

부동산개발을 저해하는 지적불부합지의 실태분석에 관한 연구*

이 성 화
한성대학교 부동산대학원 강사

An Analytical Study on the Cadastral Discrepancy Impeding Real Property Development

Lee, Seong-Hwa
Lecturer, Ph. D., Hansung University

Abstract: The current cadastral system which had been established by Land · Forest Investigation Projects performed from 1910 to 1924 have been maintained in a graphical manner. The areas of cadastral discrepancy scattered all over the country resulted from the limitation of graphical cadastral maps and the central government and municipalities have made great efforts to cope with these problems.

The result of a cadastral discrepancy investigation shows that 1 per cent of the gross area of the country is founded as discrepant and the problem areas in urban regions are five times larger than those in rural. However, the investigation could not be performed over the whole territory.

Although it is very difficult to simultaneously adjust the whole discrepant sites, the necessity emerged for protecting property rights and establishing National Geographic Information Project being thrust as a essential national-level project.

The resolution methodologies of the cadastral discrepancy have to contain firstly, set up of systematic driving strategy such as financing, solution for parcel area variation, foundation of organization in charge, secondly, guidance of municipalities to commence the adjustment projects by themselves with diverse methods, and lastly, the projects should be driven in the legal framework of "Special Act for Adjustment of Cadastral Discrepancy"(tentative name). Before the enactment, the resolution of the cadastral discrepancy should be propelled with revision and improvement of cadastral laws and regulations through the successful adjustment cases in municipalities.

중요어: 부동산개발, 지적불부합지, 지적제도

real property development, cadastral discrepancy, cadastral system

* 본 논문은 2002년 5월 15일 제3회 국제지적세미나에서 발표한 내용을 수정·보완하여 재구성한 것임

I. 서론

사회가 발전함에 따라서 인간생활의 장인 토지는 그 어느 때보다도 유효하게 개발 및 이용해야 할 필요성이 증대되었다. 토지는 국민 재산권의 객체이기 때문에 지적공부 등록내용과 실체가 맞지 않는 지적불부합지로 인한 부동산개발 문제는 심각한 실정이다. 따라서 토지에 대한 공시기능을 갖고 있는 지적공부의 정확성은 한층 더 절실히 요구되고 있다.

우리나라는 1910년부터 1924년까지 실시한 토지·임야조사사업의 결과인 도해지적제도의 형태로 약 90여년간 1필지에 대한 면적과 경계의 위치를 결정하는 역할과 토지관련 정책수립에 필요한 기초자료로 제공되었다.

이러한 도해지적제도는 정확도가 낮아 1필지 토지관리에 많은 문제점을 가져다주었으며, 이것은 지적불부합지의 발생으로 이어져 토지정보, 권리관계, 국토이용계획, 도시이용계획 등 부동산 개발에 많은 어려움을 초래하고 있다.

지적불부합지는 부동산개발과 관련하여 많은 민원이 제기되고 있으며, 지금까지 정부에서는 20여년 동안 문제해결을 위하여 많은 노력을 기울여 왔으나 실적은 기대치에 못 미치고 있는 것이 현실이다. 이러한 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 토지조사사업을 실시하여 전국이 하나의 도면으로 연결될 수 있는 수치지적제도로 전환하는 것이 가장 바람직하지만 많은 예산의 투입과 일시적인 국민의 저항 또한 클 것으로 예상되어 추진하기란 매우 어려운 것이 현실이다.

본 연구에서는 부동산개발을 저해하는 지적불부합지의 유형별 실태를 분석하여 국민의 저항을 적게 받고 점진적으로 추진할 수 있는 지적불부합지 정리방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

II. 한국 지적제도의 이론적 고찰

1. 지적의 정의

지적의 용어는 시대·학자·국가별로 지적제도의 유형과 지적과 등기제도의 운영형태 등에 따라 정의를 달리하고 있다. 따라서 각 국가별로 지적이란 용어를 각기 다르게 해석하여 지적제도를 분석할 때 혼란을 초래하기도 한다.

우리 나라에서 지적을 학문적으로 처음 정의한 원영희 교수는 “국토 전반에 걸쳐 일정한 사항을 국가 또는 국가의 위임을 받은 기관이 등록하여 이를 국가 또는 국가가 지정하는 기관에 비치하는 기록으로서 토지의 위치·형태·용도·면적 및 소유관계를 공시하는 제도”라고 정의하였으며, 청주대학교의 강태석 교수는 “지표면에서나 공간 또는 지하를 막론하고 재정적 가치가 있는 모든 부동산 물건을 계속 유지관리하기 위한 국가의 토지행정”이라고 정의하였다.

