

現行土地記錄電算化制度의 實態分析

— 天安市 事例를 中心으로 —

A Study on the Analysis of the Current Land Information System
— The Case of Chonan Si —

朴 羽 緒

(延世大學校 行政學科 教授)

〈目 次〉

- I. 머리 말
- II. 現行 土地記錄電算化 情報의 內容
- III. 天安市 土地記錄電算化 情報의 分析
- IV. 現行 土地記錄電算化制度의 問題點
- V. 現行 制度의 改善方案
- VI. 맺는 말

I. 머리말

현재 우리가 당면하고 있는 土地 關聯 諸般問題는 근본적으로 可用國土의 限界性에서 나타나는 절대적 供給의 制限性에서부터 시작되고 있다. 더우기 人口가 增加하고 社會 및 經濟가 發展함에 따라 土地 需要는 계속 增大되어 地價의 상승은 피할 수 없는 결과이며, 이에 더하여 각종 公共·民間 事業은 국지적으로 地價의 상승을 더욱 부채질하게 된다. 이때 과다한 地價 상승분은 社會로 還元되어야 함이 마땅하다. 그러나 「市場管理」 및 「利用規制行政」이 制度的으로 뒷받침되지 못하여 開發利益은 私有化되게

되고 땅을 사두면 엄청난 富를 맛볼 수 있거나 적어도 손해는 보지 않는다는 생각을 국민들간에 만연시켜 「土地先買心理」를 촉발시키고 있다. 더우기 물가상승이 해마다 심해왔었고 다른 마땅한 投資對象이 개발되지 않은 상태에서 餘裕資金은 자연히 「不動產投機市場」으로 흘러들게 되어 不動產 市場을 비정상적으로 과열시키게 된다.

이때 역시 「利用規制行政」이나 「市場管理 行政」이 철저히 이루어질 수 있다면 이러한 부작용을 최소화할 수 있으나 현실적으로 여의치 못하여 「投機를 위한 假需要」는 상존하게 되어 地價 상승을 자극하는 역할을 하게 된다. 또 한편으로는 投機를 통해 얻은 不勞所得은 다시 投機資金化하게 되어 投機市場에 들어오게 되며 결과적으로 과다한 土地保有가 가능하게 되어 「土地保有의 偏在現象」이 나타나게 된다.

이 경우에도 「현행 土地稅 行政」중 관련 제도가 충분히 이에 대처할 만큼 효과적이지 못하고 특히 현행 제도가 상대적으로 長期 保有를 유리

하게 하고 있어 土地供給이 부진하고 개발이 원활치 못하게 되어 다시 地價를 상승시키게 되는 것이다. 이러한 전반적인 흐름 속에서 階層間의 富의 偏在은 더욱 심화되어 社會적으로 위화감을 조성시키게 되며 동시에 土地利用 側面에서도 가격이 오를 뿐 效率적인 이용이 이루어지지 않는 상황이 야기되게 된다.

이러한 土地問題의 순환적 부조리의 결과로, '70年代 以來 週期的으로 나타나서 社會를 混亂시키고 있는 土地 投機現象에 대처하기 위해 多方面的 對策들¹⁾이 강구되어 왔음을 부인할 수는 없다. 그러나 이러한 노력들이 대단히 성공적이었다고 단언하기도 역시 어렵다. 여기에는 여러가지 원인이 있을 수 있겠으나 무엇보다도 土地와 관련된 情報의 不備 및 不良이 가장 근본적인 原因이 아닐 수 없다. 이를테면 多元化된 각종 公共 地價體系, 登記와 地籍의 不一致, 林野와 土地로 兩分되어 있는 地籍體系, 그리고 精確한 不動產市場 情報體系의 未備²⁾ 등이 그 예로 지적될 수 있다.

이러한 시각에서, 土地問題 解決의 실마리를 제공하고자 하는 시도로서 本 論文에서는 지난 1983年 以來 電算入力되어 금년(1987)부터 活用케 될 土地記錄電算化 情報를 土地政策 수립에 활용하는 政策方案을 다루어보고자 한다. 즉 현재 電算入力된 土地情報의 實態를 分析하여 과연 어떤 情報들이 電算化를 통하여 얻어질 수 있고 또한 이를 어떻게 활용할 수 있는지 여부를 研究·分析하고자 한다. 이를 위하여 本 論

1) 開發利益還收制라든가 土地去來許可·申告制 및 土地綜合課稅制度 등이 이에 포함된다.
2) 朴羽緒, 「土地制度改善方案」(서울: 經濟企劃院, 1983), 13~53面.

文에서는 現行 土地記錄電算化 情報의 內容을 우선 파악·분석하여, 現行 制度가 안고 있는 문제점을 확인하고 이들 情報를 土地關聯 政策 決定에 보다 效率적으로 활용할 수 있는 改善方案을 제시해 보고자 한다. 따라서 現行 制度의 實態分析을 통한 制度的 補完 및 改善方案을 제시함으로써 土地管理行政의 制度的 改善에 一助를 함을 本 論文의 目的으로 하고 있다.

이러한 現行制度의 分析을 위하여 本 論文에서는 天安市를 事例研究地域으로 선정하였고, 內務部의 協助를 얻어 天安市 土地記錄電算化 테이프를 중점적으로 分析·評價하였다. 특히 天安市를 事例研究地域으로 선정하는데는 다음과 같은 의의를 찾을 수 있다.

첫째, 天安市는 서울에 비교적 인접해 있으면서도 經濟·社會·文化的으로 獨立性을 유지하여 서울의 衛星都市의 性格³⁾을 덜 갖고있는 都市이다.

둘째, 나름대로의 經濟的 自生能力⁴⁾을 지니는

3) 여기에서 衛星都市(Satellite Town)라 함은 인접 大都市와 物理的으로는 分離되어 있지만, 經濟的·社會的으로 大都市의 影響을 크게 받아 마치 大都市의 一部分인 것 같은 관계를 유지하는 都市를 의미한다. 더 자세한 내용은 다음의 서적에서 찾아볼 수 있다.

