



제439회 국회(정기회)
제1차 국토교통위원회

공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

《 지적공부 직권정정에 대한 행정지도 등 》
■ 김영환의원 대표발의(의안번호 제2218892호)

2026. 9.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 이복우

목 차

I . 김영환의원 대표발의(제2218892호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 지적공부 직권정정에 대한 행정지도 등(안 제84조제5항 및 제6항)	3
나. 부칙	11

I. 김영환의원 대표발의(제2218892호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 김영환의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2026. 5. 8.

다. 회 부 일 : 2026. 5. 11.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 지적소관청이 지적공부의 등록사항에 잘못이 있음을 발견하면 직권으로 조사·측량하여 정정할 수 있도록 하면서, 이러한 직권정정을 할 수 있는 경우를 대통령령에 열거하고 있음.

그런데 지적소관청이 대통령령에 정하는 직권정정 사유가 존재함에도 불구하고 인근 토지 소유자와의 분쟁 우려나 행정 편의주의적 태도로 인해 이를 방치하는 경우, 현행법상 이해관계인의 권리 구제 방안이 부재함. 정정 대상 토지 소유자라 하더라도 정정 신청을 위해서는 인접 토지 소유자의 승낙이나 확정판결을 직접 확보해야 하는 과도한 입증 부담을 안게 됨. 결과적으로 지적소관청의 소극 행정이 국민에게 불필요한 송사 비용 등 경제적 손실을 발생시키고 행정적 비효율이 초래될 우려가 있음.

지적은 국가 행정의 기초이자 국민의 재산권 행사에 직결되는 공적

장부로서 정확성과 통일성이 중요하므로, 소관청의 부작위로 인해 지적 불일치 상황이 장기간 방치되는 상황을 방지하여 행정 업무에 대한 신뢰도를 제고할 필요가 있음.

이에 지적소관청이 정당한 사유 없이 직권정정을 하지 않는 경우, 상급기관이 그 정정을 권고하거나 행정지도를 할 수 있는 근거를 마련하고, 그럼에도 불구하고 소관청이 권고나 지도 사항을 이행하지 않는 경우 상급기관이 직접 조사·측량하여 정정하거나 관계 전문기관에 해당 업무를 위탁하는 근거를 신설하고자 함(안 제84조제5항 및 제6항 신설).

3. 검토의견

가. 지적공부 직권정정에 대한 행정지도 등(안 제84조제5항 및 제6항)

현행	개정안
제84조(등록사항의 정정) ① ~ ④ (생략) <u><신 설></u> <u><신 설></u>	제84조(등록사항의 정정) ① ~ ④ (현행과 같음) <u>⑤ 시·도지사 또는 국토교통부장은 제2항에 따른 직권 정정 사유가 있음에도 불구하고 지적소관청이 정당한 사유 없이 이를 정정하지 아니하는 경우에는 해당 지적소관청에 대하여 그 정정을 권고하거나 필요한 행정지도를 할 수 있다.</u> <u>⑥ 제5항에 따른 권고 또는 행정지도에도 불구하고 지적소관청이 이행하지 아니하여 공익을 해칠 우려가 있다고 판단되는 경우, 상급기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 직접 조사·측량하여 정정하거나 관계전문기관에 해당 업무를 위탁하여 처리하게 할 수 있다.</u>

현행법은 지적소관청¹⁾이 지적공부의 등록사항에 잘못이 있음을 발견하면 직권으로 조사·측량하여 정정할 수 있도록 규정하고 있는데²⁾,

1) 지적공부를 관리하는 특별자치시장, 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시의 시장을 포함하며, 「지방자치법」 제3조제3항에 따라 자치구가 아닌 구를 두는 시의 시장은 제외한다)·군수 또는 구청장(자치구가 아닌 구의 구청장을 포함한다)을 말한다.

2) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

개정안은 현행법 제84조제2항에 따른 직권정정 사유가 있음에도 지적소관청이 정당한 사유 없이 등록사항을 정정하지 아니하는 경우, 시·도지사 또는 국토교통부 장관이 해당 지적소관청에 정정을 권고하거나 필요한 행정지도를 할 수 있도록 하고, 지적소관청이 이를 이행하지 아니하여 공익을 해칠 우려가 있는 경우 상급기관이 직접 조사·측량하여 정정하거나 관계 전문기관에 해당 업무를 위탁하여 처리할 수 있도록 하려는 것임(안 제84조제5항 및 제6항).

지적공부는 토지대장, 임야대장, 공유지연명부, 대지권등록부, 지적도, 임야도 및 경계점좌표등록부 등 지적측량 등을 통하여 조사된 토지의 표시와 해당 토지의 소유자 등을 기록한 대장 및 도면으로³⁾, 토지의 물리적 현황 및 권리관계 파악의 기초자료로 기능하고 있음⁴⁾.

현행법은 토지소유자가 지적공부의 등록사항에 잘못이 있음을 발견한 경우 지적소관청에 그 정정을 신청할 수 있도록 규정하고⁵⁾, 지적소

제84조(등록사항의 정정) ① 토지소유자는 지적공부의 등록사항에 잘못이 있음을 발견하면 지적소관청에 그 정정을 신청할 수 있다.

② 지적소관청은 지적공부의 등록사항에 잘못이 있음을 발견하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 조사·측량하여 정정할 수 있다.

3) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

19. “**지적공부**”란 토지대장, 임야대장, 공유지연명부, 대지권등록부, 지적도, 임야도 및 경계점좌표등록부 등 지적측량 등을 통하여 조사된 토지의 표시와 해당 토지의 소유자 등을 기록한 대장 및 도면(정보처리시스템을 통하여 기록·저장된 것을 포함한다)을 말한다.

4) 황보상원, “지적재조사에 의한 지적공부와 부동산종합공부의 발전 방안”, 「지적과 국토정보」, 2012

5) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

제84조(등록사항의 정정) ① 토지소유자는 지적공부의 등록사항에 잘못이 있음을 발견하면 지적소관청에 그 정정을 신청할 수 있다.

관청이 지적공부의 등록사항에 잘못이 있음을 발견한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 조사·측량하여 정정할 수 있도록 하고 있으며, 같은 법 시행령은 그 직권정정 사유로 토지이동정리 결의서의 내용과 다르게 정리된 경우, 지적공부의 작성 또는 재작성 당시 잘못 정리된 경우, 지적측량성과와 다르게 정리된 경우 등 총 9가지 사유⁶⁾를 규정하고 있음.

이러한 규정에도 불구하고 지적소관청이 정정 절차를 지연하거나 소극적으로 처리하는 경우, 현행법상 이를 시정하거나 이해관계인이 대응할 수 있는 수단은 충분하지 않은 측면이 있음⁷⁾.

지적공부 등록사항에 오류가 있음에도 장기간 정정되지 아니하는 경

② **지적소관청**은 지적공부의 등록사항에 잘못이 있음을 발견하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 직권으로 조사·측량하여 정정할 수 있다.

6) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행령」

제82조(등록사항의 직권정정 등) ① 지적소관청이 법 제84조제2항에 따라 지적공부의 등록사항에 잘못이 있는지를 직권으로 조사·측량하여 정정할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 제84조제2항에 따른 토지이동정리 결의서의 내용과 다르게 정리된 경우
2. 지적도 및 임야도에 등록된 필지가 면적의 증감 없이 경계의 위치만 잘못된 경우
3. 1필지가 각각 다른 지적도나 임야도에 등록되어 있는 경우로서 지적공부에 등록된 면적과 측량한 실제면적은 일치하지만 지적도나 임야도에 등록된 경계가 서로 접합되지 않아 지적도나 임야도에 등록된 경계를 지상의 경계에 맞추어 정정하여야 하는 토지가 발견된 경우
4. 지적공부의 작성 또는 재작성 당시 잘못 정리된 경우
5. 지적측량성과와 다르게 정리된 경우
6. 법 제29조제10항에 따라 지적공부의 등록사항을 정정하여야 하는 경우
7. 지적공부의 등록사항이 잘못 입력된 경우
8. 「부동산등기법」 제37조제2항에 따른 통지가 있는 경우(지적소관청의 착오로 잘못 합병한 경우만 해당한다)
9. 법률 제2801호 지적법개정법률 부칙 제3조에 따른 면적 환산이 잘못된 경우

