

특집 02

스웨덴의 사도(私道)관리 법제와 사례¹⁾

최희경 | 경북대학교 행정학부 교수

1. 들어가는 말

스웨덴 도로의 76%는 사유지를 양도하여 설치한 민간도로(이하 사도)이며, 약 13,000개의 비영리 자치단체가 건설하고 관리한다. 이들 사도의 교통량은 전체의 4%에 불과하지만, 넓은 국토에 세밀하게 분포해 있어 도로 연장 비중에서는 큰 부분을 차지한다. 스웨덴은 교통 수요에 따라 도로관리 주체가 명확히 구분된다. 차량 통행이 많은 고속도로, 국도, 지방도는 국가와 지방자치단체가 관할하며, 교통량이 적은 지역에서는 토지 소유주들이 합의해 단체를 결성하고 사도를 건설·관리한다. 정부는 법규에 따라 사도에 예산을 지원한다. 사도와 관련된 공식 법제는 1734년 도로법으로 거슬러 올라간다. 넓은 영토에 인구 밀도가 낮은 스웨덴에서는 주민 자치와 '보충성 원칙'이 일찍부터 자리 잡았으며, 사도 관리도 이러한 원칙의 일환으로 수 세기에 걸쳐 관습적·법적으로 정착되었다. 이 글에서는 스웨덴 사도의 기본 법제와 구체적인 관리 사례를 검토하고, 제도의 특징과 한계를 제시한다.

2. 스웨덴의 도로현황과 관리주체

스웨덴 인구는 한국의 약 1/5이며, 자동차 보유 대수는 1/4, 도로 혼잡도는 1/20 수준이다. 반면, 스웨덴의 국토 면적은 한국의 4.5배로 넓고, 도로 길이는 5.5배에 달한다. <표 1>에서 볼 수 있듯이, 스웨덴 도로는 국가도로(고속도로 포함), 기초자치단체도로, 사도로 구분되며 연장 기준으로 사도가 전체의 3/4을 차지한다. 국가도로는 스웨덴 교통청과 주정부가, 기초자치단체도로는 해당 기초자치단체가 관리한다. 사도관리단체의 현행법상 공식 명칭은 공동체협회(Samfällighetsförening, community associations)이며, 이는 공동체관리법(2022: 1§)에 명시되어 있다. 실제로는 전국사도관리단체연합회 규정과 구(舊)법에서의 명칭들이 혼용되어, 도로협회(Vägförening, road associations) 또는 도로관리단체(Vägsamfällighet, road communities)로 불리기도 한다.

<표 1> 스웨덴과 한국의 도로현황 비교

국가	도로연장, km (비중 %)					인구 (천명)	국토면적 (천km ²)	자동차수 (천대)	도로 혼잡도 (대/km)
	합계	고속도로	국도	지방도	사도				
스웨덴 (CIA, 2021; REV, 2018)	573,134 (100%)	국가도로 (고속도로 포함) 98,500 (17%)	기초자치단체도로 41,600 (7%)	433,034 (76%)	9,624	450	5,075	9	
한국 (국토교통부, 2020)	108,779 (100%)	4,437 (3.9%)	13,977 (13.0%)	특별광역시도 20,580(19%) 지방도 18,121(17%) 시군도 51,663(48%)	-	50,220	100	19,401	182

자료: 최희경(2023: 846)

3. 사도관리 법제

스웨덴의 사도는 성문법과 관습법에 따라 관리되어 왔다. 먼저, 공유시설법(Anläggningslag)은 사도를 포함한 지역 사회 공유시설 관리의 전반을 규정한다. 이 법에 따르면, 항구적인 중요성을 지닌 공유시설을 설치할 때 토지 소유주들은 사유지를 양도할 의무가 있다. 공유시설법에서 사도 관련 규정은 관할기관(4§), 시설 설치조건(5§-11§), 공간양도 의무와 부속시설 이전(12§), 공간보상(13§), 공유시설(14§), 비용분담(15§), 소유주 간 합의(16§), 집행요건(17§-18§), 설치절차(19§-29§), 법원심리(30§-31§), 강제집행(32§-34§), 변경조건의 효력(35§-45§), 사도에 대한 특별규제(46§) 등이다. 또 다른 핵심 법률은 공동체관리법(Lag om förvaltning av samfälligheter)으로, 토지 소유주들이 공동시설을 유지·관리할 책임과 절차를 명시하고 있다. 사도 관련 규정에는 공동체협회 설립(20§-24§), 협회의 명칭·등록·정관(25§-29§), 이사회 및 이사 임명(30§-39§), 기여금(비용분담) 결정과 철회(40§-46§), 총회(47§-50§), 부동산

