

지적재조사 사업 조정금 제도 개선 방안에 관한 연구 -이천시 이의신청 사례분석을 중심으로-

A Study on Improvement Measures for the Adjustment Fee Calculation System in the Cadastral Resurvey Project -A Focus on Appeal Cases in Icheon City-

최윤수* · 최원준**

Choi, Yun-soo · Choi, won-jun

Abstract

The purpose of this study is to present improvement measures for the compensation assessment system and practices by analyzing the current status and case studies of objections related to compensation assessments in cadastral resurvey projects. Cadastral resurvey projects are conducted to align the cadastral records with the actual conditions of the land, thereby resolving disputes in areas with cadastral discrepancies. Although there is a system to adjust compensation based on land area changes, these projects are often delayed due to objections raised by landowners and other interested parties.

The study analyzed essential data, including parcels with area increases or decreases, to grasp the characteristics of cadastral resurvey zones and predict the direction of future projects. The objections that caused the most significant delays were categorized into boundary adjustments, area changes, and compensation assessments, with the majority relating to compensation. Compensation assessments are conducted based on area changes per parcel, responding to objections, administrative appeals, and subsequent litigation as necessary.

This study proposes measures to reduce disputes and objections regarding compensation assessments. Before conducting cadastral survey measurements, community briefings should be held to address boundary settings and compensation evaluations, allowing landowners to express opinions and thus minimize conflicts. Regulations should be established to allow preliminary compensation assessments at the pre-boundary confirmation stage, and legal provisions should specify the methods and content of objections more clearly. Furthermore, to address delays caused by personnel changes among officials handling cadastral resurvey operations and to promptly resolve resident complaints, standards and manuals for the compensation assessment process are essential. Detailed guidelines or manuals should be developed to ensure reliability, objectivity, and fairness in compensation assessments.

* 서울시립대학교 공간정보공학과 정교수 Department of Geoinformatics, University of Seoul
(first author: choiys@uos.ac.kr)

** 경기도 이천시청 건설과 Construction Division, Icheon-si, Gyeonggi-do (corresponding author: winclat@korea.kr)

Through a detailed analysis of objections in cadastral resurvey projects, this study proposes new legal provisions, transparency in the selection of evaluation agencies, a formal procedure for reviewing landowners' opinions, and improvements in compensation evaluations conducted prior to final boundary determination.

Keywords: Cadastral Resurvey Project, Compensation Fee, Landowner, Objection, Boundary Confirmation, Community Briefing, Area Increase/Decrease.

1. 서론

1.1. 연구 배경 및 목적

지적재조사 사업은 지적공부의 등록 사항과 토지의 실제 현황이 일치하지 않아 발생하는 국민의 각종 불편을 해소하여 국민의 재산권을 보호하고, 효율적인 국토관리를 위한 사업이다. 현재까지 추진한 지적재조사 사업으로는 도면의 경계 오류를 해결하기가 어렵고, 사업시행자인 지적소관청에서 추진하고자 하는 의지와 토지소유자의 참여 의지 부족 등으로 지적재조사 사업추진 현황이 매우 미진한 상황으로 그 사유를 분석하여 개선 방안을 도출하여 활성화할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 판단되었다. 또한 지적재조사 사업 지연의 주요 원인으로 토지소유자 간 또는 토지소유자와 사업 주체 간의 조정금으로 인한 갈등과 소송분쟁이 지목되고 있으며, 제도의 미흡과 토지소유자의 인식 부족 등으로 당초 계획보다 많이 지연되고 있다. 지적재조사 사업에서 산정된 조정금은 경계 결정과 경계 조정에 따른 면적증감에 따른 조정금에 관한 민원이 많이 발생하고 있다.

본 연구의 목적에서는 지적재조사 사업의 조정금 제도운영과 관련된 법령 및 현황, 이의신청 사례를 중심으로 문제점을 검토하고, 사업지구를 대상으로 실제 사례를 수집 및 검토하였다. 또한, 현행 지적재조사 사업의 조정금 산정절차와 조정금의 감정평가와 관련

된 문제점과 현황을 파악하고, 주요 원인을 분석한 결과를 이용하여 조정금 산정제도 개선 방안을 제시하고자 하였다.

1.2. 연구 범위 및 방법

본 연구에서 연구 범위는 경기도 이천시 of 지적재조사 사업이 완료된 사업지구를 중심으로 시행하였으며, 시간적인 범위는 지적재조사 사업이 시작된 2012년부터 2022년까지 완료된 사업지구의 조정금 현황 및 이의신청 실태를 조사하였다. 내용적 범위로는 이천시의 지적재조사 사업이 완료된 지구로 민원이 가장 많이 발생한 조정금 제도에 관한 사항을 선정하여 경계 설정 및 조정금 산정 방법과 이의신청 현황 사례를 분석하여 발전적인 방안을 제시하고자 하였다.

연구 방법은 문헌조사와 사례조사로 구분하여 실시하였으며, 문헌조사는 지적재조사와 관련된 기존 학술논문, 연구보고서, 관련 법령, 국토교통부의 홍보자료 및 내부 문건 등을 검토·분석하였다. 사례조사는 이천시 지적재조사 사업지구의 현장 사례를 중심으로 시행하였으며, 경계 결정에 따른 소유자, 지목, 공시지가, 면적의 증감 현황과 경계 설정에 따른 조정금 현황을 이의신청 사례를 중심으로 조사·분석하는 방법으로 시행하였다. 이러한 과정을 거쳐 지적재조사 사업의 개선 방안과 합리적 경계를 설정하는 방안을 모색하여 가장 크게 문제가 되는 조정금에 관련된 해결 방

안을 제시하여 지적재조사 사업을 신속하게 진행하는데 발전 방안을 분석하고자 하였다.

1.3. 선행연구 검토

지적재조사 사업 조정금 산정제도 개선에 대한 선행연구는 조정금 산정 절차 중 경계 확정, 조정금 납부 및 부과에 따른 감정평가방식을 활용한 조정금 산정 원칙의 개선 등 주로 한 가지 측면을 반영하여 검토하고자 하였다. 최근 지적재조사 사업은 사업지역 확장 및 사업량 확대에 따라 조정금 산정 주체의 인식이 변화하고 있어 정책 수립 과정에서 문제점을 극복하기 위하여 본 연구에서는 선행연구 동향을 다음과 같이 파악하였다.

서용수(2024)는 “지적재조사 조정금 징수 방법 개선 연구”에서 현행 지적재조사 사업의 조정금 징수는 토지소유자가 납부하여야 할 조정금을 금액별로 구분하여 분할 납부제도를 적용하고 연부연납 제도를 활용하여 차지단체의 재정환경을 개선하고 토지소유자 관점에서 조정금 납부가 현실적으로 가능하도록 납부 기간을 확대하자고 제시하였다. 최재현(2023)은 “지적재조사 사업 조정금 산정제도 개선 요인 중요도에 관한 연구”에서 조정금 산정의 절차적 객관성을 담보하고 사업을 신속하게 진행하기 위한 조정금의 신뢰성 및 객관성을 위하여 평가대상 판단 주체 명확화, 면적증감 외 산정기준 추가, 평가목적 및 기준가치 명확화 항목의 추가 신설 검토에 대해 제시하였다.

이흥규(2022)는 “지적재조사 조정금 산정 시 감정평가 기준 개선에 관한 연구”에서 조정금 산정 감정평가 기준에 대해 고찰한 후 감정평가 사례분석을 통해 문제점을 확인하고 조정금 산정 감정평가 기준의 개선 필요성을 제시하였다. 김홍열(2020)은 2017, 2018년 전라북도 남원시 지적재조사 사업지구를 각각 1개씩 선정하여 조정금 산정 및 부과방식 개선 방안에 관

해 연구하였다. 사업지구는 경계 확정 이전 “표본지공 시지가×토지가격비준표”에 해당하는 공시지가 조정금 산정 방식과 감정평가 산정 방식을 적용하였으며 개별 사업지구별 이의신청 필지 수를 비교하였다. 사전 조정금 평가를 적용한 토지소유자의 이의신청 건수가 확연히 감소함을 근거로 하여 경계 확정 이전 조정금 평가의 도입이 필요하다고 주장하였다.

유미영 외(2020)는 세종시에서 2016년에서 2018년 진행된 사업지구 3개를 선정하여 경계 결정부터 조정금 산정, 이의신청 현황을 분석하였다. 이후 조정금 개선 방안을 검토하였으며, 경계 설정 시 이의신청 최소화를 위하여 저금리 장기대출을 도입해야 한다고 주장하였다. 강연희(2016)는 “지적재조사에 있어서 조정금에 관한 연구”에서는 조정금에 관한 분쟁을 해석론의 측면에서 해결되는 방안을 모색하고, 조정금 산정에 따른 권리침해의 가능성을 진단하기 위한 사전적인 분석이 필요하다고 하였다.

선행연구를 분석한 결과 대부분이 제도적인 부분으로 한정되어 있었으나 본 연구에서는 조정금이 관련된 이의신청 사례를 현장 중심으로 분석하였다. 또한, 조정금 산정 절차에서 실무상 필요성이 제기되고 있는 토지소유자와의 관계 개선 방안과 기존 법체계에 부재하였던 현황 및 사례조사를 분석해 합리적인 방안을 도출하고자 하였다.

2. 지적재조사에 따른 조정금 산정

2.1. 지적재조사 사업

2.1.1. 지적재조사 사업 절차와 토지소유자

지적재조사 사업은 국가와 지자체 예산으로 측량 및 등기하는 사업이며, 국가 및 토지소유자의 지원과 협조로 진행된다고 할 수 있다. 지적재조사 사업 절차는 계획수립→사업지구 지정→지적측량→경계 설정·

