

지적재조사 경계설정 실태 및 개선 방안*

Current Status and Improvement for Land Boundary Decision of Cadastral Resurvey

홍 성 언**

Hong, Sung Eon

요 약

본 연구에서는 지적재조사사업이 완료된 사업지구를 사례지역으로 선정하여 토지경계 설정에 관한 전반적인 실태를 분석·평가해 보고, 이를 토대로 개선방안을 제시해 보고자 하였다. 연구성과는 다음과 같다. 지적재조사 경계설정의 실태를 분석하고자 사례지역으로 충북 청주시 청원구 일원의 지적재조사사업 완료 지구(4지구)를 선정하였다. 사례지역에 대해 지구별 지적재조사사업 전반의 사업기간, 경계확정 실태와 경계설정 유형, 주민 혜택 지원, 경계확정 관련 정보의 성과 관리 실태를 분석하였다. 그리고 분석된 결과를 기초로 개선방안을 제시하였다. 개선방안은 현실경계 중심의 경계 설정 증대를 위해 경계를 확정하는 단계에서 토지소유자가 조정금 산정액을 인지할 수 있도록 제도를 개선하여야 함을 제시하였다. 정부의 예산지원 확대와 함께 사업 공정별 단축할 수 있는 소요일수에 대한 분석이나 의견수렴을 통해 사업기간 단축의 필요성을 제시하였다. 경계확정 관련 성과관리에 있어서는 최종 경계가 확정되면 최초 입력된 경계설정 기준 및 유형에 관한 정보를 수정하는 방안을 제시하였다. 끝으로 지적재조사사업의 개선점을 발굴, 사업의 활성화, 주민 공감대 형성 등을 위해 사업이 완료된 지역의 주민을 대상으로 만족도 조사를 시행할 것을 제안하였다.

주요어 : 지적재조사, 토지경계 설정, 현실경계, 만족도 조사

ABSTRACT

This study aims to analyze and evaluate the overall condition of the land boundary decision where the cadastral resurvey project is completed as the case area, and suggest improvement plan based on it. The research results are as the followings. In order to analyze the actual condition of the cadastral survey, the cadastral resurvey project accomplished district (district 4) of the Cheongwon District in Cheongju City, Chungbuk Province was selected as the case area. Analysis on the overall performance period, land boundary confirmation status, land boundary decision type, resident benefit support, and land boundary confirmation related information for the case area was conducted. Based on the results of the analysis, the improvement plan was suggested. The improvement plan suggests the improvement of policy that the landowner should be able to recognize the adjustment amount at the

* 이 논문은 2018-2019년도 청주대학교 사회과학연구소가 지원하는 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

** 정회원·청주대학교 지적학과 부교수(E-mail: hongsu2005@cju.ac.kr)

stage of establishing the boundary to increase the actual-based land boundary decision. An extension on governmental budget support along with the necessity on decreasing the project period based on the analysis on time period that can be shortened per process as long as the feed backs obtained. In the performance management related to the land boundary confirmation, a method is proposed to modify the initial information about land boundary decision criteria and type when the final boundary is determined. Finally, it was proposed to conduct a satisfaction survey on the residents of the area where the project was completed in order to identify improvement points of the cadastral resurvey project, to vitalize the business, and to form a consensus on the residents.

Keywords : Cadastral Resurvey, Land Boundary Decision, Actual-based Land Boundary, Satisfaction Survey

1. 서 론

지적재조사는 「지적재조사에 관한 특별법」에 근거해 2012년부터 2030년까지 추진을 계획하고 있다. 특별법에서는 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부(地籍公簿)의 등록사항을 바로 잡고 종이에 구현된 지적(地籍)을 디지털 지적으로 전환함으로써 국토를 효율적으로 관리함과 아울러 국민의 재산권 보호에 기여함을 목적으로 규정하고 있다. 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부의 등록사항을 바로 잡는 것은 지적불부합지를 정비한다는 것을 의미한다. 또한 이 과정에서 향후 지적불부합지의 발생을 방지하기 위해 기존 도상경계 본위의 토지경계 관리를 현실경계 본위의 선진화된 토지경계관리체제로 전환한다는 의미를 내포하고 있다.

도상경계는 지적공부에 존재하는 경계로서 도면에 표현된 경계선으로 공부상의 경계라고도 한다. 현행 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에서 법정경계로 보고 있으며 토지조사사업 당시 조사와 측량을 실시하고 사정과 재결의 절차를 거쳐 등록되었다. 현실경계는 도상경계가 어떤

양태를 가지고 있느냐는 것과는 상관없이 인접하고 있는 토지소유자들이 사실상의 경계로 묵시적으로 인정하고 있는 지상경계를 말한다.¹⁾

지적재조사를 추진함에 있어 현실경계를 기준으로 토지경계를 설정·등록하기 위해 「지적재조사에 관한 특별법」에서는 현실경계를 본위로 측량기록 조사경계, 지방관습경계, 합의경계 등으로 경계를 설정하도록 규정하고 있다.²⁾ 그러나 실제 지방자치단체별로 사업을 추진함에 있어서는 현실경계로 설정이 가능함에도 불구하고 조정금 발생의 문제 등을 이유로 토지소유자 간의 합의에 의한 경계설정이 이루어지고 있다. 또한 현실경계 설정에 따른 조정금 발생으로 조정금의 산정 및 통지 후 이의신청 등의 발생하여 사업이 지연되는 사례도 발생하고 있다. 따라서 현재까지 추진된 지적재조사 토지경계 설정과 관련된 검토를 통해 문제점을 분석하고, 이에 대한 개선점이 모색되어야 향후 효율적인 사업추진과 더불어 지적재조사의 본래 취지를 살릴 수 있을 것으로 보인다.

지적재조사 토지경계설정과 관련한 주요 선행 연구를 조사·검토한 결과, 새로운 기술이나 제도 개선을 통한 지적재조사 경계설정 절차의 개선,³⁾

1) 박인선, “토지경계설정의 정확도 비교 분석”, 박사학위 논문, 서울시립대학교 대학원, 2011, p.21.

2) 「지적재조사에 관한 특별법」 제14조.

