



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

사법부 전자정부 추진의 제도적 영향요인 연구

- 부동산등기 시스템과 가족관계등록 시스템
구축사업을 중심으로 -

2018년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

이 창 우

사법부 전자정부 추진의 제도적 영향요인 연구

- 부동산등기 시스템과 가족관계등록 시스템
구축사업을 중심으로 -

지도교수 엄 석 진

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2017년 9월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

이 창 우

이창우의 석사학위논문을 인준함

2018년 6월

위 원 장 권 혁 주 (인)

부 위 원 장 최 태 현 (인)

위 원 엄 석 진 (인)

국 문 초 록

사법부는 한 세대 가까이 전자정부를 추진하여 왔다. 행정부에 못지않게 사법행정 사무를 정보화하는데 노력을 기울인 결과, 법원의 모든 업무는 이제 전산정보시스템이 없이는 수행이 불가능하다. 재판사무는 물론이고 부동산등기사무, 가족관계등록사무 등 비재판사무 역시 전산정보시스템에 의지하여 수행한다. 부동산등기사무와 가족관계등록사무는 실체법인 민법을 구현하는 절차법에 관한 사무로서 사법행정에 관한 사무이고 우리나라 대법원이 관장하고 있는 사무인 점에서 동일하다. 그러나 부동산등기 시스템의 구축결과와 가족관계등록 시스템의 구축결과를 비교해보면, 종이장부에 기재된 사항을 전산 입력하여 데이터베이스로 전환시킨 비율이나, 인터넷을 이용하여 증명서를 발급하는 비율이나 인터넷을 이용하여 신고를 하는 비율 등에서 현저한 차이가 난다. 동일한 사법행정사무로서 그 시스템 구축결과가 상이하다면 그 영향을 준 요인으로서 각 사무의 시스템을 구축한 전자정부 추진조직과 그 조직을 둘러싼 제도적인 구성에서 상이한 점이 있는지 살펴 볼 문제이다.

연구방법으로 부동산등기 시스템과 가족관계등록 시스템을 구축한 과정과 결과에 관한 사례를 비교하여 분석하였다. 그리고 부동산등기 정보화 추진체계와 가족관계등록 정보화 추진체계를 비교하여 분석하면서 추진체계의 어떤 차이점이 서로 다른 시스템 구축과정을 거쳐서 서로 다른 결과에 영향을 주었는지 추적해 보았다. 연구자료로는 25년여에 걸친 언론의 보도자료, 학계와 실무계의 연구결과 그리고 사법부와 국회가 발간한 공식자료와 통계를 사용하였고, 사법부에서 정보화사업을 추진하였던 전직 직원들의 인터뷰 결과나 사업자의 보고서 등도 정보화 추진체계의 분석에 유용하게 사용하였다.

비교 분석한 결과 부동산등기 정보화 추진체계가 가족관계등록 정보화 추진체계보다 다음과 같은 점에서 우위에 서 있는 점을 확인하였다. 먼저 부동산등기 정보화를 추진하는 조직이 가족관계등록 정보화를 추진하는 조직보다 조직법상 지위나 권한 면에서 우위에 있어서 행정부 유관부처나 입법부로부터 협력을 이끌어내거나 필요한 조정을 하는데 용이하였다. 정보화를 추진하는데 필요한 예산을 확보하는 재정지원체계도 부동산등기 추진조직이 가족관계등록 추진조직보다 훨씬 잘 구비하

고 있어서 보다 계획적이고 충실한 정보화가 가능하였다.

부동산등기와 가족관계등록의 정보화 추진체계가 서로 다르다면, 사법행정사무를 관장하는 사법부의 전자정부 추진체계의 특징으로 이해될 수 있다. 부동산등기는 법원공무원이 직접 수행하는 반면에 가족관계등록은 대부분 지방행정공무원이 수행하고 있고 사법부는 감독기능에 주안점을 두고 있는 까닭에 가족관계등록 정보화가 사법부의 전자정부 추진체계에서 차지하는 비중이 크지 않은 측면이 있다. 가족관계등록은 재판사무나 부동산등기와 달리 모든 국민을 대상으로 예외 없이 수행하는 사무이기에 전국의 지방행정기관에서 수행하고 있고 가족관계등록 데이터베이스도 모든 행정기관에서 필요로 하는 매우 기초적인 기반 정보이다. 가족관계등록사무 시스템구축의 효과도 국민전체에게 즉각적이고 광범위하게 작용하므로 가족관계등록 정보화사업은 관련부처들이 협력하여 범정부적으로 추진하는 것이 필요하다.

주요어: 사법부, 법원, 전자정부, 가족관계등록, 부동산등기, 정보화

학번 : 2015-24496

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	2
제2절 연구의 대상과 범위	3
1. 연구의 대상	3
2. 연구의 범위	4
제3절 연구의 방법	5
1. 비교 연구	5
2. 사례 연구	6
제2장 이론적 배경과 선행연구의 검토	8
제1절 전자정부와 사법부	8
제2절 정보화 영향요인 중 제도적 요인	9
1. 공식적 제도와 절차 일반	9
2. 3권 분립과 사법행정의 관장	10
3. 우리나라 예산편성의 특징과 사법부예산	12
4. 전자정부 추진체계의 역할	14
제3절 선행연구 검토	17
제3장 연구 설계	20
제1절 연구의 분석틀	20
1. 사법부의 전자정부 추진체계	20

2. 부동산등기와 가족관계등록 시스템 구축결과	22
3. 연구문제	23
제2절 연구 방법	24
1. 비교사례연구	24
2. 사례연구설계: 복수사례 전체적 설계	24
3. 자료 수집 및 분석 방법	25
제4장 부동산등기 및 가족관계등록 시스템 구축결과	26
제1절 부동산등기 시스템 구축사업	26
1. 부동산등기사무 개요	26
2. 부동산등기 시스템의 구축배경	26
3. 부동산등기 시스템의 구축	28
4. 부동산등기 시스템 구축효과	31
제2절 가족관계등록 시스템 구축사업	32
1. 가족관계등록사무 개요	32
2. 호적(현 가족관계등록) 시스템의 구축배경	33
3. 가족관계등록(구 호적) 시스템의 구축	34
4. 가족관계등록 시스템 구축 효과	42
제3절 각 시스템 구축사업 결과 비교	43
1. 종이장부의 전산정보화 비교	43
2. 인터넷관서 구축 비교	47
제5장 사법부 전자정부 추진체계 분석	52
제1절 부동산등기 정보화 추진체계 분석	52
1. 부동산등기 정보화 추진조직의 구성	52
2. 등기특별회계	55
3. 이해관계자로부터 제도화된 지지획득수단	60
제2절 가족관계등록 정보화 추진체계 분석	60

1. 가족관계등록 정보화 추진조직의 구성	60
2. 일반회계예산의 확보	65
3. 이해관계자로부터 제도화된 지지획득수단	68
제3절 각 정보화 추진체계 비교	69
1. 추진조직 비교	69
2. 재정지원체계 비교	70
3. 정보화 환경 비교	70
제4절 소결: 각 정보화 추진체계의 시스템 구축영향 비교	73
제6장 결론	75
제1절 연구 결과의 요약	75
제2절 이론적 의의와 정책적 시사점	77
제3절 연구의 한계와 향후 과제	80
참고 문헌	81
인터뷰 명단	85
ABSTRACT	86

표

<표1> 정부별 전자정부 예산	17
<표2> 연구의 분석틀	23
<표3> 종이장부의 전산정보화 비교	47
<표4> 시스템 구축결과 비교	51
<표5> 정보화추진체계 비교	72
<표6> 연구결과 요약	76

그림

<그림1> 제적정보시스템 개념도	38
<그림2> 호적 DB의 가족관계등록 DB 전환	39
<그림3> 행정안전부 온라인출생신고 보도자료	42
<그림4> 호적정보의 전환범위	45
<그림5> 연도별 등기부 인터넷 열람/발급 통수 추이	48
<그림6> 연도별 전자적 신청률 추이	49
<그림7> 연도별 가족관계등록부 증명서 인터넷 열람/발급 추이	50
<그림8> 등기특별회계 주요연도 수수료 총액 변동 추이	56
<그림9> 등기특별회계 주요지출내역	57
<그림10> 재외국민가족관계등록사무소 개소 전·후 비교	79

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

1. 연구의 배경

사법부는 재판작용을 중심으로 구성된 국가기관으로서 입법부, 행정부와는 그 조직과 운영을 분리·독립한다는 것이 우리 헌법상 결단이다. 그런데 재판작용을 중심으로 하는 사법부가 부동산등기사무는 물론이고 가족관계등록사무(구 호적사무)의 관장자라는 것을 아는 사람은 많지 않다. 부동산등기는 국민의 재산등록·증명의 기능을, 가족관계등록은 국민의 신분등록·증명의 기능을 하므로 국민의 일상적인 생활과 밀접한 민원업무의 성격이 있어서 그 관장주체도 각각 국토교통부나 행정안전부 등일 것으로 오인하기 쉽기 때문이다. 그래서인지 부동산등기와 가족관계등록의 정보화를 행정부가 아닌 사법부가 직접 추진하였고, 인터넷을 이용한 부동산등기 및 가족관계등록 민원서비스를 행정부가 아닌 사법부가 제공하고 있다는 것을 아는 사람 역시 많지 않다.

그렇지만 사법부는 일제강점기부터 부동산등기사무와 호적관서 감독사무를 관장하여 왔고, 비재판사무인 부동산등기와 호적관련 사무를 사법부가 수행해야 할 주요한 사법행정으로 간주하여 왔다. 사법부가 직접 정보화를 추진한 부동산등기(법인등기 포함) 및 가족관계등록의 2016년 행정정보 공동이용건수는 25,055,089건으로 전체 공동이용건수 60,269,767건의 41.5%인 점¹⁾을 보더라도 부동산등기와 가족관계등록의 정보화가 전자정부에서 차지하는 비중이 적지 않음을 알 수 있다. 행정정보의 공동이용 외에도 사법부는 행정부 각 부처에 별도로 전산정보자료를 발취해 제공하고 있다.

한편 행정부는 행정정보화를 추진하면서 온라인 출생신고를 실현하겠다는 계획을 오래전부터 표명하였다. 김영삼 정부 때인 1996년 내무부는 호적 등·초본 등을 팩스로 발급하는 민원서비스를 실시하면서 이 제도가 어느 정도 정착되면 출생신고,

1) 2016년 행정정보 공동이용건수로 부동산등기사항정보는 20,156,931 건, 법인등기사항정보는 1,430,404 건, 가족관계등록정보는 3,467,754 건이다. 행정정보공동이용센터 자료 참고.

혼인신고 등 민원인이 직접 작성한 신청서가 필요한 민원서류에도 확대 적용할 계획임을 밝힌다.²⁾ 김대중 정부 때인 2001년 행정자치부는 전자정부 조기실현 방안의 하나로 2002년 말까지 출생신고의 인터넷 처리 계획을 밝힌다.³⁾ 이명박 정부 때인 2009년에도 행정자치부는 연말까지 PC를 통한 출생신고 처리계획을 밝힌다.⁴⁾ 박근혜 정부 때도 어김없이 2015년에 국정2기 정부3.0 추진과제를 발표하면서 핵심과제 중 ‘맞춤형 서비스’의 하나로 연내에 우편으로 병원에서 출생신고를 하고 2016년부터는 온라인 출생신고 실시계획을 발표한다.⁵⁾ 그러나 우편에 의한 출생신고는 이미 호적시대부터 의사 작성의 출생증명서만 첨부하면 원칙적으로 가능했었다. 정책 입안을 한 실무자들이 제도에 대한 기초적인 이해도 없이 보여주기식 발표만을 서둘렀다는 추측과 함께 온라인 출생신고의 성공적인 구현에 대한 의심을 피할 수 없다.⁶⁾ 이 모든 발표는 사법부와 아무런 사전협의 없이 발표된 것들이었다.

2017년 현재 온라인 출생신고는 아직도 실현되지 못하고 있다. 20여년이 넘게 행정부가 추진하려 했던 온라인 출생신고가 실현되지 못한 것은 단순히 행정정보화나 전자정부 추진과정상의 기술적인 어려움이나 예산부족을 넘어 우리나라 법 제도가 장애요인이 되고 있는 것이 아닌가 하는 추측도 가능하다.

부동산등기 정보화는 이와 달리 인터넷 등기소를 원활하게 구축하여 2005년부터 인터넷에 의한 등기부 열람·발급을 시행하였고 2008년부터는 인터넷에 의한 부동산등기 전자신청이 실현되었다. 부동산등기와 가족관계등록 모두 사법부가 관장을 하고 있는 비재판업무⁷⁾이고 비교적 유사한 시기에 정보화를 추진하였지만 그 결과는 상이하다. 이에 영향을 미친 제도적 요인이 있는지 분석할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 부동산등기와 가족관계등록 시스템 구축사업을 사례 연구하여

2) 서울신문 1999년 9월 2일자 22면

3) 매일경제 2002년 2월 21일 인터넷기사 입력

4) 디지털타임즈 2009년 5월 6일자 1면

5) 연합뉴스 2015년 9월 15일 인터넷기사 입력

6) 송희준 정부3.0 추진위원장과 기획재정부, 행정자치부 등 관계부처 차관들이 15일 서울 종로구 정부서울청사에서 정부3.0 합동브리핑을 하면서 온라인 출생신고 등을 핵심과제 중 하나로 발표한다.

7) 비재판업무로서 부동산등기(상업등기), 가족관계등록, 공탁, 민사집행 등을 들 수 있으나, 대표적인 정보화사업분야로는 부동산등기와 가족관계등록을 들 수 있다.

사법부의 전자정부 추진의 제도적 영향요인을 설명하고자 함이다. 더불어 문헌자료가 부족한 가족관계등록 정보화과정을 연구하여 향후 가족관계등록과 관련된 사법행정 및 지방행정에 관한 연구에 도움이 되고자 한다.

국가 전체로 볼 때 행정부가 전자정부를 주도하고 있고 행정안전부가 행정부의 전자정부 추진 주관부서이며 정보화에 필요한 예산편성은 기획재정부 소관인데, 사법부가 독자적으로 전자정부를 추진하는 체계 속에서 행정부 및 입법부로부터 협력을 확보하고 조정을 하며 이해관계자로부터 지지를 확보하는 기능이 개별적인 사법행정사무의 시스템 구축사업에서 작용하고 있는 모습을 제도적 차원에서 검토한다.

사법부의 전자정부 추진을 둘러싼 제도적 구성을 연구함으로써 동일한 비재판업무인데도 부동산등기 시스템과 가족관계등록 시스템 구축사업의 결과가 상이한 것을 설명하고자 한다.

제2절 연구의 대상과 범위

1. 연구의 대상

사법부 전자정부 추진의 제도적 요인이 부동산등기 시스템과 가족관계등록 시스템 구축 결과에 다른 영향을 주었다는 가설을 연구하기 위해서 부동산등기와 가족관계등록 정보화 추진결과, 그리고 각각의 정보화 추진조직과 그를 둘러싼 제도적 요인을 비교분석하고자 한다.

연구의 대상은 다음과 같다. 첫째, 각 정보화 추진조직과 그를 둘러싼 제도적 구성의 차이가 시스템 구축결과의 차이에 무슨 영향을 주었는지를 분석하기 위해 부동산등기와 가족관계등록에서 공통적으로 추진한 종이장부의 전산정보화 결과를 연구의 대상으로 삼고자 한다. 종이장부에 기재되었던 정보를 전산정보시스템이 가공할 수 있도록 전산정보형태로 전환하는 작업이 정보화를 위해서 가장 기본적으로 시행해야 하는 과제이다. 과거 부동산등기와 가족관계등록 모두 종이장부에 그 정보를 기재하고 증명하는 업무가 주된 업무였는데 그 정보들이 전산정보로 완전하게 전환되지 않았다면 전산정보시스템에 의한 처리의 효율성은 큰 제약을 받을 수밖에

없다. 특히 전산정보의 완전성에 제약을 받는다면 그 전산정보를 데이터베이스 형태로 관리할 때 전산정보의 분석 및 가공결과의 신뢰성이나 효용성의 가치 저하를 피할 수 없다. 미래에 부동산등기와 가족관계등록의 정보 분석 및 가공을 통해 사회 전체에 유용한 정보를 생산하려는 목적까지도 고려할 때 기본적인 전산정보의 완전성을 충족해야 하는 것은 중요한 문제이다.

둘째, 부동산등기와 가족관계등록에서 공통적으로 추진한 인터넷관서인, 인터넷등기소와 전자가족관계등록관서를 연구 대상으로 삼고자 한다. 기본적으로 인터넷에 의한 열람·발급은 물론 인터넷에 의한 신청·신고는 전자정부에서 기본적으로 추진하는 사항이고 국민의 편의는 물론 각 사무의 효율성도 높일 수 있는 방법이므로 인터넷관서의 달성 정도 여부를 정보화 결과 측정의 지표로 사용한다.

셋째, 시스템 구축결과의 차이를 야기한 제도적 요인을 분석하기 위해 부동산등기와 가족관계등록에서 정보화 추진조직 및 제도적 구성과 환경을 연구 대상으로 삼고자 한다. 사법부의 전자정부 추진은 사법행정을 담당하는 법원행정처가 수행하고 있다.⁸⁾ 그 중에서 재판업무의 정보화인 전자법원은 사법지원실이 추진하고 있는데 비해, 비재판업무인 부동산등기와 가족관계등록의 정보화는 사법등기국(구 등기호적국)이 추진하고 있다. 사법부 전자정부 추진 지원조직인 전산정보관리국은 주로 전자법원 추진사업을 관리하는데 주력하고 있다. 가깝게는 법원조직부터 멀리는 헌법상 3권분립의 의의, 한국예산제도의 문제점, 사법행정의 관장을 둘러싸고 벌였던 사법부와 행정부의 갈등, 호적사무의 관장을 두고 벌였던 법원행정처와 법무부의 경쟁 등을 설명하고자 한다. 부동산등기와 가족관계등록 모두 현재는 국가사무로서 사법부가 관장자이지만 양 제도의 역사, 양 제도가 처했던 정치적 환경, 시민사회와의 관계가 달랐던 점 역시 정보화 결과가 상이한 원인이 될 수 있다.

2. 연구의 범위

연구의 목적과 이론적·방법론적 측면을 고려하여 연구의 범위를 다음과 같이 한정하려고 한다. 시기적으로는 부동산등기의 경우에 정보화 계획단계였던 1990년부터 인터넷등기소 구축단계인 2007년까지로 한정하고, 가족관계등록의 경우에는 과

8) 2017년 현재 법원행정처는 기획조정실, 사법지원실, 사법정책실, 행정관리실, 사법등기국, 전산정보국, 재판사무국으로 구성되어 있다.

천시에서 처음으로 호적전산정보시스템을 구축한 1993년부터 대법원에서 인터넷 가족관계등록관서를 구축한 2013년까지로 한정한다.

연구의 시기적 범위는 부동산등기의 경우가 1990년부터이므로 가족관계등록보다 3년 앞서고, 기간은 부동산등기의 경우가 17년간이므로 가족관계등록보다 오히려 3년 짧다. 그러나 연구의 시간적 범위로서 물리적 시간을 동일하게 한정하는 것보다는 부동산등기와 가족관계등록 정보화사업이 모두 ① 정보화 추진체계가 구성되기 시작하는 시기부터 ② 종이장부에 기재된 정보를 전산정보화하는 시기를 거쳐 ③ 인터넷관서의 구축시점까지를 연구의 시기적 범위로 하는 것이 정보화 추진체계의 성립과정과 정보화 추진결과를 비교하기에 적절하다고 본다.

다만, 가족관계등록의 경우에는 출생신고 등 정작 국민에게 과급효과가 큰 분야에서 인터넷신고가 시행되지 않고 있고, 행정안전부에서는 전자정부 3.0사업을 통해 인터넷 출생신고를 아직 추진하고 있는 과정이므로 인터넷관서 구축과정과 정보화 추진체계를 설명하면서 필요한 한도 내에서 현재의 시점까지도 확대하여 연구의 대상으로 한다.

그리고 사법부 행정 본연의 영역인 재판사무와 관련한 정보화로서 전자법원은 연구의 범위에서 제외한다. 비재판사무와 재판사무를 비교하면 비재판사무 중 가족관계등록과 부동산등기의 차이를 부각해서 가족관계등록사무의 발전에 기여하고자 하는 연구목적이 불분명해질 수 있기 때문이다.

제3절 연구의 방법

이 연구는 비교사례연구 방법을 적용하여 수행한다. 부동산등기와 가족관계등록의 시스템 구축과정과 결과를 제도적 측면에서 비교하여 분석하고자 한다.

1. 비교 연구

이 연구는 비교 연구이다. 비교분석은 “인과형식을 갖춘 일단의 가설, 통칙 내지는 법칙을 가능한 한 많은 수의 사례에 체계적으로 대입해 검증하는 분석방

법” (Sartori, 1970), 또는 “사회 현상을 구성하고 있는 변수들간의 연계법칙을 도출하고, 이들을 체계적으로 통합한 이론에 입각해 다양한 정치체제들의 주요 국면이 나타내는 유사성 및 상이성의 근거를 밝혀내는 작업” (Merritt, 1971)을 의미한다. 따라서 비교 연구는 국가기관이나 지방자치단체 등 거시적 차원의 제도에서 나타나는 현상을 설명하고 해석하는 것을 목적으로 하는 연구를 의미한다. 이러한 관점에서 한 국가의 부동산등기제도 및 가족관계등록제도와 관련한 정책을 강조할 경우, 한 국가 내에서 사법부와 행정부간, 또는 사법부 내 관료 간에 채택한 정책의 실질적 내용, 정책결정의 구조와 과정, 정책의 효과와 배경을 설명하고 해석하는 것을 목적으로 하는 연구로 정의하게 된다.

이 연구에서는 크게 두 가지 축으로 비교를 진행한다. 첫째, 한 국가 내 사법행정제도 간 비교이다. 즉 한국의 부동산등기제도와 가족관계등록제도의 비교이다. 둘째, 시기 간 비교이다. 부동산등기의 정보화 추진조직 구성단계(1990년~1994년), 종이등기부 전산정보화 단계(1994년~2003년), 인터넷 등기소 구축단계(2003년~2007년)를 가족관계등록의 정보화 추진조직 구성단계(1993년~2001년), 종이등기부 전산정보화 단계(2001년~2007년), 인터넷 가족관계등록관서 구축단계(2008년~2013년)와 비교하면서 양 제도 간의 차이점을 분석한다.

2. 사례 연구

이 연구는 사법부 전자정부 추진에 대한 사례연구이다. 사례연구는 사회과학 연구를 수행하는 몇 가지의 방법 중 하나로서, Yin(2003: 1-18)은 “일반적으로 사례연구는 조사자가 사건(events)에 대한 통제력이 없고 과거의 사건이 아니라 현재 생활 속에서 일어나는 현상을 연구대상으로 삼는 연구” 라고 정의하고 있다. 사례 연구는 모든 연구 주제와 연구 상황에 적합한 연구 방법이라기보다는 ‘어떻게(how)’와 ‘왜(why)’ 라는 질문에 답하는데 적절한 연구방법이라고 할 수 있다.

그런데 사례 연구는 연구의 심층성 등 여러 가지 장점에도 불구하고 많은 비판을 받아왔다. 특히 사례 연구에 대해 가장 많이 제기되는 비판은 엄밀성의 부족이다 (Yin, 2003 : 10). 증거를 사용함에 있어서 편견을 갖기 쉬울 뿐만 아니라, 제3의 설명변수의 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 다행히도 이 연구는 한국 내에서 비교적 최근 한 세대 이내의 현대사를 시간적 범위로 하고 역사적, 사회문화적 특성

이 동일한 맥락에서 진행되기에 제3의 설명변수의 존재 가능성을 제거하기가 비교적 쉬운 장점이 있다.

그럼에도 연구의 엄밀성을 제고하기 위한 방법으로 첫째, 연구설계 차원에서는 ‘복수사례 전체적 설계’를 적용한다. 즉 복수사례를 전체적인 분석단위로 분석하는 방법을 채택한다. 이 유형의 사례연구는 조사의 타당성과 신뢰성을 보다 높이기 위해 적합한 방법 중 하나로 평가된다(남궁근, 2003: 338-339; Yin, 2003 : 39-53). 둘째, 자료수집 단계에서 문헌과 인터뷰를 동시에 활용하는 다중 증거원을 활용한다(Yin, 2003 : 97-106). 문헌 자료의 경우, 사법부 및 국회 보고서, 신문 및 인터넷 언론 기사 등을 수집·활용한다. 특히 한 세대 전인 1990년대의 정보화 환경을 보다 생동감 있게 설명하기 위해서 연구자의 업무지식을 기초로 하여 신문 및 인터넷 언론 기사를 최대한 검색·확보하여 많이 인용한다. 인터뷰 대상자의 경우, 연구대상과 관련된 전직 공무원을 인터뷰함으로써 문헌 자료로써 알 수 없는 정보화 추진 과정의 상세한 측면을 알고자 노력한다.

제2장 이론적 배경과 선행연구의 검토

제1절 전자정부와 사법부

행정정보화에 대해서는 김동욱은 ‘전자정부라는 이상을 추구하는 과정’으로 보고 ‘열린 조직을 지향하면서 주민편의의 관점에서 업무처리절차를 간소화하고 새로운 주민요구에 적극 대응하기 위해 정보기술을 활용한다’는 개념으로, 상대적으로 정보기술보다는 이념적인 목표달성을 위한 수단이라는 점을 강조하는 것이다. 이러한 점에서 행정정보화는 단순한 정보기술적인 내용보다는 행정조직과 업무처리 절차 등의 혁신 내지는 재설계의 노력에 보다 많은 비중을 두게 되고, 따라서 행정정보화는 조직의 리더십을 중심으로 중간관리층과 실무층 모두가 참여하여 조직의 전략 형성에서부터 세부업무처리의 개선에 이르기까지 정보기술을 활용하는 것이다’라고 하고 있다(김동욱, 1996). 정보통신기술을 행정에 강화하는 등의 정보기반을 정비하고 이러한 기반을 토대로 행정업무의 전산화, 행정정보유통의 전자화를 통해 실제 업무수행에 있어서 정보기술을 적극 활용하고 궁극적으로 행정목적 달성을 하는 것이다(정명주, 1998).

1990년대 후반부터 논의되고 있는 전자정부의 의미는 학자마다 그리고 각 국가의 상황에 따라 조금씩 다르게 정의되고 있는데, 간략히 살펴보면 다음과 같다. 전자정부는 정보기술(네트워크와 디지털 정보)을 전략적으로 활용하여 효율적이며 주민 위주로 업무를 처리하는 정부(김동욱, 1996), 공통의 정보통신 기반을 매개로 국민과 정부간의 의사소통이 보다 용이하고 신속하며 네트워크로 연결된 행정서비스가 언제, 어디서나, 가장 적절한 방법으로 제공될 수 있는 정부(한국전산원, 1996), 초고속정보통신 기반기술 등 정보기술을 활용하여 행정업무를 재설계하고 대국민서비스를 증진시킴으로써 삶의 질을 향상시키고 민주주의 이념을 실현하는 미래의 혁신적 행정모형(정충식, 1997), 정부와 공공기관에 ICT를 적용하여 정부와 시민과의 상호작용 수단을 변화시키는 것 - 정부의 효율성과 효과성을 강화하고 근본적으로는 공공과의 관계를 변화시킴이고(e-Gov. Conference, 2002), 내외부적 관계를 변화시키기 위하여 ICT를 정부에 적용하는 것이다.

전자정부는 “입법, 사법, 행정 등의 작용을 다양한 전자적인 방법을 동원하여 구

현하는 새로운 정부의 패러다임”이라고 정의하면서, “시민들의 행정절차 참여를 강화하도록 전자적인 방법을 수행하는 것”을 개념의 내용으로 포함하게 된다(Heckmann, 2014 : 성봉근, 2016에서 재인용). 전자정부의 개념을 이렇게 파악할 때 전자정부의 행정서비스는 e-정보 공개, e-민원 행정, e-시민 참여의 부문으로 나눌 수 있다(진영빈, 정충식, 2008). 전자정부를 행정정보화의 연장선상에서 보는 것이 아니라 행정개혁의 핵심수단으로서 총체적인 정부혁신을 의미한다고도 본다. 선진국들은 정부 기능을 재정립하고 정부혁신의 수단으로 정보기술을 적극 도입하여 활용하는 추세이다(정충식, 2016).

