

碩 士 學 位 論 文

우리나라 부동산공시제도의
통합모형 개발에 관한 연구

2004年

漢城大學校 不動產大學院

投資金融 專攻

李 美 子

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 安 正 根

우리나라 부동산공시제도의
통합모형 개발에 관한 연구

A Study on Developing an Integration Model
for Real Estate Public Noticing System of Korea

2004年 12月 日

漢城大學校 不動產大學院

投資金融 專攻

李 美 子

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 安 正 根

우리나라 부동산공시제도의
통합모형 개발에 관한 연구

A Study on Developing an Integration Model
for Real Estate Public Noticing System of Korea

위 論文을 不動產學 碩士學位論文으로 提出함.

2004年 12月 日

漢城大學校 不動產大學院

投資金融 專攻

李 美 子

李美子の 不動産學碩士學位論文을 認定함

2004年 12月 日

審査委員長 (인)

審査委員 (인)

審査委員 (인)

< 목 5 차 >

제 1 장 서론.....	1
제 1 절 연구의 목적.....	1
제 2 절 연구의 범위와 방법.....	2
제 2 장 부동산공시제도의 이론적 고찰.....	3
제 1 절 부동산의 개념.....	3
1. 일반적인 정의.....	3
2. 민법상의 정의.....	3
3. 다른 나라의 정의.....	5
제 2 절 부동산공시제도.....	5
1. 부동산공시제도의 개념.....	5
2. 부동산공시의 제 원칙.....	6
제 3 절 부동산공시제도의 유형.....	9
1. 부동산등기제도.....	9
2. 지적제도.....	20
제 3 장 이원화된 부동산공시제도의 문제점 분석.....	31
제 1 절 부동산등기제도와 지적제도의 연계성 분석.....	31
제 2 절 부동산등기제도의 문제점 분석.....	32

1. 등기공무원의 실질적심사권 결여 ⁶	32
2. 등기의 공신력 결여와 공신력 보완장치의 미비.....	33
3. 부동산등기부의 이원화.....	34
제 3 절 지적제도의 문제점 분석	34
1. 등록정보의 부족.....	35
2. 토지정보관리기관의 다원화.....	35
3. 등록정보의 부정확.....	36
4. 전국적인 지적불부합지의 산재.....	36
제 4 절 부동산공시제도 이원화에 따른 문제점 분석	46
1. 대장과 등기의 불부합.....	46
2. 관장기관의 이원화.....	49
3. 등록관리의 비능률성.....	50
4. 국민부담의 과중.....	51
5. 대장 및 등기절차의 번잡.....	52
6. 토지분쟁의 빈발.....	52
7. 토지정보 보완의식 결여.....	52
제 5 절 부동산공시제도 일원화에 관한 논의	53
1. 사법부의 입장.....	53
2. 행정부의 입장.....	54
제 6 절 부동산공시제도 이원화에 따른 문제점 분석 사례	56
1. 이원화의 문제점.....	57
2. 이원화문제 해결시 기대효과.....	58
3. 공시제도 일원화의 긍정적 효과.....	58
4. 부동산공시제도의 통합 필요성.....	59

제 7 절 외국의 부동산공시제도.....	60
1. 일본.....	60
2. 스위스.....	62
3. 프랑스.....	63
4. 독일.....	65
 제 4 장 부동산공시제도의 통합방안.....	69
제 1 절 부동산공시제도의 제도적 통합방안.....	69
1. 단기 통합방안.....	69
2. 중·장기 통합방안.....	69
제 2 절 부동산공시 관련공부의 통합방안.....	70
1. 전산화에 의한 통합방안.....	70
2. 기관의 통합.....	83
3. 토지재조사 사업의 시행.....	85
제 3 절 등기부와 대장의 일치화모형 개발.....	87
1. 모형 개발의 필요성.....	87
2. 모형 개발의 내용.....	88
3. 모형 개발의 기대효과.....	90
 제 5 장 결론.....	91
 《참고문헌》	93
<Abstract>.....	96

〈 표 목차 〉

<표2-1> 토지조사사업과 임야조사사업의 내용.....	30
<표3-1> 지적제도와 부동산등기제도의 비교.....	32
<표3-2> 지적불부합지 유형별 실태현황 및 분석.....	37
<표3-3> 독일의 각 주별 지적업무 현황.....	67
<표3-4> 각국의 공시제도 비교.....	68
<표4-1> 통합부처에 따른 장·단점 비교.....	70
<표4-2> 등기부전산화의 추진과정 연도별 시행내용.....	73
<표4-3> 부동산등기시스템 서비스 구성현황.....	74
<표4-4> 토지(임야)대장 전산화 추진과정.....	76
<표4-5> 지적도면 전산화 추진과정.....	77
<표4-6> 지적공부와 부동산등기부의 인터넷발급 비교.....	78
<표4-7> 지적공부와 등기부의 전산화 특성비교.....	79
<표4-8> G4C를 이용한 지적정보센터 자료이용 현황.....	82
<표4-9> 각국의 토지재조사 사업 비교.....	86

〈 그림 목차 〉

<그림1> 지적불부합지 중복형.....	40
<그림2> 지적불부합지 공백형.....	41
<그림3> 지적불부합지 편위형.....	42
<그림4> 지적불부합지 불규칙형.....	43
<그림5> 지적불부합지 위치오류형.....	44
<그림6> 지적불부합지 지형변동형.....	45

제 1 절 연구의 목적

부동산이란 국민의 커다란 재산권의 하나로 이에 대한 공시제도인 지적과 등기는 서로의 상관관계를 공시함으로써 거래의 안전을 도모해야한다. 부동산의 공시제도는 그 발생에 있어서 기본적으로 각 나라의 입법이나 그 사회적 배경에 따라서 그 역사를 달리하고 있다. 우리나라의 근대 등기·지적제도는 일제 하에서의 식민지 과세를 목적으로 창설되어 그 구조 또한 일본의 것을 기초로 하고 있으며, 이런 이유로 해서 일본의 영향으로 토지 외에 건물도 이를 독립된 부동산으로 보아 등기부도 토지등기부와 건물등기부로 이원화하게 되었다.

지적은 토지에 대한 사실관계를 공시하고 등기는 토지에 대한 권리관계를 공시한다는 점에서 볼 때, 그 대상이 동일 토지임에도 불구하고 또다시 건물과 토지의 분리, 등기와 대장의 분리라는 이원화의 중복체계를 유지함은 현실적으로 복잡한 문제를 야기하고 있으며 이로 인한 문제점이 여러 차례 지적되어 왔다. 그런데도 불구하고 동일부동산에 대하여 소재, 지번, 지목, 면적, 구조, 용도 등 부동산의 표시에 관한 사항과 소유자 현황 등의 불일치 사례가 있다는 것은 국민의 커다란 재산권을 다루는 국가의 공시제도로서의 공적장부의 기능을 다하지 못함이고 이는 국민의 불신을 초래하고 등기부의 공신력이 없는 우리나라의 등기제도 하에서 많은 사고의 가능성을 낳게 하며, 부동산 정보 활용과 관리의 혼란을 야기하고 있는바 이런 이원화로 인한 불일치는 반드시 해소되어야 한다는 것이다.

그러나 이제껏 법률적인 측면이나 부처간 이기주의, 전문성의 결여, 전산화의 미비 등으로 인한 통합에의 여러 가지 이유에서 그 방안을 찾지 못하고 있는 실정에 있다. 최근 2003년 1월 감사원의 전자정부 구현사업 추진 실태감사결과에서 지적된 것¹⁾을 보더라도 등기부와 대장의 불일치로 인한 공부의 신뢰도 저하와 토지정보의 활용의 혼란 등의 문제점은 해소되어야 할 당위성이 있음을 다시 한번 확인하게하고 있으며 그에 대한 해답으로 지적·등기의 전산화, G4C(Government For Citizen : 민원서비스혁신)사업²⁾ 등의 연계를 통하여 그 틀이 마련되어지고 있는 상황

1) 제3장 제6절 참조

2) G4C(Government For Citizen: 민원서비스혁신)사업은 행정자치부, 건설교통부, 국세청, 대법원

즉 정보의 전산화로 인한 각종 정보의 연계를 통한 각 부처의 정보의 공유가 그 방안을 마련해 줄 것이라고 보아 이를 연구의 목적으로 한다.

즉 이로 인해 궁극적으로 각 기관이 보유한 부동산 관련 정보간의 불일치를 사전에 해소하고 부동산 관련 전산자료의 불일치해소로 등기촉탁 또는 등기필통지업무의 전산화를 통한 업무능력향상을 기함은 물론 등기부와 대장관리업무의 정확성 향상과 효율성 증가를 기대할 수 있으며 관련 자료의 정확한 사용으로 등기신청사건과 등기부 및 대장의 열람·발급 업무의 정확하고 신속 원활한 처리를 가능케 하여 국민의 편익을 증대시키고 부동산 관련정보의 항구적 일치로 인한 부동산 공부의 신뢰도를 높이며 공신력을 높여 거래의 안전과 인력·비용 등의 이중낭비에서 오는 이 제껏 지적된 많은 문제를 해결해 보고자 하는 것이다.

또한 토지에 관한 대장과 등기부는 각각 일정사항에 관한 동일한 기재를 함으로써 그 목적물의 표시와 소유권의 표시에 관한 사항에 있어 언제나 부합하여야 하는 것이다. 그러나 미등기 토지의 소유자표시에 관하여는 지적(토지대장)을 기초로 하는 것은 등록 기관이 형식적 서류 심사권 밖에 없는 데에 기인하는 것으로, 지적과 등기의 부합이란 서류상의 기재 부합에만 그치고 있어서 실제 토지현황과 등록의 부합을 기하여야 할 선결문제의 해결의 필연성을 가지게 된다는 것이다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

본연구의 범위는 우리나라 지적제도와 부동산등기제도에 한하며, 지적제도와 등기제도의 이원화의 통합방안을 모색하고자 부동산공시제도의 이론적 고찰과 이원화의 문제점 등을 살펴보고 현재 진행되어지고 있는 우리나라의 공시제도에 관한 사항과 등기·지적전산화의 실태, G4C 사업 등을 통한 연계로 인한 통합방안을 모색해 보고자 하며, 이에 대한 자료 등은 현재 진행중인 사항에 대하여 학교와 실무부서에 계신 분들의 도움과 단행본 및 관계 논문자료 및 기타자료 등을 근거로 부동산공시제도의 이원화의 통합방안을 위한 공시모형을 제시해 보고자 한다.

등에 흩어져 있는 주민·부동산·자동차·기업·세금 등 5대 민원정보의 공동이용체계를 마련하고 이를 기반으로 전자민원 포털 사이트인 ‘정부대표 전자민원실’을 구축하는 사업이다.

제 2 장 부동산공시제도의 이론적 고찰

제 1 절 부동산의 개념

1. 일반적인 정의

부동산이란 용어는 영어의 real estate, real property 또는 realty를 번역한 것인데 이는 부동산의 여러 특성중의 하나인 물리적인 특성인 부동산성에 특히 그 초점을 맞추어 움직이는 재산을 동산, 움직이지 않은 재산을 부동산이라 명명한데서 기인한다.³⁾ 영어의 real estate, real property, realty 등은 약간씩 다른 의미를 가지는데 ‘realty’는 물리적인 실체로서의 부동산을 의미하며, 자연물로서의 토지와 그 정착물을 의미한다.

‘real property’란 부동산의 소유권적인 측면에 역점을 두는 개념으로 부동산의 소유권에서 연유하는 모든 법적권리를 지칭한다. 그러므로 물적 부동산 그 자체의 소유와 소유권으로부터 야기되는 모든 권리를 향유하는 포괄적인 개념이 ‘real estate’의 개념이다.

부동산이란 ‘토지와 그 정착물(fixture)’을 의미한다. 그 표현에는 학자들간에 차이가 있는데, ‘토지와 그 부착물(attachment) 또는 그 부속물(appurtenance)’ 이라고 하거나 ‘토지와 그 개량물(improvement)’이라고도 한다. 즉 개념상으로는 차이가 있더라도 일반적으로 말해 볼 때 부동산이란 토지와 연결되어 있거나 토지와 접촉하고 있는 모든 것을 가리킨다.

2. 민법상의 정의

우리 민법은 구민법에서와 마찬가지로 토지뿐만 아니라 토지의 정착물도 이를 독립한 부동산으로 규정하고 있다. 우리나라의 경우 민법 제99조 제1항에서 규정한 ‘토지 및 그 정착물’은 부동산에 관한 일반적인 개념이며 토지와 구분된 독립된 정착물로서는 주택, 아파트, 빌딩 등의 건물이나 입목처럼 토지상에 부착된 물건을 토지상의 개량물(improvement - on - land)이라 하며, 독립부동산으로 취급되지 않는 정착물의 경우에는 도로나 상하수도, 전선처럼 다른 곳으로부터 해당토지구역으로 연결되어 온 물건을 토지에의 개량물(improvement - to - land)이라한다.

3) 안정근, 현대부동산학, 서울 : 법문사, 2004, pp.25-26.

개량물은 정착물 또는 부가물, 부착물이라 번역하기도 한다. 즉 이러한 민법상의 개념의 토지와 정착물을 협의의 부동산이라 한다면, 선박(20톤 이상), 항공기, 차량, 건설기계, 공장재단, 광업재단, 등기된 입목, 어업권 등의 준부동산(의제부동산)을 포함하는 범위까지를 포함하여 광의의 부동산이라고 한다.

여기에서 토지라 함은 지표 중에서 물에 잠기지 않은 부분을 지칭하며, 법적인 개념으로 볼 때에 단순히 지표뿐만이 아니라 지하나 공중까지도 토지에 포함되며, 이론적으로 볼 때에 토지소유권이 미치는 공간적인 범위는 지구의 중심에서부터 하늘 끝까지이다. 하지만 토지소유권의 공간적 범위는 인위적으로 구획된 일정 범위의 지면에 사회관념상 정당한 권익이 있는 범위 내에서 그 상하(공중과 지중)를 포함하는 것이다.⁴⁾ 그리고 토지의 정착물이라 함은 실로 중요한 의미를 갖는 것으로서 물건이 거래에 있어서 정착물로 취급되게 되면 그것은 부동산의 일부로 간주되어 매수자에게 넘어간다는 점이다. 따라서 어떤 물건이 정착물인지 아닌지는 중요한 의미를 지닌다. 그러나 물건이 부동산에 부착된 방법, 물건의 성격, 물건을 설치한 의도, 거래당사자와의 관계 등으로 보아 그것을 구분한다. 즉 토지에 고정적으로 부착하여 용이하게 이동할 수 없는 물건으로서 그러한 상태로 사용되는 것이 합리적인 경우 그 물건의 거래상의 성질로 인정되는 것을 말한다. 그러므로 민법 제99조1항 토지 및 그 정착물에 있어서 정착물의 상태로 인해 인공의 힘이 가미되어 훼손이 되어지든 되어지지 않든 그 소재의 토지에서 분리 내지 부착 할 수 있다는 정도로 족하다고 할 것이다. 따라서 그 정착성 내지 고착성은 부착이라고 하는 물리적 요소를 기초로 하면서 거래관념에 의하여 결정된다고 할 것이며 그 해석에 있어서도 독립된 부동산으로 하는가 마는가는 거래의 관념으로 보아야 할 것이다.

건물은 토지에 고정적으로 부착하여 용이하게 이동할 수 없음에도 건물의 거래에 있어서 토지와는 독립된 물건으로 취급될 수 있다. 우리민법 제99조1항에서의 토지에 정착된 물건이라면 일반거래의 관행으로서 하나의 계약으로 관념적으로 일체감을 갖게 됨으로써 1개의 부동산으로 취급하여 거래하고 있는 것이 일반적이다.

4) 민법 제212조

독일을 비롯한 프랑스, 스위스 등의 서구 국가의 민법에서는 건물, 식물 등을 토지의 본질적 구성부분이라고 규정하고 있다. 서구에서의 지상물은 토지에 따른다는 법언은 토지만을 부동산으로 하고 토지의 정착물이나 지상물은 이를 독립한 부동산으로 다루지 않는 것이 일반적이다. 따라서 독일민법은 동산과 토지를 대립시키고 건물·수목 등의 정착물은 토지의 본질적 구성부분을 이루며 본질적 구성부분은 권리의 목적이 될 수 없다고 규정하고 있다.(독민 제93조, 제94조) 스위스 민법도 독일민법과 대체로 같고(제655조, 제667조) 프랑스 민법은 토지와 일체를 이루는 물건은 성질에 의한 부동산으로 토지의 일부로 하고 토지에 종속하는 물건은 용도에 의한 부동산으로 별개의 물건으로 취급하고 있다. 따라서 어느 것이나 건물과 같은 정착물은 토지의 일부로 보고 독립한 부동산으로 취급하지 않는다. 이와 같이 서구에서는 건물이나 토지 및 정착물을 토지의 일부로 보고 독립한 부동산으로 다루지 않고 있음을 알 수 있다. 즉 이것은 토지와 그 정착물인 건물을 별개의 독립한 부동산으로 취급하지 아니하고 토지위의 건물은 그 토지의 처분에 따르는 것을 말함이다.

제 2 절 부동산공시제도

1. 부동산공시제도의 개념

부동산 물권변동은 물권에 대한 배타성으로 인해 모두에게 효력을 가지는 강력한 권리로 항상 외부에서 인식할 수 있는 어떤 징표(표상)를 갖추어야 한다는 것이 공시의 원칙인데 이는 이런 징표를 수반하여 제3자가 그 물권의 존재를 용이하게 알 수 있도록 하여 제3자에게 손해를 끼치지 않고 거래의 안전을 도모해야 하는데 이를 알리는 것을 공시제도라 하겠다. 즉 그 물권에 누가 어떤 내용의 권리를 가지고 있는가를 외부에 알릴 필요성이 있다는 것이고 이에 대한 공시방법이 즉 부동산 물권의 등기, 동산의 점유(인도), 수목의 집단·미분리 과실 등에 의한 관습법으로서의 명인방법, 입목법에 의한 등기된 입목 등으로 공시하게 된다.

1) 공시의 원칙

(1) 공시방법에 의한 입법주의

부동산의 권리관계의 공시방법으로서 등기제도를 채택하고 동산의 공시 방법은 점유로 한다는 점은 대륙법계의 국가에서는 공통적인 요소이나 그 공시방법을 어떤 방법으로 강제할 것인가에 관해서는 의사주의와 형식주의의 두 종류가 존재한다. 즉 등기와 인도를 성립요건으로 하는가, 대항요건으로 하는가의 두 입법주의가 있는 바 전자를 형식주의(성립요건주의)라 하고 후자를 의사주의(대항요건주의)라고 하는데 우리 현행민법과 독일민법은 형식주의를 취하고 있으며, 구민법과 프랑스 민법은 의사주의를 취하고 있다. 형식주의는 당사자의 의사표시와 더불어 공시방법 (등기·인도)를 갖추어야 물권의 변동이 생기는 것으로 정하는 입법주의로 형식주의를 취한 대표적인 나라가 독일이다. 이에 독법주의라고도 부른다.

의사주의를 취한 대표적인 국가는 프랑스, 일본이 있고 의사주의(불법주의)는 당사자 사이에서는 물권행위만으로 물권변동의 효력이 생기나 등기나 인도라는 공시방법을 갖추지 않으면 그 물권행위를 가지고 제3자에게 대항하지 못한다는 입법주의로 의사주의라고도 하는 것이다 .

우리민법은 현행민법의 시행(1960년) 이전까지 일본민법에 따라 의사주의를 취했다가 현행법에서는 형식주의로 전환하였다. 그러나 우리민법의 공시제도가 독일과 완전히 같은 것은 아니다. 독일에서는 소유권이전의 합의에 공증인이 입회한 엄격한 형식(아우프라쑥)을 요구하고 이것이 있어야 등기를 할 수 있게 한 반면에 우리민법은 엄격한 형식을 요구하지는 않는다.⁵⁾

① 형식주의

형식주의를 취하면 물권변동의 시기가 명료하고 그 효력이 확일적이며 당사자 사이와 제3자 사이에서 효력의 분열이 없고 등기와 권리관계와의 일치를 기하는데 도움이 되며 등기로써 물권의 존재·변동과정을 명료하

5) 이은영, 『민법 I』, 서울 : 박영사, 제3판, 2002, pp.330~331.

게 나타내므로 거래의 안전을 확보할 수 있다는 장점이 있는 반면에, 형식의 구비를 강요하므로 당사자에게 번거롭고 그 만큼 거래의 신속성을 해하며 형식을 등한시 할 때에는 거래상 당사자가 의도한 대로 효과 발생하지 않는다. 동시에 등기나 점유에 공신력을 인정하므로 진실한 권리자가 희생된다는 단점이 있다.⁶⁾

② 의사주의

의사주의는 근대법의 원칙인 사적자치의 원칙에 부합되고, 거래를 신속하게 한다는 장점이 있는 반면에 외부에서 물권의 변동의 존부나 시기를 알 수 없으며 그 효력은 당사자 사이와 제3자 사이를 분열시킴으로써 물권의 귀속관계를 복잡하게 하여 거래의 안전을 해한다는 단점이 있다.

(2) 공시의 원칙의 적용범위

부동산 물권변동은 모두 등기하여야 하는 것이 아니고 그 물권변동이 법률행위에 의한 경우(민법 제186조)에만 등기를 요한다. 즉 그 밖의 법률의 규정(민법 제187조)에 의한 물권변동인 상속, 공용징수, 판결, 경매 등의 경우에는 등기를 요하지 않는다. 단 등기를 아니 하면 이를 처분하지 못하는 것으로 되어 있다.⁷⁾

누구나 등기부를 열람하거나 등본을 발급 받아보면 그 부동산의 지번, 지목, 구조, 면적 등의 부동산 표시사항과 소유권, 지상권, 저당권, 전세권, 가압류 등의 권리 관계를 알 수 있는데 부동산에 관한 소유권 등의 권리 관계가 발생하거나 그 권리가 이전 또는 변경되기 위하여는 등기가 되어야만 효력이 생기는데 이것이 바로 우리민법이 부동산에 관한 법률행위(매매, 증여, 근저당설정 등)로 인한 권리의 득실변경은 등기하여야만 그 효력이 생긴다는 이른바 물권변동의 형식주의 또는 성립요건주의를 채택한 결과이다. 우리나라에서는 현행 민법의 시행(1960년) 이전까지 일본민법에 따라 의사주의를 취했었으나 현행법에서는 형식주의로 전환하였다.

6) 장석원, 「부동산공시제도의 개선방안에 관한 연구」, 석사학위논문, 단국대학교 산업경영대학원, 2002, p.10.

7) 대법원등기 안내 사이트 (<http://registry.scourt.go.kr>)

공시의 원칙이 “물권이 있으면 공시가 따라야 한다”란 것이라면, “공시가 있으면 물권이 이에 따라야 한다”라는 원칙으로 즉 물권의 존재를 추측케 하는 등기 또는 점유와 같은 외관을 갖춘 경우에는 그 표상이 진실한 권리관계와 일치하지 않는 경우이더라도 그 표상을 신뢰하여 물권거래를 한 자를 보호하여야 한다는 원칙을 공신의 원칙이라 한다.

우리나라의 민법에서는 동산에 관해서만 공신의 원칙을 인정하고 부동산에 관하여는 공신의 원칙을 부인하고 있다. 그 결과 부동산 물권의 공시방법인 등기를 믿고 거래한 양수인은 양도인이 무권리자인 경우 소유권을 취득하지 못하는데 이를 가리켜 등기의 공신력이 없다고 하는 것이다.

우리 민법이 등기의 공신력을 부인하는 이유는 거래안전이 다소 위협을 받더라도 진정한 권리자를 보호할 필요가 더 크다고 입법정책상 판단을 내렸기 때문이며 우리나라의 등기부는 부동산의 사실상태 및 법률관계를 정확히 공시하지 못하므로 이에 공신력을 인정할 경우 야기될 법률관계의 혼란을 피할 수 있는 것이다. 즉 등기공무원에게 등기에 관한 심사권이 없는 현행 등기절차상으로는 부실등기의 가능성이 있을 뿐 아니라, 현 등기부의 목적물 표시가 진실한 내용과 일치하지 않은 경우가 많으므로 공신력을 인정하면 혼란이 생길 염려가 있기 때문이다.

3) 공시의 원칙과 공신의 원칙의 상호관계

물권변동의 공신의 원칙이란 무권리자로부터 공시된 외관을 믿고 선의로 물권을 양수받은 자가 그 물권을 취득할 수 있는 것을 말한다. 동산물권변동은 거래의 안전이 중요하므로 공신의 원칙이 채택되고 있고 그 결과 동산소유권의 선의취득이 인정된다. 부동산물권변동에 있어서는 진정한 권리자의 보호가 더 중요하므로 공신의 원칙을 채택하지 않고 있다.

공신의 원칙은 거래의 안전을 보호하기 위하여 인정된다. 물권의 공시가 실제의 법률관계와 일치하지 않은 경우라도, 그 공시로 인하여 거래상대방에게 신뢰를 유발한 때에는 신뢰한 대로의 법률효과를 부여하는 것이다.

공신의 원칙은 공시방법을 신뢰한 선의의 제3자를 보호하는 반면에 진정한 권리자를 희생시키는 제도이다. 물권변동에 공신의 원칙에 채택되면

무권리자로부터 소유권을 양수받은 자라도 소유권을 취득할 수 있게 되는 반면에, 그 반사적 효과로서 진정한 소유자의 소유권 상실의 초래된다.⁸⁾

결과적으로 말해서 두 원칙은 모두 거래의 원활과 안전을 위한 제도로서 공시의 원칙이 철저해지면 공신의 원칙의 기능도 강화될 것이며, 또한 공신의 원칙은 공시제도의 신용을 위하여 필요하다고 하겠다.

제 3 절 부동산공시제도의 유형

1. 부동산등기제도

우리나라 부동산등기제도의 근거법은 부동산등기법이다. 형식적 의미의 부동산등기법은 민법의 물권변동을 실현하기 위한 사법의 범주에 속하는 것으로 분류되나 그 성격은 공법에 속하며 부동산 등기법과 동법시행령규칙에 의하여 사법부인 법원행정처 주관하에 지방법원과 지원 및 등기소에서 수행하는 국가제도이다.

부동산 등기제도는 토지와 건물에 대하여 국가기관인 등기관이 일정한 권리자의 신청, 국가기관의 촉탁 또는 등기관이 직권으로 등기부에 부동산의 소재, 지목, 건물의 종류, 면적, 소유자, 기타 물권 등을 기재하여 부동산에 관한 권리관계 내지 권리변동의 상태를 공시하는 제도이다. 역사적으로 볼 때 부동산등기제도는 동산과 같이 이전이 불가능한 토지 및 건물의 자금화를 용이하게 할 수 있도록 하기 위하여 창안되었으며 점차 부동산권리 전반을 공시하는 제도로 발전하게 되어 왔다.

1) 부동산등기의 의의

현행 부동산 등기는 등기부라고 일컫는 일정한 공적장부에다가 일정한 사항을 기재하는 것, 또는 그러한 기재 자체를 가리키는 말이다. 이러한 등기제도는 오늘날 여러 목적에 이용하고 있으나 (예컨대, 부동산등기·선박등기 등의 권리에 관한 등기, 부부재산계약등기와 같은 재산귀속에 관한 등기, 상업등기·법인등기 등의 권리주체에 관한 등기 등), 본래 그것은 부동산 등기를 핵심으로 해서 발전한 것이어서 오늘날 등기라고 하

8) 이은영, 전제서, pp.338~339.

면 곧 부동산등기를 가리키는 것으로 이해하는 수가 많고 우리의 고찰의 대상도 바로 이 부동산등기이다. 부동산등기는 부동산에 관한 일정한 사항 특히 부동산물권에 관한 사항을 등기부에 적어서 부동산에 관한 현황과 물권관계를 공시함으로써 부동산에 관한 거래를 하는 자가 뜻하지 않은 손해를 입지 않도록 하고 나아가서는 거래의 안전과 신속을 꾀하려는 중요한 기능을 하는 공시제도이다.⁹⁾

2) 등기의 유래

우리나라에서 언제부터 토지의 사유가 인정되었는가에 관하여는 학자들마다 의견을 달리하고 있으나 삼국시대부터 인정되어 왔다고 보는 것이 최근의 견해이다.¹⁰⁾ 그러나 오늘날 우리가 추적할 수 있는 토지양도 방법의 가장 오래된 것은 조선왕조 때의 것이다.

조선초기부터 1893년까지는 입안을 사용하였으나 입안제도가 그 시행 초기부터 잘 지켜지지 못하였고 오랜 세월을 지나는 동안에 거의 유명무실해졌을 뿐만 아니라 위조 문기가 성행하여 토지제도의 문란은 극치에 이르렀고 제국주의의 열강의 성화로 인하여 우리나라는 문호를 개방하게 되었고 부산·원산·인천을 비롯한 중요 항구와 서울·평양 등의 도시에는 외국인의 거류지가 생기게 되었으며, 토지소유권을 취득한 경우에 종래의 입안에 갈음할 수 있는 제도가 필요하게 되었는데 이것이 지계제도와 가계제도이며 시간적으로 가계제도가 10년 정도 앞선다.¹¹⁾ 가계는 가옥의 소유에 관한 관의 증명이며, 매매 등으로 가옥을 양도할 때에 발급하였다. 1893년(고종30년)에 한성부에서 처음으로 가계를 발급하였으며 가계제도를 전국적으로 시행할 목적으로 1906년(광무10년) 5월 가계발급규칙(1906년5월24일 내무령 제2호)을 제정·공포하였다. 정리하면 1894년부터 1905년까지는 가계와 지계제도를 사용하였으며 1906년부터는 토지가옥의 매매·교환·증여·전당에 대한 증명제도를 규정한 토지가옥증명규칙(1906년10월31일 고종칙령 제65호)이 공포되면서 조선부동산증명령(1912년3월22일 제령 제15호)이 공포되기 전까지 증명제도를 사용하였고 그 이후 조선부동산등기령(1912년3월18일 제령 제9호)을 공포하여 부동산의 등

9) 곽윤직, 『부동산등기법』, 서울 : 박영사, 1998, pp.3~4.