7) 현행법상 토지소유자는 지적공부 등록사항의 정정을 신청할 수 있으나, 경계 변경이 수반되는 경우 인접 토지소유자의 승낙서 또는 확정판결서 정본을 제출하여야 하므로 정정신청을 통한 권리구제에는 한계가 있음. 또한 지적소관청이 직권정정을 지연하거나 하지 아니하는 경우 상급기관이 정정을 명하거나 직접 정정할 수 있는 절차는 별도로 규정되어 있지 않다는 점에서 대응 수단이 불충분한 측면이 있음.

우 국민의 재산권 행사에 지장을 초래하고 행정 신뢰를 저해할 수 있다는 점을 고려할 때,

개정안은 지적소관청의 소극적 업무 처리에 대하여 국토교통부장관 또는 시·도지사의 권고·행정지도 및 상급기관의 직접 정정 근거를 마련함으로써 지적공부의 정확성을 확보하고, 토지소유자 등 이해관계인에 대한 권리구제의 공백을 보완하려는 것으로, 그 취지는 타당하다고 보임.

다만, 개정안의 심사 과정에서 다음의 사항을 고려할 필요가 있어 보임.

첫째, 개정안은 시·도지사 또는 국토교통부장관이 지적소관청에 대하여 정정을 “권고하거나 필요한 행정지도”를 할 수 있도록 규정하고 있으나, 「행정절차법」상 권고는 행정지도의 한 유형으로 이해되는 바⁸⁾, 양자를 병렬적으로 규정하는 것은 부자연스러운 측면이 있어 수정이 필요할 것으로 보임.

둘째, 행정지도는 행정기관이 상대방의 임의적 협력을 전제로 일정한 행위를 하도록 유도하는 비권력적 행정작용으로서, 행정지도를 이행하

8) 「행정절차법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “행정지도”란 행정기관이 그 소관 사무의 범위에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도, 권고, 조언 등을 하는 행정작용을 말한다.

지 아니하였다는 사정만으로 상급기관이 지적소관청의 업무를 대신 수행할 수 있도록 하는 것은 행정지도의 법적 성격에 부합하지 않는 측면이 있음.

유사 입법례⁹⁾를 보면, 하급 행정청 또는 지방자치단체장이 법령상 업무 집행을 게을리하는 경우, 상급기관이 일정한 기간을 정하여 그 집행을 철저히 할 것을 명령하고, 그 명령이 이행되지 아니한 때에 직접 조치를 하도록 하는 방식을 취하고 있는바, 이와 같이 행정지도가 아니라 일정한 기간을 정하여 정정을 명하는 방식으로 규정하는 것이 상급기관의 직접 정정에 앞선 선행절차로서 보다 명확하고 실효적일 것으로 보임.

셋째, 안 제84조제6항은 직접 조사·측량·정정 또는 위탁하여 처리할 수 있는 주체를 “상급기관”으로 규정하고 있으나, “상급기관”이 같은 조 제5항의 시·도지사 또는 국토교통부장관을 모두 의미하는지, 어느 경우에 어느 기관이 권한을 행사하는지 명확하지 않은 측면이 있음.

