



제418회국회(정기회)
제6차 법제사법위원회

부동산소유권 이전등기 등에 관한 특별조치법안

검 토 보 고

〈 소재불명 등 부동산에 대한 등기 절차 특례 부여〉
■ 박균택의원 대표발의(의안번호 제2108호)

2024. 9.

법 제 사 법 위 원 회

전문위원 이 화 실

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	5
1. 특별조치법 연혁 및 제정안 발의배경	5
2. 제21대 국회에서의 논의경과	6
3. 제정안에 대한 검토의견	7
가. 총괄적 검토	7
나. 제정안 입법 필요성 검토	8
다. 제정안의 체계 및 주요내용	15
4. 관계 기관의 의견	18

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 박균택의원 등 11인
2. 발 의 일 : 2024. 7. 22.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 23.

II. 제안이유

과거 8.15 해방과 6.25 전쟁 등을 거치면서 부동산 소유관계 서류 등이 멸실되거나, 권리관계를 증언해 줄 수 있는 관계자들이 사망하거나 주거지를 떠나 소재불명이 되는 경우들이 많아 부동산에 관한 사실상의 권리관계와 등기부상의 권리가 일치하지 아니하는 경우가 많았음.

이로 인하여 재산권을 행사하지 못하는 사람들이 간편한 절차를 통해 사실과 부합하는 등기를 할 수 있도록 1978년(시행기간 6년), 1993년(시행기간 2년), 2006년(시행기간 2년), 2020년(시행기간 2년) 4차례에 걸쳐 「부동산소유권 이전등기 등에 관한 특별조치법」(이하 “특조법”)이 시행되었음.

그동안 위와 같이 시행된 특조법에 따라 등기부상 소유자와 실제 소유자를 일치시키는 데 상당 부분 효과가 있었다고 판단되나 아직도 놓여준 지역은 특조법에 의하지 않으면 등기를 하지 못하는 대상 토지가 많으며 특조법의 제정 필요성을 제기되고 있는 실정임.

특히 제4차 특조법(2020. 8. 3. 시행, 2022. 8. 4. 종료) 시행 기간에는 역사상 유례없는 코로나19 팬데믹 현상으로 자격자 보증인인 변호사나 법무사 등의 대면 확인에 어려움이 있어 시행 기간을 본의 아니게 초과한 경우가 많으며 특조법 수요자는 물론 법무사·변호사 또는 마을 보증인들의 지적이 나오고 있음.

위와 같은 어려움을 해결하고자 국회에서 특조법의 시행 기간을 1 ~ 2년 연장하자는 개정법안들이 발의되었으나, 그 후 제20대 대통령 선거·제8회 전국동시지방선거 등으로 인하여 위와 같이 개정 발의한 법안이 심의되지 못한 채 한시법인 법률 제16913호 부동산소유권이전등기 등에 관한 특별조치법은 2022. 8. 4.을 기하여 시행기간이 종료된 것임.

따라서 이와 같은 제반 사정을 고려하여 소유권보존등기가 되어 있지 아니하거나 등기부기재가 실제 권리관계와 일치하지 아니하는 부동산에 대하여 간편한 절차에 따라 등기를 하게 함으로써 진정한 권리자의 소유권을 보호하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 이 법의 적용대상 부동산을 이 법 시행일 현재 토지대장 또는 임야대장에 등록되어 있는 토지 및 건축물대장에 기재되어 있는 건물로 함(안 제2조).

나. 국가와 지방자치단체는 이 법의 시행에 관한 홍보에 적극 노력하도록 함(안 제3조).

다. 이 법의 적용범위를 1995년 6월 30일 이전에 매매·증여·교환 등의 법률행위로 인하여 사실상 양도된 부동산, 상속받은 부동산과 소유권보존등기가 되어 있지 아니한 부동산으로 함(안 제4조).

라. 이 법의 적용지역 및 대상을 읍·면지역의 토지 및 건물, 인구 50만 미만의 시 지역의 농지·임야·묘지, 광역시 및 인구 50만 이상의 시 중에서 1988년 1월 1일 이후 직할시·광역시 또는 그 시에 편입된 지역의 농지 및 임야로 하되, 수복지구는 적용대상에서 제외함(안 제5조).

마. 미등기부동산을 사실상 양도받은 사람 등은 확인서를 첨부하여 해당 부동산의 대장소관청에 대장상의 소유명의인 변경등록 또는 복구등록을 신청할 수 있도록 하고, 변경등록 또는 복구등록된 대장상의 소유명의인은 그 대장등본을 첨부하여 자기 명의로 소유권이 전등기를 신청할 수 있도록 함(안 제7조).

