



세종특별자치시의회

2021. 10. 26.

세종특별자치시 비법정도로 분쟁해결을 위한 연구용역



충남대학교
CHUNGNAM NATIONAL UNIVERSITY

연 구 진

연 구 책 임 자

김천규(충남대학교 교수)

공 동 연 구 원

강석구(충남대학교 교수)

공 동 연 구 원

윤병선(우디즘목재이용연구소 책임연구원)

연 구 보 조 원

김지혜(충남대학교 대학원 재학생)

목 차

I. 연구의 개요	1
1. 연구의 배경 및 목적	2
2. 연구의 범위 및 방법	3
3. 연구수행절차	4
II. 세종특별자치시 비법정도로 실태분석	5
1. 세종특별자치시 관련법규, 공시지가와 인구증가 추이	6
2. 세종특별자치시 비법정도로 분쟁 현황	10
3. 세종특별자치시 도로지정 심의 현황	19
III. 국내 비법정도로 조사 및 분석	23
1. 도로의 유형	24
2. 비법정도로 분쟁해결 사례	29
가. 비법정도로 보상 사례	29
나. 지방자치단체 비법정도로 관련 조례	32
다. 비법정도로 분쟁 사례	67
3. 비법정도로 판례	72
IV. 해외 비법정도로 조사	95
1. 일본	96
2. 미국	99
3. 독일	101
4. 프랑스	103

V. 비법정도로 분쟁 해결(또는 개선) 방안 제시	105
1. 비법정도로 문제점과 개선 방향	106
2. 기 개설된 비법정도로 분쟁 해결 개선방안	108
3. 향후 정비하는 비법정도로 분쟁 발생 방지방안	115
4. 기타 운영 등을 통한 개선 방안	124
5. 분쟁 해결이 미치는 영향과 한계	125
[참고문헌]	127
[붙임]	128

표 목 차

<표 I-1> 연구수행절차	4
<표 II-1> 세종특별자치시 공시지가	7
<표 II-2> 세종특별자치시 인구변동 추이	8
<표 II-3> 세종특별자치시 읍·면별 전입 인구이동 추이	9
<표 II-4> 비법정도로 분쟁사례	10
<표 II-5> 건축위원회 의결현황	19
<표 III-1> 국내 비법정도로 현황	28
<표 III-2> 현황도로 보상 우선순위	29
<표 III-3> 인제군 비법정도로 신청대상	30
<표 III-4> 강원도 지역 건축 조례	32
<표 III-5> 수도권(서울·인천·경기) 건축 조례	36
<표 III-6> 충청도 지역 건축 조례	41
<표 III-7> 경상도 지역 건축 조례	49
<표 III-8> 전라도 지역 건축 조례	59
<표 III-9> 비법정도로 분쟁 사례	67
<표 III-10> 비법정도로 판례	72
<표 III-11> 법제처 법령해석 사례	91
<표 V-1> 2017~2019년 조정금(3년)	108
<표 V-2> 확대 사업지구 조정금 임시산정	109
<표 V-3> 전국 17개 시·도 지적재조사담당 설치 현황	110
<표 V-4> 충청남도 14개 시·군·구 지적재조사담당 설치 현황	110
<표 V-5> 세종특별자치시 비법정도로 관련 추진 사업 현황	115
<표 V-6> 세종특별자치시 주민숙원사업 등의 토지사용승낙서 본문	116
<표 V-7> 토지사용승낙서 표준안 본문 변경(안)	116

그림 목 차

<그림 II-1> 세종특별자치시 공시지가	7
<그림 V-1> 도로계획선에 의한 도로 부지 확보	122

제 1 장 연구의 개요

- ① 연구의 배경 및 목적
- ② 연구의 범위 및 방법
- ③ 연구수행절차

1. 연구의 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 국내 법정도로는 국토교통부, 지방자치단체, 한국도로공사 등 도로관리 주무관청에서 도로 위계별로 유지·보수·관리 수행
 - 국내 법정도로는 도로법, 사도법, 농어촌도로정비법, 건축법, 지자체 건축조례 등에 적용을 받으며 도로로써의 지위 유지
 - 지방자치단체별 도로관리 전문성 및 지자체 재정여건 등이 상이하여 도로 유지관리의 어려움 내포
- 비법정도로는 오랜 기간 마을에 거주하고 있는 주민들에게 편의 제공을 위하여 예전부터 사용하는 관습도로, 마을안길, 농로 등으로 법률근거 없이 만들어진 도로
 - 주민편의를 위하여 만들어진 비법정도로는 사유지에 해당되고 사유지가 증여, 매매 등으로 소유권이 이전되면서 소유자 간 갈등 유발
 - 특히, 세종특별자치시 신도심은 중앙행정기관 이전, 인구유입, 산업단지 조성 등 도시계획으로 분쟁 발생 요인이 적지만, 읍·면지역은 공시지가 상승으로 인한 비법정도로 분쟁¹⁾이 지속적으로 발생
- 지방분권강화 기조에 맞추어 정치·경제·사회적 여건변화를 고려하여 도로의 공공성 강화 및 수도권과 비수도권 균형발전을 위한 도로관리 운영방안 필요
 - 공정하고 정의로운 비법정도로 분쟁해결 방안으로 소유자 간의 마찰을 최소화하고 시민의 안녕과 공공질서 회복
 - 비법정도로 분쟁해결 방안을 통하여 시민이 행복한 세종특별자치시 구현 필요성 대두

1) 사유재산 침해에 따른 이러한 분쟁은 세종특별자치시의 지가(地價) 상승이 지속적으로 이루어질 경우 계속적으로 발생할 가능성이 높음

□ 연구의 목적

- 비법정도로 분쟁을 해결을 위하여 원인을 분석하고, 비법정도로 분쟁지역 현황, 관련 제도, 판례 등의 조사 및 분석과 전문가 자문 등 전문적인 연구를 통한 합리적인 개선방안 마련 및 제안 목적

2. 연구의 범위 및 방법

□ 연구의 범위

- 본 연구는 세종특별자치시 관내에서 발생하는 비법정도로 분쟁해결을 위한 연구로 세종특별자치시 현안사항에 대하여 효과적인 해결방안 제안을 위하여 아래와 같은 8가지 연구 범위 설정
 - ① 세종특별자치시 관내 비법정도로 분쟁지역 현황 조사 및 분석, ② 관련 법령, 조례, 판례, 국내·외 사례 등 조사, ③ 전국 비법정도로 관련 소송 현황 조사, ④ 세종특별자치시의 개선방향 제시, ⑤ 기 개설된 비법정도로 분쟁 해결 방안 제시, ⑥ 향후 정비하는 비법정도로 관련 분쟁 해결 방안 및 대안 제시, ⑦ 기타 운영 등을 통한 비법정도로 분쟁 해결 방안 제언, ⑧ 세종특별자치시 비법정도로 관련 분쟁 해결이 미치는 영향과 한계

□ 연구의 방법

- 연구 방법은 연구의 범위에 포함되는 내용을 중심으로 연구 진행
 - ① 세종특별자치시 관내 비법정도로 분쟁지역 현황 조사 및 분석, ② 관련 법령, 조례, 국내·외 사례, 판례, 소송현황 등 조사 및 분석, ③ 비법정도로 관련 분쟁 해결 방안 및 대안 제시방안 연구, ④ 개선방안에 따른 영향 분석 및 분쟁 해결 방향 제시, ⑤ 세종특별자치시 비법정도로 관련 분쟁 해결을 위한 연구모임 제안 사항에 관한 해결방안 제시를 위하여 국내·외 사례 조사 분석

3. 연구수행 절차

□ 수행절차

- 본 연구의 수행은 세종특별자치시 관내 비법정도로 분쟁지역 현황 조사 및 분석을 통해 실질적인 해결방안을 세종특별자치시에 제안

<표 1-1> 연구수행절차



제2장 세종특별자치시 비법정도로 실태 분석

- ① 세종특별자치시 관련 법규,
공시지가와 인구증가 추이
- ② 세종특별자치시 비법정도로
분쟁 현황
- ③ 세종특별자치시 도로 지정
심의 현황

1. 세종특별자치시 관련 법규, 공시지가와 인구증가 추이

□ 세종특별자치시 건축 조례

- 세종특별자치시는 건축 조례 제33조를 관련 근거로 이해관계인의 동의를 구하지 않고 건축위원회의 심의를 거쳐 복개된 하천 및 구거부지 등은 도로 지정 가능

제33조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 도로에 대한 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있다.<개정, 2020. 4. 10.>

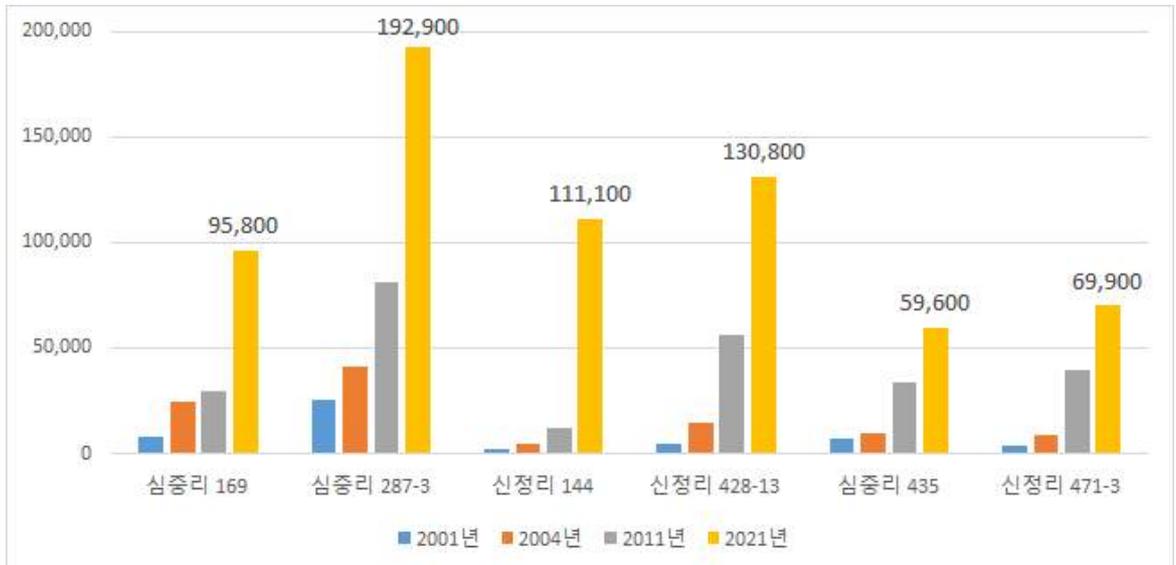
1. 복개된 하천 및 구거부지<개정, 2020. 4. 10.>
2. 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로<개정, 2020. 4. 10.>
3. 사실상 주민이 이용하고 있는 통로를 도로로 인정하여 건축허가 또는 신고하였으나, 도로로 지정한 근거가 없는 통로<개정, 2020. 4. 10.>
4. <삭제, 2020. 4. 10.>

□ 세종특별자치시 공시지가

- 2012년 7월 세종특별자치시 출범 이후 세종특별자치시의 토지 가격은 크게 증가
 - 비법정도로 분쟁 사례로 확인되어 현장방문한 지역을 대상으로 주거지와 농경지로 구분하여 공시지가를 조사한 결과, 20년 전과 비교하여 주거지는 약 12~51배 증가하였고, 농경지도 약 8~21배 지가가 상승하였음
 - 더욱이 최근 국회의사당 분원 설치가 확정되면서 이러한 지가 상승은 더욱 가속화될 것으로 판단됨

<표 II-1> 세종특별자치시 공시지가

구분	위치	공시지가(단위: 원/m ²)			
		2001년	2004년	2011년	2021년
주거지	전동면 심중리 169	7,790	24,200	29,500	95,800
	전동면 심중리 287-3	25,100	41,400	81,200	192,900
	전의면 신정리 144	2,140	4,200	12,000	111,100
	전의면 신정리 428-13	4,500	14,700	56,000	130,800
농경지	전동면 심중리 435	7,290	9,500	34,000	59,600
	전의면 신정리 471-3	3,310	8,750	39,400	69,900



<그림 II-1> 세종특별자치시 공시지가

□ 세종특별자치시 인구증가 추이

- 세종특별자치시는 이전기관 공무원 유입 등을 포함해 외부 인구의 유입이 급속도로 증가하고 있음
- 2013년 122,153명 대비 2020년 355,831명으로 급속도로 인구가 유입되어 증가되고 있음
- 아파트 신축으로 새로 형성된 동지역은 갑자기 인구가 유입되는 상황

- 대부분의 원주민들이 거주하는 면단위 지역은 대체적으로 인구가 줄고 있는 상황이지만, 지가 상승이 높은 장군면 등은 예외적으로 인구가 증가하고 있음
- 세종특별자치시 인구 목표가 80만 명이므로, 지속적인 인구 유입이 이루어질 예정
- 더불어, 비법정도로 분쟁의 주요 장소가 되는 읍면지역의 전입 인구이동 추이는 감소 추세이나, 연도별 1만명 이상이므로 분쟁 발생 증가의 요인으로 작용 가능함

<표 11-2> 세종특별자치시 인구 추이(단위: 명)²⁾

연도 지역	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
조치원읍	48,048	47,795	47,139	47,524	46,620	45,913	44,821	44,462
연기면	2,947	2,836	2,668	2,827	2,879	2,804	2,697	2,835
연동면	4,116	4,079	3,894	3,777	3,613	3,549	3,639	3,625
부강면	6,937	6,942	6,937	6,993	6,739	6,657	6,582	6,479
금남면	10,339	10,053	9,987	9,953	9,635	9,368	9,181	9,202
장군면	5,526	5,663	6,087	6,586	6,671	6,741	6,888	7,229
연서면	7,895	7,899	7,919	8,249	8,197	7,964	7,753	7,693
전의면	7,177	7,064	7,007	6,920	6,777	6,513	6,273	6,078
전동면	4,312	4,330	4,323	4,233	4,104	3,969	3,939	3,731
소정면	3,087	3,085	3,046	3,078	3,034	2,896	2,738	2,634
한솔동	24,231	20,227	21,512	34,566	20,208	19,453	19,361	19,302
새롬동	-	-	-	-	23,346	46,003	53,772	29,696
도담동	-	38,871	29,263	31,477	32,732	32,407	32,124	39,679
아름동	-	-	64,582	50,907	24,564	24,092	23,679	23,634
종촌동	-	-	-	29,703	30,647	30,077	29,911	29,690
고운동	-	-	-	-	26,396	28,874	33,452	34,525
소담동	-	-	-	-	-	18,405	29,728	32,599
보람동	-	-	-	-	28,063	15,788	19,119	19,466
대평동	-	-	-	-	-	7,593	10,618	11,004
다정동	-	-	-	-	-	-	-	27,344
해밀동	-	-	-	-	-	-	-	-
합계	124,615	158,844	214,364	246,793	284,225	319,066	346,275	360,907

2) 출처 : 세종특별자치시 세종통계홈페이지(<https://www.sejong.go.kr/stat/index.do>)

<표 11-3> 세종특별자치시 읍·면별 전입 인구이동 추이(단위: 명)³⁾

연도 지역	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
조치원읍	8,435	6,286	6,599	6,089	5,290	5,483	4,876
연기면	529	590	542	746	698	569	572
연동면	604	573	467	476	435	399	431
부강면	918	979	1,002	990	917	971	853
금남면	1,561	1,713	1,722	1,677	1,543	1,465	1,444
장군면	1,094	1,199	1,505	1,804	1,709	1,496	1,617
연서면	1,156	1,167	1,262	1,497	1,353	1,223	1,085
전의면	702	742	767	694	594	519	525
전동면	462	488	484	390	389	365	350
소정면	314	330	306	328	262	248	212
합계	15,775	14,067	14,656	14,691	13,190	12,738	11,965

3) 출처 : 세종특별자치시 세종통계홈페이지(<https://www.sejong.go.kr/stat/index.do>)

2. 세종특별자치시 비법정도로 분쟁 현황

가. 비법정도로 분쟁 지역

□ 비법정도로 분쟁 사례⁴⁾

<표 II-4> 비법정도로 분쟁 사례

연번	민원발생일	위치	구분	내용
1	'20.04.	전의면 신정리	지장물 설치	마을안길에 지장물(축대)을 설치하여 주민 통행 제한(사유재산권 행사)
2	'20.01.	전동면 심중리	토지 매입 요구	20년간 마을도로로 사용하고 있어서 재산권 행사가 불가하므로 세종특별자치시에 토지 매입 요구
3	'21.01.	전동면 심중리	토지 매입 요구	마을도로로 사용하고 있는 비법정도로(사유지) 를 세종특별자치시에 매입 요청
4	'19.09.	연기면 연기리	지장물 설치	마을안길에 지장물(축대)을 설치하여 주민 통행 제한(사유재산권 행사)
5	'20.07.	전의면 달전리	지장물 설치	농로로 이용중인 도로에 지장물(철기둥)을 설치하여 주민통행 제한(사유재산권 행사)
6	'20.12.	연서면 월하리	지장물 설치	건축물(연립) 진입도로로 이용중인 마을 도로에 지장물(웁스)을 설치하여 주민통행 제한(사유재산권 행사)

4) 많은 분쟁사례가 있으나, 최근 사례만 제시

□ 비법정도로 분쟁 발생 요인

- 세종특별자치시는 2012년 7월 출범 이후 공시지가 및 부동산 관련 시장 가격이 가파르게 상승함에 따라 분쟁 발생이 심화됨
 - 세종특별자치시의 이러한 지가 상승은 비법정도로 분쟁의 증가의 중요 요인으로 작용하고 있음
- 토지 소유권자가 증여, 매매 등으로 변경되고 특히, 외지인이 유입되면서 비법정도로 분쟁사례는 증가 추세이며, 앞으로도 국회의사당 분원 설치 등으로 인하여 외부 인구 유입 및 지가 상승은 가속화가 기대되는 상황으로 비법정도로 분쟁이 심화될 것으로 판단됨
 - 현재 세종시 동지역은 계획도시로 조성되어 비법정도로 분쟁에서 어느 정도 자유롭지만, 농지 등이 산재해 있는 면단위 지역은 토지 소유자가 다음 세대나 외지인으로 변동되는 경우가 증가함에 따라 비법정도로 분쟁이 필연적으로 발생할 수밖에 없는 상황임

나. 비법정도로 분쟁지역 방문5)

1) 전의면 신정리

목 적	비법정도로 분쟁지역 현장 방문으로 현황 파악
방 문 일 시	2021. 8. 25.(수) 10:00 ~ 11:00
방 문 자	충남대학교 김천규 교수(사업책임자), 윤병선, 김휘수
면 담 자	전의면 신정2리 이O하 이장
민 원 발 생 일	2020년 4월
결 과 보 고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 8월 25일 오전 전의면 신정2리 비법정도로 분쟁지역을 방문하여 신정2리 이O하 이장으로부터 비법정도로 분쟁 발생 지역에 대한 자세한 설명이 있었음 ○ 분쟁의 원인은 예전부터 포장이 되어 도로로 이용하고 있는 마을 안길에 외지인이 들어와 정착하면서 갈등을 초래하게 되고 사소한 시비로 인해 갈등의 골이 깊어지면서 지장물(축대)을 설치하여 주민통행에 불편함 초래 ○ 마을안길을 차량이 통행할 수 없을 정도로 막을 경우, 법적 조치 등 문제가 있을 수 있어, 토지소유자가 차량이 가까스로 통행할 수 있는 정도의 공간만 남기고 지장물을 설치하고 주민통행을 제한하여, 주민들이 많은 어려움을 겪고 있으며 민원으로 인해 이O하 이장도 고초가 있음을 토로

5) 개인정보보호법 때문에 구체적인 자료 확보가 힘든 상황에서 해당 분쟁 지역의 이장과 면담하는 등의 방법을 통해 현황을 파악하였음



[지장물 설치]



[지장물 설치]



[지장물 설치]



[차량 통행]

2) 전동면 심중 2리

목 적	비법정도로 분쟁지역 현장 방문으로 현황 파악
방 문 일 시	2021. 8. 25.(수) 14:00 ~ 15:00
방 문 자	충남대학교 김천규 교수(사업책임자), 윤병선, 김휘수
면 담 자	심중2리 한0억 이장
민 원 발 생 일	2020년 1월
결 과 보 고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 8월 25일 오후 전동면 심중2리 비법정도로 분쟁지역을 방문하여 심중2리 한0억 이장으로부터 비법정도로 분쟁 발생 지역에 대한 자세한 설명 청취 ○ 심중2리 비법정도로는 법정도로와 법정도로 사이에 있는 포장된 마을도로(직선거리: 약600m)로 20년 전부터 주민들의 구두 동의하에 마을도로로 이용하고 있었으나 소유주가 변경되면서 토지 소유권 주장 ○ 심중2리 마을도로는 도로를 확장하면서 법정도로에 사유지가 포함 되었으며 사유지는 많은 필지로 구성 ○ 심중2리 비법정도로 분쟁의 원인은 20여 년간 마을도로로 사용하고 있는 비법정도로에 대하여 재산권 행사가 불가하니 세종특별자치시에서 해당부분을 매수하거나 토지 보상을 희망



[심중리 마을도로]



[심중리 마을도로]



[심중리 마을도로, 전동면 갈거리길]

3) 전동면 심중 1리

목 적	비법정도로 분쟁지역 현장 방문으로 현황 파악
방 문 일 시	2021. 10. 8.(금) 15:00 ~ 15:20
방 문 자	충남대학교 김천규 교수(사업책임자), 윤병선
민 원 발 생 일	2021년 1월
결 과 보 고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 심중리 비법정도로 분쟁지역은 예전부터 주민들이 철도 건널목 도로 이용하고 있는 비법정도로로 개인 사유지가 도로로 사용되고 있는 상황에서 분쟁 발생 ○ 비법정도로가 포함된 1개의 필지 소유자가 2개의 필지로 분할하여 일부 매각 후 비법정도로가 포함된 필지의 소유주가 세종특별자치시에 토지 매입 요구



[심중리 마을안길]



[심종리 마을안길]

3. 세종특별자치시 도로 지정 심의 현황

□ 건축위원회 심의를 통한 도로 지정 현황

- 세종특별자치시는 기존 여느 지자체처럼 전형적인 농촌형태의 지역이었지만 최근 행정중심복합도시 건설에 따라 각 지역에 다양한 개발의 붐이 일어나고 있고, 이에 따라 건축 허가 등의 필요성으로 비법정도로 지정이 증가하고 있음
- 최근 2년간(2020~2021년) 건축위원회 심의 현황

<표 II-5> 건축위원회 의결 현황

연번	심의안건	심의내용	결과
1	조치원읍 상리 47번지 도로지정 심의 (2021.07.07.)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이해관계인이 해외에 거주하는 등의 사유로 이해관계인의 동의를 받기가 곤란하다고 인정하는 경우(토지 소유자 부존재)에 해당되어 도로 지정 가능 ◦ 지정근거: 건축법 제45조제1항제1호 ◦ 도로 길이: 83.09m ◦ 도로 폭: 1.2~1.5m ◦ 도로지정면적: 105㎡ ◦ 소유자: 개인 	가결
2	조치원읍 서창리 42-259외 9필지 도로지정 심의 (2021.08.25.)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 심의사항 <ul style="list-style-type: none"> - 4m 도로 지정 범위에 담장, 텃밭 등 도로로 지정하기에 부적합한 시설이 있어 도로로 지정하기 부적합 - 폭4m의 도로 지정을 위해서는 기존 지장물(담장, 텃밭 등)의 확보가 필요하며, 이해 관계자의 동의가 필요 - 도시계획도로 해제지역 전반에 대한 도시계획 측면에서 전체적인 계획수립 요구 ◦ 도로길이: 61.251m ◦ 도로폭: 4m이상 ◦ 도로면적: 236㎡ ◦ 소유자: 개인 	부결

연번	심의안건	심의내용	결과
3	조치원읍 죽림리 237-6 외 9필지 도로지정 심의 (2021.02.26.)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 허가권자는 건축위원회심의에서 지정 가결된 도로에 대하여 건축법 시행 규칙 제26조의4의 규정에 따라 도로관리대장에 이를 적어 관리하고, 건축 허가 또는 신고 시 위치를 지정하여 공고 ◦ 도로길이: 114m ◦ 도로폭: 4 ~ 7m ◦ 도로지정면적: 647.1m² ◦ 소유자: 세종특별자치시, 국토교통부, 기획재정부 	가결
4	조치원읍 신안리 533번지 도로지정 심의 (2020.09.11.)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 허가권자는 건축위원회심의에서 지정 가결된 도로에 대하여 건축법 시행 규칙 제26조의4의 규정에 따라 도로관리대장에 이를 적어 관리하고, 건축 허가 또는 신고 시 위치를 지정하여 공고 ◦ 지정근거: 세종특별자치시 건축 조례 제33조 제3호, 제4호 ◦ 도로길이: 340m ◦ 도로폭: 4m 이상(콘크리트포장 3m) ◦ 도로지정면적: 2,490m² ◦ 소유자: 농림축산식품부 	가결
5	조치원읍 봉산리 산20-16번지 도로지정 심의 (2019.12.18.)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 허가권자는 건축위원회심의에서 지정 가결된 도로에 대하여 건축법 시행 규칙 제26조의4의 규정에 따라 도로관리대장에 이를 적어 관리하고, 건축 허가 또는 신고 시 위치를 지정하여 공고 ◦ 지정근거: 세종특별자치시 건축 조례 제33조 제1호 ◦ 도로길이: 89.8m ◦ 도로폭: 3.1m ◦ 도로지정면적: 302m² ◦ 소유자: 개인(김0자, 지0희, 조0애) 	가결

연번	심의안건	심의내용	결과
6	<p>금남면 달전리 699-44번지 도로지정 심의 (2019.12.18.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 허가권자는 건축위원회심의에서 지정 가결된 도로에 대하여 건축법 시행 규칙 제26조의4의 규정에 따라 도로관리대장에 이를 적어 관리하고, 건축 허가 또는 신고 시 위치를 지정하여 공고 ◦ 지정근거: 세종특별자치시 건축 조례 제33조 제1호, 제3호 ◦ 도로길이: 200m ◦ 도로폭: 4m 이상 ◦ 도로지정면적: 966㎡ ◦ 소유자: 국토교통부 	가결
7	<p>조치원읍 서창리 271, 12-13, 16-5번지 도로지정 심의 (2020.12.24.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 허가권자는 건축위원회심의에서 지정 가결된 도로에 대하여 건축법 시행 규칙 제26조의4의 규정에 따라 도로관리대장에 이를 적어 관리하고, 건축 허가 또는 신고 시 위치를 지정하여 공고 ◦ 지정근거: 세종특별자치시 건축 조례 제33조 제3호 ◦ 도로길이: 235m ◦ 도로폭: 3 ~ 4m ◦ 도로지정면적: 857㎡ ◦ 소유자: 농림축산식품부, 세종특별자치시 	가결

제3장 국내 비법정도로 조사 및 분석

① 도로의 유형

② 비법정도로 분쟁해결 사례

1. 도로의 유형

가. 법정도로

□ 법정도로 정의

- 법정도로(法定道路)는 일반적으로 법률에 의하여 정의되거나 규정된 도로이고, 비법정도로는 법률에서 정하고 있지 아니한 도로를 지칭
- 도로에 관한 규정은 도로법, 사도법, 농어촌도로정비법, 건축법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등을 들 수 있으며 법정도로라고 해서 모든 법률에 통용되는 개념이 존재하는 것은 아니므로 개별 법률들을 해석함에 있어 도로의 개념은 그 법률의 입법취지나 규정들의 관계를 살펴 개별적인 정의가 필요[1].
- 법률상 도로는 도로법에 의한 노선 인정의 공고 및 도로구역이 결정이나 국토계획법에 의한 도시계획사업의 시행 등 법률에 따른 정식의 도로 설정행위를 거쳐 개설된 도로를 말함
- 도로가 갖추어야 할 형체적 요건과 의사적 요건을 모두 갖추어야 법률상 도로가 되고 사실상 도로는 형체적 요건은 갖추었으나 의사적 요소를 결여한 도로임[2].