이를 종합하여 볼 때 지적이란 “토지에 대한 물리적 현황(지번, 지목, 면적, 경계 등)과 법적 권리관계(소유권)를 등록 공시하는 국가의 제도”라고 정의할 수 있다.

2. 근대지적제도의 창설

근대적 의미의 지적제도라 함은 측량이라는 공학적 기술을 이용하여 일정한 축척의 지적도와 지적부를 작성하여 국가경영을 위한 토지소유권의 확립, 지세징수의 자료 등으로 활용할 수 있는 형태의 지적제도를 말하는 것이다.

우리나라의 지적제도는 고대로부터 조선말까지는 토지에 대한 과세자료로 활용하기 위하여 양전이란 형태를 취하여 왔으며, 대한제국 때에 양전·관계발급사업에 의해 근대적 토지소유권이 확정되는 절차를 밟아 갔으나 양전비용 조달의 어려움, 양전기구의 미비 등으로 효율적으로 진

<표 1> 토지·임야조사사업의 내용

구 분	토 지 조 사 사 업	임 야 조 사 사 업
기 간	1910~1918(8년 10월)	1916~1924(9년)
목 적	식민지 지배를 위한 세원확보 (토지약탈 및 과세)	식민지 지배를 위한 기반조성 (토지약탈)
조사대상	과세대상 토지(전, 답, 대 등)	토지조사에서 제외된 토지
근거법령	토지조사령	조선임야조사령
주관기관	임시토지조사국	도지사
성 과	토지대장 및 지적도 작성	임야대장 및 임야도 작성

행되지 못하였다.

대한제국이 추진한 양전·관계발급사업은 비록 일제의 이해에 반하여 좌절되고 토지조사의 형식적 완결성이라는 측면에서 일제에 의한 토지·임야조사사업과는 수준차이를 보이고 있지만 근대법적 토지소유권제와 지세제도의 확립을 목표로 그 실질을 장부상에 담아갔다는 점에서 토지·임야조사사업과는 별 차이를 보이지 않는다.

그러므로 대한제국의 토지조사는 토지제도상에서 볼 때 한국 중세 토지제도의 최종 귀결점인 면서 근대지적제도의 출발점이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 현행 지적제도의 창설은 <표 1>에서와 같이 토지·임야조사사업에 의하여 창설되었다.

3. 지적제도의 운영

토지·임야조사사업을 실시하여 현재의 지적제도를 창설한 이후 약 26년 만에 독자적인 지적법을 제정하여 행정부인 행정자치부 주관하에 광역자치단체와 기초자치단체인 시·도 및 시·군·구에서 지적제도를 운영하여 왔다.

그동안 효율적으로 지적제도를 운영하기 위하여 지금까지 10회에 걸쳐 지적법을 개정하였다. 특히 1975. 12. 31 지적법 전문개정 때에는 토지에 대한 면적의 등록단위를 척관법에서 미터법으로 개정하여 토지대장과 임야대장에 등록된 모든 토지의 면적을 제곱미터로 전환하였으며,

도해지적의 폐단을 해소하기 위하여 수치지적제도를 도입한 바 있다. 또한 1986. 5. 8 지적법 제 3차 개정 때에는 지적공부의 안전관리를 위하여 훼손이 심한 지역의 지적도 및 임야도를 각각 2부씩 작성하여 1부는 지적도와 임야도의 재작성용으로 사용하고 1부는 민원처리용으로 사용하도록 강제한 바 있다. 최근에는 2001. 1. 26 지적법 전문개정 때에는 토지의 사용목적에 따라 분류된 지목을 현실에 맞게 세분화하였으며, 지적정보 등의 자료를 집합 관리하여 정책수립에 필요한 정보 등의 이용을 원활히 하도록 개선한 바 있다.

이와 같이 지적법의 개정으로 지적행정 수행의 효율성 제고와 지적공부의 안전관리에는 많은 노력을 기울였으나 정확한 수치지적제도의 전환 및 도해지역에서 발생한 지적불부합지 정리에 대한 정부의 적극적인 법률개정은 미흡하였다.

III. 지적불부합지의 발생원인 및 유형

1. 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. 이들의 주요내용을 보면 다음과 같다.