따라서 “상급기관”의 의미와 시·도지사 및 국토교통부장관 간 권한 행사 기준을 명확히 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

9) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제30조(법령 등의 위반자에 대한 행정처분) ② 시장·군수·구청장이 시정명령에 관한 업무의 집행을 게을리하는 때에는 국토교통부장관 또는 시·도지사는 해당 시장·군수·구청장에게 기간을 정하여 그 집행을 철저히 할 것을 명령할 수 있다. 이 경우 명령이 이행되지 아니한 때에는 제1항의 규정에도 불구하고 국토교통부장관 또는 시·도지사가 직접 시정명령을 할 수 있으며, 국토교통부장관은 해당 지역을 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 지방국토관리청의 장으로 하여금 집행하게 할 수 있다.

넷째, 개정안에 따라 상급기관이 지적공부를 직접 정정한 경우 등기 촉탁 및 토지소유자 통지 절차를 명확히 할 필요가 있음.

현행법 제89조는 제84조제2항 등에 따른 사유로 토지의 표시 변경에 관한 등기가 필요한 경우 지적소관청이 관할 등기관서에 등기를 촉탁하도록 규정¹⁰⁾하고 있고, 제90조는 제84조제2항 등에 따라 지적공부의 등 록사항을 정정한 경우 토지소유자에게 통지하도록 규정¹¹⁾하고 있음.

그런데 개정안은 상급기관이 직접 조사·측량하여 정정하거나 관계 전문기관에 위탁하여 처리할 수 있도록 하면서도, 그 처리 결과를 해당 지적소관청에 통보하도록 하는 절차를 두고 있지 않고, 제89조 및 제90 조에 안 제84조제6항을 추가하고 있지 않아, 상급기관이 직접 정정한 경 우에는 등기촉탁 및 토지소유자 통지 절차가 명시되어 있지 않음.

유사 입법례¹²⁾를 살펴보면, 원래 권한을 가진 행정청이 업무를 이행

10) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

제89조(등기촉탁) ① 지적소관청은 제64조제2항(신규등록은 제외한다), 제66조제2항, 제82조, 제 83조제2항, 제84조제2항 또는 제85조제2항에 따른 사유로 토지의 표시 변경에 관한 등기를 할 필요가 있는 경우에는 지체 없이 관할 등기관서에 그 등기를 촉탁하여야 한다. 이 경우 등기촉 탁은 국가가 국가를 위하여 하는 등기로 본다.

② 제1항에 따른 등기촉탁에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

11) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

제90조(지적정리 등의 통지) 제64조제2항 단서, 제66조제2항, 제74조, 제82조제2항, 제84조제2항, 제85조제2항, 제86조제2항, 제87조 또는 제89조에 따라 지적소관청이 지적공부에 등록하거나 지적공부를 복구 또는 말소하거나 등기촉탁을 하였으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 해 당 토지소유자에게 통지하여야 한다. 다만, 통지받을 자의 주소나 거소를 알 수 없는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 일간신문, 해당 시·군·구의 공보 또는 인터넷홈페이지 에 공고하여야 한다.

12) 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

제30조(법령 등의 위반자에 대한 행정처분) ② 시장·군수·구청장이 시정명령에관한 업무의 집

하지 아니하여 다른 기관에 대하여 시정명령을 한 경우 이를 원래 권한을 가진 행정청에 통보하도록 하고 있으며,

등기촉탁 및 토지소유자 통지 관련 조항들은 토지소유자 및 이해관계인의 권익 보호를 위한 절차라는 점을 고려할 때,

개정안에 따라 상급기관이 직접 정정하거나 관계 전문기관에 위탁하여 처리하는 경우에도 그 처리 결과와 관계 서류를 해당 지적소관청에 통보하도록 하고, 지적소관청이 등기촉탁 및 토지소유자 통지 등 후속 절차를 이행하도록 규정할 필요가 있음.

다섯째, 관계 전문기관에 위탁할 수 있는 업무의 범위를 명확히 할 필요가 있음.

개정안은 상급기관이 관계 전문기관에 “해당 업무”를 위탁하여 처리하게 할 수 있도록 규정하고 있으나, “해당 업무”의 범위가 조사·측량 등 기술적 업무에 한정되는지, 지적공부의 정정까지 포함하는지 불명확한 측면이 있음.

