

경제법제분석 97-2

地目體系의 法制整備方案

1997. 12

研究者 : 李俊雨(首席研究員)
金井順(先任研究員)

한국법제연구원

目 次

第1章 序 論	5
第2章 地目體系·分類 現況 및 問題點	7
1. 地目體系	7
2. 地目과 利用現況의 一致化	10
3. 地目 設定·分類의 問題點	13
4. 外國의 地目體系	24
第3章 地目の 體系 調整과 再分類	33
1. 地目體系의 調整基準	33
2. 地目の 再分類	40
3. 其他 關聯 問題	52
第4章 結 論	59
〈참고 자료〉	63

第1章 序 論

지목(land category)은 토지분류의 한 유형으로서 토지의 소재, 지번, 경계, 면적, 좌표 등과 함께 필지를 구성하는 하나의 요소이다. 우리나라 지적법에서는 지목이란 “토지의 주된 사용목적에 따라 토지의 종류를 구분·표시하는 명칭”으로 정의하고 있다. 이론상으로는 ‘토지관리의 효율화를 위하여 一筆地마다 地形, 土性 또는 用途 등 토지의 현상에 따라 구분된 토지의 종류에 붙이는 법률상의 명칭’을 말하며, 지적공부에 등록된 경우만을 칭하게 된다.¹⁾

현재 대부분의 국가는 用途地目を 원칙으로 채택하고 있는데, 우리나라의 지목결정의 기준도 지적법 제2조에서 규정하고 있듯이 토지의 주된 사용목적에 따르고 있으므로 용도지목에 속한다. 또한 다양한 토지이용의 양태에 따라 모든 용도를 地目化할 수 없으므로 이용형태를 분류하여 지목의 종류를 법률로 정하고 이 이외에는 등록을 인정하지 아니하는 地目法定主義를 채택하고 있다. 다만, 지목의 종류와 체계는 외국의 경우 각국의 실정에 따라 독자적으로 설정하여 운영하고 있으므로 동일하지는 않다.

지목을 분류하는 이유는 첫째, 관리적 측면에서 국토의 각종 계획과 관리를 위한 토지정보로서 도로·하천 등의 공공용지의 관리와 국유재산관리 및 토지이용현황과 건설 등 국토정보 관리의 중요한 기반으로서 역할을 수행하기 위함이다. 즉, 한정된 토지를 효율적으로 이용·보전하여 토지관리의 과학화를 꾀한다는 측면에서 지목을 분류하고 있다.

둘째, 경제적 측면에서 취득세·종합토지세 등의 지방세와 양도소득세 등의 국세를 포함한 토지세를 지목에 따라 공평하게 부여하기 위한 과세자료로서 활용하기 위함이다.

셋째, 사회적 측면에서는 토지이용의 공공성이라는 토지공개념에 입각하여 지목의 설정원칙을 준수케 하고, 임의로 지목변경을 못하도록 함으로써 소수의

1) 이러한 지목은 토지의 地形, 土性, 用途의 세가지 기준에 따라 지형지목, 토성지목, 용도지목으로 분류된다. 地形地目은 지표면의 형태, 토지의 高低, 水陵의 분포상태 등 땅이 생긴 모양에 따라 지목을 결정하게 되고, 土性地目은 토지의 성질(地質, 土質) 즉, 지층이나 암석 또는 토양의 종류 등에 따라 지목을 결정한다. 또 用途地目은 토지의 용도에 따라 지목을 결정하게 된다.

특정인에게 지목으로 인한 이익이 귀속되는 것을 방지하기 위한 것이다.

넷째, 法地籍에서는 지목이 부동산인 토지 등기 표제부의 한 항목으로서 토지의 동일성을 판단하는 요소가 된다는 점에서 토지소유자의 권익에 미치는 영향이 크다는 점이다.

地籍制度가 稅地籍에서 法地籍으로 변하여 왔고, 다시 多目的 地籍으로 변하고 있는 추세에 있듯이, 地目 또한 地籍의 중요한 요소 항목의 하나로서 토지 조세, 토지의 권리관계, 토지 관련 정책 수립의 필수적인 정보자료로서 역할하고 있다.²⁾

그러나, 도시화, 산업화, 국토종합개발 등이 짧은 기간안에 급격히 이루어진 우리나라의 경우에는 토지의 실제 이용현황과 지목이 일치하지 않은 경우가 많을 뿐만 아니라, 토지 이용의 다양화·극대화를 미처 반영하지 못한 채 종래의 지목분류에 따라 토지의 용도를 파악·등록하고 있다. 더구나 토지 이용의 고도화는 지하, 지상, 지표에 걸쳐 복합적으로 토지이용이 이루어지고 있으나, 현행 지적은 이를 적극적으로 수용하지 못하고 있으므로 토지정보의 부재 속에 많은 토지 관리 및 이용상의 시행착오나 사고를 초래하고 있다.

이 연구는 지목의 현황, 현행 지목체계와 분류의 문제점을 살펴보고, 현대적 토지이용에 부응하는 지목 재분류를 고찰함으로써 토지정보의 정확성, 유용성을 제고하는 데에 기여하고자 한다. 이는 정보사회에 있어서 토지정보가 중요한 행정정보로서 제역할을 다할 수 있도록 선행적으로 토지이용의 현실과 지목분류의 일치화를 제고하려는 것이다.

2) 崔龍奎, “現代 地籍理論의 體系化 構想”, 『社會科學論叢』, 第7輯, 清州大學校 社會科學研究所, 1988, 186~193면; 柳炳燦, “多目的 地籍制度의 模型開發에 관한 研究”, 『地籍』, 第21卷 第2號, 大韓地籍公社, 1991, 48~51면 참조.

第2章 地目體系 · 分類 現況 및 問題點

1. 地目體系

(1) 지목설정의 원칙

토지의 이용현황은 地目으로 나타낸다. 지목은 토지의 주된 사용목적에 따라 토지의 종류를 구분, 표시하는 용도지목을 원칙으로 하고 있다. 물론 이론상으로는 지목을 지형구분과 토양의 성질, 수익력 등에 의하여 또는 地質生成의 차이에 의하여 구분하기도 하고, 단식 또는 복식지목으로 구분하기도 한다.³⁾ 지목의 설정에 관한 현행 지적법상의 원칙을 살펴보면 다음과 같다.

