “대통령령으로 정하는 정부업무를 대행하는 단체”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. <중략>

11. 「한국도로공사법」에 의한 한국도로공사 <하략>

- ⑧ 법 제106조제1항제6호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 제7항 각호의 1에 해당하는 자가 그 고유의 목적사업으로서 기획재정부령이 정하는 사업을 위하여 공급하는 재화 또는 용역을 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 제외하며, 제7호의 규정은 「부가가치세법 시행령」 제45조제1호에도 불구하고 적용한다. <하략>

【조세특례제한법 시행규칙】

제48조(부가가치세의 면제등) ① 영 제106조제8항 본문에서 “기획재정부령이 정하는 사업”이란 함은 별표 10의 정부업무대행단체의 면세사업을 말한다. <하략>

【별표 10】 정부업무대행단체의 면세사업(제48조제1항 관련)

단체명	면세사업
1. 「별정우체국법」에 따른 별정우체국	「별정우체국법」에 따른 체신업무. 다만, 「부가가치세법 시행령」 제46조제1호에 따른 용역을 제공하는 업무를 제외한다.
<중략>	<중략>
11. 「한국도로공사법」에 의한 한국도로공사	「한국도로공사법」 제12조제1호부터 제13호까지에 따른 사업. 다만, 국가나 지방자치단체 외의 자와 위수탁계약을 맺어 수탁받은 사업은 제외한다.
<하략>	<하략>

【한국도로공사법】

제12조(업무) ① 공사는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 유료도로의 신설·개축·유지 및 수선에 관한 공사(工事)의 시행과 관리
2. 유료도로의 이용증진을 위하여 특히 필요한 도로(유료도로에 연결되는 통로를 포함한다)의 신설·개축·유지 및 수선에 관한 공사의 시행과 관리
3. 유료도로화할 대상으로 결정된 고속국도의 신설·개축·유지 및 수선에 관한 공사의 시행과 관리
4. 유료 자동차주차장의 설치와 관리
5. 유료도로에 따른 휴게소 및 주유소의 설치와 관리
6. 도로사업에 필요한 부동산의 취득 및 관리
7. 국가·지방자치단체 또는 타인의 위탁에 의한 도로의 신설·개축·유지 및 수선에 관한 공사의 시행과 그 공사를 위한 조사·측량·설계·시험 및 연구
8. 해외에서의 도로공사·유지관리·조사설계 및 시공감리
9. 국가·지방자치단체 또는 타인의 위탁에 의한 유료도로, 유료 자동차주차장, 그 밖에 이에 관련된 시설의 관리
- 9의2. 제1호부터 제6호까지 및 제9호에 따라 공사가 관리하는 부지 및 시설을 활용한 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제3호에 따른 신·재생에너지 설비의 설치, 운영 및 관리
10. 유료도로의 효율 증진을 위한 도로의 부지 및 시설 이용사업
11. 유료도로 연결지역에의 화물유통·보관시설의 설치 등 유료도로의 효율 증진과 이용자의 편의 증진을 위한 개발사업

- 12. 유료도로에 관한 연구 및 기술개발
- 13. 공사(公社)의 업무와 관련되는 사업에 대한 투자 및 출연
- 14. 제1호부터 제9호까지, 제9호의2 및 제10호부터 제13호까지의 업무에 딸린 업무
- 15. 다른 법률에 따라 공사가 할 수 있는 업무 <하략>

II. 부가가치세의 구조 개관

1. 부가가치세의 개념

부가가치세(Value Added Tax, VAT)는 재화나 용역이 생산·제공되거나 유통되는 모든 단계에서 창출된 부가가치를 과세대상으로 하여 과세하는 조세를 말한다. 우리나라 부가가치세는 1977년부터 시행하였으며 소비형 부가가치세제, 전단계세액공제법 및 소비지국과세원칙을 채택하여 적용하고 있다.

호주와 캐나다 등에서는 상품서비스세(Goods and Services Tax, GST)로 명명되어 있는 부가가치세(VAT)는 각 단계별 부가가치의 증가에 대해 과세하는 것으로서 재화나 용역의 거래상황을 과세관청이 모두 파악할 수 있는 장점이 있으며 다른 조세의 현황파악에 도움이 되기에 거의 모든 나라에서 채택하고 있다. 단계별로 과세한다는 점에서 최종적 소비단계에서만 과세하는 미국의 소비세(Sales Tax)와는 차이가 있다. 또한 국제거래의 경우에 소비지국과세원칙에 따라 수출상품에 대해서는 세율을 영으로 적용하는 영세율을 통해 매입비용에 포함된 부가가치세를 환급하고 있다.

부가가치세를 처음으로 도입한 나라는 프랑스와 독일로서 1차 세계대전에 따른 재정수요를 감당하기 위한 것이었다. 현대적 형태의 부가가치세는 프랑스의 식민지인 아프리카의 코트디부아르에서 1954년에 도입되어 성공적으로 운영되었다는 판단에 프랑스 본국에 1958년부터 시행되었다. 현재 EU에서는 2006년부터 부가가치세-체계지침을 통해 회원국들의 부가가치세제가 통일적으로 정비되었으며 여러 차례 개정을 통해 체계화를 성공적으로 시도하고 있다.

우리나라가 채택한 소비형 부가가치세는 국민소득 중 투자지출액을 차감한 소비지출 부분만을 과세대상으로 하고 있다. 이 방법은 자본재에 대하여 과세를 하지 않기 때문에 중간재·자본재의 구분이 불필요하고, 감가상각비 계산이 필요하지 않기 때문에 세제의 운영이 간편하고 투자를 촉진시키는 장점이 있다.

$$\begin{aligned} \text{소비형 부가가치세과세표준} &= \text{총매출액} - \text{중간재 구입액} - \text{총투자액} \\ &= \text{국민소득} - \text{투자지출액} \end{aligned}$$

전단계세액공제법은 일정기간 동안 해당 기업의 매출액에 세율을 적용하여 산정한 매출세액의 합계액에서 부가가치를 창출하기 위하여 전단계에서 투입한 매입금액에 세율을 적용하여 거래징수당한 매입세액을 공제하여 납부세액 또는 환급세액을 계산하는 방법이다. 이 방법에서는 매출세액에서 전단계에서 매입할 때 세금계산서에 의해 거래징수당한 매입세액을 공제하여 해당 사업자의 납부할 세액을 계산하므로 세금계산서의 발급이 필수적이다.

$$\text{부가가치세} = \text{매출세액}(\text{매출액} \times \text{세율}) - \text{매입세액}$$

2. 납세의무자

【부가가치세법(이하 ‘법’)]

제3조(납세의무자) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로서 개인, 법인(국가·지방자치단체와 지방자치단체조함을 포함한다), 법인격이 없는 사단·재단 또는 그 밖의 단체는 이 법에 따라 부가가치세를 납부할 의무가 있다.

1. 사업자
2. 재화를 수입하는 자

사업자는 과세사업자와 면세사업자로 구분되며, 과세사업자에는 일반과세자와 간이과세자로 다시 구분된다. 외국법인도 국내사업장을 가지고 국내에서 용역을 제공하는 경우 부가가치세 징수·납부의무를 부담한다. 국내사업장이 없는 외국법인의 경우 예외적으로 일정요건 하에 공급받는 자가 대리납부의무를 부담한다.

부가가치세 납세의무자의 요건에 사업자등록증 여부 또는 공급시 부가가치세 거래징수 여부는 무관하며, 비영리법인이 고유목적사업을 위해 공급하는 경우도 해당된다. 단 종교, 자선, 학술, 구호 기타 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 재화나 용역은 납세의무가 면세된다(법 제26조 제1항 제18호).

국가, 지방자치단체 및 지방자치단체조합은 법인세는 비과세되나 부가가치세는 조세중립성을 유지하기 위해 원칙적으로 과세된다. 그러나 법은 제26조 제1항 19호에서 면세사업자로 규정하였다.

사업자의 요건으로 부가가치를 창출해 낼 수 있을 정도의 사업형태를 갖추고 계속 반복적인 의사로 재화 또는 용역을 공급하는 자(98두16705¹¹⁵⁾)를 의미하며, 법적 실질

115) 대법원 1999. 9. 17. 선고 98두16705 판결 [부가가치세부과처분취소] [1] 구 조세감면규제법(1993. 12. 31. 법률 제4666호로 전문 개정되기 전의 것) 제74조의3 제1항은 “재활용 폐자원 및 중고품을 수집하는 사업자가 부가가치세 과세사업을 영위하지 아니하는 자(면세사업과 과세사업을 겸영하는 경우를 포함한다)로부터 재활용 폐자원 및 중고품을 취득하여 제조 또는 가공하거나 이를 공급하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 계산한 금액을 부가가치세법 제17조 제1항의 규정에 의한 매출세액에서 매입세액으로 공제할 수 있다.”고 규정하고 있고, 구 조세감면규제법(1994. 12. 22. 법률 제4806호로 개정되기 전의 것) 제102조 제1항도 동일한 내용을 규정하고 있는바, 위 규정들은 재활용 폐자원 등의 수집을 원활하게 하기 위하여 그 수집업자에 대하여는 과세사업자가 아닌 자로부터 재활용 폐자원 등을 취득하는 경우에도 그 취득가액 중 일정금액을 매입세액으로 간주하여 이를 공제하도록 함으로써 세부담을 경감하여 주려는 데에 그 취지가 있는 것으로서, 과세사업을 영위하는 자는 사업자등록 여부에 불구하고 위 규정에서 말하는 ‘부가가치세 과세사업을 영위하지 아니하는 자’에 해당하지 아니함이 법문상 분명하다. [2] 부가가치세법 제2조 제1항은 영리목적의 유무에 불구하고 사업상 독립적으로 재화 또는 용역을 공급하는 자를 사업자라 하여 부가가치세 납세의무자로 규정하고 있는데, 여기서 ‘사업상 독립적으로 재화 또는 용역을 공급하는 자’란 부가가치를 창출하여 낼 수 있는 정도의 사업형태를 갖추고 계속적이고 반복적인 의사로 재화 또는 용역을 공급하는 자를 뜻한다. [3] 구 조세감면규제법(1994. 12. 22. 법률 제4806호로 개정되기 전의 것) 제102조 제1항에 의한 재활용 폐자원 및 중고품 수집업자에 대한 부가가치세 매입세액공제 여부는 그 규정에서 정한 요건을 갖추었는지 여부에 따라 객관적으로 정하여지는 것이므로, 납세의무자가 그와 같은 요건을 갖춘 것으로 잘못 알았고, 그와 같이 잘못 알게 된 데에 대하여 과실이 없다고 하더라도 그와 같은 사실을 가지고 매입세액 공제의 요건을 갖춘 것과 동일하게 볼 근거는 없는 것이다. [4] 세법상 가산세는 과세권의 행사 및 조세채권의 실현을 용이하게 하기 위하여 납세자가 정당한 이유 없이 법에 규정된 신고·납세의무 등을 위반한

에 따라 판단한다. 따라서 단순히 건설업면허대여자(89도1356¹¹⁶⁾) 또는 위장사업자등록명자는 납세의무자가 아니다.

과세사업자는 일반과세자와 간이과세자¹¹⁷⁾(법 제61조 및 시행령 제109조. 전년도 부가가치세가 포함된 공급대가 4800만원 미만)로 구분되며 과세표준계산과 매입세액 공제 방식 등에서 차이가 있다.

면세사업자는 면세대상 재화 또는 용역을 영업대상으로 하는 사업자로서 부가가치세가 면세되는 것이지 소득세, 법인세 등 기타 조세는 다르게 취급된다.

유 형		구 분	납부세액 계산
과 세 사업자	일반과세자	법인사업자	매출세액-매입세액
		개인사업자	
	간이과세자	개인사업자로서 직전 사업연도 공급대가가 4,800만원에 미달하는 자	공급대가×업종별부가가치율×세율
면세 사업자		부가가치세법상 사업자가 아니며, 부가가치세 납세의무가 없음.	

<출처 : 필자작성>

경우에 법이 정하는 바에 의하여 부과하는 행정상의 제재로서 납세자의 고의·과실은 고려되지 아니하는 것이며 법령의 부지는 그 정당한 사유에 해당한다고 볼 수 없다.

- 116) 대법원 1989. 9. 29. 선고 89도1356 판결 [특정범죄가중처벌등에관한법률위반(조세포탈), 건설업법위반] 가. 조세범처벌법 제9조 제1항 소정의 조세포탈죄는 납세의무자가 국가에 대하여 지고 있는 것으로 인정되는 일정액의 조세채무를 포탈한 것을 범죄로 보아 형벌을 과하는 것으로서, 조세포탈죄가 성립하기 위하여는 조세법률주의에 따라 세법이 정한 과세요건이 충족되어 조세채권이 성립하여야만 되는 것이다. 나. 건설업 면허를 받은 건설회사가 건설공사를 직접 시공한 일이 없이 타인에게 건설업면허를 대여하고 그로 하여금 회사명의로 건설공사를 시공하도록 한 경우 위 회사가 재화나 건설용역을 공급한 일이 없는 이상 재화나 용역의 공급을 과세대상으로 하는 부가가치세를 납부할 의무는 성립할 여지가 없다. 다. 전항의 경우 실질적으로 건설업을 경영하여 소득을 얻어 경제적 이익을 향수한 것은 건설업면허를 대여받아 실제로 건설공사를 시공한 사람들이라고 할 것이므로 실질과세의 원칙을 구체화하면서 소득세법시행령 제21조와 같은 예외를 인정하지 않고 있는 법인세법 제3조의 규정내용에 비추어 단순한 법률상의 명의자에 불과한 위 회사에게는 건설업면허를 대여함으로써 인하여 얻은 소득에 관하여 법인세와 방위세를 부과함은 별론으로 하고, 위 회사가 건설업을 경영하여 소득을 얻은 것으로 보아 그 소득에 관한 법인세와 방위세를 부과할 수는 없다. 라. 범죄의 성립과 처벌은 행위시의 법률에 의하여야 하는 것이므로 1986.1.4.부터 1987.12.28.까지 사이에 행하여진 범죄행위에 대하여 행위 후인 1988.12.31. 법률 제4075호로 개정된 건설업법 제60조 제4호, 제16조의2를 적용하여 처단한 원심판결에는 법률을 잘못 적용한 위법이 있다.
- 117) 간이과세제도는 영세 상인들의 세무상 부담을 완화해주기 위한 제도로서 간이과세자에 해당되면 세금계산서의 발행의무와 장부기장 의무가 면제. 일반과세자(매출액의 10%에서 매입세액 공제 금액을 부가가치세로 납부)와 달리 간이과세자는 업종별로 매출액의 1.5-4%를 부가가치세로 납부하면 됨.

부가가치세가 면세되는 정부업무대행단체가 공급하는 재화·용역은 조세제한특례법 제106조 제1항 제6호에서 규정하고 있으며, 정부업무대행단체의 범위는 조세특례제한법 시행령 제106조 제7항에 열거하고 있다. 이 조항에 따르면 한국도로공사는 제11호에 규정하여 한국도로공사가 운영하는 고속도로 통행료는 면세대상이나, 일반 유료 민자고속도로(신공항 고속도로 등) 통행료는 과세되고 있다.

대부분 면세이나 조세특례제한법 시행령 제106조 제8항 단서와 같이 과세로 규정된 것으로서 정부업무대행단체가 공급해도 소매업·음식점업·숙박업·부동산매매업·부동산임대업·육탕업과 예식장업, 골프장·스키장·기타 운동시설운영업 및 유원지·테마파크운영업에 속하는 것(2005.01.01. 이후), 수상오락서비스업·주차장운영업·자동차견인업(2006.07.01. 이후)은 과세한다.

【조세특례제한법】

제106조(부가가치세의 면제 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재화 또는 용역의 공급에 대해서는 부가가치세를 면제한다. 이 경우 제1호부터 제3호까지, 제4호의5 및 제9호는 2018년 12월 31일까지 공급한 것에만 적용하고, 제4호의2, 제5호, 제9호의2, 제9호의3, 제11호 및 제12호는 2020년 12월 31일까지 공급한 것에만 적용하며, 제8호 및 제8호의2는 2014년 12월 31일까지 실시협약이 체결된 것에만 적용한다.

1. 「전기사업법」 제2조에 따른 전기사업자가 전기를 공급할 수 없거나 상당한 기간 전기공급이 곤란한 도서(島嶼)로서 산업통상자원부장관(같은 법 제98조에 따라 위임을 받은 기관을 포함한다)이 증명하는 도서지방의 자가발전에서 사용할 목적으로 「수산업협동조합법」에 따라 설립된 수산업협동조합중앙회에 직접 공급하는 석유류
2. 공장, 광산, 건설사업현장 및 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 사업장과 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교(이하 이 호에서 “사업장등”이라 한다)의 경영자가 그 종업원 또는 학생의 복리후생을 목적으로 해당 사업장등의 구내에서 식당을 직접 경영하여 공급하거나 「학교급식법」 제4조 각 호의 어느 하나에 해당하는 학교의 장의 위탁을 받은 학교급식공급업자가 같은 법 제15조에 따른 위탁급식의 방법으로 해당 학교에 직접 공급하는 음식용역(식사류로 한정한다). 이 경우 위탁급식 공급가액의 증명 등 위탁급식의 부가가치세 면제에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
3. 농어업 경영 및 농어업 작업의 대행용역으로서 대통령령으로 정하는 것
4. 대통령령으로 정하는 국민주택 및 그 주택의 건설용역(대통령령으로 정하는 리모델링 용역을 포함한다)

4의2. 「공동주택관리법」 제2조제1항제10호에 따른 관리주체(같은 호 가목은 제외한다. 이하 이 조에서 “관리주체”라 한다), 「경비업법」 제4조제1항에 따라 경비업의 허가를 받은 법인(이하 이 조에서 “경비업자”라 한다) 또는 「공중위생관리법」 제3조제1항에 따라 건물위생관리업의 신고를 한 자(이하 이 조에서 “청소업자”라 한다)가 「주택법」 제2조제3호에 따른 공동주택 중 국민주택을 제외한 주택으로서 다음 각 목의 주택에 공급하는 대통령령으로 정하는 일반관리용역·경비용역 및 청소용역

가. 수도권을 제외한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제1호에 따른 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역의 주택

나. 가목 외의 주택으로서 1호(戶) 또는 1세대당 주거전용면적이 135제곱미터 이하인 주택

4의3. 관리주체, 경비업자 또는 청소업자가 「주택법」 제2조제3호에 따른 공동주택 중 국민주택에 공급하는 대통령령으로 정하는 일반관리용역·경비용역 및 청소용역

4의4. 「노인복지법」 제32조제1항제3호에 따른 노인복지주택(이하 이 호에서 “노인복지주택”이라 한다)의 관리·운영자, 경비업자 및 청소업자가 「주택법」에 따른 국민주택 규모 이하의 노인복지주택에 공급하는 대통령령으로 정하는 일반관리용역·경비용역 및 청소용역

4의5. 「공공주택 특별법」 제50조의2제1항에 따라 영구적인 임대를 목적으로 건설한 임대주택에 공급하는 난방용역

5. 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」 제2조제3호의 배출권과 같은 법 제29조제1항에 따른 외부사업 온실가스 감축량 및 같은 조 제3항에 따른 상쇄배출권

6. 대통령령으로 정하는 정부업무를 대행하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것

7. 「한국철도시설공단법」에 따른 한국철도시설공단이 「철도산업발전기본법」 제3조제2호에 따른 철도시설(이하 이 호에서 “철도시설”이라 한다)을 국가에 귀속시키고 같은 법 제26조에 따라 철도시설관리권을 설정받는 방식으로 국가에 공급하는 철도시설

8. 교육부장관의 추천이나 교육부장관이 지정하는 자의 추천을 받은 자가 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조제1호의 방식을 준용하여 건설한 학교시설(「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 시설로서 대통령령으로 정하는 것으로 한정한다)에 대하여 학교가 제공하는 시설관리운영권 및 그 추천을 받은 자가 그 학교시설을 이용하여 제공하는 용역

8의2. 「한국사학진흥재단법」에 따른 한국사학진흥재단이 설립한 특수 목적 법인이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조제1호의 방식을 준용하여 건설한 기숙사에 대하여 국가 및 지자체가 제공하는 시설관리운영권 및 그 법인이 그 기숙사를 이용하여 제공하는 용역

9. 「여객자동차 운수사업법」 및 같은 법 시행령에 따른 시내버스 및 마을버스운송사업용으로 공급하는 버스로서 천연가스를 연료로 사용하는 것

9의2. 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 전기버스

가. 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 전기자동차로서 같은 조 제2호 각 목의 요건을 갖춘 자동차

나. 「여객자동차 운수사업법」 및 같은 법 시행령에 따른 시내버스 및 마을버스 운송사업용으로 공급하는 버스

9의3. 「여객자동차 운수사업법」 및 같은 법 시행령에 따른 개인택시운송사업용으로 「부가가치세법」 제61조제1항에 따른 간이과세자에게 공급하는 자동차

10. 「관세법」 제91조제4호 및 제5호에 따른 물품 중 희귀병치료등을 위한 것으로서 대통령령으로 정하는 것

11. 영유아용 기저귀와 분유(액상 형태의 분유를 포함하되, 「부가가치세법」 제26조에 따라 부가가치세가 면제되는 분유는 제외한다)

12. 제105조제1항제5호에 따른 농민 또는 임업에 종사하는 자에게 난방용 또는 농업용·임업용으로 공급하는 목재펠릿으로서 대통령령으로 정하는 것

② ~ ⑤ 생략

【조세특례제한법 시행령】

제106조 ① ~ ⑥ 생략

⑦ 법 제106조제1항제6호에서 “대통령령으로 정하는 정부업무를 대행하는 단체”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 「별정우체국법」에 의한 별정우체국

2. 「우체국창구업무의 위탁에 관한 법률」에 의하여 우체국창구업무를 위탁받은 자

3. 삭제

4. 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농어촌공사

5. 「농업협동조합법」에 의한 조합, 조합공동사업법인 및 중앙회(같은 법에 따라 설립된 농협 경제지주회사 및 그 자회사를 포함한다)

6. 「수산업협동조합법」에 따른 수산업협동조합·중앙회, 조합공동사업법인 및 어촌계

7. 「엽연초생산협동조합법」에 의한 엽연초생산협동조합 및 중앙회

8. 삭제

9. 「인삼산업법」에 의한 백삼 및 태극삼의 지정검사기관

10. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사

11. 「한국도로공사법」에 의한 한국도로공사

12. 「한국산업인력공단법」에 의한 한국산업인력공단

13. 삭제

14. 「한국조폐공사법」에 의한 한국조폐공사

15. 「산림조합법」에 의한 조합·중앙회 및 산림계

16. 삭제

17. 삭제

18. 삭제

19. 삭제
20. 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따라 농수산물도매시장의 개설자로부터 지정을 받은 도매시장법인, 시장도매인, 비상장품목 취급 중도매인 및 대금정산조직
21. 「지방공기업법」에 의하여 농수산물도매시장사업을 수행하기 위하여 지방자치단체가 설립한 지방공사
22. 「지방공기업법」 제76조의 규정에 의하여 설립된 지방공단
- 22의2. 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 「지방공기업법」 제49조에 따라 설립된 지방공사
 - 가. 시·군 또는 자치구인 지방자치단체가 설립하였을 것
 - 나. 제21호에 따른 지방공사를 제외할 경우 해당 지방자치단체가 설립한 유일한 지방공사일 것
 - 다. 해당 지방자치단체에 제22호에 따른 지방공단이 없을 것
23. 「한국농수산물유통공사법」에 따른 한국농수산물유통공사
24. 「선박안전법」에 따른 선박안전기술공단
25. 삭제
26. 삭제
27. 「전파법」 제66조에 따른 한국방송통신전파진흥원
28. 「한국산업안전보건공단법」에 따른 한국산업안전보건공단
29. 삭제
30. 삭제
31. 삭제
32. 「집행관법」에 의하여 집행관의 업무를 수행하는자
33. 「공증인법」에 의한 공증인의 업무를 수행하는 자
34. 삭제
35. 삭제
36. 「상공회의소법」에 따른 대한상공회의소, 「원자력안전기술원법」에 따른 한국원자력기술원, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 따른 영화진흥위원회, 「문화산업진흥 기본법」에 따른 한국콘텐츠진흥원 및 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」에 따른 한국광해관리공단
37. 「한국수자원공사법」에 의한 한국수자원공사
38. 삭제
39. 「항만공사법」 제4조제2항의 규정에 의하여 설립된 항만공사
40. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제10호의 규정에 의한 공공부문중 도로의 건설이나 운영에 대한 전문성을 보유한 법인과 장기적 투자자금을 제공하는 재무적 투자자가 각각 100분의 40 이상을 공동으로 출자하여 설립된 동조제7호의 사업시행자
41. 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업중앙회
42. 삭제

43. 「국세기본법」 제46조의2에 따른 국세납부대행기관
 44. 「국제경기대회 지원법」에 따라 설립된 조직위원회로서 기획재정부장관이 효율적인 준비와 운영을 위하여 필요하다고 인정하여 고시하는 조직위원회
 45. 삭제
 46. 「건설산업기본법」 제50조에 따라 설립된 건설업자단체인 대한건설협회
 47. 「한국환경공단법」에 따른 한국환경공단
 48. 「도로교통법」 제120조에 따른 도로교통공단
 49. 「지방회계법 시행령」 제62조제3호에 해당하는 자
 50. 삭제
 51. 삭제
 52. 「2018 평창 동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 지원 등에 관한 특별법」 제5조에 따른 2018 평창 동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회 조직위원회
 53. 「포물러원 국제자동차경주대회 지원법」 제4조에 따른 포물러원국제자동차경주대회조직위원회
 54. 「2015세계물포럼 지원 특별법」 제3조에 따른 2015세계물포럼조직위원회
 55. 「2015경북문경세계군인체육대회 지원법」 제3조에 따른 2015경북문경세계군인체육대회조직위원회
 56. 「수입인지에 관한 법률」 제9조제2항에 따라 전자수입인지의 관리와 판매계약의 체결 등에 관한 업무를 위탁받은 전문기관
 57. 「산업재해보상보험법」 제10조에 따른 근로복지공단
- ⑧ 법 제106조제1항제6호에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 제7항 각호의 1에 해당하는 자가 그 고유의 목적사업으로서 기획재정부령이 정하는 사업을 위하여 공급하는 재화 또는 용역을 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 제외하며, 제7호의 규정은 「부가가치세법 시행령」 제45조제1호에도 불구하고 적용한다.
1. 소매업·음식점업·숙박업·육탕업 및 예식장업
 2. 「부가가치세법 시행령」 제3조제2항에 규정된 사업
 3. 부동산임대업
 4. 골프장·스키장 및 기타 운동시설 운영업
 5. 수상오락서비스업
 6. 유원지·테마파크운영업
 7. 주차장운영업 및 자동차견인업
- ⑨ ~ ⑰ 생략

3. 과세기간

법 제5조 제1항에 따라 간이과세자를 제외한 과세사업자에 대한 과세기간은 6개월 단위로 나누어 구분하고 있으므로 1년을 2개의 과세기간(제1기: 1월 1일부터 6월 30일까지, 제2기: 7월 1일부터 12월 31일까지)으로 나누고 있다. 일반과세자에서 간이과세자로 변경되거나 그 역의 경우에는 보충적 규정이 적용된다. 일률적으로 과세기간을 법으로 정하고 있는 부가가치세와는 달리 법인세의 경우에는 납세의무자가 자율적으로 정할 수 있도록 하고 있다.

