

워크숍 자료집

공간정보의 개념정립 및 지적관련 법규의 개선방안 - 제5차 워크숍 -

2016. 4. 28.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

워크숍 자료집

**공간정보의 개념정립 및
지적관련 법규의 개선방안**
- 제 5 차 워크숍 -

2016. 4. 28.

일 정

1. 일 시 : 2016. 4. 28(목) 12:00 ~ 17:00
2. 장 소 : 한국법제연구원 중회의실1
3. 주 제 : 공간정보의 개념정립 및 지적관련 법규의 개선방안
4. 일정 및 발표주제와 발표자/토론자

사회자: 김윤정 부연구위원 (한국법제연구원)

일 정	발표주제
12:00~14:00	오 찬
14:00~16:00	1. 국토정보와 공간정보의 개념비교 (공간정보연구원 임형택 박사) 2. 지적관련 법규의 개선방안 (청주대학교 신국미 교수)
16:00~17:00	[총 합 토 론] 김영옥 사무관 (국토교통부) 최철호 교수 (청주대학교) 김현수 교수 (한남대학교) 현대호 연구위원 (한국법제연구원) 성승제 연구위원 (한국법제연구원) 이준호 연구위원 (한국법제연구원) 김명아 부연구위원 (한국법제연구원)

* 연구보조원 : 이민욱 (한국법제연구원 연구인턴)
 김들휘 (한국법제연구원 계약직행정원)

목 차

제 1 주제 국토정보와 공간정보의 개념비교	9
I. 의 의	9
II. 외국의 현황	10
1. 국토정보의 개념	10
2. 공간정보의 개념	11
III. 국내의 현황	13
제 2 주제 공간정보에 관한 법·제도의 문제점과 개선방안 ..	19
I. 문제제기	19
II. 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률의 연혁	20
1. 지적법제정(1950년)	20
2. 제 2 차 지적법 개정(1975년)	21
3. 제10차 지적법 전문개정(2002년)	22
4. 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률제정(2009년)	23
5. 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률(2015)	24
III. 등록사항과 지적공부	25
1. 서 설	25
2. 토지의 등록사항	26
3. 지적공부	30
IV. 문제점(지적공부의 공시적 기능을 중심으로)	36
1. 토지이용현황의 불일치	36
2. 지적과 등기의 불일치 -구분지상권의 문제-	37

3. 구분소유권 문제	39
4. 다른 공간정보 관련 법률과의 연계	40
V. 개선방안	42
1. 등록사항의 개정	42
2. 지상·지하구조물에 대한 권리의 인정 및 등록방안	
- 입체지적공부	45
3. 구분지상권등록부의 도입	46

제 1 주제

국토정보와 공간정보의 개념비교

임 형 택

(공간정보연구원 박사)

I. 의 의

국토와 공간은 사전적 의미에 있어서 적지 않은 차이가 있다. 즉, 국토는 “한 나라의 통치권이 미치는 지역”을 의미하며, 통상적으로 영토·영해와 영공을 포섭하는 단어로 널리 사용되고 있다. 이때 영토는 토지로 이루어진 국가의 영역을 의미하는 것이지만, 경우에 따라서는 영토의 개념 범주 안에 영공과 영해를 포섭함으로써 영토와 국토가 동일한 의미로 사용되기도 한다. 따라서 국토정보를 사전적으로만 이해한다면(문언적 해석) 이는 대한민국의 통치권이 미치는 지역에 대한 정보라고 이해할 수 있다. 이에 비해 공간은 (어떤 물체나 물질이 존재할 수 있는) 영역이나 세계를 의미한다. 다만 철학에서는 공간은 시간과 더불어 현상체를 규정하는 형식으로 이해한다. 즉, 모든 사물은 공간과 시간을 통해 존재할 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 본다면 공간정보는 일정한 사물이 존재할 수 있는 영역에 관한 정보라고 할 수 있다. 이와 같은 사전적 해석에 의한다면 국토정보는 그 장소적 범위가 대한민국 국토로 한정됨으로써 국외공간에 대한 정보를 포섭하기 어려운 데 비해, 공간정보는 국외공간에 관한 정보를 포섭할 수는 있지만 시간적 요소를 수용하기 어렵다는 문제가 발생한다.

결국 국토와 공간에 대한 사전적 의미에 기초한 해석에 의하면 양자는 뚜렷하게 구분될 수 있다. 그러나 우리가 통상적으로 사용하고 있는 국토정보나 공간정보는 모두 지리정보라는 특수한 영역을 중심으로 발전되어 온 개념으로서, 국토정보와 공간정보 각각은 부분적으

로는 그 사전적 의미의 축소를 통해, 또한 부분적으로는 그 사전적 의미의 확대를 통해 점차 상호 간의 구별을 어렵게 하고 있다. 특히 경우에 따라서는 국토공간정보나 국토·공간정보라는 용어도 사용됨으로써 그 구별은 더욱 어려워지는 경향이 있다. 이에 따라 본 연구에서는 우선 국토정보와 공간정보의 개념에 관한 외국의 사례들을 살펴보고, 이후 국내에서 양 개념이 사용된 배경과 현재의 개념정의 및 그 개념의 활용 현황을 살펴봄으로써 양 개념을 비교하고자 한다.

II. 외국의 현황

1. 국토정보의 개념

국토정보(Land Information)라는 개념 자체는 외국에서 많이 사용되고 있지 않지만 국토정보시스템(LIS: Land Information Systems)이라는 표현은 적지 않게 사용되고 있다. 예컨대 영국은 국토정보시스템을 법적, 행정적, 경제적 의사결정을 위한 도구로서, 계획이나 개발을 위해 특정된 지역과 관련한 토지데이터의 체계적 수집, 업데이트, 처리 및 속성 등을 포함하는 데이터베이스라고 정의하고 있다.¹⁾ 그러나 연방국가들에 있어서 국토정보시스템(LIS)은 소속 연방국가(지방정부)의 정보시스템을 의미하는 것으로 이해되기도 한다.²⁾ 예컨대 영연방에 속하는 뉴질랜드는 국토정보시스템을 지리정보, 측량 기능뿐만 아니라 토지의 권원이나 영국 왕실부동산의 관리를 포함하는 뉴질랜드 공적 서비스라고 정의하고 있다. 주의할 점은 연방국가인 독일의 경우, 국토정보시스템이라는 표현 자체가 없으며 국토정보(Landesinformation)는 지리 관련 정보가 아니라 연방 소속의 주정부에 관한 정보를 의미한다.³⁾

1) <http://www.gisl.co.uk/lis.htm>

2) https://en.wikipedia.org/wiki/Land_information_system

3) http://www.dortmund.ihk24.de/international/laender/Serbien/li_ser/314342(독일 도르트문트 주정부의 사례)

2. 공간정보의 개념

공간정보(Spatial Information)는 대체로 공간데이터(Spatial data)를 요소로 하는 정보로서, 공간데이터는 지리공간데이터(geospatial data)나 지리데이터(geographic information)라고 표현되기도 한다.⁴⁾

특히 미국은 국가공간정보의 중요성을 인식하고 1990년대부터 국가공간정보기반(NSDI: National Spatial Data Infrastructure)의 구축을 선도하여 왔다.⁵⁾ 즉, 1990년 연방지리정보위원회(FGDC: Federal Geographic Data Committee)는 종래의 ‘디지털 지도제작에 관한 연방 범정부 조정위원회(FICCDC: Federal Interagency Coordinating Committee on Digital Cartography)’의 권한을 이어 받았으며, 1994년 4월 11일에는 클린턴 대통령이 서명한 대통령령 제12906호 ‘지리데이터 획득과 접근의 조정: 국가공간정보기반(Coordinating Geographic Data Acquisition and Access: The National Spatial Data Infrastructure)’를 통하여 ‘국가공간정보기반(NSDI: National Spatial Data Infrastructure)’을 공표하였다. 이러한 대통령령은 표준화된 지도에 관한 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)의 회람(Circular) A-16(1953년 제정)을 강화한 것으로서 연방지리정보위원회(FGDC)가 국가공간정보기반(NSDI)의 개발을 조정한다는 것을 명시한 것이다.

이와 같이 미국에서 종래의 지리정보의 개념에 연속해 공간정보라는 개념이 발달해 온 것에 비해, 유럽대륙국가에서는 대체로 여전히 지리정보라는 개념을 사용하고 있는 것으로 보인다.⁶⁾ 예컨대 독일의

4) <https://ico.org.uk/for-organisations/inspire-regulations/what-is-spatial-information/>

5) 한국법제연구원, 국토공간의 이용현황 조사 및 정보구축에 관한 비교법적 연구, 2014, 143 이하 참조.

6) 한국법제연구원, 국토공간의 이용현황 조사 및 정보구축에 관한 비교법적 연구, 2014, 33 이하 참조.

