

지목분류체계에 관한 연구

A Study on Categories of Land Use

이춘원* · 김진**

Lee, Choon-Won · Kim, Jin

초 록

과거에는 토지 분류의 목적이 단순히 과세를 위한 기초자료로 이용되는 측면에 그쳤으나, 오늘날에는 과세자료로 제공되는 측면이외에도 행정업무를 비롯한 국토계획, 토지의 개발, 도시정비 등에서는 물론이고 토지의 사법상 거래에서도 중요한 참고자료로 활용되고 있으며, 향후에 그 기능을 더욱 확대할 것으로 예상된다. 지목의 기능을 확대하려면, 수요적인 측면에서 지목이 현실적으로 적용되는 개별 법령의 시각에서 지목의 분류를 다시 생각해 볼 필요가 있다.

현실지목과 공부상 지목의 불일치를 해소하기 위해서는 현실적인 토지의 사용현황을 조사하여 공부에 정확히 반영하는 것이 궁극적인 해결방법이지만, 이와 더불어 각종 토지관련 규제법에서 토지에 대한 독자적인 분류체계를 취하는 것을 통일하여 국민의 혼선을 방지하는 것이 필요하다. 또한 현행법상 서로 다른 지목이더라도 행정상 동일한 규제를 한다면, 같은 유형의 지목에 포함시킬 필요가 있다. 본 연구에서 통합지적법상 지목의 분류를 다른 토지 규제 법률과 체계상 정합성을 가지도록 새로운 분류체계를 마련하는 것을 제안하였다.

● **주요어** : 지목, 지목정보, 지목역할, 재분류

ABSTRACT

In the past, the main function of land use categorization was merely used for basic data for taxation purpose, but recently land use categorization is used as important reference data in various ways, including administrative affairs, national land plan, land development, city

* 광운대학교 법과대학교수, 법학박사 (전자우편: lcw@kw.ac.kr), 주저자

** 한국국토정보공사 공간정보연구원 정책연구실장, 법학박사 (전자우편: kj06@lx.or.kr), 교신저자

maintenance as well as private transactions of land, in addition to the provision for assessment data. In the future, it can be expected to broaden its own functions.

For expansion of the function of land use, we need to reconsider categories of land use from a perspective of individual laws and regulations actually regulating land use from a perspective of demand.

In order to resolve any discrepancy between actual land use and land use on official books, the ultimate method of resolution is to study the current state of actual use of land and reflect them on official books, but it is also necessary to prevent any confusion of national people by unifying various categories of land adopted by the regulatory acts related to land. In addition, if the same administrative regulations are applied to different land use under the current laws, it is necessary to include them in the land of the same category. This study proposes to establish a new category for securing systematic consistency of the current categories of land use under the integrated cadastral act with other land laws and regulations.

• **KEYWORDS** : Land use, Information of land use, Role of land use, Reclassification

1. 서론

토지는 세금 기타 국가정책을 위하여 특정기준에 의하여 유형화시킬 필요가 있다. 우리 법은 종래부터 토지의 용도를 기준으로 지목을 분류하여 이를 토지평가의 기초자료로서 활용하여 왔다. 지목은 1910년 토지조사법과 1912년 토지조사령에서 18개로 분류한 이래로 토지 이용의 다양화에 따라 10개 지목이 추가되어 현재 28개의 지목을 두고 있다. 지목은 토지 등급의 기초자료로서, 토지의 가격결정에서 중요한 기능을 하고 있다.¹⁾

과거에는 지목의 주된 기능이 단순히 과세를 위한 기초자료로 이용되는 측면에 그쳤으나, 오늘

날에는 지목이 과세자료로 제공되는 측면이외에도 행정업무를 비롯한 국토계획, 토지의 개발, 도시정비 등에서는 물론이고 토지의 사법상 거래에서도 중요한 참고자료로 활용되고 있다. 향후에 지목은 그 기능을 더욱 확대할 것으로 예상된다. 그러나 공부상 지목과 현실 지목의 불일치가 많아 지목의 공시기능이 불완전함에 따라, 지목의 공시기능을 강화하기 위하여 지목분류체계를 개편하여야 한다는 주장이 일찍부터 제기되고 왔으며 관련 연구²⁾도 진행되어 왔다. 그러나 종전의 연구는 지적학의 입장에서 지목을 분류함으로써, 토지규제에 관한 타 법률과 정합성에서 문제점을 야기하

1) 신순호·김정민·곽정완 (2006), 「지목제도의 개선에 관한 연구」, 한국지적정보학회지, 제8권 제1호, p.37.

2) 김재형(김재형(1998), 「우리나라 지목제도의 개선방향에 관한 연구」, 우암논총, 제19집.)은 다목적 지적하에서 지목의 관리적인 측면을 강조하고 있으나,

고 있다. 토지를 지적학 측면에서 지목으로 분류하고, 각종 토지 규제 법률에서 다른 독자적인 분류기준에 따라 토지를 규제한다면, 지목의 기능은 축소될 수밖에 없을 것이며 지적공부에 대한 불신은 더욱 증대할 수밖에 없을 것이다.

지목의 기능을 확대하려면, 수요적인 측면에서 지목이 현실적으로 적용되는 개별법령의 시각에서 지목의 분류를 다시 생각해 볼 필요가 있다.

현실 지목과 공부상 지목의 불일치를 해소하기 위해서는 현실적인 토지의 사용현황을 조사하여 공부에 정확히 반영하는 것이 궁극적인 해결방법이지만, 이와 더불어 각종 토지관련 규제법에서 토지에 대한 독자적인 분류체계를 취하는 것을 통일하여 국민의 혼선을 방지하는 것이 필요하다. 또한 현행법상 서로 다른 지목이더라도 행정상 동일한 규제를 한다면, 같은 유형(Categories)의 지목에 포함시킬 필요가 있다.

