

지적재조사사업의 경계설정 방법에 관한 연구

A Study on the Boundary Demarcation Method for Cadastral Resurvey Project

김 준 현** · 신 현 선***

Kim, Jun Hyun · Shin, Hyun Sun

요 약

본 연구에서는 지적재조사사업에서 무엇이 사업지연의 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있는지를 분석하고 이를 해소할 수 있는 방안을 제시하였다. 연구결과 먼저, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에서는 지적도상의 경계를 경계설정 기준으로 하고 있으나, 「지적재조사에 관한 특별법」에서는 현실경계를 지향점으로 하고 있어 서로 상반된 입장으로 현실적으로 거의 불가능한 경계설정 기준이다. 이를 “경계분쟁을 해소”하는 방향으로 법 제1조의 목적을 개정하여 현실을 반영하고 불법적으로 점유한 경계는 인정하지 않는 등의 조치가 필요하다. 또한 원활한 업무 추진이나 조정금 지급·징수 대상필지의 최소화를 위하여 일정한 범위 내에서는 지적소관청에 경계를 직권으로 조정할 수 있는 권한을 부여하는 방안을 제시하였다. 따라서 지적재조사사업의 사업지연에 따른 문제해결을 위한 법률 개정이나 보완 등으로 사업이 원활히 추진이 될 수 있기를 기대한다.

주요어 : 경계설정 기준, 현실경계, 도상경계, 직권조정, 조정금

ABSTRACT

This study was analyzed which problems of business delay are the biggest obstacles in cadastral resurvey projects and suggests ways to resolve them. As a result, first of all, 「Act on the Establishment, Management, Etc. of Spatial Data」 is boundary demarcation criteria of cadastral map boundary, but the special 「Special Act on Cadastral Resurvey」 aims at the real boundary, which is the opposite of each other. Since it is an impossible boundary setting standard, it is necessary to take measures such as revising the purpose of article 1 of the act in order to “resolve land ownership disputes” to reflect the reality and not to recognize illegally occupied boundaries. Also, in order to minimize the adjustment money of land subject to payment and collection of coordination payments, a proposal was made to grant the authority to adjust the boundaries to the competent authority within certain limits. In conclusion, it is expected that the project can be promoted smoothly by supplement or revision of the law to solve the problems caused by the delay of the cadastral resurvey project.

Keywords : Boundary Demarcation Criteria, Real Boundary, Cadastral Map Boundary, Authority Adjustment, Adjustment Money

* 정회원·대구과학대학교 측지정보과 교수(E-mail: kamcho78@tsu.ac.kr)

** 교신저자, 정회원·대구광역시 남구 지적팀장(E-mail: shinh618@hanmail.net)

1. 서 론

1.1 연구배경 및 목적

지적재조사사업은 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부의 등록사항을 바로 잡는 것을 주목적으로 지난 2011년 「지적재조사에 관한 특별법(2012.3.17. 시행)」을 제정하여 2030년 완료를 목표로 사업을 추진하고 있다. 그 대상은 2011년도에 국토교통부에서 지적불부합지로 조사된 553만 6천여 필지(국토의 14.8%)¹⁾이다.

그런데 현재까지 사업을 완료한 필지를 살펴보면 서울은 사업대상 14만 9천여 필지 중 1,211필지(0.8%), 대구는 3만 5천여 필지 중 3,345필지(9.4%), 광주 18만 5천여 필지 중 11,197필지(6.1%)를 완료한 상태이다. 당초 계획대로라면 연간 약 5%씩을 완료하여 지금까지 평균 35% 정도의 진척률을 보여야 하나 현실은 10%에도 미치지 못하고 있다. 이에 지적재조사사업을 시작한 지 8년차를 맞아 무엇이 사업지연의 가장 큰 걸림돌인지를 파악하고 이를 해소할 방안을 찾아야 하는 시점인 것으로 판단된다.

그 원인은 다양하게 나타날 수 있겠으나 모든 원인을 종합하여 하나로 나타내면 조정금 지급·징수이다. 그 과정에서 경계설정의 기준, 동의서 징구, 이의신청 처리 등이 있겠으나 이 모든 것이 사업시행에 따른 면적증감에서 비롯된다. 특히 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제2조 제26호에서 경계를 ‘필지별로 경계점들을 직선으로 연결하여 지적공부에 등록한 선’으로 규정하여 지적도상의 경계를 최우선시 하도록 규정하고 있으나, 「지적재조사에 관한 특별법」 제1조에서는 ‘현실경계를 기준으로 지적공부의 등록사항을 바로잡는 것’으로 규정하고 있고, 같은 법 제14조에서도 「도로법」, 「하천법」 등 관계 법령에 따라 고시되어 설치된 공공용지의 경계와 토지소유자들이 합

의한 경계를 제외하고는 사실상 토지소유자가 점유하는 토지의 현실경계를 최우선시 하도록 규정하고 있다. 즉 위 두 가지 법률에서 경계설정기준은 서로 상반되고, 이러한 규정은 일선 담당공무원을 혼란에 빠트리고 경계설정에 따른 부담감을 가지고 업무를 수행하게 되는 원인으로 지적되고 있을 뿐만 아니라 지적재조사사업의 지연에 결정적인 요인으로 작용하고 있다.

