

지적재조사사업 이해관계자 의견수렴을 통한 책임수행기관제도의 발전 방향 연구*

A Study on the Development Direction of the Responsible Organization System by Collecting the Opinions of Stakeholders in The Intellectual Cadastral Resurvey

김도형** · 손기열*** · 박기현****

Kim, Do Hyung · Son, Ki Yeol · Park, Ki Heon

요약

본 연구에서는 지적재조사사업의 책임수행기관제도에 관한 이해관계자의 의견수렴을 통해 책임수행기관제도의 시사점을 파악하고, 이에 관한 개선사항을 도출하여 책임수행기관제도의 발전 방향을 제시하였다. 지적소관청, 책임수행기관인 한국국토정보공사, 민간대행자를 이해관계인으로 설정하고, 각각의 의견을 수렴하였다. 의견수렴 결과, 책임수행기관제도에 관한 효율성 향상 및 만족도, 민간대행자의 참여율 향상, 한국국토정보공사의 공적 영역 수탁, 측량수수료의 현실화 등은 의견이 공통된 것으로 나타났으나, 책임수행기관의 지정 기준, 책임수행기관과 민간대행자 간의 업무 배분 및 수행 부분 등은 이해관계자별 의견이 상이하어 조율이 필요할 것으로 나타났다.

주요어 : 지적재조사사업, 책임수행기관제도, 지적재조사대행자, 지적재조사측량

ABSTRACT

In this study, the implications of the responsible institution system were identified by collecting opinions from stakeholders on the responsible institution system for the intellectual re-investigation project, and improvements were derived to suggest the direction of the development of the responsible institution system. The intellectual agency, LX, and a private agent, which are responsible performing agencies, were set as stakeholders and each opinion was collected. As a result of collecting opinions, opinions were found to be common on improving the efficiency and satisfaction of the responsible institution system, improving the participation rate of private agents, the public domain consignment of the Korea Land Information Corporation, and the realization of survey fees, but the designation standards of the responsible institution, the distribution and performance of tasks between the responsible agency and the private agent were different from each other, so coordination was required.

Keywords : Cadastral Resurvey, Responsible Agency System, Cadastral Resurvey Agency, Cadastral Resurvey Surveying

* 본 연구는 「미래지향적 지적재조사사업 설계 연구」에 의해 수행되었음.

** 주저자, 정회원. 경일대학교 부동산지적학과 조교수(E-mail: do@kiu.ac.kr)

*** 정회원. 국토교통부 지적재조사기획단 사무관(E-mail: prugio1240@korea.kr)

**** 교신저자, 정회원. 경일대학교 부동산지적학과 조교수(E-mail: khpark@kiu.ac.kr)

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 필요성

토지조사사업과 임야조사사업을 통해 만들어진 지적공부는 일본의 동경 원점을 기준으로 사용하고, 100여 년 전의 측량 기술을 활용하여 조사하고 측량하였기 때문에 현재 세계 표준과 차이가 발생하고, 부정확하여 전국의 약 14.8%의 필지가 지적도와 일치하지 않는 지적불부합지가 발생하였다. 이러한 지적불부합지로 인하여 각종 토지행정에서 발생하는 문제를 해결하고, 현대적인 관점으로 지적관리체계의 전환을 위해 우리나라는 2012년부터 지적재조사사업을 추진하여 진행하고 있다.

지적재조사사업은 토지의 실제 현황과 일치하지 않는 지적공부의 등록사항을 올바르게 등록하고, 종이에 구현되었던 지적을 디지털지적으로 전환하여 국토의 효율적인 관리와 국민의 재산권 보호에 기여함을 목적으로 전액 국비로 사업을 진행하고 있다. 지적재조사사업은 2012년부터 시행하여 2030년을 사업 완료의 목표를 설정하고, 한국 국토정보공사 또는 지적측량업을 등록한 민간사업자가 지구별로 1개씩 수행자로 선정되어 진행하였으나, 사업의 지연과 업무의 공백, 전액 국비로 인한 일반측량에 비하여 비교적 낮은 수수료 등으로 인하여 민간사업자의 낮은 참여율이 발생하여 사업의 진행률이 예상보다 늦어지는 현상이 발생하였다. 이에 지적재조사사업 기간의 단축과 사업추진의 효율성 확보, 민간사업자 참여의 활성화 등을 유도하기 위해 책임수행기관제도를 2020년 시범사업을 진행하고, 2022년부터 본격적인 운영을 하고 있다.

책임수행기관제도는 지적재조사사업의 업무 전반을 책임수행기관이 위탁받아 수행하고, 이 중 지적측량업무의 일부를 지적측량업 민간대행자에게 위탁하여 수행하도록 하는 것이다.

책임수행기관제도의 도입을 통해 사업지구별 평균 2년 이상 소요되던 사업 기간이 약 1년 6개월 정도로 단축되었고, 지적측량업 민간대행자의 참여율도 대폭 증가하는 효과를 발생하였다. 2022년 사업을 사례로 보면, 등록된 민간사업자 211개 중 약 57%인 120개 사업자가 참여하여 책임수행기관제도 도입 이전의 평균인 5.9%에 비하여 약 10배 정도가 증가하였다.¹⁾

하지만, 본격적인 책임수행기관제도가 도입되면서 민간대행자는 업무공정 수행비율의 조정으로 사업비 증액을 지속적으로 요구하고 있으며, 책임수행기관 지정 요건을 완화하여 민간대행자도 책임수행기관으로 지정받을 수 있도록 하는 법령의 개정을 요구하고 있는 실정이다. 책임수행기관제도 시범사업을 통해 2020년 책임수행기관제도 시범사업지구를 대상으로 책임수행기관과 민간사업자의 업무공정을 나누어 지적재조사측량을 진행한 사업지구를 대상으로 1차 품셈조사를 실시하여 분담 비율을 결정하였으며, 이를 토대로 「지적재조사 책임수행기관 운영규정」을 2021년 6월 18일에 제정·시행하였다. 민간사업자는 일필지 측량, 면적 측정 및 계산, 토지현황조사서 작성 등의 35%의 업무와 책임수행기관과 공통으로 되어 있는 확정 경계점 설치 5%를 수행하도록 하고 있다. 하지만, 이는 사업비 등의 문제로 인하여 책임수행기관과 민간대행자의 갈등을 발생시키고 있고, 지적재조사사업의 불규칙한 예산 지원 등으로 인하여 사업의 지연은 지속적으로 발생할 것으로 예상된다. 이에 본 연구에서는 현재 운영되고 있는 지적재조사사업의 책임수행기관제도에 관하여 지적소관청, 책임수행기관인 한국국토정보공사, 민간대행자의 의견을 설문조사를 통해 파악하고, 설문조사의 결과를 통해 책임수행기관제도 운영상의 문제점을 파악하고, 이에 맞는 해결 방향을 제시하고자 한다.

1) 국토교통부, 「미래지향적 지적재조사사업 설계 연구」, 2023, p.1.

