

정책과 기술 02

비법정도로(사실상의 도로)의 정비와 관리 강화에 대해서

이은형 | 대한건설정책연구원 연구위원

1. 들어가기

도로(道路)의 사전적 의미는 사람이나 차 등이 다닐 수 있도록 만들어진 비교적 넓은 길을 뜻한다. 사회통념은 이때의 도로를 당연히 국가가 소유하고 관리하는 것으로 인식한다. 그도 그럴 것이, 특히 도시에 사는 사람이라면 흔히 접하는 것이 1개 건축물의 필지정도이고, 대단지 아파트를 보더라도 사유지상의 도로라는 것을 별도로 인식하는 일은 흔치 않기 때문이다. 그런데 우리가 사는 현실에서는 법적으로는 도로

가 아니지만, 지름길이든 어떤 이유로든 통행하다 보니 길이 된 사례들이 존재한다. 농촌 등지에서는 마을사람들의 생활이 편하도록 누군가가 자신의 땅을 통행로로 허락한 이후로 모두가 자연스럽게 도로로 인지하고 사용하게 된 것이 드물지 않다. 도로의 종류는 다양하다<표 1>. 크기도 작은 골목길부터 차량통행이 가능한 규모까지 여럿이다. 실제로 존재하는 도로도 있고 만들어질 예정인 도로도 있다. 지적도상에서 엄연한 도로로 되어 있을 수도, 전혀 다른 지목으로 등재되었을 수도 있다. 특히 건축물을 짓기 위해서는 대상지가 도로에 접

<표 1> 도로의 종류

종류	내용
건축법상 도로	대지의 2m 이상이 4m도로에 접하는 도로(연면적 2,000㎡시 너비 4m 이상 4m).
관습법상 도로	법정도로와 비법정도로를 모두 포함. (관습법상의 도로는 폐쇄불가 원칙, 수용시 보상액은 인근 토지평가보다 통상 낮게 적용)
소유권에 따른 도로	· 사도 : 소유자만이 사용 및 관리, 폐쇄 가능, 타인사용시에는 소유자 승낙이 필요 · 공도 : 국도 등 누구나 사용할 수 있는 도로
도시계획도로	도시계획구역 내의 주요 도로(기존 지방도로와 국도 등과는 별개 시안)
지적도상 도로	지적도상에서 지목이 도로로 표기된 토지
도로법에 의한 도로	차도, 보도, 자전거도로, 터널, 교량, 육교 등
규모에 따른 도로	도로의 폭에 따른 구분(광로, 대로, 중로, 소로)

<표 2> 서울시 장기미집행시설 중 도로 현황

개소			규모(㎢)			보상비(사유지, 공시지가, 억원)		
계	서울시	자치구	계	서울시	자치구	계	서울시	자치구
1,280	29	1,251	11.66	1.98	9.68	22,515	4,517	17,998

자료 : 서울연구원(2021)

해야만 하는데 때론 이를 둘러싸고 분쟁이 벌어지기도 한다.

본 고에서 살펴볼 것은 2022년의 국정감사에서 이슈로 다뤄진 ‘비법정도로(사실상의 도로)’인데, 이는 법률 규정에는 없으나 현실에서는 도로로 사용되는 사도(私道), 현황도로, 농로 등을 뜻한다. 일반적으로는 도로를 구성하는 토지의 일부 또는 전부가 민간의 소유이며, 지목상의 대지가 아닌 경우도 많다. 비법정도로가 문제가 되는 것은 대개 소유자가 재산권을 행사하려는 과정에서 발생한다. 서울시의 경우에는 장기미집행시설인 도로가 한 예시이다<표 2>.

2. 비법정도로의 현황

2.1 전국적으로 산재한 비법정도로

국토연구원이 국내 주요 도시를 대상으로 추정한 비법정도로의 면적은 도시별로 전체 도로면적의 5.0%~27.1% 수준에 달하는 것으로 집계되었다<표 3>. 이 때 설정된 ‘사실상 도로의 범위’가 ‘실제로 이용되고 있는 도로 중 사유지 내에 위치한 비법정도로(협의로는 지목상 도로가 아닌 곳)’라는 점을 감안한다면 이는 사회적으로도 무시할 수 없을 정도의 규모이다.

