

미국의 유료도로제도에 대한 연구

박 원 석*

<목 차>

- I. 머리말
- II. 유료도로의 역사
- III. 유료도로 관련 법령
 - 1. 주정부 입법례
 - 2. 연방정부 입법례
- IV. 미국 유료도로법제의 주요내용
 - 1. 공공기관(public authorities)의 권한
 - 2. 유료도로회사(Turnpikes and Toll Road Companies)
- V. 결어

I. 머리말

도로를 건설하고 관리하는 책임은 전통적으로 행정주체인 국가나 지방공공단체에 주어 졌고, 그 재원이 조세와 같은 일반재원으로 건설된 도로는 도로무료공개의 원칙에 따라 일반교통의 이용에 무료로 제공되어 왔다. 그러나 오늘날 도로건설재원을 조달하거나, 또는 통행량을 제한할 목적으로 많은 국가들이 유료도로제도를 도입, 운영하고 있다. 우

* 부산외국어대학교 법학부 조교수.

리나라는 도로정비의 촉진과 교통편리의 증진을 도모하기 위하여 1963년 유료도로법을 제정하여 유료도로제도를 도입하였다.

그러나 최근 유료도로제도의 운영과정에서 통행료와 관련된 분쟁이 전국적으로 발생하여 사회적 문제로 발전하였다. 예를 들면, 투자비회수에 따른 통행료의 무료화 요구(인천), 대체도로 혼잡에 따른 통행료의 면제요구(칠곡, 울산, 구리, 토평), 고속도로 혼잡에 따른 통행료의 면제요구(인천), 영업소의 이전요구(부산, 구리, 토평), 최저요금제 도입에 따른 최저요금에 대한 단거리 이용자의 통행료의 인하 내지 무료화 요구(분당) 등 통행료 분쟁의 내용과 장소는 다양성을 보이고 있다.

이러한 민원발생의 주된 원인은 유료도로법상 통행료의 결정 및 산정기준, 고속국도와 일반유료도로의 차이를 무시한 동일한 기준의 설정, 통행료징수주체의 법적 근거에 대한 명확성 결여 등에 있다. 이 논문은 우리나라와 유사한 제도를 운영하고 있는 미국의 입법례에서 유료도로법상의 유료도로 설치주체, 설치요건, 통행료산정기준, 통행료징수제도, 재원확보방법, 의무이행 확보수단 등을 조사, 분석한다.

II. 유료도로의 역사

미국정부는 혁명 이후 새로운 국가를 건설하는데 있어 서구지역을 개발하고 그리고 주간 통상을 발전시킬 필요성을 인식하기 시작하였다. 그 결과 많은 도로가 건설되기 시작하였는데 이때 나타난 것이 유료도로(turnpike)이다.

미국 최초의 유료도로는 1792년 펜실베이니아주에 건설된 필라델피아-랜카스터터널파이커이다.¹⁾ 이는 자갈을 깔아 만들어진 최초의 도로라 할

1) Toll Facilities in the United States, Federal Highway Administration, Pub. No. FHWA-97-008 (1999) [<http://www.Fhwa.dot.gov/ohim>].

수 있다. 필라델피아-랜카스터턴파이커를 시초로 턴파이커의 건설은 붐을 이루기 시작하여 커네티컷주에 50개 이상의 턴파이커가, 뉴욕주에 67개, 그리고 매세추세츠주와 기타 주에 많은 턴파이커가 건설되었다. 특히 이 당시 건설된 유료도로중에서 Boston Newburyport Turnpike는 총 연장 32마일에 마일당 건설비용은 \$12,500이나 되었다. 그러나 이 당시의 도로는 자갈로 포장된 울퉁불퉁한 도로라 비가올때면 마차의 통행이 불가능할 정도였다.

1880년대로 접어들면서 미국의 대중교통수단은 자전거와 자동차로 전환되기 시작하여 이에 부응할만한 양질의 도로건설은 불가피하였다. 연방정부는 먼저 1893년 연방도로국(Office of Road Inquiry)을 신설하여 자료수집과 도로개선작업을 관장하도록 하였는데 이 기관은 1912년 Post Office Appropriation Act에 따라 도로건설의 재원을 조달하는 업무까지 담당하여 연방보조도로프로그램의 시초가 되었다. 이후 연방정부의 자금조달과 주정부 및 지방정부의 출연으로 주간고속도로가 건설되기 시작하였다.

제1차 세계대전을 계기로 연방정부는 특히 군수품을 수송하는데 국가 주요도로의 건설이 시급함을 인식하게 된다. 이에 연방의회는 전국적 고속도로망을 형성하기 위하여 1921년 연방고속도로법(Federal Highway Act of 1921)을 통과시켜 주정부가 도로 및 교량을 건설하는데 연방정부가 재정적인 지원을 하도록 하였다. 또한 1920년대 말에는 전 미국가정의 절반이상이 자동차를 소유하게 되어 도로의 수요는 급격히 증가되었다. 이 같은 상황에 따라 전국적으로 많은 고속도로, 교량, 터널의 건설이 이루어 졌고, 특히 뉴욕, 보스턴, 로스 앤젤레스 그리고 샌프란시스코와 같은 대도시에서 도로건설이 많이 발생하였는데 이 때 건설재원으로 사용된 방법이 통행료의 징수였다. 뉴욕시의 심장부로 연결되는 뉴욕주의 홀랜드 터널, "세계의 여덟번째 의문"으로 불리는 금문교(Golden Gate Bridge)는 이 당시에 건설된 것이다.

제2차 세계대전은 미국의 고속도로발전에 또 다른 전기를 제공한다.

4 比較法學 (第 14 輯)

전쟁 중 미국의 도로, 교량, 터널은 전쟁의 전략적 수단으로 사용되었다. 그러나 독일의 현대식 고속도로인 아우토반으로 전쟁물품들이 신속하게 수송되는 모습은 미국의 정책당국자들에게 큰 충격으로 각인되어 양질의 고속도로 건설이 필요함을 다시금 일깨운다. 또한 도시외곽의 성장으로 인한 자동차사용의 증가, 통근이외의 여행-문화생활을 위한 자동차사용의 변화로 현대적이고 양질의 고속도로 개발이 필요하게 되었다. 이 같은 수요에 따라 최초로 건설된 도시간 유료도로가 펜실베니아 턴파이커이다. 이는 크게 성공을 거두어 1945년부터 1955년까지 미국의 많은 주는 그들의 장거리 도시간 도로로 유료도로를 건설하기 시작하였다.

1950년대에 들어서면서 미국의 고속도로건설 자원조달은 연방보조의 시대로 돌입한다. 제1차 세계대전을 전후로 양질의 고속도로를 건설하기 위하여 미국정부가 선택한 유료도로시스템은 1956년의 연방보조도로법(Federal-Aid Highway Act of 1956)의 제정으로 종지부를 찍는다. 위법은 동부와 서부를 잇는 고속도로시스템 건설, 주요도시 및 산업지역을 연결하는 도로를 건설하는 것을 그 목적으로 하고, 그 비용은 통행료징수시스템이 아니라 연방정부의 세금지원시스템으로 하는 것이다. 연방보조도로법의 시행으로 1963년에 마지막 유료도로가 건설된 후 거의 모든 주간고속도로는 연방보조금으로 건설되었다.

1980년대에 미국은 통행료징수방법에 의한 도로운영시스템의 필요성을 다시 인식하기 시작한다. 그 이유는 먼저, 급속한 교통량의 증가와 자동차의 대중화로 인한 도로의 노후화증상이다. 둘째, 1960년대와 1980년대 주간고속도로건설 전성시대에 건설된 도로들이 디자인 측면에서 구식이라는 것이다. 셋째, 가장 중요한 이유로서 각 정부단위는 도로를 신설하거나 보수할 충분한 재원을 보유하고 있지 못하다는 것이다. 넷째, 세금을 증가하기 보다는 차라리 통행료를 징수하는 것이 건설, 보수재원을 마련하는데 보다 용이하다. 다섯째, 자동요금징수장치(Electronic toll collection)의 개발이다. 이는 toll gate의 운영비용의 감소, 요금징수시 자동차정지 불필요로 혼잡최소화, 자동차운행비감소, 대기오염방지, 정

수비용절감, ETC의 편리성, 공정성, 정확성, 사생활보호 등으로 인한 대중의 호응을 얻을 수 있어 장래 유료도로에 널리 이용이 가능하다.

