

지적재조사사업 추진에 따른 지적정리의 법적 과제*

이 현 준

경일대학교 부동산지적학과 조교수

< 목 차 >

- I. 서언
- II. 지적재조사사업에 관한 일반론
- III. 지적재조사사업에 따른 지적정리의 재문제
- IV. 결어

I. 서 언

2011년 9월 16일 「지적재조사에 관한 특별법(이하 “지적재조사법”이라 약칭함)」이 제정(법률 제11062호)되어 2012년 3월 17일 그 시행을 목전에 두고 있다.¹⁾ 이법은 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부의 등록사항을 바로 잡고 종이에 구현된 지적을 디지털 지적으로 전환함으로써 국토를 효율적으로 관리함과 아울러 국민의 재산권 보호에 기여함을 목적으로 하며(법 제1조),²⁾

* 투고일 : 2011.11.23 심사완료일 : 2011.12.16 게재확정일 : 2011.12.19

- 1) 아울러 동법에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하기 위한 시행령 및 시행규칙이 입법예고(2011.12.20-2012.01.09)를 거쳐(국토해양부공고제2011-1219호) 제정될 예정이다.
- 2) 지적재조사법의 근본적인 제정취지는 약 100여 년 전 일제강점기에 평판(平板)과 대나무자로 측량하여 수기(手記)로 만든 종이지적을 지금까지 그대로 사용함으로써 지적공부의 등록사항이 토지의 실제현황과 일치하지 않는 경우가 전 국토의 15퍼센트에 달하고 있어 이를 방지할 경우 심각한 문제가 발생될 수 있다는 문제의 인식에서 비롯된 것이다.

여기서의 지적재조사사업은 “지적공부의 등록사항을 조사·측량하여 기존의 지적공부를 디지털에 의한 새로운 지적공부로 대체함과 동시에 지적공부의 등록사항이 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 경우 이를 바로 잡기 위하여 실시하는 국가사업”을 말한다(법 제2조제2호).

요컨대, 정부는 기존까지 운영되어온 지적공부 관리의 과학화를 위해 모든 필지를 전면적으로 조사·측량하여 새로운 지적정보운영체계를 구축하고자 약 20년에 걸쳐 약 1조2천억 원의 예산으로 지적재조사사업을 완료하겠다는 방침을 밝히고 있는바, 이와 같은 지적재조사사업의 추진을 통해 일괄적인 지적정리가 이루어질 경우, 기존까지 전국에 산재되어왔던 지적불부합지(地籍不附地)³⁾ 자연스럽게 소거·정리될 수 있으며, 개별 필지의 위치·크기·모양과 그 속성 등이 정확하게 정비될 것으로 기대된다.

그러나 전국의 모든 필지에 대한 지적조사를 다시 실시하는 과정은 말처럼 그리 녹록한 상황은 아니며, 사업의 추진과정에서 예견치 못한 변수로 인해 의도하고 있는 사업이 막연하게 지연될 수도 있는 문제를 배제할 수 없다. 무엇보다도, 지적재조사사업의 성공적 완료를 위해서는 전국 약 3천 8백만 필에 달하는 개별 필지를 효율적으로 재조사·정리하기 위한 방법과, 개별 필지의 면적증감에 따른 분쟁을 합리적으로 해결하기 위한 방법 등이 제시되어야 하는데, 지적재조사법은 그 종합적인 방법론에 있어서 미진한 부분이 없지 않다.

따라서 본고는 지적재조사사업의 성공적인 추진을 담보하기 위한 우선 과제로서 군소필지(群小筆地)의 정리 문제, 개별 필지면적의 증감에 따른 조정 문제, 그리고 입체지적 구현을 위한 토지등록 문제를 중심으로 그에 따른 법적 검토를 수행함으로써 합리적인 적용방안을 제시해 보고자 한다.

3) 지적불부합은 크게 ‘광의의 지적불부합’과 ‘협의의 지적불부합’으로 구분된다. 전자는 토지의 소재·지번·지목·경계·좌표·면적·소유권자 등 그 등록사항 전반에 걸친 내용이 실제 현황과 달리 등록된 경우를 비롯하여, 이를 등록하고 있는 매체 즉, 지적공부 상호간 내지는 지적공부와 표제부등기간의 불일치까지도 모두 포괄하는 것을 일컫는다. 이에 반하여 후자는 공부와 실제 현황간의 불일치만을 의미하되, 엄격히 말해 공부상의 경계(면적)와 실제 현장의 경계(면적)간의 불일치만을 한정시켜 이해되기도 한다. 지적불부합에 관한 자세한 내용은 대한지적공사, 「지적불부합지 현황 및 해결방안 연구」, 2002; 이성화, “지적불부합지가 토지이용에 미치는 영향과 해소방안에 관한 연구”, 부동산학연구, 제7집 제2호, 한국부동산분석학회, 2001, 53~72면 참조.

II. 지적재조사사업에 관한 일반론

지적재조사사업에 관한 전반적인 내용을 망라하기에는 지면상의 제약은 물론 연구의 논점 자체가 모호해 질 소지가 있다. 따라서 본고는 연구의 전개를 위한 기초 이론적 토대로서 지적재조사사업의 개념, 그 법적 근거, 그리고 지적재조사사업에 의한 지적정리의 난제를 검토함으로써 이후 논의될 제반 사항의 객관적 접근을 돕고자 한다.