행을 게을리하는 때에는 국토교통부장관 또는 시·도지사는 해당 시장·군수·구청장에게 기간을 정하여 그 집행을 철저히 할 것을 명령할 수 있다. 이 경우 명령이 이행되지 아니한 때에는 제1항의 규정에도 불구하고 국토교통부장관 또는 시·도지사가 직접 시정명령을 할 수 있으며, 국토교통부장관은 해당 지역을 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 지방국토관리청의 장으로 하여금 집행하게 할 수 있다.

⑥ 국토교통부장관 또는 시·도지사가 제2항에 따라 위반행위자등에 대하여 시정명령을 한 경우 이를 해당 시장·군수·구청장에게 알려야 한다.

지적공부의 정정은 토지의 표시와 관련된 공적 장부의 등록사항을 변경하는 행위로서 토지소유자 및 이해관계인의 권리관계에 영향을 미칠 수 있으므로, 전문기관의 역할은 조사·측량 및 자료작성 등 기술적·보조적 업무로 한정하고 최종 정정 여부는 권한 있는 행정청이 결정하도록 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

국토교통부는 지적소관청의 부작위로 인하여 지적공부의 오류가 방치될 경우, 국민의 재산권 행사에 장애가 될 수 있어 직권정정 등 상급기관의 적극적 역할이 필요하다는 것에 동의하나,

법적 의무가 없는 행정지도보다는 이행 의무를 수반하는 지적위원회¹³⁾의 심의·의결을 거쳐 직권정정¹⁴⁾할 수 있도록 수정이 필요하다는 입장임.

13) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

제28조(지적위원회) ① 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 국토교통부에 중앙지적위원회를 둔다.

1. 지적 관련 정책 개발 및 업무 개선 등에 관한 사항
2. 지적측량기술의 연구·개발 및 보급에 관한 사항
3. 제29조제6항에 따른 지적측량 적부심사(適否審査)에 대한 재심사(再審査)
4. 제39조에 따른 측량기술자 중 지적분야 측량기술자(이하 “지적기술자”라 한다)의 양성에 관한 사항
5. 제42조에 따른 지적기술자의 업무정지 처분 및 징계요구에 관한 사항

② 제29조에 따른 지적측량에 대한 적부심사 청구사항을 심의·의결하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 지방지적위원회를 둔다.

14) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

제29조(지적측량의 적부심사 등) ⑩ 제9항에 따라 지방지적위원회 또는 중앙지적위원회의 의결서 사본을 받은 지적소관청은 그 내용에 따라 지적공부의 등록사항을 정정하거나 측량성과를 수정하여야 한다.

나. 부칙

개 정 안
제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.
제2조(등록사항의 정정에 관한 적용례) 제84조제5항 및 제6항의 개정규정은 이 법 시행 당시 직권정정 사유가 존재함에도 불구하고 지적소관청이 정당한 사유 없이 정정하지 아니하고 있는 경우에 대해서도 적용한다.

개정안 부칙은 시행일을 공포한 날로 정하고, 등록사항의 정정에 관하여 법 시행 당시 직권정정 사유가 존재함에도 불구하고 지적소관청이 정당한 사유 없이 정정하지 아니하고 있는 경우에도 개정규정을 적용하도록 규정하고 있는바, 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 공포한 날부터 시행하도록 규정하고 있는데, 안 제84조제6항은 대통령령의 정비를 전제로 하고 있어 하위법령 정비와 집행체계 마련에 필요한 시간을 고려할 때, 시행일을 “공포 후 6개월이 경과한 날”로 조정하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 개정안 부칙은 “직권정정 사유”가 어느 조항에 따른 것인지 명확하지 않은 측면이 있으므로, “제84조제2항에 따라 대통령령으로 정하는 직권정정 사유가 존재함에도 지적소관청이 정당한 사유 없이 해당 등록사항을 정정하지 아니하고 있는 경우”와 같이 문언을 정비할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5579