

지적재조사사업의 효율적인 추진체계 개선에 관한 연구

A Study on the Improvement of Efficient Execution System for Cadastral Resurvey Project

김재명* 최윤수** 윤하수*** 김영단****
Jae Myeong Kim Yun Soo Choi Ha Su Yoon Young Dan Kim

요약 지적재조사사업이 본격적으로 시행되면서 성공적인 사업목표의 달성을 위한 보다 효율적인 추진체계의 개선에 대한 요구가 증가하고 있다. 본 연구는 이러한 지적재조사사업의 추진과정에서 나타나고 있는 문제점을 진단하고, 보다 합리적이고 효율적인 해결 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 이를 위해 먼저 관련 선행 연구와 시범사업의 내용을 검토하였으며, 국내외 관련 사례 검토를 통해 지적재조사사업에 적용 가능한 제도적 수단을 검토하였다. 지적재조사사업의 집행과정을 4단계로 구성하고, 각 단계에서의 핵심적인 문제점을 제시하였다. 언급된 문제점을 해결하기 위한 세부적인 개선사항은 다음과 같다. 첫째, 보다 효율적인 사업추진을 위해서는 사업물량 중심의 일시적 사업계획체계에서 소관청 중심의 장기적 종합계획체제로 전환할 필요가 있다. 둘째, 현행 비정형(제적) 방식에서 탈피하여 정형(블록) 중심의 방식으로 전환이 요구된다. 셋째, 지적재조사사업의 원활한 집행을 위한 토지소유자 동의요건 기준에 대한 조정이 필요하다. 넷째, 체계적인 홍보 활동과 실질적인 주민참여 증진을 위한 인센티브제도의 도입이 필요하다. 지적재조사사업이 실시되는 지역에 한하여 관련 도시계획사업이나 주민복지사업을 동시에 집행함으로써 집행의 효과를 극대화할 수 있다. 끝으로 지적재조사사업의 공공성을 감안할 때, 어느 한 기관이 주도적인 역할을 담당하는 종래의 방식에서 탈피하여 관련 기관과 이해당사자들이 공동으로 대응할 수 있는 협력적 계획체계를 마련할 필요가 있다.

키워드 : 지적재조사사업, 추진체계, 인센티브, 협력적 계획

Abstract Recently there are growing arguments about the needs to improve Cadastral Resurvey Projects more efficiently and rationally since the projects have realistically started. This study aims to analysis some problems of the projects and finds out the solutions. With this purpose, we have surveyed some literatures related to the demonstration projects, and then have examined some similar domestic urban development projects and international Cadastral Resurvey Projects in order to apply their appropriate tools to the present or future projects. Generally the execution process of Cadastral Resurvey Projects has four steps and this study arranges the main problems in each steps. In the result it suggests that some improvements should change as the followings. (1) It is more effective to take planning-based approach than project-based one. (2) The project boundary needs to be decided with the rectangular patterns not the irregular ones for the efficient project. (3) The adjusting the current baseline of agreement should be reconsidered because too high baseline may make the project difficult to progress. (4) Not only systematical public relations to promote the projects but also a variety of incentives to induce the public participations is very important to solve the problems of involvement. (5) Institutional tools for collaborate planning is also desirable to solve the conflicts among stakeholders rationally and effectively.

Keywords : Cadastral Resurvey Projects, Efficient Execution System, Incentives, Pubic Participation

† The work was researched by the supporting project to educate GIS experts.

* Jae Myeong Kim, Reserch Professor, Dept. of Geoinformatics, University of Seoul, jm927k@naver.com

** Yun Soo Choi, Professor, Dept. of Geoinformatics, University of Seoul Research Expertise, choisy@uso.ac.kr
(Corresponding Author)

*** Ha Su Yoon, PH.d. Candidate Dept. of Geoinformatics, University of Seoul, hasu9@uos.ac.kr

**** Young Dan Kim, PH.d. Candidate Dept. of Urban Administration, University of Seoul, dan1975@naver.com

1. 서론

우리나라의 주요 행정업무와 국가 기초정보인 지적 정보와 제도는 1910년대 일본의 토지조사사업을 통하여 확립되었다. 일본의 토지조사사업은 토지 소유권 조사, 토지 가격조사, 토지 외모조사의 세가지 주요내용으로 구분할 수 있다. 토지 소유권조사는 우리나라 전체토지의 종류와 소유자 등을 조사하여 토지대장의 기초정보를 구축하고 지적도를 제작하여 지적제도를 확립하는 것을 목적으로 실시하였으며, 토지 가격조사는 시가지와 시가지외지역을 구분하고, 지목별 지가를 산정한 결과를 근간으로 지세제도를 확립하고자 하였다. 마지막으로 토지 외모조사를 실시하여 국토의 지형현황 및 변화를 조사하여 지형도를 제작하고, 그 결과물을 군사, 산업, 교통 등의 분야에 활용하고자 하였다. 토지조사사업 당시 조사업무의 내용은 준비조사, 1필지조사, 분쟁지조사, 지위등급지조사, 장부조제, 지방토지 조사위원회, 사정, 고등토지 조사위원회, 이동지 정리의 9가지, 측량업무는 삼각측량, 도근측량, 세부측량, 면적계산, 지적도 등의 제작, 이동지측량, 지형측량의 7가지로 구성되었으며 토지조사사업 시 업무는 현재 지적업무의 근간이 되고 있음을 확인할 수 있다.

농경사회, 산업사회를 거쳐 현대의 지식정보와 디지털사회로 변화하는 지금의 토지는 토지가격의 상승, 다목적·집약적 토지이용, 토지관련 다양한 법제도의 제정으로 인하여 토지의 이용 및 관리의 관점이 변화하고 있다. 따라서 토지정보의 근간이 되는 지적 및 지적제도 또한 이러한 시대적 흐름에 부합할 수 있도록 변화해야 할 것이다. 토지조사사업은 위에서 언급한 바와 같이 토지의 소유관계 조사를 통하여 지적도 및 토지대장정보의 구축, 지가정보 구축, 국토의 지형정보구축을 목적으로 실시되었으나, 현대사회에서의 지적정보는 국가를 관리하고 정책적 결정에 필요한 정보에서 국민과 기업이 서비스를 위한 기초정보로 변화하고 있으며 지적정보의 주된 사용자가 정부와 공공기관에서 민간으로 변화함에 따라서 지적이 제공하는 정보의 내용도 정부와 공공부문 외 민간 서비스부문에서 요구되는 내용으로 변화하고 있다.

그러나 현재까지의 지적업무는 1910년대 일본의 토지조사사업을 통하여 구축된 지적정보를 바탕으로 지적조사사업을 진행해왔으며, 이러한 시대적 변화에 편승하지 못하는 문제를 발생시키고 있었다. 본 연구에서는 이러한 시대적 변화에 따라 다양한 분야에서 지적정보를 쉽고 편리하게 이용할 수 있는 기본적인 환경을 조성하기 위하여 토지의 실제 현황과 일치하

지 않는 지적공부(地籍公簿)의 등록사항을 바로 잡고 종이에 구현된 지적(地籍)을 디지털 지적으로 전환함으로써 국토를 효율적으로 관리함과 아울러 국민의 재산권 보호에 기여함을 목적으로 지적재조사특별법을 제정하고 이를 기초로 지적재조사사업이 실시하게 되었다. 지적재조사특별법 제정 이후로 시범사업과 선행사업이 진행되면서 지적재조사사업 시 요구되는 사업계획수립 절차, 조직체계구성, 각종 절차에 대하여 현실적이고 실증적인 개선안을 제시하고자 한다.

2. 지적재조사사업 집행과정에서의 문제점

지적소관청에서 이루어지는 지적재조사사업의 집행과정은 크게 4단계로, 사업지구선정(승인)단계, 일필지조사·지적측량단계, 경계협의·조정단계, 행정처분단계)로 구분할 수 있다.

제1단계는 사업물량을 배정받은 후, 계획의 수립부터 사업의 승인에 이르는 단계이다. 이 단계에서 소관청은 사업대상 우선순위를 결정하고, 해당지역의 승인에 필요한 주민 설명회를 시행하고 토지소유자의 동의를 구하게 된다. 제2단계는 일필지에 대한 조사부터 지적측량(성과심사)을 거쳐 주민통보에 이르는 실제적인 지적측량이 이루어지는 단계이다. 이 단계에서는 주로 측량방법 등 주로 기술적인 문제와 관련된 다. 제3단계는 경계결정과정에서의 이의신청, 그리고 협의·조정 등 경계의 확정에 이르는 단계이다. 이 단계는 경계결정에 따른 분쟁과 갈등이 야기되는 단계라고 할 수 있다. 제4단계는 조정금의 정산과 지적공부 등 행정처분단계이다. 세부적인 단계는 Table 1과 같다.

사업집행과정에서의 문제점은 계획부문과 집행부문, 그리고 갈등부문으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 우선 계획부문에서는 일반적인 계획수립구조(종합계획→실시계획→시행계획)를 갖추고 있지 못하며, 실시계획 수립에 있어서도 계획적 요소를 충분히 반영하고 있지 못하다. 집행부문에서는 토지소유자의 동의서 징구 등으로 인해 사업지연의 우려가 있으며, 무엇보다 참여 촉진을 위한 인센티브(유인책)가 미흡하다. 끝으로 갈등부문에서는 동시다발적 발생하는 경계분쟁에 대한 대응책이 다소 미흡한 것으로 판단된다[4, 5].