① 地目法定主義: 현실의 모든 토지 이용형태를 그대로 지목으로 등록하는 것이 아니라 지목의 종류를 법률로 정하여 이 이외는 지목으로 등록할 수 없으며 인정되지 않는 제도이다. 현재 법정지목은 총 24개이다(지적법 제5조제1항).

② 一筆一目主義: 토지의 이용이 고도화 또는 입체화되면서 지하상가를 설치하는 등 수직적 경합이 되고 있으나 모든 토지는 필지별로 하나의 지목만을 설정토록 하고 있다(지적법시행령 제5조제1항제1호). 둘 이상의 지목이 중복될 때에는 등록의 선후, 용도의 경중 등을 참작하여 결정하거나 분할하여야 한다.

③ 主地目追從의 原則: 一筆地의 토지가 단일지목으로만 사용되지 못하고 2종 이상의 지목이 수평적으로 경합하여 다양하게 이용될 때에는 주된 사용목적 또는 용도에 따라 지목을 결정하게 된다(지적법시행령 제5조제1항제2호). 지목의 판단기준은 장기적이고 직접적인 이용형태를 보아야 하므로 임시적·일시적인 용도변경은 지목의 변경으로 보지 않는다(지적법시행령 제5조제3항).

④ 登錄先後的 原則: 도로·하천·구거·제방·철도용지·수도용지 등의 지목이 서로 중복될 때에는 먼저 등록된 토지의 사용목적에 따라 지목을 설정하는 원칙이다(지적법시행령 제5조제2항). 따라서 하천 위에 교량을 개발한 도로는 하천이 먼저 등록되었기 때문에 하천으로 한다.

3) 姜泰錫, 「외국의 지적제도」, 대한지적공사, 1977, 83~97면 ; 원영희, 「지적학원론」, 홍익출판사, 1979, 145~150면.

⑤ 使用目的追從의 原則: 도시계획사업, 토지구획정리사업, 농지개량사업, 공업단지조성사업 등의 준공으로 인하여 조성된 토지는 그 사용목적에 따라 지목을 설정하여야 한다는 원칙이다(지적법시행령 제5조제4항).

사용목적과 관련된 지역개발사업등(지적법 제21조, 동법시행령 제20조)은 도시계획사업, 토지구획정리사업, 농지개량사업 기타 대통령령이 정하는 지역개발사업, 공유수면매립법에 의한 토지조성사업, 산업입지및개발에관한법률에 의한 공업단지조성사업, 도시재개발법에 의한 도시재개발사업, 주택건설촉진법에 의한 주택건설사업, 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, 특정지역종합개발촉진에관한특별조치법에 의한 개발사업, 농어촌발전특별조치법에 의한 정주생활권개발사업, 기타 법령에 의한 토지개발사업이다.

(2) 지목 분류체계의 연혁

우리나라의 지목은 1910년대의 토지조사 당시에는 課稅地目만을 一筆地로 지번과 지목을 부여하게 되어 있어 課稅地를 18종의 地目으로 분류하였으나, 그 후 구지적법(1951~1976. 3)에서는 비과세지도 포함하여 모든 토지를 一筆地로서 등록하여 권리의 한계를 명백히 하는 法地籍이 됨에 따라 지목은 21종으로 되었다.

그러나 1976년4월1일부터 시행한 현 지적법 제5조에 의하면 24종의 지목으로 되어 있는데, 전, 답, 과수원, 목장용지, 임야, 광천지, 염전, 대, 공장용지, 학교용지, 도로, 철도용지, 하천, 제방, 구거, 유지, 수도용지, 공원, 운동장, 유원지, 종교용지, 사적지, 묘지, 잡종지가 그것이다.

그런데, 이러한 지목중, i) 구지적법의 지목을 그대로 이어 받은 것은 14종으로 전, 답, 임야, 광천지, 염전, 대, 도로, 철도용지, 하천, 제방, 구거, 유지, 수도용지, 잡종지이다. 이 가운데 명칭을 새롭게 한 것이 7종 포함되어 있는데, 舊法의 지목중 '공원지'는 「공원」으로, '社寺地'는 「종교용지」로, '城堞'은 「사적지」로, '墳墓地'는 「묘지」로, '池沼'는 「溜池」로, '鐵道線路'는 「철도용지」로, '水道線路'는 「수도용지」로 각각 그 명칭이 바뀌었다. ii) 새로 추가된 지목은 6종으로 과수원, 목장용지, 공장용지, 학교용지, 운동장, 유원지이다.

이상과 같이 우리나라 지적법상 토지의 용도에 따른 법정 지목은 24종으로

구별되며, 각 지목은 지적법시행령에서 규정하고 있는 구체적인 설정 기준에 따라 각 필지의 토지에 해당 지목을 부여하게 된다.

〈지목관련규정의 연혁〉

○ 토지조사법(융희4년: 1910년 8월 23일 법률 제7호)

제3조 토지의 지목은 다음 각호에 의한다.

1. 전, 답, 대, 池沼, 임야, 잡종지
2. 社寺地, 분묘지, 공원지, 철도용지, 수도용지
3. 도로, 하천, 구거, 제방, 城堞, 철도선로, 수도선로

○ 토지조사령(대정원년: 1912년 8월 13일 제령 제2호)

제2조 ①토지는 그 종류에 따라 다음의 지목을 정하여 지반을 측량하고 구역별로 지번을 붙인다. 단 제3호에서 열거하는 토지에 관하여는 지번을 붙이지 않을 수 있다.

1. 답, 대, 池沼, 임야, 잡종지
2. 社寺地, 분묘지, 공원지, 철도용지, 수도용지
3. 도로, 하천, 구거, 제방, 城堞, 철도선로, 수도선로

○ 구 지적법(1950.12.1 제정)

제5조 ①지목은 토지의 주된 사용목적에 따라 전·답...(중간 생략) 구분하여 정한다.

○ 현 지적법(1975.12.31 전면개정)

제5조 (지목) ①지목은 토지의 주된 사용목적 또는 용도에 따라 ...(중간 생략) 구분하여 정한다. <개정 91.11.30, 개정 95.1.5>.