이런 현황은 비법정도로가 법률상의 도로와 달리

<표 3> 비법정도로(사실상 도로) 면적 추정치

(단위 : 1,000㎡)

지역	전체 도로면적(a)	국·공유지 도로 면적(b)	사유지 도로 면적				
			계(c)	사유지 법정도로 추정치(d)		사유지 비법정 도로 추정치(e)	
				지자체 자료(d1)	일정비율 (d2)	지자체 자료(e1)	일정비율 (e2)
서울	91,248 (100.0%)	82,756 (90.7%)	8,492 (9.3%)	407 (0.4%)	3,599 (3.9%)	8,085 (8.9%)	4,893 (5.4%)
인천	92,984 (100.0%)	82,144 (83.3%)	10,840 (11.7%)	1,133 (1.2%)	3,667 (3.9%)	9,707 (10.4%)	7,173 (7.7%)
대전	11,467 (100.0%)	9,646 (84.1%)	1,821 (15.9%)	64 (0.6%)	447 (3.9%)	1,757 (15.3%)	1,374 (12.0%)
대구	2,625 (100.0%)	1,907 (72.3%)	718 (27.4%)	6 (0.2%)	102 (3.9%)	712 (27.1%)	615 (23.5%)
광주	42,129 (100.0%)	38,029 (90.3%)	4,101 (9.7%)	227 (0.5%)	1,662 (3.9%)	3,874 (9.2%)	2,439 (5.8%)
울산	38,697 (100.0%)	33,960 (87.8%)	4,737 (12.2%)	70 (0.2%)	1,509 (3.9%)	4,667 (12.1%)	3,228 (8.3%)
부산	65,702 (100.0%)	59,812 (91.0%)	5,890 (9.0%)	2,591 (3.9%)	2,591 (3.9%)	3,299 (5.0%)	3,299 (5.0%)

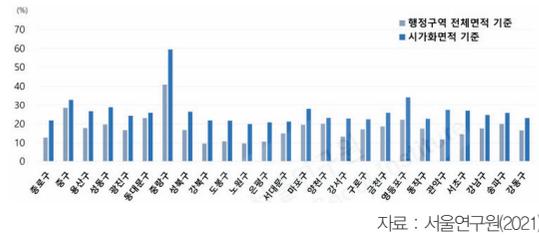
자료 : 국토연구원(2022)

실생활에서의 필요에 의해 자연스럽게 등장했다는 점을 감안하면 이해가 용이하다. 대부분의 비법정도로는 도시가 형성되는 과정에서 신도시처럼 구획이 형성되지 않고 개별 필지별로 건축물이 들어서면서 만들어진 것으로 봐도 무리가 없을 것이다.

2.2 서울의 비법정도로 현황

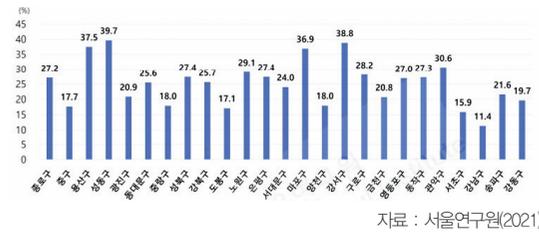
서울연구원의 자료는 더욱 세부적인 현황을 보여준다. 약 1천만 명의 인구를 보유하고 25개 자치구로 구성된 서울에서도 비법정도로의 면적은 상당한데, 각 자치구의 인구가 수도권의 어지간한 시단위에 뒤지지 않는다는 것을 감안하면 체감정도는 더욱 크다.

그림 1. 서울시 자치구별 도로율



자료 : 서울연구원(2021)

그림 2. 서울시 자치구별 도로면적 중 지목이 도로가 아닌 도로면적의 비율



자료 : 서울연구원(2021)

그림 3. 서울시 자치구별 도로면적 중 사유지 면적 비율



자료 : 서울연구원(2021)

〈그림 1〉은 서울의 각 자치구별로 전체 면적 대비 도로의 비율을 보여준다. 이들 도로면적 중에서 지목상의 분류가 ‘도로’가 아닌 면적의 비율은 자치구에 따라 11.4%~39.7%에 달한다(그림 2). 그리고 도로의 소유주체가 민간, 즉 사유지인 면적의 비율은 자치구에 따라 2.7%~20.8%로 편차가 큰데(그림 3), 그 내용을 들여다보면 중심상업지구나 도시계획에 따른 구획이 형성된 곳일수록 사유지 비율이 낮은 것으로 판단할 수 있다.