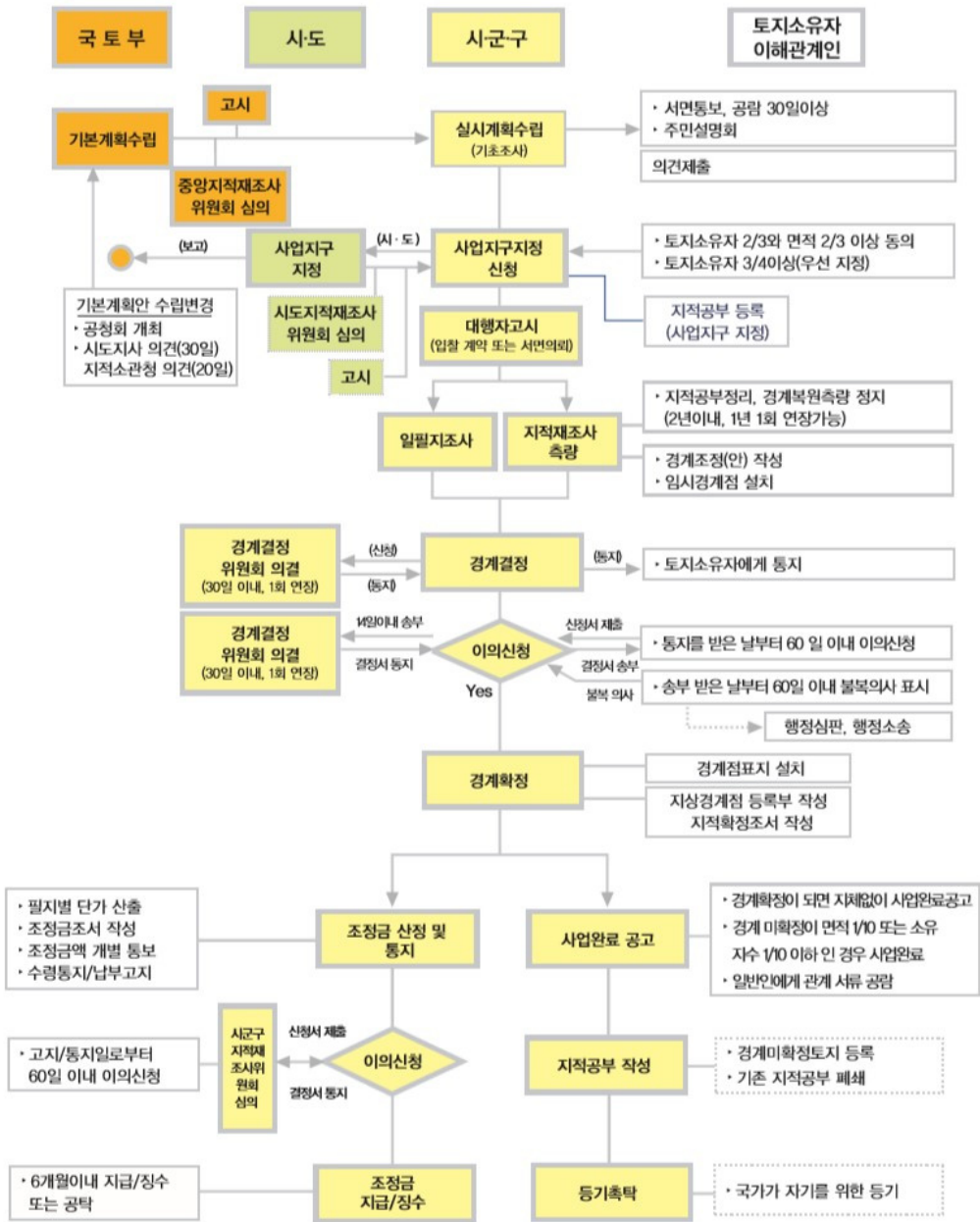


Figure 1. Cadastral Resurvey Project Procedure

Source: Bareun Land

결정→경계 확정→사업 완료 공고·고시, 조정금 산정
→이의신청의 처리→새로운 지적공부 작성→등기 정

리 등으로 구분할 수 있으며 Figure 1과 같다.
「지적재조사에 관한 특별법」 제4조에 따라 지적

재조사 사업 및 지적재조사 사업비에 대해 기본계획을 수립하고 지적재조사 사업 지구의 명칭·위치·면적·시행 시기 및 기간, 사업비 등을 추산하고 있다.

「지적재조사에 관한 특별법」 제6조에 따라 실시계획을 수립하며 실시계획은 지적소관청이 실시계획 수립 후 시도지사에게 지적재조사 사업지구 지정을 신청하며 토지소유자의 동의를 거쳐 지정된다. 「지적재조사에 관한 특별법」 제16조에서 제18조에 따라 토지에 대해 토지 현황조사 및 지적재조사 측량을 진행하며 경계 설정 및 경계 결정, 경계 확정이 이루어지며, 경계 결정에 대한 토지소유자의 이의신청 기간 경과, 이의신청에 불복하여 행정소송 판결이 확정되었을 때 최종적으로 확정된다. 경계 확정은 지적소관청은 조정금 산정 및 이의신청과 조정금 정산이 완료된 이후 사업 완료 공고, 고시를 진행하고, 지적도면, 토지대장, 토지이용계획확인서 등 지적공부를 작성하며 등기를 촉탁하도록 규정하고 있다.

지적소관청은 경계 확정으로 지적공부상 면적이 증

감된 토지에 대해 행정자산을 제외하고 조정금을 산정하여 토지소유자에게 이를 통보하고 조정금을 징수하거나 지급하게 된다. 이때 조정금은 감정평가방식에 의한 조정금 산정을 원칙으로 산정되며 공무원은 감정평가사에 의해 평가된 금액을 참작하여 토지소유자에게 통보하게 되는데, 예외적으로 토지소유자협의회의 요청이 있는 경우 개별공시지가 방식에 의한 지적재조사 조정금이 산정된다. 지적소관청은 산정된 조정금을 개별 토지소유자에게 수령하거나 납부할 금액으로 통보하며, 이의가 있는 토지소유자는 법령상 정한 일정한 기간 내 일정 요건을 갖추어 이의신청할 수 있다.

이의신청 기간이 경과하거나 이의신청 절차를 거친 후에는 새로운 지적공부가 작성되며 디지털화되어 등기촉탁으로 등기부가 작성되고, 토지소유자는 이를 통해 법적으로 재산권을 보호받게 된다. 지적재조사 사업에 따른 토지소유자와 이해관계인 참여에 따른 주요 절차는 Table 1과 같다.

Table 1. Cadastral Resurvey Project Procedure and Participation of Landowners and Stakeholders

Source: KOREA LAND AND GEOSPATIAL INFORMATIX CORPORATION

By Project Stage	Project Details
Formulation of Implementation Plan	<ul style="list-style-type: none"> • Establishment of Cadastral Administration • Formulation of district name, location, area, implementation timing and duration, and estimated project cost • Holding a community briefing (collecting opinions from landowners, stakeholders, and local residents) • Formation of Landowners' Association
Designation of Project Area	<ul style="list-style-type: none"> • Establishing Authority: Cadastral Administration, Designation Authority: Provincial Governor • After designation, public announcement by the Mayor or Provincial Governor • Requires the consent of more than two-thirds of total landowners and more than two-thirds of the total land area.
Selection of Survey Implementing Agency	<ul style="list-style-type: none"> • Designation of a specialized agency responsible for conducting surveys and investigations for the cadastral resurvey project
Cadastral Resurvey	<ul style="list-style-type: none"> • On-site participation through land status survey and cadastral resurvey, and submission of boundary agreement documents • Formation of Landowners' Association (requires the consent of more than half of total landowners and more than half of the total land area)
Boundary Setting	<ul style="list-style-type: none"> • Installation of provisional boundary markers (with participation of landowners' association)

By Project Stage	Project Details
and Determination	<ul style="list-style-type: none"> members and landowners) Boundary determination by the decision of the Boundary Determination Committee (recommendation for boundary agreement by landowners) Submission of objection forms regarding boundary determination (by landowners or stakeholders) Pre-evaluation of adjustment compensation before boundary confirmation
Boundary Confirmation	<ul style="list-style-type: none"> If no objections are filed within the objection period for boundary determination If no intention to file an objection regarding boundary determination within 60 days Finalization of administrative litigation judgment on boundary determination and objection decision
Project Completion Announcement, etc.	<ul style="list-style-type: none"> After boundary confirmation, promptly announce and disclose the project completion Creation of a new cadastral register and registration entrustment
Calculation of Adjustment Compensation	<ul style="list-style-type: none"> Calculation of adjustment compensation based on area increase/decrease details for each plot Calculation of adjustment compensation based on the point of boundary confirmation Calculation based on the arithmetic average of appraisal values assessed by two appraisers (one recommended by the landowners' association; if none, by the cadastral administration) The landowners' association may request individual public land value calculation Submission of objection forms against compensation receipt or payment notices (by landowners or stakeholders)
Objection Regarding Adjustment Compensation	<ul style="list-style-type: none"> Filing an objection with the cadastral administration within 60 days of receiving the receipt or payment notice Appraisal after receipt or payment notification
Preparation of New Cadastral Register	<ul style="list-style-type: none"> Closure of existing cadastral records and creation of new cadastral register
Registration Arrangement	<ul style="list-style-type: none"> Registration entrustment to the jurisdictional registry office by the cadastral administration Notification of registration completion to landowners and stakeholders

2.1.2. 토지소유자와 이해관계인

지적재조사 사업은 현황에 맞게 지적공부를 일치시키려는 사업 목적을 가지고 있지만 국유지가 아닌 사유지는 개인의 재산권이 관련되어 있으므로 지적소관청이 직권으로 경계를 설정할 수 없으며, 이해관계인이 참여하지 않은 상태로 경계를 설정할 때는 이의신청을 제기할 가능성이 있다. 따라서 토지소유자와 이해관계인이 적극적으로 참여하는 것이 사업추진을 원활하게 할 수 있으므로 최대한 참여할 수 있도록 하는 방안이 최선이라 할 수 있다. 지적재조사 사업의 추진 절차는 Table 1에서 토지소유자가 참여할 수 있는 범위는 「지적재조사에 관한 특별법」 제6조 지적소관청은 토지소유자와 이해관계인에게 실시계획 수립 내

용을 서면으로 통보한 후 주민설명회를 개최하도록 하고 있다. 이 과정에서 토지소유자와 이해관계인은 주민설명회에 참여하여 지적재조사 사업의 목적, 필요성, 추진 절차 등에 대해 파악할 수 있도록 하고 지적재조사 사업에 대한 동의서를 작성하여 제출할 수도 있다.

사업지구로 지정하고자 하는 경우 지적재조사 예정지구 토지소유자 총수의 3분의 2 이상과 토지 면적 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받으면 시·도지적재조사위원회에 지적재조사 사업지구 신청을 하고, 시·도지적재조사위원회의 심의·의결을 거쳐 지적재조사 사업지구로 지정된다. 지적재조사 측량은 지적재조사 사업에서 가장 중요한 부분으로 토지소유

자 또는 이해관계인이 경계를 설정할 때 현장 입회를 통한 경계 협의를 할 수 있기 때문이다.

경계 협의가 완료되고 경계 설정을 결정하면 지적소관청은 지적확정예정통지서를 토지소유자 또는 이해관계인에게 발송하고 토지를 받은 이해관계인은 지적소관청에 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다. 경계가 확정되면 토지에 대한 증감된 면적의 감정평가가 이루어진다. 지적소관청에서는 토지소유자 또는 이해관계인의 의견을 받은 경우 이를 검토하여 경계결정 위원회에 회부하고 경계결정위원회의 심의·의결을 거쳐 경계를 결정한다. 다음으로 지적소관청은 경계결정 통지서를 해당 토지소유자와 이해관계인에게 발송하며, 이를 받은 이해관계인은 이에 대하여 이의신청을 할 수 있다.¹⁾ 마지막으로 경계가 확정되면 시·군·구 지적재조사위원회의 심의·의결을 거쳐 면적증감 필지에 관한 조정금을 결정하고 이해관계인은 조정금에 이의가 있으면 이의신청을 할 수 있다.

이와 같이 「지적재조사에 관한 특별법」은 먼저 토지 경계를 확정하고 그 이후에 토지의 가치를 산정하도록 하고 있으므로, 토지소유자가 조정금에 대한 이의신청과 불만족하다는 이유로 지적재조사 사업 및 확정된 토지 경계 자체를 백지화하는 것은 사실상 불가능하다. 하지만, 「지적재조사에 관한 특별법」 제14조 제1항의 경계 설정에 불만이 있어 이의신청하면 경계결정위원회의 결정에 대하여 행정심판이나 행정소송을 통하여 이의신청 또는 소송을 제기하는 방법이 있으나, 이는 경계를 부분적으로 조정하는 절차이고 지적재조사 사업을 백지화할 수 있는 것은 아니다.