朴羽緒, 「新都市 開發政策에 관한 研究: 投資費用分析」(서울: 國土開發研究院, 1980), 14面.

Gideon Golany, New Town Planning-Principles and Practice, (New York: John Wiley & Sons, 1976), pp. 48~49.

4) 經濟的 自生能力을 평가할 수 있는 기준으로 本 論文에서는 財政自力度를 고려하였으며, 內務部 發行 1986년도 「한국도시연감」에 의거하면 天安市의 財政自力度는 80.1%로 이와 유사한 人口規模의 都市와 비교했을 때 상당히 양호한 것으로 나타나고 있다.

中間規模의 都市의 性格을 띠고 있으며 第2次 國土綜合開發計劃⁵⁾에서도 地域間的 不均衡 成長을 시정하기 위하여 집중적으로 개발·지원하려고 지정한 成長據點都市중의 하나이고,

세제, 土地去來申告制 등은 비롯하여 여러가지 土地利用規制政策이 실시되었던 지역으로서의 특성을 갖고 있다.

물론, 天安市 事例를 중심으로 內容分析을 하 있기 때문에 地域的 特性에 의한 制約點이 없지는 않겠으나, 內務部가 推進하고 있는 「土地記錄電算化」事業은 全國的으로 同一하게 現行 地籍公簿(土地臺帳)의 체제와 內容을 그대로 電算人力시켰기 때문에 地域的 特性에 의한 制約點은 크게 문제되지 않는다고 본다.

II. 現行 土地記錄電算化 情報의 內容

우리나라의 土地記錄電算化 作業은 地籍電算化라는 이름으로 시작되었다. 1975年 2月부터 시작된 政府行政電算化 作業에 힘입어 內務部에서는 1977年 8月 地籍電算化 基本計劃을 확정하였으며, 같은 해 11月에는 全國 地籍電算化 示範運營計劃을 통하여 忠南 大田市를 선정하였다.⁶⁾ 아울러 1978年 5月부터 1979年 6月까지 韓國科學技術院(KAIST)과 研究契約을 체결하여 본격적인 研究에 들어가게 되었다.⁷⁾ 그후 1982年 12月에는 地籍電算化 業務를 政府의 主要 政策課題로 研究·開發토록 지정하였으며,

1985年 6月에는 不動產管理電算化 事業에 착수하는 등 계속적인 電算化 事業을 추진시켜 오고 있다.

內務部는 地籍業務 總括部署로서 定期的으로 土地 全般에 걸친 情報를 總括的으로 集畵·管理할 것을 目的으로 地籍電算化를 추진해 오고 있다. 이러한 目的으로 우선 土地記錄電算化라는 이름으로 土地臺帳 登錄事項을 人力하기 위하여 3 단계 作業을 추진중에 있다.⁸⁾

그중 1 단계는 土地記錄電算化의 基盤造成으로서 1975년부터 1978년까지 4 개년간 모든 土地에 대한 Code化와 固有番號를 부여하고 증전까지 사용해 오던 簿冊式 臺帳을 카드화 하였다. 2 단계에서는 全國 各 市道의 2,000만 필지의 私有地에 대하여 住民登錄番號를 登錄하였다. 3 단계 作業으로는 大田市의 10만 필지의 土地 데이터 베이스를 구축하는 한편 1979년에는 地方行政電算化의 示範으로서 忠淸北道 13개 市·郡에 대한 170만 필의 土地 데이터 베이스를 구축하였다. 이어서 內務部는 1982년에 地籍一齊整備計劃을 시달하여 原始資料 作成 및 資料入力의 效率化를 기하고, 30,044,000장⁹⁾의 土地臺帳 카드를 地番別로 登錄事項의 누락·착오여부, Code의 적정여부, 선명도 등을 검토하고 이 土地臺帳 寫本을 작성하여 컴퓨터에 入力토록 하였다.

1983年 2月에는 土地記錄電算化 入力資料 作成指針¹⁰⁾을 시달하여, 급증하는 土地行政 需要

5) 建設部, 「第2次 國土綜合開發計劃」, 1982.

6) 內務部, 「土地記錄電算化 作業指針」, 1982.

7) 韓國科學技術院(KAIST), 「大田市 地籍業務電算化를 위한 研究」, 1979, 10面.

8) 內務部, 「土地記錄電算化 事業推進計劃」1983, 3~4面.

9) 內務部, 「土地記錄電算化 作業指針」, 1982, 1~80面.

10) 內務部, 「土地記錄電算化 入力資料指針」, 1983.

에 능동적으로 대처하고 土地管理業務의 科學化를 기하기 위하여 全國의 土地·林野臺帳 登錄事項을 2개년 계획으로 電算人力시켰다.

그 1단계 조치로 1983년에는 서울, 부산, 경기, 충북, 전남, 경북 등 6개市·道の 1,500만 필에 대한 資料를 入力시키고 1984년에는 이외의 대구, 인천, 강원, 충남, 전남, 경남, 제주 등 7개市·道の 1,600만 필을 入力케 하였다. 또한 內務部의 2단계 조치는 全國市·郡·區에 터미널(Terminal)을 설치하여 온라인(On-Line) 通信網을 구축하고 地籍民願의 電算處理와 政策情報를 얻을 수 있도록 추진할 계획이나 아직 全國 On-Line 체계와 Network 구축은 이루어지지 않고 있다.

이러한 內務部의 지난 10여년에 걸친 土地記錄電算化 作業의 추진 결과로, 全國 土地 31,639,000필지의 98,389km²에 해당하는 土地臺帳의 登錄事項이 電算化 되었다.