바. 이 법에 의한 등기를 신청하고자 하는 경우 해당 부동산의 대장소관청에서 발급하는 확인서를 발급받도록 하고, 그 확인서를 발급받으려는 사람은 시·구·읍·면장이 위촉하는 5인 이상의 보증서(변호사·법무사 등 자격사 1인 포함)를 첨부하여 서면으로 신청하도록 하며, 이를 접수한 대장소관청은 이해관계자 통지, 현장조사,

공고절차 등을 거친 후 확인서를 발급하도록 하되, 그 기간 중 이의신청이 있는 부동산에 대하여는 이의에 대한 처리가 완결되기 전에는 확인서를 발급하지 못하도록 함(안 제11조).

사. 대장소관청은 이 법에 의하여 작성된 보증서 및 확인서 등의 자료와 기록을 법률의 유효기간이 경과한 다음날부터 10년 간 보존하도록 함(안 제13조).

아. 대장소관청은 현장조사 등 이 법에 따른 업무를 수행하기 위하여 필요한 자료를 관계 기관의 장에게 요청할 수 있도록 함(안 제14조).

자. 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행하여 시행일로부터 2년간 효력을 가지도록 하되, 이 법 시행 중에 확인서의 발급을 신청한 부동산 등에 대하여는 유효기간 경과 후 6개월까지는 이 법에 의한 등기를 신청할 수 있도록 함(안 부칙 제1조 및 제2조).

IV. 검토의견

1. 특별조치법 연혁 및 제정안 발의배경

「부동산등기법」에 따라 소유권보존등기가 되어 있지 않거나 등기부 기재가 실제 권리관계와 일치하지 않는 부동산에 대하여 간편한 절차를 통해 사실과 부합하는 등기를 할 수 있도록 하는 내용의 특별법인 「부동산소유권 이전등기 등에 관한 특별조치법」(이하 “특별조치법”이라 함)¹⁾이 1978년(시행기간 6년 10개월), 1993년(시행기간 2년), 2006년(시행기간 2년), 2020년(시행기간 2년) 네 차례에 걸쳐서 한시적으로 시행되었으며, 2022년 8월 5일 실효된 바 있음.

< 특별조치법 시행기간 >

1차	2차	3차	4차
1978.3.1. ~ 1984.12.31.	1993.1.1. ~ 1994.12.31.	2006.1.1. ~ 2007.12.31.	2020.8.5. ~ 2022.8.4.
6년 10개월	2년	2년	2년

특별조치법이 제정·시행된 이유는 과거 8·15 해방과 6·25 전쟁 등을 거치면서 부동산 소유관계 서류 등이 멸실되거나 권리관계를 증언해

1) 부동산소유권이전등기 등에 관한 특별조치법

제1조(목적) 이 법은 「부동산등기법」에 따라 등기하여야 할 부동산으로서 이 법 시행 당시 소유권보존등기가 되어 있지 아니하거나 등기부의 기재가 실제 권리관계와 일치하지 아니하는 부동산을 용이한 절차에 따라 등기할 수 있게 함을 목적으로 한다.

줄 수 있는 관계자들의 사망 또는 소재불명 등으로 부동산에 관한 사실상의 권리관계와 등기부상의 권리가 일치하지 않은 경우가 상당했다는 점에서 부동산의 실소유자를 구제하고 그들의 재산권 행사를 용이하게 할 필요성이 있다고 인정되었기 때문이다.

위와 같은 이유로 4차례에 걸쳐 특별조치법이 시행되었으나, 4차 특별조치법 시행기간인 2020년 8월 5일부터 2022년 8월 4일까지는 코로나 19로 변호사나 법무사 등의 대면 확인에 어려움이 있어 시행기간을 본의 아니게 도과한 경우가 존재한다는 점을 고려하여 5번째 특별조치법인이 법률안을 제정하여 2년간 한시적으로 시행하려는 것으로 보임.

2. 제21대 국회에서의 논의경과

제21대 국회에서는 소병철의원이 대표발의한 제정안이 2023년 9월 27일 발의되어 우리 위원회 법안심사제1소위원회에서 총 3차례(2023년 12월 14일, 2024년 1월 10일, 2024년 5월 7일) 심사되어 수정안을 제안하기로 의결하였으나, 법제사법위원회(전체회의) 및 본회의에서 의결되지 않음.