〈지목구분의 연혁〉

구 분	토지·임야조사사업	구지적법	현지적법
시행기간	1910~1950	1951~1975	1976~현재
지목 수	18개	21개	24개
지목명칭	전·답·대·지소·임야·잡종지·사사지·분묘지·공원지·철도용지·수도용지·도로·하천·구거·제방·성첩·철도선로·수도선로	전·답·대·엽전·광천지·지소·잡종지·사사지·공원지·철도용지·수도용지·임야·분묘지·도로·하천·구거·유지·제방·성첩·철도선로·수도선로	전·답·과수원·목장용지·임야·광천지·엽전·대·꾼장용지·학교용지·도로·철도용지·하천·제방·구거·유지·수도용지·공원·체육용지·종교용지, 유원지, 사적지·묘지·잡종지

○지목의 분리

- 池沼 → 池沼, 溜池
- 雜種地 → 雜種地, 鹽田, 鑛泉地

○ 지목의 신설

- 과수원, 목장용지, 공장용지, 학교용지, 운동장, 유원지(6개 지목)

○ 통·폐합

- 철도용지 + 철도선로 → 철도용지
- 수도용지 + 수도선로 → 수도용지
- 유지 + 지소 → 유지

○ 명칭 변경

- 공원지 → 공원
- 사사지 → 종교용지
- 성첩 → 사적지
- 분묘지 → 묘지
- 운동장 → 체육용지

※ 지적재조사법(안): 1996년 9월 12일 입법예고, 총 34개 지목

전·담·과수원·축산용지·임야·광천지·염전·주거용지·공장용지·학교용지·숙박용지·상업용지·의료용지·위생용지·문화용지·나대지·도로·철도용지·하천·제방·구거·유지·수도용지·공원·체육용지·유원지·종교용지·사적지·묘지·주차용지·주유용지·양어장용지·잡종지

2. 地目과 利用現況의 一致化

(1) 현실의 지목이 지적공부의 내용과 일치하지 않는 경우의 시정

지적법 제38조제1항은 「소관청은 지적공부의 등록사항에 오류가 있음을 발견한 때에는 직권으로 조사 또는 측량하여 정정」하도록 하였고, 제2항에서는

토지소유자가 지적공부의 등록사항에 오류가 있음을 발견한 때에는 소관청에 정정을 신청하도록 규정하고 있다.

토지이동의 내용인 지번, 지목, 경계, 면적을 결정 등록하는 소관청의 행위는 공법적인 행정처분이고 또 이미 등록된 오류정정의 결정도 신청의 유무와 관계없이 소관청의 결정으로 시정되는 행정처분에 속한다.

이러한 토지이동에 대한 행정처분이 위법할 때에는 행정소송법의 규정에 따라 위법한 처분의 취소 또는 변경을 구하는 행정소송의 대상이 됨은 의문의 여지가 없다.

문제는 지표상의 토지현황 즉 지번, 지목, 경계, 면적이 지적공부의 내용과 일치하지 아니할 때에 소유자 또는 이해관계자간의 提訴에 의한 민사판결로 시정될 수 있는가이다.

토지이동은 지표상의 토지의 변경자체를 말하는 것이 아니라 그러한 토지현황을 조사 또는 측량하여 지적공부에 등록하는 공부상 행위를 말하는 것이므로 지표상의 지번, 지목, 경계, 면적의 내용에 대한 사인간의 분쟁은 민사소송의 대상이 된다는 것이다. 그러나 민사소송의 내용은 어디까지나 소관청에서 이미 토지이동 처분을 한 지적공부를 기준으로 하여 그 공부상의 등록사항인 지번, 지목에 해당되는 토지를 특정하고 그 면적과 경계를 확정하는 판결이 되는 것이고, 지적공부와 관계없이 어떤 토지에 대한 지번, 지목, 경계, 면적을 형성 또는 이행을 구하는 민사소송은 있을 수 없다. 또 이러한 민사분쟁에 대한 판결이 있어도 동 판결에 의하여 지적공부상 토지이동이 될 수 없고 동 판결을 근거로 하여 토지이동의 신청에 따른 소관청의 행정처분이 있어야 비로소 토지이동이 되는 것이다. 따라서 토지이동의 분쟁에 관한 민사판결의 효력은 소관청에 미치지 않는 것이 원칙이다.

(2) 형질변경과 지목변경.

토지의 지목이 다르게 된 때에는 토지소유자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 30일내에 소관청에 지목변경을 신청하여야 한다(지적법 제20조). 지목변경을 신청하여야 할 토지는 i) 관계법령⁴⁾에 의한 토지의 형질변경등의 공사가

4) 도시계획사업, 토지구획정리사업, 농지개발사업, 공유수면매립법에 의한 토지조성사업, 산업

준공된 토지, ii) 건축물의 용도가 변경된 토지, iii) 토지의 사용목적 또는 용도가 변경된 토지이다(지목법시행령 제19조제2항).

따라서 지목의 변경은 i) 建築, ii) 開墾, iii) 形質變更 및 iv) 土地 또는 建築物의 用途(使用目的 포함)變更의 경우에 이루어지게 된다. 이는 다시 유형화하면, 시설물을 포함한 건축물이 있거나 설치할 예정인 토지와 건축물을 설치하지 아니하고 사용할 토지로 대별할 수가 있다. 前者의 경우는 건축물의 용도가 지목 설정의 기준이 된다. 따라서 건축물의 용도변경은 지목의 변경을 수반하는 것이 된다. 後者의 경우에는 土地의 構成部分⁵⁾을 변경하지 않고 단지 이용자가 주관적으로 사용하는 용도가 지목의 설정 기준으로 되는 경우와, 토지의 구성부분으로 특징지워지는 그 토성에 가장 적합한 객관적인 사용방법이 지목의 설정 기준으로 된다. 그러므로 잡종지를 체육용지로 사용하는 경우와 같이 주관적인 용도가 변경되거나, 황무지의 개간 또는 과수원 조성⁶⁾과 같이 토지의 구성부분이 변경되는 경우에는 지목이 변경되는 것으로 된다. 토지의 구성부분이 변경되는 경우란 곧 토지의 형질변경을 뜻한다.

