

발 간 등 록 번 호

11-1613000-003191-01

사도법 해설

2021. 12.



국토교통부



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

일 러 두 기

이 해설서는 실무에서 활용할 수 있도록 사도법 및 사도법 시행령·시행규칙에 대한 해설을 담았습니다. 법령규정은 2021년 12월 기준으로 작성되었으며, 판례 및 법제처 법령해석례, 국토교통부에 접수된 관원·민원의 내용을 기초로 요약·재정리하였습니다. 해설서의 내용 중에서는 개별 구체적인 사실관계, 법령의 개정 사항, 개별 지방자치단체의 조례 규정 등에 따라 다르게 판단될 수 있으니, 참고시 유의하시기 바랍니다.

• 사도법 해설

C/O/N/T/E/N/T/S

제1편 사도법 일반론

제1장 「사도법」 일반	3
I. 「사도법」의 연혁 및 제정배경	3
II. 「사도법」의 성격	4
III. 「사도법」과 다른 법률과의 관계	5
1. 도로 관련 법령	5
2. 인·허가의제 관련 법령	5
3. 민사법과의 관계	8
4. 「사도법」에 대한 특례를 규정한 법률	8
5. “사실상의 사도”와의 구별	11
제2장 「사도법」 입법연혁	14
I. 개 관	14
II. 연혁별 개정 이유 및 주요 내용	14
1. 제 정 (1961. 12.27. 시행 1962. 1. 1. 법률 제872호)	14
2. 일부 개정 (1963. 2. 26. 시행 1963. 2. 26. 법률 제1282호)	15
3. 일부 개정 (1999. 12.28. 시행 1999. 12.28. 법률 제6067호)	15
4. 일부 개정 (2012. 12.18. 시행 2013. 6. 19. 법률 제11584호)	16

5. 일부 개정 (2015. 7. 24. 시행 2015. 10.25. 법률 제13434호)	17
6. 일부 개정 (2018. 12.18. 시행 2019. 1. 19. 법률 제16001호)	17

제3장 「사도법」 법령체계 18

I. 개 요 18

II. 「사도법」 및 하위법령 체계 18

1. 「사도법」	18
2. 「사도법」 시행령과 시행규칙	19
3. 「도로법」과 자치법규(조례)	21

제2편 조문별 해설

제1조 목 적	25
제2조 정 의	27
제3조 적용 제외	36
제4조 개설허가 등	39
제5조 사도의 폭 등 기준	53
제6조 사용검사	56
제7조 사도의 관리	58

• 사도법 해설

C/O/N/T/E/N/T/S

제8조 접속구간의 개수 요구	60
제9조 통행의 제한 또는 금지	62
제10조 사용료 징수	65
제11조 권리·의무의 승계	67
제12조 사도의 보수·보완 명령 등	75
제13조 허가의 취소	77
제14조 보조금	80
제15조 보전을 위한 금지행위	82
제16조 별 칙	83
제17조 과태료	85
부 칙	89

● 사도법 해설

● 제 1 편 ●

사도법 일반론

제1장 「사도법」 일반

제2장 「사도법」 입법연혁

제3장 「사도법」 법령체계

제1편

사도법 일반론

제1장 「사도법」 일반

I. 「사도법」의 연혁 및 제정배경

사도(私道)는 도로법령상의公道(公道)가 아니라 개인소유의 토지 또는 개인이 사용할 수 있는 권리가 설정된 토지에 설치된 길이다. 그러나 경우에 따라서는 개인의 필요에 따라 개설된 사도가 공중의 이용에 제공되는 경우도 있게 되면서 이에 대해서도 일정한 공법적 규율이 필요하게 되었다. 이와 같은 이유에서 제정된 법률이 「사도법」이다.¹⁾ 「사도법」은 1961년 제정되어, 1962년 1월 1일부터 시행되었다. 당시 사도에 관한 법제도는 1938년부터 시행되어 온 조선사도규칙이었으며, 이 법령은 사도의 설치·관리·사용 및 구조에 관한 사항을 규정함으로써 교통의 발전에 기여하기 위한 것으로 시행되었다. 구법령인 조선사도규칙은 당시 헌법이었던 제헌헌법의 부칙규정인 제100조²⁾의 규정에 근거하여 1961년까지 시행되고 있었으나, 사도가 가지는 공공적 성질에 비추어 당시의 실정에 부합하지 아니 하여서, 이에 대처하는 신법의 제정이 필요하였으므로, 구법령정리사업의 일환으로 「사도법」이 제정되었다.

당시 제정당시의 「사도법」은 입법취지에 부합하도록 현행 「사도법」에서도 유지되고 있는 사도의 기본적인 개념, 개설·증축·변경 등에 관한 지방자치단체의 허가, 일반통행의 제한·금지에 관한 사항, 사도의 보전 등에 관한 내용을 담고 있었다. 이후 9차례의 일부개정을 통하여 현행 「사도법」의 모습을 갖추었으며, 특히 2012년 개정에서는 일부개정이었음에도 불구하고, 현행 「사도법」에서 주요 조문으로 기능하는 규정이 반영되었다.

1) 김남철, 사도법 개선방안 연구 : 사도개설허가 등에 관한 규제개선을 중심으로, 법제처, 법제논단, 2014.12

2) 1948년 제헌헌법 제10장 부칙

제100조 현행법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다.

II. 「사도법」의 성격

「사도법」은 사도의 설치, 관리, 사용 및 구조 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 1961년 법률 제872호로 제정되었다. 현행 「사도법」은 공도와 사도의 상호 연결을 원활하게 하게 하는 것을 우선적인 목적으로 하고 있으며, 공공의 교통상 효용을 현저하게 증대시킨 때에는 보조금을 교부할 수 있는 근거를 마련함으로써, 사도의 관리에 관한 규제의 성격과 함께, 지원법적 성격을 일부 갖고 있다고 평가할 수 있다.

또한, 사도를 설치한 자가 사도에 대한 일반인의 통행을 제한하거나 금지하지 못하도록 하는 원칙적인 사항을 규정함과 동시에 통행의 제한·금지가 가능한 요건을 함께 구체화함으로써 사도의 관리와 운영에 있어서 균형성을 갖출 수 있는 법제도를 구축하여 제도운영의 실효성을 제고하고 있다.

한편, 사도가 다른 도로와 성격상 다른 점으로서, 사도는 「사도법」에서 정한 기준과 절차에 따라 설치되는 바, 사도의 개설허가에 관한 신청과 허가권자의 허가에 의하여 사도는 성립이 되며, 「사도법」 제4조제4항에 따라서 허가권자가 관리하는 “사도관리대장”에 등재됨으로써 법정도로에 해당한다. 다만, 그 관리주체가 국가기관이나 지방자치단체가 아니면서 사도의 개설허가를 받은 사도개설자가 관리를 한다는 점에서, 「사도법」 외의 다른 법률에 따라 설치되는 도로와는 그 성격이 다르다는 점이 특징이다.

이와 같은 「사도법」은 제도운영의 기본적인 틀을 제공하는 관리와 규제의 성격을 갖고 있음과 동시에, 도로의 종류로서 사도가 가지는 공공효용을 강조하면서도, 일반 국민과 개인의 재산적 성격을 보전하려는 성격을 함께 갖고 있다고 볼 수 있다. 다만, 현행 「사도법」에서는 “사도권” 또는 “사도관리권”이라는 개념이 사용되고 있지 않은 바, 이에 대한 논의는 있었지만, 사도가 가지는 공공성과 교통발전이라는 입법취지에 입각하여 사도의 재산적 성격보다는 공공효용성에 비중을 두고 있는 법률로서 평가될 수 있다.

Ⅲ. 「사도법」과 다른 법률과의 관계

1. 도로 관련 법령

현행 「사도법」에서는 사도의 정의에서 「도로법」, 「농어촌도로 정비법」, 「농어촌정비법」과 관계를 설정하는 방식으로 정의규정을 마련하였다. 즉, 「도로법」, 「농어촌도로 정비법」, 「농어촌정비법」에서 정하는 도로 이외의 도로를 사도의 기본적인 전제로 하여, 이들 도로에 연결되는 길을 사도법으로 정의함으로써, 네거티브 방식으로 사도를 정의하였다는 특징이 있다. 이러한 정의규정을 통하여 「도로법」, 「농어촌도로 정비법」, 「농어촌정비법」에서 규정하는 도로와의 관계를 명확하게 하였다는 특징이 있으며, “연결”이라는 상태적 상황을 개념적 요소로 파악함으로써, 「사도법」은 도로에 관한 「도로법」, 「농어촌도로 정비법」, 「농어촌정비법」과 불가분의 관계를 설정하고 있다.

2. 인·허가의제 관련 법령

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(제61조 제1항 제8호)」이나 「건축법(제11조 제5항 제6호)」에 의하여 개발행위허가나 건축허가를 받을 경우 「사도법」상의 사도개설허가를 받은 것으로 의제된다. 이에 따라 실무에서는 사도개설이 이와 같은 개발행위허가나 건축허가와 더불어 이루어지는 것이 오히려 일반적이다.³⁾ 즉, 「사도법」의 핵심적인 제도운영 사항은 사도의 개설허가에 관한 내용이라고 할 수 있는데, 현행 법제도에서 개발사업, 정비사업 등의 실시계획이나 허가, 인가 등을 하는 경우에 사도의 개설허가를 의제하는 법률들이 있다. 이른바, “인·허가제도”에 있어서 해당 법률에서 인·허가를 받게 되면, 절차적으로 함께 인·허가를 진행할 수 있는 항목을 규정하고 있는 바, 다음과 같은 상당수의 법률에서는 「사도법」 제4조에서 규정하고 있는 사도의 개설허가를 인·허가 의제사항으로 규정하고 있다.

3) 김남철, 사도법 개선방안 연구 : 사도개설허가 등에 관한 규제개선을 중심으로, 법제처, 법제논단, 2014.12

“사도의 개설허가”를 인·허가의제 사항으로 규정하고 있는 법률

간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법	수도법
간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률	수산식품산업의 육성 및 지원에 관한 법률
갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률	수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	식품산업진흥법
고도 보존 및 육성에 관한 특별법	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법
골재채취법	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법
공공주택 특별법	어촌·어항법
공공폐자원관리시설의 설치·운영 및 주민지원 등에 관한 특별법	어촌특화발전 지원 특별법
공유수면 관리 및 매립에 관한 법률	여객자동차 운수사업법
관광진흥법	연구개발특구의 육성에 관한 특별법
광업법	연안관리법
국가통합교통체계효율화법	영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률	온천법
국방·군사시설 사업에 관한 법률	유통산업발전법
국제경기대회 지원법	자연공원법
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	자연재해대책법
규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법
금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률
기업도시개발 특별법	전기사업법
낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	전원개발촉진법
노후거점산업단지의 활력증진 및 경쟁력강화를 위한 특별법	접경지역 지원 특별법
농어촌정비법	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	주택법
농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률	주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법
농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법
댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률	중소기업진흥에 관한 법률
댐 주변지역 친환경 보전 및 활용에 관한 특별법	중소기업창업 지원법
도시개발법	지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법
도시철도법	지방소도읍 육성 지원법
	집단에너지사업법

도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법
 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법
 마리아항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률
 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률
 문화산업진흥 기본법
 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률
 물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률
 민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법
 민간임대주택에 관한 특별법
 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법
 산림복지 진흥에 관한 법률
 산업입지 및 개발에 관한 법률
 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률
 새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법
 소규모 공공시설 안전관리 등에 관한 법률
 소하천정비법
 송유관 안전관리법

철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률
 청소년활동 진흥법
 체육시설의 설치·이용에 관한 법률
 태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률
 폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률
 하수도법
 하천법
 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률
 한국가스공사법
 한국환경공단법
 해수욕장의 이용 및 관리에 관한 법률
 해양산업클러스터의 지정 및 육성 등에 관한 특별법
 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률
 해양치유자원의 관리 및 활용에 관한 법률
 혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법
 화물자동차 운수사업법

3. 민사법과의 관계

도로 또는 사도와 관련된 민사법적 쟁점은 민법상 통행지역권, 주위토지통행권 등을 거론할 수 있다. 이러한 민법상 권리는 물권적 권리로서 개인의 사유재산에 관한 보호 및 상린관계의 조정과 관련을 가지는 사안이라고 할 수 있다. 도로와 관련된 민사법적 쟁점에서는 민법상의 상린관계 규정과 판례에 의하여 형성된 관습법상 물권 등 다양한 법리가 적용되어 문제적 사안을 해소하고 있다. 반면, 「사도법」에서는 “사도의 개설허가”라는 행정법적 관점에서 행정절차적 요건을 구비함으로써 사도를 관리할 수 있는 권리를 취득하게 되는 특징이 있다. 물론 사도의 경우에는 「사도법」상 관리권이 인정받기 위해서 공공의 도로에 연결됨으로써 공공의 목적에 이바지할 수 있음을 필요로 하고 있다. 이러한 이유에서 「사도법」은 공적 측면의 규제가 작용되는 법적 근거로서 역할을 수행하게 되고, 순수하게 사유재산 또는 물권으로서 인정받기 위한 요건을 요구하는 민법상의 권리와 구별된다고 볼 수 있다. 또한, 「사도법」상에서는 “사도권” 또는 “사도관리권”이라는 권리적 측면의 용어는 사용되지 않고 있으며, 사도개설자는 사도에 대한 통행의 제한 또는 금지를 할 수 없도록 하는 반면에, 경우에 따라서 사용료를 징수할 수 있는 법적 효과를 발생시킬 수 있는 근거를 마련하고 있는 것으로 권리적 요소를 대체하고 있다.

4. 「사도법」에 대한 특례를 규정한 법률

(1) 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」

「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」에서는 사도의 개설허가에 관한 특례를 규정하고 있다. 이는 기업활동을 원활하게 지원하기 위하여 공장진입로를 조성하는 경우에 「사도법」상 사도가 아님에도 불구하고, 「사도법」상의 사도로 간주하여 동일한 방식으로 도로의 개설허가를 하는 방식이다. 따라서 엄격한 의미에서 「사도법」상의 특례라고 보기는 어렵고, 사도의 개설허가가 이루어지는 상황과 유사한 상황에서의 공장진입로를 사도의 개설허가 방식으로 준용한 것으로 볼 수 있다. 따라서 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」에서는 시행령과 시행규칙에서 사도법과는 전혀 다른 기준을 규정하고 이에 따른 개설허가절차를 진행하고 있다.

기업활동 규제완화에 관한 특별조치법

제12조(사도 개설허가에 관한 특례) 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 공장진입로를 조성하기 위하여 해당 공장용지를 「도로법」 제2조제1호에 따른 도로(「도로법」 제108조에 따른 준용도로를 포함한다)가 아닌 길과 부득이하게 연결할 필요가 있는 경우에 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 때에는 그 길을 「사도법」 제2조에 따른 사도(私道)로 보아 사도 개설을 허가하여야 한다.

〈시행령〉

제8조(사도 개설허가에 관한 기준) 법 제12조에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 공장용지로부터 「도로법」 제2조제1호에 따른 도로(「도로법」 제108조에 따른 준용도로를 포함한다. 이하 같다)까지의 연결가능한 거리가 같은 조 같은 호에 따른 도로가 아닌 길까지의 연결 가능한 거리를 초과하는 경우
2. 공장용지와 「도로법」 제2조제1호에 따른 도로의 사이에 하천·도랑·제방·유지(溜池: 웅덩이) 또는 그 밖에 산업통상자원부령으로 정하는 장애물이 있는 경우
3. 공장용지와 「도로법」 제2조제1호에 따른 도로의 사이에 있는 토지 중 공장진입로 조성에 필요한 토지의 소유자가 그 토지의 매도를 거부하는 경우로서 특별자치도지사 또는 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 그 사실을 확인한 경우

〈시행규칙〉

제5조(사도 개설허가에 관한 기준) 영 제8조제2호에서 “산업통상자원부령으로 정하는 장애물”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 「도로법」 제2조제1항제4호라목에 따른 도로에 관한 정보 제공 장치, 기상 관측 장치 또는 긴급 연락시설로서 도로 관리청이 설치한 것
2. 「문화재보호법」 제2조제2항에 따른 지정문화재
3. 「전기사업법」 제2조제17호에 따른 전기사업용전기설비

(2) 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에서도 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」과 유사한 성격의 특례규정으로 두고 있는 바, 공장설립의 승인에 관한 특례를 규정하면서, 공장진입로를 연결할 경우 사도법상 사도로 보아 사도의 개설허가를 하고, 이에 대한 기준은 사도법과 별개의 기준으로서 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 및 하위법령에서 규정하고 있는 형태이다.

「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」이 개별 조문으로 특례를 규정한 반면, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」은 공장설립의 특례에 관한 조문에서 단일 조항으로 특례를 규정하였다는 형식적인 측면 이외에는 특례의 내용에 관하여 동일한 내용을 규정한 것으로 볼 수 있다.

「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」과 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 「사도법」상 특례는 「사도법」이 특정한 사안에 대하여 규제를 하고 있는 상황에 대하여 다른 법률에 이에 대한 특례를 규정하는 일반적인 특례규정의 방식이 아니라, “도로의 연결”이라는 상황에 대하여 현행 법제에서 가장 적절한 방식인 「사도법」상의 규정을 활용하기 위하여 해당 연결하려는 도로를 「사도법」상 사도로 의제하여 사도의 개설허가를 할 수 있도록 한 규정으로서, 이를 특례의 형태로 정한 것으로 볼 수 있다.

산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률

제13조의3(공장설립등의 승인에 대한 특례) ① 시장·군수 또는 구청장은 공장진입로를 조성하기 위하여 부득이하게 도로(「도로법」 제2조제1호에 따른 도로 및 같은 법 제108조에 따른 준용도로를 말한다)가 아닌 길과 공장진입로를 연결할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 때에는 그 길을 「사도법」 제2조에 따른 사도로 보아 같은 법 제4조에 따라 사도개설을 허가하여야 한다.

② ~ ③ (생략)

〈시행령〉

제19조의2(사도개설허가에 관한 기준) 법 제13조의3제1항에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 공장부지에서 도로(「도로법」 제2조제1호에 따른 도로 및 같은 법 제108조에 따른 준용도로를 말한다. 이하 같다)를 연결하는 경우의 연결로의 거리가 도로가 아닌 길과 연결하는 경우의 연결로의 거리보다 긴 경우
2. 공장부지와 도로의 사이에 하천·도랑·제방, 그 밖에 산업통상자원부장관이 정하는 장애물이 있는 경우
3. 공장부지와 도로의 사이에 있는 토지 중 공장진입로 조성에 필요한 토지의 소유자가 그 토지의 매도를 거부하는 경우로서 시장·군수·구청장이 그 사실을 확인한 경우

5. “사실상의 사도”와의 구별

「사도법」상 사도는 「사도법」 제4조에 따라 허가권자로부터 개설허가를 받고, 사도관리 대장에 등재되어야 성립되며, 토지대장 등 지적공부 상의 지목이 “도로”인지 여부와는 별개의 개념이다. 「사도법」에서는 「사도법」에 따른 “사도” 이외에 “사실상 사도”를 별도로 규정하고 있지 않다. 따라서 “사실상의 사도”는 「사도법」상의 사도가 아니다.

현행법에서 “사실상의 사도”에 관하여 규정하고 있는 법령은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(토지보상법) 시행규칙」이다. 이 규정에서는 도로부지에 대한 평가방식을 규정하면서, “사실상의 사도”의 개념을 법령에서 사용하면서 평가방식을 규정하고 있다.

토지보상법 시행규칙상 “사실상의 사도”

제26조(도로 및 구거부지의 평가) ① 도로부지에 대한 평가는 다음 각호에서 정하는 바에 의한다.

1. 「사도법」에 의한 사도의 부지는 인근토지에 대한 평가액의 5분의 1 이내
 2. 사실상의 사도의 부지는 인근토지에 대한 평가액의 3분의 1 이내
 3. 제1호 또는 제2호외의 도로의 부지는 제22조의 규정에서 정하는 방법
- ② 제1항제2호에서 “사실상의 사도”라 함은 「사도법」에 의한 사도외의 도로(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시·군관리계획에 의하여 도로로 결정된 후부터 도로로 사용되고 있는 것을 제외한다)로서 다음 각호의 1에 해당하는 도로를 말한다.
1. 도로개설당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로
 2. 토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로
 3. 「건축법」 제45조에 따라 건축허가권자가 그 위치를 지정·공고한 도로
 4. 도로개설당시의 토지소유자가 대지 또는 공장용지 등을 조성하기 위하여 설치한 도로
- ③ 구거부지에 대하여는 인근토지에 대한 평가액의 3분의 1 이내로 평가한다. 다만, 용수를 위한 도수로부지(개설당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도수로부지를 제외한다)에 대하여는 제22조의 규정에 의하여 평가한다.
- ④ 제1항 및 제3항에서 “인근토지”라 함은 당해 도로부지 또는 구거부지가 도로 또는 구거로 이용되지 아니하였을 경우에 예상되는 표준적인 이용상황과 유사한 토지로서 당해 토지와 위치상 가까운 토지를 말한다.

상기한 토지보상법 시행규칙에서 정하고 있는 “사실상의 사도”에 관한 규정은 명확하게 「사도법」상의 사도와는 구별되는 법적 개념임을 확인할 수 있다. 즉, “「사도법」에 의한 사도외의 도로”라는 명식적인 표현을 통하여 「사도법」상의 사도와 완전하게 구별되는

개념임을 명시하면서, ① 도로개설당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로, ② 토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로, ③ 「건축법」 제45조에 따라 건축허가권자가 그 위치를 지정·공고한 도로, ④ 도로개설당시의 토지소유자가 대지 또는 공장용지 등을 조성하기 위하여 설치한 도로 등 구체적으로 사실상의 사도에 포함되는 도로에 대하여 법령에서 명시하고 있다.

대법원 판례에서는 다음과 같이 사실상의 사도에 대한 기준을 제시하고 있다.

판례

- [1] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제1항 제2호에 의하여 “사실상의 사도”의 부지로 보고 인근토지 평가액의 3분의 1 이내로 보상액을 평가하려면, 도로법에 의한 일반 도로 등에 연결되어 일반의 통행에 제공되는 등으로 사도법에 의한 사도에 준하는 실질을 갖추고 있어야 하고, 나아가 위 규칙 제26조 제2항 제1호 내지 제4호 중 어느 하나에 해당하여야 할 것이다.
- [2] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제2항 제1호에서 규정한 ‘도로개설 당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로’에 해당한다고 하려면, 토지 소유자가 자기 소유 토지 중 일부에 도로를 설치한 결과 도로 부지로 제공된 부분으로 인하여 나머지 부분 토지의 편익이 증진되는 등으로 그 부분의 가치가 상승됨으로써 도로부지로 제공된 부분의 가치를 낮게 평가하여 보상하더라도 전체적으로 정당보상의 원칙에 어긋나지 않는다고 볼 만한 객관적인 사유가 있다고 인정되어야 하고, 이는 도로개설 경위와 목적, 주위환경, 인접토지의 획지 면적, 소유관계 및 이용상태 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 판단할 것이다.
- [3] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제2항 제2호가 규정한 ‘토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로’는 사유지가 종전부터 자연발생적으로 또는 도로예정지로 편입되어 있는 등으로 일반 공중의 교통에 공용되고 있고 그 이용상황이 고착되어 있어, 도로부지로 이용되지 아니하였을 경우에 예상되는 표준적인 이용상태로 원상회복하는 것이 법률상 허용되지 아니하거나 사실상 현저히 곤란한 정도에 이른 경우를 의미한다고 할 것이다. 이때 어느 토지가 불특정 다수인의 통행에 장기간 제공되어 왔고 이를 소유자가 용인하여 왔다는 사정이 있다는 것만으로 언제나 도로로서의 이용상황이 고착되었다고 볼 것은 아니고, 이는 당해 토지가 도로로 이용되게 된 경위, 일반의 통행에 제공된 기간, 도로로 이용되고 있는 토지의 면적 등과 더불어 그 도로가 주위 토지로 통하는 유일한 통로인지 여부 등 주변 상황과 당해 토지의 도로로서의 역할과 기능 등을 종합하여 원래의 지목 등에 따른 표준적인 이용상태로 회복하는 것이 용이한지 여부 등을 가려서 판단해야 할 것이다.

