

# 사유지 도로의 현황과 특징: 강원도 춘천시를 사례로

배선학\* · 김동현\*\*

## Status and Characteristics of Private Roads: Chuncheon-si, Gangwon-do

Sun-Hak Bae\* · Dong-Hyeon Kim\*\*

**요약 :** 본 연구는 현재 공공도로로 사용되고 있는 '도로' 필지 중 사유지가 존재하며 이에 대한 보상이 체계적으로 이루어지지 못함에 따라 발생하는 문제를 방지하기 위해 수행되었다. 현재는 사유지 도로에 대해 사용료 지급 등의 보상이 이루어지지 않고 있으며 재산권 침해 당사자가 문제제기를 할 경우에만 개별 소송을 진행하여 보상비를 지급받는 형태로 재산권을 보전받고 있다. GIS를 통해 사유지 도로를 추출한 결과 춘천시의 사유지 도로 현황은 춘천시 전체 도로 필지 수 100,134필지, 면적 19.5km<sup>2</sup>, 경제적 가치 1조 517억 원 중 사유지 도로는 각각 55,757필지(55.7%), 4.2km<sup>2</sup>(21.5%), 4,634억 원(30.5%)로 나타났다. 사유지 도로의 유형은 총 7가지로 구분되었다. 첫째, 지적 불일치 유형, 둘째, 공 지역의 특정 도로 구간 유형, 셋째, 다가구주택의 부지 내 도로 유형, 넷째, 기존 마을 진입 도로 유형, 다섯째, 기존 마을의 내부 도로 유형, 여섯째, 도시 외곽 지역의 연결 도로 유형, 일곱째, 신규 소규모 주택개발단지의 진입 도로이다. 사유지 도로의 유형 구분을 통해 현황을 파악하고 우선적으로 대응해야 할 필지를 구분하고, 체계적인 보상방안을 마련하는데 기초자료로 기여할 수 있다.

주요어 : 사유지 도로, 지리정보체계, 토지대장

**Abstract :** This study has been conducted to prevent problems arising from the fact that private lands are among the road lots currently used as public roads and the compensation for this is not systematically made. Until now, the compensations for the fees for the private roads have not been made, and the property rights are preserved and the compensation for the fees are paid in the form of individual lawsuits only when a party infringed on property rights raises a complaint. As a result of extracting private roads through GIS, Chuncheon-si's private roads accounted for 55,757 lots (55.7%), 4.2km<sup>2</sup> (21.5%), and 463.4 billion won (30.5%), respectively, out of 100,134 lots, 19.5km<sup>2</sup> in area, and 1.517 trillion won in economic value. There are seven types of private roads. 1) Cadastre inconsistency type, 2) specific road section type in public area, 3) road type in multi-family housing site, 4) accessing road type to existing village, 5) internal road type in existing village, 6) connecting road type in urban areas, and 7) accessing road type to new small housing development complex. It can contribute as basic data to identify the current status, identify the parcels to respond first, and prepare systematic compensation plans through the classification of types of private roads.

Key Words : Private roads, Geography Information System, Cadastre

\*강원대학교 지리교육과 부교수(Associate Professor, Department of Geography Education, Kangwon National University, gis119@kangwon.ac.kr)

\*\*강원대학교 일반대학원 스마트지역혁신학과 박사과정(Ph.D. Student, Department of Smart Regional Innovation, Kangwon National University, icld@nate.com)

## I. 서론

### 1. 연구 배경

도로는 사람이나 차량 등의 이동을 위한 길로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도로법」, 「농어촌 도로 정비법」, 「사도법」, 「건축법」 등 다양한 법령에서 각각의 목적에 따라 정의된다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조와 하위법인 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제9조에서 사용 및 형태별로 일반도로, 자동차전용도로, 보행자전용도로, 보행자우선도로, 자전거전용도로, 고가도로, 지하도로로 구분한다. 또한 규모별로는 광로, 대로, 중로, 소로로, 기능별로는 주간선도로, 보조간선도로, 집산도로, 국지도로, 특수도로로 구분한다. 「도로법」 제2조에서 “도로”란 차도, 보도, 자전거도로, 측도, 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설로 구성된 것으로서 제10조에 열거된 것을 말하며, 도로의 부속물을 포함한다.”라고 정의한다. 동법 제10조에서는 도로의 종류를 고속국도(고속국도의 지선 포함), 일반국도(일반국도의 지선 포함), 특별시도·광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도로 구분한다.

