



제439회 국회(정기회)
제2차 법제사법위원회

미등기 사정토지의 국유화 등에 관한 특별법안

검 토 보 고

〈 미등기 사정토지의 국유화 근거 마련 등 〉
■ 임미애의원 대표발의(의안번호 제13618호)

2026. 9.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 이 세 진

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	4
1. 제정안 발의배경	4
2. 제정안의 체계 및 주요내용	6
3. 조문별 검토	10

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 임미애의원 등 18인
2. 발 의 일 : 2025. 10. 16.
3. 회 부 일 : 2025. 10. 20.

II. 제안이유

미등기 사정토지란 일제강점기 조선총독부에 의해 실시된 토지·임야 조사사업(1910~1935)에 따라 토지의 소유자와 경계를 확정 한 이후 오늘날까지 보존등기가 되고 있지 않은 소유권이 불분명한 토지로 전국에 약 63만여 필지(544km²)가 산재하고 있음.

소유권이 불분명하게 된 것은 사정토지 소유자의 사망·월북·미등기 전매 등이 원인으로 추정되며 이런 토지가 무단 방치되어 불법 건축물·쓰레기 투기장 등으로 변모하여 주거환경을 심각하게 침해함은 물론 각종 공적·사적 개발사업 지연의 원인으로 작용하여 관련 고충민원이 지속 증가하고 있음.

미등기 사정토지는 판례에 따라 권리추정력이 있는 사유재산으로 인정됨으로써 관리 부존 상태로 무단 방치되고 있음. 이에 따라 특별법을 제정하여 1차적으로 사정토지 명의인에게 간단한 절차에 따라 보존등기할 수 있도록 지원하고, 나머지 토지는 국가로 귀속하는 등 소유권을 분명하게 하여 국토의 효율적 이용을 도모하고자 함.

Ⅲ. 주요내용

- 가. 이 법은 토지·임야조사사업 당시 사정되었으나 미등기 상태인 토지에 대해 간소한 절차로 등기를 지원하고, 소유자를 찾지 못한 토지는 국가가 관리하여 국토의 효율적 이용을 도모하는 것을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 미등기 사정토지의 조사 및 처리를 심의·의결하기 위해 시·군·구 및 광역시·도에 사정토지조사위원회를 설치하도록 함(안 제6조부터 제8조까지).
- 다. 미등기 사정토지 대상을 확정하여 1년 이상 일간신문 및 홈페이지에 고시하고, 이해관계인은 고시 기간 내에 이의신청을 할 수 있도록 함(안 제11조 및 제12조).
- 라. 대장상 소유자 또는 상속인이 위원회의 의결을 통해 간소화된 절차로 대장에 주소를 등록하고 소유권보존등기를 신청할 수 있도록 함(안 제13조 및 제14조).
- 마. 고시일 또는 이의신청 결과 통지일로부터 1년 이내에 소유권 보존 등기를 하지 않은 토지는 사정토지위원회의 의결을 거쳐 국가에 귀속되도록 함(안 제15조).
- 바. 국가에 귀속된 토지는 등기일로부터 10년간 처분을 제한하며, 귀속 이전부터 토지를 점유해 온 자에게 우선적으로 대부하거나 매각할 수 있도록 함(안 제17조).

사. 국가 귀속 후 10년 이내에 진정한 소유자가 확정판결 등을 통해 나타나면 소유권을 반환받을 수 있으며, 반환이 불가능할 경우 감정 평가액을 기준으로 손실보상을 받도록 함(안 제18조).

아. 국가에 귀속된 토지 중 도로, 하천 등 이미 공공용으로 사용 중인 토지는 실제 사용하는 관리청에 무상으로 양도하도록 함(안 제19조).

자. 직무상 비밀이나 미공개정보를 이용하여 재산상 이익을 취득한 공직자 등에 대해 징역 또는 벌금에 처하는 벌칙 조항을 둠(안 제24조).

차. 이 법에 따라 등기를 신청하는 경우 「부동산등기 특별조치법」에 따른 과태료와 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」에 따른 과징금을 부과하지 않도록 함(안 제25조).

IV. 검토의견

1. 제정안 발의배경

일제강점기 시행된 토지조사사업 및 임야조사사업에 따라 토지가 사정(査定)된 경우, 사정명의인은 해당 토지를 원시취득함.¹⁾ 하지만 이후에 토지가 방치되어 등기되지 않은 사정토지가 국민권익위원회 추산 전국 63만 필지²⁾에 이르고 있음.

미등기 사정토지는 소유권이 불확정한 상태여서 토지개발 등에 있어 법률상·사실상 제약을 받을 수밖에 없음. 특히, 미등기 사정토지를 등기 없이 양수한 자 또는 미등기 사정토지에 대한 점유취득시효 완성자 등과 관련한 사정명의인의 인적정보를 알기 어려워 소유권확인소송 및 대위소송에 따른 소유권이전등기가 곤란한 측면이 있음.³⁾

국민권익위원회도 일제강점기와 6·25전쟁을 거치며 소유주를 모른 채 방치되어 토지개발사업의 지연 등을 유발하는 미등기 사정토지가 100여 년간 방치되고 있어 해당 토지의 소유주를 찾아 등기할 수 있도록 제도개선을 권고한 바 있음.⁴⁾

1) 대법원 1986. 6. 10. 선고 84다카1773 전원합의체 판결.