이와같은 배경으로 발전되어온 現行 土地記錄電算化 制度는 土地政策 樹立에 필요한 基礎資料의 신속한 제공이라는 基本目的과는 달리, 지난 '70年代 말 심각하게 社會問題化 되었던 土地投機에 대한 對應策의 일환으로 시작되었다. 즉, 土地記錄電算化의 중요한 目的은 全國의 土地를 대상으로 個人別, 法人別, 團體別로 土地所有實態를 파악하고자 함에 있었다. 그러므로 土地記錄電算化의 出發目的이 土地投機 對策의 이었던 만큼 一般적으로 기대될 수 있는 土地政策 全般에 대한 신속한 情報提供이라는 目的과는 애당초 거리가 먼 것이었다. 따라서 現行 制度는 우선적으로 地籍公簿, 즉 土地臺帳과 林野臺帳을 있는 그대로 電算人力시킨 것에 불과

하다. 그 결과 現行 制度에서 얻을 수 있는 情報는 土地臺帳에 수록되어 있는 所有關係, 位置 및 變動關係 등 주로 土地의 所在와 土地所有關係를 확인할 수 있는 情報가 대부분이다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- ① 土地所在(Land Address)
- ② 地番(Paral Number)
- ③ 地目(Land Category)
- ④ 面積(Area)
- ⑤ 事由(Cause)¹¹⁾
- ⑥ 變動日字 및 變動原因(Change of Mutation)¹²⁾
- ⑦ 住民登錄番號
- ⑧ 姓名 또는 名稱
- ⑨ 固有番號
- ⑩ 岡面番號
- ⑪ 帳番號
- ⑫ 土地等級 및 基準收穫量等級
- ⑬ 用途地域

III. 天安市 土地記錄電算化 情報의 分析

전술한 바와 같이 現行 土地記錄電算化 制度는 地籍公簿의 體制와 內容을 그대로 電算人力시켰기 때문에 物件單位인 筆地別로 편성·조직되어

11) 事由라 함은 土地表示에 관한 事項, 즉 土地所在, 地番, 地目, 面積 등이 異動 또는 變動되는 원인을 말하며 일반적으로 土地異動事由라고 한다. 이러한 事由에는 新規登錄, 分割, 地目變更 등 현재 27개 종목으로 구분하여 정리하고 있다.

12) 內務部, 「地籍事務處理指針」, 第3章 土地異動申請·申告 參照.

있어 本 研究를 위하여 土地所有者의 住民登錄 番號를 이용하여 人的 編成으로 전환시켰다. 이러한 土地情報의 物的 編成에서 人的 編成으로의 전환된 情報를 가지고 天安市의 土地保有分布를 살펴보자.

1. 土地保有分布

天安市의 行政區域面積은 1986年末 現在 84.8km²의 57,736筆地이다. <表-1>¹³⁾ 그러나 分布에 사용된 民有地(共有地 제외)의 筆地數는 47,276筆地이며 그 면적은 66.9km²이다.

筆地當 平均 所有面積은 垡의 경우 182.0m² 이고 田은 974m², 畓은 1,446.7m²로 나타나고 있다. <表-1> 天安市의 總家口數는 1985年末 현재 35,182家口이므로 家口當 土地의 平均 保有面積을 살펴보면 垡의 경우 171.03m²로 약 51.8坪 정도이다. 또한 所有關係가 명확한¹⁴⁾ 68,878명의 民有地 所有者의 地目別 平均 保有面積을 보면 垡의 경우 161.9m²이며, 田의 경우 9,666m², 畓 1,486.0m²이다. 따라서 垡의 경우는 平均 50坪도 채 되지 못하는 零細性을 엿볼 수 있다.

<表-1> 天安市 土地所有實態

(1986年末 현재)

區分 地目	筆地數	面積(m ²)	平均筆地 規模(m ²)	所有者數	平均所有 面積(m ²)
垡	19,750	6,017,252.5	304.7	33,062	182.0
田	11,818	15,031,952.0	1,272.0	15,434	974.0
畓	10,216	17,829,158.0	1,745.2	12,324	1,446.7
其他	15,952	45,940,941.5	2,879.9	19,626	-
計	57,736	84,819,304.0	1,569.1	80,446	-

資料：天安市 土地臺帳

한편, 57,736筆地를 所有形態別로 살펴보면 民有地가 전체의 81.9%에 해당하는 47,277筆地이고 다음이 國·道·郡有地의 6,551筆地로

전체의 11.3%에 달하며 法人所有는 2,817筆地로 4.88%를 점하고 있다.

天安市의 民有地 중 地目이 垡인 土地의 所有

<表-2>

天安市 土地所有偏重現況(1986年末 현재)

區分 地目	上位 5% 所有者數(人)	上位 5%所有者 의 平均 所有 面積 (m ²)	上位 10% 所有者數(人)	上位 10%所有者 의 平均 所有 面積 (m ²)	下位 50% 所有者數(人)	下位 50%所有者 의 平均 所有 面積 (m ²)
垡	15(0.1%)	15,958.76	52(0.4%)	8,991.41	10,341(85.7%)	225.7
田	16(0.3%)	41,180.94	42(0.8%)	30,830.60	4,429(87.0%)	1,447.14
畓	41(0.9%)	20,017.98	96(2.1%)	17,011.34	3,640(79.9%)	2,234.02

資料：天安市 土地臺帳

13) 1986年度 內務部 發刊, 「地籍統計」에 의하면 총 면적이 83.5km²이며 필지수는 55,355로 나타나고

있어 電算 Tape의 자료와는 약간의 차이가 있다. 이러한 오차는 地籍統計上的 차오로 간주된다.

者數는 33,062명에 面積은 6,017,252.5m²이다. 이 중 所有關係가 명확한 12,073명이 所有하고 있는 4,699,003m²의 土地保有實態를 分析한 結果가 <表-2>에 나타나 있다.