□ 법정도로 유형

- 도로법
 - 도로법에서 도로는 차도, 보도(步道), 자전거도로, 측도(側道), 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설로 구성

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “도로”란 차도, 보도(步道), 자전거도로, 측도(側道), 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설로 구성된 것으로서 제10조에 열거된 것을 말하며, 도로의 부속물을 포함한다.

제10조(도로의 종류와 등급) 도로의 종류는 다음 각 호와 같고, 그 등급은 다음 각 호에 열거한 순서와 같다.

1. 고속국도(고속국도의 지선 포함)
2. 일반국도(일반국도의 지선 포함)
3. 특별시도(特別市道)·광역시도(廣域市道)
4. 지방도
5. 시도
6. 군도
7. 구도

○ 사도법

- 사도는 도로법 등 도로 관련 규정에서 정의하는 도로 이외의 도로를 총칭

제2조(정의) 이 법에서 “사도”란 다음 각 호의 도로가 아닌 것으로서 그 도로에 연결되는 길을 말한다. 다만, 제3호 및 제4호의 도로는 「도로법」 제50조에 따라 시도(市道) 또는 군도(郡道) 이상에 적용되는 도로 구조를 갖춘 도로에 한정한다.

<개정 2014. 1. 14.>

1. 「도로법」 제2조제1호에 따른 도로
2. 「도로법」의 준용을 받는 도로
3. 「농어촌도로 정비법」 제2조제1항에 따른 농어촌도로
4. 「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로

○ 농어촌도로정비법

- 농어촌도로란 「도로법」에 규정되지 아니한 도로(읍 또는 면 지역의 도로만 해당한다)로서 농어촌지역 주민의 교통 편익과 생산·유통활동 등에 공용(共用)되는 공로(公路) 중 고시된 도로

제2조(농어촌도로의 정의) ① 이 법에서 “농어촌도로”란 「도로법」에 규정되지 아니한 도로(읍 또는 면 지역의 도로만 해당한다)로서 농어촌지역 주민의 교통 편의와 생산·유통활동 등에 공용(共用)되는 공로(公路) 중 제4조 및 제6조에 따라 고시된 도로를 말한다.

② 농어촌도로(이하 “도로”라 한다)에는 대통령령으로 정하는 것으로서 도로의 효용(效用)을 다하게 하는 시설 또는 인공구조물을 포함한다.

제4조(도로의 종류 및 시설기준 등) ① 이 법에서 도로는 면도(面道), 이도(里道) 및 농도(農道)로 구분한다.

② 제1항에 따른 도로의 종류별 기능은 다음 각 호와 같다. <개정 2014. 1. 14.>

1. 면도: 「도로법」 제10조제6호에 따른 군도(郡道) 및 그 상위 등급의 도로(이하 “군도 이상의 도로”라 한다)와 연결되는 읍·면 지역의 기간(基幹)도로
2. 이도: 군도 이상의 도로 및 면도와 갈라져 마을 간이나 주요 산업단지 등과 연결되는 도로
3. 농도: 경작지 등과 연결되어 농어민의 생산활동에 직접 공용되는 도로

③ 도로의 구조 및 시설기준에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

○ 건축법

- 건축법에서 도로는 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “도로”란 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로(지형적으로 자동차 통행이 불가능한 경우와 막다른 도로의 경우에는 대통령령으로 정하는 구조와 너비의 도로)로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 도로나 그 예정 도로를 말한다.

가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도로법」, 「사도법」, 그 밖의 관계 법령에 따라 신설 또는 변경에 관한 고시가 된 도로

나. 건축허가 또는 신고 시에 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 위치를 지정하여 공고한 도로

○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)

- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제75조의3에서 도로 배치와 규모를 포함하여 성장관리 계획 수립

제75조의3(성장관리계획의 수립 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 성장관리계획구역을 지정할 때에는 다음 각 호의 사항 중 그 성장관리계획구역의 지정목적을 이루는 데 필요한 사항을 포함하여 성장관리계획을 수립하여야 한다.

1. 도로, 공원 등 기반시설의 배치와 규모에 관한 사항

나. 비법정도로

□ 비법정도로 정의

- 비법정도로는 도로 관련법이나 개발행위허가로 만들어진 것이 아닌, 법률적 근거 및 관련 인·허가 없이 필요에 의해서 만들어진 도로를 의미함[3]
 - 현황도로, 관습상의 도로, 사실상 도로라고도 하는데 일반 대중의 교통에 제공되는 물적 시설물로서 실질을 가지고 있지만, 법률에 따른 도로 개설행위가 존재하지 않는 도로[1]
 - 현황도로는 지적도에 도로로 표기되어 있지는 않지만, 주민들이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 어느 정도 공적인 목적으로 사용되는 토지
 - 사유지가 사실상 도로로 사용되는 경우 그 토지소유자는 현실적으로 재산권 행사에 지장을 받게 됨. 그러나 정식의 도로개설행위가 없었으므로 공법상 손실보상이 이루어지지 않음[4]

- 일반적으로 사도(개인도로), 관습상 도로(사실상 도로), 통로(골목길, 오솔길, 통행로, 산책로), 농로, 임도가 비법정도로에 해당[5]
 - 임도는 산지관리법에서 임도를 기반으로 건축행위가 불가함을 규정
 - 농로는 농지법, 농어촌정비법의 규율 대상이지만 지목이 도로이므로 공중의 사용을 전제로 하는 공공용 재산으로 인정
- 참고로, 관습상의 사도통행권은 근거가 없으므로 물권법정주의에 반한다는 이유로 원심을 파기하고 환송한 사례가 있음[6](대법원 2002. 2. 26. 선고, 2001다64165 판결)
 - 일정한 사실관계가 오래되고 그에 따른 법적 확신이 생기면 관습법이 인정되고, 당초에 통로가 없었지만 ‘오랜 세월에 걸쳐 타인 소유의 토지를 통행하여 통로로서의 외관이 완성되어 누가 보더라도 통로라고 인식할 수 있는 상태가 되었을 때’ 그 통행을 관습법상의 물권으로 보호해야 한다는 견해가 있었지만 대법원은 원심(서울고등법원)이 인정한 관습상의 통행권은 근거가 없다며 파기 환송한 사례

<표 III-1> 국내 비법정도로 현황

구분	내용
사도 (私道)	대부분 지목이 도로가 아닌 사적소유 부지를 말하고 대규모 산지 등을 개발하면서 건축법상의 허가요건을 충족하기 위해 조성된 도로
현황도로	소유권이 일부는 사적소유이나 도로의 목적으로 사용되고 있는 토지를 말하며 사실상 도로 또는 관습법상의 도로
통행로	차량의 통행을 위한 도로가 아닌 최소한의 통행로의 개념으로 도로 개설에 따르는 절차 없이 사람이 다닐 수 있는 통로이며 단순히 도로나 우마차의 통행만 가능한 골목길, 산책길, 등산로, 오솔길 등
농로	농지법에서 규정하는 농지를 말하며 규모나 형태에 있어서는 도로의 성격을 가지고 있으나 도로라고 볼 수 없으며 농로는 농민이 농지에서 경작에 필요한 도로
임도	산림의 경영, 산림자원의 보호 및 관리, 산림휴양 자원의 이용 등을 목적으로 하고 산림의 공익적 기능향상, 산촌진흥, 농촌마을의 연결 등 지역사회 개발 등을 위하여 산림 내에 개설하는 도로

2. 비법정도로 분쟁 해결 사례

가. 비법정도로 보상 사례

□ 경기도 양평군 사유지 보상

- 경기도 양평군은 비법정 현황도로 내 사유지 보상을 위하여 신청접수 (2021.1.~2.) → 현장조사 → 지적측량 → 감정평가 → 보상협의 단계 추진 중
- 총 예산은 8억원을 투입하여 2인 이상의 감정평가사가 감정 평가된 금액을 기준으로 지급
 - 지급기준은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 시행규칙 제 26조(도로 및 구거부지의 평가)에 의거 현황도로는 인근 토지에 대한 평가액의 1/3 가격으로 산출
- 현황도로 보상 우선순위는 아래 표 참조

<표 III-2> 현황도로 보상 우선순위

순위	내용
1순위	기반시설 공급 및 도로보수 등 사업추진 차질 지역
2순위	마을 안길 통행제한에 따른 분쟁 지역
3순위	반복·다수인 민원 발생 지역
4순위	기타 마을 안길 내 위치한 사유지

□ 전라남도 장수군 사유지 매입

- 장수군은 주민 재산권 보장 및 주민간의 소유권 및 경계에 관한 분쟁 해결에 적극적으로 대처하기 위해 마을안길, 현황도로 등 관습적으로 사용되고 있는 비법정도로로 사실상 도로에 편입된 사유지 매입 사례
- 매입 대상지는 사실상 도로에 편입된 사유지로 토지 소유자의 신청을 받아 측량, 감정평가, 보상협의, 지적정리 순으로 2021년에 진행 예정

□ 강원도 인제군 사유지 매입

- 강원도 인제군은 6개 읍·면 내 비법정도로(마을안길, 농로, 현황도로 등)에 편입된 사유지를 매입하여 주민통행 불편해소 및 공공시설을 효율적으로 유지·관리를 위하여 사유지 매입 진행
 - 사유지는 2020. 7. 7. ~ 8. 30.(2개월) 기간 동안 신청을 받아 매입 진행
- 매수절차는 매입 신청서 접수 → 신청서 등 서류검토 → 현지 확인 → 매수여부 결정 및 통보 → 측량 및 경계 결정 → 매매 협의 → 감정평가 의뢰 → 매수가격 결정 → 매매 계약체결 → 소유권 이전 및 대금 지급 순
- 매수 가격은 감정평가업자 2인의 감정평가액을 산술평균한 금액으로 결정
- 신청대상은 아래 표를 참조

<표 III-3> 인제군 비법정도로 신청대상

구분	내용
마을안길	새마을사업 또는 지역협력사업으로 개설 또는 확장된 도로
농로	농지경영을 위한 통로로 사용되며, 다수 필지에 접한 경우(필지별로 서로 다른 소유자이며, 3인 이상일 것) ※단 개발을 위해 도로형태로 분할 후 개인이 개설한 경우 제외
현황도로	이용주인이 많거나 개설되어 10년 이상 이용되고 있는 도로(항공사진 등의 과거 자료를 통해 확인)
건축물 진입도로	개발 후 도로에 접한 토지의 소유자가 다수 변경되어 공용으로 사용하는 경우는 내부 검토를 거쳐 결정(빌라형태의 다세대 주택 및 공동주택 제외)

□ 강화군 마을안길 미불용지⁶⁾ 단계적 보상

- 강화군 미불용지 보상(2019. 1.)
- 강화군은 30억 원의 예산을 투입하여 마을안길 미불용지에 대한 단계적 보상을 실시하여 지속적인 지역갈등과 개인 간 분쟁 원인을 해소하고자 노력
- 상하수관, 가스관 등 공용시설물 매설 여부, 다수인이 통행하는 마을진입로인지 여부 등 수혜범위 및 공공성을 고려해 보상 실시
 - 보상절차는 토지소유자가 읍면사무소에 신청하면 현장조사를 통하여 보상 대상지 선정, 지적측량, 감정평가, 보상협의를 거쳐 보상금 지급

□ 국민권익위원회 사유지 보상 의결

- 2017년 11월 국민권익위원회는(문서번호: 2BA-1710-136174) 비법정도로로 사용 중인 사유지는 보상하여야 한다고 의결
- 신청인 소유의 도로 130㎡의 대부분이 비법정도로로 사용되고 있어 피신청인 (지자체장)에게 보상 요구
 - 비법정도로에 대하여 보상을 요구하였지만 ‘현재 도시계획시설로 지정·고시만 되어 있어 사업시행 시 보상이 가능하다’ 는 안내를 받았으며 사업이 언제 시행될지 알 수 없고 신청인 소유의 비법정도로가 포장될 당시 피신청인의 강압에 의하여 동의하였다고 주장하며 토지 보상을 요구
- 피신청인의 주장은 신청인의 아버지가 동의하여 포장공사를 실시하였고 실제 사용현황에 맞게 지적공부를 정리하여 비법정도로를 직권으로 분할하면서 지목을 대지에서 도로로 변경한 것으로 현재 도시계획시설로 지정·고시되어 있지만 구체적인 사업추진 없이 손실보상을 하는 것은 적절하지 않음을 시사
- 최종적으로 국민권익위원회는 신청인 소유인 ○○시 ○○동 1045-11 도로 130㎡ 중 도로로 사용 중인 부분을 매수할 것을 의결

6) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제25조(미불용지의 평가)에 따르면, 종전에 시행된 공익사업의 부지로서 보상금이 지급되지 아니한 토지를 의미함

나. 지방자치단체 비법정도로 관련 조례

1) 강원도 건축 조례

- 강원도 지역 지방자치단체 건축 조례에서 비법정도로의 도로 지정 관련 조항을 아래 표와 같이 제·개정, 시행 중임

<표 III-4> 강원도 지역 건축 조례

연번	구분	내용	개정일자
1	동해시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 10년 이상 사실상 도로로 이용되고 있는 폭 2m이상의 통로 ◦ 건축조례 제31조(도로의 지정) 	2017.09.29.
2	양구군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 토지분할 시 각 분할필지의 진출입 등을 위한 도로사용을 목적으로 토지 분할되어 인접분할필지 송자의 공유지분인 토지로서 일부 포장되어 도로로 이용 중이고 각 분할필지로의 진출입에 지장이 없는 경우 ◦ 건축조례 제33조(도로의 지정) 	2018.02.19.
3	철원군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 다수의 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상 도로의 토지 소유자가 행방불명되었거나 민법에 따른 주위통행권이 결정된 경우 ◦ 건축조례 제31조(도로의 지정) 	2018.08.16.
4	화천군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지목 상 대지일지라도 상·하수도가 매립되고 포장된 후 수년간 도로로 사용중인 통행로 ◦ 건축조례 제31조(도로의 지정) 	2020.07.16.
5	횡성군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 이미 개설된 사실상의 농로 및 임도 ◦ 건축조례 제28조(도로의 지정) 	2017.04.20.

□ 강원도 동해시 건축 조례

- 동해시 건축 조례 제31조, 2017. 9. 29.
- 동해시는 10년 이상 사실상 도로로 이용되고 있는 폭 2미터 이상의 통로를 이해관계인의 동의를 받지 않고 도로로 지정이 가능

제31조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 오랫동안 통행도로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 것은 다음 각 호와 같다.

1. 10년 이상 사실상 도로로 이용되고 있는 폭 2미터 이상의 통로
2. 시장이 주민의 주거환경 개선 등 공공의 목적으로 포장한 도로
3. 통행도로 사용되는 토지의 소유자가 행방불명된 경우 그 토지

□ 강원도 양구군 건축 조례

- 양구군 건축 조례 제33조, 2018. 2. 19.
- 양구군은 토지분할시 각 분할필지의 진출입 등을 위한 도로사용을 목적으로 토지분할되어 인접 분할필지 소유자의 공유지분인 토지로서 일부포장 되어 도로 이용 중이고 각 분할필지로의 진출입에 지장이 없는 경우 이해관계인의 동의 없이 도로로 지정 가능

제33조 (도로의 지정) ①법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행도로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 위원회의 심의를 거쳐 허가권자가·법 제2조제1항제11호나목에 따라 도로의 위치를 지정·공고하고자 할 때 이해관계인의 동의를 얻지 아니할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다. <개정 2018. 2. 19.>

1. 주민이 장기간 통행도로 이용하고 있는 사실상의 포장도로(관계부서와 협의 후 이상이 없는 국(군)유지상의 하천, 구거, 제방, 공원 내 포장도로, 산속의 도로 또는 소규모의 골목길을 포함한다)
2. 군수가 주민의 주거환경개선 등을 위하여 포장한 도로
3. 기존 포장된 통로를 이용하여 건축물이 건축된 경우 또는 건축허가(신고)된 사실이 있는 경우
4. 토지분할시 각 분할필지의 진출입 등을 위한 도로사용을 목적으로 토지 분할되어 인접 분할필지 소유자의 공유지분인 토지로서 일부포장 되어 도로로 이용 중이고 각 분할필지로의 진출입에 지장이 없는 경우 <신설 2018. 2. 19.>

□ 강원도 철원군 건축 조례

- 철원군 건축 조례 제31조, 2018. 8. 16.
- 철원군은 다수의 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상 도로의 토지 소유자가 행방불명된 경우에는 이해관계인의 동의 없이 도로로 지정 가능

제31조 (도로의 지정) 법 제45조제1항 제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 위원회의 심의를 거쳐 군수가 법 제2조 제1항 제11호 나목에 따라 도로의 위치를 지정·공고하고자 할 때 이해관계인의 동의를 얻지 아니할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 불특정다수의 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 복개된 하천, 구거부지로서 포장된 통로
2. 제방도로
3. 농로, 주민숙원사업 등 공공사업 등으로 추진된 포장도로
4. 다수의 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상 도로의 토지 소유자가 행방불명된 경우
5. 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 건축허가 및 신고 된 사실이 있거나 건축물이 건축된 경우

□ 강원도 화천군 건축 조례

- 화천군 건축 조례 제31조, 2020. 7. 16.
- 화천군은 지목 상 대지일지라도 상·하수도가 매립되고 포장된 후 수년간 도로로 사용 중인 통행로 등은 이해관계인의 동의 없이 도로 지정 가능

제31조 (도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 위원회의 심의를 거쳐 허가권자가 법 제2조제1항 제11호나목에 따라 도로의 위치를 지정·공고하고자 할 때 이해 관계인의 동의를 얻지 아니할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 결정고시가 되었으나 미 개설된 도로안에 포함되어 있는 통로
2. 「여객자동차 운수사업법」에 의한 시내버스(한정면허 포함) 노선으로 이용하고 있는 사실상의 통로
3. 불특정 다수인의 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 복개된 하천, 제방, 구거부지 및 공원 내 도로
4. 지목 상 대지일지라도 상·하수도가 매립되고 포장된 후 수년간 도로로 사용 중인 통행로
5. 사실상 주민이 이용하고 있는 통로를 도로로 인정하여 건축허가 하였으나 도로로 지정한 근거가 없는 통로

□ 강원도 횡성군 건축 조례

- 횡성군 건축 조례 제28조, 2017. 4. 20.
- 횡성군은 이미 개설된 사실상의 농로 및 임도는 이해관계인의 동의 없이 도로 지정 가능

제28조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 군수가 이해관계인의 동의를 받지 않고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음과 같다.

1. 도로사용을 목적으로 복개된 하천 및 구거
2. 제방 안전에 지장이 없는 제방도로
3. 같은 통로를 이용하여 건축의 허가 및 신고한 사실이 있는 건축물의 진출입로로 사용하는 도로
4. 주민의 주거환경개선 등을 위해 포장한 도로
5. 이미 개설된 사실상의 농로 및 임도 (다만 관계법령에 규제가 없는 경우에 한함)

2) 수도권(서울·인천·경기) 건축 조례

- 수도권 지역 자치법규(건축 조례)에서 비법정도로의 도로 지정 관련 조항을 아래 표와 같이 제·개정, 시행 중임

<표 III-5> 수도권(서울·인천·경기) 지역 건축 조례

연번	구분	내용	개정일자
6	서울시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 도로의 기능을 목적으로 분할된 사실상 도로, 제방도로 ◦ 건축조례 제27조(도로의 지정) 	2021.05.20.
7	인천시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시내버스 노선으로 이용하고 있는 사실상의 통로 ◦ 건축조례 제31조(도로의 지정) 	2017.06.05.
8	수원시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민이 장기간 사용하고 있는 통행로로서 동 통로를 이용하여 건축허가(신고)가 된 경우 ◦ 건축조례 제34조(도로의 지정) 	2020.10.05.
9	파주시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 새마을사업 지원에 따라 개설된 도로, 마을안길, 주민들이 오랫동안 사용 중인 통로 ◦ 건축조례 제26조(도로의 지정) 	2018.09.28.
10	포천시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 산속의 통로, 소규모 농로길, 사실상 주민이 이용하고 있는 통로 ◦ 건축조례 제25조(도로의 지정) 	2017.09.27.
11	가평군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 사실상 도로로서 새마을사업 등으로 포장되거나 확장된 도로 ◦ 건축조례 제26조(도로의 지정) 	2010.08.02.
12	양평군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민이 사용하고 있는 통로로써 토지 소재지의 주민대표(이장, 반장, 새마을지도자를 포함한 10명 이상의 주민)가 인정하는 도로 ◦ 건축조례 제24조(도로의 지정) 	2017.09.04.

□ 서울특별시 건축 조례

- 서울특별시 건축 조례 제27조, 2021. 5. 20.
- 서울시는 도로의 기능을 목적으로 분할된 사실상 도로는 이해관계인의 동의 없이 건축위원회 심의를 거쳐 도로 지정 가능

제27조(도로의 지정) 법 제45조제1항에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 허가권자가 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다. <개정 2018. 1. 4., 2018. 5. 3., 2018. 7. 19.>

1. 복개된 하천·구거(도랑)부지
2. 제방도로
3. 공원 내 도로
4. 도로의 기능을 목적으로 분할된 사실상 도로
5. 사실상 주민이 이용하고 있는 통행로를 도로로 인정하여 건축허가 또는 신고하였으나, 도로로 지정한 근거가 없는 통행로[전문개정 2009. 11. 11.]

□ 인천광역시 건축 조례

- 인천광역시 건축 조례 제31조, 2017. 6. 5.
- 인천시는 시내버스(한정면허 포함) 노선으로 이용하고 있는 사실상의 통로, 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로는 건축위원회 심의를 거쳐 도로 지정 가능

제31조 (도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 건축위원회의 심의를 거쳐 허가권자가 법 제2조제1항제11호나목에 따라 도로의 위치를 지정·공고하고자 할 때 이해 관계인의 동의를 얻지 아니할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 결정고시가 되었으나 미개설된 도로안에 포함되어 있는 통로
2. 「여객자동차 운수사업법」에 의한 시내버스(한정면허 포함) 노선으로 이용하고 있는 사실상의 통로
3. 복개된 하천, 구거부지로서 폭 4미터 이상의 포장된 통로
4. 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로
5. 사실상 주민이 이용하고 있는 통로를 도로로 인정하여 건축허가 하였으나 도로로 지정한 근거가 없는 통로

□ 경기도 수원시 건축 조례

- 수원시 건축 조례 제34조, 2020. 10. 05.
- 수원시는 복개된 하천 및 도랑부지와 공원 내 도로, 주민이 장기간 사용하고 있는 통행로로서 동 통로를 이용하여 건축허가가 된 경우 도로로 사용

제34조(도로의 지정) 법 제45조제1항에 따라 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 도로로서 시장이 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 다만, 제1호의 도로는 미리 관계부서 및 관계기관과 협의하여 이상이 없는 경우에 한정한다.(개정 2013.06.14) (개정 2014.11.17.)(개정 2020.10.05)

1. 복개된 하천·도랑부지 (개정 2021.01.07)
2. <삭제 2020.10.05>
3. 공원 내 도로
4. 국가 또는 지방자치단체에서 주거환경개선을 위하여 포장한 도로
5. 주민이 장기간 사용하고 있는 통행로로서 동 통로를 이용하여 건축허가(신고)가 된 경우 (개정 2020.10.05.)