3) 박종현·홍성연·박기현, “UAV를 이용한 지적재조사사업 경계설정 방식의 개선 연구”, 「한국지적학회지」, 제34권

토지소유자 갈등 최소화를 위한 합의경계 도입 및 현실경계 기반의 합의경계 설정,⁴⁾ 경계설정 유형에 관한 사례분석을 통한 경계설정의 개선 방안 제시,⁵⁾ 지적재조사사업의 본래 취지인 현실경계 위주로 경계를 설정하기 위한 「지적재조사에 관한 특별법」의 경계설정 기준의 개정⁶⁾ 등에 관한 연구가 이루어졌다. 선행연구의 경우 주로 경계설정 유형에 관한 분석과 이에 대한 개선 방안의 제시가 이루어졌다. 그러나 지적재조사사업 과정에서 토지경계의 확정, 조정금 산정, 취득 경계정보의 성과관리, 사업기간 등 경계설정에 관한 전반적인 내용을 분석하고 이에 관한 개선방안의 제시가 이루어지지 못하였다는 한계가 있다고 사료된다.

본 연구에서는 지적재조사사업이 완료된 사업지구를 사례지역으로 선정하여 토지경계 설정에 관한 전반적인 실태를 분석·평가해 보고, 이를 토대로 개선방안을 제시해 보고자 한다.

2. 지적재조사 및 경계설정

2.1 지적재조사

지적재조사는 토지이용의 효율성과 국민의 재산권 보호에 있어서 그 태생적 한계로 인하여 지속적으로 지적관리에 혼란을 초래하고 있는 지적불부합지의 문제를 근본적으로 해소하고, 토지의

현황을 현실경계 기반으로 등록하여 일필지의 표시를 명확히 함으로써 능률적이고 효율적인 지적관리체계의 개선을 위하여 기존 지적제도를 전면적으로 개편하는 작업이다. 또한 지적재조사는 과거 토지조사사업에서 작성했던 지적공부의 질적 향상을 추구하고 현행 법적·기술적 측면을 보다 완벽하게 하여 지적관리를 현대화하기 위한 수단으로 이해된다. 여기서 지적공부의 질적 향상이라 함은 지적측량성과의 정확도를 제고함은 물론 지적에 포함되는 요소들의 확장 및 개편을 의미한다.⁷⁾

2012년부터 시작된 지적재조사사업은 2019년 현재 8차년도 사업이 추진되고 있다. 현재 추진되고 있는 지적재조사사업은 1단계(2012~2015) 기간이 경과하여 2012년 수립된 기본계획을 2016년에 수정·보완한 「제2차 지적재조사 기본계획」을 토대로 진행되고 있다. 제2차 기본계획에는 2단계(2016~2020)에 중점적으로 실행할 추진전략 및 중점과제가 담겨 있으며, 사업의 기본방향은 총사업기간(2012~2030)을 감안해 단계별로 사업기간을 구분하여 사업을 계획·추진하고 있다. 지적재조사측량의 사업규모는 전체 지적불부합지 554만 필지 중 도시개발사업 고시 등에 의한 지적확정측량 예정지역을 제외한 542만 필지로 하고, 사업기간은 도해지적의 디지털화를 위해 2012년부터 2030년까지로 정하고 있으며, 사업추진 여건을 반영하여 <표 1>과 같이 단계별 추진을 계획하고 있다.⁸⁾

제3호, 2018, pp.59-73.; 홍성언, “지적재조사사업의 경계설정 방법 연구”, 『한국사회과학연구』, 제35권 제3호, 청주대학교 사회과학연구소, 2014, pp.181-196.

4) 배우재, “지적재조사사업을 위한 효율적인 경계설정방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 한성대학교 대학원, 2013.; 박기현·박진평, “지적재조사사업의 경계결정 유형 분석”, 『한국지적학회지』, 제31권 제1호, 2015, pp.87-98.; 이승호·이현준·신민식, “지적재조사측량의 경계확정과정에서 토지소유자의 합의경계 유도방안”, 『부동산경영』, 제10집, 2014, pp.141-163.

5) 박민호·최승영, “지자체 지적재조사 경계결정 사례분석 연구”, 『한국지적학회지』, 제34권 제3호, 2018, pp.75-93.

6) 신국미, “지적재조사에 관한 특별법 제14조의 경계설정기준에 관한 연구”, 『한국지적학회지』, 제31권 제3호, 2015, pp.107-122.

7) 양근우, “지적선진화 방향”, 『2011 한국지적학회·한국지적정보학회 춘계학술대회논문집』, 한국지적학회·한국지적정보학회, 2011, p.16.; 김영학·이왕무·이동현·김남식, 『지적학』(서울: 화수목, 2015), p.199.; 박종현, “무인항공측량 시스템을 이용한 지적재조사 추진방법의 개선 연구”, 박사학위 논문, 청주대학교 대학원, 2018, pp.26-27.

8) 국토교통부, 『제2차 지적재조사 기본계획』, 2016. p.8.; 박종현, 전제논문, 61-62.