2.2. 지적재조사 사업의 조정금 산정

2.2.1. 지적재조사 사업의 조정금 의의

조정금 산정 제도는 우리나라에만 존재하는 제도로 조정금 산정 방법의 원칙인 감정평가 방법과 개별공

시지가 방법이 있다. 지적재조사 사업에서의 조정금은 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에서 규정하고 있는 축적변경의 청산금과 유사한 제도이다. 그러나 지적재조사 사업의 조정금은 지적공부와 토지의 실제 현황이 일치하지 않는 지적불부합지를 해결하는 사업으로 경계 확정에 따른 지적공부상의 면적이 증감된 경우 필지별 면적증감 내역을 기준으로 조정금을 산정하여 징수하거나 지급하는 방법이다. 「지적재조사에 관한 특별법」에서 조정금의 성격은 필지의 면적이 증가한 토지소유자로부터 강제로 조정금을 징수한다는 측면에서 특별한 형태의 매각대금의 성격이라 할 수 있으며, 필지 면적이 감소한 토지소유자는 토지가치에 미치는 영향이 큰 만큼 조정금을 지급해야 한다는 매입대금의 성격이 있다.

지적재조사 사업의 조정금은 사업추진 과정의 금전 차이를 토지소유자 간에 해결하는 청산 방법의 청산금과는 다르게 국가가 국유재산을 취득하거나 처분하는 경우와 유사하다고 볼 수 있다.²⁾ 따라서 지적재조사 사업의 조정금은 국가가 추진하는 공익사업이라는 점에서 매입 또는 매각을 위한 사업수행 과정에서 발생하는 필지별 면적증감에 대한 산정 금액으로 볼 수 있다.

2.2.2. 감정평가에 따른 조정금 산정

조정금 산정은 2012년 「지적재조사에 관한 특별법」 공포 당시 개별공시지가 방법을 원칙으로 조정금을 산정하되 예외적으로 감정평가액을 기준으로 산정할 수 있도록 규정되었다. 지적재조사에 따른 조정금을 감정평가 방법에 의거 산정하는 경우 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제3조 제3항 및 「감정평가에 관한 규칙」을 근거로 한다. 조정금 산정은 「감정평가에 관한 규칙」 제5조 대상 물건에 대한 감정평가액은 시장가치를 기준으로 결정하는 시장가치

기준 원칙, 제6조 현황 기준 원칙, 제7조 개별물건 기준 원칙 등을 준수하며 제8조의 감정평가의 절차에 따라 감정평가를 시행하고 있다.

그러나 「감정평가에 관한 규칙」에서는 감정평가법인 등이 감정평가를 할 때 준수해야 할 일반적인 원칙과 기준에 관한 내용을 규정하고 있으나, 조정금 산정 과정에 관한 구체적 내용이 없어 지적재조사 사업 조정금에 대한 개념 및 특성이 명확하게 반영되지 못하고 있다. 감정평가 절차는 ① 기본적 사항의 확정, ② 처리계획 수립, ③ 대상 물건 확인, ④ 자료수집 및 정리, ⑤ 자료검토 및 가치 형성 요인의 분석, ⑥ 감정평가 방법의 선정 및 적용, ⑦ 감정평가액의 결정 및 표시의 순서에 따라 감정평가를 해야 하지만, 합리적이고 능률적인 감정평가를 위하여 필요할 때는 순서를 조정할 수 있도록 규정하고 있다.³⁾

기본적 사항의 확정은 의뢰인과 협의하여 대상 물건, 목적, 기준시점, 기준가치 등에 대해 확정하도록 하고 있으며,⁴⁾ 대상 물건 확인은 실지조사를 원칙으로 실시하며, 객관적이고 신뢰할 수 있는 자료를 수집하여 현황 자료 및 가격자료의 검토를 거친 후 가치 형성 요인을 분석한다.⁵⁾ 감정평가 방법은 도출된 시산가액으로 시산가액 조정절차를 통해 감정평가액을 결정하며 의뢰인에게 평가액을 알리도록 「감정평가에 관한 규칙」에서 규정하고 있으나 「지적재조사에 관한 특별법」 제20조는 조정금 산정에 관한 규정으로 조정금 산정 대상, 방법, 심의에 관해 규정하고 있으나, 조정금 산정에 관련된 구체적이고 상세한 규정이 없다.

2024년 3월 19일 개정된 「지적재조사에 관한 특별법」 제20조 제3항 조정금은 경계가 확정된 시점을 기준으로 감정평가법인 등 2인이 평가한 감정평가액을 산술 평균하여 산정한다. 토지소유자협의회가 요청하는 경우 시·군·구 지적재조사위원회 심의를 거쳐 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 개별공시지가로 산정할 수 있다. 토지소유자협의회가 추천한 감

정평가법인 등이 있는 경우에는 해당 감정평가법인 등 1인을 포함하되, 추천이 없는 경우에는 지적소관청이 추천한다. 지적소관청은 조정금을 산정하고자 할 때 시·군·구 지적재조사위원회 심의를 거쳐야 하며, 감정평가 방법은 경계 확정 시점⁶⁾을 기준으로 지적재조사 사업지구 내 면적증감 필지를 합리적으로 판단하여 조정금을 산정하는 것으로 규정하고 있다.

감정평가 방법은 토지소유자 간의 갈등과 민원 발생 예방과 정부의 원활한 정책 추진이 가능하지만, 사업시행자인 지방자치단체의 수수료 부담, 평가자의 주관성이 개입될 수 있다. 감정평가는 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제3조 제3항에서는 감정평가의 공정성과 합리성을 보장하기 위하여 감정평가법인 등이 준수하여야 할 원칙과 기준을 「감정평가에 관한 규칙」 제7조에 의거 필지에 대하여 일괄 평가, 구분평가, 부분평가가 가능하게 되어 조정금 산정을 위한 감정평가액은 대상 물건의 가치를 기준으로 감정평가하도록 규정하고 있다. 「지적재조사에 관한 특별법」은 조정금 산정은 일괄평가·구분평가·부분평가를 이용한 조정금 산정이 불가능하므로 「감정평가에 관한 규칙」을 근거 법령으로 적용하기 어렵다고 판단된다.

2.2.3. 개별공시지가에 따른 조정금 산정

개별공시지가 방법은 정책적 측면이 반영된 시장가치 외의 성질을 가지고 있으며, 개별공시지가를 기준으로 하는 경우 토지 특성은 토지가격비준표를 적용하고, 지적재조사 사업과 각종 과세제도 간의 균형성을 유지하며 각종 세금(국세, 지방세)의 부과 기준으로 이용되고, 감정평가 수수료 부담이 적다. 「지적재조사에 관한 특별법 시행규칙」 제12조 조정금을 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조에 따른 “개별공시지가”로 산정하는 경우 경계가 확정된 시점을 기준으로 필지별 증감 면적에 개별공시지가를 곱하여

산정하도록 규정하고 있다. 이는 면적이 감소한 토지 소유자에게 재산권의 적절한 보호를 위함이며, 면적이 증가한 토지소유자에게는 특혜 문제를 없애기 위해 지적소관청 외 제3의 기관이 객관적이고 공정한 감정평가를 통한 가치판단을 하도록 변경된 것으로 보인다.⁷⁾

「지적재조사사업규정」 제25조는 조정금 산정 방법은 지적확정예정조서가 작성되기 전에 결정 및 지적확정예정조서의 지번별 면적증감에 감정평가액의 제곱미터당 금액 또는 개별공시지가를 곱하여 산정한다.⁸⁾와 같이 규정하고 있다. 개별공시지가 방법은 대량 산정 방법에 유용하고 신속한 사업의 진행이 가능하며, 토지대장에 개별공시지가 금액이 기재되어 있으므로 토지소유자의 이해도가 높고, 지자체의 수수료 부담이 적다. 하지만, 비전문성, 개별성 및 시장가치 미반영 등으로 토지소유자 간 조정이 어렵다는 문제점이 있다. 또한, 조정금을 납부하는 자는 개별공시지가를 선호하고, 조정금 징수자는 감정평가액을 선호하고 있어 산정기준에 따라 공시지가의 현실화 문제 및 면적증감 소유자에 대한 합리적인 조정금 산정에 대한 이의신청이 많이 되고 있다.

3. 지적재조사사업에 따른 조정금

이의신청 사례분석

개별공시지가 조사·산정 지침에서는 산정된 개별공시지가에 대해 이의가 있는 자가 시장·군수·구청장에게 지가 결정·공시일로부터 30일 이내에 신청할 수 있도록 하고 있다. 시장·군수·구청장은 이를 이의신청 기간이 만료된 날로부터 30일 이내에 재조사한 후 시군구 부동산가격공시위원회의 심의를 거쳐 지가 조정 또는 기각하도록 하고 있다. 「지적재조사에 관한 특별법」에서는 수령통지 또는 납부고지된 조정금에

이의가 있는 토지소유자는 수령통지 또는 납부고지를 받은 날부터 60일 이내 지적소관청에 이의신청할 수 있다. 또한, 지적소관청은 이의신청을 받은 날부터 45일 이내에 시·군·구 지적재조사위원회 심의·의결을 거쳐 이의신청하도록 한 점에서 개별공시지가 조사·산정 지침과 유사한 점을 발견할 수 있다.

조정금 산정은 「지적재조사에 관한 특별법」, 「감정평가에 관한 규칙」과 「개별공시지가 조사·산정 지침」이 혼재되어 법령이 규정되었음을 알 수 있다. 본 연구에서는 경기도 이천시에서 지적재조사 사업을 완료한 3개 지구(대대지구, 나래지구, 신필지구)를 중심으로 선정하여 현재까지 추진하고 있는 지구에서 경계분쟁과 조정금 분쟁 및 조정금 산정과 이의신청 사례를 통한 현황을 분석하였다.

3.1. 지적재조사 사업에 따른 면적증감 현황

3.1.1. 전국 시도별 면적증감 필지 현황

면적증감 필지는 지적재조사 사업지구의 특성을 파악하는 필수적인 자료가 되며 이를 통해 향후 지적재조사 사업의 진행 방향을 유추할 수 있으므로, 국토교통부에서 발표한 2018년의 성과에 대한 자료를 통해 지적재조사 사업의 현황을 파악하였다. 2018년 지적재조사 사업지구 전체 254개 사업지구를 분석한 결과 총 73,660필지의 면적증감 필지 수는 36,745필지(49.9%)로 나타났으며 Table 2⁹⁾과 같다.

전국 시도별 현황을 살펴본 결과 면적이 증가한 필지는 19,147필, 면적이 감소한 필지는 17,598필로 증가한 필지가 감소한 필지보다 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 서울특별시 사업 대상 필지 수 298필 중 면적 증가 필지는 26필, 감소 필지는 20필지로 전체 증감 필지는 46필(15.4%)이며, 미변동 필지 수가 252필(84.6%)로 나타났다.

전국 시도별 미변동 필지의 현황 비율이 전체

Table 2. Status of Area Increase/Decrease Parcels by Project District and Province.