土地의 形質變更은 토지의 구성부분을 인위적으로 변경하는 것을 뜻한다. 좁은 의미로는 토지 자체의 구성부분(진흙, 모래, 자갈, 암석 기타)에 현저한 변화를 초래하여 그 사용가치 또는 사용방법이 동일성을 상실할 정도로 변경된 경우⁶⁾를 말한다. 넓은 의미로는 그밖에 토지의 구성부분으로 되는 수목 등을 심거나 벌채 등을 하거나 수목 등의 종류를 변경하는 경우⁷⁾, 토지자체의 구성부분 일부에 영향을 미치는 토석의 채취나 채광등을 포함한다(도시계획법시행령 제20조제1항제2호 및 동법시행규칙 제8조, 지적사무처리규정 제31조 이하 「부록」 참조).

입지및개발에관한법률에 의한 공업단지조성사업, 도시재개발법에 의한 도시재개발사업, 주택건설촉진법에 의한 주택건설사업, 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업, 특정지역종합개발촉진에 관한특별조치법에 의한 개발사업, 농어촌발전특별조치법에 의한 정주생활권개발사업, 기타 법령에 의한 토지개발사업이 이에 해당한다(지적법시행령 제20조).

5) 토지의 구성부분이란 개념은 민법상의 부동산 개념과 연관된다. 우리 민법상 독립된 부동산으로는 토지와 건물 및 토지위의 정착물로 강학상 분류하나 부동산등기법상으로는 토지와 건물만 독립된 물건으로 등기할 수 있다. 立木을 제외한 수목이나 토석 등은 토지의 구성부분이므로 독립된 물건이 되지 않는다.

6) 황무지의 개간, 전답의 매립 등이 이에 해당한다.

7) 초지의 조성, 벌채나 식목, 농지에 과수원의 조성 등이 이에 해당한다.

3. 地目 設定 · 分類의 問題點

현행 지적법상의 지목 설정 기준에 몇 가지 불합리한 점을 살펴 보면 다음과 같다.

(1) 설정 기준 개념의 불명확

지목을 법정지목 24종으로 설정하는 기준은 토지의 '주된 용도 또는 사용목적'이다. 즉, 용도지목을 사용하고 있다. 그러나, 「주된 용도」와 「사용 목적」의 개념 구별이 불분명하고, 법정지목 24종이 모두 용도지목으로 분류되어 있지 않다.

주된 용도의 의미는 '실제 사용되고 있는 현황'을 의미하는지 아니면 '사용할 수 있는 가능 용도'를 의미하는지가 명확하지 않다. 또한 「사용목적」의 개념은 '토지의 조성 목적 또는 계획상에 포함된 확정된 장래의 용도'를 의미하는지 아니면 '토지소유자가 장래에 사용할 것으로 기대되는 용도'를 의미하는지 그 결정 기준이 불분명하다.

使用目的追從의 原則 즉, 「도시계획사업, 토지구획정리사업, 농지개량사업, 공업단지조성사업 등의 공사가 준공된 토지는 그 사용목적에 따라 지목을 설정하여야 한다(지적법시행령 제5조제4항)」는 원칙상의 '사용목적'은 규정 내용으로 보아 공공사업등의 토지조성사업 계획에 따라 예정된 토지의 장래 용도를 의미하는 것이 분명하다. 그렇다면, 형질변경을 통하여 새롭게 토지가 조성되는 경우에는 그 토지의 조성목적이 곧 사용목적이라고 할 수가 있고, 그 밖의 기존 토지는 현재의 사용현황 또는 종래의 계속적인 사용현황 중 주된 용도를 기준으로 그 토지의 지목을 설정하는 것이라고 해석된다. 그러나 이는 용도지목에 해당하는 경우이고, 사실상 土性地目에 해당하는 경우에는 이러한 주된 용도나 사용목적보다는 토성에 따르게 된다. 예컨대, 河川, 溝渠(자연적 수로의 경우), 溜池, 鑛泉地 등이 이에 해당한다.

(2) 지목분류의 기준 불비

기술한 바와 같이 우리나라 지목의 변천과정을 보면 법정지목은 신설·통폐

합 및 세분화를 거쳐 계속 확대되어 왔다. 그러나 이러한 지목의 확대가 어떠한 기준이나 필요성에 따라 이루어졌는지에 대하여는 그 근거자료가 남아있지 않다. 입법취지에 나타난 지목의 신설 또는 세분화의 필요성과 근거는 추상적이다.

지목이 신설·폐지·세분되는 기준에 대하여는 지적법령에서 규정하고 있는 바가 전혀 없다. 전국토에서 차지하는 면적이나 필지수가 어느 정도의 비중을 차지하여야 하나의 지목으로 설정되어 관리되는 것인지 그 기준이 없다. 아래의 통계에서 나타나듯이 각 지목별 면적, 필지수, 전국토에서 차지하는 비중은 지목을 추가·삭제하는 기준이 무엇인지가 명확하지 않음을 알 수가 있다. 임야를 비롯한 6개 지목이 면적상으로 전체 지목의 94%를 차지하고, 나머지 6%의 면적이 18개 지목으로 나뉘어 있는 점에서 지목간의 형평성이 확보되어 있지 않다. 50km²이하가 6개 지목이나 되며 이중에 수도용지를 제외하고는 모두 1만 필지 이하이다. 생각건대 이러한 소규모 지목은 법정지목으로 분류된 근거를 사회적·경제적 중요도에서 찾을 수밖에 없을 것이나, 그 중요도의 판단 기준 또한 명시된 바가 없다.

※ 각 지목별 면적, 비율, 중요도 통계

1. 주요 지목의 비율

임야 : 65.8%, 답: 12.7%, 전: 8.4%, 대: 2.2%, 하천: 2.8%, 도로: 2.1%, 기타: 6.0% (1996년말 기준)

2. 기타 지목간의 비율

전체 지목의 6.0%(5,913.9km²)에 해당하는 위의 기타 지목을 면적별·필지수별로 정리하면 다음과 같다.

