

북한지역 지적측량원도의 법적 평가와 활용방안 연구*

A Study on the Legal Assessments and Applicability of the Original Drawing of the Cadastral Survey of North Korea

문 흥 안**

Moon, Heung-Ahn

김 갑 성***

Kim, Kap-Sung

이 영 성****

Lee, Young-Sung

목 차

- | | |
|----------------|------------------------|
| I. 처음에 | III. 지적측량원도의 법적 평가 |
| II. 지적측량원도의 생성 | IV. 북한지역 지적측량원도의 활용 방안 |
| | V. 결론 |

투고일 : 2015. 12. 31. / 심사외일 : 2016. 1. 26. / 게재확정일 : 2016. 2. 12.

* 이 연구는 문흥안/김갑성/이영성, “북한지역 디지털 국토정보 구축사업의 타당성 연구”, 대한지적공사 공간정보연구원, 2014.11. 용역보고서 중, 문흥안/이영성 집필부분을 수정·보완한 것임. 특히 이 내용 중 일부는 2015.2.6. 건국대학교 법학연구소와 제주대학교 법과정책연구원이 공동주최한 2014년도 제3차 국내학술대회에서 발표한 것임을 밝힌다. 아울러 논문심사에서 귀중한 조언을 주신 심사위원들께 감사드린다.

** 건국대학교 법과대학 교수(주저자)

Professor, College of Law, Konkuk University

*** 연세대학교 공과대학 교수

Professor, College of Engineering, Yonsei University

**** 서울대학교 환경대학원 부교수(교신저자)

Associate Professor, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University

이 논문에서는 2가지 문제점을 해결하기 위한 방안을 제시하였다. 첫째, 지적측량원도의 생성과정에서 지적측량원도에 기재된 명의인에 대한 법적지위를 검토함으로써 남북 급변사태 시 북한지역 토지소유권을 둘러싼 갈등을 조기에 수습할 수 있는 이론적 근거를 제시하고자 하였다. 둘째, 북한지역을 실측한 유일한 지적측량원도를 활용할 수 있는 방안을 제안하였다.

북한은 1946년 토지개혁을 실시하면서 부동산등기부를 비롯한 모든 지적공부를 멸실시켰다고 알려져 있다. 북한에 지적공부가 존재하였다 하더라도 6·25사변 및 개인의 토지소유권을 전면 폐지하면서 토지에 대한 여러 증명자료를 소실·파기했을 가능성이 매우 높다. 북한의 토지소유권은 국가소유제도로 변경되어 개인의 소유권이 폐지된 상태이고, 농지는 협동단체소유이지만 사회주의소유권이라는 형태로 개인의 권리를 인정하지 않고 있다. 그 결과 부동산등기제도나 개인의 소유권에 기반한 지적공부 등이 폐지되어 있는 상태이다. 이 경우 정부분서기록보존소 부산지소에 보관중인 북한 전 지역의 지적측량원도상의 명의인은 이들 토지의 진정한 소유권자를 검색하기 위한 가장 기초적인 자료가 될 가능성이 매우 크다.

지적측량원도에 대한 우리 대법원의 태도는 일관되고 있다. 즉, 지적측량원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다는 것만으로 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정(査定)받은 것으로 바로 추정할 수 없다는 것이다. 그러나 토지조사부는 지적원도의 기재를 근거로 조제된 실지조사부를 토대로 하여 조제되므로, 지적원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다면, 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정받은 것으로 짐작케 하는 유력한 자료는 된다고 한다. 따라서 토지등기부 및 지적공부가 전혀 없는 상태에서 지적측량원도만 있는 경우, 이 지적측량원도상의 명의인 혹은 그 상속인들의 권리주장에 대한 권리추정력은 인정되지 않았지만 사실상의 추정력은 인정된다고 보아야 할 것이다.

남한에서의 지적측량원도에 대한 법률적 판단은 해방 이전 북한지역의 토지분쟁에 있어서도 그대로 원용될 수 있을 것이다. 즉, 지적측량원도의 명의인은 토지소유자로 사정받은 것으로 짐작케 하는 유력한 사실상의 자료로서의 가치를 인정받을 수 있을 것이다. 그러나 이것이 토지소유자를 확인하여 토지소유권의 원상회복 혹은 토지보상 등을 하자는 의미는 아니다.

북한지역 지적측량원도는 조제된 지 이미 100여년이 지난 종이도면으로, 보관 상태가 아직은 양호한 편이나 향후 영구보존에는 문제가 있다. 이를 극복하는 하나의 방안이 디지털화이다. 북한지역 지적측량원도를 전산화 한다고 하더라도 북한지역의 지적측량원도는 그 자체 역사적 유물로서 가치가 매우 클 것으로 생각된다. 가능한 한 원본을 보존하여 후손들에게 넘겨주어야 한다.

현재의 시점에서 북한 지적측량원도에 대한 중요성은 토지소유권자의 확인이라는 면보다는 낙후된 북한지역의 개발이라는 측면에 초점이 맞춰져야 한다. 남북한 급변사태 발생 시 북한지역 지적측량원도의 디지털화로 즉시 지번부여가 가능하고, 토지이용계획, 도시개발계획의 수립, 군사 전략적으로 활용 할 수 있을 것이다. 이를 위하여 북한지역의 지적측량원도를 전산화하여 통일 후에는 북한지역 지적조사사업에 참고자료 및 측량용으로 사용할 수 있도록 하는 것이다. 본격적인 통일 논의 이전에 토지 기반 각종 정보의 Mother Board 역할을 할 기초도면의 준비가 시급하다.

[주제어] 지적측량원도, 지적공부, 토지등기부, 사정(査定), 지적측량원도의 전산화, 지적조사

I. 처음에

해방 이후 70여년의 남북분단은 남한과 북한에 각각 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 걸쳐 이질적인 현상을 고착시켰다. 민·관 차원의 통일시대에 대한 본격적인 논의가 시작되는 시점에 가장 근본적인 문제는 국가 존립을 위한 3요소 즉, 영토·국민·주권에 대한 것이다. 그 중에서 토지는 영토를 구성하는 핵심요소이다. 특히 통일을 논의하려면 통일 이전에 북한 지역의 토지소유권 법제, 토지 관리, 주택 건설, 도시계획, SOC에 대해 정확한 현황파악과 이를 근거로 한 치밀한 계획 등 체계적인 준비가 필요하다. 구체적으로는 북한의 토지이용·지적·측량을 정리하여 공간정보를 체계적으로 구축하는 것이 통일 준비작업의 기본이라 할 수 있다.

최근 우리 정부는 남북한 간 신뢰회복을 바탕으로 남북관계를 발전시키고, 통일의 기반을 마련하려는 정책을 추진하고 있다. 남북통일을 대비하여 북한지역 국토관련 정책을 효율적으로 수립·추진하기 위해서는 북한지역에 대한 국토정보의 수집 및 정비가 이루어져야 한다. 그런데 현재 북한 관련 토지정보는 여러 기관이 필요에 따라 각자 수집하고 개별적으로 관리하고 있어 효과적인 정책을 수립·추진하기에는 비효율적인 실정이다. 특히 통일 이후 북한지역의 사회간접시설을 구축·건설·복구하고, 효과적인 토지 이용을 위한 정책 수립 지원을 위해서는 북한지역의 지적공부 정비가 선행되어야 한다. 주지하다시피 북한은 남북 분단 이전의 지적도 등을 무효화하고 부동산등기부를 소각한 후, 구소련의 좌표체계에 따른 지적제도를 독자적으로 운영함으로써 북한지역 토지의 기본정보의 기준이 남한과 다르기 때문이다.

다행히 정부문서기록보존소 부산지소는 남북 분단이전의 북한지역 지적측량원도 299,688매를 지역별 면단위로 분류하여 보관을 잘하고 있다. 그러나 지적측량원도는 이미 제작 된지 100여년이 경과되었고, 종이도면 형태로 제작되어 있어 위치정보기반의 기초자료로 활용하기에는 많은 제약이 있다.

이 논문에서는 2가지 문제점에 대한 해결방안을 제시하고자 한다. 첫째, 지적측량원도의 생성과정에서 지적측량원도에 기재된 명의인에 대한 법적지위를 다각도로 검토하여 남북 급변사태 발생시 북한지역 토지소유권을 둘러싼 갈등을 조기에 수습할 수 있는 이론적 근거를 제시하고자 한다. 둘째, 북한지역을 실측한 유일한 지적측량원도를 활용할 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

II. 지적측량원도의 생성

1. 지적측량원도의 원형

일제강점기 조선토지조사사업은 결수연명부(結數連名簿)와 과세지견취도(課稅地見取圖) 작성으로 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 일제는 1909년 7월 동일한 면(面) 내의 결수(結數)를 각 납세의무자별로 조사하여 지세(地稅) 징수대장인 결수연명부¹⁾를 만들도록 제도화하였다. 그러나 그 시작은 1906년 조세징수규정의 제정, 1908년의 지세 징수대장을 작성하여 면단위로 과세 결수를 파악하고, 토지소유자로부터 신고를 받아 결수연명부를 작성하여 시행하는 등 3차에 걸쳐 완성된 제도이다.²⁾ 결수연명부의 작성은 신고에 의하되, 신고는 토지소재지 이(里)·동장(洞長)에게 하도록 하였다. 1910년에는 결수연명부를 지주의 신고에 의하여 지주별로 기록하였으나,³⁾ 1911년 11월 10일에는 결수연명부 규칙(부령 제143호)을 공포하여 1912년 1월 1일부터 조세징수대장을 폐지하고 결수연명부로 갈음하도록 하였다. 그 결과 결수연명부는 과세대장이면서 토지대장으로서의 기능을 하게 되었다.⁴⁾

한편, 과세지견취도란 세금을 부과할(課稅) 토지(地)를 대충 살펴서(見取) 작성한 도면(圖)이라는 의미이다. 즉, 과세지견취도는 토지를 세밀하게 측량하여 작성한 것이 아니라 대충 살펴서 대략의 모양을 파악하고 각 필지의 위치를 정하는데 목적이 있었다.⁵⁾ 조선총독부는 1911년 6월 충청도에서 과세지견취도의 시범작성 경험을 바탕으로 1912년 3월 4일 “과세지견취도작성에 관한 건”을 공포,⁶⁾ 1912년 3월 19일 과세지견취도 작성방법을 시달하였다.⁷⁾ 이에 의하면 1912년 4월 10일까지 우선 과세지견취도 작성계획서를

-
- 1) 국사편찬위원회. 2005.12. 결수연명부. 주제별 분류체계. 국사편찬위원회 한국역사용어 시소러스, <http://thesaurus.history.go.kr/TermInfo.jsp?from=TermInfo&SearchString=%EC%A3%BC&term_id=39850412>, 검색일자 : 2014.11.16. 토지조사사업 당시 작성된 징세대장. 납세자별로 매필지마다 납세액을 기입, 두락수를 표기하고 납세의무자와 지주를 함께 적는 형식으로 작성.
 - 2) 최원규, “한말 일제초기 토지조사와 토지법연구”, 연세대학교원 박사학위청구논문, 1994.
 - 3) 조석근, “조선토지조사사업에 있어서의 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립”, 서울대학교 대학원 박사학위청구논문, 1995, 255쪽. 지주의 입장에서 이 결수연명부는 자기 소유토지에 대한 최초의 (공적인) 신고라고 한다.
 - 4) 배영순, 한말일제초기의 토지조사와 지세개정, 영남대출판부, 2002, 313쪽.
 - 5) 최원규, “일제초기 창원군 과세지견취도의 내용과 성격”, 한국민족문화 제40호, 부산대 한국민족문화연구소, 2011, 305쪽.
 - 6) 1912.3.4, 課稅地見取圖ノ作成件, 朝鮮總督府令 제20호, 朝鮮總督府官報 제453호(이하 ‘부령’이라 한다).

제출토록 하였고, 1912년 5월 1일부터 같은 해 7월말까지 작성을 완료한 후, 과세지권취도와 결수연명부를 대조하여 같은 해 9월말까지 이 사업을 종료하도록 하였다.⁸⁾

과세지권취도의 작성은 면(面)이 주관하여 리·동 단위로, 부윤 혹은 군수의 지휘 하에 토지의 개형을 표시하는 권취도를 작성하도록 하였다.⁹⁾ 또 토지소유자는 권취도 작성에 입회하여 면장의 지휘에 따라 각 토지에 표향을 세우고, 표향에는 지목, 자번호, 면적, 배미수, 결수, 토지소유자의 주소, 토지소유자명을 기재하도록 하였다.¹⁰⁾ 각 면(面)에서는 권취도(見取圖) 작성이 완료되면 각 필지 당 결수연명부 기재사항과 대조하여야 하고,¹¹⁾ 일치하지 아니하는 경우에는 그 사유를 조사하고 결수연명부 혹은 과세지권취도를 정정하도록 하였다.¹²⁾

그 결과 1912년부터 1918년까지 시행되었던 조선토지조사사업에 있어서 토지신고의 진위여부를 결수연명부와 과세지권취도로 판단하도록 함으로써 결수연명부는 토지소유권자의 토지소유권을 증거 하는 공적인 대장이 되었다.¹³⁾ 이후 결수연명부는 토지신고서의 근거 장부가 되었으나, 토지조사사업의 결과 토지대장이 작성되면서 그 임무를 다하게 되었다. 그러나 결수연명부는 사람별로 정리되어, 토지의 지번별로 정리된 토지대장과는 구별되었다.¹⁴⁾ 한편 과세지권취도도 지적측량원도 작성에 보완적으로 활용되다가 지적도가 완성되며 그 역사적 소임을 마쳤다.¹⁵⁾

7) 課稅地見取圖ノ作成手續. 정무총감 통첩 제78호(이하 ‘통첩’이라 한다).

