

지적측량시장 환경변화에 따른 공익서비스의무 도입 방안 연구

A Study on the Introduction of Public Service Obligation in Changing Cadastral Surveying Market Environment

강원일* · 이영재** · 홍성언***

Kang, Won Il · Lee, Young Jae · Hong, Sung Eon

요약

본 연구에는 지적측량시장의 환경 변화에 따른 지적측량서비스의 형평성에 관한 한계성을 도출하고, 공공재로서 지적측량서비스의 지속적인 제공을 위한 공익서비스의무 제도의 도입 방안을 모색 제시하고자 하였다. 연구성과는 다음과 같다. 먼저, 지적측량시장 환경변화와 이에 따른 지적측량서비스의 한계를 검토하였다. 검토된 한계성에 기초해 공익서비스의무 도입 방안을 제시하였다. 사전 공익서비스의무 도입을 위한 기준 충족여부를 검토한 결과, 지적측량서비스는 공익서비스의무 제도를 적용한 이후에 준수해야 할 대부분의 기준을 충족하고 있는 것으로 나타났다. 제도 도입을 위한 구체적 방안으로서 보상 기준 및 방식의 설정은 측량수수료 감면 또는 실비보상 차원에서 발생하는 손실을 원인제공자인 정부가 확보하고, 공익서비스의무를 시행하는 지적측량수행자와 계약을 통해 정부의 재정에서 직접 지원해주는 방식이 가장 적합한 방식으로 제안하였다. 재원조달 방안은 지적측량수수료 체제 개편을 통해 별도의 재원을 확보하는 방안을 제시하였다. 공익서비스의무 도입을 위한 법률 개정안은 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 부담 및 보상 규정을 신설하는 방안을 제시하였다.

주요어 : 지적측량시장, 지적측량서비스, 공익서비스 의무, 지적측량수수료

ABSTRACT

This study aims at identifying the limitation in the fairness of the cadastral survey service due to a change in the cadastral surveying market environment and exploring a way to introduce a public service obligation (PSO) system to provide the survey service as public goods continuously. Study results are as follows. First, the limit in the cadastral survey service is reviewed to suggest how to introduce the PSO system. Based on the review results, measures on how to introduce the PSO are proposed. The study examined whether the cadastral survey service fulfills a necessary standard applied after introducing the PSO. It turned out the survey service satisfies most of the standard. As a concrete measure on the compensation standard, it is suggested that the government, a contributor, shall secure a budget to make up for a loss occurred by exemption on a survey fee or an actual cost compensation. Concerning the method, it is proposed that giving financial aid directly from the government budget is most appropriate by signing a contract with a cadastral surveyor implementing

* 정회원·청주대학교 대학원 박사과정(E-mail: wikang@lx.or.kr)

** 정회원·한국국토정보공사 공간정보연구원 책임연구원(E-mail: ssaw13@lx.or.kr)

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

the PSO. As a way to supply finance, it is recommended to secure a separate resource by reshuffling the cadastral survey fee system. Lastly, as a revised bill required in introducing the PSO, the establishment of a liability and indemnification regulation on ACT ON THE ESTABLISHMENT, MANAGEMENT, ETC. OF SPATIAL DATA is suggested.

Keywords : Cadastral Surveying Market, Cadastral Survey Service, Public Service Obligation, Cadastral Survey Fee

1. 서 론

시대의 변화에 따라 공익서비스 분야가 민영화되고 경쟁체제로 변화되면서 서비스의 공급자들 사이에서 과열되는 경쟁의식과 경쟁, 공공의 책임성 약화, 공공서비스에 대한 정치적·산업적 영향력의 증대와 같은 부정적인 현상이 발생하게 되었다.¹⁾ 지적측량서비스 역시 이러한 시대적 흐름에 따라 개방과 경쟁체제로의 전환이 지속적으로 이루어지고 있으며, 향후 변화의 속도와 폭은 더욱 커질 것으로 예측되고 있다. 이러한 예측의 기반은 지적측량서비스의 추진, 도해지적의 수치화 등 지적측량서비스 환경의 변화는 물론 확정측량서비스의 전면적인 민간참여 등 정부 정책의 변화에 기인하고 있다.

지적측량서비스의 개방은 생산과 공급을 정부가 독점하여 자의적으로 결정·집행하지 아니하고 민간부문의 참여를 유도하여 경쟁을 통해 효율성 및 능률성을 제고할 수 있으며, 이를 통하여 비용 절감과 서비스의 품질을 향상시킬 수 있는 장점이 있다.²⁾ 현행 지적측량서비스의 대가로 지불하게 되는 지적측량수수료는 공기업을 통한 자연독점(natural monopoly)적 시장을 전제로 적당한 평균비용 가격책정(average cost pricing)방식을 취하고 있었다. 즉 전국적으로 발생하는 수수료의 총

액을 기준으로 비용보다 수입이 적은 지역의 적자를 비용보다 수입이 많은 지역의 흑자로 보전하는 형태로 지적측량서비스 수수료가 책정되어 왔다.

그러나 지적측량서비스 체계의 변화가 지속될 경우 더 이상 지적측량서비스 시장은 독점시장의 성격을 유지하기 어렵기 되기 때문에 지금까지 유지해온 평균비용 가격정책이 실효될 것으로 예상되며, 이에 따라 경제적 인간(homo economicus)으로서의 개인과 기업은 손실이 발생할 것으로 예상되는 지역의 지적측량서비스를 더 이상 제공하기 어려울 것이다. 이렇게 된다면 지적측량서비스의 종목 또는 신청 지역에 따라 추가적인 비용을 지불하거나 경우에 따라서는 지적측량서비스를 받지 못하는 극단적인 상황까지 발생할 우려가 있다.

지적측량서비스 제공의 반대급부로 제공되는 지적측량수수료 책정의 원칙과 목표는 지적측량시장의 변화로 인하여 공공재로서의 역할에 한계성을 내재하고 있다. 이러한 변화는 극단적으로 지적측량서비스 제공을 거부하거나 균등한 서비스를 받지 못하는 결과를 초래할 수도 있을 것이다. 따라서 국가고유사무로서의 지적측량서비스를 모든 국민이 공평하게 향유하고 이를 제공 받을 수 있는 방안을 마련하여 향후 발생할 수 있는 지적측량서비스의 수평적 공평성(horizontal equity)과 수직적 공평성(vertical equity)을 강화할 필요가

1) R. M. Kramer & B. Grossman, "Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies", *Social Service Review*, 1987, p.3.; 이종구, "공공서비스 민영화의 성과에 관한 연구", 박사학위 논문, 성균관대학교 대학원, 2011, p.44. 재인용.

2) 이영재·이동현, "지적측량에서의 공익서비스의무 적용 가능성에 관한 연구", 『한국지적정보학회지』, 제17권 제3호, 2015, p.110.

있다.

그간 지적측량서비스와 관련한 연구는 주로 서비스 품질 측정 및 서비스 향상에 관한 연구가 많이 진행되었고,³⁾ 국가가 공공서비스를 안정적으로 제공하기 위해 공기업이나 민간에게 부과하는 각종 의무의 개념으로서 공익서비스의무 적용에 관한 연구도 이루어지고 있다. 다만, 공익서비스의무 적용에 관한 연구의 경우 적용 가능성에 주안점을 두고 있어 구체적인 방안의 제시가 이루어지지 못하였다는 한계성이 있다.

본 연구에서는 지적측량시장의 환경 변화에 따른 지적측량서비스의 형평성에 관한 한계를 도출하고, 공공재로서 지적측량서비스의 지속적인 제공을 위한 공익서비스의무 제도의 도입 방안을 제시하고자 한다.