면적별로 3그룹으로 구분하면 제1군에 3개 지목, 제2군에 6개 지목, 제3군에 7개 지목이 해당된다.

반면, 필지수를 함께 고려하여 구분하면, 제2군의 염전을 제외하고는 그룹상으로는 변화가 없다. 그러나 필지수별로만 본다면, 크게 다섯 그룹으로 대별되는데, 100만필지이상에 1개 지목, 10만필지이상에 4개 지목, 1만필지이상에 5개 지목, 1천필지이상에 4개 지목, 및 1천필지 이하에 1개 지목으로 나눌 수가 있다.

1) 면적별 그룹(전체 지목의 6.0%인 기타지목 중에서 차지하는 비율별 그룹)

- 제1군(10%이상) : 구거, 유지, 잡종지,
- 제2군(2%~10%) : 공장용지, 묘지, 학교용지, 제방, 염전, 철도용지,
- 제3군(2% 미만) : 체육용지, 공원, 수도용지, 종교용지, 유원지, 사적지, 광천지

2) 필지수별 그룹

- 100만필지이상 : 구거
- 10만필지이상 : 잡종지, 유지, 묘지, 제방
- 1만필지이상 : 철도용지, 공장용지, 학교용지, 수도용지, 종교용지, 체육용지
- 1천필지이상 : 염전, 공원, 사적지, 유원지
- 1천필지이하 : 광천지

※ <면적별 순서>

① 구 거 :	1,674,913,606(m ²)	/	1,211,417(필)	(28.3%)
② 유 지 :	1,042,936,075	/	320,141	(17.6%)
③ 잡 종 지 :	694,935,104	/	330,253	(11.8%)
④ 공장용지 :	412,556,959	/	87,831	(7.0%)
⑤ 묘 지 :	275,404,510	/	257,262	(4.7%)
⑥ 학교용지 :	218,956,643	/	44,595	(3.7%)
⑦ 제 방 :	164,777,977	/	212,804	(2.8%)
⑧ 염 전 :	130,450,331	/	9,995	(2.2%)
⑨ 철도용지 :	115,881,911	/	99,570	(2.0%)
⑩ 체육용지 :	82,769,574	/	13,956	(1.4%)
⑪ 공 원 :	44,987,346	/	8,989	(0.8%)
⑫ 수도용지 :	29,347,107	/	26,355	(0.5%)
⑬ 종교용지 :	19,357,529	/	18,498	(0.3%)
⑭ 유 원 지 :	12,878,681	/	2,803	(0.2%)
⑮ 사 적 지 :	9,466,136	/	3,421	(0.16%)
⑯ 광 천 지 :	1,542	/	211	(0.03%)

(3) 지목 설정의 실태와 문제점

각 지목의 경우를 구체적으로 토지현황과 지목설정 기준을 비교하여 살펴 보면 다음과 같이 몇 가지 문제점이 나타나고 있다.

1) 塚

塚는 실제로 주거용·업무용·상업용·공공용 등으로 그 용도가 다양하며, 건축물이 존재하지 않는 공지도 대지로 분류하고 있다. 따라서 토지이용의 특성을 반영하지 못하고 있는 대표적인 지목이다. 그러나 개별공시지가에서는 여러 가지로 細分類하여 지가를 산정하고 있다.

2) 林野

일반적으로 산림이라고 인식되고 있으나, 죽림지·암석지·자갈땅·모래땅·습지·황무지와 간석지 등을 포함하고 있어 그 범위가 광대하며, 죽림지는 죽순을 재배하는 경우 전으로 구분하고, 대나무 숲은 임야로 구분하고 있어 모순을 가지고 있다. 그리고 죽림지·암석지 등이 임야내에 있다면 그 타당성에 어느 정도 수궁이 가지만 평지에 있다면 그 분류에 문제점이 있다.

3) 工場用地

공장배치및공장설치에관한법률 제2조제1항은 제조업의 물품제조공정을 형성하는 기계 또는 장치를 설치하기 위한 건축물이나 사업장으로 규정하고 있는 반면에, 지적법에서는 공장용지는 도시계획구역안의 공업지역, 도시구역밖의 경우는 일정 규모 이상의 제조업을 목적으로 하는 공장시설의 부지 및 이에 접속된 부속시설물의 부지로 2분류하고 있어 일반 국민의 관념에서 벗어나고 있다.

4) 溜池

용배수가 잘되지 아니하는 토지에 연·왕골 등을 재배하는 토지라고 정의하고 있으나, 답에서도 연·미나리·왕골 등의 식물을 재배하는 토지로 정의하고 있어 그 분류가 모호하다.

5) 公園

都市公園法상 공원은 어린이 공원, 근린공원, 도시자연공원, 묘지공원, 체육공원으로 구분하도록 규정하고 있으나, 지적법상 묘지공원은 별도 지목인 묘지로 구분하고 있다. 自然公園法에서 자연공원은 국립공원, 도립공원, 군립공원으로 규정하고 있음에도 불구하고 실제 지목은 임야로 하고 있어 공원이라는 개념과 상반되어 혼란을 야기할 소지가 있다.

6) 體育用地

정구장, 골프연습장, 실내수영장 등과 산림을 이용한 야영장 등은 체육용지

에서 제외되어 있다. 실내수영장의 경우 독립적인 시설로 되어 있는 경우와 부속시설로 되어 있는 경우를 구분하여 지목을 설정하여야 하지만 현실은 그러하지 못하다. 따라서 主地目 追從原則에 위배된다고 할 수 있으며, 정구장, 골프연습장 등은 잡종지로 분류되어 지목설정의 기준이 모호하다고 할 수 있다.

7) 雜種地

23개 지목에서 제외되어 있는 모든 토지의 용도로서 지목의 설정원칙인 주지목추종의 원칙, 용도경중의 원칙, 등록선후의 원칙 등에 위배되는 것으로서 토지이용의 특성을 배제하고 있는 지목이다. 따라서 잡종지는 토지이용의 특성에 적합하도록 세분류하여 새로운 지목으로 설정하여야 할 필요성이 가장 강한 지목이라고 할 것이다.

