

# 지적불부합지가 토지이용에 미치는 영향과 해소방안에 관한 연구

이 성 화

행정학박사, 국토개발기술사(지적), 한성대학교 부동산학과 강사

- I. 서론
- II. 지적불부합지의 발생
  - 1. 지적불부합지의 정의
  - 2. 지적불부합지의 발생원인
- III. 지적불부합지 유형 및 영향분석
  - 1. 지적불부합지의 현황
  - 2. 지적불부합지의 유형
  - 3. 토지이용에 미치는 영향분석
- IV. 지적불부합지의 해소방안
  - 1. 관련 법·제도의 재검토
  - 2. 도해지적의 측량측량방법 개선
  - 3. 도해지적에서 수치지적으로 축척변경사업 병행추진
- V. 결론

## **Study on the impact of cadastral non-coincidence lands on land use and the solution of it**

**Lee, Seong-hwa**

Ph.D, Professional Engineer of National Lands Development(cadastre)

Lecturer, Dept. of Real Estate, Hansung University

In Korean Cadastral System, cadastral non-coincidence lands which have been generated by original, systematic, technical and operational problems of it have anenormous negative impact on Korean society, public administration and economy.

In order to solve the problems of cadastral non-coincidence lands, it is most desirable to change current cadastral system by cadastral re-survey project. However, some alternatives which can be applied will be suggested as follows.

Firstly, because it is very difficult to treat cadastral non-coincidence lands with the current cadastral laws, cadastre-related laws and regulations have to be reviewed and enacted to deal with them easily.

Secondly, cadastral surveying in the geographic cadastral areas inevitably generates instrument and personal errors caused by plane surveying method. So, it should be replaced with an upgraded method such as theodolite surveying method.

Thirdly, scale changing project, that is geographical cadastre into numerical cadastre, should be performed so that creation of non-coincidence cadastral lands can be prevented. First of all, this requires arrangement of surveying control points as well as complementing related laws according to scale changing project. Therefore, it is suggested that the dual system of control points has to be unified into the system of national control points by cooperation among relevant departments as soon as possible.

## I. 서 론

토지는 개인이나 기업에 있어 가장 중요한 재산 중의 하나이다. 토지는 다른 재산과 마찬가지로 사용, 수익, 처분의 대상이 된다. 토지의 소유권은 여러 가지 법적 권리의 결합체로서 재산 가치의 중요한 증식수단으로 사용하고 있다. 개인이나 기업은 재산으로서의 토지에 많은 관심을 가지고 있다<sup>1)</sup>. 즉 토지는 일정한 자연공간을 점유한 자원으로서 인간생활에 필요한 물자를 획득케 하는 생산기반이며, 삶의 가장 기본적인 물질 기반으로서 그 이용수단에 따라 다양한 생활의 근거를 구축하게 한다.

그리하여 국가는 토지관리가 편리하도록 모든 토지를 필지별로 획정하여 지번, 지목, 면적과 경계 등을 정하여 대장과 도면에 등록관리하는 지적제도를 실시하게 되었다.

우리의 지적제도는 구한말 일부지역에 대하여 실시한 바 있으나 큰 실효를 거두지 못한 상

태에서 일제 강점기인 1910년부터 1924년까지 토지조사사업과 임야조사사업을 실시함으로써 전국의 모든 토지를 필지별로 지번, 지목, 면적, 경계, 면적과 토지소유자를 조사하여 사정한 후 대장과 도면에 등록하여 종래의 무질서했던 토지제도를 혁신하고 근대적인 토지관리제도를 시행하게 되었다.

지적제도는 창설 당시부터 현재까지 약 90년을 거치는 동안 창설당시의 기술적 낙후와 1950년대의 6.25전란으로 많은 지적공부의 멸실 및 지적측량 기준점의 망실, 급격한 도시화로 인한 토지이동, 지적공부 관리의 부실 등으로 실지와 지적공부의 불부합은 물론 지적공부 상호간의 불부합 등이 발생하게 되었다.

이와 같은 지적불부합 토지의 발생은 사회적으로 토지분쟁을 야기시키고 토지거래질서를 문란케 하였으며, 행정적으로는 토지행정에 대한 불신이 조장되고 토지이동사무가 정지되기도 하였다. 또한 경제적으로 토지과세에 불공평을 초래하는 등 토지와 관련된 제반 분야에 많은 문제점을 초래하게 되었다.

1) 안정근, 「현대부동산학」, 법문사, 1999, p.47

본 논문은 토지이용에 막대한 지장을 주는 지적불부합지에 대한 유형 및 영향을 분석하여 실제적으로 발생 가능한 지적불부합지 모형을 제시하여 지적불부합지에 대한 정의를 정함으로써 소관청<sup>2)</sup>에서 이를 기준으로 지적불부합지에 대한 정확한 현황을 파악하고 정리할 수 있는 해소방안을 제시하는데 그 연구목적이 있다.

## II. 지적불부합지의 발생

### 1. 지적불부합지의 정의

어느 제도이든 초기에는 큰 문제없이 정상적으로 잘 운영되지만 정치, 경제, 사회 모든 분야가 변화면서 제도운영의 잘못된 점을 발견할 수 있을 것이다.

1910년부터 1924년까지 실시한 토지 및 입야 조사사업으로 창설된 이후 지적공부를 관리 운영하는 지적제도의 가장 큰 문제점은 지적불부합지의 출현이라 할 수 있다. 지적제도 창설 당시에는 지적불부합지라는 용어가 없었지만 90여년이 지난 지금에서 돌아해보면 기술적 낙후, 제도적 미비, 천재지변, 지적공부관리의 소홀 등으로 많은 지적불부합지가 발생됨으로써 사회적, 경제적, 행정적인 문제점이 발생하게 되었다.

지적불부합지에 대하여 원영회교수는 “지적공도(Cadastral Map)와 실지와와의 불부합을 말한다<sup>3)</sup>”라고 정의하고 있으며, 최용규교수는 “지적공부와 등기부 그리고 실체가 서로 부합되지 않는 것으로 토지등록상의 요소가 어느 하나라도 다른 경우는 모두 광의의 지적불부합지이며 이중 지적공부의 등록사항과 등기부의 기록이 실체와 다른 경우는 협의의 지적불부합지<sup>4)</sup>”라고

정의하고 있다. 또한 강태석교수는 “넓은 의미에서 지적공부와 실제상황이나 현지의 토지경계가 일치하지 않는 모든 토지<sup>5)</sup>”라고 정의하고 있다.

이와 같이 지적불부합지는 광의적으로 보면 실지와 지적공부상의 지번, 지목, 면적, 소유권, 경계, 위치 등의 내용이 서로 맞지 않는 것으로 표현할 수 있다. 즉 토지대장과 등기부가 일치하지 않거나 토지대장이나 지적도에 등록된 내용과 현지의 지목이나 소유자가 다르다 해도 지적불부합지라고 할 수 있다. 그러나 이러한 경우에는 토지소유자의 신청이나 소관청에서 직권으로 지적공부와 실제현황을 일치시킬 수 있는 것은 문제가 되지 않는다.

협의적으로는 지적도에 등록된 경계와 실지의 경계가 서로 맞지 않는 것으로 정의할 수 있다. 이러한 협의적인 지적불부합지는 인접토지와 의 권리 및 이해관계가 대립되며 등록된 토지권리의 면적이 달라지기 때문에 손쉽게 해결될 수 없다.

이러한 여러 여건을 감안하면 지적불부합지는 협의로 토지경계 현황과 지적도면의 등록사항이 일치하지 아니하는 필지가 집단적으로 발생하고 있는 대상지역을 의미한다<sup>6)</sup>.

지적불부합지의 대상을 정하는 것은 지적법령에 의한 지적측량의 공차로서 지적법에는 “측량측량방법에 있어서 도상에 영향을 미치지 아니하는 지상거리의 측척별 한계는 10분의 1M(M은 측척의 분모)밀리미터로 한다<sup>7)</sup>”라고 규정하고 있다. 따라서 지적도 측척이 1/600일 경우에는 6cm, 1/1200에서는 12cm를 벗어나는 모든 측량성

2) 소관청이라 함은 지적공부를 관리하는 시장(구를 두는 구청장을 말한다)·군수를 말한다. 예를 들면 경기도 안양시의 경우 동안구와 만안구가 있으므로 소관청은 안양시장이나 아니라 동안구청장과 만안구청장이 되는 것이다.

3) 백은기·원영회, “지적불부합지에 대한 조사연구,” 대한지적공사, 1982, pp.102~104

4) 최용규, “지적불부합,” 「사회과학논총」, 제3집, 청주대학교 사회과학연구소, 1985, p.36

5) 강태석, “지적불부합지의 현황과 실태,” 「지적」, 제31권 제8호, 대한지적공사, 2001. p.15 ; 강태석은 지적불부합지를 광의의 개념으로 해석하고 있으나 현행 지적제도 운영에 있어서 지적불부합지는 지적도면의 경계와 실지가 일치하지 않는 의미로 해석하고 있다. 본 연구자도 강태석의 개념과 같이 해석하고 있다.