「도로법」의 준용을 받지 않는 도로도 존재하는데 “농어촌도로”가 이에 해당한다. 농어촌도로는 「농어촌도로 정비법」 제2조에서 “「도로법」에 규정되지 아니한 읍 또는 면 지역의 도로로서 농어촌 지역 주민의 교통 편익과 생산·유통활동 등에 공용되는 공로”라고 정의된다. “사도(私道)”는 「도로법」과 「농어촌도로 정비법」의 준용을 받지 않는 도로로, 개인이 지자체장의 허가를 받아 개설한 도로이며 「사도법」에 의해 관리되고 있다. 개인이 개설한 도로라고 하더라도 「사도법」 제9조 및 제10조에 따라 특수한 경우를 제외하고는 사도개설자는 그 사도에서 일반인의 통행을 제한하거나 금지할 수 없으며 지자체장의 허가를 받아 사용료를 징수할 수 있다.

사람은 도로를 통해 건물과 건물을 이동하기 때문에 건물과 도로는 떼려야 뗄 수 없는 관계인데, 「건축법」에서는 도로를 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도로법」, 「농어촌 도로 정비법」, 「사도법」과 그 밖의 관계 법령에 따라 규정된 도로 중 너비가 4m 이상인 도로라고 정의하고, 건물을 건축하기 위한 대지는 도로에 2m 이상 접하는 것을 원칙으로 한다. 즉, 건축허가를 내기 위해서는 너비 4m 이상의 도로와 건축물의 대지가 2m 이

상 접하고 있어야 한다.

「도로법」의 목적이 “국민이 안전하고 편리하게 이용할 수 있는 도로의 건설과 공공복리의 향상에 이바지함”인 것처럼, 도로는 심지어 공공도로가 아닌 사도일지라도 일반적으로 공공의 목적으로 사용된다. 또한 도로가 도시계획과 도시공간구조에서 빼놓을 수 없는 중요한 요소(이형상, 2020)이기 때문에 주로 정부나 지자체 등 공공이 개설자가 된다. 그런데 공공도로 중 사유지가 다수 포함되어 있다는 것이 꾸준히 문제가 되고 있다. 개인의 사유지를 지자체에서 점용하여 공공도로로 사용하고 있어서 개인의 재산권을 침해하고 있다는 것이다.

사유지가 공공도로로 이용되고 있는 일반적인 이유로 첫째, 최초 도로 개설 당시에 국가·지자체·개인 등이 무단으로 도로를 개설하는 경우, 둘째, 과거 최초 도로 개설 당시 토지 공여자와의 도로 사용에 대해 계약서를 제대로 작성하지 않았거나 분실한 경우 등이다. 최초 도로의 개설 이후로 시간이 많이 지나면서 공공도로로 이용되는 사유지 도로 부지의 상속·매도 등에 따라 토지의 소유자가 변경되면서 도로에 대한 소유권 분쟁이 발생하고 있다. 하지만 현재 공공도로로 사용되는 사유지에 대해 사용료 지급 등의 보상이 이루어지지 않고 있으며 재산권 침해 당사자가 문제제기를 할 경우에만 개별 소송을 진행하여 주로 사용료를 보상받는 형태로만 재산권을 보전받고 있다. 일반적으로는 국가·지자체 등이 토지이용료를 보상해야 하지만, 토지통행권의 행사(대법원 2015. 3. 20. 선고 2012다17479 판결; 민법 제219조; 제245조; 제294조) 등 토지점유자가 실제 토지 소유자에게 승소하여 보상비를 지출하지 않아도 되는 경우가 있어 실제 토지 배상 대상지를 구분해낼 필요가 있다.

대한민국헌법 제23조 제1항 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.”, 제3항 “공공 필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”에서 알 수 있듯이 재산권은 국민의 권리이므로 공공의 목적으로 사용되는 사유지 도로에 대한 보상이 제대로 이루어져야만 한다. 이를 위해서는 현재 공공도로로 사용되고 있는 사유지에 대한 현황 파악이 우선적으로 이루어져야 한다. 현재 광역·기초 지방자치단체에서 도로로 사용되는 사유지에 대한 현황 파악이 미흡한 것이 현실이다. 도로로 사용되는 사유지에 대한 현황 파악 이후에 토지 매입 혹은 사용료 보상 등의 장기적이고

현실적인 관리방안이 수립될 필요가 있다. 또한 도로의 개설 시기, 목적, 형태, 위치에 따라 유형을 구분하고, 소유권 분쟁이 발생할 가능성이 높은 유형의 사유지 도로를 우선적으로 관리할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 춘천시를 사례로 사유지 도로의 현황을 파악하여 정보를 구축하고 그 유형을 구분하는 것에 초점을 둔다.

