2024년
VOL.1

KIPA
KOREA
INSTITUTE OF
PUBLIC
ADMINISTRATION

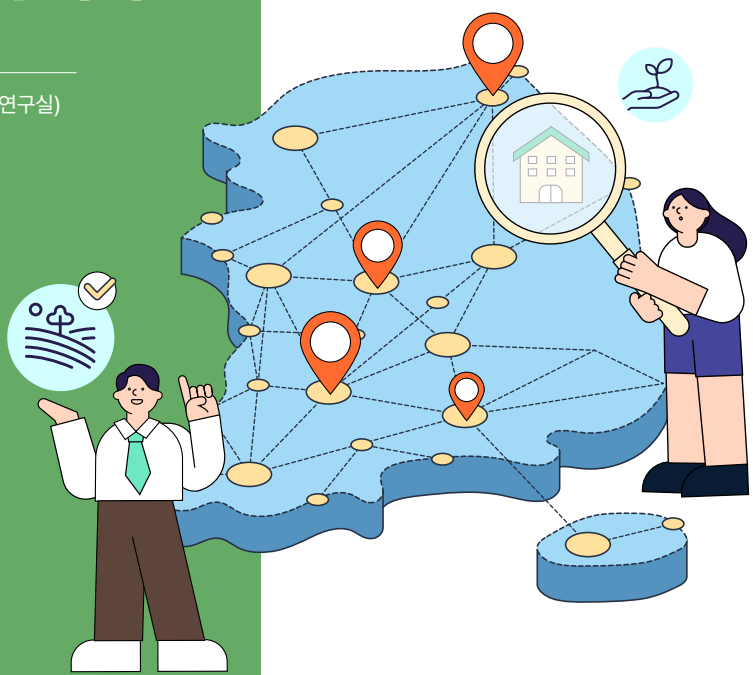
정부혁신 최초 최고 BRIEF

여중생의 미소를 되찾아준
한 공무원의 적극행정이 만든 혁신 :

경남

조상땅 찾기 서비스

김도균 책임행정원(행정혁신연구실)



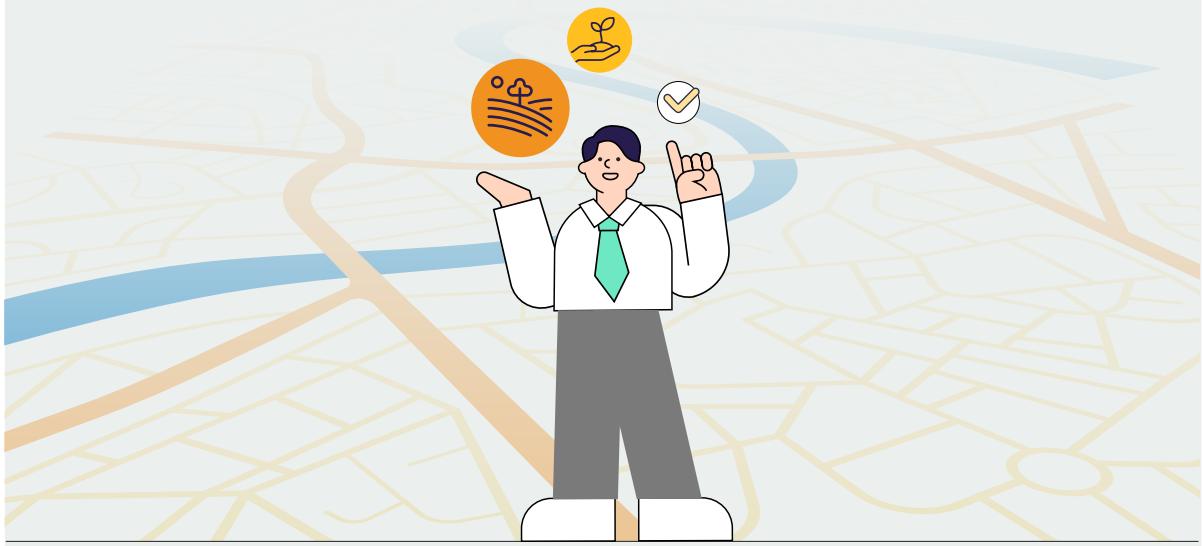
한국행정연구원 | 행정혁신연구실

정부혁신 최초최고

2024 정부혁신 **최초** 사례

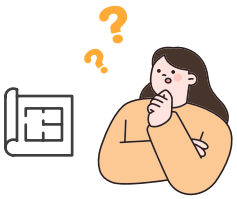
여중생의 미소를 되찾아준 한 공무원의 적극행정이 만든 혁신 : 경남 조상땅 찾기 서비스