□ 경기도 파주시 건축 조례

- 파주시 건축 조례 제26조, 2018. 9. 28.
- 파주시는 새마을사업 지원에 따라 개설된 도로, 마을안길, 주민들이 오랫동안 사용 중인 통로 등 비법정도로를 파주시 건축조례 제26조를 근거로 도로 지정

제26조(도로의 지정) ① 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 이해관계인의 동의를 얻지 아니 하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 다만, 포장된(아스팔트나 콘크리트 등으로 포장된 것을 말한다) 도로로서 해당시설의 유지·관리부서와 사전 협의한 경우로 한정한다. (개정 2013. 5. 14)

1. 국가, 경기도 또는 시에서 직접 시행하거나 새마을사업 지원에 따라 개설되어 주민이 공동으로 사용하고 있는 통로 (개정 2013. 5. 14)
2. 마을안길 통로로 사용 중인 복개된 하천·제방·구거 그 밖에 이와 유사한 국·공유지
3. 사인이 포장한 도로로서 개설 할 때 편입 토지소유자들이 서면으로 동의하고 불특정 다수의 주민들이 오랫동안 사용 중인 통로
4. 그 밖에 위원회의 심의를 거쳐 도로로 인정한 경우 (개정 2013. 5. 14)

□ 경기도 포천시 건축 조례

- 포천시 건축 조례 제25조, 2017. 9. 27.
- 포천시는 복개된 하천, 제방, 공원 내 통로, 산속이 통로, 소규모 농로길, 사실상 주민이 사용하고 있는 통로는 건축위원회 심의를 거쳐 도로 지정 가능

제25조(이해관계인의 미동의 도로지정기준) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 허가권자가 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.<개정 2006. 4. 17., 2007. 1. 10., 2008. 10. 1., 2013. 9. 27.>

1. 복개된 하천·구거부지
2. 제방
3. 공원내 통로
4. 산속의 통로
5. 소규모 농로길
6. 사실상 주민이 사용하고 있는 통로

□ 경기도 가평군 건축 조례

- 가평군 건축 조례 제26조, 2010. 8. 2.
- 가평군은 사실상 도로로서 새마을사업 등으로 포장 또는 확장된 도로는 이해관계인의 동의 없이 건축위원회 심의를 거쳐 도로 지정 가능

제26조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있다.

1. 복개된 하천 및 도랑
2. 안전에 지장이 없는 제방도로
3. 공원계획에 따라 설치된 공원안 도로
4. 사실상 주민이 사용하고 있는 통로로서 같은 통로를 이용하여 건축허가(신고)된 사실이 있는 건축물의 진·출입로
5. 사실상 도로로서 새마을사업 등으로 포장 또는 확장된 도로

□ 경기도 양평군 건축 조례

- 양평군 건축 조례 제24조, 2017. 9. 4.
- 양평군은 주민이 사용하고 있는 통로로써 토지 소재지의 주민대표(이장, 반장, 새마을지도자를 포함한 10명 이상의 주민)가 인정하는 도로

제24조(도로의 지정) ① 법 제45조제1항의 단서규정에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 통로로써 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 사실상의 통로라 함은 다음 각 호의 어느 하나와 같다.
(개정 2008. 6. 19.)

1. 주민들이 통로로 사용하고 있는 제방 및 복개된 하천, 구거(단, 관계 법령에 규제가 없는 경우에 한함)(개정 2014. 12. 29)

2. 주민들이 사용하고 있는 통로로써 같은 통로를 이용하여 건축물이 건축된 경우 또는 건축허가(신고)된 사실이 있는 경우
3. 관계 법령에 따라 통행도로 허가를 득한 부지
4. 주민이 사용하고 있는 통로로써 토지 소재지의 주민대표(이장, 반장, 새마을지도자를 포함한 10명 이상의 주민)가 인정하는 도로
5. 기 개설된 사실상의 농로 및 임도(단, 관계 법령에 규제가 없는 경우에 한함)

3) 충청도 건축 조례

- 충청도 지역 지방자치단체 건축 조례에서 비법정도로의 도로 지정 관련 조항을 아래 표와 같이 제·개정, 시행 중임

<표 III-6> 충청도 지역 건축 조례

연번	구분	내용	개정일자
13	대전시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 복개된 하천 및 구거(溝渠)부지, 공원 안 도로, 제방도로, 통행도로 사용되고 있는 토지소유자가 행방불명된 토지를 사실상이 통로로 인정 ◦ 건축조례 제36조(도로의 지정) 	2017.10.18.
14	제천시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민들이 이용하고 있는 통로로서 동 통로를 이용하여 건축허가(신고)된 사실이 있거나 건축물이 된 경우 ◦ 건축조례 제29조(도로의 지정) 	2015.10.08.
15	청주시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민이 사용하고 있는 통로를 이용하여 건축허가(신고)된 사실이 있는 도로 ◦ 건축조례 제31조(도로의 지정) 	2021.07.16.
16	충주시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가나 지방자치단체 소유의 복개된 하천, 구거, 제방도로 ◦ 건축조례 제29조(도로의 지정) 	2020.10.30.
17	옥천군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 사실상 주민이 이용하고 있는 통로를 도로로 인정하여 건축허가(신고포함)하였으나 도로로 지정한 근거가 없는 통로 ◦ 건축조례 제34조(도로의 지정) 	2020.12.30.
18	음성군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가나 지방자치단체 소유의 복개도니 하천·도랑·제방 ◦ 건축조례 제28조(도로의 지정) 	2019.07.05.

연번	구분	내용	개정일자
19	공주시	<ul style="list-style-type: none"> 하천·구거 등 국·공유재산 및 공공사업, 주민공동사업 등으로 개설된 것 건축조례 제28조(도로의 지정) 	2017.12.08.
20	아산시	<ul style="list-style-type: none"> 주민이 사용하고 있는 통로를 이용하여 건축허가(신고)된 사실이 있는 도로 건축조례 제31조(도로의 지정) 	2021.06.07
21	천안시	<ul style="list-style-type: none"> 주민공동 사업 등으로 포장되어 사용하고 있는 도로, 주민이 통행로로 사용하고 있는 마을안길, 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로 건축조례 제31조(도로의 지정) 	2019.04.01.
22	부여군	<ul style="list-style-type: none"> 주민이 통로로 사용하고 있는 복개된 하천·제방·구거·철도·농로·공원 내 도로 건축조례 제29조(도로의 지정) 	2017.12.18.
23	청양군	<ul style="list-style-type: none"> 공동사업으로 개설하였거나 주민이 통로로 사용하고 있는 농로 등 건축조례 제32조(도로의 지정) 	2018.01.24.

□ 대전광역시 건축 조례

- 대전광역시는 건축 조례 제36조(개정: 2017. 10. 18.)에서 비법정도로에 대하여 아래와 같이 정의
- 대전광역시는 복개된 하천 및 구거(溝渠)부지, 공원 안 도로, 제방도로, 통행로로 사용되고 있는 토지소유자가 행방불명된 토지를 사실상 통로로 인정

제36조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따른 사실상의 통로는 다음 각 호와 같다.

1. 복개된 하천 및 구거(溝渠)부지
2. 공원 안 도로
3. 제방도로
4. 통행로로 사용되고 있는 토지소유자가 행방불명된 토지

□ 충청북도 제천시 건축 조례

- 제천시 건축 조례 제29조, 2015. 10. 08.
- 제천시는 주민들이 통로로 이용하고 있는 포장된 사실상의 도로, 복개하천, 구거도로 및 주민들이 이용하고 잇는 통로로서 동 통로를 이용하여 건축허가된 사실이 있거나 건축물이 건축된 경우 제천시 건축조례 제29조를 이해관계인의 동의 없이 도로로 지정

제29조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로를 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다. <개정 2013. 5. 10., 2015. 10. 8.>

1. 주민이 통로로 이용하고 있는 포장된 사실상의 도로, 복개하천, 구거도로, 제방 <개정 2015. 10. 8.>
2. 주민들이 이용하고 있는 통로로서 동 통로를 이용하여 건축허가(신고)된 사실이 있거나 건축물이 건축된 경우 <개정 2015. 10. 8.>

□ 충청북도 청주시 건축 조례

- 청주시 건축 조례 제31조, 2021. 07. 16.
- 청주시는 복개된 하천, 구거부지로서 폭 4미터 이상의 포장도니 통로나 제방 도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로등을 청주시 건축조례 제31조를 근거로 이해관계인의 동의 없이 도로로 지정

제31조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 위원회의 심의를 거쳐 허가권자가 법 제2조제1항제11호나목에 따라 도로의 위치를 지정·공고하고자 할 때 이해 관계인의 동의를 얻지 아니할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 결정고시가 되었으나 미개설된 도로 안에 포함되어 있는 통로

2. 「여객자동차 운수사업법」에 의한 시내버스(한정면허 포함) 노선으로 이용하고 있는 사실상의 통로
3. 복개된 하천, 구거부지로서 폭 4미터 이상의 포장된 통로
4. 제방도로 및 공원내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로
5. 사실상 주민이 이용하고 있는 통로를 도로로 인정하여 건축허가 하였으나 도로로 지정한 근거가 없는 통로

□ 충청북도 충주시 건축 조례

- 충주시 건축 조례 제29조, 2020. 10. 30.
- 충주시는 주민이 20년 이상 사실상 통로로 사용하고 있으며 건축물이 접해져 있는 통로나 국가나 지방자치단체 소유의 복개된 하천, 구거, 제방도로 등 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 시장이 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로 지정

제29조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따른 도로는 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 시장이 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로를 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 국가나 지방자치단체 소유의 복개된 하천, 구거, 제방도로
2. 주민이 20년 이상 사실상 통로로 사용하고 있으며 건축물이 접해져 있는 통로 (동 통로를 이용하여 건축허가를 한 사실이 있는 도로를 포함한다)

□ 충청북도 옥천군 건축 조례

- 옥천군 건축 조례 제34조, 2020. 12. 30.
- 옥천군은 국가나 지방자치단체 등이 공공사업으로 설치한 도로나 주민이 이용하고 있는 통로등을 도로로 인정하여 건축허가를 승인하였으나 도로로 지정한 근거가 없는 통로도 옥천군 건축조례 제34조에 근거하여 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로지정 가능

제34조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 것은 다음 각 호와 같다.

1. 국가나 지방자치단체 등이 공공사업으로 설치한 도로
2. 복개된 하천, 구거부지로서 폭 3미터 이상의 포장된 통로
3. 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로
4. 사실상 주민이 이용하고 있는 통로를 도로로 인정하여 건축허가(신고포함)하였으나 도로로 지정한 근거가 없는 통로

□ 충청북도 음성군 건축 조례

- 음성군 건축 조례 제28조, 2019. 07. 05.
- 음성군은 공원 내 도로나 국가 및 지방자치단체 소유의 복개된 하천·도랑·제방 등 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 도로로서 군수가 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정

제28조(도로의 지정·폐지 또는 변경) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 도로로서 군수가 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.<개정 제1965호, 2019.7.5.>

1. 국가나 지방자치단체 소유의 복개된 하천·도랑·제방 <개정 2019.7.5.>
2. 공원 내 도로
3. 불특정 다수인이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 건축물이 접해 있는 것(동 통로를 이용하여 건축허가한 사실이 있는 도로를 포함한다)

□ 충청남도 공주시 건축 조례

- 공주시 건축 조례 제28조, 2017. 12. 08.
- 공주시는 공공사업 및 주민공동사업 등으로 개설된 것이나 하천·구거 등 국·공유재산 등은 공주시 건축조례 제28조를 근거로 이해관계인의 동의 없이 도로 지정 가능

제28조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있다.

1. 하천·구거 등 국·공유재산
2. 공공사업, 주민공동사업 등으로 개설된 것

□ 충청남도 아산시 건축 조례

- 아산시 건축 조례 제31조, 2021. 06. 07.
- 아산시는 주민이 통로로서 사용하고 있는 복개된 하천, 제방, 구거, 철도, 농로, 그 밖에 이와 유사한 국·공유지 또는 국가 및 지방자치단체에서 직접 시행하거나 주민 공동사업 등으로 개선되어 사용하고 있는 도로를 아산시 건축조례 제35조를 근거로 이해관계인의 동의 없이 도로 지정 가능

제31조(도로의 지정) ① 법 제45조제1항제2호에 따라 이해관계인의 동의를 받지 않고 도로로 지정할 수 있는 통로라 함은 다음 각 호와 같다. 다만 사유지인 경우에는 포장되어 사용중인 경우에 한정한다.(개정 2021.6.7.)

1. 국가 또는 지방자치단체에서 직접 시행하거나 주민 공동사업 등으로 개설되어 사용하고 있는 경우
2. 주민이 통로로 사용하고 있는 복개된 하천, 제방, 구거, 철도, 농로, 공원내 도로, 그 밖에 이와 유사한 국·공유지
3. 현재 주민이 사용하고 있는 통로를 이용하여 건축허가(신고)된 사실이 있는 경우
4. 삭제(2017.06.05)

- ② 제1항에 따른 통로를 이용하여 건축허가를 받고자하는 건축주는 현황사진·현황측량성과도·토지의 소유권을 증명하는 서류 등 필요한 서류를 첨부하여 도로의 지정을 신청하여야 한다.

□ 충청남도 천안시 건축 조례

- 천안시 건축 조례 제31조, 2019. 4. 1.
- 천안시는 주민공동 사업 등으로 포장되어 사용하고 있는 도로, 주민이 통행로로 사용하고 있는 마을안길, 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로 등은 천안시 건축조례 제31조를 근거로 이해관계인의 동의 없이 도로 지정

제31조(도로의 지정) ① 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 위원회의 심의를 거쳐 허가권자가 법 제2조제1항제11호나목에 따라 도로의 위치를 지정·공고하고자 할 때, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이해관계인의 동의를 얻지 아니할 수 있다.

1. 국가 또는 지방자치단체에서 직접 시행하거나 지원에 따라 주민공동 사업 등으로 포장되어 사용하고 있는 경우
2. 주민이 통행로로 사용 중인 마을안길 또는 진입로 중 복개된 하천·제방·구거·철도용지 그 밖에 이와 유사한 국·공유지
3. 사인이 포장한 도로라도 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 편입 토지소유자들이 서면 동의하고 포장하여 불특정 다수의 주민들이 사용 중인 통로
4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 결정고시가 되었으나 미개설된 도로 안에 포함되어 있는 통로
5. 「여객자동차 운수사업법」에 의한 시내버스(한정면허 포함) 노선으로 이용하고 있는 사실상의 통로
6. 복개된 하천, 구거부지로서 폭 4미터 이상의 포장된 통로
7. 제방도로 및 공원내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로
8. 사실상 주민이 이용하고 있는 통로를 도로로 인정하여 건축허가 하였으나 도로로 지정한 근거가 없는 통로

□ 충청남도 부여군 건축 조례

- 부여군 건축 조례 제29조, 2017. 12. 18.
- 부여군은 주민이 통로로 사용하고 있는 복개된 하천·제방·구거·철도·농로·공원 내 도로는 이해관계인의 동의 없이 건축위원회 심의를 거쳐 도로 지정

제29조(도로의 지정) ① 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 통로로서 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 다만 사유지인 경우에는 포장되어 사용 중인 경우에 한한다. <개정 2008. 12. 31.>

1. 국가 또는 군에서 직접 시행하거나 지원에 따라 주민공동사업 등으로 개설되어 사용하고 있는 경우
2. 주민이 통로로 사용하고 있는 복개된 하천·제방·구거·철도·농로·공원 내 도로 그 밖에 이와 유사한 국·공유지
3. 현재 주민이 사용하고 있는 통로를 이용하여 건축허가(신고)된 사실이 있는 경우
4. 전기·상수도·하수도·도시가스 등 공공기반시설이 설치되어 있는 경우

□ 충청남도 청양군 건축 조례

- 청양군 건축 조례 제32조, 2018. 1. 24.
- 청양군은 주민 공동사업으로 개설되거나 주민이 통로로 사용하는 농로 등은 건축조례 32조를 근거로 이해관계인의 동의가 없어도 건축위원회 심의를 거쳐 도로지정 가능

제32조(도로의 지정) ① 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 통로로서 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. 다만, 사유지인 경우에는 포장되어 사용 중인 경우에 한한다.<개정 2017. 12. 15.>

1. 국가 또는 군에서 직접 시행하거나 지원에 따라 주민 공동사업 등으로 개설되어 사용하고 있는 경우.
2. 주민이 통로로 사용하고 있는 복개된 하천·제방·구거·철도·농로·공원내 도로 그 밖에 이와 비슷한 국유지·공유지
3. 현재 주민이 사용하고 있는 통로를 이용하여 건축허가(신고)된 사실이 있는 경우
4. 전기·상수도·하수도·도시가스 등 공공기반시설이 설치되어 있는 경우

4) 경상도 건축 조례

- 강원도 지역 지방자치단체 건축 조례에서 비법정도로의 도로 지정 관련 조항을 아래 표와 같이 제·개정, 시행 중임

<표 III-7> 경상도 지역 건축 조례

연번	구분	내용	개정일자
24	부산시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 복개된 하천·구거부지, 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로, 도로의 기능을 목적으로 분할된 사실상 도로 ◦ 건축조례 제27조(도로의 지정) 	2019.07.10.
25	대구시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 통행로로 사용되는 토지의 소유자가 행방불명된 경우, 전기·수도·하수도·가스 등 공공기반시설이 설치되어 있는 경우, 복개된 하천, 구거부지로서 포장된 통로, 제방도로 및 공원내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로 ◦ 건축조례 제34조(도로의 지정) 	2018.04.10.
26	울산시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 허가권자가 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로를 지정할 수 있다 ◦ 건축조례 제23조(도로의 지정) 	2017.12.28.
27	경주시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자치단체에서 공공사업으로 설치한 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로 ◦ 건축조례 제25조(도로의 지정) 	2017.09.08.

연번	구분	내용	개정일자
28	구미시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 새마을사업 등 마을주민 공동 또는 자치단체에서 설치한 마을 도로 ◦ 건축조례 제32조(도로의 지정) 	2010.10.01.
29	문경시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민이 장기간 통로로 사용하고 있는 소규모 골목길 ◦ 건축조례 제17조(도로의 지정) 	2018.04.13.
30	영천시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민이 다년간 도로로 사용하고 있으며 관련법에서 도로로 결정 고시하지 않은 도로 ◦ 건축조례 제32조(도로의 지정) 	2017.12.29.
31	울진군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 제방도로, 마을 안 도로 ◦ 건축조례 제21조(도로의 지정) 	2016.12.26.
32	거제시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 불특정 다수인이나 주민이 장기간 계속 이용하여 온 통로 ◦ 건축조례 제18조(도로의 지정) 	2009.12.09.
33	진주시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 집단적 마을이 형성된 곳의 골목길로서 마을주민 다수가 유일한 통로로 사용하는 도로 ◦ 건축조례 제34조(도로의 지정) 	2019.04.12.
34	거창군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 건축허가 및 신고한 사실이 있는 건축물의 통로로 사용하는 도로 ◦ 건축조례 제36조(도로의 지정) 	2020.05.06.
35	하동군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 도로사용을 목적으로 덮어 씌워진 지목이 하천 및 구거 인공부지 ◦ 건축조례 제23조(도로의 지정) 	2013.04.10.
36	합천군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 다수주민이 사용하고 있는 통로를 이용하여 건축허가(신고를 포함한다)한 사실이 있는 도로 ◦ 건축조례 제27조(도로의 지정) 	2014.04.22.

□ 부산광역시 건축 조례

- 부산광역시 건축 조례 제27조, 2019. 7. 10.
- 부산광역시는 복개된 하천·구거부지, 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로, 도로의 기능을 목적으로 분할된 사실상 도로, 사실상 주민이 이용하고 있는 통행로를 도로로 인정

제27조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에서 “지방자치단체의 조례로 정하는 것” 이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 복개된 하천·구거부지
2. 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로
3. 도로의 기능을 목적으로 분할된 사실상 도로
4. 사실상 주민이 이용하고 있는 통행로를 도로로 인정하여 건축허가 또는 신고하였으나, 도로로 지정한 근거가 없는 통로[전문개정 2018. 9. 19]

□ 대구광역시 건축 조례

- 대구광역시 건축 조례 제34조, 2018. 4. 10.
- 대구광역시는 통행로로 사용되는 토지의 소유자가 행방불명된 경우, 전기·수도·하수도·가스 등 공공기반시설이 설치되어 있는 경우, 복개된 하천, 구거부지로서 포장된 통로, 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로를 도로로 인정

제34조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 허가권자가 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는, 너비 4미터 이상인 통과도로 또는 영 제3조의3에 규정된 기준 이상인 도로로서 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 통행로로 사용되는 토지의 소유자가 행방불명된 경우
2. 전기·수도·하수도·가스 등 공공기반시설이 설치되어 있는 경우
3. 복개된 하천, 구거부지로서 포장된 통로
4. 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로
5. 사실상 주민이 이용하고 있는 통로를 도로로 인정하여 건축허가 하였으나 도로로 지정한 근거가 없는 통로
6. 그 밖에 허가권자가 이해관계인의 동의를 필요하지 아니하다고 인정하는 경우

□ 울산광역시 건축 조례

- 울산광역시 건축 조례 제23조, 2019. 7. 10.
- 울산광역시는 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 허가권자가 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정 가능

제23조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 허가권자가 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있다. <개정 2007· 6· 14, 2009· 3· 5, 2016· 12· 29>

1. 사람들이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 해당 통로가 하나 뿐인 통로인 경우 또는 당해 통로를 이용하여 건축 허가한 사실이 있는 통로
2. 하천이나 제방 등으로 연결되는 통로인 경우(제방도로를 포함한다)
3. 사실상의 도로로서 새마을사업 등으로 포장되거나 확장된 도로
4. 복개된 하천 또는 구거부지

□ 경상북도 경주시 건축 조례

- 경주시 건축 조례 제25조, 2017. 9. 8.
- 경주시는 주민이 통행로로 사용하고 있는 국가 또는 지방자치단체 등 공공기관 소유의 복개된 하천 또는 구거 등 경주시 건축조례 제25조를 근거로 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로 지정

제25조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호의 규정에 의한 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 통행로는 시장 또는 건축허가 조사업무 대행자의 확인이 있는 통행로로서 다음 각 호의 1에 해당하는 도로를 말한다. <개정 2017.9.8>

1. 자치단체에서 공공사업으로 설치한 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로

2. 주민이 통행로로 사용하고 있는 국가 또는 지방자치단체 등 공공기관 소유의 복개된 하천 또는 구거
3. 제방안전에 지장이 없는 제방도로
4. 사람들이 장기간 통로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 상·하수도 등 공공 기반시설이 설치되어 있고 당해 통로를 이용하여 건축허가나 신고한 사실이 있는 경우

□ 경상북도 구미시 건축 조례

- 구미시 건축 조례 제32조, 2010. 10. 1.
- 구미시는 공원계획에 의하여 설치된 공원 안 도로나 새마을사업 등 마을 주민 공동 또는 자치단체에서 설치한 마을도로 등 주민들이 장기간 통행로로 이용하고 있는 통로로서 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정

제32조(도로의 지정) ① 법 제45조제1항제2호에 따라 주민들이 장기간 통행로로 이용하고 있는 통로로서 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 주민이 통로로 사용하고 있는 복개 및 포장된 하천 및 구거부지 그 밖에 이와 유사한 국·공유지
 2. 제방안전에 지장이 없는 제방도로
 3. 공원계획에 의하여 설치된 공원 안 도로
 4. 새마을사업 등 마을주민 공동 또는 자치단체에서 설치한 마을 도로
 5. 주민들이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 건축허가(신고)된 사실이 있거나 건축물이 건축된 경우
- ② 제1항에 따라 사실상의 통로를 도로로 지정 받고자 하는 경우 신청서 및 제출도서는 규칙으로 정한다.

<개정 2010.10.1.>

□ 경상북도 문경시 건축 조례

- 문경시 건축 조례 제17조, 2018. 4. 13.
- 문경시는 주민이 장기간 통로로 사용하고 있는 복개된 하천, 포장된 제방, 공원 내 도로, 임도, 소규모 골목길은 도로 지정 가능

제17조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 건축조례로 정하는 경우라 함은 다음 각 호의 어느 하나에서 정하는 것을 말한다.

1. 주민이 장기간 통로로 사용하고 있는 복개된 하천
2. 주민이 장기간 통로로 사용하고 있는 포장된 제방
3. 주민이 장기간 통로로 사용하고 있는 공원 내 포장된 도로
4. 주민이 장기간 통로로 사용하고 있는 임도
5. 주민이 장기간 통로로 사용하고 있는 소규모 골목길
6. 공공사업으로 이미 개설·포장된 도로

□ 경상북도 영천시 건축 조례

- 영천시 건축 조례 제32조, 2017. 12. 29.
- 영천시는 주민이 다년간 도로로 사용하여 왔으나 관계법에서 도로로 결정, 고시하지 않는 도로는 이해관계인의 동의 없이 건축위원회 심의를 거쳐 도로 지정

제32조(도로의 지정·폐지 또는 변경) 법 제45조제1항제2호에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것은 이해관계인의 동의 없이 건축위원회 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있다.

1. 주민이 다년간 도로로 사용하여 왔으나 관계법에서 도로로 결정, 고시하지 않는 도로
2. 주민이 통로로 사용하고 있는 복개된 하천, 구, 제방 및 공원, 유원지 등 그 밖에 이와 유사한 것으로서 건축이 금지되고 공중의 통행에 지장이 없는 통행로

□ 경상북도 울진군 건축 조례

- 울진군 건축 조례 제21조, 2016. 12. 26.
- 울진군은 제방도로, 마을안 도로, 기존 건축물의 출입에 이용되고 있는 도로는 이해관계인의 동의 없이 건축위원회 심의를 거쳐 도로 지정

제21조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호의 규정에 의하여 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 허가권자가 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정 할 수 있는 경우는 다음 각호와 같다.