전자정부는 한 국가의 입법, 사법, 행정을 모두 포함하는 범위의 개념이면서 시민 참여의 민주주의적 요소와 행정의 효율성 등 행정 개혁을 강조하는 측면으로 확장되어 사용되고 있음에 반해 정보화는 전자정부를 위한 수단 정도로 개념화될 수 있다. 사법부가 재판사무는 물론 사법행정을 담당하고 있으므로 전자정부 추진의 수단으로⁹⁾ 사법 행정 각 사무의 정보화를 추진한다. 이 연구에서는 사법부가 전자정부를 추진하면서 그 수단으로 사법행정의 개별사무 정보화를 추진하는 것으로 개념을 정리하기로 한다.

제2절 정보화 영향요인 중 제도적 요인

1. 공식적 제도와 절차 일반

정보화 영향요인 중 제도적 요인을 중심으로 한 설명은 법령이나 절차와 같은 공식적 요인들, 문화나 가치체계와 같은 비공식적 요인들이 정보화 추진성과에 영향을 미친다는 설명이다. 제도적 요인을 강조하는 연구들은 크게 두 부류로 구분할 수 있다. 첫째, 개별적이고 구체적인 제도의 효과를 대상으로 하는 연구이다. 즉 미시적 관점에서 공식적 제도인 법이나 절차가 정보화 추진성과 및 추진과정에 미치는 영향을 대상으로 하는 연구들이다. 둘째, 문화나 가치체계가 정보시스템 활용 및

9) 전자정부법 제2조(정의) 중 2호. “행정기관”이란 국회·법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 행정사무를 처리하는 기관, 중앙행정기관(대통령 소속 기관과 국무총리 소속 기관을 포함한다. 이하 같다) 및 그 소속기관, 지방자치단체를 말한다.

정보화 실현에 미치는 영향을 분석한 연구들이다.

법제도나 절차와 같은 공식적인 제도적 요인들은 정책과정에서 행위자의 행위를 제약하거나 기회를 부여하고, 행위자들이 자신의 선호체계를 발견하는 기준을 설정함으로써, 정보시스템의 도입·구성·구축 그리고 활용의 결과를 설명하는 중요한 요인이 된다(Fountain, 2001 : 88-98). 특히 정부는 공식적 절차와 법률에 의해 구체적으로 구성되고 운영된다. 정부조직이 정보기술을 도입하고 관리하며 활용하는 과정에서도 많은 법률과 규정화된 절차들이 도입되며, 이와 같은 법률과 규정화된 절차들이 정보기술 활용의 결과 및 산출에 주요한 원인변수로서 작용한다.

첫째, 정보기술의 활용과 그 성과에 영향을 미치는 법률과 규정화된 절차 중에서 가장 대표적인 것으로 예산 절차를 생각할 수 있다. 대부분의 정부에서 운영하고 있는 단년도 예산제도는 전자정부 추진과제의 운영과 관리, 그리고 그 실현결과에 큰 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(OECD, 2005 ; Fountain, 2001 : 197).

둘째, 전문적인 관료들이 정책이나 프로그램에 대한 영향력을 뜻하는 재량권이나 기관 자율성도 중요한 제도적 원인으로 고려되어 왔다. 정부기관이나 프로그램의 독립적이고 자율적인 성격은 전자정부 추진과정에서 다른 정부기관이나 프로그램의 특성 및 존재를 고려하지 않는 성향이 있으며, 개별 정부기관 중심의 ‘난로 연통형(stove-piped)’ 추진이 여러 부처를 연결하고 행정 정보를 공유하기 위한 전자정부 추진을 방해함으로써 정보시스템의 구축과 활용 및 관리를 저해한다는 것이다(Dawes and Pardo, 2002 ; Fountain, 2001: 98-103).

셋째, 입법부·사법부·행정부간 관계, 중앙정부·지방정부간 관계를 비롯하여 인사 제도나 재무 제도 등이 전자정부의 성과를 좌우하는 주요 제도 요인들로 제시되어 왔다.

2. 3권 분립과 사법행정의 관장

사법부는 재판 기능이 본질적 기능이므로 사법행정은 재판사무와 관련된 행정에 제한될 것 같으나, 국가마다 역사적 상황에 따라 사법행정의 범위가 각각 다르다. 법원행정처 사법등기심의관실이 개별적으로 조사한 바에 따르면 부동산등기사무는 독일, 덴마크, 프랑스, 오스트리아, 대한민국은 사법부가 관장하지만 영국, 미국, 캐나다, 이탈리아, 호주, 일본은 행정부가 관장하고 있다. 신분등록사무는 독일, 프랑

스, 오스트리아, 영국, 미국¹⁰⁾, 일본 등에서 지방자치단체의 신분등록사무 공무원이 수행하고 국가기관은 감독기능을 수행하는바 국가기관이 전속적으로 신분등록사무를 수행하는 경우는 찾아보기 어렵다.¹¹⁾

대한민국의 경우 지금은 대법원이 등기, 가족관계등록(구 호적)사무를 관장하고 있지만 대한민국 제헌의회에서 정부가 당초 제출한 제정 법원조직법안에는 등기·호적사무를 법무부가 관장하게 되어 있었다. 김병로 초대 대법원장이 1949년 7월 30일 국회에서 등기와 호적이라고 하는 것은 일반국민의 신분행위와 재산권 변동에 중요한 권한을 가지는 것이므로 일제강점기에도 법원이 관장하였듯이 대한민국에서도 법무부가 아닌 법원이 관장해야 한다는 당위성을 설명한 후, 국회는 등기·호적 감독사무를 법원이 관장하는 내용으로 제정 법원조직법안을 수정하여 의결하였다. 이승만 대통령은 등기·호적사무의 법원 관장이 권력분립원칙에 맞지 않는다고 하면서 국회에 재의를 요청하였는데, 국회는 1949년 9월 19일 법원조직법 재의를 위해 열린 임시국회에서 출석의원 156명 중 찬성 117명, 반대 37명, 기권 2명으로 원안을 가결했다. 이로써 등기·호적사무는 법원이 관장하게 되었으나, 1973년 법무부가 박정희 대통령에게 등기·호적사무의 법무부 이관을 건의한 데서 보듯이 사법행정의 관장에 대한 논쟁은 여건이 조성되면 언제든지 재점화될 수 있었다.¹²⁾

호적사무의 관장 다툼과 별도로 호주제 폐지 등의 호적제도 개선방안은 1995년부터 논의되기 시작했다. 당시에는 핵가족 중심의 가족별 편제방식이 제안됐다. 2002년 1월 대법원은 호적사무를 대법원이 관장하는 국가사무로 변경하는 호적법 개정안을 마련해 법무부에 의견요청을 하지만, 그 해 4월 법무부는 호적사무를 법무부가 관장한다는 별도의 호적법 개정안을 마련함으로써 반세기가 넘는 호적사무 관장 다툼이 재점화되는 것처럼 보였다. 그 해 5월 국무총리가 법원행정처의 입장에 합리성이 있음을 인정하여 호적사무의 국가사무화를 일방적으로 추진하지 않겠다고 함으로써 논쟁은 잠시 중단된다.

2005년 2월 헌법재판소의 호주제 헌법불합치결정과 함께 그 해 3월 호주제를 폐지하는 개정 민법이 공포되자 호적제도를 대체할 새로운 신분공시제도의 법제화가 추진되자 호적사무의 관장자 논쟁이 제헌국회 이후 58년 만에 다시 점화되었다. 법

10) 미국 캘리포니아의 경우 지방 선출직인 레지스트라 리코더 카운티 클락(the Registrar-Recorder/County Clerk)이 부동산등기, 상업등기, 가족관계등록을 총괄하여 수행하고 있다.

11) 고려대학교 산학협력단, “가족관계등록사무와 법정수임사무에 관한 연구”, 법원행정처, 2012.

12) 사법발전재단, “역사속의 사법부”, 2009.

원행정처는 제헌국회 당시 김병로 초대 대법원장의 논리¹³⁾를 확대 재생산하였다. 즉 80년 이상 법원이 관장·감독해 오면서 아무런 문제가 없었고, 법원에 호적 사무 관장·감독을 위해서 필요한 모든 인적·물적 설비가 완비된 상태라 단순한 조직 확대의 논리로 법무부로 이관하는 것은 국고의 엄청난 낭비를 초래하고 호적 업무를 법무부에서 관장할 경우 국민에게 돌아갈 아무런 혜택이 없고, 오히려 각 지방검찰청에서 호적 업무를 관장·감독함으로써 국민의 신분정보가 무제한적으로 수사목적에 활용될 우려가 커진다는 것이었다.¹⁴⁾ 국회는 새로운 신분등록사무의 관장자를 포함해서 대법원의 의견을 대부분 수용한 ‘가족관계의 등록 등에 관한 법률’을 2007년 5월 17일 제정하였다.¹⁵⁾

3. 우리나라 예산편성의 특징과 사법부예산

우리나라는 중앙예산기관(기획재정부)이 예산편성은 물론 예산심의과정에서조차도 예산결정의 주도권을 장악하고 있다. 의회가 예산심의과정에서는 중앙예산기관보다 우월한 위치에 있는 것처럼 보이지만 증액중심의 예산심사를 하고 있는 의회는 행정부의 동의 없이 전혀 예산을 증액시킬 수 없기 때문이다. 의회심의 결과는 정권의 성격이나 사회변화와 전혀 무관하게 수십 년 동안 거의 일사분란하게 0.5% 내외의 미미한 수준의 평균 수정율을 유지하고 있다. 중앙예산기관은 총액예산을 배분하기 전에 중기재정운용계획과 사업계획서 제출과정에서부터 사전적 삭감을 통해 지출한도를 배분하고 있다. 행정부처 예산편성 기간에는 자율성을 부여하지만 부처 총액예산 범위를 벗어나면 불이익을 가하고, 총액예산범위에서 예산을 요구하더라도 모든 사업예산은 중앙예산기관 핵심관료들의 사정회의인 ‘예산심의회’에서 본격적인 사정작업을 철저히 거친다. 중앙예산기관은 오랜 기간 축적되어 온 전

13) 김병로 초대 대법원장은 법무부의 3권분립 위반 주장에 대해 “근본적인 헌법의 본의를 오인하는 데에 따른 것”이라고 밝혔고, “호적은 사람의 중요한 관계가 담겨 있기 때문에 법관이 감독하지 않으면 안 된다.”고 말했다. 당시 이원홍 의원은 “정부에서는 법무부 지방국을 뒤가치고 과장이 총감독하려고 할 것”이라면서 “과거 40년 동안 법원이 감독하고 착오 없이 잘 진행했는데, 어떤 기관을 하나 만들어 가지고는 이와 같은 감독은 하지 못할 것은 사실이다.”라고 발언하였다. (서울신문 2007년 3월 16일자 보도 8면 기사 중에서)

14) 오마이뉴스 2004년 7월 22일 보도

15) 10년 뒤 검찰수사를 방해하려는 목적으로 현직 검찰총장의 혼외자 정보를 확인하기 위해 국가정보원 직원이 서초구청 공무원에게 가족관계등록정보 열람을 사주한 사건이 발생한 것을 보더라도 개인정보보호를 위해 국회가 대법원을 가족관계등록의 관장자로 정한 것은 적절한 입법결정이었다고 본다.

문성과 재원배분결정권을 가지고 예산편성과 심의과정에서 발생하는 불만을 해소시키기 위해 정치적인 조정재원까지 비축하여 활용하고 있다. 대통령, 행정부처, 정당, 의원, 이익집단, 지방자치단체 등 예산결정 참여집단의 예산반영요구에 대비하여 여유재원을 비축해 놓고 적당히 불만을 해소시키는 전략까지 구사하면서 모든 참여집단이 중앙예산기관과의 관계를 돈독히 하기 위해 정치적 역량을 총동원하고, 중앙예산기관은 확고한 지원체제를 구축하면서 강력한 예산권력을 유지하면서 예산결정의 주도권을 장악하고 있다(양경숙, 2009).

기획재정부가 예산결정의 주도권을 갖고 있고 의회도 이를 따르는 상황에서 사법부가 독립을 지키고 원활한 사법행정을 운영하기 위해서는 그 인적 구성뿐만 아니라 예산 등의 물적 구성도 독립되어 있을 필요가 있다. 왜냐하면 예산은 경제적 성격이나 행정적 성격을 가지는 것은 물론 철저히 정치적인 성격을 갖기 때문이다. 정치를 국가정책의 결정에 있어서 누구의 주장이 관철되느냐에 관한 투쟁이라고 한다면, 예산은 이와 같은 투쟁의 결과의 기록이며 정치과정의 중심에 있기 때문이다. 예산안은 예산의 편성·제출, 예산안의 심의·수정·확정, 예산안의 공고 등의 3단계 과정을 거쳐 성립하는데 이 과정은 그 과정에 참여하는 자들의 치열한 투쟁과 타협의 과정이기 때문이다. 그런데 우리나라 예산의 편성 및 심의·확정의 과정에서는 정부와 국회의 관여만이 인정되고 있을 뿐, 기타 국가기관(대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회)은 전혀 관여할 수 없게 되어 있다. 물론 국가재정법에서는 기타 국가기관을 독립기관이라 하여 중앙관서와 구별하고 예산안편성에 관해서는 각 독립기관의 의견을 최대한 존중하도록 규정되어 있으나 이것은 선언적 규정에 불과한 것도 현실이다. 정부가 대법원 등 각 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 각 독립기관의 의견을 구하여야 하고, 정부가 그 결과 감액할 때에는 각 독립기관의 의견을 국회에 제출하도록 되어 있으나, 각 독립기관의 의견이 아무런 구속적인 효과가 없기 때문이다(이현환, 2009).

1993년에 활동하였던 대법원 산하 사법제도발전위원회는 사법부의 예산안 요구권 확보를 제도화하기 위해서 행정부에 예산안 요구서를 제출한 후 행정부가 사법부의 제출안을 수정하여 편성할 경우에는 대법원장의 동의를 받고 동의를 얻지 못할 경우 수정할 수 없도록 하는 미국식 방식과 함께 동의를 얻지 못할 경우 사법부의 요구안을 예산안에 부기하는 방식 2가지를 검토하였고, 두 번째 안을 개정법률안으로 국회에 제시한 바도 있다.¹⁶⁾

대법원으로서의 일반회계 세입세출에 대한 예산상 종속성 때문에 주요한 사법정책을 일관성 있게 추진하기 어려운 상황이다. 이러한 상황을 타개하기 위한 하나의 방안이 등기특별회계와 사법서비스 진흥기금이라 할 수 있다. 등기특별회계는 등기특별회계법에 따라 수익자부담의 원칙에 입각하여 등기수수료 수입으로 조성하고 등기공무원 인건비, 등기소 시설비 그리고 등기 정보화 등 목적으로 지출하고 있다. 사법서비스 진흥기금은 대부분 공탁출연금으로 구성되는데 공탁출연금은 공탁법 제 19조의 규정에 따라 공탁금 보관은행이 공탁금 운용수익 중 일부를 공탁위원회에 출연한 것이다. 공탁제도 개선 및 공탁전산시스템의 개발과 운용, 국선번호인제도 및 소송구조제도의 운용, 조정제도의 운용, 법률구조사업 및 범죄피해자법률지원사업의 지원, 소년보호지원, 민원서비스개선 등 사법제도 개선이나 국민에 대한 사법서비스 향상을 위한 공익사업에 지출된다. 2017년도 대법원 소관 예산은 일반회계, 등기특별회계 2개 회계로 구성되어 있고 기금은 사법서비스진흥기금 1개 기금으로 구성되어 있다. 2016년 기준으로 총지출은 1조 7,408억 원인데, 일반회계는 14,055억 원이고, 등기특별회계는 3,229억 원이며, 사법서비스진흥기금은 516억 원이다.

4. 전자정부 추진체계의 역할

(1) 전자정부 추진체계의 의의

전자정부 추진과정에서는 그 제도적 구성이라 할 수 있는 전자정부 추진체계의 역할이 중요하다. 즉 전자정부 추진과정에서 권한 및 책임관계를 결정함으로써 추진사업의 성격을 규정하고, 기관 간 조정을 통해 사업의 성과를 결정한다는 점에서 전자정부 추진체계에 대한 연구가 활발히 수행되었다. 우선 전자정부 각 단계별 추진체계의 장·단점을 정리하고 효과적인 추진체계 구성을 위한 원칙과 대안을 제시한 문헌들(송희준, 2004; 김동욱, 2003)과 선진국 전자정부의 추진체계에 대한 벤치마킹을 통해 정책적 함의를 찾으려 하는 연구들(정익재·김상철, 2004; 한국전산원 2002)도 있다. OECD전자정부 보고서(OECD e-Government Studies)은 전자정부 추진에 참여하는 중앙정부 부처를 특정하고 관련 부처들의 권한과 기능 외에도 각 부처들의 권한과 기능을 조정하는 조정 기구를 중심으로 문제점을 분석하고 대안을 도

16) 사법제도발전위원회, “사법제도발전위원회 법관세미나 결과보고서”, 대법원, 1994.

출하고 있다(OECD, 2005).

전자정부 추진결과는 전자정부 추진체계에 의해 좌우된다는 이론에 따르면, 전자정부 추진결과의 제도적 요인 중에서 중범위 제도 배열인 전자정부 추진체계에 주목하여 보다 정확한 분석을 수행해야 한다. 전자정부 추진과 관련된 행위자들의 행위와 정치적 상호 작용이 어떠한 제도적 제약 하에서 이루어지며, 그 결과 어떠한 구조화가 이루어지는지에 대한 분석을 진행해야 하고 조정과 통제기능과 관련해서는 계층구조상 갖게 되는 위상과 의사결정권한, 예산권, 그리고 법적권한 등에 주목한다(엄석진, 2008).

(2) 역대 전자정부 추진체계의 변천

우리나라 전자정부 추진체계는 지속적으로 변천하여 왔는데, 앞으로도 정권교체에 따라 변천할 가능성이 높다. 전자정부 추진과 관련된 조직 간에 역할을 명확하게 정립할 필요가 있는데, 법제도와 실제 조직들 사이에 정책 수립·심의·조정 및 평가에서 기능이 분산되어 조정력이 필요하기 때문이다.

국민의 정부 후반기부터 범부처 간 전자정부 추진정책의 필요성이 본격적으로 인식됨에 따라 전자정부 추진정책을 본격적으로 추진하였다. 그러므로 전자정부특별위원회는 차관급의 직위를 유지하면서 대통령의 강력한 권한부여에 의거하여 종전에는 시도조차 하기 힘든 범부처 관련 사업을 적극 추진하였다. 전자정부특별위원회는 민간위원장이 범부처 사업을 추진하는 데 핵심요소인 행정·재정 및 인적자원의 조달과 부처 간 조정을 위하여 정보통신부(정보화촉진기금 배정 및 정보기술 지원)와 기획예산처(정부혁신 및 예산배정) 및 행정자치부(조직개편 및 지방자치단체 관리권) 간의 실무협의를 원활하게 이끌면서 큰 힘을 발휘하였다. 따라서 전자정부특별위원회를 중심으로 하여 김대중 정부에서 우리나라 전자정부 정책이 대통령 의제로 격상되어 본격적으로 추진되었다(안문석, 2016)

노무현 정부는 2003년 초반에 정부혁신지방분권위원회를 신설하여 여기에 전자정부전문위원회를 두어 전자정부의 추진을 행정혁신과 연계시키고자 하였다. 2005년 4월 제2기 정부혁신지방분권위원회가 출범하면서, 전자정부 로드맵에 대하여 임기말까지 추진할 계획으로 전자정부전문위원회의 역할과 기능을 승계하면서 당연직위원의 위상을 차관급으로 격상시킨 전자정부특별위원회가 신설되었다. 그러나 부

처 간에 발생한 이해관계를 조정하는데 한계를 드러내자 2006년 1월 혁신관리수석실의 조정에 의해 전자정부특별위원회는 기능과 역할이 순수한 대통령 자문기능으로 전환되었고 전자정부 사업과 관련한 모든 집행기능이 행정자치부로 이관되었다. 노무현 정부의 전자정부 추진성과의 상당부분은 효율적인 추진체계보다는 대통령의 리더십에 기인한 바가 크다(정충식, 2016b).

이명박 정부는 출범과 함께 정보통신부를 해체하고 국가정보화의 기능을 행정안전부로 이관하여 전자정부와 국가정보화의 기능을 통합하였다. 이와 함께 기존의 정부혁신지방분권위원회도 해체하고 국가정보화기본법에 따라서 2009년 11월에 국가정보화 추진체제로 대통령 소속의 국가정보화전략위원회를 신설하였다. 그러나 이명박 정부는 전자정부 추진자체를 국정운영에서 도외시하였다. 기존의 정보통신부 기능은 신설한 방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부 및 행정안전부로 이관시켰으나, 부처별 기능 중복 및 예산 중복 등 ICT산업의 지원기능 분산에 따르는 문제점이 지속적으로 제기되었다(이윤식, 2009).

이명박 정부를 이은 박근혜 정부는 국가정보화전략위원회를 해체하고 국가정보화의 기능을 신설된 미래창조과학부로 이관하였으며 정부3.0을 추진하였다. 그러나 정부3.0은 데이터 개방 및 전자적 서비스 제공 등 전자정부의 하위시스템에 불과한데도 박근혜 정부의 국정과제라고 부각시키면서 기존의 전자정부시스템을 정부3.0에의 하위 수단으로 활용한 점에서 정부운영의 패러다임이 부재하였다. 거기다가 시행 초기부터 추진회의와 실무회의만 있을 뿐 전담 추진조직이 부재하였고, 국무총리실 소속의 정부3.0추진위원회를 지원하는 행정안전부 창조정부조직실과 실제 정부3.0의 주요과제들을 실행할 수 있는 전자정부국이 분리되어 운영되어 있어서 범정부적인 정보기술을 활용한 행정혁신을 시도할 수 없었다. 정부3.0추진위원회는 전문위원회 중심 체제로 기획재정부의 반대로 예산권을 확보하지 못했고 정책의 평가까지 행정안전부가 주도하는 상황에서 조정력을 행사하기 어려웠다. 이런 문제점을 인식하고 행정자치부는 별도로 2016년에 전자정부추진위원회를 출범시켰다(정충식, 2016a).

(3) 전자정부 재정지원체계

전자정부 추진과 관련한 예산을 살펴보면 김대중 정부 시기는 11대 전자정부사업

을 중심으로 예산지원이 이루어졌고, 1995년에 설치된 정보화촉진기금 중 정보화 일반계정에서 배정하여 운영하였다. 그러나 참여 정부 출범 이후인 2005년부터 전자정부사업은 일반예산으로 편성되어 ‘전자정부예산’이라는 이름으로 행정자치부가 각 부처의 전자정부 로드맵 과제별 예산을 통합 관리하는 방식으로 나타났다(박민정, 2007). 이명박 정부 시기에는 전자정부 예산 자체가 지속적으로 삭감되어 과거 정부에서 추진하던 정보화 사업들의 고도화 예산들을 일률적으로 20-30%씩 삭감하였다. 삭감된 정보화부문의 예산은 4대강 사업에 배정되었다. 행정자치부는 부처별 정보화 사업 시에 중복투자와 사업의 타당성을 검증하기 위하여 사전협의제를 시행하였지만 예산권을 갖지 못한 상태에서 실효성을 거두지 못하였다(정충식, 2016b).

<표1> 정부별 전자정부 예산

구분	국민의 정부	참여정부	MB정부	박근혜 정부
시기	2001~2002년	2003~2007년	2008~2012년	2013~2016년
과제명	전자정부 11대 과제	전자정부 로드맵 31대 과제	MB정부 전자정부 과제	박근혜정부 전자정부 과제
주요 목표	정부업무와 대민 서비스의 전자적 처리	다수 부처 서비스 연계 전자적 국민 참여 확대	일 잘하는 지식정부 행정서비스 연계 · 통합	정보개방 · 공유 · 협업 유능한 정부
예산액	2,219억 (연평균 1,110억)	8,786억 (연평균 1,757억)	6,736억 (연평균 1,347억)	4,026억 (연평균 1,006억)

(자료 : 행정안전부 홈페이지)

제3절 선행연구 검토

사법부의 전자정부 추진이나 정보화를 주제로 한 선행연구는 찾아보기 힘들다. 전자법원 추진에 관해서 소수의 연구가 존재하는데, 주로 법관이나 법학자에 의한 연구로서 전자소송을 구현하기 위해서 필요한 법리적 차원이나 기술적 차원의 검토들이 대부분이고 전자정부 추진차원에서 행정학적인 연구가 수행되지는 않았다(강

민구, 2006; 정영수, 2011).

다만 주요 국가의 전자소송 현황을 비교한 연구결과에 따르면, 전자소송을 적용할 소송유형으로 단순하고 쉽고 사건량이 많은 소송유형을 선택하는 것이 유리하므로 우리나라의 경우 전체 법원 사건량의 50% 이상을 차지하는 민사소액사건에 우선 적용하고, 전자소송을 추진할 때 기존 업무절차를 변경해야 하는데 현행의 업무절차를 가장 잘 모사하는 정보기술을 찾아 채택하는 것이 가장 범하기 쉬운 과오이므로 기존의 업무절차나 관행을 개혁해야 한다. 특히, 전자소송에 따라 사법부에 일어나는 상호작용의 근본적인 속성이 달라지는 것에 주목해야 한다. 사건진행이 법정을 중심으로 일어나는 전통적 방법과 달리 전자소송 시에는 변호사와 법원 사이에서 지속적으로 끊임없이 의사소통이 일어나기 때문에 전통적인 법정의 경계가 점점 희미해진다고 볼 수 있다. 이러한 기본적인 사상의 변경은 구성원들 의식의 변화가 동반될 때 성공할 수 있다. 그리고 정작 중요하고 복잡하며 사건의 수가 많은 민사본안사건이나 대부분의 형사사건은 전자적으로 이루어지지 못하고 있는데, 특히 형사사건의 경우에는 IT인프라 측면에서는 준비가 완료되었으나 법제도적 기반 및 절차의 운영, 이해당사자 간의 합의가 이루어지 못해 이용되지 못하고 있다. 이런 합의를 얻지 못한 이면에는 신속성과 효율성을 얻는 대신에 형사소송법상의 원칙인 “실체적 진실발견”이라는 이념에 반하거나 피의자나 피고인의 방어권 등의 기본권이 부당하게 침해되지는 않을까 하는 우려가 있다. 지금까지 법원에서 추진한 비송사건이 기술이나 운영이 중심이라고 한다면 향후 소송사건까지 확대한다는 것은 사상적이며 이념적인 논쟁을 야기시킬 수 있다고 본다(홍영식, 2011).

전자정부 구현의 관점에서 전자법원을 연구한 것은 전자소송제 도입에 따른 갈등 관리방안을 연구한 논문 정도인데, 대부분의 전자정부사업과 같이 변호사, 법무사, 법원공무원 그리고 NGO 등 이해당사자의 협조를 확보해야 전자소송이 제대로 효과를 낼 수 있다고 본다. 심층면접방식을 통해 전자소송 도입과정에서 주요 이해당사자가 제기할 수 있는 문제를 사전에 파악하고 이를 해결하기 위한 방안을 제시하고 있다. 기술적 합리성에 의해 결정할 수 있는 의제는 전자문서의 효력, 전자서명의 필요성, 수수료 정책 세가지이고, 이해절충형 결정에 의해 해결할 수 있는 의제는 사용자 범위, 사용자 등록, 전자송달의 적용, 전자문서의 열람, 전자소송 적용범위, 법률개정시기 등 6가지이다. 전자소송 강제화에 대해서는 법원과 변호사협회 간 협상이 필요하고, 소송기록 전자화 및 법원의 서비스 변화에 대해서는 법원과 법원공

무원노조 간에 협상이 필요하므로 협상을 위한 협의체 구성이 필요하다는 점을 지적하고 있다(박진·윤석용, 2007).

전자법정 추진 등 사법행정의 정보화를 위해서는 충분한 재원과 법제도적 지원이 필요한데, 법률안제출권이 없는 점은 국회의원 입법이라는 우회로를 많이 활용하고 있어서 별다른 문제가 없으나, 예산편성권이 없는 점은 원활한 정보화 추진에 장애가 되고 있다. 사법부의 예산제도에 대한 연구 역시 많지는 않다. 사법부의 독립 관점에서 사법부의 예산제도를 연구한 논문에 따르면 대한민국 법원 예산의 국회반영률은 제1·2공화국은 평균 31%, 제3공화국에는 평균 66.16%, 제4공화국에는 평균 85.18%, 제5공화국에는 평균 79.98%, 제6공화국에는 평균 92.7%, 문민정부에는 평균 86.1%의 반영률을 보이고 있다. 정권이 새로 들어서는 시점에서 사법부의 예산요구가 위축되는 현상을 보이고, 정권 중후반기에서는 사법부 요구액과 실제 예산의 증가가 함께 이루어지는 공조추세가 나타나고 있다. 행정권력에 중대한 위기가 발생하였거나, 행정권에 대한 사법부의 심각한 도전이 있었을 시기마다 사법부예산의 감소가 일어났고, 이 시기마다 행정부가 예산을 통해 사법부를 견제하려는 의도를 가졌음을 실증적으로 보여주고 있다(정윤석, 2001). 이와 관련하여 1998년부터 2008년까지 경향을 보면 대한민국 법원 예산요구액의 국회반영률은 평균 96.8%로 나타나고 있는데, 국민의 정부와 참여정부 동안 사법부의 요구예산이 매우 높게 반영되어 있음을 알 수 있다(이헌환, 2009). 이 시기는 사법부가 정보화를 원활하게 추진했던 시기와 상당부분 겹치는 것을 알 수 있다.