신규사업자의 사업개시일은 제조업에 있어서는 제조장별로 재화의 제조를 시작하는 날부터, 그 밖의 사업에 있어서는 재화 또는 용역의 공급을 시작하는 날로 정하고 있다. 다만, 해당 사업이 법령의 개정 등으로 면세사업에서 과세사업으로 전환되는 경우에는 그 과세전환일로 한다.

4. 부가가치세의 과세대상이 되는 거래

부가가치세는 재화(또는 용역)를 사면서 부담한 부가가치세액(매입세액)과 이를 가공하여 팔면서 다른 사람으로부터 받은 부가가치세액(매출세액)과의 차액만을 일정기간별로 계산하여 내는 것으로서 결국은 최종소비자가 부담하는 간접세이다. 따라서 부가가치세의 과세대상이 되는 거래는 재화의 공급(재화의 수입) 또는 용역의 공급이다.

① 재화의 공급

법 제2조 제1호에 따라 재화는 재산적 가치가 있는 물건 및 권리를 말하며 구체적인 내용은 시행령에 위임하고 있다. 토지도 재화에 해당하나 부가가치세가 면제될 뿐이기에, 건물은 부가가치세가 과세되며 이 경우에도 국민주택에 해당하는 세대당 주거전용면적 85㎡이하의 건물과 당해 주택의 건설용역의 공급에 대해서는 면세된다. 그 외에 어음, 수표, 유가증권은 재화의 공급이 아닌 교환수단에 지나지 않는다고 보기에 부가가치세가

면세된다. 최근 비트코인을 거래하는 사업자에게 부가가치세를 부과하는지의 여부가 쟁점이 되었으나 동일한 이유로 부가가치세를 부과하기 어렵다는 주장이 인정되고 있다.

재화의 공급형태는 법 제9조 제1항에 따라 계약상(법률행위) 원인에 의하여 재화를 인도 또는 양도하는 것을 말하며 법률상(수용, 판결, 경매) 원인에 의한 경우 과거에는 부가가치세의 과세대상으로 인정되었으나(97누7547) 현실적인 징수의 어려움 등으로 법령상 제외되었다(법 시행령 제18조 제3항). 사실상 인도로 간주되는 점유이전, 간이인도, 점유개정, 목적물반환청구권의 양도도 재화의 공급으로 인정된다.

소유권을 양도하는 경우에 무상양도를 포함하여 모두 재화의 공급으로 간주되며, 소유권이전등기가 이루어지기 전에 사실상 인도시에도 재화의 공급이 인정된다(2005두2926¹¹⁸⁾). 시설물을 설치한 후 국가(또는 지방자치단체)에 기부채납하고 시설물의 무상사용권을 취득한 경우 경제적 대가관계가 있다고 보는 것이 판례의 태도이며, 소유권을 이전하는 경우에는 재화의 공급으로, 국가 등에 원시적으로 무상귀속되는 경우에는 용역의 공급에 해당하는 것으로 본다. 그러나 일반적인 기준은 도출하기 어려우며 구체적 상황에 따라 개별적으로 판단해야 한다는 것이 판례의 전반적인 입장이다.

대법원 1996. 4. 26. 선고 94누15752 판결

“...철도화물 기지 내의 일부 토지 상에 양회저장시설을 지어 이를 철도청에 기부 채납하기로 한 자가 시설부지의 사용권을 따로이 취득하고... 기부채납자가 위 시설물의 소유권을 일단 원시 취득한 후 다시 이를 철도청에 기부채납하는 절차를 거쳐 그 소유권을 국가에 이전한 것으로 보는 것이 타당하고, 그 공급시기는 기부 채납절차가 완료된 때이거나 국가 명의로 보존등기가 된 때이다.”

원심: 서울고등법원 1994.11.15. 선고 93구34147 판결

118) 토지신탁계약에 의한 수탁회사로부터 건물신축공사를 도급받은 시공회사가 수탁회사와 미분양분에 관한 분양계약을 체결한 다음, 그 분양대금 일부를 미지급하고 시공회사 명의로의 이전등기도 경료하지 아니한 상태에서 실수요자와의 사이에 미분양분에 관한 분양계약상의 권리·의무를 포괄양도하기로 하는 승계계약을 체결하고 미분양분에 관하여 수탁회사로부터 실수요자에게로 바로 소유권이전등기가 경료되게 한 경우, 수탁회사의 점유 이전은 부가가치세법상 수탁회사가 시공회사에게 재화를 공급한 것이고, 나아가 시공회사는 이를 다시 실수요자에게 공급한 것이라고 본 판례.

“...원고는 이 사건 시설의 기부채납에 대하여 이는 부가가치세법상의 과세대상이 되는 재화의 공급에 해당하며, 그에 대한 무상사용수익허가를 받은 1989.11.9.에 그 재화의 공급이 발생된 것으로 보고, 이 사건 시설의 건설비(국유지사용료를 포함하지 않은 금액)에서 위 재화의 공급 시점까지의 감가상각비 금341,885,540원을 공제한 나머지 금1,835,744,908원을 과세표준으로 하여 1989년 2기분 부가가치세 금183,574,490원을 피고에게 자진신고납부하였다.

그러나, 피고는 이 사건 시설의 시공주체는 철도건설창장이고, 원고는 공사비를 부담하여 그 시설을 건설해 주는 건설용역만을 공급한 것이며, 따라서 그 공급시기도 부가가치세법시행규칙 제22조 제1호의 규정에 의하여 역무의 제공이 완료되는 시점, 즉 그 준공검사일인 1988.12.1.이라고 보고, 과세표준 금액을 계산함에 있어서는 부가가치세법 제13조 제1항 제2호의 규정에 따라 공급 당시의 용역의 시가에 해당하는 준공검사일까지의 건설비 총액(감가상각을 하지 아니한 금액) 2,117,749,537원에 국유지사용료 59,880,911원을 합한 금2,177,630,448원을 그 과세표준 금액으로 보아, 1992.3.16.자로 원고에 대하여 1988년 2기분 부가가치세 금283,091,950원(세금계산서미교부가산세 43,552,608원 및 신고납부불성실가산세 21,776,304원을 합한 금액임)을 부과하는 처분을 하는 한편, 원고가 위에서와 같이 자진신고납부한 1989년 2기분 부가가치세에 대하여는 이를 환급하는 처분을 하였다.”

본래적 의미의 재화의 공급은 아니나 법상 재화의 공급으로 간주되는 것을 공급의제라 하며 이에 해당되는 경우로, 자가공급, 개인적 공급, 사업상 증여 및 폐업 시 잔존재화 등이 있다. 법 제10조 제1항과 제2항에 의해 사업자가 매입세액을 공제한 후 자신이 소비하거나 면세사업에 전용한 경우 또는 사용인에게 사업무관 무상 소비케 하거나 불특정 다수에게 무상증여한 경우에는 결과적으로 부가가치세의 부담이 없게 된다. 이를 방지하기 위하여 자가공급(면세전용, 비영업용 승용자동차 사용 등, 동일인의 다른 사업장에서의 반출), 개인적 공급(무상양도, 저가양도), 사업상 증여(84누377), 폐업시 재고재화를 부가가치세법 제10조에서 규정하여 공급의제로 인정하고 있다.

법 제4조 제1항 제2호에서 재화의 수입을 과세대상으로 규정하고 있으며 동법 제13조에서 규정한 물품을 국내에 반입하는 것을 재화의 수입으로 규정하고 있다. 우리나라도 소비지국 과세원칙을 채택하고 있어서 수출재화에 대해서는 영세율을 적용하여 매입세액을 환급하고 수입재화에 대해서는 부가가치세를 과세하고 있다.

② 용역의 공급

법 제11조 제1항에 따라 용역의 공급은 계약상 또는 법률상의 모든 원인에 따른 것으로서 역무를 제공하는 것 또는 시설물, 권리 등 재화를 사용하게 하는 것을 말한다. 영리성 유무를 불문하고 있으나 원칙적으로 유상의 공급만을 대상으로 하고 있다. 용역의 무상공급에 대해 과세를 하지 않는 이유는 과세표준의 산정이 어렵기 때문이며, 용역의 자가공급 또한 과세기술상 문제로 과세되지 않고 있다.

국가나 지방자치단체가 어느 단체에게 시설 관리 등을 위탁하여 사용·수익하게 하고 그 단체가 자신의 명의로 재산으로 제3자에게 재화 또는 용역을 공급하는 경우 해당 시설을 목적으로 하여 그 단체에게 부동산임대용역을 공급한 것으로 간주되며 대가가 있는 경우 관련 매입세액은 공제되며 부가가치세가 과세된다(2015두48754).

5. 거래시기

법 제21조 제1항 제7호에 따라 부가가치세는 기간과세로서 과세기간 동안의 과세대상 거래를 모두 합하여 과세표준과 납부할 세액을 산정하며, 그 납세의무는 과세기간이 종료하는 때에 성립한다. 따라서 어느 과세기간에 귀속되는지를 결정하기 위해서 거래시기 또는 공급시기의 확정은 필수적이다.

① 재화의 공급시기

원칙적으로 법 제15조 제1항에 따라 재화의 이동이 필요한 경우에는 재화가 인도되는 때, 재화의 이동이 필요하지 아니한 경우에는 재화가 이용 가능하게 되는 때, 그 외에는 재화의 공급이 확정되는 때에 재화의 공급시기가 확정된다. 예외적인 확정시기는 법 제17조에서 규정하고 있다.

【부가가치세법】

제17조(재화 및 용역의 공급시기의 특례) ① 사업자가 제15조 또는 제16조에 따른 재화 또는 용역의 공급시기(이하 이 조에서 “재화 또는 용역의 공급시기”라 한다)가 되기 전에 재화 또는 용역에 대한 대가의 전부 또는 일부를 받고, 그 받은 대가에 대하여 제32조에 따른 세금계산서 또는 제36조에 따른 영수증을 발급하면 그 세금계산서 등을 발급하는 때를 각각 그 재화 또는 용역의 공급시기로 본다.

② 사업자가 재화 또는 용역의 공급시기가 되기 전에 제32조에 따른 세금계산서를 발급하고 그 세금계산서 발급일부터 7일 이내에 대가를 받으면 해당 세금계산서를 발급한 때를 재화 또는 용역의 공급시기로 본다.

③ 제2항에도 불구하고 대가를 지급하는 사업자가 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우에는 재화 또는 용역을 공급하는 사업자가 그 재화 또는 용역의 공급시기가 되기 전에 제32조에 따른 세금계산서를 발급하고 그 세금계산서 발급일부터 7일이 지난 후 대가를 받더라도 해당 세금계산서를 발급한 때를 재화 또는 용역의 공급시기로 본다.

1. 거래 당사자 간의 계약서·약정서 등에 대금 청구시기와 지급시기를 따로 적을 것
2. 대금 청구시기와 지급시기 사이의 기간이 30일 이내이거나 세금계산서 발급일이 속하는 과세기간(공급받는 자가 제59조제2항에 따라 조기환급을 받은 경우에는 세금계산서 발급일부터 30일 이내)에 세금계산서에 적힌 대금을 지급받은 것이 확인되는 경우일 것

④ 사업자가 할부로 재화 또는 용역을 공급하는 경우 등으로서 대통령령으로 정하는 경우의 공급시기가 되기 전에 제32조에 따른 세금계산서 또는 제36조에 따른 영수증을 발급하는 경우에는 그 발급한 때를 각각 그 재화 또는 용역의 공급시기로 본다.

- 현금·외상·할부판매: 재화가 인도되거나 이용가능하게 되는 때, 부동산현물출자-이전등기에 필요한 서류를 교부한 때(84누102), 상품권 발행후 상품권을 현물과 교환하는 경우-재화가 실제 인도시
- 장기할부판매: 대가의 각 부분을 받기로 한 때 ≠ 외상판매
- 조건부·기한부 판매: 조건성취, 기한 경과되어 판매가 확정되는 때
- 완성도기준지급조건부: 대형기계, 선박주문생산
- 중간지급조건부 공급: 계약금+대금분할지급

② 용역의 공급시기

원칙적으로 법 제16조 제1항에 따라 역무가 제공되거나 재화·시설물·권리가 사용되는 때에 용역이 공급된 것으로 보고 있으며 실제로 용역이 제공되었는지, 시설물이나 권리가 사용가능하게 되었는지를 불문한다. 예외적인 확정시기는 재화의 공급시기의 예외와 같이 법 제17조에서 규정하고 있다.

6. 거래장소

재화나 용역의 공급장소를 거래장소라고 하며, 소비지국 과세원칙이 지배하는 우리의 부가가치세법상 제공장소와 소비지가 다른 경우 해석이 필요하다. 법 제19조에서 재화의 공급장소를 규정하고 있으며, 동법 제20조에서 용역의 공급장소에 대해 규정하고 있다.

용역의 제공장소와 소비지가 다른 전자상거래나 국제적 디지털 서비스의 경우에 부가가치세의 과세문제는 당면 문제로 인식되고 있으며 조세조약과 유권해석 및 판례에 의해 해결하려는 노력을 기울이고 있는 분야이다.

7. 영세율

영세율은 부가가치세의 세율을 영으로 하는 것으로 말하며, 영세율을 곱한 세액은 영이 된다. 매출세액이 영인 경우에 매입세액을 공제하면 그 만큼 환급세액이 발생한다. 부가가치세의 소비지과세원칙 등에 의해 수출하는 재화나 용역의 경우에 영세율을 적용하며, 이는 국가 간의 이중과세를 방지하고 수출을 촉진할 뿐만 아니라 특정 거래를 보호할 정책목적으로 일부 거래에 대하여도 조세특례제한법상 예외적 영세율을 적용한다. 외국수출 재화의 경우 수입하는 국가에서 부가가치세를 부과하며, 수출국가는 영세율을 적용한다.

그러나 아래에서 보는 면세의 경우 적용대상이 되는 단계거래에서 창출되는 부가가치에 대한 세액만 면제하며 그 전단계의 (적용대상이 다른) 과세거래에서 부담한 부가가치세는 공제하지 않는 제도이기에 면세 전 단계의 거래에서 부담한 부가가치세액은 면세사업자의 원재료나 고정자산 등의 매입원가를 구성하여 재화의 가격에 포함되고 최종소비자에게 전가된다. 이와는 달리 비과세거래는 사업자등록이 없는 경우를 말하나 소득세법과 법인세법상 사업자등록은 필요하다.

적용대상자는 부가가치세 과세사업자인 거주자와 내국법인(및 상호면세에 해당하는 과세사업자인 비거주자와 외국법인)이며 예외적으로 면세사업자도 면세포기시 영세율 대상인 경우 영세율 적용이 가능하다. 사업자가 부가가치세 신고시 첨부서류를 제출하지 않은 경우에도 당해 과세표준이 영세율 적용대상인 때에는 영세율을 적용한다(2004두8224).

적용대상으로 법 제21조 제1항에 의한 수출하는 재화와 동법 제22조에 따른 국외에서 공급하는 용역인 우리나라의 거주자 또는 내국법인이 국외에서 제공하는 용역(해외건설 용역)이 있으며, 동법 제23조 및 시행령 제32조에 따른 외국항행용역(선박 또는 항공기에 의하여 여객이나 화물을 국내에서 국외로, 국외에서 국내로 또는 국외에서 국외로 수송하는 것으로서 내외국의 구분이 쉽지 않아 수송용역 전체를 영세율 대상으로 함)과 동법 제24조와 시행령 제33조에 따른 외화획득의 재화 및 용역이 있다.

【부가가치세법】

제21조(재화의 수출) ① 재화의 공급이 수출에 해당하면 그 재화의 공급에 대하여는 30조에도 불구하고 영(零) 퍼센트의 세율(이하 “영세율”이라 한다)을 적용한다.

② 제1항에 따른 수출은 다음 각 호의 것으로 한다.

1. 내국물품(대한민국 선박에 의하여 채집되거나 잡힌 수산물을 포함한다)을 외국으로 반출하는 것
2. 중계무역 방식의 거래 등 대통령령으로 정하는 것으로서 국내 사업장에서 계약과 대가 수령 등 거래가 이루어지는 것
3. 기획재정부령으로 정하는 내국신용장 또는 구매확인서에 의하여 재화[금지금(金地金)은 제외한다]를 공급하는 것 등으로서 대통령령으로 정하는 것

제22조(용역의 국외공급) 국외에서 공급하는 용역에 대하여는 제30조에도 불구하고 영세율을 적용한다.

제23조(외국항행용역의 공급) ① 선박 또는 항공기에 의한 외국항행용역의 공급에 대하여는 제30조에도 불구하고 영세율을 적용한다.

② 제1항에 따른 외국항행용역은 선박 또는 항공기에 의하여 여객이나 화물을 국내에서 국외로, 국외에서 국내로 또는 국외에서 국외로 수송하는 것을 말하며, 외국항행사업자가 자기의 사업에 부수하여 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것을 포함한다.

③ 제1항에 따른 외국항행용역의 범위에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제24조(외화 획득 재화 또는 용역의 공급 등) ① 제21조부터 제23조까지의 규정에 따른 재화 또는 용역의 공급 외에 외화를 획득하기 위한 재화 또는 용역의 공급으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제30조에도 불구하고 영세율을 적용한다.

1. 우리나라에 상주하는 외교공관, 영사기관(명예영사관원을 장으로 하는 영사기관은 제외한다), 국제연합과 이에 준하는 국제기구(우리나라가 당사국인 조약과 그 밖의 국내법령에 따라 특권과 면제를 부여받을 수 있는 경우만 해당한다) 등(이하 이 조에서 “외교공관등”이라 한다)에 재화 또는 용역을 공급하는 경우
 2. 외교공관등의 소속 직원으로서 해당 국가로부터 공무원 신분을 부여받은 자 또는 외교부장관으로부터 이에 준하는 신분임을 확인받은 자 중 내국인이 아닌 자에게 대통령령으로 정하는 방법에 따라 재화 또는 용역을 공급하는 경우
 3. 그 밖에 외화를 획득하는 재화 또는 용역의 공급으로서 대통령령으로 정하는 경우
- ② 제1항에 따른 외화 획득의 증명에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

8. 면 세

면세대상 재화 또는 용역의 공급에 대하여 부가가치세 납부의무를 면제하는 것은 소비자의 부가가치세 부담을 덜어주기 위한 것으로서 매출세액에 대한 납부는 불필요할 뿐만 아니라 매입세액 또한 공제가 불가하다.

아래의 표에서 볼 수 있듯이 최종유통단계에서의 면세는 조세부담의 경감효과가 발생하나 중간유통단계에서의 면세는 환수효과(매출세액 +, 매입세액 0)와 누적효과가 발생한다. 환수효과와 누적효과로 인해 최종소비자인 담세자에게 가격상승과 세부담이 가중

되기에 면세사업의 범위를 축소할 정책적 필요성이 있으며 필요시 영세율 체계로 전환도 고려될 수 있다.

부가가치세	1,000		1,800	= 2,800
납부		과세	면세	과세
		원료생산업자 -->	제조업자 -->	소매업자 --> 소비자
		①	②	③
		원료매입	제품판매	최종판매
		10,000	15,000	18,000
부가가치세		1,000		1,800
① 누적효과 1,000 + ② 환수효과 500 + ③ 300				

<출처 : 필자정리>

부가가치세	1,000	500	300	= 1800
납부(환급)		과세	과세	과세
		원료생산업자 -->	제조업자 -->	소매업자 --> 소비자
		①	②	③
		원료매입	제품판매	최종판매
		10,000	15,000	18,000
부가가치세		1,000	500	300
① 누적효과 1,000 + ② 환수효과 500 + ③ 300				

<출처 : 필자정리>

면세의 적용대상으로서 법 제26조와 제27조에서 국내에서의 재화 또는 용역의 공급과 재화의 수입 및 부수 재화와 용역이 있으며, 조세특례제한법 제106조, 제106조의 2 및 3(조세특례제한법상 규정에 대해서는 앞에서 이미 실시)에서도 규정하고 있다.

【부가가치세법】

제26조(재화 또는 용역의 공급에 대한 면세) ① 다음 각 호의 재화 또는 용역의 공급에 대하여는 부가가치세를 면제한다.

1. 가공되지 아니한 식료품[식용(食用)으로 제공되는 농산물, 축산물, 수산물과 임산물을 포함한다] 및 우리나라에서 생산되어 식용으로 제공되지 아니하는 농산물, 축산물, 수산물과 임산물로서 대통령령으로 정하는 것
2. 수돗물
3. 연탄과 무연탄
4. 여성용 생리 처리 위생용품
5. 의료보건 용역(수익사의 용역을 포함한다)으로서 대통령령으로 정하는 것과 혈액
6. 교육 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
7. 여객운송 용역. 다만, 항공기, 고속버스, 전세버스, 택시, 특수자동차, 특종선박(特種船舶) 또는 고속철도에 의한 여객운송 용역으로서 대통령령으로 정하는 것은 제외한다.
8. 도서(도서대여 용역을 포함한다), 신문, 잡지, 관보(官報), 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신 및 방송으로서 대통령령으로 정하는 것. 다만, 광고는 제외한다.
9. 우표(수집용 우표는 제외한다), 인지(印紙), 증지(證紙), 복권 및 공중전화
10. 「담배사업법」 제2조에 따른 담배로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것
 - 가. 「담배사업법」 제18조제1항에 따른 판매가격이 대통령령으로 정하는 금액 이하인 것
 - 나. 「담배사업법」 제19조에 따른 특수용담배로서 대통령령으로 정하는 것
11. 금융·보험 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
12. 주택과 이에 부수되는 토지의 임대 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
13. 「공동주택관리법」 제18조제2항에 따른 관리규약에 따라 같은 법 제2조제1항제10호에 따른 관리주체 또는 같은 법 제2조제1항제8호에 따른 입주자대표회의가 제공하는 「주택법」 제2조제14호에 따른 복리시설인 공동주택 어린이집의 임대 용역
14. 토지
15. 저술가·작곡가나 그 밖의 자가 직업상 제공하는 인적(人的) 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
16. 예술창작품, 예술행사, 문화행사 또는 아마추어 운동경기로서 대통령령으로 정하는 것
17. 도서관, 과학관, 박물관, 미술관, 동물원, 식물원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 곳에 입장하게 하는 것
18. 종교, 자선, 학술, 구호(救護), 그 밖의 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것
19. 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것

20. 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합 또는 대통령령으로 정하는 공익단체에 무상(無償)으로 공급하는 재화 또는 용역

② 제1항에 따라 면세되는 재화 또는 용역의 공급에 통상적으로 부수되는 재화 또는 용역의 공급은 그 면세되는 재화 또는 용역의 공급에 포함되는 것으로 본다.

제27조(재화의 수입에 대한 면세) 다음 각 호에 해당하는 재화의 수입에 대하여는 부가가치세를 면제한다.

1. 가공되지 아니한 식료품(식용으로 제공되는 농산물, 축산물, 수산물 및 임산물을 포함한다)으로서 대통령령으로 정하는 것
2. 도서, 신문 및 잡지로서 대통령령으로 정하는 것
3. 학술연구단체, 교육기관, 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사 또는 문화단체가 과학용·교육용·문화용으로 수입하는 재화로서 대통령령으로 정하는 것
4. 종교의식, 자선, 구호, 그 밖의 공익을 목적으로 외국으로부터 종교단체·자선단체 또는 구호단체에 기증되는 재화로서 대통령령으로 정하는 것
5. 외국으로부터 국가, 지방자치단체 또는 지방자치단체조합에 기증되는 재화
6. 거주자가 받는 소액물품으로서 관세가 면제되는 재화
7. 이사, 이민 또는 상속으로 인하여 수입하는 재화로서 관세가 면제되거나 「관세법」 제81조 제1항에 따른 간이세율이 적용되는 재화
8. 여행자의 휴대품, 별송(別送) 물품 및 우송(郵送) 물품으로서 관세가 면제되거나 「관세법」 제81조제1항에 따른 간이세율이 적용되는 재화
9. 수입하는 상품의 견본과 광고용 물품으로서 관세가 면제되는 재화
10. 국내에서 열리는 박람회, 전시회, 품평회, 영화제 또는 이와 유사한 행사에 출품하기 위하여 무상으로 수입하는 물품으로서 관세가 면제되는 재화
11. 조약·국제법규 또는 국제관습에 따라 관세가 면제되는 재화로서 대통령령으로 정하는 것
12. 수출된 후 다시 수입하는 재화로서 관세가 감면되는 것 중 대통령령으로 정하는 것. 다만, 관세가 경감(輕減)되는 경우에는 경감되는 비율만큼만 면제한다.
13. 다시 수출하는 조건으로 일시 수입하는 재화로서 관세가 감면되는 것 중 대통령령으로 정하는 것. 다만, 관세가 경감되는 경우에는 경감되는 비율만큼만 면제한다.
14. 제26조제1항제10호에 따른 담배
15. 제6호부터 제13호까지의 규정에 따른 재화 외에 관세가 무세(無稅)이거나 감면되는 재화로서 대통령령으로 정하는 것. 다만, 관세가 경감되는 경우에는 경감되는 비율만큼만 면제한다.

- 면세의 포기

면세 재화·용역을 공급하는 자가 자의의사에 의해 면세를 받지 않는 것을 말하는 면세의 포기가 법 제28조에 의해 제한적으로 허용되어 누적효과가 제거되며, 이 경우 지체 없이 사업자등록 의무가 발생한다. 면세포기 대상업종(법 제28조 제1항) (엄격 제한)은 영세율 적용대상이 되는 것(법 제21조 ~ 제24조), 주택과 부수토지의 임대용역(법 제26조 제1항 제12호), 인적용역(제15호) 및 종교·자선 등 공익단체의 공급(18호)이 있다.

면세포기는 시행령에 구체적으로 규정(시행령 제57조)되어 있는 업종만 가능하며, 영세율의 적용대상이 되는 것(법 제21조~법 제24조)과 학술 및 기술 발전을 위하여 학술 및 기술의 연구와 발표를 주된 목적으로 하는 단체(학술 등 연구단체)가 그 연구와 관련하여 실비 또는 무상으로 공급하는 재화 또는 용역(시행령 제45조 제2호)이 있다.

그 외에 법 제28조 제1항에 따라 면세포기할 수 있는 사업자에는 조세특례제한법 시행령 제106조 제7항에서 규정하는 정부업무대행단체를 포함한다. 이는 부가가치세법 기본통칙 28-57-3 【정부업무 대행단체의 면세포기】¹¹⁹⁾에서도 규정하고 있다.

9. 과세표준과 세율

부가가치를 계산하는 방법에는 가산법과 공제법으로 크게 구분된다. 가산법은 부가가치의 구성요소를 더한 후 세율을 적용하여 계산하는 방법(생산요소인 급료+임대료+이자+이윤 등의 합계액에 세율을 곱하는 방식)이며, 공제법 중 간접공제법은 산출액에다 세율을 적용하여 계산한 세액에서 투입액에다 세율을 곱한 세액을 공제하는 방법이다. 우리의 부가가치세법은 전단계세액공제법으로서 매출세액에 매입세액을 공제하여 납부세액을 결정(과세표준은 부가가치가 아닌 재화 또는 용역의 공급에 대한 가액의 총액인 공급가액¹²⁰⁾)하는 간접공제법을 채택하고 있다.