Ⅲ. 유료도로 관련 법령

유료(toll)라는 용어는 보통 제공되는 용역에 대한 부담금을 지칭하는데 가장 보편적인 의미는 도로사용의 자유나 특권에 대한 지불금을 뜻한다. 그러므로 유료도로와 관련하여 유료라는 의미는 그 도로를 사용하는 권리에 대한 지불금을 의미한다.

현재 많은 공공도로나 통행이 제한되는 고속도로는 통행료가 부과되는가 상관없이 일반적으로 “턴파이크(turnpikes)”로 불리어 지고 있다. 그러나 원래 턴파이크라는 이름은 지금 사용되는 의미와는 다른 의미를 지니고 있었다. 이는 행정당국(public authority)이 건설한 도로이나 민간자본-일반적으로 턴파이크 회사-으로 만들어진 도로로서 이후 민간회사가 도로를 사용하는 차량에 대하여 부담료를 부과할 권리를 가지는 도로를 의미하였다.²⁾ 이 같은 의미에서 턴파이크와 공공고속도로의 유일한 차이점은 턴파이크는 행정기관이 허가(입안하였으나 먼저 민간자본으로 건설되어 후에 건설(유지비용이 행정당국이 부과한 통행료에 의해 충당되는 도로를 의미한다. 턴파이크와 유료도로는 공공의 목적을 위하여 행정당국이 건설한 고속도로이므로 사유물이 아니라 공공지역권(public easement)으로 간주된다.³⁾ 이 같은 공적인 성격은 그 사용에 요

2) Am.Jur.2dHighways,Streets,andBridiges §7 (1998).

3) Guthrie v. Curlin, 263 S.W.2d 240 (Ky. 1953); State ex rel. Hines v. Scott County Macadamized Road Co., 207 Mo. 54, S.W. 752 (1907), aff'd, 215 U.S. 336, 30 S. Ct. 110, 54 L. Ed. 221 (1909); Fenton v. Margae Bridge Co., 24 N.J. Super. 450, 94 A.2d 848 (App. Div. 1953); Weirich v. State, 140 Wis. 98, 121 N.W. 652 (1909).

금을 지불한다고 하여 변화되지 아니한다. 일반적으로 법령에서 고속도로라 함은 터파이커와 유료도로를 포함하는 것으로 법원은 판시하고 있다.⁴⁾

1. 주정부 입법례

미국의 주정부가 제정하고 있는 유료도로법률은 동일하고 확정된 패턴이 있는 것이 아니라 각 주의 고유한 상황에 따라 상이한 규정을 가지고 있다. 그러나 다음의 내용들은 주입법 유료도로법률에 공통적으로 존재하고 있는 내용들이다:

- *당국이나 위원회의 설치
- *사업자의 범위, 목적, 그리고 역할
- *용어의 정의
- *사업자가 관리할 구역획정
- *사업자감독위원회에 대한 상세
- *사업자의 법적 권한
- *채권발행 및 통행료사용권
- *통행료설정 및 조정권
- *채권수입에 투자할 권한
- *행정상의 기본요권(감사, 연차 보고서작성 등)
- *기금사용에 대한 제한
- *채권소유자의 권리와 구제책
- *사업자의 재산과 채권에 대한 면세지위의 부여여부
- *분쟁시 재판관할지와 관할권
- *경찰권의 부여
- *운영, 관리 및 보수여부
- *다른 사업자와의 관계

4) Weirich v. State, 140 Wis. 98, 121 N.W. 652 (1909).

미국의 전통적인 유료도로체제는 공공의 수요에 따라 주 정부가 입안하여 공적 자금으로 유료도로를 건설하는 것이 일반적이었다. 그러나 민자유치로 건설된 유료도로가 성공을 이룸에 따라 지금은 전통적인 유료도로체제에서 변형된 것이 나타나고 있다.

*시 또는 카운티자치단체: 지방자치단체가 재정적이고 소유권적인 측면에서 유료도로를 통제하는 모형이다. 지방세와 채권소득이 특별한 유료도로프로젝트를 위하여 마련된다.

*지방 위원회 또는 당국(Local Commission or Authorities): 주 법률에 의해 창설되어 독립적인 주위원회로 활동하는 유료도로기관이다. 주 정부가 임명한 위원회에 의해 지시를 받거나 실질적으로 지방정부의 행정부서로 설립될 수 있으나 재정적으로는 지방정부로부터 독립된 형태를 띠고 있다. 따라서 위 기관은 자신이 체결한 계약에 대해서는 재정적으로 궁극적인 책임을 질 뿐만 아니라 프로젝트 수행에 대해서도 자기 자본으로 한다.

*종속적인 유료도로기관 (Dependent State Authorities): 위 기관은 유료도로설립으로 발생한 모든 채무에 대하여 책임을 지지만 채권소득이나 유료도로운영권을 임대계약에 따라 주정부로 이양하는 형태를 띤다. 그리고 위 부채는 주정부가 지불하는 임대계약금으로 상환한다.

*독립적인 주 당국이나 위원회(Independent State Authorities or Commissions): 위 기관은 부채의 상환이나 통행료의 산정과 같은 재정적인 부분에 있어서는 주정부의 간섭을 받지 아니하나 주지사가 이사진을 임명하거나 기관명의를 채권을 발행하는 경우에 주정부의 심사를 받도록 하여 정치적인 면에 있어 자유롭지 못하다. 주정부로부터는 재정적인 도움을 전혀 받지 아니하고 부채의 상환에 대하여 궁극적인 책임을 진다.

*공공시설을 위한 혁신적인 자원조달체제: 통행료와 개발이익금 (development impact fees)의 부과로 발생한 소득에 일부 또는 전부 의존하여 주정부가 소유하고 운영하는 형태이다.

*민자혼합형(Blended Public-Private Financing for New Public Toll Road Delivery): 주정부나 지방정부의 감독과 지시를 받지만 통행료소득이 충분하지 않더라도 주정부의 재정지원 없이 프로젝트를 완전히 독자적으로 수행한다.

*공사합동형(Public-Private Partnerships to Deliver New Road Delivery): 자금조달, 건설 및 운영에 민간이 중요한 역할을 담당한다. 이 모형에서 주정부는 전체적인 합의형성, 개발전의 초기비용 부담, 통행권 조정을 담당한다.

*민자독자형(Privately Supplied New Highway): 민간투자가가 재정적인 측면을 포함한 거의 모든 위험을 책임진다.

2. 연방정부 입법례

(1) 연방고속도로법: U.S.C. Title 23-Highways

미국의 연방고속도로관련법제는 United States Code Title 23에 수록되어 있고 Chapter 1-5로 구성되어 있다. 연방보조고속도로프로그램은 기본적으로 유료도로를 건설하기보다는 세금으로 지원된 무료도로를 원칙으로 운영되고 있다. Chapter 1은 연방보조고속도로(Federal Aid Highways)에 관한 내용으로 189개의 조문으로 이루어져 있는데 Section 129는 유료도로에 대해 규정하고 있다. Section 301은 section 129에 규정된 경우를 제외하고는 Title 23의 규정에 따라 건설된 고속도로는 그 종류를 불문하고 모두 통행료가 면제된다고 규정하고 있다. Section 129는 Chapter 3의 일반적 규정에 대한 예외규정으로서 Section

301의 면제규정에도 불구하고 통행료가 부과될 수 있는 경우에 대해서 언급하고 있다:

*연방정부의 고속도로건설 참여권: 교통부장관은 이 Chapter의 규정에 따라 유료도로를 건설하는 경우와 동일한 근거와 방식으로

(a) 유료고속도로, 교량 또는 터널(주간 시스템에 있는 고속도로 제외)의 초기 건설사업이나 그 진입로 건설에 참가할 것;

(b) 유료고속도로, 교량, 또는 터널의 재건설, 재포장, 복구 그리고 재활용에 참가할 것;

(c) 무료교량이나 터널의 재건축이나 대체 그리고 교량이나 터널의 유료화사업에 참가할 것;

(d) 무료고속도로(주간시스템에 있는 고속도로 제외)의 재건축과 무료고속도로의 유료화사업에 참가할 것; 그리고

(e) 위 사항에 따라 연방이 참가하는 유료시설의 사업성에 대한 사전 연구를 수행한다.