더불어 지적재조사사업 시행 후의 축척이 변경됨에 따라 최소면적 등록단위(1m² → 0.1m²) 변화, 도상경계에서 현실경계로 경계설정 기준 변경에 따른 면적증감, 토지대장에 등록된 면적과 지적도상에서 취득할 수 있는 도형면적의 차이에 의하여 사업시행 전·후의 면적이 같은 경우는 거의 없기 때문에 대부분의 사업대상 필지가 조정금 지급·징수대상이 될 수 밖에 없는 구조적인 문제점을 안고 있다.

따라서 지적재조사를 담당하는 공무원의 입장에서는 면적증감에 따른 후속업무 과중을 염려하여 면적증감을 최소화하는 방법을 모색할 수밖에 없는데, 현행 「지적재조사에 관한 특별법」에는 이러한 부분을 해소할 수 있는 규정이 없다.

사업추진 비용문제에 있어서도 국가에서는 측량비용만 부담하고 면적감소에 따른 조정금은 지방자치단체에 전가하고 있다. 물론 조정금 징수가 완벽하게 이루어진다면 지방자치단체의 부담은 미미하겠지만 현실적으로 조정금 지급은 경계확정이 되면 징수에 앞서 이루어지고 있으나, 조정금 징수실적이 그리 높지 않은 것이 현실이므로 지방자치단체에서는 각 사업지구마다 조정금을 지급할 수 있도록 수역원의 예산을 미리 수립하여 한다. 그러나 면적이 증가된 필지의 조정금은 오랜 기간에 걸쳐 징수하거나 결손 처분될 가능성이 높아 열악한 지방자치단체의 입장에서는 큰 부담이 될 수 밖에 없다. 투자금액 대비 나타나는 효과는 낮고 지방자치단체장의 입장에서는 민원만 야기하고

1) 국토교통부, 지적불부합지 민원 현황(1), 2011, p.15.

치적이 될 수 없는 사업으로 여겨지므로 조정금 지급·징수대상을 최소화하기 위하여 노력하는 것은 당연하다 할 것이다²⁾.

이에 본 연구에서는 지적제조사사업의 원활하고 조속한 추진과 일선 담당공무원의 면적증감 최소화 방안 강구에 따른 부담감을 해소하는 방안을 모색하고자 「지적제조사에 관한 특별법」 제1조의 목적과 제14조에서 규정한 경계설정 기준에 대한 개선안을 제시하고자 한다.

지금까지의 선행연구를 살펴보면 박민호 외 1인(2018)³⁾은 지적제조사사업의 경계설정 유형을 분석하고, ‘현실+합의’라는 경계설정 유형을 신설하는 것이 타당한 것으로 판단하였다. 김진 외 2인(2016)⁴⁾은 입법 취지에 맞게 현실경계를 제1원칙으로 하고, 예외적으로 당사자가 합의한 경계로 설정할 수 있도록 하고, 조정금산정은 사업완료 공고시에 감정평가업자가 평가한 금액을 원칙으로 하는 안을 제시하였다. 신국미(2015)⁵⁾는 지적제조사에 관한 특별법 제14조의 적용상, 내용상의 문제점을 제시하고 그 해결방안으로 지상경계에 관한 다툼의 존부 규정을 삭제하여 현실경계를 원칙적인 경계설정기준으로 정하여야 함을 주장하였다. 박기현 외 1인(2015)⁶⁾은 경산시와 달성군을 사례로 지적제조사사업의 경계설정 유형을 분석하고, 합의경계 위주로 사업이 진행되어야 사업추진의 효율성을 확보 할 수 있음을 확인하였다. 배우재 외 2인(2014)⁷⁾은 지적제조사사업 경계설정 방법 중 합의경계에 따른 경계설정이 효율적으로 이루어지도록 경계설정 프로세스를 정립하고, 합의

경계설정 과정에서 발생하는 현실경계와의 괴리를 제도적으로 보완하고자 하였다.

1.2 선행연구와의 차별성

앞서 살펴본 선행연구에는 경계설정 유형을 분석하고, 가장 많이 활용되고 있는 합의경계 위주로 사업이 진행되어야 함을 주장하였고, 「지적제조사에 관한 특별법」 제14조의 경계설정 기준에 대한 문제점, 경계설정 유형, 조정금 산정방법 개선 등에 관한 연구가 주를 이루고 있다.

본 연구에서는 「지적제조사에 관한 특별법」 제1조에서 현실경계를 최우선시하여 지적공부의 등록 사항을 바로 잡도록 규정함에 대하여 문제점을 지적하고, 같은 법 제14조에서 「도로법」, 「하천법」 등 관계 법령에 따라 고시되어 설치된 공공용지의 경계를 최우선시하고, 토지소유자들이 합의한 경계를 다음 순위로 하였다. 그다음 토지소유자가 점유하는 토지의 현실경계를 3순위로 정함으로써 경계설정 우선순위가 같은 법 제1조의 목적과 일치하지 않음을 지적하고 조정금 발생 최소화와 원활한 사업 추진을 위하여 일정규모 이하의 면적 범위 내에서 지적소관청이 직권으로 경계를 조정할 수 있는 권한을 부여하는 방안을 제시함으로써 기존 연구와의 차별성을 두었다.