2) 전체토지 3,951만 필지의 1.6%로, 공시지가 2조 2천억 원 상당임.

3) 미등기토지에 대하여 토지대장이나 임야대장의 소유자 명의인 표시란에 구체적 주소나 인적사항에 관한 기재가 없어서 그 명의인을 특정할 수 없는 경우에는 그 소유명의인의 채권자가 국가를 상대로 소유명의인을 대위하여 소유권확인의 확정판결을 받더라도 이 확인판결에는 소유자가 특정되지 않아 특정인이 위 토지의 소유자임을 증명하는 확정판결이라고 볼 수 없다(대법원 2021. 7. 21. 선고 2020다300893 판결).

4) 국민권익위원회 보도자료, 2025. 1. 27.

이상과 같이 토지조사사업 등을 실시한 지 한 세기가 넘어간 이상 미등기 사정토지를 국유화하여 국토 활용도를 높일 필요가 있다는 지적이 제기되고 있는바, 제정안은 이러한 지적을 반영하여 국토의 효율적 이용을 도모하려는 취지로 보임.

2. 제정안의 체계 및 주요내용

가. 개관

제정안은 목적, 정의, 적용 범위·대상, 사정토지위원회 설치·업무·구성·의결 및 활동기간, 사정토지 대상의 확정 및 고시, 이의신청, 소유권 보존 및 국가귀속, 소유권의 반환 및 손실보상 등 총 25개의 조문으로 구성됨.

<제정안 본칙 체계>

제1조(목적)
제2조(정의)
제3조(적용 범위)
제4조(적용 대상)
제5조(국가와 지방자치단체의 책무)
제6조(사정토지위원회의 설치)
제7조(사정토지위원회의 업무 등)
제8조(사정토지위원회의 구성)
제9조(사정토지위원회의 의결)
제10조(사정토지위원회의 활동기간)
제11조(사정토지 대상의 확정 및 고시)
제12조(이의신청 등)
제13조(대장의 주소등록 및 소유권보존등기)
제14조(주소등록 신청 및 절차)
제15조(소유권 보존 및 국가귀속)
제16조(광역시·도 미등기 사정토지조사위원회)
제17조(국가귀속 사정토지의 처분 등)
제18조(소유권의 반환 및 손실보상)
제19조(국유재산의 분류 및 관리)

제20조(자료의 보관)
제21조(비밀준수의무)
제22조(벌칙 적용에서의 공무원 의제)
제23조(직원 등의 행위 제한)
제24조(벌칙)
제25조(다른 법률과의 관계)

나. 제정안의 주요 내용

① 사정토지위원회

제정안은 미등기 사정토지의 조사 및 처리 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 사정토지위원회 설치, 업무, 구성, 의결, 활동기간의 규정을 둠.

구분	내용
설치 (안 제6조)	- 등기 사정토지의 조사 및 처리 등에 관한 사항을 심의·의결 - 시·군·구에 시·군·구 미등기 사정토지조사위원회와 광역시·도에 광역시·도 미등기 사정토지조사위원회를 둠.
업무 (안 제7조)	- 미등기 사정토지의 확정 및 고시에 관한 사항 - 이의신청에 관한 사항 - 대장의 주소등록에 관한 사항 - 미등기 사정토지의 국가귀속에 관한 사항 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
구성 (안 제8조)	- 관할 지방법(지)원장이 지명하는 판사 1명(위원장) - 대장소관청 소속 5급 이상 공무원 2명 - 관할 지방법(지)원장이 지명하는 등기관 1명 - 해당 구역의 읍장·면장 또는 동장 1명

구분	내용
	- 변호사, 법무사 그 밖의 법률지식이 풍부한 사람으로서 대장소관청이 위촉하는 사람 2명 - 법률에 소양이 있는 해당 지역주민으로서 대장소관청이 위촉하는 사람 2명
의결 (안 제9조)	- 미등기 사정토지의 국유화 결정은 재적위원 과반수의 출석과 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결 - 국유화 결정을 제외하고 다른 규정이 없으면 재적위원 과반수의 출석과 재적위원 과반수의 찬성으로 의결
활동기간 (안 제10조)	- 구성을 마친 날부터 4년 이내에 활동을 완료 - 4년 이내에 활동을 완료하기 어려운 경우에는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 후 연장

② 인우보증제도 채택

제정안은 미등기 사정토지의 대장상 소유자 또는 상속받은 사람이 사정토지위원회 의결서를 첨부하여 대장상 소유명의인의 주소등록을 신청할 수 있도록 하고, 주소를 등록한 대장상 소유자 등은 대장등본을 첨부하여 소유권보존등기를 신청할 수 있도록 하였음(안 제13조).

그런데, 미등기 사정토지의 대장상 소유자 또는 상속인이 위와 같은 주소등록을 신청하기 위하여는 사정토지위원회의 의결을 받아야 하고, 의결을 받고자 하는 사람은 “시·군·구 또는 읍·면·동장이 위촉한 3명 이상 보증인의 보증서” 등을 첨부하여 대장소관청에 신청하도록 함으로써(안 제14조) 소유권취득을 위하여 보증인의 존재를 요구하는 인우보증제도를 채택함.