경우에는 우리나라의 공간정보에 대응하는 개념으로서 지리정보(Geoinformation)라는 개념을 사용하고 있으며, 이는 지적정보·지형정보와 기준점정보 등을 포괄하는 의미로 사용되고 있다. 예컨대 우리나라의 「국가공간정보 기본법」 제19조에서 정하는 기본공간정보라는 용어와 유사하게 독일은 「디지털 지리정보접근법(GeoZG: Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten)」 제5조에서 기본지리데이터(Geobasisdaten)라는 표현을 사용하고 있다. 또한 프랑스 역시 공간정보라는 고유한 용어를 사용하고 있지 않고, “정보”(donnée 또는 information)와 “지리”(géographique 또는 spatialisée)의 의미를 가진 용어를 조합한 지리정보(Information géographique, donnée spatialisée)라는 개념으로 사용하는 것으로 보인다.⁷⁾

이와 같이 유럽대륙국가들이 지리정보라는 공통적 표현을 사용하고 있는 이유는 유럽연합지침인 지리데이터인프라구축을 위한 2007/2 지침(NSPIRE-Richtlinie: Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft)의 영향인 것으로 보인다. 즉, 이 지침은 환경보호를 위한 수단으로서 유럽연합 전역에서 지리데이터를 활용하고자 유럽연합 소속 각국의 공간정보 관련 정보를 상호간에 서로 접근·활용할 수 있도록 그 인프라를 구축하기 위한 목적에서 제정되었으며, 이에 따라 독일에서는 독립한 디지털 지리정보접근법(GeoZG)이 프랑스에서는 환경법 내에 이에 관한 규정들이 신설된 바 있다.

한편 독일에서는 우리나라의 공간정보란 용어를 직역한 용어로 Raumbezugsinformation(공간 관련 정보)라는 단어를 발견할 수 있지만,

7) 한국법제연구원, 국토공간의 이용현황 조사 및 정보구축에 관한 비교법적 연구, 2014, 99 참조.

이는 주로 우리나라에서의 기준점 정보 등과 같이 측량분야에서 통일적 공간조건을 형성하기 위한 정보로 사용되고 있다.

Ⅲ. 국내의 현황

우리나라에서는 1995년 제1차 국가지리정보체계구축 기본계획을 통해 정보주도로 지형도, 주제도, 지하시설물도 및 지적도 등을 전산화하기 위한 국가지리정보체계(NGIS) 사업이 시작되었다. 이후 제2차, 제3차 계획에 의해 기존의 종이지도를 수치지도로 변환하고 토지정보 시스템과 같은 중앙부처 및 지자체 활용시스템을 구축하였다.

제4차 국가공간정보정책 기본계획에서는 기존의 ‘국가지리정보체계’ 개념에서 ‘국가공간정보체계’라는 개념으로 확장하였는데, 여기서 ‘공간정보’란 ‘지상·지하·수상·수중 등 공간상에 존재하는 자연적 또는 인공적인 객체에 대한 위치정보 및 이와 관련된 공간적 인지 및 의사결정에 필요한 정보’를 지칭하는 개념으로 발전하였다. 이는 기존의 ‘지리정보’개념을 ‘공간정보’로 범위를 확대하여 공간정보데이터베이스, 국가공간정보통합체계, 공간정보참조체계, 국가공간정보센터 등 공간정보의 연계·통합을 가능하게하고, 국토 및 자원을 합리적으로 이용하여 국가경제발전에 이바지하기 위해 국가공간정보의 활용가치를 극대화할 수 있도록, 국가공간정보인프라를 효율적으로 구축하고 공간정보 환경변화의 능동적 대비 및 미래 성장산업과 시장 창출에 기여할 수 있는 제도적 기반 마련을 위한 것이다.⁸⁾

이와 같은 공간정보라는 용어는 「국가공간정보 기본법」에서 정의된 법률용어이기도 하다. 즉, 동법 제2조 제1호는 “지상·지하·수상·수중 등 공간상에 존재하는 자연적 또는 인공적인 객체에 대한 위치정보

8) 국토교통부 (2010), 국가공간정보정책에 관한 연차보고서, 4면.

및 이와 관련된 공간적 인지 및 의사결정에 필요한 정보”를 공간정보라고 규정하고 있다.

이에 비해 국토정보는 학술이나 실무에서 널리 사용되고 있지만 이를 정의하는 법률은 존재하지 않으며, 그 개념이 아직 완전히 정립되어 있는 것도 아니다. 다만 「국토기본법」이나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등에서 ‘국토’라는 용어를 그 표제로 사용하고 있으며, 국가기관인 국토교통부 역시 ‘국토’라는 용어를 사용하고 있다.

이와 관련하여 국토정보의 개념을 정의한 선행연구를 보면, 국토정보는 지형도, 지적도 등 공간정보의 범위를 넘어 다양한 분야의 정보를 포괄하는 의미로 정의하고 있다.

선행연구	개 념
김영표 ⁹⁾ (1991)	GIS기술을 이용한 지형도, 지적도, 도시계획도 등을 전산화한 수치지적을 의미
김영표 외 3인 ¹⁰⁾ (2003)	국토와 영해의 효율적 이용과 관리, 공간정보 수요에 부응하기 위하여 남북한을 포함한 한반도의 영토 및 영해를 대상으로 한 물리적 특성, 제반시설물, 관련 정책 및 제도 등에 관한 정보로 정의
최병남 ¹¹⁾ (2006)	자연적 요소인 지형·기후·생물 등과 인문적 요소인 역사·문화·산업 등에 대한 자료로 정의
최병남 ¹²⁾ (2009)	국가, 기업, 국민 등의 활동을 대상으로 한 공간정보 기반의 행정 정보화, 경영정보화, 생활 정보화를 의미

9) 김영표(1991), 국토정보 전산화 기본구상, 국토연구원, p.17.

10) 김영표·정문섭·사공호상·박종택(2003), 국토종합정보체계 구축 및 추진전략 수립연구, 국토연구원, p.19.

11) 최병남(2006), 국토정보 관련 법제 발전방안, 국토연구원, p.13.

12) 최병남(2009), “국가경쟁력향상을 위한 국토정보 정책체계 구축방안”, 「국토정책 Brief」 제225호, 국토연구원, p.5.

선행연구	개 념
이성근 ¹³⁾ (2013)	한반도의 영토·영해·영공에 존재하는 자연적 정보뿐만 아니라 국민생활 활동에 기반을 둔 인문·사회적 정보, 산업·경제정보, 문화·관광정보 및 행정적 정보를 포괄하는 국토와 관련된 총체적 융복합 정보로 정의 - 물리적 범위 : 국토는 물리적 국토뿐만 아니라 가상(사이버)국토 포괄 - 지리적 범위 : 우리나라 헌법 및 국가 안보측면에서 북한의 영토 및 영해 포괄
안종욱 ¹⁴⁾ (2013)	공간상에 존재하는 정보로서 국토의 효율적 관리와 국민의 재산권 보호를 위해 의미를 갖는 국토에 관한 정보 및 이에 필요한 행정정보·센서정보 및 융복합 정보로 정의

또한 국토에 관한 계획 또는 정책 수립 등의 관점에서 국토정보에 관한 법제도를 살펴보면, 「국토기본법」에 따라 국토계획 수립 전 인구, 경제, 사회, 문화, 교통, 환경, 토지이용, 지형·지물 등 지리정보, 농림·해양·수산에 관한 사항, 방재 및 안전에 관한 사항 등에 대하여 조사할 수 있다.

구 분	내 용
국토기본법	제25조(국토 조사) ① 국토교통부장관은 국토에 관한 계획 또는 정책의 수립, 「국가공간정보 기본법」 제32조제2항에 따른 공간정보의 제작, 연차보고서의 작성 등을 위하여 필요할 때에는 미리 인구, 경제, 사회, 문화, 교통, 환경, 토지이용, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 조사할 수 있다. ② 국토교통부장관은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체

13) 이성근(2013), “국가 국토정보 관련 산업 진흥 육성방안 연구”, 대한지적공사 공간정보연구원, p.7
 14) 대한지적공사 공간정보연구원(2013), “국토공간정보 융·복합 활용 촉진을 위한 추진전략 수립 연구

구 분	내 용
	<p>의 장에게 조사에 필요한 자료의 제출을 요청하거나 제1항의 조사 사항 중 일부를 직접 조사하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 국토교통부장관은 효율적인 국토 조사를 위하여 필요하면 제1항에 따른 조사를 전문기관에 의뢰할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따른 국토 조사의 종류와 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
국토기본법 시행령	<p>제10조(국토조사의 실시) ① 법 제25조제1항에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지형·지물 등 지리정보에 관한 사항 2. 농림·해양·수산에 관한 사항 3. 방재 및 안전에 관한 사항 4. 그밖에 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 사항 <p>② 법 제25조제4항의 규정에 의하여 국토조사는 다음 각호의 구분에 따라 실시하며, 국토교통부장관은 국토조사를 효율적으로 실시하기 위하여 국토조사 항목 및 조사주체 등 필요한 사항에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 사전 협의를 거쳐 국토조사계획을 수립할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정기조사 : 국토에 관한 계획 및 정책의 수립과 집행에 활용하기 위하여 매년 실시하는 조사 2. 수시조사 : 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 경우 특정지역 또는 부문 등을 대상으로 실시하는 조사 ③ 제2항에 규정한 사항외에 국토조사의 실시에 필요한 사항은 국토교통부장관이 정한다.

이러한 상황들을 고려하면, 국토정보는 국토의 효율적 관리와 국민의 재산권 보호를 위해 의미를 갖는 인구, 경제, 사회, 문화, 교통, 환경, 토지이용 등 국토에 관한 정보 및 이에 필요한 공간정보 및 융복합 정보”라고 정의할 수 있을 것이다.