2. 지적측량서비스 및 공익서비스의무

2.1 지적측량서비스의 개념

지적측량은 토지의 효율적인 등록·관리를 목적으로 필지의 경계를 설정·구획하기 위해 실시하는 측량을 말한다. 지적측량은 토지를 지적공부에 등록하거나 지적공부에 등록된 경계를 지상에 복원 목적으로 소관청이 직권 또는 개인이나 이해관계인의 신청에 의해 필지의 경계, 좌표, 면적을 결정하는 측량이다. 즉, 국토정보의 기본 요소인 토지의 소재, 지번, 지목, 면적, 경계, 좌표, 소유자 등 토지에 관해 필요한 정보의 조사·수집 및 물권이 미치는 한계를 밝히고자 하는 측량이다.⁴⁾

지적측량서비스는 공공분야의 서비스 개념과 지적측량의 의미를 결합한 것으로서 국가 또는 공공기관의 지적측량서비스 기관이 다양한 지적측량을 통해 토지의 경계 또는 면적과 같은 물리적 현황을 조사하여 공적장부에 등록·관리함으로써 국민에게 편익을 제공하는 일련의 서비스로 정의할 수 있다.

지적측량서비스는 영리를 목적으로 하는 민간 서비스와는 달리 비영리적 특성과 함께 수요와 공급이라는 시장의 가격원칙을 따르지 않고 공공이익을 추구하는 공공서비스의 한 종류로 볼 수 있다. 지적측량서비스의 대가인 지적측량 수수료는 건설표준품셈에서 공시된 품에 지적측량 기술자별 단가를 곱하여 산출된 금액의 전부를 납부하는 것이 아니라, 산출된 기본 단가에 정부에서 고시한 행정구역별(군·시·구) 요율을 곱하여 계산한다. 이렇게 하여 산출된 금액은 기본 단가보다 저렴한 금액으로 매년 물가상승률 등 제반 요인을 적용하여 주무부처에서 요율을 적용하게 된다.⁵⁾

2.2 지적측량수수료의 개념 및 성격

지적측량서비스의 대가로서 지불되는 요금인 지적측량수수료이다. 일반적으로 수수료란 국가·지방자치단체의 사무와 공공단체의 공적 의무(役務) 또는 지적측량수행기관과 같은 국가의 위임사무를 수행하는 기관이 특정인에게 제공한 의무에 대하여 이를 이용하여 특별한 이익을 얻은 특정 개인으로부터 보상으로서 그 비용의 전부 또는 특정한 일부를 해당 의무에 대한 비용 및 보상으로 징수하는 금액 또는 금전적 가치를 말한다.⁶⁾ 이는

3) 장우진, “공공서비스품질이 고객만족에 미치는 영향에 관한 연구-지적측량서비스를 중심으로”, 박사학위 논문, 상지대학교 대학원, 2002.; 성용석, “지적측량서비스 품질측정에 관한 연구”, 석사학위 논문, 청주대학교 대학원, 2007.; 이관도, “지적측량 서비스품질 평가모형에 관한 연구”, 석사학위 논문, 한밭대학교 대학원, 2011.; 이영재·이동현, 전제논문.

4) 강태석, 「지적측량학」(서울 : 형설출판사, 1996), pp.5-6.; 지중덕, 「지적의 이해」(서울 : 기문당, 2001), p.323.

5) 조영태, “공공요금으로서 지적측량 수수료 체계의 개선에 관한 연구”, 박사학위 논문, 목포대학교 대학원, 2008, pp.30-31.

6) 한국법제연구원, 「법령용어사례집」, 2002, p.912.; 행정안전부, 「민원 수수료 체계 개선방안」, 정책보고서, 2009,

수수료가 “국가나 지방자치단체 또는 이들 기관이 특정인을 위하여 서비스를 제공한 경우 그 서비스에 대한 비용충당 또는 보상으로 부과 징수하는 요금”이라는데 부합한다. 즉, 행정주체가 개인에게 제공해준 공공역무에 대한 반대급부를 의미하는 것이다.⁷⁾

따라서 지적측량수수료는 지적측량수행자가 국가(지적소관청)를 대행하여 토지소유자 등의 신청을 받아 지적측량을 수행한 후, 그 공적·인적 역무에 대한 반대급부로서 징수하는 금전을 뜻하는 것으로 행정수수료로 이해된다.⁸⁾

지적측량서비스는 공익성과 기업성을 동시에 지니고 있다. 따라서 다른 공공요금과 마찬가지로 지적측량수수료의 적용 시에는 모든 국민들에게 공평하게 제공되어야 하며, 지적측량수수료 적용시 형평성은 가장 중요한 원칙이라고 할 수 있다. 지적측량수수료는 불특정다수를 상대로 하는 특정한 수혜자에게 대한 서비스를 제공하는 실비변상제 성격을 띠고 있으며 국가의 사무를 수행함에 있어 특정인에게 제공한 역무에 대하여 그 비용의 전부 또는 일부를 해당 비용으로 징수하는 금액이라는 특성을 가진다.⁹⁾

지적측량은 시장의 일반적 가격원칙(수요·공급)을 따르지 않는 비영리적 특성을 가지며 공공의 이익을 우선으로 하는 보편적 공공서비스의 한 종류로써, 지적측량수행자가 제공하는 서비스 대가를 국가에서 고시하는 통일된 지적측량수수료 체계를 근간으로 표준품셈에 의해 과소·과대 부과 없이 일률적으로 적용·운영되고 있다.

2.3 공익서비스의무의 개념

국가 운영 목적 중 가장 큰 하나는 균등하고 차별 없는 공공서비스 제공과 국민의 기본적인 삶을 영위하는데 불편함이 없도록 지원함에 그 목적이 있으며, 이는 형평성의 개념과 일치한다고 할 수 있다. 형평성은 일반적으로 평등, 공정 등의 의미로 널리 이해하고 있으며, 사회학적 의미에서의 형평성은 “동등한 자를 동등하게(수평적 형평), 동등하지 않은 자를 동등하지 않게(수직적 형평) 취급하는 것을 의미한다. 이에 국가는 국민에게 다양한 기준을 반영한 형평성 있는 서비스 제공하고 있다. 실 예로 국가와 공공기관 등은 저소득층, 취약계층의 삶의 질 향상을 위해 공공요금 감면, 부가적인 맞춤형 서비스 제공 등 공공성 있는 서비스를 확대하고 있다.

특히 전통적으로 교통, 통신, 전력, 수도, 가스 등은 공익사업으로서의 정부가 직접 또는 공기업 형태로 서비스를 제공하였으나, 전 세계적으로 경영효율화를 최우선 목표로 이러한 서비스 부문에서 민영화를 추구하면서 공공서비스 제공의 보편성에 문제가 발생하게 되었다. 민간은 경영합리화의 측면에서 공공성보다는 수익성을 추구하기 때문에 수익성을 가지지 못하는 계층 및 특정 지역에 대하여는 공급중인 서비스를 중단하는 것이 합리적이기 때문이다. 공공서비스를 민간이 제공할 경우 이와 같이 특정계층이나 지역에서는 수요가 많지 않거나 초기 투자비용을 포함한 운영상의 비용이 높아 서비스의 제공 실패를 우려한 서비스의 배제성(excludability)이 발생하기 때문이다.

이에 따라 공공서비스의 비배제성을 보장하고 보편적인 서비스를 제공하기 위해 논의가 시작된 제도가 공익서비스의무(PSO, public service obli-

p.15.

7) 지중덕, “지적측량수수료의 현실화 필요성”, 「지적지」, 제31권 제10호, 대한지적공사, 2001, p.15.

8) 대한지적공사 공간정보연구원, 「지적측량 민간개방에 따른 용역대가의 적정성 연구」, 2013, p.23.; 홍성언, “디지털 지적관리 환경에 적합한 지적측량수수료체계 확립 연구”, 「디지털융복합연구」, 제13권 제12호, 2015, pp.23-30.

9) 이성화, “지적측량수수료 체계변화가 지적제도 운영에 미치는 영향 연구”, 「한국지적정보학회지」, 제9권 제2호, 2007, pp.149-169.

gation)제도이다.

