

지적측량 시장개방에 따른
지적제도 변화모형에 관한 연구

이 성 화

한성대학교 부동산학과 겸임교수

lsh0817@mogaha.go.kr

**A Study on the Transition Model of the Cadastral System
Enforced by the Opening of Cadastral Survey Market**

Lee, Seong-Hwa

Lecturer, Ph. D., Hansung University

Abstract: The research aims at inventorying the changes of cadastral surveying system initiated by the decision of the Constitutional Court in May 2002 and focuses on studying the transition model that organizes the predictable future changes of cadastral system.

The transition model of the cadastral system enforced by the opening of cadastral survey market can be divided into 'short-term model' and 'prosperity model'. The short-term model is identified as the most optimal, which encompasses to partially open the cadastral survey market, to change the characteristics of Korea Cadastral Survey Corporation to a legal person of special status, and to allow private cadastral surveyors to perform cadastral surveying.

The prosperity model involves to enlarge cadastral survey market, to establish "Korean Association of Cadastre(tentative name)", to develop value added cadastral services, and to drive a land investigation project with the cooperation between the ministries and authorities concerned.

The transitional directions of the cadastral system are firstly, the compromise and cooperation between cadastre-related fields, secondly the policy development to raise manpower responsible for leading future cadastral system, and thirdly the establishment of new structure of the cadastral surveying market that presently shows its limitation.

The research has been performed with considerable restriction because it is a short period

after the new system was launched. Therefore, future researches are needed with sufficient data and material, moreover, the efforts of cadastral engineers are required to meet the demands of the times for the stable and precise operation of the cadastral system.

중요어 : 지적측량제도, 지적측량시장, 대한지적공사

Cadastral Surveying System, Cadastral Survey Market, Korea Cadastral Survey Corporation

I. 서론

지난 2002년 5월 30일 헌법재판소에서 지적측량업무를 비영리법인에게만 대행할 수 있도록 규정한 구 지적법 제41조제1항¹⁾의 규정은 지적기술자격 취득자의 직업선택의 자유와 평등권을 침해하므로 이 조항은 2003년 12월 31일을 시점으로 입법자가 개정할 때까지 적용된다고 결정하였다.

이에 따라 지적제도 운영의 주무부처인 행정자치부는 2003년 12월 31일 법률제7036호로 지적법을 개정하여 지적법 제2조 용어의 정의에서 지적측량업자²⁾와 대한지적공사를 지적측량수행자로 규정하였고, 지적측량업자의 업무범위를 지적법 제32조제2항의 규정에 의한 지적측량(검사측량 제외)으로서 경계점좌표등록부가 비치된 지역에서의 지적측량과 법 제26조의 규정에 의한 도시개발사업 등이 완료됨에 따라 실시하는 지적확정측량으로 한정하였다. 이로써 약 60여년을 독점적으로 수행하였던 지적측량대행체계의 변화가 있게 되었다.

본 논문에서는 국가고유사무로서 지적측량업

무를 대한지적공사가 독점 수행하였던 것을 비록 일부이지만 민간에게 개방됨으로써, 향후 변화될 지적제도를 연구하여 발전 지향적인 지적제도의 모형을 제시하고자 한다.

II. 지적측량제도의 변화

1. 근대 지적제도의 도입

지적이란 국토의 전반에 걸쳐 일정한 사항을 국가 또는 국가의 위임을 받은 기관이 등록하여, 이를 국가 또는 국가가 지정하는 기관에 비치하는 기록³⁾이며, 지적측량이란 토지를 지적공부에 등록하거나 지적공부에 등록된 경계를 지상에 복원하기 위한 업무로서, 소관청이 직권 또는 지적측량수행자가 측량하여 각 필지의 경계 또는 좌표와 면적 등을 정하는 준사법적인 행위라고 할 수 있다.⁴⁾

이와 같은 지적제도는 1910년부터 1924년까지 전국적으로 통일성과 확실성을 갖추어 실시한 토지조사사업과 임야조사사업의 결과로 창설되었다. 이러한 의미에서 우리나라의 근대 지적제도가 도입된 것은 토지조사사업 이후로 볼 수 있으며, 지적제도의 운영을 위해 1950년 12월 1일 법률 제 165호로 지적법이 제정되어 오늘날까지 운영되어

1) 지적법 제41조(지적측량업의 대행)제1항: 행정자치부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 지적측량업무의 일부를 지적측량을 주된 업무로 하여 설립된 비영리법인에게 대행시킬 수 있다.

2) 지적측량업의 등록을 하고 지적측량업을 영위하는 자를 말하는 것으로 2003.12.31 지적법 개정시 처음으로 용어를 사용하였다.

3) 이성화, 부동산공시법, 법문사, 2003, p.372.

4) 상계서, p.557.

오고 있다.

2. 지적측량제도의 변천

토지조사사업과 임야조사사업의 결과로 만들어진 지적도와 임야도를 토대로 지적측량업무를 수행하여 왔으나 지적제도의 시대적 변화에 따라 다양한 형태로 운영되어 왔다.

1) 1910년~1923년 : 국가직영체제

구한말에는 1895년 3월 26일의 “내부관제” 제 8조2항에 관적국에서 “지적에 관한 사항”을 분장하도록 하여 관적국에서 지적측량을 포함한 지적사무 전반을 통괄하게 되어 있었다.

한일합방 이후에도 국가직영(조선총독부)의 운영체제가 유지되었다. 그것은 일본이 대한제국의 토지조사사업을 계승하였다는 것에서도 그 이유를 찾을 수 있지만, 주된 이유는 이 기간이 토지조사사업과 임야조사사업이 시행되었던 기간이라는 점에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 즉 대규모의 지적제도 창설 작업을 시행함에 있어 통일적이며 확실적인 지적제도 창설의 필요성이 긴급했기 때문에 국가가 이를 직접 운영·감독하는 국가직영체제가 적합하였던 것으로 분석된다.

2) 1923년~1938년 : 경쟁체제

토지조사사업이 완료되고 지적사무가 통상의 행정관서로 이관된 이후, 국가직영 체제는 더 이상 유지되기 힘들게 되었다. 그 이유로는 한시적 기구인 임시토지조사국이 그 임무를 완수하고 폐국되었으며, 많은 예산과 인원을 지원받았던 임시토지조사국과는 달리 부·군·도는 폭주하는 지적업무를 담당하기에는 예산과 기술인력이 너무 부족하여, 조선총독부 재무국은 기업자측량제도⁵⁾ 및 지정측량자제도⁶⁾를 도입하였다.

그러나 측량사는 수익을 위한 업무수주 경

쟁만 일삼고, 현지측량을 생략하는 등 측량성과의 정확성 확보에는 소홀하게 되었다. 또한 지정측량자의 선정기준, 지적측량실시 및 검사방법 등이 감독기관별로 처리되어 통일성과 확실성이 결여된 지적측량이 수행되는 등의 문제점이 발생하게 되었다. 위와 같은 경쟁체제의 문제점을 해소하기 위하여 조선지적협회를 설립하는 제도를 도입하게 되었으나, 다수의 기업자측량자와 지정측량자가 국가의 지적측량업무를 대행하였다는 점에서 이는 최초의 경쟁체제로 평가되고 있다.

