

현행 지목제도의 문제점에 대한 개선방안 도출에 관한 연구

- 지목의 설정과 변경 사례를 중심으로 -

A study on the Derivation of Improvement Method for the Problems of the Current Land Category System

- Focused on Land Category Classification and Conversion Cases -

최대집* · 신만중**

Choi, Dae-Jiup · Shin, Man-Joong

Abstract

This study proposes a legal limit from the administrative and management standpoint of the city hall/county office/gu office, which is the cadastral authority, in relation to the discrepancy between the actual land use status and the cadastral study that has been continuously raised. And also, from the point of view of civil complaints such as landowners, this study tried to evaluate the practical problems of the current land category system from the point of view of civil complaints such as landowners and to derive a solution to these problems. Therefore, this study indicates how the category of land use is classified, and how land use is restricted by the laws of Registration & Management of public cadastre. Also, it shows the reasons why discrepancy between the land use fixed by the law and the current state of actual use of land occurs. Additionally, This study suggests a plan to reorganize the Land Category system and it includes consolidation and subdivision of land. The study also describes a way to minimize the targets for conversion of land under control of Land Category System as well as to improve the law that protects the people's property rights.

Keywords: Land Category, Conversion of land Category, Land use, Property rights, Revision of the Law, Minimizing Discrepancies

1. 서론

1.1. 연구배경 및 목적

지적(地籍)이란 땅의 호적과 같은 것으로 토지의 소

재·지번(地番)·지목(地目)·면적·경계 또는 좌표를 등
록한 토지표시와 소유자 등의 정보를 국가가 공적장
부에 기록·관리하는 것이다. 우리나라의 지적은 세금
부과를 목적으로 한 과세용 지적으로 시작하여 사회
의 변화에 맞추어 토지과세 및 토지거래의 안전도모,

* 광운대학교 대학원 건설법무학과 박사과정 Ph.D Student, School of Legal Affairs in Construction, Kwangwoon University
(first author: ds2oxs@hanmail.net)

** 광운대학교 정책법학대학 법학부 교수 Professor, College of Law and Public Policy, Kwangwoon University
(corresponding author: superlaw@kw.ac.kr)

소유권 보호 등이 주요 목적인 법지적으로 변화하였으며, 전산화된 토지정보로 법률적, 행정적, 경제적, 사회복지적, 국토개발 등의 정책자료로 활용하는 다목적 지적으로 변화하고 있다. 이 중에서 지목은 토지의 다양한 이용을 나타내는 정보로 과세뿐만 아니라 행정, 국토개발, 토지거래 등에서 중요한 자료로 활용되고 있다.

그런데 산업화와 도시화로 복잡하고 다양하게 변하고 있는 토지이용현황을 현 지목구분으로 정확하게 지적공부에 등록할 수 없어 이를 개선하고자 하는 연구와 노력이 지속되었으며, 선행 연구들은 실제 토지이용현황과 지적공부상 지목의 불일치에 따른 다양한 문제점들을 제기해 왔고, 토지 활용 증대에 따라 지상, 지하 공간에 대한 입체적인 관리에 어려움이 있음을 지적해 왔다.

그러나 지목을 관리하는 소관청의 행정적인 입장과 토지를 실제 이용하는 토지소유자 등의 입장에서 바라본 연구는 미약하여 이에 대한 고찰이 필요하다. 본 연구는 지속적으로 제기되어온 실제 토지이용현황과 지적공부상 지목 불일치에 대하여 지적소관청인 시·군·구청의 행정적 입장에서의 법률적 한계와 토지소유자 등 민원인의 입장에서 지목제도의 현실적인 문제점을 살펴보고 이를 해결할 수 있는 방안을 도출해 보고자 하였다.

1.2. 선행연구 고찰

지목제도 개선에 관한 논문들이 여러 학술지에 다수 게재되었는데 그 중 몇 가지만 살펴보면 다음과 같다.

이용문(2006년)은 ‘우리나라의 지목제도 개선에 관한 연구’라는 논문에서 지목체계를 대분류 및 소분류로 나누고 ‘대’, ‘임야’, ‘잡종지’에 대하여 지목 세분화가 필요하며, 입체지목을 도입하고 지적법의 지목과 부합되도록 토지관련 법규를 정비하는 방안을 제시하였다.¹⁾

김은정(2007년)은 ‘한국 지목자료 이용현황에 관한 연구’라는 논문에서 지목을 대장지목, 과세지목, 사실지목, 현황지목으로 구분하고 이들 간의 일치율을 비교 분석하여 개선이 필요한 지목들을 분류하였다.²⁾

신승우 외 4인(2013년)은 ‘국내외 지목체계 운영실태 연구’라는 논문에서 ‘새로운 지목체계의 도입은 범부처적인 노력과 함께 장기적으로 추진되어야 하며 효율적인 관리를 위하여 계층적 지목체계가 필요하여 토지피복과 토지이용을 분리해 세분화할 필요가 있다’라고 하였다.³⁾

이춘원, 김진(2015년)은 ‘지목분류체계에 관한 연구’라는 논문에서 토지 관련 규제 법률들이 지적공부상 지목이 아니라 현황 지목을 중심으로 규율하므로 (구) 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 상 지목을 현황 지목 중심으로 재구성하는 것이 바람직하다고 보고 토지를 크게 농지, 대, 녹지, 교통용지, 산업용지, 교육·문화용지, 위락용지, 수리용지, 해안지, 잡종지 10종으로 분류하고 각 대분류 지목에 속하는 토지를 다시 소분류 하였다.⁴⁾

류병찬(2019년)은 ‘국내외 지목체계 운용실태 연구에 관한 새로운 시각’이라는 논문에서 지목분류체계에 관한 선행 연구논문에서 사실과 괴리된 사항을 지적하면서 앞으로 지목 분류체계에 관한 현실을 정확하게 조사 분석하고 합리적인 대안이 제시되길 기대한다고 하였다.⁵⁾

선행 연구는 대부분 지목 제도에 대하여 정책적, 이론적 관점에서 바라본 지목체계 개선 방안에 대한 연구였다면, 본 연구는 지적소관청의 실질적인 행정적 입장과 토지의 사용·수익 주체인 토지소유자 등의 입장에서 현 지목제도의 문제점을 살펴보고 개선방안을 도출한다는데 선행연구와 차별점이 있다.

2. 이론적 고찰 및 제도운영 현황

2.1. 지목의 개념

지목이란 토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록한 것⁶⁾으로 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률(이하 공간정보관리법)」 제 67조에 전·담·과수원·목장용지·임야·광천지·염전·대(埜)·공장용지·학교용지·주차장·주유소용지·창고용지·도로·철도용지·제방(堤防)·하천·구거(溝渠)·유지(溜池)·양어장·수도용지·공원·체육용지·유원지·종교용지·사적지·묘지·잡종지로 구분하여 정하여 토지의 효율성을 높이고 토지에 대한 과세의 기준으로 활용 할 수 있도록 하고 있다.

