

## 온라인 지적민원서비스 전달체계의 개선방안에 관한 연구

### A Study on the Improvement of On-line Cadastre Civil Service Delivery System

박원의\* · 임거배\*\* · 김윤기\*\*\*

Park, Won Eui · Lim, Keo Bae · Kim, Yun Ki

#### 요약

본 연구의 주요 목적은 국내 온라인 지적민원서비스 전달체계의 문제점을 지적하고 바람직한 개선방안을 제시하는 것이다. 이러한 목적 달성을 위해 국내사례와 네덜란드, 핀란드 온라인 지적민원서비스 사례를 비교·검토하였다. 이와 같은 사례 분석을 토대로 국내 온라인 지적민원 서비스 전달체계의 문제점을 서비스의 전달, 제공, 운영 측면으로 세분화하였다. 도출한 문제점에 따른 서비스 전달체계의 개선 방안으로는 첫째, 온라인 지적민원서비스의 맞춤형전달체계 구축을 위해 전국적인 중앙 지적민원 전달 콜센터를 운영해야 한다. 둘째, 민원인들의 요구에 신속하게 대응하기 위해 서류 양식을 표준화하고 간소화해야 한다. 셋째, 온라인 지적민원서비스의 다양성을 제고하기 위해 기본 서비스와 응용 서비스로 구분하여 질과 양적 확대를 실현해야 한다. 넷째, 전국 각 지방자치단체의 지적업무통일화를 위해 지적 표준매뉴얼을 제작 및 배포하여야 한다. 다섯째, 기존 법령체계를 개정하여 국민이 행정에 참여할 수 있는 기회를 확대해야한다. 마지막으로 지적에 관한 법을 국민의 눈높이에 맞춰 지적공개주의 원칙에 부합하는 행정을 펼쳐야 한다.

주요어 : 온라인 지적민원서비스, 온라인 지적민원서비스 전달체계, 사례 분석, 맞춤형 온라인 지적민원서비스

#### ABSTRACT

The primary purpose of this research is to point out the problems of the delivery system of the online cadastre civil service in Korea and to present the desirable improvement measures. To achieve this goal, we compared domestic cases with Dutch and Finnish cases. Based on this case analysis, we subdivided the problems of domestic online intellectual complaint service delivery system into three categories of service delivery, provision, and operation.

The improvement measures for the service delivery system according to the problems derived are as follows. First, to establish a customized delivery system for on-line cadastre civil service, a nationwide call center for central cadastre civil service should be operated. Second, document forms should be standardized and simplified to respond to the needs of public quickly. Third, quality and

\* 정회원·청주대학교 도시부동산지적학과 박사과정(E-mail: pwonil19@naver.com)

\*\* 정회원·국토연구원 공간정보사회연구본부 연구원(E-mail: limgb1224@krihs.re.kr)

\*\*\* 정회원·청주대학교 지적학과 교수(E-mail: kim2875@cju.ac.kr)

quantitative expansion should be realized by dividing it into basic and applied services to enhance the diversity of on-line cadastre civil services. Fourth, the standard manuals for cadastral work processing shall be produced and distributed for the unification of work by local governments across the nation. Fifth, the existing legal system should be revised to expand the opportunities for citizens to participate in the administration. Finally, it is necessary to implement the administration following the principles of cadastre disclose in line with the public's eye.

**Keywords** : On-line cadastre civil service, On-line cadastre civil service delivery system, Case study, Customized online cadastre civil service

## 1. 서 론

4차 산업혁명시대, 민원행정은 스마트해야한다. 개인의 자존이 강조되고 독립이 요구되는 시대, 민원행정 또한 이에 부응해야한다. 민원행정이란 행정기관에 특정한 행위를 요구하는 민원인(개인·법인·단체 등)의 의사표시에 대응하는 행위이다. 민원인에 의해 요구되는 민원으로는 각종 허가나 등록 등의 신청, 특정한 사실의 증명 또는 확인, 행정기관의 처분행위에 대한 이의·진정·건의 등 행정 관련 불편사항의 신고 및 해소를 일컫는 것이다.<sup>1)</sup>

위와 같은 민원행정을 실현하기 위해서는 행정기관이 민원인의 의사표시를 수용해 신속하고, 공정하게 처리하여야 하며, 민원인이 겪고 있는 불편한 문제점을 근원적으로 제거하기 위해 민원시스템을 개선해야 한다. 우선 민원실 및 민원창구로 구성되어있는 민원행정기구를 국민편의 위주로 설치·운영하고, 대민봉사행정의 실효를 거두기 위해 행정행위와 그 과정들을 일신해야 한다.

민원행정의 개념도 그 범주와 중요성 그리고 기능에 따라 다양하게 정의할 수 있으나, 본 연구는 민원행정에 포함된 지적민원서비스에 대한 온라인 지적민원서비스 전달체계의 문제점을 지적하고 바람직한 개선방안을 제시하고자 한다.

본 연구의 목적 달성을 위해 국내외 온라인 지적민원서비스의 운영사례를 서비스의 전달, 제공, 운영 측면으로 구분하여 국내 서비스의 문제점을 검토하고 개선방안을 모색하였다.

본 연구는 총 6장으로 구성되어 있다. 제1장은 서론의 장으로 연구배경과 목적, 방법에 대해 기술하였다. 제2장은 온라인 지적민원서비스의 의미와 유형을 알아보고, 관련 선행연구의 검토를 토대로 본 연구의 차별성을 제시하였다. 제3장은 사례 분석을 통해 국내외 온라인 지적민원서비스 운영에 대해 세 가지 측면으로 구분하여 검토하였다. 제4장은 사례 분석을 토대로 국내 온라인 지적민원서비스의 문제점을 지적하였으며, 제5장은 그에 따른 개선방안을 제시하였다. 마지막으로 제6장은 결론의 장으로 연구의 요약과 시사점, 향후 연구 방향에 대해 기술하였다.

## 2. 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 2.1 온라인 지적민원서비스

민원인이 행정기관에 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것을 민원<sup>2)</sup>이라 한다. 법령상 규정되어 있는 민원사무는 다수의 불특정 일반 국민을 대상으

1) 민원행정[民願行政, Civil Affairs Administration](행정학사전, 2009. 1. 15., 이종수)

로 하거나 접촉하는 것이 아니라, 특정한 국민의 구체적인 요구에 기초하고 있으며, 아울러 정부가 그 요구에 대한 특정한 처분 등의 행위를 수행할 것을 요구하고 있다. 민원의 종류 중 민원내용에 의한 분류로 법정민원, 질의민원, 건의민원 등 일반민원이 있고, 고충민원, 지적민원, 전자민원창구 등으로 분류하고 있다.

지적민원<sup>3)</sup>은 민원행정의 영역 안에서 토지와 관련된 정보의 체계적 관리와 국민의 특정적 요구에 대응하는 활동이라 할 수 있다. 그리고 전자정부법 제9조에 의거 설치된 곳을 전자민원창구<sup>4)</sup>라고 한다.