10) 朴秉濠, 『한국법제사고』 참고

11) 곽윤직, 전제서, p.47.

기에 관하여 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 일본의 부동산등기법을 의용하기로 하였다. 그러나 아직 토지대장을 갖추고 있지 못했던 상황으로서는 부동산등기제도를 실시하기가 어려워 일부지역에 한하여 등기령을 시행하였고 토지조사사업과 임야조사사업을 추진하여 토지대장과 임야대장을 작성함으로써 지적제도가 창설되고 이에 의하여 등기제도가 정착되었다. 또한 우리나라 등기제도에 관한 모법인 민법과 부동산등기법을 보면 1958년 2월 민법을 제정·공포함으로써 1960년 1월1일부터 그 효력을 발생하도록 하였고 이어서 1960년 1월 부동산등기법과 부동산등기법시행령규칙(1960년 1월)을 제정·공포함으로써 조선부동산등기령이 폐지되고 현대적인 등기제도가 확립되었다. 조선왕조이후 현행제도에 이르기까지의 양도방법과 그에 관한 공시제도의 변천은 이를 4기로 나누어보는 것이 일반적이다.

(1) 입안제도 활용시기 : (조선 초기 ~ 1893년)

조선왕조의 초기에서 고종30년(1893년)에 이르는 약 500년의 기간이며 문기(명문·문권)라는 서면에 의한 양도방법과 입안이라는 일종의 공증제도가 행하여진 시기이다. 토지나 가옥의 양도는 서면에 의한 계약과 목적물의 인도에 의하였다.

문기는 양 당사자와 증인 그리고 집필인이 모인 가운데 집필인이 작성하고 문기에는 매도년월일·매수인·매매이유·목적토지나 가옥에 대한 권리전승의 유래·부동산의 소재와 四室 (四標)¹²⁾·대금과 그 수령사실·담보문언 등을 차례로 적고 끝으로 매도인·증인 또는 입증인, 집필인 순으로 記名花押 즉 서명을 한다. 서명은 보통은 자기의 이름을 풀어쓰는 이른바 수결에 의하였으나 글을 모르는 자는 가운데 손가락의 모양을 그리고, 좌우를 밝혀둔다. 유품의 부인만은 인장을 사용하였는데 그 규격은 품계에 따라 각각 법정되었다.¹³⁾

문기(신문기)를 작성한 후에는 이를 그 부동산에 관한 권리전승을 증명하는 모든 문서(구문기)와 함께 매수인에게 인도하면 양도행위가 끝난다.

다음으로 소유권 이전의 사실을 관청에 신고하는 절차 즉 소유권이전의

12) 매도되는 토지의 동서남북에 있어서의 경계를 이루는 표시 내지 표식

13) 남자는 왼손, 그리고 여자는 오른손이 보통이고 왼손의 경우에는 左寸이라 적고 바른손의 경우에는 右寸이라 적음.

공증제도라 할 수 있는 입안절차가 있었는데 입안제도는 경국대전¹⁴⁾의 시행에서 비롯된다. 입안은 토지매수인이 매도인의 소재관인 촌령에게 자기가 매도인으로부터 받은 문기(신·구문기)를 첨부하여 입안을 신청하는 所志(입안청구서)¹⁵⁾를 청구하면 촌령은 문기를 통하여 매매가 유효하게 성립하였다는 심증이 굳어지면 경국대전 立案式條 형식에 따라 입안문을 작성하여 수결하고 관인을 찍어 이를 매수인에게 교부하였다. 이 입안에 의하여 당사자 사이의 문기라는 사적증서에 의한 매매와 소유권 이전이 관에 의하여 공적으로 증명된 셈이며 이것이 우리나라 등기제도의 기원이라 볼 수 있다. 그런데 이제도의 절차가 복잡하고 立案成給에는 일정비율에 의한 수수료를 납부해야 했으며 또 이 무렵에 계속된 내외외환으로 행정력이 마비되어 잘 지켜지지 못했고 부득이한 경우에는 白文賣買(입안을 받지 않은 매매계약서를 백문이라 함)을 인정하기도 하였다.

이외에 부동산 소유자를 공부에 등록하는 양안제도가 있었는데 양안은 토지대장과 같은 것이며 토지의 번호와 모양·등수·길이·면적·사표(四標)와 토지소유자의 성명이 기록되었다. 이것은 토지의 실태파악과 세금을 징수하기 위한 대장인 동시에 소유권을 입증하는 가장 기본적인 대장이었지만 매 20년마다 토지를 측량해서 새로 만들 때에만 소유자가 등록될 뿐이고 소유권의 변동이 있을 때마다 그 소유권의 변경을 등재하는 것이 아니었다. 즉 거래의 안전보다는 소유권의 보호 측면의 제도였다.

(2) 지계(地契)·가계(家契)제도 시행 시기 : (1894년~1905년)

1894년 ~1905년(광무 9년)에 이르는 기간으로 지계제도와 가계제도라는 지권제도가 시행된 기간이다. 입안제도가 白文거래로 유명무실해지면서 위조문서가 성행하여 토지제도의 문란이 극에 달하고 주요항구와 대도시에서 외국인의 거류지가 생김으로써 외국인이 토지나 가옥을 취득한 경우에 종래의 입안에 갈음하는 제도가 필요하게 되어 고안된 것이 지계와 가계제도이다.

가계는 가옥의 소유에 관한 관의 인증이며 고종 30년(1893년)에 한성부에서 처음으로 발급되었고, 그 후 각 개항지와 개시지에도 발급되었다. 그 후 이를 전국적으로 시행하기 위해 광무 10년(고종 43년), 내무령 제2호

14) 그 이전에는 중국의 「대명률」에 의하였다고 하나 그 구체적인 내용은 알 수 없다.

15) 소장 또는 청원서의 뜻

가계발급규칙을 공포하여 가옥의 신축·매매·상속·전당의 경우에는 구 문권을 첨부해서 관할 관청에 신청하면 신계를 발급하거나 또는 구권에 배서해서 반환하였으며, 가옥을 신축한 경우에는 그 밖에 관청에 비치하는 가계원부에 등록하여야만 했다.

지계는 한국인으로서 전답을 소유하는 자는 반드시 이 관계(官契)를 소지하도록 하였으며 전술한 백문거래는 토지제도의 문란과 더불어 위조문서가 성행되자 광무 5년(1901년) 토지의 정비·세수의 확보·盜賣의 방지를 위하여 중앙에 地契衙門을 설치하여 한성부와 각 도에 지계감리를 두어 대한제국전답관계(大韓帝國田畝官契)라는 지계를 발급하기 시작했으나 토지조사의 미비와 국민들의 제도에 대한 미숙으로 얼마 안가서 시행이 중지되었다. 즉 지계제도나 가계제도는 널리 시행되지는 못하였으나 번거로웠던 구제도인 입안에 비하여 형식적으로 큰 혁신이었다고 할 수 있다.

(3) 증명제도 도입·시행 시기 : (1906년 ~ 1910년)

광무 9년이 되는 1905년에 을사보호조약이 체결되어 한국은 여러 법률제도도 일본의 것을 모방하는 것이 들어가고 혹은 일본에 의하여 그들의 제도와 비슷한 제도들이 강요되게 된다. 이 시기는 우리나라 근대적 등기제도의 시초라고 할 수 있는 증명제도가 도입·시행된 때이며 우리나라가 비로소 근대등기제도의 문턱에 들어선 때이다. 광무 10년(1906년) 1월 30일 칙령 제65호로 法部訓令이라 하여 공포된 여러 개의 시행 세칙적인 것이 있다.

그 후 토지가옥증명규칙의 불비한 점을 보완하기 위하여 隆熙 2년(1908년 7월20일)의 칙령 제47호로 「토지가옥소유권증명규칙」을 공포하고 동월 29일 법부령 제14호로 동규칙시행세칙을 제정하여 동년 8월 11일부터 시행하였으나 등기제도가 결코 공시제도로써 충분한 것이 못되고 보다 완벽한 제도로 발전시킬 기회를 갖지 못한 채 부동산 공시에 관한 조선왕조 최후의 입법이 되고 말았다.

그러나 증명부라는 공부를 작성하여 이것이 공시의 기능을 하게 되고 실질적 심사주의를 취하여 증명부의 신뢰도를 높여주고 이 제도에 의하여 처음으로 근대적 등기제도에 접근하게 되었다는 점에 의미를 찾아 볼 수가 있다고 하겠다.

(4) 일본제도 의용시기 : (1910년 ~1960년)

이 시기는 일본에 의한 식민지 시대이며 이 기간동안 한반도에서 효력을 가진 법령은 모두가 유럽대륙의 제도를 이어받은 일본의 법령이며 부동산의 양도나 공시가 근대적 제도로 행하여진 시기이다. 1910년 8월 29일의 합병조약으로 한국을 식민지화하여 완전히 지배하게 된 일본은 조선총독부를 두어 통치하게 되었으며, 총독의 명령을 제령이라 하여 법률과 같은 효력을 가지는 것으로 하였다. 그리하여 민사에 관하여는 1912년 3월 18일 제령 제7호 「조선민사령」을 발표하여 일본의 민법·기타의 법률을 한반도에서 의용하기로 하였다. 또한 동일부로 제령 제9호 「조선부동산등기령」을 발표하여 부동산등기에 관하여 동령에 특별규정이 있는 경우를 제외하고 일본의 부동산등기법을 적용하기로 하였다.

3) 등기의 효력

등기가 완료되면 부동산에 관한 권리의 득실변경 즉 물권변동의 효력이 발생한다.¹⁶⁾ 등기의 물권변동의 효력이 등기의 효력 중에서 가장 중요한 것이다. 그리고 부동산등기법 제43조, 제136조, 제139조, 제140조, 제156조 등에 의한 등기를 한 때에는 제3자에 대하여 대항할 수 있는 대항요건으로서의 효력이 생기며 동일 부동산에 대하여 수 개의 권리를 등기할 때에는 등기의 전후 내지 선후에 의한 권리의 순위를 확정하는 순위확정적 효력이 있다. 또한 민법 제245조제2항은 부동산의 소유자로 등기되어 있는 자가 10년 동안 자주점유를 한 때에는 소유권을 취득한다는 등기부 취득시효에 관한 등기의 점유적 효력을 인정하고 있다. 그 밖에도 명문의 규정은 없으나 학설·판례에서는 등기의 추정적 효력을 인정하고 있는데 이것은 어떤 등기가 있으면 그에 대응하는 실체적 권리관계가 존재하는 것으로 추정한다고 한다. 그러나 반대의 증거에 의하여 그 추정은 언제나 뒤집힐 수 있다. 그러나 등기의 추정력은 등기원인에는 미치지 않는다. 또한 그로인해 우리나라의 등기에는 공신력이 인정되지 않는다. 독일의 경우에는 등기를 권리변동의 성립요건으로 하고 등기에 공신력을 인정하며 프랑스는 물권변동의 제3자에 대한 대항요건으로 하며 공신력을 직접적으로 규정하고 있지는 않지만 등기원인서류에 대한 공증제가 확립되어 있어

16) 민법 제186조

서 사실상에 있어서 등기의 공신력을 인정하고 있다. 일본은 등기를 대항 요건으로 하고 있으며 공신력은 인정되지 않고 있고 그밖에 영미의 토렌스식¹⁷⁾ 등기제도에서는 공신력을 인정하고 있다. 우리의 법제상 등기의 공신력이 없음은 특히 그러한 취지와 규정은 없으나 해석론상으로는 다툼이 없다.¹⁸⁾ 즉 무권리자로부터 양수한 자가 권리를 취득할 수 있다는 것은 법률 이론으로서는 예외에 속하는 것이므로 공신력을 인정하는 규정이 없는 이상 공신력은 인정되지 않는다고 하여야 한다.¹⁹⁾

4) 등기정보의 유형

우리나라 부동산등기법 제14조제1항에 “등기부는 토지등기부와 건물등기부의 2종으로 한다.”라고 규정되어 있으며, 동조제2항에 “각종의 등기부는 특별시·광역시와 시에 있어서는 종전의 구획에 따라 별책하고 읍·면에 있어서는 읍·면마다 별책으로 한다. 그러나 등기사건이 과다한 읍·면에 있어서는 동·리 기타 종전의 구획에 따라 별책으로 작성할 수 있다.”라고 규정하고 있고 토지등기부와 건물등기부 이외에 입목에 관한 법률 제12조 내지 제14조에 의한 입목등기부와 선박등기법 제2조 및 선박등기처리규칙 제5조에 총톤수 20톤 이상의 기선·범선·100톤 이상의 부선 또한 재단저당 등기처리규칙 제3조의 규정에 의한 공장재단등기부, 민법법인 및 특수법인등기처리규칙 제2조의 규정에 의한 민법법인, 특수법인 및 외국법인등기부를 작성하도록 규정하고 있으며 상업등기처리규칙 제1조의 규정에 의하여 합명회사·합자회사·유한회사·외국회사등기부등을 작성하도록 되어 있다.

부동산의 등기용지는 1동 건물의 표제부 및 구분건물의 표제부로 나누어지고 구분건물은 각각 표제부, 갑구, 을구로 나뉘지며 1등기용지는 3장으로 되어 있는 한 쌍의 종이를 의미하며 등기번호란, 표제부, 갑구, 을구의 4부분으로 되어 있으나 등기번호란과 표제부는 동일지면에 있다. 그러나 구분한 건물의 경우에는 표제부가 1동의 건물의 표제부와 각 구분한 건물(전유부분)의 표제부로 나누어진다. 즉 등기부란 부동산에 관한 권리

17) 토렌스란 명칭은 1858년 Robert Torrens가 오스트레일리아에서 도입한 것에서 유래하며 토렌스 제도란 미국의 몇몇 주에서 채택되고 있는 것으로 부동산의 권원을 관할 법원에 등록케 하고 등록된 부동산의 권원을 법원이 보증하는 제도이다.

18) 대판 1969.6.10 [68다 199]

19) 박윤직, 전계서, p.444.

관계와 권리의 객체인 부동산의 상황을 기재하는 공적인 장부이며 개개의 부동산에 관한 일정양식의 등기용지를 편철한 장부이다. 이러한 등기부에는 토지등기부와 건물등기부 두 가지가 있다. 그리고 등기부에는 1필의 토지 또는 1동의 건물에 대하여는 1용지를 사용하는데 이를 1부동산 1등기용지의 원칙이라 한다. 즉 한 개의 부동산에 관하여 한 개의 등기용지를 설정해 놓고 그 부동산에 관한 모든 사항을 그 등기용지에 종합적으로 기재하는 등기방식을 말한다. 부동산등기법은 “등기부에는 1필의 토지 또는 1동의 건물에 대하여 1용지를 사용한다.”라고 규정함으로써 이 원칙을 선언한다.

(1) 등기번호란 및 표제부

등기번호란에는 종전에는 각 토지 또는 건물에 관하여 처음으로 등기(소유권보존등기 또는 분할등기)한 순서에 따른 일련번호를 기재하였으나 등기부가 카드로 편성된 지금에 있어서는 등기한 토지 또는 건물대지의 지번을 기재한다. 표제부는 표시란과 표시번호란으로 나누어지며 표시란에는 부동산의 현황과 그 변경에 관한 사실을 기재하고 표시번호란은 등기순서를 기재한다.

(2) 압구

압구는 사항란과 순위번호란이 있는데 압구 사항란에는 소유권에 관한 사항을 기재하고 압구 순위번호란에는 압구 사항란에 기재사항을 기재한 순서로 적는다.

(3) 을구

을구도 역시 사항란과 순위번호란이 있으며 소유권이외의 권리에 관한 사항 즉 지상권, 지역권, 전세권, 저당권, 권리질권 및 임차권에 관한 사항을 순위번호란에는 사항란에 등기한 순서를 기재토록 구성되어 있다. 즉 이와 같이 우리나라의 등기용지에 따라 구체적으로 신축건물을 등기하려면 토지등기용지 표제부의 토지표시 다음에 건물을 표시하면 그 이후의 소유권 및 소유권 이외의 권리는 토지와 일체되어 처분되는 것이다. 즉

토지등기 용지에 지상권, 지역권, 전세권, 권리질권, 처분제한 등기 등을 해당구에 기입하면 그 효과는 토지와 건물 모두에 미치는 것이다. 또한 지상권을 설정하여 그 토지위에 건물을 소유하고자 하는 자는 해당구에 기입하면 그 효과는 토지와 건물 모두에 미치는 것이다. 또한 지상권을 설정하여 그 토지위에 건물을 소유하고자 하는 자는 해당구에 지상권 설정 등기를 하고 지상권 설정 등기 이후의 건물을 표시등기를 하면 그 건물은 지상권자의 소유로 보편 될 것이다.

5) 등기의 분류

(1) 등기의 기능에 의한 분류

① 표시에 관한 등기

표시에 관한 등기라 함은 권리의 객체인 부동산의 물리적 현황을 공시하는 것으로서 부동산등기법 제90조의 규정에 의거 토지의 분합·멸실·면적의 증감 또는 지목의 변경이 있는 때에 그 토지에 대한 소유권의 등기명의인은 1월 이내에 등기신청을 하도록 강제하고 있다. 그리고 동법 제90조2의 규정에 지적공부의 소관청이 시장·군수·구청장으로부터 지적법 제36조제3항 후단의 규정에 대한 통지를 받은 경우에는 등기관은 직권으로 표시변경등기를 하도록 규정하고 있다.

② 권리에 관한 등기

권리에 관한 등기라 함은 부동산에 관한 권리를 최초로 취득하거나 타인으로부터 승계취득한 때 그 권리의 변경 또는 소멸이 있는 때에 등기용지 중 갑구와 을구의 사항란에 기재하는 소위 사항란의 등기를 말한다. 다시 말해서 소유권, 지상권, 지역권, 전세권, 저당권, 권리질권, 임차권 등의 설정·보전·이전·변경·처분의 제한 또는 소멸에 관한 등기를 뜻한다.

(2) 등기절차 개시에 의한 분류

부동산등기는 원칙적으로 당사자 신청이나 관공서의 촉탁에 의하여 행해

지는 것이나 예외적으로 등기관의 직권 또는 법원의 명령에 의해서도 행해진다.

① 신청에 의한 등기

신청에 의한 등기라 함은 부동산에 관한 물권거래에 있어서와 마찬가지로 성립요건 및 처분요건으로서의 등기도 사적자치의 원칙²⁰⁾이 지배되므로 공법상 등기신청의무를 부과하는 것을 원칙으로 하지 않고 당사자 본인이나 그 대리인이 직접 신청주의를 원칙으로 하는 것을 말한다.

② 촉탁에 의한 등기

촉탁에 의한 등기라 함은 관공서의 촉탁에 의해서도 등기절차가 개시되는 것을 말하며, 이때에도 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 신청에 의한 등기에 관한 규정을 준용하고 있고 또한 관공서의 촉탁이 있어야 비로소 등기절차가 개시되는 점에서 신청주의의 범주에 드는 것이다. 촉탁에 의한 등기에는 관공서가 사법상 권리관계의 주체로서의 등기를 촉탁하는 경우와 공권력의 주체로서 등기를 촉탁하는 경우가 있다.

③ 직권에 의한 등기

직권에 의한 등기라 함은 등기관이 직권으로 등기를 하는 경우를 말하는데, 동법 제48조제2항의 규정에 의한 소유권이전등기에 앞서 직권으로 하는 등기명의인표시변경등기, 동법 제72조의 규정에 의한 등기관의 과오로 인하여 발생한 등기의 착오 또는 유무를 시정하는 직권경정등기, 동법 제90조2규정에 의한 지적공부 소관청의 통지가 있는 경우에 하게 되는 직권에 의한 부동산의 표시변경등기, 동법시행령규칙 제111조 및 제112조의 규정에 의한 행정구역명칭변경 등에 따른 부동산의 표시 및 등기명의인표시변경등의 직권등기, 동법 제134조의 규정에 의한 미등기부동산에 관한 처분제한의 등기를 하기 위한 전제로서 하게 되는 직권에 의한 소유

20) 사적자치의 원칙이라함은 근대 민법의 기본원리의 하나로서 개인이 자기의 법률관계를 자유로운 의사에 기하여 형성할 수 있는 것을 인정하는 원칙을 말하며, 개인의사 자치의 원칙이라고도 한다. 사적자치원칙의 가장 대표적인 예가 계약자유의 원칙으로서 여기에는 계약체결의 자유, 상대방선택의 자유, 계약내용의 자유와 계약방식의 자유가 포함된다.

권보전등기, 동법 제175조 및 제177조의 규정에 의거 일정한 경우에 하게 되는 직권말소등기, 등기관이 과오로 인하여 부적법하게 말소된 경우에 하게 되는 직권말소회복등기 등이 있다.

④ 법원의 명령에 의한 등기

법원의 명령에 의한 등기라 함은 동법 제183조 및 제185조의 규정에 의거 등기관의 처분에 대하여 당사자가 이의신청을 한 경우에 관할법원이 이의신청을 이유 있는 것으로 인정하여 기재명령 또는 말소명령을 한 때에 등기관이 이에 따라 등기를 하는 것을 말한다.

6) 우리나라 부동산등기제도의 특징

우리나라의 등기제도는 물권의 변동이 있을 경우 등기를 해야 하며 권리변동의 효력이 발생하므로 등기는 물권변동의 효력발생 요건이라 할 수 있으며 우리나라의 등기부는 토지나 건물을 중심으로 각 부동산별로 편성되는 물적편성주의(소유자별로 편성된 인적편성주의와 대립됨)를 취한다. 즉 등기부를 열람하기 위하여는 부동산이 위치하는 지번을 따라 찾아보아야 한다.

그리고 등기관의 고의 또는 과실로 인하여 타인에게 손해를 가하였을 때에는 국가 배상을 인정하고 있고 등기관에게 물권변동에 관하여 형식적인 심사권만을 인정하여 일본의 제도와 비슷하나 국가배상을 인정하면서 등기관에게 실질적 심사권을 인정한 미국·독일의 제도와 다르며 미국이나 독일과는 달리 우리나라는 등기부에 공시된 대로 효력을 인정하는 공신의 원칙을 채택하고 있지 않다.

또한 우리민법은 토지와 건물을 별개의 부동산으로 규정하므로 토지등기부와 건물등기부가 각각 별도로 만들어져 있다. 즉 우리나라의 부동산 등기는 토지에 관한 등기와 건물에 관한 등기로 구분되어지며 토지에 관한 등기는 토지대장에 등록된 1필지를 기준으로 건물에 관한 등기는 건축물대장에 등록된 1동을 기준으로 이루어진다. 그러나 아파트와 연립주택 등 집합건물에 대하여는 1984년 4월에 집합건물의 소유에 관한 법률을 제정하여 1985년 4월부터 구분소유단위로 등기를 할 수 있도록 개선·시행하고 있다.

우리나라 부동산등기제도는 1914년 토지대장규칙에 의거하여 작성된 토

지대장에 의하여 일본법을 의용하여² 형식적 심사에 의한 소극적 등록주의를 채택하고 부분적인 시행을 하다가 1918년 토지조사의 완료로 전국으로 확대하여 시행하게 되었으며 이는 해방후 1959년 12월 말까지 계속되다가 1960년 1월 1일 민법에서 분리하여 대항요건주의(의사주의)의 부동산등기법을 제정하여 현재에는 효력요건주의(형식주의·등기주의)로 개정하였다.

2. 지적제도

우리나라 지적제도의 법적근거는 지적법이며 토지에 대한 일종의 호적 제도로 부동산 중에서 특히 토지에 대한 소유권, 지상권 등의 물권을 설정하거나 또는 국토의 기본 자료를 얻는 데에 있어서 지적제도가 절대적인 역할을 하고 있다. 근대적 의미의 지적제도라 함은 측량이라는 공학적 기술을 이용하여 일정한 축척의 지적도와 지적부를 작성하여 국가경영을 위한 토지소유권의 확립, 지세징수의 자료 등으로 활용할 수 있는 형태의 지적제도를 말하는 것이다. 우리나라의 지적제도는 고대로부터 조선말까지는 토지에 대한 과세자료로 활용하기 위하여 양전이란 형태를 취하여 왔으며 대한제국 때에 양전·관계발급사업에 의해 근대적 토지소유권이 확정되는 절차를 밟아 갔으나 양전비용 조달의 어려움, 양전기구의 미비 등으로 효율적으로 진행하지 못하였다. 대한제국의 토지조사는 토지제도 상에서 볼 때 근대적지적제도의 출발점이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 현행 지적제도의 창설은 토지·임야조사사업에 의하여 창설되었다.

1) 지적의 의의

지적의 용어는 시대·학자·국가별로 지적제도의 유형과 지적과 등기제도의 운영형태 등에 따라 정의를 달리하고 있다. 따라서 각 국가별로 지적이란 용어를 각기 다르게 해석하여 지적제도를 분석할 때 혼란을 초래하기도 한다. H. P. Waid는 “어떤 일정지역에 있는 토지의 위치·면적·가격 및 소유권(기타 점유관계)에 관한 공적인 등록”이라고 정의하였고, 우리나라에서는 지적을 학문적으로 처음 정의한 원영희 교수는 “국토의 전반에 걸쳐 일정한 토지사항을 국가 또는 국가가 지정하는 기관에 비치하는 기록으로서 토지의 위치·형태·용도·면적 및 소유관계를 공시하는 제도”라고 정의하였으며 청주대학교의 강태석 교수는 “지표면에서나 공간

또는 지하를 막론하고 재정적 가치가¹⁾있는 모든 부동산 물권을 계속 유지 관리하기 위한 국가의 토지행정”이라고 정의하였다. 이를 종합하여 볼 때 지적이란 “토지에 대한 물리적 현황(지번, 지목, 면적, 경계 등)과 법적 권리관계(소유권)를 등록·공시하는 국가의 제도”라고 정의할 수 있다.²¹⁾

2) 지적의 목적

지적의 목적은 지적법 제1조의 규정에서 보듯이 효율적인 국토관리와 소유권의 보호에 있다. 지적공부에 일정사항을 등록하거나 이미 등록된 사항을 변경하여 등록하는 행위는 사무 집행상의 편의와 사실 증명의 자료로 삼기 위한 것이고 그 등록 또는 변경 등록으로 인하여 권리가 부여되거나 권리의 변동 또는 상실의 효력이 생기는 것은 아니다. 즉 토지에 관한 법률행위로 인한 물권의 득실변경은 등기하여야 효력이 생기며 토지를 거래할 때에는 토지(임야)대장, 지적도를 기초 자료로 하여 거래 물건에 대한 현황 파악 및 현지조사 등을 실시, 부동산 권리분석의 중요한 기본 자료로 이용되고 있다. 또한 매매계약 및 등기를 신청할 때에는 토지(임야)대장이 첨부서류로 되어 있고 토지거래신고대장, 토지거래허가대장, 부동산매매계약서, 검인대장 등의 전산화시스템 자료구축에 활용되며 중앙부처 및 지방자치단체에서는 토지거래허가·신고구역지정 및 해제 등의 업무에 지적정보가 이용되고 있다.

현재 지하시설물은 수도법, 하수도법, 전기·통신사업법, 고압가스안전관리법 등에서 개별법으로 관리하고 있으며 지하시설물은 상수도, 하수도, 전기, 통신, 전력 등 도시기반시설로서 지상시설물과 달리 관리가 어렵고 급속한 도시 발전과정에서 그 중요성이 증대되고 있다. 상수도시설 관리도면, 하수도시설 관리도면, 도로시설물 관리도면, 지하도시시설물 관리도면, 도시가스 관리도면, 취락시설물 관리도면, 지하철건설 및 설계도면 관리 등에 있어서 관리 기관별로 일부 또는 전면적으로 시설물에 대한 도면을 작성하여 업무에 이용하고 있다. 이러한 것은 지형도나 지적도면을 기초로 이용하여 소축척으로 작성, 유지 관리되어 오고 있다. 전산화된 지적도면을 이용한 지하시설물 현황을 작성하면 도로, 철도, 상하수도, 전기통신, 가스, 송유관 등의 시설물 보수의 효율적인 관리와 지적정보와 지하시설

21) 이성화·백승철·윤석준, 「지적법령에 의한 지적불부합지의 유형별 실태와 정리방향에 관한 연구」, 국회지적세미나, 대한지적공사, 2002.5.

물의 일체화에 따른 정확하고 신속한 업무처리가 가능하며, 시설물의 위치 및 현황을 정확히 파악할 수 있을 뿐만 아니라, 시설물 관리를 위한 지자체 및 관리기관에 다양한 정보를 제공할 수가 있다.

지적측량은 지적법규에 철저히 따라야 하는 기속측량²²⁾과 재산권에 관한 한계를 정하는 사법측량으로 규정하여 국정주의·형식주의·공개주의를 취하였다. 이후 1950년 12월 1일 지적법 제정과 1975년 12월 31일 전면개정으로 m법과 수치지적제도를 도입하고 세지적에서 법지적으로 발전하여 현대적인 법체계를 갖추었고, 대장과 도면이 전산화되었다.

3) 지적의 유래

지적이란 용어는 Cadastre 로 그 유래는 확실치 않으나 그리스어의 'Katastikhon'²³⁾에서 유래된 것으로 보이며, 지적이 초기에는 주로 세금의 부과목적에만 사용되었으나 근대이후에는 농업발전계획, 부동산경영정책 등의 수립에 기여하고 있다고 하였다.

우리나라에서 지적이란 용어가 처음 쓰인 것은 조선시대 경국대전에서 볼 수 있는데 전지를 6등급으로 구분하고 매 20년마다 측량하여 지적을 작성하고 호구와 도 및 고을에 배치하였다. 1910년 토지조사사업으로 토지에 관한 형상을 조사·측량하고 경계와 소유자를 사정하여 지적공부에 등록하였다. 지적은 토지조사사업 시에 경계와 소유자를 사정하고 물적편성으로 등록하였으며, 토지이동은 신청·신고·대위와 직권주의에 의하여 실질심사를 하였다.

