

# 경남지역의 지적불부합지 민원 유형분석

## Analysis of the Kind of Cadastral Non-coincidence Complaints in Gyeongnam

김규철<sup>1)</sup> · 김영종<sup>2)</sup> · 최현<sup>3)</sup>  
Kim, Gyu Cheol · Kim, Yung Jong · Choi, Hyun

### Abstract

Prior to start the business of Cadastral Non-Coincidence, there is a difficulty in the boundary setting due to the border dispute between the business owners, because of inconvenient land using and problems and the exercise of the ownership about their shared land. Expected that the cooperation of the residents admission can be used as countermeasures, which lead to conclude in the agreement by converging various opinions, such as about preceding business promotion, property rights and stable boundary, into one submission. Consequently, the national strength can be competitive by the efficient land management; the land portion of utilized area would be increasing as well as the boundary would be more convenient and accurate. In this study, the Cadastral Resurvey is planned to be analyzed the complaints based on complaint resolution cases and problems associated with the Cadastral Non-Coincidence. Following to the result, we want to use it to analyze the actual situation of Cadastral Non-Coincidence in Gyeongnam, so as generated by the Cadastral Resurvey business in the future for efficiency in the business.

Keywords : Cadastral, Cadastral Non-Coincidence, Cadastral Resurvey, Public Grievance

### 초 록

지적불부합지는 사업 시행 전 소유자간의 경계다툼으로 인한 경계 확정에 어려움이 있으며 공유토지 소유자의 소유권 행사와 토지이용 불편에 의한 민원이 발생하고 있다. 그 대응방안으로 사업추진에 대한 다양한 의견제출 및 합의를 이끌어낼 수 있는 입회에 주민 협조가 선행되면 경계분쟁이 사라지고 안정적인 재산권행사가 가능해질 것이라 기대된다. 또한 토지의 활용가치가 높아지고 행정은 정확하고 편리하게 되며 국토의 효율적인 관리를 통해 국가경쟁력이 강화될 것이다. 본 연구에서는 지적불부합지에 따른 문제점과 민원 해결 사례 데이터를 이용하여 경남 지역에서의 지적불부합지 실태를 분석하여 향후 지적재조사 사업에 따라 발생하는 민원을 분석하여 지적재조사사업의 효율성을 가지고자 한다.

핵심어 : 지적제도, 지적불부합지, 지적재조사, 민원

## 1. 서 론

100여 년 전 일본의 토지 수탈 목적으로 시작된 우리나라

의 지적제도는 해방과 한국전쟁이라는 역사적 격동기를 거치면서 지적공부의 멸실 혹은 분실, 측량 오류, 관리 부실 등과 같은 혼란 속에 이어져 왔다. 이러한 혼란은 1970년대 이후 급

Received 2014. 08. 01, Revised 2014. 08. 14, Accepted 2014. 08. 21

1) Gyeongnam Province Hall(E-mail : kim4848@korea.kr)

2) Member, Dept. of Civil Engineering, Kyungnam University(E-mail : lemon@kyungnam.ac.kr)

3) Corresponding Author, Member, Dept. of Civil Engineering, Kyungnam University(E-mail : hchoi@kyungnam.ac.kr)

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

속한 경제성장과 맞물리면서 적지 않은 분쟁과 소송으로 비경제적인 지출을 양산하고 있는 상황이다. 지적제도 자체의 오류로 인한 축척의 차이에서 초래되는 근원적 문제와 지적제도 운영상의 문제, 빈번한 토지이동과 도시의 급격한 팽창으로 인한 지적공부에 등록된 사항과 실제 사항이 부합되지 않는 심각한 사항이 대두되기 시작하였다.

지적불부합에 대하여 본격적인 연구는 1980년대를 기점으로 시작되었으나 법안제정 및 시범사업 등에 있어서 정책결정자의 인식부족과 막대한 예산의 확보, 사업의 장기성, 면적증감 토지의 청산 문제, 인력양성 등 여러 가지 요인으로 사업 추진이 미진하였다. 2000년대 들어서 지적불부합 문제를 근원적으로 해소할 여러 가지 방안과 대안들이 모색되고 있다.

