

지적재조사의 책임수행기관 지정제도에 관한 연구

A Study on the Designate System of Responsible Agency for Cadastral Resurvey

이 현 준*

Lee, Hyun Joon

요 약

본 연구는 「지적재조사에 관한 특별법」상 2021년부터 도입·운영중인 ‘책임수행기관 지정제도’를 대상으로 제기된 헌법소원심판 청구 내용에 대하여 법리 검토를 수행한 후, 그 연장선에서 책임수행기관의 지정 요건으로서 상시 근무 지적측량기술자의 수를 완화하는 것에 대한 적정성을 판단하였다.

연구 결과, 위헌성 여부에 대해서는 책임수행기관의 지정·운영을 통해 추구하려는 입법 목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소성 및 법익의 균형성 측면에서 헌법에 위반되지 아니한다는 점을 제시하였다. 또한, 상시 근무 지적측량기술자 수 완화의 적정성 여부에 대해서는 향후 사업기간의 연장이 불가피함을 전제로 권역별 105명 이상으로 완화하는 것을 감안하였으나, 이 경우 책임수행기관으로서의 업무 수행에 따른 수익성 측면과 책무 이행을 위한 기본 역량 측면에서 비현실적이므로 부적정하다고 판단하였다.

주요어 : 지적재조사, 책임수행기관 지정제도, 업무 위탁, 대행자, 업무공정비용

ABSTRACT

This study conducted a legal review of a constitutional appeal case filed against the Designate System of Responsible Agency that has been operated since 2021 under the Special Act on Cadastral Resurvey. And then, this paper judged whether reducing the number of full-time cadastral surveying technicians which is designate requirement of a responsible agency is appropriate or not.

As a result, this study suggested that the related provisions of the Act do not violate the Constitution in terms of legitimacy of legislative purpose, appropriateness of means, minimum damage and balance of legal interests. In addition, regarding the reasonable number of full-time cadastral surveying technicians, it was considered to reduce the number to 105 or more in two regions. However, it was inappropriate because it was unrealistic in terms of profitability in performing tasks and in terms of basic capabilities for performing duties.

Keywords : Cadastral Resurvey, Designate System of Responsible Agency, Business Consignment, Agent, Duty Process Ratio

* 정희원·경일대학교 부동산지적학과 교수(E-mail: hjlee@kiu.ac.kr)

1. 서 론

정부가 2012년부터 5,535,971필의 지적불부합지를 대상으로 추진중인 지적재조사사업은 2022년 12월 기준으로 861,076필(15.6%)을 완료하였다.¹⁾ 그중 2020년까지 9년 동안 470,090필(8.5%)에 불과했던 것이 불과 2년 사이에 대략 두 배에 달할 정도까지 진척된 점을 주목할 만하다. 이와 같이 괄목할만한 성과를 보이게 된 계기는 이른바 ‘책임수행기관 지정제도’를 도입한 것에 기인한다. 요컨대, 기존까지는 지적소관청이 지적재조사지구별로 조사·측량 대행자를 개별 선정하고, 업무 전체를 대행시키면서 많은 애로사항이 노정되었으나, 현재는 지적소관청이 책임수행기관에 업무를 위탁하고, ‘책임수행기관 + 대행자’의 공조체계 하에서 업무 공정을 분담 처리하면서 그 효과를 보고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고, 현행의 추진체계에서는 제도 운영을 둘러싸고 책임수행기관과 대행자 간에 미묘한 이해관계가 얽혀있다. 요컨대, 과거에는 동등한 지적측량수행자²⁾의 법적 지위였으나, 현재는 한국국토정보공사를 책임수행기관으로 하여 민간 지적측량업자가 대행자로 참여하는 형국에서, 상호간의 업무 배분 및 그에 따른 수수료 등에 대한 불만이 나타나고, 급기야 책임수행기관 지정제도에 대한 헌법소원심판청구까지 제기된³⁾ 상황이다. 청구인의 주장은 크게 두 가지 즉, 기존의 100% 수수료가 35% 정도로 감소하였다는 것과 책임수행기관으로 지정받기 위한 요건이 터무니없이 강화되었다는 것이다. 전자는 수행 업무의 배분에

따른 문제이고, 후자는 민간 지적측량업자가 책임수행기관으로 지정받기 위해 갖춰야 하는 상시 근무 지적측량기술자의 수(전국 단위 1,000명 이상, 2개 이상 인접 권역별 200명 이상)를 충족시키기 어려운 문제이다.

따라서 본 연구는 현행 지적재조사에 관한 특별법령(이하 “지적재조사법령”으로 약칭함)상 책임수행기관 지정제도와 관련한 규정의 위헌성 여부에 대하여 법리 검토를 수행하고, 그 결과와는 별개로 책임수행기관의 지정 요건을 완화하는 것에 대한 적정성 여부를 판단해 보고자 한다.

2. 일반적 고찰

2.1 책임수행기관 지정제도의 도입

책임수행기관 지정제도를 도입한 목적은 지적측량수행자가 지적재조사사업을 대행해온 과정에서 낮은 수수료를 등으로 인해 민간의 참여율이 저조하여 사업이 장기화되는 등의 문제를 해결하기 위하여 전문적인 책임수행기관을 통해 사업을 수행할 수 있도록 함으로써 효율적인 사업추진을 도모하기 위함이다.⁴⁾ 이를 위해 정부는 이해관계인들로 구성된 T/F회의 및 정책설명회를 통해 시범사업을 실시한 후, 지적재조사법을 개정하여 선행 사업을 거쳤으며,⁵⁾ 현재는 한국국토정보공사가 전국을 사업범위로 하는 책임수행기관으로 지정받아 수탁업무의 일부를 지적측량업자에 대행시키고 있다([그림 1] 참고).

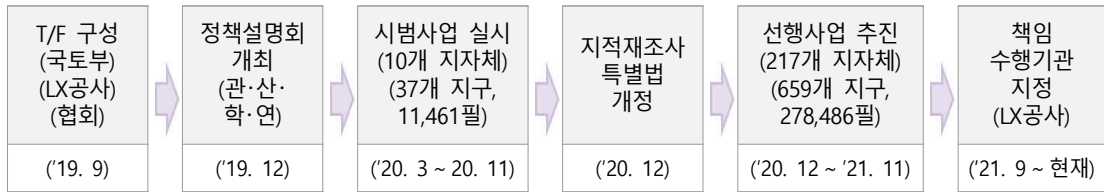
1) 국토교통부 지적재조사기획단, 「지적재조사 업무 참고자료 - 주요통계-」, 2023.1, p.4.

2) 지적측량수행자라 함은 지적측량업의 등록을 한 자 및 「국가공간정보 기본법」 제12조에 따라 설립된 한국국토정보공사를 말한다(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제24조제1항 참조).

3) 2021년 8월 청구인은 책임수행기관제도의 도입 근거인 지적재조사법(법률 제17744호) 제5조제2항, 제5조의2제1항 및 같은 법 시행령(대통령령 제31754호) 제4조의2제2항이 헌법에서 보장하는 직업선택의 자유 및 평등권 등을 침해한다는 헌법소원심판을 청구(2021 헌마 961)하였으며, 이에 대하여 헌법재판소에서 심리가 진행중이다.