4) 지적의 효력

토지를 등록하는 때에는 지적공부에 등록된 지목, 면적, 경계 등을 기준으로 하고 토지에 대한 과세도 토지·임야 대장의 등록사항에 의거하여 과징하며, 토지정책수립을 위한 통계자료 및 토지표시 구분은 등기신청의 기초자료로서의 효력을 지닌다.²⁴⁾ 초기의 지적은 토지의 사정과 재결에

22) 이왕무 외5인, 『지적학』, 서울: 동화기술, 2001, p.295.

23) National research council, Need for a multipurpose cadastre, Washington D.C National Academy press 5, 1980, p.8.

24) 국토개발연구원, 종합토지 정책에 관한 연구, 1984, p.270.

의한 행정처분의 효력을 가졌다. 사²⁵⁾이라함은 토지의 소유자와 그 강제를 확정하는 행정처분이다 지적 공부의 등록사항이 실제와 다르다고 하더라도 그 등록행위를 대상으로 행정쟁송을 제기할 수 없으며 토지의 이동신청을 거부당하였다 하더라도 그 거부 행위를 대상으로 행정 소송을 제기 할 수 없다²⁵⁾는 것이 대법원의 일괄적인 판례이었다.

그러나 토지를 새로이 지적공부에 등록하거나 지적공부에 등록된 토지의 지번, 지목, 경계 또는 좌표와 면적 등을 변경하여 등록하는 국가기관의 장인 시장·군수·구청장의 토지의 이동정리 행위는 공법적인 행정처분이라 할 수 있으며 또한 이미 지적공부에 등록된 사항의 오류에 대한 정정도 토지소유자의 신청 또는 소관청이 직권으로 조사 측량을 실시하여 처리하는 행정처분에 속하며 이러한 토지의 이동에 관한 소관청의 행정처분이 위법할 때에는 행정소송법의 규정에 따라 위법한 처분의 취소 또는 변경을 구하는 행정소송의 대상이 된다²⁶⁾는 주장도 있다. 따라서 지적공부에 새로이 토지를 등록하거나 이미 등록된 토지의 지번·지목·경계·면적 등을 변경하여 등록하는 행위에 대한 법률적 효력은 일반적으로 행정처분에 의한 구속력·공정력·확정력·강제력과²⁷⁾ 등기 창설력이 있다고 본다. 또한 지적공부의 효력으로서 소유권에 대한 추정력을 대장의 등록사항으로 소유자의 주소·성명이 규정되어 있으므로 그 토지의 소유자로 등재되어 있으면 소유권의 귀속에 대한 추정을 받는다. 따라서 대장 등록사항이 진실된 것으로 추정 받더라도 이 경우의 추정력은 증명력이 강한 증거자료가 된다는 의미를 갖고 있으며, 등기부와 같은 비중의 입증책임의 전환까지 초래하는 추정력이라고는 할 수 없다.²⁸⁾

5) 지적제도의 분류

지적제도의 분류는 여러 가지 방법으로 구분할 수 있는데 법적 측면에서는 발전과정에 따라 법지적, 세지적, 다목적지적으로 구분할 수 있으며, 행정적 측면에서 등록방법에 따라 2차원 지적, 3차원 지적, 4차원 지적으

25) 대법 1984. 2.4. 판결 82누308, 대법 1985.5.14. 판결 85누25, 대법 1986. 1.21. 판결 86누228.

26) 안영주, 지적공부와 등기, 법원행정처, 등기에 관한 제문제, 1989, p.66.

27) 이상규, 『신행정법론(상)』, 서울: 법문사, 1983, pp.269~279.

28) 장석원, 전제논문, p.21.

로 구분할 수 있고 기술적 측면에서는 측량 방법에 따라 도해지적, 수치지적, 계산지적으로 구분할 수 있다.

(1) 발전과정에 따른 구분

① 세지적(稅地籍)

세지적이라 함은 토지에 대한 조세를 부과함에 있어서 그 세액을 결정함이 가장 큰 목적으로 개발된 지적제도로써 일명 과세지적(tax cadastre)라고도 한다. 세지적은 국가 재정세입의 대부분을 토지세에 의존하던 농경시대에 개발된 최초의 지적제도로써 각 필지에 대한 세액을 정확하게 산정하기 위하여 면적분위로 운영되는 지적제도이다. 그러므로 각 필지의 측량학적 위치보다는 재산 가치를 판단할 수 있는 면적을 정확하게 결정하여 등록하는 데 주력하였다. 세지적 하에서 지적공부의 등록사항은 필지에 대한 면적, 규모, 위치, 사용권, 규제사항 등에 관한 정보를 포함함으로써 토지에 대한 가치를 평가하기 위한 기초 자료를 제공할 뿐만 아니라 토지개발에 대한 정확하고 공평한 평가를 할 수 있는 수단을 제공해 주고 있다.

② 법지적(法地籍)

법지적(legal cadastre 또는 juridical cadastre)이라 함은 세지적에서 진일보한 지적제도로써 토지에 대한 소유권이 인정되면서 토지과세는 물론 토지거래의 안전을 도모하며 국민의 토지소유권을 보호할 목적으로 개발된 지적제도로써 일명 소유지적(property cadastre)이라고도 한다. 법지적은 토지에 대한 소유권이 인정되기 시작한 산업화 시대에 개발된 지적제도로써 물권의 공시 기능을 수행하기 위하여 각 필지의 경계점에 대한 측량학적 위치를 정확하게 측정하여 지적공부에 등록·공시함으로써 토지에 대한 소유권이 미치는 범위를 명확하게 확인·보증함을 가장 큰 목적으로 위치 분위로 운영되는 지적제도이다. 따라서 지적도에 등록된 경계 또는 수치지적부에 등록된 경계점좌표는 고도의 정확성이 요구되기 때문에 경계 또는 좌표를 정확하게 등록하는 데 주력하였다.

1910년부터 1924년까지 전국적으로 실시한 토지조사사업과 임야조사사업의 성과에 의해 우리나라의 지적제도는 창설되었다. 일제가 우리나라를

강제로 합병한 후 민심수습과 토지수탈 및 토지과세를 확립하기 위한 목적으로 토지의 소유권·가격·지형·地貌의 조사를 실시하였기 때문에 세 지적제도로 출발하였다는 의견이 지배적이나 토지조사사업 당시의 인력·장비 및 기술수준에 비하여 전국적으로 체계적이고 통일성 있게 각 필지별로 측지학적 위치와 경계를 비교적 정확하게 측량을 실시하고 소유권을 조사하여 토지소유자를 지적공부에 등록·공시하였으며, 토지에 대한 과세는 물론 국민의 토지소유권을 보호하고 법적 권리관계를 공시하기 위한 목적으로 창설된 토지등기제도의 모체로서 충분한 기능을 수행하였다.

③ 다목적지적(多目的地籍)

다목적지적 이라함은 필지 단위로 토지와 관계된 정보를 계속적으로 제공하여 주는 기본 골격으로 일명 종합지적 이라고도 한다. 과세, 토지소유권의 보호, 토지이용, 기타 토지에 관한 각종 정보의 집중적인 등록 및 관리를 목적으로 설립·운영되는 지적제도로써 서구 선진국에서 추구하고 있는 가장 이상적인 형태로 발전된 지적제도이다.

(2) 등록방법에 따른 구분

행정적 측면에서의 등록방법에 따라 지적제도는 토지등록의 기본단위인 필지와 등록방법에 따라 2차원·3차원·4차원 지적으로 구분할 수 있다.²⁹⁾

① 2차원 지적

2차원 지적(two dimensional cadastre)이라 함은 세계 각국이 일반적으로 채택하고 있는 지적제도로써 토지의 고저에 관계없이 수평면상의 투영만을 가상하여 각 필지의 경계를 등록·공시하는 제도를 말하는데, 일명 평면지적이라고도 한다. 2차원 지적은 토지의 경계, 지목 등 지표에 관한 물리적 현황만을 등록·공시하는 제도로써 점과 선을 지적공부인 도면에 기하학적으로 개폐합된 다각형의 형태로 등록하여 관리하고 있다.

29) 유병찬, 『최신지적학』, 서울 : 건웅출판사, 2001, p.61.

② 3차원 지적

3차원 지적(three dimensional cadastre)이라 함은 2차원 지적에서 진일보한 지적제도로써 토지의 이용이 다양화됨에 따라 토지의 경계, 지목 등 지표에 관한 물리적 현황은 물론 지상과 지하에 설치된 시설물 등을 수치의 형태로 등록·공시하거나 또는 시설물의 관리를 지원하는 제도를 말하는데 일명 입체지적이라고도 한다.

3차원 지적은 설립에 많은 인력과 시간 및 예산이 소요되는 단점이 있으나 지상의 건축물과 지하의 상수도, 하수도, 전기, 가스, 전화선 등 공공 시설물을 효율적으로 등록·관리하거나 이를 지원할 수 있는 장점이 있어 유럽의 일부 선진국에서 활발하게 연구 중에 있다.

한편 우리나라는 민법 제212조의 “토지 소유권은 정당한 이익이 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미친다.” 라고 규정되어 있어서 일필지에 대한 권리는 평면적인 지배뿐만 아니라 수직적인 지배의 의미로 점차 확대되고 있는 실정이다. 특히 환경과 에너지에 대한 관심이 증대됨으로써 각 필지에 대한 지표면은 물론이고 지상과 지하에 걸쳐 소유권의 영향이 미치게 된다. 따라서 대기권, 유전, 광산, 터널, 대륙붕 개발, 태양에너지의 활용 등을 위해 3차원좌표 도입이 필요하다.

③ 4차원 지적

4차원 지적(four dimensional cadastre)이라 함은 3차원 지적에서 시간의 개념을 추가하여 과거의 토지이용에 관한 변경·연혁을 용이하게 파악할 수 있는 진일보한 지적제도를 말한다. 4차원 지적은 지표에 관한 물리적 현황은 물론 지상 건축물과 지하 시설물 등을 정 위치에 정확하게 등록·공시하거나 효율적인 관리를 지원할 수 있고 이들 등록사항의 변경내용을 신속·정확하게 정리하고 변경연혁을 쉽게 색인·분석·활용할 수 있는 다목적지적제도로써 전산화가 전제되어야 한다.

일반적으로 전산처리기술은 수동적인 시스템보다 정보에 대한 접근이 용이하고 자료의 체계적인 관리와 변동자료의 즉시 수정 및 효율적인 변동사항의 연혁관리가 가능하며 법적·물리적 안정성이 높은 장점이 있기 때문에 불란서, 독일, 화란 등 선진국에서는 지적사무에 관한 전산화사업을 적극 추진하여 다목적으로 활용하고 있다. 행정적 측면에서의 지적제

도는 4차원 지적제도가 가장바람직하다고 할 수 있으나 현행 우리나라의 지적제도는 2차원 지적제도로 출발하여 그대로 머물고 있는 실정이다.

(3) 측량방법에 따른 구분

기술적 측면에서의 지적제도는 측량방법 또는 토지의 경계표시방법에 따라 도해지적, 수치지적, 계산지적의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

① 도해지적(圖解地籍)

도해지적(graphical cadastre)이라 함은 토지에 대한 경계를 도면위에 표시하는 지적제도로서 각 필지의 경계점을 일정한 축척의 도면 위에 기하학적으로 폐합된 다각형의 형태로 표시하여 등록하는 제도를 말하는데 일반적으로 세지적제도와 법지적 제도 하에서는 토지의 경계표시를 도해지적에 의존하고 있다. 도해 지적은 지적도 또는 임야도에 등록된 경계선에 의하여 대상 토지의 형상을 시각적으로 용이하게 파악할 수 있으며 측량에 소요되는 비용이 비교적 저렴하고 고도의 기술을 요하지 아니하는 장점이 있다. 그러나 축척에 따라 허용 오차가 서로 다르고 도면의 작성과 면적 측정시의 인위적인 오차를 유발하기 쉽고 도면의 신축 방지와 원본의 영구적인 보관관리가 어려워 고도의 정밀을 요구하는 경우에는 부적합한 제도이다. 따라서 도해지적측량은 주로 농촌이나 산간지역에서 채택하여 운영하고 있다.

② 수치지적(數値地籍)

수치지적(numerical cadastre)이라 함은 토지에 대한 경계점의 위치를 좌표로 표시하는 지적제도로서 각 필지의 경계점을 평면직각 종횡선 수치(X, Y)의 형태로 표시하여 등록하는 제도를 말하는데, 일반적으로 다목적 지적제도 하에서는 토지의 경계표시를 수치지적에 의존하고 있다. 수치지적제도 하에서는 각 필지의 경계점이 좌표로 등록되어 있어 토지의 형상을 시각적으로 용이하게 파악할 수 없으며 측량에 따른 경비와 인력이 비교적 많이 소요되고 고도의 전문적인 기술이 필요할 뿐만 아니라 측량과 도면제작 과정이 다소 복잡하고 자동제도가 등 고가의 정밀장비가 필요하여 초기에 투자가 많이 소요되는 단점이 있다.

그러나 측량성과의 정확성이 높아 분쟁 민원이 발생되지 않고 임의의 축척으로 지적도를 작성할 수 있어 활용하기에 용이한 장점이 있어 유럽의 선진국에서는 전국적 또는 국지적으로 수치지적제도를 채택하고 있기 때문에 측량성과의 차이에 따른 토지의 경계분쟁 등 민원이 발생하는 사례가 거의 없는 실정이다. 따라서 수치지적 측량은 지가가 높은 대도시지역과 토지구획정리·농업생산 기반정비 사업지구 등 1 필지의 면적이 비교적 넓은 토지의 형상이 정사각형에 가까워 굴곡점이 적은 지역에서 채택하여 운영하고 있다.

③ 계산지적(計算地籍)

계산지적(computational cadastre)이라 함은 경계점의 정확한 위치결정이 용이하도록 측량 기준점과 연결하여 관측하는 지적제도로써 측량 방법으로 볼 때에는 수치지적과 계산지적과의 차이가 없다. 일반적으로 수치지적은 일부의 특정 지역이나 토지구획정리·농업기반정비 등 사업지구 단위로 국지적인 수치데이터에 의거 측량을 실시하는 것을 의미한다. 계산지적은 국가의 통일된 기본 좌표계에 의해서 각 경계상의 굴곡 점을 좌표로 표시하는 제도로써 전국 단위로 수치데이터에 의거 체계적인 측량이 가능하고 지적도의 전산화가 용이한 장점을 가지고 있다. 그러나 컴퓨터를 이용하지 않고서는 도면을 작성할 수 없는 단점이 있다.³⁰⁾

기술적 측면에서의 지적제도는 계산지적제도가 가장 바람직한 제도라고 할 수 있으나 현행 우리나라의 지적제도는 도해지적제도로 출발하여 수치지적으로 전환하는 과정에 있는 실정이다. 따라서 앞으로 전 국토에 대한 지적재조사사업을 단계적으로 추진하면서 수치측량방법으로 전환하여 우리나라의 지적제도를 다목적지적·4차원 지적·계산지적제도로 전환하여야 한다.

6) 우리나라 지적제도의 특징

우리나라의 지적법 이념으로는 지적국정주의·지적형식주의·지적공개주의를 택하고 있으며 지적국정주의라 함은 지적공부의 등록사항인 토지의 소재, 지번, 지목, 경계 또는 좌표와 면적 등은 국가의 공권력에 의하

30) 유병찬, 전계서, p.71.

여 이를 국가만이 결정할 수 있는 권한을 가진다는 이념으로 즉, 지적사무는 국가의 사무이며 지적공부의 등록사항을 국가만이 이를 결정할 수 있게 하는 것을 말하는 것이고 지적형식주의라 함은 모든 토지의 실상은 지적 소관청이 필지를 결정하여 지적공부에 등재함으로써 거래의 단위가 되고 법률적 보호를 받게 된다는 이념으로 등록사항을 국가가 비치하고 지적공부에 등록하여야만 공시적 효력이 생기는 것을 뜻한다.

지적공개주의란 토지에 대한 사항을 지적공부에 등록하여 일반국민에게 공개함으로써 토지소유자, 권리관계인, 기타 일반인에게 정당하게 이용할 수 있게 하여 이를 국민에게 가장 신속·정확하게 공개한다는 것이며 실질적 심사주의란 지적공부에 새로이 등록하는 사항이나 이미 등록된 사항의 변경등록은 국가기관의 장인 시장·군수·구청장이 지적법령에 정한 절차상의 적법성뿐만 아니라 실체법상 사실관계의 부합여부를 조사하여 지적공부에 등록하여야 한다는 이념으로서 사실심사주의라고도 한다.

우리나라 지적제도는 1910년부터 1924년까지 실시한 토지조사사업과 임야조사사업의 성과에 의하여 창설되었으며 토지조사사업과 임야조사사업은 시험사업을 실시한 후 단계적으로 확대·실시하였다. 토지조사 시험사업에 관한 사무는 1909년 11월 07일부터 다음해 2월 04일까지 추진하였으며 측량은 1909년 11월 20일부터 다음해 2월 20일까지 경기도 부평군의 구소삼각점 설치구역인 군내면·동면·서면일원³¹⁾에서 실시하였다.

시험사업의 성과와 경험을 기초로 해서 조사 작업의 순서·방법 및 소요예산 등을 확정하였으며, 1912년 8월 토지조사령(1912. 8.13 제령 제2호)과 토지조사령시행규칙(1912. 8.13 조선총독부령 제6호)을 제정·공포하고 전국적으로 토지조사사업을 위한 측량을 실시하였으며, 지세령(1914. 3.6 제령 제1호), 토지대장규칙(1914. 4.25 조선총독부령 제45호) 및 토지측량표규칙(1915. 1.15 조선총독부령 제1호)에 의하여 그 성과인 토지대장과 지적도를 작성함으로써 근대적인 지적제도가 창설되었다.

임야조사시험사업은 1916년 1월부터 경기도 부천군 부내면·다주면·계남면 일원과 수개도의 일부분에서 실시하고 이 시험사업의 결과를 토대로 조선임야조사령(1918. 5.1 제령 제5호)을 제정·공포하여 임야조사사업을 전국적으로 확대·실시하였다. 이어서 1920년 8월 임야대장규칙(1920.8.23 조선총독부령 제113호)을 제정·공포하고 이 규칙에 의하여 임

31) 부평군은 부천군으로, 군내면과 서면은 부내면으로, 동면은 계양면으로 행정구역이 변경된 후 현재의 인천광역시 부평구·계양구 관할로 변경되었다.

야조사사업의 성과인 임야대장과 임야도를 작성하였다. 토지조사사업은 임야, 산간지, 소도서, 미간지 등을 제외한 토지를 대상으로 조사하였고 임야조사사업은 임야를 주로 하여 토지조사사업에서 제외된 모든 토지를 대상으로 조사하였다. 조선토지조사사업보고서 전문에 따르면 토지조사사업의 내용을 크게 나누어 토지소유권의 조사³²⁾, 토지가격의 조사³³⁾, 지형·지모의 조사³⁴⁾ 등 3개의 분야로 구분하여 조사하였으며 그 결과는 아래의 표와 같다.

< 표 2-1 > 토지조사사업과 임야조사사업의 내용

구분	토지조사사업	임야조사사업
근거법령	토지조사법, 토지조사령	조선임야조사령
기 간	1910~1918 (8년10월)	1916~1924 (9년)
목 적	식민지 지배를 위한 세원확보 (토지약탈 및 과세)	식민지 지배를 위한 기반조성 (토지약탈)
조사대상	과세대상 토지 (전·답·대 등)	토지조사에서 제외된 토지
근거법령	토지조사법, 토지조사령	조선임야조사령
주관기관	임시토지조사국	도지사
성 과	토지대장 및 지적도 작성	임야대장 및 임야도 작성

32) 토지소유권의 조사는 토지의 소재, 지적, 소유권자 등을 조사하고 지적도에 의하여 그 위치 및 형상을 축도하며 토지의 소유권 및 강계를 조사하여 지적을 명확히 함으로써 다년간 분규를 극하였던 토지분쟁을 해결하고 아울러 토지등기제도의 설정을 기하도록 하였다. 토지조사사업은 20,407천여원의 예산을 투자해 총 1,872천 여명의 토지소유자를 사정하여 지적공부에 등록하였으며, 토지의 면적은 약 4,871,071 정보에 19,108천 필지에 달하였고, 전 국토에 대한 경지면적의 비율은 19.4%에 불과하였으며 산림의 총면적에 대한 경지면적의 비율은 27%에 달하였다.

33) 토지가격의 조사는 시가지에 있어서는 지목에 관계없이 모두 시가에 의하여 지가를 평정하고 각 지방을 통틀어 115급으로 구분하고 시가지 이외에 있어서는 택지는 임대가격을 기초로 하여 지가를 산정하고 53급으로 구분하였으며 전·답·지소 및 잡종지는 그 수익에 기초한 지가를 정하여 132급으로 나누었다. 지가평정 대상토지는 지적공부에 등록한 19,108천필지의 토지 중 94.5%인 18,352천 필지로서 지가총액은 939,203천원에 달하였다.

34) 지형·지모의 조사는 지형측량이라고 일컫는 것으로서 지상에 있는 천위·인위적인 지물을 축도하며, 그 고저분포의 관계를 표시하여 이를 지도상에 명료하게 등록하도록 하였다. 지형측량은 대삼각점·소삼각점 및 측지용 도면 위에 일반적인 지형과 행정구역 등을 그려 넣어 지형원도를 만드는 업무로서 1/10,000, 1/25,000, 1/50,000의 지형도를 작성하여 지세를 통합하고 계획과 통계 등에 활용하기 위하여 실측도를 축도하여 작성한 전국 단위의 1/200,000, 1/1,500,000, 1/2,500,000의 지형도와 각 도 단위의 1/500,000의 지형도를 작성하였다.

제 3 장 이원화된 부동산공시제도의 문제점 분석

제 1 절 부동산등기제도와 지적제도의 연계성 분석

지적제도는 토지표시의 사실관계를 공시하고 부동산등기제도는 토지에 대한 권리관계를 공시한다는 면에서 차이가 있으나 그 대상이 동일 토지라는 점에서 지적과 등기는 긴밀함을 갖는다. 즉 권리관계를 공시함에 있어서도 그 목적물의 표시와 소유권의 표시에 관해서는 항상 부합되어야 하므로 부동산등기부의 토지표시사항에 관하여는 지적을 기초로 하며 지적의 소유권 표시는 등기를 기초로 하게 된다. 미등기토지의 소유자표시에 관하여는 지적을 기초로 하는데 이는 등록기관의 실질조사권에 바탕을 두고 있다. 그러므로 실제 토지 현황과 등록의 부합을 기하여야 하는 선결문제를 해결하지 않은 상황에서의 지적·등기의 부합은 문제해결에 도움이 되지 않는바 이의 연계성과 선결문제를 해결함이 과제인 것이다.

우리나라는 지적·등기제도가 이원화 되어 있기 때문에 양 공부가 불일치하는 경우, 부합등기의 선행의무규정과 등록기관의 지번변경·경정등기 등의 촉탁에 의한 등기, 불부합 통지제도 및 등기필통지에 의한 소유자 변경·등록규정 등이 등록사항과 등기사항을 연결하는 근간이 되고 있다. 보존 또는 표시변경등기의 의무화 규정, 등록기관의 불부합 통지에 의한 등기기관의 직권등기 등을 규정하고 있는 것도 등록·등기의 의존성을 의미하며 이와 같은 의존성으로 인한 등록의 오류는 등기의 오류를 초래하고 있어 일원화의 당위성이 제기 되는 것이며, 부동산에 대한 권리관계는 그 부동산의 사실관계의 존재 없이는 성립할 수 없는 것이므로 항상 일치하여야 하는 이유가 되고 있다.

근본적으로 등기제도는 당사자의 신청에 의하여 부동산에 관한 권리관계를 공시함으로써 거래의 안전을 도모하기 위한 제도이고, 지적제도는 당사자의 의사와는 관계없이 국가가 행정적 목적으로 국가공권력에 의하여 부동산의 현황을 특정하여 공시하기 위한 제도인 것이다. 지적제도의 소관청은 지적국정주의에 의하여 지적공부를 관리하는 시장³⁵⁾·군수가 되고 등기제도는 사법기관인 등기소장이 관할 지방법원장의 명을 받아 관할한다. 즉 지적제도의 목적은 효율적인 토지관리와 소유권보호에 이바지

35) 구를 두는 특별시·광역시 및 시에 있어서는 구청장임.

함을 목적으로 하고 부동산등기제도는 부동산물권변동 사항을 공시하는 작용을 함과 동시에 물권변동의 효력을 발생하는 작용을 한다.

< 표 3-1 > 지적제도와 부동산등기제도의 비교

구분	지적제도	토지등기제도
목적	영토 내 토지의 효율적 관리와 소유권의 보호 재산과세(지방세)근거	토지 재산권 보호 (권리발생·변경·소멸) 분쟁대비, 재판기준
담당	행정부(행자부) 지방자치단체(시·군·구) 행정구역 중시 토지표시(소재, 지번, 지목, 면적) 소유권 표시(성명, 주소, 주민등록번호) 토지가격 표시 (공시지가, 토지등급, 기준수량등급)	사법부(대법원) 등기소 재판 관할(지방법원구역중심) 토지표시(소재, 지번, 지목, 면적) 소유권표시(성명, 주소, 주민등록번호) 기타재산권표시(지상권, 전세권, 저당권 등)
운영 방식	지적공부등록 적극적 등록주의(직권등록주의) 실질적심사(현지조사 및 측량검사)	등기부등기 소극적등록주의(당사자신청주의) 형식적심사주의(서면심사)
근거	지적법	부동산등기법
기본 이념	지적국정주의 지적공개주의 지적형식주의 공신력인정	물적편성주의 공동신청주의 서면심사주의 공신력부인

제 2 절 부동산등기제도의 문제점 분석

1. 등기공무원의 실질적심사권 결여

현행법상 등기공무원의 심사권은 그 범위가 그 등기신청의 등기절차상

적법한가에 관한 형식상의 심사에만³³⁾ 그치고 심사방법도 서면심리에 한정되는 관계상 등기공무원은 그 등기원인인 법률행위가 실체법상 성립하며 유효한가의 여부를 심사할 수 없으며, 신청자가 형식적 요건만 갖추면 이를 접수하여 등기하여야 한다. 이런 등기제도의 맹점은 인감증명이나 등기필 위조서류를 첨부하여 등기원인을 증명하는 허위문서 등을 제출한 때에 등기공무원은 형식상 요건만 구비한 이상 이를 수리하여야 한다. 즉 등기공무원은 등기신청의 실질적인 원인관계의 존부나 효력에 관한 적극적인 심사를 할 권한은 없고 다만 모든 사항은 형식적인, 소극적인 형식적 심사주의인 것이다. 인감의 위조의 문제를 볼 때에 인감증명은 인감증명법에 의거하여 행정기관인 읍·면·동에서 발급되는 것이므로 등기공무원이 그 발급절차나 적부에 간섭할 수 없는 문제가 있어 이것 또한 각종의 위조, 사기 등의 부정한 방법에 의한 부실등기가 등재될 소지를 가지고 있다.³⁶⁾

2. 등기의 공신력 결여와 공신력 보완장치의 미비

물권의 존재를 추측케 하는 징표 즉 공시방법을 신뢰하여 거래한 자는 비록 그 공시방법이 진실한 권리관계에 일치하지 않더라도 그 공시된 대로 권리를 확정하여 이를 보호하여야 한다는 원칙이 공신의 원칙 즉 공신력이다. 우리나라의 등기에는 공신력도 공신력의 보완장치도 없기 때문에 권리를 취득하지 못하는 부동산거래사고 발생시 일반적으로 등기능력이 있는 부동산권리라고 하더라도 등기에 공신력이 없으므로 권리를 취득하지 못하게 된다. 즉 이와 같이 우리나라의 부동산등기제도는 등기가 부동산에 관한 권리의 득실변경을 정확히 공시함으로써 국민의 재산권을 보호하고 거래의 안전을 도모하는 것을 목적으로 하는 국가적 공증행위임에도 불구하고 이를 신뢰하여 거래한 자가 보호받지 못하고 있는 실정이다.

우리민법 제정당시에 등기에 공신력을 부여하지 않은 이유는 당시의 경제적 사정이 그것을 필요로 할 만큼 발달하지 못하였으나 우리경제는 현재 많은 발전을 하였으므로 이제 이에 대한 보완장치를 고려하여할 때이다. 형식적 심사주의를 택하는 서구의 나라들에 있어 등기의 공신력을 제고하고 부동산거래사고를 방지하기 위한 몇 가지 제도적 장치를 설정하고 있다.³⁷⁾ 우리나라는 형식적 심사주의를 택하고 있음에도 불구하고 제도적

36) 장석원, 전계논문, p.66.

장치가 미흡하여 부동산 거래사고가³⁷頻발하고 있다.

3. 부동산등기부의 이원화

유럽대륙의 여러 나라와 영미의 국가들은 모두 토지만을 독립한 부동산으로 하고 있으나 우리나라는 일본의 영향으로 토지 외에 건물 내지 가옥도 이를 독립한 부동산으로 하여 등기부도 토지등기부와 건물등기부의 2종으로 하고 있다.(부동산등기법 제14조1항) 그러나 실제 거래에 있어서 대지를 제외하고 그 위에 건물만을 거래하는 일은 거의 없다.

즉 각각의 독립된 부동산으로 보아 토지등기부와 건물등기부의 이원화의 문제점을 발생시키고 있다는 점이다. 그러므로 토지만을 부동산으로 하고 그 토지위의 건물은 토지의 본질적 구성부분을 이루게 한다면 즉 건물을 부동산으로 함으로써 일어나는 복잡한 이원화의 중복체계의 문제는 모두 사라질 수가 있고 토지에 관한 법률관계는 훨씬 단순화되고 건물에 대한 등기도 별도로 하지 않음으로써 비용도 절약될 수 있다. 즉 이런 제 문제에는 민법을 비롯한 관계법령의 규정 등을 개정해야한다는 선행 작업이 따라야 함이 물론이다.

제 3 절 지적제도의 문제점 분석

37) 안정근, 전거서, pp.431~434.에 따르면 미국 등지에서는 등기의 공신력을 보완하는 장치로 몇 가지의 방법을 사용하고 있다. 권원요약서, 권원증서, 권원보험이 있으며 실제의 부동산 거래에서는 이중에 단 하나만 쓰이는 것이 아니라 하나 이상의 여러 가지 방법이 동시에 권원을 보증하는 방법으로 쓰이고 있다.

