

# 통일 후 북한지역 지적공부복구 방안 연구

## A Study on the Future Cadastral Restoration of North Korea After Unification

허세량\* · 고준환\*\* · 전철민\*\*\*

Selyang Heo · Junhwan Koh · Chulmin Jun

### 요 약

향후 통일을 대비하여 사실상의 지적공부가 소멸된 북한지역에 대하여 효율적인 토지 관리와 국민의 재산권 보호를 위하여 새로이 지적제도를 정립해야할 필요성이 있다.

본 연구에서는 북한지역의 지적제도를 지적공부복구의 방법을 사용하여 구축하는 방안을 제시하고자 한다. 6.25 전쟁으로 분·소실된 지적공부의 기능을 복구시켜 통일 후 북한의 토지소유권과 관련하여 제기될 수 있는 문제를 해결하는 것이 우선적이라 하겠다. 따라서 6.25 전쟁 이후 남한에서 실시한 지적공부복구과정을 통해 원상회복한 경험과 1980·1990년대 수복지구(경기도 연천군)지적복구 사례를 종합적으로 연구하여 북한의 지적공부복구방안을 다음과 같이 두 가지로 요약하였다.

첫째, 지적원도와 지적조사를 병행 실시하는 방법으로 실제 토지경계, 이용현황 등 토지 이동이 적은 농경지, 임야 등을 토지조사부, 지적도 등본과 비교하여 지적원도 및 등기부에 의하여 지적공부를 복구하는 것으로 토지소유자 복구등록을 할 수 있는 가장 기초가 되는 자료를 마련할 수 있는 방법이다. 둘째, 소유권 표시사항에 대한 지적복구방법이다. 첫째 방법으로 지적공부(토지표시사항)는 복구하였지만 토지소유권에 관한 사항은 복구되지 않은 토지를 대상으로 한다. 이에 대한 방안으로 지적복구가 완료된 지역에서 소유자를 쉽게 등록·처리할 수 있도록 하는 방법이다.

본 연구를 수행함에 있어서 선행연구 자료가 부족하고 북한 지적제도의 현황이 잘 알려지지 않아 많은 어려움이 있었다. 하지만 통일 후 큰 쟁점이 될 것으로 예견되는 북한토지소유권 문제 해결 방안의 하나로 한반도 특수 상황에 맞는 지적공부복구 작업의 모형을 제시하였다는 데에 의의가 있다.

주요어 : 토지대장, 지적복구, 지적공부, 북한

\* 대한지적공사 지적기술연수원 교육관리부, 서울시립대학교 지적및GIS전공 석사

\*\* 서울시립대학교 지적정보학과 교수

\*\*\* 서울시립대학교 지적정보학과 교수

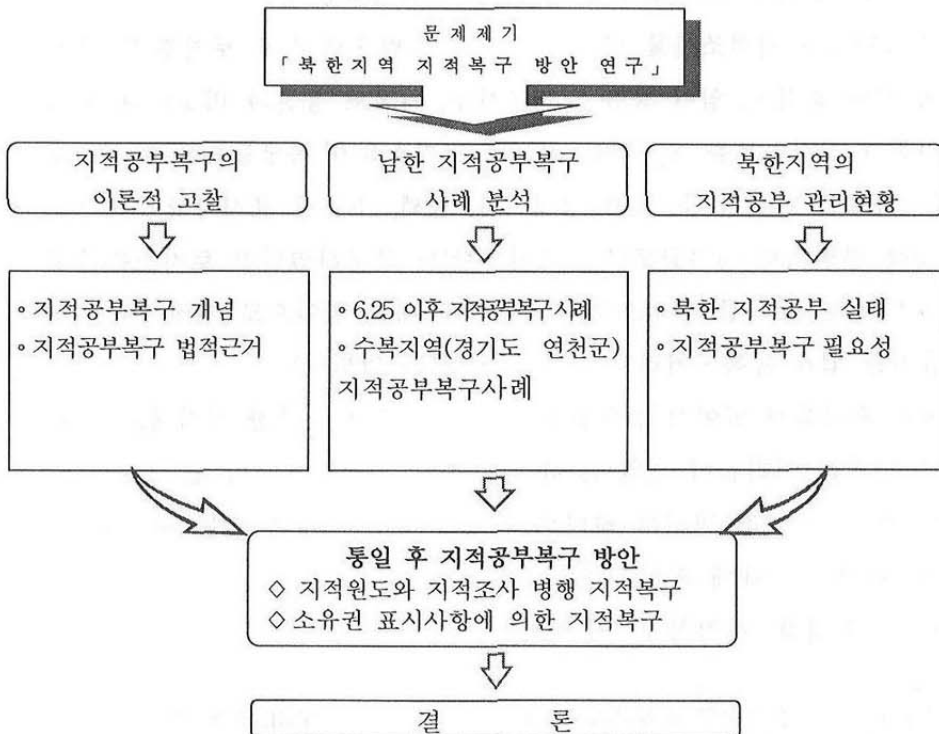
# 1. 서론

한반도가 분단된 후 남북한이 체제를 달리하여 각기 다른 토지제도가 적용되어온 지 벌써 60년이 되었다. 이러한 상황에서 남북한이 통일된다면 어떠한 형태의 토지제도로 운영되어야 하는가가 큰 문제로 대두된다. 특히 국유화 정책으로 개인토지소유권이 말소 되어버린 북한 토지에 관한 소유권 회복 문제는 매우 민감한 사안으로 부각될 것이다.

한반도의 통일로 인하여 북한 체제가 사회주의에서 자본주의로 전환된다면, 토지의 사유권 인정이 불가피하게 되고 그 과정에서 토지에 관한 원소유주를 밝혀야 하는 문제가 나오게 된다.

현재의 지적제도에서 토지에 관한 소유권을 증명할 수 있는 자료는 지적공부라고 할 수 있다. 그러나 일제시대에 실시된 토지조사사업을 근간으로 하여 현재의 지적제도를 유지·운영하여온 남한과는 달리, 북한은 토지국유화정책으로 이미 사실상의 개인소유권제도는 소멸되었다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 지적제도가 소멸된 북한 지역에 실질적인 지적공부 체계를 구축하여 토지소유권을 보호하기 위한 근거 자료를 마련해보고자 한다. 이를 위하여 6.25 전쟁으로 소멸된 지적공부에 대하여 남한에서 줄곧 실시되어온 지적공부복구사례와 1980년대와 1990년대에 수복지구(경기도 연천군)에서 실시된 지적복구사례를 집중 연구·분석하여 한반도 통일 후 북한지역의 지적공부복구 방안을 제시하는데 본 연구의 목적이 있다.



<그림1-1> 연구흐름도

## 2. 지적공부복구의 이론적 고찰

### 2.1. 지적공부복구의 개념

#### 2.1.1. 지적공부복구의 정의

6.25 전쟁으로 각 세무서에서 관리되던 지적공부가 분·소실되자 이를 원상회복해야 하는 시대적 흐름에서 ‘지적공부복구’라는 새로운 지적용어가 생기게 되었다.\*

현행지적법 제12조에 의하면, 지적공부의 전부 또는 일부가 멸실·훼손된 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지체없이 복구하여야 한다고 명시되어있다. 또한 현행지적법시행령 제9조에 의하면, 제12조에 의거 소관청이 지적공부를 복구하고자 하는 때에는 멸실·훼손 당시의 지적공부와 가장 부합된다고 인정되는 관계자료에 의하여 토지의 표시에 관한 사항을 복구하여야한다고 되어있다.

위의 법령에 의하여, 지적공부복구란 지적공부가 멸실·훼손된 때에 그 당시의 지적공부와 가장 부합된다고 인정되는 증빙자료에 의하여 소관청이 지적공부를 복구하는 것이라고 정의 내릴 수 있다.

#### 2.1.2. 지적공부복구의 자료 및 복구순서

지적공부복구 자료는 지적공부의 등본, 측량결과도, 토지이동정리결의서, 부동산등기부등본 등 등기사실을 증명하는 서류, 소관청이 작성하거나 발행한 지적공부의 등록내용을 증명하는 서류, 지적법제8조3항\*\*의 규정에 의하여 복제된 지적공부, 법원의 확정판결서정본 또는 사본이다.\*\*\*

지적공부의 복구 순서는 이같은 증빙자료를 수집한 후, 수집된 복구 자료에 의거 사실조사와 복구 측량을 실시하고, 토지등기부등본 또는 법원의 확정판결서에 의거 필지별 토지소유자를 조사하여 지번별 조서와 지적공부정리 결의서를 작성하고, 이를 멸실 당시의 지적공부와 부합되도록 복구한다.

\* 원영희, 「지적법」, 신일인쇄공사, 1984, p.114.

\*\* 지적공부는 지역전산본부에 보관하고 이를 영구히 보존하여야하며, 당해 지적공부의 멸실·훼손 시 복구자료로 활용할 수 있도록 매분기말을 기준으로 지적공부를 복제하여 지역전산본부가 아닌 안전한 장소에 이를 보관하여야 한다.

\*\*\* 지적법시행규칙 제13조(전문개정 2004.2.28 행정자치부령 제221호)

### 2.1.3. 지적공부복구의 게시

지적공부를 복구하고자 하는 때에는 복구하는 토지의 표시 등을 15일간 시·군·구 게시판에 복구 사실을 게시하여야 한다.\*

지적공부의 복구사실에 대한 공고는 단순히 지적공부가 복구되었음을 알리는 것에 불과하며, 지적공부의 복구 효력은 복구하는 시점에서 발생하게 된다. 따라서 지적공부를 복구한 이후에 복구사실을 공고하는 것은 효력발생의 요건은 아니지만 이해관계인이 공시효과를 가진다. 이 때문에 지적공부를 복구하고자 할 때에는 미리 복구하고자 하는 사항을 시·군·구의 게시판에 일정기간 공고하여 인접 토지소유자 또는 이해관계인 등이 이의신청을 제기할 수 있도록 하였다.

## 2.2. 지적공부복구에 관한 법적근거

지적복구는 6.25이후 지적법 제정당시는 지적복구라는 용어가 법적으로 없었지만, 대법원고시 제44호\*\*에 의하여 절차와 방법이 정해져 지적복구가 시작되었다. 그 이후에도 각종 법적근거를 마련하여 지적복구사업에 추진해오다가 1975.12.31 지적법\*\*\* 전문개정과 함께 최초로 지적복구라는 용어를 다루게 되었다.

토지의 조사·등록은 국가에서 모든 토지를 필지마다 소재, 지번, 지목, 면적, 경계 또는 좌표 등을 조사·측량하여 지적공부에 등록하여야 한다.\*\*\*\* 조사 및 측량은 지적법의 규정에 의해 처리되어야 한다. 지적공부에 등록하는 지번, 지목, 면적, 경계 또는 좌표는 토지의 이동이 있는 때에 토지소유자\*\*\*\*\*의 신청에 의하여 소관청이 결정한다. 다만 신청이 없어서 소관청이 직권으로 조사·측량하고자 할 때는 토지이동현황조사계획을 수립하여야 한다. 이 경우 토지이동현황조사계획은 시·군·구별로 수립하되 부득이한 사유가 있는 때에는 읍·면·동별로 수립할 수 있고\* 토지이동현황조사계획에 따라 토지의 이동현황을 기재하여야 된다고 되어 있다.

지적공부의 복구는 소관청에서 지적공부의 전부 또는 일부가 멸실·훼손된 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지체없이 복구하도록 하고 있다.\*\* 지적공부를 복구하고자 하는 때에는 멸실·훼손 당시의 지적공부와 가장 부합된다고 인정되는 관계 자료에 의하여 토지의 표시에 관한 사항을 복구하여야 한다. 다만, 소유자에 관한 사항은 부동산 등기부나 법원의 확정판결에 의하여 복구하여야 한다.\*\*\* 라고 현행법에 규정되어 있다.

\* 지적법시행규칙 제14조제6항(전문개정 2004.2.28 행정자치부령 제221호)

\*\* 대법원, 복위38도선 이북 수복지구 회복등기 실시요령,( 1952.10.15,고시)

\*\*\* 지적법은 1950.12.01 제정되어, 1961.12.08 법률 제829호로 일부개정 되었고, 그 후

\*\*\*\* 지적법 제3조1항(개정2003.12.31 법률제7036호)

\*\*\*\*\* 토지소유자는 법인 아닌 사단이나 재단의 경우에는 그 대표자나 관리인을 말한다.