6) 강태석, 전제논문, pp.15~16

7) 지적법시행령 제44조(실지경계의 변동한계) 제2항

과를 포함시켜야 할 것이다.

이와 같이 지적불부합지의 범위를 정한다는 것은 매우 어려운 일이다. 지역의 축척이나 지형적 여건 등 지적업무를 담당하는 관계자의 생각이 서로 다르기 때문에 어디까지를 지적불부합지로 정하는 것은 상당히 어려운 것이다.

## 2. 지적불부합지의 발생원인

지적불부합지의 발생원인은 여러 가지 측면에서 분석할 수 있다. 조사방식과 같은 근원적 원인, 측량수행체계 및 지적업무관장기관 등의 제도적 원인, 지적측량기술 등의 기술적 원인, 등록방식 및 유지관리의 운영적 원인 등 여러 가지가 있다. 토지조사사업 이후 경제발전으로 인하여 토지분할, 합병, 등록전환 등 토지이동이 빈번해 짐에 따라 많은 이동지측량을 수행하면서 누적되는 오류도 적지 않았으며, 토지 및 임야조사사업 당시 세부측량을 위하여 매설해 놓은 지적측량기준점<sup>8)</sup>들의 통일성결여와 6.25동란과 급격한 도시개발에 따라 많은 지적측량기준점이 망실되는 등 기준점을 토대로 시행하는 지적측량의 성과는 더욱 저하될 수밖에 없게 되었다.

특히 측량오류를 쉽사리 범할 수 있었던 것은 부족한 인력에 비하여 각종 토지개혁과 일제 토지였던 귀속지의 불하를 위한 집단지 분할 등을 너무 성급하게 처리하였으며, 오류가 있는 지적도의 제작성 과정에서 기술상의 문제점도 적지 않았다고 볼 수 있다.

이와 같은 내용을 종합하여 볼 때 지적불부합지 발생원인을 다음과 같이 정리할 수 있다.

### 가. 도면축척의 다양성

도해지적 시행지역은 시가지, 농촌지, 산림지 등의 구분에 따라 지적도와 임야도로 구분된다. 척관법의 적용으로 도면의 축척이 다양하여 1 : 600, 1 : 1,200, 1 : 2,400, 1 : 3,000, 1 : 6,000 등이 있으며, 수치지적 시행지역에는 미터법의 적

8) 지적측량기준점은 지적법 제2조 규정에 지적삼각점, 지적삼각보조점, 지적도근점으로 구분하고 있다.

용으로 1 : 500, 1 : 1,000 등이 추가되어, 지적도 축척 7종, 임야도 축척 2종으로 구분하고 있다.

이렇게 도면축척이 다양함으로써 연속된 토지의 도상연결시 도곽집합의 어려움이 발생하고 임야도와 지적도의 구분은 도면축척의 구분 이외의 실익과 필요성이 없게 되었다. 따라서 등록 전환측량 등에는 임야도 신도후 측량을 실시해야 하며, 동일한 지번설정지역에 서로 다른 축척으로 등록되어 있는 경우에는 동일한 축척으로 신도하거나 축도하여 사용하여야 하는 불편이 발생하게 되었다. 이러한 신도나 축도는 현지측량이 수반되지 않기 때문에 현장과 일치되지 않는 가능성을 내포하고 있기 때문에 지적불부합을 초래하게 된다. 그러므로 축척의 다양화는 도면 집합처리의 어려움을 가중시키게 되므로 단일화가 절대적으로 필요하며 통일된 축척으로 변환하는 방법을 검토할 필요가 있다.

### 나. 측량원점의 통일성 결여

원점좌표계가 통일원점<sup>9)</sup>, 구소삼각점<sup>10)</sup>, 특별소삼각점<sup>11)</sup> 등 다양한 좌표계의 구성으로 각 좌표계 간의 도곽선 연결이 곤란하다.

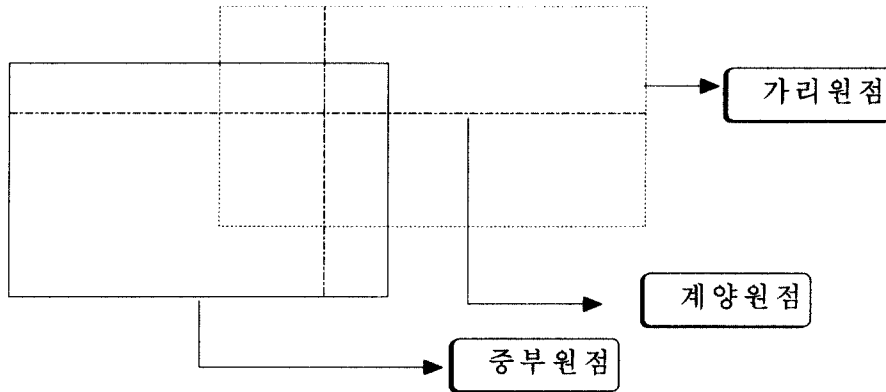
또한 각 원점지역에 따라 사용단위가 m, 間 등 다양하여 통일된 단위표시에 어려움이 많고, 원점좌표계마다 서로 다른 측량정확도로 작성되

9) 평면직각중형선수치를 구하기 위한 측량원점으로서 지도상에 있어 제점간의 위치관계를 용이하게 결정하도록 가정한 기준점을 말한다. 이 원점은 모든 삼각점 XY좌표의 기준이 된다. 우리나라는 경우경도 38°를 기준으로 하여 경도 129°, 127°, 125°와 만나는 점을 동부원점, 중부원점, 서부원점으로 하고 있다.

10) 토지조사사업 이전인 1910년 구한국 정부에서 국지적으로 실시한 측량으로 나중 에 구소삼각점을 일반삼각측량과 계산상으로 연결하였다. 이 측량의 실시지역은 경기도의 시흥, 김포, 양천, 강화, 수원, 용인, 인천, 과천 부평 등 27개 지역이 있다.

11) 1912년 임시토지조사국에서 시가지 지세를 급히 징수하여 재정수요를 충당할 목적으로 실시하였다. 이는 대삼각점측량을 끝내지 못한 지역에 대해 미리 소삼각점측량을 하고 일반삼각점과 연결하는 방식을 취하였다.

<그림 1> 원점좌표계별 도곽선 비교



※자료 : 이성화, “국가지리정보시스템을 위한 LIS구축현황과 발전방향에 관한 연구,”  
대구대학교 대학원, 박사학위논문, 2000, p.134

어 좌표변환 요소의 통일성을 찾기가 매우 어렵다. 특별소삼각점은 후에 변칙적인 방법으로 계산하여 통일원점과 연결하였기 때문에 정확도에 불합리한 점이 있다. 원점좌표계를 달리하여 삼각망을 구성하였을 경우 측량성과는 공차를 초과하는 경우가 많으며, 원점별 투영거리로 인한 차이, 방위각·기선장의 차이로 인한 불일치가 발생한다.

다. 행정구역 경계의 목측등록

현행 지적도면에 등록된 행정구역은 대부분 토지조사사업 당시의 도로, 하천, 구거 등 자연현상 및 토지의 이용형태에 따라 일부지역은 목측선으로 구획하여 등록하는 경우가 있었다. 이렇게 작성된 지적도면은 행정구역을 접합할 경우 경계선 접합의 차이가 나타나는 등의 문제점이 도출되고 있다. 또한 소관청을 달리하는 행정구역에 있어서는 지적측량을 위한 도면접합시 행정구역 접합에 따른 경계선 차이 및 업무의 중복으로 어려움이 가중되고 있다. 이와 같은 행정구역 접합의 차이는 도면축척의 차이와 같이 지적불부합지가 발생하는 결과를 나타나게 되었다.

라. 지적도면 관리의 부실

지적도면을 열람할 때 열람자가 도곽선 부근을 꺾거나 하는 도면훼손 사례가 빈번하며 지적도면 등에 가필, 낙서, 먹물이나 잉크 등을 쏟아 등록사항이 분명하지 않는 경우가 발생하였으며 지적도면을 이용하면서 도면의 좌우측 하단부근이 구부러 지거나 훼손되기도 하였다. 특히 토지의 이동이 많아 도면의 열람 및 등사가 빈번한 지적도는 토지경계선의 오손·마멸 및 도면의 신축이 심하게 되었다. 최근에는 각 지적도마다 비닐커버를 사용하여 전에 보다 그 취급이 양호해 졌다고는 할 수 있으나, 아직까지 취급불량으로 도면의 훼손은 심한 편이다.