산 이전(51§), 협회정관 개정(52§), 총회 결정에 대한 법원 제소(53§), 이사의 손해배상 책임(54§), 복수 공동체관리협회(55§-60§), 공동체협회 해산(61§-65§), 토지감정원과 토지환경법원의 기능 및 항소(66§-67§) 등이 포함된다. 이 외에도 자산개발법(Fastighetsbildningslag)과 사도관리국가 보조 규정(Förordning om statsbidrag till enskild väghållning, 2018) 등이 사도 관리 원칙을 포함하고 있다. 법률 외에도, 각 단체의 정관과 토지감정원이 발행하는 공식 문건은 도로관리 실무에 중요한 역할을 한다. 토지감정원은 특별행정사(särskild förrättningsman)를 임명하여 건설 현황을 감정하고, 부동산 소유주들의 의견을 반영하여 부동산결정문(fastighetsrättslig beskrivning)과 이를 구체적으로 기술한 '프로토콜(protokoll)'을 발행하도록 한다.

1) 이 글은 다음 논문을 수정 요약한 것으로, 세부 출처와 참고문헌은 해당 문헌에서 확인할 수 있음: 최희경. (2023). 주민자치형 공유시설 관리모형 탐색: 스웨덴 사도(私道)관리 사례. <한국행정논집>, 35(4): 837-869.

이들 문건에는 사도의 목적과 성격, 위치, 규모, 사도에 포함된 자산 목록, 보상대상 자산, 설치 관련 규제 요건 등이 명시된다.

성문법 외에도, 사도 제도의 근거는 사회문화적 관습법에서 유래한 공공접근권(Allemansrätten, right of public access)이다. 공공접근권에 따라 누구든지 야생 과일 채취, 캠핑, 여행 등의 목적으로 사유지를 포함한 자연 공간에 자유롭게 접근할 수 있다. 이 권리는 광활한 토지와 풍부한 자연 자원을 지닌 북유럽 전역(덴마크 제외)에 정착되었으며, 토지 소유주와 자연에 해를 끼치지 않도록 주

의와 배려를 기울여야 하는 의무를 수반한다. 이는 매우 구체적인 행동 지침을 포함하고 있다.

스웨덴 사도 법제의 핵심은 민간단체와 개인들이 관리의 기본적인 전문성을 갖추도록 하는 데 있다. 법적·실무적 세부 사항이 많지만, 여기서는 관리 논점별로 전통적인 공공행정과 비교하여 <표 2>와 같이 요약한다. 구체적으로 이러한 기제가 어떻게 작동하는지는 다음에 제시할 사례를 통해 살펴본다.

<표 2> 스웨덴 사도관리의 관리 논점별 운영 기제

행정부형 관리논점	전통 공공행정	스웨덴 주민자치형 사도관리 (개별 사도관리단체의 행정 기능)
1. 목적과 기능	- 공익추구	- 개별 부동산소유주의 자산가치 증진(사익) + 일반인들의 도로 무상이용(공익)
2. 권위의 연원	- 헌법 & 법률	- 성문법: 공유시설법, 공동체관리법, 자산개발법, 사도관리 국가보조규정, 단체별 정관·부동산결정문·프로토콜 등 - 관습법: 공공접근권(Allemansrätten)
3. 관리 영역	1) 조직 & 인사	- 정부 또는 공공기관
		- 공무원
	2) 재무	- 개별 단체는 법률에 의거, 총회와 이사회 운영 - 개별 단체는 권역 부동산소유주들로 구성되며 멤버십 강제됨
		- 이사진은 총회에서 선출, 무임봉사, 도로관리 교육 이수 - 이사회 정상운영 위해 광역행정위원회가 직무대리이사 임명할 수 있음 (수당은 사도관리협회가 지급)
3) 기획	- 회원 비용분담: 법률과 규정에 근거(개별 사안에 당사자와 협회 간 합의 존중) - 교통청의 건설비·운영비 보조: 지원규정에 근거 - 단체별 이사회에서 연간 예산편성 → 총회 승인 - 중기특별기금 운영 - 비용납부 강제(법원집행관 집행 가능)	
	- 사도설치·변경은 토지감정원의 설치관리 절차에 따름 - 정부 지역개발계획과 연계 - 개별 사도관리단체는 자체 중기계획 수립하고 총회 승인 - 세부 주요 결정은 총회 승인, 당사자간 합의 존중	
4) 조정 & 소통	- 계층제 원칙 : 명령, 통제, 보고, 조정	- 내부: 자발적 개인책임주의, 소통·합의 통한 조정, 정보공개 의무 - 외부: ① 정부기관과 협치: 토지감정원·광역행정위원회·교통청·지방자치단체와 협력, 결정 불복 시 상급기관에 이의 제기나 법원 제소, ② 전국사도관리단체 연합회와 소통·협력, ③ 민간업체 아웃소싱: 비용고지·정수, 제설작업 등

