韓國地形空間情報學會誌 第14卷 第4號 2006年 12月 pp. 45-51

연구논문

해안토지의 지적공부등록실태 연구

The Analysis of the Coastline Data Registered in Cadastral Records

최규명* · 최윤수** · 권재현***

Choi, Gyu Myeong · Choi, Yun Soo · Kwon, Jay Hyoun

要 旨

현재 우리나라는 국토의 확장과 임해공업단지의 조성 등 해안의 공간적 이용측면과 자연환경에 대한 보전적 측면에서 해안은 국가적 중요 관심과제라 할 수 있다. 그러나 해안지역의 세밀한 토지등록이 미흡하여 토지소유권분쟁이 발생하면 경계결정 등 해결방안을 제대로 제시하지 못하고 있다. 사례조사를 통하여 실제 해안선과 접한 토지의 지적공부 등록 실태를 파악한 후 차이가 어느 정도 분포하고 있는지 등을 알아보고 그로 인한 문제점을 분석하였다. 국내외의 문헌과 관련기관의 보고서 등을 이론적인 바탕으로 하여 실증적으로 조석간만의 차가 심한 서해안 지역을 사례지역으로 선정하여 실제 해안선과 바다와 접하는 지적경계선을 상호 비교하였으며 이를 바탕으로 해안지역 토지의 지적공부 등록실태를 파악하고 문제점과 등록을 위한 바람직한 방향을 제시하였다.

핵심용어 : 해안선, 지적공부, 토지등록

Abstract

Recently the coast is an important area in terms of spatial land use and natural environment conservation such as the expansion of a national land and the development of a coastal industrial zone in Korea. We can not provide a proper solution for a boundary determination raised by a land ownership dispute due to the insufficient coast land registration. We observed the status of the coast land registration and analyzed the problem through the investigation of the difference between a land title and a coast land in the study area. We selected the west coast with the big difference between the ebb and flow of the tide as the study area from a paper review, compared a cadastral line with a coast line and suggested a good guideline to solve the problem through understanding the status of the coast land title registration in Korea.

Keywords : Coastline, Cadastral record, Land registration

1. 서 론

우리나라는 3면이 바다로 둘러싸여 있는 반도국가로서 근래에는 간척사업으로 국토의 확장과 임해공업단지의 조성 등 해안의 공간적 이용측면과 자연환경에 대한 보전적 측면에서 해안은 국가적 중요 관심과제라 할 수 있다. 그러나 국토의 효율적 관리와 토지소유권보호에 이바지하고자 만들어진 지적공부가 해안지역의 세밀한 토지등록이 미흡하여 토지소유권분쟁이 발생하면 경계결정 등 해결방안을 제대로 제시하지 못하고 있다. 현재 지적도면에 등록된 바다와 접하는 지적경계가 1910~1924년에 실시된 토지조사사업 및 임야조사사업의 측량자료를 토대로 설정되었으며 그 후에도 지형변화를 제대로 적기에 반영하지 못하고 현재까지 유지되고 있다. 또한 당시는 토지소유자의 자진신고를 바탕으로 조사하여 토지등록을 하였기 때문에 조사 당시는 연안토지의 활용가치가 적어 등록에 소극적이었으며 근래에 와서도 바다는 누구의 소유도 아닌 공동의 공간으로 인식되어 오고 있어 해안지역에 대한 지적공부 등록은 소홀히 되었다(지적기술연수원a, 1993). 그러나 지적법에서는 "모든 토지는 지적공부에 등록되어야 한다." 라고 전제하고 있음에도 해안 주변의 토지가 미등록으로 상당수 잔존하고 있는 것으로 파악되고 있고 그에 대한 현황파악이나 분석 등 지적학적 연구가 거의 없는 실정이어 해안지역 토

2006년 9월 23일 접수, 2006년 11월 2일 채택

* 대한지적공사 한남시지사 차장 (kcsc8729@naver.com)

** 연결저자·서울시립대학교 지적정보학과 교수 (cmjun@uos.ac.kr)

*** 서울시립대학교 지적정보학과 교수 (jkwon@uos.ac.kr)

지의 등록실태를 파악하고 미등록 토지가 많은 원인과 등록의 바람직한 방향을 제시하고자 한다.

