



제428회국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

사유지도로의 관리 및 정비에 관한 특별법안 검 토 보 고

〈사유지도로의 관리 및 정비에 관한 특별법 제정〉

■ 천준호의원 대표발의(의안번호 제2208009호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회
전 문 위 원 임 종 수

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	2
IV. 검토의견	3
1. 총괄 검토	3
가. 제정안의 제안배경	3
나. 제정안의 체계	6
다. 검토의견	7
라. 관계기관 의견	11
2. 조문별 검토	13
가. 목적(안 제1조)	13
나. 정의(안 제2조)	15
다. 다른 법률과의 관계(안 제3조)	18
라. 사유지도로 관리(기본)계획의 수립 등(안 제4조·제5조)	19
마. 사유지도로 실태조사(안 제6조)	21
바. 위험사유지도로의 지정 및 정비사업(안 제7조)	22
사. 위험사유지도로 지정의 해제(안 제8조)	25
아. 정비사업에 따른 손실보상(안 제9조)	26
자. 사유지도로 분쟁조정위원회의 설치(안 제10조)	28
차. 재정 지원(안 제11조)	31
카. 부칙	32

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 천준호의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2025. 2. 7.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 10.

II. 제안이유

사실상의 도로로서 불특정 다수인이 통행에 이용하여 온 사유지 등 (이하 “사유지도로”라 한다)을 둘러싸고 소유권과 통행권 간의 충돌, 지방자치단체의 점용으로 인한 부당이득 및 토지매수청구 등 민원과 법적 다툼이 빈번하게 발생하고 있음.

특히 사유지도로에 도로·상하수도관 파손 등 안전 문제가 발생했을 때 이를 정비하기 위해서 토지소유자의 동의가 필요한데 토지소유자가 비협조적이거나 동의를 받을 수 없는 경우에 조치할 수 있는 규정이 미비하여 지방자치단체에서 현황도로를 무단 점용하여 정비하면 토지소유자의 소송 제기로 이어지는 등 불필요한 행정력이 낭비되고 있음. 또한 관리책임 주체가 명확하지 않은 사유지도로에 안전 문제가 발생한 경우 책임 소재가 모호함. 이는 주민들의 안전에 중대한 위협을 끼칠 수 있음에도 현행법 체계에서 해결이 쉽지 않은 상황임.

이에 사유지도로의 관리 및 정비에 필요한 사항을 규정한 특별법을 제정함으로써, 주민의 안전과 생활환경 개선에 이바지하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

- 가. 일반 공중이 통행에 이용하는 사유지도로의 관리 및 정비에 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 안전과 생활환경 개선에 기여함이 법의 목적으로 정하고 관련 용어를 정의함(안 제1조 및 제2조).
- 나. 사유지도로 관리가 정책적으로 추진될 수 있도록 기본계획은 국가 계획으로, 관리계획은 지방자치단체계획으로 하고, 관리계획 수립을 위한 실태조사에 관한 사항을 규정함(안 제4조부터 제6조까지).
- 다. 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 관할구역 내의 사유지도로를 위험사유지도로로 지정하고 정비사업을 실시할 수 있는 권한과 토지소유자등에게 이를 사전에 통지하여야 할 의무를 부여함(안 제7조).
- 라. 위험사유지도로 토지소유자의 재산권 보호를 위하여 정비사업에 따른 손실보상에 관한 사항을 규정함(안 제9조).
- 마. 사유지도로와 관련한 분쟁을 신속하게 해소하기 위하여 사유지도로 분쟁조정위원회를 설치하여 법적 분쟁에 앞서 대안적인 해결방법을 모색하도록 함(안 제10조).
- 바. 지방자치단체의 재정 부담을 완화하기 위하여 국가가 실태조사에 필요한 비용을 지원할 수 있는 근거를 마련함(안 제11조).

IV. 검토의견

1. 총괄 검토

가. 제정안의 제안배경

일반적으로 ‘도로’는 일반 공중의 편리한 통행을 위하여 제공되는 공적인 물건, 즉 공물(公物)로서 「도로법」에 따라 도로관리청이 관리하는 도로가 대표적인 도로의 유형임. 또한, 「도로법」을 비롯해 「사도법」, 「농어촌도로법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「건축법」 등 여러 법률에서 도로 유형을 규정하고 있는데 이를 통칭하여 ‘법정도로’로 부를 수 있음.¹⁾

이러한 법정도로 외에 사유지이면서 불특정 다수가 오랜 시간 동안 통행에 이용해 온 사실상의 도로도 존재함. 이와 같은 도로는 관련 연구에서 개념 정의가 일관되지 않으며, 그 명칭도 ‘사유지 도로’, ‘사실상 도로’, ‘현황도로’, ‘관습상 도로’, ‘비법정 도로’ 등으로 통일되어 있지 않음²⁾.

사유지도로는 사유지이나 공용의 도로로 이용되기 때문에 소유권과 통행권 간의 갈등이 반복되고 있음.³⁾ 도로 이용자 입장에서는 통행 불편, 안전사고 발생 위험 등의 민원을 제기하고, 소유자 입장에서는 사유권이 제한되고 있는 해당 토지에 대한 매수 요구, 도로 포장공사·하수관 공사 등 시설 관련 이의제기 등의 민원을 제기하고 있다는 연구결과가 있음.

1) 박준환·임병화, 2024, 「‘사실상 도로’를 둘러싼 분쟁, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?」, 『이슈와 논점』 제2224호, 국회입법조사처, p.1

2) 김고은·김승훈, 2022, ‘사실상 도로’의 관리를 위한 기초 현황 분석 연구, 국토연구원, p.5, 9
다만, 본 보고서에서는 제정안에서 사용하고 있는 ‘사유지도로’로 개념을 통일하여 서술하기로 함.

