

## 지방자치단체의 재원확충을 위한 사용료 현실화 방안에 관한 연구: 기초자치단체 전주점용료를 중심으로\*

김종순\*\*  
주운현\*\*\*

현재 지방자치단체들이 징수하고 있는 전주점용료의 규모는 지방재정에서 차지하고 있는 비중이 크지 않다. 그러나 사용자부담원칙의 확대를 통해 지방자주재원확보에 기여도를 높일 가능성이 있다는 점에서 본 연구는 사용자부담금(user charges)의 성격을 가지고 있는 세외수입, 특히 경상적 세외수입인 도로점용료 중 전주점용료의 현실화방안을 모색하고 있다. 현행 전주점용료는 도로관리 및 도시미관을 정비하는 최소비용에도 미치지 못하는 평균 공시지가 인상률만 반영한 정액제로 되어 있다. 그럼에도 불구하고 많은 지방자치단체들은 법정요금에도 못 미치는 낮은 요금을 부과하고 있다. 그 결과 낮은 요금수준으로 인한 재정확충 효과 상실은 물론, 지역간 요금 격차로 인한 불형평성 문제도 야기된다. 즉 현행제도는 효율, 조정산식, 소재지 구분의 조정에 관한 일반원칙 및 현행 전주점용료 산정방식 전반에 걸쳐 많은 문제를 내포하고 있다.

이와 같은 문제가 발생하게 된 배경에는 전주점용료의 수입규모가 작아 대부분의 지방자치단체들의 관심도가 낮고, 전주 점용실태에 관한 기초적인 자료도 확보하고 있지 못하기 때문이다. 세외수입에 관한 대부분의 선행연구들이 효율결정의 구체적인 개선방안을 제시하지 못하고, 세외수입 확충에 관한 포괄적인 방향을 제시하고 있는 것도 이 때문이다. 이와 같은 자료 부족과 선행연구 미흡이라는 한계 속에서 본 연구는 최근 일본에서 시행된 일본의 점용료 부과제도를 벤치마킹하여 보다 합리적인 전주점용료를 부과하기 위한 몇 가지 제도적 개선방안을 제시하고 있다.

주제어: 지방재정, 도로점용료, 효율조정, 현실화

\* 이 논문은 2006년도 건국대학교 학술진흥연구비 지원에 의한 논문임

\*\* 미국 University of Georgia에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 건국대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 재무행정, 지방재정, 환경정책 등이다(jongsoon@konkuk.ac.kr).

\*\*\* 건국대학교에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 건국대학교 행정학과 강의교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 정부회계, 환경행정 등이다(joowh@konkuk.ac.kr).

## I. 서론

지방자치제의 실시 이후 대다수의 지방자치단체들은 재원확충을 위해 사용자 부담금(user charges)의 성격을 가지고 있는 세외수입, 특히 경상적 세외수입인 사용료수입 확충에 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 각종 사용료의 원가보상률이 낮고, 장기간 요율조정이 이루어지지 않아 대부분의 사용료가 원가보다 낮은 수준에서 책정되고 있어 그 성과는 기대에 못 미치고 있다.

이와 같이 낮은 요율의 사용료가 부과되는 이유는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는, 사용료의 요율에 대한 원가분석이 오랫동안 이루어지지 않았거나, 원가분석이 부정확하여 사용료의 요금에 물가상승률과 소득증가율을 반영하지 못하고 있기 때문이다. 다른 하나는, 원가보상에 대한 합리적 기준이 없기 때문이다. 즉 원가분석도 부정확하고, 설령 정확한 원가분석이 가능하다고 하더라도 얼마만큼의 원가를 사용료에 부과할지에 관한 명확한 기준이 없기 때문에 대부분의 지방자치단체들은 적극적으로 요율을 조정하기 보다는 종전의 낮은 요율을 계속적으로 부과하게 되는 것이다. 개별사용료의 규모는 작은데 반해, 요율조정에 따른 정치적 저항과 행정비용은 상대적으로 큰 것이 요율 현실화를 위한 노력을 꺾어지게 만들고 있는 것이다.

사용자부담금의 현실화와 관련한 지금까지의 연구들은 대부분 세외수입 확보의 필요성과 이를 위한 포괄적 개선방안의 하나로 요율현실화의 필요성을 강조하고 있다. 이와 같이 대부분의 선행연구들이 요율현실화를 위한 구체적인 대안 분석보다는 전반적인 개선방안에 중점을 둔 것은 요율결정에 필요한 자료부족과 지방자치단체의 무관심과 밀접한 관련이 있다. 따라서 현재의 시점에서 필요한 것은 비록 그 적용 범위가 한정되어 있다하더라도 개별 사용료의 구체적인 요율현실화 기준을 모색하는 것이 중요하다. 사용료별로 구체적인 자료와 분석이 이루어지면 향후 보다 포괄적인 개선방안의 마련도 가능할 것이다.

이와 같은 문제인식하에 본 연구는 지방자치단체가 부과하는 사용료 가운데 세부적인 점용료 항목인 도로점용료 가운데 전주점용료의 실태와 문제점을 분석하고, 이를 개선하기 위한 실천적 대안을 제시하는데 연구의 중점을 둔다. 여타 사용료와 마찬가지로 도로점용료 역시 도로라는 공공용물의 이용에 따른 수지비용이

나 원가보상을 등을 감안하여 적정 수준의 사용료를 부과하여야 한다. 그러나 현행 도로점용료는 도로의 이용에 따른 편익(수입)이나 도로관리에 필요한 비용과 괴리되어 부과되고 있는 실정이다. 최근 전주의 도로점용에 대한 사용료 부과 적정성 문제를 놓고 지방자치단체와 한전 사이에 논쟁이 벌어지고 있는 것 역시 합리적인 효율기준이 없다는데 큰 원인이 있다.<sup>1)</sup> 대부분의 지방자치단체들은 합리적인 효율 산정을 위한 구체적인 자료조차 축적하지 못하고, 사용료 부담자인 한국전력이 제공하는 자료에 기초하여 사용료를 부과하고 있는 실정이다.

연구방법은 외국사례를 참고하여 우리나라 효율조정 및 조정산식, 그리고 소재지 구분의 타당성을 검토한다. 특히 최근 개편된 일본의 도로점용료 산정제도를 검토한 후, 각 산정기준별 시뮬레이션 분석을 통해 우리나라에 도로점용료의 적정수준을 모색하고, 효율결정의 합리화를 위한 몇 가지 개선방안을 제시한다.

## Ⅱ. 이론적 논의와 선행연구의 검토

### 1. 도로점용료의 개념

도로점용료는 세외수입의 일종으로 사용자부담금(user charges)의 성격을 가지고 있다. 흔히들 사용자부담금이라고 불리는 사용료와 수수료는 대체로 다음과 같이 광의와 협의로 나누어 설명할 수 있다(김종순, 2001: 344-345).

첫째, 광의의 개념은 공공부문에서 이루어지는 시장거래의 성격에 대해서 부과되는 요금, 즉 특정한 편익에 대해서 부과하는 요금으로 정의된다(Smith, Fred L., 1981).<sup>2)</sup>

1) 이와 관련한 주요 언론 기사는 다음과 같다. 연합뉴스(2009.3.3), 서울신문(2008.12.9), 한겨레신문(2008.6.25) 등이며, 특히 지역주민들은 한전의 경우 공기업으로서 다른 통신업체들로부터 거둬들이는 전주입대료는 높게 책정되어 있는 반면에 자치단체에 납부하고 있는 도로점용료는 낮게 책정되어 형평성 차원에서 문제가 있다는 것이다. 이에 반해 한전의 경우 지나치게 증가하는 통신설비로 인한 전주의 잦은 교체, 지중화사업, 정전사고 예방 등 전주 유지·보수에 대부분이 재투자하고 있다고 주장하고 있다(한국일보, 2008. 11. 18).

2) 이 경우 협의의 사용료 및 수수료는 물론 임대수입, 특허수입, 용도가 지정된 물품세, 면허 및 각종 인·허가, 정부재산의 매각수입, 공공대출에 대한 이자수입, 산재 및 공공보험료수입, 공

둘째, 협의의 개념은 사용료·수수료의 범위를 다소 축소하여 정부로부터 직접적으로 받은 서비스에 대한 편익요금으로 정의한다. 여기에는 각종 면허 및 인허가 수수료, 특별평가 부담금이 포함된다. 사용료 및 수수료의 부담은 소비자인 주민이 서비스를 자발적으로 소비하기 때문에 부담의 의무가 발생한다. 아무리 공공성을 지닌 서비스라도 소비하지 않는다면 사용료를 지불할 필요가 없다. 면허 및 인허가 수수료는 정부가 공급하는 서비스에 대한 소비의 결과로 지불하는 요금이고, 특별평가부담금도 부동산소유자들이 누리게 되는 특별한 편익과 관련되어 있다.

마지막으로 사용료·수수료의 개념을 최협의로 정의하면 지방정부가 공급하는 서비스 가운데 공공성은 매우 강하지만 소비로 인한 편익의 범위가 특정 개인에게 구체적·개별적으로 귀속되고 서비스의 소비나 요금지불이 자발적인 경우에 한정된다. 이와 같은 최협의의 개념에 따르면 상수도, 하수처리, 전기, 가스 등과 같은 공기업의 운영수입은 포함되지 않는다. 이들 서비스들은 지방정부 또는 지방공기업이 공급하고 있지만 근본적으로 사적재의 성격을 띠고 있기 때문이다. 또한 정부가 제공하는 특권을 누리는 대가로 지불하는 각종 면허 및 인허가 수수료도 공적으로 공급되는 재화나 서비스가 아니라는 점에서 제외된다. 특별평가부담금은 그 요금의 부담이 자발적이 아니고 강제된다는 점에서 제외된다. 많은 경우 세외수입이라 함은 사용료 및 수수료를 말하고 사용료 및 수수료는 이와 같은 최협의의 개념으로 정의된다.

그러나 우리나라의 경우 세외수입의 개념을 다소 확장하여 협의의 개념으로 사용하고 있다. 최협의의 세외수입 이외에도 각종 면허 및 인허가 수수료를 포함하는 개념으로 사용하고 있는 것이다.

이와 같이 사용료와 수수료는 공공시설 또는 공공서비스를 이용하는 사람이 특수한 이익을 누리게 되고, 행정주체는 이와 같은 서비스를 공급하기 위해 별도의 경비를 부담하여야 하는 경우에 부과된다. 사용료와 수수료의 구분은 다소 애매한 부분이 있어 많은 경우 구분되지 않고 사용된다. 그러나 다음과 같은 차이점을 기준으로 사용료와 수수료를 구분할 수 있다.<sup>3)</sup>

기업운영수입, 재산권수입, 연금 및 건강보험료수입 등이 모두 포함된다.

