

고속도로 과적차량 단속체계의 법제 개선 방안

The Improvement Measures of the Legal System Related to an Enforcement for Overweight Vehicles on Expressway



이현석

서론

고속도로는 일부 개방형을 제외하고는 요금소를 통과하면서부터 공간적으로 폐쇄적이면서 고속주행이 가능하다는 특성을 가지고 있어서 고속도로 내에서 발생하는 교통사고는 대부분 대형사고로서 고속도로에서의 안전문제에 관한 고속도로관리자의 역할과 책임이 강화될 필요가 있다. 세월호 사고 이후 현장에서의 안전책임문제가 지속적으로 제기되고 있는 것과 같은 맥락에서 보면 도로, 특히 고속도로에서 도로관리책임과 안전책임의 경계를 명확하게 구분 짓는 것은 이론적으로는 가능할지 모르나 현실적으로는 어려운 과제 중에 하나이다.

사실상 한국도로공사는 고속도로의 관리자로서 도로관리청인 국토교통부장관의 권한을 대행하는 법적 지위를 부여받았음에도 불구하고 “도로의 안전한 통행”에 관한 경찰권한을 부여받지 못한 채 사실상의 교통안전업무를 지속적으로 수행해 왔

다. 즉, 법규상으로는 고속도로 내 교통안전에 관한 업무는 「도로교통법」의 제반 규정에 따라 고속도로순찰대의 경찰권 행사에 귀속되나 고속도로의 특성상 주행 중인 차량에 대한 법규위반 단속이 용이하지 않고, 고속도로순찰대의 인력이나 장비 등이 상시적인 법규위반 단속에 부족한 상황이기 때문에 한국도로공사는 교통안전에 대한 경찰업무, 예를 들면, 고속도로 내 사고예방을 위한 캠페인, 과적차량운행제한을 위한 장비 및 인력의 운용, 차량고장 및 사고발생 정보의 신속한 전달과 초기대응체계의 구축 등을 지속적으로 지원하고 있다.

특히 고속도로에서의 사고위험요소 중 “도로위의 세월호”라 불리는 화물자동차의 과적운행은 도로 파손의 원인이 될 뿐만 아니라 주변 운행차량에 사고를 유발하는 등 근절대책이 시급한 실정이다. 현행 법령상 과적운행차량에 대한 단속법규는 「도로교통법」과 「도로법」이 적용되고 있으며, 「도로교통법」상의 범칙금제도와 「도로법」상의 과태료제도

표 1. 고속도로 과적차량 단속업무의 법제도 개정내용

개정연도	개정내용	비고
1993년	운행제한차량의 대상을 중기를 포함하도록 함으로써 거량의 운행으로 인한 통행의 위험을 줄이고자 한 것임	
2005년	운행제한을 위반한 운전자가 화주 등으로부터 과적을 지시 또는 요구받은 사실을 신고할 경우 형사처벌을 하지 아니하나 화물운송계약상 우월적 지위에 있는 화주 등으로부터 받을 경제적 이익을 우려하여 실제 신고하는 사례가 미미하고 과적운행은 근절되지 아니하고 있는 현실에 대해 경제적 약자인 운전자를 보호하고 과적행위를 근절하기 위하여 운행제한을 위반한 차량이 타인에게 임대된 상태로 운행되는 차량인 경우 차량의 임차인이 적극적으로 운행제한을 하지 말 것을 지시하거나 감독하지 아니하였다면 임차인을 처벌하도록 하는 것임	
2007년	운행제한차량의 운행허가를 하고자 하는 경우 차량의 조건과 운행하고자 하는 도로의 여건을 고려하여 운행허가를 하여야 하며, 운행허가를 하는 때에는 운행노선, 운행시간, 운행방법 및 도로구조물의 보수 등에 필요한 비용부담 등 조건을 붙일 수 있도록 하는 것임	

로 실효성을 확보하고 있다. 그동안 한국도로공사는 실질적으로 도로법상 과적차량에 대한 운행제한명령제도에서는 권한을 실효성 있게 하기 위하여 연간 350억 원 이상의 자체예산을 투입하여 계측기의 설치 등 과적차량 근절을 위한 업무를 수행하여 왔다. 그러나 교통안전에 대한 책임과 권한은 경찰과 도로관리청에 있고 계측기 등 단속장비 및 단속인력에 소요되는 비용은 한국도로공사가 부담하는 이원적 관계에 있어 왔다. 법이론상 책임과 권한의 귀속과 비용의 귀속은 일원적으로 이루어져야 함에도 고속도로에서의 과적차량에 대한 운행제한명령제도는 권한은 국토교통부장관에게, 비용은 도로관리자인 한국도로공사가 부담하는 이원적 체계를 갖추고 있어 왔던 것이다. 따라서 본 연구에서는 과적차량단속업무의 법적 성격과 단속주체로서의 한국도로공사의 법적 지위, 과적차량단속업무에 소요되는 비용의 귀속문제 등을 검토함으로써 고속도로에서의 법규위반 단속체계의 효율화를 위한 법제도적 개선방안을 도출하고자 한다.

