

■ 論 文 ■

제주시 차고지증명제 사례소개와 성공을 위한 방안 연구

Levying Garage Option on Car Buyers (Jejusi Case Studies and the Way to Success)

황 경 수
(제주대학교 행정학과 조교수)

목 차

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| I. 서론 | 2. 차고지증명제 성공을 위한 방안 분석 |
| II. 차고지증명제 내용소개와 적용사례 | 3. 차고지증명제의 찬성을 유도하기 위한 변수 분석 |
| 1. 차고지증명제 개념과 제주시에서의 도입 | 4. 차고지증명제 성공을 위한 담장허물기 사업에 대한 보조금 분석 |
| 2. 추진과정에서 나타났던 문제점 해결하기 위한 노력 | |
| III. 차고지증명제 개선방안을 찾기 위한 실증분석 | IV. 결론 |
| 1. 설문조사개요 | 참고문헌 |

Key Words: Levying Garage Option on Car Buyers, the distance between the garage and street, Green Parking, Equity in the different regions

요 약

본 연구의 목적은 주차의 긍정적 역할과 부정적인 측면에 관한 문제의식을 가지고 우리나라에서는 처음으로 제주시에서 시행하고 있는 차고지증명제를 소개하며, 차고지증명제를 활성화시키기 위한 방법을 주민의 의견을 들어 제안하고자 하는 것에 목적이 있다. 차고지증명제(Levying Garage Option on Car Buyers)란 자동차소유자가 자기차고를 원천적으로 확보하도록 하여 특히 야간 이면도로의 주차무질서를 바로잡고, 각종 불법 주정차의 문제를 해결하며, 도로의 미관을 개선하고 도로의 원래 기능을 주민에게 돌려주기 위하여 차고시설 설치에 관련된 법률을 일반 모든 차량에 적용하도록 하려는 제도라 할 수 있다. 제주시에서는 전국 최초로 자가용자동차에 대하여 차고지증명제를 도입하게 되었다. 설문조사 결과 차고지증명제가 성공하려면 구 도심지 주택밀집지역에서는 별도의 해결책이 있어야 한다는 의견이 가장 많았다. 그리고 차고지 증명제 찬반에 따른 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 차고지증명제에 찬성을 많이 유도하고 성공을 구하려면 차고와 거리완화, 단속강화, 공동주택에서의 대책마련에 특히 관심을 가져야 할 것임을 알 수 있다. 그리고 정책제언을 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 차고지와와의 거리를 차츰 완화하는 정책을 펴야 한다. 둘째, 차고지증명제를 이행하는 세대에게는 저리용자로 사유주차장을 만들도록 유도하거나 세금의 감면 혹은 면세 등의 인센티브를 줄 필요가 있다. 셋째, 담장허물기 사업과 연계할 필요가 있다. 넷째, 제주시 동지역 이외에 다른 지역과의 형평성을 고려해야 하고, 차량에 대해서도 형평성을 고려해야 한다.

The purpose of this study is to introduce the Levying Garage Option on Car Buyers which has become operative firstly in Korea, and to suggest the way to activate the system, hearing the view of Jeju residents with positive and negative function of parking. Levying Garage Option on Car Buyer is the system to apply a law for establishing garages to all of vehicles. Especially this is proposed to correct the disorder of Local street night parking, to improve the fine view of street, and to recover the original function of street to residents. To make this system successful there should be separate solutions at the densely built up area as a result of survey. This study conduct the Logistic Regression Analysis for and against the system. If the more residents approve the system, we should concern about the several solutions such as easing the distance between the garage and street, regulating, and special plan for an apartment house, etc. The suggestions are as follows. First, the policy needs to ease the distance between the garage and street gradually. Second, the Jeju government need to offer the residents the incentive such as reduce or exempt the tax and make them establish the private parking lot with supplying the low interest loan. Third, there should be connected with the project to break up the fences of their houses.

본 논문은 2007년 12월 21일 제6회 제주언론인 포럼에서 저자인 황경수가 발표했던 "제주시 주차난 해결을 위한 정책 모색"이라는 글에서 부분인용하고 추가하여 작성한 글임을 밝혀둡니다.

I. 서론

Joni Mitchell은 1969년 *Big Yellow Taxi*라는 책에서 “그들은 파라다이스를 포장했다. 그리고 주차장을 건설하였다.”¹⁾고 표현한다. 서양에서는 자동차에 의한 주차공간건설에 대한 반성이 이미 일고 있다는 것을 알 수 있다.

주차장은 이러한 공간적인 측면 문제만이 아니라 주차 자체가 도로의 흐름을 방해하여 용량을 줄이기도 하고, 이러한 문제를 해결하기 위한 주차장 건설이 도시의 경관과 역사성을 파괴하기도 한다.²⁾ 그리고 이웃 간의 공동체를 파괴하고 보행자의 보행을 어렵게 만드는 장애물이 되기도 하기 때문에 Jacobs는 주차장을 도시파괴의 주범(*instruments of city destruction*)이라고 극단적인 비판을 하고 있기도 하다.³⁾

제주의 경우도 주차장이 환경을 파괴하거나 공동체를 파괴하는 현상이 나타나고 있다. 하천을 복개하여 주차장을 만드는 것이 대표적이라 할 수 있겠다. 그리고 교통학자들이 칭찬하는 공한지무료주차장사업, 거주자우선주차제, 우리나라에서는 처음으로 시행하고 있는 차고지증명제 등 제주시의 주차정책이 선진적이고 긍정적인 기능을 하고 있지만 이웃 간의 불신, 이동권의 제약, 경제적 약자에게 부담 등 여러 가지 문제를 야기하고 있는 것도 부인할 수 없는 하나의 현상이라 할 수 있다.

그렇지만 아무리 주차라는 행태가 독립적으로 문제를 일으키고, 주차장이 도시의 맑은 것을 파괴하며, 주차정책이 모순점을 가지고 있다 하더라도 주차를 포함한 교통이라는 것은 우리가 원하는 것을 고양시키기도 하고 제약하기도 하면서 우리의 선택을 가능하게 하고 그 결과 개별적인 욕구를 실현가능하게 하는 역할을 하고 있다.⁴⁾

본 연구에서는 이러한 주차의 긍정적 역할과 부정적인 측면에 관한 문제의식을 가지고 우리나라에서는 처음으로 제주에서 시행하고 있는 차고지증명제를 소개하며,

차고지증명제를 활성화시키기 위한 방법을 주민의 의견을 들어 제안하고자 하는 것에 목적이 있다.