<표 2> 지적도면 작성 및 재작성

(단위 : 장)

구 분	계	작 성	재 작 성
계	288,576	181,926	106,650
1977	9,561	6,620	2,941
1978	6,574	4,744	1,830
1979	7,497	4,510	2,987
1980	8,785	5,010	3,775
1981	12,482	5,625	6,857
1982	7,192	3,166	4,026
1983	9,041	3,638	5,403
1984	12,041	4,783	7,258
1985	7,521	3,662	3,859
1986	8,544	3,975	4,569
1987	9,289	4,551	4,738
1988	9,704	6,730	2,974
1989	12,831	8,227	4,604
1990	14,310	9,139	5,171
1991	16,887	11,455	5,432
1992	13,268	8,383	4,885
1993	16,757	9,887	6,870
1994	14,294	8,755	5,539
1995	13,462	7,951	5,511
1996	18,617	12,687	5,930
1997	21,655	13,922	7,733
1998	15,128	13,012	2,116
1999	12,315	11,330	985
2000	10,821	10,164	657

자료 : 행정자치부, 지적통계, 1977~2000.

가. 지적도면 재작성시 부정확한 작성

지적도면의 장기간 사용과 빈번한 토지이동으로 인하여 지적도면 사용이 증가됨에 따라 훼손·마모 등으로 새로운 도면을 작성하기 위하여 여러번의 수작업과 컴퓨터 자동제도방법으로 <표 2>와 같이 재작성을 하여 왔으나 재작성 과정에서 개인오차나 기계오차 등의 누적오차가 발생되어 처음의 지적도와는 전혀 다른 모습으로 나타나는 경우가 발생하였다.

특히, 지적도면의 재작성 과정을 보면 지적도면은 각 도면마다 다른 원인과 형태의 도면신축이 있음에도 불구하고 일률적인 보정방법에 의

하여 정도곽으로 보정하여 도곽선에 걸쳐있는 필지의 원활한 접합이 되지 않는 경우도 발생하였다.

나. 지적측량의 착오와 도면정리의 부실

토지조사사업 당시의 세부측량은 현재에 비하여 상대적으로 낙후된 측량기술과 장비의 사용, 목록에 의한 일부 행정구역경계선(도로, 구거, 하천, 능선, 계곡 등)의 부정확한 등록, 지적기준점의 미비로 인한 현형측량방법 위주의 지적측량 성과결정, 급격한 도시화에 따른 빈번한 토지이동(토지분할, 합병, 등록전환 등), 1950·60년대

분배농지, 귀속지분할, 무신고이동지정리 등의 토지 및 임야 소유권이전에 따른 특별조치법 등 한시법 시행기간 중에 과도한 토지이동과 부정확한 측량과 지적도면의 정리부실 등을 들 수 있다.

다. 지적공부의 복구 부실

6.25 전쟁 및 자연재해로 인하여 일부 분·소실된 지적공부를 새로이 복구하는 과정에서 새로이 지적측량을 실시하거나 소유자 등이 소유하고 있는 권리증서·지적공부등본 등에 관한 증빙 자료를 취합하여 종전의 내용대로 지적공부를 재작성 하였어야 하나, 측량기술의 낙후와 부정확한 증빙서류(읍·면 약도 등)등을 근거로 하여 지적공부를 부실하게 복구하였다.

라. 다양한 측량원점의 공존

원점좌표계가 통일원점, 구소삼각점, 특별소삼각점 등 다양한 좌표계의 구성으로 각 좌표계 간의 도곽선 연결이 곤란하며, 원점계열마다 서로 다른 측량성가로 좌표변환이 어렵게 되었다.

또한 각 원점지역에 따라 사용단위가 m·間 등 다양하여 통일된 단위표시에 어려움이 많았고, 원점좌표계마다 서로 다른 측량정확도가 작성되어 좌표변환 요소의 통일성을 찾기가 매우

어렵다. 특별소삼각점은 후에 변칙적인 방법으로 계산하여 통일원점과 연결하였기 때문에 정확도에 불합리한 점이 있었다.

원점좌표계를 달리하여 삼각망을 구성하였을 경우 측량성가는 공차를 초과하는 경우가 많으며, 원점별 투영거리로 인한 차이, 방위각·기선장의 차이로 인한 불일치가 발생하였다.