4) 법제처 홈페이지(<https://www.moleg.go.kr>)에서 「지적재조사에 관한 특별법(법률 제17744호)」의 개정 이유 참고.

5) 이와 같은 도입 과정에 관해서는 국토교통부 지적재조사기획단, 「지적재조사 책임수행기관 운영 효율화 방안 연구」, 2021.1, 참고.



(그림 1) 책임수행기관 지정제도의 도입 과정

2.2 제도 도입 전후의 추진체계 비교

책임수행기관 지정제도의 도입 전후를 비교할 때, 추진체계의 가장 큰 변화는 업무의 수행 방식 및 수수료 지급체계에서 찾아볼 수 있다. 요컨대, 업무의 수행 방식은 지적소관청이 지적측량수행자 중에서 대행자를 선정하여 조사·측량 업무의 전부를 대행시켰던 것에서 지적소관청이 책임수행기관에 업무를 위탁하고, 그중 일부를 대행자가 수행하는 방식으로 전환되었고, 그에 따라 선정된 지적측량수행자가 전액 수령했던 과거의 수수료

체계는 책임수행기관과 대행자 간의 업무 공정 비율에 따라 배분되는 체계로 변화⁶⁾되었다(<표 1> 참고).

2.3 제도 도입 전후의 추진 실적 비교

책임수행기관 지정제도의 도입 전후를 비교할 때, 추진 실적의 가장 큰 변화는 양적 측면과 질적 측면으로 구분하여 찾아볼 수 있다. 양적 측면에서는 기존 9년 동안 민간 지적측량업자 41개 업체가 참여하여 94건을 수행했던 것이 제도 도입 후

〈표 1〉 책임수행기관 지정제도 도입 전후의 추진체계 비교

구 분	제도 도입 전 (2012년 ~ 2020년)	제도 도입 후 (2021년 ~ 현재)
시행자	지적소관청	좌동
수행 내용	지적재조사사업의 조사·측량 등	좌동
사업비	연차별로 책정된 사업비 범위 내(가변적)	좌동
수행 방식	<ul style="list-style-type: none"> 지적소관청이 지적측량수행자 중에서 대행자 선정 선정된 대행자가 조사·측량 업무 전부 담당 	<ul style="list-style-type: none"> 지적소관청이 책임수행기관에 업무 위탁 책임수행기관은 지구별로 선정된 대행자(지적측량업자)에게 수탁한 업무의 일부 대행 대행자는 책임수행기관의 위탁업무 중에서 3개 업무(필수) + 1개 공통 업무(선택) 수행
대행자 선정	<ul style="list-style-type: none"> 매년 3~4월 지적소관청이 지구별 공고를 통해 지적측량수행자 간 경쟁입찰(미 참가 유찰 빈번) 입찰 참여 없을 시 LX공사 수의계약 가능 별도의 평가(정량, 정성) 기준 및 항목 적용 	<ul style="list-style-type: none"> 매년 1월 시·도 단위에서 일괄 공모 지적소관청별 평가 실시(평가에 책임수행기관 참여) 최종 선정 결과 일괄 발표 후, 계약 진행 별도의 평가(정량, 정성) 기준 및 항목 적용
수수료 지급체계	<ul style="list-style-type: none"> 지적소관청과 수행자 간의 대행 수수료 계약 대행 업무 100%에 대한 금액 	<ul style="list-style-type: none"> 지적소관청과 책임수행기관 간 위탁 수수료 계약 책임수행기관과 대행자 간의 대행 수수료 계약 <ul style="list-style-type: none"> - 책임(60~65% 범위), 대행(35~40% 범위)

6) 이에 대하여는 국토교통부 지적재조사기획단, 「'23년 지적재조사업무 추진계획」, 2023.1, 참고.

〈표 2〉 책임수행기관 지정제도 도입 전후의 추진 실적 비교

구 분	제도 도입 전 (2012년 ~ 2020년)	제도 도입 후 (2021년 ~ 현재)
수행 결과	<ul style="list-style-type: none"> 9년 동안 민간 수행 94건 - 41개 업체 참여 - 폐업한 업체 70개 이상 서울 및 부산 등 대도시의 사업 실적 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 2021년 및 2022년 <ul style="list-style-type: none"> - 2년 동안 민간 수행 224건(128개 업체 균등 참여) 2023년 <ul style="list-style-type: none"> - 전국 669개 지구, 121개 민간 대행업체 선정
민간 참여	<ul style="list-style-type: none"> 10% 미만 수준 LX공사 및 특정 메이저 업체(4개 업체)의 과점 	<ul style="list-style-type: none"> 제도 도입 전 대비 50% 이상 수준 영세 업체들의 균등 참여 기회 보장
업무 처리기간	<ul style="list-style-type: none"> 지구별 업무처리 기간의 지연 불가피 - 개별 대행자 선정 등(매년 5~6월 계약) - 대행 계약이 체결된 후 본격 업무 착수 	<ul style="list-style-type: none"> 지구별 업무처리 기간 약 5~6개월 단축 - 일괄 대행자 선정 등(매년 1월 내 계약) - 계약체결 전 기준점측량 등 선행과업 착수

2년 동안 128개 업체가 참여하여 224건을 수행하였고, 2023년의 경우에도 전국 669개 지구에 대하여 121개 업체가 대행 업무를 수행하고 있는 것으로 나타났다. 질적 측면에서는 기존까지 대행자의 선정과정과 본격적인 업무 착수과정에서 기간의 지연이 불가피했던 것이 제도 도입 후 대행자를 일괄 선정하고, 계약체결 전에 선행과업의 착수가 가능해짐으로써 지적재조사지구 당 약 5~6개월⁷⁾ 정도 단축된 것으로 나타났다(<표 2> 참고).

2.4 평가

책임수행기관 지정제도를 도입하기 이전의 9년 동안 민간 지적측량업자가 수행했던 건수가 매우 저조했던 이유는 사업의 수익성 측면이 매우 불충분했기 때문이다. 요컨대, 조사·측량의 대행 업무는 일필지조사·측량과정부터 경계점 확정을 거쳐 조정금의 산정 내역서를 작성하는 과정까지 모두 대행자가 전담해야 했기 때문에, 그들의 업무 부담이 클 수밖에 없었다. 특히, 지적재조사지구 내 모든 필지의 경계를 결정하고, 이를 최종 확정하기까지는 현장에서의 이른바 ‘경계조정측량’을 최소 2~3회 이상 수반하기 때문에, 한정된 지적측

량수수료의 범위 안에서 당해 업무를 완수하는 것이 상당한 부담으로 작용할 수밖에 없는 구조였다. 그로 인해 메이저급 지적측량업자 중심으로 소수의 업무 대행이 이루어졌고, 상당수의 경우에는 민간의 입찰 참가 자체가 없어 사업시행자인 지적소관청의 요청에 따라 한국국토정보공사가 ‘자의 반 타의 반’ 형식으로 대행하는 형국이었다.

이와 같은 한계를 극복하는 방향에서 한국국토정보공사와 민간 지적측량업자의 공조체계를 구축하여 사업추진의 효율화를 도모하기 위해 도입한 것이 책임수행기관 지정제도인바, 그에 따라 기존의 소수 메이저업체 중심의 과점 형태에서 대다수 민간 지적측량업자의 균등 참여(영세 업체의 참여 확대) 형태로 변모된 성과를 보이고 있다는 점에서 제도의 도입을 긍정적으로 평가할 수 있다.

