

지형지물을 이용한 도로경계 설정 원칙의 개선 방안

The Study on the Improvement of Principle in Determining Road Boundary Used by Geographical Features

전영길*
Jeon, Yeong-Gil

Abstract

Among 28 land Categories, 'road' is that most frequently established or transformed. Like that of other 27 land categories, the boundary of road should be defined by boundary making principles and then fixed by cadastral laws. But, some criteria to determine the land boundary, especially in boundary making rule which can be used by geographical features, is confused partly in Land Use Planning stages. Because the purpose of making any rules in fixing road boundary may be misinterpreted, the gap between law and real land boundary can be occurred. Those related rules in determining the land boundary must be improved urgently. Cut surface' or 'slope' should be conformed as a legal term and I suggest that 'Structures' must be changed to 'geographical features'.

Keywords: Land category, Road, Geographical features, Land use planing, Improvement of rules, Cut surface

1. 서 론

1.1. 연구의 목적

현재 그동안의 경계개념이 소위 '지적법에서 만 경계를 정할 수 있다' 했던 종래의 관점에서 벗어나, 현실경계를 중심으로 인식을 바꾸자는 취지에서 경계설정 기조가 변경되어 법제화되고 있는 시점이다. 따라서 현실경계를 중시하는 관점에서 보면, 법제상의 경계확정 기준 및 개념 중 특히 '지형지물을 이용한 경

계설정 기준'이 더욱 중시되어야 할 것으로 예견된다. 그런데 지형지물을 이용한 경계설정 기준의 법제정 취지를 자칫 잘 못 이해하면서 법조문의 용어 및 문장을 오역하거나 잘 못 해석하는 경우에 경계설정 자체가 현실과 괴리되는 큰 문제들이 발생할 수 있다. 따라서 본 논문은 현행 28개 지목 중 가장 토지이용 빈도가 높은 지목인 '도로'의 사례를 중심으로 경계설정 원칙의 혼동과 문제점을 탐색한 뒤, 이에 대한 법적 개선방향을 논의하고자 하는 데 연구목적을 두고 있다.

* 강원도립대학교 지적공간정보과 교수 Department of Cadastral Science & Spatial Information, Gangwon State University (First author: jyq481@gw.ac.kr)

1.2. 연구의 범위 및 방법

본 논문이 경계설정의 문제점을 도로라는 지목을 사례로 하여 탐색하여 법적 개선방안을 제안하는 연구이니 만큼, 연구의 내용적 범위는 첫째, 도로라는 지목의 1개 사례에 국한하며, 둘째, 제반 경계설정의 원칙과 이론들을 기반으로 하되, 주로 '지형지물을 이용한 경계설정' 부분에 국한하여 그 문제점을 파악하기로 하며, 셋째, 주요 연구핵심은 지형지물을 이용한 경계설정 기준 들이 사례로 들고자 하는 도로인 경우, 도로의 경계확정 단계에서 어떤 문제점을 발견시킬 수 있는가에 대해 주로 논의·분석하기로 한다.

연구의 방법은 주로 이론탐색 및 법규검토에 이르는 전반적인 기술적(記述的)분석에 따르며, 실제 토지이용계획 단계에서 도로의 경계확정이 문제를 일으키는 몇가지 사례를 인용하는 사례분석의 방법을 원용하기로 한다. 연구의 결과는 결론에 요약하되, 연구결과로 제안할 정책적 시사점은 법적 개선점으로 최종 제안하는 방법으로 한다.

2. 일반적 경계설정의 원칙

2.1. 선행연구의 검토

도로의 경계확정 만을 중심으로 하여 본 논문과 같은 의도로 작성된 학술논문은 거의 전무한 실정이다. 다만 도로의 경계 뿐 아니라 '지형지물을 이용한 경계설정'을 다루는 문제에 있어서는 각 단행본 저서에 관련 사항들이 언급되어 있다¹⁾. 최근 지적관련 대학의 교재로 널리 쓰이는 김영학 외(2015)등의 이론서에서 '경계' 부분에 일부 소개되는 것이 보통이며, 이러한 경향은 최한영(2012), 최한영(2013), 지종덕(2001)에서도 동일하다.

다른 한편으로 지적법관련 저서인 유병찬(1996)을 기점으로 이왕무, 장우진(2012), 이왕무, 장우진(2013)

등에서도 언급되고 있다. 그런데 지형지물을 이용한 경계설정방식을 완벽히 조문 마다 그 원리를 도해(圖解)하여 설명한 것은 이성익, 전영길(2001)로 비롯된 것으로 보인다²⁾. 이보다 먼저 이 규정 조항의 근원을 밝혀 줄 사안, 즉 "지형지물을 이용한 경계설정규정은 일제하의 토지조사사업 이전 준비단계에서 소위 조선인의 '구관조사(舊慣조사)에서 조사된 내용을 바탕으로 결정된 것임을 인식해야 한다.", 다시 말하면, 이러한 규정들은 과거 조선인의 관습적인 경계설정방식을 대변한다는 의미인데, 이를 언급한 것은 김갑수(1982)가 처음이며, 박순표 외(2001)의 저서에도 언급되고 있다³⁾. 따라서 이와 같은 선행연구들을 종합할 때, 여태껏 지형지물을 이용한 경계설정 방식과 그 법조문들은 약 100년 이상을 그대로 존치하면서 간혹 유권해석과 적용의 혼동을 야기시켜 오고 있는 것이다.

2.2. 경계설정의 제 원칙

1필지 별로 각각의 토지에 대해 경계를 설정하기 위한 법이론, 즉 법리(法理)는 아래와 같이 다양하다⁴⁾. 먼저 경계설정 및 관리가 국가적, 법적 기반 하에서만 가능하다는 경계법정주의, 경계국정주의 원칙 등은 부연설명이 필요 없을 것으로 본다. 일반인이 잘 모르는 지적행정에서 요구하는 경계설정원칙이라면, 우선 경계불가분(不可分)의 원칙을 들 수 있다. 이 원칙은 두 가지의 의미를 포함한다. 그 하나는, 경계는 '인접 토지와 공유(共有)하는 것이 지, 각 필지마다 경계를 따로 두지 않는다.'는 것이며, 다른 하나는, '경계(의 표시)는 막연히 아주 가는 선으로 되어 있다고 가정 할 뿐, 넓이도 없으며 따라서 이를 분리할 수 없다'고 보는 것이다⁵⁾. 또 다른 원칙에 '경계직선주의'가 있다. 이는, 지구가 둥근 곡면으로 둘러싸인 구면체(球面體)이나, 아직 이러한 곡면을 경계로 표시할 방법이 개발되지 못하였기 때문에, 경계는 수평면에 직선으로 투영하여 표시할 수 밖에 없는 한계를 가진다는 의미로 해

석해야 한다.