본 연구에서는 사례조사를 통하여 실제 해안선과 접한 토지의 지적공부 등록 실태를 파악한 후 차이가 어느 정도 분포하고 있는지 등을 알아보고 그로 인한 문제점을 분석하였다. 이론적으로는 국내외의 문헌과 관련기관의 보고서 등을 활용 분석하였고 실증적으로는 조석간만의 차가 심한 서해안 지역을 사례지역으로 선정하여 실제 해안선과 바다와 접하는 지적경계선을 상호 비교하였으며 이를 바탕으로 해안지역 토지의 지적공부 등록실태를 파악하고 문제점과 등록을 위한 바람직한 방향을 제시하였다.

본 연구를 통하여 해안선에 대한 지적공부상에서의 등록실태를 파악하고 미등록 해안의 사실 등록을 통하여 해양경계의 근본을 확립하고 국토총면적에 대한 재정립함은 물론 점차 방대한 해양자원 이용범위에 대한 위치적 근간을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 지적경계와 해안선

2.1 정의

지적에서의 경계는 지적법령에서 정의된 "필지별로 경계점간을 직선으로 연결하여 등록한 선"이라고 하여 도면상의 경계를 의미하며 경계점간의 연결선으로 경계선이 폐합되면 지적의 최소단위인 필지가 형성된다(김갑수, 1982).

지적법에서는 지형·지물들의 형상 및 위치에 따라 경계의 설정기준을 구체적으로 명시하고 있다. 이중 해안선 즉, 바다와 접하는 토지의 경계설정 기준은 자연해안의 경우에는 바닷물이 조석현상에 의해 최고조면에 달하는 위치를 택하고 있다. 이 기준을 부연하면 파랑 등에 의해 일시적으로 범람하는 부분까지를 최고조면으로 해석하면 무리가 있으며 우리나라는 계절적으로 천체의 배치주기로 볼 때 춘분과 추분 때가 최고조위 시기에 해당되므로 조석활동이 극대를 이루어 조위도 최대만조위선에 이르는 것으로 나타난다. 인공해안인 공유수면매립토지의 경우에는 해안에 설치된 인공구조물들이 바깥쪽 어깨부분을 경계등록기준으로 택하고 있다.

해안선의 사전적 의미는 바닷물과 육지가 맞닿은 부분을 길게 연결한 선으로, 정선(汀線)이라고도 한다. 육지면은 단기간에는 거의 일정하다고 볼 수 있으나, 해면은 조석·파랑·기압 등의 변화에 따라 혹은 주기적 또는 부정기적으로 오르내리므로 일정하지 않아 시간적, 형상적, 제도적인 규정에 따라 구분하여 정의한다. 그러나 형상적인 해안선은 해안의 형태에 관한 내용으로 본 연구에서는 중요하지 않으나 시간적 또는 제도적으로 해안선을 구분할 때 저조해안선은 선박의 운항에 장애물을 최대한 표현하고자 해도 등에서 저조해안선을 적용할 뿐 바다와 접하는 지역의 경계 즉, 지적경계등 토지소유권 및 토지관리 등 육지와 바다와의 경계를 구분할 때는 대부분 최대만조위를 해안선으로 정의하고 있다. 따라서 조석을 관측했을 때 바닷물이 최고조에 이를 때의 수륙분계선을 해안선으로 정의할 수 있다.

2.2 지적경계와 해안선의 비교

지적경계와 해안선은 다음과 같이 세 가지로 비교/정리될 수 있다.

첫째, 지적경계는 지적공부 상에 등록된 필지와 필지를 구분하는 선으로 지적도면 상에 표시된 도상적 경계를 의미하며 해안선의 경우에는 해수면이 최고조에 달했을 때 육지와 바다의 구분이 되는 선으로써 자연적 현상으로 나타나는 형상적 또는 사실적인 지상 구분선을 의미한다. 따라서 지적경계는 토지소유자의 신청시점과 이해관계에 따라 현재의 형상과는 위치가 다르게 나타날 수 있어 형상을 증명하기에는 어려우나 등록당시의 토지소유권 경계에 대한 이해관계를 증명할 수 있으며 해안선