이상과 같이 현행 24개 지목분류에 대하여 분석해 본 결과 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다. ①일제시대에 만든 지목을 그대로 사용하고 있다는 점이다. ②지목에 대한 연구없이 분류하고 있다는 점이다. ③ 관리적 측면보다는 경제적 관점에 비중을 두어 지목분류를 하고 있다는 점이다. ④ 지목분류의 기준이 애매모호하여 국민들의 지목에 대한 개념을 혼란시키고 있다는 점이다.

(4) 지목운동실태의 관리적 측면

1) 地目과 用途地域制

도시구역내 각 필지단위로 지적공시된 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역 등의 용도지역, 도시계획구역밖에서는 국토이용관리법상의 적용을 받는 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역의 명칭을 토지대장과 임야대장에 참고사항으로 기재할 수 있도록 운영되고 있다.

2) 地目과 土地 利用

현재 각 행정부서에서 사용하고 있는 토지분류에 대한 정의는 상호간 불일치하고 있는 것이 현실이다. 아래에서 보듯이 국토계획과 도시계획 등에서 지목은 단지 토지이용 현황을 조사하는 데 필요한 기초자료로서 활용되고 있어 전체적인 수준에서 그 기능은 미약하다고 할 수 있다.

① 국토관리 및 도시토지관리

i) 국토건설종합계획

국토조사시 토지·임야대장과 지적도·임야도에 등록된 지목을 사용하는 것이 아니라 실제 토지이용 현황은 실지조사에 의하도록 하고 있다. 따라서 지목은 국토공간을 조화롭게 배치하여 국민생활을 질적·양적으로 향상시키기 위한 국토계획시 실지조사를 위한 참고자료로 활용되고 있을 뿐이다.

ii) 토지이용계획

국토이용계획이 결정·고시되어 효력을 발생하면 다른 법령에 의한 토지의 이용에 관한 계획의 기본이 된다. 즉, 국토이용계획은 토지이용계획에 관한 관계 행정기관을 구속하며 아울러 국토이용계획으로 결정된 각 용도지역에 있어 그 지역의 지정목적에 위배되는 행위를 하지 못하게 하는 효과를 발생한다. 따라서 타 법령에 의한 지역·지구·구역 등의 지정은 제한되는 바, 국토이용계획에 의하여 지정된 각 용도지역 내에서 확정·설치할 수 있는 지역은 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역이다.

지목은 지적공부에 등록된 지목을 토대로 하여 실제 토지이용 현황을 확인하여 토지조서를 작성함으로써 국토이용계획을 수립·지정할 때 단지 보조자료로 활용될 뿐이다.

iii) 도시계획

지목은 도시계획을 위한 기초조사중에서 토지이용 현황을 조사하는 기초자료로 활용될 뿐이다.

② 농지관리

농지는 지적공부에 등록된 지목과 상관없이 즉, 법적 지목 여하에도 불구하고 실제의 토지이용 현황이 농작물의 경작 또는 다년생 식물재배지로 이용되는 토지(농지법 제2조 참조)를 농지라고 하여 농지관리를 하고 있다. 또한 초지, 유지, 수로, 농로, 제방 등 농지의 보전이나 이용에 필요한 시설의 부지를 농지로 하고 있다.

지적법에서 농지를 전, 답, 과수원으로 세분류하고 있는 이유는 경제적 측면에서 토지세 부과를 위한 것이다.

이와 같이 지적법에서 규정하고 있는 지목과 농지법에서 사용하는 토지분류

사이에 차이가 있다. 농지업무를 수행하는 데 있어서 지적법에서 24개 지목으로 규정한 전, 답, 과수원을 농지로 규정하고 사용하고 있다. 또한 지적공부에 등록된 지목을 사용하지 않고 실제 토지이용 현황만을 농지로 규정함으로써 농지관리에 공부상 지목이 실질적으로 활용되지 않고 있으며, 단지 지목분류만 원용하고 있는 실정이다.

③ 산림관리

地籍法에서는 산림을 임야대장과 임야도에 등록하여 산림을 관리하고 있으며, 또한 산림의 면적이 방대함에도 불구하고 24개 지목중 하나로 지목을 지정하여 관리하고 있는 실정이다.

지적법에서 임야는 산림 및 原野를 이루고 있는 수림지·죽림지·암석지·자갈땅·습지·황무지와 간석지 등으로 규정하고 있으나, 산림법상의 '山林'은 집단적으로 生育하고 있는 立木·竹과 그 土地, 林道를 말하며, 立木·竹이 집단적으로 生育하고 있는 토지안에 있는 岩石地·沼澤地를 포함한다(산림법 제2조 및 동법시행령 제2조)고 규정하고 있다. 이를 비교하면, 지적법에서 도로인 林道는 山林法에서는 山林으로 규정되어 있고, 지적법의 임야에는 암석지·소택지 이외에 자갈땅·습지·황무지를 포함하는 것으로 넓게 규정하고 있다.

④ 하천관리

河川法은 지적법에서 규정하는 河川을 포함하여 제방과 유지(댐)까지 하천으로 보고 있다(河川法 第2條 참조). 즉, 河川을 광의로 규정함으로써 24개 지목과 상충하는 문제점이 있고, 하천의 정확한 현황 파악 자료로 사용되지 못하며, 또한 하천관리에도 지목의 쓰임이 없다고 할 수 있다.

⑤ 도로관리

道路의 정의에 관한 법령상 규정은 도로법 제2·11조, 사도법 제2조, 도로교통법 제2조, 농어촌도로정비법 제14조 등이 있다. 이들 법에서 규정하고 있는 도로는 지적법에서 분류하고 있는 도로분류보다 광범위하여 지적법의 지목과 상충되는 면이 있다. 그러나 도로개설시 공부상 지목을 기초자료로 하기 때문에 도로관리에 지목이 활용되고 있음을 알 수 있다.

⑥ 문제점의 정리

이상과 같이 관리적 측면을 분석한 결과 지목은 지적법에서 24개로 분류·

정의되고 있지만 토지관련 법규에서는 각각 다르게 토지용도를 규정하고 있어 부서 상호간의 신뢰구축을 저해하는 요인을 제공하고 있으며, 현행 지적법상의 지목과 서로 상이한 토지분류로 인하여 국민들의 혼란을 가중시키고 있는 것이 현실이다.