1. 도로사용을 목적으로 복개된 하천 또는 구거부지
2. 제방도로
3. 마을안 도로
4. 기존 건축물의 출입에 이용되고 있는 도로
5. 공공사업으로 기 개설·포장된 도로

□ 경상남도 거제시 건축 조례

- 거제시 건축 조례 제18조, 2009. 12. 9.
- 거제시는 복개된 하천, 구거부지나 불특정 다수인이나 주민이 장기간 계속 이용해온 통로 등을 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 허가권자가 그 통로에 대한 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로의 위치를 지정·공고

제18조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 허가권자가 그 통로에 대한 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 법 제2조제1항제11호나목에 따른 도로의 위치를 지정·공고할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다.<개정 2009.12.9>

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 결정고시가 되었으나 도로가 미개설된 구역 안에 포함되어 있는 통로
 2. 복개된 하천·구거부지
 3. 제방도로
 4. 공원 내 도로
 5. 불특정 다수인이나 주민이 장기간 계속 이용하여 온 통로
 6. 사실상의 도로로서 새마을사업 등으로 포장 또는 확장이 된 도로
- [전부개정 2009.10.12.]

□ 경상남도 진주시 건축 조례

- 진주시 건축 조례 제34조, 2019. 4. 12.
- 진주시는 복개된 하천, 구거부지로서 폭 3미터 이상의 포장된 도로를 진주시 건축 조례 제34조에 근거하여 도로 지정

제34조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.<개정 2019. 4.12.>

1. 새마을 사업 등 마을주민 공동이나 자치단체에서 설치한 마을진입로
2. 집단적 마을이 형성된 곳의 골목길로서 마을주민 다수가 유일한 통로로 사용하는 도로
3. 주민이 오랫동안 사용하고 있는 통로로서 건축허가한 사실이 있는 사실상 도로
4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 결정고시가 되었으나 미개설된 도로안에 포함되어 있는 통로
5. 「여객자동차 운수사업법」에 따른 시내버스(한정면허 포함) 노선으로 이용하고 있는 사실상의 통로
6. 복개된 하천, 구거부지로서 폭 3미터 이상의 포장된 통로

□ 경상남도 거창군 건축 조례

- 거창군 건축 조례 제36조, 2020. 05. 06.
- 거창군은 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 건축허가 및 신고한 사실이 있는 건축물의 통로로 사용하는 도로 등은 거창군 건축조례 제36조를 근거로 군수가 이해관계인의 동의를 얻지 않고 위원회의 심의를 거쳐 도로 지정

제36조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 군수가 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 새마을사업 등 마을주민 공동 또는 군에서 설치한 마을 진입로
2. 집단적 마을이 형성된 곳의 골목길로서 마을 주민 다수가 그 골목길을 유일한 통로로 사용하는 도로
3. 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 건축허가 및 신고한 사실이 있는 건축물의 통로로 사용하는 도로

□ 경상남도 하동군 건축 조례

- 하동군 건축 조례 제23조, 2013. 4. 10.
- 하동군은 도로사용을 목적으로 덮어 씌워진 하천 및 도랑부지는 이해관계인의 동의 없이 건축위원회 심의를 거쳐 도로 지정 가능

제23조(도로의 지정) ① 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 군수가 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. <개정 2009. 4. 15.조1855>

1. 도로사용을 목적으로 덮어 씌워진 하천 및 도랑부지
2. 제방안전에 지장이 없는 제방도로

3. 공원계획에 따라 설치된 공원 안 도로
4. 새마을사업 등 마을주민 공동 또는 자치단체에서 설치한 마을 진입로
5. 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 건축허가 및 신고한 사실이 있는 건축물의 통로로 사용하는 도로

□ 경상남도 합천군 건축 조례

- 합천군 건축 조례 제27조, 2014. 4. 22.
- 합천군은 다수의 주민이 사용하고 있는 통로를 이용하여 건축 허가한 사실이 있는 도로 등은 합천군 건축 조례 제27조에 근거하여 도로 지정

제27조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <개정 2009.11.16> <개정 2014.4.22>

1. 새마을사업 등 마을주민 공동 또는 자치단체에서 설치한 도로
2. 집단마을이 형성된 곳의 골목길로서 마을주민 다수가 동 골목길을 유일한 통로로 사용하는 도로
3. 다수주민이 사용하고 있는 통로를 이용하여 건축허가(신고를 포함한다)한 사실이 있는 도로

5) 전라도 건축 조례

- 전라도 지역 지방자치단체 건축 조례에서 비법정도로의 도로 지정 관련 조항을 아래 표와 같이 제·개정, 시행 중임

<표 III-8> 전라도 지역 건축 조례

연번	구분	내용	개정일자
37	광주시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 도로로서 허가권자가 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정 ◦ 건축조례 제30조(도로의 지정) 	2019.10.15.
38	군산시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 제방도로, 농로, 공원 안의 도로 등은 군산시 건축조례 제39조에 근거하여 허가권자가 이해관계인의 동의를 얻지 않고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정 ◦ 건축조례 제39조(도로의 지정) 	2021.05.17
39	김제시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가 및 지방자치단체 예산이 투입된 사업의 시행으로 개설되어 포장된 통행로 ◦ 건축조례 제33조(도로의 지정) 	2019.07.17
40	남원시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 제방안전에 지장이 없는 제방도로 ◦ 건축조례 제29조(도로의 지정) 	2015.03.31
41	익산시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 폭 2미터이상의 도로로서 2세대이상이 활용하는 개설된 도로 ◦ 건축조례 제27조(도로의 지정) 	2010.01.15
42	전주시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 마을공동 또는 국가 및 지방자치단체가 개설하여 포장한 마을 통행로 ◦ 건축조례 제35조(도로의 지정) 	2020.12.28
43	나주시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전기, 상하수도 가스 등 공급기반시설이 설치되어 있으며 아스팔트 및 콘크리트 등으로 포장된 도로 ◦ 건축조례 제32조(도로의 지정) 	2016.12.30.
44	순천시	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 하천제방 길 ◦ 건축조례 제27조(도로의 지정) 	2018.10.01.
45	담양군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 불특정 다수인이 10년 이상 사용한 통로 ◦ 건축조례 제31조(도로의 지정) 	2017.12.20.
46	무안군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 소규모사업으로 포장된 농로 ◦ 건축조례 제32조(도로의 지정) 	2020.10.12.
47	화순군	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 아스팔트, 콘크리트 등으로 포장된 도로 ◦ 건축조례 제25조(도로의 지정) 	2016.12.30.
48	제주도	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주민이 통행로로 사용하고 있는 복개된 하천, 제방, 공원내 도로, 구거, 농로 ◦ 건축조례 제25조(도로의 지정) 	2016.11.23.

□ 광주광역시 건축 조례

- 광주광역시 건축 조례 제30조, 2019. 10. 15.
- 광주광역시는 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 도로로서 허가권자가 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로 지정

제39조(도로의 지정) 법 제45조제1항에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 도로로서 허가권자가 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.<개정 2009.7.1>

1. 통행로로 사용되는 토지 소유자가 행방불명된 경우
2. 복개된 하천·구거부지
3. 제방도로
4. 공원내 도로
5. 사실상 주민이 사용하고 있는 통로로서 건축물이 접해 있는 것

□ 전라북도 군산시 건축 조례

- 군산시 건축 조례 제39조, 2021. 5. 17.
- 군산시는 제방도로, 농로, 공원 안의 도로 등은 군산시 건축조례 제39조에 근거하여 허가권자가 이해관계인의 동의를 얻지 않고 위원회의 심의를 거쳐 도로 지정 가능

제39조(도로의 지정) ① 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로써 허가권자가 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 복개된 하천, 구거부지
2. 제방도로, 농로
3. 공원 안의 도로
- ② 제1항에 따라 도로의 지정을 받고자 하는 자는 다음 각 호의 사항을 기재하고 서명·날인한 신청서 및 관계 서류를 구비하여 시장에게 제출하여야 한다.

1. 신청인의 이름과 주소
2. 지정 받고자 하는 대지 또는 건축물의 위치 · 현황
3. 지정 받고자 하는 사유 및 관련 증명서류

□ 전라북도 김제시 건축 조례

- 김제시 건축 조례 제33조, 2019. 7. 17.
- 김제시는 국가 및 지방자치단체 예산이 투입된 사업의 시행으로 개설되어 포장된 통행로 등은 김제시 건축조례 제33조에 근거하여 도로 지정

제33조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 “해당 지방자치단체의 조례로 정하는 것” 이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 복개된 하천, 구거부지
2. 제방도로, 농로
3. 공원 안의 도로
4. 국가 및 지방자치단체 예산이 투입된 사업의 시행으로 개설되어 포장된 통행로

□ 전라북도 남원시 건축 조례

- 남원시 건축 조례 제29조, 2015. 3. 31.
- 남원시는 공원계획에 따라 설치된 공원 안 도로 및 제방안전에 지장이 없는 제방도로 등은 남원시 건축 조례 제29조에 근거로 하여 도로 지정

제29조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.<개정 2010.4.27., 2015.3.31.>

1. 도로사용을 목적으로 복개된 하천 · 구거 부지
2. 제방안전에 지장이 없는 제방도로
3. 공원계획에 따라 설치된 공원 안 도로
4. 국가 및 지방자치단체 예산이 투입된 사업의 시행으로 개설되어 포장된 통행로

□ 전라북도 익산시 건축 조례

- 익산시 건축 조례 제27조, 2010. 1. 15.
- 익산시는 폭 2미터이상의 도로로서 2세대이상이 활용하는 개설된 도로 등 주민이 장기간 도로로 이용하고 있는 통로와 같은 경우 도로 지정 가능

제27조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호의 규정에 의하여 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 통로라 함은 다음 각호로 한다. <개정 2010.01.15>

1. 폭 2미터이상의 도로로서 2세대이상이 활용하는 개설된 도로
2. 2세대이상 통로로 사용하고 있는 복개된 하천, 제방, 농로, 공원내 도로, 산속의 도로 또는 소규모의 골목길 등(단, 폭2미터이상인 도로에 한함)

□ 전라북도 전주시 건축 조례

- 전주시 건축 조례 제35조, 2020. 12. 28.
- 전주시는 마을공동 또는 국가 및 지방자치단체가 개설하여 포장한 마을 통행로 등 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로는 동의를 받지 않고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정

제35조(도로의 지정) 허가권자는 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로를 지정할 수 있다.

1. 복개된 하천·구거부지
2. 제방도로 및 공원안의 도로
3. 마을공동 또는 국가 및 지방자치단체가 개설하여 포장한 마을 통행로
4. 사실상 주민이 이용하고 있는 통로를 도로로 인정하여 건축허가 또는 신고한 사실이 있으나 도로로 지정한 근거가 없는 통로

□ 전라남도 나주시 건축 조례

- 나주시 건축 조례 제32조, 2016. 12. 30.
- 나주시는 전기, 수도, 하수도, 가스 등 공급기반시설이 설치된 도로, 아스팔트 또는 콘크리트 등으로 포장된 도로는 이해관계인의 동의 없이 도로 지정 가능

제32조(도로의 지정) 법 제45조 제1항 제2호의 규정에 의하여 주민이 장기간 통행 도로로 이용하고 있는 사실상의 통행로로써 허가권자가 이해관계인의 동의를 얻지 아니하고 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각호의 1과 같다.<개정 2014. 11. 10.>

1. 통행로로 사용하는 토지소유자가 행방불명된 경우
2. 전기, 수도, 하수도, 가스 등 공급기반시설이 설치되어 있는 경우
3. 복개된 하천 및 구거 부지가 통로로 이용되고 있는 경우
4. 제방이 사실상 도로로 이용되고 있는 경우
5. 아스팔트 또는 콘크리트 등으로 포장된 도로의 경우
6. 새마을사업으로 개설한 경우
7. 그 밖의 건축위원회의 심의를 거쳐 도로로 인정한 경우
8. 기존의 통행로를 이용하여 건축허가(신고)된 시설이 있는 경우<개정 2014. 11. 10.>

□ 전라남도 순천시 건축 조례

- 순천시 건축 조례 제27조, 2018. 10. 1.
- 순천시는 2호이상의 마을진입도로 및 하천제방 길을 도로로 지정

제27조(도로의 지정) 법 제45조 제1항 제2호에 따른 사실상의 도로라 함은 다음 각 호의 도로를 말한다. <개정 2009. 01. 09., 2013. 12. 31.>

1. 2호이상의 마을진입도로
2. 하천제방 길

□ 전라남도 담양군 건축 조례

- 담양군 건축 조례 제31조, 2017. 12. 20.
- 담양군은 3가구 이상이 사용하는 통로, 불특정 다수인이 10년 이상 사용한 통로를 도로로 지정

제31조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로는 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 군수가 공공사업으로 설치한 통로
2. 3가구 이상이 사용하는 통로
3. 불특정 다수인이 10년 이상 사용한 통로
4. 읍·면지역에서 새마을사업으로 개설한 통로
5. 통행로로 사용되는 토지소유자의 소재확인이 불가능한 경우
6. 복개된 하천, 구거부지
7. 제방도로, 공원내도로
8. 사실상 주민이 사용하고 있는 통로를 이용하여 법에 의한 허가 신고 등을 한 사실이 있는 경우
9. 그 밖에 위원회의 심의를 거쳐 도로로 인정한 통로

□ 전라남도 무안군 건축 조례

- 무안군 건축 조례 제32조, 2020. 10. 12.
- 무안군은 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로, 소규모 사업으로 포장된 농로는 건축위원회 심의를 거쳐 도로 지정 가능

제32조 (도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 위원회의 심의를 거쳐 허가권자가 법 제2조제1항제11호나목에 따라 도로의 위치를 지정·공고하고자 할 때 이해 관계인의 동의를 얻지 아니할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 결정고시가 되었으나 미개설된 도로안에 포함되어 있는 통로
2. 「여객자동차 운수사업법」에 의한 시내버스(한정면허 포함) 노선으로 이용하고 있는 사실상의 통로
3. 복개된 하천, 구거부지로서 폭 4미터 이상의 포장된 통로
4. 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로
5. 사실상 주민이 이용하고 있는 통로를 도로로 인정하여 건축허가 하였으나 도로로 지정한 근거가 없는 통로
6. 소규모사업으로 포장된 농로길
7. 군수가 주민의 주거환경개선 등을 위하여 포장한 도로

□ 전라남도 화순군 건축 조례

- 화순군 건축 조례 제25조, 2016. 12. 30.
- 화순군은 아스팔트 또는 콘크리트 등으로 포장된 도로, 수도, 하수도 등 공급 기반시설이 설치되어 있는 경우는 이해관계인의 동의 없이 건축위원회 심의를 거쳐 도로 지정 가능

제25조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 이해관계인에게 동의를 얻지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 지정할 수 있는 사실상의 도로는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 국가시책사업 및 마을사업으로 주민편의를 도모코자 확장 및 개설된 경우
2. 하천제방·골목길 및 공원·집단개발사업단지내 통행 수단으로 사용코자 개설된 경우, 그 밖에 이와 유사한 경우(개정 2014. 9. 24)
3. 아스팔트 또는 콘크리트 등으로 포장된 도로의 경우
4. 통행로로 사용하는 토지소유자가 행방불명된 경우
5. 수도, 하수도 등 공급기반시설이 설치되어 있는 경우
6. 주민이 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로이며 건축허가 및 신고한 사실이 있는 건축물의 진출입로로 사용하는 도로일 경우<신설 2015. 1. 9.>

7. 3가구 이상이 통행하는 도로일 경우<신설 2015. 1. 9.>

8. 도로로 사용할 목적으로 복개된 하천 및 구거부지일 경우<신설 2015. 1. 9.>

□ 제주특별자치도 건축 조례

○ 제주특별자치도 건축 조례 제25조, 2016. 11. 23.

○ 제주도는 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 도로는 이해관계인의 동의를 얻지 않고 건축위원회 심의를 거쳐 도로 지정

제25조(도로의 지정) ① 법 제45조제1항에 따라 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 도로로서 도지사가 이해관계인의 동의를 얻지 아니 하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다. <개정 2007. 9. 27., 2009. 8. 5., 2015. 10. 6.>

1. 주민이 통행로로 사용하고 있는 복개된 하천, 제방, 공원내 도로, 구거, 농로 그 밖에 이와 유사한 국·공유지, 공공기관에서 주거환경개선을 위하여 포장한 도로
2. 주민이 사용하고 있는 통로로서 동 통로를 이용하여 건축 허가나 신고 된 건축물이 건축된 경우
3. 건축물대장에 기재된 건축물이 2개소 이상 접해 있는 사실상의 통로

다. 비법정도로 분쟁 사례

<표Ⅲ-9> 비법정도로 분쟁 사례

연번	구분	현황	조사결과
1	국토해양부	비법정도로 도로점용 허가권('12.8.16.)	◦ 개인사유지 내의 도로는 행정법상 규율 대상에서 제외
2	국민권익위원회	마을안길 지적과 현황 불일치 해소	◦ 지적측량 및 지적공부 정리 등 제반절차를 이행하고 예산을 편성하여 도로 확포장 사업을 추진하기로 최종 합의
3	강원도 행정심판위원회	토지보상 이행 촉구	◦ 강원도 행정심판위원회에서 청구인의 청구는 부적합하다고 판단하여 토지보상 이행촉구 각하
4	울산광역시 울주군	비법정도로 분쟁해결 방안 필요성 강조	◦ 최근 3년간 비법정도로 소송에서 승소 2건, 패소 2건, 소 취하 1건, 진행 중 10건으로 조사
5	제주특별자치도	미불용지 보상금 지급안 마련	◦ 소송에서 패소한 토지, 보상 관련 민원 제기 미지급 용지, 법정도로 중 버스노선 등 불특정 다수 이용 도로 미지급 용지 순으로 보상금 지급
6	경기도 파주시	비법정도로 정비	◦ 마을안길 내 균열, 파손 등 보수 및 도로 재포장 등 정비
7	경기도 광주시	비법정도로 분쟁해결 방안	◦ 비법정도로 민원 방지를 위하여 토지사용 승락서 징구
8	충청북도 증평군	비법정도로 내 사유지 보상 요구	◦ 소규모 공공시설로 지정하여 소규모 공공 시설 안전관리 등에 관한 법률에 따라 사업 추진
9	경상북도 예천군	사유지 소유권 분쟁에 따른 행정력 낭비 및 민원 발생	◦ 신규 시설물 설치 시 사유지 기부채납 원칙 등 비법정도로 분쟁해결 도입기준안 마련

□ 국토해양부 비법정도로 도로점용 허가권 해석

- 국토해양부 민원마당(2012.08.16.)의 비법정도로 도로점용 허가권 해석
- 개인사유지 내의 도로는 현황도로 또는 관습상의 도로이며 이는 법률상 규정된 도로가 아닌 사유지에 해당하므로 행정법상 규율대상에서 제외
 - 일반적으로 개인 사유지내의 도로는 현황도로 또는 관습상 도로이며 이는 법률상 규정된 도로가 아닌 사유지로 도로관리청(국가 또는 지방자치단체)이 없음

□ 국민권익위원회 마을안길 지적과 현황의 불일치 해소

- 국민권익위원회(2016.10.28.) 마을안길 불일치 사항 해소 건
- 새마을사업으로 조성된 마을안길을 40여 년 동안 주민들 이용
 - 전남 완도군 약산면 우두리 885-3(임)외 24필지(약1.2km 정도)의 도로는 새마을사업(마을 자조사업)으로 조성
 - 마을안길로 사용되고 있는 도로가 지적공부상 밭(田)과 임야로 되어 있고 해안 등에 위치하여 도로 기능을 하지 못하는데도 공부상 도로로 되어 있는 등 실제 현황과 지적공부가 일치하지 않아 우편물 수령 불편, 도로훼손 및 방해, 도로관리의 어려움, 소유권 분쟁 등 주민 간 지속적인 갈등 발생
- 국민권익위원회 조정·합의 회의 개최
 - 국민권익위원회는 주민, 완도군 부군수, 한국국토정보공사 지적사업본부장 등이 참석한 현장 조정·합의 회의를 개최하여 완도군은 마을안길의 토지 이동(도로, 지목 변경)을 위한 지적측량 및 지적공부 정리 등 제반절차를 이행하고 예산을 편성하여 도로 확·포장 사업을 추진하기로 최종 합의

□ 강원도 행정심판위원회 재결 각하

- 강원도 행정심판위원회(문서번호: 강행심 2018-69)는 토지보상 이행촉구 재결 건 각하
- 청구인은 ○○군 ○○읍 ○○리 ○○○번지 1,927㎡를 아버지로부터 협의 분할에 의하여 상속을 받았으며 상속일 이전에 상속 받은 토지 일부 400㎡의 콘크리트 포장공사와 상수관로 매설공사가 소유자의 동의 없이 이루어졌고 이에 대한 대책장구가 없다고 주장하면서 도로로 이용되는 토지의 보상을 요청
- 피청구인 ○○군수는 청구인의 토지에 개설된 도로는 마을안길로 보상의 근거가 없으며 상수관로 역시 원상복구가 불가함을 회신
- 강원도 행정심판위원회는 청구인이 구하는 보상이행청구는 민사소송의 대상으로 ○○군수에 대한 문책은 행정심판위원회 행정심판 대상이 아니므로 청구인의 청구는 부적합하다고 판단하여 토지보상 이행촉구 각하

□ 울산광역시 울주군 사례

- 2020년 발생한 울산광역시 울주군 비법정도로 사례(2020. 11. 17.)
- 울산군의회는 행정사무감사에서 울산광역시 울주군 내 마을안길 등 비법정도로 관련 분쟁 해결을 위한 대책 필요성 강조
- 울주군은 최근 3년간 비법정도로 보상과 관련하여 총 15건의 소송이 있었으며 승소 2건, 패소 2건, 소 취하 1건, 진행 중 10건으로 조사
- 건축법 제45조(도로의 지정·폐지 또는 변경) 및 울산광역시 울주군 건축조례 제22조(도로의 지정)에 근거해 도로의 지정이 가능하고 같은 법과 조례에 따르면 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로는 울주군 건축위원회의 심의를 거쳐 도로 지정 가능

□ 제주특별자치도 미불용지 보상금 지급안 마련

- 2020년 기준으로 제주도에 미지급용지(미불용지, 보상금을 지급하지 않은 채 도로로 사용되는 개인 소유 토지)가 산재해 있고 보상 금액으로 1조2천억원 정도의 예산이 소요될 것으로 예상
- 부동산 가격이 상승하면서 토지 소유주들이 지자체를 상대로 그동안 무상 사용하였던 부당이득금을 청구하는 소송이 이어지고 있으며 부당이득금과 더불어 사용료 지급, 보상 신청 증가 추세
- 제주도는 도로편입 미지급 용지 보상 지침을 마련해 다음과 같은 보상금 지급 순서를 정하여 보상을 진행하고 있으며 소송에서 패소한 토지, 보상 관련 민원제기 미지급 용지, 법정도로 중 버스노선 등 불특정 다수 이용 도로 미지급 용지 순으로 보상금 지급

□ 파주시 비법정도로 정비 추진

- 파주시 비법정도로 정비 추진 사례(2020. 1.)
- 파주시는 주민참여예산 17.56억원으로 마을안길 내 균열, 파손 등 보수 및 도로 재포장 등 정비 추진

□ 경기도 광주시 분쟁해결 방안

- 경기도 광주시는 비법정도로 분쟁 해소를 위한 관련 규정 없음
- 현재 현황도로(사유지) 내 개인재산권 행사를 위한 웬스 등을 설치하여 통행 불편 개선을 요청하는 민원사항이 빈번하게 발생
- 개인 사유지내 사유재산의 임의 이동 및 철거는 행정법상 법적 근거 미비로 강제 조치가 어려움
 - 민법 제219조 주의토지통행권, 형법 제185조 일반교통방해 등 민·형법에 따라 처리되어야 할 사항임을 안내하고 사건 종결 처리
- 추가적인 유사민원 발생을 방지하기 위하여 각종 인허가 시 공공용 도로에 대한 토지사용승락서를 지속적으로 징구

□ 충청북도 증평군 비법정도로 분쟁해결 사례

- 증평군 비법정도로 분쟁과 관련하여 비법정도로(현황도로)는 토지의 소유자를 포함한 주민들의 필요에 의해 조성되어 비법정도로 내의 사유지 보상에 대한 관련 법령, 처리지침 등 법적근거 미비
 - 비법정도로 내의 사유지 보상을 요구할 경우 도시계획도로 등 법정도로로 결정되어 편입될 경우에 보상을 검토하겠다는 회신
- 비법정도로 사업 시 소규모 공공시설로 지정하여 소규모 공공시설 안전관리 등에 관한 법률에 따라 사업 추진 시 토지보상 절차를 이행하여 사업을 진행

□ 경상북도 예천군 비법정도로 분쟁해결 사례

- 비법정도로 등에 대한 사유지 소유권 분쟁에 따른 행정력 낭비 및 민원 발생
- 비법정도로 분쟁해결 도입기준안 마련
 - 신규 시설물 설치 시 사유지 기부채납 원칙
 - 마을안길 및 진입로는 보상
 - 기존 사유지 민원구간은 사업 시 보상을 추진하고 민원발생 지구를 우선적으로 시행 검토