자료: 최희경(2023: 858) 수정 보완. 상세 내용은 최희경(2023: 846-852) 참고

4. 사도관리 사례: 크바셰부-세테 사도협회 (Kvarsebo-Sätters vägförening)

스웨덴 중남부 노르세핑(Norrköping)시의 크바셰부-세테 사도협회(이하 KS사도협회)는 인근 168가구(소유주 254명)로 구성되며 6.425km(아스팔트 도로 5.140km 포함) 도로를 유지 관리한다. KS사도는 1963년 노르세핑 토지감정원에 등록된 후 세 차례 연장을 거쳐 현재에 이른다. KS사도협회는 법률과 협회정관, 토지감정원이 발행한 부동산결정문과 프로토콜에 따라 운영된다.

4.1 조직과 인사

KS사도협회의 구성원은 사도설치 결정문 목록에 등재된 부동산 소유주들이다. 자산 목록에는 개인 부동산뿐만 아니라 지방자치단체나 교회 등의 기관 자산도 올라있다. 협회는 법률과 정관에 따라 총회를 구성하고, 집행 이사회를 통해 도로관리 실무를 수행한다. 이사회는 5~7인의 이사로 구성되며, 2명

의 대리이사(부이사)를 둘 수 있다. 총회는 이사회를 구성하고, 이사회를 선출한다. 이사회는 법률에 따라 자산관리, 회계보고, 자산 및 비용분담 목록 보관, 회의록 작성 및 보관 등의 업무를 수행한다. 관리비 분담률과 금액 조정, 예산 확정, 정관 개정, 이사진 교체 등의 세부 안건은 총회에서 결정한다. 도로관리 실무의 세부사항은 이사회에 위임되며, 이사회는 전국 사도관리 단체 연합회로부터 법률적·재정적 자문 서비스를 받는다.

협회는 관례에 따라 전임 회장을 비공식 고문으로 두고, 이사회 운영에 대한 조언과 도움을 받는다. 2017년 현장 조사 당시 이사장은 해당 지역의 농장 소유주이며, 시청 실장으로 퇴임한 전직 공무원이었다. 그 외 이사진은 기계기술과 시설관리에 전문성을 가진 농업인, 사업가, 회계사 등 다양한 직역의 주민들로 구성되었으며, 교통청과 전국 사도관리단체연합회가 운영하는 교육 프로그램에 참여하는 등 관리 전문성을 높이기 위해 노력하고 있었다.



모든 이사와 감사는 무임봉사직으로, 회의수당 정도만 받는다. 이사장의 연간 수당은 총 2,000 SEK (약 26만 원)이며, 일반 이사는 연 2회 공식 이사회 참여에 대한 명목으로 최대 13만 원의 수당을 받는다. 수당에는 30% 세금이 부과된다.

4.2 재무

협회는 일반회계와 유지보수·재건설기금을 운영한다. 예산안은 이사회가 편성하고, 총회가 승인한다. 총회와 이사회의 노력으로 관리 비용을 절감해 오고 있으며, 이사진은 회의 수당만 받고 무임으로 봉사하여 단체의 인건비 비중이 극히 낮다. 사도협회에는 공식 사무실이 없으며, 통상 이사장 부동산의 한 공간을 집무실로 사용하고, 그 외 이사들의 공간을 회의실, 작업실 등으로 활용한다.