상기 판례의 특징으로서는 사실상의 사도가 「사도법」상의 사도가 아니라는 점은 법령상 명확함에도 불구하고, 토지보상법 시행규칙에서 정하고 있는 사실상의 사도에 관한 범위에 포함되면서, “도로법에 의한 일반 도로 등에 연결되어 일반의 통행에 제공되는 등으로 「사도법」에 의한 사도에 준하는 실질을 갖추고 있어야 한다”는 점을 제시함으로써, 사실상의 사도는 「사도법」상의 사도가 가지는 성격을 일정 부분 포함하고 있다는 점을 파악할 수 있다. 또한, 사실상의 사도에 관한 개념적 특징으로서 “토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로”의 의미는 「사도법」상 사도에서 사도개설자가 일반인의 통행을 제한하거나 금지하지 못하도록 한 취지와 유사하다고 볼 수 있으므로, 사실상의 사도는 「사도법」상의 사도와 법적으로 구별되는 개념임에도 불구하고, 유사한 성격을 공유하고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 「사도법」상의 사도와 사실상의 사도는 법적으로 명확하게 구별되는 개념으로서, 사실상의 사도가 토지보상에 있어서 보상대상으로서의 의미를 가지는데 반하여, 「사도법」상의 사도는 통행과 교통이라는 도로의 기능적 관점에서 운영되는 도로행정과 운영의 대상이라고 볼 수 있다.

제2장 「사도법」 입법연혁

I. 개 관

「사도법」은 1961년 12월 27일에 제정된 이후 (1962년 1월 1일 시행) 2022년 1월 현재 총 9차례에 걸쳐 개정되었다. 총 9차례 개정 중에서 일부개정 5차례, 타법개정 4차례가 있었다.

개정 연혁

[제정	1961. 12.27. 시행	1962. 1. 1. 법률 제872호]
[일부개정	1963. 2. 26. 시행	1963. 2. 26. 법률 제1282호]
[타법개정	1997. 12.13. 시행	1998. 1. 1. 법률 제5454호]
[일부개정	1999. 12.28. 시행	1999. 12.28. 법률 제6067호]
[타법개정	2008. 3. 21. 시행	2008. 3. 21. 법률 제8976호]
[일부개정	2012. 12.18. 시행	2013. 6. 19. 법률 제11584호]
[타법개정	2013. 3. 23. 시행	2013. 6. 19. 법률 제11690호]
[타법개정	2014. 1. 14. 시행	2014. 7. 15. 법률 제12248호]
[일부개정	2015. 7. 24. 시행	2015. 10.25. 법률 제13434호]
[일부개정	2018. 12.18. 시행	2019. 1. 19. 법률 제16001호]

II. 연혁별 개정 이유 및 주요 내용

1. 제 정 (1961. 12.27. 시행 1962. 1. 1. 법률 제872호)

개정 내용

○ 제정 이유

사도의 설치·관리·사용 및 구조에 관한 사항을 규정함으로써 교통의 발전에 기여하려는 것임

○ 주요 내용

- ① 사도를 「도로법」 제2조제1항의 규정에 의한 도로나 「도로법」의 준용을 받는 도로가 아닌 것으로서 그 도로에 연결되는 길로 함

- ② 사도를 개설, 개축, 증축 또는 변경하고자 할 때에는 미리 시장 또는 군수의 허가를 받도록 함
- ③ 사도를 설치한 자는 원칙적으로 일반통행을 제한 또는 금지할 수 없도록 함
- ④ 도로의 보전에 관하여 규정하고 있는 도로법 제47조의 규정은 이를 사도에 준용하도록 함
- ⑤ 조선사도규칙(1938년 부령 제226호)을 폐지함

2. 일부 개정 (1963. 2. 26. 시행 1963. 2. 26. 법률 제1282호)

개정 내용

○ 개정 이유

사도와 공도간의 접속구간의 개수의무를 시장·군수에 부담시킴으로써 공도와 사도의 상호 연결을 원활하게 하고 또한 사도가 공공교통상의 효용을 현저하게 증대시킨 때에는 보조금을 교부할 수 있게 하여 사도의 개설을 촉진하려는 것임

○ 주요 내용

- ① 사도를 설치한 자는 사도의 효용 증가를 위하여 접속되는 공도와의 연결구간의 개수를 시장·군수에 요구할 수 있으며 이 요구가 타당할 때에는 시장·군수는 개수하도록 함
- ② 도지사·시장 또는 군수는 사도가 공공교통상의 효용이 현저할 때에는 설치비와 관리비를 보조할 수 있도록 함

3. 일부 개정 (1999. 12.28. 시행 1999. 12.28. 법률 제6067호)

개정 내용

○ 개정 이유 및 주요 내용

「행정규제기본법」에 의한 규제정비계획에 따라 불명확한 규제에 의한 국민의 불편을 최소화하기 위하여 사도를 설치한 자가 사도에 대한 일반인의 통행을 제한하거나 금지할 수 있는 요건을 사도의 구조보전 또는 통행상의 위험방지등 대통령령이 정하는 경우로 명확히 하여 일반인의 통행이 부당하게 제한되지 아니하도록 하고 기타 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임

4. 일부 개정 (2012. 12.18. 시행 2013. 6. 19. 법률 제11584호)

개정 내용

○ 개정 이유

경제 활성화를 지원하기 위하여 사도 개설이 가능한 범위를 확대하고, 불명확한 규정으로 인하여 사도(私道)와 관련한 법 집행상의 문제가 발생하는 점을 개선하기 위하여 사도의 개설부터 관리에 이르는 절차와 내용을 전반적으로 정비하는 한편, 법 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장을 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하려는 것임

○ 주요 내용

가. 사도개설 가능범위 확대(안 제2조)

개발사업을 위한 진입로를 확보하기 위하여 「도로법」상 도로나 「도로법」의 준용을 받는 도로뿐만 아니라 「농어촌도로 정비법」상 도로 및 「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로에 연결되는 곳에도 사도의 개설이 가능하도록 함.

나. 네거티브 방식으로의 허가기준 도입(안 제4조제3항 신설)

사도 개설허가에 관한 민원인의 예측 가능성을 높이고 행정청의 자의적인 권한 행사를 방지하기 위하여 시장·군수·구청장 등은 개설하려는 사도가 설치기준에 맞지 아니한 경우, 사도 개설허가 신청자가 해당 토지에 대한 권원을 확보하지 못한 경우, 법령상 제한에 위배되는 경우 또는 해당 사도의 개설로 주거환경을 심각하게 침해하거나 통행 안전에 위험을 가저울 것으로 인정되는 경우를 제외하고는 사도 개설허가를 하도록 함.

다. 사용검사의 도입(안 제6조 신설)

사도의 개설 공사에 대한 검사제도를 마련하여 사도개설 등의 허가를 받은 자가 그 개설 공사를 마치면 사용검사를 받도록 하고, 원칙적으로 사용검사를 받기 전에는 해당 사도를 사용할 수 없도록 함.

라. 권리·의무의 승계(안 제11조 신설)

사도개설자와 관련된 관리책임 소재를 명확하게 하기 위하여 사도개설자가 그 지위를 양도하거나 사망하였을 때 또는 법인이 합병한 경우에는 그 양수인·상속인 또는 합병 후에 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인이 종전 사도개설자의 권리·의무를 승계하도록 하고, 해당 권리·의무를 승계한 자는 그 사실을 시장·군수·구청장 등에게 신고하도록 함.

마. 사도의 보수·보완 명령(안 제12조 신설)

시장·군수·구청장은 사도를 적정하게 유지·관리하게 하기 위하여 설치기준에 맞지 아니하는 사도의 개설자에게 해당 사도의 보수·보완 명령을 할 수 있도록 하고, 필요하면 통행 제한 또는 금지 등 필요한 조치를 함께 명할 수 있도록 함.

바. 사도 개설허가의 취소 등(안 제13조 신설)

거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 사도 개설허가 등을 받은 경우, 보수·보완 명령에도

불구하고 여전히 설치기준에 맞지 아니하여 통행상 위험이 큰 경우, 사도개설자가 허가의 취소를 신청하는 경우 및 사도개설자에게 해당 토지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없게 된 경우에는 사도 개설허가를 취소할 수 있도록 하고, 사도 개설허가 등을 취소하는 경우에는 공사중지 또는 해당 사도의 폐쇄를 함께 명하도록 하며, 사도 개설허가를 취소하려는 경우에는 이해관계인 등의 의견을 듣도록 함.

사. 과태료 신설(안 제17조 신설)

시장·군수·구청장 등은 사용검사를 받기 전에 사도를 사용한 자, 사도에 대한 보수·보완 명령을 이행하지 아니한 자 및 정당한 사유 없이 사도에 관하여 금지행위를 한 자 등에게 300만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 함

5. 일부 개정 (2015. 7. 24. 시행 2015. 10.25. 법률 제13434호)

개정 내용

○ 개정 이유 및 주요 내용

「사도법」에 따른 사도 개설허가를 받아 공장·창고·축사 등 소규모 시설에 필요한 진출입로를 설치할 수 있도록 하고 있으나, 시도 또는 군도의 구조 기준에 따르도록 하고 있어 영세 사업자 등 국민에게 과도한 부담을 주고 있음

이에 사도의 구조를 시도 또는 군도의 기준에서 「농어촌도로 정비법」에 따른 면도 또는 리도의 기준으로 낮추고, 시장·군수·구청장이 지역 여건 상 필요한 경우에는 그 이하로도 완화할 수 있도록 하려는 것임

6. 일부 개정 (2018. 12.18. 시행 2019. 1. 19. 법률 제16001호)

개정 내용

○ 개정 이유 및 주요 내용

국민생활 및 기업활동과 밀접하게 관련되어 있는 신고 민원의 처리절차를 법령에서 명확하게 규정함으로써 관련 민원의 투명하고 신속한 처리와 일선 행정기관의 적극행정을 유도하기 위하여, 사도개설자의 권리·의무의 승계 신고를 받은 경우 30일 이내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하도록 하고, 그 기간 내에 신고수리 여부나 처리기간의 연장을 통지하지 아니한 경우에는 신고를 수리한 것으로 간주(看做)하는 제도를 도입하려는 것임

제3장 「사도법」 법령체계

I. 개 요

현행 「사도법」 법령체계는 일반법으로서의 「사도법」 및 같은 법 시행령, 시행규칙과 함께 지방자치단체에 의한 조례(자치법규)가 다수 제정되어 시행되고 있다. 「사도법」과 관련하여 현재 제정되어 시행되고 있는 지방자치단체의 조례는 “사도의 구조기준에 관한 완화”를 내용을 하는 조례로 제정되어 시행되고 있다.

II. 「사도법」 및 하위법령 체계

1. 「사도법」

「사도법」은 사도(私道)의 설치, 관리, 사용 및 구조 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 교통 발전에 이바지함을 목적으로 시행되는 법률이다. (「사도법」 제1조)

현행 「사도법」은 총 17개조의 본문과 부칙으로 구성되어 있으며, 전면개정의 한 입법연혁은 없지만, 2012년 일부개정에서 대폭 개정되어 현행 「사도법」의 모습이 나타났다. 「사도법」은 사도에 대한 정의 및 적용제외, 사도의 개설허가 및 허가취소, 사도의 폭 등에 관한 기준, 사용검사 및 사도의 관리와 사도의 보수·보완명령, 사조의 보전을 위한 금지행위, 접속구간의 개수 요구 및 통행의 제한·금지, 권리·의무의 승계, 보조금 및 벌칙·과태료 등에 관한 내용으로 구성되어 있다. 다음 <표>는 「사도법」의 조문에 관한 제명으로 주요 내용을 나타내고 있다.

「사도법」의 조문별 내용

- 제1조 목적
- 제2조 정의
- 제3조 적용 제외
- 제4조 개설허가 등
- 제4조의2 <조문이동>

제5조 사도의 폭 등 기준
 제6조 사용검사
 제7조 사도의 관리
 제7조의2 〈조문이동〉
 제8조 접속구간의 개수 요구
 제9조 통행의 제한 또는 금지
 제10조 사용료 징수
 제11조 권리·의무의 승계 등
 제12조 사도의 보수·보완 명령 등
 제13조 허가의 취소
 제14조 보조금
 제15조 보전을 위한 금지행위
 제16조 벌칙
 제17조 과태료
 부 칙

2. 「사도법」 시행령과 시행규칙

「사도법」 시행령은 총 9개의 조문과 부칙으로 구성되었으며, 시행규칙은 총 9개의 조문과 부칙 및 별표/서식으로 구성되어 있다. 시행령과 시행규칙은 「사도법」의 시행을 위하여 법률상 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

다음 <표>에서는 「사도법」상 해당 조문과 관련된 시행령과 시행규칙을 나타낸 것으로서 「사도법」과 관련된 사도법 시행실무에 있어서 직접적으로 연결되는 법령을 나타내고 있다. 「도로법」과 달리 「사도법」에서는 「사도법」에서 직접적으로 위임되어 규정하는 「사도법」 시행령과 시행규칙 이외에 별도의 시행령과 시행규칙이 제정되어 시행되고 있지는 않다. 다만, 사도의 구조에 관한 기준 등을 완화하는 경우에 지방자치단체의 조례가 개별적으로 제정되어 시행되는 특징이 있다.

「사도법」 [법률 제16001호, 2018. 12. 18., 일부개정]	「사도법」 시행령 [대통령령 제27751호, 2016. 12. 30., 타법개정]	「사도법」 시행규칙 [국토교통부령 제382호, 2016. 12. 30., 타법개정]
제1조(목적)		
제2조(정의)		
제3조(적용 제외)		
제4조(개설허가 등)	제2조(허가사항의 보고 등)	제2조(허가신청서의 서식 등) 제3조(사도관리대장의 기록·보관)
제4조의2 [제8조로 이동]		
제5조(사도의 폭 등 기준)		제4조(사도의 폭 등 기준)
제6조(사용검사)	제3조(사용검사 전 사도의 사용)	제5조(사용검사)
제7조(사도의 관리)		
제7조의2 [제14조로 이동]		
제8조(접속구간의 개수 요구)		
제9조(통행의 제한 또는 금지)	제4조(통행의 제한 또는 금지 등)	제6조(사도통행 제한 또는 금지에 관한 허가신청서 등)
제10조(사용료 징수)	제5조(사용료 징수허가 신청 등)	제7조(사용료 징수허가 신청서 등)
제11조(권리·의무의 승계 등)		제8조(권리·의무의 승계신고)
제12조(사도의 보수·보완 명령 등)	제6조(사도의 보수·보완 명령 등)	
제13조(허가의 취소)	제7조(허가취소에 따른 공사의 중지 명령 등) 제8조(허가취소 전 의견청취)	
제14조(보조금)		
제15조(보전을 위한 금지행위)		
제16조(벌칙)		
제17조(과태료)	제9조(과태료의 부과기준)	

3. 도로법과 자치법규(조례)

「사도법」의 법령체계상 특징으로서 「사도법」에서 위임하고 있는 일부 내용에 관하여 지방자치단체에 의한 자치법규(조례)가 제정되어 시행되고 있다는 점이다. 지방자치단체 별로 조례제정에 있어서 차이가 발생하지는 않으며, 「사도법」의 시행과 관련하여 현재 제정·시행되는 조례는 사도의 구조기준 완화에 관한 조례라고 할 수 있다. 구체적인 조례의 내용은 비교적 간단한 내용으로 구성되어 있는 바, 다수의 지방자치단체에서는 다음과 같은 내용을 조례로 제정하여 시행하고 있다.

「사도법」 관련 지방자치단체 조례의 일반적인 내용

제1조(목적) 이 조례는 「사도법 시행규칙」 제4조에 따라 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함으로써 사도의 구조 기준을 완화하여 시민들의 경제적 비용을 절감하는 것을 그 목적으로 한다.

제2조(사도의 구조) 사도의 도로구조는 「농어촌도로의 구조·시설기준에 관한 규칙」에 따른 이도(里道) 이상의 도로구조를 갖추어야 한다. 다만, 지형상황 등을 참작하여 부득이한 경우 차선평은 4미터 이상, 길어깨의 폭은 0.5미터 이상으로 할 수 있다.

● 사도법 해설

● 제 2 편 ●

조문별 해설

제2편

조문별 해설

» 제1조 목적

제1조(목적) 이 법은 사도(私道)의 설치, 관리, 사용 및 구조 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 교통 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

개요

「사도법」은 도로법령의 하나로서 인식되고 있지만, 「도로법」과는 매우 다른 성격을 가지는 법률입니다. 즉, “사도”라는 법적 개념을 정립하고, 「사도법」에 따른 절차에 의하여 “사도”를 개설할 수 있도록 함으로써, 「도로법」에서 해소하지 못하는 민간의 도로관련 법률관계를 제공하고, 이를 통하여 도로활용을 제고함과 동시에 교통발전의 이바지함을 목적으로 하고 있습니다.

□ 입법목적

「사도법」은 사도를 「도로법」상의 도로·「도로법」의 준용을 받는 도로·「농어촌도로정비법」상의 도로·「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로가 아닌 것으로 이들 도로에 연결되는 길로 정의하고 있고(「사도법」 제2조), 「사도법」의 목적을 사도의 설치, 관리, 사용 및 구조 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 교통 발전에 이바지하는 것으로 규정하고 있다(「사도법」 제1조). 이와 같이 사도는 「도로법」상의 도로는 아니지만 불특정 다수의 사람이 이용할 수 있기 때문에 이에 관하여 별도로 「사도법」을 제정하여 규율하고 있는 것인데, 다른 한편으로 「사도법」은 개인소유의 토지 개발을 위하여 일부구역에 대한 사도의 개설을 허용해주는 데에도 그 제도적 가치가 있다. 즉 「사도법」은 사도에 대한 공익보호 차원에서 규제 법률이기도 하지만, 다른 한편으로는 사도개설의 허용함으로써 개인의 토지개발을 촉진하는 기능도 한다.⁴⁾

□ 「사도법」의 기대효과

이 법의 목적 조문에서는 사도의 설치, 관리 및 사용과 구조에 관한 사항을 규정함으로써, 사도에 대한 사인의 적극적인 사도개설활동을 보장하고 경제적 효용을 증대하여 교통의 발전에 이바지함을 목적으로 명시하고 있다. 「사도법」을 통하여 사도가 예외적인 경제활동의 소극적 수단이 아니라 기존의 도로와 연결함으로써 지역교통의 발전과 사인의 적극적인 사도개설활동에 따른 경제적 효용의 제고에 의하여 교통발전을 기대할 수 있다.

□ 연 혁

「사도법」은 1961년 제정되어, 1962년 1월 1일부터 시행되었다. 당시 사도에 관한 법제도는 1938년부터 시행되어 온 조선사도규칙이었으며, 이 법령의 목적은 사도의 설치·관리·사용 및 구조에 관한 사항을 규정함으로써 교통의 발전에 기여하기 위한 것으로 시행되었다. 구법령인 조선사도규칙은 당시 헌법이었던 제헌 헌법의 부칙규정인 제100조⁵⁾의 규정에 근거하여 1961년까지 시행되고 있었으나, 사도가 가지는 공공적 성질에 비추어 당시의 실정에 부합하지 아니 하여서, 이에 대처하는 신법의 제정이 필요하였으므로, 구법령정리사업의 일환으로 「사도법」이 제정되었다.

「사도법」 제정법률의 목적규정

제정법률

제1조 (목적) 본법은 사도의 설치, 관리사용 및 구조에 관한 사항을 규정함으로써 교통의 발전에 기여함을 목적으로 한다.

※ 현행 조문은 2012년 개정

4) 김남철, 사도법 개선방안 연구 : 사도개설허가 등에 관한 규제개선을 중심으로, 법제처, 법제논단, 2014.12

5) 1948년 제헌헌법 제10장 부칙

제100조 현행법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다.

» 제2조 정의

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.

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

개 요

「사도법」에는 다른 법률과 달리, “사도”에 대한 정의규정만을 두고 있습니다. 사도는 이른바, 공도 또는 법정도로로 볼 수 있는 도로법령에 따른 도로가 아니면서, 이들 도로와의 연결을 기본적인 개념요소로 보고 있습니다. 과거 농어촌지역에서의 사도활용이 필요함에도 불구하고, 「사도법」상 정의규정에 따라서 다소 협소한 적용범위가 시행되었던 시기도 있었지만, 정의규정에 농어촌도로의 활용을 확대할 수 있는 규정을 추가함으로써, 사도활용이 확대되었다는 평가를 받고 있습니다. 따라서 현재는 농어촌에서 면도 또는 리도 수준의 도로규모로 사도활용이 이루어지고 있습니다. 다만, 도로의 형태는 매우 다양하고, 실제 토지상황에 따라서 다양한 형태의 도로가 나타나기 때문에, 실무적으로 「사도법」상 사도의 포함여부, 사도개설허가 가능여부 등에 대한 논의가 제기되고 있습니다. 현행 「사도법」상 정의규정에서 입각하여 「사도법」 정의규정과 법령을 엄격하게 해석해야 할 필요가 있습니다. 이러한 취지로, “사실상의 사도” 등 유사한 개념들은 「사도법」상의 사도와는 전혀 다른 개념임을 유의할 필요가 있습니다.

□ 정의 규정의 기능

정의 규정은 그 법령 중에 쓰이고 있는 용어의 뜻을 명확하게 정하는 규정을 말한다. 정의 규정은 그 법령에서 쓰고 있는 용어 중 개념상 중요한 용어이거나 일반적으로 쓰는 용어의 의미와 다른 의미로 사용되는 용어에 대하여 법령 자체에서 그 의미를 명확하게 함으로써, 법령을 해석하고 적용할 때 나타나는 의문점을 없애고 법적 분쟁을 미리 예방함으로써 국민의 권리와 이익을 보호하기 위하여 두는 것이다. 정의 규정은 법령 해석상의 논란을 예방하고, 집행과정에서 발생할 수 있는 분쟁을 방지할 뿐 아니라, 여러 조문에서 자주 사용되는 용어를 미리 하나의 조문에서 설명하여 됨으로써 법령문을

간결하게 표현할 수 있게 된다.⁶⁾ 이러한 의미에서 「사도법」상 정의규정은 이 법이 적용되는 “사도”의 범위와 적용대상을 명확하게 하는 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

□ 연 혁

현행 「사도법」에서는 제정 법률에서 정한 사도의 범위를 보다 구체화하여, 「농어촌도로 정비법」 및 「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로, 즉 면도(面道), 이도(里道), 농도(農道), 농업생산기반시설로 설치된 도로⁷⁾ 중에서 시도(市道) 또는 군도(郡道) 이상에 적용되는 도로 구조를 갖춘 도로로 한정하여 이들 도로에 연결된 길도 사도에 포함하였다. “농어촌도로” 등에 연결된 도로가 사도가 될 경우 「농지법」 제32조⁸⁾에 따라 “농업진흥구역”에서는 사도의 설치가 가능하게 됨으로써, 해당 지역의 개발과 관리에 기여하기 위한 필요성으로 입법되었다.⁹⁾

□ 주요 관련 규정 : 도로법, 농어촌도로정비법, 농어촌정비법

정의 규정 관련 규정

▶ 「도로법」

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

6) 법제처, 법령입안심사기준, 2006, p.51

7) 「농어촌도로정비법」에 따라 설치된 도로는 면도, 이도, 농도(“농어촌도로”)이며, 「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로는 농업생산기반시설로 설치된 도로를 말함

8) 제32조(용도구역에서의 행위 제한) ① 농업진흥구역에서는 농업 생산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 토지이용행위는 그러하지 아니하다.