김도균 책임행정원(행정혁신연구실)



‘조상땅 찾기’ 서비스는 후손이 몰랐던 조상 소유의 땅 및 재산 상속이 되지 않은 땅의 소재를 알려주고 그 후손이 찾을 수 있도록 도움을 주는 제도로 국민의 알 권리와 재산권을 보호하는 제도이다.

설마 나도 모르는 내 땅이?

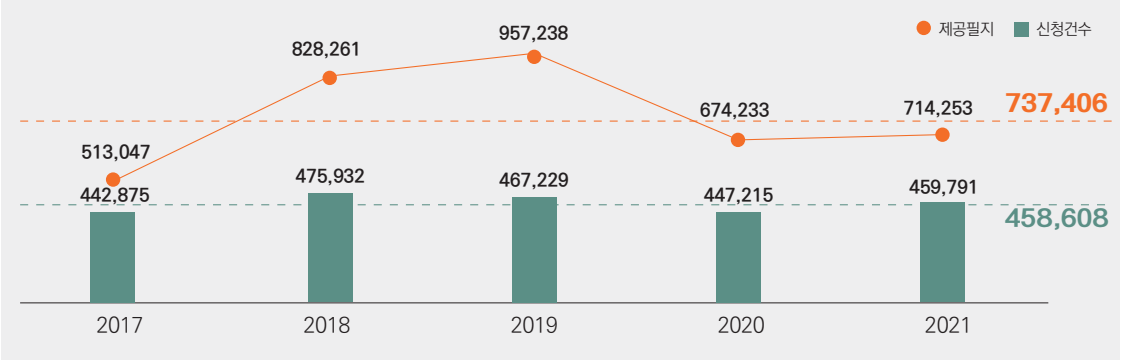


나도 모르는 상속재산이 있을까? 우리나라 국민들 대다수가 가지고 싶어하는 재산 1호는 부동산이며, 그 중 선호하는 재산목록 중 하나가 바로 '땅'이라고 할 수 있다. 이처럼 예로부터 땅에 대한 국민들의 관심은 매우 높다. 그런데 나도 모르는 내 땅이 존재할 수도 있다면 당신은 어떻게 할 것인가? 바로 확인하고 싶지 않을까? 그렇다면 이러한 확인은 어디서, 어떻게 할 수 있을까? 그에 대한 해답인 '조상땅 찾기 서비스'에 대해 알아보자.

조상땅 찾기 서비스는 국민이 쉽게 조상의 미등기 토지나 숨겨진 재산을 찾을 수 있도록 돕기 위해 개발된 공공 서비스로, 1993년 경상남도에서 최초 시행된 이후 전국적으로 확산된 성공적인 정부혁신 사례이다.

얼마나 많은 국민들이 본인들도 몰랐던 조상땅을 찾아갔을까? 최근 확인된 통계자료에 따르면 조상땅 찾기 서비스를 통해 전국적으로 2017년부터 2021년까지 5년간 연평균 약 45만 건의 신청이 있었고, 총 73만 필지의 땅이 주인을 찾았고, 2022년에는 서울 서초구에서 가장 많은 땅을 찾아주었으며, 1만 642건의 신청으로 1,485명에게 약 363만㎡의 토지가 돌아갔다[1].

| 조상 땅 찾기 민원서비스 연도별 실적 |



ⓒ 국토교통부

이렇게 많은 국민들이 이용하고, 국민들의 알지 못했던 땅을 찾아준 정부혁신 최초사례인 "조상땅찾기 서비스". 이 서비스는 어떻게 대표적인 혁신사례로 자리매김을 할 수 있었을까?