①권원요약서(title abstract)는 대상 부동산에 관한 소유권이 어떠한 사람에서 어떠한 사람으로 이전되어 왔는지, 즉 권원의 연쇄(chain of title)에 관한 역사적 사실을 요약해 놓은 것이다. 이처럼 어떤 부동산의 권원의 연쇄를 조사하는 것을 권원추적(title search)이라 한다.

②권원증서(certificate of title)란 권원요약자가 권원요약서를 작성하는데 있어서 빠트리거나 고려하지 못한 사항이 있는지 권원에 어떠한 하자가 있는지, 권원요약서에 밝혀진 권원상의 결함이나 부담이 소유자의 권리에 어떤 영향을 주는지를 조사하고 이에 대해 자신의 견해를 피력한다. 조사결과를 피력한 문서를 권원의견서(opinion of title) 또는 권원증서(certificate of title)이라 한다.

③권원보험은 비록 전문적인 조사자에 의해 권원조사가 이뤄졌다고 하더라도 경우에 따라서는 실수나 착오 등에 의해 잘못되는 수가 있다. 이럴 경우에 대비하여 권원회사는 매수자로 하여금 권원보험(title insurance)에 들게 하고 그 증서를 매수자에게 교부한다. 이것을 권원보험증서(title insurance policy)라 한다.

1. 등록정보의 부족

우리나라의 근대적 지적제도에 있어서 구한말 지적행정 태동시의 토지 등록으로부터 과세와 토지수탈을 목적으로 이루어진 일본정부의 토지조사 사업은 토지소재, 지번, 경계, 면적과 소유자를 조사하였지만 비과세 지는 등록에서 제외하였다. 1950년 지적법 제정으로 미 등록지를 등록하였으며, 법개정을 거쳐 공시지가와 용도지역을 추가하고 수치지적제도와 지적전산화를 추진하였다. 현재의 우리지적은 제도개선과 정보 확대가 시급한실정인데도 행정자치부에 속하여 토지세 징수와 지방자치 행정업무 수행에만 목적을 두고 있을 뿐 보다 나은 국토정보의 제공과 정보서비스 개선에 의한 산업발전을 기대하는데 인색하여 정보국가 효과를 크게 느끼지 못하고 있다. 오늘날 토지는 재산적 가치가 월등하여 권리의 한계를 정하는 경계를 무시하고서는 정보적 가치로 우수하다고 할 수 없다. 그러므로 토지정보는 지적과 함께 지형·지물의 위치가 지적도에 정확히 등록되었을 때 정보로서 우수성을 발휘하게 되는 것이다. 그러나 지적공부에 등록하고 있는 정보만을 볼 때 100년 전 수준에서 머물러 대상정보는 세지적수준이고, 지적도형정보는 토지경계만으로 구성하고 있어 증가하는 위치정보 수요에 부응하지 못하고 있다. 지적도상에 지상·지하의 건축물, 구축물, 시설물과 그 주요 명칭이 하나도 없어 위치정보를 나타내는 데 전혀 사용되지 못하고 있다. 지적공부에 등록된 정보가 절대적으로 부족하여 국정주의에 의거 토지정보를 제공하는 국가의 역할을 다하지 못하고 있다.

2. 토지정보관리기관의 다원화

토지정보의 관리는 군사적 목적에 편승하여 지적기술이 필요이상으로 발달하였고 장비는 우수하나 지적과 등기의 이원화와 토지와 건물의 관리 및 지적과 지형의 관리를 따로 하는 등 제도적인 문제가 많다.

지적(토지표시), 지형·건물(위치표시), 등기(권리표시)로 나뉘어져 각각 다른 기관에서 운영됨으로써 정보가 통합되지 못하고 일관성이 없으며 상호 일치하지 못한 부분이 많다. 건설교통부 국립지리원의 GIS³⁸⁾사업은 지

38) GIS(Geographic Information System) 즉 지리정보체계란 지리정보를 효과적으로 모집·저장·분석·표현할 수 있도록 서로 유기적으로 연결된 컴퓨터의 H/W, S/W, DB 및 인적자원의 결합체를 말한다.

적도 전산화가 되지 않은 시기에 추~~진~~되어 일 필지 경계가 들어가지 않는 기본도를 작성하였으며, 주제도 작성 시에 지적재조사가 되지 않은 부정확한 자료를 이용하여 그때마다 경계를 임의적으로 강제·접합하여 사용함으로써 정확도가 낮고 호환 또는 활용도가 떨어지는 문제점을 빚고 있다.

3. 등록정보의 부정확

1975년부터 수치지적제도를 도입하였으나 측량기준점이 이원화 되어 있고 도해지적제도에서 지적공부 종류가 많고 축척이 다양하며 도면의 신축과 마모로 인하여 도면접합부분 등에 경계의 불부합오류가 많다.

지적불부합지는 6·25전쟁으로 지적공부가 멸실되었고 분배농지 및 도시화에 따른 업무폭주로 토지이동정리 오류가 많았고 공부관리가 부실하였거나 기준점 망실 등으로 등록내용과 실지 또는 지적공부상호 간에 불부합이 많이 발생했다.

토지정보는 특별히 보안이나 비밀을 요하지 않는 한 정확한 정보를 다양한 방법으로 누구나 값싸고 쉽게 이용할 수 있도록 하여야함에도 불구하고 토지정보의 기본이 되는 지적정보의 완전성과 정확성이 확보되지 못하고 있는 실정이므로 이를 위해서는 지적정보의 개선과 업그레이드가 원할해져야 한다. 그러나 지적담당부서를 제외하고는 이러한 필요성의 인식이 부족하여 정책반영이 늦어지고 있다.

4. 전국적인 지적불부합지의 산재

전국의 지적불부합지에 대한 정확한 현황은 국토전체를 측량하여야만 알 수 있는 것이므로 추계하기는 매우 어려운 일이나 전국적으로 널리 산재되어 있었으며 또한 집단적으로 발생되었다. 이러한 불부합지는 광역시(서울포함)지역이 도지역보다 필지수와 면적에 비하여 약 5배정도 많은 것으로 나타났으며 유형별로는 편위형과 불규칙형이 전체의 89.8%를 차지하고 있다. 이번 실태조사에 있어서 과거에 측량하였던 경계복원측량, 토지분할 등 이동지측량 도면을 토대로 조사되었기 때문에 측량원점이 상이한 지역은 조사가 제대로 조사되지 않았기 때문에 측량원점이 상이한 지역은 미조사되었고, 향후 2003년 지적도면전산화 사업이 완료되면 조사

방법의 다양화로 지적불부합지는 더욱 늘어날 것으로 예상된다.

< 표 3-2 > 지적불부합지 유형별 실태현황 및 분석

구분	계	중복형	공백형	편위형	불규칙형	위치 오류형	지형 변동형	기타
합계	5,879	243	51	3,306	1,974	140	40	125
서울	43	1	2	0	40	0	0	0
부산	756	9	5	378	362	0	2	0
대구	31	10	1	15	4	0	1	0
인천	247	21	4	81	130	11	0	0
광주	311	6	0	158	31	0	0	116
대전	28	1	0	22	3	2	0	0
울산	96	0	0	53	38	1	2	2
경기	233	13	5	99	102	12	2	0
강원	495	34	2	137	292	30	0	0
충북	65	6	5	28	22	2	2	0
충남	236	17	2	102	92	17	1	5
전북	1,208	23	3	84	310	24	4	0
전남	424	73	17	137	157	30	8	2
경북	109	12	1	59	35	1	1	0
경남	1,566	16	4	1,182	339	8	17	0
제주	31	1	0	11	17	2	0	0

자료 : 행정자치부, 지적담당관실, 2002

1) 지적불부합지의 정의

지적불부합이란 협의의 개념으로 볼 때, 도면에 등록된 경계가 실제 현황과 다른 토지를 말하며 광의의 개념으로 볼 때는 대장과 도면에 등록된 경계, 면적, 지목, 소유자 등이 실제와 다른 토지로 지적공부의 등록내용과 실제 현황이나 토지경계가 일치하지 않는 모든 토지를 말한다.

지적불부합지의 대상을 정하는 것은 현행 지적법령에는 없으나 구 지적

법령에 의하면 지적측량의 공차로서³⁸측량방법에 있어서 도상에 영향을 미치지 아니하는 지상거리의 축척별 한계는 10분의 1M(M은 축척의 분모)밀리미터로 한다.”³⁹)라고 규정하고 있었다.

2) 지적불부합지의 발생원인

지적불부합지의 발생원인을 보면 지적측량의 착오 즉 1910년대 세부측량당시의 낙후된 측량기술과 장비사용, 기준점이 아닌 현형 위주의 불합리한 지적측량실시, 토지소유권이전에 관한 특별조치법 등 한시법 시행기간 중 과다한 토지이동과 부정확한 측량, 신축 및 오손·마멸된 도면의 재작성 기법의 미숙, 빈번한 토지 이동에 의한 신·구 경계선 식별곤란에서 오는 지적도면의 재작성의 부정확, 측량원점의 통일성 결여, 도면축척의 다양으로 연속된 토지의 도곽접합 오류와 측량성과의 편차발생으로 인한 경계의 부정확 초래, 6·25전쟁으로 인한 지적공부의 부실복구, 지적도면의 관리부실 등이 원인이 되고 있으며 지적측량의 오류가 지적불부합지를 양산하는 최대의 원인으로 분석되었다.

3) 지적불부합지의 유형

2001.11 ~ 2002.2 의 4개월에 걸쳐 소관청(대한지적공사포함)에서 조사한 결과 유형별 조사결과 5,879 지구로 각각의 유형별로 볼 때 지적불부합지의 종류는 다양한 유형을 보이고 있으나, 일부 혼합된 형태를 이루고 있어 명확하게 유형을 구별하지 못하는 경우도 있고 지역여건이나 발생시기 및 오류의 정도에 따라 크기와 사례가 다양하며, 그 유형을 보면 아래의 < 그림 1 > ~ < 그림 6 >과 같다.⁴⁰⁾

4) 지적불부합지 정리방향

지적불부합지의 형태는 앞에서 언급한 바와 같이 모두 같은 것이 아니라

39) 구 지적법시행령 제44조(실제경계의 변동한계)제2항에서 규정되었으나 현행 지적법령에는 규정이 삭제되어 있으며, 향후 지적사무처리규정의 개정내용에 포함할 계획이라고 행정자치부관계자는 밝혔다.

40) 이성화, 「부동산개발을 저해하는 지적불부합지의 실태분석에 관한 연구」, 한국부동산학연구, 제18집제1호, 한국부동산분석학회, 2002.6.

종류가 다양하므로 지적불부합지 정³외를 위하여 지금까지 시행하여 본바 없는 산·학·연·관이 공동으로 시험사업을 실시하여 문제점을 정확히 분석한 후 장기적으로 효율적인 사업수행을 위한 법령제정 및 세부정리지침 작성 등을 통하여 단계적으로 사업을 추진할 수 있는 추진전략의 수립이 필요하며, 추진전략 수립내용에는 단계별 추진내용, 자원조달방안, 면적증감 처리방안, 전담조직의 설치, 법제정 등 세부적이고 체계적인 추진전략을 수립하여 추진하여야 할 것이다. 지적불부합지의 종류는 매우 다양하며 지역특성도 서로 다르므로 지적불부합지를 정리하는 방안을 획일화하지 않고 경계선 바로잡기, 경계정정, 축척변경, 교환·정산방법, 인접토지 소유자의 경계표시 합의 등 정리방안을 다양화하여 지역실정에 맞게 선택적으로 적용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 다양화된 정리방안이 마련되면 무엇보다도 정부에서는 지방자치단체에서 자율적으로 사업을 추진할 수 있도록 유도하여야 할 것이다. 현재 지적불부합지 정리의 법적 근거는 지적법 제23조⁴¹⁾ 및 제24조⁴²⁾ 규정에 의한 등록사항정정과 축척변경으로서 지방자치단체에서 지적불부합지 정리를 적극적으로 추진할 수 없게 되어 있다. 그러므로 지금까지 지방자치단체에서 정리하였던 사례를 중심으로 법·제도를 정비하여야 할 것이다.

41) 제23조(축척변경) ①소관청은 축척변경이 필요하다고 인정되는 때에는 축척변경위원회의 의결을 거친 후 시·도지사의 승인을 얻어 이를 시행할 수 있다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 축척변경위원회의 의결 및 시·도지사의 승인 절차를 거치지 아니한다.

1. 합병하고자 하는 토지가 축척이 다른 지적도에 각각 등록되어 있어 축척변경을 하는 경우 2. 제26조의 규정에 의한 도시개발사업 등의 시행지역안에 있는 토지로서 당해 사업시행에서 제외된 토지의 축척변경을 하는 경우 ②축척변경절차·축척변경으로 인한 면적증감처리·축척변경결과에 대한 이의신청 및 축척변경위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

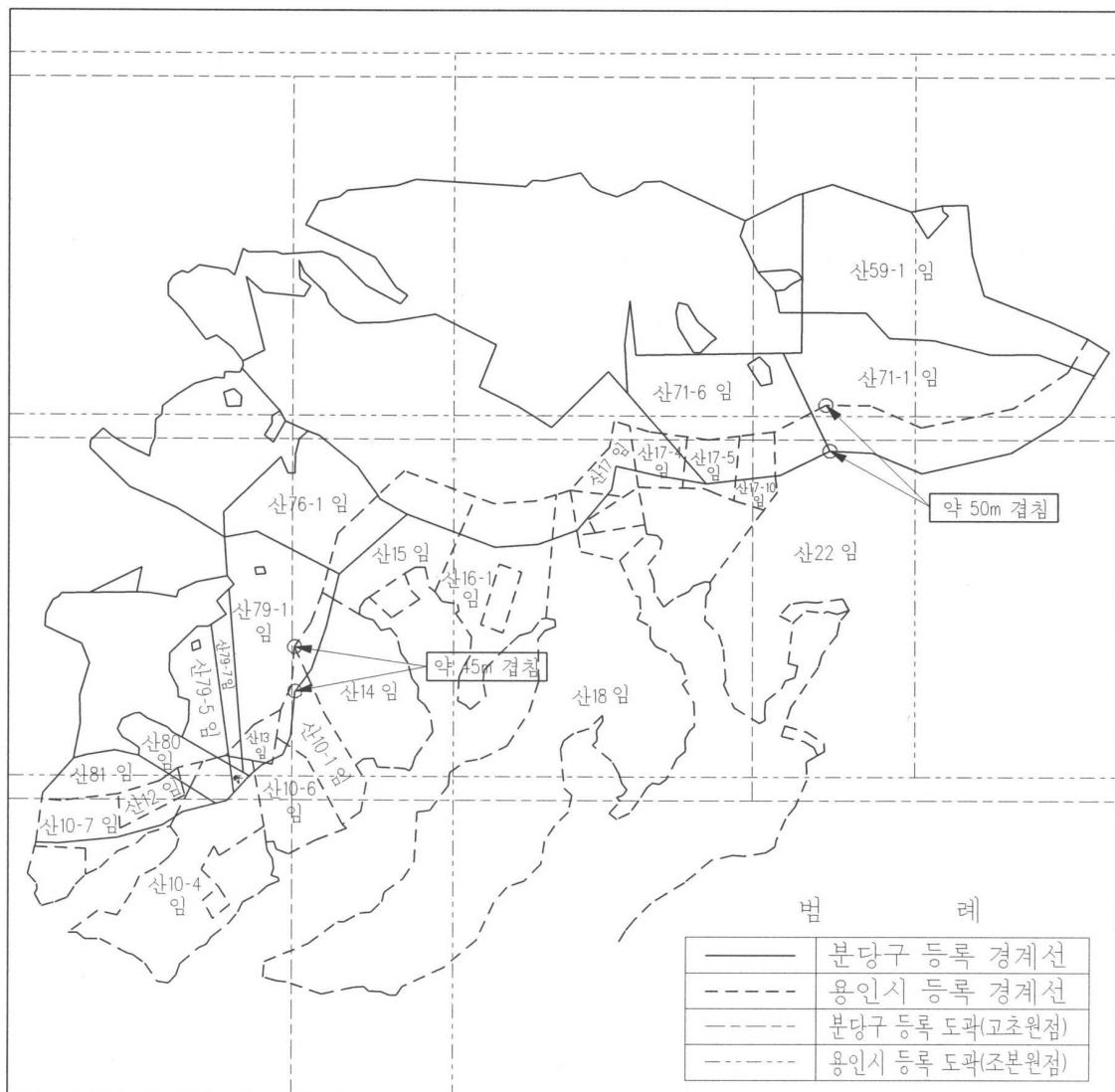
42) 제24조(등록사항의 정정) ①토지소유자는 지적공부의 등록사항에 잘못이 있음을 발견한 때에는 소관청에 그 정정을 신청할 수 있다. ②소관청은 지적공부의 등록사항에 잘못이 있음을 발견한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 직권으로 조사·측량하여 정정할 수 있다. ③제1항의 규정에 의한 정정으로 인하여 인접 토지의 경계가 변경되는 경우 그 정정은 인접 토지소유자의 승낙서 또는 이에 대항할 수 있는 확정판결서 정본에 의하여야 한다. ④소관청이 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 등록사항을 정정하는 경우에 그 정정사항이 토지소유자에 관한 사항인 경우에는 등기필증, 등기부등·초본 또는 등기관서에서 제공한 등기전산정보자료에 의하여야 한다. 다만, 미등기 토지로서 제1항의 규정에 의하여 신청한 정정사항이 토지소유자의 성명 또는 명칭, 주민등록번호, 주소 등에 관한 사항으로서 명백히 잘못 기재된 경우에는 호적·제적·주민등록등본 등 관계서류에 의한다.

(1) 중복형(重複型)

40

등록전환측량을 실시할 때 사용한 원점이 서로 다른 경우의 측량착오와 인접 동·리의 측량 시 경계선 부근에 이미 등록된 다른 토지의 경계선을 대조 또는 확인하지 않아 발생한 측량상의 오류로써 1필지의 경계선이 겹치는 형상으로 나타난다.

< 그림 1 > 지적불부합지 중복형(축척 1/6000)



자료 : 행정자치부 지적담당관실, 2001

(2) 공백형(空白型)

41

삼각점 또는 보조삼각점의 계열과 도근점 도선의 배열이 서로 다른 경우에 등록전환 등 이동측량시의 측량오류와 국지적인 측량성과결정으로 인한 측량 오류로서 토지의 경계선이 벌어지는 형상으로 나타난다.

< 그림 2 > 지적불부합지 공백형(축척 1/500, 1/1200)



자료 : 행정자치부 지적담당관실, 2001

현형측량 방식으로 대단위지역의 이동측량 시, 측판점의 위치결정의 잘못으로 인한 오류로서 지구단위 또는 경계위치가 밀리거나 치우쳐 경계선이 집단으로 밀리는 형상으로 나타난다.

< 그림 3 > 지적불부합지 편위형(축척 1/1200)



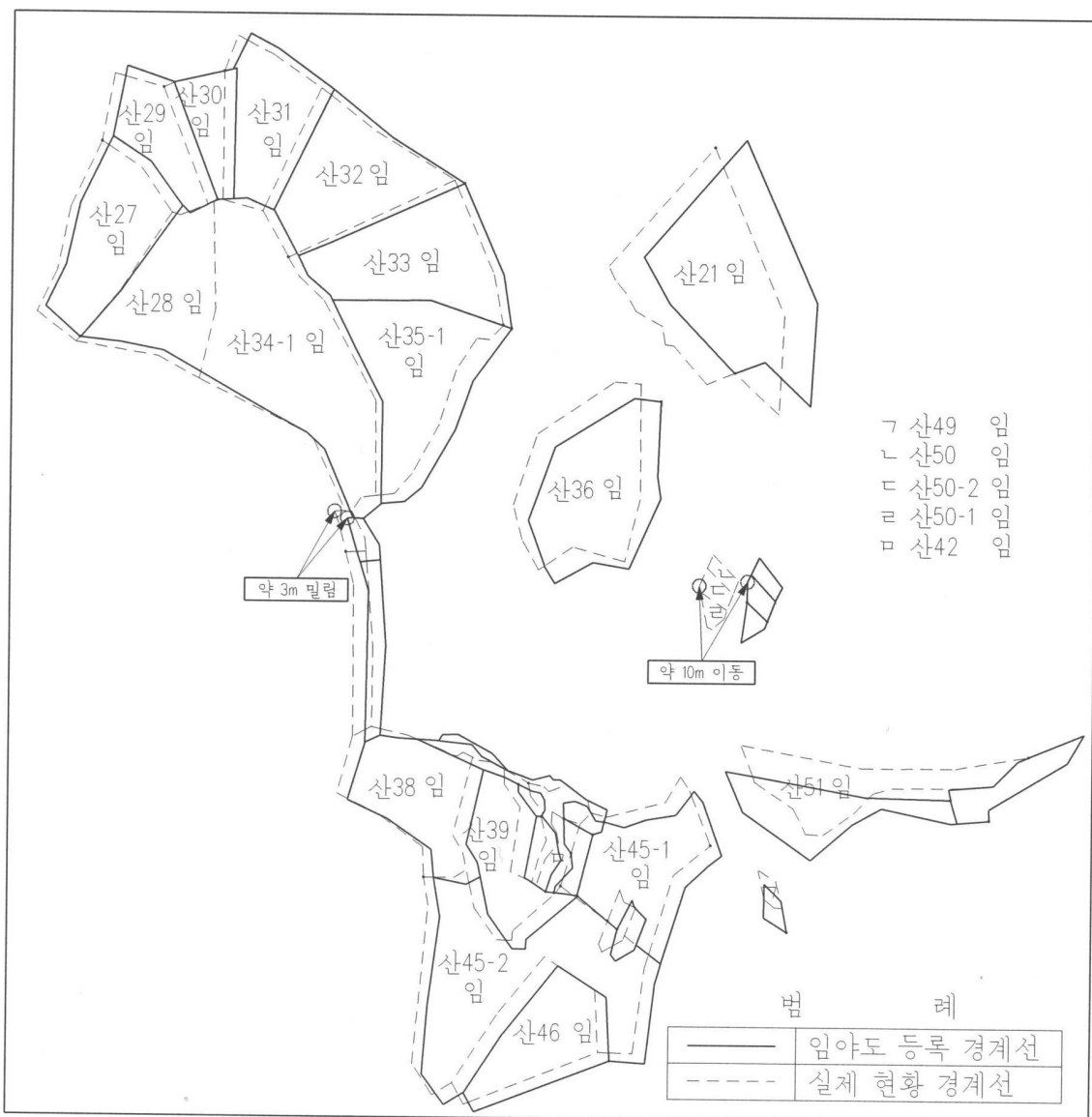
자료 : 행정자치부 지적담당관실, 2001

(4) 불규칙형(不規則型)

43

일부 기준점의 위치변동으로 경계결정 착오로 일정한 방향으로 밀리거나 중복되지 않고 산발적으로 잘못 등록된 것으로 경계선이 불규칙하게 밀리거나 들어지는 형상으로 나타난다.

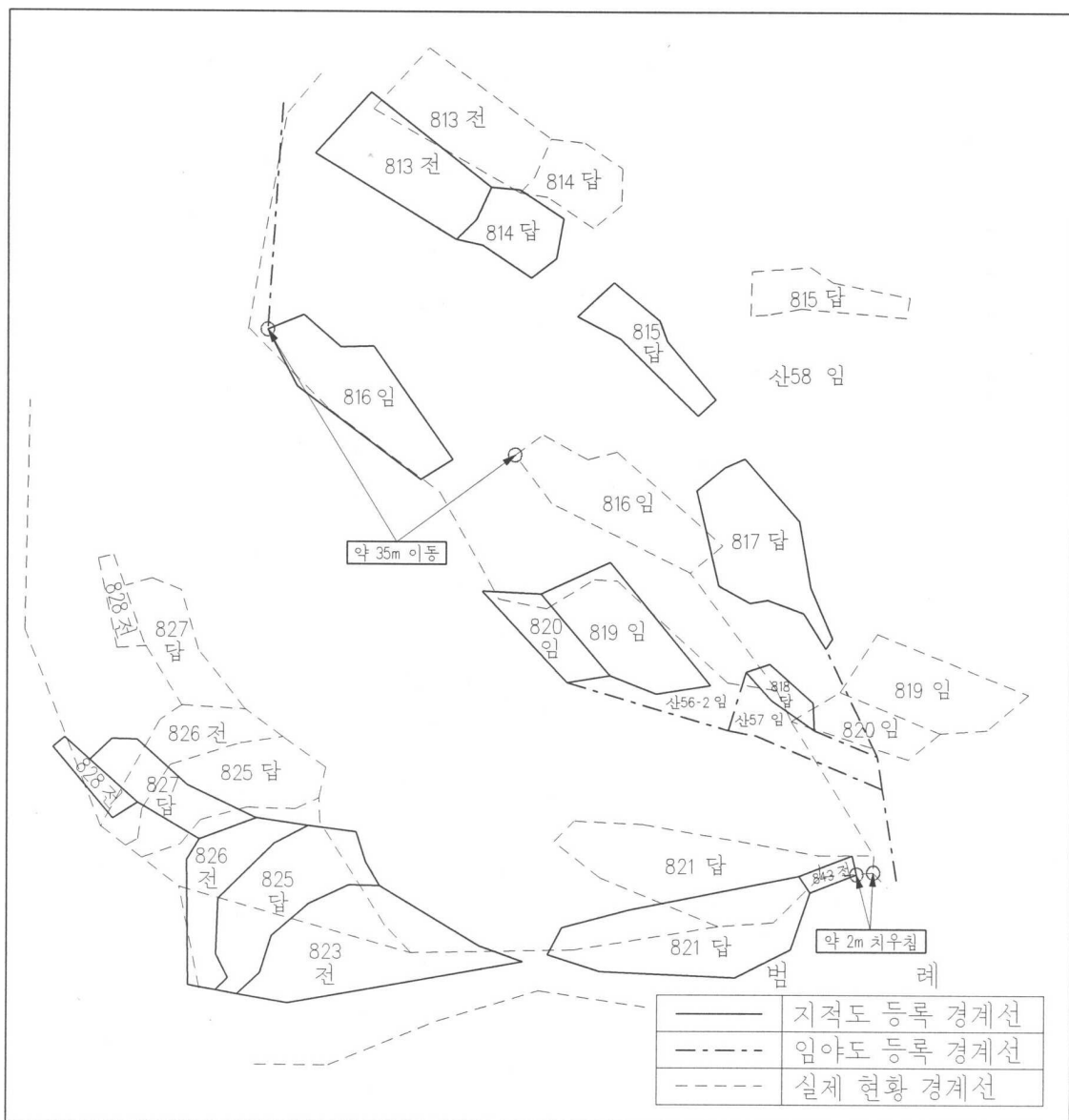
< 그림 4 > 지적불부합지 불규칙형(축척 1/6000)



자료 : 행정자치부 지적담당관실, 2001

임야내 독립적인 전·답 등 개간지의 측량착오로 정위치에 등록되지 않은 경우로 등록된 위치와 현지위치가 서로 다른 사례로서 경계선의 위치가 잘못된 형상으로 나타난다.

< 그림 5 > 지적불부합지 위치오류형(축척 1/1200)



자료 : 행정자치부 지적담당관실, 2001

제 4 절 부동산공시제도 이원화에 따른 문제점 분석

지적은 국가적 요청에 의해 필요한 제도이고 등기는 개인간의 상호관계에서 필요한 제도이었으나 현대사회에서는 국가적으로나 개인적으로나 가장 간단하고 신속한 정보처리 제도를 요청하므로 두 제도는 점차 종합업무체계를 갖추고 있어야하나 우리는 아직도 그러하지 못하고 있는 실정이다. 지적과 등기가 상호불가분의 관계를 가졌음에도 불구하고 이원화되어 있는 것은 지적은 행정부인 행정자치부에서 총괄하고 산하에 시·도와 시·군·구인 지적소관청의 체계로 구성되어 있으며 등기는 사법부인 법원행정처에서 총괄하며 산하에 지방법원 등기과 혹은 시·군·구 등기소에서 관장하고 있다. 그러므로 이러한 지적과 등기의 이원화로 인한 형식적인 문제를 보면 아래와 같다.

1. 대장과 등기의 불부합

부동산을 공시하는 공적장부는 대장과 등기부가 있는데 이두가지는 상호 밀접한 관계를 지니고 있으며 등기부의 표제부는 지적공부에 의존하여 등기를 하게 되고 지적공부의 소유권사항은 등기부 갑구에 따라 정리하는 상호보완적인 방식으로 정리하고 있다.

지적제도가 적극적 등록주의(지적법 제3조)를 취하고 있는 반면에 등기는 당사자신청주의를 취하고 있다.(부동산등기법 제27조) 이렇게 등기가 당사자 신청주의를 취하는 관계로 토지소유자가 신청하지 않은 경우가 많아 토지조사사업이 행해진지 80여년이 지난 지금까지도 등기부에 등재되어 있지 않은 미등기 토지나 건물이 존재하고 있다는 것이다. 더욱이 이런 미등기토지에 대한 지적공부상의 사정당시의 소유자는 이미 거의 사망하고 없는 상태이며 이에 상속보존등기를 하려면 매우 복잡한 결과를 거쳐야 하며 때로는 불가능하기도 하다.

등기부의 표제부는 토지대장에 의존하여 등기를 하게 되고 토지대장의 소유자에 관련한 사항은 등기부 갑구에 따라 정리하는 상호보완적인 방식으로 정리하고 있다. 지적제도가 적극적 등록주의를 취하고 있는 반면에 등기는 철저하게 당사자 신청주의를 취하고 있다. 또한 토지대장은 분할이나 지목변경, 면적환산 등 토지표시에 대한 변경이 이루어졌으나 등기부는 정리가 되지 않은 경우도 있다. 이에 따라 토지표시의 불부합지가

많이 발생하였으며 토지대장과 등기부의 불부합 사항은 각 필지별로 대조할 때에나 발견할 수 있는 것이다. 이때에는 대장 등본이나 등기부 등본을 시급하게 필요로 하는 때임으로 민원인들이 이에 대한 적절한 조치를 취할 수 없게 된다.