판례는 '지목은 토지에 대한 공법상의 규제, 개발부담금의 부과대상, 지방세의 과세대상, 공시지가의 산정, 손실보상가액의 산정 등 토지행정의 기초로서 공법상의 법률관계에 영향을 미치고, 토지소유자는 지목을 토대로 토지의 사용·수익·처분에 일정한 제한을 받게 된다'⁷⁾고 판시하여 보다 구체적으로 지목의 기능과 역할을 강조하고 있다.

2.2. 지목의 분류방법

지목을 분류하는 방법은 각 나라의 제도와 문화, 관습에 따라 여러 방법으로 분류되고 있으며 그 분류방법은 토지현황별, 구성내용별, 소재지역별, 산업별, 이용공간별 등이 있다.⁸⁾

이 중 토지현황별 분류는 토지에 대한 지표면의 형태, 토지의 고저, 수륙의 분포상태 등 토지가 생긴 모양에 따라 분류하는 지형지목과 토지의 구성물질에 따라 분류한 토성지목, 토지의 용도에 따라 분류한 용도지목이 있다.⁹⁾

구성내용별로는 1필지에 대하여 하나의 기준에 의하여 지목을 부여한 단식지목과 1필지의 토지에 대하

여 2개 이상의 기준에 의하여 지목을 부여한 복식지목으로 분류하고 있다.¹⁰⁾

우리나라는 「공간정보관리법」에 의하여 지적공부상 지목을 토지의 주된 용도에 따라 구분하고 있으며 이는 토지용도에 따라 분류한 것이다. 또한 「공간정보관리법 시행령」 제59조(지목의 설정방법 등)에 필지마다 하나의 지목을 설정할 것, 1필지가 둘 이상의 용도로 활용되는 경우에는 주된 용도에 따라 지목을 설정할 것으로 규정하여 단식지목을 채택하고 있다.

2.3. 지목설정의 일반적 원칙

지목의 설정방법은 공간정보관리법 시행령 제59조에 '필지마다 하나의 지목을 설정하고 1필지가 둘 이상의 용도로 활용되는 경우에는 주된 용도에 따라 지목을 설정하고 토지가 일시적 또는 임시적인 용도로 사용될 때에는 지목을 변경하지 아니한다'라고 규정되어 있으며, 지목설정의 일반적 원칙에는 지목법정주의 원칙, 1필지1지목의 원칙, 주지목추정의 원칙, 등록선후의 원칙, 용도경중의 원칙, 사용목적의 원칙, 영속성의 원칙이 있다.¹¹⁾

이 중 가장 중요한 대원칙은 '지적법정주의 원칙'과 '1필지 1지목의 원칙'이다. '지적법정주의 원칙'은 현실의 모든 토지이용 형태를 그대로 지적공부에 지목으로 등록하는 것이 아니라 법률로서 지목의 종류와 내용을 정하고 그 외에는 등록을 인정하지 않는 제도로 현재 법정 지목은 28개로 규정되어 있다.

'1필지 1지목의 원칙'은 모든 토지는 필지마다 하나의 지목을 설정하도록 한 원칙으로 토지의 이용이 다양화 입체화 되고 있지만 주용도, 용도경중, 등록선후를 판단하여 1필지에 하나의 지목을 설정하거나 토지를 분할하여 지목을 각각 설정한다.

이외에 '주지목추정의 원칙'은 1필지가 2이상의 용도로 활용되는 경우 주된 용도에 따라 지목을 설정하는 것으로 주된 지목의 편의를 위하여 설치된 작은 면

적의 도로, 구거 등의 부지와 주된 지목의 토지에 접속되거나 둘러싸인 다른 지목의 협소한 토지는 지목을 따로 정하지 않고 주된 사용목적에 따라 지목을 설정하여야 한다는 원칙이고, ‘등록선후의 원칙’은 도로, 철도용지, 구거, 하천, 제방, 수도용지 등의 지목이 중복된 때에는 먼저 등록된 토지의 사용목적에 따라 지목을 설정해야 한다는 것이다. 예를 들면 하천 위에 교량을 개설하여 도로를 개설한 경우 지목은 ‘하천’이며, 제방 위에 개설한 도로는 ‘제방’이다.

그리고 ‘용도경중의 원칙’은 도로, 철도용지, 구거, 하천, 제방, 수도용지 등의 지목이 중복된 때에는 그 용도가 중요한 토지의 사용목적에 따라 지목을 설정해야 한다는 것이다. 예를 들면 도로 위에 건축물을 건축하여 이용되고 있던 낙원상가, 세운상가의 지목은 ‘도로’이다.

‘사용목적의 원칙’은 도시개발사업, 공업단지조성사업 등의 완료로 조성된 토지는 해당 사업계획에 의한 사용목적에 따라 지목을 설정하는 것으로 ‘사용목적 추종의 원칙’이라고도 한다. 이러한 원칙에 따라 도시개발사업 등이 준공된 토지는 비록 나대지 형태일 지라도 사업계획서에 의하여 대, 학교용지, 공원, 주차장, 공장 등으로 지목을 설정한다.

끝으로 영속성의 원칙은 다른 지목에 해당하는 용도로 변경시킬 목적이 아닌 일시적 또는 임시적인 용도로 사용되는 때에는 지목을 변경하지 아니하는 것으로 이 원칙에 따라 휴경 농지, 건축물 철거한 나대지를 주차장으로 이용하는 행위 등은 지목변경할 수 없다. 위에서 언급한 7가지 원칙은 지목을 설정시 동시에 모두 고려되어야 하는 원칙이다.

2.4. 지목구분의 변천과 현황

우리나라 지목은 1907년 ‘대구시가지 토지측량에 관한 타합사항’을 제정하여 17개 지목으로 시작하였으나 사회구조와 산업의 변화에 의해 토지이용이 다

양화됨에 따라 수차례 지적관련 법령을 개정하며 현재 28개 지목으로 운영하고 있다.

그 변천 과정을 살펴보면 1907년 ‘대구시가지토지측량에 관한 타합사항’¹²⁾ 제3조에 대, 전, 답, 산림, 임야, 지소, 잡지, 사묘, 사원, 묘지, 철도용지, 공원, 도로, 구거, 하천, 제방, 철도 17개 지목으로 구분하도록 규정하였으며, 1910년 토지조사법 제정시 수도용지, 성첩, 수도선로 3개의 지목을 신설하고 전과 답은 전답으로 산림과 원야는 임야로 사묘와 사원은 사사지로 각각 통합하고, 잡지를 잡종지로 묘지를 분묘지로 공원을 공원으로 철도를 철도선로로 각각 명칭 변경하여 17개 지목으로 구분하였다.¹³⁾

1912년 토지조사령 제2조, 1914년 지세령 제1조에 의거 전, 답, 대, 지소, 임야, 잡종지, 사사지, 분묘지, 공원지, 철도용지, 수도용지, 도로, 하천, 구거, 제방, 성첩, 철도선로, 수도선로인 18개 지목을 1917년까지 사용하였다.