1.2 선행연구 검토 및 차별성

김일(2021)은 한국국토정보공사와 민간지적측량업체가 비효율적인 경쟁구도로 인하여 지적제조사사업의 지연, 측량수행자 조직 및 인력 운영 등에 제약이 따르는 것을 파악하여 이를 해결하기 위해 지적제조사사업에서 한국국토정보공사와 민간지적측량업체의 추진체계를 해소할 수 있는 방안으로 책임수행기관제도 도입방안을 제시하였다.²⁾

이재혁·홍성언(2022)은 지적제조사 책임수행기관 체계로 운영되고 있는 사례지역을 선정하여 실태를 분석한 후 운영의 효율화 방안으로 지적제조사대행자 선정 평가에 있어서의 정성평가 점수 상향 방안, 지적제조사 대행자 교육지원 방안, 공동된 업무의 연계를 통한 사업비 절약 방안, 사업비 배분의 현실화 방안을 제시하여 책임수행기관 체계의 효율적인 운영화 방안을 제시하였다.³⁾

박기현(2023)은 책임수행기관제도와 유사사례를 조사·분석한 뒤 책임수행기관이 대행자를 선정하여 동일한 대행자를 동일한 기간 동안 유지할 수 있는 방안, 지적소관청에서 수행하는 행정·관리적인 업무를 책임수행기관이 일부 위임하는 방안, 마지막으로 지적측량수수료의 현실화를 위한 예산확보를 책임수행기관의 발전 방향으로 제시하였다.⁴⁾

이현준(2023)은 책임수행기관 지정제도를 대상으로 제기된 헌법소원심판 청구 내용에 대하여 법리 검토를 수행한 후, 책임수행기관의 지정요건 중 상시 근무 지적측량기술자의 수를 완화하는 것에 대한 적정성을 판단하고, 이에 맞는 방안을 제시하였다.⁵⁾

지적제조사사업 책임수행기관과 관련한 선행연

구 검토 결과, 지적제조사사업 책임수행기관의 도입방안, 운영의 효율화, 유사사례를 통한 발전 방향, 책임수행기관의 지정기준 완화 제시 등을 목적으로 수행하였다. 이에 본 연구에서는 현재 책임수행기관제도와 직접적으로 관련된 이해관계자를 대상으로 의견수렴을 통해 현재의 지적제조사 책임수행기관제도의 현황 및 문제점 등을 파악하고, 이에 관련한 해결 방향을 제시하고자 한다.

2. 책임수행기관제도의 이론적 고찰

2.1 책임수행기관의 운영 및 지정

책임수행기관제도 도입 이전에는 한국국토정보공사와 지적측량업을 등록한 민간대행자가 자율경쟁에 의한 지적제조사측량 업무를 수행하고 있었고, 일반측량 수수료에 비해 비교적 낮은 수수료로 지적제조사측량 업무를 수행해야 하기 때문에 일반 민간대행자의 지적제조사사업 참여율은 낮은 실정이었다. 또한, 불규칙한 사업예산의 지원으로 한국국토정보공사와 민간대행자는 불안정한 환경에서 지적제조사측량업무를 수행하고 있었다. 이는 사업 기간의 지연 등의 문제로 이어지고 있다. 이러한 민간대행자의 참여율 향상과 사업기간의 단축 등을 위해 책임수행기관제도가 도입되었다.

책임수행기관은 한국국토정보공사로 각 지역의 본부별로 지적제조사사업 전담조직을 설치하고, 이 조직 내에서 지적소관청별 지적제조사팀을 구성한다. 지적제조사팀은 지적소관청으로부터 토지현황조사 및 토지현황조사서 작성, 경계점 측량 및 필지별 면적산정, 경계설정, 임시경계점 표지 설치, 경계확정측량 및 지상경계점등록부 작성, 측

2) 김일, “지적제조사 책임수행기관제도 도입방안에 관한 연구”, 『한국지적정보학회지』, 제23권 1호, 2021, pp.15-27.

3) 이재혁·홍성언, “지적제조사 책임수행기관 운영의 효율화 방안 연구”, 『산업융합연구』, 제20권 8호, 2022, pp.34-40.

4) 박기현, “지적제조사사업 책임수행기관제도의 유사사례 분석을 통한 발전방향 연구”, 『한국지적학회지』, 제39권 3호, 2023, pp.211-221.

5) 이현준, “지적제조사의 책임수행기관 지정제도에 관한 연구”, 『한국지적학회지』, 제39권 3호, 2023, pp.131-144.

량성과물 작성 등의 측량업무를 위탁받고 지적재조사측량 및 조사 등과 관련한 소송 및 민원 대응 등의 행정지원, 토지소유자 간 경계 협의 등의 갈등 해소 및 중재, 동의서 징구, 주민설명회 및 사업홍보, 대행자에 관한 기술 및 교육지원, 지적재조사와 관련한 연구개발 등의 업무를 수행하여야 한다.⁶⁾ 책임수행기관은 국토교통부장관이 지적재조사사업의 측량 및 조사 등의 업무를 전문적으로 수행하는 기관을 책임수행기관 대상으로 지정할 수 있다. 이때 반드시 「민법」 또는 「상법」에 따라 설립된 법인이어야 하며, 사업 범위를 전국으로 하는 책임수행기관을 지정하거나 인접한 2개 이상의 특별시·광역시, 도·특별자치도·특별자치시를 권역별로 책임수행기관을 지정할 수 있다. 책임수행기관의 지정요건은 한국국토정보공사 및 지적재조사사업을 전담하기 위한 인력과 측량 장비를 보유하고, 지적분야 측량기술자 1,000명(권역별로 200명) 이상이 상시 근무하는 기관이어야 한다.⁷⁾

책임수행기관은 측량업무를 전반을 위탁받아 수행할 시에 민간대행자를 선정하여 비교적 측량업무 중 난이도가 낮은 일필지 측량, 면적측정, 토지현황조사서 작성 등의 최대 40%의 공정에 대해 부분적으로 위탁할 수 있다. 책임수행기관은 민간대행자가 수행하지 않는 경계 협의 및 조정 등에 집중적으로 인력을 투입함으로써 전체적인 지적재조사사업의 기간을 단축시키는 효과를 발생시키고 있다.

2.2 책임수행기관제도의 업무공정 및 배분

지적재조사측량·조사에 관한 업무공정은 책임수행기관제도 도입의 전과 후로 명확하게 구분할 수 있다. 책임수행기관제도 도입 전에는 사업지구별 수행자를 선정하여 자료조사에서부터 일필지측량, 경계확정측량 등을 모두 일괄 수행하는 추진체계였다면, 이후에는 책임수행기관인 한국국토정

보공사와 협력수행자인 민간대행자가 업무를 분담하여 상호 전문성을 강화하는 방식으로 추진체계가 개편되었다고 볼 수 있다. 또한, 책임수행기관제도 도입을 계기로 기존 지적재조사측량 업무공정을 보다 세분화하여 구체화하였으며, 업무공정별로 수행 주체를 분담하여 책임수행기관과 민간대행자가 공동으로 지적재조사측량을 수행하는 방식을 채택하게 되었다.