그러므로 온라인 지적민원서비스는 지적에 관한 각종 자료를 민원인이 직접 현장에 나오지 않고, 인터넷상으로 처리하는 업무 전반을 말한다. 이와 같은 사항에 대해 신속하고 절도있는 행정대응을 위해 지적민원에 대한 목록을 데이터베이스화하고 이를 법적 절차 범위 내에서 민원인의 요구에 부응해야 할 것이다.

## 2.2 온라인 지적민원서비스의 유형 및 전달체계

민원사무는 그 성격, 청구인의 규모, 처리 기간, 처리기관(부서)의 수, 청구방식, 정형성 유무 등에 의하여 분류할 수 있다. 민원의 분류는 그 성격에 따라 일반민원사무, 고충민원사무로 구분할 수 있고, 청구인의 규모에 따라 개인민원, 집단민원으로 분류할 수 있으며, 처리기관(부서)의 수에 따라 단순민원과 복합민원으로 구분할 수 있다. 또한, 청구방식에 따라 문서민원, 전화민원, 방문민원, 신

문방송민원, 중계민원으로 구분한다. 마지막으로 민원의 정형성 유무에 따라 정형민원과 비정형민원으로도 구분할 수 있다.

위와 같이 민원사무는 민원인이 행정기관에 특정 행위를 요구하는 행정행위의 한 유형으로 크게 건의, 교부, 신청, 요구, 이의, 인가, 증명, 지정 등으로 구분할 수 있다. 이는 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등과 같이 특정한 행위를 요구하는 사항으로 민원사무의 범위 및 내용에 따라 구분하는 것으로 행정의 고유영역 내에서 대표적인 유형이다.

한편 지적민원서비스는 민원인의 신청에 따라 소관청이나 유관기관에서 처리하는 것으로 소요기간에 따라 크게 즉결민원과 유기한 민원으로 구분할 수 있다. 즉결민원은 토지대장, 지적도 발급 등 3근무시간 이내에 처리하는 것을 말하고, 유기한 민원은 토지분할, 토지합병 등 그 종류에 따라 1일 이상 소요되는 것을 일컫는 것이다.

또한, 온라인전달체계란 온라인 서비스 공급자와 수요자를 연결하기 위한 연결망으로 정의할 수 있다. 전자정부서비스의 경우 IT 발전 정도에 따라 널리 사용되는 관련 매체를 전달체계라 말할 수 있으며, 그 종류로는 전화, 팩스, 영상의뢰, E-Mail, 인터넷, 스마트카드, 각종 모바일 기기 등이 있을 수 있다.<sup>5)</sup>

## 2.3 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

온라인 지적민원서비스에 대한 연구가 미진하여 민원행정에 대한 자료와 연계를 통해 검토하였다.

2) 민원처리에 관한 법 제2조(정의) “민원”이란 민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 것을 말한다.

3) 이왕무, “지적민원행정의 운영실태와 개선방안에 관한 연구”, 전주대학교 대학원 박사학위논문, 1999, pp.11-12.

4) 「전자정부법」 제9조(방문에 의하지 아니하는 민원처리) ① 행정기관등의 장은 민원인이 해당 기관을 직접 방문하지 아니하고도 민원사항을 처리할 수 있도록 관계 법령의 개선, 필요한 시설 및 시스템의 구축 등 제반 여건을 마련하여야 한다.

5) 유흥근, “전자정부의 대민 서비스”, 제1회 인터넷이 인간과 사회에 미치는 영향 학술대회 발표논문집, 2000.; 정진우, “전자적 행정서비스 전달체계” 한국지역정보화학회 학술발표대회 논문집, 2004, p.96.

먼저 이왕무(2001)는 민원행정 서비스의 질을 향상시키기 위해 행정기관의 환경요인과 행정요인에 관한 연구, 행정업무, 운영평가 등을 통해 민원처리의 편리성과 행정운영의 신뢰성 제고에 대해 분석하였다.

박기관 외(2012)는 전자정부 구현에 따른 시민평가제 활성화 차원에서 온라인 민원행정서비스의 시민만족도에 관한 실증적인 연구를 진행하였다. 이를 위해 경기도 화성시민을 대상으로 시민들의 만족도에 미치는 영향의 크기와 그 요인들 간의 성격 및 인과관계에 관한 실증적 조사와 분석을 수행하였다.

김범수 외(2006)는 전자정부 대국민 민원서비스 관여도에 따라 단순 정보제공 등 민원안내서비스와 인터넷을 통한 온라인 민원신청 및 발급서비스의 두 가지로 크게 분류하고 각각의 서비스별로 정부에 대한 신뢰, 정부서비스 이용과정에서 인지된 위험, 편의성, 유용성이 전자정부 민원서비스의 혁신시스템의 사용의도에 미치는 영향을 연구하였다.

조주은(2006)은 전자정부시대에 정보취약계층의 삶의 질을 향상시키기 위해, 전자정부의 온라인 사용성이 접근성에 문제가 없는지 그리고 일반사용자를 대상으로 평가조사하고 그 결과로부터 사용성의 문제점과 기술적·사회적 원인을 파악하여 온라인 민원서비스의 사용성을 개선할 수 있는 방안을 연구하였다.

송낙길(2012)은 주민만족과 지방자치단체의 신뢰 간의 구조적인 관계를 분석하고 대면서비스와 비대면서비스를 구분하였다. 또한, 민원행정서비스를 품질의 유형성, 신뢰성, 대응성, 확신성으로 구분하고 기존의 민원행정서비스 평가모형이 만족도와 성과를 중심으로 이루어지고 있는 것을 감안하여 전자정부시대에 걸맞은 새로운 접근방법을 연구하였다.

임근식(2010)은 주민들의 만족도 측정을 통해 민원행정서비스의 구성요소를 찾아내고 지역주민들이 인식하고 있는 지역별, 항목별 서비스 욕구에 대한 주관적인 만족 정도를 측정하여 효율적이

고 적절한 행정서비스를 제공하여 지역발전과 시민들의 복지증진에 기여하는 연구를 하였다.

진영빈 외(2008)는 전자정부의 민원행정서비스의 국민 참여를 활성화시키기 위해 전자정부의 민원 행정서비스의 목적과 국민들이 실제로 인식하고 있는 모습의 차이를 부산광역시를 대상으로 연구하고, 시민들이 직접 이용해 본 결과를 토대로 전자정부의 질적 수준을 제고하기 위한 홍보, 시민참여 시스템 개선, 50대 이상 연령대의 정보화 교육 등을 위한 정책을 제안하였다.

