

토지 합병을 통한 국공유지 관리의 효율화 방안 : 청주시의 공공용지 합병을 사례로

A Proposal for Effective Management of State and Public Land
through Land Consolidation: Case of Public Land Consolidation in Cheongju

조영태
Cho Youngtae

청주시 건설사업본부 단지조성과 주무관
Complex Development Division, Construction Project
Bureau, Cheongju City, Action officer
(boss2335@korea.kr)

목 차

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법

II. 국공유지 관리와 공공용지 합병의 제도적 내용

1. 국공유지의 관리
2. 공공용지 합병

III. 청주시의 공공용지 관리 및 합병사례

1. 청주시 일반 현황
2. 청주시 국공용지 관리 현황
3. 청주시 공공용지 합병 추진 현황

IV. 공공용지 합병의 장애요인 및 해결방안

1. 측량이 수반되는 경우
2. 등기 관련 저촉사항
3. 부동산 관련 공부의 정비
4. 불합리한 행정구역의 정비
5. 관리기관의 적극성 결여

V. 결론

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

국가 및 지방자치단체는 공공의 목적으로 도로, 하천, 항만, 청사 및 그부지 등의 재산을 보유한다. 이러한 국·공유재산은 국민들이 경제생활을 영위하는데 있어서 필수불가결한 요소로서 도로의 관리와 하천의 정비 및 녹지의 조성은 국가의 주요 흐름을 원활히 하고, 홍수·재난 등의 관리를 위하여, 국민들에게 쾌적한 생활환경을 제공하고 있다.

2010년 지적통계연보에 의하면 우리나라의 토지 중 국유지, 시·도유지, 군유지 등 국공유지는 전체의 31.7%를 차지하고 있다. 이 중 국유지의 대부분을 차지하는 도로, 하천 등은 1개의 노선으로 관리되더라도 적게는 수십 필지 많게는 수백 혹은 수천의 필지로 관리되고 있다. 한강의 경우 총 필지 수가 2만 74 필지로 서울, 경기, 강원, 충청권의 267개 리·동을 관통하고 있다. 이 중 지목이 하천이 아닌 것이 86%, 소유자의 명칭이 상이한 것이 93%로 국토해양부는 밝히고 있다.¹⁾

이러한 공공용지는 도로의 개설이나 하천 정비 사업 등이 완료되더라도 토지합병을 처리하지 않은 채 사업을 완료시키는 경우가 대부분이었고, 공공용지의 관리상 여러 필지로 관리하더라도 큰 불편을 주지 않기 때문에 필지관리부서(지적부서)에서 합병정리를 종용하지 않는 이상 사업부서(도로, 하천 등의 관리부서)에서 토지의 합병을 신청하는 경우는 드물었다. 최근에 이르러서야 도로 개설 등 도시계획 시설사업이 완료되면 편입된 토지를 합병하고 있으나, 과거 완료된 시설은 합병하지 않고 그대로 방치되고 있는 것이 대부분이다. 이와 같이 과다필지로 관리되는 공

공시설을 지적부서에서 공공용지 합병을 통하여 관리하는 필지의 수를 줄임으로써 효율적인 국공유지 관리에 기여하고 있는 것이다.

한편, 토지의 합병은 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제80조에 의하여 지반이 연속되지 않거나, 지목, 축척, 토지소유자의 명칭 및 지분, 등기부상 기타 권리가 상이한 경우는 합병되지 않는다. 국공유지를 관리하는 데 있어서 많은 수의 필지를 관리하는 것보다 적은 수의 필지를 관리하는 것이 효율적일 것이며, 향후 실시될 지적재조사 사업에 있어서도 국공유지의 필지 수가 적은 것이 바람직할 것이다.

이러한 문제의 인식하에 국토의 30% 이상을 차지하는 국공유지에 대하여 토지합병을 통하여 필지를 대형화하고, 관리하는 필지의 수를 줄여 효율적인 관리방안을 제시하는 한편, 이러한 공공용지 합병 시 발생하는 장애요인을 해결하여 보다 적극적인 공공용지의 합병을 추진하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 연구의 범위 및 방법

상술한 연구의 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 범위를 설정하였다. 우선 연구의 대상으로서 국공유지는 국유지, 도유지 및 시·군유지로 구분하였다.

다음으로 연구의 공간적 범위로는 본 연구자가 소속되어 있는 지방자치단체인 청주시를 범위로 하였다. 청주시 소재의 국공유지 중 지목이 대, 도로, 하천, 구거, 제방 등 공공용지로 이용되고 있는 토지 중에서 합병이 가능하거나, 법적용상 합병이 가능하지 않더라도 합병하는 것이 타당하다고 인정되는 경우 본 연구의 범위로 삼아 연구를 진행하였다.

1) 국토해양부, 2011. “도로·하천 등 제 모습 찾는다”. 2011년 7월 20일자 보도자료.

연구의 시간적 범위는 청주시에서 공공용지 합병을 추진한 2009년부터 2011년까지의 실적과 그 과정에서 나타난 사례를 소개하였으며, 각종 지적 통계는 2011년 12월 현재의 토지이용 상황을 근거로 하였다.

이와 같은 연구의 범위를 토대로 탐색적 연구방법과 실증적 연구방법을 병행하여 진행하였다. 우선 탐색적 연구방법으로 토지의 합병을 통한 국공유지 관리에 관한 이론적 근거를 밝히기 위해 각종 법령과 문헌을 중심으로 연구를 실시하였다. 실증적 연구방법으로는 본 연구자가 실무에서 공공용지 합병을 추진하면서의 경험을 사례로 제시하였다. 이와 같이 탐색적 연구방법과 실증적 연구방법을 토대로 국공유지 합병 처리 시 발생하는 법·제도상의 문제점을 밝히고 이에 따른 해결방안을 제시하였다.

II. 국공유지 관리와 공공용지 합병의 제도적 내용

1. 국공유지의 관리

1) 국공유지의 개념

국유재산은 「국유재산법」 제2조 제1호와 같이 “국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 제5조제1항 각 호의 재산을 말한다.”고 되어 있어, 국유지는 국가가 소유권을 보유하고 있는 토지로서 국가의 관리와 책임이 부여된 재산을 말한다.

이에 비해 공유재산은 일정한 행정목적의 달성이나 공익상 필요한 경우 지방자치단체가 소유하는 부동산과 동산을 포함한 현금 외의 모든 재산적 가치가

있는 물건 및 권리²⁾를 말하는데, 「공유재산 및 물품관리법」 제2조 제1호의 규정에 의하면 “지방자치단체의 부담, 기부채납이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 재산”을 말한다.

따라서 공유지는 그 소유자가 지방자치단체이고 관리책임자는 해당 자치단체의 장과 그로부터 관리 및 운영의 위임을 받은 공무원이며, 관련 법규에 의해 관리된다는 점에서 국유지와 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

이와 같은 국공유지는 사유재산에 비해 재산의 공공성과 사회성이 크고, 소정의 법규와 절차에 따라야 하는 불용통성 및 이용상의 소극성이라는 특성이 내재하고 있다. 또한 국공유지는 해당 재산의 구분과 종류에 따라 공공재, 환경재, 재정수입원 등으로서의 성격을 동시에 지니고 있다.³⁾

이상과 같은 법령의 정의에 따라 소위 말하는 국공유지는 국가 소유의 토지인 국유지와 지방자치단체 소유의 토지인 공유지를 함께 지칭한다.

2) 국공유지의 구분

관리의 대상으로서 국공유지는 「국유재산법」 제6조와 「공유재산 및 물품관리법」 제5조의 규정과 같이 그 용도에 따라 크게 행정재산과 일반재산으로 구분된다. 행정재산은 다시 청사, 관사, 학교, 도서관과 같은 공용재산과 도로, 하천, 공원, 제방, 항만 등과 같은 공공용재산, 정부기업(우편·우체국예금·양곡관리·조달 사업)이 직접 그 사무용·사업용 또는 당해 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용되거나 5년 이내에 사용하기로 결정한 기업용재산, 그리고 보존용재산으로 나뉜다.

2) 「지방자치법」 제142조 제3항.

3) 안종욱, 2006, “지방자치단체 공유재산 관리의 영향요인에 관한 연구”, 건국대학교 대학원 박사학위 논문, p3.