1.3 연구범위 및 방법

지적제조사사업을 시행함에 있어 가장 중요한

- 2) 한정희·최세휴·김준현, “지적제조사의 면적증감에 따른 문제점 및 개선방안”, 한국지적학회지, 제30권 제2호, 2014, pp.65-77.
- 3) 박민호·최승영, “지자체 지적제조사 경계결정 사례분석 연구”, 「한국지적학회지」 제34권 제3호, 2018, pp.75-93.
- 4) 김진·김영욱·김정순, “지적제조사에 관한 특별법 개정에 관한 소고(경계설정기준과조정금을 중심으로)”, 「한국지적정보학회지」 제18권 제3호, 2016, pp.161-174.
- 5) 신국미, “지적제조사에 관한 특별법 제14조의 경계설정기준에 관한 연구”, 「한국지적학회지」 제31권 제3호, 2015, pp.107-122.
- 6) 박기현·박진평, “지적제조사사업의 경계결정 유형분석:경산시와 달성군을 사례로”, 「한국지적학회지」 제31권 제1호, 2015, pp.87-98.
- 7) 배우재·송명경·이용호, “합의경계 중심의 지적제조사사업 경계설정 개선에 관한 연구”, 「한국지적학회지」 제30권 제2호, 2014, pp.145-158.

부분을 차지하는 것은 경계설정·경계확정 및 조정 급 지급·징수이고, 이것을 결정하는 중요한 요인은 경계설정 기준이므로, 본 연구의 범위는 「지적재조사에 관한 특별법」 중 경계설정 기준으로 한정한다. 연구방법으로는 문헌조사와 실무를 담당하는 지적소관청의 담당공무원을 대상으로 방문과 우편 및 인터뷰를 통하여 의견을 수렴한 결과를 토대로 가장 합리적인 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 경계설정 기준

2.1 지적재조사에 관한 특별법의 경계설정 기준

지적재조사에 관한 특별법에서는 경계설정의 기본원칙을 현실경계를 우선시하는 형식을 취하고 있다. 같은 법 제1조를 살펴보면 ‘토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부의 등록사항을 바로 잡고’라고 명시함으로써 지적재조사사업에 의하여 결정되는 경계는 현실경계임을 분명히 밝히고 있다.

또한, 같은 법 제14조(경계설정의 기준) 제1항에서는 ① 지상경계에 대하여 다툼이 없는 경우 토지소유자가 점유하는 토지의 현실경계 ② 지상경계에 대하여 다툼이 있는 경우 등록할 때의 측량기록을 조사한 경계 ③ 지방관습에 의한 경계로

하여야 한다고 강행규정으로 규정하였다.

다음으로 제2항에서는 ‘지적소관청이 제1항 각 호의 방법에 따라 설정한 경계가 불합리하다고 인정하고, 토지소유자들이 합의한 경우에는 합의한 경계를 기준으로 지적재조사를 위한 경계를 설정할 수 있다’라고 임의규정의 형식을 취하긴 하였으나 실제로는 제1항 각 호에서 정한 강행규정에 우선하여 경계를 설정할 수 있도록 규정하고 있다.

제3항에서는 ‘제1항과 제2항에 따라 지적재조사를 위한 경계를 설정할 때에는 도로법, 하천법 등 관계 법령에 따라 고시되어 설치된 공공용지의 경계가 변경되지 아니하도록 하여야 한다. 다만 해당 토지소유자들 간에 합의한 경우에는 그러하지 아니하다.’로 규정하여 제1항과 제2항을 우선하여 설정하도록 규정하고 있다. 즉, 제3항이 1순위, 제2항이 2순위, 제1항의 1, 2, 3호 순으로 순위가 정해지고 있는데, 이를 표로 나타내면 <표 1>과 같다.

일반적인 법령의 흐름은 개별조항 중 제1항을 최우선시 하도록 규정한 다음 예외적으로 다음 항에서 규정한 것을 적용하도록 하는데 지적재조사사업 시행으로 인한 경계설정 기준은 현실적으로 60% 이상의 필지에 대하여 현실경계와 불일치하게 설정(현실+합의+조정)하고 있어 실제로는 제2항의 임의규정이 최우선시 되고 있다. 이로 인하여 업무가 미숙한 일부 담당공무원은 제1항과 제2항의 우선순위 설정에 혼란을 초래하고 있다.

<표 1> 지적재조사에 관한 특별법에서 정한 경계설정 우선순위

순위	내용	법 조항
1	「도로법」, 「하천법」 등에 관계 법령에 따라 고시되어 설치된 공공용지의 경계(토지소유자들 간 합의한 경우 제외)	제14조 제3항
2	지적소관청이 제1항 각 호의 방법에 따라 설정한 경계가 불합리하다고 인정하고, 토지소유자들이 합의한 경우에는 합의한 경계	제14조 제2항
3	지상경계에 대하여 다툼이 없는 경우 토지소유자가 점유하는 토지의 현실경계	제14조 제1항
4	지상경계에 대하여 다툼이 있는 경우 등록할 때의 측량기록을 조사한 경계	제14조 제1항
5	지방관습에 의한 경계	제14조 제1항

2.2 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률의 경계설정 기준

공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률에서의 경계설정 기준은 “필지별로 경계점들을 직선으로 연결하여 지적공부에 등록된 선을 말한다.”⁸⁾ 라고 규정하여 지적도상의 경계를 최우선시 하도록 규정하고 있다.