天安市 전체 垡 所有者 중에서 0.1%에 해당하는 15명이 全體 垡의 5%에 해당하는 239,381.4m²를 소유하고 있어 이들의 평균 소유 면적은 15,958.76m²(4,835.5坪)에 달한다. 이에 반해 全體 垡地 所有者의 85.7%인 10,341명이 전체 대지의 50%에 해당하는 2,333,968.5m²를 소유하고 있어, 이들의 평균 소유면적은 225.7m²(68.4坪)에 지나지 않는다. 따라서 上位 5%의 土地所有者는 下位 50%의 소유자보다 무려 71배 정도, 또한 上位 10%의 소유자가 下位 50%의 소유자보다 약 40배 정도 소유하고 있는 것으로 나타나고 있어, 土地 所有가 심하게 偏在되어 있다는 사실을 알 수 있다. 垡는 주로 住宅을 비롯한 建築用地로 사용된다고 볼 때 人間

生活의 基本的인 土전의 配分이 衡平性을 잃고 있는 것이라 할 수 있다.

이러한 현상은 垡地보다는 完화되긴 했으나 田과 畓의 경우도 마찬가지이다. 즉 전체 면적의 5%를 전체 소유자의 0.3%에 해당하는 16명이 소유하고 있고, 전체 면적의 10%를 42명이 소유하고 있어 下位 50%의 소유자보다 각각 29배, 21배나 소유하고 있다. 畓의 경우는 더욱 完화되어 5% 소유자는 41명, 10%의 소유자는 96명으로 나타나 下位 50%의 소유자와 평균 소유면적을 비교했을 때 각각 9배, 7.6배나 더 소유하고 있음을 알 수 있다. 따라서 전술한 바와 마찬가지로 土地所有의 偏在는 垡의 경우가 가장 심하고 다음으로 田, 畓의 순으로 나타나고 있어 人間生活의 基本場으로서의 土地 配分이 衡平을 이루고 있지 못함을 알 수 있다.

이러한 土地所有를 所有者의 居住地別로 살펴본 결과는 <表-3>과 같다. 여기에서 고려한

<表-3> 地目別 土地所有者 居住地 現況*(1986年末 現제)

居住地 地目		所有者가 當該土地 에 居住		天 安 市 居 住		서 울 居 住		其 他	
		筆地數	%	面 積	%	筆地數	%	面 積	%
垡地	筆地數	3,294	18.4%	11,509	64.36%	706	3.94%	2,388	13.3%
	面 積	791,898m ²	16.1%	3,047,850m ²	62.10%	319,857m ²	6.5%	751,472m ²	15.3%
田	筆地數	252	2.35%	8,300	77.38%	576	5.37%	1,597	14.9%
	面 積	228,883m ²	1.66%	10,625,202m ²	77.13%	855,128m ²	6.21%	2,066,754m ²	15.0%
畓	筆地數	102	1.07%	7,842	82.21%	317	3.32%	1,281	13.4%
	面 積	53,149m ²	0.31%	14,246,515m ²	84.1%	435,379m ²	2.57%	2,207,602m ²	13.02%
林野	筆地數	66	2.36%	1,628	58.14%	429	15.3%	679	24.2%
	面 積	564,425m ²	2.12%	12,829,361m ²	48.08%	6,354,682m ²	23.8%	6,920,545m ²	26.0%

* 民有地만 포함되어 있음.

資料：天安市 土地臺帳

14) 所有關係가 명확하다라는 의미는 土地情報를 人的編成으로 전환시켰을 때 住民登錄番號가 확인된 경우를 말한다.

土地는 法人所有 및 國公有地 등을 제외한 民有地만을 대상으로 하고 있다. 그 결과 垡의 경우 土地所有者가 所有土地에 그대로 居住하고 있는 경우가 전체 筆地數의 18.4%에 해당하는 3,294 筆地이다. 그리고 天安市에는 居住하면서도 所有土地와 所在地가 다른 경우가 전체 筆地의 64.36%에 달하고 있다. 그러나 天安市에 垡를 소유하면서 서울에 居住하는 사람이 所有하고 있는 土地의 筆地數는 전체의 3.94%에 달하고, 면적 비율로는 6.5%로 필지수 비율보다 더 크게 나타나고 있다. 其他는 서울과 天安을 제외한 여타 지역의 居住者가 소유하고 있는 土地 筆地數를 의미하며 이는 전체 垡의 15.3%에 달하고 있다. 田과 畚의 경우도 대개 비슷한 추세를 보이고 있어, 서울 居住者가 소유하는 田과 畚의 면적은 각각 6.21%, 2.57%를 점하고 있다. 그러나 林野의 경우는 이러한 外地人이 소유하

고 있는 토지가 훨씬 더 많은 것을 알 수 있다. 즉, 서울 居住者가 地目이 林野인 土地의 23.8%를 소유하고 있고, 여타 지역 居住者는 26%를 소유하고 있어 天安市 居住者 以外의 사람들이 林野의 거의 절반을 所有하고 있다는 결론을 찾아낼 수 있겠다.

2. 所有權 變動

賣買, 讓渡 등의 事由로 인해서 所有權의 變動이 발생한 횟수를 '84~'86年 期間동안 살펴보면 垡의 경우가 다른 地目보다 훨씬 높음을 알 수 있다. <表-4> 즉, 지난 3년동안 모든 地目 중에서 垡의 경우가 전체 所有權 變動土地의 대중을 이루고 있으며, 특히 4회 이상 6회까지는 전체 變動土地의 절반 이상을 점하고 있다.

