

DMZ 접경지역의 토지 문제와 지적 정보화

이인수(한국국토정보공사 공간정보연구원)

I. 서론

현재 우리나라의 비무장지대(DMZ: De-militarized Zone¹⁾)는 국제연합군과 조선인민군 최고사령관 및 중국 인민지원군 사령관 사이에 맺은 「한국 군사정전에 관한 협정」에 의해 휴전선으로부터 남·북으로 각각 2km의 지대가 비무장지대로 결정되어 60여 년간 출입통제구역으로 지정되어왔다. 또한 민간인 통제선 이북지역(민북지역, 1,562km²)은 「군사기지 및 군사시설보호법」에 의해 군사분계선 이남 10km 범위 이내로 민간인 출입, 건축물 신·증축 등이 제한되어 있다. 접경지역 내 인근 지자체(10개 시·군, 6,474km²)는 민간인통제선 이남 25km 이내(접경지역) 지자체 중 DMZ에 근접한 10개 시·군으로 안보·생태·문화관광자원이 산재되어 있다.

먼저 DMZ 접경지역에 대해 토지문제와 지적정보 구축 측면을 고찰하고자 한다. 토지문제(부동산측면)에 대

해 살펴보면, 현재 155마일 군사분계선은 지적도에 그분할선이 명시되어 있지 않아 DMZ 내부인지 외부인지 판단이 어렵고, 또한 전방의 경계가 지적도와 상이하여 현장 진입이 불가능하다. 때문에 일반인이 구입하고자 하는 토지의 위치를 정확히 판단하기가 쉽지 않아 부동산 중개업자나 부동산투자업자에게 전적으로 의존하여 토지매매가 이루어지고 있다. 또한 6.25 전쟁으로 DMZ 접경지역 토지에 대한 지적공부가 소실되어 개인재산권행사가 제약되고 있으며, DMZ 접경지역 토지의 효율적 이용과 보전에 필요한 기초자료 또한 부재한 실정이다. 이러한 이유 때문에 부동산중개업자 또는 부동산투자업자가 토지의 위치를 속이거나 개발예정지역 지정 등의 근거 없는 감언이설로 토지매매를 유도하고 잠적하는 등의 사회적인 문제가 지속적으로 발생해왔다.

따라서 본 연구는 DMZ 접경지역의 토지현황을 정확히 파악하고 이를 지적공부를 통해서 관리함으로써 토지

1) DMZ(비무장지대, 886km²)는 군사분계선 기준으로 남·북측으로 각각 2km이내 지역이며, 현재 범위는 남과 북이 군사전략적 고지를 차지하기 위해 DMZ 내부에 철책을 설치함에 따라 평균거리가 1~2km로 축소되었다.

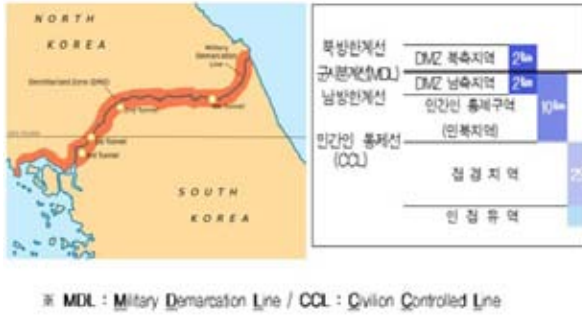


그림 1. 비무장지대 현황

(출처: 이인수, 2015, DMZ 접경지역의 토지 문제와 지적 정보화, 내부자료)



그림 2. 비무장지대 현황

(출처: 이인수, 2015, DMZ 접경지역의 토지 문제와 지적 정보화, 내부자료)

매대 시 발생하는 대국민 피해예방, 군부대가 사용하는 부지, 건물 등에 대한 효율적인 군부대 재산 관리, 그리고 중요 국토 관련 정책 수립을 위한 DMZ 접경지역 토지에 대한 정확한 지적정보 구축 필요성을 피력하고 그 구축 방안을 제시하고자 하는 것이다. 이러한 연구목적의 달성과 원활한 연구진행을 위한 연구 방법은 문헌조사, 전문가 인터뷰 조사이며, 연구 범위는 DMZ 접경지역 지적정보 구축사례 및 토지관련 소송분석, 그리고 DMZ 접경지역 지적정보 구축방안 제시 등으로 한정하고자 한다.