공익서비스의무에 대해서 명확한 정의는 존재하지 않는다. 다만, 기업의 회계기준에서 제공하기 곤란한 서비스를 공익적 관점에서 제공하는 의무라 할 수 있다.¹⁰⁾ 즉, 서비스 제공 주체가 ‘경제적 인간(homo economicus)’이라는 가정하에서 경제활동으로부터 발생하는 수익을 극대화하려는 경향이 있으며, 손해가 발생할 경우 해당 서비스를 제공하지 않기 때문에 국가가 공공서비스를 안정적으로 제공하기 위해 공기업이나 민간에게 부과하는 각종 의무라 할 수 있다.¹¹⁾

2.4 지적측량과 공익서비스의무와의 관계

지적측량서비스의 공공재적 성격은 개인의 토지소유권을 보호한다는 사익적인 성격 보다는 토지의 경계를 결정·공시하는 공익적 성격이 강하며, 기초측량과 이를 바탕으로 수행되는 세부측량의 전제가 되는 경우 비배제성과 비경합성의 성격을 띠고 있다. 따라서 지적측량서비스는 공공재로서의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 물론 공공재의 공공성을 강조하고 있는 Samuelson(1954)에 의하면 공공재는 전면적으로 비배제성과 비경합성이라는 특성을 가지고 있어야 한다.¹²⁾ 순수공공재(pure public goods)¹³⁾는 국방, 외교 등의 분야에

서 찾아 볼 수 있는데 실제로는 순수한 형태의 공공재란 것을 발견하기는 매우 어렵다.¹⁴⁾

지적측량서비스는 경합성과 배제성을 갖춘 사회적재이면서도 그 결과가 공공재로서의 특성을 가진 외부효과가 함께 섞여 있는 준공공재(quasi-public goods)¹⁵⁾ 또는 혼합재(mixed goods)라 할 수 있다. 따라서 지적측량서비스는 순수공공재는 아니지만 공공재적 성격을 가지고 있는 준공공재적 재화이며, 이는 공익서비스의무 제도 적용의 요건이 되는 공익성과 공익서비스성을 모두 갖추기 때문에 공익서비스의무 제도와 많은 관련성이 있다고 판단된다.

3. 지적측량시장 환경변화 및 지적측량서비스의 한계

3.1 지적측량시장의 환경변화

시대의 변화에 따라 정부정책과 서비스 등이 국민 중심으로 전환되고 있으며, 이에 지적측량 시장도 다양한 변화를 맞이하고 있다. 측량 서비스와 더불어 토지와 관련한 유용한 정보를 제공하는 등 맞춤형 서비스를 강화하고 있으며, 국민은 공공 부문에 더 많은 서비스와 더 좋은 서비스를 요

10) 이영재·이동현, 전제논문, p.115.

11) 옥병석, “공익서비스의무 보상 방안에 관한 연구”, 석사학위 논문, 연세대학교 대학원, 2009, p.16.

12) P. A. Samuelson, “Pure Theory of Public Expenditure”, Review of Economics and Statistics, Vol.36, No.4, 1954, pp.387-389.

13) 국방·외교 및 깨끗한 공기와 같이 비배제성의 특성이 강한 공공재를 말한다. 이와 대비되는 준공공재는 공공재 가운데 ‘배제의 원칙’을 어느 정도 적용할 수 있어 시장경제에서도 생산·공급이 가능한 공공재를 말한다. 순수공공재는 일반적으로 정부 또는 공공 부문이 예산을 통해 전적으로 생산·공급하는 데 반해 민간 부문에서도 생산·공급될 수 있는 준공공재의 경우에는 시장실패가 있을 때 정부가 개입을 통해 시장 기능을 보완하게 된다.

14) 노시평 외, 「신공공부문 행정서비스마케팅」(서울 : 법문사, 2000), p.11.

15) 공공재 가운데 ‘배제의 원칙’을 어느 정도 적용할 수 있어 시장경제에서도 생산·공급이 가능한 공공재를 말한다. 이와 대비되는 순수공공재는 국방·외교 및 깨끗한 공기와 같이 비배제성의 특성이 강한 공공재를 말한다. 순수공공재는 일반적으로 정부 또는 공공 부문이 예산을 통해 전적으로 생산·공급하는데 반해 민간 부문에서도 생산·공급될 수 있는 준공공재의 경우에는 시장실패가 있을 때 정부가 개입을 통해 시장 기능을 보완하게 된다. 준공공재와 관련된 정부의 역할 범위를 둘러싸고 시장주의자들은 정부의 개입이 시장 기능의 결함을 보완하기 위한 최소한의 수준에 그쳐야 한다고 주장하는데 반해, 시장경제에 대한 국가개입을 옹호하는 개입주의자들은 ‘공공성’의 확보를 위한 정부의 적극적 역할을 강조한다.

구하고 있는 실정이다. 이에 정부는 공공기관의 서비스 품질을 강화하고, 민간 발전을 위한 지원 등 공공성 있는 역할을 지속적으로 부여하고 있다.

공공서비스에 대한 국민의 눈높이가 높아지고 토지의 가치 및 중요성이 향상됨에 따라 지적측량 서비스 체계 또한 국민 중심의 서비스로 변화하고 있다. 기존에는 신속하고 정확한 지적측량 서비스가 우선시 되었지만, 이러한 지적측량서비스를 기본으로, 토지 관련 공공·행정정보 제공 등 종합적 서비스를 제공하고 있다. 이에 대한 사례로 정부는 토지대장, 건축물 대장 등 18종으로 분산 관리되는 공적장부를 1개의 종합적인 공적장부로 통합하는 부동산 행정정보 일원화 서비스를 구축·운영하며, 한국국토정보공사 또한 다양한 정보를 융합한 빅-데이터 기반의 토지 관련 컨설팅 서비스를 구축하는 등 누구나 쉽게 접하고 활용하는 서비스 혁신체계를 마련하고 있다.

또한 2015년 제18대 정부의 중점 추진사항인 공공기관의 효율적 운영과 공공서비스 향상을 위해 SOC·농림수산·문화예술 등 3대 분야 87개 공공기관의 역할을 점검하여 기능조정 추진방안을 발표하였다. 이로 인해 한국국토정보공사와 민간 지적측량수행자가 참여 가능하던 지적확정측량 시장은 민간 지적측량 수행자만이 참여할 수 있도록 하였으며, 2018년 현재 정부에서는 제도개선을 진행 중에 있으며 지적재조사사업 위주로 추진하던 국토 디지털화사업에서 도해지적 수치화, 지적확정측량 필수 도시개발사업 지정 확대 등으로 그 영역을 확대하는 등 국토 디지털화 조기 완료를 위해 관련 정책 다각화를 추진하고 있는 실정이다. 디지털 국토 구축을 위해 지적확정측량을 의무적으로 실시해야 하는 도시개발사업 대상범위를 2002년 6개에서 2010년 11개로 확대하였으며, 2014년 이후, 철도건설사업, 고속국도 및 일반국도 건설 사업을 포함하는 등 국토 디지털화를 확대하고 있으며, 이에 따라 민간이 참여할 수 있는 시장은 점진적으로 확대되고 있다.

3.2 수치지역 확대에 따른 지적측량서비스의 한계

한국국토정보공사는 위탁집행형 준정부기관으로써 지적측량 중 도해지역 부분을 전담하고 있다. 도해지역에서의 지적측량은 지적제도의 설립 이후 운영상 나타나는 문제점과 성과결정의 어려움을 종합적으로 보완·관리하고, 지속성·영속성을 가지는 지적측량 성과의 책임과 체계적인 관리를 위해 한국국토정보공사의 고유 업무영역으로 지정되었으며, 공사는 지적제도의 안정적인 운영을 위한 공공서비스를 제공하도록 하고 있다.

위와 같이 지적측량은 서비스에 대한 사각지대 없이 100여년의 기간 동안 지속되어 왔으며, 토지 관련 소유권과 직접적 연관성이 있는 지적제도는 앞으로도 지속될 것이다. 지적측량시장은 현재와 유사한 규모로 운영될 것으로 예측되지만, 도해지역의 수치지역 전환 등 정부정책과 다양한 경영환경 변수에 따라 민간 지적측량수행자들이 참여할 수 있는 시장은 점진적으로 증가할 가능성이 있으며, 점유율 또한 변화할 수 있을 것이다.

이에 따라서 수익성이 높은 지적확정측량 등의 사업은 민간 지적측량수행자의 참여가 더욱 더 확대될 것이 분명한 반면, 난이도가 높거나 공공성이 강한 지적재조사사업, 측량이 어렵고 수익성이 결여된 지역의 경우 등은 민간의 참여가 더욱 소극적으로 변하는 등 양극화가 발생할 것이다. 만일 한국국토정보공사와 같은 공공기관이 존재하지 않는다면, 산간 오지와 지적측량 수요가 극히 적은 지역은 수익성 결여로 인해 제대로 된 서비스를 제공받기 어려울 것이라 판단되며, 해당지역에서 운영되는 한국국토정보공사 소속기관은 만성적인 적자를 면치 못할 것이다.