<表-4> 地目別 所有權 變動動向(1986年 末 현재)

所有權變動 地目	1 回		2 回		3 回		4 回		5 回		6 回	
	筆地數	%	筆地數	%	筆地數	%	筆地數	%	筆地數	%	筆地數	%
垡 地	13,958	31.0	4,298	43.4	1,140	48.9	251	51.6	51	66.2	52	92.9
田	9,138	20.4	2,095	21.1	478	20.5	99	20.4	5	6.49	3	5.36
畚	7,957	17.7	1,783	18.0	398	17.0	66	13.6	11	14.3	1	1.79
林 野	2,639	5.88	491	4.96	113	4.85	27	5.56	2	2.6	0	0.0

資料：天安市 土地臺帳

이를 年度別, 所有形態別로 살펴보면 다음 <表-5>와 같다. 즉 1960年 이후 시간이 지남에 따라 所有權 變動回數가 점차 증가함을 알 수 있으며 특히 1977年 이후 1984年까지 變動回數가 크게 증가하였음을 알 수 있다. 여기에서 한 가지 고려해야 할 사항은 政府의 土地政策,

특히 土地投機 抑制를 목적으로 한 政策들이 얼마나 實效性이 있었느냐 하는 점이다. 지난 1978年 8月 8日, 과열적 不動產 投機를 막기 위하여 政府는 「不動產 投機抑制와 地價安定을 위한 綜合對策」이라는 이른바 「8.8조치」를 발표한 적이 있다. 이는 토지거래행위가 자유시장 원칙

〈表-5〉 年度別·所有形態別 所有權 變動回數(1986年末 현재)

區分 年度	私有地	國公有地	法人	其他	計
1960	546 (0.89%)	23 (0.28%)	7 (0.2%)	1 (0.08%)	577 (0.78%)
1970	1,168 (1.9%)	267 (3.3%)	165 (4.64%)	16 (1.26%)	1,616 (2.17%)
1975	1,406 (2.28%)	212 (2.62%)	92 (2.59%)	25 (1.96%)	1,735 (2.33%)
1977	2,539 (4.13%)	327 (4.04%)	116 (3.26%)	22 (1.73%)	3,004 (4.03%)
1978	2,924 (4.75%)	429 (5.3%)	237 (6.66%)	15 (1.18%)	3,605 (4.84%)
1979	2,425 (3.94%)	293 (3.62%)	77 (2.16%)	19 (1.49%)	2,814 (3.78%)
1980	2,569 (4.17%)	159 (1.96%)	101 (2.83%)	24 (1.89%)	2,853 (3.83%)
1981	2,737 (4.45%)	345 (4.26%)	86 (2.42%)	67 (5.26%)	3,235 (4.34%)
1983	5,476 (8.9%)	216 (2.67%)	159 (4.47%)	17 (1.34%)	5,868 (7.88%)
1984	7,929 (12.9%)	775 (9.57%)	279 (7.84%)	31 (2.44%)	9,014 (12.1%)
1985	4,611 (7.49%)	543 (6.7%)	335 (9.42%)	95 (7.46%)	5,584 (7.5%)
1986	4,199 (6.82%)	374 (4.62%)	289 (8.12%)	30 (2.36%)	4,892 (6.57%)

*%는 최초 소유권 변동일부터 1986년까지의 각 所有形態別 총 변동횟수에 대한 것임.

資料：天安市 土地臺帳

에 따라 자율적으로 이루어지는 것과는 달리 土地去來行爲에 제한을 둬으로써 土地에 대한 投機에 대처하고 정상적인 去來秩序를 다시 찾고자 하는데 그 目的을 두고 있었다. 그러나 그 결과는 의심의 여지가 많다. 즉 私有地의 경우 所有權 變動이 1978年 2,924件에서 1979년에는

약간 줄은 2,425件이었으며 1980년에는 2,569件이었다. 그러나 1983년부터는 다시 급증하기 시작하여 5,476件으로 늘어났다. 따라서 이와같은 정부의 조치는 일시적인 대응책에 불과하지, 결코 長期的인 政策的 對處方案은 되지 못한다고 볼 수 있다.

또한 周知하는 바와 같이 政府는 1978年 12月 國土利用管理法의 改正을 통하여 심각한 土地問題에 대한 對策의 하나로 이른바「土地去來의 許可 및 申告制」를 制度化한 바 있으며 天安市의 경우는 「土地去來 申告制」가 1984年 12月 末부터 실시되었다. 그 결과는 <表-5>에서 보는 바와 같이 상당히 컸다고 볼 수 있다. 즉 1984年 私有地의 所有權 變動回數는 7,929件이었으나 1985년에는 거의 절반으로 줄은 4,611件이었으며 1986년에는 4,199件으로 감소하였다. 이러한 경우는 國公有地의 경우에도 발견되어 1984年 775件에서 1985년에 543件으로, 1986년에는 374件으로 1984年의 거의 절반 수준으로 감소하였다. 다만 法人의 경우는 例外로 남아있다. 즉 1984年의 所有權 變動이 279件이었으나 1985년에는 오히려 335件으로 늘어났으며 1986년에는 289件으로 역시 1984년 수준을 상회하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 法人所有 土地가 天安市 全體土地인 84.8km² 중 약 6%에 해당하는 5 km²이며 그 중 1,000坪 이상의 土地가 66%에 해당하는 3.3km²인 점을 고려한다면 「土地去來 申告制」는 소규모 土地의 去來에는 크게 영향을 미쳤으나 대규모 土地去來에는 별 영향을 미치고 있지 못하다는 새로운 문제점을 제시하고 있다고 하겠다.

IV. 現行 土地記錄電算化制度의 問題點

前述한 바와같이 現行 土地記錄電算化制度는 土地投機抑制을 위한 조치로 土地 所有關係를 파악하기 위하여 구상된 것으로 地籍公簿, 즉 土地臺帳과 林野臺帳을 컴퓨터에 入力시킨 상태

에 불과하다. 따라서 原始資料의 不正確성과 入力過程上의 誤謬¹⁵⁾ 및 土地政策樹立에 필요한 計劃 情報가 전혀 入力되지 못하고 있다는 점에서 土地關聯 政策樹立에 크게 實效性을 주지 못하고 있다.