II. 차고지증명제 내용소개와 적용 사례

1. 차고지증명제 개념과 제주시에서의 도입

차고지증명제(*Levying Garage Option on Car Buyers*)란 자동차소유자가 자기차고를 원천적으로 확보하도록 하여 특히 야간 이면도로의 주차무질서를 바로 잡고, 각종 불법 주차차의 문제를 해결하며, 도로의 미관을 개선하고 도로의 원래 기능을 주민에게 돌려주기 위하여 차고시설 설치에 관련된 법률을 일반 모든 차량에 적용하도록 하려는 제도라 할 수 있다.⁵⁾

제주시에서 염두에 두고 있는 차고지증명제의 도입배경은 자동차의 급증으로 인하여 도심지 이면도로가 양면 주차 등 주차난 심화로 인하여 불법주차 및 야간주차 공간 확보문제로 이웃 간 불화가 발생하고, 도로기능 마비로 긴급자동차 및 노약자 등 보행자 통행로 확보가 곤란하며, 각종재해 및 교통사고 유발을 초래하고 있음에 따라 장기적인 차원에서 선진교통문화 모범도시 실현을 위하여 주차문제 해결이란 궁극적 목적에 두고 있다. 전국 최초로 자가용자동차에 대하여 차고지증명제를 도입하게 된 것이다.⁶⁾

2007년 2월 1일부터 시행하고 있고, 제주시의 원래 계획은 우선 시행대상으로 대형 자동차(승용 2,000cc 이상, 승합 36인승이상)이다. 중형 자동차는 2009년 1월 1일부터 시행하고⁷⁾ 2010년 1월 1일부터는 전 차종으로 시행할 계획에 있었다. 2008년 말에는 조례가 개정되어 중형차와 소형자동차에 대해서는 2012년 2015년으로 연기되었다.

시행지역은 제주시 19개 행정동 지역이며 도 전 지역은 2012년부터 시행을 예정하고 있다. 제주시가 포함

1) Joni Michell, *Big Yellow Taxi*, 1969 ; John A. Jakle and Keith A. Sculle, *Lots fo Parking-Land Use In A Car Culture*, (Virginia : University of Virginia Press, 2005)에서 재인용.

2) John A. Jakle and Keith A. Sculle의 전제서, 2005, 서문 3쪽, 7쪽 등에서 인용.

3) 이 Jacobs는 토지이용측면에서 주차장 건설을 극히 반대하는 입장의 학자이다. 이러한 내용은 Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*(New York : Vintage Books, 1961)에 있다. John A. Jakle and Keith A. Sculle에서 재인용.

4) William L.Garrison, Jerry D. Ward, *Tomorrow's Transportation : Changing Cities, Economies, and Lives*, (Boston·London : Artech House, 2000), pp.94-96.

5) 이 차고지증명제에 대한 개념은 이종호 외, 『교통계획의 이해』, 청문각, 2001 등 여러 참고도서를 참고하여 필자가 정리한 것이다.

6) 이러한 내용은 제주시 차량관리과의 자료를 참고하여 정리한 것이다.

7) 제주도의회에서 조례개정을 주장하여 2009년부터 중형자동차에 확대적용하기로 했던 사항이 2012년 1월 1일로 연기하게 되었다. 그리고 소형차의 경우는 2015년 이후에 등록된 신규차량에 한해 차고지증명을 적용받도록 하고 있다. 제주의 소리, 2008년 12월 18일자.

고 있는 읍면지역은 2006년 특별자치도가 시행되기 이전에는 북제주군 지역으로 도심주차문제가 그다지 심각하지 않은 지역이어서 제주시 중 도심지역이라고 할 수 있으며 계획당시 제주시에 해당하는 지역을 의미한다.

시행근거는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법 제325조에 근거하고 있다.

제325조(자동차에 관한 특례) ① 「자동차관리법」 제8조, 제11조 및 제12조의 규정에 의하여 자동차를 신규·변경 또는 이전 등록 하고자 하는 자는 그 등록을 신청하는 때에 그 자동차의 차고지(주차장·주차시설 및 공지 등 자동차의 보관에 적합한 장소를 말한다. 이하 같다)를 확보하고 있음을 증명할 수 있는 서류(이하 “차고지증명서”라 한다)를 도지사에게 제출하여야 한다.
② 제1항의 규정에 의한 차고지증명서를 제출하지 아니하는 자에 대하여는 「자동차관리법」 제8조, 제11조 및 제12조의 규정에 의한 자동차의 신규·변경 또는 이전 등록을 거부할 수 있다.
③ 제1항의 규정에 의한 신규·변경 또는 이전 등록을 한 자는 등록 당시의 차고지가 변경되었을 때에는 도조례가 정하는 바에 따라 도지사에게 신고하여야 한다.
④ 도지사는 제1항의 규정에 의하여 자동차를 신규·변경 또는 이전 등록한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 도조례가 정하는 바에 따라 차고지를 확보하도록 하는 명령(이하 “차고지확보명령”이라 한다)을 할 수 있다.
1. 등록 당시의 차고지가 없게 된 경우
2. 등록 당시의 차고지가 차고지로서 부적합하게 된 경우
3. 등록 당시의 차고지를 다른 용도로 사용하는 경우
⑤ 도지사는 제4항의 규정에 의한 차고지확보명령을 위반한 자에 대하여는 「자동차관리법」 제10조의 규정에 의한 자동차등록번호판을 영치할 수 있다.
⑥ 제1항의 규정에 의하여 차고지 증명서를 제출하여야 하는 자동차의 종류, 대상지역, 차고지의 확보기준·확보방법 및 확인절차 등에 대하여는 도조례로 한다.

이러한 조문의 내용을 통해서 제주시에서 추진하고 있는 차고지증명제가 법률에 의해서 운영되고 있는 제도라는 것을 알 수 있다.