3) 박준환·임병화, 앞의 글

【 주요 대도시의 사실상 도로 관련 민원수(2019~2020년) 】

(단위 : 건)

지역	계	지역 주민			토지소유자	
		통행방해 신고	안전사고 배상·예방	관리·정비 요청	시설설치 이의제기	토지비·매수 요구 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 (15.4%)	2 (15.4%)
대구	145 (100.0%)	2 (1.4%)	0 (0.0%)	139 (95.9%)	1 (0.7%)	3 (2.1%)
광주	9 (100.0%)	2 (22.2%)	0 (0.0%)	3 (33.3%)	1 (11.1%)	3 (33.3%)

※ 자료: 각 지자체 내부자료, 김고은·김승훈, 2022, ‘사실상 도로’의 관리를 위한 기초 현황 분석 연구’, 국토연구원, p.23에서 재인용

【 사실상 도로 관련 민원의 세부 내용 】

구분		세부 내용	비고
지역 주민	통행방해 신고	(통행종류) 인근 주민들의 도보 통행, 인근 공사차량 통행 방해 (방해방식) 펜스, 비계, 컨테이너, 라바콘, 물통 등 적치 / 트럭 정차 후 상행위	통행권 보장
	안전사고 배상·예방	(상해배상) 파손된 도로, 계단으로 인한 낙상사고에 대한 손해배상 요구 (사고예방) 토사 유실로 인한 위험 신고, 안전사고 예방조사 요청	
	관리·정비 요청	(차도관리) 노후화, 파손, 침하, 침수, 누수, 비포장 등에 따른 도로 포장, 확폭, 경사조정 요청 등 (보도관리) 보도 포장, 보도상 방호울타리, 안전봉, 볼라드 등 정비 및 신설 요청 (기타관리) 안내표지판, 도로외벽, 보안등, 자전거도로, 교량, 하수관, 배수로, 맨홀 등 정비 및 신설 요청	
토지 소유자	시설설치 이의제기	(도로 반대) 도로 사용 인허가 반대 / 도로 포장공사 반대 (하수관 반대) 공공하수관 개량 반대 / 공공하수관 이설 요청	재산권 보호
	토지비·매수 요구 등	(토지비 요구) 부당이득금 청구 / 사용·수익권 확립 요청 (매수 요구) 토지매수, 토지교환 요구 / 보상대상 여부 문의 (해제·활용) 도로구역 해제 요청 / 원상복구 요청 / 가설건축물 축조 허가 요청 (기타 문의) 법정 도로 해당여부 문의	

※ 각 지자체 내부자료, 김고은·김승훈, 앞의 글, p.24에서 재인용

도로 이용자와 소유자 간 분쟁 외에도 사유지도로 정비·안전관리 측면에서도 문제가 많다는 지적이 있음. 사유지이기 때문에 소유자의 동의

없이 도로 폭 확대, 구조개량 등 필요한 정비사업을 진행하는 것이 어렵고, 안전관리에 대한 책임 주체가 분명하지 않기 때문이다.⁴⁾ 안전 강화를 위해 지방자치단체에서 소유자의 동의 없이 사유지도로를 무단 점유하여 도로를 정비하면 토지소유자는 부당이득반환 청구 소송을 제기하는 사례가 지속적으로 나타나고 있음.⁵⁾

이에 제정안은 일반 공중이 통행에 이용하는 사유지도로의 관리 및 정비에 필요한 특별법을 제정함으로써 주민의 안전과 생활환경 개선에 이바지하려는 것임.

4) 사유지도로와 달리 「사도법」에 따른 사도(私道)는 기본적으로 사도개설자가 관리하도록 하면서 사도가 법령·조례에 따른 기준에 부합하지 않을 경우 시장·군수·구청장이 사도의 보완·보수 명령을 할 수 있도록 규정하고 있음.

5) 이와 관련하여 대법원은 “도로법 등의 적용을 받지 않는 사실상의 도로에 있어서는 국가나 지방자치단체가 그 도로를 시공하여 개설하거나 또는 이미 형성되어 있는 기존의 도로에 대하여 확장, 도로 포장 또는 하수도 설치 등 도로의 개축 또는 유지보수공사를 시행하여 일반공중의 교통에 공용한 때에는 그 도로는 국가나 지방자치단체의 사실상 지배하에 있다고 보아 그가 점유 관리하는 도로라고 보아야 할 것”이라고 판시하였고, 행정청이 부당이득을 반환하여야 한다고 판시함.(1992. 2. 14. 선고 91다22032 판결)

나. 제정안의 체계

제정안은 별도의 장 구분 없이 본칙 11개 조문과 부칙으로 구성되어 있음.

【 제정안의 구성 체계 】

사유지도로의 관리 및 정비에 관한 특별법안	
본 칙 (11개 조문)	
제1조	목적
제2조	정의
제3조	다른 법률과의 관계
제4조	사유지도로 관리기본계획의 수립 등
제5조	사유지도로 관리계획의 수립 등
제6조	사유지도로 실태조사
제7조	위험사유지도로의 지정 및 정비사업
제8조	위험사유지도로 지정의 해제
제9조	정비사업에 따른 손실보상
제10조	사유지도로 분쟁조정위원회의 설치
제11조	재정 지원
부 칙	
-	시행일

다. 검토의견

국토연구원의 연구결과에 따르면 사유지도로 관련 민원은 서울, 인천 등 5개 도시에서 2019년~2020년 간 896건이 발생하였으며, 같은 기간 관련 소송은 365건에 달하는 등 이처럼 사유지도로를 둘러싼 사회적 갈등은 상당한 수준으로 보임.

【 주요 대도시 사실상 도로 관련 소송 수 】

(단위 : 건)

지역	완료된 소송(2019~2020년)					진행 중 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%)	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: 각 지자체 내부자료, 김고은·김승훈, 2022, '사실상 도로'의 관리를 위한 기초 현황 분석 연구', 국토연구원, p.26에서 재인용

전체 도로에서 사유지도로가 차지하는 비중도 적지 않은 것으로 보임. 사유지도로에 대한 전국적 현황 파악이 이루어진 바 없어 정확한 규모는 파악하기 어려우나 서울의 경우 전체 도로면적 대비 약 3.3~11.2% 수준으로 추정되며, 부산의 경우 전체 도로면적대비 약 2.9~8.4% 수준으로 추정된다는 연구결과가 있음.⁶⁾

6) 김고은·김승훈, 앞의 글, p.20. 김고은·김승훈은 사유지도로를 '사실상 도로'로 정의하였는데, 이는 사유지 법정 도로를 의미하여 제정안의 사유지도로와 개념적으로 유사함.