③ 소유권 반환 등을 위한 기한 설정

제정안은 확정판결 등에 의하여 국유로 된 미등기 사정토지를 반환받을 수 있도록 하고, 소유권을 반환할 수 없는 때에는 국가는 두 개의 감정평가법인 등의 평가액을 산술평균한 금액 등으로 보상하도록 하는 등 국가명의 소유권보존등기를 마친 미등기 사정토지의 진정한 권리자의 소유권 반환 및 손실보상의 근거를 마련하고 있음(안 제18조).

다만, 제정안은 소멸시효의 적용을 받지 않는 일반 민사사건의 소유권 이전등기 청구권과 달리, 미등기 사정토지에 대한 소유권 반환 또는 손실보상을 받기 위한 기한을 미등기 사정토지가 국가로 귀속된 날부터 10년 이내로 설정하고 있음.

3. 조문별 검토

가. 목적 (안 제1조)

제1조(목적) 이 법은 토지·임야조사사업 당시에 토지 소유자가 사정되었으나 보존등기가 되어 있지 아니한 토지에 대하여 용이한 절차에 따라 등기할 수 있게 하고 나머지 토지에 대하여는 국가가 관리하도록 함을 목적으로 한다.

안 제1조는 “미등기 사정토지를 용이한 절차에 따라 등기할 수 있게 하고 나머지 토지에 대하여는 국가가 관리하도록 함”을 이 법의 목적으로 하고 있는바, 미등기 사정토지의 소유권보존등기 특례를 제공하여 소유자나 상속인 등 이해관계인의 권리행사 및 미등기토지의 등기 촉진에 기여할 수 있고, 소유자가 불명한 토지는 궁극적으로 국가 명의로 소유권 등기를 마치고 관리함으로써 국토의 효율적 이용을 도모하려는 것으로 보임.

다만, 이 법의 목적으로 미등기 사정토지에 대한 간이한 등기절차의 제공뿐 아니라, 등기되지 않은 나머지 토지에 대하여 국가가 관리한다는 점을 명시하고 있는데, 미등기 사정토지의 효율적인 이용과 관리를 위한 국가 귀속이 필요하더라도 국유화 등 이해관계인의 재산권을 제한하는 내용을 이 법의 목적으로 명시하는 것이 타당한지에 대한 검토를 할 수 있다고 보임.

나. 정의 (안 제2조)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “미등기 사정토지”란 일제강점기 1912년 토지조사사업과 1918년 임야조사사업 당시 토지대장이나 임야대장에 등록되었지만, 소유권보존등기가 되어 있지 아니한 토지를 말한다.
2. “대장”이란 일제강점기 1912년 토지조사사업 당시 제조한 토지대장과 1918년 임야조사사업 전후에 제조한 임야대장을 말한다.
3. “사정”이란 일제강점기 1912년 토지조사사업 당시 조선총독부 임시 토지조사국장과 1918년 임야조사사업 당시 도장관이 한 행정처분을 말한다.
4. “대장소관청”이란 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따라 대장을 관리하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)을 말한다.
5. “관리청”이란 「국유재산법」 제2조제6호 및 제11호, 「공유재산 및 물품관리법」 제2조제5호에 따른 해당 지방자치단체를 말한다.
6. “공직자”란 「공직자의 이해충돌 방지법」 제2조제2호에 해당하는 사람을 말한다.

안 제2조는 “미등기 사정토지”를 일제강점기 1912년 토지조사사업과 1918년 임야조사사업 당시 토지대장이나 임야대장에 등록되었지만, 소유권보존등기가 되어 있지 아니한 토지로 정의하고(제1호), “사정”을 일제강점기 1912년 토지조사사업 당시 조선총독부 임시 토지조사국장과 1918년 임야조사사업 당시 도장관이 한 행정처분으로 정의하며(제3호), “대장소관청”을 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따라 대장을 관리하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장으로 정의하는(제4호) 등 이 법에서 사용하는 용어의 뜻을 규정함으로써 해석의 명확성을 확보할 수 있을 것으로 보임.

다만, 미등기 사정토지 대상에 대한 확정 및 고시에 이의를 제기할 수 있는 이해관계인이 누구인지 안 제2조의 정의조항에서 규정하지 않고, 안 제12조제2항5)에서 “해당 토지의 소유자 또는 상속인 등 이해관계인”을 “이해관계인”으로 약칭하고 있는데, 이해관계인의 범위는 미등기 사정토지의 소유권보존등기 절차에 있어 향후 분쟁의 소지를 최소화하기 위하여 명확할 필요가 있다고 보이므로 이를 정의조항에서 구체적으로 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보임.

-
- 5) 안 제12조(이의신청 등) ① 제11조에 따른 미등기 사정토지 대상에 대한 확정 및 고시에 대하여 이의가 있는 사람은 제11조에 따른 고시 기간 내에 이의신청을 할 수 있다.
② 제1항에 따라 이의신청을 하고자 하는 자는 해당 토지의 소유자 또는 상속인 등 이해관계인(이하 “**이해관계인**”이라 한다)이라는 사실과 그 이의내용을 증명하는 서류와 사유를 기재하여 대장소관청에 신청하여야 한다.
③ 제1항 및 제2항에 따라 이의신청을 접수한 대장소관청은 6개월 이내에 사정토지위원회의 의결을 거쳐 그 결과를 이의신청인에게 통지하여야 한다.