본 연구에서 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률(이하 ‘측량수로지적법’이라 한다)상 지목의 분류를 다른 토지 규제 법률과 체계상 정합성을 가지도록 새로운 분류체계를 마련하는 것을 제안하고자 한다. 이를 위하여 각종 토지관련 법률의 분석과 관련 문헌을 문헌분석적인 연구방법을 이용하여 정리 분석하고자 한다.

2. 우리 지목체계의 연혁 및 비교법적 고찰

2.1. 우리나라 지목의 변천

1910년 토지조사사업에서 근대적 지적이 도입되어 토지의 사용목적에 따라 지목이 구분되기 시작하였다. 일제에 의하여 행하여진 토지조사사업은 조선시대의 양전사업 및 지계사업과 연결하여 식민정책 사업으로서 토지제도의 확립에 목적이 있었으나, 그 실질은 한일합방에 따른 민심수습과 토지수탈을 목적으로 조선총독부 임시 토지조사국에서 토지조사를 실시하였다. 토지를 조사하여 공적인 장부에 등록하기 위해서는 일정한 형식이 요구되는 데 지적공부에 등록하는 사항 중 지목은 그 구성요소 중 하나였다.³⁾

토지조사사업 당시 지목은 18개였으며, 과세지, 면세지, 비과세로 구분되었다. 과세지는 전, 답, 대, 지소, 임야, 잡종지이었으며, 면세지는 사사지(종교용지), 분묘지, 공원지, 철도용지, 수도용지가 해당되며, 비과세지는 도로, 구거, 하천, 제방, 성첩(사적지), 철도선로, 수도선로였다.⁴⁾ 1918년 6월 18일 지세령의 개정에서 ‘지소’에서 유지를 독립된 지목으로 분리하여 19개 지목이 되었으며, 1943년 3월 31일 조선지세령에서 잡종지에서 염전과 광천지를 독립된 지목으로 분리하여 21개 지목이 되었다. 이처럼 지목의 범위를

결론에 있어서는 지적법의 지목을 기준으로 토지관련 법규의 정비를 제안하고 있어 지목분류에 있어 지적학적인 틀을 벗어나지 못한 한계가 있다. 정우성(정우성(2013), 「도시형 토지관리를 위한 용도지역제와 지목제도의 연계화 방향에 관한 연구」, 한국지적정보학회지, 제15권 제2호.)은 용도지역제와 지목제도를 비교하여 도시형 토지관리를 위한 양제도의 연계가능성을 검토하였다. 김영수·지종덕(김영수·지종덕(2014), 「입체지적 도입을 위한 지목세분화에 관한 연구」, 한국지적정보학회지, 제16권 제1호.)은 토지의 입체지목 도입을 위한 지목세분화 방안을 제시하고 있다. 이현준(이현준(2012), 「현행지목제도의 개선을 위한 법적 고찰」, 토지공법연구, 제58집.)은 현행법상의 지목분류체계 및 그 설정기준이 현실적으로 부적합하다는 점과 지목불부합의 문제가 심각하다는 점을 인식하였으나, 현행 28지목의 체계를 유지하면서 해결방안을 모색하고 있다. 이봉주·고준환(이봉주·고준환(2005), 「U-지적을 위한 지목정보 분류체계의 개선에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제21권 제2호.)은 유비쿼터스 지적제도의 필수불가결한 정보의 역할을 수행할 수 있도록 지목체계의 개선방안 제시하고 있다. 김윤기·이상범(김윤기·이상범(2005), 「3차원 지적의 도입을 위한 지목체계 개선방안에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제21권 제2호.)은 3차원 지목의 도입에 따른 지목체계 개선방안으로서 지목의 재분류와 코드화방안을 제시하고 있다.

3) 이장우(2004), 「지목분포변화가 지방재정자립도에 미치는 영향」, 한국지적학회지, 제20권 제1호, pp.47-48.

4) 이장우(2004), 「지목분포변화가 지방재정자립도에 미치는 영향」, 한국지적학회지 제20권 제1호, p.48.

확대한 것은 과세대상인 토지의 범위를 확대하고자 하는 의도였다.⁵⁾

해방 후 1950년 12월 1일 지적법이 제정되었으나, 일제치하의 21개 지목이 그대로 유지되었다. 1975년 12월 31일 제1차 전문 개정된 지적법(법률 제165호)은 과수원, 목장용지, 공장용지, 학교용지, 운동장, 유원지 등 6개 지목을 신설하고 유지와 지소는 유지로, 철도용지와 철도선로는 철도용지로, 수도용지와 수도선로는 수도용지로 각각 통합하여 24개 지목으로 분류하였다. 2001년 1월 26일 제2차 전문개정지적법(법률 제 6389호)에서는 다양하게 세분화된 토지의 용도를 반영하여 위하여 토지의 주된 사용목적 또는 용도에 따라 주차장, 주유소용지, 창고용지, 양어장 등 4개 지목을 새로이 도입하여 현재 지목은 28개로 구분되고 있다.⁶⁾

2.2. 외국에서의 지목

지목을 사용하는 국가는 동양에서는 일본, 한국, 대만이며, 서양에서는 독일이 사용하고 있다.⁷⁾ 일본은 지적과 등기를 일원화하여 관리하기 때문에 지목에 관한 사항을 부동산 등기법과 동법 시행령에서 규정하고 있다.

부동산등기법 시행령 제2조 및 부동산등기사무취급수속준칙(不動産登記事務取扱手續準則 第68條、第69條)에 의하면 지목을 토지의 주된 용도에 따라 논(田), 밭(畑), 택지(宅地), 학교용

지(學校用地), 철도용지(鐵道用地), 염전(鹽田), 광천지(鑛泉地), 지소(池沼), 산림(山林), 목장(牧場), 임야(原野), 묘지(墓地), 경내지(境內地), 운하용지(運河用地), 수도용지(水道用地), 하수용수로(用惡水路), 저수지(ため池), 제방(堤), 도랑(井溝), 보안림(保安林), 공용도로(公衆用道路), 공원(公園), 잡종지(雜種地)로 23가지로 구분하고 있다.