추진실적으로 보면 2007년 2월 1일 시작하여 2008년 6월 말까지 총 4553건, 1일 평균 14건을 처리한 것으로

집계되었다. 차고지 유형별로는 자기차고지가 4,153건으로 91%를 차지했고, 이 중에서 자기 차고지를 확보하기 위해 자투리 땅을 활용하거나 대문, 울타리 등을 허물어 신규로 차고지를 확보한 곳은 전체 신청처리건수의 13%인 606면에 이른 것으로 나타났다.

또한 임대차고는 일반개인차고 247면, 공영차고 114면, 민영차고 39면 등 400건으로 전체의 9% 수준이다. 차고지 증명 자동차 신청유형별로는 이전차량이 2791건(61%)으로 가장 많았고, 전입차량 884건(20%), 신규차량 878건(19%)이다. 차종별로는 승용차 3740대(82%), 화물차 782대(17%), 승합차 31대(1%)순으로 나타났다.⁸⁾

2. 추진과정에서 나타났던 문제점 해결하기 위한 노력

제주시에서 추진하고 있는 차고지증명제는 많은 호응과 좋은 결과를 내놓고 있다. 그리고 그 효과와 교육적 효과, 그리고 주차정책에 주는 철학적 의미 또한 대단히 많다. 다만 관심을 가져야 할 것은 이 제도가 운영되면서 불편을 겪고 있는 대상들이 어느 정책처럼 존재한다는 것이다.

본 연구에서는 그 사례를 모았다. 차고지증명제시행 관련 영향을 받고 있는 집단 중 차량판매원과 세입자에 대해 면접을 실시했다.

차량판매원들은 대형차량 판매에 어려움을 느끼고 있었으며, 2009년 이후를 생각하면 아주 심각함을 느낀다고 한다.

시작시점인 현재는 오히려 아파트나 연립지역이 수월하다고 인식하고 있으며, 공영주차장을 임대하는 경향이 나타나면서 결과론적으로 간접세적 성격을 갖게 되는 것이 아닌가 하는 문제제기도 하고 있었다.⁹⁾¹⁰⁾

가장 크게 우려하는 것은 이 제도가 가난한 사람을 더 가난하게 만들거나 위화감을 조성하여 빈부의 격차를 더욱 느끼게 하는 부정적 메카니즘으로 작용하지 않을까 하

8) 이 내용은 인터넷 신문 제주의 소리, 2008년 7월 10일자에서 발췌하여 정리하였음.
9) 차량판매원 A와의 면접(2007년 12월 8일)내용.
“판매가 위축된 2000cc이상 제주시 등에서 판매가 잘 안되는 것을 피부로 느끼고 있다. 초기인 지금 아파트나 연립지역은 선이 그려져 있으니, 차고지 증명이 용이해서 차를 매매하는 데에 문제가 없지만, 밀집지역, 상가 등에서는 어렵다. 2009년부터 경차를 제외한 모든 차종에 적용되면 차량 판매에 큰 타격을 받을 것으로 생각된다. 시청에서는 절차가 까다롭고 엄격하게 하며, 직원들이 현장 조사해서 더욱 어렵다. 빈부의 격차를 느끼게 하는 사회의 또 하나의 사회제도가 되고 있다. 즉 부자들은 문제없이 차고지를 증명받아 차를 활용하고 그렇지 못한 서민들은 어려움을 겪고 있다.”
10) 차량판매원 B와 면접(2007년 12월 14일)내용.
“차고지를 확보해야 하는 거리로 반경 500m가 너무 거리가 짧다. 대형차 등은 제주시내에서 팔기가 어렵다. 시골 어머니 이름으로 사는 경우가 있고! 그 부담에 대해 회사는 반응이 없고 딜러들이 알아서 해라. 제주시 유료주차장이 차고지 증명 60만원 정도로 하고 있다. 민간유료주차장은 거의 이용하지 않음. 차를 그곳에 세우지 않았다고 해서 단속하는 것은 같지 않고, 제주시가 주차장 사업으로 돈을 벌기 위한 것이 아닌가 하는 생각도 든다. 현장조사는 나가지만 차고지증명이 되었다는 표시를 차에는 붙이지 않고 있다. 노면상에 표시한다.”

는 점이다. 세입자들은 주택임대에 어려움을 겪고 있으며 차량을 가지고 있을 경우 주거비용이 더욱 커지는 문제를 가지게 됨을 알 수 있었다.¹¹⁾ 역으로 차고지가 확보되지 않은 주택의 경우는 임대가 나가지 않아 주택보유자들에게도 부담을 줄 수 있으며, 주택의 수요와 공급에도 문제를 야기할 수 있는 여지가 있음을 알 수 있었다.

추진과정에서 나타났던 문제점과 제주시의 해결노력을 보면 첫째, 차고지확보 후 자동차등록지연시 과태료 등 처분 우려가 있어서 제주시에서는 신속하고 안정적인 차고지증명 민원처리를 시행하고 있다. 처리기간은 5일내에 하도록 하고 있으나 2일 이내로 단축처리해주고 있다.

둘째, 차고지확보가 곤란할 경우 대상지역 외로 위장전입, 등록 당시의 차고지 타 용도 사용 등 불법행위 발생이 우려되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 주기적으로 차고지 지도관리 등 사후관리 강화로 불법행위를 근절시키기 위해서 노력하고 있다.

셋째, 공동주택 등인 경우 세대수에 비해 주차면이 부족한 실정이다. 그래서 차고지확보 곤란시 자기주차장 시설지원, 타인 및 민영·공영주차장 임대 활성화, 도심지 및 외곽지역 등 공영 차고지(주차장) 시설확충에 주력하고 있다.

이외에도 제주시가 차고지 증명제를 시행하면서 느끼

고 있는 애로사항으로는 향후 단계별 확대시행에 따른 현장 확인 등 사후관리 인력 부족 및 부지 매입 등 공영주차장 시설확충에 따른 소요예산 확보에 어려움을 느끼고 있었다. 향후계획으로는 부지매입 등 주차시설 확충을 위하여 투자재원 확보가 반드시 필요하므로 자동차등록관련 과태료 수입 금액 전액을 주차장 특별회계수입으로 전환 추진 필요하다고 제주시에서 주장하고 있다.