다. 적용 범위 (안 제3조)

제3조(적용 범위) ① 이 법은 토지로서 1912년 토지조사사업 당시 토지대장에 등록되어 있으나 소유권보존등기가 되어 있지 아니한 토지와 1918년 임야조사사업 전후 임야대장에 등록되어 있으나 소유권보존등기가 되어 있지 아니한 임야에 대하여 이를 적용한다.

② 제1항에도 불구하고 소유권의 귀속에 관하여 소송이 계속 중인 토지에 관하여는 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 소송이 종료된 경우에는 그러하지 아니하다.

안 제3조는 적용 범위 규정으로 1912년 토지조사사업 당시 토지대장에 등록되어 있으나 소유권보존등기가 되어 있지 아니한 토지와 1918년 임야조사사업 전후 임야대장에 등록되어 있으나 소유권보존등기가 되어 있지 아니한 임야에 대하여 이 법을 적용하되, 소송이 종료되지 아니한 이상 소유권의 귀속에 관하여 소송이 계속 중인 토지에 관하여는 이 법을 적용하지 아니하도록 하고 있음.

제정안은 소유권에 관한 소송이 진행 중인 토지에 대하여는 사정토지위원회 의결 등 이 법의 절차가 해당 소송에 우선하지 못함을 명시하여, 이 법의 해석 및 집행상의 혼동을 방지할 수 있다고 보이고,

유사 입법례인 「수복지역내소유자미복구토지의복구등록과보존등기등에관한특별조치법」⁶⁾ 등에서도 소송이 계속 중인 부동산에 대하여는

6) 「수복지역내소유자미복구토지의복구등록과보존등기등에관한특별조치법」

제3조(적용대상) 이 법은 수복지역내의 부동산에 대하여 적용한다. 다만, 1953년 7월 27일에 발효된 통칭 한국정전협정에 의하여 확정된 남경계 표시선 북방지역과 소유권의 귀속에 관하여 법원에 소송이 계속중인 부동산에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

이 법을 적용하지 아니하도록 하고 있다는 점을 고려할 때 이 법의 적용 범위에서 소송이 계속 중인 토지를 제외한 것은 타당한 입법 조치로 이해됨.

라. 사정토지위원회 (안 제6조부터 제10조까지)

제6조(사정토지조사위원회의 설치) 미등기 사정토지의 조사 및 처리 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 시·군·구에 시·군·구 미등기 사정토지조사위원회와 광역시·도에 광역시·도 미등기 사정토지조사위원회(이하 “사정토지위원회”라 한다)를 둔다.

제7조(사정토지위원회의 업무 등) ① 사정토지위원회의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 제11조에 따른 미등기 사정토지의 확정 및 고시에 관한 사항
2. 제12조제3항에 따른 이의신청에 관한 사항
3. 제13조 및 제14조에 따른 대장의 주소등록에 관한 사항
4. 제15조에 따른 미등기 사정토지의 국가귀속에 관한 사항
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 사정토지위원회는 제1항에 따른 업무를 수행하기 위하여 국가기관, 지방자치단체, 대장소관청, 그 밖의 관련 기관 또는 단체(이하 “국가기관등”이라 한다)에 대하여 필요한 자료제출 및 사실조회 등 협조를 요청할 수 있다.

③ 제2항에 따라 협조 요청을 받은 국가기관등은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.

제8조(사정토지위원회의 구성) ① 사정토지위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성한다.

② 사정토지위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 관할 지방법(지)원장이 지명하는 판사 1명
2. 대장소관청 소속 5급 이상 공무원 2명
3. 관할 지방법(지)원장이 지명하는 등기관 1명
4. 해당 구역의 읍장·면장 또는 동장 1명
5. 변호사, 법무사 그 밖의 법률지식이 풍부한 사람으로서 대장소관청이 위촉하는 사람 2명
6. 법률에 소양이 있는 해당 지역주민으로서 대장소관청이 위촉하는 사람 2명

③ 사정토지위원장은 제2항제1호에 따른 판사가, 부위원장은 위원 중에서 대장소관청이 지정하는 사람이 된다.

④ 사정토지위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원이 아닌 간사 1명을 둔다.

⑤ 그 밖에 사정토지위원회 위원의 선임·해임·제척과 사정토지위원회의 조직·운영·회의 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(사정토지위원회의 의결) ① 사정토지위원회의 미등기 사정토지의 국유화

결정은 재적위원 과반수의 출석과 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.

② 사정토지위원회는 제1항을 제외하고 다른 규정이 없으면 재적위원 과반수의 출석과 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제10조(사정토지위원회의 활동기간) ① 사정토지위원회는 그 구성을 마친 날부터 4년 이내에 활동을 완료하여야 한다.

② 사정토지위원회는 제1항에서 정한 기간 이내에 활동을 완료하기 어려운 경우에는 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한 후 연장할 수 있다.