이후 지세령 개정, 조선지세령 및 지적법 제정 등으로 유지, 염전, 광천지가 신설되어 1976까지 21개 지목으로 사용하다가 1976년 4월 1일 제1차 지적법 전부 개정시 6개 지목을 신설하고 6개 지목을 3개로 통합함, 5개 지목의 명칭변경으로 24개의 지목을 사용하였다.

현재는 2002년 1월 27일 제2차 지적법 전부 개정시 주차장, 주유소용지, 창고용지, 양어장이 신설되며 28개 지목으로 사용하고 있다.

2.5. 지목변경

우리나라는 지적국정주의 원칙¹⁴⁾에 의해 지적공부에 등록되는 경계, 면적, 지목 등 모든 표시사항을 국가가 결정하고 있으며 「공간정보관리법」 제67조에서 지적공부에 등록하는 지목을 28개로 규정하여 법정지목으로 관리하고 있다. 이는 앞서 지목 구분의 변천에서 살펴본 바와 같이 1907년 ‘대구시가지토지측량에

관한 타합사항' 당시 17개 지목으로 시작하였으나 통폐합 및 신설, 명칭 변경 과정을 거쳐 현재 28개 지목으로 운영하고 있다.

“지목변경”이란 지적공부에 등록된 지목을 다른 지목으로 바꾸어 등록하는 것¹⁵⁾으로 토지의 표시를 새로 정하거나 변경하는 토지이동의 하나로 공부상 등록된 지목과 현지 이용현황이 다르게 된 경우 현지와 지적공부의 등록사항이 일치되도록 변경하여 등록하는 행정처분을 말한다. 토지소유자는 지목변경할 토지가 있으면 지적소관청에 신청서를 제출하여야 하며 지적소관청에서는 인가·허가 사항 및 실제 토지이용현황의 부합 여부 등을 사실 심사한 후 지목변경 처리하고 있다.

지목변경을 수반하게 되는 행위는 주로 「국토계획법」과 「건축법」에 의한 경우가 많으며 「국토계획법」에서는 개발행위준공으로 「건축법」에서는 건축물사용승인으로 지목변경 대상이 발생된다.

지목변경을 할 수 있는 경우는 「공간정보관리법 시행령」 제67조에 관계법령에 따른 토지의 형질변경 등의 공사가 준공된 경우, 토지나 건축물의 용도가 변경된 경우, 도시개발사업 등의 원활한 추진을 위하여 사업시행자가 준공 전에 토지의 합병을 신청하는 경우로 한정하고 있다.

그리고 토지관련 법령들에 의한 토지이용에 대한 용도 및 이용 제한에 따라 지목변경 대상에는 다양한 유형들이 있다. 첫 번째로 전·답 등 농지 상호간의 지목변경과 같이 인가·허가를 수반하지 않는 토지에 대한 지목변경이며, 두 번째는 건축허가·택지조성허가·개발행위허가·산지전용허가·개간허가 등 인가·허가 및 준공을 수반하는 토지에 대한 지목변경이며, 세 번째는 농지전용허가·초지전용허가·사설묘지허가 등 준공 절차가 없는 인가·허가를 원인으로 사실상 토지의 이용현황이 변경된 토지에 대한 지목변경이다. 마지막으로 행정재산에서 잡종재산으로 용도폐지 되는 경우로 도로·구거·하천·철도 등에서 다른 용도로 변

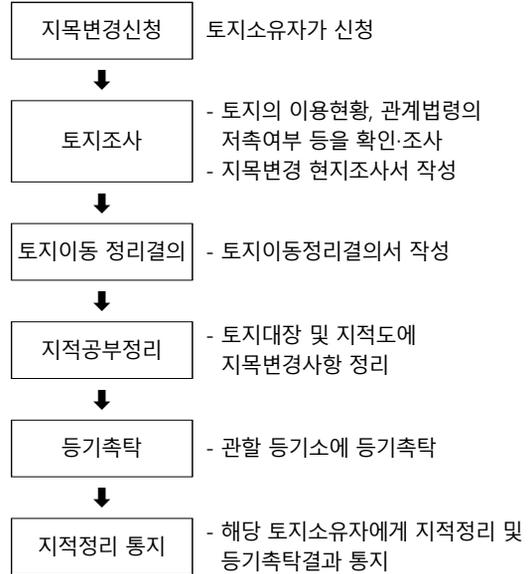


Figure 1. Procedures for The Conversion of Land Category

Source : Ministry of Land, Transport and Maritime 2010. Land alteration manual

경하는 용도폐지에 따른 지목변경이다.¹⁶⁾

우리나라는 지목을 새로이 지적공부에 등록하는 사항이나 기존에 등록된 사항을 변경 등록할 때에는 지적소관청인 시장·군수·구청장이 법률에서 규정한 바에 따라 지목변경 신청사항과 실제 토지이용현황의 부합 여부 및 일시적인 변경 여부, 관련법령 준수 여부 등을 직접 조사하여 사실심사하는 실질적심사주의¹⁷⁾를 채택하고 있다.

2.6. 토지이용 제한 법률 현황

지목설정과 관련하여 필연적으로 발생할 수 있는 사항은 토지 용도 또는 이용의 제한으로 토지의 용도 또는 이용을 제한하는 법률에는 대표적으로 6개가 있다. 이 중 「농지법」, 「산지관리법」과 같이 관련 분야 토지의 이용과 제한만 규정한 법률이 있고 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법)이나 「건축

법, 「도시개발법」, 「택지개발촉진법」과 같이 다양한 토지의 이용을 규정한 법률도 있다. 법정 지목을 등록·관리하는 「공간정보관리법」에서는 개별법에서 규정한 인가·허가 준공과 실제 이용현황을 사실심사하여 주지목을 판단하고 지적공부에 등록할 지목을 설정하고 있다.

국토의 이용·개발과 보전을 위해 「국토계획법」, 「농지법」, 「산지관리법」 등에서는 엄격하게 토지의 용도와 이용을 제한하고 있으나 토지소유자는 지목을 변경하게 되면 일반적으로 개별공시지가가 상승하게 되고 개발이익의 발생, 토지거래제한 해소, 용도 규제의 완화 등 이점이 발생할 수 있어 농지전용, 산지전용, 건축물의 신축 등의 개발행위를 하고자 하므로 관련 법령의 토지이용 제한과 상충되어 불법적으로 토지를 형질변경하는 경우가 있어 실제 토지이용현황과 지적공부상 지목이 다른 토지가 계속 발생하고 있다.