이와 같은 상황을 고려할 때 사유지도로에 대한 적극적인 정책 대안 마련이 필요함에도 불구하고 소유권과 통행권이 충돌하는 민감한 이슈라는 점에서 사유지도로 문제는 행정기관의 체계적 관리 없이 도로안전의 사각지대로 남아 있는 상황임.

제정안은 사유지도로에 대한 개념 정의부터 실태조사, 위험사유지도로 지정 및 정비사업, 분쟁조정위원회 설치 등 사유지도로 문제를 해결하기 위한 정책들을 하나의 특별법으로 마련한 것으로 사유지도로 문제를 종합적·체계적으로 해결하고자 한다는 점에서 그 취지가 긍정적임.

사유지도로 문제는 도시의 성장 과정에서 형성된 통행로인 경우가 많아 기존 도로 관련 법령만으로는 그 문제를 해결하기 어려워 이에 대응하기 위한 특별법 제정이 필요하다는 의견도 있음.⁷⁾

다만, 제정안의 내용 중 위험사유지도로 지정 및 정비사업 시행과 관련하여 토지소유자의 동의 여부와 무관하게 위험사유지도로로 지정하고 정비사업을 할 수 있도록 하는 것은 토지소유자의 재산권을 과도하게 침해할 우려가 있다는 의견이 있으며,

7) 양주시의회, 「비법정도로 문제 해결을 위한 특별법 제정 촉구 건의문」, 2025.5.23.

사유지도로 관련 토지소유자의 민원을 살펴보면 토지소유자는 주로 토지 매수를 청구하거나 부당이득금 반환 청구를 한다는 점을 감안할 때 특별법 제정 없이 현행 법률⁸⁾에 따라 도로로 지정하거나 공익사업으로 토지를 매입하여 도로를 개설하는 것이 적절하다는 의견이 있으므로,

토지소유자의 재산권 침해를 최소화하고 공익과 사익 간 균형을 이룰 수 있는 방안, 특별법 제정 외에 현행법 체계 내에서 재정적·행정적 조치를 통해 해결하는 방안 등 다각적인 검토가 필요해 보임.

한편, 국토교통부에 따르면 현재 사유지도로에 관한 현황 파악이 이루어지지 않은 상태임. 따라서 사유지도로의 관리에 관한 사항을 제도화하기 위해서 국토교통부와 관련 지방자치단체 간 협력을 통해 제한된 지역에 대해서라도 구체적으로 실태를 파악하고 문제상황을 분석·진단하는 작업이 추진될 필요가 있어 보임⁹⁾.

추가적으로, 국회예산정책처의 비용추계서에 따르면 제정안의 내용 중 사유지도로 관리기본계획 및 관리계획 수립, 실태조사 및 재정지원, 분쟁조정위원회와 관련하여 2026년부터 2030년까지 5년간 총 592억 6,500만원 추가재정소요가 발생할 것으로 예상됨.

8) 「도로법」에 따른 도로의 지정, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군관리계획(도시군계획시설 중 도로) 결정 등이 있음.

9) 박준환, 2023, 「강북구 사유지도로 문제해결을 위한 국회 입법 토론회 자료집」, p.62

【 제정안에 따른 추가재정소요: 2026~2030년 】

(단위: 백만원)

구 분		2026	2027	2028	2029	2030	합계	연평균
사유지도로 관리기본계획 및 관리계획 수립 (안 제4조 및 제5조)		290	10,438	-	-	-	10,728	2,146
사유지도로 실태조사 및 재정지원 (안 제6조 및 제11조)		1,445	-	-	-	-	1,445	289
사유지도로 분쟁조정위원회 (안 제10조)		9,245	9,041	9,313	9,602	9,891	47,092	9,418
합 계		10,980	19,479	9,313	9,602	9,891	59,265	11,853
	국비	1,013	-	-	-	-	1,013	203
	지방비	9,968	19,479	9,313	9,602	9,891	58,253	11,651

주: 1. 유사 사례를 참고하여 재정소요를 추계한 것으로, 실제 사업내용 및 방식 등에 따라 추가재정소요는 증감할 수 있음

2. 본 추계 결과는 추계가 곤란한 조문을 제외한 일부 재정수반요인을 대상으로 추계한 것으로, 제정안의 전체 재정소요액은 추계된 금액을 상회할 수 있음

※ 자료: 국회예산정책처

라. 관계기관 의견

1) 국토교통부

제정안은 주민의 통행권을 토지소유자의 재산권보다 우위에 두고 있어 헌법상 비례의 원칙 위반 소지가 높으며, 사유지도로 실태조사 등에 소요될 것으로 예상되는 막대한 국비지원도 곤란함.

사유지도로는 관련 법률에 따라 도로로 지정하거나 공익사업으로 토지를 매입하여 도로를 개설하는 것이 바람직하고, 사유지도로에 대해서 지방자치단체가 정당한 권원을 취득하여 공공의 통행에 제공하는 방안이 필요함.

2) 법무부

사유지도로에 대한 재산권을 공권력으로 과도하게 침해하거나 박탈의 결과로 이어지지 않도록 신중하게 접근하여야 하고, 유사입법례인 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」¹⁰⁾에 따르면 공익사업을 시행하는 경우 소유자의 동의 절차를 규정하고 있는 점 등을 고려할 때,

10) 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」

제10조(빈집정비사업의 시행자) ③ 시장·군수등은 빈집정비사업(제11조 제2항에 따라 직권으로 빈집을 철거하는 경우는 제외한다)을 시행하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 해당 빈집 소유자의 동의를 받아야 한다. 다만, 해당 빈집 소유자의 소재를 알 수 없는 경우에는 제13조에 따른 사업시행계획서의 내용을 해당 지방자치단체의 공보 및 홈페이지를 공고하고, 공고한 날부터 30일이 지난 날까지 해당 빈집 소유자가 의견을 제출하지 아니하면 동의한 것으로 본다.

위험사유지도로를 토지소유자의 동의 여부와 무관하게 지정하여 정비사업을 할 수 있도록 하는 것은 과도한 재산권 침해 우려가 있으므로 위험사유지도로 지정 전에 토지소유자의 동의를 받는 절차 등을 보완할 필요가 있음.