3) 중앙정부가 제공하는 교부금 및 각종 보조금도 지방정부의 입장에서는 사용료의 범주에 포함

사용료란 공공시설물의 사용으로 누리는 편익에 대한 보상가격의 성격이 강한 요금이다. 민간기업이 공급하는 재화나 서비스에 대하여 가격이 부과되는 것과 유사하다. 사용료란 공급된 서비스에 대한 대가의 지불이며, 이와 같은 대가의 지불이 없으면 해당 서비스가 공급되지 않는다. 예를 들어 각종 공공체육시설이용료가 여기에 해당된다.<sup>4)</sup>

이에 반해 수수료는 정부가 특정인을 위해서 특정한 서비스를 제공하는데 소요된 비용에 대한 보상의 성격이 강한 요금이다.<sup>5)</sup> 이와 같은 측면에서 볼 때, 면허세는 실질적 의미의 수수료에 해당된다. 경우에 따라서는 민간기업이 특정한 활동으로 수익을 올린 경우 정부가 그 일부를 확보하기 위한 수단으로도 사용된다.

요약하면 사용료는 특정인이 지방자치단체의 시설을 이용함으로써 발생하는 데 비하여, 수수료는 지방자치단체가 공권력을 행사함에 의하여 발생하고 볼 수 있다. 사용료의 부과는 공공시설의 상태를 표준으로 하는 것과 달리 수수료의 부과는 지방자치단체의 행위를 표준으로 한다. 사용료는 사적 재화의 가격과 유사하다. 사용료는 소비자가 이용을 거절할 수 없거나 서비스의 공급을 피할 수 없는 경우가 많다. 물론 상수도 사용료와 같이 소비를 줄이면 그 부담을 줄일 수 있는 경우도 있다. 이와는 달리 수수료는 지방자치단체로부터 서비스를 받을 때 부담하는 일종의 행정비용이므로 서비스를 받지 않는 경우에는 부담할 필요가 없다 (Downing, Paul B., 1987: 161-162).

현행 지방자치법상의 사용료의 종류에는 도로점(사)용료, 하천점(사)용료, 시장 사용료, 입장료, 기타사용료로 구분되며(행정자치부, 2004), 본 연구의 분석대상인 도로 점·사용료는 도로 구역 안에서 공작물, 물건, 기타의 시설을 신축, 개축, 변경 또는 제거하거나 기타의 목적으로 도로를 점용한 자에게 부과 및 징수하는 수입

된다는 주장도 있다. 예를 들어 지방도를 건설하는 경우 지역주민보다는 다른 지역의 주민이 더 많이 이용한다. 그러나 지역간 외부성이 존재할 때마다 지방정부 상호간의 비용을 분담하는 것은 기술적으로 불가능할 뿐만 아니라 막대한 비용을 발행시킨다. 따라서 보조금은 지방정부가 중앙정부에 부과하는 조세 또는 사용료라고 할 수 있다(김중순, 2001: 346).

- 4) 그러나 쓰레기처리수수료와 같은 일부 서비스에 대해서는 소비자인 시민이 서비스의 구입과 이에 따른 비용부담을 거부할 수 없고 소비량을 줄여 납부할 금액을 줄일 수 있을 뿐이다.
- 5) 예를 들어 과도한 관중이 동원되는 민간행사에 대하여 교통 및 치안에 소요되는 비용을 청구하고 화재진압에 대한 소방비용을 청구한다. 특정 개인에게 편익이 한정되는 각종 민원서류의 발급, 인허가비용도 여기에 해당된다.

으로 정의할 수 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 선행연구검토

도로점용료의 효율과 관련한 연구는 현재까지 미진한 실정이다. 대부분의 선행 연구들이 세외수입과 관련한 연구로 신세원의 개발, 국세의 지방이양, 지방재정 조정제도의 개편, 세외수입의 확충방안 등 포괄적인 지방재정확충 전략의 일부로 세외수입 문제를 논의하고 있다.<sup>7)</sup> 그 중 사용료의 효율체계를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

안석호·이은재(1988)는 수수료효율의 합리적 조정을 위해 기준제시와 더불어 제증명수수료를 중심으로 원가분석을 실시하여 합리적 효율조정방안에 대한 시사점을 밝히고 있다. 즉, 수수료 효율의 현저한 원가미달과 그 불균형을 해소하기 위해서는 첫째, 수수료 근거법규의 재정비, 둘째 효율상승의 정례화, 셋째 효율체계상의 신축성 강화, 마지막으로 신규 수수료징수사무의 발굴을 제안하고 있다. 또한 이러한 제도적 성숙을 위해서는 무엇보다도 수수료는 항상 저렴해야한다는 주민들의 의식을 바꾸어 사용자부담에 따른 수수료의 징수라는 의식변화가 필요하다고 주장하고 있다. 이러한 시사점은 사용료·수수료와 관련된 연구들에서 공통의견으로서 현재에도 유효한 제안이 되고 있다.

오희환·박기관(1996)의 연구는 수익과 부담을 공평하게 하고, 자원배분을 효율화하며, 적극적으로 자주재원을 확보한다는 관점에서 사용료·수수료의 원가 적정성 등 현황과 문제점을 분석하고 이에 따른 효율조정방안 및 관련제도의 개선방안을 모색하고 있다. 특히 이 연구는 사용료분야까지 연구대상을 넓히고 있으며, 이 연구이후로 사용료·수수료의 효율에 관한 연구가 활발해지기 시작하였다. 그 밖에 김영규(1995)는 지방정부의 사용료 결정을 위한 일반모형을 제시하고 있으며, 임성일(1998), 김종순(1999, 2002)은 사용료·수수료의 부과효과 및 합리적 요

6) 근거법령으로는 도로법 제40조 및 제43조, 농어촌도로정비법 제18조 및 제19조, 자치단체 도로점용료징수조례(시·도, 시·군·구)이다.

7) 특히 사용자부담금인 사용료·수수료의 효율결정에 있어 공급원가를 체계적으로 분석하거나, 서비스 유형별로 적정 수준의 원가보상률이 어느 정도인지를 제시한 경우는 거의적정 수각종 통계자료를 인용한 효율인상의 필요성을 강조하는 경우가 대부분이다.

율기준, 그리고 개선방안을 제시하고 있다.

이 들 연구들에서 밝히고 있는 효율결정기준을 살펴보면, 대부분 해당 서비스의 성질을 기준으로 네 그룹으로 분류하고 있다. 안석호·이은재(1988)는 필수적·기초적서비스, 필수적·비기초적서비스, 선택적·기초적서비스, 선택적·비기초적서비스로 분류하였고, 지방재정발전기획단(1996)에서는 주민필요기초서비스, 경제적기초서비스, 특수이익발생서비스, 동종유사서비스, 지역특성서비스, 무료제공위임사무로, 오희환·박기관(1996), 김종순(2002)은 필수적·비채산적서비스, 필수적·채산적서비스, 선택적·비채산적, 선택적·채산적서비스로 분류하면서 각 분류에 맞는 효율을 설명하고 있다. 그러나 이 연구들에서 설명하고 있듯이 이러한 기준들은 시대의 흐름 속에서 신축적으로 조정될 필요가 있다.

선행연구 중 실질적인 효율과 관련해서는 주운현(2005), 김종순·주운현(2005)이 있다. 주운현(2005)은 사용료·수수료 효율의 부과기준을 원가보상율을 중심으로 분석하고 있는데, 지방자치단체의 제증명수수료를 대상으로 기존의 원가보상기준들을 살펴보고, 관계 전문가의 의견조사와 더불어 원가보상기준을 실질적으로 검증하고 적용가능성을 확인하였다. 분석결과 원가의 80%미만인 수수료 항목을 현실화의 대상으로 결정하고 있다. 또한 김종순·주운현(2005)은 수수료의 원가분석에 대한 개선방안을 제시하였다. 분석의 초점을 현행 수수료 원가분석 방법과 시장 부문의 원가산정방법의 하나인 활동기준원가계산(ABC: Activity-Based Costing)의 비교·분석에 두고 있다. 분석결과 원가산정에 있어 필수적인 원가 파악을 위해 인건비를 중심으로 한 여러 비용들을 원가계산 대상에 할당할 필요성과 표준원가 산정의 중요성을 강조하고 있다. 즉, 동일하거나 유사한 항목들에 대한 원가분석은 중앙정부에서 일괄적으로 실시한 다음, 개별 자치단체들이 원가분석 결과를 참고로 자체적으로 효율을 결정하게 하는 것이 수수료 부과의 형평성을 제고하는데도 도움할 수 있다는 입장이다. 이러한 ABC의 적극적 활용으로 인해 행정업무프로세스의 본질적 개선을 통한 비용 절감과 고객만족도의 두 가지 측면을 공공부문에서도 도모할 수 있다고 설명하고 있다.

지금까지 사용료의 효율과 관련한 선행연구들을 살펴보았지만 다음과 같은 한계점들을 지적할 수 있을 것이다. 첫째, 대부분의 연구들이 세외수입의 확보차원에 초점을 맞추어 분석을 하였기 때문에 실질적인 사용료효율의 현실화와는 거리

가 있다. 둘째, 효율체계의 두 축인 원가분석과 원가보상율에 대한 연구에서 연구 대상을 사용료 보다는 수수료에 초점을 맞추고 있기 때문에 사용료에 대한 효율 현실화를 위한 분석이 필요하다.