책임수행기관제도 도입 이전에는 자료조사, 계획준비, 일필지측량, 면적측정 및 계산, 경계확정(조정)측량, 경계점좌표등록부 작성, 일필지조사순으로 진행되었다. 당시 업무공정의 특징은 일필지측량과 일필지조사가 분리되어 있으며, 경계조정 협의에 따른 공정과 토지현황조사서 작성 및 지적확정예정조사 작성 등 성과물 작성에 관한 공정이 세분화되어 있지 않았다. 특히, 경계조정 및 협의 과정에 많은 시간과 노력이 발생함에도 불구하고, 업무공정에 명확히 나타나지 않았다.

책임수행기관제도 이후의 업무 공정은 자료조사 및 계획준비, 지구계측량, 일필지측량, 면적측정 및 계산, 토지현황조사서 작성, 경계조정 및 협의, 확정경계점 설치, 경계확정측량, 지적확정예정조사 작성, 지상경계점등록부 작성, 이의신청처리 및 성과물 작성 순으로 진행되어 책임수행기관제도 도입 이전에 비하여 지구계측량, 일필지측량, 경계조정 및 협의 과정을 분리하고, 각종 성과물 작성에 대한 공정을 세분화하여 반영하였다는 것을 알 수 있다.

2.3 책임수행기관제도의 비용 및 예산

지적재조사사업의 대상 필지는 당초 554만필지(전국 3,743만 필지의 약 14.8%)로, 2012년부터 2030년까지 총 1조 3천억원의 사업비를 수립하였다. 하지만, 현재 시대적인 흐름의 변화로 인하여 정책 기조의 변화, 계획의 구체화, 사업의 장기화

6) 국토교통부, 「지적재조사 책임수행기관 운영규정」, 제5장 책임수행기관의 운영

7) 국토교통부, 「지적재조사에 관한 특별법 시행령」 제4조의2(책임수행기관의 지정 요건 등)

등으로 인하여 2030년까지 계획되어 있던 지적제조사사업의 계획이 2020년까지 1,535억원을 투입하여 약 78만 필지에 대하여 지적제조사측량 및 지적불부합지를 해소하였다.⁸⁾ 이는 당초에 계획했던 것보다 적은 물량으로 이는 전액 국비로 진행되는 지적제조사사업의 비용 및 예산에 따라 사업의 진척률이 달라진다고 볼 수 있다. 2020년까지의 진행 상황으로 비춰볼 때, 현실적인 재원조달의 방안, 기술의 발전, 시대적인 인식의 변화 등으로 인하여 2030년까지 지적제조사사업을 완료하기 위해서는 비용 및 예산 등의 변경 및 확보가 필수적이다. 이에 국토교통부에서는 「지적제조사 기본계획 수정계획(2021-2023)」을 수립하여 향후 지적제조사 사업의 연차별 사업량 및 사업예산 배분계획(안)을 새롭게 계획하였다.

〈표 1〉 연차별 사업량 및 사업예산 배분계획(안)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
예산 (억원)	613	1,030	730	730	730
필지수 (만필지)	27	50	50	50	50
구분	2026	2027	2028	2029	2030
예산 (억원)	720	720	710	700	563
필지수 (만필지)	50	50	50	50	50

자료 : 국토교통부, 2021, 지적제조사 기본계획 수정계획(2021~2030), pp.20-21. 참고작성.

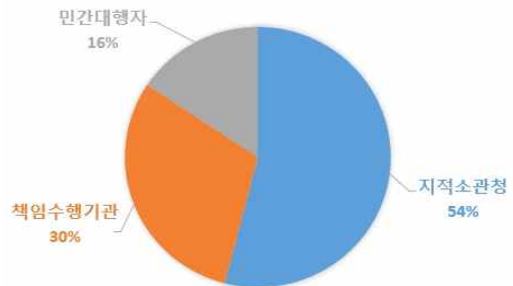
3. 책임수행기관제도 이해관계자 의견수렴 및 분석

3.1 의견수렴 방법 및 구성

지적제조사사업의 책임수행기관제도는 시범사업을 포함하여 약 2년간 시행하였으나, 시행과정에서 지적소관청, 책임수행기관, 민간대행자 간의 불만이 발생하였다. 이에 각각 이해관계자들의 의견을 수렴하여 책임수행기관제도의 문제점을 도출하고, 이에 관련한 개선 방안과 객관성의 타당성을 확보하고자 하였다.

의견수렴은 작성된 설문지를 토대로 Google Forms와 국토교통부 바른땅 시스템을 활용하여 온라인으로 진행하였다. 조사기간은 2023년 8월부터 9월까지 약 두 달간 진행하였으며, 전국의 지적제조사사업을 담당하고 있는 이해관계자를 대상으로 하였다.

의견조사에 총 응답한 인원은 지적소관청 445명, 책임수행기관 250명, 민간대행자 129명으로 총 824명이 응답하였다.



〔그림 1〕 설문조사 응답 인원

의견수렴을 위한 설문지는 책임수행기관제도의 운영과 책임수행기관의 지정에 관한 부분(6문항), 지적제조사 업무공정의 배분·수행에 관한 부분(11문항), 지적제조사사업의 비용 및 예산(2문항)에 관한 부분으로 총 3가지로 구분하였다.

8) 국토교통부, 「지적제조사 기본계획 수정계획(2021-2023)」, 2021, pp.20-21.

〈표 2〉 의견수렴 문항

구분	문항
책임수행기관 제도의 운영 및 지정	책임수행기관제도의 만족도
	책임수행기관 도입 후 효율적인 변화
	책임수행기관제도의 필요 개선 사항
	책임수행기관 지정 기준 인식
	책임수행기관 지정 기준 완화 필요성
	책임수행기관과 민간대행자 선택 여부
지적제조사 업무 공정성의 배분 수행	책임수행기관과 민간대행자의 업무 구분 필요성
	책임수행기관과 민간대행자의 업무 배분 만족도
	책임수행기관과 민간대행자의 업무 배분 인식
	민간대행자의 업무공정이 필요한 부분
	공정을 제외한 민간대행자의 비율 개선 인식
	민간대행자 업무 공정비율 개선의 적절성
	책임수행기관의 공적 역할 수행 인식
	책임수행기관의 공적 역할 중 가장 중요한 업무
	한국국토정보공사의 지적제조사사업 행정 업무 수탁 수행 인식
	한국국토정보공사의 적절한 수탁 업무
지적제조사사업 추진율을 높이기 위한 개선 사항	
비용 및 예산	지적제조사측량 수수료 현실화 적절 수준
	지적제조사사업의 높은 편익

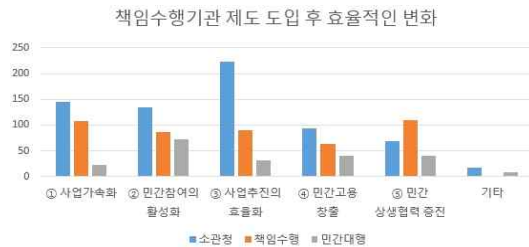
3.1 책임수행기관제도의 운영과 지정기준

책임수행기관제도의 운영과 지정기준에 관련한 문항의 첫 번째로 책임수행기관제도의 시행 전과 후를 비교하였을 때 업무의 만족도를 조사하였다. 만족도 조사 결과, 지적소관청 264명(59.3%), 책임수행기관 232명(92.8%), 민간대행자 73명(56.6%) 이 만족하다고 응답하였다.