3) 행정안전부

사유지도로 분쟁조정위원회 설치와 관련하여 설치 여부를 의무규정이 아닌 임의규정으로 변경할 필요가 있고, 위원회 구성·운영에 관한 세부 사항은 지방자치단체 조례로 정하도록 하는 것이 필요함.

2. 조문별 검토

가. 목적(안 제1조)

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 일반 공중이 통행에 이용하는 사유지도로의 관리 및 정비에 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 안전과 생활환경 개선에 기여함을 목적으로 한다.

안 제1조는 제정안의 목적을 규정하고 있는데, 사유지도로의 관리 및 정비를 통하여 주민의 안전과 생활환경 개선에 기여하려는 것임이 이 법률의 목적으로 규정하고 있음.

목적 조항은 제정안의 핵심 내용인 사유지도로 실태조사, 위험사유지도로 지정 및 정비사업 규정의 취지를 반영하고 있는 것으로 생각됨.

다만, 사유지도로는 도로의 이용자인 주민의 안전한 통행뿐만 아니라 그 소유자의 재산권 보장에 관한 문제도 종합적으로 고려할 필요가 있고,

제정안은 토지소유자의 재산권 보호와 관련된 정비사업에 대한 손실보상 규정 및 분쟁조정위원회를 통한 이해관계 조정 규정을 두고 있으므로 재산권의 보호에 관한 내용도 목적 규정에 포함하는 방안에 대해 검토할 필요가 있음.

참고로 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」은 공익사업의 효율적인 수행을 통한 “공공복리의 증진”과 “재산권의 적정한 보호”를 목적 규정에서 함께 규정하고 있음¹¹⁾.

11) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실의 보상에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모하는 것을 목적으로 한다.

나. 정의(안 제2조)

제 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “사유지도로”란 일반 공중이 통행에 이용하는 도로로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 도로를 말한다. 가. 지적공부상의 지목에 관계없이 사실상의 도로로 사용되는 토지로서 불특정 다수인이 대통령령으로 정하는 기간 이상 통행로로 이용하여 온 사유지 나. 다른 법령에 따라 지정 또는 고시된 도로 중 공공의 이용을 위하여 특별히 관리할 필요가 있는 도로. 다만, 다음 어느 하나에 해당하는 도로는 제외한다. 1) 「도로법」에 따른 도로 2) 「사도법」에 따른 사도 3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 도시·군관리계획으로 결정된 도로 4) 「농어촌도로 정비법」에 따른 농어촌도로 5) 「건축법」 제2조제1항제11호가목에 따른 도로 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 도로 2. “위험사유지도로”란 주민편의, 교통약자 보호, 안전사고 및 재해 방지 등을 위하여 정비가 시급하다고 인정되는 사유지도로로서 제7조제1항에 따라 지정·고시된 사유지도로를 말한다. 3. “정비사업”이란 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 관할구역 내의 위험사유지도로를 점유·사용하여 위험사유지도로의 정비를 위한 공사 및 위험사유지도로 내의 시설물·공작물의 설치·유지관리·보수·개량 등을 실시하는 일련의 사업을 말한다.

안 제2조는 정의규정으로, “사유지도로”, “위험사유지도로”, “정비사업”의 정의를 규정하고 있음.

먼저 “사유지도로”의 정의와 관련하여 다음의 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

첫째, 현재 문제가 되고 있는 사유지도로는 법적으로 권리·의무가 규율되지 않고 있는 사유지 비법정 도로라는 점을 감안하여 정의규정을 일부 보완할 필요가 있다고 보임.

【 사유지 비법정 도로의 범위 】



※ 자료: 김고은·김승훈, 앞의 글, p.11

안 제2조제1호 가목은 지적공부상의 지목에 관계없이 사실상의 도로로 사용되는 토지로서 불특정 다수인이 대통령령으로 정하는 기간 이상 통행로로 이용하여 온 사유지를 사유지도로로 규정하고 있는데, 이 경우 「사도법」에 따른 사도(私道)¹²⁾도 사유지도로에 해당하게 될 수 있음. 또한, 안 제2조제1호 나목은 다른 법령에 따라 지정 또는 고시된 도로 중 공공의 이용을 위하여 특별히 관리할 필요가 있는 도로를 사유지도로로 규정하고

12) 「사도법」

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

있는데, 법령에 따라 지정·고시된 도로는 법정도로로서 도로 관리에 관한 책임·의무가 규정되어 있어 사유지도도로로 규정하는 것이 제정안 취지에 부합하지 않음.

따라서 안 제2조제1호 가목과 유사하게 통행도로 이용하여 온 사유지로 범위를 한정하면서 「사도법」에 따른 사도, 「건축법」에 따른 도로¹³⁾ 등 법정도로를 제외하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임.

둘째, 제정안은 “대통령령으로 정하는 기간” 동안 통행도로 이용해 온 사유지를 사유지도도로로 정의하고 있는데, 지목에 관계없이 사실상 도로로 이용되어 온 기간을 구체적으로 파악하는 것이 쉽지 않은 점을 고려할 필요가 있음.

셋째, 법률상 표현이 다소 포괄적·추상적인 부분이 있어 이에 대한 보완이 필요해 보임. 국토교통부는 “일반 공중”, “불특정 다수인” 등의 표현은 정의가 불명확하여 실제 법집행에 어려움이 있을 수 있다는 입장이며, “그 밖에 대통령령으로 정하는 도로”는 사유지도도로의 범위를 포괄적으로 위임하는 측면이 있음.

13) 「건축법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

11. “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 예정도로를 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

제정안은 「건축법」 제2조제1항제11호 가목에 해당하는 도로만 사유지도도로에서 제외하면서 나목에 대해서는 사유지도도로에 포함될 수 있도록 정의하고 있음. 그러나, 법정도로라는 점에서 가목과 나목에 차이가 없으므로 두 경우에 대해서 모두 사유지도도로에서 제외하도록 하는 것이 적절해 보임.

다. 다른 법률과의 관계(안 제3조)

제 정 안
제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 사유지도로에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제정안은 현재 법적으로 규율되지 못하고 있는 사유지도로에 대한 특별법을 마련하려는 취지이므로, 이 법률을 사유지도로에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하는 규정은 필요해 보임.