먼저 「국토계획법」에서는 용도지역·지구·구역으로 토지의 이용 범위를 정하고 있는데 “용도지역”이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 말한다. 용도지역은 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하고 있으며, 도시지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 나누고 있고 이 또한 2~4개로 세분화 되어 있다. 관리지역은 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 나누고 있다.

용도지구란 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 경관·안전 등을 도모하기 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역으로 경관의 보전관리 및 형성을 위하여 필요한 경관지구, 쾌적한 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물 높이의 최고 한도를 규제할 필요한 고도지구, 화재위험을 예방하기 위한 방화지구, 문화재 중

요시설물 및 문화적 생태적으로 보존 가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 보호지구 등이 있다.

용도구역은 용도지역 및 용도지구의 제한을 강화하거나 완화하여 따로 정함으로써 시가지의 무질서한 확산방지, 계획적이고 단계적인 토지이용의 도모, 토지이용의 종합적 조정·관리 등을 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역으로 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가지조정구역, 수산자원보호구역, 입지규제최소구역 등이 있다.

이렇게 결정·고시된 용도지역·지구·구역에 따라 해당 토지의 행위제한이 다르게 된다.

둘째, 「건축법」 제2조제2항에서는 건축물의 종류를 유사한 구조, 이용 목적 및 형태별로 분류하여 단독주택, 공동주택, 근린생활시설, 문화 및 집회시설, 종교시설, 운수시설, 의료시설, 교육연구시설, 운동시설, 업무시설, 공장, 묘지관리시설 등 29개로 건축물의 용도를 규정하고 있으며 「건축법시행령」 제3조의5에서 용도별 건축물의 종류를 정하고 있다.

셋째, 「농지법」은 농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정한 법률로 제2조에서 전·답·과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지와 농지의 개량시설과 농지에 설치하는 농축산물 생산시설의 부지를 ‘농지’로 규정하고 있다. 농지를 농작물의 경작이나 다년생식물의 재배 등 농업생산 또는 농지 개량 외의 용도로 사용기 위해서는 농지 전용 허가를 받거나 신고를 해야 한다.

그리고 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 시도지사가 지정한 농업진흥지역(농업진흥구역, 농업보호구역)에서는 대통령령으로 정하는 행위외의 토지이용행위를 할 수 없도록 하고 있으며, 제41조에서는 농지를 전용하거나 농어촌용수의 개발사업이나 농업생산기반 개량사업의 시행에 따른 토지의 개량시설부지로 변경되는 등의 경우 외에는 농지를 전·답·과수원 외의 지목으로 변경하지 못하도록 농지의 지

목변경 제한을 규정하고 있다.

넷째, 「산지관리법」은 산지(山地)를 합리적으로 보전하고 이용하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능의 증진을 도모하기 위한 법률로 제2조에서 지목이 임야인 토지, 입목(立木)·대나무가 집단적으로 생육(生育)하고 있거나 일시 상실된 토지 및 집단적 생육에 사용하게 된 토지 / 임도(林道), 작업로 등 산길 / 산지에 있는 암석지(巖石地) 및 소택지(沼澤地)를 ‘산지’로 규정하고 있으며, 조림(造林), 숲 가꾸기, 입목의 벌채·굴취, 토석 등 임산물의 채취, 임산물의 재배 이외의 용도로 사용하거나 이를 위하여 산지의 형질을 변경하기 위해서는 산지전용허가를 받거나 신고를 해야 한다.

그리고 제21조의3에 산지전용허가 또는 산지전용신고 복구준공검사를 받은 경우를 제외하고는 산지 이외의 지목으로 변경하지 못하도록 산지의 지목변경 제한을 규정하고 있다.

다섯째, 「수도법」은 수도(水道)에 관한 종합적인 계획을 수립하고 수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리하여 공중위생을 향상시키고 생활환경을 개선하게 하는 것을 목적으로 하는 법률로 환경부장관은 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 상수원 보호를 위한 구역(이하 “상수원보호구역”이라 한다)으로 지정하거나 변경할 수 있다. 그리고 「수도법」 제7조제3항에 의하여 건축물, 그 밖의 공작물의 신축·증축·개축·재축(再築)·이전·용도변경 또는 제거, 입목(立木) 및 대나무의 재배 또는 벌채, 토지의 굴착·성토(盛土), 그 밖에 토지의 형질변경 등은 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받거나 신고를 하여야 한다.

3. 현행 지목제도의 문제점

지목과 관련하여 토지의 용도 등을 알 수 있게 작성된 지적공부 등이 중요한 역할을 하고 있다.

지적은 국토의 전반에 걸쳐 각 필지별로 토지에 대하여 일정한 사항, 즉 토지의 위치, 형태, 용도, 면적, 소유관계 등을 국가 또는 기관이 등록하여 비치, 관리하는 기록으로 토지등기의 기초, 토지평가의 기초, 세금부과의 기초, 토지거래의 기초, 토지이용계획의 기초, 주소표기의 기초자료가 된다.¹⁸⁾ 그래서 토지의 등록사항은 지적공부에 등록·공시하여 토지소유자는 물론 누구나 이용 가능하도록 하고 있는데 지목이 실제 토지이용현황과 다른 경우가 있다.

이준원, 김진(2015년)은 ‘지목분류체계에 관한 연구’라는 논문에서 전, 담, 과수원, 목장용지 등 농촌형 지목과 대, 공장용지 등 도시형 지목의 세분화 불균형과 토지이용의 다양한 증가에 따른 지목분류의 한계 및 공부상 지목과 현실 지목의 불부합을 문제점으로 지적하고 있고,¹⁹⁾ 김은정(2007년)은 ‘한국 지목자료 이용현황에 관한 연구’라는 논문에서 지적공부에 등록관리하는 지목과 개별공시지가 산정시 기초자료로 활용되는 사실지목, 세금부과를 위해 참고용으로 사용되는 현황지목 등을 비교 분석하여 불일치되는 문제점을 지적하고 있다.²⁰⁾

이외 지목제도에 관한 선행 연구들 대부분이 실제 토지이용현황과 지적공부상 지목의 불일치에 따른 지목 활용의 한계와 토지 관련 법률과의 부정합 등의 문제점을 제기해 왔는데, 지적소관청의 행정현장에서 관계법령, 토지이용현황의 변화, 지목변경 등의 과정을 살펴보면 실제 토지이용현황과 지적공부상 지목불일치는 발생할 수밖에 없고, 이로 인하여 지목의 공시 기능이 불완전하게 되는 상황이 가장 큰 문제점이다.

3.1. 지목변경의 법률적 한계

토지의 이용 또는 정보 등과 관련하여 기본법이라고 할 수 있는 「공간정보관리법」에서는 지목을 28개로 분류하고 있다. 그러나 토지관련 개별법에 의해 각종 제한이 가해지고 있어 일단 한번 등록된 지목은 쉽

게 변경되지 않고 있는 것이 현실적인 문제점으로 나타나고 있다.