대법원 판례(대법원 선고 1969.5.27., 69다140) 또한 “어떤 특정 토지가 지적공부(토지대장 및 지적도)에 1필의 토지로 등록이 되었다면 그 토지의 소재, 지번, 지목, 지적 및 경계는 다른 특별한 사정이 없는 한 이 등록으로써 특정이 되었다 할 것이고, 이 토지에 대한 소유권의 범위는 지적 공부상의 경계선에 의하여 확정지어져야 한다.”라고 판시한 이래로 지금까지 일관된 입장을 보이고 있다.

2.3 민법의 경계설정 기준

먼저, 국어사전⁹⁾에는 경계를 사물이 어떠한 기준에 의하여 분간되는 한계, 지역이 구분되는 한계로 정의하고 있다. 민법에서는 소유권의 범위에 대하여 “토지의 소유권은 정당한 이익이 있는 범위 내에서 토지의 상하(上下)에 미친다.”라고 제212조에서 규정하고 있다. 제239조에서는 경계표에 대한 소유권을 “경계에 설치된 경계표, 담, 구거 등은 상린자의 공유로 추정한다.”라고 규정하였다. 또한, 제237조 제1항 및 제2항에서 경계표의 설치비용을 “인접하여 토지를 소유한 자는 공동비용으로 통상의 경계표나 담을 설치할 수 있다.” 및 “전항의 비용은 쌍방이 절반하여 부담한다. 측량비용은 토지의 면적에 비례하여 부담한다.”라고 규정하였다. 이를 종합하면 민법에서의 경계설정 기준은 담장·논과 밭의 둑 또는 주요 지형·지물에 의하여 구획되거나 인위적으로 설치한 경계표에 의하여 결정되며, 특별한 사정이 없는

한 토지의 상하(上下)에 권리가 미치는 것으로 정할 수 있다.

3. 지적재조사사업의 경계설정 기준 및 실태

3.1 경계설정 기준 분석

3.1.1 지적재조사에 관한 특별법과 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률과의 차이

지적재조사에 관한 특별법 제1조에서는 경계설정의 기본원칙으로 현실경계를 최우선시하고 있다. 실무에서도 같은 법 제14조 경계설정의 기준에 따라 제2항 및 제3항의 경우를 제외하고는 현실경계를 최우선시 하여 운용되고 있다.

그러나 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제2조 제26호에서는 경계를 지적공부에 등록된 선으로 규정하여 지적도상의 경계를 법률적인 경계설정 기준으로 하고 있다.

그런데 지적재조사사업의 대상이 되는 토지는 2011년도에 조사된 전 국토의 14.8%에 해당하는 지적불부합지를 대상으로 하고 있다. 지적불부합지의 정의는 종전 <지적불부합지 정리 지침(국토해양부 예규 제248호, 2012.8.10. 시행)>에서 ‘지적공부상의 등록사항(경계·면적·위치)이 실제 현황과 일치하지 아니하는 10필지 이상의 집단적인 지역을 말한다.’라고 규정하였고, 제2조에서 이 규정에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 「지적법」을 따르도록 규정하고 있다. 지적재조사에 관한 특별법 또한 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」을 기준으로 제정된 법률이다. 그렇다면 두 법률 간의 경계설정의 설정 기준은 동일하거나 비슷해야 함에도 불구하고 서로 상반된 경계설정 원칙을 가지고 있어 혼란을 초래하고 있다.

8) 국토교통부, 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제2조 제26호, 2019.

9) 국립국어원 표준국어대사전(<https://stdict.korean.go.kr>).

3.1.2 지적재조사에 관한 특별법 간 경계설정 기준 대립

지적재조사에 관한 특별법 제14조(경계설정의 기준) 제1항에서는 ‘지상경계에 대하여 다툼이 없는 경우 토지소유자가 점유하는 토지의 현실경계’를 최우선시 하고 순차적으로 ‘지상경계에 대하여 다툼이 있는 경우 등록할 때의 측량기록을 조사한 경계’, ‘지방관습에 의한 경계’를 순위로 정하면서 이를 강행규정으로 하였다. 그러나 제2항에서는 지적소관청이 제1항 각 호의 방법에 따라 설정한 경계가 불합리하다고 인정하고, 토지소유자들이 합의한 경우에는 합의한 경계를 기준으로 지적재조사를 위한 경계를 설정할 수 있도록 규정함으로써 현실경계를 최우선시하는 같은 법 제1조와 제14조제1항을 무력화 시켰다.