제정안은 미등기 사정토지의 조사 및 처리 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 시·군·구 및 광역시·도에 사정토지위원회를 두고(안 제6조), 미등기 사정토지의 확정 및 고시에 관한 사항, 이의신청에 관한 사항, 대장의 주소등록에 관한 사항, 미등기 사정토지의 국가 귀속에 관한 사항 등을 사정토지위원회의 업무로 하며, 사정토지위원회는 위 업무를 수행하기 위하여 국가기관 등에 필요한 자료제출 및 사실조회 등 협조를 요청할 수 있도록 하는 한편(안 제7조),

관할 지방법(지)원장이 지명하는 판사 1명, 대장소관청 소속 5급 이상 공무원 2명, 관할 지방법(지)원장이 지명하는 등기관 1명, 해당 구역의 읍장·면장 또는 동장 1명 등을 사정토지위원회 위원으로 하면서, 관할 지방법(지)원장이 지명하는 판사가 사정토지위원장이 되고, 사정토지위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원이 아닌 간사 1명을 두며, 그 밖에 사정토지위원회 위원의 선임·해임·제척과 사정토지위원회의 조직·운영·회의 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함(안 제8조).

그리고 사정토지위원회의 미등기 사정토지의 국유화 결정은 재적위원 과반수의 출석과 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결하고, 그 밖의 사항은 다른 규정이 없으면 재적위원 과반수의 출석과 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하며(안 제9조), 사정토지위원회는 그 구성을 마친 날부터 4년 이내에 활동을 완료하도록 하고, 그 기간 이내에 활동을 완료하기 어려운 경우에는 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한 후 연장할 수 있도록 함(안 제10조).

제정안은 미등기 사정토지 조사와 처리 등에 필요한 사항의 심의·의결을 위한 사정토지위원회를 설치하고, 지방법(지)원장이 지명하는 판사를 위원장으로 하며, 미등기 사정토지의 국유화 결정은 사정토지위원회 재적위원 과반수의 출석과 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결하도록 하는 등 사정토지위원회의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정하려는 내용임.

다만, 토지대장·임야대장을 소관하는 정부부처는 국토교통부로 미등기 사정토지와 관련한 업무를 수행함에 있어 국토교통부의 협조가 필요하다고 보이는데, 사정토지위원회 구성에 국토교통부 소속 인원이 명시되어 있지 않고, 그 업무에 관한 사항에서도 국토교통부의 역할이 규정되어 있지 않음.

사정토지위원회 구성을 함에 있어 판단의 신뢰성·엄정성 확보를 위해 법률 전문가가 필요할 수 있으나, 사정토지의 조사 업무 등을 원활하게 처리할 수 있는 기관의 참여도 필요하다고 보이므로, 사정토지위원회의 구성 등에 대하여는 관계기관의 의견을 청취하여 입법정책적으로 결정할 사항으로 보임.

또한, 안 제7조제2항은 사정토지위원회가 업무를 수행하기 위하여 국가 기관 등에 필요한 자료제출 및 사실조회 등 협조를 요청할 수 있도록 하고 있는데, 미등기 사정토지 조사 등 사무의 원활한 수행을 위하여 등기의 열람 및 발급 수수료 등의 면제에 관한 규정을 두는 것에 대해 검토할 수 있다고 보임.

참고로, 국회예산정책처에 따르면 제정안에 따라 시·군·구 및 광역시도에 사정토지위원회를 설치·운영하는 경우, 추가재정소요는 2026년부터 2030년까지 매년 29억 1,600만원씩 5년간 총 145억 8,000만원으로 추계됨.

마. 사정토지 확정 및 고시 (안 제11조)

제11조(사정토지 대상의 확정 및 고시) ① 사정토지위원회는 제4조에 따른 미등기 사정토지 대상을 확정하고 대통령령으로 정하는 사항을 일간 신문 및 해당 부처, 광역시·도, 시·군·구 인터넷 홈페이지에 1년 이상 고시하여야 한다.

② 제1항에 의해 고시된 내용이 추가, 수정, 누락, 삭제 등에 의해 변경사항이 발생할 경우에는 변경 고시를 하여야 한다. 이 경우 변경 고시 기간은 변경 고시일로부터 6개월 이상으로 한다.

안 제11조는 사정토지위원회가 미등기 사정토지 대상을 확정하고 대통령령으로 정하는 사항을 일간 신문 및 해당 부처, 광역시·도, 시·군·구 인터넷 홈페이지에 1년 이상 고시하도록 하고(제1항), 이에 따라 고시된 내용이 추가, 수정, 누락, 삭제 등에 의해 변경사항이 발생할 경우에는 변경 고시를 하도록 하며, 이 경우 변경 고시 기간은 변경 고시일로부터 6개월 이상으로 하려는(제2항) 내용임.

미등기 사정토지의 귀속 절차 이전에 소유자나 상속인 등 이해관계인들을 위한 고시나 공고는 필수적인 절차로 보이는바, 고시나 공고의 주체와 그 기간 등은 소유권 보호와 국토의 효율적 이용 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항으로 보임.

다만, 제정안에 따르면 확정 고시한 날부터 1년 이내에 토지소유자 또는 상속인 등이 소유권보존등기를 완료하지 않으면, 해당 미등기 사정토지는

사정토지위원회의 의결을 거쳐 국가에 귀속되도록 하였는바(안 제15조7)),

1년이라는 고시 기간이 토지소유자 등의 입장에서는 미등기 사정토지를 파악하고 소유권등기를 완료하는 데 부족한 기간이어서 소유권 침해를 유발하는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 보임.