*소유권: 이 조항에 따라 건설되는 모든 고속도로, 교량, 터널 및 그 진입로는 공공의 소유로 한다. 그러나 다음의 두가지 요건을 충족하는 경우에는 민간소유로 한다. 첫째, 고속도로, 교량, 터널 또는 그 진입로에 대해 관할권을 가지고 있는 공공기관이 민간과 디자인, 재정조달, 건설 및 운영계약을 체결하고, 둘째, 공공기관이 시설과 관련된 모든 법규를 준수할 책임을 지는 경우.

*통행료수입의 사용제한: 고속도로, 교량, 또는 터널의 건설에 관할권을 가진 공공기관은 유료시설의 운영으로 발생한 모든 통행료 수입이 우선적으로 채권상환, 민간재원조달에 따른 투자에 대한 적정 수익률, 그리고 재건설, 복구, 재활용을 포함한 유료시설의 적절한 운영 및 관리에 사용된다는 내용의 계약을 교통부장관과 유료도로건설전에 체결하여야 한다.

*재원조달에 대한 특별규칙: 주 교통부 이외의 다른 공공기관의 관할 하에 유료도로, 교량, 터널의 건설이 있는 경우, 주 교통부의 요청이 있으면 연방교통부장관은 그 공사가 주 교통부의 관할하에 수행되는 경우에 지급되는 연방보조금의 범위만큼 다른 공공기관에 보조하여야 한다.

*연방보조금의 제한: 위의 건설프로젝트에 지불될 연방정부의 지분은 주정부가 결정하나 건설비용의 80%를 초과하여서는 아니된다.

*대부(loans): 주정부는 유료시설 또는 원천소득이 마련된 무료시설을 건설하거나 건설을 제안하는 공공사업자나 민간사업자에게 원천소득원이 구체적으로 프로젝트에 배정된 경우 연방정부의 지분만큼 대부를 할 수 있다. 차입자는 대부를 받는 조건으로 연방환경법을 포함한 모든 관련연방법령을 준수하여야 한다. 대부금은 프로젝트수행을 위해서만 사용될 수 있다. 차입금의 상환은 시설의 공용 후 5년이내에 요구되어서는 아니되고, 대부기간은 차입 후 30년을 초과할 수 없다. 차입금의 이자율은 주정부가 결정하되 프로젝트의 사업성을 위하여 시장이자율이하여야 한다.

(2) 종합육상교통효율화법(ISTEA: Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)

1956년의 연방보조고속도로법의 제정과 함께 고속도로의 무료화를 견지하여 온 연방정부는 1987년의 Surface Transportation and Uniform Relocation Assistance Act에서 유료고속도로에 대해 관심을 보이고 1991년에 혁기전인 종합육상교통효율화법(ISTEA)을 제정하다. ISTEA의 특징은 주정부나 지방정부가 고속도로건설에 필요한 재원을 마련하는데 있어 보다 많은 유동성을 가진다는데 있다.⁵⁾ 예를 들어, 주 정부는 유료도로를 건설하는데 있어 민간자본을 유치한 경우에도 연방정부로부터

5) Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991, Section 1012.

터 보조금을 받을 수 있다.

(3) 21 세기 교통형평법(TEA-21: Transportaiton Equity Act of 21 Century)

TEA-21은 연방유료도로정책에 영향을 줄 수 있는 새로운 규정을 두고 있다. 특히 TEA-21에는 교통기관산업재정혁신법(TIFIA: Transportation Infrastructure and Finance Innovation Act of 1998)에 따라 국가차원의 중요한 교통투자에 대하여 연방정부가 신용보조를 할 수 있도록 하고 있다.

IV. 미국 유료도로법제의 주요내용

1. 공공기관(public authorities)의 권한

고속도로를 사용하는 데 대하여 사용료를 징수하는 권한은 주정부의 고유한 권한에 속하는데 그 권한은 도로나 고속도로의 사용을 규제하는 권리와 유사하다.⁶⁾ 일반적으로 터파이커나 유료도로 그리고 유료교량은 주 정부가 설립한 회사에 의해 설립되고 소유되지만 주정부는 이를 직접적으로 할 수도 있고 간접적으로 할 수도 있다. 즉 주 정부는 개량된 도로를 직접적으로 설립하여 이를 사용하는 모든 통행차량에 대하여 그 사용용도를 불문하고 합리적인 통행료를 부과할 수 있다.⁷⁾ 일반 국민이 도로를 무료로 사용할 수 있는 권리는 주 헌법이나 연방헌법 어디에도

6) City of St. Louis v. Cavanaugh, 357 Mo. 204, 207 S.W.2d 449 (1947); Bogart v. Westchester County, 185 Misc. 561, 57 N.Y.S.2d 506 (Sup. Ct. 1945).

7) Kane v. Titus, 81 N.J.L. 594, 80 A. 453 (N.J. Ct. Err. & App. 1911), aff'd, 242 U.S. 160, 37 S. Ct. 30, 37 S. Ct. 30, 61 L. Ed. 222 (1916); Mayor, City Council, Bd. Of Public Works of City of Elizabeth v. New Jersey Turnpike Authority, 7 N.J. Super. 540, 72 A.2d 399 (Ch. Div. 1950).

보장되어 있지 않다. 그러나 주 정부는 유료도로의 사용료를 부과하는데 있어 다른 주의 주민을 차별하여 부과하여서는 아니 된다. 또한 무료 고속도로를 필요한 경우 언제든지 유료도로로 전환시키는 것도 정부의 고유한 권한에 속한다.⁸⁾

연방보조고속도로법(federal aid highway act)은 유료교량이나 유료터널을 다루는 법령에 달리 규정이 없는 한⁹⁾ 위 법의 규정에 따라 건설된 모든 고속도로는 그 종류를 불문하고 무료일 것을 천명하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 이러한 일반적인 제한에도 불구하고 21세기 교통형평법(Transportation Equity Act of the 21st Century)은 10년 이상 지속되는 pilot program 설치에 관한 규정에서 통행료를 징수하지 않고는 유지될 수 없거나 또는 기능적으로 개선될 수 없는 주간 고속도로 입구를 재건하거나 복원시킬 목적으로 고속도로나 교량 그리고 터널에 대하여 교통부장관의 허가하에 주 정부가 통행료를 징수할 수 있다고 명시하고 있다.¹¹⁾ 위 program에 따라 건설된 주간 시스템에 있는 고속도로에서는 세 곳이하의 시설에서 통행료가 징수될 수 있다.

(1) 행정기관(political divisions)

일반적으로 주가 설립한 회사나 행정부서는 달리 설립허가서(charter)나 입법상의 명시적인 규정에 의해 구체적으로 허가를 받은 경우 또는 다른 구체적인 권한으로부터 합리적으로 암시된 경우를 제외하고는 유료도로를 건설하여 운영할 수도 없고, 도로를 사용하는 일반대중에게 어떠한 부담금을 부과할 수 없다.¹²⁾ 몇몇 주는 공공 고속도로를 사용하는

8) Gordon v. Nash, 9 Alaska 701, 1940 WL 958 (1940).

9) 23 USCA § 129.

10) 23 USCA § 131. 그러나 차량등록 시에 부과되는 등록비는 위 법에 규정된 통행료의 범주에 속하지 아니한다. Carley & Hamilton v. Snook, 281 U.S. 66, 50 S. Ct. 204, 74 L. Ed. 704, 68 A.L.R. 194 (1930).

11) Transportation Equity Act of the 21st Century, Pub. L. No. 105-178 § 1216(b)(1), 112 Stat. 107, 212 (1998).

12) Breathitt County v. Hammonds, 150 Ky. 502, 150 S.W. 661 (1912); Baier

데 대하여 주정부가 차량소유자에게 사용료를 요구하는 것을 법령으로 완전히 금지하고 있다.¹³⁾ 또한 지방정부에 일반적인 행정권을 부여하였다고 하여 고속도로 사용료 부과를 금지하는 법령을 위반하여 통행료를 부과하여서도 아니된다.¹⁴⁾

주 정부는 그 하부 행정기관에게 당해 기관에 위치하고 있는 고속도로의 사용료를 징수할 권한을 부여할 수 있다.¹⁵⁾ 고속도로 건설비용을 구상할 목적으로 통행료를 징수하는 것은 헌법상의 적법절차나 주제통상조항을 위반하는 것도 아니다. 그러나 통행료징수권은 도로의 건설을 보조할 권한으로부터는 발생하지 않는다.¹⁶⁾

행정기관에게 도로사용료를 부과할지 여부에 대해 재량권이 부여된 경우 행정기관이 도로사용료를 징수하지 않기로 결정하였다고 하여 그 권한이 영원히 박탈되는 것은 아니다.¹⁷⁾ 그 이유는 행정기관에는 통행료징수금지권이 없기 때문이다. 그러나 행정기관이 고속도로 건설 및 운영을 위하여 금전대부권을 부여받고 고속도로 건설로 입은 빚을 충당하기 위하여 통행료 징수권을 부여받은 경우에 그 빚이 모두 지불되면 행정기관은 더 이상 통행료를 징수할 수 없다.¹⁸⁾

(2) 턴파이커와 유료도로위원회 또는 당국(Turnpike, Toll Road Commissions or Authorities)

유료도로를 건설하여 운영하는 미국의 많은 주는 이를 책임질 위원회

v. City of St. Albans, 128 W.Va. 630, 39 S.E.2d 145 (1946).