여기에 더 나아가 제3항에서는 「도로법」, 「하천법」 등 관계 법령에 따라 고시되어 설치된 공공용지는 경계 변경이 불가능하도록 규정한 다음 공공용지를 관리하는 기관과 합의가 이루어진 경우에만 ‘관계 법령에 따라 고시되어 설치된 공공용지의 경계’를 변경할 수 있도록 규정하고 있어, 공공용지를 관리하는 기관에서 유·불리를 따져 경계 변경이 결정되는 것을 감안하면 공공용지와 연결하여 있는 필지의 경계는 현실경계로 설정될 확률은 매우 낮다.

결과적으로 이 법에서는 현실경계를 기준으로 지적공부를 작성하는 것을 목적으로 하고 있으면서도 정작 경계를 설정하는 세부기준에서는 현실 경계를 3순위로 정하고 있을 뿐만 아니라 그 전제 조건으로 지상경계에 대하여 다툼이 없는 경우에만 한하여 적용하도록 규정하였다.

3.2 사업추진 과정의 경계설정 실태

3.2.1 경계설정 기준 준수 가능여부

먼저, 지적재조사사업 추진대상의 대부분은 축척 1/1,200 지역으로 최소면적단위는 1㎡이다. 그러나 지적재조사사업 완료 후에는 축척 1/500으로 도면을 작성함에 따라 최소면적단위는 0.1㎡이다. 따라서 사업시행 전·후의 면적이 같은 경우는 거의 없다. 그러므로 지적재조사사업을 시행할 경우 면적증감은 필연적으로 발생하게 되어 현실경계로 경계를 설정할 경우 거의 100%가 조정금 지급·징수대상이 될 수밖에 없다.

더불어, 토지대장에 등록된 면적과 지적도상의 도형면적이 일치할 확률도 거의 없으므로 지적재조사사업 시행 전·후의 면적이 일치할 가능성은 없다고 해도 과언이 아니고, 이 또한 거의 100%가 조정금 지급·징수 대상이 된다는 것을 의미한다.

여기에 토지조사사업 당시부터 현실의 소유권의 경계와 다르게 지적도 작성, 토지의 분할매각, 토지구획정리사업의 시행, 토지수용·공유물분할판결 등에 의하여 소유권의 변동이 생겨 이에 대한 신고 시 신청 착오, 지적복구시 착오 등록, 교환토지에 대한 지적정리 미실시, 인접 토지소유자간에 적당히 교환·구획하여 담장설치 등¹⁰⁾의 이유로 지적불합합이 발생하여 도상경계와 현실경계가 일치할 가능성 또한 매우 낮다. 그렇기 때문에 대법원의 판례 태도는 도상경계에 따라 토지소유권의 범위가 정해지는 것으로 일관된 입장을 보이고 있다.

이러한 내용을 종합해보면 지적재조사사업시행 전·후의 면적이 같은 경우는 거의 없다는 것은 명확해진다.

그렇다면 모든 지적재조사사업의 대상 필지가 조정금 지급·징수 대상이 된다는 것을 의미한다. 따라서 담당공무원은 원활한 사업추진을 위하여 조정금 발생 필지를 최소화하는 방법을 모색할 수

10) 신국미, 전계 논문, pp.107-110..

<표 2> 지적재조사 담당공무원 업무 추진 난이도 순위

업무 추진에 따른 애로사항	난이도 순위
• 악성민원 상대(면적증감·조정금 과소 등)	1
• 인위적으로 경계를 조정하는데 대한 부담감	2
• 조정금 부과·징수	3
• 동의서 징구	4
• 도로 폭 미달 및 불법건축물 양산	5
• 토지소유자가 경계복원측량으로 인식	6
• 다세주택 부지의 면적증감	7
• 다세주택 부지의 토지소유자 전원 동의서 징구	8

밖에 없다. 그 방법이 법령에는 규정하고 있지 않지만 지적측량수행자가 측량한 결과를 토대로 일반적으로 허용가능하다고 판단되는 면적범위 내에서 경계를 조금씩 조정하거나 토지소유자간 합의를 중용하고 있다.

그런데 이러한 경계조정 방법은 법률에서 규정하고 있지 않은 행정행위이므로 담당공무원은 항상 부담감을 가지고 업무를 추진하고 있고, 만약 토지소유자가 이의를 제기할 경우 마땅한 대응방법을 찾을 수 없다.

<표 2>는 지적재조사업무 담당공무원이 업무를 추진하면서 겪는 애로사항과 업무추진에 따른 난이도를 조사한 결과이다. 이를 분석해보면 난이도 1에서부터 3순위까지가 민원응대, 경계설정, 조정금과 관련된 내용이다. 이는 모두 경계설정으로부터 비롯된 문제로서 담당공무원의 입장에서는 가장 우선하여 해결해야할 과제로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

그런데 「지적재조사에 관한 특별법」 제14조에서 규정한 ‘경계설정의 기준’에는 이러한 현실적인 부분을 전혀 반영하고 있지 않아 경계의 직권조정에 대한 부담은 업무를 추진하고 있는 담당공무원의 몫으로 돌아가고 있다. 사업의 원활한 추진을 위하여 최선을 다하고자 담당공무원이 합리적인 대안을 찾아 이를 적용하였는데, 법령에서 규정하지 않은 방법으로 경계를 조정하였다는 이유로 그

책임을 전부 떠안게 되는 문제점이 발생되고 있는 것이다.