3. 비법정도로 판례

□ 비법정도로 판례

<표 III-10> 비법정도로 판례

연번	사건번호	내용	결과
1	2018다 262059	현황도로가 무상양도 대상이 되는지 문제 되는 사건	◦ 현황도로는 공공용재산으로서 구 국토계획법상 공공시설에 해당한다는 이유로 무상양도의 대상이 된다고 판단하여 피고의 상고를 기각
2	2018다 253420	상하수도 관거를 설치하고 아스팔트 및 시멘트로 도로포장을 하여 현재까지 주민들의 도로로 이용	◦ 원심판단에 법리오해 등의 잘못이 있다고 판결
3	2018다 228868	도로라는 이유만으로 부당이득의 성립이 부정되지 않으며, 도로로 이용되고 있는 사정을 감안하여 부당이득의 액수를 산정	◦ 甲 교회와 乙 교회가 위 도로를 무상으로 통행에 제공하기로 용인하였다고 단정하여 위 부당이득 반환청구가 신의성실의 원칙에 위배된다고 본 원심판단에는 법리오해 등의 잘못이 있다고 한 사례
4	2017구합 69190	주민들의 반대가 건축허가 여부를 판단함에 있어서 적법한 기준이 될 수는 없다는 사례	◦ 인근 주민들이 구급시설 보호대상자(출소) 교육시설은 혐오시설 이므로 마을에 들어서는 것을 반대하고 있으며 그러나 주민설명회는 법령에서 요구하는 절차가 아니고, 인근 주민들의 반대 그 자체가 건축허가 여부를 판단함에 있어서 적법한 기준이 아님으로 판결
5	2015두 4044	공장단지의 일부가 도로확장공사를 위해 분할 수용되어 물류이동에 지장이 초래되었다며 그 손실보상을 청구	◦ 잔여 영업시설 손실보상청구권이 발생하지 않는다고 보아 원고의 일부 청구를 기각

연번	사건번호	내용	결과
6	2013두 6824	개발행위로 자신의 생활환경상의 개별적 이익이 수인한도를 넘어 침해되거나 침해될 우려	◦ 원심판결을 파기하고 사건을 고등법원으로 환송
7	2013두 27487	산지인 임도를 임도의 목적을 넘어 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로로 사용	◦ 진입로가 사람들의 통행이 가능하다는 점만을 중시하여 준공검사가 완료되지 않았으나 실제로 통행이 가능한 도로에 해당한다고 본 후 도로관리자가 도로이용에 관하여 동의하였다고 판단
8	2010누 1042	현황도로로 인정된 부지에 건축물이 건축될 경우	◦ 현황도로로 인정된 부지에 건축물이 건축될 경우 기존 건축물로의 진출입이 차단되므로 건축신고 불가함 이라는 이유로 위 건축신고 수리가 불가하다고 통보 ◦ 용인시 기흥구청장이 2009. 3. 6. 원고에 대하여 한 건축(신축)신고 불가처분 취소
9	2009가합 3190	현황도로로 이용되고 있는 토지에 대하여 독점적이고 배타적인 사용·수익권 행사	◦ 피고는 각 부동산에 대하여 배타적 사용·수익권이 존재하지 아니함을 확인
10	2006도 4328	토지소유권자가 피해자의 회사로 들어가는 진입로 폐쇄	◦ 피고인의 자구행위 또는 자력구제 주장을 배척한 조치는 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 자구행위 또는 자력구제에 관한 법리오해 등의 위법 사항 없음
11	2006도 9028	피해자의 조경수 운반업무 방해	◦ 대체도로를 이용하여 종전과 같이 조경수 운반 차량 등을 운행할 수 있었다고 보여 업무방해 고의성이 없음

○ 제목: 현황도로가 무상양도 대상이 되는지 문제 되는 사건 (1)

◇현황도로인 이 사건 토지가 구 국토계획법상 공공시설에 해당하여 무상양도의 대상이 되는지 여부(적극)◇

원심은 이 사건 각 토지가 이 사건 사업 실시계획 인가 및 변경인가를 받을 때까지 법령에 의하여 도로로 지정되거나 행정처분으로써 공공용으로 사용하기로 결정된 적은 없으나, 불특정 다수의 사람과 차량이 통행하는 도로인 행정재산으로 실제 사용하는 경우에 해당하므로, 국유재산법 제6조 제2항 제2호의 ‘공공용재산’으로서 무상귀속의 대상이 되는 구 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(2013. 7. 16. 법률 제11922호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 국토계획법’이라 한다) 제2조 제13호에서 정한 ‘공공시설’에 해당한다고 전제한 다음, 원고가 이 사건 사업을 통해 기존에 실제 도로로 사용되던 이 사건 각 토지의 폭을 확장하고 아스팔트 포장을 하여 기존 도로에 대체되는 새로운 도로를 설치하였으므로 구 국토계획법 제65조 제1항에 따라 새롭게 설치된 도로는 관리청인 고양시에 무상으로 귀속되고, 기존 도로는 피고로부터 원고에게 무상으로 귀속된다고 판단하였다. 대법원 2017. 9. 12. 선고 2017다237148 판결 등 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당하다. 거기에 국토계획법 제65조 제1항의 ‘공공시설’, 증명책임 분배, 소송촉진법 제3조에 관한 법리를 오해하거나 판단을 누락하는 등의 잘못이 없다. 상고이유에서 들고 있는 대법원 2013. 6. 27. 선고 2011두22419 판결, 대법원 2016. 5. 12. 선고 2015다255524 판결 등은 이 사건과 적용 법령이나 사안을 달리하므로 이 사건에 원용할 수 있는 것이 아니다.

☞ 도시계획시설사업 시행자인 원고(한국토지주택공사)가 현황도로의 토지 소유자인 피고(대한민국)를 상대로 위 토지가 국토계획법상 ‘공공시설’로서 무상양도의 대상인데도 피고가 법률상 원인 없이 보상금 상당의 이익을 얻었다는 이유로 부당이득반환을 청구하는 사안에서, 현황도로가 공공용재산으로서 구 국토계획법상 공공시설에 해당한다는 이유로 무상양도의 대상이 된다고 판단하여 피고의 상고를 기각한 사례

- 제목: 갑이 토지를 분할하여 제3자들에게 택지로 매도하는 과정에서 분할·매도하고 남은 토지를 진입도로 제공하였고, 그 후 을 지방자치단체가 위 토지 지하에 상하수도 관거를 설치하고 아스팔트 및 시멘트로 도로포장을 하여 현재까지 인근 주택가에 거주하는 주민들의 도로통행 용도로 이용되고 있는데, 강제경매로 인한 매각을 원인으로 위 토지의 소유권을 취득한 병이 을 지방자치단체를 상대로 임료 상당의 부당이득반환을 구한 사안에서, 제반 사정에 비추어 당초 위 토지에 관하여 소유자의 독점적이고 배타적인 사용·수익권 행사를 제한하는 기초가 된 객관적인 사정이 현저히 변경되었다고 단정하기 어려운데도, 이와 달리 본 원심판단에 법리오해 등의 잘못이 있다고 한 사례 (2)

【판시사항】

- [1] 토지 소유자가 그 소유의 토지를 일반 공중을 위한 용도로 제공한 경우, 토지에 대한 독점적이고 배타적인 사용·수익권을 포기한 것으로 볼 수 있는지 판단하는 기준 및 이때 토지 소유자가 토지를 점유·사용하고 있는 타인을 상대로 부당이득 반환을 청구할 수 있는지 여부(원칙적 소극) / 그와 같은 토지의 특정승계인이 토지에 관한 독점적이고 배타적인 사용·수익권을 행사할 수 있는지 여부(원칙적 소극)
- [2] 독점적이고 배타적인 사용·수익권 행사의 제한이 있는 토지의 소유자가 그 후 사정변경을 이유로 완전한 소유권에 기한 권리를 주장할 수 있는지 여부(적극) 및 그러한 사정변경이 있는지 판단하는 기준
- [3] 갑이 토지를 분할하여 제3자들에게 택지로 매도하는 과정에서 분할·매도하고 남은 토지를 진입도로 제공하였고, 그 후 을 지방자치단체가 위 토지 지하에 상하수도 관거를 설치하고 아스팔트 및 시멘트로 도로포장을 하여 현재까지 인근 주택가에 거주하는 주민들의 도로통행 용도로 이용되고 있는데, 강제경매로 인한 매각을 원인으로 위 토지의 소유권을 취득한 병이 을 지방자치단체를 상대로 임료 상당의 부당이득반환을 구한 사안에서, 제반 사정에 비추어 당초 위 토지에 관하여 소유자의 독점적이고 배타적인 사용·수익권 행사를 제한하는 기초가 된 객관적인 사정이 현저히 변경되었다고 단정하기 어려운데도, 이와 달리 본 원심판단에 법리오해 등의

잘못이 있다고 한 사례

【주 문】

원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 대전지방법원 본원 합의부로 환송한다.

나. 그러나 원심의 이러한 판단은 다음과 같은 이유로 그대로 수긍하기 어렵다.

1) 원심판결 이유 및 기록에 의하면, 이 사건 토지는 세로는 좁고 가로로만 길게 늘어진 형태로서 그 인근에 주택가가 형성되어 있고, 소외인이 독점적이고 배타적인 사용·수익권을 포기한 이후로 현재까지 인근 주택가에 거주하는 주민들의 도로 통행 용도로 이용되고 있다.

- 제목: 해당 토지의 현황이나 지목이 ‘도로’ 라는 이유만으로 부당이득의 성립이 부정되지 않으며, 도로로 이용되고 있는 사정을 감안하여 부당이득의 액수를 산정하도록 판결한 사례 (3)

【판결요지】

[1] 물건의 소유자가 물건에 관한 어떠한 이익을 상대방이 권원 없이 취득하고 있다고 주장하여 그 이익을 부당이득으로 반환 청구하는 경우 상대방은 그러한 이익을 보유할 권원이 있음을 주장·증명하지 않는 한 소유자에게 이를 부당이득으로 반환할 의무가 있다. 이때 해당 토지의 현황이나 지목이 ‘도로’ 라는 이유만으로 부당이득의 성립이 부정되지 않으며, 도로로 이용되고 있는 사정을 감안하여 부당이득의 액수를 산정하면 된다.

[3] 지목이 도로인 토지의 지분을 보유하고 있던 甲 교회와 乙 교회가 위 도로를 통해서만 공로로 출입할 수 있는 인접 건물과 그 대지의 소유자인 丙 주식회사를

상대로 자신들이 위 도로의 지분을 보유한 기간 동안 丙 회사가 위 도로를 통행하면서 법률상 원인 없이 사용료에 해당하는 이익을 얻고 자신들에게 그 지분에 해당하는 손해를 입게 하였다며 부당이득반환을 구한 사안에서, 甲 교회와 乙 교회 또는 위 도로 지분의 종전 소유자가 도로 지분을 취득할 당시부터 주위 토지 또는 인접 대지의 소유자에게 위 도로를 무상으로 통행에 제공하기로 용인하였다고 보기 어렵고, 乙 교회가 위 인접 대지에 건축허가를 받으면서 위 도로에 대한 도로 지정·공고로 건축법 제44조 제1항 본문의 접도의무를 충족하게 되었다는 사정이나 甲 교회와 乙 교회가 위 인접 건물과 대지의 종전 소유자로부터 도로의 사용료를 지급받지 않았다는 사정만으로는 위 부당이득 반환청구가 신의성실의 원칙에 반한다고 볼 수 없는데도, 甲 교회와 乙 교회가 위 도로를 무상으로 통행에 제공하기로 용인하였다고 단정하여 위 부당이득 반환청구가 신의성실의 원칙에 위배된다고 본 원심 판단에는 법리오해 등의 잘못이 있다고 한 사례

- 제목: 건물이 ‘구급시설 보호대상자(출소) 교육시설’로서 혐오시설 등이 라는 이유로 마을에 들어서는 것을 반대하고 있다. 그러나 주민설명회는 법령에서 요구하는 절차가 아니고, 인근 주민들의 반대 그 자체가 건축허가 여부를 판단함에 있어서 적법한 기준이 될 수는 없다는 사례 (4)

【판 단】

갑 제6 내지 9, 14호증(가지번호 포함), 을 제3호증의 각 기재 또는 영상에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 이 사건 처분은 그로 인해 달성하고자 하는 공익보다 원고가 입게 될 불이익이 훨씬 크므로, 비례의 원칙을 위반하여 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다. 따라서 이 사건 처분은 취소되어야 한다.

- ① 이 사건 건물에는 11명 정도의 직원이 상주하여 근무할 예정이고, 보호사업의 대상자로서 연간 1,000명 정도의 사람이 이 사건 건물을 방문할 것으로 보이는 점, 기타 인근의 도로현황 등에 비추어, 이 사건 건물의 존재로 인해 마을의 교통이나 주차 공간을 혼잡하게 할 우려가 있다고 단정하기 어렵다.
- ② 원고는 전국 각지에 이 사건 건물과 같은 용도의 기관을 두고 있고 그중에는 주거지역에 위치한 경우가 많은데, 이로 인해 주민 피해가 발생했다고 볼 만한 사례가 보고된 적이 없다.
- ③ 원고는 법령에서 요구하는 주차공간보다 더 넓은 면적의 주차장을 설치하는 것으로 건축설계를 하였고, 달리 법에서 정한 요건 외에 차폐녹지, 휴게공간, 주차장 등의 시설이 추가로 더 필요하다고 볼 구체적인 사정이 보이지 않는다.
- ④ 도시계획위원회가 원고에게 요구한 주민설명회가 개최되지 못한 사실은 앞서 본 바와 같고, 인근 주민들은 이 사건 건물이 ‘구급시설 보호대상자(출소) 교육시설’로서 혐오시설 등이라는 이유로 마을에 들어서는 것을 반대하고 있다. 그러나 주민설명회는 법령에서 요구하는 절차가 아니고, 인근 주민들의 반대 그 자체가 건축허가 여부를 판단함에 있어서 적법한 기준이 될 수는 없는데(대법원 2002. 7. 26. 선고 2000두9762 판결 등 참조), 위 시설의 설치로 인해 인근 주민이나 주변 환경에 어떠한 구체적인 위해를 미칠 것인지를 알 수 있는 증거가 없다.

- 제목: 원고의 공장단지의 일부가 도로확장공사를 위해 분할 수용되어, 잔여 공장에서 진입로가 좁아져 물류이동에 지장이 초래되었다며 그 손실보상을 청구한 사건 (5)

◇1. 잔여 영업시설 손실보상의 요건을 규정한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제47조 제3항 제1호의 해석, 2. 잔여 영업시설 손실보상금에 관하여 보상금증감소송의 제소요건인 ‘재결절차’ 를 거쳤는지 여부의 판단기준◇

1. 구 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」(2014. 10. 22. 국토교통부령 제131호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘토지보상법 시행규칙’이라 한다) 제47조 제3항 제1호에 따른 잔여 영업시설 손실보상의 요건인 “공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로 인하여 잔여시설에 그 시설을 새로이 설치하거나 잔여시설을 보수하지 아니하고는 그 영업을 계속할 수 없는 경우”란, 잔여 영업시설에 시설을 새로이 설치하거나 잔여 영업시설을 보수하지 아니하고는 그 영업을 전부 불가능하거나 곤란하게 되는 경우만을 의미하는 것이 아니라, 공익사업에 영업시설 일부가 편입됨으로써 잔여 영업시설의 운영에 일정한 지장이 초래되고, 이에 따라 종전처럼 정상적인 영업을 계속하기 위해서는 잔여 영업시설에 시설을 새로 설치하거나 잔여 영업시설을 보수할 필요가 있는 경우도 포함된다고 해석함이 타당하다.

2. 재결절차를 거쳤는지 여부는 보상항목별로 판단하여야 한다. 피보상자별로 어떤 토지, 물건, 권리 또는 영업이 손실보상대상에 해당하는지, 나아가 그 보상금액이 얼마인지를 심리·판단하는 기초 단위를 보상항목이라고 한다(대법원 2018. 5. 15. 선고 2017두41221 판결 참조). 편입토지·물건 보상, 지장물 보상, 잔여 토지·건축물 손실보상 또는 수용청구의 경우에는 원칙적으로 개별물건별로 하나의 보상항목이 되지만, 잔여 영업시설 손실보상을 포함하는 영업손실 보상의 경우에는 ‘전체적으로 단일한 시설 일체로서의 영업’ 자체가 보상항목이 되고, 세부 영업시설이나 영업이익, 휴업기간 등은 영업손실 보상금 산정에서 고려하는 요소에 불과하다.

그렇다면 영업의 단일성·동일성이 인정되는 범위에서 보상금 산정의 세부요소를 추가로 주장하는 것은 하나의 보상항목 내에서 허용되는 공격방법일 뿐이므로, 별도로 재결절차를 거쳐야 하는 것은 아니다.

- ☞ 사업시행자의 도로확장공사 시행으로 원고의 공장 전면부가 분할 수용되어, 원고의 잔여 공장에서 제조한 제품을 대형트럭에 실어 출고하는 작업에 상당한 곤란이 초래된 사안임.
- ☞ 원심은, 원고가 주장하는 보수공사 없이도 원고가 공장에서 영업을 계속하고 있으므로 토지보상법 시행규칙 제47조 제3항 제1호 소정의 “잔여시설을 보수하지 아니하고는 영업을 계속할 수 없는 경우”에 해당하지 않아 잔여 영업시설 손실보상청구권이 발생하지 않는다고 보아 원고의 일부 청구를 기각하였음. 그러나 대법원은 잔여 영업시설 손실보상의 요건은 잔여지 손실보상 요건과 마찬가지로 헌법상 정당보상의 관점에서 (완화하여) 해석하여야 한다고 판단하여 파기환송
- ☞ 또한 원심은, 원고의 일부 청구가 재결절차를 거치지 않아 부적법하다고 보아 소 일부 각하를 하였음. 그러나 대법원은, 물건에 대한 손실보상과 달리, 영업손실 보상의 경우 ‘영업 자체’가 손실보상 대상에 해당하는지, 나아가 그 보상금액이 얼마인지를 심리·판단하는 기초 단위가 되며, 동일 영업에 관하여 재결절차를 거친 이상, 영업보상금 산정에 영향을 미치는 세부요소를 추가로 주장하는 것은 하나의 보상항목 내에서의 공격방법으로서 허용된다고 판단하여 파기환송

- 제목: 개발행위가 시행될 지역이나 주변지역의 주민 외에 ‘개발행위로 자신의 생활환경상의 개별적 이익이 수인한도를 넘어 침해되거나 침해될 우려가 있음을 증명한 자’에게 개발행위허가 처분을 다룰 법률상 이익이 있는지 여부 (6)

【관시사항】

개발행위가 시행될 지역이나 주변지역의 주민 외에 ‘개발행위로 자신의 생활환경상의 개별적 이익이 수인한도를 넘어 침해되거나 침해될 우려가 있음을 증명한 자’에게 개발행위허가 처분을 다룰 법률상 이익이 있는지 여부(적극)

【이 유】

(생략)

4) 원고는 위 인근 마을에 단독주택을 소유하고 거주하는 자인데, 그 소유 주택은 아랫길 남쪽에 연접하여 나란히 동서로 위치한 세 동의 단독주택 중 가운데에 있고, 윗길과는 아랫길 및 2동의 다른 단독주택을 사이에 두고 있으며, 이 사건 신청지와 최단거리는 22m이다. 등산객은 주로 원고 소유 주택의 앞길인 아랫길을 이용하여 건달산 산행을 하여 왔다.

5) 한편 기존 개설도로 윗길은 포장이 끝나는 부분에서 그대로 막혀 있다. 이 사건 진출입로가 개설되면 막혀 있던 윗길의 포장도로가 이 사건 단독주택 부지까지 연결된다. 그 결과 이 사건 진출입로 중 서쪽 부분은 통행로가 없던 곳에 약 40~50m 정도 도로가 새로 조성되고, 그 나머지 동쪽 부분은 기존의 현황도로가 확장·포장된다. 그 동쪽은 확장·포장이 끝난 채 다시 기존 비포장 현황도로 및 등산로와 이어지게 된다. 그 도로 포장이 끝나는 곳에 주차장 등의 설치가 예정되어 있지 아니하다.

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

- 제목: 산지인 임도를 임도의 목적을 넘어 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로로 사용하는 경우, 산지전용허가가 필요한지 여부 (7)

【관시사항】

구 산지관리법 시행령 제20조 제6항 [별표 4] 제1호 (마)목 10) 나)에서 정한 ‘준공 검사가 완료되지 않았으나 실제로 통행이 가능한 도로’의 의미 / 산지인 임도를 임도의 목적을 넘어 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로로 사용하는 경우, 산지 전용허가가 필요한지 여부

【주 문】

원심판결을 파기하고, 사건을 광주고등법원에 환송한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 관하여

감정인의 감정 결과는 그 감정방법 등이 경험칙에 반하거나 합리성이 없는 등의 현저한 잘못이 없는 한 이를 존중하여야 한다(대법원 1997. 2. 11. 선고 96다1733 판결 등 참조).

원심은, 감정인 주식회사 한국조경기술평가사무소의 감정 결과를 받아들여 이 사건 신청지의 입목축적률은 진도군의 ha당 평균 입목축적률의 150% 이하인 145.16%라고 판단하였다.

위 법리와 기록에 비추어 살펴보면 원심의 위와 같은 판단은 수긍할 수 있고, 거기에 상고이유 주장과 같이 심리미진 및 채증법칙을 위반하여 구 산지관리법령의 해석을 그르친 잘못이 없다.

2. 상고이유 제2점에 관하여

구 산지관리법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제18조 제5항 본문, 구 산지관리법 시행령(2012. 8. 22. 대통령령 제24059호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제20조 제6항 [별표 4] 제1. 마. 10) 나)의 내용, 체계, 입법 취지 등을 종합하여 보면, 산지전용허가에 요구되는 ‘준공검사가 완료되지 않았으나 실제로 통행이 가능한 도로’란 실제로 통행이 가능한 도로에 관하여 행정처분이 유효하게 존속하고 있어서 장차 그 행정처분에 따른 준공검사가 완료될 것으로 기대되는 경우를 의미하고, 이러한 행정처분이 처음부터 존재하지 않거나 적법하게 취소 또는 철회됨으로써 장차 준공검사가 완료될 것을 기대할 수 없는 경우까지 포함한다고 볼 수는 없다(대법원 2014. 2. 13. 선고 2012두9932 판결 참조). 그리고 구 산지관리법 제2조 제1호, 제2호, 제3호의 규정을 종합하여 보면, 산지인 임도를 임도의 목적을 넘어 일반인의 교통을 위하여 제공되는 도로로 사용하는 것은 산지전용에 해당하므로 허가가 요구된다.

원심판결 이유 및 원심이 적법하게 채택한 증거들에 의하면, 이 사건 진입로에 관하여 준공검사가 완료되지 아니한 사실, 이 사건 진입로에는 임도와 농로 등이 포함되어 있는 사실, 피고는 ‘이 사건 진입로가 비록 실제 통행이 가능한 도로이기는 하나, 위 진입로 토지의 소유자에게 승낙을 받지 못하였고, 위 진입로 초입 부분은 도로가 아닌 민유임도로 임도는 임업의 생산기반 정비를 촉진하는 목적으로만 사용할 수가 있어 본 사업 목적과는 맞지 않는다’는 점을 이 사건 처분 사유 중 하나로 든 사실을 알 수 있다.

앞서 본 법리에다 위 사실관계를 비추어 보면, 임도를 포함한 이 사건 진입로로 실제 통행이 가능하다고 하더라도 이 사건 신청지에 관하여 산지전용허가를 받기 위하여서는 이 사건 진입로 중 임도에 관하여 산지전용허가가 유효하게 존속하고 있어서 장차 그에 따른 준공검사가 완료될 것으로 기대되어야 한다고 할 것이므로 원

심으로서는 이 사건 신청지에 대한 산지전용을 허가하는 데 있어 필요한 이 사건 진입로 중 임도에 관한 산지전용허가가 있었는지 여부를 심리하였어야 할 것이다.

그럼에도 원심은 이 사건 진입로가 사람들의 통행이 가능하다는 점만을 중시하여 준공검사가 완료되지 않았으나 실제로 통행이 가능한 도로에 해당한다고 본 후 도로관리자가 도로이용에 관하여 동의하였다고 판단하였는바, 원심판단에는 구 산지관리법 시행령 [별표 4] 제1. 마. 10) 나)호에서 정한 산지전용허가 세부기준에 관한 법리를 오해한 나머지 필요한 심리를 다하지 아니하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 취지의 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

- 제목: 현황도로로 인정된 부지에 건축물이 건축될 경우 기존 건축물로의 진출입이 차단되므로 건축신고 불가함 이라는 이유로 위 건축신고 수리가 불가하다고 통보 (8)

다음 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나 강제1, 2호증, 강제3호증의 1, 2, 강제4, 5호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수 있다.

가. 용인시 기흥구 마북동 (지번 1 생략) 대 110㎡(이하 ‘이 사건 토지’ 라 한다)는 원래 소외 1(대법원 판결의 소외인) 소유의 토지였는데, 원고와 소외 2가 2006. 3. 7. 공동으로 낙찰 받은 후 다시 원고가 2007. 6. 25. 소외 2 소유 지분을 매수함으로써 원고 단독 소유가 되었다.

나. 원고는 2009. 3. 3.경 피고에게 이 사건 토지 위에 연면적 합계 29.15㎡인 건물 2동을 건축한다는 내용의 건축신고를 하였으나, 피고는 2009. 3. 6. “이 사건 토지는 1991. 7. 24. 인접토지인 마북동 (지번 2 생략) 건축물 신축허가 시 당시 소유자 소외 1로부터 토지의 사용승낙을 득하여 현재까지 현황도로로 사용하고 있는 토지이며, 타 부지로 진출입이 불가능한 상태로서 건축법 제2조 제1항 제12호 규정에 의한 현황도로로 인정된 부지에 건축물이 건축될 경우 기존 건축물로의 진출입이 차단되므로 건축신고 불가함” 이라는 이유로 위 건축신고 수리가 불가하다고 통보하였다 (이하 ‘이 사건 처분’ 이라고 한다).