3. 책임수행기관 지정제도에 대한 헌법소원심판청구 사건

3.1 개요

2021년 8월 청구인은 책임수행기관제도의 도입

7) 예산 집행과정에서 1개월, 기준점측량 및 지구계측량과정에서 3개월, 대행자 선정과정에서 1개월, 그리고 일필지측량 + 조정측량과정에서 1개월 정도의 단축이 가능해지고 있다.

근거인 「지적재조사법(법률 제17744호)」 제5조제2항, 제5조의2제1항 및 같은 법 시행령(대통령령 제31754호) 제4조의2제2항이 헌법에서 보장하는 직업선택의 자유 및 평등권 등을 침해한다는 헌법소원을 청구하였다.⁸⁾ 요컨대, “기존까지는 민간 지적측량업자가 단독으로 지적재조사측량 수수료 100%를 받으며 수행하였던 지적재조사측량업무를 현재 지적재조사측량 수수료의 35% 정도를 받으며 동일한 지적측량수행자인 한국국토정보공사에 위탁받아 수행하는 상태로 전락”하게 됐고, 무엇보다도 현행 「지적재조사특별법」 시행령 제4조의2제2항에서 “책임수행기관 요건을 터무니없이 강화함에 따라 현실적으로 책임수행기관이 될 수 없으므로 직업선택의 자유와 평등권을 침해당하고 있기 때문에 헌법에 위반된다.”는 주장이다.

청구인의 관점에서는 “대규모(예컨대, 500필지 이상 또는 30만㎡ 이상) 지적재조사지구는 책임수행기관이 수행하고, 그 이하는 지적측량수행자도 수행할 수 있도록 함으로써 과도한 규제와 지적측량업자의 피해를 최소화해야 한다.”는 입장이지만, 산업체의 다른 관점에서는 “책임수행기관 지정제

도는 지적재조사사업의 민간 참여 확대를 통한 사업 속도전의 취지이기 때문에, 한국국토정보공사와 민간 기업의 사업 지분율에 대한 검토로 문제에 접근해야 한다.”는 주장도 제기되고 있다.⁹⁾

3.2 심사의 대상 및 법리 검토의 기준

본 사건에서 심사의 대상이 되는 관련 규정은 「지적재조사법」 제5조제2항, 제5조의2제1항 및 같은 법 시행령 제4조의2이다. 청구인은 특히 “「민법」 또는 「상법」에 따라 설립된 법인으로서 지적재조사사업을 전담하기 위한 조직과 측량장비를 갖추고, 지적분야 측량기술자 1,000명(인접한 2개 이상의 광역권역별 지정의 경우에는 200명) 이상이 상시 근무할 것”이라는 시행령 제4조의2제2항제2호의 요건 규정이 매우 엄격하여 직업선택의 자유와 평등권을 침해하는 위헌이라 주장하고 있다.

우리나라 헌법재판소는 직업선택의 자유 또는 평등권 침해 여부에 관한 사건을 심리함에 있어서 ‘비례의 원칙’을 기준으로 삼고 있다. 요컨대, 법령에서 어떠한 규정으로 기본권을 제한하는 경우에

〈표 3〉 심사의 대상 관련 규정

구 분	내 용
법 제5조제2항	지적소관청은 지적재조사사업의 측량·조사 등을 제5조의2에 따른 책임수행기관에 위탁할 수 있다.
법 제5조의2 제1항	국토교통부장관은 지적재조사사업의 측량·조사 등의 업무를 전문적으로 수행하는 책임수행기관을 지정할 수 있다.
시행령 제4조의2	<ol style="list-style-type: none"> ① 국토교통부장관은 법 제5조의2제1항에 따라 사업범위를 전국으로 하는 책임수행기관을 지정하거나 인접한 2개 이상의 특별시·광역시·도·특별자치도·특별자치시를 묶은 권역별로 책임수행기관을 지정할 수 있다. ② 법 제5조의2제1항에 따른 책임수행기관의 지정대상은 다음 각 호에 해당하는 자로 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 「국가공간정보 기본법」 제12조에 따른 한국국토정보공사 2. 다음 각 목의 기준을 모두 충족하는 자 <ol style="list-style-type: none"> 가. 「민법」 또는 「상법」에 따라 설립된 법인일 것 나. 지적재조사사업을 전담하기 위한 조직과 측량장비를 갖추고 있을 것 다. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제39조에 따른 측량기술자(지적분야로 한정한다) 1,000명(제1항에 따라 권역별로 책임수행기관을 지정하는 경우에는 권역별로 200명) 이상이 상시 근무할 것 ③ 책임수행기관의 지정기간은 5년으로 한다.

8) 이에 관하여는 헌법재판소 홈페이지(<https://www.court.go.kr/site/kor/main.do>) 사건번호 2021 헌마 961 참고.

9) 매일건설신문, <http://www.mcnews.co.kr/74757>, 조영관 기자, 기사입력 2021/09/15 [14:56]

는 당해 규정이 입법 목적에 정당해야 하고, 채택한 수단이 적합해야 하며, 그로 인한 피해가 최소화되는 범위에서 입법으로 보호하려는 공익과 사익 간 법익의 균형을 갖춰야 한다는 것이다. 따라서 본 사건과 관련해서는 책임수행기관의 지정·운영을 통해 추구하려는 입법 목적이 정당한지 여부, 그로 인해 취해진 기본권 제한은 적합한지 여부, 그에 따라 야기된 피해가 감내하기 어려울 만큼 현저한지 여부 및 침해되는 사익에 비하여 기대되는 공익이 큰지 여부를 따져보아야 한다.

3.3 법리 검토의 결과

본 연구는 ‘비례의 원칙’에 입각하여 4가지 부분(목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소성 및 법익의 균형성)을 검토하였는바, 다음과 같은 이유에서 개정 지적재조사특별법상 관련 조항은 헌법에 위반되지 아니한다는 결과를 도출하였다(<표 4> 참고).

목적의 정당성과 관련하여, 책임수행기관 지정 제도는 기존의 지적측량수행자간 경쟁방식을 책임수행기관과 대행자간 공조방식으로 전환하여 대행자 선정 또는 업무공정 처리에서의 장애 요인을 해소함으로써 「지적재조사법」이 추구하는 ‘디지털 지적’의 조속한 구현을 도모하고, 건전한 산업생태계를 활성화하기 위함으로 해석된다. 따라서 이는 「지적재조사법」의 목적 즉, 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부의 등록사항을 바로 잡고 종이에 구현된 지적을 디지털 지적으로 전환함으로써 국토를 효율적으로 관리함과 아울러 국민의 재산권 보호에 기여하는 것에 부합하므로 정당하다고 볼 수 있다.