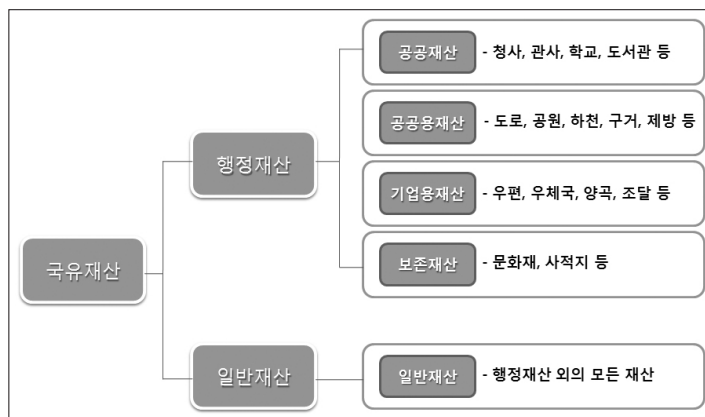
보존용재산은 문화재나 사적지와 같이 법령의 규정에 의하거나 기타 필요⁴⁾에 의하여 국가 또는 지방자치단체가 보존하기로 결정한 재산을 말한다.

일반재산은 잡종재산으로 불리던 것으로서 종전의 행정재산과 보존재산 이외의 모든 국유재산으로, 행정재산과 같이 행정목적에 제공되지도 않고 보존재산과 같이 보존할 필요성이 강제되지도 않는 재산을 말한다. 일반재산은 그 경제적 가치에 의거하여 수익목적에 사용함으로써 간접적으로 행정목적 수행에 기여하는 재산이므로 수익재산 또는 재정재산이라고도 한다.⁵⁾

일반재산은 국유재산법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 사권의 적용을 받으며, 이를 대부, 매각, 교환, 양여하거나 사권을 설정할 수 있고 시효취득의 대상이 된다. 예컨대 대, 전, 답, 임야 및 행정재산과 보존재산 중에서 용도가 폐지된 재산이 모두 이에 해당된다.

이상과 같이 국유재산법에 의한 구분은 <그림 1>

그림 1_ 국·공유 재산의 구분



과 같이 나타낼 수 있다.

3) 국공유지의 관리 기관

(1) 국유지 관리기관

① 총괄청

국유재산의 관리기관으로서 총괄청은 기획재정부 장관을 말한다. 기획재정부 장관은 총괄청으로서 국유재산의 관리와 처분에 관한 사무를 총괄하며, 국유재산(중앙관서의장이 관리하는 국유재산은 제외)의 관리와 처분을 담당한다(국유재산법 제8조).

총괄청은 일반재산을 보존용 재산으로 전환하여 관리할 수 있으며, 행정재산의 관리·처분에 관한 사무는 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙관서의 장에게 위임할 수 있다.

종전에는 총괄청에서 행정재산이 아닌 국유일반재산만을 관리하고 행정재산은 각 중앙 관서별로 자기 소관의 국유재산을 관리하고 있었으나, 관서별로 관리함에 따라 발생하는 국유재산의 저활용 등의 문제를 개선하고자 2011년 3월 30일 법률 제1048호에 의하여 총괄청에서 행정재산을 통합하여 관리하고, 각 중앙 관서는 필요한 행정재산을 총괄청으로부터 승인받아 사용함으로써 전체 국유재산의 효율적인 활용을 도모하고 있다.

4) 신앙, 민속, 관습상 또는 정객상 어느 특정인의 소유로 할 수 없는 경우 등(지명규, 2003, “국유재산관리의 개선방안에 관한 연구-지방자치단체의 위임관리를 중심으로”, 단국대학교 산업경영대학원 석사학위 논문, p13.).

5) 대법원도 재정재산을 잡종재산과 동일한 의미로 사용하면서 그 성질을 다음과 같이 분명히 밝혔음. 「공유수면은 공공용에 공하는 소위 자연 공물로서 그 자체가 직접 공공의 이용에 제공하게 되는 것이므로, “재산적, 경제적 가치에 의하여 간접적으로 행정 목적에 공하는 행정주체의 재산권의 대상”인 행정재산과는 그 성질이 다르다」(대판 1967. 4. 25. 67다131.).

② 중앙관서의 장 등

“중앙관서의 장 등”이란 「국가재정법」 제6조에 따른 중앙관서의 장(이하 “중앙관서의 장”이라 한다)과 제42조제1항에 따라 일반재산의 관리·처분에 관한 사무를 위임·위탁받은 자를 말한다.

중앙관서의 장은 「국가재정법」 제4조에 따라 설치된 특별회계 및 같은 법 제5조에 따라 설치된 기금에 속하는 국유재산과 제40조제2항 각 호에 따른 재산을 관리·처분하고, 이외의 국유재산을 행정재산으로 사용하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청의 승인을 받아야 한다.

총괄청은 기부채납에 따른 재산의 취득에 관한 사무, 행정재산 중 매입 등 취득에 관한 사무, 국방·군사시설의 취득에 관한 사무, 행정재산의 관리, 용도폐지된 행정재산의 처분, 그 밖에 총괄청이 행정재산의 효율적인 관리·처분을 위하여 필요하다고 인정하여 지정하는 사무를 중앙관서의 장에게 위임하여 관리하도록 하고 있다.

③ 위임관리

총괄청은 총괄사무를 관리하기 위한 국유재산 현황조사, 국유재산관리 실태 확인 및 점검, 소관 중앙관서 장의 지정, 총괄청 소관 일반재산에 대한 도시관리계획 협의, 장래의 행정수요에 대비하기 위한 비축용토지의 취득, 국유재산의 무상귀속 협의, 청사, 관사 등의 신축에 필요한 토지·건물의 조사 등에 관한 사무를 조달청에 위임하고 있으며, 은닉된 국유재산 및 소유자가 없는 부동산의 사실조사와 국가 환수 및 귀속에 관한 사무를 해당 재산의 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 위임하고 있다.

(2) 공유지 관리기관

① 총괄관

지방자치단체가 재산관리관을 지정하는 형태는 재산관리 총괄관을 지정하여 자치단체의 총괄기능을 수행하고 종류별 또는 소관부서별 재산관리관을 두어 관리하고 있다.

재산관리 총괄관은 재산의 성질에 따라 재산의 종류를 구분하고 재산관리관 및 분임재산관리관을 지정한다. 그리고 공유재산의 관리와 처분에 적정을 기하기 위하여 재산관리관에 대하여 그 소관에 속하는 공유재산의 관리상황에 관한 보고나 자료 제출을 요구할 수 있으며, 소속 담당공무원으로 하여금 그 관리상황을 조사하게 하거나 기타 필요한 조치를 취할 수 있다.

② 관리관

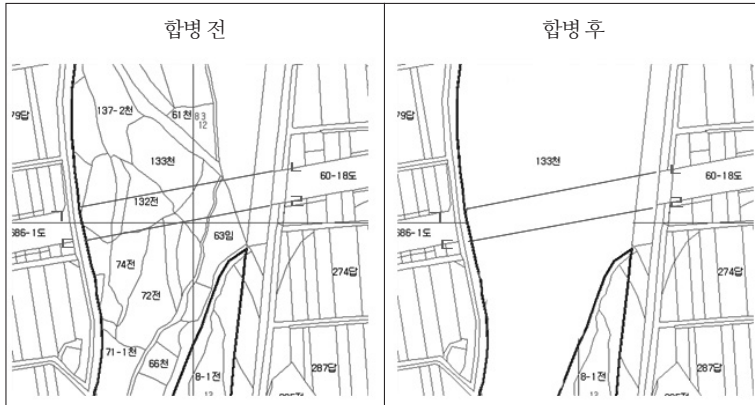
지방자치단체의 장은 그 소관에 속하는 공유재산을 관리하되 소속 담당 공무원에게 위임하여 공유재산을 관리하게 할 수 있으며, 이때 위임받은 공무원을 “재산관리관”이라 한다. 재산관리관은 회계공무원으로서 지방자치단체의 장이 소속기관에 설치된 관직을 지정함으로써 이에 갈음할 수 있다.

재산관리관은 그 관리재산의 유지보존 및 취급에 대하여 책임을 지며 소관재산을 시·도 또는 시·군·구 명의로 등기·등록 기타 권리보전에 필요한 조치를 취하여야 한다. 그리고 소관재산의 현황을 정확하게 파악하여야 하며 무단 점유나 훼손이 되지 않도록 관리하여야 한다.

③ 분임재산관리관

지방자치단체의 장 또는 공유재산관련 업무를 위임받은 공무원은 필요하다고 인정할 때에는 재산관리관의 사무 중 전부 혹은 일부를 분장하는 공무원을 임

그림 2_ 합병 전후 비교



2. 공공용지 합병

1) 공공용지 합병의 의의

토지의 합병이란 지적공부에 등록된 2필지 이상을 1필지로 합하여 등록하는 것을 말한다.⁷⁾ 이러한 정의를 살펴볼 때 공공용지의 합병이란 국가 또는 지방자치단체에서 관리하는 도로, 하천,

구거, 임야 등의 공공용지 중 일단 혹은 일련의 토지로 이용 및 관리되고 있는 여러 필지의 토지를 가능한 최소한의 필지로 합병하는 행정행위를 공공용지 합병이라 하겠다.