제21대 국회에서 소병철의원이 대표발의한 제정안은 제4차 특별조치법과 시간적 적용범위, 보증인의 거주기간 및 보수 등에 있어서 차이가 있었으나 법안심사 과정에서 제4차 특별조치법의 내용과 동일한 내용으

로 제한적으로 시행되어야 한다는 점에 공감하여²⁾ 제4차 특별조치법의 내용과 동일하게 규정하는 것으로 의결한 바 있음.

이 법률안은 제21대 국회 우리 위원회 법안심사제1소위원회에서 제안하기로 한 수정안과 동일한 내용으로, 이는 제4차 특별조치법과 같은 내용임.

3. 제정안에 대한 검토의견

가. 총괄적 검토

제정안은 2020년 8월 5일부터 2022년 8월 4일까지 시행되어 2022년 8월 5일 실효된 특별조치법을 다시 2년 동안 시행하여 아직도 사실과 부합하는 등기를 하지 못한 사람들에게 간편한 등기 기회를 주려는 것임.

이 제정안은 앞에서 살펴본 바와 같이 제4차 특별조치법과 같은 내용이고 제21대 국회 법안심사제1소위원회에서 의결한 내용과 동일하나, 제21대 국회 법안심사제1소위원회 당시 「부동산등기법」의 특례를 허용하는 특별조치법의 추가 시행 필요성과 관련하여 상당한 논의가 있었다는 점에서 개별 조문에 대한 검토 대신 5번째 특별조치법의 입법 필요성에 대해 검토하고 제정안의 체계 및 주요내용은 간략히 설명하는 것으로 법안 검토를 갈음하겠음.

2) 제정이 필요하다면 코로나19 팬데믹 사태로 제4차 특별조치법 시행에 장애가 있었다는 사정을 고려하여 그 범위 내에서 제한적으로 시행되는 것으로 함(법안심사제1소위원회 법안심사자료, '24.5.7.)

나. 제정안 입법 필요성 검토

(1) 개관

4차례에 걸쳐(1978년, 1993년, 2006년, 2020년) 특별조치법이 시행되었고, 특별조치법이 시행되는 동안 실소유자의 재산권에 대한 권리 구제가 상당 수 이루어진 상황에서 제4차 특별조치법이 실효된 지 약 2년이 경과한 현 시점에 5번째 특별조치법을 시행하는 것이 필요한지에 대해서는 특별조치법의 입법 목적 달성 여부, 특별조치법과 타법과의 관계 등을 고려한 검토가 필요함.

우선 특별조치법을 통해 소유권이 정리된 건수를 살펴보면, 특별조치법 차수가 더해 갈수록 그 건수가 크게 감소하여 1차 특별조치법 시행에 따른 소유권 정리 건수는 약 734만건에 달하는 데 반해 4차 특별조치법 시행에 따른 소유권 정리 건수는 14만 5,644건에 불과하고, 특히 3차 및 4차 특별조치법 시행에 따른 소유권 정리 건수가 모두 前회차 대비 약 80% 정도 감소한 것에 비추어 볼 때 특별조치법의 입법목적이 상당부분 달성된 것으로 볼 수 있음.

< 특별조치법 시행기간 별 소유권 정리건수 >

구분	1차	2차	3차	4차
시행 기간	1978.3.1. ~ 1984.12.31.	1993.1.1. ~ 1994.12.31.	2006.1.1. ~ 2007.12.31.	2020.8.5. ~ 2022.8.4.
	6년 10개월	2년	2년	2년
소유권 정리건수	약 7,342,000건	약 3,262,000건	673,771건	145,644건
	前 회차 대비 비중	44.42%	20.65%	21.61%

* 법원행정처 제출자료('24.8.5.) 재구성

또한 특별조치법에 따른 등기는 사실상 보증인의 진술에 의존하여 발급되는 대장소관청의 확인서를 통해 이루어지므로 진정한 권리자의 이익을 해할 우려도 있다는 의견을 고려할 필요가 있음³⁾.

마지막으로 특별조치법은 「부동산등기법」의 특례를 인정하는 법률이므로 현행 「부동산등기법」과의 차이 및 특례 허용의 필요성 등에 대한 검토가 필요하고, 그 외에도 부동산실명제를 위해 장기미등기자를 제재하는 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」(이하 “부동산실명법”이라 함)의 취지 및 중간생략등기를 제한하는 「부동산등기 특별조치법」의 취지 등과의 상충 우려 등도 검토할 필요가 있으므로 특별조치법과 위에서 언급한 법률과의 관계에 대해서는 아래에서 자세히 검토하

3) 대장소관청은 사실상 소유권 유무를 형식적으로 심사할 권한을 가지고 있을뿐 해당 부동산의 권리관계를 실질적으로 조사·확정할 권한·의무는 없으므로, 확인서는 보증인의 진술에만 의존하여 발급되는 것이 현실이며, 법률안의 적용범위는 1995. 6. 30. 이전의 법률행위이므로, 허위 보증서 등에 기하여 등기가 마쳐지더라도 보증서가 허위 또는 위조임을 입증하기 어려운 경우가 많고, 그 결과 진정한 권리자의 이익을 해할 가능성이 있음(법원행정처 의견).