III. 차고지증명제 개선방안을 찾기 위한 실증분석

1. 설문조사개요

본 연구를 위한 설문조사는 제주시에서 2007년 12월 11일과 12일 양일간에 걸쳐서 행해졌다. 표본은 총 200명을 대상으로 했으며, 남·여, 연령, 교육수준, 소득수준, 그리고 차량소유로 집단을 구분하여 비확률표본추출 방법 중 할당표본추출방법을 사용하여 조사하였다.

설문지의 구성은 회귀분석을 위해 우선 첫째, 차고지증명제에 대한 찬성과 반대여부를 조사했다. 그리고 둘째, 차고지 증명제 성공을 위한 방안, 셋째, 녹색주차 담장 허물기 주차장 조성사업에 대한 의견을 중심으로 구성하였다.

<표 1> 차고지증명제 성공 방안에 대한 의견조사

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	계
거주지와 차고까지의 거리를 500m이내가 아니라 일본 처럼 2km정도로 완화시켜야 한다.	4 (2.0%)	40 (20.0%)	80 (40.0%)	65 (32.5%)	11 (5.5%)	200 (100%)
단속을 철저히 해야 한다.	1 (0.5%)	8 (4.0%)	80 (40.0%)	93 (46.5%)	18 (9.0%)	200 (100%)
벌금을 강화해야 한다.	6 (3.0%)	17 (8.5%)	78 (39.0%)	85 (42.5%)	14 (7.0%)	200 (100%)
차고지증명제를 이행하는 경우는 시행년도부터 10년까지는 자동차세를 할인해주거나 공영유료주차장의 할인 혜택 등 인센티브를 주어야 한다.	0 (0.0%)	6 (3.0%)	65 (32.5%)	98 (49.0%)	31 (15.5%)	200 (100%)
공동주택 입주자들의 협의회가 제대로 이루어지는 기준과 제도를 만들어야 한다.	2 (1.0%)	2 (1.0%)	44 (22.0%)	118 (59.0%)	34 (17.0%)	200 (100%)
구 도심지 주택밀집지역에서는 별도의 해결책이 있어야 한다.	0 (0.0%)	3 (1.5%)	44 (22.0%)	110 (55.0%)	43 (21.5%)	200 (100%)
차고지공사지원액을 지금처럼 50-150만원 지원하는 방안과 더불어 담장을 허물 경우 500만원까지 지원하는 방식으로 해야 한다.	3 (1.5%)	8 (4.0%)	69 (34.5%)	88 (44.0%)	32 (16.0%)	200 (100%)

11) 세입자와 면접(2007년 12월 8일)

“현재 노형에서 살고 있는데 인화동쪽으로 이사를 하려 했으나 차고지증명을 받아야 하기 때문에 이사를 하지 못했다. 일반주택이 좋아서 일반주택을 정했다. 문제는 차고지로 사용할 주차장이 없었다. 세를 살지만 부부가 맞벌이해야 하니 차량은 두 대이며, 그 중 한 대는 지프형태이기 때문에 차고지 증명을 받아야 했다. 그래서 그 집으로 이사하는 것은 포기하고 광명 등으로 이사할 것을 고려하고 있다. 특히 차고지증명제에 계속 노출될 수 밖에 없는 사람들은 세입자들일 것이다. 이사를 할 때마다 차량등록을 받아야 하기 때문이다.”

2. 차고지증명제 성공을 위한 방안 분석

차고지증명제가 성공하려면 어떤 요소에 먼저 관심을 가져야 할지에 대해서 설문조사를 통해 분석하였다.

우선순위별로 살펴보았다. 가장 중점을 두어달라고 요구하는 사항은 “구 도심지 주택밀집지역에서는 별도의 해결책이 있어야 한다”(‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’를 합하여 76.5%), “공동주택 입주자들의 협이가 제대로 이루어지는 기준과 제도를 만들어야 한다”(‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’를 합하여 76.0%), “차고지증명제를 이행하는 경우는 시행년도부터 10년까지는 자동차세를 할인해 주거나 공용 유료주차장의 할인혜택 등 인센티브를 주어야 한다”(‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’를 합하여 64.5%), “차고지공사지원액을 지금처럼 50-150만원지원하는 방안과 더불어 담장을 허물 경우 500만원까지 지원하는 방식으로 해야 한다”(‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’를 합하여 60.0%) 순이다.

주택밀집지역에서의 문제와 공동주택입주자들의 문제, 그리고 인센티브와 담장을 허물 경우 지원금액의 상향 등에 우선적인 관심을 가지고 있었다.

3. 차고지증명제의 찬성을 유도하기 위한 변수 분석

차고지 증명제 찬반에 따른 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 찬성과 반대의 의사결정에 영향을 미치는 변수 중 유의한 의미를 가지는 변수는 성별과 같은 일반사항을 제외하면 “차고와 거리 완화”(유의확률 0.058), “단속 강화”(유의확률 0.002), “공동주택 대책 마련”(유의확률

0.027) 등으로 나타났다. 즉 차고지증명제에 찬성을 많이 유도하고 성공을 구하려면 차고와 거리완화, 단속강화, 공동주택에서의 대책마련에 특히 관심을 가져야 할 것임을 알 수 있다.

모형은 식(1)과 같은 일반식으로 설정하였다.

$$\ln\left(\frac{p}{1-p}\right) = \beta_0 + \beta_1 dis_i + \beta_2 reg_i + \beta_3 fee_i + \beta_4 inc_i + \beta_5 pol_i + \beta_6 cit_i + \beta_7 par_i + \beta_8 sex_i + \beta_9 age_i + \beta_{10} edu_i + \beta_{11} inc_i + \beta_{12} car_i \tag{1}$$

- dis : 차고거리완화 reg : 단속 강화
- fee : 벌금 강화 inc : 인센티브제공
- pol : 공동주택 대책마련 cit : 구도심 대책 마련
- par : 차고확보 보조금 sex : 성별
- age : 나이 edu : 교육수준
- inc : 소득 car : 차량소유여부

회귀분석 후 각 변수별 값을 중심으로 하여 식으로 나타내면 식(2)과 같다.