이와 관련해서는 사유지 비율이 높을수록 소유자가 해당 토지를 개발한다거나 도로로 사용되는 토지의 사용료를 받으려는 등 재산권을 행사하려는 상황과 함께 분쟁발생의 여지가 높을 것으로 추정해도 무리가 없을 것이다.

3. 비법정도로의 문제점

3.1 끊임없는 비법정도로와 관련된 민원과 소송

일반적으로 비법정도로는 공공이 도로로서의 기능을 유지하고 향상하는 대상이 아니다. 때문에 시간 경과에 따른 노후도는 물론 천재지변, 또는 안전사고가 발생하더라도 관련 처리가 원활하게 이루어진다고 보기는 어렵다.

비법정도로는 주거지역의 생활도로로 기능하는 경우가 많기에, 도로의 정비나 관리가 적절하게 시행되지 못한다면 사고로 이어질 가능성을 배제할 수 없다. 가령 장마철에 폭우로 인해서 도로 일부가 물에 잠겨 파손되었는데도 제때 복구되지 못한다면 이용자 입장에서는 생활의 불편함과 더불어 잠재적인 안전사고의 가능성이 공존하게 된다. 만약 공공이 비법정도로에 우수관 등의 시설물을 설치한다면 그것은 그것대로 토지소유자가 동의하지

않는 사안일 수 있어, 소유자가 토지사용료를 청구하거나 더 나아가 토지매수를 요구할 수도 있다. 비법정도로와 관련된 통상적인 민원의 대부분은 여기서 발생하며, 일부 악의적인 소유주체가 통행을 방해하는 등의 민원비율은 상대적으로 미미하다(표 4).

비법정도로와 관련한 소송은 민원의 연장선으로

판단하면 무리가 없을 것이다. 완료된 소송건수를 살펴보면 지방에서는 화해권고로 종결되는 비율이 적지 않으며 판결까지 가더라도 승소를 장담하기는 어려워 보인다. 반면 서울에서는 완료된 소송건수도 많고 절반에 가까운 승소율을 보이며, 진행중인 소송건수도 역시 서울이 압도적으로 많다.

〈표 4〉 주요 지역의 비법정도로(사실상 도로) 관련 민원 수(2019~2022년)

(단위 : 건)

지역	서울	지역주민			토지소유자	
		통행방해 신고	안전사고 배상·예방	관리·정비 요청	시설설치 이익제기	토지비·매수요구 등
서울	685(100.0%)	8(1.2%)	2(0.3%)	598(87.3%)	11(1.6%)	66(9.6%)
인천	44(100.0%)	2(4.5%)	2(4.5%)	26(59.1%)	2(4.5%)	12(27.3%)
대전	13(100.0%)	2(15.4%)	1(7.7%)	6(46.2%)	2(15.46%)	2(15.4%)
대구	145(100.0%)	2(1.4%)	0(0.0%)	139(85.9%)	1(0.7%)	3(12.0%)
광주	9(100.0%)	2(22.2%)	0(0.0%)	3(33.3%)	1(11.1%)	3(33.4%)

자료 : 국토연구원(2022)

〈표 5〉 주요 대도시의 비법정도로(사실상 도로) 관련 소송 수

(단위 : 건)

지역	완료된 소송(2019~2020년)					진행중 소송 (2021년)
	계	승소	패소	화해권고	기타	
서울	205(100.0%)	99(48.3%)	54(26.3%)	33(16.1%)	19(9.3%)	175
인천	8(100.0%)	0(0.0%)	6(75.0%)	2(25.0%)	0(0.0%)	7
대전	3(100.0%)	0(0.0%)	2(66.7%)	1(33.3%)	0(0.0%)	0
대구	13(100.0%)	4(30.8.0%)	1(7.7%)	3(23.1%)	5(38.5%)	13
광주	48(100.0%)	3(6.3%)	2(4.2%)	22(45.8%)	21(43.8%)	20
부산	88(100.0%)	36(40.9%)	22(25.0%)	17(19.3%)	13(14.8%)	35