7. 도로, 철도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치

「농지법 시행령」 제29조

⑥ 법 제32조제1항제7호에서 “대통령령으로 정하는 공공시설”이란 다음 각 호의 시설을 말한다.

2. 「사도법」 제4조에 따른 사도(私道)

9) 국회 국토해양위원회 사도법 일부개정법률안 검토보고서 (2010.9)

5. 시도
6. 군도
7. 구도

제16조(시도의 지정·고시) 특별자치시장 또는 시장(행정시의 경우에는 특별자치도지사를 말한다)은 특별자치시, 시 또는 행정시의 관할구역에 있는 도로 노선을 정하여 시도를 지정·고시한다.

제17조(군도의 지정·고시) 군수는 해당 군(광역시의 관할 구역에 있는 군을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 관할구역에 있는 도로 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 도로 노선을 정하여 군도를 지정·고시한다.

1. 군청 소재지에서 읍사무소 또는 면사무소 소재지에 이르는 도로
2. 읍사무소 또는 면사무소 소재지를 연결하는 도로
3. 제1호 및 제2호에 따른 도로 외의 도로로서 군의 개발을 위하여 특히 중요한 도로

제50조(도로의 구조·시설 기준 등) 도로의 구조 및 시설, 도로의 안전점검, 보수 및 유지·관리의 기준은 국토교통부령으로 정하되, 도로공사에 따르는 자연생태계의 훼손 및 인근 주민 등의 환경피해를 최소화하고 도로구조나 교통의 안전을 확보할 수 있도록 정하여야 한다.

제108조(도시·군계획시설 도로 등에 대한 준용) 제10조 각 호에 열거된 도로 외에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 도시·군계획시설사업으로 설치된 도로 등 대통령령으로 정하는 도로는 제2조제2호·제9호, 제4조, 제31조제1항, 제32조부터 제37조까지, 제54조, 제55조, 제61조부터 제66조까지, 제67조(제72조제4항에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 제68조, 제69조(제72조제4항, 제94조에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 제70조(제72조제4항, 제94조에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 제72조, 제73조, 제75조부터 제77조까지, 제81조, 제83조부터 제85조까지, 제89조, 제90조부터 제93조까지, 제95조부터 제99조까지, 제101조부터 제103조까지, 제106조, 제107조, 제111조, 제113조제1항제2호, 제114조부터 제116조까지의 규정을 준용한다.

▶ 「농어촌도로 정비법」

제2조(농어촌도로의 정의) ① 이 법에서 “농어촌도로”란 「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 제4조 및 제6조에 따라 고시된 도로를 말한다.

▶ 「농어촌정비법」

제55조(생활환경정비계획의 내용) 생활환경정비계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

7. 도로, 상·하수도, 오·폐수처리시설 등 생활환경기반시설의 정비·확충에 관한 사항

제101조(마을정비계획 수립 및 마을정비구역의 지정) ③ 마을정비계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 다만, 제10호부터 제14호까지의 사항은 필요한 경우에만 해당한다.

5. 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치에 관한 사항

□ 사례

사도의 범위

- ▶ 「농어촌정비법」에 의한 경지정리도로와 「산지관리법」상 임도의 경우에 사도개설이 가능한 사도에 포함되는지요?

☞ 「사도법」 제2조 정의규정에서는 각 호의 규정으로 4가지 도로는 사도가 될 수 없는 것으로 규정하고 있습니다. 물론 농어촌도로 또는 「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로의 경우 시도 또는 군도의 구조 이하인 경우에는 사도가 될 수 있는 예외사항이 있습니다. 「사도법」에서 사도가 될 수 없는 도로가 아닌 이상 사도가 될 수 있습니다. 다만, 「사도법」 제4조에 따른 개설허가의 절차를 경유해야 하며, 제5조의 사도에 관한 폭 기준을 충족해야 합니다. 「농어촌정비법」상 도로는 「사도법」 제2조 단서규정을 적용하여 적합여부를 판단하여야 할 것입니다. 임도의 경우 「사도법」에서 정한 4가지 도로에는 포함되지 않지만, 임도는 임도설치에 관한 절차를 산림법제에서 경유해야 하고, 이 경우에 해당 임도가 「사도법」상 허가기준을 충족해야 하므로, 사도로 허가를 받아야할 필요성은 낮아 보입니다.

□ 개념요소 : 도로의 연결

“도로의 연결”과 관련하여, 해당 도로의 기점이나 종점 중 한 곳은 「도로법」에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로, 「농어촌도로정비법」에 따른 도로에 의해 설치된 도로에 연결되어야 함을 의미하고, 그 규격은 「농어촌도로정비법」에 따른 면도 또는 이도(理道)의 기준에 따라야 「사도법」에 따른 사도의 범위에 포함된다.

“「도로법」 제50조에 따라 시도 또는 군도 이상에 적용되는 도로 구조”의 의미

- ▶ 「도로법」 제50조는 “도로의 구조 및 시설, 도로의 안전점검, 보수 및 유지·관리의 기준은 국토교통부령으로 정하되, 도로공사에 따르는 자연생태계의 훼손 및 인근 주민 등의 환경피해를 최소화하고 도로구조나 교통의 안전을 확보할 수 있도록 정하여야 한다.”고 규정하고 있는 바, 도로의 구조 및 시설 등에 관하여는 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」에서 정하고 있음
- ▶ 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」은 도로의 구조 및 시설에 적용되는 최소한의 기준을 규정함을 목적으로 하는 규칙이며, “시도(市道)” 또는 “군도(郡道)”에 관한 사항은 도로의 기능별 구분(보조간선도로, 집산도로, 국지도로)에 시도·군도가 포함된다는 내용을 규정하고 있을 뿐, 시도·군도의 구조에 관한 정량적·구체적인 기준은 규정하고 있지 않음

- ▶ 「사도법」 제2조의 각 호는 “사도”에 해당되지 않는 도로를 규정한 것으로서, 각 호의 규정에 따라서 “사도”의 범위가 축소되는 효과가 있는 바, 제2조 단서규정에서 “「도로법」 제50조에 따라 시도(市道) 또는 군도(郡道) 이상에 적용되는 도로 구조를 갖춘 도로에 한정한다”는 의미는 “「농어촌도로 정비법」 제2조제1항에 따른 농어촌도로”와 “「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로”가 시도·군도 이상에 적용되는 도로구조를 갖추지 않은 경우에는 원칙적으로 “「농어촌도로 정비법」 제2조제1항에 따른 농어촌도로”와 “「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로”가 사도로 될 수 없음에도 불구하고, 예외적으로 사도가 될 수 있다는 것을 의미함
- ▶ 따라서 제2조 단서규정에 따라서 사도의 범위가 일정 부분 확대된 것으로 볼 수 있는 바, 실제로는 도로법에 따라서 시도·군도는 시장·군수에 의하여 지정·고시되지만, 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」에서는 시도·군도에 대하여 기준 이상 또는 이하를 판단할 수 있는 기준이 제시되고 있지 않기 때문에, 제2조 단서규정을 명확하게 적용하는데 어려움이 있음
- ▶ 이와 같은 상황을 고려하면, “농어촌도로”는 면도·리도·농도 등에 관하여 「농어촌도로의 구조·시설기준에 관한 규칙」에서 기준을 정하고 있는 바, 사도를 개설하려는 해당 지역에서의 「농어촌도로의 구조·시설기준에 관한 규칙」에 따른 면도·리도·농도가 그 지역에서 지정된 시도·군도의 기준 이하인 경우에는 제2조 단서규정에 의하여 “사도”로서 개설허가를 신청하는 있는 범위에 포함된다고 볼 수 있음

도로와의 연결과 관련하여 도로법상 예정 도로에 연결되는 경우도 「사도법」상 사도에 해당하는지에 관한 검토가 필요하다. 「도로법」상 도로는 「도로법」에서 정한 절차에 따라 「노선지정(고시) → 도로구역결정(고시) → 손실보상 → 도로사업 → 사용개시(공고)」 등을 거쳐 성립한다. 이에 따른 절차를 모두 거치지 않은 경우에는 「도로법」상 도로로 유효하게 성립했다고 보기 어렵다. 따라서 예정도로에 연결(또는 접속)되는 도로는 「사도법」 제2조의 정의에 부합된다고 보기 어려울 것으로 보인다. 다만, 예정도로의 사용개시(공고) 시점과 개설하고자 하는 사도의 준공시점 등을 종합적으로 고려할 사안이며, 이 경우에는 도로관리청 및 사도개설허가권자(시장·군수·구청장)와의 검토가 필요한 사안으로 볼 수 있다.

□ 참고 사항

▶ **현행 「사도법」 개정전 조문**

제정법률

제2조 (정의) 본법에서 사도라 함은 「도로법」 제2조제1항의 규정에 의한 도로나 「도로법」의 준용을 받는 도로가 아닌 것으로서 그 도로에 연결되는 길을 말한다.

※ 현행 조문은 2014년 개정

▶ **판례**

▶ 「사도법」에 의한 사도의 성립요건 (대법원, 1971. 3. 30. 71다248)

본법에 의한 사도가 되려면 그 도로가 공로에 연결된 사실만으로는 안되고 본법 제4조에 의한 관할시장 또는 군수의 개설허가가 있어야 한다.

▶ 종합토지세가 부과되는 (구)지방세법 제234조의12 제6호, 지방세법시행령 제194조의7 제1호 소정의 “사도”의 범위 (대법원, 1993. 4. 23. 92누9456)

구 지방세법(1991.12.14. 법률 제4415호로 개정되기 전의 것) 제234조의12 제6호, 지방세법시행령 제194조의7 제1호에서 종합토지세를 부과하지 않는 것으로 규정된 "일반인의 자유로운 통행에 공할 목적으로 개설한 사도"는 「사도법」 제4조에 의한 허가를 받아 개설된 사도에 한정되는 것은 아니고, 또 처음부터 일반인의 자유로운 통행에 공할 목적으로 개설한 사도는 물론 사도의 소유자가 당초 특정한 용도에 제공할 목적으로 설치한 사도라 하더라도 이용실태, 공도와의 연결상황, 주위의 택지의 상황 등 제반 사정에 비추어 사도의 소유자가 일반인의 통행에 대하여 아무런 제약을 가하지 않고 있으며 실제로도 널리 불특정 다수인의 통행에 이용되고 있다면 그러한 사도 역시 이에 포함된다.

▶ 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조의2 제2항 제2호 소정의 “사실상의 사도”의 의미 (대법원, 1993. 9. 28. 93누11302)

공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조의2 제2항 제2호에 규정된 사실상의 사도라 함은 토지소유자가 자기 토지의 이익 증진을 위하여 스스로 개설한 도로를 의미하고, 토지의 일부가 일정기간 불특정다수인의 통행에 공여되고 있더라도 토지소유자가 소유권을 행사하여 통행을 금지시킬 수 있는 상태에 있는 토지는 이에 해당하지 않는다.

▶ 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조의2 제2항, 제3항 소정의 “사실상의 사도”에 해당하는 경우 (대법원, 1995. 6. 13. 94누14650)

구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙(1995.1.7. 건설교통부령 제3호로 개정되기 전의 것) 제6조의2 제2항, 제3항 소정의 “사실상의 사도”라 함은 개설 당시의 토지소유자가

자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로(새마을사업으로 설치한 도로를 제외한다)로서 도시계획으로 결정된 도로가 아닌 것을 말하되, 이때 자기 토지의 편익을 위하여 토지소유자가 스스로 설치하였는지 여부는 인접토지의 획지면적, 소유관계, 이용상태 등이나 개설경위, 목적, 주위환경 등에 의하여 객관적으로 판단하여야 하므로, 도시계획(도로)의 결정이 없는 상태에서 불특정 다수인의 통행에 장기간 제공되어 자연발생적으로 사실상 도로화된 경우에도 사실상의 사도에 해당하고, 도시계획으로 결정된 도로라 하더라도 그 이전에 「사도법」에 의한 사도 또는 사실상의 사도가 설치된 후에 도시계획결정이 이루어진 경우 등에도 거기에 해당하며, 다만 토지의 일부가 일정기간 불특정 다수인의 통행에 제공되거나 사실상 사도로 사용되고 있더라도 토지소유자가 소유권을 행사하여 그 통행을 금지시킬 수 있는 상태에 있는 토지는 거기에 해당하지 아니한다.

- ▶ **건축법 등에 의하여 건축선이나 인접대지경계선으로부터 띄어야 할 거리를 두고 건축물을 건축함으로써 인하여 생긴 공지(空地)가 불특정다수인의 통행에 제공된 경우, 종합토지세 부과세대상인 사도에 해당하는지 여부 (대법원, 2001. 5. 8. 99두8633)**

지방세법 제234조의12 제6호, 구 지방세법시행령(1996. 12. 31. 대통령령 제15211호로 개정되기 전의 것) 제194조의7 제1호에서 종합토지세를 부과하지 않는 것으로 규정된 '일반인의 자유로운 통행에 공할 목적으로 개설한 사도'는 「사도법」 제4조에 의한 허가를 받아 개설된 사도에 한정되는 것은 아니고, 또 처음부터 일반인의 자유로운 통행에 공할 목적으로 개설한 사도는 물론 사도의 소유자가 당초 특정한 용도에 제공할 목적으로 설치한 사도라고 하더라도 당해 사도의 이용실태, 사도의 공도와의 연결상황, 주위의 택지의 상황 등 제반 사정에 비추어 사도의 소유자가 일반인의 통행에 대하여 아무런 제약을 가하지 않고 있고, 실제로도 널리 불특정 다수인의 통행에 이용되고 있다면 그러한 사도는 모두 이에 포함된다 할 것이므로, 건축물을 건축시에 건축법 등 관계 규정에 의하여 건축선이나 인접대지경계선으로부터 띄어야 할 거리를 둠으로 인하여 생긴 공지(空地)라 하더라도 그 소유자가 이를 아무런 제약 없이 불특정다수인의 통행에 제공하고 있다면 이는 종합토지세의 부과세대상이 되는 사도에 해당한다.

- ▶ **“예정공도부지”가 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제2항에서 정한 사실상의 사도에 해당하는지 여부 (대법원, 2014. 9. 4. 2014두6425)**

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙(이하 '공익사업법 시행규칙'이라 한다) 제26조 제2항은 사실상의 사도는 「사도법」에 의한 사도 외의 도로로서, 도로개설 당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로와 토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로'를 의미한다고 규정하면서 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 도시·군 관리계획에 의하여 도로로 결정된 후부터 도로로 사용되고 있는 것은 사실상의 사도에서 제외하고 있다. '공익계획사업이나 도시계획의 결정·고시 때문에 이에 저촉된 토지가 현황도로로 이용되고 있지만 공익사업이 실제로 시행되지 않은 상태에서 일반공중의 통행로로 제공되고 있는 상태에서 계획제한과 도시계획시설의 장기미집행상태로 방치되고 있는 도로', 즉 예정공도부지의 경우 보상액을 사실상의 사도를 기준으로 평가한다면

토지가 도시·군 관리계획에 의하여 도로로 결정된 후 곧바로 도로사업이 시행되는 경우의 보상액을 수용 전의 사용현황을 기준으로 산정하는 것과 비교하여 토지소유자에게 지나치게 불리한 결과를 초래한다는 점 등을 고려하면, 예정공도부지는 공익사업법 시행규칙 제26조 제2항에서 정한 사실상의 사도에서 제외된다.

법령해석례 (2015. 6. 4.)

● **질의요지**

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제14조제3호에서는 같은 법 제12조 제1항에 따라 개발제한구역에서 허가를 받아 할 수 있는 행위의 하나로 “사도를 설치하기 위한 토지의 형질변경”을 규정하고 있는바, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제14조제3호에 규정된 “사도”는 “「사도법」에 따른 사도”만을 의미하는지?

● **질의배경**

민원인은 법령상 도로에 해당하지 않으나 사실상 도로로 사용하고 있는 폭 6m 가량의 아스팔트 도로에 연결되는 길을 개발제한구역에 만들고자 하는데, 국토교통부에서 그러한 길은 「사도법」에 따른 사도가 아니므로 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제14조제3호에 따라 허가받을 수 있는 경우에 해당하지 않는다고 하자, 이견을 갖고 법제처에 법령해석을 요청함

● **회답 및 이유**

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제14조제3호에 규정된 “사도”는 “「사도법」에 따른 사도”를 의미합니다.

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 “개발제한구역법”이라 함) 제12조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 개발제한구역에서 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경 등을 할 수 없다고 규정하고 있고, 같은 항 각 호 외의 부분 단서에서는 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질변경으로서 영농을 위한 경우 등 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경(제4호) 등 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다고 규정하고 있으며, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제14조제3호에서는 “농로(農路), 임도(林道), 사도(私道)를 설치하기 위한 토지의 형질변경”을 규정하고 있는바, 이 사안은 개발제한구역법 시행령 제14조제3호에 규정된 “사도”는 “「사도법」에 따른 사도”만을 의미하는지에 관한 것이라 하겠습니다.

먼저, 법령에서 사용되는 용어의 의미는 법적 안정성과 예측가능성을 확보하기 위하여 명확하게 정의되어 있어야 할 것이지만, 해당 법령에서 용어의 의미를 별도로 정의하지 않거나 의미와 내용을 제한·확대하여야 할 특별한 규정을 두고 있지 않는 등 그 용어의 의미가 불명확한 경우에는 그 법령의 규정 내용과 입법 취지는 물론 입법 취지가 유사한 다른 법령과의 관계,

사회에서 일반적으로 통용되는 의미 등을 종합적으로 고려하여 그 의미를 판단하여야 할 것입니다 (법제처 2014. 12. 1. 회신 14-0646 해석례 및 2014. 10. 10. 회신 14-0572 해석례 참조).

개발제한구역법 제3조에서는 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 개발제한구역을 지정할 수 있도록 규정하고 있고, 같은 법 제12조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 건축물의 건축, 토지의 형질변경 등의 행위를 원칙적으로 금지하되, 같은 항 각 호 외의 부분 단서에서는 일정한 요건과 기준을 충족하는 경우에 한하여 이를 예외적으로 허용하고 있는 점에 비추어, 개발제한구역에서의 금지가 예외적으로 해제되는 사유를 정한 규정을 해석할 때에는 위와 같은 개발제한구역법의 입법 목적과 규율방식도 함께 고려할 필요가 있습니다.

사도(私道)의 사전적 의미는 “개인이 사사로이 내어 쓰는 길”을 말하는 것인데, 현행 법령상 사도에 관한 사항을 일반적으로 규율하는 법률로는 「사도법」이 있습니다. 「사도법」 제2조에서는 사도를 “「도로법」 제2조제1호에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「농어촌도로 정비법」 제2조제1항에 따른 농어촌도로 또는 「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로가 아닌 것으로서 그 도로에 연결되는 길”이라 정의하고 있고, 같은 법 제4조에서는 사도를 개설하려는 자는 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 규정하는 등 사도(私道)의 설치, 관리, 사용 및 구조 등 사도에 관하여 기본적인 사항을 정하고 있습니다. 따라서, 현행 법령상 “개인이 사사로이 내어 쓰는 길”이라도 「사도법」에 따라 설치·관리되지 않는 도로는 이를 법적인 의미에서 “사도”라 할 수는 없을 것입니다.

위와 같은 개발제한구역법의 취지와 규율 방식, 「사도법」의 규정 등에 비추어 볼 때, 비록 개발제한구역법 및 같은 법 시행령에서 사도의 의미에 관하여 별도의 규정을 두지 않고 있다 하더라도, 개발제한구역법령에서 사용되는 사도의 의미는 「사도법」에 따른 사도를 가리키는 것으로 이해하여야 할 것인바, 「사도법」에 따라 설치하지 아니하고 개인이 사사로이 설치하는 길은 개발제한구역법 시행령 제14조제3호에서 규정하는 “사도”에 해당하지 않는다고 할 것입니다. 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 개발제한구역법 시행령 제14조제3호에 규정된 “사도”에는 「사도법」에 따른 사도만이 해당한다고 할 것입니다.

» 제3조 적용 제외

제3조(적용 제외) 이 법은 다음 각 호의 도로에는 적용하지 아니한다.

1. 다른 법률에 따라 설치하는 도로
2. 공원, 광구(鑛區), 공장, 주택단지, 그 밖에 동일한 시설 안에 설치하는 도로

개 요

적용제외 규정은 「사도법」이 적용되지 않는 사항에 대하여 규정한 조문입니다. 따라서 실제 사례에서 「사도법」 제3조의 범위에 해당되는 경우에는 사도의 개설 등 「사도법」의 해당 규정들이 적용될 여지가 없습니다. “다른 법률에 따라 설치하는 도로”의 경우는 「사도법」과 해당 다른 법률과의 충돌을 예방하기 위한 조문입니다. 즉, 동일 사안에 대하여 2 이상의 법률이 적용될 여지가 있는 경우에는 어느 한 법률의 적용을 배제하여야 할 필요성이 있기 때문에, 도로에 관하여 특별하게 설치를 해야 할 법률이 있는 경우에는 해당 법률을 적용한다는 취지로 이해할 수 있습니다. “공원, 광구(鑛區), 공장, 주택단지, 그 밖에 동일한 시설 안에 설치하는 도로”의 경우 사도는公道와의 연결을 중요 개념요소로 보고 있기 때문에, 확정된 일정한 공간 내에서의 도로에 관하여는 「사도법」의 적용이 적절하지 않다는 입법 정책적 판단이 반영된 규정으로 이해할 수 있습니다.

□ 취 지

일반적으로 상당수의 법률에서는 “적용제외”라는 규정보다는 “적용범위”에 관한 규정을 두고 있다. 적용 범위에 관한 규정은 해당 법령이 적용되는 대상이나 사항을 명백하게 하기 위해 두는 규정을 말한다. 그 법령의 전부 또는 일부가 적용되거나, 적용되지 않는 대상 범위를 명시하거나, 법령 중 일부 조항을 어떤 범위에 한정하여 적용하는 것을 내용으로 한다.¹⁰⁾ 즉, 해당 법률이 적용되는 범위를 명확하게 하기 위한 목적으로 규정으로 두는데, 일부 법률에서는 해당 법률이 일반적으로 적용되는 경우에 적용되는 범위를 규정하는 것이 아니라, 적용되지 않는 “적용제외” 규정을 두는 경우가 있게 된다. 「사도법」이 대표적인 예라고 할 수 있다. 즉, “도로”라는 일반적으로 적용될 수 있는 법적 개념을 전제로 하여, 적용되지 않는 “도로”의 범위를 규정하고 있다.

10) 법제처, 법령입안·심사기준, 2018, p.67

□ 적용제외 규정의 기능

제3조는 제4조에 따른 개설허가를 하는 경우에 허가를 요하는 사도의 범위를 정하는 기능을 갖고 있다. 즉, 제3조 각 호에 해당되는 도로의 경우에는 이 법이 적용되지 않게 되고, 이에 따라서 제4조에 따른 개설허가의 범위에 포함되지 않는다.

□ 연 혁

제정 법률에서는 적용제외로서 ① 공원, 광구, 공장 기타 동일한 시설 내에 설치한 도로, ② 5호 이내에 사용되는 도로 및 ③ 법률에 근거하여 설치하는 도로를 들고 있었다. 그러나 적용제외 규정이 사도의 개설허가와 관련하여 허가를 요하는 사도의 범위로 작용하고 있음에도 불구하고 적용제외 규정은 “5호 이내”에 사용되는 도로에 있어 5호로 한정된 이유 및 그 해석을 둘러싸고 민원이 발생하고 있어 입법상의 혼란을 초래하고 있었다. 따라서 현행 「사도법」에서는 법률의 불필요한 조문을 삭제하여 간명하게 정비하였다.