II. DMZ 관련 지적정보 구축 사례 및 토지관련 소송 분석

1. 지적정보 구축 사례 조사

DMZ 접경지역의 지적정보 구축관련 사례는 최근 2010년 이후에 집중적으로 수행되었다. 첫째, 국방부(2010)의 비무장지대 복구 조사 및 등록이다. 이 사례는 소실된 DMZ 접경지역의 지적공부를 최신 기술을 이용하여 측량·등록하고 국토의 효율적 이용 및 보전의 기반을 마련하고자 함이 그 목적이다. 둘째, 국방부(2010)의 군용지 자산가치 현실화 추진이다. 이 사례는 실제사용과 다른 지목과 용도로 지정되어 주변보다 상대적으로 저평가된 군용지의 자산 가치를 현실화하기 위한 추진계획에 해당된다. 이 경우 DMZ 접경지역의 군사용 “소유자 없는 부동산”의 지적복구 후 군용지화하였다. 셋째, 유사한 지적정보 구축 사례는 국방부(2012)의 국방·군사시설 부지의 지목불일치 토지 정리계획, 국방부(2010)의 불법전용 산지 지목 현실화 사업, 그리고 국방부(2013)의 국유재산(유희지) 실태조사²⁾ 최적화 방안 연구 등이 있다.



그림 3. 연구 필요성

(출처: 이인수, 2015, DMZ 접경지역의 토지 문제와 지적 정보화, 내부자료)

2) 국방부가 사용하지 않는 토지를 찾아 정리하는 사업. 국방부의 재산을 정확하게 판단할 수 있다.



그림 4. 지적정보 구축 사례
(출처: 국방부, 2013, 국유재산(유휴지) 실태조사 최적화 방안 연구)

2. DMZ 토지 및 군사시설 관련 법령과 문제점

1) DMZ 토지관련 법령 검토

DMZ 토지관련 법령은 부동산 특별조치법과 DMZ 관련 법령으로 나눌 수 있다. 1960년대부터 DMZ를 포함하는 토지의 실권리자의 소유권을 보호하고 재산권으로서의 기능을 할 수 있게 하고자 토지 소유권보존등기가 되어 있지 않거나, 실제 권리관계와 불일치 하는 부동산에 대하여 간편한 절차로 등기할 수 있도록 하는 부동산 특별조치법이 한시적으로 여러 차례 시행한 바 있다.

DMZ 관련 법령에는 (1)접경지역 지원 특별법, (2)비무장지대 미복구토지 조사 및 지적공부등록지침(국토해양부, 2013), (3)군사기지 및 군사시설보호법, (4)「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정」등이 있다. DMZ 관련 법령 검토 관련 사항은 (1)DMZ 설치와 (2)실권리자와 소유권 및 재산권 보호에 관한 내용으로 구분된다. 먼저 「국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선인민군 최고사령관 및 중국인민지원군 사령관을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에

관한 협정」, 즉 이른바 남북 휴전협정에 따른 군사분계선 획정 및 군사분계선을 기준으로 2km씩 후퇴해 만든 DMZ의 설치가 이루어졌다.

다음으로 실권리자의 소유권 및 재산권 보호 등에 관한 사항은 다음과 같다. 6.25 한국전쟁으로 멸실·훼손된 지적공부 및 부동산등기부 등의 복구를 위해, 1960년대부터 소유권보존등기가 되어 있지 않거나, 실제 권리관계와 불일치 하는 부동산에 대하여 간편한 절차로 등기할 수 있도록 하는 「부동산 특별조치법」이 여러 차례 시행되었다. 이러한 노력으로 전국적으로 토지 소유권과 관련한 분쟁은 점차 줄어드는 추세이나, 민통선 DMZ 지역의 건축제한과 지적도의 애매한 정보는 아직도 문제시 되고 있다. 또한 「접경지역 지원 특별법」 등, 오랜 세월 남북 분단으로 인해 낙후된 접경지역의 발전을 통한 주민의 복지향상, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 위한 법률이 제정되었다.