3) 1938년~1944년 : 전담대행체제

경쟁체제로 지적측량업무를 운영한 결과 국가의 비용부담 절감이라는 측면에서는 어느 정도의 기여를 하였으나 많은 문제점이 발생하게 되었다. 토지의 이동은 매년 증가하는 추세였으나 국가재정 형편상 기구의 신설은 어려운 실정이었기 때문에 토지이동정리를 적기에 처리하지 못하였으며, 지정측량자제도에서는 민간측량업자의 통제수단이 없어, 이들 업자들의 자질은 점차 저하되어 토지이동 추세에 부응할 수 없는 실정이 되어, 조선총독부에서는 종래의 기업자측량제도 및 지정측량자제도를 폐지하고, 이의 대체 수단으로 조선지적협회를 설립하여 지적측량 전담대행체제를 채택하게 되었다.

4) 1945년~1948년 : 국가직영체제

해방과 더불어 미군정시대의 개막으로 인한 행정상 혼란으로 조선지적협회는 사실상 해산상

5) 도로·하천·구거·철도·수도 등의 신설, 보수 기업자인 관청이나 개인이 자기의 산하에 지적측량기술자를 채용하고 지적 주무관청의 승인을 얻어 자기사업에 따르는 지적측량을 하게 하는 제도를 말한다.

6) 도에서 민간인 지적측량기술자를 지정하여 지적측량을 시키는 제도를 말한다.

<표1> 지적측량제도의 변천

기 간	운영체제	감독기관	비 고
1910~1923	국가직영체제	조선총독부	토지 및 임야조사사업 추진
1923~1938	경쟁체제 (지정측량사)	조선총독부	기업자측량 및 지정측량사 제도 채택
1938~1945	전담대행체제 (조선지적협회)	조선총독부	기업자측량 및 지정측량사제도가 폐지되고 조선지적협회 설립
1945~1948	국가직영체제 (개인측량사)	미군정청	미군정청의 측량업무 실시
1948~1977	전담대행체제 (대한지적협회)	재무부 내무부	조선지적협회가 대한지적협회로 명칭변경
1977~2003	전담대행체제 (대한지적공사)	내무부 행정자치부	대한지적협회가 대한지적공사로 명칭변경
2004~	경쟁체제 (지적측량수행자)	행정자치부	지적측량업등록제도 신설 및 대한지적공사의 특수법인화

태에 놓이게 되었으며, 1948년 6월 미군정청은 적산부동산 및 적산농지 등에 대한 측량업무를 실시하게 되면서, 다시 국가직영체제로 지적측량업무가 수행하게 되었다. 그 이후 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립이 이루어지면서 지적측량업무는 다시 종전의 전담대행체제로 환원하게 되었다.

5) 1949년~2003년 : 전담대행체제

해방이후 지적정리는 조선지적협회의 업무폐지로 인하여 정부시책에 의한 농지개혁 및 토지개혁사업으로 많은 토지이동이 예상되었으나 국가의 세무관서 요원으로는 처리가 불가능하여 1949년 4월 29일 재무부장관의 통침에 의하여 종래의 조선지적협회를 대한지적협회로 재편성 발족하게 되었다. 이 때의 전담대행의 취지는 종전과 같이 “국가의 업무경감”이었다. 그 후 대한지적협회는 1977년 7월 대한지적공사로 명칭을 바꾼바 있으며, 2003년 12월 31일 지적법이 개정되면서 민법에 의한 대한지적공사의 중지부를 찍게 되었다.

6) 2004년~현재 : 경쟁체제

지적측량제도의 헌법불합치 결정의 결과로 지적제도의 성격상 공공성이 강하기 때문에 지적측량업무를 보다 안정적으로 운영하기 위하여, 민법에 의한 비영리 재단법인 대한지적공사를 지적법에 근거한 재단법인 대한지적공사로 법인성격을 전환하여 도해지역에 대한 지적측량은 대한지적공사에서 전담 수행하고, 그 이외의 지역은 일반 지적측량업자와 함께 지적측량업무를 수행하게 되었다.

3. 현행 지적측량제도의 운영 현황

1) 전담대행기관의 도입

앞에서 설명한 바와 같이 조선총독부에서 기업자측량제도와 지정측량사제도를 도입하여 운영하였으나 시행결과 많은 폐단이 발생하게 되어 1938년 이후 지적측량의 정확성과 통일성 및 공공성 확보를 위하여 단일 대행기관을 설치하여 지적측량업무를 전담하게 되었다.

<표2> 대한지적공사 인력현황

(단위 : 명)

직 명	구 분	정 원				
		2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
임원		3	3	3	3	5
집행간부		3	3	3	3	-
본부장		12	12	12	12	13
사무직		78	78	78	86	85
기술직		3704	3704	3702	3,713	3,615
건축직		4	4	4	4	4
전산직		2	2	2	2	4
교수직		5	5	7	7	7
연구직		7	7	7	7	7
별정직		1	1	1	-	-
복수직		29	29	29	-	-
기능직		68	68	68	68	68
계		3,916	3,916	3,916	3,905	3,808

자료 : 대한지적공사, 2004.

<표3> 대한지적공사 지적측량업무 현황

(단위 : 백만원)

측량구분	2000년		2001년		2002년		2003년	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율
세부측량	162,462	79.60%	195,095	83.44%	227,483	83.85%	249,977	85.86
기초측량	3,731	1.83%	4,607	1.97%	4,464	1.65%	4,818	1.65
확정측량	26,404	12.93%	25,658	10.97%	25,920	9.55%	26,271	9.02
도면작성	9,831	4.82%	6,718	2.87%	11,811	4.35%	8,758	3.00
기 타	1,673	0.82%	1,756	0.75%	1,621	0.60%	1,315	0.45
계	204,101	100.00%	233,834	100.00%	271,299	100.00%	291,139	100.00%

자료 : 행정자치부, 2004.

2) 전담대행기관의 운영

2003년말까지 지적측량의 전담대행기관으로 민법 제32조와 지적법 제28조 규정에 의한 재단법인 대한지적공사가 있었다. 이 대행법인은 1938년 1월 24일 재단법인 조선지적협회로 출발하여 65년 동안 지적법에 의한 지적측량업무의 대행, 지적도 및 입야도 등 도면의 작성, 지적기술자 및 지적기능자의 교육훈련, 지적제도 및 지적측량 기술의 연구개발 등의 업무를 수행하여 왔다.

2004년 5월 현재 대한지적공사의 인력현황을 보면 <표2>와 같이 정원은 3,808명이며, 기능별로 보면 공사의 인력은 업무의 특수성으로 기술직에 편중되어 상대적으로 관리 인력이 부족한 편이다. 2003년도말 현재 대한지적공사의 측량 업무를 보면 세부측량이 수입의 대부분을 차지하였으며, 특수업무는 전체 업무량의 49.23%를 차지하고 있어 공사는 수십년간 독점적 기업으로서의 지위를 누려왔다.