〈표 1〉 민원행정에 대한 국내 선행연구

연구자	주요 내용
이왕무 (2001)	- 행정기관의 환경요인과 행정요인 / 행정업무 및 운영평가 등을 통해 민원처리의 편리성과 행정운영의 신뢰성 제고에 대한 분석
박기관 외 (2012)	- 온라인 민원행정서비스의 시민만족도에 관한 실증적 연구 수행
김범수 외 (2006)	- 전자정부 대국민 서비스 관여도에 따른 민원안내서비스와 온라인 민원서비스로 구분하여 신뢰, 인지된 위험, 편의성, 유용성 요인이 민원서비스 사용의도에 미치는 영향에 대한 분석
조주은 (2006)	- 정보취약계층 온라인 서비스 제공에 접근성 문제에 대한 조사와 사용성 개선방안에 대한 연구
송낙길 (2012)	- 주민만족과 지방자치단체의 신뢰 간 구조적 관계를 파악하여 전자정부시대에 맞는 새로운 접근방법 연구
임근식 (2010)	- 주민들의 만족도를 측정하여 효율적이고 적절한 행정서비스 제공방안에 대한 연구
진영빈 외 (2008)	- 국민참여 활성화를 위해 전자정부 민원행정서비스 목적과 실제 인식과의 차이를 검토하여 질적 수준 제고를 위한 정책 제안

선행연구를 검토한 결과 지적민원서비스는 재산가치의 중요성과 부동산에 대한 인지도, 그리고 각 토지소유자의 고령화로 인해 소관청을 직접 찾아가는 대면접촉 민원이 많았다. 그것은 지적사무

가 국토전반에 걸친 국가고유의 사무이며 지번, 지목, 경계, 좌표, 면적을 국가가 결정할 권한이 많기 때문이다. 즉, 지적은 토지를 소유하거나 사용하고 있는 사람이 아닌 국가가 관리한다는 의식이 팽배해 있어 온라인보다 오프라인이 더 친숙하다 할 것이다.

그래서 대부분 민원인이 민원서비스를 제공받고자 할 경우 직접 소관청을 찾아 민원사항을 해결하였으나, 이제는 사회의 분화와 정보기술의 발달로 인터넷을 통해서도 현장 방문과 동일한 효과를 나타낼 수 있다. 그 해결방법의 한 가지로 정부 24, 토지이용규제정보서비스(Luris), 부동산공시가격 알리미 등 다양한 앱 정보 채널이 이용되고 있다. 해당 기관과 종류에 따라 여러 곳으로 분산 제공되는 지적에 관한 정보를 얻기 위해서는 우선 온라인상에서 접수된 민원은 해당 부서 및 관련된 기관에 전달되고 이를 받은 기관에서 민원인에게 필요한 서비스를 제공받고 있다.

본 연구의 목적을 실현하기 위해서 다음과 같이 4가지 방법으로 검토하였다.

첫째, 적절성이다. 행정기관에 보관 중인 지적자료를 민원인의 요구에 적합하게 가공하여 서비스의 질을 향상시키는 것이다. 단순한 지적에 관한 통계를 현지 상황에 맞게 적절하게 활용한다면 새로운 영역이 창출될 것이다.

둘째, 연속성이다. 일반 민원인에 대한 관공서 또는 기관의 서비스는 연속성이 있어야 한다. 이는 다양한 민원행정의 과정 중 재산과 관련된 내용이 많은 지적민원 성격상 통일된 자료 제공을 통해 일반 국민의 재산권 보호와 신뢰성 확보에 기여해야 할 것이다.

셋째, 접근성이다. 지적민원서비스는 국가가 모든 영토를 필지 단위로 구획하여 지적공부에 등록하고 있으므로, 이를 필요로 하는 국민 누구나 쉽고 편리하게 접근하도록 해야 한다. 현재 대부분 제 증명 영역 안에서만 존재하던 지적민원서비스

를 좀 더 적극적으로 확대하여 지적콜센터를 통해 그 영역을 넓히고 지적에 대한 용어를 쉽게 설명해 줌으로써 지적을 처음 접하는 민원인에게 사고와 판단의 영역을 확대시켜 줘야 할 것이다.

넷째, 효과성이다. 지적민원서비스는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법」 규정에 따라 국정주의 원칙이 적용되고 있으므로 지적공부에 대한 보관 관리 등에 관한 책임을 국가가 지고 있다. 이는 토지에 대한 증감이 있을 때 보관에 대한 상대적인 개념으로 그 손실에 대한 책임도 국가가 지고 있다. 또한, 지적공부에 등록하는 토지의 표시 사항(지번, 지목 외)은 국가만이 결정하여 국가가 주체가 되어 적극적이고·능동적으로 토지를 조사·측량하여 등록하고 있으며 국가가 모든 영토를 필지 단위로 결정하는 형식주의를 취하고 있다. 이에 지적공부에 등록된 사항을 일반 국민에게 신속·정확하게 공개하는 공개주의 원칙을 취하고 있으며, 한편 지적공부에 새롭게 등록 또는 변경된 사항에 대해서는 소관청이 법률에서 규정한 절차상 적법성과 사실관계 부합 여부를 심사하여 지적공부에 등록하고 있는 심사주의 원칙을 고수하고 있다.

### 3. 국내외 온라인 지적민원서비스 사례 분석

네덜란드와 핀란드는 유럽연합(EU)에 속해있으면서, 우리나라보다 앞서 경제개발협력기구(OECD)에 가입된 선진국이다. 또한, 두 국가 모두 지적이 농업, 환경 및 영토와 관련된 부처에 의해 관리되고 있다.<sup>6)</sup> 우리나라도 두 국가와 유사하게 영토와 관련된 부처(국토교통부)에서 지적을 관리하고 있어 본 연구의 국외사례 국가로 검토하였다. 한편 원활한 사례 분석을 수행하기 위해 온라인 지적민원서비스 전달체계를 서비스의 전달 측면, 제공 측면, 운영 측면으로 구분하였다.

6) Raimondi, S., CADASTRAL MODELS IN EU MEMBER STATES. EQA-International Journal of Environmental Quality, 33, 2019, p.57.

### 3.1 국내 온라인 지적민원서비스

지적민원서비스 전달체계는 일반 행정서비스의 내용과 제공방법이 비슷하고, 그 대상에 있어 전달자와 수혜자가 대면적 상호관계를 통해 일정한 장소에서 전달되는 일련의 과정을 말한다. 지적민원이란 토지와 관련된 정보의 체계적인 관리 및 국민과의 상호관계를 통해 전달되는 서비스를 말하며, 전달과정과 서비스 종류 그리고 운영 측면으로 구분할 수 있다.

첫째, 전달과정이다. 온라인에 의한 어플리케이션이 기관여건에 따라 여러 가지 형태로 제공되고 있으나 그 중 중심이 되는 「정부24」를 중심으로 설명한다면, 기본적으로 회원가입, 통합검색, 분야별 검색, 기관별 검색 등으로 접근할 수 있다. 민원인은 자신이 원하는 민원에 대해 해당 민원 사무명칭을 알고 있는 경우, 통합검색을 통해 서비스에 접근할 수 있다. 그러나 민원 사무명칭이나 그 종류를 모르고 있는 경우 연관 검색어를 통해 간접적인 지원을 받을 수 있다.