2) 군사시설 관련 법령과 문제점

군사시설 관련 법령관련 검토 사항은 다음과 같다. 첫째, 국방부 장관은 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제 16조에 의하여 보호구역 등을 체계적으로 관리하기 위하여 군사기지 및 군사시설 보호에 관한 기본방향, 보호구역 등의 관리에 관한 사항이 포함된 관리기본계획을 5년마다 수립하여야 한다. 둘째, 관할부대장은 이러한 기본계획에 따라 소관 관할부대의 보호구역 등 관리계획을 5년마다 수립하고 추진하여야 한다. 셋째, 이러한 기본계획에는 보호구역 등의 지정·변경·해제에 관한 사항, 피해보상에 관한 사항 등의 중요 사항이 포함되어야 한다.

이와 관련한 문제점은 다음과 같다. 첫째, 6.25 한국전쟁과 관리부재로 인하여 멸실·훼손된 지적공부 및 부동산등기부 등의 기초자료 또한 정확하지 않아 그 관리에 심각한 어려움이 있다. 둘째, 군사기지 및 군사시설 보호구역, 비무장지대, 접경지역 등은 「군사기지 및 군사시설 보호법」 등에 의해 건축제한 및 민간인의 출입 등의 제

산권 제한으로 인하여 개발투자가 미약하였고, 이로 인해 이 지역 토지 및 시설물들의 관리 또한 제대로 이루어지기 어려운 상황이다. 셋째, 이러한 상황에서 그 동안 비무장지대, 군사기지 및 군사시설 보호구역, 그리고 접경지역의 부정확한 부동산등기부등본 및 지적도 등을 악용한 범죄가 증가하고, 민간과 군부대 사이의 토지 분쟁, 국방부 자산 중 미흡용 유희지 등의 비효율적인 재산관리, 군의 사유지 무단 점유 및 보상 등의 문제가 지속적으로 발생해왔다.

이와 같이 DMZ 관련 법령 검토에서 제기된 문제점에 대한 개선방안을 단기적 방안과 장기적 방안으로 나누어 정리하였다. 단기적 방안은 「비무장지대 미복구토지 조사 및 지적공부등록 지침(국토해양부, 2010)」에 따라 이들 지역에 대한 지적조사와 지적정보 구축을 할 수 있는 근거 규정을 마련하고, 이를 기초로 각 지방자치단체별로 필요에 따라 분리 시행하는 방안이 현실적인 방안일 것이다. 장기적 방안은 DMZ지역에 대한 일괄적인 지적 조사와 지적정보 구축, 군과 민간 사이의 토지 관련 분쟁 조정 및 해소 그리고 행정규제 사항 등에 대한 등록 등을 위한 특별법의 제정이 있다.

3) DMZ 토지 관련 판례 검토

DMZ 토지 관련 판례를 조사한 결과, (1)군사시설보호구역 설정처분 무효 확인, (2)대법원 2012.12.26. 선고 2011다73144 판결, (3)대법원 1996.12.23. 선고 96다7984 판결 등이 존재하였다. 이러한 판례의 검토 결과, 과거 우리 법제는 남북분단과 휴전이라는 상황을 이유로 국가안보상 필요한 경우에 국민 개인의 재산권을 제한하는 것을 당연시하였고 이에 따른 손실 보상이 매우 미약한 것으로 나타났다. 그러나 우리 법령 및 판례는 점차 국가안보와 개인의 재산권의 합리적인 균형을 맞추기 위한 노력을 시도해오고 있다. 예컨대 종래의 「군사시설보호법」에서는 토지 매수 청구 및 손실보상청구 등에 대한 규정이 없었지만, 이후 제정된 「군사기지 및 군사시설 보호법」은 제한적이거나 이에 관한 규정을 신설하였다. 특히