실 예로, 울릉군에 소재한 지사의 경우 연간 추진하는 업무량이 1억원 수준임에도 불구하고, 기관을 설치하고 측량인원을 배치하여 지적측량 서비스를 제공하고 있다. 현재 한국국토정보공사 울릉지사에는 4명의 직원이 근무하고 있으며, 업무

실적대비 인건비, 기관운영비 등을 고려하였을 때는 손실이 발생하는 것이 당연하다 판단된다.

만일 지적측량시장 및 서비스가 민간 중심으로 운영될 경우, 위와 유사한 여건에 있는 지역은 지적측량 서비스를 제공받기가 더욱 더 어려워질 것이며, 시장의 변화로 인해 발생하는 국민의 불편은 근본적으로 해소되기 어려울 것이라 판단된다. 이러한 지적측량서비스의 한계를 극복하고 국민을 대상으로 하는 지적측량서비스의 질을 향상하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

3.3 지적측량수수료 감면 확대 등으로 인한 지역별 불균형

지적측량수수료에는 다양한 감면제도를 포함하고 있어 실제 고시된 금액보다 평균적으로 더 낮은 비용으로 운영되고 있다. 「지적측량수수료 산정기준 등에 관한 규정」 제23조를 살펴보면 재해지역, 국가정책사업, 농업기반시설 구축 등에 30%~50% 감면을 실시하고 있으며, 추가적으로 한국국토정보공사가 공공기관의 사회적 가치 실현을 다하도록 지적측량 감면 요청 및 승인에 관한 사항 등이 규정에 명시되어 있어 그 경감 폭은 더욱 더 확대된다고 할 수 있다.

지적측량수수료 지가계수와 관련하여 2018년

17개 광역자치단체 공시지가 평균을 확인할 결과 전국 평균은 161,899원이며, 가장 높은 지역인 서울특별시는 평균 4,573,208원, 가장 낮은 지역은 전라남도는 18,871원으로 나타났다. 시군구별 전년 대비 지가 상승률을 살펴보면 시지역은 평균 6.9%, 구지역은 평균 7.5%, 군지역은 평균 7.2% 상승한 것을 확인할 수 있으며, 이는 국민이 신청하는 지적측량서비스 수수료 단가와 직접적 연관성이 있다.

지역별 수수료 편차를 검증하기 위해 한국국토정보공사의 1개 지역본부를 대상으로 시군구별 지적측량 완료 건수대비 금액을 비교한 결과 군지역 지적측량 서비스 단가가 상대적으로 낮은 것으로 확인되었으며, 군지역은 구지역 대비 63.5%, 시지역 대비 66.8%의 수준으로 수수료가 책정되어 그 차이가 크다고 할 수 있다.

〈표 2〉 시군구 지사 건수대비 단가

구 분	완료건수	완료금액	건수당 단가
구지역	8,016	13,745,223,181	1,714,723
군지역	74,314	80,911,551,389	1,088,779
시지역	16,385	26,710,212,608	1,630,163

자료 : 한국국토정보공사 내부자료, 「시군구 지사 건수대비 단가」, 2017.

〈표 1〉 지적측량 수수료 감면 규정

구분	내 용
30% 감면	① 국민의 재산권행사에 대한 불편을 해소하고 편익을 도모하기 위해 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에는 국토교통부 장관의 승인을 받아 해당 연도 수수료의 100분의 30을 감면하여 적용한다. 1. 기존점 정비, 지적불합정리 등 국가·지방자치단체에서 시행 하는 국가시책사업 2. 농업기반시설 정부보조사업 및 저소득층 지원사업 등 특수시책 사업
50% 감면	② 지적측량수행자가 산불·폭설·태풍 등 천재지변으로 인한 피해 정보를 국민안전처로부터 제공받은 경우와 의뢰인이 「자연재해 대책법」 제74조 피해 사실 확인서를 제출한 경우 재해지역의 복구를 위한 측량 수수료는 해당 연도 수수료의 100분의 50을 감면하여 적용한다. ③ 국토교통부장관은 지적재조사 의 원활한 추진을 위해 필요한 경우와 국가 안보 관련 돌발사태로 상당한 피해를 받아 피해 복구가 필요한 경우, 해당 연도 수수료의 100분의 50 이내에서 감면 조정하여 적용 할 수 있다.
감면 승인	④ 사회공헌활동 등 특별한 사유로 인하여 추진되는 사업 및 국민 부담 경감을 위한 서비스제도 등은 한국국토정보공사가 국토교통부장관 승인을 받아 감면 적용할 수 있다.

또한, 군지역의 특징은 수도권이나 광역시 등과 비교하여 교통 인프라가 제대로 갖추어져 있지 않고, 험한 지형 등으로 인해 지적측량 서비스의 난이도가 높으며, 자치단체별 면적이 넓어 이동거리가 많을 수밖에 없다. 아래의 표는 자치단체별 면적 순위 중 20위까지이며, 면적이 넓은 지역 대부분이 군지역¹⁶⁾으로 편성되어 있는 것을 확인할 수 있다.

지적측량을 서비스하는 시군구별 기관운영 현황을 분석하기 위해 섬으로 이루어진 도서지역, 지역개발이 원활하지 않은 지역 등을 종합적으로 포함하고 있는 지역본부를 선정하여 운영성과를 도출하였다. 운영성과에는 연간 지적측량 수수료 수입에서, 인건비를 포함한 업무비, 각종 관리비, 사업의 비용 등을 제외하는 것으로 운영성과를 측정하였으며, 다소 증감은 발생하겠지만, 여건이 좋지 않은 지사는 매년 적자가 발생하거나, 흑자가 발생하여도 미비한 수준에 불과한 것으로 판단되었다.

한국국토정보공사는 인적자원이 보유한 기술 서비스를 제공하는 지적측량 사업이 주요 수입원이며, 지적측량수수료를 통해 벌어들인 수익의 약 70% 이상이 인건비로 지출하고 있다. 위와 같은

적자로 운영되는 기관의 경우 수익을 창출하기 위해서는 인적자원을 줄여 경영 안정성을 확보하는 것이 가장 빠른 방법이다. 하지만 참여인력이 줄어들수록 서비스의 신속성·정확성이 다소 떨어질 밖에 없다고 생각된다. 민간 지적측량수행자와 달리 공공기관인 한국국토정보공사는 적자로 기관이 운영되는 경우에도 기관을 지속적으로 운영해야 하며, 충분한 인력을 배치하여 국민에게 신속한 서비스를 제공할 의무가 있다.

3.4 지적측량수수료의 지역별 불균형 발생에 따른 지적측량서비스의 한계

지적측량수행자는 서비스 제공에 대한 대가로 지적측량수수료를 받아 운영하고 있다. 현행 지적측량수수료는 측량 구분(도해, 수치), 등록 구분(토지·임야), 필지수(필지별, 연속지 등), 면적, 개별공시지가, 행정구역 등으로 세분화되어 산정되며, 농업기반시설 조성, 국가정책사업 등 분야별 지적측량수수료 감면 규정을 마련하여 운영하고 있다. 또한 공공기관으로 분류되는 한국국토정보공사는 자치단체별 수요조사를 통해 감면사항을 파악하여 추가적인 서비스를 제공하고 있다.

〈표 3〉 지방자치단체별 면적 순위

구분	면적(km ²)	비고	구분	면적(km ²)	비고
강원도 홍천군	1819.83	군지역	경상북도 포항시	1129.96	군지역
강원도 인제군	1645.17	군지역	강원도 영월군	1127.62	군지역
경상북도 안동시	1521.94	군지역	강원도 춘천시	1116.36	군지역
강원도 평창군	1463.83	군지역	강원도 강릉시	1040.38	군지역
경상북도 경주시	1324.89	군지역	전라남도 해남군	1013.26	군지역
경상북도 상주시	1254.80	군지역	경상북도 김천시	1009.23	군지역
강원도 정선군	1219.73	군지역	강원도 횡성군	997.73	군지역
경상북도 봉화군	1201.96	군지역	경상북도 울진군	989.44	군지역
강원도 삼척시	1187.09	군지역	충청북도 충주시	983.57	군지역
경상북도 의성군	1175.13	군지역	경상남도 합천군	983.48	군지역

자료 : 위키백과(<https://namu.wiki>), 2018.9.10.