<표 1> 선행연구결과 분석 : 사용료·수수료 관련 논문(효율관련)

사용료·수수료			내용분석
연구자	년도	제목	
김영규	1995	『지방정부의 최적사용료 결정을 위한 일반모형의 개발』	1. 사용료를 중심으로 기존의 사용료 책정 모형을 분석한 후 가장 합리적인 모형을 제시함(비용-규모-이윤분석(CVP)방법) 2. 사용료 부과를 위한 재화의 범주 제시 3. 제외
오희환	1996	『사용료·수수료의 효율조정방안』	1. 사용료·수수료를 중심으로 원가분석 및 효율결정기준을 모색함(4가지 영역으로) 2. 원가분석 및 수수료 징수의 단일 법제화, 그리고 현실화를 조정 제안 3. 효율결정기준 제시
임성일	1998	『행정서비스의 유료화 방안 : 사용료·수수료를 중심으로』	1. 지방재정의 확충과 건전재정의 모색차원에서 대도시 간 사용료·수수료수입의 격차분석 2. 사용료·수수료를 중심으로 합리적 개선방안 제시 3. 제외
오세윤	1999	『공공부문 가격책정에 관한 연구』	1. 공공부문의 가격책정에 관해서 비상업적 크게 두 부문으로 분석(가격책정 및 상업적 가격책정 부문, 가격전쟁) 2. 사용료와 부담금 부과에 적합한 서비스 범주 제시 3. 제외
김종순	2002	『공공서비스의 향상과 사용료·수수료의 현실화 방안』	1. 공공서비스의 변화 파악 및 사용료·수수료의 현황 분석 2. 사용료·수수료 부과 효과, 조건과 한계 파악, 합리적 효율결정기준 및 효율체계 개선방안 제시 및 자주권강화 제안 3. 제외
김종순 주운현	2005	『수수료 효율결정을 위한 ABC적용에 관한 연구』	1. 수수료의 효율결정을 위한 원가분석 2. 원가분석기준 및 효율체계 개선방안 제시 3. 사적부문의 활동기준원가분석을 공공부문에 도입
주운현	2005	『사용료·수수료 효율의 부과 기준에 관한 연구』	1. 사용료·수수료의 합리적인 부과기준 분석 2. 사용료·수수료 합리적 효율결정기준 제시 3. 효율결정기준 제시

주 : 1 연구틀(내용) 2. 연구결과(시사점), 3. 효율분석 및 결정기준 여부.



### Ⅲ. 전주점용료의 현황 및 문제점

#### 1. 도로점용료 산정방법 및 기준

현행 점용료 산정기준은 도로법시행령 제26조의2 제1항 규정에(<표 2> 참조) 의한 점용료 산정 기준표를 적용하되, 자치단체의 장이 이 기준의 범위 안에서 조례로 정하여 시행하고 있으며, 도로점용료를 산정함에 있어서 토지가격, 점용료, 점용면적, 점용길이 등은 <표 3>에 의거하여 산정토록 규정하고 있다.

<표 2> 도로점용료 산정기준표

점용물의종류		기준단위		점용료		
		점용단위	기간단위	소재지		
				갑지	을지	병지
1. 전주, 공중전화 등 지상 시설물	전주, 가로등, 그 밖에 이와 유사한 것	1개	1년	1,850	1,250	850
	지중배전용기기함, 무선전화기지국, 종합유선방송용단자함, 발신전용휴대전화기지국, 교통량검지기, 주차측정기, 우체통, 소화전, 모래함, 제설용구함, 그 밖에 이와 유사한 것			2,750	1,850	1,250
	공중전화, 그 밖에 이와 유사한 것			54,200	36,150	24,100
	송전탑, 그 밖에 이와 유사한 것	점용면적 1㎡	1년	토지가격에 0.05를 곱한 금액		

주 : 갑지는 특별시를, 을지는 광역시(읍, 면 지역 제외)를, 병지는 그 외의 지역을 말함  
 자료 : 도로법시행령 (별표 2)

<표 3> 도로점용료 산정기준

연액산정시	·1년미만 : 매1월 = 12분의1년(1월미만 단수 계산제외)
점용면적, 표시면적(광고탑, 광고판, 간판 등의 표시부분의 면적) 산정시	·1평방미터 미만의 단수산정 제외 ·총면적 1평방미터 미만인 경우 소수점이하 첫째자리까지 산정
점용물의 길이 산정시	·1미터미만의 단수 산정제외 ·총 점용면적이 1미터 미만인 경우 소수점이하 첫째 자리까지 산정
점용료의 산정에 있어서 토지가격	·인접한 토지의 개별공시지가 ·인접한 토지가 2필지 이상인 경우에는 각 필지가격의 산술평균 가격

자료 : 도로법시행령 (별표 2)

그리고 도로점용료는 도로법시행령 제26의4, 자치단체 도로점용료징수조례의 근거하여 도로를 계속하여 2개 연도이상 점용하는 경우로, 자치단체 조례 규정에 의하여 산정한 점용료가 전년도에 납부한 연간 점용료보다 10%이상 증가한 때 조정토록 되어 있다. 당해 연도의 점용료는 그 증가율에 따라 자치단체 조례 점용료 조정산식에 의하여 산출한 금액으로 하고, 정액으로 부과하는 점용료는 지가변동률이 10퍼센트 이상 변동되는 경우에 한하여 3년마다 재조정할 수 있다.

또한 국민경제에 중대한 영향을 미치는 공익사업으로서 전기공급시설·전기통신시설·송유관시설·가스공급시설·열수송시설 또는 이와 유사한 시설을 설치하는 사업은 점용료의 1/2을 감면해주고 있다.

<표 4> 점용료 조정산식

산출점용료의 증가율	납부할 점용료
10퍼센트이상 20퍼센트미만	·전년도점용료+(전년도점용료×{10/100+(증가율 - 10/100)×3/10})
20퍼센트이상 50퍼센트미만	·전년도점용료+(전년도점용료×{13/100+(증가율 - 20/100)×1/10})
50퍼센트이상 100퍼센트미만	·전년도점용료+(전년도점용료×{16/100+(증가율-50/100)×6/100})
100퍼센트이상 200퍼센트미만	·전년도점용료+(전년도점용료×{19/100+(증가율-100/100)×3/100})
200퍼센트이상 500퍼센트미만	·전년도점용료+(전년도점용료×{22/100+(증가율-200/100)×1/100})
500퍼센트이상	·전년도점용료+(전년도점용료×{25/100+(증가율-500/100)×5/1000})

자료 : 도로법시행령 <별표 3>

## 2. 전주점용료의 규모와 문제점

### 1) 규모

2007년 현재 기초자치단체에서 징수하고 있는 전주점용료는 1,573백만원으로<sup>8)</sup> 전주는 총 1,407,777개로 시가 652,278개(46.3%), 군이 215,046개(15.3%), 자치구가 540,053개(38.4%)를 차지하고 있으며, 유형별로 살펴보면 다음과 같다.

8) 본 연구에서의 전주점용료의 규모와 관련한 data는 2008년 한국지방행정연구원과 전국시장·군수·구청장협의회에서 230개 기초자치단체에 도로점용료와 관련한 조사표를 배부하여 회수된 총 168개 단체의 규모로서 전체 기초자치단체의 점용료와는 차이가 있을 수 있다. 그러나 보다 정확한 통계결과를 위해 자치단체 전체를 추정하기 보다는 조사된 자료를 가지고 현실화방안을 제시하였다.

시의 경우 875백만원으로 2007년 시의 도로점용료 총수입에서 차지하는 비중이 3.5%이며, 군의 경우 360백만원으로 16.7%, 자치구 337백만원으로 0.3%를 차지하고 있다. 또한 전주 점용료를 기준으로 살펴보면 시가 55.7%로 가장 많이 차지하고 있고, 군 22.9%, 자치구 21.4%의 순서로 차지하고 있다.

<표 5> 기초자치단체 도로점용료 및 전주점용료 현황

(단위 : 개, 천원)

자치단체	2006년			2007년		
	도로점용료 총수입	전주 점용료 수입(연간)		도로점용료 총수입	전주 점용료 수입(연간)	
		전신주	금액		전신주	금액
시	34,673,151	626,192	712,457	25,189,836	631,234	875,753
군	2,162,099	203,019	313,079	2,157,297	215,046	360,409
자치구	107,396,160	513,711	298,341	99,109,946	540,053	337,008
합계	144,231,410	1,347,964	1,323,877	126,457,079	1,407,777	1,573,170

주 : 기초자치단체 230개 단체 중 168개 단체임

자료 : 2006년의 도로점용료 수입은 '2006년 세외수입연감'에서 정리하였으며, 2007년은 각 자치단체 내부자료임

2006년과 비교해보면, 시의 경우 22.9%, 군 15.1%, 자치구 13.0%로 각각 증가하였는데, 이는 점용료의 인상 보다는 전신주 숫자의 증가에 기인하고 있다.

<표 6> 전주점용료 증감률

(단위 : 천원)

구분	2006년	2007년	증감률
시	712,457	875,753	22.9%
군	313,079	360,409	15.1%
자치구	298,341	337,008	13.0%

## 2) 문제점

전주점용료의 부과와 관련한 문제점은 첫째, 정확한 전주 현황 조사가 미비하다. 즉, 현행 자치단체 주도로 전주 현황에 대한 전국적인 조사는 이루어지지 않고 있고, 대부분 한전의 전주 현황을 토대로 전주점용료의 근거를 삼고 있기 때문에 누락된 전주에 대해서는 점용료를 받지 못하는 문제점이 발생하고 있다<sup>9)</sup>. 각 자치단체가 자기지역의 전주에 대한 정확한 통계를 파악하고 있지 못하는 실정이다.

둘째, 전주점용료의 요율산정식과 관련된 가장 큰 문제점은 기본적인 산정식이 법률 또는 시행령에 포함되어 있지 않다는 것이다. 도로법시행령에 있는 점용료 산정기준의 경우 기본적인 산정정보만을 제공하고 있을 뿐, 이러한 정보가 어떠한 산식을 통해 요율이 결정되는 지에 대해서는 명확한 규정이 없다. 즉, 현행 갑, 을, 병지로 구분한 후 각각 1,850원, 1,250원, 850원으로 결정된 점용료가 어떠한 산식에 의해 산정되었는지에 대한 설명이 없다.

셋째, 표준요율에 못 미치는 요율책정 및 요율불균형이다. 도로법의 경우 전주 1개당 갑지 1,850원, 을지 1,250원, 병지 850원으로 규정하고 있지만, 병지인 기초자치단체의 경우 대부분 400원이하의 점용료를 부과하고 있는 실정이다. 이와 같이 원가는 물론 표준요율에도 현저히 미달하는 수준의 요금을 부과하게 되면, 적자보전을 위해 일반재원으로 충당해야 하고, 그 결과 해당 서비스에 대한 과잉수요가 발생하며, 결국 예산자원의 낭비 및 비효율적 배분이 불가피해 지는 것이다. 또한 공공서비스의 사용량이 적은 주민들이 사용량이 많은 주민들을 보조하는 결과가 발생하여 재정부담의 불형평이 나타날 수 있다. 뿐만 아니라 그 규모가 상대적으로 작다고는 하나, 세외수입증가율을 둔화시켜 재정압박의 원인이 될 수도 있다.