둘째, 서비스 종류다. 정보기술 발달에 따라 현재 지적민원서비스 종류가 다양하게 제공되고 있다. 서비스 종류는 지적, 건축물, 토지계획, 토지가격, 등기와 관련된 내용이다. 지적서비스는 토지대장과 임야대장, 공유지연명부, 대지권등록부, 지적도, 임야도, 경계점좌표등록부 7종을 제공하고 있다. 건축물 관련 서비스로는 총괄표제부 건축물

대장, 일반건축물 대장, 집합표제부 건축물 대장, 집합 전유부 건축물 대장의 4종이 있다. 토지계획은 토지이용계획확인서 1종이며, 가격과 관련된 서비스는 개별공시지가 확인서, 개별주택가격 확인서, 공동주택가격 확인서가 있다. 마지막으로 등기와 관련된 서비스는 토지, 건물, 집합건물에 대한 3종의 등기부 등본을 제공하고 있다.

셋째, 서비스의 운영측면이다. 민원인이 지적민원서비스를 제공받기 위해서 온라인에 접근방법으로 인터넷을 활용하는 방법이 있다. 이에 접근하는 기본 어플리케이션의 종류도 다양하다. 정부 24를 기본으로, 토지이용규제정보서비스, 국토교통부 실거래가 공개시스템, 도로명주소 안내시스템, 대한민국법원 법원경매정보, 국토교통부 부동산거래관리시스템, 국가공간정보포털(국토교통부) 그리고 지방자치단체별로 해당 여건에 맞게 다양하게 제공하고 있다.

〈표 2〉 국내 온라인 지적민원서비스 제공 종류

구분	세부내용
지적	토지대장 / 임야대장 / 공유지연명부 / 대지권등록부 / 지적도 / 임야도 / 경계점좌표등록부
건축물	건축물대장(총괄표제부, 일반건축물, 집합표제부, 집합전유부)
토지계획	토지이용계획 확인서
가격	개별공시지가확인서 / 개별주택가격확인서 / 공동주택가격확인서
등기	등기부등본(토지, 건물, 집합건물)



자료 : 국가공간정보포털 홈페이지(www.nsd.go.kr/lxportal/)

〔그림 1〕 국내 온라인 지적민원서비스 전달과정

그리고 운영체계는 온라인 정부24는 행정안전부를 중심으로 통합적 운영체계를 가지고 있으며, 이와 관련 법원, 한국토지주택공사, 각 지방자치단체 등 다양한 기관들이 포함되어 있다.

### 3.2 네덜란드 온라인 지적민원서비스

네덜란드의 온라인 지적민원서비스는 비정부 공공기관(NDPB, Non-Department Public Body)인 Kadaster를 통해 운영되고 있다. 특히 기관 내에 ‘사용자 위원회(User Council)’를 운영하고 있으며, 주요 고객 그룹의 대표자로 구성되어 있다. 이들은 모든 서비스 측면에서 이사회에 조언할 수 있는 자격을 가지고 있다.<sup>7)</sup>

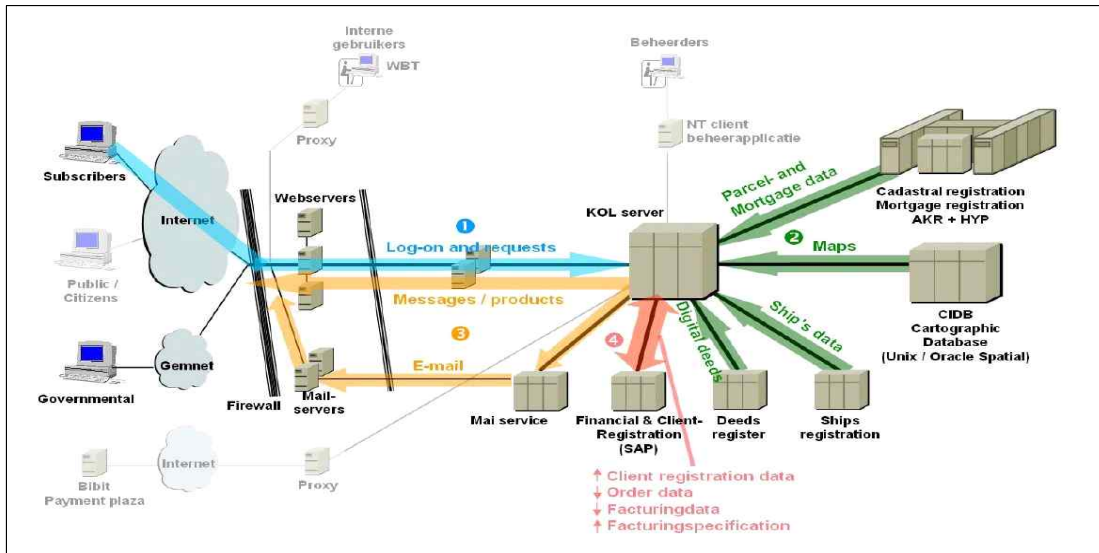
네덜란드 서비스를 전달, 제공, 운영 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 서비스의 전달은 온라인 접수를 신청받아 우편 또는 전자메일로 그 결과를 제공받는 비교적 간단한 과정을 거치고 있다. 특히 신청접수 후 대부분 영업일 기준 2일 이내에 모든 절차가 이루어질 수 있도록 하고 있다.

제공하는 서비스의 종류는 부동산권리증과 지당권, 경매, 건축물 증서 등 증명서 사본 발급과

지역권 조사와 이전 소유주에 관련된 내용, 필지에 대한 이력 정보, 아파트의 구분소유권과 같은 특수 유형의 증서를 비롯하여 정부지원을 받기 위한 무주택 소유에 대한 증명서도 발급하고 있다.

특히 증서 내에 특정 조항이나 항목을 요청할 수 있으며, 지적을 연구하는 연구자들을 위해 각종 자료도 신청할 수 있도록 하고 있다.

서비스는 “Kadaster-on-line”으로 불리는 웹사이트를 통해서 운영되고 있으며, 별도의 구독 절차 없이 누구든 접근할 수 있는 온라인 제품 형태로 제공하고 있다. 특히, 자동화된 데이터트래픽을 통해 고객은 토지에 대한 등록 정보를 자동으로 통합할 수 있으며, 유럽연합에서 관리하는 토지등록시스템을 통해 국제적으로 접근이 가능하도록 운영하고 있다.<sup>8)</sup> [그림 2]는 네덜란드의 온라인 지적민원서비스 전달과정에 대한 내용이다.



자료 : Wouters, R., Kadaster-on-line: An Award Winning Internet-portal, FIG Congress Munich Germany, October 8-13, 2006, p.6.