13) People v. Westchester County, 282 N.Y. 224, 26 N.E.2d 27 (1940).

14) Id.

15) Breathitt County v. Hammonds, 150 Ky. 502, 150 S.W. 661 (1912); Hoppe v. City of Winona, 113 Minn. 252, 129 N.W. 577 (1911); City of St. Louis v. Cavanaugh, 357 Mo. 204, 207 S.W.2d 449 (1947); Bogart v. Westchester County, 185 Misc. 561, 57 N.Y.S.2d 506 (Sup. Ct. 1945).

16) Dodge County Com'rs v. Chandler, 96 U.S. 205, 24 L. Ed. 625 (1877).

17) City of St. Louis v. Cavanaugh, 357 Mo. 204, 207 S.W.2d 449 (1947).

18) Baier v. City of St. Albans, 128 W.Va. 630, 39 S.E.2d 145 (1946).

나 기관을 설립하여 왔다. 턴파이커나 유료도로설립법은 합헌성여부에 대해 여러가지 이유로 도전을 받아 왔다:

- 유료도로설립을 위해 발행되는 채권은 법령상의 한계를 초과하는 채무를 유발한다;
- 유료도로위원회가 피고가 될 수 있도록 한 법령상의 규정은 주는 피고가 될 수 없다는 헌법규정을 위반한 것이다;
- 턴파이커당국에 주정부 소유의 물권을 수용할 수 있는 권한을 부여한 법;
- 의회가 구체적이고 협의의 정책방향을 정하지 않아 적법절차를 위반하였거나 위헌적인 권한의 위임이 있다.

턴파이커당국은 주정부를 대리하는 행정부서로서 턴파이커가 지나가는 특정 루트를 결정하는 재량권을 부여받는다.¹⁹⁾ 또한 고속도로 건설에 필요한 디자인, 계획, 세부사항뿐만 아니라 고속도로상에 건설되는 주유소나 기타 시설물에 대한 재량권을 부여받는다.²⁰⁾ 턴파이커당국이 같은 재량권을 행사하는데 있어 제한을 받는 것은 법률이 모든 행정기관에 두는 신의성실의 원칙과 재량권남용금지뿐이다.²¹⁾

턴파이커당국은 법령에 명시된 권한을 수행하고 공공의 목적을 성취하는데 필요한 부수적인 암시적 권한을 가지지만 그 수권범은 여전히 당국의 기본조직법이고 턴파이커회사의 권한과 권리는 수권법의 테두리 안에서 정해진다.²²⁾ 예를 들어 턴파이커나 유료도로 당국이 그 권한을 해당공무원에게 위임하고자 할 때에는 수권법에 명시적으로 그 권한의

19) *Mayor, City Council, Bd. Of Public Works of City of Elizabeth v. New Jersey Turnpike Authority*, 7 N.J. Super. 540, 72 A.2d 399 (Ch. Div. 1950).

20) *State es rel. Shafer v. Ohio Turnpike Commission*, 159 Ohio St. 581, 50 Ohio Op. 465, 113 N.E.2d 14 (1953).

21) *Sun Oil Co. v. Ohio Turnpike Commission*, 71 Ohio L. Abs. 465, 131 N.E.2d 864 (C.P. 1955).

22) *Maine Turnpike Authority v. Brennan*, 342 A.2d 719 (Me. 1975).

위임여부에 대해 규정이 있는 경우에만 가능하다.²³⁾ 또한 터파이커를 건설, 유지, 복원, 운영권을 부여한다는 수권법상의 규정은 기존의 터파이커에 추가적인 노선을 설치할 권한을 터파이커당국에 부여한 것은 아니다.²⁴⁾

(3) 당국의 과실책임

유료도로당국이나 위원회는 면책특권을 받는 주 정부의 행정기관으로서 달리 면책을 포기하지 않는 한 그 과실에 대하여 피소되지 않는다고 판시되어 왔다.²⁵⁾ 그러나 몇몇 주는 유료도로기관이 세금에 의해 운영되지도 않고 주 정부의 보증약속도 없는 독립된 기관이기 때문에 주 정부가 누리는 면책권을 가질 수 없다고 판시하고 있다.²⁶⁾ 달리 명시적으로 규정이 있는 경우를 제외하고는 주 정부나 그 행정기관에 면소권을 부여하는 법령이 터파이커의 하자에 근거한 손해배상소송에 대하여까지 유료도로기관에 면소권을 부여하는 것은 평등권 위반이라고 법원은 판시하고 있다.²⁷⁾

유료도로기관이나 위원회를 창설하는 법령은 통상적으로 위 기관이 원고나 피고가 될 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 위의 규정은 기관의 운영에 필요한 조치만을 허가하는 것이지 과실행위까지 허락하는 것은 아니라고 해석되고 있다.²⁸⁾ 유료도로기관이나 위원회는 면책특권을 포

23) Application of Oklahoma Turnpike Authority, 770 P.2d 16 (Okla. 1989).

24) Maine Turnpike Authority v. Brennan, 342 A.2d 719 (Me. 1975).

25) Bretencourt v. California Toll Bridge Authority, 123 Cal. App. 2d 943, 266 P.2d 205 (1st Dis. 1954); Spangler v. Florida State Turnpike Authority, 106 So. 2d 421 (Fla. 1958); Nelson v. Maine Turnpike Authority, 157 Me. 174, 170 A.2d 687 (1961); Gross v. Washington State Ferries, 59 Wash. 2d 241, 367 P.2d 6000 (1961).

26) karlin v. Massachusetts Turnpike Authority, 399 Mass. 765, 506 N.E.2d 1149 (1987).

27) Flax v. Kansas Turnpike Authority, 226 Kan. 1, 596 P.2d 446 (1979).

28) Liability and Suability, in Negligence Action, of State Highway, Toll Road, or Turnpike Authority, 62 A.L.R.2d 1222, § 4; State ex rel. Fatzer

기한 경우나 소에 응한 경우 과실에 대하여 소를 당할 수 있다.²⁹⁾ 응소를 허용하는 법령이 있는 경우에는 관련규정은 엄격하게 해석되어야 하고, 법령에 명시된 조건을 벗어나 확대해석되어서는 안된다.³⁰⁾ 예를 들어, 캔사스주 턴파이크당국은 소의 적격을 허용받았지만 정부의 고유한 업무를 수행하는 행정기관으로서의 과실책임에 대한 면소권은 포기하지 않았고, 면소권을 포기한 범위는 부여된 권리를 수행하는 과정에 파손 또는 침해한 재산만이 수리 또는 보상을 받을 수 있다는 법령상의 특별규정에 한한다고 판시하고 있다.³¹⁾

2. 유료도로회사(Turnpikes and Toll Road Companies)

주의회는 유료도로를 건설하거나 규제하는데 있어 거의 절대적인 권한을 가진다. 즉 의회는 회사의 정관을 수정할 권리를 유보하여 보행로와 차량도로의 건설을 위해 유료도로회사의 정관을 수정할 권한을 가진다.³²⁾ 통행료를 징수할 수 있는 권한은 주 정부 고유의 권한에 속하고, 주의회는 유료도로회사의 공공 서비스에 대한 대가로 회사나 개인으로 하여금 통행료를 징수할 권한을 부여할 수 있다. 의회는 통행료 징수권을 부여함에 있어 필요한 경우 일정한 제한을 둘 수 있다.

v. Kansas Turnpike Authority, 176 Kan. 683, 273 P.2d 198 (1954); Nelson v. Maine Turnpike Authority, 157 Me. 174, 170 A.2d 687 (1961).