8) 이영학, “1910년대 과세지권취도의 작성과 그 성격”, 한국학연구 제29집, 인하대학교 한국학연구소, 2013.3, 434쪽.

9) 앞의 ‘부령’, 제1조.

10) 위의 ‘부령’, 제2조.

11) 앞의 ‘통첩’, 제39조.

12) 위의 ‘통첩’, 제40조; 이영학, 앞의 논문, 435쪽.

13) 배병일, “일제하 토지조사사업 이후의 토지공부에 관한 법적 문제점-경상북도를 중심으로-”, 법과 사회 제30호, 박영사, 2006.6, 276쪽.

14) 이철우, “토지조사사업과 토지소유법제의 변천”, 한국법사학논총 박병호교수환갑기념논문집(II), 박영사, 1991, 363쪽.

15) 이영학, 앞의 논문, 460-461쪽.

2. 지적측량원도의 등장

2.1 배경

일제는 1898년 대만에서 토지조사사업을 실시한 경험을 토대로 한일합병 후 본격적으로 우리나라에서 토지조사사업을 실시하였다. 즉, 조선총독부는 1910년 10월 임시토지조사국관제를 공포하고, 이에 기하여 임시토지조사국이 설립되면서 토지조사사업이 시작되었다. 조선총독부는 1912년 토지조사사업에 앞서 토지조사에 따르는 분쟁의 해결과 원활한 조사사업의 진행을 위해서 먼저 토지관습조사를 시행하였다. 구체적인 조사내용은 ① 행정구역의 명칭, ② 토지의 명칭과 사용목적, ③ 과세지와 비과세지, ④ 경지의 경계, ⑤ 산림의 경계, ⑥ 토지표시 부호, ⑦ 토지의 지위·등급·면적과 결수(結數)의 사정 관행, ⑧ 결의 등급별 구분, ⑨ 토지소유권, ⑩ 질권 및 저당권, ⑪ 소작인과 지주와의 관계, ⑫ 토지에 관한 장부서류, ⑬ 인물조사 등이었다.¹⁶⁾

임시토지조사국은 1911년 2월 고시 제1호를 통하여 모든 토지소유자에게 1911년 7월 31일까지 토지소유권을 신고하도록 하였다. 이 신고에 의하여 조선총독부는 1911년 11월 지적장부 조제에 착수하였고, 1912년 3월 조선부동산등기령과 조선민사령, 1912년 8월 13일 조선토지조사령(이하 ‘토지조사령’이라 한다), 1914년 3월 지세령, 1914년 4월 토지대장규칙, 1918년 5월 조선임야조사령 등을 공포하는 등 토지공부를 갖추어 등기제도를 도입함으로써 우리나라에 근대적 소유권제도가 확립되는 계기가 되었다.

임시토지조사국은 토지조사령 제2호에 따라, 신고 받은 토지소유권의 사정작업에 착수하였다. 즉, 모든 토지소유자는 그 소유권을 인정받기 위하여 토지소유권 신고를 하여야 한다. 토지신고서가 제출되면 토지소유자와 이해관계인이 함께 참여하여 조사절차와 측량을 통하여 토지조사부를 작성하였다(토지조사령 제6조 내지 제8조). 임시토지조사국이 토지의 소유자를 사정(査定)하게 되면, 토지조사부 및 지도(또는 지적도)를 토지소재지의 부·군청에 비치하여 30일간 열람할 수 있도록 하고(토지조사령 제9조 및 동 시행규칙 제3조), 그 취지를 조선총독부 관보 및 토지소재지의 도보(道報)에 기재하도록 하였다.

이러한 토지조사사업을 통하여 1918년 11월까지 8년 8개월에 걸쳐 2천4십만6천489원의 경비와 1만2천388명의 직원을 동원하여 1억4천3백만 여 전국의 총필지 중 국유나

16) 이정엽, “미등기토지의 소유권취득과 관련한 법적문제”, 재판실무연구, 광주지방법원, 2009, 76쪽.

소유자의 신고가 없는 토지를 제외한 1천910만 필지의 토지측량을 완료하였다.¹⁷⁾ 이중 3만3천937건의 이의신청, 9만9천445필지의 분쟁을 정리하였고, 1천8백3십5만2천380 필지의 토지에 대한 지가조사를 하였다. 이 당시 조제된 지적장부는 지적도 81만2천93장, 토지대장 10만9천998책, 토지조제부 2만8천357책, 지세명기장 2만1천50책 등 이었다.¹⁸⁾

조선총독부는 토지조사사업이 종료된 후 1918년 5월 1일 조선임야조사령을 공포·시행하여 1935년까지 임야의 조사 및 측량을 실시하였다. 그런데 조사와 측량 및 사정절차 등은 토지조사령과 동일하고, 다만 실시기관이 임야조사위원회인 점과 토지조사부와 지적도 대신 임야조사서와 도면을 작성한 점이 다르다.¹⁹⁾

2.2 토지조사

2.2.1 조사방법

조선총독부의 토지조사사업은 크게 토지의 소유권 조사와 가격조사, 지형의 외모조사(外貌調査)로 분류할 수 있다. 토지의 소유권 조사는 조선의 전체토지의 종류와 소유자 등을 조사하여 토지조사부(토지대장의 기초가 되는 장부) 및 지적도를 만들고, 한편으로는 토지의 소유자 및 강계(疆界)²⁰⁾를 사정(査定)하여 지적제도를 확립하려는 것이다.²¹⁾ 즉, 토지조사는 토지의 지번, 지목, 지적, 소유자, 소유권에 관한 분쟁여부 등을 조사하는 것으로서 토지조사부의 조제와 연결되는 업무이고, 토지측량은 토지의 경계 조사·확정과 면적계산 등을 하는 것으로서 지적도의 조제와 연결되는 업무이다. 토지의 가격조사는 과세의 공평을 위하여 시가지(市街地)는 지목(地目)을 전혀 반영하지 않고 시가(時價)에 따라 지가(地價)를 정하고, 시가지(市街地) 이외의 대지(垓地)는 임대가격을 기초로 하여 지가를 정하고, 기타 전(田), 답(畓), 지소(池沼) 및 잡종지는 그 수익을 기초로 하여 지가(地價)를 정함으로써 지세제도를 확립하려는 것이다.²²⁾ 토지의 외모조사는 지형 및 지모(地貌)의 측량조사이다. 자연적 또는 인위적으로 형성한 지물(地物)의 형상과

17) 이정엽, 위의 논문, 77쪽. 수치에 있어서 약간 차이가 있지만 박원철, “토지사정의 효력에 관련된 제문제”, 변호사 제21집, 서울지방변호사회, 1991, 146쪽도 참고하였음.

18) 이정엽, 앞의 논문, 77쪽.

19) 이 논문에서는 임야조사사업에 대하여는 생략하고 토지조사사업에 대하여만 살펴봄.

20) 토지의 경계를 의미함.

21) 임형택/서용수/이영재/조광제, “북한지적인프라 현황조사를 위한 기초자료 및 지속적 갱신체계 구축을 위한 시범연구”, 대한지적공사 공간정보연구원, 2013, 125쪽.

22) 임형택/서용수/이영재/조광제, 위의 논문, 125쪽.

높낮이를 표시한 지형도를 만들어 국토 지리를 명확히 하고, 군사, 산업, 교통 등에 사용하기 위한 것이다.²³⁾

토지조사사업은 행정업무와 측량업무로 나뉘어 진행되었다.²⁴⁾ 토지소유권 및 토지가격의 조사를 위해 ① 행정구역인 이(里)·동(洞) 명칭과 구역·경계의 혼선을 정리하고, 지명의 통일과 강계(疆界)의 조사, 신고 서류의 수합, 지방경제 사정과 토지의 관행을 명백히 하는 준비조사, ② 토지소유권을 확실히 하기 위해 필지 단위로 지주·강계·지목·지번을 조사하는 일필지조사, ③ 불분명한 국유지와 민유지, 미정리된 역둔토,²⁵⁾ 소유권이 불확실한 미개간지를 정리하기 위한 분쟁지조사, ④ 토지의 지목에 따라 수익성의 차이에 근거하여 지력의 우월을 구별하는 지위 등급조사, ⑤ 토지조사부·토지대장·토지대장집계부·지세명기장의 필요에 따른 장부조제, ⑥ 토지소유권 및 그 강계심사의 임무를 위한 토지조사위원회의 구성과 사정, ⑦ 토지소유권을 비롯한 강계의 확정에 대하여 토지신고 이후의 각종 변동사항을 바로잡기 위한 이동지정리, ⑧ 최종적으로 지적이 이동된 것을 조사하여 토지대장 및 지적도를 확실히 하기 위한 지적조사 등으로 그 사업이 진행되었다.²⁶⁾

2.2.2 일필지 조사

일필지 조사에서는 토지소유자들이 신고한 신고서에 따라 지주들의 토지에 대한 소유관계를 확인하였다. 구체적으로 지주의 조사, 강계의 조사, 지목의 조사, 지번의 조사 등을 내용으로 하였다. 지주의 조사는 민유지에 있어서는 토지신고서, 국유지에 있어서는 보관청의 통지서에 의하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나 동일한 토지에 소유권을

23) 임형택/서용수/이영재/조광제, 위의 논문, 125쪽.

24) 이정엽, 앞의 논문, 76쪽.

25) 역둔토는 역(驛)의 경비를 충당하는 역토와 역에 주둔하는 군대가 자급자족을 위하여 경작하는 둔전(屯田)을 아울러 이르는 말이다. 역토는 역참에 부속된 토지로, 역의 일반 경비와 소속 이원(吏員)의 봉급 및 말을 양육하는 데 필요한 비용을 마련할 수 있도록 일정한 부속지가 설정되어 있었다. 조선 후기로 내려오면서 역둔토는 경작 농민의 자유로운 성장과 더불어 개별적인 사유지, 즉 민전(民田)으로 발전하였다. 그러나 1905년 통감부(統監府)의 설치와 함께 일본 제국주의에 의해 국유지 정리 사업이 주도되면서 1908년 역둔토 관리 규정을 반포, 여러 기관에서 관리하던 역토와 둔토, 국방 소속의 토지와 국유지를 통틀어 역둔토로 정리되었으며, 조선 총독부 소속 토지로 소유권을 이전하여 광대한 민전을 약탈하였다. [출처] 한국학중앙연구원 - 향토문화전자대전,

<http://yangju.grandculture.net/Contents?local=yangju&dataType=01&contents_id=GC04300430>, 검색일자 : 2014. 11.10.

26) 이정엽, 앞의 논문, 76-77쪽.

주장하는 사람이 2인 이상인 경우에는 화해를 통하여 소유자를 확정하도록 노력하였고,²⁷⁾ 화해가 성립되지 않으면 ‘분쟁지’로 취급하여 분쟁지 조사를 다시 하였다.

일필지 조사를 마친 후에는 실지조사부를 조제하였는데, 실지조사부는 사정공시를 위한 토지조사부를 조제하는 데 사용되는 자료이다. 실지조사부는 조사와 측량 분업 당시에는 개항도에 의하여, 조사와 측량을 병행하게 된 이후에는 측량원도에 의하여 토지신고서를 참조하여 1동리마다 가지번 순으로 조제하였다.

실지조사부에는 조사한 순서대로 가지번을 붙이고, 지목 및 사용세목도 조사된 것은 기입하였으며, 소유자 기재에 있어 공유지분이 다른 것은 적요란에 지분을 기재하고, 3인 이상의 소유토지인 경우에는 ‘하모(何某)의 하인(何人)’이라 기재하였으며, 분쟁지의 경우에는 일필지 전부가 분쟁관계에 있는 것은 적요란에 ‘하모(何某) 하모(何某) 분쟁’으로, 강계(疆界)의 분쟁이 있는 것은 ‘하지번(何地番)과 쟁계(爭界)’라고 기재하였고, 소유권에 의심이 있는 것은 ‘소유권에 의심 있음’이라고 기재하였다.