제 2 주제

공간정보에 관한 법·제도의 문제점과 개선방안 - 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률을 중심으로 -

신 국 미
(청주대학교 교수)

I. 문제제기

우리나라에서 공간정보관련 법률은 국가공간정보기본법, 공간정보산업진흥법, 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률, 지적재조사에 관한 특별법의 4종이 있다. 이들 법률에서 다루는 공간정보의 개념에 대해서는 국가공간정보기본법 제2조 제1항에서 지상·지하·수상·수중등 공간상에 존재하는 자연적 또는 인공적인 객체에 대한 위치정보 및 이와 관련된 공간적 인지 및 의사결정에 필요한 정보라고 규정하고 있다. 나아가 동법 제19조에서 지형·해안선·행정경계·도로 또는 철도의 경계·하천경계·지적·건물 등 인공구조물의 공간정보 그 밖에 대통령령으로 정하는 주요공간정보를 기본정보로 정하고 있다.

국가공간정보기반을 조성하기 위해서는 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률에 의거하여 기본공간정보를 구축하여야 하는데 국가공간정보의 기반이 되는 것은 국토, 즉 토지이다. 이와 같은 토지정보 즉 토지에 관한 물리적 현황은 지적공부에 등록하여 공시되는데, 토지의 등록·공시에 관한 일반법이 바로 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률이다.

공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률의 주요내용은 지적측량을 통해 토지의 표시사항(소재, 지번, 지목, 면적, 경계 또는 좌표)을 결정하고 이를 지적공부에 등록하는 일련의 과정을 담고 있는데 동법의 구성 체계는 제1장 총칙, 제2장 측량 및 수로조사, 제3장 지적(제1절 토지의 등록, 제2절 지적공부, 제3장 토지의 이동신청 및 지적정리),

제4장 보칙, 제5장 벌칙규정으로 되어 있다.

공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률의 주요기능은 부동산에 관한 공시적 기능이다. 우리나라의 부동산 공시관계법규는 부동산등기법과 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률이 있으며, 전자는 부동산의 권리 변동관계를 공시하는 것이고, 후자는 부동산의 사실관계(물리적 현황)를 공시한다. 권리의 객체가 되는 부동산은 지적공부상의 부동산과 일치하여야 한다. 따라서 법적인 측면에서 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률의 이해는 이와 같이 권리의 객체가 되는 부동산 즉 토지를 중심으로 한 공간정보의 등록공시라는 측면에서 이해하여야 할 것이다.

이하에서는 현행 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률에 관하여 살펴보고 이를 중심으로 놀라운 속도의 기술적 진보에 따라 점점 다변화되는 현대사회에서 토지의 공간정보에 대한 공시적 기능은 어디까지 이루어지고 있는지, 권리변동관계를 공시하는 부동산등기법과의 관계에서 권리의 객체에 대한 공시가 체계적으로 이루어지고 있는지 그리고 공간정보의 기본개념을 담고 있는 공간정보기본법과의 관계에서 어느 범위까지 등록·공시할 수 있는지에 관하여 현행 공간정보의 구축 및 관리에 관한 법률상의 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률의

연혁¹⁾)

1. 지적법제정(1950년)

1945년 일제로부터 해방되었으나 당시의 국내외의 상황으로 지적법을 제정하지 못하다가 1950년 12월에 비로소 각각의 지적법과 지세법

1) 최승영·오화련, “지적법 주요 개정에 따른 지적공부 변천에 관한 소고-대장을 중심으로”, 한국지적정보학회지 제12권 제1호, 2010년 6월, pp115-127 참조.

으로 제정 공포되어 분리되었으며 그 다음해에는 지적법의 위임사항을 규정하기 위한 지적법시행령도 마련되었다. 즉 지적에 관한 사항 중 토지대장등록지에 대해서는 임야대장규칙에서 규정되어 있던 지적사무처리가 통합되어 일괄적으로 지적업무관리가 용이하게 되었다. 대한민국정부 수립이후 제정된 지적법의 주요 핵심사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지적공부로서 토지대장, 지적도, 임야대장, 임야도를 두도록 하고 1구역마다 지번을 붙여 지목경계 및 지적을 정하도록 하였다. 둘째, 지적은 평을 단위로 정하였다. 셋째 세무서에 지적도를 비치하고 토지대장에 등록된 토지에 대하여 토지의 소재, 지번, 지목, 지적, 경계, 소유자의 주소, 성명 또는 명칭 등을 등록하도록 하였다. 넷째, 지번은 동·리·로·가 또는 이에 준할 만한 지역을 지번지역으로 하고 그 지역마다 기번하여 정하도록 하였다. 다섯째 1943년 조선정세령에서 규정하였던 21개 지목을 토지의 종류에 따라 전, 답, 대, 염전, 광천지, 지소, 잡종지 등을 비롯하여 그대로 이어 총 21개 지목으로 구분하였다.

본 지적법은 우리 역사상 최초의 독립된 지적법령으로서 1961년 12월 8일 법률 제829호로써 제1차 개정시 지적업무가 재무부에서 내무부로 이관됨에 따른 몇 군데의 자구 수정 외에는 변경없이 26년간 시행되었다.

2. 제2차 지적법 개정(1975년)

제2차 개정은 전면개정(법률 제2801호)으로 1975년 12월 31일에 공포하고 3개월 후인 1976년 4월 1일부터 시행하였다. 주요 개정내용을 기술하면 다음과 같다.

첫째, 기존의 21개의 지목을 토지이용계획과 부동산평가의 측면에서 활용 가능하도록 24개 지목으로 재정비하였다. 둘째, 토지에 대한 면

적의 등록단위를 척관법(토지대장 등록지의 평과 임야대장 등록지의 보)에서 미터법에 의한 제곱미터 단위로 환산·등록하도록 개선하였다. 셋째, 지적전산화사업 기반조성을 위하여 토지조사사업과 임야조사사업 당시부터 작성하던 한지부책식 토지대장과 임야대장 및 공유지연명부를 카드식대장으로 개편하고 같은 해부터 수치측량방법을 새로이 도입하여 경계를 좌표로 등록할 수 있도록 개선함으로써 수치지적부를 작성·비치하도록 개선하여 기하학적인 도해측량법의 폐단을 해소하고 지적측량의 성과의 정확성을 확보하도록 개선하였다. 넷째, 내무부에 지적위원회를 설치하고 시·군에 축척변경위원회를 설치할 수 있도록 개선하였다. 다섯째, 지적측량을 위하여 타인의 토지 등에 출입·사용·수용할 수 있게 하는 동시에 손실보상에 관한 규정을 신설하였다. 여섯째 전과기 또는 광과기 측량 및 사진측량 등 새로운 측량방법을 도입하여 측량기술의 정확성을 확보할 수 있도록 개선하였다. 마지막으로 지적측량을 법문화하여 토목측량과 분리하고 지적법의 목적과 용어에 대한 개념을 정립하는 등 획기적인 변화를 가져왔다. 즉 세지적에 법지적으로 발전하여 현대적인 법체계를 갖추었고 대장과 도면을 전산화 하였다.

3. 제10차 지적법 전문개정(2002년)

2001년 1월 26일 법률 제6389호로 제2차 전문개정되어 2002년 1월 27일 시행되었는데 전문 54개 조문과 부칙 6개 조문으로 구성되었다. 제10차 개정에서는 제1조에서 이 법의 목적을 효율적인 토지 관리와 소유권의 보호라고 분명히 명시하고 있으며, 또한 지적법의 목적을 21세기 정보화시대에 부합하도록 지적공부의 등록 관리 객체를 “토지”에서 “토지에 관련된 정보”로 확대 보완하였다.²⁾ 그 개정내용은 첫

2) 지적법 제1조에서 “이 법은 토지에 관련된 정보를 조사·측량하여 지적공부에 등록·관리하고 등록된 정보의 제공에 관한 사항을 규정함으로써 효율적인 토지관리와 소유권의 보호에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다.

째, 도시화·산업화 등에 따라 지목을 현실에 맞게 보다 더 세분화하여 24개 지목에서 4개의 지목을 추가하여 28개로 설정하였고 둘째, 전국의 지적·주민등록·공시지가 등 토지관련 자료의 효율적인 관리와 활용을 위하여 지적정보센터를 설치하도록 하였으며 셋째, 토지의 지번으로 위치를 찾기 어려운 지역의 도로와 건물에 도로명과 건물번호를 부여하여 관리할 수 있도록 하였다. 넷째, 지적측량적부심사의 결 내용에 불복이 있는 경우에는 청구인 뿐 아니라 이해관계인도 재심사청구를 할 수 있도록 하였다. 또한 공유지연명부와 대지권등록부를 지적공부에 포함하도록 하여 오늘에 이르고 있다.

4. 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률제정(2009년)

우리나라의 측량제도에 관한 법률은 측량법, 지적법, 수로업무법으로 3원화되어 측량기준이 통일되지 못하고 각각의 영역에서 생산된 정보와 기술의 호환과 공유가 원활하지 못하다는 문제점이 제기되어 왔다. 특히 종전에는 재래식 측량장비의 사용으로 육지와 해상간의 서로 다른 측량기준을 정하여 사용해 왔으나 신 장비의 개발보급이 이루어짐에 따라 통일된 측량기준에 의해 동일한 방법으로 측량이 가능해 지는 등 기술환경의 변화에 따른 제도 통합의 필요성이 대두되었다. 따라서 2009년 6월 9일 3개의 측량관련법을 통합하여 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률을 제정하여 동년 12월 10일부터 시행하게 되었다.

그러나 지적제도는 등기제도와 아울러 부동산의 공시기능이 주된 기능임에도 불구하고 이와 같이 측량을 중심으로 3법을 통합함으로써 토지등록·공시의 일반법으로서 지적법의 지위는 퇴색하게 되었다.