제3장 연구 설계

제1절 연구의 분석틀

1. 사법부의 전자정부 추진체계

(1) 의의

김대중 정부부터 박근혜 정부까지 20년 동안 행정부가 중심이 된 전자정부 추진 체계에 대한 연구결과들을 보면 다음과 같은 결론으로 모아진다. 전자정부 추진결과에 전자정부 추진의 제도적 구성이라 할 수 있는 추진체계가 중요한 결정요인이었다. 전자정부 추진체계와 관련한 중요요인으로서 첫째, 행정부 부처 간 권한과 역할에 대한 갈등이 존재하여 협력·조정 및 효과적인 역할 분담이 필요하다. 둘째, 정부사업에 있어 가장 강력하고 중요한 권한으로 인식되는 예산과 관련하여 전자정부 지원사업의 예산배분 행태를 보면 부처 간 인식이 상이하고 이에 대한 갈등이 존재하므로 효율적 예산배분이 필요하다.

행정부가 중심이 된 전자정부 추진은 국가의 모든 중앙행정관청에 걸쳐 추진된 것으로서 그 과정이나 결과를 분석하는데 있어서도 국가의 중앙행정관청들을 조정·통제하는 수단을 주목한 전자정부 추진체계가 적절하지만, 사법부의 전자정부 추진은 법원행정처라는 중앙행정기관 하나의 전자정부 추진과정과 결과를 분석하는 것이므로 분석하는 시점(視點)이 약간 달라질 수 있다. 행정부가 중심이 된 전자정부 추진체계에 사법부가 하나의 주체가 되어 적극적으로 참여한 적이 없기에 행정부가 중심이 된 전자정부 추진체계로써 사법부 전자정부 추진의 성과를 직접 분석하는 것이 쉽지는 않기 때문이다.¹⁷⁾

3권분립에 따라 사법부가 전자정부를 독자적으로 추진한다고 할 때 행정부가 중심이 되었던 전자정부 추진체계처럼 사법부의 전자정부 추진체계에도 다른 행정부 유관 부처의 권한에 대해 협력을 얻거나 역할에 대해 조정을 할 수 있는 수단이 사

17) 국가정보화기본법이나 폐지된 정보화촉진기본법에 따라 법원행정처장이 국가정보화전략위원 또는 정보화추진위원으로 업무상 협조가 필요한 경우에 출석할 수 있는 규정이 있었으나, 실제로는 유명무실한 규정이었고 2013년부터는 법률개정에 의해 위원회에서 배제되었다.

법부 내에 존재하는지 그리고 효율적인 예산배분을 얻을 수 있는 수단이 존재하는지에 대한 검토가 필요하다. 특히 사법부 내에는 독자적인 예산편성권이나 법률안 제출권이 없는 점을 고려할 때 행정부 유관 부처의 협력 없이는 전자정부를 성공적으로 추진할 수 없다. 사법부가 전자정부를 추진함에 있어서 제도적 구성을 고려할 때 전자정부 추진주체인 법원행정처의 조직, 사법행정사무의 특성 등을 고려하는 것 외에도 예산편성권을 가지고 있는 기획재정부는 물론 전자정부를 주관하여 추진하는 행정안전부, 그리고 사법부가 관장하고 있는 사법행정사무에 대한 법률안제출권이 있는 법무부 등 행정부와와의 관계를 고려해야 한다. 전자정부 추진체계에서 행정부 부처 간 조정과 통제수단이 강조된 것과 유사하게 사법부 전자정부 추진체계에서는 행정부 유관 부처로부터 협력을 확보하고 조정을 할 수 있는 수단이 중요하다고 본다. 그리고 시민사회에 존재하는 이해관계자에 대한 지지획득 역시 중요하게 보아야 한다.

(2) 구성요소와 분석을 위한 지표들

사법부 전자정부 추진체계의 역량을 결정하는 요인들은 다음과 같다. 첫째, 추진조직인 법원행정처의 지도력, 둘째, 재정지원체계, 셋째, 추진주체가 시민사회에 존재하는 이해관계자와 관계이다.

첫째, 사법부가 전자정부 추진을 위해서 행정부 유관부처나 국회로부터 협력을 획득하고 권한이나 역할을 조정할 수 있는 수단을 갖고 있는지와 관련해서 법원행정처의 조직들을 검토한다. 둘째, 사법부의 전자정부 추진을 위해서 필요한 예산획득을 위한 제도적 수단으로서 재정지원체계를 검토한다. 사법부는 법률안제출권이 없더라도 의원입법을 통해서 비교적 용이하게 우회수단을 확보할 수 있으나, 예산안제출권은 달리 우회수단을 찾을 수 없기 때문에 해당 사무의 정보화 관련 예산을 획득하는 수단을 보유하고 있는지가 주요한 제도적 지표가 된다. 셋째, 전자정부 추진은 단순한 행정사무의 전산화단계를 넘어서 인터넷을 통해 이용자와 네트워크를 추구할 때 시민사회에 존재하는 이해관계자가 사법부와 우호관계를 갖고 있고, 사법부가 이해관계자로부터 지지를 쉽게 획득할 수 있는지가 주요한 제도적 지표가 된다.

(3) 정보화 추진환경

사법부 전자정부 추진체계의 역량이 영향을 받는 정보화 추진환경은 기획재정부, 행정자치부, 법무부 등 행정부 유관부처를 포함하여 국회 그리고 시민사회 내에 존재하는 이해관계자 등이다. 정보화 추진환경은 각각 부동산등기와 가족관계등록의 시스템 구축배경 및 각 사무의 정보화 추진체계의 성립과정 등에서 검토한다.

2. 부동산등기와 가족관계등록 시스템 구축결과

부동산등기사무와 가족관계등록사무 간의 시스템 구축결과의 차이를 측정하기 위한 지표로는 첫째, ‘종이장부의 전산정보 데이터베이스 전환율’을 사용하고자 한다. 부동산등기 및 가족관계등록 모두 신청에 의해 장부에 정보를 기록하고, 장부에 기록된 정보를 바탕으로 법률관계를 공증하는 업무가 기본적인 업무형태이기 때문에 각 업무의 전산정보화를 위해서는 기록업무의 전산처리를 위한 전산시스템 구축과 종이장부의 전산정보로의 성공적인 전환이 필요하다. 또 전환율은 객관적인 비교가 상대적으로 용이하다.

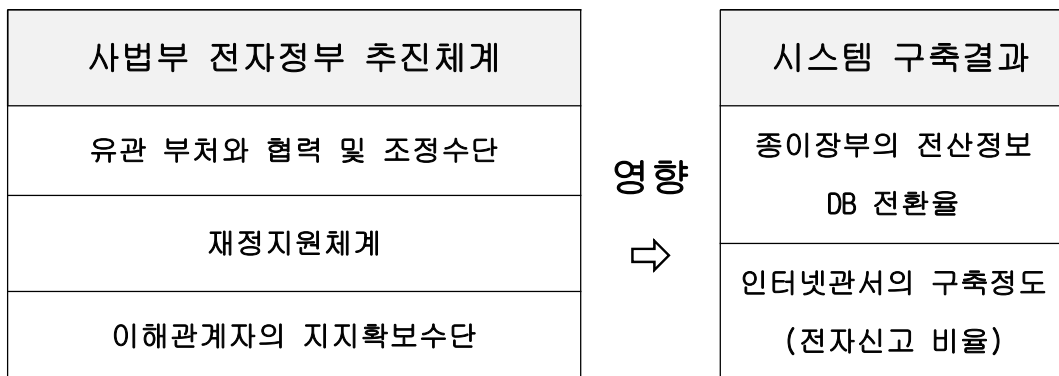
부동산등기는 부동산이라는 재산의 변동관계를 등록하는 업무이지만 가족관계등록은 국민의 신분변동을 등록하는 업무라는 점에서 업무의 절차나 성격이 크게 다르다. 그렇기 때문에 각 기록업무의 전산처리를 위한 전산시스템의 구축정도를 비교하는 것은 질적인 비교가 되므로 쉽지 않다. 각 기록시스템의 사용자 만족도 역시 비교하기 어려운 것은 부동산등기는 법원공무원이 처리하고, 가족관계등록은 지방직 공무원이 처리하므로 양 업무를 모두 경험해 본 사용자가 있기 어렵다. 설사 양 업무를 최근래에 모두 경험해 본 자가 소수 있다고 하더라도 주관적 만족도를 계량화하려면 상당수의 표본이 필요하므로 이 연구에서는 기록업무의 전산처리시스템의 구축정도를 비교 측정하지는 않기로 한다.

둘째, 부동산등기와 가족관계등록의 ‘인터넷관서의 구축정도’를 가지고 시스템 구축결과의 차이를 비교할 수 있다. ‘인터넷관서의 구축정도’는 양측 업무의 기본적 형태인 ‘신청에 의한 등록’과 ‘신청에 의한 증명’을 인터넷으로 제공하는 범위로 비교할 수 있다. 특히 인터넷 신청 접수시스템의 확보는 사용자등록 외에 첨부서류 문제가 해결되어야 하는 어려운 과제이므로 이를 집중적으로 검토한다.

3. 연구문제

부동산등기 및 가족관계등록 시스템 구축사례의 연구를 통해서 다음과 같은 연구 문제를 증명하고자 한다. 연구문제는 사법부 전자정부 추진체계가 전자정부 추진을 위한 제도적 구성으로서 다음과 같은 면에서 사법행정 시스템 구축결과에 영향을 준다는 것이다. 첫째, 법원행정처가 행정부나 국회로부터 전자정부 추진을 위한 협력을 이끌어 내고, 유관부처의 권한이나 역할과 조정을 할 수단을 갖고 있는지가 사법행정 시스템 구축결과에 영향을 준다. 둘째, 사법부 전자정부 추진체계가 인적, 물적 자원의 동원을 위한 예산획득을 위해서 국가의 예산절차에서 결정권한을 가지고 있는 기획재정부, 국회로부터 지지를 획득하는 제도화된 수단을 보유하고 있는지가 사법행정 시스템 구축결과에 영향을 준다. 셋째, 전자정부 추진은 시민사회 이용자와 네트워크 구성을 추진하는 단계에서 시민사회 내 이해관계자의 지지를 획득하는지에 따라 성공이 좌우되므로 시민사회 내 이해관계자의 지지획득수단의 보유 여부가 사법행정 시스템 구축결과에 영향을 준다.

<표2> 연구의 분석틀



제2절 연구 방법

1. 비교사례연구

비교사례연구방법을 택한 이유는 이 연구가 사법부의 전자정부 추진체계의 정보화 추진 결과에 대한 영향력, 그리고 전자정부 추진체계의 구성 및 작동 기제를 규명하려는 목적을 갖고 있어서 “왜(why)”와 “어떻게(how)”라는 질문에 연구의 중점을 두고 있는 사례연구가 적절하다고 보았다. 부동산등기와 가족관계등록의 정보화 추진체계에 대한 분석과 추진결과의 구체적인 영향관계, 그리고 추진체계의 구성 및 작동기제를 분석하는 데에 사례연구가 적절할 것으로 판단하였다.

정보화 결과의 비교로서 전산정보 데이터베이스(다음부터 “DB”라 한다)의 완성도를 비교한 것은 결과의 비교가 비교적 용이하고 향후 빅데이터에 의한 사회변화 연구 등을 위해서는 국민의 신분관계 및 재산관계의 기본 DB의 완전성 확보가 중요한 선행 과제이기 때문이다. 인터넷관서의 구축여부는 부동산등기와 가족관계등록의 정보화 추진결과에 대한 제도의 영향력을 가장 잘 보여줄 수 있는 좋은 사례이다. 인터넷관서의 구축여부나 정도는 쉽게 측정이 가능할 뿐만 아니라 인터넷관서의 구축과정을 통해서 사법부와 행정부·지방자치단체 간의 관계, 사법부와 시민사회 내 이해관계자의 관계 등이 쉽게 밝혀지기 때문이다.

2. 사례연구설계: 복수사례 전체적 설계

이 연구에서는 사례연구의 엄밀성을 제고하기 위해 비교사례연구를 수행하였다. 즉 사례연구설계로서 ‘복수사례 전체적 설계’를 적용한 것이다. 복수사례 전체적 설계는 다수사례를 전체적인 분석단위로 분석하는 방법으로 연구의 타당성과 신뢰성을 보다 높이기 위해 적합한 방법 중 하나로 평가된다(남궁근, 2003 : 338-339 ; Yin, 2003 : 39-53).

비교는 다음과 같은 두 개의 축에서 진행된다. 첫째, 부동산등기와 가족관계등록 간의 정보화 추진체계와 그 결과의 비교이다. 둘째, 시기 간 비교이다. 부동산등기의 정보화 추진체계 구성단계(1990년~1994년), 종이등기부 전산정보화 단계(1994

년~2003년), 인터넷 등기소 구축단계(2003년~2007년)를 가족관계등록의 정보화 추진 체계 구성단계(1993년~2001년), 종이등기부 전산정보화 단계(2001년~2007년), 인터넷 가족관계등록관서 구축단계(2008년~2013년)와 비교하면서 두 제도간에 각 시기의 전자정부 추진과정을 비교하면서 그 차이점을 분석한다.

3. 자료 수집 및 분석 방법

(1) 1단계: 문헌자료의 수집과 분석

첫 단계로 문헌자료의 분석을 실시한다. 문헌자료를 통해 사례의 전반적인 추진 경과, 예산 및 주요 참여자 등 사업의 세부사항을 파악하고, 관련된 제도 및 기관 등을 파악한다. 첫째, 사법부의 전자정부 추진과 부동산등기 및 가족관계등록 정보화사업과 관련된 사법부 및 국회 보고서를 기본적인 문헌자료로 활용한다. 사법부의 보고서와 함께 관련 내부 자료도 분석한다.

둘째로 전산정보화를 추진한 관련 사업자 기업이 발간한 작업보고서(working paper)를 통해 아이디어의 형성 과정과 흐름을 파악해 본다. 한국정보사회진흥원(구 한국전산원)이 발간하는 국가정보화 백서도 활용한다.

셋째, 신문기사나 인터넷언론의 보도기사를 통해 사업의 추진배경과 추진과정 등을 파악한다. 연구자의 업무 지식을 기초로 최대한 언론 자료를 검색하여 한 세대에 걸친 정보화 과정을 생동감 있게 재구성하려고 노력했다.

(2) 2단계: 인터뷰

문헌에 대한 검토 내용을 바탕으로 인터뷰를 수행한다. 인터뷰를 통해서 문헌을 통해 확인할 수 없는 내부 정보를 확보하고자 하며, 공식적인 평가와 관련한 내용이나 의사결정과정 등에 대한 내용, 내부적인 비공식적 견해 등을 파악하고자 노력한다. 특히 전자정부 추진주체인 법원행정처 내에서 정보화 추진을 둘러싼 자원배분과정, 행정부와 교섭과정이나 시민사회 내 이해관계자의 지지획득과정 등에 관해서는 문헌자료를 수집한다는 것은 사실상 불가능하므로 사법부 내에서 정보화를 추진하였던 전직 공무원에 대한 인터뷰를 통한 자료수집을 시도한다.

제4장 부동산등기 및 가족관계등록 시스템 구축결과

제1절 부동산등기 시스템 구축사업

1. 부동산등기사무 개요

부동산등기법에 의하면 부동산등기사무란 ① 부동산물권(물건에 대한 권리)와 그 변동을 ② 등기관이라는 국가기관이 ③ 등기부라는 공적인 전자적 정보저장매체에 ④ 법정절차에 따라 기록함으로써 ⑤ 공시를 목적으로 하는 것이다. 민법에 의하면 부동산물권에 대해서 거래행위가 있더라도 부동산등기를 반드시 해야만 제3자에 대한 관계는 물론 당사자 사이에서도 물권에 대한 변동이 일어난다(성립요건주의). 이를 통해 부동산등기부 등기사항을 믿고 부동산 거래를 안전하게 할 수 있도록 한다. 우리 등기제도는 등기신청할 때 공동신청이 원칙인데, 예를 들어 부동산 매도인과 매수인이 공동으로 등기를 신청함으로써 등기의 진실을 담보한다(법원행정처, 2015).

2. 부동산등기 시스템의 구축배경

부동산등기부는 부동산물건을 중심으로 편성되었기 때문에 물건의 소재지를 근거로 종이등기부를 보관하는 등기소의 관할이 성립하였다. 종이등기부로 등기업무를 수행할 때는 등·초본의 발급신청은 종이등기부를 보관하고 있는 등기소에 출석해야만 했다. 한국의 경제성장과 함께 대규모 택지개발과 함께 부동산등기업무가 급증하였다. 1970년대 복사기 도입으로 등기부 등·초본 발급시간이 획기적으로 줄었다고는 하지만, 등기소 내 등기부를 일일이 찾아 복사해야 했기 때문에 등기부 등·초본 발급을 위해서 짧게는 하루에서 길게는 1주일이 소요되는 것과 같은 상황을 해소해야 한다는 인식이 법원행정처 내에서 확산되었다. 이에 대한 해결책으로 부동산등기의 정보화를 계획하고 1990년 8월부터 1994년 4월까지 4년간에 걸쳐 등기업무 전산정보화를 위한 종합계획을 마련하였다. 다른 행정정보화 사례와 비교해도 매우 충실하고 계획성 있는 전산정보화 준비를 한 것이다. 부동산등기의 정보량

이 그만큼 방대했고 부동산은 국민의 가장 중요한 재산이므로 그 등기에는 신중하고 세밀한 업무처리절차가 요구되었기 때문이다.

1988년 이후 민주주의에 대한 국민적 각성과 요구 속에서 공무원의 구조적 비리가 부각되는 상황이 전개되었다. 부동산등기업무와 관련하여 등·초본 발급에 장시간이 소요되는 문제는 만성적인 급행료 관행으로 이어졌고, 법무사는 물론 일반 민원인에게까지 급행료 관행이 전파되었다. 부동산등기업무와 관련한 급행료 관행은 국민들의 민원현장과 밀착된 것이어서 민주화이행기에 언론에 쉽게 노출되어 비판의 표적이 될 수밖에 없었고 국정감사에도 수시로 지적되는 만성적인 문제였다.¹⁸⁾ 1995년 기준으로 볼 때 부동산등기부 등본 발급수수료는 1통 당 900원이었는데, 관행적인 급행료는 1,100원 정도이었고, 전국의 등·초본 발급 및 열람 수수료 수입 총액은 500억을 넘어서고 있었다. 급행료 외에도 부동산등기에 필요한 국민주택채권 매입필증의 누락이나 변조를 통한 국고횡령은 단순한 부조리 관행을 넘어서는 심각한 범죄였다.¹⁹⁾ 법무사나 금융기관 직원의 등록세 횡령 등에도 법원직원의 관여가 우려되는 상황이었다.²⁰⁾ 법원행정처로서는 등기소 법원공무원들에게 존재하는 급행료 관행 등을 해소하기 위해 여러 가지 제도개선안을 마련하여 시행하였지만 그 성과가 크지 않았다.²¹⁾

법원행정처는 부동산등기업무와 관련한 법원직원의 비리를 예방하기 위한 근본적인 대책으로서 등기업무의 전산정보화의 필요성을 절감하였다. 전국 어디서나 언제든지 부동산등기부 등·초본의 신속한 발급을 통해서 급행료관행을 근본적으로 제

18) 국정감사자료 「1991년부터 1994년 8월까지 등기소직원의 징계현황」에 따르면, 등기소 비리로 징계받은 법원공무원은 1991년 6명, 1992년 43명, 1993년 61명, 1994년 1백27명으로 급증하고 있는데, 비리가 증가했다기보다는 외부적 요구에 의해 적발이 증가했다고 볼 수 있다. 서울신문 1994년 9월 28일 21면 보도

19) 국정감사에서 장석화·조홍규의원은 “지난 1년 반 동안 법원 등기과 및 등기소 3백12개 가운데 85곳에서 국민주택채권매입필증을 누락하거나 채권을 변조하는 등 2백여 건의 국고횡령의혹이 있었다”고 주장했다. 서울신문 1994년 9월 29일 4면 보도

20) 서울시의 등록세 감사 결과 22개 구청에서 드러난 등록세 횡령 비리 건수는 정부 감사에서 적발된 사건을 합쳐 모두 6백71건에 14억1천5백만 원으로 집계됐다. 지방세 감사와 관련, 검찰 수사를 받고 있는 사람은 법무사사무소 관련자 37명과 등기소 공무원 1명, 은행원 5명, 체국직원 1명, 기타 4명 등 모두 48명이라고 시는 밝혔다. 서울신문 1995년 2월 21일 22면

21) 법원행정처는 등·초본 발급시한을 등기소 내 안내게시판에 공시하도록 하는 외에도 지금까지 3~4명이 한 조가 돼 등기부등본을 발급하던 방식을 바꿔 한사람이 특정지역을 전담, 책임소재를 분명히 하도록 하고 등·초본 발급업무를 우선 처리토록 했다. 이와 함께 등기신청의 처리는 반드시 접수순으로 하고 24시간 안에 등기필증을 교부하며 이 시간 안에 처리할 수 없는 복잡한 사건은 따로 처리장부를 만들어 특별히 관리하도록 했다. 법원행정처는 또 등기비리의 해결책으로 등기공무원의 직급을 올리고 비리로 퇴직한 공무원은 법무사자격을 주지 않는 등의 방안을 마련했다. 서울신문 1993년 5월 7일 23면 보도

거할 수 있다고 판단하였다. 그리고 이를 위해서 소요되는 막대한 예산을 안정적으로 조달하기 위해서 ‘등기특별회계법’의 제정을 추진하여²²⁾ 1994년 1월 등기특별회계를 시행하게 되었다.

3. 부동산등기 시스템의 구축

(1) 부동산등기 시스템 개발(1994년 ~ 2003년)

부동산등기업무는 대부분 등기신청의 처리와 등·초본의 발급 및 열람업무이다. 따라서 부동산등기시스템은 등기신청 업무의 전산처리를 위한 등기신청시스템, 등·초본 발급 및 열람을 위한 시스템을 중심으로 개발하였고, 그 밖에 통계시스템, 업무지원시스템도 개발하였다.

부동산등기 신청사건시스템의 개발범위는 접수, 조사, 기입, 교합, 통지 등의 등기신청사건 업무를 전산 처리할 수 있는 응용시스템이다. 기재례에 나타나 있던 754가지 종류의 등기와 그 밖에 논리적으로 등기신청이 가능한 모든 경우를 예상하여 시스템을 개발하였다.

등·초본 발급 및 열람 시스템은 담당 공무원이 등·초본을 발급하거나 등기부를 열람할 때 사용할 유인발급·열람 시스템, 무인발급기를 이용하여 민원인이 직접 등·초본을 발급받는 무인발급시스템, 그리고 관할 밖의 등기소의 등기부에 대한 발급·열람이 가능하게 하는 응용시스템을 각각 개발하였다.

(2) 종이등기부 전환사업

1) 전환과정

등기부 전환이란 종이등기부에 기재된 등기사항을 전산으로 입력하여 전산등기부로 전환하는 것을 말한다. 이를 위해서는 일반적인 전산화와는 달리 고려할 문제들이 있었다. 등기부는 국민의 재산권과 직결된 것으로 전산으로 전환된 등기부에 오류나 누락 등이 발생할 경우 재산상 손해 등 어려운 문제가 발생할 수 있었다. 등

22) 서울신문 1992년 11월 12일 22면 보도

기부 및 부속서류는 등기소 내 등기부서고에 보관되어 있어야 하고 부동산등기법에 의하여 등기소 밖 반출은 금지되어 있었다. 그리고 등기부를 전환하는 기간에도 중단 없이 지속적인 등기서비스가 이루어져야 했다.

등기소 외부로 등기부를 반출하지 않고도 등기부 전환을 효율적으로 수행할 수 있는 전환방식으로 촬영을 이용한 전환방식을 채택하였다. 등기부 원본을 촬영기로 촬영하여 등기부 원본과 동일한 이미지 데이터를 작성한 후, 이를 등기소 외부로 이전하여 등기사항 입력을 위한 기초 데이터로 활용하였다.

등기부 전환 시 반드시 전국 212개 등기소에서 수행할 필요가 없는 업무의 경우에는 등기소 외부에서 일정 거점을 구축하여 처리하였다. 이러한 거점으로 등기부 전환사업소 및 검수사업소를 서울에 2개소, 대구와 광주에 각 1개소를 두었다. 이와 같은 중앙집중식 관리는 등기소에 투입할 사업인원을 전환사업소로 이전시킴으로써 등기소의 혼잡을 최소화하였다. 동시에 동일 권역의 사업인력을 한 곳으로 모아 교육을 실시하고 지침을 전달하는 등의 관리를 가능하게 하여 전환업무의 정확성과 효율성을 높이는데 큰 역할을 하였다.

2) 전환결과

전산등기부로의 전환은 1998년 3월 시범전환운영부터 시작하여 2002년 9월 13일을 끝으로 13개 지방법원 212개 등기소의 4,500만 필지에 대한 전환을 완료하였다. 그러나 등기부의 이상 등 사유로 인해 전환이 보류된 등기부가 등기소별로 일부 잔류하였는데, 2002년 9월 기준으로 32,589필지로, 전체 전환대상필지의 0.07%를 차지하는 소량이 전환보류되었다.

2003년 1월 전환보류등기부 담당 조직을 구성하여 2004년 6월말 전국 212개 등기소의 전환이 보류된 등기부 및 새롭게 발견된 종이등기부 34,247필지(총 1,936,130페이지)에 대한 전환을 완료하였다.²³⁾ 현재도 등기소에서 발견되는 극소량의 종이등기부에 대해서 지속적으로 전환을 진행하고 있다.

(3) 인터넷등기소 구축사업(2003년 ~ 2007년)

1) 개요

23) 법원행정처, 2004, “등기업무 전산화 백서”.

인터넷등기소의 구축과 관련하여 등기포털시스템, 인터넷발급시스템, 인터넷신청사건 접수시스템등을 개발하였다. 등기포털시스템은 민원인들에게 편리한 등기 서비스를 인터넷으로 제공하고 등기업무의 효율성을 향상하기 위해서 구축하였다. 등기사무와 관련한 주요 콘텐츠를 제공하고, 인터넷을 이용한 등기부 등·초본 발급 및 열람, 전자신청, 전자표준 양식에 의한 신청, 전자민원실 등을 연계하였다. 인터넷발급 시스템을 개발하여 어디서나 편리하게 인터넷을 이용하여 발급받을 수 있게 하였고, 등기소의 발급량을 절감시켜 등기소 사무의 효율성을 향상시켰다. 개발이 상대적으로 어려웠던 인터넷신청사건 접수시스템을 살펴본다.

2) 인터넷신청사건 접수시스템 개발

인터넷등기소 구축사업에서는 신청인이 인터넷을 통하여 등기신청을 할 수 있도록 기존의 등기소 시스템을 재정비하고 인터넷등기 신청사건시스템을 신규로 개발하는 한편, 부동산등기법 등을 개정하여 이에 대한 법적 근거도 마련하였다.

시스템의 변화를 보면, 종전의 폐쇄형 시스템인 클라이언트·서버 컴퓨팅방식을 개방형 시스템인 웹기반 통합형으로 전환하여 신청인이 인터넷등기소 홈페이지에 접속하여 전자적으로 신청서를 작성한 후 등기소에 송신할 수 있게 하였다. 또한 종이로 된 첨부서류를 전자문서로 관리할 수 있도록 전자문서관리시스템을 개발하고, 첨부문서 중 행정정보공동이용이 가능한 정보는 행정정보공유센터와의 연계를 이용하여 전자적으로 첨부할 수 있도록 했다.

3) 전자표준양식에 의한 등기신청

전자표준양식에 의한 등기신청은 전자신청과는 별도로 개발하였는데 전자신청의 경우 첨부서면 제출과 관련하여 현실적인 제약 사항이 많으므로 유사한 기능을 이용하여 온라인으로 신청서를 작성은 하되, 신청서를 출력하고 첨부서류와 함께 준비하여 등기소에 방문하여 제출하면 등기소에서는 전자표준양식에 표기된 번호를 이용하여 신청서 기재사항을 간편하게 등기시스템으로 이기(移記)하여 입력할 수 있는 방식이다. 신청인은 현재의 등기부정보를 직접 조회하여 입력함으로써 등기신청서 작성의 정확성을 제고하였고 등기업무의 효율도 높일 수 있다.