Lee *et al.*(2000)은 지적재조사기획의 이론적 배경에서 지적재조사계획을 위한 필수적인 전제조건으로서 기획의 원리·과정·기획의 평가를 통하여 지적재조사계획 수립에 필요한 요소들을 제시하였고, Jeon *et al.*(2010)은 지적재조사를 위한 세계측지계 기반조성 방안에서 전담 TF팀 구성과 단계별 추진계획 수립, 전환에 대한 표준절차 확립 및 관련 지침 마련, 지역별 왜곡량 모델링, 전국 산재 구조삼각점 등의 통일 원점 전환, 경도 10.405초 보정과 투영법의 통일화 등을 제시하였다. Lee and Park(2010)은 지적불부합지정리 사업을 위한 재원조달 방안에 관한 연구에서 단계별 사업 추진에 따른 점진적이고 국민의 저항을 최소화 할 수 있는 재원조달 방안, 단기적 재원조달 방안으로 지적공부관련 수수료와 지적측량수수료, 토지관련 수수료의 기금화, 공기업 투자 및 민간자본의 활용 방안, 사업의 비용 부담은 중앙정부와 지방정부차원과 재정자립도에 따른 차등 부담 방안 등을 제시하였으며, Son and Koh(2011)은 지적재조사사업의 쟁점사항과 추진전략 연구에서 입법적인 보완과 사업비 확보, 전담조직 및 인력의 확보, 기술인력 양성 및 교육, 지적재조사시스템의 구축 등을 제시하였다. Jeon and Jo(2013)은 세계측지계 좌표변환계수를 이용한 지적불부합지 추정에 관한 연구에서 구좌표계 자체가 어느 정도 훼손되어 지적불부합을 양산시키는 것으로 추정, 지적과 지형정보간의 좌표간 불일치 때문에 어느 동일한 지역에서도 서로 다른 측정치가 다량으로 불부합되는 것을 확인하였다. 구좌표계의 기준점 중 하나인 지적도근점과 세계측지좌표계를 비교·분석한 결과로 보면 사례지역은 대량의 지적불부합이 있음을 추정 등을 연구하였다.

지적불부합지를 좌표계를 기반으로 많은 연구가 수행되어 왔으나 불부합지의 유형과 민원사례에 대한 분석은 미비한 것이 사실이다. 지적재조사 사업에서 발생하는 민원의 유형과 원인을 분석하여 향후 지적재조사사업에서 활용한다면 경제

적, 시간적으로 많은 장점이 있을 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 경남지역에서의 지적불부합지 실태를 분석하여 지적재조사 사업에 따라 발생하는 민원을 분석하여 지적재조사사업의 효율성을 도모하고자 한다.

## 2. 지적재조사 사업

### 2.1 지적재조사사업 개요

지적재조사사업이란 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 위치, 경계, 면적 등 지적공부(地籍公簿)의 등록사항을 바로 잡고 종이에 구현된 지적(地籍)을 디지털 지적으로 전환하는 사업을 말한다. 우리나라는 일제강점기에 평판과 대나무자로 측