고속도로 과적차량 단속업무의 법적 성격 분석

1. 고속도로 과적차량 단속제도의 현상과 과적근절 미흡의 원인

고속도로 과적차량 단속업무는 현행 도로법 제

77조에 근거를 두고 있다. 이러한 과적차량 단속업무는 연혁적으로 1962년 도로법 제정 당시부터 도입·시행되어 왔으며, 1993년 일부개정(운행제한차량의 대상 확대), 1995년 일부개정(위반차량에 대한 사용정지 및 벌칙 강화), 2005년 일부개정(과적지시금지의무 강화), 2007년 일부개정(운행제한차량의 운행허가기준 근거)을 통하여 현행 제도의 틀을 갖추게 되었다.

즉, 고속도로 과적차량 단속업무는 도로의 구조보전과 도로에서의 차량운행으로 인한 위험방지를 목적으로 하며, 과적지시금지의무의 도입 및 운행제한 위반차량에 대한 벌칙강화 등 과적차량의 근절을 위한 제도 강화가 지속적으로 이루어져 왔다.

이와 같은 고속도로에서의 과적차량 근절을 위한 제도 강화 등 많은 노력에도 불구하고 과적차량이 근절되지 않고 있는 원인은 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 고속도로 과적차량 단속업무는 요금소의 계측장치를 통해서 최초 확인되는 바, 계측장치의 운용은 한국도로공사가 수행하고 단속된 차량에 대한 과태료부과는 지방국토관리청이 수행하고 있어서 단속권한이 현장 중심적이지 않다.

둘째, 건설비총액을 기준으로 계산되는 통행료 수입을 주 수입원으로 하는 한국도로공사가 과적차량 단속을 위해 계측장비의 설치 및 관리, 단속인력의 운용 등의 소요비용을 전부 부담하고 있으며, 과적단속을 위한 새로운 장비의 도입 등이 요청되나 통행료수입만으로는 교통안전에 대한 실질적 투입

이 어려운 실정이다.

셋째, 현행 도로법상 고속도로 과적차량 단속업무가 도로관리청의 업무로 되어 있는 바, 고속도로의 관리자인 한국도로공사가 도로관리청인 국토교통부장관의 권한을 대행함에 있어서 그 법적 지위 및 과적차량 단속업무의 책임 귀속 문제가 불명확하여 고속도로 과적단속 업무가 한국도로공사의 고유 업무인지, 국토교통부장관의 권한을 대행하기 때문에 업무대행수수료를 지급받을 수 있는지에 대한 논란이 있어 왔다.

2. 과적차량 단속업무와 한국도로공사의 고유 업무 관련성

한국도로공사는 「한국도로공사법」에 따라 설립된 공기업으로서 같은 법 제1조에서는 “이 법은 한국도로공사를 설립하여 도로의 설치·관리와 그밖에 이에 관련된 사업을 하게 함으로써 도로의 정비를 촉진하고 도로교통의 발달에 이바지함을 목적으로 한다”고 하여 한국도로공사의 설립 목적이 “도로의 정비 촉진”과 “도로교통의 발달”에 있음을 명확히 하고 있다¹⁾

한국도로공사는 유료도로관리권이 출자된 공기업으로서 유료도로로 개설된 고속도로를 관리하는 도로관리자로서의 법적 지위를 가지고 있다. 이 때 “도로관리”라 함은 비권력적 작용으로서 도로의 신축·개축과 수선·관리 업무를 주된 기능으로 하면서 주차장, 휴게소 등 도로이용자의 편의를 위한 부대시설의 설치·관리 업무 등 도로를 통상적으로 이용할 수 있는 상태로 유지하는 업무를 말한다.

도로교통 안전업무는 도로이용자의 행위가 다른 도로이용자의 도로이용을 방해하거나 생명·신체에 미치는 부정적 영향을 예방하기 위한 일반적 금지의무를 부과하고 이를 위반시 벌칙을 부과함으로써 도로이용을 “안전”하게 할 수 있도록 하는 경찰작용으로서의 성질을 가진다.

법이론 상으로 도로관리권과 도로경찰권은 구분되며, 도로경찰권은 행정청(국가의 일반경찰권)만이 수행할 수 있는 것으로 보고 있었으나 최근 도로관리권과 도로경찰권은 상대화경향을 보이고 있으며, 민간의 인적·물적 자원을 활용함으로써 공익을 확보하고자 하는 이른바 PPP(Public-Private-Partnership)이론에 따르면 도로관리자인 한국도로공사의 고속도로에 있어서 “안전”책임에 대한 권한과 역할, 책임이 강화되어야 할 필요가 있다. 즉 한국도로공사는 도로관리에 있어서 “안전한 운행”을 확보할 책임이 있으며, 특히 교통사고의 예방에 있어서 권한과 책임이 강화되어야 할 것이다.