Source: Cadastral Resurvey Project in Icheon City, As of December 31, 2018

Metropolitan Cities and Provinces	Number of Districts	Number of Plots	Number of Plots with Area Change			Number of Plots with No Change(%)
			Total(%)	Increase	Decrease	
Seoul	1	298	46(15.4)	26	20	252(84.6)
Incheon	7	1,807	550(30.4)	330	220	1,257(69.6)
Gyeonggi	42	8,900	2,493(28.0)	1,338	1,155	6,407(72.0)
Gangwon	16	4,719	1,255(26.6)	676	579	3,464(73.4)
Busan	7	1,312	844(64.3)	449	395	468(35.7)
Daegu	7	657	408(62.1)	222	186	249(37.9)
Ulsan	8	1,100	591(53.7)	309	282	509(46.3)
Gyeongsangbuk-do	26	4,820	3,029(62.8)	1,532	1,497	1,791(37.2)
Gyeongsangnam-do	34	6,214	3,811(61.3)	1,967	1,844	2,403(38.7)
Gwangju	5	1,983	932(47.0)	469	463	1,051(53.0)
Jeollabuk-do	22	10,361	6,785(65.5)	3,551	3,234	3,576(34.5)
Jeollanam-do	32	15,176	8,241(54.3)	4,343	3,898	6,935(45.7)
Daejeon	4	527	360(68.3)	179	181	167(31.7)
Sejong	2	392	251(64.0)	134	117	141(36.0)
Chungcheongbuk-do	17	6,820	2,789(40.9)	1,451	1,338	4,031(59.1)
Chungcheongnam-do	22	8,077	4,155(51.4)	2,083	2,072	3,922(48.6)
Jeju	2	497	205(41.2)	88	117	292(58.8)
Total	254	73,660	36,745(49.9)	19,147	17,598	36,915(50.1)

73,660필지의 평균은 36,915필(50.1%)보다 높게 나타나는 지역은 서울특별시(84.6%), 인천광역시(69.6%), 경기도(72.0%), 강원도(73.4%), 광주광역시(53.0%), 충북(59.1%), 제주도(58.8%)로 나타나고 있었다. 그러나 면적증감 필지 수의 비율은 대전광역시로 4개 지구에서 527필지로 면적증감 필지가 전체 527필지 중에서 360필(68.3%)로 가장 높게 나타나고, 강원도 4,719필 중에서 1,255필(26.6%)로 가장 낮게 나타나고 있었다. 대부분 광역자치단체를 제외한 지역에서는 면적증감 필지 수 비율이 수도권에 비해 상대적으로 높음을 확인할 수 있었다.

3.1.2. 이천시 사업지구별 면적증감 필지 현황

본 연구에서는 경기도 이천시에서 2012년부터

2023년까지 지적재조사 사업을 시행한 총 44개 사업 지구, 총 9,944필지를 대상으로 면적증감 필지 수의 현황을 분석하였다. 분석한 결과 면적증감 필지는 922필지(9.3%)로 전국 평균 49.9%와 경기도 평균 28.0%보다 매우 낮게 나타나고 있음을 알 수 있었다. 지적재조사 사업지구별 면적증감 필지 현황은 증가한 필지는 341필지, 감소한 필지는 581필지로 감소한 필지가 증가한 필지보다 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 또한, 연도별로 미변동된 필지 수를 비교 분석한 결과 2012년 총 241필지(100%)가 미변동된 것으로 나타났으며 44개 지구 전체에서 미변동으로 나타난 것은 9,944필지 중에서 9,022필지(90.7%)가 미변동으로 나타난 것으로 확인하였다.

하지만, 2017년은 1개 지구 156필지에 121필지

(77.6%)가 미변동으로 나타나고 2019년에는 277필지에서 206필지(74.4%)가 미변동 필지가 적게 나타나고 있다. 미변동 필지 수를 전체적으로 살펴보면 9,022필(90.7%)이고 2019년 전체 필지 277필에서 증가한 필지가 18필(6.5%), 감소한 필지가 53필(19.1%)로 전체 면적증감 필지는 71필(25.6%)로 가장 많이 나타나고 있었다. 또한, 2021년 10개 지구 2,138필지에서 증감된 필지는 282필(30.6%)로 증가한 필지가 104필(4.9%), 감소한 필지가 178필(8.3%)로 나타나고 있는데 이는 전형적인 농경지와 마을이 복합된 지역으로 나타났다.

2022년 12개 지구 2,220필지에서 증감된 필지는 314필(34.1%)로 증가한 필지가 130필(5.8%), 감소한 필지가 184필(8.3%)로 Table 3과 같이 연도별 및 사업지구에 따라 다르게 나타나고 있음을 알 수 있었다. 이러한 이유는 12개 지구에서는 증감이 없었으며, 증감 면적 현황이 나타나는 지구는 32개 지구에서 나타나고 있으며, 특히 증감 필지가 많이 발생한 지역은 대부분 농경지 지역으로 경계 이동과 공시지가가 낮은 지구에서 나타나고 있음은 경계 변동과 조정금의 가

격이 낮아 토지소유자 간 갈등이 심하지 않은 지역임을 알 수 있었다.

3.2. 조정금에 관한 이의신청 현황

3.2.1. 조정금에 관한 이의신청 절차

지적재조사 사업은 기존의 토지 경계를 실제 토지 사용 현황에 맞게 변경한 후, 변경된 경계를 기준으로 조정금을 부과하거나 지급하는 사업이다. 그러나 지적재조사 사업은 면적증감에 따라 조정금을 부과·징수하며, 대지·농경지·임야 등에 따라 납부하거나 받는 금액의 차이로 인해 토지소유자 간 갈등이 발생하고 있다. 조정금에 관한 수령통지 또는 납부고지서를 받은 토지소유자는 경계 결정과 조정금 부과에 대해서 이의가 있는 경우 수령통지 또는 납부고지서를 받은 날부터 60일 이내에 이의신청할 수 있다.¹⁰⁾

조정금에 대한 이의신청은 이의신청 대상 확인으로 조정금에 동의하지 않을 때 해당한다. 절차는 첫째, 경계에 관한 결정을 통지받은 토지소유자나 이해관계인

Table 3. Status of Area Increase/Decrease Parcels by Project District in Icheon City

Source: Cadastral Resurvey Project in Icheon City, As of December 31, 2023

Reference Year	Number of Districts	Number of Plots	Number of Plots with Area Change			Number of Plots with No Change(%)
			Total(%)	Increase	Decrease	
2012	1	241	0	0	0	241(100.0)
2013	3	397	19	9	10	378(95.2)
2016	1	251	10	5	5	241(96.0)
2017	1	156	35	15	20	121(77.6)
2018	1	140	14	10	4	126(90.0)
2019	2	277	71	18	53	206(74.4)
2020	5	3,066	144	39	105	2,922(95.3)
2021	10	2,138	282	104	178	1,856(86.8)
2022	12	2,220	314	130	184	1,906(85.9)
2023	8	1,058	33	11	22	1,025(96.9)
Total	44	9,944	922	341	581	9,022(90.7)

은 불복하면 통지를 받은 날부터 60일 이내에 증빙서류를 첨부하여 이의신청한다. 둘째, 지적소관청은 이의신청서가 접수되면 14일 이내 이의신청서에 의견서를 첨부하여 경계결정위원회에 송부하고, 경계결정위원회는 송부받은 날부터 30일 이내 이의신청을 결정한다.¹¹⁾ 셋째, 경계 확정에 따른 이의신청은 신청 기간 내에 이의를 신청하지 아니하거나, 이의신청의 결정에 60일 이내에 불복 의사를 표명하지 아니하였을 때는¹²⁾ 넷째, 경계에 관한 결정에 대한 이의신청의 결정에 불복하여 행정소송을 제기하였을 때 그 판결이 확정되었을 때는 경계를 확정하도록 하고 있다.

3.2.2. 이천시 사업에 따른 이의신청 현황

이천시에서 2023년 12월까지 시행한 지적재조사 사업지구는 44개 사업지구에 9,944필, 7,066.7천㎡로 이의신청이 발생한 사업 지구는 28개(63.6%)이며 이의신청 건수는 104건으로 나타났다. 연도별로 분석한 결과 Table 4는 2021년 1개 지구(진가지구)에서 12건(11.5%)으로 전체 이의신청 건수 중 가장 높게 나타나고 있다. 2012년은 최초로 시행한 시범사업 지구로 필

지가 241필지에 대한 이의신청 건수가 1건도 없음을 알 수 있었다. 그러나 사업지구 수에 따른 이의신청 비율을 보면 2017년 사업지구는 1지구에서 8건의 이의신청으로 가장 높게 나타나고 있으며, 2018년에는 1개 지구에서 3건(2.9%)으로 가장 낮게 나타나고 있다. 이천시의 이의신청을 유형별로 보면 면적의 변동, 경계 조정, 조정금에 따른 이의신청으로 구분할 수 있으며, Table 5에서와 같이 면적증감에 따른 이의신청은 5개 지구에서 7건(6.7%), 경계 조정에 따른 이의신청은 12개 지구에서 38건(35.6%), 조정금 산정에 관한 이의신청은 19개 지구에서 59건(56.7%)으로 가장 많으며 기타는 1건으로 나타나고 있다.

3.2.3. 경계 결정에 대한 이의신청 현황

경계 결정에 이의신청은 통지서를 받은 날로부터 60일 이내에 신청하여야 하며, 경계결정위원회는 이의신청서를 송부받은 날부터 30일 이내에 결정하고, 토지소유자는 이의신청 결정서를 송부받은 날부터 60일 이내에 행정심판이나 행정소송을 제기할 수 있다.¹³⁾

경계 결정에 관한 이의신청은 Table 5와 같이 전체

Table 4. Status of Area Increase/Decrease Parcels by Project District in Icheon City

Source: Cadastral Resurvey Project in Icheon City, As of December 31, 2023

Year	Number of Districts	Number of Plots	Objection	
			Number of Districts(%)	Number of Cases(%)
2012	1	241	0(0.0)	0(0.0)
2013	3	397	1(3.6)	6(5.8)
2016	1	251	1(3.6)	5(4.8)
2017	1	156	1(3.6)	8(7.7)
2018	1	140	1(3.6)	3(2.9)
2019	2	277	2(7.1)	10(9.6)
2020	5	3066	3(10.7)	13(12.5)
2021	10	2138	8(28.6)	31(29.8)
2022	12	2220	8(28.6)	20(19.2)
2023	8	1058	3(10.7)	8(7.7)
계	44	9944	28(100.0)	104(100.0)

건수 104건 중에서 37건(35.6%)이며, 구체적으로 살펴본 결과 “토지소유자 간 합의로 경계 재조정인데 해당 필지가 아닌 다른 필지에서 경계 조정 요청이 많았으며, 비정형화된 경계를 정형화할 수 있도록 경계를 조정할 수 있도록 요청 등 다양하게 나타나고 있었다. 이러한 이의신청 사유를 정리해 본 결과 지역별 상황, 특성 등에 따라 토지 변동에 따른 문제가 발생하는데 이는 경계와 관련된 면적 변화에 대한 문제점으로 경계 변화에 대한 문제점을 해소하는 방안으로 경계 설정에 필요한 설명회로 대부분 해소될 것으로 판단되었다.