16) 자치단체 명칭이 “시”라 하더라도, 농촌지역 비율이 많으면 군지역으로 선정.

2013년부터 현재까지 국민이 신청하는 지적측량 업무량을 분석한 결과 연평균 약 5% 수준이 증가하는 것으로 나타난다. 다만, 저금리로 인한 투자확대, 귀농귀촌 50만명 시대 도래 등 부동산 시장의 활성화 여건 등이 일시적 현상이라고 가정하면, 국민이 신청하는 지적측량 업무의 실질적인 성장률은 정체 또는 점진적으로 둔화되고 있는 실정이라고 판단할 수 있다.

현 정부 운영기조에 따라 한국국토정보공사의 설립목적인 지적측량서비스를 통해 안정적인 국토관리와 제도 운영에 이바지하기 위해서는 국민이 지적측량서비스를 필수 불가결한 공익적 서비스로 인식할 필요가 있으며, 정부는 한국국토정보공사가 기업의 논리보다는 공공성 있는 영역에 집중할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다.

향후 지적측량수수료만으로는 실제 소요되는 비용을 충당할 수 없게 되는 소속기관이 발생하고, 업무량 및 점유율 변화에 따라 적자가 발생하는 기관이 많아진다면, 대부분이 도해로 이루어진 군 지역의 지적측량서비스를 담당하는 한국국토정보공사는 재정상 적자운영에 직면할 수도 있다. 이로 인해 한국국토정보공사는 기업성과 공공서비스라는 상호 목표를 달성하는데 어려움이 발생할 수 있으며, 중장기적 관점에서 이를 해결하기 위한 대안이 필요할 것이라 판단된다.

「지적측량수수료 산정기준 등에 관한 규정」 제20조에는 “도서지역 등을 측량하기 위하여 특별히 선박을 임차할 경우에는 선박 임차료 실비를 가산하며, 의뢰인의 특별요청에 따라 관외로 출장할 경우에는 관외에서 소요되는 여비 실비를 가산한다.”라고 명시되어 있다. 이는 지적측량수행자가 대국민 서비스를 제공함에 있어 별도로 지출하는 비용을 의무적으로 보전하는 것이라 할 수 있다.

이러한 제도적 지원 사항은 단지 도서지역 지적측량 서비스에만 한정하는 것이 아니라 지역별 적자가 발생하는 기관이 운영에 대한 부담감 없이

안정적으로 국민 서비스를 제공할 수 있도록 확대하여 적용할 필요가 있다. 위의 설명에 부합하는 유사한 사례로는 시내버스 등 대중교통 중 일부 노선은 만성 적자임에도 불구하고 소수의 인원이 불편함을 느끼지 않도록 운영되며, 정부는 해당 기관이 기본적인 운영이 가능하도록 정부에서 손실의 일부를 보조하는 형태의 제도를 운영하고 있으며, 지적측량서비스에도 이러한 지원체계 도입이 필요하다고 판단된다.

4. 공익서비스의무 도입방안

4.1 공익서비스의무 도입 가능성 검토

지적측량서비스에 공익서비스의무 제도 도입의 가능성을 검토하고자 앞서 제시된 접근(이용) 조건, 사회적 조건, 부담가능성과 가격 조건, 품질기준, 소비자 보호 및 배상, 소비자 대표, 환경적 기준, 제도 및 절차규정의 8개 기준에 관한 충족 여부를 사전 검토해 보았다.

먼저 접근(이용)조건과 관련해서는 현재 관련 법률에 의해 지적측량서비스 제공 기한(법정 처리 기한 5일)을 설정하고 있고¹⁷⁾, 또한 법률로 정당한 사유 없이 측량을 거부할 수 없도록 규정하고 있다.¹⁸⁾ 또한 홈페이지를 통한 방문 상담 서비스 제도를 운영하고 있어 기준을 충족한다고 보인다.

사회적 조건은 1985년 이후 작성된 측량결과도의 영구보전으로 서비스의 영속성을 확보하고 있고, 2012년 이후 온라인을 통한 측량성과도의 무료 재발급으로 서비스의 단절을 방지하고 있으며, 2003년 이후 여성 또는 노약자를 대상으로 경계표지 무료 설치 서비스를 실시하고 있어 기준의 충족이 가능하다고 판단된다.

부담 가능성과 가격조건은 고시된 금액과 다르게 지적측량수수료를 과다 또는 과소하게 받는 행

17) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행규칙」 제25조.

18) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제50조.

위를 금지하고 있고, 지적측량 신청 취소 시 일정 기준에 따라 수수료 전액을 반환하거나 30% 또는 10%를 차감한 잔액을 반환하고 있으며, 취약·소외계층의 지적측량 및 지적공부정리를 대행해주는 행복 나눔 지적 민원 서비스를 운영하고 있는 점을 고려할 경우 기준에 충족된다.

소비자 보호 및 배상은 「지적측량민원업무처리 지침」 등을 통해 불만의 접수 및 처리기한을 설정하고 있고, 손해배상책임을 이행하기 위하여 보증보험에 가입하는 등 보증설정제도를 운영하고 있어 기준 충족이 가능하다.

소비자 대표 기준의 경우 의사결정기구인 이사회에 비상임 이사(사외이사)가 참여하고, 바로처리콜센터 운영으로 소비자의 의견 접수 및 처리를 하고 있어 완전하지는 않지만 보통 수준보다 그 이상으로 충족이 가능하다고 판단된다.

환경적 기준의 경우 에너지절약 실천 및 에너지 절약형 기기 사용으로 환경보호에 적극적으로 임하고 있고, 하이브리드 업무용 차량 활용으로 탄소배출을 억제하고 있는 등의 제도를 시행하고 있어 밀접하지는 않지만 보통 수준의 기준은 충족시킨다고 판단된다.

끝으로 제도 및 절차규정 기준은 공기업·준정부기관 회계기준에 따른 한국채택 국제회계기준을 적용하고 있고, 감사원·국토교통부 등 정부기관의 감사 수감 대상 기관이기 때문에 기준을 충족한다고 판단된다.

이상의 내용을 종합적으로 보면, 지적측량서비스는 공익서비스의무 제도를 적용한 이후에 준수해야 할 대부분의 기준을 충족하고 있으므로 여타 공공서비스 분야와 같이 공익서비스의무 제도의 적용이 가능할 것으로 판단된다.

〈표 4〉 지적측량서비스의 PSO 기준 준수 여부

구 분	내 용	기준 준수
접근(이용)조건	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 법률에 의해 지적측량서비스 제공 기한(법정 처리기한 5일) 설정 • 관련 법률에 의해 정당한 사유 없이 측량을 거부할 수 없음 • 홈페이지를 통한 방문 상담 서비스 제도 운영 	○
사회적조건	<ul style="list-style-type: none"> • 1985년 이후 작성된 측량결과도의 영구보전으로 서비스의 영속성 확보 • 2012년 이후 온라인을 통한 측량성과도의 무료 재발급으로 서비스 단절 차단 • 2003년 이후 여성 또는 노약자를 대상으로 경계점표지 무료 설치 서비스 실시 	○
부담가능성과 가격조건	<ul style="list-style-type: none"> • 고시된 금액과 다르게 지적측량수수료를 과다 또는 과소하게 받는 행위의 금지 • 지적측량 신청 취소 시 일정 기준에 따라 수수료 전액 반환하거나 30% 또는 10%를 차감한 잔액을 반환 • 취약·소외계층의 지적측량 및 지적공부정리를 대행해주는 행복 나눔 지적 민원 서비스 운영 	○
소비자 보호 및 배상	<ul style="list-style-type: none"> • 지적측량민원업무처리지침 등을 통해 불만의 접수 및 처리기한 설정 • 손해배상책임을 이행하기 위하여 보증보험에 가입하는 등 보증설정제도 운영 	○
소비자 대표	<ul style="list-style-type: none"> • 의사결정기구인 이사회에 비상임 이사(사외이사)가 참여함 • 바로처리콜센터 운영으로 소비자의 의견 접수 및 처리 	△
환경적 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지절약 실천 및 에너지 절약형 기기 사용으로 환경보호에 적극적 • 하이브리드 업무용 차량 활용으로 탄소배출 억제 	△
제도 및 절차규정 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업·준정부기관 회계기준에 따른 한국채택 국제회계기준 적용 • 감사원·국토교통부 등 정부기관의 감사 수감 	○

* 구분: ○: (높음), △: (보통), ×: (낮음)

4.2 보상 기준 및 방식의 설정

공익서비스의무 제도에서의 보상은 공익서비스를 제공하면서 발생하는 모든 손실에 대하여 보상을 하는 것은 아니다. 왜냐하면 독점공기업의 경우 공공성을 추구할 의무가 있으므로 공익서비스 제공은 당연한 책무이며, 이로 인해 발생하는 모든 손실에 대하여 국가가 보상해 줄 의무가 없기 때문이다.