라. 사유지도로 관리(기본)계획의 수립 등(안 제4조 및 제5조)

제 정 안
제4조(사유지도로 관리기본계획의 수립 등) ① 국토교통부장관은 사유지도로를 효율적으로 관리하기 위하여 5년마다 다음 각 호의 사항을 포함하는 사유지도로 관리기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 수립하여야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다. 1. 사유지도로 관리에 관한 국가의 정책방향 2. 제5조에 따른 사유지도로 관리계획의 수립방향 3. 사유지도로 관리를 위한 정보체계의 구축·운영에 관한 사항 4. 사유지도로 관리를 위한 재정지원 계획 5. 그 밖에 사유지도로의 관리를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ② 국토교통부장관은 제1항에 따라 확정된 기본계획을 지체 없이 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 통보하고 관보에 고시하여야 한다. 제5조(사유지도로 관리계획의 수립 등) ① 시·도지사는 제6조에 따른 실태조사 결과를 토대로 5년마다 다음 각 호의 사항을 포함하는 사유지도로 관리계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. 1. 사유지도로 관리의 목표 및 기본방향 2. 사유지도로의 정비사업 실시 여부 및 정비방법 결정기준 3. 사유지도로 관련 분쟁의 해결에 관한 사항 4. 그 밖에 사유지도로의 관리를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ② 관리계획은 기본계획에 부합하여야 한다. ③ 시·도지사는 관리계획을 수립하거나 변경한 경우에는 지체 없이 이를 공보에 고시하고, 관계 행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 관리계획의 수립·변경을 지체 없이 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다. ④ 제3항 후단에 따른 통보를 받은 시장·군수·구청장은 지체 없이 이를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 특별자치시장 및 특별자치도지사는 직접 관리계획을 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

안 제4조는 국토교통부장관이 사유지도로를 효율적으로 관리하기 하여 사유지도로 관리기본계획을 수립하도록 하며, 안 제5조는 시·도지사가 사유지도로 관리계획을 수립하도록 하려는 것으로 국가 및 지방 차원의 사유지도로 관리 체계를 구축하려는 것임.

관리계획 수립(안 제5조)과 관련하여 제정안은 “사유지도로의 정비사업 실시 여부”를 관리계획에 포함하도록 규정하고 있는데, 안 제7조는 “위험사유지도로”에 대해서만 정비사업을 실시할 수 있도록 규정하고 있으므로 자구 수정이 필요해 보임.

이 규정과 관련하여 국토교통부는 관리기본계획 및 관리계획 수립에 필요한 기초 자료가 없으며, 비법정도로로 이용하고 있는 국유지(마을안길, 농로 등)에 대한 관리계획도 수립되지 않은 상태에서 사유지도로 관리를 위한 계획 수립은 곤란하다는 입장임.

마. 사유지도로 실태조사(안 제6조)

제 정 안
제6조(사유지도로 실태조사) ① 시·도지사는 다음 각 호의 사항에 관한 사유지도로 실태조사(이하 “실태조사”라 한다)를 5년마다 실시하여야 한다. 다만, 국토교통부장관이 요청하거나 시·도지사가 필요하다고 인정하는 경우에는 시·도지사가 수시로 실태조사를 실시할 수 있다. 1. 사유지도로 위치·지번·지목·면적 2. 사유지도로 유지관리 현황 및 상태 3. 사유지도로 토지의 소유권 등 권리관계 현황 4. 사유지도로에 설치된 시설물·공작물의 현황 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 ② 시·도지사는 실태조사 결과를 국토교통부장관에게 보고하여야 하며, 국토교통부장관으로부터 자료의 제출을 요청받은 경우에는 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다. ③ 시·도지사는 실태조사를 대통령령으로 정하는 전문기관을 지정하여 대행하게 할 수 있다. ④ 시·도지사 또는 제3항에 따라 실태조사를 대행하는 전문기관의 장은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 사유지도로 토지소유자 및 이해관계자에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 사유지도로에 출입하여 실태조사에 필요한 사항을 점검할 수 있다. ⑤ 실태조사를 위한 방법·절차 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

안 제6조는 시·도지사가 사유지도로에 관한 실태조사를 실시하도록 하는 것으로, 사유지도로의 관리 및 정비에 관한 사항을 제도화하기 위해서는 실태조사가 반드시 필요하다는 점, 사유지도로는 각종 행정 시스템을 통해 관리되는 국·공유지, 법정도로와 달리 정기적으로 별도 조사를 실시해야만 현황을 파악할 수 있다는 점에서 그 근거조항을 규정하는 것은 적절한 것으로 보임.

바. 위험사유지도로의 지정 및 정비사업(안 제7조)

제 정 안
제7조(위험사유지도로의 지정 및 정비사업) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조에 따른 지방도시계획위원회(이하 “도시계획위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 관할구역 내의 사유지도로를 대통령령으로 정하는 바에 따라 위험사유지도로로 지정·고시할 수 있다. ② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 위험사유지도로를 지정·고시한 때에는 그 사실을 해당 토지의 소유자 및 이해관계인(이하 “토지소유자등”이라 한다. 이하 이 조에서 같다)에게 통지하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시·군·구의 게시판 및 인터넷 홈페이지에 14일 이상 공고하는 것으로 통지를 갈음할 수 있다. 1. 토지소유자등이 정당한 사유 없이 통지를 받지 아니하는 경우 2. 토지소유자등을 알 수 없거나 그 소재를 알 수 없거나 해외에 거주하는 등의 사유로 통지를 할 수 없는 경우 ③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 지정된 위험사유지도로에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 정비사업을 실시할 수 있다. 이 경우 통행상의 위험 방지 등을 위하여 필요하면 통행제한, 통행금지, 그 밖에 필요한 조치를 취할 수 있다. ④ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제3항에 따라 정비사업을 실시하려는 경우 미리 관리계획에 부합하는 구체적인 사업계획을 수립하여 공고하고 일반이 열람할 수 있도록 하여야 한다. ⑤ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제3항에 따라 정비사업을 실시하려는 경우 사업에 착수하기 전에 토지소유자등에게 사업계획 등을 통지하여야 한다. 다만, 제2항 단서 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 시·군·구의 게시판 및 인터넷 홈페이지에 14일 이상 공고하는 것으로 통지를 갈음할 수 있다.