\* 지적법시행규칙 제2조1항(전문개정 2004.2.28 행정자치부령 제221호)

\*\* 지적법 제12조(개정2003.12.31 법률제7036호)

### 3. 남한 지적공부복구 사례 연구

#### 3.1. 6.25 이후 지적공부복구 사례

##### 3.1.1. 현 황

1950년 6.25전쟁의 발발로 인하여 토지(임야)대장 84,415권과 지적(임야)도 577,793장의 지적공부 중 대장의 21%인 17,862권, 도면의 22%인 129,748장이 멸실되었는데 특히 경기도와 강원도 지역의 피해가 심하였다.\* 더구나 전쟁 전 북한 통치하에 있던 729천필과 7,034km<sup>2</sup>의 복구지역에 대해서는 대장 3,546권과 도면 33,969장에 상당하는 지적공부가 전무한 상태였다. 이로 인해 1952년 10월 15일 대법원 고시 제44호로 시달한 “북위 38도선 이북 수복지구 회복등기 실시요령”에 의해 등기부 멸실 직전의 등기부등본 또는 토지대장 등본을 첨부해 회복등기\*\*를 하도록 하였다.

증빙서를 첨부하지 못한 토지에 대해서는 관할세무서장 또는 시장, 군수의 소유권증명서를 첨부하여 회복등기 하도록 하였는데 지적공부에 등재된 사실과 다르게 회복등기가 된 경우에는 토지분쟁의 원인이 되었다.

이에 따른 지적복구실적은 <표 3-1>와 같다. 대상필지가 총 4,010,105필지 중에서 3,961,839필지로 98.8%를 복구했는데 그 중 토지복구는 3,504,589 필지 중 3,473,542필지로 99.1%였고 임야복구는 505,516필지 중 488,297필지로 96.0%였다.\*\*\*

그 중에서 경기도의 부천군, 시흥군의 지적도복구는 1951년 2월 4일 당시 부천군 계남면 향리의 12매를 비롯한 총 539매였다.

<표 3-1> 지적복구 실적

구분	대상필수	실적	%	도면손실	실적	%
토지복구	3,504,589필	3,473,542필	99.1	115,377매	111,976	97.1
임야복구	505,516	488,297	96.1	14,371	14,143	98.4
계	4,010,105	3,961,839	98.8	129,748	126,119	97.2

자료 : 서철수·지종덕, 「한국의 지적사」, 기문당, 2002, p.324.

<표 3-2> 경기도의 지적도 복구실적

\*\*\* 지적법시행령 제9조제1항(개정 2004.2.17 대통령령 제18283호)

\* 서철수·지종덕, 「한국의 지적사」, 기문당, 2002, p.324.

\*\* 실체관계에 부합하는 기존의 등기가 부당하게 소멸된 경우에 이를 복원·재현하는 등기이다. 회복 등기는 구등기의 소멸원인이 무엇이나에 따라 말소회복등기와 멸실회복 등기로 나누어진다.

\*\*\* 서철수·지종덕, 앞의 책, p.325.

토지소재			지적원도 (매)	비고
군	면	리		
부천	계남	항리	12	
시흥	동	독산리외5개리	234	
	북	도림리외9개리	258	
	신동	방배리외1개리	35	
계			539	

자료: 서철수·지종덕, 「한국의 지적사」, 기문당, 2002, p.325. 재작성.

### 3.1.2. 토지과세기준법에 의한 지적복구

1957년에는 토지과세기준조사법에 의하여 재무부주관의 5개년계획으로 토지조사사업이 실시되어 1961년도에 전재지역(戰災地域)을 제외한 일반지역에 대해서 우선 토지조사를 종결하였다.

토지과세기준조사를 실시하는 과정에서 이동지조사는 측량을 수반하는 이동지와 측량을 요하지 않는 전필이동지로 분류되었다. 특히 지적측량을 요하는 이동지는 지적법과 지방세법의 토지이동에 대한 신고신청의 의무규정이 있었다. 대다수 토지소유자는 측량수수료 뿐만 아니라 토지에 대한 세 부담으로 토지이동의 신고신청을 기피했는데 이와 같은 무신고이동지의 누적은 어려운 난제였다.

이러한 토지과세기준법의 설정은 무신고이동지의 정리가 선행되어야 하므로 토지과세기준법에 의해 관할시장, 군수가 직권으로 무신고이동지를 정리하되 측량수수료 부담을 국가 또는 지방자치단체 부담으로 1961년까지 전필이동지, 분할이동지, 신규등록 등 약 238만 필지에 달하는 무신고이동지를 정리하였다. 이렇게 실시한 토지과세기준조사로 1960년 1월 1일자 토지대장에 등재된 과세지로서 비과세지와 면세지를 제외한 전, 답에 대해서는 등급에 의한 기준수확량으로 결정하고, 대, 염전, 광천지, 지소, 잡종지, 사사지 등에 대해서는 임대가격으로 결정하였다. 이때 토지조사 직원 833명을 투입해 토지과세기준을 마련하였다.\*

토지조사 업무는 법 제16조 이동지 정리의 규정에 의해 위임된 토지과세기준조사와 자산평가사무관장에 관한 건(1958년 7월 1일 대통령령 제1381호)으로 토지과세기준조사 업무를 관장하였다.

재무부소관으로 시행된 일반지역의 사업비는 5개년간(1957~1961) 약 46억 6천만원의 국비 예산을 투입했다. 이 사업은 1962년 “원”화폐개혁 이전에 당시의 사업비를 환에서 원으로 환산하면 약 13억3천만원이 된다.\*\*

1960년도 조사대상에서 제외된 경기도와 강원도의 접적지역은 6.25의 전화로 조사사

\* 서철수·지종덕, 앞의 책, p.326.

\*\* 서철수·지종덕, 앞의 책, p.326.

무 수행에 필요한 지적공부를 비롯하여 토지세에 관한 제대장이 거의 분·소실되어 조사업무에 착수할 수 없었다. 이 때문에 전제지역의 특례를 두어 당시 조사대상에서 이를 제외했고 지적이 복구되는 대로 전제지역에 대한 토지조사를 계속키로 조치하였다.

전제지역에 대한 토지조사는 이처럼 특례에 따라 토지조사에 착수도 하지 못한 채 나중에 국세와 지방세의 조정에 관한 법률에 의해 국세이던 토지세가 지방세로 이양됨을 계기로 내무부로 이관되었다.

### 3.1.3. 소유권 이전등기에 의한 지적복구

소유권정리를 위한 지적업무로는 1964년 9월 17일 법률 제1657호로 일반농지의 소유권이전등기 등에 관한 특별조치법이 제정되었는데 분배농지와 과수원을 제외한 일반농지 전부를 대상으로 하여 1965년 6월 30일까지 9개월간 232만 6천 필지를 정리하였다.

1969년 5월 21일에는 법률 제2111호로 임야의 소유권이전등기 등에 관한 특별조치법을 제정하였는데 부동산 등기법에 의하여 등기하여야 할 임야로써 이법 시행당시 소유권 이전등기를 하지 아니하였거나 보존등기가 되어 있지 않은 임야를 간략한 절차에 의하여 등기하지 못한 취득자에게 등기함으로써 삼림행정의 효율적인 운영을 기하기 위하여 토지 및 임야대장 등록지로서 임야로 등록된 토지전부에 대해 1969년 6월 21일부터 1971년 12월 20일까지 2년 6개월간 100만 3천 필지를 정리하였다.

1970년대의 주요 지적업무는 새마을사업 수행에 따른 농로, 마을안길, 마을회관 등의 지적정리, 고속도로의 건설과 각종 도로확장 등에 따른 지적정리, 다목적 댐의 건설로 인한 수몰지역의 측량 등 국가기반시설의 건설이 활발해짐에 따른 지적정리업무가 많았다.

1977년 12월 31일에는 법률 제3094호로 부동산소유권 이전등기 등에 관한 특별조치법을 제정하였는데 주요내용은 소유권 보존등기가 되어 있지 아니하거나 등기부의 기재사항이 실제권리관계와 일치하지 아니하는 부동산을 간이한 절차에 의거 등기할 수 있도록 토지와 건물을 대상으로 6년 10개월간 734만 2천 필지를 정리하였다. 이렇게 처리된 광대지이동정리 실적은 1953년에 246,238필지, 1963년에는 75,122필지, 1973년에는 883,472필지, 1980년에는 89,404필지였다.\*

### 3.1.4. 소유자 미복구 토지에 관한 지적복구

---

\* 서철수·지종덕, 앞의 책, p.327.

1982년 12월 31일에는 법률 제3627호로 수복지역내 소유자 미복구 토지의 보존등기 등에 관한 특별조치법이 제정되었다.

이는 전란으로 분·소실된 지적공부는 복구되었으나 소유자만 복구하지 못한 경우가 약 18만 6천 필지에 438만평(수복지구의 약 25%)이다.

이러한 현실 때문에 소유권을 둘러싼 분쟁과 사기가 빈번할 뿐만 아니라 수복지구 주민의 생활안정에 커다란 장애요인이 되므로 편의하고 실제적인 행정절차에 의하여 실제 소유자에게 소유권복구와 등기가 가능토록 의원입법(10명)으로 특별조치법을 제정하였다.

이 법의 절차는 보증인보증(3인이상)→공고(신문 및 게시)→시군사실조사→시군소유자 복구심의위원회(불복시도소유복구심의)위원회 의결→확인서 발급→등기의 순으로 처리된다.

대상지는 수복 지역 내 토지와 건설(내무부장관과 국방부장관간에 협의) 고시한 군사 시설 보호지역은 제외하여 경기도 4개 군 19개 읍면 121개 리동과 강원도 7개시군, 38개읍면 435개 리동에 대해 1986년 12월말까지 소유자복구등록 3만 8천필과 확인서발급 약 3만필을 정리하였다.\*

### 3.2. 수복지역 (경기도 연천군)의 지적공부복구 사례

경기·강원도의 접적지역에 6.25 전쟁으로 지적공부를 비롯한 제 대장이 분·소실되었는데, 연천군 관할구역에 41개리 42,934필지가 복구되지 못하고 있는 실정이었다.\*\* 그러나 지적법 제13조 및 동법시행령 제10조·동법 시행규칙 제14조에 의하면, 지적공부가 멸실된 때는 대통령령이 정하는 바에 따라 지체없이 복구하도록 되어 있는 바, 1962. 11. 21일 수복지구와 인접지구의 행정구역에 관한 임시조치법(법률 제1178호 62. 11. 21 제정)으로 편입된 왕징면(전 서남면과 장단군 강상면의 지역을 편입), 백학면(전 장단군 대강면), 장도면 및 신서면(전 인목면의 지역을 편입), 중면(전 삭녕면의 지역을 편입) 등이 지적복구 대상 지역이었다.

#### 〈표 3-3〉 수복 및 인접지구의 지적복구현황

\* 서철수·지종덕, 앞의 책, p.328.