29) Schultz v. Greater New Orleans Expressway Commission, 250 F. Supp. 89 (E.D. La, 1966); Kennedy v. Delaware River Joint Toll Bridge Commission, 479 Pa. 514, 388 A.2d 1049 (1978).

30) Gross v. Washington State Ferries, 59 Wash. 2d 241, 367 P.2d 600 (1961).

31) Hosterman v. Kansas Turnpike Authority, 183 Kan. 590, 331 P.2d 323 (1958).

32) International Bridge Co. v. People of State of New York, 254 U.S. 126, 41 S.Ct. 56, 65 L.Ed. 176 (1920).

(1) 배타적 사용권의 부여; 경쟁

의회는 유료도로의 건설 및 운영을 규제할 권한이 있으므로 지정된 범위내에서는 어떤 다른 경쟁회사의 설립을 금지할 수 있다. 이 처럼 지정된 범위내에 특정 회사에게 유료도로를 설치할 수 있는 배타적권리를 부여하는 것이 독점범위반이라는 주장이 있었으나 적법한 것으로 법원은 인정하고 있다.

정부와 유료도로회사가 체결한 계약서에 일정범위내에서는 다리를 건설하는 것을 금지한 내용이 있는 경우 정부가 후에 계약의 범위안에 무료교량을 건설하는 것은 계약의 의무를 침해하는 행위로서 무효이다.³³⁾ 일정한 범위내에 경쟁회사의 다리가 설치되어 원계약자가 손실을 입은 경우 원계약자는 그로 인한 손실에 대하여 정부로부터 보상을 받을 권리가 있다.³⁴⁾ 이 경우 가장 적절한 대비책은 유료교량으로부터 운행차량을 우회하게 하는 무료교량설치가처분을 법정시효전에 신청하는 것이다. 그러나 유료교량이 너무나 파손되어 일상적인 편리나 안전을 위협하는 경우에는 지정된 범위내에 다른 교량을 설립하는 것이 불법이라 할 수 없다.³⁵⁾

철로교량과 관련하여 서로 상반된 견해가 있다. 일부는 철로교량도 유료교량회사에게 부여된 배타적인 권리의 객체에 포함되어 이러한 교량의 설립도 불법이라는 견해가 있는가 하면,³⁶⁾ 또다른 견해는 철로교량은 일반적으로 대중을 위한 것이 아니고 유료교량과 실질적으로 경쟁관계에 있지 않기 때문에 배타적 권리를 부여했던 당시에 철로의 필요성을 예견하지 못하였고 철로를 그 안에 포함시킬 의도가 없었다면 철로교량은 배타적 권리의 객체로 볼 수 없다는 것이다.³⁷⁾

33) *In re Binghamton Bridge*, 70 U.S. 51, 18 L. Ed. 137 (1865).

34) *Chenango Bridge Co. v. Paige*, 83 N.Y. 178 (1880).

35) *Id.*

36) *Enfield Toll Bridge Co. v. Hartford & N.H.R. Co.*, 17 Conn. 40 (1845).

37) *Bridge Proprietors v. Hoboken Co.*, 68 U.S. 116, 17 L. Ed. 571 (1863).

유료교량의 임대권은 계약의 명시적 규정에 따라 엄격하게 해석되어야 하고, 다른 교량의 설립이 명시적으로 금지되어 있지 않다면 기존교량의 가치를 침해하는 경우에도 기존 교량을 파손하거나 수용을 하지 않는다면 다른 교량의 설립이 가능하다.³⁸⁾ 같은 취지로 계약서에 다른 회사의 설립을 명시적으로 금지하는 규정이 없는 경우 행정기관은 무료도로나 교량을 설치할 수 있다.³⁹⁾

(2) 재산권

유료도로를 설립하여 이를 운영하는 민간회사는 공공고속도로에 적용되는 의무를 진다.⁴⁰⁾ 터파이커나 유료도로회사의 이익은 정관에 지역권이라 불리어 지고 있지만 그 명칭이 프랜차이즈권 지역권이건 불문하고 정당한 보상없이 행정기관에 의해 침해될 수 없는 재산권이다. 유료도로회사의 사용권이 종결되면 그 도로는 공공고속도로로서 통행료가 면제된다. 유료도로회사가 도로의 건설로 취득하는 지역권은 그 도로가 무료고속도로로 설치된 경우에 일반 대중이 취득하는 지역권과 동일한

38) *Proprietors of Charles River Bridge v. Proprietors of Warren Bridge*, 36 U.S. 420, 9 L. Ed. 773 (1837). 위 판결은 *Cities of Oxford, Carthage, Louisville, Starkville and Tupedo v. Northeast Mississippi Elec. Power Ass'n*, 704 So. 2d 59 (Miss. 1997)에서 다른 이유로 번복되었다.

39) *Wright v. Nagle*, 101 U.S. 791, 25 L. Ed. 921 (1879); *Washington & Baltimore Turnpike Co. v. State*, 70 U.S. 210, 18 L. Ed. 180 (1865) (*Cities of Oxford, Carthage, Louisville, Starkville and Tupedo v. Northeast Mississippi Elec. Power Ass'n*, 704 So. 2d 59 (Miss. 1997)에서 다른 이유로 번복되었다); *Hagerstown & Crossroads Turnpike Co., v. Evers*, 130 Md. 8, 99 A. 980 (1917); *Clarksville & R. Turnpike Co. v. Montgomery County*, 100 Yenn. 417, 45 S.W. 345 (1897) (공공고속도로의 일부로 무료교량을 설치하여 터파이커와 유료교량의 가치를 침해하는 것은 보상을 요하는 "수용"이 아니다).

40) *Virginia Canon Toll Road Co. v. People*, 22 Colo. 429, 45 P. 398 (1896); *State ex rel. Hines v. Scott County Macadamized Road Co.*, 207 Mo. 54, 105 S.W. 752 (1907); *Scheper v. Clark*, 124 S.C. 302, 117 S.E. 599, 30 A.L.R. 200 (1923).

것이기 때문에 토지소유자가 자신의 토지에 부여된 지역권에 대하여 대가를 취득하면 충분한 보상을 받은 것인 것처럼 유료도로회사도 사용권이 종결되면 더 이상의 권리를 주장할 수 없는 것이다.

유료도로회사는 도로상에서 발견된 샘플에 대하여 지역권을 가지지 않는다.⁴¹⁾ 그러나 도로지반을 통행이 적합한 상태로 유지할 목적으로 배수를 할 수는 있지만 배타적인 소유권을 취득하거나 샘플의 주인의 권리를 박탈할 수는 없다.⁴²⁾

(3) 통행권 (Use of Way)

일반대중이 다른 공공고속도로를 자유롭게 이용할 수 있는 것처럼 턴파이커나 유료도로도 일반대중이 통행료를 지불하고 적절하게 이용할 수 있도록 개방되어야 한다.⁴³⁾

(4) 사용권의 기한과 종결(duration and termination of franchise)

일반적으로 유료도로회사에 부여되는 권리는 가장 협의로 적용되어야 하고 일반대중의 이익의 최우선으로 하여야 한다. 그러므로 달리 명문으로 규정된 경우가 아니면 통행료징수권은 계약의 성질을 불문하고 영구적인 것으로 해석될 수 없다.⁴⁴⁾ 턴파이커회사나 유료도로회사는 유료

41) Upper Ten Mile Plank-Road Co. v. Braden, 172 Pa. 460, 33 A. 562 (1896).

42) Id.

43) Pittsburgh & W. E. Pass. Ry. Co. v. Point Bridge Co., 165 Pa. 37, 30 A. 511 (1894) (전기철로회사는 도로나 고속도로를 사용할 수 있다는 법령에 의거하여 교량이 세워진 목적에 따라 사용을 하고 공공의 수송에 필요한 경우 통행료를 지불하고 유료교량을 사용할 수 있다).

44) Virginia Canon Toll Road Co. v. People, 22 Colo. 429, 45 P. 398 (1896); Snell v. City of Chicago, 133 Ill. 413, 24 N.E. 532 (1890). 유한 회사에게 기한을 명기하지 않고 부여한 교량사용권은 회사의 존속기한에 한정한다. St. Clair County Turnpike Co. v. People of State of Illinois ex rel. Bowman, 96 U.S. 63, 24 L. Ed. 651 (1877).