119) 28-57-3 【정부업무 대행단체의 면세포기】 법 제28조 제1항에 따라 면세포기할 수 있는 사업자에는 「조세특례제한법 시행령」 제106조제7항에서 규정하는 정부업무대행단체를 포함한다. (2014. 12. 30. 개정)

120) 공급가액은 일반과세에 있어서 부과되어야 할 세액이 제외된 총액을 말하며, 간이과세에 있어서는 매출

공급가액과 공급대가는 구별되어야 하며 과세표준 산정의 기초가 되는 가격에 세액을 포함시키는 경우에는 공급대가에 해당되고, 부가가치세액을 제외한 가격은 공급가액에 해당한다. 우리의 경우 후자의 입장에 있다.

재화 또는 용역의 공급에 대한 과세표준의 범위는 원칙적으로 해당 과세기간에 공급한 재화 또는 용역의 공급가액을 합한 금액으로 한다.

【부가가치세법】

제29조(과세표준) ① 재화 또는 용역의 공급에 대한 부가가치세의 과세표준은 해당 과세기간에 공급한 재화 또는 용역의 공급가액을 합한 금액으로 한다.

② 재화의 수입에 대한 부가가치세의 과세표준은 그 재화에 대한 관세의 과세가격과 관세, 개별소비세, 주세, 교육세, 농어촌특별세 및 교통·에너지·환경세를 합한 금액으로 한다.

③ 제1항의 공급가액은 다음 각 호의 가액을 말한다. 이 경우 대금, 요금, 수수료, 그 밖에 어떤 명목이든 상관없이 재화 또는 용역을 공급받는 자로부터 받는 금전적 가치 있는 모든 것을 포함하되, 부가가치세는 포함하지 아니한다.

1. 금전으로 대가를 받는 경우: 그 대가. 다만, 그 대가를 외국통화나 그 밖의 외국환으로 받은 경우에는 대통령령으로 정한 바에 따라 환산한 가액
2. 금전 외의 대가를 받는 경우: 자기가 공급한 재화 또는 용역의 시가
3. 폐업하는 경우: 폐업 시 남아 있는 재화의 시가
4. 제10조제1항·제2항·제4항·제5항 및 제12조제1항에 따라 재화 또는 용역을 공급한 것으로 보는 경우: 자기가 공급한 재화 또는 용역의 시가
5. 제10조제3항에 따라 재화를 공급하는 것으로 보는 경우: 해당 재화의 취득가액 등을 기준으로 대통령령으로 정하는 가액
6. 외상거래, 할부거래, 대통령령으로 정하는 마일리지 등으로 대금의 전부 또는 일부를 결제하는 거래 등 그 밖의 방법으로 재화 또는 용역을 공급하는 경우: 공급 형태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 가액

④ 제3항에도 불구하고 특수관계인에게 공급하는 재화 또는 용역에 대한 조세의 부담을 부당하게 감소시킬 것으로 인정되는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공급한 재화 또는 용역의 시가를 공급가액으로 본다.

1. 재화의 공급에 대하여 부당하게 낮은 대가를 받거나 아무런 대가를 받지 아니한 경우
2. 용역의 공급에 대하여 부당하게 낮은 대가를 받는 경우
3. 용역의 공급에 대하여 대가를 받지 아니하는 경우로서 제12조제2항 단서가 적용되는 경우

세액 자체가 없으므로 과세표준으로서 공급대가라는 용어를 사용한다.

- 재화나 용역을 지급하는 자에게 지급하는 장려금이나 이와 유사한 금액(법 제29조 제6항), 경품으로 제공하는 상품권(2008두11211¹²¹⁾), 오픈마켓 할인쿠폰(2014두1444) 등에 대해서는 과세표준에서 공제하지 아니하거나 종합적 고려하에 소극적으로 판단하고 있다.

예외적으로 법 제29조 제4항에서 특수관계인에게 공급하는 재화 또는 용역에 대한 조세의 부담을 부당하게 감소시킬 것으로 인정되는 경우로서 각 호에 해당하는 경우에는 공급한 재화 또는 용역의 시가를 공급가액으로 본다는 부당행위계산 부인 규정을 두고 있다.

과세표준에서 제외되는 금액은 법 제29조 제5항에 따라 재화나 용역을 공급할 때 그 품질이나 수량, 인도조건 또는 공급대가의 결제방법이나 그 밖의 공급조건에 따라 통상의 대가에서 일정액을 직접 깎아 주는 금액, 환입된 재화의 가액, 공급받는 자에게 도달하기 전에 파손되거나 훼손되거나 멸실한 재화의 가액, 재화 또는 용역의 공급과 직접 관련되지 아니하는 국고보조금과 공공보조금, 공급에 대한 대가의 지급이 지체되었음을 이유로 받는 연체이자, 공급에 대한 대가를 약정기일 전에 받았다는 이유로 사업자가 당초의 공급가액에서 할인해 준 금액이 있다.

세율은 단일의 비례세율로서 법 제30조(10%) 및 제61조(간이과세자) 및 2010.1.1 이후 납부분부터 지방소비세¹²²⁾(국세인 부가가치세의 11/100 분할) 적용

121) “...상품권을 경품으로 제공하는 게임장에서 게임업자가 게임기 이용자에게 제공하는 것은 게임기 이용이라는 용역뿐이고, 상품권은 게임기 이용 후 게임기 이용자별로 게임의 우연한 결과에 따라 부수적으로 제공되는 경품으로서 법 제13조 제3항 소정의 장려금적 성격이 있다고 볼 여지가 있는 점, 구 게임제공업소의 경품취급기준(2006. 11. 1. 문화관광부고시 제2006-24호로 변경되기 전의 것)은 게임업자가 경품을 쉽게 현금화하는 것을 엄격히 제한하고 있어 사실상 환가가 보장되더라도 상품권을 현금과 동일시할 수 없는 점 및 게임업자로서는 스스로 부가가치세가 부과되지 않는 상품권을 구입하여 경품으로 제공한 결과로 그 매입세액을 공제받지 못하는 것인 점 등을 종합하여 고려하면, 상품권을 경품으로 제공하는 게임장에서의 부가가치세 과세표준을 산정함에 있어 게임기 이용자들이 게임기에 투입한 총금액에서 게임업자가 게임기 이용자들에게 경품으로 제공한 상품권의 액면가액 또는 그 취득가액을 공제할 수는 없다고 봄이 타당하다...”

122) (지방세법 제65조 이하) 지방소비세는 재화 또는 용역의 공급, 재화의 수입 거래에 부과하는 지방세 / 납세의무자 - 재화와 용역을 소비하는 자의 주소지 또는 소재지를 관할하는 도에서 부가가치세법 제2조에 따라 부가가치세를 납부하여야 하는 자 / 과세표준 - 부가가치세법에 따른 부가가치세의 납부세액에서 부가가치세법 및 다른 법률에 따라 부가가치세의 감면세액 및 공제세액을 빼고 가산세를 더하여 계산한 세액

10. 납부(환급)세액의 계산

사업자가 납부할 부가가치세액은 원칙적으로 매출세액(매출총액×세율)에서 거래징수당한 매입세액의 합을 공제한 세액이다. 계산결과 내야할 세액이 있다면 납부세액이라고 하고 과세관청으로부터 돌려받아야할 세액이 있다면 환급세액이라 한다.

납부세액 계산시 매입세액을 공제받으려면 매입거래시 발급받은 세금계산서를 제출하여야 하며, 세금계산서에 같음하여 발급되는 것으로서 일정한 사항이 기재된 신용카드 매출전표가 있다.

매출세액에서 공제하는 매입세액은 법 제38조 제1항에서 자기의 사업을 위하여 사용되었거나 사용될 재화 또는 용역의 공급에 대한 세액 또는 자기의 사업을 위하여 사용되었거나 사용될 재화의 수입에 대한 세액으로 규정하고 있으며 재화의 사용시기가 아닌 매입시기를 기준으로 하고 있다.

매입세액 불공제대상은 실제 거래가 있으나 형식적 요건을 갖추지 못한 경우에 어디까지 매입세액 공제를 해 주지 않을 것인지 법 제39조 제1항에서 입법적으로 규정한 것으로서 우리 부가가치세제의 근간을 이루는 부분이다.

【부가가치세법】

제39조(공제하지 아니하는 매입세액) ① 제38조에도 불구하고 다음 각 호의 매입세액은 매출세액에서 공제하지 아니한다.

1. 제54조제1항 및 제3항에 따라 매입처별 세금계산서합계표를 제출하지 아니한 경우의 매입세액 또는 제출한 매입처별 세금계산서합계표의 기재사항 중 거래처별 등록번호 또는 공급가액의 전부 또는 일부가 적히지 아니하였거나 사실과 다르게 적힌 경우 그 기재사항이 적

/ 세액 - 지방소비세의 세액은 과세표준에 100분의 11을 적용하여 계산한 금액으로 한다. 이 경우 100분의 11 중 100분의 6에 해당하는 부분은 제11조제1항제8호에 따라 감소되는 취득세, 지방교육세, 지방교부세 및 지방교육재정교부금 보전 등에 충당한다. 따라서 개정 이전과 같이 여전히 지방소비세는 100분의 5에 해당한다.

하지 아니한 부분 또는 사실과 다르게 적힌 부분의 매입세액. 다만, 대통령령으로 정하는 경우의 매입세액은 제외한다.

2. 세금계산서 또는 수입세금계산서를 발급받지 아니한 경우 또는 발급받은 세금계산서 또는 수입세금계산서에 제32조제1항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 기재사항(이하 “필요적 기재사항”이라 한다)의 전부 또는 일부가 적히지 아니하였거나 사실과 다르게 적힌 경우의 매입세액. 다만, 대통령령으로 정하는 경우의 매입세액은 제외한다.
 3. 삭제
 4. 사업과 직접 관련이 없는 지출로서 대통령령으로 정하는 것에 대한 매입세액
 5. 「개별소비세법」 제1조제2항제3호에 따른 자동차(운수업, 자동차판매업 등 대통령령으로 정하는 업종에 직접 영업으로 사용되는 것은 제외한다)의 구입과 임차 및 유지에 관한 매입세액
 6. 접대비 및 이와 유사한 비용으로서 대통령령으로 정하는 비용의 지출에 관련된 매입세액
 7. 면세사업등에 관련된 매입세액(면세사업등을 위한 투자에 관련된 매입세액을 포함한다)과 대통령령으로 정하는 토지에 관련된 매입세액
 8. 제8조에 따른 사업자등록을 신청하기 전의 매입세액. 다만, 공급시기가 속하는 과세기간이 끝난 후 20일 이내에 등록을 신청한 경우 등록신청일부터 공급시기가 속하는 과세기간 기산일(제5조제1항에 따른 과세기간의 기산일을 말한다)까지 역산한 기간 내의 것은 제외한다.
- ② 제1항에 따라 공제되지 아니하는 매입세액의 범위에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

공통매입세액은 사업자가 과세사업과 면세사업을 겸영하는 경우에 매입세액을 말하는 것으로서 그 계산은 과세사업에 관련된 매입세액만 공제되고 면세사업에 관련되는 매입세액은 공제받을 수 없다. 실지귀속이 불분명한 경우가 문제가 되며 별도의 규정으로 법 제40조와 시행령 제81조가 입법되어 있다.

【부가가치세법】

제40조(공통매입세액의 안분) 사업자가 과세사업과 면세사업등을 겸영(兼營)하는 경우에 과세사업과 면세사업등에 관련된 매입세액의 계산은 실지귀속(實地歸屬)에 따라 하되, 실지귀속을 구분할 수 없는 매입세액(이하 “공통매입세액”이라 한다)은 총공급가액에 대한 면세공급가액의 비율 등 대통령령으로 정하는 기준(이하 “공통매입세액 안분기준”이라 한다)을 적용하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 안분(按分)하여 계산한다.

【부가가치세법 시행령】

제81조(공동매입세액 안분 계산) ① 법 제40조에 따라 과세사업과 면세사업등을 겸영(兼營)하는 경우로서 실지귀속(實地歸屬)을 구분할 수 없는 매입세액(이하 “공동매입세액”이라 한다)이 있는 경우 면세사업등에 관련된 매입세액은 인원 수 등에 따르는 등 기획재정부령으로 정하는 경우를 제외하고 다음 계산식에 따라 안분하여 계산한다. 다만, 예정신고를 할 때에는 예정신고기간에 있어서 총공급가액에 대한 면세공급가액(면세사업등에 대한 공급가액과 사업자가 해당 면세사업등과 관련하여 받았으나 법 제29조의 과세표준에 포함되지 아니하는 국고보조금과 공공보조금 및 이와 유사한 금액의 합계액을 말한다. 이하 이 조 및 제82조에서 같다)의 비율에 따라 안분하여 계산하고, 확정신고를 할 때에 정산한다.

$$\text{면세사업등에 관련된 매입세액} = \text{공동매입세액} \times \frac{\text{면세공급가액}}{\text{총공급가액}}$$

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 재화 또는 용역의 매입세액은 공제되는 매입세액으로 한다.

1. 해당 과세기간의 총공급가액 중 면세공급가액이 5퍼센트 미만인 경우의 공동매입세액. 다만, 공동매입세액이 5백만원 이상인 경우는 제외한다.
2. 해당 과세기간 중의 공동매입세액이 5만원 미만인 경우의 매입세액
3. 제63조제3항제3호가 적용되는 재화에 대한 매입세액

③ 제1항을 적용할 때 「전기통신사업법」에 따른 전기통신사업자 및 「한국철도공사법」에 따른 한국철도공사는 실지귀속을 구분하기 어려운 재화 또는 용역에 대해서만 다음 계산식에 따라 공동매입세액을 안분하여 계산할 수 있다.

$$\text{면세사업등에 관련된 매입세액} = \text{공동매입세액} \times \frac{\text{전 사업장의 면세공급가액}}{\text{전 사업장의 총공급가액}}$$

④ 제1항을 적용할 때 해당 과세기간 중 과세사업과 면세사업등의 공급가액이 없거나 그 어느 한 사업의 공급가액이 없는 경우에 해당 과세기간에 대한 안분 계산은 다음 각 호의 순서에 따른다. 다만, 건물 또는 구축물을 신축하거나 취득하여 과세사업과 면세사업등에 제공할 예정면적을 구분할 수 있는 경우에는 제3호를 제1호 및 제2호에 우선하여 적용한다.

1. 총매입가액(공동매입가액은 제외한다)에 대한 면세사업등에 관련된 매입가액의 비율
2. 총예정공급가액에 대한 면세사업등에 관련된 예정공급가액의 비율
3. 총예정사용면적에 대한 면세사업등에 관련된 예정사용면적의 비율

⑤ 제4항 단서에 따라 토지를 제외한 건물 또는 구축물에 대하여 같은 항 제3호를 적용하여 공동매입세액 안분 계산을 하였을 때에는 그 후 과세사업과 면세사업등의 공급가액이 모두 있게 되어 제1항의 계산식에 따라 공동매입세액을 계산할 수 있는 경우에도 과세사업과 면세

사업등의 사용면적이 확정되기 전의 과세기간까지는 제4항제3호를 적용하고, 과세사업과 면세 사업등의 사용면적이 확정되는 과세기간에 제82조제2호에 따라 공통매입세액을 정산한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 공통매입세액의 안분 계산에 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다.

그 외에 의제매입세액의 공제(법 제42조)로서 사업자가 부가가치세를 면제받아 공급받은 농산물·축산물·수산물 또는 임산물(이하 “면세농산물등”이라 한다)을 원재료로 하여 제조·가공한 재화 또는 창출한 용역의 공급에 대하여 과세되는 경우(제12조제4항에 따라 부가가치세를 면제받지 아니하기로 하고, 제11조에 따라 영세율이 적용되는 경우는 제외한다)에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 금액을 매입세액으로 공제할 수 있다. 이는 부가가치세 면세에 따른 누적효과 및 환수효과의 제거 목적이며, 따라서 면세 농축산물등을 공급받은 간이과세자에 대해서도 인정(법 제26조의 3)된다.

대손세액공제(법 제45조)는 사업자가 부가가치세가 과세되는 재화 또는 용역을 공급하는 경우 공급을 받는 자의 파산·강제집행이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 그 재화 또는 용역의 공급에 대한 외상매출금이나 그 밖의 매출채권(부가가치세를 포함한 것을 말한다)의 전부 또는 일부가 대손(貸損)되어 회수할 수 없는 경우에는 다음의 계산식에 따라 계산한 금액(이하 “대손세액”이라 한다)을 그 대손이 확정된 날이 속하는 과세기간의 매출세액에서 뺄 수 있다. 다만, 그 사업자가 대손금액의 전부 또는 일부를 회수한 경우에는 회수한 대손금액에 관련된 대손세액을 회수한 날이 속하는 과세기간의 매출세액에 더한다.

재고매입세액공제(법 제44조)는 간이과세자가 일반과세자로 변경되는 경우에는 그 변경 당시의 재고품, 건설 중인 자산 및 감가상각자산(이하 이 조에서 “재고품등”이라 한다)에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 금액을 매입세액으로 공제할 수 있다.

Ⅲ. 고속도로 통행료에 대한 현행 과세 여부

1. 한국도로공사 관할 고속도로의 통행료

① 통행료는 한국도로공사의 도로사업수익의 중요한 부분임.

한국도로공사는 ‘한국도로공사법’ 및 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 통해 확고한 법적 지위를 보유하고 있으며, 정부를 대행하여 국가 핵심 교통망인 고속도로의 건설·관리사업을 수행하고 있다.

한국도로공사가 국내 고속도로의 건설을 주도하였고 현재 재정고속도로를 운영하고 있으나, 국가의 재정부담 완화를 위해 점진적으로 민자 유치를 통해 노선이 건설·운영되고 있다.

매출은 도로사업수익, 부대사업수익, 지원사업수익, 건설사업수익으로 구성되며, 건설 사업수익을 제외한 매출의 85% 내외를 차지하고 있는 도로사업수익(고속도로 통행료 수입)은 고속도로 교통량 증가와 2011년 11월 통행료 인상(기본요금 4.4%, 주행요금 2.2%) 등을 바탕으로 하고 있다.

② 한국도로공사 관할 고속도로의 통행료에는 부가가치세가 면세됨.

부가가치세가 면세되는 정부업무대행단체가 공급하는 재화·용역(조세제한특례법 제 106조 제1항 제6호)에 해당되며, 정부업무대행단체의 범위는 조세특례제한법 시행령 제 106조 제7항에 열거(한국도로공사는 제11호에 규정)되어 있다. 따라서 한국도로공사가 운영하는 고속도로 통행료는 부가가치세 면세대상이다.

2. 민자고속도로의 통행료

① 운영현황

한국도로공사의 도로통행료는 조세특례제한법에 따라 부가가치세가 면세인데 반해 민자고속도로의 통행료에는 부가가치세가 부과되어 되어 있다. 따라서 주요 선진국의 통행료에 대한 부가가치세 부과 법제의 비교법적 고찰이 필요한 상황이며 조세법적 원칙을 확인하여 부가가치세의 부과 또는 면세에 대한 논거를 도출할 필요가 있다.

② 부가가치세 관련 견해

민자고속도로의 통행료에 대한 부가가치세제의 영세율은 적용이 불가능하다. 영세율은 앞의 부가가치세 개관의 영세율 설명에서 알 수 있듯이 부가가치세의 소비지과세원칙 등에 의해 수출하는 재화나 용역의 경우에 이중과세를 방지하기 위해 영세율을 적용할 수 있을 뿐이며, 그 외의 자국생산 용역이나 재화의 내국소비시에 영세율을 적용하는 경우는 없다. 이러한 경우까지 영세율을 적용하면 매입세액공제로 인한 환급이라는 조세혜택이 부여되며 부가가치세법상의 공평과세원칙과 소비지국과세원칙이 지켜지지 않기에 조세법체계의 근간을 흔들게 되기 때문이다.

다만, 조세특례제한법상 부가가치세 면제 사업자 범위를 기존 ‘한국도로공사’에서 민자고속도로 운영사업자까지 확대하는 방안을 통해 도로이용자의 부담을 완화하는 것으로 활용 가능할 것이다.

조세특례제한법 시행령 제106조 제7항 제11호에 대한 개정안으로 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’ 제2조 1호 가목에 의한 <도로 및 도로의 부속물을 운영하는 자>로 대체할 수 있다.

<표 4-1> 「조세특례제한법 시행령」 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제106조(부가가치세의 면제 등) ①~⑥ (생략) ⑦ 법 제106조제1항제6호에서 “대통령령으로 정하는 정부업무를 대행하는 단체”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.	제106조(부가가치세의 면제 등) ①~⑥ (생략) ⑦ ----- -----.
1.~10. (생략) 11. 「한국도로공사법」에 의한 한국도로공사 12.~57. (생략)	1.~10. (현행과 같음) 11. 「 <u>사회기반시설에 대한 민간투자법</u> , 제2조 1호 가목에 의한 도로 및 도로의 부속물을 <u>운영하는 자</u> 12.~57. (현행과 같음)

IV. 주요국의 민자고속도로에 대한 과세현황¹²³⁾

1. 독일

우리와 같은 형태의 건설과 관리가 통합된 민자고속도로가 존재하지 않으며, 2016년 이후 국유고속도로의 민영화에 대한 논의¹²⁴⁾가 진행중에 있다.

Bundesregierung setzt auf zentrale Autobahn-GmbH

Veröffentlicht am 27.11.2016 Von Nikolaus Doll (Wirtschaftskorrespondent)

Eine Autobahn-GmbH aus drei Gesellschaften mit zentralen Sitz soll künftig Bau und Erhalt der Fernstraßen gewährleisten.

123) 유럽 회원국의 고속도로에 대한 유료 현황 등에 대해서는 독일의 <https://bit.ly/2wjz2KG> 참조.(최종검색 : 2018.07.16.)

124) 논의에 대한 독일의 인터넷 기사 자료는 <https://bit.ly/2MSuDYM> 참조.(최종검색 : 2018.07.16.)

Mitarbeiter dafür sollen aus Landesbehörden übernommen werden.

Die Organisation soll ohne privates Kapital auskommen. Die Finanzierung soll aus Mauteinnahmen bestritten werden.

Die von der Bundesregierung geplanten Reform für den Bau und die Verwaltung deutscher Autobahnen und großer Bundesstraßen nimmt Gestalt an. Nach Informationen der „Welt am Sonntag“ will die Regierung drei Firmen, die seit längerer Zeit am Markt sind, zu einer GmbH verschmelzen, die alles zentral steuert. Bisher sind viele Aufgaben in Länderhand. ...

2000년 중반 이후에 민관협력모델의 개발로 노선별 추가적으로 민자고속도로가 건설되었으나 통행료는 화물차만 징수할 뿐이며, 그것도 별도의 통행료가 부과되는 것이 아니라 전국 고속도로를 이용가능한 정기통행권의 총수입을 해당 민자고속도로의 통행량에 따른 안분액을 지급하는 방식이다.

고속도로(Autobahn)를 이용하는 승용차에는 여전히 통행요금이 부과되지 않고 있으며, 민영화와 승용차에 대한 요금 부과가 도입된 이후에 비로소 통행료 및 부가가치세 부과의 문제가 발생하기에 현재에는 비교법적 시사점을 도출할 수 없다.

2. 오스트리아

국유고속도로와 민자고속도로간 별도의 통행료 체계가 없으며 통합된 정기통행권을 이용하기에 비교법적 시사점을 도출할 수 없다.

모든 고속도로에 승용차 및 화물차별 통행료 부과되나, 기간별 정기통행권을 구입하여 총괄관리되며 안분하여 지급됨. 통행료에 20%의 부가가치세가 부과되나 국유와 민자의 구분이 없다.

3. 스페인¹²⁵⁾

유료고속도로가 존재하나 우리의 민자고속도로와는 달리 건설단계는 국가가 진행하고 관리 및 운영만 민간위탁방식으로 운영되기에 비교법적 고찰이 어렵다.

스페인의 고속화도로는 무료 고속화도로를 포함하여 약 9,000km 정도이며, 이 중 유료 고속도로는 1/3 수준인 3,000여km이다. 국유 유료고속도로는 국가나 지방자치단체에서 건설된 이후에 모두 28개의 민간 위탁관리회사들에 의하여 민간위탁방식으로 운영되며 유지되고 있다. 도로명에 “AP” 또는 “R”이 붙어 있는 경우에 모두 유료고속도로라 할 수 있다. 민간회사가 일반입찰제도에 의하여 특정구간의 도로를 건설, 운영, 관리 및 통행료 징수 등을 위탁받아 운영하고 있고, 일정기간이 지난 후에는 유료고속도로를 국가에 반납하는 것을 원칙으로 하고 있다.

이 중 ACESA사에 의해 운영되고 있는 연장은 541.5km이며 전체 스페인 유료도로 연장의 17.6%를 차지하고 있으며, 유료 터널만을 운영하는 민간회사(TÚNEL SÓLLER사와 TUNELES DE ARTXANDA사)도 존재하고 있다.

통행요금 산정 기준은 투자금액, 운영비용, 회계비용, 환경 비용과 재투자 비용을 고려하여 각 관리회사가 결정하여 연방정부 승인을 받도록 되어 있으며, 건설에 따른 많은 건설비가 소요된 관리회사의 경우(TUNEL DEL CADI사, AUCAT사, TABASA사) km당 높은 통행료를 부과하고 있다. 통행료 징수기간은 고속도로 위탁관리회사의 위탁기간과 동일하며 위탁관리기간이 끝난 후에는 무료화가 원칙이지만 세부적인 사항은 결정되지 않았다.

우리나라의 한국도로공사처럼 공기업 형태의 유료 도로 관리회사는 존재하지 않으며, 완전한 민간 위탁관리회사에 의해 운영되고 있다는 점에서 차이가 있다. 또한 통행요금에

125) 스페인 유료고속도로 관련 내용은 KDI 공공투자관리센터 김강수 연구위원의 2008년 '고속도로 통행요금제도 및 법령 개선을 위한 연구' 관련 해외출장복명서의 내용을 참고하여 작성하였음.

16%의 부가가치세가 부과되거나 국유와 민자 구분 없이 모든 유료도로에 징수되는 통행료에 부과되기에 민자고속도로에 대한 통행료에만 부가가치세가 부과된다고 할 수 없다.

따라서 한국도로공사와 같은 공기업은 존재하지 않으며 민간위탁방식으로 고속도로별로 분할하여 운영되기에 우리의 민자고속도로의 통행료와 부가가치세의 부과와 관련한 시사점을 도출하기 어렵다고 판단된다.

4. 일본

일본고속도로공단(JH) 관할 유료 국유고속도로의 관리·운영권을 분할하여 민영화하였으나 유료도로사업자의 지주회사 격인 JEHDRA가 100% 국유지분이기에 결국 우리와 같은 민자고속도로의 형태는 존재하지 않으며 시사점을 도출하기 어렵다.