또한 자치단체별 요율불균형의 문제도 안고 있는데, 실제 각 자치단체가 조례로 걷는 점용료의 경우 더 큰 차이를 보이고 있다. 시의 경우 최대 780원부터 최소 100원, 군의 경우 최대 645원부터 최소 300원, 자치구의 경우 최대 925원, 최소 450원의 차이를 보이고 있다(<표 7> 참조). 이러한 요율미조정 및 불균형의 문제는 전주점용료 자체가 세외수입에서 차지하는 비중이 워낙 적기 때문에 이로 인한 자치단체의 소극적인 행정에 근본적인 원인이 있다.

넷째, 요율 미조정이다. 현행 도로법시행령에서 규정하고 있는 바와 같이 점용료의 조정은 도로법시행령 제26의4, 자치단체 도로점용료징수조례에 근거한다. 도로를 계속하여 2개 년도이상 점용하는 경우로서 자치단체 조례 규정에 의하여 산정한 점용료가 전년도에 납부한 연간 점용료보다 10%이상 증가한 때 시행하며,

9) 대표적인 사례로 대전광역시의 경우인데 한전 충남사업본부가 2007년 12월 기준으로 공식 집계한 대전지역 전주설치현황은 총 3만6109본인 반면, 대전시가 각 구청과 함께 조사 후 집계한 전주수는 총 4만3162본으로 7,053본의 차이를 보이고 있다. 이는 도로점용료 부과기준에 따라 점용료(“을지”기준으로 1개당 450원)를 계상할 때 한전에서 매년 317백만원씩 납부를 누락하고 있는 것이다.

&lt;표 7&gt; 전주 점용료의 최대 및 최소 요율

(단위 : 원)

구분	조례상 점용료				도로법시행령상 점용료	
	최대	자치단체	최소	자치단체	실액	감액
시	780	군포시	100	평택시	850	425
군	645	합천군	300	달성군외	850	425
자치구	925	서울 서초구	450	대구중구외	850	425

자료 : 전국시장·군수·구청장협의회 내부자료

당해 연도의 점용료는 그 증가율에 따라 자치단체 조례 점용료 조정산식에 의하여 산출한 금액으로 한다고 규정하고 있다.

현행 제도 상으로는 전주점용료를 산정함에 있어 가장 큰 비중을 차지하고 있는 부분이 토지가격으로 인접한 토지의 개별공시지가를 기준으로 하고 있다. 인접한 토지가 2필지 이상인 경우에는 각 필지가격의 산술평균가격을 반영하여 요율을 조정하도록 하고 있다. 이러한 근거를 바탕으로 요율조정을 시행한 자치단체는 168개 자치단체 중 54개 자치단체에 불과하였다(<표 8> 참조). 요율인상을

&lt;표 8&gt; 요율조정 자치단체

구분	요율조정단체(2006년, 2007년)
시 (20개)	안양시(300,345), 부천시(300,345), 동두천시(300,345), 고양시(300,345), 과천시(300,345), 구리시(300,345), 남양주시(300,390), 시흥시(300,400), 군포시(690,780), 하남시(300,345), 양주시(300,365), 춘천시(300,345), 춘천시(325,425), 강릉시(300,345), 태백시(300,345), 청주시(600,690), 서산시(300,425), 군산시(300,345), 영천시(300,425), 밀양시(300,345)
군 (13개)	연천군(300,425), 양평군(300,425), 홍천군(300,425), 횡성군(300,345), 영월군(300,345), 인제군(300,345), 양양군(300,425), 고창군(300,425), 곡성군(300,425), 강진군(300,345), 장성군(300,345), 창녕군(300,345), 합천군(300,645)
구 (23개)	서울중구(675,742), 서울강남구(665,916), 서울송파구(650,925), 부산금정구(450,515), 부산중구(450,515), 부산서구(450,515), 부산동구(450,515), 부산영도구(450,565), 부산진구(450,515), 부산동래구(450,515), 부산남구(450,515), 부산북구(450,515), 부산해운대구(450,515), 부산사하구(450,515), 부산금정구(450,515), 부산강서구(450,515), 부산연제구(450,515), 부산수영구(450,515), 부산사상구(450,515), 울산중구(450,515), 울산남구(450,625), 울산동구(515,580), 울산북구(450,515)
전체 (56개)	평균조정율 : 23.1%

추진한 자치단체의 평균인상율은 23.1%로 최대 조정은 경남 합천군으로, 2006년 300원에서 2007년 645원으로 115%를 인상하였으며, 최소 조정은 서울 중구로 675원에서 742.5원으로 10%를 인상하였다.

도로법시행령 <별표 2>에서 ‘정액으로 부과하는 점용료는 지가변동율이 10퍼센트 이상 변동된 경우에 한해서만 3년마다 이를 재조정하도록’ 규정하고 있다.<sup>10)</sup> 그런데 점용료가 가장 높은 서울특별시 자치구 25개 중 10%이상 변동된 지역은 용산구, 성동구의 2개구에 머물렀다(<표 9> 참조). 결국 지가변동률이 10퍼센트 이상이 아닌 경우에는 재조정할 수 있는 근거가 없는 실정이기 때문에 원가보상률이나 평균수지율이 낮아질 수밖에 없었던 것이고, 설령 요율조정을 하더라도 표준요율이 너무 낮게 책정 되어있어 자치단체 재정수입에는 미치는 영향은 미미한 실정이다.

<표 9> 2006년-2007년 서울시 주요 자치구 지가변동률

자치단체	2006년	2007년	자치단체	2006년	2007년
종로구	8.879	5.835	마포구	9.638	5.726
중구	8.732	5.804	양천구	9.942	6.083
용산구	11.722	11.734	강서구	9.541	5.679
성동구	10.961	10.505	구로구	8.275	5.740
광진구	9.139	6.289	금천구	7.129	4.298

자료 : 국토해양부, 온나라부동산정보(<http://www.onnara.go.kr/index.jsp>)

다섯째, 부담비용의 과다로 인한 문제이다. <표 10>과 같이 2007년 현재 기초자치단체에서 전주로 인한 부담비용은 13,395백만원으로, 전주점용료 수입이 부담비용의 11.7%에 불과한 실정이다. 전주 점용료 수입의 8배가 넘는 많은 부담비용을 지출함으로써 재정관리에 어려움을 겪고 있는 것이다. 또한 부담비용의 내용

10) 2006년 대비 2007년 지가변동율을 살펴보면, 전국평균 3.886%변동되었다. 대도시의 경우 4.758%, 시지역의 경우 3.250%, 군지역의 경우 1.844%이다. 또한 광역자치단체의 경우 특별시는 5.882%, 부산 2.164%, 대구 2.911%, 인천 4.851%, 광주 0.941%, 대전 1.481%, 울산 2.902%이며 도는 경기도가 4.229%, 강원도 1.665%, 충북 1.265%, 충남 2.025, 전북 1.211%, 전남 1.309%, 경북 1.683%, 경남 2.218%, 제주 1.672%로 각각 변동하였다(국토해양부, 온나라부동산정보 -<http://www.onnara.go.kr/index.jsp>).

이 대부분이 전주지중화사업과 관련된 비용으로, 한전과의 비용부담의 형평성 문제를 제기한다.

<표 10> 전주로 인한 부담비용(2007년)

(단위 : 천원)

구분	전주점용료 수입(연간)	전주로 인한 부담비용 (지중화사업관련)
시	875,753	8,383,896 (8,377,896)
군	360,409	1,059,596 (986,702)
자치구	337,008	3,952,146 (1,400,000)
합계	1,573,170	13,395,638 (10,764,598)

- 주 : 1. 전주로 인한 부담비용은 대부분은 지중화사업과 관련이 돼있고 그 외에는 전주이설비용, 방지판 설치 및 도색비용, 전신주벽보정비 인건비, 불법광고물 부착 방지판 설치비용등이 포함되어 있음  
2. 단가는 50% 감액금액임  
3. 도로점용료 징수조례에 의거하여 점용료 및 변상금의 산정액이 5,000원 미만인 경우 이를 부과하지 아니하여 연간수입액에 차이가 발생할 수 있음

그밖에도 중앙부처가 지방자치단체에 업무처리를 위임하면서 각종 서비스를 감면하도록 규정하고 있어 업무처리과정에서 부담하여야 할 인력과 경비가 징수되지 못하는 사례가 많다. 도로법 제44조제3호에서 "국민경제에 중대한 영향을 미치는 공익사업으로서 대통령령이 정하는 사업"이라 함은 전기공급시설·전기통신시설·송유관·가스공급시설·열수송시설 기타 이와 유사한 시설로서 건설교통부령이 정하는 시설을 설치하는 사업의 경우 점용료의 2분의 1을 감액하는 것으로 규정하고 있기 때문에 실제 지방자치단체에서 거둬들이는 수입은 절반에 그치고 있다.

또한 한전과의 수입 불균형 문제도 있다. 한전의 전주 임대료 수입은 연간 1224억원인데 반해 한전이 지방자치단체에 지불하는 도로점용료는 8억원에 불과하다. 한전의 전신주 전국 약 740만개 중 도로점용 전신주는 약 200만개로 파악되고 있는데, 인터넷사업자의 전주이용료는 개당 연간 17,520원이고, 유선방송 전주이용료는 연간 10,800원인데 비해, 한전이 자치단체에 지급하는 전주 개당 점용료는

자치단체 유형에 따라 425원~925원으로 형평성에 어긋나는 것도 논란이 되고 있다.<sup>11)</sup>

### 3. 일본의 도로점용료 결정기준

#### 1) 도로점용료 산정기준

일본의 도로점용료의 기본적인 산정방법에서 점용료는 점용자가 얻는 이익을 도로의 가치에 반영하여 이하와 같은 산정식에 의해 산출하고 있다.

$$\text{점용료의 액수} = \text{도로에 있는 토지(건물이 없는 택지, 빈 땅) 가격 (도로가격)} \times \text{점용면적} \times \text{사용료 비율} \times \text{수정률}$$

- 도로에 있는 토지가격 :
- 도로의 가격 = 용지비 (+조성비)  
= 고정자산세평가액 (소재지구분 당 지목의 평균치) (+조성비)
- 점용면적: 전주 등의 표준적인 구조물을 모델화하여 그 점용면적을 단위수량 당 점용료를 산출
- 사용료 비율 : 2.6/100 (국가의 행정재산 토지 사용료 비율 2.3/100에 토지평가의 방법을 고려하여 8/7을 곱함)
- 수정률 : 지상 점용 수정률 2/3, 지하 점용 수정률 1/3

점용료 부과를 위한 소재지의 구분은 우리나라와 마찬가지로 세 가지(전국의 市区町村을 갑지, 을지, 병지로 구분)로 나누고 있지만, 지역의 지가수준을 반영하여 소재지의 대상을 달리하고 있는 점이 차이가 있다. 즉, 갑지는 동경도 23区, 일정규모(인구50만명) 이상의 市를, 을지는 갑지 이외의 市, 병지는 町村으로 구분하고 있다. 또한 도로법 시행에 따른 점용료가 감면되고 있는데, 지방자치단체가 시행하는 사업이나 지상권 등에 의해 도로택지 권리를 취득하고 도로를 축조한 경우 해당 도로 택지내 점용물건은 물건에 상관없이 면제해주고 있다. 특히 전주뿐만 아니라 공공 단체 또는 전기사업자 같은 인정전기통신사업자가 설치하는 가

11) 대표적인 사례가 파주시로서 파주시가 도로관리 및 안전사고 예방을 위해 전주에 설치하는 CCTV용 광케이블 선로에 대하여 한전이 공가요금을 과다하게 부과함으로써 형평성에 문제가 되고 있다. 즉, 파주시가 한전계 부과한 전주점용료는 전주 1개당 차 300원이지만 한전이 CCTV용 광케이블 선로이용 요금은 개당 11,860원으로 약 40배의 차이가 나고 있다.