기로 함.

(2) 「부동산등기법」과의 관계

제정안은 읍·면 지역 등에서 1995년 6월 30일 이전에 매매·증여 등 법률행위로 인하여 사실상 양도·상속된 부동산 및 미등기 부동산에 대해 5명 이상 보증인의 보증서를 통해 발급받은 대장소관청의 확인서를 첨부하여 대장상의 소유명의인 등록을 하고 그 대장등본을 첨부하여 소유권 보존등기를 신청하거나, 대장소관청의 확인서로 사실상의 양수인 등이 단독으로 소유권이전등기를 신청할 수 있도록 「부동산등기법」의 특례를 두고 있음.

구체적으로 「부동산등기법」과의 등기절차상 차이를 살펴보면, 소유권보존등기의 경우 「부동산등기법」은 대장에 최초의 소유자로 등록되어 있는 자 등이 대상이나 제정안은 대장상 변경등록된 명의인도 소유권보존등기가 가능하며⁴⁾, 소유권이전등기의 경우에는 「부동산등기법」은 등기관리자와 등기의무자가 공동신청하여야 하고 등기원인을 증명하는 정보를 제공하여야 하나, 제정안은 등기원인을 증명하는 정보를 갈음하는 대장소관청 발급의 확인서로 사실상의 양수인 즉 등기관리자가 단독으로 신청할 수 있음.

4) 「부동산등기법」에 따르면 미등기 부동산의 매수인은 대장상 최초의 소유자로 등록되어 있는 자 명의의 보존등기 후 자기 명의로 이전등기를 해야 하고, 소유자미복구부동산의 사실상의 소유자는 소유권확인소송을 제기하여 승소판결을 받은 후 보존등기를 해야 함.

< 「부동산등기법」 및 특별조치법에 따른 등기신청 차이 >

구 분	부동산등기법	특별조치법
소 유 권 보존등기	○ 신청대상자: 대장에 최초의 소유자로 등록되어 있는 자 또는 그 밖의 상속인, 확정판결 또는 수용으로 인한 취득에 의하여 소유권을 증명하는 자 등(법 제65조 등)⁵⁾ - 제출서류: 부동산등기법 및 부동산등기규칙에 따른 건축물대장등본 등 제출	○ 신청대상자; 5인 이상 보증인의 보증서를 첨부한 신청으로 대장소관청에서 발급받은 확인서에 따라 변경등록 또는 복구등록된 대장상 소유명의인(안 제7조)
소유권 이전등기	○ 공동신청주의; 등기권리자와 등기의무자 공동으로 신청(제23조)⁶⁾ ○ 신청·첨부 정보; 부동산등기법 및 부동산등기규칙에 따른 등기원인 증명 정보 첨부(제24조 등)⁷⁾	○ 사실상 양수인 또는 대리인 단독으로 신청(안 제8조) ○ 5명 이상의 보증인의 보증서를 첨부하여 대장소관청으로부터 발급받은 확인서가 등기원인 증명 정보 같음(안 제8조)

즉 제정안은 부동산소유권의 보존 및 이전등기에 관한 요건과 절차를 규정하고 있는 「부동산등기법」의 특례를 규정하고 있는데, 수시로 이러한 특례규정을 두는 것은 입법체계상으로 등기권리자와 등기의무자의

5) 부동산등기법

제65조(소유권보존등기의 신청인) 미등기의 토지 또는 건물에 관한 소유권보존등기는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 신청할 수 있다.

1. 토지대장, 임야대장 또는 건축물대장에 최초의 소유자로 등록되어 있는 자 또는 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인
2. 확정판결에 의하여 자기의 소유권을 증명하는 자
3. 수용(收用)으로 인하여 소유권을 취득하였음을 증명하는 자
4. 특별자치도지사, 시장, 군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다)의 확인에 의하여 자기의 소유권을 증명하는 자(건물의 경우로 한정한다)

6) 부동산등기법

제23조(등기신청인) ① 등기는 법률에 다른 규정이 없는 경우에는 등기권리자(登記權利者)와 등기의무자(登記義務者)가 공동으로 신청한다.