일본의 유료도로는 전액 정부 출자의 JH와 별도의 공법인인 도시고속도로공단, 한신고속도로주식회사, 혼슈-시코쿠대교의 네 개의 공기업에 의해 운영되어 왔으며, 2001년 이후 유료도로 관련 법률 제정에 근거한 민영화 정책에 따라 2005년 일본고속도로공단을 동일본 고속도로주식회사, 중앙일본 고속도로주식회사, 서일본고속도로주식회사의 세 회사로 분할하고, 한신고속도로공단과 혼슈-시코쿠대교를 민영화하였다. 일본 정부의 JH 지분 100%를 특수법인인 JEHDRA가 인수하여 3개의 유료도로회사에 관리운영권을 부여 및 임대료를 징수하였다.

유료도로사업을 민영화하였으나 정부가 설립한 특수목적법인이 모든 지분을 소유하고 있으므로 유럽의 사례와 같은 민간투자사업(PPP) 형태의 유료도로사업자는 존재하지 않으며, 우리와 같은 건설과 관리가 모두 통합된 민자도로사업자는 존재하지 않음을 알 수 있다.

5. 캐나다

제3섹터 및 순수 민간사업자가 운영하는 고속도로에 통행료가 부과되고 있으나, 이에 대해 연방부가가치세인 GST(Goods and Services Tax)를 면제하고 있다.

V. 과세여부에 대한 조세법적 논의

1. 쟁점 및 면세제도 취지

① 쟁점

앞에서 살펴본 바와 같이 원칙적으로 고속도로 이용은 용역의 공급에 해당하므로 부가가치세가 과세되어야 할 것이나, 「조세특례제한법」에 의거 고속도로 통행료 중 한국도로공사가 운영하는 고속도로 이용에 대해서만 면세를 적용토록 하고 있다.

이하에서는 일반론의 관점에서 면세제도의 취지를 우선적으로 검토하고, 한국도로공사가 운영하는 고속도로 이용료에 대해 면세를 적용하는 이유를 살펴보기로 한다. 이를 통해 현행 규정의 타당성 여부를 논증하기로 한다.

② 면세제도의 취지

「부가가치세법」에 면세제도를 두고 있는 이유로 최종 소비자의 세 부담 인하, 사회적 공헌도, 행정집행상의 어려움,¹²⁶⁾ 국가정책적 목적 등이 주로 거론된다.¹²⁷⁾

면세제도의 가장 주된 목적은 최종 소비자의 세 부담을 덜어주기 위함이다.

그런데 일부 과세대상에 대해서만 면세를 허용한다면 조세중립성이 침해되는 결과를 낳는다. 그럼에도 불구하고 면세를 허용하는 것은 부가가치세가 가지는 역진성 때문이다.

126) 대표적으로 금융보험업의 면세가 그 예에 해당한다.

127) 이태로·한만수, 조세법강의, 2012, 871면; 임승순, 조세법, 2018, 1013면.

현행법상 면세가 적용되는 거래의 대강은 다음과 같다.

가. 부가가치세법상 면세

- 생필품(미가공식료품, 국내생산 미식용 농축수입산물)
- 수돗물, 연탄과 무연탄
- 여성용 생리처리 위생용품, 의료보건용역
- 교육용역 등

나. 조세특례제한법상의 면세

- 전기공급이 곤란한 도서지방의 자가발전에 사용할 목적으로 수산업협동조합에 직접 공급하는 석유류
- 공장 또는 학교구내식당에서 공급하는 음식용역
- 농어업 경영 및 농어업 작업의 대행용역
- 국민주택 및 그 주택의 건설용역
- 배출권, 외부사업 온실가스 감축량에 따른 상쇄배출권
- 정부업무를 대행하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역
- 한국철도시설공단이 철도시설을 국가에 귀속시키고 철도시설관리권을 설정받는 방식으로 국가에 공급하는 철도시설
- 시내버스 및 마을버스운송사업용으로 공급하는 버스로서 천연가스를 연료로 사용하는 것, 전기버스 등

<출처 : 필자정리>

어떠한 거래에 면세를 적용할지에 관한 대략적인 원칙은 상술한 바와 같으나, 구체적인 적용기준은 뚜렷하지 않다.

「부가가치세법」이 처음 도입되었을 때부터 면세대상에 포함된 거래 중 상당수가 그대로 유지되고 있어 경제적·사회적 변화가 제대로 반영되지 않고 있다는 비판이 학계에서 끊임없이 제기되고 있고, 면세대상 포함여부에 따른 동일 내지 유사거래의 차별적 취급에 대한 입법론적인 개선요구 또한 꾸준히 나오고 있다.

따라서 면세대상의 범위선정은 입법자의 재량에 속하는 입법정책의 문제로 보아야 할 것이다.

③ 쟁점의 검토

(a) 한국도로공사가 운영하는 고속도로 이용료에 대해 면세를 허용하는 이유

고속도로는 국가 핵심교통망의 하나로 전통적으로 수출입 물동량을 수송하는 산업동맥으로 기능하여 왔으며, 현재는 승용차의 대중화로 인해 위락통행의 용도로도 널리 쓰이고 있다.

이와 같이 고속도로는 국가경제발전과 국토의 균형발전, 국토공간의 효율적 활용 등의 측면에서 법리적¹²⁸⁾으로나 경제적¹²⁹⁾으로나 공공재(public goods)의 하나로 취급되어 왔다.¹³⁰⁾

「조세특례제한법」에 의거 한국도로공사가 운영하는 고속도로 이용료에 대해 면세를 허용하는 것은 고속도로의 공공재로서 기능과 역할, 요금인하를 통한 역진성 완화 등을 고려한 정책적 목적에 따른 것으로 봄이 타당하다.

(b) 민자고속도로의 ‘공공성’ 여부

한국도로공사가 운영하는 고속도로 이용료를 면세하는 것이 공공성에 따른 것이라면 반대로 민자고속도로 이용료를 과세하는 것은 공공성이 결여되었기 때문인가? 이 문제에 대해 다양한 측면에서 살펴보기로 하자.

128) 아래 “㉔ 민자고속도로의 ‘공공성’ 여부”에서 상술한다.

129) 경제학 측면에서 공공재란 만인의 공동소비를 위해 생산된 재화나 서비스를 의미하며, 일반적으로 비경합성(non-rivalry in consumption)과 비배제성(non-excludability)이라는 두 가지 특성을 가진다. 여기서 공급주체가 공공부문인지 민간부문인지를 따지지는 않는다. 도로는 이러한 비경합성과 비배제성이 엄격히 적용되는 ‘순수한 공공재’(pure public goods)라 보기는 어렵고, ‘불완전한 공공재’(impure public goods) 내지 ‘혼잡 가능 공공재’(congestible public goods)의 한 예에 해당한다. 현실적으로 대부분의 공공재는 비경합성과 비배제성 측면에서 각기 다른 정도의 불완전성을 가지고 있다. 이에 관한 상세한 내용은 경제학원론 교과서나 재정학 교과서에서 쉽게 확인할 수 있다.

130) 도로가 공공성을 가지고 있다는 점에서 법학과 경제학의 관점은 일치하나 그 강도에 대해서는 이견이 있는 듯하다. 경제학의 관점에서 바로 앞 각주에서 보았듯이 도로는 ‘불완전한 공공재’에 해당하나, 법률가들의 관점에서는 강한 공공성을 가지는 공물의 하나로 취급한다.

가) 사회기반시설로서 민자고속도로의 공공성

민자고속도로 건설사업의 근거법률은 민간투자활성화를 통한 사회기반시설의 확충을 도모하기 위해 입법된 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 ‘민간투자법’)¹³¹⁾이다.

【민간투자법】

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사회기반시설”이란 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

가. 「도로법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 도로 및 도로의 부속물

나. 「철도사업법」 제2조제1호에 따른 철도

다. 「도시철도법」 제2조제2호에 따른 도시철도

라. 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설

마. 「공항시설법」 제2조제7호에 따른 공항시설

바. 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 다목적댐

사. 「수도법」 제3조제5호에 따른 수도 및 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 중수도

아. 「하수도법」 제2조제3호에 따른 하수도, 같은 조 제9호에 따른 공공하수처리시설, 같은 조 제10호에 따른 분뇨처리시설 및 「물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 하·폐수처리수 재이용시설

자. 「하천법」 제2조제3호에 따른 하천시설 <하략>

민간투자법 제2조에서 ‘사회기반시설’의 뜻을 정의 내리고 있는데, 도로는 이러한 사회기반시설의 하나로 명시되고 있다.

도로는 생산활동의 기반이 되는 시설 및 그 효용을 증진시키거나 이용자의 편익을 증진시키는 시설로 전형적인 공물로서 공공성이 큰 시설에 해당한다.¹³²⁾

131) 법률의 명칭은 몇 차례 바뀌었고 2005년부터 지금의 명칭으로 자리 잡았다. 제정 당시의 법률명은 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법」이었다.

132) 김성수, “사회기반시설의 공공성에 대한 법리분석-관광시설에 대한 민간투자법을 중심으로-”, 공법연구 제37집 제2호, 2008, 267면.

한편, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」은 도로, 상하수도 등을 ‘기반시설’의 예로 정하고 있고,¹³³⁾ 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에서도 “경제자유구역의 개발에 필요한 부지와 광역교통망·정보통신망·용수(用水)·전력 등 기반시설”이라고 하여 도로를 기반시설로 명시하고 있다.¹³⁴⁾

이러한 여러 법규정에 비춰볼 때 민자고속도로는 사회기반시설의 대표적인 공물로서 공공성을 갖추고 있음을 명확히 확인할 수 있다.

나) 도로의 공공성에 관한 대법원 판례

대법원은 구 「도로교통법」 제2조 제1호¹³⁵⁾에서의 ‘도로’의 개념을 정의 내리면서 ‘현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차량의 통행을 위하여 공개된 장소로서 교통질서유지 등을 목적으로 하는 일반교통경찰권이 미치는 공공성이 있는 모든 곳’이라고 판시한 바 있다(대법원 2000. 1. 14. 선고 99다24201 판결; 대법원 2004. 6. 25. 선고 2002도6710 판결; 대법원 2005. 9. 15. 선고 2005도3781 판결; 대법원 2005. 12. 22. 선고 2005도7293 판결 등).

민자고속도로는 구 「도로교통법」상의 도로에 범주에 속하므로¹³⁶⁾ 대법원 판례에 따르면 민자고속도로는 공물로서의 공공성을 가진다고 봄이 타당하다.

다) ‘민자’ 사업에 따른 공공성의 훼손 내지 희석여부

고속도로가 민간자본에 의해 건설되어 운영됨으로써 도로에 내재되어 있는 공공성이 훼손되거나 희석될 가능성은 없을까? 이 물음의 논점은 공공재의 충족조건으로서 ‘공급주체’가 누가 되어야 하는지에 관한 것이다. 다시 말해 공급주체가 오로지 공공부문이어

133) 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제11조 제6항 제7호.

134) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제5조 제4호.

135) 구 「도로교통법」(2005. 5. 31. 법률 제7545호로 개정되기 전의 것) 제2조 제1호 “도로”라 함은 「도로법」에 의한 도로, 「유료도로법」에 의한 유료도로 그 밖의 일반 교통에 사용되는 모든 곳을 말한다.

136) 현행 「도로교통법」상으로도 민자고속도로가 도로에 포함된다.

야 하는지(한국도로공사가 운영하는 고속도로), 아니면 민간부문도 공급주체가 될 수 있는지(민자고속도로)에 관한 논의다.

앞에서 언급한 바와 같이 도로는 사회기반시설의 대표적인 예로 뚜렷한 공공성을 가진다는 점에 대해서는 사실상 이론의 여지가 없다.

사회기반시설은 공공재인 까닭에 전통적으로 국가재정을 통해 공급되고 국가가 운영을 주도하는 것이 당연하게 받아들여져 왔다.

그러나 국가재정의 한계와 공공부문의 비효율성 등의 문제(예컨대 ‘정부실패’)로 사회기반시설의 제공과 운영을 국가가 독점하는 것보다 민간이 참여하도록 유도하고 있고, 그러한 입법적 노력이 앞서 간략하게 살펴본 민간투자법이다.

지금까지의 논의에 터 잡아 볼 때 민자고속도로는 법리상 공물로서 공공성을 가지는 도로의 한 예임은 분명하고 사회기반시설의 확충과 효율적인 운영을 위해 민간의 투자를 유도하는 점에 비춰본다면, 공공재가 민간부문에 의해 공급된다는 점을 들어 공공성이 훼손 내지 희석된다고 말하기는 곤란하다.

이 점은 경제학적인 관점에서도 지지를 받는다. 공원이나 박물관 등 민간부문이 공공재의 성격을 갖는 것들을 공급하는 경우가 있을 수 있고, 반대로 정부부문이 의료서비스나 주택서비스, 수돗물과 같은 사용재(私用財, private goods)의 성격을 갖는 것들을 공급할 수 있다는 점에서 공공재는 그 자체의 성격에 의해 규정되어야지, 공급의 주체에 따라 규정될 수 없음을 알 수 있다.¹³⁷⁾

137) 이준구, 재정학, 2004, 90-91면.

④ 조세중립성 관점에서의 민자고속도로 통행료 과세의 적정성

조세중립성¹³⁸⁾은 공평과 함께 조세입법의 지도이념에 해당한다. 조세중립성은 조세가 경제주체의 의사결정을 왜곡하지 말아야 한다는 것으로, 조세중립성이 깨지게 되면 자원 배분의 효율성 또한 균형을 잃게 된다.¹³⁹⁾

한국도로공사가 운영하는 고속도로 통행료에 대해 부가가치세를 면세하고 민간사업자가 운영하는 고속도로 통행료에 대해서 부가가치세를 과세한다면 조세중립성이 침해되는 결과를 낳음은 자명하다.

거듭 되풀이되는 이야기지만 애초에 공공재인 도로에 민간투자를 유도한 것은 공공재인 도로의 확충과 운영의 효율성을 기하기 위한 것이었는데, 공공재의 성격을 부인하고 부가가치세를 과세하는 것은 조세중립성의 관점에서 설득력이 현저히 결여된다.

2. 비교법적 시사점

주요 선진국의 과세현황에 대한 고찰에서 알 수 있듯이 우리의 민자고속도로의 법적 형태 및 통행료 부과와 이에 대한 부가가치세의 부과라는 현실과 유럽과 일본 등의 유료고속도로의 운영과 관리주체의 구분과는 비교점이 서로 달라서 시사점을 도출하기 어렵다.

3. 공기업 운영상 경쟁중립성 원칙

① 공기업 운영상 경쟁중립성 원칙

공기업이 민간기업과 경쟁하는 경우 국가나 지방자치단체 소유라는 이유로 시장의 경쟁을 왜곡할 수 있는 특혜를 받아서는 안 된다는 것을 의미하며, 실질적으로 공기업이

138) 효율이 조세중립성보다 더 큰 개념이기는 하나, 여기서는 중립성이 논의에 더 적합하므로 중립성을 중심으로 논하기로 한다.

139) 물론 엄밀히는 자원배분의 효율성이 달성된 상태라는 전제가 필요하다.

수행하는 업무가 상업적·경제적 활동일 경우 다른 기업과 동일하게 취급하여 시장 질서를 왜곡하지 않도록 만드는 평등의 문제이자 법정정책적 문제 중 하나다.

OECD에서 논의되는 경쟁중립성의 확보방안으로 ① 상업적 수익률 추구, ② 공공서비스 책무 사업에 대한 명확한 회계처리, ③ 과세의 중립성, ④ 정부규제의 중립성, ⑤ 부채조달의 중립성, ⑥ 정부조달사업체 선발과정의 중립성으로 구분한다. 그러나 수행하는 업무의 특성(공공서비스 또는 보편적 서비스 여부)에 따라 경쟁중립성의 적용 범위를 제한할 것인지에 대한 구체적 논의가 필요하다.

② 경쟁중립성 체계(Competitive neutrality frameworks)

경쟁중립성은 공기업들이 국가가 소유한다는 이유만으로 민간부문 경쟁자들보다 유리한 경쟁상 이점을 축소하여 효율적인 경쟁을 촉진하는 목표를 지향한다. 사후적 경쟁중립성 교정 방안으로는 경쟁법 등을 통한 부정경쟁방지가 있으며, 사전적 경쟁중립성 확보 방안으로 조달정책, 보조금 또는 조세 중립성 확보를 들 수 있다.

OECD 경쟁중립성 논의의 6가지 핵심요소로서 시장수익을 추구하는 영리행위를 하는가, 조세중립성 즉 사기업과 같은 조세부담을 갖는가, 조달중립성 즉 정부조달 분야에서 사기업과 동등한 자격으로 경쟁하는가, 영리행위를 하는 사업부문을 다른 조직과 구분하여 회계를 하는가, 규제중립성 즉 정부규제가 사기업과 동일한가, 채무중립성 즉 사기업과 동일한 자금조달 리스크를 안고 있는가를 들 수 있다.

4. 공공부문과 민간부문에 대한 조세중립성 원칙

① 사전적 경쟁중립성 확보를 위해 조세중립성 원칙이 지배함.

조세의 경쟁중립성의 원칙은 경제학·재정학에서 출발하여 오늘날 조세입법의 중요한 지향점으로서의 독자적 의미를 부여받고 있으며, 헌법상의 원칙으로 평가 되고 있다. 이러한 경쟁중립성의 원칙은 일반적 평등원칙의 조세법상 다른 표현인 경쟁평등의 구체화

를 위한 비교적도로서 기능하며, 헌법상 직업의 자유의 한 내용을 이루는 경쟁의 자유에서 연원하는 헌법원칙이다.

조세의 경쟁중립성은 특히 조세특혜의 제한을 위한 중요한 한계원리로서, 조세특혜가 정당화되는 가장 중요한 이유는 공익성에 있는데 조세법상 공익성 근거는 언제나 조세의 경쟁중립성 원칙과의 한계선상에 있다. 경제적 급부능력의 원칙과 더불어 조세의 경쟁중립성의 원칙은 주관적 납세의무를 근거지우거나 한계지을 수 있는 중요한 조세법질서의 바탕을 이루는 기본원리에 해당한다.

② 부가가치세법상 조세중립성 원칙

부가가치세 시스템은 관할 범위 내의 거래에 있어서 재화와 용역의 공급에 관한 경쟁 조건에 중립적이어야 한다. 재화나 용역의 공급에 대한 각 단계에서의 부가가치세부담은 최종공급자가 최종소비자에게 재화나 용역을 제공할 때 산정되는 부가가치세에 있어서와 항상 같아야 함을 의미한다.

유럽법원은 중립성의 이유에서 부가가치세의 토대를 형성하는 납세의무자, 경제적 활동, 공급, 반대급부 등의 개념들을 넓게 해석하는 경향을 보이고 있다. 또한 같은 이유에서 조세경감요건과 과세베이스에의 불산입 사항 들을 좁게 파악하며, 과세베이스와 관련하여서도 급부의 객관적 가치가 아닌 급부수령자의 사실상의 지출을 과세베이스로서 이해하고, 매입세액공제청구권의 제한은 법률상 명시적으로 규정된 경우에 한하여 인정하고 있다.

5. 국가귀속을 전제로 한 공물의 공공성과 면세의 취지와와의 유사성

- 민자도로의 공물로서의 공공성

공물개념과 공물의 소유권의 귀속문제는 구분되며, 사유공물(민자도로)도 공물로서 목적의 공공성을 요구한다. 도로교통법에서 말하는 ‘도로’에는 도로법에 의한 도로나 유료도로법에 의한 유료도로뿐만 아니라 ‘일반교통에 사용되는 모든 곳’도 포함되고, 여기에

서 ‘일반교통에 사용되는 모든 곳’이라 함은 ‘현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차량의 통행을 위하여 공개된 장소로서 교통질서유지 등을 목적으로 하는 일반교통경찰권이 미치는 공공성이 있는 모든 곳’을 의미한다.

대법원 2000. 1. 14. 선고, 99다24201 판결에서 도로의 공공성을 근거로 “경찰서장 등은 도로의 소유자나 관리자가 누구냐와 상관없이 현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차량의 통행을 위하여 공개되어 일반교통경찰권이 미치는 곳이면 어디에나 신호기나 안전표지를 설치하여 관리할 수 있으며, 그 경우 그 신호기나 안전표지는 그것이 경찰서장 등에 의하여 설치·관리되는 것인 이상 그 설치·관리 비용의 부담자가 누구이냐와 관계없이 당연히 국가배상법 제5조 소정의 ‘공공의 영조물’이 된다 할 것이고, 따라서 국가나 지방자치단체 아닌 한국수자원공사가 도로를 소유·관리하면서 교통신호기의 설치·관리 비용까지 부담하고 있다 하더라도 그 도로가 일반 공중의 통행에 제공되어 사용되고 있는 이상 그 도로의 교통신호기의 설치·관리 사무의 귀속주체인 지방자치단체로서는 그 하자로 인한 타인의 손해에 대하여 국가배상법 제5조 소정의 배상책임을 면하지 못한다.”라고 하였다.

6. 소 결

민자고속도로는 도로의 여러 유형 중 하나로 공물 내지 공공재로서 가지는 공공성을 가지고 있음을 관련 법해석, 대법원 판례, 경제적 측면 등 다양한 관점에서 뚜렷하게 확인할 수 있다.

이와 같은 공공재로의 역할을 가지고 있는 민자고속도로에 대해 본 장에서 아주 간략하게 통행료에 대한 부가가치세 부과와 재정고속도로에 대한 면세를 살펴보았다. 이 검토에서 고속도로가 가지는 본래의 공공재라는 측면에서 민자고속도로와 재정고속도로 간에 조세중립성이 필요하다고 하겠다. 다만, 본 장의 처음에 언급한 바와 같이 고속도로 건설과 관련한 부가가치세 부과 단계 및 그 밖의 유사 SOC사업 등과의 사례비교를 통한 보다 정치한 검토는 이루어지지 않고 있다.

다만, 앞에서 서술한 바와 같이 민자고속도로 통행료에 부과되는 부가가치세에 대해 도로이용자의 부담 완화 측면에서 본다면 이에 대한 조정은 필요할 것이다.

korea
legislation
research
institute

제5장

결론

제5장

결론

“국가기반 교통망의 공공성 강화”를 달성하기 위해 교통이용에 있어서 불편했던 요소들을 긴밀하게 연계하고 신규 교통 인프라를 구축하여 국가기반 교통망의 공공성을 강화하고자 하고 있다. 이에 맞추어 민자고속도로의 공공성을 강화하기 위해 「유료도로법」이 2019.1.1. 시행을 곧 앞두고 있어 유료도로법에서 시행령 및 동법 시행규칙에 위임한 사항을 중심으로 입법 방향을 검토 하였다. 2018.1.16. 일부개정 법률 제15357호(시행 2019.1.17.)에서 하위법령인 대통령령으로 7개, 부령으로 4개 사항을 위임하고 있다. 대통령령에 위임대상은 ① 통행료 감면 지정일 및 방법·대상, ② 통행료 감면의 비용보전, ③ 민자도로 관리지원센터의 통행료 강제징수 방법·절차, ④ 사정변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구 기준, ⑤ 민자도로 관리지원센터 지정기간, ⑥ 과징금 부과기준, ⑦ 과태료 부과기준으로 정리할 수 있다. 시행규칙에 위임한 사항은 ① 통행료 감면 지원신청, ② 민자도로 운영평가 방법, ③ 민자도로 관리지원센터의 업무, ④ 민간 사용기간 종료 후 통행료 산정기준·방법 및 절차다. 대통령령으로 위임한 사항은 권리의무와 관련이 있는 실체적인 것이고, 시행규칙(부령)에는 서식이나 기술적이고 전문적 절차와 관련된 사항을 규정함으로 법체계 정합성 및 법 이해에 도움이 되도록 입법 마련의 필요성이 있다.

정부는 “핵심 인프라의 공적(公的) 책임과 역할 강화” 방향으로 정책전환이 이루어지고 있으며, 이는 재정고속도로 뿐만 아니라 민자고속도로의 공공성 강화를 위한 다양한 정책개발 및 제도 개선이 이루어지고 있다. 그간 민자고속도로 이용자들은 동일서비스-동일요금에 반하여 재정고속도로와 비슷한 서비스를 받고 있는 민자고속도로의 통행료가

상대적으로 높아 이용에 불편을 초래해 왔다. 정부는 사회간접자본분야에서 국가경쟁력 제고와 지역경제활성화를 위해 도로·철도·항만·공상 등 교통시설과 수자원, 산업단지, 물류시설 등 다양한 SOC 시설의 적기·적소에 공급하는데 주력해왔다. 이러한 필수 사회간접자본은 공공성을 내재한 사회간접자본시설로서 도입·운영해오던 것이 수익률에 사업목적을 두면서 동일서비스이지만 비용적인 면에서 재정이 투입된 사업과 차이가 발생하게 되었다. 이러한 구조적 문제를 해결하기 위해 민자고속도로사업은 「유료도로법」 개정을 통해 민자도로의 관리감독을 강화하고, 통행료 인상률이 소비자 물가인상률을 초과하여 인상하지 않도록 하고, 도로의 안전한 관리를 위한 민간사업자의 의무를 신설하는 한편 민자도로의 운영 및 관리 현황에 대한 국회 보고 의무를 명문화 하였다. 아울러 민자도로에 대한 효율적인 관리감독을 위한 「민자도로 관리지원센터」를 지정 운영키로 하였다. 지정운영에 있어서 민자도로의 실시협약 체결 및 운영평가 지원, 유지·관리·운영기준 제안 등 정책 지원, 미납통행료 징수 등 업무를 수행하여 민자도로의 공공성 확보를 위한 정부 관리·감독의 전문성 및 효율성을 증대할 것이다. 유료도로법 시행령 및 동법 시행규칙은 유료도로 사업의 사업재구조화, 자금재조달, 통행료관리의 큰 틀에서 접근하여 유료도로가 내재한 공공성을 강화하는 입법목적을 달성하기 위한 기초라고 할 수 있겠다. 향후 유료도로법 및 동법 시행령, 시행규칙은 유료도로의 통행료를 최소수준에서 관리 하고 유지 할 수 있도록 하고 신규노선의 경우 신규 민자 제안노선은 국가간선도로망의 기능을 보완하고 민간의 창의적 기획 및 개발이 필요한 사업을 중심으로 선정되어야 할 것이다. 국가간선망의 정비 및 기존 노선과의 중복성과 다양한 민원에 따른 지역사회에서 수용이 가능하도록 종합적인 관리가 필요할 것으로 보여진다.

이와 함께 민자고속도로 통행료에 대해서는 「부가가치세법」에 따라 부가가치세가 부과되고 있는데 반해, 한국도로공사가 운영하는 고속도로의 통행료에 대해서는 「조세특례제한법」이 면세대상으로 정하고 있어 이에 대한 논의를 하였다. 민자고속도로는 도로의 여러 유형중 공공재로서 가지는 공공성을 가지고 있다는 것이 법해석, 대법원 판례에서 뚜렷하게 확인하였다.

민자고속도로의 공공성 지표와 관련하여 민자고속도로의 공공성을 구체적으로 도출하고 세부요소를 제시하여 지속적인 관리가 되어야 한다. 현재 8개의 이용자안전강화 항목과 이용자 편익강화 항목에 3개 항목, 사회적 편익부분에 3개 항목 창조적 활동 1개 항목으로 구성되어 있는 민자도로 운영평가에 공공성을 강화할 수 있는 항목이 구현되어 들어가야 할 것으로 보인다.