수단의 적합성과 관련하여, 기존의 경쟁 입찰방식(대행자가 사업비의 100% 수주)의 경우에도 민간 지적측량업자보다는 오히려 한국국토정보공사가 오히려 월등한 시장지배력을 가지고 있었다. 뿐만 아니라, 민간 지적측량업자 중에서도 특정 메이저업체 중심으로 과점이 형성되었고, 영세 업

〈표 4〉 위헌성 여부에 대한 법리 검토의 결과

구 분	검토 결과
목적의 정당성	<ul style="list-style-type: none"> 책임수행기관제도는 한정된 사업 기간과 부족한 사업예산으로 국책사업인 지적재조사사업을 조속히 완수하기 위해 도입한 불가피한 조치임 공공+민간의 공조체계를 통해 대행자 선정 및 업무공정 처리에서의 장애요인을 해소함으로써 ‘디지털 지적’의 조속한 구현을 도모하고, 건전한 산업생태계를 활성화하려는 입법의 목적은 정당함
수단의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> 기존의 경쟁 입찰방식(대행자가 사업비의 100%를 수주)의 경우에도 민간 업체보다는 오히려 LX공사가 오히려 월등한 시장지배력을 행사함 <ul style="list-style-type: none"> 특정 메이저업체가 사업지구의 업무 난이도 등을 감안하여 선택적 참여 영세 업체들은 업무수행 여건 부족 등으로 대행 업무의 전체 공정을 수행하기 힘든 구조 책임수행기관제도를 통해 기존 추진체계상 LX공사의 시장점유율을 민간에 분배하고, 업무 노하우를 공유하기 위한 수단은 적절함
피해의 최소성	<ul style="list-style-type: none"> 1개 지적재조사지구 당 100%의 재조사측량 수수료가 35~40%로 감소된 반면에 민간 업체에서는 복수의 팀을 구성하여 여러 지구에서 대행자로 참여 가능하기 때문에, 노력에 따라서는 오히려 기존 추진체계보다 큰 수익 창출도 가능한 구조임 조속한 지적재조사사업의 완수를 통해 수치지적의 지적관리로 전환됨으로써 민간 지적측량업자의 사업 범위는 점증하여 피해가 아닌 수혜의 산업시장으로 확장됨 지적측량업자가 체감하는 불이익은 무조건적인 피해로 귀결되는 것이 아니며, 오히려 다수의 민간 지적측량업자에게는 피해가 아닌 혜택이 될 수 있음
법익의 균형성	<ul style="list-style-type: none"> 단순한 지적측량수행자의 ‘업역이기주의’ 차원에서 고려될 사안이 아님 민간 지적측량업자가 대행 업무에 따른 지적재조사측량 수수료로 직업을 영위하는 사익보다는 조속한 사업 완수를 통해 토지소유자를 비롯한 국민의 공공복리를 증진하는 공익이 더 우선함

체들은 업무수행 여건 부족 등으로 대행 업무의 전체 공정을 수행하기 힘든 구조였다. 따라서 책임수행기관제도를 통해 기존 추진체계상 한국국토정보공사의 시장점유율을 민간에 분배하고, 민간 지적측량업자의 폭넓은 균등 참여 기회를 보장하기 위한 수단은 적절하다고 볼 수 있다.

피해의 최소성과 관련하여, 1개 지적재조사지구당 100%의 재조사측량 수수료가 35~40%로 감소된 반면에 민간 업체에서는 복수의 팀을 구성하여 여러 지구에 대행자로 참여 가능하기 때문에, 노력에 따라서는 기존보다 큰 수익 창출이 가능한 구조이다. 뿐만 아니라, 지적재조사사업이 조속하게 완수될수록 향후 민간 지적측량업자의 사업 범위는 점증하여 그만큼의 수혜적 산업시장으로 확장된다. 따라서 기존의 수수료 폭이 감소됐다는 체감은 무조건적인 피해로 귀결되는 것이 아니며, 다수의 민간 지적측량업자에게는 오히려 혜택이라는 점에서 피해의 최소성 요건을 충족한다고 볼 수 있다.

법익의 균형성과 관련하여, 책임수행기관을 도입한 것은 단순한 지적측량수행자의 ‘업역이기주의’ 차원에서 고려될 사안이 아니라, 제도화를 통

해 기대할 수 있는 궁극적인 이익을 형량해야 한다. 따라서 민간 지적측량업자가 대행 업무에 따른 지적재조사측량 수수료로 직업을 영위하는 수익보다는 조속한 사업 완수를 통해 토지소유자를 비롯한 국민의 공공복리를 증진하는 공익이 더 우선된다는 점에서 법익의 균형을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

4. 책임수행기관 지정 기준의 완화에 대한 적정성 검토

4.1 논의의 전제

책임수행기관 지정제도의 운영에 따른 위헌의 소지가 없다는 결과와는 상관없이, 이하에서는 책임수행기관의 지정 기준 중 특히, 상시 근무 지적측량기술자의 수를 완화하는 것에 대한 적정성 여부를 검토해 보고자 한다. 이를 위해 첫째, 현행 법령상 상주해야 할 지적측량기술자의 수에 대한 산출 근거는 무엇인지, 그 요건이 과도한 수준인지의 여부를 고찰한다. 둘째, 지적측량기술자의 수를

논의의 전제		접근 방식 및 검토 사항	
①	상시 근무 지적측량기술자의 수는 어떻게 산출된 것인가?	<ul style="list-style-type: none"> 2030년까지 완료해야 하는 전국의 사업량(사업비 감안)을 연차별로 이행하는 데 필요한 최소한의 기준이라는 점이 제시되어야 함 	사업 환경 검토
②	현행 규정상 지적측량기술자의 수는 과도한 수준인가?	<ul style="list-style-type: none"> 현재 기준 인원보다 현저히 적은 인원으로도 책임수행기관의 역할 및 책임을 충분히 이행할 수 있다면, 현행 법령상의 지정 요건은 과도한 수준의 규제적 내용이 될 수 있음 	
③	지적측량기술자의 수를 완화한다면, 어느 수준에서 적정성을 찾을 수 있겠는가?	<ul style="list-style-type: none"> 전국 단위의 책임수행기관은 공공기관 한국국토정보공사를 지정하고 인접한 2개 이상의 권역에서 민간 업체도 책임수행기관의 역할과 책임이 담보될 수 있는 조직/인력을 추산하여 유형을 구분해 볼 수 있음 2030년까지의 권역별 연간 사업(목표)량 대비 이를 위해 투입해야 할 상시 근무 인력 및 제반 필요 사항이 어느 정도인지를 감안해야 함 	수익 / 비용 검토
④	요건이 완화되면, 민간 지적측량업자들은 어떠한 것이 유리한가?	<ul style="list-style-type: none"> 책임수행기관의 역할에 따른 투입 비용 이상의 수익이 보장되어야 함 대행자로 참여하는 수익과 책임수행기관으로 참여하는 수익 중에서 어느 것이 실리적인 것인지를 형량해야 함 	
⑤	민간 지적측량업자가 책임수행기관으로 지정될 경우 법령상 부수적 책무를 이행 가능한가?	<ul style="list-style-type: none"> 민간 지적측량업자를 책임수행기관으로 지정하더라도, 책임수행기관의 본질적 역할과 책임 이행에 아무런 문제가 없어야 함 복수의 책임수행기관을 지정·운영할 경우 야기할 수 있는 역기능 또는 제도상의 폐단이 무엇인지를 고려해야 함 	민감도 검토

(그림 2) 책임수행기관 지정 기준의 완화에 관한 논의의 전제

완화할 경우 어느 수준에서 적정선을 찾을 수 있는지, 아울러 요건이 완화된다면, 민간 지적측량업자에게 수익·비용적 측면에서 어떠한 것이 유리한 것인지를 검토한다. 셋째, 민간 지적측량업자가 책임수행기관으로 지정될 경우 법령상 규정하고 있는 책임수행기관의 부수적 책무를 무난히 이행할 수 있는지를 판단한다([그림 2] 참고).