이러한 부분은 결국 담당공무원이 지적재조사 업무를 기피하는 현상을 낳아 기회만 주어진다면 지적재조사업무를 벗어나려 하고 있는 것으로 조사되었다. 또한, 조정금 지급·징수 대상이 많아지면 이에 비례하여 악성민원 발생률도 증가하여 이는 결국 사업지연으로 나타나고 있다.

<표 2>는 지적재조사 담당공무원 업무추진에 따른 난이도 순위를 보여주고 있다.

3.2.2 조정금 지급·징수 대상 필지수 분석

<표 3>과 <표 4>는 대구광역시 각 구·군 및 전국 16개 지방자치단체에서 2012년부터 현재까지 지적재조사사업을 완료한 지구의 조정금 지급·징수 필지수를 분석한 결과이다. 조정금 지급·징수 대상 필지를 살펴보면 각 지방자치단체별로 얼마나 많은 필지에 대하여 경계를 조정하였는지를 알 수 있다. 그 이유는 조정금 지급·징수 비대상은 면적 증감이 없었던 필지이고, 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 지적재조사사업을 시행하게 되면 면적 증감은 필연적인데 면적 증감이 없었다면 지적소관청이 직권으로 경계를 조정할 필지라고 밖에 없는 것이다. 분석결과 대구광역시에서는 평균 52.1%, 전국 16개 지방자치단체에서는 평균 69.7%

에 대하여 담당공무원이 직권으로 경계를 조정하거나 토지소유자간 합의를 종용하여 경계를 결정한 것으로 나타났다. 그렇다면 이는 전국적인 현상이고 원활한 사업추진을 위하여 불가피한 선택

인 것으로 볼 수 있다. 그런데 현행 법령에는 이러한 부분이 전혀 반영되지 않고 있어 현실을 도외시하고 이상만 추구하는 우를 범하고 있는 것이다.

〈표 3〉 대구광역시 지적재조사사업 완료지구 조정금 지급·징수 대상

구·군	완료필지	조정금 지급·징수대상		조정금 지급·징수 비대상	
		필지	비율	필지수	비율(%)
계	3,455	1,654	47.9	1,801	52.1
중구	192	75	39.1	117	60.9
동구	633	364	57.5	269	42.5
서구	404	210	52.0	194	48.0
남구	77	52	25	25	32.5
북구	650	321	49.4	329	50.6
수성구	621	182	29.3	439	70.7
달서구	396	173	43.7	223	56.3
달성군	482	277	57.5	205	42.5

〈표 4〉 전국 지적재조사사업 완료지구 조정금 지급·징수 대상

(단위: 필지수, %)

시·도	시·군·구	완료필지	조정금 지급·징수대상		조정금 지급·징수 비대상	
			필지	비율	필지	비율
계		26,065	7,894	30.3	18,171	69.7
서울	은평구	800	129	16.1	671	83.9
부산	연제구	509	326	64.0	183	36.0
인천	중구	1,380	694	50.3	686	49.7
대전	서구	2,721	462	17.0	2,259	83.0
광주	북구	1,646	567	34.4	1,079	65.6
울산	남구	1,925	444	23.1	1,481	76.9
세종	-	1,412	499	35.3	913	64.7
경기	화성시	909	252	27.7	657	72.3
강원	강원	3,177	26	0.8	3,151	99.2
충북	충주시	124	37	29.8	87	70.2
충남	당진군	3,160	1,408	44.6	1,752	55.4
전북	임실군	933	341	36.5	592	63.5
전남	고흥군	870	351	40.3	519	59.7
경북	경산시	1,618	122	7.5	1,496	92.5
경남	마산합포구	1,497	863	57.6	634	42.4
제주	서귀포시	3,384	1,373	40.6	2,011	59.4

4. 개선방향

4.1 지적재조사에 관한 특별법 목적 변경

먼저, 지적재조사에 관한 특별법의 기본적인 경계설정 기준인 현실경계와 「지적재조사에 관한 특별법」의 기준이 된 법률인 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에서의 경계설정 기준은 서로 상반되고 있다.

그렇지만 지적재조사사업은 적법한 절차에 의하여 지적측량이 불가능하다고 판단되는 지역을 대상으로 ‘지적불합치’ 즉 등록사항정정대상토지로 인정되는 지역에 대하여 새로이 측량을 실시하고 새로운 지적공부를 작성하는 사업이므로 현실 경계를 기준으로 경계를 설정하는 것은 지향점은 타당하다.