도로의 이용편의성과 안전환경의 정량적·정률적 측정 지표들도 지속적인 관리필요하다고 하겠다. 향후 추진되는 도로사업은 도로사업의 절차적 공공성과 결과적 공공성에 대해서도 정책집행 전 과정에서 상시 동반되어야 할 것이다. 절차적 공공성에서 투명성과 참여성을 지표로 나타낼 수 있고, 결과적 공공성에서는 자원배분, 분배성이 결과적 공공성으로 구현 할 수 있도록 해야지만 향후 도로, 항만, 철도 등 다양한 SOC 사업에 적용이 가능할 것으로 보여진다. 사회기반시설의 공공성을 회복하고 강화하기 위해서는 SOC사업 전반에 걸쳐 공공성관리를 거치도록 한다면 다양한 사회기반시설 사업에서 공공성 강화를 위한 목표를 설정하는데 참고가 되지 않을까 한다.

여기에서 제시된 연구를 바탕으로 향후 공공성 지표 구현을 위한 후속 연구가 이루어지길 바라며, 민자고속도로 사업에 있어서 사업재구조화, 자금제조달등을 통한 이익의 공유분을 통행료 인하에 활용하여 국민 부담이 경감되길 바란다. 또한, 제4장의 민자고속도로의 통행료에 대한 부가가치세 과세여부와 관련하여 언급한 부분은 앞에서 서술한 바와 같이 한정적인 부분에 대해 고찰한 것으로서 고속도로 사업단계별 부가가치세 부과 현황 및 유사 SOC사업과의 비교분석에 대해서는 향후 보다 정치한 연구를 통해 보완을 필요로 한다. 이것이 향후 연구과제이라 하겠다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

[일반 문헌 및 자료]

- 국정기획자문위원회, 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」, 2017.7.
- 국토교통부, 「2015 도로법 해설」, 2015.
- 국토연구원, 「국토」, 2018.3.
- 국토연구원, 「민자도로 운영관리 등에 관한 기준 및 평가 방안 마련 연구」, 착수보고회 자료, 2018.4.27.
- 국토연구원, 「민자고속도로 중장기 발전방향 연구」, 2012.6.
- 국토해양부, 「민자도로 운영평가 표준운영절차(SOP)」, 2011.8.
- 기획재정부, 「2016~2020년 국가재정운용계획」, 2016.
- 이강원·손호웅, 「지형 공간정보체계 용어사전」, 구미도서관, 2016.
- 이준구, 「재정학」, 문우사, 2004.
- 이태로·한만수, 「조세법강의」, 박영사, 2012.
- 임승순, 「조세법」, 박영사, 2018.
- 최송화, 「공익론」, 서울대학교출판부, 2002.
- 강재규, 「행정의 법적 정당성으로서의 ‘공공성’」, 동아법학(55), 2012.5.

김성수, “사회기반시설의 공공성에 대한 법리분석-관광시설에 대한 민간투자법을 중심으로-”, 공법연구 제37집 제2호, 2008.

국토교통부 도로국, 민자사업의 성과와 문제점(도로사업을 중심으로), 2014.11.4.

박용석·김남용·박수진, “자금재조달 제도의 개선 방안”, 한국건설산업연구원, 2017.2.

방윤석, “민자도로의 공공성 강화를 위한 정책방향”, 국토 2018.3.

유정복·장한별, 「민자도로 유지관리체계의 공공성 개선방안 연구」, 한국교통연구원, 2017.

이범현, “고속도로 유희공간의 복합적 활용방안”, 국토연구원 국토정책 Brief, 2017.

이해찬 의원실 보도자료, “민자도로 국고보조금, 결국 투자자 주머니로?”, 2017.9.29.

인근원, 서영옥, “민자고속도로 요금을 인하할 수는 없을까?”, 한국교통연구원, 월간교통, 2013.3.

임의영, “공공성의 유형화”, 한국행정학보 제44권 제2호, 2010.

최신석, “철도부분 공공성 강화방안”, 한국교통연구원, 월간교통, 2017.

[신문기사 등]

KBS뉴스, “고속도로로 서울~부산 가는 시간, 4년 새 22분 줄어”, 2017.01.19.

KBS뉴스, “구리~포천 고속도로 내일 0시 개통...‘비싼 통행료’ 논란”, 2017.6.29.

WELT, “Eine Autobahn-GmbH aus drei Gesellschaften mit zentralen Sitz soll künftig Bau und Erhalt der Fernstraßen gewährleisten. <https://bit.ly/2MSuDYM>”, 2016.11.27.

- 강원도민일보, “동서고속도로 서울~양양 요금 민자구간 지나며 ‘눈덩이’ 불만”, 2017.06.16.
- 건설경제, “위기의 민자사업, 부정식 인식 줄이고 국민 공감대 얻을 방안 마련해야”, 2017.11.29.
- 공무원신문, “공공성이란 무엇인가”, 2014.11.17.
- 뉴스핌, “인천공항고속도로 ‘최우수 민자고속도로’ 선정”, 2018.7.11.
- 디지털타임스, “하이패스 이용률 80% 육박 ... 고속도로 ‘스마트톨링’ 도입 속도낸다”, 2018.06.06.
- 머니투데이, “요금 두배 비싼 민자고속도로, 고객 서비스는 ‘낙제점’”, 2017.07.14.
- 문화일보, “6km 더 가는데 통행료 2배?... 터무니없이 비싼 민자도로”, 2017.03.23.
- 문화일보, “‘분배보다 성장’ SOC에 21조원 투입”, 2008.09.30.
- 시선뉴스, “‘스마트톨링’ 도입, 꼭 막힌 고속도로 정체구간 없애줄까?”, 2017.12.24.
- 연합뉴스, “내륙고속도로 뚫리면 영동~청주 접근성 개선”, 2018.2.28.
- 이데일리, “‘서울 미래발전지도’ 4년만에 완성...지역 균형발전 꾀한다 ”, 2018.3.7.
- 전자신문, “고속철 확충, 고속도로 환승시설 확대.. 1차 국가관광전략회의”, 2017.12.18.
- 조세일보, “민자도로 통행료도 부가가체세 면제해 달라”, 2005.03.02.
- 한겨레, “재정투입 35조원 확대...‘4분의1’이 SOC투자 증액”, 2008.12.14.
- 해럴드경제, “남해고속도로 광양섬진강휴게소서 국내 최초 시내.고속버스 환승”, 2017.12.28.

[참고 웹사이트]

Autobahngebühr EU Europa(<https://www.kfz-auskunft.de>)

국가법령정보 홈페이지(www.law.go.kr)

국민참여입법센터(<http://opinion.lawmaking.go.kr>)

국토교통부 홈페이지(<http://www.molit.go.kr>)

기획재정부 홈페이지(<http://www.mosf.go.kr>)

나무위키 홈페이지(<https://namu.wiki/w>)

도로교통공단(<https://www.koroad.or.kr>)

두산백과(<https://terms.naver.com>)

법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr)

의안정보시스템 홈페이지(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

행정안전부 국가기록원(<http://www.archives.go.kr>)

부록 1

1. 유료도로법령 3단 비교표
2. 유료도로법 시행령 일부개정(안)
3. 유료도로법 시행규칙 일부개정(안)

부록 1

1. 유료도로법령 3단 비교표

【일부개정법령】

법 른	시행령	시행규칙
<p>제15조(통행료 납부의 대상 등) ① 생 략</p> <p>② 생 략</p> <p>③ 유료도로관리청 또는 유료도로관리권자 는 설날·추석 등 대통령령으로 정하는 날 에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고속 구도를 이용하는 차량의 통행료를 감면할 수 있다. <신설 2018.1.16.></p> <p>④ 생 략</p> <p>[전문개정 2012.12.18.]</p>	<p>제 8 조(통행료의 감면대상 차량 및 감면비율)</p> <p>① 생략</p> <p>② <u>법 제15조제3항에서 “대통령령으로 정하 는 날”이란 다음 각 호의 날을 말한다.</u></p> <p>1. 설날 전날, 설날, 설날 다음날(음력 12일 말일, 1월 1일 및 2일)</p> <p>2. 추석 전날, 추석, 추석 다음날(음력 8월 14일부터 16일까지)</p> <p>3. 그 밖에 국무회의 심의를 거쳐 지정된 기간</p> <p>③ <u>법 제15조제2항, 제3항에 따른 감면대상 차량의 통행료의 감면율은 다음 각호의 구</u></p>	

법 른	시행령	시행규칙
	<p>분에 의한다. 다만, 감면대상차량의 요건(제 5항의 경우를 포함한다)이 2 이상 중복되는 경우에는 가장 높은 감면율만을 적용한다.</p> <p>1. 생략</p> <p>가. ~ 라. 생략</p> <p>마. 제2항의 기간에 국토교통부장관이 정하여 고시하는 고속국도를 통행하는 차량</p> <p>2. ~ 4. 생략</p>	
	④ 생략	
	⑤ 생략	
	⑥ 생략	
	<p>제 8 조의2(통행료 감면에 따른 비용보전 등)</p> <p>① 국가는 법 제15조제2항 및 제3항에 따른 통행료 감면으로 인하여 발생하는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.</p>	<p>제 5 조의2(통행료 감면 지원신청 등) 영 제8 조의2제2항에서 “국토교통부령이 정하는 서류” 다음 각 호의 서류를 말한다.</p> <p>1. 통행료 감면의 내용이 기재된 서류</p> <p>2. 통행료 감면비용 지급신청액 및 산정명세서</p>

법 른	시행령	시행규칙
<p>제21조(통행료 등의 수납 위탁 및 강제징수)</p> <p>① 생 략</p> <p>② 유료도로관리권자는 통행료와 부가통행료를 낼 의무가 있는 자가 이를 내지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관 또는 해당 지역을 관할하는 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이</p>	<p>② 제1항에 따라 지원을 받으려는 자는 매년 3월 31일까지 전년도에 통행료를 감면한 사실을 증명할 수 있는 서류 등 국토교통부령으로 정하는 서류를 첨부하여 국토교통부장관에게 신청하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에도 불구하고 민자도로의 통행료를 감면한 경우에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제6호에 따른 실시협약(이하 “실시협약”이라 한다)에서 정한 바에 따른다.</p>	<p>3. 해당 연도의 수입 명세서</p> <p>4. 최근 2년간 지급받은 통행료 지원 명세서</p>
<p>제15조(통행료 등의 강제징수) ① 유료도로관리권자는 법 제21조제2항의 규정에 의하여 통행료와 부가통행료의 수납을위탁하는 때에는 납부대상자의 성명·주소·납부금액·납부사유·납부기간·교부금 그밖에 필요한 사항을 기재한 수납위탁서를 국토교통부장관 또는 납부대상자의 주소를 관할하는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말</p>	<p>제8 조의3(민자도로 관리지원센터의 업무) 민자도로 관리지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <p>1. 실시협약과 관련한 자문 및 지원</p> <p>2. 민자도로의 교통수요 예측, 적정 통행료 및 운영비 산출과 관련한 자문 및 지원</p> <p>3. 법 제23조의2제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준 및 법</p>	<p>제8 조의3(민자도로 관리지원센터의 업무) 민자도로 관리지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <p>1. 실시협약과 관련한 자문 및 지원</p> <p>2. 민자도로의 교통수요 예측, 적정 통행료 및 운영비 산출과 관련한 자문 및 지원</p> <p>3. 법 제23조의2제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준 및 법</p>

법 른	시행령	시행규칙
<p>하 같다)에게 그 수납을 위탁할 수 있다. <개정 2018.1.16.></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>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 국제 체납처분의 예 또는 「지</p>	<p>한다. 이하 같다)에게 송부하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 수납위탁서를 송부 받은 국토교통부장관 또는 시장·군수·구청장은 지체없이 <u>법 제21조제3항 또는 같은 조 제5항의 규정에 의한 통행료와 부가통행료의 징수절차를 개시하여야 한다.</u></p> <p>③ 「한국도로공사법」에 의한 한국도로공사와 부가통행료를 국제체납처분의 예에 의하여 징수하는 경우에는 미리 다음 각호의 사항을 기재한 승인신청서를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. <u>민자도로 관리지원 센터가 같은 조 제6항의 규정에 의하여 징수하는 경우에도 또한 같다.</u></p>	<p><u>제23조의2제3항에 따른 운영평가와 관련된 한 자문 및 지원</u></p> <p>4. <u>법 제21조제5항에 따라 위탁받은 통행료와 부가통행료의 수납 및 같은 조 제6항에 따른 통행료과 부가통행료의 징수</u></p> <p>5. <u>민자도로 관련 연구의 수행 및 지원</u></p> <p>6. <u>민자도로 관련 전자정보 수집 및 관리 시스템의 구축</u></p> <p>7. <u>유료도로관리청의 민자도로 관련 정책에 대한 지원</u></p> <p>8. <u>민자도로 관련 지표의 개발</u></p> <p>9. <u>국토교통부장관 또는 유료도로관리청이 위탁하는 업무</u></p>

법 른	시행령	시행규칙
<p>방세외수입금의 징수 등에 관한 법률』에 따라 징수할 수 있다. <개정 2013.3.23., 2015.1.6., 2018.1.16.></p> <p>⑤ 국토교통부장관은 제2항에 따라 위탁받은 통행료와 부가통행료의 수납 업무를 제23조의7에 따른 민자도로 관리지원센터에 위탁할 수 있다. <신설 2018.1.16.></p> <p>⑥ 민자도로 관리지원센터가 제5항에 따라 통행료와 부가통행료의 수납을 위탁받았을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 승인을 받아 국제 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 통행료와 부가통행료를 징수할 수 있다. 이 경우 유료도로관리권자는 민자도로 관리지원센터가 징수한 금액의 100분의 10에 해당하는 금액을 민자도로 관리지원센터에 내야 한다. <신설 2018.1.16.> [전문개정 2012.12.18.] [제목개정 2018.1.16.]</p>		

법 른	시행령	시행규칙
<p>제23조의2(정부 등의 책무) ① 생략</p> <p>② 국토교통부장관은 제1항에 따른 환경 조성을 위하여 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준을 정하여 고시하여야 한다.</p> <p>③ 유료도로관리청은 제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준에 따라 매년 소관 민자도로에 대하여 운영평가를 실시하여야 한다.</p> <p>④ ~ ⑤ 생략</p> <p>[본조신설 2018.1.16.]</p>		<p>제 8 조의2(민자도로 운영평가 방법 등) ① 법 제23조의2제3항에 따라 실시하는 운영평가는 법 제2조제2호제나목에 따른 민자도로에 대하여 실시한다. 다만, 개통 후 1년이 경과되지 아니한 민자도로는 제외한다.</p> <p>② 운영평가의 대상 기간은 전년도 1월1일부터 12월 31일까지로 한다.</p> <p>③ 운영평가의 항목은 다음 각 호를 포함하여 국토교통부장관이 고시한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도로의 안전성 2. 이용자의 편의성 3. 민자도로 운영의 효율성 ④ 유료도로관리청은 제3항에 따른 항목에 대하여 평가를 실시하되, 필요한 사항을 추가할 수 있다. ⑤ 유료도로관리청은 매년 3월 31일까지 소관 민자도로에 대한 평가일정, 평가위원, 평가방법(제3항에 따라 추가한 평가항목을 포함

범 분	시행령	시행규칙
		<p>함한다) 등을 포함한 운영평가계획을 수립한 후 평가를 실시하기 7일전까지 민자도로 사업자에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑥ 제3항에 따른 평가위원은 유료도로관리청이 지명하는 7명 이상의 관계 공무원(유료도로관리청 및 그 소속기관의 직원을 포함한다) 및 민자도로관리지원센터의 직원 등 관련 전문가로 구성한다.</p> <p>⑦ 유료도로관리청은 평가 결과에 따라 민자도로사업자에게 필요한 조치를 할 수 있고, 민자도로사업자는 30일 이내에 조치 계획을 마련하여 유료도로관리청에 제출하여야 한다.</p> <p>⑧ 그 밖에 운영평가에 관한 세부적인 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.</p> <p>제 8 조의3(민자도로 관리지원센터의 업무) 민자도로 관리지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <p>1. 실시협약과 관련한 자문 및 지원</p>

법 른	시행령	시행규칙
		<p>2. 민자도로의 교통수요 예측, 적정 통행료 및 운영비 산출과 관련한 자문 및 지원</p> <p>3. <u>법 제23조의2제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준 및 별 제23조의2제3항에 따른 운영평가와 관련한 자문 및 지원</u></p> <p>4. <u>법 제21조제5항에 따라 위탁받은 통행료와 부가통행료의 수납 및 같은 조 제6항에 따른 통행료과 부가통행료의 징수</u></p> <p>5. <u>민자도로 관련 연구의 수행 및 지원</u></p> <p>6. <u>민자도로 관련 전자정보 수집 및 관리 시스템의 구축</u></p> <p>7. <u>유료도로관리청의 민자도로 관련 정책에 대한 지원</u></p> <p>8. <u>민자도로 관련 지표의 개발</u></p> <p>9. <u>국토교통부장관 또는 유료도로관리청이 위탁하는 업무</u></p>

법 률	시행령	시행규칙
<p>제23조의5(사정변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구 등) ① 생략</p> <p>1. ~ 2. 생략</p> <p>3. 민자도로사업자가 실시협약에서 정한 자가 자본의 비율을 대통령령으로 정하는 기준 미만으로 변경한 경우. 다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제4호에 따른 주무관청의 승인을 받아 변경한 경우는 제외한다.</p> <p>4. 민자도로사업자가 주주로부터 대통령령으로 정하는 기준을 초과한 이자율로 자금을 차입한 경우</p> <p>5. 생략</p> <p>6. 교통여건이 현저히 변화되어 실시협약의 변경이 필요하다고 인정되는 사유로서 대통령령으로 정하는 경우</p> <p>② ~ ④ 생략</p> <p>[본조신설 2018.1.16.]</p>	<p>시행령</p> <p>제15조의4(사정변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구) ① <u>법 제23조의5제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조에 따라 정부가 수립하여 공고한 민간투자사업기본계획에서 수익형 민자사업의 사업시행자가 유 지하도록 하는 자기자본 비율을 말한다.</u></p> <p>② <u>법 제23조의5제1항제4호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 다음 각 호 중 높은 이자율을 말한다. 다만, 민자도로사업자가 유료도로관리청의 승인(사후승인을 포함한 다)을 받지 않고 이자율을 변경한 경우 변경전의 이자율을 말한다.</u></p> <p>1. 「이자제한법」 제2조 및 같은 법 시행령에 따른 최고 이자율</p> <p>2. 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제8조 및 같은 법 시행령 제5조에 따른 대부업자의 최고 이자율</p>	

법 른	시행령	시행규칙
	<p>③ <u>법 제23조의5제1항제6호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 실시협약 체결 당시 예상되지 않았던 다음 각 호의 사유가 발생하여 연간 교통량이 100분의 30 이상 증가하거나 「도시교통정비촉진법」 제35조에 따라 혼잡통행료 부과지역으로 지정할 수 있게 된 경우를 말한다. 다만, 국토교통부장관이 유료도로관리청인 경우에는 제11조제1항에 따른 도로정책심의위원회, 지방도로관리청이 유료도로관리청인 경우에는 제11조제2항에 따른 통행료심의위원회의 심의를 거쳐 실시협약의 변경이 필요하다고 인정된 경우에 한한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 유료도로에 다른 도로의 연결 2. 버스전용차로의 지정 등으로 인한 해당 유료도로의 용량 변경 3. 해당 유료도로로부터 30킬로미터 이내에 <u>서의 사업시행지역 또는 시설계획지구의</u> 	

법 른	시행령	시행규칙
<p>제23조의7(민자도로 관리지원센터의 지정 등)</p> <p>① 국토교통부장관은 민자도로에 대한 감독 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 내에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 민자도로 관리지원센터(이하 “관리지원센터”라 한다)로 지정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ~ 2. 생략 ② 생략 1. ~ 6. 생략 ③ ~ ④ 생략 ⑤ 생략 1. ~ 2. 생략 ⑥ 생략 <p>[본조신설 2018.1.16.]</p>	<p>면적이 100만제곱미터 이상인 대규모 개발사업</p> <p>제15조의5(민자도로 관리지원센터 지정기간) 별 제23조의7에서 “대통령령으로 정하는 기간”이란 5년을 말한다.</p>	

법 른	시행령	시행규칙
<p>제23조의8(민간 사용기간이 종료된 민자도로의 관리방법 등) ① 생략</p> <p>1. ~ 3. 생략</p> <p>② 유료도로관리청 또는 비도로관리청은 제16조 및 제17조제1항에도 불구하고 제1항제2호 또는 제3호에 따라 관리되는 도로의 경우 해당 도로의 효율적인 유지·관리를 위하여 필요한 범위에서 통행료를 정할 수 있다.</p> <p>③ 생략</p> <p>[본조신설 2018.1.16.]</p>		<p>제 8 조의4(민간 사용기간이 종료된 민자도로의 통행료) ① 법 제23조의8제2항에 따라 징수되는 통행료는 해당 도로의 유지·관리에 필요한 다음 각호의 비용을 고려하여 정한다.</p> <p>1. 인건비</p> <p>2. 수선유지비</p> <p>3. 민간 사용기간 중에 통행료 인하를 위해 투입된 비용</p> <p>4. 도로의 원활한 교통상태 유지를 위한 비용</p> <p>② 제1항에 따른 통행료 산정은 원칙적으로 1회계연도를 대상으로 하되, 통행료의 안정성, 기간적 부담의 공평성, 물가변동 및 제반 경제상황 등을 감안하여 신중적으로 운영할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 통행료 산정 당시 예측할 수 없었던 불가피한 경제적 또는 경제외적 사유의 발생으로 통행료의 현저한 증감이</p>

법 른	시행령	시행규칙
<p>제25조의2(과징금) ① 유료도로관리청은 비도로관리청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 한 경우에는 대통령령으로 정하는 통행료 수입에 100분의 3을 곱한 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 제23조의3제2항을 위반하여 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준을 준수하지 아니한 경우 제23조의3제3항을 위반하여 명령을 이행하지 아니하거나 그 결과를 보고하지 아니한 경우 제25조에 따른 처분이나 명령을 위반한 경우 	<p>제16조의3(과징금의 부과기준 등) ① 별 제25조의2제1항에서 “대통령령으로 정하는 통행료 수입”이란 해당 비도로관리청의 위반행위로 인한 처분의 대상인 유료도로의 직전 3개 연도의 연평균 통행료 수입을 말한다. 다만, 해당 과징금 부과일 현재 통행료를 징수한 지 3년이 되지 아니한 경우에는 통행료 징수 시작 후 직전 연도 말일까지의 통행료 수입액을 연간 통행료 수입액으로 환산한 금액을 말하며, 해당 연도에 통행료 징수를 시작한 경우에는 통행료 징수를 시작한 날부터 위반행위를 한 날까지의 통행료 수입액을 말한다.</p>	<p>있을 경우에는 변동요인만을 반영하여 새로이 통행료를 산정할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따른 통행료는 영 제11조에 따른 심의를 거쳐야 한다.</p>

법 률	시행령	시행규칙
<p>② 제1항에 따른 과징금을 부과하는 위반행위의 종류, 과징금의 금액 및 징수방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 유료도로관리청은 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 과징금 중 국토교통부장관이 부과·징수한 과징금은 「교통시설특별회계법」에 따른 교통시설특별회계 도로계정의 수입으로 한다.</p> <p>[본조신설 2018.1.16.]</p>	<p>시행령</p> <p>② <u>법 제25조의2제2항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 금액은 별표 1과 같다.</u></p> <p>③ <u>유료도로관리청은 법 제25조의2에 따른 과징금을 부과하는 경우에는 위반행위의 종류와 과징금의 금액을 명시하여 서면으로 통지하여야 한다.</u></p> <p>④ <u>제3항에 따라 통지를 받은 자는 통지가 있을 날부터 60일 이내에 유료도로관리청이 정하는 수납기관에 과징금을 납부하여야 한다.</u></p>	
	<p>제18조(과태료의 부과기준) 제28조에 따른 과태료의 부과기준은 별표 2와 같다.</p>	

2. 유료도로법 시행령 일부개정(안)

【신 · 구조문대비표】

현 행	일부 개정안
<p>제 8 조(통행료의 감면대상 차량 및 감면비율) ① 법 제15조제2항에서 “대통령령으로 정하는 차량”이란 다음 각 호의 차량을 말한다.</p> <p>1. ~ 9. (생략)</p> <p>10. 다음 각 목의 기간에 국토교통부장관이 정하여 고시하는 고속국도를 통행하는 차량</p> <p>가. 설날 전날, 설날, 설날 다음날(음력 12월 말일, 1월 1일 및 2일)</p> <p>나. 추석 전날, 추석, 추석 다음날(음력 8월 14일부터 16일까지)</p> <p>다. 그 밖에 국무회의 심의를 거쳐 지정된 기간</p> <p><신 설></p> <p>② 제1항 및 법 제15조제2항에 따른 감면대상 차량의 통행료의 감면율은 다음 각 호의 구분에 의한다. 다만, 감면대상차량</p>	<p>제 8 조(통행료의 감면대상 차량 및 감면비율) ① ----- -----.</p> <p>1. ~ 9. (현행과 같음)</p> <p><삭 제></p> <p>② 법 제15조제3항에서 “대통령령으로 정하는 날”이란 다음 각 호의 날을 말한다.</p> <p>1. 설날 전날, 설날, 설날 다음날(음력 12월 말일, 1월 1일 및 2일)</p> <p>2. 추석 전날, 추석, 추석 다음날(음력 8월 14일부터 16일까지)</p> <p>3. 그 밖에 국무회의 심의를 거쳐 지정된 기간</p> <p>③ 법 제15조제2항, 제3항----- -----. -----</p>

현행	일부 개정안
<p>의 요건(제5항의 경우를 포함한다)이 2 이상 중복되는 경우에는 가장 높은 감면율만을 적용한다.</p> <p>1. 통행료의 100분의 100 가. ~ 라. (생략) 마. 제1항제10호의 차량</p> <p>2. ~ 4. (생략) ③ ~ ⑤ (생략)</p>	<p>----- ----- -----.</p> <p>1. ----- 가. ~ 라. (현행과 같음) 마. 제2항의 기간에 국토교통부장관이 정하여 고시하는 고속국도를 통행하는 차량</p> <p>2. ~ 4. (현행과 같음) ④ ~ ⑥ (현행 제3항부터 제5항까지와 같음)</p>
<p><신설></p>	<p>제 8 조의2(통행료 감면에 따른 비용보전 등) <u>① 국가는 법 제15조제2항 및 제3항에 따른 통행료 감면으로 인하여 발생하는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.</u> <u>② 제1항에 따라 지원을 받으려는 자는 매년 3월 31일까지 전년도에 통행료를 감면한 사실을 증명할 수 있는 서류 등 국토교통부령으로 정하는 서류를 첨부하여 국토교통부장관에게 신청하여야 한다.</u> <u>③ 제2항에도 불구하고 민자도로의 통행료를 감면한 경우에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제6호에 따른 실시협약(이하 “실시협약”이라 한다)에서 정한 바에 따른다.</u></p>
<p>제15조(통행료 등의 강제징수) ① 유료도로 관리권자는 법 제21조제2항의 규정에 의하여 통행료와 부가통행료의 수납을 위탁하는 때에는 납부대상자의 성명·주소·</p>	<p>제15조(통행료 등의 강제징수) ① ----- ----- ----- -----</p>