지적도면 훼손을 방지하기 위하여 지적공부를 관리하기 위한 지적서고는 보관상자의 경우 벽으로부터 15cm이상 띄우고 높이가 10cm이상 목재깔판 위에 올려놓도록 되어 있다. 그러나 이를 이행하지 않고 콘크리트 바닥으로 유지하는 경우가 있어, 도면격납고 하부의 도면이 부패되거나 갈라지며 신축이 심한 경우도 있다. 또한 온·습도 자동조절장치를 설치하여 연중 평균온도 20±5℃, 습도 65±5%를 유지시켜야 하는데 온·습도의 부적절로 지적도면은 신축의 영향을 많이 받아 지적측량 등 도면전산화에 막대한 지

장을 끼치고있는 것이 현실이다.

마. 지적도면 재작성의 부정확

지적도면의 장기간 사용과 토지이동이 빈번하고 민원이 급증함에 따라 지적도면을 자주 사용함으로써 토지의 등록사항이 분명하지 아니하여, 지적도를 컴퓨터 자동제도방법으로 재작성하여 사용하고 있다. 그렇지만 여러 번 수작업에 의한 방법과 자동제도방법에 의해 재작성 되면, 재작성 과정에서 개인오차나 기계오차 등의 여러 오차가 누적되어 사정 당시의 지적도와는 전혀 다른 모습으로 나타나는 경우가 발생한다. 특히 지적도면의 좌표독취 과정을 보면 개별도면은 각기 다른 특성으로 도면신축이 있으나 도면의 재작성 과정에서 일률적인 도곽보정에 의하여 정도곽으로 보정하여 도곽선에 걸쳐있는 필지는 접합되지 않는 경우가 발생하고 있다.

바. 지적복구의 오류

과거 지적공부의 복구는 지적법에 근거가 없기 때문에 주로 소관청과 상급기관과의 질의 등에 의하여 요령이나 지침에 따라 실시하였기 때문에 제도적으로 불합리한 점이 많았다. 지적복구의 방법으로는 정부기록보존소에 보관하고 있는 세부측량원도를 등사하여 사정당시의 강제선 및 지역선을 복구하고 토지조사 이후에 이동된 토지표시사항은 읍·면·동이나 등기소와 소유자가 보유하고 있는 각종 증빙서류에 의하여 정리하였으나 이러한 자료마저 없는 토지는 새로이 조사측량을 실시하여 복구하도록 하였다<sup>12)</sup>.

이러한 점을 감안하면 소관청은 일정기간 복구과정 및 결과에 대한 이의신청을 할 수 있도록 공시절차를 밝기는 하였으나 형식적인 행정절차만으로 복구업무의 과오를 시정할 수는 없었던 것이다. 따라서 공시기간이 지나 일단 복구가 완료된 토지에 있어서도 경계정정의 사례가 많아 토지조사방식에 의한 세부측량의 재실시 조차 곤란하였던 것이다.

위와 같은 여러 발생원인을 포함하여 단계별로 발생원인을 3단계로 분석하면 <표1>과 같다.

12) 경기도, 「지적복구사례집」, 1997, pp.19~20

<표 1> 지적불부합지 발생원인 분석<sup>13)</sup>

지적불부합지 발생원인			내용
대분류	중분류	소분류	
근원적원인	조사방식	사업시기	○ 토지조사 및 입야조사사업의 차등 실시
		경계·소유권등록	○ 경계설정기준이 명확하게 설정되지 않은 경우 등록위치의 차이발생 ○ 지적공부에 등록된 사항과 실제 표시사항의 오류 ○ 토지소유자 간의 경계점 위치 확인이 곤란하고 등록오류 원인분석이 어려운 경우
		분쟁지 처리	○ 토지조사사업당시 착오로 등록된 토지에 대하여 조사과정이 착오 및 재결과정을 거치지 않음으로써 내포하고 있는 오류
	기술수준	원점·좌표계적용	○ 측량원점 통일성 결여로 원점 좌표계 적용 및 좌표변환 오류로 발생 ○ 원점계열이 다른 삼각망 편성 상의 오류 ○ 기준점 망실지역의 복구측량 시 적용방법에 따른 오류
		기준점성과	○ 6.25 등 지적삼각점의 약 80% 이상이 망실·복구과정에서 발생하는 오류 ○ 기준점성과가 다른 삼각점을 이용한 도근점 설치의 오류 ○ 도근측량 당시 도선의 배열이 상이한 경우에 신규등록, 등록전환, 이동지정리 측량에서 발생한 오류
		세부측량	○ 지적기준점 성과대비 위치결정 및 1필지 경계 성과결정의 착오로 인한 오류 ○ 토지조사사업 당시 세부측량 시 발생한 오차의 누적에서 오는 오류 ○ 대부분 도해측량 방식에 의존하며 토지의 세분화에 따른 소속척 도면에서 나타나는 오류
제도적원인	제도변천	발전과정	○ 면적분위의 세지적, 위치·소유자중심의 법지적, 다양한 활용을 위한 다목적지적으로 발전하는 과정에서 부분적 관심도의 저하로 야기되는 오류
		법령의 개폐	○ 토지조사령, 지세령, 조선입야조사령, 조선지세령, 지적법 등 대한제국, 조선총독부, 한국정부 등 관련법령의 제정·개정에서 파생되는 오류
		측량수행체계	○ 국가직영, 민간개방, 지정측량사제도, 전담대행제도, 자유경쟁체계 등 일관된 업무수행방식 유지 곤란으로 인한 오류

13) 본 연구는 지적불부합지 발생원인을 광의의 개념에서 유형을 분류하였으며 특히 지적측량으로 인한 지적불부합지 발생원인에 대하여 강조하였다.

지적불부합지 발생원인			내 용
대분류	중분류	소분류	
제도적 원인	관장기관	지적업무 관장	○ 토지조사국, 임시 토지조사국, 농·상공부, 재무국, 재무부, 내무부, 행정자치부 등 관장기관의 변경에 따른 안정된 관리체제 유지관란에서 오는 오류
		지적·등기 이원화	○ 지적공부 자체적인 오류사항 및 토지대장과 등기부 상호 간의 불일치로 인하여 발생하는 오류 ○ 지적공부 상 등록사항의 수시 변경에 의한 오류 ○ 지적분야와 측지분야의 업무영역 구분 불명확에서 야기되는 오류 - 국가직영, 지정측량사제도, 조선지적협회, 대한지적협회, 대한지적공사 - 국립지리원, 대한측량협회, 지리정보산업협동조합 등 측지·GIS 분야
	민원처리	청산규정	○ 청산 관련규정의 미비 및 대규모지역에 해당 시 정정하기 위한 행정처리 복잡
		민원해소 방안	○ 경계 및 소유권분쟁 시 해소방안 미흡으로 오류 누적
기술적 원인	측량기술	기준점설치	○ 기준 원점체계의 삼원화로 기준점측량 시 사용한 원점계열이 다른 경우 원점구역의 접촉지역에서 오류 발생
		경계점복원	○ 도해측량방법에 의하여 세부측량을 실시하는 경우 측판점 위치결정의 오류 ○ 기존의 등록된 토지의 경계선을 충분히 확인하지 않고 명확한 기지점을 이용하지 않은 경우 발생하는 오류 ○ 1필지의 도상경계가 인접한 토지가 연쇄적으로 측량오차 발생 및 누적으로 인하여 현지의 토지형태가 서로 떨어져 공간의 형상이 생기는 오류 발생 ○ 토지의 사용 현황이 불규칙하여 일정한 방향으로 밀리거나 중복되지 않고 위치가 산발적으로 불일치 ○ 지적공부에 등록된 토지의 형상과 면적은 현지와 일치하나 지적공부에 등록된 위치와 지상의 위치가 전혀 다른 곳에 위치