2.1 계획부문의 문제점 진단

2.1.1 계획체계의 구조적 확립미흡(사업물량 중심의 배정계획)

계획적인 측면에서 소관청은 전체 불부합지 해결을 위한 장기적인 계획을 갖고 있지 못하다. 전체 물량에 대한 우선순위, 단계별 계획, 주민 참여 계획, 갈등 해

Table 1. System for Cadastral Resurvey Project

Section	Content	Main Contents of Stage	Note
STAGE 1	Procedure of business district Selection	① Development of the implementation plan (cadastral jurisdiction Agency) ② In Writing-meeting to explain to local residents ③ Exhibited to residents for inspection(more than 30 days) ④ Required consent form of landowners(area 2/3, residents 2/3) landowner council(area 2/3, residents 2/3) ⑤ presentation deliberation of business district(approval of the city · Provincial Governor)	Residents agree with the selection of target areas
STAGE 2	Procedure of Parcel survey and cadastral survey	⑥ Business operator selection and project implementation of businesses ⑦ parcel surveys and cadastral resurvey ▶ productive examination ⑧ cadastral confirm documentation · residents report	survey methods and selection of suppliers
STAGE 3	Procedure of decision boundary consultation	⑨ Boundary determination · appeal(decision boundary committee) ⑩ Boundary adjustment agreement, finalized (Register)	cadastral conflict and dispute resolution
STAGE 4	Procedure of administrative penalties, such as adjustment cost	⑪ Calculation of the adjustment cost (cadastral re-examination committee) decision ⑫ Completion notice · Exhibited to residents for inspection (opposition) ⑬ Cadastral creation and registration commission	Calculation of the adjustment cost and disposal

소 방안 등 종합적 차원에서의 접근이 이루어지지 못하였으며, 종합계획→실시계획→시행계획의 계획체계가 부재한 실정이다. 따라서 매년 사업물량에 따른 단기적 대응방식을 취하고 있으며 이러한 계획체계의 부재는 사업집행의 원활한 추진에 장애요인으로 작용할 수 있다. 일부 소관청의 경우, 우선 사업대상지가 도시지역의 주거지역 또는 상업지역에 있음에도 불구하고, 주민의 민감한 반응 등을 고려하여, 면지역 대상을 우선 사업지구로 선정하기도 하였다. 이러한 경향은 2012년도 선정된 경기도 사업지구의 대상이 시군

에서 우선순위가 높은 도시지역보다는 사업추이 보다 용이한 읍면지역을 선정하였다[6].

2.1.2 실시계획 수립에 있어 계획요소 미반영

현행 절차에서는 사업지구의 지정 이전에 실시계획의 수립, 주민 동의, 공람까지를 선행업무로 규정하고 있는데, 이는 일종의 ‘지구지정을 위한 기본계획’으로서의 성격이 강하다. 즉 지적측량의 실시계획과는 분리되는 기본계획으로서 현황조사를 포함한 소유자분석, 적합성 분석, 지구지정 협의 등 ‘계획적 요소’를

Table 2. Overview of Cadastral Resurvey

Operator	The Name of Cadastral Resurvey District	Location of Business	Parcels	Area(m ²)
The mayor of Pyeongtaek	Doojung-district	Pyeongtaek-si Paengseong-eup Doojung-ri 50-1 the whole area	501	366,902
The mayor of Icheon	Jukdang, Shinwon-district	Icheon-si Boobal-eup Jukdang-ri 187-3 the whole area	248	240,364
The mayor of Pocheon	Majeon district	Pocheon-si Gasan-myeon Majeon-ri 645 the whole area	213	338,150
The governor of Yeoncheon	Baegui district	Yeoncheon-gun Cheongsan-myeon Baegui-ri 13-3 the whole area	391	103,164
The mayor of Yeongcheon	The mayor of Yeongcheon	Imgo-myeon Seonwon district	513	1,087,467
The mayor of Sangju	The mayor of Sangju	Hamchang Ohdong district	458	452,067
The governor of Gunwi	The governor of Gunwi	Gunwi-eup Daebook 1district	500	486,042
The governor of Yeongdeok	The governor of Yeongdeok	Yeongdeok-eup Namseok 1 district	199	64,042
The governor of Cheongdo	The governor of Cheongdo	Punggak-myeon Songseo district	104	44,153

포함해야만 합리적 계획의 수립이 가능하다. 그러나 현행 지적재조사에 관한 특별법에서는 ‘실시계획의 수립’으로 명명되고 있으며, 그 내용면에서는 ‘업무보고의 형태’로 구성되어 있다. 이러한 실시계획 수립의 내용으로는 사업지구로서의 지정절차에 적합한 계획을 수립할 수 없다. 지적측량업무와는 별도로 사업지구의 확정·고시를 위한 계획적 요소(현황분석▶토지이용분석▶타당성 검토▶지구지정 협의)가 가미될 필요가 있다.

2.2 집행부문의 문제점 진단

2.2.1 토지소유자의 동의징수의 부담문제

지적재조사사업의 추진을 가로막는 장애요인 중 하나는 사업지구의 승인 전에 토지소유자의 동의를 받아야 한다는 점이다. 현행 지적재조사에 관한 특별법에서는 토지소유자의 3분의 2이상과 토지면적 3분의 2이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받아야 사업지구의 지정이 가능하도록 규정하고 있다. 다시 말하면 불부합지의 문제가 있더라도 토지소유자의 동의 없이는 사업의 추진이 어렵다. 토지소유자는 사업의 추진과정에서 필연적으로 발생하는 개별 필지면적의 증감(즉 경계 조정)을 재산권 변동에 대한 막연한 불안과 조정금액에 대한 부담으로 받아들여지게 된다. 특히 관외거주자의 문제는 동의 징구에 있어 걸림돌이 되기도 한다.

선행사업지구의 필지별 동의서 징구 필지수는 전체 1,347필지이며 관내거주자가 소유한 필지는 1,045필지로 77.6%를 차지하였으며, 관외거주자가 소유한 토지는 288필지로 21.4%로 나타났다. 특히 경기도 오산지구의 경우는 관외지역 거주자가 3개지구 평균보다 높은 32.4%가 관외 거주자인 것으로 볼 때 수도권 일수록 관외거주비율이 높음을 알 수 있었으며, 또한 관내거주자 보다 관외 거주자의 동의율이 낮은 것으로 분석되었다. 3개 사업지구의 전체 동의서 징구율은 전

체 필지수 대비 85.6%의 동의서를 징구하였다

2.2.2 토지소유자의 참여 촉진을 위한 인센티브 부재
 장애요인의 또 다른 하나는 사업집행에 따른 국가적 이익뿐 아니라 이해당사자에게 돌아오는 실질적인 편익이 없다는 점이다. 지적재조사사업의 시행에 따른 국가적 이익에 대한 연구는 많이 이루어졌으나, 토지소유자의 관심과 참여, 나아가 동의 징수율을 높일 수 있는 인센티브에 대한 노력은 부족하였다. 공익사업이라 하더라도 개인에게 직접적이고 가시적인 편익이 돌아오지 않는 사업이라면 그 사업에 대한 관심과 동의 정도는 낮을 수밖에 없다. 이러한 토지소유자에 대한 직·간접적인 인센티브의 부재는 지적재조사에 관한 특별법의 도입 목적이 바람직하다고 하더라도 사업의 확대·재생산에 문제점으로 작용할 수 있다. 이와 더불어 공공사업의 합리적 집행(주민 참여 등)을 담보하는 제도적 수단도 설명회, 공청회 등에만 한정되어 있는 실정이다. 이는 특별법에 따른 지적재조사사업의 전국적 확산이 토지소유자의 자발적 참여에 달려 있다는 점에서 매우 중요하다.

2.3 갈등부문의 문제점 진단

2.3.1 동시다발적 발생하는 경계분쟁에 대한 대안부재
 공공사업의 집행에 있어 갈등 문제는 매우 중요하게 다루어져야 한다. 특히 지적재조사사업은 특성상 이러한 갈등적 요소를 수반하게 되는데, 지적과 관련하여 발생하는 대부분은 경계분쟁이다. 즉 지적측량을 통해 얻어진 경계를 둘러싸고 야기되는 토지소유권의 범위 또는 토지경계의 확정 문제 등의 문제이다. 일반적인 경계분쟁의 문제는 대부분 소송의 형태로 귀결되고 있으나, 법원의 경계감정측량은 경계분쟁의 해결을 위한 합리적 수단에 불과할 뿐 경계의 복원확정을 위한 궁극적인 해결책은 아니다. 현행 지적재조사에 관한 특별법에는 이러한 갈등 문제에 대해 충분한 제도적 또는 비제도적 대안을 갖추고 있지 못하다.

Table 3. Overview of Collecting Consent of Cadastral Resurvey Project

Section	Essential Total (A)	Accept Consent Form			Consent Rate		Residence			Residence Rate	
		Con Sent (B)	Dis Sent (C)	Unknown	Consent (A:B)	Dis Sent (A:C)	Jurisdiction (D)	Out Of Jurisdiction (E)	Residence Unkown	Jurisdiction (A:D)	Out Of Jurisdiction (A:E)
Total	1,347	1,153	180	14	85.6	13.4	1,045	288	14	77.6	21.4
Osan District	358	318	40	-	88.8	11.2	242	116	-	67.6	32.4
Geum San District	369	347	13	9	94.0	3.5	319	41	9	86.4	11.1
Daesan	64	62	2	-	96.9	3.1	53	11	-	82.8	17.2
Yeokpyeong	150	140	8	2	93.3	5.3	130	18	2	86.7	12.0
Hwangpung	123	121	2	-	98.4	1.6	115	8	-	93.5	6.5
Hyeonnae	32	24	1	7	75.0	3.1	21	4	7	65.6	12.5
Hampyeong District	620	488	127	5	78.7	20.5	484	131	5	78.1	21.1

더욱이 지적재조사사업이 본격적으로 확대되면, 경계 분쟁에 따른 막대한 소송비용이 발생할 우려가 높다. 필지의 경계를 새롭게 확정하고 그에 따른 면적을 다시 결정하는 과정에서 발생하는 갈등과 분쟁에 대한 대안적 장치가 미흡한 실정이다. 물론 소관청 경계결정위원회에서 이러한 역할을 담당하고 있으나, 이에 대한 충분한 검증이 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 적극적인 분쟁해결을 위한 노력을 기대하기엔 역부족이다.