토지조사부는 토지소유권의 사정원부가 되는 것으로서 동, 리마다 지번 순을 따라 지번, 가지번, 지목, 지적, 신고연월일, 소유자의 주소, 성명 등을 기재하고 분쟁지는 적요란에 그 사유를 기재하였다.

2.2.3 지적측량원도의 조제와 지적도

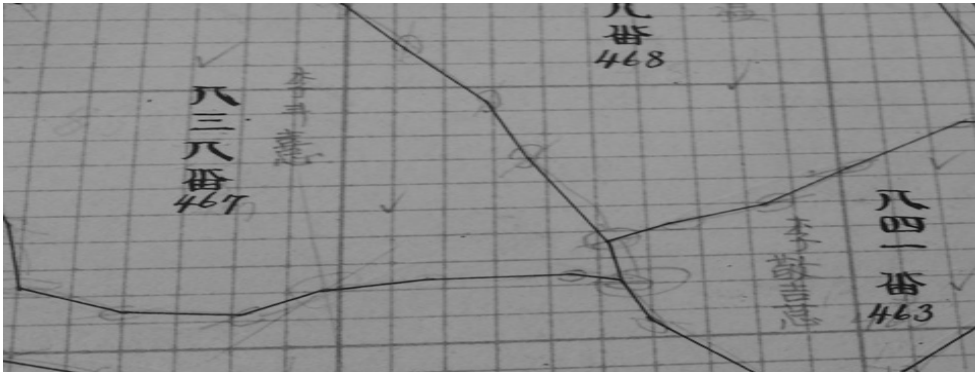
토지측량업무는 크게 대삼각측량·소삼각측량·도근측량·세부측량·면적계산·지적도 및 지적약도의 조제·지형측량 등 7가지로 나누어진다. 이 중에서 세부측량은 토지조사의 일필지 조사에 대응하는 것으로서, 삼각점 또는 도근점에 근거하여 도해법으로 세부측량을 시행하며, 토지의 경계는 직선으로서 연결하고, 지번, 지목, 소유자의 명의 등을 기입한 측량원도를 조제하였다. 이렇게 일필지 조사를 마친 토지의 강계 및 지역을 측정하여 지적원도를 조제하고 이를 지적도 조제의 근본으로 삼았으며, 아울러 지적측량도면상에서 면적을 측정하여 토지대장 조제의 자료로 하였다.

아래 사진에서 보는 바와 같이 지적측량원도는 현지에서 연필로 작성한 도면의 선이나 주기에 실지작업의 당일 착목하고, 도곽선 밖에 있는 여백에 원도의 명칭, 번호, 필수, 인접 원도번호, 측량 년 월 일, 측량원의 관, 씨명 등을 기재하여 1개 동리마다 조제함을 원칙으로 하였는데, 측량원도에는 지번, 가지번, 지목 등과 함께 지주명도 도형 내에 기입하였으며, 동양척식주식회사 등과 같이 1개 동리 내에 많은 토지를 소유하는 기관에

27) 이러한 취지의 견해로는, 이철우, 앞의 논문, 364쪽.

대하여는 원도에는 ‘동척회사’ 등의 약칭을 기입하고, 비고란에 그 취지를 연필로 기재하였다.

지적측량원도를 작성한 후에는 지적도 및 지적약도를 조제하게 되는데, 지적도는 원도를 등사하여 작성하였다. 이렇게 제작된 지적도는 토지조사부와 함께 사정의 직접적인 자료가 되고, 사정 내용을 공시하는 장부 역할도 하였다. 한편, 지적측량원도는 원도에 그려진 선이나 지번, 지목 등의 기재는 착목되지만,²⁸⁾ 지주의 기재는 착목하지 않고 실지에서 측량할 때 연필로 기재한 그대로 두었다. 즉, 지주명의 기입에 있어서 글자의 체와 크기를 내용을 알아볼 수 있도록 명료하게 마멸될 염려가 없도록 기재하면 족하였고 그 방향이나 자열에 대한 원칙은 두지 않았다. 이는 향후 지적측량원도의 소유자가 바뀔 수 있다는 가능성을 염두에 두고 임시로 현재의 소유자의 명을 기재한 것으로 보인다. 이렇게 지적도와 지적측량원도는 조제에 있어서 지주의 기재 여부로 결정되지만 그 법률적 지위에 있어서는 현격한 차이가 있다.



(사진: 정부문서기록보존소 부산지소에 보관중인 지적측량원도 중 일부)

28) 이와 달리 지적도 작성의 근거가 되는 선이나 지번, 지목 등의 기재에는 먹을 입혀(착목) 후일의 분쟁에 참조하도록 하였다.

III. 지적측량원도의 법적 평가

1. 사정(査定)과 재결(裁決)의 법적 성격

토지소유권은 토지조사령 제4조에 의한 토지소유자의 신고와 제9조 및 제11조에 의한 ‘사정의 확정’ 또는 ‘재결’에 의하여 토지조사부에 등재됨으로써 확정되었다.²⁹⁾ 구체적인 방법에 있어서 토지소유권은 토지조사부에 의하여 토지소유자, 지적도에 의하여 토지경계에 대하여 사정을 하게 된다. 토지조사령 제15조에 의하면 토지소유자의 권리는 ‘사정의 확정’과 ‘재결’에 의하여 확정된다. 여기서 ‘사정의 확정’이란 토지조사령 제11조에 정해진 불복기간까지 이의신청을 하지 않아 불복기간이 경과됨으로서 확정되는 것을 말한다. 사정에 있어서 지주의 신고를 그대로 인정한 경우가 전체의 99%이상을 차지하였다고 한다.³⁰⁾

‘재결’이란 2가지 의미로 사용되고 있다. 즉, 첫째 의미의 ‘재결’은, 사정에 대하여 불복기간 30일이 만료한 후 60일 내에 고등토지조사위원회에 이의신청을 하는 경우, 이 고등토지조사위원회가 이의를 받아들이는 경우에는 사정을 취소변경하게 되고, 이의에 대하여 이유가 없다고 판단되면 이를 각하함으로써 소유권이 확정되는 바 이를 재결이라 한다. 둘째 의미의 ‘재결’은, 토지조사령 제16조에 의한 것으로 이미 ‘사정의 확정’과 ‘재결’을 거쳐 토지소유권이 확정된 사항에 대하여 ① 범법행위에 기하여 사정 또는 재결이 있는 때, ② 사정 또는 재결의 증빙이 된 문서가 위조 또는 변조되었다는 것이 판결에 의하여 확정된 경우에는, 사정확정일 또는 재결일로부터 3년 내에 고등토지조사위원회에 재심을 청구할 수 있다. 고등토지조사위원회에서 재심에 대한 재결이 있게 되면 당일 사정이 확정된다.

이렇게 조선총독부는 토지조사령에 의한 토지조사사업을 완료한 후 토지대장을 만들고 그에 근거하여 조선부동산등기령에 의하여 토지등기부를 조제하였다.³¹⁾ 이후 우리나라에서는 토지 등 부동산의 소유 및 거래 등에 있어서 부동산등기부에 공시하여야 제3자에 대항할 수 있었다. 1945년 해방된 이후에도 남북한은 부동산거래에 있어서 종래의

29) 임야에 대한 소유권도 토지소유권과 같이, 조선임야령 제3조에 의한 임야소유자의 신고와 제8조 및 제11조에 의한 ‘사정의 확정’ 또는 ‘재결’에 의하여 토지조사부에 등재됨으로써 확정되었다.

30) 이철우, 앞의 논문, 364쪽.

31) 배병일, 앞의 논문, 274쪽; 이정엽, 앞의 논문, 84쪽.

부동산등기부를 이용하였으나, 남한에서는 1960년 현행 민법이 제정되면서 부동산등기를 성립요건으로 하여 등기하여야 그 효과가 발생되었다.

한편 남북한은 6·25사변을 겪으면서 부동산등기부 등 많은 부동산관련 공적장부가 소실·훼손되었다. 남한에서는 1953년 7월 정전협정 이후 소실·훼손된 부동산등기부 등을 복구하면서 토지소유권 분쟁이 급증하였고, 소유권의 입증과정에서 지적도, 지적측량원도, 토지대장 등 일제강점기에 조제되었던 토지공부가 중요한 단서가 되면서 법적 분쟁의 한 가운데 서게 되었다.

2. 토지조사부상 소유자의 법적 지위

2.1 소유권에 대한 절대적 효력

토지조사사업이 종료된 후 토지대장 및 부동산등기제도가 시행된 이래 부동산에 대한 소유권은 등기부기재를 기준으로 하였다. 즉, 조선총독부 임시토지조사국의 토지조사사업보고서는 “토지조사 이전에 있어서 모든 사유는 사정에 의하여 일체 단절되는 것으로 한다.”고 하여³²⁾ 토지소유권은 토지조사령상의 사정 또는 재결에 의하여 소유권이 확정된 경우 절대적 효력을 인정하였다. 이러한 태도는 일제강점기 이래 1981년 6월 23일 이전까지 유지되었으나, 잠깐 그 효력을 부인하는 대법원 1981. 6. 23. 선고 81다92 판결과 대법원 1982. 5. 11. 선고 81다188 판결이 생성된 적이 있었다. 그러나 대법원전원합의체 판결 1986. 6. 10. 선고 84다카1773로 상대적 효력을 인정한 앞의 81다92 판결과 81다188 판결을 파기한 이래 현재까지 사정에 의한 소유권에 대하여 절대적 효력이 유지되고 있다.

2.1.1 조선고등법원의 태도

조선고등법원 1942년 3월 22일자 판결에 의하면, 사정 또는 재결로 인하여 토지소유자가 확정된 이상 그 이후에 발생한 사유에 기하여 사법법원에 출소한 경우는 별문제로 하고, 그 이전의 사유에 기하여 동일 토지의 소유권에 관하여 사법법원에 대하여 사정 또는 재결에 반하는 판결을 구하고자 하는 청구를 할 것은 아니라고 한다. 또 1942년 3월 27일자 판결에 의하면, 사법법원에 있어서는 계쟁지에 대하여 먼저 사정 또는 재결이

32) 조선총독부임시토지조사국, 조선토지토지조사사업보고서, 1918, 412쪽.

확정한 사실을 인정한 이상, 그 후에 있어서의 소유권이전·변경 등의 사실이 없는 한 사정 또는 재결명의인을 위하여 그 소유권을 인정하지 아니하면 안 된다고 하였다.³³⁾

2.1.2 대법원의 태도

대법원은 토지조사부상의 소유자란에 소유자로 등재되어 있는 자는 재결에 의하여 사정 내용이 변경되었다는 등의 반증이 없는 이상 그 토지의 소유자로 사정을 받았고 그 사정이 확정된 것으로 추정하고 있다.³⁴⁾ 여기서 추정의 본질은 권리추정이라는데 다툼이 없다.³⁵⁾ 토지조사부는 국가기관이 관리하는 토지의 사정 사실을 기재하는 공부로서 관계법령에 그 기재가 실제적 절차와 부합하도록 절차적 규정을 두고 있다는 것을 그 이유로 든다.³⁶⁾

① 대법원 1984. 1. 24. 선고 83다카1152 판결³⁷⁾

“토지조사부에 소유자로 등재되어 있는 자는 이의·재심절차에 의하여 사정내용이 변경되지 않는 한 그 토지의 소유자로 사정받은 것으로 볼 것이고, 토지조사령에 의한 토지사정을 받은 자는 그 토지를 원시적으로 취득한다 할 것이며 미등기부동산이 전전 양도된 경우 최후의 양수인이 소유권보존등기를 한 경우에도 그 등기가 결과적으로 실질적 법률관계에 부합된다면 그 등기는 무효인 것이라고 볼 수 없는 것인바”라고 하여, 토지조사부에 소유자로 등재 되어있는 자의 소유권에 절대적 효력을 인정하고 있다.

② 대법원 1986. 6. 10. 선고 84다카1773 전원합의체판결

“조선총독부 임시조사국에서 작성한 토지조사부는 토지사정의 원부가 되는 것으로, 이는 지주총대의 인인을 받은 토지신고와 토지의 조사 및 측량을 거쳐 작성되고, 동리마

33) 박원철, 앞의 논문, 152쪽.

34) 대법원 1984. 1. 24. 선고 83다카1152 판결.

35) 김경중, “지적원도상에 성명이 기재되어 있는 사람이 토지를 사정받은 것으로 추정되는지의 여부”, 대법원판례해설 제20호, 1994, 129쪽.

36) 예컨대, 위의 대법원 1984. 1. 24. 83다카1152 판결에 의하면, “토지조사령에 의하면, 토지소유자는 그 주소, 성명, 소유지의 소재, 지목, 지번, 지적 등을 신고에 의하여 조사하게 되어 있고 조사에 있어 당해 관리의 소유자 등을 현지에 입회시키고 토지에 관한 서류를 소지한 자에게 그 서류의 제출을 명할 수 있고, 그 사정 또는 이의절차에 관한 규정에 비추어 보아도 위와 같은 허위기재에 의하여 사정이 확정되기는 어렵다”고 한다.