시·군·구 등 소관청은 토지대장을 사법부에서는 등기부를 관장하는데 단순히 주무부서 만이 다른 것이 아니라 기본이념이나 등록방식과 심사방식에 차이가 있기 때문에 양 공부상의 불부합이 자주 나타날 수밖에 없다. 이것은 국민에게 양질의 서비스 등의 편의를 제공해야 한다는 차원보다 훨씬 본질적인 문제들을 야기하고 있다. 또한 대장과 등기가 취하고 있는 제도적 차이로 인한 상호간의 불일치가 발생하고 이로 인하여 토지에 관한 공시기능의 저하 및 양공부의 등재사항 불일치로 인한 토지분쟁의 사례가 많아 국민의 재산권보호 및 행사에 지장을 초래하고 있다.

1) 부동산표시의 불일치

‘기등기된 토지’라도 그 표시가 대장과 등기부사이에 일치하지 않는 경우가 많다. 토지의 현황과 대장의 표시가 일치하고 대장의 표시가 등기부의 표시와 일치하는 것이 이상적인데, 그 이상을 실현하기 위하여 토지소유자는 토지의 현황이 변경된 때로부터 30일 이내에 소관청에 토지이동을 신청하여야 하고(지적법 제15조, 제16조, 제17조제12항, 제20조), 대장에 변경등록이 된 때로부터 1월 이내에 등기소에 토지표시 변경등기를 신청하여야 한다.(부동산등기법 제90조) 건물의 경우도 또한 같다.(동법 제101조) 그러나 토지이동신청이나 변경등기신청 등이 잘 이행되지 않고 있으며 대장과 등기부간의 표시불일치는 공부의 공시기능을 저해하고 있다.⁴³⁾

2) 부동산 권리공시의 불일치

대장과 등기부 사이에 소유권기재가 일치하지 않는 경우가 많다. 소유권변동이 있으면 소관청에 등기필 통지를 하여 대장의 소유자를 정리하고 있으나(지적법시행령 제65조), 미등기·중복등기의 경우나, 등기필통지의 누락, 등기필통지를 받고도 대장의 소유권 정리의 누락 등으로 대장과 등기부간의 권리불일치는 부동산 소유권 분쟁의 원인이 되고 있다.

43) 행정자치부지적담당관실, 「토지등록 공시제도의 일원화 방안」, 1994, pp.79~84.

3) 공부의 상호일치를 위한 연계처리제도의 불가피성과 비효율성

(1) 등기필 통지제도

소유권의 보존 또는 이전, 소유권의 등기명의인의 표시의 변경 또는 경정이 있을 때에는 등기 후 대장소관청에 통지하여 대장을 정리하여야 한다.(부동산등기법 제11조)

(2) 공부정리 대사제도

소관청이 필요하다고 인정할 때에는 지적공부와 부동산등기부의 부합여부를 관할 등기소의 등기부 열람에 의하여 조사·확인하여야 한다.(지적법 제36조3항)

(3) 공부 동시정리제도

행정구역 또는 그 명칭변경이 있을 때에는 등기부에 기재한 행정구역 또는 그 명칭은 당연히 정리된 것으로 보고 직권으로 정리하고, 토지·건물대지의 지번 변경 시에는 지적소관청은 지체없이 그 취지를 등기소에 통지하여야 한다.(부동산등기법 제66조, 제111조)

(4) 촉탁등기제도

지적법 제38조제1항에 규정된 사유로 인하여 토지표시변경에 대한 등기가 필요할 경우에는 소관청은 지체없이 관할 등기소에 그 등기를 촉탁하여야 한다.(지적법 제41조)

(5) 대장등본 첨부제도

보존, 분할, 합병, 멸실, 등 부동산 실황의 변경등기 신청 시에 대장등본을 첨부하여야 한다.(부동산등기법 제10조, 제90조, 제130조, 제131조 등) 그러나 그 연계가 잘 되지 않아 공부 소관청의 업무량 과중을 초래하며

업무량과중으로 인한 공부정리의 지연으로 국민의 재산권행사에 지장초래, 인력과 예산의 낭비요인이 되며, 대장과 등기부의 일치를 위하여 민원인이 직접 소유권정리를 신청하는 사례도 많이 나타나고 있다.

4) 토지(임야)대장과 등기부의 등록사항 불일치

토지(임야)대장과 등기부의 등록사항의 불일치 원인을 살펴보면 토지(임야)대장의 등록사항은 당사자의 신청과 소관청 공무원의 직권조사가 강제적 또는 적극적인 등록주의를 취하는 공법적 성격을 갖는데 반하여 등기부의 등록사항은 당사자 신청에 의한 권리변동 원인행사가 사법적 영역에 속하는 것이 대부분으로 국가기관인 등기소에 권리의 적법성 추정이라는 사적 권리보호를 위하여 사인이 행하는 공법상의 행위일 뿐 공법상의 법률행위는 아니다. 그러므로 지적공부와 등기부의 등록에 관한 법적 강제력의 차이로 인하여 토지공시사항의 불부합을 가증시키는 요인으로 작용하고 있다.

2. 관장기관의 이원화

1) 소속기관의 상이

토지(임야)대장을 관장하는 소관청과 등기부를 관장하는 등기소가 각각 별개의 기관으로 양립되어 있고, 토지(임야)대장을 관장하는 소관청에는 지적기술자나 건축기술자 및 행정공무원이 대장을 담당하고 있으나, 등기부를 관장하는 등기소에는 법원 일반 행정직공무원이 등기업무를 담당하고 있으므로 지적과 건축 업무를 잘 알지 못할 뿐만 아니라 등기사무의 전문성도 결여되어 있으며 대장과 등기부는 상호 밀접한 관계를 가지고 있으면서도 등기부는 비전문적인 공무원이 담당하여 문제점으로 지적되고 있다.

2) 동일부동산에 대한 민원사무처리의 이중성

공부의 불일치로 인한 민원사무처리시의 문제로는 민원서류 발급의 이중성으로 행정력이 낭비되며 민원창구의 이원화로 민원인이 이중의 부담

을 갖게 되며 부동산 민원처리 시간이 두 배로 증가되어 민원인이 매우 불편하고 시간을 낭비하게 된다.

3) 지적공부 소관청과 등기소의 관리구역 및 청사위치의 불일치

지적소관청과 등기소의 위치와 관할구역이 다르므로의 문제점으로는 민원인이 원거리를 왕복해야하므로 불편하고 시간이 낭비되며 법무사에게 등기신청 대리 위임을 하므로 민원인의 부담이 가중되고, 관할구역의 기준에 있어서는 대장업무가 행정구역중심(시·군·구)이고 등기업무는 재판관할구역중심(지방법원중심)이다.

3. 등록관리의 비능률성

토지와 건물의 등록은 지번순으로, 등기사무는 등기순으로 각각 처리되고 있다. 따라서 공부상의 착오 또는 오류 등의 경우가 많다. 절차상의 착오로 인한 오류 또는 실질적으로 부동산 내용의 변경 등으로 대장과 공부가 불일치하는 경우에는 소관청이 지체없이 관할 구역에 등기촉탁을 하도록 하고 있고(지적법 제41조제1항) 또한 등기공무원이 일정한 사항의 등기를 완료하였을 때에는 소관청에 등기필 통지를 하도록 규정하고 있다. (부동산등기법 제11조)

1) 부동산 관련공부의 다양 및 등재항목의 중복

부동산 관련공부가 많고 등재항목이 중복되는 것이 많아 인력과 예산 등의 행정력이 낭비되고, 전국의 부동산에 대한 종합적인 내용을 동시에 파악하기가 곤란하여 종합적이고 일관성 있는 부동산 정책 추진에 지장이 있으며 부동산 민원 및 공부관리 행정이 비능률적이다.

2) 공부관리시설·장비·인력의 이중소요

토지(임야)대장과 등기부의 불일치로 시설, 장비 및 인력이 이중으로 소요되어 불필요한 행정력과 예산이 낭비되어 국가적 손실을 가져온다.

대장을 담당하는 소관청과 등기부를 담당하는 등기소가 각각 별개의 기관으로 양분되어 있고 대장을 관장하는 소관청에는 지적기술자나 건축기술자 및 행정공무원이 대장을 담당하고 있으나 등기부를 관장하는 등기소에는 법원일반직공무원이 등기사무를 담당하고 있으므로 지적업무를 잘 알지 못할 뿐 아니라, 호적·공탁·소송사무와도 교류가 있어서 등기사무의 전문성마저도 결여되고 있고 민원창구가 이원화되어 있어 민원인이 이중의 부담을 갖게 되며, 민원처리시간 또한 증가되어 시간의 낭비를 초래하고 있다. 즉 대장업무가 행정구역중심(시·군·구 단위) 이고 등기업무는 재판관할구역중심(지방법원 단위)으로 되어 소관청과 등기소의 위치와 관할구역이 불일치하여 민원인은 소관청과 등기소를 왕래해야 하는 시간의 낭비와 불편사항을 가지며 법무사에게 등기신청을 위임함에 따르는 경제적인 부담이 있다.

1) 부동산공부 등재구비서류의 과다

즉 토지(임야)대장과 등기부의 불일치로 인하여 등기부 등재 시 구비서류가 많아 민원인의 불편을 초래하고 부담을 가중시키며 일선 민원서류 발급창구의 업무량과다의 요인이 된다.

2) 등기의 일률적인 출석신청주의 원칙의 불합리와 신청대리의 문제

권리변동과 관계없는 표시의 변동등기 및 판결·상속 등 등기원인이 명백한 경우까지 일률적인 출석신청원칙의 고수로 당사자의 불편 및 부담을 초래하며 등기신청을 본인이 할 수 있는 데도 불구하고 등기소에서 본인이 직접 신청하는 것은 받아주지 않기 때문에 등기신청의 기피 또는 해태의 원인이 되고 있다.

3) 등기부 부실개재에 따른 정정등기 수수료의 부담을 발생

즉 토지대장의 내용을 등기부에 이기하는 과정에서 발생한 오류를 정정할 때에도 정정등기 수수료는 국민이 부담하게 되어 국민의 부담이 과중된다.

즉 토지(임야)대장과 등기부가 이원화 되어 있으므로 공부등록 절차가 번잡하여 민원인이 등재절차가 번잡하므로 불편을 느끼며 시간이 낭비되고 본인이 직접 신청하기가 곤란하여 부담이 가중되며 등재절차의 번잡으로 인해 등기신청을 기피하거나 해태의 요인이 된다.

6. 토지분쟁의 빈발

지적과 등기제도가 이원화되어 소유권 공시의 불일치와 인접토지소유자간의 토지분쟁이 자주 발생하는 원인이 되기도 하는데 이는 실체없는 등기, 한 개의 부동산에 대한 이중등기, 권리변동의 과정이 사실과 불일치하는 등기, 사기, 위조 등의 부정한 방법에 의한 등기, 소송사기에 의한 등기, 판결정본의 목록을 변조한 등기 등이 원인이다.

7. 토지정보 보안의식 결여

한국의 인터넷망 보급이 세계최고 수준이나 보안의식이 둔감한 PC사용자들이 많아 해커들의 침투 표적이 되고 있다. 스팸을 보내는 컴퓨터는 광대역 인터넷 망에 접속되어 있어 전문 해커들이나 스팸메일 발송자들이 접근하기 쉬워서, 토지정보시스템에도 정보제공 업무의 마비로 인한 ‘인터넷대란’이 예상된다. 인터넷 가상공간을 통한 내·외부의 범죄는 정보기술의 발전과 더불어 그 피해가 악화되고 있다. 종래에는 외부로부터 침입하는 형태의 크래커들로서 시스템을 마비시키거나 바이러스나 이메일을 보내어 컴퓨터시스템 사용자가 다운로드한 파일로 침투하여 해킹프로그램으로 PC를 감염시켜 해당 PC를 마음대로 조정하여 정보를 유출하고 이 PC를 이용해 국가 주요기관의 인트라넷에 들어가 비밀정보를 얼마든지 보고 빼낼 수 있었다. 또한 상사나 동료의 패스워드 관리 소홀을 틈타 비밀정보를 알아내어 정보를 유출하는 등의 내부 해커 또한 심각하다. 요즘의 해커들은 수익을 목적으로 한 전문적인 직업해커들로 변하는 추세이다.⁴⁴⁾

시스템망이 효율적이고 일반 인터넷 망 역시 세계 최고 수준이므로 그만큼 지적정보화에는 유리한 환경을 구축해주고 있으나 그에 따른 부작용

44) 김장현, 전계논문, pp.126~127.

으로 반사이익 등을 노리는 해커들의 정부기간망 침투노력이 집요할 것이다. 또한 시스템상의 보안 즉 컴퓨터 하드웨어 및 시스템소프트웨어상의 보안 문제가 있을 수 있으며 컴퓨터 소프트웨어상의 보안을 위한 방화벽(fire wall) 구축을 위해서 그 만큼 많은 비용예산을 들여야 하기도 한다.

제 5 절 부동산공시제도 일원화에 관한 논의

1. 사법부의 입장

(1) 등기사무는 등기신청에 대하여 등기원인행위의 유효여부에 대한 심사권이 없다하더라도 신청의 적법여부를 심사하여야 하는 법률적 판단이 필요한 준사법적 업무이며, 법률적 판단에 대하여 이의가 있는 경우에는 비송사건절차법에 따른 사법적 심사를 받는 준사법적 사무이다.

(2) 등기부는 사법상의 권리득실 변경요건인 동시에 권리관계를 공시하여 부동산 거래의 안전을 도모하는 공부이고, 지적공부는 토지형상 등의 사실관계를 등록하여 지적행정이나 세무행정의 기초가 되는 공부로서 양자는 근본적으로 등기와 대장제도는 목적과 기능상 근본적으로 그 성질이 다르다.

(3) 여러 가지(부동산·상업·선박·재단)등기 중 지적과 관련이 있는 등기는 부동산등기와 같이 등기할 사항의 일부에 불과하다.

(4) 등기는 사무의 복잡성과 고도의 법률지식이 필요한데 그 이유는 등기사항과 등기종류나 등기절차 등이 엄격한 법의 기속을 받을 뿐만 아니라 복잡하여 민사실체법은 물론이고 소송절차법 등에 관한 충분한 지식을 요하는 사무이다. 그러므로 등기업무는 다년간의 실무경험이 필요하다.

(5) 등기를 법원이 관장하는 경우에는 등기 신청 시 준사법적 판단과 이의 절차에 있어서 법관의 사법심사가 가능하며 민사나 행정소송을 사전에 예방할 수 있으나 행정부에 이관되는 경우에는 이런 사전 예방조치는 있을 수 없으므로 분쟁의 소지가 증가할 뿐 국민의 불신을 야기할 우려가

(6) 외국의 입법례를 보면 독일, 스위스, 영국 등 선진국의 등기업무는 사법 내지 준사법적 성질로 법원이 관장하고 있다.

(7) 이관시 청사신축, 신장부이기, 직원의 증원에 따른 막대한 국가예산과 등기관계법령의 개폐에 따른 노력과 시간의 낭비를 가져온다. 일본의 경우에도 1950년 일원화를 시작으로 1960년에 이를 시행 10년이란 시간과 노력을 소비하였으나 지금도 완전치 못하다.

(8) 등기는 압류, 가압류, 예고등기, 파산, 화해, 회사정리등기와 같이 급속을 요하는 등기인바 현재는 동일소관, 동일청사로 신속·정확히 처리되고 있으나 등기업무를 이관할 경우에는 견해 차이로 인한 마찰과 지연으로 인한 신속한 권리 확보를 못하므로 국민의 신뢰를 잃을 우려가 더욱 많다.⁴⁵⁾

2. 행정부의 입장

(1) 등기에 관련된 사무는 비송사건의 일종으로서 사법부 관장이 마땅하다는 의견에 대한 반론으로는 등기는 국가가 사권을 위하여 행하는 공중행위의 일종으로서 본질적으로 행정사무에 속하며 현재 등기사무를 사법부에서 관장하고 있기 때문에 사법부에서 관장해야 된다는 명제는 절대적인 것이 아니라고 볼 수 있다.

(2) 등기사무의 처리에는 고도의 법률지식이 필요하므로 행정부 이관시 담당 공무원의 자질부족이 우려된다는 의견에 대한 반론으로는 등기사무의 행정부 이관 방법을 등기소 단위로 전면 일괄이체방법을 채택하게 되면 기존 등기공무원도 전원 이체되므로 자질부족문제는 해결 될 수 있다. 또한 신규직원에 대하여는 임용조건의 조정과 직무 훈련강화로 자질부족문제를 해결할 수 있다. 외국의 등기공무원도 고도의 자질을 요구하고 있으나 행정부에서도 이를 충분히 수행하고 있다. 우리나라의 경우에도

45) 조흥관, 「부동산공시제도의 개선방안에 관한 연구」, 석사학위논문, 동의대학교 행정대학원, 1999, pp.94~97.

1986년 이후 등록전환, 지목변경, 등55독사항 정정 등을 소관청이 등기촉탁을 할 수 있게 하여 왔으나 별 문제 없이 잘 수행하고 있다.

(3) 사법부 관장 시 이의신청 절차의 간편으로 권리구제에 신속하나 행정부 관장시 권리구제절차의 복잡으로 국민 불편(행정소송)이 따른다는 의견에 대한 반론으로는 행정부내 특별 심판기구 설치로 권리구제의 신속한 해결이 가능하고 (예 : 특허심판, 국제심판), 행정심판에 대한 불복사건만 행정소송법에 따라 처리한다.

(4) 기관이관에 막대한 예산이 필요하다는 의견에 대한 반론으로는 등기소 단위의 전면 일괄이체방법 채택으로 별도 예산이 불필요 하다.

(5) 독일 같은 선진국에서도 사법부가 관장하는 문제에 대하여 신청창구의 단일화 및 전산처리로 사실상 일원화 효과를 달성(권리등기만 법원소관)하고 있다.

(6) 등기는 임의신청주의이고 대장은 직권등록주의 이므로 공부를 일원화하면 사적자치의 영역 안에 공권력이 개입하게 되므로 사법적 질서에 혼란을 야기할 우려가 있다는 견해에 대한 반론으로는 공부를 일원화 하더라도 표시의 등기에 대해서만 직권 또는 강제등록주의를 허용하고 권리의 등기에 대해서는 임의신청주의를 계속 유지하며 표시의 등기신청행위는 성질상 사인이 행하는 공법행위의 일종으로서 부동산의 소유자는 동일성과 물리적 실황이 정확하게 공부에 등록 공시되도록 국가에 대하여 협력할 의무를 부담한다. 따라서 표시의 등기에 있어서는 진실을 담보할 수 있는 신청의무의 강제와 직권등기의 허용이 당연하다. 강제등기를 제도화한 외국 예로서 일본, 영국, 미국, 독일, 스위스, 대만, 프랑스 등이 있다.

(7) 대장과 등기부는 기능과 등재내용이 상이한 공부로 이를 일원화 하면 어느 한쪽의 기능도 발휘하기가 곤란하다는 의견에 대한 반론으로는 대장과 등기부는 기능면에서 상호의존성 및 상호보완적 관계로서 불가분의 관계를 형성유지하기 때문에 전연 별개의 기능으로 볼 수 없다. 또한 공부일원화시 등재내용을 상호 조정하여 기능에 부합하도록 통합·수록하기 때문에 공부의 기능수행에 지장을 초래하지 않는다.

(8) 공부통합의 경우 민원인에게 불필요한 부분까지도 열람 또는 등본을 발급하게 하여 민원인의 수수료 부담가중이 우려된다는 의견에 대한 반론으로는 필요한 부분만의 사본발급제도 활용으로 민원인의 과부담 방지가 가능하고 제도 이원화시의 이중부담을 1회 부담으로 줄일 수 있어 오히려 민원인의 부담을 경감시키는 효과가 달성될 것이다.

(9) 공부통합시 막대한 예산이 소요된다는 의견에 대한 반론으로는 부동산행정의 통합전산화 처리단계에서 공부통합이 이루어지므로 수작업의 통합에서 오는 막대한 예산 소요를 획기적으로 줄일 수 있다.(전산자료의 입출력 통합)

(10) 대장자체에도 부동산의 현황을 정확히 반영하지 못하고 있기 때문에 통합이 무의미하다는 의견에 대한 반대의견으로는 통합의 전 단계로서 대장의 정비 절차를 선행시키므로 문제점이 없다고 본다.

(11) 일본도 일원화 작업이 실패하였다는 의견에 대한 반론으로는 일본의 일원화 작업은 일단 성공한 것으로 간주할 수 있다. 다만 등기사무를 공증사무로만 인식하고 행정부내에서 법무행정기관이 관장하게 됨에 따라 지장자치단체와의 관계에서 또 다른 제도의 이원화 폐단이 발생하였다고 볼 수 있다.

제 6 절 부동산공시제도 이원화에 따른 문제점 분석 사례

2003년1월24일 통보된 감사원의 전자정부 구현사업 추진실태 감사결과에 따르면 등기부, 토지·임야 대장, 건축물 대장 등 국가가 관리하는 공부간에 동일 부동산에 대하여 소재, 지번, 지목, 면적, 구조, 용도 등 부동산의 표시에 관한 사항과 소유자 현황 등이 불일치하는 사례가 있고, 이를 방치하면 국민의 불신을 초래하고, 부동산 정보의 활용과 관리의 혼란을 야기할 수 있으므로 불일치 상태를 시급하게 해소할 필요가 있다고 분석되었고 그 세부내용을 보면 아래와 같다.⁴⁶⁾

46) 감사원, 「전자정부 구현사업 추진실태 감사 결과」, 2003.1.

1. 이원화의 문제점

1) 등기부와 대장의 불일치로 인한 공부의 신뢰도 저하와 토지정보의 활용과 관리의 혼란 즉 부동산등기시스템에 저장된 국·공유지정보(표본 추출 : 450,922건)와 지적정보시스템의 국·공유지 정보(3,285,258건)를 비교한 결과에 따르면 비교대상 등기부 중 5,494건이 형행 법정 동으로 현행화 되어 있지 않고 또한 131,169 필지의 토지만이 토지대장과 부동산 등기부가 공통적으로 존재하였고, 소재·지번이 일치된 정보 중 면적이 다른 경우가 926건, 지목이 다른 경우가 3,654건, 소유자가 다른 경우가 2,720건임을 지적하였다.

2) 불일치 원인은 관련 자료의 전산화가 완료 되었음에도 불구하고 소유자현황은 (대장소관청에 대한 우편송부방식의 등기필통지를 통하여) 부동산등기부를 우선적용하고 부동산의 표시는 (우편송부 방식의 통지·촉탁·신청인의 신청에 의하여) 대장을 우선 적용하는 방식으로 일치화한 결과 즉 등기부와 대장의 불일치를 근본적으로 해소하고 정보의 개별관리로 인한 인력낭비를 해결하기 위하여, 단기적으로 토지대장과 토지등기부, 건축물대장과 건물등기부의 데이터를 연계하여 자료를 자동변환시키는 것이 바람직하고, 장기적으로는 데이터베이스의 통합을 통하여 관리체계를 일원화 하는 것이 바람직하다고 권고하였고, 법원은 등기업무고도화 사업(2차전산화사업)의 일환으로 등기신청인이 등기신청에 필요한 첨부서면(특히 토지대장과 건축물대장 등)을 직접 제출하는 대신에 해당 정보를 전산적으로 확인할 예정이다.

3) 또한 각 대장 소관청의 등기촉탁(통지포함)과 법원의 대장소관청에 대한 등기필통지를 우편송부 방식에서 전자적인 처리방식으로 전환할 예정인 바 이러한 업무의 변화를 조기에 정착시키기 위해서는 안정적이고 오류 없는 업무처리가 가능하여야 하므로 각 기관이 보유한 부동산 관련 정보간의 불일치를 사전에 해소할 필요가 있음을 지적하였다.

2. 일원화문제 해결시 기대효과 58

부동산 관련 전산자료의 불일치 해소로 등기촉탁 또는 등기필통지 업무의 전자화가 가능해져 업무처리를 위한 인력에 의한 대조작업이 최소화되므로 등기부와 대장관리업무의 정확성 향상과 효율성 증가를 기대할 수 있고, 관련 자료의 정확성 향상으로 등기신청사건과 등기부 및 대장의 연람·발급 업무의 정확하고 신속·원활한 처리가 가능해져 국민의 편익이 증대되고, 궁극적으로 부동산 관련정보를 항구적으로 일치시킬 수 있는 기반이 마련됨으로써 부동산 공부의 신뢰도 관련 전산시스템의 완성도가 제고되고 나아가 전자정부 구현사업의 선도적 역할 수행이 가능해질 것으로 본다.

3. 공시제도 일원화의 긍정적 효과

등기부에 의하여 권리관계만 잘 알 수 있을 뿐 아니라 그 부동산 자체의 정확한 현황파악이 가능하며 부동산의 현황이나 권리관계의 변동이 있을 때 관공서나 당사자인 국민의 이중부담이 해소될 수 있고 국가의 업무 부담과 비용지출을 절감할 수 있으며 등기사무의 신속한 처리가 가능하고 사무의 전산화 도입을 위하여도 필요하고 등기에 대한 공신력이 증대되며 국가정책 수행에 신속을 기할 수 있으며 국민에게 정당한 조세를 부과할 수 있고 대장과 등기부를 일원화함으로써 부동산표시의 공시와 부동산권리의 공시는 충분히 그 기능을 발휘하며 등기부의 공신력을 증진시키고 거래의 안전을 기할 수 있고 장부와 기구가 통합됨으로써 이중 관리에서 오는 예산이 절약되고 이용국민이 한 기관에서 한 장부만 교부받으면 됨으로써 편리하고 비용이 적게 들며 부동산자료의 정확과 전산화의 용이, 토지 개량 사업이나 아파트 단지 조성 등 공동계획을 수행하고 국토개발이나 주택공급 등 공공복지정책을 수립함에 있어서 일원화한 공시방법을 정확한 자료로 이용할 수 있고 또 과세자료로서도 일원화된 공시방법이 정확함으로써 과세의 공정을 꾀할 수 있어 민원을 줄일 수 있고 전 부동산자료의 전산화 등 새로운 기술도입에 의한 공시방법의 현대화를 기할 수 있다.

4. 부동산공시제도의 통합 필요성 59

서구 여러 국가와는 달리 토지와 건물이 별개의 독립된 소유권의 객체로 되는 결과 우리나라는 일본의 영향으로 토지 외에 건물 내지 가옥도 이를 독립한 부동산으로 하여 등기부도 토지등기부와 건물등기부의 2종으로 하고 있다. (부동산등기법 제13조1항) 그러나 거래의 실체에 있어서 대지를 제외하고는 그 위의 건물만을 거래하는 일은 거의 없으며 또한 그렇게 할 필요성도 없는 것이다. 즉 지상의 건물을 제외하고 토지 내지 대지만을 매매 한다든지 또는 그 반대의 경우와 같은 것은 비록 현행법 상 이론상으로는 가능하다 하더라도 거래 실체에 있어서는 있을 수 없는 일인 것이다.⁴⁷⁾

부동산등기제도는 부동산에 대한 물권변동의 성립요건으로 권리관계를 공시하는 제도이고, 지적제도는 부동산 자체의 상황을 명확히 파악하기 위해서 일정한 사항을 등록시킴으로서 부동산등기제도에 따른 권리의 객체인 부동산의 상황에 관한 표시를 기본으로 하여 사유재산권의 보호 및 국가가 추구하는 정책목표에 부응하려는 이 양 제도는 그 제도의 성질상 상호 밀접한 관계에 있을 뿐만 아니라 불가분의 관계에 있다. 따라서 이러한 상호보완 관계에 있는 지적과 등기를 일원화시킴으로써 여러 가지 효과를 얻을 수 있기 때문에 지적과 등기의 일원화 필연성이 대두되고 있다. 이러한 지적과 등기제도의 통합 추진은 지적과 등기업무의 일원화해야 한다는 여론이 사회 각 계층에서 일어나 1973년부터 지금까지 수차례에 걸쳐 시도한바 있었다. 1993년 행정쇄신위원회에서 지적과 등기업무 일원화 방안에 관한 검토를 할 때 장기발전 과제로 미루어지면서 지금까지 이뤄지지 않고 있다. 이는 대법원·법무부·대한법무사협회 등의 반대로 보류되었다고 볼 수 있다. 부동산 공시제도의 합리적인 개편 방안으로 등기부와 대장을 통합함으로써 기재 내용의 불부합, 이원적 관리에 의한 예산의 낭비 등 각종 어려움 등의 제 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 토지에 관한 종합 자료의 전산화로 공적 신뢰도를 높여야 한다. 특히 부동산정보관리체제의 확립이란 세계적 추세에 부응하여 우리나라도 등기부와 대장의 일원화가 신속히 실현되어야 할 것이다.

47) 전병환, 「부동산의 일원화에 관한 연구」, 박사학위논문, 창원대학교 대학원 법학과, pp.236~240.

1. 일본

1) 지적제도

1867년 이후 대장성시달 제25호로 토지의 매매·양도에 대한 지권도 방규칙을 제정하고 1872년 대정관 포고 제50호로 ‘토지법래금지령’을 해 제함으로써 창설되게 되었다.⁴⁸⁾ 토지조사는 1876년~1877년에 농경지와 대지의 조사를 완료하였고 1880경에 전국을 완료하였다. 이어서 지조조 례가 제정되어 지적제도가 확립되었다고 할 수 있다. 그리고 지권제도를 폐지하고 토지대장제도가 신설되어 종전의 지권제도를 보완하여 지 권대장이 토지대장으로 전환되었다. 일본의 지적제도⁴⁹⁾는 과세목적으로 지적조사가 진행되었고 지적산정에 치중하였다. 일본은 1950년 토지세가 국세에서 지방세로 전환하는 지방세법의 개정과 1948년의 행정기구의 개혁에 따라 1951년 토지대장과 건물대장이 세무서에서 등기소로 이 관되고 1960년 4월 1일 토지대장과 건물대장을 폐지하여 그 기능을 등 기부의 표제부에 합하는 부동산등기법의 개정에 따라 장부가 일원화 되 었다.⁵⁰⁾ 따라서 독립된 지적공부는 없어지고 관장기관도 등기사무를 관 장하는 법무성에 통합되었다.