4) 전자신청

전자신청을 할 수 있는 등기유형은 소유권보존등기, 소유권이전등기, 근저당권설정등기 등 전형적인 등기신청의 대부분을 포함하고 있다. 인터넷으로 신청이 가능하게 되면서 등기신청에 필요한 국민의 시간과 비용을 크게 절감 할 수 있게 되었고, 신청과 동시에 접수 및 기입이 완료되므로 등기업무처리의 효율성도 상당히 제고되었다.

전자신청 시스템 개발을 위해서 사용자등록·확인과 첨부서류 제출 문제를 해결해야 했는데, 전자신청의 경우 비대면 온라인 신청이므로 보안성을 확보하기 위해서 본인·자격자대리인이 반드시 등기소를 최초 1회 방문하여 사용자 등록신청을 하여야 한다. 전자표준양식과 달리 주민등록등본이나 토지대장 등 첨부서류는 행정정보공동이용에 필요한 정보를 입력하는 것으로 대신하고, 전자화된 첨부서류를 직접 등록하기도 한다. 필요한 경우에는 신청인이 전자위임장과 전자확인 서면을 작성하여 등록하고 위임자 또는 등기의무자가 공인인증서를 이용하여 이를 조회·확인하고 전자서명으로 승인을 하는 구조이다. 전자신청서 작성이 완료되면 등기신청 수수료를 전자적으로 납부하고 전자신청서를 제출하며, 등기완료 후에는 등기필정보 및 등기완료통지서도 온라인으로 직접 수령한다.²⁴⁾

인감증명 등 재산권 관련 첨부서면의 전자화가 이용이 편리한 방향으로 해결되지는 않아 공신력 있는 기관의 보존등기나 담보등기 외에는 전자신청률이 아직 높지는 않다. 특히 소유권이전등기의 경우에는 전통적으로 매수인이 매도인의 인감증명과 위임을 받아 신청하는 것이 거래 일반의 관습인데, 전자신청에서는 매도인이 전자서명을 하여야 하는 구조여서 소유권이전등기의 전자신청률이 낮은 편이다.

4. 부동산등기 시스템 구축효과

전국 부동산등기소에서 등기부 등·초본 열람 및 발급이 즉시 가능해진 것에 더해 인터넷 열람·발급 시행으로 국민이 시간과 장소의 제약없이 등기부 정보를 즉시 확보할 수 있게 되었다. 등기소 방문의 경우보다 수수료가 저렴하여 민원인의 부담이 낮아졌고, 실시간으로 등기부등본을 열람·발급함에 따라 부동산 거래의 안전성이 획기적으로 향상되었다. 부동산등기소는 아직 등기신청의 토지 관할이 잔존하고 있어서 불편을 초래하고 있는데 비해 민원인이 인터넷을 통해 직접 등기신청

24) 법원행정처, 2008, “등기업무 전산화의 현황과 미래”.

을 함으로써 시공간의 제약이 극복되고 등기소 방문을 위한 기회비용이 절감되었다. 부동산등기업무 정보화가 완료됨으로써 급행료관행이 일소되었다. 인터넷등기소 사업의 완성으로 국민주택채권매입필증 및 등록세와 관련한 비리의 소지도 완전하게 차단되어 부동산등기업무의 투명성 제고에 커다란 공헌을 하였다.

제2절 가족관계등록 시스템 구축사업

1. 가족관계등록사무 개요

우리나라 국민 개개인의 출생·혼인·입양·친권·사망 등 가족관계의 발생 및 변동 사항을 ‘가족관계의 등록 등에 관한 법률’이 정한 절차에 따라 가족관계등록부라는 공적 문서에 등록하여 이를 공시·공증하는 제도이다.

가족관계등록제도는 국민의 신분관계를 호주중심의 가(家)별로 편제하였던 호적제도와 달리, 개인별로 가족관계등록부라는 공적장부에 등록하여 이를 공시하고 있다. 가족관계등록부는 전산시스템을 이용하여 개인별로 신분정보가 작성되는 가족관계등록 DB인데, 가족사항을 증명할 때에는 부모·배우자·자녀의 가족관계등록 DB와 연결정보를 이용한다. 종래의 종이호적부나 전산호적부와 같은 가족관계등록부 원부 개념은 존재하지 않으며, 국민에게 보여지는 것은 가족관계등록부가 아니라 증명서이다.²⁵⁾

가족관계등록제도는 국민의 신분사항을 등록·증명할 뿐 아니라 대한민국 국적을 공증하는 기능을 하며, 주민등록 및 재산상속의 중요한 자료로서 진실하다는 추정력을 갖는다. 이에 반해 주민등록제도는 주민의 거주관계 등을 등록하여 인구의 동태를 파악하고 주민생활의 편익을 증진시키며 선거, 의료보험, 병역 및 교육 등 행정사무의 적정한 처리를 도모함을 목적으로 하고 있다. 가족관계등록제도는 개인별로 편제하는 속인(屬人)적이고 정적(靜的)인 성격을 지니고 있는데 반하여, 주민등록제도는 세대(世帶)별로 작성하는 속지(屬地)적이고 동적(動的)인 성격을 지녔다.²⁶⁾

25) 법원행정처, 2012. “가족관계등록실무”.

26) 구 호적제도는 가(家)별·본적지(本籍地)별로 편제하고 속지(屬地)적이고 동적(動的)인 성격을 지녔다.

2. 호적(현 가족관계등록) 시스템의 구축배경

호적은 본적지 호적관서에 자신이 소속되어 있는 가(家)의 호적부가 보관되어 있고 이 호적부에서 호적 등·초본을 발급받을 수 있었기에 호적사무는 산업화 이전에는 지역적 밀착성이 강하였다. 산업화·도시화·핵가족화 속에서 부모님이 계신 고향을 자녀들이 떠나오면서 부모님이 호주(戶主)로 계신 본적지를 옮기는 전적(轉籍)신고를 할 수 없는 경우가 상당수였고, 농촌사회에 적합한 호주중심의 호적제도는 산업화 사회에서 많은 비효율을 초래하였다.

호적사무의 업무절차는 본적지 처리 원칙에 따라 대도시 관서에서 신고를 수리하더라도 시골 본적지 관서로 우편 송부하여 처리하는 방식이었다. 신고서류의 우편 송부에 따라 처리에 장시간이 소요되고, 처리 오류의 가능성도 크게 발생하였다. 호적관서로부터 법원으로 매일 신고서류를 이송하여 법원이 조사를 하는데, 제적부의 경우는 법원이 조사하기까지 최대 25년의 공백이 있어서 감독업무가 적정하게 수행되기 어려웠다. 호적관서에서는 호적부 및 제적부의 검색과 복사 등 단순한 작업에 소요되는 인력과 시간으로 비효율이 발생하였다. 민원서비스의 수준은 매우 미흡하여 민원 처리의 소요시간이 과다하였고, 각종 신고서의 처리가 최소 2일 이상이 소요되는 경우가 많았으며, 호적 등·초본 발급의 경우 본적지 호적관서를 방문하는 경우를 제외하면 4시간이 소요되었다. 복잡한 사건에 대한 신고는 기재레 등의 검색이나 감독법원에 질의하여 회신을 받아 처리하는 기간을 포함하여 사안에 따라 2일에서 수 주일이 소요되기도 하였다.²⁷⁾

종이호적부에 의한 호적사무를 수행할 때에는 호적가구의 지속적인 증가에 따라 호적부 보관창고를 증설하여야 했고 호적원부가 지속적으로 노후화되는 문제에 대한 해결이 필요하였다. 주민등록, 국적, 상속, 병역 등 호적의 유관업무에 대한 연계 처리가 필요하고, 신원조회, 출생률, 사망률, 결혼연령 등 각종 통계자료를 신속, 정확하게 산출하여 정책정보로 이용할 수 있도록 해야 하는 행정효율 향상의 과제가 있었다. 또한 호적 등·초본의 신청 및 발급에서 국민의 경제적 손실 및 불편이 야기되므로 호적민원인의 대기시간을 단축시켜야 했다. 예를 들어 팩스민원의 신청에

27) 가족관계등록제도 시행 이후에도 지방자치단체 소속 가족관계등록공무원의 잦은 보직이동과 법률적 소양의 부족 등이 이유가 되어 복잡한 사건의 경우 사건마다 감독법원 등에 질의하고 회신을 받아 사건을 처리하는 업무관행이 쉽게 해소되지는 못하고 있다.

서 발급까지 약 4시간이 소요되고, 2회 방문이 필요한 점에서 국민경제상 막대한 기회비용의 손실이 있었는데, 1997년 집계에 의하면 호적 등·초본 발급신청의 54%가 팩스민원신청이었다. 팩스에 의한 발급 시 문제되는 판독불능의 호적 등·초본 대신에 깨끗하고 선명한 고품질의 호적 민원서류 발급이 요망되는 상황이었다.

감독법원의 경우 정보시스템 활용에 의해 획기적 업무효율 향상이 가능한 비효율적 수작업(예규 및 통첩의 시달, 통계관리 등)의 업무량이 10%를 넘었고, 호적관서의 경우 비효율적 수작업(각종 부책 및 서류의 작성, 감독법원에 대한 보고, 관련 서류 송부, 통계관리 등)의 업무량이 20%를 넘었다. 호적관서 및 감독법원 간 업무연계를 위해서도 정보시스템이 개발이 요구되었다(이강호, 1999).

3. 가족관계등록(구 호적) 시스템의 구축

(1) 가족관계등록(구 호적) 시스템 개발(1999년 ~ 2007년)

1) 행정자치부의 개발(1999년 ~2001년)

1999년 4월부터 2001년 3월까지 전산화 수행이 되지 않은 호적관서의 기초자료 입력용 소프트웨어 등을 개발하고 전국 호적관서에서 운영하게 될 표준화된 호적 사무처리용 응용 소프트웨어를 개발하였으며, 호적 등·초본 발급을 본적지와 상관 없이 온라인을 이용해서 전국적으로 대국민 민원서비스를 가능하게 하고 유관기관과의 정보 공유를 위해서 중앙호적정보센터를 구축하였다. 1999년에 이미 개발된 표준 호적정보시스템을 시·군·구의 행정종합정보시스템 주전산기에 설치하고 시·군·구별로 입력된 호적전산 기초자료를 변환하여 주전산기에 호적 DB를 구축함으로써 전국적인 온라인 호적민원서비스 체제의 기반을 조성하였다.²⁸⁾

2) 법원행정처의 개발(2001년 ~ 2003년)

호적 정보화사업 추진은 최초 행정자치부가 예산의 확보와 소프트웨어 개발을 담당하고, 법원행정처는 법·제도적 측면에서의 협조와 지원을 하면서 추진하기로 하였다. 법원행정처는 전산화 환경에 맞추어 2001년 ‘호적법 시행규칙’을 개정하

28) 삼성SDS, 2003, “호적정보화 백서”.

였고, 기재방식도 문장식에서 항목식으로 바꾸는 등 조치를 취했으나, 행정자치부의 전산시스템 개발은 호적업무의 복잡하고 상세한 처리절차와 분리되어 호적 정보화가 적절하게 진행될 수 없었다. 2001년도부터 전산시스템 관리조직과 호적업무 담당조직이 일관된 지휘체계 하에 관리되도록 법원행정처가 행정자치부로부터 사업을 인수받아 추진하게 되었다. 법원행정처는 2002년 12월까지 전국 223개 시·군·구를 대상으로 호적정보시스템을 확산하였다.

호적정보화사업의 추진주체 변경에 따라 호적업무와 관련된 정보시스템의 안정적인 서비스를 위하여 호적전산정보중앙관리소를 구축하였다. 법원행정처는 이를 통해 호적정보시스템을 시·군·구에 소재하고 있는 주전산기와 호적 DB로부터 독립적으로 작동할 수 있게 Web 기반 호적정보시스템으로 발전시켰고, 전국 232개 시·군·구에 분산되어 존재하게 된 전산호적부를 호적 통합DB로 구축하여 직접 관리하였다.²⁹⁾ 2003년 5월 6일자로 전국을 대상으로 기존의 C/S기반 호적정보시스템에서 웹 기반으로 전환된 웹 기반 호적정보시스템을 전환·운영하였다. 이로써 호적정보시스템과 호적 DB는 시·군·구 소재 주산기에 대한 의존에서 완전히 벗어나 법원행정처가 관리하는 호적전산정보 중앙관리소의 관리 아래로 들어가게 되었다.³⁰⁾ 대법원이 호적사무의 관장자가 될 수 있는 기반으로 감독기관으로서의 오랜 경험과 전문 인력 외에 정보시스템마저도 선점한 결과가 되었다.³¹⁾

3) 가족관계등록 시스템 개발(2005년 ~ 2007년)

대법원은 호적정보시스템을 시행한 지 불과 2년 후인 2005년에 호적법 대체법안이 확정되지 않은 상태에서 새로운 신분등록제도 시행 준비의 불가피성을 들어 기획예산처와 협의하여 새로운 시스템 구축 예산을 편성하고, 2006년부터 2007년까지 110억 원을 들여 새로운 신분등록제도 시행에 필요한 시스템 구축을 완료했

29) 삼성SDS, 2003, “호적정보화 백서”.

30) 주민등록 정보시스템과 DB는 여전히 시·군·구에 소재한 주전산기에 의존하고 있다(전미영, 2009, “전자정부 주민등록정보시스템 모델”, 경영교육저널 15).

31) “당시 총 3차례에 걸쳐 시험운영을 실시한 후에 시행하는 등의 준비에도 불구하고 개통 당일 부터 전산망이 마비되어 2일 동안 호적등본의 발급이 불가했다. 웹 기반 전산망을 시·군·구 소재 주산기에 대한 의존체제로 복구하라는 빗발치는 안팎의 요구에도 불구하고 법원행정처 호적과는 복구불가를 고수하였고, 개통 2일 후에는 시스템이 안정화되어 대법원의 중앙집중식 관리가 가능해졌다.” 당시 법원행정처 강성진 호적정보화 담당사무관 인터뷰 내용 중에서(동아일보 2003년 5월 7일자 보도, “대법원 호적전산망 개통 첫날부터 마비” 참고).

다.³²⁾ 가족관계등록제도를 시행하더라도 기존의 호적정보시스템을 병행하여 운영해야 하기 때문에 새로운 소프트웨어 개발은 물론 하드웨어 장비도 새로 구입해야 했다. 호적사무가 지방자치사무일 때는 신고는 전국 어느 호적관서에서나 가능하더라도 처리는 본적지 호적관서가 신고지로부터 우편송부를 받아 가능했던 것과 달리, 가족관계등록사무는 국가사무가 되면서 신고지 관서가 바로 처리지 관서가 되어 즉시 처리함으로써 국민의 편의를 도모할 수 있게 되었다. 이미 호적전산정보 중앙관리소에서 호적 통합DB를 구축하면서 기술적으로 가능하였으나, 호적사무가 지방자치사무로 규정되었던 법·제도적 한계 때문에 시행하지 못했던 신고지 관서 직접 처리원칙을 가족관계등록제도에서는 시행할 수 있었다.

(2) 종이호적부 전환사업

1) 행정자치부의 종이호적부 전산입력사업(1999년 ~ 2000년)

호적정보시스템에 의해서 호적정보가 처리되기 위해서는 전국 232개 시·군·구 예하 1600여개 호적관서에서 보관하고 있는 종이호적부에 기재된 호적정보를 전산으로 전환해야 했다. 종이호적부의 전산입력은 행정안전부가 주관하고 각 지방자치단체가 수행을 하였기에, 전국에 분산된 시·군·구 예하 1,600여개 호적관서 작업장별로 공공근로사업을 통해서 이루어졌다. 전산입력사업은 1999년 4월부터 2000년 9월까지 수행되었고 관리용역사업비는 44억 원이 소요되었다. 호적부 전산입력을 위해서 공공근로사업비는 750억 원이 별도로 집행되었는데 국비와 지방비로 각각 50%로 충당되었다.³³⁾

2) 법원행정처의 전산호적부 정비사업

웹 환경의 호적정보시스템을 전국적으로 서비스하고 호적 통합DB구축을 통하여 전국의 전산호적부가 통합됨으로써 전산호적 오류의 전체적인 모습을 파악할 수 있었고, 지금까지 어려웠던 타 호적관서 호적부와 호적기재사항의 실시간 교차 비교를 통해서 기재사항의 오류여부를 판단하는 것이 가능해졌다. 예를 들어 가(家)의 호적부 본적지를 옮기는 전적(轉籍) 전후(前後)의 호적을 실시간으로 교차 비교함으

32) 사법발전재단, 2009. “역사속의 사법부”.

33) 삼성SDS, 2003, “호적정보화 백서”.

로써 오류정보를 색출하고 정정하는 것이 용이해졌다.

오류의 대표적 유형으로 주민등록번호가 누락 또는 오기된 호적부가 상당수 존재하였는데, 호적에 출생신고 기재 후 주민등록번호 미기재 또는 호적부의 재제(再製), 이기(移記) 등의 과정에서의 누락, 착오로 인한 오류 때문이다. 법원행정처는 행정자치부와 협력하여 전산호적상의 주민등록번호를 지속적으로 정비한 결과 1998년 주민등록번호의 오류기재 551만 건은 2008년에 8만5천 건으로 감소하였다.³⁴⁾ 호적인구와 주민등록인구의 차이가 1998년 기준 416만 명이었는데, 2014년 가족관계등록인구는 5434만 명으로 주민등록인구 5128만 명과 차이가 306만 명으로 감소하였다.³⁵⁾

3) 제적 DB의 정비

제적부라 함은 호주승계·무후 기타의 사유로 호주와 가족이 모두 제적되거나 말소된 호적을 호적부에서 제거하여 제적부에 편철한 호적부를 의미한다(구 호적법 제14조 제1항). 지방이양추진위원회 자료에 따르면 1999년 기준으로 제적부에 기재된 인구수는 총 9천756만 명이였다.

전산호적부에서 제적처리된 전산제적부가 아닌 기존에 존재하던 제적부의 경우 종이형태로 관리되고 있었는데, 방대한 양의 제적부를 수작업으로 관리하므로 제적부를 색출하는 시간이 과다하여 절대 인력을 유지하여야 하고, 민원인이 장시간 대기하는 등 호적 정보화의 의미가 퇴색되는 문제가 발생하였다. 호적정보화에도 불구하고 제적부의 업무처리를 종전 종이호적부와 같이 함으로써 호적사무 전체의 생산성 저하의 문제가 발생하였다.

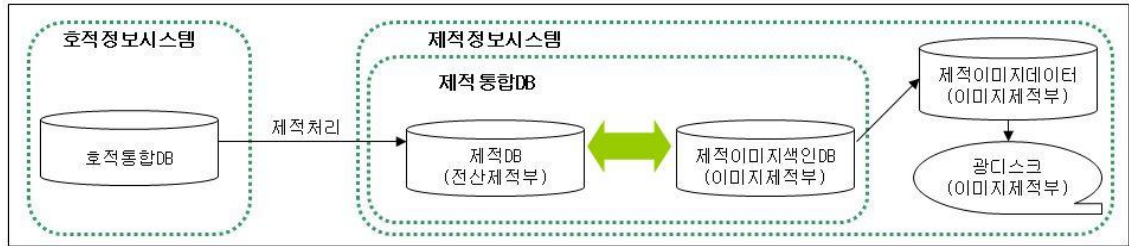
방대한 분량의 제적부 자료를 현재 사용하고 있는 호적정보시스템과 같은 문자 데이터 기반 자료로 구축하는 것은 막대한 시간 및 인력, 예산이 소요되었다. 기존의 종이호적부 전산입력사업을 참고할 때 1,000억 원 정도가 소요될 것으로 추산하였다. 그래서 제적부의 특성상 변동이 거의 일어나지 않으므로 제적부를 이미지파일로 처리하여 제적정보시스템을 구축하는 것이 효율적이고 실행 가능한 방안으로 판단되었다. 호적정보시스템에서 생성된 전산제적부와 비슷한 데이터 구성을 가진 색출용 색인정보를 구축하여 이미지파일 형태로 구축된 제적부 자료를 쉽게 검색이

34) 서울경제 2008년 4월 3일 보도

35) 경향신문 2014년 10월 27일 보도, 주민등록이 되어 있지 않은 재외국민 200만 명이 호적인구와 주민등록인구의 차이의 주된 원인으로 보고 있다.

가능하게 하였다.

<그림1> 제적정보시스템 개념도



(자료: 삼성SDS, 호적정보화 백서)

4) 가족관계등록 DB로 전환(2006년 ~ 2007년)

대법원은 2006년과 2007년 동안 새로운 신분등록제도 시행에 필요한 시스템을 구축하여야 했고, 호적전산정보 중앙관리소에 보유하고 있는 호적 통합DB를 이용하여 전산호적정보만을 가족관계등록 전산정보로 전환하였다. 2006년 11월부터 2007년 12월까지 자료정비사업에 54억 원을 투입하여 삼성SDS로 하여금 전산호적정보를 가족관계등록정보로 전환하게 했다. 기초자료구축시스템을 이용하여 자동으로 전환을 하되, 자동전환이 불가능한 ‘호적정정사건 분류’ 250만 건 및 ‘가족관계(부모자관계) 자료구축’의 일부 작업 290만 건은 자료정비시스템을 이용하여 사람이 육안으로 판단하여 처리하였다.³⁶⁾ 가족관계 자료구축사업은 호적은 호주를 기준으로 가족관계를 구성하였으나(예를 들어 호주의 처, 호주의 자, 호주의 동생, 호주의 조카 등), 가족관계등록제도의 가족관계증명서에는 본인을 기준으로 부모, 배우자 및 자녀를 나타내므로, 호적전산정보 자료에서 가족정보 자료를 발췌하여 가족관계등록제도의 가족관계증명서 등에 맞도록 자료를 구축하는 사업이었다.³⁷⁾

36) 삼성SDS(주), 2006-2007. “자료정비사업 완료 보고서”.

37) 법원행정처, 2016, “가족관계등록부 작성을 위한 호적기재사항의 이기지침”.

<그림2> 호적 DB의 가족관계등록 DB 전환

호적등본

전호주와의 관계				전호적	경상남도 김해시 내동 100번지 호주 홍재식	
부	홍재식	성	남	본	입 령 는 신호적	
모	최어진	별		南陽		
호주	홍길동 (洪吉童)				출 생	서기 1970년 01월 01일
					주민등록번호	700101-1234567
출생						【출생장소】 경상남도 김해시 내동 100번지
						【신고일】 1970년 01월 15일
						【신고인】 부
부		장일남	성	여	본	전호적
모	고이녀	별		晉州		
처	장미숙 (長美淑)				입 령 는 신호적	
					출 생	서기 1973년 02월 01일
					주민등록번호	730201-2345678
출생						【출생장소】 경상남도 김해시 내동 100번지
						【신고일】 1973년 02월 15일
						【신고인】 부

가족관계증명서

등록기준지	경상남도 김해시 내동 100번지				
구분	성 명	출생연월일	주민등록번호	성별	본
본인	홍길동 (洪吉童)	1970년 01월 01일	700101-1234567	남	南陽
가족사항					
구분	성 명	출생연월일	주민등록번호	성별	본
부	홍재식 (洪在植)	1948년 01월 01일	480101-1234567	남	南陽
모	최어진 (崔女眞)	1949년 12월 01일	491201-2345678	여	光州
배우자	장미숙 (長美淑)	1973년 02월 01일	730201-2345678	여	晉州
자녀	김철민 (金鐵民)	1995년 03월 21일	950321-1234567	남	金海

호적등본

본 적	경상남도 김해시 내동 100번지					
호적면제	【면제일】 2002년 01월 02일					
전산이기	【이기일】 2002년 05월 20일					
	【이기사유】 호적법시행규칙 부칙 제2조제1항					
전호주와의 관계				전호적	경상남도 김해시 내동 100번지 호주 홍재식	
부	홍재식	성	남	본	입 령 는 신호적	
모	최어진	별		南陽		
호주	홍길동 (洪吉童)				출 생	서기 1970년 01월 01일
					주민등록번호	700101-1234567
출생						【출생장소】 경상남도 김해시 내동 100번지
						【신고일】 1970년 01월 15일
						【신고인】 부
혼인						【혼인신고일】 2002년 01월 02일

기본증명서

등록기준지	경상남도 김해시 내동 100번지				
구 분	상 세 내 용				
작성	【가족관계등록부작성일】 2008년 01월 01일				
	【작성사유】 가족관계의 등록 등에 관한 법률 부칙 제3조제1항				
구분	성 명	출생연월일	주민등록번호	성별	본
본인	홍길동 (洪吉童)	1970년 01월 01일	700101-1234567	남	南陽
일반등록사항					
구 분	상 세 내 용				
출생	【출생장소】 경상남도 김해시 내동 100번지				
	【신고일】 1970년 01월 15일				
	【신고인】 부				

호적등본

전호주와의 관계				전호적	경상남도 김해시 내동 100번지 호주 홍재식	
부	홍재식	성	남	본	입 령 는 신호적	
모	최어진	별		南陽		
호주	홍길동 (洪吉童)				출 생	서기 1970년 01월 01일
					주민등록번호	700101-1234567
출생						【출생장소】 경상남도 김해시 내동 100번지
						【신고일】 1970년 01월 15일
						【신고인】 부
혼인						【혼인신고일】 2002년 01월 02일
						【법정분가일】 2002년 01월 02일
						【배우자】 장미숙
부	장일남	성	여	본	전호적	
모	고이녀	별		晉州		
처	장미숙 (長美淑)				입 령 는 신호적	
					출 생	서기 1973년 02월 01일
					주민등록번호	730201-2345678
출생						【출생장소】 경상남도 김해시 내동 100번지

혼인관계증명서

등록기준지	경상남도 김해시 내동 100번지				
구분	성 명	출생연월일	주민등록번호	성별	본
본인	홍길동 (洪吉童)	1970년 01월 01일	700101-1234567	남	南陽
혼인사항					
구분	성 명	출생연월일	주민등록번호	성별	본
배우자	장미숙 (長美淑)	1973년 02월 01일	730201-2345678	여	晉州
구 분	상 세 내 용				
혼인	【혼인신고일】 2002년 01월 02일				
	【법정분가일】 2002년 01월 02일				
	【배우자】 장미숙				

(3) 전자가족관계등록관서 구축사업

1) 개관

법원행정처 가족관계등록과는 2010년에 대민 서비스 개선과 가족관계등록업무처리 효율성 제고를 목표로 전자가족관계등록관서 구축을 계획하고 삼성SDS로 하여금 전자가족관계등록관서 구축을 위한 BPR/ISP를 수행하게 하였다.

구축계획의 내용은 다음과 같다. 1단계 전자가족관계등록관서 기반구축의 내용으로 인터넷발급서비스 구축, 신고서류 이미지 관리시스템 구축, 기존신고서류 이미지화작업, 유관시스템과의 연계 구현, 민원인 및 내부 사용자 지원을 위한 콜센터 구축이 있다. 2단계 전자가족관계등록관서 구축 내용으로 인터넷 사건접수 처리시스템 구축, 가족관계등록정보시스템 정보자원 효율화 및 고도화가 있다. 3단계 전자가족관계등록관서 고도화 내용으로 가족관계DW(Data Warehouse)구축 및 활용 고도화, 정보시스템 관리체계 고도화 등이 있다.³⁸⁾

이 중에서 실제 실행된 과제는 인터넷발급서비스 구축, 유관시스템과의 연계 구현, 4개 사건에 한해 인터넷 사건접수 처리시스템 구축, 가족관계DW 구축사업이다. 실행되지 못한 과제로는 신고서류 이미지 관리시스템 구축, 기존신고서류 이미지화작업, 출생·혼인·이혼·사망 등 4대 사건 포함한 전체 인터넷 사건접수 처리시스템 구축, 가족관계등록정보시스템 정보자원 효율화 및 고도화, 정보시스템 관리체계 고도화 등이 있다.

2) 인터넷 사건접수처리시스템

인터넷 사건접수 처리시스템 구축을 위해서는 사용자 편의 및 업무효율성을 위하여 사용자 인증을 통한 멀티 인증체계구현, 첨부서류 전자화 등이 중점 과제였다.

사용자 인증은 이미 널리 보급된 전자서명제도를 이용하면 어렵지 않게 해결될 과제이지만, 혼인이나 입양처럼 사건 당사자 쌍방의 의사합치가 필요한 창설적 신고의 경우에는 여러 이해자간에 인증이 필요하였고 이를 온라인에서 전자서명을 통해 해결할 체계를 구현하는 것이 추가로 요구되는 과제였다.