피고(용인시기흥구청장)가 2009. 3. 6. 원고에 대하여 한 건축(신축)신고 불가처분을 취소한다.

- 제목: 현황도로로 이용되고 있다는 점을 잘 알면서 피고 2로부터 이 사건 토지를 매수하였으므로, 피고 1도 이 사건 토지에 대하여 독점적이고 배타적인 사용·수익권을 행사할 수 없다 (9)

【주 문】

1. 원고의 주위적 청구를 기각한다.
2. 피고 1(대법원 판결의 피고)은 별지 목록 기재 각 부동산에 대하여 배타적 사용·수익권이 존재하지 아니함을 확인한다.

【청구취지】

주위적 청구 : 피고 1은 별지 목록 기재 각 부동산에 관하여 수원지방법원 용인등기소 2006. 6. 29. 접수 제130677호로 마친 소유권이전등기의 말소등기절차를 이행하라. 피고 2는 원고에게 별지 목록 기재 각 부동산에 관하여 1972. 5. 1. 기부채납을 원인으로 한 소유권이전등기절차를 이행하라.

3. 예비적 청구에 관한 판단

가. 당사자들의 주장

(1) 원고는, 피고 2가 분양한 휴양택지의 효용가치를 확보하기 위하여 1970년대 당시 각 택지분할 후 남겨진 이 사건 토지를 택지 소유자들의 통행로로 제공하여 이들에게 무상으로 통행할 수 있는 권리를 부여함으로써 이때부터 이 사건 토지에 대한 자신의 독점적이고 배타적인 사용·수익권을 포기하였고, 피고 1은 위와 같이 이 사건 토지가 ○○마을 주민들이나 일반공중이 통행하는 현황도로로 이용되고 있다는 점을 잘 알면서 피고 2로부터 이 사건 토지를 매수하였으므로, 피고 1도 이 사건 토지에 대하여 독점적이고 배타적인 사용·수익권을 행사할 수 없다고 주장하면서, 피고 1에게 이 사건 토지에 대한 배타적 사용·수익권의 부존재 확인을 구하고 있다.

- 제목: 토지소유권자가 피해자가 운영하는 회사에 대하여 그 토지의 인도 등을 구할 권리가 있다는 이유만으로 위 회사로 들어가는 진입로를 폐쇄한 것이 정당한 행위 또는 자력구제에 해당하지 않는다고 한 사례 (10)

【이유】

1. 상고이유 제1점에 대하여

원심이 그 채택 증거들을 종합하여 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 피해자 운영의 공소 외 주식회사가 이 사건 토지에 관한 사용·수익권을 가지고 있었음에도 불구하고, 피고인이 이 사건 토지 중 공소외 주식회사로 들어가는 진입로를 폐쇄함으로써 피해자의 공소외 주식회사 운영에 관한 업무를 방해하였다고 인정한 것은 정당하며, 거기에 채증법칙 위배 및 법리오해 등의 잘못이 있다고 할 수 없다. 이에 관한 상고이유의 주장은 이유 없다.

2. 상고이유 제2점에 대하여

어떠한 행위가 사회상규에 위배되지 아니하는 정당한 행위로서 위법성이 조각되는 것인지는 구체적인 사정 아래서 합목적적, 합리적으로 고찰하여 개별적으로 판단하여야 할 것이고, 이와 같은 정당행위를 인정하려면, 첫째 그 행위의 동기나 목적의 정당성, 둘째 행위의 수단이나 방법의 상당성, 셋째 보호이익과 침해이익과의 법익 균형성, 넷째 긴급성, 다섯째 그 행위 외에 다른 수단이나 방법이 없다는 보충성 등의 요건을 갖추어야 할 것인바(대법원 2006. 4. 27. 선고 2005도8074 판결 등 참조), 피고인이 이 사건 토지의 소유권자로서 공소외 주식회사에 대하여 사용대차계약을 해지하고 이 사건 토지의 인도 등을 구할 권리가 있다는 이유만으로 공소외 주식회사로 들어가는 진입로를 폐쇄한 것은, 그 권리를 확보하기 위하여 다른 적법한 절차를 취하는 것이 곤란하였던 것으로 보이지 않아 그 동기와 목적이 정당하거나 수단이나 방법이 상당하다고 할 수 없고, 또한 그에 관한 피고인의 이익과 피해자가 침해받은 이익 사이에 균형이 있는 것으로도 보이지 않으므로 정당한 행위

라고 할 수 없다.

원심이 같은 취지에서 피고인의 정당행위 주장을 배척한 조치는 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 정당행위에 관한 법리오해 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

3. 상고이유 제3점에 대하여

형법상 자구행위라 함은 법정절차에 의하여 청구권을 보전하기 불가능한 경우에 그 청구권의 실행불능 또는 현저한 실행곤란을 피하기 위한 상당한 행위를 말하는 것 인바(대법원 2006. 3. 24. 선고 2005도8081 판결 등 참조), 이 사건에 있어서 피고인이 법정절차에 의하여 자신의 공소의 주식회사 및 피해자에 대한 토지인도 등 청구권을 보전하는 것이 불가능하였거나 현저하게 곤란하였다고 볼 수 없을 뿐만 아니라, 피고인의 행위가 그 청구권의 보전불능 등을 피하기 위한 상당한 행위라고 할 수도 없다.

원심이 같은 취지에서 피고인의 자구행위 또는 자력구제 주장을 배척한 조치는 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 자구행위 또는 자력구제에 관한 법리오해 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

4. 그러므로 상고를 기각하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문(상고를 기각한다)과 같이 판결한다.

- 제목: 피고인이 피해자가 조경수 운반을 위하여 사용하던 피고인 소유 토지 위의 현황도로에 축대를 쌓아 그 통행을 막은 사안에서, 그 도로폐쇄에도 불구하고 대체도로를 이용하여 종전과 같이 조경수 운반차량 등을 운행할 수 있어 피해자의 조경수 운반업무가 방해되는 결과발생의 염려가 없었다는 이유로 피고인을 업무방해죄로 의율한 원심판결을 파기한 사례 (11)

【판시사항】

- [1] 업무방해의 결과발생의 염려가 없는 경우, 업무방해죄의 성립 여부(소극)
- [2] 피고인이 피해자가 조경수 운반을 위하여 사용하던 피고인 소유 토지 위의 현황도로에 축대를 쌓아 그 통행을 막은 사안에서, 그 도로폐쇄에도 불구하고 대체도로를 이용하여 종전과 같이 조경수 운반차량 등을 운행할 수 있어 피해자의 조경수 운반업무가 방해되는 결과발생의 염려가 없었다는 이유로 피고인을 업무방해죄로 의율한 원심판결을 파기한 사례

【이유】

상고이유를(상고이유서 제출기간 경과 후에 제출된 변론요지서는 상고이유를 보충하는 범위 내에서) 본다.

1. 원심은, 그 채택 증거를 종합하여, “피고인이 공소 외 1과 공모하여 2004. 6. 4. 13:00경 피해자 공소의 2 주식회사가 조경수 운반 등을 위하여 통행하던 양주시 장흥면 삼상리 (상세 지번 1, 2 생략) 소재 현황도로(이하 ‘이 사건 도로부분’ 이라 한다) 위에 돌과 흙을 이용하여 높이 1.8m, 폭 6m의 축대를 쌓아 피해자의 조경수 운반차량의 통행이 불가능하게 함으로써 피해자의 조경수 운반업무 등을 방해하였다” 는 이 사건 예비적 공소사실을 유죄로 인정하였다.

2. 그러나 이러한 원심의 판단은 다음과 같은 이유로 수긍하기 어렵다.
 업무방해죄의 성립에 있어서는 업무방해의 결과가 실제로 발생함을 요하는 것은 아니고 업무방해의 결과를 초래할 위험이 발생하면 충분하다 할 것이나, 결과발생의 염려가 없는 경우에는 본 죄가 성립하지 않는다고 할 것이다(대법원 2005. 10. 27. 선고 2005도5432 판결 참조).

그런데 기록에 의하면, 이 사건 도로부분은 양주시 장흥면 삼상리 (상세 지번 3 생략) 일대에서 조경포지농장을 운영하는 피해자가 위 농장 출입을 위하여 사용해 온 현황도로의 일부인데, 피고인이 위와 같이 이 사건 도로부분의 통행을 막기 오래 전부터, 위 현황도로 중 이 사건 도로부분의 북쪽 바로 위 지점에서 위 삼상리 (상세 지번 1, 4, 5 생략)의 토지를 차례로 지나 이 사건 도로부분의 남쪽으로 얼마 떨어지지 않은 지점을 연결하는 비포장도로가 이 사건 도로부분의 대체도로로 개설되어 있었고, 위 대체도로로도 조경수 운반차량 등의 통행이 가능하였던 사실, 위 대체도로 부지 중 일부는 (명칭 생략)중중의 소유인데 그 대표자 공소외 1은 이 사건 도로부분을 피고인과 함께 폐쇄하면서도 위 대체도로의 통행까지 막는 조치는 취하지 않은 사실을 알 수 있다.

사정이 이러하다면, 피해자로서는 이 사건 도로부분의 폐쇄에도 불구하고 위 대체도로를 이용하여 종전과 같이 조경수 운반차량 등을 운행할 수 있었다고 보여(실제 이 사건 도로부분 폐쇄 이후로도 위 대체도로를 이용한 위 농장의 차량 출입은 가능하였던 것으로 보인다. 수사기록 57면, 공판기록 123면, 126면), 피해자의 조경수 운반업무 등이 방해되는 결과발생의 염려가 없었다고 볼 여지가 충분하고, 한편 피고인에게 그 조경수 운반업무 등을 방해한다는 고의가 있었다고 보기도 어렵다.

그렇다면 원심이 이 사건 예비적 공소사실을 유죄로 인정한 것은 업무방해죄에 관한 법리를 오해하거나 채증법칙에 위배하여 사실을 오인함으로써 판결 결과에 영향을 미친 위법을 범한 것이고, 이를 지적하는 상고논지는 이유 있다.

3. 그러므로 원심판결 중 예비적 공소사실에 관한 부분은 파기를 면할 수 없고, 이와 동일체의 관계에 있는 주위적 공소사실에 관한 부분 역시 파기될 요지가 있으므로, 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 이 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

□ 법제처 법령해석 사례

<표 III-11> 법제처 법령해석 사례

연번	안건번호	민원인	결과
1	20-0407	<p>「건축법」 제2조 제1항제11호나목에 따른 도로가 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제9조제1호가목에 따른 일반도로에 해당하는지 여부(「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제9조제1호가목 등)</p>	<p>국토계획법 등에 따른 도로와 「건축법」에 따라 지정·공고된 도로를 구분하여 「건축법」상 도로의 범위를 정함</p> <p>「건축법」에서 도로의 범위에 대해 국토계획법 및 「도로법」 등에 따른 도로와 달리 규정한 것은, 건축물 이용자의 교통상·피난상·방화상·위생상 안전을 위해 건축물의 대지와 도로와의 관계를 특별히 규제하는 같은 법 제44조에 따른 접도 요건(각주: 대법원 2003. 12. 26. 선고 2003두6382 판결례 및 대법원 1999. 6. 25. 선고 98두18299 판결례 참조)을 적용함에 있어 해당 건축물의 대지가 국토계획법 및 「도로법」 등에 따른 도로와 접하지 않더라도 「건축법」 제45조에 따른 도로의 지정을 받아 같은 법 제2조제1항제11호나목에 해당하는 도로에 접하는 경우에는 접도 요건을 충족하는 것으로 보려는 취지</p> <p>도시계획시설규칙 제9조에서는 사용 및 형태별 구분에 따라 폭 4미터 이상의 도로로서 통상의 교통소통을 위해 설치되는 도로를 “일반도로” 라고 분류하고 같은 규칙에 따른 도로의 구분은 도시·군관리계획으로 결정되어 설치되는 기반시설로서의 도로에 대해 분류한 것으로 통상적인 도로(道路)의 개념과는 다른 의미로 사용되고 있음</p>

연번	안건번호	민원인	결과
2	20-0083	<p>녹지 내 조성된 현황도로를 진입도로로 이용하기 위해 녹지 점용허가를 받아야 하는지 여부 (「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령」 제43조 등 관련)</p>	<p>공원녹지법 제38조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 녹지에서 녹지의 조성에 필요한 시설 외에 시설·건축물 또는 공작물을 설치하는 행위(제1호), 토지의 형질변경(제2호), 죽목을 베거나 심는 행위(제3호), 흙과 돌의 채취(제4호) 및 물건을 쌓아놓는 행위(제5호)를 하려는 자는 그 녹지를 관리하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수의 점용허가 승인이 필요함</p> <p>녹지 결정 이전의 도로를 그대로 이용하는 경우 녹지의 점용허가 없이도 도로의 이용이 가능하도록 규정한 것은, 녹지에 도로를 “설치” 하는 것이 아니라 기존 도로를 그대로 “이용” 하는 경우에는 같은 법 제38조제1항 각 호에서 규정한 행위에 해당하지 않으므로 녹지 점용허가 대상인 녹지를 가로지르는 진입도로의 설치에 해당하지 않는다는 것(각주: 서울고등법원 2006. 5. 3. 선고 2005누24249 판결례 및 법제처 2017. 3. 6. 회신 17-0024 해석례 참조)</p> <p>해당 허가기준을 근거로 같은 법 제38조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는지 여부와 관계 없이 ‘녹지의 결정 이전부터 맹지인 토지’ 이거나 ‘녹지 결정 이후에 설치된 도로’ 를 이용하는 경우에 해당하면 녹지의 점용허가를 받아야 한다고 볼 수는 없습니다. 따라서 같은 법 제38조제1항 각 호에 따른 시설·건축물 또는 공작물 설치 행위 등 녹지 점용허가를 받아야 하는 행위를 하지 않고 녹지 내 조성된 도로를 진입도로로 이용만 하는 행위라면 녹지 점용허가 필요 없음</p>

연번	안건번호	민원인	결과
3	19-0541	<p>「건축법」 제45조 제1항제2호에 해당하는 경우에도 같은 법 제2조제1항제11호에 따른 도로의 너비 요건을 갖추어야 하는지 여부 (「건축법」 제2조제1항제11호 등 관련)</p>	<p>「건축법」 제45조제1항제2호에 따라 허가권자(각주: 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장)를 말하며, 이하 같음.)가 이해관계인의 동의를 받지 않고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로를 지정할 수 있는 경우에도 해당 도로는 같은 법 제2조제1항제11호 각 목 외의 부분에서 규정하고 있는 보행과 자동차 통행이 가능한 “너비 4미터 이상” 인 도로 요건</p> <p>「건축법」 제45조제1항에서는 허가권자가 같은 법 제2조제1항제11호나목에 따라 도로의 위치를 지정·공고하려면 그 도로에 대해 이해관계인의 동의를 받도록 하면서(각 호 외의 부분 본문) 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 것인 경우에 해당하면 이해관계인의 동의를 받지 않고 건축위원회 심의를 거쳐 도로를 지정할 수 있다고 규정(각 호 외의 부분 단서 및 제2호)하고 있는바, 이는 도로의 지정 절차와 관련하여 이해관계인의 동의를 생략하고 건축위원회 심의로 그 절차를 대신할 수 있도록 하는 것일 뿐이고 도로 지정의 요건을 달리 규정하지 않음</p> <p>한편 「건축법」 제46조제1항 단서에서 같은 법 “제2조제1항제11호에 따른 소요 너비에 못 미치는 너비의 도로” 를 규정하고 있는 점을 고려하면 허가권자가 도로를 지정하는 경우 반드시 같은 법 제2조제1항제11호 각 목 외의 부분의 너비 요건을 갖추지 않아도 된다는 의견이 있음</p>

제4장 해외 비법정도로 조사

① 일본

② 미국

③ 독일

④ 프랑스

1. 일본

□ 일본 도로시설 현황

- 일본은 도로법 제3조를 근거로 고속자동차국도, 일반국도, 도도부현도, 시정촌도 이상 4가지 종류로 구분[11]
 - 도도부현도와 시정촌도가 전체의 94.73% 차지(2015년 기준)
- 중앙정부는 고속자동차국도와 일반국도(직할국도)를 관리하고, 지방자치단체는 일반국구도(보조국도), 도도부현도, 시정촌도 관리
- 도로사업에 대한 국가의 부담은 도로법 제50조(국도의 관리에 관한 비용 부담의 특례 등), 제56조(도로에 관한 비용의 보조), 도로의 수선에 관한 법률 시행령 제1조(보조액)를 근거로 유지보수 시행

□ 일본의 비법정도로

- 일본은 접면도로의 종류를 일반적으로 사용되는 공도(公道), 사도(私道)의 구분 외에 건축기준법으로 도로의 폭에 따라 분류
- 도로의 폭 4m 이상의 도로들은 건축기준법 제 42조 제 1항에 해당되며, 조건에 따라 5개로 분류

제42조 도로라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 폭 4미터 (특정 행정청이 그 지방의 기후나 풍토의 특수성 또는 토지의 상황에 따라 필요하다고 인정하여 도도부현 도시 계획 심의회의 회의를 거쳐 지정하는 지역 내에서 6미터) 이상인 것을 말한다.

- 一 도로법 (소화27년 법률 제184호)에 의한 도로
- 二 도시계획법, 토지구획정리법 (소화29년 법률 제119호), 구주택지조성사업에 관한 법률 (소화39년 법률 제161호), 도시재개발법(소화44년 법률38호), 신도시기반정비법(소화47년 법률 제86호), 대도시 지역에서의 주택 및 주택지 공급 촉진에 관한 특별조치법(소화50년 법률 제67호) 또는 밀집시가지정비법(제6 장에 한한

다. 이하 이 항에서 동일)에 의한 도로

三 도시계획구역 또는 준도시계획구역의 지정 또는 변경 이나 제68조의 9 제1항의 규정에 의한 조례의 제정 또는 개정 에 따라 이 장의 규정이 적용되게 된 때, 실제로 존재하는 길

四 「도로법」, 「도시계획법」, 「토지구획정리법」, 「도시재개발법」, 「신도시기반정비법」, 「대도시지역에서의 주택 및 주택지 공급 촉진에 관한 특별조치법」 또는 「밀집시가지정비법」에 따른 신설 또는 변경 사업계획이 있는 도로로서 2년 이내에 그 사업이 집행될 예정으로서 특정행정청이 지정한 것

五 토지를 건축물의 부지로 이용하기 위하여 도로법, 도시계획법, 토지구획정리법, 도시재개발법, 신도시기반정비법, 대도시지역에서의 주택 및 주택지공급촉진에 관한 특별조치법 또는 밀집시가지정비법에 의하지 않고 축조하는 정령으로 정하는 기준에 적합한 도로로서 이를 축조하려는 자가 특정행정청으로부터 그 위치를 지정받은 자

- 폭 4m 미만의 도로는 건축기준법 제 42조 제 2항에 해당되며, 그에 해당되는 조항은 아래와 같음

전항 제3호에 해당한다고 인정하여 특정행정청이 지정한 폭 4미터 미만의 길에 대해서는 제2항의 규정에도 불구하고, 제1항의 구역이 지정된 때에 도로의 경계선으로 보고 있던 선을 그 도로의 경계선으로 봄

특정행정청은 제2항의 규정에 따라 폭 1.8미터 미만의 도로를 지정하는 경우 또는 제3항의 규정에 의하여 별도로 수평거리를 지정하는 경우에 있어서는, 미리, 건축심사회의 동의를 얻어야 함

- 사도(私道)에 관련된 제한 (건축기준법 제 45조 관계)
 - 사도의 변경과 폐지: 사도의 변경 또는 폐지로 인해 필지가 접도의무를 출정사지 못하게 되는 경우는, 행정청이 그 사도의 변경 또는 폐지를 금지하거나 제한할 수 있음 (건축기준법 제45조 제1항)

〈건축기준법도로관련 규정운용지침 해설_국토교통성 2009년〉

사도의 변경 또는 폐지는, 원칙적으로 자유이지만, 당해 사도에 따라서는 법제43조의 접도의무가 달성되고 있는 제3자의 건축물이 있는 필지의 경우, 당해 사도의 변경 또는 폐지함에 따라 그 제3자의 건축물은 일방적으로 위반상태가 되는 불합리가 발행한다. 이 때문에 법제 45조에 의해서 사도의 변경 또는 폐지에 의해 그 도로에 접하는 필지가 법제 43조의 접도의무에 저촉하게 되는 경우는 해당 행정청은 법 제 9조에 따라 일반의 위반시정명령에 준하는 절차로 사도의 변경 또는 폐지를 금지하거나 제한할 수 있다.

또한 조례에 규정을 두는 것으로, 사도의 변경 또는 폐지를 행한 자로부터 해당 행정청이 미리 그 신고를 받는 것도 가능하다. 당해 건의 제출을 활용하는 것으로 해당 행정청은 사도의 이력정보를 적절하게 관리하는 것이 바람직하다.

공작물의 설치에 있어서도, 접도의무위반이 되는 건축물이 발생하게 하는 경우에는 사도의 변경 또는 폐지에 해당하는 것으로, 당해행위를 제한 또는 금지할 수 있다.

해당 행정청은, 위반건축 패트를 철저히 하는 등, 접도의무위반이 되는 건축물이 생기게 하는 사도의 변경 또는 폐지를 행한 토지소유자 등에 대하여 시정 지도를 정확하게 행하여야 한다.

- 위치지정도로와 2향도로(폭 4m 미만 도로): 개인(私人)이 소유하고 있는 사도에서도, 그 위치나 형상을 변경하거나 폐지할 때에는 관계자 전원의 동의를 얻어서 “위치지정도로”의 변경 또는 폐지 절차가 필요
- 변경 또는 폐지하는 것에 의해 접도의무에 저촉하게 되는 필지가 있는 경우는 그 변경이나 폐지는 금지 또는 제한되며, 법 42조2향도로(폭4m 미만 도로)에 해당하는 사도에 대해서도 거의 동일하게 제한

2. 미국

□ 미국 도로 유지관리 관련 법규

- 2012년 미국은 교통 인프라의 성장과 발전을 위하여 「The Moving Ahead for progress in the 21st Century Act」를 제정[12]
- 국가 고속도로 시스템을 확장하여 이전에 포함되지 않았던 주요 간선도로를 통합하고 고속도로 신탁기금의 절반 이상을 주요 고속도로 유지보수에 사용
- 미국이 총 도로연장은 약 662만km이며 도로가 수행하는 기능에 있어 접근성과 이동성의 가중치 및 도로출입 자유도에 따라 도로를 분류[11]
 - 미국 도로는 대부분 주정부에서 운영과 관리를 담당하고 있으며 연방 정부의 재정보조를 받고 있음

□ 미국 사유재산권 법령 및 도로법

- 미국의 교통법 제133조에 의하며 사도(私道; Private road)의 정의는 개인이 소유하고, 소유주 또는 소유주가 통행을 명시적·묵시적으로 허가한 사람의 차량 통행에 사용되는(그외 사람은 사용할 수 없는)길 또는 장소이며, 제134조 공공도로의 정의는 모든 도로, 길, 가로, 대로, 협로, 공공장소, 공공 차도 또는 기타 공공을 위한 길을 의미
- 미국 수정 헌법 제 5조에 따르면 사유재산권은 정당한 보상 없이 공익의 목적을 위해 수용할 수 없다고 명시되어 있음

누구라도 대배심의 고발이나 공소 제기에 의하지 아니하고는 사형에 해당하는 죄나 중죄에 대하여 심문당해서는 아니 된다. 다만 전쟁 시나 공공의 위협이 발생했을 때에 육해군이나 민병대에 현실적으로 복무중인 경우는 예외로 한다. 또한 어느 누구도 동일한 범죄에 대하여 생명이나 신체의 위협에 두 번 처해져서는 아니 되고, 어느 형사 사건에서도 자신의 증인이 될 것을 강요받아서서는 아니 되며, 적법절차에 의하지 아니하고 생명이나 자유 또는 재산이 박탈당해서는 아니 된다. 또한 사유재산권은 정당한 보상 없이는 공익 목적을 위하여 수용되어서는 아니 된다.