土地記錄電算化制度의 큰 長點은 土地政策樹立에 필요한 基礎資料의 신속한 提供에 있다고 한다면 그 중요한 機能은 다음과 같은 兩面性을 지니고 있다고 본다. 즉 全國의 土地를 個人別, 法人別, 團體別 土地所有 實態 및 土地利用 現況 등에 관한 適時, 適正한 情報의 取得이 이 制度의 첫번째 機能이다. 그리고 두번째의 機能은 미래지향적인 土地政策決定을 위한 現在 資料의 蒐集, 貯藏, 變更, 管理이다. 이러한 觀點에서 볼 때 現行 制度는 都市管理行政의 效率性을 높여야하는 土地情報體系의 目的을 반감하고 있는 상황이라 할 수 있겠다.

여기에서는 天安市의 事例研究를 통하여 발견된 現行 制度의 問題點을 파악해 보고자 한다.

1. 土地記錄電算化 資料의 不正確性

가. 土地의 所有關係 파악에 결정적 資料인 土地所有者의 住民登錄番號가 많이 漏落되었음을 들 수 있다. 1986年末 현재, 天安市의 總民有地는 47,276筆地이나 住民登錄番號로 所有關係가 명확히 밝혀진 筆地數는 43,985이므로, 전체의 6.96%에 해당하는 3,291筆地가 住民登錄番號가 未登錄된 土地로 나타나고 있다. 한편, 面積으로 볼 때 총 면적 84,818,760m²중 92.67%에 해당하는 78,600,139m²가 所有關係가 명

15) 入力過程上에서 실수로 인하여 잘못 入力시키는 誤謬를 말함.

확한 것으로 나타나 나머지 7.33% (6,218,621.5 m²)에 대한 土地가 所有關係가 확인이 되지 않은 상황이다.

비슷한 事例가 여타 지역에서도 발견되고 있다. 즉 大田市의 全體 民有地 105,550筆地 중 21.96%에 해당하는 23,176筆地의 住民登錄番號가 漏落되어 있으며, 忠北 진천군의 경우도 24.14%, 음성군의 경우 43%가 漏落되어 있다¹⁶⁾

나. 共有土地의 경우 共有持分 표시의 不明確性이 문제가 된다. 共有土地의 경우에 여러 차례 分割, 合併을 거치는 동안 共通分母가 일치하지 않아 실제 面積 算定에 문제가 있는 것이다.

다. 실제 所有者와 臺帳上의 所有者가 상이한 현실적인 문제 때문에 직접 課稅資料로 活用하는데 어려움이 야기된다. 즉 家族關係를 나타내는 情報(例: 戶籍)가 入力되어 있지 않아 家族 중 位階 소유한 경우 個人別 所有關係를 파악하는데 문제가 있다.

라. 컴퓨터에 入力된 資料의 不正確性으로 情報의 信賴性을 低下시키고 있다. 즉 土地의 面積과 地目 등의 資料를 入力시키는 過程에서 실수로 인하여 資料의 不正確性이 나타나고 있다.

마. 法人所有土地에 대해서 Code작업이 되어 있지 않아 法人所有의 土地現況을 파악하기 어렵다.

2. 土地情報體系로서의 問題點

前述한 바와 같이 土地政策樹立에 필요한 情

報의 신속한 提供으로 土地政策의 效率性을 높이기 위해서는 필연적으로 現行 土地記錄電算制度는 土地情報體系(Land Information System)로 전환되어야 한다. 이러한 측면에서 現行 制度의 未備點을 찾아보자.

가. 土地關聯計劃資料의 漏落

土地政策의 效率인 執行이라는 점에서 현재의 土地關聯資料의 電算化는 물론 최소한 都市計劃法과 國土利用管理法上의 用途地域區制에 대한 情報과 現在의 土地利用形態, 그리고 當該 地域의 社會·經濟의 資料가 入力되어야만 한다. 이런 점에서 現行 電算化 情報는 土地情報體系의 機能을 절반만 수행하고 있는 셈이 된다.

나. 地籍圖 電算化의 未備

社會經濟體制의 變動과 함께 土地價値의 상승과 土地利用의 高度化는 土地의 최소 단위면적의 活用欲求를 增大시키므로 이에 부응하는 地籍圖의 改편작업이 있어야 한다. 즉 기초점의 새로운 한계를 정하고 새로운 測量裝備와 測量技術로 가능한 현지 補完능력의 정도를 높일 수 있는 再測量을 실시하여야 한다. 수치화된 地籍體系의 확립으로¹⁷⁾ 空間의 位置를 確定하고 地圖製作의 자동화가 이루어져야만 하는데 現行 制度는 이를 뒷받침하지 못하고 있는 것이다.

다. 其他 土地關聯資料와의 連繫性 不足

이미 計劃關聯資料에서 언급된 바와 같이 土地利用과 관련된 資料는 물론 土地의 地理的, 地形의인 특성을 나타내는 資料(地質, 等高, 標高) 또한 土地政策樹立에 중요한 의의를 갖지만

16) 國土開發研究院, 「綜合土地政策에 관한 研究」(서울: 同研究院, 1984), 281面.

17) 國土開發研究院, 「都市情報管理體系의 開發」(서울: 同研究院, 1985), 170面.

현행 제도는 이를 포함하지 못하고 있다.

3. 制度的·技術的 問題點

土地綜合對策을 수립하기 위해서는 土地情報體系의 확립이 필수적인 바, 現行 土地記錄電算化制度에 內在하는 制度的·技術的 問題點은 주로 現行 土地管理制度와 土地利用規制 制度에 관련된 몇 가지 중요한 점이 지적되지 않을 수 없다.

가. 土地臺帳의 物的 編成

現行 土地記錄電算化 制度는 土地臺帳과 林野臺帳을 그대로 電算入力시킨 결과 地籍公簿의 編成基準인 物件中心으로 電算入力되어있다. 다행히도 土地臺帳에는 所有者의 住民登錄番號가 기재되어 있어 컴퓨터를 활용하여 이를 個人別로 住民登錄番號에 따라 그 所有關係를 파악할 수 있다. 다만 全國적으로 동시에 個人別 所有關係를 파악한다는 일이 理論적으로는 가능하나 기술적으로 어려운 일이 아닐 수 없다. 특히 所有者를 恩폐할 경우도 있어 精確한 파악이 어려울 수 있다.