2) 공공용지 합병의 필요성

대부분의 공공용지를 관리하고 있는 국가 및 지방자치단체는 수익성이 높은 일반재산의 경우에만 관리의 집중도가 높으며 도로, 구거, 하천 등의 공공용지는 도로 개설 또는 하천 정비 등의 사업이 실시되는 경우 외에는 특별한 관심을 두지 않는다.

도로 개설 등의 공공사업을 실시하게 되면 편입되는 토지에 대한 지적공부를 발급 받아 토지 조서를 작성하게 되는데, 과도한 필지 수로 관리되는 구간의 경우 상당히 많은 양의 지적공부를 발급 받아야 하므로 발급하는 부서나 발급 받는 부서 모두 업무의 효율성·능률성이 저하된다. 토지의 분할이 이루어지는 경우 분할 후의 필지 수를 기준으로 하는 측량 수수료 구조상 과도한 수수료가 지출되어 지방재정에도 비

명할 수 있다. 이때 임명받은 공무원을 분임재산관리관이라 한다. 분임재산관리관은 분임 받은 업무 범위 내에서 재산관리관의 권한과 책임이 함께 부여된다.

(3) 위탁관리기관

국유재산의 위탁은 종전 한국토지주택공사와 자산관리공사에서 하던 것을 한국자산관리공사로 일원화 되어 관리되고 있다.

위탁관리의 대상으로는 국가에서 납세의무자에게 부과한 세금이 금전 외의 부동산 등으로 납부됨에 따라 취득한 국유재산 중 총괄청이 따로 지정하는 재산, 「국유재산법 시행령」 제60조의 규정에 의한 청산법인의 청산종결로 인하여 국가에 현물 증여되는 재산, 기타 재산의 특성상 시·도지사가 직접 관리처분하기 곤란하다고 인정하여 총괄청이 따로 지정하는 재산 등이 해당된다.⁶⁾

6) 「국유재산법」 제32조 제3항, 같은법 시행령 제33조 제2항.

7) 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제2조 제32호.

효율적으로 작용한다.

〈그림 2〉와 같이 공공용지 합병 전의 경우 ㄱ-ㄴ을 있는 선과 ㄷ-ㄹ을 있는 선으로 토지를 분할할 경우 33필지로 분할되어 측량 수수료가 1,155만 원이지만 합병정리 후에는 6필지로 분할되어 210만 원의 측량 수수료만 지불하게 되어 합병 전 측량 수수료의 약 82%인 945만 원을 절감할 수 있게 된다.⁸⁾ 토지 합병을 하게 되면 측량 수수료의 절감뿐만 아니라 이들 분할필지에 대한 조서 작성, 대장 확인 등에 대한 업무의 효율성과 능률성이 크게 높아져 업무에 대한 부담이 줄어들게 된다.

이와 같이 공공용지 관련 업무 시 많은 필지 수로 인한 토지분할 측량수수료의 과다 지출을 방지하고, 업무의 효율성과 능률성을 제고하기 위해 공공용지 합병은 반드시 필요하다 할 수 있다.

3) 공공용지 합병의 절차

공공용지의 합병은 일반 토지 합병의 절차와 큰 맥락에서는 동일하다 할 수 있으나, 민원인의 신청에 의한 합병과는 달리 공공용지 합병은 지적 부서에서 도면과 대장, 등기부 등을 검토하여 일단의 토지로 이용되고 있는지의 여부, 축척과 지목 및 소유자 사항의 일치 여부, 기타 등기 관련 저촉사항이 있는지를 검토하고 합병이 가능한 필지의 목록을 작성한 후 관련 부서에 통보하여 공공용지 합병을 신청하도록 한다.

지적부서의 요청을 받은 담당 부서는 지방자치단체장의 결재를 받아 지적부서에 토지합병을 신청한다. 합병 신청을 받은 지적부서에서는 이들에 대해 합병을 처리하고, 등기축탁을 의뢰한 뒤 그 결과를 관련부서에 통보하는 절차로 공공용지 합병을 처

그림 3_ 공공용지 합병 절차



리하게 된다.

이상과 같은 절차를 도식화 하면 〈그림 3〉과 같이 나타낼 수 있다.

공공용지 합병 절차는 합병 대상으로 발체된 필지가 합병에 적합할 경우에 처리되는 일반적인 절차이며, 즉시 합병을 하지 못하고 지목 변경, 축척 변경, 소유자 정비, 등기부 등본의 정비 등이 수반되는 경우 이러한 요건을 해결한 뒤 합병을 처리하게 된다. 만약 이러한 선행요건을 처리하지 못하는 필지의 경우 공공용지 합병 대상에서 제외 된다.

4) 공공용지 합병의 특성

공공용지 합병은 민원인의 신청에 의한 일반적인 토지합병과 달리 다음과 같은 특성을 지닌다. 첫째, 토지 소유자의 신청에 의하지 않을 수 있다. 일반적인 토지합병은 토지 소유자의 신청에 의해서만 처리가

8) 구지역 수수료 적용, 부가세 별도.

가능하다. 그러나 공공용지 합병은 소유자(관리기관)의 신청이 없는 경우 소관청의 직권으로 처리한다. 둘째, 합병되는 필지의 수가 많다. 민원인의 신청에 의한 합병은 2~3필지를 1필지로 합병하는 경우가 많으나, 공공용지 합병은 특정한 도로 또는 하천과 같은 구간을 대상으로 실시하기 때문에 합병되는 필지 수가 많다. 셋째, 다양한 소유자가 존재한다. 민원인의 신청에 의한 합병은 대개 토지의 소유자가 자신의 토지를 1필지로 관리하기 위해서 합병을 신청하나, 공공용지 합병은 1개의 노선이라도 국(건설부), 국(국토해양부), 충청북도, 청주시 등 다양한 소유자가 존재하여 소유자별로 합병을 처리하게 된다. 넷째, 연속된 노선의 형태를 띤다. 공공청사 부지와 학교 용지를 제외하면 도로, 하천, 구거, 수도 용지, 철도 용지 등과 같이 연속된 노선 형태를 띠고 있다.

III. 청주시의 공공용지 관리 및 합병사례

1. 청주시 일반 현황

2011년 12월 말 현재 청주시 토지현황은 상당구 39개 동 6만 3,591필(69,020,222.7m²)과 흥덕구 43개 동 7만 6,797필(84,427,904.2m²)로 전체 14만 388필(153,448,126.9m²)이다.

국유지는 전체 14만 388필 중 1만 7,740필(32,907,027.6m²)로 청주시 전체 면적대비 21.4%이고, 도유지가 3,479필(6,369,365.2m²)로 전체 면적대비 4.2%

표 1 _ 청주시 관내 국공유지 현황

구분		필	면적(m ²)	평균 면적(m ²)	청주시 전체 대비 (%)
청주시 전체	토지	132,793	110,816,378.2	835	-
	임야	7,595	42,631,748.7	5,613	-
	소계	140,388	153,448,126.9	1,093	-
국유지	토지	16,740	25,866,980.6	1,545	23.3
	임야	1,000	7,040,047.0	7,040	16.5
	소계	17,740	32,907,027.6	1,855	21.4
시·도유지	토지	3,221	4,674,917.1	1,451	4.2
	임야	258	1,694,448.1	6,568	4.0
	소계	3,479	6,369,365.2	1,831	4.2
군유지	토지	28,528	21,461,620.3	752	19.4
	임야	1,602	5,657,087.0	3,531	13.3
	소계	30,130	27,118,707.3	900	17.7
국공유지	토지	48,489	52,003,518.0	1,072	46.9
	임야	2,860	14,391,582.1	5,032	33.8
	소계	51,349	66,395,100.1	1,293	43.3
국공유지 제외	토지	84,304	58,812,860.2	698	53.1
	임야	4,735	28,240,166.6	5,964	66.2
	소계	89,039	87,053,026.8	978	56.7

주: 2011.12.31 현재.

이며, 시·군유지가 3만 130필(27,118,707.3m²)로 청주시 전체면적 대비 17.7%를 차지하고 있다.

청주시 관내 국공유지 중 도로가 2만 3,411필(15,965,106.9m²)로 필지 수와 면적이 가장 큰 것으로 나타났으며, 도로 다음으로 필지 수가 많은 지목은 대지 4,905필(2,804,197.1m²)이며, 도로 다음으로 면적이 큰 지목은 임야 2,642필(14,032,338.7m²)로 나타났다.