〈표 1〉 지적재조사사업 단계별 추진물량

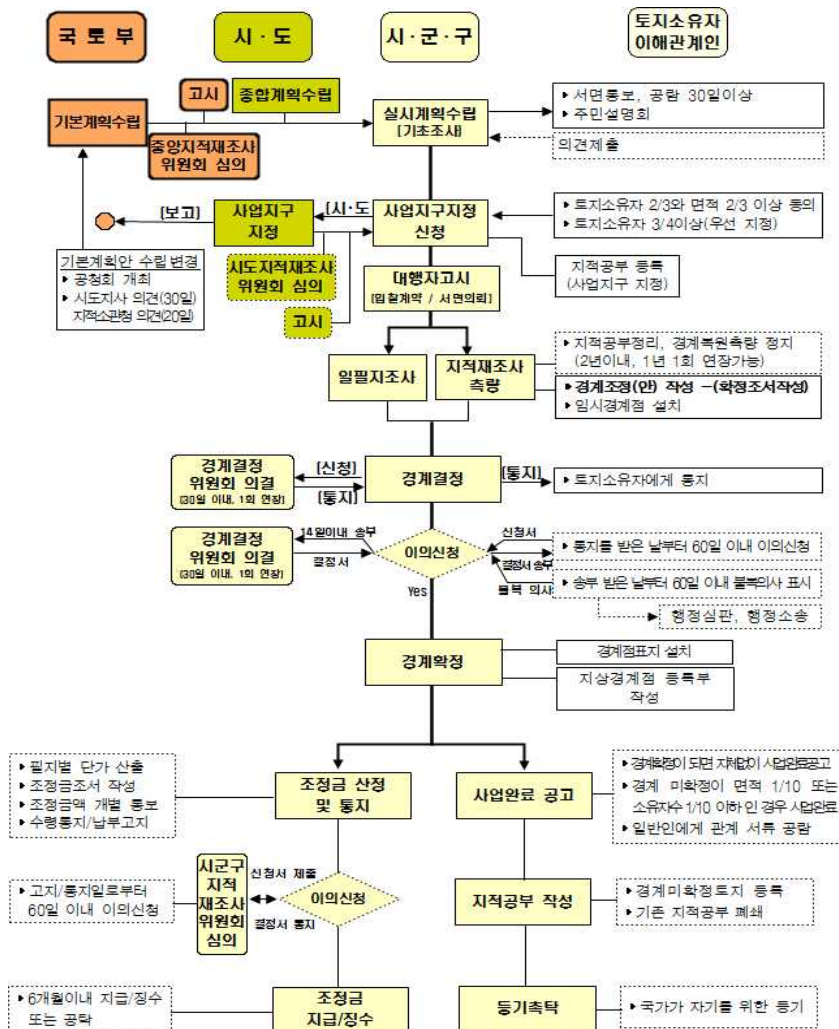
(단위 : 만필)

사업대상	1단계 (2012~2015)	2단계 (2016~2020)	3단계 (2021~2025)	4단계 (2026~2030)	비고
542	23	164	195	160	

자료 : 국토교통부, 「제2차 지적재조사 기본계획」, 2016. p.8.

시·군·구에서 추진하고 있는 지적재조사사업은 실시계획수립, 사업지구지정, 대행자 선정, 토지현황조사, 지적재조사측량, 경계결정 및 확정, 사업완료공고, 지적공부작성, 등기축탁의 절차로 이루어진다.

여기서 사업완료공고가 이루어지는 동시에 조정금 산정 및 통지, 조정금 지급 및 징수가 이루어진다. [그림 1]은 지적재조사사업의 추진 절차를 나타낸 것이다.



자료 : 국토교통부, 「제2차 지적재조사 기본계획」, 2016. p.29.

(그림 1) 지적재조사사업 추진 절차

2.2 지적재조사 경계설정

지적재조사사업의 경계설정은 「지적재조사에 관한 특별법」에 따라 이루어지고 있다. 구체적으로 특별법에서는 경계설정의 유형별 우선순위를 정하고 있다. 먼저, 지상경계에 대하여 다툼이 없는 경우 토지소유자가 점유하는 토지의 현실경계로 설정한다. 지상경계에 대하여 다툼이 있는 경우에는 등록할 때의 측량기록을 조사하여 경계를 설정한다. 그리고 지방관습에 의한 경계가 존재하는 경우 이 경계를 기준으로 설정한다. 지적소관청은 상가의 방법에 따라 지적재조사를 위한 경계설정을 하는 것이 불합리하다고 인정하는 경우에는 토지소유자들이 합의한 경계를 기준으로 지적재조사를 위한 경계를 설정할 수 있다. 또한 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.⁹⁾

여기서, 지상경계에 대하여 다툼이 있는 경우는 폐쇄지적도, 토지이동결의서, 측량결과도 및 측량이력과 지적전산파일 등을 조사·분석하여 등록할 때의 측량기록과 동일한 측량방법으로 경계를 설정하여야 한다.¹⁰⁾ 여기서 다툼이 있는 경우라 함은 다툼의 당사자가 주장하는 경계에 대한 구체적인 입증자료가 존재하는 경우로 현실경계가 오랜 기간 이어져 왔다면 각 토지의 소유자들 사이에 현실경계를 기준으로 한 경계에 대한 합의가 있는 것으로 본다. 다만, 단순히 현실경계로 설정하는 것에 대해 합의가 이루어지지 않았거나 어느 한 쪽 소유자가 경계결정에 이의신청을 하였다고 하여 지상경계에 다툼이 있다고 볼 수 없으므로 현실경계로 경계를 설정하여야 한다.¹¹⁾

	
현실에 의한 경계	합의에 의한 경계
	
지적도면(측량기록)에 의한 경계	지방관습에 의한 경계

자료 : 바른땅 포털(www.newjijuk.go.kr)

(그림 2) 지적재조사 경계결정의 기준

9) 「지적재조사에 관한 특별법」 제14조.

10) 「지적재조사측량규정」 제6조.

11) 울산지방법원, 2015.12.24. 2015구합5416판결.

3. 지적재조사 경계설정의 실태 분석

3.1 사례지역 선정

지적재조사 경계설정의 실태를 분석하고자 사례지역으로 충북 청주시 청원구 일원의 지적재조사사업 완료 지구를 선정하였다. 사례지역의 사업지구 중에서 가장 최근의 현황을 분석해 보고자 2016년부터 2018년까지 사업이 완료된 지역을 선정하였다. 자료는 지적재조사사업의 경계결정위원회 및 지적재조사위원회 자료를 활용하였다. 자료는 청원구청의 협조를 얻어 취득하였다. 사업지구는 총 4곳으로 2016년 지적재조사사업 지구인 주성1, 2지구, 2017년 지적재조사사업 지구인 주중·