1) '혁신24'에서 일부 발췌

슬퍼하는 여중생의 미소를 되찾아 주기 위해 발 벗고 나서다



조상땅찾기 서비스의 시작은 약 30년 전으로 거슬러 올라간다. 1993년 4월, 송호룡 과장(당시 경남도청 지적과장)은 갑작스런 교통사고로 아버지를 여읜 여중생이 경남도청으로 찾아와 현재 집안 형편이 어려운 상황 속에서 과거 아버지께서 사놓으셨다던 땅이 있다는 어머니의 이야기를 듣고 이를 찾아보고자 도청을 방문했다는 민원을 접하게 된다. 이러한 민원은 채무관계의 문제 또는 혈족관계에서 한 사람이 상속분을 독점하게 되는 나쁜 경우가 생길 수 있기 때문에 보통 알려주지 않는 것이 일반적이지만 여중생의 딱한 사정을 들은 송호룡 과장은 본인의 역량을 발휘하여 민원인과 돌아가신 분의 상속 관계 등 관련 정보 등을 면밀히 검토한 후 문제가 없음을 확인하고 상속되지 않았던 몇 백평이 되는 땅을 찾아주었다.

그리고 얼마 뒤, 울주군의 60대 할아버지께서 찾아와 부동산에서 경지정리지구 안의 본인도 모르는 땅을 팔라는 연락이 계속 와서 혹시 그 구역 안에 돌아가신 아버지의 땅이 있는지 확인하기 위해 경남도청을 방문하였다는 민원을 받았다. 관련 정보를 확인한 결과, 여중생의 민원과 같이 실제로 상속되지 않은 땅이 있다는 것을 확인하고 앞선 여중생과 동일한 절차를 거쳐 할아버지의 땅을 찾아주었다.

송호룡 과장은 위의 민원들을 해결해주면서 '왜 이러한 서비스가 제도화되어 있지 않을까?', '이러한 어려움을 겪고 있는 도민들이 상당수 존재하지는 않을까?' 이러한 의문점들이 한동안 머릿속에서 잊혀지지 않았다고 한다. 그래서 '아무도 하지 않았다면 내가 한번 해보자. 국민을 위해 봉사하는 사명을 가진 공무원으로서 국민들이 보다 편리하고 용이하게 본인들의 어려움을 해결할 수 있는 방안을 마련해주는 것만큼 중요한 것이 없다'고 생각하였다.



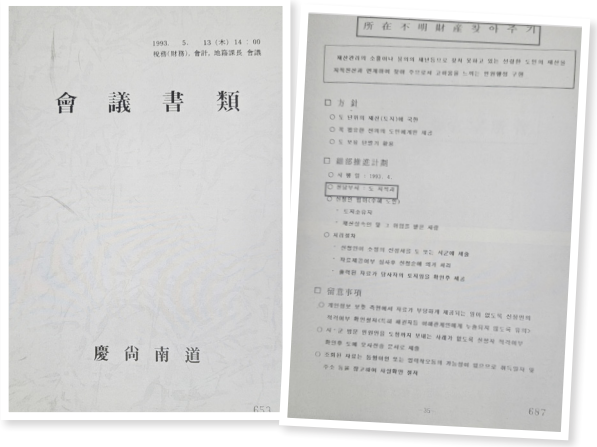
기획안을 준비하면서 관련 법률 및 규정 부재, 관련법 상 배치되는 문제 등이 존재하였지만 상속인 간 협의도 되고 해당 상속인이 확인된 사항이라면 문제가 되지 않을 것이라며 다른 이들을 설득하였다. 새로운 업무라는 부담과 타부서 협업 요청의 어려움 등 여러 난관이 있었지만 공무원이라는 사명감과 책임감에 대해 동조해준 많은 동료들로부터 도움을 받을 수 있었다.