마. 도면 축척의 다양화

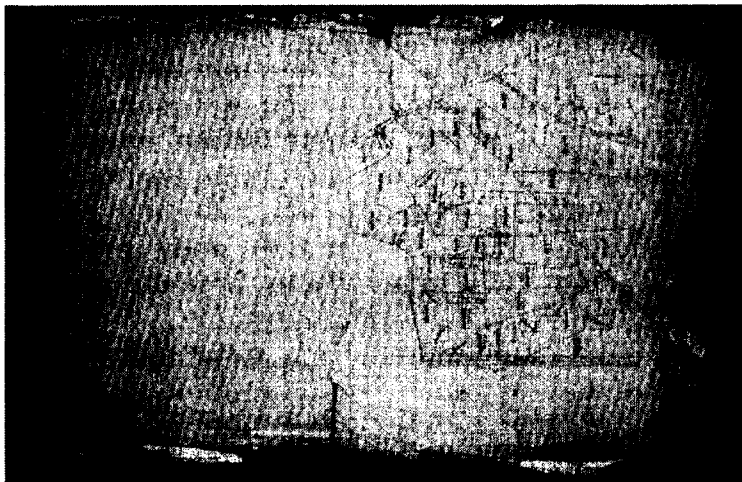
도해지적지역에서는 시가지, 농촌지, 산림지 등의 구분에 따라 지적도와 임야도로 구분된다. 또한 미터법과 척관법의 적용으로 도면의 축척이 7종으로 구분하고 있다.

이러한 도면축척의 다양화로 인하여 연속된 토지의 도상연결시 도곽별 접합의 어려움이 발생하고 있다. 예를 들어 등록전환측량은 동일한 지번설정지역에 서로 다른 축척으로 등록되어 있는 경우 동일한 축척으로 신도하거나 축도하여야 하는 불편이 발생한다. 이러한 신도나 축도는 현지측량을 하지 않아 현장과 일치되지 않을 가능성을 내포하고 있기 때문에 지적불부합지를 발생시키고 있다.

바. 지적도면 관리의 부실

지적도면을 열람할 때 열람자가 도곽선 부근을

<그림 1> 심하게 훼손된 지적도면 유형



꺾어 도면훼손 사례가 빈번하며 지적도면에 가필, 낙서, 먹물이나 잉크 등을 쏟아 등록된 경계선이 분명하지 않는 경우가 있다. 특히 토지이동이 많아 도면의 열람 및 등사가 빈번한 지적도는 토지경계선의 오손·마멸 및 도면의 신축이 심하게 되었다.

지적도면 훼손을 방지하기 위하여 지적법에 지적도면마다 비닐커버의 사용 및 지적서고에 온·습도 자동조절장치를 설치하여 연중 평균온도 $0\pm 5^{\circ}\text{C}$, 습도 $65\pm 5\%$ 를 유지시키도록 규정하였으나 이를 지키지 않아 지적도면의 신축으로 지적측량 등 도면전산화에 막대한 지장을 끼치고 있는 것이 현실이다.

2. 지적불부합지의 유형

앞에서 언급한 바와 같이 여러 원인으로 발생한 지적불부합지의 종류는 다양한 유형을 보이고 있으나, 일부는 혼합된 형태를 이루고 있어 명확하게 유형을 구별하지 못하는 경우도 있다. 이와 같은 지적불부합지의 유형은 지역여건이나 발생시기 및 오류의 정도에 따라 크기와 사례가 다양하다

가. 중복형

등록전환측량을 실시할 때 사용한 원점이 서로 다른 경우의 측량착오와 인접 동·리의 측량시 경계선 부근에 이미 등록된 다른 토지의 경계선을 대조 또는 확인하지 않아 발생한 측량상의 오류로써 1필지의 경계선이 겹치는 형상으로 나타난다.

나. 공백형

삼각점 또는 보조삼각점의 계열과 도근점의 배열이 서로 다른 경우에 등록전환 등 이동측량시의 측량오류와 국지적인 측량성과결정으로 인한 측량 오류로서 토지의 경계선이 벌어지는 현상으로 나타난다.

다. 편위형

대단위 지역에 대하여 현형측량방식으로 이동측량을 할 경우 측판점의 위치결정 잘못으로 인

하여 발생하는 오류로서 지구단위로 경계위치가 밀리거나 치우쳐 경계선이 집단으로 밀리는 현상을 말한다

라. 불규칙형

일부 기준점의 위치변동으로 경계결정 착오로 일정한 방향으로 밀리거나 중복되지 않고 산발적으로 잘못 등록된 것으로 경계선이 불규칙하게 밀리거나 틀어지는 현상으로 나타난다.

마. 위치오류형

임야내 독립적인 전·답 등 개간지의 측량착오로 정위치에 등록되지 않은 경우로 등록된 위치와 현지 위치가 서로 다른 사례로서 경계선의 위치가 잘못된 형상으로 나타난다.