첨부서류 전자확인도 완벽한 온라인 신고의 접수체계 구현을 위해서 해결해야 할 난관이었다. 온라인 정보연계 및 온라인 사실증명 등을 통한 첨부서류 생략을 추진

38) 삼성SDS, 2010, “전자가족관계등록관서 구축을 위한 BPR/ISP 결과 보고서”.

해야 했는데, 모든 기관과의 연계보다는 첨부서류 생략에 효율적인 기관만을 연계해야 했고 법원의 재판서류가 대표적인 경우였다.

첨부서류 전자화에서 가장 큰 난관은 출생증명서와 사망증명서의 온라인 취득절차의 확보였다. 각각 출생신고와 사망신고에 필수불가결한 첨부서류였지만, 주로 의사가 작성하는 서류로서 진단서 등과 달리 의사의 전자서명이 의료법상 강제되어 있지 않고 있다. 이 부분은 현실적으로 의사협회의 협력이 있어야 하는데 소관부서인 보건복지부나 행정자치부도 의사협회의 강력한 반대를 극복하지 못하고 있다.

이명박 정부의 4대강 사업 등으로 법원행정처는 사법부 전자정부 추진을 위한 예산확보가 용이하지 않은 상황이었지만, 특히 전자가족관계등록관서 구축사업은 예산을 일정정도 확보하더라도 절대적으로 제도적인 뒷받침이 있어야 가능했는데 제도적인 지원은 2013년 7월에 ‘가족관계의 등록 등에 관한 법률’을 개정하여 근거조항을 만들고, 개명 등 4종류의 신고만 인터넷 신고가 가능하도록 대법원규칙과 예규를 제정하는 것으로 그쳤다. 출생신고나 사망신고를 위한 의료법 등의 개정은 추진하지 못했다. 4종류의 인터넷 신고는 그나마 전부 가정법원내 가족관계등록비송재판부와 재판사무시스템 연계라서 비교적 용이하게 추진되었다.

3) 정부 3.0과 온라인 출생신고

가족관계등록에서 인터넷에 의한 발급시스템은 용이하게 구축하였으나 인터넷신고 접수시스템은 아직도 개발이 계속 진행형이다. 정부3.0의 업적이라고 홍보되는 온라인 출생신고(정충식, 2016b)는 시범적인 수준에서 시행 중이다. 행정안전부 창조정부조직실 담당자들이 정부 3.0의 주요 추진과제로 온라인 출생신고를 선정하고 2015년부터 추진하였으나 의사협회측은 온라인출생신고가 출생등록제도의 전 단계라면서 강한 반발을 하였다.³⁹⁾ 의사협회의 비협조로 출생증명서의 전자문서화가 달성되지 못한 상태에서 행정안전부는 법원행정처와 협력하여 2018년 5월 9일에 18개 주요 병원과 연계하여 온라인 출생신고사업을 시범적으로 시행할 수 있었다.⁴⁰⁾ 부모가 동의하는 경우에 18개 협약 병원이 전산정보처리조직을 이용하여 건강보험심사평가원과 법원행정처를 경유해서 출생증명에 필요한 정보를 가족관계등록관서로 송부하는 방안이다.⁴¹⁾

39) 경향신문 2017. 7. 16. 보도, “앞으로는 병원이 출생신고 책임져라? 의료계 반발”.

40) 연합뉴스 2018. 5. 8. 보도, “출생신고, 주민센터 안가고 온라인으로 가능”.

41) YTN 2018년 5. 8. 보도, “인터넷 출생신고, 중소병원은 떨떠름?”.

출생신고 어떻게 바뀌나 자료: 행정자치부

구분	현행	변경
신고 방법	부모가 거주지 주민센터 방문하거나 우편으로 서류 제출	기존 방법+온라인 신고 가능
출생 신고서	주민센터 방문해 직접 작성	대법원 홈페이지에 서 작성,제출 가능
신분 확인	주민센터에 주민등록증·여권 제시하거나 사본 제출	대법원 홈페이지에 서 공인인증서 로그인으로 대체
출생 증명서	부모가 자녀 출생 병원에서 발급받아 제출	부모가 동의하면 병원이 주민센터에 온라인 전송

<그림3> 행정안전부 보도자료

행정안전부 창조조직실은 20년 넘게 과제였던 온라인출생신고의 성공적 추진이라고 자평을 하고 있지만, 시범적인 실시수준이고 법원행정처가 2010년에 기획했었던 전자가족관계등록관서 구축과 비교할 수 있는 수준은 아니다. 향후 의사의 전자서명이 첨부된 출생증명서 작성을 의무화하거나 병원이 출생증명에 필요한 완전한 정보를 건강보험심사평가원에 송부하는 것을 법제화하는 것이 온라인 출생신고의 활성화에 필수적이라 하겠다.

4. 가족관계등록 시스템 구축 효과

가족관계등록 시스템의 구축으로 국민은 전국 1,600여개 호적관서는 물론 2,100여개 동주민센터에서도 전산시스템에 의해 호적 등·초본을 즉시 발급받을 수 있게 되었다. 그리고 2013년 7월 인터넷에 의한 가족관계등록부의 증명서 발급이 가능해졌다. 가족관계등록제도 시행으로 가족관계등록사무가 국가사무화가 되면서 민원인은 전국 어디에서나 신고하더라도 신고지 관서에서 신고를 즉시 처리함으로써 신속한 등록 및 증명서 발급이 가능해졌다. 민원인이 인터넷을 통해 직접 개명신고 등을 함으로써 시간과 공간의 제약이 극복되고 관서 방문을 위한 교통비용 및 시간의 기회비용이 절감되었으며 개명허가결정문을 준비하는 불편도 없어졌다.

전산화 이전의 호적사무는 호적공무원이 업무를 잘 모르는 읍·면장의 결재를 순

쉽게 얻어내는 방법 등으로 호적부를 위·변조하는 등 호적브로커 등과 연계하여 공무원의 부정부패가 용이하게 발생할 수 있는 구조였다.⁴²⁾ 전산화 결과 전산호적부를 변경하는 것은 전산상 이력이 남게 되어 감독법원에서 시스템을 이용하여 실시간으로 감독할 수 있는 방법이 존재하게 되었다. 가족관계등록 공무원의 부정부패 가능성이 정보시스템에 의해서 상당부분 차단되어 그 사무의 투명성이 제고되었다.

제3절 각 시스템 구축결과 비교

1. 종이장부의 전산정보화 비교

부동산등기 정보는 국민의 중요한 재산권을 보장하는데 필수적인 정보로서 무엇보다도 정확성이 요구된다고 할 수 있다. 그런데 부동산등기업무 중 가장 난해한 업무로서 공유등기와 상속등기를 들 수 있는데, 상속등기는 특히 가족관계등록 정보의 정확한 해석이 요구되기 때문에 난해한 업무로 거론된다.⁴³⁾ 가족관계등록 정보 역시 국민의 가족관계 등을 공시·증명하는 자료로서 부동산등기 정보보다 중요성이 덜하지 않다.

(1) 전환방법 비교

종이장부의 전산정보 전환과정을 비교한다면 부동산등기부의 경우 중앙집중식 전환을 통해서 전환인력을 통일적이고 효율적으로 지휘·감독함으로써 정확한 전산정보를 효과적으로 취득할 수 있었다. 등기소 외부로 등기부를 반출하는 것이 법으로 금지되어 있으므로 등기부를 촬영한 이미지 전산자료를 가지고 전산에 입력하는 방법으로 전환과정을 수행했는데, 이미지 전산자료는 차후에 그대로 폐쇄등기부 전산자료를 갖추는데 필요한 이미지 전산자료로 사용되었다.

호적의 경우에도 호적부의 반출이 법으로 금지되어 있었는데, 232개 시·군·구

42) 연합뉴스 1992년 2월 26일 보도 “호적위조 재혼 공무원 2명 구속” ; 연합뉴스 1995년 5월 19일 보도 “대법원 호적세탁 특별감사” ; 연합뉴스 2000년 12월 28일 보도 “국내도피 재미교포 호적위조 공무원 기소” 등

43) 법원행정처(2008) “등기업무 전산화의 현황과 미래”, 59면 참조

의 1600개 호적관서 내 개별적인 작업장에서 정보화 공공근로자 등을 이용하여 호적부를 육안으로 확인하면서 전산입력이 진행되었다. 행정자치부가 전산화 사업을 시작하기 전에 52개 시·군·구는 지방자치단체 차원에서 이미 전산화를 시작했었다. 행정자치부가 주관하였지만 개별 지방자치단체의 책임아래 전산입력이 진행되었기에 통일성이 결여되었고 효율성이 떨어졌다. 특히 공공근로자 등의 전산입력과 정에서 부정확한 업무처리는 전산호적부의 주민등록번호 오류 등 크고 작은 오류를 발생하는 원인이 되었다.⁴⁴⁾

(2) 전환범위 비교

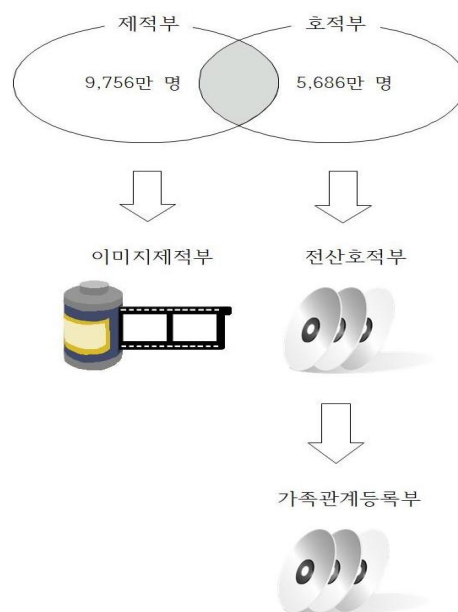
중이장부의 전환범위도 비교하여 검토할 가치가 높다. 부동산등기부의 경우 4천5백만 필지의 토지와 건물의 물리적 형상에 변화가 거의 없으므로 이에 대응하여 기존의 등기부를 폐쇄하고 새로운 등기부를 작성해야 할 이유가 별로 없다. 다만 중이등기부의 경우 노후나 지면상 한계 등의 현실적 사유로 폐쇄한 후 새로운 등기부에 이기를 하는 과정을 거치고 폐쇄등기부는 영구보존하게 된다. 법률적인 분쟁이 발생하는 등의 매우 예외적인 상황에서만 폐쇄등기부를 조회할 사유가 생기므로 이 미지 전산정보로 영구보존하는 것으로 충분하다.

호적부의 경우에는 1923년 조선후호적령 시행 이후로 살고 죽었던 모든 사람에 대한 정보를 기재하는 것인데, 호주(戶主)와 가(家)를 중심으로 본적지 호적관서에서 기재하는 것이므로 호주상속 등으로 호주가 변동이 생기거나 본적지를 옮기는 전적이 발생하면 기존의 호적부 전체가 제적부가 되면서 새로운 호적부가 편제가 되는 절차를 밟는다. 여기에 대해서 가족구성원도 혼인이나 분가 등의 사유로 여러 호주의 가(家)를 옮겨 다니면서 신분변동사항이 여러 호적부에 산재하여 기재되고 그 사이에 종전에 옮겨 다닌 호적부가 제적부가 되기도 한다. 결국 한 사람의 신분변동사항이나 가족관계를 온전히 파악하기 위해서는 출생부터 현재까지 옮겨 다닌 모든 호적부(제적부 포함)의 기재사항을 확인해야 한다(이창우, 2012). 전근대 농촌사회에서는 전적이거나 분가, 이혼 등이 많지 않았으나 근대 산업사회에서는 전적이거나 분가, 이혼 등이 빈발하여 호적부와 제적부가 급속도로 증가하는 문제도 있었다.

44) “당시에 공공근로자들이 음주상태에서 전산입력을 하는 경우도 있었고 전산입력된 노래 가사를 자료정비사업을 통해서 바로잡기도 하였다.”, 당시 법원행정처 양담훈 사무관 인터뷰 내용

그런데 호적정보화의 전산입력과정은 호적부만을 대상으로 하고 제적부는 전산입력과정에서 제외되었다. 1998년 기준으로 호적부에 기재된 인구수는 5,686만 명이고 제적부에 기재된 인구수는 사망자(및 호적부에 기재된 사람) 포함해서 9,756만 명이었다. 행정자치부 주관의 전산입력사업은 호적부 기재사항에 대해서만 수행되었고, 제적부 기재사항은 전산입력이 되지 않았다. 행정자치부도 제한된 예산과 시간으로 전략적 선택을 하였던 것이겠지만, 제적부에 기재된 사항의 가치에 대해서 이해가 부족했던 것도 원인으로 보인다. 호적부 기재사항의 전산입력은 정보화 공공근로사업으로 750억 원이 소요되었는데, 제적부 기재사항도 전산입력을 하였더라면 1,000억 원이 더 소요되었을 것이라고 추정된다.⁴⁵⁾ 제적부는 결국 범원행정처가 호적정보화사업을 일단락 지으면서 추가로 이미지화하여 이미지 파일 형태의 전산자료(다음부터 “이미지제적부”라 한다)를 만들어 호적정보시스템에 입력하였다.

<그림4> 호적정보의 전환범위



범원행정처의 제적부 이미지 전산자료화는 부동산등기의 폐쇄등기부 이미지화사업을 모방한 것이었다. 당시에는 적은 예산으로 합리적인 의사결정을 한 것으로 보

45) 물론 지금은 모든 제적부가 이미지화되어 있고, 자료정비프로그램이나 자료정비기술이 발전하였으므로 당시보다는 훨씬 적은 비용으로 전산입력이 가능할 것으로 보인다.

였으나, 개인별 편제방식인 가족관계등록부로 전환하면서 문제가 발생하였다. 가족관계등록부는 전산호적부상 호적정보만을 대상으로 자동전환하여 작성되었기에 이미지제적부에는 기재되었으나 전산호적부에는 기재되지 않은 신분사항은 가족관계등록부로 자동전환될 수 없었다. 예를 들어 제적부에서는 부모자관계가 기록되어 있으나 분가 등을 이유로 부모와 자녀가 각각 다른 호적부에 기재된 후 호적정보화가 시행된 경우 이미지제적부에는 부모자관계가 기재되어 있으나 전산화된 호적부에는 부모자관계가 기록될 수 없었다. 이 때 전산호적부만 가족관계등록부로 전환하면 생존 부모와 생존 자녀의 가족관계등록부가 연결되지 않아 자녀가 누락된 부모의 등록부가 속출하였다.

다른 중요한 예로는 이미지제적부에 사망 기재되어 있는 부모는 가족관계등록 DB로 전환하지 못했고, 전산제적부에 사망 기재되어 있는 부모도 일관성을 이유로 가족관계등록 DB로 전환하지 않았으므로 자녀의 등록부에는 부모의 성명 외에는 부모의 출생연월일, 주민등록번호 등 특정정보(ID)가 나오지 않는 문제가 발생하였다. 결국 가족관계등록부는 개인별 편제방식으로 하나의 등록부로 출생부터 사망 시까지 모든 가족관계가 기록·증명되어야 하는 것이 기본적인 기능인데 2008년 가족관계등록제도 시행 당시 등록부의 증명서와 더불어 전산호적이나 이미지제적의 등·초본을 함께 제출해야 가족관계를 증명할 수 있는 경우가 상당수 발생하였다(이창우, 2012). 이 부분을 바로잡기 위해서 다시 2008년부터 2015년까지 140억 원을 들여 자료정비사업을 벌인 것이다.

자료정비사업 결과 지금은 생존 부모와 자녀의 등록부를 모두 연결하였다. 호적부에 사망기재된 부모의 특정정보의 경우에는 대부분 자녀의 등록부에 기록되어 있기는 하지만, 여전히 호적부에 사망기재된 부모의 가족관계등록 DB를 작성하는 방식으로 자료정비를 한 것이 아니기에 다음과 같은 문제가 있다. 호적부에 사망기재된 부모의 가족관계증명서는 존재하지 않으므로 생존 자녀들 간의 형제관계를 파악하기 위해서는 여전히 부모의 호적등본을 발급받아 확인해야 한다.⁴⁶⁾ 즉, 형제관계를 가족관계 DB로 실시간에 파악할 수 없다. 호적부에 사망기재된 조부모의 생존 손자녀들 간의 사촌관계도 동일한 문제가 발생한다. 개념적으로 가족관계등록부는 개인별 DB로 연결되어 8촌의 혈족이나 4촌의 인척까지도 실시간으로 파악할 수 있어야 하지만, 현재의 DB는 이미지 제적부의 자료가 전산입력되지 않은 한계로 등록

46) 2016년 기준 호적등본 발급량은 360만 통으로 전체 발급량 5,562만 통의 6.4% 수준이다.

부 간의 친족관계 파악이 제한적이다.⁴⁷⁾ 가족관계등록 DB가 완전히 구축된다면 금융거래정보나 부동산거래정보 빅데이터 등과 결합하여 조세행정의 탈세방지나 복지행정의 보조금 불법수령방지 그리고 자금도피 등의 기업범죄 방지 등에 결정적 기여를 할 수도 있을 것이라 본다.

또한 국제화 흐름 속에서 한국인 등록부의 가족으로 기록되는 외국인이 증가하고 있고, 한국인도 국적상실로 등록부가 폐쇄된 후 국적보유 가족의 등록부에 외국인 가족으로 다시 기록되는 경우가 있다. 가족관계등록부 가족사항란에 기록된 외국인 수는 2015년 기준 74만 건이다. 가족관계등록DB의 완전성 확보를 위해서 국민의 가족관계등록DB 외에 외국인의 가족관계등록DB도 추가로 생성하여 관리할 필요가 증가하고 있고 법무부 출입국외국인청의 외국인 등록정보와 연계할 필요도 증가하고 있다. 정확한 가족관계등록이나 국적 및 국내거주 외국인 관리를 위해서도 가족관계등록부와 외국인등록정보 간의 연계가 필요하다. 가족관계등록정보의 완전한 DB 구축을 위해서 상당한 예산 확보가 필요한 시점이다.

<표3> 종이장부의 전산정보화 비교

비교기준	부동산등기부	호적부
전환기관	법원행정처	232개 지방자치단체
전환방법	중앙집중식	분산병행식
전산입력 대상	유효 등기부 (4천5백만 필지)	호적부 (5,686만 명)
이미지화 대상	폐쇄 등기부 (4천5백만 필지)	제적부 (9,756만 명)
종이장부의 DB전환율	종이등기부 : 전산등기부 = 1 : 1	종이호적부 : 전산호적부 2.7 = 1

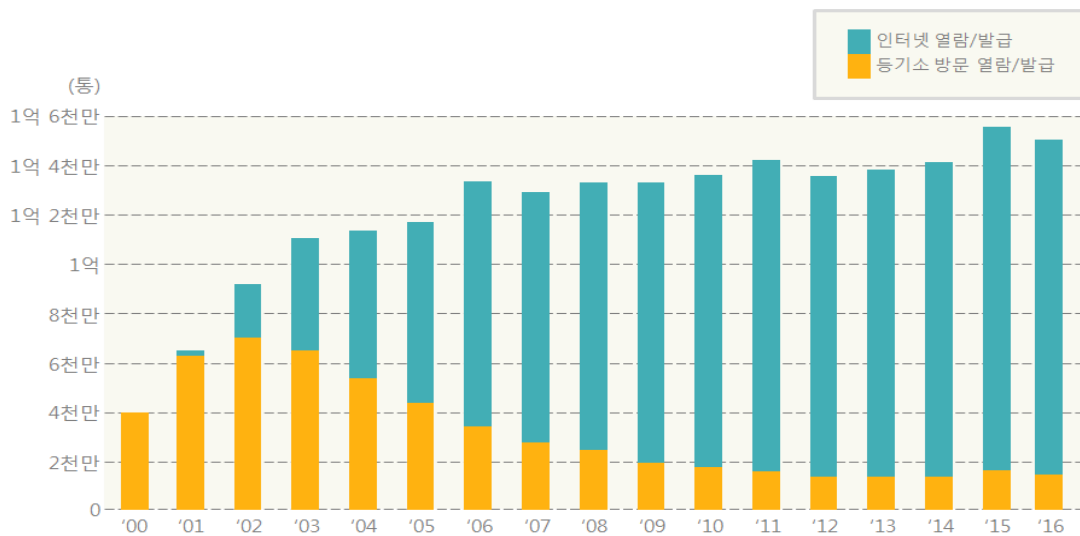
2. 인터넷관서 구축 비교

부동산등기는 인터넷에 의한 발급시스템은 이용도가 전체 발급량의 90%에 달할

47) “당시 정책 결정자들은 큰 예산을 들여 이미지제적부를 전환할 필요가 없이 한두 세대가 경과하면(정확히는 2008년 이전 출생자가 전부 사망하면) 가족관계등록 DB는 완전한 성격의 DB로 자동 구축될 것이라고 생각했다.”, 당시 법원행정처 강성진 사무관 인터뷰 내용

정도로 활성화되었으나 전자신청시스템은 첨부서면의 전자화가 완전히 해결되지 않는 공신력 있는 기관의 보존등기나 담보등기 외에는 전자신청률이 아직 높지 않고 이전등기의 경우에는 전자신청률이 매우 낮은 편이다. 2016년도 부동산등기신청 총 10,956,306건 중 인터넷신청은 2,648,718건으로 전체의 24.1%이다. 전자표준양식에 의한 신청 위주로 운영되고 있다. 이 점을 착안해서 최근에 국토교통부가 부동산 거래 시에 부동산중개업소에서 전자문서를 작성하여 전자적으로 이전등기신청을 하는 시스템인 안전거래시스템을 제안하였으나 세원노출을 꺼려한 부동산중개업소가 당초 예상과 달리 협조를 하지 않고⁴⁸⁾ 법무사협회가 강력히 반발하는 등⁴⁹⁾ 진전이 쉽지 않은 상황이다.⁵⁰⁾

<그림5> 연도별 등기부 인터넷 열람/발급 통수 추이



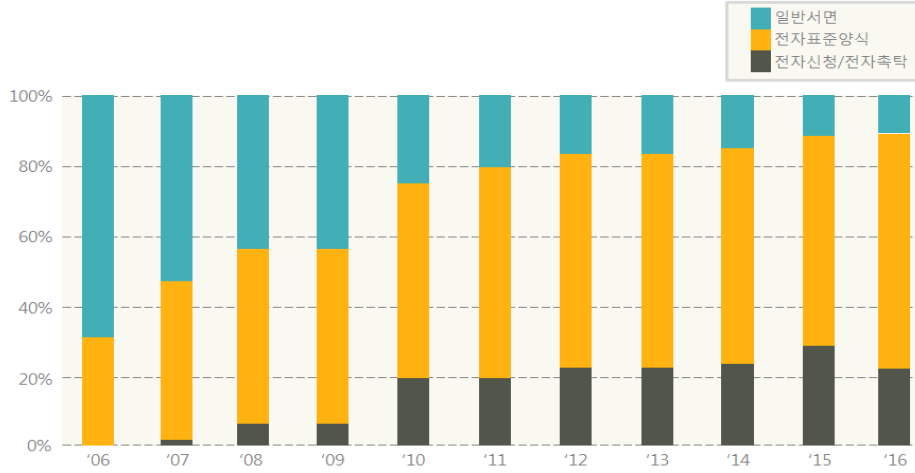
(자료: 법원행정처 사법연감)

48) 위클리오늘 2017. 7. 31. 보도, “부동산 전자계약 전국 확대...성공은 글썄”.

49) 법률신문 2016. 4. 11. 보도, “부동산 전자계약시스템, 공인중개사만 특혜”.

50) 법원직원들 간에는 국토교통부의 안전거래시스템 사업으로 법무사의 등기시장이 소멸될 수도 있다고 보면서 법원행정처가 잘못 협의한 대표적인 사업으로 비판하는 의견이 많았지만, 당시 미래등기선진화 사업 등을 근거로 기획재정부와 등기특별회계 연장을 협의하던 법원행정처 입장에서는 운신의 폭이 좁았던 측면이 있다.

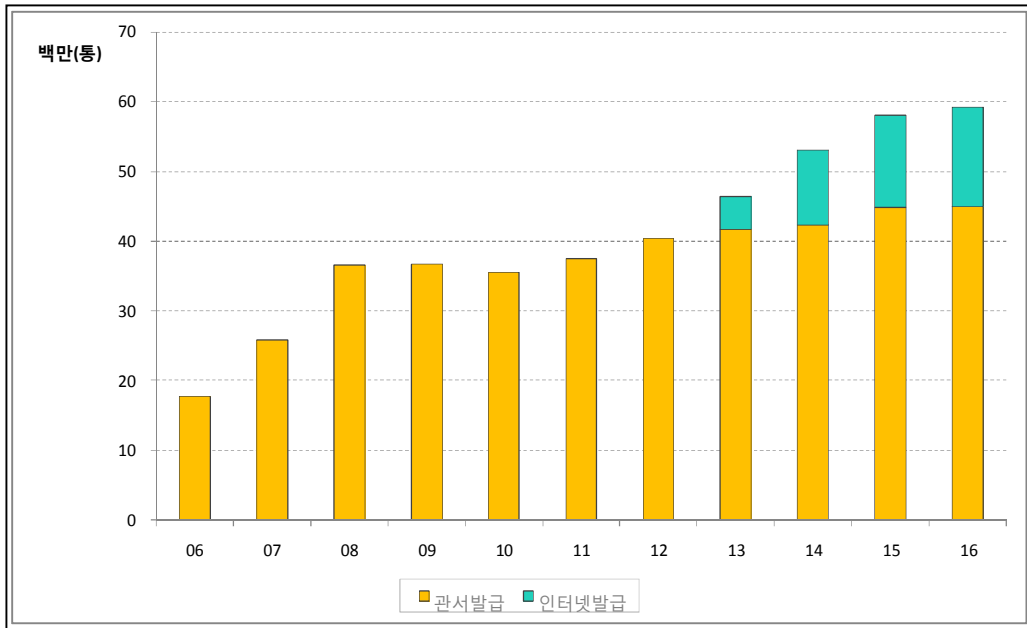
<그림6> 연도별 전자적 신청률 추이



(자료: 법원행정처)

가족관계등록은 인터넷 발급시스템은 용이하게 구축하여 시행한지 5년이 되었으나 전체 발급량의 25%정도인 점에서 시행 4년차에 발급량의 50%를 초과한 부동산 등기 인터넷 발급시스템과 비교가 된다. 다만 이러한 차이는 이용자 집단의 차이에서 연유하는 측면이 크다. 가족관계등록의 경우 이용자는 일반국민이 많으나, 부동산 등기의 이용자는 부동산중개업 등 사업자가 압도적으로 많기 때문이다.

<그림7> 연도별 가족관계등록부 증명서 인터넷 발급 추이



(자료: 법원행정처 사법연감)

가족관계등록의 인터넷신고 접수시스템은 아직도 개발이 계속 진행형이다. 2016년 기준 개명신고 건수는 전체 사건의 6.6%이고, 나머지 4종 신고 모두 합하여도 7.8%밖에 안되는데 인터넷신고는 4종 신고의 20% 미만이다. 2016년도 가족관계등록 신고 총 2,154,928건 중 인터넷신고는 29,157건으로 전체 사건의 1.3% 이다. 출생·혼인·이혼·사망 4대 신고를 인터넷신고로 활성화할 경우 인터넷신고의 비중은 20% 이상 올라갈 수 있을 것으로 보인다.

한편 정부3.0의 업적이라고 홍보되는 온라인출생신고(정충식, 2016b)는 법제화가 동반되지 않은 불완전한 형태인데, 향후 의사의 전자서명이 첨부된 출생증명서 작성을 의무화하거나 병원이 출생증명에 필요한 완전한 정보를 건강보험심사평가원에 송부하는 것을 법제화하는 것이 온라인 출생신고의 활성화에 필수적이라 하겠다.