독일은 용도지목과 토성지목의 복식지목을 운영하고 있으며, 토지과세만이 아니라, 국토개발, 토목공사, 농업 등 토지관련 업무의 중요한 정보로 활용되고 있다.⁸⁾

독일의 지목은 8개의 대분류와 64개의 소분류로 구성되어 있다. 농지는 토양의 종류, 토양의 생성유형, 토지의 상태 등의 기준에 따라 등급이 나누어지며, 녹지는 토양의 종류, 기후, 수분의 함유량 등을 기준으로 등급이 나누어진다.

미국에서는 국토 전반에 대하여 우리의 지목에 해당하는 것은 찾을 수 없으나, CFR(Code of Federal Regulations) Title 36(Parks, Forests, and Public Property)에서는 Hells Canyon National Recreation Area내에서의 개인 소유 토지를 ①농지(Farm)/산림(forest)/초지(grazing land) ②광산(Mining land) ③주거지(Residential land) ④상업지(Commercial land)로 구분하고 있는 등⁹⁾ 특정지역에서 부분적으로 토지를 유형화시키기도 한다.

5) 이장우(2004), 「지목분포변화가 지방재정자립도에 미치는 영향」, 한국지적학회지 제20권 제1호, p.48.

6) 서철수·지종덕(2002), 「한국의 지적사」, p.221. 이하.

7) 김재형(1998), 「우리나라 지목제도의 개선방향에 관한 연구」, 우암논총, 제19집, p.114.

8) 김재형(1998), 「우리나라 지목제도의 개선방향에 관한 연구」, 우암논총, 제19집, p.114.

9) Code of Federal Regulations §292.22.

3. 지목의 기능과 현행지목체계의 문제점

3.1. 지목의 의의 및 기능

측량수로지적법에서는 지목을 “토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록한 것”이라고 정의하고 있다. 이에 대하여 지목을 “토지관리의 효율화를 위하여 1필지마다 지형, 토성 또는 용도 등 토지의 현상에 따라 구분된 토지의 종류에 붙이는 법률상 명칭¹⁰⁾”이라고 정의하기도 하고, “일정한 틀을 정하여 토지 용도를 토지의 주된 사용목적에 따라 체계화함으로써 토지의 종류를 구분·표시한 것¹¹⁾”이라고 정의하기도 한다. 생각건대, 지목은 “사용목적에 따라 토지를 특정 범주(Kategorie)로 구분한 것”으로, 지목법정주의에 따라 “그 범주를 법률에 규정”하고 지적공부에 등록하고 있다.

지목은 강학상 토지현황별, 소재지역별, 산업별, 국가발전별, 수성내용별로 분류할 수 있다.¹²⁾ 즉, 토지의 현황에 따라 ‘지형지목’, ‘토성지목’, ‘용도지목’¹³⁾으로, 소재지역에 따라 ‘농촌형 지목’, ‘도시형지목’으로, 산업별에 따라 ‘1차 산업형 지목’, ‘2차 산업형 지목’, ‘3차 산업형 지목’으로, 국가발전을 기준으로 ‘선진국형 지목’, ‘후진국형 지목’으로, 구성내용에 따라 ‘단식지목’, ‘복식지목’으로 나눌 수 있다.¹⁴⁾

토지를 지목으로 분류하여 유형화한 이유는 다음과 같다. 첫째, 토지의 용도에 따라 공평하게 세금을 부과하기 위함이다. 이는 지목의 전통적이고 고유한 기능이라고 할 수 있다. 둘째, 국토의 각종 계획과 관리를 위한 토지 정보로서 도로·하천 등의 공공용지의 관리와 국유재산 관리 및 토지이용현황과 건설 등 국토정보 관리의 중요한 기반으로서 역할을 한다. 토지를 지목으로 분류함으로써 토지관리의 과학을 꾀하고 한정된 토지를 효율적으로 이용·보전할 수 있다.¹⁵⁾ 셋째, 국토의 종합계획 등을 고려하여 정해진 지목 이외에, 토지 소유자 등이 자의적으로 토지를 다른 용도로 사용하지 못하게 함으로서 국토의 균형적인 발전을 꾀하는 데 이바지 한다. 따라서 용도지목을 기반으로 지형지목과 토성지목을 병행하여 국토개발 등 여러 가지 계획업무 및 관리업무에 효율적으로 활용되도록 지목을 보완하여야 한다.¹⁶⁾

토지이용에 대한 지속가능성과 환경의 중요성에 대한 인식이 높아짐에 따라 토지 이용개발 및 관리측면에서도 새로운 전환을 가져오고 있으며 지식정보화 사회가 도래됨에 따라 국토 공간에 대한 정보와 토지관련 정보에 대한 수요가 크게 증가하고 있다.¹⁷⁾

10) 원영희(1990), 『지적학원론』, 신라출판사, p.143.

11) 손세원(1997), 「한국의 지목운용실태에 관한 연구」, 단국대 박사학위 청구논문, pp.17-18; 이장우(2004), 「지목분포변화가 지방재정자립도에 미치는 영향」, 한국지적학회지 제20권 제1호, p.47; 신순호·김정민·곽정원(2006), 「지목체도의 개선에 관한 연구」, 한국지적정보학회지 제8권 제1호, p.37.

12) 신순호·김정민·곽정원(2006), 「지목체도의 개선에 관한 연구」, 한국지적정보학회지 제8권 제1호, p.37.

13) 우리나라의 지목은 용도지목을 사용하고 있으나, 하천, 구거(자연적 수로), 유지, 광천지 등과 같이 토성지목에 따라 분류되는 지목도 있다는 주장이 있다(김재형(1998), 「우리나라 지목체도의 개선방향에 관한 연구」, 우암논총 제19집, p.13). 그러나 하천, 구거, 유지 광천지도 토성지목이라고 보다는 용도지목으로 보아야 한다.

14) 원영희, 앞의 책, pp.145-151.