「대법원 2012.12.26. 선고 23011다73144 판결」은 「군사기지 및 군사시설 보호법」의 제한적 손실규정을 넘어 일반적인 부당이득반환청구권을 인정하였다는 특징이 있다. 이 외에도 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 발전을 통한 주민 복지 향상과 자연환경의 체계적인 보전·관리를 위한 「접경지역 지원 특별법」, 국토의 효율적 관리와 국민의 소유권 보호를 목적으로 하는 지적공부의 등록을 위한 「비무장지대 미복구 토지조사 및 지적공부등록 지침(국토교통부, 2010)」 등은 그 동안 미흡했던 사유재산권의 보호를 강화하기 위한 법률이라고 할 수 있다.

4) DMZ 토지관련 소송사례별 분쟁 대응

DMZ 토지관련 분쟁 대응 방안은 다음과 같은 사항이 요구된다. (1)1단계: 지적정보 시스템 구축이다. DMZ는 물론 「군사기지 및 군사시설 보호법」 상의 군사기지 및 군사시설 보호구역의 토지 경계 등에 대한 전수조사를 통해 정확한 지적정보를 구축하고 관련 토지의 행정규제 사항 등을 지적 공부 및 토지행정규제시스템을 통하여 관리·공시함으로써 토지 매매 및 사용·수익에 있어 발생하는 대국민 피해를 최소화 할 수 있도록 하여야 한다.

(2)2단계: 분쟁 여지가 있는 권리단계의 해소이다. 비록 국가안보와 관련된 사항이라 할지라도 이와 연관된 개인재산권의 보호를 강화하는 것은 역행하기 어려운 흐름이라고 할 수 있다. 또한 시간이 지남에 따라 그 보호의 정도와 범위가 확대될 가능성이 크다. 따라서 국가의 입장에서 분쟁의 여지가 있는 DMZ 내의 토지 및 군사시설 등에 관하여 점차적으로, 그러나 조속히 그 권리관계를 확정하는 것이 바람직하다. 즉, 그동안 권리관계나 토지경계 등이 명확하지 않아 분쟁이 발생되고 있거나, 분쟁 가능성이 있는 토지 그리고 군부대용지의 임대현황과 무허가 건물 또는 무단 점용 토지 등의 권리관계 정리와 등록 등 그동안 문제가 제기되었던 사항에 대해서는 점차적이지만 조속히 이를 해소할 필요가 있다.

(3)3단계: 확정된 권리관계 및 기타 사항에 대한 공시

이다. 이렇게 구축된 지적정보에는 군사기지 및 군사시설 보호구역의 지정·해제 그리고 행정규제 변동 사항이 지적공부 또는 토지행정규제시스템에 빠르게 반영되어야 한다.

III. DMZ 접경지역 지적정보 구축 방안

1. DMZ 접경지역 지정정보 구축 현황

155마일 군사분계선이 지적도에 명시되어 있지 않아 DMZ 내부인지 외부인지 판단이 어렵고 또한 전방의 경계가 지적도와 상이하여 일반인의 판단이 거의 불가능한 실정이다. 또한 토지의 매매 시 부동산중개업자에 전적으로 의존한 결과 사기 등의 피해가 빈번히 발생하고 있다. 지목 불일치 필지의 경우, 소유권 행사 제한 등의 불이익을 당할 수 있다.