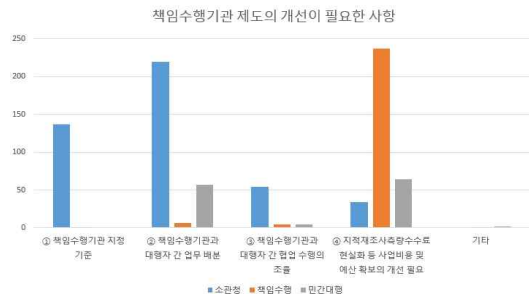
(그림 2) 책임수행기관제도의 만족도

다음으로 책임수행기관제도의 도입 후 가장 효율적으로 변화된 것은 무엇인가에 관한 질문에는 지적소관청은 사업추진의 효율화 223명(32.7%), 책임수행기관은 민간 상생협력증진 109명(23.7%), 민간대행자는 민간참여의 활성화 73명(33.8%)으로 가장 많이 응답하였다.



(그림 3) 책임수행기관제도 도입 후 효율적인 변화

현행 책임수행기관제도에서 개선이 가장 필요한 부분에서는 지적소관청은 책임수행기관과 대행자 간 업무 배분의 개선이 220명(49.4%), 책임수행기관과 민간대행자는 지적제조사측량 수수료 현실화를 각각 237명(94.8%), 64명(49.6%)으로 가장 많이 응답하였다.



(그림 4) 책임수행기관제도 개선 필요사항

다음 책임수행기관 지정 기준에 관한 응답으로 지적소관청은 현행기준을 그대로 적용하는 것이 적합하다는 의견이 243명(54.6%)으로 가장 높았으며, 책임수행기관의 경우는 통일적이고 안정적인 책임을 위해 전국 단위 단일 기관의 운영이 필요하다는 의견이 231명(92.4%)으로 압도적으로 높게 나타났다. 반면 민간대행자는 현행 기준을 그대로 적용하는 것이 좋다는 응답이 52명(40.3%)으로 가장 높게 나타났다.



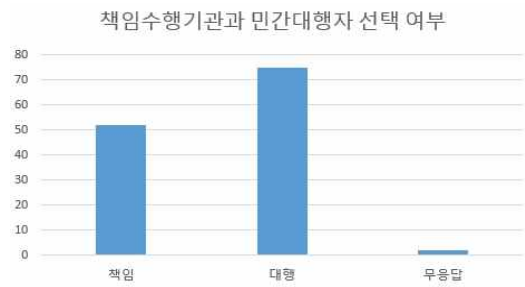
(그림 5) 책임수행기관 지정기준 인식

책임수행기관 지정 기준 인식의 답변 중 현행 책임수행기관제도에서 기준의 완화가 필요하다고 응답한 응답자(소관청 33명, 책임수행기관 2명, 민간대행자 24명)에 대하여 완화가 필요하다고 생각한 이유에 관한 답변을 조사하였다. 조사결과, 지적소관청과 민간대행자는 전국 및 권역별 상시 근무자수가 과다하다는 의견이 각각 15명(45.5%), 10명(41.7%)으로 가장 높았으며, 책임수행기관은 접한 2개 이상의 권역으로 묶은 것이 과다하다는 의견이 2명(100%)으로 나타났다.



(그림 6) 책임수행기관 지정기준 완화의 필요성

책임수행기관제도의 운영과 지정기준의 마지막 질문으로 민간대행자에 한하여 책임수행기관 지정기준이 완화되어 요건을 충족한 상태라면 책임수행기관과 민간대행자 중에서 어떤 것을 선택하여 수행할 것인가에 관한 의견을 조사하였다. 그 결과, 75명(58.1%)이 민간대행자를 선택하여 업무를 수행하겠다고 응답하였다.



(그림 7) 책임수행기관과 민간대행자 선택 여부

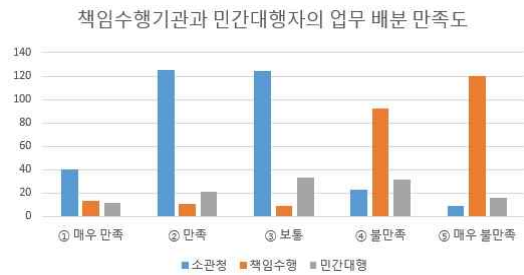
3.2 지적재조사 업무공정의 배분·수행

지적재조사에서 책임수행기관과 민간대행자의 업무의 만족도와 업무공정의 배분 및 수행 부분에서의 조정이 필요한 부분 등의 의견을 수렴하였다. 가장 먼저 현재의 책임수행기관과 민간대행자 간의 업무 배분을 명확히 구분해야 한다는 인식을 조사한 결과, 지적소관청 183명(41.1%)이 그렇다, 책임수행기관 235명(94.0%)이 매우 그렇다, 민간대행자 62명(48.1%)가 매우 그렇다로 가장 높게 나왔으며, 매우 그렇다와 그렇다 등의 긍정적인 응답을 모두 포함하면 업무배분을 명확히 해야 한다는 응답이 압도적으로 높게 나타났다.



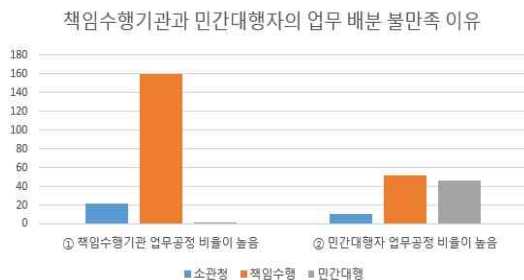
(그림 8) 책임수행기관과 민간대행자의 업무 구분 필요성

그렇다면, 책임수행기관과 민간대행자의 업무 구분이 명확해야 한다는 의견을 답변한 응답자 중에서 현행 업무 배분은 적절하다고 생각하는가에 관한 조사를 실시하였다. 지적소관청은 125명(38.9%)이 만족한다고 가장 높게 나타났으며, 책임수행기관은 매우 불만족 120명(49.0%), 민간대행자는 33명(29.9%)이 보통이라는 응답이 가장 높게 나타났다.



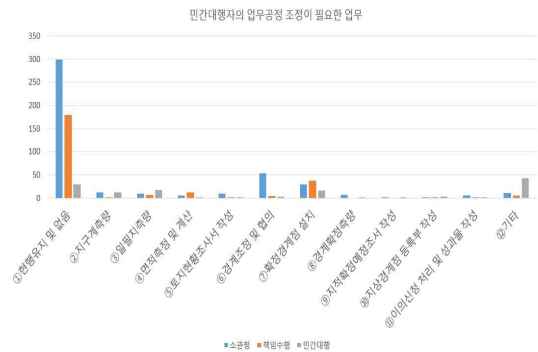
(그림 9) 책임수행기관과 민간대행자의 업무 배분 만족

이와 관련하여 현행 업무 배분에 불만족하다고 응답한 응답자에 한하여 불만족한 이유에 관한 조사를 수행하였다. 그 결과, 지적소관청과 책임수행기관은 책임수행기관 업무공정 비율이 높다는 의견으로 각각 22명(68.8%), 160명(75.5%)로 가장 높게 나타났으며 민간대행자는 민간대행자 업무공정 비율이 높다고 46명(95.8%)가 가장 높게 나타났다.