마지막으로, 지적전문가 및 실무자들만이 이해 가능한 ‘축척종대(縮尺從大)의 원칙’이 있다. 경계는 지적공부인 도면에 표시된 ‘선’이기 때문에 도면의 축척과 관련된다. 도면의 축척은 소축척에서 대축척으로 축척변경을 통해 변경할 수 있는데, 이 때 기존의 소축척 도면에서의 경계와 새로 만든 대축척의 도면에서의 1필지 토지경계가 다르게 표현될 수 있다. 이 때 최종 경계는 당연히 새로이 만든 대축척도면을 따른다는 원리이다. 이외에도 경계설정을 위한 원리 및 이론들이 있을 수 있겠지만 대표적인 것으로는 지형지물을 이용한 경계설정방식들이다⁶⁾. 따라서 지형지물을 이용하여 경계를 설정하는 방식은 국제적으로 보편적이지 않을 수 있고, 문화상대적일 수 있다고 생각된다. 단적으로 말하면 우리나라만의 현재 기준인 것으로 간주하는 것이 옳다고 할 것이다.

2.3. 지형지물을 이용한 경계설정의 원칙

전술한 바와 같이, 현재 우리가 가지고 있는 지형지물을 이용한 경계설정방식은 다양하며, 그것은 우리 민족의 토지소유권 인식이나 관습들을 내포하면서 법적으로도 그 대표적인 기준들을 명시화하고 있다.

법에 명시된 대표적인 지형지물을 이용한 경계설정 기준들을 도식화하여 설명하면 아래와 같다. 첫째, 인접한 토지 사이에 고저차가 없다면, 아래 “Figure 1”과 같이, 양 토지의 경계는 ‘중앙’을 경계로 한다.

이 때 중앙에 위치한 지형지물은 소위 휴반(畦畔)이라는 어려운 한자로 과거에 표현했던 논둑, 밭둑 등이다⁷⁾. 이러한 과거 농업사회의 경계인식은 두 번째 원칙과 다시 연결된다. 양 토지가 인접하는 경우, 만일 두 토지 사이에 고저차가 있다면 경계는 ‘하단부’이다.

양 토지 사이에 있는 것은 논둑, 밭둑인데 고저차가 있는 경우에는 논둑, 밭둑의 아래쪽 선을 경계로 한다는 의미이다. 이 또한 원리와 아래의 “Figure 2”를 같

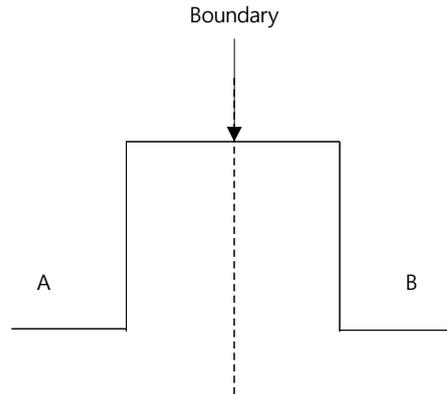


Figure 1. boundary determination by geographical feature(case 1) Source: Lee and Jeon 2001

이 보고 이해하지 않으면, 법규해석만으로는 이해가 어려운 원리이다.

이 역시 과거 농업사회에서의 농지소유권에 대한 인식이 반영된 것이다. 나중에 이 원리는 일반적인 토지 전반의 고저차가 있는 토지에도 모두 적용되도록 일반화되었다. 그것은 아래 “Figure 3”에서 확인할 수 있다⁸⁾.

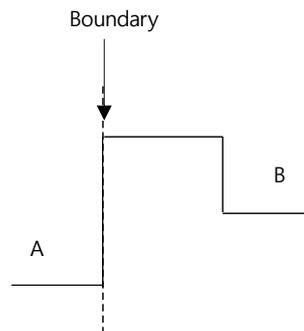


Figure 2. boundary determination by geographical feature(case 2) Source: Lee and Jeon 2001

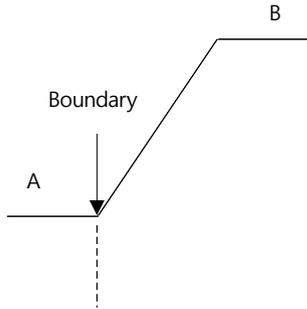


Figure 3. boundary determination by geographical feature(case 3) Source: Lee and Jeon 2001

다음으로 검토할 기준은 토지가 물에 접할 때의 경계설정기준이다. 아래 “Figure 4”와 같이 1필지 토지가 물에 접한 경우는, 바닷물인 경우 최대만조위(滿潮位), 내륙의 민물인 경우 최대만수위(滿水位)를 경계로 하며, 최저만조(수)위는 ‘海圖’의 경계가 되고 그 중앙인 平均海面은 平面 및 海拔의 기준이 되는 특별한 의미를 가지고 있다.

본 논문과 가장 밀접히 관련된 도로의 경계를 논하는 특별한 기준이 있으니, 아래 “Figure 5”에서 보는 바와 같다. 도로를 신설하면서 생긴 절토면(경사면)의 상단부를 경계로 한다는 원리이다. 이 원리에 대해서는 이후 다음의 본문 부분에서 더 구체적으로 논의를 확대하기로 한다.