따라서 지적측량서비스 제공의 비용은 원인자 부담원칙에 의하여야 하며, 보상의 기준은 큰 틀에서 다음의 기준을 충족하여야 한다. 첫째, 정부가 공익증진이라는 정책적 목적 하에 제공을 강제한 서비스여야 한다. 둘째, 지적측량서비스 제공의 반대급부로 제공되는 지적측량수수료가 실비에 미치지 못하여야 한다. 셋째, 지적측량수행자가 법령에 의하거나 국가 정책 또는 공공목적을 위하여 지적측량수수료를 감면할 경우 공익서비스의무 제도에 의해 보상을 실시하여야 한다.

첫째 기준의 경우 현재 한국국토정보공사는 공공성을 가지고 도해지역의 지적측량 업무를 전담 수행하고 있다. 둘째 기준은 군지역 중심의 오지, 낙도, 산간 지역에서의 지적측량수수료 책정, 다양한 여건 등에 기인한 적자 기관이 매년 발생하고 있다. 또한 이러한 요인은 귀농귀촌 50만명 시대를 고려한다면 향후에도 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 셋째 기준의 경우 현재 한국국토정보공사는 재난재해, 사회현안 해결, 저소득층 및 취약계층 지원과 관련한 지적측량수수료 감면을 실시하고 있으며 이는 지속적으로 증가하고 있는 실정이다.

따라서 상기의 기준을 전반적으로 고려하여 연구에서는 보상 기준의 설정을 도해지역 중 군단위 지역을 중심으로 적자가 지속적으로 발생하고 있는 지역과 지적측량수수료 감면을 실시하고 있는 지역으로 설정한다.

일반적인 공익서비스의무 제도의 보상방식은 정부의 직접적인 재정보조, 교차보조, 경쟁사업자

보조 등의 방식이 있다. 정부의 재정보조는 보상에 관련된 세부사항들을 법률에 명시하는 방법과 원인제공자와 지적측량사업자간에 계약을 체결하는 방법이 있다. 이 방식은 공익서비스의무의 원인제공자가 소요되는 예산을 확보하고 서비스를 제공한 지적측량사업자에게 직접 보상금을 지급하는 방식이므로 보상금 산출방법이 간단하고 운영이 쉬운 장점을 가지고 있어 철도분야 등에서 널리 활용되고 있는 방식이다.

이외에 교차보조는 가격차별(price discrimination)을 통해 특정지역이나 소비계층에서 얻은 초과수입으로 손실을 보전해 주는 방식이다. 지적측량수수료는 지적측량 신청인을 대상으로 이용편익의 범위 내에서 원인자 부담원칙에 따라 부과하는데 경쟁시장 하에서 교차보조 방식을 채택할 경우 형평성의 문제가 대두될 수 있으므로 적용하기에는 곤란하다. 또한 교차보조 방식은 독점적 시장에서 유용한 방식으로 과거 한국국토정보공사가 지적측량을 독점할 경우에는 효과적인 방식이라고 할 수 있으나, 현재의 지적측량시장 환경을 고려할 경우 곤란한 방식이라고 할 수 있다. 또한 보상과 관련된 재원을 확보하기 위해서는 초과수입을 얻을 수 있도록 지적측량 수수료 체계에 대한 개편이 필요한데, 이 또한 역차별의 문제가 발생할 수 있어 매우 신중한 접근이 필요하다.

마지막으로 경쟁사업자 보조방식으로 공익서비스의무를 부담하지 않는 지적측량수행자로부터 공익서비스의무를 부담하는 기업으로 소득을 이전시키는 방식이 있는데 이는 국가재정부담이 없다는 특징이 있다. 그러나 이 경우에는 공익서비스의무를 적용할 지적측량의 종목과 지역 등을 정해야 하는 복잡한 문제가 발생한다는 점과 공익서비스의무에 대한 보상을 위해서는 공익서비스의무를 부담하지 않는 지적측량수행자에게 각출금을 징수해야 함으로 이들의 반대와 반발이 예상된다.

결국 지적측량서비스에서 공익서비스의무에 대한 보상의 방식은 측량수수료 감면 또는 실비보상 차원에서 발생하는 손실을 원인제공자인 정부가

〈표 5〉 재원조달 설정 방향 비교

구 분	장 점	단 점
정부직접 지원(안)	<ul style="list-style-type: none"> • 국민에게 추가적인 부담 없음 • 운영 프로세스의 간소화 가능 • 큰 재원운영 규모 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 수행자의 특혜시비 우려 • 대국민 보편적 서비스가 아닌 경우 정부예산 확보 어려움
수수료 체제 개편을 통한 별도재원 확보(안)	<ul style="list-style-type: none"> • 비교적 쉽고 빠른 재원확보 가능 • 공공수수료와 연계한 재원확보로 신뢰 있는 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민 부담 증가 우려 • 재원의 규모 협소

확보하고, 공익서비스의무를 시행하는 지적측량수행자와 계약을 통해 정부의 재정에서 직접 지원해주는 방식이 가장 적합한 방식이라고 할 수 있다.

4.3 재원조달 방안

재원조달 방안은 정부가 직접 지원하는 방안과 수수료 체제 개편을 통한 별도재원 확보하는 방안을 고려할 수 있다. 첫 번째 방향인 정부의 직접지원 방안은 한국국토정보공사는 도해지역의 지적측량을 전담하며, 산간·오지·낙도 등 지역 간 차별 없이 지적측량서비스를 제공하고 있으며, 다양한 감면제도 또한 운영하고 있는바, 발생하는 손실에 대해 정부에서 공익서비스 보상에 관한 예산을 편성하여 지원하는 방안이 있다.

지적사무는 지방자치단체별로 분산되어 추진되고 있으나 그 본질은 국가고유사무이므로, 지적제도 운영 및 지적측량서비스 제공의 주체인 정부에서 재정지원을 해야 한다는 접근방법이다.

두 번째 방안은 국민 부담이 가중되지 않는 최소한의 범위에서 지적측량수수료 체계를 조정·개편하여 공익서비스의무에 대한 손실보상을 위한 재원을 확보하는 방안이다. 1997년 정부는 지적측량수수료 부과를 위한 표준품셈을 개발하였다. 표준품셈을 개발할 당시 일반측량과 같이 기본 품셈에 추가로 발생하는 비용을 합산하여 받지 않고, 지적측량 전체 종목의 공정을 조사한 후 이에 대한 표준적인 품셈을 작성하여 고정된 금액을 받고 있다. 또한 지역별 수수료의 균형 있는 부과를 위

해 군지역, 시지역, 구지역의 제경비 비율을 차등화하여 운영해오고 있다. 이후 2011년에는 군지역, 시지역, 구지역에서 수수료의 형평성 민원이 지속적으로 제기되어 지적측량수수료 체계의 추가적인 형평성 확보를 위하여 개별공시지가를 반영한 지적측량 수수료 체계로 개편하여 운영하고 있다. 또한 일반측량과는 달리 행정수수료로서의 공공성을 유지하기 위해 기술료도 일반측량은 120%로 설정하고 있으나 지적측량수수료는 20% 이내로 계상하도록 하고 있어 저평가되어 있다고 할 수 있다. 이렇게 저평가되어 있는 수수료 현실화를 통한 재원확보는 상대적으로 간편하게 운영재원을 마련할 수 있는 장점이 있는 반면, 지적측량수수료 인상 등으로 국민의 추가적인 부담이 발생할 수 있다는 단점이 있다.