3.1.1. 「농지법」에 의한 지목변경 한계

「건축법」에 의한 동식물관련시설(축사)은 「공간정보관리법시행령」 제58조에 의하여 ‘목장용지’에 해당된다. 그러나 「농지법」 제2조제1호나목 및 「농지법시행령」 제2조제3항제2호나목에 축사·곤충사육사와 그 부속시설은 농지의 범위에 해당한다고 규정하고 있어 전·답·과수원에 동식물관련시설(축사)이 준공된 경우 ‘목장용지’로 지목변경이 불가능하다. 이 경우 인허가 과정을 거쳐 법적으로 문제없이 사용하고 있지만 토지이용현황과 지적공부상 지목이 불일치하게 된다.

또한 농지 상호간의 용도 변경 중 인허가를 수반하지 않아도 되는 경우 사실상 지목이 변경되었더라도 소관청에서 수시로 변하는 현황을 파악하기 어렵고, 지목변경 신청 의무가 토지소유자에게 있지만 지목변경취득세 부담 등으로 인하여 신청을 강제할 수도 없는 실정이라 농지 내에서 이용현황과 지적공부상 지목이 상이한 경우가 빈번하다. 남양주시 개별공시지가 2022년 1월 기준 토지특성자료를 참고하여 한 개읍의 토지이용현황을 살펴본 바 지목이 ‘답’인 4,979 필 중 ‘전’으로 이용하는 필지가 1,115건²¹⁾으로 22% 이상 농지의 범위 내에서 지적공부상 지목과 다르게 이용되고 있는 것이다.

3.1.2. 「산지관리법」에 의한 지목변경 한계

「산지관리법」 제21조의2에 의한 ‘산지의 지목변경 제한’으로 불법적으로 산림을 훼손한 것 뿐만 아니라 1961년 산림법 시행 이전부터 건축물이 있던 토지나 농지로 사용해온 토지에 대하여도 산지전용허가 또는 산지전용신고 복구준공검사를 받지 않고는 이용현황에 맞는 지목으로 변경이 불가능하다. 그리고 개발제한구역내 임야의 경우 행위허가의 제약이 많아 법적 절차를 이행하여 복구준공검사를 받기 어려우므로 실

제 토지이용현황과 지적공부상 지목이 불일치하는 현상이 오랜 기간 지속되게 된다.

위와 같은 지역의 토지이용현황을 살펴본 바 지목이 ‘임야’인 4,595필 중 174건이 전, 답으로 사용되고 132건이 농업기타용도, 13건이 목장용지, 554건이 주거용 및 상업용, 303건이 공업용으로 사용²²⁾되고 있어 지적공부상 지목이 임야인 토지의 25% 이상이 다른 용도로 이용되고 있다. 일시적인 용도변경과 적법하게 준공 후 지목변경 신청이 누락된 필지가 일부 포함되어 있다고 보더라도 많은 필지가 지적공부상 지목과 다르게 이용되고 있는 것이다.

3.1.3. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(약칭: 개발제한구역법)에 의한 지목변경 한계

개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청으로 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 토지에 대하여 도시·군관리계획으로 결정한 구역²³⁾으로 건축물의 건축 및 용도변경, 토지의 형질변경 등의 행위가 제한된다. 수도권에서 토지의 이용에 관하여 강력하게 행위 제한을 하고 있는 법률로 개발제한구역내에서 불법적인 토지이용행위가 다수 발생하고 있어 지목변경이 불가능한 경우가 대부분이며 이로 인하여 토지의 이용현황과 지적공부상 지목이 불일치하는 현상이 많다.

3.1.4. 「수도법」에 의한 지목변경 한계

「수도법」에서 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역에 대하여 지정한 “상수원 보호구역”내에서는 건축물, 그 밖의 공작물의 신축·증축·개축·재축(再築)·이전·용도변경 또는 제거, 토지

의 굴착·성토(盛土), 그 밖에 토지의 형질변경 등은 허가를 받거나 신고를 하여야 한다. 같은 법 시행령 제13조에서 행위허가 기준을 보면 각 호의 어느 하나에 해당하는 것으로서 상수원보호구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 경우에만 허가할 수 있도록 제한을 두고 있어 사실상 토지의 형질변경이 불가능하다.

남양주시 개발제한구역내 상수원보호구역에 포함된 지목이 '임야'이고 이용현황이 1961년 이전부터 농지로 사용중인 토지에 대하여 토지소유자가 지목을 '임야'에서 '전'으로 지목변경을 하고자 하였는데, 각 법령 소관부서의 협의 의견에 따르면 「개발제한구역법」은 개발제한구역 지정 이전부터 농지로 사용하던 토지에 대하여 형질변경 없이 공부상 지목을 변경하는 것이 가능하고, 「산지관리법」은 법제처의 법령해석례(안건번호 06-0016,09-0066)에서 '농작물 또는 과수를 3년이상 재배하고 있는 경우라도 「산지관리법」 제14조에 따라 산지전용허가를 받지 아니한 경우 농지로 볼 수 없다'고 하고 있고, 대법원판례에서도 「산지관리법」에 의한 허가나 신고 없이 개간된 산림은 비록 그것이 개간 후 농지로 이용되고 있다고 하더라도 「산지관리법」 제44조제1항에 의하여 복구하여야 할 산림에 해당 한다²⁴⁾고 하고 있다. 현행 법률에 따라 산지전용허가 또는 산지전용신고를 하지 아니하고는 지목변경이 불가능 한 것이다.

그러나 「수도법」에 의하여 상수원보호구역 내에서 토지의 형질변경이 불가능하여 해당 토지는 「수도법」에 의하여 형질변경허가를 받을 수 없으며, 「개발제한구역법」에서는 형질변경허가 대상이 아닌 한편, 「산지관리법」에서는 산지전용허가(신고) 없이는 '임야' 이외의 지목으로 변경할 수 없어 상수원보호구역 지정 이전에 이미 개간하여 농지로 사용해왔던 '임야'를 농지로 지목변경이 불가능하게 되는 불합리한 상황이 발생한다.

3.2. 토지이용현황과 지목 불일치 문제

「공간정보관리법」 제81조에서 '토지소유자는 지목변경을 할 토지가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사유가 발생한 날로부터 60일 이내에 지적소관청에 지목변경을 신청하여야 한다'라고 규정 하고 있으며 같은 법 시행령 제67조에는 '지목변경을 신청할 때에는 지목변경 사유를 적은 신청서에 국토교통부령으로 정하는 서류를 첨부하여 지적소관청에 제출하여야 한다'라고 되어 있다. 즉 지목변경은 사유 발생 시 토지소유자가 신청하여야 한다는 것이다. 따라서 지적공부에 등록하는 지목이 다양할수록 토지소유자는 행위에 따른 지목변경을 신청하여야 하는 경우가 많이 발생하게 된다.