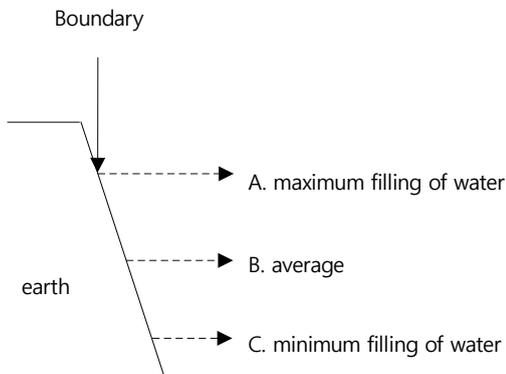


Figure 4. boundary determination by geographical feature(case 4) Source: Lee and Jeon 2001

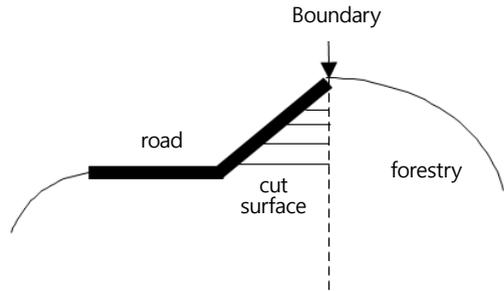


Figure 5. boundary determination by geographical feature(case 5) Source: Lee and Jeon 2001

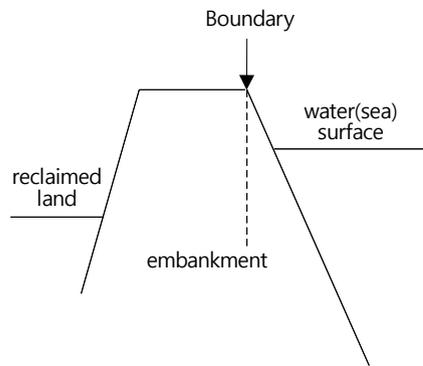


Figure 6. boundary determination by geographical feature(case 6) Source: Lee and Jeon 2001

나머지 주요한 원리로 남은 것은, 공유수면매립지, 즉 간척사업 후 만들어 진 신생토지에 대하여 등록할 때 ‘제방의 바깥쪽 어깨부분을 그 경계로 한다.’는 원리이다⁹⁾.

3. 유관법률의 검토

3.1. 지목으로서의 ‘도로’의 법률적 정의

도로의 경계를 논하려면, 우선 ‘도로(道路)’ 라는 법적 지목인 용어의 실체를 알아야 한다. 관련법인 ‘공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률’ 제 67조(지목의 종류) 및 동 시행령 제 58조(지목의 구분) 제 14호(도

로)에 따르면, “도로란 다음 각 목의 토지, 다만, 아파트, 공장 등 단일 용도의 일정한 단지 안에 설치된 통로 등은 제외한다.”

가. 일반 공중의 교통운수를 위하여 보행이나 차량 운행에 필요한 일정한 설비 또는 형태를 갖추어 이용되는 토지

나. 도로법 등 관계법령에 따라 도로로 개설된 토지
다. 고속도로의 휴게소 부지

라. 2필지 이상에 진입하는 통로로 이용되는 토지
이상의 법 규정에서 지목의 내용정의로 볼 때, 일반인에게 생소한 조목은 고속도로의 휴게소부지 등을 지목 상 도로로 한다는 규정일 텐데, 이는 고속도로 휴게소의 부지를 유원지 등으로 하기 보다는, 오히려 도로라는 기반시설에 복속된 시설물로 취급하는 것이 실익이 있을 것이라는 법리를 담고 있다고 사료된다.

3.2. 도로경계와 관련된 법률조항의 검토

먼저, 도로경계와 별도로 관련된 법률조항이 있는가를 검토하기로 하자. 결론적으로 말하면 도로경계만을 대상으로 제정된 경계설정 규칙은 따로이 없으나, 전술한 지형지물을 이용한 경계설정방법 중에서 주로 두 가지의 경우가 가장 빈번히 도로경계의 설정 문제와 관련 되어 논쟁의 대상이 될 수 있다.

관련법인 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제65조(지상경계의 구분 등) 및 동 시행령 제 55조(지상경계의 결정 기준 등)를 보면, 지상경계의 결정기준은 다음 각 호를 따른다.

1. 연결되는 토지 간에 높낮이 차이가 없는 경우 : 그 구조물의 중앙
2. 연결되는 토지 간에 높낮이 차이가 있는 경우 : 그 구조물의 하단부
3. 도로·구거 등의 토지에 절토(切土)된 부분이 있는 경우 : 그 경사면의 상단부
4. 토지가 해면, 또는 수면에 접하는 경우 : 최대한

조위 도는 최대만수위가 되는 선

5. 공유수면매립지의 토지 중 제방 등을 토지에 편입하여 등록하는 경우 : 바깥쪽 어깨부분

위 법정 ‘지형지물을 이용한 경계설정기준’ 각 호 중에서, 직접적으로 도로경계와 관련 되어 명시된 조항은 단지 3호 ‘3. 도로, 구거 등의 토지에 절토(切土)된 부분이 있는 경우 : 그 경사면의 상단부’ 하나에 불과하지만, 간접적으로 도로의 경계와 연관될 수 있는 조항은 2호 ‘2. 연결되는 토지 간에 높낮이 차이가 있는 경우 : 그 구조물의 하단부’ 라고 할 수 있다¹⁰⁾.

우선 아래 “Figure 7”에서 다시 보는 바와 같이, 가장 정확히 파악해야 할 법적 용어와 개념은 ‘절토(切土)된 부분’의 이해이다.

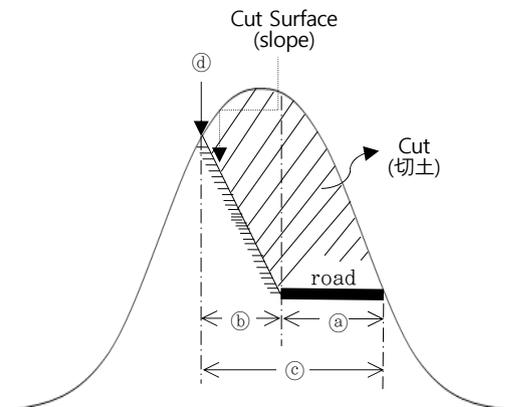


Figure 7. Understanding of Slope Cutting
Source: Lee and Jeon 2001

위 그림에서 절토된 부분을 이해하려면, 도로를 개설하면서 절토하게 되는 경우가 왜 필요한지를 이해해야 한다. 주로 한국의 지형 상 산길을 따라 도로를 개설해야 할 필요가 빈번하여 이 때 절토가 필요하며, 그 절토의 형태는 산기슭을 어느 정도 비스듬히 절토한 뒤 토사유출 및 산사태를 대비하기 위한 사방공사¹¹⁾를 위해 경사면을 만들어 두기 마련이다. 따라서 이때의 절토면은 ‘산을 깎아 도로를 새로이 만드는 경우에 있어서 그 공사의 일환으로 흙을 깎아내고 떼어버