자료 : 국토연구원(2022)

3.2 소유주의 재산권 행사에 따른 분쟁사례 예시

비법정도로는 넓은 면적(공터 등)일 수도 있고 작은 토지(골목 등)일 수도 있다. 때문에 기존에 도로로 사용되던 토지의 소유자가 해당 토지에 새로이 건물을 짓거나, 인근 주택의 거주자 등 이용자에게 토지사용료 또는 토지매수를 청구하는 경우를 우리 주변의 예시로 들 수 있다.

일반인이라면 오랫동안 주민들이 도로로 사용한

토지는 지자체 등이 법정도로로 바꾸는 것이 타당하다고 생각할 것이다. 그렇지만 건축법상의 도로 지정은 원칙적으로 소유자의 동의가 필수적이기에, 토지소유자가 비법정도로의 면적을 포함해 건축물을 짓는 식으로 활용하고자 한다면 어떤 식으로든 분쟁이 발생할 수 있다.

도로 이외로는 활용이 어려운 자투리토지라고 해도 분쟁의 여지가 없는 것은 아니다. 간혹 뉴스기

사로 등장하는 것처럼 경매를 통해 악의적으로 비법정도로를 토지로 매수한 사람이 도로의 통행을 제한하면서, 비법정도로를 이용할 수 밖에 없는 주민들에게 높은 가격으로 토지매수를 요구하는 것이 한 사례이다. 이는 주위토지통행권(민법 219조)과 관련된 사안이기도 하다.

4. 사회적 대응방안

4.1 비법정도로의 현황자료를 체계적으로 구축하고 관리

원론적으로 비법정도로의 문제를 해결하는 궁극적인 방법은 모든 비법정도로를 국가가 매입하는 것이지만, 현실에서는 예산 등의 문제가 난관으로 작용한다. 때문에 현실적으로 가능한 방안은 비법정도로의 현황자료를 체계적으로 구축하고, 이를 기반으로 삼아 비법정도로의 매입을 꾸준히 실행하는 것이 적절할 것이다. 이는 미래시점에서 개별 비법정도로가 법령상의 도로로 지정되어 공공의 정식 관리나 보상 등이 이루어질 때까지는 현황 파악에 중점을 두어야 한다는 의미로도 받아들일 수 있다.

4.2 비법정도로 관련 제도의 보완

(1) 특별법 형태의 신규 법령 도입

관련 연구들에 따르면 도로법 등 기존의 법령으로는 비법정토지의 특수한 성격과 개별 상황에 맞춰 적절하게 다루는 데는 한계가 있으므로, 별도의 법령을 만드는 것을 해결방안의 하나로 제시하는 경우가 적지 않다. 이는 비법정토지가 특히 구도심의 성장과정에서 건축물들의 틈새나 사이사이에 자연스럽게 만들어졌고, 필지분할이나 지목 등도 도로에

맞춰 이루어지지 않았다는 점 등에 기인한다. 때문에 비법정도로가 가진 여러 사안을 용이하게 극복할 수 있도록, 도로의 지정과 정비, 토지매수와 보상 등을 모두 포함하는 내용의 신규 법령을 검토하는 것도 충분한 설득력을 갖게 된다.

(2) 조례와 건축법 등 기존 법령을 보완·적용(예시)

도시계획법 등에 따른 법률상의 도로는 도로예정지인 토지에 대한 강제수용 및 보상에 필요한 근거가 마련되어 있다. 반면 비법정도로에 공공이 개입하기 위해서는 별도의 도로지정이 필요하며, 이때 원칙적으로는 해당 토지의 이해관계자가 동의해야 한다. 그렇다면 법률상의 도로와 유사하게, 비법정도로의 토지소유자가 동의하지 않더라도 도로지정이 가능토록 하는 방안을 고려할 수 있다.