현행 「도로법」제77조에서는 고속도로에 있어서 과적차량 운행제한 단속업무를 경찰의 일반적 교통안전업무가 아닌 도로의 보전과 차량의 안전운행을 위한 도로관리청의 업무로서 규정하고 있다. 또한, 고속도로 과적차량 단속업무는 상대적 금지와 금지의 해제를 통한 자유권의 회복이라는 ‘허가’라기 보다는 사회적 위험에 대한 절대적 금지와 이에 대한 예외적 승인이라는 법적 성격을 가지고 있으며, 도로관리청은 과적차량으로 인한 도로 파손을 방지함으로써 도로이용자의 안전을 확보하고 또한 과적차량으로 인한 사고 위험을 예방할 법적 책임을 가지고 있다. 이러한 법적 책임은 도로법

1) 한국도로공사법 제12조 제1항에서는 공사의 업무를 1) 유료도로의 신설·개축·유지 및 수선에 관한 공사의 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 주요소의 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) 1)부터 6)까지 및 9)에 따라 공사가 관리하는 부지 및 시설을 활용한 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제2조 제3호에 따른 신재생에너지 설비의 설치, 운영 및 관리, 10) 유료도로의 효율 증진을 위한 도로의 부지 및 시설 이용사업, 11) 유료도로 연결지역에서의 화물유통·보관시설의 설치 등 유료도로의 효율 증진과 이용자의 편의 증진을 위한 개발사업, 12) 유료도로에 관한 연구 및 기술개발, 13) 공사의 업무와 관련된 사업에 대한 투자 및 출연, 14) 1)부터 9)까지, 제9의2) 및 10)부터 13)까지의 업무에 딸린 업무, 15) 다른 법률에 따라 공사가 할 수 있는 업무로 규정하고 있다.

제112조에 따라 한국도로공사가 대행하고 있다.

『도로법』 제77조 제1항에서는 “도로관리청은 도로 구조를 보전하고 도로에서의 차량 운행으로 인한 위험을 방지하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 도로에서의 차량 운행을 제한할 수 있다(단서 생략)”고 하여 도로구조 보전 및 도로에서의 차량 운행으로 인한 위험 방지”를 위하여 차량의 운행제한을 할 수 있도록 하고 있으며, 이때 도로의 구조 보전은 “통상적인 도로의 유지관리”를 벗어나 “특별한 원인”으로 인한 도로훼손 및 위험 방지를 의미한다고 보아야 한다. 그 이유는 『도로법』 제76조제1항에서는 긴급통행제한을 할 수 있는 권한을 도로관리청, 도로관리청의 업무대행자(한국도로공사, 민자도로관리자)로 하고 있는데 비하여 『도로법』 제77조제1항의 “차량의 운행제한 및 운행허가권자”를 도로관리청으로 하고 있는 점에 비추어 해당 업무는 한국도로공사의 통상적인 도로관리라고 하는 고유 업무가 아닌 도로관리청의 고유 업무로서 보아야 할 것이기 때문이다.

결론적으로 과적차량 단속업무는 “도로의 유지관리”라는 한국도로공사 소유한 업무가 아니고 개정 도로법 제112조(업무대행)에 의거해서 한국도로공사가 국토교통부장관의 업무를 대행하고 있는 것으로 해석하는 것이 타당하다 할 것이다.

3. 과적차량 단속의 실효성 확보를 위한 과태료의 법적 성격

행정질서벌로서의 과태료란 행정상 의무의 위반에 대하여 국가가 일반통치권에 기하여 과하는 금전적 제재²⁾³⁾를 말한다. 과적차량에 대한 과태료는 적재용량초과차량의 통행으로 도로훼손의 주요

원인이 되기 때문에 도로법의 원인자부담원칙⁴⁾에 따라 부과되는 금전적 부담으로서의 성격을 같이 가지고 있다.

과적 차량의 통행은 도로의 설계기준을 초과하여 화물을 적재함에 따라 도로훼손의 주요 원인이 되고, 또한 다른 차량의 안전한 통행에 지장을 초래하기 때문에 질서행위벌인 과태료의 대상이 되고 있다. 이 때 과태료 부과처분은 제1차적으로 행정청이 수행하지만, 이에 불복이 있는 경우에는 과태료재판을 통하여 사법부가 결정하는 것으로 이는 과태료처분이 국가형벌권에 준하는 형사법적 성격을 가지고 있음을 명확히 하는 것이다.

과태료 수입은 국가의 세외수입으로 『국고금관리법』에 따라 국고로 귀속되며, 일반회계로 편성하도록 되어 있다. 과태료수입의 귀속관계를 살펴보면, 과태료수입은 과태료부과·징수권 자에게 귀속됨을 원칙으로 하며, 국가의 과태료부과징수사무를 지방자치단체 등 다른 행정청에게 위임된 경우에는 그에 따른 업무대행수수료를 지급하도록 하여 사무위임에 따른 비용보전을 하도록 하고 있다.

과적차량 단속업무의 효율화를 위한 법제 개선방안

1. 과적차량 단속권한의 현장성 강화와 소요비용의 합리적 배분 필요성

1) 과적차량 과태료 부과·징수권한의 한국도로공사로의 위임 가능성

현재 고속도로 과적차량의 단속업무는 한국도로공사가 현장에서 직접 수행하고, 단속 결과에 대한

2) “...행정질서벌로서 과태료는 과거의 행정법상 의무위반사실을 포착하여 그에 대하여 사후에 가하는 제재수단의 성격이 강한 것으로...” 헌법재판소 1994. 6. 30. 선고 92헌바38 결정 참조.

3) 과태료는 과거의 의무위반에 대하여 행정법규의 위반정도가 경미하여 행정목적 달성에 장애를 줄 위험성이 있는 경우에 부과되는 금전벌로서 일제시대의 과료제도가 해방 후 받아들여졌고, 1962년에 『비송사건절차법』의 제정으로 용어가 과태료로 변경된 것으로 엄격한 법치주의보다는 행정작용의 실효성 확보라는 합목적성을 중시하는 것으로 볼 수 있다 이승호, “질서위반행위에 대한 제재체계의 정비를 위한 일고찰”, 2004 참조.