지적불부합지 발생원인			내 용
대분류	중분류	소분류	
기술적 원인	측량기술	측량방법 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 측판측량, 경위의측량, 전파·광파기측량, 사진측량, 위성측량 등을 새로이 적용하는 데서 발생하는 오류</li> <li>○ 명확한 기지점이 없어 기지경계선에서 멀리 떨어진 산림 속의 경작지 등 측량 시 측판측량방법에 의할 경우 발생하는 오류</li> <li>○ 국지적인 측량으로 경계선 결정하는 과정에서 등록당시 방법과 상이한 측량방법 적용으로 발생하는 오류</li> </ul>
	장비운용	측량정확도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 측량성과의 정밀도만을 고려하여 최신 측량장비에 의한 성과만을 인정함으로써 발생하는 오류</li> </ul>
운영적 원인	등록방식	수치지적 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미터법도입, 대장의 카드화, 공부등록사항 코드화, 수치측량방법, 좌표등록 방식 도입등 도해지적 체계에서 수치지적으로 전환과정에서 기 내포된 오류를 확정</li> </ul>
		도면작성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수작업 → 전산화 작업과정에서 일괄 프로그램에 의존한 처리 시 기술적용 오류</li> <li>○ 제도기 및 레터링을 사용한 수작업방식에서 최신 전자장비를 이용한 자동제도</li> </ul>
	유지관리	지적복구	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6.25 및 급속한 개발로 인한 지적삼각점 망실 및 이동으로 기초측량성과 저하</li> <li>○ 망실·훼손된 지적공부 복구와 지적도의 제작과정에서 발생하는 오류</li> <li>○ 지적복구와 지적도의 제작과정에서 복구 근거자료의 불충분으로 발생</li> </ul>
		재작성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도면재작성 사용장비 편차 및 기술에서 오는 오류</li> <li>○ 지적도의 재작성과정에서 오는 제도오차의 영향</li> </ul>
		토지이동 정리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 토지이동 성과정리 중에서 발생한 오류</li> <li>○ 무신고 이동지에 대한 지적측량결과 공부정리 시에 발생하는 오류</li> <li>○ 일제정리 방식에 의해 처리과정 중 정리소홀 오류</li> <li>○ 현행 기지를 이용 대단위지역의 이동측량을 할 경우 성과결정 오류 발생</li> </ul>
		도면보존 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지적도면 축척의 다양성에 의한 오류</li> <li>○ 지적도관리의 부실로 인한 도면의 신축 및 훼손으로 인한 오류(지적도면의 한계성)</li> </ul>

<표 2> 지적공부등록현황

구 분		면 적(m <sup>2</sup> )	지번수
총 계		99,460,737,325.7	35,196,485
지적공부등록지	토지대장등록지	국유지	6,748,150,609.8
		민유지	25,608,784,371.7
		계	131,817,672,307.2
	임야대장등록지	국유지	15,016,513,911.0
		민유지	49,434,404,654.0
		계	64,450,918,565.0
	수치지적부등록지	국유지	405,668,072.6
		민유지	2,247,215,706.6
		계	2,652,883,779.2

※ 자료 : 행정자치부, 「지적통계연보」, 2001

### III. 지적불부합지 유형 및 영향분석

#### 1. 지적불부합지의 현황

##### 가. 지적공부등록 현황

2000년 12월 현재 시·군·구에 비치 보관되어 있는 지적공부에 등록된 토지의 총면적은 약 99,461km<sup>14</sup>)로서 토지대장등록지는 전 국토의 약 35.2%를 차지하고 있으며 임야대장등록지는 64.8%를 차지하고 있다. 이를 1996년 말과 비교하여 보면 임야대장등록지가 약 1%가 줄어든 수치이다. 지적통계를 통하여 토지이용별 지목의 분포를 보면 우리 나라 임야의 면적비율이 65.5%로 전국적으로 대부분을 차지하고 있으나, 매년 각종 토지개발사업으로 인하여 약간씩 줄어들고 있는 실정이다. 이와같이 토지의 지목중 전, 답, 임야는 매년 줄어들고 있으나 대지는 매

년 가파른 폭으로 증가하고 있으며 농지의 비율은 계속 하락하고 있다<sup>15)</sup>.

위 내용에서 알 수 있듯이 도시화의 확산에 따라 대지의 수요가 증가함으로써 농경지와 임야가 주로 대지와 도로로 지목이 변경된다는 사실을 알 수 있다. 이와 같은 추세는 전국적으로 많은 토지이동을 수반하여 지적공부의 세분화 현상을 가져왔으며 산업이 발전하면 할수록 지적공부는 더욱 복잡해 질 수밖에 없었다.

##### 나. 지적불부합지의 현황

1910년대 창설되어 지금까지 운영되고 있는 지적제도는 지적측량의 오류, 측량원점의 통일성 결여, 지적복구의 오류, 토지분할·등록전환 등의 토지이동으로 인한 오류 등 많은 필지가 지적불부합지로 존치되어 있다. 정부에서는 이를 해결하기 위하여 1980. 5. 24 지적민원처리 개선을 위한 회의시 시·도 및 대한지적공사 관계자

14) 총면적은 휴전선 이남과 그 부속도서로서 6.25 전쟁으로 인하여 지적공부가 소실된 지역의 미복구 토지는 제외된 통계이다.

15) 행정자치부, 「지적통계연보」, 2001, p.14 : 1990년과 2000년 지적통계를 비교하여 보면 대지는 약 21%정도 증가하였다.

<표 3> 지적불부합지 업무량 및 정리실적

구 분	업 무 량		1980~2000까지 정 리 실 적		잔 량	
	필 지	면 적(천㎡)	필 지	면 적(천㎡)	필 지	면 적(천㎡)
계	74,788	1,122,425	63,517	1,112,527	11,271	9,898
서울	7,715	989	4,142	486	3,573	503
부산	6,170	1,460	4,534	1,282	1,636	178
대구	2,021	1,123	1,309	279	712	844
인천	497	743	349	520	148	223
광주	215	52	28	15	187	37
대전	981	507	838	445	143	62
울산	169	99	126	92	43	7
경기	27,617	23,910	26,611	21,483	1,006	2,427
강원	7,861	1,005,537	7,134	1,004,591	727	946
충북	6,779	411	6,503	350	276	61
충남	1,563	30,028	1,417	29,964	146	64
전북	2,487	29,582	1,982	26,281	505	3,301
전남	2,582	3,607	2,485	3,120	97	487
경북	1,703	18,371	1,124	18,014	579	357
경남	5,071	3,418	3,578	3,017	1,493	401
제주	1,357	2,588	1,357	2,588	0	0

\* 자료: 행정자치부 지적담당관실(2001)

에게 지적불부합지 정리는 새마을사업의 일환으로 추진할 것을 지시한 바 있으며, 1993. 9. 7 국민제안으로 제출된 지적불부합지의 정리건의 사항이 행정쇄신위원회에서 채택됨에 따라 일제조사정리지침을 시달하여 적극 추진토록 지시하였으며, 1997. 3. 7에는 그간 많은 노력을 기울여 왔음에도 불구하고 그 정리실적이 부진하여 재차 일제정리계획을 수립하여 시·도에 정리지시를 한 후 현재까지 계속 추진하고 있다<sup>16)</sup>.

2000년 12월 현재 지금까지 추진계획에 의거

16) 정부에서는 지적불부합지 정리를 위하여 '80~'83까지 지적민원처리 개선과제로 채택 추진하였고, '93~'96까지는 행정쇄신과제로 추진하였으며 최근에는 '97~'01까지 지적행정영점시책으로 추진하고 있다.

지적불부합지를 정리한 결과를 보면 <표3>과 같다.

그러나 <표 3>에서 보는바와 같이 1980년 이후 2000년 말까지 지적불부합지는 전국토의 0.21%에 해당하는 필지가 불부합지로 조사되었으나 이는 집단적<sup>17)</sup>인 지적불부합지만을 통계 대상으로 적용하여 적은 필지로 구성된 지적불부합지역은 제외되었으므로 정확한 지적불부합지 현황이라고는 볼 수 없어 더욱 많을 것으로 예상된다.

이와 같이 정확한 지적불부합지의 현황집계

17) 1980년부터 적용한 지적불부합지의 통계는 10필지 이상 집단적으로 민원이 야기된 토지를 대상으로 하였다.

의 어려움이 있는 것은 아직 지적불부합지에 대한 정의와 정리에 대한 연구가 부족하고 명확한 정리방법이 관계법령에 규정되어 있지 않아 지적불부합지 정리를 위하여 소관청의 적극적인 자세가 보다는 지적불부합지 정리업무를 기피하려는 경향이 있기 때문이라 볼 수 있다<sup>18)</sup>.

2. 지적불부합지의 유형

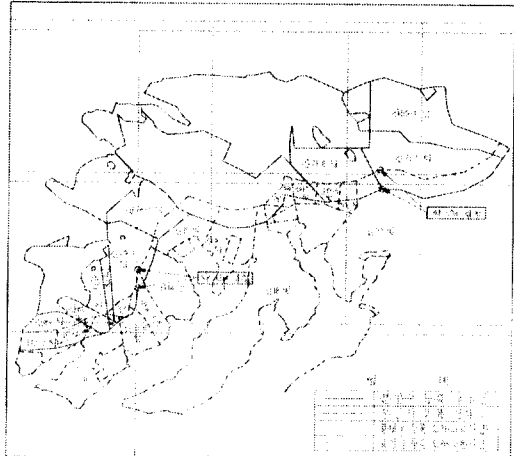
지적불부합지의 유형은 토지경계상의 지적불부합과 토지경계 이외의 지적불부합으로 크게 2가지로 구분할 수 있다. 그러나 본 연구에서는 현행 사회적으로 많은 문제점을 놓고 있는 토지경계상의 불부합지에 대하여 논하고자 한다.