1. 지적재조사사업의 개념

지적재조사사업은⁴⁾ 과거 토지조사사업 또는 임야조사사업의 성과물인 지적공부의 질적 향상을 추구하고, 현행 법·행정·기술적 기준을 보다 완벽하게 하여 지적관리의 현대화를 도모하고자 지적조사를 다시 실시하는 사업이다.⁵⁾ 필자는 지적재조사사업의 필요성과 관련하여 다음과 같이 밝힌 바 있다.⁶⁾

마개가 개봉되지 아니한 채 원상태 그대로 유지된 음료수는 그 보존 과정에서 특별한 하자가 없는 한 장래 어느 시점에서 보더라도 애초의 그것과 별다른 차이가 없다. 그러나 한번 마개를 개봉하여 일정량을 마시고, 마신 양만큼 다시 보충해 두는 방식으로 이를 반복하다보면, 자연적·물리적·인위적 오차가 개입되어 일정 시점에 가서는 최초의 음료량보다 많거나 적어질 수 있는 개연성이 크다. 1910년대 창설된 우리의 지적은 이와 유사한 여러 위험요인을 수반한 채 약 1세기 동안 유지되어 왔다. 즉, 특정 토지가 수많은 분필(分筆)

-
- 4) 용어 그대로라면 지적재조사는 “지적을 다시 조사하는 것”을 의미하여 ‘Cadastré Reform’ 또는 ‘Cadastré Renovation’ 등으로 표현되는 바, 전자는 지적에 대한 사고의 전환과 인식의 변화로서 지적제도의 개혁을 의미하며, 후자는 지엽적인 지적의 훼손이나 정보의 부정확성이 노출되었을 때 지적정보를 개선시키는 것이라 이해된다. 이에 대해서는 대한지적공사, 「지적재조사사업 준비를 위한 외국의 사례연구 -독일·오스트리아·스위스·일본·대만을 중심으로-」, 1997, 1~2면 참조.
- 5) 줄고, “현 정부의 부동산공시제도 운영에 대한 답론”, 2009(사)한국지적학회·(사)한국토지법학회 공동학술대회 논문집, 2009, 40면.
- 6) 줄고, “지적불부합지 문제의 국가배상책임과 입법부작위 헌법소원심판청구”, 한국지적학회지 제23권 제2호, 한국지적학회, 2007.12., 118면.

또는 합필(合筆)을 통해 도면에 등록되는 과정에서 불가피한 왜곡이 야기되었고, 이러한 상황은 현재에 이르러 단순한 위험수위 차원을 넘어 심각한 사회 문제로 대두되고 있다.

요컨대, 1910년부터 1924년까지 수행된 토지조사사업과 임야조사사업의 결과로 작성된 지적도 및 임야도는 당시 열악했던 제반 환경을 수반한 채 약 1세기 동안 현지의 조사·측량의 기초 데이터로 활용되는 과정에서 '지적불부합'이라는 문제를 파생시켜왔으며, 지적학계에서는 이러한 근원적인 문제를 해결하고 선진화된 지적제도의 구현을 위한 전제로서 지적재조사의 추진을 끊임없이 제기해왔다.

이와 같은 상황에서, 이명박 정부는 '국토 공간정보산업의 육성'이라는 기조 아래 2009년 6월 9일 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률(이하 "측수지법"이라 약칭함)을 제정하였고,⁷⁾ 그 후속적인 노력으로 지적재조사법을 제정함으로써 전국의 약 3천 8백만 필지에 달하는 토지에 대한 실질적인 지적재조사의 추진을 계획하고 있는 것이다.

2. 지적재조사사업의 법적 근거

대한민국헌법 제23조제1항의 재산권보장과 관련된 국민의 토지소유권 보호와 제120조제2항의 국토·자원에 대한 국가의 보호를 실현하기 위한 구체화법으로서 측수지법은 토지의 조사·등록 및 그 시기적절한 이동정리에 관한 일반법이며, 국가는 이에 근거하여 모든 토지에 대한 필지별 지적조사 및 등록·관리를 행하고 있다.

7) 2008년 2월 이명박정부의 출범과 함께 정부조직개편이 단행되었고, 그 결과 지적사무의 주무부서는 기존의 행정자치부에서 국토해양부로 이관되었다. 지적사무가 이관된 후, 국토해양부는 2008년 3월 20일 구 건설교통부의 측량업무, 해양수산부의 수로업무, 행정자치부의 지적사무에 대한 통합 작업에 착수하여 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률(안)」을 마련하였고, 이는 2009년 6월 9일 제정(법률 제9774호)되었다. 당시 법률의 제정 이유는 "중전 측량의 기준과 절차가 측량법·수로업무법·지적법에서 각각 다르게 운영됨에 따라 우리나라 지도의 근간을 이루는 지형도·해도·지적도가 상호 불일치하는 문제가 발생되어 측량성과에 대한 신뢰도 저하와 측량산업의 발전에 걸림돌로 작용되고 있어, 기준과 절차를 일원화하여 중복투자 방지와 측량성과의 정확도 향상을 도모하고 측량산업 발전에 기여하고자 함"이었다. 이에 대해서는 정택승·이법관·이태경, "정부조직개편에 따른 대한지적공사의 대응전략", 한국지적학회지 제24권 제1호, 2008, 139면~142면 참조.

현행 측수지법 제64조제1항의 규정은 구 지적법 제3조제1항에서 규정한 “국가는 이 법이 정하는 바에 의하여 모든 토지를 필지마다 토지의 소재·지번·지목·면적·경계 또는 좌표 등을 조사·측량하여 지적공부에 등록하여야 한다.”라는 내용을 그대로 전수하고 있다. 다만, 기존 조항의 “국가는”이라는 자구가 “국토해양부장관은”으로 변경되었을 뿐이다. 주목할 부분은 기존 지적법 제3조제1항의 규정이 조선시대 경국대전 호조 양전조에서 규정했던 양전(量田)·양안(量案) 사업과 관련하여 국가가 매 20년마다 토지에 대한 조사·측량 및 등록 의무를 과했던 규정을 계승하고 있었다는 점이다.⁸⁾ 즉, 토지의 변동사항을 주기적으로 조사·측량하여 정확한 지적공부를 정리·유지해야 한다는 것을 지극히 당연한 국가의 책무로 귀착시켰던 것이다.