7) 부동산등기법

제24조(등기신청의 방법) ② 신청인이 제공하여야 하는 신청정보 및 첨부정보는 대법원규칙으로 정한다.

* 「부동산등기규칙」 제43조(신청정보의 내용) 및 제46조(첨부정보) 등

공동신청을 원칙으로 하는 「부동산등기법」의 존재의의를 훼손시키고 권리관계에 대한 법적안정성을 해할 우려가 있다는 지적이 있음.

특히 「부동산등기법」은 1960년 1월 1일부터 시행되어 64년 이상이 경과함으로써 부동산등기제도가 정착되었다고 볼 수 있으며 이미 4차례 특별조치법이 시행되어 권리구제의 기회를 주었음에도 4차 특별조치법이 시행된지 2년 정도 밖에 되지 않은 시점에 다시금 「부동산등기법」의 특례를 인정하는 것은 신중할 필요가 있다는 의견⁸⁾이 있음.

(3) 「부동산실명법」과의 관계

1995년 3월 30일 제정되어 같은해 7월 1일부터 시행된 「부동산실명법」은 장기미등기자에 대한 제재규정을 두어 부동산 소유권 이전계약 체결시 3년 이내에 소유권이전등기를 신청하도록 하고 이를 위반한 장기미등기자에 대해서는 부동산 평가액의 30% 범위 내에서 과징금을 부과하고, 5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있음⁹⁾.

8) 법무부 및 법원행정처 의견

9) 부동산실명법

제10조(장기미등기자에 대한 벌칙 등) ① 「부동산등기 특별조치법」 제2조제1항, 제11조 및 법률 제4244호 부동산등기특별조치법 부칙 제2조를 적용받는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날부터 3년 이내에 소유권이전등기를 신청하지 아니한 등기관리자(이하 “장기미등기자”라 한다)에게는 부동산평가액의 100분의 30의 범위에서 과징금(「부동산등기 특별조치법」 제11조에 따른 과태료가 이미 부과된 경우에는 그 과태료에 상응하는 금액을 뺀 금액을 말한다)을 부과한다. (단서 생략)

1. 계약당사자가 서로 대가적(代價的)인 채무를 부담하는 경우에는 반대금부의 이행이 사실상 완료된 날

2. 계약당사자의 어느 한쪽만이 채무를 부담하는 경우에는 그 계약의 효력이 발생한 날

② - ④ (생략)

⑤ 장기미등기자(제1항 단서에 해당하는 자는 제외한다)는 5년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처한다.

따라서 장기미등기자의 경우 「부동산실명법」에 따르면 과징금 등 제재의 대상이 되어야 하나, 이 법안에 따르면 오히려 간편한 절차로 소유권이전등기를 적법하게 마칠 수 있게 되어 「부동산실명법」의 취지와 상충될 수 있는 것으로 보임.

(4) 「부동산등기 특별조치법」과의 관계

1990년 8월 1일 제정되어 같은해 9월 2일부터 시행된 「부동산등기 특별조치법」¹⁰⁾에서는 부동산의 소유권이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 자는 그 계약이 쌍무계약인 경우에는 반대급부의 이행이 완료된 날부터, 그 계약이 편무계약인 경우에는 그 계약의 효력이 발생한 날부터 각 60일 이내에 소유권이전등기를 신청하도록 의무화하고 있고, 상당한 사유 없이 이를 위반한 경우 과태료를 부과하고 있음.¹¹⁾

부동산등기 특별조치법

제2조(소유권이전등기등 신청의무) ①부동산의 소유권이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 자는 다음 각호의 1에 정하여진 날부터 60일 이내에 소유권이전등기를 신청하여야 한다. 다만, 그 계약이 취소·해제되거나 무효인 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 계약의 당사자가 서로 대가적인 채무를 부담하는 경우에는 반대급부의 이행이 완료된 날
2. 계약당사자의 일방만이 채무를 부담하는 경우에는 그 계약의 효력이 발생한 날

부 칙 <법을 제4244호, 1990. 8. 1.> 부칙 <법을 제4244호, 1990. 8. 1.>

제1조 (시행일) 이 법은 공포후 1월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조 (소유권이전등기신청에 관한 경과조치) 이 법 시행전에 부동산의 소유권이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 자로서 그 소유권이전등기를 신청할 수 있음에도 이를 신청하지 아니한 자에 대하여는 이 법 시행일을 제2조제1항 각호의 1에 정하여진 날로 보아 이 법을 적용한다. 다만, 등기관리자 또는 제3자에게 등기원인·등기목적 불문하고 이에 관한 등기가 경료되어 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

10) 제정이유; 부동산소유권이전등기신청을 의무화하고, 부동산투기의 수단으로 이용되는 허위·부실등기신청 행위와 부동산투기억제를 위한 거래제한법령을 회피하여 나가는 각종 편법·탈법행위를 직접적으로 규제함으로써, 등기부 기재와 거래의 실제내용이 일치하도록 하여 건전한 부동산거래질서를 확립하려는 것임 (국가법령정보센터 참고).