나. 地籍公簿 管理廳의 二元化

地籍公簿 管理廳의 分化로 인한 問題點이 대두된다. 즉 登記는 法院에서, 地籍管理는 內務部에서 管掌하므로 行政의 非效率性과 不正確性의 문제가 있으며, 住民의 입장에서는 不便이 가중되는 문제가 있다.

다. 土地臺帳上의 用途과악 논란

土地臺帳에는 用途地域 情報가 수록되게 되어 있으나 漏落되어 있는 경우가 많으며 또한 記錄되어 있어도 實제용도와 不一致하는 경우도 상당히 많다. 특히 都市 주변의 田, 畚의 경우는

거의 一致하지만 都心에 들어올수록 實제용도와 不一致하는 빈도가 증가한다. 또한 地籍관계 공무원은 大民봉사에 상당한 시간을 할애하기 때문에 地籍公簿의 재정리가 잘 수행되지 않고 있다. 이러한 問題點으로 인해 土地情報의 正確性은 떨어지게 되며 實제용도와의 不一致 문제가 더욱더 심각하게 나타나 計劃資料로서의 活用性에 어려움을 가중시키고 있다.

V. 現行 制度의 改善方案

前述한 바와 같이 우리의 土地記錄電算化 制度는 그 目的을 土地投機 防止에 두고 地籍公簿의 登錄事項을 電算入力하여 土地保有現況 파악을 용이하게 하고자 하는데 있었다. 따라서 土地關聯資料의 신속 공급이라는 기능은 달성하고 있으나 土地情報體系가 수행해야 할 기능은 절반 수준 정도밖에 달성하지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 여기에서는 土地情報體系를 위한 몇 가지의 중요한 制度的, 行政的, 技術的 改善方案을 제시하여 보고자 한다.

1. 制度的 改善方案

土地情報體系의 制度化를 위해서는 相關法規의 改定, 制定을 통한 法的 뒷받침이 있어야 할 것이다. 즉 地籍法, 不動產 仲介業法, 國土利用管理法, 都市計劃法, 政府組織法 등 相關法制의 改定과 특히 國土利用管理法을 改定하여 土地基本法化하는 작업 등이 필요할 것이다. 基本的인 整備內容을 개괄적으로 정리해보면 다음과 같다.

i) 民願處理 節次에 관한 事項

- ii) 公簿書式 改編에 관한 事項
- iii) 土地情報管理 및 活用に 관한 事項
- iv) 登記事實 審査制度의 導入
- v) 登記 義務主義의 導入
- vi) 公證制度에 관한 事項
- vii) 用途地域에 관한 事項 등이 있다.

여기에서 특히 登記 義務主義의 導入과 公信力의 認定, 그리고 地籍과 登記의 一元化는 우선적으로 해결해야될 制度的인 문제점이라 할 수 있다. 우리나라의 不動產 登記는 不動產 物權의 去來 安全을 위한 制度로서 公信力이 인정되지 않기 때문에, 登記簿만 信賴하고 不動產을 취득하여 登記한 者라 하더라도 추후에 權利者가 登記의 原因無效를 주장하면 權利를 상실할 위험성을 지니고 있다. 따라서 現행 登記申請主義를 登記 義務主義로 전환하고 登記의 公信력을 인정하여 不動產 物件의 得失變更의 法律行爲를 登記에 의해 절대적 效力이 인정되도록 해야할 것이다.

또한 地籍과 登記의 二元化된 문제점을 극복하기 위해서는 地籍과 登記의 一元化로 名實相符한 土地登錄制度를 확립하여야 한다. 그러나 현 단계에서는 地籍과 登記制度의 고유의 特性과 기능을 고려하여 短期的으로나마 地籍과 登記의 申請窓口를 一元化하여 民원의 소지를 없애야 할 것이다.

이와 같은 改善方案의 效果로서는 첫째, 地籍과 登記의 內容이 一致함으로써 정확한 情報提供이 가능하며 둘째, 國民의 불편과 부담을 줄일 수 있고, 셋째, 土地 紛爭 및 詐欺行爲 등을 防止할 수 있어 不動產 去來秩序 확립에 도움이 주게 된다.

2. 行政的 改善方案

土地에 관한 政府의 政策을 執行하는 組織을 土地行政組織이라고 할 수 있다. 이러한 土地行政組織은 土地의 利用規制, 開發, 供給, 土地關聯 計劃業務를 담당하는 建設部와 地籍管理 및 土地稅 業務를 담당하는 內務部 등의 15개 中央 部署와¹⁸⁾ 地方自治團體가 각각의 土地關聯業務를 수행하고 있다.

이와같이 機能別로 복잡하게 細分化된 土地關聯業務 遂行過程에서 蒐集될 수 있는 情報 또한 복잡하게 되어 業務機能의 중복으로 인한 情報의 信賴性이 저하될 우려도 있다. 따라서 土地情報體系의 확립을 위해서는 관련 部署의 積極적인 지원과 아울러 정확한 情報의 蒐集 및 活用을 위하여 參與部署들을 調整·統制할 수 있는 기능이 필요하게 된다. 이러한 예로, 지난 1984年 8月 美國 都市 및 地域 情報體系 學會 (Urban and Regional Information System Association : URISA)에서 最優秀賞을 획득한 美國 Kansas 州 Wyandotte 카운티의 土地情報體系를¹⁹⁾ 살펴보면 도움이 될 것이다.