지적재조사 사업을 추진하면서 사업지구 지정을 위한 주민설명회가 유일하지만,¹⁴⁾ 토지소유자 또는 이해관계인은 부정적인 시각을 가지고 참여하는 토지소유자가 대부분이다. 그러나 지적재조사 측량을 시행하기 전에 토지소유자 또는 이해관계인을 대상으로 경계 설명회를 개최하여 경계 설정의 원칙과 경계 설정에 따른 면적이 변하는 원인, 조정금과 연계된 사항 등을 설명한다면 이웃 간의 원만한 합의점도 도출할 수 있을 것이다.

3.2.4. 면적증감에 따른 이의신청 현황

조정금 산정은 「지적재조사에 관한 특별법」 제20조 지적소관청은 경계 확정으로 지적공부상의 면적이 증감된 경우 필지별 면적 증감 내역을 기준으로 조정금을 산정하여 징수하거나 지급하고, 경계가 확정된 시점을 기준으로 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가법인 등이 평가한 감정평가액으로 산정하도록 하고 있다. 「부동산 가격공시에 관한 법률」 제10조에 따른 개별공시지가로 산정하는 경우 경계가 확정된 시점을 기준으로 필지별 면적증감에 개별공시지가를 곱하여 산정하도록 규정하고 있어 조정금과 면적 증감은 매우 밀접한 관계가 있다.

면적조정에 따른 이의신청 현황은 Table 5에서와 같이 전체 이의신청 건수 104건 중에서 7건(6.7%)이 면적조정에 관한 이의신청이었다. 이의신청 내용은 “면적이 증가한 부분을 다른 필지에서 조정, 맹지 해소 및 진입로 확보로 면적증감은 당사자 간 정산 요청, 면적증감 없이 경계만 조정, 도로 편입 면적 제외, 지적공부상은 임야이지만 현재 대지로 사용하고 있는 경우 대지로 감정평가 요청” 등 다양하지만 조정금은 감정평가 또는 토지소유자 간 합의로 해결이 가능함

Table 5. Status of Objections by Year Due to Boundary Adjustments in Icheon City

Source: Cadastral Resurvey Project in Icheon City

Year	Project District	Objection						
		Total Cases	Boundary Adjustment		Area Adjustment		Compensation Fee	
			Number of Cases	Proportion (%)	Number of Cases	Proportion (%)	Number of Cases	Proportion (%)
2013	1	6	6	100.0	0	0	0	0
2016	1	5	4	80.0	0	0	0	0
2017	1	8	4	50.0	4	50	0	0
2018	1	3	2	66.7	1	33.3	0	0
2019	2	10	5	50.0	0	0	5	50
2020	3	13	4	30.8	1	7.7	8	61.5
2021	8	31	5	16.1	1	3.2	25	80.6
2022	8	20	1	2.6	0	0	20	100
2023	3	8	7	87.5	0	0	1	12.5
Total	28	104	38	35.6	7	6.7	59	56.7

을 알 수 있었다.

3.2.5. 조정금에 관한 이의신청 현황

지적재조사 사업에 따른 이의신청의 대부분은 조정금 관련 사항으로 조정금의 해결 방법에 따라 지적재조사 사업의 진척률에 많은 영향을 미치고 있다. 토지소유자는 조정금이 예상보다 큰 금액으로 부과되면 지적재조사 사업에 대한 최초의 동의서 징구 및 경계확정의 절차에서 적극적으로 동의를 거부할 수도 있었다는 생각이었다. 그러나 조정금이 과다하게 부과되면 조정금의 액수에 대해 이의를 제기할 수는 있지만, 지적재조사 사업이나 조정금 부과 자체를 백지화하기는 어려운 실정이다.

조정금에 관한 이의신청에 관한 규정으로 수령통지 또는 납부 고지된 조정금에 이의가 있는 토지소유자는 수령통지 또는 납부고지를 받은 날부터 60일 이내 이의신청을 할 수 있다. 이의신청을 받은 날부터 45일 이내에 시·군·구 지적재조사위원회 심의·의결 과정에서 필요하다고 인정하는 경우 감정평가를 통한 조정금 산정이 별도로 이루어지고 있다. 토지소유자는 이의신청에 관한 결정을 받은 날로부터 90일 이내에 행정심판이나 행정소송을 제기할 수 있으나 경계 결정에 대한 이의신청과는 달리 조정금 부과 처분에 대해서는 제소기간을 60일로 단축하는 규정이 지적재조사에 관한 특별법에는 규정되어 있지 않는다.

조정금에 대한 이의가 있는 토지소유자는 행정심판 및 행정소송 절차를 통해 재산권을 보호받게 되며 이는 「지적재조사에 관한 특별법」이 아닌 「행정심판법」, 「행정소송법」에 의거 법원의 공정하고 합리적인 판결을 위한 감정인을 선임하여 감정평가를 할 수 있게 된다. 조정금에 따른 이의신청은 Table 5와 같이 전체 104건 중에서 59건(56.7%)으로 가장 많이 나타나고 있다. 내용은 “진입로가 없는 대지의 평가액이 높다, 차량 진입 불가, 현 시세에 맞게 조정금 산정, 개

별공시지가보다 감정평가 금액으로 산정 요구” 등과 같이 다양하게 나타나고 있다. 이러한 내용을 분석한 결과 감정평가 금액과 현시세의 매매가액과의 차이, 개별공시지가의 가격 조정으로 대부분 조정금을 지급하는 토지소유자들이 감정평가가 필요하다고 주장하고 있었다.

그러나 「지적재조사에 관한 특별법」에는 이의신청과 관련된 규정은 체계적이고, 구체적인 명문 규정이 없어 지적재조사 사업 지구의 상황에 따라 문제 해결과 타당성 제고를 위해 개별적으로 소송을 통해 조정금 문제를 해결하고 있다. 지적재조사에 관한 특별법을 살펴보면 경계 확정 이후 조정금 산정에 관한 내용은 경계 확정 이전 임의로 지적재조사 사업지구 내 대표 필지를 선정하여 평가에 관해 규정하고 있다. 또한, 수령통지·납부고지 이후, 행정심판 및 행정소송에 관한 내용의 조정금에 관한 규정과 경계 확정을 하기 이전에 조정금 사정에 관한 규정은 없다. 감정평가는 경계 확정 이후 시점 기준으로 시행하도록 하고 있으며, 산정 방법은 면적이 증감된 필지별 내역을 기준으로 산정하되 조정금에 대한 이의신청 시 실시, 조정금에 대한 행정심판 청구 시 실시, 행정심판 이후 행정소송 제기 시 실시하고 있다.

4. 조정금 이의신청 사례분석을 통한 개선 방안

4.1. 경계 확정 이전의 조정금 산정 개선 방안

4.1.1. 이천시 대대지구 조정금 개선 방안

지적재조사 사업지구별 특수성을 살펴보면 조정금 산정 과정에서 가장 많은 이의신청이 발생하여 조정금 관련 사례를 다양하게 선정하여 검토하고 객관성을 확보하여 조정금 산정 과정의 문제점과 개선 방안을

Table 6. 2022 Cases of Delayed Objections Regarding Compensation Assessment in Daedae District
Source: Cadastral Resurvey Project in Icheon City, As of July 2021

Classification	Content
Land Number	Daedae-ri 412, 412-1 (Landowner: Mr. Moon ○○)
2022. 12.	Boundary Determination in Cadastral Resurvey Project District
2023. 07.	Assessment and Imposition of Compensation Fee for Cadastral Resurvey
2023. 08.	Decision on Objection Application
2024. 01.	Re-evaluation of Objection to Compensation Assessment
2024. 05.	Judgment to Dismiss Plaintiff's Claim

을 도출하고자 하였다. 또한, 조정금 산정을 위한 감정 평가는 「감정평가에 관한 규칙」 제8조의 감정평가 절차 중 토지소유자 또는 이해관계인의 이의신청과 개별공시지가와 관련된 내용을 위주로 분석하였다.

2022~2023년에 걸쳐 시행한 이천시 지적재조사 사업 지구인 “대대지구”는 경계 확정 이전의 조정금 산정에 관한 내용을 살펴보면, 시행 전 필지는 128필, 확정된 필지는 130필로 2필지가 증가하였으나 이는 분할이 2필지이고, 말소가 1필, 유지된 필지가 125필이었다. 면적의 경우는 시행 전 면적은 64,880㎡, 확정 후 면적은 64,456.7㎡로 감소한 면적이 423.3㎡로 나타났다. 본 연구에서는 경계 확정 이전조정금 평가를 도입하기 위해 이천시 대대지구의 일부 필지를 사례로 정리한 내용은 Table 6과 같다.

대대지구 412번지와 412-1번지를 살펴보면 Figure 2과 같이 도로 일부를 농지로 사용하고 있는 토지이며 토지소유자는 문○○씨이다. 본인 소유의 412-1번지의 토지는 마을에서 과거로부터 이용되는 도로가 있고, 지적도상 도로를 실제 전으로 사용하고 있기에 이를 현황에 맞추어 경계선을 조정하려 지적 재조사 사업을 진행하였으며 현황 기준에 따라 경계 설정을 하였다. 그러나 토지소유자는 경계 설정 및 확정 과정에서 기존 부정형 토지가 정형화되며, 자신의

토지에 도로가 새로 생김으로서 경제적 가치가 상승할 것을 기대하며 적극적으로 사업에 참여하였다. 토지소유자 문○○씨는 조정금 산정 이의신청 지연 사례로 지적소관청으로부터 조정금 납부 부과에 관한 내용에 관한 내용을 설명받았으나 조정금에 관한 이의신청서를 제출하였다. 그래서 지적소관청은 조정금 산정 이의신청 재평가를 「공익사업을 위한 토지 등의 수용 및 보상에 관한 법률」, 「감정평가 보상지침」 등 감정평가와 관련된 기타 법령을 참고하여 결정하였다.

이 경우는 Figure 2과 같이 412번지와 412-1번지의 증가한 면적과 감소한 면적이 동일하므로 조정금이 발생하지 않을 것으로 판단하였다. 그러나 납부해야 하는 조정금에 대해 이의신청 및 행정심판까지 진행하였으나 행정심판위원회에서도 “기각”으로 종결되었다. 이의신청에 불복한 이유를 살펴보면 412-1번지는 “대”이고, 412번지는 “답”이므로 조정금의 산정은 지목에 따라 달리 산정되어야 하는데 증가한 면적과 감소한 면적이 동일하다는 이유로 조정금 정산을 하지 않았다는 것이다.