바. 지형변동형

천재지변, 재난·재해 등으로 토지형상이 변동되어 경계가 보존되지 못하고 있는 경우로 등록당시와 현재의 이용상황이 다른 사례로서 경계선이 지형의 변동으로 변위된 형상으로 나타난다.

IV. 전국적인 지적불부합지의 실태분석

1. 지금까지의 정리현황

현행 지적제도를 도입한 이후 정부에서는 1980년부터 1983년까지 새마을사업의 일환으로 지적민원처리 개선 과제로 채택하여 추진한 바 있으며, 10년 후인 1993년부터 1996년까지 행정쇄신 과제로 채택하여 정리하고, 그 다음해인 1997년에는 지적행정영점시책으로 채택하여 2001년까지 <표 3>과 같이 지적불부합지를 정리하였으나 실적이 미약하여 현재 주무부처인 행정자치부에서는 체계적이고 계획적인 정리방안을 강구하고 있다.

이와 같이 지적불부합지 정리가 부진한 사유로는

첫째, 권리면적과 정리면적과의 차이에 따른 토지소유자 동의의 곤란

<표 3> 등록사항정정대상토지 정리실적 (면적 : 천㎡)

구 분	계		'80 ~ '83		'94 ~ '96		'97 ~ '01	
	필 지	면 적	필 지	면 적	필 지	면 적	필 지	면 적
계	55,004	1,078,400	37,880	1,036,347	10,039	34,154	7,085	7,899
서울	4,168	508	2,865	279	268	41	1,035	188
부산	3,032	1,128	16	555	1,052	321	1,964	252
대구	1,291	272	27	7	1,246	258	18	7
인천	317	466	167	96	83	274	67	96
광주	25	14	0	0	22	13	3	1
대전	694	321	0	0	550	197	144	124
울산	68	50	0	0	0	0	68	50
경기	25,852	19,371	23,493	182	1,371	16,977	988	2,212
강원	6,026	1,002,282	3,122	991,609	1,636	8,227	1,268	2,446
충북	6,040	204	5,442	18	135	40	463	146
충남	778	29,181	230	24,666	443	4,044	105	471
전북	315	271	89	229	196	38	30	4
전남	2,388	2,112	1,271	27	942	1,039	175	1,046
경북	1,119	18,030	978	17,956	60	24	81	50
경남	2,061	2,000	180	220	1,747	1,692	134	88
제주	830	2,190	0	503	288	969	542	718

자료 : 행정자치부 지적담당관실, 2002.

둘째, 토지소유자의 사망·행방불명·이전등기 미필 등으로 대장상 소유자와 실제소유자의 상이

셋째, 토지소유자의 동의 없이 소관청의 직권 정리 불가능

넷째, 현행 지적법령상 지적불부합지 정리에 관한 법령의 미비와 지방자치단체의 소극적인 사업추진

다섯째, 국민의 토지소유에 관한 지나친 애착으로 오류정리에 대한 거부감 등으로 분석되었다.

2. 지적불부합지 실태조사 실시

최근 행정자치부에서는 지적공부에 등록된 경계와 실제현황이 일치하지 아니하는 토지에 대하여 발생원인을 면밀히 분석하고 단계별 정리 계획과 재발방지에 대한 대책을 수립하기 위하여 전국적으로 지적불부합지 유형별 실태조사를 추진한 바 있다.

조사대상은 필지 경계의 일부가 중복 등록되는

지역, 경계의 위치가 밀리는 등 편위되는 지역, 등록된 위치와 현지위치가 서로 다른 위치오류 지역, 등록당시와 현재의 토지이용상황이 다른 지형변동지역 등 지적공부에 등록된 경계선과 지상경계가 일치하지 않는 토지를 대상으로 하였다.

조사방법으로는 경계복원측량, 토지분할 등 이동지측량 및 성과검사시 지적불부합 요인이 발견되는 지역은 기 실시한 자료를 재검토하고 수치지형도와 지적현황도 및 항공사진측량 현황도를 이용하였으며, 도곽접합지역, 행정구역 접합지역, 원점접합지역, 다른 축척간의 접합지역, 구획정리·경지정리사업지구의 접합지역 등은 전산화된 지적도면전산파일을 이용한 대사항법을 사용한 결과 10필지 이상 지구별 조사결과는 <표 4>와 같다.