15) 김윤기·이상범(2005), 「3차원 지적의 도입을 위한 지목체계 개선방안에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제21권 제2호, p.80; 이준우(2001), 「토지이용·관리와 지적제도에 관한 연구」, 대한지적공사 제24회 지적세미나.

16) 김재형(1998), 「우리나라 지목체도의 개선방향에 관한 연구」, 우암논총 제19집, pp.116-117.

17) 이명근·황보상원(2007), 「지목을 활용한 지역특화산업 분석에 관한 연구」, 한국지적정보학회지, 제9권 제1호, p.26.

3.2. 현행 지목체계의 문제점

3.2.1. 농촌형 지목과 도시형 지목의 세분화에 서의 불균형

이른바 농촌형 지목은 ‘전’, ‘답’, ‘과수원’, ‘목장
용지’, ‘임야’ 등과 같이 세분화되어 있는데 반하
여, 도시형 토지이용은 ‘대’, ‘공장용지’ 등에 불
과하여 주거용 대지와 상업용·업무용 대지의 특
성의 차이를 나타내지 못하는 문제점이 지적되
어,¹⁸⁾ ‘대’ 지목의 지목세분화의 필요성이 주장되
고 있다.¹⁹⁾ 즉, ‘대’ 지목은 여러 가지 다양한 토지
이용에 따른 건축물이 존재함에도 불구하고 현재
의 측량수로지적법 체제하에서는 관공서나 의료
시설, 모텔 등이 모두 동일한 지목으로 설정되고
있지만 이러한 토지이용과 관련한 법조항이나 용
어정의가 없는 현실이어서 무엇보다도 용도지목
의 분류에 대해 다양한 토지이용을 그대로 반영
할 수 있는 명확한 기준설정에 대한 전반적인 재
검토가 필요하다고 한다.²⁰⁾

또한 ‘대’지목의 경우에 주거용과 상업·업무용
이 동일하게 취급하고 있으나 실제로 과세적용
이나 개별지가산정 등의 업무부서에서는 상업용
으로 분류하여 적용하고 있어 현행법상 지목은
형식적이거나 참고사항의 보조적인 역할만 하고
있다.²¹⁾ 국토이용계획도, 토지이용현황도, 토지
특성조사도, 토지피복도의 도면의 경우에 ‘대’ 지

목을 주거용과 상업용으로 별개로 분류하고 있
음²²⁾을 볼 때 ‘대’ 지목을 택지와 상업용등으로 분
류할 필요성이 대두된다. 또한 농촌형 지목이 너
무 세분화되어 있으므로, 도시형 지목과의 균형
상 관련된 지목을 대분류 지목으로 통합할 필요
성이 있다.

3.2.2. 새로운 지목 창설상의 문제점

지금까지 지목의 변천과정을 보면, 오로지 토
지관련 세금을 부과하기 위한 측면에서 새로운
지목이 생성되었다는 점이다. 즉, 생산력이 있는
토지는 새로운 지목으로 조정을 하였고, 과세가
되지 않는 공공용지목은 그 명칭변경에 그쳤다는
것이다. 지목조정 기준은 산업화와 도시화로 인
한 토지용도의 다양성과 비교하여 볼 때 명확
한 기준이 없고, 대, 전, 잡종지에서 생산력이 있
는 몇 가지 지목만 분리한 정도였다.²³⁾

전, 답, 과수원 등의 지목은 토지를 자연상태
에서 이용하는 경우에 해당하며, 도시지역에서
많이 분류되는 대, 학교용지, 공장용지 등은 토
지 이용의 궁극적인 형태가 토지 자체가 아니
고 건축물 또는 시설물을 통해 이루어진다.²⁴⁾
따라서 도시형 지목에서는 건축물 또는 시설물
의 용도 등의 고려하여 지목을 세분화할 필요
가 있다.

18) 김재형(1998), 「우리나라 지목제도의 개선방향에 관한 연구」, 우암논총 제19집, p.123.

19) 김준현·권영웅(2010), 「“대”지목의 상업용 토지이용에 따른 지목세분화의 필요성」, 한국지적정보학회지, 제12권 제1호, p.130. 이하; 김준현·권기욱(2011), 「“대”지목의 효율적 토지이용 등록을 위한 지목세분화 방안」, 한국지적학회지, 제27권 제1호, p.66. 이하.

20) 김준현·권기욱(2011), 「“대”지목의 효율적 토지이용 등록을 위한 지목세분화 방안」, 한국지적학회지, 제27권 제1호, p.77.

21) 김준현·권기욱(2011), 「“대”지목의 효율적 토지이용 등록을 위한 지목세분화 방안」, 한국지적학회지, 제27권 제1호, p.77.

22) 김준현·권영웅(2010), 「“대”지목의 상업용 토지이용에 따른 지목세분화의 필요성」, 한국지적정보학회지, 제12권 제1호, p.130.

23) 김윤기·이상범(2005), 「3차원 지적의 도입을 위한 지목체계 개선방안에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제21권 제2호, p.86.

24) 이봉주·고준환(2005), 「U-지적을 위한 지적정보 분류체계의 개선에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제21권 제1호, p.181.

3.2.3. 토지 이용의 다양성 증가에 따른 지목분류의 한계

현행 28개 지목분류체계는 구성의 단순성과 운영의 경직성 등으로 인하여 현대사회의 복잡하고 다양하며 입체적인 토지의 이용사항을 명확하게 구분하여 지목공부에 등록하고 사용자에게 정확한 정보를 전달하기에는 부족한 면이 있다.²⁵⁾ 사회 발전에 따라 토지이용이 다양화되어, 종래 지목의 범주에 포섭되기 어려운 토지유형이 등장하고 있다. 이러한 유형의 토지는 잡종지로 분류되어 그 수가 점차 증가되고 있다. 잡종지의 점진적인 증가는 토지이용의 다양화에 따라 기존 지목으로 처리 곤란한 토지이용의 형태가 계속적인 증가추세에 있는 것을 반영하는 근거라고 할 수 있다.²⁶⁾ 따라서 토지의 사용용도의 특성을 고려하여 지목의 분류를 유연하게 재구성하여 토지의 세 분류를 통합한 대분류체계를 도입할 필요성이 있다.