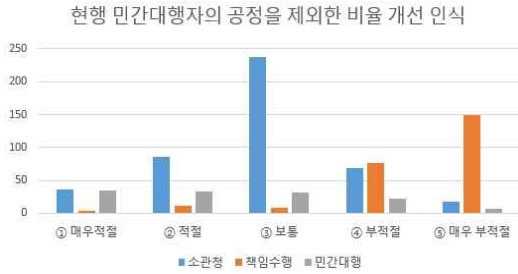
(그림 10) 책임수행기관과 민간대행자의 업무 배분 불만족 인식

다음으로 민간대행자의 업무공정을 추가하거나 조정한다면 어떠한 공정을 추가하거나 조정하는 것이 적절한가에 관한 조사를 수행하였다. 그 결과 소관청과 책임수행기관, 민간대행자 모두 현행 유지 또는 의견이 없다는 응답이 각각 229명(67.2%), 180명(72.0%), 29명(22.5%)로 가장 높게 나타났다. 기타 의견으로 소관청에서는 공정별료 비율을 조정하는 방안, 확정정계점 설치, 이의신청 처리 및 성과물 작성 등을 민간대행자로 전환하는 방안, 자율협약 및 공동발주 방안, 측량부분의 민간대행자 위임 방안 등이 있었다.



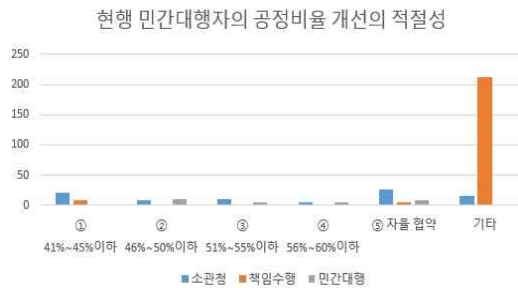
(그림 11) 민간대행자의 업무공정 조정이 필요한 업무

다음으로 민간대행자가 수행하는 업무에 관하여 공정의 변화 없이 비율만 개선하는 것이 적절한가에 대한 조사를 실시하였다. 그 결과 지적소관청은 보통이라는 의견이 237(53.3%)로 가장 높게 나타났으며, 책임수행기관은 매우 부적절하다는 의견이 149명(59.6%), 민간대행자는 35명(27.1%)이 매우 적절하다는 의견이 가장 높게 나타났다. 민간대행자의 배율 개선에 관하여 책임수행기관은 부정적, 민간대행자는 긍정적인 의견으로 보인다는 것을 알 수 있다.



(그림 12) 현행 민간대행자의 공정을 제외한 비율 개선 인식

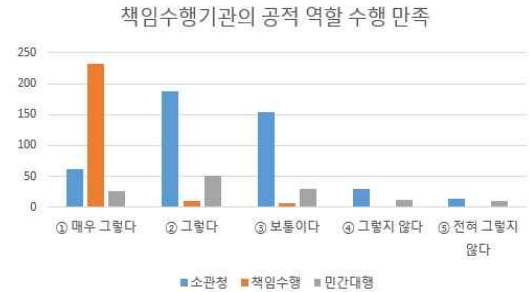
추가적으로 현행 민간대행자의 공정 변화 없이 비율만 개선하는 것이 부적절하다고 응답한 응답자 중에서 현행 공정 비율(최대 40%)에 관하여 어느 정도 개선하는 것이 적절한지에 관한 의견을 조사하였다. 지적소관청은 책임수행기관과 민간대행자가 자율적으로 협약하는 것이 26명(30.2%)으로 가장 높게 나타났으며, 책임수행기관의 경우는 212명(93.8%)이 선택지의 의견에 없는 기타를 가장 많이 선택하였다. 책임수행기관의 기타의견으로는 매년 조금씩 상향하자는 의견, 40% 이하로 하자는 의견 등이 다수 나타났다. 민간대행자의 경우 46%~50% 이하의 의견이 10명(34.5%)으로 가장 많이 나타났다.



(그림 13) 현행 민간대행자의 공정비율 개선의 적절성

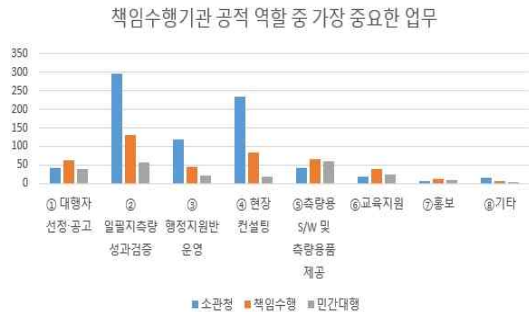
다음으로 현재 지적재조사사업 책임수행기관의 공적 역할 수행에 관한 부분으로 책임수행기관이 공적 역할을 원활하게 진행하고 있는지에 관한 인식 조사를 수행하였다. 지적소관청과 민간대행자

는 그렇다라는 의견이 각각 187명(42.0%), 51명(23.6%)으로 가장 높게 나타났으며, 책임수행기관은 매우 그렇다라는 의견이 232명(92.8%)으로 가장 높게 나타났다. 응답자의 약 69.2%가 책임수행기관의 공적 역할 수행이 원활하게 진행되고 있다고 판단하는 것으로 조사되었다.



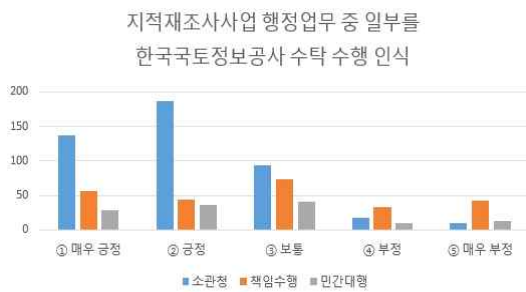
(그림 14) 책임수행기관의 공적 역할 수행 만족

[그림 14]의 응답을 토대로 책임수행기관의 공적인 역할 중에서 어떤 수행 부분이 중요한 업무라고 생각하는가에 대한 조사(복수응답)를 수행하였다. 그 결과 지적소관청과 책임수행기관은 일괄지측량 성과검증 부분이 각각 296명(38.2%), 130명(29.3%)으로 가장 높게 나타났으며, 민간대행자는 측량용 소프트웨어 및 측량용품 제공이 61명(26.5%)으로 가장 높게 나타났다. 기타 의견으로는 선택지에 표시되지 않았던 경계조정 협의 및 사후관리 등이 조사되었다.