$$y = -17.515^{***} + 0.580^* dis + 1.492^{***} reg + 0.482 fee + 0.493 inc + 1.078^* pol - 0.091 cit + 0.077 par + 1.623^{***} sex + 0.062^{**} age + 0.127 edu - 0.426 inc + 0.39 car \tag{2}$$

<표 2> 찬성에 영향을 미치는 변수설정을 위한 로지스틱회귀분석 결과

구분	B	S.E.	유의확률	Exp(B)
차고 거리 완화	0.580	0.306	0.058*	1.786
단속 강화	1.492	0.471	0.002***	4.446
벌금 강화	0.482	0.366	0.188	1.619
인센티브 제공	0.493	0.380	0.194	1.638
공동주택 대책 마련	1.078	0.489	0.027*	2.940
구도심 대책 마련	-0.091	0.453	0.840	0.913
차고확보 보조금 지급	0.077	0.344	0.822	1.081
성별	1.623	0.547	0.003***	5.066
나이	0.062	0.028	0.029**	1.064
교육	0.127	0.117	0.276	1.136
소득	-0.426	0.188	0.023	0.653
차량소유	0.390	0.661	0.555	1.477
상수	-17.515	4.126	0.000***	0.000
Hosmer와 Lemeshow 검정	x ² =5.604, p=0.691			
-2 Log likelihood	235.625			
Nagelkerke R ²	0.543			

그리고 <표 2>의 로지스틱회귀분석의 결과 차고거리 완화, 단속강화, 공동주택 대책 마련이라는 세 변수의 회귀계수가 통계적으로 유의하다는 결과가 도출되었다. 덧붙여서 각각의 회귀계수가 종속변수에 미치는 영향은 각 회귀계수의 기대치의 값, 즉 표에서는 Exp(B)의 값들을 가지고 분석할 필요가 있다. 즉 차고거리완화의 경우는 차고거리완화 1단위의 증가하면 차고지증명제에 찬성할 확률이 1.786배 증가한다는 것이다. 이렇게 해석하면 단속강화의 경우는 1단위 증가에 따라 찬성확률이 4.446배 증가하고, 공동주택 대책마련의 경우 2.940배 증가하는 것으로 나타났다. 따라서 차고지증명제에 가장 큰 영향을 미칠 요소는 단속강화이며, 다음이 공동주택 대책마련이고, 세 번째가 차고 거리완화라고 할 수 있다.

4. 차고지 증명제 성공을 위한 담장허물기 사업에 대한 보조금 분석

차고지 증명제가 성공하기 위해서는 주차정책의 혁명이라 할 수 있는 녹색주차마을 만들기 사업이라고 하는 녹색주차(Green Parking) 담장허물기 주차장 조성사업이 동시에 수행되어야 할 것이라 보고 있다. 본 연구에서는 차고지증명제와 녹색주차마을 만들기 연결사업으로 담장을 허물기에 참여하려면 어느 정도의 적정보조금을 지원해야 할지에 대해 설문조사를 실시하여 분석하였다.

분석은 CVM(조건부가치추정법 contingent valuation method)기법을 사용하여 이중양분모형을 묻는 설문양식에 따라 조사 분석하였다.

이중양분모형에서는 최대우도법에 의해 추정하는바, 로그우도함수는 식(3)과 같다.

$$\ln L(\theta) = \sum_1^N [D_1 \times D_2 \ln \pi^{yy} + D_1 \times (1 - D_2) \ln \pi^{yn} + (1 - D_1) \times D_2 \ln \pi^{yy} + (1 - D_1) \times (1 - D_2) \ln \pi^{yn}] \quad (3)$$

각 제시금액에 대한 각각의 확률은 식(4)와 같이 표현될 수 있다.

$$\begin{aligned} \pi^{nn}(B_i, B_i^n) &= \Pr [B_i^n \leq WTP_i] = 1 - F(B_i^n; \theta) \\ \pi^{ny}(B_i, B_i^n) &= \Pr [B_i \leq WTP_i < B_i^n] \\ &= F(B_i^n; \theta) - F(B_i; \theta) \\ \pi^{yn}(B_i, B_i^n) &= \Pr [B_i^n \leq WTP_i < B_i] \\ &= F(B_i; \theta) - F(B_i^n; \theta) \\ \pi^{yy}(B_i, B_i^n) &= \Pr [WTP_i < B_i^n] = F(B_i^n; \theta) \end{aligned} \quad (4)$$

이러한 모형을 통해 추정된 모수와 각 속성의 평균치를 이용하면 평균적 응답자의 보조금에 대한 수락확률을 구할 수 있다. 그리고 이러한 수락확률을 적분하면 보조금(WTP)의 평균값을 구할 수 있다.

본 모형에서는 보조금의 평균값은 절단 평균값(truncated mean)을 이용하였다. 절단 평균값을 구하는 공식은 식(5)와 같다.

$$E(WTP) = WTP_{truncated\ mean} = \int_0^{WTP_{max}} F(B; \theta) dB \quad (5)$$

모형은 식(6)과 같이 설정하였다.

$$\begin{aligned} Y &= \alpha + \beta_1 PAR1 + \beta_2 EDU + \beta_3 INC + \beta_4 PAR2 + \beta_{bid} \ln B \\ Y &= 1, 0 \end{aligned} \quad (6)$$

- PAR1 : 거주자 우선주차제 찬성여부
- EDU : 교육수준
- INC : 소득
- PAR2 : 차고지증명제도 찬성여부

분석결과는 다음 표와 같다. 보조금을 지원하게 되면 506만 7천백10원 정도의 지원 즉, 500여만은 지원해야

<표 3> 차고지증명제 보조금 책정을 위한 분석표

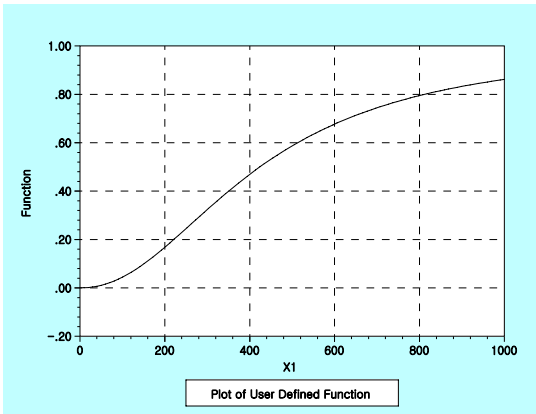
구분	Coeff.	Std.Err.	t-ratio
CONSTANT	-14.4324	1.36758	-10.5533***
PAR1(거주자우선주차제 찬성여부)	-0.70703	0.412888	-1.71239*
EDU(교육수준)	0.129751	0.058085	2.23383**
INC(소득)	-0.18376	0.094988	-1.9346*
PAR2(차고지 증명제도 찬성여부)	1.66283	0.433623	3.83474***
BID(제시금액)	2.13174	0.162841	13.0909***
Log likelihood function	224.8718		
Truncated WTP	506.711(만원)		

하는 것으로 나타났다.