일본의 지적관리는 크게 중앙행정기구로서 법무에 관한 행정, 즉 호 적, 부동산등기, 공탁 등의 업무를 관할하는 법무성이 있으며 지적사무와 관련한 부동산등기와 사법서사 및 토지가옥조사사는 민사행정 2부 부동산등기과에서 담당하고 있으나 법무성은 지역특성과 업무내용에 따 라 다소 기구의 차이가 있다.⁵¹⁾ 가장 하부조직인 지국, 출장소에서는 부 동산등기, 공탁, 사법서사 및 토지가옥조사사에 관한 사항을 담당하고 있다. 또한 국토조사를 위해 총리부 산하에 국토청을 두어 중앙에 토지 국과 그 밑에 국토조사과과 있으며, 도(都)·도(道)·부·현 및 시·

48) 박태진, 전계논문, p.37.

49) 일본의 지적관련 법령은 국토조사법·국토조사촉진특별조치법 및 측량법으로 구분할 수 있다.

50) 최영광, 「부동산공시제도의 일원화에 관한 연구」, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1985, p.27.

51) 박순표·최용규·강태석, 『지적학개론』, 서울 : 형설출판사, 1993, p.435.

정·촌에서 지적조사에 관한 사항을 담당하고 있다. 국토조사사업에 의한 지적조사를 하는 시·정·촌 특성에 따라 다르나 관련되는 조직으로 세무과의 고정자산세계, 자산세과, 도시계획과, 도시개발과, 용지과, 건설과 등을 들 수 있다. 이와 같이 등기소에는 권리에 공시를 위한 기본 공부를 운용하는 대신에 시·정·촌에서도 과세와 도시계획 및 지역개발 등 기본행정을 위하여 필요한 대장과 지적도를 운용함으로써 행정상으로는 토지행정 이원화에 따른 불편이 아직 존재하고 있다.

2) 등기제도

일본 부동산등기법에 의하면 토지등기부와 건물등기부로 나누어 두고 있다(동법 제14조) 따라서 우리나라와 마찬가지로 토지와 건물에 관한 권리의 설정, 보존, 이전, 변경, 처분의 제한 또는 소멸에 관하여 등기를 공시하고 있으며 물적편성주의를 취하고 있다. 그러나 구분소유권에 관한 공시는 물적편성주의의 예외로서 제15조의 단서의 규정에 의한 용지에 있어서 표제부 및 각 구는 1동의 건물을 구분한 건물마다 이를 두도록 하고 있다.(동법 제16조 2) 이와 같이 토지와 건물을 별개의 부동산으로 구분한 일본에서는 우리나라와 마찬가지로 공시제도에 있어서도 구분하고 있다.

일본의 등기제도는 우리나라와 비슷하였으나 1951년부터 지적과 등기사무가 일원화되기 시작하여 1975년에 대장과 등기부까지도 일원화되었다.

즉 부동산등기법 개정 시에 등기관에게 표제부의 사실조사권을 준 것은 일원화 이전의 토지대장법에서 인용한 것이지만 등기에 있어서도 일부가 사실조사할 수 있는 제도로 된 셈으로 부동산등기는 권리관계를 명확히 하는 공시기능도 갖게 된 것이다. 따라서 등기부와 토지 및 가옥대장의 일원화에 의하여 등기부의 표시에 관한 등기는 그 자체가 독립되어 부동산 자체상황을 명확히 하기 위한 등기로서 종래의 토지 및 가옥대장의 등록과 같은 기능이 부과되어 지목변경이나 토지분할, 신규등록 등 토지의 이동정리는 토지조사나 측량에 의하여 직접 등기까지 이행된다.

일본의 부동산등기법은 수 십 차례 개정되었으며 우리나라와 같이 등기에 공신력이 없고, 등기원인증서의 전담 공증사제도도 없으며, 등기공무원의 심사권도 형식적 심사주의에 불과하지만 등기와 지적의 통합으로 공부 및 공시기능을 일원화 하여 절차적인 면에서 합리적인 제도를 기술적으로 개발함으로써 공시제도의 안전을 기하고 있다.⁵²⁾

2. 스위스

1) 지적제도

스위스의 토지등록제도는 토지소유자의 권리보호를 주목적으로 하는 적극적 등록체계를 가지고 있다. 따라서 토지등록제도는 개개인의 토지에 대한 계약과 협정이 지적부나 지적도에 등록되지 않고는 법적효력을 발생하지 못하고 등기된 토지는 국가가 보증하는 공신력이 있다. 스위스는 사법경찰성⁵³⁾의 법무국에서 지적을 관장하며 지적과와 측량관리과가 있고 등기업무는 모두 지적에 일원화 되어 있다. 스위스는 민법에 근거하여 지적조사를 실시하되 일본과 달리 강제조사를 하며 지적의 수정사항도 법률상으로 규정되어 있다. 조사는 연방정부(사법경찰성 측량관리국) - 주(측량국) - 시·군·구(게마인데)의 계통으로 실시한다.

연방정부는 지적공부와 지적도의 양식·측량의 정도와 작업규정 등의 작성과 보조금 교부 등의 업무를 시행하고 각 주 측량국은 연방지도하에 주내 지적조사를 감독하며 시·군·구는 지적등기소를 설치하여 지적공부를 관리한다. 신규의 지적조사와 지적공부의 갱신작업은 주와 특별계약을 한 민간측량업자가 주의 지도·감독 하에 실시한다. 지적조사에 필요한 비용은 연방정부가 40~85%를 보조하고 잔액은 주와 시·군·구가 부담한다. 지적공부의 갱신과 보수작업은 강제적으로 실시하고 그 측량비용은 주와 시·군·구 및 관계 토지소유자가 부담한다. 지적도는 연방정부 국방성이 작성한 축척 1:25,000기본도를 기본도로 한 1:10,000과 1:5,000의 전망도를 바탕으로 작성한다. 지적도에는 각필지의 내용과 특징 및 토지경계절차를 내용으로 담고 있으며 축척을 1:500 ~ 1:1,000을 기본으로 하여 시가지는 1:500, 삼림지대는 1:2,000, 산악부는 1:10,000로 하고 있다.

일필지의 조사방법에서는 일본, 대만과 대동소이하나 경계점 표시의 설치 권한은 면허를 받은 지적조사사에게만 부여하고 있다. 지적조사의 성과는 지적도와 원부로서 작성되고 주의 대장관리사가 관리·유지하며 항상 최신 내용으로 변경·정리하여야 한다. 이 성과는 본래의 목적인 권리

52) 홍관희, 「부동산공시제도의 개선방향에 관한 연구」, 전주대학교 대학원, 박사학위논문, 1992, p.110.

53) 우리나라의 행정자치부와 법무부의 기능을 합친 행정관서로 볼 수 있다.

보호의 절대적인 자료인 반면 국토개발과 보전 등 토지행정, 토지업무, 과세업무 등의 기본 자료로 이용되고 있다.

2) 등기제도

부동산등기부는 원래 회계장부식대장으로 되어 있었으나 이를 카드화 하였으며 등재사항은 우리나라의 토지대장, 건축물관리대장 그리고 부동산등기부의 표제부, 갑구, 을구를 종합한 것과 같이 상세한 편이고, 또한 지적도 호수와 관계, 대장과의 관련번호, 색인번호 등이 등록되어 있다. 등기소의 관할구역은 지방행정구역인 각 주가 정하며 토지등기관리인이 등기사무를 담당한다. 등기부는 물적편성주의에 따라 1필지의 토지에 1용지를 둔다. 등기의 요건으로서 신청과 등기허락이 요구되며 신청권을 갖은 것은 수동적 당사자뿐이고 구두에 의한 신청도 인정된다. 등기허락은 공정증서로 작성할 필요는 없고 단순한 서면으로 충분하다.

등기부의 확정력과 공신력을 인정하며 물권변동의 성립요건주의를 채택하고 있다. 스위스의 지적과 등기의 통합행정기구인 연방정부의 지도를 받아 각 주정부가 주의 실정에 맞도록 독자적으로 수행하고 있다. 지방의 각주의 특성에 따라 지적사무의 담당부서가 다른데 주정부의 사법부의 사법경찰성, 경제성, 재무성, 산림성, 또는 농림성 등에서 관장하고 있다. 각 주의 관장부서가 서로 다른 이유는 지적제도를 단순한 과세 또는 소유권의 공시 목적 뿐 만이 아니라 나아가 토지이용과 관계까지 고려하고 있음을 알 수 있다.

3. 프랑스

1) 지적제도

프랑스 지적제도의 창설은 1807년에 지적시행령을 제정하여 1808년부터 1850년 까지 실시한 지적측량성과에 의하여 이루어졌으며 나폴레옹은 지적제도가 서민들에게 공평한 법으로 토지세를 부과하기 위한 과세자료로 활용하고 토지소유에 관한 문제를 해결하기 위한 목적으로 창설하였고 기본법은 민법과 행정법이였다.

지적공부는 지적도, 대장(토지, 건물), 도엽기록부 및 보조공부로서의 색

인부로 구성된다. 지적도에는 지적경계선과 건물을 함께 표시하여 위치를 파악할 수 있으며 별도로 토지대장 및 가옥대장을 비치하여 그 대상물의 특성을 알 수 있도록 하였다.

프랑스의 지적관리는 중앙부처인 재무경제성에서 지적사무와 등기사무를 관장하고 있으며 주무국은 세무국으로 그 아래에 지적, 등기, 국유재산관리, 국유재산평가 등 4개과가 설치되었다. 지방에는 중앙의 세무국지도감독 하에 지방세무국이 설치되어 지방세무국 아래 지적사무소가 설치되어 있다. 프랑스 지적제도는 업무량이 증가하고 해마다 수많은 변경사항이 발생함으로써 지적자료를 효율적으로 유지·관리하기 위하여 1965년부터 1978년 까지 지적사무에 대한 1단계전산화사업계획을 수립하여 추진하였다. 지적전산 데이터베이스는 건물이 없는 필지파일과 건물이 있는 필지파일 및 소유자파일 그리고 공공용지파일로 구성되어 있다. 1단계전산화사업계획은 토지의 이동정리와 지적공부의 열람·등본 등 민원사무를 전산처리할 수 없기 때문에 2단계전산화사업계획을 수립하여 토지이동사항과 자료의 관리 및 통계, 토지와 건축물의 확인사무 등을 전산처리할 수 있도록 추진하고 있으며 국토자원의 종합적인 이용계획과 개발, 토지관리 등에 필요한 기본정보를 제공할 수 있는 다목적지적제도로 전환하고 있다.

2) 등기제도

등기는 등기공무원이 전담하고 있는데 등기공무원은 등기를 함에 있어 실질적인 심사권한이 없으므로 등기신청의 형식적 요건과 절차상의 흠결 여부만 심사의 대상이 된다. 따라서 등기공무원에게는 형식적심사권만 주어져 있다. 등기부를 편성하는 방법에는 부동산을 표준으로 하는 물적편성주의와 권리자를 표준으로 하는 인적편성주의가 있다. 현재 프랑스에서 사용되는 방법은 공시되는 증서 등을 일자별로 분류·보관하고 따로 권리자 별로 카드를 작성하여 그 증서를 쉽게 찾아 볼 수 있도록 필요사항을 기재하는 방식을 취하고 있다. 1955년 개정된 등기법에서는 부동산 포함(票函)을 설치하도록 함으로써 물적편성주의 요소를 가미하였다. 법률로 물적편성주의가 가미되었다고 하는 것은 이러한 인적카드외에 따로 부동산별 카드를 작성하여 그 부동산에 대한 거래증서를 쉽게 찾아 볼 수 있도록 필요사항을 그 카드에 기재하도록 하였다는 의미이다.

인적편성주의에 의하면 그 부동산⁵⁴⁾에 관한 권리관계를 한눈에 파악하기 힘들며 이전의 소유자를 추적하기가 힘들다는 등 여러 가지 단점이 있으나 지적공부가 제대로 정비되지 못했던 프랑스에서는 이에 의거하지 않을 수 없었다. 그러나 1955년 물적편성주의를 가미하면서 지적공부의 개혁을 서둘러 1975년 현재 전국의 시중에서 약 4% 만이 개혁되지 않은 채로 남아있다고 한다. 한편 인적편성주의도 물적편성주의가 갖지 못한 단점이 있으므로 독일에서도 실무에서는 인적카드를 작성한다고 한다. 즉 즉 피상속인이 어느 지역에 부동산을 소유하고 있다는 사실은 알지만 정확한 위치는 알 수 없는 경우, 파산의 경우 등에서는 인적편성주의가 편리하기 때문이다. 등기의 공신력은 인정되지 않으므로 등기의 사항이 실체법상 불성립하거나 무효인 때에는 그 불성립·무효를 가지고 선의의 제3자에게도 대항 할 수 있는 것이다. 그러나 등기를 함에 있어서 반드시 공증을 거쳐야 하고 또 등기의 방식이 당사자가 제출하는 공증문서를 그대로 편철하는 것이므로 공증문서에 단순한 추정력이 아닌 법적증명력이 인정되므로 실제에 있어서는 공신력을 인정하는 것과 비슷한 결과가 된다.⁵⁴⁾

등기의 신청은 단독신청주의를 취하고 있어 등기청구권이라는 문제는 생길 염려가 없고 등기공무원은 실질적심사권이 없기 때문에 등기공무원의 책임에 있어서도 국가배상책임이 인정되지 않으며 직무집행상의 책임도 민사적인 책임에 불과하고 행정책임은 인정하지 않는다.

4.독일

1) 지적제도

독일의 지적제도⁵⁵⁾는 1801년 비바리아(Bivaria)지방에서 지적측량을 시작하여 1864년에 완성되었으나 전국적인 지적제도는 1870년에 측량을 착수하여 1900년에 완료함으로써 확립되었다. 그 후 연방정부의 고유사무로

54) 홍관희, 전계논문, p.73.

55) 이왕무외3인, 지적법, 서울 : 법서출판사 2001, pp. 58~69 에 따르면 독일의 지적관련 법령은 측량법이라고 할 수 있는데 각 주별로 상이하다. 바덴뷔르템베르크주의 측량법은 1961년에 제정(1961.7. 법률 제201호)되어 1991년에 최종개정(1991.5.27 법률 제277호)되었는데 필지의 획정과 지적측량 전반에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 제정·시행하고 있으며 제1장 필지표시와 측량, 제2장 지적, 제3장 측량업무의 관할, 제4장 특별규정, 제5장 수수료와 비용, 제6장 결론규정 등 총 25개 조문으로 구성되어 있으며, 측량법시행령은 제1장 필지표시와 일시적인 표지설치, 제2장 지적의 시행, 제3장 행정통치, 제4장 효력발생 등 총 18개 조문으로 구성되어 있다.

운영되어 왔으나 제2차 세계대전 이후 각 주정부에서 독자적인 지적법을 제정하여 각 주정부 단위로 운영되고 있다. 각주의 소관청은 지적관리의 통일성을 유지하도록 하고 있어 주정부마다 지적부서가 내무부·재무부·상공부·무역부 등 각각 다른 부서에 소속되어 있으며, 지적제도 또한 주별로 서로 다르기 때문에 독일 전체에 대한 지적사무를 조정·협의 할 수 있도록 각 주를 대표하는 지적공무원들로 구성된 협의기구를 설치하여 운영하고 있다. 이것은 지적이 토지에 대한 과세뿐만이 아니라 전국 토지의 효율적인 이용관리와 산업입지개발에 기초가 되므로 지적에 관한 모든 자료를 연방정부에서 집중·관리하여야 할 필요성이 절실했기 때문이다.

기본적인 사항을 다루고 세부적 절차와 제도의 운영은 지적법과 부동산법에 의한다. 독일의 지적제도는 19세기 세지적을 목적으로 출발하였으나 점차 세제와 도시 및 지적계획·지적통계·건설지원 분야, 토지측량, 지적관서와 등기소 등이 상호자료를 교환하며 지목 외에도 농지와 녹지대의 경우에는 토양의 종류와 등급, 기후, 수분상태 등을 등록케 하여 농업 목적 외에 다목적 지적제도를 추구하고 있다. 다목적지적의 기능으로 개선하고 있으며 지적개선사업은 지적전산화사업을 통하여 수행되고 있다. 1973년 부동산등록부의 자동화사업 계획을 채택하고 1975년 지적도의 자동화사업계획을 채택하였다. 토지소유데이터뱅크에는 통일된 측지좌표체계를 바탕으로 한 토지관련 자료 즉 법률, 행정, 계획, 통계 및 경제 등에 필요한 자료가 입력되어 있다.

지적제도는 토지정보체계와 지리정보체계의 토대가 되고 있으며 독일전역의 모든 토지와 건물을 포함한 부동산을 등록·관리하는 부동산지적제도(property cadastre)로 발전되고 있으나 연방정부의 지원이 없이 주정부의 부담에 의하여 추진되고 있어 각 주에 따라서 추진 방법과 실적 등이 다르다. < 표 3-3 >에서 독일의 각주별 지적업무 현황을 보이고 있다.

2) 등기제도

독일에서는 12세기 경부터 게르만법에서 동산과 부동산을 구별하였으며 부동산에 대한 물권의 변동을 도시장부에 기입하는 관행이 생김으로써 오늘날의 부동산등기제도의 기원이 되었다. 1135년에 쾰른 시에서 처음으로 등기제도가 시행된 이래 13세기 경에는 북부독일의 각 도시에서 시행되었고 14세기경에는 남부 독일의 각 도시까지 보급되었는데 이 보급과정에서

프로이센등기법이 제정되어 현대 각국의 등기제도에 커다란 영향을 주게 되었다. 1896년에 실체적 등기법의 규정이라 할 수 있는 토지등기부령이 제정되어 1900년 시행되었으나 토지등기부령은 각 토지의 특별법에 의한 유보를 넓게 인정하고 있었기 때문에 실질적으로는 전국적으로 시행되지 못하고 그 후 1935년 나치스정부에 의하여 등기법을 전면 개정하게 되어 오늘날의 부동산등기제도의 기본구성이 완성되게 되었다. 지적업무와 등기업무는 중앙기관은 내무부와 법무부로 이원화되어 있으나 일선에서 민원처리는 통합사무소를 설치운영하고 있어 국민의 불편을 해소시키고 있다. 등기업무는 구 법원이 관장하며 토지등기판사가 그 사무를 담당한다.

등기부는 등기대상이 되는 토지를 기준으로 하여 편성하는 물적편성주의를 채택하고 있는 데 지상물은 토지에 따른다는 원칙을 취하고 있기 때문에 건물은 토지의 본질적 구성부분을 이루므로 독립성이 없다. 독일법상 등기는 물권변동의 요건이지만 등기만으로써 물권변동이 생기지 않고 등기 외에 합의가 있어야 하는 실질적 합의주의를 취하고 있다. 등기공무원의 고의나 과실로 이해관계인에게 손해를 준 경우에 한해 국가배상책임을 인정하고 있다.

< 표 3-3 > 독일의 각 주별 지적업무 현황

주명칭	지적업무담당부서	지적측량사 현황	비고
계		1,468	
바덴뷔르템베르크	경제기술부	125	
바이에른	재정부	0	
베를린	건설주거부	44	
브란덴부르크	내무부	154	
브레멘	건설부	5	
함부르크	측량부	7	
헤센	경제,교통,기술부	82	
메켈른부르크-포로메른	내무부	81	
니더작센	내무부	108	
노드라인베스트팔렌	내무부	467	
라인란드-팔츠	내무체육부	84	
자아란드	재정부	12	
작센	내무부	120	
자센-안할트	내무부	61	
슬레스비히-홀스타인	내무부	40	
튀링겐	내무부	78	

자료 : 한스크누프, 국제학술강연회, 2002, p.10.

< 표 3-4 > 각국의 공시제도 비교

국명	통합구분	년 도	형 태	관장기관		운영실태	통합장부 명 칭
				통합 후	집행		
일본	일원화	1960	행정부	법무성	지방 법무국	-지적과 등기를 일원화하여 민사사무로 시행. -측량은 토지가옥조사사회 에서 시행 -토지표시 등기기관이 지적 업무 실지관리	토지(건물) 등기부
스위스		1912		사법 경찰청	지적 사무소	-지적과 등기 일원화 처리 -지적측량 및 권리변동의국 가심사 -국가공무원이 직접 측량시 행 및 일부 자유업으로 일 반 측량 시행	토지등록부
프랑스	이원화 민원창구 일원화	1955	지적 →행정 부 등기 →사법 부	재무경 제성	지적 사무소 등기 사무소	-지적과 등기가 이원화 되 어 있으나 접수창구 일원 화 및 전산처리로 사실상 일원화 운영 -등기신청은 절차면에서 공 증→등록→등기의 3단계 과정으로 처리 -지적사무소와 등기사무소 가 시에 접수창구 위임	지적공부 등기부
독일	이원화 통합 사무소 운영		지적 →행정 부 등기 →사법 부	내무성 법원	지적 측량국 지적 사무소 구재판 등기부	-지적측량 및 권리변동의 국가 심사절차 철저 -국가공무원이 직접측량실 시, 일부자유업으로 일반 측량시행 -지적공부의 모든 자료가 전산화되어 있어 등기와 지적사무는 유기적으로 통 일을 기하고 있음 -담당기구는 분리되어 있으 나 통합사무소 설치운영	토지대장 토지등기부

자료 : 한국지적학회, 「토지등록공시제도의 일원화방안」, 1993, p.77.

제 4 장 부동산공시제도의 통합방안

제 1 절 부동산공시제도의 제도적 통합방안

대장과 등기부가 이원화되어 소유자의 권리행사에 지장이 많고 담당공무원의 업무처리도 비능률적이다. 또한 국가의 업무부담도 증가되고 이에 따른 비용도 이중으로 부담되고 있어 대장과 등기부를 일원화함으로써 해소가 가능할 것이다.

1. 단기 통합방안

등기부와 지적공부의 통합에 있어 단기적 방안으로는 토지대장과 임야대장을 통합하여 토지대장으로 하고 지적도와 임야도의 이원체제로 된 도면관리를 통합하여 지적도로 일원화하며 토지등기부와 건물등기부를 통합하여 부동산등기부로 하는 것이다. 그렇게 함으로서 토지는 물론 건물의 등기부도 단일화 체계로 가는 것이다.

국민의 부담을 경감하고 불편을 해소하기 위하여 합동근무체제를 마련하여 전국의 등기소에 지방자치단체의 등기지원민원분실을 개설하여 운영하는 것이 고려할 만하다. 행정부의 관련공부가 전산화되었으므로 등기지원민원분실에 지방자치단체 관련 공무원 1~2 명을 파견하여 운영하면 부동산 관련 민원을 같은 장소에서 즉시 처리가 가능할 것이다. 이와 같이 처리함으로써 현재와 같은 국민의 불편을 다소 줄일 수 있을 것으로 본다.

2. 중·장기 통합방안

토지대장과 건축물대장을 일원화하고 부동산등기부와도 일원화하여 가칭 부동산등기대장으로 통합 일원화하는 방안이 있다. 이를 위한 구체적인 방안으로는 첫째 행정부(행정자치부)로 통합 일원화하는 방안, 둘째 사법부(법원행정처)로 통합 일원화 하는 방안이 있다. 이에 대한 장·단점을 분석하면 아래의 표<4-1>과 같다. 통합기관에 따라 장·단점은 서로 다를 수 있으나 국민의 공부 발급 등에 따른 불편해소, 부담절감, 행정능률

향상과 선지적·건축물공부등록, 후평기원칙을 감안하면 행정자치부로 통합·일원화 하는 방안이 타당할 것이다. 행정자치부는 국민을 등록·관리하는 주관부처로서 지방자치단체에서는 국민의 부동산 관련 민원업무인 건축, 도시계획, 형질변경 등의 각종 인허가 업무를 처리하고 있으므로 국민과 접근이 매우 용이하다. 그리고 등기업무는 재판관할 구역 중심으로 운영되고 있으나 지적업무는 행정구역단위로 운영되므로 통합에 따라 민원편의를 제고할 수 있다.

< 표 4-1 > 통합부처에 따른 장·단점 비교

통합기관	장점	단점
행정부 (행자부)	-토지·건물대장과 등기부 통합작업 용이 -사무처리의 능률성 및 전문성 확보 -별도기관 신설 불필요 -부동산에 대한 평가·과세·거래·이용 계획 등 정부정책의 효율적 추진 기능 -민원인 불편해소와 행정인력의 절감	-부동산권리의 공시효력저하 -지방공무원의 법률지식 부족으로 초기에는 다소의 차질우려
행정부 (법무부)	-법무사 등 법조인의 반발 최소화 -정부의 부동산정책 효율성 제고 -사무처리의 능률성 및 전문성확보와 민원인 불편 해소 -토지·건물대장과 등기부 통합작업 용이	-행정부 권한 확대 등 일부 비판 여론 우려 -비용절감 기대곤란
사법부 (법원 행정처)	-부동산권리의 공시효력 향상 -이의신청 및 판결에 의한 등기처리 용이	-일반민원과 부동산관련 민원처리 기관의 이원화로 국민 불편 및 부담지속 -부동산관련 민원 중 등기관관련 민원의 분리운영 불가피 -부동산에 대한 평가·과세·거래·이용 계획 등 정부정책의 효율적 추진 차질

자료 : 이성화, 「부동산공시제도 통합에 관한 연구」, 한국부동산학연구, 제8집제2호, 한국부동산분석학회, 2002.12, p.131.

제 2 절 부동산공시 관련공부의 통합방안

1. 전산화에 의한 통합방안

1970년대 초부터 부동산투기로 인하여 지가가 급상승하면서 토지에 대한 민원업무가 증가하여 수작업처리에 의한 토지대장, 임야대장의 열람·등본 등 시·군·구의 지적민원업무와 토지등기부 및 건물등기부의 열람·등본 등 등기관서의 등기관련민원업무를 신속하게 처리할 수 없는 상황에 이르렀다. 그러므로 1977년 8월에 내무부(현 행정자치부)에서는 지적전산화사업의 기본계획을 수립하여 토지대장·임야대장의 전산입력에 착수하며 법원행정처는 그로부터 만 13년 후인 1990년 8월에 등기업무의 전산화 사업을 추진하였고 대법원은 등기업무의 효율성을 제고하고 대국민서비스의 질적 향상과 국가기간전산망과의 연계기반 조성을 목표로 1993년 등기업무전산화 종합계획을 수립하고, 1994년 등기업무전산화사업을 시작하였다.

최근 우리나라의 등기신청사건 및 등사본 청구 사건은 매년 증가하고 있으며 등기공무원 증원, 각종 제도개선이나 기계화 조치 등의 대응방식에 의하여서는 적정·신속한 등기사무 처리체계를 확립하기 어려운 실정이다. 즉 새로운 등기서비스에 대한 필요성 내지 수요에 적절히 대응할 수 있는 길은 등기업무를 전산화 하는 길 밖에 없다.

1) 관련공부의 전산화에 의한 통합방안

(1) 등기의 전산화

등기업무 전산화의 추진 경위를 보면 1990년 9월부터 본격적으로 추진하여 1994년 까지 프로그램설계 및 개발을 완료하고 시범등기소시스템을 구축하고 1997년 까지 시험가동을 한 후 문제점을 도출하여 보완하여 1999년 이후에는 전국 등기소로 확대하였다.⁵⁶⁾

부동산등기제도는 부동산의 물적인 현황과 권리관계의 변동과정 및 국민의 사유재산을 보호하고 거래의 안전과 원활을 목적으로 하는 국가적인 공증행위이다. 따라서 신속한 등기사무처리체계를 확립함과 동시에 날로 복잡·다양해지는 행정수요에 적절히 대처해가는 하나의 대책으로 법원행정처는 1990년부터 부동산등기사무 처리의 전산화의 연구 개발에 본격적으로 착수하였다. 대법원에서는 1998년 10월7일 부동산등기업무를 부분적으로 전산화하여 서울지법 등기과의 구로등기소, 인천 남동등기소, 부천

56) 박태진, 전계논문, p.50.

지원등기과, 대구 북대구등기소, 광주지법 등기과 등 7개 등기소에서 등기 업무 전산서비스를 개시하였다. 등기업무 전산화사업은 기존의 수작업으로 관리되고 있던 종이 재질의 등기부(약 4,500만 필지, 1억 6천만 장)를 전자자료로 변환하고, 이를 이용하여 등기신청의 처리, 등기부 등·초본의 발급 및 열람, 통계처리 등의 등기업무를 전산화 한 사업이다.⁵⁷⁾ 등기업무의 전산화사업은 등기신청사건의 처리, 등기부등·초본의 발급, 등기부의 열람, 각종 자료의 수집·분석, 등기부의 보전·관리 등 일선등기소에서 이루어지는 각종 부동산등기와 관련된 업무를 전산화하는 작업이다.⁵⁸⁾ 부동산등기시스템은 등기 신청 시 사건의 처리, 내무통계 등을 관리하고 토지소재, 지번을 기준으로 등기부등·초본, 인터넷 열람 및 등본발급, 등기 전산정보자료제공, 지역구분 없이 전국 어디서나 서비스를 제공·발급 받을 수 있도록 구축함으로써 부동산 관련정보의 공동 활용으로 효율성을 증대시키고 부동산정보의 수요기관 및 편의를 제공하고 있다. 그러나 행정자치부 지적정보시스템의 토지표시부와 소유권사항이 등기시스템의 표제부와 소유권사항이 중복되어 있는 등 이로 인한 자원의 낭비, 양 기관 간의 자료의 불일치, 현실성 등이 떨어지는 문제점을 안고 있다.⁵⁹⁾

등기부전산화사업의 효과로는 등기부 등·초본의 전국 관할 구분 없이 발급하여 시간이 단축된다. 전국 213개 등기소 및 시·군·구 등에 설치된 유·무인 등본 발급기로 등기소 관할과 무관하게 전국 어디서나 자동 발급기를 이용하여 등기부 등·초본을 발급받을 수 있게 되었고 발급시간도 단축할 수 있게 되었고, 민원인은 대법원 홈페이지⁶⁰⁾ 또는 등기인터넷 서비스 홈페이지⁶¹⁾를 방문하여 실시간으로 등기부를 열람하거나 등본을 교부 받을 수 있게 되었다. 신청사건의 처리현황 조회, 관할등기소안내, 등기신청양식의 제공 등 부가서비스까지 제공받을 수 있게 되어 본격적인 등기민원의 안방서비스가 가능하게 되었다.⁶²⁾

57) 대법원, 「사법부 정보화 주요내용」, 전국등기소 전산화 완료 기념식, 2002, p.3.