37) 대법원 1984. 1. 24. 선고 83다카1152 판결, 대법원 종합법률정보, 검색일자 : 2014.10.12.

다 지번순으로 지번, 가지번, 지목, 지적, 신고연월일, 소유자의 주소, 성명 등을 기재하게 되어 있으며, 토지조사부와 임시토지조사국 측량규정 제7장의 지적도의 조제를 마치면 임시토지조사국장은 이를 지방토지조사위원회에 제출하여 사정사항에 대하여 자문한 후 토지의 소유자 및 그 경계를 사정하고, 토지소유자의 권리는 사정의 확정 또는 그 불복신청에 대한 재결에 의하여 확정되며, 사정 후에는 토지조사부 및 지도를 토지 소재의 부, 군청 등에 비치하여 30일간 종람할 수 있도록 하고, 그 취지를 조선총독부관보 및 토지 소재 도의 도보에 게재하도록 되어 있으므로, 토지조사부에 토지소유자로 등재되어 있는 자는 재결에 의하여 사정내용이 변경되었다는 등의 반증이 없는 이상 토지소유자로 사정받고 그 사정이 확정된 것으로 추정할 것이”라고 한다. 한편 대법원은 이러한 대법원전원합의체 견해에 어긋나는 대법원 1981. 6. 23. 선고 81다92 판결과 1982. 5. 11. 선고 81다188판결을 폐기함으로써 다시 토지조사부에 소유자로 등재된 자는 소유권에 대한 절대적 효력을 인정받게 되었다.

③ 대법원 2009. 3. 26. 선고 2006다55692 판결³⁸⁾

토지조사부에 토지소유자로 등재되어 있는 자는 “재결에 의하여 사정내용이 변경되었다는 등의 반증이 없는 이상 토지소유자로 사정받고 그 사정이 확정된 것으로 추정되는바, 구 토지조사령(1912년 8월 13일 제령 제2호) 부칙은 ‘종전의 규정에 의하여 행한 처분, 수속 기타의 행위는 본령에 의하여 이를 행한 것으로 간주함’이라고 규정하고 있으므로, 구 토지조사령 이전에 토지조사사업 등에 의하여 토지조사부에 토지소유자로 등재된 경우에도 사정내용이 변경되었다는 등 반증이 없는 한 그 등재된 자가 토지소유자로 사정받아 그 사정이 확정된 것으로 추정된다.”고 한다.

④ 대법원 2012. 6. 14. 선고 2012다10355 판결³⁹⁾

“토지조사부에 소유자로 등재되어 있는 자는 재결에 의하여 사정 내용이 변경되었다는 등의 반증이 없는 이상 토지의 소유자로 사정받아 그 사정이 확정된 것으로 추정되어 그 토지를 원시적으로 취득하게 되고, 소유권보존등기의 추정력은 그 보존등기 명의인 이외의 자가 당해 토지를 사정받은 것으로 밝혀지면 깨지는 것”이라고 하여 절대적 효력을 인정하고 있다.

38) 대법원 2009. 3. 26. 선고 2006다55692, 55708 판결. 대법원 종합법률정보, 검색일자 : 2014.10.12.

39) 대법원 2012. 6. 14. 선고 2012다10355 판결. 대법원 종합법률정보, 검색일자 : 2014.10.12.

2.2 소유권에 대한 상대적 효력

대법원에서 토지조사부상 소유권에 대하여 상대적 효력을 인정한 사례는 아래 소개하는 2건의 판결이 있으나, 모두 대법원 1986. 6. 10. 선고 84다카1773 판결에 의하여 폐기되었다. 그 결과 대법원은 토지조사부상 명의인의 소유권에 대하여 절대적 효력을 인정하는 태도를 유지하고 있다.

① 대법원 1981. 6. 23. 선고 81다92 판결

토지조사부상의 문제에 관하여 “...당시의 토지조사령 제4조, 제9조, 제15조 및 제17조와 조선총독부 임시토지조사국조사규정 제31조 내지 제33조의 각 규정에 의하면 위 토지조사부는 토지소유자의 신고를 받아 조사 및 측량을 마친 다음 작성되는 것으로 임시토지조사국장은 이 토지조사부와 위 규정에 의하여 조제되는 지적도를 조사위원회에 제출하여 사정사항의 자문을 거친 다음 토지의 소유자 및 한계를 사정하게 되고 토지소유자의 권리는 이 사정의 확정이나 사정에 대하여 불복이 있을 때에는 그 재결에 의하여 확정되도록 규정되어 있으므로 위 토지조사부에 등재된 사실만으로는 토지사정을 거쳐 그 소유권이 확정된 것이라고 단정할 자료가 되지못하니...”라고 판단하고 있다.⁴⁰⁾ 즉 토지조사부상의 사정의 효력에 관하여 대법원은 토지소유자의 소유권확정의 효력을 부인하는 것으로 보인다.⁴¹⁾

② 대법원 1982. 5. 11. 선고 81다188 판결

“토지조사부에 소외 X가 분할 전 이 사건 별지목록 기재 토지의 소유자라고 기재되어 있었다는 사실만으로는 토지사정을 거쳐 그 소유권이 확정된 것이라고 단정할 자료가 되지 못한다.”고 하면서 위의 대법원 1981. 6. 23. 선고 81다92 판결을 참조하고 있다. 즉, 토지사정 당시 작성된 토지조사부의 소유자란에 소유자로 등재된 사실만으로는 토지사정을 거쳐 그 소유권이 확정된 것이라고 단정할 수 없다는 것이다.⁴²⁾

40) 박원철, 앞의 논문, 152-155쪽 참조.

41) 이 판례는 대법원 1986. 6. 10. 선고 84다카1773 판결에 의하여 폐기되었다.

42) 이 판결도 대법원 1986. 6. 10. 선고 84다카1773 판결에 의하여 폐기되었다.

3. 지적측량원도상 명의인의 법적 지위

3.1 미등기토지 및 지적공부 멸실에 따른 권리주장

남한의 경우 2000년 5월 21일 현재 미등기토지는 총 89만9천553필지로 전체 토지의 약 2.6%에 해당한다는 자료가 있다.⁴³⁾ 이는 토지조사사업 당시 국유 등으로 인하여 토지사정이 되지 않았거나, 처음에는 토지등기가 되어 있었는데 그 등기부가 멸실된 경우 미등기토지가 발생한다. 특히 6·25사변을 치르면서 남북한은 많은 토지공부가 멸실되었을 것으로 생각된다. 이 경우 토지소유자가 자신의 소유권을 회복하기 위하여 토지대장, 토지조사부, 지적측량원도 등에⁴⁴⁾ 의하여 자신의 권리를 입증하려고 할 것이다.

우리민법은 부동산물권변동에 있어서 성립요건주의를 취하고 있기 때문에 모든 토지는 등기부에 기재되어야 한다. 그렇기 때문에 미등기토지 등에 대한 분쟁이 생기면, 법원은 당사자가 입증하는 여러 증명자료를 통하여 당해 토지에 대한 소유권의 존부에 대한 판단을 하여야 한다. 이러한 경우 증명자료로 지적측량원도상의 명의인 혹은 명의인의 상속인이라고 주장하는 자에 의한 권리 주장을 받아들여야 할 것인지 문제된다. 특히 우리나라는 구민법시대에는 부동산물권변동에 있어서 대항요건주의를 취하고 있었기 때문에 등기를 요하지 않았고, 6·25사변을 겪으면서 많은 양의 부동산등기부와 지적관련 서류가 소실되어 등기부가 존재하지 아니하는 토지에 대한 소유권분쟁이 지금까지 계속되고 있다. 이하에서는 지적측량원도상 명의인 기재의 근거를 살펴본 후, 이들에 대한 대법원의 태도를 살펴본다.

3.2 명의인에 의한 권리주장 - 사실의 추정

3.2.1 명의인 기재의 근거

조선토지조사사업에 있어 토지의 조사와 측량은 먼저 지주, 강계, 지목, 지번 등 일필지조사를 한 다음, 그 조사내용을 기재한 개황도를 작성하고 그 개황도에 의하여 실지조사부

43) 이정엽, 앞의 논문, 97쪽; <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/05/28/2015052803456.html> 에 따르면 “미등기 토지 찾아 ‘가짜 소유권 소송’ 26억짜리 땅 골칫” 등과 같이 최근에도 미등기 토지를 둘러싼 분쟁이 사회문제가 되고 있다. 검색일자 : 2016.2.10.

44) 이외에도 임야에 대하여는 임야조사서, 보안림편입조서, 임야조사부, 임야원도, 민유임야이용구분조사서, 전귀속임야대장, 야초대장 등이 있다. 한편 결수연명부와 과세지취견도도 증명서류가 될 수 있다.

를 작성하였다. 즉 개황도에 의하여 실지조사부를 작성하고, 그 개황도를 안내도면 삼아 일필지측량(세부측량)을 하였다. 그런데 1913년 초부터 일필지조사와 일필지측량을 동일한 사람이 동일한 시기에 실시하게 됨으로서, 그동안 일필지측량의 안내도면으로서의 역할을 하던 개황도가 폐지되면서 측량원도가 개황도의 기능을 하게 되었다. 그 결과 실지조사부는 개황도가 폐지된 후에는 토지신고서와 측량원도에 의하여 조제되었고, 지주명은 측량원도에 그대로 남게 되었다.

이후 1913년 10월 5일 임시토지조사국이 훈령 제18호로 제정된 ‘세부측도실시규정’에는 지주명을 기재할 명문의 근거를 두고 있었다. 즉 동 규정에서 “지주명은 실측할 때에 기입한 대로 그대로 존치할 것. 분쟁 중인 것은 일필지 전부의 경우에는 ‘하모(何某) 하모(何某) 분쟁’이라 쓰고, 강계(疆界)의 경우에는 그냥 분쟁이라고 쓸 것”(동 규정 제85조), “지주명만을 일필지 내에 쓰지 못할 때에는 도면의 여백에 연필로 가지변을 쓰고 그 밑에 지주명을 쓸 것”(동 규정 제86조 제5호) 등으로 규정하고 있었다. 이렇게 세부측도실시규정이 측량원도에 소유자명을 기재하도록 한 것은 조사와 측량을 동일인이 동시에 실시하는 이상 측량을 하면서 그 도면에 조사한 지주명을 일단 기재해 놓았다가 이를 근거로 실지조사부를 작성하는 것이 간편하면서 혼란을 피할 수 있기 때문이 아닌가 짐작된다.⁴⁵⁾ 토지조사사업이 이와 같은 지침에 따라 실시되었다면 지적측량원도상에 기재된 명의인은 측량 당시 해당 토지의 소유자(지주)의 성명이라고 인정하지 않을 수 없을 것이다. 그렇다면하더라도 지적측량원도상 명의인으로 기재되어 있다하여 바로 그 명의인이 해당 토지를 사정받은 것으로 추정할 수 없다. 하지만 해당 토지의 점유 등 다른 사실이나 증거가 있다면 토지를 사정 받은 것으로 추정하는 것이 불가능한 것은 아니다. 따라서 지적측량원도상 명의인은 소유자로서 어느 정도 근거가 있고 상당한 정도의 증거가치가 있다고 보여지므로⁴⁶⁾ 그 증명력을 배척하려면 보다 신중해야 할 것이다.⁴⁷⁾

3.2.2 명의인에 대한 대법원의 태도

① 대법원 2012. 5. 24. 선고 2012다11198 판결⁴⁸⁾

대법원은 구 조선임야조사령 등 관련 규정에 따라 작성된 임야원도에 어떤 사람의

45) 조영철, 앞의 논문, 288-289쪽.

46) 배병일, 앞의 논문, 285쪽.

47) 같은 의견, 김경중, 앞의 논문, 135쪽.

48) 대법원 2012. 5. 24. 선고 2012다11198 판결. 대법원 종합법률정보, 검색일자 : 2014.9.20.