2. 청주시 국공용지 관리 현황

청주시의 국공용지에 관리는 기획행정국의 장을 총괄관으로 두고 있으며, 각 부서의 과장이 재산관리관으로 임명되어 있다. 도로의 경우 그 규모에 따라 도로 폭이 12m 이상인 도로는 청주시의 도로과에서 그 이하인 도로는 양 구청(상당, 흥덕)의 건설과(도로담

표 2_ 청주시 관내 국공유지 지목별 현황

지 목	필지 수	면적(m ²)	평균 면적
01. 전	2,991	1,772,525.1	592.6
02. 답	3,339	2,003,488.8	600.0
03. 과수원	148	86,183.5	582.3
04. 목장용지	26	31,595.0	1,215.2
05. 임야	2,642	13,961,264.7	5,284.4
08. 대	4,905	2,804,197.1	571.7
09. 공장용지	1,556	2,767,531.0	1,778.6
10. 학교용지	1,280	5,079,211.8	3,968.1
11. 주차장	84	41,254.7	491.1
12. 주유소용지	7	760.0	108.6
13. 창고용지	15	10,396.0	693.1
14. 도로	23,411	15,965,106.9	681.9
15. 철도용지	1,253	779,961.2	622.5
16. 제방	879	744,423.8	846.9
17. 하천	2,805	7,458,064.0	2,658.8
18. 구거	2,697	3,091,943.5	1,146.4
19. 유지	189	364,791.7	1,930.1
20. 양어장	1	38.0	38.0
21. 수도용지	869	671,669.3	772.9
22. 공원	770	1,714,922.7	2,227.2
23. 체육용지	249	726,419.0	2,917.3
24. 유원지	32	213,066.0	6,658.3
25. 종교용지	12	4,696.7	391.4
26. 사적지	29	115,654.4	3,988.1
27. 묘지	112	767,564.5	6,853.3
28. 잡종지	1,048	5,218,370.7	4,979.4
계	51,349	66,395,100.1	1,293.0

자료: 2011.12.31 현재.

당)에서 관리하고 있다. 하천은 수질관리과에서 구거의 경우 농업정책과 및 재난관리과에서, 구거의 성격에 따라 관리하고 있으며, 이 밖에도 유지, 제방, 공원 등이 청주시의 각 부서에서 관리되고 있다.

공공용지로 사용되는 도로, 구거, 하천, 임야 등의 지목에 대한 평균면적을 살펴보면, 도로가 681.9m², 구거 1,146.4m², 하천 2,658.8m², 임야 5,284.4m², 철도용지 622.5m², 수도용지 772.9m² 등으로 나타났다.

이 중 철도용지와 도로의 평균면적은 각각 622.5m²와 681.9m²로 다른 공공용지에 비해 작은 것

그림 4_ 미세필지 사례



으로 나타났다. 이러한 이유는 도로 및 철도용지의 경우 도심이나 교외지역 할 것 없이 곳곳에 분포되어 있고, 한번 지목이 설정되면 시설이 폐지되기 전까지 오랜 기간 존치되어 여타의 지목에 비해 각종 도시계획 사업 등으로 토지의 세분화가 이루어진 결과라 할 수 있을 것이다.

철도용지와 도로용지가 세분화된 지역을 살펴보면 <그림 4>와 같은 지역에서는 빈번한 도로 확장 및 여타 도시계획 시설사업 등으로 수차례의 토지분할이 이루어져 매우 미세한 형태로 분할된 것을 볼 수 있다.

각종 도시계획 사업 등으로 분할된 필지는 사업완료 시 사업부서의 합병 신청이 있어야 하나 사업 자체의 준공에만 관심을 둔 나머지, 합병을 신청하지 않아 미세필지로 남아있는 경우가 대부분이다. 이러한 경우 지적부서에서 합병 가능한 필지를 발췌하여 관련 부서에 공공용지 합병 신청을 종용하게 된다.

청주시 관내의 국공유지 중 두 번째로 필지 수가 많은 지목은 “대”로서 이는 공공청사 부지로 활용되는 경우가 많다. 최근 신축되는 공공청사는 청사의 부지 면적과 건축물 관리대장상에 관련지번으로 기재된 필지의 면적이 일치하지만, 과거에 건축된 청사 부지의 경우 건축물 관리대장에 기재된 관련지번의 총

면적과 건축허가 당시의 부지 면적이 일치하지 않아 일필지로 합병하지 못한 경우가 많다.

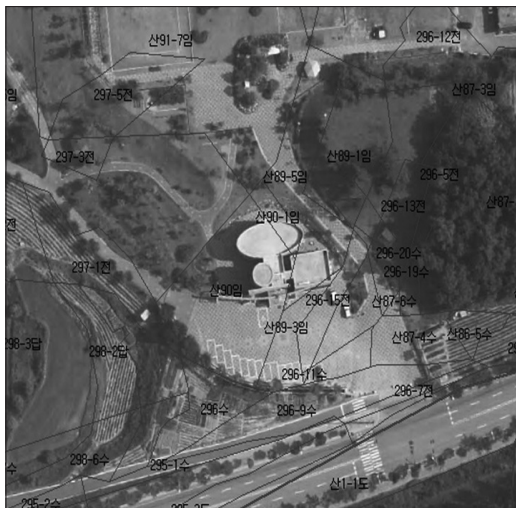
특히 임야와 같이 면적이 큰 필지의 경우 건축물의 부지로 편입된 부분을 분할하여 해당되는 필지만을 기재하여야 하나, 편입되는 부분을 분할하지 않고 원래의 지번을 기재하여 허가 면적과 부지 면적의 불일치를 가져오는 경우가 비일비재하다.

표 3_ 공공청사 부지 사례(○○문화관)

구 분	내 용	비고
소재	○○동 산90 외 15필	건축물관리대장 참조 작성
관련 지번	296-15, 296-2, 297-1, 297-2, 297-3, 297-5, 307-1, 328-6, 산84-1, 산89-3, 산89-5, 산90-1, 산91-5, 산91-6, 산91-7	건축물관리대장 참조 작성
대지 면적	19,334m ²	건축물관리대장 참조 작성
건축 면적	1,335.33m ²	건축물관리대장 참조 작성
연면적	1,781.43m ²	건축물관리대장 참조 작성
관련 지번 합계 면적	32,522m ²	토지대장 참조 작성

주: 건축물 관리대장 및 토지대장 참조 작성.

그림 5_ 공공청사 부지의 항공사진



청주시 관내의 공공청사 부지 중 ○○문화관의 현황은 <표 3>과 같다.

일반적으로 단독주택이나 근린생활시설 등의 건축물이 건축될 경우 “산”번지의 임야는 토지로 등록 전환하고, 일필지 중 일부가 사업 부지에 편입된 경우는 토지를 분할하는 등 사업에 편입되는 토지에 대한 지적공부를 정리하여 건축허가 면적과 토지대장의 면적을 일치시킨 후 건축물을 준공처리하게 된다. 이후 대표지번과 관련지번의 지목을 일치시키고 합병이 가능한 필지는 합병할 수 있도록 하고 있으나, ○○문화관의 경우 등록 전환, 분할, 지목 변경 등의 절차가 전혀 이루어지지 않고 건축물의 준공처리가 되어 관련지번의 합계면적 3만 2,522m²와 건축물 관리대장에 기재된 면적 1만 9,334m²와 큰 차이가 있다.

<그림 5>에서 볼 수 있듯이 건축물이 축조되었음에도 등록 전환이나, 분할, 지목 변경의 행위가 전혀 이루어지지 않았으며, 일부 부지의 경우 공원 형태로 조성되어 있어 건축물의 용도와 그 부지의 지목이 다르게 설정되어 있음을 알 수 있다.

이것은 비단 ○○문화관의 문제만은 아니며, 청주시 관내 곳곳에 산재되어 있는 공공청사 부지 여러 곳에서 나타나는 문제이다.

3. 청주시 공공용지 합병 추진 현황

청주시는 2009년부터 충청북도 주요 토지정보업무 추진계획에 의하여 공공용지, 공공청사 부지, 아파트 부지 등을 합병하는 것을 주요 내용으로 하는 공공용지 합병계획을 수립하여 공공용지, 공공용 청사부지, 공동주택용지의 합병을 추진하고 있다.

공공용지 합병은 전술한 절차와 방법으로 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제80조 및 같은 법 시행령 제66조의 규정의 합병요건에 적합한 1필지로 할 수 있는 토지를 조사하는 한편, 같은 법 제79조 제

표 4_ 청주시 공공용지 합병 및 지목변경 실적

(단위: 필)

연도	상당구		홍덕구		계
	지목 변경	합병	지목 변경	합병	
2009	1,009	1,709	17	65	2,800
2010	421	702	1,110	1,689	3,922
2011	249	202	768	1,039	2,258
계	1,679	2,613	1,895	2,793	8,980

주: 상당구청, 홍덕구청 자료 제공.