<표4> 분야별 지적측량 관련 변화방향

구 분	변 화 방 향
공공기관	<ul style="list-style-type: none"> ○조각유지를 위한 방안으로 지방자치단체 공무원이 지적측량을 직영할 수 있도록 지적법 개정 요구 ○시장경제원리에 의하여 독점적 권한을 가진 정부투자기관 및 공공기관에 대한 민영화 및 경쟁체제 도입추진 ○공공서비스에 대한 국민 만족도를 획기적으로 개선하기 위한 일환으로 지적측량업무에 대하여 완전 개방전환 추진 ○공공기관의 토지관리 등의 디지털화
국 민	<ul style="list-style-type: none"> ○토지관련 서비스에 대한 기대수준 증가 ○토지정보 관련 다양한 서비스이용 욕구 증대 ○신기술을 이용한 편의성에 대한 욕구 및 관심 증가 ○지적측량성과의 디지털화 요구
관련업체	<ul style="list-style-type: none"> ○일반측량업체는 지적측량과 일반측량의 성격을 동일시하여 지적과 측지의 통합을 계속적으로 요구하고 있으며, 측량분야의 기술적 우위확보를 위해 GIS 등 관련 신기술에 의욕적인 투자 추진 ○GIS업체는 지적측량과 지적도면을 근간으로 각종 시스템 구축 추진 ○지적측량기술자격자의 지속적인 시장개방 확대요구 ○제4차 WTO 각료회의에서 미국을 포함한 6개국에서 지적측량 등의 분야에 양허 요구
측량기술	<ul style="list-style-type: none"> ○모든 기술이 아날로그에서 디지털화 ○이종 시스템간 통합화 ○측량데이터의 취득기술이 고도화되고 성과관리 활용시장의 확대

3) 지적측량수행자에 의한 제도운영

지적측량 수행은 2003년 12월 31일 지적법이 개정되면서 지적측량업을 등록하고 지적측량업을 영위하는 지적측량업자와 지적법 제41조의9의 규정에 의하여 설립된 대한지적공사 즉, 지적측량수행자에 의하여 지적측량을 수행하도록 제도가 변화였으며, 지적측량업자의 업무범위를 경제점좌표등록부가 비치된 지역의 지적측량과 지적확정측량으로 한정하여 운영되고 있다.

가. 지적측량시장의 변화

지적측량제도는 시장 경제원리와는 관계없이 정부의 보호 아래 대한지적공사에서 독점적 지위를 누려왔으나, 최근 정부에서는 WTO가입과 무한 경쟁시대에 대비하기 위하여 각종 규제를 완화하고 자유시장 경제원리를 도입하고 있는 등 국가경쟁력 제고를 위한 노력을 경주하고 있다. 이와 같이 지적측량시장에도 소비자 만족의 요구 속에 서비스에 대한 기대수준이 계속 높아지고 있으며 공공기관 및 관련업체에서도 변화의 요구가 계속 늘어나는 추세이다. 지적측량시장 환경의 변화를 요구하는 주요 분야별 내용을 살펴보면 <표4>와 같다.

III. 지적측량제도의 변화분석

1. 지적측량시장의 동향

<표5> 지적측량시장 개방요구 현황

구 분	주 요 내 용	관련기관
1994년	○지적측량업무의 경쟁체제전환에 대한 국민제안이 행정쇄신 위원회에 제출되어 1995년 8월 21일 행정쇄신위원회에서 지적측량대행업무의 경쟁체제전환을 장기과제로 검토 ⇒심의결과 경쟁체제로 전환할 경우 제도의 운영상에 문제점이 많으므로 국민편의 위주로 민원제도를 개혁하여 현행 제도를 유지하면서 개선 보완하도록 의결	행정쇄신위원회
1998년	○국무회의에서 정부출연 위탁기관 경영혁신 추진계획 중 지적측량의 수치지적부가 작성된 지역 등의 지적측량에 대하여는 단계적으로 복수경쟁체제를 도입하고 2001년 1월 1일부터 수치지적측량이 완료된 지역을 점진적으로 개방하도록 의결 ⇒수치지적부 작성지역이 전국의 약3%에 불과하여 향후 지적 재조사 사업이 완료된 후 경쟁체제로 전환하도록 수정	국무회의
2000년	○지적기술자격을 취득한 개인이 구 지적법 제28조 제2항이 지적기술자의 자격을 취득한 개인이나 영리법인 등의 직업 선택의 자유와 평등권을 침해하여 헌법에 위배된다고 헌법소원심판 청구 ⇒2002년 5월 30일 지적법 제41조제1항이 직업선택의 자유를 제한하며, 과잉금지의 원칙에 위배된다는 이유로 헌법불합치 판결	헌법재판소
2004년	○지적법 제41조제1항이 헌법불합치 판결에 따라 지적측량중 일부를 민간 지적측량업자와 함께 대한지적공사와 경쟁할 수 있도록 지적법 개정 ⇒지적측량중 경계점좌표등록부시행지역과 지적확정측량업무를 민간에 개방	행정자치부

나. 지적측량시장 범·제도의 변화

60여년간 운영되어온 지적측량의 전담대행체제에 대한 회의론이 계속되면서 급기야는 2002년 5월 대행체제의 헌법불합치 결정으로 2004년 1월 1일부터 지적측량의 일부가 민간영역으로 개방하게 되었다. 이러한 변화는 구 지적법의 진입장벽이 매우 높아 과거부터 민간 지적측량 기술자 등이 지적측량시장의 개방을 요구하여 왔으나, 지적업무의 운영자인 소관청은 경쟁체제 도입의 타당성과 그 실익이 무엇인지를 정확하게 파악하지 못하였던 결과로 여겨진다.

또한 지적측량제도 변화의 요구에도 소관청 및 대한지적공사에서는 지적측량의 성격상 민간영역으로 개방이 되지 않았기 때문에 쉽게 개방

은 되지 않을 것이라고 믿어왔던 것도 사실이다. 그러나 지적측량제도의 헌법불합치 결정으로 지적제도의 문제점이 개선되지 않은 상태에서 지적측량시장의 일부가 개방하게 되었으며, 향후 지적제도 운영상황에 따라 민간영역에서는 계속해서 지적측량의 전면 개방을 요구할 것으로 예견된다.

다. 일반측량업계의 지속적인 통합요구

지적제도는 지적법을 기본으로 운영되고 국가기관에 의한 사적 소유권의 대상인 토지에 대한 공적 관리제도라는 측면을 함께 가진다.

이와는 달리 측지제도는 측량에 관한 기준·절차·방법, 측량계획·작업기관, 측량관련단체

<표6> 측량시장의 구분

구분		시장범위
측량성과취득시장	지적측량시장	토지에 대한 물권이 미치는 범위와 면적 등을 지적공부에 등록하거나, 이를 지표상에 복원하기 위한 측량
	측지측량시장	건설공사계획 및 시공의 기초자료로 활용하기 위하여 지표상의 형태를 파악하기 위한 측량 등
측량성과관리 및 활용시장		GIS시장 및 관련 지리정보시장

의 관리 등을 위한 제도로서 측량법을 기본으로 운영되고 있다.

지적제도나 측지제도는 공통적으로 토지를 대상으로 한다는 점에서 넓은 의미의 토지법제도에 포함시킬 수 있으며, 필지 단위의 토지를 포함한 모든 토지의 정보를 조사한다는 점에서 국가지리정보 구축을 위한 제도라고 할 수 있다.