성명이 기재되어 있는 경우, 그 사람이 토지의 소유자로 사정받았다고 추정할 수 있는지 여부에 대하여 이를 부인하고 있다. 즉 구 조선임야조사령시행수속(1918년 11월 26일 조선총독부 훈령 제59호) 제51조에 의하면, 1필지의 측량을 한 때에는 도근도(圖根圖)에 경계선, 지목, 소유자 또는 국유임야 연고자의 성명, 명칭(연고자의 성명에는 괄호를 붙인다) 등을 기재하여 원도(原圖)를 조제하여야 한다고 규정하고 있으므로, 임야원도에 어떤 사람의 성명이 괄호 없이 기재되어 있는 경우 이는 소유자임을 표시하는 것으로 그 사람이 토지의 소유자로 사정을 받은 것으로 짐작케 하는 유력한 자료가 된다. 그러나 구 조선임야조사령(1918년 5월 1일 제령 제5호)과 구 조선임야조사령시행수속에 의하면, 임야조사업무는 임야의 조사와 측량으로 나눌 수 있고(구 조선임야조사령 제1조), 임야의 소재, 지목, 권리 또는 연고의 관계, 소유자 또는 국유임야 연고자의 성명, 명칭 및 주소 등은 이를 임야조사대장에 기재하는 반면에(구 조선임야조사령시행수속 제21조), 임야원도는 1필지의 측량을 하고 난 다음에 조제되는 것으로서 실지작업 당일 경계선, 지목 등은 먹을 입히도록 하고 있으나 소유자 또는 국유임야 연고자의 성명 또는 명칭은 먹을 입히지 않도록 하고 있으며(구 조선임야조사령시행수속 제51조, 제61조), 부윤 또는 면장은 임야의 조사 및 측량을 종료한 후 임야조사서와 도면을 작성하고, 임야 소유자와 연고자의 신고서, 보관관청의 통지서 이외에 분쟁지조서, 임야원도, 임야조사야장, 지적 계산부를 첨부하여 도 장관에게 제출하고(구 조선임야조사령 제4조, 구 조선임야조사령시행수속 제89조), 도 장관은 이를 근거로 임야의 소유자와 그 경계를 사정하게 된다(구 조선임야조사령 제8조 제1항)고 한다. 따라서 임야소유자의 사정은 임야원도의 소유자 기재 그 자체에 따라 이루어지는 것이 아닐 뿐만 아니라, 임야원도에 기재된 소유자와 연고자는 그 내용을 계속 보존할 의도 아래 기재되는 것이 아니라 변경 방지를 위한 아무런 장치도 없이 임시로 기재해 두는 것에 불과하므로, 그것이 설사 관련 규정에 따라 기재된 것이라 하더라도 그것으로 곧바로 거기에 기재된 사람이 토지의 소유자로 사정받았다고 추정할 수는 없다고 한다.

② 대법원 1996. 12. 20. 선고 96다40486 판결⁴⁹⁾

토지조사령에 의하여 작성된 지적원도에 성명이 기재되어 있는 경우, 그의 소유로 사정된 것으로 추정되는지 여부에 대하여, 토지조사령(1912년 8월 13일 제령 제2호), 토지조사령시행규칙(1912년 8월 13일 조선총독부령 제6호), 조선총독부임시토지조사국

49) 대법원 1996. 12. 20. 선고 96다40486 판결. 대법원 종합법률정보, 검색일자 : 2014.9.20.

조사규정, 조선총독부임시토지조사국측량규정에 의하면, 토지측량의 결과에 따라 조제된 지적원도에 소유자의 성명을 기재하도록 규정되어 있지 않으므로, 어떤 토지의 지적원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있는 사실이 인정된다면 그와 같은 사실은 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정을 받은 것으로 짐작케 하는 유력한 자료가 되는 것이기는 하지만, 토지의 지번·지목·지적·소유자 등 토지의 조사에 관한 사항을 토지조사부에 기재하는 외에 지적원도에 지번·지목·지적과 함께 소유자의 성명까지 병기한 것은 법령의 근거 없이 행정의 편의를 위하여 한 것으로 보이고, 따라서 지적원도에 사람의 성명이 기재되어 있는 사실만으로 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정을 받은 사실이 추정된다고 볼 수는 없다고 한다.

③ 소결

지적측량원도에 대한 우리 대법원의 태도는 일관되고 있다. 즉, 지적측량원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다는 것만으로 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정받은 것으로 바로 추정할 수는 없다고 한다. 그러나 토지조사부는 지적원도의 기재를 근거로 조제된 실지조사부를 토대로 하여 조제되므로, 지적원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다면, 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정받은 것으로 짐작케 하는 유력한 자료는 된다는 것이다. 따라서 토지등기부 및 지적공부가 전혀 없는 상태에서 지적측량원도만이 있는 경우, 이 지적측량원도상의 명의인 혹은 그 상속인들의 권리주장에 대한 권리추정력은 인정되지 않겠지만 사실상의 추정력은 인정된다고 보아야 할 것이다.

IV. 북한지역 지적측량원도의 활용 방안

1. 통일 이전의 활용

북한 지역 지적측량원도 299,688매는 정부문서기록보존소 부산지소에 비교적 양호한 상태로 보존되어 있지만, 아무리 잘 보존한다고 해도 30만장에 이르는 지적측량원도를 온전하게 보존하기에는 무리가 있다. 현재 종이도면인 북한지역 지적측량원도를 디지털화하면 데이터로서 영구보존 가능하다. 또한 디지털화된 데이터베이스는 다양한 방법으로 사용 가능하다는 이점이 있다.

1.1 지적측량원도의 고유가치(固有價值)와 디지털화

북한지역 지적측량원도는 존재하는 그 자체만으로도 가치가 있다. 북한지역 지적측량원도는 1910년대 북한 지역 전역에 걸친 토지이용의 실제 모습을 북한지역 전역에 걸쳐 기록한 체계적이고 방대한 사료(史料)이다. 토지의 소유자, 면적, 형태, 크기를 일제가 나눈 지목구분(垵, 畓, 田, 林野, 道 등)에 따라 당시의 실제 토지이용을 남·북한 전역에 걸쳐 동일한 기준에 의거 기록하고, 필지별 경계를 분명히 한 자료로, 현재까지 남아있는 유일한 북한전역에 걸친 실측 자료이다.⁵⁰⁾ 이와 같이 실측한 자료는 위성이나 항공사진이 제공할 수 없는 또 다른 차원의 정보를 제공한다.

1910년에 제작된 북한지역 지적측량원도는 오늘날에도 유용하게 활용될 수 있다. 현재 남한에서도 고건축물을 복원하는 경우에 지적측량원도가 활용되고 있음에 비추어,⁵¹⁾ 문화재 등의 관리실태를 파악할 수 없는 북한의 문화재 등 고건축물 복원사업에 있어서 지적측량원도는 매우 중요한 사료가 될 것이다. 문화재 등 고건축물의 복원연구를 위한 기초자료가 될 뿐만 아니라 고고학적인 자료 조사, 현지조사 및 발굴에 있어서도 보조자료로 활용할 수 있다. 따라서 북한지역 지적측량원도를 문화유산으로 후손에게 물려줄 수 있도록 보존하는 것도 생각해 볼 수 있다.

다른 한편, 북한지역 지적측량원도를 디지털화 한다면 단순히 보존가치를 넘어 다양하게 활용할 수 있을 것이다. 디지털화는 남한에서도 지방자치단체가 지적측량원도 디지털화 시범사업의 일환으로⁵²⁾ 세부측량원도(지적도, 임야도)를 낱장 종이도면에서 캐드전산 파일로 전산화를 구축하여 그 활용도를 높였다.

50) 문흥완/김갑성/이영성, 앞의 연구보고서, 57쪽 이하에 의하면, 당시 일본은 지적측량원도의 작성을 위해 일본의 삼각점과 연결하기 위한 대마도의 1등 삼각점인 ‘온 다께’와 ‘아리아께야마’에서 우리나라 절영도와 거제도의 삼각점을 연결하고 순차로 대삼각점 측량 실시했다. 대삼각점 측량이 완료된 지역에서는 소삼각점 측량을 실시하고 도근측량과 조사 업무 및 일필지 측량을 순차적으로 진행하는 방식으로 지적측량원도를 완성하였다.

51) 예컨대 김민아/정인하, “조선후기 이후 평양의 도시형태 변천에 관한 연구-평양성도와 1914년 평양부 지적원도의 비교를 통해”, 대한건축학회논문집 제29권 제1호, 대한건축학회, 2013.11, 217-226쪽; 김희정/이정수, “해미읍성 객사의 위치 및 건축구성 연구-지적원도 및 사진자료 분석을 중심으로”, 건축사연구 제21권 제3호, 한국건축역사학회, 2012.6, 93-108쪽; 최원석, “지적원도를 활용한 읍성공간의 역사지리적 복원: 경상도읍성을 사례로”, 문화역사지리 제17권 제2호, 한국문화역사지리학회, 2005, 74-92쪽 등 참조.

52) 이승재, 2012.12.5, “일산동구 지적측량 원도 전산화 완료”, 시민일보, 홈페이지, <<http://www.siminilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=314157>>, 검색일자 : 2014.7.30. 예컨대, 이러한 전산화 사업은 경기도가 5개년 계획을 수립, 추진하고 있는 ‘영구지적기록물 전산화 사업’이라고 한다.

1.2 군사적·전략적 활용⁵³⁾

북한지역 지적측량원도는 북한지역을 대상으로 하는 지형도 등을 더욱 정교하게 제작하는 물리적 토대를 제공할 수 있다. 실측한 자료가 있으면 지적정보와 좌표정보를 통해 3차원(three-dimensional)으로 구현이 가능하다. 현재 우리나라가 보유한 북한지역 지도는 주로 위성 및 항공사진을 기반으로 한 것으로 국토지리정보원이 2007~2009년에 1/25000, 1/50000 축척의 지형도를 제작한 것이 있으나 상세하거나 정교하지는 않다. 현재 북한지역의 지리정보는 국가기록원에 소장된 지적측량원도, 국토교통부가 2014년 3월에 일반인에게 공개한 지형도 내의 도로·철도, 시설물 등 사회간접자본(SOC) 현황자료, 국방부가 보유한 북한지역의 고정밀 영상자료, 국토지리정보원의 지형도와 영상자료 등이 있다. 하지만 각 기관별 자료들이 상이하며 서로 통합되지 못함으로 인해 자료의 활용도 및 정확도가 떨어지는 것이 현실이다.

현재 우리나라가 정교한 북한지역 지도제작에 어려움을 겪는 이유로는 북한지역의 각 지점별로 거리와 높이를 측정한 자료가 없기 때문이다. GPS 지적, 위성 및 항공사진을 이용한 첨단 지적 측량 기술이 발전하고 있지만 근본적으로는 실제 땅 위를 걸어 다니면서 눈으로 보고 직접 측량한 자료가 필요하다. 이와 같이 실측된 지적측량원도를 기반으로 지형도와 기타 지적정보가 융합된 플랫폼이 구축된다면 군사적·전략적 가치로서 충분한 기능을 발휘할 수 있을 것이다.

한편 지적측량원도를 디지털화 한다면 이를 토대로 최근의 항공 및 위성사진을 통해 획득한 정보를 결합하여 북한지역의 위치기반 정보와 SOC시설 및 산업통계자료, 각종 속성정보를 한 눈에 파악할 수 있는 공간정보 플랫폼을 구축하여 통일을 대비한 시나리오별로 구체적인 ‘컨틴전시 플랜(contingency plan)’을 수립할 수 있을 것이다. 이를 통해 통일 직후 격변 속에서 신속하고 다양한 시뮬레이션을 실행하여 예산낭비를 방지하고, 효율적이고 효과적인 계획 수립이 가능하게 될 것이다.

이는 북한지역의 토지소유권, 토지관리 및 이용, 국토계획, 도시계획, 주택계획, SOC 계획, 산업계획 및 방재계획 등 다양한 분야에서 활용이 가능하다. 그리고 북한지역에서 재난재해 발생 시 피해지역 조사결과를 토대로 재난재해 예방 및 북한에 대한 물자지원 등에 적절한 지원을 할 수 있을 것이다. 또한 민간 기업들은 자신들이 보유하고 있는 콘텐츠에 최신의 국토공간정보를 적용함으로써 정보서비스업에 유용하게 사용할 수

53) 문흥안/김갑성/이영성, 앞의 연구보고서, 59-60쪽.

있어서 북한지역의 정보화를 촉진시킬 수 있을 것이다.