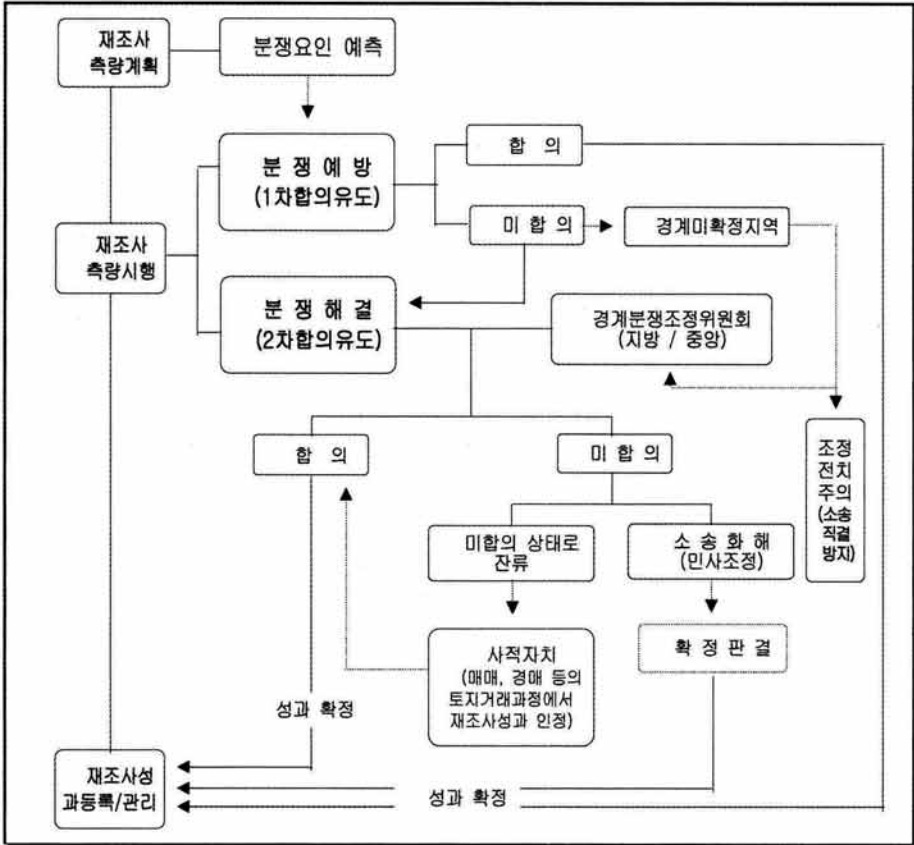
이와 같은 근거에 입각해 보자면, 우리나라의 근대지적 창설 이후 약 1세기 이상의 기간 동안 국가는 그 본연의 직무를 유기했던 것이고, 그로 말미암아 지적불합지가 난립된 상태에서 시기적절한 지적정리가 이루어지지 못했다는 결론에 이른다. 물론 지적재조사법이 제정되기 이전의 측수지법 제65조는 지적재조사사업과 관련하여 “국토해양부장관은 토지의 효율적 관리 등을 위하여 지적재조사사업을 할 수 있다.”라고 규정하고 있었으나, 이는 어디까지나 필요에 따라 사업추진이 요구될 수도 있다는 관념적인 규정에 그칠 뿐이었다. 결국, 지적재조사사업의 실질적인 법적 근거를 마련하기 위해 별도의 법률로써 제정된 지적재조사법은 향후 추진될 사업의 기본 목표와 기준을 제시하는 근거가 되고 있다.

3. 지적재조사사업에 의한 지적정리의 난제

지적재조사사업에 있어서는 현실의 경계가 적법한 자주점유임을 전제로 실제의 경계표지(담장, 두렁 등)와 도면의 경계선이 부합(비록 서로가 정확히 부합되지 아니하더라도 당해 필지와 이웃한 토지소유자 또는 이해관계인 사이에 별다른 문제없이 합의)된 상태에서 필지의 경계가 새로이 확정·등록된다. 만일 현

8) 과거 경국대전의 호조 양전조(量田條)에서는 20년마다 전국적인 양전사업을 통하여 국가의 공적 장부인 양안(量案)에 등록하도록 규정하도록 하였으며(凡田分六等, 每二十年改量成籍, 藏於本曹·本道·本邑), 이는 1950년 지적법이 최초 제정되면서 계승되지는 못하였으나 1975년 지적법의 전문개정을 통해 그 본래의 취지를 담게 되었다.

실의 경계와 기 등록된 도면상의 경계가 상호 불일치된 상태에서 도면상의 경계가 정확한 것으로 확인된 경우에는 경계복원의 방법을 통해 경계를 일치시켜 확정되며, 반대로 도면상의 경계에 명백한 오류가 있음이 밝혀졌을 경우에는 지상의 사실경계를 기준으로 확정된다(그림 1 참조).



<그림 1>

문제는 기존 도면에 등록된 경계가 정확한 것으로 확인되었을지라도, 이를 기준으로 경계를 새로이 확정하는 과정에서 건물이나 각종 구조물 등이 경계선상에 걸치게 되는 상황이 발생할 수 있다는 점이며, 이 경우 당해 건물이나 구조물 등을 물리적으로 철거하거나 이동시키지 않는 한 진정한 경계를 복원하여 확정하는 것은 불가능하게 된다. 지적재조사법에서도 지적재조사사업을 추진함에 있어서 도상경계보다는 현실경계를 바탕으로 경계의 확정이 이루어져야 한

다는 것을 기본 방침으로 삼고 있는바, 그 주된 연유도 이와 같은 복잡한 상황을 충분히 감안하였기 때문으로 받아들여진다.

그러나 현실경계를 바탕으로 경계확정을 도모할 경우에도, 여전히 풀리지 않는 문제에 봉착할 수 있다. 즉, 토지소유자가 점유하고 있는 특정 필지의 사실 경계에 맞추어 이를 확정하는 과정에서 이웃한 토지소유자의 필지에 전혀 영향을 미치지 않는다면 상관없겠지만, 그로 인해 연접된 필지들의 경계가 변경되고 그 결과 필지면적의 증감이 야기될 경우, 면적을 확정하는 과정에서 적지 않은 저항에 직면할 것이 분명하다는 점이다. 이것이 곧 지적재조사사업을 추진함에 있어서 극복해야 할 가장 큰 당면과제인 것이다.

Ⅲ. 지적재조사사업에 따른 지적정리의 제문제

이하에서는 지적재조사사업에 따른 지적정리의 과정에서 제기되는 주요 사안을 살펴본 후, 그에 대한 실질적인 대안이 어떠한 시각에서 어떠한 방법으로 강구될 수 있는지를 검토함으로써 성공적인 사업 실현을 위한 향후 법적 과제를 제시하고자 한다.