## 2. 연구내용 및 방법

도로정보의 관리를 위해서는 GIS 프로그램을 사용하는 것이 적합하기 때문에 지도 중첩 및 시각화에 ESRI사의 ArcGIS v10.2를 사용하였다. 수치지형도의 도로 경계면을 확인하고 실폭 도로를 추출, 토지소유권자 정보가 있는 지적도를 이용하여 사유지만을 추출하였고, 실폭 도로 지도와 사유지 지도를 중첩하여 도로 부지의 소유자를 확인하였다. 이를 통해 도로 중 사유지에 해당하는 필지를 추출하여 별도의 사유지 도로 지도로 제작하였

다(그림 1). 사유지 도로 지도를 통해 사유지 도로의 필지 수, 면적, 경제적 가치, 등급 등의 현황을 확인하고 유형을 구분하였다. 경제적 가치는 공시지가를 기준으로 계산하였다.

도로 경계면은 국가공간정보포털의 수치지형도, 도로 등급은 국가교통정보센터의 표준노드링크 데이터, 지적도 및 지가는 국가공간정보포털의 개별공시지가를 사용하였다. 수치지형도와 지적도의 좌표 불일치 문제는 지적도를 한국측지계에서 세계측지계로 변환하여 보정하였다. 신시가지의 지적선은 일치하나, 구시가지의 지적선은 일부 일치하지 않는 부분이 존재하였다. 지적재조사를 통해 해결해야 하는 근본적인 부분으로서 일부 오차가 존재할 수 있다. 토지소유권자 정보는 강원도청의 토지대장을 사용하였다. 연구의 시간적·공간적 범위는 2020년 춘천시이다. 본 자료의 수치 정보는 프로그램을 통해 계산된 것이며, 공식적인 자료는 아님을 미리 밝혀둔다.



그림 1. 연구 방법

### 3. 선행연구 분석

국가와 지자체에서 법령을 통해 관리되는 토지는 대표적으로 국립공원이 있다. 따라서 국립공원의 사유지 보상에 대한 연구가 공공도로의 사유지 연구의 참고사항이 될 수 있다. 공공의 목적으로 지정된 국립공원 내에 사유지가 30% 이상 존재(연구당시, 2005년 기준)하며, 이러한 상황에 대한 공공·민간 차원의 갈등해소 대안이 연구(김진명 등, 2005)되었다. 또한 김현·최수임(2017)은 무등산 국립공원 내 사유지 문제의 해결 방안에 대한 연구를 진행하기도 하였다. 공통적으로 제시된 갈등해소 대안으로는 정부의 직접적인 사유지 보상(매입·사용료 납부 등), 과세 감면, 토지이동(異動) 등의 방안을 제시하였다. 그럼에도 불구하고 국립공원에 존재하는 사유지 문제 해결은 요원한 상황이며 각각의 사례에 따라 상이한 보상을 실행하고 있는 상황이다. 공공도로 부지 또한 여러 복잡한 법령과 소유권에 얽혀 있어 단순 특정 법령을 바탕으로 보상 방안을 마련하기에는 무리가 있는 실정이다.

이에 따라 법적으로 공공이 점유하고 있는 사유지에 대한 다양한 법령의 보상기준에 대해 연구가 지속되어 왔는데, 박상현(2013)은 공도와 사도, 사실상의 사도를 구분하고 법령을 해석하여 도로부지의 감정평가와 보상평가규정의 문제점을 비판하고 개정방안을 제시하였고, 건축법상 대지와 도로와의 관계, 지정도로를 일본의 법령과 비교하여 문제를 해결하려는 시도(조연팔·최철호, 2017; 최명진 등, 2018)도 진행되었다. 또한 배병일(2015)은 지방자치단체를 상대로 토지소유자가 제시한 부당이득 반환 청구를 배타적 사용포기 법리를 근거로 당사자의 부당이득반환청구를 제한하는 것에 대하여 비판하는 한편 법리에 의해 배타적 사용포기 법리를 구축하는 연구를 진행하기도 하였다.

실제 부지에 대한 대상지 선정 혹은 보상기준 마련에 대한 연구 또한 진행되었는데 주로 단순 중첩에 의한 연구가 대부분이다. 이근상 등(2014)은 부지별 도로 편입률을 계산하여 토지배상비를 계산하는 연구를 진행하여 보상체계 마련에 드는 비용을 계산하고자 하였고 김근한 등(2017)은 공공의 목적으로 신규 보호지역 지정을 위해 기존의 토지이용규제 지역 지도를 중첩하여 법적인 갈등을 해소하는 방안을 제시하기도 하였다. 이토록 지속적인 연구에도 불구하고 실질적으로 보상방안이 규

정되지 못한 상황이다.