2.3.2 사전적 갈등예방을 위한 조치부재

한편, 갈등해결에 있어 중요한 점은 사전에 예방하려는 노력이다. 그러나 소관청 경계결정위원회는 합의제 행정기관으로서 자문위원회와 의결위원회의 성격을 가지고 있다. 즉 위원회는 직권 또는 토지소유자나 이해관계인의 신청에 따라 사실조사를 하거나 신청인 또는 토지소유자나 이해관계인에게 필요한 서류의 제출을 요청할 수 있으며, 지적소관청의 소속 공무원으로 하여금 사실조사를 하게 할 수 있을 뿐이다. 결과적으로 경계결정위원회를 통한 분쟁해결은 사후적인 해결방안으로, 사업집행의 초기에 참여하여 사전적으로 예방하기에는 한계를 지닌다. 따라서 일본의 지적재조사사업에서와 같이, 토지가옥조사사회 등 민간조직을 활용한 사전적 분쟁해결을 위한 대응이 필요하다. 이러한 갈등분쟁에 대한 중재기능은 현행 지적재조사위원회나 경계결정위원회의 기능과는 명확하게 구별된다고 할 수 있다.

3. 국내의 사례분석과 시사점

3.1 국내 사례

토지 등에 대한 수용·사용 등의 제한은 오직 공공 필요에 의해서만 허용되는 것이지 사익을 위해 허용될 수 없다. 『헌법』 제23조 제3항은 공용침해는 “공공필요”에 의해서만 허용될 수 있음을 규정하고 있다. 그러나 공용침해의 주체에 대해서는 아무런 언급이 없기 때문에 각종 입법례와 학설은 공공부문의 민간부문에서도 공용침해의 주체가 될 수 있다.

『공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률』 제2조에는 “공익사업”을 시행하는 자에게 “토지 등의 수용 또는 사용”을 부여하고 있으며, 제4조에는 공익사업의 종류를 나열하고 있다. 국방·군사를 포함하여 관계 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받은 공익을 위한 광범위한 사업이 포함되어 있다.

한편, 사업시행자는 토지 등을 수용하거나 사용하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부 장관의 “사업인정”을 받아야 하며, 사업인정 전에 “토지소

유자와 관계인의 서명 또는 날인”을 받아야하고 이해관계자가 있는 자의 의견을 들어야 한다.

국내 사례에서는 공공사업에 있어 도시개발 관련 개별법에 정의된 토지소유자의 동의 의무를 비교·분석을 통해 시사점을 도출하는 데 중점을 둔다. 먼저 관련 개별법의 목적과 토지소유자의 동의 의무를 살펴본 후, 재개발·재건축사업에 있어 집행절차, 문제점, 동의효력 등을 검토하였다.

3.1.1 공공사업에 있어 토지소유자의 동의 의무

공공사업에 있어 토지 수용 또는 사용에 대한 토지소유자의 동의 기준설정에 대한 명확한 근거는 없다. 공공사업의 시행절차는 각각의 개별법에서 정하고 있으며, 사업계획의 승인을 얻기 위해서는 승인신청 전에 일정비율의 토지를 확보하거나 토지소유자의 동의를 필요로 한다. 각각의 개별법에서 규정하고 있는 토지소유자의 동의 기준은 다음과 같다.

(1) 도시개발법에 의한 도시개발사업(도시개발구역)

이 법은 도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다. 도시개발구역을 지정하거나 그 지정을 요청하는 경우 도시개발구역의 지정대상 지역 및 규모, 요청절차, 제출 서류 등에 필요한 대통령령으로 정한다. 이중에서도 지정권자는 환지방식의 도시개발사업에 대한 개발계획을 수립하려면 환지 방식이 적용되는 지역의 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지 소유자와 그 지역의 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 받아야 한다.

조합을 설립하려면 도시개발구역의 토지 소유자 7명 이상이 대통령령으로 정하는 사항을 포함한 정관을 작성하여 지정권자에게 조합 설립의 인가를 받아야 한다. 또한 조합 설립의 인가를 신청하려면 해당 도시개발구역의 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지 소유자와 그 구역의 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 받아야 한다. 시행자는 도시개발사업에 필요한 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있다. 다만, 시행자는 사업대상 토지면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받아야 한다.

(2) 도시 및 주거환경 정비법에 의한 정비사업 (정비구역)

이 법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이

는데 이바지함을 목적으로 한다.

- 주거환경개선사업 : 도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위해 시행하는 사업
- 주택재개발사업 : 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위해 시행하는 사업
- 주택재건축사업: 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위해 시행하는 사업
- 도시환경정비사업: 상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위해 시행하는 사업
- 주거환경관리사업: 단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위해 시행하는 사업
- 가로주택정비사업: 노후·불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위해 시행하는 사업

사업의 시행자의 요건은 다음과 같다. ① 주거환경개선사업은 정비예정구역안의 토지 또는 건축물의 소유자 또는 지상권자의 3분의 2 이상의 동의와 세입자(세대수) 과반수의 동의를 각각 얻어 시장·군수가 직접 시행하거나 주택공사 등을 사업시행자로 지정하여 이를 시행하게 할 수 있다. 다만, 세입자의 세대수가 토지 등 소유자의 2분의 1 이하인 경우 등 대통령령이 정하는 사유가 있는 경우에는 세입자의 동의절차를 거치지 아니할 수 있다. ② 주택재개발사업은 조합이 이를 시행하거나 조합이 조합원 과반수의 동의를 얻어 시장·군수, 주택공사 등 요건을 갖춘 자와 공동으로 시행할 수 있다. ③ 주택재건축사업은 조합이 이를 시행하거나 조합이 조합원 과반수의 동의를 얻어 시장·군수 또는 주택공사등과 공동으로 이를 시행할 수 있다. ④ 도시환경정비사업은 조합 또는 토지등소유자가 시행하거나, 조합 또는 토지등소유자가 조합원 또는 토지등소유자의 과반수의 동의를 얻어 시장·군수, 주택공사 등, 건설업자, 등록사업자 또는 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 자와 공동으로 이를 시행할 수 있다. ⑤ 주거환경관리사업은 시장·군수가 직접 시행하되, 주택공사 등을 사업시행자로 지정하여 시행하게 하려는 경우에는 토지등소유자 과반수의 동의를 받아야 한다. ⑥ 가로주택정비사업은 조합이 시행하거나 조합이 조합원 과반수의 동의를 받아 시장·군수, 주택공사 등 또는 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘

자와 공동으로 시행할 수 있다.

동에서 징구와 관련하여, 주택재개발사업은 도시 및 주거환경정비법에서 정한 절차에 따라 사업이 진행되는데, 각 단계별 절차에 따라 토지소유자 또는 조합원의 동의를 받도록 법·제도로 보장하고 있다. 동에서 징구에서 첫째, 동법 제17조(토지등소유자의 동의방법 등)에서 “인감도장을 사용한 서면동의의 방법에 의하며, 인감증명서를 첨부하여야한다.”라고 규정하고 있다. 둘째, 동법 제17조 제1항에서 정관 등 주요 사항의 결정을 위한 서면동의 방식을 택하고 있는데, 이때 조합설립인가를 위해서는 토지등 소유자 3/4이상 및 토지면적의 1/2이상의 동의를 받아야 한다. 동법 제13조 제2항에 의한 추진위원회 구성은 토지등소유자의 과반수이상의 동의를 얻어야 하는데, 이때에도 인감증명서를 첨부하고 인감도장을 사용한 서면동의 방식을 요구하고 있다.

이러한 동의제도는 행정청과 사업시행자로부터 토지소유자 또는 조합원의 의사를 명확히 반영하여 이들의 권익을 보호하기 위함이다. 또한 동의 방식을 엄격히 규정하고 있는 취지는 동의를 요하는 사안의 중대성과 동의율에 따른 행정처분 효력에 대한 다툼을 방지하고자 함에 있다.

주택재개발사업에 있어 초기 준비단계에서 해당구역 토지등소유자의 동의를 이끌어낸다는 것은 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 대다수의 토지등소유자는 주택재개발사업에 대한 명확한 인식이 부족하고, 사업성에 대한 예측이 어렵기 때문이다. 따라서 사업 추진을 원활하게 하기 위한 추진위원회 구성단계부터 서면동의를 얻도록 하고 있는 것이다. 또한 조합의 설립을 위해서도 동의를 얻도록 하고 있는데, 이는 토지등소유자의 동의를 최대한 이끌어 내어 주민 상호간 분쟁을 최소화하고 사업을 원활하게 추진하기 위한 제도, 그 필요성이 강조되고 있다[8].

(3) 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법에 의한 시장정비사업(시장활성화구역)

이 법은 전통시장과 상점가의 시설 및 경영의 현대화와 시장 정비를 촉진하여 지역상권의 활성화와 유통산업의 균형 있는 성장을 도모함으로써 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 시장정비구역에 있는 토지나 건축물의 소유자 및 지상권자(이하 "토지등 소유자"라 한다)가 시장정비사업조합을 설립하여 시장정비사업을 시행하려는 경우에는 토지등 소유자 과반수의 동의로 시장정비사업 추진위원회(이하 "추진위원회"라 한다)를 설립하여 시장·군수·구청장의 승인을 받아야 한다.

한편, 동의에 관한 특례는 다음과 같다. 사업추진계

획을 수립하여 시장·군수·구청장에게 제출하려는 자는 다른 법률의 규정에도 불구하고 시장정비구역 토지면적의 5분의 3 이상에 해당하는 토지의 소유자의 동의 및 토지 등 소유자 총수의 5분의 3 이상의 동의를 받아야 한다(사업추진계획의 승인). 사업시행자가 시장정비사업조합인 경우에는 총회를 개최하여 조합원 과반수의 동의를 받으면 시장정비사업시행계획의 내용에 대한 동의를 받은 것으로 본다(사업시행계획 승인)

(4) 농어촌정비법에 의한 농어촌정비사업 (마을정비구역)

이 법은 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

마을정비구역에서 농어촌정비사업을 하려는 자는 관할 시장·군수·구청장의 인가를 받아 마을정비조합을 설립할 수 있다. 인가받은 내용을 변경하거나 마을정비조합을 해산하는 경우에도 또한 같다. 마을정비조합을 설립하려면 마을정비구역에 있는 토지 및 건축물 소유자와 지상권자 총수의 3분의 2 이상의 동의를 받아 농림수산물부령으로 정하는 바에 따라 마을정비조합 설립 추진위원회(이하 "추진위원회"라 한다)를 구성하여 시장·군수·구청장의 승인을 받아야 한다. 마을정비조합의 설립방법 및 설립절차, 구성원의 자격기준과 운영 및 관리, 추진위원회 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

결과적으로, 국가나 공공단체에 의한 토지수용과 사용의 경우, 공익사업의 계속적 수행을 위한 제도적 장치의 문제는 발생되지 않는다. 왜냐하면 국가나 공공단체는 그 본래 목적이 공익실현을 목적으로 하기 때문이다. 다만 공공사업이라 하더라도 집행과정에서 대한 절차적 합리성을 갖추는 것은 중요하다. 그러나 토지소유자의 동의 의무 기준에 관한 명확한 기준은 없다. 사례에서와 같이, 1/2, 2/3, 3/5 등 개별법마다 다양하게 적용되고 있다. 이는 사업의 목적과 사업집행과정에서의 이해관계가 다르기 때문으로 판단된다.