1. 군소필지의 정리 문제

토지는 그 지표에 선을 그어 경계로 삼고 구획되며 지적공부에 등록됨으로써 개별 필지로 특정되는데, 이와 같이 등록되는 필지의 수는 항상 고정된 값을 가지는 것이 아니라 끊임없는 토지의 이동(異動)⁹⁾과정을 거쳐 변동하게 된다. 1910년부터 1924년 동안 이루어진 토지조사사업과 임야조사사업이 완료되었을 당시 필지의 수는 약 2천2백5십만 필¹⁰⁾이었으나, 1세기가 경과된 2011년 1월 현재에는 약 3천7백7십만 필¹¹⁾에 달하고 있다. 다시 말해, 약 100년의 기간 동안

9) 토지의 이동이란 토지의 표시를 새로 정하거나 변경 또는 말소하는 것을 말하며(측수지법 제2조제28호), 여기서의 토지의 표시란 지적공부에 토지의 소재·지번·지목·면적·경계 또는 좌표를 등록한 것을 말한다(동법 제2조제20호).

10) 이는 토지조사사업 당시 등록된 19,107,520필과 임야조사사업 당시 등록된 3,479,915필을 합산한 수치이다. 이에 대해서는 대한지적공사, 『한국지적백년사』, 2005, 139면 참조.

11) 국토해양부, 『지적통계』, 2011.5. (2012년 자료는 미발표 상태임)

약 1천5백만 개의 지적공부가 증가하였고, 현재는 이를 토대로 국가의 토지관리 및 개인의 토지활동이 이루어지고 있는 것이다.

문제는 이와 같은 필지의 증가 추세에서 모든 필지가 유의미한 상태로 관리되는 것이 아니라 상당수의 필지가 불필요하게 방치되는 이른바 군소필지 (insignificant land parcel)¹²⁾라는 점이며, 이와 같은 군소필지의 난립은 그동안 토지의 최유효이용을 저해하는 주요 요인이었을 뿐만 아니라 향후 지적재조사 사업을 추진함에 있어서도 공연한 시간적·경제적 낭비를 초래할 수 있다. 요컨대, 지적측량을 수행함에 있어서 당해 필지를 비롯한 인접필지의 경계점을 모두 측량한 후 그 성과를 결정하기 때문에, 그에 따른 시간적·경제적 비용이 지적측량수행자의 품셈 산정에 반영되고 있다. 뿐만 아니라, 특정한 지역에 대한 토지등록¹³⁾ 정보를 취득하고자 할 경우에 당해 지역 내에 구획된 모든 필지에 대한 열람 및 등본교부가 이루어지기 때문에 군소필지가 정리되어 최소한의 필지로 관리된다면 그에 따른 부대비용이 절감될 수 있다. 결국, 현재 약 3천8백만 필에 달하는 전 국토의 개별 필지 중에서 단순히 지적공부(대장 또는 도면)의 낱장에 지나지 아니하는 군소필지가 상당 부분 불필요하게 등록·관리됨에 따라 필지관리 비용의 누수를 초래하고 있는 것이다.

따라서 지적재조사사업을 추진함에 있어서는 그 사전적 선결조치로서 전국에 산재된 군소필지의 우선적인 정리가 수반되어야 할 것인바, 이는 본격적인 지적재조사의 시행 이전 단계라고 할 수 있는 사업의 기본계획과 실시계획의 수립 과정에서 1필지로 합병 가능한 군소필지에 대한 사전 정리가 이루어진다면, 이는 지적재조사의 사업기간 단축의 효과도 도모할 수 있는 이상적인 방안이 될 것으로 판단된다.

일반적인 지적정리의 방법에 비추어 볼 때, 전국에 산재된 군소필지를 정리하는 과정은 현행 측수지법상 1필의 토지로 합병할 수 있는 규정에 입각하여 추진될 수 있다. 즉, 국·공유지나 사유지를 막론하고 불필요하게 관리되고 있는

12) 군소필지란 토지의 분할 등과 같은 토지의 이동과정에서 그 후속조치가 제대로 이루어지지 않아 지적공부상에 군집된 상태에서 그대로 존치되고 있는 무의미한 필지를 의미한다.

13) 토지등록이란 국가 토지행정의 기초로서 “국토의 현황을 파악하고 토지의 필지에 관한 크기와 특성·이용상태·법률관계 등을 상세히 기록하여 별개의 재산권으로 행사할 수 있도록 지적공부와 등기부에 개별적으로 표시하여 체계적으로 정리함으로써 국가행정의 근거로 사용하는 것”이라 정의된다. 이에 대해서는 류해웅 『토지법제론(제3판)』, 부연사, 2005, 766면 참조.

군소필지에 대하여 동·리별로 현지조사에 의한 현황과약을 실시한 후, 합병 대상지를 확정하여 체계적인 정리를 도모할 수 있는 것이다. 실제로 이와 같은 정리방법은 일부 지방자치단체에서 부분별로 추진된 바 있는데, 경상북도의 경우는 2009년 5월부터 2011년 12월까지 공공용지 및 공동주택부지의 토지합병사업을 추진하였는데, 이는 약 7억4천만 원의 사업예산(도비 30%, 시군비 70%)을 가지고 공공용지(도로, 제방, 하천, 구거, 유지, 철도용지, 수도용지, 공원, 체육용지 등)와 공동주택부지(아파트, 연립주택, 다세대주택, 복합상가 등)를 중심으로 군소필지를 정리하였다.¹⁴⁾

이와 같은 군소필지의 정리과정은 지방자치단체의 확고한 의지를 바탕으로 어렵지 않게 사업을 유도할 수 있다는 이점이 있는 반면, 자체적인 예산과 인력의 확충이 보장되지 아니하는 한 일거의 지적정리를 담보하기 어려운 측면이 있으며, 그 정리과정에서도 별도의 근거법이 미약한 관계로 적지 않은 난관에 봉착할 수 있다는 한계가 있다. 따라서 군소필지의 정리는 현행 측수지법을 근거로 지적재조사사업 추진의 이전 단계에서 토지소유자의 자유로운 신청주의를 원칙으로 하여 진행하되, 지적재조사사업과 연계될 수 있는 원만한 입법정책적 수단을 강구해야 할 것이다. 요컨대, 실제 현지에서는 이미 합병이 이루어진 토지가 기존 지적공부상 여전히 여러 개의 필지로 방치된 것에 한하여 직권정리가 수반될 수 있을 것이며, 그밖에 합병 가능한 필지에 대해서는 토지소유자에 대해 일정한 인센티브를 제공하는 방식 등으로 자발적인 합병 신청을 유도하는 선에서 충분히 군소필지의 정리를 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 필지면적의 증감에 따른 조정 문제