4) 도로법의 원인자부담원칙은 도로의 유지·관리에 통상 소요되는 비용을 초과하는 원인을 제공하는 자에게 초과비용을 부담시킴으로써 조세부담의 형평성과 공물인 도로관리의 적정성을 확보하고자 하는 제도이다.

최종책임은 지방국토관리청이 부담하고 있다. 즉 한국도로공사는 현장에서 과적차량을 단속하지만 과적차량 운행제한명령제도의 실효성을 뒷받침하고 있는 과태료 부과·징수업무를 지방국토관리청이 담당하고 있다. 이렇게 과적차량 단속업무가 이원적으로 운용될 수밖에 없는 것은 과태료부과·징수사무가 국가 형벌권의 행사이기 때문에 이를 공기업인 한국도로공사에 위임하는 것이 허용되지 않기 때문이다.

즉, 과태료부과처분은 국가형벌권에 준하는 질서벌로서 사법부의 결정에 따라 검사가 이를 집행하도록 되어 있는 바, 이를 국가나 지방자치단체가 아닌 공공기관이나 단체 등이 직접 부과·징수하는 권한이 부여되거나 그 권한이 위임 또는 위탁된 사례가 없으므로, 한국도로공사가 도로법 제77조를 개정하여 운행제한 명령권을 직접 행사할 수는 있어도 과태료부과처분권을 직접 부여받거나 위임 또는 위탁받는 것은 우리나라 법현실상 어렵다.

또한, 과적차량운행제한명령에 따른 과태료부과·징수사무를 공사로 귀속시킨다면 민자도로관리자와의 형평성이나 다른 과태료부과·징수사무의 민간귀속 등에 대한 검토가 병행되어야 하기 때문에 현실적으로 과태료부과징수사무를 공사로 귀속하는 데에는 장기간 소요되며, 국가형벌권의 민간 위임은 그 사례를 찾아볼 수 없는바 관련 법령의 개정에는 합리성이 결여되어 있다

다만, 국가형벌권에 준하는 과태료부과·징수권을 한국도로공사에 직접 위임할 수 없다 하더라도 현실적으로 고속도로에서의 과적차량 운행제한명령제도에 소요되는 비용은 도로관리자인 한국도로공사가 부담하고 있어서 이에 대한 비용보전방안을 강구할 필요가 있다.

2) 과적차량 단속비용의 보전: 업무대행수수료의 지급

과적차량 단속업무는 도로관리청인 국토교통부장관의 업무로서 현재 한국도로공사는 도로관리청의 업무를 대행하고 있기 때문에 도로법 제112조

제3항에 따라 업무대행수수료를 받을 수 있다. 실질적으로 고속도로에서의 과적단속업무는 한국도로공사가 수행하고 있으며, 이를 위하여 공사는 계측장치의 설치 및 단속인력의 운용 등 많은 비용을 투자하고 있으나 한국도로공사가 도로관리청을 대행하여 운행제한 업무를 수행하면서 소요되는 비용을 업무대행수수료로 받을 수 있는가의 여부는 유료도로의 건설유지비총액에 운행제한 업무 관련 비용이 인정되고 있는가에 따른다. 유료도로의 건설유지비총액에 운행제한 업무 관련 비용이 산정되고 있으나 국가정책상 과적차량 근절 등 교통안전에 소요되는 비용이 크게 증가하고 있어서 최초에 인정되었던 건설유지비총액으로 충당하기 어렵다는 점을 입증한다면 업무대행수수료를 받기 위한 논리적 근거로 제시할 수 있을 것이다.

2009년 4월 22일부터 「한국도로공사법」 제16조의2가 신설되어 “공익서비스비용의 부담”관계가 명확해진 사례가 있다. 즉, 공사가 그동안 부담해왔던 통행료 감면분에 대해서 국가에 이를 청구할 수 있도록 한 바, “차량운행제한명령”의 경우에도 업무범위의 확대와 비용의 증가 등 정책적 이유와 더불어 해당 업무가 통상의 도로관리가 아닌 국토교통부장관의 권한을 대행하는 특별한 관리업무임에 비추어 볼 때 업무대행수수료를 지급받을 충분한 타당성이 있다고 보여진다.

3) 중장기적 방안: 현행 과적차량 과태료제도를 도로보전분담금제도로 전환

과적차량 단속업무는 제도의 목적이 도로의 보전 및 운행차량의 위험 방지에 있는 바, 도로는 일반 국민의 이용에 제공되어야 하는 공물이며, 이를 훼손하거나 훼손할 우려가 있을 때에 보전에 소요되는 비용은 원인자가 분담하여야 함은 도로법 전체의 법체계상 명확한 원칙이다.

따라서 과적차량 단속에 소요되는 비용은 도로보전에 지장을 초래하는 과적차량 운행자와 과적차량 운행에 원인을 제공한 자가 부담하는 것이 법체계상 타당하다.

다만, 현행 법이론상 위험발생이 명백하지 않은 화물차량 운전자 및 과적의 원인제공자에게 분담금을 부과하는 것은 무리이며, 분담금의 산정기준을 도출하는 것이 곤란한 점 등에 비추어 이 방안은 장기적인 관점에서 고려되어야 할 것이다.