3.2.4. 지목과 토지관련 규제법상 분류와 불일치

지적은 토지에 대한 기본 정보를 공시함으로써 다른 토지 관련 법령의 기초 자료를 제공하고 있다. 지적에 관한 사항 중 지목은 토지에 대한 평가자료 제공은 물론이고 나아가 토지에 대한 용도에 따른 규제의 기초 자료를 제공할 수 있어야 한다. 그런데, 현행 각종 토지관련 규제법에서 토지 관리를 위한 토지분류를 측량수로지적법상의 지목과 별개의 기준에 의하여 규율하고 있어

지목의 효용성이 매우 저조하다. 즉, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 용도지역지구제, 농지법에 의한 농지의 분류, 산림법에 의한 임야의 분류 등 토지 관련법들이 각 부처 단위의 독자적인 토지 유형화에 따르고 있다. 이러한 토지 분류의 차이는 부처 상호간의 효율적인 업무협조는 물론이고 국민을 혼란스럽게 하고 있다.²⁷⁾ 따라서 토지의 분류를 국가적 차원에서 통일화할 필요성이 제기된다. 이를 위해서는 지목의 고도화와 표준화가 되어야 하며, 정부 각 부처에서 관리하고 있는 각종 공부가 이를 충족시키는 형태로 작성 관리되어야 한다.²⁸⁾

3.2.5. 공부상의 지목과 현실 지목의 불부합

지목과 관련하여 가장 주요한 문제로 대두되고 있는 현황지목과 법정지목의 불일치 문제이다. 지목은 국토개발 및 도시계획 등 국토개발정책 수립 등에의 활용은 물론, 건축법에서도 공시정보로서의 가치가 매우 크다. 지목정보의 공시 기능 강화를 위해 지목변경신청의 해태에 따른 과태료 처분 등과 같은 규정이 있음에도 불구하고, 건축허가 등에서처럼 다른 법률에서 지목변경을 강제하지 않는 이상 지목변경을 신청하는 경우는 매우 드물다. 토지 소유자는 지목변경사유가 발생하였더라도 지목변경절차 없이 토지를 사용하는 사례가 빈번하여 '지목불부합'의 문제는 심화되고 있는 실정이다.²⁹⁾

25) 김영수·지종덕(2013), 「한국 입체지적을 위한 지목체계 개선방안에 관한 연구」, 2013년 한국지적정보학회 & 서울특별시 춘계학술대회 논문집, p.118.

26) 김윤기·이상범(2005), 「3차원 지적의 도입을 위한 지목체계 개선방안에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제21권 제2호, p.87.

27) 지종덕(2002), 「한국의 지목체계 실태와 개편 방안」, 지리학 연구, 제36권 제2호, pp.109-110.

28) 김윤기·이상범(2005), 「3차원 지적의 도입을 위한 지목체계 개선방안에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제21권 제2호, p.87.

29) 유창호·홍성우(2013), 「현황지목정보 조사체계 개선을 통한 활용도 제고 방안」, 한국지적정보학회지, 제15권 제1호, p.20.

지적공부상 지목과 현실의 토지이용상황이 서로 다른 지목 불일치 문제는 불법적인 지목변경, 산업화와 도시화를 거치면서 도시의 급속한 팽창으로 무질서하게 설치된 각종 건축물과 공작물, 토지 소유자의 불성실한 토지이용 신청 기피 및 토지 관련 부서의 미온적 대처 등의 원인으로 시간이 갈수록 확대되는 경향이다.³⁰⁾ 이러한 문제의 원인 중 하나는 용도에 따른 토지 규제 법률에서 측량수로지적법 상 지목이외에도 현실적인 토지의 사용 용도를 기준으로 규율하는 점이다.

예를 들면, 경기도 포천시 신읍동과 소흘면 송유리, 군내면 유교리, 가산리 방축리의 지목불일치 분석을 한 선행연구³¹⁾에서 지목이 ‘답’인 토지가 실제로 이용되는 현황지목은 ‘전’이 약 95%이고, ‘대’의 비율이 약 4%이고, 공장용지의 비율이 약 1%라고 한다.³²⁾ 따라서 이러한 조사결과를 보면 ‘답’의 현황 지목은 대부분 ‘전’인 것은 알 수 있다. 생각건대 현행법상 ‘전’, ‘답’, ‘과수원’ 지목을 ‘농지’라는 지목으로 통합한다면 이러한 지목불일치는 95%는 해소될 것이다. ‘전’과 ‘답’, ‘과수원’은 각종 토지 규제 법률상 규제의 차이가 거의 없고, 토지 평가시 차이가 있을 뿐이다. 따라서 대부분 지목으로서 ‘농지’에 포함시키고, 해당 토지에 대한 감정평가의 참고자료로서 차이는 토지의 개별적인 특성으로 고려하면 충분할 것으로 생각된다.

농지법에서 농지를 “전·답·과수원 그 밖에 법

적 지목 여하에 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생 식물 재배로 이용되는 토지 및 그 토지의 개량시설과 그 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령으로 정하는 시설의 부지”라고 규정하고 있다.³³⁾ 대부분 지목으로서 농지와 같이 맞춘다면 농지에 대한 지목의 불부합은 어느 정도 해소될 것으로 생각된다.

요컨대 현황지목(현재 토지가 이용되고 있는 현황에 의한 지목)은 지적공부에 등록되지는 않았으나, 토지 관련 행정은 현황지목을 활용한 처리가 많아 현황지목정보가 필요한 시점에 토지이용상황을 조사하여 업무에 적용하고 있다.³⁴⁾ 따라서 현황지목을 적용한 법령들을 참조하여 법정 지목을 재구성한다면 지목불일치 문제는 어느 정도 해소될 것으로 생각된다.