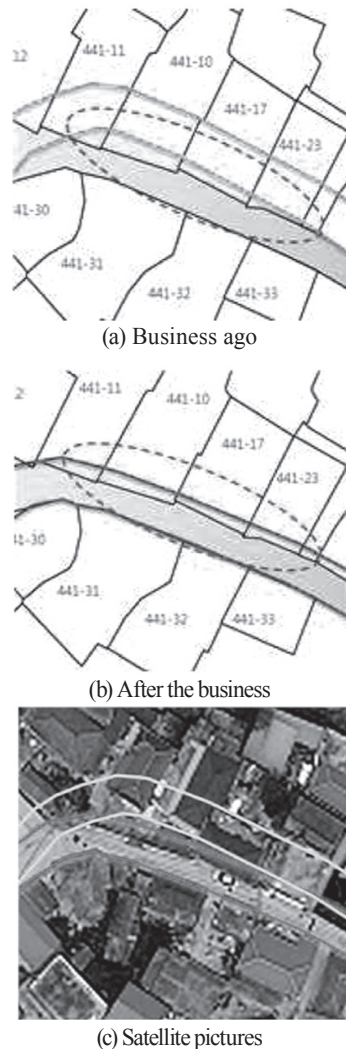


Fig. 1. Change city planning line for the efficient use of land

Table 1. Cadastral resurvey effective border decision

Distinguish	Feature
Deference resolution	Pointed out that even when in contact with the road the land is limited and the building permit is not in contact with the road above, the value of land rises.
Resolve conflict buildings	If you are using buildings touch the land of others, to resolve the land there is a foundation of conflict due to the border dispute.
Formal land shape	Square, stylized straight shape, such as a rectangle the most irregular shape land with limited land use shape of the land and irregular. Area to be efficient use of land increases, and the value of land improvement.
Drawn into occupied countries and coordination of common	Increase in value by changing registered land facing the road without building that you have used individual occupying the land owned ultramarine. Formal shape to the common land of the country as absurd.
Change city planning line for the efficient use of land	Change of center city planning line of the brush. (Appreciation of land) Change city planning line of the building center. (Reduction of compensation costs and removal) Change of urban planning use of district lines. (Apart from eliminating the nest of quarterly magazine of zoning)
Chaenap donation	So as to be specified in the urban planning of future road, the road part of the land privately owned rural residential housing complex, and Chaenap donation at that time.

량하여 수기로 만든 종이지적은 지금까지 사용하면서 도면의 신축, 마모, 훼손 등 종이가 가지는 문제점을 그대로 안고 있으며 또한 측량기술의 발달로 지적도에 등록된 경계, 면적 등이 토지의 실제현황과 일치하지 않는 경우가 있어 민원과 분쟁이 많이 발생하고 있다. 따라서 종이로 된 기존의 지적(地籍)을 디지털에 의한 새로운 지적(地籍)으로 전환하고, 토지의 실제현황과 일치하도록 바로 잡음으로써 국토를 효율적으로 관리함과 아울러 국민의 재산권을 보호하는데 그 목적을 두고 있다.

우리나라에서 사용되는 지적도는 100여 년 전 낙후된 기술로 조사된 것으로 지적정보가 부정확하며, 종이에 작성된 지적도는 시간이 지날수록 훼손 또는 변형되는 문제점을 안고 있다. 전 국토의 15%가량이 지적도와 불일치한 상황이며, 이로 인해 토지 분쟁에 들어가는 사회적 비용만 연간 3,800억 원, 잘못된 토지 경계로 인한 이웃 간의 분쟁으로 사회적 갈등이 발생되고 있다. Fig. 1은 지적불부합지역을 나타내는 것으로 (a)는 지적재조사 사업 전 토지현황이며, (b)는 사업 후 도로경계와 일치하게 되는 그림이다. (c)를 통해서 (a), (b)의 실제현황이 일치하지 않음을 알 수 있다.

지적재조사사업은 국토를 새롭게 측량하여 스마트한 국토시대 개척을 목적으로 하며 지적재조사에 관한 특별법령 제정시행으로 2012년 3월 17일 사업이 추진되고 있다. Table 1과 같이 지적재조사 사업이 완료되면 경계분쟁이 사라지고 안정적인 재산권행사가 가능해질 것이라 기대된다. 또한 토지의 활용가치가 높아지고 행정은 정확하고 편리해지며 국토의 효율적인 관리로 국가경쟁력이 강화될 것이다.

### 3. 지적불부합지 분석

#### 3.1 토지에 따른 분석

지적불부합지는 지적공부와 실제상황의 토지경계가 지적공부와 정확히 일치하지 않아 지적공부의 등록사항을 정정해야 하는 대상을 말하며, 지적도면과 현지의 토지경계가 지적측량의 오류 등으로 인하여 일치하지 않을 경우나, 토지대장이나 지적도와 현지의 지목이나 소유자가 다른 경우와 토지대장과 등기부가 일치하지 않는 경우를 모두 포함한다.

불부합지개념은 실지와 지적공부상의 지번, 지목, 면적, 소유권, 경계, 위치 등의 내용이 서로 맞지 않는 것으로 표현할 수 있으며, 그밖에도 실지, 지적공부 또는 등기부와 달리 등록된 오류가 있는 모든 토지를 불부합지라고 정의할 때 그 발생 원인과 형태는 매우 다양하고 광범위하다. 2012년까지 지적불부합지는 Table 2를 보면 전국 3,766만 필지로 100,148km<sup>2</sup>에

Table 2. Status of the nation's cadastral non-coincidence

Division	Colon enrollment		Cadastral Non-Coincidence		Ratio	
	plot	Area (km <sup>2</sup> )	plot	Area (km <sup>2</sup> )	plot	Area
1995	33,698	99,203	28	54	0.08%	0.05%
2002	35,177	99,434	1,383	1,802	3.9%	1.8%
2007	37,072		5,118			15.5%
2012	37,665	100,148	5,536	6,154	6.2%	14.7%

해당된다. 실제로 최근 일부 도시밀집지역을 대상으로 실시한 조사결과에 의하면 불부합지의 비율이 무려 50% 이상으로 조사된 곳도 있으며, 재조사를 시행하기 전에는 정확한 불부합지 통계를 알 수가 없다.