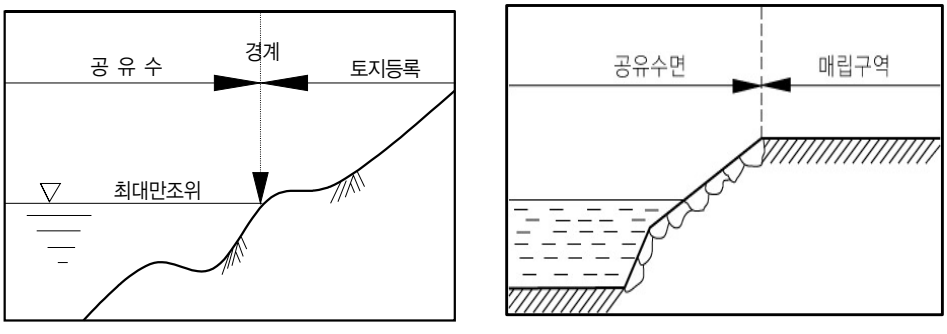


그림 1. 바다와 접하는 토지의 경계설정기준

표 1. 해안선의 구분과 정의

구 분	종 류	정 의
형상적	자연해안선	육지와 바다가 접하면 면이 자연 상태로 이루어진 구분선
	인공해안선	인간의 인위적인 가공구조물에 의해 만들어진 해안선
시간적	고조해안선	밀물이 들어와 해수면이 가장 고조일 때의 해안선
	저조해안선	썰물 때 해수면이 바다 쪽으로 후퇴하여 나타난 육지와 바다의 구분선
제도적	약최고고조면	해안선은 약최고고조면에 달했을 때 육지와 해면의 경계(수로업무법)
	최대만조위	토지가 해면에 접할 때의 경계(지적법)
	만조수위선	해역과 육역의 구분(연안관리법, 공유수면관리법)
	만 조 선	수애선은 바다에 있어서는 만조 시 정사영(지형도도식규정)

은 성과가 제시된 시점을 기준으로 광범위한 지역을 동일 조건으로 사실에 입각한 증명이 가능하다는 차원에서 지적경계와 차별화된다.

둘째, 지적경계는 지적법에서 정하는 등록절차와 방법에 따라 지적공부에 등록되고 그 경계는 이동 연혁이 철저히 관리되고 있으나 자연적인 현상에 의해 토지의 형태가 변화하더라도 토지소유자 또는 이해관계인의 동의 없이는 함부로 정정할 수 없어 형상에 따른 변화에 적극적으로 수정·갱신이 가능하지 못하다. 그러나 해안선은 자연적인 지형변화에 대하여 주기적으로 또는 필요에 따라 해안선조사 또는 항공사진측량 등 간접측량방식으로 취득한 자료를 지형도 등 각종 관련도면에 등록될 수 있으며 필지개념이 아닌 지도 등 성과물이 포괄하는 전 지역이 동시에 수정·등록된다. 따라서 해안선의 경우 측량시점을 기준으로 사실대로의 해안선 변화를 반영할 수 있으며 신청주의에 의해 신청필지에 국한하여 수정·변경되는 지적경계보다 상당히 적극적으로 지형현황을 빠르게 수정 갱신한다.

셋째, 지적경계는 가장 큰 목적이 국가가 토지소유권을 보호하고자 구분한 선으로서 국민의 재산권보호와 각종 행정행위에 대한 토지의 소유한계를 보장하는 공신력 있는 기초 자료로 주로 활용되고 있다. 그러나 해안선은 형상적인 의미의 위치개념으로 해양 공간정보의 확보와 연안관리에 효율적인 활용을 도모하며 해양자원, 해양환경, 해양오염 등의 자료를 내포할 수 있는 기초 자료로도 활용된다.

3. 해안토지의 등록과 관리

3.1 해안의 지적경계 등록

3.1.1 토지 및 임야조사사업(1910년~1924년) 당시

토지 및 임야조사사업 당시는 모든 토지를 지적공부에 전부 등록한 것이 아니고 사용목적과 용도가 분명한 토지를 위주로 등록을 우선하였기 때문에 토지로서 등록할 효용가치가 있느냐가 조사의 대상을 결정짓는 중요한 요소가 되었다. 그로 인해 암반, 자갈, 모래, 갯벌, 절벽 등으로 구성된 해안부분의 토지 상당 부분이 조사에서 제외된 원인이 되었다.