11) 부동산등기 특별조치법

제2조(소유권이전등기등 신청의무) ①부동산의 소유권이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 자는 다음 각호의 1에 정하여진 날부터 60일 이내에 소유권이전등기를 신청하여야 한다. 다만, 그 계약이 취소·해제되거나 무효인 경우에는 그러하지 아니하다.

또한 소유권을 이전받을 것을 내용으로 하는 계약을 체결한 자가 제3자와 계약을 체결하기 위해서는 먼저 체결된 계약에 따라 순차적으로 등기하도록 함으로써 중간생략등기를 금지하고 있으며, 조세부과 면탈 목적 등을 위해 이를 위반한 경우 형사처벌하고 있음.¹²⁾

반면 제정안은 소유권보존등기가 되어 있지 아니하거나 등기부상의 권리관계가 실제와 다른 부동산에 대하여 간편한 절차로 등기를 할 수 있도록 하여 사실상 중간생략등기를 가능하게 함으로써 이를 제한하는 「부동산등기 특별조치법」의 취지와 부합하지 않을 수 있는 것으로 보임.

1. 계약의 당사자가 서로 대가적인 채무를 부담하는 경우에는 반대급부의 이행이 완료된 날
2. 계약당사자의 일방만이 채무를 부담하는 경우에는 그 계약의 효력이 발생한 날
제11조(과태료) ①등기권리자가 상당한 사유없이 제2조 각항의 규정에 의한 등기신청을 해태한 때에는 그 해태한 날 당시의 부동산에 대하여 「지방세법」 제10조 및 제10조의2부터 제10조의6까지의 과세표준에 같은 법 제11조제1항의 표준세율(같은 법 제14조에 따라 조례로 세율을 달리 정하는 경우에는 그 세율을 말한다)에서 1천분의 20을 뺀 세율(같은 법 제11조제1항제8호의 경우에는 1천분의 20의 세율)을 적용하여 산출한 금액(같은 법 제13조제2항·제3항·제6항 또는 제7항에 해당하는 경우에는 그 금액의 100분의 300)의 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료에 처한다. (단서 생략)

12) 부동산등기 특별조치법

제2조(소유권이전등기등 신청의무) ②제1항의 경우에 부동산의 소유권을 이전받을 것을 내용으로 하는 계약을 체결한 자가 제1항 각호에 정하여진 날 이후 그 부동산에 대하여 다시 제3자와 소유권이전을 내용으로 하는 계약이나 제3자에게 계약당사자의 지위를 이전하는 계약을 체결하고자 할 때에는 그 제3자와 계약을 체결하기 전에 먼저 체결된 계약에 따라 소유권이전등기를 신청하여야 한다.

③제1항의 경우에 부동산의 소유권을 이전받을 것을 내용으로 하는 계약을 체결한 자가 제1항 각호에 정하여진 날 전에 그 부동산에 대하여 다시 제3자와 소유권이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 때에는 먼저 체결된 계약의 반대급부의 이행이 완료되거나 계약의 효력이 발생한 날부터 60일 이내에 먼저 체결된 계약에 따라 소유권이전등기를 신청하여야 한다.

제8조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 3년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금에 처한다.

1. 조세부과를 면하려 하거나 다른 시점간의 가격변동에 따른 이익을 얻으려 하거나 소유권등 권리변동을 규제하는 법령의 제한을 회피할 목적으로 제2조제2항 또는 제3항의 규정에 위반한 때

다. 제정안의 체계 및 주요내용

(1) 개관

제정안은 시행일로부터 2년간 효력을 갖는 한시법으로 4차 특별조치법과 같은 체계 및 내용으로 구성되어 있음. 즉 16개의 본칙 조문과 4개의 부칙 조문으로 구성됨.