또한 정부에서는 2007년 지적불부합지 정비대상조사 지침을 제정하여 전국의 지적불부합지를 조사한 결과와 같이 전국토의 15.5%가 불부합지로 조사되었으며, 이것은 지적불부합지가 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 판단된다.

지적불부합은 지역여건이나 발생 시기 및 오류 정도에 따라서 그 규모와 크기가 다르다. 일부는 혼합된 형태를 이루고 있어 명확하게 구별할 수 없는 경우를 보이기도 하고 불규칙하거나 위치의 오류가 발생하는 등 그 사례가 다양하게 나타나고 있다. 지적불부합에 따른 문제는 개인의 재산권 측면 즉, 토지의 사용·수익·처분 권능의 제한으로 많은 문제점이 내포하고 있다. 이러한 지적불부합은 결과적으로 지적국정주의의 근간을 이루는 지적제도의 전반적인 불신과 사회적 갈등을 초래하고 있다. 또한 이와 같은 현상이 일부지역에 국한되지 않고 전국적으로 산재하고 그 발생 건수가 증가 추세에 있음을 감안하면 국가적·사회적 문제로서 국가경제발전의 저해 요인으로 지적되고 있다.

Table 3을 살펴보면 경상남도의 지적불부합 유형은 필지수를 기준으로 할 때 전체 필지수에 대하여 편위형 0.04%, 중복형 0.04%, 지형변동형 0.01%, 기타형 0.01% 으로 나타났으며 불규칙형이 99.45%로 가장 높게 나타났다.

**Table 3. 2013 Facts cadastral resurvey project in gyeongnam**

Non-conforming type	Topography	Plot	Area (km <sup>2</sup> )
Irregular	Hybrid Urban Rural	2902	980
	Rural	5142	3958
	Management plan	430	95
	Urban areas	111	14
	Forestry	15	55
Redundant	Rural	236	83
	Hybrid Urban Rural	131	89
Displacement type	Hybrid Urban Rural	107	33
Position error type	Urban areas	71	14
Cataclysm	Rural	42	40
Hybrid	Urban areas	202	43

경상남도 지적재조사 사업 통계 현황을 보면 사업완료지역과 사업추진지역이 미착수지역 및 신규지적불부합지에 비하여 사업진행이 더딘 상황이다. 이는 지적불부합지 정리 사업에 앞서 토지소유자간의 경계 다툼으로 인한 애로사항이 많고 주민들의 협조가 절실하나 사업추진에 대한 다양한 의견 제출 및 합의를 이끌어낼 수 있는 방안이 마련되지 못함을 알 수 있다.

### 3.2 지적불부합지 민원 유형 분석

지적불부합지의 문제점을 지적불부합지 정리완료지구와 정리지연지구를 비교하여 분석해보면 Table 4와 같다.

**Table 4. Complete local and regional comparison of the clearance delay profiles**

Division	Delay Strip Cleanup	Complete Clean Earth
Area	Less	lot
Plot	Less	lot
Owner	Less	lot
Official price	Lower	High
View of the development of regional	High	Lower
Expectations of rising land	High	Lower
Residents of the theorem will	Skeptical	Active
Functions and activities of the Committee	The Executive Board of the function No clean up an active leader	Commission authority are active and strong, and are summarized in this chapter is active in village
Determined based on the liquidation value	Closed fire, such as Open Trades Closed Closed Posted Price is not agreed	Official price as agreed liquidated
Promotion period	Long-term	Short period of time
Cleanup after the local changes	Building construction, roads, etc. There is no development activity	Housing construction, urban planning, regional development, such as roads active

지적불부합지 정리완료지역은 대부분 마을 주민의 적극적인 추진 의지가 있었으며 이에 따른 담당공무원의 적극적 추진 의지도 정리완료에 크게 기여하였다. 이러한 지역의 특성을 살펴보면 기간이 짧고 대부분의 주민이 적극적이며 추진위원회가 원활히 운영되며 이웃 간의 정이 따뜻한 지역이며 또한 지역 내의 대단위 개발사업이 없어 지가상승에 대한 기대 심리가 적다는 것이다. 지적불부합지가 정리 완료됨에 따라 지역주민간의 불신의 벽이 허물어지고 마을 더욱 단합되어 졌으며 각종 도시개발사업이 추진되었다.