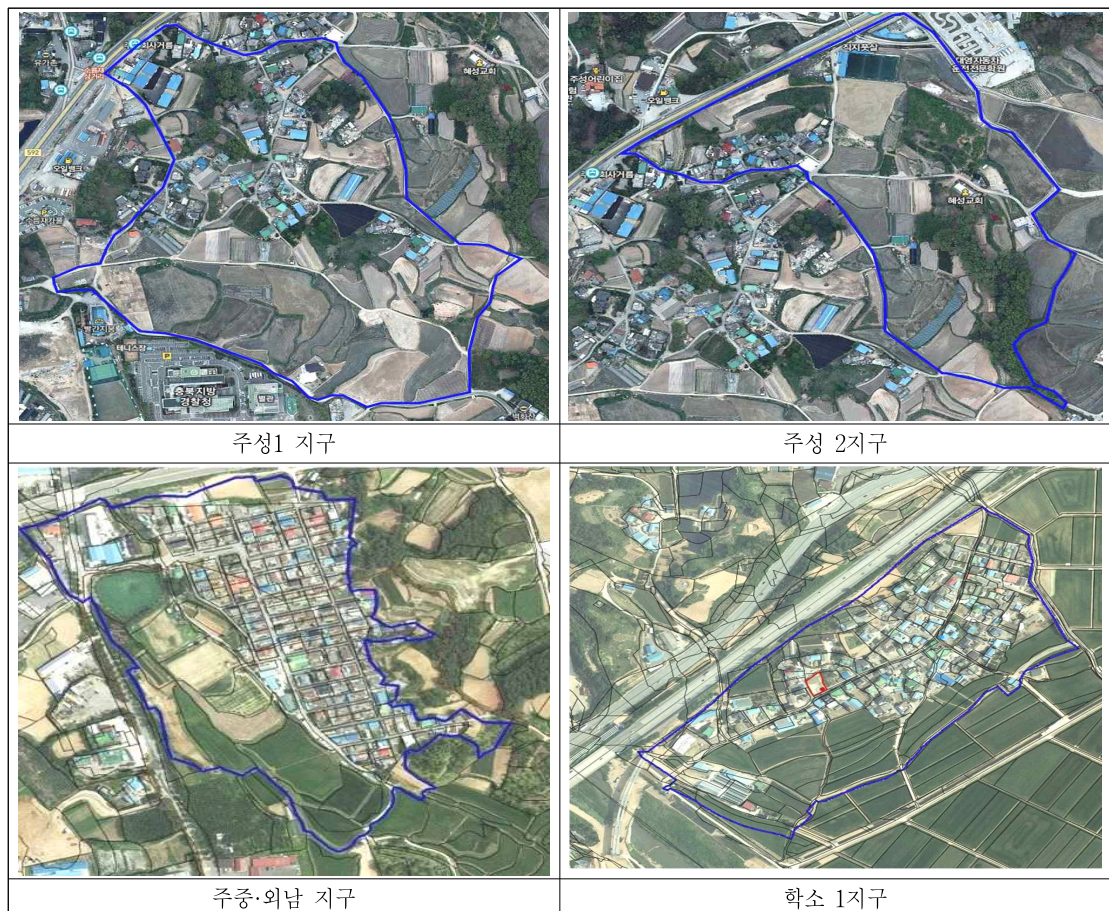
외남, 학소 1지구를 선정하였다.

주성 1지구는 필지수가 252필, 면적은 208,527㎡이고, 주성 2지구는 필지수가 119필, 면적은 135,775㎡이다. 주중·외남 지구는 필지수가 212필, 면적은 125,039㎡이고, 학소 1지구는 필지수가 233필, 면적은 127,514㎡이다. [그림 3]은 사례지역의 사업지구 현황을 나타낸 것이다.

3.2 경계설정 실태 분석

3.2.1 경계 확정 및 유형

사례지역의 지적재조사 경계 확정 및 유형에 관한 분석에 앞서 경계확정을 포함한 총 사업기간을



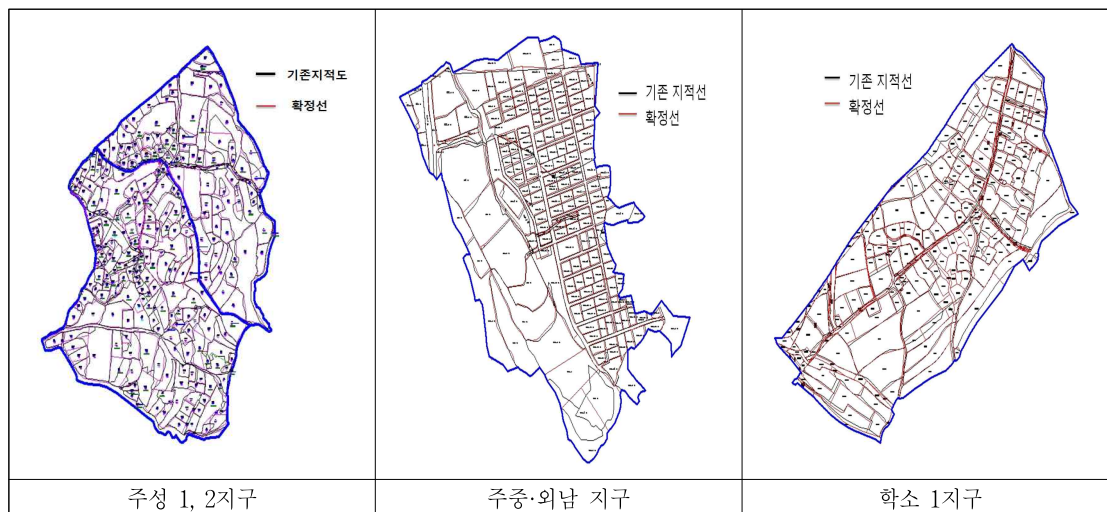
(그림 3) 사례지역의 위치도

〈표 2〉 사례지역 지적재조사 사업지구의 사업기간

구 분	주성1, 2지구	주중·외남, 학소1지구
실시계획수립	2015. 12. 7.	2016. 12. 21.
실시계획 공람공고	2016. 1. 13.	2017. 1. ~ 3.
주민설명회 개최 및 토지소유자 동의서 징구	2016. 1. ~ 3.	2017. 4. 12.
지적재조사 사업지구 지정	2016. 4. 22.	2017. 4. 21.
대행자선정	2016. 5. 24.	2017. 6. 5.
지적재조사 측량 및 경계 협의	2016. 6. ~ 2017. 3.	2017. 6. ~ 2018. 4.
지적확정조사 통보 및 의견수렴	<ul style="list-style-type: none"> • 주성1지구 : 2017. 3. 31. • 주성2지구 : 2016. 12. 27. 	<ul style="list-style-type: none"> • 주중·외 남지구 : 2018. 5. 25. • 학소1지구 : 2018. 5. 21.
경계결정위원회 개최	2017. 5. 19.	2018. 7. 5. / 2018. 10. 4.
경계결정 이의신청 접수·처리	2017. 5. 30. ~ 7. 29.	2018. 7. 11. ~ 9. 19.
조정금 산정 감정평가 의뢰	2017. 8. 3.	2018. 10. 17.
사업완료 공고	2017. 9.	2018. 12.
지적공부 정리 및 등기촉탁	2017. 9.	2018. 12.
조정금 지급 및 징수	2017. 9. ~ 2018. 3.	2018. 12. ~ 2019. 6.