공의 도로횡단전선 및 가정용 전선, 공익법인이 설치하는 유선 텔레비전의 가공 도로횡단전선 및 가정용 전선 등의 가공선류에 있어서도 우리나라와 마찬가지로 감면하고 있다.

<표 11> 일본의 도로법시행 별표 및 점용료 감면사항

점용물건	지목	점용료(円)				점용료감면사항
		단위	소재지			
			갑지	을지	병지	
제1종전주	평균지	1개 /1년	2,200	1,000	770	(물건에 관계없이 면제) - 국가 및 지방공공단체가 시행하는 사업과 관련한 것 - 지상권 등에 의해 도로택지 권리를 취득하고 도로를 축조한 경우 해당도로택지내의 점용물건 (면제) - 가로등 - 도로부속물을 무상으로 설치하고 있는 전주 - 공공단체가 설치하는 유선방송 電話柱 - 공익법인이 설치하는 유선텔레비전 전주 (감액) - 공간위원회가 설치하는 교통 신호등을 무상으로 설치하고 있는 전주 (시행령이 정한 50%감액)
제2종전주	평균지		3,400	1,600	1,200	
제3종전주	평균지		4,700	2,200	1,600	
제1종電話柱	평균지		2,000	930	690	
제2종電話柱	평균지		3,200	1,500	1,100	
제3종電話柱	평균지	4,500	2,100	1,500		
共架전선 그 외에 상공에 설치하는 선류	평균지	1m /1년	20	10	7	(면제) - 공공적 단체 또는 전기사업자 같은 인정전기통신사업자가 설치하는 가공의 도로횡단전선 및 가정용 전선 - 공익법인이 설치하는 유선 텔레비전의 가공 도로횡단전선 및 가정용 전선
共架전선 그 외에 지하에 설치하는 선류	평균지		10	5	4	

- 주 : 1. 제1종 전주라는 것은 전주(해당 전주에 설치되는 변압기를 포함) 중에서 3줄 이하의 전선 (해당 전주를 설치하는 자가 설치하는 것에 한함)을 지지하는 것을 말하고, 제2종 전주라는 것은 4줄 또는 5줄의 전선을 지지하는 것이고, 제3종 전주는 6줄 이상의 전선을 지지하는 것을 말함
2. 共架전선이라는 것은 전주 또는 電話柱를 설치하는 자, 이외의 자가 해당 전주 또는 電話柱에 설치하는 전선을 말함

2) 도로점용료 현실화 내용<sup>12)</sup>

일본은 기존의 점용료가 1996년 4월 개정된 이후 현행 도로가격을 기초로 한 점용료 설정이 시·정·촌의 소재지 변경과 이와 동반한 도로가격의 변동을 반영하지 못하는 문제점을 인식하고, 합리적인 점용료의 산정을 위해 2007년 제도를 개선하였다. 현행 일본의 전주사용료<sup>13)</sup>는 크게 도로가격과 사용료비율로 결정되고 있다. 도로가격은 정액물건과 정률물건<sup>14)</sup>으로 구분하여 산정하고 있다. 정액물건의 도로가격에 대해서는 고정자산세평가액<sup>15)</sup>을 기초로 조성비(논밭, 산림부분에 한함)를 가산하고 있으며, 정률물건의 도로가격에 대해서는 주변지역의 비슷한 토지의 시가로 산정하고 있다.

- 定額物件의 도로가격 = 고정자산세평가액 (소재지 구분마다 해당 지목의 평균치)  
+ 조성비(논밭, 산림부분에 한함)
- 定率物件의 도로가격 = 근방에 비슷한 토지의 시가

그리고 사용료비율(지가에 대한 임대료 비율)은 국가가 사용하는 청사, 청사를 이용한 수익행위를 하는 경우 전국 지가상승률의 평균을 반영하여 토지 사용료를 산정하고 있다. 그러나 점용료를 현실화하기 위해서는 가장 최근의 민간임대료수준을 정확하게 반영시킬 필요성을 인식하고 전국적인 조사 등을 통해 새로운 사용료 비율을 책정하였다.

소재지 변경과 관련해서는 지가수준에 따라 갑지(甲地), 을지(乙地), 병지(丙地)의 3개로 구분하고 있다. 좀 더 정확한 점용료 산정을 위해 구분수를 늘려서 세분

12) 이하 도로점용료 현실화와 관련된 자료는 2007년 일본 국토교통성도로조사국의 내부자료를 기반으로 하였으며, 본 연구에서는 효율현실화와 관련된 3가지 개정부분 즉, 효율조정, 조정산식의 조정, 소재지 구분의 조정에 대해서만 서술하였다.

13) 일본의 경우 전주에 대한 점용료를 '전주사용료'로 명칭하고 있다.

14) 정액물건은 전주와 가스관 등의 단위수량 당 액수를 정할 수 있는 것이며 정률물건은 지하도와 고가 밑의 주차장 등과 같이 근방에 비슷한 토지 시가에 따라 비율을 정하고 있는 物件을 의미한다.

15) 일본의 고정자산세는 토지·가옥·상각자산(이것들을 총칭하여 "고정자산"이라고 함)에 대해서 고정자산의 가격을 과세표준으로서 부과되는 세금으로 과세표준액에 세율(1.4%)를 곱해서 산정하고 있다.

화하여 도로가격에 반영하는 것은 가능하지만, 이러한 변동을 계속적으로 반영한다는 것은 오히려 행정비용이 더 드는 문제점이 더 크다고 보고 현행의 세 가지구분에 의하는 것이 적당하다고 보고 있다. 그러나 기존의 소재지 구분은 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 갑지의 대상 시·구·정·촌은 도시의 인구와 지가가 어느 정도 상관관계 있다는 것은 인정하면서 시행령지정도시의 요건을 참고로 하여 인구 50만명 이상의 시에 대해서만 예외조항으로 들고 있다. 그러나 구역변경이 발생하는 경우, 예를 들어 정촌이 시로 구역변경이 되는 경우에는, 점용료의 소재지가 병지에서 읍지로 자동적으로 변경되지만, 인구가 50만이 넘는 경우에는 시행령에서 규정하고 있는 ‘인구50만 이상의 시’의 예외조항에는 해당이 되지 않는 문제점을 가지고 있다. 이에 현실화 내용에서는 갑지 뿐만 아니라 읍지 및 병지에서도 예외조항을 규정하는 방안을 검토하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 연구의 범위

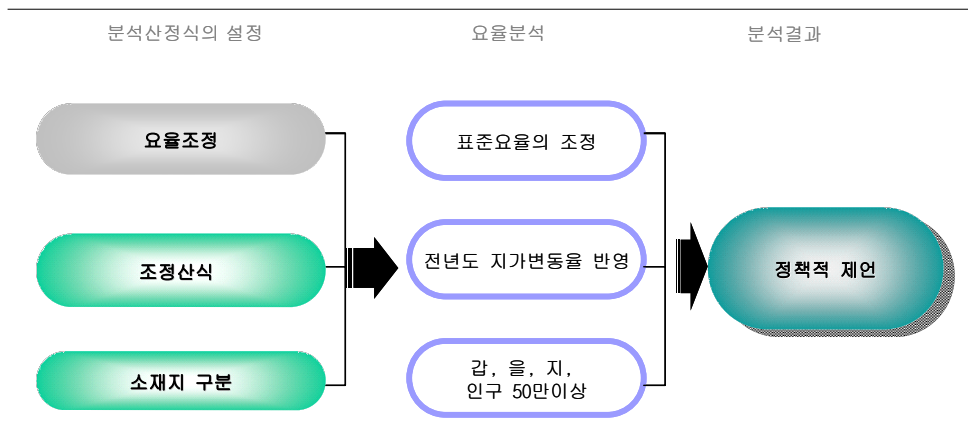
현행 점용료의 현실화에 있어 가장 큰 문제점은 표준요율의 산정에 있어 산식이 결여되어 있다는 점과 표준요율 자체가 너무 낮게 책정되어 실질적인 재정수입에 도움이 되지 못하고 있다는 점이다. 이에 이러한 근본적인 문제점을 해결하기 위해 본 장에서는 점용료의 산정을 중심으로 현실화방안을 제시하고자 한다.<sup>16)</sup>

먼저 전주점용료의 성격을 구체적인 점용물의 산정에 있어서는 토지의 사용에 대해서 실제로 명확하게 수익이 발생하는 지에 착안하여 원칙적으로는 사용자부담금으로 인식하였다. 또한 이러한 원칙을 기반으로 하여 앞에서 서술하였던 일

16) 본 연구는 전주점용료의 현실화 방안을 제시하기 위해 일본의 현실화 산정방식을 중심으로 현행 전주점용료를 중심으로 요율을 재산정하였다. 이는 일본도 도로점용료의 현실화를 위해 관련규정들을 최근에 개정함으로써 우리나라의 전주점용료의 재산정에 참고가 될 것으로 판단되기 때문이다.