2항의 규정에 의한 분할 대상 토지인지를 철저히 조사하여 처리하고 있다.

〈표 1, 2〉를 보면 청주시의 경우 관내 전체 국공유지는 5만 1,349필(66,395,100.1m²), 필지 수로는 36.6%를 차지하고 면적으로는 43.3%를 차지한다. 면적으로 43% 이상 차지하는 것이 필지 수로 36.6%를 차지한다는 2009년부터 8,980필지를 합병처리하여 나타나는 결과라 할 수 있을 것이다.

IV. 공공용지 합병의 장애요인 및 해결방안

토지의 합병은 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제80조 및 같은 법 시행령 제66조에서 규정하고 있는바, 첫째, 지반이 연속되어야 하며, 둘째, 지번부여 지역, 지목, 소유자가 동일해야 하고 셋째, 합병하려는 토지에 소유권·지상권·전세권 또는 임차권의 등기, 승역지에 대한 지역권의 등기 및 합병하려는 토지 전부에 대한 등기 원인 및 그 연월일과 접수번호가 같은 저당권의 등기 외에 다른 등기가 없어야 하며, 합병하려는 토지 중 미등기 토지가 없어야 한다. 넷째, 합병하려는 토지의 지적도 및 임야도의 축척이 같아야 하며, 다섯째, 합병하려는 토지의 소유자별 공유지분과 소유자의 주소가 같아야 하고, 여섯

째, 합병하려는 토지가 구획 정리, 경지 정리 또는 축척 변경을 시행하고 있는 지역의 토지와 그 지역 밖의 토지가 아니어야 한다. 마지막으로 합병하려는 토지의 지목은 같으나, 일부의 용도가 다른 경우는 용도가 다른 부분을 분할하여 별도의 필지로 해야 합병할 수 있다.

이상과 같은 규정으로 인해 다양한 경우 합병 제한을 받고 있으며 이것을 유형별로 살펴보면, 측량이 수반되는 경우, 등기 관련 저촉사항, 부동산 관련 공부의 불일치, 불합리한 행정구역 등이다. 이와 같은 문제점들에 대한 해결방안을 살펴보면 다음과 같다.

1. 측량이 수반되는 경우

공공용지 합병 시 측량이 수반되는 경우는 합병하고자 하는 필지의 축척이 다른 경우와 임야대장에 등록된 필지를 토지대장에 등록된 필지와 합병하는 경우이다.

축척이란, 지도에서의 거리와 지표에서의 실제 거리와의 비율로, 지적도에서의 축척은 1/500, 1/600, 1/1000, 1/1200, 1/2400의 축척이 있으며, 임야도는 1/3000, 1/6000 등의 축척이 있다.⁹⁾ 과거 전산화 이전의 지적도 및 임야도는 각각의 축척에 낱장 도면으로 관리되었다. 동일한 경계 즉 맞닿은 경계를 가진 필지라 하더라도 어느 한 필지의 축척이 다르다면 다른 도면에 각각 상이한 크기로 기록되어 둘 중 어느 하나의 축척으로 일치시키기 전에는 합병이 처리되지 못하였다.

이와 함께 임야도에 등록된 필지와 지적도에 등록된 필지를 합병하기 위해서는 임야도에 등록된 필지를 지적도에 옮겨 등록하는 등록 전환 절차를 거쳐야만 합병이 가능하다.

축척 변경과 등록 전환의 경우는 「측량·수로조사

9) 이 외에도 임야도를 지적도로 간주하는 간주 지적도와 1/50000 지형도를 임야도로 간주하는 간주 임야도가 있음.

및 지적에 관한 법률」 제23조 제3호의 규정에서 지적 측량을 해야 한다고 명시하고 있으며, 제24조에서는 지적측량을 할 필요가 있는 경우 지적측량 수행자에게 지적측량을 의뢰하여야 한다고 규정하고 있다.

이상과 같이 지적측량이 수반되는 축척 변경과 등록 전환의 경우 공공용지 합병을 위한 해결방안은 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

1) 축척 변경

축척 변경은 지적도에 등록된 경계점의 정밀도를 높이기 위하여 작은 축척을 큰 축척으로 변경하여 등록하는 것으로, 축척 변경을 위해서는 축척변경위원회나 시·도시사의 승인 등의 절차가 필요하나, 토지의 합병 또는 도시개발 사업 등에서 제척된 토지의 축척 변경을 위해서는 이러한 절차가 필요치 않고 토지소유자의 신청으로 처리할 수 있다. 이때 수반되는 축척변경 측량은 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제83조 제2항 및 제3항의 규정에 의하여 담당 공무원의 직권으로 처리할 수 있으며, 합병을 위한 축척 변경 시에는 지번과 지목은 종전의 지적공부에 따르고, 면적만을 새로 정하게 된다.

이상과 같은 경우에도 불구하고, 축척을 경계점좌표등록부를 두는 지역으로 변경하는 경우에는 경계점을 지상에 복원 시킨 후 경위의 측량방법 등으로 정

계점의 좌표를 결정하여 면적을 산출한다.

한편, 청주시의 경우 토지합병을 위하여 2010년도에 13필지를 축척 변경하여 공공용지 합병을 추진하였다.

2) 등록 전환

등록 전환이란 앞에서 말한 바와 같이 임야대장 및 임야도에 등록된 필지를 토지대장 및 지적도에 옮겨 등록하는 것을 말한다.

공공용지를 합병하는 데 있어서 등록 전환이 수반되는 이유는 지방자치단체에서 시행하는 도로의 개설이나 도시계획시설 사업 시 편입되는 임야를 분할하고 등록전환 하지 않은채 임야로 존치된 경우로, 이러한 “산”지번의 임야는 등록전환 하여야 주변의 토지와 합병할 수 있다.

통상 등록 전환은 토지 소유자나 이해관계인의 신청에 의하여 처리하는 것이 대부분이나, 토지 소유자의 신청이 없을 경우 지적소관청이 직권으로 조사·측량할 수 있다. 이때에는 토지이동현황 조사계획을 수립하고 토지이동 조사부에 토지의 이동현황을 작성하여야 한다.¹⁰⁾

그림 6_등록 전환 미처리 사례

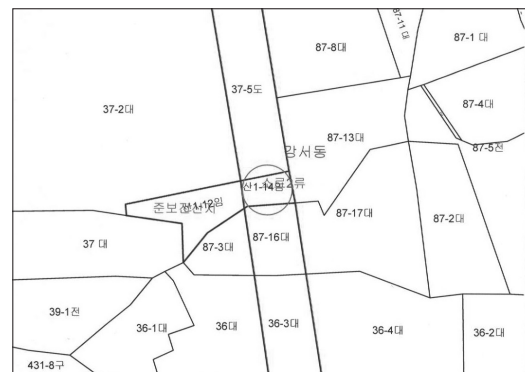


표 5_청주시 축척 변경 실적

토지 소재	이동 전				이동 후				비고
	지목	면적	필수	지목	면적	필수			
신촌	하천	287	2	하천	287	2			1/1200을 1/1000으로
서촌	하천	999	11	하천	999	11			
계		1,286	13		1,286	13			홍덕구

주: 홍덕구청 자료 제공(2010.6).

10) 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제64조, 동법 시행규칙 제59조.

표 6_ 청주시 자체 등록 전환 추진실적

구분	필	면 적(m ²)		비 고
		등록 전환 전	등록 전환 후	
상당	29	59,744	59,159	09년
홍덕	85	49,640	53,615	10년
계	114	109,384	112,774	

주: 상당구청, 홍덕구청 자료 제공.

이상과 같은 규정에 의하여 도로 개설이나 도시 계획 시설 사업 등으로 분할된 임야가 사실상 형질변 경 되어있는 경우 소관청에서 직권으로 조사·측량 하여 등록 전환할 수 있을 것이다.

청주시의 경우 2009년 상당구의 “공공용지 축적 단일화 사업”과 2010년 홍덕구의 “공공용지로 편입 된 국·공유 임야의 등록 전환 무료 대행”사업에 의 하여 자체적으로 등록 전환을 추진한 바 있다. 이 두 사업으로 114필지 10만 9,384m²에 대한 등록 전환 을 추진하여 시 예산 3,100만 원을 절감하였으며, 이 렇게 등록 전환된 필지는 모두 공공용지 합병 처리 되었다.