지적도와 입야도의 경계는 지상에 토지의 위치를 결정하는 중요한 요소임으로 경계의 불부합은 위치의 불부합으로도 볼 수 있다. 경계의 불부합은 각 필지의 경계가 중복되거나 일정한 방향으로 밀리는 형태와 일부는 혼합된 형태를 이루어 명확하게 구분하지 못하는 경우도 있다. 이와 같은 경계의 불부합을 유형별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

가. 중복형

1필지의 일부가 중복 등록되는 사례는 등록 전환시의 측량실수나 기초측량을 하였을 때 사용한 원점이 서로 다를 경우 원점지역의 리·동 경계가 접하는 곳에서 발생하는 경우가 많다. 측량상의 오류는 인접 리·동의 토지를 측량할 때 다른 리·동 경계선 부근에 이미 등록된 다른 토지의 경계선을 충분히 확인하지 않고 처리함으로써 일어나는 것이 대부분이다. 이렇게 처리된 것은 발견이 쉽지 않기 때문에 각 필지의 오류가 상당기간 확인되지 않고 권리가 행사되거나 여러차례 소유권이 중복등기되어 이를 정정하기가 매우 어려워지는 사례가 많다.

<그림 2> 지적불부합지 중복형(축척 1/6000)



※ 자료 : 행정자치부(2001), 경기도 성남시 분당구 구미지구 일원<sup>19)</sup>

나. 공백형

공백형은 삼각점 또는 도근점의 계열과 도선의 배열이 서로 다른 경우 신규등록, 등록전환과 같은 이동지 정리측량의 오류에서 나타나는 경우가 있다. 도근점 도선배열이 서로 다른 경우는 리·동의 행정구역의 경계가 접하는 지역에서 오류가 발견되는 경우가 있으며, 일정지역의 인접한 필지들이 실지와 폭이 달라지는 등 1필지의 형상과 면적이 부정확한 경우도 있다.

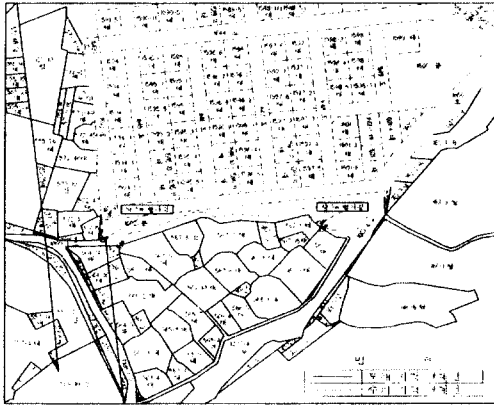
등록전환의 경우에는 경사거리의 착오 등 측량기술상의 오류 등으로 인하여 동일한 지역내에서도 등록시기와 측량자가 다른 경우와 산정상을 중심으로 양측에서 일부씩만을 등록하여 오다가 서로 필계선이 맞닿을 때 오류가 확인되기도 한다.

19) 경기도 성남시 분당구 구미지구 일원(1:6,000)의 도면으로서 입야조사사업에 의거 세부측량 당시 성남시(조본원점)와 용인시(고초원점)가 각각 다른 측량원점을 사용함으로써 도면접합 과정에서 오류가 있었던 것으로 추정되며 이 지역을 측량한 결과 동서방향으로 약 1.9km에 걸쳐 남북방향으로 폭이 약 20m~50m, 73필지 73,567㎡가 중복된 지역으로서 현재 한국토지공사에서 용인·죽전택지개발지구로 개발예정된 지역이다.

18) 김산, “한국 지적불부합지의 개선방안에 관한 연구,” 국민대학교 행정대학원 석사논문, 1997, pp.62~63

이때에는 도선의 배열이 다른 경우와 마찬가지로 1필지의 도상경계가 서로 떨어져 있으나 실지에 두 필지 사이에는 토지가 존재하지 않는 것이다. 즉 맞닿은 토지가 지적도상에 떨어져 있는 것처럼 공백부분이 발생하는 경우이다. 이러한 사례는 여러 필지씩 산재되는 경우가 많으나 집단적으로 발생하지는 않는 것이 특징이다.

<그림 3> 지적불부합지 공백형  
(축척 1/500, 1/1200)



※ 자료 : 행정자치부(2001), 경기도 고양시 일산구 일산동 일원20)

다. 편위형

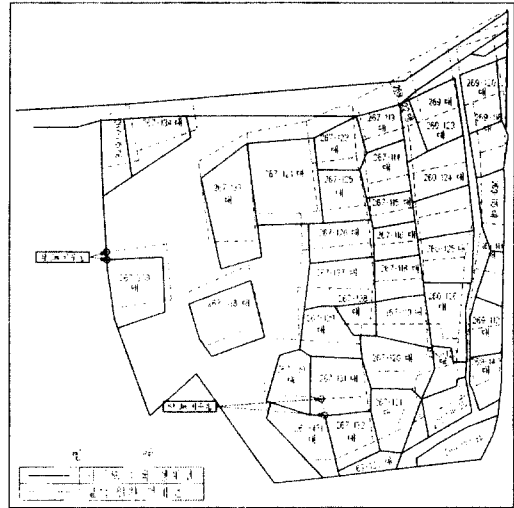
편위형은 지적불부합지의 유형 중 가장 흔하게 볼 수 있는 것으로서 쉽게 발견되지 않아 소유자들의 저항이 적어 오랫동안 정정되지 못하고 방치되는 경우가 많다. 이러한 지역은 이동측량 신청이 있을 경우에 지적측량은 부득이 국지적으로 경계선을 결정하여 처리하는 경향이 있기 때문에 지적불부합의 수는 더욱 증가하게 되는 것이다.

이러한 편위형은 도근점의 위치가 부정확하거나 도근점 사용이 어려운 지역에서 현황측량

방식으로 대단위지역의 이동지측량을 할 경우에 발생하는 유형으로서 측판점의 위치결정의 오류로 인한 것이 대부분이다.

특히 편위형 불부합지의 특징 중 하나는 비교적 규모가 크던가 집단적이어서 정리하기 위한 행정처리에 큰 애로사항이 예상되며 많은 토지소유자나 이해관계인과 접촉처리 하여야 하는 어려움도 뒤따르는 유형이다.

<그림 4> 지적불부합지 편위형(축척 1/1200)



※ 자료 : 대한지적공사(2001), 경기도 평택시 신장동 일원21)

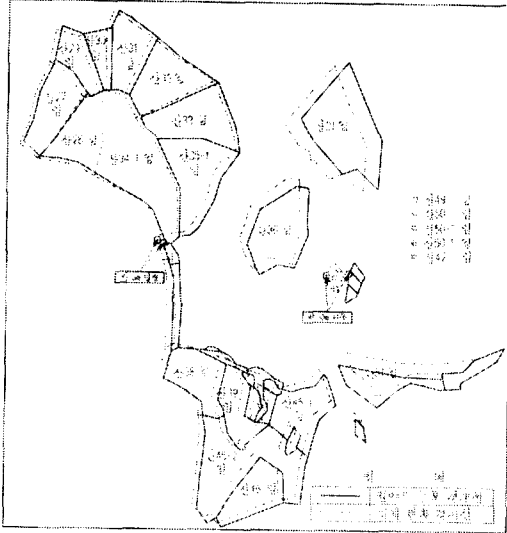
라. 불규칙형

불규칙형이라 함은 일정한 방향으로 밀리거나 중복되지 않고 산발적으로 오류등록된 경우를 말한다. 이러한 불규칙형은 기준점 자체의 위치오류, 경계인정의 착오, 소유자들의 토지경계 혼동 및 기타 다양한 원인들이 복잡하게 누적되어 정확한 원인분석이 어려운 경우가 많다.

20) 택지개발사업으로 택지가 조성된 지역과 일반 도해지역과 연결되는 지역으로 최근 지적도면전산화사업이 활발하게 추진됨으로써 축척이 다른 두 도면을 접합하는 과정에서 발견되고 있다. 공백형으로 벌어지는 지역은 새로이 측량하여 신규등록하여야 한다.

21) 1966~1976년대 임야의 원소유자가 토지를 매각하기 위하여 등록전환 후 점유자별로 분할하는 과정에서 도면의 신축량을 적용하지 않았을 뿐만 아니라 기지점이 적고 멀어 3방향의 현황을 부합시키지 않고 측량을 실시하여 북서방향으로 일률적으로 2~3m 정도 밀리는 지역이다.