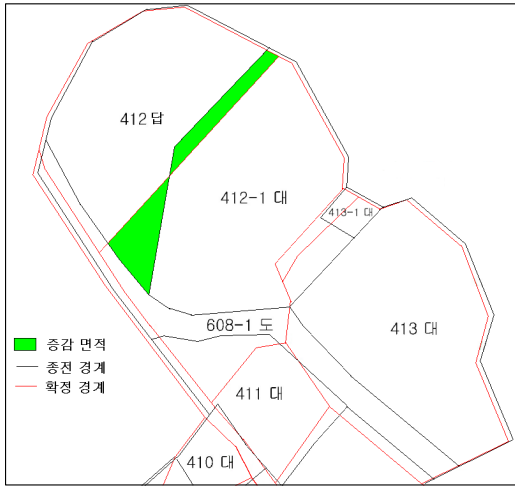


Figure 2. Map of the Previous Boundary and the Confirmed Boundary. Source: Icheon City

이천시 대대지구의 문〇〇씨 사례는 경계 확정 이후 조정금을 산정한 사례로 토지소유자가 사전에 예측이 어렵고, 감정평가 금액과 소유자가 원하는 조정 금액의 차이에 따라 이의신청 및 체납 증가 등의 문제가 발생해 전반적인 사업 만족도가 저해된다고 판단하였다. 따라서 이 사례는 조정금이 산정된 2023년 7월부터 소송 종결 시점인 2024년 5월까지 복합·반복적인 민원 제기로 사업종료 지연에 따른 행정력 낭비는 물론, 토지소유자의 만족도 저하에 따라 향후 지적재조사 사업의 원활한 진행이 어렵다고 판단하였다. 그래서 이천시는 지적재조사 사업에 따른 경계 협

의 전 면적변동에 따른 조정금을 구체화하고자 하였다. 이는 토지소유자의 신속한 의사결정을 돕고 적극적인 행정지원을 위해 예산의 범주 내에서 대표성이 있는 표본지를 선정, 감정평가하여 조정금을 예측하고 활용하고자 하였다. 이와 같이 지적재조사특별법 제14조(경계설정의 기준), 제15조(경계점표지 설치 및 지적확정예정 조서 작성 등)에 의한 경계를 설정하기 이전에 경계설정에 관한 주민 설명회를 시행함으로써 이의신청 민원을 감소할 수 있다고 판단되었다. 또한, 「공익사업을 위한 토지 등의 수용 및 보상에 관한 법률」, 「감정평가 보상지침」 등 감정평가와 관련된 기타 법령을 참고하였으며, 위에서와 같이 경계에 관한 주민 설명회를 가짐으로써 제17조(경계결정에 대한 이의신청)에 대한 부분을 사전 예방할 수 있을 것이다. 따라서 제20조(조정금의 산정)의 조정금산정에 따른 제21조의2(조정금에 관한 이의신청)에 관한 민원을 예방함으로써 지적재조사사업의 지연에 대한 부작용을 없앨 수 있을 것으로 판단되었다.

4.1.2. 나래지구 조정금 개선 방안

나래지구를 선정한 이유는 경계 설정 과정에서 면적증감 토지 중 대표성을 가진 지구라 할 수 있다. Table 7과 같이 나래지구는 총 163필지를 대상으로 시행하였으나, 확정 필지는 159필지로 4필지가 감소

Table 7. Details of the Boundary Confirmation Transfer Adjustment Compensation Fee In Narae District, Icheon City. Source: Cadastral Resurvey Project in Icheon City

Classification		Project Details		Classification		Project Details	
Project District		Narae District		Project Period		2022.11.~2024.2.	
Project Implementer		Mayor of Icheon City		Single/Multiple		Single	
Number of Plots	Previous	163 Plots		Area	Previous	78,976.7m ²	
	Confirmed	159 Plots			Confirmed	78,481.1m ²	
Number of Appraisal Requests		25 Plots		Area Change		(Decrease)495.6m ²	

하였다. 면적은 종전 면적이 78,976.7㎡이었으나 확정 면적은 78,481.1㎡로 495.6㎡가 감소하게 나타났다.

나래지구는 이천시 장호원읍에 있는 대부분 토지가 대지, 농지로 조정금 산정 시점은 경계 협의 및 경계 결정 이전으로 하였다. 조정금은 표준지 평가액에 토지가격비준표 등을 활용하여 종전 필지인 163필지의 조정금을 산정하였으며, 이의신청이 예상되는 25필지는 감정평가 의뢰를 하였는데 이천시의 자체 예산 상황을 고려하여 전액 국비로 조정금을 산정하였다. 2022년 11월 현황 측량에 따른 지번별 면적 조서를 개략적으로 산출한 후, 이를 토대로 2023년 5월 이천시와 토지소유자 간 경계 협의를 추진하였다.

2023년 8월 지구 내 주거지역, 농경지 등 대표성을 가진 토지를 선정하여 감정평가법인에 감정평가를 의뢰하였다. 조정금 평가는 경계 확정 이전 지적소관청에서 제시한 도면을 기초로 감정평가를 시행하였으며, 단수에 의한 감정평가법인을 선정하여 진행하였다. 조정금 사전 감정평가는 일반원칙에 따라 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제5조 제1항 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공단체가 토지 등의 관리·매입·매각·경매·재평가 등을 위하여 토지 등을 감정평가하려는 경우에는 감정평가법인 등에 의뢰하여야 한다고 규정하고 있다. 경계 확정 이후 토지소유자의 예상 납부 조정금에 따라 경계 조정에 따른 경계 확정 도면으로 조정금 산정평가 이전과 차이가 있는 토지의 증감 면적은 토지소유자와 지적소관청의 협의 과정에서 변동됨을 확인할 수 있었다. 그러므로 제15조(경계점표지 설치 및 지적확정예정조서 작성 등)에 경계설결과 관련하여 현장에서 확인하지 못한 토지소유자에게 조정금과 관련하여 설명할 수 있는 제도적인 방안을 마련하여야 할 것으로 판단되었다.

4.2. 경계 확정 이후의 조정금 사례 및 개선 방안

4.2.1. 감정평가에 의한 조정금 산정 사례

감정평가에 의한 조정금 산정 사례지역으로 신필지구를 선정한 이유는 주택지는 담장과 도로가 접한 상태를 통해 감정평가에 관한 확인을 쉽게 할 수 있어 조정금 산정 과정이 간단하고, 면적증감에 따른 산정된 조정금에 대한 토지소유자와 감정평가사의 인식 차이를 검토할 수 있었기 때문이다. 신필지구는 2022.01.~2023.12. 까지, 시행하였으며, 대다수 농경지로 지목별로 보면 임야 16필(9.1%), 도로부지 35필(20.0%), 농경지 40필(22.9%), 단독주택 75필(42.9%), 기타 9필(목장용지 : 4필, 창고용지 : 2필, 묘지 : 1필, 잡종지 : 2필)로 총 175필지로 구성되었다.

조정금 산정을 위하여 신필지구를 정리한 결과는 Table 8에서 종전 필지는 175필, 확정 필지는 169필지로 6필(3.4%)이 감소, 종전 면적은 152,897.0㎡, 확정 면적은 153,459.0㎡로 562.0㎡(3.7%)가 증가한 것으로 나타나고 있다. 필지가 감소한 이유는 말소된 필지가 7필지, 나머지 169필지 중에서 감정평가를 의뢰한 필지는 18필(10.3%)이며, 이의신청과 행정소송 필지는 존재하지 않았다. 감정평가 대상은 지자체에서 확정된 조정금 조서의 면적을 대상으로 하고 위성사진과 지적재조사 측량도를 기준으로 평가목적물을 확인하고 감정평가에 의한 조정금 산정은 경계 확정 시점을 기준으로 감정평가를 하였다. 지적재조사 측량도에는 종전 경계선과 확정 경계선이 함께 제시되어 있어 평가목적물을 파악하기 편리하지만, 용도지역·지구·구역 표시하지 않으므로 면적증감이 발생한 토지에 대한 경제적 가치를 정확히 반영하지 못한다는 어려움이 있었다.

감정평가는 토지대장, 토지이용계획확인서, 등기사

향전부증명서 등의 자료로 진행하였으며, 공적 장부를 통해 토지의 위치, 면적 및 이동 상황 등의 물리적 조건과 권리 상태를 조사하였다. 일반적으로 경계 확정 시점 현황은 Figure 3과 같이 지적소관청에서 제시한 경계 확정 도면을 기준으로 하며, 지번을 별도로 나누어 의뢰하지 않고 대다수가 전체 면적 중 일부분을 의뢰하였다. 그러나 신평지구의 경우 토지이동 현황을 파악하기 위해 기존의 경계 확정 시점의 도면 자료가 필요하며, 「지적재조사에 관한 특별법」 제24조에 따라 지적재조사 사업 완료 공고가 있을 시 기존의 지적공부를 폐쇄하고 새로운 지적공부를 작성하게 되어 토지 지목 등 이동 사유를 파악하지 못한 채 조정금을 산정하였다.



Figure 3. Icheon City, Sinpil District: Pre-and Post-Project Confirmed Maps.

Source: Internal Data of Cadastral Resurvey Project in Icheon City, As of 2022

4.2.2. 경계 확정 이후의 조정금 개선 방안
지적재조사 조정금은 면적증감이 있는 토지를 대상으로 산정하지만, 국가 또는 지방자치단체 소유의 국유지와 공유지 행정재산의 조정금은 징수 또는 지급하지 않는 것으로 하고 있다. 조정금 산정은 대상 필지에 대하여 감정평가에 의한 방법 또는 예외적인 합의에 따른 개별공시지가 방법을 기준으로 산정하였으나 2024년 개정법률에서는 경계가 확정된 시점을 기준으로 감정평가법인 등 2인으로 산정하도록 개정하였다.

지적재조사 사업에 따른 면적증감으로 조정금을 확정하는 것은 조정금 산정기준을 객관적으로 판단할 수 있게 하고 있으나 기존 필지의 일정 부분 감소 및 증가를 통한 면적증감 없이 맹지 해소, 경계 정리, 부정형 토지의 정형화 등의 문제가 발생할 수 있다. 하지만, 지적재조사 사업 시작 전후를 비교해 토지가치 변화에 따라 토지가치가 상승하기 때문에, 면적증감이 발생한 토지소유자가 면적증감 없이 토지의 효용이 높아진 토지소유자에 대해 조정금 산정을 징수하거나 지급할 수 없다는 문제가 발생한다.

「지적재조사에 관한 특별법」에서는 국가 또는 지방자치단체 소유의 국·공유지 행정재산의 조정금은 징수하거나 지급하지 않는다. 그러나 면적증감이 발생한 행정재산에 대해서는 조정금을 징수 또는 지급하지 않지만, 일반 토지소유자는 면적증감에 따른 조

Table 8. Details of the Boundary Confirmation Transfer Adjustment Compensation Fee in Sinpil District, Icheon City.
Source: Cadastral Resurvey Project in Icheon City

Classification	Project Details	Classification	Project Details
Deletion	7 Plots	Appraisal	Multiple
Previous Number of Plots	175 Plots	Previous Area	152,897.0m ²
Confirmed Number of Plots	169 Plots	Confirmed Area	153,459.0m ²
Number of Appraised Plots	18 Plots	Area Change	(Increase) 562.0m ²

정금을 징수 또는 지급하도록 하고 있다. 국공유재산을 관리하는 총괄청 또는 관리청은 동일 국가재산이지만, 지적재조사 사업으로 인하여 면적증감이 발생하였음에도 불구하고 일반 토지소유자 재산과 국가재산의 토지 소유 구분에 따라 평가 대상물에 대한 조정금의 불균형이 문제가 있음을 알 수 있었다.¹⁵⁾ 따라서 보상 및 기타 공익사업 등에서는 일반 토지소유자 재산과 국가재산의 취득 및 처분에 차이를 두지 않고 있는데 「지적재조사에 관한 특별법」에서만 차이를 두는 것은 불합리하다는 것을 알 수 있었다.