< 표 1 > 측량제도 비교

구 분	주무부서	
측지측량 - 측량법 - 1961년 제정	국토교통부 국토지리정보원 (구 건설교통부)	지표면·지하·수중 및 공간의 일정한 점의 위치를 측정하여 그 결과를 도면 및 수치로 표시하고 거리·높이·면적·체적 및 범위의 계산을 하거나 도면 및 수치로 표시된 위치를 현지에 재현하는 것을 말하며 지도의 제작, 연안해역의 측량과 측량용 사진의 촬영을 포함
지적측량 - 지적법 - 1950년 제정	국토교통부 국토정보제도과 (구 행정자치부)	토지를 지적공부에 등록하거나 지적공부에 등록된 경계점을 지상에 복원할 목적으로 소관청 또는 지적측량수행자가 각 필지에 경계 또는 좌표와 면적을 정하는 측량
수로측량 - 수로업무법 - 1961년 제정	국토교통부 국립해양조사원 (구 해양수산부)	해양에 관한 수심·지자기·중력·지형·지질 등에 대한 측량과 해안선 및 이에 딸린 토지의 측량을 말하며 연안의 자연환경실태와 그 변화에 대한 조사 및 측량을 포함

5. 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률(2015)

측량·수로조사 및 지적에 관한 법률이 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률로 명칭변경 및 일부 개정(2014.6.3. 법률 제12783호)되어 2015년 6.4일 부터 시행되었다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 이 법은 공간정보의 구축을 위한 측량 및 수로조사의 기준 및 절차와 지적공부의 작성 및 관리 등에 관한 사항을 규정한 것이므로

법률의 제명을 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률로 변경하였다. 둘째 측량업정보를 효율적으로 관리하기 위한 측량업정보 종합관리체계를 구축 운영하고(제10조의 2 신설), 측량용역사업에 대한 사업수행능력을 평가하여 공시하도록 하여 공공발주시 측량업체선정의 객관성을 확보할 수 있도록 개선하였다(제10조 3 신설). 셋째, 측량업의 등록질서를 확보하기 위해 고의적으로 폐업한 후 재등록할 경우에는 측량업자가 폐업신고전 행전처분의 효과가 승계되도록 하고 폐업신고전의 위반행위에 대한 행정처분이 가능하도록 하였다(제52조의 2 신설). 넷째 공간정보산업의 건전한 발전을 도모하기 위하여 측량협회와 지적협회를 공간정보산업진흥법에 의한 공간정보산업협회로 전환함과 동시에 이 법에서 관련조문을 삭제하며(제56조 삭제), 대한지적공사의 공적기능을 확대하고 공공기관으로서의 위상변화에 맞게 “한국국토정보공사”로 명칭을 변경하며 그 설립근거를 이 법에서 삭제하고(제58조에서 제63조까지 삭제) “국가공간정보기본에 관한 법률”로 이관하였다.

Ⅲ. 등록사항과 지적공부

1. 서 설

공간정보의 구축 및 관리등에 관한 법률은 토지에 관한 등록·공시의 일반법으로서 국가기관의 장인 시장·군수·구청장이 국가의 통치권이 미치는 모든 영토를 필지단위로 구획하여 동 법령에 규정된 토지에 관한 정보를 조사·측량하여 국가의 공적장부인 지적공부에 등록·관리하는 절차와 등록된 정보의 제공에 관한 사항 등을 규정하고 있으며 이 법은 국토의 효율적 관리와 국민의 소유권보호에 기여함을 목적으로 한다.

동법은 지적측량을 통해 1필지 토지의 표시사항을 결정하고 이를 지적공부에 등록·관리하는 것을 주된 내용으로 한다. 즉 토지공시법

의 측면에서 본다면 본법에 규정하고 있는 토지의 등록사항이 무엇인지, 어떠한 공적 장부에서 이를 규정하고 있고 이를 어떻게 관리하는가가 주요 내용이 될 것이다. 이에 관한 내용은 동법 제3장 ‘지적’에서 규율되고 있다.

2. 토지의 등록사항

동법에 따르면 지적공부에 등록하여야 하는 것은 지적측량을 통해 결정된 토지의 표시사항이다. 토지의 표시란 지적공부에 토지의 소재·지번·지목·면적·경계 또는 좌표를 등록한 것을 말한다(법 제2조 20호). 따라서 토지의 등록사항이란 토지의 소재·지번·지목·면적·경계 또는 좌표를 말한다. 국토교통부장관은 모든 토지를 필지마다 토지의 소재·지번·지목·면적·경계 또는 좌표 등을 조사·측량하여 지적공부에 등록하여야 한다(법 제64조 제1항). 그리고 지적공부에 등록된 지번·지목·면적·경계 또는 좌표는 토지의 이동이 있는 때에는 토지소유자의 신청을 받아 지적소관청이 결정한다(법 제64조 제2항 본문). 다만 토지소유자의 신청이 없는 때에는 직권으로 조사·측량하여 결정할 수 있다(법 제64조 제2항 단서).

(1) 지 번

지번이란 필지에 부여하여 지적공부에 등록된 번호를 말하며(법 제2조 22호) 지번부여는 아라비아 숫자로 부여하며, 본번과 부번으로 구성된다. 지번부여의 원칙은 지적소관청이 지번부여지역별로 북서에서 남동으로 순차적으로 부여하며 지번부여의 방법은 신규등록·등록전환·분할·합병의 경우, 도시개발지역으로서 새로이 지번을 부여하는 경우 등 각각의 경우에 따라 부여방법을 달리한다(시행령 59조).

(2) 지 목

지목이란 토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록한 것을 말한다(법 제2조 24호). 동법 시행령 제58조는 「전·답·과수원·목장용지·임야·광천지·염전·대·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지·도로·철도용지·제방·하천·구거·유지·양어장·수도용지·공원·체육용지·유원지·종교용지·사적지·묘지·잡종지」로 구분하여 28개의 지목을 규정하고 있다. 지적제도 창설 이후 현재까지 지목의 종류는 5차례 정도 변경이 있었다.

첫째, 지적제도 창설이후 지적법 제정전까지 지목은 처음에는 「전·답·대·지소·임야·잡종지·사사지·분묘지·공원지·수도용지·철도용지·도로·하천·구거·제방·성첩·철도선로·수도선로」로 18개의 지목이었으나 “유지”를 신설하여 19개의 지목으로 구분하였다.

둘째 1950년 지적법 제정시에 종전의 지목 중 잡종지를 잡종지와 염전 및 광천지로 분리하여 “염전”과 “광천지”의 2개 지목을 신설하여 「전·답·대·염전·광천지·지소·임야·잡종지·사사지·분묘지·공원지·수도용지·철도용지·도로·하천·구거·제방·성첩·철도선로·수도선로·유지」 21개 지목으로 구분하였다.

셋째, 1975년 제1차 전문개정시에 지적법 제5조에 따라 과수원·목장용지·공장용지·학교용지·운동장·유원지의 6개 지목을 신설하고 철도용지와 철도선로를 철도용지로, 수도용지와 수도선로를 수도용지로, 유지와 지소를 유지로 각각 6개 지목을 3개 지목으로 통·폐합하였으며, 공원지를 공원으로 사사지를 종교용지로 성첩을 사적지로 분묘지를 묘지로 4개 지목의 명칭을 변경하여 「전·답·과수원·목장용지·임야·광천지·염전·대·공장용지·학교용지·도로·철도용지·제방·하천·구거·유지·수도용지·공원·운동장·유원지·종교용

지·사적지·묘지·잡종지」의 24개 지목으로 구분하였으며, 제5차 개정 지적법에서 지목 중 운동장을 체육용지로 명칭변경하였다.

넷째, 2001년 제2차 전문개정 지적법시행이후인 2002년부터 현재까지 “주차장·주유소용지·창고용지·양어장”의 4개 지목을 신설하여 토지의 주된 용도에 따라 28개 지목으로 구분하여 지적공부에 등록하고 있다.

지목은 토지의 이용이 다양화됨에 따라 그 수가 점차 증가되고 있음을 알 수 있으며 앞으로도 건축물의 용도에 따른 지목의 구분을 세분화하고 건축물이 있는 대지와 건축물이 없는 나대지의 구분과 새로운 지목을 신설하는 등 실제의 토지이용현황과 지목이 부합되도록 지목의 구분을 단계적으로 개선할 필요가 있다.

< 표 2 > 지목구분의 변천 연혁

구 분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
근거 법령	토지조사법 제3조 토지조사령 제2조 지세령제1조	개정 지세령제1조	조선지세령 제7조 제정지적법 제3조	제1차 전문개정지적법 제5조	제2차전문개정 지적법 제5조
시행 기간	1910~1917	1918~1942	1943~1975	1976~2001	2002~현재
지목의 수	18개	19개	21개	24개	28개

(3) 경 계

경계란 필지별로 경계점³⁾등을 직선으로 연결하여 지적공부에 등록한 선을 말한다(동법 제2조 25호). 이는 지적도면상의 등록된 구획선

3) 경계점이란 필지를 구획하는 선의 굴곡점으로서 지적도나 임야도에 도해형태로 등록하거나 경계점좌표등록부에 좌표형태로 등록하는 점을 말한다(법 제2조 25호).