또한 해안선으로 둘러싸인 당시 도서지역의 조사계획은 2,930개 도서로 정하였으나 조사기준을 정하여 1개 도서의 예상 경지면적이 10정 이상이고, 가장 편리한 지점으로부터 월 3회 이상의 배편이 있어야 하며 편도로 2일 이내 걸리는 도서만 조사하고 나머지는 토지조사를 시행하지 않았다. 그로 인해 토지조사사업 당시 조사된 도서는 모두 537개였으며 나머지 2,393개는 조사하지 않았다(원영희, 1981).

그리고 토지조사사업 당시 해안 토지에 대하여 별도로 경계설정기준을 마련하지 않고 일반 토지와 같이 지주의 신고에 의해 자신이 설치한 경계 표항을 기준으로 등록하였기 때문에 등록토지에 대한 토지세 부과 염려와 해안토지에 대한 이용가치가 떨어져 등록신고를 매우 소극적이었으며 연안에 산재한 도서의 80%이상이 조사기준에 미치지 못해 등록에서 제외되었으며, 해안토지와 도서의 대부분이 삼림, 산야로서 당시 임야는 소유권에 대하여는 무주공산이라 하여 그 토지소유가 명확하지 않아 토지조사 시 지주의 신고에 의해 조사가 이루어져야 하는데 불문명한 소유권 때문에 신고주체가 모호하여 토지등록이 적극적으로 이루어지지 못하였다. 임야조사 당시도 토지조사에서 조사되지 않은 모든 임야를 조사했어야 하나 토지조사지역에 포함된 임야를 우선 조사하였기 때문에 해안은 토지조사 때와 마찬가지로 상대적으로 소홀히 등록되었다(지적기술연수원b, 1993).

3.1.2 한국정부 수립 이후

토지 및 임야조사사업에 의해 등록되었어야 할 토지 중 상당수의 국·공유에 해당하는 토지들은 비과세 대상으로

인식되어 특별히 국·공유지로 소유권을 확정할 필요가 없다고 판단하여 미등록 상태로 유지하다가 시일이 점차 경과하면서 지적관리의 공백과 미등록토지의 무단 점유·사용 등 관리의 문제점이 자주 발생하자 1950년 지적법 제정과 더불어 국유재산으로 강제 등록하였다. 그러나 이 등록은 실제 측량을 통해 이루어진 것이 아니고 토지 및 임야조사 시 등록되고 남은 지적도면상에는 나타나는 미등록 필지들을 지적공부상에서 조사 등록하는 방식을 택하였으며 대부분이 도로, 구거, 하천이었다. 그러나 문제는 토지 및 임야조사사업 당시 등록되고 남은 잔여 토지들이 대해 기존 지적도상에서 측량을 실시하지 않고 면적만을 산출하여 등록함으로서 해안선과 관련된 토지의 경우에는 상대적으로 최대만조위에 해당하는 바다 쪽의 경계가 토지 및 임야조사사업 당시 정확히 측정되어 있지 않은 관계로 바다와 접하는 부분의 토지가 지금까지도 미등록되는 결과를 초래하였다. 또한, 도서지역을 살펴보면 토지 및 임야조사 사업당시 등록된 도서의 경우에는 육지와의 기준점 연계가 되지 않는 섬은 자체의 독립된 기준점을 설치하고 나침의나 북극성 등을 기준으로 측량이 이루어져 현대에 와서는 현재의 측량성과와 차이가 빈번히 발생하고 있는 실정이었다. 이를 보완하기 위해 1978년 미등록도서 일제조사를 실시하였으나 이마저도 항측자료에 의해 작성된 지형도를 이용함으로서 육지의 기준점성과와 근사적 부합효과는 있었으나 항측자료의 경우 촬영시간대별 조수간만의 차가 지형도상에 정확히 반영되지 않아 등록면적에 대한 오류가 많이 발생하고 있으며, 위치등록에 있어서도 소축척 지형도가 지적법령에서 요구하는 정확한 성과기준에 미치지 못하고 있어 지형도를 기준으로 등록된 도서 중 그 당시 잘못 등록된 도서가 토지소유권분쟁 등으로 민원이 발생하여 지방자치단체에서 정위치 등록업무를 다시 수행하고 있는 실정이며 이마저도 필요로 하는 지방자치단체들이 자체적으로 계획을 수립·시행함에 따라 통일된 등록기준의 마련이 시급하다.