앞서 모색한 2가지 방향은 서비스 운영의 근본 주체인 정부 또는 기관이 국민 서비스 제공 과정에서 발생하는 손실을 직접재정 보조 형태로 지원하는 것을 전제로 하여 추진방향을 제시하였다. 지적측량수수료는 지역별 형평성 유지와 행정수수료로서의 공공성에 기반을 두고 지속적으로 개선을 해오고 있다. 이러한 환경을 고려한다면 정보의 별도의 재정 투자가 있지 않는 이상은 현실적으로는 현재의 수수료의 기반 내에서 재원조달 방안의 모색이 가장 합리적이라고 판단된다. 따라서 본 연구에서는 재원조달 방안을 모색함에 있어 지역별 형평성과 행정수수료로서의 공익성에 기반을 두고자 한다. 그리고 이에 대한 구체적인 방안은 현재의 지적측량수수료 산정 구조 내에서 모색·제

〈표 6〉 적용비율에 따른 재원규모 증가 추이

구 분	14%	15%	16%	17%	18%	19%	20%
기술료 재원(억원)	90.8	181.6	272.3	363.1	453.9	544.7	635.5

시하고자 한다.

지적측량서비스 분야에서 공익서비스의무 제도의 시행으로 인해 발생하는 손실에 대한 보상 방안으로 가장 적당한 것은 정부의 직접적인 재정보조이다. 또한 가장 현실적인 방안은 현재의 지적측량수수료 산정 체계를 기반으로 두어야 한다는 것이다. 이와 같은 것에 기반을 둔 방안은 다음과 같이 고려될 수 있다.

첫째, 제경비 적용비율의 조정이다. 제경비는 「지적측량수수료 산정기준 등에 관한 규정」 제5조 제2항제3호에 의해 직접인건비의 50% 이내로 계상하도록 하고 있다. 이에 따라 각 지역별로 제경비의 적용비율을 차등하여 적용하고 있는데, 군지역은 20%, 시지역은 23%, 구지역은 27%이다. 따라서 군지역을 제외한 시지역과 구지역의 제경비 적용비율을 조정하여 이로 인해 발생하는 추가 지적측량수수료를 활용하여 공익서비스의무 제도의 보상 재원으로 활용할 필요가 있다. 다만, 시지역의 경우에도 우리나라의 경우 도농복합도시가 많기 때문에 도농복합도시를 제외한 시지역 또는 행정구가 설치된 시지역과 구지역의 제경비 적용 비율을 조정할 필요가 있다.

둘째, 기술료 적용비율의 조정이다. 기술료는 제경비와 같이 「지적측량수수료 산정기준 등에 관한 규정」 제5조제2항제4호에 의해 직접인건비에 제경비를 합한 금액의 20% 이내로 계상하도록 하고 있다. 이에 따라 각 지역별 차등 없이 기술료의 적용비율은 13%로 하고 있다. 그러나 지적측량서비스 분야에서 공익서비스의무 보상 재원을 조달하기 위해서는 이를 조정할 필요가 있다. 제경비와 같이 지역별로 차등하여 조정할 경우 행정구가 설치된 시지역과 구지역의 경우 제경비와 기술료의 동반상승으로 인해 지적측량수수료 적용에 있어

형평성이 현저히 무너질 수 있으므로 이를 일괄하여 상향할 필요가 있다.

재원확보 규모의 파악을 위해 현행 수수료체계에서 기술료 인상에 따른 금액을 일반적·보수적으로 분석해본 결과, 가장 단가가 적은 군지역 수치의 경계복원 종목에 13% 적용된 기술료(50,004원)를 1%씩 상향 조정할 때마다 약 4,539원의 차이가 발생하며, 2017년 지적측량서비스 총 완료수량(약 2백만필)에 대입하였을 때, 약 90억원의 수수료가 인상되는 것으로 분석된다. 이에 따라 현재 기술료를 최대 20%까지 상향하는 경우 약 636억원의 재원을 확보할 수 있으며, 최소한의 기준으로 산출하였으므로, 종목·지가반영 등에 따라 증가할 것이라 판단된다.

연구에서는 수수료 체계의 형평성의 확대 유지와 공익서비스의무 제도 도입을 근거로 이러한 방안을 제시하였으나 자칫 적자 지역 외 국민들의 민원이 발생할 수 있어 이에 대한 충분한 사회적 공감대 형성이 필요하다고 판단된다. 민원 발생 최소화를 위해서는 제경비와 기술료 조정 등 지적측량수수료 인상으로 인해 발생하는 공익서비스의무 보상 재원은 모든 지적측량수행자로부터 정기적으로 정산하여 환수하며, 정부예산으로 편입 또는 별도의 기금화는 물론, 이를 합리적으로 관리·활용할 수 있는 운영체계를 마련해야 할 것이다. 또한 도해지역의 지적측량수수료는 수치지역(특히, 지적확정측량)에 비해 상대적으로 낮게 책정되어 있다. 기준점을 이용해 측량이 이루어지는 수치지역의 특성을 고려하고, 측량환경, 측량공정 등을 전반적으로 고려할 경우 어느 정도 수준에서는 현실화가 가능할 것으로 판단된다. 이를 통해 공익서비스의무 도입에 따른 수수료 인상 분 만큼 수치지역의 수수료를 감소시켜 상호 형평성을 유

지하는 방법도 고려할 수 있을 것으로 판단된다.

현재 기술료는 지적측량수행자가 개발·보유한 기술의 사용 및 기술축적을 위한 대가와 지적측량 기술의 연구개발, 지적재조사사업, 지적기술자의 교육훈련 및 지적제도의 개선발전 등을 위한 투자 비용 등으로 사용되고 있다. 따라서 정부가 기술료 인상을 통해 확보된 금액을 공익서비스의무 재원으로 편입하기 위해서는 기술료 사용용도에 대한 변경 및 구체화가 별도로 요구된다.

4.4 공익서비스의무 도입을 위한 법·제도의 개선 방안

지적측량서비스 분야에서 공익서비스의무 제도

를 도입하기 위해서는 먼저 법률의 개정이 필요하다. 현행 지적측량서비스를 규율하고 있는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에는 공익서비스의무 제도에 관한 내용이 전무하다. 따라서 동법에 공익서비스의무 제도의 시행을 위한 관련 규정을 신설할 필요가 있다.

법률의 제정(안)에서 살펴보았듯이 지적측량서비스에서 공익서비스의무의 보상방식은 지적측량수행자가 매년 3월 말까지 익년도 공익서비스의무 비용 추정액에 관한 사용자부담비용추정서를 제출하고 국토교통부 장관은 관계 행정기관의 장과 협의하여 지적측량수수료의 제경비와 기술료의 적용비율을 조정하도록 하고 있다. 공익서비스의무 비용의 지급은 지적측량수행자가 사용자부담비용지

〈표 7〉 공익서비스비용의 부담 및 보상 규정(안)