리는 행위' 만을 지칭하는 것이다. 그런데 더 중요한 것은 이러한 공사의 결과 생겨 난 절토면(경사면)은 주로 산(종전부터 존재해 왔던 지목 상 '임야'인 토지의 일부분) 임에도 불구하고 그 경사면을 도로에 포함시킨다는 특별한 법제정의 취지를 이해하는 일이다. 위 그림에서 보듯이 도로로 포장해야 할 부분은 a 부분에 불과하지만, 임야인 b 부분까지를 포함하여 전체 도로의 길이(즉, 경계)는 c 로 확정하는 것이 법적 경계규정인 것이다. 일반인이 모르는 이 특별한 규정을 제정한 취지는, 도로신설 시에 생겨 난 임야일부의 절토면(경사면)의 보상문제와 연관을 맺고 있다. 산등성이를 돌아가면서 도로를 만드는 경우, 포장할 도로 부분(a)은 물론 절토면으로 이루어진 훼손된 임야일부(b)의 면적 또한 완벽히 보상되어야 하는 것이다¹²⁾. 결론적으로 요약하면, 지형지물을 이용하여 도로경계를 만드는 명시규정인 3호 조항, 즉, '3. 도로, 구거 등의 토지에 절토(切土)된 부분이 있는 경우 : 그 경사면의 상단부' 의 규정은 단지 산기슭을 깎아내면서 도로를 만드는 경우에 국한하여 제정(아울러 보상규정과 관련된) 된 특별규정인 것으로 보아야 한다.

4. 토지이용계획 및 국토개발 시 도로경계 원칙 적용의 문제점

4.1. 법률준수의 엄격성 및 현실상황과의 괴리

법률의 준수는 엄격해야 하지만, 만일 어떤 법조항의 용어해석이나 제정취지와는 다르게 관련 조항의 유권해석이 있었을 경우, 융통성 없는 법의 지구적(字句的) 단순 적용은 오히려 의도했던 법의 실현과는 반대의 부작용을 양산한다. 토지이용 시 적용하는 도로의 경계설정 문제도 이러한 위험성과 일부 연관되어 있다. 특히 지형지물을 이용하여 도로의 경계를 정하고자 한 전장에서의 특별한 규정에 대한 몰이해와 용어의 잘못된 오역(誤譯)으로 인해, 많은 개발행위 시

확정하는 도로의 경계는 오히려 왜곡되는 부작용을 일으키고 있다. 이는 전장에서 도로경계확정 기준(즉, 산지지역의 도로를 신설할 때, 절토면인 경사면의 상단부를 그 경계로 한다는 규정) 과, 또 다른 지형지물을 이용하여 경계를 설정하는 기준, 즉 '연접된 토지 간에 높낮이의 차이가 있을 때는 구조물의 하단부를 경계로 한다.'는 규정 적용에 있어서의 혼동과 착오이다. 많은 현재의 토지이용계획 단계에서 도로를 신설, 정비·확장하는 과정에서 이 두 규정을 각각 어디에 적용할 것인가를 적의선택하지 못하고 혼동함으로써 문제가 발생한다.

4.2. 사례의 분석

4.2.1. 사례분석 모형

아래 "Figure 8"에서 보는 사례 분석모형은, 기존의 산림지(지목으로는 주로 '임야') 중 일부가 산사태로 일부 소실되고 경사면으로 남아 있는 지역에 도로를 신설, 또는 확장하는 경우이다.

아래와 같은 상황에서, 단순히 법적인 용어나 조항

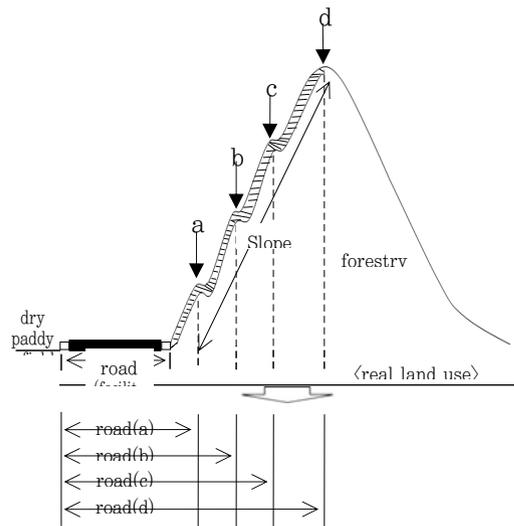


Figure 8. Analysis model of case study

Source : presented by author

의 해석만으로 경계를 설정하려면, 아래와 같은 4가지 경우가 생기게 된다. 첫째는, a지점을 우측 경계로 설정하는 것인데, 이 경우는 우측의 임야의 경사면은 도로의 개설과 관리에 지장을 주지 않을 것이며, 산사태 등의 위험이 없거나 녹피도¹³⁾가 상당하여 법적 용어인 인공적인 절토면과 무관하다고 보아, 지형지물을 이용한 경계설정방식 중 두 번째 항목, 즉 “인접한 양토지 사이에 고저차가 있는 경우는 하단부를 경계로 한다.” 는 조항에 더 근접한 상황으로 유권해석하는 것이다. 둘째는, b지점을 경계로 하는 것인데, 이는 도로의 개설에 있어 도로의 관리에 적정한 경사면의 양만큼만, 법적 용어인 절토면에 간주하고, 여기까지 사방공사 등의 재해방지시설이 있는 경우에 한하는 지역까지 만 경계로 설정하겠다는 판단이다. 셋째는, c 지점까지 경사면의 상단부를 임의로 확대하여 생각하고, 별도의 특별한 재해방지시설이 없더라도, 기존에 산사태 등으로 무너진 절개지 등도 절토면에 해당한다고 간주하여, 소위 절개지라고 속칭하는 무너진 사면 전체를 경사면의 상단부로 인식하는 것이다. 마지막으로, 임야의 한 면 전체, 또는 대부분이 절개지인 경사면으로 되어 있는 경우, 경사면 전체를 법적용어인 절토면에 해당한다고 가정하고, 그 상단부인 임야의 정상까지를 경계로 설정하는 방법이다.