3.2 해안토지의 관리 현황

일제시대의 해양과 연안의 관리는 식민지의 자원수탈을 목적으로 한 개발이었다고 한다면 해방 후 1960년대까지는 항만개발과 간척사업 등으로 경제개발과 식량증산에 크게 기여하였다. 70년대에 들어서면서 동·남해안에 공업벨트의 조성과 대규모 간척지 개발 등 국가의 고도성장에 해안지역이 많은 기여를 하였으나 개발에 따른 연안환경문제가 대두되기 시작하였다. 이에 제도적 연안관리를 위해 바다와 하천관리를 위한 공유수면관리법과 해운진흥법이 1971년 제정되었으며 1972년에 국토이용관리법에 해안보전지구를 지정*하였고 환경문제의 대두와 더불어 1977년 해양오염방지법을 제정하여 관리하기 시작하였다. 1980년대에는 제2차 국토종합개발계획기간으로 정치·경제적 측면뿐만 아니라 환경문제에 있어서도 국내외적으로 중요한 전환점을 맞이하였으며 환경보전을 위한 각종국제기구활동이 활발히 진행되었다. 1990년대는 해양 및 연안관리정책의 전환기로 1994년11월16일을 기해 UN해양법협약이 발효됨에 따라 연안국들은 새로운 해양질서에 대응하기 위한 체제강화와 대응방향을 각기 마련하게 되었다. 우리나라도 1996년 해양수산부를 신설하여 해양의 종합적 관리를 중앙부처급에서 관리하도록 제도를 만들었다. 이에 힘입어 2000년대 들어서는 연안통합관리계획을 수립하여 대규모 간척 및 매립 등을 지향하고 연안의 갯벌과 동식물 서식해안의 생태보전지역을 지정하고 있으며 침수·침식해안의 재해방지를 위한 관리계획을 마련하고 있다.

한편, 해안선의 경우 1910년대 토지조사사업당시 해안선조사가 이루어진 이후 지금까지 정부차원의 해안선조사측량이 전혀 이루어지지 않다가 연안의 중요성이 인식되면서 관리차원의 해안선 정립을 위한 노력도 시도되기 시작하였다. 국립해양조사원에서 2002년 시범사업을 시작으로 2011년까지 11차 계획을 수립하고 인천연안을 시작으로 2006년 현재 5차 계획인 전남 진도부근까지의 해안선조사측량이 완료된 상태이다(서병덕 등, 2004). 지적분야에서도 관광 및 레저사업 등 해안토지의 관심과 활용도가 점차 증대됨에 따라 해안 토지 및 도서를 대상으로 지적공부등록 실태파악을 위한 현황측량 등이 2002년부터 미약하나마 일부 지방자치단체에서 국지적으로 실시돼 오고 있으나 등록관리를 위한 체계적인 조사계획은 없는 실정이다.

3.3 해안토지의 지적경계 등록의 쟁점

첫째, 등록 당시부터 바다와 접하는 토지에 대한 경계설정 부재와 현행법령에서 정한 경계설정기준에 의해 미등록토지를 등록하고자 하는 노력이 부족하였다. 해안지역의 토지는 아직까지 경계설정기준을 근거로 등록을 위한 일제조사가 없어 미등록토지 및 포락된 토지가 상당수 존재하기 때문에 기존 점유자들 간 또는 관할행정기관 간에 토지분쟁이 발생하여도 분쟁을 해결할 행정적 근거가 미약하며 분쟁해소에 대한 특별한 대책이 없어 소송 등 법에 의해 해결하는 사례가 빈번하게 발생하고

* 국토이용관리법이 최초 제정된 1972년에는 해안보전지구가 별도로 규정되어 있었으나 1982년 개정 법률에서는 자연환경보전지역의 개념에만 포함되어 있을 뿐 지역지구로 특화되지 못했다.