\*\* 연천군 민원봉사실 자료 발췌



구분 면별	계		토지		임야	
	면적	필수	면적	필수	면적	필수
백학	29,618,385	10,189	27,878,683	10,076	1,739,702	113
왕징	113,126,507	14,977	37,557,251	11,369	75,569,256	3,608
신서	34,710,210	7,055	34,710,210	7,055	-	-
중	105,077,992	10,713	55,700,770	7,949	49,377,222	2,766
계	282,533,094	42,934	155,846,914	36,449	126,686,180	6,487

자료 : 연천군청 민원봉사실

〈표 3-4〉 지적공부복구 대상지역 현황

구분 면 별	리 수	리 명
백학	12	포춘, 사시, 향동, 석주원, 上, 中, 下, 오음, 매현, 고읍, 두매, 반정
왕징	13	임강, 오탄, 귀촌, 고창, 언학, 가천, 냉정, 고왕, 기곡, 울현, 석둔, 고잔하, 고잔상
신서	6	갈현, 검사, 덕산, 승양, 신현, 도밀
중	10	적읍, 진곡, 어적산, 적동산, 도연, 대사, 삭녕, 여척, 고마, 상마산
계	41	

자료: 연천군청 민원봉사실

접경지역으로 중앙 분계선 이남지역은 행정권이 미치는 대한민국의 영토이나 비무장 지대(중앙 분계선 이남부터 남방한계선 이북지역) 2km구간은 출입금지구역이며, 민통선 북방은 민간인 출입통제구역으로 되어 있다. 출입 시에는 관할 군부대의 출입허가에 의하여 진출입할 수 있었고, 연천군 수북지역의 대부분이 민통선 이북에서 중앙 분계선 이남지역으로 지적복구를 함에 있어 자료조사에 의한 방법에 의존할 수밖에 없는 실정이었다. 따라서 복구측량은 세부측량당시의 지적원도가 존재하는 지역은 원도를 기준으로 하여 모면지 위주로 지적복구를 하였으며 지적원도에 의한 면적측정을 하여 공시하는 방법에 의하여졌다. 그 외 지역은 지적복구측량을 실시하였는데 경계의 결정은 소유권을 주장하는 토지소유자들의 경계표시에 의하여 공시하였으며, 지적복구에 필요한 기초자료가 없는 지역과 지뢰지대 및 측량자가 출입할 수 없는 지역(비무장지대)은 현재까지 지적복구를 못하고 있는 실정이다. 소유권복구에 관하여는 수북지역 미복구토지의 복구에 관한 특별법에 의하여 소유자복구등록을 하였으며 소유권이 복구되지 않는 토지는 본 특별법에 의하여 국유화로 전부 등록되었다.

### 3.3. 지적공부복구 추진내역(1980년, 1990년대)

#### 3.3.1. 토지표시사항에 관한 지적공부복구

경기도 연천군은 도면 및 증빙자료\*를 수집하여 토지표시사항에 관한 지적복구를 수복지역을 대상으로 1980년에 10개월 동안 4개면에 42,191,957㎡ 면적과 10,433필지를 복구하였으며, 1990년에는 임야지적복구를 5개월 동안 2개면에서 37,714,993㎡면적과 260필지를 복구하였다.

〈표 3-5〉 지적(토지·임야)복구 실적

구 분		리 수	리 명	실 적		비 고
				면 적(㎡)	필 수	
토지	백 학	4개리	포춘,향동,매현,반정	4,607,276	2,558	
	왕 징	3개리	고장,고왕,기곡	4,677,659	1,306	
	신 서	5개리	갈현,덕산,송양,신현,도밀	21,228,877	4,029	
	중	3개리	적은,어적,도연	11,678,145	2,540	
계		15개리		42,191,957	10,433	
임야	신 서	4개리	대광,도신,답곡,마진	34,482,279	230	
	중	1개리	도연	3,232,714	30	
계		5개리		37,714,993	260	
합계		20개리		49,906,950	10,693	

자료 : 연천군청 민원봉사실

#### 3.3.2. 복구방법 및 절차

6.25 전쟁으로 인하여 지적공부 및 지적공부와 밀접한 관계에 있는 등기부가 멸실된 지역도 전국 59개소나 되었다. 전후 당시의 지적업무를 관장하던 재무부장관의 지시에 의하여 각 세무서에서 멸실된 지적공부를 복구하였는데 당시 시행중이던 지적법\*\* 및 시행령에 지적복구에 관한 규정이 없음에도 전후 복구에 막대한 재원이 필요한 정부는 법령 등이 정비되기 전에 과세목적상 그 소유자까지 복구함으로써 그 적법성에 문제를 남겼다.

\* 증빙자료로서 멸실 직전의 ① 토지·임야대장부분 ② 지적·임야약사도 ③ 지세명기장 ④ 임야세명기장 ⑤ 지적·임야약도 ⑥ 토지·임야대장 등·초본 ⑦ 지적·임야도 등·초본 ⑧ 농지 수표 ⑨ 임야소표 ⑩ 등기부 등·초본 ⑪ 민유임야 이용구분 조사서 ⑫ 국유지재산관련도부 ⑬ 영림관련도부 등의 공성으로 작성된 문서 ⑭ 토지임야조사부 ⑮ 지적·임야원도 등을 말한다.

\*\* 지적법 1950.12.1 법률 제165호

그 당시 지적공부 복구를 위하여 지적복구 관련예규\*가 시행되었고, 최초로 재무부에서 각 사세청장에게 시행한 지적도 복구분 이동정리에 관한문건\*\*을 살펴보면 다음과 같다. 지적약도 또는 유사한 도면(경지도, 부작도등 멸실 직전의 상태를 표시한 도면) 현존지역, 시가지 계획에 의한 구획정리지역 및 토지개량에 의한 경지정리로서 확정측량을 요하는 지역, 지세명기장 또는 토지소표 현존지역, 등기부 현존지역, 기타 지적공부 복구 자료를 수집할 수 있는 지역을 지적복구 우선착수 지역으로 선정하였다. 측량준비도 작성은 지적측량결과도 또는 복구 지적도, 임야도에 의거하여 전 도엽을 등사하여 자사 착목 하도록 하였으며, 도곽신축을 명기하도록 하여 검사를 받아 실측에 임하였다. 경계선 측정은 토지소유자 이해관계인과 현지 사정에 정통한 농지위원 및 인근주민을 입회토록 하였고, 지세명기장, 토지소표 현존지역 및 기타 복구 자료를 수집할 수 있는 지역은 이들 자료에 의하여 지적측량을 시행하되 멸실 직전의 경계선을 모색하여 판정하도록 하였으며, 지적측량은 현 상태대로 실시하도록 하였다.\*\*\*

지적(면적)산정에 있어서는 지적산정부 서식에 종전 지적 란을 신설하여 공부지적을 기입하고 결정 지적에 있어서 신규 지적이 공차 이내일 때에는 공부지적을 시인하고 공차 이외일 시에는 토지소유자로부터 오류정정 신청서를 제출케 하여 처리하였다.(〈그림 3-1〉 참조)

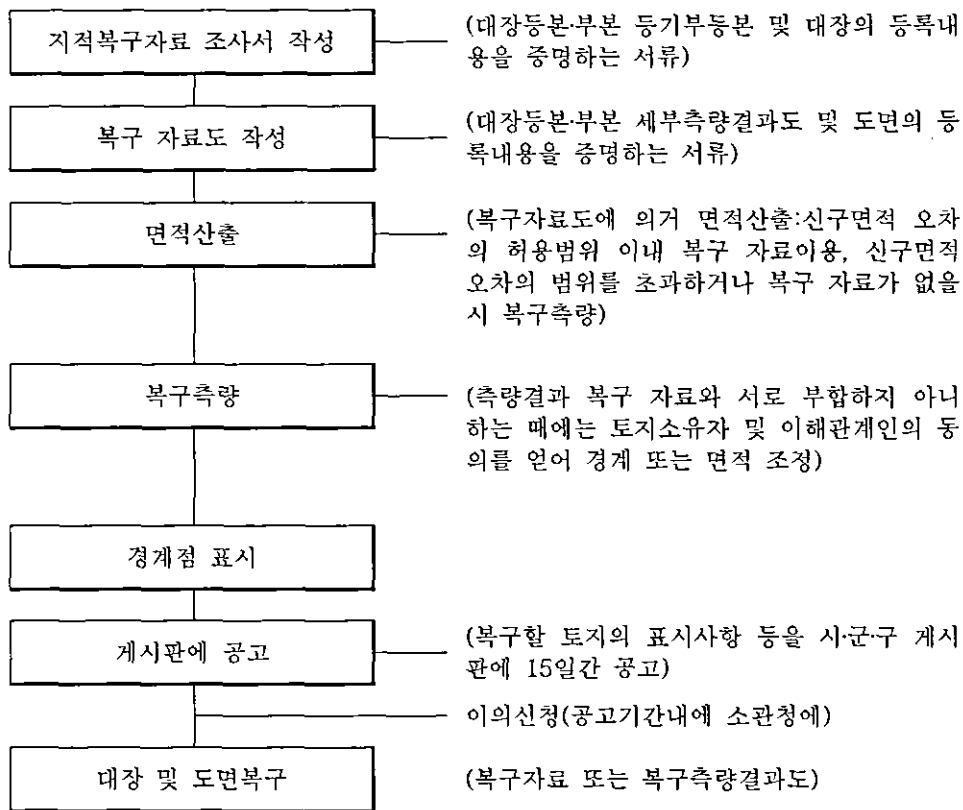
또한 지적도는 대장이 있는 것에 한하여 정리하도록 하였으며, 측량 착수 전에 토지소유자 또는 관리인으로 하여금 그 토지의 주위 경계를 설치토록 하고 지번, 지목, 지적, 소유자의 성명 또는 명칭, 국유지(보관청)을 기입하게 하였다. 한편, 지적도와 임야도는 있으나 토지조사부 및 임야조사부가 없는 경우에는 지적도 및 임야도에 의거하여 측량결과도에서 지적을 산정 작성토록 하여 지적복구에 임하였는데, 군사 분계선의 중립지의 민간인 출입통제 구역의 지적은 복구할 수 없었다.

\* 지적복구 관련예규는①지적도 복구분 이동정리, ②토지대장에 기등기된 창씨개명 복구에 대한 일,

③ 지적공부 복구추진, ④지적공부의 복구중 소유자 복구에 관한 지시 등이 있다.

\*\* 1953.10.16 「발신 : 사세국장」, 「수신 : 각 사세청장」 공문시달

\*\*\* 경기도 「지적복구사례집」, 1997.



“대장은 복구되고 도면이 복구되지 아니한 토지가 토지구획정리사업 등 시행지역의 토지이동 및 축척변경사항 지역에 편입된 때에는 도면을 복구하지 아니할 수 있다.”

### 3.3.2 소유권 표시사항에 관한 지적공부복구

한국전쟁으로 인하여 멸실된 지적공부의 소유권표시사항 복구는 몇 차례의 특별법제정 이전에는 임시방편으로 법적인 뒷받침 없이 과거 재무부의 질의회신에 근거한 소유신고제도\*에 의거 행정절차상으로 복구한 관계로 행정상 많은 난점과 부작용이 있었다.

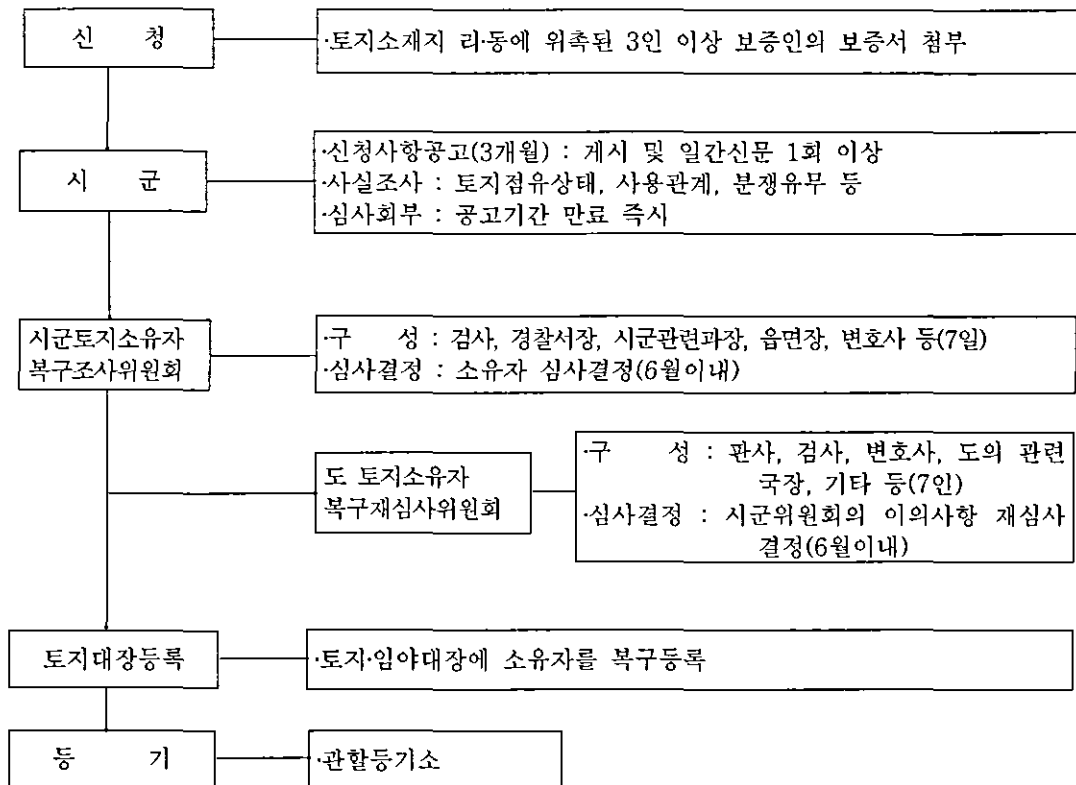
그 당시 토지소유자는 있으나 증빙서\*\*를 소지하고 있지 아니한 경우에는 본인의 신고에 의하여 토지대장을 정리하되 토지소재지 리·동내에서 보증인 2인 이상을 선정하여 보증인의 재산증명과 인감증명을 첨부한 신고서에 한하여 처리하였다. 소유자가 신고할 토지가 많은 관계로 같은 리·동 또는 같은 면내의 다른 리·동에서 그 토지에 상당한 재산을 소유한 보증인을 구할 수 없는 경우 재정보증은 별도로 당해 토지 소재지 이외의 지역에서 2인 이상의 보증인을 선임하여 보증인의 재산증명과 인감증명을 첨부한 재정보증서를 신고서에 첨가하여 처리하였다.