1.3 지적행정 서비스의 효율

우리나라의 경우 각 지방정부 차원에서 토지정보·지적도 등 영구 지적기록물의 전산화 작업이 완료 및 진행 중에 있다. 이러한 지적정보의 디지털화는 공공의 측면에서는 온라인·24시간 서비스 제공으로 공무원의 시간절감 및 행정업무의 효율성을 기대할 수 있으며, 민간의 측면에서는 문서발급에 따른 기회비용과 시간을 절감할 수 있다는 장점이 있다. 즉, 이 사업을 완료한 지방자치단체는 기존에 토지분쟁 민원 발생지역 정리 시 정부문서기록보존소에 문서로 자료요청 하는 등 지적 불부합지를 원인분석 하는데 일주일 이상 소요되었으나, 전산화 구축이 완료됨으로써 즉시 지적측량원도의 오류사항 확인이 가능함으로 지적 불부합지 및 등록사항 정정대상 토지 정리 기간을 단축하여 신속하게 민원을 처리하게 되었다고 한다.⁵⁴⁾ 이러한 지적측량원도는 디지털화한 전산파일을 반영구적으로 활용할 수 있을 뿐만 아니라 시민의 재산권과 관련된 지적 공부 불부합지를 신속하게 정리할 수 있고, 자료조사와 검색시간 단축으로 자료이용의 효율성을 높일 수 있다.⁵⁵⁾

이러한 장점은 북한지역 지적측량원도를 기반으로 디지털화 하는 경우에도 동일하게 적용할 수 있다. 현재 북한지역 지적원도를 열람하기 위해서는 부산에 소재한 정부문서기록보존소를 직접 방문하는 방법 밖에 없다. 하지만 북한 지역 지적정보가 담긴 종이도면이 디지털화되어 서비스되면 정보의 접근성이 용이하게 되어 지적행정 서비스의 관리자와 이용자 모두에게 기회비용과 시간절감 편익이 발생할 수 있다.⁵⁶⁾

2. 통일 이후의 활용

2.1 원소유권 확인의 단서 제공 가능

통일한국에서 북한지역의 원소유권을 어떻게 처리할 것인지는 아직 학계에서 논란이

54) 최진아, 2012.12.26, “성남 수정구, 지적측량원도 전산화 사업완료”, 성남투데이 홈페이지,

<http://www.sntoday.com/sub_read.html?uid=22260§ion=section7>, 검색일자 : 2014.7.30.

55) 이승재, 2012.12.5, “일산동구 지적측량 원도 전산화 완료”, 앞의 웹자료, 검색일자 : 2014.7.30.

56) 문홍안/김갑성/이영성, 앞의 연구보고서, 59쪽.

많을 뿐만 아니라, 여러 가지 복잡 미묘한 문제가 많아서 짐작조차 할 수 없다. 다만, 통일한국에서 북한지역의 원소유권을 조금이라도 배려한다는 방침이 세워진다면, 그 부분과 관련해서 북한지역 지적원도는 일정 부분 도움이 될 수 있는 여지가 있다.

소유권 확인과 관련해서 북한 지적측량원도의 쓰임새는 두 가지이다. 첫째, 북한에 토지를 소유했던 월남민들이나 그 자손이 과거의 토지소유권 확인의 기초자료로 사용할 수 있다. 실제로 정부문서기록보존소가 보관하고 있는 북한지역 지적측량원도를 확인하는 민원이 있다. 둘째, 현재 북한지역 주민으로서 북한정권 수립시기에 토지를 몰수당한 사람이나 그 후손들이 소유권을 확인하기 위한 기초자료로 사용할 수 있다. 지적측량원도에 연필로 써놓은 이름이 토지소유자가 맞다면 통일 이후 토지소유자를 확인하는데 들이는 사회적 비용과 분쟁을 줄일 수 있다.⁵⁷⁾

아래에서 개인의 토지소유권이 붕괴된 북한에서 지적측량원도가 어떻게 개인소유권 확인의 단서가 될 수 있는지 살펴본다.

2.1.1 북한의 토지국유화와 농지의 협동단체소유

1945년 8월 제2차 세계대전의 종전으로 구소련에 의해 군사적 점령에 놓이게 된 북한 정권은 민족적 독립완수와 반제적 과업과 봉건적 관계의 청산이라는 미명하에 토지개혁을 실시하였다.⁵⁸⁾ 즉 1946년 3월 5일 ‘북조선임시인민위원회’는 북조선토지개혁에 관한 법령을 공시하였고,⁵⁹⁾ 이 법령에 의하여 토지개혁을 실행하기 위하여 토지개혁법령을 공포함⁶⁰⁾ 동시에 토지개혁실시에 대한 임시조치법⁶¹⁾ 토지개혁법령에 대한 세칙(1946년 3월 8일)을 제정하고, 토지와 농촌인구에 대한 실태조사사업을 추진하였다. 조사는 측량없이 지적공부를 기초로 농지를 대상으로 토지의 지번, 면적과 필지별 토질상태 등을 조사하여 재확정 하였으며, 공업용지, 철도용지, 잡종지, 분묘지, 도로, 하천, 제방, 성토 등 공공용지성 토지도 조사하여 등록하였다.⁶²⁾ 이를 근거로 몰수대상 토지를 확정

57) 문흥안/김갑성/이영성, 위의 연구보고서, 61-62쪽.

58) 김일성, “목적 조선정치형세와 북조선임시인민위원회의 조직에 관하여”, 인민공화국수립의 길-중요보고집, 평양: 북조선임시위원회선전부, 1974, 4-14쪽.

59) 민족주의민주전선, 조선해방년보, 우리서원(평양), 1946, 429-431쪽.

60) ‘토지개혁법령’ 제1조에 토지개혁의 목적을 역사적 또는 경제적 필요성에 의한 것으로 일본인 토지소유자와 조선인 지주들의 토지소유 및 소작제를 철폐하고 토지이용권을 경작자에 주기 위한 것으로 명시하고 있다.

61) 이 임시조치법은 북조선 토지개혁에 관한 법령 공포이후의 주택, 가축, 농업기계 등 토지부속물의 처분을 금지하고 있다.

62) 손전후, “우리나라 토지개혁사”, 평양: 과학백과사전출판사, 1983, 105쪽.

하였으며, 토지의 비옥도, 상태 등을 고려하여 토지 분배안을 확정하였다.⁶³⁾ 패망한 일본인 소유의 토지 및 지주들의 토지를 몰수하기 위한 조치로서 무상몰수와 무상배분의 원칙을 취하였다.⁶⁴⁾

또 1947년 3월 22일 ‘산림에 대한 결정서’에 의하여 산림보호와 농촌정리의 향상을 위해 묘지 등을 제외한 모든 산림이 국유화 되었다. 같은 날 ‘대지 및 잡종지에 관한 결정서’가 공포되어, 타인에게 빌려 준 집터(대지)는 그 집터에 주택을 갖고 있는 자에게 무상으로 귀속되고, 임대한 공장, 기업소, 병원, 학교, 사무실 등은 모두 무상으로 국유화 되었으며, 잡종지인 풀밭, 하천부지, 저수지 등도 몰수하여 국유화하였다.⁶⁵⁾ 그리고 1948년 3월 12일 ‘대지 및 공관 이관에 관하여’를 공포하여 개인소유를 제외한 나머지 토지 및 공지를 모두 ‘북조선인민위원회’로 이관되도록 함으로써 도시지역 토지의 대부분이 사실상 국유화되었다. 다만 1948년 ‘국영농장 및 광산 등의 부속지 이용에 관하여’라는 법령을 공포하여 근로자들에게 세대 당 30평 이내의 범위 내에서 부업정리를 할 수 있게 하였다. 북한정권 수립 후 1948년 9월 8일 북한헌법 제5조 내지 제7조는 인민민주주의혁명단계의 재산몰수조치와 이에 기초하여 형성된 북한에서의 새로운 소유권 질서를 추인하였다.

한편 농지에 대하여는 농민에게 일정규모의 토지소유를 인정함으로써, 토지에 대한 사적 소유권을 부분적으로 인정하였다.⁶⁶⁾ 하지만 북한은 개인단위 농업을 협동농장으로 흡수하는 농업협동화 작업을 1954년부터 본격적으로 추진하였다. 6.25사변으로 황폐화된 토지의 복구사업에 인민들을 조직적으로 동원해 휴경지를 조사·파악하고, 변동된 토지소유 관계와 토지면적을 정확히 파악하기 위한 토지조사사업과 토지등록 문건의 작성사업을 추진하였다.⁶⁷⁾ 북한은 사회주의 체제가 확립되고, 토지의 협동농장화가 완료됨에 따라 1958년도 이후에는 토지의 사적소유를 완전히 철폐하였고, 1962년부터 공식적으로 토지에 대한 개인소유를 인정하지 않게 되자 토지등기제도도 그 의미를 상실하게 되었다. 북한에서의 농업협동화 내지 집단화는 1972년 북한헌법에 의한 사회주의적

63) 김창기, “남북한 지적제도의 실태 및 비교”, 통일 후 북한지역 몰수토지의 처리방향, 법무부 통일법무과, 2011.11.18, 140쪽.

64) 이정식, “북한에서의 소유제도의 발전과 북한민법상 소유권에 관한 고찰”, 사회과학논총 제14집, 명지대학교 사회과학연구소, 1998, 298쪽.

65) 임병연, “북한의 토지소유제도에 관한 연구”, 아태공법연구 5권, 아세아태평양공법학회, 1998, 247쪽; 조병현, “통일이후 북한지역의 지적제도 개편방안 연구”, 연세대 행정대학원 석사학위청구논문, 2002, 23-24쪽.

66) 송현욱, “북한소유권 법제와 ‘비법적’사경제의 특징”, 통일과 법률 통권 제7호, 법무부, 2011.8, 78-79쪽.

67) 김창기, 앞의 논문, 144쪽; 조병현, 앞의 책, 27쪽.

소유권제도로 구체화되기에 이르렀다. 하지만 농지는 아직 협동농장체제로 운영되고 있어서⁶⁸⁾ ‘농지의 국유화’는 주민들의 의식 속에 확고하게 뿌리내리지 못한 것으로 보인다.⁶⁹⁾

2.1.2 북한의 토지법령

북한은 1958년경 토지의 국유화가 완료되자 변화된 토지소유관계에 적합한 토지관리 체계를 확립하고 토지의 실태를 정확히 파악하며 토지문건을 정비할 필요에 따라 1960년 7월 5일 내각결정 제37호로 토지관리규정을 제정하여 북한 최초로 토지법령을 체계화하였다.⁷⁰⁾ 토지관리규정의 제정 목적은 특히 농경지의 남용을 근절하고 그 이용을 최대한 높임으로써 농업생산을 발전시키는데 있었다. 이를 위해서 토지를 농업용 토지, 산림지, 도시 토지, 특수용 토지, 기타 토지 등 5가지로 구분하였다.⁷¹⁾ 한편 북한은 도시 토지이용의 효율화를 도모하기 위하여 1960년 12월 17일 도시토지관리규정을 제정하였고, 1963년 12월 17일 조선민주주의인민공화국 토지법을 제정하여 농경지를 부단히 확장시키면서 토지이용률을 높이고자 하였다. 이 후 북한은 사회주의헌법의 제정을 계기로 법규정 비작업의 일환으로 토지에 관한 제법령 및 규정을 묶어 1977년 4월 29일 조선민주주의인민공화국 토지법을 제정하였다.⁷²⁾ 이러한 일련의 토지관련 법령은⁷³⁾ 민법과 별도의 독립된 법체계를 갖고 독자적으로 부동산이 운영되고 있음을 의미한다. 북한은 부동산이란 용어만을 사용하고 있을 뿐 그 개념을 구체적으로 밝히지 않았고,⁷⁴⁾ 토지법과 도시경영법에서 토지를 대상으로 한 몇 개의 조문만을 두고 있을 뿐⁷⁵⁾ 부동산공시제도에

68) 김영운, “북한 토지소유제의 전개과정”, 북한 통권 제300호, 북한연구소, 1996, 129쪽에 의하면, 북한에는 1958년 이래 3,700여 곳의 협동농장이 운영되고 있으며, 1970년 현재 3,667곳이 운영 중인 것으로 파악되고 있다.

69) 명순구, “통일후 토지소유권의 재편방향: 소유권회복의 장애”, 통일논총 제21호, 숙명여대 통일문제연구소, 2003, 204쪽.

70) 조병현, 앞의 논문, 28쪽.

71) 농업용 토지는 농경지, 농촌대지, 방목지, 작잠림지, 갈밭, 간석지, 초원지, 습지, 강하천 유역의 황무지 등으로, 산림지는 임목지, 무림목지를, 도시토지는 도시내 대지, 도시내 산업용지, 공공 이용지, 기타 부속지를, 특수용 토지는 군사용지, 철도·도로 및 항만용지, 도시의 산업용지 및 관광용지를, 기타 토지로 구분하였다.

72) 최고인민회의의 제5기 제7차 회의에서 채택하였으며, 이 법률을 ‘1977년 토지법’ 또는 ‘토지법’이라고 한다. ‘토지법’은 토지에 관한 기본법이자 북한 토지정책의 준거틀로서 현재까지 중요한 위치를 차지하고 있다.

73) 토지법 제1조에서 “조선로동당과 인민정권의 현명한 영도 밑에 [발같이하는 땅은 발같이 하는 농민에게로]라는 원칙에서 실시한 위대한 토지개혁법령에 의하여 민주주의 혁명단계에서 이룩한 혁명의 고귀한 전취물이”라고 하면서, 제2조에서 북한에서 사회주의적 토지소유관계가 전면적으로 확립되었다고 한다.

74) 김영규, “북한 민법의 물권제도일반과 그 변용”, 법학논총 제36권 제1호, 단국대학교 법학연구소, 2012.6, 620-621쪽.