이에 조상땅찾기 서비스의 전신이라고 할 수 있는 '소재불명재산 찾아주기' 기획안을 마련한다. 이 기획안은 '재산관리의 소홀이나 불의의 재난 등으로 찾지 못하고 있는 선량한 도민의 재산을 지적전산과 연계하여 찾아줌으로써 고마움을 느끼는 민원행정 구현'을 주된 목적으로 하였다.

| 그림 1 | 소재불명재산 찾아주기 기획안 주요 내용[2)]



송호룡 과장은 준비된 기획안을 가지고 당시 경상남도 도지사였던 김혁규 도지사를 바로 찾아가 해당 기획안에 대한 목적 및 사유 등에 대한 설명 및 보고를 진행하였다. 보고를 마친 후 김혁규 도지사는 매우 좋은 아이디어이고, 도민에게 도움을 줄 수 있는 중요한 일이라며 바로 결재 및 승인을 하였다. 중간관리자였던 송호룡 과장의 적극성과 긍정적인 마인드, 업무추진력, 그리고 최종 의사결정권자인 김혁규 도지사의 빠른 결단력으로 기획안은 바로 사업화되어 시행되었다.



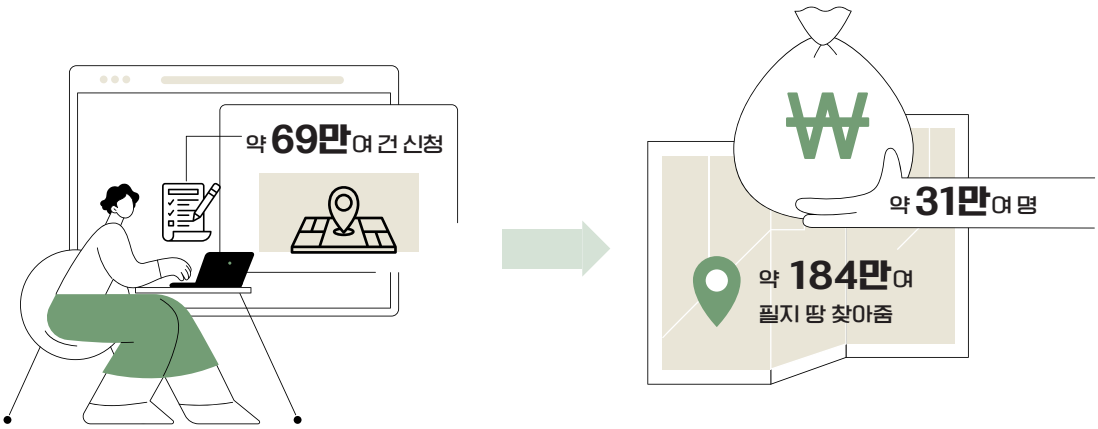
2) 1993년 당시의 소재불명재산 찾아주기 기획안을 참조하여 주요 내용 재작성

이렇게 경상남도에서는 1993년 '조상땅 찾기 서비스'가 시행된 이후 현재까지 누적 실적('93.~'23.)으로 약 69만여 건 신청 중 약 31만여 명에게 약 184만여 필지의 땅을 찾아주었다.

| 경상남도 조상 땅 찾기 민원서비스 연도별 실적 |

(단위 : 건, 필지)

연도별	신청 건수	제공 인원	제공 필지수
합계	**694,320**	**317,912**	**1,845,346**
2023년	31,157	12,517	48,836
2022년	28,668	12,527	51,450
2021년	30,635	11,732	50,859
2020년	30,900	12,818	52,451
2019년	32,808	12,697	59,343
2018년 이전	540,152	255,621	1,582,407