회귀식으로 나타내면 식(7)과 같다.

$$Y = -14.43^{***} - 0.70^{*} PAR1 + 0.129^{**} EDU - 0.183^{*} INC + 1.662^{***} PAR2 + 2.13^{***} \ln B \quad (7)$$

수락확률함수 그래프로 표시한 그림은 다음과 같다.



<그림 1> 차고지증명제 보조금 수락확률함수 그래프

참고로 제주시에서는 담장허물기와 유사한 사업으로서 자기주차장 갖기 사업을 추진하면서 지원하고 있다. 이 사업은 주택내 여유부지 활용 또는 대문·울타리를 허물어 주차장을 조성하면 일정액의 보조금을 지원하는 제도이다. 보조금은 주택 여건 등에 따라 최저 30만원에서 최고 150만원까지 지급한다. 또 1면을 추가해 2면을 조성할 경우 최대 200만원까지 지원하고 있다.

2001년부터 2006년까지 265개 주택 357면에 2억 2100만원이 지원된 것으로 되어 있다. 제주시는 차고지 증명제 및 거주자우선주차제 시행으로 자기주차장 확보의 필요성이 더욱 높아짐에 따라 보조금 지급규모를 확대하는 방안을 검토하고 있다.

반면, 제주시는 보조금을 받고도 주차장 용도를 변경한 3개 주택을 적발, 총 245만원을 환수한 바 있다. 이렇게 자기주차장사업 보조금을 받고도 다른 용도로 변경한 경우 지원된 보조금이 전액 환수되도록 하는 강력한 조치도 취하고 있다.¹²⁾

IV. 차고지증명제의 성공을 위한 제언

1. 차고거리완화, 단속강화, 공동주택에서의 대책 마련

차고지증명제 관련 설문조사 중 회귀분석에서는 단속 강화, 공동주택에서의 대책마련, 차고거리 완화가 성공을 위한 중요한 변수로서 인식하고 있었다.

실제 현장에서도 2007년 7월 13일 현재 등록된 차고지 383건 가운데 35%가 공영주차장이나 인근부지 등을 임대한 것으로 나타났고, 그만큼 차고지 확보가 쉽지 않다는 것을 알 수 있었다.

주차장이 세대수보다 부족한 다세대 및 다가구 주택 등 차고지(주차장)확보에 따른 입주 세대간 분쟁, 확보된 차고지의 사후관리 문제 등이 문제점으로 지적되고 있다.

제주시에서는 차고지 확보가 곤란한 자동차 소유자에게는 자기주차장갖기 사업 시설지원(2007년 7월 현재 차량 1대분 시설할 때 50-150만원까지 지원하고 있다. 제주시 홈페이지 2007년 7월 12일 게재)을 다세대 및 공동주택까지 확대 시행추진을 고려하고 있다.

그리고 단속측면에서는 2007년 9월 1일부터 10월 18일까지 차고지증명을 받은 1,642면에 대하여 차고지 이용실태를 점검한 결과 총 29건을 적발하여 강력한 행정조치를 취해 나가고 있다.

주요 적발(위반)내용을 보면 물건적치 13건, 진·출입 곤란 7건, 멸실·훼손 1건, 기타 8건 등으로서 위반 사항이 경미하거나 현지시점이 가능한 11건에 대하여는 현장에서 즉시 시정 조치하고 현장조치가 곤란한 18건에 대하여는 차고지확보 및 원상복구를 이행토록 통보 중에 있으며 미이행시 번호판 영치, 주차장법에 의한 형사고발 등 강력하게 행정조치를 취해 나갈 계획이라 한다(제주시 홈페이지, 2007년 10월 22일 게재내용).

일본의 차고지 증명제에서는 단속을 용이하게 하기 위해 차량소유자는 관할경찰서에서 관련증명서를 발급받도록 하고 있다. 그리고 이 증명서를 자동차등록사업소에 갖고 가서 번호판과 함께 확인증을 받고 이를 자동차 앞유리에 붙이게 된다.

구역별로 차고지 확인증 모양과 색깔이 다르기 때문에 낯선 차는 주민의 신고를 받고 쫓겨날 뿐만 아니라 불법주차딱지까지 받게 된다.

일본은 벌점 15점이면 면허가 취소된다. 주차위반은

12) 함성중 기자, “자기주차장 용도 바꾸면 보조금을 전액 환수한다,” 제주일보, 2007년 11월 23일.

별점 3점이며 6점을 받으면 면허가 한달간 정지된다. 차를 아무데나 세웠다 5번 걸리면 면허 자체가 취소되는 엄격한 별점제도를 통해 주차질서를 바로잡고 있다.¹³⁾

앞으로 우리 제주도에서도 이렇게 단속이 강화되어야 한다. 단속과 관리가 강화되기 위해서는 인력, 조직, 예산, 권한 등이 주어져야 할 것이다. 다만 구조조정과 효율을 추구하는 현재의 구조조정 흐름에서 그 수요와 현실을 고려할 필요는 있을 것이다.

2. 차고지증명제를 위한 인센티브제도모색

우리나라에서 처음, 그리고 제주도 동소재지에서 먼저 시행하고 있는 차고지증명제가 성공하기 위해서는 적절한 인센티브와 지원이 필요하다.