<표 4> 시스템 구축결과 비교

사법행정 정보화	부동산등기 시스템	가족관계등록 시스템
종이장부의 전산정보 DB 전환율	종이등기부 : 전산등기부 = 1 : 1 이미지폐쇄등기부 4,500만 필 전산등기부 4,500만 필	종이호적부(제적부포함) : 전산호적부 = 2.7 : 1 이미지제적부 9,756만 명 전산호적부 5,686만 명
인터넷관서 구축정도 (전자신고 비율)	전자신청 전부 가능 2016년 전자신청 비율 24.1%	개명·등록부정정 등 4종 신고 가능 2016년 인터넷신고 비율 1.3%

제5장 사법부 전자정부 추진체계 분석

제1절 부동산등기 정보화 추진체계 분석

1. 부동산등기 정보화 추진조직의 구성

(1) 법원행정처

1) 법원행정처의 조직

법원에서 부동산등기 정보화를 추진한 주체는 가장 포괄적으로 이야기하면 법원 행정처이다. 법원행정처는 사법부의 행정을 관장하는 국가기관으로 ① 법원의 조직, 인사, 예산, 회계, 시설 등의 법원내부행정 외에도 ② 재판지원, 사법제도 연구 등을 관장하고 ③ 부동산(법인)등기, 가족관계등록, 공탁, 집행관 등 사법행정에 관한 사무도 관장한다. 2018년 현재 법원행정처에는 4실 3국체제로서 기획조정실, 사법지원실, 사법정책실, 행정관리실, 사법등기국, 전산정보국, 재판사무국이 존재한다. 부동산등기 정보화사업은 사법행정의 하나이므로 법원행정처에서 총괄하여 지휘·감독한다.

등기업무전산화추진위원회가 자문기구로 존재하여 법원행정처 차장이 위원장이 되고, 부위원장은 기획조정실장이 되며 주무위원은 등기호적국장(현 사법등기국장)이 되었다. 대학교수와 전산전문가 등이 위원이 되지만 위원장과 부위원장 불출석 시에는 주무위원이 그 회의를 주재하고 위원회 업무를 관장하므로 실질적으로는 등기호적국장이 부동산등기 정보화의 주무기관이 되었다.

2) 등기호적국의 조직

등기호적국(현 사법등기국)은 등기 및 호적 등을 담당하는 기관으로 부동산등기 정보화사업의 주무기관이었다. 등기호적국장은 등기업무 전산화사업 관련 정책을 수립 및 입안하고 사업의 기본계획수립 등을 담당하였다. 등기호적심의관(현 사법등기심의관)은 등기호적국장을 보좌하여 등기업무 전산화사업 관련 예산수립 및 집행, 사업의 기본계획 수립 등을 담당하였다.⁵¹⁾

부동산등기과는 부동산등기의 제도 운영 및 개선, 전국 부동산등기소 등기관에 대한 질의·회신을 담당하는 과로서 부동산등기 정보화를 위한 제도적 지원을 할 뿐이고, 부동산등기과장은 등기 정보화 추진을 담당하고 있지는 않다.

법원행정처는 전담사업자로 (주)LGCNS를 두고 정보화를 추진하였는데, 등기호적국은 전환(검수)사업소를 두어 직접 종이등기부의 전산정보화 과정에 참여하였다.

3) 주관부서

현재 사법등기국은 사법등기심의관실, 공탁법인심의관실, 부동산등기과, 가족관계등록과 그리고 재외국민가족관계등록사무소로 구성되어 있는데, 부동산등기 정보화 주관부서는 사법등기국 내 사법등기심의관실이라 할 수 있다. 대법원규칙으로 사법등기심의관실의 분장사무는 ① 등기·가족관계등록·공탁에 관한 조사연구 등 사법등기국장의 업무 보좌 ② 등기특별회계와 관련된 사항의 계획 및 사법등기국 소관 업무의 전산화·정보화 중장기 계획에 관한 사항 ③ 공탁 및 상업등기(민법법인, 특수법인, 선박등기 포함)에 관한 사항이다.⁵²⁾ 사법등기심의관실은 ①과 ②의 업무에 주력하고 있고 ③의 업무는 공탁법인심의관실에서 담당하고 있다.

(2) 사무수행기관에 대한 통제수단

부동산등기소는 법원조직법상으로 개별적인 사법행정기관이지만, 13개 지방법원과 43개 지원의 소속기관으로 개별 법원의 감독을 받는다. 2002년 9월 기준으로 전국에 212개의 부동산등기소가 존재하였고, 부동산등기소장은 법원서기관 및 법원사무관 등이 담당한다. 부동산등기소는 부동산등기의 일선 집행기관으로서 부동산등기법, 부동산등기규칙, 등기예규 및 선례 등에 따라 부동산등기업무를 수행한다. 법원행정처는 부동산등기의 전문성 때문에 부동산등기에 관해 정부입법이나 의원입법을 통해서 실질적인 법률안제출권을 행사하고 있고, 사법등기국 부동산등기과가 부동산등기규칙, 예규 및 선례의 제·개정작업을 통해서 부동산등기와 관련한 실무적

51) 정보화심의관실은 2009년에 전산정보국으로 확대 개편되어 기존의 실국에 산재해 있던 전산 직렬 공무원을 모두 모았다. 전산직렬 직원의 수는 행정안전부 전산정보국 수준이다. 전산정보국의 주된 관심사는 사법지원실의 전자법원 추진을 위한 지원이다. 등기 및 가족관계등록 시스템 구축이나 유지·보수 관련 사업자 관리도 담당하고 있다.

52) 법원사무기구관리에 관한 규칙

인 정책결정을 담당하고 있다.

부동산등기 정보화를 위해서 부동산등기법을 개정하여 전산정보처리조직에 의한 등기사무처리에 관한 특례(1997. 1. 1. 시행)를 정하였고, 이에 따라 1997. 11. 11.에 부동산등기규칙을 개정하고 「전산정보처리조직에 의한 부동산등기사무처리지침」을 제정하여 시행하였다. 부동산등기규칙 부칙<대법원규칙 1480호>에 따라 지정된 부동산등기소는 기존의 종이등기부를 전산정보화하고 전산정보처리조직에 따라 등기사무를 처리하도록 했다. 부동산등기소는 법원행정처가 수립한 부동산등기정책의 집행기관이었고 부동산등기 정보화의 필요성을 등기 현장에서 절실히 체감하는 상황이었으므로 부동산등기소에 대한 통제수단이 특별히 문제되지 않는다고 생각되었다.

(3) 부동산등기 정보화 추진주체의 성립배경

부동산등기는 일제강점기부터 부동산등기소에서 법원공무원이 직접 등기업무를 수행하여왔기 때문에 비재판업무이지만 법원의 고유 업무라는 인식이 매우 강하였다. 2003년 법원공무원 공개채용부터 부동산등기 전문화를 목적으로 부동산 등기 직렬을 별도로 선발하기 시작했는데, 그 전까지는 법원공무원이라면 누구나 부동산등기소에서 등기관 등으로 순환 근무를 할 수 있어서 부동산등기업무의 경험과 지식은 법원공무원 전체에 확고하게 공유되고 있었다.⁵³⁾ 그리고 부동산등기 정보화 추진이 검토되기 시작하던 1990년대 전반기에 법원행정처에 근무하는 정책실무자들인 법원서기관이나 법원사무관들도 수도권지역 지방법원과 2년마다 순환 근무하는 것이 관행이었기 때문에 부동산등기업무를 경험한 경우가 대부분이었다.

법원행정처는 1990년대 부동산등기부 등·초본의 발급 지연 문제를 해소하고 급행료 관련한 부동산등기소 직원의 비리를 예방하기 위한 근본적인 대책으로서 등기업무의 전산정보화의 필요성을 절감하였다. 전국 어디서나 언제든지 부동산등기부 등·초본의 신속한 발급을 통해서 급행료관행을 근본적으로 제거할 수 있다고 판단하였고 이를 위해서 소요되는 막대한 예산을 안정적으로 조달하기 위해서 ‘등기특별회계법’의 제정을 추진하여⁵⁴⁾ 1994년 1월 등기특별회계를 시행하게 되었다.

53) 2003년 공개채용된 법원공무원부터는 등기직렬만 부동산등기업무를 할 수 있었고, 등기직렬은 등기업무 외의 소송, 비송 등 법원업무를 할 수 없게 되었다.

54) 서울신문 1992년 11월 12일 22면 보도

2. 등기특별회계

(1) 등기특별회계의 도입

부동산등기 정보화는 법원행정처가 추진한다는 것에 대해서는 행정부나 국회 측에서 별 다른 이견이 없었고 문제는 예산확보였다. 종이등기부 전산정보화 시기인 1994년 5월부터 인터넷등기소 구축 완료시기인 2007년 9월까지 그 지출액을 합해도 총 7,543억 원이 소요되었다. 부동산등기특별회계 도입을 하지 않고 등기업무와 관련한 기존의 세출 예산만으로는 막대한 재원을 확보하는 것은 매우 어려웠을 것으로 보인다. 부동산등기 정보화를 위해서 법원행정처는 등기특별회계법의 제정을 추진하여 등기특별회계법을 1993년 6월에 제정하게 되었다.⁵⁵⁾ 등기특별회계의 주요 내용은 등기부 등·초본 발급 수수료 등 등기관련 수입을 일반회계로부터 분리하여 등기특별회계를 설치하고 등기특별회계의 세입 재원을 등기소 신축 및 노후 등기소의 개축, 등기업무 관련 인건비, 등기업무 전산화 등에 지출할 수 있게 한 것으로서 제정 당시에는 1994년부터 2003년까지 효력을 갖는 한시법이었다. 등기특별회계의 도입을 위해서는 예산편성권을 가진 기획재정부와 승인권을 가진 국회의 지획득이 필요하였다.

(2) 등기특별회계의 내용⁵⁶⁾

1) 세입

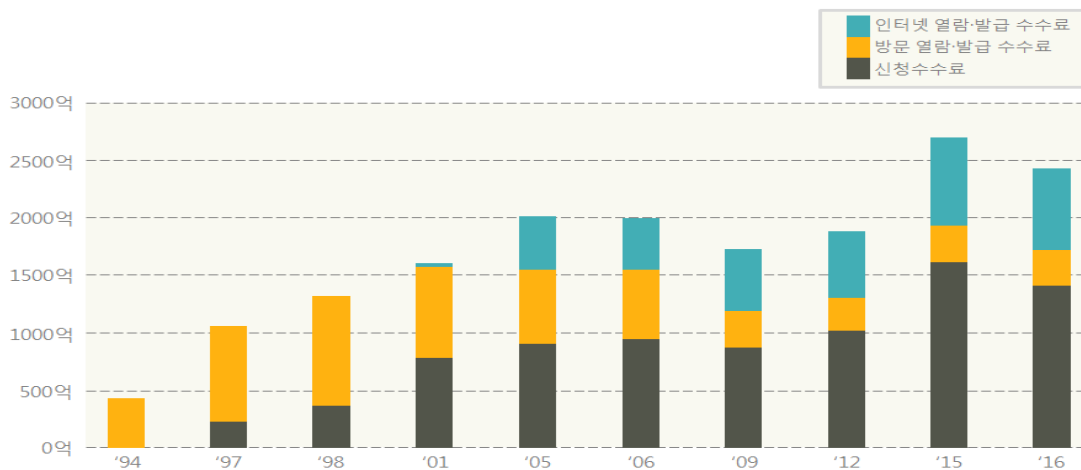
등기특별회계에서 세입은 등·초본 발급 수수료와 같은 재화 및 용역 판매수입, 부동산 매각대금, 건물대여료 등이고, 당해 연도에 사용되지 않은 금액은 다음연도로 이월된다. 주요 세입원은 등기수수료로서 부동산경기 등 경제상황에 영향을 받아 다소 증감되나, 수납액 기준 그 증감폭이 크지 않아 안정적인 재원 보장이 가능하다. 1994년부터 2016년까지 총 세입은 약 4조 9,278억 원(연 평균 약 2,143억 원)이고, 총 수수료 수입은 약 3조 9,671억 원(연 평균 약 1,725억 원)으로 전체 세입의

55) 구 예산회계법 제8조에서는 특별회계 설치요건으로 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유 운영할 때, 기타 특정한 세입으로서 특정한 세출에 충당함으로써 일반의 세입 세출 과 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로서 설치한다고 규정하고 있었다.

56) 국회 법사위, 2017, “등기특별회계법 일부개정법률안 검토보고서”

80.5%를 차지한다. 자체 수입만으로 등기특별회계 운영 및 유지가 가능하고 일반회계 전입조항 자체가 없으며, 오히려 잉여금을 일반회계로 전출하는 조항을 두어 2008년 150억 원, 2014년 350억 원, 2015년 785억 원, 2016년 400억 원을 일반회계로 전출하였다. 등·초본 발급 수수료만으로는 세입이 부족해지자 1997년부터 등기신청사건처리에 수수료를 부과하여 등기특별회계가 1,000억 원대로 커지게 되었다. 등기신청 수수료는 도입 초기에는 5,000원이었으나 2012년 이후 15,000원으로 인상하여 총 세입에서 가장 큰 비중을 차지하게 되었다.

<그림8> 등기특별회계 주요연도 수수료 총액 변동 추이



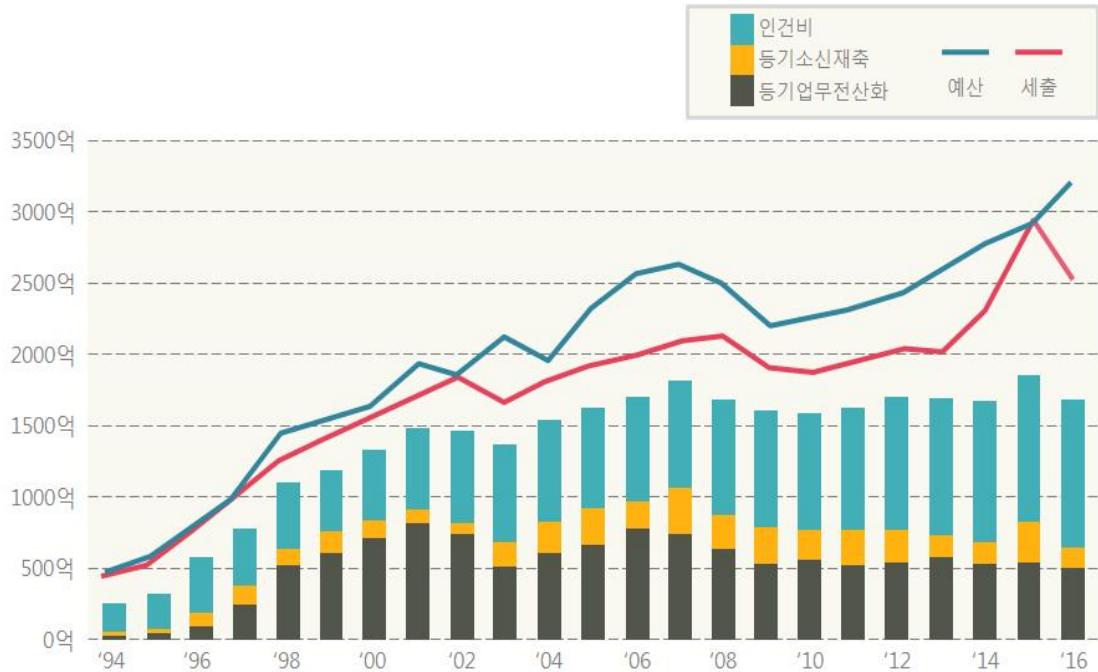
※ 1997년 등기신청수수료 제도 신설. 2001년 하반기 인터넷 열람·발급 실시

(자료: 국회)

2) 세출

1994년부터 2016년까지 총 세출은 4조 174억 원(연 평균 약 1,747억 원)이고, 총 지출은 약 3조 8,489억 원(연 평균 약 1,673억 원)인데, 항목별로 인건비 1조 5,575억 원(38.8%), 등기업무전산화 1조 2,155억 원(30.3%), 등기소 신·재축 4,055억 원(10.1%) 등의 비중을 차지한다. 위 항목 중 인건비는 지속적으로 상승하는 추세이고, 등기업무 전산정보화와 등기소 신·재축은 중장기 계획에 따라 증감하고 있는데, 등기업무 전산정보화의 비중은 1997년부터 급격히 증가하기 시작하여 2007년부터는 하향 안정세를 보인다.

<그림9> 등기특별회계 주요지출내역



(자료: 국회)

(3) 등기특별회계의 지지확득 기반

1) 등기특별회계의 안정적 확보

1993년 6월 11일 등기업무 전산정보화 등을 이유로 제정되어 1994년 1월 1일부터 10년간 적용되었으며 다시 2차례 개정을 거쳐 각 7년씩 연장되었는데 각각 등기정보화사업을 근거로 하였다. 2017년 12월 31일이 종기였는데, 미래형 등기전산화사업의 내용으로서 전자광역체계, 인공지능사건처리, 공신력을 높이는 안심등기, 등기빅 데이터 기반 구축 등을 목적으로 2017년 9월 19일에 법 개정으로 10년간 추가 연장을 하여 2027년 말까지 시행될 예정이다.

특별회계 지출내역을 보면 종이등기부의 전산정보화와 인터넷관서의 구축단계였던 1997년부터 2007년까지 등기업무 전산정보화 목적 지출내역이 총 지출에서 상당한 비중을 차지하고 있다. 그러나 등기전산정보 시스템 고도화를 추진한 2008년 이후로는 등기업무를 수행하는 법원공무원 인건비가 제일 큰 비중을 차지하고 있지

만, 법원행정처는 미래형 등기전산화사업을 전면에 내세우면서 등기특별회계를 3차로 연장 받았다.

2) 등기수수료 수입의 안정적 확보

기획재정부는 2004년부터 국가 재정흐름 분석의 어려움, 칸막이식 재정운용에 따른 비효율, 일반회계에의 의존, 회계·기금 간 역할분담 불분명에 따른 중복지원 등을 이유로 특별회계 22개를 6개만 남긴 채 10개는 폐지하고 나머지는 다른 특별회계나 기금과 통합하기로 하는 등 특별회계자체를 축소시키려 하였으나⁵⁷⁾ 등기특별회계는 특별회계의 일반적 평가 기준인 수익자부담의 원칙, 안정적 재원의 보장, 투명한 재정운용, 자원배분의 효율성, 신축적 재정 운용 등에 있어 가장 이상적인 운용 형태를 보인다는 운용 평가 결과를 들어 3차에 걸친 연장을 받았다.⁵⁸⁾

등기특별회계 연장이 3차에 걸쳐 가능한 것은 등기수수료 수입이 매우 안정적으로 확보되고 수익자부담의 원칙의 충족이 직관적으로 명백했기 때문이다. 등기특별회계를 전제로 등기신청수수료를 1996년에 새로 도입하였는데 2016년도 기준 등기신청수수료 수입은 1,377억 원이고 등기관련 수수료 총 수입 2,483억 원의 55%를 넘어서고 있는데 등기신청수수료 금액은 대법원규칙으로 정하고 있다. 대법원은 등기특별회계와 등기신청수수료 관리를 통해 부동산거래와 무관한 일반 국민의 조세부담을 경감하고 있는 점을 기획재정부와 국회로부터 인정받고 있다.

3) 부동산등기 정보화의 효과 공유

거기에 더해서 예산편성권을 가지고 있는 기획재정부가 등기특별회계의 필요성을 인정한 점은 등기특별회계의 주요목적인 부동산등기 정보화의 성과에 대하여 높이 평가하고 있기 때문이다.

부동산등기 정보화는 계획단계에서부터 정보화 추진목적을 국민의 편익 증대와 등기업무 효율성 제고 외에도 유관기관과의 연계기반 조성에 두었다. 부동산등기업

57) 연합뉴스 2004년 9월 13일 보도

58) 등기특별회계 연장과 관련하여 기획재정부는 자체적으로 등기특별회계 연장과 관련하여 재정학자를 동원하여 특별회계로는 처음으로 등기특별회계 운용평가를 하였는데 법원행정처에서 제시한 운용성과나 연장필요성과 대체적으로 일치하는 평가 결과를 내놓았고 그 결과 기획재정부 역시 더 이상 등기특별회계의 연장에 관하여 이의를 제기하지 않았다. 또 기획재정부 고위공무원들도 운용평가 이전에도 부동산등기 정보화의 성과에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있었다.

무를 위해서는 주민등록정보, 등록세 및 취득세 납부정보, 국민주택채권 매입필정보 등이 필요하기 때문에 유관기관과의 전자적 정보연계는 계획단계에서부터 고려대상이 될 수밖에 없었다. 부동산등기 정보화 추진은 당시 국세청, 행자부, 건교부 등 유관기관과의 전자적 정보연계체제 확립을 통하여 신속한 업무처리체계를 구축하는 것을 목표로 하였다. 종이등기부 전산정보화 단계인 2000년 4월에 과세자료 등을 세무서 등에 전송할 수 있는 국세망 연계시스템을 조기 구축하였고, 인터넷등기소 구축 단계에는 유관기관 정보연계시스템을 본격 개발하였다.⁵⁹⁾

G4C를 통한 행정정보 공동이용 시스템도 개발하였다. 등기신청 시 필요한 첨부서류로 건축물대장정보, 토지대장정보, 주민등록정보, 부동산거래 신고필정보, 토지거래허가서정보, 주택거래계약 신고필정보, 개인인감증명서 발급사실 확인정보, 등록세 납부영수증정보에 대하여 G4C 시스템 및 시·군·구 시스템과 연계를 통하여 등기소에서 등기업무 처리 시 해당 첨부문서를 전자적으로 조사할 수 있도록 하고, 연계된 전자문서에 대한 전산대조정보를 제공하는 시스템을 개발하였다.

등기가 완료된 사건에 관하여 등록세 영수필정보를 발취하여 지방자치단체에 전송함으로써 등록세 관련 업무에 활용하게 하고, 부동산 소유자 변동정보를 발취하여 G4C 시스템을 통하여 지방자치단체에 전송함으로써 대장정비업무에 활용하게 하며, 과세자료를 발취하여 G4C 시스템을 통하여 국세청에 송부함으로써 양도소득세, 상속세, 증여세 등 관련업무에 활용하게 하였다. 국민주택채권 시스템과도 연계를 하여 국민주택채권 판매기관(국민은행)과 등기전산망을 연결하여 그 매입 여부를 확인할 수 있게 하였다.

부동산등기 정보화는 부동산등기 과정에서 취·등록세 및 국민주택채권 관련 조세를 누수 없이 확보할 뿐만 아니라 국세청의 국세확보에도 적극 협력함으로써 기획재정부가 부동산등기 정보화를 주요 목적으로 하는 등기특별회계의 가치를 인정하는 기반이 되었다. 부동산등기 정보화는 부동산등기 과정에서 생성되는 과세자료의 정형적 제공 외에도 국세청 등이 임의로 필요로 하는 전산정보자료도 발취하여 수시로 제공할 수 있었기 때문이다. 2017년 9월에 통과된 등기특별회계 연장법안에서 연장사유로 제시한 미래형 등기전산화사업 중 등기 빅 데이터 기반 구축에 포함된 맞춤형 정보제공의 하나인 “명의인별 정보의 상시 제공”은 국세청 등 국가기관에서 깊은 관심을 가지고 있는 사항이었다.

59) 법원행정처, 2004, “등기업무 전산화 백서”

3. 이해관계자로부터 제도화된 지지 획득 수단

중이등기부의 전산정보화 단계에서는 법원행정처가 전담사업자를 두고 부동산등기소를 지휘하여 전산정보화를 추진하였기에 부동산등기 정보화는 철저히 법원 내에서 진행된 것이므로 특별히 시민사회의 이해관계자로부터 지지를 획득할 필요가 없었다. 그러나 인터넷등기소의 구축단계에서 인터넷등기소의 활성을 위해서는 이용자의 협력이 필요했다.

인터넷을 이용한 등·초본 발급신청은 시간과 장소의 제약을 넘어서는 것이기에 그 자체로 이용자에게 큰 편익을 제공하므로 활성화에 큰 문제가 존재하지 않는다. 문제는 인터넷을 이용한 등기신청인데 법무사나 변호사가 대부분 등기신청을 대리하는 현실에서 인감증명 대신에 본인의 전자서명을 요구하는 점 때문에 인터넷신청이 국가나 공사, 금융기관 등 중심으로 제한된 점은 극복할 문제이다. 유사한 문제는 전자소송에서도 발생하고 있는데 전자소송이 진행하려면 원고는 물론 피고도 전자서명을 이용해서 응소를 해야 하기 때문에 활성화에 어려움이 많다. 그래서 전자소송도 피고의 응소가 필요 없는 전자독촉(소액 위주의 지급명령사건)을 중심으로 주로 공사, 금융기관 등이 연체금 추심을 위해서 대량·반복적으로 이용한다.

법원행정처는 법무사협회나 변호사협회 등을 통한 지속적인 홍보와 함께 전자신청에 의한 등기신청 수수료를 60% 할인하여 금전적인 이익을 제공함으로써 전자신청의 정착단계에서 지지를 획득하려고 노력하고 있다.⁶⁰⁾

제2절 가족관계등록 정보화 추진체계 분석

1. 가족관계등록 정보화 추진조직의 구성

(1) 법원행정처

법원에서 가족관계등록 정보화를 추진한 주체는 포괄적으로 이야기하면 법원행정

60) 2012년 기준 등기신청 수수료가 15,000원일 때 전자신청 수수료는 6,000원이었다.

처이다. 법원행정처 사법등기국(구 등기호적국)이 주무부서로서 사법등기국장이 전산화사업의 전체 조직을 관장하고 있으나, 사법등기국 산하 가족관계등록과(구 호적과)가 가족관계등록업무 전산정보화관련 예산관리 및 사업추진을 하였고, 호적시스템 구축 당시에는 사업자 관리까지 하였다. 지금은 사업자 관리는 전산정보국에서 담당하고 있다.

사법등기국은 부동산등기·상업등기·공탁 및 가족관계등록 등을 담당하는 기관으로 가족관계등록 전산화사업의 주무기관이고, 사법등기국장은 가족관계등록업무 전산화사업 관련 정책을 수립하고 입안하는 등, 사업의 기본계획수립 등을 담당한다. 호적 전산화 시기에는 호적과장(현 가족관계등록과장)이 등기호적심의관 및 정보화심의관에 갈음하여 사법등기국장을 보좌하여 호적업무 전산화사업 관련 예산수립 및 집행, 사업의 기본계획 수립 등을 담당하고 호적 전산화사업의 총괄감독 및 필요자원의 확보, 전담사업자의 추진조직 관리, 사업수행상의 주요이슈해결 등을 담당했다.

법원행정처는 전담사업자로 삼성SDS를 두고 정보화를 추진하였는데, 사법등기국 내에 자료정비(전환 및 검수)사업소를 두어 법원행정처가 직접 호적부의 전산정보화 과정에 참여하였다.

(2) 사무수행기관에 대한 통제수단

호적관서(현 가족관계등록관서)는 호적사무를 집행하는 일반지방행정기관으로서 시·구·읍·면의 장이 호적사무의 관장자이고 일반적으로 기초자치단체인 시·군·구와 일치하거나 그 소속 기관이다. 2002년 9월 기준으로 전국에 232개의 시·군·구가 존재하였고, 읍·면까지 포함하여 평균 1,600개의 호적관서가 존재해 오고 있다. 지방자치단체인 군(郡)이 아닌 읍·면이 호적관서인 이유는 도시가 아닌 시골 지역의 행정단위의 면적이 광범위하여 국민의 신고의 편의를 도모하기 위함이고 그런 연유에서 일제강점기부터 군이 아닌 읍·면이 호적사무를 집행하는 관서였다.

법원은 호적사무를 집행하는 호적관서의 감독기관으로서 호적사무 감독을 사법행정의 일부로 보아 왔다. 호적관서의 업무는 국민의 신분변동사항을 기록하고 증명하는 것으로서 국민의 친족·상속법상 법률관계 및 국민의 국적관계 등에 직·간접으로 관련되었기에 이를 감독하는 것은 전통적인 사법행정의 일부로 이해되어 왔

다. 감독법원의 감독기능은 다음과 같았다. 감독법원은 호적관서에서 호적기재가 완료된 경우 그 신고서류를 송부 받아 신고서류 수리의 적법성여부를 조사한 후 시정 단계를 거쳐 신고서류를 법원서고에 장기간 보존할 뿐 아니라 호주승계나 전적 등으로 호적이 제적된 경우에는 그 제적부분(除籍副本)도 호적관서로부터 송부 받아 이미 제출된 신고서류와 대조하여 사무의 적법성을 사후 심사하였다. 호적관서는 특히 호적을 정정할 사항이 있는 경우에는 감독법원의 허가를 얻어야 정정을 할 수 있는 경우가 다수 존재한다. 시·구·읍·면은 일반지방행정기관으로서 법원밖에 존재하는 호적사무의 집행기관이지만 법원행정처는 감독법원이 보유하고 있는 감독 기능을 통해 평소 시·구·읍·면에 대한 통제수단을 가지고 있다.

법원행정처는 호적사무의 감독법원을 지도하는 방법으로 일선 호적관서의 호적사무를 조정·통제할 수 있었다. 정부입법이나 의원입법을 이용하여 실질적인 법률안 제출권을 행사해 왔고, 구 등기호적국 호적과가 호적법시행규칙, 예규 및 선례의 제·개정작업을 통해서 호적사무와 관련한 실무적인 정책결정을 담당하고 있었다.