지적불부합지 정리미결지역을 분석해 보면 주민의 정리의 지 부족과 행정의 잘못된 추진방법이다. 또한 마을 주민중 책

임지고 추진해 나갈 지도자를 찾지 못하였으며 마을 자체에 고질적인 이해득실 관계가 존재하고 있었다. 지적불부합지 발견 즉시 신속하고 적극적으로 대처하지 못했고 주민 스스로가 청산의 합의점을 찾도록 방치하였으며 합의에 있어 주민간의 의견 대립이 심해져 사업의 진행이 늦춰 지고 있다.

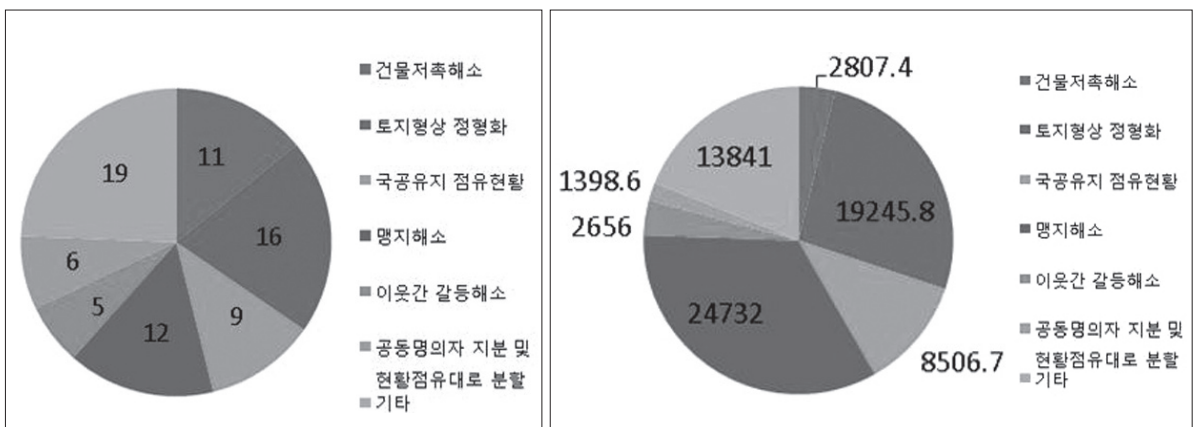
지적불부합지 완료지구와 미결지구를 비교분석하여 지적 불부합지의 정리 유형과 문제점을 도출한다는 것은 무리가 있을 수 있다. 미결지구에서 가장 큰 쟁점은 보상금액의 협상에서 어려움이 있기 때문으로 분석된다.

Table 5에 따라 민원해결유형을 분석해 보면 총 78건 중 토지형상 정형화가 16건(20.51%)으로 가장 많았으며, 맹지 해소

Table 5. Effect the contents of the complaint resolution

유형	건수	지목 면적(m <sup>2</sup> )									Total area (m <sup>2</sup> )	
		대	답	전	도	장	구거	잡종지	임	묘지		
건물저촉 해소	11	2,807.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,807.4
토지형상 정형화	16	512.0	9,208.8	4,020.0		4,189.0		-	1,316.0	-	19,245.8	
국공유지 점유현황	9	1,373.7	-	-	5,611.0	-	1,522.0	-	-	-	8,506.7	
맹지 해소	12	23,932.0	-	800.0		-	-	-	-	-	24,732.0	
이웃 간 갈등 해소	5	1,770.0	-	-	-	-	-	400.0	-	486.0	2,656.0	
공동명의자 지분 및 현황점유대로 분할	6	-	1,398.6	-		-	-	-	-	-	1,398.6	
기타	19	7,335.9	3,784.0	1,438.0	1,282.7	-	-	-	-	-	13,841.6	
소계	78	37,731.0	14,391.4	6,258.0	6,893.7	4,189.0	1,522.0	400.0	1,316.0	486.0	73,187.1	

\*Caution) This table is Korean language for accuracy of signification.