58) 법원행정처 법정심의관실. LG-EDS 시스템, 부동산등기업무전산화 사업개발백서, 1998. pp. 1-3-2 ~ 1-3-9.

59) 행정자치부의 지적정보전산화는 1992.2.1부터 토지대장을 전국 온라인서비스를 실시하여 대국민 서비스를 개선함으로써 토지관련기관의 전산화 기반을 마련하였다. 그런데 후발로 전산화 사업을 추진한 토지관련기관인 건설교통부, 농림부, 산림청, 대법원 등은 기존 전산화된 정보를 기반으로 공동 연계방안을 마련하지 않고 독자적으로 전산화를 추진함으로써 체계적으로 이루어지지 못하고 관련기관별로 필요에 따라 부분적, 개별적으로 전산화를 하도록 만들었다.

60) 대법원홈페이지(<http://scourt.go.kr>)

61) 등기인터넷서비스홈페이지(<http://registry.scourt.go.kr>)

< 표 4-2 > 등기부전산화의 추진과정 연도별 시행내용

기간	업무내용
1990.7	부동산등기 업무처리의 전산화 연구개발 착수
1990.8	부동산등기 업무전산화 타당성조사 업무분석 용역개발
1990.12	용역계약에 대한 분석명세서 작성제출
1991.5	전산화를 위한 분석명세서 작성제출
1991.5	전산화를 위한 종합계획수립 및 자료설계 용역계약
1991.12	종합계획서 및 자료설계 부분 완성제출
1992.12	나머지 완성제출
1993	종합계획서 수정보완
1994.5~1996.12	시스템 개발 및 테스트
1997.1~1997.12	시범운영서비스
1998.1~2002.9.30	전국 확산 설치운영, 원시자료 전환 완료
2000.8	국세망과 연계 소유권보존, 소유권이전 등 과세자료 제공
2003.7	G4C와 연계 민원사무처리를 위한 등기정보열람서비스
2003.11	행정자치부 소유자변동정보 전산제공
2004.3.20	부동산등기부등본 인터넷발급서비스 시행
2005.9	건축물대장, 시·군·구에 대하여 소유권변동정보를 전산제공계획

자료 : 한국전산원, 국가정보화백서, 1993, 2000~2002

62) 김장현, 전계논문, 2004, p.118.

< 표 4-3 > 부동산등기시스템 서비스 구성현황

구분	기능	세부내역
등기업무	신청사건 처리	-부동산등기 신청사건을 처리 -현행 기재례를 중심으로 각종 신청사건의 접수, 기입, 조사, 교합, 통지 등 신청사건 처리절차 지원
	등기부 발급/열람	-부동산 고유번호나 소재, 지번을 입력 및 발급 -민원인이 정확한 소재·지번을 정확히 알지 못하는 경우에는 지번에 범위를 통한 검색 -소재·지번을 통하여 토지와 건물등기부를 동시에 발급 -집합건물의 소유권보존등기에 따른 대량의 등기부 등본 발급에 대응하기 위한 등기부등본의 대량 발급 가능
	부동산 등기부 인터넷 열람	-부동산등기부에 등재되어 있는 내용의 전부를 인터넷을 통하여 민원인이 열람 -신청사건 처리현황, 관할 등기소 안내, 시스템 사용등과 관련한 민원요청 접수처리 결과 조회가능
기타지원 업무	통합관리 시스템	-신청사건 처리를 통해 축적된 부동산 등기정보에 대해 일일야간 집계작업(야간배치작업)을 통하여 부동산 등기에 대한 정보의 취합 및 취합된 정보를 기초로 한 통계용 보고서와 그래픽 정보를 제공
	등기부 전환	-전국등기소에 보관하고 있는 미전환 등기부(등기부 이상 등으로 전산이기를 하지 못한 수작업등기부)를 촬영하여 이미지화한 후 등기필지 단위로 필지 묶기 -이미지의 내용을 전산입력(1,2차 입력) 하며, 입력한 내용에 대한 검수 및 야간일괄 교합을 거쳐 전산등기부로서의 효력을 부여, 전산등기부화
	코드관리	-신청사건처리, 발급, 통계관리시스템에서 필요로 하는 코드정보에 대한 관리 -공무원, 등기소, 행정구역, 관할 구역 등 고객과 합의된 형태의 코드관리

자료 : 한국전산원, 행정자치부, 부동산정보관리센터 구축을 위한 BPR/ISP 수립완료
보고서, 2004, IV-212 .

지적의 전산화는 한 국가의 모든 토지와 관련된 법률적·행정적·경제적 자료와 개발 및 계획의 자료, 사회복지를 위한 유용한 자료들을 체계적으로 수집하고 공급하는 것을 말한다.⁶³⁾ 1975년 2월부터 시작된 정부 행정전산화 사업에 따라 1975년 2월부터 시작된 정부의 주요 전산화 업무로 선정하였다. 현 행정자치부는 1977년 8월 지적전산화기본계획을 확정하는 한편 같은 해 11월에는 전국 지적전산화 시범 시로 충남 대전시를 선정하고 1978년 5월부터 1979년 6월까지 1년여 간 한국과학기술연구소(KIST)와의 용역계약을 체결하여 본격적인 연구에 들어간다. 그 후 1979년 8월에는 전용회선의 확보와 터미널을 구비하여 KIST의 대형전산기와 연결하여 지적전산시스템을 설치하였다.

지적전산화는 1975년 지적법 전면개정 당시 전산화 기반 조성을 위하여 1979년부터 1980년까지 27백만 필지에 대하여 소유자의 주민등록번호 등재와 30백만 필지에 대하여 면적표시단위를 미터법으로 환산·정리하였으며 1981년부터 1982년까지 원시자료를 정비하였다. 1982년부터 1984년까지 시·도 및 중앙에 주 전산기 14대를 설치하고 전국 토지(임야)대장 31,399천 필지를 입력함으로써 제1단계지적전산화사업이 시작되었다.⁶⁴⁾ 제2단계 지적전산화사업은 도면전산화사업으로서 국가지리정보체계 구축계획의 일환으로 1994년 창원시의 일부지역을 선정하여 시범사업을 추진하였다. 1999년부터 토지조사사업당시 조세징수목적으로 작성된 종이재질의 지적·임야도 전국 약 76만 매에 대한 도면전산화를 착수하여 2003년까지 기본파일을 작성하였다. 도곽의 신축보정 및 속성자료를 입력하여 지적정보 보정파일을 작성 하였다. 이는 현재 필지중심토지정보체계(Parcel Based Land Information System)⁶⁵⁾의 지적·임야도의 도형정보 데이터베이스에 활용되어지고 있다.⁶⁶⁾

지적공부전산화사업의 효과로는 국민의 토지소유권이 등록된 공부인 지

63) 강태석·박순표·최용규, 『지적학개론』, 서울: 형설출판사, 1993, pp.363~364.

64) 내무부, 한국전산원, 한국종합토지정보시스템 구축방안, 1993, p.36.

65) PBLIS :지적도면 DB와 토지대장 DB를 연계하여 분할, 합병 등 사항을 정리하고 지적측량 및 민원서비스 제공 등을 위한 시스템으로 PBLIS를 통한 ONE-STOP 민원서비스체계의 구현과 G4C를 이용한 웹기반의 지적(임야)도 발급과 토지관련기관의 자료공동이용, 지적정보의 효율적인 정보이용 및 관리와 사용자가 원하는 적절한 정보가 제공되어야한다.

66) 김장현, 전계논문, p.116.

적도면을 효율적으로 관리하며, 정보화 사회에 부응하는 다양한 토지관련 정보인프라 구축, 전국 온라인망 및 Web상에서 실시간 정보이용 서비스 제공, NGIS⁶⁷⁾와 연계되어 토지관련 모든 분야에 활용 가능, 지적측량업무와 전산화와 지적공부 정리의 자동화, 지적재조사 측량에 디지털 좌표값(x, y)의 기초자료 활용에 이용할 수 있다.

< 표 4-4 > 토지(임야)대장 전산화 추진과정⁶⁸⁾

구분		기간	추진내용
준비단계		1975 ~ 1978 1979 ~ 1980 1981 ~ 1984 1985 ~ 1986	- 토지(임야)대장 카드화 - 소유자 주민등록번호 등재정리 - 면적표시단위와 미터법 환산정리 - 기존자료정비
구축 단계	1단계	1982 ~ 1984	- 시·도 및 중앙전산기 도입 - 토지(임야)대장 3,200만필지 입력
	2단계	1985 ~ 1990	- 전산 조직 확보 - 전산통신망구축 - S/W 개발 - 자료정비
운영단계		1992.2 ~ 2001.4	- 자료온라인운영('92.2) - 토지(임야)대장 카드정리폐지('92.1) - 신규프로그램 작성과 응용S/W 기능보완
		1998.1 ~ 1999.8	- 1단계 시군구행정종합전산화 사업추진 시작(지적, 민원 등)
		1999.12 ~ 2000.12	- 1단계 개발시스템 확산사업추진 (228개 시군구/3,500여개 읍면동확산)
		2000.11 ~ 2002.12	- 2단계업무선행 및 개발사업 (인터넷민원서비스)
		2001.5	- 시도에서 시군구로 지적전산자료이관 (파일구조 C-ISAM ⁶⁹⁾ 을 RDBMS로 전환) - MS-DOS를 윈도우즈 운영체제로 변경
		2002.8 ~ 2003.7	- 9부3청, 16시도, 227개 시군구, 3,500여개로 읍·면·동 확산
		2004.3.2	- 16시도 파일구조 C-ISAM을 RDBMS로 전환운영

67) NGIS(National Geographic Information System) : 1995년부터 정부가 실시하는 국가 GIS사업으로 위치 및 공간정보자원을 구축하기 위한 범국가적 사업

68) 자료 : 내무부, 한국전산원, 종합토지정보시스템 구축방안, 1993, pp.35~39.

69) C-ISAM은 ISAM 파일을 효율적으로 관리하는 C함수 라이브러리이다. informix 제품 가운데

<표 4- 5> 지적도면 전산화 추진과정

추진기간	추진과정
1992.7 ~ 1993.6	지적도면 전산화 사업연구
1994.1 ~ 1995.12	경남 창원시 실험사업추진
1996 ~ 1997	대전광역시 유성구 시범운영
1998.7	지적도면 전산화 기본계획 수립
1999 ~ 2003.12	지적(임야)도면 원시자료 취득
2004.6 ~ 2005.12	종이지적(임야)도 폐쇄 ⇒ 지적도 디지털화

자료 : 행정자치부 내부자료, 1992 ~ 2004

(3) 전산화된 등기부와 지적공부의 연계성

지적공부는 시·군·구에 비치하고 토지등기부는 지방법원, 지방법원지원 및 등기소에 비치하고 있다. 그리고 지적공부와 토지등기부에는 토지의 소재, 지번, 지목, 면적 등 토지표시사항과 토지소유자의 성명 또는 명칭, 주소, 등록번호 등 소유권표시사항의 동일내용이 2중으로 등록·공시되어 있으나 양공부의 등록사항이 상호 일치되지 아니하여 국가 공부로서의 공신력이 저하되고 있어 지적공부와 같이 부동산등기부를 전산화하여 시·군·구에서 지적공부를 정리한 후 등기관서의 등기부에 자동적으로 토지표시에 관한 변경등기가 이루어지도록 개선하고 등기관서에서 소유권 변동에 관한 등기가 이루어지면서 시·군·구의 지적공부에 자동적으로 소유권표시에 관한 변경·정리가 되도록 개선하여야 한다.

법원행정처 법정심의관실이 주관부서인 부동산등기부는 1996.1 ~ 2002.9 전체 4,560여만 필지(1억 6천여 만 페이지)에 달하는 종이등기부를 전자등기부로 전환 완료하여 등기부전산화의 성과를 반영하여 2002.1 부동산등

가장 오래되고 널리 사용되어온 C-ISAM(Indexed Sequential Access Method)파일 관리기술은 오늘날의 RDBMS의 모체이다. ISAM은 RDBMS를 오버헤드 없이 데이터에 신속하고 비용 효과적으로 액세스할 수 있도록 지원하기 때문에 앞으로도 계속해서 많은 기업들을 위한 경쟁력 있는 환경이 된다. 이것의 이점으로 사용자들이 커스텀 프로그래밍의 양을 대폭 줄여주는 표준 SQL클라이언트 툴을 통해 C-ISAM 데이터에 액세스할 수 있도록 함으로써 개발비용을 최소화한다.

기부 인터넷열람, 2004.3.20 인터넷발급을 개시하여 2002년말 지적공부소관청에 대하여 소유자변동정보의 전산송부개시(다만 토지등기부와 대장의 불일치가 해소되지 않아 등기신청서부분의 우편송부 병행 중)하였고 행정자치부 지적과가 주관부서인 토지(임야)대장의 경우 1991.2.1 전국의 토지대장(약 3,600만여 필지)에 대한 온라인발급, 2003년 8월말 전체 필지에 대한 인터넷온라인발급실시를 개시하여 지적대장의 효율적 관리를 위하여 전자등기촉탁(통지)제도를 추진할 계획이다. 그러나 인터넷 서비스제공범위가 한정되어 있다. 특히 지적공부의 인터넷 열람·등본교부는 토지·임야대장은 전국 온라인화 되었으나 지적·임야도는 일부만 제공되고 있다. 그러므로 등기정보시스템의 인터넷발급서비스와 같이 지적정보시스템에서도 조속히 실시할 수 있도록 하여야 한다. 현재 인터넷을 통한 열람 및 등본서비스를 이용할 수 있는데 아래의 < 표4-6 >와 같다.⁷⁰⁾

< 표 4-6 > 지적공부와 부동산등기부의 인터넷발급 비교

항목 \ 구분	지적공부의 인터넷발급	부동산등기부의 인터넷발급
주관부서	행정자치부	법원행정처
인터넷서비스 사이트	대한민국전자정부홈페이지 (http://www.egov.go.kr)	대법원홈페이지 (http://www.scourt.go.kr) 등기인터넷홈페이지 (http://registry.scourt.go.kr)
열람 및 등본교부	토지(임야)대장 : 가능 지적(임야)도 : 불가능	부동산등기부(토지·건물): 가능
열람 및 발급수수료	토지(임야)대장: 열람시 300원 교부시 500원	부동산등기부: 열람시 700원 교부시 1,000원
서비스 이용시간	07:11 ~ 21:00	07:00~23:00(월~금) 09:00~19:00(토, 일, 법정공휴일)

70) 김장현, 전계논문, p.124.

< 표 4-7 > 지적공부와 등기부의 전산화 특성비교

구분	토지·임야대장 전산화	부동산등기부의 전산화
1. 기본계획수립	○ 1977.8 : 지적전산화 기본계획 확정	○ 1990.8: 등기업무전산화 개발을 위한 업무분석 착수
2. 시범사업추진	○ 1 차 시범사업 -기간 : 1978~1982 -대상기관 : 대전시 중구·동구 -업무량 : 110천 필지 ○ 2 차 시범사업 -기간 : 1978~1981 -대상기간 : 충청북도 11개시·군 - 업무량 : 1,682천 필지	○ 시험사업 -기간: 1996.11~1997.2 -대상기간 : 9개 등기관서 -업무량 : 191,550 필지 ○ 시범사업 -기간 : 1997.3 ~ 1997.12 -대상기간 : 7개 등기관서 -업무량 : 1,299,650 필지
3. 확대 실시	○ 전국 시·도 및 시·군·구 확대 실시 -기간 : 1982~1984 -대상기간 : 14개 시·도 , 226개 시·군·구 -업무량 : 31,399천 필지	○ 전국지방법원 지원 및 등기소 확대실시 -기간 : 1998 ~ 2002 -대상기관 : 12개 지방법원 190개 등기소 -업무량 : 46백만 필지 (건물등기부 포함)
4. 전국온라인 시스템구축	○ 전국시·도 및 시·군·구 온라인 시스템구축 -기간 : 1987~1990 -대상기간 : 15개시·도 260개 시·군·구 -업무량 : 컴퓨터work station 833대 설치	미 정
5. 수작업 대장 정리 중지	1992.1.1.	미 정
6.정보센터 설립	○ 국토정보센터 설립 -기간 : 1993~ 1995 -대상기간 : 내무부 -업무량 : ○ 지적전산화자료 34백만 필지 주민전산자료 45백만 평 공시지가자료 25백만 필지	○ 등기정보 중앙본부 설립 -대상기간 : 법원행정처 -12개 지역본부, 241개 등기소와 ○ 연계운영 -기간 : 1996~ 2003 -업무량 : 46백만 필지

정보화 기술의 발달로 우리 사회의 각 분야에서 정보화가 급속히 진전되고 있고 경제·문화적 수준의 향상으로 질 높은 행정서비스에 대한 국민적 욕구가 날로 증대되고 있는 상황 하에서, 민원서비스혁신(G4C)의 도입은 이러한 행정환경의 변화에 대응하여 첨단 정보기술을 행정에 도입하여 민원을 비롯한 행정업무를 혁신함으로써 21세기 정보화의 시대를 맞아 지구촌 규모로 진행되고 있는 국가 간의 경쟁에 대응한 지식정보 강국을 건설하기 위해 전자정부를 구축해 가고 있다. 전자정부의 가장 중요한 과제는 국민들에게 편리한 민원서비스를 제공하기 위한 정부종합민원서비스 포털을 구축하고, 행정정보의 공동이용을 통한 행정능률의 향상과 민원구비서류의 감축을 위한 행정정보의 공동이용 시스템을 구축하는 것으로서 이를 구현하기 위한 사업이 민원서비스혁신(G4C)사업이다.⁷¹⁾

‘80년대부터 행정전산화사업으로 주민, 부동산, 자동차, 기업, 세금 등 주요 분야에 대한 정보를 DB로 구축하였는데 정책적으로 전국토에 N/W를 설치하여 인터넷 사용자가 2,500만 명, 인터넷 가입자가 1,000만 명을 돌파할 정도⁷²⁾로 세계에서 가장 인터넷 보급률이 높은 나라로 성장하였다. 이러한 정보화의 추세에 발맞추어 행정기관에서도 민원이나 행정업무를 인터넷으로 처리할 수 있게 하려는 사업이 추진되고 있으며, 그 중에서도 국민 생활에 가장 밀접히 관련되어 있는 민원처리를 온라인화 하기 위한 G4C 사업이 가장 대표적이라 하겠다. G4C사업은 2000년 8월에 정

71) 민원서비스혁신(G4C)시스템은 정보기술(IT)을 행정에 도입하여 인터넷을 통해 민원서비스를 제공하고 행정정보의 공동이용(4,000 여종의 정부민원에 대한 안내, 393종의 민원의 신청, 20 여종 행정정보의 공동이용)서비스를 목적으로 특정행정기관이 보유하고 있는 행정정보를 다른 행정기관이 공동 이용 할 수 있게 전자적시스템을 구축하여, 민원구비서류를 감축시키고 행정업무처리의 효율성을 제고하는데 있으며 공동이용의 법적근거는 1. 전자정부법 (제11조, 제21조) : 행정기관은 수집·보유하고 있는 행정정보를 필요로 하는 다른 행정기관과 공동 이용하여야 하며 다른 행정기관으로부터 신뢰할 수 있는 행정정보를 제공받을 수 있는 경우에는 동일한 내용의 정보를 따로 수집하여서는 아니 되며, 행정기관은 민원사항을 처리하기 위하여 필요한 정보 등은 공동 이용하여야 한다. 2. 전자정부법시행령(제41조): 행정기관의 장은 민원인의 요청이 있는 경우에는 민원사항에 대한 구비서류를 직접 당해 구비서류의 발급기관으로부터 전자문서로 발급받아 업무를 처리할 수 있으며, 이 경우 행정기관의 장은 행정정보의 공동이용을 통하여 구비서류에 대한 정보를 확인할 수 있는 경우에는 그 확인으로 구비서류에 갈음할 수 있다. 3. 민원사무처리법 시행령 (제8조): 민원을 접수·처리함에 있어 다음의 경우 민원인에게 관계 증명서류의 제출을 요구할 수 없으며 당해 민원사무를 처리하는 공무원이 직접 확인하여 처리하여야 한다. ① 당해 행정기관의 공부 또는 행정정보로 당해 민원사무의 처리에 필요한 내용의 확인이 가능한 경우, ② 행정기관간의 전산정보를 확인, 조회함으로써 필요한 내용 확인이 가능한 경우이다.

72) 정보통신부 통계에 의하면 11조원이 넘는 IT투자로 2004년 말 현재 1,050만 명 가입됨.

보화를 통한 민원업무혁신 기본계획이 수립된 후 주민, 자동차, 부동산, 세금, 기업 등 5대 분야 민원분석을 통하여 2002년 11월1일 전자적으로 서비스가 본격 시작되었다. 세부사항을 보면 인터넷을 이용하는 모든 국민과 G4C시스템을 운영하는 공무원의 전자정부의 단일창구 구축, 별도의 구비서류가 없는 인터넷 민원처리, 민원사무처리 기준표에 수록된 4,000여종의 민원을 인터넷으로 안내하는 인터넷 민원안내, 부동산, 주민, 자동차, 기업, 세금 등 주요행정정보 약 20종에 대한 행정정보의 공동이용, 민원신청, 접수 등 업무처리 등이 있다. 이와 같은 G4C시스템을 이용한다면 부동산 공시에 관한 통합은 가능할 것으로 판단된다. 대부분의 국가는 지적과 등기라는 부동산공시제도를 갖고 있다. 일반적으로 소유권 부분은 등기부서에서 담당하고 토지표시사항은 지적부서에서 운영하고 있다. 이와 같은 업무분장은 부동산 업무를 서로 다른 두개의 기관에서 관리되어지는 결과를 낳게 되었으며 부동산 공시제도의 이원화는 국민에게 많은 불편과 추가 경비를 지출하게 된 결과를 초래하게 되었다. 이에 대한 해결 방안으로는 최근 부동산관련 부처에서는 각종 공부에 대한 전산화가 완료되어 개별적인 시스템에 의하여 운영되고 있으므로 우선 시스템적으로 부동산공시관련 공부의 통합방안이 추진되어야 할 것이다. 이는 수년 내에 G4C사업의 결과로 인하여 무리 없이 이루어질 것으로 연구 되었으며 그 이후에는 운영기관에 대한 통합으로서 일선 지방자치단체를 총괄하는 행정자치부로 통합하는 방안이 타당한 것으로 연구되었다. 앞서 기술한 바와 같이 세계 각국에서는 이미 부동산 공시제도의 이원화로 인한 불편함을 알고 양 제도를 통합한 국가가 적지 않다. 이제 관련 부처에서는 부처이기주의에 의한 무조건적인 통합에 대한 반대가 아니라 국민과 사회의 욕구충족을 위해서라도 하나의 통합된 미래 지향적인 부동산 공시제도를 구축해야할 것이다. 2003년 2월부터는 민원서비스혁신(G4C)사업 추진에 의하여 지적정보를 필요로 하는 중앙행정기관의 업무 중 지번을 식별자로 하는 업무는 지적정보센터와 연계하여 지적자료를 공동이용하고 있다. 공동연계 시행 첫해인 2003년도 지적자료 공동이용 실적은 13개 기관 26개 업무에 9,155 필로 중앙행정기관의 정보공동 이용 실적은 아직까지는 저조한 편이나 점진적으로 이용하는 실적은 확대될 것이다. 아래의 표 <4-8>은 지적정보센터의 지적정보를 이용하고 있는 중앙 행정기관의 업무 유형별로 분류하여 정리해 놓은 것이다.

< 표 4-8 > G4C를 이용한 지적정보센터 자료이용 현황

소관부처	사용 용도면	요청기관
건설교통부	국유재산사용 수익허가 국유재산사용수익허가(국유재산법적용을 받는 도로,구거,하천,유지,제방 및 그 부속시설에 한함) 차고지설치확인 신청	지방국토관리청, 지방항공청 시·군·구 시·군·구
교육인적자원부	학교시설건축·축조승인 등(복합) 학교시설사업의 시행계획승인(복합) 학교형태의 평생교육시설 등록신청	시·도교육청, 교육인적자원부 시·도교육청, 하급교육행정기관 시·도교육청
국세청	양도소득과세표준신고및자진납부계산서 증여농지 등의 세액면제 신청 토지등 매매차익소득세 주민세예정신고 및 자진납부계산	세무서
국방부	징발물매수신청 징발보상금신청 국유 및 사유재산의 교환신청	국방부
행정자치부	보존기록물 열람창구	정부기록보존소
경찰청	자동차운전전문학원 지정신청	지방경찰청
과학기술부	사립과학관설립계획 승인	국립중앙과학관
농림부	농지취득 인정 농업기반시설(변경) 등록 초지조성 허가 신청(복합)	중앙행정기관 시·도, 시·군 시·군·구
산림청	국유림교환	국유림관리소, 제주도의 시·군
중소기업청	벤처기업집적시설지정(변경) 신청	시·도
해양수산부	공유수면점,사용허가 중양식장적지조사 공유수면점사용 협의 또는 승인 양어장적지 조사의뢰	해양수산부, 지방해양수산청, 시·군·구 국립수산과학원연구소, 국립수산과학원연구소분소 해양수산부, 지방해양수산청, 시·군·구 해양수산부
문화재청	문화재발굴 허가	시·도
병무청	가사사유병역감면원	병무청
13기관	26 개 업무	9,155 필

자료 : 행정 자치부 내부자료 2003

등기와 지적은 불가분의 관계를 가지고 있다. 따라서 이를 능률적이고 효과적으로 처리하기 위하여는 현재 이원화 되어 있는 기구를 통합해야 한다고 주장하고 있다. 지금까지 지적과 등기 통합론으로 제시되어 온 견해는 크게 두 가지가 있는데 하나는 사법부 산하에 부동산 관리 전담기구를 설치하자는 주장이 있고, 다른 하나는 행정부 소속의 부동산 관리 전담기구를 설치하자는 주장이 있다. 이들 견해를 분석·검토하여 지적과 등기를 통합·관리 할 수 있는 기구를 설치하여야 한다.

현행 부동산에 관한 표시사항을 관리하는 관청은 행정자치부 산하의 시·군·구이고 권리관계를 규정하는 등기부는 대법원 산하인 각 지방법원 지원 및 등기소이다. 따라서 동일한 부동산에 관한 권리나 표시에 대하여 이원적 관할은 국가적으로나 개인적으로 보나 합리성이 결여된 제도이다. 그러므로 부동산에 관한 소관관청의 일원화는 무엇보다도 시급하다.

그런데 부동산 관리기구의 통합론에서는 행정부에서 통합하여야 한다는 결론과 사법부에서 관장해야 한다는 견해로 나뉘지고 있다. 전자는 부동산 활동의 능률성을 근거로 하여 등기가 지적에 통합되어야 한다는 즉 행정부에 통합되어야 한다고 주장하고 있으나 능률은 안정성을 기초로 해야 하며, 법률적 안정 없는 국민주권 국가에서 신분과 재산은 안전하게 보장되어야 할 뿐만 아니라 특히 공정성이 요청되므로 사법부에서 관장하는 것이 헌법의 이념에도 맞다고 주장하고 있다.

또한 등기업무는 사권을 보호하는 법률적인 비송사건으로 등기공무원의 처분권인 “수리” 또는 “취하”는 준 판결적인 성격인 사법작용이므로 행정 사무와는 근본적인 차이가 있을 뿐만 아니라 현행 행정부에서 지적업무를 처리하고 있는 지적직 공무원의 대부분이 지적기사이므로 법률적 소양이 부족하여 등기업무를 처리할 능력이 부족하다고 한다. 다만 현행 당당업무의 전담기구는 대법원행정처의 1개 등기과로 여기에서 몇 사람의 직원이 전국 등기업무를 지휘·감독하고 있으며, 지방법원에서는 사무국 내에 1개 등기과가 있으나 하나의 등기소의 역할 외에 관내 등기소에 대한 감독권은 없기 때문에 이러한 조직·기구로는 등기행정의 발전은 어렵다고 한다. 그러므로 등기업무를 독자적으로 처리할 수 있는 등기청 설립의 필요성이 주장되고 있다.

또 하나 행정부의 대통령 직속 하에 토지관리청을 설립하자는 견해로

행정부는 국민과 밀접한 관계가 많~~고~~⁴ 많은 인력과 예산을 도입하여 관리 하기가 용이하며, 또한 행정부의 직권주의에 대한 국민의 이의를 이차적으로 사법부에 불복신청하게 하여 사법부로 하여금 구제 기능을 하게 할 수 있기 때문이라고 한다. 물론 공시제도가 다양한 부동산 활동에 대한 법률적인 관리제도이기 때문에 안정성을 기초로 하여야 함은 당연한 일이다. 그러나 이 안전성의 보장은 사법부에서만 관장한다 하여 되는 것은 아니기 때문에 행정부에서 관장해도 공정성이 지켜질 수 있고 준 사법적인 기능은 입법으로도 부여할 수 있다는 것이다.