<제정안 본칙 체계>

- 제1조(목적)
- 제2조(정의)
- 제3조(국가와 지방자치단체의 책무)
- 제4조(적용범위)
- 제5조(적용지역 및 대상)
- 제6조(토지의 이동신청 등)
- 제7조(대장의 명의변경·소유자복구와 소유권보존등기)
- 제8조(소유권 이전절차)
- 제9조(귀속부동산 및 국공유부동산에 대한 특례)
- 제10조(소유권의 등기명의인을 갈음한 등기)
- 제11조(확인서의 발급)
- 제12조(이의신청 등)
- 제13조(자료의 보관)
- 제14조(자료의 제공 요청)
- 제15조(보증인의 교육 등)
- 제16조(벌칙)

(2) 제정안의 주요 내용

① 특별조치 적용대상

제정안은 읍·면 지역 등에서 1995년 6월 30일 이전에 매매·증여 등 법률행위로 인하여 사실상 양도·상속된 부동산 및 미등기 부동산을 적용대상으로 함.

구분	내용
적용범위 (안 제4조)	- 1995년 6월 30일 이전에 매매·증여·교환 등 법률행위로 인하여 사실상 양도된 부동산 및 상속받은 부동산 - 소유권보존등기가 되어 있지 아니한 부동산
적용지역 및 대상 (안 제5조)	- 읍·면 지역 : 토지 및 건물 - 특별자치시 및 인구 50만 미만의 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다) 지역: 농지·임야·묘지 - 광역시 및 인구 50만 이상의 시 지역: 1988. 1. 1. 이후 직할시·광역시 또는 그 시에 편입된 지역의 농지 및 임야. 이 경우 광역시 설치 당시의 시 지역은 편입으로 보지 않음 ※ 적용제외 : 수복지구

② 특별조치에 따른 등기 절차

제정안에 따라 등기를 신청하고자 하는 경우 해당 부동산의 대장소관청에서 발급하는 확인서를 발급받도록 하고, 그 확인서를 발급받으려는 사람은 시·구·읍·면장이 위촉하는 5인 이상의 보증서를 첨부하여 서면으로 신청하도록 하며, 이를 접수한 대장소관청은 이해관계자에 대한 통지, 현장조사, 공고 등을 거친 후 확인서를 발급하도록 함¹³⁾.

구분	내용
등기정리 (안 제7조 및 제8조)	- 보존등기(안 제7조); 확인서와 소유명의인의 변경 또는 복구등록 된 대장등본을 첨부하여 등기소에 소유권보존등기 신청 - 이전등기(안 제8조); 확인서를 발급받은 사실상의 양수인 또는 그 대리인이 이전등기 단독신청
신청절차 및 확인서 발급 (안 제7조~제12조)	- 신청서 접수기관; 대장소관청 - 신청방법; 신청서에 5명 이상 보증인의 보증서 첨부하여 신청 - 이의신청; 확인서 발급신청에 대해 이의가 있는 자의 경우 공고기간(2개월) 내에 이의 신청 - 확인서 발급; 공고기간(2개월) 만료 시까지 이의신청이 없거나, 이의신청 조사결과 이의신청이 이유없다고 인정할 경우 신청인에게 확인서 발급
보증인 (안 제11조)	- 위촉인원; 시·구·읍·면장이 위촉하는 5명 이상(자격보증인 1명 이상 포함) - 보증인 자격; ㉠지역보증인; 해당 부동산 소재지 동리에 대통령령으로 정하는 기간(25년) 이상 거주하고 있는 사람, ㉡자격보증인; 변호사·법무사의 자격이 있는 사람

③ 특별조치 시행기간

제정안은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행하여 2년간 효력을 갖는 한시법임.

구분	내용
시행일 (부칙 안 제1조)	- 공포 후 1년이 경과한 날
유효기간 (부칙 안 제2조)	- 2년, 다만, 법 시행 중에 확인서의 발급을 신청한 부동산 등에 대하여는 유효기간 경과 후 6개월까지는 이 법에 따른 등기 신청 가능

- 13) 허위로 확인서를 발급받거나, 확인서를 위조·변조하거나, 허위의 보증서를 작성하는 경우 1년 이상 10년 이하의 징역 또는 1천만원 이상 1억원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있도록 하고, 중대한 과실로 인하여 허위의 보증서를 작성하거나 이를 작성하게 한 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제16조)

4. 관계 기관의 의견

법무부는 입법필요성 약화, 「부동산실명법」과의 충돌가능성, 법적 안정성 저해 우려 등을 이유로 제정안에 대해 충분한 검토가 필요하다는 입장임.

첫째, 부동산등기에 관한 일반법인 「부동산등기법」이 1960년 시행된 이래 60년이 넘게 지나 부동산 등기제도가 정착되었고, 그 사이에 이미 네 차례에 걸쳐서 제정안과 유사한 특별조치법이 한시적으로 시행되어 간편한 절차로 등기할 수 있는 기회가 있었음.