또는 경계점좌표등록부에 등록된 좌표의 연결선을 의미하는 것으로서 지적도에 등록된 경계표시 즉 도상경계를 말한다.⁴⁾ 따라서 이 법에서의 경계는 지상의 담장, 논과 밭 등의 구거 등으로 구분되는 실제의 경계(지상경계)를 의미하지 않는다.

대법원은 1969년에 도상경계와 지상경계가 서로 일치하지 않는 인접 토지 사이에 소유권분쟁이 발생한 사안에서 “어떤 토지가 지적공부에 1필지의 토지로 등록되어 있다면 그 토지의 소재·지번·지목·경계 및 면적은 다른 특별한 사정이 없는 한 이 등록으로써 특정되었다 할 것이고, 따라서 이 토지에 대한 소유권의 범위는 지적공부상의 경계선에 의하여 확정지어져야 한다”⁵⁾라고 판시한 이래로 현재까지 일관된 입장을 취하고 있다.

따라서 지적공부에 등록하는 경계는 다른 특별한 사정이 없는 한 소유권의 범위 및 면적을 정하는 기준이 되므로 경계점 및 좌표는 반드시 지적측량을 실시하여 결정하여야 한다.

(4) 면 적

면적이란 지적측량에 의하여 지적공부에 등록된 토지의 수평면상의 넓이를 말한다(동법 제2조 제27호). 면적은 지적도나 임야도에 등록된 경계를 기준으로 지적측량성과에 의해 결정되며, 경계점좌표등록부 시행지역에서의 면적은 좌표로 계산한다.

4) 이에 반해 민법에서 경계라 함은 민법 제237조, 제239조에 의하면 토지위에 설치된 담장이나 논과 밭 등에 구획된 독 또는 주요지형 지물에 의하여 구획된 구거 등을 말하는 것으로서 지표상의 경계 즉 지상경계를 말하며 형법도 제370조에서 “경계표의 손괴 이동 또는 제거하거나 기타 방법으로 토지의 경계를 인식불가능하게 한 자는 3년이하의 징역 또는 벌금500만원 이하에 처한다”라고 함으로써 지상 경계를 의미한다. 즉 경계란 공간정보의 구축 및 관리등에 관한 법률에서는 도상경계를 의미하는데 반해, 민형법상으로는 지상경계를 의미한다.

5) 대판 1969.5.27. 69다140

3. 지적공부

지적공부는 토지의 거래 및 과세 그리고 토지정보를 위한 기초 자료로 이용하기 위하여 토지를 측량하여 구획된 토지를 등록하고 비치하는 공적 장부를 의미한다.⁶⁾ 현행 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률에서 지적공부라 함은 토지대장·지적도·임야대장·임야도·공유지연명부·대지권등록부 및 경계점좌표등록부의 가시적인 공부와 불가시적인 공부인 지적화일을 일컫으며, 1필지에 대한 토지의 표시와 해당토지의 소유자 등을 등록·공시한다(법 제2조 제20호). 지적화일은 대장, 도면, 경계점좌표등록부 등에 등록할 사항을 정보처리시스템을 통하여 기록·저장한 것을 말한다.

(1) 토지대장·임야대장

토지대장은 1912년부터 토지조사령에 의해 조사된 토지에 대해 1914년 토지대장규칙에 근거하여 작성되었으며 임야대장에 등록된 토지 이외의 모든 토지의 일정한 사항을 등록하는 장부로서 지적공부 중 가장 오랜 역사를 가지며, 임야대장은 1918년부터 실시된 임야조사령에 의해 조사한 토지에 대하여 토지대장의 등록에서 제외되는 임야와 정부에서 임야대장에 등록할 것으로 정한 토지를 대상으로 하여 1920년 임야대장규칙에 의해 작성된 지적공부이다. 토지대장 임야대장은 지적공부 중 가장 기본이 되는 장부로서 1필지 토지를 중심으로 물적 편성주의를 채택하고 있으며 토지의 소재·지번·지목·면적·소유자의 주소·주민등록번호·성명 또는 명칭, 토지이동 등의 사유, 소유권의 변동일차, 토지등급 및 기준수확량 등급과 그 설정 및 수정의 연월일, 개별공시지가와 그 기준일 등을 등록한다.

6) 류병찬, 지적법해설(신정판), 서울:건웅출판사, 2005, p484.

대장은 토지의 사실상의 상황을 명확하게 하기 위해 만들어진 장부이므로 이 점에서 토지에 대한 권리관계를 공시하는 등기부와 구별된다. 그러나 토지의 표시에 관하여 토지대장에 등록된 내용과 등기부표제란에 등기된 내용은 일치하여야 하므로 등기부에 기재한 부동산의 표시가 토지대장과 일치하지 않는 경우에 부동산표시의 변경등기를 하지 않으면 그 부동산에 대하여 다른 등기를 신청할 수 없다.

(2) 지적도·임야도

지적도나 임야도는 토지대장·임야대장에 등록된 토지의 경계를 밝히는 것을 주목적으로 국가가 작성한 토지의 평면도로서 토지소유권 범위를 확정짓는다. 지적공부에 등록하는 모든 토지는 지적도나 임야도를 작성 비치하여야 한다. 우리나라 지적도는 토지조사사업당시 평판측량의 방법에 의하여 도해적으로 작성한 것으로서 지적도의 축척은 1/500, 1/600, 1/1000, 1/1200, 1/2400, 1/3000, 1/6000의 총 7가지의 축척이 사용되고 있다. 1/500의 축척은 경계점좌표등록부 사용지역의 토지 지적도에, 1/600은 주로 시가지의 토지에 적용되며, 1/1000은 경지정리사업지역에 주로 사용된다. 임야도의 축척은 1/3000, 1/6000의 두가지가 있으며 시지역의 임야도는 1/3000로 하고 있으며, 나머지 지역은 1/6000로 하고 있다.

지적도 임야도의 등록사항은 토지의 소재, 지번, 지목, 경계, 도면의 색인도, 도면의 제명 및 축척, 도곽선 및 도곽선의 수치, 좌표에 의하여 계산된 경계점간의 거리, 삼각점 및 지적측량기준점의 위치, 건축물 및 구조물 등의 위치를 등록한다. 특히 건축물 및 구조물 등의 위치는 2001년 제2차 전문개정 지적법에서 도면에 등록하도록 개선된 사항으로써 프랑스 독일 네덜란드 스웨덴 등 유럽의 대부분 국가들이 건축물의 정위치를 지적도에 등록하도록 하고 있으나 아시아에서는

우리나라가 제일 먼저 도입한 제도이다.⁷⁾

(3) 공유지연명부

2인 이상이 공동으로 소유하고 있는 1필의 토지에 대해서는 토지대장과 임야대장 이외에 공유지연명부를 별도로 작성 비치하도록 하였다. 공유지연명부는 토지대장규칙(1914.4.25 조선총독부령 제45호)에 의거 작성되었고, 통상 토지대장 본책에 공유지연명부가 별책으로 되어 있기 때문에 토지대장의 부속물로 오인되는 수도 있었으나 2001년 지적법 개정으로 정식 지적공부로 규정되었다. 단, 공유자가 2인으로 그 소유권의 지분이 동일한 때에는 공유지연명부를 별도로 작성하지 않았다.

(4) 대지권등록부

1986년 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(1984.4.10 법률3725호)이 제정·시행됨에 따라 아파트 연립주택 복합상가 등 집합건물이 구분소유권의 객체가 된 때에는 대지권표시의 등기를 한 공유토지에 대하여 토지대장과 임야대장 이외에 별도로 집합건물 대지권을 새로이 등록하도록 하였다. 1986년 도입 당시에는 공유지연명부에 집합건물의 대지권이라고 표시하여 단순히 공유토지와 구분하였고 제7차 개정 법률에서 집합건물의 대지권을 등록하는 공유지연명부의 명칭을 대지권등록부로 변경하였다. 이 대지권등록부도 공유지연명부와 마찬가지로 2001년 지적법 개정으로 지적공부의 하나로 인정되었다.

(5) 경계점좌표등록부

우리나라의 경계점좌표등록부는 제2차 지적법 개정(1975.12.31 법률 제2801호)으로 지적 전산화사업 기반조성을 위하여 한지부책식 토지

7) 류병찬, 지적법(제3전정판), 서울:건웅출판사, 2002, p205

대장과 임야대장 및 공유지연명부를 카드식 대장으로 개편하고 경계점의 위치를 평면직각좌표의 수치(좌표)로 등록할 수 있도록 함으로써 수치지적부라는 이름으로 처음 도입되었다. 즉 수치측량방법을 도입하여 토지구획정리사업 등의 시행에 따른 지적확정측량을 수치측량방법에 의하여 실시하고 토지대장과 지적도 이외에 별도로 수치지적부를 작성하고 비치하기 시작하였고, 제10차 지적법개정시에 수치지적부에서 경계점좌표등록부로 명칭이 변경되었다.

경계점좌표등록부란 도해지적이 지나는 단점을 보완하기 위하여 경계점의 위치를 수학의 X, Y좌표와 부호도 등을 등록하는 지적공부로서, 경계점좌표등록부는 모든 토지에 대해 작성 비치하는 것이 아니라, 지적소관청이 필요하다고 인정하는 지역으로서 도시개발사업등으로 인하여 지적확정측량을 실시하는 지역 내의 토지와 축척변경을 실시하는 지역안의 토지에 대하여 경계점좌표등록부를 작성·비치하여야 한다.