부동산 등기행위를 비송사건으로 준사법적인 작용으로 만 볼 것이 아니라 본래 국가가 사권에 대하여 후견적 임무를 수행하는 행정작용으로 보는 것이 정당하다고 보는 것이다. 또 하나는 행정자치부 산하의 시·군·구에 부동산 관리통합조직을 설치하자는 의견도 있다. 즉 통합조직은 그 자료를 국가 정책과 일반 행정에 직접적으로 원활하게 활용 할 수 있는 부서에 두어야 한다. 지적과 등기의 공시자료가 과거에는 자료의 보존에 치중하였으나 현재는 활용의 방향으로 옮겨가고 있다. 그러므로 등기를 단순히 권리의 공시에만 그칠 것이 아니라 일반 행정과 결합시켜 행정의 능률을 도모하고 이중적 공시에서 오는 시행착오도 방지해야 한다. 만약 행정부로 통합한다면 권리의 공시에만 중점을 두기 때문에 현실성이 외면되고 정부의 각 부서와의 유기적 결합이 어려우므로 토지정책의 어려움을 격을 수 있다. 통합조직은 공신력을 확보할 수 있는 기관에 두어야 하므로 지적과 등기의 가장 큰 요건은 공신력의 확보에 있는데 공신력의 원천은 사실의 심사 결정방식에 있다. 그런데 지적은 토지의 특수성을 결정하는 기술적 행위이고 등기는 권리변동의 원인을 판별하여 결정하는 법률적 행위이다. 그러므로 지적을 창설적 행위라 하고 등기를 형식적 법률행위로 볼 수 있다. 따라서 공신력의 근원은 지적에 있으므로 지적의 등록제도에 권리의 설정문제를 결합시킨다면 사실적 심사제도가 보완될 수 있게 하여 더욱 공신력을 높이게 될 것이다.

지적과 등기는 국민이 가장 손쉽게 활용할 수 있는 기관에 두어야 한다. 토지를 분할하여 등기를 하기 위해서는 시·군·구와 등기소 그리고 지적공사와 법무사 사무소를 거쳐야 한다. 절차가 복잡하고 그에 따른 경비부담도 크다. 그러므로 통합기구를 행정부에 두는 것이 바람직하다. 따라서 각 부처와 관련한 통합행정기관이 시·군·구 단위에 두는 것이 이상적이라는 것이다.

3. 토지재조사 사업의 시행

국토의 체계적인 등록·관리와 지속적인 이동정리를 실시함으로써 국민 재산권의 안정성 확보와 토지에 관한 조세와 각종 공공계획의 수행 등 토지행정 전반에 걸쳐 토지정보를 신속·정확히 공급하는 것을 이상으로 하는 지적제도가 그 효용성을 다하지 못할 뿐만 아니라 토지정보의 다양화와 그 수요의 증가 및 지적공부 등록사항의 실지와 불부합 등으로 그 기능을 다하지 못함으로써 이에 대한 개선 방안으로서 지적재조사 사업이 필요하다.

지적재조사는 토지이용증진과 국민의 재산권보호에 구조적 장애를 가져와 지적관리에 혼란을 초래하고 있는 지적불부합지 문제를 해소하고 토지의 경계 복원력을 향상시키며 일 필지의 표시를 명확히 함으로써 능률적인 지적관리체제로 개선하기 위하여 기존의 지적제도를 개편하는 작업이다. 또한 지적재조사는 지적의 목적별 요소를 현재보다도 개량·확장함으로써 자료의 범위를 넓혀 효율적인 토지관리체제로 발전시켜야 하는 노력을 의미한다. 따라서 지적재조사는 특정지역에 대하여 새로운 지적측량의 시행을 의미하며 이것은 결국 새로운 경계의 확정이나 경계의 설정을 뜻한다.

지적재조사의 효과는 지적불부합지의 해소, 국토개발과 토지이용의 정확한 자료제공, 미등록토지의 정리, 현실에 부합되는 지목, 경계, 지번제도 확립, 지적전산화작업의 성공적인 기반조성, 행정기구의 합리적 조정을 위한 기초자료, 토지소유권의 공시에 대한 국민의 신뢰, 정확한 과세자료의 획득, 국토의 보존개발과 양적·질적 실태를 명확히 파악하여 국토자원을 최대한 활용, 합리적이고 종합적인 토지정책을 위한 기반조성 등이다.⁷³⁾

지적재조사사업에는 막대한 재원의 확보가 문제이며 외국의 경우와 비교하면 < 표 4-9 >와 같다.

지적재조사 사업은 장기간 막대한 예산이 필요한 국가적인 사업이므로 충분한 검토와 준비를 필요로 하며 단기에 해결할 수 없는 문제이므로 위의 단기 내지 중·장기 대책방안을 마련함이 옳다.

73) 박태진, 전계논문, pp.84~86.

< 표 4-9 > 각국의 토지재조사 사업 비교

구분	프랑스	스위스	일본	대만
관장기관	재정국, 재무국	사법경찰청 (법무국)	법무성(민사국)	내정부(지적국)
지적제도 창설	1808~1850 (42년)	1803~1820 (17년)	1951 ~현재	1975 ~현재
지적재조사기간	1930~1950	1923~2000	1951~ 현재	1975~ 현재
지적재조사배경	도해지적의한계성, 경계복원능력의 저 하	토지경계분쟁, 지적불부합	지적도의 부정확, 토지이용의고도화	토지경계분쟁 , 지적불부합
지적재조사실적	전국토의 100%	전국토의 92%	전국토의 38%	전국토의 87%
측량방법	지상측량 항공사진측량	지상측량 항공사진측량	지상측량 항공사진측량	지상측량 항공사진측량
지적도 축척	도시 : 1/500 농촌 : 1/1000 기타 : 1/2000	도시 : 1/500 농촌 : 1/1000 산악 : 1/10000	택지 : 1/250 1/500 농촌 : 1/1000 산림 : 1/2500	도시 : 1/500 농촌 : 1/1000 기타 : 1/2000
지적등기의 통합	일원화(동일기관)	완전일원화	완전일원화	완전일원화
지적 공부	지적부(토지·건물), 지적도	부동산 등록부 소유자별 대장 지적도 구 수치지적부 (=경계점좌표 등록부)	토지대장 자한도	토지등기부 지적도 건축물개량등기 부
재원부담	전액국가부담	중앙 : 1/3 시도 : 1/3 시군 : 1/3	국가 : 2/3 지방 : 1/3	국가 : 1/2 지방 : 1/2
지적제도 목표	다목적지적	다목적지적	다목적지적	다목적지적

자료 : 행정자치부, 지적재조사 사업추진 기본계획(1995, p.15.)

제 3 절 : 등기부와 대장의 일치화⁷⁴⁾모형 개발

1. 모형 개발의 필요성

등기부와 대장은 서로 특수한 제도적 기능⁷⁴⁾을 갖고 있기 때문에 관리기관이 분리(등기부는 등기소, 대장은 시·군·구청장이 관리) 되어 있고, 종이 형태의 등기부와 대장에 대한 전산화를 유관기관과의 협의 없이 개별적으로 추진하였음으로 인하여 부동산 관련기관의 개별적인 전산화 추진으로 등기와 대장정보의 연계기반이 취약하여 효율적이고 정확한 부동산정보 관리가 곤란하고 전산화이후에도 데이터 연계방식이 아니라 등기촉탁서와 등기신청서부본을 우편⁷⁵⁾으로 송부하여 등기촉탁과 등기필통지를 처리함에 있어서 관리기관의 분리로 발생할 수 있는 등기부와 대장의 기재사항 불일치 가능성을 방지하기 위하여, 등기촉탁(지적법 제29조 및 건축법 제29조2), 등기필 통지(부동산등기법 제68조3) 등 기재사항을 일치시킬 수 있는 절차를 법률로 규정하고 있다. 그러나 전산화가 진행되었음에도 불구하고 촉탁·통지의 누락이나 지연, 기재의 해태나 오류가 다소 발생하였고, 이로 인하여 등기부와 대장의 기재사항 불일치와 국가공부관리의 정확성에 대한 국민의 불신을 초래하고 있고 등기부와 대장간 부동산 정보의 불일치와 연계기반이 취약하여 부동산 정보의 공동활용이 곤란함으로 인해 그 필요성이 대두되었다.

기재사항이 불일치하는 등기부와 대장의 부동산정보를 보정함으로써 국가 공부 관리에 대한 국민의 신뢰를 회복할 필요가 있고, 국민의 편익을 향상시키기 위한 온라인 민원신청제도⁷⁶⁾의 시행에 앞서 그 선결조건으로 부동산정보의 불일치를 해소(데이터 보정) 하거나 그 기반을 마련할 필요

74) 등기부는 부동산의 권리관계 변동을 공시하며 국민의 재산권을 보호하고 거래의 안전을 도모하는 반면 대장은 부동산의 형상변경에 관한 사실을 적시에 파악하여 등록·관리함으로써 물리적 관리의 효율성을 제고함.

75) 2002년 말부터 전자정부구현사업(G4C사업)의 일환으로 대장소관청에 대하여 소유자변동정보를 전산 송부하고 있으나 등기부와 대장의 기재사항 불일치 등 정보의 부정확성 때문에 전산 송부된 등기정보를 대장의 소유자 정리에 활용하는 데 상당한 애로가 있고 이 때문에 현재 등기신청서부본의 우편송부에 의한 등기필 통지를 병행하고 있음.

76) 등기업무전산화2차사업의 일환으로 추진 중인 온라인등기신청과 나아가 등기소 방문 신청의 편의를 위하여, 첨부서면(건축물대장, 토지대장)의 제출 생략과 그를 대체하는 전산확인 제도를 시행할 예정인 바 전산 확인 제도의 성공적 시행과 그를 통한 부동산 관련 민원의 ONE-STOP서비스를 구현하기 위해서는 현행 등기부와 대장 간 부동산 정보의 불일치 해소가 선결조건에 해당된다.

가 있으며, 데이터 보정으로 정보 불일치를 해소한 등기부와 대장 정보를 지속적으로 효율적이고 정확하게 관리하고 각 기관의 업무처리에 공동 활용하여 업무의 효율성을 증대하기 위하여, 동일부동산에 속하는 등기부와 대장을 쉽게 식별하고, 정확하고 신속하게 연계할 수 있는 기준 (등기부와 대장의 공통고유번호)을 설정할 필요가 있으며, 관리기관의 분리로 발생할 수 있는 등기부와 대장의 정보의 불일치를 항구적으로 방지하기 위해서 부동산 정보의 일치를 위한 등기촉탁을 전자화 하고 등기필통지를 통하여 현재 운영중인 소유자변동정보 전산송부시스템을 개선할 필요가 있어, 데이터 연계시스템을 구축(등기촉탁 전자화시스템)하거나 재구축(소유자변동정보 전산송부시스템) 함으로써 실질적인 데이터 통합을 추진할 필요가 있다.⁷⁷⁾

2. 모형 개발의 내용

1) 등기부와 대장의 부동산정보 불일치 해소 추진

우선, 현재 유효하게 개설되어 있는 대장과 등기부의 공통기재사항(부동산표시, 소유권현황)의 일치여부를 확인하고, 부동산별로 그에 속하는 등기부와 대장을 분류⁷⁸⁾하고 공통기재사항의 일치여부를 확인하기 위하여 부동산별로 분류한 등기부와 대장에 대하여 지속적으로 등기부와 대장의 동일성을 식별하고 데이터연계의 기준으로 활용할 수 있는 공통고유번호를 부여⁷⁹⁾하고 공통고유번호를 부여한 등기부와 대장의 공통기재사항

77) 법원행정처, 사업계획서(사업명 : 등기부와 대장의 부동산정보 일치화사업), 2004.9.

78) 등기부(전체 약 4,800만 필지)와 대장(약 3,500만 필지의 토지대장과 약 1,650만 필지의 건축물대장)의 공통기재사항이 일치하는지 여부를 확인함으로써 불일치현황을 파악하고, 부동산별로 그에 속한 등기부와 대장을 식별하고 부동산별로 식별된 등기부와 대장을 지속적으로 식별하고 데이터연계의 기준으로 활용할 수 있는 공통번호를 부여하며 공통번호를 부여한 등기부와 대장의 불일치정보를 법령상의 데이터보정절차(대장의 소유자정리·표시변경등기절차)에 따라 해소하거나 점진적으로 해소할 수 있는 기반을 마련하고 등기부와 대장정보의 정확성을 항구적으로 보장할 수 있는 데이터연계시스템을 구축하여 등기전산자료와 대장전산자료의 연계를 구현함.

79) 공통고유번호는 총 16자리의 아라비아숫자로 구성하며 부동산 식별이 불가능한 대장은 다음과 같이 처리한다. 즉 등기부만 존재할 시에는 공통고유번호를 부여하지 않고 관할 등기소에 해당 정보를 제공하여 등기부의 책임하에 건물의 멸실, 토지의 합병 등 등기부의 폐쇄사유를 확인토록 조치를 한 후 폐쇄사유가 확인되면 직권으로 등기부를 폐쇄하고, 반면 대장만 존재할 때에는 대장에 대하여 공통고유번호를 부여하고 등기DB에 공통고유번호에 해당하는 대장의 부동산표시 정보를 임시 관리하되, 향후 소유권보존등기신청이 접수되면 새로이 생성된 등기부에 대하여 임시로 관리하던 공통고유번호를 부여함.

이 서로 불일치할 때에는 부동산등기법, 지적법 등 관련 법령의 소유자정리절차와 부동산표시변경등기절차에 따라 불일치를 해소한다.

2) 데이터 연계시스템의 구축

종이 문서를 우편으로 송부하는 방식으로 처리하고 있는 등기촉탁(불부합통지 포함) 절차를 전자화 내지 온라인화 하기위하여 공통고유번호를 연계의 기준으로 활용하는 전자등기촉탁시스템을 구축하며, 현재 운영중인 소유자변동정보 전산송부시스템을 효율적인 데이터발체가 가능하고 공통고유번호를 연계의 기준으로 활용할 수 있는 시스템으로 재구축하고, 전자문서의 유통표준을 충족시키고, 전자정부구현사업(G4C사업)과의 중복투자를 회피하기 위하여 G4C 행정정보공동이용제도의 기반시스템(정부고속망 수신서비스 등)을 최대한 활용하는 방향으로 데이터의 연계시스템 구축을 추진한다.⁸⁰⁾

첫째로, 현행 전산자료의 불일치 현황조사로 등기부와 토지대장의 각 전산자료를 협업을 통하여 그 구조를 분석함으로써 자료의 특성에 맞는 불일치 현황조사 방안과 비교항목을 정하며 둘째, 검토 가능한 불일치 현황조사 방안으로 토지등기부와 토지대장은 전산자료의 데이터 구조가 대체로 유사하므로 양자의 동일성을 자동확인할 수 있는 프로그램에 의하여 자동대조하는 방식으로 불일치 현황을 조사하는 것이 효율적이므로 토지등기부와 토지대장의 동일성을 자동 확인할 수 있는 비교 프로그램을 행정자치부와 법원이 공동개발하고 셋째, 전체 부동산에 대한 동일성 확인 작업 수행을 위해 각 기관이 보유한 전산자료의 사전형행화하고 동일성

예) 1 1 2 0 0 4 1 0 0 2 3 4 5 6 7 8

① ② ③ ④

- ① 부동산구분값, 예컨대 11토지, 12 대지권, 21 일반건물, 22 집합건물 1 동건물표제부, 23 집합건물의 전유부분
- ② 공통고유번호 부여년도, 2004는 2005.9이전에 부여한 공통고유번호, 2005는 2005.9~12.까지 새로이 생성된 공통고유번호, 2006는 2006년에 생성된 공통고유번호
- ③ 관서번호, 관서번호는 대장소관청별로 공통고유번호를 생성할 경우 발생할 수 있는 공통고유번호의 중복 생성을 방지하기 위한 조치에 불과하므로 관서번호를 업무와 연동하여 활용하는 것은 원칙적으로 불가하다. 예컨대, 서울시 종로구의 관서번호가 100이라면 이는 1000000001부터 1009999999사이에서 공통고유번호를 부여할 수 있음을 의미
- ④ 해당 부동산의 일련번호

80) 대장소관청의 내부사정으로 인하여 대량자료 형태의 촉탁 또는 통지가 곤란하다면, 등기촉탁 또는 통지관련 데이터를 실시간(real-time)으로 G4C송수신서버로 전송하고, G4C송수신서버가 대량자료 형태로 법원에 일괄 전송함. 다만 이와 관련하여 G4C와의 협조를 모색함.

확인작업을 통하여 등기부와 대장의90동일성이 확인된 부동산에 대하여 그 동일성을 지속적으로 확인할 수 있는 방안을 강구하며 동일성이 확인된 등기부와 대장에 대하여 부동산 표시에 관한 사항 (소재, 지번(토지) 또는 대지의 위치와 동·층·호 (건물), 토지의 지목, 면적에 한정은 대장을 우선적용하고, 소유권현황은 등기부를 우선 적용하여 불일치 내역을 직권정정 실시하여 대국민 서비스의 질적 향상을 도모하여야 한다.

3. 모형 개발의 기대효과

부동산정보의 정확성에 대한 국민의 신뢰를 회복할 수 있고, 등기부와 대장의 불일치 정보를 보정(해소)하거나 점진적으로 해소할 수 있는 기틀을 마련함으로써 효율적이고 정확한 부동산정보 관리를 실현하며, 등기부와 대장의 데이터 연계시스템을 공통고유번호를 활용하는 방향으로 구축함으로써 부동산정보를 공동 활용할 수 있는 기반을 마련하고, 사실상 데이터 통합의 효과를 실현하며, 보정된 부동산정보와 공통고유번호를 활용하여 정확하고 신속하게 부동산정보를 제공(등기부등·초본의 발급·열람, 대장발급 등)함으로써 대국민 서비스의 질적 향상을 도모하고, 부동산 별로 그에 속한 등기부와 대장이 함께 사용하는 공통고유번호를 부여함으로써 첨부서면 전산 확인제도를 성공적으로 시행할 수 있는 여건을 조성하여 온라인 또는 방문 민원신청의 편의를 도모할 수 있다.

대장의 기재사항이 변경되거나 불일치 사항이 발견될 경우 등기업무전산시스템과 대장정보시스템의 연계를 통하여 변경 또는 불일치 사실을 실시간 또는 대량 전송방식을 등기소에 전자적으로 등기촉탁하거나 통지함으로써 위 사실을 등기부에 즉시 반영할 수 있는 전자등기촉탁시스템 (통지)을 구축하고, 토지등기부에 대한 소유자변동정보의 전산송부방식을 개선하고 건물등기부도 소유자변동정보가 전산적으로 대장소관청에 송부될 수 있도록 기 구축된 소유자변동 정보 전산송부시스템을 재구축하여야 한다.

등기제도는 부동산을 둘러싼 권리관계의 변동을 정확하게 공시하여 국민의 재산권을 보호하고, 거래의 안전성을 목표로 소유권현황만을 관리하는 대장과 달리 소유권 이외에 소유권의처분제한에 관한 사항(가압류, 가처분) 과 제한물권에 관한 사항(등기부상 을구사항 : 담보물권, 용익물권 등) 광범위한 권리관계의 변동사항을 공시한다면, 지적제도는 토지의 형상변경에 관한 사항을 정확히 조사·측량하여 기재함으로써 토지에 대한 물리적인 관리의 효율성을 제고하는 것이 주된 목적으로서 등기제도와 확연히 구분된다.

우리나라의 경제발전으로 부동산은 국민의 재산권의 큰 비중을 차지하고 있으며 정보화 시대에 토지는 그 자체의 행정자료로서도 중요하지만 토지와 토지상에 있는 지형·지물들이 종합하여 일구어내는 토지의 현황 정보가 다른 주제정보들의 위치를 나타내고 수량을 파악할 수 있게 하며 기존정보로서의 중요성이 증대되고 있는 것이 세계적인 추세이다. 토지정보의 등록은 정확성, 안전성, 간편성이 있어야 하고 정보제공은 신속·정확·저렴해야 하는데 실지보다 공부경계를 우선시하는 우리법제에서 부동산의 등록공부가 많고 부동산관리와 공시제도가 이원화되어 공부와 실지 또는 공부 간에 불부합토지가 많아 정확성이 부족하다는 것이다. 또한 지적과 등기 모두가 공신력을 인정하지 않고 있어 등록내용을 믿고 거래하였다가 불측의 사고를 당할 경우 권리가 유지되거나 손해배상을 받을 수 없으므로 안전성이 보장되지 못하고 있다는 것이다.

지적제도는 과거 과세자료 등 행정자료로 활용하는 것 이외에 각종 정책정보로 활용하는 경우가 대폭 증가하였고, 등기제도 또한 토지·건물 등에 대한 부동산의 권리관계의 등록정보의 활용도가 매년 증가하고 있어, 이원화된 공시제도의 정비가 절실히 요구된다. 이를 위해서는 지적정보와 등기정보를 통합하여야 할 것이며, 향후에는 지적과 등기제도의 공시기능을 일원화하여야 한다.

우리나라의 부동산공시제도는 지적과 등기로 이원화되어 있어 많은 문제점을 안고 있으며, 그 결과 대장과 등기부의 내용이 불일치하고 소관청과 등기소는 소관부처가 이원화에 따른 국고낭비는 물론 이를 이용하는 국민에게 불필요한 비용과 시간·인력을 낭비하게 하고 있다. 이에 따른 문제점의 해소를 위해 지적·등기의 전산화 및 G4C사업의 항구적 전산시

시스템구축을 통한 네트워크의 연계를 통해서 토지관련 정보를 다양한 공부에 등록하고 여러 기관에서 나누어 관리하며 정보의 체계적인 정보구축을 통하여 종합적인 정보제공과 호환성을 높여 원활한 정보관리와 이를 통해 체계적인 통합방안을 마련해야 함이 바람직하다고 보는 것이다. 즉 전산 시스템의 항구적인 일치화 사업을 구축하여 대장과 등기부에 부동산표시 또는 소유자현황에 변경이 발생한 경우, 각 기관의 데이터 연계를 통하여 변경사실이 등기부 또는 대장에 신속하고 정확하게 반영될 수 있는 시스템 구축을 통한 데이터베이스 통합을 관리체계 일원화 방안은 불일치를 근본적으로 해소할 수 있다고 본다.

전자정부구현을 위한 G4C 사업, 법원의 전자사법부구축사업(등기업무 전산화사업 포함) 등의 성과로 인하여 행정기관 간 정보공동이용이 원활해지고 이를 통하여 대국민 원-스탑(ONE-STOP) 서비스가 가능해짐에 따라 국민의 편의가 크게 증진되고 있어 특히 현행 등기부와 대장에 존재하는 불일치를 해소하고 이러한 일치상태를 항구적으로 유지할 수 있는 데이터 연계방식의 부동산정보 공동이용시스템이 구축된다면 대장과 등기부의 이원관리에 따른 국민의 불편은 크게 해소될 것이고 굳이 데이터를 인위적으로 통합하지 않더라도 사실상 통합의 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상된다.

《 참고 문헌 》

I. 국내문헌

1. 단행본

- 강해규·김용민외5인, 『부동산권리분석의 이해』, 서울: 형설출판사, 2002.
곽윤직, 『부동산등기법』, 서울: 박영사, 1998.
곽윤직, 『물권법』, 서울: 박영사, 1986.
박순표외2인, 『지적학개론』, 서울: 형설출판사, 1999.
안정근, 『현대부동산학』, 제3판, 서울: 법문사, 2004.
유병찬, 『최신지적학』, 서울: 건웅출판사, 2002.
이성화·윤석주, 『부동산공시법』, 서울: 법문사, 2002.
이왕무외3인, 『지적학』, 서울: 법서출판사, 2001.
이은영, 『민법 I』 제3판, 물권총칙·물권법, 서울: 박영사, 2002.
이원준, 『부동산학원론』, 제 4전정판, 서울: 박영사, 2002.

2. 논문

2-1 학위 논문

- 김영권, 「부동산등기제도에 관한 연구-문제점과 개선안을 중심으로」
석사학위논문, 단국대학교 경영대학원, 2000.
김영조, 「부동산공시제도의 일원화에 관한 연구」, 석사학위논문, 전북대
학교 행정대학원, 2001.
김종우, 「부동산권리분석에 관한 연구」, 석사학위논문, 단국대학교 경영
대학원, 1999.
노종찬, 「등기와지적제도의 이원화로 인한 법률문제연구」, 박사학위논
문, 숭실대학교 대학원, 2000.
박원구, 「현행 부동산공시제도의 문제점과 개선방안」, 석사학위논문, 대
구대학교 사회복지대학원, 2000.
박태진, 「우리나라 부동산 공시제도에 관한연구」, 석사학위논문, 건국대
학교 행정대학원, 2003.
안광수, 「부동산공시제도의 일원화에 관한연구」, 석사학위논문, 성균관
대학교 행정대학원, 2003.

- 안병근, 「지적제도와 등기제도의 통합관리방안에 관한 연구」, 석사학위 논문, 단국대학교 경영대학원, 2000.
- 양규영, 「지적정보센터 자료공동활용 및 활성화방안에 관한 연구」, 석사학위논문, 건국대학교 부동산대학원, 2004.
- 윤대성, 「부동산의 일원화에 대한 연구」, 박사학위논문, 창원대학교 법학대학원, 2002.
- 이성화, 「우리나라 토지정보 관리체계 개선방안에 관한 연구」, 석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 1991.
- 장석원, 「부동산공시제도의 개선방안에 관한 연구」, 석사학위논문, 단국대학교 산업경영대학원, 2002.
- 전병환, 「부동산의 일원화에 관한 연구」, 창원대학교 대학원, 박사학위 논문, 창원대 대학원, 2003.
- 조홍관, 「부동산공시제도의 개선방안에 관한연구」, 석사학위논문, 동의대학교 행정대학원, 1999.
- 최영광, 「부동산공시제도의 일원화에 관한연구」, 석사학위논문, 건국대학교 행정대학원, 1985.
- 홍관희, 「부동산공시제도의 개선방안에 관한 연구」, 박사학위논문, 전주대학교 대학원, 1992.

2-2 일반 논문

- 김장현, 「인터넷에 의한 지적공부 및 부동산등기부의 열람·등본교부에 관한 비교연구」, 지적, 지적34권제4호, 대한지적공사, 2004.9.
- 신동현, 「일본의 지적제도에 대한 고찰」, 지적, 여름호, 2004.
- 이성화, 「부동산개발을 저해하는 지적불부합지의 실태분석에 관한연구」, 한국부동산학연구, 제18집제1호, 한국부동산분석학회, 2002.6.
- , 「부동산공시제도 통합에 관한연구」, 한국부동산학연구, 제8집제2호, 한국부동산분석학회, 2002.12.
- 이수창·이범관·김홍택, 「우리나라 지적공시제도의 발전방향에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제19권제1호, 한국지적학회, 2003.
- 지종덕, 「지적학의 학문적 특성에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제20권제1호, 한국지적학회, 2004.
- 최청인, 「지적제도의 발전방향에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제20권제1호, 한국지적학회, 2004.

홍성언 · 이동현 · 박수홍, 「수치지적도와 수치지적도를 이용한 지적
불부합지 조사 방법」, 한국지적학회지, 제20권제1호,
한국지적학회, 2004.

3. 기타 자료

감사원, 「국가지리정보체계(NGIS)구축사업 추진실태 감사결과」, 2001.4.
내무부지적과, 「토지등록공시제도의 일원화 방안」, 1993.
법원행정처, 「사업계획서 (사업명 : 등기부와 대장의 부동산 정보 일치화
사업)」, 2004.9.
법제처, 박영욱, 「지적법령해설」, 월간 법제 10월호, 2004.
행정자치부내부자료, 「민원서비스 혁신(G4C)시스템 이용지침」, 2003.2.
행정자치부내부자료, 「부동산 정보 불일치해소 사업의 추진방안」,
2004.10.

4. 인터넷 웹 사이트

건교부 (<http://www.moct.go.kr>)
국토지리원 (<http://www.ngi.go.kr>)
국회도서관 (<http://www.nanet.go.kr>)
대한민국전자정부홈페이지 (<http://www.egov.go.kr>)
대법원홈페이지 (<http://www.scourt.go.kr>)
대한지적공사 (<http://www.kcsc.co.kr>)
등기인터넷서비스 (<http://registry.scourt.go.kr>)
법제처 (<http://www.moleg.go.kr>)
전자화폐 (사이버패스. <http://www.cyberpass.com>)
정보통신부(<http://www.mic.go.kr>)
행정자치부 지적정보센터 (<http://lic.mogaha.go.kr>)

II. 국외문헌

Real Estate Principles ninth edition Charles J. Jacobus, 2003.
National research council, Need for a multipurpose cadastre,
Washington D. C, National academy Press.5, 1980.
Marshall Alfred, Principle of economics(reprinted), London, Mcmillan
Press, 1972.

< *ABSTRACT* >

A Study on Developing an Integration Model for Real Estate Public Noticing System of Korea

Mija, Lee

Major in investment & financing of
Real Estate

Graduate School of Real Estate

Hansung University

Directed by Prof. Jeongkeun, Ahn

A cadastral system, in contrast to a real estate registration system, mainly aims at increasing the efficiency of land management processes by accurately investigating and/or surveying the physical changes of shapes on land while the registration system purposes to protect citizens' property rights and to promote real estate transactions by publicly noticing the legal changes of rights on land.

The information of the cadastral system is remarkably used for various fields of policy making in addition to the conventional administration purposes like taxation. The utilization of the registration data such as land rights, building rights also increases year by year. The two systems are required to be integrate in such ways. The first step will be the information integration of the both applications and then, as the second step, the function of each public noticing system should be amalgamated.

Korean public noticing for real property is composed of two independent systems, cadastre and real estate registration system. Considerable inconsistencies are being produced between cadastral

and registration records, which requires the defrayal of National Treasury by maintaining the similarly functioning cadastral and registration offices at the same time. Citizens also spend unnecessary time and money as the cost of visiting the both offices.

To cope with the problems, it is desirable to firstly computerize the information of cadastral and registration systems, secondly to link the systems through the network of G4C Project for registering all the land-related information, and lastly to integrate the information systems managed by the several agencies and organizations in charge.

The information inconsistency can be basically resolved by the development of a new model for the public noticing that involves rapid and accurate update of physical cadastral data and legal descriptions of registry records to keep the consistency between the both information systems.

Thanks to G4C Project for the realization of e-government by the Administration and E-Court Project by the Supreme Court, it becomes more and more easy to share information between governmental bodies, which offers more opportunities for public One-Stop service. The citizens' inconvenience caused by maintaining the cadastral and registry systems respectively will be much relieved if an information system is developed for sharing the real estate information by the methodology of modelling public noticing processes that can permanently keep the inconsistency between the two registers of cadastre and real estate registration. The methodology is supposed to give the effect of practical integration even though data are not integrated in reality.