2. 과적위험구간 또는 과적의 정도에 따른 가중적 제재 도입 필요성

과적차량 단속과 관련하여 과적이 빈번하게 발생할 우려가 있는 구간을 지정하여 가중적으로 과태료를 상향하는 방식으로 벌칙을 강화하는 방안을 고려할 수 있다. 현행 우리 법제에는 가중적 제재규정이 일반화되어 있지 않지만, 이러한 가중적 제재규정을 두는 것 자체가 현행법제상 도입이 어려운 것은 아니며 목적의 정당성, 수단의 적정성, 침해의 최소성, 법익의 균형성이 충족된 경우에는 도입상 큰 문제는 없어 보인다.

이를 위해서는 과적차량 단속지점을 요금소의 계측장치-중간계측지점-최종계측지점으로 세분화하고 각각의 지점에서의 계측 값에 가중적으로 과태료를 부과하는 방식을 채택할 필요가 있으며, 더불어 과적차량의 적재초과량별로 가중하여 과태료처분기준을 세분화 하는 방안도 고려될 수 있다.

현행 도로교통법에서도 과속의 정도에 따라 범칙금을 가중하여 처벌하고 있는 바, 과적의 경우에도 적재초과량의 정도에 따라 과태료를 가중적

으로 부과하도록 하는 것이다. 예를 들어, 적재초과중량 50kg시 과태료 500만원, 100kg시 600만원, 150kg시 700만원과 같은 방식으로 가중하여 과태료를 부과한다면 과적으로 얻는 경제적 이익을 충분히 회수하면서 그 실효성을 확보할 수 있을 것이다.

3. 과적 관련 과태료 상향 조정

1) 문제점 및 입법개선 필요성

판례에 따르면, 과태료 금액은 헌법상의 자기책임의 원리 및 과잉금지의 원칙에 비추어 위반행위의 불법성과 위반행위자의 책임성 및 일반예방 및 특별예방필요⁵⁾⁶⁾에 비례적으로 정해져야 하고, 과태료 액수를 정함에 있어 제재수단으로 달성하려는 행정목적의 저해하는 정도를 구체적으로 고려하여야 한다⁷⁾고 하고 있다.

과적차량운행에 따른 과태료처분은 과적금지의 무위반에 대한 행정적 제재의 성격을 가지고 있으나 과적이 근절되지 아니한 이유는 과적단속을 효과적으로 회피하면서 얻는 경제적 이익이 1회 적발시 부과되는 과태료금액보다 크기 때문이다. 즉, 과적차량의 단속업무는 현장에서의 입증책임이 크기 때문에 계측을 회피할 우려가 크고 단 1회 적발로 인한 과태료 금액을 상향하여 상습적인 과적으로 인한 경제적 이익을 충분히 회수할 수 있어야 과적은 근절될 것이다.

5) 음주운전 내지 그 제재를 위한 음주측정요구의 거부 등을 이유로 한 자동차운전면허의 취소에 있어서는 일반의 수익적 행정행위의 취소와는 달리 그 취소로 인하여 입게 될 당사자의 개인적인 불이익보다는 이를 방지하여야 하는 일반예방적인 측면이 더욱 강조되어야 하고, 특히 당해 운전자가 개인택시운송사업자 등과 같이 자동차운전을 업으로 삼고 있는 자인 경우에는 더욱 그러하다는 이유로, 음주측정을 거부한 개인택시운전자에 대한 자동차운전면허취소처분에 재량권 범위를 일탈한 위법이 없다(대법원 1995.3.24. 선고 94누13947 판결)

6) 허가 없이 영업소를 이전하여 영업하는 행위나 무단으로 건축물의 용도를 변경하여 영업하는 행위를 방지하여야 할 공익상의 필요가 양도인의 일반유용업 영업허가를 적법한 것으로 믿고 이를 양수하여 영업자지위승계신고를 마친 양수인의 신뢰이익이나 취소처분으로 인하여 양수인이 입게 될 불이익보다 훨씬 큰 경우에 해당하여 행정청의 영업허가취소처분에 재량권 일탈의 위법이 없다(대법원 1994.10.11 선고 93누22678 판결)

7) 법 제36조 제5항이 불출석 또는 증언거부를 한 증인에 대하여 과태료를 부과하도록 한 목적은 증인의 지방의회에 자발적인 출석과 증언을 유도함과 동시에 불출석하거나 증언을 거부한 증인에 대하여 제재를 가함으로써 지방의회의 조사 및 감사활동의 원활한 수행을 도모하기 위한 데 있다 할 것이므로, 과태료의 액수는 출석과 증언을 요구하게 된 당해 조사 및 감사활동의 중요성, 그 조사 및 감사활동에 있어서 그 증인이 차지하는 비중 및 관련 정도, 불출석과 증언거부가 지방의회의 조사 및 감사활동에 지장을 초래한 정도, 그 불출석의 횟수나 증언거부의 정도 등에 의하여 구체적으로 양정되어야 할 것이고, 단순히 불출석하거나 증언을 거부한 자의 신분이나 지위가 높다는 사실만으로 일률적으로 보다 무거운 과태료의 제재를 가하여야 할 합리적인 근거는 없다고 할 것이다.(대법원1997.4.1.(31).956))

또한, 과적차량 단속을 강화하기 위한 각종 제도적 노력에도 불구하고 과적차량에 의한 대형사고의 발생이 증가되고 있으며, 대형사고의 발생으로 인한 사회적 비용에 비추어 과태료금액이 과소한 것으로 평가할 수 있다.