너도나도 손쉽게, 전 국민의 서비스로 발전하다



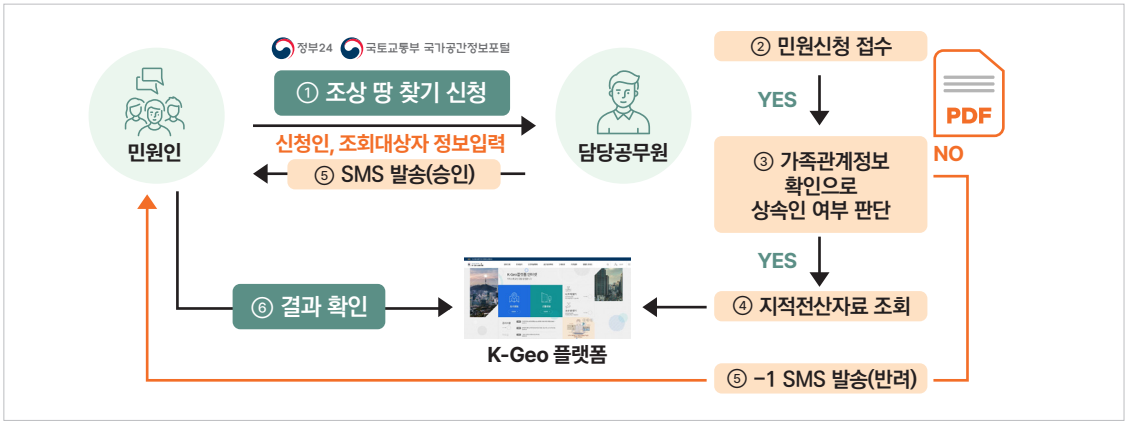
'조상땅찾기 서비스'는 1993년 4월 16일 전국 최초로 경상남도에서 시행되었고, 그 이후 일부 지자체로 확산되어 지역 단위 중심으로 운영되었다가, 2001년 하반기 전국 시·도 단위로 확대 시행하게 되었다. 국토정보센터에서 전국 온라인망을 확대 구축하여 2012년 6월부터는 전 시·군·구에서 전국 토지조회가 가능하게 되었다. 이후 2022년 11월 디지털 기술 발전 등의 환경변화에 따른 디지털 전환이 가속화되고 공공 데이터의 개방과 활용이 강조되는 시기에 맞춰 디지털 서비스 혁신의 일환으로 공공 데이터와 GIS(지리정보 시스템)을 결합한 온라인서비스인 'K-Geo플랫폼'을 통해 온라인으로 국민들이 손쉽게 이용할 수 있도록 지속적으로 발전되어 왔다.

| 그림 2 | 조상땅찾기 서비스 발전과정



세계화, 지방분권화, 반부패투명사회, 국민참여증대 등 이러한 단어들이 시사하듯 현대사회는 과거와 달리 변화의 속도가 빠르고 불확실성이 높은 환경에 직면하고 있다. 한때는 혁신이라고 하였지만 이러한 환경에 적응하지 못하고 사라진 많은 제도와 사례들을 우리는 알고 있다. 혁신의 지속성을 담보하기 위해선 위와 같이 시대의 변화와 흐름에 맞춰 대응하고 발전하는 것이 무엇보다 중요하다는 것을 이 혁신사례를 통해 확인할 수 있다.

| 그림 3 | 조상땅찾기 온라인 서비스 구조



‘조상땅찾기 서비스’는 팔방미인

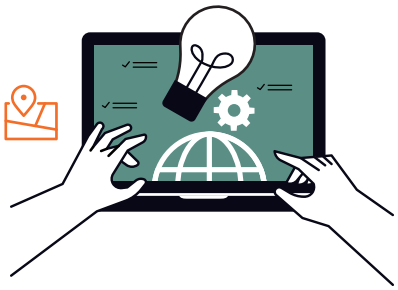


현재 이 서비스는 다방면으로도 활용되고 있다. 과거 IMF, COVID19 등으로 인한 경제적 어려움과 높은 이자율로 인해 2024년 현재까지 보고된 개인파산신고 누적 횟수는 약 29,008건이다. 경제적 불확실성이 지속되면서 개인회생신고도 함께 증가하는 추세이다. 이러한 개인파산 및 회생과 관련하여 조상땅찾기 서비스가 개인파산 및 회생신고자의 재산 확인 용도 및 증빙으로 활용되고 있다.