다양한 법령의 해석과 소요비용에 대한 연구가 진행된 현재 시점에, 실제로 문제가 되는 사유지 지역을 추출하여 데이터베이스로 구성해 현황을 파악하는 것이 우선될 필요가 있다. 김광열 등(2020)은 장기 미집행 도시계획시설의 효율적인 관리와 정보 이용을 위해 도시계획시설을 분류하여 데이터베이스로 구축하였으며 황병목 등(2021)은 매개중심성 분석을 통해 서울시 미집행공원 내 사유지 보전의 우선순위를 평가하여 지자체의 사유지 보상방안의 기반자료로 사용하고자 하였다. 사유지 도로 문제에 대해 파악하고자 하는 연구는 미흡했으며 실제로 각 시·군의 얼마나 많은 도로 필지가 사유지인 상태로 이용되고 있는지도 연구된 바가 없었다. 사유지 도로에 대한 다양한 정보를 지방자치단체에서 구축하여 현황을 파악할 필요가 있으며 선제적으로 대책을 마련하여 행정력 낭비를 막고 소유권 분쟁 대응에 도움이 되고자 한다.

## II. 본론

### 1. 연구결과

#### 1) 사유지 도로 현황

춘천시 사유지도로의 현황을 살펴보면 춘천시 전체 도로 필지 수 100,134필지의 55.7%인 55,787필지가 사유지 도로인 것으로 나타났다. 읍면동별로 춘천시 서면(6,113필지), 신북읍(5,683필지), 남산면(5,226필지), 동내면(5,122필지) 순으로 주로 읍면 지역에서 필지 수가 많게 나타났으며, 각 읍면동 도로 필지 수 대비 사유지 도로 비율은 후평2동(85.9%), 후평3동(79.2%), 효자3동(78.2%) 등 동 지역에서 매우 높게 나타났다(그림 2). 주로 읍면 지역에서 필지 수가 높게 나타난 것은 읍면 지역이 동 지역보다 절대적으로 도로 필지 수가 많음에 따른 것이며, 동 지역에서 비율이 높게 나타난 것은 소규모 상가와 주택이 모여 있는 지역의 필지가 소로 이하의 골목길과 접하면서 나타난 현상으로 해석될 수 있다.

사유지 도로의 면적은 춘천시 전체 도로 면적 19.5km<sup>2</sup>의 21.5%인 4.2km<sup>2</sup>로 나타났다. 읍면동별로 춘천시 남산면(0.52km<sup>2</sup>), 서면(0.44km<sup>2</sup>), 사북면(0.41km<sup>2</sup>), 동면(0.39km<sup>2</sup>) 순으로 주로 면 지역에서 도로 면적이 넓게