그러나 지적재조사사업은 토지조사사업을 처음 시행하는 것이 아니라 이미 등록된 토지를 재조사하여 새로이 지적공부를 작성하는 사업이므로 토지조사사업이나 신규등록과 같이 최초로 등록하는 방법을 취하기에는 너무나 많은 난관과 제약이 따른다. 따라서 입법취지를 훼손하지 않는 범위내에서 토지의 “경계분쟁을 해소”한다는 취지로 바꿀 필요가 있다. 어차피 지적재조사사업은 2030년 완료를 목표로 하고 있고, 현재의 진척률로 추진될 경우 정부에서 완료목표로 정한 기간보다는 훨씬 더 오랜 기간이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 지적재조사사업 추진 후 설정되는 경계가 현실경계와 부합되지 않는 부분이 다소 있더라도 종전 면적과의 차이를 최소화하여 경계분쟁을 해소하는 방향으로 경계를 설정하면 사업시행 후 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 현실경계는 점차 건축물이나 구조물 등이 철거되면 자연스럽게 지적재조사사업으로 확정된 경계와 일치하게 된다. 즉 급진적인 변화보다는 점진적으로 추진하자는 것이다. 이러한 방법으로 추진하더라도 결국에는 전국토를 대상으로 보면 지적재조사사업이 완료되는 시점에는 대부분 지적공부에 등록된 경계와 실제

현황이 일치하는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

실무를 추진하는 담당공무원과의 인터뷰에서 나타난 토지소유자의 인식은 본인 토지의 경계가 어디에 위치하는가도 중요하지만 그보다도 더 중요하게 인식하는 것은 지적공부상의 면적이 변경이 없기를 바라고 있다.

더불어 지적재조사사업 시행으로 인하여 잠재해 있던 이웃 간의 분쟁이나 새로운 분쟁을 일으켰다는 불만을 토로하는 경우도 상당수이다. 따라서 이러한 현실적인 부분을 간과하고 지적재조사사업을 추진한다면 커다란 저항에 부딪히고 말 것이다. 아무리 정당한 명분과 이론이 뒷받침된 정책이라도 현실적인 저항에 부딪쳐 실패하는 경우를 종종 접하게 되는 현실을 감안한다면 지적재조사사업의 근본 취지를 다소 훼손하더라도 현실과 타협하는 것도 좋은 대안이 될 수 있을 것이다.

대부분의 국민들은 지적공부 정밀도의 근본적인 문제점을 인식하지 못하고 지적공부가 100% 정확한 것으로 인식하고 있을 뿐만 아니라 지적재조사사업을 지적경계복원측량 쫄음으로 인식하고 있기 때문에 면적변경에 대단히 민감하므로 현실경계를 우선시하기에는 많은 무리가 따르고 사업시행의 큰 걸림돌이 되고 있다.

또한 조정금 과다 발생이 지방자치단체의 재정 부담을 늘리고 토지소유자의 경제적 부담으로 이어져 사업을 기피하는 현상이 발생하고 있고, 결과적으로 사업이 지연되고 있음을 인식하여 최근 국토교통부에서는 “지적공부상 면적을 토대로 면적증감이 발생하지 않도록 조정금 발생 필지의 최소화”를 대안으로 내놓고 있는 것을 감안하면 현 시점에서 지적재조사사업의 목적변경을 논의할 적절한 시점이라고 판단된다.

여기에 현재와 같이 현실경계를 최우선으로 경계를 설정할 경우 불법으로 점유한 경계를 인정하게 되는 결과를 초래하게 되는 등의 문제점도 발생할 수 있으므로 제고할 여지가 있다.

<표 5>는 현행 법률과 개선되어야 할 필요성이 있는 법률의 세부내용을 보여주고 있다.

〈표 5〉 법령 개정안

현행	개정안
제1조(목적) 이 법은 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부의 등록사항을 바로 잡고 종이에 구현된 지적(地籍)을 디지털 지적으로 전환함으로써 국토를 효율적으로 관리함과 아울러 국민의 재산권 보호에 기여함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 토지의 경계분쟁을 해소하고 종이에 구현된 지적(地籍)을 디지털 지적으로 전환함으로써 국토를 효율적으로 관리함과 아울러 국민의 재산권 보호에 기여함을 목적으로 한다.

〈표 6〉 법령 개정안

현행	개정안
신설	④ 조정금 지급·징수 대상 및 종전 토지면적과의 차이를 최소화하기 위하여 지적소관청은 대통령령(or 국토교통부령)이 정하는 범위내에서 현실경계를 조정할 수 있다.

4.2 지적소관청에 경계조정권한 부여

지금까지 살펴본 바와 같이 「지적재조사에 관한 특별법」 제14조에서 규정한 5가지 경계설정 방법 중 현실경계는 3순위에 불과하므로 입법 취지를 반영하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 일선 현장에서 사업을 추진하는 담당공무원의 현실적인 고충을 전혀 고려하지 않고 있다.

예를 들어 현실 경계대로 하면 건축물 이격거리를 위반하거나, 종전 지적도에는 건축법에서 규정한 통과도로 폭 4m의 규정을 충족하고 있었으나, 지적재조사사업을 시행한 결과 현장에는 3.8m인 경우 이를 그대로 등록하면 도로 폭의 규정을 위반하게 되어 강력한 민원이 제기될 수 있으므로 현실경계와는 다르게 4m로 경계를 설정할 수 밖에 없는 구조적인 문제점을 안고 있다.

그런데 같은 법 제14조에서 규정한 ‘경계설정의 기준’은 이러한 내용을 전혀 고려하지 않고 있어 담당공무원이 부담을 안은 채 경계를 조금씩 조정하여 도로 폭에 관한 규정을 충족하도록 하고 있다.