7) 안 제15조(소유권 보존 및 국가귀속) ① 미등기 사정토지는 제11조에 따라 확정 고시한 날 또는 제12조 제3항에 따라 이의신청 결과를 통지받은 날로부터 1년 이내에 토지소유자 또는 상속인 등은 「부동산등기법」에 따라 소유권 보존등기를 완료하여야 한다.

② 제1항에서 정한 기한 내 보존등기를 하지 아니한 미등기 사정토지는 사정토지위원회의 의결을 거쳐 국가에 귀속된다.

③ 미등기 사정토지의 국가 귀속에 관한 구체적인 절차와 그 밖의 필요한 사항에 관하여는 대통령령으로 정한다.

바. 이의신청 (안 제12조)

- 제12조(이의신청 등) ① 제11조에 따른 미등기 사정토지 대상에 대한 확정 및 고시에 대하여 이의가 있는 사람은 제11조에 따른 고시 기간 내에 이의신청을 할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 이의신청을 하고자 하는 자는 해당 토지의 소유자 또는 상속인 등 이해관계인(이하 “이해관계인”이라 한다)이라는 사실과 그 이의내용을 증명하는 서류와 사유를 기재하여 대장소관청에 신청하여야 한다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따라 이의신청을 접수한 대장소관청은 6개월 이내에 사정토지위원회의 의결을 거쳐 그 결과를 이의신청인에게 통지하여야 한다.
- ④ 제2항과 제3항에 관한 절차와 방법 등은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 제3항의 결과에 대하여는 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다.

안 제12조는 미등기 사정토지 대상에 대한 확정 및 고시에 대하여 이의가 있는 사람은 고시 기간 내에 이의신청을 할 수 있도록 하고(제1항), 해당 이의신청을 하고자 하는 자는 해당 토지의 소유자 또는 상속인 등 이해관계인이라는 사실과 그 이의내용을 증명하는 서류와 사유를 기재하여 대장소관청에 신청하도록 하며(제2항), 이에 따라 이의신청을 접수한 대장소관청은 6개월 이내에 사정토지위원회의 의결을 거쳐 그 결과를 이의신청인에게 통지하도록 하고(제3항), 해당 결과에 대하여는 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있도록 하는(제5항) 내용임.

제정안은 미등기 사정토지 대상에 대한 확정 및 고시에 대하여 이해관계인의 이의신청권을 규정함으로써 소유자나 상속인 등 이해관계인의 절차권 보장에 기여할 것으로 보임.

다만, 제정안만 살펴보았을 때 이해관계인의 범위가 소유자와 상속인 외에 누구를 의미하는지 불분명한 측면이 있다고 보이고, 특히 미등기 사정토지의 사실상 양수인 또는 미등기 사정토지에 대하여 취득시효를 완성한 사람이 이해관계인에 해당하는지 명확하지 않아 법 해석과 적용에 있어 혼선이 발생할 수 있다고 보이므로 이에 대한 보완이 필요하다고 보임.

사. 주소등록 및 소유권보존등기 (안 제13조 및 제14조)

제13조(대장의 주소등록 및 소유권보존등기) ① 미등기 사정토지의 대장상 소유자 또는 상속받은 사람은 사정토지위원회의 의결서를 첨부하여 대장상 소유명의인의 주소등록을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 신청을 받은 대장소관청은 의결서에 따라 대장상의 사정명의인의 주소등록을 하여야 한다.

③ 제2항에 따라 주소를 등록한 대장상 소유자 또는 그 상속인은 대장등본을 첨부하여 「민법」 및 「부동산등기법」에서 정한 등기절차에 따라 소유권보존등기를 신청할 수 있다.

제14조(주소등록 신청 및 절차) ① 미등기 사정토지의 대장상 소유자 또는 상속인은 제13조에 따른 주소등록 신청을 위하여는 사정토지위원회의 의결을 받아야 한다.

② 제1항에 따라 의결을 받고자 하는 사람은 다음 각 호의 사항을 첨부하여 대장소관청에 신청하여야 한다.

1. 대장상 소유자 또는 상속인임을 증명하는 가족관계증명서나 제적부등본
2. 시·군·구 또는 읍·면·동장이 위촉한 3명 이상의 보증인의 보증서
3. 기타 족보 등 대장에 등록된 사람과 동일인 또는 상속인임을 증명할 수 있는 서류

③ 제2항에 따라 신청이 있는 경우에는 대장소관청은 사정토지위원회를 개최하여 의결하고 그 결과를 통지하여야 한다.

④ 제2항 및 제3항에 따라 보증인의 자격과 위촉, 사정토지위원회의 개최 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안은 미등기 사정토지의 대장상 소유자 또는 상속받은 사람은 사정토지위원회의 의결서를 첨부하여 대장상 소유명의인의 주소등록을 신청할 수 있도록 하고, 주소를 등록한 대장상 소유자 또는 그 상속인은 대장등본을 첨부하여 「민법」 및 「부동산등기법」에서 정한 등기절차에 따라 소유권보존등기를 신청할 수 있도록 하며(안 제13조),

미등기 사정토지의 대장상 소유자 또는 상속인이 위와 같은 주소등록 신청을 위하여는 사정토지위원회의 의결을 받도록 하고, 의결을 받고자 하는 사람은 ① 대장상 소유자 또는 상속인임을 증명하는 가족관계증명서나 제적부등본, ② 시·군·구 또는 읍·면·동장이 위촉한 보증인 3명 이상의 보증서, ③ 기타 족보 등 대장에 등록된 사람과 동일인 또는 상속인임을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 대장소관청에 신청하도록 하며, 이러한 신청이 있는 경우에는 대장소관청은 사정토지위원회를 개최하여 의결하고 그 결과를 통지하도록 하려는(안 제14조) 등의 내용임.