예산에서 가장 중요한 사안은 비용 분담이다. 법률은 사용에 따른 편익을 분담 원칙으로 규정한다(공유시설법, 2022: 15§, 19§). 토지감정원과 국토해양부는 구체적인 실무 기준을 제시하며, 분담률은 교통량과 부동산 유형을 고려하여 일반주택(100), 연립주택(60), 휴양별장(50), 미개발 주거용지(30), 특수자산(학교, 교회, 기업, 상점, 공동시설 등 200 이상) 등으로 차등화된다. 지방자치단체를 포함한 정부 기관은 비용을 부담하지 않으며, 사도에 접하지 않고 공공도로에 바로 연결되는 부동산은 위 분담율에서 50%를 감면받는다.

회원들에게 비용을 고지하고 징수하는 업무는 민간 회사의 관리비 징수 프로그램을 활용한다. 이 회사는 국토감정원과 협약을 맺어 공식 부동산 정보와 지적 정보를 활용할 수 있으며, 이를 통해 개별 사도협회의 재정 관리를 지원한다.

4.3 기획

이사회는 사도의 중기 계획서를 작성하고 매년 정기총회에 보고한다. 해당 계획서는 회원들의 의견을 수렴한 후 차기 임시총회에서 수정안으로 상정되어 승인된다. 중기 계획서는 당해 연도를 포함하여 3개 연도의 도로 상태 유지 및 시설 변경에 필요한 계획을 포함한다.²⁾

KS사도협회는 정관 §2에 따라 연간 최소 2만 SEK (약 260만 원)의 기금을 보유한다. 이는 중장기 관점에서 도로를 유지보수 하고 재개발 하기 위한 것이다. 시설비에 대해 75%까지 국고 지원이 가능하므로, 이 금액은 협회의 대응 자금(matching fund)에 해당한다.

북유럽의 기후 특성상 겨울 도로관리는 정규적이면서도 일상 관리와 별도로 중요한 업무로 명시된다. KS사도협회는 제설회사와 계약을 맺고 동계 도로를 관리하는데, 비용은 매년 적설량에 따라 차이가 있다.

2) 2017년 4월 작성된 2017-2019 중기계획서는 도로를 23개 구역으로 구분하고 각각의 상태를 "아스팔트에 균열 등 손상 있음, 300미터 신규 아스팔트 포장 필요함, 연중 점검이 필요함" 등으로 기록했다. 해당 구역별로 "회사에 연락 필요, 구두합의로 점검 유지기로 함, 시급하지 않음, 교통청과 시청에 연락" 등의 필요 조치 사항을 계획하고 문건 작성 시의 현황을 "완료, 상하수도본부 계획을 기다리고 있음" 등으로 기재했다. 중기계획서는 중기 첫해의 제설작업·도로포장·도로청소 등에 대한 자금계획을 함께 제시한다.

3) 일례로 폭풍 등의 자연재해로 사도 밖 사유지 나무가 사도나 사도 주변으로 쓰러져 교통 장애를 일으킬 경우, 나무 제거 및 훼손된 사도 복구 등의 비용은 소유주가 부담한다. 이때 소유주에게 관리태만이 없다고 판단되면 사도관리단체가 부담한다. 사도관리단체는 지침에 따라 나뭇가지들이 도로 위 4.6미터 아래로 늘어지지 않도록 수시 점검한다(전국사도관리단체연합회, 2021).



4.4 조정과 의사소통

정보 공개와 소통의 실질적인 주체는 이사들이다. 이사회는 의사소통 관리자를 별도로 두어 개별 사안에 대응한다. 총회 공지와 함께 연간 사업 보고서는 회원들에게 우편으로 발송되며, 그 외에도 전자 메일, 지역광고 등으로 주요 정보와 일반 사항을 수시로 공지한다. 소유주별 개별 문의나 안건은 이사들이 직접 응대한다.