있다.

둘째, 미등록된 토지는 국·공유지에 해당되는 국가재산임에도 지적공부에 의해 관리가 되지 않아 공유수면매립 시 상응한 면적을 매립권자로부터 환수할 근거가 미약하다. 매립으로 조성된 토지 중에서 일정비율을 국가가 귀속하거나 그에 상응하는 토지가격으로 환수하여야 함에도 지적공부에 등록되어 있지 않음으로 인해 육지부분의 미등록토지만큼의 면적이 국유재산으로 환수되지 못하거나 환수 근거가 희박하고 국·공유토지로 인정받지 못하고 사장되는 결과를 초래함으로써 국토관리의 허점을 드러내고 있다.

셋째, 미등록 관리로 인해 국가간 또는 지역간 경계분쟁에 휩싸이는 결과를 초래할 수 있다. 토지는 등록함으로서 그 권리를 정당하게 행사를 할 수 있으며 국제적으로도 관습적인 점유를 인정하고는 있으나 행정적 관심부족으로 토지를 미등록 방치함으로써 적법한 권리주장을 뒷받침하는데 미약할 수 있으며 특히 도서의 경우는 사람이 살지 않고 소유자가 없어 토지등록을 게을리 하여 그 도서는 물론 영해기점과 연관된 경제수역에 대한 적법한 권리행사에 영향을 초래할 수 있다.

넷째, 현행제도의 모순이 여전히 방치되고 있다. 국토의 울타리, 최외곽선인 바다와 접하는 토지는 최대만조위선까지 등록하도록 현행법령에서 규정되어 있으나 현재 등록선과 최대만조위선 사이의 토지에 대하여 조사를 실시하지 않고 있어 지적제도에서 추구하는 전 국토를 지적공부에 완전히 등록하였다고 보기 어렵다.

4. 사례조사 및 분석

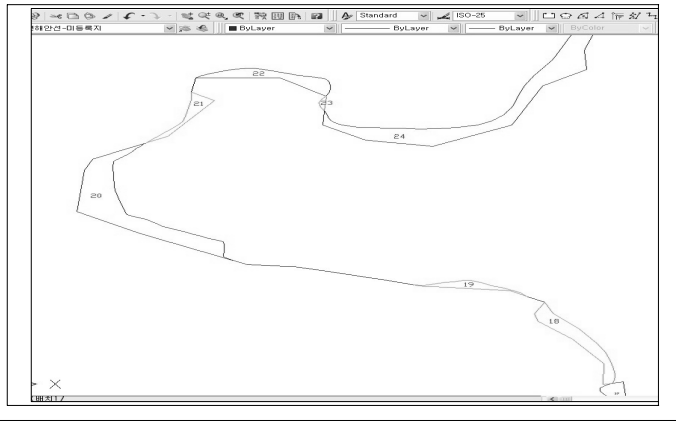
4.1 조사개요

사례조사는 실제 해안선을 지적도면에 삽입하였을 때 지적공부에 어떻게 등록되어 있는지 그 실태를 살펴보고자 하는 것으로 토지조사사업 당시부터 등록된 지역을 선정하였으며 측량좌표체계에 의해 측량성과가 구애받지 않고 해안토지들의 지적공부 등록실태를 독립적으로 분석할 수 있는 장소로 육지와 근접한 도서지역(서해안의 인천광역시 옹진군 영흥면 영흥도 전 지역 약 22.6km^2)을 대상으로 하였으며 해안선의 결정은 최대만조위 결정이 단기간에 결정되는 것이 아니어 조위에 관한 한 공신력 있는 국립해양조사원에서 실시한 2002년 대부도부근 해안선조사측량의 약최고고조면 측량성과와 그 조사측량에 사용된 기준점자료를 활용하였다. 그리고 그 지역에

표 2. 조사지역 해안 현황

구 분	전체 길이	인공해안선			자연해안선				
		총길이	사석	부두, 잔교	총길이	암반해안	자갈해안	자갈모래 혼합해안	모래해안
길 이(m)	35,897	14,649	14,407	242	21,248	10,339	2,946	2,830	5,133
비 율(%)	100	40.6	39.9	0.7	59.4	29.1	8.2	7.9	14.2