지형지물을 이용하여 경계를 설정하는 ‘공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률’ 및 시행령 등의 조항 하나를 가지고도, 어떻게 유권 해석하는 가에 따라, 이렇듯 많은 경우의 다양한 경계설정 형태가 생길 수 있다.

4.2.2. 사례분석

전항에서 설명한 바와 같이 범조항의 유권해석이 다음에 따라 도로 경계설정의 혼동을 야기하는 사례는 빈번하나, 대표적인 사례 하나 만을 발췌·예시하도록 한다. 이하 사례는 2015년 12월 모 지자체에서 실시한 지적확정측량 시의 자료이다¹⁴⁾.



Figure 9. Case study

Source : Gangwon Province

위 건의 사례로 볼 때, 초기 토지이용계획 설계도면에서는 절토면의 하단부를 경계로 하고 있으나, 각 소관부처의 유권해석이 달라 충돌하던 중, 국토교통부로 질의하여 회신 받은 최종 결론은 절토면의 상단부로 경계가 변화하여 확정된 경우이다.

그런데 이때에도 설계도면에서는 ‘절토비탈면’, 그리고 지적확정도면에서는 ‘경사면’(또는‘도로경사면’)의 용어가 혼용되는 등 법률용어가 일치되지 못함을 알 수 있고, 최종 결정된 토지경계조차도 현장사진에서 확인되었듯이 정확히 ‘절토면의 상단부’로 볼 수 없고, 일반적인 임야경사면의 상단부 정도로 인식될 수 있을 뿐이다.

4.3. 사례분석에 따른 문제점 검토

실제로 도시계획 등 토지이용을 계획하고 실행하는 단계에서 가장 많은 유권해석의 착오와 혼동이 있는 것이, 위의 4가지의 경우에 있어, 자칫 잘 못된 현상과 약으로 인해 비상식적으로 무리하게 도로의 경계를 설정하는 사례들이다.

위 네 가지 경우 중에서 법적으로 용인될 수 있는 경계설정방식은 첫째, 둘째의 두 가지 방법뿐인 것으로 한정해야 할 필요가 있다. 즉, 첫째의 경우처럼, 산을 깎아 도로를 신설하고 인공적인 절토면을 만들어 사방공사를 진행하는 경우가 아니라, 기존에 무너져 있는 구릉지, 또는 경사면이 도로의 개설, 확장에 지장을 주지 않는다고 판단되면, 기존에 존치되던 경사면은 법적용어인 절토면과는 무관하다고 보고, 양 토지의 높낮이가 있는 경우로 보아 하단부(즉, a부분)에 경계만을 확정해 주면 되는 것이다. 둘째, 기존에 존치되던 경사면 중에서 도로의 신설, 확대에 인하여 무너지거나 할 우려가 있어, 경사면의 어느 정도 높이까지를 인공적으로 절토한 뒤 사방공사 등을 준공한 경우는, 절토면의 상단부 까지 경계로 설정하는 것이 법적취지에 완벽히 일치하는 것이므로, b지점을 경계로 설정하

는 것은 당연하다. 그런데 문제는 세 번째와 네 번째의 경우인데, 도로신설이나 확장공사 중 기존에 존치되던 경사면 중에서 일부라도 재해방지시설을 위한 절토면 등의 공사가 없는 데도 불구하고, 기존의 경사면 중 일정 높이의 어떤 부분(즉 c부분)을 임의로 정하여, ‘절토면의 상단부’로 본다거나, 심지어 네 번째 사례처럼, 아예 한쪽 면 대부분이 경사면으로 존치되어 있었던 경우, 산 정상(즉 d부분)까지를 ‘경사면의 상단부’로 보아 그곳에 경계를 설정하는 부적절한 사례들이 허다하다.

¹⁵⁾그 원인으로 가장 첫 번째 들 수 있는 것은, 토지의 경계설정을 위해 존재하는 유일한 법인 ‘공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률’ 및 시행령 제55조(지상경계의 설정기준 등) 3호, 즉 “ 도로·구거 등의 토지에 절토(切土)된 부분이 있는 경우 : 그 경사면의 상단부 ” 라는 조항과 문구의 부정확성, 모호성이다. 따라서 이러한 조항의 제정당시의 취지가 불명확해지며 혼동을 야기하므로 법적정비와 조항 및 조문에 대한 일부개정과 보완이 시급하다고 할 수 있다. ‘

4.4. 도로경계의 지도표기 상의 문제점

도로의 경우, 경계설정원칙과 관련된 분석도 중요하지만, 도로경계를 지도에 어떻게 표현하는 가에 대한 문제도 중요하다¹⁶⁾. 도로의 경계를 지도에 표기하기 위한 관련 규정으로는 첫째, ‘수치지도작성 작업규칙(국토교통부령 제 209호)의 제9조(지형공간정보의 표현)2항1호’ 등에서 도로는 교통시설의 하나로 간주되어 표기되고 있다. 둘째, ‘수치지형도작성 작업규정(국토정보지리원 고시 제 2105-1530호)제19조(정위치편집) 1항5호, 7호, 8호, 9호, 16호’ 등에서 그 방법을 다시 규정하고 있다. 셋째, ‘수치지도 2.0 지형·지물 속성목록(국토교통부 국토정보지리원, 2013.8)’에 명기된 조항으로 보면, “도로경계는 실폭으로 표현하되, 단선(소로)인 경우는 도로중심선으로 표현”하도록 하