실제 이사진과 회원 간의 소통에는 상당한 시간과 노력이 소요된다. 이미 통과된 총회 의결사항에 이의를 제기하는 경우도 있으며, 비용 분담에 대한 불만이 제기되기도 한다. 합의가 안 되면 소유주들은 토지환경법원에 제소할 수 있지만, 지금까지는 논의를 통해 상호 이해를 도왔고 법적 분쟁으로 이어진 사례는 없었다. 일상의 경미한 도로관리는 해당 구역의 자산 소유주에게 일차 책임이 있으며, 소유주의 과실이나 관리 소홀이 없는 경우에는 관리 협회가 업무를 처리한다.³⁾

대외적으로 협회는 다양한 기관과 연계되고 협력한다. 토지감정원은 사도의 변경과 그에 따른 토지 소유주 간 비용 분담 변경에 필수적으로 관여하는 정부기관이다. KS사도는 노르세핑 토지감정원에 담당자를 두어 도로 연장 및 변경 등에 따른 등록 업무를 처리한다. 사도 설치 및 변경은 보조금 지원과 관련되어, 해당 건마다 교통청과도 논의해야 한다. 지방자치단체는 지역개발계획과 관련하여 KS사도협회와 토론, 자문, 상담 등의 형태로 상호 관여하고 소통한다. 광역행정위원회가 KS사도에 직접 관여된 경우는 거의 없는데, 이는 사도협회와 이사회가 정상적으로 운영되고 있기 때문이다. 회원들이 협회나 기관의 결정에 제소한 경우도 없어 환경 법원과 연계된 적은 없었다. 그 외에도 전국 사도관리단체연합회의 지원과 협력, 제설작업 및 비용징수 등 민간 업체와의 계약, 주거은행 Nordea와의 소통 및 협력 등이 일상적으로 진행된다.

5. 스웨덴 사도관리 체제의 특징과 한계

법제와 사례를 바탕으로 스웨덴 사도관리 체제의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사도관리는 주민자치와 정부지원 간의 합리적 역할 배분 사례다. 개인 사유지 양도, 건설비 및 운영비의 자부담 원칙, 민간단체의 자율적 관리라는 점에서 주민자치가 핵심이다. 그러나 공유시설의 설치, 변경, 폐지는 정부의 지역개발계획과 연계되며, 공공기관의 감정과 결정으로 등록되고 정부 재정지원을 받는다.

둘째, 민간단체와 민간인이 실행하는 행정인 만큼 효율성과 전문성을 보장하는 것이 중요하다. 이사회 운영이 파행되면 정부 기관인 광역행정위원회와 토지감정원이 직무대리 이사나 특별 행정인을 파견하여 관리를 지원한다. 토지감정원은 법적 절차를 통해 사도 설치와 변경의 전문성을 확보하고 계획과 비용분담으로 인한 갈등을 조정하는 역할을 한다. 교통청은 재정 지원을 위한 절차의 일환으로 지역 개발 계획과 사도와의 관계를 검토하여 원활한 교통 흐름을 보장하고, 일정 조건에 따라 건설비와 운영비를 지원하여 효율적인 시설 운영을 돕는다. 전국 사도관리단체연합회는 교육과 자문을 통해 법률 및 행정 서비스를 지원함으로써 사도 관리의 전문성을 제고한다. 한편, 개별 단체 지출에서 경직성 경비인 인건비와 사무실 운영비를 무임 봉사 등으로 최소화하고, 전문성이 필요한 정규 업무는 민간 업체와 계약하거나 아웃소싱하여 효율성과 전문성을 높인다.

셋째, 스웨덴의 주민단체와 시민은 공동체 시설을 운영하고 사실상 공무를 집행함으로써 정부의 운영 방식과 절차, 법률의 취지와 내용을 잘 이해하고 있다. 일반적으로 법규는 공무원을 위한 집행 설명서인데, 사도 관리에서는 민간단체와 일반 민간

인이 공무원처럼 관련 법규를 이해하고 적용한다. 이러한 민관 공유의 기본 관리 방식은 북유럽의 높은 청렴도와 사회 신뢰를 설명하는 기본 배경이기도 하다.

한편, 스웨덴 사도관리 체제에 대한 쟁점과 한계도 적지 않다.