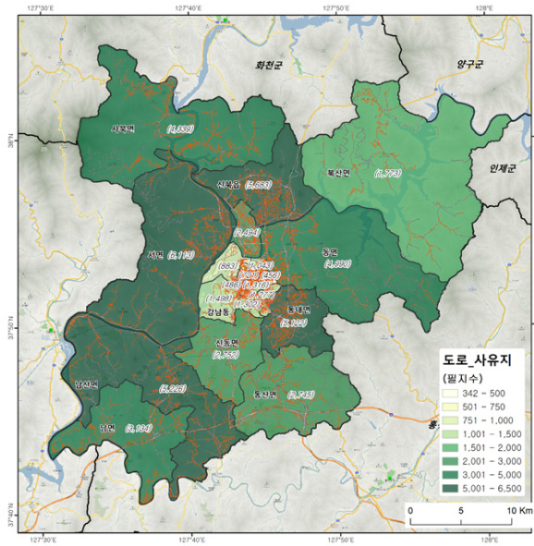


그림 2. 사유지 도로 밀지수

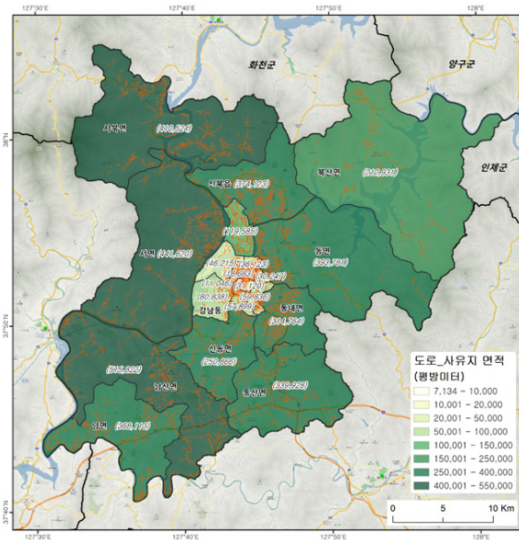


그림 3. 사유지 도로 면적

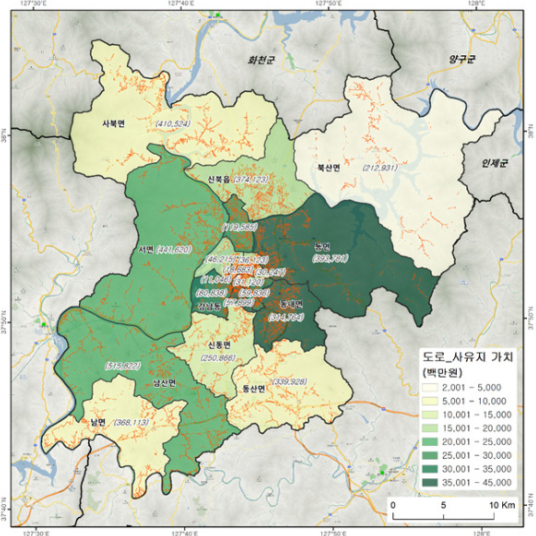


그림 4. 사유지 도로 가치

나타났으며, 각 읍면동 도로 면적 대비 사유지 도로 면적 비율은 남면(33.5%), 사북면(31.8%), 후평3동(30.1%), 남산면(29.6%) 순으로 나타났다(그림 3). 주로 면 지역에서 도로 면적이 넓게 나타난 것은 필지 수와 마찬가지로 동 지역보다 절대적인 면적이 넓은 데 따른 것이고, 면 지역에서 비율 또한 높게 나타나는 이유는 후술할 사유지 도로 유형 중 기존 마을의 진입도로, 내부도로 등이

주로 면 지역에 많이 분포하기 때문으로 해석된다.

사유지 도로의 경제적 가치는 공시지가 기준, 춘천시 전체 도로 필지 가치 1조 517억 원의 30.5%인 4,634억 원으로 나타났다. 읍면동별로 춘천시 동면(437억 원), 동내면(385억 원), 퇴계동(356억 원), 강남동(342억 원) 순으로 경제적 가치가 높으며 각 읍면동 전체 도로 가치 대비 사유지 도로 가치 비율은 사북면(63.2%), 후평3동

표 1. 춘천시 사유지 도로 현황

행정구역	필지 수				면적				경제적 가치(공시지가)			
	전체 필지 수 (A)	사유지 도로 필지 수 (B)	각 읍면동 내 비율 (B/A*100)	춘천시 내 비율 (B/C*100)	전체 면적 (D)	사유지 도로 면적 (E)	각 읍면동 내 비율 (E/D*100)	춘천시 내 비율 (E/F*100)	전체 가치 (G)	사유지 도로 가치 (H)	각 읍면동 내 비율 (H/G*100)	춘천시 내 비율 (H/I*100)
단위	개	개	%	%	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	%	%	백만 원	백만 원	%	%
신복읍	10,161	5,688	55.9	10.2	1,686,893	374,123	22.2	8.9	48,840.0	19,678.7	40.3	4.2
동면	9,021	4,900	55.3	8.9	2,015,422	393,781	19.5	9.4	108,543.8	43,757.8	40.3	9.4
동산면	6,125	2,745	44.8	4.9	1,824,520	339,928	18.6	8.1	22,430.2	7,027.2	31.3	1.5
신동면	5,667	2,752	48.6	4.9	1,042,437	250,866	24.1	6.0	25,290.1	10,006.6	39.6	2.2
남면	5,252	3,134	59.7	5.6	1,100,409	368,113	33.5	8.8	19,884.5	9,884.0	49.7	2.1
서면	10,039	6,113	60.9	11.0	1,925,206	441,620	22.9	10.5	41,041.0	20,198.3	49.2	4.4
사북면	7,142	4,339	60.8	7.8	1,291,164	410,524	31.8	9.8	10,942.2	6,913.6	63.2	1.5
북산면	3,708	1,773	47.8	3.2	1,019,746	212,931	20.9	5.1	3,389.3	1,895.3	55.9	0.4
동내면	8,182	5,122	62.6	9.2	1,233,449	314,764	25.5	7.5	105,026.0	38,525.2	36.7	8.3
남산면	9,513	5,226	54.9	9.4	1,740,451	515,822	29.6	12.3	54,796.5	24,425.9	44.6	5.3
교동	921	564	61.2	1.0	97,487	17,320	17.8	0.4	29,959.9	10,316.1	34.4	2.2
조운동	832	486	58.4	0.9	81,859	9,252	11.3	0.2	37,047.7	13,119.2	35.4	2.8
약사명동	1,318	486	36.9	0.9	187,541	11,046	5.9	0.3	91,532.2	13,371.4	14.6	2.9
근화동	1,982	883	44.6	1.6	354,526	46,215	13.0	1.1	65,322.2	15,531.2	23.8	3.4
소양동	1,416	721	50.9	1.3	200,680	18,683	9.3	0.4	52,734.1	14,665.1	27.8	3.2
후평1동	1,508	1,043	69.2	1.9	236,152	36,123	15.3	0.9	46,753.8	18,291.6	39.1	3.9
후평2동	462	397	85.9	0.7	147,944	28,361	19.2	0.7	45,789.8	16,148.3	35.3	3.5
후평3동	576	456	79.2	0.8	100,504	30,247	30.1	0.7	32,716.8	18,447.4	56.4	4.0
효자1동	1,041	342	32.9	0.6	57,924	7,134	12.3	0.2	18,900.8	4,718.8	25.0	1.0
효자2동	2,122	1,316	62.0	2.4	177,049	31,120	17.6	0.7	49,713.4	16,845.7	33.9	3.6
효자3동	825	645	78.2	1.2	177,505	20,100	11.3	0.5	56,896.8	12,709.7	22.3	2.7
석사동	1,989	1,277	64.2	2.3	578,134	59,836	10.3	1.4	147,635.3	30,857.8	20.9	6.7
퇴계동	2,376	1,302	54.8	2.3	567,001	57,899	10.2	1.4	143,545.7	35,699.0	24.9	7.7
강남동	3,117	1,498	48.1	2.7	786,005	80,838	10.3	1.9	146,841.8	34,296.8	23.4	7.4
신사우동	4,839	2,494	51.5	4.5	925,423	119,585	12.9	2.8	111,844.2	26,064.8	23.3	5.6
동 지역 소계	25,324	13,910	54.9	24.9	4,675,735	573,759	12.3	13.7	1,077,234.5	281,082.9	26.1	60.7
합계	100,134	(O)55,787	55.7	100.0	19,555,434	(F)4,196,230	21.5	100.0	1,517,418.3	(I)463,395.6	30.5	100.0