한편, 대한지적공사에서는 시·군에서 시행하는 도로의 개설이나 도시계획 사업 등으로 임야를 분할 할 경우에 사업시행 부서에서 요청 시 등록 전환을 무료로 처리해주고 있으나¹¹⁾, 등록 전환 시 면적이 변 경되고 그로 인해 사업승인 면적의 변경에 관한 고 시 등 후속 조치사항이 발생하게 되면 등록 전환을 하지 않고 임야분할만 하여 사업을 완료하는 경우가 많다. 설령 사업부서에서 후속 업무의 발생으로 등 록 전환을 기피한다 하더라도 지적부서에서 측량성 과 검사 시 이를 등록 전환 할 수 있도록 유도하여 사 업 종료 후 지목 변경 및 합병 처리할 수 있도록 하여 야할 것이다.

그러나 임야인 상태로 분할을 한 후, 사업 준공 후 별도로 등록 전환을 하기 위해서는 측량 수수료가 부 과되는데, 지자체의 특성상 등록 전환 측량 수수료를 지급하면서까지 공공용지 합병을 하는 경우는 불합 리하다고 할 수 있으므로, 도시계획 시설사업의 경우 라면 임야 분할 시 등록 전환을 일괄 추진하는 것이 가장 최선의 방법이 되고, 이러한 불합리를 미연에 방 지하는 방법일 것이다.

2. 등기 관련 저촉사항

전술한 바와 같이 토지의 합병은 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제80조에 의하여 처리된다. 특 히 제3항의 내용은 「부동산 등기법」 제37조에서 규 정하는 합필제한의 내용과 동일하며, 국공유지의 경 우, 본 규정에 의하여 합병이 제한되는 경우는 첫째, 동일한 용도로 이용되고 있으나 그 소유자(관리청) 가 다른 경우 둘째, 소유자는 동일하나 그 명칭이 상 이한 경우, 셋째, 소유권 이외의 등기가 있는 경우 등 이 있다.

이러한 경우 해결방안으로 다음과 같은 방법을 제 시하고자 한다.

1) 소유자(관리청)의 명칭이 다른 경우

2011년 7월 20일 국토해양부 발표 자료에 의하면, 전 국 토지대장 소유자와 국유지 관리청 명칭의 일치여 부를 조사한 결과 관리청의 명칭이 빈번하게 변경되 었음에도 불구하고 각 변경 시점별 명칭 변경 등기 를 하지 않아 관리청 명칭과 등기상 소유자 명칭이 일치하지 않는 비율이 전체 국유지의 89%에 달한다

11) 인·허가사항을 수반하지 아니하는 단순 소유권이전 목적 등으로 임야 분할 측량을 의뢰한 경우와 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 시행령」 제64조 제2항 제3호에 따라 등록 전환이 요구될 경우 등록 전환 측량 수수료는 감면하고 분할 측량 수수료만 적용함(지적측량수수료 세부 산출요령, 13-나).

표 7_ 국유지 관리청 명칭 불일치 현황

구분		필지	비율(%)	명칭 불일치 내역
국유지 현황		5,440,210		
정비대상 합계		4,858,433	89.31	
명칭 불일치	불일치 합계	3,842,163	70.63	
	국가정보원	861	0.02	국가안전기획부, 국가정보원
	기획재정부	516,415	9.49	재무부, 재정경제부, 재정경제부, 재정경제부(221), 재정경제원, 재정경제부
	교육과학기술부	2,800	0.05	교육부, 교육인적자원부
	행정안전부	2,461	0.05	내무부, 행정자치부
	문화체육관광부	6,688	0.12	문교부, 문화관광부, 문화체육부
	농림수산식품부	910,712	16.74	(농수산부), 농림부, 농림부(229), 농림수산부, 농림수산부(229), 농수산부
	산림청	383	0.01	산림청(253)
	보건복지부	524	0.01	보건사회부
	국토해양부	2,399,622	44.11	(건설교통부), (건설부), 건설부, 건설교통부, 건설교통부(232), 건설교통부, 건설부, 교통부, 건설교통부232, 국토해양부(232), 철도청, 해운항만청, 한국도로공사
	기타	1,697	0.03	체신부, 강원도, 충청남도
미등기		996,153	18.31	
미지정		20,117	0.37	

주: 국토해양부. 2011. “도로·하천 등 국·공유지 지적, 제 모습 찾는다”. 2011년 7월 20일자 보도자료.

고 하였다.

다음의 <표 7>과 같이 기획재정부와 농림수산식품부, 국토해양부와 같이 부서의 명칭 변경이 잦은 경우 그때 마다 명칭 변경 등기가 되지 않아 과거의 명칭으로 등록되어 있는 경우가 대부분이다.

소유자(관리청)의 명칭 변경이 제때에 이루어지지 않아 과거의 명칭으로 존치되는 토지와 합병하기 위해서는 명칭 변경 등기를 해야 하나, 그 양이 방대하여 현실적으로 실현가능성이 적다. 따라서 명칭 변경 등기 시에는 토지대장의 표시사항이 변경된 경우 전자축적으로 등기소에 방문하지 않고도 간단한 방법으로 처리되는 것과 같이 각 관리기관에서도 전자축적과 같은 방법으로 명칭 변경 등기가 처리되는 시스템이 구축되어야 할 것이다.

2) 소유자가 다른 경우

공공용지의 특성에서 밝힌 바와 같이 도로, 하천 등의 경우 1개의 노선으로 관리되더라도 다양한 소유자가 존재한다. 전항의 경우와 같이 소유자는 같으나 명칭이 상이한 경우는 관리청에서 명칭 변경 등기로 해결할 수 있으나, 소유자 자체가 다른 경우는 이를 합병할 수 없으므로 소유자가 같은 필지들에 대해서만 합병하고 있다.

이와 같은 공공용지는 「국유재산법」 제27조 제1항의 규정에 의하여 대통령령으로 정하는 행정재산을 직접 공용이나 공공용으로 사용하기 위하여 필요로 하는 경우 지방자치단체에 양여할 수 있다고 규정하고 있다. 대부분의 도로, 하천, 구거, 제방 등 국유지의 경우 해당 지방자치단체에서 관리하고 있으므로 해당 지방자치단체에 위탁하여 관리하던 것을 지자체로 소유권을 이전해 주어 직접 공공용지를 관리하

표 8_ 지방자치단체에 양여해야 할 도로현황

(단위: 필)

광역시도	지방도	시도	군도	구도	계
32	3,909	4,816	5,063	1,311	15,131

주: 한국자산관리공사 국유실태조사추진실, 2006.

표 9_ 지방자치단체에 양여해야 할 하천현황

(단위: 필)

국가하천	지방1급	지방2급	기타	계
1,523	668	3,301	952	6,444

주: 한국자산관리공사 국유실태조사추진실, 2006.

는 방안을 제안하는 바다.

도로, 하천의 경우 국가 소유와 지자체 소유가 혼재되어 있는 경우가 많아 전항에서 기술한 바와 같이 소유자의 명칭이 정비되더라도 국유지와 공유지 간에 합병처리가 되지 않아 미세필지로 존치되는 국유지를 지방자치단체로 양여하여 관리할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2006년 한국자산관리공사에서 도로 하천 중 국유 재산관리계획에 의거 지방자치단체에 양여해야 할 도로와 하천의 현황을 조사한 결과 <표 8, 9>와 같다.

이와 같은 도로, 하천, 구거, 제방 등의 공공용지는 국가 사무 등에 반드시 필요한 경우가 아니라면 관리하고 있는 지방자치단체에 재산을 양여하여 지자체로 하여금 재산을 관리하게 하는 것이 국공유지 관리의 효율적인 방법이 될 것이다.

3) 소유권 이외의 등기가 있는 경우

공공용으로 사용되는 국공유지는 대개 해당시설(도로 등)의 설치를 위해 사유지의 경우 보상이 완료되면 국가나 지방자치단체의 소유로 권리를 이전하게 된다. 이때, 사유지였을 당시 저당권 등의 등기가 있었으나, 개인이 저당권 등의 권리를 정리하지 않고 국가나 지자체로 소유권을 이전하게 되면 그 정리가 복잡해지고 어려워진다.

최근에는 행정정보 공동이용센터 등을 통하여 부동산등기부 열람이 인터넷으로 가능해져 이러한 경우가 발생하지 않으나, 과거 등기부 열람이 등기소에 서만 이루어지던 시절에는 이러한 경우가 종종 발생하였다. 이러한 상태로 수십 년이 지나게 되면 그 정리는 더욱 어려워져 저당권을 설정한 당사자 혹은 은행 등이 사망하거나 파산한 경우 저당권을 해제하는 것은 불가능해진다.