\* 소유신고제도는 인우재산보증서, 농지위원확인서를 말한다.

\*\* 증빙서는 등기부, 지세명기장, 임야세명기장, 구등기제증 등을 말한다

대법원은 토지소유자를 복구하기 위하여 멸실 회복등기 요강통칙\*에 의거 등기부의 전부 또는 일부가 멸실된 전국 59개 법원 및 등기소 지역 내의 토지소유자들을 상대로 그 멸실회복 등기를 낼 수 있는 기회를 한시적으로 부여하기도 하였다.\*\*

멸실회복 등기의 첨부 서류로는 전등기의 등기제증을 제출하기 곤란할 경우 멸실 직전의 등기부등본·초본 토지대장등본 기타 권리를 증명할 공문서를 첨부토록 하였고, 처리절차는 <그림 3-2>과 같다.\*\*\*



<그림 3-2> 소유권 복구절차 흐름도

### 3.4. 지적공부복구 사례분석과 적용가능성

6.25전쟁 이후부터 남한에서 실시된 지적공부복구사례와 1980년대·1990년대 경기도 연천군 수북지역의 지적복구사례에 대한 연구결과는 다음과 같이 정리할 수 있다. 남한의 지적복구사례에서 나타난 방법은 크게 두 가지로 나눌 수 있으며, 이와 같은 방법을

\* 1952.10.15 대법원 고시 제44호

\*\* 경기도, 앞의 책, p.24.

\*\*\* 정선철, "수북지역내 부동산 특별조치법 개정", 「지적」, 대한지적공사, 1989년1월호.

기초로 북한지적공부복구에 대한 적용방안을 분석하면 다음과 같다.

첫째, 남한의 사례에 활용된 지적공부복구의 절차와 방법은 다음과 같이 두 가지로 구분된다.

#### ① 토지표시사항에 의한 방법

북한 통치하에 있던 1952년 10월 15일 대법원 고시 제44호로 시달된 “북위 38도선 이북 수복지구 회복등기 실시요령”에 의해 등기부 멸실 직전의 등기부등본 또는 토지대장 등본을 첨부해 회복등기를 실시한 이후, 지적복구 관련예규, 지적법, 특별조치법 등에 관한 법적 근거에 의하여 각종 서류와 증빙자료, 정부기록보관소에 보관된 지적원도와 비교하여 토지소재지, 지번, 면적, 경계선에 대한 지적공부복구를 하였다

#### ② 소유권 표시사항에 의한 방법

토지표시사항에 의한 방법으로 토지소유권에 관한 사항이 복구되지 않는 토지에 대하여 지적법 또는 소유권에 관한 특별조치법 등에 관련 규정에 의하여 한시적으로 소유권에 대하여 복구할 수 있도록 하였다.

둘째, 남한의 사례에서는 지적원도를 최대한 활용했으며, 지적원도가 없는 경우에는 여타의 자료(각종 증빙자료)에 의하여 일필지 측량을 함으로써 지적공부복구를 해나갔다. 하지만, 북한 지역은 오랜 국유화의 기간동안 많은 지형지물의 변화가 있었기 때문에 남한에서 실시한 지적공부복구방법을 그대로 적용하기엔 많은 무리가 따른다.

셋째, 향후 북한지역의 지적공부복구를 위해서는 남한에서 활용된 절차와 방법을 적용하되, 북한토지에 대한 전반적이고 실제적인 지적조사가 병행되어야 하겠다. 지적조사란 토지의 개별성을 나타내는 일필지별로 토지현황, 이용현황, 권리관계를 조사하고 그 위치와 경계를 정확하게 측량하고 면적을 확정하는 것이다.

사례연구 결과는 위와 같이 3가지로 정리할 수 있지만, 무엇보다도 중요한 것은 지적공부복구의 시기가 문제이다. 향후 통일시 예상되는 혼란을 방지하기 위해서는 북한지역의 행정기관 접수와 동시에 신속하게 복구가 이루어져야 한다.

지적공부가 복구되어야만 SOC\*개발이 이루어지고, 토지시장이 활성화 되어 투자가 확대될 수 있을 것이다. 또한 북한지역의 토지소유권, 연고권 등의 주장으로 인한 토지소유권 결정에 따른 사회적 혼란예상이 예상되기 때문이다. 이와 동시에 남한의 주소, 주민등록 개념에 의한 주민 통제를 위해서 주택과 대지에 대한 일필지를 확정해야 하고, 토지소유권 표시사항을 복구하여 이에 대해 대비책을 철저히 수립해야 한다.

---

\* 사회간접자본(social overhead capital)의 약자로 직접자본이 아닌 간접적으로 여러 가지 생산활동에 기여하는 자본. 자본은 그 소유형태, 물리적 특징 및 경제적 기능에 따라 여러 가지 방법으로 분류되는데, 이것은 종종 경제적 간접자본과 순수한 사회간접자본으로 구분된다.

더욱 더 중요한 것은 남한과 마찬가지로 북한지역의 토지투기 및 무질서한 개발행위 남용 방지와 토지거래 및 지가변동에 따른 적절한 과세제도의 확립기초가 되는 지적공부 복구가 절실히 요청되는 것이다. 아울러 북한지역에 불태우고 없는 등기제도를 확립하기 위하여 북한지역에 지적공부복구가 필요하며 각 필지의 위치와 경계, 면적을 정하고 소유자를 확정하는 지적조사가 병행하여야 할 것이다.

## 4. 북한지역의 지적공부복구 방안

### 4.1. 북한의 지적공부 및 등기부 관리 실태

고대로부터 오늘날에 이르기까지 어느 사회에서나 부동산 특히 토지는 그것이 가지는 자연적·기능적 특수성과 희소성으로 인해 중시되어 왔다. 따라서 국가는 과세와 국가정책의 수립 등 행정목적을 위해 부동산의 위치·면적·용도 등 현황을 파악할 수 있는 공부를 작성하는 한편, 개인간 거래의 안전을 도모하기 위해 부동산에 관한 권리관계를 정확히 공시하는 특별한 제도를 마련했다. 우리나라의 경우 지적법, 건축법, 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 등을 통해 부동산의 상세한 현황을 파악할 수 있는 지적공부를 갖추고 있을 뿐만 아니라 등기를 부동산물권변동의 요건으로 하는 부동산등기제도를 시행하고 민법과 부동산등기법을 통해 규율하고 있다.

따라서 향후 남북 통일시 부동산의 소유관계와 이용관계 등 부동산제도 전반을 우리나라의 제도에 맞추어 정비하는데 대비하기 위해서는 북한에도 남한의 지적공부 등에 해당하는 공부가 갖추어져 있는지, 부동산등기제도가 시행되고 있는지 그 실태를 아는 것이 매우 중요하다. 북한에서는 토지는 혁명의 고귀한 전취물이고, 토지의 사회주의적 소유가 북한의 경제적 기초라고까지 규정\*하면서 토지의 보호·건설·관리의 중요성을 강조하고 있는 것으로 볼 때 부동산 특히, 토지의 현황에 관한 공부가 어떤 형태로든 존재하리라는 것은 쉽게 추측할 수 있다. 만약 이러한 공부가 존재한다면 북한의 부동산현황을 파악할 수 있는 유일한 자료일 것이므로 그 존재여부 및 내용에 우리의 관심이 더욱 집중된다.

남북한이 분단이전에는 북한지역도 남한과 마찬가지로 토지조사사업 및 임야조사사업으로 작성된 지적공부를 사용하였다. 분단 당시 북한지역의 지적원도는 285,530장이며, 면적은 110,766,508km<sup>2</sup>이다.\*\* 토지조사사업 당시에 작성된 북한지역의 지적도는 남한지역

\* 북한 토지법 제1조, 제4조 등에 규정하고 있음.

과 마찬가지로 시지역은 600분의 1이고 대부분 1,200분의 1로 작성되었으며, 산악지역은 2,400분의 1로 작성된 지역도 일부 있다. 지적제도 또한 분단이전에는 남북한은 같은 체계 하에서 지적제도가 운영되었으나 분단으로 인하여 서로 다른 체계의 지적제도로 변화되었으며. 분단 당시 북한에 위치한 행정구역별 지적공부 현황\*을 살펴보면 다음과 같다.

#### 4.1.1. 지적공부 및 등기부의 폐쇄

북한은 정부수립 이전인 1946. 3. 5 제정한 “북조선토지개혁에 대한 법령”(북조선인민임시위원회)에 의거 토지개혁을 실시하였다. 토지개혁은 토지대장에 근거하여 몰수, 분배하였으며, 소유권에 대한 법적 권리를 공고히 하기 위하여 《토지소유권 증명서》를 농민들에게 교부하고 그것을 토지대장에 등록함으로 일제시대에 작성된 일체 토지문건을 완전히 무효화하고 청산하였다.\*\* (토지소유권 증명서 부록 참조)

토지분배과정에서 농지를 분할해야하는 경우는 지적측량을 실시하였다. 지적측량은 지정측량사가 담당하여 지적측량을 실시하였으나 측량사의 부족으로 토지대장 및 지적도 정리에는 이르지 못하고 지압조사부와 지적약도를 정리하였다. 지압조사부에는 토지대장상의 지번, 지목, 경작자의 주소, 성명을 등재하여 농민의 경작사항과 대인, 대지별 출입경지를 각 동·리 별로 작성, 비치하게 함으로써 지세(현물세)는 물론 토지 집계표에 인구 및 가구 수까지 조사하여 매년 집계할 수 있도록 하였다. 북한의 토지개혁법은 1958년 9월 9일 북한헌법에 의하여 합법성을 부여받았으며, 이 때까지만 해도 토지의 사적소유와 상속도 인정하였다.

6·25사변 중에는 지적공부의 안전을 위하여 산악지대의 창고를 이용하라는 지시가 있었지만 폭격의 염려가 있어 동굴을 이용, 보관토록 하라는 재지시에 의하여 야간에 지적공부를 옮기고 지적담당직원으로 하여금 주야로 경비를 서면서 공부를 관리하였다.\*\*\*

토지개혁을 통하여 개인에게 분배한 토지는 농업협동화를 통하여 소유권이 개인으로부터 국유화로 변화하게 되고 1958년에 이르러서는 농업협동화의 완료와 함께 사적 소유권 개념이 사라지게 되자 지적공부가 불필요하게 되었다. 따라서 북한에서는 1958. 4. 14 “지적문건관리규정”(내부)을 발표하여 토지대장, 지적도, 측량원도, 산정부 등을 관련

\*\* 지적원도매수는 강원도 통천, 평강, 이천, 회양군을 포함한 수치이며 면적은 강원도를 제외한 면적이다.

\* 대한지적공사, “북한의 지적제도 연구”, 우리인쇄사, 2001.

\*\* 조병현, “북한지역의 지적제도 발전방향에 관한 연구”, 「지적」 대한지적공사, 2000년7월호

\*\*\* 김원준, “북한의 지적과 교육”, 「지적」, 대한지적공사, 1995년 10월호.