그러나 지적측량과 측지측량은 토지를 대상으로 측량기술을 사용한다는 공통점이 있지만, 각각 개별법령에 의거 그 설립목적, 기능, 업무유형 등에 따라 세분화·전문화되어 수십 년 이상을 유지·관리 및 발전시켜온 전문분야라 할 수 있다.

최근 측지측량의 운영기관인 국토지리정보원의 위상약화와 책임운영기관 지정 등의 요인과 일부 측량업자 및 교수들이 시장논리와 측량기술적인 논리로 통합운영을 주장하고 있다. 더욱이 소관부처의 상이함과 국가사무의 대행하는 행정성의 정도에 따라 지적법과 측량법은 사실상 개별적이고 독립적으로 운영되고 있지만, 지적측량이 일부 경쟁체제로 전환됨으로서 더욱더 통합을 요구하고 있다.

또한 측량성과를 기초로 한 GIS와 LIS분야의 활성화와 관련한 정보의 통합화 추세도 이러한 통합화 주장을 뒷받침하고 있다. 이러한 통합화 방향은 대한지적공사는 물론 지적측량수행자의 사업확대 및 다각화에 중장기적으로 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

2. 지적측량 시장개방의 특징과 쟁점

가. 지적측량시장의 종류

지적측량 관련시장은 <표6>에서 보는 바와 같이 크게 측량성과 취득시장과 각종 GIS시장 및 관련 지리정보시장과 같은 측량성과 관리 및 활용시장으로 대별할 수 있으며, 측량성과취득시장은 일반적인 측량시장으로 법령 및 관계기관에 따라 지적측량시장과 측지측량시장으로 구분할 수 있다.

나. 지적측량시장의 주요업무

현행 지적법에 의한 지적측량시장의 주요내용을 보면 소관청의 직권 또는 지적측량수행자에 의해 각 필지의 경계 또는 좌표와 면적을 결정하는 지적측량업무로서 주요 지적측량은 <표7>과 같이 기초측량과 세부측량으로 구분할 수 있다.

세부측량 중 경계복원측량과 토지분할측량이 지적측량업무의 약 44%를 차지하고 있으며, 이밖에 지적측량의 부대업무로는 지적도 및 입야도에 의하여 도시계획도, 약도 등을 만드는 도면작성 업무가 있다.

다. 지적측량시장의 참여 예상자

지적측량시장의 참여예상자로는 지적측량시장의 환경변화에 따라 달라질 수 있으나 현재의

<표7> 지적측량의 구분

구분	측량종류	실시대상
기초 측량	지적삼각측량 지적삼각보조측량 지적도근측량 지적위성기준측량	<지적삼각측량 및 지적삼각보조측량> · 측량지역의 지형관계상 지적삼각점 또는 지적삼각보조점의 설치 또는 재설치를 필요로 하는 경우 · 지적도근점의 설치 또는 재설치를 위하여 지적삼각점, 지적삼각보조점 또는 지적위성기준점의 설치를 필요로 하는 경우 · 세부측량 시행상 지적삼각점, 지적삼각보조점 또는 지적위성기준점의 설치를 필요로 하는 경우 <지적도근측량> · 축척변경을 위한 측량을 하는 경우 · 도시개발사업 등으로 인하여 지적확정측량을 하는 경우 · 도시지역 및 준도시지역에서 세부측량을 하는 경우 · 측량지역의 면적이 당해 지적도 1장에 해당하는 면적 이상인 경우 · 세부측량시행상 특히 필요한 경우
세부 측량	복구측량 신규등록측량 등록전환측량 분할측량 등록말소측량 축척변경측량 등록사항정정측량 지적확정측량 검사측량 경계복원측량 지적현황측량	· 지적공부의 복구시 측량을 필요로 하는 때 · 신규등록시 측량을 필요로 하는 때 · 등록전환시 측량을 필요로 하는 때 · 분할시 측량을 필요로 하는 때 · 바다로 된 토지의 등록말소시 측량을 필요로 하는 때 · 축척변경시 측량을 필요로 하는 때 · 등록사항정정시 측량을 필요로 하는 때 · 도시개발사업 등 시행시 측량을 필요로 하는 때 · 측량성과를 검사하는 때 · 경계점을 지상에 복원함에 있어 측량을 필요로 하는 때 · 지상건축물 등의 현황을 도면에 등록된 경계와 대비하여 표시하는 데에 필요한 경우

상태를 기준으로 볼 때 지적측량은 전문성이 요구되므로 최근 지적법 개정에 따라 대한지적공사 직원 및 퇴직자, 소관청 직원 및 퇴직자, 지적측량기술자격소지자 등의 개인 및 단체가 있을 수 있으나 그다지 많이 참여하지 않을 것으로 예상된다.

<표8>에서 보논바와 같이 아직까지는 지적측량업의 사업성을 감안하여 등록을 미루는 경향이 있어 지적측량업 등록 수는 15뿐이다. 그러나 일반측량업자중 지적측량기술자격을 취득한 자가 다수 있어 업무의 개방방향과 사업성이 확인되면 급격히 늘어날 것이며, 특히 사업성이

높은 지적확정측량을 수주하기 위하여 지적확정측량업무를 많이 수행하는 대한주택공사 및 한국토지공사 직원들이 참여가 있을 것으로 예상된다.

라. 지적측량시장 개방의 특징

정부에서는 지적법개정으로 지적법 제32조제2항의 규정에 의한 지적측량(검사측량제외)으로 경계점좌표등록부가 비치된 지역에서의 지적측량과 지적법 제26조의 규정에 의한 도시개발사업 등이 완료됨에 따라 실시하는 지적확정측량

<표8> 시·도별 지적측량업자 등록현황

(2004년 6월 9일 현재)

구 분	계	법 인	개 인	비고
계	15	1	14	
서울특별시	4		4	
부산광역시				
대구광역시				
인천광역시				
광주광역시	1		1	
대전광역시				
울산광역시				
경 기 도	2		2	
강 원 도				
충청북도				
충청남도				
전라북도	2		2	
전라남도				
경상북도	4	1	3	
경상남도	2		2	
제 주 도				

자료 : 행정자치부, 2004.

을 개방범위로 규정하였다.

이와 같은 시장개방의 특징을 보면, 현행 지적제도의 문제점과 지적측량업무는 국민의 재산권을 다루는 업무로서, 영리추구 보다는 공공성이 매우 강한 국가사무인 점에서 안정적으로 운영하기 위하여 개방범위를 최소화하였다는 것이 특징이다.

3. 지적측량 시장개방의 정책적 시사점

지적측량 전담대행체제에 대한 위헌결정으로 지적법이 개정되어 지적측량의 일부가 민간에게 개방되었다. 이는 지적측량의 독점대행체제가 시대적 상황으로 국민으로부터 외면을 받았다고 해석할 수 있다. 지금까지 지적측량업무는 국민의 재산권 보장에 기여하고 국가의 토지관리 행정에 이바지하는 것을 목적으로 하였기 때문에 국가에서만 가능하다고 판단하여, 지적측량업무를 비영리 법인에게만 대행하도록 수십 년간 운영하여 온 것에 대하여 지적측량업무에 종사하

는 대부분의 기술자와 지적기술자격 취득자는 묵시적으로 이에 대한 이견이 없었던 것이 사실이다.