(6) 지적화일

토지조사사업 이후 수기작성 방법에 의하여 작성된 토지대장과 임야대장 및 공유지연명부 등의 지적공부의 등록사항을 1982년부터 시·군·구 단위로 설치한 전산처리조직에 입력하여 작성한 전산등록화일을 지적공부로 인정하고 전산등록화일에 의한 열람 또는 등본교부가 가능하도록 하였다.

1990년 12월 31일 제4차로 개정된 지적법(법 제4273호) 제8조의 2에서 전산등록화일을 지적공부로 규정하였는데 그 당시에는 지적공부의 등록사항에 대한 변경사항이 발생하면 수기작성방법에 의하여 가시적인 공부를 정리하고 또한 전산등록화일에 입력하여야 했다. 이는 공부에 이중으로 정리하게 되어 행정력과 인력 및 예산등의 낭비요인으로 작용함에 따라 이러한 폐단을 해소하고 지적행정의 효율적인 수행

을 도모하고자 1991년 11월 제5차 지적법을 개정하였다.

각종 토지이동, 소유권변동, 토지등급변경 등 지적공부의 등록사항에 대한 변경사항은 지적화일에만 등록·관리하도록 개선하여 1991년 1월1일부터 지적공부의 하나로 새로이 탄생하였다. 그러나 전산등록화일을 지적공부로 보도록 하는 의제규정이 불합리하다는 비판이 제시되어 제7차 개정 지적법에서 전산등록화일을 지적화일로 명칭변경을 하였다.

그 후 지적공부는 토지대장, 임야대장, 지적도, 임야도, 경계점좌표 등록부에 지적화일을 추가하여 8종류의 공부로 정착되어 현재에 이르고, 각 시군구에 설치된 전산시스템을 통하여 열람 또는 등본교부가 가능하게 되었다. 지적제도의 시기별로 구분하여 지적공부와 그 등록사항을 정리한 것은 <표 3>과 같고, 현행 공간정보법률에 따라 각 지적공부별 등록사항을 정리해보면 <표 4>과 같다.

< 표 3 > 지적공부 및 등록사항의 변천

법령(시행기간)	지적공부	등록사항
토지조사령 지세령 (1910~1942)	▶ 토지대장 - 공유지연명부 ▶ 지적도	▶ 소재, 지번, 지목, 면적, 경계, 성명, 주소 등 ▶ 소유권, 전당권, 질권, 저당권
조선임야조사령 (1916~1942)	▶ 임야대장 - 공유지연명부 ▶ 임야도	▶ 소재, 지번, 지목, 면적, 경계, 성명, 주소 등 ▶ 소유권
조선지세령 (1943~1950)	▶ 토지대장 - 공유지연명부 ▶ 지적도 ▶ 임야대장 - 공유지연명부 ▶ 임야도	▶ 소재, 지번, 지목, 면적, 경계, 성명, 주소 등 ▶ 소유권, 전당권, 질권, - 저당권의 등록규정 삭제(1943)

법령(시행기간)	지적공부	등록사항
지적법 (1976~2001)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 토지대장 -공유지연명부 -대지권등록부 ▶ 지적도 ▶ 임야대장 -공유지연명부 ▶ 임야도 ▶ 수치지적부 (1976년 신설) ▶ 전산등록화일 (1991년신설) → 지적전산화일(1995년) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소재, 지번, 지목, 면적, 경계, 성명, 주소 등 ▶ 주민등록번호 ▶ 좌표 ▶ 용도지역 ▶ 대지권
지적법 (2002~현재)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 토지대장 ▶ 공유지연명부 (2002년신설) ▶ 대지권등록부 (2002년신설) ▶ 지적도 ▶ 임야대장 ▶ 임야도 ▶ 경계점좌표등록부 ▶ 지적화일 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 소재, 지번, 지목, 면적, 경계, 성명, 주소 등 ▶ 주민등록번호 ▶ 좌표 ▶ 용도지역 ▶ 대지권

< 표 4 >지적공부별 등록사항

토지대장 임야대장	지적도 임야도	공유지연명부	대지권등록부	경계점좌표등록부
<ul style="list-style-type: none"> •토지의 소재 •지번 	<ul style="list-style-type: none"> •토지의 소재 •지번 	<ul style="list-style-type: none"> •토지의 소재 •지번 	<ul style="list-style-type: none"> •토지의 소재 •지번 	<ul style="list-style-type: none"> •토지의 소재 •지번

토지대장 임야대장	지적도 임야도	공유지연명부	대지권등록부	경계점좌표등록부
<ul style="list-style-type: none"> •지목 •면적 •소유자주소 •주민등록번호, 성명 또는 명칭 •토지의 고유번호 •도면번호와 장번호 및 축척 •토지의 이동사유 •토지소유자가 변경된 날과 원인 •토지등급 또는 기준수량등급과 설정 수정연월일 •개별공시지가와 그 기준일 	<ul style="list-style-type: none"> •지목 •경계 •도면의 색인도 •도면의 제명 및 축척 •도곽선 및 도곽선 수치 •좌표에 의하여 계산된 경계점 간의 거리 •삼각점 및 지적 측량기준점의 위치 •건축물 및 구조물등의 위치 	<ul style="list-style-type: none"> •소유권지분 •소유자 성명 또는 명칭, 주소 및 주민등록번호 •토지의 고유번호 •필지별공유지연 명부의 장 번호 •토지소유자가 변경된 날과 그 원인 	<ul style="list-style-type: none"> •대지권비율 •소유자 성명 또는 명칭, 주소 및 주민등록번호 •토지의 고유번호 •전유부분의 건물 표시 •건물명칭 •집합건물별 대지권등록부의 장번호 •토지소유자가 변경된 날과 그 원인 •소유권지분 	<ul style="list-style-type: none"> •좌표 •토지의 고유번호 도면번호 •필지별 경계점좌표 등록부의 장번호 •부호 및 부호도

IV. 문제점(지적공부의 공시적 기능을 중심으로)

1. 토지이용현황의 불일치

현행 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률에 따른 토지의 등록 사항은 토지의 실제이용현황을 등록하여 현실에 맞는 정확한 토지의 정보제공을 하기에는 부족하다. 동법에 의하면 우리나라의 지목은 토지의 사용용도에 따라 28개의 지목으로 규정하고 있으나 도시화·산업화 국토종합개발 등이 짧은 기간안에 급격히 이루어진 우리나라의 경우 토지의 실제이용현황과 지목이 일치하지 않다. 뿐만 아니라 기술의 진보에 따라 토지이용의 극대화·다양화가 이루어지고 있는 실

제상황을 반영하지 못하고 있다는 문제점이 제기되어 왔다.

실제 서울역, 영등포역 등은 혼합된 토지이용의 대표적 사례이다. 지목이 철도용지로 되어 있으나 지표는 철도로 이용되고 있으며 지상은 철도역사와 쇼핑센터가 혼합되어 사용되고 있고 지하는 지하철의 지하철도로 이용되고 있다.

현대사회의 기술의 발전에 따른 토지이용의 고도화는 지하·공중·지표에 걸쳐 3차원적인 복합적 토지이용이 가능하도록 하고 있는데, 이는 지적공부와 토지이용현황의 불일치를 더욱 가중시키고 있다. 즉 토지이용이 다양화되고 사회가 정보화시대로 급속히 변화함에 따라 여러 분야에서 토지의 2차원적인 정보 이외에 지상과 지하에 설치된 공간적인 시설물까지 등록하는 지적제도를 요구하고 있으나 현행 지적공부상에 등록된 토지정보는 토지의 지표에 국한된 경계, 지목, 면적 등의 매우 기본적인 정보만이 등록되어 있는 실정이므로 지적도면 정보로 볼 때 부정확한 부분이 많기 때문에 토지정책의 수행이나 사용자에게 충분한 정보제공이 어렵다

결국 토지 이용의 현실은 3차원임에도 지적정보는 2차원에 그치고 있으므로 이러한 실제의 현황을 공시할 수 있는 3차원 지적정보를 등록할 수 있는 기술적·제도적 장치의 마련이 시급하다.

2. 지적과 등기의 불일치 -구분지상권의 문제-

우리나라의 부동산공시제도는 지적제도와 등기제도의 2원적 체계를 취하고 있다.⁸⁾ 지적제도는 토지의 물리적 현황을 공시함을 주요기능으로 하는 반면 등기제도는 그러한 토지의 권리관계를 공시함을 목적

8) 부동산공시에 관하여 지적제도와 등기제도의 2원적 체계의 문제점에 대해서는 여기에서 논하지 않는다. 이에 관해서는 이성화 이덕형, “지적과 등기제도의 공시일원화를 위한 법제 통합방향 연구, 한국지적정보학회지 제112권 제1호, 2009.6, pp65-87; 이범관 백승철, “우리나라 토지공시관계법의 문제점과 개선방향“, 한국지적정보학회지 제5권, 2000.12, pp83-95;

으로 한다. 등기부에 공시되는 권리의 객체가 되는 토지는 지적공부에 등록된 1필의 토지를 기초로 한다. 즉 1필 토지의 물리적 현황은 지적공부의 등록사항이 되고 지적공부의 등록사항은 등기부의 표제부 등기사항의 기초가 되므로 지적공부에 등록이 되는 1필 토지의 표시는 등기부 표제란의 토지의 표시와 일치하여야 한다. 만약 일치하지 아니하는 경우에는 등기부에 기재되는 권리의 변동관계는 그 효력을 상실하거나 법적 분쟁을 야기시킨다.