<그림 5> 지적불부합지 불규칙형(축척 1/6000)



※ 자료 : 대한지적공사(2001), 경기도 안산시 대부지구 일원<sup>22)</sup>

마. 위치오류형

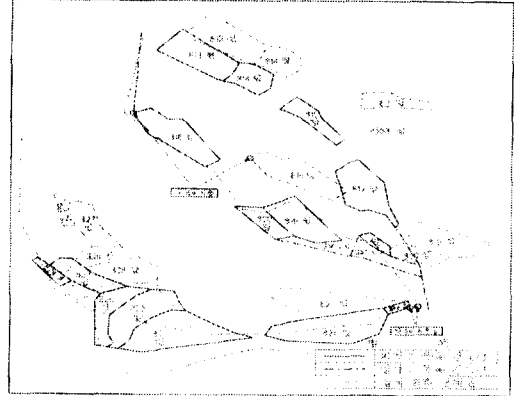
위치오류형은 1필지의 토지가 형상과 면적은 사실과 일치하나 지적도면 위치는 전혀 다른 곳에 놓여 있는 것을 말한다.

이러한 위치오류형은 주로 세부측량 당시에 측량기준점이나 기지경계선으로부터 비교적 멀리 떨어진 산림속의 경작지에서 많이 발생하는 사례이다. 임야 내에 있는 독립적인 전, 담이나 비정위치에 등록된 도서 등은 대체적으로 이해관계인이 없기 때문에 비교적 그 정정이 용이하며 면적 정정없이 도면상의 위치만을 옮겨 놓으면 된다. 그러나 연속된 전·담 등의 위치정정은 자체 면적에는 큰 변동이 없으나 인접된 임야와의 경계에서 문제가 발생되면 정위치에 등록된 필지와와의 경계에서도 면적과 위치를 정정해야

22) 1910년대 토지조사사업 당시 이 지역은 육지로부터 약 12km 이상 격리된 도서로서 공공업무 수행에 어려움이 있고 지적측량의 기본이 되는 도근점 매설과 이를 기초로 한 세부측량이 토지조사 측량 당시부터 소홀히 취급되어 왔으며, 경기도 부천군, 용진군 등으로 행정구역이 여러번 개편되어 은연중에 방치되어 오다가 최근 발견된 지적불부합 지역이다.

하는 어려움이 뒤따르게 된다.

<그림 6> 지적불부합지 위치오류형(축척 1/1200)

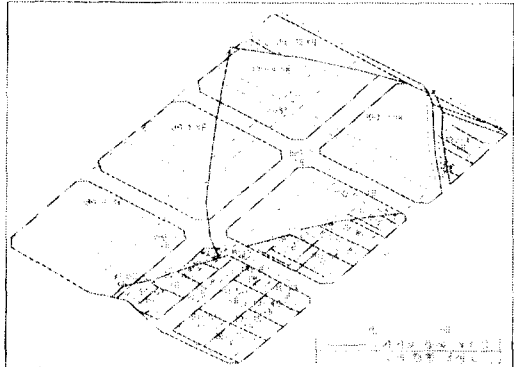


※ 자료 : 대한지적공사(2001), 경기도 남양주시 조안리 일원<sup>23)</sup>

바. 지형변동형

지형변동형이라 함은 등록당시와 현재의 이용상황이 변동된 사례로서 주로 6.25전쟁이나 천재지변, 재난·재해 등으로 토지이용형상이 달라져 경계가 보존되지 못하고 있는 경우를 말한다. 예를 들면 홍수 등으로 하천이 범람하여 포락지 등이 새로이 토지가 형성된 경우와 인위적으로 변동시킨 경우를 들 수 있다.

<그림 7> 지적불부합지 지형변동형(축척 1/1200)



※ 자료 : 대한지적공사(2001), 경기도 포천군 신읍리 일원<sup>24)</sup>

23) 임야조사사업 당시 임야내에 산재되어 있는 토지로써 측량상 착오로 실제위치와 불부합되게 조사등록된 지역이다.

### 3. 토지이용에 미치는 영향분석

토지를 이용하면서 지적불부합지는 사회적, 행정적, 경제적으로 다양한 형태로 악영향을 끼치고 있다. 모든 토지이용의 근간이 되는 지적공부에 하자가 발생하였다고 가정하면 지적공부를 기초로 계획하는 각종 토지관련 정책은 시행단계에서 아무리 잘 계획되었다고 하더라도 실패할 수밖에 없는 것이다. 이는 계획자체의 근간으로 사용한 지적공부의 등록사항이 정확성이 떨어지기 때문이다. 이러한 영향을 여러 측면에서 분석하면 다음과 같다.

#### 가. 사회적 측면

국가에서는 모든 토지를 물권의 대상으로서 1필지별로 개별화하여 지적공부에 등록하고 관리하여야할 의무를 국민에게 지고 있으므로 지적불부합지의 발생은 국민재산권 행사에 관한 중요한 문제가 되는 것이다. 특히 토지표시사항의 불부합은 토지의 정량성의 부정확이나 절대위치의 불확실로 이어져 사회적으로 많은 문제를 야기시키게 된다.

#### 1) 토지경계분쟁의 원인

지적불부합지로 인한 토지표시사항의 부정확은 인접토지 소유자간에 토지분쟁의 원인이 되고 있다. 토지에 대한 면적결정은 지적도에 등록된 경계를 토대로 지표상에 복원된 토지경계가 인접 소유자간에 이해되지 못할 때에는 법률문제로까지 비화되기 쉽다<sup>24)</sup>. 특히 우리 나라 국민의 대부분은 토지에 대한 소유욕구가 강해 토지소유권에 대한 전면적 지배권과 불가침의 의미로 받아 들여 토지소유권의 침해에 대한 반응은 상당히 민감하다. 즉 자기 토지소유권에 절대성을 주장함으로써 지적불부합으로 인한 경계의 불일치는 이해관계인의 토지분쟁을 고조시킬 뿐이다. 이러한 이유로 건물의 증·개축과 이해당사자간 경계확인을 위해 대한지적공사에서 실시

하는 경계복원측량과 법원에 제소한 민사업무의 사건 중 토지경계분쟁의 수는 매년 증가하는 추세이다.

#### 2) 토지거래질서의 문란화

공정한 토지거래행위는 토지권리에 관한 공시기능의 효율적인 운영으로 가능한 것이나 지적공부의 등록내용과 실지와 불부합은 토지소유권의 행사에 막대한 지장을 초래하고 토지거래질서상의 문제를 야기시키기도 한다. 즉 토지의 경계나 면적이 실지와 불일치하면 토지거래기피현상이 발생하여 거래가 이루어진다 하더라도 소송과 같은 분쟁이 예상된다.

이와 같이 정확하지 않은 지적공부가 발생되면 토지의 등록내용이 중복되어 토지소유자 상호간 소송이나 진정 등 선량한 국민의 인화를 해치는 결과를 초래하게 된다. 또한 지적불부합지는 지가의 형성요인이 되는 토지이용계획에 의한 개발 자체를 어렵게 함으로써 조건이 같은 인근 토지에 비하여 지가가 하락함으로써 토지소유자에게 불이익을 주게된다.

#### 3) 국민재산권 행사의 불편초래

현행 지적법령에서는 지적불부합지라는 용어를 “등록사항정정대상토지”라고 규정하고 있다. 지적공부를 유지·관리하는 소관청에서 지적공부상 토지표시사항과 실지가 불일치함을 발견할 때에는 적법한 절차를 거쳐 토지(임야)대장상에 “등록사항정정대상토지”라고 기재하여 토지소유자와 관련 부서에 통보되면 토지소유자는 토지매매 자체가 어려워진다. 또한 금융기관에서 토지를 담보로 용자를 받기가 어렵고 해당토지의 등록사항정정이 완료되기 전까지는 토지분할, 합병, 지목변경과 같은 토지이동업무를 신청할 수 없어 토지의 효율적인 이용이 불가능하게 된다.

#### 나. 행정적측면

우리 나라의 지적제도는 국가만이 지적공부에 등록사항을 등록하거나 정정할 수 있는 국정주의원칙을 채택하고 있어 1필지의 등록사항에 대하여 공신력을 부여하는 책임행정을 하도록 되어 있다. 그러나 토지의 공시기능인 지적과 등

24) 6.25전쟁으로 폐허가 된 지역에 건축물의 무실시한 신·증·개축으로 인해 경계선을 임의변경 사용함으로써 현지 경계선과 지적공부상 경계선이 서로 다르게된 지역이다.