고 있다. 넷째, ‘국가기본도 수정작업지침서(국토정보지리원, 2005.3.28.) 제8조(도화)1항(도로의 묘사) 및 제10조(지리조사)2항(조사의 원칙)3호, 22호, 29호, 32호’ 등을 종합하면 “도로는 도로폭 등을 실측으로 측정하나, ‘돌출된 부분은 무시 하고 직선으로 연결하라든지, 산동네의 불규칙한 도로는 가급적 도화상태를 유지하라’ 는 등으로 되어 있어, 결국은 ‘실지의 경계와는 달리 직선의 선형을 유지하도록 하여’ 표기하고 마는 방식을 취하고 있다¹⁷⁾. 다섯째, 도로법에서는 ‘도로법 제2조(정의)에서 ” 도로의 부속물도 도로로 한다고 하였으므로 부속물인 ‘고속도로휴게소’ 또한 도로이나 지도표기에 휴게소 경계가 표시되지 않는 이유는 물론 위와 같은 이유에서 이다. 기타 ‘항공사진 측량 작업규정(국토정보지리원 고시 제2013-2236호, 2013.12.31. 제 67조(묘사)6항 및 제71조(가편집)2항’ 등의 경우에 있어서도 도로의 표기에 있어 색깔까지 구분하고 있으면서도 도로의 법적경계를 고수하는 것은 아니며, 단지 시각적으로 도로라고 인정될 만한 선형의표기에 치중한다는 점이 문제이다.

5. 도로경계 설정 원칙 및 법제 개선을 위한 정책적 제언

도로의 경계를 설정하는 관련법인 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제65조(지상경계의 구분 등) 및 동 시행령 제 55조(지상경계의 결정 기준 등)중 전장에서 검토한 아래 3호 조항은 다음과 같이 우선적으로 개정, 보완되어야 할 필요가 있다고 생각하며, 이에 정책제언으로 이를 먼저 제시하고자 한다.

전장에서 보았던 많은 부적절한 경계설정의 빌미가 되었던 것은, 위 조항 3호의 용어 중 ‘절토면’과 ‘경사면’의 모호성이었는데, 이를 ‘절토된 부분이 있는 경우 : 그 절토면의 상단부’ 라고 하여 용어를 일치시키고, 아울러 ‘절토면’에 대한 단서조항,¹⁸⁾ 등을 시행규칙 등 하위 세부조항으로 부가시키는 것도 한 방법이라고

Table 1. Political Implications(1)

Source : author's suggestion

Before
Article 55 (Standards for Decision of Ground Boundaries, etc.) (3)
3. Where any part of the land is cut such as road, ditch, etc., the upper part of the <u>relevant slope surface</u>
↓
After
Article 55 (Standards for Decision of Ground Boundaries, etc.) (3)
3. Where any part of the land is cut such as road, ditch, etc., the upper part of the <u>cut surface</u>

Table 2. Political Implications(2)

Source : author's suggestion

Before (Article 55(1), (2))
1. Where no undulation exists between the connected lands, the center of <u>the relevant structures</u> , etc.;
2. Where no undulation exists between the connected lands, the lower part of the <u>relevant structures</u> , etc.;
↓
After(Article 55(1), (2))
1. Where no undulation exists between the connected lands, the center of <u>geographical features</u> , etc.;
2. Where no undulation exists between the connected lands, the lower part of the <u>geographical features</u> , etc.;

생각된다.

이와 함께 고려되어야 하는 것은, 1호,2호의 개정 및 보완이다.

¹⁹⁾1호의 경우, 구조물이란, 예전 농업사회에서 논밭의 경계로 삼던 논둑, 밭둑 등이 그 구조물의 실체인데, 현재의 개념으로 이를 구조물로 표기하기에는 인

식 상 큰 괴리가 있으며, 특히 2호의 경우, ‘높낮이 차가 있는 양 토지 사이에 구조물이 있는 경우에는 그 하단부를 경계로 한다.’는 조항인데, 이때의 ‘구조물’이란 소위 경사진 낭떠러지, 절벽 따위를 총칭하던 개념에 불과한 것이다. 그렇다면 이 또한 현재 ‘구조물’로 인식시키기에는 무리가 있다. 따라서 보다 현실상황에 근접하게 법적 용어를 고쳐서 문구를 개선한다면, 아래와 같이 개정하는 것이 좋을 듯하여 이를 제안하고자 한다.

위 정책제언의 취지는, 시행령 제55조1호, 2호의 경우, 현재 그 문구의 해석이 모호하거나 현실성이 없는 ‘구조물’의 용어를 ‘지형·지물’로 바꿈으로써, 유권해석의 자의성을 제거하면서 명쾌히 할 뿐 아니라, 2호의 경우는 전장에서 검토한 도로의 경계설정 시에 인공적인 ‘절토면’이 없는 일반적인 기존의 경사면이나 산비탈 등을 도로의 경계로 할 때 착오가 없도록 하기 위함이다²⁰⁾.

6. 결론

6.1. 연구의 결과

지형, 지물을 이용한 경계설정 방식 중 특히 도로경계의 결정기준이 혼동을 일으키는 문제 상황에 착안하여, 이를 바로잡는 정책제언을 하기 위한 본 연구의 결과는 다음 몇 가지로 요약된다.

첫째, 분석결과 법리의 해석과 제정취지의 몰이해로 인해, 도로경계 확정은 실제 토지이용 단계에서 잘못 적용되는 사례가 빈번한 데, 이는 법적으로 명기된 규정 중 용어의 해석을 지나치게 자의적으로 한 데서 기인하고, 그것은 ‘공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행령’ 중 법 적용어인 “도로·구거에 절토면이 있을 때, 경계는 그 경사면의 상단부로 한다.”는 조항 중 특히 ‘절토면’과 ‘경사면’을 잘못 해석하는 데에서 비롯된다. 둘째, 이를 바로잡기 위해서는 동 시행령의

바로 전 조항인 “연접된 토지에 높낮이의 차이가 있을 때는, 그 구조물의 하단부를 경계로 한다.”는 조항에 대한 범례와 정확한 이해와, 그에 따른 선택적 적용의 취지가 수반되어야 한다. 즉, 어느 때는 전자의 조항에, 어느 때는 후자의 조항에 도로경계의 설정기준을 적용해야 하는가에 대한 문제이다. 셋째, 따라서 이러한 적용의 정확성과 용어의 유권해석을 언제나 바로 하려면, 기존에 혼동되게 정의되었던 법적용어의 표현을 법개정을 통해 명확히 고쳐야 할 것으로 제안한다. 우선적으로 전자의 조항에서 절토면, 경사면 두 가지의 용어혼동이 없도록 두 용어 모두 ‘절토면’으로 용어를 통일해야 하며, 후자의 경우 ‘그 구조물’이라는 추상적 용어를, 법의 취지에 맞도록 하려면, ‘그 지형·지물’로 개정해야 함을 제안하였다. 이같이 함으로써 장차 도로의 경계설정에 있어서 현재와 같은 법적용어의 잘못된 이해나 실제상황에서의 잘못된 경계설정 관행이 사라지게 될 것으로 본다.