4. 새로운 지목체계의 구성

4.1. 구성방향

현실적으로 지목체계는 매우 이용범위가 넓으며 토지의 경제적 가치와 밀접하여, 타 법규와 연관관계가 복잡하게 전개되어 있으므로 이러한 상관관계를 고려하여 현재의 지목제도를 변경하여야 한다.³⁵⁾ 즉, 지목을 설정하는 목적은 개별 필지를 특정 범주로 분류하여 관리하기 위함이라고 할 수 있는데, 토지의 관리는 각종 토지관련 규제법에서 하고 있으므로, 지목분류체계는 토지를 규제하는 타 법령과 정합성을 유지하는 방향으로

30) 박진평·배우재·홍성연(2014), 「지목불일치 해소를 위한 현실 지목의 조사 방법 연구」, 한국지적학회지, 제30권 제3호, p.60.

31) 박진평·배우재·홍성연(2014), 「지목불일치 해소를 위한 현실 지목의 조사 방법 연구」, 한국지적학회지, 제30권 제3호, p.59.

32) 박진평·배우재·홍성연(2014), 「지목불일치 해소를 위한 현실 지목의 조사 방법 연구」, 한국지적학회지, 제30권 제3호, p.64.

33) 농지법 제2조1호.

34) 유창호·홍성우(2013), 「현황지목정보 조사체계 개선을 통한 활용도 제고 방안」, 한국지적정보학회지, 제15권 제1호, p.21.

35) 이명근(2006), 「지목체계의 모형개발과 역할확대 방안 연구」, 부동산학 연구, 제12집 제1호, p.9.

구성하여야 한다. 예컨대 현행 측량수로지적법 상 ‘전’, ‘답’, ‘과수원’은 별개의 지목으로 분류되지만, 농지법에서는 농지로서 통합적으로 규율하고 있다. 따라서 별개의 지목으로 구성하기보다는 대분류 지목으로서 ‘농지’로 구성하고 전, 답, 과수원은 구체적인 토지의 특성으로 지목의 하위개념(또는 소분류 지목)으로 구성하는 것이 타당하다고 생각된다.

일부 견해³⁶⁾는 지목체계를 다단계 시스템으로 상, 중, 하위의 3단계 시스템으로 유사지목을 통합하여 현행 법률적인 지목제도를 관리하기 위한 상위단계에 지표표를 설치하고, 중위단계는 현행의 지목체계를 유지하며 하위단계의 현황을 구분하기 위한 가운데 단계의 지목을 설치하며, 지목을 세분화하고 토지관련 법규에 구애 없이 자유로운 토지 이용 현황으로 구성하며, 일정의 구분코드 형식과 간략한 기술형식으로 체계적인 전산 입력을 통하여 고정성과 가변성을 동시에 표현가능하게 하며 또한 1필지 내 둘 이상의 현황이 존재할 경우 점유비율을 기재할 수 있도록 하여야 하며 다중의 토지 이용 현황을 관리할 수 있도록 주장한다. 다만, 이 견해는 상위 지목으로 농지, 녹지, 대지, 공공용지, 수리 용지, 위락용지, 사적 용지, 기타용지로 분류하고, 농지에 전, 답, 과수원, 염전을, 녹지에는 목장용지, 임야, 광천지를 포함시키는 데,³⁷⁾ 농지법, 초지법, 도로교통법 등과 정합성에서 문제가 있다고 생각된다.

지목의 범주를 정함에 있어서 토지 규제 법령을 중심으로 동일한 법령에 의하여 규율되는 개

개의 지목은 하나의 대분류 지목으로 구성하고, 개개의 토지의 특성은 세부 항목으로 구성하는 것이 타 법률과의 정합성 측면에서 유리하다고 생각된다.

또한, 산업 및 도시발전에 따라 공중시설물 및 지하시설물이 점차 증가하고 있다. 공간적 입체적 토지이용이 증가함에 따라 토지에 대한 입체적 정보를 제공하기 위해서 입체지적이 도입이 요원하다. 이미 정부는 국가지리 정보시스템(National Geographic Information System)을 구축하여 도로, 철도 등 지상 시설물을 비롯하여 가스, 상하수도 등 지하매설물과 토양, 산림, 수자원 등의 정보를 관리하고 있다. 국가차원에서 전략적으로 계획·추진된 정보화 활동들이 효율적으로 집행되기 위해서는 현재의 2차원 지적은 그 역할이 한정적일 수밖에 없다. 토지에 대한 정보의 효율성을 높이기 위해서는 3차원 지적이 요원하며, 이와 더불어 입체지목의 도입이 필요하다. 다만, 입체지목을 어떤 방향으로 도입할 것인지는 차후 추가적인 연구를 통하여 종국적인 방향을 제시할 예정이지만, 임시방편으로 토지가 공중, 지하와 다른 용도로 사용된다면 이를 병기하는 방안을 제시한다. 예컨대 하천을 복개하여 도로로 사용하는 경우에 수리용지(하천)과 교통용지(도로)를 병기하는 방법이다.

구체적인 지목의 구성은 다음과 같이한다. 먼저 관련법령의 적용범위를 반영하여 토지를 대분류한 후에, 다시 대분류에 속하는 토지 중 고유한 특성을 반영하여 다시 중 분류한다. 그리고 추가

36) 이명근(2006), 「지목체계의 모형개발과 역할확대 방안 연구」, 부동산학 연구, 제12집 제1호, p.9.

37) 이명근(2006), 「지목체계의 모형개발과 역할확대 방안 연구」, 부동산학 연구, 제12집 제1호, p.9.

적으로 개별토지의 특성 및 부수적인 공중 및 지하시설물(공중의 전선, 지하에 매설된 가스관 등)이 있다면 이를 표기하는 방법을 제안한다. 예컨대, 현재 지목 ‘전’, ‘답’, ‘과수원’은 농지법에서 규율하고 있으므로, ‘농지’라는 대분류로 묶고, 다시 고유한 특성을 반영하여 ‘전’, ‘답’, ‘과수원’으로 분류한다. 그리고 개별토지에 고유한 특성이나 공중 또는 지하시설물이 부수적으로 있다면 그러한 것을 추가적으로 표시한다.