이러한 경우를 해결하기 위해서는 대법원과의 협의를 통해 가칭 “국공유토지 소유권 이외의 권리변경에 관한 특별조치법”의 제정을 통하여 사유지였을 당시에 설정된 저당권 등을 현재 권리관계가 해소되었으므로 해제해도 좋다는 뜻의 확인서 등을 해당설정 관련기관에서 발급받아 등기소에 제출하고 등기소에서는 그 확인서를 근거로 저당권 등을 해제하는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

3. 부동산 관련 공부의 정비

공공청사 부지로 사용되는 대지의 경우 기존 대지에 건축하는 경우도 있지만, “대” 이외의 임야나, 농지 등 사유지를 매입하여 건축하는 경우도 있다. 이때 받은 건축 허가에 의하여 토지 분할과 등록 전환, 지목 변경 및 합병과 같은 토지이동이 수반되는 경우 건축물의 사용 승인을 받은 후 건축 허가를 근거로 하여 건축물의 부지로 기재되어 있는 지번은 “대”로 지목변경을 하게 되고, 합병 가능한 필지가 있으면 합병을 처리한다. 만약, 토지의 분할이나 지목 변경이 되지 않고 사용 승인을 받은 경우라면 건축 허가 및 사용 승인 당시의 서류를 참고하여 토지의 이동을 처리한 다음 일단의 대지로 합병할 수 있다.

<표 3> 및 <그림 5>의 경우 건축물대장에 기재되어 있는 대지면적 1만 9,344㎡는 관련지번 16필지의 합계면적 3만 2,522㎡와 큰 차이가 있다. 따라서

관련지번 모두를 지목 변경 할 수 없으며, 건축허가 당시의 서류를 확인하여 분할 및 등록 전환 등을 실시하여 건축물 관리대상상의 대지면적 1만9,344m²와 일치시켜야 할 것이다. 이와 같이 건축물의 부지로 이용되는 토지가 분할이나 등록 전환 등을 거치지 않은 채로 사용승인을 받은 데다, 관련서류도 확인할 수 없고 부지의 경계도 명확하지 않으면 사후에 분할이나 등록 전환을 할 수 없으며, 이에 따라 “대”로의 지목 변경이 불가하다.

그러므로 공공청사의 건축 시 수반되는 토지의 이동을 지적부서와 반드시 협의하여 1필의 대지로 만들 수 있도록 건축 허가 단계에서 부터 관리하여야 할 것이다. 이러한 공공청사 외에 관내의 각 학교도 다수의 필지로 이용되는 경우가 많다. 특히 대학교의 경우 그 부지의 면적이 방대하고 여러 지번에 걸쳐 있어, 1필지로 합병하여 관리할 필요성이 높다. 이와 같이 소관청과 각 시설물 관리자와 협의를 통해 공공용 건축물 부지를 1필지화 하는 사업 추진을 제안하는 바이다.

공공용 건축물 부지의 1필지화 사업은 각 기관 및 부서에서 관리하고 있는 공공용 건축물의 부지가 건축물 관리대상상 1필의 대지에 위치하지 않고 2필 이상인 경우와, 지목이 대, 학교용지 등 건축물의 목적과 일치하지 않으며, 건축허가서 등을 검토하여 토지의 분할, 등록 전환 등이 수반되는 경우를 대상으로 지적 담당 공무원과 시설물 관리자의 적극적인 노력으로 처리될 수 있을 것이다.

그림 7_불합리한 행정구역



4. 불합리한 행정구역의 정비

도로, 하천, 구거와 같은 공공용지는 대개 가늘고 긴 형태로 되어 있다. 폭이 넓은 도로나 하천의 경우는 그 길이가 더욱 길게 되어 있어 1개 이상의 행정구역에 걸쳐 있는 경우가 있다. 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제80조에서 토지의 “지번 부여 지역”이 다른 경우 합병할 수 없다고 되어 있는바, 여기서 토지의 지번 부여 지역이라 함은 동일한 행정구역 내의 토지를 말하는 것으로 현행 규정상 가장 낮은 단위인 동·리를 말한다. 다시 말하면 행정구역이 다른 필지와는 합병할 수 없다는 내용이다.

〈그림 7〉과 같은 경우에는 토지구획정리 사업 등으로 행정구역을 최초로 설정하였을 때와 그 형상이 매우 다르게 변동되었으나, 행정구역을 변경하지 않아 1개의 학교시설(대학교)에 3개의 행정구역(동)이 걸쳐져 있는 모습이다. 토지구획정리사업이나 도로의 개설 등으로 지형의 모습이 크게 바뀔 경우 그 경계를 기준으로 행정구역을 조정하여 불합리한 행정구역을 정비하여야 할 것이다.

행정구역의 변경은 지방자치단체의 조례제정, 회의 의결 등 파생 업무가 많이 발생하는 만큼 행정

구역의 변경됨으로써 발생하는 효과와 공공용지 합병의 효과에 대한 비교 우위를 통해 결정해야 할 것이다.

5. 관리기관의 적극성 결여

1) 지방자치단체의 전담 조직 부재

청주시의 경우 기획행정국 회계과 재산관리담당에서 국공유지를 총괄하여 담당하고 있으나, 토지나 건물 등에 대한 전문 지식이 부족한 행정·기능 직렬이 업무를 담당하고 있어 공공용지나 청사 부지 등에 관한 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있다. 국유재산 용도 폐지 시 지목의 설정, 건축물의 부지에 대한 지목의 변경, 신규등록 토지의 관리청 지정 등과 같은 업무를 수행함에 있어 전문 지식과 경험이 있는 지적 직렬이 있음에도 불구하고 행정·기능 직렬이 업무를 담당하여 이와 같은 업무가 원활하게 처리되지 못하는 경우가 발생한다.

따라서 국공유지를 관리하는 부서에 토지 및 건물 등에 관한 전문 지식이 있는 직렬을 배치하여 국공유지를 관리하게 하는 한편, 공공용지 합병에 있어서 주관 부서가 되어 합병을 신청할 수 있도록 하는 공공용지 합병 신청의 단일 부서로 지정하여야 할 것이다.

현재는 도로나 하천의 규모 등에 따라 관리하는 부서가 달라 지적담당부서에서 공공용지 합병 대상 토지를 발채하는 한편, 담당부서까지 파악해서 이를 신청하도록 통지하여야 한다. 시설물 관리부서는 물리적인 시설만을 주로 관리하고 있으며, 그 시설의 부지에 대한 지목의 변경, 합병과 같은 토지의 이동 관리에 체계적으로 이루어지지 않고 있다. 따라서 도로나 하천 등의 시설을 관리하는 부서에서는 공공재로서의 시설을 관리하도록 하고 그 재산에 대한 표시의 변동 등은 국·공유 재산관리 부서에서 전담하여 국공유지 관리의 일원화와 체계화를 도모해야 할 것이다.

2) 관리기관에서의 공공용지 합병 추진

대부분의 국유재산은 각각의 관리청이나 지방자치단체 등의 관리기관에서 위임받아 관리하고 있다.

국공유지의 효율적인 관리를 위해 추진하고 있는 공공용지 합병의 경우 지자체에서만 시행하고 있어 그 한계가 있다. 공공용지 합병에서 주로 처리하는 도로, 하천, 구거, 제방의 경우 국유지라 하더라도 지자체에서 관리하기 때문에 지목 변경 및 합병이 가능하나 철도용지, 수도용지 등은 해당 관리기관에서 소관청에 신청하여야 한다.

〈표 10〉과 같이 국토해양부가 관리하는 국유재산

표 10_국토해양부 소관 국유재산

관리 재산	관리 기관	관련법령
고속국도, 일반국도	국토관리청, 한국도로공사	도로법 제20조
국가하천	국토해양부	하천법 제8조
무역항(국가관리항), 연안항	지방해양항만청	항만법 제20조
광역상수도	지방국토관리청	수도법 제3조
공항시설	항공청	항공법 제105조2
무역항 및 연안항 항만구역 안의 공유수면	해양항만청	공유수면관리 및 매립에 관한 법률 시행령 제20조
철도시설	한국철도시설공단	철도산업발전기본법 제19조
댐 시설(시·도지사 건설 댐 제외)	한국수자원공사	댐 건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률 제15조

주: 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제41조 및 각 개별 법령 참조.

의 경우 여러 기관에서 나누어 관리하고 있으므로 해당 관리기관의 적극적인 관리로 공공용지 합병을 추진해야 할 것이다.

아울러 지자체에서 관리하는 국유재산이라 하더라도 지목 변경, 합병 등의 단순한 관리만 가능할 뿐 명칭의 변경 등에 대한 사항은 재산을 관리하는 기관에서만 가능하므로 이들 기관의 적극적인 관리를 통해 소유자 및 소유권에 관련된 사항을 정비하여야 할 것이다.