6.2. 연구의 한계 및 장래연구방향

본 연구에서는 단지 도로의 경계설정 시에, 법적인 용어의 혼동으로 경계설정이 잘 못될 수 있는 사례를 지형·지물을 이용하여 경계를 설정하는 조항에서만 발췌하여 분석하였다. 분석의 방법도 실제 사례를 다양하게 수집 분석치 못하고 사례분석모형 하나를 가지고 설명하는 데 그쳤다는 한계를 가지고 있다. 하지만 지형지물을 이용하여 경계를 설정하는 법적 원칙은 이미 100여 년 전 일제 하의 토지조사사업 당시에 조선시대까지의 우리민족의 경계인식을 바탕으로 만들어진 것이기에, 현재의 의미로 잘못 해석될 소지가 있는 조항과 문구, 또는 용어들이 여러 곳에 잔존한다고 판단되므로, 비단 도로의 경계뿐 아니라 여타 토지의 경계설정방식에 있어서도 현실적인 적용에 문제점이 없는가 면밀히 검토될 필요가 있다. 향후 이에 대한 연구가 지속되기를 희망한다.

- 주1. 이 주제는 법적으로 명기된 사안이기 때문에 주로 지적학개론, 또는 지적학 등에서 이론 및 원리 등을 설명하거나 지적법, 또는 공간정보관련 법규 저서에서 법조문을 인용, 설명하는 정도이다.
- 주2. 거의 같은 시기에 이와 비슷한 도해를 시도한 것이 이왕무 외(2001) 등인데, 여기서는 본론의 핵심이 되는 '도로, 구거의 절토면이 있을 때 그 경사면의 상단부를 경계로 한다'는 조항의 도해가 전자의 저서 보다 명확치 못한 유권해석을 바탕으로 하고 있음을 알 수 있다.
- 주3. 또한 '구관조사'에 대한 내용은 宮嶋博史(1990)과 지적기술연수원(1993)에 그 근원을 찾을 수 있다.
- 주4. 이를 논리적으로는 원칙, 원리 등으로 표현하며, 이러한 경계설정 원칙들은 각종 지적학 이론서나 지적행정 실무지침 내에서 구체적으로 소개되고 있다.
- 주5. 두 번째 원리를 이해하려면, 소위 지적법 상 '경계'의 용어정의를 알아야 한다. 지적법의 법 적용어로 보면, '경계'는 '각 경계점을 연결한 선'으로 정의되어 있기 때문이다.
- 주6. 그런데 지형지물을 이용한 경계설정방식은 논리적으로 타당한 이론이기도 하지만, 그동안 우리 한국 민족이 가지고 있었던 토지소유권에 대한 인식과 관습, 또는 과거 농업사회에서의 토지관리 방식 등이 그 속에 녹아 있는 기준이기도 하다는 데 특수성이 있다.
- 주7. 즉, 논둑, 밭둑이 있는 경우 당연히 그 반쪽을 갈라 양 토지의 경계로 나누어야 한다는 의미이고, 이는 수천 년에 걸친 농업사회의 소유권인식을 반영한 원리이다.
- 주8. 농지가 아닌 일반 도시토지인 경우, 고저차가 있는 경우는 대개 경사지, 낭떠러지, 절벽 형태로 형성된 땅들에 대한 경계의 확정 문제가 된다.
- 주9. 그런데 이 때에도 아래의 "Figure 6"에서 보는 바와 같이, 모든 경우에 있어서 그렇게 하는 것이 아니고, 공유수면매립지와 제방을 함께 섞어서 1필지로 등록할 특례를 줄 수 있도록 하고, 그렇게 할 때 등록될 1필지의 경계는 어디로 할 것인가에 대한 논리임을 유의해야 한다.
- 주10. 따라서 도로의 경계설정기준으로 정확히 그 뜻과 의미를 알아 규정의 제정취지 대로 경계설정을 시행하려면 무엇보다도 이 두 조항에 대한 유권해석이 혼동되지 않고 정확해야 한다.
- 주11. 모래, 흙 등이 무너져 내리는 것을 방지하는 공사
- 주12. 임야는 주로 사유림이 대부분인데, 도로를 개설하면서 만들어 진 경사면은 차후 사방공사를 하여 산사태방지에 만 대비할 뿐 소유자가 적절한 농림활동이나 생산 활동을 하지 못할 땅이 되기 때문에 이 부분까지 합쳐서 국가나 지방자치단체가 수용하여 모두 보상해 주어야하기 때문이다.
- 주13. 토지에 풀, 나무 등으로 덮여진 녹화공간이 차지하는 비율
- 주14. "OO도 OO도시 1단계 준공 지적확정측량" 및 "국토부 질의회신(2015.12월)"에 해당

- (자료보안을 위해 지자체명 및 도시명은 OO으로 처리)
- 주15. 지적행정 또는 실제 토지이용단계에서 이같은 부적절한 경계설정의 사례들이 빈번하여 법의 제정취지를 무색케 할 뿐 아니라, 실제 토지이용에도 심대한 문제들을 발생시키고 있다.
- 주16. 이는 법적으로 도로의 경계를 정하는 법률이 있음에도 불구하고 법적 '경계'대로 도로를 지도에 표기하는 것이 아니라는 문제인식이다. 즉, 도로경계가 어찌 확정되든 도로의 지도표기 방식은 별도의 여러 규정으로 다시 명기되고 있는 것이다.
- 주17. 아울러 지형도 등 지도에 표기하는 도로의 경계는 법적경계라기 보다는 단지 (포장된)도로시설물의 양 끝 정도로 표기하는 것이다.
- 주18. 예를 들면 '이때 절토면이라고 함은, 도로를 신설하기 위해 경사면을 인공적으로 절토한 뒤, 사방공사 등 재해방지시설을 마감한 면 (가지를 말한다.)'
- 주19. 동 시행령 같은 조 1호는, '1. 연결되는 토지 간에 높낮이 차이가 없는 경우 : 그 구조물의 중앙, 2호는, '2. 연결되는 토지 간에 높낮이 차이가 있는 경우 : 그 구조물의 하단부'로 되어 있는데, 이 중 '구조물'이라는 용어의 해석이 자칫 자의적인 유권해석으로 혼동을 일으킬 우려가 있다.
- 주20. 즉, 도로의 경계설정 시에 절개지가 드러난 일반적인 경사면에 대해서는, 그 지형지물(즉, 산비탈, 경사면 등)의 '하단부'를 바로 도로의 경계로 해야 한다는 의미가 된다. 이는 전항의 "Figure 8"의 경우로 보면, a지점을 경계로 하는 경우가 되는 것이다.