그러나 헌법불합치 결정의 결과로 정부에서는 점진적인 개방의 방향으로 정책을 결정하게 되면서 지적측량업무는 지금까지의 독점대행체제에서 민간개방의 틀로 바뀌게 되었다. 이번 지적법 개정으로 지적측량 종목중 일부만 개방되었지만 시간이 흐르면 전면개방은 불가피할 것으로 예상된다.

이와 같은 일련의 상황은 지적측량시장의 규모는 한정되어 있는데 반하여 지적측량수행자의 증가와 지적측량업무는 계속 줄어들게 될 수밖에 없어 지적측량업계 차원에서는 새로운 지적업무 개발은 생존을 위한 필수적인 사항이 되었다. 그러므로 지적측량업계에서는 변화에 생존하기 위하여 혁신은 필수적이라 할 수 있다.

IV. 지적측량 시장개방에 따른 지적제도의 변화모형

1. 단기적 모형

가. 지적측량시장의 일부 개방

앞에서 지적기술자는 구지적법 제41조제1항은 재단법인 대한지적공사에게 독점적인 대행권을 부여한 것으로 평등권 및 직업선택의 자유를 침해하는 위헌적인 법률이라 하여, 헌법재판소는 심판청구인의 청구내용을 대체로 수긍하여 헌법불합치결정을 선고하였다.

이에 정부에서는 국민을 상대로 측량을 행하고 이에 대한 수수료 수입은 직업선택의 자유의 대상이 되는 것이며, 심판청구인과 같은 지적기술인에게 참여의 기회를 보장하는 형태로 입법이 이루어져야 한다는 헌법재판소의 결정을 받아들여, 지적측량 개방으로 예견되는 문제를 사전에 예방하고, 헌법재판소의 헌법불합치사항을 동시에 해결하기 위해서는 누구나 동일한 성과를 낼 수 있는 경계점좌표등록부시행지역과 지적확정측량에 대하여 우선 개방하고, 측량성과의 오차범위가 큰 도해지적측량지역은 점진적으로 개방하는 것이 최선의 방법이라 판단되어 개방의 범위를 한정된 것으로 분석된다.

나. 대한지적공사의 특수법인화

지적측량의 시장개방이 이루어진다면 지적측량대행법인으로서 비영리 재단법인인 대한지적공사의 성격은 전환되어야 했다. 법인성격전환 방안으로는 첫째, 특수법인으로 전환하는 방안 둘째, 영리법인으로 전환하는 방안 셋째, 특수법인 후 영리법인으로 전환하는 방안, 넷째 재단법인으로 존속시키는 방안 등이 있었다.

정부에서는 현행 지적제도에 대한 문제점들을 해결하면서 헌법재판소의 헌법불합치 결정의 존

중, 경쟁체제로 전환에 따른 여론의 지지, 대한지적공사에 대한 영향력 및 별도의 특별법 제정에 대한 부담해소, 경쟁 유도에 따른 대국민 서비스 수준의 향상 도모, 지적측량의 지연 및 불친절 등 전담대행체제에 따른 관련 민원을 최소화 할 수 있도록 민법에 의한 재단법인을 지적법에 의한 재단법인 즉, 특수법인 성격을 지닌 대한지적공사로 전환하여 정부의 감독을 강화하였다.

그러나 특수법인 성격인 대한지적공사로 전환하면서 한정된 지적측량시장의 업무영역에 대한 매출액 감소, 일반측량업계의 업무영역에 대한 논쟁 확대가능 등 향후 전반적인 개방요구의 대두 가능성에 대한 문제는 여전히 남게 되었다.

다. 지적측량업자의 등록

개정된 지적법 제41조의2(지적측량업의 등록) 규정에 지적측량업을 영위하고자 하는 자는 기술자격·기술능력·설비 등의 등록기준을 갖추어 지적측량업의 등록을 하여야만 지적측량을 할 수 있다고 규정함으로써, 민간인 신분에서 지적측량을 할 수 있도록 개정되었다. 이 조항이 신설됨으로써 지금까지 지적측량업무는 국가의 고유사무로만 알고 있던 것이 민간인도 할 수 있는 성격이 모호한 국가사무로 변화되었다. 이와 같이 단기적 모형은 지적제도의 근본적인 문제점을 해결하지 못한 상태에서 운영이 가능한 기형적인 모형이라 할 수 있다.

2. 발전적 모형

가. 지적측량시장의 확대 개발

7) 도해지적측량의 근원적 문제로는 지적도면의 신축에 따른 부정확, 도면과 현장의 불일치, 다양한 도면의 축척으로 성과의 상이, 측량기준점의 차이 등이 있다.

1) 지적측량수수료체계의 변화

지적측량수수료는 조선지적협회가 지적에 관한 측량 및 이에 따른 측량과 신고·신청에 관한 수속은 수요에 응하여 일정한 수수료를 받고 업무를 집행한 것으로부터 시작되어 오늘날까지 운영되고 있다. 그러나 현행 지적측량수수료체계의 주요 문제점으로는 첫째, 지적측량과 관련된 업무를 수행하면서도 종목의 품셈이 없어 유사측량 종목의 품셈을 적용하고 있다.

둘째, 같은 지적측량이라 할지라도 지가의 차이에 따라 측량자의 심적부담은 상당히 다름에도 불구하고 종량체계의 지적측량수수료는 부동산 가격에 따른 수수료 차등이 적용되지 않고 있다. 이를 위해서는 현행 수수료체계의 선진화된 수수료체계로의 전환이 절실히 요구된다.

2) 3차원 지적제도의 구현

토지정보의 기반이 되고 있고 모든 부동산활동의 기초데이터가 되고 있는 지적정보는 최근 급격한 사회의 변화, 사용자 요구사항의 변화에도 불구하고 단순한 평면적인 정보만 제공할 수 있는 2차원적인 제도로 유지되고 있어, 사용자에게 많은 불편과 만족스러운 서비스를 제공하지 못하고 있는 실정이다.

지적분야에서는 이미 오래 전부터 이에 대한 개선의 필요성이 대두되어 왔고, 1980년대 후반에는 지하시설물측량 등의 부분적으로는 개선의 노력을 기울이기도 하였다. 더욱이 최근 정보사회가 가속화되어 과거에 불가능했던 일도 컴퓨

터와 정보기술을 이용하여 가능하게 되었으며, 지적분야에서도 현행 문제점을 개선하기 위하여 많은 연구가 진행되고 있다.

이와 같은 2차원 지적에서 3차원 지적으로 전환하게 되면 토지에 대한 권리관계도 소유권의 인정범위가 필지내의 지표, 지상, 지하의 공간범위를 포함하는 만큼 기존의 2차원 평면지적에 지상의 건축물과 지하에 매설된 케이블, 파이프, 지하차도, 지하철, 지하주차장 등 지상 및 지하의 입체적 요소들을 등록하여 관리가 가능하게 되어, 지적업무가 다양한 분야로 확대할 수 있다는 측면에서 지적업무의 위상은 물론 고부가가치 업무로 탈바꿈될 수 있을 것으로 보며 이를 위한 관계법령의 개정이 요구된다.