현행	일부 개정안
<p>납부금액·납부사유·납부기간·교부금 그밖에 필요한 사항을 기재한 수납위탁서를 <u>납부대상자의 주소를 관할하는 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 송부하여야 한다.</u></p> <p>② 제1항의 규정에 의한 수납위탁서를 송부받은 시장·군수 또는 구청장은 지체없이 <u>법 제21조제3항의 규정에 의한 통행료와 부가통행료의 징수절차를 개시하여야 한다.</u></p> <p>③ 「한국도로공사법」에 의한 한국도로공사는 법 제21조제4항의 규정에 의하여 통행료와 부가통행료를 국세채납처분의 예에 의하여 징수하는 경우에는 미리 다음 각호의 사항을 기재한 승인신청서를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. <후단 신설></p>	<p>----- ----- <u>국토교통부장관 또는 납부대상자의 주소- 시장·군수·구청장</u>----- -----</p> <p>② ----- ----- <u>국토교통부장관 또는 시장·군수·구청장은 지체없이 법 제21조제3항 또는 같은 조 제5항</u>----- -----</p> <p>③ ----- ----- ----- ----- ----- <u>민자도로 관리지원센터가 같은 조 제6항의 규정에 의하여 징수하는 경우에도 또한 같다.</u></p>
<p><신설></p>	<p><u>제15조의4(사정변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구)</u> ① 법 제23조의5제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조에 따라 정부가 수립하여 공고한 민간투자사업기본계획에서 수익형 민자사업의 사업시행자가 유지하도록 하는 자기자본 비율을 말한다.</p> <p>② 법 제23조의5제1항제4호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 다음 각 호 중 높은 이자율을 말한다. 다만, 민자도로사업자가 유료도로관리청의 승인(사후승인을 포함한다)을 받지 않고 이자율을 변경한 경우 변경전의 이자율을 말한다.</p>

현행	일부 개정안
	<p>1. 「이자제한법」 제2조 및 같은 법 시행령에 따른 최고 이자율</p> <p>2. 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제8조 및 같은 법 시행령 제5조에 따른 대부업자의 최고 이자율</p> <p>③ 법 제23조의5제1항제6호에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 실시협약 체결 당시 예상되지 않았던 다음 각 호의 사유가 발생하여 연간 교통량이 100분의 30 이상 증감하거나 「도시교통정비촉진법」 제35조에 따라 혼잡통행료 부과지역으로 지정할 수 있게 된 경우를 말한다. 다만, 국토교통부장관이 유료도로관리청인 경우에는 제11조제1항에 따른 도로정책심의위원회, 지방도로관리청이 유료도로관리청인 경우에는 제11조제2항에 따른 통행료심의위원회의 심의를 거쳐 실시협약의 변경이 필요하다고 인정된 경우에 한한다.</p> <p>1. 해당 유료도로에 다른 도로의 연결</p> <p>2. 버스전용차로의 지정 등으로 인한 해당 유료도로의 용량 변경</p> <p>3. 해당 유료도로로부터 30킬로미터 이내에서의 사업시행지역 또는 시설계획지구의 면적이 100만제곱미터 이상인 대규모 개발사업</p>
<신설>	<p>제15조의5(민자도로 관리지원센터 지정기간) 법 제23조의7에서 “대통령령으로 정하는 기간”이란 5년을 말한다.</p>
<신설>	<p>제16조의3(과징금의 부과기준 등) ① 법 제25조의2제1항에서 “대통령령으로 정하는 통행료 수입”이란 해당 비도로관리청의 위반행위로 인한 처분의 대상인 유료도로</p>

현행	일부 개정안
	<p>의 직전 3개 연도의 연평균 통행료 수입을 말한다. 다만, 해당 과징금 부과일 현재 통행료를 징수한 지 3년이 되지 아니한 경우에는 통행료 징수 시작 후 직전 연도 말일까지의 통행료 수입액을 연간 통행료 수입액으로 환산한 금액을 말하며, 해당 연도에 통행료 징수를 시작한 경우에는 통행료 징수를 시작한 날부터 위반행위를 한 날까지의 통행료 수입액을 말한다.</p> <p>② 법 제25조의2제2항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 금액은 별표 1과 같다.</p> <p>③ 유료도로관리청은 법 제25조의2에 따라 과징금을 부과하는 경우에는 위반행위의 종류와 과징금의 금액을 명시하여 서면으로 통지하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따라 통지를 받은 자는 통지가 있을 날부터 60일 이내에 유료도로관리청이 정하는 수납기관에 과징금을 납부하여야 한다.</p>
<p>제18조(과태료의 부과기준) 법 제28조에 따른 과태료의 부과기준은 별표와 같다.</p>	<p>제18조(과태료의 부과기준) ----- ----- 별표 2 -----.</p>

[별표 1]

과징금의 부과기준

(제16조의3 관련)

1. 일반기준

가. 위반행위가 둘 이상인 경우로서 그에 해당하는 각각의 처분기준이 다른 경우에는 그 중 무거운 처분기준에 따른다. 다만, 제2호 2의 경우에는 이행하지 아니한 시정조치의 개수에 따라 연간통행료수입액의 100분의 3의 범위 내에서 병과한다.

나. 연간통행료수입액이란 제16조의3제1항에서 정하는 통행료 수입액을 말한다.

다. 유료도로관리청은 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2호에 따른 과징금 금액의 2분의 1의 범위에서 그 금액을 줄일 수 있다. 다만, 과징금을 체납하고 있는 위반행위자의 경우에는 그러하지 아니하다.

- 1) 위반행위가 사소한 부주의나 오류로 인한 것으로 인정되는 경우
- 2) 위반행위자가 법 위반상태를 시정하거나 해소하기 위하여 노력한 것이 인정되는 경우
- 3) 그 밖에 위반행위의 정도, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 과징금 금액을 줄일 필요가 있다고 인정되는 경우

2. 개별기준

위반행위	해당 조문	과징금
1. 법 제23조의3제2항을 위반하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 가) 도로기능에 중대한 지장을 초래한 경우	법 제25조의2 제1항제1호	

위반행위	해당 조문	과징금
· 1일 이상 7일 미만 동안 도로의 일부 또는 전체 기능 상실		연간 통행료 수입액에 100분의1을 곱한 금액
· 7일 이상 15일 미만 동안 도로의 일부 또는 전체 기능 상실		연간 통행료 수입액에 100분의2를 곱한 금액
· 15일 이상 동안 도로의 일부 또는 전체 기능 상실		연간 통행료 수입액에 100분의3을 곱한 금액
나) 도로의 안전에 위협을 초래한 경우		연간 통행료 수입액에 100분의0.5를 곱한 금액
2. 법 제23조의3제3항에 따른 명령이나 결과보고를 정당한 사유 없이 이행하지 않거나 거짓으로 한 경우	법 제25조의2 제1항제2호	연간 통행료 수입액에 100분의0.01을 곱한 금액
3. 법 제25조에 따른 처분이나 명령을 받고 정당한 사유 없이 이행하지 않은 경우	법 제25조의2 제1항제3호	연간 통행료 수입액에 100분의0.5를 곱한 금액

[별표 2] <신설 2014.7.14> <중전의 별표에서 이동>

과태료의 부과기준

(제18조 관련)

1. 일반기준

가. 위반행위의 횟수에 따른 과태료 부과기준은 최근 3년간 같은 위반행위로 과태료 부과처분을 받은 경우에 적용한다. 이 경우 위반횟수별 부과기준의 적용일은 위반행위에 대한 과태료 부과처분일과 그 처분 후 같은 위반행위를 하여 적발된 날로 한다.

나. 유료도로관리청은 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2호에 따른 과태료 금액의 2분의 1의 범위에서 그 금액을 줄일 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 위반행위자의 경우에는 그러하지 아니하다.

- 1) 위반행위가 사소한 부주의나 오류로 인한 것으로 인정되는 경우
- 2) 위반행위자가 법 위반상태를 시정하거나 해소하기 위하여 노력한 것이 인정되는 경우
- 3) 그 밖에 위반행위의 정도, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 과태료 금액을 줄일 필요가 있다고 인정되는 경우

2. 개별기준

위반행위	근거 법조문	과태료 금액(만원)		
		1차 위반	2차 위반	3차 위반 이상
1) 법 제18조제1항에 따른 승인을 받지 않고 통합채산제를 시행한 경우	법 제28조 제1항제1호	500	700	1,000

위반행위	근거 법조문	과태료 금액(만원)		
		1차 위반	2차 위반	3차 위반 이상
2) 법 제23조의2제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준을 위반한 자	법 제28조 제1항제2호	300	500	700
3) 법 제23조의4제2항에 따른 자료제출을 거부하거나 거짓으로 제출한 자	법 제28조 제1항제3호	100	200	500

3. 유료도로법 시행규칙 일부개정(안)

【신 · 구조문대비표】

현행	일부 개정안
<신 설>	<p><u>제 5 조의2(통행료 감면 지원신청 등) 영 제 8조의2제2항에서 “국토교통부령이 정하는 서류”란 다음 각 호의 서류를 말한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 통행료 감면의 내용이 기재된 서류 2. 통행료 감면비용 지급신청액 및 산정 명세서 3. 해당 연도의 수입 명세서 4. 최근 2년간 지급받은 통행료 지원 명세서
<신 설>	<p><u>제 8 조의2(민자도로 운영평가 방법 등) ①</u> 법 제23조의2제3항에 따라 실시하는 운영평가는 법 제2조제2호제나목에 따른 민자도로 대하여 실시한다. 다만, 개통 후 1년이 경과되지 아니한 민자도로는 제외한다.</p> <p><u>② 운영평가의 대상 기간은 전년도 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.</u></p> <p><u>③ 운영평가의 항목은 다음 각 호를 포함하여 국토교통부장관이 고시한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도로의 안전성 2. 이용자의 편의성 3. 민자도로 운영의 효율성 <p><u>④ 유료도로관리청은 제3항에 따른 항목에 대하여 평가를 실시하되, 필요한 사항을 추가할 수 있다.</u></p> <p><u>⑤ 유료도로관리청은 매년 3월 31일까지 소관 민자도로에 대한 평가일정, 평가위</u></p>

현 행	일부 개정안
	<p>원, 평가방법(제3항에 따라 추가한 평가 항목을 포함한다) 등을 포함한 운영평가 계획을 수립한 후 평가를 실시하기 7일전까지 민자도로사업자에게 통보하여야 한다.</p> <p>⑥ 제3항에 따른 평가위원은 유료도로관리청이 지명하는 7명 이상의 관계 공무원(유료도로관리청 및 그 소속기관의 직원을 포함한다) 및 민자도로관리지원센터의 직원 등 관련 전문가로 구성한다.</p> <p>⑦ 유료도로관리청은 평가 결과에 따라 민자도로사업자에게 필요한 조치를 할 수 있고, 민자도로사업자는 30일 이내에 조치 계획을 마련하여 유료도로관리청에 제출하여야 한다.</p> <p>⑧ 그 밖에 운영평가에 관한 세부적인 사항은 국토교통부장관이 정하여 고시한다.</p>
<신 설>	<p>제 8 조의3(민자도로 관리지원센터의 업무) 민자도로 관리지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 실시협약과 관련한 자문 및 지원 2. 민자도로의 교통수요 예측, 적정 통행료 및 운영비 산출과 관련한 자문 및 지원 3. 법 제23조의2제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준 및 법 제23조의2제3항에 따른 운영평가와 관련한 자문 및 지원 4. 법 제21조제5항에 따라 위탁받은 통행료와 부가통행료의 수납 및 같은 조 제6항에 따른 통행료과 부가통행료의 징수 5. 민자도로 관련 연구의 수행 및 지원 6. 민자도로 관련 전자정보 수집 및 관리 시스템의 구축

현행	일부 개정안
	<p>7. 유료도로관리청의 민자도로 관련 정책에 대한 지원</p> <p>8. 민자도로 관련 지표의 개발</p> <p>9. 국토교통부장관 또는 유료도로관리청이 위탁하는 업무</p>
<신설>	<p>제 8 조의4(민간 사용기간이 종료된 민자도로의 통행료) ① 법 제23조의8제2항에 따라 징수되는 통행료는 해당 도로의 유지·관리에 필요한 다음 각호의 비용을 고려하여 정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인건비 2. 수선유지비 3. 민간 사용기간 중에 통행료 인하를 위해 투입된 비용 4. 도로의 원활한 교통상태 유지를 위한 비용 <p>② 제1항에 따른 통행료 산정은 원칙적으로 1회계연도를 대상으로 하되, 통행료의 안정성, 기간적 부담의 공평성, 물가변동 및 제반 경제상황 등을 감안하여 신축적으로 운영할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 통행료 산정 당시 예측할 수 없었던 불가피한 경제적 또는 경제외적 사유의 발생으로 통행료의 현저한 증감이 있을 경우에는 변동요인만을 반영하여 새로이 통행료를 산정할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따른 통행료는 영 제11조에 따른 심의를 거쳐야 한다.</p>

korea
legislation
research
institute

부록 2

- 유료도로법 시행령 제15조의4 제2항 관련 자문의견
(민자법인/전문가의견)

부록 2

유료도로법 시행령 제15조의4 제2항 관련 자문의견 (민자법인/전문가의견)

1. 민자법인 의견

이하에서는 2018. 1. 16. 법률 제15357호로 개정되어 2019. 1. 17. 시행되는 개정 「유료도로법」(이하 “개정 유료도로법”) 내용 중 그 자체로 또는 시행령 및 시행규칙(이하 “하위법령”)의 개정 내용에 따라 법의 일반원칙에 위반될 여지가 있거나, 민간투자사업의 근거가 되는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 “민간투자법”) 및 관련 법령, 민간투자법에 따라 제정·공고되는 민간투자사업기본계획, 다수의 민간투자사업에서 일반적으로 인정되고 있는 기 체결된 실시협약 내용 및 민간투자사업 실무 등과 상충될 가능성이 있는 부분을 명시한 후, 해당 조항별로 이를 해소하기 위한 하위법령의 개정 방향에 대하여 의견을 제시하도록 하겠습니다.

I. 개정 유료도로법 내용 중 하위법령에 의한 보완 등이 필요한 부분)

개정 유료도로법 조항	하위법령 개정시 고려할 사항
별도의 경과 규정 또는 예외 규정 없이 개정 유료도로법 조항들이 이미 실시협약이 체결되어 시행중인 기존 사업에 적용될 수 있는 부분	- 개정 유료도로법 조항이 기존 사업에서 체결된 실시협약의 내용(=당사자간 기 합의 내용)과 상충되는 경우, (부진정)소급입법에 따른 신뢰보호원칙 위반, 계약자유의 원칙 위반 여지가 있음.
제15조(통행료 납부의 대상 등) 제3항 및 제4항 ²⁾	- 하위법령에서 사업시행자가 통행료 감면에 따른 통행료수입 감소분을 국가 또는 지방자치단체로부터 “전부” 지급받도록 규정하지 아니하는 경우, 민간투자법령 및 기존의 실시협약 내용과 상충될 우려가 있으며, (부진정)소급입법으로서 신뢰보호원칙 위반, 계약자유의 원칙 위반, 사업시행자의 재산권 침해 소지가 있음.
제17조(비도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) 제3항 ³⁾	- 민간투자법령 및 기존의 실시협약 내용과 상충될 우려가 있고, (부진정)소급입법으로서 신뢰보호원칙 위반 여지가 있으며, 계약으로 보장된 사업시행자의 권리를 침해하는 문제가 있음.

- 1) 본 항에서는 개정 유료도로법 조항 중 하위법령의 개정으로 보완이 필요한 조항과 관련하여, 각 조항별로 어떠한 문제의 소지가 있는지에 관하여만 간단히 언급하고, 자세한 사항은 II항에서 상세히 논의하도록 하겠습니다.
- 2) 제15조(통행료 납부의 대상 등)
 - ③ 명절 등 대통령령으로 정하는 날에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고속도로를 이용하는 차량의 통행료를 감면할 수 있다.
 - ④ 국가 또는 지방자치단체는 제2항 및 제3항에 따른 통행료 감면으로 인하여 발생하는 비용의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.
- 3) 제17조(비도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준)
 - ③ 제2항 후단에 따라 통행료를 변경하거나 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 민자도로의 통행료를 조정하려는 경우 그 인상률은 기존의 통행료가 변경되거나 조정된 날이 포함된 연도부터 통행료를 변경하거나 조정하려는 날의 전년도까지의 누적된 연간 소비자 물가상승률을 초과하지 아니하는 범위에서 정하여야 한다.

개정 유료도로법 조항	하위법령 개정시 고려할 사항
제23조의2(정부 등의 책무) ⁴⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 민간투자법령, 기존의 실시협약 및 이를 근거로 제출되는 유지보수 및 관리계획의 내용과 상충될 여지가 있으며, 각 민간투자사업의 특성, 사업환경, 주무관청 등이 모두 다른 데, 이를 고려함이 없이 획일적인 기준에 의하여 운영평가를 하는 것은 불합리한 결과를 초래할 수 있음.
제23조의5(사정변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구 등) ⁵⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 민간투자법령 및 기존의 실시협약 내용과 상충될 우려가 있고, (부진정)소급입법으로서 신뢰보호원칙 위반, 계약자유의원칙 위반에 해당할 여지가 있으며, 모호하고 추상적인 표현의 사용으로 (하위법령에서 그 의미를 구체화하지 아니하는 한) 명확성 원칙에 위배될 여지도 있음.

- 4) 제23조의2(정부 등의 책무) ① 국토교통부장관은 민자도로의 유료도로관리권자(이하 “민자도로사업자”라 한다)가 민자도로를 안전하고 효율적으로 유지·관리할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다.
- ② 국토교통부장관은 제1항에 따른 환경 조성을 위하여 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준을 정하여 고시하여야 한다.
- ③ 유료도로관리청은 제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준에 따라 매년 소관 민자도로에 대하여 운영평가를 실시하여야 한다.
- ④ 유료도로관리청은 제3항에 따른 운영평가 결과에 따라 민자도로에 관한 공사의 시행, 민자도로의 유지·관리 체계 개선 등 필요한 조치를 명할 수 있다.
- ⑤ 제3항에 따른 운영평가의 절차, 방법 및 그 밖에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.
- 5) 제23조의5(사정변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구 등) ① 유료도로관리청은 중대한 사정변경 또는 민자도로사업자의 위법한 행위 등 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우 민자도로사업자에게 그 사유를 소명하거나 해소 대책을 수립할 것을 요구할 수 있다.
1. 연속하여 3년 동안 연간 실제 교통량이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제6호에 따른 실시협약(이하 “실시협약”이라 한다)에서 정한 교통량의 100분의 70에 미달하는 경우
 2. 연속하여 3년 동안 연간 실제 통행료 수입이 실시협약에서 정한 통행료 수입의 100분의 70에 미달하는 경우
 3. 민자도로사업자가 실시협약에서 정한 자기자본의 비율을 대통령령으로 정하는 기준 미만으로 변경한 경우. 다만, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제4호에 따른 주무관청의 승인을 받아 변경한 경우는 제외한다.
 4. 민자도로사업자가 주주로부터 대통령령으로 정하는 기준을 초과한 이자율로 자금을 차입한 경우
 5. 도로의 종류 또는 등급이 변경되는 경우
 6. 교통여건이 현저히 변화되어 실시협약의 변경이 필요하다고 인정되는 사유로서 대통령령으로 정하는 경우
- ② 제1항에 따른 요구를 받은 민자도로사업자는 유료도로관리청이 요구한 날부터 30일 이내에 그 사유를 소명하거나 해소 대책을 수립하여야 한다.
- ③ 유료도로관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 제23조의7에 따른 민자도로 관리지원센터의 자문을 거쳐 실시협약의 변경 등을 요구할 수 있다.
1. 민자도로사업자가 제2항에 따른 소명을 하지 아니하거나 그 소명이 충분하지 아니한 경우
 2. 민자도로사업자가 제2항에 따른 해소 대책을 수립하지 아니한 경우

개정 유료도로법 조항	하위법령 개정시 고려할 사항
제23조의5 제1항 제1호, 제2호	- 개정유료도로법이 시행되는 2019년 기준으로 그 이전의 연속 3년 동안의 교통량 또는 통행료 수입이 미달하는 경우에도 동 조항이 적용되는 것으로 본다면 이는 (부진정)소급입법으로서 신뢰보호원칙 위반 여지가 있고, “통행료 수입”에 관한 명확한 정의가 필요함.
제23조의5 제1항 제3호	- 민간투자법에 근거하여 공고되는 민간투자사업기본계획과 상충될 여지 있으며, “자기자본”에 관한 명확한 정의가 필요함.
제23조의5 제1항 제4호	- 계약자유 원칙을 중대하게 침해할 여지가 있으므로, 이자율의 상한 설정 등의 방식으로, 건전한 사회통념이나 상관행에 비추어 경제적 합리성을 결여한 비정상적인 이자율만을 규제하여야 함.
제23조의5 제1항 제6호	- 주무관청의 권한이 자의적으로 행사되지 않도록 “현저한 변화”에 대하여 구체적으로 규정할 필요가 있음.
제23조의5 제2항	- 30일 이내에 사유 소명 및 해소대책까지 수립하는 것은 현실적으로 어려울 수 있음.
제23조의5 제3항	- 주무관청의 권한이 자의적으로 행사되지 않도록 하위법령에서 해당 사유를 구체적으로 규정할 필요가 있음.
제23조의5 제4항	- (부진정)소급입법으로서 신뢰보호원칙 위반 여지가 있고, 계약 자유 원칙 위반 및 사업시행자의 재산권 침해 여지 있음.

3. 제2항에 따른 해소 대책으로는 제1항에 따른 사유를 해소할 수 없거나 해소하기 곤란하다고 판단되는 경우
 ④ 유료도로관리청은 민자도로사업자가 제3항에 따른 요구 조치에 따르지 아니하는 경우 실시협약에 따른 보조금 및 재정지원금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다.

개정 유료도로법 조항	하위법령 개정시 고려할 사항
제23조의6(민자도로사업자에 대한 지원) ⁶⁾	- 실질적인 지원이 이루어질 수 있도록 비용의 지원 방법을 구체적으로 명시할 필요 있음.
제23조의7(민자도로 관리지원센터의 지정 등) ⁷⁾	- 민자도로 관리지원센터가 사업시행자의 경영활동에 까지 간섭 및 감독할 우려가 있음.
제25조의2(과징금) ⁸⁾	- “통행료 수입”에 관한 명확한 정의가 필요하고, 하위법령에서 위반행위의 종류에 따른 과징금의 부과기준을 세분화하는 것이 바람직하며, 과징금 부과시 심의위원회의 심의 절차, 이의신청 등 구제절차 등을 규정할 필요가 있음.

- 6) 제23조의6(민자도로사업자에 대한 지원) 유료도로관리청은 정책의 변경 또는 법령의 개정 등으로 인하여 민자도로사업자가 부담하여야 하는 비용이 추가로 발생하는 경우 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.
- 7) 제23조의7(민자도로 관리지원센터의 지정 등) ① 국토교통부장관은 민자도로에 대한 감독 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 내에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 민자도로 관리지원센터(이하 “관리지원센터”라 한다)로 지정할 수 있다.
1. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연연구기관
 2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
- ② 관리지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
1. 실시협약과 관련한 자문 및 지원
 2. 민자도로의 교통수요 예측, 적정 통행료 및 운영비 산출과 관련한 자문 및 지원
 3. 제23조의2제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준 및 제23조의2제3항에 따른 운영평가와 관련한 자문 및 지원
 4. 제21조제5항에 따라 위탁받은 통행료와 부가통행료의 수납 및 같은 조 제6항에 따른 통행료와 부가통행료의 징수
 5. 제6항에 따라 국토교통부장관 또는 유료도로관리청이 위탁하는 업무
 6. 그 밖에 민자도로 감독 지원을 위하여 국토교통부령으로 정하는 업무
- ③ 국토교통부장관이 제1항에 따라 관리지원센터를 지정할 때에는 민자도로에 대한 해당 기관의 전문성을 고려하여야 한다.
- ④ 국토교통부장관은 관리지원센터가 업무를 수행하는 데에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.
- ⑤ 국토교통부장관은 관리지원센터가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다.
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우
 2. 지정받은 사항을 위반하여 업무를 수행한 경우
- ⑥ 국토교통부장관 또는 유료도로관리청은 민자도로와 관련하여 이 법과 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 업무로서 국토교통부령으로 정하는 업무를 관리지원센터에 위탁할 수 있다.
- 8) 제25조의2(과징금) ① 유료도로관리청은 비도로관리청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 한 경우에는 대통령령으로 정하는 통행료 수입에 100분의 3을 곱한 금액 이하의 과징금을 부과할 수 있다.
1. 제23조의3제2항을 위반하여 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준을 준수하지 아니한 경우

개정 유료도로법 조항	하위법령 개정시 고려할 사항
제28조(과태료) ⁹⁾	- 하위법령에서 위반행위의 종류에 따른 과태료의 부과기준을 세분화하는 것이 바람직함.

II. 개별 조항에 대한 하위법령의 개정 방향에 대한 의견

1. 별도의 예외 규정 없이 개정 유료도로법 조항들이 이미 실시협약이 체결되어 시행 중인 기존 사업에 적용될 수 있는 부분

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 현행 개정 유료도로법상으로는 이미 실시협약이 체결된 민간투자사업에 대하여 그 적용을 배제하는 별도의 경과규정이 없는바, 대등한 당사자의 지위에서 주무관청과 사업시행자가 체결한 “계약”에 해당하는 기존의 실시협약 내용이 개정 유료도로법과 상충될 경우 개정 유료도로법을 적용하여 기존의 사업시행자가 실시협약상 인정받던 권리를 침해하거나 새로운 의무를 부과하는 것은 (부진정)소급입법으로서 신뢰보호의 원칙에 대한 중대한 위반 및 계약의 자유에 대한 중대한 침해에 해당할 수 있음.

2. 제23조의3제3항을 위반하여 명령을 이행하지 아니하거나 그 결과를 보고하지 아니한 경우

3. 제25조에 따른 처분이나 명령을 위반한 경우

② 제1항에 따른 과징금을 부과하는 위반행위의 종류, 과징금의 금액 및 징수방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 유료도로관리청은 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

④ 제1항에 따른 과징금 중 국토교통부장관이 부과·징수한 과징금은 「교통시설특별회계법」에 따른 교통시설 특별회계 도로계정의 수입으로 한다.

9) 제28조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제18조제1항에 따른 승인을 받지 아니하고 통합채산제를 시행한 자

2. 제23조의2제2항에 따른 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준을 위반한 자

3. 제23조의4제2항에 따른 자료 제출을 거부하거나 거짓으로 자료를 제출한 자

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 유료도로관리청이 부과·징수한다.

- 현실적으로도, 국내외 금융기관과 대형 건설사들 및 기타 수많은 이해관계자들이 실시협약(또는 금융약정)상의 조건을 협의하고, 해당 조건을 전제로 민간투자사업에 참여한 것인바, 사후적인 유료도로법 개정 에 따라 그 조건이 변경된다면 민간투자사업의 정상적인 수행에 중대한 혼란이 초래될 것이 명백하게 예상됨. 나아가 국가적인 차원에서도, 국내 민간투자사업과 정부정책에 대한 신뢰 상실 및 국가신인도 저하로까지 이어질 수 있는 중대한 사안으로서, 국내외 투자자들의 민간투자사업 참여와 투자를 위축시킬 수 있는바, 실제로 금번 유료도로법 개정만으로도 대한민국 민간투자사업에 대한 투자 계획 자체를 전면 철회하는 투자자들이 나오고 있는 실정임.