참고로 전 세계에서 유일하게 차고지증명제가 성공하고 있는 일본의 경우를 살펴보면 저리용자로 사유주차장을 만들도록 대출해 주고 초기엔 면세의 혜택까지 주어 사유 주차장을 늘리도록 유도했다.¹⁴⁾ 그 결과 차고지 증명제가 성공하게 되었다고 할 수 있다. 이러한 지원은 식당 등 신고의무가 없는 500㎡ 이하의 주차장을 건설할 경우 사업자가 신고하면 인센티브를 주고 있다. 혹은 민간주차장사업자가 할 경우에는 주차장 시설비 일부를 국가가 보조하기도 하고, 은행에서 저리로 장기간 상환조건으로 융자하여 주기도 하고, 세제 경감도 하고 있으며, 주차요금을 신축성 있게 조정할 수 있도록 하여 민간주차장 업자의 수익성을 보장해 주고 있다.

3. 담장허물기 사업과의 연계

서울특별시의 담장허물기사업은 물리적으로 차고지를 만들어내는 실질적인 사업이라 할 수 있다. 역으로 차고지증명제는 담장을 허물기 않더라도 차고지를 확보하도록 제도적으로 강제하는 사업이다. 이 두 사업이 연계되었을 때 차고지증명제는 성공할 수 있을 것이다.

차고지증명제의 확보를 위해서 담장을 부분적으로 허물고 입구만 마당과 연결하여 자동차를 주차하는 경우의 모습은 골목길의 경관을 흐리거나 배타적인 모습을 보이는 측면이 있다. 반면 담장허물기 사업은 일정구간의 담장을 허물고 도로의 포장과 식수대 등을 개선하는 사

업이므로 경관이 개선되고 공동체의식이 형성될 것이다. 그러므로 차고지증명제만을 위한 제도개선이어서도 안되고, 제도적 뒷받침이 되지 않아 공공기관이 주민의 참여를 유도하기 위해 많은 노력을 기울여야 하는 담장허물기사업만을 고집해서도 안될 것이라 본다. 이 두 사업이 연계될 때 두 사업모두 성공할 수 있을 것이다.

4. 적용 차량과 지역에 대한 형평성고려

제주시 도심지역을 중심으로 추진하고 있는 차고지증명제는 세입자, 도심밀집지역, 공동주택지역 등 구조적으로 어려운 문제를 겪고 있다. 이러한 문제를 피하고 차고지증명제의 순응을 보다 용이하게 확보하기 위해서는 오히려 도심보다는 차고지를 그대로 쉽게 확보할 수 있는 읍면동 지역에 먼저 적용하면서 제도를 보완하여 제주도 지역으로 확대하는 방법도 모색할 필요가 있다는 의견이다.

그리고 형평성 차원의 원칙에서 영업을 하고 있는 대리운전 차량이나 렌트가 차량 중 육지부에서 성수기를 기해서 내려오는 차량에 대해서도 차고지증명을 받도록 하는 제도도 만들어야 할 것이다. 그렇게 될 때 적용차량에 대한 형평성의 문제도 해결되어 순응을 보다 더 많이 확보할 수 있을 것이다.

V. 결론

제주시에서는 우리나라에서 처음으로 차고지증명제를 시행하고 있다. 이 차고지증명제에 대해서 지방자치단체에서는 성공적으로 이끌기를 희망하고 있다. 아직은 자동차산업에까지는 영향을 미치지 못했지만 지역의 자동차판매상들의 입장에서는 축소되기를 희망하고 있다. 지역주민들은 아직은 큰 반감은 없지만 차고지증명제를 소극적으로 피하고 있는 실정이며, 세입자 등은 집을 구하는 데에 있어서 차고지증명제가 부담이 된다는 것을 느끼고 있는 상황이라 할 수 있다.

일본에서도 60년대 이후 차고지증명제를 시행하면서 계속 규제완화의 배려를 하고 있다. 예를 들어 차고지까지의 거리를 2km까지 완화시켜주는 정책을 펴고 있다. 이는 차고지증명제를 성공적으로 이끌기 위한 노력의 일

13) 현민철 기자, “전국 최초 차고지 증명제 ‘기대반 우려반’ (3) 성숙한 시민의식이 성공열쇠” 제민일보, 2007년 2월 7일.

14) 송시욱(2005), “지방화 시대에 지방도시 교통행정 사례연구 - 일본 와카야마 시를 중심으로,” 제주대학교 석사학위 제행 사례연구논집 제1집, p.549.

환이라 할 수 있다.

제주시의 차고지증명제의 성공을 위해서 본 연구에서는 설문조사를 통해 분석을 하였다. 설문에 응한 분들이 가장 중점을 두어달라고 요구하는 사항은 “구 도심지 주택 밀집지역에서는 별도의 해결책이 있어야 한다”(‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’를 합하여 76.5%), “공동주택 입주자들의 협의가 제대로 이루어지는 기준과 제도를 만들어야 한다”(‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’를 합하여 76.0%), “차고지증명제를 이행하는 경우는 시행년도부터 10년까지는 자동차세를 할인해 주거나 공영유료주차장의 할인혜택 등 인센티브를 주어야 한다”(‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’를 합하여 64.5%), “차고지공사지원액을 지금처럼 50-150만원지 원하는 방안과 더불어 담장을 허물 경우 500만원까지 지원하는 방식으로 해야 한다”(‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’를 합하여 60.0%) 순으로 나타났다.

그리고 찬성이라는 의사결정에 영향을 미치는 변수 중 유의한 의미를 가지는 변수는 “차고와 거리 완화”(유의확률 0.058), “단속 강화”(유의확률 0.002), “공동주택 대책 마련”(유의확률 0.027) 등으로 나타났다. 즉 차고지증명제에 찬성을 많이 유도하고 성공을 구하려면 차고와 거리완화, 단속강화, 공동주택에서의 대책마련에 특히 관심을 가져야 할 것임을 알 수 있다.

실증분석결과 차고지증명제의 성공을 유도하기 위해서 담장허물기 사업과 연계한다면 보조금을 506만 7천 백10원 정도의 지원 즉, 500여만은 지원해야 하는 것으로 나타났다.

이상의 결과를 중심으로 제주시의 차고지증명제의 성공을 위한 제언을 한다면 다음과 같다.