4.2 현행 권역별 200명 이상의 인원수 산출 근거

책임수행기관제도의 도입을 검토하는 과정에서 중앙 정부의 주무부서는 집단불부합지 약 5,420,000필에 대한 잔여 물량(4,639,383필)을 10년(2021년~2030년)에 걸쳐 연평균 약 50만 필(2021년 및 2030년은 예외)로 책정하여 ‘책임수행기관 + 대행자’의 추진체계를 설계하였다. 또한, 약 3백만 필에 해당하는 개별불부합지를 8년(2023년~2030년)에 걸쳐 연평균 약 40만 필(2030년은 예외)로 책정하여 책임수행기관에게 맡기고자 하였다. 따라서 총 764만 필 수준에서 사업 잔여기간 10년을 평균하여 약 76만 필을 매년 목표량으로 삼고, 이를 원만하게 이행할 수 있는 책임수행기관의 필요인력을 추산하면서 전국 단위는 최소 1,000명 이상, 2개 이상의 인접 권역 단위는 최소 200명 이상으로 상시 근무 지적측량기술자의 수를 결정한 것이다.

이와 같이 결정된 사항을 토대로 2021년부터 선

행 사업을 실시하였고, 같은 해 9월 한국국토정보공사를 책임수행기관으로 지정하여 2022년부터 본격적인 추진체계를 가동하고 있다. 현재 전국 단위의 책임수행기관인 한국국토정보공사는 10개¹⁰⁾의 광역별 추진단을 설치하고, 각 추진단별로 ‘관리·지원팀’과 ‘전담팀’ 및 ‘지적시니어’로 구성·운영하고 있으며, 이 중 전담팀은 지적소관청 및 이동거리, 사업지구 수, 필지 수를 고려하여 3인 1팀으로 편성·운영하고 있다.¹¹⁾

4.3 현행의 기준 인원 완화 시 최소 필요 인원의 추산

2021년 9월 국토교통부장관이 책임수행기관의 지정 신청을 공모할 당시 그 지정 요건으로서 상시 근무하는 지적측량기술자의 수를 충족시킬 수 있었던 기관은 한국국토정보공사 외에 부재하였고, 현 시점에서 민간 지적측량업자 중에서 지적측량기술자를 가장 많이 고용하고 있는 업체는 41명을 보유한 1곳뿐이다. 장래에 그 수가 최소 200명에 달하기 위해서는 당해 업체가 지적재조사 측량을 비롯하여 지적확정측량 등 여러 사업 부문에서 경쟁력을 갖춰야만 가능한 실정이다. 이러한 측면을 놓고 보면, 현행법령상 전국 단위의 책임수행기관으로 지정받기 위한 요건인 상시 근무 측량기술자의 수 1,000명을 충족시킬 기관은 한국국토정보공사 외에 찾기 어려울 것이다. 요컨대, 또 다른 전국 단위의 책임수행기관을 지정할 실익이

〈표 5〉 잔여 사업 물량 및 사업예산 배분계획(2021년 1월 기준)

(단위 : 필, 억원)

구 분	계	'12~'20	'21	'22	'23	'24	'25	'26	'27	'28	'29	'30
합 계	8,420,000	780,617	270,000	500,000	900,000	900,000	900,000	900,000	900,000	900,000	900,000	569,383
집단 불부합지	대상	5,420,000	780,617	270,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	500,000	369,383
	예산	7,256	-	613	1,030	730	730	730	730	720	710	563
개별 불부합지	3,000,000	-	-	-	400,000	400,000	400,000	400,000	400,000	400,000	400,000	200,000

* 주 : 2022년의 경우 집단불부합지 50만 필(사업비 약 1천억원)을 목표로 하였으나, 사업비의 지원이 약 670억원에 불과하여 완료한 필지는 약 34만6천 필에 그침

10) 전국에서 서울, 인천, 제주지역본부는 제외한 상태이다.

11) 이와 관련해서는 한국국토정보공사, 「'23년 지적재조사 책임수행기관 운영계획서」, 2022.11, 참고.

적고, 법인의 형태에서 전국 단위의 책임수행기관을 유도하기 위해서는 그 만큼의 고용 비용을 한정된 수입(지적재조사측량수수료)으로부터 충당할 수 없기 때문이다. 따라서 법령상 1,000명의 요건을 규정한 이유는 당해 요건을 충족하는 전국 단위의 책임기관이 가능하다면 이를 복수 지정하려는 의도보다 한국국토정보공사에게 그 주된 책임을 맡기되, 사업 완료까지의 연속·안정성을 유지하기 위한 최소 조직·인력 구성의 가이드라인을 제시한 것으로 볼 수 있다.

그렇다면, 전국 단위가 아닌 경우에 반드시 2개 이상의 인접 권역 단위로 책임수행기관을 지정해야만 하는 것인지, 그리고 그 요건으로서 반드시 상시 근무 지적측량기술자를 200명 이상 고용해야만 하는 것인지가 문제된다. 요컨대, 복수의 책임수행기관을 지정·운영할 경우 책임수행기관 상호간의 통일·안정성을 확보하고, 사업추진의 신속·효율성을 도모해야 하므로 개별 지역 단위의 산발적 지정은 적절치 않다. 따라서 최소 2개 이상의 인접 권역별로 책정한 현행의 기준을 그대로 유지하되, 잔여 사업 물량을 감안하여 그에 대한 업무처리가 차질 없이 보장되는 수준에서 고용 인원의 완화를 고려하는 것이 바람직하다. 입법 당시에는 매년 전국 평균 약 76만 필(집단+개별불부합지)을 기준으로 하였기 때문에 2개 이상의 권역별로 200명 이상 인원을 책정하였다. 그러나 2022년의 실적을 예로 들면, 연간 목표량은 전국의 집단불부합지 50만 필(사업비 약 1천억원)이었으나, 실제 완료한 필지는 약 35만 필(사업비 약 6천7백억)에 그쳤는데, 이는 사업비가 당초 목표에 미치지 못했기 때문이라 할 수 있다.¹²⁾

2023년 1월 기준으로 2030년까지 8년 동안 완료해야 하는 전국의 잔여 사업 물량은 약 700만(집단 400만 + 개별 300만) 필에 달한다. 이를 13개 권

역으로 평균하면¹³⁾ 권역 당 54만 필 정도이며, 다시 8년의 사업 잔여기간으로 나누면, 책임수행기관은 권역 당 연평균 약 67,500필을 담당해야 한다.¹⁴⁾

통상적으로 1,000필 이내 규모의 1개 지적재조사지구를 기준으로 볼 때, 업무 공정상 대행자는 3인 1팀 이상을 투입하여 2개월 이내에 일필지측량 업무를 완료하는 반면에, 책임수행기관은 3인 1팀 이상을 투입하여 남은 5개월 이내에 경계확정까지의 업무를 완수해야 한다. 따라서 매년 권역별로 약 67,500필의 계획(목표) 하에서 1,000필 규모의 지적재조사지구 67개(1개 지구당 3인 1팀)를 수행해야 하기 때문에 책임수행기관은 최소 200명 이상의 인력이 필요한 것이다. 설령 사업예산의 감축 등 현실 여건을 감안하여 약 45만 필(2022년 35만 필 기준 + 연간 개별불부합지 10만 필) 수준에서 권역별 약 35,000필(13개 권역 평균)을 수행한다고 가정해도 최소 105명(3인 1팀 × 1,000필 규모 35개 지구) 이상 필요하다. 그러나 이는 단순히 조사·측량의 업무 공정만을 반영한 최소 인원일 뿐이고, 그 운영을 위한 필요 조직 및 장비 등은 배제한 것이다.