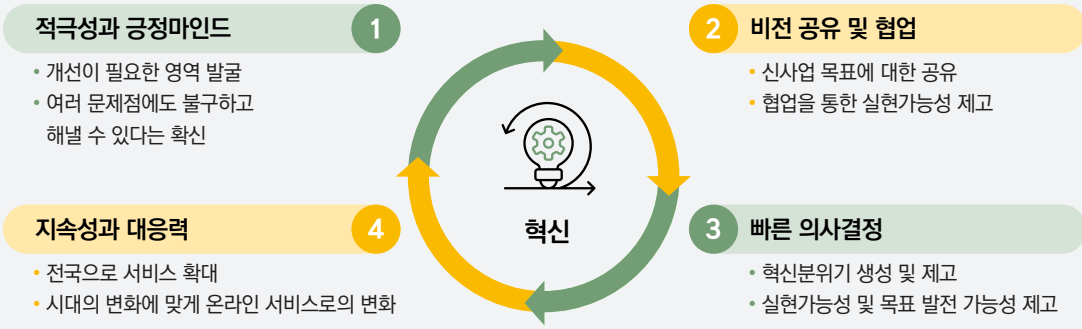
그리고 우리나라는 공직자윤리법에 따라 고위공직자의 재산신고가 매년 시행되는 있으며, 국회의원, 장차관급 공무원, 법관 등 일정 수준 이상의 공직자들은 자신과 배우자, 직계존비속의 재산을 신고하도록 의무화되어 있다. 이와 관련하여 재산신고를 위한 확인 방법으로도 해당 시스템이 사용되고 있다. 또한 경찰청이나 법원에서 개인의 재산 유·무 확인과 관련하여 조상땅찾기 서비스를 이용하고 있다.

현재 한국의 인구소멸지역에서 빈집의 노후화는 심각한 사회적 문제로 부각되고 있다. 특히 농촌 지역에서는 인구 고령화와 인구 감소로 인해 비어있는 집의 수가 증가하고 있으며, 이들 빈집의 상태는 점점 더 악화되고 있다. 이러한 빈집 노후화 문제는 시각적인 문제도 있지만 지역발전 저해요인으로 작용한다. 이와 관련하여 경상남도 토지정보과에서는 조상땅찾기 서비스를 활용하여 현재 사회적 문제가 되고 있는 인구소멸지역의 빈 집 노후화 문제 해결 방안으로의 일부 활용을 검토하고 있다. 지역과 도민이 상생할 수 있는 방안을 논의하고 마련하기 위해선 우선 빈집과 그 집터의 주인을 만나야 한다. 이에 빈집과 그 집터의 주인을 찾는 방법으로 활용하는 것을 검토 중에 있다고 한다.

조상땅 찾기 서비스 혁신 성공의 비결



| 그림 4 | '조상땅찾기 서비스'의 혁신 성공 비결



1단계 적극성과 긍정적인 마인드

조상땅찾기 서비스의 최초 기획자인 송호룡 과장은 단순히 지나칠 수 있는 민원에 대하여 본인의 적극성을 십분 발휘하여 민원 해결의 차원을 넘어 국민의 충족되지 않은 니즈에 대해 생각하고, 새로운 혁신을 통해 개선이 필요한 영역을 발굴하였다.

또한 관련 법률 및 규정 부재, 관련법 상 배치되는 문제 등 여러 어려움이 존재하였지만 상속인 간 협의도 되고 해당 상속인이 확인된 사항이라면 문제가 되지 않을 것이고, 이를 통해 국민들의 어려움을 해결할 수 있다 믿고 진행한 송호룡 과장의 긍정적인 마인드가 이 서비스 기획의 시작에 매우 큰 역할을 하였다.

2단계 비전 공유 및 협업

사람의 심리는 기본적으로 변화에 대해 편안함보다는 불편함을 느끼는 경향이 있다. 더군다나 송호룡 과장의 새로운 기획안은 업무를 새롭게 창출하는 제도였기에 초기에 다른 동료들과의 협업에 다소 어려움이 있었다고 한다. 하지만 이 제도가 운영되었을 때 국민의 편익에 대한 효과, 그리고 공무원으로서 국민을 위한 소명의식 등을 공유함으로써 많은 동료들의 협업을 이끌어내고 이러한 도움을 통해 보다 완벽한 기획안을 준비할 수 있었다고 한다.

3단계 리더십을 통한 빠른 의사결정

리더는 조직의 인지 지도를 바꾼다. 중간관리자였던 송호룡 과장이 담당 과내의 혁신분위기를 이끌었다면 최종 의사결정권자였던 김혁규 도지사의 조상땅찾기 서비스 기획안 승인에 대한 결단력은 경상남도청 전체의 혁신분위기를 만들고 이 서비스 사업이 빠르게 실행될 수 있도록 단초를 제공한 것이다.