[그림 2] 네덜란드의 온라인 지적민원서비스 전달과정

7) Laarakker P., Coordination initiatives to improve the use and diffusion of cadastral data. Director land information and geodesy, Netherlands Cadastre and Land Registry Agency. Congress on Cadastre, 9/12/02, 05 Seminar 4. Co-ordination initiatives. 20:33; 2002, pp.273-274.  
 8) Wouters, R., Kadaster-on-line: An Award Winning Internet-portal, FIG Congress Munich Germany, October 8-13, 2006, pp.1-2.

〈표 3〉 네덜란드 온라인 지적민원서비스 제공 종류

구분	세부내용
증명서 사본	부동산권리증 / 저당권증서 / 구분증서 (사망 또는 이혼 시) / 분할증서(아파트) / 경매증서(공공매각) / 건축물증서 / 용익권 / 사용 및 상주권
지역권 관련	지역권 조사 및 관련 내용
이전 소유주	이전 소유주에 관한 내용
필지	필지에 대한 이력 정보
특수유형	취득증서 / 분할증서 / 아파트 구분소유권 / 증여 또는 임차계약 설정 관련 증서
조항삽입	증서 내 유효 조항 / 연기 또는 무효화 조항 등 삽입 요청
특정항목	법원의 판결 / 지방자치공공법의 규제와 관련된 결정 등
특정증서	소유권 / 매매증서 / 양도증서 등
연구자료	지적사의 연구를 위한 각종 자료(현장조사 자료, 보조자료 등)
도서	지적관련 도서 예약
기타	무주택 소유 증명서

자료 : www.maanmittauslaitos.fi

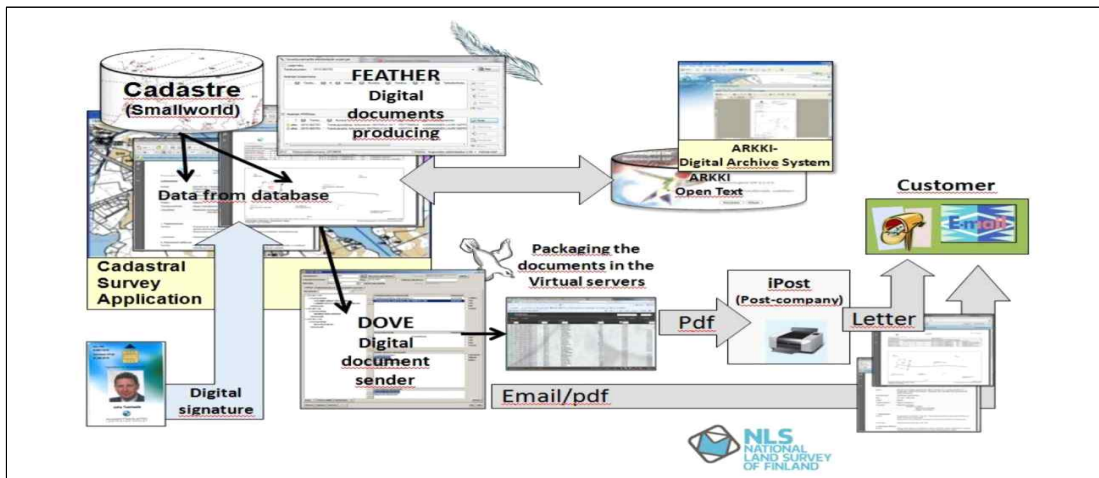
### 3.3 핀란드의 온라인 지적민원서비스

다른 유럽 국가들과 마찬가지로 핀란드 지적의 기초는 과세를 목적으로 하고 있으며,<sup>9)</sup> 온라인 지적민원서비스는 국립국토조사원(NLS, National Land Survey of FINLAND)에서 운영하고 있다.

핀란드 서비스의 전달체계는 네덜란드와 마찬가지로 온라인 접수를 통해 우편 또는 전자메일로 그 결과를 받아볼 수 있다.

제공하고 있는 서비스의 종류로는 크게 여섯 가지로 구분할 수 있으며, 공간 데이터 포털 내의 데이터셋 제공, 오래된 지역에 대한 지도 제공, 지형도 및 항공사진, 부동산 관련 정보 제공, 공개 데이터파일 다운로드 제공, 부동산 거래 시 소유권 이전과 담보대출 관련 내용, 부동산 거래가격에 대한 통계와 관련된 내용이 있다.

서비스는 모두 온라인 웹사이트를 통해서만 운영되고 있다. [그림 4]와 같이 별도의 온라인 신청양식을 작성하여 필요한 서류를 요청하는 방식과 전자메일과 보안 전자메일을 통한 방식, 전화로 신청



자료 : Tella, A., Cadastre and Land register Maintenance in Finland, FIG Working Week 2015, From the wisdom of the Ages to the Challenges of the Modern World Sofia, Bulgaria, 17-21 May, 2015, p.5.

(그림 3) 핀란드의 온라인 지적민원서비스 전달과정

9) Kokkonen A., Coordination experience among the Member States. Deputy Director General, Cadastre National Land Survey of Finland. Congress on Cadastre, 9/12/02, 03 Seminar 2. Co-ordination initiatives. 20:24, 2002, pp.251-252.

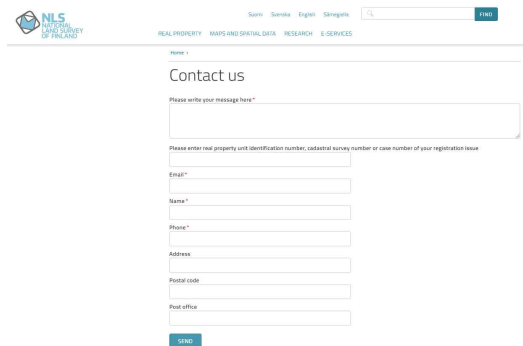


하는 방식이 사용되고 있다. 소유권 또는 담보권 등록 신청의 경우 서비스 로그인을 통한 NLS전자 서비스를 통해서도 가능하였다. 전반적인 온라인 지적민원서비스 전달과정은 [그림 3]과 같다.

〈표 4〉 핀란드 온라인 지적민원서비스 제공 종류

구분	세부내용
서비스 (개인)	부동산 소유권 관련된 내용 / 소송신청 / 담보대출 및 특별권한 기록 등
서비스 (기관)	자산 동의서 공지사항, 부동산 등록부상 특약점 내용 등(부동산 판매자 대상으로만 제공)
공간 데이터 포털	핀란드 내 50개 이상의 데이터 생산자가 제공하는 공간 데이터셋
오래된 지도	러시아에 양도된 카렐리아 지역의 옛날 지도 / 오래된 기본도 및 지형도 출력
Map site	지형도, 항공사진, 부동산 식별자 및 경계 확인
공개 데이터 파일	공개 지도 및 항공사진 데이터 셋 파일 다운로드
Suomi.fi 지도	공개 데이터를 활용하여 사용자가 직접 지도 제작 및 배포
부동산 거래	소유권 이전 / 담보대출(모기지) 신청 / 전자담보대출 이전 신청
부동산 거래통계	부동산 거래가격

자료 : www.kadaster.nl/situaties



자료 : www.maanmittauslaitos.fi/yhteydenotto

(그림 4) 온라인 신청양식

## 4. 국내 온라인 지적민원서비스의 문제점

국외 온라인 지적민원서비스 사례를 분석한 결과 국내에서도 제공하는 정보 이외에도 민원인들이 직접 참여하여 가공할 수 있는 자료나 연구를 위한 정보 등이 포함되어 있는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 국외에서는 국내보다 수요자 중심의 서비스 제공을 실시하고 있었다.