자 료 : 국립해양조사원 해안선조사측량성과 재구성



범 례
21,22 · · · : 필지번호
A : 면 적
L : 지적도 경계선 거리
: 미등록 토지(청색)
: 포락 토지(녹색)
: 일치구간(흑색)

$\ell = \frac{A}{L}$

ℓ : 필지의 평균차이 폭
※ 지적경계선과 해안선이 평균적으로 차이 나는 폭

그림 2. 자료 분석 방법

서 지적측량에 사용하는 지적기준점을 이용하여 해안선 조사측량 시 사용한 기준점을 측정하여 지적경계와 해안선측량성과를 중첩하는데 이용하였다. 조사대상지의 해안선현황은 그림 2와 같다.

4.2 자료 분석 방법 및 결과

지적경계와 해안선이 불일치하는 관계를 비교하기 위한 방법으로 차이가 나는 폭만을 비교하는 방법도 있으나 각 지점들의 위치에 따라 차이 나는 폭이 일정하지 않아 실증적 분석방법으로는 일률적이지 못하였다. 따라서 지적공부에 미등록된 토지와 바다로 포락된 토지를 아래 그림과 같이 필지별로 구분하여 필지별 좌표면적과 각각의 필지의 지적경계만을 거리 측정하여 좌표면적을 지적도경계선 거리로 나누어 차이 나는 일필지에 대한 평균차이 폭을 산출하는 방식을 택하였다.

본 연구의 보다 정확하고 객관적인 분석을 위하여 조사지역 가운데 영흥화력발전소가 소재한 지역은 대부분이 미등록으로 된 저수지역으로 그 면적이 2,301,154m^2(바다와 접하는 지적경계의 거리는 7,610m)에 달하고 있으나 발전시설로 공유수면매립이 근래에 이루어져 조만간 등록되어야 할 토지로 보고 본 논문에서는 이 부분은 분석에서 제외하였다.

사례지역을 분석한 결과 조사대상지의 바다와 접하는 지적경계의 총 길이는 28,408m로 이중 미등록된 부분의 경계는 지적도상 총 길이의 79%에 해당하는 22,466m에 달하여 해안선 전반에 걸쳐 미등록 토지가 잔존하고 있는 것으로 분석되었으며, 포락된 경계는 14%인 3,830m 정도 분포하고 있었고, 실제 해안선과 지적경계가 서로 일치하는 구간은 7%인 2,112m에 불과하였다. 면적으로 분석해 볼 때 사례지역의 전체 지적공부 등록 면적이 약 22,595,661m^2(683만5,200평)인데 미등록되어 바다로 잔존하는 토지는 361,743m^2(10만9400평)가량으로 분석되었으며, 바다로 포락된 포락면적은 38,711m^2(1만1,700평)정도로 미등록토지의 면적이 상당수를 차지하는 것으로 분석되었다.

4.3 평가

분석 결과 해안지역의 경우 지적공부의 토지등록기준에 의할 때 전체 해안선의 80%정도 지적공부에 미등록된 것으로 나타났고 상대적으로 지적공부에 등록되었으나 바다로 포락된 토지는 전체 해안선의 13%정도로 나타났으며 포락된 면적은 1만평 정도로 나타났다. 그리고 일치구간은 전체 해안선의 7% 정도 밖에 부합되고 있지 않았다. 결과적으로 미등록된 총면적을 지적도상 거리로 나누어 미등록된 량을 평균적으로 산출하면 15m～20m 가량의 폭으로 토지가 존재함에도 지적공부에 등록되지 않고 바다로 되어 있음을 알 수 있으며 미등록 면적 또한 약10만평 이상인 것으로 분석되어 상당수의 미등록 토지가 지적법에 의해 관리되지 않고 공유수면관리법에 의해 바다로 관리되고 있는 것을 확인할 수 있었다. 결국 지적법에서 정하는 토지등록기준과 실제해안의 토지들이 얼마나 차이가 있는지를 확인할 수 있는 분석이었다.