4.2. 관련 특별법과 연계된 지목체계의 구성

토지를 토지관련 규제법령을 기준으로 크게 농지, 대, 녹지, 교통용지, 산업용지, 교육·문화용지, 위락용지, 수리용지, 해안지, 잡종지 등 10종으로 구분하였다. 이 대분류 지목에 대하여 지목법정주의를 적용하여 측량수리지적법에 지목의 유형으로 규정할 것을 제안한다.

토지를 10종으로 크게 분류한 것은 토지 관련 규제법령을 기준으로 한 것으로 농지법, 택지개발촉진법, 건축법, 초지법, 산지관리법, 도로법, 철도산업발전기본법, 철도건설법, 도시철도법, 항공법, 수도권신공항건설촉진법, 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 공장 및 광업재단 저당법, 학교용지 확보 등에 관한 특례법, 문화재보호법, 국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률, 장사 등에 관한 법률, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 자연공원법, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률, 공유수면 관리법, 하천법, 저수지·댐의 안전관리 및 재해에

방에 관한 법률, 온천법·지하수법, 소금산업진흥법, 간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률 등을 기준으로 한 것이다.

4.3. 대분류 지목의 세분화

10종의 대분류된 토지의 유형을 관련 법률을 참조하여 유사한 특성을 가진 토지끼리 분류한다. ‘농지’는 농지법에 따라 현재 전, 답, 과수원 지목 및 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지와 농지의 개량시설과 농지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지로 한다. 농지는 그 토지상에 있는 농작물의 경작방법에 따라 ‘전’, ‘답’, ‘과수원’, ‘기타 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지’로 구분한다. ‘대’ 지목은 그 토지상의 건축물의 용도를 고려하여 ‘택지’, ‘상업용’, ‘업무용’으로 구분한다.

‘녹지’는 초지법이 적용되는 ‘초지’와 산지관리법이 적용되는 ‘산지’로 구분한다. 초지란 “다년생개량목초(多年生改良牧草)의 재배에 이용되는 토지 및 사료작물재배지와 목장도로·진입도로·축사 및 농림축산식품부령으로 정하는 부대시설을 위한 토지”를 말한다.³⁸⁾ ‘산지’는 산지관리법에서 “입목·죽이 집단적으로 생육하고 있거나 일시 상실된 토지, 집단적 생육에 사용하게 된 토지 및 임도, 작업로 등의 산길이거나 이러한 토지에 있는 암석지 및 소택지”라고 규정하고 있다.³⁹⁾

‘교통용지’는 도로법이 적용되는 ‘도로’, ‘도로이용지원시설(주차장 등)’로 철도산업발전기본법,

38) 초지법 제2조1호.

39) 산지관리법 제2조1호.

철도건설법, 도시철도법 등이 적용되는 ‘철도용지’, 항공법, 수도권 신공항 건설촉진법 등이 적용되는 ‘항공용지’로 구분한다. 도로란 “도로법에 따른 도로, 유료도로법에 따른 유료도로, 농어촌도로 정비법에 따른 농어촌도로, 그 밖에 현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차마(車馬)가 통행할 수 있도록 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소”를 말한다.⁴⁰⁾ 철도는 “여객 또는 화물을 운송하는 데 필요한 철도 시설과 철도차량 및 이와 관련된 운영·지원체계가 유기적으로 구성된 운송체계”를 말하는데,⁴¹⁾ 이러한 부지를 철도용지라고 한다.

‘산업용지’는 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률, 산업입지 및 개발에 관한 법률, 공장 및 광업재단 저당법 등을 참조하여 ‘공장용지’, ‘창고용지’, ‘광업용지’로 구분한다. ‘교육·문화용지’는 주로 비과세 대상인 토지로서 학교용지 확보 등에 관한 특례법이 적용되는 ‘학교용지’, ‘종교용지’, 문화재보호법이 적용되는 ‘사적지’, 국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률, 장사 등에 관한 법률이 적용되는 ‘묘지’로 구분한다.

‘위락용지’는 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 자연공원법이 적용되는 ‘공원’과 체육시설의 설치·이용에 관한 법률이 적용되는 ‘체육용지’, 그리고 ‘유원지’로 나눌 수 있다.

‘수리용지’는 공유수면관리법을 고려하여 ‘하천’과 ‘구거’, 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률에 의한 ‘유지’, ‘양어장’, 그리고 온천법·지하수법에 의한 ‘용출지(온천·지하수)’, 하천법,

〈표 1〉지목분류표

지목	구분	관련법령 예시
농지	<ul style="list-style-type: none"> •진 •답 •과수원 •기타 농작물·다년생식물 경작지 	농지법
대	<ul style="list-style-type: none"> •택지 •상업용 •업무용 	택지개발촉진법 건축법
녹지	<ul style="list-style-type: none"> •초지 •산지 •미개간지 	초지법 산지관리법
교통용지	<ul style="list-style-type: none"> •도로 •도로이용지원시설(주차장 등) •철도용지 •항공용지 	도로법 철도산업발전기본법, 철도건설법, 도시철도법 등 항공법, 수도권신공항건설촉진법
산업용지	<ul style="list-style-type: none"> •공장용지 •창고용지 •광업용지 	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 산업입지 및 개발에 관한 법률 공장 및 광업재단 저당법
교육·문화용지	<ul style="list-style-type: none"> •학교용지 •종교용지 •사적지 •묘지 	학교용지 확보 등에 관한 특례법 문화재보호법 국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률 장사 등에 관한 법률
위락용지	<ul style="list-style-type: none"> •공원 •체육용지 •유원지 	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 자연공원법 체육시설의 설치·이용에 관한 법률
수리용지	<ul style="list-style-type: none"> •하천 •구거 •유지 •양어장 •용출지(온천·지하수) •수도용지 •하수용지 	공유수면관리법 하천법 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률 온천법·지하수법 수도법, 하수도법
해안지	<ul style="list-style-type: none"> •염전 •간척지 	소금산업진흥법 간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률
잡종지	<ul style="list-style-type: none"> •기타 용도로 사용되는 토지 	

40) 도로교통법 제2조1호.