3.1.2 재개발·재건축사업의 집행과 동의 효력

(1) 주택재개발사업의 집행절차 분석

2002년 「도시재개발법」과 「도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법」을 폐지하고 「주택건설촉진법」을 「주택법」으로 전문 개정하였으며, 「도시 및 주거환경정비법」을 제정하였다. 이에 따라 과거 개별 법령에 의해 추진되던 주택재개발사업, 주거환경개선사업, 주택재건축사업, 도심재개발사업 등이 통합된

법령에 의해 시행되게 되었으며, 이들 사업에 대한 지침이 되는 도시·주거환경정비기본계획을 수립한다.

주택재개발사업이란 도로·상하수도 등 정비기반시설이 열악하고 노후불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행되는 사업으로 정비구역 안에서 관리처분계획에 따라 주택 및 부대 복리시설을 건설하여 공급하거나 환지로 공급하는 사업이다.

- 정비기반시설의 정비에 따라 토지가 대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역
- 건축물이 노후불량하거나 과도하게 밀집되어 있어 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역
- 철거민이 50세대 이상 정착한 지역이거나 인구가 과도하게 밀집되어 정비기반시설이 불량하고 주거환경이 열악한 지역
- 정비기반시설이 현저히 부족하여 재해발생시 피난 및 구조 활동이 곤란한 지역

주택재개발사업의 시행절차는 기본계획 수립과 정비구역의 지정을 통한 사업계획단계, 추진위원회 구성, 사업시행자 지정, 조합의 설립 및 관리처분계획인가를 통한 착공을 거치는 사업시행단계, 이후 준공, 청산을 통한 사업 완료단계로 구분할 수 있다.

정비사업을 하기 위해서는 토지 등 소유자의 2분 1이상의 동의를 얻은 다음, 시군구 자치단체장의 승인을 받아 추진위원회를 결정한 후에 사업을 추진하도록 하고 있다. 조합설립 시에는 토지 등 소유자의 4분의 3이상과 토지면적의 2분의 1이상의 토지소유자의 동의를 요구한다. 시행자 지정에 관해서는 조합과 토지주택공사가 공공시행의 경우에는 조합원의 과반수를, 토지주택공사가 단독시행할 경우에는 토지 등 소유자의 3분의 2이상과 토지면적 2분의 1이상의 토지소유자가 동의를 해야한다. 사업시행인가신청에서는 총회에서 조합원 과반수이상이며, 토지주택공사 단독시행의 경우에는 동의가 불필요하다. 관리처분계획인가에서는 총회에서 조합원 총수의 과반수 의결이 있어야 한다.

(2) 주택재건축사업의 집행절차와 동의 의무

주택재건축사업이란 정비기반시설은 양호하나 노후불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행되는 사업으로 정비구역안 또는 정비구역이 아닌 구역에서 관리처분계획에 따라 공동주택 및 부대 복리시설을 건설하여 공급하는 사업을 말한다. 주택단지 안에 있지 아니하는 건축물(단독주택 등)의 주택재건축사업은 사업시행상 불가피한 경우와 정비구역 안에서 시행하는 사업에 한하며, 재건축사

업 대상구역은 「도시 및 주거환경정비법」에 다음과 같이 명시하고 있다.

- 공동주택: 건축물의 일부가 멸실되어 붕괴 그 밖의 안전사고의 우려가 있는 지역, 재해 등이 발생할 경우 위해의 우려가 있어 신속히 정비사업을 추진할 필요가 있는 지역, 기존 또는 건설예정세대수가 300세대 이상이거나 면적이 1만㎡ 이상인 지역
- 단독주택: 기존의 단독주택이 200호 이상 또는 면적이 1만㎡ 이상인 지역으로서 도로 등 정비기반 시설이 충분히 갖추어져 인근지역에 정비시설을 추가로 설치할 필요가 없고(다만, 정비기반시설을 정비사업 시행자가 부담하여 설치하는 경우는 제외), 노후·불량건축물이 당해 지역 안에 있는 건축물 수의 3분의 2 이상이거나 노후·불량 건축물이 당해 지역 안에 있는 건축물의 2분의 1 이상으로서 준공 후 15년 이상이 경과한 다세대 주택 및 다가구 주택이 당해 지역 안에 있는 건축물 수의 10분의 3 이상일 것
- 정비구역 지정대상에서 제외되는 경우에는 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제7호 및 동법시행령 제5조의 규정에 의한 주택단지의 범위 안에서 사업 시행 주택재건축사업은 우선 도시 및 주거환경정비 기본계획수립에 의해 구역으로 지정되어야하며, 기본적으로 위에서 언급한 주택재개발사업의 시행절차와 동일하지만 안전진단 실시 부분이 포함된다는 점과 그 세부 항목에 있어서는 차이를 보인다.

재건축 추진위원회는 토지 등 소유자의 과반수 동의를 있어야 승인을 받고, 조합설립은 각 동별 구분소유자의 3분의 2이상과 토지면적의 2분의 1이상의 토지소유자의 동의와 전체 구분소유자의 4분의 3이상 및 토지면적 4분의 3이상 토지소유자의 동의를 요한다. 그리고 시행자 지정에 관해서는 조합과 토지주택공사가 공동시행의 경우에는 조합원의 과반수를, 토지주택공사가 단독시행할 경우에는 토지 등 소유자의 3분의 2이상과 토지면적 2분의 1이상의 토지소유자가 동의를 해야 한다. 사업시행인가신청에서는 총회의 조합원 과반수이상이며, 토지주택공사 단독시행의 경우에는 동의를 불필요하며, 관리처분계획인가는 총회에서 조합원 총수의 과반수 의결이 있어야 한다.

재건축사업은 구역지정, 정비계획, 추진위원회 승인, 조합설립인가, 사업시행인가, 관리처분계획인가, 인가고시 등의 절차가 진행되지만 원칙적으로 토지 등 소유자의 자유의사에 의한 동의를 전제로 하고 있으며, 개인의 재산권의 변동이라는 중요한 사적인 법률관계에 기초한다.

재건축사업의 주체인 조합이 설립되기 위해서는 토지 등 소유자의 동의를 해야 하며, 동의한 조합원은

신축건물에 대한 분양권을 취득하며 비동의자는 매도청구의 대상이 된다. 그러므로 재건축사업은 비동의자에 대한 매도청구 단계에서 개인의 재산권 침해에 관한 소송이 발생하고 있는 것이다.

(3) 재건축재개발사업절차상 문제점

현행 우리나라의 도시정비사업은 사업과정에서 사업주체인 조합과 토지등 소유자에 의한 사업방식에 따라 공익성이 크게 결여되었으며, 지나친 수익성 위주의 사업이 시행되어 수익성 위주의 정비사업은 서민주거사정을 악화시켰으며 개발이익의 배분에 있어서도 형평성이 결여되어 계층간 불균형을 심화시키게 되었다. 또한 다양한 이해관계자들이 자신들의 이익을 극대화하기 위하여 사회적 갈등 및 각종 분쟁을 발생시키게 되었다.

재개발사업은 그 절차상에 있어서 다양한 기관 및 개인의 협력이 중요한 만큼 참여 주체들 간의 신뢰형성이 매우 중요하나 사업의 투명성이 부족하여 신뢰 확보가 곤란한 상황이다. 주택재개발은 저밀도의 저렴주택 거주지를 고밀도의 중산층 위주의 거주지로 전환하는 것이므로 저소득층의 주거불안에 대한 문제는 1980년대 민간중심 재개발이 활성화된 이후 끊임 없이 제기되어 오고 있어 임대주택 의무비율 건설, 기존주민에 대한 금융지원 등의 다양한 지원책을 발전시켜왔지만, 신규 주택가격과 기존 주민들의 지불능력의 격차가 커져 실질적인 도움이 되지 못하고 있는 것이 현실이다.

주택재개발사업은 사업의 결정 및 시행과정에서 다양한 이해관계자들의 출현과 개입 및 첨예한 상호작용이 발생함에 따라 사회적 갈등 및 각종 분쟁들이 발생하고 있다. 특히 재개발조합과 토지 등 소유자(조합원) 사이의 분쟁이 그 대표적 유형이다.

- 재개발조합과 토지 등 소유자 사이의 분쟁은 재개발 사업 주도권을 잡기 위한 조합 내부의 치열한 분쟁이 있으며, 주도권 장악이 곧 수익과 연결되므로 이를 위해 재개발 지역에서 초기 단계부터 추진 위원회가 난립하게 된다.
- 그리고 조합설립동의서 징수 시 비용분담의 기준에 관한 분쟁이 있다. 현행 도정법 시행령 제26조 제2항 제3호에 따라 조합설립동의서 징구시 '신규 아파트 입주에 들어가기 위해 추가되는 가구별 분담액'을 동의서 동의내용에 명시해야 하는데, 대다수의 재개발추진위원회는 이를 명시하지 않은 채 동의서를 징구하여 분쟁이 발생하고 있다.
- 또한 시공사 선정을 둘러싼 분쟁이 있다. 현행 도정법에서는 주택재개발사업(도시환경정비사업도 해당) 추진 시 시공사의 선정은 조합설립 인가 이

후에나 가능하나, 시공사 선정은 조합설립추진위원회의 권한이 아니라 재개발조합의 고유권한이다. 그러나 영세한 조합설립추진위원회는 재개발사업의 추진을 위한 자금 차입이 필요한데, 주로 자금을 지원해주는 곳이 바로 시공사인 건설업체들이어서 따라서 작게는 몇 억에서 많게는 몇 십억씩 추진위원회에 자금을 지원하는 건설사들은 추진위원회 단계에서 가계약 또는 시공사의 선정을 요구하여, 다수의 재개발사업구역들은 추진위원회 단계에서 시공사 선정이 이루어지고 있는 실정이다.