따라서 현행 인력 기준을 최소 105명 이상으로 완화할 경우¹⁵⁾ 민간 지적측량업자 중에서 이를 충족할 수 있는지, 설령 있다고 하더라도 영업을 유지하기 위한 수익(사업비 대비 인건비 등 제비용)이 뒷받침될 수 있는지가 관건이 되는데, 수익성 여부에 대한 추가 검토가 필요한 부분이다.

4.4 완화된 인원으로 책임수행기관 운영 시 수익성 검토

지적재조사의 조사·측량 업무수행에 따른 비용은 매년 국가가 배정한 사업예산의 범위 내에서

12) 당해 연도에는 개별불부합지를 포함하지 않았다.

13) 현재의 10개 권역에 미포함된 서울, 인천, 제주를 포함한 개수이다.

14) 단순 평균값을 의미하며, 권역을 어떻게 구분하는지에 따라 다소의 편차가 발생할 수 있다.

15) 당연히 사업 완료를 목표했던 2030년에서 사업기간의 연장을 감수하는 것을 전제로 한다.

〈표 6〉 지적재조사지구(필지) 당 사업비의 평균

구 분	계	평균	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
사업비 (억원)	2,858	214.2	34	215	80	150	150	150	150	150	450	613	716
완료 (천필)	1,420	129.1	18	102	28	74.3	86.4	88.2	86.1	81.1	211.8	300.3	343.8
평균		2.0	1.9	2.1	2.9	2.0	1.7	1.7	1.7	1.8	2.1	2.0	2.1

지적소관청이 지적재조사측량수수료를 통해 지급한다. 지적소관청은 책임수행기관과의 업무 위탁 계약 체결 시 실시계획에 포함된 필지수를 기준으로 수수료를 산정·지급하고,¹⁶⁾ 이를 토대로 책임수행기관은 대행자와 대행계약을 체결하여 ‘업무대행 완료계’를 제출받은 날로부터 2주 이내에 업무공정의 비율에 따른 대행 측량수수료를 지급한다. 따라서 책임수행기관 및 대행자가 조사·측량 업무를 대행하며 받는 수수료의 금액 대비 투입 비용이 어느 정도인지에 따라 수익성을 따져볼 수 있다.

2012년부터 국가가 지적재조사사업의 조사·측량 업무를 위해 지원한 사업비는 1,000필의 지적재조사지구 기준으로 평균 2억원(1필 당 20만원) 수준에서 집행되어 2022년 12월 기준 총 2,858억원에 달하며, 이를 통해 약 142만 필을 정비하였다.

지적재조사사업의 총 사업예산 1조3천억원 중에서 지적재조사측량 사업비로 책정된 금액은 약 1조원이고, 그중 현재까지 사업완료 필지에 집행된 사업비 2,860억원을 제외한 사업비는 약 7천억원 정도이다. 이를 사업의 잔여기간 8년으로 배분하면 연평균 사업비는 약 870억원 수준이다. 이를 토대로 200명의 상시 근무 인력을 투입하여 67,500필(1,000필 규모의 67개 지구)을 책임질 경우 연간 수입은 약 87억원[(67,000필 × 20만원) × 0.65(책임수행기관 공정 비율)] 정도이며, 그에 따른 단순

인건비는 약 84억원(200명 × 1인당 월 350만원 기준) 수준으로 약 3억원의 차익이 발생한다. 또한, 2022년의 실적을 대입하더라도, 105명의 상시 근무 인력을 투입하여 35,000필(1,000필 규모의 35개 지구)을 책임질 경우 연간 수입은 약 45억5천만원(35,000필 × 20만원 × 0.65) 정도이며, 그에 따른 단순 인건비는 44억1천만원(105명 × 1인당 월 350만원 기준) 수준으로 약 1억4천만원의 차익이 발생할 뿐이다.

이와 같은 시뮬레이션의 결과는 사업의 잔여기간 동안 목표량을 완수하기 위해 책정한 현행의 200명 이상의 기준을 적용하는 것과, 책임수행기관의 지정 요건을 완화하기 위해 사업기간을 연장하여 목표량을 낮추고, 105명 이상의 기준을 적용하는 것은 결국 수익적 측면에서 대동소이하다는 점을 확인시켜준다. 또한, 두 가지 경우의 공통점은 책임수행기관이 지출하는 단순 인건비 외에 관리·운영 등 제비용을 감안하면, 현행의 지적재조사측량수수료에 따른 수입보다 투입해야 하는 비용이 초과할 수도 있는 구조적 한계를 보이고 있다는 것이다. 이를 통해 우리는 정부가 입법 당일부터 책임수행기관으로 지정받고자 하는 자로 하여금 사업의 수익성보다는 공익성 측면에서 그들의 막중한 책임과 부담을 필요로 했다는 것을 유추할 수 있다.

오히려 민간 지적측량업자는 책임수행기관이 아닌 대행자로 참여하여 3인 1팀을 1,000필 규모

16) 지적소관청과 책임수행기관은 당해 지적측량수수료에 대하여 지적재조사측량성과 검사가 완료된 때에 지적재조사지구 지정 필지 수를 기준으로 정산한다. 이 경우 책임수행기관은 정산 결과 측량수수료가 남는 경우 지적소관청에 반납하고, 부족한 경우 지적소관청에 추가 지급을 요청할 수 있다(단, 필지수의 증감이 5/100 이내인 경우 예외).

의 지적재조사지구 3개에 투입할 경우 연간 수입은 2억1천만원[(3,000필 × 20만원) × 0.35(대행자 고정 비율)] 정도이고, 그에 따른 단순 인건비는 1억 2천6백만원(3명 × 1인당 4,200만원) 수준으로 약 8천만원의 차익이 발생한다. 민간 지적측량업자로 등록한 업체라면 현행법상 6인 정도의 지적측량기술자를 이미 갖추고 있는 상태이기 때문에, 그들이 다른 영업을 병행하면서 대행자로 참여하여 3인 1팀으로 복수의 지적재조사지구에서 일필지측량 업무를 단기에 3건 정도만 중복 수행할 수 있다면, 별도의 인력 충원 없이 적지 않은 영업 수익을 도모할 수 있을 것이다.

4.5 법령상의 부수적 책무에 대한 기본 역량 검토

현행 법령상 책임수행기관은 위탁받은 지적재조사의 조사·측량 업무수행에 대한 총괄적인 책임뿐만 아니라, 법령상 규정하고 있는 대행자에 대한 업무 지원, 지적재조사사업에 관한 연구 개발 및 지적재조사사업의 홍보 등의 부수적 책무를 가진다. 이와 같은 부수적 책무를 이행하기 위해 책임수행기관은 자체 예산을 확보하여 운영에 소요되는 비용을 집행하여야 한다.