3. 지적불부합지의 유형별 실태분석

전국의 지적불부합지에 대한 정확한 현황은 국토 전체를 측량하여야만 알 수 있을 것이므로

<표 4> 지적불부합지의 유형별(지구) 현황

구분	계	지적불부합지 유형(단위 : 지구)						
		중복형	공백형	편위형	불규칙형	위 치 오류형	지 형 변동형	기타
계	5,879	243	51	3,306	1,974	140	40	125
서울	43	1	2	0	40	0	0	0
부산	756	9	5	378	362	0	2	0
대구	31	10	1	15	4	0	1	0
인천	247	21	4	81	130	11	0	0
광주	311	6	0	158	31	0	0	116
대전	28	1	0	22	3	2	0	0
울산	96	0	0	53	38	1	2	2
경기	233	13	5	99	102	12	2	0
강원	495	34	2	137	292	30	0	0
충북	65	6	5	28	22	2	2	0
충남	236	17	2	102	92	17	1	5
전북	1,208	23	3	844	310	24	4	0
전남	424	73	17	137	157	30	8	2
경북	109	12	1	59	35	1	1	0
경남	1,566	16	4	1,182	339	8	17	0
제주	31	1	0	11	17	2	0	0

자료 : 행정자치부 지적담당관실, 2002

<표 5> 지적불부합지의 유형별(필지) 현황

구분	계	지적불부합지 유형(단위 : 필지)						
		중복형	공백형	편위형	불규칙형	위 치 오류형	지 형 변동형	기타
계	1,041,206	18,539	3,976	501,445	479,815	11,409	3,640	22,382
서울	5,301	38	50	0	5,213	0	0	0
부산	239,465	1,544	1,343	63,418	173,032	0	128	0
대구	2,605	746	21	1,224	545	0	69	0
인천	100,450	5,594	756	35,408	55,784	2,908	0	0
광주	50,041	936	0	19,353	7,789	0	0	21,963
대전	5,583	13	0	4,978	321	271	0	0
울산	11,389	0	0	5,334	5,446	31	273	305
경기	14,160	524	531	4,967	7,581	416	141	0
강원	78,126	2,464	287	17,273	55,455	2,647	0	0
충북	1,929	140	72	952	706	28	31	0
충남	14,879	339	76	7,094	6,529	732	27	82
전북	176,337	1,715	58	99,168	72,000	2,411	985	0
전남	34,969	2,738	585	12,045	17,901	1,095	573	32
경북	8,368	427	25	3,237	4,562	68	49	0
경남	294,261	1,214	172	226,188	64,585	738	1,364	0
제주	3,343	107	0	806	2,366	64	0	0

자료 : 행정자치부 지적담당관실, 2002

<표 6> 지적불부합지의 유형별(면적) 현황

구분	계	지적불부합지 유형(단위 : km ²)						
		중복형	공백형	편위형	불규칙형	위 치 오류형	지 변동형	기타
계	1,108.35	69.82	5.57	427.33	389.79	57.84	2.17	155.83
서울	0.75	0.01	0.01	0.00	0.73	0.00	0.00	0.00
부산	62.11	0.70	0.90	19.85	40.65	0.00	0.01	0.00
대구	24.05	23.72	0.02	0.18	0.08	0.00	0.05	0.00
인천	76.37	4.15	1.92	15.34	47.39	7.57	0.00	0.00
광주	162.00	0.40	0	3.60	3.40	0.00	0.00	154.60
대전	2.28	0.01	0.00	2.05	0.14	0.08	0.00	0.00
울산	12.10	0.00	0.00	1.85	9.99	0.01	0.20	0.05
경기	19.11	0.61	0.41	5.72	9.98	2.31	0.08	0.00
강원	203.30	29.00	0.10	70.10	70.70	33.40	0.00	0.00
충북	14.15	0.36	0.10	0.29	13.33	0.06	0.01	0.00
충남	24.27	1.66	0.02	13.74	7.76	0.51	0.02	0.56
전북	227.50	0.63	0.23	99.84	123.27	2.95	0.58	0.00
전남	53.00	6.12	1.66	8.92	32.67	2.56	0.45	0.62
경북	26.36	0.38	0.01	22.40	3.45	0.07	0.05	0.00
경남	190.80	0.27	0.19	159.50	23.33	6.79	0.72	0.00
제주	10.20	1.80	0.00	3.95	2.92	1.53	0.00	0.00

자료 : 행정자치부 지적담당관실, 2002

그 규모를 추계하기는 매우 어려운 실정이나 <표 4>와 같이 전국적으로 널리 산재되어 있었으며 또한 집단적으로 발생되었다.