2009년 1월 20일에 서울시가 도시정비사업의 일환으로 추진하였던 용산4구역 재개발사업에서 인명사고가 발생하였다. 서울시 용산구 한강로 2가에 위치한 건물옥상에서 점거농성을 벌이던 세입자와 전국철거민연합회 회원들, 경찰, 용역 직원들 간의 충돌로 용산 철거 현장 화재 사건이 발생하여 다수의 사상자가 발생하였으며, 철거민 5명과 경찰특공대 1명이 사망하고 23명의 크고 작은 부상자가 속출하였다. 용산참사는 개발이익의 편중, 주거 및 상가 세입자 등의 사회적 약자에 대한 보호 기준의 부재 등 지난 30여 년 동안의 재개발사업에 나타난 문제점을 한눈에 보여주는 사건이었다. 이 사건으로 인해 세입자 보호와 사업의 투명성 확보 등을 위한 제도개선 방안이 마련되었다. 특히 분쟁조정위원회가 설치되었다(법 제77조 2항).

(4) 재개발·재건축사업의 동의 효력

재개발·재건축에 있어 각종 처분에 법률적 하자가 발생하였다면 그 처분에 대해 취소하는 것이 법치주의에 부합된다. 그러나 수많은 조합원이 각자의 이익을 다양하게 주장하고 사업의 대규모성으로 말미암아 많은 분쟁이 계속 발생하며, 복잡한 법규와 절차 때문에 사업 진행이 매우 어려운 것이 사실이다.

동의 여부는 사전(事前)의 의사표시이므로 사후(事後)의 의사표시인 승인과는 차이가 있다. 다시 말해, 재개발·재건축사업의 마무리 시점에서 동의를 구한다면 승인과도 같은 성격이기 때문에 그 동의 여부에 따라 법률관계가 명확해지지만, 사업추진 여부에 대한 판단을 내리기 위해서는 조합 등의 결성에 대한 동의를 사전에 받을 수밖에 없다.

재건축·재건축사업은 개인 사유재산권의 변동이 발생하는 중요한 사업이므로 행정청과 조합이 시행하는 사업에 있어, 추진위원회의 동의, 재건축조합설립에 대한 동의 등을 구해야 하며, 정관에 따른 사업시행 중에도 총회를 열어 중요사항의 결정에 조합원의 동의를 요구하고 있다. 뿐만 아니라 시공사의 선정, 사업시행인가의 신청과 관리처분계획상 주요내용에 관해

서도 동의를 구하고 있는데, 이는 단지 행정절차에 사후 승인하는 것이 아니라 토지 등 소유자가 조합원으로써 시행자의 주체적 지위에 있다는 의미를 지닌다. 다만, 비동의자와 조합의 법률적 관계에 있어, 조합은 매도청구권을 가진다. 재건축사업을 하는 조합에 대해 매도청구권을 인정하는 이유는 정비사업의 지연을 방지하기 위한 것이 목적이다. 집합건물법 제48조 제4항에서 동의자와 조합이 공공복리를 위해 사업의 원활한 추진을 위해서 비동의자를 상대로 매도청구권을 행사하는 것은 개인의 재산권보호라는 기본권을 침해하는 위헌적 규정이라고 할 수 없다.

동의 철회에 대한 분쟁을 해결하고 사업의 비용 증대를 방지하기 위한 해결책을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사업의 계획단계에서 조합원 등 자격과 능력이 있는 자가 책임을 지고 사업을 추진해야 한다. 둘째, 동의를 받을 때 사업의 필요성과 사업추진 절차와 사업의 수익성에 대해 충분히 설명해야 하며, 명확한 내용이 기재된 동의서와 인감증명서를 제출하도록 해야 한다. 셋째, 조합설립인가가 되면 동의 철회를 할 수 없도록 해야 하며, 매도청구는 가능하도록 한다. 넷째, 사업의 투명성을 높이기 위해 조합원과 공공기관이 공동으로 조합의 회계감사를 정기적으로 실시하는 법규가 필요하다. 다섯째, 공익적 사업의 성격이 강하므로, 그 공공성에 맞게 일단 조합설립에 동의한 자의 권리를 제한할 수 있도록 해야 한다. 이러한 점에서 생각할 때, 지적재조사사업의 집행에 있어서도 동의 징수를 위한 역량 있는 전문가의 배치가 필요하며, 지적재조사사업에 대한 당위성과 필요성에 대한 인식을 고양시켜야 하며, 집행과정에서 동의서 철회는 불가능하도록 해야 하며, 비동의자에 대한 법적 규제 조치 또는 유인책이 필요할 것으로 판단된다[7].

3.2 국외 사례

지적제도 개편을 추진하고 있거나, 개편의 경험이 있는 국가들로는 캐나다, 독일, 네덜란드, 프랑스, 말레이시아, 일본, 대만 등이 있다. 이 가운데 캐나다, 일본, 대만 등은 지적경계 위치 재조정 초점을 맞추고 있는 국가로 구분할 수 있다. 본고에서는 일본의 지적재조사사업 과정에서 발생하는 집행의 어려움과 분쟁 해결의 노력 등에 대해 검토한다. 또 캐나다의 민간업체와의 계약방식을 통한 지적재조사사업 계획 등을 검토함으로써 우리나라 지적재조사사업의 효과적인 추진체계를 정립하는데, 시사점을 얻고자 한다.

3.2.1 일본: 지적조사 집행과정에서의 문제와 해결 방식

일본은 1950년 법무성으로 이관되어 관리되던 등기

부(구 토지대장) 및 부속지도는 명치시대의 성과를 개량제도화해 왔는데, 국민의 중요한 재산인 토지를 보호할 수 없을 뿐만 아니라, 토지에 대한 분쟁을 일으키는 원인이 되고, 재해 등으로 경계 말뚝이 없어지거나 토지의 형상이 변해 복원의 어려움이 발생하는 등 여러 가지 문제가 일어나 개인의 토지거래나 공공사업 등에 영향을 미치게 되어 1951년부터 지적조사를 실시해오고 있다.

1951년 지적조사 이후 전체 물량(전국 270,000,000 필지, 면적기준) 대비 집행율은 1994년 38%, 2002년 426%, 2009년 49%에 이르고 있으나, 전반적인 속도가 느리다는 평가이다. 이러한 진척이 느리게 진행되는 이유에는 권리이동이 자주 일어나고, 토지 소유자의 권리 의식이 강해 지주들 간의 경계 합의가 어렵다는 점 등을 꼽을 수 있다.

지적조사는 대안적 분쟁해결방식을 기본전략으로 채택하고 있다. 즉 지적재조사사업 후 면적증감 발생지에 대해 청산절차에 의해서가 아니라 4가지 화해방식, 즉 집단화해, 협의화해, 조정화해, 소송화해방식을 택하고 있다. 경계분쟁이 재판까지 이르지 않도록 하기 위해 중재·조정이라는 ADR(Alternative Dispute Resolution)을 보다 중시하고 있다. 더욱이 2006년에 도입된 『ADR법(대안적 분쟁해결 절차의 이용 촉진에 관한 법률)』의 시행 이후, 이 법에 따른 ‘ADR인증’을 받은 일부지역의 ‘토지가옥조사사회’에서는 경계분쟁해결센터를 설치·운영을 통해 지적 분쟁의 해결을 시도하고 있기도 하다(보다 자세한 사항은 별도의 장에서 다루고 있다)[1, 3].

조사사업의 진척에 많은 영향을 미치고 있는 분쟁의 형태는 크게 두 가지로, 집단지도 혼란지구와 인접 소유자간의 분쟁이다. 집단지도 혼란지구의 발생 원인은 도면(자한도)때문으로, 집단화해 방식에 의한 지적도 정정으로 해결되고 있다. 이때 동의서는 토지소유자 전원에게 받는데, 필계미정지, 현지확인 불능지는 제외한다. 특히 집단화해에 의해 지적도정정을 할 경우에는 관계토지소유자의 협력체계를 구축하고, 소재불명자의 확인, 확인불능지의 처리, 분쟁지의 처리, 소유자 불명토지의 확인, 부동산자에 대한 설명, 부재 토지소유자에 대한 대응 등을 고려하고 있다. 인접 소유자간의 분쟁으로 필계를 결정할 수 없을 때에는 시·정·촌의 ‘지적조사실시추진위원회’의 협력을 받아 적극적으로 화해·조정에 노력하고 있다. 다만, 이러한 노력에도 해결되지 아니할 때에는 조사도 소도에 표시하는 필계선 가운데 ‘미결정’이라 주석하고, 지적부의 면적란은 공백으로 두며, 원인 및 일자란에는 임시번호와 필계미정이라 기재한다. 후일 화해가 성립되어 조사가 진행될 때에는 그 비용은 화해자 본인이

부담토록 하고 있다. 합의가 불성립되거나 합의를 할 수 없는 경우에는 최종적으로 재판에 의하며, 형경계 확정 소송과 소유권확정 소송이 있다.

한편, 2005년 부동산등기법이 개정되면서 필계특정 제도라고 하는 경계와 관련된 새로운 제도가 창설되기도 하였다. 이 제도는 경계가 불분명할 때, 부동산 등기를 소관 하는 법무성이 토유자 등의 신청에 의해서 필지의 경계를 특정 하는 제도인데, 필계특정신청은 대상지를 관할하는 법무국 또는 지방법무국의 필계특정등기관에게 신청하며, 필계특정등기관은 토지의 소유권 등기 명의인 등의 신청에 의하여 신청인 등에게 의견 및 자료제출의 기회를 부여하며, 필계의 현지특정을 실시한다. 여기에서 필계특정의 외부전문가인 필계조사위원회는 토지가옥조사사가 임명되어 조사·측량을 실시한다. 또한 신청한 본인 신청 이외에 토지가옥조사사가 필계특정의 대리 신청을 할 수 있다. 그러나 결과에 불복할 시에는 재판(경계확정소송)을 받아야 한다[2].