2) 법제 개선방안

과적차량의 운행과 그로 인한 대형사고의 발생은 고의·중과실에 기인한 바가 크기 때문에 과태료금액을 상향조정하는 것은 입법적으로 타당하다.

과태료 금액을 어떤 기준 아래에서 결정할 것인가에 대해서는 명확한 기준이 설정된 바 없으나 해당 행정법규상 의무의 실효성을 확보하기에 충분한 금액을 과태료로 결정하면 충분할 것이다.

과적차량의 운행은 도로의 구조 보전과 통행상의 위험을 초래하며, 과적차량의 운행으로 인한 대형사고의 발생은 타인의 생명·신체에 심각한 위험을 초래한다는 점에 비추어 통상적인 벌금과 같은 수준에서 결정되어야 할 것으로 행정상의 의무위반에 따른 행정벌로서 벌금 수준은 1년 이하의 징역과 1천만원 이하의 벌금이 최저수준이며, 과적에 대한 과태료 수준은 1천만 원을 최고기준으로 하는 것이 적정할 것이다.

4. 3회 이상 과적 위반시 운전면허 취소 규정 마련

1) 문제점 및 입법 개선 필요성

과적차량에 대한 단속이 강화되어 왔음에도 과적이 근절되지 아니한 원인은 과적으로 인하여 얻는 경제적 이익이 과태료 등 처벌보다 크기 때문이다. 일반적으로 과적으로 단속될 확률을 높이고 과적으로 인하여 더 이상 경제적 이익을 얻지 못한다면 누적하여 과적을 하지 않을 것으로 판단된다.

과적차량의 운행으로 얻는 경제적 이익의 박탈은 과적단속의 누적에 따른 운전면허 정지 또는 취소와 같은 일신상의 불이익처분을 병과하는 것이

효율적이다. 일본의 경우, 화물자동차운수사업법, 도로교통법을 연계하여 상습적인 과적행위가 발생했을 때 차량사용정지명령과 사업허가 정지 또는 취소와 같이 과적으로 인한 경제적 이익의 발생 자체를 차단하고 있음을 참고로 한다면 상습 과적차량운행자에 대해서 운전면허를 정지 또는 취소시키는 방안도 고려될 수 있다.

2) 법제 개선방안

음주운전 등 위법한 차량운행으로 타인의 생명·신체에 부정적 영향을 줄 수 있는 행위에 대해서는 도로교통법에서 운전면허의 정지 또는 취소를 할 수 있도록 하는 바, 과적행위가 상습적으로 이루어지는 경우에 이를 운전면허의 정지 또는 취소규정을 연계하여 행정처분을 연계하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

과적차량으로 인한 교통사고는 대형사고로 중상·사망에 이르는 인사사고를 수반하며, 심각한 교통체증 등 교통상 중대한 위험을 야기하기 때문에 과적행위가 반복적이면서 상습적으로 발생하는 경우에는 운전면허를 취소시키도록 한다.

5. 축중차로 의무통행 및 속도 제한 관련 규정 마련 필요

1) 화물차 하이패스 허용에 따른 문제점

축중차로 의무통행 및 속도제한에 관해서는 도로법 제77조에 따른 운행제한명령제도를 충실히 이행하기 위한 제도로서 필요하다. 현재 고속도로에서의 화물차 계측은 요금소의 통행권 시스템 상 규율될 뿐 이를 회피했을 때 입증하기가 곤란한 구조로 되어 있다. 또한, 고속도로에서 화물차에 대해서 하이패스장치의 장착을 허용한다면 특히 하이패스 차로로의 계측회피현상이 발생할 우려가 있다.

과적차량의 방지는 도로의 보전과 더불어 차량운행의 위험을 방지하기 위함이며, 계측을 우회적으로 회피하도록 허용해서는 과적차량 단속업무제

도의 취지를 반감시킬 것이기 때문이다.

일본의 경우, 도로법 제47조의 3에서 한도초과 차량의 통행을 일정한 차로로 유도하도록 하는 규정⁸⁾을 두고 있으며, 이는 도로에서 계측장치를 반드시 통과하도록 하는 취지이다.

2) 법제 개선방안

축중차로 의무통행 및 속도제한을 도입하기 위해서는 우선 도로교통법 제14조와 제17조에 규정하고 있는 차로지정제와 지정 속도제를 참고할 필요가 있다. 축중차로 의무통행 및 속도제한은 도로법 제77조에 따른 도로관리청의 권한으로 하고, 도로교통법과의 충돌을 피하기 위하여 축중차로의 지정과 속도의 제한을 도로교통법 제14조 및 제17조에 따른 것으로 간주함으로써 법률 간의 중복을 피하도록 제도를 도입할 필요가 있다.

6. 도로관리원 자격 확대를 통한 단속업무의 효율화

도로관리원은 도로관리청의 권한을 현장에서 집행하는 자로서 과적단속 등 도로상에서 발생할 수 있는 위험을 방지하는데 가장 효율적으로 업무를 집행할 수 있어야 한다. 그러나 현행 도로법에서는 도로관리원의 자격을 “공무원”으로 하고 있는 바, 고속도로에서는 도로관리청의 권한을 대행하고 있는 한국도로공사의 직원은 도로관리원이 될 수 없다.