기관에 보관하게 된다.\*

이후 북한에서는 사회주의 건설에 맞도록 간석지 개간, 새 땅 찾기, 남포갑문 건설, 태천 발전소 건설 등 4대 자연재조사업과 문화주택건설, 도시건설, 다락밭개간, 토지정리사업 등 대규모 토지이동이 이루어졌으나 지적측량을 실시하지 않아 지적공부는 작성·정리하지 않은 것으로 보인다.

이와 같이 북한에서는 농업협동화 이전까지는 남한과 동일한 지적공부를 사용하였으나 현재는 보관하고 있는 것으로 조사되었지만 다음과 같은 근거로 1910년대에 토지조사사업 당시의 지적공부를 계속 사용되고 있는 것으로 추정하는 견해도 있다.\*\*

첫째, 분단 이후 군사력 증강에만 힘써온 북한은 별도의 전국적인 토지측량을 할 엄두를 내지 못했을 것이라는 점과 북한의 토지개혁이나 협동농장별 경작지배부, 각종 건설사업의 근원은 지적공부였을 것이라는 점이다.

둘째, 북한이 1952년 12월 행정구역 개편 시 지적공부의 등록단위인 리·동을 계속 존치시켰다는 것이다.

셋째, 북한의 토지법 제67조에 규정되어 있는 농업토지의 지목변경에 대하여는 중앙농업지도기관의 허가를 받아야 한다고 정하고 있는 점을 그 근거로 제시하고 있다.

또한 한국지방연구원이 1997년 6월 13일 개최한 통일관련 제3차 포럼에서 대외경제정책연구원 조명철 박사는 “북한에도 지적도와 토지관리대장이 있으며, 통일 후 이용이 가능할 것이다”라고 증언한 바 있다.\*\*\*

그러나 이러한 견해는 확실한 자료와 근거가 부족한 상황에서 잘못된 추측으로 보이며, 북한에서 현재 사용하고 있는 지적도는 우리 남한에서 사용하고 있는 지적공부와는 성격이 다른 지적문건이라 볼 수 있으므로 북한에서는 우리와 같은 지적공부는 사용하지 않고 있다.\*\*\*\*

현재 북한에서 사용하고 있는 지적공부는 토지에 관한 제반자료를 정리한 토지대장 및 건물등록대장을 작성 활용하고 있다. 토지대장에는 토지등록대장, 토지이용허가 정리부, 토지경력서, 지적도, 토양도, 토지정리 설계도 등이 있으며, 지적관리법령은 우리나라와 같이 단일법은 없고 지목변경, 이동지정리, 등록관리 등이 일부분만이 토지법 등에 규정되어 있다.\*\*\*\*\*

\* 조병현, “북한 지역의 지적제도 발전방향에 관한 연구”, 「지적」, 대한지적공사, 2000년 7월호.

\*\* 지계성, “북한의 토지제도”, 「지적」, 1993년 8월호.

\*\*\* 대한지적공사, 「북한의 지적제도 연구」, 우리인쇄사, 2001.

\*\*\*\* 조병현, “북한 지역의 지적제도 발전 방향에 관한 연구”, 「지적」, 대한지적공사, 2000년 8월호.

\*\*\*\*\* 법원행정처, 「북한의 부동산 제도」, 1997.

토지법 제67조에서는 농업토지의 지목변경에 관하여 중앙농업지도기관의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 제78조도 「토지의 등록관리에 관한 사항으로서 농업지도기관은 새로 일군 땅과 토지를 정리하여 얻은 땅을 제때에 등록하며 토지를 이용하는 기관, 기업소, 단체는 토지의 변동정형을 해당기관에 제때 알려야 한다」거나, 제79조에서 「농업지도기관과 국영 및 협동농장을 비롯한 해당 기관에서는 토지문건을 갖추고 그것을 철저히 보관, 관리하여야 한다」고 명시하고 있다.

이와 같이 법령 가운데 “토지문건”이라는 용어를 발견할 수 있는 것으로 보아 토지의 물적 현황이나 이용현황에 대한 자료로 추정해볼 수 있다. 협동농장 등에서도 각각의 경작구역을 나누어 관리하고 있다는 사실 등을 미루어 보면, 최소한 우리의 토지대장이나 지적도 등의 역할을 하는 자료가 있을 것이고 이용·관리 현황을 이해하는 데 중요한 단서가 될 것이다.

또한 오늘날 북한에는 부동산등기제도가 존재하지 않는다는 쪽으로 의견이 일치하고 있으며, 1946년 토지개혁을 하면서 소유권을 표기했던 등기부 등본은 모두 소각시켰다는 사실이 확인되고 있다.

한편 북한의 민법상 살림집은 예외적으로 개인소유가 허용되므로 살림집에 관한 건물등기부가 남아 있지 않을까 생각할 수도 있다. 그러나 북한에서 살림집을 개인이 소유하는 경우는 드물고 대부분 국가가 이용권을 부여하는 살림집에 거주하고 있는 실정이며, 더구나 살림집을 개인 사이에 매매하는 경우는 거의 없으므로 건물등기부가 존재할 가능성도 희박하다.

북한에서는 부동산 등기제도를 폐지한 대신 국토관리의 일환으로 부동산 등록제도를 두고 있다. 북한에서는 부동산등록제도에 대하여 상세한 규정은 없고 토지법과 도시경영법에 토지등록과 건물등록에 관한 몇 개의 원칙적인 조문을 두고 있다. 토지등록은 토지법 제78조, 도시경영법 제56조에 명시하여 토지등록업무의 정확성을 기하고 있으며, 건물등록은 도시경영법 제4조에 규정하여 건물등록의 중요성을 강조하고 있다.\*

#### 4.1.2. 북한지역의 세부측량원도

앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 지적공부는 공민등록과 국토관리업무를 담당하고 있는 인민보안성에서 보관하고 있는 것으로 알려져 있다. 인민보안성은 중앙에 10여명의 부부장과 공병국, 공민등록국, 국토관리국, 건설국 등 30여개로 구성되어 있으며, 국토관

---

\* 법원행정처, 「북한의 부동산제도」 1997.

리국에서는 국가 기간산업의 건설총사에 따른 측량업무, 지적공부 보관, 새땅찾기운동, 다락밭 등록업무를 담당하고 있으며 국토감독원을 선임하여 무단형질 변경, 개발 등을 단속하고 있다.

그러나 토지관리국에 보관되어 있는 지적공부는 현재의 토지표시사항(소유자, 경계, 면적, 지목 등)과는 많은 차이가 있을 것으로 판단된다.\* 1948년 토지개혁서 1필지 전체를 부여한 토지는 소유자를 등록하였지만 분할을 요하는 필지는 미처 지적측량을 실시하지 못하였으며, 1950년대까지는 지적공부를 관리하였으나 인력이 부족하여 제대로 지적공부 정리를 하지 못하였다. 또한 한국전쟁과 농업협동화, 토지정리사업, 새땅찾기 등 국토개발에 따른 토지이용현황을 즉시 지적공부에 반영하지 못하여 실제와 공부가 상당히 불일치할 것으로 추정된다.

따라서 통일이후 북한에 보관되어 있는 지적공부를 활용하여 지적공부를 복구하는데 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 비록 지적공부가 현재 토지표시사항과는 많은 차이가 있으나 1910년대에 지적공부가 작성되어 1958년까지는 정상적으로 사용되었으므로 부산정부기록보존소에 보존되어 있는 세부측량원도보다는 정확할 것으로 판단된다.

그러나 북한지역의 지적도의 관리상태가 양호한지, 전 지역의 지적도가 보관되어 있는지 불명확한 시점에서는 남한에 보관하고 있는 지적원도의 사용여부를 검증해 보는 일도 매우 의미가 있다고 하겠다. 정부기록보존소에 보관되어 있는 지적원도는 행정구역별 지적도매수와 필지수, 면적 산출이 가능하므로 실질적이고 현실성 있는 북한지역 지적조사사업 계획을 작성하는데 많은 도움이 될 것이다.\*\*

정부기록보존소에 보관되어 있는 세부측량원도<그림 4-1>의 보존상태는 매우 양호하다. 토지조사사업 당시 온도, 습도 등을 고려하여 최적의 상태에서 보관이 가능하도록 제작된 몇 겹의 종이 박스 안에 리·동별로 보관되어 도곽신축량도 거의 없다. 대체적으로 마모·훼손 등에 의한 변형은 없으나 직접 자사법에 의한 등사관계로 경계점에 흠이 생긴 지적도가 일부 있지만 사용하는 데는 아무 문제가 없을 정도이다.\*\*\* 정부기록보존소에 보관되어 있는 세부측량원도는 북한지역 지적공부복구를 위한 효율적인 계획 수립과 실질조사에 유용하게 활용할 수 있을 것이며 이를 위한 전산화를 선행하여 D/B 구축하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

북한도 남한과 마찬가지로 기록보존을 중시하여 국내외에 흩어져 있는 각종 기록을 체계적으로 수집·활용하고 있다. 중앙인민위원회에 국가문헌국을 설치하고 평양인근

\* 조병현, “북한 지역의 지적제도 발전방향에 관한 연구”, 『지적』, 대한지적공사, 2000년 9월호.

\*\* 이재승, “북한 지적제도 변화”, 『지적』, 대한지적공사, 1999년 10월호.

\*\*\* 조병현, “북한 지적제도 개편 방안 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2002.

산악지대에 중앙문헌관, 묘향산에 역사문헌관을 설치하는 등 각종 자료를 체계적으로 관리하고 있는 것으로 조사됐다.\*

#### 4.2. 북한지역 지적공부복구의 필요성

현행 북한의 토지소유제도는 개인의 토지소유가 인정되지 않으며\*\* 소유관계도 국가 소유 및 협동단체, 기업소 소유로 구분되고 있어 우리와 체제가 매우 상이하다. 그리고 개인의 토지소유를 인정하지 않는 결과 토지소유자 공시를 목적으로 한 지적공부가 관리되지 않고 있으며 북한에서 현재 사용하고 있는 공부도 우리의 체제와 부합되지 않는다. 뿐만 아니라 일제시대에 작성된 지적공부도 사용하지 않고 보관만하고 있는 것으로 밝혀졌다.

북한에서 보관하고 있는 지적도를 이용하여 지적공부가 가능한지는 지적공부를 사용하여 실제 복원해야만 알 수 있겠지만 정부기록보존소에 보관되어 있는 개성시 판문군 동봉리 일원 지적원도와 최근에 촬영한 고해상 위성영상을 통하여 경계 및 이용현황을 분석한 결과에 의하면 도시 및 토지정리 시행지구, 다락밭 개간 등 토지이동이 심한 지역에서는 복원이 불가능한 것으로 연구되었다\*\*\*. 이는 지적원도와 실지 경계를 비교한 것이지만 북한에서 보관하고 있는 지적도 또한 마찬가지로 복구가 어려울 것으로 추측된다.

토지개혁 당시에 지적도를 제때에 정리를 하지 못하였고, 도시지역은 시가지 자체를 다시 건설하였으나 토지이동을 전혀 반영하지 못하였으며, 지적측량의 기초가 되는 측량기준점 체계도 변화하여 토지를 정 위치에 복구할 수 없기 때문이다. 따라서 북한의 지적공부복구는 지적공부에 의하여 가능한 지역은 북한에 보관하고 있는 지적공부나 남한의 지적원도를 적극 활용하고, 나머지 지역은 지적조사에 의한 복구가 바람직한 것으로 판단된다.

지적은 국가의 세수를 확보하기 위한 수단으로서의 기능 이외에도 토지등기 및 토지거래, 토지평가, 토지이용계획의 기초가 된다. 이와 같은 다양한 지적의 기능들은 국토통계, 도시행정, 건축행정, 농업행정, 산림행정, 국유재산관리 등의 국가사무 수행에 있어서 필수적일 뿐만 아니라, 국민의 토지관련 재산권 및 알권리의 보장과 관련하여서도 중요성을 가진다.

\* 행정자치부, 「남북한 행정체제 비교」, 2001.

\*\* 북한민법 제45조 및 제54조

\*\*\* 조병현, “북한에 두고 온 제 땅 찾을 수 있을까?”, 새민련 제4차 열린포럼, 2003.