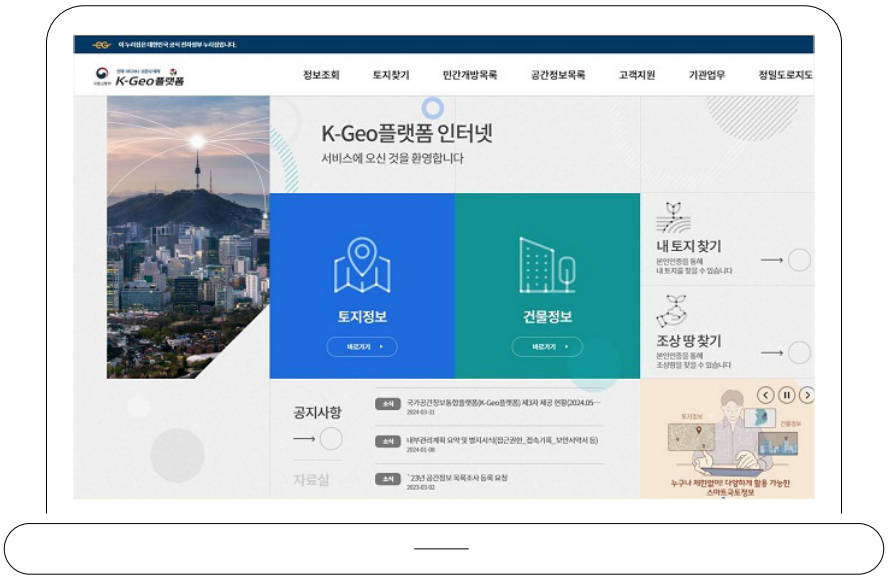
그리고 이 서비스를 전국 단위가 아닌 경상남도에 국한하여 우선 시행하는 것으로 한 결정은 실현 가능성(고객 잠재력, 기술적 실현, 잠재적 영향력 등)을 평가하고 목표를 더 발전시킬 가능성이 있는지 확인할 수 있는 과정과 시간을 제공했다는 면에서 높이 평가된다.

4단계 지속성과 대응력

조상땅찾기 서비스는 경상남도에서 시작하여 전국으로 확산된 혁신 사례이다. 우선적으로 경상남도에서 수집된 고객의 피드백과 인사이트는 혁신에 대한 지속성의 근거가 되었고, 전국 시·군 단위로의 서비스 확대 및 구현 관련 잠재적인 문제를 발견 및 개선하는데 큰 도움이 되었다.

또한 4차 산업혁명 시대에 맞춰 디지털 서비스 혁신의 일환으로써 공공 데이터와 GIS(지리정보 시스템)을 결합한 온라인서비스 'K-Geo플랫폼'을 통해 온라인으로 국민들이 손쉽게 이용할 수 있도록 한 중앙정부의 대응은 국민의 편의 증진 및 만족도 제고에 큰 역할을 하였다.

| 그림 5 | K-Geo플랫폼 홈페이지



대한민국 혁신을 위한 나도 한마디!



송호룡 과장의 적극행정은 조상땅찾기 서비스 뿐만 아니라 다른 사례에서도 찾아볼 수 있었다. 마산시에서 근무시, 토지개발사업의 구역정리사업을 진행하면서 토지분할 관련 행정하자에 대한 마산시민들의 불편사항을 해결해 주었는데 이 사례는 나중에 공유토지 분할에 관한 특례법의 아이디어로 활용되었다. 그리고 부산 녹산 개발 산업지구 해안선의 방풍림/방조림 조성 의견 제시, 주택가 주차문제 해소 방안 제시 등 국민들의 어려움에 관해서는 적극적으로 해결하려고 앞장섰다. 적극행정의 개념도 존재하지 않던 40여년 전부터 적극행정을 몸소 실천해온 송호룡 과장은 국민의 편의를 우선으로 생각하는 것이 바로 혁신의 핵심이자 시작이라고 하였다.



"모든 제도 개선의 중심에 국민을 두어야 합니다. 현직에 있을 때 본인이 생각해서 국민에게 옳은 일 또는 해줘야 되는 일이다 싶으면 과감하게 했습니다."