\* 2020년 데이터를 기준으로 함.

(56.4%), 북산면(55.9%), 남면(49.7%) 등에서 높게 나타났다(그림 4). 경제적 가치가 높게 나타난 지역은 비교적 최근 공동주택 단지 조성 등 공시지가 상승 요인이 많았던 지역으로 나타났으며 경제적 가치 비율이 높은 지역은 면 지역의 사유지 도로가 주로 비교적 기간시설이 위치한 곳에서 많이 나타난 것에 기반하는 것으로 판단된다. 다만 표 1에서 확인할 수 있는 세부 수치는 앞서 밝혔듯이 실제 지적 조사 시 변동될 수 있는 여지가 있다.

## 2) 사유지 도로 유형

춘천시 사유지 도로 현황에서 확인할 수 있듯이, 사유지 도로는 춘천시 전체에 걸쳐 높은 비율로 광범위하게 분포한다. 이러한 사유지 도로는 개설 목적, 개설 시기, 형태, 위치 등에 따라 다양한 사유지 도로 유형으로 구분해낼 수 있다. 본 연구에서는 효율적인 보상체계 마련을 위한 첫 번째 단계인 유형 분류체계 구축을 위해 형태와 위치에 따라 사유지 도로를 7가지 유형으로 구분하였다.



그림 5. 사유지 도로 유형 구분

다만, 유형 구분이 모호한 지점이 존재하며, 추후 실제 현장 조사를 통해 변동될 여지가 있어 각각 유형의 빈도를 추정하기는 어려운 상황이다. 우선적으로, 구분된 각각의 유형에 따라 실제 보상방안이 수립되어야 하는 유형과 그렇지 않은 유형을 구분해내는 것에 초점을 두었다.

첫째는 지적 불일치에 의해 사유지로 구분되는 유형이다(그림 5(a)). 수치지형도와 지적선이 불일치함에 따라 나타나는 현상으로, 이는 지적 재조사 등으로 해결해야 하는 부분이다. 주로 구도심 지역과 읍·면 지역의 기

존 마을에서 나타난다.

둘째는 동 지역의 특정 도로 구간 유형이다(그림 5(b)). 해당 지역 개발 당시 건축허가 등을 위하여 공동으로 도로를 확보하는 과정 등이 원인이 된다. 혹은 개발 당시에는 막다른 길이었으나 이후에 주변이 개발되면서 관통 도로가 되어 주민들이 통행하는 도로가 되었을 수 있다. 이러한 특정 도로 구간은 도로 지분의 공동 소유 여부 등의 확인이 필요하다. 주로 구도심의 골목길 등에서 많이 나타나는 유형이다.