□ 주요 내용

「사도법」에 따라 설치된 사도는 허가를 받기 전에는 사도개설자라 하더라도 일반인의 통행을 제한하거나 금지할 수 없는 것이 원칙이다. 따라서 「사도법」 제3조제2호의 “공원, 광구, 공장, 주택단지, 그 밖에 동일한 시설 안에 설치하는 도로”는 해당 시설의 관리자가 출입문 등을 통해 일반인의 통행을 제한할 수 있으므로 (예를 들어, 주택단지 안에 설치하는 도로의 입출구 부분에 출입을 제한하거나 금지할 수 있는 울타리 및 출입문을 설치하는 경우) 이와 같은 도로는 「사도법」 적용대상에서 제외되는 것으로 규정하였다. 다만, 「사도법」 제2조에 적합하고, 제4조에 따라 허가받은 경우에 한하여 위 동일한 시설 입구 또는 경계까지 진입로를 설치하는 경우 또는 이는 「사도법」 적용이 가능할 것으로 보이므로, 이는 해당 지역의 허가권자(시장·군수·구청장)의 허가에 관한 판단에 따르게 된다.

「사도법」의 적용제외

- ▶ 「사도법」 제3조의 규정에 의하면 공장 내에는 사도의 설치를 할 수 없다고 규정하고 있으나 「중소기업창업지원법」에 따르면 사업계획승인을 얻게 됨으로써, 인허가의제 규정에 의하여 「사도법」 제4조의 규정에 의한 사도의 개설허가를 받을 수 있는 것으로 보고 있는 바, 이는 공장 내에서의 사도설치가 가능한 것을 의미하는지요?

☞ 「중소기업창업지원법」에서는 사업계획승인의 효과로서 인허가의제규정에 따라서 다수 법률

의 인허가를 의제하고 있습니다. 이 경우 일반적으로 절차적인 사항을 의제하는 것이며, 해당 인허가에 대하여는 소관 행정청에 의한 인허가기준의 부합여부를 심사하여 인허가를 받게 됩니다. 사도개설에 의한 허가도 인허가의의제사항에 포함되어 있지만, 해당 사도개설허가에 대하여는 허가권자의 허가심사를 받아야 합니다. 「사도법」 제3조에서는 적용 제외되는 경우를 규정하고 있는데, 공장 내의 도로에 대해서는 「사도법」이 적용되지 않습니다. 공장설립과 관련된 사도개설은 일반적으로 공장내가 아닌, 공장진입로에 대한 사도개설을 의미합니다.

□ 참고 사항

현행 「사도법」 개정전 조문

제정법률

제3조 (적용제외) 공원, 광구, 공장 기타 동일한 시설내에 설치한 도로와 5호이내의 사용에 공하는 도로 및 법률에 의하여 설치하는 도로에 대하여는 전조의 규정에 불구하고 본법을 적용하지 아니한다. 단, 서울특별시장, 시장 또는 군수(以下 市長 또는 郡守라 한다)가 필요하다고 인정할 때에는 5호이내의 사용에 공하는 도로에 대하여 본법을 적용할 수 있다.

※ 현행 조문은 2012년 개정

» 제4조 개설허가 등

제4조(개설허가 등) ① 사도를 개설·개축(改築)·증축(增築) 또는 변경하려는 자는 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)의 허가를 받아야 한다.

② 제1항에 따른 허가를 받으려는 자는 허가신청서에 국토교통부령으로 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

③ 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 제1항에 따른 허가를 하여야 한다.

1. 개설하려는 사도가 제5조에 따른 기준에 맞지 아니한 경우
 2. 허가를 신청한 자에게 해당 토지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없는 경우
 3. 이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위배되는 경우
 4. 해당 사도의 개설·개축·증축 또는 변경으로 인하여 주변에 거주하는 주민의 사생활 등 주거환경을 심각하게 침해하거나 사람의 통행에 위험을 가져올 것으로 인정되는 경우
- ④ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 허가를 하였을 때에는 지체 없이 그 내용을 공보에 고시하고, 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 사도 관리대장에 그 내용을 기록하고 보관하여야 한다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 허가에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

개 요

「사도법」은 정의규정에 따라서 사도의 범위로 포섭될 수 있는 도로이어야 한다는 점을 1차적인 전제로 하고, 「사도법」 제4조에 따른 개설허가에 의하여 “「사도법」상 사도”로서 법적 지위를 부여받게 됩니다. 제4조는 이러한 개설허가에 관한 근거와 절차를 마련한 규정으로 볼 수 있지만, 실질적으로는 사도운영의 기본적이고 원칙적인 내용을 담고 있습니다. 사도개설허가권자가 기초지방자치단체라는 점을 명확히 하고 있으며, 사도제도의 운영에 관한 실질적인 권한이 있음을 규정하고 있습니다. 허가는 일반적으로 허가권자의 재량사항이지만, 「사도법」에서는 허가불가에 관한 일정한 기준에 해당되지 않으며, 허가를 해주어야 하는 내용을 규정함으로써, 일반적인 재량사항과는 다르게, 제한이 가해진 재량권의 부여라고 볼 수 있습니다. 따라서 제4조 제3항 각 호에 규정된 사항에 해당되지 않는다는 것을 우선적으로 심사하게 되며, 이러한 심사를 통과하게 된다면 허가가 바로 이루어지는 구조라는 점을 유의할 필요가 있습니다.

□ 취 지

제4조는 사도의 개설허가에 관한 조문으로서, 제1항에서는 허가에 의하여 발생하는 사도의 개설·개축·증축·변경에 관한 근거를 규정하였으며, 제2항은 허가에 관한 신청을 시행규칙으로 위임하였고, 제3항에서는 허가불가사항을 규정함으로써 허가권자의 허가권 행사에 대한 제한을 규정하고 있다.

「사도법」 제4조는 제1항에서 사도개설에 행정청의 허가가 필요함을 규정하면서 제3항 각 호에서 규정하는 요건에 해당하는 경우를 제외하고는 허가를 하도록 규정하고 있다. 여기에서 사도의 개설행위는 이른바 헌법상의 건축의 자유에 속하는 것이고 이에 대한 허가는 질서유지 차원에서의 상대적 금지를 해제해 주는 것이므로 강학상 허가에 속한다고 할 수 있다. 따라서 사도개설허가는 허가요건에 해당하는 한 허가를 하여야 하는 기속행위이다.¹¹⁾

□ 허가의 의미

강학상의 허가는 법령에 의하여 일반적으로 금지되는 행위를 특정한 경우에 그 금지를 해제하여 적법하게 행할 수 있도록 허용하는 처분을 말한다. “허가”는 학문상의 용어이며, 현행법상으로는 허가·인가·승인·등록·지정 등의 용어가 혼용되어 사용되고 있다. 그러나 가능한 한 행정행위의 성질에 따라 자연적 자유에 대한 금지를 특정한 경우에 해제하여 주는 것인 때에는 ‘허가’로 사용하는 것이 바람직하다. 허가는 국민의 자연적 자유를 공익상의 목적을 위하여 법령에 의해 일반적으로 금지한 다음 법령이 정한 일정한 요건이 구비되면 그 금지를 해제하여 주는 행위이다. 허가의 효과는 금지되던 자연적 자유를 회복시켜주는 것이므로 허가로 인해 새로운 권리가 설정되는 것은 아니다. 허가로 인한 이익은 대개 반사적 이익으로 해석된다. 또한 허가를 받아야 하는 행위를 허가 없이 행한 경우 행정상 강제집행이나 처벌의 대상은 되지만 원칙적으로 그 행위의 사법상 효력이 부인되는 것은 아니다.¹²⁾

한편, 허가는 일반적으로 기속행위로 본다. 따라서 행정청은 허가신청이 허가기준에 적합하면 원칙적으로 허가를 하여야 하며, 허가기준에 적합하더라도 허가를 하지 아니하는 것은 헌법이 보장하는 개인의 자연적 자유를 부당하게 제한하는 것이 된다. 그러나 통상의 허가와는 달리 자연공원 안에서의 행위허가와 같이 입법 취지나 규정형식 등에 비추어 행정청에게 일정한 재량이 인정되는 경우도 있다.¹³⁾

11) 김남철, 사도법 개선방안 연구 : 사도개설허가 등에 관한 규제개선을 중심으로, 법제처, 법제논단, 2014.12

12) 법제처, 법령입안심사기준, 2006, p.81

□ 주요 개정

상기한 바와 같은 허가의 일반적인 성격으로 고려하였을 때에, 제정 법률의 개선허가에 관한 규정은 많은 문제점을 안고 있었다. 즉, 사도 관련 허가의 구체적인 요건이나 허가절차에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않아 행정주체의 재량범위가 넓어 사도를 개설하려는 자의 권리를 제한할 수 있는 여지가 큰 규정이었다.

즉, 「사도법」 제정 법률에서는 관할시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다는 간단한 내용으로 규정되어 있어서, 허가절차 및 내용에 관하여 명확성이 부족하였는 바, 2012년 개정으로 현행 제4조제1항과 같이 허가권자, 허가가 필요한 경우, 허가절차 등을 법률에 명시하였다.

현행 제4조제3항의 규정은 제1호부터 제4호까지 명시된 허가불가 사유이외에는 반드시 허가를 해야 하는 네거티브 방식의 허가방식을 채택하고 있다. 즉, 사도개설허가의 경우 제정초기부터 허가제도로 존재하였으나, 2012년 법 개정을 통하여 그 허가요건이 네거티브 방식으로 구체화되었는데, 이는 이 요건에 해당하는 경우를 제외하고는 가급적 사도개설을 허가하고자 하는 취지로, 이미 사도개설에 대한 규제를 완화하고자 하는 취지가 담겨져 있다고 볼 수 있다.¹⁴⁾ 네거티브 방식의 허가기준을 명시하고, 허가 절차를 구체화하는 것은 사도개설과 관련한 행정절차의 투명성과 예측가능성을 높일 수 있다는 평가를 받는다.¹⁵⁾

□ 조건부 허가

사도개설허가 신청에 대하여 허가권자가 조건을 부여하는 경우에는 「사도법」 제5조에 규정하는 기준(「농어촌도로정비법」상 면도 또는 이도의 기준 포함)을 초과하는 조건을 부여하면, 이는 법률적 근거가 없는 과도한 조건의 부여와 기준적용이 될 수 있으므로 주의가 필요하다. 다만, 「사도법」 제4조제3항제3호에서는 “이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위배되는 경우”에는 허가를 하지 않을 수 있도록 규정하고 있으므로, 다른 법령에 따른 제한인 경우에는 허가가 받아들여지지 않을 수 있는 점도 유의할 필요가 있다.

13) 대법원 1999. 2. 23, 98두17845

14) 김남철, 사도법 개선방안 연구 : 사도개설허가 등에 관한 규제개선을 중심으로, 법제처, 법제논단, 2014.12

15) 국회 국토해양위원회 사도법 일부개정법률안 검토보고서 (2011.6)

□ 사도개설자의 권원

「사도법」 제4조제3항제2호에 따르면 사도개설자가 이 법에 따라 개설하려는 자에 있어서 반드시 사도부지의 소유자여야만 하는 것은 아니고 사용에 관한 권리가 있는 경우에는 허가가 가능하다는 점도 유의가 필요하며, 「사도법」 시행규칙 제2조제5호에서 규정한 서류를 갖출 경우에는 농림지역, 농업진흥구역, 국유지, 보전산지, 임업용산지 등에 대해서도 사도개설의 허가가 가능할 수 있다.

□ 다른 법령에 의한 제한

농림지역, 농업진흥구역, 국유지, 보전산지, 임업용산지, 생산관리지역의 임야 등을 소관하는 법령에서 특별한 제한이 없다는 점이 전제되어야 하며, 궁극적으로는 「사도법」상의 기준을 고려하여 허가권자(시·군·구청장)의 허가에 관한 판단이 필요하다고 볼 수 있다. 즉, 허가권자(시·군·구청장)는 농림지역, 농업진흥구역, 국유지, 보전산지, 임업용산지 등에서 사도의 개설허가에 관한 판단을 하는 경우에는 농어촌정비법, 국유재산법, 산지관리법 등에 대한 관련 법령의 검토가 선행되어야 한다.

□ 사 례

사도의 연결이 가능한 도로

▶ 독립가옥 진입로를 「사도법」에 근거하여 사도개설허가를 받아 설치하려는 경우에 사도를 국도와 연결되어 있는 새마을도로와 직접 연결하여 사도개설이 가능한지요?

☞ 「사도법」 제4조에 따라 사도개설허가를 받기 위해서는 「사도법」 제2조에 따라서 「도로법」의 적용 또는 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「농어촌정비법」 또는 「농어촌도로정비법」에 따른 도로로 설치되고, 도로의 시설·기준에 관한 규칙에 부합하는 도로인 경우에 사도와의 연결일 가능한 것으로 규정하고 있습니다. 따라서 새마을도로가 이러한 기준과 요건을 충족한 경우가 아니라면 직접 연결하여 사도의 설치를 할 수 없는 것으로 보아야 할 것입니다.

공장진입로를 위한 사도개설허가

▶ 공장진입 전용도로를 「사도법」에 의한 사도로 개설허가를 받을 수 있는지요?

☞ 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조의3에서는 공장설립에 관한 특례를 규정하고 있습니다. “시장·군수·구청장은 공장진입로를 조성하기 위하여 부득이하게 도로가 아닌 길과 공장진입로를 연결할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 때에는 그 길을 「사도법」 제2조에 따른 사도로 보아 같은 법 제4조에 따라 사도개설을 허가하여야 한다”고 규정하고 있으므로, 이 규정에 따라서 사도개설허가가 가능합니다.

현황도로에 연결하는 사도의 개설허가

- ▶ **건물의 진출입 연결대상 도로가 지적공부상 도로가 아니고 공유수면 매립시 통행차량이 도로로 사용이후 계속 차량이 이용하는 도로인데, 이 도로에 「사도법」 제4조의 규정에 의한 사도를 연결하고자 하는 경우 사도개설허가가 가능한지요?**

☞ 「사도법」 제2조 정의규정에서는 “「도로법」에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「농어촌도로정비법」상 농어촌도로, 「농어촌정비법」상 도로”가 아니면서, 이들 도로에 연결되는 길을 사도로 정의하고 있습니다. 따라서 지적공부상 도로가 아닌 경우라면 이는 현황도로로서 「사도법」에서 연결이 가능한 도로에 포함되지 않으므로, 사도개설허가의 대상이 되지 않습니다.

「사도법」상 사도에 연결하는 사도의 개설허가

- ▶ **기존에 사도개설 허가를 받은 사도에 연결하는 사도개설허가를 받고자 하기 위하여, 기존 사도의 개설자에게 허락을 받은 경우, 기존 사도에 연결하여 새로운 사도개설을 받을 수 있는지요?**

☞ 「사도법」 제2조 정의규정에서는 “「도로법」에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「농어촌도로정비법」상 농어촌도로, 「농어촌정비법」상 도로”가 아니면서, 이들 도로에 연결되는 길을 사도로 정의하고 있습니다. 따라서 「사도법」에 따라서 사도개설허가를 받은 사도는 「사도법」에서 정하는 연결가능한 도로에 포함되지 않으므로, 사도개설허가의 대상이 되지 않습니다.

농기계진입을 위한 사도개설허가

- ▶ **농경지에 농기계진입을 위한 진입로를 목적으로 사도개설허가가 가능한지요?**

☞ 사도개설을 위하여는 「사도법」 제2조에 따라서 사도가 가능한 범위에 포함되어야 하며, 제4조에 따라서 사도개설허가의 제외사항에 포함되지 않아야 합니다. 농경지의 경우 「농어촌도로법」 또는 「농어촌정비법」상 도로에 관한 기준에 부합되어야 하며, 기타 「사도법」에서 정하고 있는 기준을 충족해야 합니다. 다른 기준이 모두 충족되는 경우라면, 농경지에 농기계진입을 위한 진입로를 목적으로 하였다는 이유로 사도개설이 불가하지는 않습니다.

□ 도시계획도로와 사도개설

“미개설된 도시계획도로에 연결되는 도로에 대해 사도개설허가가 가능한지의 여부”에 대한 검토가 필요하다. 「사도법」 제2조에 따른 사도의 정의에 따르면, 아직 개설되지 않은 도시계획도로는 “군도 이상에 적용되는 구조를 갖춘 도로”로 볼 수 없기 때문에, 「사도법」 제2조의 정의에 부합된다고 보기 어려우며, 따라서 사도의 개설허가 대상이 될 수 없다고 할 수 있다. 군도 이상에 적용되는 구조를 갖추어야 하는 도시계획도로가 개설하고자 하는 사도의 준공시점보다 더 빨리 개통되는 경우 등 도시계획의 추진상황과 다양한 여건을 종합적으로 고려할 수는 있을 것으로 예상되므로, 이는 해당 지역의 상황과 도시계획도로 시설결정권자 및 사도개설허가권자(시장·군수·구청장) 등의 검토가 필요하다고 할 수 있다.

□ 사도개설허가의 신청

사도의 개설허가를 신청하는 경우에 「사도법 시행규칙」 제2조에서는 「사도법」 제4조에 따라 개설허가 등을 신청하려는 경우에 「사도법 시행규칙」 별지 제1호 서식의 허가신청서를 제출하도록 하면서 첨부할 서류를 규정하고 있는 바, 이 서식은 기재하여야 할 사항이 표시되어 있고, 허가신청서의 작성설명에 관하여 “⑤ ‘사도의 설치 목적’에는 ‘공장 진입로, 주택 진입로 등의 사도의 개설(개축·증축·변경) 목적을 적습니다”라고 안내하고 있는데, 이는 일반적인 사도개설의 목적을 예시적으로 제시한 것으로 볼 수 있다.

□ 사도변경의 신청

사도를 변경하기 위해서는 최초 개설하려는 경우와 동일하게 허가를 받아야 하는 바, 변경허가를 신청하는 자는 개설허가의 신청권자와 동일하다고 볼 수 있다. 즉, 변경허가의 신청권자는 사도개설자이며, 변경허가 대상인지의 여부는 해당 사도를 개설할 당시에 받았던 허가의 내역을 변경하는 경우에 해당하는지에 따라서 판단할 사안이라고 볼 수 있다. 이 경우에는 허가권자 및 사도개설자 등이 보관하는 사도관리대장 및 허가증 등을 기준으로 판단하게 된다.

「사도법」 제4조에 따라서 사도를 새롭게 개설하거나 또는 변경하려는 자는 「사도법」 시행규칙 제2조제8호에 따라서 기존 사도개설자의 동의서가 있어야 한다는 점을 유의할 필요가 있다. 따라서 타인이 개설한 사도의 일부를 변경하는 경우에도 변경허가가 가능할 것이며, 이 경우에도 기존 사도개설자의 동의서가 있어야 한다. 또한, 사도의 일부를

변경하는 경우에 사도개설자 전체의 신청이 있어야 변경이 가능한지에 대해서도 「사도법 시행규칙」 제2조제8호에 따른 기존 사도개설자의 동의서가 필요하다는 규정에 따라서 기존 사도개설자 모두의 동의서가 있어야 변경이 가능한 것으로 보고 있다.

□ 사도개설자의 동의

사도를 이용하여 건축·개발행위를 하는 경우에 사도개설자의 동의가 필요한지에 관한 쟁점이 있는 바, 건축법에서는 「사도법」에 따라서 개설한 도로를 이용하여 건축허가를 받는 경우에 사도개설자의 사용동의를 받아야 하는지 여부에 대하여는 명시적인 규정을 두고 있지 아니하고 있기 때문에, 「사도법」에서 개별적으로 정해야 할 대상인 바, 「사도법」에서도 사도는 다른 법률에서 정한 제한에 위배되지 않아야 허가권자가 허가할 수 있도록 규정하고 있으며, 건축행위에 대하여 따로 규정하고 있지 않고 있다.

「건축법」 제44조제1항 규정에 따라 건축물의 대지는 2미터 이상이 도로에 접하여야 하고, 이때 “도로”란 「건축법」 제2조제11호에 따라 보행과 자동차 통행이 가능한 너비 4미터 이상의 도로로서 「국토계획법」, 「도로법」, 「사도법」 기타 관계법령에 의하여 신설 또는 변경에 관한 고시가 되었거나 건축허가 또는 신고 시에 허가권자가 그 위치를 지정·공고한 도로나 예정도로를 의미한다. 「건축법」 제45조제1항의 절차에 따라 도로의 위치를 지정·공고하고자 할 때에는 당해 도로에 대한 이해관계인의 동의를 얻도록 하고 있으나, 이는 허가권자가 「건축법」 제2조제11호 나목에 따른 「건축법」상 도로로 지정·공고하기 위해서이므로, 「건축법」 제2조제1항제11호에 따른 「건축법」상 도로인 경우 건축법령상 별도로 이해관계인의 동의를 받을 필요는 없는 것으로 보고 있다. 이 경우에도 도로가 「건축법」상 도로인지의 여부는 허가권자의 사실판단이 필요한 사항으로서 지방자치단체의 장 등 허가권자의 판단과 재량의 여지가 있다.

반면에, 「국토계획법」 제58조제1항제5호에서는 해당 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보계획이 적절한 경우에 개발행위허가를 할 수 있도록 규정하고 있으며, 「국토계획법 시행령」 별표 1의2 제2호가목(2)에 따르면 도로가 설치되지 아니한 지역에 대하여는 건축물의 건축을 허가하지 아니하도록(다만, 무질서한 개발을 초래하지 아니하는 범위안에서 도시·군계획조례가 정하는 경우는 예외) 규정하고 있다. 이와 관련하여 이미 도로가 설치되어 있는 경우에도 그 도로의 사용이 제한된다면 개발행위 허가기준에 적합한 것으로는 볼 수 없는 바, 사인이 소유·관리하는 현황도로를 진입도로로

사용하여 건축물을 건축하려는 경우에는 그 도로 소유자의 사용 동의를 받는 등의 방법을 통하여 그 도로를 사용할 수 있는 권리를 확보하여야 한다.¹⁶⁾

사도개설 및 동의

▶ 사도개설허가를 받으려는 경우 토지상에 타인이 가압류, 저당권이 설정되어 있는 상태에서 근저당권자(경매권자), 가압류권자의 동의를 받지 않아도 사도개설이 가능한가요?

☞ 「사도법」 제4조에서는 “허가를 신청한 자에게 해당 토지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없는 경우”에 대하여 허가를 하지 않을 수 있는 것을 규정하고 있을 뿐입니다. 저당권이나 가압류가 재산에 이루어지는 경우, 이는 소유권이나 해당 재산에 대한 사용권을 제한받는다고 볼 수 없으므로, 사도허가개설을 위한 다른 기준에 부합한 경우라면 근저당권자(경매권자), 가압류권자의 동의 없이도 사도개설이 가능합니다.

사도의 이용에 따른 동의

▶ 공장·창고 등의 진·출입을 위하여 「사도법」 제4조의 규정에 따라 개설된 사도를 사용하고자 하는 경우에 사도개설자로부터 도로사용 동의를 얻은 이후에 사용하여야 하는지요?

☞ 「사도법」 제9조에서는 일반인의 통행을 제한하거나 금지할 수 없는 것으로 규정하면서, 사도의 보전, 통행상 위험방지, 다른 법률에 따라 통행제한·금지가 필요한 경우로서 예외적인 사항을 규정하고 있습니다. 따라서 사도의 이용에 대한 사도개설자의 동의는 필요하지 않습니다. 다만, 「사도법」 제10조에서는 사도개설자가 사도의 이용자에 대하여 사용료를 받을 수 있는 것으로 규정하고 있습니다. 따라서 일반인의 통행이 아닌 특수한 형태로 사도를 이용하는 경우에는 사도개설자의 동의 이전에 사용료 징수여부가 우선하여 검토되어야 할 것입니다.