이러한 지적불부합지는 광역시(서울포함)지역이 도지역 보다 필지수와 면적에 비하여 <표 5>와 <표 6>과 같이 약 5배정도 많은 것으로 나타났으며 유형별로는 편위형과 불규칙형이 전체의 89.8%를 차지하고 있어 지적측량의 오류가 지적불부합지를 양산하는 최대의 원인으로 분석되었다. 그러나 이번에 실시하였던 지적불부합지 실태조사는 과거에 측량하였던 경계복원측량, 토지분할 등 이동지측량 도면을 토대로 조사되었기 때문에 측량원점이 상이한 지역은 조사가 제대로 되지 않았다. 그러므로 향후 2003년 이후 지적도면전산화가 완료되고 실태조사에 필요한 각종 전산장비 등 제반 여건이 형성되면 조사방법이 다양화되어 지적불부합지 실태조사가 용이하게 될 것으로 예상된다.

V. 앞으로의 지적불부합지 정리방향

1. 정부의 적극적인 추진전략의 수립

지적불부합지의 형태는 앞에서 언급한 바와 같이 그 유형이 다양하다. 그러므로 지적불부합지 정리를 위하여 지금까지 시행해 본 바 없는 산·학·연·관이 공동으로 시험사업을 실시하여 문제점을 정확히 분석한 후 장기적으로 효율적인 사업수행을 위한 법령제정 및 세부정리지침 작성 등을 통하여 단계적으로 사업을 추진할 수 있는 추진전략의 수립이 필요하다.

추진전략 수립내용에는 단계별 추진내용, 재원 조달방안, 면적증감 처리방안, 전담조직의 설치, 법제정 등 세부적이고 체계적인 추진전략을 수립하여 추진하여야 할 것이다.

2. 정리방안의 다양화

지적불부합지의 유형은 매우 다양하며 지역특성도 서로 다르므로 지적불부합지를 정리하는 방안을 획일화하지 않고 경계선 바로잡기, 경계

정정, 축척변경, 교환·정산방법, 인접토지 소유자의 경계표시 합의 등 정리방안을 지역실정에 맞게 선택 적용할 수 있도록 하여야 할 것이며, 다양화된 정리방안이 마련되면 정부는 지방자치단체에서 자율적으로 사업을 추진할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

3. 지적불부합지 정리를 위한 현행 지적법 및 제도의 정비

지적불부합지 정리를 위한 법령제정은 쉽지 않을 것이다. 그러므로 법령제정 전까지는 현행 지적법에 의하여 지적불부합지를 정리할 수 밖에 없다. 이러한 지적불부합지 정리의 법적 근거는 지적법 제23조 및 제24조 규정에 의한 등록사항정정과 축척변경으로서 지방자치단체에서 지적불부합지 정리를 적극적으로 추진할 수 없게 되어 있다. 그러므로 지금까지 지방자치단체에서 정리하였던 사례를 중심으로 법·제도를 정비하여야 할 것이다.

4. 가칭 「지적불부합지정리에관한특례법」의 제정

과거 정부에서는 공유토지분할에관한특례법을 제정하여 분할될 수 없는 토지에 대하여 공유자의 3분의 1이상이 건물을 건축하여 1년 이상 자기 지분에 해당하는 부분을 점유하고 있는 공유토지를 현재의 점유상태를 기준으로 간편한 절차에 의거 분할·등기할 수 있게 함으로써 국민의 토지소유권행사에 따른 불편을 해소하고 지역개발을 촉진한 바 있다.

이와 같이 지적불부합지에 대해서도 한시적으로 시행기간을 정하여 적용대상토지를 전량 정리할 수 있는 가칭 “지적불부합지정리에관한특례법”의 제정이 필요하다. 어떠한 정리사례나 지침을 만들어 적용한다 하여도 일선 소관청에서는 사업을 추진하기가 매우 어려운 것이다. 그러므로 법률적으로 정리 가능한 특례법의 제정이 시급하다.

5. 지적불부합지 정리의 지역주민 자율추진 유도방안 강구

지적불부합지 정리가 완료된 지역의 특성을 분석하면 정리기간이 짧고 대부분의 지역주민이 적극적이었으며, 추진위원회가 원활히 운영되어 주민 상호간의 정이 따뜻한 지역이며, 지역내의 대단위 개발사업이 없어 지가양등에 대한 기대심리가 상대적으로 적다는 것으로 분석되었다.