연혁적으로 1987년 한국도로공사법에 따르면

한국도로공사는 한국도로공사법 제13조제2항 및 같은 법 시행령 제13조제1항에 따라 도로법 제54조의5(도로 보안원)의 권한을 대행하고 있었으나 실제로 도로 보안원으로 임명된 사실은 확인할 수 없다.

현행 도로법에 따르면 “소속 공무원”을 도로관리원으로 임명하도록 하고 있는 바, 한국도로공사의 임직원은 도로관리청의 권한을 대행하면서 도로관리원의 직무를 수행할 수 없어서 법 논리적으로 모순이 발생하고 있다. 도로관리청의 권한을 대행하기 위해서는 구체적으로 도로관리원으로서의 법적 지위를 확보하는 것이 매우 중요하기 때문에 도로관리원의 자격을 한국도로공사의 임직원으로 확대하고, 그밖에 지방자치단체 관련 도로의 경우에도 공무원 이외에 도로관리전문기관의 직원으로 확대하도록 법령을 개정하는 것이 바람직하다.

『한국도로공사법』에서는 한국도로공사의 임직원이 법령위반일 경우 공무원으로 의제하여 가중 처벌하도록 하는 등 도로관리청에 준하는 법적 책임을 부여하고 있으며, 고속도로에 관하여 도로관리청의 권한을 대행하고 있는 점에 비추어 볼 때 도로관리원의 자격을 한국도로공사 임직원 및 한국도로공사로부터 특정업무를 위탁받은 자로 하는 것이 법·정책적으로 타당하다.

일본 도로법에서도 과적차량 단속과 관련한 제46조제2항에서 “도로 감리원(제71조제4항에 따라서 도로관리자가 임명한 도로 감리원을 말한다)는 제1항제1호의 경우 ‘도로의 구조를 보전하고 또는 교통의 위험을 방지하기 위하여 긴급한 필요가 있

8) 일본 도로법 제47조의3(한도초과차량의 통행을 유도해야하는 도로의 지정 등)

- ① 국토교통대신은 도로의 구조 및 교통의 상황, 연도의 토지이용 상황 그밖에 사정을 감안하여 도로의 구조 보전과 안전하면서 원활한 교통의 확보를 위하여 한도초과차량의 통행을 특정한 경로로 유도하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 당해 경로를 구성하는 도로관리자를 달리하는 둘 이상의 도로(고속자동차국도 또는 지정구간내의 국도를 포함한 경우에 한정한다. 제6항 및 제7항은 같다)에 대해서 구간을 정해서 한도초과차량의 통행을 유도해야 하는 도로로서 지정할 수 있다.
- ② 국토교통대신은 전항의 규정에 따른 지정을 하고자 하는 때에는 사전에 당해 지정에 관련된 도로의 도로관리자(국토교통대신인 도로관리자는 제외한다)와 협의하여 그 동의를 얻어야 한다. 이를 변경하거나 폐지하는 때에도 같다.
- ③ 국토교통대신은 제1항의 규정에 따른 지정을 한 때에는 그 뜻을 공시하여야 한다. 이것을 변경하거나 폐지하는 때에도 또한 같다.
- ④ 제2항의 동의를 한 도로관리자는 즉시 당해 도로에 관련된 제47조의2제1항의 허가(국토교통성령으로 정하는 차량의 폭, 중량, 높이, 길이 및 최소회전반경에 관한 기준에 적합한 차량에 관계된 것이 한한다. 이하 이조에서 같다)의 기준 및 당해 허가에 관련된 심사를 위해서 필요한 당해 도로의 구조에 관한 정보로서 국토교통성령으로 정한 것(다음 항 및 제6항에서 “허가 기준 등”이라 한다)을 국토교통대신에게 제공하여야 한다.
- ⑤ 전항의 도로관리자는 당해 도로에 관련된 허가 기준 등에 변경이 있는 때에는 즉시 국토교통대신에게 제공하여야 한다.

표 2. 위반의 횟수와 일차수

과적재에 따른 운송의 인수 (과적재의 정도)	첫회	2회	3회
5% 미만	10일	30일	60일
5% 이상 10% 미만	20일	50일	100일
10% 이상	30일	80일	160일

다고 인정하는 때 필요한 한도에서 일시적으로 도로의 통행을 금지하거나 제한할 수 있다”고 규정하여 우리나라의 도로관리원에게 과적차량의 운행금지 명령권을 부여하고 있음을 참고로 할 필요가 있다.

7. 화물운송사업자의 과적 위반 차량운행정지처분 신설 검토

일본 「화물자동차운송사업법」에서는 트럭 등 화물운송사업자에 대해서 위반의 횟수에 따라서 차량의 운행 자체를 정지시키고 있다.

화물자동차 운전자는 화물자동차운송사업자보다 약자이기 때문에 화물자동차운송사업자에 의한 과적 지시 등을 거부하기 어려우며, 따라서 과적으로 인한 경제적 이익이 직접 귀속되는 화물자동차운송사업자에 대한 벌칙을 강화할 필요가 있다.