(a) Number by graph

(b) Area by graph

Fig. 2. Effect the contents of the complaint resolution by graph



12건(15.38%), 건축물 저축 해소 11건(14.10%), 국공유지점유 현황 9건(11.53%), 공동명의로 지분 및 현황점유대로 분할 6건(7.69%), 이웃 간 갈등 해소 5건(6.41%)이 있었다. 토지형상 정형화로 민원을 해결한 사례는 지목별 다양하게 나타나는 특징이 있었으며, 기타사항으로는 진입도로 개설, 지적재측량 시 위치이동 등 해당 필지 별 3건 이하의 해결 사례로써 지역 특성 또는 토지소유자 간 소통이 원활하지 못하여 지적재조사 실시한 사례가 많았다. 지목 면적의 경우 대(51.55%)가 절반 이상으로 나타났으며 맹지 해소를 해결한 사례가 총면적의 33.79%로 가장 많은 부분을 차지했다.

지적불부합지는 사업시행 전 소유자간의 경계다툼으로 인한 경계 확정애 애로사항이 있으며 공유토지 소유자의 소유권 행사와 토지이용에 불편에 의한 민원이 발생하고 있으며, 불규칙한 토지형상으로 인해 토지이용에 제한이 있어 주민들의 갈등이 심화되고 있다. 민원 해결 사례의 건수, 총면적으로 미루어 볼 때 건축물 저축 해소, 토지형상 정형화, 국공유지 점유현황, 맹지 해소, 이웃 간 갈등 해소, 현황점유대로 분할의 민원 해결 사례를 바탕으로 지적불부합지 정리사업을 진행한다면 시행착오가 최소화 될 것으로 판단된다.

#### 4. 결 론

본 연구는 경남지역에서 수행된 지적재조사사업을 바탕으로 지적불부합지 유형분석에 관한 연구로 결론은 다음과 같다.

첫째, 경남지역에서 발생한 지적불부합지 유형을 분석한 결과 불규칙형이 99.45%로 가장 높으며, 편위형 0.04%, 중복형 0.04%, 지형변동형 0.01%, 기타형 0.01%으로 나타났다.

둘째, 지적불부합지 정리미결지역에 대한 분석결과 주민의 정리의지 부족, 마을 자체에 고질적인 이해득실 관계가 있는 것으로 나타났으며, 지적불부합지 발견 시 적극적인 대처가 없었으며, 합의에 있어 주민간의 의견대립이 심해져 사업진행이 늦어진 것으로 나타났다.

셋째, 지적불부합지에 따른 민원 해결유형을 분석한 결과 토지형상 정형화가 16건(20.51%)으로 가장 많았으며, 맹지 해소 12건(15.38%), 건축물 저축 해소 11건(14.10%), 국공유지 점유 현황 9건(11.53%), 공동명의로 지분 및 현황점유대로 분할 6건(7.69%) 등으로 나타났다.

지적불부합지의 근본적인 해결을 위해 지적재조사 사업 추진 및 강력한 특별법의 제정이며 현재의 상황에서는 정리에 따른 특별조직을 편성하여 추진하여야 할 것이다. 또한 법적 인 문제뿐만 아니라 예산, 인력, 조직의 뒷받침과 지원이 있어야 할 것으로 판단된다.

#### References

Lee, D. H., Kim, Y. H., and Kim, N. S. (2000), A theoretical study of the planning for cadastral resurvey, *Journal of the Korean Cadastre Information Association*, Vol. 2, No. 1, pp. 79-88. (in Korean with English abstract)

Lee, S. H. and Park, K. H. (2010), A study on the effective fund raising method for the cadastral non correspondence arrangement, *Journal of the Korean Cadastre Information Association*, Vol. 12, No. 1, pp. 139-155. (in Korean with English abstract)

Jeon, B. J., Lee C. Y., and Kim, K. H. (2010), A plan to world geodetic frame transformation for cadastral resurvey, *Journal of the Korean Cadastre Information Association*, Vol. 12, No. 2, pp. 165-175. (in Korean with English abstract)

Son, J. Y. and Koh, J. H. (2011), A study on current issue and strategy of Korean cadastral resurvey project, *Journal of the Korean Cadastre Information Association*, Vol. 13, No. 2, pp. 143-157. (in Korean with English abstract)

Jeon, Y. K. and Jo, J. H. (2013), The study on the presumption of cadastral discordance area by transformed world geodetic coordinates, *Journal of the Korean Cadastre Information Association*, Vol. 15, No. 2, pp. 261-274. (in Korean with English abstract)