안 제7조는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조¹⁴⁾에 따른 지방도시계획위원회의 심의

14) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제113조(지방도시계획위원회) ① 다음 각 호의 심의를 하게 하거나 자문에 응하게 하기 위하여 시·도에 시·도도시계획위원회를 둔다.

1. 시·도지사가 결정하는 도시·군관리계획의 심의 등 시·도지사의 권한에 속하는 사항과 다른 법률에서 시·도도시계획위원회의 심의를 거치도록 한 사항의 심의
2. 국토교통부장관의 권한에 속하는 사항 중 중앙도시계획위원회의 심의 대상에 해당하는 사항이 시·도지

를 거쳐 관할구역 내의 사유지도로 중 일부를 위험사유지도로로 지정·고시하고, 지정·고시된 위험사유지도로에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 정비사업을 실시할 수 있도록 하는 것임.

제정안이 모든 사유지도로가 아닌 위험사유지도로에 한하여 구역을 지정하고 정비사업을 추진하도록 한 것은 토지소유권이 제한되는 범위를 교통약자 보호, 안전사고 및 재해 방지 등 도로안전 확보를 위해 시급히 정비가 필요한 구역으로 한정하려는 취지로 생각됨.

제정안의 내용과 관련하여 다음의 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

우선, 제정안에는 토지소유자의 동의 여부와 무관하게 위험사유지도로 지정 및 정비사업을 할 수 있도록 규정하고 있어, 재산권 침해 소지가

사에게 위임된 경우 그 위임된 사항의 심의

3. 도시·군관리계획과 관련하여 시·도지사가 자문하는 사항에 대한 조언

4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 관한 심의 또는 조언

② 도시·군관리계획과 관련된 다음 각 호의 심의를 하게 하거나 자문에 응하게 하기 위하여 시·군(광역시의 관할 구역에 있는 군을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 구에 각각 시·군·구도시계획위원회를 둔다.

1. 시장 또는 군수가 결정하는 도시·군관리계획의 심의와 국토교통부장관이나 시·도지사의 권한에 속하는 사항 중 시·도도시계획위원회의 심의대상에 해당하는 사항이 시장·군수 또는 구청장에게 위임되거나 재위임된 경우 그 위임되거나 재위임된 사항의 심의

2. 도시·군관리계획과 관련하여 시장·군수 또는 구청장이 자문하는 사항에 대한 조언

3. 제59조에 따른 개발행위의 허가 등에 관한 심의

4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 관한 심의 또는 조언

③ 시·도도시계획위원회나 시·군·구도시계획위원회의 심의 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 효율적으로 심의하기 위하여 시·도도시계획위원회나 시·군·구도시계획위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.

④ 분과위원회에서 심의하는 사항 중 시·도도시계획위원회나 시·군·구도시계획위원회가 지정하는 사항은 분과위원회의 심의를 시·도도시계획위원회나 시·군·구도시계획위원회의 심의로 본다.

⑤ 도시·군계획 등에 관한 중요 사항을 조사·연구하기 위하여 지방도시계획위원회에 전문위원을 둘 수 있다.

⑥ 제5항에 따라 지방도시계획위원회에 전문위원을 두는 경우에는 제111조제2항 및 제3항을 준용한다. 이 경우 “중앙도시계획위원회”는 “지방도시계획위원회”로, “국토교통부장관”은 “해당 지방도시계획위원회가 속한 지방자치단체의 장”으로 본다.

있다는 국토교통부와 법무부 의견이 있음. 이와 관련하여 위험사유지 도로 지정에 앞서 소유자의 동의를 묻는 절차 마련 등 보완책을 검토할 수 있을 것으로 보임.

다음으로, 제정안은 정비사업을 실시할 수 있다는 규정만 있는 상황인데, 토지소유자의 소유권을 어떠한 방식으로 제한하여 사업을 시행할 것인지, 즉 사업시행방식에 대한 사항을 보완할 필요성이 있어 보임. 안 제8조제2항에서 위험사유지도로 지정 해제 시 토지소유자등에게 통지하도록 한 점을 감안할 때, 제정안은 토지소유자의 소유권은 유지하면서 정비사업 시행자에게 토지의 점유·이용권을 부여하려는 것으로 보임. 이는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “「토지보상법」이라 함)에 따른 ‘사용’에 해당하는 것으로 보이며,¹⁵⁾ 이 방식으로 정비사업을 실시하려는 경우 「도로법」 등 타 입법례와 같이 사업방식에 대한 근거를 법률에 명시할 필요가 있어 보임.¹⁶⁾

15) 소유권 등 권리가 완전히 이전되는 “수용”과 달리, “사용”은 점유·이용권만 사업시행자에게 부여되며 소유권은 원래 소유자에게 남아 있음.

16) 「도로법」, 「농어촌도로 정비법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 등 도로공사, 정비사업 관련 법률에서는 사업 방식으로 「토지보상법」에 따른 수용, 사용을 구체적으로 규정하고 있음. 도로가 공중의 통행에 이용되는 빈도, 행정청의 관리 필요성 등을 종합적으로 고려할 때 행정청이 소유권을 확보하는 “수용”이 필요할 수도 있으므로 이를 도입하는 방안도 고려할 필요가 있음.

「도로법」

제82조(토지 등의 수용 및 사용) ① 도로관리청은 도로공사의 시행을 위하여 필요하면 도로구역에 있는 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건의 소유권이나 그 토지·건축물 또는 물건에 관한 소유권 외의 권리를 수용하거나 사용할 수 있다.

② 제1항에 따른 수용 또는 사용에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다. 이 경우 제25조에 따른 도로구역의 결정 또는 변경과 도로구역의 결정 고시 또는 변경 고시는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조제1항 및 제22조에 따른 사업인정 및 사업인정고시로 보며, 도로관리청은 같은 법 제23조제1항 및 제28조제1항에도 불구하고 도로공사의 시행기간에 재결을 신청할 수 있다.

사. 위험사유지도로 지정의 해제(안 제8조)

제 정 안
제8조(위험사유지도로 지정의 해제) ① 제7조제1항에 따라 지정된 위험사유지도로의 지정 목적이 달성되었거나 상실된 경우에는 도시계획위원회의 심의를 거쳐 위험사유지도로 지정을 해제할 수 있다. ② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 위험사유지도로의 지정을 해제하는 경우에는 토지소유자등에게 통지하여야 한다.