이러한 지적제도는 해방 당시까지만 해도 일제시대에 창설된 지적제도가 한반도에 유지되었으나 남북으로 분단되면서 각기 다른 길을 걷게 되었다. 분단 60여년 동안 남북의 지적제도는 운영목적에 따라 다른 방향으로 발전되어 지금은 상이한 체계를 가지고 있다. 가장 차이가 많은 부분은 지적제도 운영 목적과 지적공부의 형식, 측량기준점의 좌표체계를 들 수 있다. 또한 토지의 이용구분, 행정체계, 토지 및 건물 소유제도에서도 많은 차이가 있다. 남한의 지적제도는 지적법에 의거 일관성 있게 유지되어 많은 발전을 거듭하여 지적공부의 전산화를 완료하고, 전면적인 지적재조사사업을 통한 다목적지적제도 도입을 추진하고 있는 반면, 북한은 토지제도에 흡수되어 사회주의적 성격을 가진 지적제도로 변화되어 오히려 퇴보하였다. 그러나 지적관련 조항 일부가 토지법에 규정되어 있으며, 경지정리지역과 도시개발지역에서는 부분적이거나 지적측량을 실시하여 지적도 작성이 이루어져 명맥만 유지하고 있는 실정이다. 따라서 앞으로 다가올 통일을 생각할 때 북한의 지적공부복구는 지적제도 확립과 효율적인 토지정보체계 구축에 초석이 될 것이다

토지정보는 국가행정의 가장 기초적인 'Database'로 국유재산의 사유화 등 통일후 예상되는 사회혼란을 최소화하고 사회주의 경제체제가 시장경제체제로 전환하는데 있어 반드시 확보하여야 하는 기초자료이다. 통일 이후 사유화과정에서 예상되는 사회혼란을 최소화하고, 균형있는 국토개발 및 사회간접자본확충, 토지관련정책 수립을 위하여 반드시 확보하여야 하는 기초자료인 것이다.

사유화 과정에서 일차적으로 대두되는 문제는 구(舊) 소유권의 처리 및 재산가치의 평가 문제이다. 자본주의식 가격체계가 부재한 상황에서 재산가치를 제대로 산정하는 것은 어려우며, 독일의 통일 사례에서 보듯이 소유권에 대한 미숙한 처리는 커다란 사회적 혼란을 야기할 수 있다.

오늘날 북한에는 1946년 토지개혁을 하면서 소유권을 표기했던 등기부는 모두 소각시켜 부동산등기제도가 존재하지 않는다. 북한에서는 부동산 등기제도를 폐지한 대신 국토관리의 일환으로 부동산등록제도를 두고 있다.\* 따라서 지적공부복구를 통한 남한과 같은 등기제도 확립이 요구된다.

이러한 혼란을 최소화하고 시장경제체제의 기반을 조속히 마련하기 위해서는 지적공부의 복구 및 토지정보체계를 구축하는 것이 필요하며, 이를 위해 북한의 토지실태에 대한 면밀한 조사가 선행되어야 하는 것이다. 통일 이후 북한의 지적제도 확립 문제는 이해관계인의 개인적 차원에서의 문제만이 아니라 북한지역에 설정될 정치체제와 경제

---

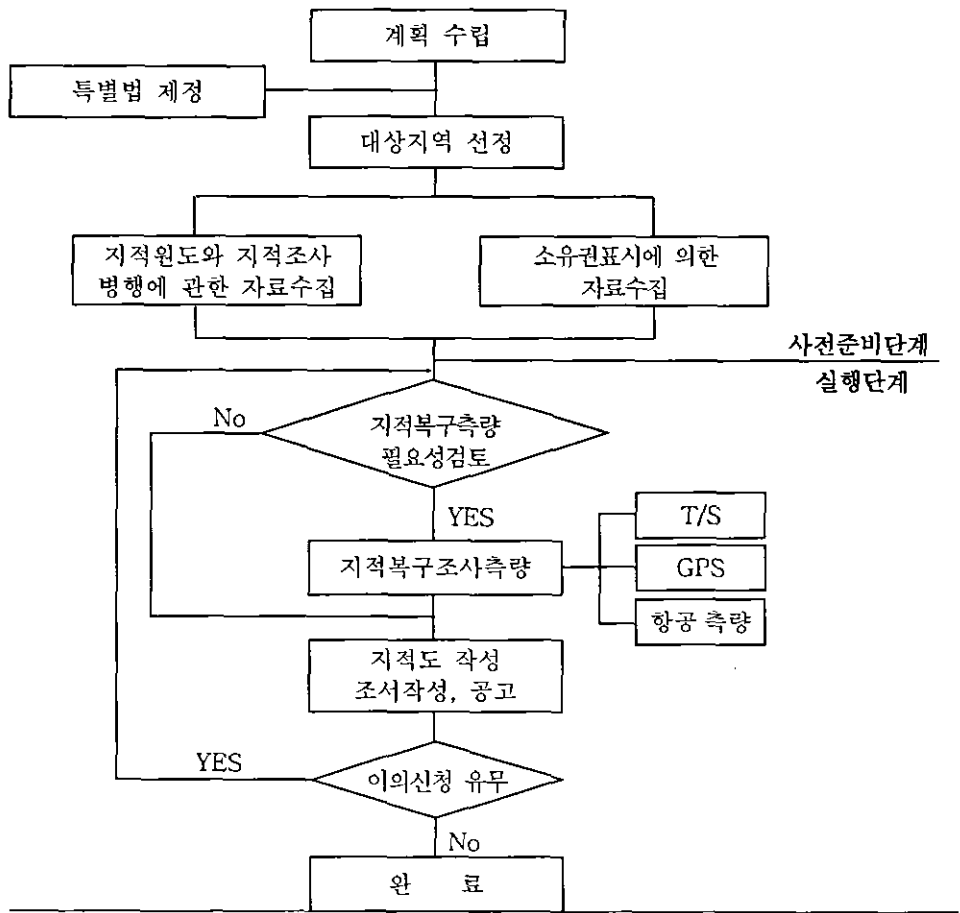
\* 법원행정처, 「북한의 부동산제도」, 1997.

체제, 즉 국가체제와 직결되는 매우 민감한 문제이다.

이 문제는 남북한 사이의 토지소유권제도의 이질성과 토지소유권을 둘러싼 과거 소유권자와 현재 이용자 사이의 이해관계 대립으로 인하여 단순히 법적차원에서 해결하기 어려운 여러 가지 문제점들을 내포하고 있어서 그 해결책을 제시하기가 쉽지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위한 근거자료가 지적공부이기 때문에 지적공부복구의 필요성이 대두되는 것이다.

4.3. 북한지역의 지적공부복구 방안

남한에서 실시한 1953년도 이후부터 1990년대 지적복구사례와 경기도 연천군 지적복구사례를 연구·분석하여 그 시사점을 북한에 적용시켜보면, 다음 <그림4-1>과 같은 북한지적복구방안을 제시해볼 수 있다.



<그림 4-1> 북한지역의 지적복구 흐름도

## 4.1. 지적원도와 지적조사 병행에 의한 지적공부복구

### 4.1.1 사전준비

사전준비는 통일과 동시 북한지역의 지적공부복구를 실시할 수 있도록 통일헌법 및 특별법에서 정한 규정에 따라 철저히 계획을 수립해야 한다. 또한 통일 이전에 북한의 지적제도에 관한 자료를 충분히 수집하여 활용계획도 수립하여야 한다.

계획수립시 착안사항으로는 지적복구조사사업이 지적원도에 의한 방법과 지적조사를 병행추진할 수 있도록 계획하고 조직, 인력, 기간, 소요예산 등은, 통일 이전에 세밀하게 분석하여 세부계획을 수립하여 추진하여야 한다. 업무수행은 가칭 「군·시 지적복구조사사업단」과 가칭 「도·지적복구조사사업단」, 「분쟁조정기구」를 설치하고, 「군·시 지적복구조사사업단」은 지적공부복구사업을 담당하고, 「도·지적복구조사사업단」에서는 이를 지도·감독하며 지적공부복구시 경계에 분쟁이 있는 경우 「분쟁조정기구」를 활용하는 방안을 강구한다.

지적공부복구사업은 최하위 행정기관인 리·동 단위로 전 지역을 대상으로 동시에 수행할 수 있도록 조사인력을 배치하여 조사팀을 구성하고, 조장은 지적관련 업무에 종사하는 기술자를 우선적으로 배치한다. 또한 북한지역의 지적관련 종사자나 관련자격증 소지자를 교육시켜 조사원으로 활용한다. 조사보조요원은 북한의 유흥인력 활용과 현지 주민의 취업기회 확대 측면에서 현지 사정에 밝고 덕망있는 자를 선정하여 지역주민의 거부감없이 지적복구조사사업이 원활히 이루어지도록 하고 기술자 교육은 시·도 단위로 일제히 실시한 후 현지에 배치할 수 있도록 계획수립을 하여야 한다.

또한, 북한지역의 지적복구조사 및 일필지측량을 주민의 저항없이 신속하게 수행하기 위해서는 다양한 경로를 통하여 측량의 목적 및 효과 등에 대하여 충분히 전달될 수 있도록 홍보한다. 과거 일본이 한일합방 이후 실시한 토지조사사업의 역사적 전례를 감안하여 북한주민들의 반발이나 저항을 사전에 예방할 수 있도록 충분한 사전 홍보가 선행되어야 한다.

홍보수단으로서는 신문, 방송 등의 언론매체를 최대한 활용하고 행정기관의 협조를 통하여 안내문 부착, 홍보물 배포 등을 이용한다. 또한 지적복구조사사업이 북한주민의 지원 하에 원활히 이루어질 수 있도록 주민들의 협조유도와 설득에 보조요원을 적극 활용하여 지적공부복구를 추진하도록 한다.

자료수집은 국가나 개인이 보관하고 있거나 공공기관에서 제공한 지적공부, 등기부와 복구에 필요한 증빙자료를 조사하여 최대한 활용토록 한다. 지적복구조사를 원활히 수

행할 수 있도록 대상지역의 행정구역과 명칭, 교통상황, 주민들의 동향 등에 대한 조사를 우선 실시한다. 도면준비는 분단 이전에 사용한 지적도, 정부기록보관소에 보관하고 있는 지적원도, 북한에서 사용하고 있는 지적도 등 각종 도면을 활용하고, 통일이전에 남한에서 파악된 자료는 연차적인 계획을 수립하여 모두 전산화하여야 한다.

북한에서 사용하고 있거나 보관 중인 자료를 최대한 활용하기 위하여 지적관련자료 일체에 대한 현황을 파악하고 활용 가능한 자료를 추출하여 정리한다. 현재 사용하고 있는 지적, 등기, 도시계획, 주택 등의 자료와 지형도 및 계열지도, 지형평면도, 토지대장, 건물물등록대장, 주택등록부 등을 분석하여 현지복구조사의 자료로 삼는다.\*

#### 4.1.2. 지적복구 현지조사

일단의 지적복구 대상지역이 선정되면 조사지역에 대한 세부추진계획을 수립하고 적절한 인력을 배치한다. 지적복구조사는 매 필지별로 지적조사표에 의하여 현지복구조사를 실시하고(지적조사표 부록 참조) 지적복구와 관련 작업내용은 매일 작업일지(부록참조)에 기록한다.

지적복구조사 실시 이전에 해당 지역 이해관계인에게 지적복구조사 일자를 통지하여 일정 기한 내에 현지에 나와 사정선 및 경계지점을 제시하고 지적복구 조사를 받도록 하며, 협동농장이나 공장과 같이 개인소유가 아닌 경우에는 경작자나 종업원 외에 해당 사업장 관리자가 참여하게 한다. 현지에 지형지물이나 사정선이 없을 경우에는 경계표지를 설치하고 지적복구조사표에 경계표시의 위치와 종류, 설명도면 등을 표시하여 일필지 측량의 근거로 삼고, 이해관계자가 현지에서 경계점을 명확히 지정할 수 없을 경우에는 해당 필지의 관련 자료를 근거로 하여 지정해 준다. 경계표지의 설치시 또는 현지에서 경계점을 지정할 때 분쟁이 생길 경우에는 조정을 통해 해결한다. 지적복구조사표에 의한 각 항목별 조사방법과 조사표의 작성요령은 다음과 같다.

##### 1) 지적조사

토지소재조사는 현재 북한에서 사용하고 있는 행정구역의 명칭을 그대로 조사한다. 다만 개명한 행정구역명칭은 본래의 고유지명을 병기하고 불합리한 행정구역의 경계는 조정하도록 그 의견을 첨부한다.