호적사무 정보화를 위해서 호적법을 개정하여 전산정보처리조직에 의한 호적사무 처리에 관한 특례(2000. 12. 29. 시행)를 정하였고, 이에 따라 2001. 1. 14.에 호적법시행규칙을 개정하고 「전산정보처리조직에 의한 호적사무처리지침」을 제정하여 시행하였다. 호적법시행규칙 부칙<대법원규칙 1680호>에 따라 지정된 호적관서는 기존의 종이호적부를 전산정보화하고 전산정보처리조직에 따라 호적사무를 처리하도록 했다. 호적관서는 법원밖에 존재하는 지방자치단체의 기관이었지만 호적사무 정보화의 필요성을 현장에서 절실히 체감하는 상황이었으므로 정보화를 위해서 협조를 하였다.

(3) 가족관계등록 정보화 추진주체의 성립과정

호적의 전산정보화의 필요성이 대두된 것은 산업화와 도시화의 영향으로 대도시 구청에서 호적 등·초본의 발급 수요가 급증한 때문인데, 원래 호적사무는 지역적 밀착성이 강하였기에 지방행정기관의 사무로 인식되었고, 지방자치 실시 이후에도 2008년까지는 지방자치단체의 고유사무로 법정되어 있었다.

행정정보화 초기기술인 ‘팩시밀리’에 의한 민원신청이 호적사무에 등장한 것이 1992년이고 호적사무에 완전히 수용된 것이 1996년이다.⁶¹⁾ ‘팩시밀리’에 의한 민원

신청'으로 주민등록을 이전한 국민들이 본적지를 이전하는 전적신고를 하지 않더라도 주민등록지와 떨어진 다른 지역의 호적관서에 보관 중인 호적 등·초본의 발급이 가능해졌다. 그러자 1991년 140,491건이던 전적신고가 1998년 32,525건으로 1/4 수준으로 감소하였고 그 결과 주민등록인구가 많은 대도시 호적관서의 팩시밀리에 의한 호적 등·초본 증가는 급증하였다. 1997년 집계에 의하면 호적 등·초본 발급 신청의 54%가 팩스민원신청이었다.

1999년 기초자치단체장들의 모임인 전국 시장·군수·구청장협의회가 이 문제를 공동과제로 채택하고 “호적사무는 국가 구성의 기본요소인 국민 개개인의 신분에 관련된 중요 사항을 다루는 업무여서 자치사무로 보기 어렵다”고 주장하였는데, 논란의 핵심은 사무처리 인력 및 비용에 따른 예산문제였다. 서울 중구의 경우 공무원과 공익근무요원을 합해 23명이 호적관련 사무에 매달리고 있어 수수료 수입 등을 제외한 순수 비용 부담이 1997년 기준 연간 4억7,800만 원에 이르렀다. 서울시 전체로 따지면 연간 비용 부담이 67억6,000만 원이었다. 전국적으로는 더 큰 규모였다. 여권업무처럼 국가위임사무로 하여 업무처리 비용 전체나 일부를 국고에서 지원받기를 건의하였다.⁶²⁾ 결국 2001년 지방이양추진위원회는 호적 사무의 관장과 그 비용 부담을 지자체에서 국가로 변경하는 방안을 의결하였다.

법원은 감독기관으로서 종이호적부를 전산정보화하여 업무효율을 높임으로써 호적 등·초본 발급에 필요한 인력과 예산을 절감하고 신속한 발급을 통해 민원현장의 어려움을 해소할 필요성에는 공감하였다. 법원행정처는 1992년 10월 내무부에 협조요청공문을 시행하면서 호적사무의 전산화 추진은 호적사무의 감독권과는 별개의 것으로 일선 호적관서를 총괄하는 내무부가 기존 행정전산망과의 호환성이나 전국 온라인망의 구축 및 지속적인 사후관리 등을 종합적으로 검토하여 추진하여야 할 사업으로 생각하되 그 추진방향에 대하여는 상호협의를 필요하다는 의견을 피력한다. 그런데 내무부는 1993년 9월 회신 공문을 통해서 호적전산정보화는 호적사무의 감독권을 가지고 있는 대법원에서 책임을 지고 추진하여야 할 사항이라는 의견을 표명한다. 10년 후 호적관장을 두고 불붙었던, 법무부와 법원행정처의 치열했던 경쟁은 물론이고, 전자정부사업의 주도권을 가지려고 하는 나중의 상황에 비추어 볼 때에는 의외의 상황이라 할 수 있었다. 결국 1994년 12월에 내무부와 법원행정

61) 조선일보 1992년 8월 11일자 22면 보도, 경향신문 1996년 9월 22일 22면 보도

62) 대한매일(현 서울신문) 1999년 2월 20일 보도

처 협의 하에 호적관서가 개별적으로 전산화를 추진할 경우에 적용할 수 있도록 호적사무의 합리적 전산화방안을 수립하여 시행을 하였다. 호적인구 과다 등으로 사무능률 향상이 시급한 지방행정기관은 개별적으로 시스템을 도입·운영하도록 기준을 제시하였으나, 각 호적관서별 시스템 도입에 따른 전국 호환성의 문제점은 해결되지 않았다. 대도시 관서별로 시스템을 도입하는 사례가 증가하였으나, 대부분의 시스템이 수작업체계의 당시 법·제도 등에 맞추어 개발되어 전산화 효과에 반감될 뿐만 아니라 각 회사별 상이한 코드체계 및 자료·구조 등이 표준화되지 않는 등 문제점도 발생하여 나중에 국가에 의한 호적 정보화의 일원적 추진에 적지 않은 장애가 되기도 하였다.

사법부는 일제강점기부터 2008년 전까지 호적사무의 감독기관이었지만 직접 호적사무를 수행하지는 않았기에 법원이 처음부터 호적사무의 정보화에 대해서 전략적인 사고를 하거나 체계적인 준비를 할 환경은 존재할 수 없었다. 호적전산정보화에 미온적이었던 행정자치부가 김대중 정부의 출범으로 드디어 1999년 ‘전자정부 종합실천계획’을 발표하고 호적 등 시·군·구 업무의 정보화를 의욕적으로 추진하였다. 이 때 행정자치부는 호적사무의 국가사무화를 동시에 추진하기도 하였으나 법무부와 기획예산처의 반대로 무산되기도 하였다. 한편, 대법원과 행정자치부는 업무통일을 위해 대법원이 법제도적인 뒷받침을 하고, 행정자치부가 예산확보 및 시스템 개발업무를 담당하여 공동으로 호적 전산화사업을 추진했다. 그러나 행정자치부는 호적사무의 준수법적인 전문성⁶³⁾ 때문에 전산화 대상인 업무에 대한 기본적인 이해가 부족한 상태였다. 호적사무의 효율적 추진이 어려운 가운데 법원행정처는 결국 행정자치부가 호적시스템 구축사업을 할 법적 권한이 없다는 점과 호적사무에 대한 국가감독기관인 대법원이 호적시스템 구축사업을 추진하는 것이 적법할 뿐만 아니라 효율적이라는 주장을 펼쳤다.⁶⁴⁾ 대법원은 2001년 행정자치부로부터 이를 넘겨받아 추진하게 된다.⁶⁵⁾

63) 호적사무의 전문성은 2002년 시행 기준 주민등록법의 조문이 총 36개인데 비해, 호적법의 조문은 총 131개임을 보아도 알 수 있다. 호적사무를 수행하기 위해서는 절차법인 호적법령 외에도 민법, 국적법, 국제사법까지도 이해하는 깊이 있는 법률적 소양이 필요하다.

64) “법원이 호적사무의 감독기관이므로 대법원이 주도하여 호적사무를 정보화해야한다는 점을 사업 초기부터 지속적으로 행정자치부에 주장했고, 행정자치부는 이를 사실상 수용하고 2001년 호적정보화사업에서 철수하면서 법원행정처와 호적정보화사업 인수인계에 관한 문서를 남기지 않았다.” 당시 법원행정처 호적정보화 담당 강성진사무관 인터뷰 내용 중에서.

65) 행정자치부가 호적 정보화사업에서 철수한 배경으로는 2001년도 예산에서 전자정부 총사업비는 3,688억 원이고 행정자치부의 시군구행정종합정보화사업비는 279억 원인데 비해 호적 및

법원행정처는 행정자치부에 이어 사업을 계속 추진하였다. 호적정보화사업은 계속적인 사업예산의 성격이 강했으므로 국회로부터 예산을 확보하여 호적시스템 구축사업을 추진하였는데, 그 결과 법원행정처가 호적 정보화 주체임을 인식하고 나아가 호적사무의 주체로 사법부를 재인식하는 계기가 되었다. 법원행정처 실무진들은 호적 시스템 구축사업을 추진하면서 부동산등기 시스템 구축사업의 경험을 많이 참고하였는데, 호적사무 역시 전산화가 완료된다면 호적사무의 높은 효율성이 확보될 것이고 종이호적부가 본적지에 소재하기 때문에 갖는 지방적 사무의 한계를 극복할 수 있을 것으로 보았다.⁶⁶⁾ 그렇다면 호적사무를 시·구·읍·면의 지방행정조직에서 관장할 것이 아니라 전국에 존재하는 200여 부동산 등기소에서 함께 처리하면 훨씬 적은 공무원으로 보다 정확하고 신속하게 호적사무를 수행할 수 있을 것이라는 아이디어가 자연스럽게 나오기 시작했었다. 그러나 1,600여 호적관서에서 수행하는 호적사무를 법원이 직접 관장하여 200여 부동산 등기소에서 처리하는 것은 지방행정상 일대 변화를 의미하는 것으로서 법원행정처 실무진들의 아이디어만 가지고는 현실적인 추진동력을 찾을 수는 없었다.

2002년 호적 정보화 완료 당시에는 민주주의 이행기가 본격화되고 있었고, 시민사회의 호주제 개혁에 대한 요구가 분출하고 있었다. 삼성SDS는 2003년 호적정보화 완료평가를 하면서 이미 가별(家別)편제방식인 호적제도의 대안으로서 개인별 등록부방식을 법원행정처에 제안하였고, 법원행정처는 호적 정보화를 완료함과 동시에 새로운 신분등록제도에 대해서 상당 부분 준비를 하게 되었다.

2. 일반회계예산의 확보

(1) 우리나라 예산제도의 한계

우리나라 예산제도는 행정부가 예산안을 작성하여 국회에 제출하면 국회가 이를

인감전산화사업비는 47억 원에 불과한 점(2001년 전자정부 지원예산 설명자료, 기획예산처), 행정자치부의 호적사무의 국가사무화 시도의 무산 등을 들 수도 있을 것이다.

66) “행정자치부의 호적정보화 목표는 지방행정의 사무전산화 수준에 불과했으나, 당시 법원행정처 실무자들은 정보화를 통해서 지역적 사무의 한계를 극복하고 국가사무화를 통해 법원이 담당하는 방안까지도 장래의 목표로 내다보았다.” 법원행정처 양담훈 사무관 인터뷰 내용 중에서.

심의·의결하는 행정부 제출 예산제도인데 중앙행정관청의 장이 예산안을 작성할 때는 중기사업계획서를 매년 1월 31일까지 기획재정부에 제출해야 한다. 기획재정부는 예산안을 편성할 때 중앙행정관청 전부의 예산요구서에 대해서 여러 가지 기준을 가지고 대응할 수밖에 없을 텐데, 결국은 특별한 사유가 없는 한 중앙행정관청별로 총액을 정하고 대응할 수밖에 없는 현실적 한계가 있다(양경숙, 2009).

사법부는 독자적인 예산편성·제출권이 없고 오로지 기획재정부를 통해서만 그 예산안의 국회 심의가 가능하다. 그래서 법원행정처장이 사법부 전체의 중기사업계획서와 예산요구서를 작성하여 기획재정부에 제출해야 하는데 현실적으로 사법부에 배정받을 수 있는 예산 총액의 한계를 염두에 두고 예산안을 작성할 수밖에 없다. 그런데 사법부의 본질적인 기능은 재판기능이므로 사법부의 예산은 재판사무에 우선배정되는 경향이 있다. 사법부는 1980년대 후반부터 재판사무 정보화를 추진하였고, 2005년 이후부터 전자소송 구현을 목표로 이에 주력하게 되었다. 부동산등기 정보화사업은 특별회계의 운용을 통해서 전자소송의 예산 확보와 충돌을 회피할 수 있었으나, 가족관계등록 정보화사업은 안정적인 예산 확보가 어려운 상황이 지속되었다. 가족관계등록 정보화사업은 행정자치부의 전자정부 추진의 일환이나 호주제 폐지와 같은 역사적인 사건의 영향을 받았을 때 예산 확보가 상대적으로 용이하였다.

(2) 가족관계등록사무 관장자로서 예산 확보

법원이 오랜 기간 호적사무의 감독기관이었지만, 호적사무가 국가사무화되면서 그 관장자가 된 것은 장기 계획에 의한 것이라기보다는 행정자치부가 완수하지 못한 호적사무 전산화를 법원이 완수하면서 그 결과물로서 얻어진 측면이 있다. 법원 행정처는 1990년대에는 등기업무의 정보화에 주력하고 있었고, 호적사무의 정보화 추진 책임은 행정부의 몫이라 생각했었다. 행정자치부가 호적사무 정보화를 추진할 때도 법원 행정처는 법령 개선이나 자문 등 제도적인 차원에서 지원을 할 계획이었지만, 호적사무의 전문성 때문에 법원 행정처가 단독으로 호적사무 정보화 추진주체가 된 것이었다. 법원 행정처도 호적사무 전산정보화를 추진하면서 호적사무를 법원의 사무로 인식하기 시작하였고, 마침 호적사무의 국가사무화 논의가 실질적으로 진행되자 대법원은 행정자치부 또는 법무부와 관장자 경쟁을 벌이게 되었다. 법원 행정처로서는 50여년간 호적사무의 감독기관을 담당하였고, 호적사무 전산정보화를

성공적으로 수행하였기에 호적사무의 관장자를 법무부가 담당하는 것은 수용할 수 없었다.⁶⁷⁾

법원행정처로서는 대법원이 호적사무의 관장자가 된다면, 법무부의 2005년 자료에 따를 때 새로운 신분등록 시스템 구축비용으로 263억 원을 기획예산처로부터 배정받고, 매년 인건비 1143억 원과 등본용지 등 경상경비 31억 원을 배정받을 수 있을 것으로 기대하였던 측면도 있었다.⁶⁸⁾ 그러나 실제 대법원에 가족관계등록사무지원으로 배정된 자치단체보조금은 2013년부터 2017년도까지 매년 205억 원으로 고정되어 있는데 이것은 대법원이나 전국구청장협의회에서 호적사무가 국가사무로 될 때 기대했던 보조금 수준과는 상당히 거리가 있는 것이었다.⁶⁹⁾ 기획재정부는 지방자치단체 인건비의 상당부분이 이미 지방재정교부금으로 지급되고 있으므로 가족관계등록사무를 담당하는 공무원의 인건비의 전액 지원은 이중지원이라고 보았다.

법원행정처는 최초 계획과는 달리 호적사무 정보화 추진주체가 되면서 관련 예산을 획득하였고, 이후 법무부와 관장기관 경쟁을 하는 와중에 새로운 신분등록제도 준비의 당위성을 주장하여 기획예산처와 협의하여 110억원을 획득하는 등 외부적 환경에 의존하여 정보화 예산을 획득하였지만 부동산등기처럼 특별회계예산을 획득하여 완성도가 높은 가족관계등록 정보화를 추진할 수는 없었다. 가족관계등록부의 증명서 발급수수료가 2015년 기준 352억 원이었지만⁷⁰⁾ 가족관계등록관서가 소속한 지방자치단체의 부족한 재정을 고려하여 해당 지방자치단체의 수입으로 하였기에 가족관계등록사무를 위한 특별회계예산을 조성할 수 없었다.

법원행정처로서는 가족관계등록사무의 관장자가 되기 위해서 국회를 설득하고 법무부와 경쟁에서 승리할 수 있었던 주요 근거가 가족관계등록 정보화를 위해서 행정부와 국회로부터 지지를 획득할 수 있는 주요한 수단이 된다고 본다. 사법부가 가족관계등록사무의 전문성을 가지고 있고, 수사기관은 물론 행정부의 개인정보침해나 남용의 위협으로부터 국민의 개인정보를 보호하여 국민의 자기정보결정권을 확보하는 역할을 하는데 적절한 국가기관이다. 검찰수사를 방해하려는 목적으로 현

67) 당시 차한성 법원행정처 차장은 2007년 4월 국회 법안심사 후 대법원으로 돌아가면서 임중현 동기호적국장에게 “대법원이 신분등록사무를 관장하지 못한다면 임국장과 나는 옷을 벗어야 할 거요.”라고 말한 일화에서 보듯 대법원과 법무부의 관장기관 경쟁은 국회를 상대로 자존심을 건 치열한 경쟁이었다(역사속의 사법부, 사법발전재단, 2009).

68) 국민일보 2006년 9월 27일자 보도

69) 기획재정부 재정통계 (www.mosf.go.kr)

70) 법원행정처, 2015년도 법원통계월보

직 검찰총장의 혼외자 정보를 확인하기 위해 국가정보원 직원이 서초구청 공무원에게 가족관계등록정보 열람을 사주한 사건을 보더라도 국민의 개인정보보호에 법원이 가장 적합한 국가기관이라고 생각한다.⁷¹⁾ 동시에 가족관계등록정보는 복지행정이나 조세행정이 적정하게 수행되기 위해서 필수불가결한 정보이므로 중앙행정기관이나 각종 사회보험공단 등의 개별적인 자료제공 요청에도 대응하는 역할을 하고 있다. 그 밖에 전자정부의 실질적 구현을 위해서 행정정보의 공동이용에도 주요한 역할을 수행하고 있다. 법원행정처는 이러한 점을 활용하여 전자정부의 주관부처인 행정자치부와 협력하여 사법부 예산의 총액 한계를 극복하고 정보화 추진에 필요한 예산을 안정적으로 확보하는 방안을 모색해야 한다.

3. 이해관계자로부터 제도화된 지지획득수단

가족관계등록신고 중에서 상대적으로 비중이 적은 개명신고 등 4종류에 한해서만 인터넷 신고가 이루어지고 있다.⁷²⁾ 현재 인터넷 신고들이 가능한 사건들은 첨부서류가 가정법원 가족관계등록 관련 재판부에 의해 생산되는 재판서들이라는 특징이 있다. 해당 재판부에 의해서 생산된 재판서들은 전자문서화되어서 유관기관연계시스템에 의해 인터넷신고에 제공된다.

가족관계등록신고 중에서 가장 비중이 큰 신고는 출생신고인데 출생신고에 필요한 서면은 의사 작성의 출생증명서이다. 인터넷으로 출생신고가 가능하려면 의사 작성의 출생증명서가 전자문서로 첨부되어야 하고 의사의 전자서명이 필요하다. 그러나 의사협회나 산부인과 의사들은 출생증명서를 전자문서로 작성하도록 의무화하는 입법을 의사의 출생등록의무화제도의 전(前)단계로 보고 절대적으로 반대하고 있고 보건복지부는 의사협회 등의 찬성 없이는 출생증명서를 전자문서로 작성해서 인터넷 출생신고의 첨부서류로 제공하는 입법을 추진할 수 없다는 입장이다.⁷³⁾

법원행정처가 업무적 연관성도 없는 의사협회의 지지를 획득할만한 제도적 수단을 쉽게 찾을 수는 없다. 의사협회와 가장 밀접한 연관이 있는 보건복지부도 의사협회를 설득하지 못하는 사안을 법원행정처가 설득할 것을 기대할 수는 없다. 다만,

71) 연합뉴스 2018. 7. 5. 보도, “채동욱 뒷조사 서초구청 간부 징역 1년6개월 구형”

72) 가족관계의 등록 등에 관한 규칙 제36조의2(전자문서를 이용한 신고)

73) 온라인출생신고 등과 관련해서는 2017년 현재 보건복지부 보험정책과, 출산정책과, 아동권리과 간에 업무관장이 불분명한 상태로 보인다.

의사로 하여금 출생증명서의 전자문서 제공의무를 입법화하되, 이에 대한 반대급부로서 보조금이나 수수료와 같은 재정적 보상을 준다면 조금이라도 반대를 무마할 수 있을 것으로 보인다. 또는 미국이나 유럽의 국가들처럼 출생등록제도를 시행하여 의사의 신고의무를 법제화하고 반대급부로 의사에게 재정적 보상을 주면 의사협회 등의 반대를 어느 정도 무마할 수 있을 것이라 본다. 이를 위해서는 의료법 및 국민건강보험법 등을 개정하는 입법적 노력과 함께 의사협회 등의 반대를 완화시킬 수 있는 관련 예산의 확보 등이 병행되어야 한다.

제3절 각 정보화 추진체계 비교

1. 추진조직 비교

부동산등기와 가족관계등록 정보화 추진조직은 크게 보면 모두 법원행정처이지만, 주관부서 차원에서 보면 사법등기국 내 사법등기심의관실과 가족관계등록과로 나뉜다. 부동산등기의 경우 제도의 운영 및 개선 등은 부동산등기과가 담당하지만, 부동산등기 정보화사업과 등기특별회계는 사법등기심의관실에서 담당한다. 가족관계등록의 경우 제도의 운영 및 개선부터 정보화 및 예산활동까지 하나의 과에서 전담한다. 사법등기심의관실이 가족관계등록과보다 지위가 높고 권한도 크며 사업기능도 전문화되어 있다. 법원행정처가 부동산등기와 가족관계등록에 두고 있는 비중의 차이를 보여주는 대목이다.

법원의 본질적 업무는 재판이므로 법원행정처로서는 법관의 재판지원이 지상과제일 수밖에 없고 법원행정처가 갖고 있는 정보화사업역량은 재판의 정보화, 즉 전자소송 추진으로 집중되는 구조이다. 그 다음 순위의 정보화 추진과제는 법원공무원이 직접 업무를 수행하는 부동산등기(법인등기 포함) 정보화가 된다. 2016년 기준으로 전국 13개 지방법원과 43개 지원 소속으로 200여개의 등기소에서 1,700여명의 법원공무원이 근무하고 있는 사무에 집중할 수밖에 없다. 가족관계등록사무는 전국 57개 감독법원에서 250명 정도의 법원공무원이 주로 감독사무를 수행하고 있을 뿐이고 실질적인 가족관계등록업무는 1600개 시·구·읍·면 관서에서 15,000명의 지

방직 공무원이 수행하고 있다.

2. 재정지원체계 비교

부동산등기 시스템 구축사업에 투자된 금액은 총 1조 3천억 원임에 비해 가족관계등록 시스템 구축사업에 투자된 금액은 총 1천 4백억 원에 불과하다.⁷⁴⁾

연 수수료 수입이 2천억 원이 넘어서 부동산등기사무와 관련된 일체의 비용을 효과적으로 조달할 수 있는 특별회계 운용이 가능한 부동산등기사무에 비하면, 가족관계등록사무는 350억 원 정도의 수수료 수입은 주로 지방자치단체의 수입이 되고 있음을 고려할 때 법원행정처로서는 부동산등기사무의 정보화가 가족관계등록사무의 정보화보다 우선순위가 될 수밖에 없다.

3. 정보화 환경 비교

(1) 이해관계자

사법행정을 정보화하는 과제가 전산시스템의 구축일 때는 부동산등기와 가족관계등록 모두 이해관계자의 지지를 확보할 필요성이 없었다. 그런데 정보화과제가 인터넷관서의 구축사업으로 진전되고 사용자와 인터넷으로 네트워크 연계가 되어서 전자정부 추진이 부각되는 단계에서는 이해관계자의 지지확보가 필수적이다.

인터넷에 의한 증명서 발급은 이해자에게 의무보다는 혜택이 압도적으로 우세하므로 활성화에 어려움이 없으나, 전자신청이나 인터넷신고의 경우 이해관계자의 지지확보가 어렵다. 부동산등기의 경우 주된 이해관계자가 법무사협회나 변호사협회 등 법조직역단체라서 평소에 원활한 협조관계가 유지되어 왔었고, 인지세 등 수수료 할인의 혜택으로 전자신청을 유도할 여지도 있다. 가족관계등록의 경우 출생증명서 및 사망증명서의 전자문서화와 관련해서 의사협회나 병원협회 등이 협조를 반대하고 있는 상황이다. 이와 관련해서는 수당 지급 등 경제적 지원방법의 확보가 전제된 상태에서 협의를 해야 한다.

74) 국회 법사위, 2017, “등기특별회계법 일부개정법률안 검토보고서”

(2) 유관 부처 비교

전자정부 추진에는 절대적으로 필요한 예산확보와 관련해서는 기획재정부의 지지 획득이 필요한데, 부동산등기의 경우 등기특별회계의 유지와 관련해서 기획재정부의 협조가 원활한 편으로 보인다. 가족관계등록의 경우에는 특별한 사정이 없는 한 기획재정부가 협의할 법원행정처 사업예산 중 하나에 불과하다.

가족관계등록은 전 국민의 신분등록에 관한 문제로서 인터넷망을 통한 시스템 구축 사업을 하려면 행정안전부, 법무부, 보건복지부 등 다수의 유관 부처의 지지를 유도해야 하는 어려움이 있는 점에서 부동산등기와 차이가 존재한다. 정부 3.0에서 추진하는 온라인 출생신고 등이 활성화되기 위해서는 의사협회나 병원협회의 지지가 필요한데, 이들 소관 부서인 보건복지부는 소극적인 상황이다. 출생증명서의 전자문서화 등과 관련한 담당부서도 보건복지부 내에서 불명확한 상태이다. 최근에는 국가인권위원회가 아동권리를 위해서 미국·유럽 등지에서 시행되고 있는 출생등록 제도를 시행할 것을 대법원·법무부와 국회 등에 권고하기도 했다.⁷⁵⁾ 출생등록제도는 병원이 출생등록기관의 일부로 포섭되는 제도로서 임신중절시술이 불법적으로 성행되고 있는 상황에서 출생등록제도 도입은 충분한 재정적 지원이 없이는 의사협회나 병원협회의 강한 반대가 예상된다.⁷⁶⁾

전자가족관계등록관서사업이 행정개혁적 효과를 가지려면 법원공무원이 인터넷신고를 전담하여 처리하는 방안도 고려해야 하는데, 지방행정조직에 영향을 줄 수 있으므로 행정안전부와 협의를 해야 하고, 법무부가 대법원 유관 부처로서 법률 개정을 위해서는 법무부의 협조가 필요한 상황인데 법무부는 가족관계등록 관장자 경쟁에서 밀려난 이후 대법원에 대해서 지속적으로 비협조적인 태도를 유지하는 상황이다.⁷⁷⁾

75) 연합뉴스, 2017년 11월 2일 보도, “인권위, 출생신고제 아동학대 우려, 의사도 통보의무 저야”

76) KBS, 2017년 11월 27일 보도, “靑, 낙태죄 청원 답변, 내년 실태조사…새 논의 이뤄질 것”

77) 법원행정처 소속으로 재외국민가족관계등록사무소를 설치하여 법원공무원이 직접 등록사무를 하는 법률안에 대해서 19대 국회에서 법무부는 3권분립을 이유로 적극 반대를 하였다.

<표 5> 정보화추진체계 비교

사법부 전자정부 추진체계		
사무구분	부동산등기 정보화	가족관계등록 정보화
주관부서	사법등기심의관실	가족관계등록과
법원행정처 추진위원회	등기업무전산화추진위원회 (사법등기국장 주무위원)	없음
사무수행조직	법원 등기소	시·구·읍·면
예산	등기특별회계	일반회계
유관 부처	기재부	기재부, 행안부, 법무부, 복지부
이해관계자	법조직역단체	의사협회·병원협회

제4절 소결: 각 추진체계의 시스템 구축영향 비교

사법부의 전자정부 추진체계가 부동산등기 및 가족관계등록 시스템의 구축결과에 미친 영향을 비교 분석한 결과는 다음과 같다.

부동산등기와 가족관계등록은 민법이라는 실체법을 구현하는 절차법의 집행과정이라는 면에서 광의의 사법행정에 포함됨은 동일하다. 비교법적으로 볼 때 사법행정정은 행정부 소속 법무부가 수행하는 경우가 많으나, 우리나라의 경우는 법무부가 수사기관인 검찰에 의해 장악되었던 역사적 특수성 때문에 사법부의 사법행정 비중이 커진 측면이 있다. 부동산등기사무는 사법부에서 법원공무원이 직접 수행해 온 사무이었기에 부동산등기 시스템구축과 관련해서 여러 부처 간의 협력이나 조정이 크게 필요하지는 않았고, 다만 시스템구축을 위해서 1조 원이 넘는 예산확보를 위해서 기획재정부의 협력 확보가 중요한 과제였다. 법원행정처는 등기사무가 등기수수료 수입이 많이 발생하는 점에 착안하여 등기특별회계를 마련하여 사법등기심의관실이라는 특화된 전담 조직이 관리하게 하였고, 재판사무의 정보화를 위한 법원의 예산확보와 충돌하지 않으면서도 부동산등기 시스템구축을 위한 재원을 안정적으로 확보할 수 있었다. 이해관계자도 주로 법무사협회나 변호사협회 등 법조직역단체인 관계로 등기수수료의 차등을 통해서 협력을 유도하여 인터넷등기소의 활성화를 도모할 수 있었다. 법원행정처의 부동산등기 정보화추진체계는 부동산등기 시스템구축을 효과적으로 추진하는데 상당한 역량을 발휘하고 있다고 본다.