검토해 보았다. 주성 1, 2지구는 상호 인접해 있는 지구로 <표 2>와 같이 사업의 시작 단계인 실시계획은 2015년 12월 7일에 수립되었고, 사업의 최종 단계인 조정금 지급 및 징수는 2017년 9월부터 2018년 3월까지 이루어졌다. 주중·외남, 학소1지구는 실시계획이 2016년 12월 21일에 수립되었고,

조정금 지급 및 징수는 2018년 12월부터 2019년 6월까지 이루어졌다. 4개의 사업지구는 세부 사업 단계에서 일정한 차이는 있었으나 모두 2년이 넘게 사업이 진행된 것으로 나타났다. [그림 4]는 기존 지적도와 확정도를 비교한 것이다.



(그림 4) 사례지역의 기존 지적도와 확정도 비교

〈표 3〉 사례지역의 경계확정 및 면적 증감 현황

구 분		기존 지적공부		재조사 측량결과		면적 증감 현황
		필지 수	면적(m ²)	필지 수	면적(m ²)	
주성 1지구	총 계	252	208,527	254	208,799.7	증 272.7m ²
	사유지	232	196,084	234	195,432.0	감 652.0m ²
	국·공유지	20	12,443	20	13,367.7	증 924.7m ²
주성 2지구	총 계	119	135,776	119	136,237.5	증 461.5m ²
	사유지	110	125,091	110	125,108.0	증 17m ²
	국·공유지	9	10,685	9	11,129.5	증 444.5m ²
주중· 외남지구	총 계	212	125,039	217	124,952.8	감 86.2m ²
	사유지	198	114,787	203	114,538.8	감 248.2m ²
	국·공유지	14	10,252	14	10,414.0	증 162.0m ²
학소 1지구	총 계	233	127,514	264	127,926.9	증 412.9m ²
	사유지	199	114,904	224	114,165.2	감 738.8m ²
	국·공유지	34	12,610	40	13,761.7	증 1,151.7m ²

사례지역의 경계확정 실태를 분석한 결과, <표 3>과 같이 주성 1지구는 기존 252필지에서 254필지로 2필지가 증가하였고, 면적 역시 272.7m² 증가하였다. 주성 2지구는 필지수의 증가는 없었으며, 면적은 461.5m² 증가하였다. 주중·외남 지구는 기존 212필지에서 217필지로 5필지가 증가하였고, 면적은 86.2m²로 감소하였다. 학소 1지구는 기존 233필지에서 264필지로 32필지가 증가하였고, 면적은 412.9m² 증가하였다. 여기서 현실경계 설정 및 조정금 산정과 가장 밀접한 관련이 있다고 판단되는 사유지의 면적 증감 현황을 분석해 보았다. 먼저, 주성 1지구는 652.0m² 감소하였고, 주성 2지구는 17m² 증가하였다. 주중·외남 지구는 248.2m² 감소하였고, 학소 1지구 역시 738.8m² 감소된 것으

로 나타났다.

사례지역의 경계확정 실태 분석과 함께 경계설정 유형을 분석해 보았다. 분석 결과, <표 4>와 같이 주성 1지구는 185필지가 현실경계로 확정되었고, 69필지가 합의경계로 확정되었다. 주성 2지구는 99필지가 현실경계로 확정되었고, 22필지가 합의경계로 확정되었다. 주중·외남지구는 213필지가 현실경계로 확정되었고, 4필지가 합의경계로 확정되었다. 학소 1지구는 231필지가 현실경계로 확정되었고, 33필지가 합의경계로 확정되었다. 사업지구 중에서 주중·외남지구가 현실경계 반영 비율이 가장 높았고, 상대적으로 주성 1지구가 가장 낮은 것으로 나타났다. 또한 사례지역은 측량기록을 조사하여 경계를 확정할 필지와 지방관습에 의

〈표 4〉 사례지역의 경계설정 유형별 필지 수

구 분	주성 1지구	주성 2지구	주중·외남지구	학소 1지구
현실경계	185	99	213	231
합의경계	69	20	4	33
기타	-	-	-	-
계	254	119	217	264

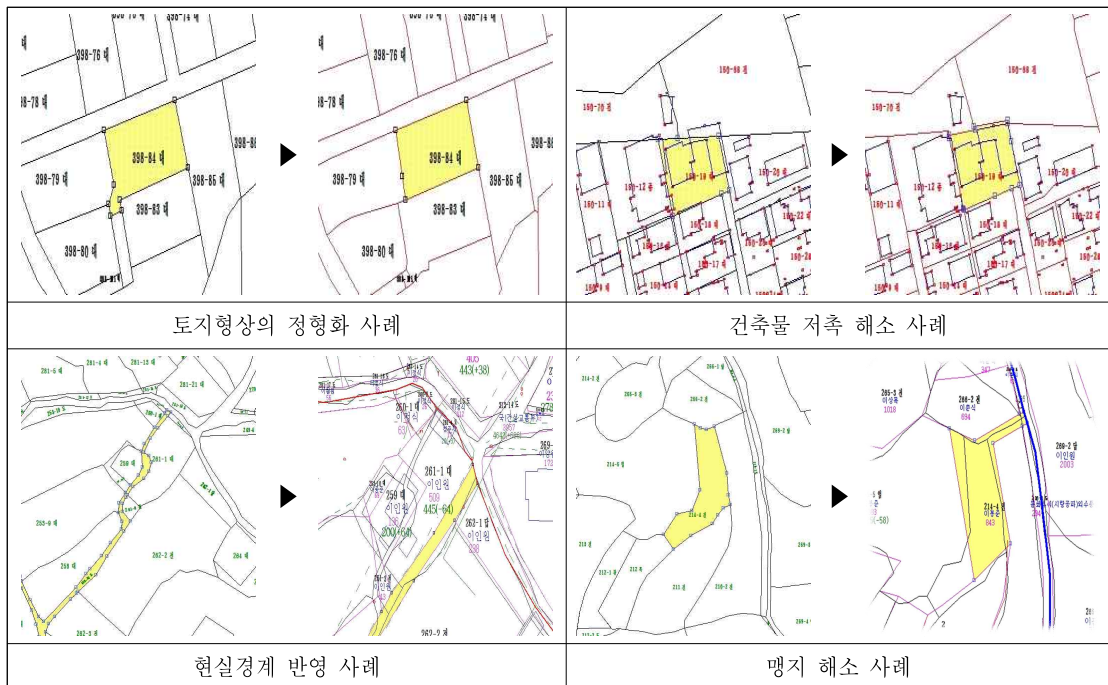
한 경계 확정은 없었던 것으로 나타났다.