25) 백은기, 원영희, 상계논문, p.84

<표 4> 측량관련 손해배상 청구소송현황

연번	원고	토지소재	소제기일	청구금액(천원)	처리결과
1	안병문	부산 남구	1998.06.10	10,911	원고 일부승소
2	오우석	경북 영주	1998.06.19	84,000	원고 일부승소
3	장봉길	인천 서구	1998.07.07	22,962	청구기각
4	배금선	전북 김제	1998.12.12	11,655	원고 일부승소
5	김명옥	충남 태안	1999.05.19	3,500	청구기각
6	김영식	경기 수원	1999.06.27	11,175	청구기각
7	서영렬	경기 남양주	1999.07.27	200,000	진행중
8	(주)구성광업	전북 김제	1999.08.17	50,000	진행중
9	김용걸	전북 장성	1999.09.08	25,000	진행중
10	한상일	경기 화성	1999.11.25	34,950	원고 일부승소
11	오재준	강원 영월	2000.01.07	13,627	원고 일부승소
12	김상규	울산 남구	2000.04.26	105,057	진행중
13	고경호	경기 일산	2001.03.19	46,456	진행중
14	김영준외 3	경기 김포	2001.05.09	10,000	진행중
15	권혁열	경기 이천	2001.07.18	692	진행중
16	최선철외 5	경기 양주	2001.07.27	26,000	진행중
17	신관규	전북 진안	2001.07.30	13,530	진행중

※ 자료 : 대한지적공사, 「2001년도 행정자치위원회 국정감사 요구자료」, 2001, pp.246~247

기제도는 모두 공신력을 부여하지 못하고 있는 실정으로 지적불부합지는 지적공부상의 토지표시사항과 실지가 불일치함으로써 지적행정에 대한 불신을 초래하고 토지이동정리의 어려움과 토지과세의 부정적, 공공사업 수행의 어려움 등 국가는 물론 개인과 사회에 많은 문제점을 낳고 있다.

1) 토지행정의 불신조장

물권에 대한 공신력이란 소유권리와 정량성, 정위치 등에 대하여 적법한 공식방법을 통하여 국가가 신뢰성을 부여하여 선의의 제3자에 대한 피해의 보상을 국가가 전적으로 책임지도록 함을 뜻하고 있지만 앞에서 언급한바와 같이 지적과 등기에 대하여는 공신력을 인정하지 못하고 있는 실정이다.

지적불부합지는 권리객체인 토지의 경계와 면적의 부정확으로 토지소유권의 행사에 막대한 지장을 주게되어 국가의 지적행정에 대한 불신을 초래하게 되는 것이다.

2) 토지이동정리의 정지

소관청이 지적불부합지에 대하여 지적법 제 38조에 의하여 지적공부상에 “등록사항정정대상 토지”라고 명시하게 되면 지적공부와 실지의 불일치가 토지소유자 또는 국가 어느 누구의 잘못이든 토지소유자는 이해관계인과 경계 및 면적에 따른 합의가 되어 토지등록사항에 오류가 정정되기 전까지는 토지이동을 소관청에 신청하여도 처리할 수 없게 된다.

사실상 지적측량을 국가로부터 대행하고 있는 대한지적공사에서도 지적불부합지의 증가추세로 불부합지에 대한 불안감과 함께 뜻하지 않는 손해배상책임을 지고 있으며, 혹은 법정에 출두하는 사례가 빈번히 발생하여 최근에는 지적측량제도의 개선을 위하여 정리방안을 적극적으로 연구하고 있는 실정이다. <표4>는 1998년부터 2001년 7월까지 대한지적공사에서 지적측량과 관련하여 손해배상 청구소송현황으로서 지적측량자는 매년 적게는 몇 천만원에서 많게는 수 억원의 손해배상청구소송사건에 시달리고 있다.

### 3) 토지관련 과세의 부정확

토지에 관한 과세는 국세와 지방세로 구분되며 토지의 취득과 양도에 관한 세금은 지적공부에 등록된 토지를 대상으로 하고 있다. 지적불부합지의 경우에도 세법이 적용되기 때문에 소유자 입장에서 보면 억울한 경우가 있을 수 있다. 위치와 면적이 부정확한 토지에 대한 불합리한 과세를 하였다면 국민의 원성을 듣게 마련이며 국민이 이 사실을 잘 알고 있을 때에는 더욱 그 저항이 크게 나타난다.

#### 다. 경제적 측면

토지는 위치가 고정적이며 영속적으로 사용·수익할 수 있는 재산권의 객체이다. 특히 우리 나라는 인구에 비하여 좁은 국토를 가지고 있어 개개인마다 경제적으로 여유가 생기면 재산증식의 한 방편으로까지 생각하는 경향이 있다. 그러므로 토지의 가격변동은 우리의 재산권에 큰 영향을 미치고 있다.

지적불부합지는 면적의 증·감은 물론 그 경제와 위치가 불일치함으로 토지의 거래나 세금 부과에 불합리한 문제를 일으키고 있다. 또한 토지의 가격에도 많은 영향을 끼치게 되어 지적공부 등록내용과 관계없이 손실 또는 이득을 보게 되는 모순이 발생하게 된다.

이러한 모순을 없애기 위하여 토지소유자가 지적불부합지에 대한 정리신청을 하여도 이해관계인 상호간 면적의 증·감에 따른 청산문제가 남게 되는데 이를 해결하기 위해서는 지적불부합지 유형별로 매우 까다로운 절차를 거쳐야 한다.

시가기준으로 청산되지 못하거나 공공사업을 추진중에 지적불부합지가 발견되면 잘못된 등록사항이 정리될 때까지 보상이 유보됨으로써 공공사업은 물론 토지소유자에게는 경제적으로 막대한 피해를 입게 되는 것이다.

## IV. 지적불부합지의 해소방안

### 1. 관련 법·제도의 재검토

#### 1) 법률의 재검토

현재 지적불부합지 정리를 위한 법령으로는 지적법 제27조(측척변경)·제38조(등록사항의 정정) 규정과 관련시행령, 시행규칙으로 지방자치단체에서는 이 규정에 의하여 지적불부합지 정리를 추진하고 있으나 정리시에는 예기치 않는 상황이 발생하여 법률적용이 어려운 것이 현실이다.

단적인 예로써 국가에서는 국비보조 전혀 없이 지적법에 “지적불부합지 정리에 따른 면적 증감사항의 청산정리시 초과액은 당해 지방자치단체의 수입으로 하고 부족액은 당해 지방자치단체가 부담한다”라고 규정되어 있으므로 지방자치단체의 책임하에 정리하라고 한다면 재정자립도가 낮은 지방자치단체에서는 지적불부합지 정리는 추진할 수 없을 것이다.

그러므로 지적법에 규정되어 있는 측량비용, 청산금의 산출, 수치지적부 등록단위 등 사업추진에 불편을 주는 현행 규정을 과감히 정비하여야 할 것이다. 과거 성공적으로 추진되었던 공유토지분할에 관한 특례법과 같은 특별한시법의 제정 또는 현실가능한 업무처리지침의 작성으로 체계적이고 계획성 있게 추진하여야 할 것이다.

#### 2) 제도의 재검토

지적불부합지 정리의 목적은 모든 토지의 경계를 도해지적의 경계선이 아닌 수치지적의 체계로 바꿈으로서 복원능력을 높여 경계에 대한 민원의 소리를 획기적으로 줄이는 것이다. 이를 위하여 정부에서는 지적불부합지 정리를 위해서 현행 지적제도를 전면 개편하는 지적재조사사업 추진을 여러 차례 시도한 바 있다.

그러나 유관부처에서는 지적재조사가 가장 바람직 하지만 많은 예산과 인력이 소요되며 국민에게 미치는 파장이 너무 클 것으로 예상되어 우선 지적재조사사업 이전에 지적불부합지 정리를 먼저 추진하자는 의견으로 모아졌다면 정부에서는 지적불부합지 정리를 위하여 현행 소관청의 인력으로 전담반을 구성하여 추진하는 것은 방대한 지적불부합지 현황을 볼 때 중앙정부나 지방자치단체 모두 체계적인 추진은 한계성이 있을 것으로 예상된다. 그러므로 사업추진을

위한 전담인력의 확보가 필수적이다. 또한 추진 인력이 확보되었다 하더라도 현행 조직체계에서 추진하는 것이 아니라 제도적으로 조직을 개편하여 지적불부합지 정리만을 전담하는 가칭 “지적불부합지정리추진단”을 조직하여 체계적으로 추진하여야 할 것이다.

## 2. 도해지역의 측량측량방법 개선

최근 우리나라의 지적측량기술은 눈부시게 발전하였다고 볼 수 있으나 더욱 체계적이고 과학적인 지적측량기술의 연구개발이 요구된다. 또한 개발된 지적측량방법은 일선 지적측량 실무자에게 보다 널리 보급되어야 할 것이다. 그 이유는 지금까지 확인된 지적불부합지의 발생원인 중 지적측량기술의 낙후성이 적지 않은 비중을 차지하고 있기 때문이다. 특히 아직까지 도해지역을 주축으로 하여 운영하고 있는 우리의 실정에서 측량측량방법에 대한 연구와 교육이 도외시되고 있음은 지적불부합지 발생의 중요한 원인이 아닐 수 없다.