참고문헌

References

- 김갑수. 1982. 지적행정학개론. 신라출판사, p. 151-154.
- Kim GS. 1982. *Theory of Cadastral Administration*. Sin-la Press, p. 151-154.
- 김영학 외. 2015. 지적학. 화수목, p. 307-310.
- Kim YH, Lee WM, Lee DH, Kim NS. 2015. *Principles of Cadastre*. Hwa-su-mok Press, p. 307-310.
- 박순표 외. 2001. 지적학개론. 형설출판사, p. 237-238.
- Park SP, Choi YK, Kang TS. 2001. *Principles of Cadastre*. Hyeung-sul Press, p.237-238.
- 유병찬. 1996. 지적법. 건웅출판사, p. 194-195.
- Ryu BC. 1996. *Cadastral Law*. Keon-woong Press, p. 194-195.
- 이성익, 전영길. 2001. 지적법해설. KNC, p. 32-34.

- Lee SY, Jeon YG. 2001. *Cadastral Law*. KNC Press, p. 32-34.
- 이왕무 외. 2001. 지적법. 법서출판사, p. 96-99.
- Lee WM, Lee DH, Son SW, Kim NS. 2001. *Cadastral Law*. Beob-seo Press, p. 96-99.
- 이왕무, 장우진. 2012. 해설지적관계법. 동화기술, p. 280-282.
- Lee WH, Jang WJ. *Interpretation of Cadastral Law*. Dong-Hwa Press, p. 280-282.
- 이왕무, 장우진. 2015. 공간정보관계법. 화수목, p. 126-127.
- Lee WM, Jang WJ. 2015. *Spatial Information Law*. Hwa-su-mok Press, p. 12-127.
- 지종덕. 2001. 지적의 이해. 기문당, p. 158-159.
- Ji JD. 2001. *Understanding of Cadastre*. Ki-mun-dang Press, p. 158-159.
- 최한영. 2012. 지적학원론. 구미서관, p. 697-701.
- Choi HY. 2012. *Principles of Cadastre*. Ku-mi Press, p. 697-701.
- 최한영. 2013. 지적학특론. 구미서관, p. 333-339.
- Choi HY. 2013. *Special Theory of Cadastre*. Ku-mi Press, p. 333-339.
- 국가기본도수정작업지침서. 2005.3.28. 국토지리정보원. Manual of National Base Map Modification. 2005. 3.28. Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
- 국토해양부. 2010. 공간정보관련 법령집. Ministry of Land, Transport & Maritime Affairs. 2010. Book of Spatial Information Law.
- 도로법. 2016.1.19. 법률 제13796호. Law of Road. 2016.1.19. Law(No.13796).
- 수치지도작성작업규칙. 국토교통부령제209호. Rule of Numerical Map Working. Ministry of Land, Infrastructure and Transport. 209.
- 수치지형도작성작업규정. 국토지리정보원고시제2105-1530호. Regulation of Numerical Map Working. Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
- 수치지도2.0지형·지물속성목록. 2013. 국토교통부 국토지리정보원.
- Index of Numerical Map2.0 Geographical Features. 2013.8. Ministry of Land, Infrastructure and Transport.
- 지적기술연수원. 1993. 朝鮮土地調査事業報告書. 대한지적공사, p. 108-109.
- Cadastral Training Institute. 1993. *The Report on the Land Survey of Jo-sun*. Dae-han Cadastral Corporation. p. 108-109.
- 한국국토정보공사. 2015. 공간정보관련 법령집. Korea Land and Geospatial Informatix Corporation. 2015. Book of Spatial Information Law.
- 항공사진측량작업규정(개정). 2013.12.31. 국토지리정보원고시 제2013-2236호. Regulation of Aerial Photograph Survey. 2013.12.31. Ministry of Land, Infrastructure and Transport. (No2013-2236).
- 宮嶋博史. 1990. 朝鮮土地調査事業の研究. 동경대학 동양문화연구원 보고. p. 406-420.
- 宮嶋博史. *The Study on the Land Survey of Jo-Sun*. Tokyo University. p. 406-420.

2016년 09월 09일 원고접수(Received)

2016년 10월 27일 1차심사(1st Reviewed)

2016년 11월 22일 2차심사(2st Reviewed)

2016년 12월 07일 게재확정(Accepted)

초 록

현행법상 28개 지목 중에서 가장 빈번하게 신설 또는 변경되는 지목은 '도로'이다. 타 지목에서와 마찬가지로, 도로의 경계는 관련 설정원칙과 법에 따라 엄격히 확정되고 있다.

그런데 이러한 경계설정기준 중 일부, 즉 지형지물을 이용한 경계설정의 원칙과 법규해석이 혼동되는 경우가 있는데, 이는 주로 도시계획 등 토지이용계획을 구상하는 단계에서 발생한다.

법적규정은 법의 제정취지가 중요한 데, 경계확정 규정의 제정취지를 잘 못 유권 해석함으로 인해 도로경계는 현실상황과 괴리되는 문제점을 발생시킨다. 이를 시급히 보완키 위해 일부 규정의 개정, 보완이 필수적이다.

법률용어인 '절토면'과 '경사면'의 적용이 통일되어야 하고, '구조물'이라는 용어는 '지형·지물'로 개선할 것을 제언한다.

주요어: 지목, 도로, 지형지물, 토지이용계획, 규정개정, 절토면.