가령 현행 건축법(제45조)에 따르면 주민이 장기간 통행로로 이용하고 있는 사실상의 도로로서 당해 자치단체의 조례로 정하는 것은 이해관계인의 동의가 없더라도 건축위원회의 심의를 거쳐 도로를 지정할 수 있다(예상되는 민원 등을 감안하면 실무적으로는 이것조차 쉬운 일은 아니다). 적용범위의 편차가 있긴 하지만 이미 일부 지자체가 유사한 내용의 조례를 제정한 것으로 알려져 있으므로, 이를 일종의 규격화된 조례처럼 확산시키는 것도 고려해 볼 만 하다. 이때는 법률상의 도로에 적용되는 것처럼 토지소유자에 대한 보상과 적용기준을 명문화해서 분쟁의 여지를 사전에 방지해야 하며, 이는 타 법령의 것을 상당부분 준용해도 무리가 없을 것이다.

4.3 건설과 개발 등 지역경제로의 연결가능성 인식

비법정도로가 문제시되는 주된 상황의 하나는 건

축물을 짓는 등 해당 토지를 개발하려고 할 때이다. 소유주는 재산권을 행사하려는 목적이므로 건축허가를 신청하면서 이를 기속행위로 해석하지만, 해당 비법정도로의 토지가 사실상의 현황도로로 쓰이는 상황에서는 관할 관공서가 공익상 필요를 이유로 건축허가를 거부하는 등의 분쟁이 발생한다. 이런 경우는 통상 국토계획법상의 개발행위가 아니므로 재량행위로 판단되기도 어렵다. 따라서 건축 등 원활한 개발행위를 저해하지 않는다는 측면에서도 비법정도로의 관리는 필요한 사안으로 판단할 수 있다.

개발행위가 아니더라도 비법정도로가 제도권으로 유입되면 그때부터 도로의 유지보수 등은 공공의 책임으로 넘어오고, 이는 규모와 무관하게 지역업체들의 일거리창출로 자연스럽게 이어진다. 그렇다면 지역경제에도 긍정적으로 작용할 여지가 있다.

5. 마무리

지금까지 살펴본 비법정도로에 관한 사항들은, 궁극적으로는 시민들이 이용하는 사실상의 도로를 가급적 공공의 적절한 관리하에 두고 이용상의 불편이 초래되지 않도록 하려는 목적을 갖는다. 그리고 이를 위해서 필요한 것이 현황자료의 체계적인 구축·관리와 관련 제도의 보완이었다.

구도심을 포함한 도시의 역사가 길어질수록 전면적인 정비사업 이외에는 이용자들의 불편없이 비법정도로를 감소시킬 방안을 찾기가 쉽지 않다. 뿐만 아니라 필지 단위의 재건축도 주거환경 등의 개선을 위해서는 꼭 필요한 사안이고 이때도 비법정도로가 문제시될 수 있어 공공측면에서의 선제적 대응은 필수적이라고 할 수 있다. 비법정도로를 들

러싸고 발생하는 분쟁으로 인해 소요되는 불필요한 사회적 비용도 가능하다면 줄이는 것이 바람직하기 때문이다.

만약 우리 사회가 유도한 방향대로 비법정도로가 점점 공공이 정비하고 관리하는 제도권으로 유입되면, 그만큼 자연스럽게 도로의 유지·보수같은 관련 업무들이 이는 지역 업체들의 일감이 되면서 적은 규모라도 지역경제에는 긍정적으로 작용할 여지가 발생한다.

때문에 주위토지통행권, 도로의 원활한 정비, 도로점용에 따른 공공의 부당이득과 반환, 토지매수와 보상 등 여러 문제들이 얽힌 비법정도로라는 사안을, 설령 적지 않은 시간이 걸리더라도 우리는 차근차근 풀어갈 필요가 있다. 🇰🇷

참고문헌

1. 국토연구원(2022), '사실상 도로'의 기초관리를 위한 기초 현황 분석 연구
2. 서울연구원(2020), 비법정 사실상 도로 실태와 제도개선방안
3. 국회입법조사처(2022), 2022 국정감사 이슈 분석Ⅳ
4. 법제처 국가법령정보센터