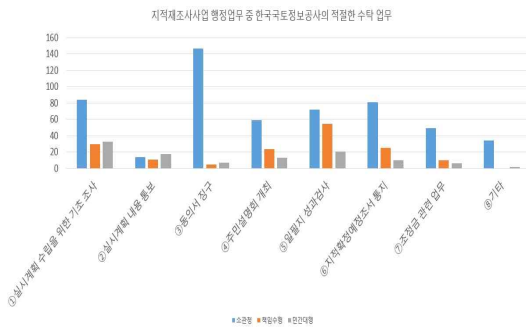
(그림 15) 책임수행기관 공적 역할 중 가장 중요한 업무

이와 관련하여 현재 책임수행기관인 한국국토정보공사가 지적재조사사업의 행정업무 중 일부공정을 수탁받아 수행하는 의견에 관하여 조사하였다. 그 결과 지적소관청은 187명(42.0%)이 긍정으로 응답하였고 137명(30.8%)이 매우 긍정으로 응답하여 응답자의 약 72.8%가 긍정적으로 생각하고 있는 것으로 조사되었다. 책임수행기관과 민간대행은 보통이라는 의견이 각각 74명(16.1%), 41명(19.0%)으로 가장 높게 나타났다.



[그림 16] 지적재조사사업의 행정업무 중 일부공정 한국국토정보공사 수탁 수행 인식

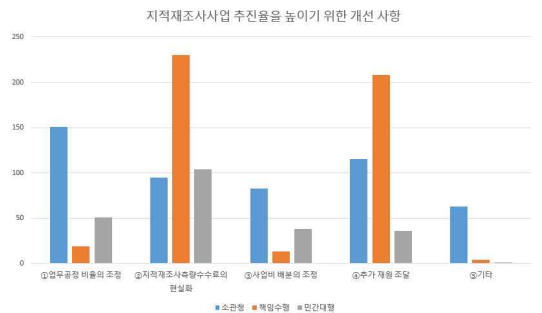
위 [그림 16]과 관련하여 매우 긍정과 긍정으로 응답한 응답자 중 현재 책임수행기관인 한국국토정보공사가 지적재조사사업의 행정업무를 수탁한다면 어떠한 행정업무를 수탁하는 것이 적절한 것인가에 대한 조사를 추가적으로 수행하였다. 그 결과, 지적소관청은 동의서 징구 업무가 147명(27.2%)으로 가장 높게 나타났으며, 책임수행기관



[그림 17] 지적재조사사업 행정업무 중 한국국토정보공사의 적절한 수탁업무

은 일필지 성과검사 업무 55명(34.4%), 민간대행자는 실시계획 수립을 위한 기초조사 업무가 33명(30.0%)으로 가장 높게 나타났다.

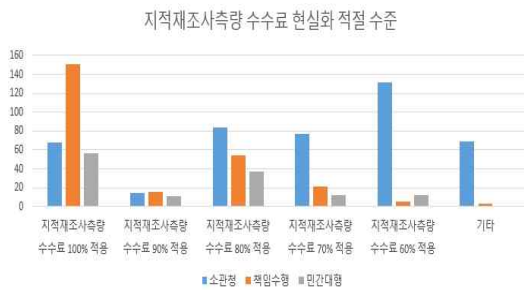
지적재조사의 업무공정 배분·수행의 마지막 질문으로 지적재조사사업 업무공정의 배분 및 수행에 관하여 지적재조사사업의 추진율을 높이기 위해 개선해야 할 사항으로 필요한 것이 어떤 것인가에 관한 조사를 시행하였다. 그 결과, 지적소관청은 업무공정 비율의 조정이 필요하다는 의견이 151명(29.8%)으로 가장 높게 나타났으며, 책임수행기관과 민간대행자는 지적재조사측량수수료의 현실화를 각각 230명(48.5%), 104명(45.2%)이 응답하여 가장 높게 나타났다.



[그림 18] 지적재조사사업 추진율을 높이기 위한 개선사항

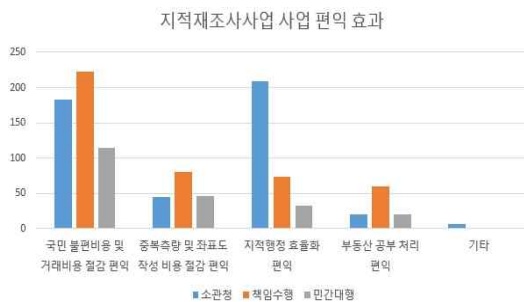
3.3 지적재조사사업의 비용 및 예산

지적재조사사업의 비용 및 예산에 관한 의견 수립 첫 번째로 지적재조사 측량수수료를 현실화 한다면 어느 수준이 적절한지에 관하여 조사하였다. 그 결과 지적소관청은 지적재조사측량 수수료의 60%가 적절하다는 의견이 132명(15.5%)으로 가장 높게 나타났으며, 책임수행기관과 민간대행자는 각각 151명(60.4%), 56명(43.4%)이 지적재조사측량 수수료를 100%로 적용해야 한다고 응답하였다. 그 외 기타의견으로는 현실적으로 한번에 비용을 증가할 수 없으니, 연차별로 10%씩 증액하자는 의견 등이 있는 것으로 나타났다.



(그림 19) 지적측량수수료 현실화 적절 수준

마지막으로 지적제조사사업의 사업 편익 효과가 가장 큰 것에 관한 조사(복수응답)를 수행하였다. 조사 결과로 지적소관청은 지적행정 효율화 편익이 209명(45.1%)으로 가장 높게 나타났으며, 책임수행기관과 민간대행자는 각각 223명(51.0%), 115명(53.5%)이 국민 불편비용 및 거래비용 절감 편익의 효과가 가장 높다고 응답하였다.



(그림 20) 지적제조사사업의 높은 편익

4. 책임수행기관제도의 시사점 및 개선사항

4.1 책임수행기관제도의 시사점

책임수행기관제도에 관하여 지적제조사사업의 이해관계자 의견수렴 결과, 책임수행기관제도 운영에 관한 사항에서 책임수행기관제도에 관한 인식은 지적소관청, 책임수행기관, 민간대행자 모두 효율적으로 인식하고 있었다. 특히, 책임수행기관

제도의 목표인 민간참여의 활성화, 사업추진의 효율화, 민간 상생협력 증진 모두 효율적으로 변화되었다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

책임수행기관제도에서 개선이 필요한 것은 책임수행기관과 민간대행자 간의 업무 배분과 지적제조사사업의 비용 및 예산 확보 등으로 나타났다. 이는 책임수행기관의 제도적인 부분과 이에 따른 효과는 긍정적인 것으로 나타났지만, 현실적인 비용적인 측면에서는 아직 부족하다고 볼 수 있다. 그리고 책임수행기관 지정 기준에 관한 사항에서는 현행기준을 그대로 적용하는 것이 좋다는 의견이 높게 나타났지만, 통일되고 안정적인 책임을 위해서는 전국 단위의 단일 기관의 운영이 필요하다는 의견도 높게 나타났다. 응답으로 미뤄볼 때 책임수행기관의 운영과 지정에 관하여는 특별한 시사점이 없다는 것으로 판단할 수 있다.

지적제조사 업무공정의 배분 및 수행에 관한 부분에서는 책임수행기관과 민간대행자 간의 의견 차이가 발생한다고 볼 수 있다. 책임수행기관과 민간대행자의 업무 배분은 명확하게 구분을 해야 한다고 인식하고 있지만, 책임수행기관과 민간대행자는 각각 업무에 관하여 공정 비율이 높다고 인식하고 있는 것으로 분석되었다.