3.2.2 캐나다: 민간업체 계약방식에 의한 지적재조사계획

유럽의 영향을 받은 퀘벡지적은 북미에서 유일하다. 그것은 1866년부터 1896년 사이에 국가세수를 목적으로 확립되었고 원래 그 당시 대부분의 재산들이 도해방법과 공공의 묘사로 된 약 1,450장의 도면으로 이루어 졌다. 그것은 또한 부동산 거래를 기록하고 퀘벡주안의 약 700,000부동산을 등록하는데 사용되었다. 수년이 지나 그것은 다양한 법률과 규정의 적용은 물론 부동산세금의 설립, 도시계획, 공공활용, 네트워크 관리 목적 등에 사용되어 왔다.

오늘날 퀘벡은 350,000필지를 가지고 있고 아직 그것의 지적은 변함없이 남아있다. 최초의 700,000필지는 19세기부터 동일한 1,450개의 도면에 의하여 묘사되었고 거기에는 상당수의 변칙이 있었다. 그들이 등록될 때 그다음의 분할(세분 구획)은 350,000장의 지적도에 표시되고 종합적인 계획에 의해 이기되지 않았다. 거의 850,000개의 부동산이 고유번호를 가지고 있지 않고 부분적으로 소유자들이 그들의 재산을 토지이동의 등록 없이 세분화한 때문이다. 결과적으로 현재 상황으로의 지적이 더 이상 퀘벡에서 모든 토지와 그와 관련된 중앙등록기능으로의 역할을 할 수 없게 되었다.

21세기에 들어 그 상황은 건물의 신·개축, 재산의 거래를 위한 소유자의 민원에 골치를 앓게 되었다. 그리하여 1992년 퀘벡정부는 지적을 재조사하기로 결정했다. 그리하여 주정부의 토지세분화의 정밀도 높은 등록을 공급하고, 완벽하고 신뢰할 수 있고 컴퓨터기

반의 그리고 지속적으로 갱신이 가능한 토지등록 시스템이 될 수 있을 것이다.

지적재조사 과정의 완료까지 퀘백 전역의 약 350만 필지가 재조사될 것이다. 확실하게 이와 같은 대축적 작업은 현저하게 많은 계획을 요구한다. 다른 일들 중 재조사작업은 개인토지측량업자에게 입찰시스템을 써서 할당되는 약 400개의 재조사업무 계약관리를 포함한다. 단지 전문가들은 지적과 관련한 업무를 수행하기 위한 법률에 의해 권한을 부여받는다.

재조사의 범위 때문에 정부는 일반적인 것부터 세부적인 것까지 정리된 4단계의 계획시스템을 시행했다. ① 종합적인 재조사계획, ② 토지등록 과에 의한 계획, ③ 지방자치단체에 의한 계획, ④ 계약에 의한 계획 등이다. 이와 같은 4단계 계획의 단계들은 불가분하게 연결되어 있다. 한 단계에 대한 그러한 결과물들은 다음 단계를 위해 입력 제공된다.

- ① 1단계 : 지적측량사는 다음 자료로부터 정보를 수집한다.
- ② 2단계 : 토지측량사는 측량을 완성을 위해 재산의 크기 등을 측량한다.
- ③ 3단계 : 지적측량사가 재산소유자와 만난다.
- ④ 4단계: 지적측량사는 그것이 공식적으로 되기 전에 새 지적도를 업데이트 한다. 새로운 지적도는 재산소유자들에 의해 만들어진 코멘트를 반영하기 위하여 갱신된다. 이 시점에서 정부는 공식적인 새 지적도를 만든다.

지적재조사에 관하여 재산소유자들이 알 필요가 있는 것은 무엇인가? 재산소유자들이여 우리는 당신들의 협조가 필요하다. 당신들의 협조는 당신들의 재산이 지적도위에 정확하게 공시되는 것을 확실하게 하기 위하여 필요하다.

만약 당신들의 재산이 정확하게 공시되지 않았다면, 당신은 건물신축이나 개축 또는 재산 거래 시 지연되거나 다른 불이익을 경험할 수 있다. 협조방법은 작업을 위하여 책임측량회사에 자료를 보내는 것이다. 자료들에는 위치 확인원, 측량도면, 경계결정에 관한 회의록, 등록되지 않은 소유자명 등 이러한 자료들은 측량회사가 개인자료에 접근할 수 없기 때문에 필요하다. 그러나 반드시 지역 등사무소에 등록된 소유자명과 공적서류이어야 한다.

조사를 위하여 측량회사와 계획된 미팅에 참석하는 것과 당신의 재산을 보여주는 지적도의 코멘트를 만드는 것, 미팅에 참석하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 측량회사의 대표들이 그들의 작업결과를 설명하기 위하여 거기에 있을 것이다. 다음은 정보와 협의활동이 종합적인 지적재조사사업에 맞추는 방법을 보여준다.

- 재조사의 목적, 절차와 결과에 대하여 소유자에게

알려라.

- 문제가 되는 지역을 자세히 설명하라.
- 작업이 시작될 시기를 말해줘라.
- 작업의 담당회사의 이름과 상세정보를 알려라.
- 지적측량사에게 개인의 자료사본을 보내기 위해 재산소유자를 초청하라. 등록되지 않은 측량회의록, 위치확인원, 측량도면, 개인간의 거래 증서 등
- 협의회에 참석하기 위하여 재산소유자들을 초대하라.
- 협의회 일시 장소를 상세히 알려라.
- 당신의 재산에 특정 지적정보의 제목이 붙은 개인 소유임을 나타내는 문서들을 포함하라. 유효한, 토지소유자의 재산을 위한 재조사의 영향을 설명해야 한다.
- 토지소유자가 새로운 지적도를 그리는 전문가를 만나는 것을 허용하라.
- 토지소유자가 그들의 재산이 새로운 지적도에 보여지는 방법에 대하여 그들이 생각하는 것을 말하고 그들이 필요한 상황의 2차 분석에 대하여 질문하는 것에 대하여 허용하라.
- 토지소유자가 그들의 재산에 대하여 특별한 정보를 얻을 기회를 제공하라.
- 정부가 지적도를 공표하는걸 가능하게 하고 등기소와 문제가 있는 지자체의 직원에게 복사본을 보내라.
- 협의회에서 추가적인 분석을 요구하는 소유자에게 답신을 보내라. 그들의 필지위에서 측량사들에 의해서 실행된 추가적인 분석의 결과에 대한 그들의 주목된 정보 변경후에 언제라도 공식화 될 수 있고 새로운 지적도에 에러를 발견한 토지소유자는 관련된 재산에의 지적데이터를 체크해달라고 정부에 요구할 수 있다.

퀘백정부는 재조사 자금동원을 위하여 특별회계를 조성한다. 자금을 투입된 금액은 토지시장의 활동수준에 직접적으로 비례한다. 다음과 같은 비용을 포함한다.

- 등기소에 부동산거래를 등록할 때 재조사를 위하여 독점적으로 거둔 금액
- 지적측량사에 의해 수행된 지적측량사업을 정부가 공인할 때 거둔 금액
- 지적 제품의 판매[7, 9]

4. 지적재조사사업 추진체계 개선방안

4.1 계획요소 도입을 통한 계획체계 개선

효과적인 사업추진을 위해서는 우선적으로 계획체계(시도추진계획→실시계획→시행계획)를 확립할 필

요가 있다. 계획적인 측면에서 볼 때, 소관청이나 상위 기관은 전체 불부합지에 대한 종합적 추진계획을 수립하여 어떤 사업지구를 우선적으로 집행하고 어떤 사업지구는 후에 수행 할 것인지 등 전체 물량에 대한 우선순위, 단계별 계획, 주민참여 계획, 갈등 해소 방안 등을 포함하는 계획이 수립되어야 한다.



Figure 1. Planning department : Establishment of comprehensive plan

또한, 현행 절차에서 규정하고 있는 ‘실시계획의 수립’에 대한 수정이 요구된다. 기존의 업무보고 형태를 탈피하여, ‘계획보고서’로서의 내용, 즉 현황조사를 포함한 소유자분석, 적합성 분석, 지구지정 협의 등 ‘계획적 요소’를 포함해야만 합리적 계획의 수립이 가능하다. 지적측량업무와는 별도로 사업지구의 확정·고시를 위한 계획적 요소(현황분석▶토지이용분석▶타당성 검토▶지구지정 협의)가 반영되어야 한다.

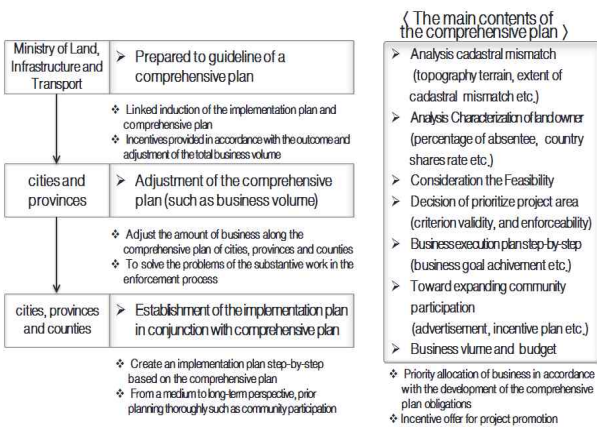


Figure 2. Obligation of establishment competent agency comprehensive plan (5 years) :Cooperation measures ensure the business plan and comprehensive plan

특히 사업지구의 지정에 있어 현행 비정형(제척) 방식에서 탈피하여, 불력형 방식으로 전환할 필요가 있다. 지적재조사사업의 핵심은 불부합지의 해결이라고 할 수 있으며, 비동지의에 대한 제척 등으로 인한 비정형 방식의 사업진행은 장기적인 측면에서 또 다른 문

제를 야기할 우려가 있다. 불력형 방식의 장점으로는 도시계획과의 일치 등 계획적 관리가 가능하며, 사업 지구의 외곽경계 결정에 따른 내부적 조정(합의), 즉 불부합지가 제척되지 않고 전체 대상지를 포함할 수 있다.