대한 체계적인 법이 없었다.⁷⁶⁾

2.1.3 북한지역 토지소유권 확인에 있어서 기초자료

북한지역의 토지소유제도는 해방 이후 잠시 토지의 개인소유가 인정되었다 폐지됨으로서 기존의 토지소유권을 증명할 서류도 대부분 소각 혹은 파훼되었을 것으로 짐작된다. 사정이 이렇다면 정부문서기록보존소 부산지소에 보관중인 북한지역 지적측량원도상의 명의인은 해당 토지와 관련된 토지소유관계, 해당 토지에 본적을 두고 있었던 혈연관계 등의 확인에 있어서 가장 기초적인 자료로서의 역할을 할 것으로 보인다.

다만 이렇게 토지에 대한 측량 당시의 연고자를 확인한다고 하더라도 이것을 이용하여 토지소유권의 원상회복 혹은 토지보상 등을 하자는 의미는 아니다. 토지에 대한 측량 당시의 연고자 확인과 토지소유권의 귀속은 차원을 달리하는 문제라고 생각하기 때문에 더 이상의 논의는 생략하기로 한다.

2.2 가계(家系) 확인의 연결점 제공

북한은 사회주의적 가족관계와 국민의 권리와 이익을 보호함으로써 주민행정사업을 강화하며 인민경제의 계획적 발전을 보장하고, 반혁명분자들과의 투쟁을 강화할 수 있게 하며 사회질서의 유지를 공고화하게 할 목적으로 신분등록제도를 운영하고 있다고 주장한다.⁷⁷⁾ 북한은 정권수립 초기에 호적제도를 존치시키다가 1955년 국민의 신분등록에 관한 규정을 제정하면서 호적제도와 이에 따른 호주제도가 봉건적 대가족제도의

75) 북한은 토지법에서 ‘토지등록 및 이용’과 관련하여서 “국토관리기관은 나라의 모든 토지를 통일적으로 장악하고 등록하며 토지관리 및 이용에서 제정된 질서를 엄격히 지키며 토지를 국토건설총계획에 의하여 전망성 있게 리용하도록 감독 통제하여야 한다.”는 규정과 ‘토지변동 및 등록’과 관련하여서 “농업지도기관은 새로 일군 땅과 토지를 정리하여 얻은 땅을 제때에 등록하며 토지를 리용하는 기관, 기업소, 단체는 토지의 변동정형을 해당 기관에 제때에 알려야 한다.”는 규정을 두고 있다. 이 밖에 북한은 도시경영법에서 ‘도시와 주민지구 등의 등록’과 관련하여서 “건물과 시설물을 정확히 등록하는 것은 도시경영사업을 계획적으로 하는데서 나서는 중요요구이다. 국가는 건물과 시설물을 제때에 빠짐없이 등록하고 관리한계와 분담을 명확히 하도록 한다.”는 규정(동법 제4조)과 “지방정권기관은 관할지역 안의 건물과 시설물, 주민지구토지를 정확히 등록하여야 한다. 기관, 기업소, 단체는 자체로 관리하는 건물과 시설물, 주민지구토지를 정해진 기간 안에 지방정권기관에 등록하여야 한다.”는 규정(동법 제56조)을 각각 두고 있다.

76) 북한은 2009.11.11. 부동산관리법을 제정하였으며(최고인민회의 상임위원회 정령 제395호), 동법은 “부동산은 토지와 건물, 시설물, 자원 같은 것으로 나눈다.”라고 규정하고 있다(동법 제2조 제1항).

77) 북한사회과학원 법학연구소, 법학사전, 북한사회과학출판사(평양), 1971, 395쪽.

상징으로서 북한이 추구하는 혁명이념과 가족법상의 기본원칙에 배치되고, 6.25사변으로 호적문서가 많이 소실되었기 때문에 호적제도를 폐지하였다고 한다.⁷⁸⁾ 그 대신 북한은 ‘공민의 신분등록에 관한 규정’(1961년 11월 6일 내각결정 제147호) 등에 의한 신분등록사업과 ‘공민증에 관한 규정’(1961년 6월 23일 내각결정 제107호) 등에 의한 공민등록사업을 각각 운영하는 것으로 보인다. 신분등록사업은 공민들의 출생, 사망, 결혼, 이혼, 입양, 파양에 관한 신분관계를 등록하는 사업을 말하며, 공민등록사업은 공민증의 교부, 거주 및 퇴거등록, 체류 및 숙박등록에 관련된 사업으로 우리의 주민등록제도와 유사하다고 한다.⁷⁹⁾ 하지만 이러한 제도에 대한 구체적인 자료와 내용이 거의 알려진 것이 없는 실정이다.⁸⁰⁾ 북한의 주민등록대장에는 세대주 성명, 생년월일, 출생지, 거주지, 출신성분, 사회성분, 본관 및 향렬, 혼인관계, 자식관계 등을 기재하며, 사회안전부 주민등록과에서 관리한다고 하지만 이러한 주민등록대장이 모든 주민에 대하여 작성되는지 확인할 수 없다고 한다.⁸¹⁾

남북이 민족공동체 통일방안에 따라 통일을 논의하게 된다면 남·북한 사이의 신뢰회복의 상징이자 화해협력의 징표로 인식되는 이산가족문제의 해결이 무엇보다 먼저 추진될 가능성이 크다.⁸²⁾ 이 경우 우리의 가족관계등록부상 등록기준지(종래 호적부상 본적지)는 남북이산가족의 중요한 연결점 역할을 담당하게 될 수 있다. 북한의 신분등록은 부부별성주의·부자동성의 원칙 등을 그대로 유지하고 있어 폐지된 호적부나 제적부에 의한 추적으로 이산가족의 확인에 기여할 수 있을 것이다. 그런데 이산가족의 경우에는 가족과의 연결고리가 본적과 호주에 국한될 가능성이 많다. 가족관계등록법에서는 개인의 검색 및 비송사건의 관할법원 결정기준, 재외국민의 등록신고 송부지, 폐지된 호적과의 연결을 위하여 등록기준지를 두도록 했다. 기존에 호적을 가지고 있었던 사람의 경우에는 그 본적을 등록기준지로 보기 때문에 폐지된 호적과의 연결점을 찾는 데 별 문제가 없을 것이다(가족관계등록법 시행규칙 제4조 제1항). 따라서 지적측량원도에 명기된 지번, 명의인, 토지경계 등의 자료를 통해서 가계(家系) 확인의 기초자료로 사용할 수 있을 것이다. 이러한 장점들은 통일 이후 발생할 가계확인 절차와 과정에서 겪게 될

78) 법원행정처, 북한의 가족법, 법원행정처, 1998, 362-363쪽.

79) 법원행정처, 위의 책, 364-366쪽.

80) 법원행정처, 위의 책, 363쪽.

81) 법원행정처, 위의 책, 368쪽.

82) 문흥안, “신분등록제도 개편논의에 있어 개인정보의 보호와 주민등록번호의 역할”, 가족법연구 제18권 제1호, 2004, 222-223쪽.

사회적 갈등과 금전적 낭비를 줄일 수 있는 도구가 될 것이다.

2.3 남북 지적제도의 동질성 회복의 매개

남·북한은 조선총독부의 토지조사사업의 결과 부책식 대장과 종이도면으로 공부를 관리하였으나, 해방 이후 남한은 조선총독부시대의 지적공부를 바탕으로 지적공부를 운영하고 있었다. 1975년부터 지적공부의 관리 및 등기제도와 상호교환 등을 위하여 토지대장의 전산화에 착수하여 1990년 완료되었고, 지적도는 1992년 전산화가 추진되어 2003년 도면전산화가 완료됨으로서 2005년 종이도면을 폐쇄하였다.⁸³⁾

북한도 해방 당시만 하더라도 우리나라와 마찬가지로 부동산등기제도를 활용하고 있어 토지등기부, 건물등기부가 있었고, 지적공부에 대한 열람, 등본수수료 규정 등을 두고 있었다.⁸⁴⁾ 그러나 1958년 이후에는 조선총독부시대에 작성된 지적공부를 사용하지 않고 지적문건관리규정에 의거 인민보안성 토지관리국에 보관하고 있는 것으로 추측되고 있다.⁸⁵⁾

한편 지적공부의 기준이 되는 지적체계에 있어 우리는 분단 이전의 통일원점을 기준점으로 Bessel 타원체에 의한 가우스크르거 좌표계를 사용하고 있으나, 북한은 해방과 동시에 ‘조선민주주의인민공화국 국가측회국’을 설립하여 새로운 국가삼각망을 설치하였고 평양천문대 도플러관측점을 원점으로 준거타원체는 Krasovsky로 전환하여 사용하고 있어 남한과 북한의 지적체계는 완전히 단절된 상태이다.

통일시대에 대비하기 위한 지적측량은 조선총독부시대 이래 우리나라에서 활용되고 있는 방안을 따라야 토지이용에 대한 통일성 및 일관성을 유지할 수 있을 것으로 생각된다. 이 경우 북한지역 지적측량원도는 남북한 지적제도를 이어주는 매개가 될 수 있을 것이다. 통일 이전이라도 남북교류 시 토지에 기반을 둔 협력사업에 있어서 가능한 한 남·북한간의 지적정보와 측량의 기준점 등을 통일시키기 위한 노력이 필요하다.⁸⁶⁾

83) 김창기, 앞의 논문, 151-152쪽.

84) 지적사무 제수수료 개정의 건(1946.7.20. 임시인민위원회 재정국 포고 제9호)에 의하면, 토지대장, 임야대장 지적도, 임야도의 열람료와 등본교부수수료 및 측량수수료에 대하여 상세한 규정을 두고 있음을 알 수 있다. 대륙연구소, 북한법령집(제2권), 재단법인 대륙연구소, 1990.8, 792쪽.

85) 김창기, 앞의 논문, 155쪽.

86) 개성공업지구의 조성을 위하여 남북 분단이후 처음으로 개성공업지구의 지적공부 등록을 위한 측량이 있었으나, ‘개성공업지구 지적준칙’(2005.9.7. 제정) 제17조 제3항에 의거 북측으로부터 제공받은 측량기준점을 이용하여 경계점 및 좌표를 등록함으로써 남한과 북한의 지적체계는 여전히 단절된 상태에 있다.

2.4 북한지역 토지이용계획의 기초도면⁸⁷⁾

지적측량원도는 작성 당시인 1910년대 북한 전역에 걸쳐 토지이용을 보여주는 방대한 정보이다. 도시계획의 출발점은 토지이용에 대한 정확한 정보수집과 자료 정리이다. 이를 위해 통일 이후 북한 지역의 토지소유권 및 도시계획과 관계없이 기본적인 토지이용상황에 대한 정확한 정보가 필요하다.

통일 직후의 혼란과 급변하는 정세 속에서 빠르게 대응하기 위해서는 다양한 경우에 대비하여 여러 방면에 걸친 계획을 신속하게 수립해야 한다. 그렇게 하기 위해서는 지면에 정리된 정보가 아니라 전산화된 자료가 필요하다. 이는 시간과 공간에서 정보에 대한 접근성을 용이하게 하여 장기적인 국가 로드맵의 기초를 다질 수 있는 장점을 제공한다.

현재 북한에 대한 공간자료는 지형도와 위성사진이 있다. 북한 전역을 촬영한 위성사진을 바탕으로 기본적인 토지이용의 정밀한 상태를 파악하여 통일과 더불어 신속하게 측정·정리해야 한다. 전체 대지, 논, 밭 등 용도의 총면적과 현재의 이용 상태, 활용정도를 최단시간에 측정하여 정리해야 할 필요가 있다. 이 경우 1910년의 지적측량원도는 이러한 토지이용도면의 기본도로 활용할 수 있다.

통일이 되는 경우 북한지역에서는 통일 정부 주도로 남한의 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 규정하는 토지이용구분과 매칭(matching)할 수 있는 정도의 용도지역 체계 수립이 절실하다. 통일 이후 북한 지역의 토지이용계획과 제도가 남한의 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 같아야 하는 것은 아니다. 그러나 큰 틀에서 보면 통일 한국의 법·제도에서 어느 정도의 일관성과 유사성은 있어야 할 것으로 보인다. 그러한 토지이용계획과 제도의 운용을 위해서는 북한의 실제 토지이용에 대한 정확한 이해가 선행되어야 한다. 남한에서 지금까지도 조선총독부시대의 지적도가 유용하게 활용되는 것을 보면 북한지역 지적측량원도 역시 통일 이후 북한지역의 지적정보로써 상당히 유용하게 활용될 것으로 보인다.

V. 결론

북한은 1946년 토지개혁을 실시하면서 부동산등기부를 비롯한 모든 지적공부를 멸실

87) 문흥안/김갑성/이영성, 앞의 연구보고서, 64쪽.