도해지역의 측량측량방법 개선방안으로는 경위의측량방법을 측량측량의 대체방안으로 이용하는 것이다. 이를 위한 사용장비는 도탈스테이션과 전자야장, 컴퓨터시스템의 응용은 필수적이며, 컴퓨터시스템은 각종 자료의 처리와 저장을 위하여 필요한 컴퓨터와 각종 도면을 입력하기 위한 디지털터저 및 스캐너가 필요하며, 도면을 출력하기 위해서는 플로터가 사용되어야 하며 좌표면적계산부 등을 출력하기 위한 프린터가 필요하다.

이와 같은 최신장비를 이용하면 현형실측도를 작성할 수 있을 것이며, 작성된 현형실측도와 지적도를 보관할 수 있도록 하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 이러한 최신의 측량장비로 현형의 경계점을 관측한 데이터를 컴퓨터시스템으로 수치파일화하여 이를 효과적으로 활용함으로써 측량측량의 정밀도를 높일 수 있도록 하는 것이다. 즉 측량측량에 있어서 필연적으로 발생하는 기계오차와 개인오차를 최대한 감소시킴으로써 보다 높은 정밀도의 측량성과를 제시하는 물론 지적측량에 대한 공신력을 제고를 위한 측량측량

방법의 개선은 필수적이라 할 수 있다.

## 3. 도해지역에서 수치지적으로 축척변경사업 병행추진

현재의 지적도면과 임야도면은 1910년부터 1924년까지 토지 및 임야조사사업에 의하여 토지필지를 정확도가 낮은 1:600, 1:1200, 1:3000, 1:6000 등의 축척으로 도면에 등록된 도해지역체계로서 정확한 경계복원측량에 많은 문제점을 안고 있다. 이러한 사항은 지적불부합으로 이어져 개인의 재산권 행사에 많은 어려움을 초래하고 되었다. 이를 해결하기 위해서는 앞서서 언급한바와 같이 지적재조사사업이 가장 적절한 조치이겠지만 우선 비용이 적게드는 축척변경사업을 통하여 측량의 정밀도를 향상시켜야 할 것이다.

여기서의 축척변경은 소축척 도면을 대축척 도면으로 단순하게 확대 변경하는 의미도 있겠지만 측량에 의한 필계점을 수치좌표로 등록하는 것을 의미한다. 즉 경위의측량방법에 의한 축척변경측량을 통하여 필계점을 수치좌표로 등록하는 1:1개념의 축척으로 변경하여 정확한 수치도면을 제공함으로써 정보화시대에 부응하는 지적정보 제공의 기틀마련은 물론 지적불부합지 발생을 사전에 예방할 수 효과가 있을 것이다.

이를 위해서는 몇가지 규정 및 제도의 보완이 필요하다. 첫째, 지적법시행령 제54조 토지소유자 또는 이해관계자가 점유상태의 경계를 지상에 표시하도록 명문화되어 있으나 경계가 불분명한 경우에만 양쪽의 토지소유자를 입회시켜 확인하는 것으로 지상경계에 대한 규정의 완화가 요구되며, 둘째, 지적법시행령 제57조의 청산금의 산출은 “축척변경측량을 한 결과 종전면적과 측량후의 면적에 차이가 있는 경우에는 그 차이면적에 대하여 청산하여야 한다. 이 경우 필지별 증감면적의 차이가 허용면적 이하인 때에는 신규면적에 증감이 없는 것으로 보고 청산금을 산출하지 아니한다”라고 규정하고 있으나 축척변경을 수치로 등록하는 경우에는 소수점 이하 1자리까지 산출되어야 하기 때문에 거의 모든 필지가 지적공부에 등록된 면적과 상이하게

나타날 것이다.

그러므로 지적법에 규정된 허용오차보다는 지적공부에 등록된 면적과 상이한 부분에 대하여 증가되는 부분은 지방자치단체의 수입으로 하고 면적이 줄어드는 경우에는 부담토록 관계 규정을 강화하여야 할 것이다<sup>26)</sup>.

## V. 결론

우리 나라 지적제도는 근원적·제도적·기술적·운영적인 원인 등으로 지적불부합지의 발생이 불가피하였으며, 이로 인하여 토지이용에 미치는 악영향은 사회적·행정적·경제적측면에서 많은 악영향을 주었다.

이러한 지적불부합지 문제를 해결하고자 정부에서는 1983년 이후 3차례에 걸쳐 지적민원처리개선과제, 행정쇄신과제, 지적행정역점시책 등으로 최선을 다하였다고 할 수 있으나 정리실적은 크지 않다고 볼 수 있다. 이로 인하여 아직까지 전국에 많은 량의 지적불부합지가 산재하고 있는 것이 현실이다. 또한 정부에서는 지적불부합지 대상을 10필지 이상의 집단지만을 대상으로 집계하여 정확한 현황을 알 수가 없었다. 그러므로 정확한 지적불부합지의 한계를 정확하게 규정하여야 할 것이다.

지적불부합지를 해결하기 위해서는 근본적으로 현재의 지적제도를 완전히 바꾸는 지적재조사가 조속히 실시되어야 한다. 그러나 최근 감사원감사에서 지적재조사사업은 사업 시행과정에서 나타날 수 있는 문제점의 해결방안, 적정한 사업시행 방법 등을 충분히 고려하여 지적재조사사업 추진의 타당성을 근본적으로 검토한 후 사업을 추진하라고 감사결과를 발표한 바 있으므로 사업추진은 그다지 용이하지 않게 되었다.

26) 경기도 고양시 일산구 일부지역에 대한 도해지역의 지적도면(정도곽) 면적과 지적도내의 필지에 대한 토지대장에 등록된 면적을 비교한 결과(도곽선에 걸린 필지에 대해서는 면적측정기로 측정) 대부분 지적도의 면적이 토지대장에 등록된 면적보다 약 10~20㎡ 정도 많다는 결과가 나타났다.

그 대안으로서 지적불부합지 해결방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 현행 법체계로는 지적불부합지를 처리하기란 매우 어렵게 되어 있어 모든 것이 소관청에서 적극적으로 추진하여야만 해결이 가능하도록 되어있었다. 그러므로 관련 법·제도를 재검토하여 불부합지 정리를 쉽게 처리할 수 있도록 법률체계를 재정비하여야 할 것이다.

둘째, 전국의 토지는 아직까지 대부분이 도해지역으로 구성되어 있다. 도해지역에서의 지적측량은 필연적으로 기계오차와 개인오차가 발생하는 측량측량방법에 의하여 운영되고 있는 실정임으로 도해지역의 측량측량방법을 첨단 장비를 이용한 경위의측량방법으로 대체할 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

셋째, 지금은 지적불부합지가 없다 할지라도 도해지역체계에서는 언제든지 발생가능하다. 그러므로 전국의 도해지역을 수치지적으로 축척변경사업을 추진함으로써 지적불부합지를 사전에 예방하자는 것이다. 이를 추진하기 위하여 축척변경사업에 따른 관계법령을 보완하여야 함은 물론, 이를 위한 측량기준점 정비가 필수적이라 할 수 있다. 그러므로 이원화되어 있는 측량기준점을 관련부처에서는 상호 협력하여 통일된 국가기준망을 조속히 구축할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강태석, "지적불부합지의 현황과 실태," 「지적」, 제31권 제8호, 대한지적공사, 2001
- 경기도, 「지적불부합지정리사례집」, 1996
- , 「지적복구사례집」, 1997
- 김산, "한국 지적불부합지의 개선방안에 관한 연구," 국민대학교 행정대학원 석사논문, 1997
- 김태훈. "지상경계의 법률적효력에 관한 연구," 한국지적학회지 제3권 제1호, 한국지적학회, 1995
- 대한지적공사, 「2001년도 행정자치위원회 국정

- 감사 요구자료」, 2001
- 백은기·원영희, “지적불부합지에 대한 조사연구,” 대한지적공사, 1982
- 복제주군, 「지적불부합지정리사례집」, 1998
- 안정근, 「현대부동산학」, 법문사, 1999
- 양철수의 6인, “축척변경사업 타당성에 관한 연구,” 대한지적공사, 2000
- 이성화, “국가지리정보시스템을 위한 LIS구축현황과 발전방향에 관한 연구,” 대구대학교 대학원, 박사학위논문, 2000
- 임재준의 3인, “도해지역의 측판측량 개선방안,” 대한지적공사, 2000
- 최용규, “지적불부합,” 「사회과학논총」, 제3집, 청주대학교 사회과학연구소, 1985
- 행정자치부, 「지적법」, 2000
- , 「지적통계연보」, 2001
- P. F Dale, J. D Mclaughlin, Land Information Management: An introduction with Special reference to cadastral problems in Third World Countries, Clarenon press, Oxford, 1988
- Stan Aronoff, Geographic Information Systems: A Management Perspective, WDL Publications Ottawa, Canada, 1995