그리고 전, 답, 과수원과 같이 농지 상호간에 용도를 다르게 사용하고자 하는 경우 인가·허가를 수반하지 않고 사용할 수 있는 사항에 해당 되지만 「공간정보관리법」상 지목은 서로 다르니 이용현황 변경 후 지목변경 신청을 하여야 한다. 그러나 인가·허가를 수반하지 않으므로 소유자가 다른 목적으로 필요하지 않으면 지목변경 신청을 하지 않는 경우가 대부분이며 이로 인하여 사실상 토지이용현황과 지적공부에 등록된 지목이 다른 상황이 발생하게 된다.

3.3. 제2종근린생활시설(제조업소)의 지목 설정 문제

「공간정보관리법시행령」 제58조 '지목의 구분'에서 '공장용지'는 제조업을 하고 있는 공장시설물의 부지, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 등 관계 법령에 따른 공장부지 조성공사가 준공된 토지와 그 부속시설물의 부지로 규정하고 있다.

그런데 「건축법시행령」 제3조의4 '용도별건축물의 종류'에서 제2종근린생활시설 중 제조업소의 경우 국토교통부 질의회신에 의하여 공장등록 및 제조업을

하고 있는 경우는 ‘공장용지’로 그렇지 않은 경우는 ‘대’로 설정하고 있다.²⁵⁾ 이는 건축물대장상 제2종근린생활시설(제조업소)로 동일하게 등록된 건물의 용도에 대하여 ‘공장용지’와 ‘대’ 2가지 지목으로 구분하여 등록 관리함으로써 혼란을 초래하고 지적공부에 등록된 지목과 실제 이용현황 및 건축물대장이 불일치되는 것처럼 왜곡되어 보이는 현상을 발생시키고 있다.

3.4. 토지소유자들의 경제적 부담

토지소유자들은 지목변경을 어렵게 생각하여 설계 사무실이나 법무사사무실 같은 대행기관에 의뢰하는 경우가 대부분으로 불필요한 경비를 지출하는 상황이 발생하고 인가 또는 허가 준공에 따른 지목변경은 대부분 개별공시지가가 상향되는 용도로 변경되기 때문에 지목변경 완료 후에는 지방세법에 의하여 지목변경으로 인하여 증가한 가액에 대한 취득세를 신고·납부하여야 한다.

「농어촌정비법」에 의한 농어촌정비사업의 하나인 관광농원사업은 농어촌의 자연자원과 농림수산 생산기반을 이용하여 지역특산물 판매시설, 영농 체험시설, 체육시설, 휴양시설, 숙박시설, 음식 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 이에 딸린 시설을 갖추어 이용하게 하는 사업으로, 「공간정보관리법」 상 지목이 ‘유원지’²⁶⁾에 해당 되어 관광농원 부지의 대다수가 기존에 이용하던 농지나 임야인데 관광농원으로 준공되면 지목을 ‘유원지’로 변경해야 하며, ‘유원지’는 농지와 개별공시지가 차이가 크게 발생하여 지목변경에 따른 취득세 부담이 커진다. 또한 관광농원의 경우 대부분 사업부지 면적이 넓어 「개발이익 환수에 관한 법률」에 의한 개발부담금 부과대상 면적 이상으로 개발이익(지가상승분-개발비용)의 25%²⁷⁾를 개발부담금으로 납부해야 하는 상황이 되어 토지소유자들의 경제적 부담이 더욱 증가하게 된다.

4. 개선방안

선행 연구들에서는 실제 토지이용현황과 지적공부상 지목의 불일치에 따른 문제점들을 해결하기 위한 방안으로 지목을 세분화 하거나 대분류 소분류로 나누어 단계별로 등록 관리하는 방안 등이 제시되어 왔으며 단계별로 등록하는 방안은 법 개정을 추진하다 중단된 적도 있다. 본 연구에서는 최소한의 법률 개정과 제도 운영 개선으로 지목을 관리하는 소관청인 시·군·구청의 효율적 토지관리와 토지소유자 등 국민의 재산권행사 제한을 최소화 할 수 있는 방안을 도출하였다.

4.1. 토지이용 제한 법률 개정을 통한 토지소유자 재산권보호

행위 당시 위법하지 않았던 토지형질변경에 대하여 법률이 바뀌거나 신설 되었다고 새로운 법률에 의하여 제한하는 것은 과도한 규제이며 실제 이용현황과 지적공부상 지목을 불일치하게 만들고 있으므로 토지의 용도와 이용을 제한하는 법률은 해당 법 시행 이전에 사실상 토지형질변경되어 계속 사용되어 온 토지에 대하여 제한적으로 지목변경을 할 수 있도록 하는 법률 개정이 필요하다.

「산지관리법」과 같이 지목변경을 제한하는 법률에는 제21조의3에 ‘다만, 법 시행 이전부터 임야이외의 용도로 계속 사용되어온 경우 산지전용허가 또는 신고 없이 지목변경할 수 있다.’와 같은 단서조항 신설이 필요하다.

「수도법」과 같이 토지의 형질변경을 제한하는 법률의 경우에는 제7조제4항에 ‘다만, 상수원보호구역 지정 이전에 이미 형질변경되어 계속 사용되어온 토지로 사실상 형질변경 없이 지적공부상 지목만을 변경하는 행위는 허가 없이 할 수 있다’와 같이 단서 조항을 신설하여 실제 이용현황과 지적공부상 지목 불일

치를 해소하고, 개별 법령에서 추구하고자 하는 토지의 용도와 이용을 제한하면서도 여러 법령의 상충과 과도한 규제에 의한 토지소유자의 재산권행사 제한을 합리적으로 해소하여야 한다.

4.2. 지목체계 개선을 통한 공시 명확화

지목체계 개선방안은 다음 2가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 지목을 포괄적으로 분류하여 지적공부에 등록·관리하는 지목을 최소화할 필요가 있다.

토지이용을 제한하는 법률인 「국토계획법」, 「농지법」 등에 근거하여 유사한 용도, 용도에 따른 지가산정이 비슷한 그룹별로 포괄적으로 분류하여 하나의 지목으로 설정하고 관련 법령에 의한 세부적인 용도의 변경은 지적공부상 지목변경을 하지 않도록 하는 것이다. 이는 포괄적으로 지목을 분류하여 지적공부에 등록함으로써 공시기능을 포괄적으로 하는 효과와 있으며 지목변경 신청대상을 줄일 수 있다.

동일한 법(농지법)을 적용받는 전, 답, 과수원은 통합하여 하나의 지목으로 등록 관리함으로써 지적공부에서는 ‘농지’여부만 공시하도록 하는 방안이다. 그리고 도로, 철도, 항만, 공항 등은 현재 도로, 철도용지, 잡종지로 지적공부에 등록하고 있으나 「국토계획법」상 교통시설에 해당 되는 도시·군계획시설로 교통관련시설의 토지를 하나의 지목으로 등록하여 관리하는 것이 행정기관의 관리적 측면에서 효율적이고, 지목변경 신청 의무 대상 감소로 토지소유자들의 부담을 해소하고 실제 토지이용현황과 지적공부에 등록된 지목의 불일치 발생을 감소시킬 수 있다.