41) 철도산업발전기본법 제2조1호.

수도법, 하수도법 등을 고려하여 수도용지, 하수도용지로 나눌 수 있다.

‘해안지’는 해안에 주로 접한 토지들로서 과거에는 그 관리가 등한시 되어 왔으나, 점점 그 중요성이 대두됨에 따라 특별히 별도의 대분류로 구성하였다. 이에는 소금산업진흥법이 적용되는 ‘염전’과 간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률이 적용되는 ‘간척지’로 나눌 수 있다. 잡종지는 이상의 지목에 포함되지 않는 토지로 기타 용도로 사용되는 토지들이다.

이상의 지목의 구성을 정리하면 <표 1>과 같다.

5. 결론

법정지목과 현실지목이 불일치하여 이에 대한 개선안은 여러 논문에서 제시되고 있으나 아직까지 뚜렷한 대안은 되지 못하고 있다. 본고에서는 법정지목과 현실지목의 불일치 원인으로 측량수로지적법상 법정지목의 분류가 불합리하다는 점을 지적하면서, 그 대안으로 법정지목의 재분류를 제안하였다. 이는 토지관련 규제 법률들은 대부분 지적법상 지목이 아니라 현황지목을 중심으로 규율하므로, 현황지목은 지적공부에 등록되는 않았으나 현황지목을 활용한 행정업무처리가 많아 담당부서는 현황지목정보가 필요한 시점에 토지이용상황을 조사하여 업무에 적용하고 있다. 법정지목을 중심으로 현황지목을 맞추는 것은 법리상 바람직하지 못하므로, 현황지목을 중심으로 측량수로지적법상 지목을 재구성하는 것이 바람직하다고 생각한다.

본고에서는 토지관련 규제 법률들을 참조하여

토지를 크게 ‘농지’, ‘대’, ‘녹지’, ‘교통용지’, ‘산업용지’, ‘교육-문화용지’, ‘위락용지’, ‘수리용지’, ‘해안지’, ‘잡종지’로 10종으로 분류하였고, 각 대분류 지목에 속하는 토지를 다시 분류하였다.

본 연구의 한계로서 토지를 규제하는 관련법률 상호간에도 분류기준이 서로 달라 토지의 분류가 명확하지 않은 한계가 있었다. 향후 토지규제 관련 법률의 정비が必要하며, 이와 더불어 토지의 분류를 재검토할 필요성이 있다고 생각한다. 본 연구에서는 토지의 분류의 방향성만 제시한 것에 의미를 두고자한다. 토지 관련 법률의 정비 및 이와 관련한 토지의 분류는 향후의 연구과제로 미루고자 한다.

감사의 글

이 논문은 2014년도 광운대학교 연구년에 의하여 연구되었음.

【참고문헌】

- 김영수·지종덕(2013), 「한국 입체지적을 위한 지목체계 개선방안에 관한 연구」, 2013년 한국지적정보학회&서울특별시 춘계학술대회 논문집.
- 김영수·지종덕(2014), 「입체지적 도입을 위한 지목세분화에 관한 연구」, 한국지적정보학회지 제16권 제1호.
- 김윤기·이상범(2005), 「3차원 지적의 도입을 위한 지목체계 개선방안에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제21권 제2호.
- 김재형(1998), 「우리나라 지목제도의 개선방향에 관한 연구」, 우암논총 제19집.

- 김준현·권영웅(2010), 「“대”지목의 상업용 토지 이용에 따른 지목세분화의 필요성」, 한국지적정보학회지, 제12권 제1호.
- 김준현·권기욱(2011), 「“대”지목의 효율적 토지 이용 등록을 위한 지목세분화 방안」, 한국지적학회지, 제27권 제1호.
- 박진평·배우재·홍성언(2014), 「지목불일치 해소를 위한 현실 지목의 조사 방법 연구」, 한국지적학회지, 제30권 제3호.
- 서철수·지종덕(2002), 『한국의 지적사』.
- 손세원(1997), 「한국의 지목운용실태에 관한 연구」, 단국대 박사학위청구논문.
- 신순호·김정민·곽정완(2006), 「지목제도의 개선에 관한 연구」, 한국지적정보학회지 제8권 제1호.
- 유창호·홍성우(2013), 「현황지목정보 조사체계 개선을 통한 활용도 제고 방안」, 한국지적정보학회지, 제15권 제1호.
- 원영희(1990), 『지적학 원론』, 신라출판사.
- 이명근(2006), 「지목체계의 모형개발과 역할 확대 방안 연구」, 부동산학 연구, 제12집 제1호.
- 이명근·황보상원(2007), 「지목을 활용한 지역 특화산업 분석에 관한 연구」, 한국지적정보학회지, 제9권 제1호.
- 이봉주·고준환(2005), 「U-지적을 위한 지적정보 분류체계의 개선에 관한 연구」, 한국지적학회지, 제21권 제1호.
- 이장우(2004), 「지목분포변화가 지방재정자립도에 미치는 영향」, 한국지적학회지, 제20권 제1호.
- 이준우(2001), 「토지이용·관리와 지적제도에 관한 연구」, 대한지적공사 제24회 지적세미나.
- 이현준(2012), 「현행지목제도의 개선을 위한 법적 고찰」, 토지공법연구, 제58집.
- 정우성(2013), 「도시형 토지관리를 위한 용도지역제와 지목제도의 연계화 방향에 관한 연구」, 한국지적정보학회지, 제15권 제2호.
- 지종덕(2002), 「한국의 지목체계 실태와 개편 방안」, 지리학 연구, 제36권 제2호.