안 제8조는 위험사유지도로 지정의 해제 사유 및 절차에 관하여 규정하고 있음.

제정안에서는 “위험사유지도로의 지정 목적이 달성되었거나 상실된 경우” 그 지정을 해제할 수 있도록 규정하고 있는데, “위험사유지도로 정비사업의 완료” 등 해제 사유를 보다 구체적으로 규정하는 방안을 고려할 필요가 있음.

아. 정비사업에 따른 손실보상(안 제9조)

제 정 안
제9조(정비사업에 따른 손실보상) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 정비사업으로 인하여 손실을 입은 자가 있으면 그 손실을 보상하여야 한다. ② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 손실을 입은 자와 협의하여 보상하여야 한다. ③ 손실을 보상할 자나 손실을 입은 자는 제2항에 따른 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다. ④ 제3항에 따른 관할 토지수용위원회의 재결에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제83조부터 제87조까지의 규정을 준용한다.

안 제9조는 위험사유지도로 정비사업으로 인한 손실보상 및 관련 절차에 대한 규정으로, 정비사업이 토지소유자의 소유권 등 개인의 권리를 제한하게 되므로 필요한 조항으로 생각됨.

다만, 다음의 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

먼저, 정비사업 외에 통행제한 조치 등으로 인한 손실에 대한 보상 근거는 마련되어 있지 않으므로 이에 대해서도 함께 규정할 필요가 있어 보임. 「농어촌도로 정비법」에서도 정비공사로 인한 통행제한 규정을 두고 있는데, 손실보상 조항에서 “이 법에 따른 처분이나 제한으로 인하여 손실을 입은 자”에게 손실을 보상하도록 규정하고 있는데 이를 참고할 수 있을 것임.¹⁷⁾

17) 「농어촌도로 정비법」

다음으로, 제정안은 위험사유지도로 지정 및 정비사업 실시와 관련된 토지소유자의 소유권 보호를 위한 조치로 손실보상만을 규정하고 있는데, 토지의 매수청구, 행정기관의 해당 토지 매입 등 다른 법률에 마련된 제도를 참고할 필요가 있어 보임. 예를 들어 「도로법」은 도로구조의 파손 방지 등을 위해 지정하는 접도구역(接道區域)¹⁸⁾의 토지 소유자에게 매수청구권을 부여하고 있으며, 도로관리청이 소유자와 협의하여 토지를 매수할 수 있도록 근거를 마련하고 있음¹⁹⁾.

제16조(통행의 금지 또는 제한) ① 군수는 도로의 정비공사로 인하여 부득이한 경우 또는 도로가 파손되거나 그 밖의 사유로 통행이 위험하다고 인정될 때에는 구간을 최소한으로 정하여 도로의 통행을 금지하거나 제한할 수 있다.

제28조(공용 부담으로 인한 손실 보상) ① 이 법에 따른 처분이나 제한으로 인하여 손실을 입은 자가 있으면 해당 군수가 그 손실을 보상하여야 한다.

② 제1항에 따른 손실 보상에 관하여는 해당 군수가 그 손실을 입은 자와 협의하여야 한다.

③ 제2항에 따른 협의가 성립되지 아니할 때에는 해당 군수는 스스로 결정한 금액을 손실을 입은 자에게 지급하여야 한다.

④ 보상금에 관하여 불복하는 자는 보상금을 받은 날부터 30일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 재결(裁決)을 신청할 수 있다.

18) 접도구역이란 도로구역으로 결정·고시된 도로경계선 양측에 접하는 일정한 거리 내의 구역으로, 도로관리청이 도로구조의 파손 방지, 미관의 훼손 또는 교통에 대한 위험을 예방하기 위하여 지정하는 구역을 말함 (「도로법」 제40조).

19) 「도로법」

제41조(접도구역에 있는 토지의 매수청구) ① 접도구역에 있는 토지가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 토지의 소유자는 도로관리청에 해당 토지의 매수를 청구할 수 있다.

1. 접도구역에 있는 토지를 종래의 용도대로 사용할 수 없어 그 효용이 현저하게 감소한 경우

2. 접도구역의 지정으로 해당 토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능한 경우

제44조(협약에 의한 토지의 매수) ① 도로관리청은 접도구역을 지정한 목적을 달성하기 위하여 필요하면 접도구역에 있는 토지 및 그 정착물의 소유자와 협의하여 해당 토지 및 그 정착물을 매수할 수 있다. 이 경우 매수한 토지 및 그 정착물의 귀속에 관하여는 제42조제4항을 준용한다.

② 제1항에 따라 접도구역의 토지 및 그 정착물을 협의 매수하는 경우에 그 매수가격의 산정 시기·방법 및 기준 등에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제67조제1항, 제70조, 제71조, 제74조, 제75조, 제75조의2, 제76조, 제77조 및 제78조제5항부터 제9항까지의 규정을 준용한다.

자. 사유지도로 분쟁조정위원회의 설치(안 제10조)