그러므로 사업지구내의 주민에게 적극적인 참여와 이해로 정리위원회의 위원을 학식이 있고 사회활동에 참여가 많은 인사를 참여시켜 지역주민 자체적으로 정리를 유도하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 또한 사업의 효과에 대한 상세한 내용을 중앙정부에서는 지방자치단체에게, 지방자치단체에서는 주민에게 철저한 홍보를 실시하여 지적불부합지 정리는 꼭 필요한 사업임을 부각시켜야 할 것이다.

VI. 결 론

대한제국의 양전·관계발급사업의 추진 이후 토지·임야조사사업을 실시하여 현행 지적제도를 창설하여 도해지적으로 약 90여년을 운영하여 왔다. 그 결과 도해지적제도의 한계로 나타난 지적불부합지는 전국적으로 산재해 있으며, 정부에서는 지적불부합지 정리를 위하여 많은 노력을 기울여 왔다.

지적불부합지를 일시에 정리하기는 매우 어려운 일이지만 국민의 재산권보호와 국가에서 역점사업으로 추진하는 국가지리정보체계의 구축을 위하여 정리의 필요성에 대하여는 반론의 여지가 없다.

현행 지적법령에 의한 지적불부합지는 토지이용이 많은 대도시가 농촌지역보다 많았음이 확인되었으며, 축척변경이나 등록사항정정과 같은 관계규정으로는 정리할 수 없는 한계가 있어 소관청에서 적극적인 추진이 매우 어려웠던 것으로 분석되었다.

따라서 본 논문은 장기적이고 효율적인 지적불부합지 정리방향을 제시하였으며 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정부에서는 적극적인 지적불부합지 해소 전략을 수립하여야 할 것이다.

둘째, 획일적인 정리방안을 제시하는 것이 아니라 다양한 정리방안을 제시하여 지방자치단체에서 자율적으로 사업을 추진할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

셋째, 과거 공유토지분할에 관한 특례법과 같은 지적불부합지 정리를 위한 법령의 제정은 물론 법령 제정 전까지는 현행 지적법을 지금까지 지방자치단체에서 정리하였던 사례를 중심으로 정리가 가능하도록 법·제도를 정비하여야 할 것이다.

넷째, 지적불부합지 정리는 관위주가 아니라 철저한 홍보를 토대로 지역주민 자체에서 추진할 수 있도록 유도방안을 강구하여야 할 것이다.

다섯째, 지적불부합지 정리 담당공무원의 확고한 사명감 부여 및 사업추진에 대한 자부심을 갖도록 우수공무원에 대한 표창 등 인사상의 인센티브를 부여하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

이상과 같은 정리방향을 제시하였으나 이것은 부분적이고 일시적인 해결방법에 불과하다. 그러므로 정확하고 정밀한 수치지적제도의 구현을 위해서는 중앙정부나 지방자치단체에서 토지재조사사업에 대한 긴박함과 중요성에 대한 인식을 가지고 국민의식을 전환하여야만 국민에 대한 지적의 신뢰성을 회복할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 강태석외 2, 「지적학개론」, 서울 : 형설출판사, 1993.
2. 백운성, “지적불부합지 정리지연 지구와 정리완료 지구의 비교분석”, 경상남도, 2002.
3. 백은기외 1, “지적불부합지에 대한 조사연구”, 대한지적공사, 1982.
4. 대한지적공사, “축척변경사업 타당성에 관한 연구”, 2000.
5. -----, “지적불부합지 현황 및 해결방안 연구”, 2001.
6. 류병찬, 「최신지적학」, 서울 : 건물출판사, 2001.
7. 손문돈, “지적제도의 개선에 관한 연구 - 지적재조사법안과 관련하여-”, 박사학위 논문, 동의대학교 대학원, 1999.
8. 이성화, “지적불부합지가 토지이용에 미치는 영향과 해소방안에 관한 연구”, 한국부동산분석학회 제7집 제2호, 2001.
9. -----, “국가지리정보시스템을 위한 LIS 구축현황과 발전방향에 관한 연구”, 박사학위논문, 대구대학교 대학원, 2000.
10. -----외 2, 「부동산공시법」, 서울 : 법문사, 2002.
11. -----외 1, 「지적법」, 서울 : 도서출판 새봄, 2001.
12. 원영희, 「지적학원론」, 서울 : 신라출판사, 1990.
13. 한국역사연구회 근대사분과 토지대장연구반, 「대한제국의 토지조사사업」, 서울 : 믿음사, 1995.
14. 행정자치부, 「99지적법령집」, 1999.
15. -----, 「지적통계」, 1977~2000.
16. UN, Land Administration Guidelines, Economic Commission for Europe, New York and Geneva, 1996.