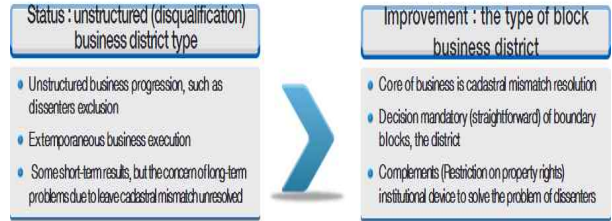


Figure 3. Planning department : Adopt the type of block business district

4.2 지역특성을 고려한 동의 요건 기준의 세분화

지적재조사사업의 원활한 집행을 위해서는 동의 요건의 기준에 대한 조정과 세분화작업이 요구된다. 선형사업 지구에서의 부재 토지소유자 비율이 약 30% 임을 감안한다면, 사업지구 선정에 필요한 3분의 2에 해당하는 면적과 소유 기준을 충족하기에는 역부족이다. 동의 요건의 기준을 3분의 2에 두더라도 사업지구의 제도적, 인문·사회적, 지정학적 특성을 고려하여 조정하거나 세분할 필요가 있다. 도시지역과 비도시지역, 부재 토지소유자 비율, 불부합의 정도, 사업지구의 총면적(또는 지가) 등에 따라 동의 요건의 기준을 달리 적용할 필요가 있다. 도시지역의 필지 크기는 비도시지역보다 밀집되어 있고, 지가는 비교적 높은 편이고, 토지소유자의 재산권에 대한 소유관념도 비교적 강하다. 불부합의 정도가 높은 지역일수록 사업의 우선순위가 있으므로, 이들 지역에 대해서는 우선적 집행이 될 수 있도록 동의 요건을 하향조정해야 할 것이다.

동에서 징구 기준의 조정방안은 크게 세 가지이다. 제1안은 현행 토지면적 기준과 토지소유자 기준을 모두 만족해야하는데, 둘 중에서 하나만 만족토록 변경하는 것이다. 제2안은 동의 기준에서 부재자를 제외할

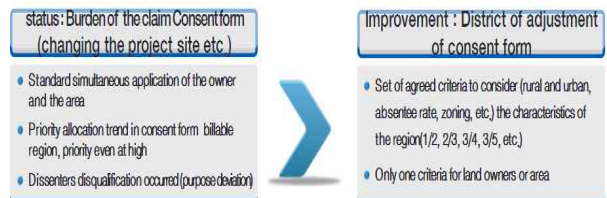


Figure 4. Enforcement departments : Adjustment consent form standard

수 있도록 하는 방안이다. 제3안은 지역별 기준을 달리 적용하는 방안이다. 특별·광역시·시·군에 따라 또는 도시지역과 비도시지역에 따라 동의 기준을 달리 적용하는 방안이다.

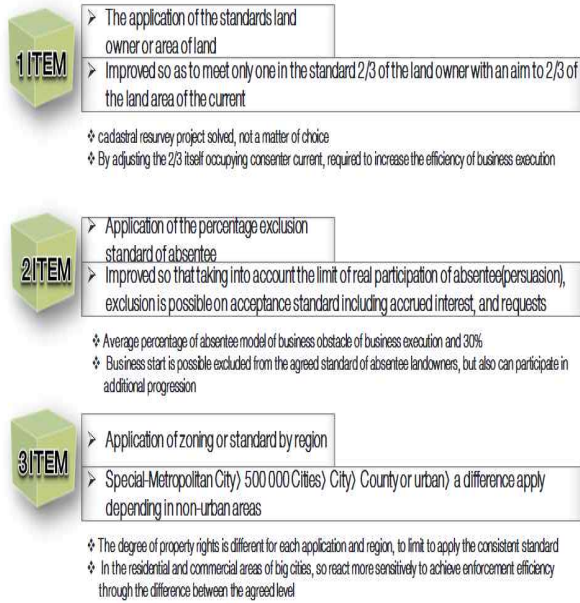


Figure 5. ADJUSTMENT STANDARD OF CONSENT FORM CLAIM : District to reflect the characteristics of the project area

4.3 체계적인 홍보 및 주민참여 증진

지적재조사사업의 성공요인은 토지소유자의 자발적 참여로부터 시작된다고 해도 과언이 아니다. 결국 지적재조사사업의 성공 여부는 개개인의 토지소유자의 관심과 나아가 대국민적인 관심 없이는 불가능하다. 주민 참여를 촉진하게 위해서는 우선적으로 체계적인 홍보 전략을 수립할 필요가 있다.

먼저 도해지적에서 비롯된 지적 불부합의 문제와 이로 인한 부정적 영향은 남의 문제가 아닌 개인의 문제가 될 수 있음을 인식시킬 필요가 있다. 이는 지적재조사사업의 시행에 대한 당위성과 직결되는 사항으로, 사업시행 전에 이루어지는 설명회 방식을 탈피하여, 상시적인 홍보요원을 운용함으로써 일대일 홍보 전략을 채택할 필요가 있다. 한편, 홍보과정에서 측량 성과의 부정확성은 국가 토지행정 전반에 매우 막대한 비효율성을 야기하며, 개개인에게는 재산권의 행사에 막대한 침해를 가져올 가능성이 매우 높다는 점을 강조할 필요가 있다. 토지소유자뿐 아니라 미래 토지거래자까지를 포함한, 국민 모두가 관심을 가져야

할 사항임을 분명히 이해시킬 필요가 있다.

지적재조사사업의 궁극적 목적은 개인 재산권을 보호하고 나아가 토지정보의 정확성을 높여 국토이용의 효율성을 확보하는 데 있다. 이를 위해서는 토지소유자 개개인의 참여를 높일 수 있는 절차적인 합리성이 수반되어야 한다. 보다 적극적 의미의 자발적 주민참여 방식이 필요하다. 이는 주민참여를 통해 사업집행의 긍정적 효과를 이끌어 낼 수 있으며, 집행과정에서의 갈등적 요인을 감소시킬 수 있기 때문이다.

일반적으로 주민참여의 유형은 제도적 참여와 준제도적 참여, 그리고 비제도적 참여로 구분된다. 제도적 참여는 공청회 등 법률에 근거하여 참여하는 방식이며, 준제도적 참여는 청원, 민원 등 기타 법률에 의해 참여하는 방식이다. 비제도적 참여는 형식적 절차에 그치거나 주민참여가 배제된 집행과정에 대한 반발행위(집회, 시위, 농성 등)라고 할 수 있다. 그러나 비제도적 참여를 달리 말하면, 모임이나 세미나, 협의회 등 제도적 참여만으로는 규정하기 어려운 형태의 것을 의미하기도 한다. 지적재조사사업에 있어서는 자발적 주민참여 증진이라는 측면을 고려할 때, 모임이나 협의 등과 같은 비제도적 참여를 높일 수 있는 수단이 강구될 필요가 있다.

주민참여의 수준은 일반적으로 8단계의 사다리 모형으로 구성되는데, 이를 단순히 3단계로 구분하면, 정보제공 단계, 의사개진(또는 협의)단계, 의사결정단계로 요약할 수 있다. 정보제공단계는 주민참여의 가장 기초적인 형태로 제도가 허용하는 범위 내에서 모든 정보를 공유하는 것이다. 의사개진(또는 협의)단계는 주민의 의견을 소관청 또는 정부관계자에 전달하는 활동으로써 의견수렴 여부는 계획당국에 의해 결정된다. 끝으로 의사결정단계는 계획(이해관계자의 요구 등)의 최종결정에 참여하는 것으로, 동의 징구에 의한 서면 동의가 이에 해당한다고 할 수 있다. 지적재조사사업의 시행에 있어서도 주민의 실질적인 이해관계와 참여 의지를 고양시키기 위해서는 참여촉진을 위한 단계적 접근이 필요하다.

4.4 인센티브 도입을 통한 주민참여 확대방안

사업집행에 따른 비용부담의 방안은 크게 국가가 전액 부담하는 방식, 지방자치단체에서 전액 부담하는 방식, 일정 비율씩 부담하는 방식이 있다. 일본의 경우 국가 50%, 광역 25%, 기초 25%의 비용부담이 적용되고 있으며, 이에 대한 부담과 지역민 지지의 사업위주의 편성 등으로 집행이 다소 부진한 상황이다. 우리나라의 경우 여러 방안에 대한 논의가 있어 왔는데, 한국법제연구원(1996)은 국가 60%, 광역 20%, 지

방자치단체 20%를 주장하였고, 한국토지공법학회(2005)는 국가 부담을 원칙으로 하면서 지방자치단체의 재정자립도를 고려하여 탄력적으로 비율을 조정하면서 분담하는 방식을 제시하였다. 현재는 국가가 전액 부담하고 있는 상황이다.

국가보조금에 의한 사업임에도 불구하고, 토지소유자의 비동의, 지방자치단체장의 비선호, 문제해결의 어려움 등으로 사업집행이 효과적으로 달성되고 있지 못하다. 더욱이 사업의 집행과정에서 발생하는 토지소유자간 분쟁, 공공서비스를 제공하는 지방자치단체에 대한 반발 등의 문제는 사회적 문제로까지 확대될 가능성이 높다. 사업의 집행에 있어 가장 중요한 문제는 경계조정과 더불어 발생하는 재산권의 변동이다. 따라서 사업집행에 대한 인센티브 지원 방안이 요구되며, 특히 주민세, 재산세 일부 등과 같은 지방세의 감면 혜택이 병행되어야 한다.

한편, 지적재조사사업의 집행효과를 높이기 위해서는 사업시행구역에 대한 용적률 상향 조정 방안을 검토할 필요가 있다. 용적률에 대한 인센티브 방안은 개인 재산권의 향상과 직결되는 사항으로, 사업지역의 특성(지가, 조정금 등)과 연동되어 조정될 필요가 있다. 특히 도심지역의 경우, 개인재산권의 변동에 따른 이해관계자의 갈등이 첨예하게 대립될 가능성이 높기 때문에 더욱 신중을 기해 용적률의 범위를 결정할 필요가 있다. 특히, 용적률의 문제는 국토의 계획과 이용에 관한 법률, 건축법 등과 민감하게 연계되어 있으므로, 이에 대한 법률적 조정과 협의가 사전에 이루어져야 한다. 용적률 인센티브 방안의 목적은 불부합의 문제를 해결하고 개인재산권 보호 등 지적재조사사업의 집행력을 담보할 수 있는 수준에서 조정되는 것이 바람직하다.