셋째는 다가구주택의 부지 내 도로 유형이다(그림 5(c)). 주로 구도심과 읍·면 지역의 기존 마을에서 나타나는데, 이 유형은 해당 다가구주택 거주자가 공동으로 소유하고 있으며 관통 도로가 아닌 정상적으로 주택 진입도로 이용되는 경우에는 사도로 취급되어 공공의 목적으로 도로가 이용되지 않으므로 향후 보상 대상에서 제외될 필요가 있다.

넷째는 기존 마을 진입 도로 유형이다(그림 5(d)). 계곡 등을 따라 마을과 길게 연결되어 있는 도로로 주로 마을이나 유원지 등으로 진입하는 도로이다. 우회할 수 있는 도로나 대체 도로가 없으므로 사유지 도로 소유자의 권리를 주장하게 되면 분쟁이 발생할 여지가 많아 우선적인 관리가 필요하다.

다섯째는 기존 마을의 내부 도로 유형이다(그림 5(e)). 농촌 마을 내부의 연결 도로로 오랫동안 사유지가 도로로 이용되어 왔다. 이 유형 역시 도로에 대한 소유권 문제가 발생할 가능성이 있으므로 우선적으로 관리가 필요한 사유지 도로 유형이다.

여섯째는 도시 외곽 지역의 연결 도로 유형이다(그림 5(f)). 도시 외곽에 산재하여 있는 주택들을 연결하는 도로로, 농로로 사용되다가 주택이 건설되면서 진입도로로 사용되는 경우가 많다. 도시 인접 지역의 경우, 농지가 전원주택지로 전환되면서 관련 유형의 도로가 빠르게 증가하고 있다.

일곱째는 신규 소규모 주택개발단지의 진입 도로이다(그림 5(g)). 도시 외곽의 소규모 신규 전원주택 단지 등에서 주로 나타나며 주택의 소유자들이 진입 도로의 지분을 투자의 형태로 공동 소유하고 있다. 다가구주택의 부지 내 도로 유형과 마찬가지로 전원주택 단지 소유자들이 정상적으로 지분을 공동 소유하고 있고, 주택 진입도로만 이용되는 경우에는 보상 대상에서 제외될 수 있다.

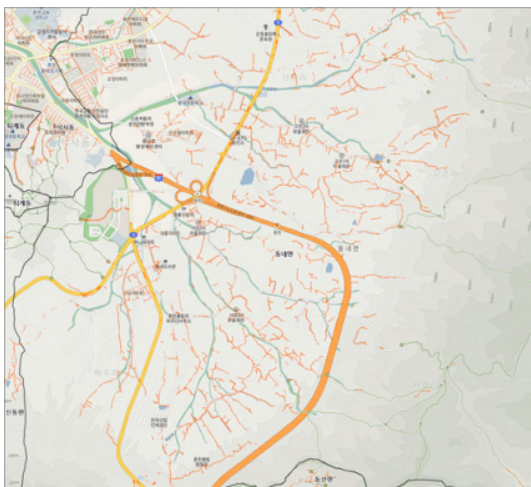
사유지 도로의 유형에 따라 실제로 소유권 문제가 발생할 것으로 예상되는 유형의 사유지 도로에 대해 우선적인 연구 혹은 조사를 통해 사유지 보상방안을 마련하는 과정이 필요할 것으로 보인다.



(a) 국도와 지방도의 사유지 도로



(b) 주요 간선도로의 사유지 도로



(c) 소규모 도로의 사유지 도로



그림 6. 도로 등급별 사유지 도로



### 3) 도로 등급별 사유지 도로

국도와 지방도 상에서는 사유지 도로가 극히 일부 지역에서만 나타난다(그림 6(a)). 국도와 지방도는 과거부터 존재해왔던 도로로 이미 지자체에서 부지를 구매하였거나 통행지역권이 인정되어 대부분 공공의 소유가 된 것으로 판단된다. 한편 주요 간선도로 중에서는 주로 최근에 개설된 순환도로 등에서 사유지 도로가 나타난다(그림 6(b)). 최근 건설된 주요 간선도로는 토지 수용 과정에서 정상적으로 수용이 이루어지지 않은 것으로 판단된다. 이러한 일부를 제외한 대부분의 사유지 도로는 소규모 도로에 해당하는 것으로 나타났다(그림 6(c)).

## III. 결론

춘천시 사유지 도로는 춘천시 전체 도로 필지의 55.7%, 전체 도로 면적의 21.5%, 경제적 가치의 30.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 필지 수는 읍면 지역에서 높게, 필지 수의 비율은 동 지역에서 높게 나타났다. 면적과 면적의 비율은 면 지역에서 높게 나타났다. 경제적 가치는 비교적 최근 공시지가 상승 요인이 많았던 지역에서 높게, 경제적 가치의 비율은 면 지역에서 높게 나타났다.