앞에서는 이러한 재산을 지방자치단체에 양여하여 관리하도록 하는 것을 제안하였다. 궁극적으로 지자체에 양여하여 관리하는 것이 최선일 것이나, 국가 행정목적상 불가하다면 각 관리기관에서도 공공용지 합병을 추진해야 할 것으로 사료된다.

V. 결론

동일한 용도로 사용되는 일단의 공공용지는 여러 필지로 세분화되어 있어도 사용 목적이나 별도의 보상 등 지가의 적용 등이 불필요하여 대량의 필지를 별다른 정리 없이 관리되어 왔다. 이렇게 대량의 자료로 관리되는 공공용지는 국공유지 관리의 효율성과 능률성을 저해하여 이를 개선하고자 청주시에서는 2009년부터 재산관리 및 행정의 효율성 기여를 위한 공공용지 및 공동주택부지 등의 합병정리 계획에 의하여 공공용지 합병을 수행해 왔다.

토지의 합병을 위해서는 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제80조의 규정에 부합되어야 하나, 공공용지의 특성상 합병되는 필지 수가 많고, 소유자도 다양하며, 축척 변경 또는 등록 전환 등의 지적측량이 수반되는 경우도 있고, 등기부상 소유자 또는 소유자의 명칭이 다르거나, 기타 권리관계가 등기되어 있어 토지의 합병이 불가하다.

이상과 같은 문제에 대해서 축척 변경이 필요한

경우, 등기 관련 저촉사항이 있는 경우, 부동산 관련 공부가 불일치한 경우, 행정구역이 불합리한 경우, 국유재산관리 기관의 적극적인 관리가 필요한 경우에 대해 그 문제점과 해결방안에 대해 살펴보았다.

대부분의 경우 지적소관청과 해당 국공유지를 관리하는 자치단체의 적극적인 관심과 관리가 필요한 경우가 대부분이었다. 특히 지적측량이 수반되는 경우 지적소관청에서 토지 이동 정리를 할 수는 있으나 반드시 지적측량이라는 절차를 거쳐야 하는가에 대해 지적공사와의 관계에 있어서 원활하게 처리하기 곤란한 경우가 있었으며, 이를 처리하기 위해 상급기관에 질의하기도 하였다.

이와 같이 지적 소관청에서 원활한 공공용지 합병을 위해서라면 지적측량이 필요한 경우, 측량결과도의 작성을 생략할 수 있도록 하는 규정이 마련되어야 할 것이다. 현행 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」에 “토지에 둘러싸인 임야를 등록 전환할 때나, 토지의 합병을 위한 축척 변경 등 국가가 자기를 위해서 직권으로 처리할 경우 측량결과도를 생략할 수 있다”는 규정을 마련하여 직권으로 등록 전환 또는 축척 변경 시 이동정리 결의서만으로 처리할 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 국가 또는 지방자치단체로 소유권이 이전된 필지의 등기부에 전소유자 명의로 된 소유권 이외의 권리에 대해서 간편한 절차로 이를 말소 등기할 수 있도록 부처 간의 협조도 필요할 것이다. 본 연구에서는 특별조치법 등으로 확인서를 발급하여 등기부서에 제출하면 이를 근거로 말소등기를 하는 방안을 제시하였다.

국공유지의 효율적인 관리라는 측면에서 공공용지의 합병은 관리기관별로 다수의 필지를 방만하게 관리하던 것을 토지의 용도에 따른 지목을 정비하고 동일한 용도로 이용되는 필지는 합병하여 하나의 필지로 관리하자는 것이다. 이를 위해 가장 근본적인 해

결 방안으로 국가의 행정 목적에 반드시 필요한 경우가 아니라면 지방자치단체로 소유권을 이전하는 방법이 최우선적으로 검토되어야 한다. 지방자치단체에서 각각의 공공용지를 관리하면서 발생하는 문제들을 해결하고자 노력하고 있으나, 소유권이 달라 발생하는 문제들은 지자체에서 해결할 수 없는 경우가 많으며, 관리자의 입장에서도 위탁 관리하는 재산과 직접 관리하는 재산에 대한 적극성에 대한 정도도 다를 것이라 사료된다.

따라서 관리하는 주체에게 소유권을 이전해 주어 보다 적극적으로 공공용지를 관리할 수 있게끔 환경을 조성해 주고, 소유권을 이전 받은 지방자치단체는 토지의 인문적 특성 중 최우효 이용의 원칙에 입각하여 효율적이고 능률적이며 체계적인 공공용지 관리를 도모해야 할 것이다.

참고문헌 •••••

- 국토해양부, 2011. “도로·하천 등 제모습 찾는다”. 2011년 7월 20일자 보도자료.
- 기획재정부, 2011. 2011년도 국유재산 관리·처분기준. 서울: 기획재정부.
- 김장희, 2002. “국유재산 관리의 개선방안에 관한 연구-부동산을 중심으로-”. 인하대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 김종훈, 2007. “국유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구(한국자산관리공사의 관리사례를 중심으로)”. 경희대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 서종덕, 2006. “국유재산관리의 효율적 경영관리체제 도입방안에 관한 연구 : 국유부동산을 중심으로”. 중앙대학교 대학원 석사학위 논문.
- 안종욱, 2006. “지방자치단체 공유재산관리의 영향요인에 관한 연구”. 건국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 조규관, 2009. “국공유지 관리실태 분석에 관한 연구-가평군을 중심으로-”. 강원대학교 정보과학·행정대학원 석사학위 논문.
- 지명규, 2003. “국유재산관리의 개선방안에 관한 연구-지방자치

- 단체의 위임관리를 중심으로”. 단국대학교 산업경영대학원 석사학위 논문.
- 충청북도, 2008~2012. 주요토지정보업무 추진계획.
- 황은택, 2008. “국유재산관리의 발전방향에 관한 연구”. 군산대학교 경영행정대학원 석사학위 논문.

- 논문 접수일: 2012. 4. 3
- 심사 시작일: 2012. 5. 3
- 심사 완료일: 2012. 5. 31

A Proposal for Effective Management of State and Public Land through Land Consolidation: Case of Public Land Consolidation in Cheongju

Keywords: State and Public Land, Land Alteration, Consolidation

Of state and public land managed by the national and local governments, the land which is used for public use may be composed of a plural number of land units, even if it is occupied by one single facility. As management of public facilities standing on a plural number of land units has its efficiency compromised, local municipalities consolidate sites used for a set of public facilities as a solution to the problem. This thesis aims to push for effective and aggressive consolidation of public lands by making a proposal regarding the obstacles arising in the process of consolidation. The study has examined different cases involving a survey related to scale change, registration conversion etc, or conflicts related to registration, or mismatch between official documents related to real estates, or unreasonable administrative zoning, or passive management by management authorities to suggest solutions.

토지 합병을 통한 국공유지 관리의 효율화 방안: 청주시의 공공용지 합병을 사례로

주제어: 국공유지, 토지이동, 합병

국가 및 지방자치단체에서 관리하는 국공유지 중 공공용으로 사용하고 있는 토지는 1개의 시설 이더라도 그 부지는 다수의 필지로 구성되어 있다. 다수의 필지로 관리되는 공공시설은 국공유지 관리에 있어 능률성 효율성을 저해하고 있어 이를 해결하고자 각 지방자치단체에서는 일단의 시설로 이용되는 공공시설의 부지를 합병하여 관리하고 있다. 이러한 공공용지 합병을 추진함에 있어 장애요인으로 발생하는 경우에 대하여 해결방안을 제시하여 효과적이고 적극적인 공공용지 합병을 추진하는 것이 본 연구의 목적이다. 연구의 결과 축척 변경, 등록 전환 등 측량이 수반될 때, 등기 관련 저촉사항이 있을 때, 부동산 관련 공부가 불일치 할 때, 행정구역이 불합리 할 때, 관리기관의 소극적인 관리 등에 대해 살펴보고 그 해결방안을 제시하였다.

지방자치단체에서 각각의 공공용지를 관리하면서 발생하는 문제들을 해결하고자 노력하고 있으나, 소유권이 달라 발생하는 문제들은 지자체에서 해결할 수 없는 경우가 많다. 따라서 관리하는 주체에게 소유권을 이전해 주어 보다 적극적으로 공공용지를 관리할 수 있게끔 환경을 조성해 주고, 소유권을 이전 받은 지방자치단체는 토지의 인문적 특성 중 최우효 이용의 원칙에 입각하여 효율적이고 능률적이며 체계적인 공공용지 관리를 도모해야 할 것이다.