4.5 도시계획사업, 주민복지사업 등 우선지원 방안도입

다른 한편으로는 도시계획사업이나 주민복지사업의 우선배정 통해 사업집행 효과를 향상시킬 필요가 있다. 사업집행구역에 대한 도로, 공원, 주차장 등 간접적인 정부지원사업과 연동시킴으로써 지적재조사

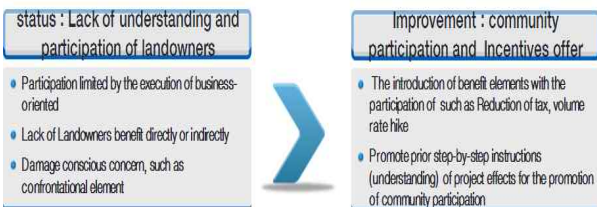


Figure 6. Enforcement departments : Incentive offer of encourage the participation

사업의 집행효과를 극대화할 수 있다.

특히 도시계획시설사업의 우선적 집행 방안을 검토해 볼 수 있다. 이러한 도시계획시설은 주민의 생활편의 시설과 직결되는 시설로, 지적재조사사업 시 사업지구의 주민 의견을 수렴 후 그 지역에 요구되는 시설 위주로 집행할 필요가 있다. 도시계획시설사업과의 연동은 주민 재산권의 변동에 대한 우려를 감소시키는 효과가 있을 뿐만 아니라 도시계획시설사업에 있어 실제적인 주민 수요에 대응할 수 있다는 점에서 시너지 효과를 거둘 수 있다.

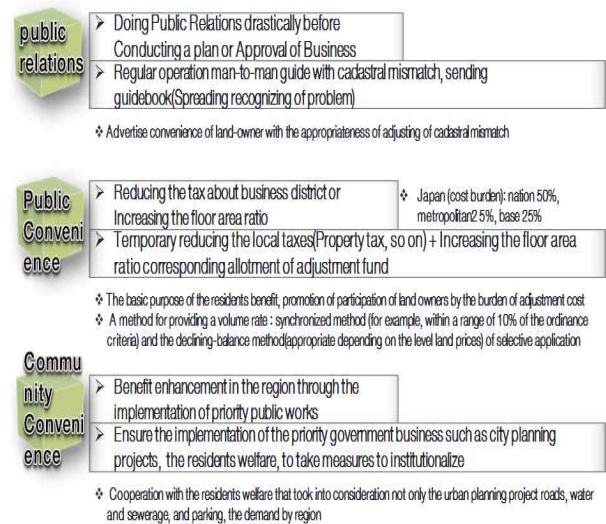


Figure 7. PROMOTING PARTICIPATION OF LAND-OWNER : providing THE publicity in advance and direct/indirect convenience

4.6 협력적 계획방식으로의 전환

협력적 계획은 공공계획을 수립·집행함에 있어 어느 한 기관이 주도적인 역할을 담당하여 수행하는 종래의 방식에서 탈피하여 계획과 관련된 해당 기관 또는 이해당사자들이 함께 참여하는 공공계획을 수행하는 기제이다. 이러한 협력적 계획이 대두된 원인인 기존의 계획방식으로는 지역사회의 공공문제를 해결하기 위한 기본적인 대안 마련이 어려워지고, 이해당사자의 반발로 인해 사업을 집행하지 못하는 사례가 빈번하게 발생했기 때문이다.

현행 지적재조사에 관한 특별법에서는 지적소관청이 지적재조사사업을 시행하고, 지적재조사사업에 따른 측량·조사 등을 대한지적공사와 지적측량업 등록자에게 대행할 수 있도록 규정하고 있을 뿐, 구체적인 협력적 계획에 대한 대안을 제시하고 못하고 있다.

재조사사업의 전국적 확대를 위해서는, 지적재조사서비스의 공급측면과 함께 전달체계에 대한 협력적 계획모델의 수립이 필요하다. 대한지적공사와 지적업체 간 경쟁적 관계가 아닌 협력적 관계를 위한 업무영역의 분리와 조정이 필요하다. 나아가 지적재조사사업은 전국단위의 사업임과 동시에 공공과 민간, 개인과 정부 등 다양한 이해관계자가 결부된 공공사업으로써, 사업의 성공적인 집행을 위한 협력적 계획체계의 구축이 요구된다.

5. 결 론

지적재조사사업은 지적정보를 쉽고 편리하게 이용할 수 있는 기본적인 환경을 조성하기 위하여 토지의 실제 현황과 일치하지 않는 지적공부(地籍公簿)의 등록사항을 바로 잡고 종이에 구현된 지적(地籍)을 디지털 지적으로 전환함으로써 국토를 효율적으로 관리함과 아울러 국민의 재산권 보호에 기여함을 목적으로 실시되고 있다. 지적재조사사업의 효율적이고 성공적인 목표달성을 위하여 선행연구와 선행사업, 지적재조사특별법, 국내의 유사사례 연구를 통하여 지적재조사특별법 제정 전후로 시범사업과 선행사업이 진행되면서 지적재조사사업 시 요구되는 사업계획수립 절차, 조직체계구성, 각종 절차에 대하여 현실적이고 실증적인 개선안을 제시하고자 하였다.

본 연구에서는 지적재조사사업무 체계와 절차 분석을 통하여 소관청단위의 구체적인 종합계획 및 실시계획의 부재, 토지소유자의 동의징수 부담에 대한 문제, 토지소유자의 적극적 참여 촉진을 위한 인센티브 부재, 동시다발적으로 발생하는 경계분쟁에 대한 대안 부재와 사전적 갈등예방을 위한 조치부재를 재조사사업의 장애요인으로 도출하였으며, 국내 도시개발, 재건축 및 재개발 사례와 일본과 캐나다의 지적재조사사업 사례분석을 실시하여 우리나라 지적재조사사업 체계에 대한 개선방안을 마련하였다.

첫째, 효과적인 사업추진을 위하여 사업물량중심의 사업계획체계에서 시도추진계획→실시계획→시행계획의 종합적 계획체계확립으로 개선안을 마련하였으며, 업지구의 지정에 있어 현행 비정형(계척) 방식에서 탈피하여, 블럭형 방식으로 전환의 필요성을 제시하였다.

둘째, 지적재조사사업의 원활한 집행을 위해서는 동의 요건의 기준에 대한 조정과 세분화하기 위하여 제1안은 현행 토지면적 기준과 토지소유자 기준을 모두 만족해야하는데, 둘 중에서 하나만 만족토록 변경하는 것이다. 제2안은 동의 기준에서 부재자를 제외할

수 있도록 하는 방안이다. 제3안은 지역별 기준을 달리 적용하는 방안을 마련하였다.

셋째, 체계적인 홍보와 주민참여 증진의 필요성을 제시하였으며, 적극적인 주민참여 유도방안으로 인센티브제도 도입안과 도시계획사업이나 주민복지사업의 우선배정 통해 사업집행 효과를 향상시킬 필요가 있다. 사업집행구역에 대한 도로, 공원, 주차장 등 간접적인 정부지원사업과 연동시킴으로써 지적재조사사업의 집행효과를 극대화할 수 있는 대안을 제시하였다.

마지막으로 어느 한 기관이 주도적인 역할을 담당하여 수행하는 종래의 방식에서 탈피하여 계획과 관련된 해당 기관 또는 이해당사자들이 함께 참여하는 공공계획을 수행하는 협력적 계획방식 도입안을 마련하였다.

본 연구결과는 향후 지적재조사사업의 계획수립 및 실시업무에 활용이 가능할 것으로 기대되며, 지적재조사사업이 보다 확대시행 될 경우 토지이용이 집약적이고 지가가 높은 대도시지역에서 다양한 분쟁이 발생할 것으로 예상되며, 이에 대한 합리적이고 과학적인 대안마련이 시급할 것으로 사료된다.

References

- [1] Kim, N. S; Lee, S. C; Kim, H. T. 2005, Research on Development of Model for Korean-Style ADR System of Cadastre Field , Journal of Korean Association of Cadastre Information, 7(12):31-51.
- [2] Kim, J. B. 2006, A study on cadastral reform project issues and solutions : focus on land boundary disputes and settlement procedures, The Graduate School Of Industry, Kyungil University.
- [3] Kim, S. C. 2012, Current State and Challenges of Japan's Accreditation System under the ADR Act, Journal of Korea Association of Arbitration Studies, 22(2):3-29.
- [4] Kwon, I. H; Choi, Y. S; Jung, S. K; Kim, J. M. 2010, A Study on the Solution of Cadastral Resurvey Project's Conflict based on Conflict Model , Proceedings of the Korean Association of Geographic Information Studies Conference , Korea Spatial Information Society, 2010 Sept.02:25-37.
- [5] Kwon, Y. H. 2010, Perspective of Cadastral

- Resurvey Project Based on Conflict Model, The Graduate School of Urban Sciences, University of Seoul.
- [6] Kwon, Y. H. 2011, (A) Study of Priority Areas for Cadastral Resurvey, The Graduate School Information Science and Public Administration, Kangwon National University..
- [7] Minister of Land, Infrastructure and Transport, 2012, A Study on the Improvement of Rational and Scientific Execution System for Cadastral Resurvey Project.
- [8] Song, H. J; Kwon, D. J; Kim, H. J. 2011, A Study on Landowners' Understanding of Written Consent in the Housing Redevelopment Project District, Journal of Korean Society of Cadastre Information, 27(2):15-32.
- [9] Yoon, H. S; Choi, Y. S; Son, S. Y; Kim, J. M. 2011, A Study on Present Conditions and Characteristics of Cadastral Surveying Accuracy in Korea , Journal of Korea Spatial Information Society, 19(5):27-35.

논문접수 : 2013.07.10

수정일 : 2013.08.07

심사완료 : 2013.08.26