3) 지적측량성과 검사체도의 개선

현행 지적법상 지적측량 종목중 검사측량을 실시하는 것은 지적공부에 경계를 등록하는 경우에 한하여 실시하고 있다. 그러나 지적측량의 일부가 민간에 개방됨으로써 측량성과가 서로 달라 사회적인 문제로 대두될 수 있는 소지가 많다. 대행체제하에서도 지적측량사 개인의 합의로 해결한 것을 제외하고도 지난 10년간 측량 사고에 따른 배상액은 약 18억 6천여만원이나 되었다.

이는 지적측량을 전담 대행하던 경우에도 매우 많은 사고가 발생하였음을 감안하면 <표9>의 실질적인 배상현황은 매우 적은 것으로 판단된다. 이와 같이 전담대행체제가 아닌 개방체제에서 현재와 같은 지적측량성과에 대한 검사방

<표9> 대한지적공사 지적측량 배상청구 및 배상현황

(단위 : 백만원)

구 분	청구건수	청구금액	배상금액	비 고
계	138	5,901	1,861	
합의 및 상조회	122	1,955	1,587	금액 : 1984~2002년 건수 : 1997~2002년
청구소송	16	3,946	274	전체 : 1993~2002년

자료 : 대한지적공사, 2003.

<표10> 지적측량검사 공무원 증원 예상량

(업무량 : 2003년말 기준)

총측량인원	업 무 량						비 고
	계	%	공부정리분	%	공부정리 불요분	%	
2,820명	2,199천필	100	1,344천필	61	855천필	39	검사인력 80%적용

자료 : 지적측량통계 등을 토대로 필자 작성

법이 운영된다면 더 많은 지적측량민원이 발생할 수 있어 지적측량 전 종목에 대한 검사측량이 수반될 수 있도록 제도가 개선되어야 할 것이다.

이를 위해서는 우선 공무원이 직접 검사를 하는 방안이 있다. 그러나 지적측량검사를 위한 전담공무원 약 1,376명 증원⁸⁾이 필요한 것으로 분석되어 현실적으로 이를 충족하기란 매우 어려울 것이다. 차선책으로 지적측량검사를 대행하는 단체에서 수행한다면 사용자부담원칙에 의하여 국민의 부담은 크지 않은 것으로 분석되어 지적측량성과의 정확성 확보는 물론, 지적측량시장의 양적 확대도 가능하다는 장점이 있다. 이와 같은 검사체도를 운영하기 위한 방안으로는 지적측량수행자가 실시한 모든 지적측량에 대한 성과검사를 대행시킬 수 있는 독립된 기구가 필요하게 될 것이다.

나. 가칭 “대한지적협회”의 설립

협회라함은 동종 업계의 위상을 높이고 무질서한 시장질서를 스스로 바로잡아 서로의 권익을 보호하고자 만든 자치회라고 할 수 있다. 협회는 시장질서 확립 및 권익신장과 회원사 상호간의 친선도모를 최우선 목표로 하고 있다. 이와 같은 측량과 관련된 협회는 현재 대한측량협회와 한국지형정보산업협회 등이 있다.

지적측량이 민간에게 개방된 현행 지적법체계에서는 과거 대행체제에서와 같이 민간부분까지 통제가 불가능하게 되어있다. 그러므로 지적측량수행자의 효율적인 관리와 측량관련 타 협회에서 지적측량업자의 수용가능성을 배제할 수 없으므로 빠른 시일내에 지적측량협회가 설립되어야 할 것이다.

지적측량협회가 설립되면 현재의 대한지적공사에서는 가입에 망설일 것으로 예상되나 부정적인 면도 다소 있겠지만, 거시적인 측면에서 지적측량업무의 확대라는 긍정적인 측면도 상당히 많음을 알아야 할 것이다. 유사한 사례를 보면 한국감정원이 한국감정평가협회가 설립되면서 가입을 망설였으나, 이제는 같은 감정평가업을 위해서는 더욱 적극적인 상호협조가 있음을 볼 수 있다. 이러한 사례를 볼 때 대한지적공사에서도 지적측량협의 설립에 적극적으로 가담하여 지적측량을 업으로 하는 지적기술자격자의 위상을 높이고, 부당한 대우를 받지 않도록 협조하여야 할 것이다.

다. 고부가가치 창출을 위한 지적서비스 업무의 개발

1) 지적측량성과도 발급의 개선

지적측량은 일반측량과는 달리 조사·측량이라고 불리운다. 이는 국민의 재산권을 다루기 때문에 정확한 측량을 하기 위해 과거의 측량방법, 측량자, 토지이용연혁 등을 조사·측량하여 그 결과를 측량의뢰인에게 제공하고 있기 때문

8) 대한지적공사에 2003년 수행한 지적측량업무중 지적공부정리분에 대하여 검사인력을 80%로 적용하였음(2,820명×0.61×0.8).

이다.

현행 지적측량 결과로 측량의뢰자에게는 지적측량성과도 1장만을 직접 배달하는 것이 최고의 서비스로 생각하고 있다. 이제는 지적측량업의 변화와 혁신을 통해 국민의 가려운 부분(측량결과 뿐만 아니라 토지가격, 토지의 효율적 이용방법 등)을 지적측량성과도에 상세히 기록하여 제공하는 등의 지적측량시장 확대의 전초적인 작업이 필요하다. 지난 토지조사사업 당시 토지조사사업은 토지조사, 가격조사, 지형·지모조사 등을 함께 수행한 것을 감안한다면 그다지 어려운 일은 아닐 것으로 판단된다.

2) 민간차원의 지적서비스업무의 개발

토지관리·환경·농림·재해·해양·국토계획·시설물관리 등 토지관련 정보에 대한 국민들의 수요는 날로 증가되고 있는 추세이며, 부동산과 관련된 대규모 국토공간정보에 대한 정부차원의 시스템 구축과 인터넷을 통하여 실시간으로 정확한 정보의 제공요구도 증가되고 있다.

토지관련 정보는 부동산투자, 토지과세, 도시계획, 교통계획 등 어떠한 용도에 이용하느냐에 따라, 그리고 그 이용주체가 정부, 기업, 가계 등 누구냐에 따라 그 가치와 적용방식이 달라진다.

현재는 지형분야에서 GIS를 이용하여 관련 정보를 제공하고 있으나, 위치에 대한 검색 키워드의 부재로 인해 한계성을 드러내고 있다. 공간정보의 중요성은 날로 증가되고 있는 시점에서 정확한 위치를 측정할 수 있는 지적측량성과로 각종 시스템과 접목시키는 등의 새로운 토지관련 서비스 업무의 개발이 민간차원에서 절실히 요구된다. 현행 지적관련 시스템은 PBLIS, KLIS 등 정부주도로 구축되고 있으나, 민간차원에서 다양한 형태의 지적정보를 가공하여 판매할 수 있는 각종 지적서비스업무의 개발확대는 물론 이를 위한 제도의 개선이 요구된다.