가족관계등록사무는 대법원이 관장자가 된 지금까지도 시·구·읍·면의 지방직 공무원들이 수행하는 사무이기에 지방자치를 지원하는 행정안전부가 전통적으로 강력한 유관부처가 되고, 특히 감독사무 관장과 관련해서는 법원행정처가 법무부와 계속적으로 경쟁하는 관계였던 까닭에 가족관계등록사무 정보화에는 유관부처 간 협력 및 조정이 절실히 필요하다. 그러나 사법부의 전자정부 추진체계에서 가족관계등록 정보화가 차지하는 비중은 부동산등기 정보화보다도 적다.

1999년부터 2000년 동안 종이 호적부의 기재사항을 전산입력한 것까지는 행정자치부가 750억 원을 들여 완수하였으므로 2001년부터 전산호적을 고도화하는 사업은 법원행정처의 호적과(현 가족관계등록과) 차원에서 충분히 수행할 수 있었다. 그러나 2008년 가족관계등록제도 시행 준비 당시에 가족관계등록 DB의 완전한 구축을 위해서는 수백억 원의 예산을 들여서 이미지제적부의 기재사항을 전산 DB로 구

축해야 했었다. 국회를 상대로 법무부와 관장자 경쟁을 벌이는 가운데 사법부가 행정자치부가 완수 못한 이미지제적부의 전산 DB구축사업을 위해서 수백억 원이 소요되는 사업을 추진하는 것은 쉽지 않은 일이었다. 대법원이 관장자가 된 이후로도 대규모의 예산소요사업은 법원 전체의 예산총액의 한계를 이유로 추진하기 어려웠다.

한편 전자가족관계등록관서가 원활히 추진되기 위해서는 의사협회나 병원협회의 협력을 위해서 보건복지부와 협력하면서 기획재정부로부터도 의사협회 등을 설득할 수 있는 수당 등의 재원을 마련해야하며 행정부의 전자정부 추진 주관부서인 행정안전부와도 협력이 필요하다. 특히 전자가족관계등록관서 구축이 행정개혁적인 효과를 가져 오게 하려면 인터넷 신고는 법원공무원이 직접 처리하게 하면서 읍·면 등의 가족관계등록사무는 군(郡)의 사무로 흡수·통합하는 방안을 검토하는 등 가족관계등록사무 수행조직의 개편이 필요하기에 행정안전부, 법무부의 협동 작업이 절대적으로 필요하다. 전자가족관계등록관서의 지속적인 추진을 위해서는 여러 부처 간 협력 및 조정이 필요하다.

사법부 전자정부 추진체계에서, 부동산등기 정보화 추진체계가 가족관계등록 정보화 추진체계보다 행정부나 국회로부터 협력을 이끌어 내거나 유관부처의 권한이나 역할을 조정할 수 있는 조직의 측면, 재정지원체계, 이해관계자의 지지확보수단의 측면에서 우월하였고, 부동산등기 시스템 구축결과가 가족관계등록 시스템 구축결과보다 우월한 것에 영향을 미쳤다.

그러므로 다음과 같은 결론이 도출된다. 사법부 전자정부 추진체계는 전자정부 추진을 위한 제도적 구성으로서 시스템 구축결과에 다음과 같은 영향을 준다. 첫째, 사법부 전자정부 추진체계가 행정부나 국회로부터 전자정부 추진을 위한 협력을 이끌어 내고, 유관부처의 권한이나 역할과 조정을 할 수단을 갖고 있는지 둘째, 사법부 전자정부 추진체계가 전자정부 추진을 위해서 국가의 예산절차에서 결정권한을 가지고 있는 기획재정부, 국회로부터 지지를 획득하는 제도화된 수단을 보유하고 있는지 셋째, 전자정부의 네트워크 구성을 추진하는 단계에서 시민사회 내 이해관계자의 지지를 획득하는지에 따라 사법행정 시스템 구축결과에 영향을 준다.

제6장 결론

제1절 연구 결과의 요약

연구를 수행한 결과 다음과 같은 연구문제가 입증되었다. 사법부 전자정부 추진 체계는 전자정부 추진을 위한 제도적 구성으로서 시스템 구축결과에 다음과 같은 영향을 준다. 첫째, 사법부 전자정부 추진체계가 행정부나 국회로부터 전자정부 추진을 위한 협력을 이끌어 내고, 유관부처의 권한이나 역할과 조정을 할 수단을 갖고 있는지 둘째, 사법부 전자정부 추진체계가 전자정부 추진을 위해서 국가의 예산 절차에서 결정권한을 가지고 있는 기획재정부, 국회로부터 지지를 획득하는 제도화된 수단을 보유하고 있는지 셋째, 전자정부의 네트워크 구성을 추진하는 단계에서 시민사회 내 이해관계자의 지지를 획득하는지에 따라 사법행정 시스템 구축결과에 영향을 준다.

사법부 전자정부 추진체계에서 부동산등기가 가족관계등록보다 정보화 추진체계가 우월한 결과 부동산등기가 가족관계등록보다 시스템 구축결과도 우월하다.

부동산등기보다 가족관계등록의 정보화가 유관 부처 간의 협력과 조정이 더 절실히 필요하고 이해관계자의 지지획득이 더 어려운데도 사법부 전자정부 추진체계에서 가족관계등록 정보화 추진조직이나 재정지원체계가 오히려 미약하다. 법원행정처에서, 부동산등기 정보화 추진 담당부서인 사법등기국 사법등기심의관실이 가족관계등록 정보화 추진 담당부서인 사법등기국 가족관계등록과보다 조직법상 지위가 높다. 사법등기심의관실은 부동산등기 정보화와 등기특별회계에 특화되어 있는 반면에 가족관계등록과는 가족관계등록 외에도 여러 업무를 수행하고 있다. 사법부의 본질적 기능은 재판이므로 법원행정처는 재판사무의 정보화, 즉 전자소송 추진에 필요한 예산확보에 우선순위가 주어진다. 부동산등기의 경우 법원공무원이 직접 수행하고, 등기수수료를 수입원으로 하는 특별회계 조성을 통하여 재원을 용이하게 획득할 수 있다. 가족관계등록사무의 경우는 지방자치단체의 예산문제로 특별회계를 조성하기가 용이하지 않아 부동산등기와 같은 정도로 정보화 추진을 할 수는 없는 상황이다. 법원공무원이 직접 등록사무를 수행하지 않는 관계로 사법부에 배정되는 예산총액의 한계 내에서 가족관계등록사무의 정보화 추진에 예산을 우선 배정

하기도 쉽지 않다. 안정적인 예산이 확보되더라도 가족관계등록 정보화는 다수 부처가 관련되어 있어 다수 부처의 협력과 지지가 필요하다.

그 결과 부동산등기의 경우 종이장부의 DB 전환률이 1 대 1로 완전한 전환을 하였고, 전자신청을 구현하여 인터넷관서도 충실히 구축한 것에 비해 가족관계등록의 경우 종이호적부의 가족관계등록 DB 전환률이 2.7 대 1로 완전한 전환이 되지 못했고, 인터넷신고도 제한적으로 구현하고 있어서 인터넷관서 구축이 완료되지 못했다.

<표 6> 연구결과 요약

사법부 전자정부 추진체계			영향 ⇒	사법행정 정보화	부동산등기 시스템 구축	가족관계등록 시스템 구축
사무구분	부동산등기	가족관계등록		종이장부의 전산정보 DB 전환율	종이등기부 : 전산등기부 = 1 : 1	종이호적부 : 전산호적부 = 2.7 : 1
주관부서	사법등기심의관실	가족관계등록과				
사무수행 조직	법원 등기소	시·구·읍·면				
예산	등기특별회계	일반회계				
유관 부처	기재부	기재부, 행안부, 법무부, 복지부	인터넷관서 구축정도 (전자신고 비율)	전자신청 전부가능 (2016년 전자신청 비율 22%)	개명 등 4종 신고 가능 (2016년 인터넷신고 비율 1.5%)	
이해관계자	법조직역단체	의사협회				

제2절 이론적 의의와 정책적 시사점

기존의 정보화 또는 전자정부 추진체계 연구는 한 국가를 대상으로 또는 여러 국가 간 비교를 통한 연구였고, 사법부에 관한 연구도 전자소송 등으로 제한되어 있었다. 사법부의 사법행정을 대상으로 그것도 재판사무가 아닌 부동산등기사무와 가족관계등록사무를 대상으로 정보화 추진체계를 연구함으로써 사법부 전자정부 추진체계의 특징도 고찰할 수 있었고, 사법행정의 특징까지도 일부 살펴보게 되었다.

부동산등기사무는 100년 동안 법원공무원이 수행하여 온 까닭에 부동산등기 정보화는 대부분 법원내부적인 과제로 환원되었지만, 호적사무는 80년 이상 시·구·읍·면 등의 지방행정조직이 수행하여 온 까닭에 호적사무 정보화는 지방자치단체가 먼저 시작한 후에야 행정자치부가 뒤늦게 나설 만큼 지방행정의 과제로 인식된 면이 있다. 법원행정처도 처음에는 행정자치부의 호적사무정보화사업의 조력자로 나섰다가 호적사무의 전문성 때문에 행정자치부가 완수하지 못했던 호적사무 정보화 사업을 인수받아 성공적으로 수행하였고, 그 뒤 호주제 폐지로 인해 점화가 된 법무부와 호적사무 관장자 경쟁에서 우위에 설 수 있었던 것도 가족관계등록제도 정보화 역량이 제도 시행 전에 준비되어 있었기 때문이다. 그 뒤 인터넷관서 사업은 법원행정처가 중심이 되어 능동적으로 추진한 최초의 사업이었지만 사법부 예산 총액의 한계를 뛰어 넘는 상당한 예산의 확보가 안정적으로 필요했고, 보건복지부의 협조와 의사협회나 병원협회의 설득 등도 필요했기에 아직도 완수하지 못한 사업이 되었다.

가족관계등록사무는 재외국민을 포함해서 전 국민의 가족관계(신분관계)를 신속하고 정확하게 등록하고 공증하는 사무로서 인터넷관서사업 등 정보화를 통해서 국민이 얻을 수 있는 편익이 매우 크고, 가족관계등록 DB가 완전하게 정비되어 금융거래정보와 부동산거래정보와 결합한다면 조세행정이나 복지행정의 투명성과 효율성 제고는 물론이고 투명하고 부패가 없는 사회로 가는데 큰 기여를 할 수 있는 정보인프라가 형성될 수 있다. 가족관계등록사무의 정보화는 그 효과를 전 국민이 즉시 누릴 수 있으므로 법원행정처뿐만 아니라 여러 부처 간에 국가적인 관심을 두고 추진할만한 가치가 있다.

전자가족관계등록관서 구축 및 가족관계등록 DB의 완전한 구축과 같은 정보시스템을 고도화하려면 안정적인 예산확보와 함께 법제도상의 개선도 필요하다. 행정안

전부, 법무부, 보건복지부 등 다수의 유관 부처의 지지를 유도해야 하는 어려움이 있는 점에서 부동산등기 정보화와 차이가 존재한다. 그러므로 다수 부처 유관 사업에 맞는 정보화추진전략이 필요하다. 즉 행정자치부가 전자정부 추진사업의 총괄부처의 위상을 유지하면서 보건복지부 기획재정부 등과 협력하여 해당부처들의 협력과 예산획득을 담당하되, 구체적인 제도개선과 사업집행은 제도의 관장자이자 정보화사업역량이 축적되어 있는 법원행정처가 수행하는 것이다. 법무부 역시 최근에는 검찰청 이외 조직에서는 비검찰화를 추진하고 있는데, 출입국외국인정책본부를 출입국외국인청으로 확대개편하여 앞으로 다가올 이민(移民)사회에 대해 준비하고 있다. 법무부로서는 외국인등록정보를 가족관계등록 DB의 외국인가족정보와 연계하는 것이 향후 외국인정책을 펼치는데 필수적이다. 아울러 지금도 국적 관련 업무에 있어서도 가족관계등록분야와 긴밀한 협력이 필요하다. 그러므로 비검찰화되고 있는 법무부와 가족관계등록 관장을 둘러싼 긴장관계를 극복하고, 국민의 개인정보를 적절히 보호하는 한도 내에서 가족관계등록 관련분야에서 긴밀한 협력관계를 맺는 것이 가족관계등록 제도개선에 필요하다고 본다.

한편 개인정보의 집적과 이용의 고도화에 맞서 국민의 개인정보침해를 효과적으로 방어할 수 있는 국가기관이 필요하다. 대한민국은 세계적으로도 유례를 찾기 힘들 정도로 국가가 국민의 개인정보(주민등록, 가족관계등록, 부동산등기)를 높은 수준으로 DB화하여 관리하고 있다. 국민의 개인정보가 고도로 집적될수록 행정의 효율성이 높아짐과 동시에 국민의 개인정보침해의 위험성이 함께 높아지는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러기에 법무부가 아닌 대법원이 가족관계등록사무의 관장자가 되는 것이 비교법적으로 유례가 없다는 혹자의 비판은 적절하지 않다. 오히려 대법원이 국민의 개인정보를 보호하면서 동시에 국가적으로 필요한 가족관계등록 정보화를 지속적으로 추진하기에 최적의 국가기관일 수 있다.

가족관계등록사무는 일본에서도 법무성이 감독사무를 할 만큼 전문성이 요구되는 사법행정의 영역에 속하지만 국민의 행정접근권을 보장하기 위해서 지방행정조직이 수행하고 있는 것에 불과한 것이다. 법원행정처가 아직 완수 못한 인터넷 신고 접수시스템과 신고서류 이미지 관리시스템을 읍·면과 동 그리고 시·군·구에 구축한다면 전국 5대 가정법원 또는 18개 지방법원 소속 기관에서 법원공무원이 실시간으로 전 국민의 신고를 수리하고 등록을 수행할 수 있다. 지방직 공무원이 수행하는 가족관계등록의 정정사건은 매년 10만 건 안팎으로 전체 처리사건의 5%가 될 만큼

지방직 공무원의 등록사무의 정확성과 효율성이 떨어지므로, 사법행정에 전문성을 갖고 있는 법원공무원이 가족관계등록사무를 온라인으로 수행한다면 보다 높은 정확성과 효율성을 확보하여 국민만족도 역시 제고되고 지방공무원의 인력구조도 개선될 것으로 보인다. 지금은 동사무소에서는 출생·사망신고의 수리만 가능하고 자신이 한 신고서류를 확인하려면 자신이 신고를 했던 관서를 관할하는 가정법원까지 방문하여 열람신청을 하여야 하는데, 국민들은 신고서류 이미지 관리시스템을 통해서 전국 어느 읍·면·동에서 또는 인터넷관서를 통해서 신고를 할 수도 있고, 자신이 한 신고서류를 인터넷 등을 이용하여 확인할 수도 있어서 민원서비스를 획기적으로 개선할 수도 있다.

법원행정처 소속 재외국민가족관계등록사무소가 재외국민을 상대로 하고 있는 서비스는 이런 역할의 모델이 될 수 있다. 재외국민은 200만 명 이상으로 추정되는데 거주지 국가에서 출생·혼인·사망 등을 등록하면 다시 대한민국에 신고해야 한다.

<그림10> 재외국민가족관계등록사무소 개소 전·후 비교



(자료: 법원행정처)

종전에는 170개 재외공관에서 재외국민의 신고를 수리한 후 외교부를 경유하여 전국 1600개 시·구·읍·면으로 송부하여 처리하게 했는데, 처리기간이 3개월에서 복잡한 사건은 1년이 넘게 걸렸다. 지금은 170개 재외공관에서 재외국민의 신고서류를 이미지 전자서류화해서 온라인으로 송부하면 재외국민가족관계등록사무소 법원공무원이 직접 처리하는데 처리기간이 평균 1주일이다.⁷⁸⁾ 또 재외국민이 개명 등

4개사건의 경우에 인터넷신고를 하면 재외국민가족관계등록사무소가 전담하여 처리한다. 개소 2년만에 연 2만건 이상의 재외국민 사건을 처리하고 있다. 이 혁신적인 변화는 대법원이 관장자가 되어 직접 등록사무를 처리할 수 있게 된 것과 가족관계등록 시스템 구축 때문에 가능한 것인데 법원행정처가 추진하였지만 재외국민 민원 서비스의 혁신사례로서 외교부가 그 성과를 평가받고 있다. 온라인 출생신고의 개발사례에서도 행정안전부가 그 성과를 평가받고 있는데, 향후 가족관계등록 정보화 사업도 이런 점을 착안하여 다 부처가 각자의 이해관계를 매개로 협력하여 정보화를 추진하는 것이 효과적일 수 있다. 행정자치부가 전자정부의 주관부서로 사업을 총괄하면서 보건복지부, 법무부, 기획재정부 등 유관부처 협의와 예산획득을 담당하고, 제도개선 등 지원과 구체적인 사업집행은 법원행정처가 수행하는 등 역할 분담을 통해 가족관계등록 정보화라는 다 부처 관련 사업을 추진할 필요가 있다.

제3절 연구의 한계와 향후 과제

이 연구는 가족관계등록 정보화의 발전 가능성과 잠재력을 탐지하고 현실적인 발전방법을 모색하기 위해서 연구한 결과물이다. 가족관계등록 정보화의 발전방법을 모색하기 위해서 법원 내에서 정보화사업이 성공적으로 추진되고 있는 부동산등기와 비교를 중심으로 사법부의 전자정부 추진체계를 연구하였다.

사법부 전자정부 추진의 지상과제인 전자소송을 대상으로 포함해서 비교사례연구를 수행하지 못한 것은 한계이나 재판사무를 연구대상으로 했을 경우 연구범위가 지나치게 광범위해져서 연구수행이 원활하지 못했을 것이기 때문에 재판사무 정보화는 연구범위에서 제외하였다.

향후 연구 과제로는 행정안전부의 관점에서 시·구·읍·면의 가족관계등록사무의 혁신을 위해서 전자정부 추진체계 등 정보화방법을 연구하는 것도 의미가 있을 것으로 보인다.

78) 재외국민가족관계등록사무소의 홈페이지는 <http://kfamily.scourt.go.kr> 이다.

[참고 문헌]

- 국내 -

- 강경아, 2008. “전자정부의 효과성에 대한 실증분석”, 서울대학교 행정대학원 석사학위.
- 강민구, 2000. “사이버스페이스와 사법부”, 헌법학연구 6(3), 한국헌법학회.
- 강민구, 2006. “한국형 전자법정 확충에 관한 소고”, 민사재판의 제문제 15권, 한국사법행정학회.
- 고려대학교 산학협력단, 2012. “가족관계등록사무와 법정수임사무에 관한 연구”, 법원행정처, 2012.
- 국회 법사위, 2017. “등기특별회계법 일부개정법률안 검토보고서”.
- 김동욱, 1996. “전자정부 구현을 위한 행정정보화의 효율적인 추진방안”, 행정논총 제34권 제2호.
- 김동욱, 2003. “노무현 정부의 전자정부 정책의 향후 과제: 추진조직의 강화”, 한국정책학회 하계 학술대회 발표논문집.
- 김석주, 2002. “우리나라 전자정부사업의 추진방향과 과제”, 사이버커뮤니케이션학보 통권 제10호.
- 김성태, 2001. “광역자치단체의 전자정부 추진실태 분석”, 한국행정학회 한국행정학보 34(4), 2001.
- 남궁근, 2003. 행정조사방법론. 제3판, 법문사.
- 박민정, 2008. 3. “전자정부사업 추진체계와 전략에 관한 평가: 참여정부를 중심으로”, 한국공공관리학보 제22권 제1호.
- 박정은, 2006. “전자정부 추진조직과 정책 및 성과의 관계: 역사적 제도주의 관점의 국가간 비교”, 이화여자대학교 대학원 행정학과 박사학위 논문.
- 박진·윤석용, 2007, “전자소송제(ECF) 도입에 따른 갈등관리방안”, 한국행정연구 16(4), 한국행정연구원.
- 법원행정처, 1998-2016, 법원통계월보.
- 법원행정처, 1998-2016, 사법연감.
- 법원행정처, 2004. “등기업무 전산화 백서”.

- 법원행정처, 2008. “등기업무 전산화의 현황과 미래” .
- 법원행정처, 2008. “사법부 정보화의 현황과 전망” .
- 법원행정처, 2012. “가족관계등록실무” .
- 법원행정처, 2015. “부동산등기실무” .
- 사법발전재단, 2008. “사법부의 어제와 오늘 그리고 내일(상)” .
- 사법발전재단, 2009. “역사속의 사법부” .
- 삼성SDS(주), 2003. “호적정보화사업 백서” .
- 삼성SDS(주), 2006~2009. “가족관계등록 자료정비사업 완료 보고서” .
- 삼성SDS(주), 2010. “전자가족관계등록관서 구축을 위한 BPR/ISP 결과 보고서” .
- 삼성SDS(주), 2012~2013. “전자가족관계등록관서 구축 완료 보고서” .
- 성봉근, 2016. “전자정부로 인한 지방자치법의 변화 연구”, 공법연구 제45집 제1호, 2016.
- 송희준, 2004. “전자정부사업의 전자 거버넌스 진화단계 분석”, 한국거버넌스학회, 11(2).
- 양경숙, 한국 예산결정의 정치과정 분석 : 예산전략과 상호작용을 중심으로, 고려대학교 박사학위논문(2009).
- 안문석, 2016. “한국 전자정부의 과거 현재 미래: 혁신 이론적 접근”, 「심층분석」. Vol 17, 12-17, 서울 : 한국행정연구원. 2016년 6월.
- 엄석진, 2008. “전자정부 추진결과의 제도적 결정요인”, 서울대학교 박사학위논문.
- 오픈탑(주), 2010~2015. “가족관계등록 자료정비사업 완료보고서” .
- 이강호, “호적정보시스템 구축을 위한 호적사무의 현상 및 문제점 분석”, 한국지역정보화학회지, 1999.
- 이윤식, 2009. “이명박 정부의 국가정보화 기본계획 및 실행계획에 관한 비판적 검토”, 한국지역정보화학회지 12(4), 2009. 12.
- 이은식, 2004. “병무행정 일원화정책에 대한 평가”, 경북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이창우, 2012, “가족관계등록부와 제적부의 정정”, 법조 664호, 법조협회.
- 이헌환, 2009. “사법부의 물적 독립 ”, 사법연구지원재단.
- 전미영, 2009, “전자정부 주민등록정보시스템 모델”, 경영교육저널 15, 2009. 6.
- 정명주, 1998. “행정정보화 측정 및 요인에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문.

- 정영수, 2011. “민사소송의 전자화에 관한 연구”, 한국민사소송법학회지 15(1), 한국민사소송법학회.
- 정윤석, 2001. “사법부에 대한 행정부의 영향력 연구”, 한국외국어대학교 석사논문.
- 정익재·김상철, 2004. “정부개혁과 전자정부: 스칸디나비아 국가에 대한 비교분석”, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.
- 정충식, 1997. “전자정부론”, 녹두.
- 정충식, 2008. “전자정부의 민원행정서비스 개선 방안에 관한 연구”, 한국지역정보학회지 11(1).
- 정충식, 2009. 12. “국가정보화 추진체계에 대한 비판적 검토”, 한국지역정보학회지 제12권 제4호.
- 정충식, 2015. “전자정부론”, 서울경제경영.
- 정충식, 2016a. “박근혜정부의 ICT거버넌스 분석”, 한국지역정보학회지, 19(3), 2016. 9.
- 정충식, 2016b, “전자정부 : 잃어버린 10년의 교훈”, 한국행정학회, 2016. 12.
- 한국전산원, 1996. “미래 정보사회의 공공행정모델 연구보고서” .
- 한국전산원, 2002. “정보화추진체계 개편논의와 개선방안” . 한국전산원 연구보고서.
- 한국전산원, 2014~2016. “국가정보화백서” .
- 홍영식, 2011, “주요국가의 전자소송과 성공요인”, 지역산업연구 34(1).

- 해외 -

- Dawes, S. S., and Pardo, T. A. 2002. Building Collaborative Digital Government Systems. Systematic Constraints and Effective Practices. In W. J. McIver and A. K. Elmagarmid (Eds.), Advances in Digital Government. Technology, Human Factors, and Policy. Norwell, MA : Kluwer Academic Publishers.
- Fountain, Jane. 2001. Building the Virtual State: Information Technology and

- Institutional Change. Washington D.C.* Brookings Institution Press.
- Merritt, R. 1971. "On the Logic of Comparative Analysis." Comparative Political Studies
- OECD. 2005. "E-Government for Better Government." Paris: Public Management Service, OECD
- Sartori, G. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics." American Political Science Review 64 (4).
- Yin, Robert K. 2003. Case Study Research: Design and Method. 3rded. London-Sage Publication Inc.

[인터뷰 명단]

성명	인터뷰 일자	주요 약력	인터뷰 방법
강성진	2017. 10.	전(前) 법원행정처 법정국(현 사법등기국) 사무관 전(前) 제주지방법원 사무국장	전화
양담훈	2017. 10	전(前) 법원행정처 법정국(현 사법등기국) 사무관 전(前) 서울중앙지방법원 광역등기국장	전화

질문 요지

1. 법원행정처가 아닌 행정자치부가 호적정보화를 수행하였을 때 어려움은 무엇이었는지?
2. 행정자치부가 호적정보화 사업을 중단하고 법원행정처에 사업을 넘긴 이유는 무엇이고 그 넘긴 과정에서 행정자치부의 반대는 없었는지?
3. 법원행정처가 행정자치부에 이어서 호적정보화 사업을 적극적으로 수행하기 시작한 이유는 무엇인지?
4. 법원행정처가 호적정보화 사업을 시작했을 때 예산획득에서 행정자치부의 협조를 받았는지?
5. 법원행정처는 왜 제적정보는 전산입력을 포기하고 이미지제적부 작성으로 그쳤는지?
6. 호적정보화 사업을 위해서 기획재정부 등을 상대로 예산활동을 할 때 법원의 총액예산의 한계에 의해 제약받은 경험이 있었는지?

Abstract

A Study on the Effect of Institutions on the Judiciary e-Government promotion :

A Comparative study on Real Estate Registration System and Family Relation
Registration System

Chang-Woo Lee

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The Korean judiciary has been promoting e-government for a generation. All the work of the court now cannot be carried out without a computerized system. In Korea registration of real estate and family relation is related to the domain of the judicial administration. Registration of real estate and family relation is administered by the Supreme Court of Korea. There are remarkable differences on the results of informationizing two registration systems. As for real estate registration, there is a higher rate of conversion of records on paper books into databases. Regarding real estate registration, the rate of issuing certificates on the Internet and the rate of reporting on the Internet are also higher. Since the results of system informatization are different from each other, it is necessary to examine whether there are differences in the Judiciary's e-government promotion organization and its institutional structure.

As a research method, we compared and analyzed the cases of the process of informationizing the real estate registration system and the family relation registration system. And we compared and analyzed the informatization promotion systems between of real estate registration and of family relation registration. We tracked whether the differences of the informatization promotion

system affected the different informatization outcomes of two registration systems through different processes.

As a result of the comparative analysis, it is confirmed that the informatization promotion system of real estate registration is superior to that of family informatization registration in the following points. First, the organization that promotes real estate registration information is higher than the organization that promotes family relation registration information in the hierarchy. Regarding the system for securing the budget necessary for informatization promotion, the real estate registration informatization organization is much better than the family relation registration informatization organization. In terms of the environment such as the stakeholder or the related ministries of the administration, the real estate registration informatization organization is more advantageous in order to obtain support for promoting informatization. Therefore the inferiority of family relation registration informatization system affects the inferiority of family relation registration system informatization outcomes.

The researcher understands it is the characteristic of e-government promotion system of the Judiciary that the family relation registration informatization systems is weaker. Family relation registration is an affair for all citizens. The effect of building a family relation registration information system is immediate and extensive for the entire nation. It is necessary to recognize family relation registration informatization as a important national project and to strengthen family relation registration informatization system.

Key words: Court, E-government, Real Estate, Family, Registration, Information

Student number: 2015-24496