4.3. 이의신청 사례분석을 통한 조정금 제도 개선 방안

4.3.1. 경계 확정 후 감정평가에 대한 조정금 개선 방안

(1) 토지소유자 의견검토 추가

토지소유자는 개별적 사안에 대한 소유자 의견검토를 위해 조정금 산정기관을 둘 이상 법인 등으로 요구하고, 보상 사업과 같은 토지소유자 추천 감정평가기관 지정제도 등을 요구하며 갈등 최소화를 기대하고 있다. 이와 관련하여 2024년 개정법률에서는 조정금은 제18조에 따라 경계가 확정된 시점을 기준으로 감정평가법인 등 2인(토지소유자협의회가 추천한 감정평가법인 등이 있는 경우에는 해당 감정평가법인 등 1인을 포함한다. 다만, 추천이 없는 경우에는 지적소관청이 추천한다)이 평가한 감정평가액을 산술 평균하여 산정한다. 다만, 토지소유자협의회가 요청할 때는 제30조에 따른 시·군·구 지적재조사위원회의 심의를 거쳐 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 개별공시지가로 산정할 수 있다. 와 같이 규정하고 있다.

그러나 「지적재조사에 관한 특별법」 제20조 제3

항 조정금은 경계가 확정된 시점을 기준으로 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가업자가 평가한 감정평가액으로 산정한다고 규정하였다. 또한, 이의신청의 근본이 되는 경계 설정 및 경계결정을 시행하고 있는 지적재조사 측량 이전에 주민설명회와 면적증감에 따른 조정금 산정과 조정금 산정 방식 등에 관한 주민설명회를 개최함으로써 토지소유자 간의 갈등과 이의신청을 줄이는 방안이다.

(2) 평가기관 선정 절차 추가

토지소유자는 산정된 조정금 감정평가액의 신뢰성과 객관성에 문제점을 제기하며 이의신청 및 행정심판, 행정소송의 원인을 제공하고 있다. 감정평가는 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」 제5조 제3항 감정평가를 의뢰하려는 자는 한국 감정평가사협회에 요청하여 추천받은 감정평가법인 등에 감정평가를 의뢰할 수 있다. 토지소유자는 감정평가액과 자신이 생각하는 현실가격과의 차이로 인해 조정금에 대한 불만이 많아 이의신청하고 있지만, 「지적재조사에 관한 특별법」에 따른 조정금 산정 및 감정평가기관의 선정은 공정한 선정 기준이나 절차 없이 감정평가를 자의적으로 선정하지만, 법 규정이 없으므로 신설 또는 추가해야 할 것이다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령」 제28조 제5항 감정평가법인 등을 추천하려는 토지소유자는 해당 시·도지사 와 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 한국 감정평가사협회에 감정평가법인 등을 추천하는 데 필요한 자료를 요청할 수 있다. 와 같이 한국 감정평가사협회의 추천 규정 등을 근거로 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 「지적재조사에 관한 특별법」에도 이를 준용하여 평가기관 선정 시 지적소관청과 토지소유자에게 공정하고 투명한 감정평가를 수행하도록 법적 구속력을 마련할 필요가 있다.

4.3.2. 경계 확정 이전의 조정금 평가에 관한 법 규정 개정

경계 확정 이전조정금 평가는 경계 및 조정금 분쟁과 갈등에 대한 사항을 예방하고, 토지소유자에게 필지에 대한 조정금을 일정한 범위 안에서 홍보하여 상담에 관한 질을 높이고 사업의 신뢰성을 확보할 수 있는 특징이 있다. 토지소유자에게 지급할 수 있는 조정금에서 지적재조사를 위한 경계 설정을 하는 것이 불합리하다고 인정하는 경우 토지소유자 간의 합의에 따른 지적재조사 경계 설정이 가능하다.¹⁶⁾ 따라서 지적소관청은 경계에 대한 다툼 및 조정금 비용의 많고 적음에 따른 이의신청은 법률에 경계 설명회 규정을 추가하여 경계 협의에 대한 주민의 신속한 의사결정과 적극적인 행정지원을 함으로써 사업의 신속화를 이룰 수 있게 된다.

경계 확정 이전의 조정금 평가는 지적소관청이 지적재조사 조정금 산정을 수행하는 과정에서 법률에 규정이 없으므로 활용하지 못하고 있으나 지적소관청은 법률 조항이 없음에도 경계 확정을 위해 이전조정금 평가를 활용하는 법률상 규정에 관한 신설 조항이 필요함을 알 수 있었다.

지적재조사 사업 중 경계 확정 이전 단계에서는 조정금 평가가 일부 활용됨을 확인할 수 있었으나 필요성에 비해 활용 빈도가 낮아 법적 근거를 마련해야 한다는 필요성이 있었다.

경계 확정 이후 감정평가는 2개 이상의 평가법인이 필요하며, 토지소유자의 의견검토 필요성, 업무 공정성을 위해 평가기관이 선정 투명성이 필요함을 알 수 있었다. 또한, 이의신청에 관한 업무의 난이성 및 행정 업무와의 관계 등을 고려하여 이의신청 기관을 별도로 하고 이의신청 방법 및 내용을 구체적으로 법적 규정을 마련해야 할 것으로 판단된다.

4.3.3. 감정평가에 따른 조정금 산정기준 개선

지적재조사 사업을 시행한 목적은 국민의 재산권 보호를 위해 평가 대상물의 물적 사항 및 권리 사항에 관해 확인하여야 할 필요성은 다음과 같다. 첫째, 지적재조사 사업 현황 파악을 위해서는 사업의 시작과 마무리 시점에서 담당 공무원의 업무 변경에 따라 연속성 있는 업무를 할 수 없고 평가대상 판단을 명확하게 할 수 없으므로 평가대상의 확정에 신뢰성을 확인할 수 있는 자료를 근거로 조정금을 산정해야 할 것으로 보인다.

둘째, 산정된 조정금의 지적재조사 업무를 담당하는 직원의 인사이동이 있어도 신속하고 민원을 해소하는 방안으로 조정금 산정을 위한 기준 및 매뉴얼 작성이 필요하다. 조정금 산정 감정평가기관 수와 연계하여 검토할 때, 하나의 감정평가기관에서 전문적으로 조정금 산정을 하지 않은 감정평가가 조정금을 산정하는 경우가 다수 존재할 수 있음을 확인할 수 있다. 선정된 감정평가기관의 전문성이 부족할 수 있는 감정평가사에 의해 조정금이 산정될 수 있다는 점을 고려할 때, 조정금의 신뢰성, 객관성 및 공정성을 확보하기 위해서는 조정금 산정에 대한 세부적인 기준 또는 매뉴얼을 마련할 필요성이 있다.

셋째, 토지소유자와 이해관계인 간의 분쟁을 해소하는 방안은 조정금 산정 방법에 따라 해결하는 역할을 할 수 있다. 조정금은 토지소유자의 불만과 갈등을 해결하는 방안으로 체계적인 원칙과 기준의 명확한 규정이 없으므로 주관적인 산정 방법이 적용되고 있다. 조정금 산정에 대한 필지별 토지소유권 및 토지이동 현황을 고려한 명확한 사실관계의 파악을 하지 않고 일률적·획일적으로 산정되는 현재의 추진 방법은 공정하게 국민의 재산권을 보호하기 위한 「지적재조사에 관한 특별법」의 목적에 적합하지 않으며 한계가 있음을 알 수 있었다.

넷째, 조정금 산정은 평가대상을 확인하는 것이 필수적이며, 공정성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 감정평가의 목적 및 기준이 객관적이고 구체적인 원칙과 기준이 마련되어야 할 것이며 인접 토지와 의 형평성 검토와 필지별 조정금 산정기준을 추가하는 방안에 대해 적극적으로 검토해야 한다.

마지막으로, 조정금 산정을 시행한 필지에 관한 기본적인 사항을 확인할 수 있는 자료가 일반인에게 공개되지 않고 있는 현실에서는 어려움이 있으므로, 정보 공개와 운용 과정을 적극적으로 개선할 필요가 있다.

5. 결론

지적재조사 사업 조정금 제도는 원활한 사업을 수행하기 위해 사업지구 선정 및 사업 내용과 이의신청 내용을 분석하여 법적 안정성과 합리적 타당성을 고려하면 법률의 개정이 필요하다고 판단된다. 따라서 본 연구에서 현재 진행 중인 지적재조사 사업 조정금 산정 제도의 문제점을 이의신청 사례분석을 통해 조정금 산정기관의 선정과 제도적인 개선 방안을 다음과 같이 제시하고자 하였다.

첫째, 「지적재조사에 관한 특별법」에서 필지별 면적증감 내역을 기준으로 조정금 산정에 관한 규정만 되어 있을 뿐 경계 확정 이전조정금 평가, 이의신청, 행정심판, 행정소송 관련 법률의 구체적인 내용이 없으므로 안정적인 조정금 산정 제도의 운용을 위해서는 개선이 필요하다고 판단되었다.

둘째, 지적재조사 사업에 따른 조정금 이의신청 사례분석을 통해 조정금 산정을 위한 평가대상 확정 및 확인 등 기본적 사항을 세부적으로 조사해야 하며, 특히, 경계에 대한 다툼 및 조정금 비용의 많고 적음에 따른 이의신청이 많으므로 경계 설명회를 법률 규정에 추가하여 경계 협의

에 대한 주민의 신속한 의사결정과 적극적인 행정지원을 함으로써 사업을 신속하게 완료할 수 있도록 제도 개선이 필요할 것으로 판단되었다.

셋째, 조정금은 토지소유자의 불만과 갈등을 해결하는 방안으로 체계적인 원칙과 기준의 명확한 규정이 없으므로 주관적인 산정 방법이 적용되고 있다. 감정평가를 의뢰할 때 평가기관 선정의 투명성, 인접 토지 형평성을 고려하여 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 한국 감정평가사협회에 감정평가법인 등을 추천하는 기관으로 선정하여 면적증감에 따른 조정금 산정 기준, 평가 목적과 기준 가치의 명확화, 그리고 토지소유자 의견검토 절차를 추가하는 것이 개선이 필요한 것으로 판단된다.

넷째, 지적재조사 업무를 담당한 직원의 인사이동과 관계없이 신속히 민원을 해소하는 방안이 필요하다. 또한, 감정평가기관의 전문성이 부족할 수 있는 감정평가사에 의해 조정금이 산정될 수 있다는 점을 고려할 때, 조정금의 신뢰성, 객관성 및 공정성을 확보하기 위해서는 조정금 산정에 대한 세부적인 기준 또는 매뉴얼을 마련할 필요성이 있다.

본 연구에서는 지적재조사 사업에서 토지소유자의 합리적인 의사결정에 대한 기준을 마련하고 조정금 산정 주체의 의사를 정확히 파악하는 것과 이의신청이 많은 조정금 산정에 대한 사항을 고려하여 법 규정과 지침을 신설하고 매뉴얼을 작성하여 기준을 명확히 하는 것이 사업의 신속화, 지속가능성을 위해 필요할 것으로 기대된다.