라. 관련부처 협력에 의한 국토조사의 추진

1) 과거 독자적 지적재조사 추진의 실패원인 분석

현행 지적제도에 대한 한계성은 2~30여년전부터 예견하였다. 이러한 지적제도의 한계성을 극복하기 위하여 지적재조사의 실시를 주장해왔고, 1990년대 중반에는 지적재조사법의 입법 예고까지 하였으나 여러 관련부처의 반대에 부딪쳐 추진을 하지 못한 경험이 있다.

이러한 반대의 이유를 분석하면 매우 간단하다. 지적재조사사업이 마치 지적조사, 가격조사, 지형조사 등 모든 국토조사사업을 행정자치부에서 추진하는 것으로 비추게 되면서 관련부처 및 관련 업계에서는 자기 영역을 침범하는 것으로 인식하여 지속적인 사업추진의 반대를 주장하여 왔던 것이다.

최근 추진되고 있는 국가지리정보체계구축 관련부처에서는 사업추진을 위하여 지적의 필요성을 절실히 인식하고 있으므로, 행정자치부의 독자적인 지적재조사사업 추진이 아닌 범 부처 사업으로서의 국토조사차원에서 지적재조사의 필요성이 강조되어야 할 것이다.

2) 지적재조사사업의 관련부처 합동추진

지적재조사사업의 추진은 분위기 조성도 중요하겠지만 사업추진을 위한 조직의 문제도 있다. 1910년부터 1924년까지 실시한 토지·임야조사사업은 조선총독부 임시토지조사국에서 실시하였을 때, 임시토지조사국은 오늘날 1개 부처에 해당된다고 볼 수 있다. 토지조사는 오늘날의 행정자치부 지적과가, 지가조사는 건설교통부 지가제도과가, 지형·지모조사는 국토지리정보원으로 구분될 수 있다. 그러므로 지적재조사의 범위를 순수한 지적에 국한하여 사업을 단독으로 추진한다면, 관련부처의 협력이 불가능

하여 영역별로 행정자치부, 건설교통부, 해양수산부, 정보통신부 등 여러 부처와 부동산 및 시설물관리업무 등이 포함된 국토재조사 차원에서 추진되어야 할 것이다.

3. 발전적 모형 구축을 위한 지적제도의 변화방향

가. 지적관련 분야와의 타협과 협력

지적측량시장의 규모는 2003년 기준 2,911억원 규모이다. 그러나 국내 측량산업의 시장규모는 NGIS구축과 더불어 매년 44%의 급성장을 보이고 있으며, 2001년 4월 건설교통부 보도자료에 따르면 2005년에는 약 2조원 규모의 거대시장으로 급성장할 것이라고 전망하였다.

이러한 추세로 볼 때 과연 현행 지적시장을 계속 추구할 것인가? 아니면 GIS 쪽의 업무를 지적분야에 포함할 것인가는 선택의 여지가 없는 것으로 보인다. 그러나 지적측량시장을 완전개방하고 다른 시장도 완전 개방하여 상호 시장이 통합된 상태로 운영되어서는 안 될 것이다. 이는 도해지적의 한계성으로 인한 국민의 재산권행사에 불편함이 해소된 후 완전개방이 되어야 하기 때문에 점진적인 개방이 요구된다.

지적측량외의 시장 확대 방향으로서는 민간에 의하여 업무영역을 개발할 수 있도록 제도의 유연성을 확보하여야 할 것이며, 이를 위해서는 관련 분야와 타협과 협력관계로 재구성되어야 할 것이다.

나. 다양한 인적자원의 양성 및 활용방안 강구

1970년대 후반 우리나라의 지적분야가 사회 각 분야의 급격한 발전을 따라 잡지 못하고 비능률적이며 학문적인 뒷받침이 미약하다는 비판을 받게 되면서 행정자치부(구내무부)에서는 지적인재 양성을 위해 대학에 지적학과 설치를 추진하였다.

그 후 지적재조사에 대한 인력양성을 하기

위해 고등학교에도 지적과를 설치하였으나, 지적재조사 추진의 어려움과 IMF로 인하여 대학 및 고등학교에서는 지적에 대한 이해부족과 지적을 전공한 교수의 확보 부족으로 학과명칭이 변경되고 폐과 되는 등의 상황이 발생하게 되었다.

이와 더불어 대학의 양적확대로 인해 학교운영 차원에서 일부 수준이 미달되는 학생으로 충원되어 급격히 질적으로 저하되었으며, 최근에는 지적전공자보다 관련 학문전공자가 지적분야에 더 많이 진출하는 기현상이 벌어지고 있다. 이와 같은 현상은 현행 지적기술자격 취득제도에 대한 문제도 있겠지만 우수인력이 지적분야를 외면하는 문제가 더욱 크다고 볼 수 있다.

이제는 지적제도를 운영하기 위한 인재양성 방안을 강구할 때가 되었다. 과거의 일률적인 양성방법은 지양하고 좀더 혁신적인 사고로 인재양성 방안을 강구하여야 할 것이다. 예를 들면 대한지적공사에서는 지적인재 양성을 위한 장학제도가 운영되고 있다. 장학제도라 함은 향후 우리의 지적제도를 이끌어 나갈 젊은 인재를 양성하기 위한 것인데도 불구하고 운영에 많은 문제점이 있어 안타까움이 있다.

최근 대한지적공사의 입사시험 최종합격자를 분석한 결과 <표11>에서 보는바와 같이 지적관련학과에서 지적학과 졸업생보다 많은 합격생이 발생하였다. 그렇다면 합격한 수험생의 학교를 분석하여 더욱 훌륭한 인재가 우리 지적분야에 진출할 수 있도록 과감한 투자의 방법을 강구하여야 할 것이다. 제도운영에 문제가 있다면 규정을 과감히 바꾸어 지적관련학과 전공자에게도 지적장학제도를 확대 운영함으로써 지적제도를 이끌 수 있는 훌륭한 인재를 양성하기 위한 대안이 마련되어야 할 것이다.

다. 지적측량시장 구조의 변화

지난 2003년말까지는 대한지적공사에서 지적측량시장을 전담하여 왔다. 전담 대행한 지적측

<표11> 2004년도 대한지적공사 최종합격자 전공별 현황

(단위 : 명)

구분	계	전공										
		지적	측지	토목	GIS	도시계획	부동산	건축	전산	행정	경영	기타
대학원	1			1								
대학교	31	9	6	7	1	1	2	1		2	1	1
전문대	7	5	1						1			
고 교	1											1
계	40	14	7	8	1	1	2	1	1	2	1	2

자료 : 대한지적공사, 2004.

<표12> 매출액 증가 추세

(단위 : 백만원)

구분	1998년(기준)	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
일반업무	77,571	83,660	95,766	112,776	144,068	146,486
특수업무	121,877	88,612	106,662	119,303	125,610	143,338
부대업무	2,808	1,990	1,673	1,756	1,621	1,315
총 계	202,256	174,262	204,101	233,835	271,299	291,139
증가율(%)	0.00	-13.84	17.12	14.57	16.02	7.31

자료 : 대한지적공사, 2004.