턴파이커회사의 정관에 회사의 존속기한을 50년으로 정하고 사용권이 부여된 경우에는 정관에 "영구적인 이전"가능성을 명기하였더라도 회사의 존속기한이 연장되는 것은 아니다. State ex rel. Hines v. Scott County

도로를 적절한 상태로 운영하고 유지할 묵시적인 의무를 지고, 이를 위반할 시에는 사용권이 박탈당할 수 있으며,⁴⁵⁾ 허가 없이 도로의 일부를 양도할 수도 없다⁴⁶⁾

턴파이크나 유료도로회사의 설립허가서나 사용권이 종료하면 통행료 징수권은 종결되고 도로의 무료사용권은 일반대중에 귀속된다. 설립허가가 종료하기전 일정기간이내에 행정기관은 도로건설에 소요된 실질적인 비용을 지불하고 도로를 구매하여 이를 무료도로로 전환할 수 있다는 규정이 설립허가서에 있다는 이유로 통행료부과권이 설립허가에 부여된 기간을 초과할 수 없다.⁴⁷⁾

통행료징수권이 종료되면 누구든지 통행료징수에 이의를 제기할 수 있다.⁴⁸⁾ At law by quo warranto 구제제도외에 주 정부를 대표하도록 허가받은 검찰총장이나 행정기관은 통행료징수권이 종료한 후에 통행료를 징수하는 것은 공공불법방해행위로서 무효라는 가치분신청소송을 제기할 수 있다.⁴⁹⁾

유료교량의 사용권이 종료 또는 소멸하면 사용권자나 그 인수자는 교

Macadamized Road Co., 207 Mo. 54, 105 S.W. 752, aff'd, 215 U.S. 336, 30 S. Ct. 110, 54 L. Ed. 221 (1909).

45) Washington & Baltimore Turnpike Co. v. State, 70 U.S. 210, 18 L. Ed. 180 (1865). 6 개월 이상 도로보수를 하지 않은 경우 턴파이크도로가 방기되어 사용권을 박탈할 수 있다는 법령을 채택한 주도 있다. Salt Creek Valley Turnpike Co. v. Parks, 50 Ohio St. 568, 35 N.E. 304 (1893).

46) State v. Pawtuxet Turnpike Co., 8 R.I. 521 (1867).

47) State ex rel. Hines v. Scott County Macadamized Road Co., 207 Mo. 54, 105 S.W. 752 (1907), aff'd, 215 U.S. 336, 30 S. Ct. 110, 54 L. Ed. 221 (1909).

48) Grand Rapids Bridge Co. v. Prange, 35 Mich. 400 (1877).

49) State ex rel. Hines v. Scott County Macadamized Road Co., 207 Mo. 54, 105 S.W. 752 (1907), aff'd, 215 U.S. 336, 30 S. Ct. 110, 54 L. Ed. 221 (1909); State ex rel. Allison v. Hannibal & R.C. Gravel-Road Co., 138 Mo. 332, 39 S.W. 910 (1897) (사용권이 종료한 후에 턴파이크회사가 통행료를 징수하는 것은 공공불법방해에 해당하므로 주 정부가 이를 무효로 하는 것은 적법하다).

량을 제거하거나 파괴할 권리가 없다.⁵⁰⁾ 또한 유료도로회사의 설립허가서나 사용권이 종료하면 그 도로의 소유권은 토지의 소유자가 아니라 공공에 귀속되어, 일반대중은 그 사용에 대하여 통행료를 지불할 의무가 없다.⁵¹⁾ 이는 터파이크회사가 도로가 건설된 토지에 대하여 지역권이나 fee를 취득한 경우, 그리고 사용권이 종료한 후 도로를 방기한 경우에도 적용된다.⁵²⁾

위의 원칙들은 주 법령에 삽입될 수 있다. 즉 유료도로의 사용권이 종료한 후에는 유료도로는 무료도로가 되고 일반대중의 통행권에 대하여 어떠한 권리도 주장할 수 없다.⁵³⁾ 유료도로사용권이 종료할 시점에 이 권리를 다른 회사에 양도한다고 하여 양수한 회사의 권리는 양도한 회사의 권리에 한정되고, 양도회사의 사용권이 종료하면 일반대중의 도로 무료사용권은 침해될 수 없다.⁵⁴⁾ 그러나 통행료징수권은 회사가 다시 법인설립되는 경우에는 지속될 수 있다.⁵⁵⁾

(5) 통행료의 산정과 징수

통행료의 산정은 터파이크회사나 유료도로회사의 설립허가서에 기인하기 때문에 통행료를 규제할 권한은 의회에 있다. 이 같은 규제권은 통상 위원회에 위임되는데, 위원회의 통행료규제권은 공공요금등급심사 기준에 따른다.⁵⁶⁾

50) *Montgomery County v. Clarksville & R. Turnpike Co.*, 120 Tenn. 76, 109 S.W. 1152 (1908).

51) *Western Plank-Road Co. v. Central Union Telephone Co.*, 116 Ind. 229, 18 N.E. 14 (1888); *Scheper v. Clark*, 14 S.C. 302, 117 S.E. 599, 30 A.L.R. 200 (1923).

52) *Commissioner of Highways of Pontiac Turnpike v. Cobb*, 104 Mich. 395, 62 N.W. 554 (1895).

53) *Blood v. Woods*, 95 Cal. 78, 30 P. 129 (1892).

54) *Virginia Canon Toll Road Co. v. People*, 22 Colo. 429, 45 P. 398 (1896).

55) *People by Atty. Gen. V. Pfister*, 57 Cal. 532 (1881).

56) *Clark's Ferry Bridge Co. v. Public Service Commission of Commonwealth of Pennsylvania*, 291 U.S. 227, 54 S. Ct. 427, 78 L. Ed. 767 (1934).

위원회의 통행료규제권은 일시적인 것이 아니라 유료도로사용권이 존재하는 한 지속적인 것이며, 위원회는 필요한 경우 수시로 통행료를 변경할 수 있다.⁵⁷⁾ 공정한 통행료를 산정하는데 있어서는 공공의 이익과 토지소유자의 이익이 고려되어야 하고, 공공의 이익을 고려하지 않고 그리고 통행료를 인하하려는 의회의 권리를 제한할 목적으로 회사의 투자금액을 회수하려는 권리는 인정될 수 없다.⁵⁸⁾ 그러나 부당하고 불합리하게 통행료를 입법적으로 인하하여 통행료의 수입으로 도로를 적절하게 관리하는 것을 방해하거나 투자자의 수입을 없애는 것은 적법절차없이 재산권의 가치를 저하시키는 것으로서 위헌이다.⁵⁹⁾ 입법적으로 유료도로회사에게 통행료인상권한을 부여한 것은 계약의 내용이 된다. 그러므로 입법상 취소권을 유보하지도 않거나 회사의 동의도 구하지 않은 상

57) *Covington v. & L. Turnpike Road Co. v. Sandford*, 164 U.S. 578, 17 S. Ct. 198, 41 L. Ed. 560 (1896); *Winchester & Lexington Turnpike Road Co. v. Croxton*, 98 Ky. 739, 17 Ky. L. Rptr. 1299, 34 S.W. 518 (1896). 예를 들어 파크웨이당국은 주 정부로부터 권한을 부여받았다면 통행료를 인상할 수 있다. *Patterson v. Carey*, 41 N.Y.2d 714, 395 N.Y.S.2d 411, 363 N.E.2d 1146 (1977).

뉴욕과 뉴저지를 연결하는 교량과 터널의 사용에 대해 뉴욕과 뉴저지의 포트당국이 취한 통행료인상은 뉴저지주민의 거주이전의 자유를 침해한 것이 아니다. 그 이유는 뉴저지주민이나 뉴욕주민은 기타 주 주민과 동일한 요금을 내고 있고, 인상된 통행료는 터널사용에 대해 공정하게 산정된 것이며, 통행료는 포트당국의 전체적인 주간교통망에 비추어 볼 때 과도한 것이 아니다. *Wallach v. Brezenoff*, 930 F.2d 1070 (3d Cir. 1991).

58) *Covington & L. Turnpike Road Co. v. Sandford*, 164 U.S. 578, 17 S. Ct. 198, 41 L. Ed.560 (1896). 유료교량 및 접속도로 그리고 대체 crossings에서의 교통증가를 관리할 목적으로 통행료를 인상하는 것은 부당하고 불합리한 인상이라고 볼 수 없다. *Molinari v. New York Triborough Bridge and Tunnel Authority*, 838 F. Supp. 718 (E.D.N.Y. 1993).