지적재조사사업의 추진과정에서 개별 필지면적¹⁵⁾의 증감 문제는 필연적으로

14) 2009년 5월부터 2011년 12월까지 수행한 경상북도의 사업추진 결과는 최초 계획했던 사업대상 필지 5,153필을 상회하는 5,696필을 정리한 것으로 발표되었는데, 이는 국지적인 지역에 한해 진행된 결과이기는 하지만, 지방자치단체의 의지에 따라 얼마든지 그 성과를 기대할 수 있음을 보여주고 있다. 경상북도, 「공공용지 및 공동주택부지의 토지합병 추진계획, 2009.5, 1면-8면 참조.

15) 일반적으로 필지면적(land parcel area)보다는 토지면적(land area)이 친숙하게 받아들여질 수 있는 부분이나, 엄밀한 의미에서 양자는 차이가 있다. 토지면적은 연속된 토지의 개념에서 국토의 면적 또는 특정한 지역·지구·구역 등과 같은 영역의 면적을 의미하는 반면, 필지면적은 연속된 토지를 인위적인 필요

당면할 수밖에 없는 문제이며, 그로 인해 적지 않은 민원 및 분쟁이 야기될 것이라는¹⁶⁾ 우려가 따른다. 즉, 기존의 등록면적과 새로이 결정될 면적간에 소수점 단위까지 정확히 합치되지 못하는 필지가 대부분이며, 현행 측수지법에서 정하고 있는 허용오차 범위를 기준으로 일정 부분의 차이가 나타날 수밖에 없는 현실을 받아들여야 할 상황에 있는 것이다.¹⁷⁾

요컨대, 기존의 지적공부에 등록된 특정 필지의 면적이 100평방미터였으나, 지적재조사측량의 결과 95평방미터 또는 105평방미터 등으로 증감을 야기하였을 경우, 당해 증감면적과 기존 등록면적의 차이를 어떻게 처리하여 새로이 등록할 것인지가 문제되는바, 이와 같은 문제해결을 위해 모색될 수 있는 대표적인 방법론으로는 청산금의 교부·징수방식, 손실보상방식, 토지소유자간의 화해·조정방식을 들 수 있다.¹⁸⁾

1996년 지적재조사특별법안이 마련된 시점부터 2006년 토지조사특별법안이 재차 마련될 당시까지는 필지면적의 증감 문제에 대한 해결책으로서 청산방식이 주된 방안으로 논의되었으나,¹⁹⁾ 2005년을 기점으로 청산방식보다는 토지수용

에 따라 구획한 개별 필지의 공간적 개념에서 토지소유권의 범위가 어디까지 한정되는지에 대한 구체적인 넓이를 뜻하는 것이다.

- 16) 과거 감사원은 지적재조사사업을 무리하게 추진할 경우, 막대한 예산만 낭비하고 토지분쟁과 민원의 야기로 국가적인 혼란이 예상되기 때문에, 사업추진의 타당성이 없는 지적재조사사업의 시행을 중단하고 각 지방자치단체별로 지적불부합지 지역을 중심으로 단계적인 정비사업을 추진할 것을 권고한 바 있다. 이에 관한 자세한 내용은 행정자치부, 「지적재조사 감사원자료(예산·사업분석 감사기법)」, 2003, 42면 참조.
- 17) 기존에 국지적으로 시행되었던 '지적불부합지 정리사업'이나 '디지털지적구축 시범사업' 등을 통해 이러한 내용의 결과가 구체적으로 입증된 바 있다.
- 18) 과거 입법추진을 위한 공청회에서는 사법상의 시각에서 시효취득의 규정에 입각하여 현실경계 위주로 자주점유 또는 타주점유 관계를 규명한 후, 그에 입각한 경계정정을 유도하면 되므로 지적재조사사업에서 면적증감의 문제를 크게 고려할 필요가 없다(또는 지적재조사사업 자체가 불필요하다)는 의견도 있었다. 그러나 지적불부합의 문제를 토지소유자로 하여금 진정한 권원 관계를 규명하도록 하여 '소유권범위확인의 소' 또는 '경계확정의 소'에 의존시킬 경우, 빈번한 분쟁의 소지를 묵과한다는 비난은 물론 도상에 등록된 경계에 근원적인 오류가 있는 필지에 있어서는 그와 연접된 필지의 소유자 다수가 선의의 피해자가 될 수 있다는 문제가 따르기 때문에, 그에 대한 적절한 방안을 모색하여 면적증감의 문제를 해결하여야 함은 당연한 이치라고 할 것이다.
- 19) 1996년의 법안은 지적재조사 결과 지적공부에 등록된 면적과 지적재조사 성과 면적에 차이가 있는 경우 이를 청산하도록 규정하였으나(제35조제1항 참조), 2006년의 법안은 지적재조사 실시계획이 확정된 시점 당시의 가격을 기준으로 필지별 증감내역에 따라 청산하되, 지적법령에 의한 면적결정방법의 차이로 인

권을 전제로 하여 특별한 희생에 대한 손실보상의 차원에서 문제해결의 방법론이 고려될 필요가 있다는 주장과 더불어 면적증감이 초래된 개별 필지의 소유자들을 대상으로 하는 화해·조정방식에 바탕을 두고 사업을 추진하는 것이 바람직하다는 주장도 제기된 바 있다.²⁰⁾

요컨대, 지적재조사사업에 따른 필지면적 증감 문제의 해결을 위해서는 사업추진의 뚜렷한 목표 및 원칙이 수립된 상태에서 사업의 민주성과 효율성이 확보될 수 있는 실질적인 대안이 제시되어야 한다.²¹⁾ 이와 같은 견지에서 볼 때, 어떠한 특정 방식을 획일적으로 적용하기보다는 다음과 같은 내용을 감안함으로써 그 원만한 대안을 모색할 수 있을 것으로 본다.