지적공부상에 등록된 지목이 실제 토지이용현황과 일치하지 않는 경우에는 실제토지이용 현황과 기타 법령들이 판결의 중요한 판단 근거로 작용하고 있다. 또한 지적공부상 지목이 실제와 일치한다 하더라도 하천법, 산림법, 농지법 등에서 규정한 토지분류에 의하여 토지관리를 하기 때문에 지목은 토지관리에 직접적으로 이용되지 못하고 간접적으로 이용되고 있을 뿐이다.

대법원판례⁸⁾에서는 지목과 관련된 사항에 대하여 지적법에서 규정하고 있는 지목을 근거로 하는 것이 아니라 토지관련법규를 참고자료로 하고 있으며, 지적공부상 지목과 실제 토지이용 현황이 서로 상이한 경우 실제 토지이용 현황을 근거로 채택함으로써 지적공부상 지목은 실제적 법률관계에서는 효력이 없다는 것을 입증하고 있다.

따라서 지목이 토지를 효율적으로 관리할 수 있는 토지정보원으로서 공신력을 부여받기 위해서는 지목불부합시 지적공부상 지목이 우선시되어 법률적 효력을 인정받을 수 있는 조치가 취해져야 할 것이다.

경제적 측면에서 지목은 지가와 밀접한 관계가 있기 때문에 국민들에게는 매우 민감한 사안이다. 특히 토지보상평가의 경우 현실 지목을 적용하기 때문에 불법적인 지목변경의 소지를 가지고 있다. 한편 적법한 절차에 의하여 지목변경이 이루어진 경우에도 토지소유자의 지목변경신청의 해태로 인하여 지목불부합이 야기된다. 이러한 폐단을 시정하기 위해서 토지보상평가시 지적공부상의 지목을 법적인 판단의 근거로 하여 토지소유자에게 불이익이 돌아가게 함으로써 지목불부합을 야기시키는 문제를 제거할 수 있도록 하여야 한다.

8) 大判 90누9070, 大判 93누6904, 大判 95누6144 등

토지관련법규와 지적법의 토지분류 용어

구 분	내 용	지 적 법
<p>공업배치및 공장설립에 관한법률</p>	<p>○공장 : 제조업의 물품제조과정(가공·조립·수리공정을 포함)을 형성하는 기계 또는 장치를 설치하기 위한 건축물이나 사업장 ○아파트형 공장 : 동일건축물안에 다수의 공장이 동시에 입주할 수 있는 다층형 집합건축물</p>	<p>아파트형공장→ 대지</p>
<p>농지법 제2조제1호</p>	<p>○농지 : 전·답·과수원 기타 법적 지목여하에 불구하고 실제의 토지 현상이 농작물의 경작 또는 다년생 식물재배지로 이용되는 토지. 다만, 초지법에 의하여 조성된 초지등 대통령령이 정하는 토지를 제외한다. ○기타시설 : 위 토지의 개량시설(유지, 양·배수시설, 수로, 농로, 제방 기타 농지의 보전이나 이용에 필요한 시설로서 농림부령이 정하는 시설을 말한다)의 부지와 고정식온실, 벚꽃재배사등 농업생산에 필요한 시설중 대통령령이 정하는 시설의 부지</p>	<p>농지→전, 답, 과수원으로 세분류 수로→구거 농로→도로 제방→제방</p>
<p>도로법 제2조, 동법시행령 제1조의2</p>	<p>○도로 : 일반의 교통에 공용되는 도로로서 고속국도, 일반국도, 특별시도, 광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도 ○위 도로에는 터널·교량·도선장·도로용 엘리베이트 및 도로와 일체가 되어 그 효용을 다하게 하는 시설 또는 그 공작물(삭도, 옹벽·지하통로·무넙기시설·배수로 및 길도랑, 도선의 교통을 위하여 수면에 설치하는 시설)포함.</p>	<p>길도랑→구거 도선의 교통을 위하여 수면에 설치하는 시설의 부지→하천</p>
<p>매장및묘지 등에관한법 률 제2조 제4~7항</p>	<p>○분묘 : 시체를 매장하거나 유골을 매장하는 시설 ○묘지 : 분묘를 설치하기 위하여 묘지로서 도지사 등의 허가를 받은 구역 ○납골당 : 유골을 수장하기 위하여 도지사의 허가를 받은 시설 ○ 화장장 : 시체를 화장하기 위해서 도지사의 허가를 받은 시설</p>	<p>납골당→잡종지 화장장→잡종지</p>
<p>산림법 제2조제1항 제1호</p>	<p>○산림 : 농지(초지 포함)·주택지·도로·기타 대통령령이 정하는 토지와 임목·죽은 제외함. 집단적으로 생육하고 있는 임목·죽과 그 토지 및 그 토지안에 있는 암석지·소택지, 집단적으로 생육한 임목·죽이 일시 상실된 토지, 임목·죽의 집단적 생육에 사용하게 된 토지 및 그 토지내에 있는 암석지·소택지, 임목·죽의 집단적 생육에 사용하게 된 토지, 임도</p>	<p>임도→도로</p>

구 분	내 용	지 적 법
초지법 제2조	<ul style="list-style-type: none"> ○ 초지 : 다년생개량목초의 재배에 이용되는 토지 및 사료 작물재배지와 牧道·진입도로·축사 및 부속시설을 위한 토지 ○ 미간지 : 임야, 황무지, 자연생초지, 소택지, 폐염전, 폐천부지, 방조제가 구축된 간척지 등 법적지목여하에 불구하고 초지 조성에 적합한 토지(초지조성을 위하여 필수적이라고 인정되는 농지 포함)로서 초지에 이용되고 있지 아니하는 토지 	<ul style="list-style-type: none"> 초지→목장용지 진입도로→도로 임야→임야 황무지→임야 소택지→임야 폐염전→염전 폐천부지→하천 방조제가 구축된 간척지→잡종지
하천법 제2조제1항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하천 : 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 하천으로서 대통령령으로 그 명칭과 구간이 지정된 것 ○ 하천구역 : <ul style="list-style-type: none"> 가. 하천의 물이 계속하여 흐르고 있는 토지 및 지형과 당해 토지에 있어서의 초목생장의 상황 기타 상황이 하천의 물이 흐름이 미치는 부분으로서 매년 1회이상 물이 흐른 형적을 나타내고 있는 토지의 구역 나. 하천부속물의 부지인 토지의 구역 다. 제방이 있는 곳에 있어서는 그 제외지 또는 대통령령으로 정하는 이와 유사한 토지의 구역 중 가목에 계기하는 구역과 일체로 하여 관리할 필요가 있는 토지로서 관리청이 지정하는 토지의 구역 ○ 하천부속물 : 하천관리에 필요한 댐, 하구언, 제방, 호안, 수제, 복갑문, 수문, 수로송도, 예선도, 관측시설 기타 이 법에 의하여 설치된 시설 또는 공작물 	<ul style="list-style-type: none"> 제방→제방 댐→유지