○ 하위법령의 개정 방향

- 개정 유료도로법 조항 중 유료도로법 개정 이전에 체결된 기존 실시협약과 상충되는 내용이 있는 경우, 해당 조항의 적용을 배제하는 경과규정을 두어야 할 필요가 있으며, 해당 내용이 사업시행자에게 적용되기 위하여는 사업시행자와 주무관청의 합의에 따라 해당 내용이 반영된 변경실시협약 체결이 선행되어야 함을 주의적으로 규정할 필요가 있음.

2. 명절 등 특정기간의 통행료 감면에 관한 개정 유료도로법 제15조 제3항 및 제4항 관련

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 민간투자법 제3조 제1항에 의하면 민간투자법은 민간투자사업에 관하여 관계 법률에 우선하여 적용되는데, 민간투자법 제25조 제4항은 사업시행자가 징수하는 사용료 등에 관하여 대통령령으로 정하도록 하고 있고, 이에 따른 민간투자법 시행령 제23조는 사용료를 실시협약에서 정하며, 사용료의 조정 역시 실시협약에서 정한 방법과 절차에 따르도록 규정하고 있음.
- 그런데, 개별 민간투자사업에서 체결되는 실제 실시협약에서는 정부의 요구로 통행료의 일부 또는 전부에 대한 감면을 하게 되는 상황이 발생하는 경우 정부가 통행료수입 감소분을 지급하도록 규정하고 있는바, 이는 민간자본을 선

투입한 후 통행료수입(사용료수입)을 통해 투자금을 회수하는 민간투자사업의 특성상 필수적으로 규정될 수밖에 없는 조항임.

- 따라서 민간투자법령 및 이에 근거하여 체결된 기존 실시협약에 따르면 사업시행자는 정부가 명절 등 특정기간에 대한 고속도로 통행료 감면을 요구하여 이를 감면하게 될 경우, 그 감면에 따른 통행료수입 감소분 전액을 정부로부터 보전받을 수 있었는데, 개정된 유료도로법을 근거로 명절 등 특정기간의 통행료 감면으로 인한 통행료수입 감소분의 ‘일부’만을 지원하는 등으로 인해 사업시행자에게 손실이 발생된다면, 이는 기존에 계약으로 보장되어 있던 사업시행자의 권리를 침해하는 (부진정)소급입법으로서 신뢰보호원칙 위반 여지가 있고, 계약자유의 원칙 위반 및 사업시행자의 재산권 침해 여지가 있으며, 민간투자사업에 관한 특별법인 민간투자법(기존 실시협약이 민간투자법을 근거로 체결된 것이므로)과의 상충 문제가 발생할 수 있음.

○ 하위법령의 개정 방향

- 하위법령에서는 정부의 요구로 통행료의 일부 또는 전부에 대한 감면을 하게 되는 상황이 발생하는 경우 정부가 통행료수입 감소분을 전액 지급하도록 규정하여야 함(적어도 이미 정부가 통행료 감소분을 전액 지급하도록 실시협약이 체결된 기존 사업에 대하여는 동 규정이 적용되지 않도록 예외조항을 명시할 필요가 있음).
- 한편, 기존의 실시협약에 따른 현재의 민간투자사업 실무상으로도 정부가 보전하여 주는 통행료수입 감소분의 구체적인 계산 방식 및 지급시기·지급절차·지원 방식 등에 관하여 주무관청과 사업시행자 사이에 논란이 있었던 점을 감안하여, 해당 내용을 구체적으로 명시할 필요가 있음.

3. 비도로관리청의 통행료 인상률 제한에 관한 개정 유료도로법 제17조 제3항 관련

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 앞서 살펴본 바와 같이 민간투자법은 민간투자사업에 관하여 유료도로법에 우선하여 적용되며, 민간투자법 제25조 제4항은 사업시행자가 징수하는 사용료 등에 관하여 대통령령으로 정하도록 하고 있고, 이에 따른 민간투자법 시행령 제23조는 사용료를 실시협약에서 정하며, 사용료의 조정 역시 실시협약에서 정한 방법과 절차에 따르도록 규정하고 있음.
- 따라서 기존의 실시협약상 통행료 조정 조항이 동 조항과 다르게 규정되어 있는 경우, 개정 유료도로법을 근거로 통행료 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자물가상승률로 제한하는 것은, 민간투자법에 따라 체결된 실시협약과 상충되고, (부진정)소급입법으로서 신뢰보호의 원칙 위반 여지가 있으며, 계약으로 보장된 사업시행자의 권리를 침해하는 문제가 있음.
- 한편, 기존 실시협약상 통행료 인상을 100원 단위로 하되, 반올림(4사 5입)하도록 규정한 사례가 다수 있는데, 이 때 기존 통행료가 소액(1,000원 이하)인 사업의 경우에는 매우 오랜기간 동안 통행료 인상 자체가 불가능해지는 불합리한 결과가 초래됨(기존 실시협약에 따르면 소비자물가상승률 범위 내에서 통행료를 조정하도록 규정한 실시협약 조항에도 불구하고, 통행료 인상의 단위 및 반올림에 관한 조항에 따라 소비자물가상승률을 적용한 변동금액이 50원 이상이면 100원의 통행료 인상이 가능하였으나, 개정 유료도로법이 적용될 경우 소비자물가상승률 범위 내의 통행료 조정만 가능한 결과 기존 실시협약상 반올림 규정이 의미를 상실하여, 소비자물가상승률을 적용한 변동금액이 100원이 되어야 비로소 통행료 조정이 가능한 결과가 됨. 참고로, 원래 개별 사업의 실시협약상 물가를 반영한 통행료 조정은 원칙적으로 1년 단위로 할 수 있는 것이나, 반올림 조항으로 인해 물가 반영이 늦춰지거나 앞당겨지는 것이므로, 그 자체로 어느 당사자에게 일방적으로 유리한 결과를 가져오는 것

은 아니며, 그렇기 때문에 당초 실시협약에서 반올림 조항에 관한 합의가 가능하였던 것임).

○ 하위법령의 개정 방향

- 경과규정을 통하여 이미 기존에 실시협약을 체결한 민간투자사업에는 동 조항이 적용되지 않는 것으로 규정하거나, 적어도 기존 실시협약상 반올림 규정이 있는 경우에는 소비자물가상승률을 적용한 뒤 반올림함으로써 통행료를 조정한 결과 통행료 인상률이 소비자물가상승률을 초과하게 되더라도 이를 인정하는 예외조항이 규정될 필요가 있음.

4. 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준을 정하여 고시하고, 그에 따라 운영평가를 실시하도록 하고 있는 개정 유료도로법 제23조의2 관련

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 민간투자법 제24조는 “민간투자사업으로 조성 또는 설치된 토지 및 사회기반 시설은 실시협약에서 정하는 바에 따라 관리·운영되어야 한다.”고 규정하고 있고, 이에 따라 대부분의 민간투자사업 실시협약에서는 도로시설의 관리운영에 관한 사항을 규정하면서, 시설물의 유지보수 및 관리계획을 주무관청에 제출하여 승인받도록 하고 있음.
- 따라서 「민간투자법령, 실시협약 및 유지보수 및 관리계획」과 「개정 유료도로법에 따른 고시의 내용」 간에 모순·상충되는 사항이 있는 경우, 어느 것을 우선 적용하여야 할 것인지에 대한 분쟁이 발생하는 등 법적 불안정성이 야기될 수 있음.
- 한편, 개정 유료도로법은 동 조항에 따라 고시된 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준에 따라 운영평가를 실시하도록 하고 있는바, 각 민간투자사업의 특성, 사업환경, 주무관청 등이 모두 다른데, 이를 고려함이 없이 획일적인 기준에 의하여 운영평가를 하는 것은 불합리한 결과를 초래할 수 있음.

○ 하위법령의 개정 방향

- 앞서 살펴본 바와 같이 민간투자법은 민간투자사업에 관하여 유료도로법에 우선하여 적용되는 점과 실시협약에 따라 제출된 유지보수 및 관리계획은 개별 민간투자사업의 특성이 반영되어 작성 및 제출되며 주무관청의 승인을 받는다는 점을 고려하여, 개정 유료도로법에 따라 고시되는 민자도로의 유지·관리 및 운영에 관한 기준이 개별 사업의 실시협약에 따라 제출되는 유지보수 및 관리계획의 내용과 상충되지 않도록, 모든 민간투자사업에 일반적으로 적용될 수 있는 수준의 가이드라인 정도로 규정되는 것이 바람직함.
- 다만, 모든 민간투자사업을 일반적이고 획일적인 기준에 의하여 운영평가할 경우 불합리한 결과가 초래될 수 있으므로, 하위법령에서 동 조항에 따라 고시되는 기준 외에 실시협약에 따라 제출된 유지보수 및 관리계획도 평가기준에 포함시키는 등 사업시행자가 신뢰하고 납득할 수 있는 객관적인 운영평가 기준을 하위법령에 구체적으로 규정할 필요가 있음.

5. 일정한 경우 실시협약의 변경을 요구할 수 있도록 하고 있는 개정 유료도로법 제23조의5 관련

가. 실시협약의 변경 요구에 관한 개정 유료도로법 제23조의5 전반

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 실시협약은 협약 체결 당시의 사업 현황, 금융시장 환경 및 제반 사정 등을 기초로 대등 당사자인 주무관청과 사업시행자 사이의 협상을 거친 의사 합치에 따라 체결된 “계약”이므로, 계약에 따른 이익 및 손해의 예측은 각 당사자가 하는 것이고, 그 결과에 따른 책임 역시 각 당사자가 부담하는 것이 계약 자유의 원칙에 부합함.
- 협약당사자 간의 의사합치의 산물인 실시협약에 따른 권리의무 관계에 대하여 주무관청이 일방적으로 변경을 요구할 수 있도록 하고, 이에 따라 이미 실시협약 체결 당시 합의가 되었던 실시협약상 보조금 또는 재정지원금의 전부

또는 일부를 지급하지 아니할 수 있도록 하는 것은 계약 자유의 원칙에 대한 중대한 침해가 될 수 있으며, 이는 (부진정)소급입법으로서 신뢰보호의 원칙에 위반될 여지가 있음.

○ 하위법령의 개정 방향

- 경과규정을 통하여 이미 기존에 실시협약을 체결한 민간투자사업에는 동 조항이 적용되지 않는 것으로 할 필요가 있음. 설사 동 조항 전체에 대하여 위와 같은 경과규정을 두기 어렵더라도 아래와 같이 동 조항의 개별항목에 관하여 경과규정을 두는 방식으로 하위법령에서 보완할 필요가 있음.

나. 개정 유료도로법 제23조의5 제1항 제1호 및 제2호

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 개정 유료도로법이 시행되는 2019년 기준으로 (2019년을 포함하여) 그 이전의 연속 3년 동안의 교통량 또는 통행료 수입이 본 호에 정한 수준에 미달하는 경우에도 동 조항이 적용되는 것으로 본다면, 이는 (부진정)소급입법으로서 신뢰보호원칙 위반 여지가 있음.
- 사업시행자는 “주무관청에 신고한 통행료”에도 불구하고, 주무관청의 요구 기타 정책적 사유 등으로 인하여 그보다 작은 금액의 통행료를 징수하게 되는 경우가 있는바, 이러한 경우에도 “실제로 징수한 통행료 수입”을 기준으로 실시협약상 통행료의 100분의 70에 미달하는지 여부를 판단하게 되면, 사업시행자의 책임영역이 아닌 사유임에도 사업시행자에게 불리하게 적용되는 불합리한 결과가 초래될 수 있음.

○ 하위법령의 개정 방향

- 앞서 살펴본 바와 같이 개정 유료도로법 제23조의5는 하위법령상의 경과규정을 통하여 이미 기존에 실시협약을 체결한 민간투자사업에는 적용되지 않도록 하는 것이 가장 바람직하나, 그와 같은 경과규정을 두지 않는 경우에도 동 조 제1호 및 제2호는 개정 유료도로법이 시행되는 2019년부터 기산하여 그로부터 3년 이후부터 적용될 수 있도록 하위법령에서 명확히 규정할 필요가 있음.

- “실제로 징수한 통행료 수입”이 “주무관청에 신고한 통행료”를 기준으로 산정한 통행료 수입보다 적은 경우에는 “주무관청에 신고한 통행료”를 기준으로 산정한 통행료 수입을 기준으로 실시협약상 통행료 수입의 100분의 70에 미달하는지 여부를 판단하여야 한다는 내용을 하위법령에서 규정할 필요 있음.

다. 개정 유료도로법 제23조의5 제1항 제3호

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 민간투자법에 근거하여 공고되는 민간투자사업기본계획 제25조는 사업시행자가 유지하여야 하는 자기자본 비율을 명시하고 있으므로, 개정 유료도로법의 하위법령에서 이와 다른 비율로 정할 경우 민간투자법에 근거한 민간투자사업기본계획과 상충되는 문제가 발생함.
- “자기자본”이 “납입자본금”을 의미하는지 “자본총계(실질자본금)”를 의미하는지 여부에 관하여 논란의 여지가 있을 수 있는바, 민간투자사업기본계획이나 개정 유료도로법에서의 최소자기자본비율을 규제하는 취지(시설물의 건설 및 운영의 안정성을 유지하기 위한 비율)를 고려하면 그 산정기준이 명확하고 고정적이어야 하므로, 명확한 기준으로서의 역할을 할 수 있는 “납입자본금”을 기준으로 자기자본비율을 산정하는 것이 바람직하고 그것이 민간투자사업의 거래실무 및 참여당사자들의 이해에도 부합함.

○ 하위법령의 개정 방향

- 사업시행자가 유지하여야 하는 자기자본 비율에 관하여 민간투자사업기본계획 제25조를 준용하거나 그와 동일한 내용으로 규정하여 민간투자사업기본계획과 일치시킬 필요가 있음.
- 동 조항의 “자기자본”이 “납입자본금”을 의미한다는 점을 하위법령에서 명시하는 것이 바람직함.

라. 개정 유료도로법 제23조의5 제1항 제4호

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 이자율은 대출계약의 핵심적인 조건으로서, 개별 민간투자사업의 특성, 사업시행조건, 해당 사업에서 채택된 금융구조, 주무관청의 신용도(국가와 지자체 간의 차이, 지자체 사이에서의 차이), 당시의 금융환경, 이를 바탕으로 한 당사자들의 위험 예측 등에 따라 달라질 수 있는 것이므로, 이자율의 규제가 필요하다 하더라도, 그 규제는 특정 이자율을 정하거나, 합리적인 이자율을 제한(단순히 이자율이 높다는 이유만으로)하는 방식으로 이루어져서는 안 되고, 이자율의 상한 설정 등의 방식으로 건전한 사회통념이나 상관행에 비추어 경제적 합리성을 결여한 비정상적인 이자율을 규제하는 수준에서 이루어져야 하며(참고로, 후순위차입금 이자율 13.9%나 20%가 건전한 사회통념이나 상관행에 비추어 경제적 합리성을 결여한 비정상적인 것이라고 단정할 수 없다는 하급심 판결이 있음), 그러하지 아니할 경우 계약자유의 원칙에 대한 중대한 침해가 될 수 있음.
- 개별 민간투자사업의 사업시행조건, 해당 사업에서 채택된 금융구조 및 계약 체결 당시의 시장금리 수준 등을 고려한 실시협약 및 금융약정이 기 체결되어 있는 민간투자사업에 대하여도 동 조항이 적용될 경우, 계약 자유의 원칙에 대한 중대한 침해가 될 수 있으며, 이는 (부진정)소급입법으로서 신뢰보호의 원칙에 위반될 여지가 있음.

○ 하위법령의 개정 방향

- 시장경제 원리, 계약 체결 당시의 시장금리 수준, 개별 민간투자사업의 사업시행조건 및 금융구조 등과 같은 제반 상황을 고려하여 당사자들이 개별 민간투자사업에서 이자율에 관한 합의를 도출하는 데에 있어 불합리한 제약이 가해지지 않도록, 민간투자사업 참여주체들의 의견을 충분히 수렴하여 민간의 창의와 효율을 저해하지 아니하는 범위로 이자율 상한이 설정될 필요가 있음.

- 경과규정을 통하여 이미 기존에 실시협약 및 그에 기초한 금융약정을 체결한 민간투자사업에는 동 조항이 적용되지 않는 것으로 할 필요가 있음.

마. 개정 유료도로법 제23조의5 제1항 제6호

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 교통여건의 “현저한 변화”의 의미가 불명확하여, 주무관청의 자의적인 판단에 따라 동 조항의 적용 여부가 결정될 여지가 있으며, 이에 따른 분쟁의 소지가 있음(실제 실시협약상 “교통량의 현저한 감소”라는 문구의 해석과 관련하여 논란이 발생한 사례가 존재함).

○ 하위법령의 개정 방향

- 교통여건의 “현저한 변화”에 대하여 기존의 사업시행자들의 의견을 수렴하여, 하위법령에서 해당 사유를 명확히 규정할 필요가 있으며, 해당 사유를 일일이 규정하는 것이 불가능하다면, 예시적 열거라도 이루어질 필요가 있음.

바. 개정 유료도로법 제23조의5 제2항

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 해당 사유의 소명 및 해소 대책 수립까지 30일 이내에 이루어지기는 쉽지 않고, 사업시행자가 해당 사유의 해소를 위하여 노력하고 해소 가능성이 있다고 판단되는 경우에는 위 기간을 연장하여 사업시행자 스스로 해소하도록 하는 것이 주무관청 입장에서도 바람직하고 공익에도 부합할 것임.
- 민간투자사업의 실시협약은 주무관청과 사업시행자가 대등한 당사자의 지위에서 쌍방의 합의에 따라 체결하는 것이라는 점에서, 사업에 문제가 발생할 경우 사업시행자만이 그 책임을 부담하고 해소 대책을 제시하도록 하는 것은 형평에 맞지 않음. 현재 법률 조항만으로는 교통여건의 현저한 변화가 어떤 상황을 가리키는지 불명확하기는 하나, 적어도 이는 협약당사자 어느 누구에게도 책임이 없거나 통제할 수 없는 영역에서 발생하는 사정을 의도한 것으로 보이므로, 이에 대하여는 주무관청 역시 해소대책을 제시하여야 함. 나아가

교통여건의 변화는 교통 정책에 관한 입안·판단 및 제반 인허가 권한을 가지고 있는 주무관청의 지배영역에 보다 가까운 사안이기도 함.

○ 하위법령의 개정 방향

- 하위법령에서 사업시행자의 신청에 따라 위 30일의 기간을 연장할 수 있는 근거를 명시하는 것이 바람직하고, 사업시행자가 해소 대책 제시에 앞서 주무관청과 협의를 거칠 수 있도록 하며, 주무관청 역시 해소 대책을 제시하도록 규정할 필요가 있음.

사. 개정 유료도로법 제23조의5 제3항

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 사업시행자 입장에서 실시협약의 변경 요구는 사업의 계속 수행 여부에 영향을 미칠 만큼 큰 부담이 된다는 점에서, 주무관청이 실시협약의 변경을 요구할 수 있는 사유는 명확하게 규정되어야 할 필요가 있는데, “소명이 충분하지 아니한 경우”, “해소하기 곤란하다고 판단되는 경우” 등은 주무관청의 자의적인 판단이 개입할 여지가 큼.
- 앞서 살펴본 바와 같이 주무관청 역시 해소 대책에 관한 책임을 함께 부담하여야 하는 당사자라는 점에서, 사업시행자가 제시한 해소 대책으로 문제를 해소하기 곤란하다고 판단하는 경우에도 주무관청이 바로 실시협약 변경 요구를 할 수 있도록 하는 것은 형평에 맞지 않음.

○ 하위법령의 개정 방향

- 하위법령에서 동조 제1항 각호의 사유로 사업시행자가 소명을 하였거나 해소 대책을 수립하였는데도 주무관청이 최종적으로 실시협약 변경을 요구할 수 있는 사유를 명확히 규정하거나, 적어도 예시적 열거라도 이루어질 필요가 있음.
- 하위법령에서는 사업시행자와 주무관청 사이의 해소 대책에 관한 협의 절차, 사업시행자의 해소 대책 제시, 주무관청의 해소 대책 제시 등과 같은 해소 대책의 강구에 관한 상세한 절차를 규정하고, 위와 같은 절차를 모두 거친 경우에도 해소 대책에 관하여 합의가 이루어지지 않는 경우에 불가피하게 최후의

수단으로 실시협약 변경을 요구할 수 있도록 규정하는 것이 바람직함.

아. 개정 유료도로법 제23조의5 제4항

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 개정 유료도로법 시행 전에 체결된 기존 실시협약에서 재정지원금의 지급에 관하여 규정되어 있는 경우, 개정 유료도로법에 따라 재정지원금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니하는 것은 (부진정)소급입법으로서 신뢰보호원칙 위반 여지가 있고, 계약자유의 원칙 위반 및 사업시행자의 재산권 침해 여지가 있음.

○ 하위법령의 개정 방향

- 경과규정을 통하여 이미 기존에 실시협약을 체결한 민간투자사업에는 동 조항이 적용되지 않는 것으로 규정할 필요가 있음.

6. 정책의 변화 또는 법령의 개정 등으로 인한 비용의 지원에 관한 개정

유료도로법 제23조의6 관련

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 이와 유사한 조항이 실시협약에 규정되어 있는 사업의 경우에도 실제로 사업시행자가 해당 조항에 따라 지원을 받은 사례를 찾아보기 어렵다는 점을 고려할 때, 동 조항도 유명무실한 조항이 될 위험이 있음.

○ 하위법령의 개정 방향

- 보조금·재정지원금의 지급, 무상사용기간이나 관리운영권 설정기간의 연장, 통행료 인상예의 반영 또는 자금재조달 시 반영 등 비용 지원에 대한 구체적인 방안과 절차를 상세히 규정할 필요가 있음.

7. 민자도로 관리지원센터의 지정 등에 관한 개정 유료도로법 제23조의7 관련

○ 하위법령 개정시 고려할 사항

- 정부가 민자도로 지원센터를 통하여 사업시행자의 경영활동에까지 간섭하고 감독할 경우, 이는 “사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고

효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모”한다는 민간투자법의 제정 목적(민간투자법 제1조) 및 주무관청이 감독·명령을 하는 경우에도 사업시행자의 자유로운 경영활동을 저해하지 않는 범위 내에서 하도록 하고 있는 민간투자법의 규정 취지(민간투자법 제45조 제1항) 등에 부합하지 아니함.

○ 하위법령의 개정 방향

- 민자도로 지원센터의 업무는 사업시행자의 자유로운 경영활동을 저해하지 않는 범위 내에서, 도로관리 등 사업시행자의 민간투자사업에 관한 업무에 한정하여, 이를 지원하기 위하여 수행되는 것임을 명시적으로 규정할 필요가 있음.

8. 과징금 부과에 관한 개정 유료도로법 제25조의2 관련

○ 하위법령 개정시 고려할 사항 및 개정 방향

- 제23조의5 제1항 제2호에서와는 달리(이 경우에는 주무관청의 요구 기타 정책적 사유 등으로 인하여 “주무관청에 신고한 통행료”보다 적은 통행료를 징수하게 되는 경우, 사업시행자의 책임영역이 아닌 사유임에도 사업시행자에게 불리하게 적용되는 불합리한 결과가 초래될 수 있음을 고려한 것임), 원칙에 따라 “실제로 징수한 통행료 수입”을 기준으로 과징금이 부과되어야 하므로, 제23조의5 제1항 제2호와의 혼동을 방지하기 위하여 “실제로 징수한 통행료 수입”을 기준으로 과징금이 부과되는 것임을 명확히 규정할 필요가 있음.
- 또한 하위법령에서 위반행위의 종류에 따른 과징금의 부과기준을 세분화하는 것이 바람직하고, 심의위원회의 심의 등 주무관청의 과징금 부과 전에 과징금 부과의 정당성 및 과징금 액수의 적절성에 대한 판단을 받을 수 있는 절차 및 해당 기관의 설치 및 운영에 관한 내용, 과징금 부과 시 이의신청 등 사업시행자의 구제절차 등에 관한 내용을 상세히 규정할 필요가 있음.

9. 과태료 부과에 관한 개정 유료도로법 제28조 관련

○ 하위법령 개정시 고려할 사항 및 개정 방향

- 하위법령에서 위반행위의 종류에 따른 과태료의 부과기준을 세분화하는 것이 바람직함.

2. 전문가 자문의견

- 전문가 자문의견 A

금리라는 것은 일반적으로 기준 금리를 먼저 전제하여야 한다.

한 나라의 금리를 대표하는 정책금리로 각종 금리의 기준이 된다. 중앙은행은 기준금리를 정하여 각종 금리의 기준이 되도록 하며, 그 수준은 국내외 경제상황의 변화에 맞추어 유동적으로 조정한다.

한국의 경우 한국은행금융통화위원회에서 매일 물가 동향, 국내외 경제 상황, 금융시장 여건 등을 종합적으로 고려하여 기준금리를 결정하고 있다. 이렇게 결정된 기준금리는 은행 간 초단기 금리인 콜금리에 영향을 미치고 이는 장단기 시장금리, 예금 및 대출 금리의 변동으로 이어져 궁극적으로는 물가 및 실물경제에 영향을 미치게 된다. 국내의 경우 1999년부터 콜금리가 기준금리 역할을 해 왔으나 2008년 3월부터 7일물 환매조건부채권(RP)금리를 기준으로 하는 한국은행 기준금리가 도입돼 시행되고 있다. 이는 한국은행이 일주일에 한 번(매주 목요일)씩만 시장에서 7일 만기 RP를 팔 때 적용한다. 한편 기준금리 인하는 한국은행이 높은 가격을 보장해 은행들에게 돈을 빌려주는 것으로 금융기관들은 이를 바탕으로 대출금리 등을 인하하게 된다.

한편 대부업법은, 다음과 같이 대부금에 대한 이자율 상한을 정하였다.

- ① 대부업자가 개인이나 대통령령으로 정하는 소규모 법인에 대부를 하는 경우 그 이자율은 연 100분의 27.9 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과할 수 없다.
- ② 제1항에 따른 이자율을 산정할 때 사례금, 할인금, 수수료, 공제금, 연체이자, 체당금(替當金) 등 그 명칭이 무엇이든 대부와 관련하여 대부업자가 받는 것은 모두 이자로 본다. 다만, 해당 거래의 체결과 변제에 관한 부대비용으로서 대통령령으로 정한 사항은 그러하지 아니하다.

- ③ 대부업자가 제1항을 위반하여 대부계약을 체결한 경우 제1항에 따른 이자율을 초과하는 부분에 대한 이자계약은 무효로 한다.
- ④ 채무자가 대부업자에게 제1항에 따른 이자율을 초과하는 이자를 지급한 경우 그 초과 지급된 이자 상당금액은 원본(元本)에 충당되고, 원본에 충당되고 남은 금액이 있으면 그 반환을 청구할 수 있다.
- ⑤ 대부업자가 선이자를 사전에 공제하는 경우에는 그 공제액을 제외하고 채무자가 실제로 받은 금액을 원본으로 하여 제1항에 따른 이자율을 산정한다.