첫째, 면적증감 문제의 해결을 위해서는 사적자치가 전제된 신 개념적 토지사정(土地査定)에 입각한 화해·조정방식이 그 기본원칙으로 적용되어야 할 것이다. 지적재조사사업의 궁극적인 취지는 토지소유자가 정확히 인지하지 못했던 소유권의 범위를 지상의 사실경계를 바탕으로 새로이 확정·등록하겠다는 제2의 토지사정의 성격이 강하게 내포되어 있음을 분명히 할 필요가 있다.

둘째, 필지면적의 증감 유형에 따라 차별적인 해결책을 적용하여야 한다. 지적재조사사업을 추진하는 과정에서 면적증감의 유형은 매우 다양한 형태로 대두될 것인바, 필지의 면적증감이 발생될 수 있는 유형을 세분화하고 그에 따른 차별적인 맞춤형 해결책이 모색되어야 한다. 이를 위해, 지적재조사측량은 현실경계 분위에서 화해·조정방식에 입각하여 추진하고, 여의치 못할 경우에 한하여 청산금의 징수·납부에 의한 해결이나 필요에 따른 공용수용(손실보상)에 의한 해결을 모색해 보아야 할 것으로 본다.²²⁾ 즉, 토지소유자들간의 원만한 합의

한 증감면적 이내인 경우에는 청산하지 아니할 것을 원칙으로 하였다(제45조제1항 및 제2항 참조).

- 20) 이와 같은 대표적인 주장으로는 김남철, “지적재조사사업의 토지공법적 과제”, 토지공법연구 제27집, 한국토지공법학회, 2005, 19면 참조.
- 21) 여기서 말하는 민주성은 토지소유자가 원하지 않는 그 무엇에 의해 야기된 면적의 증감 문제를 획일적이고 강제적인 당위론만을 가지고 밀어붙이기식의 사업이 추진되어서는 아니된다는 점이며, 효율성은 최소의 비용으로 최대의 성과가 기대될 수 있는 완전무결한 사전적 조치가 수반되어야 된다는 것을 의미한다.
- 22) 면적증감 해결을 위한 무조건적인 청산방식 또는 손실보상방식 적지 않은 리스크에 직면할 수 있다. 현실경계에 치중하여 지적공부상의 경계에 관계없이 무조건 정당한 경계로 인정하여 확정·등록할 경우에는 지상경계가 소유자나 점유자에 의하여 의도적으로 확장된 경우와 같이 악의에 의해 지상경계가 지적공부상의 경계와 일치하지 않게 된 경우에도 지상경계를 기준으로 경계가 확정되

에 의한 현실경계의 조정이나 부분적인 청산금을 바탕으로 이루어지는 문제의 해결에도 불구하고, 그 사각지대에서 불합리한 피해를 입게 되는 상황이 발생할 경우에는 국가가 이를 보전해 주되, 이는 재산권의 박탈에 이르는 수준에서의 면적감소가 초래된 경우 등으로 특정할 필요가 있다.

셋째, 필지면적 증감 문제의 해결책을 적용함에 있어서 보다 원활한 과정을 도모하기 위한 부수적인 노력도 단계적으로 병행되어야 한다. 지적재조사사업 추진의 이전단계에서 현재 운용하고 있는 지적도면 전산화일의 대대적인 정비 즉, 지적도와 임야도를 하나의 도면으로 일원화시킨 상태에서 야기되는 불부합의 요인을 조속히 정비하여야 한다. 아울러, 지적재조사사업을 통해 새로이 조사·등록될 공적 장부도 시대적 요구에 부합하도록 새로이 정비할 필요가 있다.

3. 입체지적 구현을 위한 토지등록 문제

토지에 내재된 부증성의 한계를 극복하고 단순 지표 위주의 토지이용패턴을 탈피하려는 의도에서 논의되어온 입체공간²³⁾의 활용 문제는 이미 일상이 된지 오래이다. 지적 분야에서 토지의 입체적 등록·이용과 관련하여 강학상의 소위 ‘입체지적’ 또는 ‘삼차원 지적’이라는 용어를 사용하여 왔고, 현 정부가 실현하고자 하는 지적재조사사업의 추진 과정에도 이와 같은 삼차원적 지적정보의 조사·등록·관리가 포함되어 있다.

토지의 입체적 등록과 관련하여, 지적기술자들은 고도의 전문지식과 기술 장비 등에 견주어 볼 때 특정 공간에 대한 위치·크기·모양 등의 필지정보를 기술적으로 조사·등록하는 것에는 큰 어려움이 없다고 주장한다. 게다가 그들은 발전하는 토지패턴에 대응하기 위해서 더 이상 평면지적에 의해 토지등록의 범위를 제한할 필요가 없다고 주장한다.

어 면적 청산이 수반되는 모순을 범하게 된다. 그 결과 악의로 경계를 침범한 토지소유자는 헐값에 타인의 토지를 소유하게 되고, 반대로 본래의 소유자는 청산금을 수령한다고 하더라도 해당 부분의 토지소유권을 상실하게 되는 불합리한 결과를 초래하게 될 것이다.

23) 토지의 공간은 보통 지중·수평·공중공간의 3차원적 공간구조를 갖는데, 수평 공간은 관념적인 개념이고 지중·공중을 합한 소위 입체공간(cubic space)의 개념을 평면적인 공간이란 개념과 상대적으로 사용하고 있다. 이에 관한 자세한 내용은 권영호·김상명, “입체적 공간을 이용한 토지소유권의 범위”, 토지공법연구 제12집, 한국토지공법학회, 2001.5, 366면 이하 참조.

통상적으로 지상 또는 지하공간의 이용과 그 권리설정에 관한 법리는 민법상의 구분지상권에 근거한다. 1984년의 민법개정으로 신설된 제289조의2 제1항 전단은 “지하 또는 지상의 공간은 상하의 범위를 정하여 건물 기타 공작물을 소유하기 위한 지상권의 목적으로 할 수 있다”라고 하여 공중권 및 지중권 내지 지하권을 인정하고 있다.²⁴⁾ 사실상 구분지상권의 도입은 지하 및 공중공간을 하나의 객체로 하는 지상권의 설정을 통해 그 수직방향의 지하층과 지상층에 대하여 우선적으로 이용권을 갖는 제3자와의 법률관계 조정이 가능하게 됨으로써 지하·공중의 일정 공간이 독립된 권리의 객체로서 인정될 수 있다는 것에²⁵⁾ 큰 의의가 있다.