첫째, 차고지와외의 거리를 차츰 완화하는 정책을 펴야 한다. 이는 차고지증명제를 현실적으로 순응하게 하기 위한 정책이라 할 수 있다. 그리고 단속을 강화해야 한다. 차고지증명제가 제대로 이루어지고 있는지 규정을 정확히 적용하고, 이미 확보하고 있는 차고지가 제대로 차고지로 사용되고 있는지를 인력을 투입하여 단속을 해야 한다. 그래야 차고지증명제가 성공할 수 있을 것이다. 다음으로는 공동주택에서의 대책마련이다. 지금 현재는 공동주택의 경우 큰 문제가 없을 수 있지만 시간이 지나면서 공급량이 한정된 공동주택이 문제가 있을 것이며, 지금도 주차장을 확보하지 못한 다세대 주택 등은 문제로 다가오고 있다. 이러한 문제를 해결하기위한 지역공동주차장 등을 확보하는 것이 과제라 할 수 있다.

둘째, 차고지증명제를 이행하는 세대에게는 저리용자

로 사유주차장을 만들도록 유도하거나 세금의 감면 혹은 면세 등의 인센티브를 줄 필요가 있다. 차고지증명제가 적용되지 않는 사업자 등이 주차장을 공급한다고 신청할 경우에도 인센티브를 줌으로써 주차의 공간이 확대될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

셋째, 담장허물기 사업과 연계할 필요가 있다. 이는 차고지증명제시행이 경관적으로나 공동체의식에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하기 위한 것이다. 그러기 위해서는 담장허물기 사업을 위해 지원해야 하며, 그러한 지원이 차고지증명제와 연결될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

넷째, 제주시 동지역 이외에 다른 지역과의 형평성을 고려해야 하고, 차량에 대해서도 형평성을 고려해야 한다. 이는 차고지증명제 제도가 읍면지역으로 차고지를 옮기거나 차명으로 자동차를 등록하는 문제를 막기 위해 필요한 것이다.

이상에서 살펴보았듯이 차고지증명제는 이제 시작이며 근착시키기 위해 노력하고 있는 시점이라 할 수 있다. 따라서 지역에서의 연구와 보고, 그리고 국가의 지원, 많은 학자들이 관심이 필요하다고 본다.

본 연구의 제약은 차고지증명제에 대한 경험과 선행 연구의 부족으로 차고지증명제를 종합적으로 진단하지 못한 점이라 할 수 있다. 앞으로 이러한 차고지증명제에 대한 연구가 활발하여 성공적인 차고지증명제 제도로 정착되기를 바란다.

참고문헌

1. 교통개발연구원(1994), 「차고지증명제 도입을 위한 차고지관리 효율화 방안」,
2. 교통개발연구원(1993), 「차고지증명제 시행방안 연구」,
3. 김기복(2008.11), “세계의 교통문화 : 일본의 차고지증명제,” 한국교통장애인협회, 『교통평화』 통권 제 93호.
4. 김성수(2002.4), “차고지증명제 도입 기본구상 : 서울특별시 사례를 중심으로,” 시민연합 환경신문고, 『녹색교통』 통권 6호.
5. 김용덕(2005), “동광성당블럭 거주자우선주체제 시범실시에 따른 주민참여와 갈등사례연구,” 제주대학교 행정대학원 석사학위 제행 사례연구논집 제1집.
6. 서광석(1992.12), “차고지 증명제 시행방안,” 교통개발연구원, 『교통연구』 3호.
7. 손규호(2003.8), “차고지증명제 시행방안에 관한 연

- 구 : 강동구를 중심으로” 서울시립대 대학원 석사논문.
8. 송시욱(2005), “지방화 시대에 지방도시 교통행정 사례연구 - 일본 와카야마 시를 중심으로,” 제주대학교 석사학위 제행 사례연구논집 제1집, p.549.
 9. 오승훈·황기연(2006.3), “외국의 주차정책사례,” 『도시문제』 2006년 3월호.
 10. 오승훈·황기연·이승철(2005.11), “차고지증명제 시행대안 및 기대효과,” 대한토목학회논문집 제25권 제6D호.
 11. 음성직(1997.3), “차고지증명제 논란,” 지방행정연구소, 『자치행정』 108호.
 12. 이양재·홍성대(1995.2), “우리나라 주차제도에 있어 차고지증명제와 주차허가제의 적용을 위한 이론적 연구,” 원광대학교 『논문집』 제29권 제2호.
 13. 최상진·박정렬·김정인·손영미(2003), “한국사회의 교통문화,” 『한국심리학회지 : 사회문제』, 2003년 9권 특집호.
 14. 최우일(2007.8), “차고지증명제도 개선에 관한 연구 : 소형사업용자동차를 중심으로,” 인하대 행정대학원 석사학위논문.
 15. 함성중 기자, “자기주차장 용도 바꾸면 보조금을 전액 환수한다,” 제주일보, 2007년 11월 23일.
 16. 현민철 기자, “전국 최초 차고지 증명제 ‘기대반 우려반’ (3) 성숙한 시민의식이 성공열쇠” 제민일보, 2007년 2월 7일.
 17. John A. Jakle and Keith A. Sculle(2005), *Lots fo Parking-Land Use In A Car Culture*, (Virginia : University of Virginia Press). pp.3~7.
 18. Mandi Isaacs Jackson(2008), *Model city blues : urban space and organized resistance in New Haven*, Philadelphia : Temple University Press.
 19. Shannon Sanders McDonald(2007), *The Parking garage : design and evolution of a modern urban form*, Washington, DC ; Urban Land Institute.
 20. William L.Garrison, Jerry D. Ward(2000), *Tomorrow's Transportation : Changing Cities, Economies, and Lives*, (Boston · London : Artech House). pp.94~96.

✉ 주 작 성 자 : 황경수

✉ 교 신 저 자 : 황경수

✉ 논문투고일 : 2009. 5. 25

✉ 논문심사일 : 2009. 6. 16 (1차)

2009. 6. 19 (2차)

✉ 심사판정일 : 2009. 6. 19

✉ 반론접수기한 : 2009. 12. 31

✉ 3인 익명 심사필

✉ 1인 abstract 교정필