3.2.2 주민 혜택 및 경계확정 관련 정보의 성과 관리

지적재조사사업에서 토지경계를 확정함에 있어 토지소유자들의 지적재조사사업에 적극적인 참여와 사업의 활성화를 위해 사업대상지역 주민들에게 토지가치 향상, 토지경계선의 건축물 저축 해소 등 여러 혜택을 지원해 주고 있다. 사례지역에서 주민 혜택과 관련된 주요 사례를 분석해 보면 [그림 5]와 같이 부정형의 토지형상의 정형화를 통해 토지의 효율적 이용 및 가치 향상의 혜택을 주고 있다. 그리고 기존 토지경계선의 건축물 저축 부분을 해소함으로써 토지 분쟁의 소지 해소 및 건축물의 효율적 활용을 지원하고 있다. 또한 토지경계선의 현실경계 반영과 맹지 해소 등을 통하여 토지의 효율적 이용 및 가치 향상의 혜택을 지원해 주고 있다.

지적재조사사업을 추진함에 있어 특별법에서는 토지소유자나 이해관계인이 지적재조사사업과 관련한 정보를 인터넷 등을 통하여 실시간 열람할 수 있도록 공개시스템을 구축·운영하도록 규정하고 있다. 이에 따라 현재 바른땅 포털을 구축해 공개 시스템을 운영하고 있고, 이 포털을 통해 주민 설명회, 실시계획, 사업지구지정 공시 내용, 토지 현황조사서, 사업완료 지구 현황 등의 내용을 공개하고 있다.

이러한 공개 포털과는 별도로 지적재조사사업에서 취득되고 있는 모든 성과를 체계적으로 관리하기 위해 바른땅시스템을 구축·운영하고 있다. 토지경계 확정과 관련해서는 자료조사, 현지조사, 경계설정의 기준 및 유형, 조사자 의견, 재조사 측량 통보일, 측량 및 검사, 경계 미확정 사유 등을 입력·관리하고 있다[그림 6].



(그림 6) 바른땅시스템을 통한 경계확정 관련 정보의 관리 현황

4. 개선방안

4.1 현실경계 중심의 경계 설정 증대

지적재조사는 기존 도상경계 중심의 토지경계 관리로 인해 발생하는 지적불부합 등의 문제 해결 및 정확하고 선진화된 토지경계 체계로 전환을 위해 현실(지상)경계 중심으로 경계설·등록하고 있다. 2012년에 시작된 지적재조사사업 초기에는 현실경계 중심으로 경계를 설정하고자 하는 지구가 많았으나 실제 사업이 시작되면서 토지소유자 간 면적의 증감에 따른 합의의 어려움이 발생하였다. 또한 경계를 설정·확정할 당시에는 경계선 변동에 관한 것에 합의를 하였으나 이후 조정금 부과 과정에서 이의를 신청하는 여러 사례가 발생하였다. 이러한 이유로 인하여 당초에 계획하였던 현실경계보다는 토지소유자 간 합의에 의한 합의경계 또는 기존 도상경계를 유지하는 방향으로 많은 경계설정이 이루어지고 있다.

본 연구의 사례지역 토지경계 설정의 분석 결과에서는 현실경계 비율이 상대적으로 높지만, 기존 연구에서는 제시되고 있는 다른 시·군·구의 경우에는 현실경계보다는 합의경계 비율이 높은 지역도 많은 것으로 제시되고 있다. 또한 이에 따른 개선 방안 역시 현실경계 비율의 증대를 제시하고

있다.¹²⁾

향후 현실경계 설정의 비중을 높이기 위해서는 조정금 산정·부과 과정과 연계할 필요가 있다. 즉, 현실경계로 경계를 확정한다는 것은 합의경계보다는 상대적으로 조정금이 많이 발생할 수밖에 없다. 따라서 현재 발생하고 있는 조정금 산정 및 부과 과정에서의 이의신청을 최대한 감소시키고 사업의 안정적인 마무리를 위해서는 경계를 설정하고 확정하는 단계에서 토지소유자가 면적의 증감에 따른 조정금 산정액 정도를 개략적으로라도 인지할 수 있도록 해주어야 한다. 물론 감정평가 과정을 선행하는 것이 아니라 대상 토지 주변의 거래시세 정도를 분석할 수 있다면 개략적인 조정금 산정액은 추산할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 개선방안을 포함해 보다 구체적인 연구를 통해 다양한 방법의 모색으로 지적재조사사업의 본연의 취지를 살릴 필요가 있다.

4.2 경계설정 및 확정 기간의 단축

현재 지적재조사사업은 사례조사 분석된 바와 같이 실시계획 수립부터 경계확정 후 사업완료 공고까지 약 2년 정도의 기간이 소요되고, 여기에 조정금 지급 및 징수 기간까지 포함하면 대략 2년 반 정도의 기간이 소요되고 있다. 이는 사업을 추

12) 박종현·홍성언·박기현, 전계논문.; 박민호·최승영, 전계논문.