□ 행정구역 경계 간 사도개설

시와 시 또는 군 사이의 경계를 통과하여 사도개설을 하고 건축허가를 받을 수 있는지에 사례의 검토가 논의될 수 있다. 「사도법」상 사도가 성립되기 위해서는 「사도법」 및 다른 법령에서 정한 제한에 위배되지 않아야 하므로, 건축법 등에서 정한 사항을 준수하는 전제 조건으로 시와 시 또는 군 사이의 경계를 지나서 사도개설이 가능할 것으로 보고 있다. 이 경우에는 「사도법」 제4조에 따라 사도개설 허가를 받을 때에는 경계 주변 전체의 시장·군수·구청장들의 허가를 받아야 할 것으로 보고 있다.

16) 법제처 법령해석례 13-0427

□ 사도의 분기 및 길이연장

사도의 분기 및 길이연장에 관한 검토

□ 쟁 점

- 현행 「사도법」에서 사도로 인정받기 위해서는 개설허가를 받아야 하며, 개축·증축·변경의 경우에도 허가를 받아야 하는 것으로 규정하고 있음
- 개설허가를 받은 사도를 기준으로 분기를 하거나, 길이를 연장하는 경우에 이를 증축 또는 변경으로 보아서 개설허가가 가능한지에 대해서는 법령상 규정이 없음
- 이 경우는 분기와 길이연장이 사도의 증축·변경의 범위에 포함될 수 있는지에 관한 사안임

□ 사도개설허가의 구조

- 현행 「사도법」은 제2조 정의규정에서 사도의 범위를 규정하고, 제4조에 따라서 개설허가를 받아야 사도로서 인정되는 바, 우선적으로 사도의 범위에 포함되어야 하며, 포함되더라도 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 사도로서 인정됨
- “허가”란, “일정한 행위나 영업을 예외 없이 금지하고 일정한 경우에 행정청의 행위를 통해 이러한 금지를 해제하여 금지된 행위를 할 수 있게 허용하는 것”을 의미하므로, 사도에 대하여 개설허가제도를 둔 취지는 원칙적으로 금지된 사항이지만, 이를 법령상 요건·기준에 따라 허가권자의 허가로 가능하게 한다는 취지임
- 다만, 사도개설허가는 허가에 관한 허가권자(시장·군수·구청장)의 재량사항이지만, 「사도법」 제4조제3항 각 호에서 정하는 경우를 제외하고는 허가를 하도록 기속하고 있는 특징이 있음
- 따라서 「사도법」 제2조에 따른 사도의 범위에 포함되고, 「사도법」 제4조제3항 각 호의 사항에 해당되지 않은 경우에는 사도의 개설허가를 받을 수 있음

〈「사도법」〉

제4조(개설허가 등) ③ 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 제1항에 따른 허가를 하여야 한다.

1. 개설하려는 사도가 제5조에 따른 기준에 맞지 아니한 경우
2. 허가를 신청한 자에게 해당 토지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없는 경우
3. 이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위배되는 경우
4. 해당 사도의 개설·개축·증축 또는 변경으로 인하여 주변에 거주하는 주민의 사생활 등 주거환경을 심각하게 침해하거나 사람의 통행에 위험을 가져올 것으로 인정되는 경우

□ 사도의 증축·변경의 범위

- 현행 「사도법」은 사도의 증축·변경에 관하여 명시적으로 범위를 정하고 있지 아니하므로, 이에 대해서는 해석에 의존할 수 밖에 없음

- 사도의 증축·변경은 증축·변경의 대상이 되는 사도의 개설허가가 이루어진 상황과 허가의 판단자료 등을 종합적으로 고려하여, 새로운 사도개설로 볼 수 없는 범위와 수준 내에서만 제한적으로 인정되어야 할 것임
- “사도의 개설허가가 이루어진 상황과 허가의 판단자료 등”은 개별 사례에 따라 다르기 때문에, 궁극적으로는 허가권자의 판단과 재량에 따를 수밖에 없음

□ 사도의 분기와 길이연장

- 사도의 분기가 증축·변경에 포함될 수 있는지에 관한 판단은 「사도법」상 요건과 기준으로 검토해야 하는 바, 분기된 사도가 새로운 사도로서 보아야 할 것인지, 아니면 기존 사도의 증축·변경으로 볼 것인지의 문제임
 - ▶ 사도의 분기는 기존 사도의 특정 지점을 새로운 시점으로 정하고, 분기되어 연장된 최종지점을 종점으로 정하는 조치로 진행되는 바, 이 경우 시점을 정하는 것은 개설된 사도에 다시 사도를 연결하는 것이므로 「사도법」이 정하는 사도의 요건에 해당되지 않아서 「사도법」상 사도로 인정될 수 없음
 - ▶ 다만, 사도의 개설허가를 신청하는 경우, 분기된 형태로 개설허가를 신청한 경우에는 법령상 명문의 규정이 없기 때문에, 이 경우는 다시 원칙에 따라서 「사도법」 제2조 및 제4조제3항의 기준에 따라 판단하여야 할 것임*
 - * 이 경우는 분기된 사도를 각각 별개의 사도로 볼 것인지, 아니면 하나의 사도로 볼 것인지의 문제인 바, 분기되는 지점은 도로의 새로운 시점으로 보아야 할 것이므로, 하나의 허가로 개설허가를 받는 것은 어렵다고 보아야 할 것이며, 분기된 사도는 “사도에 사도를 연결하는 것”이므로, 「사도법」상 사도로 인정될 수 없다고 보아야 할 것임
- 사도의 길이연장은 사도의 증축·변경에 속하는 사안으로서 동일한 방식으로 길이를 연장하려는 사도의 개설허가가 이루어진 상황과 허가의 판단자료 등을 종합적으로 고려하여, 허가권자의 판단과 재량에 따라서 새로운 사도개설로 볼 수 없는 범위와 수준 내에서만 제한적으로 인정되어야 할 것임

□ 참고 사항

▶ 관련 시행령

제2조(허가사항의 보고 등) ① 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 「사도법」(이하 “법”이라 한다) 제4조제3항에 따라 허가를 한 경우에는 지체 없이 그 내용을 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 보고하여야 한다.

② 법 제4조제3항에 따라 허가를 받은 자는 보기 쉬운 장소에 그 허가내용을 적은 표지를 설치하여 공시(公示)하여야 한다.

▶ 관련 시행규칙

제2조(허가신청서의 서식 등) 「사도법」(이하 “법”이라 한다) 제4조제2항에 따라 허가를 받으려는 자는 별지 제1호서식의 허가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)에게 제출하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 토지 등기부등본을 확인하여야 한다.

1. 계획도면
2. 공사계획서
3. 공사경비 예산명세서
4. 설계도(평면도, 종단면도, 횡단면도, 그 밖에 주요 부분에 대한 상세도를 말한다)
5. 타인의 소유에 속하는 토지를 사용하려는 경우에는 그 사용 권한을 증명하는 서류(토지의 소유자와 사용기간, 토지 사용료의 지급 여부, 사용기간 중 토지의 소유권 이전 시 사용권한의 승계를 약정한 내용을 포함하여야 한다)
6. 구조검토서(교량 등 주요 구조물을 설치하는 경우만 해당한다)
7. 수리검토서(기존 배수체계를 저해할 우려가 있는 경우만 해당한다)
8. 기존 사도개설자의 동의서(기존 사도개설자가 아닌 자가 기존 사도의 일부를 개축·증축 또는 변경하는 경우만 해당한다)
9. 사용검사 전 사도의 사용계획서(사도의 개축·증축 또는 변경 허가를 받는 경우로서 사용검사 전 사도를 사용하려는 경우만 해당한다)

제3조(사도관리대장의 기록·보관) ① 법 제4조제4항에 따라 시장·군수·구청장이 기록하고 보관하여야 하는 사도관리대장은 별지 제2호서식과 같다.

② 시장·군수·구청장은 사도관리대장의 관리책임자를 지정하고, 관리책임자가 사도관리대장에 실제 사도의 현황을 정확히 반영하여 관리하도록 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 사도관리대장은 특별한 사유가 없으면 전자적 처리 방법으로 기록하고 보관하여야 한다.

▶ **현행 「사도법」 개정전 조문**

제정법률

제4조 (개설허가) 사도를 개설하고자 하는 자는 미리 관할시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다. 사도를 개축, 증축 또는 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

※ 현행 조문은 2012년 개정

▶ **법령해석례 (2015. 8. 31)**

●● **질의요지**

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조의3제1항에서는 시장·군수 또는 구청장은 공장진입로를 조성하기 위하여 부득이하게 도로가 아닌 길과 공장진입로를 연결할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 때에는 「사도법」 제2조 및 제4조에도 불구하고 사도개설을 허가하여야 한다고 규정하고 있고, 「사도법」 제4조제3항제2호에서는 시장·군수·구청장은 사도개설허가를 신청한 자에게 해당 토지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없는 경우를 제외하고는 사도개설허가를 하여야 한다고 규정하고 있는바, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조의3제1항에 따라 도로가 아닌 길과 공장진입로를 연결할 필요가 있는 경우로서, 해당 공장진입로가 개설될 부지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없는 공장설립자가 진입로 개설을 위한 사도개설허가를 신청한 경우에도 시장·군수·구청장은 사도개설을 허가하여야 하는지?

●● **질의배경**

민원인은 공장부지의 진입로를 도로가 아닌 길과 연결할 필요가 있는 공장설립자로서, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조의3제1항에 따라 진입로를 개설하여야 하는 부지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없더라도 시장·군수·구청장은 사도 개설허가를 하여야 하는지에 대하여 산업통상자원부에 질의하였고, 산업통상자원부에서는 토지나 재산권의 수용에 대한 명확한 법률 근거 없이 사도 개설허가를 하여야 하는 것은 아니라고 답변하자, 이에 이견이 있어 직접 법제처에 법령해석을 요청함

●● **회답 및 이유**

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조의3제1항에 따라 도로가 아닌 길과 공장진입로를 연결할 필요가 있는 경우라도, 해당 공장진입로가 개설될 부지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없는 공장설립자가 진입로 개설을 위한 사도개설허가를 신청한 경우에는, 시장·군수·구청장은 사도개설을 허가하지 않을 수 있습니다.

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 “산업집적법”이라 함) 제13조의3제1항에서는 시장·군수 또는 구청장은 공장진입로를 조성하기 위하여 부득이하게 도로(「도로법」 제2조제1호

에 따른 도로 및 같은 법 제108조에 따른 준용도로를 말한다)가 아닌 길과 공장진입로를 연결할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 때에는 「사도법」 제2조 및 제4조에도 불구하고 사도개설을 허가하여야 한다고 규정하고 있고, 그 위임에 따라 같은 법 시행령 제19조의2 각 호에서는 부득이하게 도로가 아닌 길과 공장진입로를 연결할 필요가 있는 경우로서 공장부지와 도로의 사이에 있는 토지 중 공장진입로 조성에 필요한 토지의 소유자가 그 토지의 매도를 거부하는 경우(제3호) 등을 규정하고 있습니다.

「사도법」 제2조에서는 “사도”를 「도로법」 제2조제1호에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로 등이 아닌 것으로서 그 도로에 연결되는 “길”로 규정하고 있고, 같은 법 제4조제1항에서는 사도를 개설·개축·증축 또는 변경하려는 자는 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제3항에서는 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 제1항에 따른 허가를 하여야 한다고 규정하면서, 같은 항 제2호에서는 허가를 신청한 자에게 해당 토지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없는 경우를 규정하고 있는바, 이 사안은 산업집적법 제13조의3제1항에 따라 “도로가 아닌 길과 공장진입로를 연결할 필요가 있는 경우”에는 사도개설허가 신청자에게 사도를 개설할 토지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없더라도, 시장·군수·구청장은 사도 개설허가를 해주어야 하는지에 관한 것이라 하겠습니다.

「산업집적법」 제13조의2제1항제9호에서는 제13조제1항에 따른 공장설립등의 승인을 할 때 관계 행정기관의 장과 협의한 경우 해당 공장의 진입로 부지에 대한 「사도법」 제4조에 따른 사도개설 등의 허가를 받은 것으로 본다”고 규정하여 “사도”의 개념에 대해서는 원칙적으로 「사도법」에 따르도록 하고 있고, 「사도법」 제2조에서는 “사도”를 「도로법」 제2조제1호에 따른 도로 등이 아닌 것으로서 그 도로에 연결되는 길로 규정하고 있으므로, 공장진입로의 역할을 하는 “사도”의 한쪽 끝은 공장으로 연결되고 다른 한쪽 끝은 「도로법」 등에 따른 “도로”에 연결되는 것이어야 하고, “도로가 아닌 길”과 연결되어서는 안 된다고 할 것입니다. 1999년 2월 8일 법률 제5827호로 개정된 「공업배치및공장설립에관한법률」에서는 공장설립이 원활하게 추진될 수 있도록 지원함으로써 활발한 기업 활동을 장려하기 위해 제13조의3제1항을 신설하여 공장진입로 개설과 관련한 공장설립등의 특례를 규정하였는바(1999. 2. 8. 법률 제5827호로 일부개정되어 1999. 8. 9. 시행된 「공업배치및공장설립에관한법률」 일부개정 이유서 참조), 이는 부득이하게 “도로가 아닌 길”과 공장진입로를 연결할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 때에는, 공장진입로가 “도로”에 연결되지 않아 「사도법」에 따른 “사도”로 볼 수 없는 경우라고 하더라도, 해당 진입로를 “사도”로 보아 진입로 개설을 허가하도록 한 특례규정이라고 할 것입니다.

더불어, 구 「사도법」(2012. 12. 18. 법률 제11584호로 일부개정되기 전의 것) 제4조에서는 사도를 개설·개축·증축 또는 변경하고자 하는 자는 미리 관할시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다고만 규정하고 있었으나, 사도 개설허가에 관한 행정청의 자의적인 권한 행사를 방지하기 위하여 사도가 설치기준에 맞지 아니한 경우, 사도 개설허가 신청자가 해당 토지에 대한 권원을 확보하지 못한 경우, 법령상 제한에 위배되는 경우 또는 해당 사도의 개설로 주거환경을 심각하게

침해하거나 통행 안전에 위험을 가져올 것으로 인정되는 경우에 해당하지 않으면 사도 개설허가를 하도록 2012년 12월 18일 법률 제11584호로 「사도법」 제4조를 개정할 점에 비추어 볼 때, 1999년도에 산업집적법 제13조의3제1항이 신설될 당시에는 그 이후 추가된 「사도법」 제4조제3항 각 호에 따른 사도개설 제외사유까지 배제하려는 취지에서 “「사도법」 제4조의 규정에도 불구하고”라는 문언을 규정한 것은 아니라고 할 것입니다.

따라서, 「산업집적법」 제13조의3제1항 중 “「사도법」 제2조 및 제4조에도 불구하고 사도개설을 허가하여야 한다”라는 규정은 「사도법」상 사도에 해당하지 않는 길이라도 이를 사도에 해당하는 것으로 보아 사도개설을 허가해 주도록 한 취지라 할 것입니다.

「사도법」 제4조제3항제2호에서 사도개설허가를 신청한 자에게 해당 토지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없는 경우에는 허가를 할 수 없도록 규정하고 있음에도 불구하고, 「산업집적법」 제13조의3제1항에 따라 시장·군수·구청장이 사도개설허가를 하게 된다면, 토지의 사용권원이 없는 자도 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 때에는 타인 소유의 토지에 공장진입로를 개설할 수 있게 되어 해당 토지의 소유자에 대해서는 재산권의 박탈 또는 토지가 수용되는 것과 같은 효과를 가져 오게 됩니다. 그리고, 공공의 필요에 따라 재산권을 수용하는 등의 경우에는 그에 대한 정당한 보상규정과 수용절차 등이 법률에 규정되어야 하는 것인데, 「산업집적법」에는 그와 관련된 규정을 전혀 두고 있지 않다는 점에서, 「산업집적법」 제13조의3제1항을 근거로 토지수용과 같은 법률효과가 발생한다고 보기는 어렵다고 할 것입니다.

「산업집적법」 제13조의3제1항에서 “「사도법」 제2조 및 제4조에도 불구하고 사도개설을 허가하여야 한다”고 규정하고 있으므로, 「사도법」 제4조제3항에 따라 사도개설허가를 할 수 없는 제외사유에 해당한다고 하더라도 사도개설을 허가하여야 한다는 의견이 있을 수 있습니다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 「산업집적법」 제13조의3제1항은 부득이하게 도로가 아닌 길과 공장진입로를 연결할 필요가 있는 경우에 「사도법」에 대한 예외를 규정한 것으로서, 「사도법」에서 규정하고 있는 다른 모든 사도의 요건을 배제하는 취지의 규정은 아니라고 할 것이므로, 그와 같은 의견은 타당하지 않다고 할 것입니다.

이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 「산업집적법」 제13조의3제1항에 따라 도로가 아닌 길과 공장진입로를 연결할 필요가 있는 경우라도, 해당 공장진입로가 개설될 부지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없는 공장설립자가 진입로 개설을 위한 사도개설허가를 신청한 경우에는, 시장·군수·구청장은 사도개설을 허가하지 않을 수 있다고 할 것입니다.

» 제5조 사도의 폭 등 기준

제5조(사도의 폭 등 기준) 사도의 구조는 「농어촌도로 정비법」에 따른 면도(面道) 또는 이도(里道)의 기준에 따른다. 다만, 통행에 지장을 주지 아니하는 범위에서 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 기준을 완화할 수 있다.

개 요

사도의 구조는 면도·이도의 기준을 따른다는 내용을 명시적으로 규정함으로써, 사도의 실질적인 규모와 형태를 법정화하였다는 의미가 있습니다. 유의할 점은 실제에 있어서는 지방자치단체의 조례를 통하여 기준이 완화된 상태로 제도가 운영되고 있다는 점입니다. 즉, 「사도법 시행규칙」에서는 “사도의 구조 및 안전에 대한 분석을 수행한 후 통행에 지장을 주지 아니하는 범위에서 조례로 사도의 구조 기준을 완화”할 수 있다는 근거를 마련함으로써, 현실적으로 지방자치단체의 조례에 의하여 해당 지역의 특성에 부합하는 사도의 규모와 형태가 시행되고 있다는 점을 유의할 필요가 있습니다.

□ 주요 내용

「사도법」 제5조에 따르면 사도의 구조는 「농어촌도로정비법」에 따른 면도 또는 이도(里道)의 기준에 따르도록 하고 있으며, 「농어촌도로정비법 시행규칙」 제4조에서는 「사도법」 제5조의 단서에 따라 사도의 구조 기준을 완화하려는 경우에는 사도의 구조 및 안전에 대한 분석을 수행한 후 통행에 지장을 주지 아니하는 범위에서 조례로 사도의 구조 기준을 완화할 수 있도록 하였다. 따라서 사도의 기준은 「농어촌도로정비법」에 따른 면도 또는 이도(里道)의 기준에 따르되, 해당 시·군·구에서 정한 조례로 완화될 수 있다.

사도의 개설허가 등을 통하여 건축하려는 건축물의 진입도로에 관한 기율기 등 구체적인 사도의 구조에 대해서는 「사도법」에서 별도로 정하고 있지 않다. 사도의 구조는 「농어촌도로정비법」에 따른 면도(面道) 또는 이도(里道)의 기준에 따라야 한다. 다만, 통행에 지장을 주지 아니하는 범위에서 조례로 사도의 구조 기준을 완화할 수 있음을 「사도법」에서는 정하고 있다.

□ 연 혁

2012년 「사도법」 개정법률 당시에는 현재 사도의 구조에 관하여 「도로법」에 따른 시도(市道) 또는 군도(郡道)의 기준에 따르도록 되어 있었다. 이러한 내용에 관하여 2015년 「사도법」 일부개정에서 「농어촌도로 정비법」에 따른 면도(面道) 또는 리도(里道)로 변경함으로써, 현행 제5조의 모습으로 조문이 규정되었다. 현재 「도로법」에서 규정하고 있는 도로의 구조 및 시설에 대해서는 시행규칙인 「도로의 구조·시설 기준에 관한 규칙」에서 시도와 군도를 규정하고 있는 반면에, 「농어촌도로 정비법」에 따른 도로의 구조 및 시설에 대해서는 「농어촌도로의 구조·시설기준에 관한 규칙」에서는 면도와 이도를 규정하고 있다. 양자의 차이는 차로수와 도로폭에 관하여 시도 또는 군도의 설계기준보다 면도와 리도의 설계기준이 완화되어 있다. 따라서 「도로법」에 따른 시도 또는 군도 보다 「농어촌도로 정비법」에 따른 면도 또는 리도의 설치 기준이 완화되어 있기 때문에, 농어촌도로 정비법」에 따른 면도 또는 리도의 기준을 따르는 것이 사도를 개설하려는 자에게 경제적 부담을 경감시켜 주기 위한 취지라고 할 수 있다.¹⁷⁾

□ 참고 사항

관련 법령

〈농어촌도로정비법〉

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.

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.

〈농어촌도로의 구조·시설기준에 관한 규칙〉

제5조 (차선 및 차도) ① 도로의 차선수는 도로의 구분에 따라 다음 표의 차선수이상으로 한다. 다만, 교차부에서 회전교통을 수용하기 위한 목적이거나 기타 필요한 경우에는 면도는 3차선 이상, 리도 및 농도는 2차선 이상으로 할 수 있다.

17) 국회 국토교통위원회 사도법 일부개정안 검토보고서 (2014.11)

구분	차선수
면도	2
리도	1
농도	1

② 2차선 이상인 도로의 차선폭은 노면표시의 중심선에서 중심선까지로 하며, 그 폭은 3미터 이상으로 한다.

③ 리도 및 농도를 1차선으로 설계할 경우의 차선폭은 다음 표의 폭이상으로 한다. 다만, 지형상황등을 참작하여 부득이하다고 인정하는 경우에는 리도의 차선폭을 4미터 이상으로 할 수 있다.

구분	차선폭(미터)
리도	5.0
농도	3.0

④ 제2항 및 제3항의 규정에 불구하고 회전차선의 폭은 2.75미터 이상으로 할 수 있다.

제10조 (보도) ① 보행자의 안전과 원활한 교통소통을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 면도와 리도에 보도를 설치할 수 있다.

② 보도의 폭은 다음 표의 폭이상으로 한다.

구분	보도의 최소폭(미터)	
	양측에 보도를 설치하는 경우	한쪽만 보도를 설치하는 경우
면도	5.0	
리도	3.0	

관련 시행규칙

제4조(사도의 폭 등 기준) ① 시장·군수·구청장은 법 제5조 단서에 따라 사도의 구조 기준을 완화하려는 경우에는 사도의 구조 및 안전에 대한 분석을 수행한 후 통행에 지장을 주지 아니하는 범위에서 조례로 사도의 구조 기준을 완화할 수 있다.

② 삭제

현행 「사도법」 개정전 조문

2012년 개정 법률

제5조(사도의 구조) 사도의 구조는 「도로법」에 따른 시도 또는 군도의 기준에 따른다. 다만, 통행에 지장을 주지 아니하는 범위에서 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 기준을 완화할 수 있다.

※ 현행 조문은 2015년 개정

» 제6조 사용검사

제6조(사용검사) ① 제4조에 따라 허가를 받은 자는 그 공사를 마치면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장으로부터 사용검사를 받아야 한다.

② 사도를 개설한 자(이하 “사도개설자”라 한다)는 제1항에 따른 사용검사를 받기 전에는 사도를 사용할 수 없다. 다만, 사도를 개축·증축 또는 변경하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 사용검사를 받기 전이라도 그 사도를 사용할 수 있다.