59) *Covington v. & L. Turnpike Road Co. v. Sandford*, 164 U.S. 578, 17 S. Ct. 198, 41 L. Ed. 560 (1896). 그러나 통행료를 인하하더라도 턴파이크회사의 수입금이 작아질 것으로 예상되지 않으면 적법절차를 위반한 재산권의 감소라고 볼 수 없다. *Winchester & Lexington Turnpike Road Co. v. Croxton*, 98 Ky. 739, 17 Ky. L. Rptr. 1299, 34 S.W. 518 (1896).

태에서 회사의 통행료인상권을 취소하는 것은 계약의 위반에 해당된다.⁶⁰⁾

의회는 통행자에게 미리 통행료를 알릴 의무로서 그리고 법정 통행료보다 높은 통행료를 부과하는 것을 방지할 목적으로 턴파이크회사에게 모든 입구에 통행료를 게시하도록 요구할 수 있다. 만약 턴파이크회사가 이 같은 의무를 준수하지 않은 경우에 통행자는 통행료를 지불하지 않아 통상적으로 지불하여야 하는 과징금을 지불할 필요가 없다.⁶¹⁾ 그러나 유료도로회사의 게시의무위반이 제3자의 악의적인 훼손으로 발생한 경우에는 회사의 과징금징수권은 유효하다.⁶²⁾

통행료를 지불하지 않고 톨게이트를 통과한 자나 유료도로회사를 기망한 자에 대해서는 과징금을 부과하는 입법적인 조치가 마련될 수 있다. 그러나 이 같은 입법적인 조치가 있다고 하여 유료도로회사가 통행료징수수단으로 톨게이트를 차단하는 권한이 배제되는 것은 아니다.⁶³⁾

(6) 통행료의 제한

법령에 통행료를 정하지 아니한 경우, 유료도로회사는 합리적인 액수의 통행료를 부과하여야 한다.⁶⁴⁾ 유료도로회사는 도로이용자가 주행하려는 거리와는 상관없이 톨게이트간의 전체거리에 따라 통행료를 징수할 권리가 있다.⁶⁵⁾ 그러나 법령이나 유료도로회사설립허가서에 주행거리만큼만 통행료를 징수할 수 있다는 규정이 있는 경우에는 이에 따라야 한

60) *Derby Turnpike Co. v. Parks*, 10 Conn. 522 (1835).

61) *Covington v. & L. Turnpike Road Co. v. Sandford*, 164 U.S. 578, 17 S. Ct. 198, 41 L. Ed. 560 (1896).

62) *Id.*

63) *Brennen v. Kokomo, Greentown & Jerome Gravel Road Co.*, 115 Ind. 115, 17 N.E. 202 (1888).

64) *Geiger v. President of Perkiomen & R. Turnpike Road*, 167 Pa. 582, 31 A/918 (1895).

65) *People v. Kingston & M. Turnpike Road Co.*, 23 Wend. 193 (N.Y. Sup. Ct. 1840).

다.⁶⁶⁾

(7) 연방법상의 통행료 징수

주와 주사이에 위치한 교량의 통행료 규제권한은 연방의회에 있다.⁶⁷⁾ 연방법률의 규정에 따르면 1906년 교량법 (Bridge Act of 1906)⁶⁸⁾에 따라 건설된 모든 교량의 통행료는 합당하고 합리적이어야 한다.⁶⁹⁾

(8) 유료도로의 건설과 유지

턴파이크회사나 유료도로회사가 유료도로를 건설하도록 허가를 받았을 때 당해 토지의 사용권은 토지의 표면에만 한정되는 것이 아니라 사용권을 적절하게 향유하는데 필요한 정도의 지하까지를 포함한다.⁷⁰⁾ 유료도로는 기존의 고속도로상에 건설될 수 있는 데 이 경우 해당 법률이 유료도로회사에게 톨게이트를 건설하여 이미 존재하고 있는 고속도로의 사용을 방해할 수 있는 권리를 부여한 것으로 해석되기에 앞서 유료도로의 건설은 법률의 취지를 성취하는데 필요한 것이라는 것이 입증되어야 한다.⁷¹⁾ 법령으로 유료교량을 건설할 수 있는 권리가 부여된 경우에 당해회사는 적절한 접근장치를 부여할 권리를 포함한다.⁷²⁾

유료도로회사는 유료도로가 일상적인 통행을 하는 데 합리적으로 안전하도록 유지하여야 하는데, 이 같은 의무는 통행료를 징수하는 권리자로서 통행자에게 안전한 도로를 제공할 묵시적인 약속에 근거한다.⁷³⁾ 그러므로 유료도로회사는 계절이나 여러 정황에 비추어 적절한 노동력

66) Rives v. Wood, 12 Ky. L. Rptr. 691, 12 S.W. 131 (Ky. 1891).

67) Covington & C. Bridge Co. v. Commonwealth of Kentucky, 154 U.S. 204, 14 S. ct. 1087, 38 L. Ed. 962 (1894).

68) 33 USCA §§ 491 et seq.

69) 33 USCA §§ 508.

70) Tucker v. Tower, 26 Mass. 109, 9 Pick. 109 (1829).

71) Groff v. Bird-In-Hand Turnpike Co., 128 Pa. 621, 18 A. 431 (1889), aff'd, 144 Pa. 150, 22 A. 834 (1891).

72) Southern Illinois & M. Bridge Co. v. Stone, 174 Mo. 1, 73 S.W. 453 (1903).

73) Lancaster Ave. Improvement Co. v. Rhoads, 116 Pa. 377, 9 A. 852 (1887).

의 투입으로 필요한 수리를 하는데 요구되는 기간보다 더 길게 유료도로를 수리하지 않고 방치하여서는 아니된다.⁷⁴⁾ 유료도로를 적절한 상태로 유지할 목적으로 하자있는 구간이 수리되기 전에 그 도로의 통행료를 징수하는 것은 불법이라는 내용을 유료도로회사설립허가서에 규정할 수 있다.⁷⁵⁾ 그러므로 유료도로를 보수하는 것은 통행료징수의 전제조건이라 할 수 있다.⁷⁶⁾

추가레인을 건설하여 유료도로를 확장하는 행위는 유료도로회사가 턴파이커를 “유지, 보수 그리고운영”하는데 필요한 비용을 지불하는데 통행료수입을 사용할 수 있다는 수권법상의 규정이 적용될 수 없다.⁷⁷⁾ 위 규정에서의 “유지”라는 의미는 연간 유지비(upkeep), 그리고 턴파이커 운영을 지속하는데 필요한 보수를 말한다.⁷⁸⁾

(9) 톨게이트와 톨하우스

통행료를 징수하는 톨게이트는 유료도로를 건설하는데 있어 중요한 부분을 차지한다. 유료도로회사는 유료도로를 폐쇄할 때 통행을 금지할 수 있도록 위의 톨게이트를 설립할 수 있다.⁷⁹⁾ 유료도로회사는 또한 톨게이트 인근에 톨하우스를 설립할 수 있다. 그러나 톨하우스 건설로 인

74) Brookville & C. Turnpike Co. v. Pumphrey, 59 Ind. 78 (1877).
 75) Norfolk & Suburban Turnpike Co. v. Commonwealth of Virginia, 225 U.S. 264, 32 S. Ct. 828, 56 L. Ed. 1082 (1912); Salt Creek Valley Turnpike Co. v. Parks, 50 Ohio St. 568, 35 N.E. 304 (1893). (유료도로가 보수되지 않는 기간동안 통행료징수를 연기하는 것은 적법절차를 위반한 수용이 아니라 공공의 고속도로를 안전하고 편리하게 유지할 공적 의무의 수행이다; 이 원칙은 도로를 보수하는데 충분한 통행료 수입이 없는 경우에도 적용된다).
 76) Norfolk & Suburban Turnpike Co. v. Commonwealth of Virginia, 225 U.S. 264, 32 S. Ct. 828, 56 L. Ed. 1082 (1912) (유료도로가 보수되지 않는 기간 동안 통행료징수를 연기하는 것은 적법절차를 위반한 수용이 아니라 공공의 고속도로를 안전하고 편리하게 유지할 공적 의무의 수행이다; 이 원칙은 도로를 보수하는데 충분한 통행료 수입이 없는 경우에도 적용된다).
 77) Maine Turnpike Authority v. Brennan, 342 A.2d 719 (Me. 1975).
 78) Id.
 79) Tucker v. Tower, 26 Mass. 109, 9 Pick. 109 (1829).