즉, 카운티 內의 土地關聯情報가 필요한 관련 부서가 모두 참여할 하나의 常設 協議機構를 創設하여 각기 나뉠대로 業務의 自律性은 유지하면서 資料 蒐集에 관한 한 이 協議機構를 통하여 査察과 이해관계를 최소화하여 지속적인 資

18) 朴羽緒, 「土地制度改善方案」(서울: 經濟企劃院, 1983), 8面.

19) Edward Crane, "A Multi-Purpose Land Data System for Wyandotte County, Kansas," URISA Exemplary System Award Competition, URISA, 1984, pp. 2~4.

料協助體系를 구축함으로써 종합적인 情報體系를 이룩해 나가고 있다. 이러한 점에서 우리의 경우도 土地情報體系의 效率的인 管理를 위하여 관련 부서를 망라한 常設 協議機構를 통하여 資料協助體系를 구축함으로써 綜合土地情報體系의 運用方案을 모색할 수 있겠다.

아울러 土地情報의 수집, 저장, 가공을 통하여 土地政策에 필요한 情報를 신속히 공급하게 될 土地情報體系의 制度的 定着方法에 관한 問題도 중요하게 고려되어야 한다. 즉 土地行政業務의 제일선 기관의 技術 蓄積으로부터 道와 中央電算센터가 上向式(Bottom-Up)으로 全國網을 충분한 시간적 여유와 연구를 통하여 구축하지 못하게 되면 결국 中央에서부터 情報體系가 구축되어 技術人力을 地方 일선기관에 下向式(Top-down)으로 전달하는 全國網이 설치되게 되어 지방기관의 技術, 人力 등에 대한 중앙 예측성은 더욱 강화되는 문제를 낳을 수 있다. 그러므로 상당 기간의 專門的 研究와 專門要員 養成을 통한, 그리고 長期間의 技術蓄積이 뒷받침된 上向式 土地情報體系(Bottom-up Land Information System)의 확립이 바람직하다고 본다.

또한 土地情報體系가 效果的으로 運營되기 위해서는 政府 및 그 制度의 운영에 책임을 지는 公務員 關係者들의 업무를 명확히 하는 規定이 있어야 한다. 이러한 規定을 예시하면,

- i) 土地登錄과 對象地域의 內容
- ii) 地籍管理 部署와 所管廳의 責任
- iii) 異議申請 方法과 處理節次
- iv) 登錄事項의 法的 效力과 範圍
- v) 異動整理의 時期와 方法
- vi) 關係 公務員의 責任

vii) 個人的 비밀보장 등이 規定되어야 한다. 특히 土地關聯情報은 個人的 財產權에 관한 사항이 대부분을 차지하고 있으므로 土地情報體系의 확립으로 個人的 私生活(Privacy)을 침해하는 경우가 종종 있을 수 있다. 이를테면 土地情報管理와는 관계없이 個人的 土地財產目錄을 조사하여 공개한다든지 하는 私生活의 침해는 없도록 制度的 裝置가 마련되어야 한다. 아울러 이러한 土地情報體系를 活用할 수 있도록 國民의 이용기회도 보장되어야 한다.

3. 技術的 改善方案

效果的인 土地情報體系가 樹立되기 위해서는 다음의 事項들이 現行 地籍電算化 資料에 추가되어 入力되도록 技術的으로 檢討되어야만 한다

- i) 一筆地의 명백한 表示
- ii) 최대한 새로운 資料의 維持·管理
- iii) 資料의 永續性을 보장하기 위한 資料 보관장치
- iv) 資料의 正確性과 信賴性의 確保
- v) 資料의 效果的이고 能率的인 檢討
- vi) 새로운 情報 및 制度를 수용할 수 있는 융통성
- vii) 多目的 地籍制度의 導入
- viii) 現行 地籍資料電算化에 추가하여 최소한 計劃資料의 추가입력
- ix) 土地利用 關聯資料(計劃用途, 利用現況, 建物關係資料 등)의 入力
- x) 土地의 特性(土壤, 標高, 傾斜)을 나타내는 資料의 入力

특히, 基本的으로 고려하여야 할 事項 중에서 多目的 地籍制度의 導入은 土地情報體系 確立을 위하여 기본적으로 해결되어야 할 문제이다.

즉 現行 地籍制度는 電算處理가 되지 않으므로 再生能力이 지극히 미약할 뿐만 아니라 담당 공무원의 교육수준 또한 資料의 補完整理에 어려움을 주고 있다. 따라서 多目的 地籍制度를 도입하여 電算地圖 製作이 가능하게 되면 現行 제도의 土地情報體系 確立에 크게 기여한다고 기대할 수 있겠다.

VI. 맺는 말

이상에서 살펴 본 바와 같이 現行 土地記錄電算化 制度는 土地投機 抑制라는 측면에서 土地所有關係 및 土地所有權 變動 關係資料를 전보다는 훨씬 신속하게 제공할 수 있다는 장점이 있다. 그러나, 資料의 不正確性, 土地情報體系로서의 未洽點과 現行 制度의 制度的 問題點등

상당히 많은 制度的, 行政的, 技術的 어려움을 그대로 안고 있다.

따라서, 結論的으로 短期的인 對策보다는 長期的이고 綜合的인 土地政策樹立을 위하여서는 現行 地籍公簿의 情報內容 以外에 課稅資料, 土地利用現況, 制限物權의 設定關係 및 計劃關聯資料를 포함하는 土地情報 一切를 「데이터 베이스」로 구축하여 각종 土地政策 樹立에 필요한 資料를 政策目標에 符合되게 신속정확히 利用할 수 있게끔 綜合土地情報體系를 확립함이 바람직하다고 본다. 이러한 制度的 장치를 위하여서는 前述한 바와 같이 法的, 制度的, 技術的 支援이 뒷받침되어야 함은 물론 長期的인 안목에서 이 分野의 研究가 계속되어야 한다. 그리고 地方 一線機關의 實務者에 대한 지속적인 土地情報體系 확립의 기틀을 마련함이 바람직하다.