「지적재조사법 시행령」 제4조의5 및 「책임수행기관 운영규정」 제33조부터 제36조에서는 책임수

〈표 7〉 책임수행기관의 업무 지원

구 분	내 용	2022년 LX공사의 실적 및 소요 예산
행정 지원	<ul style="list-style-type: none"> 총괄 전담조직 및 광역시·도 단위의 관리조직에 행정지원반을 설치하여 다음의 사항 지원 <ol style="list-style-type: none"> 1) 책임수행기관 및 대행자의 역할에 관한 사항 2) 측량성과 작성 등 대행자의 업무수행 3) 법령해석에 관한 사항 4) 대행자의 애로사항 및 갈등관리 등 지적재조사 측량·조사와 관련되어 지적소관청 또는 대행자에게 제기된 소송 및 민원 대응 지원 지적소관청과 사전 협의를 통해 지적재조사지구에 대한 무인항공촬영을 실시하고, 정사영상 등을 지적재조사행정시스템에 등록하여 공동 활용(단, 「항공안전법」상 항공기 비행이 제한되는 경우 예외) 	<ul style="list-style-type: none"> 행정지원반 운영 : 총 344건 <div style="text-align: center;"> <p>■ 행정 ■ 기술 ■ 기타</p> </div> 소요 예산 : 약 2억원 집행
현장 지원	<ul style="list-style-type: none"> 대행자의 효율적인 업무 수행을 위하여 경계설정기준 및 현지조사 방법 등 자문 각 지적재조사지구별로 다음의 역할을 수행하는 지역전문가 배치 가능 <ol style="list-style-type: none"> 1) 토지소유자 간 경계 합의 등 갈등해소 및 중재 2) 지적재조사지구 지정 동의서 및 경계설정합의서 정구 지원 3) 주민설명회 의견 청취 및 사업 홍보 4) 경계결정에 관한 소유자 의견 취합 및 관련 정보 공유 	<ul style="list-style-type: none"> 지역전문가 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 779개 지적재조사지구 882명 위촉 - 768회 개최(연인원 9,479명) 소요 예산 : 약 3억4천만원 집행
기술 지원	<ul style="list-style-type: none"> 업무 대행계약 기간 동안 대행자에게 측량소프트웨어 지원 대행자의 측량장비, 측량소프트웨어 등의 운용에 관한 기술 지원 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 측량장비 : 보조점(약 2만개) 및 경계점표지(약 1만4천개) 무상 지원 측량S/W : 랜디고 524개 COPY 무상 지원 현장 컨설팅 : 신규·영세 대행자 대상 역량강화 등 28회 실시
교육 지원	<ul style="list-style-type: none"> 대행자의 전문성과 역량 강화를 위한 전문 교육과정을 설치하여 교육 훈련 실시 원활한 사업수행을 위하여 필요한 경우 측량장비 및 시스템 운용 교육 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 각종 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 연수(집합)교육 : 6회 실시(150명 수료) - 원격교육 : 79개 업체 대상 179명 수료 - 수시교육 : 현장실무 중심 전담팀 1:1 교육 소요 예산 : 실비 약 1억원 집행

〈표 8〉 책임수행기관의 연구 개발 및 홍보

구 분	내 용	2022년 LX공사의 실적 및 소요 예산
지적재조사 사업에 관한 연구 개발	<ul style="list-style-type: none"> 지적재조사 촉진 및 활성화를 위한 중장기 계획 지적재조사 정책 및 법령·제도 개선 지적재조사 전문인력 양성 및 관련 산업 연계 지적재조사 국내·외 기술 현황의 조사·분석 지적재조사 관련 국제회의 및 해외 진출 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> LX연구원 조직을 통해 관련 연구 10편 이상 수행 LX연구원 자체 예산으로 비용 충당
지적재조사 사업 홍보	<ul style="list-style-type: none"> 국토교통부장관과 협의하여 지적재조사사업 인지도 향상 및 활성화를 위한 홍보계획을 수립하고, 대국민 홍보 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 인터뷰(1회), 뉴스보도(8회), 언론보도(5회), 라디오 캠페인(210회) 버스광고(145대), 지하철광고(1,000량), QR안 내판(3,200개), 현수막(1,139개) 등 소요 예산 <ul style="list-style-type: none"> 일반 홍보: 약 4억원 집행 디지털지적의 날 행사: 약 1억2천만원 집행

행기관이 대행자에게 지원해야 하는 업무로서 행정 지원, 현장 지원, 기술 지원 및 교육 지원에 관하여 규정하고 있는바, 현재 책임수행기관으로 지정받은 한국국토정보공사가 2022년 수행한 실적 및 이를 위해 집행한 소요 예산은 <표 7>과 같다.¹⁷⁾

한편, 「책임수행기관 운영규정」 제37조는 책임수행기관이 별도의 연구 조직을 구성하여 지적재조사 촉진 및 활성화를 위한 중장기 계획 등 다양한 연구 개발을 이행하도록 규정하고 있다. 또한, 제38조는 지적재조사사업의 인지도 향상 및 활성화를 위한 홍보의 책무도 부여하고 있다. 이에 따라 현재 책임수행기관으로 지정받은 한국국토정보공사가 2022년 수행한 실적 및 이를 위해 집행한 소요 예산은 <표 8>과 같다.¹⁸⁾

이상의 내용을 토대로 볼 때, 민간 지적측량업자는 조사·측량 업무의 대행을 위한 조직 및 인력을 충족한 경우라 하더라도, 책임수행기관으로서 부수적인 책무를 이행하는 데 필요한 기본 역량 및 추가 비용의 여력을 갖추는 것이 난제가 된다.

4.6 소결

현행 법령상 권역별 책임수행기관으로 지정받기 위해서는 ‘상시 근무 지적측량기술자 200명 이상’을 필요로 하는바, 본 연구는 그와 같은 인원이 산출된 근거를 규명함과 아울러 민간 지적측량업자를 배려하여 그 수를 완화할 경우 과연 수익성은 있는 것인지와 법령상의 부수적 책무를 충분히 이행할 수 있는지 등을 검토하였다. 검토 결과를 요약하면, [그림 3]과 같다.

검토 내용을 종합해 볼 때, 2030년까지 목표로 하는 사업기간을 연장해야 한다는 점을 전제로 하여 현행의 200명 이상을 105명 이상으로 완화해 볼 수 있겠으나, 이 경우에도 새로이 지정받는 책임수행기관은 업무 수행에 따른 수익성을 보장받기 어려울 뿐만 아니라, 책임수행기관으로서 이행해야 하는 법령상의 부수적 책무에 대한 기본 역량이 부족한 것으로 판단된다.

17) 이와 관련해서는 한국국토정보공사 지적재조사처, 「'22년 지적재조사 대행자 지원현황」, 2023.1, pp.2~8. 참고.
18) 상계보고서 참고.