"우리 주변에는 변해야 할 것들이 너무 많습니다. 각 주체가 자기 권리를 내려놓고 국민들이 편한 방향, 어떻게 편하게 해줄까에 집중하는 것. 그것이 혁신입니다."

A과장은 혁신에 대한 생각으로 MZ세대 공무원들의 업무에 대한 생각과 기본 자세의 변화가 필요하다고 하였다. 요즘 MZ세대 공무원들은 윗세대 공무원들보다 다들 똑똑하고 법적인 테두리 안에서 판단하는 것을 잘하지만 개인의 업무의 한정된 틀 안에서만 생각하고 결과를 도출하는 것이 다소 아쉽다는 생각이 든다고 하였다. 공무원으로서 자신의 본분에 대해 생각하며, 나의 업무가 도민들에게 혜택이 갈 수 있도록 고민하면서 행정을 한다면 대한민국의 혁신은 저절로 이루어질 것이라고 생각한다고 하였다.



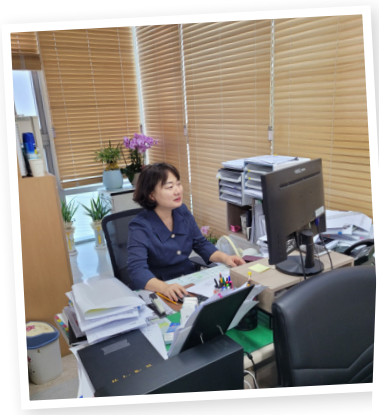
"요즘은 공무원도 직장의 한 종류라고 하지만, 입직 당시 본인이 최초 가졌던 마음가짐을 잊지 않고 공무원 본분을 잊지 않고 업무에 임한다면 본인도 모르는 사이 혁신에 한 발 더 가까이 가있을 것이라고 생각한다."

B파트장은 혁신을 위해선 기존의 틀을 깨도록 장려하는 문화가 무엇보다 중요하다고 하였다. 예전 한 예능프로에서 고속도로 노면표시안내를 최초로 기획한 한국도로공사 직원의 인터뷰가 매우 인상깊었다고 하였다. 당시 도로 위의 노면표시는 관련 법에 위반이 되는 행위임에도 불구하고 위축되지 않고 그 기획안을 뚝심있게 진행한 것이 대단하다고 생각한 바 있다고 하였다. 지금은 전국 대부분의 도로로 확산되어 그 결과물이 운영되는 것을 보면서 공무원들도 무사안일 사고의 틀을 벗어나 새로운 시도를 두려워하지 말고 다양한 시도를 해야 하며, 실패하더라도 이에 대해 관대한 문화가 확산되어야 한다고 의견을 피력하였다.



"공무원들은 본인이 한 업무 결과에 대해 감사를 받습니다. 감사 결과에 따라 징계를 받을 수 있다는 분위기가 공직사회를 더욱 위축시키는 것 같습니다. 민간의 회사들처럼 새로운 시도가 좋은 결과로 이어지지 않더라도 이를 장려하는 문화가 확산된다면 공직사회 내에서 혁신은 더욱 많아질 것입니다."

혁신은 행정을 효율적·효과적으로 만들어 주며, 적극행정은 공무원의 혁신적인 아이디어 실현을 장려한다. 이처럼 혁신과 적극행정은 서로 밀접한 상호보완적 관계라고 할 수 있으며, 두 개념이 함께 작동할 때 시너지 효과가 발생하여 국민들을 위한 공공서비스의 질은 크게 향상된다. 그 결과는 국민 모두의 행복으로 이어지지 않을까? 이러한 발전을 통해 국민 모두가 행복한 대한민국이 되기를 희망해본다.





정부혁신

최초최고

● 본 KIPA 정부혁신 최초·최고 브리프의 내용은 한국행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

발행처 한국행정연구원 | **만든 사람들** 김정해, 조세현, 김도균, 정은경
통권 제1호 | **발행일** 2024년 8월 | **주소** 서울특별시 은평구 진흥로 235 한국행정연구원 | **전화** 02-2007-0535
홈페이지 www.kipa.re.kr | **디자인·편집** 디자인크레파스 02-2267-0663

한국행정연구원