### 4.1 서비스의 전달 측면

국내 온라인 지적민원서비스의 전달과정에서 나타나는 접근방법이나 신청 절차를 면밀히 검토해 보면 몇 가지 문제점이 나타난다.

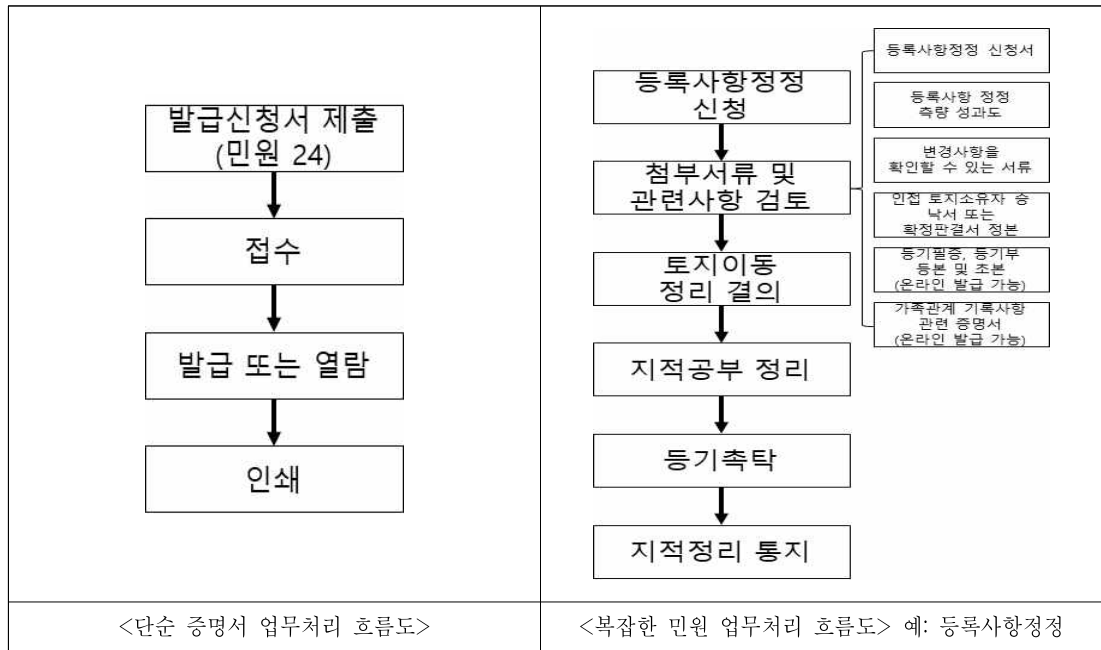
먼저 정부24는 지적과 관련된 사항 이외에도 다양한 정보를 제공하고 있다. 그러므로 정부24가 제공하는 지적에 관한 서비스가 상대적으로 제한적이다. 즉 민원인은 민원을 신청함에 있어 민원 사항에 대해 검색하고 개인의 주어진 여건에 맞게 서비스를 제공받고자 한다. 그러나 상대적으로 네덜란드와 핀란드에서는 지적에 관련된 사항을 다루는 독립된 기관에서 민원서비스를 제공하고 있기 때문에 민원인이 얻고자 하는 결과를 간단한 신청양식을 통해 얻을 수 있다.

그리고 국내에서는 민원인이 신청하고자 하는 사항에 대해 지적에 대한 선지식이 없으면 접근하기 곤란하게 설정되어 있다. 즉, 해당 민원에 대한 실질적인 설명이나 충분한 이해가 부족하게 제공되고 있다.

### 4.2 서비스의 제공 측면

국내 온라인 지적민원서비스는 제공받는 결과물 형태가 단편적이다.

네덜란드와 핀란드의 서비스 제공방식과는 달리 국내는 주로 증명서 발급 위주로 서비스 열람 및 발급이 제공되고 있다. 또한, 민원신청에 있어



자료 : 수원시 종합민원과 업무 편람, 2019, pp.87-89.

(그림 5) 국내 온라인 지적민원서비스 업무처리 흐름도

정해진 매뉴얼에 따라 정보가 제공되고 있으므로 민원인들의 개인적인 의견이 반영되지 못한 실정이다. 정부가 보유하고 있는 자료나 지적에 관한 정보에 민원인의 새로운 아이디어를 적용하여 자료를 가공·활용하고자 할 경우, 대부분 민원인이 새롭게 학습하여 해당 자료를 스스로 가공해야 한다.

[그림 5]의 우측 그림과 같이 복잡한 민원에 대한 업무처리의 경우, 첨부서류 및 관련 사항 검토 절차에 등기부 등·초본, 가족관계증명서와 같이 온라인으로 충분히 발급 가능한 서류들도 포함되어 있다는 것을 확인할 수 있다. 즉, 민원인이 제출하는 민원서류도 담당 공무원이 온라인상에서 충분히 열람 검토할 수 있음에도 불구하고, 이를 민원인에게 요구하고 있는 실정이다.

또한, 일반적인 지적공부에 대한 열람·발급은 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법 제 75조·제 76조의 4 및 같은 법 시행규칙 제74조에 따라 통일된 신청서(별지 제71호 서식)를 이용하고 있으

나, 실질적으로 온라인보다 오프라인을 이용하는 지적공부 등록사항정정이나 지적복구 등 등록 당시를 증명하는 세부 사항에 대해서는 시군 담당 공무원의 판단이 각기 달라 실질적인 소유권이 변경되는 것이 아님에도 소유자 인감증명서를 요구하는 경우가 많아 이로 인해 민원인의 시간과 비용이 가중되고 있다는 것을 방증하는 것이다.

### 4.3 서비스의 운영 측면

온라인 지적민원서비스 운영 채널에 대한 접근 방법이 미흡하다. 온라인에서 나타나는 지적민원 서비스는 주로 인터넷 웹사이트를 통하여 접근하는 것이 대부분이다. 그러나 지적에 대한 정보를 잘 알지 못하거나 난해한 전문용어가 있을 때 민원인으로 하여금 혼란을 가중시킬 수 있다. 인터넷 접근이 곤란하고 이에 대한 충분한 보충설명이 부재하기 때문에 온라인 서비스에 대한 민원인들의 거부감이 점점 증가하고, 시간과 비용이 더 소

요되더라도 기존에 이용하던 방문민원을 더 선호하고 있다.