〈표 5〉 지적재조사사업의 연도별 예산 및 사업추진 현황

구 분		합 계	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
사업예산 (억원)	기본계획	2,450	26	239	841	1,097	247
	반 영	629(26%)	34	215	80	150	150
사업추진 (만필지)	계 획	82.5	2	10	25	37	8.5
	실 적	30.7(37%)	1.8	10.3	2.8	7.3	8.5

자료 : 국토교통부 지적재조사기획단, 중앙지적재조사위원회 제16차 회의자료, 2016, p.14.

진하는 과정에서 사업 단계별로 실시계획수립시 주민 공람 30일, 경계결정 위원회 의결 1차, 2차 각 30일, 경계결정 위원회의결에 따른 이의신청 60일, 불복의사 표시 기간 60일, 조정금 부과 통지에 따른 이의신청 기간 30일, 조정금 지급 및 징수 기간 6월 등 「지적재조사에 관한 특별법」에서 정한 일정에 근거하고 있기 때문이다.

지적재조사사업은 현재 정부의 예산 지원 부족에 따른 문제로 특별한 대안을 찾지 못하는 이상 2030년까지의 사업 완료가 어려워지고 있다. 즉, 2012년도 지적재조사사업의 예산은 사업 년도 기준 2012년부터 2016년까지 총 2,450억원이 배정 및 집행될 계획이었으나, 실제로는 26%에 불과한 629억원만 확보된 상태로 예산확보에 어려움을 겪고 있는 실정이다. 2012년을 제외한 나머지 연도에서는 대부분 당초 지원계획보다 매우 적은 예산이 지원되고 있다. 대표적으로 2015년에는 1,097억원의 예산이 기본계획으로 책정되었으나 실제로는 150억원 만이 지원되었다.

이러한 예산지원으로 인하여 당초 계획했던 지적재조사사업은 2016년까지 82.5만 필지가 완료되어야 하나 실제 30.7만 필지가 완료하여 약 37% 수준인 것으로 나타나고 있다. 결국 2030년 사업 완료를 위해서는 매년 약 600억원의 예산이 투입되어야 하나 실제반영은 1/5 수준에 불과하기 때문에 사업지연의 우려가 높아지고 있다.¹³⁾

따라서 지적재조사사업을 정해진 기간 내에 성

공적으로 마무리하기 위해서는 가장 시급한 것은 정부 예산지원의 확대이다. 또한 예산지원이 지속적으로 부족할 것을 예상한다면 별도의 재원조달 방안을 마련하여야 한다. 이와 더불어 현재 대략 2년 6개월이 소요되는 사업 기간에 대해 공정별 단축할 수 있는 소요일수에 대한 분석이나 의견수렴을 통해 최대한 사업 기간의 단축이 필요하다. 이와 같이 사업예산 지원방안과 사업소요 기간을 단축할 수 있다면 현재보다는 지적재조사사업의 완료 기간을 앞당길 수 있다고 판단된다.

4.3 경계확정 관련 성과관리의 개선 및 주민 만족도 조사 시행

현재 토지경계의 확정 관련 성과 정보는 사례분석에서도 제시되었듯이 바른땅시스템을 통해 입력·관리되고 있다. 최초 경계의 확정 시 대행자에 의한 경계 측량과 이를 통한 경계의 확정 관련 정보들이 시스템에 입력된다. 이 부분에서 개선을 요하는 점은 경계설정의 기준 및 유형에 관한 정보의 사전 입력 내용의 사후 조정 입력이 필요하다. 즉, 최초 대행자가 경계를 확정할 때는 대부분 현실경계로 확정·입력이 이루어지나 이후 토지소유자간의 합의에 의한 합의경계로 확정되는 경우가 많다. 그런데 최초 입력된 경계설정 유형이 사업 종료 후에도 변경 없이 입력 되어있는 문제가 있다. 따라서 향후에는 최종 경계가 확정되면 최초

13) 서태진·박기현·홍성언, “국민권익구제를 위한 지적발전기금 도입 연구”, 『한국지적학회지』, 제33권 제1호, 2017, pp.143-157.

입력된 경계설정 기준 및 유형에 관한 정보를 수정하는 방향으로 개선을 해야 한다. 이러한 개선을 통해 지적재조사 경계설정에 관한 명확한 통계적 분석이 가능하도록 해야 한다.

이러한 토지경계 확정 기준 및 유형에 관한 정확한 관리와 함께 사업완료 지구 주민들을 대상으로 한 주민 만족도 조사가 필요하다. 지적재조사 사업을 시행하면서 연차별 자방자치단체의 의견을 수렴하여 지적재조사사업의 효율적인 추진을 위하여 시·도지사로 하여금 지적재조사사업에 관한 종합계획을 수립하도록 하고, 토지분할에 따른 지적공부정리와 경계복원측량의 정지방법을 변경하였다. 그리고 토지소유자협의회 구성요건을 완화하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선·보완해 추진하고 있다. 또한 사업추진에 따른 세부적인 사항들은 지적재조사 기본계획을 5년 단위로 수립해 미비점을 보완해 추진하고 있다.

상기와 같은 제도 개선은 사업을 주관하는 지방자치단체 담당 공무원들의 의견이나 전문가 등의 의견 수렴에 기초로 한 것이다. 그러나 사업 추진 방식의 개선을 위한 실제 주민들을 대상으로 하는 객관적이고 정량화된 통계 데이터는 없다. 2019년 현재 8차년도 사업이 진행되고 있는 것을 고려한다면 현 시점에서는 전국 사업이 완료되었거나 추진되고 있는 지역의 주민들을 대상으로 경계확정을 포함한 지적재조사사업의 전반적인 사업 만족도에 관한 조사 및 분석이 필요하다. 이를 통해 사업의 개선점을 발굴하고 지속적으로 개선하여 사업을 추진한다면 사업의 활성화 및 주민 공감대는 자연스럽게 형성될 수 있다.

만족도 조사 문항은 전반적인 사업 만족도를 묻는 문항, 경계확정 및 조정금 부과·징수 등의 과정에서 주민 요구사항을 조사할 수 있는 문항 등으로 구성해 조사한다면 법·제도 개선 사항의 효율적 발굴 및 제도 개선의 명확한 근거가 확보될 수 있을 것으로 보인다.