규 정 (안)	비 고
<p>제106조의1(공익서비스비용의 부담) ① 지적측량수행자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 “공익서비스비용”이라 한다)은 국가 또는 당해 지적측량서비스를 직접 요구한 자(이하 “원인제공자”라 한다)가 부담하여야 한다.</p> <p>② 원인제공자가 부담하는 공익서비스비용의 범위는 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지적측량수행자가 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 지적측량수수료를 감면할 경우 그 감면액 2. 지적측량수행자가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 지적측량서비스 이용 수요가 적어 수치 균형의 확보가 극히 곤란한 벽지, 산간 또는 도서(島嶼)지역의 지적측량서비스를 제한 또는 중지하여야 되는 경우로서 공익목적을 위하여 기초적인 지적측량서비스를 계속함으로써 발생하는 경영손실 3. 지적측량수행자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우 	<p>부담 규정 (신설)</p>
<p>제106조의2(공익서비스비용 보상예산의 확보) ① 지적측량수행자는 매년 3월말까지 국가가 법 제106조의1의 규정에 의하여 다음 연도에 부담하여야 하는 공익서비스비용(이하 “사용자부담비용”이라 한다)의 추정액, 당해 공익서비스의 내용 그 밖의 필요한 사항을 기재한 사용자부담비용추정서를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 지적측량수행자가 사용자부담비용의 추정액을 산정함에 있어서는 보상계약 등을 고려하여야 한다.</p> <p>② 국토교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 사용자부담비용추정서를 제출받은 때에는 관계행정기관의 장과 협의하여 다음 연도의 국토교통부소관 지적측량수수료의 제경비 및 기술료의 적용비율을 사용자부담비용을 고려하여 조정하여야 계상하여야 한다.</p> <p>③ 국토교통부장관은 제2항의 규정에 의한 사용자부담비용을 정할 때에는 제1항의 규정에 의한 사용자부담비용의 추정액, 전년도에 부담한 사용자부담비용, 보상계약 등을 고려하여야 한다.</p> <p>④제1항 및 제3항에 따른 사용자부담비용 추정에 관한 세부사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제106조의3(사용자부담비용의 정산) ① 제106조의2 제2항의 규정에 의하여 사용자부담비용을 지급받은 지적측량수행자는 당해 반기가 끝난 후 30일 이내에 사용자부담비용정산서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수입·지출명세서 2. 수입·지출증빙서류 3. 그 밖에 현금흐름표 등 회계관련 서류 <p>② 국토교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 사용자부담비용정산서를 제출받은 때에는 회계법인 등 전문기관으로 하여금 이를 확인하게 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 사용자부담비용 정산에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>보상 규정 (신설)</p>

19) 공공기관이 민간에 제공하는 재화와 서비스에 대한 대가를 소비자 또는 사용자로 하여금 지불하도록 하는 것을 말한다. 여기에는 행정기관 간 재화와 서비스 제공에 대한 대가 지불도 포함된다.

급신청서를 제출함으로써 매반기 초에 지급하도록 하고 있으며, 지적측량수행자는 당해 반기 종료 후 30일 이내에 회계법인 등의 의견서를 첨부한 정산서를 제출하되 부족액은 차차년도 초에 지급하고 과잉액은 차기 지급 시 상계처리 하도록 하고 있다.

구체적으로 공익서비스의무 비용의 보상절차는 먼저 지적측량수행자(한국국토정보공사)가 국토교통부에 공익서비스비용 보상 신청을 한다. 국토교통부는 이에 따라 보상예산을 계상한다. 이는 지적측량수행자가 요청한 예산자료 등을 검토하여 적정한 보상예산을 결정한다. 결정된 예산에 따라 지적측량수수료 품셈의 제경비와 기술료에 대한 비율 조정을 실시한다.

이후 기획재정부와 보상기준의 적정성 및 보상예산 등을 협의한다. 협의가 완료되면 보상계약 체결 및 보상액을 지급한다. 계약은 수수료 감면, 산간오지, 도서(낙도) 등의 지적측량업무 수행에 따른 보상범위, 정산방법 등을 포함해 이루어진다. 계약이 체결되면 지적측량수행자는 국토교통부에 보상액 지급 신청을 하고 이에 따라 국토교통부는 지적측량수행자에게 보상액을 지급한다. 보상액은 당해 연도 보상액을 검토하여 매 반기 초에 지급한다. 보상액 지급에 따른 지적측량수행자는 국가 부담비용의 정산을 시행하고 국가부담비용정산서 및 관련 첨부 서류를 제출하는 것으로 절차를 구성할 수 있다.

5. 결 론

본 연구에서는 지적측량시장의 환경 변화에 따른 지적측량서비스의 형평성에 관한 한계성을 도출하고, 공공재로서 지적측량서비스의 지속적인 제공을 위한 공익서비스의무 제도의 도입 방안을 제시하고자 하였다. 연구성과는 다음과 같다.

지적측량서비스에 공익서비스의무 도입 방안을 제시하고자 먼저, 지적측량시장 환경변화와 이에

따른 지적측량서비스의 한계를 검토하였다. 한계성은 수치지역 확대에 따른 지적측량서비스의 한계, 지적측량수수료 감면 확대 등으로 인한 지역별 불균형, 지적측량수수료의 지역별 불균형 발생에 따른 지적측량서비스의 한계로 구분하여 구체적으로 기술하였다. 이를 기초로 공익서비스의무 도입 방안을 제시하였다. 사전 도입 가능성을 검토하고자 공익서비스의무 제도 도입을 위한 기준 충족여부를 판단하였다. 결과, 지적측량서비스는 공익서비스의무 제도를 적용한 이후에 준수해야 할 대부분의 기준을 충족하고 있는 것으로 나타났다. 보상 기준 및 방식의 설정은 지적측량서비스에서 공익서비스의무에 대한 보상의 방식은 측량수수료 감면 또는 실비보상 차원에서 발생하는 손실을 원인제공자인 정부가 확보하고, 공익서비스의무를 시행하는 지적측량수행자와 계약을 통해 정부의 재정에서 직접 지원해주는 방식이 가장 적합한 방식으로 제안하였다.

재원조달 방안에 대해서는 정부가 직접 지원하는 방안과 수수료 체제 개편을 통한 별도재원 확보하는 방안을 제안하고 이에 대한 장단점을 분석한 결과 수수료 체제 개편을 통한 별도재원 확보하는 방안이 합리적임을 제시하였다. 공익서비스의무 도입을 위한 법률 개정안은 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 부담 및 보상 규정을 신설하는 방안을 제시하였다.

〈참고문헌〉

1. 강태석, 「지적측량학」, 서울 : 형설출판사, 1996.
2. 노시평 외, 「신공공부문 행정서비스마케팅」, 서울 : 법문사, 2000.
3. 대한지적공사 공간정보연구원, 「지적측량 민간 개방에 따른 용역대가의 적정성 연구」, 2013.
4. 성용석, “지적측량서비스 품질측정에 관한 연구”, 석사학위 논문, 청주대학교 대학원, 2007.
5. 옥병석, “공익서비스의무 보상 방안에 관한 연

- 구”, 석사학위 논문, 연세대학교 대학원, 2009.
6. 이관도, “지적측량 서비스품질 평가모형에 관한 연구”, 석사학위 논문, 한밭대학교 대학원, 2011.
 7. 이성화, “지적측량수수료 체계변화가 지적제도 운영에 미치는 영향 연구”, 『한국지적정보학회지』, 제9권 제2호, 2007.
 8. 이영재·이동현, “지적측량에서의 공익서비스의 무 적용 가능성에 관한 연구”, 『한국지적정보학회지』, 제17권 제3호, 2015.
 9. 이종구, “공공서비스 민영화의 성과에 관한 연구”, 박사학위 논문, 성균관대학교 대학원, 2011.
 10. 장우진, “공공서비스품질이 고객만족에 미치는 영향에 관한 연구-지적측량서비스를 중심으로”, 박사학위 논문, 상지대학교 대학원, 2002.
 11. 조영태, “공공요금으로서 지적측량 수수료 체계의 개선에 관한 연구”, 박사학위 논문, 목포대학교 대학원, 2008.
 12. 지종덕, “지적측량수수료의 현실화 필요성”, 『지적지』, 제31권 제10호, 대한지적공사, 2001.
 13. 지종덕, 『지적의 이해』, 서울 : 기문당, 2001.
 14. 한국법제연구원, 『법령용어사례집』, 2002.
 15. 행정안전부, 『민원 수수료 체계 개선방안』, 정책보고서, 2009.
 16. 홍성언, “디지털 지적관리 환경에 적합한 지적측량수수료체계 확립 연구”, 『디지털융복합연구』, 제13권 제12호, 2015.
 17. P. A. Samuelson, “Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, Vol.36, No.4, 1954.
 18. R. M. Kramer & B. Grossman, “Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies”, *Social Service Review*, 1987.
 19. 위키백과(<https://namu.wiki>).

(접수일 2019.11.10, 심사일 2019.11.15, 심사완료일 2019.11.29.)