또한, 국민의 알 권리에 대한 제약이 심하다. 지적에 대한 정보는 국민 모두가 누구나 쉽게 알 수 있도록 공개주의 원칙이 적용되고 있다. 이는 지적제도 자체가 국가행정 목적의 일환이지만 지적공부에 등록된 사항은 국민의 경제활동과 밀접한 관련성이 있으므로, 이를 국민이 일정한 수수료<sup>10)</sup>를 납부하고 지적공부에 대한 정보를 얻고 있다.

그러나 이와는 별개로 현재 구글이나 네이버, 다음 등의 민간 웹 서비스에서는 필지 위치에 따른 기본적인 현황이나 평면상 위치를 알고자 한다면 무상으로 제공되고 있다. 이처럼 개인의 소유권과 직결된 정보들이 법적으로 미공개되고 있음에도 민간에서는 대략적이나마 제공하고 있다는 것은 역설적이라 할 수 있다. 이러한 결과가 지속된다면 민간의 정보를 사용하는 사람들은 부족하지만 제공되는 정보를 점점 신뢰하게 될 것이고, 만약 그 정보가 부정확하고 부족하다면 그에 대한 불만을 정부를 향해 쏟아 낼 여지가 있다.

## 5. 국내 온라인 지적민원서비스의 개선방안

### 5.1 서비스의 전달 측면

지적민원서비스에 대한 맞춤형 서비스전달체계를 갖춰야 한다. 이를 위해 전국적인 중앙 지적민원 전담 콜센터를 운영해야 한다. 현재 온라인 정부24를 통해 제공되고 있는 민원사항은 정부가 관리하는 자료에 한정되어 있다. 즉 민원인이 중심이 되는 것이 아니라 민원 제공자인 정부가 중심이 된다. 이를 해결하기 위해 중앙지적콜센터를 운영하여 해당 민원인의 여건을 고려, 민원요구사항에 부응한다면 탄력적인 자료가공이나 지적에

대한 상식이 부족하여 해결하지 못한 난제를 쉽게 해결할 수 있을 것이다.

이와 같은 실천은 제4차 산업혁명시대 능동적이고 적극적인 행정의 일신으로 신산업 성장을 이끌 수 있는 견인차 역할이 될 것이다. 이를 위해 정부의 자료를 민원인 중심으로 가공하여 제공한다면 이는 공유를 통하여 불필요한 비용을 줄이고, 새로운 가치를 창출하는 가치분배의 선순환이요, 과거 오프라인 중심의 1, 2차 산업혁명의 소유경제에서 탈피하는 혁신이 될 것이다.

또한, 민원인들에게 일정한 서비스를 제공하기 위하여 민원서류를 표준화해야 한다. 민원인이 제출하는 민원서류에 대한 전반적인 검토를 통해 같은 성질이나 비슷한 내용을 통폐합하여 중복되거나 불필요한 내용을 삭제, 정부 표준안을 작성해야 할 것이다. 이는 지적의 역사성이나 관리방식, 제도의 실현에 있어 과학적인 설명보다 경험 축적 성격의 장인적 경험이 앞선 경우가 많다. 이를 제한적으로라도 표준화하여 일반 행정처럼 투명하도록 하는 것이 시민들의 이해에 큰 도움이 될 것이다.

### 5.2 서비스의 제공 측면

민원서류를 간소화하고 다양한 형태의 지적서비스를 제공해야 한다.

지적민원서비스의 발급은 대부분 정부에 제출하는 민원서류 첨부 용도로 발급되는 경우가 많다. 이는 개인이 해당 내용을 알기보다 민원인의 최종 목적을 위한 중간역할인 셈이다. 공장설립허가나 건축인허가를 위해 관련 서류를 민원인이 직접 발급하는 것이 아니라 담당 공무원이 해당 서류를 열람하여야 할 것이다. 이는 개인정보보호법 강화로 사적 이익을 강조한다는 차원에서 미뤄지고 있지만, 개인의 시간과 효율성을 고려한다면 해당 서류 열람에 대한 사전 동의서를 징구하고, 이에 따라 담당 공무원이 필요서류를 열람하거나 출력

10) 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법 제106조(수수료 등).

하여 활용한다면 정부나 민원인의 시간과 비용이 최대한 절감되는 효과가 나타날 것이다.

또한, 지적민원서비스를 기본 민원과 응용 민원으로 구분하여 제공한다면 민원에 대한 질적 고양이 제고될 것이다. 이는 공적장부에 나타나는 단순한 내용의 영역을 전달하는 기본 민원과 민원인이 원하는 내용으로 가공하여 제공하는 응용 민원으로 구분하여 제공한다면, 업무의 난이도나 소요 예정일을 고려 수수료에 차등을 둘 수 있고, 민원인의 눈높이를 가늠할 수 있으며 이를 지적에 대한 정책으로 활용할 수 있을 것이다.

### 5.3 서비스의 운영 측면

서비스 영역을 확대해야 한다. 현재 지적민원서비스는 민원인이 직접 찾아가는 오프라인 서비스가 주종을 이루고 있다. 이는 현장을 방문하지 않고는 충분한 설명을 들을 수 없는 지적용어에 대한 이해 부족 때문이다. 이를 해소하기 위해 전국 소관청에서 통일된 지적매뉴얼을 만들어, 매뉴얼에 따라 지방행정을 실현하는 것이다. 통일된 지적의 현장실현이 그동안 불신했던 지적에 대한 의구심을 잠재울 수 있고 지적에 대한 국민의 신뢰도를 상승시킬 수 있을 것이다.

즉 지적에 대한 사례를 일반화하여 전국 통일안을 통해 모든 시군이 단일한 행정을 펼 수 있다면 지적에 대한 특수성으로 인해 현장을 찾는 민원인이 줄고 온라인을 통한 민원이 늘어 날 것이다. 그리고 지적에 관한 법 중 수수료 문제에 관한 법을 개정, 수수료의 턱을 낮춘다면 전국 어디서나 쉽고 빠르게 공적장부를 확인할 수 있고 이를 통한 개인의 재산권 보호에 기여할 수 있으며 지적에 대한 정보교류도 원활하게 유지될 것이다.

## 6. 결 론

지적민원이 스마트하게 전달되기 위해서는 기존 획일적인 제공방식을 탈피해야 할 것이다. 이를 위해 민원인의 눈높이에 맞게 자료를 제공하고, 더 나아가 민원인이 현장으로 직접 나오는 것이 아니고 온라인을 통해 모든 정보를 얻도록 해야 할 것이다. 특히 공간상의 온라인으로 지적민원이 해결된다면 현실을 반영하는 적극 행정의 실현으로 사회가 더 스마트해지고, 부가가치 창출이 늘어 날 것이다.