제정안은 대장상 소유자 또는 상속인의 주소등록 및 소유권보존등기 신청에 있어 사정토지위원회의 의결을 거치게 하는 등 그 절차를 마련하려는 취지로 이해됨.

다만, 안 제14조제2항제2호는 대장상 소유자 등이 주소등록 신청을 위하여 사정토지위원회의 의결을 받기 위해서는 시·군·구 또는 읍·면·동장이 위촉한 3명 이상 보증인의 보증서를 첨부하여 대장소관청에 신고하도록 하는 인우보증제도를 채택하고 있는데,

사정 이후 장기간 경과로 권리관계를 아는 보증인 위촉이 어려울 수 있고, 허위보증 등 보증 관련 분쟁이 발생할 수 있으며, 신청인에게 과도한 절차적 부담이 될 수 있으므로, 인우보증의 입법 여부는 위와 같은 사정을 종합적으로 고려할 필요가 있다고 보임.

또한, 안 제13조제3항은 위 절차에 따라 주소를 등록한 대장상 소유자 등이 「민법」 및 「부동산등기법」에서 정한 등기절차에 따라 소유권 보존등기를 신청할 수 있도록 하였는데, 위 법률 외에도 「농지법」 등 다른 법률에 저촉되는 경우에 대한 특례규정을 둘 필요가 있는지에 대한 검토가 필요하다고 보임.

아. 소유권보존 및 국가귀속 (안 제15조)

제15조(소유권 보존 및 국가귀속) ① 미등기 사정토지는 제11조에 따라 확정 고시한 날 또는 제12조제3항에 따라 이의신청 결과를 통지받은 날부터 1년 이내에 토지소유자 또는 상속인 등은 「부동산등기법」에 따라 소유권 보존 등기를 완료하여야 한다.

② 제1항에서 정한 기한 내 보존등기를 하지 아니한 미등기 사정토지는 사정토지위원회의 의결을 거쳐 국가에 귀속된다.

③ 미등기 사정토지의 국가 귀속에 관한 구체적인 절차와 그 밖의 필요한 사항에 관하여는 대통령령으로 정한다.

안 제15조는 미등기 사정토지를 확정 고시한 날 또는 이의신청 결과를 통지받은 날부터 1년 이내에 토지소유자 또는 상속인 등이 「부동산등기법」에 따라 소유권 보존등기를 완료하도록 하고(제1항), 해당 기한 내 보존등기를 하지 아니한 미등기 사정토지는 사정토지위원회의 의결을 거쳐 국가에 귀속되며(제2항), 미등기 사정토지의 국가 귀속에 관한 구체적인 절차와 그 밖의 필요한 사항에 관하여는 대통령령으로 정하려는(제3항) 내용임.

제정안은 사정명의인의 불특정 등으로 소유권등기가 곤란한 토지소유자 또는 상속인 등이 간이하게 소유권보존등기를 할 수 있도록 함으로써 토지소유권 보호 및 토지의 미등기 상태 해소에 기여하는 한편,

확정 고시한 날 또는 이의신청 결과를 통지받은 날부터 1년 이내에 토지소유자 또는 상속인 등 이해관계인의 권리 신고나 행사가 없었거나, 이해관계인 여부가 확인되지 않은 토지는 사정토지위원회의 의결을 거쳐

국가에 귀속되도록 하여 국토의 효율적인 활용·이용을 도모하려는 취지로 이해됨.

다만, 안 제15조제2항에서 설정한 1년의 기간이 토지소유자·상속인 등 이해관계인의 권리행사 또는 이해관계인 존재 여부 확인에 충분한 기간에 해당하여 토지소유자의 재산권이 보호될 수 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 보임.

자. 국가귀속 사정토지의 처분 (안 제17조)

제17조(국가귀속 사정토지의 처분 등) ① 이 법에 따라 국가에 귀속되는 미등기 사정토지는 그 등기일부터 10년간은 처분을 하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있으면 그러하지 아니한다.

② 이 법에 따라 국가로 귀속된 토지에 대한 관리 및 처분, 대부 등에 관한 사항은 「국유재산법」을 적용한다.

③ 국가로 귀속된 재산의 처분에 의하여 발생된 수익금은 제18조에 따른 손실보상에 우선 사용할 수 있다.

④ 이 법 시행 이전부터 미등기 사정토지를 계속하여 점유하고 있는 경우에는 국가는 점유자에게 우선하여 대부하거나 매각 처분 할 수 있다. 이 경우 대부나 처분의 방법 등은 대통령령으로 정한다.