사정선 및 경계점조사 방법으로 사정선이 불확실한 경우에는 경계점을 현지에 설치하

---

\* 조병현, "북한지역 토지에 대한 효율적 등록·관리방안", 『통일과 국토』, 2000년 가을호, 한국토지공사.



여 조사하고, 경계점표지는 이해관계인 간의 합의나 중재기관의 결정에 따라 설치한다. 이 경우 경계점표지는 현재 남한에서 사용하고 있는 경계점표지를 사용하며, 토지경계와 소유권 등에 대한 분쟁으로 협의가 안된 경계점의 처리는 중재기관에 조정을 요청하고 조정이 이루어지기 전까지는 미확정지역으로 분류하여 일필지 측량을 보류한다.

지번조사는 북한에는 지번개념은 없으나 토지관리상 도면에 구역별로 번호를 부여하여 사용하고 있다. 따라서 이를 조사하여 임시로 지적복구조사표에 기록하고 지번부여지역을 설정하여 새로운 체계를 구축하여 지적관리의 효율성과 통일을 기할 수 있도록 한다.

지목조사는 실제 토지이용현황을 조사하여 지적공부에 등록하고 지적관리의 자료로 삼는 것으로 현재 우리가 사용하고 있는 지목보다 세분화하여 주된 사용목적에 따라 현실과 가장 부합할 수 있는 지목을 조사하여 등록한다. 면적은 축척 500분의1 수치측량 방법으로 일필지 측량을 실시하여 면적은 0.1㎡까지 등록한다.

토지관계자 조사는 관련공부와 실제조사를 통하여 주소와 성명을 조사하고 토지관계자의 확인을 위한 절차를 두어 차후 소유권에 미칠 분쟁을 차단한다. 또한 가능하면 토지 및 임야에 대한 이력을 조사하여 둔다. 기타사항으로 토지 및 임야에 대하여 경계나 소유권에 관한 변동사항 등 특이사항을 조사한다.

## 2) 건축물, 도시계획 등 조사

건축물조사의 경우 건축물대장 작성의 기초자료로 활용할 수 있도록 건축물의 정위치를 현지측량하고 관련지번을 조사한다. 건축물의 종류에 대한 조사는 건축자재에 따라 목조, 벽돌조, 철근콘크리트조 등으로 구분하여 조사한다.

용도조사는 건물의 용도에 따라 주거용, 상업용, 의료용, 숙박용 등과 같이 자세하게 조사하여 기록하고, 면적은 건축물의 정위치를 현지측량한 결과에 의하여 기재하며 건물의 층수도 함께 조사한다. 건축물의 관계자조사는 관련공부와 실제조사 결과를 병기하고 가능하면 건축물에 대한 이력을 조사한다.

도시계획사항 조사의 경우는 북한에서 토지의 용도구분은 토지법에 규정하고 있으며 남한에 비하여 매우 단순하다. 북한에서의 토지용도구분은 토지를 보호하고 관리하기 위한 분류로서 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 구분\*되어 있는 바, 이를 조사하여 기재한다. 도로조건은 대지인 경우 해당 필지에 진입하는 도로상태를 조사한다.

---

\* 북한토지법 제7조.

토지, 건축물, 도시계획사항 조사와 동시 지하시설물, 토지등급(가격), 고유지명, 인구 등에 대해서도 세부적인 계획을 수립하여 지적조사와 병행하여 조사한다. 지하시설물의 경우 상하수도조사, 전기, 가스, 통신선로 등에 대한 조사하고, 고유지명조사는 개명이전의 고유지명과 고유한 행정구역 이름과 지역명이 있는 경우 이를 조사한다. 필요한 경우 주택, 인구 등에 대한 조사도 관계기관과 협의하여 실시토록 한다.

### 3) 지적복구 조사표정리

사전에 조사한 사항과 현지조사 결과를 지적조사표에 정리하고 조사자의 의견이나 특이한 사항은 적색으로 기재하며, 지적조사표의 정리는 지적조사표의 양식에 의거 전산처리가 양호하도록 사전에 부여한 코드표에 따라 필지별로 조사한 내용을 기재하고 조사표 정리가 완료되면 책임자의 결재를 득하여 조사업무를 종결한다.

## 4.1.3. 지적복구조사 측량

### 1) 현지측량

일필지 측량은 필지별 단위조사로서 일필지 경계를 결정하기 위해서 필요한 조사측량을 말한다. 따라서 일필지 측량은 토지의 경계를 결정하기 위한 특수한 목적의 측량으로 필지를 확정하며, 일필지 경계내의 모든 정보를 관리할 수 있도록 하는 기능을 갖는다. 그러므로 일필지 측량은 확정된 기초 점에서부터 측량작업의 최소 단위인 필지별 토지의 세부측량까지를 모두 포함하게 된다.

필지는 권리가 미치는 한계로서 하나의 지번이 부여되는 토지의 등록단위이다. 필지를 정하는 데는 권리설정의 범위가 중요하게 작용되나 의도적으로 적당한 크기로 구획되기도 하고 지형, 지물, 자연요건, 토지이용상황, 토지정책목적 등의 조건들에 의하여 필지획정의 기준이 적용되기도 한다.

현지측량은 측량기준점에 의하여 최신장비를 이용하여 토지이용현황대로 필지별 경계점을 측정하고, 계획 기간 안에 일필지측량을 완료하기 위하여 세밀한 준비와 추진계획을 수립하여 수행한다. 또한 현지 관측 시에는 측량지역의 도면을 준비하여 필지단위로 경계점에 측정점 번호를 부여하여 경계점의 측정 누락이나 관측에 혼선이 없도록 한다.

일필지측량은 이해관계자를 입회시켜 수행해야 함으로 소유자들의 거부감이나 위화감을 조성하지 않도록 신중을 기하여 수행하여야 하며 측량이 완료된 필지에 대하여는 관계인 전원에게 입회확인을 받아 두고, 현지측량시 발생한 문제점은 상세히 기록하도록

한다.

일필지측량 방법은 지역별 특성을 고려하여 지상측량, GPS측량, 항공사진측량 등을 도입하여 현지 실정에 맞도록 측량방법을 선택하여 실시하고, 지상측량은 도시지역에서는 T/S를 기타지역에서는 항측과 GPS를 병행하여 수행하는 방안도 고려할 수 있다.

지상측량은 우리나라와 마찬가지로 세계 각국은 지적제도를 창설할 때에는 토지와 관련되는 공법상 또는 사법상의 권리관계를 지적도에 도해적으로 표시하는 도해지적측량을 채택하고 있다. 도해지적은 지금까지 측판측량에 의하여 지거법(off-setting), 극식법(polar coordinate method)으로 측정하여 지적도를 작성하여 사용하고 있으나, 필연적인 오차로 인하여 정확도가 떨어져 최근에는 여러 나라에서 수치지적측량으로 전환하고 있다. 수치지적측량은 경계를 수치적으로 측량하는 것으로 경계결정의 기초를 현장에서 얻게 되는 길이, 각 등 수치적인 기하학적 요소로 계산하여 주로 지적좌표계인 평면직각좌표에 의한 x, y 좌표로 표시하는 방법이다. 이 방법은 도해지적에 비하여 상대적으로 정확도가 높으며 좌표를 연결한 도해적인 지적도를 비치하여 토지의 형태나 토지이용의 설계에 참고하도록 하고 있다.

우리나라의 지적법령에 따르면 확정측량의 경우 현지에 경계표지의 설치와 함께 좌표로 토지경계를 결정하도록 하고 있다. 북한지역의 일필지측량은 일부지역을 제외하고 대부분 신기술측량방법에 의하여 이루어질 것이며 이 경우 현지측량은 수치지적측량으로 수행하는 것을 원칙으로 하지만 세부측량원도가 있을 때에는 도해측량방법으로 지상에 경계를 복원하여 이를 참고로 새로이 수치로 등록하는 방법을 택하는 것도 좋은 방법이 될 것이다.

GPS측량은 이론적으로 mm단위로 상호의 위치관계를 결정할 수 있으며 관측점 상호간에 시통이 되지 않아도 관측이 가능하다. GPS측량은 종래의 국지적인측량의 단계를 뛰어넘어 지구상의 어떤 점이라도 통일된 값으로 정확한 성과산출이 가능하며 시간과 장소, 기상상황에 관계없이 사용할 수 있다는 장점이 있다.

GPS측량을 지적측량에 적용하기 위하여 GPS를 이용한 지적측량 시범사업을 대한지적공사에서 수행한 바 있다. GPS를 이용하여 지적측량의 전 과정을 수행하는데는 한계가 있지만 T/S등과 병행하여 사용할 경우 상당히 효과적인 것으로 분석되었다. 농경지 지역은 GPS측량을 이용하여 수행하는 것이 효과적이며, 북한지역의 지적조사사업에는 항공사진측량과 GPS측량을 적용하여 효율적으로 추진할 수 있는 방안을 강구되어야 할 것이다.

## 2) 성과작성

일필지측량이 완료되면 지번을 부여하고 일필지마다 면적을 측정하여 성과를 작성한다. 성과작성이 끝나면 전 필지에 대하여 면적측정 검사를 실시하고 필요하면 현장검사도 병행한다. 지번은 토지에 붙이는 번호를 말하며 토지의 고정성과 개별성 확보를 위하여 소관청이 지번지역인 리·동 단위로 기번하여 필지마다 아라비아숫자 등으로 순차적으로 연속하여 부여한다. 토지에 대한 지번을 부여하는 문제는 북한주민의 관리수단으로 매우 중요한 사안이므로 신속하게 실시하여야 한다. 지번설정은 일필지측량 완료 후 지번지역별로 결번이 생기지 않도록 본 번만으로 구성하여 보완하는 것이 바람직하다.

면적계산은 일필지에 대한 면적은 가급적으로 실제측량 좌표에 의하여 좌표면적계산 방법으로 전산조작을 이용하여 산출한다. 면적은 0.01m<sup>2</sup>까지 산출하여 0.1m<sup>2</sup>단위로 결정한다.

성과검사는 현지측량의 정확성과 면적측정 등에 대하여 관련법규에 근거하여 매필지마다 전량 확인토록 한다. 측량검사시 착안사항으로서는 경계설정의 타당성, 측량기준점 사용의 적합성, 관측점의 관측기록유지, 면적측정의 정확성, 관계도서류 작성의 대조 등 측량성과 제고 및 경계복원력 향상에 필요한 모든 사항을 검사토록 한다.

### 4.1.4. D/B 구축 및 지적민원 서비스 제공

성과검사가 완료되면 토지이용의 효율성을 증대하기 위하여 D/B를 구축하고 전산서비스를 개시한다. 토지이용의 효율성은 토지이용의 고밀화와 중추적 이용을 의미하며, 지표, 지하, 지상에 각종 공작물을 설치하여 토지효용의 극대화를 도모하는 것이다. 이는 토지이용계획의 수립과 그 실시에 토지정보의 종합화가 필연적으로 수반되어야만 가능하다. 이를 위하여 모든 토지정보가 표준화되고 수치화되어 전산처리가 가능하여 각 국가기관과 단체가 보유하고 있는 개별토지정보를 종합하여 파악할 수 있는 관리체계를 구축해야 한다.

지적조사 및 일필지측량이 완료되면 관련 자료에 대한 D/B를 구축하여 지적관련 대민 서비스는 전산화하여 공신력을 높이도록 한다. 행정자치부에서 운영하고 있는 국토정보센타와 통합하여 토지관련 정책정보를 신속·정확하게 제공한다. 또한 정확하고 다양한 정보를 신속히 제공하기 위해서는 정보서비스의 방법을 다면화하여야 하며, 종이로만 제공하던 기존의 방법을 개선하여 초고속통신망을 이용한 서비스방법을 도입한다. 북한지역의 지적정보는 수집에서부터 가공, 서비스, 자료 유지 및 관리까지 전 분야에

걸쳐 전국을 네트워크로 연결하여 실시간으로 생활정보와 위치정보를 제공할 수 있는 시스템을 갖추어야 한다.