그러나 아직 국내 민원행정에서는 다가오는 민원을 처리하기 바쁘며, 제공하는 서비스에도 한계가 있다. 따라서 정부는 이와 같은 문제를 해결하고 바람직한 민원행정을 실현하기 위해 행정기관이 민원인의 의사표시를 수용하고 이를 우선적으로 행정에 반영해야 할 것이다. 민원인이 겪고 있는 불편한 문제점을 근원적으로 해결하기 위해서는 우선 민원행정시스템을 개선해야 한다.

이에 본 연구는 온라인 지적민원서비스를 세 가지 측면(전달, 제공, 운영 측면)으로 구분하여 국내와 국외사례를 비교 검토함으로써, 국내 온라인 지적민원서비스의 문제점을 각각의 측면별로 확인하였다. 그 결과 다음과 같이 국내 온라인 지적민원서비스의 개선방안을 제안한다.

첫째, 온라인 지적민원서비스의 맞춤형 전달체계 구축을 위해 전국적인 중앙 지적민원 전담 콜센터를 운영해야 한다.

둘째, 민원인들의 요구에 신속하게 대응하기 위해 서류 양식을 표준화하고 간소화해야 한다.

셋째, 온라인 지적민원서비스의 다양성을 제고하기 위해 기본 서비스와 응용 서비스로 구분하여 서비스의 질과 양을 확대해야 한다.

넷째, 전국 각 지방자치단체의 지적업무통일화를 위해 표준 지적 매뉴얼을 제작·배포해야 한다.

다섯째, 기존 법령체계를 개정해야 한다. 이는 다변하는 국민의 알 권리와 행정참여 실현을 위해 수수료 개정 등 지적에 관한 법을 국민의 눈높이

에 맞게 개정하여 지적공개주의 원칙에 맞는 행정으로 일신해야 할 것이다.

본 연구는 국내 온라인 지적민원서비스의 전달체계를 각각 전달, 제공, 운영 측면으로 구분하여 문제점과 개선방안을 제시하였는데 큰 의미가 있다. 한편 지적민원에 대한 제공자 중심에서 요구자 중심으로 변할 수 있는 개방형 민원행정으로 4차 산업혁명시대 걸맞은 개선방안으로 시기적인 최신성이 있다고 할 것이다.

동시에 본 연구는 민원인의 개인적 또는 조직적 성격에 따른 서비스전달은 고려하지 못하였다. 이를 반영하기 위해 향후 연구는 온라인 지적민원서비스를 사용한 경험이 있는 민원인들을 대상으로 실증분석을 토대로 민원인의 유형 또는 성향에 따른 온라인 지적민원서비스 전달체계를 파악하는 연구가 진행되어야 할 것이다.

### 〈참고문헌〉

1. 김범수·이정·김경규, “인지된 신뢰, 위험, 유용성 및 편의성이 전자정부 민원서비스 사용의도에 미치는 영향”, 『정보화정책』, 제13권 제4호, 2006.
2. 김영석·정병국, “온라인 쇼핑물에서의 UX 품질 속성에 관한 연구”, 『한국디자인문화학회』, 2016.
3. 라희문·김미경·송창석, “민원행정서비스의 질적 제고를 위한 민원제도분석 및 발전방향”, 『정책분석평가학회보』, 2006.
4. 박기관·정재환, “온라인 민원행정서비스에 대한 시민만족도의 결정요인에 관한 연구 : 화성시를 중심으로”, 『한국행정학회논문집』, 2012.
5. 박기관·정재환, “온라인민원행정서비스 시민만족도의 결정요인 분석”, 『지방정부연구』, 제16권 제4호, 2012.
6. 박기관·정재환, “민원행정서비스의 시민만족도 결정요인 분석과 함의”, 『한국정책연구』, 2012.
7. 송낙길, “지방자치단체 민원행정서비스 이용방식에 따른 품질이 주민 만족과 지자체 신뢰에 미치는 영향 연구”, 『한국정책연구』, 제12권 제4호, 2012.
8. 수원시, 수원시청 업무편람, 2019.
9. 유평근, “전자정부의 대민 서비스”, 제1회 인터넷이 인간과 사회에 미치는 영향 학술대회 발표논문집, 2000.
10. 이근주·강민아, “인터넷 민원행정서비스의 고객지향성에 대한 평가”, 『사회과학연구논총』, 이화여자대학교, 2009.
11. 이왕무, “토지정보관리체계에 따른 지적민원행정의 발전방안”, 『한국지적정보학회지』, 1999.
12. 이왕무, “지적민원행정의 봉사성 제고 방안”, 『한국지적정보학회지』, 제6권 제2호, 2004.
13. 이왕무·장우진, “지적민원행정서비스의 평가요인 분석”, 『한국지적정보학회지』, 2001.
14. 이왕무·장우진·정성복, “지적민원행정의 능률성 제고에 관한 연구”, 『한국지적정보학회지』, 제7권 제2호, 2005.
15. 임근식, “지방민원행정서비스에 대한 주민 만족도 평가에 관한 연구”, 『한국정책연구』, 제10권 제2호, 2010.
16. 정진우, “전자적 행정서비스 전달체계” 한국지역정보학회 학술발표대회 논문집, 2004.
17. 조주은, “전자정부 온라인 민원서비스에서의 정보격차 조사연구 : 사용성평가를 중심으로”, 『정보통신학술연구』, 2006.
18. 진영빈·정충식, “전자정부의 민원행정서비스 개선 방안에 관한 연구”, 『한국지역정보학회지』, 제11권 제1호, 2008.
19. A. Kokkonen., Coordination experience among the Member States. Deputy Director General, Cadastre National Land Survey of Finland. Congress on Cadastre, 9/12/02, 03 Seminar 2. Co-ordination initiatives. 20:24, 2002..
20. A. Tella., Cadastre and Land register Maintenance in Finland, FIG Working Week 2015, From the wisdom of the Ages to the

- Challenges of the Modern World Sofia, Bulgaria, 17-21 May, 2015.
21. P. Laarakker P., Coordination initiatives to improve the use and diffusion of cadastral data. Director land information and geodesy, Netherlands Cadastre and Land Registry Agency. Congress on Cadastre, 9/12/02, 05 Seminar 4. Co-ordination initiatives. 20:33, 2002.
  22. R. Wouters., Kadaster-on-line: An Award Winning Internet-portal, FIG Congress Munich Germany, October 8-13, 2006.
  23. S. Raimondi., CADASTRAL MODELS IN EU MEMBER STATES. EQA-International Journal of Environmental Quality, 33, 2019.
  24. [www.maanmittauslaitos.fi](http://www.maanmittauslaitos.fi)
  25. [www.elra.eu/contact-point-contribution/netherlands/](http://www.elra.eu/contact-point-contribution/netherlands/)
  26. [www.kadaster.nl/situaties](http://www.kadaster.nl/situaties)

(접수일 2019.07.10., 심사일 2019.07.17., 심사완료일 2019.07.26.)