첫째, 스웨덴의 사도 관리 사례는 북유럽의 고유한 사회문화적 특성을 배경으로 한다. 스웨덴에서 공유시설 관리가 법제화되고 관습적으로 정착하게 된 데는 사유지를 포함한 자연 일반에 대한 공공접근권, 주민자치의 오랜 전통, 높은 사회 신뢰도와 공동체 가치, 관대한 복지로 인한 주민들의 풍족한 여가생활 등이 중요한 요인으로 작용했다. 이는 스웨덴 사례를 다른 사회에 적용하는 데 제약이 있으며, 모델의 일반화에 한계가 있음을 의미한다. 특히, 토지와 부동산의 사유에 절대적 가치를 두고 있는 한국에서는 현실 적용에 어려움이 크다.

둘째, 비용분담에 대한 연구와 논의는 현지에서도 계속되고 있다. 비용분담 원칙은 법률에 명시되고 정부 기관이 구체적인 기준을 제시하고 있지만, 주민 간 합의가 중요하다. 기존 연구에서 사도의 건설비와 운영비를 어떻게 분담하고 실제로 어떻게 운영되는지에 대한 연구는 적지 않으며, 대체로 긍정적인 결과를 보이고 미납 문제는 거의 발생하지 않는다. 그러나 자산 상태와 소유 형태가 변경될 경우 분담률 조정이 필요하지만, 신속한 처리에 한계가 있는 것으로 지적된다.

셋째, 최근에는 국가도로의 일부 구역을 주민 단체가 관리하도록 하면서 분쟁이 된 사례도 있다. 2016년 교통청은 새로운 도로계획을 수립하면서 기존의 국도 801번을 지역 주민들이 자치 관리하도록 결정했다. 국가가 관리할 필요가 없다고 판단했기 때문

이다. 그러나 5km 구간의 도로에 인접한 86가구들은 주차 비용을 분담하며 도로를 관리해야 하는 상황에 반발하고 있다. 쇠더세핑 시청, 외스터예틀란드 주정부, 광역행정위원회도 교통청의 결정에 반대하며 갈등이 이어지고 있다. 한편, 1960~70년대 지방 행정구역이 개편되면서 지방자치단체가 사도를 위탁 관리해 온 경우가 있는데, 최근에는 다시 주민단체에 환원하는 추세다. 이들 사례의 경우, 주민 단체가 업무를 맡아 오히려 도로 상태와 관리가 개선된 것으로 평가되고 있다(Leksands Kommun, 2023; Härjedalens Kommun, 2023).

넷째, 앞서 살펴본 KS사도관리는 공동체 의식이 강하고 주민 간 신뢰가 높은 농촌 사례다. 스웨덴은 국제 비교에서 사회 신뢰와 주민 자치도가 높은 나라지만, 13,000여 개 사도 관리 단체의 개별 현황은 다양할 것으로 판단된다. 단체 전반의 현황을 확인할 수 있는 포괄적 자료나 통계가 확인되지 않고 있다.

전국 사도관리단체연합회의 2016년 조사는 290개 기초 자치 단체를 전수 조사한 드문 사례로, 조사에 응한 160개 자치단체의 지원 방식과 현황은 매우 다양했다(최희경, 2023: 851). 주민 단체별 개별성과 다양성이 높은 만큼 지역의 투명성과 신뢰성이 전체 메커니즘의 효율성에 중요한 변수라 할 수 있다. 사도 사례는 스웨덴을 비롯한 북유럽 체제를 이해하는 데 도움을 준다. 한국에서 북유럽 체제는 국가가 주도하는 보편주의 복지모델만 인식되는 경향이 있다. 그러나 관대한 복지 이면에는 민간의 자발적 의무와 책임을 기반으로 하는 강한 주민자치가 작동하고 있다. 일상의 많은 일을 주민 자치와 자율로 해결해온 사회문화는 공공제도와 정책 운영에 중요한 요건이다. 북유럽 정책이나 프로그램을 도입하고자 할 때 거시적·사회문화적 관점에서 신중히 판단해야 하는 이유이기도 하다.



최희경(崔姬景)

영국 에든버러대학에서 사회정책학 박사학위를 받고 2005년부터 경북대학교 행정학부 교수로 재직 중이다. 연구 분야는 북유럽 사회정책, 복지정책이고 대표 저서는 <북유럽의 공공가치: 의료정책과 교육정책의 현장에서>(2019, 한길사)이다.