수수료 측면으로는 지적제조사사업 측량수수료가 현행은 50%로 적용되고 있으므로 기존의 측량수수료에 비하여 업무량이 과중된다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 현재 책임수행기관이 지적소관청의 행정업무 중 일부를 수탁받아 수행하는 부분에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 지적제조사사업의 비용 및 예산에 관한 부분에서는 현재의 지적제조사측량 수수료는 기존의 50%에서 100%로 현실화되는 것이 가장 적절하다고 책임수행기관과 민간대행자 모두 공통된 의견으로 나타났다. 현실적인 재원조달의 측면에서는 예산에 따른 점진적인 증가가 적절할 것으로 판단된다.

4.2 책임수행기관제도의 개선사항 도출

책임수행기관제도에 관한 의견조사는 책임수행기관제도의 운영 및 지정기준 부분, 지적재조사사업의 업무 공정 배분 및 수행 부분, 지적재조사사업의 비용 및 예산 부분으로 구성하여 진행하였다. 지적재조사사업 및 책임수행기관제도에 관한 문제점 및 개선사항을 도출하기 위해 전국의 지적소관청, 한국국토정보공사, 민간대행자의 의견을 구문하여 각각의 시사점과 개선사항을 도출하였다.

먼저 지적소관청의 시사점 및 개선사항은 <표 3>과 같다.

지적소관청의 응답으로 볼 때 책임수행기관제도 운영 부분에서는 책임수행기관이 민간대행자를 단독으로 선정할 수 있는 방안이 필요하고 실무자와의 협업을 위해 행정적인 측면도 책임수행기관에게 수탁할 수 있는 방안이 필요할 것으로 판단

된다. 또한, 지속적으로 논의가 되고 있는 책임수행기관과 민간대행자 간의 업무 배분의 개선이 필요할 것으로 판단된다. 또한, 책임수행기관과 민간대행자의 업무수행 부분에 있어서 혼란이 야기되므로 측량을 수행하는 기관을 하나로 통일시킬 필요가 있으며, 이때 자율적으로 협약하는 방안도 고려할 필요가 있다고 판단된다.

특히, 경계 조정협의 시 책임수행기관에서 이를 검수하고, 한국국토정보공사에서는 동의서 징구, 일필지 성과검사 등 공적업무 수탁이 필요할 것으로 판단된다. 지적재조사측량 수수료의 경우 100%로 현실화 하는 것은 현실적인 문제가 존재하여 실현 가능성이 낮으므로 80%정도만이라도 올리는 방안이 제시되어야 할 것으로 판단된다. 또한 조정금관련해서는 민감한 사항이면서 시간이 많이 소요되는 특징이 있으므로 예산 및 인력확보가 필요할 것으로 보여진다.

<표 3> 지적소관청의 책임수행기관제도 시사점 및 개선사항 방안

문항 내용		시사점 및 개선사항 방안
책임수행기관 제도 운영	책임수행기관 제도에서 개선	<ul style="list-style-type: none"> 대행자 신청을 지적소관청에 하도록 되어 있어 업무에 혼란을 주고 있으므로 책임수행기관이 단독으로 선정하는 방안 필요 입찰이 생략된 점 이외에 업무의 효율적인 측면이 부족하므로 행정적인 측면도 책임수행기관에게 수탁할 방안 필요 책임수행기관과 대행자 간의 업무 배분의 개선 필요
책임수행기관 지정 기준	지정기준 완화	<ul style="list-style-type: none"> 현행 기준을 유지하되 안정적인 전국 단위 기관의 운영 필요
지적재조사 사업 공정의 배분 및 수행	책임과 민간 공정 배분	<ul style="list-style-type: none"> 측량수행 기관이 책임과 민간이므로 혼란이 가중되어 측량을 수행하는 기관을 하나의 기관으로 수행하는 것이 필요 책임수행기관과 민간대행자가 자율적으로 협약하는 방안도 필요
	민간대행자의 업무공정 추가 및 조정	<ul style="list-style-type: none"> 민간대행자는 측량만 수행하므로 경계 조정 및 협의시에 한번 더 확인 하는 번거로움이 발생함, 이에 민간대행자가 경계 조정협의의 업무 수행이 필요하고 책임수행기관에서 이를 검수하는 방법 필요
	한국국토정보 공사의 공적업무 수탁	<ul style="list-style-type: none"> 동의서 징구, 기초조사, 일필지 성과검사 등 공적업무 수탁이 필요
지적재조사사업의 비용 및 예산	측량 수수료	<ul style="list-style-type: none"> 측량수수료의 현실화는 실현가능성이 낮으므로 80%정도로 올리는 방안 필요 측량수수료보다 조정금관련 예산과 인력확보가 필요함

<표 4> 책임수행기관의 책임수행기관제도 시사점 및 개선사항 방안

문항 내용		시사점 및 개선사항 방안
책임수행기관 제도 운영	책임수행기관제도에서 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 수수료(50%)가 인력 배분 및 예산 등의 문제가 발생하므로 지적제조사측량 수수료의 현실화 등의 개선이 필요함
책임수행기관 지정 기준	지정기준 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 현행 기준을 유지하되 안정적인 전국 단위 기관의 운영 필요
지적제조사 업무공정의 배분 및 수행	책임과 민간공정 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 책임수행기관과 민간대행자의 업무가 명확하게 구분되지 않기 때문에 더욱 명확하게 구분할 필요가 있음 • 민간대행자의 업무공정을 줄이고, 책임수행기관이 수행할 수 있도록 하는 것이 바람직
	민간대행자의 업무공정 추가 및 조정	<ul style="list-style-type: none"> • 민간대행자는 실질적으로 측량만 수행하고, 실질적으로 시간이 오래 걸리는 작업은 수행하지 않고 있으므로 면적측정 부분을 책임수행기관으로 변경, 확정경계점 설치를 책임수행기관 또는 민간대행자 한 기관으로 변경이 필요
	한국국토정보공사의 공적업무 수탁	<ul style="list-style-type: none"> • 동의서 징구, 기초조사, 일필지 성과검사 등 공적업무 수탁이 필요
지적제조사사업의 비용 및 예산	측량 수수료	<ul style="list-style-type: none"> • 측량수수료의 현실화가 필요

다음으로 책임수행기관에서 바라본 지적제조사 책임수행기관제도의 시사점 및 개선사항이다<표 4>. 현행 측량수수료(50%)는 인력 확보 등의 문제로 인해 측량수수료의 현실화가 필요하고, 민간대행자와 업무 구분을 명확하게 하는 등의 시사점 및 개선사항을 도출하였다.

책임수행기관에서의 책임수행기관제도에 관한 응답으로 살펴볼 때 책임수행기관과 민간대행자의 명확한 업무구분이 더욱 세밀화 되어야 할 것이며, 측량 부분을 민간으로 이관하고 나머지 사항들을 책임수행기관에서 진행되어야 할 것으로 판단된다. 또한, 한국국토정보공사에서 지적제조사에 관한 행정업무 중 일부를 수탁받아 수행하고 측량수수료의 현실화를 할 수 있는 방안이 필요할 것으로 판단된다.