5. 결 론

본 연구에서는 지적재조사사업이 완료된 사업지구를 사례지역으로 선정하여 토지경계 설정에 관한 전반적인 실태를 분석·평가해 보고, 이를 토대로 개선방안을 제시해 보고자 하였다. 연구성과는 다음과 같다.

먼저, 지적재조사 경계설정의 실태를 분석하고 자 사례지역으로 충북 청주시 청원구 일원의 지적재조사사업 완료 지구를 선정하였다. 사례지역은 2016년부터 2018년까지 사업이 완료된 지역으로 주성 1, 2지구, 주중·외남, 학소 1지구로 총 4곳을 선정하였다. 주성 1지구는 필지수가 252필, 면적이 208,527㎡, 주성 2지구는 필지수가 119필, 면적이 135,775㎡, 주중·외남 지구는 필지수가 212필, 면적이 125,039㎡, 학소 1지구는 필지수가 233필, 면적이 127,514㎡이었다. 사례지역에 대해 경계확정 실태와 경계설정 유형을 분석한 결과, 경계 설정 및 조정금 산정과 가장 밀접한 관련이 있다고 판단되는 사유지의 면적 증감 현황은 주성 1지구의 경우 652.0㎡ 감소하였고, 주성 2지구는 17㎡ 증가하였다. 주중·외남 지구는 248.2㎡ 감소하였고, 학소 1지구 역시 738.8㎡ 감소된 것으로 나타났다. 경계설정 유형은 4개 지구 모두 현실경계와 합의경계 위주로 경계가 확정되었고, 사업지구 중에서 주중·외남지구가 현실경계 반영 비율이 가장 높았고, 상대적으로 주성 1지구가 가장 낮은 것으로 나타났다.

주민 혜택 및 경계확정 관련 정보의 성과 관리 실태에 있어서는 사례지역에서 토지형상의 정형화, 건축물 저축 해소, 맹지 해소 등을 통해 주민 불편해소 및 토지이용 가치의 증가와 같은 혜택을 지원하고 있는 것으로 나타났다. 경계확정 관련 정보의 성과 관리에 있어서는 바른땅시스템을 통해 토지경계 확정과 관련한 자료조사, 현지조사, 경계설정의 기준 및 유형, 조사자 의견, 재조사 측량 통보일, 측량 및 검사, 경계 미확정 사유 등의 정보를 입력·관리하고 있는 것으로 나타났다.

실태분석을 통해 연구에서는 개선방안으로 현실경계 중심의 경계 설정 증대, 경계설정 및 확정 기간의 단축, 경계확정 관련 성과관리의 개선 및 주민 만족도 조사 시행을 제시하였다. 현실경계 중심의 경계 설정 증대는 경계를 설정하고 확정하는 단계에서 토지소유자가 면적의 증감에 따른 조정금 산정액 정도를 개략적 인지할 수 있도록 제도를 개선하는 방안을 제시하였다. 경계설정 및 확정 기간의 단축은 정부의 예산지원 확대와 함께 사업 공정별 단축할 수 있는 소요일수에 대한 분석이나 의견수렴을 통해 사업기간 단축의 필요성을 제시하였다. 경계확정 관련 성과관리는 최종 경계가 확정되면 최초 입력된 경계설정 기준 및 유형에 관한 정보를 수정하는 방안을 제시하였다. 끝으로 지적재조사사업의 개선점을 발굴, 사업의 활성화, 주민 공감대 형성 등을 위해 사업이 완료된 지역의 주민을 대상으로 만족도 조사를 시행할 것을 제안하였다.

〈참고문헌〉

1. 박인선, “토지경계설정의 정확도 비교 분석”, 박사학위 논문, 서울시립대학교 대학원, 2011.
2. 국토교통부 지적재조사기획단, 중앙지적재조사위원회 제16차 회의자료, 2016.
3. 국토교통부, 「제2차 지적재조사 기본계획」, 2016.
4. 김영학·이왕무·이동현·김남식, 「지적학」, 서울: 화수목, 2015.
5. 박기현·박진평, “지적재조사사업의 경계결정 유형 분석”, 「한국지적학회지」, 제31권 제1호, 2015.
6. 박민호·최승영, “지자체 지적재조사 경계결정 사례분석 연구”, 「한국지적학회지」, 제34권 제3호, 2018.
7. 박종현, “무인항공측량시스템을 이용한 지적재조사 추진방법의 개선 연구”, 박사학위 논문, 청주대학교 대학원, 2018.
8. 박종현·홍성언·박기현, “UAV를 이용한 지적재조사사업 경계설정 방식의 개선 연구”, 「한국지적학회지」, 제34권 제3호, 2018.
9. 배우재, “지적재조사사업을 위한 효율적인 경계설정방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 한성대학교 대학원, 2013.
10. 서태진·박기현·홍성언, “국민권익구제를 위한 지적발전기금 도입 연구”, 「한국지적학회지」, 제33권 제1호, 2017.
11. 신국미, “지적재조사에 관한 특별법 제14조의 경계설정기준에 관한 연구”, 「한국지적학회지」, 제31권 제3호, 2015.
12. 양근우, “지적선진화 방향”, 「2011 한국지적학회·한국지적정보학회 춘계학술대회논문집」, 한국지적학회·한국지적정보학회, 2011.
13. 이승호·이현준·신민식, “지적재조사측량의 경계확정과정에서 토지소유자의 합의경계 유도 방안”, 「부동산경영」, 제10집, 2014.
14. 청주시 청원구 지적재조사위원회, 2017년 제1회 청원구 경계결정위원회 심의자료, 2017.
15. 청주시 청원구 지적재조사위원회, 2017년 제2회 청원구 지적재조사위원회 심의자료, 2017.
16. 청주시 청원구 지적재조사위원회, 2018년 제1회 청원구 경계결정위원회 심의자료, 2018.
17. 청주시 청원구 지적재조사위원회, 2018년 제2회 청원구 지적재조사위원회 심의자료, 2018.
18. 홍성언, “지적재조사사업의 경계설정 방법 연구”, 「한국사회과학연구」, 제35권 제3호, 청주대학교 사회과학연구소, 2014.

(접수일 2019.07.10., 심사일 2019.07.17., 심사완료일 2019.07.26.)