5. 결 론

바다의 중요성 인식과 더불어 해양과 해안토지의 활용가치가 증대되고 있는 시점에서 해안지역 토지의 지적공부등록실태를 파악하여 보았다. 사례지역의 분석결과로 볼 때 해안지역 토지가 지적공부에 상당수 미등록된 상태로 방치되고 있어, 향후 토지의 활용도 측면에서 해안토지의의 바람직한 등록 관리방향을 아래와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 현행법령을 적용하여도 당연히 등록되어야 하는 해안토지에 대하여 이해관계에 의해 일시방편적인 등록보다는 국가가 종합적인 실태파악을 한 후 조석을 감안한 등록기준을 마련해야 한다. 이는 사례 지역의 분석에서와 같이 조석의 감안 여부가 토지 면적의 차이를 발생하는데서 필요한 항목이다.

둘째, 직접측량에 의한 토지등록에는 접근의 한계가 있으므로 간접측량방식이 허용되어야 한다. 현재 각 분야에서 조석면을 어디로 설정할 것인가를 정하여 나름대로의 필요목적에 의해 정해진 기준에 따라 항공사진, LIDAR, 위성영상 등 여러 가지 방법을 동원함으로써 짧은 시간에 많은 데이터를 취득할 수 있는 간접측량방식을 많이 이용하고 있으나 지적분야에서는 토지의 재산권을 구분하는 한계인 경계를 지적공부에 등록되어야 하는 것을 감안하여 GPS, Total Station, 측판측량 등 지적법령에서 정하는 직접측량방법을 택하고 있다. 따라서 지적분야에서도 간접측량 방식을 허용하여 효율성과 정확도를 제고할 필요가 있다.

셋째, 해안지역의 토지들에 대한 지적공부 등록 촉진을 위해 미등록된 토지들에 대하여는 별도의 지목신설이 요구된다. 해안토지의 등록에 대한 부가가치가 적은 관계로 등록필요성 인식 부재가 주요 원인이므로 이러한 인식을 해소할 수 있는 것은 해안토지에 합당한 지목을 설정해 놓음으로써 그 지목에 해당하는 토지가 묵인·방치되지 않도록 제도적 후속조치가 필요하다는 것이다. 통상적으로 해안 토지가 원인발생으로 신규등록될 때에는 현행은 지목을 임야로 부여하고 있으나 등록을 유도하기 위하여 해안토지를 약칭 “해안”이라는 지목을 신설하여

이후부터 새로이 등록되는 모든 토지는 일제히 “해안”으로 지목을 설정하는 것이 바람직하다. 일부의 경우 현행 지목에 해당되는 토지임에도 등록이 되지 않았던 토지에 대하여는 “해안”으로 먼저 등록한 후 현행 지적법령에서 정한 지목변경 절차를 밟아 사실과 부합하는 지목으로 변경하면 문제가 없을 것이다.

국가는 지적법이 정하는 바에 의하여 모든 토지를 지적공부에 등록하도록 되어 있으나 본 분석을 통하여 당연히 등록되어야 할 토지가 상당수 미등록 상태로 존재하고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 과거에는 토지의 효용가치가 지적공부등록의 기준으로 많이 작용한 것으로 보이며 급경사 등 측량작업이 용이하지 못한 지역이 미등록되는 사례가 상대적으로 높았다. 그러나 근래 들어 해양 및 해안의 중요성이 대두되면서 해양진출의 전진기지 및 관광·레저자원 등 해안토지의 효용가치가 급상승하고 관심이 대두되면서 토지소유권에 대한 애착이 날로 증대되고 있는 시점에서 현 실태에 대한 종합적 대책이 요구된다.

참고문헌

1. 김갑수, 1982,「지적행정학개론」, 신라출판사.
2. 서병덕, 진준호, 황세열, 2004, “우리나라 해안선조사측량 및 DB구축현황, 한국의 해안선 재정립”, 사단법인 한국해안·해양공학회.
3. 원영희, 1981,「한국지적사」, 신라출판사.
4. 지적기술연수원a, 1993,「조선토지조사사업보고서(解)」, 대한지적공사.
5. 지적기술연수원b, 1993,「조선임야조사사업보고서(解)」, 대한지적공사.