- 수용조항에서는 사유재산이 적절한 보상 없이 공공의 목적으로 수용되는 것을 금지하며, 국가의 재산의 사용이 공공의 목적과 합리적 견련관계에 있고 단순히 공공의 사용여부가 아닌 공익에 부합여부가 있어야 한다. 적절한 보상은 수용 시 재산의 시장가격에 의해 정함
- 수용의 정의는 점유된 토지가 사용되는지 아니면 점유된 부분이 전체에서 극히 일부분에 불과한지 또는 정부의 점유가 전체토지사용에 아무런 영향을 주는 않는지 등과 관계없이 정부에 의한 영구적이고 물리적인 사유토지 점유는 수용으로 인정
- 사실상의 수용은 영구적 물리 침해가 있거나 혹은 재산을 경제적으로 유용하게 향유하는 것을 차단하는 우 사실상의 수용이 있다고 보며, 그린벨트 등 이용 규제가 사실상의 수용의 예시
- 법원은 정부규제가 사실상의 수용인지 판단함에 있어 원고에 대한 경제적 영향, 투자자의 기대 등에 대한 영향, 정부행정행위의 성질 등을 고려해서 판단

3. 독일

□ 독일 도로 유지관리 관련 법규

- 독일의 연방장거리도로의 건설 및 유지관리, 재원 확보 등은 「연방장거리 도로법」을 근거로 연방정부가 담당[11]
 - 주도·군도, 지방도 등은 주정부 및 지자체가 도로건설책임을 가지고 있으며 각 주의회에서 제정한 각 주별 도로법에 따라 관리
- 연방장거리도로와 관련한 국가 수준의 계획은 15년 주기의 「연방교통인프라 계획」을 수립하여 시행
 - 연방장거리도로의 유지보수 비용은 계속 증가하는 추세를 보이고 있으며 신규 건설보다 큰 비중을 차지

□ 독일의 교통 관련 법률

- 독일은 기본법 제90조에서 도로에 대하여 정의

- (1) 연방은 연방고속도로 및 기타 원거리 교통에 이용되는 연방도로의 소유자 자격을 유지한다. 재산권은 양도할 수 없다.
- (2) 연방고속도로는 연방 고유의 행정으로 수행한다. 연방은 임무수행을 위하여 사법(私法)상의 회사를 이용할 수 있다. 이 회사는 양도할 수 없는 연방의 재산이다. 해당 회사 및 그 자회사에 대한 제3자의 직간접적인 참여는 배제된다. 전체 연방고속도로, 1개 주에 위치한 기타 원거리 교통을 위한 전체 연방도로망 또는 이 가운데 중요한 일부를 포함하는 도로망에 대해서는 민관협력에 의한 민간인의 참여가 배제된다. 자세한 사항은 연방 법률로 정한다.
- (3) 주 또는 주법에 의거하여 관할권을 가진 자치행정단체는 연방의 위임으로 기타 원거리 교통에 이용되는 연방도로를 관리한다.

(4) 주의 신청으로 연방은 그 주의 영역에 위치하는 도로에 한하여 기타 원거리 교통에 이용되는 연방도로를 연방 고유의 행정으로 맡을 수 있다.

- 독일의 도로교통법 제5b조 제6항 교통표지의 관리에서는 도로변 토지 소유자는 교통표지나 교통시설의 설치를 허용해야하며, 도로표지나 교통시설을 설치 및 제거하는 과정에서의 발생하는 손해는 없어야함
- 또한, 도로표지 또는 교통시설에 의해 사유지 사용이나 그 가치가 중대한 손실을 입은 경우 또는 도로표지나 교통시설의 설치와 제거과정에서 발생한 손해를 제거할 수 없는 경우에는 적절한 피해보상금을 지급해야함

도로변 토지 소유자는 기술적인 이유 또는 도로교통상 안전이나 편의성으로 인해 도로표지나 교통시설을 도로 위에 설치할 수 없는 경우 교통표지나 교통시설의 설치를 허용해야 한다. 도로표지나 교통시설을 설치하거나 제거하는 과정에서 발생하는 손해는 제거해야 한다. 도로표지 또는 교통시설에 의해 사유지 사용이나 그 가치가 중대한 손실을 입은 경우 또는 도로표지나 교통시설의 설치와 제거과정에서 발생한 손해를 제거할 수 없는 경우에는 적절한 피해보상금을 지불해야 한다. 손해 제거와 피해보상을 위해 도로표지와 교통시설에 대해 비용을 부담하는 자가 의무를 진다.

합의가 성립되지 않는 경우에는 상급 행정관청이 결정한다. 결정을 내리기 전에 당사자들의 의견을 청취하여야 한다. 주정부는 법규명령에 의해 제5단과 달리 담당 관청을 결정할 권한을 갖는다. 주정부는 이 권한을 최고 주정부관청에 위임할 수 있다.

4. 프랑스

□ 프랑스의 도로관리법(code de la voirie routière)

- 프랑스의 도로 관리법 Title II의 제 1장 고속도로 및 국도에 관한 공통조항의 제 L121-1조 따르면 국도의 영역은 고속도로와 국도로 나뉘며 다음과 같이 정의

Title II : 국도(Voirie nationale)

제 2장: 고속도로

섹션1: 일반 조항

제 L122-1조: 고속도로는 횡단이 없는 도로이며, 기계적 추진력을 가진 차량만이 배치된 지점에서 진입 가능하다.

제 3장: 국도

제 L123-1조: 제 L122-1조에 정의된 고속도로 이외의 국가 공공 도로영역의 도로를 국도라고 한다.

고속도로의 특성은 제 L.151-1조에서 L.151-5조에 명시된 조건에 따른다.

Title V : 특별한 지위를 가진 도로

1장: 고속 도로

제 L151-1조: 고속도로는 국가의 공공영역에 속하는 도로 또는 도로의 일부이다.

제 L151-2조: 고속도로의 성격은 법령에 의해 신설 또는 존재한다.

도로가 국가의 공공영역에 속하는 경우 장관급 법령, 기타의 경우 지방법령으로 지정됩니다. 새로운 도로의 경우, 법령에 의해 도로가 교차 또는 인접한 부서 및 지방자치단체 시민의 의견을 공개조사를 통해 수렴하고, 도로를 지정한다. 의견 수렴은 2개월간 진행하며, 그 기간 내 의견이 없으면 긍정적인 의견으로 반영한다.

- 프랑스의 도로 관리법 Title VI에서는 공공영역에 속하지 않는 지방자치 단체 사유의 시골길과 사유도로인 개인도로를 명시

Title VI: 공공영역에 속하지 않는 도로에 적용되는 조항

제 1장: 시골길

제 L161-1조: 농촌도로는 지방자치 단체의 사유 영역에 속합니다. 그것은 대중교통에 할당되며 농촌 및 해양수산법 제 1권 제 2편 1장의 규정을 따른다.

제 2장: 개인 도로(Voies privées)

섹션1: 일반조항

제 L162-1조: 제L113-1조 규정은 대중교통에 개방된 사유 도로에 적용됩니다.

제L113-1조: 교통에 관한 공공표시 또는 신호를 고려한 배치 등의 규칙은 고속도로법 제L411-6조에 의해 설정되며, 다음과 같다.

- 도로 등의 교통에서 모든 표시 또는 신호 등을 공개적으로 볼 수 있는 권리는 서비스를 담당하는 국가가 가진다.

섹션2: 도로 및 산책로

제 L162-2조: 도로와 산책로는 농촌법 제92조부터 제96조까지의 규정에 따른다.

제 L162-3조: 제L114-7조 및 제L114-8조의 규정은 대중교통에 개방된 도로 및 산책로에 적용된다.

섹션3: 기타 사유 도로

제 L162-4조: 도로 또는 운영도로의 특성이 없는 사유 도로는 L162-1조 및 이 섹션의 조항에 따라 재산문제에 대한 관습법 규칙의 적용을 받는다.

제 L162-5조: 주거 단지에서 대중교통에 개방된 사유 도로의 소유권은 도시계획법 제L318-3조에 명시된 조건에 따라 해당 도로가 위치한 지방 자치 단체의 공유 영역으로 이전될 수 있다.

제 L162-6조: 공공도로 및 이 도로에 인접한 주택의 위생에 관한 법률 및 규정은 공공 교통이 개방된 여부에 관계없이 폐수 및 하수의 흐름 및 상수도 공급과 관련하여 사유 도로에 적용된다.

하수도나 수도관이 설치되어야 하는 사유도로의 모든 부분은 이에 대한 법적 지역권의 적용을 받는다.

사유도로의 소유자와 인근 건물은 사유도로 청소에 관한 1912년 7월 22일 법률의 2조에서 18조에 명시된 조건에 따라 조합을 구성해야 할 수 있다.

제5장 비법정도로 분쟁 해결 (개선) 방안 제시

① 비법정도로 문제점과 개선

방향

② 기개설된 비법정도로 분쟁

해결 개선방안

③ 향후 정비하는 비법정도로

분쟁 발생 방지방안

④ 기타 운영 등을 통한 개선

방안

⑤ 분쟁 해결이 미치는 영향과

한계

1. 비법정도로 문제점과 개선 방향

□ 문제점

- 도로는 건축법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도로법, 사도법, 농어촌 도로정비법 등 관련 법률에 의거하여 규정된 법정도로와 사도, 현황도로, 통로, 농로, 임도 등 법률의 규정에 없는 비법정도로로 구분
 - 사도는 소유권이 순수한 사적소유의 부지로 개인이 자기 토지의 편익(건축)을 위해 주변 토지를 구입하여 해당토지에 편입시키거나 또는 사용승낙서를 득하여 건축하기 위해 조성한 도로
- 사도는 토지 소유자가 관리하며 소유주가 폐쇄할 수도 있고 도로로 사용 시에는 토지사용승낙 필요
 - 사도는 도로로 수용 시에는 현황지목에 의해 평가보상을 받을 수 있으며 사도를 도로사용 승낙 계약이 승계되지 않은 상태에서 토지소유자가 변동되면 새로운 소유자로부터 법적으로 안전하게 계속 진입로로 사용 불가
 - 최근에 지방자치단체를 중심으로 이런 관행을 방지하기 위해서 사도 개설 시에는 유상의 토지사용승낙서를 조건부로 해당 필지에 도로 고시 이후 허가 승인
- 현황도로는 폐쇄는 불가능하나 개인소유 부분은 통행의 제한이 가능하다는 판례
 - 일반적으로 사용 시에는 도로소유자의 승낙여부는 불필요하고 건축 허가는 지방자치단체장의 도로인정 이나 전용허가 시에 가능하며 수용 시의 보상액은 인근 토지 평가액의 1/3로 평가보상하고 있으나 최근에는 적정한 감정평가액으로 보상을 진행하기도 함
 - 현황도로는 대부분 폭 2m내외 자연발생 된 도로이며 비도시지역인 산골의 산재된 소수 촌락의 진입로와 1970년대 새마을 운동의 일환으로 개설된 새마을 도로, 좁은 농로에 인접하여 구거, 임야 등의 부지를 통합하여 2~3m 폭으로 확장 및 개설된 도로
- 통로는 분쟁이 발생하면 도로법이나 사도법에 적용을 받지 않고 민법과 관련법에 의하여 당사자 간 해결

- 통로는 맹지로서 통행할 수 없을 때에는 그 특정필지는 통로를 내주어야 하는 의무가 있으며 도로 너비에 대한 특별한 규정은 없으며 보통 1.5~2m정도
- 부득이 남의 땅을 통과해야 하는 경우에는 주위 토지 통행권을 부여하고 있으며 사회통념상 적절한 사용료를 지불하여야 하고 분할로 인하거나 일부 양도로 인한 경우에도 주위 토지 통행권이 준용
- 임도개설 목적으로 토지형질 변경허가 및 준공을 취득하여도 임도는 산림법에서 산림으로 규정
 - 농지를 전용한 도로는 중복으로 건축허가신청이 가능하지만 임야의 경우는 먼저 사도개설 신청을 해놓은 사람이 있을 경우 중복허가가 불가하여 부지의 지목이 도로로 바뀌기 전에는 추후 신청자는 건축허가 불가

□ 개선 방향

- 우회도로 없이 유일한 통행로의 통행을 제한하는 것은 사유지라 하더라도 일방적으로 통행을 제한하는 행위를 금지하며 만약에 불가피하게 통행을 제한해야 하는 경우엔 우회도로 확보가 선행되어야 함
- 도로포장을 위해 세종특별자치시 예산이 투입된 비법정도로를 무단으로 막을 때는 세종특별자치시는 일반교통방해죄 등 형사고발이 가능하고, 세종특별자치시에서는 토지 소유주의 과도한 재산권 제약을 막기 위해 비법정도로를 매수하는 등의 지속적인 대응방법 보완이 필요
- 세종특별자치시 예산이 투입되는 마을안길 포장사업은 사유지 토지소유자가 기부채납 또는 토지사용승낙서를 제출하지 않으면 포장사업 대상에서 제외하고, 필요에 따라서 우선적으로 매수할 수 있는 예산 확보
- 농로는 개인의 권리주장이 강하므로 마을 진입로 개설은 현실적으로 사적자치 또는 민사조정(소송)에 의존하는 경우가 많은데 농로의 규모나 형태에 세종특별자치시의 공공 성격을 갖춘 조정 및 개입 필요
- 유상의 토지사용승낙서와 관련하여 최근 토지 소유자와 사용자 간에 분쟁이 빈번해지고 있으며, 세종특별자치시에서는 사도개설 시 토지사용승낙서 제출로 타인의 무료사용 조건을 부여받은 이후 시행하고 있음
- 지적재조사 확대를 통하여 실질적인 분쟁해결이 가능할 것임

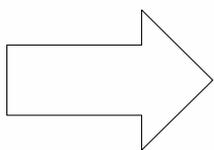
2. 기개설된 비법정도로 분쟁해결 방안

□ 지적재조사를 통한 단계별 지적 정리를 통한 비법정도로 분쟁 해결

- 지적재조사에 관한 특별법에 따른 지적재조사를 실시하여 지적 현황을 파악하고 오류를 바로 잡아 세종특별자치시 관내 지적 불부합지로 인한 시민들의 심화된 갈등 해소 추진
 - 지적재조사 사업 기간은 2030년까지 1조 3,000억원의 국비가 투입되고, 세종특별자치시 관내 37개 지구 9,177 필지가 해당
 - 약 7년간('13~'19년) 13개 지구 2,326필지를 수치 지적으로 전환(30%)
- 3년간('17~'19년)의 지적재조사 조정금은 징수액 36억원, 지급액 33억원으로 상쇄 가능하고, 시민들의 재산권 확보에 기여하는 역할 수행
 - 세종특별자치시의 비법정도로 분쟁 해결을 위한 가장 좋은 방법은 해당 분쟁 지역을 매입하는 것이 현실적이나 지가 상승에 따른 예산 확보가 불가능한 상황
 - 이러한 상황에서 지적재조사를 통해 국·공유지와 사유지의 각 점유지에 대한 상계처리 시 세입과 세출의 오차가 5% 이내(세종특별자치시 기존 사례 참조)이기 때문에 적은 예산으로 분쟁해결의 효율성을 증대할 수 있음
 - 2017 ~ 2019년 조정금(3년)

<표 V-1> 2017 ~ 2019년 조정금(3년)

사업 연도	지구	필지수			면적			조정금(소유자별)	
		총 필지	조정 필지	조정 비율	확정 면적	증감 면적	조정 비율	지급	징수
총계		1,108	506	45.7	1,018	103	10.1	3,324,688	3,671,694
2017	명학 문곡 부강	255	105	41.2	126	5	4	698,457	838,510
2018	노장 청라	415	198	47.7	358	51	14.2	1,021,815	1,267,069
2019	영치 놀왕	438	203	46.3	534	47	8.8	1,604,416	1,566,114

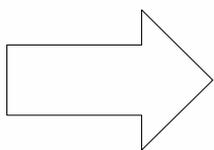


조정금 (소유자별)	
지급(천원)	징수(천원)
3,324,688	3,671,694

- 확대 사업지구 조정금 임시산정(직전 3년치 평균 적용)

<표 V-2> 확대 사업지구 조정금 임시산정

지구	총 필지	조정금 (공시지가 x 2.1배)	필지수 조정비율 (45.7%)	면적 조정비율 (10.1%)	조정금 상계비율 (49.7%)	조정금 (소유자별)	
						지급 (천원)	징수 (천원)
	1,357	284,562,241	130,044,944	13,134,539	6,527,866	3,100,736	3,427,130
조치원 서창리	56	21,278,655	9,724,345	982,159	488,133	231,863	256,270
전동면 봉대리	81	14,805,000	6,765,885	683,354	339,627	161,323	178,304
전동면 보덕리	84	8,245,801	3,768,331	380,602	189,159	89,850	99,309
전동면 미곡리	123	8,281,673	3,784,725	382,257	189,982	90,241	99,740
장군면 용암리	42	5,528,643	2,526,590	255,186	126,827	60,243	66,584
연서면 봉암리	258	59,549,631	27,214,181	2,748,632	1,366,070	648,883	717,187
연서면 기룡리	89	9,263,946	4,233,623	427,596	212,515	100,945	111,571
연기면 보통리	86	35,859,551	16,387,815	1,655,169	822,619	390,744	431,875
소정면 고등리	200	21,545,848	9,846,453	994,492	494,263	234,775	259,488
부강면 금호리	140	27,995,069	12,793,746	1,292,168	642,208	305,049	337,159
금남면 국곡리	198	72,208,424	32,999,250	3,332,924	1,656,463	786,820	869,643



조정금 (소유자별)	
지급(천원)	징수(천원)
3,100,736	3,427,130

- 지적재조사를 통해 맹지해소, 토지정형화, 건물저축 및 경계분쟁 해소, 현황도로의 기능유지 등 시민들의 재산권 보호에 기여하는 효율적인 조정 체계 구축
- 전국 시·도 지적재조사담당 현황은 17개 시·도 중 16개 지적재조사담당을 설치하였고 제주시는 자치구에 전담 조직을 설치하여 운영 중이며 세종특별자치시만 미설치
 - 효율적인 지적재조사사업을 위한 방안으로 예산확대를 통한 사업지구 확대와 전담조직 신설과 전담인력 충원 필요⁷⁾
 - 전국 17개 시·도 지적재조사담당 설치 현황

<표 V-3> 전국 17개 시·도 지적재조사담당 설치 현황

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
설치	미설치	설치														

- 인근 충청남도 14개 시·군·구 지적재조사담당 설치 현황

<표 V-4> 충청남도 14개 시·군·구 지적재조사담당 설치 현황

천안		공주	보령	아산	서산	논산	계룡	당진	금산	부여	서천	청양	홍성	예산	태안
동남	서북														
설치	미설치	설치	설치	설치											

- 지적재조사사업을 통해 비법정도로 분쟁 등을 해결하기 위해서는 지적재조사 지역의 세분화가 필요한데, 이럴 경우 현재 2명의 전담인원으로는 불가능한 상황

7) 현재 세종특별자치시는 기존 '지적관리계'에서 2명이 전담하고 있는 상황이나 비법정도로 등의 해결과 주민들의 갈등 해결을 위해 전담 조직화하여 '지적재조사계' 전담 조직을 신설하고 일부 인원 충당할 필요가 있음

업무량 분석(아산시 조직과 비교) 및 타시도 전담조직

아산시(인구,면적)		31.8만, 542.8km ²		세종시(인구,면적)		36.5만, 465km ²	
아산시		인원	세종시	담 당 업 무			
과	담 당			아 산 시		세 종 시	
토 지 관 리 과	토지행정	팀장1 팀원5 (6명)	부동산관리 (팀장1, 팀원3) (4명)	· 중개업자 관리 · 토지거래 관리 · 외국인 토지취득 관리 · 실거래신고, 검인	· 중개업자 관리 · 토지거래 관리 · 외국인 토지취득 관리 · 실거래신고, 검인 · 거래허가구역 지정 · 부동산개발업 관리		
	지가조사	팀장1 팀원4 (5명)	지가조사 (팀장1, 팀원 3) (4명)	· 개별공시지가 조사 · 부동산평가위원회 · 개발부담금 산정부과	· 개별공시지가 조사 · 부동산평가위원회 · 개발부담금 산정부과 · 감정평가업자 추천		
	지적관리	팀장1 팀원4 (5명)	지적관리 (팀장1, 팀원5) (6명)	· 지적공부관리 · 지적측량 성과검사 · 토지이동정리 · 지적측량수행자감독	· 지적공부관리 · 지적측량 성과검사 · 토지이동정리 · 지적측량수행자감독 · 지적확정측량 검사 · 측량업자 등록 관리		
	지 적 재 조사	팀장1 팀원2 (3명)		· 실시계획수립 · 사업지구 지정 신청 · 재조사위원회 운영	· 실시계획수립 · 재조사사업지구 지정 · 재조사위원회 운영 · 시·도종합계획 수립		
	공간정보	팀장1 팀원4 (5명)	공간정보 (팀장1, 팀원3) (4명)	· 부동산관리시스템운영 · 소유권이전특별조치법 · 수치지형도 제작관리 · 토지소유권 정리	· 부동산관리시스템운영 · 소유권이전특별조치법 · 수치지형도 제작관리 · 토지소유권 정리 · 항공사진 촬영 · 국가공간정보정책수립		
	도로명 주 소	팀장1 팀원2 (3명)	도로명 주소 (팀장1, 팀원2) (3명)	· 도로명 부여 및 변경 · 도로명주소 고지고시 · 도로명주소위원회운영 · 지명위원회 운영 · 도로명주소 홍보	· 도로명 부여 및 변경 · 도로명주소 고지고시 · 도로명주소위원회운영 · 지명위원회 운영 · 도로명주소 홍보 · 국가지점번호 관리		
	드론운영 부동산특조	3명 2명	부동산 조사TF팀 (4명)				
	계	32명	25명				

□ 비법정도로 무단 폐쇄 등 주민통행을 방해하는 경우 민·형사상 대응

- 비법정도로에 사유지가 편입된 경우에 무단으로 주민통행을 제한하는 행위가 있을 시에는 「도로교통법」, 「민법」, 「형법」에 따라 조치
- 「도로교통법」 제2조제1호라목에 따른 도로, 즉 현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차마가 통행할 수 있도록 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소로 인정되는 경우에는,
 - 같은 법 제68조에 따라 도로에 인공구조물을 설치하거나 교통에 방해가 될 만한 물건을 도로에 두어서는 아니 되며, 경찰서장은 그 물건의 제거를 명하거나 위반행위에 대한 벌칙을 부과할 수 있음

제219조(주위토지통행권) ① 어느 토지와 공로사이에 그 토지의 용도에 필요한 통로가 없는 경우에 그 토지소유자는 주위의 토지를 통행 또는 통로로 하지 아니하면 공로에 출입할 수 없거나 과도한 비용을 요하는 때에는 그 주위의 토지를 통행할 수 있고 필요한 경우에는 통로를 개설할 수 있다. 그러나 이로 인한 손해가 가장 적은 장소와 방법을 선택하여야 한다.

② 전항의 통행권자는 통행지소유자의 손해를 보상하여야 한다.

- 또한, 「형법」에서도 제185조에서 일반교통방해죄를 명시하고 있음

제185조(일반교통방해) 육로, 수로 또는 교량을 손괴 또는 불통하게 하거나 기타 방법으로 교통을 방해한 자는 10년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

- 더불어, 「민법」 제219조에 따르면 토지소유자는 토지와 공로 사이에 통로가 없는 경우 등에는 그 주위 토지를 통행할 수 있는 권리를 가지므로,
 - 그 주위 토지소유자가 주변인의 통행을 함부로 제한할 수 없는 등 일정 범위에서 사실상의 도로에 대한 토지소유자의 통행 방해행위가 제한된다고 할 것임

제219조(주위토지통행권) ①어느 토지와 공로사이에 그 토지의 용도에 필요한 통로가 없는 경우에 그 토지소유자는 주위의 토지를 통행 또는 통로로 하지 아니하면 공로에 출입할 수 없거나 과도한 비용을 요하는 때에는 그 주위의 토지를 통행할 수 있고 필요한 경우에는 통로를 개설할 수 있다. 그러나 이로 인한 손해가 가장 적은 장소와 방법을 선택하여야 한다.

②전항의 통행권자는 통행지소유자의 손해를 보상하여야 한다.

- 기존 분쟁은 원활한 분쟁해결이 가능토록 계도가 선행될 필요가 있음
- 그럼에도 소송의 추진 결과가 나온 경우는 소송 결과대로 행정조치 진행

□ 소규모 위험시설로 지정하여 정비사업 추진

- 「도로법」 등 다른 법률에 따라 관리되지 아니하는 소교량, 농로 및 마을 진입로에 해당하는 시설인 경우, 「소규모 공공시설 안전관리 등에 관한 법률」을 근거로 하여 ‘소규모 공공시설’로 관리
 - 재해로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안전에 이바지함을 목적 소교량(小橋梁), 세천(細川), 취입보(取入洑), 낙차공(落差工), 농로(農路) 및 마을 진입로(進入路)에 해당하는 소규모 공공시설에 대해 행정안전부장관이 고시하도록 하고 있음
- 같은 법 제7조에 따라 ‘소규모 공공시설’의 재해 위험성이 높다고 판단되는 경우 ‘소규모 위험시설로’ 지정하고, 같은 법 제9조 및 제10조를 근거로 따라 정비사업을 시행할 수 있고, 같은 법 제16조에 따라 관련 손실에 대한 보상 등이 가능함
- 마을진입로 3m 이상, 농로 2.5m 이상인 경우 ‘소규모 공공시설’로는 적용이 가능하지만, 도로시설이 ‘재해 위험성이 높아 피해가 우려되는 시설인 소규모 위험시설’로 지정되기는 어려운 관계로, 비법정도로 분쟁 해결방안으로써의 현실성이 부족하다고 할 수 있음

□ 비법정도로 편입용지 매입

- 비법정도로 편입용지를 매입하는 방안은 소요예산*(약 3~4조원으로 추정) 확보의 어려움과 토지가격의 지속적인 상승 등으로 현실적으로 추진하기에는 어려움

* 토지 지적도를 통해 사유지의 비법정도로 편입된 부분에 대한 개괄적인 토지가격을 계산할 경우로 추정하였으나, 이에 대한 구체적인 사실관계 파악을 위해서는 실제 토지 보상관련 얼마의 예산이 필요할지에 대한 추가적인 연구가 진행될 필요가 있음

3. 향후 정비하는 비법정도로 분쟁 발생 방지방안

□ 사유 토지 점유 시 토지사용승낙서 징구

- 주민 숙원사업 등을 위한 사유 토지 점유 시 토지사용승낙서를 반드시 징구 후 사업 추진, 토지사용승낙서가 미첨부된 공공사업은 미시행

<표 V-5> 세종특별자치시 비법정도로 관련 추진 사업 현황('20년 기준)

부서	사업명	위치	예산액 (백만원)	사업내용	비고
계	13개 부서		9,346		
도로과	소규모 주민숙원사업	9개면 일원	964	마을안길·농로포장, 배수로정비 등 18건	
도시 정책과	개발제한구역 주민지원사업 (생활편익사업)	금남면	1,320	마을안길포장, 배수로정비 등 11건	국비 지원
농업 축산과	농촌생활환경 정비사업	전의, 연동면 ('20년)	648	마을도로, 배수로, 수해복구 등 8건	
조치원읍	소규모 주민숙원사업	조치원읍	1,205	마을도로 및 배수로정비 등 26건	
9개면	소규모 주민숙원사업	9개면 일원	5,209 (면별 평균 578백만)	마을도로, 농로 및 배수로정비 등 204건	

※ 상기 사업의 경우 사유지는 토지사용승낙서를 받은 후 사업추진 중임

- 토지사용승낙서 표준서식 부재로 주민 숙원사업 등을 실시하는 각 부서별 승낙서 서식이 상이한 바, 행정의 통일성을 기하기 위해 토지사용승낙서 표준안 마련·사용이 필요
- 현재 각 부서별 토지사용승낙서상 토지 상속, 매매 등으로 승계 시 승계인에게 사용승낙 내용에 대한 승계효력 유지가 어려운 점을 보완할 필요가 있음
- 토지사용승낙서 사후관리를 통한 승낙효력 유지를 위하여, 영구보존 방안, 토지사용 승낙사항(지번, 면적 등), 도로로 사용된 토지의 공개 가능여부에 대한 검토 필요

<표 V-6> 세종특별자치시 주민숙원사업 등의 토지사용승낙서 본문

구 분	본문 내용
사례 1	상기 토지는 본인 소유로서, 공사요청 구간 내 편입되는 토지에 대하여 민·형사상의 책임 등 아무런 조건 없이 토지사용을 승낙하며 사업시행에 동의합니다.
사례 2	상기 토지를 무상 사용함을 승낙하오며 민·형사상의 어떠한 이의도 제기 하지 않을 것을 서약합니다.
사례 3	상기 토지를 000로 무상 사용함을 승낙합니다.