2015년 이춘원, 김진은 ‘지목분류체계에 관한 연구’라는 논문에서 지목분류체계의 개선방향으로 토지를 규제하는 타 법령과 정합성을 유지하는 방향으로 구성해야 한다고 주장하며 전, 답, 과수원은 농지법에서 농지로 통합규율하고 있으므로 대부분 지목으로 ‘농

Table 1. A Proposal for Improvement of the Land Category Classification

용도(이용현황)	현행 지목	개선안 지목
전	전	농지
답	답	
과수원	과수원	
도로	도로	교통용지
철도	철도용지	
항만, 공항	잡종지	
주거용	대	대주거
상업용		대상업
업무용 등		

지’로 구성하는 방안을 제시한 바 있다.²⁸⁾

둘째, 지목 ‘대’를 상업용과 주거용으로 세분화할 필요가 있다.

「공간정보관리법시행령」 제58조에서 ‘대’는 영구적 건축물 중 주거·사무실·점포와 박물관·극장·미술관 등 문화시설과 이에 접속된 정원 및 부속시설물의 부지와 관계 법령에 따른 택지조성공사가 준공된 토지로 구분하고 있다. 이는 「건축법시행령」에 의한 건축물의 용도 중 주거용, 상업용, 업무용, 의료용, 숙박용 등을 다양하게 포함하고 있는 것이다.

그러나 이들은 개별공시지가 차이가 많은 용도가 혼재하고 있는 상황이므로 지목 ‘대’를 최소한 ‘주거용’과 ‘상업용 등’으로는 구분할 필요가 있다. 상가주택, 오피스텔과 같이 두 가지 용도가 혼재 하는 경우도 많으나 주거용 토지와 건축물은 타 용도에 비하여 거래, 과세 등 다양한 법률에서 규제가 되고 있으므로 최소한 주거용 토지는 상가건축물, 백화점·아울렛 등의 판매시설, 의료시설 등 주용도가 상업용·업무용인 토지와 구분하여 등록·관리해야 토지 용도와 가치에 대한 공시를 명확하게 할 수 있다.

4.3. 지목제도 운용 개선

4.3.1. 제2종근린생활시설(제조업소)의 지목설정 단일화

건축법에서는 연면적 500㎡ 초과 여부에 따라 공장 과 제2종근린생활시설(제조업소)의 구분하고 있으므로 건축물의 연면적에 따라 지목을 달리할 이유가 없으며, 공장등록은 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따라 산업의 집적(集積)을 활성화하고 공장의 원활한 설립을 지원하며 산업입지 및 산업단지를 체계적으로 관리하기 위한 것으로 공장등록이 지목변경을 위한 필요 요건으로 보기는 어려우므로 시행령 제58조에 규정된 바와 같이 제조업을 하는 있는 공장시설물의 부지는 ‘공장용지’로 통일해야 한다.

4.3.2. 지목변경 면적 최소화를 통한 토지소유자 부담 경감

문제점에서 언급한 관광농원과 같은 사업의 경우 사업인가 초기 단계에서 사실상 형질변경이 필요한 관리시설, 주차장 등을 구분하여 허가받도록 협의 유도하여 준공 후 해당 부분만 지목변경하는 방안이 있다. 사실상 형질변경이 이루어지는 부분만 분할하여 지목을 변경함으로써 지목변경대상 면적을 최소화하면 지적공부에 등록된 지목과 실제 이용현황이 일치하게 되고 지목변경취득세와 개발부담금 부과에 따른 토지소유자의 경제적 부담을 줄일 수 있다.

5. 결론

지목은 토지의 이용현황을 공시하는 정보로 토지과 세, 토지거래 등에 중요한 정보 역할을 하고 있다. 사회구조의 변화와 발전으로 토지의 이용현황이 다양화 되고 새로운 이용행태가 발생하고 있어 현실에서의 모든 토지이용현황을 법령으로 규정하여 지적공부에 등록할 수 없다. 현실적으로 다양하고 수시로 변하는

토지이용현황을 지적공부에 등록·관리하기 어려우며, 이를 통하여 얻는 실익도 미약하다고 할 수 있다. 특히 건축물의 경우 세부 용도는 건축물대장으로 공시하고 부동산종합공부²⁹⁾로 토지정보와 건물정보를 한 번에 확인할 수 있으므로 지적공부의 지목은 토지의 용도를 포괄적으로 분류·등록하여 공시하는 것이 효율적이다. 또한 한 건물 내에 다양한 이용현황이 존재하고 있어 지목설정에 어려움이 발생하기도 하고 토지이용을 제한하는 법령과 불법적인 토지의 형질변경으로 현실에서의 토지이용현황대로 지목을 변경 등록 할 수 없는 경우도 많아 지적공부에 등록된 지목과 실제 토지이용현황이 다른 상황은 있을 수 밖에 없으며 다만 이를 최소화 하기 위한 방안을 마련하고자 노력하는 것이다.

이를 위해 「산지관리법」, 「수도법」과 같이 토지의 용도와 이용을 제한하는 법률은 해당 법 시행 이전에 사실상 토지형질변경되어 계속 사용되어 온 토지에 대하여 제한적으로 지목변경을 할 수 있도록 하는 법률 개정이 필요하다. 지목은 「국토계획법」, 「농지법」 등에 근거하여 유사한 용도, 용도에 따라 그룹별로 포괄적으로 분류하여 하나의 지목으로 설정하고, ‘대’를 상업용과 주거용으로 세분화하고 제2종근린생활시설(제조업소)는 지목설정을 단일화해야 한다. 그리고 행정청에서는 사실상 형질변경이 필요한 관리시설, 주차장 등을 구분하여 허가받도록 협의 유도하여 준공 후 해당 부분만 지목변경하도록 해야 한다.

이와 같이 토지관련 규제법률 개정으로 불합리하고 과도한 규제를 개선하고, 지목의 통폐합 및 재설정 등 지목체계 개선으로 지적공부에 등록·관리하는 지목을 줄이고, 지목변경 대상이 최소화 되도록 행정 운영하여 지적공부는 토지의 이용현황을 포괄적으로 공시하도록 개선하면, 행정기관과 토지소유자 등은 행정적, 경제적 비용을 절감할 수 있으며, 지적공부와 실제 토지이용현황을 불일치를 최소화 하여 지적공부의 공시기능도 명확하게 할 수 있을 것이다.

주1. 이용문, 2006. 우리나라 지목제도 개선에 관한 연구, 지적(제36권제1호).

주2. 김은정, 2007. 한국의 지목자료 이용에 관한 연구, 지적(제37권제1호)

주3. 신승우외 4인, 2013. 국내외 지목체계 운영 실태 연구, 지적(제43권제1호).