표 1. 사업 추진체계

기관명	분담사무
국토교통부 (사업총괄)	<ul style="list-style-type: none"> ·지침제정·운영, 중앙부처 협조지원 ·사업실적관리 및 정산
광역시·도 (사업관리·시행)	<ul style="list-style-type: none"> ·사업계약체결, 사업실적보고 및 정산 ·등록대상토지 조사 및 분석, 기준점설치 및 관측 입회
지적소관청 (시·군·구)	<ul style="list-style-type: none"> ·기준점 및 현지측량 입회 및 측량성과 검사 ·지적공부 정리
지적측량업무 수행기관	<ul style="list-style-type: none"> ·등록대상토지 조사 및 지적측량 ·현지 기준점 및 신규등록측량 실시 및 성과작성 ·업무지원 및 인력지원

2. 군사분계선분할 및 지적도 등록, 현황자료 구축 방안

군사분계선분할 및 지적도 등록, 현황자료 구축 방안은 사업범위와 등록기준으로 구분할 수 있다. 사업범위를 군사분계선을 기준으로 접경지역까지의 지적공부가 멸실된 DMZ 접경지역 일원 미복구 토지로 하고, 등록기준은 비무장지대 미복구토지 조사 및 지적공부등록지침을 참조하며, 소유자에 관한 사항은 부동산등기부나 법원의 확정판결에 따라 복구하며 소유권에 관한 증빙 자료가 없는 경우 “국(國)”으로 등록 가능할 것이다. [표 1]은 이러한 DMZ 접경지역에 대한 지적정보 구축을 위한 추진체계를 예시로 정리한 것이다. 그리고 지적정보 구축 추진절차는 [표 2]와 같다.

3. DMZ 접경지역 군사시설의 효율적 구축 및 관리방안

현재까지 나타난 군사시설 관련 정보의 관리에서 드

표 2. 지적정보 구축 추진 절차

단계	내용
1	사업계획수립 (국토교통부)
2	등록지침 마련 (국토교통부)
3	예산변경 재배정요청 (국토교통부)
4	예산변경 재배정 (국토교통부→시·도)
5	용역계약 (시·도↔지적측량업무 수행기관)
6	사업추진 (지적측량업무 수행기관)
7	지적공부등록 (소관청)
8	공고 및 보존등기

러난 문제점은 다음과 같다. 첫째, 정보 관리가 비효율적이며 통합적 재산관리가 미흡한 것으로 나타났다. 종이로 제작된 도면과 아날로그 형태로 자료를 관리하고 있고, 군 업무 전반에 걸쳐 전산화 되었으나 재산관리시스템은 미구축된 상태이다. 둘째, 토지관련 민원이 발생하고 있다. 이런 이유로 군사보호지역에 대한 업무의 비효율성이 발생하고 있다. 따라서 이를 개선하기 위해 군사보호지역내의 인·허가 지역에 대하여 합리적인 기준이 필요한 실정이다. 셋째, 국방재산 종합정보시스템이 운영되지 못하고 있다. 현재 시스템은 전산화 수준 대장관리 수준에 불과하여 자료의 효과적 활용을 위한 통합적이고 체계적인 자료관리가 사실상 불가능한 실정이다. 이것은 소송에 있어 결정적인 증거자료로서 활용할 수 없고, 자료 소멸로 활용성이 떨어지고 있다. 또 장기간 보존으로 변질·마모·식별이 곤란해지며, 또 문서 보관공간이 제한되어 장기간 보존이 어려워지고 있다. 그리고 미등기(무허가) 건축물 관리대책강구, 각 부대의 토지정보 및 시설물관리, 군부대 접경 및 유휴지 활용방안 수립, 시설물 및 건축물의 양성화로 법적관리 확보, 부대와 개인소유의 토지 간의 분쟁문제(재산권자에 대한 일방적 희생강요와 보호구역의 획일적인 설정 등) 개선 대책 등의 필요성이 제기되고 있다.

군부대용지 임대현황, 무허가 건물의 등록 및 군사시설의 효율적 구축 및 관리를 위한 추진계획은 다음과 같다. (1)사업범위는 군이 이용하고 있는 사유지에 대한 임대 현황의 주기적 정기적 실태조사, 미등기(무허가건물, 불법건축물) 건물 양성화, 군부대 시설물 현황 DB 구축 및 시스템 개발(군 재산관리, 도면관리, 각종 통계 및 보고서 기능, 분석 및 기타 기능)등이다. (2)사업추진 체계는 첫째, 조사 및 행정인력, 정비, 둘째, 실태조사에 소요되는 장비로 현장이동을 위한 차량, 카메라 등의 활용, 셋째, 조사요원 및 정보보완 교육 등이다. (3)사업수행 계획을 상세히 살펴보면 크게 조사, 현장관측 및 자료수집, DB구축, 그리고 군 재산관리 등으로 진행된다. 첫째, 조