사유지 도로의 유형은 총 7가지로 구분되었다. 첫째, 지적 불일치 유형, 둘째, 공 지역의 특정 도로 구간 유형, 셋째, 다가구주택의 부지 내 도로 유형, 넷째, 기존 마을 진입 도로 유형, 다섯째, 기존 마을의 내부 도로 유형, 여섯째, 도시 외곽 지역의 연결 도로 유형, 일곱째, 신규 소규모 주택개발단지의 진입 도로이다. 도로 등급별로는 국도와 지방도에서는 사유지 도로가 극히 일부 지역에서만, 주요 간선도로에서는 최근에 건설된 순환도로 지역에서 나타나며 이러한 일부를 제외한 대부분의 사유지 도로는 소규모 도로에 해당하는 것으로 나타났다.

본 연구는 수치지형도와 지적도를 통해 공공의 목적으로 사용되는 도로의 소유주가 개인인 사유지 도로를 추출하여 그 현황을 파악하는 것에 초점을 두었다. 사유지 도로의 기본적인 규모와 가치를 파악하고 그 유형을 구분하여 국민의 재산권 보전을 위한 실질적인 보상방안 마련과 그에 수반하는 행정력 낭비를 막기 위한 기초 자료로서 이용될 수 있다. 다만 본 연구는 실질적인 조사가 아닌 프로그램을 통한 계산의 영역으로 분석이 이루어졌고, 지적도와 토지대장만으로는 실제로 실 사용

자에게 사용료를 징수하고 있거나 개인 용도로 사용하는 사도에 대한 구분이 어렵다. 이에 따라 차후 실질적인 조사를 통해 토지 배상 대상지에 대한 검증 절차가 필요할 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 김광열·김신혜·백태경, 2020, “미집행 도시계획시설의 효율적 관리를 위한 DB구축 방안에 관한 연구,” 한국지리정보학회지, 23(3), 1-11.
- 김근찬·공석준·김오석·손승우·이은정, 2017, “생물다양성협약 이행을 위한 보호지역 추출 방안: 육상보호지역을 기준으로,” 한국지리학회지, 6(3), 407-423.
- 김진명·이관규·조세환, 2005, “합리적 국립공원 관리를 위한 사유지 문제의 갈등해소 대안” 국토계획, 40(5), 47-57.
- 김현·최수임, 2017, “무등산국립공원 내 사유지 문제 해결 방안에 관한 연구 - 목장 부지를 중심으로,” 한국산림휴양학회지, 21(1), 17-26.
- 박상현, 2013, “도로부지의 보상평가규정에 대한 비판적 고찰,” 감정평가학 논집, 12(2), 27-41.
- 배병일, 2015, “사실상 도로에 관한 배타적 사용수익권의 포기” 사법, 1(34), 151-186.
- 이근상·박종안·조미수·조기성, 2014, “도로 편입률에 따른 토지이동 대상필지 보상비 분석” 대한공간정보학회지, 22(1), 13-22.
- 이형상, 2020, “인구성장형 지방중도시의 도시공간구조 변화에 관한 연구: 아산시를 사례로” 한국지리학회지, 9(2), 377-393.
- 조연팔·최철호, 2017, “건축법상 지정도로에 관한 비교법적 연구 - 한일간의 비교를 통한 그 시사점을 중심으로” 법학논총, 37, 247-271.
- 최명진·동재욱·이화룡·김중호, 2018, “건축법상 대지와 도로와의 관계에 관한 제도 개선 연구” 대한부동산학회지, 36(3), 67-82.
- 황병목·고동욱·강원모, 2021, “매개중심성 분석을 활용한 서울시 미집행공원 내 사유지 보전 우선순위 평가” 한국산림과학회지 (구 한국임학회지), 110(1), 22-34.
- 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/>
- 대한민국 법원 종합법률정보 <https://glaw.scourt.go.kr/>

배선학 · 김동현

교신 : 김동현, 24341, 강원도 춘천시 강원대학길 1, 강원  
대학교 일반대학원 스마트지역혁신학과(이메일:  
idd@nate.com)

Correspondence: Dong-Hyeon Kim, 24341, 1, Kangwon-  
daehak-gil, Chuncheon-si, Gangwon-do, Republic  
of Korea, Department of smart regional innovation,  
Kangwon National University (Email: idd@nate.com)

**투고접수일: 2021년 11월 30 일**

**심사완료일: 2021년 12월 2 일**

**게재확정일: 2021년 12월 8 일**