또한, 사업추진에 있어 가장 큰 애로점인 조정금 부과·징수에 대한 부담감을 최소화 하기 위해

서 약간의 경계는 조정할 수 밖에 없는 것이 현실이다. 그러나 이 또한 같은 법 제14조에서 규정한 ‘경계설정의 기준’에서는 규정하고 있지 않으므로 여기에 대한 책임 또한 담당공무원의 몫으로 돌아갈 수 밖에 없다.

그러므로 이러한 현실적인 부분을 담당공무원의 부담으로만 떠넘길 것이 아니라 조정금 지급·징수 대상을 최소화하고 원활한 사업추진을 위한 경우에는 제도적으로 경계를 직권으로 조정할 수 있는 권한을 부여하여 한다. 또한 이러한 행위는 사유재산권을 침해할 우려가 있으므로 의견제출, 이의신청, 행정소송 등의 절차를 거쳐 토지소유자의 권리가 침해되지 않도록 세심한 배려가 필요하다.

직권조정 권한은 보편타당한 범위 내에서 행사하는 것이 마땅하므로 경계조정으로 인하여 조정되는 면적은 제한할 필요가 있다. 그 방법으로 사업시행 후에는 경계점좌표 등록부를 작성하고 축척 1/500의 지적도를 작성하므로 직권조정 가능한 면적 또한 오차허용 면적을 구하는 산식($A = 0.026^2 M\sqrt{F}$, M = 축척분모 수, F = 산출면적)을 적용한 다음, 축척분모 수(M)를 500으로 하여 산출되는 면적으로 하면 타당할 것으로 판단된다.

또한 이러한 부분이 이론적 근거나 타당성이 낮다면 최소한 축척변경에 따른 1㎡미만이라도 직권으로 조정할 수 있도록 하며, 이때에는 토지소유자에게 통지하지 않을 수 있도록 개정하고, 그 이상일 때에만 통지하는 방안을 검토하여야 한다.

<표 6>는 현재 법률규정에는 존재하지 않으나 원만한 업무추진을 위해 개선이 필요한 법률의 세부내용을 보여주고 있다.

5. 결 론

본 연구에서는 지적재조사사업의 추진과정에서 나타난 경계설정 기준의 문제점과 지적재조사사업의 입법취지(목적)의 불합리성을 살펴보고 이를 개선할 수 있는 방안을 제시하였는데 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫 번째, 입법 취지인 법 제1조(목적)을 “토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부의 등록사항을 바로 잡고”라는 표현을 “토지의 경계분쟁을 해소”하는 것으로 변경하여 현실적인 부분을 반영하고 불법적으로 점유한 경계는 인정하지 않는 등의 조치가 가능하도록 하는 것이 타당하다.

두 번째, 원활한 업무 추진이나 조정금 지급·징수 대상의 최소화를 위하여 일정한 범위 내에서 현실경계를 조정할 수 밖에 없으나, 여기에 대한 규정이 없어 담당공무원의 부담이 가중되고 있으므로 $A=0.026^2 M\sqrt{F}$ 이내의 범위 내에서는 담당공무원이 현황을 고려하여 직권으로 조정할 수 있는 권한을 지적소관청에 부여하고, 토지소유자에게는 적정한 의견진술 기회를 부여하여 재산권이 침해되지 않도록 하여야 한다.

이번 연구결과가 원활한 사업을 추진으로 정부에서 계획한 기한 내에 사업을 완료하고, 일선 담당공무원이 업무를 추진하는데 부담을 덜 수 있는 계기가 마련되기를 기대한다.

<참고문헌>

1. 국토교통부, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」, 2019.
2. 국토교통부, 「지적재조사에 관한 특별법」, 2019.
3. 국토교통부, <지적불부합지 민원 현황(1)>, 2011.
4. 국립국어원 표준국어대사전 (<https://stdict.korean.go.kr>)
5. 김진·김영욱·김정순, “지적재조사에 관한 특별법 개정에 관한 소고(경계설정기준과조정금을 중심으로)”, 『한국지적정보학회지』 제18권 제3호, 2016.
6. 박민호·최승영, “지자체 지적재조사 경계결정 사례분석 연구”, 『한국지적학회지』 제34권 제3호, 2018.
7. 박기현·박진평, “지적재조사사업의 경계결정 유형분석 : 경산시와 달성군을 사례로”, 『한국지적학회지』 제31권 제1호, 2015.
8. 배우재·송명경·이용호, “합의경계 중심의 지적재조사사업 경계설정 개선에 관한 연구”, 『한국지적학회지』 제30권 제2호, 2014.
9. 신국미, “지적재조사에 관한 특별법 제14조의 경계설정기준에 관한 연구”, 『한국지적학회지』 제31권 제3호, 2015.
10. 심우섭, “토지경계의 효율적인 관리방향에 관한 연구”, 박사학위논문, 경일대학교 대학원, 2010.
11. 한국국토정보공사, “지적재조사를 위한 경계조정 방안에 관한 연구”, 2014.
12. 한정희·최세휴·김준현, “지적재조사의 면적증감에 따른 문제점 및 개선방안”, 『한국지적학회지』 제30권 제2호, 2014.

(접수일 2019.11.10., 심사일 2019.11.15., 심사완료일 2019.11.29.)