#### 4.2. 소유권 표시사항에 대한 지적공부복구

통일이후 북한의 토지소유권 문제는 이해관계인의 개인적 차원에서의 문제만이 아니라 북한지역에 설정될 정치체제와 경제체제, 즉 국가체제와 직결되는 매우 민감한 문제이다. 이 문제는 남·북한사이의 토지소유권제도의 이질성과 토지소유권을 둘러싼 과거 소유권자와 현재 이용자 사이의 이해관계 대립으로 인하여 단순히 법적 차원에서 해결하기에는 어려운 여러 가지 문제점을 내포하고 있어서 그 해결책을 제시하기가 쉽지 않을 것이다.

통일이후 북한의 토지소유권과 관련하여 제기될 수 있는 문제는 토지개혁과정에서 몰수된 토지의 소유권 처리문제와 국·공유지 처리문제가 있을 수 있다. 전자는 몰수토지의 원소유자에 대하여 우리의 헌법과 민법에 따라 원상회복청구권을 인정하여 반환할 것인지, 반환 대신 보상할 것인지 등 권리구제방안의 문제로서, 원칙적으로는 법적차원의 문제이다. 그리고 후자는 북한지역의 국·공유지를 어떤 범위에서, 어떠한 방법으로 처리할 것인지를 문제로서, 북한주민의 생존권 보장 및 재산형성과 관련된 문제로서 단기적으로는 북한주민의 사회통합을 촉진하고 장기적으로는 북한지역에 새로운 경제질서를 형성하는 토지정책의 문제로서 법적인 판단 외에도 경제적·정치적 고려가 함께 이루어져야 할 부분이다.

토지의 자유로운 이용이나 처분권은 가질 수 없었지만 국가가 강제적으로 토지의 소유권을 박탈하여 이를 집단농장에 편입시켰던 북한의 경우에는 원소유권을 입증하는 데에 어려움이 많을 것으로 추정해볼 수 있다.

한국전쟁으로 멸실된 지적공부의 소유권표시사항 복구는 특별법을 제정하여 처리한 것과 마찬가지로 통일 후 북한지역 소유권표시사항에 대한 지적공부복구도 통일헌법이나 특별법을 제정하여 그 절차에 따라야 할 것으로 보인다. 그렇지만 본 연구에서 도출한 경기도 연천군 사례를 적용하여 소유권표시사항에 대한 지적공부복구방안의 절차는 <그림 4-3>과 같다.

소유자 복구등록은 북한 토지 중에, 지적공부(토지표시)만 복구되어 있고 소유자가 미복구된 토지가 대상이다. 소유자 복구 등록대상이 되는 토지는 지적공부가 멸실 당시에 미등록되어있거나 등기되어 있어 상당한 연혁을 가지고 있는 토지로 볼 수 있으나, 그

사유를 찾을 길이 없기 때문에 가장 최근의 등록서면 또는 등록인에 의하여 복구하여야 한다. 등기부의 개설은 먼저 지적공부가 복구되어야 하므로 지적공부에 소유자복구 등록의 절차를 시행하고 그 다음 복구된 지적공부에 따라 등기부를 개설하는 절차를 밟아야 하지만, 본 연구에서는 대장에 소유자 복구관계만 제시하고자 한다.

소유자복구 등록은 상당한 증거의 서류를 요청하나 그 증거의 서류를 갖추지 못할 때에는 상당한 자격을 가진 보증인의 보증을 증거로 보는 방법을 취함으로써 대부분의 사실소유자를 구제하려는 것이다. 그러나 보증인의 보증에는 일반의사와 상반하는 상당한 자유의사가 개입할 여지가 있으므로 긴 기간의 공고와 증거조사 및 소유자복구의 규정을 위한 위원회의 의결을 거치도록 하여야 한다.

절차를 요약하면 자기명의 또는 관계인의 명의로 복구하고자 하는 자는 토지소유자의 위촉받은 보증인에게 보증서를 받아 지적소유자복구등록신청서를 갖추어 가칭 「군·시 지적복구조사사업단」에 신청하고, 가칭 「군·시 지적복구조사사업단」은 이 사실을 공고한다. 공고는 신청사항을 3개월 공고하고 게시 및 일간신문에 1회 이상 게시하며 토지점유상태, 사용관계, 분쟁유무 등을 사실 조사하여 공고기간이 만료되면 필요한 서류를 갖추어 검사, 경찰서장, 시군관련과장, 읍면장, 변호사 등 7인으로 구성된 가칭 「군·시 지적복구조사위원회」 6개월 이내에 심사결정 하도록 하였다.

「시·군 지적복구조사위원회」에서 심의한 내용을 「시·도 지적복구재심위원회」에서 재심사 하였다. 재심위원회에서 심의한 결과 이의가 있을 때에는 「시·군 지적소유자복구위원회」 반려하여 재조사 신청토록하고 이의가 없을 때에는 토지대장에 등록토록 한다.

토지대장에 등록이 완료되며 소유권표시등기 절차에 따라 관할등기소에 등기하여 신청인에게 교부하도록 한다.

## 5. 결 론

본 연구에서는 향후 도래하게 될 한반도 통일에 대비하여 사실상의 지적제도가 소멸된 북한지역에 대하여 실질적이고 체계적인 지적공부를 구축할 수 있는 방안에 대하여 살펴보았다.

방안 모색을 위하여 지적복구에 대한 이론적 고찰을 통하여 지적복구 절차 및 방법을 검토하였고, 실증적 사례로 6.25 전쟁 이후 분소실된 지적공부에 대하여 남한에서 실시

하여 온 지적공부복구 사례를 연구하였다. 특히 경기도 연천군 수북지역을 대상으로 1980년대·1990년대에 실시된 지적복구사례를 통하여 북한지역에 적용시킬 수 있는 방안을 모색하고, 실제 지적공부복구방안을 제시하여 보았다.

그 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 6.25 전쟁 이후에 남한지역에서 실시한 지적공부복구 사례와 경기도 연천사례를 북한지역에 적용하는 데는 한계가 있었다. 북한은 지적공부를 무효화시키고 등기부는 불태운 것으로 알려져 있다. 우리나라 정부기록보존소에 지적원도가 남아 있으며 일부 실향민이 소유권과 관련자료를 가지고 있지만 이것으로 북한 전지역 복구에는 한계가 있어 보인다. 따라서 통일 이전에 연천을 포함한 광범위한 지역의 미수복지구를 대상으로 보다 심층적인 연구가 요구된다 하겠다. 이를 위하여 국가와 지방자치단체, 연구기관에서 많은 노력과 후속연구가 요구된다

둘째, 지적원도와 지적조사를 병행한 지적공부복구 방법이 대안으로 제시하였다. 연천군의 경우에 지적원도의 활용과 기타 증빙자료에 의하여 지적공부복구가 가능했으나, 오랜 국유화 기간동안 많은 지형지물의 변화가 있었던 북한지역은 전반적인 지적조사가 병행되어야 한다.

북한 인민보안성에 보관하고 있을 것으로 추정되는 지적도와 토지대장, 산정부 등 지적공부와 남한정부기록보관소에 보관된 지적원도와 비교하여 지적공부복구를 하여야 하고 자료가 없는 지역에서는 지적조사를 실시하여야 한다. 지적원도에 의한 방법은 지적원도상의 경계점을 지상에 복원하여 원소유자에게 반환하는 방법으로 농경지나 산림지역에 적합한 방안으로 볼 수 있으며, 지적조사는 경계의 변동이 심한 도심지나 경지정리지구에 적합한 방법으로 토지의 개별성을 나타내는 필지의 현황, 권리관계, 위치와 면적을 정확하게 다시 조사측량하는 방안이다.

셋째, 소유권 표시사항에 대한 복구 가능성이다.

지적공부에 토지표시사항은 복구하였지만, 토지소유권에 관한 사항이 복구되지 않은 토지를 대상으로 한다. 이에 대한 방안으로 남한에서 실시되었던 지적복구 사례의 절차를 적용시켜 소유자 등록을 쉽게 처리할 수 있도록 복구절차를 제시하였다. 그러나 소유권 표시사항에 대한 복구는 상당히 제한이 따를 것으로 보인다. 북한지역이 북한정권의 불법 점유하에 있는 상황으로 아직까지 원칙적으로 소유권을 인정하지 않고 있는 실정이다. 그러나 지금까지 점유한 사용자의 소유권도 일정부분 인정해야한다는 주장이 있는 가운데 소유권 표시등기에 대한 국민적 합의가 먼저 이루어져야 하기 때문이다.

이상과 같이 한반도 통일 후 북한 지적제도 확립의 문제를 생각해볼 때 지적공부복

구를 통한 지적제도 확립이 가능한지에 대하여 연천군사례를 접목하여 제시해보았다. 그러나 선행연구 자료가 부족하고 북한 지적제도의 현황이 잘 알려지지 않아 연구에 많은 어려움이 있었다. 앞으로 북한의 지적제도 현황에 대한 연구가 진척된다면 보다 정확하고 현실성 있는 대안이 제시되리라 본다.

이를 위하여 국가나 지방자치단체, 연구기관, 학계에서 북한지역 지적제도에 많은 관심을 갖고 연구에 투자가 있어야 할 것이며, 일부 산발적으로 이루어지고 있는 연구는 통합, 조정하여 국가적인 차원에서 이루어져야 할 것이다. 또한 이 분야를 연구하고 있는 학자, 전문가들의 모임을 활성화하여 통일에 대비한 실질적인 연구로 통일비용을 줄이는데 기여해야 한다. 이러한 활동이 북한지역에 혼란 없이 조기에 지적제도를 정착시켜 양질의 지적서비스를 제공하는 단초가 될 것이다.

이와 같은 향후 연구과제와 발전방향을 제시하면서 본 연구가 한반도 통일 후 북한지적제도의 확립을 위하여 토지소유권 분쟁의 해결 실마리가 되는 지적공부복구에 대한 하나의 모형이 되어 조금이나마 지적제도 확립에 기여하기를 기대하며, 앞으로 보다 활발한 연구를 통하여 북한의 토지제도 확립과 지적공부에 기초한 토지정보시스템이 시급히 마련되길 바라는 마음 간절하다.



## 참고문헌

- 김운상, 「토지정책론」, 서울 : 법문사, 1991.
- 류병찬, 「지적법」 서울 : 건웅출판사, 2002.
- 박성복 · 이종렬, 「토지정책론」, 서울 : 대영문화사, 1991.
- 북한연구소, 「북한 대사전」 서울 : 동명사, 1999.
- 서철수, 지증덕 「한국의 지적사」, 기문당, 2002.
- 손전후, 「우리나라 토지개혁사」 평양 : 과학백과사전출판사, 1983,
- 이경훈 · 이용숙, 「통일 그 날 이후」, 서울 : 길벗, 1994.
- 원영희, 「지적법」, 서울 : 신일인쇄공사, 1984.
- 이정전, 「토지경제론」, 서울 : 박영사, 1994.
- 조영진, 「한반도 통일토지정책」, 서울 : (주)중앙경제, 1999.
- 주명식, 「신부동산등기법론」, 서울 : 법문사, 1984
- 주봉규, 「토지정책」, 서울 : 서울대 출판부, 1990.
- 최윤수, 허민, 서용철, 「신 · GPS측량의 기초」, 번역, 일본측량협회.
- 허재영, 「토지정책론」, 서울 : 법문사, 1993.
- 황명찬, 「토지정책론」, 서울 : 경영문화원, 1985.
- 강영원, “북한지역의 토지관리 현황과 통일 후 토지정책 과제에 관한 연구” 석사학위논문 서울시립대학교 도시과학대학원, 1999.
- 고준환, “지리정보체계를 이용한 도시토지이용이용정보체계 개발에 관한 연구” 박사학위논문, 서울시립대학교 대학원, 1995.
- 나용덕, “통일을 대비한 북한 토지관리 방안에 관한 연구” 석사학위논문, 건국대학교 행정대학원, 1998.
- 서희석, “통일 한국의 북한토지 소유권 정비 방안에 관한 연구” 박사학위논문, 경희대학교 대학원, 1999.
- 신동현, “지적필지에 표고결정에 관한 연구” 석사학위논문, 명지대학교 산업대학원, 2001.
- 안병무, “통일 후 북한지역의 토지제도 개편 방안 연구” 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1999.
- 양승종, “통일 이후의 북한토지 처리 방안” 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1998.
- 조병현, “통일 이후 북한지역 지적제도 개편 방안 연구” 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 2002.