문제는 지적재조사사업을 통한 입체지적의 구현에 있어서, 필지의 상하 공간에 대한 권리관계를 단순한 대장이나 등기부상의 속성정보 형태가 아닌 도면에 기초한 복합정보로 확장하여 공시하고자 하는 것에 대한 가부 또는 적부 문제가 과연 고민의 가치가 있는지의 여부이다. 즉, 특정 필지의 지하 또는 지상 공간에 대한 물리적·권리적·가치적 정보 또는 이용현황 등을 명확히 공시하기 위한 토지의 수평적 분필과 수직적 분필의 도입은 과연 허구적인 관념에 지나지는 것인지, 만일 그 실현이 가능하다면 현 토지등록제도에 있어서 요구되는 새로운 그 무엇의 법·기술적 장치를 고안하기 위해 지적제도는 어느 영역까지 관여될 수 있는지 등에 대한 검토를 요하는 부분이다.

이른바 삼차원지적을 통해 지표층 중심으로 그 상하 공간에 대한 등록의 가부 문제는 시간과 비용상의 문제이지 전혀 불가능한 사안은 아니라고 본다. 다만, 그렇게까지 하여 필지에 정착된 건축물이나 구조물 등을 등록하거나, 나아가 필지 상하의 공간에 설정된 권리관계를 도형정보로 공시할 실효성²⁶⁾이 크겠는가 의 적부 문제는 남게 된다.²⁶⁾

지중·지하공간이라도 특정 물건의 형상 및 그에 대한 단순 권리관계를 입체

24) 과거 민법 제212조의 토지소유권의 범위와 민법 제215조의 구분소유에 관한 규정은 토지이용의 수평공간을 전제로 한 것이기 때문에 지표와 그 상하가 결합된 하나의 입체적 물건에 대하여는 분층소유권을 인정할 수 없다는 문제가 있었다. 이에 대해서는 양삼승, “구분소유건물의 부지이용관계”, 『부동산거래의 제문제』, 민사판례연구회, 서울: 경영문화원, 1979, 109~110면.

25) 박윤직, 『물권법(제7판)』, 서울: 박영사, 2005, 235~236면; 김상용, 『물권법』, 서울: 법문사, 1999, 469면.

26) 즉, 현재의 구분지상권 등에 의한 대장 또는 등기부상의 속성정보만으로도 족하다는 견해가 따를 수 있다는 점이다.

적으로 등록하는 것 자체에는 기술적으로 큰 문제될 바 없겠지만, 예컨대, 터널이 사유지의 지하를 통과하는 경우,²⁷⁾ 이에 대한 등록과 당해 권리의 공시방법에는 지하구분지상권의 등기가 있는 부분과 지하사용권에서 등기가 없는 부분이 혼재되어 지하공간의 설정된 권리관계를 일관되게 공시하는 것이 곤란하다는 문제가 발생할 수 있다. 아울러 일정한 한계심도 이상의 지하나 공중공간의 반영구적 이용에 대한 등록의 필요성이 대두되는바, 현행 지적법 하에서는 토지의 지표부분만을 필지로 세분하여 표시하고 있을 뿐 지표와 수직으로 연결되면서 사실상 별개의 목적으로 이용되는 공간에 대한 분리된 물건의 표시체계는 개발되어 있지 아니하다. 따라서 일정한 한계심도 이상의 지하공간 또는 공중공간에 대하여는 토지의 지표부분과는 별개로 물건의 표시체계를 개발하여 이를 등록할 필요가 있다고 본다.²⁸⁾ 그렇다면, 현행 지표 본위의 필지 등록체계를 지하 또는 지상으로 계층화하여 본필지(head parcel)와 부필지(sub-parcel)의 개념이 접목된 새로운 등록체계를 갖출 필요가 있는바, 그에 대한 숙고를 요하고 있다. 토지의 상하공간에 대한 등록을 필지 본위의 지적체제를 근간으로 구현한다면, 지적공부예의 등록 또는 등기부상의 등재를 위한 일필지 구획은 상하공간상에서 어떻게 적용될 수 있는지, 다시 말해 지표상의 필지를 수직으로 적용하여 구분하는 법기술적 수준도 문제될 수 있다. 사실상 토지소유권은 일필지의 경계 측량에 의하여 확정되고 그 범위도 정당한 이익이 있는 범위 내에서 상하에 미치지 때문에, 현 지표상의 필지를 수직으로 구분하는 것은 그 높이 또는 깊이상의 문제로서 크게 문제되지 않는다는 것이 실무가들의 입장이지만, 그에 부수되는 법적 문제²⁹⁾가 전혀 배제될 부분이 아니다.

27) 예컨대, 설정계약을 통하여 지하구분지상권이 설정된 부분과 사용재결을 통하여 지하사용권이 설정된 부분이 공존할 경우가 이에 해당된다.

28) 이와 관련해서는 일본의 경우처럼 대심도지하의 공공적 사용에 관한 특별조치법의 제정이 참고 될 수 있는데, 이를 위해서는 현행 민법의 “정당한 이익이 있는 범위”를 “법령의 제한 내에서”로 개정하여 소유권에 대한 적극적 제한주의로의 전환이 요구될 수 있는 부분이다. 그러나 이에 앞서 토지의 입체공간의 개발 및 이용에 관한 규정을 두고 있는 각 개별법과의 조화는 물론 그 기초가 되는 입체등록의 명확한 법적 근거를 마련하여 법체계를 우선 갖추는 것이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

29) 예컨대, 200평방미터인 일필지에 대하여 지하 30미터의 깊이 내에서 그 일부인 100평방미터만을 별도로 매도하고자 할 경우, 지상과 같이 토지분할을 요하게 되는데, 그에 대한 표시의 등록과 등기는 어떻게 이루어질 것인지 등도 토지의 입체적 필지개념 도입을 둘러싸고 제기될 수 있는 문제이다. 물론, 이러한 가정은 다분히 미래의 어느 시점에서야 가능한 것이겠지만, 입법대안을 모색함에

IV. 결 어

약 1세기 이상 노정되어온 우리나라 지적제도의 한계가 명확히 표출되어왔음에도 불구하고, 그 해결방안은 좀처럼 쉽게 다가오지 않았던 과거를 가지고 있었기에, 금번 지적재조사법의 시행은 범국민적 관심과 희망을 다시금 사기에 충분하다고 본다. 지적재조사사업이 원만하게 추진된다면, 우리나라 지적제도는 그동안 고질적 병폐로 제기되어왔던 지적불부합 문제를 해소하고 지식정보화시대에 부합하는 새로운 지적제도의 창설을 가져올 수 있을 것이라 기대되고 있다.