개 요

사용검사에 관한 규정은 제7조에서 규정하고 있는 사도관리의 주체에 관한 규정과 관련하여 사도관리를 위한 전제로 이해할 수 있습니다. 사도공사 이후에 사용검사를 경유함으로써 실질적인 사도관리의 법적인 주체로 인정받을 수 있다는 의미와 함께, 사용검사전 사도사용을 금지함을 원칙으로 함으로써, 관리주체에 대한 안전의무를 부여하였다는 점 등이 조문의 취지로 이해할 수 있습니다.

□ 취 지

「사도법」 제6조는 사도개설허가를 받은 자가 사도개설공사를 마친 후에 허가권자의 사용검사를 받도록 하고, 이를 받기 전에는 사용할 수 없도록 하고 있다. 「사도법」 제정 법률에서는 이러한 규정이 없어서 사도가 일반인들도 사용하는 도로임에도 불구하고, 사도 완공시에 사도의 안전성과 설치기준 부합 여부를 확인할 수 없는 문제점이 있었는데 이를 해결하기 위하여 2012년 신설된 조문이다.

□ 주요 내용

「사도법」 제4조에 따라 허가를 받은 자는 사도의 개설을 위한 해당 공사를 마치게 되면, 「사도법」 제6조와 시행규칙 제5조에서 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장으로부터 사용검사를 받아야 한다. 이 경우에 사도의 허가를 받는 대상으로서 사도 전체의 면적을 대상으로 하여 허가를 받은 경우에는 해당 공사를 마친 후에 전체면적에 대하여 사용검사를 받아야 할 것이다.

또한, 도시계획시설사업의 일환으로 진입로를 사도로 개설허가하는 경우에는 사업의 진행에 따라서 1단계와 2단계 등 시기별로 구분하여 사도의 개설허가를 받는 경우가 있는데, 이 경우와 같이 단계별로 사도허가를 받은 경우에는 단계별 해당 공사를 마치게 되면, 해당 단계별로 사용검사를 받아야 할 것이다.

「사도법」 제4조에 따른 사도 개설허가를 받기 위하여 타인의 소유에 속하는 토지를 사용하려는 경우에는 그 사용권한을 증명하는 서류(토지의 소유자와 사용기간, 토지 사용료의 지급 여부, 사용기간 중 토지의 소유권 이전 시 사용권한의 승계를 약정한 내용을 포함)를 제출해야 하는 바, 이 경우에도 사용검사는 개설허가를 받은 경우에 타인의 토지를 포함하여 사용검사가 가능한 것으로 보고 있다.

□ 참고 사항

현행 「사도법」 개정전 조문

※ 현행 조문은 2012년 개정에서 신설

관련 시행령

제3조(사용검사 전 사도의 사용) 법 제6조제2항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 통행상 안전조치 등을 포함한 사용검사 전 사도의 사용계획을 제출하고, 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)이 그 사용계획을 검토한 후 일반인의 통행에 위험이 없다고 인정한 경우를 말한다.

관련 시행규칙

제5조(사용검사) ① 법 제6조제1항에 따른 사용검사를 받으려는 자는 별지 제3호서식에 따른 사도 사용검사 신청서에 다음 각 호의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

1. 준공도서(사도 개설 전·후의 상황을 구분할 수 있는 도면 및 사진을 포함한다)
 2. 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제2조제18호에 따른 지적소관청이 발행하는 지적측량 성과도
 3. 사도의 유지·관리 계획서
- ② 시장·군수·구청장은 사용검사를 완료한 경우에는 별지 제4호서식에 따라 사용검사 확인증을 사도개설자에게 발급하여야 한다.

» 제7조 사도의 관리

제7조(사도의 관리) 사도는 사도개설자가 관리한다.

개 요

사도의 관리에 관한 법적인 주체가 사도개설자에게 있음을 법정화한 규정입니다. 간단한 조문임에도 불구하고, 사도의 관리에 대한 권한이 사도개설자에게 있음으로 인하여 「사도법」상의 여러 가지 권한과 의무가 발생하게 되는 근거가 되는 조문입니다. 구체적으로 사도개설자는 해당 지방자치단체에게 접속구간의 개수요구를 요청할 수 있으며, 예외적인 경우에 통행을 제한할 수 있고, 사용료를 징수할 수 있습니다. 다만, 사도관리의 의미는 권한만을 부여하는 개념이 아니라, 실체에 있어서는 관리의무의 주체라는 점에 유의할 필요가 있으므로, 「사도법」상 행사할 수 있는 권한 이외에 사도관리에 대한 전반적인 의무를 사도개설자가 부담하고 있다는 점을 유의할 필요가 있습니다.

□ 취 지

「사도법」 제7조에서 규정하고 있는 사도의 관리에 관한 주체를 정한 내용은 사도와 다른 도로와의 차별점을 나타내는 조문이라고 볼 수 있다. 즉, 사도가 다른 도로와 성격상 다른 점으로서 사도는 「사도법」에서 정한 기준과 절차에 따라 설치되는 바, 사도의 개설허가에 관한 신청과 허가권자의 허가에 의하여 사도는 성립이 되며, 「사도법」 제4조제4항에 따라서 허가권자가 관리하는 “사도관리대장”에 등재됨으로써 법정도로에 해당한다. 다만, 그 관리주체가 국가기관이나 지방자치단체가 아니면서 사도의 개설허가를 받은 사도개설자가 관리를 한다는 점에서, 「사도법」 외의 다른 법률에 따라 설치되는 도로와는 그 성격이 다르다는 점이 특징이다.

□ 법정도로와 비법정도로

법정도로 또는 비법정도로의 개념에 관하여 법률적으로 특별하게 규정하고 있지는 않다. 다만, 법정도로라 함은 통상 법률에 따라 설치한 도로를 의미하며, 비법정도로는 도로는 법률에 따라 설치된 도로가 아닌 경우를 의미하므로, 현황도로나 관습도로는 비법정도로에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서, 사도의 관리에 관한 명시적인 사도관리대장 또는 토지이용계획확인서를 통하여 도로의 설치근거가 확인되지 않는 경우에는 비법정도로에 해당하는 것으로 추측이 가능하다.

예를 들어, 사도인지의 여부가 불분명한 도로의 경우 해당 도로가 관할 시·군·구에서 관리하는 “사도관리대장”에도 등재되어 있지 않은 현황도로(관습도로 포함)인 경우에는 도로관리청이 지정되어 있지 않게 되며, 별도의 행정적 법률을 적용하기 어려운 상황으로 파악할 수 있다. 다만, 현황도로(관습도로 포함)라 하더라도 이에 대한 소유권 행사와 그에 따른 제약(상린관계에 의한 소유권 행사의 한계, 민법 제219조에 의한 주위토지통행권, 형법 제185조에 의한 일반교통방해 해당여부 등)과 관계되는 사항으로서, 소유자는 민법 및 형법 등에 저촉되지 않도록 소유권을 행사하여야 할 것으로 파악해야 할 것이다.

□ 사도관리에 관한 권한과 기부채납

현행 「사도법」은 법령상 “사도관리권”을 규정하고 있지 않고, 사도의 개설허가를 신청한 자가 개설허가를 받은 이후, 이를 관리할 수 있는 근거만을 마련하고 있다. 따라서, 해당 사도부지에 대한 사용권, 소유권에 관한 여부는 사도개설허가의 기준을 적용하는 경우에 검토가 필요하며, 개설허가를 받은 이후에는 「사도법」에 따른 관리행위를 수행해야 하는 수준으로 법률은 정하고 있다.

상기와 같은 이유로 인하여, 실제 실무에서는 사도에 대한 기부채납의 가능여부에 대한 논의가 있다. 즉, 구체적인 사례로서, 「사도법」에 의하여 사도개설의 허가를 득한 이후에, 해당 사도를 준공하고, 다시 이 사도를 해당 지방자치단체에 기부채납을 하려는 경우에 있어서, 「사도법」 제7조는 사도의 관리자에 대하여 사도개설자가 관리하도록 규정하고 있으므로, 사도는 기부채납 대상이 아닌 것으로 보고 있다.

「사도법」상 사도는 해당 사도의 개설자가 “소유 또는 사용에 관한 권리”를 확보하여 허가를 받아서 개설한 받아 개설한 도로이므로 사도(토지)에 대한 권리 및 이를 허가받은 내용대로 관리할 의무는 사도개설자에게 있다. 따라서 사도에 건축허가 또는 건축행위로 인하여 허가받은 내용 이외의 제한이나 변경이 발생할 경우에는 사도개설자의 동의 또는 사도개설 허가권자(시장·군수·구청장)의 (변경)허가가 필요하게 된다.

□ 참고 사항

현행 「사도법」 개정전 조문

제정법률

제5조 (사도의 관리) 사도는 설치한 자가 이를 관리한다.

※ 현행 조문은 2012년 개정

» 제8조 접속구간의 개수 요구

제8조(접속구간의 개수 요구) ① 사도개설자는 사도의 효용을 높이기 위하여 필요한 경우에는 시장·군수·구청장에게 해당 사도와 공도(公道)가 연결되는 접속구간을 개수(改修)하여 줄 것을 요구할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 제1항의 요구가 타당하다고 인정하면 그 접속구간을 개수할 수 있다. 이 경우 필요하다고 인정하면 사도의 너비와 전체 길이를 초과하여 접속구간을 개수할 수 있다.

개 요

사도개설자의 사도관리에 관한 권한과 의무를 이행하는데 있어서, 해당 지방자치단체에게 요청할 수 있는 근거조문으로서 사도관리에서 파생된 권한으로 볼 수 있습니다. 다만, 사도의 관리는 전적으로 사도개설자에게 있기 때문에, 사도의 성립요소인 공도와 연결되는 접속구간에 대한 개수요구로서 범위가 한정된다는 의미를 함께 가지고 있는 조문입니다. 또한 사도의 너비와 전체 길이를 초과하여 접속구간을 개수할 수 있다는 규정이 있지만, 이는 “접속구간의 개수”라는 목적에 부합할 수 있는 범위 내에서 이루어져야 할 것입니다.

□ 주요 내용

접속구간의 개수 여부와 관련해서는 시장·군수·구청장에게 해당 지역의 특성 및 사도의 효용 증가, 지역의 교통발전 등을 고려하여 이를 재량에 따라 판단할 수 있도록 규정하였으며, 추가적으로 기존 사도의 영역을 초과한 개수까지 가능하도록 근거를 마련하였다.

□ 공도의 의미

「사도법」 제8조에서는 해당 사도와 공도가 연결되는 접속구간을 개수하여 줄 것을 요청할 수 있다는 근거규정을 마련하고 있다. 여기서 말하는 “공도”의 의미는 「사도법」 제2조에서 사도의 정의를 규정할 때에 “① 「도로법」 제2조제1호에 따른 도로, ② 「도로법」의 준용을 받는 도로, ③ 「농어촌도로 정비법」 제2조제1항에 따른 농어촌도로, ④ 「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로”를 의미한다. 제2조 정의규정에서는 “공도”라는 표현을 사용하지 않았지만, 실질적으로 정의규정에서 연결이 가능한 도로를 의미하는 것은 이른바, “법정도로”를 의미하며, 제8조에서는 이를 “공도”로 표현하였다.

□ 개수의 범위

「사도법」 제8조 제2항에서는 접속구간의 개수에 관하여, 필요성이 인정되는 경우도의 너비와 전체 길이를 초과하여 접속구간을 개수할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 이러한 개수의 범위에 관하여 어느 수준과 정도까지 가능할지에 관하여 논의가 있을 수 있다. 현행 「사도법」에서는 사도의 증축·개축에 대하여 인정하고 있는 바, 개수의 범위에 관하여도 「사도법」이 인정하는 증축과 개축의 범위 내에서 개수의 범위가 정하여야 할 것으로 보인다.

□ 참고 사항

현행 「사도법」 개정전 조문

1963년 개정 법률

- 제4조의2 (접속구간의 개수요구)** ① 사도를 설치한 자는 사도의 효용을 증가시키기 위하여 필요한 때에는 이에 접속되는 공도와 연결하는 구간의 개수를 시장 또는 군수에게 요구할 수 있다.
- ② 전항의 요구가 타당하다고 인정될 때에는 시장 또는 군수는 사도의 폭원과 연장의 범위안에서 필요한 개수를 하여야 한다.
- ③ 시장 또는 군수는 필요하다고 인정할 때에는 전항의 규정에 의한 폭원과 연장을 초과하여 접속구간의 개수를 할 수 있다.
- ④ 도로법 제66조의 규정은 전항의 규정에 의하여 시장 또는 군수가 접속구간을 개수한 경우에 이를 준용한다.

※ 현행 조문은 2012년 개정

» 제9조 통행의 제한 또는 금지

제9조(통행의 제한 또는 금지) ① 사도개설자는 그 사도에서 일반인의 통행을 제한하거나 금지할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 허가를 받은 경우는 그러하지 아니하다.

1. 해당 사도를 보전(保全)하기 위한 경우
2. 통행상의 위험을 방지하기 위한 경우
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우

② 사도개설자는 제1항 단서에 따라 일반인의 통행을 제한하거나 금지하려면 해당 사도의 입구에 그 기간과 이유를 분명하게 밝힌 표지를 설치하여야 한다.

개 요

사도개설자는 사도에 대한 관리를 수행하지만, 일반인의 통행을 제한하거나 금지할 수 없는 것이 원칙입니다. 따라서 일반인의 통행에 있어서 사도개설자의 동의는 필요하지 않습니다. 사도에 해당되는 토지에 대한 소유권 또는 사용권의 권원을 사도개설자가 보유하고 있음에도 불구하고 통행제한·금지를 원칙적으로 불가하게 한 점은 특징이라고 할 수 있지만, 이는 사도도 도로의 일종으로 최소한의 공공성에 대한 확보를 위한 취지로 이해할 수 있습니다.

□ 취 지

「사도법」 제정 법률에서는 사도를 설치한 자가 사도의 통행을 제한 또는 금지하거나 사용료를 징수하고자 할 경우에는 관할시장 또는 군수의 허가를 받도록 하고 제한요건에 대하여는 별다른 규정을 두지 않고 있었다. 그러나 1999년 개정법률에서 이를 개정하여 사도를 설치한 자가 일반인의 통행을 제한하거나 금지할 수 있는 요건을 사도의 구조보전 또는 통행상의 위험방지를 위하여 필요한 경우로 명확히 하여 일반인의 통행이 부당하게 제한되지 않도록 하였으며, 규제를 완화한다는 측면의 입법취지가 있다.¹⁸⁾

18) 국회 건설교통위원회 사도법 일부개정법률안 검토보고서 (1999.11)

□ 주요 내용

“통행의 제한 또는 금지”에 관한 규정은 사도개설자가 일반인의 통행을 제한 또는 금지할 수 없도록 하는 반면에, 일정한 경우에는 이를 제한 금지할 수 있도록 하는 규정이므로, 그 요건을 엄격하게 규정할 필요가 있다. 구체적으로는 사도의 보전을 위하고, 통행상 안전 등의 사유에 해당하는 경우 제한하거나 금지할 수 있도록 하면서도 이러한 경우에도 대통령령으로 정하는 절차에 따라서 시장·군수·구청장이 이를 관리·감독할 수 있도록 하였다.

□ 사도이용에 따른 동의와 통행제한

사도의 이용에 따른 동의

- ▶ **공장·창고 등의 진·출입을 위하여 「사도법」 제4조의 규정에 따라 개설된 사도를 사용하고자 하는 경우에 사도개설자로부터 도로사용 동의를 얻은 이후에 사용하여야 하는지요?**

☞ 「사도법」 제9조에서는 일반인의 통행을 제한하거나 금지할 수 없는 것으로 규정하면서, 사도의 보전, 통행상 위험방지, 다른 법률에 따라 통행제한·금지가 필요한 경우로서 예외적인 사항을 규정하고 있습니다. 따라서 사도의 이용에 대한 사도개설자의 동의는 필요하지 않습니다. 다만, 「사도법」 제10조에서는 사도개설자가 사도의 이용자에 대하여 사용료를 받을 수 있는 것으로 규정하고 있습니다. 따라서 일반인의 통행이 아닌 특수한 형태로 사도를 이용하는 경우에는 사도개설자의 동의 이전에 사용료 징수여부가 우선하여 검토되어야 할 것입니다.

□ 참고 사항

관련 시행령

제4조(통행의 제한 또는 금지 등) ① 법 제9조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다른 법률에 따라 통행의 제한 또는 금지가 필요한 경우를 말한다.

② 법 제9조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 사도의 통행을 제한 또는 금지하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 사도통행 제한 또는 금지 허가신청서를 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

관련 시행규칙

제6조(사도통행 제한 또는 금지에 관한 허가신청서 등) 법 제9조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 사도통행 제한 또는 금지 허가를 받으려는 자는 「사도법 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제4조제2항에 따라 별지 제5호서식의 사도통행 제한 또는 금지 허가신청서에 법 제9조제1항제1호·제2호 및 영 제4조제1항의 사유를 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

현행 「사도법」 개정전 조문

제정법률

제6조 (통행의 제한, 금지) 사도를 설치한 자는 제7조의 규정에 의하지 아니하고는 그 사도에 일반이 통행함을 제한하거나 금지하지 못한다.

1999년 개정 법률

제7조 (사도통행의 제한 또는 금지등) ① 사도를 설치한 자는 사도의 구조보전 또는 통행상의 위험방지등 대통령령이 정하는 경우에는 사도의 통행을 제한 또는 금지할 수 있다.

② 사도를 설치한 자는 당해 사도를 이용하는 자를 대상으로 사용료를 징수할 수 있다.

③ 사도를 설치한 자는 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 사도의 통행을 제한 또는 금지하거나 사용료를 징수하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 관할시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다.

※ 현행 조문은 2012년 개정

» 제10조 사용료 징수

제10조(사용료 징수) 사도개설자는 그 사도를 이용하는 자로부터 사용료를 받을 수 있다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.

개 요

사도개설자가 일반인의 통행에 대한 제한·금지를 불가한 것으로 규정하고 있는 「사도법」의 특징과 비교하였을 때에, 사용료를 징수할 수 있는 근거조문은 다소 개념상 충돌될 수 있습니다. 사도가 단순한 일반인의 통행을 위하여 이루어지는 경우만을 예상할 수 없고, 공장이나 기타 사업활동을 위한 진입로 등으로도 활용될 수 있기 때문에, 이는 단순한 일반인의 통행과 동일하게 볼 수 없기 때문입니다. 또한, 사도개설자는 사도에 대한 관리의무를 부담하고 있기 때문에, 사도를 유지·관리하기 위한 비용 등이 필요하다는 점도 고려되어야 할 것입니다. 다만, 사용료 징수를 하기 위한 해당 지방자치단체의 심사에 있어서는 사도관리를 위한 투입비용 뿐만 아니라, 사도관리를 위하여 지원된 보조금 등 지원비용도 함께 고려되고 있음을 유의할 필요가 있습니다.

□ 주요 내용

「사도법」 제10조에서는 사도개설자가 그 사도를 이용하는 자로부터 이용한 대가를 받는 경우에, “통행료”라는 표현을 사용하지 않고, “사용료”라는 표현을 사용하고 있다. 이는 모든 이용자를 대상으로 유료도로 이용시마다 통행거리별로 요금을 징수하는 “통행료”라는 개념보다는 사도에 다른 도로를 연결하거나 대규모 교통유발 시설을 설치하여 상시적으로 특별히 이용하는 자에 대하여 일정기간 시설 사용의 대가로 사용료를 부과한다는 취로 “사용료”라는 표현을 사용하고 있다.¹⁹⁾

□ 구별 개념

사용료·수수료·부담금

사용료·수수료는 개개의 공물(公物)이나 인적 역무(役務)의 이용에 대한 반대급부로서 그 시설이나 역무의 이용자에 대해 부과되는 반면, 부담금은 사업 자체의 경영에 드는 경비의 부담이고, 그 사업에 특별이해관계가 있는 자에게 부과된다는 차이가 있다. ‘수수료’란 행정기관의 서비스를 받거나 공공시설을 이용할 때에 부담하는 경비를 말한다. 이 가운데 행정의 서비스 제공에 대한

19) 국회 건설교통위원회 사도법 일부개정법률안 검토보고서 (1999.11)

반대급부를 좁은 의미의 '수수료'라 하며, 시설의 이용에 대한 반대급부를 '사용료'라고 한다. 넓은 의미의 수수료 개념에는 사용료가 포함된다. 수수료는 이익을 얻는 특정인에 대하여 부과·징수한다는 점에서 개별적·구체적인 대가성(代價性)이 있다. 이런 점에서 수익자(受益者) 부담금과 유사한 반면, 조세(租稅)와는 구별된다. 또한, 수수료는 공익사업 자체에 수반하여 드는 경비의 부담으로서 그 사업에 특별한 이해관계가 있는 모든 자에게 부과되는 부담금과도 구별된다.

□ 참고 사항

▶ 현행 「사도법」 개정전 조문

제정법률

제7조 (사용료등) 사도를 설치한 자가 그 사도의 통행을 제한 또는 금지하거나 사용료를 징수하고자 할 때에는 각령의 정하는 바에 의하여 관할시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다.

※ 현행 조문은 2012년 개정

▶ 관련 시행령

제5조(사용료 징수허가 신청 등) ① 법 제10조에 따라 사용료를 징수하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 사도 사용료 징수허가신청서를 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

② 제1항에 따른 신청을 받은 시장·군수·구청장은 법 제10조에 따라 사용료 징수를 허가하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 사도를 유지 또는 관리하는 데 드는 비용
2. 법 제14조에 따라 보조금을 받은 경우 해당 보조금의 가액(價額)
3. 제1호의 비용 중 사도개설자 외의 다른 사용자가 해당 사도를 사용함에 따라 부담하여야 한다고 인정되는 비용

③ 법 제10조에 따라 사용료 징수허가를 받은 자는 보기 쉬운 장소에 그 허가내용(사용료 징수기간을 포함한다)을 적은 표지를 설치하여 공시하여야 한다.

▶ 관련 시행규칙

제7조(사용료 징수허가 신청서 등) 법 제10조에 따라 사용료를 징수하려는 자는 영 제5조제1항에 따라 별지 제6호서식의 사도 사용료 징수허가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.

1. 사도를 유지 또는 관리하는 데 드는 비용을 증명하는 서류
2. 사도개설자 외의 다른 사용자가 해당 사도를 사용함에 따라 부담하여야 한다고 인정되는 비용을 사용료로 산정한 증명 자료

» 제11조 권리·의무의 승계

제11조(권리·의무의 승계 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 종전 사도개설자의 권리·의무를 승계한다.

1. 사도개설자가 지위를 양도한 경우: 양수인
2. 사도개설자가 사망한 경우: 상속인
3. 법인인 사도개설자가 다른 법인과 합병한 경우: 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인

② 제1항에 따라 권리·의무를 승계한 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 그 사실을 신고하여야 한다.

③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따른 신고를 받은 날부터 30일 이내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하여야 한다.

④ 시장·군수·구청장이 제3항에서 정한 기간 내에 신고수리 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장을 신고인에게 통지하지 아니하면 그 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간을 말한다)이 끝난 날의 다음 날에 신고를 수리한 것으로 본다.