따라서 부동산 등기제도는 권리관계를 공시하는 제도임에도 불구하고 지적공부와 등기부의 상호연관성 아래 등기부에 기입되는 토지표시는 지적공부의 토지의 표시를 그대로 옮겨 기재하기 때문에 등기제도의 성공여부는 지적제도의 완비에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

우리민법은 제212조에서 “토지의 소유권은 정당한 이익 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미친다”고 함으로써 지표 뿐만 아니라 지상·지하에도 토지소유권의 범위를 인정하고 있을 뿐만 아니라 토지의 입체적 활용을 보장하기 위해 1984년의 민법개정에서 구분지상권제도를 신설하였다. 즉 민법 제289조의 2 제1항 전단은 “지하 또는 지상의 공간은 상하의 범위를 정하여 건물 기타 공작물을 소유하기 위한 지상권의 목적으로 할 수 있다”라고 하여 공중권과 지하권을 인정하고 있다. 토지 공간에 대한 사용권인 구분지상권은 부동산물권이므로 등기부에 등기하여야 권리가 성립된다. 그러나 구분지상권의 등기와 관련하여 현행 지적공부는 그 권리관계와 관련된 사실관계를 표시할 수 없으므로 문제가 된다. 구분지상권의 경우 그 권리가 미치는 지하 또는 공간의 상하의 범위를 정하여 등기할 수 있음에도 불구하고 현행 지적공부는 평면적인 2차원의 등록사항만을 표시하도록 함으로써 민법에서의 구분지상권의 객체가 되는 대상이 지적공부에 존재하지 않게 되는 모순이 발생한다. 즉 국가의 공적장부로서 1필지의 정보는 지적공부에 등록되어야만 보호받을 수 있는데 지적공부에 등록되지 않은 객체에 대한 권리를 인정한 셈이 된다.

3. 구분소유권 문제

구분소유권의 활용에 의한 입체적인 토지이용은 일반적이고 대표적인 유형이라고 할 수 있다. 토지위의 건물을 소유하기 위해서는 그 토지에 대하여 어떠한 권리를 갖지 않으면 안 되는데 구분소유건물의 경우 이를 대지사용권이라고 한다(집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제2조 제6호). 구분소유자는 그가 가지는 전유부분과 분리해서 대지사용권을 처분할 수도 없으며(동법 제20조), 토지의 소유권이 대지권인 경우 토지등기부에서는 대지만의 소유권이전등기를 할 수 없으며, 대지권을 등기한 건물등기부에는 건물만의 소유권이전등기는 하지 못하도록 하고 있다(부동산등기법 제61조 제3항). 이는 건물의 대지범위를 명확히 함으로써 대지사용권이 있는 건물에 대한 거래안전 및 등기제도의 원활을 도모하고자 하는 것이다. 따라서 대지사용권이 없는 한, 구분소유권은 원칙적으로 존재할 수 없는 것이다.

그러나 종로구 낙원아파트의 경우와 같이 대지에 대한 공유지분이 전혀 없는 상태로 구분소유권이 성립되어 있는 경우도 있다.

낙원아파트는 1967년 폭 40m, 길이 700m의 도로 양측에 도로부지의 상공에 건설된 15층 규모의 상가아파트이며 국내에서 도로의 공중공간을 이용한 최초의 사례로 평가받고 있다. 낙원아파트가 속해있는 토지 78개의 필지 중에서 36개의 필지를 살펴본 결과 그 중 16개 필지는 국가 또는 지방자치단체의 소유로 되어 있고 국가가 소유하고 있는 13개 필지의 지목은 도로이고 서울시가 소유하고 있는 3개 필지의 지목은 대로 되어 있다. 지목이 도로인 경우는 물론이고 대로 되어 있는 토지라고 하더라도 을구에 지상권 등 소유권이외의 권리가 설정되어 있는 필지는 없다. 이는 민법 제289조의 2 구분지상권규정이 1984년에 신설되었기 때문인 것으로 보인다. 지하공간에는 1995년

이후에 완공된 지하철 5호선이 지하 20~30m를 통과하고 있는데, 지하철이 통과하는 5개의 필지 중 2개의 필지는 국가소유이고(지목은 각각 도로와 대) 3개의 필지는 개인소유(지목은 대)이다. 2개의 개인소유필지는 1992년 10월 구분지상권설정계약에 의해 을구에 구분지상권(목적:지하철도소유, 범위:편입면적 89.9m에 대하여 평균해수면 9,905m로부터 8,395m사이, 존속기간:지하철도존속시까지, 지급시기:일시불로 선급, 지상권자:서울특별시도시철도공사)이 설정되어 있다.

현행 법규정으로 도로위에 건축된 아파트를 어떻게 지적공부에 등록할 것인지, 대지권등기를 할 수 있는지 여부가 문제된다. 1989년에 건설된 서울민자역사는 모두 도로점용 또는 협약에 의한 방법으로 대지에 대한 공유지분없이 구분소유권이 존재하는 기형적 형태를 취하고 있다.

4. 다른 공간정보 관련 법률과의 연계

새로운 성장동력으로 중요성이 증대하고 있는 공간정보산업을 창조경제의 핵심산업으로 육성하기 위해 측량·지적 등 관련분야의 융합을 통한 시너지 창출과 산업의 건전한 발전을 도모하는 내용을 담은 국가공간정보기본법, 공간정보산업진흥법, 공간정보 구축 및 관리 등에 관한 법률의 개정 법률안이 공포·시행된 결과, 2015년 6월부터 기존의 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률이 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률로 명칭이 변경되었다.)

이들 공간정보 3법은 기본법을 중심으로 하나의 축은 공간정보의 구축 및 관리가, 다른 하나의 축은 공간정보산업 진흥이 담당함으로써 서로 연계되어야 한다. 기존의 측량·수로조사 및 관리에 관한 법률을 공간정보의 구축 및 관리에 관한 법률로 명칭 변경한 것도 이러

9) 자세한 내용은 2. 2.5 참조

한 연계의 일환으로 파악된다. 그러나 이들 법률의 규정내용사이의 연계는 찾아보기 어렵다.

국가공간정보기본법 제2조 제1항에서 공간정보란 “지상·지하·수상·수중등 공간상에 존재하는 자연적 또는 인공적인 객체에 대한 위치정보 및 이와 관련된 공간적 인지 및 의사결정에 필요한 정보”라고 규정하고 있으나 공간정보의 구축·관리를 위한 절차와 내용을 담은 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률은 제명만을 변경하였을 뿐 규정내용은 기존의 지적법과 마찬가지로 지적정보에 관해 지표틀 중심으로 한 토지의 표시사항만을 등록함으로써 2차원지적만을 규율하여 공간정보개념을 포섭하고 있지 않다.

이미 언급한 바와 같이 토지소유권의 범위는 지표 및 지하·지상을 포함하고 있고 지적공부 특히 지적도상의 경계에 따라 토지소유권의 범위는 확정된다. 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률의 목적이 토지의 효율적 관리와 소유권의 보호에 있기 때문에 지적공부는 지표 뿐만 아니라 지하·지상의 권리의 객체에 대한 공시도 이루어져야 한다.

지적재조사에 관한 특별에서도 이 법의 목적을 지적불부합지의 정리 및 디지털에 의한 새로운 지적공부로 전환함으로써 토지의 효율적 관리와 국민의 재산권보호라고 명시하고 있다.

즉 지적불부합지의 정리의외에 디지털 지적의 전환을 또 하나의 중요과제로 삼고 있다. 그러나 이 법에서 디지털 지적에 관한 내용은 동시행규칙 제13조의 규정만을 두고 있다. 즉 시행규칙 제13조에서 새로운 지적공부의 등록사항으로 건축물의 표시와 건축물 현황도에 관한 사항과 구분지상권에 관한 사항을 등록하도록 하고 있다. 이것은 토지의 등록·공시의 일반법인 공간정보의 구축 및 관리에 관한 법률보다는 진일보한 것이라 할 수 있다.

공간정보관련 법률과의 관계면에서 비추어 볼 때 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률은 전혀 연계성을 가지고 있지 못하므로 공간

정보관련법규와의 연계성 내지 민법에서 규정하고 있는 토지소유권의 보호범위를 구체화시키기 위하여 동법의 개정이 필요하다고 생각된다. 즉 2차원지적의 등록사항에서 3차원 지적인 공간정보를 나타낼 수 있는 등록사항의 개정이 필요하다.

V. 개선방안

1. 등록사항의 개정

현재의 2차원지적제도에서는 토지의 입체적 이용에 따른 지하공간 및 공중공간에 대한 공시기능이 미비하므로 이를 등록할 수 있는 법 개정이 필요하다. 현행 공간정보의 구축 및 관리에 관한 법률은 1910년 일본이 한반도를 합병한 후 토지수탈과 중국진출의 전진기지 확보라는 목적에서 토지조사사업을 시행하기 위한 근거로서 마련된 1910년의 토지조사법과 1912년의 토지조사령이 근간이 되어 오늘에 이르고 있는 것이다. 즉 1950년 제정되어 현재까지 이르고 있는 지적법은 일제 강점기의 지적제도를 그대로 수용하였으며 기존의 토지대장이나 임야대장상의 제도를 그대로 받아들인 것으로서, 이와 같은 2차원적인 토지의 등록사항은 토지의 입체적 활용을 공시하지 못하고 있으므로 개정되어야 할 것이다. 즉 구분지상권의 객체를 등록할 수 있도록 등록사항을 개정하고, 지적도의 도면을 3차원의 입체도면으로 구성하고 토지의 지하시설물, 지상의 건축물 및 공중의 송전탑, 고가도로, 시설물 등을 등록하도록 한다.