둘째, 현행 「부동산실명법」은 부동산 소유권이전계약을 체결한 자에게 3년 이내에 소유권이전등기를 신청하도록 의무를 부여하고 위 의무를 이행하지 아니한 장기미등기자에게 과징금을 부과하고 있음에도 불구하고 본 제정안과 같이 특별조치법에 의해 간편한 절차와 방법으로 소유권이전등기를 가능하게 하는 것은 부동산실명법의 취지와 상충할뿐더러, 이미 부동산실명법 위반에 따른 과징금 등 제재의 대상이 된 자와의 법적 형평성을 해할 우려가 있음.

셋째, 제정안은 1995년 6월 30일 이전에 매매·증여·교환 등의 법률행위로 인하여 사실상 양도된 부동산 등을 그 적용대상으로 하고 있는데, 이는 「부동산등기법」시행 후 30년이 넘게 지나 충분히 부동산등기제도

가 정착된 시점에서 이루어진 부동산 거래까지 등기 이전에 관한 특례를 인정하는 것으로서 권리관계의 정확한 공시를 위한 현행 「부동산등기법」의 존재의의를 상실시키고, 권리관계에 대한 법적 안정성을 저해할 우려가 있음.

법원행정처는 제정안 즉 제5차 특별조치법을 제정할 것인지 여부는 입법목적의 달성 또는 퇴색, 다른 법률들과의 관계상 특별조치법 제정의 자체 필요성, 진정한 권리자를 해할 가능성, 코로나19 팬데믹사태로 제4차 특별조치법의 시행에 장애가 있었을 가능성 등을 면밀하게 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이라는 입장임.

첫째, 특별조치법이 4차례나 시행되었고 차수가 더해 갈수록 소유권 정리 건수가 감소하고 있는 점에 비추어 입법목적이 상당 부분 달성되었을 것으로 보이며, 애초에 특별조치법은 성립요건주의가 일반 국민들에게 낯선 제도였음을 주된 입법이유로 하고 있었으나, 부동산실명법 시행 등으로 인해 이제는 일반 국민들도 성립요건주의에 대한 인식이 확립되어 있다고 볼 수 있고, 이는 반대로 특별조치법의 입법 목적이 그만큼 퇴색되었음의 방증이라 할 것임.

둘째, 법률안은 「부동산등기법」상 공동신청주의 원칙 등에 대한 중대한 예외임에도 불구하고, 4차 법률안 간 시행간격이 2년에 불과하고, 이처럼 시행간격이 짧은 특별조치법의 반복적 제정은 국민들에게 등기

를 소홀히 하더라도 다시 특별조치법에 따라 등기를 하면 된다는 잘못된 인식이 발생할 우려가 있고, 법률안에 따르면 1995. 6. 30. 이전에 전전매도 시 최종 매수인은 자기 명의로 직접 소유권이전등기를 신청할 수 있게 되므로 「부동산등기 특별조치법」의 취지에 반하는 중간생략등기에 따른 과세 잠탈 등의 우려가 있으며, 법률안은 부동산소유권이전계약을 체결한 자에게 3년 이내에 소유권이전등기를 신청하도록 의무를 부과하고 이를 이행하지 아니한 장기미등기자에게 과태료를 부과하고 있는 「부동산실명법」의 취지와 상충됨.

셋째, 대장소관청은 해당 부동산의 권리관계를 실질적으로 조사할 권한·의무가 없으므로, 확인서는 보증인의 진술에만 의존하여 발급되는 것이 현실이고, 허위 보증서에 기하여 등기가 마쳐지더라도 보증서가 허위임을 입증하기 어렵기 때문에 결과적으로 진정한 권리자의 이익을 해할 가능성이 있음.

대한법무사협회는 4차 특별조치법 시행 기간 중 역사상 유례없는 코로나19 팬데믹으로 보증인들의 대면 확인의 어려움 등으로 인하여 본의 아니게 시행 기간을 초과하여 혜택받지 못한 많은 특별조치법 수요자들이 간편한 절차에 따라 혜택을 받을 수 있도록 하려는 제정안의 입법 취지 및 내용이 타당성이 있다고 보이나, 유예기간을 지나치게 길게 두는 경우 적시성을 놓쳐서 법률의 제정 취지를 훼손할 수도 있으므로 4차 특별조치법과 동일하게 공포 후 6개월이 경과 한 날부터 시행하도록 하는

것이 타당하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5061