<표 V-7> 토지사용승낙서 표준안 본문 변경(안)

변경 전	본인은 사업 시행에 따른 편입부분에 대하여 무상 사용함을 승낙하고 일체의 이의제기(원상복구, 사용료요구, 타인의 이용제한, 법적분쟁 등)를 하지 않을 것이며, 이후 소유권이전(상속, 증여, 매매, 보전등기 등)의 사유가 발생하면 <u>본 사용승낙서의 효력을 권리승계 할 것이며 이에 따른 법적 책임은 본인에게 있음</u> 을 서약합니다.
	
변경 후	본인은 사업 시행에 따른 편입부분에 대하여 무상 사용함을 승낙하고 일체의 이의제기(원상복구, 사용료요구, 타인의 이용제한, 법적분쟁 등)를 하지 않을 것이며, 이후 소유권이전(상속, 증여, 매매, 보전등기 등)의 사유가 발생하면 <u>승계인에게 본 토지사용승낙서의 효력을 설명하고 권리 승계 될 수 있도록 할 것임을 확인</u> 합니다.

※ 표준안에 대한 법률자문 반영

- 토지승낙서 표준(안)

토지사용 승낙서 (안)

▶ 토지의 표시

토지의 소재			지목	지적 (㎡)	예상편입 면적(㎡)	소유자	
읍면	리	번지				주소	성명

※ 설계 완료 후 편입면적은 변동될 수 있음

▶ 사업명 :

▶ 사용자 : 세종특별자치시장

▶ 사용기간 : 시설물 준치 시 까지

▶ 본인은 사업 시행에 따른 편입부분에 대하여 무상 사용함을 승낙하고 일체의 이의제기(원상복구, 사용료요구, 타인의 이용 제한, 법적분쟁 등)를 하지 않을 것이며, 이후 소유권이전(상속, 증여, 매매, 보전등기 등)의 사유가 발생하면 본 사용승낙서의 효력을 권리승계 할 것이며 이에 따른 법적책임은 본인에게 있음을 서약합니다.

년 월 일

▶ 토지사용 승낙자 주소 :
성명 : (인)
전화번호 :

붙임 : 인감증명서 1부

세종특별자치시장 귀하

□ 건축조례에 따른 도로지정 후 공사 시행과 조례 적용 사각지대 해소

- 도시지역, 지구단위계획구역, 읍지역은 현행 건축조례 적용이 가능하기 때문에 도로지정 후 정상적인 공사 시행 가능
- 그러나 도시지역이 아닌 면지역은 세종특별자치시 건축조례 적용 불가
 - 도시지역 내 지구단위계획 구역이 아닌 면지역에도 건축법 제45조에 따른 건축조례를 개정 할 수 있도록 법령 개정 필요
 - 건축조례 예외지역인 면지역도 건축조례 적용을 위한 건축법 제3조 제2항 개정안 마련
 - 건축법 제3조 제2항은 건축법 제44조부터 제47조까지, 제51조 및 제57조를 적용하지 않도록 규정되어 있는데, 제45조 ‘도로의 지정·폐지 변경’ 관련 법 조항을 예외적으로 적용가능토록 보완할 필요가 있음

제3조(적용 제외) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물에는 이 법을 적용하지 아니한다. <개정 2016. 1. 19., 2019. 11. 26.>

1. 「문화재보호법」에 따른 지정문화재나 임시지정문화재
2. 철도나 궤도의 선로 부지(敷地)에 있는 다음 각 목의 시설
 - 가. 운전보안시설
 - 나. 철도 선로의 위나 아래를 가로지르는 보행시설
 - 다. 플랫폼
 - 라. 해당 철도 또는 궤도사업용 급수(給水)·급탄(給炭) 및 급유(給油) 시설
3. 고속도로 통행료 징수시설
4. 컨테이너를 이용한 간이창고(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공장의 용도로만 사용되는 건축물의 대지에 설치하는 것으로서 이동이 쉬운 것만 해당된다)
5. 「하천법」에 따른 하천구역 내의 수문조작실

② 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 및 같은 법 제51조제3항에 따른 지구단위계획구역(이하 “지구단위계획구역”이라 한다) 외의 지역으로서 동이나 읍(동이나 읍에 속하는 섬의 경우에는 인구가 500명 이상인 경

우만 해당된다)이 아닌 지역은 제44조부터 제47조까지, 제51조 및 제57조를 적용하지 아니한다. <개정 2011. 4. 14., 2014. 1. 14.>

- ③ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제47조제7항에 따른 건축물이나 공작물을 도시·군계획시설로 결정된 도로의 예정지에 건축하는 경우에는 제45조부터 제47조까지의 규정을 적용하지 아니한다. <개정 2011. 4. 14.>

- 따라서 건축법 제3조 제2항 관련 건축법 제45조(건축조례의 도로지정 근거) 적용 제외 법률 개정 건의 필요

제45조(도로의 지정·폐지 또는 변경) ① 허가권자는 제2조제1항제11호나목에 따라 도로의 위치를 지정·공고하려면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 도로에 대한 이해관계인의 동의를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로를 지정할 수 있다. <개정 2013. 3. 23.>

1. 허가권자가 이해관계인이 해외에 거주하는 등의 사유로 이해관계인의 동의를 받기가 곤란하다고 인정하는 경우
2. 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 것인 경우

② 허가권자는 제1항에 따라 지정한 도로를 폐지하거나 변경하려면 그 도로에 대한 이해관계인의 동의를 받아야 한다. 그 도로에 편입된 토지의 소유자, 건축주 등이 허가권자에게 제1항에 따라 지정된 도로의 폐지나 변경을 신청하는 경우에도 또한 같다.

③ 허가권자는 제1항과 제2항에 따라 도로를 지정하거나 변경하면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 도로관리대장에 이를 적어서 관리하여야 한다. <개정 2011. 5. 30., 2013. 3. 23.>

□ 조례 개정을 통한 개선방안

- 세종특별자치시는 건축 조례(제33조)에서 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로인 도로는 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 건축위원회의 심의를 거쳐 도로 지정 가능

제33조(도로의 지정) 법 제45조제1항제2호에 따라 주민이 오랫동안 통행로로 이용하고 있는 사실상의 통로로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 도로에 대한 이해관계인의 동의를 받지 아니하고 위원회의 심의를 거쳐 도로로 지정할 수 있다.<개정, 2020. 4. 10.>

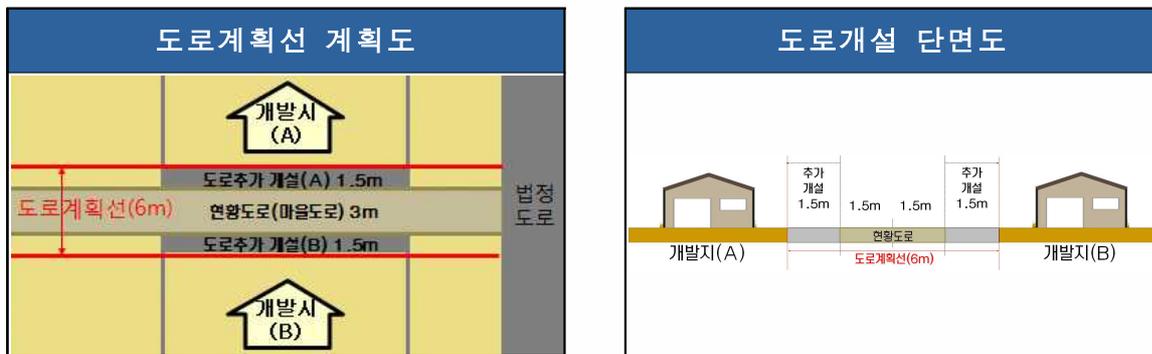
1. 복개된 하천 및 구거부지<개정, 2020. 4. 10.>
2. 제방도로 및 공원 내 도로로서 건축물이 접하여 있는 통로<개정, 2020. 4. 10.>
3. 사실상 주민이 이용하고 있는 통로를 도로로 인정하여 건축허가 또는 신고하였으나, 도로로 지정한 근거가 없는 통로<개정, 2020. 4. 10.>
4. <삭제, 2020. 4. 10.>

- 현재 위 조례 규정이 제정되어 있으나 타 지자체 사례를 통해 보완 필요
- 필요 시 추가할 조례규정은 다음과 같음
 - 통행로로 사용되는 토지의 소유자가 행방불명된 경우 그 토지(강원도 동해시, 대전광역시 등 사례)
 - 기존 포장된 통로를 이용하여 건축물이 건축된 경우 또는 건축허가(신고)된 사실이 있는 경우(다수 지자체 사례)
 - 토지분할 시 각 분할필지의 진출입 등을 위한 도로사용을 목적으로 토지 분할되어 인접 분할필지 소유자의 공유지분인 토지로서 일부포장 되어 도로로 이용 중이고 각 분할필지로의 진출입에 지장이 없는 경우(강원도 양구군 사례)
 - 사인이 포장한 도로로서 개설 할 때 편입 토지소유자들이 서면으로 동의하고 불특정 다수의 주민들이 오랫동안 사용 중인 통로(경기도 파주시 사례)
 - 사실상 도로로서 새마을사업 등으로 포장 또는 확장된 도로(경기도 가평군 사례)

- 국가 또는 지방자치단체에서 직접 시행하거나 주민 공동사업 등으로 개설되어 사용하고 있는 경우(다수 지자체 사례)
- 전기·수도·하수도·가스 등 공공기반시설이 설치되어 있는 경우(다수 지자체 사례, 판례도 인정된 부분)

□ 성장관리방안 적용 대상지역의 도로계획선에 따른 도로부지 확보 및 유지관리

- 「세종특별자치시 도시계획 조례」 제21조의2에 따른 성장관리방안⁸⁾ 적용 대상지역의 경우, 도로계획선에 따라 개발행위 시 도로부지를 확보 및 유지
 - 2,500㎡ 미만 개발행위 시 도로 폭 3m 확보, 2,500~10,000㎡ 개발행위 도로 폭 5m, 10,000㎡ 이상 개발행위 도로 폭 6m 이상 확보하도록 규정



<그림 V-1> 도로계획선에 의한 도로 부지 확보

□ 기존 국·공유지 활용 주민 숙원사업 해결을 통한 분쟁의 완화

- 면단위 도로개설 시 국·공유지를 활용해 마을안길을 확충해 주민 숙원사업 해결 및 비법정도로 분쟁 발생을 최소화
- 마을안길 등의 경우 비법정도로 분쟁이 빈번하게 발생하고 있는 상황에서

8) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제75조의2에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수는 개발수요가 많아 무질서한 개발이 진행되고 있거나 진행될 것으로 예상되는 지역 등의 전부 또는 일부에 대하여 성장관리계획구역(이하 '성장관리구역')을 지정하고, 같은 법 제75조의3에 따라 성장관리계획구역의 지정목적(이하 '지정목적')을 이루는데 필요한 사항을 포함하여 성장관리계획을 수립하여야 함
또한, 「세종특별자치시 도시계획 조례」 제21조의2에 따라 시장이 무질서한 개발방지를 위해 성장관리방안의 수립이 필요하다고 인정하는 지역 등에 대하여 성장관리방안을 수립할 수 있음

국·공유지 활용으로 도로 확충 시 향후 비법정도로 분쟁을 줄일 수 있을 것으로 판단됨

- 실제 비법정도로 분쟁의 대부분이 진출입로의 경우가 많아 국·공유지를 통한 통행로 확충이 궁극적인 해결방안이 될 수는 없지만, 분쟁을 완화 시키는 요인으로서의 역할은 가능할 것으로 판단됨

□ 비법정도로의 사유재산 침해에 대한 가치보정방안 마련

- 비법정도로 사유지를 같은 필지의 사유지와 가치를 동등하게 인정하여 개인 사유 재산권의 보장 필요⁹⁾
- 특히 토지 거래 시 비법정도로 편입 토지에 대해 의무적으로 비법정도로 편입 부분에 대한 가치를 같은 필지에 편입하여 산정할 수 있는 관련법안 보완도 방법일 수 있음

9) 진출입로 확보에 따른 기존 사유지의 가치 상승요인이 발생한 경우 사유지의 비법정도로 편입된 부분의 가치는 이미 반영된 것으로 볼 수도 있기 때문에 이에 대한 추가적인 연구가 필요함

4. 기타 운영 등을 통한 개선 방안

□ 기타 개선방안

- 국내 및 해외 사례를 검토한 결과 공시지가(감정가)가 낮은 지방자치단체는 별도 예산을 수립하여 비법정도로에 대한 보상을 실시하고 있지만, 반면에 공시지가 금액이 몇 년 사이에 크게 상승한 지역은 예산 편성의 어려움으로 장기적인 대책안 마련이 필요
- 세종특별자치시의 경우 지속적인 지가 상승요인이 있기 때문에 비법정도로 분쟁은 계속적으로 발생할 수밖에 없는 상황임에 따라 사인 간 또는 사인과 지자체의 분쟁 발생 시 조기에 해결 및 조정이 될 수 있도록 관내에 전담 조직 (또는 TFT)에서 조기에 관여할 수 있는 방안 필요
 - 사유지에 대한 사인 간의 분쟁은 사적 조치 또는 민사조정(소송)에 의존할 수밖에 없는 상황에서 사인 간의 갈등은 심화될 수밖에 없음
 - 따라서 사인 간의 갈등의 골이 깊어지기 전에 초기부터 해결방안 모색 필요 (현장 방문 시 갈등의 골이 깊어 이성적인 문제 해결이 되지 않는 상황)
 - 관내 의회 의원들의 지역민 유대관계가 높은 점을 감안하면 의원자치회를 통해 비법정도로 문제에 관여하는 것도 방법일 수 있음
- 또한 이러한 문제를 가지고 있는 지자체 간 일정한 협의체를 구성해 공동으로 문제를 해결하는 방안도 모색할 필요가 있음¹⁰⁾

10) 지자체별로 다양하게 제정된 조례를 통일하거나 비법정도관련 유사 분쟁 발생 시 사례 결과에 따른 타 지자체의 대응방안 수립의 용이성 확보 가능

5. 분쟁 해결이 미치는 영향과 한계

□ 분쟁 해결이 미치는 영향

- 비법정도로는 사유지에 도로가 형성되어 오랜 기간 동안 주민들이 암묵적으로 이용한 공간으로 토지 소유주가 매매, 상속, 증여 등의 방법으로 변경되면서 분쟁 발생이 빈번한 상황에서 이러한 분쟁 해결은 지역민의 정주여건 개선에도 커다란 도움이 될 것으로 보임
- 비법정도로 분쟁에 대한 해결을 위해서는 비법정도로 편입된 토지를 매입하는 방안이 문제 발생 소지가 적지만 이를 해결하기 위한 별도의 예산 편성에 어려움이 따르고, 특히 세종특별자치시 부동산의 공시지가(감정가)는 매년 상승하고 있어 예산 수립의 어려움이 있음. 따라서 이러한 분쟁의 해결은 지자체의 예산 운영의 어려움도 해결될 수 있는 영향을 줄 것으로 판단됨
- 세종특별자치시 성장관리계획을 지속적으로 보완하여 비법정도로 분쟁지역 문제를 단계적으로 해결할 수 있도록 할 필요가 있는 상황에서, 비법정도로 분쟁의 해결은 개발 여건이 개선되어 난개발을 방지하고 계획적 개발 및 합리적 관리방향 제시가 가능함
- 비법정도로 분쟁은 사인 간의 문제뿐만 아니라 지자체와 개인 간의 분쟁도 빈번한 상황에서 이러한 분쟁의 원활한 해결은 지역민들의 행복한 삶에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 지자체 운영관련 지역민 참여의식을 독려할 수 있는 요인으로서의 가치도 있기 때문에 향후 지자체의 비법정도로 분쟁 해결 노력은 우선적으로 고려될 필요가 있음

□ 한계

- 비법정도로는 관습법적으로 장기간에 걸쳐 발생된 사건들로 이러한 분쟁을 해결하기 위해서도 장기간의 시간이 필요하기 때문에 지자체의 지속적인 관심과 해결의 노력이 선행되어야 함
- 이러한 비법정도로의 문제가 대한민국 모든 지자체의 문제이기도 한 상황이지만 해결을 위한 적극적인 노력도 쉽지 않은 상황. 따라서 지자체별로 지속적인 연구를 통해 순차적인 해결방안을 마련하는 것이 필요
- 특히 비법정도로는 자본주의의 근간인 사유재산제와 긴밀한 연관이 있기 때문에 이러한 문제 해결을 위한 지자체의 지속적인 연구도 필요할 것으로 판단됨
- 결론적으로 장기간에 걸쳐 발생된 비법정도로관련 분쟁은 해결 또한 쉽게 될 수 있는 상황이 아니기 때문에, 관련 지자체들은 비법정도로 관련 분쟁해결을 위한 꾸준하고 지속적인 관심과 연구가 진행되어야 함

참고문헌

- [1] 김면규(2019), 토지의 진입도로 법제개선에 관한 연구, 박사학위논문, 경남대학교 대학원.
- [2] 김종보(2002), 건축법과 민사법의 접점, 중앙법학, 4(2), 63-98.3
- [3] 서영창(2018), 건축과 도로, 맑은샘, 28.
- [4] 권영준(2006), 배타적 사용수익권 포기 법리에 관한 비판적 검토, 법학, 47.
- [5] 국토교통부훈령 제1129호, 개발행위허가운영지침.
- [6] 대법원(2002), 2001다64165판결.
- [7] 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>
- [8] 세계법제정보센터, <https://world.moleg.go.kr/web/main/index.do>
- [9] 독일 법률포털, <https://www.gesetze-im-internet.de>
- [10] 프랑스 법률포털, <https://www.legifrance.gouv.fr>
- [11] 국토교통부(2019), 도로공공성 강화를 위한 도로관리방안 연구 용역
- [12] 조두용(2018), 해외 주요 국가의 인프라 유지관리 시스템 연구, 국회입법조사처 정책연구보고서

○ 강원도 양구군 토지승낙서

양구군 공고 제 2021-569 호

2020년 산사태 복구사업 시행 및 토지사용 공고

2020년 집중호우에 따른 산사태 피해지 복구를 위하여 산림(토지)소유자에게 토지사용 동의서를 발송하였으나 소유자의 주소 또는 거소 불분명 등 기타 사유로 반송되어 「사방사업법」 제9조 및 같은 법 시행령 제5조, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제23조, 「행정절차법」 제14조 규정에 따라 다음과 같이 공고합니다.

2021. 5. 3.

양 구 군 수

1. 사업명 : 2020년 산사태 복구사업
 2. 대상지 : 붙임내역 참조
 3. 사용내용 : 산사태 복구를 위한 돌쌓기, 돌수로, 바닥막이, 떼심기 등
 4. 사업기간 : 2021년 5월 ~ 사업종료 시
 5. 공고기간 : 공고일로부터 7일간
 6. 발주처 : 양구군청 생태산림과
 7. 공고내용 : 산사태 복구사업 시행에 따른 토지사용동의를 공고함
 8. 기타사항
 - 본 토지의 소유자 및 이해관계인은 사업시행에 따른 의견을 제시하여 주시기 바라며, 기한 내 의견이 없을 경우 토지사용에 동의하는 것으로 간주합니다.
 - 자세한 사항은 양구군 생태산림과(033-480-2174)로 문의하시기 바랍니다.
- 붙임 산사태 복구사업 관계지적 조서(미동의) 1부. 끝.

○ 경기도 수원시 토지승낙서

토지사용 승낙서

- 토 지 주 소 :
- 성 명 :
- 주민등록번호 :
- 주 소 :

수원시 00구 00동 _____ 번지 토지소유자 본인 _____ 로써
 개발제한구역 주민지원사업(환경문화사업 - 누리길, 여가농기, 경관, 전통문화)의 신청
 및 토지사용에 동의하오녀, 향후 토지사용 등에 따른 이의는 제기하지 않겠습니다.

년 월 일

토지 소유자 : _____ (인)
 (전화번호 : _____)

첨부 : 인감증명 1통

수 원 시 장 귀하

[붙임 2] 비법정도로 분쟁해결 사례 발취

○ 강원도 인제군 비법정도로 정비(매입) 사업

비법정도로 정비(매입)사업

마을안길, 농로, 골목길 등 군민들이 공공용으로 사용하고 있는 **비법정도로를 매입**하여 통행의 불편을 해소하고 각종 개발사업 활성화 및 사유재산을 보호하고자 함.

1. 추진배경

- 가. 새마을사업 및 지역협력사업 등으로 개설 확장된 도로(농로, 마을안길, 골목길 등)가 현재까지 개인사유 토지(전,답,대 등)로 남아 있어 군민의 재산권행사 불편 초래
- 나. 토지소유자의 도로 폐쇄에 따른 통행방해, 지역개발사업 지장, 토지거래기피 민원 발생

2. 사업개요

- 가. 대상 : **인제군 6개 읍·면 비법정도로(마을안길, 농로, 골목길)**
- 나. 신청기간 : **2021.1.1 ~ 2031.12.31.**
- 다. 신청장소 : **인제군청 행정복지국 종합민원과 또는 읍·면 행정복지센터**
(문의전화 033-460-2034)
- 라. 사업비 : 13,527백만원(연차별 시행)

3. 신청대상 분류

- 가. 마을안길 : 새마을사업, 지역협력사업으로 개설된 도로
- 나. 현황도로 : 공공용으로 10년이상 사용하고 있는 도로
- 다. 농로 : 농지경역을 위한 통로로 사용되며 연결필지의 소유자가 서로 다른 도로
- 라. 골목길 : 도시지역내 군민들이 공동으로 이용하고 있는 법정도로 이외의 현황도로

4. 세부추진계획



[강원도 인제군 비법정도로 매입]

강원 인제군, 도내 최초 ‘관습적 통행로’ 사유지 매입 방침

입력 : 2020-07-20 00:00

0 강원 인제군, 갈등 해소 나서 '주목'

8월말까지 매도 신청 접수

강원 인제군(군수 최상기)이 골목길이나 농로 등 비법정도로로 편입된 사유지를 매입해 주민간 분쟁을 해소하는 사업에 나섰다. 이들 비법정도로가 개인 사유지이긴 하나 그동안 관습적으로 통행로로 활용돼온 까닭에 지역주민 사이에 잦은 분쟁의 요인이 되고 있어 이를 해결해 주기 위해서다.

비법정도로로 편입된 사유지를 매입하는 사업은 도내 최초 시도이며, 민선 7기 주요 역점사업으로 추진 중이다. 군에 따르면 현재까지 집계된 지역 내 비법정도로는 총 연장 600km다. 이중 사유지는 71만8051㎡이고 국공유지는 151만6249㎡로 총면적만 223만4300㎡에 달한다.

군은 비법정도로를 효율적으로 정비하고자 올해 10억원의 예산을 마련했다. 이를 활용해 우선 8월말까지 비법정도로로 편입된 사유지를 대상으로 토지 소유자의 매도 신청을 받고 있다. 이후 9월 중 1차 사업대상지를 확정하고 연말까지 현황 측량 및 감정 평가를 진행할 계획이다. 이어 2021년 상반기 안으로 매도 협의의 진행과 토지 이동 정리를 마무리한다는 방침이다.

최상기 군수는 "농로나 마을 안길 등 다수의 사람이 공용으로 사용하는 도로에 편입된 사유지를 보상함으로써 주민간 발생해온 불필요한 분쟁을 해소하고 개인의 재산을 최대한 보호하는 것이 사업의 기본 취지"라며 "농업 생산성 향상 등 지역 개발에도 실질적인 보탬이 될 수 있도록 사업을 합리적이고 내실 있게 추진해나가겠다"고 말했다.

[강원도 인제군 비법정도로 매입]

기획



늘



와
7

많이

1 농
처

2 코