이에 따라 공간정보의 구축 및 관리등에 관한 법률 제2조 20호의 “토지”의 표시를 “토지에 관한 정보”의 표시로 개정하고 그 등록사항의 범위를 2차원 지적의 등록사항에서 3차원 지적인 공간정보를 나타낼 수 있는 토지정보의 표시사항으로 확대하여야 한다. 즉 동법 제64조 내지 제68조의 등록사항에 관한 내용을 다음과 같이 개정하여야 한다.

(1) 입체필지 개념의 도입

필지란 같은 지번부여지역안의 토지로서 토지소유자와 용도가 동일하고 지반이 연속된 토지의 등록단위를 말한다(동법 제2조 제21호). 지적공부에 등록하는 필지는 자연적인 토지의 구획단위가 아니고 지적측량이라는 기술적 수단에 의하여 연속되어 있는 모든 영토를 인위적으로 구획하여 지적공부에 등록하는 하나의 지번을 부여한 토지의 등록단위를 말하는 것으로서 필지경계를 통해 토지소유권의 범위가 표시된다. 이와 같이 필지는 지표면을 중심으로 평면적으로 이해하여 토지소유권의 범위도 면적, 경계를 통해 공시된다. 그러나 토지소유권의 범위는 민법 제212조에 따르면 지표뿐만 아니라 지하·공중에도 미치므로 이에 대해 등록·공시할 수 있는 입체필지개념의 도입이 필요하다. 즉 1필지 토지에 대한 입체공간상의 정보를 등록하기 위해 입체필지개념을 도입하여 면적경계뿐만 아니라 체적경계개념을 구축하여야 한다. 이 경우에 한계심도 및 대심도에 대한 논의가 전제되어야 함은 두말할 필요가 없다. 이와 같이 입체필지개념을 도입하여야 구분지상권의 객체에 대한 등록·공시가 가능하다.

(2) 3차원 지목(입체지목)의 도입

현재의 지목 및 지표에 한정하여 이루어지는 등록사항은 이와 같은 실제의 토지이용현황을 정확하게 공시할 수 없으므로 지목의 분류를 현실에 맞게 재구성하기 위해 3차원 지목의 도입을 제안한다. 3차원 지목이란 지표 뿐만 아니라 지상과 지하공간까지 토지이용에 따라 지목을 부여하는 것을 의미한다.¹⁰⁾ 즉 현대사회에서 토지이용은 매우

10) 이준우, “토지이용·관리와 지적제도에 관한 연구”, 대한지적공사 주최, 제24회 지적세미나자료, 2001.9.10.~9.12. 참조

집약화된 양상을 보이며 전혀 다른 유형의 토지이용이 도시의 지하와 지상에서 이루어지고 있다. 따라서 현행 2차원적 지목체계는 이러한 토지이용의 특성을 반영하고 있지 못하므로 입체화된 현대의 토지이용현황에 걸맞게 입체화된 토지분류 및 관리체계를 위해 필요하다.

3차원 지목은 3차원 지적의 등록사항과 관련된 내용으로서 지표지목, 지하지목, 지상지목의 3가지 유형으로 분류할 수 있다.¹¹⁾

첫째, 지표지목은 현행 공간정보법상의 28개 지목을 말한다. 그러나 현재의 지표지목은 3차원 지목제도의 도입시에 보다 유형화할 필요가 있다. 가령 지목이 대라고 할지라도 건물이 있는 대지와 나대지를 구별하는 것처럼.

둘째, 지상지목이다. 고가도로, 고가철도, 건물의 중간 내지 옥상 부분에 교량 및 도로, 고압송전탑 및 송전로 등이 지상지목의 대상이 될 것이다.¹²⁾

셋째, 지하지목이다. 지하터널, 지하건축물(지하상가), 지하공동구, 지하주차장, 지하철도 등이 주로 지하지목의 대상이 될 것이다.

따라서 법 제2조 24호의 지목규정의 개정이 필요하다.

(3) 3차원 지번(입체지번)의 도입

지번이란 필지에 부여하여 지적공부에 등록된 번호를 말하는 것으로서(법 제2조 22호), 현행법하에서는 지표를 중심으로 지번을 부여하고 있다. 그러나 토지의 입체적 활용을 공시하기 위해서는 지하와 공중에 대한 지번의 도입이 필요하다. 가령 도로위의 공중공간을 이용하여 건물이 존재하고 지하에 지하상가가 존재하는 경우 지하상가의

11) 3차원 지목체계의 도입에 관한 자세한 내용은 김윤기 이상범, “3차원 지적의 도입을 위한 지목체계의 개선방안”, 한국지적학회지 제21권 제2호, 2005. 참조

12) 전방진, 김계현, “3차원 지적 모형화에 관한 연구”, 2005, 한국지적학회 춘계학술대회 발표 자료집, p297.

지번은 하 84-1, 지목은 하대로 표시하고 도로위에 존재하는 건축물은 도로의 지번을 선택하여 상84-1대로 등록한다. 즉 입체지번이란 1필지의 수직적 소유권에 따르는 구분을 위해 붙이는 번호를 말한다.

2. 지상·지하구조물에 대한 권리의 인정 및 등록 방안 - 입체지적공부

우리 민법에 따르면 토지와 그 정착물이 부동산이며, 부동산 이외의 물건을 모두 동산으로 된다(민법 제99조). 그 결과 토지와 건물, 입목 등기 등에 관한 법률에 따라 등기된 입목 등을 제외하고는 모든 시설물은 토지의 정착물에 해당하기 때문에 독립한 거래의 객체가 될 수 없다. 따라서 건물을 제외한 지상의 시설물, 지하건축물은 등기부가 편철되지도 않는다. 그러나 오늘날 도시지역을 중심으로 한 지가의 상승으로 인해 공간의 효율적 사용이 증대됨에 따라 지하공간도 지상의 건물과 마찬가지로 다양한 용도로 사용되고 있을 뿐만 아니라 금전적 가치도 상당하다. 그럼에도 불구하고 지하의 시설물은 독립한 거래의 객체로 되지 못하고 지상의 건물과 별도로 등기되지도 않으며, 구분소유의 대상으로 되지도 못한다.

이 경우 지하시설물에 대하여 토지소유권과는 별개의 독자적인 소유권을 인정할 것인가가 문제된다. 이를 인정하게 되면 이를 어떻게 공시할 것인가의 문제와 부딪치게 된다. 아울러지상의 집합건물에서 구분소유권을 인정하는 것처럼 지하시설물에 대한 구분소유권도 인정하여야 하는가가 문제된다. 또한 지하의 시설물은 지표상으로 노출되지 않기 때문에 지상의 시설물과 달리 그 존재를 알기 어렵다는 문제가 있으므로 입체지적공부의 필요성이 절실히 요청된다.

3. 구분지상권등록부의 도입

구분지상권등록부의 도입은 현행법제도하에서 구분지상권이라는 물건권이 등기부에 등기됨에도 불구하고 그 권리의 객체가 되는 물건 즉 토지의 지하 또는 공중부분에 대해서는 지적공부에 등록되지 않음으로써 지적과 등기의 불일치라는 근본적인 문제점을 해소한다는 점에서 그리고 민법 제212조의 토지소유권의 범위를 구체화 시킨다는 점에서 필수적이다.

서울특별시의 용역에 의하여 2010년 수행된 <입체지적 기반조성 2단계 사업완료보고서>는 입체지적공부가 도입될 경우 그에 맞추어 구분지상권의 등기절차를 다음과 같이 개선할 것을 제안하고 있다.¹³⁾

- 1) 토지의 입체공간상에 존재하는 지하철선로·지하연결통로 등에 대한 사업시행자 등이 관계법령에 의하여 입체공간상의 특정부분에 대한 수용·재결하거나 또는 토지소유자와 협의에 의하여 계약을 체결한다.
- 2) 그 후 입체공간에 대한 시설물 및 구조물에 대한 공사가 착공되고 공사완료 후 준공이 되면 지적측량수행자에게 지적측량을 의뢰하여 현황에 의한 경계를 설정한 후 권리의 범위를 추가하여 입체필지에 대한 사항을 지적소관청에 등록 신청한다.
- 3) 지적소관청은 신청사항과 지적측량성과를 근거로 입체지적공부에 필지에 대한 지번, 지목, 면적, 체적경계 및 구분지상권에 대한 객체 등에 대한 내용을 등록한다.
- 4) 등록이 완료되면 등기권리자와 등기의무자가 관할등기소에 구분지상권등기를 신청하거나 소관청이 등기촉탁을 한다.

13) 서울특별시 간행, 입체지적 기반조성 2단계사업 완료보고서, 155면이하.

- 5) 관할등기소에서 구분지상권등기를 완료한 후 지적소관청을 상대로 등기필통지를 하고 지적소관청은 이를 근거로 구분지상권등록부를 작성하고 관리하게 된다.

<입체지적 기반조성 2단계사업완료보고서>는 입체지적공부의 도입과 함께 등기된 구분지상권의 관리를 위하여 지적소관청이 구분지상권등록부를 작성할 것을 제안하고 있는데, 이는 입체필지에 대한 토지의 소재, 지번, 지목, 면적, 체적, 경계 등이 결정되면 이를 등록하고 변동이력사항을 관리할 수 있는 공적장부가 필요하기 때문이다.