안 제17조는 국가에 귀속되는 미등기 사정토지의 경우 그 등기일부터 10년간은 처분을 하여서는 아니 되도록 하되, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있으면 그러하지 아니하고(제1항), 국가로 귀속된 토지에 대한 관리 및 처분, 대부 등에 관한 사항은 「국유재산법」을 적용하며(제2항), 국가로 귀속된 재산의 처분에 의하여 발생된 수익금은 손실보상에 우선 사용할 수 있도록 하고(제3항), 이 법 시행 이전부터 미등기 사정토지를 계속하여 점유하고 있는 경우에는 국가는 점유자에게 우선하여 대부하거나 매각 처분할 수 있도록 하려는(제4항) 등의 내용임.

제정안은 국가에 귀속된 미등기 사정토지에 대해 10년의 처분금지 기간을 설정하여 진정한 소유자의 권리를 보호하되, 이 법 시행 이전부터 미등기 사정토지를 계속하여 점유하고 있는 점유자에게는 우선하여 대부하거나 매각할 수 있도록 하여 국토의 효율적 관리와 이용도 아울러 도모하려는 취지로 보임.

다만, 국가로 귀속된 토지에 대한 관리 및 처분, 대부 등에 관한 사항은 「국유재산법」을 적용한다고만 규정하여 해당 토지에 대한 관리와 처분 주체가 어디인지 명확하지 않은데, 미등기 사정토지에 대한 관리 및 처분 주체는 재정경제부, 국토교통부, 산림청 등 관련 정부부처의 의견을 청취하여 입법정책적으로 결정할 사항인 것으로 보임.

차. 소유권의 반환 및 손실보상 (안 제18조)

제18조(소유권의 반환 및 손실보상) ① 토지소유자 또는 상속인 등은 미등기 사정토지가 국가로 귀속된 날부터 10년 이내에 확정판결 등에 의하여 제15조에 따라 국유로 된 미등기 사정토지를 반환받을 수 있다. 이 경우 소유권을 반환할 수 없는 때에는 국가는 두 개의 감정평가법인 등의 평가액을 산술평균한 금액 등으로 보상하여야 한다.

② 제1항에 따른 반환 절차, 보상의 청구절차·기준 및 산정방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

안 제18조는 토지소유자 또는 상속인 등이 미등기 사정토지가 국가로 귀속된 날부터 10년 이내에 확정판결 등에 의하여 국유로 된 미등기 사정토지를 반환받을 수 있도록 하고, 소유권을 반환할 수 없는 때에는 국가는 두 개의 감정평가법인 등의 평가액을 산술평균한 금액 등으로 보상하도록 하며(제1항), 반환 절차, 보상의 청구절차·기준 및 산정방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하려는(제2항) 내용임.

제정안은 국가 명의로 소유권보존등기를 마친 미등기 사정토지의 진정한 권리자의 소유권 반환 및 손실보상의 근거를 마련하여 토지소유권자 등의 재산권을 보호하려는 취지로 보임.

다만, 제정안은 미등기 사정토지에 대한 소유권 반환 내지 손실보상을 받기 위한 기한을 미등기 사정토지가 국가로 귀속된 날부터 10년 이내로 설정하고 있는데,

일반 민사사건에서 소유권이전등기 청구권은 소멸시효의 적용을 받지 않는바, 진정한 소유권자의 재산권 보호 필요성, 소유권이전 청구권의 법적 성질 등을 고려하였을 때 소유권 반환 및 손실보상에 대하여 별도의 기간 제한을 규정하는 것이 타당한지, 그리고 해당 기한이 소유권 보호에 있어 충분한지에 대한 검토가 필요하다고 보임.

카. 벌칙 적용에서 공무원 의제 (안 제22조)

제22조(벌칙 적용에서의 공무원 의제) 공무원이 아닌 사정토지위원회의 위원 또는 직원은 형법 또는 그 밖의 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.
--

안 제22조는 공무원이 아닌 사정토지위원회의 위원 또는 직원의 경우 형법 또는 그 밖의 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 보도록 하려는 것임.

제정안은 이 법에 따른 사무에 종사하는 사정토지위원회 위원 등에 대하여 형법상 수뢰죄 등 벌칙 적용 시 공무원 의제 규정을 함으로써 사정토지위원회 및 미등기 사정토지 관련 사무의 공정성과 신뢰성을 제고할 수 있다는 점에서 타당한 측면이 있다고 보임.

문 의 처

02)6788-5061

참고자료**미등기·사정토지 현황(2021. 7. 기준)**

지역	필지수	면적(m ²)	금액(백만원)
합계	630,090	544,511,101	2,197,516
경북	146,710	188,298,845	490,875
경남	134,833	104,859,340	450,078
전남	116,149	102,492,808	243,416
전북	80,551	64,253,004	186,098
제주	67,034	10,159,671	69,911
충북	33,206	28,857,456	188,113
충남	26,744	22,776,296	199,279
울산	7,467	7,449,151	78,237
강원	4,957	4,824,225	49,287
광주	3,132	2,064,224	31,361
대구	2,758	5,721,962	30,123
인천	2,538	965,437	25,471
부산	2,174	1,049,091	43,659
경기	1,106	359,490	40,987
세종	693	324,278	17,330
서울	38	19,825	53,288
대전	-	-	-

자료: 국민권익위원회, 「사정토지 일체정비방안 마련을 위한 정책연구(영남대학교 산학협력단)」, 2022. 9.