본의 도로점용료의 산정을 참고로 효율조정, 산식조정, 소재지 조정을 통하여 실제 재정에 어떠한 변화가 있는지를 살펴보았다. 그리고 끝으로 이러한 분석결과를 토대로 개선방안 및 현실화 방안을 제시하고자 한다.<sup>17)</sup>

<그림 1> 분석체계



## 2. 분석방법

본 연구는 합리적인 전주점용료 효율결정에 필요한 점용료 산정식을 제안하고자 한다. 일본의 경우 점용료의 적정액 결정은 국가 청사 등의 사용 또는 수익을 허가한 경우의 토지 사용료의 산정 기준이 전국일률의 비율로 정해져 있지 않다. 그러나 도로법령에 기초하여 토지 이용의 대가 산정 방법으로 넓게 사용되어지는 토지 가격에 일정한 비율을 곱하는 방법을 택하고 있으며, 기본적인 산정식은 다음과 같다.

$$\begin{aligned}
 & \text{(기본적 산정식)} \\
 \text{점용료의 효율} &= \text{도로에 있는 토지(건물이 없는 택지, 빈 땅) 가격 (도로가격)} \\
 & \quad \times \text{점용면적} \times \text{사용료 비율} \times \text{수정률}
 \end{aligned}$$

17) 이러한 현실화 원칙에도 불구하고 현재 전주에 대한 정확한 통계가 없기 때문에 전주1개를 기준으로 부과하고 있는 현행 도로점용료수입에 있어 한계를 지니고 있다. 이에 점용료를 현실화에 있어 먼저 정확한 전주통계에 대한 전수조사가 선행되어야 할 것이다.

사용료 비율(지가에 대한 임대료 비율)은 전술한대로 점용료가 일반적인 토지 이용에서의 임대료 상당액을 반영한 것이라는 점을 고려하여 가장 최근의 민간 토지 임대료수준을 반영하여야 한다. 일본의 경우 현재 사용료 비율을 2.6/100으로 정하고 있는데, 이는 국가의 행정재산의 토지 사용료 비율을 규정하고 있는 「국가 청사 등을 사용 또는 수익을 허가하는 경우 취급기준」의 2.3/100과, 토지평가의 방법인 고정자산세평가액(공시가격의 7할정도)을 고려하여 8/7을 곱해서 결정하고 있다(일본 국토교통성도로조사국, 2007). 또한 수정률은 원칙적으로 점용 형태에 의한 토지 이용제약을 보정하는 관점에서 일반적으로 정해지고 있다.<sup>18)</sup>

이에 본 연구도 일본의 점용료 산정을 기본으로 하여 아래와 같이 기본 산정식을 규정하여 요율을 산정하였다.

$$\text{점용료의 요율} = \text{인접한 토지의 개별공시지가} \times \text{점용면적} \times \text{사용료 비율} \times \text{수정률}$$

먼저 사용료 비율은 국토해양부가 매년 발표하는 임대료를 기준으로 2.8/100으로 설정하였는데<sup>19)</sup>, 수정률의 경우 이용제약에 의한 보정의 관점을 더해 도로의 본래 효용에 대한 영향, 전선류 지중화추진 등의 정책적 관점도 고려하면서, 단순히 적용할 수 없지만 공공용지의 취득에 동반하는 손실보상기준 등을 참고로 재검토하는 것도 생각할 수 있을 것이다.<sup>20)</sup>

18) 구체적인 수정률은 다음과 같다. 첫째, 상공과 지하의 수정률의 경우·현행의 수정률은 상공보다도 지하 쪽이 도로의 목적인 안전, 쾌적한 통행에의 영향이 적고, 지하를 낮게 책정하는 것이 합리적이라는 점에서 민간의 토지임대차의 실태를 참고하여, 상공2/3, 지하1/3로 하고 있다. 둘째, 고가 밑 등의 수정률은 층수에 의한 수정률이 정해진다. 더욱이 고가 밑에 설치된 시설에 대해서는 갑·을·병의 각 지역마다 토지 이용제약의 정도를 고려한 수정률로 정해지고 있다.

19) 본 연구에서 설정한 사용료비율은 국토해양부에서 발표하는 자료를 인용하였다. 국토해양부는 매년 분기별로 서울과 6개 광역시에 소재한 업무용 빌딩과 상가에 대한 투자수익률 및 공실률, 임대료 등을 조사 발표하고 있다. 현행 임대료 산정은 임차인이 지불하는 임대료를 월세형태로 전환하여 산정한 것으로 전세금과 보증금은 조사된 월세전환율을 사용하여 월 임대료로 전환한 것이다. 이에 본 연구에서는 2008년 1월1일 기준으로 '07년 하반기의 경우 임대료(월세 기준)는 업무용이 14,700원/㎡, 상가는 39,700원/㎡으로 평균지가의 2.8%로 산정하였다(국토해양부, 2008).

20) 일본의 경우 상공인 경우 2/3, 지하에 점용하는 것에 의한 수정률은 1/3으로 규정하고 있다.

이러한 점용료 산정산식을 가지고 기초자치단체인 A시의 실제 예를 들어 현행 표준요율 및 실제 요율과의 비교를 실시하면 다음과 같다.<sup>21)</sup>

- $1,680,000\text{원} \times 0.99174\text{m}^2 \times 0.028 \times 0.67 = 31,256\text{원}$
- 개별공시지가(원/㎡) : 1,680,000원(2008년01월01일 기준)
- 점용면적 : 0.3평(0.99174㎡-전주 1개가 차지하는 평균면적)
- 사용료 비율 : 0.028
- 수정률 : 0.67

현재 A시 전주 1개당 점용료는 345원으로, 도로법시행령 「별표 2」에 나와 있는 병지 850원(50%감면 : 425원)에 81%, 산정요율인 31,256원을 기준으로는 1.1%수준에 불과하여 전주점용료의 현실화가 필요한 것으로 나타났다.

### 3. 분석결과

#### 1) 표준 요율조정

전주점용료의 현실화를 하기 위하여 첫째, 표준요율의 조정이 필요하다. 현행 요율조정은 병지인 기초자치단체의 경우 425원(감면정책에 의해 표준요율의 50% 기준)을 표준요율을 정하고 있고, 표준요율 범위 내에서 자치단체가 조례로 정하여 시행하고 있어 많은 지방자치단체가 표준요율에 미치지 못하는 낮은 요율의 점용료를 부과하고 있다. 따라서 이와 같이 불합리하게 낮은 요율의 점용료를 부과하는 자치단체들이 표준요율인 425원으로 점용료를 인상하면, 전체 점용료 수입은 40.6% 증가한 322,894천원이 되어 요율조정 전 보다 93,254천원이 증가하는 것으로 나타났다(<표 12>참조).

21) 여기서의 산정에서 결과에 대해서는 각 자치단체별로 개별공시지가가 다르고 같은 자치단체 안에서도 지역(병지)별로 다르기 때문에 정확한 요율이라고는 할 수 없다. 또한 이러한 산정결과에 대해서 요율반영을 하는 경우에도 사적채 처럼 원가분석의 100%를 반영할 수 없을 것이다. 그 이유는 사용료가 요금제의 성격이 강하기 때문에 사안별로 원가보상을 결정하여야 하기 때문이다. 이에 여기서는 원가보상율에 대한 논의는 생략 하였다.

&lt;표 12&gt; 표준요금조정 분석결과

(단위 : 천원)

자치단체	현행 요금			조정요금		
	전신주	1개 단가	전체점용료	전신주	1개 단가	전체점용료
경기수원시	13,365	300	4,010	13,365	425	5,680
경기성남시	10,376	300	3,113	10,376	425	4,410
경기의정부시	3,206	300	962	3,206	425	1,363
경기안양시	7,547	345	2,604	7,547	425	3,207
경기부천시	18,392	345	6,345	18,392	425	7,817
경기광명시	8,679	300	2,604	8,679	425	3,689
경기평택시	35,111	100	3,511	35,111	425	14,922
경기동두천시	3,115	345	1,075	3,115	425	1,324
경기안산시	33,195	300	9,959	33,195	425	14,108
경기고양시	18,182	345	6,273	18,182	425	7,727
경기과천시	3,736	345	1,289	3,736	425	1,588
경기구리시	4,277	345	1,476	4,277	425	1,818
경기남양주시	8,757	390	3,415	8,757	425	3,722
경기오산시	1,642	300	493	1,642	425	698
경기시흥시	11,324	400	4,530	11,324	425	4,813
경기의왕시	2,091	300	627	2,091	425	889
경기하남시	1,215	345	419	1,215	425	516
경기용인시	3,887	300	1,166	3,887	425	1,652
경기파주시	3,065	300	920	3,065	425	1,303
경기안성시	13,434	300	4,030	13,434	425	5,709
경기김포시	5,409	300	1,623	5,409	425	2,299
경기양주시	4,361	365	1,592	4,361	425	1,853
경기포천시	1,771	300	531	1,771	425	753
강원강릉시	12,940	345	4,464	12,940	425	5,500
강원태백시	2,742	345	946	2,742	425	1,165
강원삼척시	8,292	300	2,488	8,292	425	3,524
충북제천시	8,007	300	2,402	8,007	425	3,403
충남공주시	2,180	300	654	2,180	425	927
강원강릉시	12,940	345	4,464	12,940	425	5,500
강원태백시	2,742	345	946	2,742	425	1,165
강원삼척시	8,292	300	2,488	8,292	425	3,524
충북제천시	8,007	300	2,402	8,007	425	3,403
충남공주시	2,180	300	654	2,180	425	927
전북전주시	7,065	300	2,120	7,065	425	3,003
전북군산시	14,900	345	5,141	14,900	425	6,333
전북정읍시	7,467	300	2,240	7,467	425	3,173
전남목포시	170,325	300	51,098	170,325	425	72,388
전남목포시	10,175	300	3,053	10,175	425	4,324
경북포항시	16,144	300	4,843	16,144	425	6,861

(다음 쪽에 계속)