주4. 이춘원, 김진, 2015. 지목분류체계에 관한 연구, 지적과 국토정보(제45권 제1호).

주5. 류병찬 2019. 국내외 지목체계 운용실태 연구에 관한 새로운 시각. 지적과 국토정보(제49권 제2호)

주6. 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제2조제24호

주7. 대법원. 2004.04.22. 선고 2003두9015 전원합의체판결.

주8. 이왕무외 3인. 2009. 최신지적학, 도서출판동화기술. p193.

주9. 이왕무외 3인. 상계서, p193.

주10. 이왕무외 3인. 상계서, p195.

주11. 국토해양부 2010. 토지이동업무편람 p.112.

주12. 류병찬. 2011. 최신지적법 제5전정판 건웅출판사 p56.

주13. 류병찬 2019. 전계논문, p155.

주14. 지적에 관한 등록사항은 국가 고유의 사무로 국가의 공원력에 의해서 국가만이 이를 결정할 수 있는 권한을 가진다는 원칙 : 이왕무외 1인. 2002. 지적학사전 범론사 p525.

주15. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제2조제33호

주16. 국토해양부, 2010. 토지이동업무편람, p.113.~114.

주17. 지적공부에 새로이 등록하는 정보와 이미 등록된 정보의 변경 등록은 지적소관청이 법률에서 정한 절차상의 적법성 뿐만 아니라 실제법상 실제관계의 부합 여부를 심사하여 지적공부에 등록하여야 한다는 이념. 류병찬. 2011. 최신지적법 제5전정판 건웅출판사 p28.

주18. 최한영, 2011. 지적원론, 도서출판 구미서관 p26.~p29.

주19. 이춘원, 김진 2015. 전계논문, p36~p37.

주20. 김은정, 2007. 전계논문, p126, p128, p143~p145.

주21. 남양주시 개별공시지가 2022년 1월 기준 토지특성자료 분석결과

주22. 남양주시 개별공시지가 2022년 1월 기준 토지특성자료 분석결과

주23. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조

주24. 대법원 2002.7.26. 선고 2001두7985판결

주25. 국토교통부 공간정보제도과-3781(2016.09.12.), 제2종 근린생활시설(제조업소)의 지목설정 질의 회신.

주26. 유원지 : 일반 공중의 위락·휴양 등에 적합한 시설물을 종합적으로 갖춘 수영장·유선장(遊船場)·낚시터·어린이놀이터·동물원·식물원·민속촌·경마장·야영장 등의 토지와 이에 접속된 부속시설물의 부지, 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행령 제58조

주27. 국토교통부, 2017. 개발부담금 업무편람, p52.

주28. 이춘원, 김진 2015. 전계논문, p38~p39.

주29. 부동산종합공부 : 토지의 표시와 소유자에 관한 사항, 건축물의 표시와 소유자에 관한 사항, 토지의 이용 및 규제에 관한 사항, 부동산의 가격에 관한 사항 등 부동산에 관한 종합정보를 정보관리체계를 통하여 기록·저장한 것, 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제2조 제19의2호

참고문헌

References

대한지적공사, 2005. 한국지적백년사.

Korea Cadastral Survey Corp. 2005. *The 100 yearshistory of The korean Cadastral system*.

이왕무외 3인. 2009. 최신지적학, 도서출판동화기술.

Lee WM. and three others, 2009. *The Newest Cadastral Science*, Book Publishing Donghwa-gisul.

이법관. 2010. 지적학원론 삼지출판사.

Lee BG. 2010. *Principles of Cadastral Science*. Samji Publishing Co.

류병찬. 2011. 최신지적법(제5전정판) 건웅출판사.

Ryu BC. 2011. *The Newest Cadastral law(5nd Edition)*. Geonung Publishing Co.

최한영, 2011. 지적원론, 도서출판 구미서관.

Choi HY. 2011. *Principles of Cadastral Science*. Book Publishing Gumiseogwan.

이용문. 2006. 우리나라 지목제도 개선에 관한 연구. 지적 제36권제1호.

Lee YM. 2006. A study on the improvement of the land category system in Korea. *Journal of Cadastre* 6-1.

김은정. 2007. 한국의 지목자료 이용에 관한 연구. 지적 제37권제1호.

Kim EJ. 2007. A study on land category data use in Korea. *Journal of Cadastre* 37-1.

신승우외 4인. 2013. 국내외 지목체계 운영 실태 연구. 지적 제43권제1호.

- Shin SW. and four others, 2013. A Study on Land Category System of Domestic and Foreign Country. *Journal of Cadastre* 43-1.
- 김경일, 2013. 한국과 일본의 지목설정 비교에 관한 고찰, 지적 제43권제2호.
- Kim KI. 2013. A Study on Comparison of Land Category Classification between Korea and Japan. *Journal of Cadastre* 43-2.
- 이춘원, 김진. 2015. 지목분류체계에 관한 연구. 지적과 국토정보 제45권 제1호.
- Lee CW. Kim J. 2015. A Study on Categories of Land Use. *Journal of Cadastre & Land Informatix* 45-1.
- 류병찬. 2019. 국내외 지목체계 운용실태 연구에 관한 새로운 시각. 지적과 국토정보 제49권 제2호.
- Ryu BC, 2019. A New Perspectives on the Research of Domestic and Overseas Land Category System. *Journal of Cadastre & Land Informatix* 49-2.
-
- 2022년 09월 02일 원고접수(Received)
2022년 10월 17일 1차심사(1st Reviewed)
2022년 10월 31일 2차심사(2st Reviewed)
2022년 11월 22일 게재확정(Accepted)

초 록

본 연구는 지속적으로 제기되어온 실제 토지이용현황과 지적공부상 지목 불일치에 대하여 지적소관청인 시·군·구청의 행정적·관리적 입장에서의 법률적 한계와 토지소유자 등 민원인의 입장에서 지목제도의 현실적인 문제점을 살펴보고 이를 해결할 수 있는 방안을 도출해보고자 하였다. 본 연구에서는 지적공부를 등록·관리하는 법령에서 토지의 용도에 따라 지목을 어떻게 구분하고 있는지와 토지의 용도와 이용을 제한하는 법률에 대하여 알아보고 이들 법률에 의하여 지적공부상 지목과 현실에서의 사실 지목이 불일치하는 상황이 어떻게 발생하는지 살펴보고, 지목의 통폐합과 세분화를 통한 지목체계 개편방안과 지목제도 운영에 있어서 지목설정 단일화와 지목변경 대상을 최소화하는 방안을 제시하고 토지소유자 등 국민의 재산권행사 제한을 최소화 할 수 있도록 법률 개선방향을 제시하였다.

주요어 : 지목, 지목변경, 토지이용, 재산권, 법률 개정, 불일치 최소화