검토 내용		검토 결과
사업 환경 검토	① 상시 근무 지적측량기술자 수의 산출 근거 및 완화 가능 여부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전국 단위는 현행의 1,000명 이상 기준으로 지정하는 것이 바람직함 ■ 권역 단위 200명 이상의 기준은 연평균 67,500필의 잔여 사업 물량을 조속히 처리할 때 필요한 최소한의 인원임 ■ 현행 200명을 완화하여 적정 인원을 다시 책정한다는 것은 잔여 사업 물량의 수행 목표량을 감축(약 35,000필)한다는 것을 전제로 해야 함
	② 광역권역별 인원을 완화할 경우 적정 수준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1,000필 규모의 1개 지적재조사지구를 기준으로, 권역별 35개 정도의 목표량을 완수하기 위해서는 최소 105명 이상의 상시 근무 인력이 필요함 ■ 200명에서 105명 정도로 완화하더라도, 민간 측면에서는 그에 따른 수익성이 뒷받침되어야 함
수익 / 비용 검토	③ 완화된 수준에서의 수익성 여부	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수입 대비 지출(단순 인건비)을 추산하면, 현행의 200명과 완화한 105명에 따른 연간 차익은 대동소이함 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 200명의 경우 차익 : 약 3억원 <ul style="list-style-type: none"> - 연간 수입 : 약 87억원[(67,000필 × 20만원) × 0.65(책임수행기관 공정 비율)] - 인건비 : 약 84억원(200명 × 1인당 월 350만원 기준) ▶ 105명의 경우 차익 : 약 1억4천만원 <ul style="list-style-type: none"> - 연간 수입 : 약 45억5천만원(35,000필 × 20만원 × 0.65) - 인건비 : 약 44억1천만원(105명 × 1인당 월 350만원 기준) ■ 책임수행기관으로 지정받고자 하는 자는 사업의 수익성보다 공익성 측면에서의 막중한 책임과 부담을 수반함
민감도 검토	④ 부수적 책무의 이행 역량	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현행법상 책임수행기관의 부수적인 책무를 이행하기 위한 조직/인력을 갖추기 어려울 뿐만 아니라, 그에 따른 제비용을 감당하는 것은 무리가 따름

(그림 3) 책임수행기관의 지정 요건 다양화에 관한 검토 결과

5. 결 론

2021년 9월 한국국토정보공사가 전국 단위의 지적재조사 책임수행기관으로 지정받은 이래 150개 민간 지적측량업자¹⁹⁾의 대부분이 대행자로 참여하면서 과거 연 10만 필 이하에 그쳤던 추진 실적이 최근 연평균 30만 필 이상으로 진척되었다. 특히, 과거에는 특정 메이저업체 중심으로 과점적인 대행이 이루어졌으나, 지금은 대다수의 영세 지적측량업자까지도 충분한 참여 기회를 가진다는 것에 큰 의미를 부여할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 2021년 8월 책임수행기관 지정제도를 둘러싼 헌법소원심판이 청구되었고, 그에 관한 헌법재판소의 결정을 목전에 두고 있다.

본 연구는 해당 사건에 대한 법리를 검토하였고, 그 결과 책임수행기관의 지정제도와 관련한 현행 지적재조사법령상의 규정은 입법 목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소성 및 법익의 균형성 측면에서 헌법에 위반되지 아니한다는 점을 제시하였다. 또한, 그와는 별개로 책임수행기관의 지정 요건으로서 상시 근무 지적측량기술자의 수를 완화하는 것에 대한 적정성을 검토하였고, 그 결과 권역별 105명 수준에서의 완화를 고려해 볼 수 있겠으나, 이 경우에도 책임수행기관으로서의 수익성 측면과 기본 역량 측면에서 비현실적인 것으로 판단하였다.

따라서 현 시점에서 책임수행기관제도를 도입한 것 자체를 부정하고, 예전의 방식으로 회귀하

19) 전체 지적측량기술자 수는 2,053명이며, 연령별로는 30대 이하가 338명(16.46%)으로 10대 1명(0.05%), 20대 113명(5.5%), 30대 224명(10.91%)이고, 40대 300명(14.61%), 50대 239명(11.64%) 및 60대는 1,176명(57.29%)이다.

자는 주장은 합당한 명분을 찾기 어려우며, 그렇다고 하여 현행의 권역별 지정 요건을 무리하게 완화하면서까지 복수의 책임수행기관을 지정·운영하는 것 역시 다소 부적절한 것으로 여겨진다. 이와 같은 업무 수행의 구조적인 내용보다는 오히려 책임수행기관과 대행자간의 기능적인 부분 예컨대, 업무의 공정별 내용 및 담당 비율을 어떻게 하면 더욱 합리적으로 조정할 것인지, 나아가 현행의 비현실적인 수수료²⁰⁾ 적용을 어떻게 하면 보다 현실화시킬 수 있을 것인지 등을 모색함으로써 상호 공조적인 수행체계를 더욱 강화하는 것이 바람직하다.

책임수행기관 지정제도를 도입한 이후 지적재조사사업의 추진체계가 현격히 개선되었음은 분명한 사실이다. 관건은 잔여 사업기간까지 정부가 사업예산을 어느 정도 과감히 지원할 것인지에 달려있다. 정부가 진정으로 지적재조사사업의 조속한 완료를 원하고 있는 것인지, 그 과정에서 공공부분과 민간 부분의 산업생태계를 활성화할 의지가 있는 것인지에 대한 답변을 얻기 위하여 이해관계인의 한 목소리를 촉구하는 바이다.

〈참고문헌〉

1. 국토교통부 고시 제2021-210호, 「지적재조사 기본계획 수정계획(2021~2030)」, 2021.
2. 국토교통부 지적재조사기획단, 「'23년 지적재조사업무 추진계획」, 2023.
3. _____, 「'22년 지적재조사 업무 추진계획」, 2022.
4. _____, 「지적재조사 책임수행기관 운영 효율화 방안 연구」, 2021.
5. _____, 「지적재조사 업무 참고자료 - 주요통계-」, 2020.
6. _____, 「지적재조사 책임수행기관 정책설명회 자료집」, 2019.
7. 한국국토정보공사, 「'23년 지적재조사 책임수행기관 운영계획서」, 2022.
8. _____, 「'22년 지적재조사 책임수행기관 운영계획서」, 2021.
9. 한국국토정보공사 지적재조사처, 「2023년 지적재조사 대행자 측량성과 검증매뉴얼」, 2023.
10. _____, 「'22년 지적재조사 대행자 지원현황」, 2023.
11. G. Larsson, *Land registration and cadastral systems: Tools for land information and management*, John Wiley & Sons, 1991.
12. I. P. Williamson, *Cadastral reform - and australian vision for the 1990s*, The university of Melbourne, 1991.
13. J. L. G. Henssen, *New legislation in the field of land registration and Cadastre in the Netherlands*, Madrid, 1985.
14. 國土交通省, 「地籍調査の推進」, 2009.
15. 鮫島信行, 『日本の地籍その歴史と展望』, 古今書院, 2004.

(접수일 2023.11.10., 심사일 2023.11.14., 심사완료일 2023.11.24.)

20) 품셈조사에 기초하여 산정된 금액에 30%의 할인율을 적용하여 수수료 단가를 산출하고, 이를 다시 50% 감면한 수수료를 적용하고 있다. 그에 따라 지적재조사측량에서는 1필 당 20만원이 책정되지만, 이는 책임수행기관이나 대행자 모두를 만족시키기에는 터무니없이 부족한 수준이다.