또한 대부계약서 교부가 의무화되었으며, ① 폭행 또는 협박을 가하거나 위계 또는 위력을 사용하는 행위, ② 채무자 또는 그의 관계인에게 채무에 관한 허위사실을 알리거나 공포심과 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 심히 해치는 행위 등의 불법적 채권추심 행위에 대해서는 처벌하도록 되어 있다.

결론적으로 이런 대부업법 시행령에 의한 금리를 민간도로사업자에게 적용하는 것은 무리가 있다고 본다. 대부업법은 신용이 최저한도에 그치는 사람들의 신용을 돕기 위하여 만들어진 법이다. 민간도로사업자는 신용이 있기 때문에 도로공사 등 각종 사업행위를 할 수 있는 자라는 점에서, 대부업법보다 훨씬 낮은 다른 금리기준을 적용하여야 할 것으로 보인다.

- 전문가 자문의견 B

1. 자문 요청 내용

유도도로법 제23조의5 제1항 제4호는 유도도로관리청이 민자도로사업자에게 사유를 소명하거나 해소 대책을 요구할 수 있는 경우의 하나로서 “민자도로사업자가 주주로부터 대통령령으로 정하는 기준을 초과한 이자율로 자금을 차입한 경우”를 규정하고 있습니다. 현재 대통령령으로 정하는 기준은 아직 규정되어 있지 않습니다.

민자도로사업자가 주주로부터 차입하는 경우는 대부분 후순위 차입으로 이루어지는데, 이 경우 “대통령령으로 정하는 기준”의 이자율을 어떻게 정해하는 것이 타당한지에 관하여 자문 의견을 요청하였습니다.

2. 검토 의견

가. 법 취지

유도도로법이 민자도로사업자가 주주로부터 차입하는 경우에 이자율 제한 조항을 두는 것은 주주가 민자도로사업자에 출자한 출자자의 지위에 있어 민자도로사업자와 특수한 이해 관계가 있기 때문에 주주의 영향력으로 인하여 차입금에 대한 높은 이자율을 정함으로써 민자도로사업자가 주주에게 과도하게 이자 지급을 할 가능성을 배제할 수 없어 이를 막기 위해서 둔 규정으로 이해됩니다.

나. 이자율 결정의 기본 원리와 규제

기본적으로 금전의 차입 거래에는 거래 당사자가 합의하여 결정하는 이자율이 적용됩니다. 이러한 적용 이자율은 시장에서 형성되는 이자율, 그리고 차입자의 신용 상태 등 여러 요소를 고려하여 당사자가 합의하여 결정하게 됩니다. 다만 정책적으로 최고 이자율이 법에 의하여 정해져 있는 경우에는 그러한 합의되는 이자율도 이러한 최고 이자율을 초과할 수는 없을 것입니다.

예를 들어, 개인 간 금전 대차 거래에는 이자제한법이 적용되는데, 현재 최고 이자율은 24%입니다(법 제2조 제1항, 이자제한법 제2조 제1항의 최고이자율에 관한 규정). 또한 여신금융기관이나 대부업자가 개인이나 소규모 법인에게 대출하는 경우에는 ‘대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률’(이하 “대부업법”이라 합니다.)이 규정하는 최고 이자율이 적용됩니다(제8조 제1항). 현재 최고 이자율은 24%입니다(대부업법 제5조 제2항). 대부업법은 신용이 낮은 금융 취약 계층을 보호하기 위해 정책적으로 이와 같은 이자율 상한을 두고 있는 것입니다.

민자도로사업자에게 투자하는 주주가 주로 재무적 투자자로서 금융기관이라는 점으로 고려할 때 대부업법이 적용될 수 있으나, 차입자인 민자도로사업자가 소규모 법인에 해당할 가능성이 크지 않기 때문에, 엄밀하게 말하면 대부업법상의 최고 이자율은 적용되지 않는다고 볼 수 있습니다. 다만 유로도로법상의 적용 이자율을 정함에 있어 고려할 수는 있는 요소는 될 수 있을 것입니다.

다. 유로도로법상의 이자율 결정 기준

민자도로사업자가 주주로부터 차입하는 경우에 대통령령이 정하는 이자율 기준을 설정함에 있어서 다음과 같은 요소를 고려할 필요가 있다고 봅니다. 첫째, 민자도로사업자와 주주는 특별 이해 관계인이라는 점입니다. 즉 대등한 당사자로서 공정한 지위에서 합의하는 이자율이 아닌 대출자로서 주주의 지위의 영향력에 의해 적정하지 않은 이자율이 결정될 여지도 있다는 점입니다. 둘째는 민자도로사업자가 주주로부터 후순위 차입을 하게 되는데, 후순위 차입의 경우 차입자가 파산할 때 후순위 채권자가 선순위 채권자보다는 채권 행사 순위 면에서 후순위에 놓인다는 점에서 채권 확보가 어려워 그만큼 위험성이 높아 통상적인 이자율보다 높다는 점입니다.

따라서, 민자도로사업자가 주주로부터 차입할 때 이해관계인이라는 점이 반영되지 않고 공정하게(*arm-length*) 결정된 이자율이라면 일단 기준으로서 채택할 수 있는 이자율이라고 볼 수 있을 것입니다. 다시 말해서, 민자도로사업자가 후순위 차입을 할 때 시장에서

공정하게 형성된 이자율을 적용한다면 그 이자율을 기준으로 채택할 수 있을 것이라고 판단됩니다. 다만 적용되는 시장 이자율을 어떻게 정할 것인가의 기술적인 면이 있을 수 있는데, 이 경우는 주기적으로 일정 시점에 감독관청인 유로도로관리청이 전체 민자도로 사업자를 대상으로 하여 후순위 차입 이자율을 조사하여 파악된 이자율과 기타 요소를 고려하여 결정하는 것을 고려할 수 있을 것입니다. 다만 이 경우 앞서 언급한 이자제한법이나 대부업법상의 최고 이자율을 고려하여 결정하는 것이 바람직할 것으로 봅니다.

또한 시장 이자율이 수시로 시장 상황을 반영하여 결정되는 것이라 시행령에 바로 반영되는 것이 어렵다는 점을 고려하여, 법 기술적으로는 시행령에 바로 이자율 수치를 정할 것이 아니라, 시행령에서는 관할 부처인 국토교통부가 고시로서 일정한 주기로 하여 이자율로 정하도록 위임하여, 고시로 시장의 이자율을 반영하여 주기적으로 정하는 방법을 고려할 수 있을 것입니다.

이상과 같이 의견을 드리오니, 업무에 참고하시기 바랍니다. 끝.

- 전문가 자문의견 C

1. 후순위차입금의 정의 및 특징

- 후순위 차입(Subordinated Debt)은 원리금 지급에 있어 일반 채권자가 우선적으로 채권을 변제 받은 후에야 지급청구권의 효력이 발생하는 후순위특약이 부기된 채무임.
- 후순위 차입의 특징
 - 후순위 차입은 파산, 청산 등에 있어 자본금 보다는 위험이 작지만, 다른 부채에 비해 위험이 높은 특성을 가지고 있음.
 - 선순위 차입보다 이자율이 높은 것이 일반적이며, 운영기간 중 선순위원리금을 상환하는 기간에는 이자만을 지급하다가 선순위원리금 상환이 종료(통상 운영개시 이후 15~17년 정도)되면서 원금을 상환하는 구조임.
 - 일부 금융약정에서는 선순위 원리금이 상환될 때 까지 후순위 이자는 수익과 비용 인식(카운팅)만 하다가 선순위 원리금이 다 상환된 후부터 실제 지급하는 경우도 있음.

2. 민간투자사업에서 후순위채권의 사용배경

- 2000년대 초·중반 재무적 투자자가 투자할 수 있는 환경을 조성하기 위해 재무적 투자자가 출자 시에는 자기자본 비율의 인하가 가능하도록 허락함
 - 건설사들은 출자비율 완화를 위해 재무적 투자자들의 투자를 적극적으로 유치하게 됨
- 민간투자사업의 건설기간과 운영 초기에는 지분 투자금에 대한 배당 가능한 이익이 발생하지 아니함에 따라, 재무적 투자자들은 이에 대한 대안으로 후순위 차입과 재무적 투자자의 자본금을 “패키지”화 하는 방안이 도입됨.

- 운영 초기에 배당 가능한 실제 현금이 존재할지라도 관리운영권 감가상각비, 운영비, 이자상환액으로 인하여 회계적으로 결손이 발생하므로 상법상 손실이 발생하여 배당에 제약이 있을 수밖에 없음.
 - 프로젝트금융(PF)에서는 일반적으로 선순위대출 원리금이 모두 상환되지 않는 배당이나 감자 등을 할 수 없으므로, 자본금(주주)에 대한 배당금 지급이나 원금 상환 등은 운영개시 후 수 년에서 10여년 이상 불가능한 구조가 됨.
 - 운영기간 동안에 발생하는 운영수익은 선순위 차입금에 대한 선 상환 조건(DSCR 등)으로 인하여, 지분에 투자한 재무적 투자자들은 배당을 통한 이윤의 회수가 외부 차입금이 전액 상환된 이후에나 가능함.
- 하지만, 재무적 투자자는 10여년 가까이 투자 지분에 따른 배당수익을 기대할 수 없게 되어 민간투자사업의 지분 참여에 어려움이 존재함.
- 따라서 지분으로 투자하는 금액에서 그 두배 정도의 후순위 대출을 함께 실행함으로써 지분투자로부터는 배당금액이 '0' 인 기간 동안, 후순위대출의 이자수입으로 지분투자 금액에 대한 배당을 지불하기 위한 목적으로 도입됨.
- (예시) 아래 사례 1과 2의 비교를 통하여 살펴보면, 후순위 채권은 20원에 대한 총 배당금을 사전에 인식 및 배당하기 위한 방편인 것으로 이해할 수 있음. 왜냐하면 (지분투자 20원)에 대한 총 배당수입과 (지분투자 10원 + 후순위 대출 10원)에 대한 총 현금수입은 사례 1과 2에서 동일.
- 사례1 : (지분투자 20원) + 선순위 차입금 80원 => 지분 20원 투자자는 선순위 차입금 전액 상환 시 까지 배당 zero => 배당 현금이나 이익의 실현이 없는 기간이 10년 이상 지속됨.
- 사례2 : (지분투자 10원 + 후순위 대출 10원) + 선순위 차입금 80원 => 지분 10원과 후순위 대출 10원은 동일 주체가 나누어 실행 => 배당이 없는 기간 동안 후

순위 대출 10원으로부터 발생하는 이자수입으로 총 투자금 20원에 대한 수익 인식 => 선순위 차입금 모두 상환 후에는 남은 재원으로 배당 및 후순위 이자 수령.

3. 후순위 차입금 현황¹⁰⁾

- 감사원 자료(감사결과 처분요구서, 2011.9)에 따르면 총 12개 민자 사업에 1조 3천 억원 수준의 후순위 채무가 존재하는 것으로 나타남.
- 대부분의 사례가 자금재조달 이후 건설출자자에서 재무적 출자자로 변경된 사업이며 이자율도 0~56%까지 사업별, 사업내의 사업기간별로 큰 차이가 존재함.

<표 1> 민간투자사업들의 후순위 차입금 현황

(단위 : 억원)

연번	사업명 (사업시행자)	후순위 차입금				당좌대출이자 초과 이자율
		구 분	약정액	약정일	이자율 ¹¹⁾	
1	인천국제공항고속도로 (신공항하이웨이주식회사)	후순위	2,144	2004.1.15	13.9%	4.9%
2	우면산터널 (우면산인프라웨이주식회사)	후순위	266	2008.12.	20.0%	11%
3	수정산터널 (수정산투자주식회사)	후순위	195	2005.2.16.	20.0%	11%
4	문학터널 (문학개발주식회사)	구분없음	499	1999.12.3.	13.1%	4.06%
5	천안논산고속도로 (천안논산고속도로주식회사)	후순위	3,038	2005.5.20	6%~20%	0~11%
6	대구부산고속도로 (신대구부산고속도로주식회사)	후순위	5,972	2008.11.28.	12%~40%	0~31%

10) 2013 민간투자사업 종합평가, 기획재정부(2015)

11) 민간투자사업에서 주주차입금에 대한 이자율은 최저 6%에서 최고 65%까지 다양하나, 연 10%미만의 이자율은

연번	사업명 (사업시행자)	후순위 차입금				당좌대출이자 초과 이자율
		구 분	약정액	약정일	이자율 ¹⁾	
7	광주제2순환도로 1구간 (광주순환도로투자주식회사)	선순위	1,420	2004.10.24.	10.0%	1%
		후순위	400	2003.3	15%~20%	6~11%
8	범물안심간도로 (대구동부순환도로주식회사)	후순위	377	2007.3.17.	17.0%	8%
9	미시령동서관통도로 (미시령동서관통도로주식회사)	후순위	291	2008.12.22.	7%~65%	0~56%
10	목포신외항1-1 (목포신항만주식회사)	후순위	202	2009.6.30	7.5%~27.4%	0~18.4%
11	목포신외항1-2 (제2목포신항만주식회사)	후순위	112	2009.6.30.	8.5%~11%	0~2%
12	일산대교 (일산대교주식회사)	후순위	361	2009.12.28.	6%~20%	0~11%
	합 계		15,277			

자료 : 감사결과처분요구서, 감사원, 2011

□ 후순위 이자율은 선순위 이자율보다 매우 높게 형성되고 있음.

- 민간투자사업에서 후순위 차입 이자율은 금융시장에 기준을 두는 것이 아니라 각 사업별 순 현금흐름의 특성 및 출자자들의 요구수익률 수준에 맞추어 결정되고 있음.
- 후순위 이자율은 재무적 투자자의 자본금과 후순위 대출금을 합산한 금액에 대한 수익률로서 선순위 대출 이자율과 비교하여 결정되는 경향이 있음.

□ 일반적인 재무적 투자자의 후순위 차입 금리결정 과정

- 후순위 금리는 원칙적으로 선순위에 비해서 후순위권자의 권리가 얼마나 제한되어 있는가에 따라 결정되나, 후순위 차입의 성격(아래 3가지로 구분)에 따라 달라짐.

일부 사업에서 차입초기 단계에만 적용됨. 예컨대 천안논산고속도로의 경우 2005~2007년까지는 6%, 2008년 8%, 2009년부터 16%, 2013년부터 20%로 약정되어 있음.

- 자본금 투자자가 자본금의 일부를 Equity가 아닌 후순위 차입으로 투자하는 경우
 - 후순위 차입의 금리는 후순위차입 단독으로 결정하는 것이 아니라 자본금 금액도 고려함으로써 자본금 투자자의 전체 ROI를 고려하여 결정됨.
- 전략적 투자자들이 투자 목적이 아닌 사업의 재무적 안정성을 제고하기 위한 수단으로 공사비 초과 위험이나 운영초기의 자금부족(Cash shortfall)에 대비하여 후순위(Stand-by facility) 차입을 하는 경우
 - 이 경우에 이자율은 투자위험에 상응하는 수준을 요구하기 보다는 sponsor의 재원조달 비용을 충당하는 수준으로 결정됨.
- 본 사업과 직접 관련이 없는 제3자가 단순투자 목적으로 투자하는 경우
 - 프로젝트의 이해당사자가 아닌 제 3자에 의한 순수 투자로서 원칙적으로 프로젝트 현금흐름의 확실성에 의해 금리수준이 결정되지만, 실시협약 등의 관련 계약서의 내용 및 국가신용도에 따라 금리 수준은 큰 편차를 가짐.

4. 후순위 차입금 금리에 대한 비판

- 후순위 차입에 대한 주요 비판 여론은 위험 부담 대비 고금리 수익을 얻고 있다는 것으로서 특히 과거 MRG가 제공되던 시기에 협약이 체결되었던 사업에서 많이 제기되고 있음.¹²⁾
- 그러나 후순위 차입은 재무적 관점에서는 다음과 같은 불가피성이 있음을 고려할 필요가 있음.¹³⁾

12) MRG 제도는 1999년에 폐지됨.

13) 이러한 이유로 자본시장이 발달한 영국이나 미국 등에서 PF 재원조달의 수단으로 후순위채권은 널리 사용되고 있음.

- 재무적 투자자의 자본금은 건설 및 운영 상당기간 동안 배당이 발생하지 않는 무수익 자산으로서 재무적 출자자가 수익 없이 환금성이 제한되는 10여 년의 장기자산에 투자한다는 것은 현실적으로 불가능함.
 - 후순위 차입은 금융기관의 투자 참여 수단으로서 선순위채무와의 단순 비교는 곤란하며 전체 투하 자본의 수익률(ROI) 차원에서 살펴 볼 필요가 있음.
 - 특히 MRG가 없는 사업에서 출자자는 장기간 배당 없이 사업의 위험을 최종적으로 부담하게 됨.
 - 후순위 차입의 재무적 완충 역할을 통해 선순위 차입의 조달이 원활이 이루어지고 있으며, 영업활동에 따른 현금흐름의 변동에도 불구하고 사업의 안정성이 제고되는 효과가 있음.
- 일반 기업의 경우에는 고리 사채에 대한 이자지급, 내부유보자금의 투자실패 등으로 발생하는 회계상 자본잠식은 사업 부실화와 밀접한 관련이 있으나 민간투자사업의 경우 단순히 후순위채 이자로 인한 회계상 자본잠식은 사업의 부실화를 의미한다고 보기 어려움.
- 민간투자사업의 SPC는 특정 사업만을 수행하기 위한 특수목적법인이므로 선순위 채권자들은 부채상환비율(DSCR) 등을 통하여 여유자금의 운용 등에 매우 엄격한 제약을 두고 있음.
 - MRG가 있는 사업이라면 미래 순 현금흐름이 확실하므로 SPC의 여유 자금을 후순위 이자로 받는 것이 회계상 자본잠식 상태를 초래하더라도 사업의 부실화를 야기한다고 보기는 어려움.
- 위와 같은 내용들을 일반 시민들이 모두 이해하기는 너무 복잡할 뿐 아니라, 공공성을 가지는 인프라 시설로부터 과도한 이익을 취한다고 하는 인식과 사회적인 비판

여론이 존재함에 따라 일정 한도에서 후순위채 금리에 대한 관리 감독은 필요할 것으로 보임.

5. 후순위채권 금리 한도에 대한 재무적 계산 : 투자된 자본과 후순위채권 전체의 ROI를 달성하고자 하는 재무적 투자자 관점을 반영

(1) 일반적인 경우 PF 사업에서 자본금은 총 투자비의 20% ~ 30% 수준임.

$$\Rightarrow E(\text{자본비율}) = 20\%, L(\text{부채비율}) = 80\% \text{ 가정}$$

(2) 민간투자사업에 대한 수익률은 사업의 본질적인 위험에 따라 결정되며, BTO 사업의 경우 ROI(Return on invest) 기준으로 약 5 ~ 6% 수준(명목 수익률 기준)으로 결정됨. 이것은 차입금이 없이 전액 자기자본으로 자금조달이 이루어졌을 때를 가정한 가중평균차입비용(WACC)과 같은 것임.

$$\Rightarrow \text{프로젝트 ROI} = 5.5\% \text{ 가정}$$

(3) 선순위 차입금 수준을 ‘기준금리(ex, 5년만기 국채) + 2% 수준’ 이라고 하고, 5년 만기 국채수익률의 장기 평균을 약 2%라고 가정하면 다음과 같음.

$$\Rightarrow \text{선순위 차입금리}(Kd) = \text{기준금리} + 2\% = 4\%$$

(4) 가중평균 자본비용 공식에 의하여 계산되는 자기자본 수익률 K_e 는 다음과 같음.
(단, t = 유효법인세율)

$$WACC = ROI = 5.5\%$$

$$t = 24\%$$

$$WACC = Kd * (1-t) * L/(E+L) + Ke * E/(E+L)$$

$$Ke = (E+L)/E * WACC - L/E * Kd * (1-t)$$

$$= (20\%+80\%)/20\% * 5.5\% - 80\%/20\% * 4\% * (1-24\%)$$

$$= 15.34\%$$

(5) 자본의 목표수익률 $K_e = 15.34\%$ 이므로,

=> (Case 1) 20% 자본 중 10%를 후순위 채권으로 조달하고 전 기간 배당을 후순위 이자로 수취한다고 가정하면 (현재가치 무시한) 순위 금리의 상한은 $15.34\% * 2배 = 약 30.7\%$

=> (Case 2) 20% 자본 중 10%를 후순위 채권으로 조달하고 운영기간 30년 중 대략 10년 기간의 배당을 후순위 이자로 수취하려면 (현재가치 무시한) 후순위 금리는 = 약 20.4% ¹⁴⁾

=> (Case 3) 20% 자본 중 13%를 후순위로 조달하고 운영기간 30년 중 10년 기간의 배당을 후순위 이자로 수취하려면 (현재가치 무시한) 후순위 금리는 = 약 18.1%

=> 대략 10년 간 배당제약 등을 만회하기 위한 후순위채 사용목적만을 고려한다면 후순위채 비율에 따라 약 18~20% 수준이 후순위채 금리의 한도가 될 것으로 보임.

=> 하지만 이는 후순위채를 통하여 지분 투자자가 10년 간 100%의 배당을 수취한다는 단순한 경제적 가정에만 기인하여 산정한 것이므로, 후순위 차입금의 시중금리 수준을 고려한 합리성은 반영되지 않은 수치임.

6. 감사원의 의견

□ 감사원은 「감사결과 처분요구서」(2011.6)에서 국세청장에게 신공항하이웨이주식회사 등 4개 민자사업자들의 주주차입금 이자율 산정의 적정여부를 조사하여 손금불산입 대상인 경우 관련 세액을 추징하고, 나머지 8개 민자 사업자에 대해서도 주주차입금에 대한 이자율 산정의 적정여부를 조사하여 법인세를 부과하는 방안을 강구하는 처분을 요구하였음.

14) 이 계산은 엑셀에서 10년 이후부터는 10%의 자본에 대하여 15.34%의 배당이 지급될 수 있다는 가정 하에, 총 20%에 해당되는 자본이 총 15.34%의 수익률을 달성한다는 조건 하에서 목표값 찾기를 통하여 계산될 수 있음.

- 국세청은 감사지적사항에 따라 개별 지방국세청 단위로 SPC에 대해 세무조사를 하여 후순위차입 이자율 중 인정이자율(8.5%)에 대해서만 손금을 인정하고 나머지 부분은 손금으로 인정하지 않고 법인세를 부과하였음.
- 현재 신공항고속도로, 천안논산고속도로, 목포신항배후도로 등 3개 사업은 조세심판원에 과세처분의 취소를 심판 청구하였고, 조세심판원은 아래와 같은 요소를 재조사하도록 결정하였음.
 - 선순위차입금의 이자율(8.62%)에 청구법인 주장의 이자율 가산요소(만기프리미엄1.53%, 후순위위험 프리미엄 1.62%, MRG 감소 프리미엄 2.59%, MRG 조기종료 프리미엄 2%, 연체 프리미엄 1.37% 및 1.64%)의 적정성 여부
- 이러한 처분의 논리는 특수관계인인 주주에 대해 후순위채의 높은 이자비용이 약정 및 지급되었다는 전제 하에 부당행위계산부인 규정을 적용하여 높은 이자율 부분만큼에 대한 손금 산입을 부인하여 법인세를 부과하겠다는 것임.

7. 결 론

- 과거 민간투자사업에서의 후순위채권 금리 수준을 살펴보면 6% ~ 65%까지 다양하였지만, 대략 20% 수준이 가장 많았음.
- BTO형 민간투자사업의 최근 수익률(5.5% 가정)과 선순위차입금 금리(4% 가정) 수준의 가정 하에 후순위 채권의 요구수익률을 시뮬레이션¹⁵⁾ 해 보면, 재무적 투자자 입장에서는 배당을 고려하여 대략 18~20% 수준이 필요할 것으로 계산됨.
- 국세청에 의하면 세법상 인정이자율을 8.5%까지 적용하고 이상 금리에 대하여는 손금부인을 한 사례가 있음.

15) 현재가치를 고려하지 않고 대략적인 방법에 의하여 계산한 결과이며, 보다 정확한 후순위채권 요구수익률 수준은 정지한 시뮬레이션 모델에 의하여 추정해야 할 것임.

- 이는 선순위와 후순위의 구분과 무관하게 금융비용을 손금으로 인정하는 세법상 기준임.
- 신공향고속도로, 천안논산고속도로, 목포신항배후도로 등 3개의 민간투자사업에서는 과세처분 취소심판청구를 신청하였으며, 이에 대한 근거로 선순위 차입금 금리 8.62%와 위험스프레드 등¹⁶⁾ 9.11%를 주장함.
 - 선순위 차입금 8.62%에 3개 민간투자사업자들이 주장한 근거인 후순위 채권 위험스프레드인 9.11%를 적용하면, 총 후순위 금리 수준은 17.73%로 계산됨.
 - 이 심판청구가 인용되었는지 여부를 확인해 보고, 인용되었다면 이 금리를 한도 기준으로 고려해 볼 수도 있을 것임.
 - 반대로, 기각 또는 각하되었다면 그 이유를 참고할 수 있을 것임.
 - 이는 물론 법인세법상 부당행위계산부인에 의한 과도한 이자비용 손금불산입에 대한 과세처분을 위한 기준이기는 하지만, 전반적인 차입금리의 적정성을 보는 과세관청의 관점으로 참고할 수 있음.

16) 만기프리미엄1.53%, 후순위위험 프리미엄 1.62%, MRG 감소 프리미엄 2.59%, MRG 조기종료 프리미엄 2%, 연체 프리미엄 1.37% 및 1.64% 의 합계임.

현안분석 18-01

민자고속도로 공공성 강화를 위한 법제 연구

2018년 07월 17일 인쇄
2018년 07월 19일 발행

발행인 | 이익현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 9,000원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-837-9 93360

저자명(책임)

정 명 운

학 력

일본 메이조(名城)대학 법학박사
(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문

EU주요국의 고속도로체계 비교와 국내
고속도로정책 개선방안 연구
통합채산제평가를 통한 현 요금제도
개선방안연구(Ⅰ·Ⅱ)
외국의 유료도로제도와 우리나라
유료도로제도의 발전방안 연구

박 세 훈

학 력

동국대학교 법학박사
(현) 한국법제연구원 부연구위원

연구실적 및 논문

Medical Service Act in Korea
Alternative Dispute Resolution System
in Korea
공공의 이익과 사회적 약자보호 연구
내부고발자 보상제도에 관한 연구

저자명(공동)

서 보 국

학 력

독일 Mannheim Uni 법학박사(Dr. iuris)
(현) 충남대학교 법학전문대학원 교수

연구실적 및 논문

종합부동산세의 지방세 전환에 관한 연구
허용되지 않는 형평과세판결과 헌법상
요구되는 형평면제판결
합헌적 집행법률에 근거한 압류처분의
위헌적 결과에 대한 권리구제의
직접근거로서 헌법 제107조 제2항
행정소송법개정의 주요쟁점에 대한 비교
법적 고찰



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



ISBN 978-89-6684-837-9

값 9,000원