<표13> 지적측량시장 업무량 증가 현황

(단위 : 천필)

구분	1998년(기준)	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
일반업무	527	605	640	645	760	734
특수업무	1,266	982	1,183	1,184	1,131	1,245
부대업무	707	591	377	290	230	220
총 계	2,500	2,178	2,200	2,119	2,121	2,199
증가율(%)	0.00	-12.88	1.01	-0.04	0.00	0.04

자료 : 대한지적공사, 2004.

량시장의 규모는 곧 공사의 매출액 수준이라고 할 수 있었으며 지난 5년간의 매출내역을 살펴보면 <표12>와 같다.

1998년을 기준으로 보면 IMF의 영향으로 1999년에는 약 280억원의 매출이 감소하였으나, 2000년부터는 매년 15%이상의 성장률이 있었음을 알 수 있다. 그러나 매출을 수량기준으로 분석하면 <표13>에서와 같이 매년 큰 변동이 없었음을 알 수 있다. 이와 같이 수량기준으로 큰 변동이 없었다는 것은 공사의 매출액 증가는 업무량의 증가로 인한 이유보다는 정부의 측량수수료 상승에 기인한 것으로 분석된다.

그러므로 지적측량시장이라는 것은 업무량의 증가는 한계성이 있으므로 시장의 변화가 절실히 요구된다. 관련 분야의 측지측량시장은 발 빠르게 측량의 정의를 “측량은 지하, 지중, 수중 및 공간의 일정한 점의 위치를 측정하여 그 결과를 도면 및 수치로 표시하고, 거리·높이·체적 및 변위로 계산을 하거나 도면 및 수치로 표시된 위치를 현지에 재현하는 것을 말하며, 지도의 제작, 연안해역의 측량과 측량용사진의 촬영을 포함 한다”라고 측량법에 정의하여 사실상 지적측량을 제외한 2차원·3차원 측량의 모든 업무가 측지측량 업무가 될 수 있도록 하였다.

정부에서는 1995년부터는 NGIS구축을 위하여 정부, 기업 등에서는 많은 투자를 늘리고 있는 추세이다. 그러나 선진국의 경우 측량성과관리 및 활용시장이 급속히 확산되고 있지만 국내시장은 아직까지도 건설교통부 주도의 GIS관련 시장이나 지도제작 시장을 제외하고는 대부분 사업화되거나 활성화 되지 않고 있다.

기업과 개인의 지리 및 지형정보에 대한 관심고조, 관련 소프트웨어 및 하드웨어 기술의 발전 및 통신수단의 발전을 바탕으로 최근 GIS 관련 시장은 수요확대와 더불어 공급측면의 기술발전이 이루어짐에 따라 급속도로 성장되고 있다.

이는 측량산업의 중심이 성과취득시장에서 성과관리 및 활용시장으로 급속히 이전되는 것을 의미하며, 이미 GIS시장은 꾸준히 성장을 지속하여 성과취득시장 규모를 추월하였고, 미래에는 측량이라는 성과취득개념의 용어는 사라지고 고부가가치의 GIS시장으로 변화될 것으로 예상된다.

이러한 상황을 감안한다면 지적측량시장의 지속적인 성장발전을 위해서 혁신적인 업무영역 확대방안 등이 검토되어야 할 것이다.

V. 결론

지적제도는 국민의 재산권과 밀접한 관계가 있어 보다 효율적으로 관리를 위하여 시작된 제도로 급격한 사회변화에도 불구하고 제도의 틀은 그다지 변화되지 않고 운영되어 왔다. 그러나 최근 지적측량제도의 헌법불합치 결정으로 지적측량이 민간영역으로 개방되면서 지적제도는 급격한 변화를 맞게 되었다.

본 연구는 지난 2002년 5월 헌법재판소의 결정내용으로 변화된 지적측량제도의 변화내용과 향후 예견되는 지적제도의 변화모형에 대하여 연구를 수행한 것이다.

지적측량시장 개방에 따른 지적제도의 변화 모형은 크게 단기적 모형과 발전적 모형으로 구분할 수 있었다. 단기적 모형으로는 현행과 같이 최근 지적법 개정에 따라 시행된 지적측량의 일부개방, 대한지적공사의 특수법인화, 민간 지적측량업자에 의한 지적측량의 실시 등의 모형이 최적으로 연구되었다.

발전적 모형으로는 첫째, 지적측량시장의 확대 개발로서 현행 종량제체계의 지적측량수수료체계의 변화, 3차원 지적제도의 구현, 지적측량성과 검사제도의 개선 등이 있다.

둘째, 가칭 “대한지적협회”의 설립이다. 지적측량이 민간에게 개방되면서 현행 법체계상 민간 지적측량업자에 대한 관리·감독과 시장질서의 확립 및 권익신장을 위해서는 협회의 설립이 필수적이다.

셋째, 고부가가치 창출을 위한 지적서비스 업무의 개발이다. 이를 위한 방안으로는 지적측량성과도의 내용을 과감히 바꾸어 토지조사, 가격조사, 토지의 효율적 이용방법 등이 포함된 새로운 측량성과도로의 탈바꿈과, 민간차원에서 토지관련 정보를 가공하여 판매할 수 있는 업무의 개발이 요구되었다.

넷째, 관련부처 협력에 의한 국토조사의 추진이다. 과거 독자적인 지적제조사 추진으로 인한 실패원인을 분석하여 지적제조사사업은 관련부처 합동으로 추진할 수 있는 국토조사사업의 형태로 추진하여야 할 것으로 나타났다.

이러한 발전적 모형 구축을 위한 지적제도의 변화방향으로는 첫째, 지적관련분야와의 타협과 협력이 요구되었으며 둘째, 향후 지적제도를 이끌어 나갈 다양한 인재양성을 위한 정책개발과 셋째, 지적측량시장의 한계성을 인식하여 새로운 체계의 지적측량시장 구조가 구축되어야 할 것으로 연구되었다.

어떠한 것이든 한번 붕괴되면 도미노현상이 발생하게 된다. 지적제도 또한 예외는 아닐 것으로 생각된다. 과거 지적측량의 전담대행체제의 형태만을 생각하고 그리워한다면 지적제도는

다른 제도에 흡수될 수밖에 없다.

본 연구는 새로운 제도의 시행이 한달이 채 되지 않은 상태에서 이루어짐으로서 매우 제한적으로 수행되었다. 향후 보다 충분한 자료를 토대로 연구가 요구되며, 안정적이고 정확한 지적제도 운영을 위해서는 지적기술자는 새로운 각오와 혁신을 주도하여 시대적 요청에 부응할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

참고문헌

- 대한지적공사, 『지적측량통계』, 2003.
- 삼일회계법인, 재단법인 대한지적공사 법인성격 전환에 관한 연구용역 보고서, 2003.
- 이성화·윤석주, 『부동산공시법』, 서울 : 법문사, 2003.
- 이준우 외, 측량·지적제도의 합리화방안 연구, 한국법제연구원·한국측량학회, 2002.
- 이준우, 지적측량 대행제도의 합리화방안, 한국법제연구원, 2002.
- 이준우, 지적측량 대행제도 관련 법령 연구, 한국법제연구원, 2003.
- 행정자치부, 『지적법개정안 설명자료』, 2003.