사 대상은 DMZ 접경지역 토지, 건물 및 시설물 일체이다. 둘째, 현장관측은 조사 대상에 대한 접근가능지역과 비접근 위험지역으로 구분하여 다양한 공간정보 취득장비와 기법의 선택이 가능하다.³⁾

IV. 결론 및 기대 효과

1. 연구결과

본 연구에서는 비무장지대 주변 토지관리 문제점 파악, 우리 군의 무허가 건물 및 병커 또는 호가 점유하고 있는 토지에 대한 민간인과의 임대 관계 증빙자료 부재 등으로 인한 군 부대와의 소송과 측량요구 민원이 증대하고 있으므로 이를 해소하기 위한 DMZ 접경지역 지적정보의 구축 필요성을 피력하고 그 구축방안을 제시하고자 하였다.

이를 위해서 DMZ 접경지역에 대한 일괄적인 지적조사와 지적정보 구축, 군과 민간 사이의 토지 관련 분쟁 조정 및 해소 그리고 행정규제 사항 등에 대한 등록공시 등을 위한 특별법 제정이 가장 적합한 방안으로 판단된다. 그러나 예산·인력 각 부처의 의지 및 협조 등이 사전에 전제되어야 함으로 이러한 전면적인 조사는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 「비무장지대 미복구토지 조사 및 지적공부등록 지침」에 따라 이들 지역에 대한 지적조사와 지적정보를 구축할 수 있는 근거 규정을 마련하여 각 지방자치단체별로 필요에 따라 시행하는 것이 합당할 것이다. 「비무장지대 미복구토지 조사 및 지적공부등록 지침」은 “비무장지대”를 군사분계선에서 접경지역선까지를 포함하는 지역으로 설정하고 있어 주요 분쟁 발생지역을 포섭하고 있다.

그러나 이 지침은 2013년 5월 31일에 효력이 상실되어 재시행이 필요하며, 각 지방자치단체별로 예산규모 및 소요인력 등의 여건의 차이가 존재함으로 일정부분 정

3) 예시: 접근가능지역-GPS, T/S, 지상라이다 등/비접근 위험지역-항공사진 및 위성영상 등

부지원이 불가피하다. 향후 「비무장지대 미복구토지 조사 및 지적공부등록 지침」의 재시행 시에는 군사기지 및 군사시설 보호 구역도 포함하는 등 현재의 여건의 변화를 반영하는 것이 바람직할 것이다.

2. 기대효과

DMZ 접경지역 지적정보의 구축으로 DMZ 접경지역 토지 취득 및 거래 문제 시 발생하는 군과 민간인과의 민원 해소, 국방·군사시설의 증·개축 등 합법적인 사업추진을 가능케 하여 군이 보유한 국유재산의 합리적 재산권 행사로 군의 세입증대 등에 기여할 수 있을 것이다. 나아가 한반도 통일대비 DMZ 내부와 접경지역 토지의 평화

적 이용 기반 마련(예: 정부의 DMZ 평화공원조성계획)을 위한 중요 자료로도 활용할 수 있을 것이다.



그림 4. 사업수행 계획

(출처: 이인수, 2015, DMZ 접경지역의 토지 문제와 지적 정보화, 내부자료)

<참고문헌>

국방부, 2013, 국유재산(유휴지) 실태조사 최적화방안 연구, 대한지적공사 공간정보연구원, pp.33-37.

국토해양부, 2010, DMZ 주변 미복구토지 조사 및 지적공부등록 지침

이인수, 임형택, 조광제, 2013, DMZ(비무장지대) 지적정보의 효율적 구축 방안, 한국국토정보공사 공간정보연구원 보고서, 수시 2013-01, pp.1-90.