시켰다고⁸⁸⁾ 알려지고 있다. 설사 북한에 지적공부가 존재하였다 하더라도 6. 25사변 및 개인의 토지소유권을 전면 폐지하면서 토지에 대한 여러 증명자료를 소실·파기했을 가능성이 매우 높다. 북한의 토지소유권은 국가소유제도로 변경되어 개인의 소유권이 폐지된 상태이고, 농지는 협동단체소유이지만 사회주의소유권이라는 형태로 개인의 권리를 인정하지 않고 있다. 그 결과 부동산등기제도나 개인의 소유권에 기반 한 지적공부 등이 폐지되어 있는 상태이다. 이 경우 정부문서기록보존소 부산지소에 보관중인 북한 전 지역의 지적측량원도상의 명의인은 이들 토지의 진정한 소유권자를 검색하기 위한 가장 기초적인 자료가 될 가능성이 매우 크다. 그만큼 지적측량원도상의 명의인의 법적 지위에 대한 논의가 필요한 이유이다.

지적측량원도에 대한 우리 대법원의 태도는 일관되고 있다. 즉, 지적측량원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다는 것만으로 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정받은 것으로 바로 추정할 수 없다는 것이다. 그러나 토지조사부는 지적측량원도의 기재를 근거로 조제된 실지조사부를 토대로 하여 조제되므로, 지적측량원도에 어떤 사람의 성명이 기재되어 있다면, 그 사람이 그 토지의 소유자로 사정받은 것으로 짐작케 하는 유력한 자료는 된다고 한다. 따라서 토지등기부 및 지적공부가 전혀 없는 상태에서 지적측량원도만 있는 경우, 이 지적측량원도상의 명의인 혹은 그 상속인들의 권리주장에 대한 권리 추정력은 인정되지 않겠지만 사실상의 추정력은 인정된다고 보아야 할 것이다.

남한에서의 지적측량원도에 대한 법률적 판단은 해방 이전 북한지역의 토지분쟁에 있어서도 그대로 원용될 수 있을 것이다. 즉, 지적측량원도의 명의인은 토지소유자로 사정받은 것으로 짐작케 하는 유력한 사실상의 자료로서의 가치를 인정받을 수 있을 것이다. 그러나 이것이 토지소유자를 확인하여 토지소유권의 원상회복 혹은 토지보상 등을 하자는 의미는 아니다. 토지에 대한 연고자의 확인과 귀속은 차원을 달리하는 문제라고 생각하기 때문에 더 이상의 논의는 생략한다.

북한지역 지적측량원도는 조제된 지 이미 100여년이 지난 종이도면으로, 보관 상태가 아직은 양호한 편으로 도곽신축이나 마모·훼손 등의 변형은 크지 않지만, 일부 도면의 경우에는 직접자사법에 의한 소도작성으로 인해 경계점에 흠이 생겨 있어 향후 보존에 문제가 있다. 이를 극복하는 하나의 방안이 디지털화이다. 북한지역 지적측량원도를 전산화 한다고 하더라도 북한지역의 지적측량원도는 그 자체 역사적 유물로서 가치가 매우 클 것으로 생각된다. 가능한 한 원본을 보존하여 후손들에게 넘겨주어야 한다.

88) 이정엽, 앞의 논문, 76쪽.

현재의 시점에서 북한지역 지적측량원도에 대한 중요성은 토지소유권자의 확인이라는 면 보다는 낙후된 북한지역의 개발이라는 측면에 초점이 맞춰져야 한다. 남북한 급변 사태 발생 시 북한지역 지적측량원도의 디지털화로 즉시 지번부여가 가능하고, 토지이용계획, 도시개발계획의 수립, 군사 전략적으로 활용 할 수 있을 것이다. 이를 위하여 북한지역의 지적측량원도를 디지털화하여 통일 후에는 북한지역 지적조사사업에 참고 자료 및 측량용으로 사용할 수 있도록 하는 것이다. 본격적인 통일 논의 이전에 토지 기반 각종 정보의 Mother Board 역할을 할 기초도면의 준비가 시급하다.

참고문헌

1. 단행본

- 김일성, 목적 조선정치형세와 북조선임시인민위원회의 조직에 관하여, 인민공화국수립의 길-중요보고집(평양: 북조선임시위원회선전부), 1974.
- 민족주의민주전선, 조선해방년보, 우리서원(평양), 1946.
- 문흥안/김갑성/이영성, 북한지역 디지털 국토정보 구축사업의 타당성 연구(용역보고서), 대한지적공사 공간정보연구원, 2014.11.
- 배영순, 한말일제초기의 토지조사와 지세개정, 영남대출판부, 2002.
- 법무부, 북한민법 주석, 법무부, 2015.
- 법원행정처, 북한의 가족법, 법원행정처, 1998.
- 북한사회과학원 법학연구소, 법학사전, 북한사회과학출판사, 1971.
- 사공호상, 지적재조사사업 기본계획(안), 국토연구원, 2012.
- 임형택/서용수/이영재/조광제, 북한지적인프라 현황조사를 위한 기초자료 및 지속적 갱신체계 구축을 위한 시범연구, 대한지적공사 공간정보연구원, 2013.
- 손전후, 우리나라 토지개혁사, 평양: 과학백과사전출판사, 1983.
- 재단법인 대륙연구소, 북한법령집(제2권), 1990.

2. 학술지

- 김경중, “지적원도상에 성명이 기재되어 있는 사람이 토지를 사정받은 것으로 추정되는지의 여부”, 사법행정 35호 4권, 한국사법행정학회, 1994, 45-50쪽.
- 김민아/정인하, “조선후기 이후 평양의 도시형태 변천에 관한 연구-평양성도와 1914년 평양부 지적원도의 비교를 통해-”, 대한건축학회논문집 제29권 제1호, 대한건축학회, 2013, 217-226쪽.
- 김영규, “북한 민법의 물권제도일반과 그 변용”, 법학논총 제36권 제1호, 단국대학교 법학연구소, 2012.6, 609-644쪽.
- 김영운, “북한 토지소유제의 전개과정”, 북한 통권 제300호, 북한연구소, 1996, 124-133쪽.
- 김창기, “남북한 지적제도의 실태 및 비교 통일후 북한지역 몰수토지의 처리방향”, 법무

부 통일법무과, 2011.

김희정/이정수, “해미읍성 객사의 위치 및 건축구성 연구-지적원도 및 사진자료 분석을 중심으로-”, 건축사연구 제21권 제3호, 한국건축역사학회, 2012, 93-108쪽.

명순구, “통일후 토지소유권의 재편방향: 소유권회복의 장애”, 통일논총 제21호, 숙명여대 통일문제연구소, 2003, 3-21쪽.

문홍안, “신분등록제도 개편논의에 있어 개인정보의 보호와 주민등록번호의 역할”, 가족법연구 제18권 제1호, 한국가족법학회, 2004, 217-247쪽.

박원철, “토지사정의 효력에 관련된 제문제”, 변호사(법률실무연구) 제21집, 서울지방변호사회, 1991, 143-179쪽.

배병일, “일제하 토지조사사업 이후의 토지공부에 관한 법적 문제점-경상북도를 중심으로-”, 법과 사회 제30호, 법과사회이론학회, 2006, 273-301쪽.

이영학, “1910년대 과세지권취도의 작성과 그 성격”, 한국학연구 제29집, 인하대학교 한국학연구소, 2013, 425-465쪽.

이정식, “북한에서의 소유제도의 발전과 북한민법상 소유권에 관한 고찰”, 사회과학논총 제14집, 명지대학교 사회과학연구소, 1998, 295-313쪽.

이정엽, “미등기토지의 소유권취득과 관련한 법적문제”, 재판실무연구, 광주지방법원, 2009.

이철우, “토지조사사업과 토지소유법제의 변천”, 한국법사학논총(박병호교수환갑기념 논문집(II)). 박영사. 1991.

임병연, “북한의 토지소유제도에 관한 연구”. 아태공법연구 5권, 아세아태평양공법학회, 1998, 243-266쪽.

송현욱, “북한소유권 법제와 ‘비법적’사경제의 특징”, 통일과 법률 통권 제7호, 법무부, 2011.

조영철, “지적원도의 소유자 등기의 추정력”, 대법원판례해설 제34호, 2000.

최원규, “일제초기 창원군 과세지권취도의 내용과 성격”, 한국민족문화 제40호, 부산대학교 한국민족문화연구소, 2011, 297-346쪽.

최원석, “지적원도를 활용한 음성공간의 역사지리적 복원: 경상도읍성을 사례로”, 문화역사지리 제17권 제2호, 한국문화역사지리학회, 2005, 74-92쪽.

3. 학위논문

조병현, “통일이후 북한지역의 지적제도 개편방안 연구”, 연세대 행정대학원 석사학위 청구논문, 2002.

조석곤, “조선토지조사사업에 있어서의 근대적 토지소유제도와 지세제도의 확립”, 서울대학교 대학원 박사학위청구논문, 1995.

최원규, “한말 일제초기 토지조사와 토지법연구”, 연세대학교 대학원 박사학위청구논문, 1994.

4. 전자문헌

대법원 종합법률정보, <<http://glaw.scourt.go.kr/>>.

이승재, 2012.12.5, “일산동구 지적측량 원도 전산화 완료”, 시민일보, 홈페이지; <<http://www.siminilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=314157>>.

조선일보, <http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2015/05/28/2015052803456.html>.

최진아, 2012.12.26, “성남 수정구, 지적측량원도 전산화 사업완료”, 성남투데이 홈페이지, <http://www.sntoday.com/sub_read.html?uid=22260§ion=section7>.

한국학중앙연구원-향토문화전자대전,

<http://yangju.grandculture.net/Contents?local=yangju&dataType=01&contents_id=GC04300430>.

[Abstract]

A Study on the Legal Assessments and Applicability of the Original Drawing of the Cadastral Survey of North Korea

Moon, Heung-Ahn*

Kim, Kap-Sung**

Lee, Young-Sung***

This study was conducted for two purposes. The first is to lay out a theoretical basis for an early resolution of conflict over the ownerships of lands in North Korea that is likely to occur with a sudden change in inter-Korean situation, which is conditional on a review of the legal positions of landowners registered in the original drawing of the cadastral survey. The second is to suggest measures to utilize the only original drawing of the cadastral survey of North Korea (hereinafter referred to as “Original Drawing”).

It is known that North Korea completely removed all the cadastral records while conducting a land reform in 1946. Even if North Korea had the cadastral records, they were more likely to be lost during the Korean War or were destroyed because North Korea deprived its people of their landownerships. All the lands in North Korea belong to the state, and farmlands belong to the cooperative group. Thus, each individual cannot have the landownership, which means that cadastral records based on individual landownerships had been destroyed. As the case stands, the landowners registered in the Original Drawing stored in a local branch (Busan, Korea) of Government Archives and Records Service (GARS) are most likely to be the most basic data to search for real landowners.

The Supreme Court has maintained the same attitude to the original drawings of cadastral surveys. Its opinion is that it is not reasonable to regard landowners registered in the original

* (lead Author) Professor, College of Law, Konkuk University

** Professor, College of Engineering, Yonsei University

*** (corresponding author), Associate Professor, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University

drawings of cadastral surveys as legally recognized ones. However, a land survey register is made based on a field survey register grounded on an original drawing of a cadastral survey. Thus, landowners registered in the original drawings of cadastral surveys are most likely to be the legally recognized ones. Specifically, in cases where there is no a land register and a cadastral register but there is only an original drawing of a cadastral survey, the right of the landowner registered in the original drawing or his/her heirs may be null and void, but virtually, their right may be acknowledged.

Legal judgments on the Original Drawing can be directly applied to land distributes in North Korea that occurred before Korean independence. Accordingly, the Original Drawing may be the most likely material to enable the landowner registered therein to be legally recognized. However, it does not mean the confirmation of landowners, restoration of their landownerships or land compensation.

The Original Drawing was made of paper more than 100 years ago. It has been relatively well kept, at least, until now, but it has problems with perpetuation. Digitalization can be a solution to the problems. The Original Drawing is expected to have a historical value though it is digitalized. So, it needs to be preserved as nearly intact as possible and to be passed down to our descendants.

At this point in time, the importance of the Original Drawing needs to be focused on the development of North Korea, a less developed country, rather than on the confirmation of landowners. The digitalization of the Original Drawing makes it possible to give lot numbers to lands in North Korea when a sudden change occurs between South and North Korea, and can be applied to land use planning, urban development planning and military strategies. In addition, the digitalization of the Original Drawing is expected to be references and measurement values for cadastral surveys of North Korea to be conducted after the inter-Korean reunification. It is urgent to prepare a basic drawing to function as a mother board for land-based information, previously to the discussion of reunification.

[Key Words] The original drawing of the cadastral survey, The cadastral survey, Land survey register, Legally recognized one, Digitalization of the drawing of the cadastral survey, Cadastral survey