자치단체	현행 요율			조정요율		
	전신주	1개 단가	전체점용료	전신주	1개 단가	전체점용료
경북경주시	5,651	300	1,695	5,651	425	2,402
경북김천시	6,960	300	2,088	6,960	425	2,958
경북안동시	6,846	300	2,054	6,846	425	2,910
경북영주시	7,645	300	2,294	7,645	425	3,249
경북상주시	8,772	300	2,632	8,772	425	3,728
경북문경시	9,939	300	2,982	9,939	425	4,224
경북경산시	7,516	300	2,255	7,516	425	3,194
경남창원시	13,784	300	4,135	13,784	425	5,858
경남통영시	5,400	300	1,620	5,400	425	2,295
경남사천시	4,928	300	1,478	4,928	425	2,094
경남밀양시	7,113	345	2,454	7,113	425	3,023
경남거제시	14,643	300	4,393	14,643	425	6,223
경남양산시	14,315	345	4,939	14,315	425	6,084
소계	589,886	313	177,029	589,886		250,702
부산기장군	6,992	300	2,098	6,992	425	2,972
대구달성군	11,701	300	3,510	11,701	425	4,973
인천강화군	3,849	300	1,155	3,849	425	1,636
인천옹진군	4,580	300	1,374	4,580	425	1,947
경기기평군	5,592	300	1,678	5,592	425	2,377
강원횡성군	2,892	345	998	2,892	425	1,229
강원영월군	2,980	345	1,028	2,980	425	1,267
강원정선군	3,460	300	1,038	3,460	425	1,471
강원철원군	3,424	300	1,027	3,424	425	1,455
강원양구군	2,257	350	790	2,257	425	959
강원인제군	5,028	345	1,735	5,028	425	2,137
강원고성군	1,903	350	666	1,903	425	809
충북옥천군	248	300	74	248	425	105
충북진천군	7,754	300	2,326	7,754	425	3,295
충북증평군	820	300	246	820	425	349
충남서천군	5,725	345	1,975	5,725	425	2,433
충남청양군	7,234	300	2,170	7,234	425	3,074
전북완주군	6,534	300	1,960	6,534	425	2,777
전북진안군	2,947	300	884	2,947	425	1,252
전북순창군	2,826	300	848	2,826	425	1,201
전남고흥군	8,979	300	2,694	8,979	425	3,816
전남강진군	6,883	345	2,375	6,883	425	2,925
전남장성군	3,411	345	1,177	3,411	425	1,450
전남진도군	1,480	300	444	1,480	425	629
경북군위군	4,718	300	1,415	4,718	425	2,005
경북의성군	5,927	300	1,778	5,927	425	2,519
경북영양군	3,302	300	991	3,302	425	1,403

(다음 쪽에 계속)



자치단체	현행 요율			조정요율		
	전신주	1개 단가	전체점용료	전신주	1개 단가	전체점용료
경북성주군	5,559	300	1,668	5,559	425	2,363
경북칠곡군	741	300	222	741	425	315
경북예천군	3,498	300	1,049	3,498	425	1,487
경북봉화군	1,091	300	327	1,091	425	464
경북울진군	9,603	300	2,881	9,603	425	4,081
경남창녕군	5,172	345	1,784	5,172	425	2,198
경남남해군	2,040	300	612	2,040	425	867
경남산청군	6,654	300	1,996	6,654	425	2,828
경남함양군	8,003	300	2,401	8,003	425	3,401
경남거창군	4,057	300	1,217	4,057	425	1,724
소계	169,864	311	52,611	169,864		72,192
합계			229,640			322,894

주 : 위의 결과는 현재 점용료 및 전주 수에 대한 파악이 가능한 지역인 168개단체 중 425원이하인 단체 78개(시 41개, 군 37개)를 대상으로 계산한 것임

## 2) 점용료 조정산식의 조정

현행 제도에 따르면 자치단체의 조례 규정에 의하여 산정한 점용료가 전년도에 납부한 연간 점용료보다 10%이상 증가할 때 조정하도록 규정하고 있다. 또 당해 연도의 점용료는 그 증가율에 따라 자치단체 조례 점용료 조정산식에 의하여 산출한 금액으로 한다고 규정하고 있으며, 지가변동율이 10% 이상인 경우에만 3년마다 조정하도록 되어 있다. 그러나 전술한 바와 같이 2006년 대비 2007년 지가변동율을 살펴보면, 전국평균 3.9%에 그쳐 지가변동율을 요율조정의 주근거로 사용하는 데는 문제가 있음을 알 수 있다. 현실적으로 지가변동율이 10%이상인 지역이 그리 많지 않기 때문에 현실적으로 요율조정의 어려움이 있다.<sup>22)</sup>

뿐만 아니라 도로법시행령 제26조의4(점용료의 조정)의 규정과 <별표 2>에서 규정하고 있는 내용사이에 모순이 존재한다. 즉, <별표 2>에서는 지가변동율이 10%이상인 경우에도 매년 반영할 수 있는 것이 아니라 3년마다 조정하도록 되어 있다. 따라서 전년도 보다 10%이상인 경우에 조정이 가능하도록 되어 있는 시행령 제26조의4의 규정과의 관계도 모호하다.

이런 점들을 고려하여 2007년 평균 지가변동율을 반영하여 점용료의 변화를 살

22) 결국 이러한 규정으로 인해 전주점용료에 대한 현실화가 어려운 실정이기 때문에 매년 지가변동율을 반영하여 조정하도록 하는 것이 바람직할 것이다

펴보았다(<표 13> 참조). 조정결과 병의 경우 2008년 594원, 2009년 617원, 2010년 641원으로 인상되어 점용료 수입은 2007년 308,732천원에서 2008년 320,791천원, 2009년 333,212천원, 2010년 346,173천원으로 각각 증대되었다. 물론 이러한 지가변동율의 반영으로 인한 점용료 수입의 증대가 미비하지만 다른 조정방식(요율조정, 소재지 구분 변경)과 함께 하는 경우에는 더 많은 수입증대가 예상된다.

<표 13> 점용료 산식 조정 분석결과

(단위 : 원)

	2007년	2008년	2009년	2010년	비고
시	340	347	361	375	- 2007년 평균 지가변동율 3.886%
군	344	358	372	386	
구	572	594	617	641	

주 : 168개 자치단체의 점용료 평균값을 기본으로 하였으며, 매년 지가변동율의 경우 2007년 평균지가변동율을 곱하여 산출하였다.

### 3) 소재지 구분의 조정

현행 시행령의 경우 소재지를 갑지, 을지, 병지로 구분하고 있다. 즉, 소재지 중 "갑지"는 특별시를, "을지"는 광역시(읍, 면지역을 제외)를, "병지"는 그 외의 지역을 말하고 있는데 현행 소재지의 구분은 도시의 인구와 지가에 어느 정도의 상관관계가 인정되어진다는 점에 타당성이 있다. 그러나 "병지"의 시의 경우, 인구편차로 인해 일률적으로 구분하는 것을 재검토할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 일본의 경우 전국의 市区町村을 갑지, 을지, 병지로 구분하고 있는데, 시의 경우 「인구 50만명 이상의 市」를 구분하여 점용료를 산정하고 있다. 우리나라의 경우, 도로점용료의 징수권자가 기초자치단체이므로 현행 특별시, 광역시, 그 외의 시로 구분하는 것을 시, 군, 구로 구분기준을 변경하는 것이 타당하다.<sup>23)</sup>

2007년 12월을 기준으로 인구 50만명 이상인 시는 75개시 중 12개시이며(수원, 성남, 안양, 부천, 안산, 고양, 용인, 청주, 천안, 전주, 포항, 창원시) 이다. 아래의 <표 14>는 시, 군, 구로 변경된 소재지 구분 기준을 적용하여 산정한 결과이다. 분

23) - 갑지(1,850원/925원) : 특별시, 광역시의 자치구 및 인구50만인이상의 市  
 - 을지(1,250원/625원) : 갑지 이외의 市  
 - 병지(850원/425원) : 군

석결과 조정 전 보다 점용료 수입이 전체적으로 74.8%가 증가하였으며,<sup>24)</sup> 자치단체 유형별로는 시가 가장 크게 증가한 것으로 나타났다.

<표 14> 소재지 변경 분석결과

현소재지	현소재지 기준 요율		변경소재지	변경 요율		증가율(%)
	단가(원)	금액(천원)		단가(원)	금액(천원)	
병	572(자치구)	315,324	갑	925	499,549	58.4%
	340(시)	206,756	을	625	451,583	118.4%
	344(군)	74,500	병	425	91,395	22.7%
합계		596,580			1,042,527	74.8%

주 : 변경요율의 단가는 “갑지”의 기준인 1,850원(감액은 925원), “을지”의 기준인 1,250원(감액은 625원), “병지”의 기준인 850원(감액은 425원)을 각각 기준으로 계상하였으며, 도로법시행령(별표 2)에 설명하고 있는 점용료 조정산식은 적용을 하지 않았다.

#### 4) 소결

지금까지 요율변경 등을 통한 전체적인 전주점용료의 시뮬레이션 결과를 정리하면 <표 15>와 같다. 첫째, <요율조정>은 표준요율(425원)보다 낮게 부과되고 있는 자치단체의 부과기준을 표준요율로 인상하여 적용하였을 때의 결과이다. 변경 전은 현행 단가를 기준으로 계상하였으며, 변경 후는 표준요율에 미치는 못하는 78개 단체(시 41개, 군 37개)를 일괄적으로 425원으로 인상한 후 계상한 결과이다. 둘째, <조정산식의 조정>은 조정산식을 지가변동률을 매년 반영하여 조정한 결과에 따른 변화를 보여준다. 변경 전은 현행 “병지”를 기준으로 평균단가를 전주수에 곱하여 계상하였으며, 변경 후는 매년 지가변동률을 반영한 평균단가를 기준으로 계상한 결과이다. 마지막으로, <소재지 구분의 조정>은 소재지 분류기준을 특별시(갑), 광역시(을), 시·군(병)로 나누어지던 분류기준을 조정하여 산정한 결과이다. 즉 종전에 “병지”로 분류되던 인구 50만 이상의 대규모 시를 “갑지”로 재분류한 결과를 의미한다.

24) 산정·예시) 현소재지 기준 : 572원(평균단가)×각 자치단체 전주갯수 = 315,324천원 → 변경소재지 기준 : 925원(기준 표준요율 “갑지”기준)×전주갯수 = 499,549천원

&lt;표 15&gt; 분석결과 종합

(단위 : 천원)

	요율조정		조정산식 변경		소재지 구분 조정	
	변경 전	변경 후	변경 전 (평균단가)	변경 후 (평균단가)	변경 전 (평균단가)	변경 후 (평균단가)
시	177,029	250,702	221,952 (340원)	226,340 (347원)	206,756 (340원)	451,583 (625원)
군	52,611	72,192	74,035 (344원)	76,986 (358원)	74,500 (344원)	91,395 (425원)
구	596,580	596,580	308,732 (572원)	320,791 (594원)	315,324 (572원)	499,549 (925원)
합계	826,220	919,474	604,719	624,118	596,580	1,042,527

주 1 : <요율조정>에서 '구'는 표준요율 425원 보다 높기 때문에 변동이 없음

주 2 : 위의 계상된 결과들은 도로법시행령 <별표 3>의 점용료 조정산식은 포함되어 있지 않으며 각 금액들은 <전주수 × 단가>의 방법으로 계상되어 실제 자치단체에서 징수한 금액과는 차이가 있다.