개 요

권리·의무승계에 관한 규정은 많은 법률, 특히 영업활동·사업활동 등의 법률에서 상속·합병·영업양도와 관련하여 해당 당사자간의 법률관계를 법률에서 결정해주는 역할을 하고 있습니다. 「사도법」상 권리·의무승계규정은 영업활동과 관련된 사항은 아니지만, 사도에 관한 관리의 권한과 의무를 사도개설자가 보유하고 있으므로, 이러한 권한·의무의 승계가 발생하는 경우 사도를 중심으로 하여 발생하는 이해관계자들간의 법률관계를 법률에서 결정한다는 의미를 가지는 조문입니다. 여기서 주의할 점은 사도개설자가 타인의 토지에 사용권의 동의를 얻어서 사도를 개설하고, 그 이후에 사도개설자에게 권리·의무승계 사항이 발생된 경우에 승계인은 그 지위를 승계하는 것으로 보고 있습니다. 그런데, 타인의 토지가 다른 자에게 승계된 경우에는 「사도법」상의 권리·의무승계규정과 관계가 없는 사실이 발생한 것이므로 혼동이 있어서는 안될 것입니다. 타인의 토지에 대한 승계가 이루어지는 경우에는 사도개설자 입장에서는 새로운 사용권의 동의를 얻어야 하는 사안이 발생을 하는 것이며, 「사도법」 제11조에 따라서 당연히 사용권의 동의를 받은 것으로 볼 수 없다는 점에 유의할 필요가 있습니다. 또 한가지 주의할 점은 권리·의무승계가 이루어지는 경우 관할 지방자치단체에 신고를 해야 하는데, 30일 이내에 신고수리 여부를 신고인에게 통지하여야 합니다. 이 경우 30일이 경과하고 아무런 조치가 이루어지지 않으면, 신고가 수리된다는 점을 유의할 필요가 있습니다.

□ 취 지

「사도법」 제11조제1항과 제2항은 2012년 개정으로 신설된 조문이며, 제3항과 제4항은 2018년 개정으로 신설된 조문이다. 제11조제1항과 제2항은 사도개설자가 그 지위를 양도하거나 사망하였을 때 또는 법인이 합병되었을 때 그 양수인·상속인 또는 합병 후 존속되거나 설립되는 법인이 그 사도개설자의 지위를 승계하도록 하고, 지위를 승계한 자는 그 사실을 허가권자에게 신고하도록 하는 내용이다. 이는 사도개설자의 지위 승계에 관한 법적 관계를 명확하게 함으로써 법적 분쟁 가능성을 예방할 수 있는 취지로 제정된 조문이다.

□ 신고규정의 성격

「사도법」 제11조제3항과 제4항은 시장·군수·구청장이 처리기간 내에 신고수리 여부나 처리기간의 연장을 통지하지 않으면 신고를 수리한 것으로 간주하는 제도에 관한 것이다. 제11조제1항과 제2항에 따른 신고는 이른바, “수리를 요하는 신고”인 바, 제11조제3항과 제4항은 일정 기간 내에 신고수리 여부를 검토하여 통지하게 하는 한편, 그 기한 내 결과를 통지하지 않으면 신고수리된 것으로 간주하려는 취지의 조문이다. 이러한 “수리를 요하는 신고”에 대하여 간주규정을 두는 취지는 적극적인 행정과 신속한 민원 처리를 유도할 수 있다는 점에 있다. 또한, 신고의 수리시점에 관하여 불명확성을 해소하기 위한 방안으로 민원 처리 관련 법령에 따라서, 처리기간의 연장을 통지한 경우 연장된 기간이 끝난 날의 다음날에 신고를 수리한 것으로 보는지에 관하여 명확하게 규정하였다.

□ 신고의 성격에 관한 검토

사인의 공법행위로서의 신고

1. 신고의 의의

신고는 사인이 행정청에 대하여 일정한 사실을 알림으로써 공법적 효과가 발생하는, 이른바 사인의 공법행위이다.

2. 신고의 종류

규제완화정책에 따라 종래 허가의 대상이 신고로 전환되면서, 신고도 ① 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지하고 도달함으로써 효과가 발생하는 자기완결적 공법행위로서의 신고와 ② 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지하고 행정청이 이를 수리함으로써 법적 효과가 발생하는 행위요건적 공법행위로서의 신고로 구분되고 있다. 전자를 수리를 요하지 아니하는 신고로, 후자를 수리를 요하는 신고로 부르기도 한다.

(1) 수리를 요하지 않는 신고

수리를 요하지 않는 신고는 행정청에 대하여 일정한 사항을 통지함으로써 의무가 끝나는 신고로서 신고 그자체로 법적 효과를 발생시킨다. 따라서 행정청의 수리처분이 개입할 여지가 없고, 이에 따라 수리가 존재할 이유가 없으므로 행정청이 사인의 신고를 받아주더라도 이 행위는 단지 사실행위에 불과한 것으로서 행정소송법상의 처분성이 문제될 여지가 없다. 비록 행정청의 수리거부행위가 있다 하더라도 이 또한 마찬가지로 사실상의 행위에 불과하다.²⁰⁾ 한편 대법원은 종래 건축법상의 건축신고를 수리를 요하지 않는 신고로 보았다가 최근 건축신고의 반례에 따른 각종 제재 등의 불이익을 받지 않도록 한다는 취지에서 건축신고의 반례행위는 항고소송의 대상이 되는 처분이라고 하여 종전의 입장을 변경하였다.²¹⁾ 나아가 대법원은 최근 건축법 제14조 제2항에 의한 인·허가의제 효과를 수반하는 건축신고는 행정청이 그 실체적 요건에 관한 심사를 한 후 수리하여야 하는 이른바 ‘수리를 요하는 신고’라고 하였다.²²⁾

(2) 수리를 요하는 신고

수리를 요하는 신고는, 일반적인 인·허가에 적용되는 법리처럼, 행정청이 수리함으로써 신고의 법적 효과가 발생하고, 따라서 이 경우에는 수리 또는 수리거부는 법적인 행위가 된다. 수리를 요하는 신고에서 수리는 준법률행위적 행정행위의 하나로서 행정쟁송법상의 처분에 해당한다.²³⁾ 대법원은 법률의 규정취지가 행정청으로 하여금 수리를 하도록 요구하고 있는 경우를 ‘수리를 요하는 신고’로 구분하고 있고,²⁴⁾ 나아가 신고에 관한 규정이 구체적인 권리의무에 직접적인 영향을 미치는 경우에는 신고에 대한 행정청의 별도의 수리행위가 있어야 한다고 판시하고 있다.²⁵⁾

3. 구별

(1) 수리를 요하지 않는 신고와 수리를 요하는 신고의 구별 문제

신고에서 수리를 요하는가 요하지 않는가를 구별하여야 하는 경우라면, 그 구별기준은

공익보호가 되어야 할 것이다. 즉 공익이나 제3자의 이익보호의 측면이 강하면 규제의 강도를 높여야 하므로 수리를 요하는 경우라고 보아야 하고, 이 보다는 개인의 기본권실현이라는 측면이 강하면 규제를 완화하여도 되므로 수리를 요하지 않는 경우라고 보면 될 것이다. 하지만 대법원은 법률의 규정취지나 신고로 인한 구체적인 권리의무의 변동을 구별기준으로 하고 있다.

(2) 수리를 요하는 신고와 허가의 구별 문제

허가제를 신고제로 전환하는 경우, 이 신고는 종래 허가의 대상을 신고의 대상으로 전환할 뿐 그 대상을 허가나 신고에 의하여 통제하여야 할 필요성은 여전히 존재한다. 이러한 의미에서 ‘허가’와 ‘수리를 요하는 신고’는 본질적으로는 차이가 없다고 할 수 있다. 혹자는 수리의 경우에는 요건에 대한 형식적 심사만 거치지만, 허가의 경우에는 형식적 심사 외에 실질적 심사도 거쳐야 하기 때문에 수리를 요하는 신고와 허가가 구별되어야 한다고 하지만,²⁶⁾ 행정실무상 신고와 허가에 있어서 행정청의 요건심사는 거의 구별되지 않고 있는 것이 현실이다.²⁷⁾ 따라서 양자를 구별할 실익이 별로 없다고 할 수 있다. 이러한 의미에서 허가를 신고로 전환하는 것이 사실상 규제완화인가 하는 것이 논란이 될 수는 있겠다. 그러나 여기에서 허가를 신고로 전환하는 것은 규제의 강도를 줄이는 것이라는 점에서, 이 경우 신고는 ‘완화된 허가’라고 할 수 있겠다.²⁸⁾

※ 출처 : 김남철, 사도법 개선방안 연구 : 사도개설허가 등에 관한 규제개선을 중심으로, 법제처, 법제논단, 2014.12

20) 대법원은 체육시설의 설치·이용에 관한법률 제18조에 의한 변경신고를 수리를 요하지 않는 신고로 보고 있다(대판 1993.7.6, 93마635).

21) 대판 2010.11.18, 2008두167 전원합의체.

22) 대판 2011.1.20, 2010두14954 전원합의체.

23) 수리를 요하는 신고에 관한 규정으로는 산지관리법 제15조의 산지전용신고, 외국환거래법 제18조의 외국환거래신고, 농지법 제35조에 의한 농지의 전용신고, 수산업법 제47조에 의한 어업신고, 주민등록법 제8조에 의한 주민등록신고 등을 들 수 있다.

24) 대판 2000.5.26, 99다37382.

25) 대판 2001.2.9, 2000도2050.

26) 예컨대, 홍정선, 행정법특강 제13판, 박영사, 2014, 106면.

27) 同擘 정하중, 행정법개론 제8판, 법문사, 2014, 110면.

28) 김동희, 행정법 I 제20판, 박영사, 2014, 123면.

□ 신고의 수리와 조건

신고의 수리에 조건(부관)을 붙일 수 있는지에 관한 논의

1. 행정행위의 부관의 허용성

(1) 전통적인 견해

어떠한 행정행위에 부관을 붙일 수 있는가에 관하여 전통적인 견해는, 부관은 ① 법률행위적 행정행위에 한하여, 그리고 ② 재량행위에만 붙일 수 있다고 보고 있다. 준법률행위적 행정행위는 의사표시를 요소로 하지 않고 있고, 기속행위에 대한 부관은 기속행위에 대한 공권을 침해하는 것이기 때문에 부관을 붙일 수 없다는 것이다. 판례도 같은 입장이다.²⁹⁾

(2) 비판적 견해

위의 전통적인 견해에 대하여는 준법률행위적 행정행위의 경우에도 확인·공증의 경우에는 기한이라는 부관이 가능하고, 또한 법적 근거가 있다면 법률행위적 행정행위와 준법률행위적 행정행위를 가리지 않고 부관을 붙일 수 있다거나, 또는 포괄적 신분설정행위로서의 특허에 해당하는 귀화허가와 같이 법률행위적 행정행위의 경우에도 부관을 붙일 수 없는 경우도 있다는 비판적인 견해가 있다.

2. 입법례

현행 법률에서는 대부분 강학상 특허(재량행위)와 관련하여 부관을 붙일 수 있다고 규정하고 있다.³⁰⁾ 그리고 식품위생법상 영업허가와 같이 기속행위의 경우에 부관을 붙일 수 있다는 규정을 두고 있는 경우도 있다. 그밖에도 부관을 붙일 수 있다는 명시적 규정이 없는 경우에도, 조건을 이행하지 않는 경우에는 허가가 취소될 수 있다는 규정을 둠으로써 허가에 조건이 붙을 수 있음을 간접적으로 규정하고 있는 경우도 상당수이다.

한편 '수리를 요하는 신고'의 경우 준법률행위적 행정행위인 '수리'에 유효기간('기간'이라는 부관)을 정하고 있는 입법례도 있다. 수산업법은 어업의 종류를 면허어업·허가어업·신고어업으로 구분하고 있는데, 이 경우 면허는 권리(어업권)가 설정되므로 강학상 특허에 해당하고, 허가는 상대적 금지의 해제이므로 강학상 허가에 해당하며, 신고는 어업의 성질·공익을 위한 어업의 제한 가능성(제49조 제3항, 제34조)·수리를 하도록 규정하고 있는 점(제47조 제2항, 제3항)을 고려하면 '수리를 요하는 신고'이다. 동법 제47조는 제2항에서 "제1항에 따른 신고의 '유효기간'은 신고를 '수리'한 날부터 5년으로 한다."고 규정하고 있다.³¹⁾ 내수면어업법 제13조 제2항도 마찬가지이다.

※ 출처 : 김남철, 사도법 개선방안 연구 : 사도개설허가 등에 관한 규제개선을 중심으로, 법제처, 법제논단, 2014.12

29) 대판 2009.10.29, 2008두9829; 대판 1995.6.13, 94다56883.

30) 예컨대, 하천법 제33조 제2항.

31) 수산업법

제47조(신고어업) ② 제1항에 따른 신고의 유효기간은 신고를 수리(受理)한 날부터 5년으로 한다. 다만,

□ 참고 사항

관련 시행규칙

제8조(권리·의무의 승계신고) ① 법 제11조제2항에 따라 권리·의무를 승계한 자는 권리·의무를 승계한 날부터 30일 이내에 별지 제7호서식의 권리·의무 승계신고서에 권리·의무의 승계사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.
 ② 제1항에 따라 권리·의무 승계신고를 받은 시장·군수·구청장은 제3조제1항에 따른 사도관리 대장에 신고내용을 반영하여야 한다.

현행 「사도법」 개정전 조문

2012년 개정 법률

제11조(권리·의무의 승계 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 종전 사도개설자의 권리·의무를 승계한다.
 1. 사도개설자가 지위를 양도한 경우: 양수인
 2. 사도개설자가 사망한 경우: 상속인
 3. 법인인 사도개설자가 다른 법인과 합병한 경우: 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인
 ② 제1항에 따라 권리·의무를 승계한 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장에게 그 사실을 신고하여야 한다.

※ 현행 조문은 2018년 개정 (제3항·제4항 신설)

법령해석례 (2010. 9. 17.)

●● 질의요지

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조에 따라 공장설립 승인을 받으면서 해당 공장 진입로 부지 소유자가 다름에도 불구하고 「사도법」에 따른 사도개설허가나 그 의제처리를 받지 않고 공장 진입로 부지 소유자로부터 진입로 사용 승낙만 받아 공장설립 승인을 받은 자로부터 경매절차에 의해 공장을 경락받아 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제10조에 따라 기존 공장에 대한 권리·의무를 승계받은 경우, 그 권리·의무를 승계받은 양수인에게 공장 진입로 부지 사용에 대한 권리도 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제10조에 따라 승계되는지?

공익사업의 시행을 위하여 필요한 경우와 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있다.

● 회 답

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조에 따라 공장설립 승인을 받으면서 해당 공장 진입로 부지 소유자가 다름에도 불구하고 「사도법」에 따른 사도개설허가나 그 의제처리를 받지 않고 공장 진입로 부지 소유자로부터 진입로 사용 승낙만 받아 공장설립 승인을 받은 자로부터 경매절차에 의해 공장을 경락받아 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제10조에 따라 기존 공장에 대한 권리·의무를 승계받은 경우, 그 권리·의무를 승계받은 양수인에게 공장 진입로 부지 사용에 대한 권리도 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제10조에 따라 승계되는 것은 아닙니다.

● 이 유

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」(이하 '산집법'이라 함) 제1조에 따르면 같은 법은 산업의 집적(集積)을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 산업입지 및 산업단지를 체계적으로 관리함으로써 지속적인 산업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제10조제2호에 따르면 제13조제1항에 따른 승인을 받은 자가 그 공장을 양도한 경우 그 양수인은 제13조제1항에 따른 승인을 받은 자의 그 공장에 관한 권리·의무를 승계한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제13조의2제1항에 따르면 제13조제1항에 따른 공장설립등의 승인을 할 때 해당 공장 및 진입로 부지에 대한 「사도법」 제4조에 따른 사도(私道) 개설 등의 허가, 「건축법」 제11조제1항에 따른 건축허가 등에 관하여 해당 시장·군수 또는 구청장이 제5항 본문에 따라 관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 본다 고 규정하고 있습니다. 산집법 제10조에서는 경매절차에 의하여 공장을 취득한 경우에 대해서는 그 공장에 관한 권리·의무를 승계한다는 승계규정이 없으나, 산집법 제13조, 같은 법 시행령 제19조, 같은 법 시행규칙 제6조에 따르면 산집법에 따른 공장설립승인을 받으려는 자는 공장설립등의 승인신청서 등을 제출하여야 하고, 승인권자는 그 신청이 같은 법, 같은 법 시행령, 그 밖의 관계 법령에 적합한지를 검토하여 승인여부를 결정하도록 되어 있는 바, 위 규정에 비추어 보면 산집법상 공장설립 승인은 승인을 받을 수 있는 자의 결격사유 등 별도의 인적요건이 필요 없고, 일정한 시설기준을 갖추었는지 여부에 따라 허가여부가 결정되므로 산집법상의 공장설립 승인은 대물적 행정행위의 성질을 갖는다 할 것이므로 경매절차에 의해 공장을 취득한 경우에도 산집법 제13조제1항에 따른 승인을 받은 자의 그 공장에 관한 권리·의무를 승계한다고 보아야 할 것입니다(법제처 05-0065, 2005. 11. 25. 해석례 참조).

다음으로, 산집법 제10조에 의해 승계되는 권리·의무의 범위에 대해 살펴보면, 산집법은 산업의 집적(集積)을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 산업입지 및 산업단지를 체계적으로 관리함으로써 지속적인 산업발전 및 균형 있는 지역발전을 통하여 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 제정(산집법 제1조)되어, 공장설립의 완료신고나 공장등록을 통한 공장의 관리 및 공장의 신설 제한, 산업용지 등의 처분제한 등을 통한 규제 등을 그 내용으로 하고 있음을 감안하여 볼 때, 산집법 제10조에서 같은 법 제13조제1항에 따른 승인을 받은 자의

그 공장에 관한 권리·의무를 승계한다는 규정을 둔 것은 이미 산집법 소정의 공장설립등의 승인기준에 적합한 시설을 구비하고 소정의 심사절차를 거쳐 공장설립 승인을 마친 이상 종전의 공장설립등의 승인을 받은 자로부터 공장을 양수 또는 경락받은 사람이 별도로 신규의 승인절차를 거치지 아니하더라도 그 양수인에 대하여 종전의 공장설립등의 승인을 받은 자의 산집법상의 권리·의무를 승계한다는 뜻이지, 산집법상 공장설립등의 승인을 받은 자의 제3자에 대한 일반 사법상의 권리·의무까지 포괄적으로 승계하는 것이라고는 볼 수 없다 할 것입니다.

그렇다면, 산집법 제10조에 따라 기존 공장에 대한 권리·의무를 승계받은 경우 이는 산집법 및 관계법령상 발생한 권리의무를 승계하는 것일 뿐이어서, 공장설립등에 제공되던 공장 진입로 부지와 관련한 제3자에 대한 권리·의무까지 당연히 승계된다고는 할 수 없다고 할 것이고, 비록 「건축법」 제44조에 따르면 건축허가시 건축물의 대지는 2미터 이상이 도로에 접하여야 한다는 규정이 있어 「건축법」상 건축허가시 공장 진입로 확보여부를 판단하여야 하나, 「건축법」상 건축허가를 받거나 건축허가를 의제받은 것은 「건축법」에 따라 발생하는 권리·의무일 뿐 산집법상의 권리·의무라고 할 수는 없다 할 것이므로 해당 공장 진입로 부지에 대해 산집법상의 어떠한 권리·의무가 발생하였다고는 볼 수 없다 할 것입니다.

다만, 양도계약의 내용이나 「민법」, 「공장 및 광업재단 저당법」 등 개별 법령에 규정된 바에 따라 담보권실행을 위한 경매절차에서 저당권의 효력이 공장뿐만 아니라 공장의 설립을 목적으로 한 공장 진입로 부지의 사용권 등에도 미친다고 보아 공장 경락인이 공장 진입로 부지의 사용권도 함께 취득한다고 볼 것인지 등에 관하여는 산집법 제10조에 따른 권리·의무의 승계 범위와는 별도로 판단해야 할 것입니다.

따라서, 산집법 제13조에 따라 공장설립 승인을 받으면서 해당 공장 진입로 부지 소유자가 다름에도 불구하고 「사도법」에 따른 사도개설허가나 그 의제처리를 받지 않고 공장 진입로 부지 소유자로부터 진입로 부지 사용 승낙만 받아 공장설립 승인을 받은 자로부터 경매절차에 의해 공장을 경락받아 산집법 제10조에 따라 기존 공장에 대한 권리·의무를 승계받은 경우, 개별 계약 내용이나 산집법 외 「민법」 등 다른 개별 법령에 의해 공장 진입로 부지 사용에 대한 권리가 승계되는지 여부는 별론으로 하고, 그 권리·의무를 승계받은 양수인에게 공장 진입로 부지 사용에 대한 권리도 산집법 제10조에 의해 승계되는 것은 아닙니다.

» 제12조 사도의 보수·보완 명령 등

- 제12조(사도의 보수·보완 명령 등)** ① 시장·군수·구청장은 사도가 제5조에 따른 기준에 맞지 아니하는 경우에는 사도개설자에게 보수 또는 보완을 명할 수 있다. 이 경우 통행상의 위험 방지 등을 위하여 필요하면 통행제한, 통행금지, 그 밖에 필요한 조치를 함께 명할 수 있다.
- ② 사도개설자가 제1항 후단의 명령에 따라 통행제한, 통행금지 등의 조치를 하는 경우에는 해당 사도의 입구에 그 기간과 이유를 분명하게 밝힌 표지를 설치하여야 한다.
- ③ 제1항에 따른 명령에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

개요

「사도법」 제12조는 사도개설자에게 있는 사도의 관리에 관한 의무가 구체화된 조문으로 이해할 수 있습니다. 또한, 사도개설의 허가권자로서 피허가자에 대한 관리감독의 취지로서도 조문의 취지를 이해할 수 있습니다.

□ 주요 내용

「사도법」 제정 법률에서는 현행 「사도법」 제12조와 같은 조문이 없었기 때문에, 기준에 미달되는 사도개설을 막을 수 없었던 문제점이 있었으므로, 2012년 개정 법률에서 신설된 조문이다. 즉, 사도가 설치기준에 맞지 아니한 경우 허가권자가 보수 또는 보완을 명할 수 있도록 하고, 통행상 위험방지 등을 위하여 통행제한 및 금지, 그 밖의 필요한 명령을 할 수 있도록 하였다.

□ 참고 사항

현행 사도법 개정전 조문

※ 현행 조문은 2012년 개정에서 신설

관련 시행령

제6조(사도의 보수·보완 명령 등) 시장·군수·구청장은 법 제12조제1항에 따라 보수·보완 명령 또는 통행제한·금지 등의 조치를 명하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 명령서를 사도개설자에게 송부하여야 한다.

1. 해당 사도의 구간
2. 보수·보완 또는 통행제한·금지 등의 기한·내용 및 사유
3. 그 밖에 해당 명령 또는 조치에 필요한 사항

» 제13조 허가의 취소

제13조(허가의 취소) ① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제4조에 따른 허가를 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제4조에 따른 허가를 받은 경우
 2. 제12조에 따른 명령에도 불구하고 해당 사도가 제5조에 따른 기준에 맞지 아니한 경우로서 통행상의 위험이 큰 경우
 3. 사도개설자가 허가의 취소를 신청하는 경우
 4. 사도개설자에게 해당 토지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없게 된 경우
- ② 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 허가를 취소하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사의 중지, 해당 사도의 폐쇄 또는 원상회복을 명할 수 있다.
- ③ 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 허가를 취소하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이해관계인의 의견을 들어야 하고, 청문을 실시하여야 한다.
- ④ 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 허가를 취소한 경우에는 지체 없이 그 내용을 공보에 고시하여야 한다.

개 요

「사도법」에서는 사도개설허가에 대한 취소에 있어서 재량사항으로 규정하고 있으며, 거짓·허위에 의한 방법으로 허가를 받은 경우에는 필요적 취소사유로 규정하고 있습니다. 따라서 「사도법」 제13조 제1항에서 제2호부터 제4호까지의 사유에 대해서는 허가권자가 심사를 하여 허가취소 여부를 결정해야 하는 구조입니다. 또한 「사도법」 제13조에서는 허가취소의 효력으로서 공사중지, 사도폐쇄, 원상회복을 규정하고 있는데, 이는 행정처분으로서 법률에 근거를 두어야 할 사항으로 이해할 수 있으며, 행정처분에 대한 청문규정을 둔 것도 당연한 법률규정 사항으로 이해할 수 있습니다. 유의할 점은 “사도개설자에게 해당 토지의 소유 또는 사용에 관한 권리가 없게 된 경우”에 대한 검토인데, 이는 사도개설을 위하여 기초가 된 토지에 대해서 권원을 상실한 경우로 볼 수 있습니다. 이 경우에는 타인의 토지에 대한 사용권을 취득 또는 동의받은 상태에서 사도개설을 한 이후에 해당 토지의 소유관계가 변경되고, 변경된 소유자로부터 사도활용을 위한 토지의 사용권을 취득하지 못하게 된 경우 허가취소사유가 될 수 있다는 점을 유의할 필요가 있습니다.