그러나 지적재조사법의 규정을 면밀히 살펴보면, 그 내용만으로는 효율적인 지적재조사사업을 담보하기에는 미비한 점이 없지 않으며, 사업의 추진 과정에서 야기될 수 있는 장애요인에 대한 구체적인 대안이 불충분하다는 인식을 지울 수 없다. 요컨대, 막대한 기간과 예산을 수반하는 지적재조사사업을 원만하게 추진하기 위해서는 사업추진 이전 단계에서 불필요하게 산재된 군소필지를 우선적으로 정리할 필요가 있으며, 개별 필지의 면적증감에 따른 조정 방안도 그 유형에 따라 명확히 제시될 필요가 있다. 아울러 지적재조사사업 과정에서 입체지적의 구현을 도모할 것이라면 그 범위와 내용에 관해서도 합리적인 대안이 제시되었어야 하는데, 지적재조사법은 그에 대해 일반적 규정에 그치고 있을 뿐이다.

본고는 이와 같은 부분에 역점을 두고 법적 미비점 및 과제를 검토하여 그에 따른 대안을 제시하였다. 구체적으로는 본격적인 지적재조사사업에 앞서 전국에 걸쳐 무의미하게 방치되고 있는 군소필지를 합병에 의해 정리하는 방안과, 개별 필지의 면적증감에 따라 야기되는 문제를 조정·화해방식이나 손실보상방식에 의해 해결할 수 있는 방안을 제시하였다. 아울러 지적재조사 과정에서 입체지적의 등록을 위해 고려되어야 할 법적 문제를 검토함으로써 보다 합리적이고 효율적인 지적재조사사업의 추진을 모색하였다.

요컨대, 지적재조사법을 근거로 하여 추진될 지적재조사사업은 대규모 정책사업의 성격을 지니고 있는바, 이러한 막중한 사업을 성공리에 완수하기 위해서는 현재의 법이 다소 불완전한 상태에 있음을 부인하기 어렵다. 따라서 본고에서 제시하고 있는 내용을 토대로 미비된 법률의 내용 및 동법 시행령과 시행규칙,

나아가 작업규정 등을 보완함으로써 보다 타당하고 합리적인 지적재조사사업을 도모해 줄 것을 촉구하고자 한다.

주제어 : 토지등록, 지적재조사사업, 지적공부, 지적측량, 군소필지, 지적정리

참 고 문 헌

- 곽윤직, 『물권법(제7판)』, 서울: 박영사, 2005.
- 권영호·김상명, “입체적 공간을 이용한 토지소유권의 범위”, 토지공법연구 제12집, 한국토지공법학회, 2001.5.
- 김남철, “지적재조사사업의 토지공법적 과제”, 토지공법연구 제27집, 한국토지공법학회, 2005.
- 김상용, 『물권법』, 서울: 법문사, 1999.
- 류혜웅 『토지법제론(제3판)』, 부연사, 2005.
- 양삼승, “구분소유건물의 부지이용관계”, 『부동산거래의 제문제』, 민사판례연구회, 서울: 경영문화원, 1979.
- 이성화, “지적불합지가 토지이용에 미치는 영향과 해소방안에 관한 연구”, 부동산학연구, 제7집 제2호, 한국부동산분석학회, 2001.
- 이현준, “현 정부의 부동산공시제도 운영에 대한 담론”, 2009(사)한국지적학회·(사)한국토지법학회 공동학술대회 논문집, 2009.
- 이현준, “지적불합지 문제의 국가배상책임과 입법부작위 헌법소원심판청구”, 한국지적학회지 제23권 제2호, 한국지적학회, 2007.
- 정택승·이범관·이태경, “정부조직개편에 따른 대한지적공사의 대응전략”, 한국지적학회지 제24권 제1호, 2008.
- 경상북도, 「공공용지 및 공동주택부지의 토지합병 추진계획, 2009.5.
- 국토해양부, 『지적통계』, 2011.5.
- 대한지적공사, 『한국지적백년사』, 2005.
- _____, 「지적불합지 현황 및 해결방안 연구」, 2002.
- _____, 「지적재조사사업 준비를 위한 외국의 사례연구 -독일·오스트리아·스위스·일본·대만을 중심으로-」, 1997.
- 행정자치부, 「지적재조사 감사원자료(예산·사업분석 감사기법)」, 2003.

[Abstract]

Legal Problems of Cadastral Arrangement by Cadastral Resurvey Project

Lee, Hyun-Joon

Professor, Kyungil University

The special act on cadastral resurvey was legislated on September 16, 2011 and will come into effect on March 17, 2012. This study was to suggest the improving means for cadastral resurvey project by examining (i) the concrete methodology concerning readjustment of insignificant land parcels, (ii) the arguable problems and legal issues which variation of land parcel area may occur and (iii) the questions of 3D cadastral registration. In order to achieve this goal, I intended to investigate legal principles of issues by annotating the existing documents and judicial precedents. And then, I described the core of a topic for discussion in details.

As the result of study, I proposed that the government should firstly make an allowance for the reason why the cadastral disagreement has happened prior to adopting the specific methodology. And then, it must take the most effective measures available by providing the multilateral solutions which is mixed above alternatives. Furthermore, I urged the need of legal improvement for success of the project

Key words : Registration of Land, Cadastral Resurvey Project, Cadastral Register, Cadastral Surveying, Insignificant Land Parcels, Cadastral Readjustment