제 정 안

- 제10조(사유지도로 분쟁조정위원회의 설치)** ① 사유지도로에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 사유지도로 분쟁조정위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.
1. 통행에 관한 사유지도로 토지소유자와 이용자 간 분쟁
 2. 제7조제1항에 따른 위험사유지도로의 지정 및 제8조제1항에 따른 위험사유지도로 지정의 해제에 관한 사항
 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이하의 위원으로 구성한다.
- ④ 위원회 위원은 사유지도로에 대한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시·도지사가 위촉한다.
1. 해당 시·도에서 정비사업 관련 업무에 종사하는 5급 이상 공무원
 2. 대학이나 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 재직하고 있는 사람
 3. 판사, 검사 또는 변호사의 직에 5년 이상 재직한 사람
 4. 감정평가사, 공인회계사로서 5년 이상 종사한 사람
 5. 그 밖에 사유지도로와 관련하여 전문적 지식을 갖춘 사람으로서 국토교통부령으로 정하는 사람
- ⑤ 위원회의 위원장은 위원회 위원 중에서 호선한다.
- ⑥ 분쟁의 조정은 분쟁당사자 일방 또는 쌍방의 신청에 의하여 개시되며 위원회는 조정신청이 있는 날부터 3개월 이내에 조정안을 작성하여야 한다.
- ⑦ 위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조정을 거부하거나 중지할 수 있다. 이 경우 조정 거부 또는 중지의 사유 등을 신청인에게 통보하여야 한다.
1. 분쟁당사자의 일방이 조정을 거부한 경우
 2. 분쟁당사자 중 일방이 법원에 소를 제기한 경우
 3. 분쟁의 성질상 위원회에서 조정하는 것이 적합하지 아니하다고 명백하게 인정되거나 부정한 목적으로 신청되었다고 인정되는 경우
- ⑧ 위원회는 제6항에 따라 작성된 조정안을 각 당사자에게 지체 없이 제시하여야 하며, 각 당사자가 15일 이내에 조정안을 수락하면 조정이 성립된다. 조정의 성립은 재판상 화해와 같은 효력을 갖는다.
- ⑨ 위원회는 분쟁의 조정을 신청한 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 조정 비용을 부담하게 할 수 있다. 다만, 조정이 성립된 경우에는 그 결과에 따라 분쟁당사자에게 조정 비용을 부담하게 할 수 있다.
- ⑩ 제1항부터 제9항까지 외에 위원회의 조직 및 운영, 분쟁의 조정방법, 절차, 비용 부담 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

안 제10조는 사유지도로 관련 분쟁을 조정하기 위하여 시·도에 사유지도로 분쟁조정위원회를 두도록 하며 분쟁조정위원회의 구성, 기능 및 절차에 대해 규정하고 있음.

중립적인 제3자적 지위를 가진 분쟁조정위원회의 개입을 통해 당사자 간 합의를 촉진할 수 있다는 점, 조정 결과에 대해 재판상 화해와 같은 효력을 부여함으로써 분쟁을 신속하게 해결할 수 있다는 점을 감안할 때 제정안의 취지는 긍정적인 측면이 있음.

다만, 다음의 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

첫째, 안 제10조제2항제2호는 분쟁조정위원회의 심의·조정 사항으로 “위험사유지도로의 지정 및 지정의 해제에 관한 사항”을 규정하고 있는데, 이 경우 “지정 및 지정 해제”를 이 위원회에서 심의하는 것으로 오해할 소지가 있음. 따라서 분쟁조정위원회는 위험사유지도로 지정 및 해제에 관한 “분쟁”을 심의·조정한다는 점을 명확히 할 필요가 있음.²⁰⁾

둘째, 제정안은 분쟁조정위원회 조정안의 수락 기간을 15일로 규정하고 있는데, 타 입법례에서는 15일, 30일, 50일 등 다양하게 규정하고 있으므로²¹⁾, 사유지도로 관련 분쟁의 성격, 분쟁 당사자의 유형, 타 입

20) 안 제7조 및 제8조에서는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 위험사유지도로를 지정·지정 해제하도록 규정하고 있어 제정안과 같이 표현할 경우 위험사유지도로 지정·해제 심의 주체에 대해 혼동될 여지가 있음.

법례 등을 종합적으로 고려하여 적정 기간을 설정할 필요가 있음.

셋째, 행정안전부는 지방자치단체가 분쟁조정위원회의 설치 필요성을 검토하여 설치 여부를 결정할 수 있도록 임의 규정으로 변경하고 위원회의 구성·운영 등에 관한 세부적인 사항은 지방자치단체 조례로 정할 수 있도록 보완이 필요하다는 입장인데, 이에 대한 고려가 필요해 보임.

21) 「건설산업기본법」에 따른 건설분쟁조정위원회는 15일, 「공동주택관리법」에 따른 하자분쟁조정위원회는 30일, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 따른 국가계약분쟁조정위원회는 50일임.

차. 재정 지원(안 제11조)

제 정 안
제11조(재정 지원) 국가는 예산의 범위에서 실태조사에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 지원할 수 있다.

안 제11조는 국가가 실태조사에 필요한 비용을 지방자치단체에 지원할 수 있도록 하는 규정으로, 사유지도로 문제 해결의 첫 번째 단계인 실태조사가 원활히 추진될 수 있도록 지원함으로써 사유지도로 관리체계의 핵심인 사유지도로 관리계획 및 관리기본계획이 순조롭게 수립될 수 있도록 하려는 취지로 보임.

이와 관련하여 국토교통부는 실태조사 국비 지원에 대해 재정당국의 반대가 우려된다는 의견임.

국회예산정책처의 비용추계서에 따르면 지방자치단체에서 실시한 유사 사례를 참고할 때 5년마다 실시되는 실태조사에 대해 국비 7억 2,300만원이 소요될 것으로 보임.

【 사유지도로 실태조사 관련 비용추계서 주요 내용 】

- (추계대상) 사유지도로 실태조사는 17개 시·도에서 실시하는 것으로 가정
- (단가) 유사사례의 평균 사업비 8,500만원이 소요되는 것으로 가정
 - 서울특별시 및 광주광역시에서 실시한 사유재산(도로), 공유재산(도로) 실태조사의 평균 사업비는 8,500만원임
- (재정주체별 재정부담) 사유지도로 실태조사에 따른 비용에 대한 국가 지원부담은 현재 미확정적이므로 5:5로 가정함

[표] 사유지도로 실태조사 실시에 따른 추가재정소요: 2026~2030년

(단위: 백만원)

구 분	2026	2027	2028	2029	2030	합계
사유지도로 실태조사 및 재정지원(안 제6조 및 제11조)	1,445	-	-	-	-	1,445
국비	723	-	-	-	-	723
지방비	723	-	-	-	-	723

주: 유사 사례를 참고하여 재정소요를 추계한 것으로, 실제 조사 내용 및 방식 등에 따라 추가재정소요는 증감할 수 있음

※ 자료: 국회예산정책처

카. 부칙: 시행일

제 정 안
이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제정안은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행하도록 규정하고 있음. 사유지도로에 관한 새로운 제도를 신설하려는 것이므로 일정기간의 유예기간을 두는 것은 필요해 보임.

이와 관련하여 국토교통부는 사유지도로에 관한 실태조사가 시행된 바 없어 기초자료가 없는 상황에서 공포 후 1년만에 법률을 시행하는 것은 곤란하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5582