□ 취 지

「사도법」 제정 법률에서는 허가취소와 관련된 조항이 없어 사도에 문제가 발생하여 허가를 취소하는 경우에 법적 근거가 불분명한 문제점이 있었다. 즉, 사도개설허가를 규정하고 있을 뿐 사도개설허가 이후 허가에 문제가 있는 경우 이를 취소할 수 있는 규정이 없어 부정한 방법으로 사도허가를 받은 경우 행정청의 통제방안이 실질적으로 전무하였다.

「사도법」 제13조는 이에 대한 문제를 해결하기 위하여 2012년 개정에서 신설된 조문으로서, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 경우, 사도가 설치기준에 맞지 않아 통행상의 위험이 큰 경우 등 허가를 취소할 수 있는 경우를 명시하고, 취소하는 경우에는 이해관계인의 의견을 듣거나 청문을 실시하도록 하며, 취소할 때에는 그 내용을 공보에 고시하도록 하였다. 이러한 조문의 규정은 행정의 적법성과 민주성, 투명성을 높일 수 있는 취지를 갖고 있다.

□ 허가취소 사유

실제 사례로서 자주 검토되는 사례는 최초부터 개설허가를 받은 사도에 대하여 소유 또는 사용에 관한 권리가 없게 된 경우에 허가의 취소대상 여부에 관한 것인 바, 이에 대해서는 법령에 명확한 내용을 담고 있기 때문에, 사도개설 허가를 취소할 수 있다고 할 것이다. 다만, 「사도법」 제13조제3항에서는 시장·군수·구청장이 법 제13조제1항에 따라 허가를 취소하는 경우에는 대통령령에 따라 이해관계인의 의견을 들어야 하고, 청문을 실시하여야 한다고 규정하고 있으므로, 취소절차를 진행함에 있어서 유의할 필요가 있다.

예를 들어, 도로에 연결되는 부분이 (A), 사도개설자가 사용에 관한 권리를 확보하지 못한 토지가 (B), 허가받은 사도의 끝부분이 (C)라고 가정한다면, (A)~(B)[(B)토지는 제외] 구간은 취소대상에 해당하지 않을 것으로 보이며, 이해관계인의 의견을 듣고 청문을 실시하여야 하는 대상구간은 (B)~(C)[(B)토지 포함] 구간이 될 것으로 볼 수 있음. 다만, 사도개설허가 취소에 대하여는 이해관계인의 의견 청취 및 청문을 거치고 허가(취소)권자가 판단에 따라야 할 것이다.

사도개설허가를 취소하게 될 경우의 대상구간과 관련하여서는 「사도법」 제2조의 정의에 따라 “「도로법」 제2조제1호에 따른 도로, 「도로법」의 준용을 받는 도로, 「농어촌도로정

비법」 제2조제1항에 따른 농어촌도로, 「농어촌정비법」에 따라 설치된 도로”가 아니면서 그 도로에 연결되는 구간에 해당하고, 사도개설자가 소유 또는 사용에 관한 권리를 갖고 있는 구간은 취소대상에서 제외된다고 보아야 할 것이다. 이 경우 이해관계인의 의견을 듣고, 청문을 실시하여야 하는 대상이 되는 구간은 취소대상에서 제외된 구간은 동일하게 제외되어야 할 것이다.

또한, 소유 또는 사용에 관한 권원의 유무와 관련하여 유의할 점은 취소대상이 되는 사도의 범위에 있어서 일부의 범위에 대하여 소유 또는 사용의 권원이 없는 경우를 검토할 수 있다. 즉, 사도에 편입된 일부 토지의 소유권이 변경된 후, 사도개설자에게 해당 토지의 사용에 관한 권리가 없는 경우에 사도개설허가의 취소를 어떻게 진행할 것인지의 문제라고 할 수 있다.

□ 참고 사항

현행 「사도법」 개정전 조문

※ 현행 조문은 2012년 개정에서 신설

관련 시행령

제7조(허가취소에 따른 공사의 중지 명령 등) ① 시장·군수·구청장은 법 제13조제2항에 따라 공사의 중지, 해당 사도의 폐쇄 또는 원상회복을 명하는 경우에는 이행 기간을 정하여 사도개설자에게 통지하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 통지를 한 경우에는 명령의 내용 및 사유를 적은 표지를 해당 사도의 입구에 설치하여야 한다.

제8조(허가취소 전 의견청취) ① 시장·군수·구청장은 법 제13조제3항에 따라 이해관계인의 의견을 들으려는 경우에는 허가를 취소하려는 사도, 취소 사유, 의견제출 기한 등을 이해관계인에게 통지하여야 한다. 다만, 이해관계인이 여럿이거나 명확하지 아니한 경우에는 그 내용을 14일 이상 공보(公報)에 공고함으로써 통지를 갈음할 수 있다.

② 제1항에 따라 통지 또는 공고된 내용에 의견이 있는 이해관계인은 시장·군수·구청장에게 의견을 제출할 수 있다.

③ 시장·군수·구청장은 제2항에 따라 제출된 의견을 검토한 후 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 의견의 반영 여부와 그 사유 등을 의견을 제출한 자에게 통보하여야 하며, 제출된 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 해당 내용을 반영하여야 한다.

» 제14조 보조금

제14조(보조금) 시장·군수·구청장은 사도가 사도로서의 효용을 넘어 공공교통에 크게 도움이 된다고 인정하면 예산의 범위에서 설치비와 관리비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

개 요

사도활용을 활성화하기 위한 지원시책으로서 의미를 가질 수 있으며, 사도개설자가 관리의무를 부담함에도 불구하고, 해당 토지에 대한 배타적인 권한을 갖지 못하는 점을 고려하여 관리의무 이행을 지원할 수 있는 근거로서 이해할 수 있는 조문입니다. 주의할 점은 「사도법」 시행령에 규정된 사항으로서, 사도개설자가 사도의 사용료 징수에 대한 허가를 지방자치단체에게 요청한 경우 이를 심사하는 과정에서 보조금의 지원여부 및 지원금액이 고려의 대상이 될 수 있다는 점입니다. 필수적으로 지원된 보조금액을 반드시 감하여 사용료의 징수여부와 금액을 결정하는 것은 아니지만, 사용료와 보조금 간에는 상호간에 연관성이 있다는 점에 유의할 필요가 있습니다.

□ 취 지

일반적으로 보조금은 일반적으로 국가 또는 지방자치단체가 공익적 사업을 지원하기 위해 반대 급부없이 교부하는 금전 급부를 말하는 것으로, 법적 성격은 증여에 해당한다. 지방자치단체가 주는 보조금에 관해서는 보조금의 방만한 집행을 방지하기 위해 「지방재정법」 제17조에서 지방자치단체는 일정한 경우에 한정하여 개인 또는 법인·단체에 보조할 수 있도록 하고 있다. 지방자치단체가 주는 보조금에 대해서는 일반규정이 없었으나, 「지방재정법」이 개정(2015. 1. 1. 시행)되어 지방보조금의 관리에 대한 일반규정(제32조의2부터 제32조의11까지)이 마련되어 있다. 따라서 지방자치단체가 주는 보조금의 경우에도 법률에서 지방자치단체의 보조금 지급근거를 규정할 때에 개별 법률에서 보조금의 예산편성과 관리에 관한 사항을 함께 규정할 수도 있지만, 국가의 보조금과 마찬가지로 지급 근거만 정하고 예산편성과 관리에 관한 사항은 별도로 정하지 않아도 된다. 이 경우 보조금의 예산편성과 관리에 관한 사항은 「지방재정법」 제32조의2제6항에 따라 그 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따르게 된다.³²⁾

32) 법제처, 법령입안·심사기준, 2018, pp.231~232

□ 보조금 개념

▶ 보조금의 개념과 성격

보조금은 일반적으로 국가 또는 지방자치단체가 공익적 사업을 지원하기 위해 반대급부없이 교부하는 금전 급부를 말하는 것으로, 법적 성격은 증여에 해당한다. 보조금 지급방식에는 사업을 실제로 하는 자에게 직접 교부하는 직접교부방식과 중간 감독기관에 교부하도록 하는 간접교부방식이 있다. 보조금의 교부 주체에 따라 근거가 되는 일반법이 다르다. 국가가 주체인 경우에는 「보조금 관리에 관한 법률」이 일반법이 되고, 지방자치단체가 주체인 경우에는 「지방재정법」이 일반법이 된다. 국가가 주는 보조금은 일반법이 있으므로 특별한 법적 근거를 필요로 하지 않으며 예산에 계상하여 집행하면 된다. 각 법률에 근거 규정을 두지 않아도 예산이 있으면 집행이 가능한데, 실제 현행법에는 편의상 근거 규정을 별도로 법률에 두는 경우가 많이 있는데 이는 보조금 예산을 쉽게 인정받으려는 목적이거나 「보조금 관리에 관한 법률」에 대한 특례를 규정하기 위한 경우일 때가 많다. 「보조금 관리에 관한 법률」에서는 보조금예산의 편성, 교부신청, 교부결정, 사용 등에 관한 기본적 사항을 규정하면서 보조금의 예산편성·집행 및 관리에 관해서는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따르도록 하고 있다(제3조제1항). 따라서 개별 법률에서 국가가 지급하는 보조금에 관한 규정을 둘 때에는 보조금의 지급 근거만 규정하고, 그 밖에 보조금의 예산편성·집행 및 관리에 관한 사항은 「보조금 관리에 관한 법률」과 달리 규정할 것이 아니라면 따로 규정하지 않아도 된다. 「보조금 관리에 관한 법률」에서는 국가가 출연금을 예산에 계상한 기관에 대해서는 원칙적으로 출연금 외에 별도의 보조금을 예산에 계상할 수 없도록 제한하고 있다.

※ 출처 : 법령입안심사기준, 법제처 (2019), pp.233~234

□ 참고 사항

▶ 현행 「사도법」 개정전 조문

1963년 개정 법률

제7조의2(보조금) 도지사·시장 또는 군수는 사도가 사도로서의 효용을 초과하여 공공교통상의 효용이 현저할 때에는 그 설치자의 신청에 의하여 설치비와 관리비의 일부 또는 전부를 매년도예산의 범위안에서 보조할 수 있다.

※ 현행 조문은 2012년 개정

» 제15조 보전을 위한 금지행위

제15조(보전을 위한 금지행위) 누구든지 정당한 사유 없이 사도에 관하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 사도를 파손하는 행위
2. 사도에 토석(土石), 입목(立木)·죽(竹), 그 밖의 장애물을 쌓아 놓는 행위
3. 그 밖에 사도의 구조나 교통에 지장을 주는 행위

개 요

“보전을 위한 금지행위” 규정은 도로법령에 있어서 기본적인 규정으로서, 도로법 제75조에 동일한 내용의 규정이 있으며, 이를 원용한 조문으로 이해됩니다. 다만, 유의할 점은 무조건적으로 금지행위를 규정하고 이를 위반한 경우에 처벌하는 구조가 아니라, 정당한 사유가 있는 경우에는 면책할 수 있는 근거와 여지가 있다는 점을 고려하여야 합니다.

□ **취 지**

「사도법」 제정 법률에서는 사도의 보전을 위한 행위에 대해 「도로법」의 규정을 준용하는 규정만을 두고 있어서, 적절한 행위제한이 이루어지지 못하였다. 또한 그러한 제한이 사도의 특수성을 감안하지 못하고 있다는 문제점이 지적되어서, 이를 보완하기 위하여 「도로법」과 별도로 “보전을 위한 금지행위”를 규정하게 되었다.

□ **참고 사항**

현행 「사도법」 개정전 조문

제정법률

제8조 (보전을 위한 금지행위) 도로법 제47조의 규정은 사도에 이를 준용한다.

※ 현행 조문은 2012년 개정

» 제16조 벌 칙

제16조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 700만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조를 위반하여 허가를 받지 아니하고 사도를 개설·개축·증축 또는 변경한 자
2. 제9조를 위반하여 사도에서 일반인의 통행을 제한하거나 금지한 자
3. 제10조를 위반하여 허가를 받지 아니하고 사용료를 징수한 자

개 요

일반적으로 벌칙과 과태료는 성격에 있어서 차이가 있습니다. 벌칙은 형사벌이며, 과태료는 행정벌이므로, 위반사유에 대한 경중에도 차이가 있으며, 처벌수위에도 차이가 있습니다. 과태료는 금전적 제재만이 있지만, 벌칙은 금전적 제재와 징역형이 부과될 수 있습니다. 「사도법」에서는 벌칙규정에서 벌금만을 규정하고 있으며, 위반사유는 「사도법」의 규정중에서 중요위반으로 판단되는 사유에 대하여 규정하고 있습니다.

□ 벌칙규정의 성격

벌금형은 형법상의 근거를 가지는 형의 종류로서, 위반자에 대하여 법률에 규정한 금액을 국가에 납부하게 되는 재산형이다. 기본적으로 정식재판을 거쳐 일정 금액을 납부하는 형사처벌의 성격이 있으며, 재산형 중에서 가장 강한 형벌이라고 할 수 있다. 반면에, 이와 유사한 제도인 과태료는 벌금보다 경미한 법규위반에 적용되며, 재판을 거치지 않게 된다. 행정법상의 의무불이행, 경미한 벌칙위반을 사유로 한다.

□ 연 혁

현행 「사도법」상 벌금의 기준은 1999년 개정 법률에서 정해진 벌금의 기준을 변경 없이 지금까지 유지하고 있다. 제정 법률이 1962년에 제정되었고, 당시 화폐단위가 지금과 달랐던 것을 고려하면, 상당히 늦게 개정된 경우로 볼 수 있다.

□ 참고 사항

현행 「사도법」 개정전 조문

제정법률

제9조 (벌칙) 제4조, 제6조 및 제7조의 규정에 위반한 자는 10만원이하의 벌금 또는 과료에 처한다

1999년 개정 법률

제9조 (벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 한 자는 700만원이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 사도를 개설·개축·증축 또는 변경하는 행위
2. 제6조의 규정에 위반하여 사도에 대한 일반의 통행을 제한하거나 금지하는 행위
3. 제7조제3항의 규정에 의한 허가를 받지 아니하고 사도의 통행을 제한 또는 금지하거나 사용료를 징수하는 행위

※ 현행 조문은 2012년 개정

» 제17조 과태료

제17조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제6조제2항을 위반하여 사용검사를 받기 전에 사도를 사용한 자
 2. 제11조제2항을 위반하여 권리·의무를 승계한 자가 시장·군수·구청장에게 그 사실을 신고하지 아니한 자
 3. 제12조에 따른 사도의 보수·보완 명령을 이행하지 아니한 자
 4. 제13조제2항에 따른 공사의 중지, 사도의 폐쇄 또는 원상회복 명령을 이행하지 아니한 자
 5. 정당한 사유 없이 제15조 각 호를 위반하여 사도의 파손 행위, 사도에 토석, 입목·죽, 그 밖의 장애물을 쌓아 놓는 행위와 사도의 구조나 교통에 지장을 주는 행위를 한 자
- ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

개 요

과태료는 벌칙에 비하여 가벼운 위반사유에 대한 금전적 제재로서 성격을 가지고 있습니다. 따라서 행정절차 등의 위반에 대하여 과태료를 부과할 수 있으며, 중요도 낮은 규정의 위반사유에 대하여 부과하고 있습니다. 「사도법」에서는 징역형 없이 벌금형만을 규정하고 있는데, 700만원 상한으로 규정하고 있으며, 과태료는 그 보다 낮게 책정되어 300만원 상한으로 규정되어 있습니다. 과태료는 법률에서 부과사유에 대해서만 규정하고 있으며, 부과사유별 구체적인 부과금액은 시행령 별표에서 규정하고 있습니다.

□ 과태료의 성격

행정질서벌인 과태료는 행정법규 위반의 정도가 비교적 경미하여 간접적으로 행정 목적 달성에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 단순한 의무태만에 대해 과하는 일종의 금전벌이다. 행정형벌은 직접적으로 행정 목적이나 사회법익을 침해하는 경우에 과한다는 점에서 과태료와 차이가 있다. 과태료는 형벌이 아니므로 「형법」 총칙의 규정이 자동적으로 적용되지는 않는다. 또한 과태료를 부과받더라도 전과로 되지 않으며 다른 형벌과 누범관계가 생기지 않는다.³³⁾

33) 법제처, 법령입안·심사기준, 2018, p.542

□ 연 혁

「사도법」 제17조 과태료에 관한 조문은 2012년 「사도법」 일부개정에서 신설된 의무의 이행에 관한 실효성을 확보하기 위한 조치로서 수반된 조문이다. 즉, 사용검사를 받기 전에 사도를 사용한 자, 지위 승계 사실을 신고하지 않은 자, 보수·보완명령을 이행하지 않은 자, 사도를 손괴하거나 사도에 장애물을 쌓아 놓는 자 등에 대해서 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하였다.

□ 과태료의 법적 성격과 법적 근거

• 과태료의 법적 성격 및 취지

과태료란 행정법에 따른 의무위반이나 행정청의 처분 등에 따른 의무위반에 대한 처벌로 납부하는 금전을 말한다. 과태료부과는 행정청이 이러한 과태료를 납부할 것을 명령하는 행정벌의 하나이지만 행정형벌과는 구별되는 행정질서벌에 해당한다. 따라서 행정질서벌에 해당할 뿐 형벌이라고 할 수 없는 과태료는 ‘죄형법정주의’의 규율대상에 해당하지 않는다(헌재 1998. 5. 28. 96헌바83).

과태료부과는 상대방에게 금전 납부의무를 발생시키는 행정청의 행정행위이지만, 행정소송으로 다룰 수 있는 ‘처분’에 해당하지 않는다. 왜냐하면 「행정소송법」에 따른 행정소송 외에 행정청의 해당 작용을 다룰 수 있는 별도의 절차가 마련되어 있는 경우에는 「행정소송법」에 따른 처분에 해당되지 않기 때문이다(대법원 2012. 10. 11. 선고 2011두19369 참조). 과태료부과에 이의가 있는 경우에는 「질서위반행위규제법」에 따른 과태료 재판으로 분쟁을 해결하기 때문에 「행정소송법」 외에 구제를 위한 별도의 절차가 마련되어 있다.

과태료는 개별 행정법에서 처벌의 위험을 고지하여 그 이행을 확보할 필요가 있는 의무에 관하여 규정하는 금전적 제재로서, 간접적인 행정의 실효성 확보수단에 해당한다. 과태료는 해당 행정법에 따른 행정과 관련한 중요한 의무이지만 형사처벌을 하기에는 의무의 중요도가 떨어지고 위반자가 다수여서 너무 많은 전과자가 양산되는 것을 방지하기 위하여 활용되는 처벌 수단이다.

• 과태료 관련 법령의 체계

현재 행정질서별인 과태료에 관한 일반법으로 「질서위반행위규제법」이 시행³⁴⁾되고 있다. 과태료 관련 법령은, 「질서위반행위규제법」에서 과태료부과의 대상이 되는 ‘질서위반행위³⁵⁾의 성립요건과 부과 절차 및 과태료부과에 대한 불복절차 등을 규정하고 있고, 과태료부과의 대상이 되는 구체적인 행위는 개별법에서 규정하는 체계를 갖추고 있다. 한편 「지방자치법」에서는 조례를 위반한 행위에 대하여 지방자치단체는 조례로서 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있고, 해당 과태료는 해당 지방자치단체의 장이나 그 관할 구역 안의 지방자치단체의 장이 부과·징수하는 것으로 규정한다(지방자치법 제27조제1항·2항).

□ 참고 사항

현행 「사도법」 개정전 조문

※ 현행 조문은 2012년 개정에서 신설

관련 시행령

제9조(과태료의 부과기준) 법 제17조제1항에 따른 과태료의 부과기준은 별표와 같다.

[별표] 과태료의 부과기준(제9조 관련)

1. 일반기준

부과권자는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2호에 따른 과태료 금액의 2분의 1 범위에서 그 금액을 줄일 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 위반행위자의 경우에는 그러하지 아니하다.

- 가. 위반행위자가 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우
- 나. 위반행위가 사소한 부주의나 오류로 인한 것으로 인정되는 경우
- 다. 위반의 내용·정도가 경미하여 피해가 적다고 인정되는 경우
- 라. 법 위반상태를 시정하거나 해소하기 위한 노력이 인정되는 경우
- 마. 그 밖에 위반행위의 정도, 동기와 그 결과 등을 고려하여 과태료 금액을 줄일 필요가 있다고 인정되는 경우

34) 법률 제17758호, 2020. 12. 29., 타법개정

35) “질서위반행위”란 법률(지방자치단체의 조례를 포함)상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다(질서위반행위규제법 제2조제1호).

2. 개별기준

위반행위	근거 법조문	과태료 금액
가. 법 제6조제2항을 위반하여 사용검사를 받기 전에 사도를 사용한 경우	법 제17조 제1항제1호	300만원
나. 권리·의무를 승계한 자가 법 제11조제2항을 위반하여 시장·군수·구청장에게 그 사실을 신고하지 않은 경우	법 제17조 제1항제2호	50만원
다. 법 제12조에 따른 사도의 보수·보완 명령을 이행하지 않은 경우	법 제17조 제1항제3호	300만원
라. 법 제13조제2항에 따른 공사의 중지, 사도의 폐쇄 또는 원상회복 명령을 이행하지 않은 경우	법 제17조 제1항제4호	300만원
마. 정당한 사유 없이 법 제15조 각 호를 위반하여 사도의 파손 행위, 사도에 토석(土石), 입목(立木)·죽(竹), 그 밖의 장애물을 쌓아 놓는 행위와 사도의 구조나 교통에 지장을 주는 행위를 한 경우	법 제17조 제1항제5호	300만원

» 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(사도개설자의 권리·의무의 승계 신고에 관한 적용례) 제11조제3항 및 제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 사도개설자의 권리·의무의 승계 신고를 하는 경우부터 적용한다.

□ 부칙의 성격

법령 자체가 효력을 발휘하는 것을 ‘시행’이라고 한다. 법령의 부칙에서 시행일을 정하는 것은 기본적으로 법령의 효력이 발생하는 시점(始點)을 정한다는 의미가 있다. 제정 또는 개정된 법령은 시행일부터 효력을 발휘하게 되는데, 사안에 따라서는 시행일을 정하는 것만으로는 구체적으로 제정 또는 개정된 법령의 적용 대상과 시기가 명확하지 않은 경우가 있다. 이러한 경우에는 새로 시행되는 법령의 부칙에서 해당 법령의 구체적 적용관계를 명확히 하기 위해 시행일 규정 외에 필요한 규정을 두게 되는데, 이를 “적용례”라고 한다. 현행 「사도법」에서는 권리·의무의 승계 신고에 관하여 해당 규정의 시행 전 신고에 대해서는 적용하지 않고, 시행 이후에 이루어진 신고에 관하여 적용됨을 명확히 하고 있다.

사도법 해설

발 행 일 : 2021년 12월

발 행 처 : 국토교통부 도로정책과
TEL) 044-201-3884
FAX) 044-201-5588

인 쇄 소 : (주) 케이에스센세이션
TEL) 044-867-7678

〈본 서의 상업적 이용을 금합니다〉