본 연구의 한계는 전국적인 지적재조사 사업지구를 대상이 아닌 이천시와 같이 소규모지역을 대상으로 분석하여 농촌 중심형·도심형과 같은 전국적인 특성을 고려하여 분석하지 못하였다. 향후 후속 연구를 통하여 지적재조사 사업에 따른 조정금 산정에 관한 개선과 관련된 세부적인 내용이 합리적으로 반영될 수 있도록 전국을 기준으로 연구하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

감사의 글

이 논문은 2023년도 서울시립대학교 연구년 교수 연구비에 의하여 연구되었음. (This work was supported by the 2023 sabbatical year research grant of the University of Seoul.)

- 주1. 「지적재조사에 관한 특별법」 제15조 경계점표지 설치 및 지적 확정 예정조서 작성
- 주2. 유선종, 2012, 지적재조사의 조정금 산정에 관한 연구, p. 183
- 주3. 「감정평가에 관한 규칙」 제8조 감정평가의 절차
- 주4. 「감정평가에 관한 규칙」 제9조
- 주5. 「감정평가에 관한 규칙」 제10조
- 주6. 「감정평가에 관한 규칙」 제2조 2호 기준시점
- 주7. (2018 경기 행심 1279) 지적재조사 사업 조정금 이의 신청 미반영 처분 취소 청구 등
- 주8. 「지적재조사업무규정」 제25조
- 주9. 김홍열, 2019, “지적재조사 사업의 사업 기간 단축에 관한 연구”, 전주대학교 박사학위논문
- 주10. 「지적재조사에 관한 특별법」 제21조의2 제1항
- 주11. 「지적재조사에 관한 특별법」 제17조 제1~4항
- 주12. 「지적재조사에 관한 특별법」 제18조
- 주13. 「지적재조사에 관한 특별법」 제17조 제1항, 제5항
- 주14. 「지적재조사에 관한 특별법」 제7조 4항
- 주15. 국토교통부, 지적재조사질의회신집, 2021
- 주16. 「지적재조사에 관한 특별법」 제14조 제2, 3항

참고문헌

References

- 강연희. 2016. 지적재조사에 있어서 조정금에 관한 연구 [석사학위논문]. 경성국립대학교
- Kang YH. 2016. A Study on the Estimated Compensation for Cadastral Resurvey Project [Thesis]. Gyeongsang University
- 김종수. 2014. 지적재조사 사업 조정금 제도의 쟁점과 개선방안. 감정평가학논집. 13(1):71-86.
- Kim JS. 2014. Issues and Improvements on the Liquidation Money System for Cadastral Resurvey Project. Journal of Korea Appraisal Society. 13(1):71-86.
- 김준현, 신현선. 2019. 지적재조사 사업의 경계 설정 방법에 관한 연구. 한국지적학회지. 35(3):81-91.
- Kim JH, Shin HS. 2019. A Study on the Boundary Demarcation Method for Cadastral Resurvey Project. Journal of the Korean Society of Cadastre. 35(3):81-91.
- 김홍열. 2020. 지적재조사 사업의 사업기간 단축에 관한 연구 [박사학위논문]. 전주대학교.
- Kim HY. 2020. A Study on the shortening of project period of Renovation of cadastre [Thesis]. Jeonju University.
- 박문재 외. 2020. 지적재조사 조정금 제도 개선 방안에 관한 연구. 한국지적정보학회지. 22(1):48-61.
- Park MJ, et al. 2020. A study on improvement of liquidation money system with cadastral resurvey. Journal of the Korean Cadastre Information Association. 22(1):48-61.
- 유미영 외. 2020. 경계 설정에 따른 지적재조사의 조정금 개선방안 연구. 지적과 국토정보. 50(2):117-132.
- Yoo MY, et al. 2020. Improvement of Adjusted Funds according to Border Adjustment Method on Cadastral Reform Project. Journal of Cadastre & Land InformatiX. 50(2):117-132.
- 유선종. 2012. 지적재조사의 조정금 산정에 관한 연구. 부동산연구. 22(1): 173-195.
- Yoo SJ. 2012. A Study on the Consistent Way to Calculate Estimated Compensation for Cadastral Resurvey Project. Korea Real Estate Review. 22(1): 173-195.
- 유선종 외. 2015. 지적재조사의 합리적 조정금 산정기준의 필요성에 관한 연구. 지적과 국토정보. 45(2):27-44.

- Yoo SJ, et al. 2015. A Study on the Standard Way to Calculate Compensation of Cadastral Resurvey Project. *Journal of Cadastre & Land InformatiX*. 45(2):27-44.
- 이경훈, 정종철. 2013. 지적재조사와 감정평가의 효과적 적용 방안. *한국지리정보학회지*. 16(1):80-88.
- Lee KH, Jung JC. 2013. Effective Application Methods of Cadastral Resurvey and Appraisal. *Journal of the KAGIS*. 16(1):80-88.
- 이흥규. 2022. 지적재조사 조정금 산정시 감정평가기준 개선에 관한 연구. *감정평가학논집*. 21(3):3-31.
- Lee HG. 2022. A Study on the Improvement of Appraisal Standards in Calculating the Amount of Liquidation of the Cadastral Resurvey. *Journal of Korea Appraisal Society*. 21(3):3-31.
- 서용수. 2024. 지적재조사 조정금 징수방법 개선 연구. *한국지적정보학회지*. 26(1):1-14.
- Seo YS. 2024. A Study on the Improvement of Cadastral Resurvey Liquidation Amount Collection Method. *Journal of The Korean Cadastre Information Association*. 26(1):1-14.
- 정우형. 2015. 지적재조사 사업 조정금 산정 단계의 사례연구. *한국지적학회지*. 31(2):75-86.
- Jung WH. 2015. A Case Study on Estimate Procedure of the Adjustment Money of the Cadastral Resurvey Project. *Journal of the Korean Society of Cadastre*. 31(2):75-86.
- 최재현, 이재우. 2022. 지적재조사 사업 조정금 산정제도 개선방안 중요도 분석. *감정평가학논집*. 21(3):33-57.
- Choi JH, Lee JW. 2022. Research on the Improvement Method for Liquidation Amount Calculation System of Cadastral Resurvey. *Journal of Korea Appraisal Society*. 21(3):33-57.
- 최재현. 2023. 지적재조사 사업 조정금 산정제도 개선요인 중요도에 관한 연구 [박사학위논문]. *목원대학교*
- Choi JH. 2023. Research on the Importance of Improvement Factors in the Liquidation Amount Calculation System of Cadastral Resurvey [Thesis]. *Mokwon University*
- 국회입법조사처. 2015. 「지적재조사 사업의 현황과 개선 과제」. *National Assembly Research Service*. 2015. Current Status and Improvement Tasks of the Cadastral Resurvey Project.
- 국토교통부. 2015. 「지적재조사 업무사례집」. *Ministry of Land, Infrastructure and Transport*. 2015. Cadastral Resurvey Project Casebook.
- 한국감정평가사협회. 2017. 「법원감정평가실무」. *Korea Association of Property Appraisers*. 2017. Real Estate Appraisal Practice for Courts.
- 국토교통부. 2021. 「지적재조사질의회신집」. *Ministry of Land, Infrastructure and Transport*. 2021. Cadastral Resurvey Inquiries and Replies Compilation.
- 국토교통부. 2021. 「지적재조사 기본계획 수정계획」 (2021~2030). *Ministry of Land, Infrastructure and Transport*. 2021. Revised Plan for Basic Cadastral Resurvey Project (2021 - 2030).
- 국토교통부. 2021. 「지적재조사사업 제3차 기본계획」. *Ministry of Land, Infrastructure and Transport*. 2021. The Third Basic Plan for Cadastral Resurvey Project.
- 국가법령정보센터. [https://www.law.go.kr/](https://www.la

w.go.kr/	https://www.simpan.go.kr/
Korea Law Information Center.	Online Administrative Appeal.
https://www.law.go.kr/	https://www.simpan.go.kr/
바른땅.	
https://www.newjijuk.go.kr/	
Bareun Land.	2024년 10월 22일 원고접수(Received)
https://www.newjijuk.go.kr/	2024년 11월 8일 1차심사(1st Reviewed)
온라인행정심판.	2024년 11월 22일 2차심사(2st Reviewed)
	2024년 12월 6일 게재확정(Accepted)

초 록

지적재조사 사업은 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부의 등록 사항을 바로잡는 사업으로 지적불합지에서 나타나는 분쟁 등을 해소하기 위하여 지적공부의 등록 사항과 실제 현황을 일치시키는 지적재조사 사업을 진행하고 있다. 이러한 지적재조사 사업을 시행하면서 발생하는 토지의 면적증감에 따른 조정금 제도를 운용하고 있지만 사업에 대한 이의신청으로 지적재조사 사업이 지연되고 있다.

본 연구의 목적은 지적재조사 사업의 조정금 산정에 따른 이의신청 현황과 사례분석을 통하여 토지소유자와 이해관계인 간의 갈등에 관한 해소 및 조정금 산정 제도와 실무에 대한 개선 방안을 제시하고자 하였다. 내용적인 측면에서는 지적재조사 사업지구의 특성을 파악하는 필수적인 자료로 면적증감 필지를 통해 향후 지적재조사 사업의 진행 방향을 유추할 수 있었다. 지적재조사 사업의 지연에 가장 영향을 많이 받고 있는 이의신청 내용을 경계조정, 면적증감, 조정금 산정 등과 같이 유형별로 분석한 결과 대부분 조정금과 관련된 사항이었다. 조정금 산정 방법은 면적 증감된 필지별 면적증감 내역을 기준으로 산정하되 조정금에 대한 이의신청, 조정금에 대한 행정심판 청구, 행정심판 이후 행정소송 제기에 따라 실시하고 있었다.

본 연구에서는 조정금 산정에 관해 토지소유자의 의견검토를 위한 지적재조사측량 이전에 경계 설정 및 경계 결정, 면적증감에 따른 조정금 산정 등에 관한 주민설명회를 개최함으로써 토지소유자 간의 갈등과 이의신청을 줄이는 방안이다. 경계 확정 이전 단계에서는 조정금 평가가 일부 활용될 수 있도록 규정을 신설하고, 이의신청 방법 및 내용을 구체화하는 법률 조항을 추가하여야 할 것으로 판단된다. 지적재조사 업무를 담당할 직원의 인사이동이 있어도 신속하고 민원을 해소하는 방안으로 조정금 산정을 위한 기준 및 매뉴얼 작성이 필요성과 감정평가에 따른 조정금의 신뢰성, 객관성 및 공정성을 확보하기 위해서는 조정금 산정에 대한 세부적인 지침 또는 매뉴얼을 마련할 필요성이 있다. 지적재조사 사업의 이의신청에 관해 상세하게 분석한 결과 법규정 신설, 평가기관 선정의 투명성, 토지소유자 의견검토 절차 신설, 경계 확정 이전조정금 평가에 따른 개선에 대한 방안을 제시하고자 하였다.

주요어 : 지적재조사 사업, 조정금, 토지소유자, 이의신청, 경계 확정, 주민설명회, 면적증감