## V. 요약 및 결론

현행 전주점용료는 도로관리 및 도시미관을 정비하는 최소비용에도 미치지 못하는 평균 공시지가 인상률만 반영한 정액제로 부과되고 있다. 합리적인 전주점용료를 현실화하기 위해서는 요율, 조정산식, 소재지 구분의 조정에 대한 일반원칙 및 현행 전주점용료 산정방식을 수정하여야 할 것이다. 분석결과를 토대로 현행 전주점용료의 현실화를 위한 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 표준요율의 인상이다. 표준요율은 도로법시행령에 규정이 되어 있으나, 그 요율이 자치단체가 부담하는 비용이나 수익자인 한국전력의 수입에 크게 못 미치는 낮은 수준을 유지하고 있다. 더욱이 원가보상율보다 낮게 설정된 표준요율보다도 더 낮은 요율을 부과하고 있는 경우도 많다. 따라서 실제 부과되는 요율을 최소한 시행령에 규정된 표준요율 수준으로 인상할 필요가 있다.

둘째, 조정산식의 조정이다. 현행 규정에 따르면, 지가변동율이 10%이상인 경우에도 매년 반영할 수 있는 것이 아니라 3년마다 조정하도록 되어있어, 전년도보다 10%이상인 경우에 조정이 가능하도록 되어 있는 시행령 제26조의4의 규정하고 일치하지 않는다. 뿐만 아니라 현실적으로 지가변동율이 10%이상인 지역이 그리 많지 않기 때문에 현행제도에 따르면 요율을 조정하기가 어렵다. 이와 같은

문제점을 고려할 때, 매년 지가변동율을 반영하여 조정토록 하는 것이 보다 합리적이다.

마지막으로는, 소재지 구분의 조정이 필요하다. 우리나라도 전주와 관련한 도로점용료의 경우, 기초자치단체가 징수권자이므로 현행 특별시, 광역시, 그 외 시로 구분하는 것을 일본과 마찬가지로 시, 군, 구로 분류기준을 변경하는 것이 합리적이다. 즉, ‘갑지’의 경우 특별시 및 광역시의 자치구들이 시, 군 보다는 인구 및 지가가 높게 형성되어 있기 때문에 가장 높은 점용료를 산정하고, “을지”는 시로, “병지”는 군으로 조정하여 현실화할 필요가 있다.

전주점용료의 현실화를 위해서는 이와 같은 세부적 개선 이외에도, 중앙정부 및 지방자치단체의 정책적 노력이 무엇보다도 필요하다. 전주점용료를 통한 세입 증대는 이론적으로만 달성될 수 없고, 중앙정부와 지방자치단체간의 효율적인 자원배분 정책과 더불어 각 자치단체의 지역여건을 고려한 자주수입원 개발을 위한 꾸준한 자체노력 및 지방자치단체의 자주재원 확충의지가 필요한 것이다. 이를 위해 정확한 전주의 현황을 파악하고, 무단으로 점용하고 있는 전주에 대해서는 점용료를 부과하여야 하며, 표준요율에도 미치지 못하는 현행요율을 적정수준으로 제때 인상하고, 요율 인상요인이 발생하였을 경우 조례와 규정되어 있는 조정 산식 등을 통하여 현실화를 추진하여야 한다.

본 연구는 기존의 선행연구에서 연구대상으로 삼지 않은 전주점용료를 대상으로 진행하였다. 우리나라에는 규정되어 있지 않은 요율산정식을 설정하기 위해 일본의 요율산정식을 적용하여 분석한 결과를 중심으로 논의를 진행하였다. 따라서 일본에서 최근 개편 적용하고 있는 우리나라에도 타당한지에 대해서는 보다 심층적인 검토가 필요하다. 일본의 경우 오랫동안 전수조사 등을 통해 분석한 후 사용자 비율, 수정률 등을 결정하여 산정하고 있는데, 개인 연구자가 이와 같이 방대한 전수조사를 수행하기에는 어려움이 있어 일본의 산정방식을 기본으로 사용자비율과 수정률을 재계산하여 산정하였다는 점의 본 연구의 한계로 남을 수밖에 없다.

현실화를 추진함에 또 다른 장애요인은 정확한 전주현황 파악이 어렵다는 것과 현행 법령의 개정을 필요로 하고 있다는 것이다. 또한 역기능 측면에서는 전주점용료의 현실화에 따른 부담전가 가능성이 있다. 현행 한전의 사용자요금 산정은 표

준원가 계산방식으로 감각상각비, 운영비, 투자보수를 더한 다음, 통신성 점유비율을 곱하여 책정하고 있다.<sup>25)</sup> 이에 전주점용료에 해당하는 운영비를 인상하게 되면 다른 일반 및 기간통신사업자들이 한전에 납부하고 있는 전주사용요금이 인상될 소지도 있는 것이다. 하지만 한전은 민영화가 완료되어 이윤을 추구하는 기업임에도 불구하고 공익사업을 이유로 도로법에서 규정하고 있는 감면규정을 포괄적으로 적용받고 있는데, 이에 대한 타당성도 재검토할 필요가 있다.

#### ▣ 참고문헌

- 국토해양부. 2008. 《2008년 상반기 오피스·매장용빌딩 임대료 조사 및 투자수익률 추계 결과 보고서》.
- \_\_\_\_\_. ‘온나라부동산정보 : <http://www.onnara.go.kr/index.jsp>’.
- 김영규. 1995. “지방정부의 최적사용료 결정을 위한 일반모형의 개발”. 《인하대학교 사회과학연구소 논문집》 제13집: 279-309.
- 김인룡. 1995. “사용자부담금에 대한 이론적 고찰”. 《목포대학교 사회과학연구소 사회과학연구》 제13집: 169-185.
- 김종순 2002. “공공서비스의 향상과 사용료·수수료의 현실화 방안”. 《지방재정》 21(3): 29-38.
- 김종순·주운현. 2005. “수수료 효율결정을 위한 ABC적용에 관한 연구.” 《한국지방자치학회보》 17(4): 139-163.
- 박충훈. 2000. “지방자치제의 실시에 따른 지방세외수입의 변화분석”. 《한국행정학회 동계학술대회-새천년의 패러다임-》.
- 박치득. 2001. “상수도서비스 사용료의 형평성 제고에 관한 연구”. 《조선대학교 사회과학연구》 제22집 제1호 통권 27호.
- 안석호·이은재. 1988. “지방재정에서 수수료요율의 합리적조정방안에 관한 연구”. 한국 지방행정연구원.
- 안중석. 1997. “지방세외수입의 현황 및 정책시사점”. 한국조세연구원.

25) 구체적으로는 감각상각비의 경우 내용연수 30년을 기준으로 하고 있으며 운영비의 경우 통신망 직접관련 경비(투자비×직접운영비율) 및 간접관련 유지비용(감각상각비+운영비율×간접운영비율), 투자보수비는 기준투자액×투자보수율로 구성 되어있다.

- 오희환·박기관. 1996. “사용료·수수료의 요율 조정 방안”, 한국지방행정연구원.
- 이재은·이현성. 2001, “지방정부 재정력 확충방안에 관한 연구 :사용자 부담금을 중심으로”, 《충북대학교 사회과학연구소 사회과학연구》 18(2): 272-293.
- 이현수·노인만. 1997. “사용자부담제도에 관한 연구-사용료·수수료를 중심으로-.” 《법정연구》 제4집: 125-142.
- 임성일. 1998. “행정서비스의 유료화 방안 : 사용자·수수료를 중심으로.” 《지방재정》 17(5): 30-45.
- 황철규. 2002. “사용료부과·징수 실태와 문제점 : 주차장 진입로에 대한 도로 점용료 부과 문제를 중심으로.” 《자치의정》 제5권 제6호.
- 주운현. 2005. “사용료·수수료 요율의 부과기준에 관한 연구 : 원가보상율을 중심으로.” 《지방정부연구》 9(2): 318-336.
- 행정자치부. 2002-2007. 《각년도 지방세외수입연감》.
- 日本 國土交通省道路調査局. 2007. 《道路占用料制度 調査檢討會 報告書》.
- Anthony T. Logalbo. 1982. "Responding to tax Limitation : Finding Alternative Revenues", Governmental Finance.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Local Revenue Diversification. 1987. User Charge(Report SR-6)(Washington D.C., U.S. Government Printing Office).
- Bahl, Roy W. & Johannes F. Linn. 1992. Urban Public Finance in Developing Countries. New York: Oxford University Press.
- Berne, Robert and Richard Schramm. 1986. The Financial Analysis of Governments. Prentice-Hall.
- Diamond, J. 2002. Performance Budgeting : Is Accrual Accounting Required?. World Bank Paper.
- Downing, Paul B. 1980. "User Charges and Service Fees," An Information Bulletin of the Management, Finance, and Personnel Task Force of the Urban Consortium,(Washington, D.C: Public Technology, Inc.).
- Due, John F. and Frielanender. Ann F. 1991. Government Finance: Economics of the Public Sector. Homewood. III: Richard d. Irwin.
- Fisher, Ronald C. 1996. State and Local Public Finance. Chicago: Irwin.
- Richard M. Bird. 1976. Charge for Public Service : A New Loot at an Old Idea, Canadian Tax Foundation.

Robert L. Bland. 1989. A REVENUE GUIDE FOR LOCAL GOVERNMENT(ICMA).

Zorn, C. Kurt, User Charges and Fees, in John E. Petersen and Dennis R. Strachot (eds.). 1991.

Local Government Finance(Chicago: Government Finance Officers Association).

《강원일보》. 2007. "전봇대·수도관 도로점용료 인상추진." 3월 26일

《노컷뉴스》. 2009. "전봇대 전선의 '도로점용료'는 얼마일까?" 3월 4일

《서울신문》. 2008. "지자체-한전 '전봇대 갈등'수면위로." 12월 9일

《연합뉴스》. 2009. "서울시-한전 1천억 '전봇대'소송 본격화." 3월 3일

《한국일보》. 2008. "전봇대 도로점용료 현실화하라." 4월 7일

《한겨레신문》. 2008. "부산시 "숨은 틈새수입 찾아라." 6월 25일