현행 도로법에서는 화주 등의 부당한 과적 지시에 대해서는 과태료를 부과할 뿐 화물자동차운송사업법에 따른 처분에는 영향을 미치지 않고 있으나, 향후 「화물자동차운송사업법」에 과적 지시로 인한 과적 위반의 경우 해당 화물차에 대해서 운송제한 등의 처분을 강화할 필요가 있다.

결론

한국도로공사는 고속도로에 관한 관리자로서 도로의 신축·개축 및 수선 등 관리업무를 주된 기능으로 하면서 고속도로내의 교통안전에 관한 다양한 업무들을 수행하고 있으며, 고속도로에서의 사고위험요소 중 “도로위의 세월호”라 불리는 화물자동차의 과적운행은 도로 파손의 원인이 될 뿐만 아니라 주변 운행차량에 사고를 유발하는 등 근절대

표 3. 처분의 횟수와 내용

첫회	2회	3회	4회	5회
차량정지	차량정지	차량정지	차량정지	허가취소
		운송안전 확보명령	운송안전 확보명령	
			특별감사	

책이 시급한 실정이다.

이에 본 연구에서는 과적차량단속업무의 법적 성격과 단속주체로서의 한국도로공사의 법적 지위, 과적차량단속업무에 소요되는 비용의 보전방안 등을 검토함으로써 고속도로에서의 법규위반 단속체계의 효율화를 위한 법제도적 개선방안을 도출하고자 하였다.

과태료 부과·징수사무의 공사 귀속과 과태료 수입의 귀속은 각각 사안을 달리하는 문제로서, 과태료부과처분은 국가형벌권에 준하는 질서벌로서 사법부의 결정에 따라 검사가 이를 집행하도록 되어 있는 바, 이를 국가나 지방자치단체가 아닌 공공기관이나 단체 등이 직접 부과·징수하는 권한이 부여되거나 그 권한이 위임 또는 위탁된 사례가 없으므로, 한국도로공사가 도로법 제77조를 개정하여 운행제한 명령권을 직접 행사할 수는 있어도 과태료부과처분권을 직접 부여받거나 위임 또는 위탁 받는 것은 우리나라 법현실상 어렵다고 판단된다.

한국도로공사가 도로관리청을 대행하여 운행제한 업무를 수행하면서 소요되는 비용을 업무대행수수료로 받을 수 있는가의 여부는 유료도로의 건설유지비충액에 운행제한 업무 관련 비용이 인정되고 있는가에 따르며, 유료도로의 건설유지비충액에 운행제한 업무 관련 비용이 산정되고 있으나 국가정책상 과적차량 근절 등 교통안전에 소요되는 비용이 크게 증가하고 있어서 최초로 인정되었던 건설유지비충액으로 충당하기 어렵다는 점을 입증한다면 업무대행수수료를 받기 위한 논리적 근거로 제시할 수 있을 것이다. 즉 한국도로공사가 실질적으로 수행하고 있는 과적차량 단속업무는 국토교통부장관의 권한을 대행하는 것으로 통상의 도로관리업무가 아니기 때문에 이에 대해서는 업

무대행수수료를 지급하여야 할 것이다.

그밖에 과적차량이 근절되지 않는 이유는 과적으로 얻어지는 경제적 이익이 과적과태료로 박탈되는 경제적 이익보다 크기 때문으로 과적과태료의 상향 조정, 상습 과적운행자에 대한 운전면허 정지·취소 등 벌칙 강화, 과적위험구간 또는 과적의 정도에 따른 가중적 제재 규정 등 과적차량 단속업무의 효율화를 위한 제도 개선방안 등을 제시하였다.

참고문헌

교통안전관리 업무기준, 2012.2.3. 개정, 한국도로공사.

권기동, 이승택, 한근수 (2006), 불법명의자동차 관리 및 방지방안 연구, 교통안전공단.

권창국, 정세종, 김연수, 박종승 (2013), 교통법규 준수를 제고를 위한 교통과태료 합리적 개선방안, 전주대학교 산학협력단.

김도균, 유종모 (2007), 선진국 시설안전 및 유지관리체계 벤치마킹을 위한 해외출장, 한국시설안전공단.

김만배, 강수철 (2008), 일본교통안전정책의 특징 분석 및 시사점:교통안전시설 투자정책을 중심으로, 행정논총, 46(4).

명묘희, 정미경 (2013), 도로이용자지향적 도로교통법제 구현을 위한 도로교통법 개정방안 연구, 도로교통공단 교통과학연구원.

신성필, 최병호 (2013), OECD 주요국가 교통안전정책 비교연구, TS교통안전공단.

신진희 (2000), 미국 연방도로국 홈페이지 소개, 한국교통연구원 동북아 Brief.

임평남, 장영채, 장동근, 한만식, 윤태완, 나재필, 김상기 (2004), 교통선진국의 교통사고 조사체제 비교 연구, 경찰청.

정봉조, 유경수, 신부용, 조현석, 장명순(2000), 새 Millennium 시대의 고속도로교통안전 정책 개발, 한국건설기술연구원.

정종홍 (2012), 고속도로 설치 및 관리상 법적 책임의 유형 및 범위에 관한 연구, 한국도로

공사.

정종홍 (2013), 교통안전 선진국 사고예방 추진 전략 및 평가체계연구, 한국도로공사.

한상진 (2002), 도로교통안전관리체계개선방안 연구, 교통개발연구원.

Department for Transport, Management of Highway Structure: A Code of Practice, 2013.