마지막으로, 민간대행자의 지적제조사사업의 문제점 및 개선사항은 다음 <표 5>과 같다. 민간대행자의 응답으로 볼 때 지적제조사사업에서의 측량수수료의 현실화 부분에 대한 시사점을 나타냈으므로 이를 해결할 수 있는 방안이 필요하다고 보여진다. 또한, 책임수행기관과의 업무 배분에 있어서 비율조정 부분에 대한 문제점을 제시하고 이에 대한 대응 방안도 필요하다고 판단된다. 또한, 책임수행기관에 관한 지정기준을 낮출 필요성이 있다고 판단된다. 특히, 민간대행자의 참여율 향상과 상생을 위해서는 현재 책임수행기관인 한국국토정보공사가 공적인 역할의 범위를 넓히고, 측량부분의 업무를 민간대행자가 수행할 수 있는 방안이 필요할 것으로 판단된다.

<표 5> 민간대행자의 책임수행기관제도 시사점 및 개선사항 방안

문항 내용		시사점 및 개선사항 방안
책임수행기관 제도 운영	책임수행기관제도에서 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 인력 배분 및 예산 등의 문제로 인해 측량수수료의 현실화 필요 • 책임수행기관과 민간대행자 간의 업무 배분의 개선이 필요

〈표 5〉 계속

책임수행기관 지정 기준	지정기준 완화	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 및 권역별 모두 상시 근무자의 수가 과다하므로 기준을 낮출 필요성이 있음 • 책임수행기관의 기준을 낮춰 책임수행기관을 중복으로 둘 수 있는 방안 필요
지적재조사 업무 공정의 배분 및 수행	책임과 민간 공정 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 일필지측량의 공정 비율이 낮으므로 높일 필요가 있음 • 현장상황에 따라 책임수행기관과 민간대행자가 업무를 협의할 수 있도록 하는 방안 필요 • 책임수행기관은 운영계획수립, 행정지원, 기술지원, 교육지원 등의 업무를 수행하고 측량부분은 민간대행자가 분담하여 수행
	민간대행자의 업무공정 추가 및 조정	<ul style="list-style-type: none"> • 확정경계점설치 부분을 공통에서 민간대행자 수행으로 변경 • 지구계측량이라고 하더라도 일필지 측량과 유사하므로 지구계측량 부분을 민간대행자가 수행해도 되며, 현황실측 부분이라도 민간대행자에게 이관 • 민간대행자는 공적영역이 없기 때문에 단순 측량업무만 수행
	한국국토정보공사의 공적업무 수탁	<ul style="list-style-type: none"> • 기초조사, 일필지 성과검사, 기초조사, 지적확정예정조서 통지 등의 업무를 수탁하는 것이 효율적
지적재조사사업의 비용 및 예산	측량 수수료	<ul style="list-style-type: none"> • 민간시장 활성화를 위해 책임수행기관제도를 도입한 만큼 측량 수수료의 현실화 필요 • 품셈에 따른 공정비율별 합리적인 수수료 필요
기타	기타	<ul style="list-style-type: none"> • 민간대행자의 참여율 향상과 상생을 위해서는 한국국토정보공사가 공적영역으로 업무의 범위를 넓히고 측량 부분의 업무를 민간대행자가 수행 할 수 있는 방안 필요 • 민간대행자의 선정 기준도 명확하게 구분할 필요성이 있음

5. 결 론

본 연구에서는 지적재조사사업의 책임수행기관제도에 관한 이해관계자들의 의견을 수렴하고 현재 시행되고 있는 책임수행기관제도에 관한 사항들에 대한 시사점을 도출한 후, 각각의 이해관계자들에 대한 해결방안을 제시하였다.

이를 위해 지적재조사사업의 책임수행기관과 관련한 지적소관청, 책임수행기관인 한국국토정보공사, 지적재조사사업에 참여한 민간대행자 등을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

의견수렴은 지적소관청 445명, 책임수행기관 250명, 민간대행자 129명으로 총 824명을 대상으로 진행하였다. 전반적인 의견수렴 결과, 지적소관청은 지적재조사사업의 측량업무 수행 시 책임수행기관과 민간대행자의 중복적인 업무가 발생하

로, 하나의 기관이 전담하여 수행하고, 공적 영역의 업무 일부를 한국국토정보공사에 이관하여 수행하는 등의 개선사항을 제시하였다. 책임수행기관의 경우 현행 측량수수료(50%)는 인력확보 등의 문제로 인해 측량수수료의 현실화가 필요하고, 민간대행자와 업무 구분을 명확하게 하는 등의 개선사항을 제시하였다. 민간대행자의 경우 역시 측량수수료의 현실화의 방안이 필요하고 책임수행기관과의 업무 배분에 있어서 비율조정 부분에 관한 방안이 필요하다고 제시하였다.

공통된 의견으로는 책임수행기관제도는 지적재조사사업을 진행함에 있어 효율적으로 작용하고 있으며, 책임수행기관제도의 취지인 지적재조사사업의 기간 단축, 민간대행자의 참여율 향상 등에는 기여하고 있는 것으로 인식하고 있었다. 또한, 측량수수료의 현실화도 이해관계자 모두 지적재조

사사업의 시사점으로 인식하고 있었다. 다만, 각각의 이해관계에서 업무배분 및 수행과정에 대한 인식이 서로 상이하였으며, 이에 대한 효율적인 조율이 필요할 것으로 판단된다.

본 연구의 의견 수렴과정에서 소수의 다양한 의견들이 존재하였으나, 비교적 다수의 의견을 시사점으로 도출한 것과 시사점에 대한 구체적인 방안을 제시하지 못한 것이 본 연구의 한계점이다.

본 연구는 책임수행기관이 약 2년 동안 진행되면서 발생하는 시사점 등을 파악하고, 향후 발전 방향을 제시하였으며, 추후 연구에서는 지적소관청과 책임수행기관, 민간대행자가 서로 상생할 수 있는 구체적인 방안이 제시되어야 할 것으로 판단된다.

〈참고문헌〉

1. 국토교통부, 「지적제조사 기본계획 수정계획 (2021-2023)」, 2021.
2. _____, 「미래지향적 지적제조사사업 설계 연구」, 2023.
3. _____, 「지적제조사 책임수행기관 운영규정」, 2021.
4. _____, 「지적제조사에 관한 특별법 시행령」.
5. 김일, “지적제조사 책임수행기관제도 도입방안에 관한 연구”, 「한국지적정보학회지」, 제23권 1호, 2021.
6. 박기현, “지적제조사사업 책임수행기관제도의 유사사례 분석을 통한 발전방향 연구”, 「한국지적학회지」, 제39권 3호, 2023.
7. 이재혁·홍성언, “지적제조사 책임수행기관 운영의 효율화 방안 연구”, 「산업융합연구」, 제20권 8호, 2022.
8. 이현준, “지적제조사의 책임수행기관 지정제도에 관한 연구”, 「한국지적학회지」, 제39권 3호, 2023.

(접수일 2024.03.10, 심사일 2024.03.12, 심사완료일 2024.03.22.)