하여 도로가 너무 직선이 되거나 좁게되어 톨하우스가 공공의 불법방해물이 되어서는 아니된다.⁸⁰⁾ 유료도로회사는 톨하우스 설립을 위해 필요한 일체의 행위 (예, 나무를 자른다든지 우물을 파는 행위)를 할 수 있다.⁸¹⁾ 그러나 톨하우스는 도로건설을 위해 마련된 부지위에 설립되어야 한다. 지정된 범위밖의 부지에 톨하우스를 설립하기 위해서는 당해 부지 소유자의 동의를 얻어야 하고, 톨하우스를 더 이상 사용을 하지 않게 되는 경우에 토지소유자는 동의를 취소할 수 있고, 불법방해물로서 제거할 수 있다.⁸²⁾ 톨게이트와 톨하우스의 위치를 선정하는 것은 달리 턴파이커설립허가서에 특별히 지정되지 않는 한 유료도로회사의 재량사항에 속한다. 그러나 위의 시설이 설립되어 몇 년 동안 통행료가 징수된 후에는 마음대로 위의 시설을 이전할 수 없다.⁸³⁾

(10) 유료도로회사의 불법행위책임

유료도로회사는 유료도로에 파손이 발생하는 경우 합리적인 기간내에 이를 보수하여 통행자의 생명이나 재산에 피해가 발생하지 않도록 안전한 상태로 유지하여야 의무가 있다. 만약 유료도로회사가 이 같은 의무를 충실히 이행하지 아니하여 손해가 발생한 경우 하자가 잠복되어 있던 표면적으로 드러나건 불문하고,⁸⁴⁾ 그리고 회사가 파손상태를 인식하고 있었는가를 불문하고⁸⁵⁾ 그 손해에 대하여 책임을 진다. 유료도로가

80) *Tucker v. Tower*, 26 Mass. 109, 9 Pick. 109 (1829); *Lancaster Turnpike Co. v. Rogers*, 2 Pa. 114 (1845).

81) *Tucker v. Tower*, 26 Mass. 109, 9 Pick. 109 (1829).

82) *Lancaster Turnpike Co. v. Rogers*, 2 Pa. 114 (1845).

83) *Snell v. City of Chicago*, 113 Ill. 413, 24 N.E. 532 (1890).

84) *Pennsylvania & Ohio Canal Co. v. Graham*, 63 Pa. 290 (1869). 통행자가 유료도로를 사용하는 데 대하여 통행료를 지불하는 것은 유료도로회사가 통행자에게 안전한 도로를 제공한다는 약속에 대한 약인(coconsideration)이다. 그러므로 유료도로회사는 그 약속을 신의성실로 이행하여야 하고 만약 이를 어길시에는 그에 상응하는 금전배상을 하여야 한다. *Davis v. Lamoille County Plank Road Co.*, 27 Vt. 602, 1 Williams 602 (1855).

85) *Brookville & C. Turnpike Co. v. Pumphrey*, 59 Ind. 78 (1877).

합리적으로 안전한 상태가 되기 위해서는 방호대(guards)이나 레일(railing)이 필요한데도 이를 설치하지 않은 경우 그 도로는 하자있는 도로가 되어 적절한 강도나 구조의 방호대를 설치하지 않아 발생한 손해에 대하여 유료도로회사는 책임을 면할 수 없다.⁸⁶⁾ 그러나 유료도로가 불편하다는 이유로 그 도로를 이용하지 아니하여 발생한 손해나 달리 신속하게 통행을 할 수 없어 발생한 손해에 대하여는 유료도로회사의 책임은 없다.⁸⁷⁾ 유료도로회사의 보수 의무는 양도될 수 없다.⁸⁸⁾ 그러나 유료도로회사가 도로의 개선이나 보수를 위하여 다른 회사와 하청계약을 체결하였는데 위 하청회사가 유료도로회사의 보수 의무와 관련이 없는 손해를 유발하였다면 유료도로회사는 하청회사의 과실에 대하여 책임을 지지 아니한다.⁸⁹⁾ 유료도로회사가 도로를 안전하게 유지하지 않아 발생한 과실 책임은 통행자가 통행료를 실제로 지불하지 아니한 경우에도 존재한다; 단 행정처벌이나 회사의 내규에 따라 처벌을 받거나 도로상의 일정지점에서 통행료를 징수할 수 있는 경우.⁹⁰⁾이다.

V. 결어

현재의 통행료분쟁을 법적으로 해결하고 국민의 동의하에 유료도로제도를 활용하여 필요한 도로를 신속하게 정비하기 위해서 유료도로관계

86) *Karlin v. Massachusetts Turnpike Authority*, 399 Mass. 765, 506 N.E.2d 1149 (1987); *Stout v. Valle Crucis, S. & E.P. Turnpike Co.*, 153 N.C. 513, 69 S.E. 508 (1910).

87) *Baxter v. Winooski Turnpike Co.*, 22 Vt. 114 (1849).

88) *City & Sunurban Ry. Co. v. Moores*, 80 Md. 348, 30 A. 643 (1894); *Lancaster Ave Improvement Co. v. Rhoads*, 116 Pa. 377, 9 A. 852 (1887).

89) *City & Sunurban Ry. Co. v. Moores*, 80 Md. 348, 30 A. 643 (1894) (하청회사 소유의 증류엔진에서 수증기가 나와 말을 놀라게 하여 발생한 손해에 대해 유료도로회사는 책임이 없다).

90) *Lancaster Ave Improvement Co. v. Rhoads*, 116 Pa. 377, 9 A. 852 (1887).

법령을 종합적이고 체계적으로 정비할 필요가 있다. 이러한 목적을 위해서 유료도로관계법제는 다음과 같은 기본방향으로 개선되어야 한다.

첫째, 현재 발생하고 있는 통행료분쟁에 대한 법률상의 요인을 제거하여 입법적으로 해결하여야 한다.

둘째, 유료도로제도의 본래의 취지에 따라 국민적 동의하에 유료도로제도가 도로정비 및 국가기간교통망계획의 실현을 위한 부족재원의 조달방안으로 기능할 수 있도록 한다.

셋째, 유료도로사업자의 경영의 자율성과 합리성을 제고할 수 있는 법적 장치를 마련하고 유료도로사업자의 권리와 의무를 명확히 하여야 한다.

넷째, 유료도로행정의 공정성과 투명성을 확보하여 유료도로제도에 대한 국민적 합의를 형성할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다.

다섯째, 유료도로법이 유료도로의 설치 및 관리에 관한 기본법으로 역할을 할 수 있도록 가능한 범위 내에서 자기완결적인 범구조를 취할 수 있도록 한다.

논문주제검색키워드 : 통행료(toll), 유료도로(toll road), 턴파이크(turnpikes), 미연방고속도로법(Federal Aids Highway Act), 종합육상교통효율화법(ISTEA), 21세기교통형평법(TEA-21)

<Abstract>

A Study on Toll Road System in U.S.A.

Won-Seog Park

U.S. has the long history of toll road system, since the first turnpike was chartered in 1792 and became known as the Philadelphia and Lancaster Turnpike in Pennsylvania. Currently, there are many turnpike companies, such as more than 50 in Connecticut, 67 in New York.

Many roads, bridges, and tunnels were constructed with the support of tolls, before the Federal-Aid Highway Act was enacted in 1956, which provided for a coast-to coast highway system, connecting important cities and industrial centers to one another. With the implementation of Federal aid to States to build the interstate System, toll roads construction was not proposed until 1980s in U.S.

The primary motive behind the introduction of tolling system is to offer the opportunity to expand investment in the transportation system by introducing a new source or revenue into the transportation system. However, toll road system must settle several issues in toll road legislation which States do not follow a fixed pattern. This Paper analyses the following legal issues which are settled in almost every State toll road legislation: creation of an authority or commission; scope, purpose, and function of the entity; definition of terms; delineation of the district within the entity

operates; the legal powers of the entity; the authority to issue bonds and use tolls; authority to set and revise tolls; ability to invest bond proceeds; administrative requirements (audits, annual reports, etc), constraints on the use of the funds; rights and remedies of bondholders; tax-exempt status of the entity's property and bonds; venue and jurisdiction for legal actions; police powers; operating, maintenance and repair obligations; relationships with other entities.