토지운용실태의 문제점

구 분		문 제 점
관 리 적 측 면	국토관리 및 토지관리	지목불부합으로 인하여 국토계획 및 도시계획의 수립시 토지이용현황을 파악하기 위하여 실지조사를 하여야 하기 때문에 시간적·경제적 소모를 야기시키고 있으며, 지목은 단지 참고자료 또는 보조자료로만 활용되고 있다.
	농지·산림·하천·도로등의 관리	농지법·산림법·도로법 등에 규정된 토지분류가 지적법상 지목과 비교하여 그 범위가 광대하여 상호일치하지 않음으로써 혼란을 가중시키고 있다.
	대법원판례*	대법원판례는 지목불부합시 지적공부상 지목보다 실제 토지이용현황으로 근거를 채택함으로써 공부상 지목은 법률상 효력을 갖지 못할 뿐만 아니라 지적의 공신력을 저하시키고 있다.
경 제 적 측 면	개별공시지가	개별공시지가의 산정시 기초자료로서 지적공부상 지목을 활용하지 않고 실지조사에 의해 작성된 실제 토지이용현황을 사용함으로써 24개 지목분류의 형식만 원용하고 있다.
	토지관련조세	토지관련조세인 양도소득세, 취득세, 종합토지세 등은 지적공부상 지목을 활용하고 있으나, 지목불부합으로 인하여 누세의 원인이 되고 있다.
	대법원판례**	관리적 측면의 판례와 동일하게 지목불부합시 실제 토지이용현황을 근거로 채택함으로써 지적공부상 지목이 활용되지 못하고 있다.
사 회 적 측 면	지목의 설정 및 임의변경	법의 규정에 따라 지목을 설정하도록 되어 있으나 수익성이 좋은 지목으로 임의변경으로 말미암아 특정인에게 막대한 이득이 귀속되게 하는 토지이용의 반사회적 행위가 빈발하기도 한다.
	지역성장요인	지목변경은 지역성장요인중 인구와 도로에 미약하나마 영향을 미치고 있다.

※ 대법원 판례* : 90누9070 판결, 88도668 판결 등

대법원 판례** : 93누6904 판결, 95누6144 판결 등

※ 자료: 孫世苑, "韓國의 地目運用實態에 관한 연구", 박사학위논문, 1997, 131면, 표 3-16 참조

4. 外國의 地目體系

(1) 일 본

일본은 지적과 등기의 일원화에 따라 지목에 관하여 부동산등기법과 등법시행령에서 규정하고 있다.

일본의 지목도 용도지목으로서 토지의 주된 용도에 따라 21개 지목으로 구분하고 있다. 즉, 田(우리나라의 畓), 畑(우리나라의 田), 택지, 염전, 광천지, 池沼, 산림, 목장, 原野, 基地, 境內地, 運河用地, 수도용지, 用惡水路, 溜池, 堤, 井溝, 보안림, 공중용도로, 공원 및 잡종지이다(일본 부동산등기법시행령 제3조, 부동산등기사무취급절차준칙(1977.9.3 법무성 통달) 제117조 참조).

그밖에 위의 21개 지목외에 특별히 「철도용지」와 「학교용지」를 표시할 수 있도록 하고 있다(위 준칙 제118조 제19·20호; 지적조사작업규정준칙운용기준 제15조).

지목을 정하는 방법에 관하여, 부동산등기법시행령은 '토지의 주된 용도'에 따라서 정하도록 하고 있으나, 위 취급절차준칙은 '토지의 현황 및 이용목적에 중점을 두며, 부분적으로 근소한 차이가 있는 경우에도 토지 전체로서의 상황을 관찰하여 정하는 것으로 한다'(동준칙 제117조)고 상세히 규정하고 있다.

※ 일본의 국토조사에 있어서 지목의 조사는 반드시 필지별 토지의 주요용도를 조사하고 (지적조사작업규정세칙 제29조제1항), 지목은 반드시 부동산등기법시행령 제3조의 지목구분에 따르도록 규정하고 있다(지적조사작업규정세칙 제29조제2항). 즉, 부동산등기법상의 지목을 그대로 유지하여 지적조사를 행하고 있다. 기술한 바와 같이 우리 지적재조사의 경우는 지목을 현행 지적법상의 지목분류에서 더욱 세분하여 수행하는 것을 예정하고 있다.

※ 관련규정

○ 부동산등기법 제79조제2항

: 지목 및 地積을 정하는 데 있어서 필요한 사항은 政令으로 이를 정한다.

○ 부동산등기법시행령 제3조(1960.8.5. 정령228호)

: 지목은 토지의 주된 용도에 따라서 田(우리나라의 畓), 畑(우리나라의 田), 택지,

염전, 광천지, 池沼, 산림, 목장, 原野, 基地, 境內地, 運河用地, 水道用地, 用惡水路, 溜池, 堤井溝, 보안림, 공중용도로, 공원 및 잡종지로 구분하여 정한다.

일본의 지목 분류는 明治 이전에는 과세를 위한 토지대장의 지목을 구분하였다. 일본의 지적조사는 1876년에 시작하여 1888년에 완성하였다. 처음에는 非課稅地에 대하여는 지목의 구분이 없었으나 나중에 지목을 구분하여 공시적 법률체제를 구축하였다.

일본에서는 우리나라의 '林野'에 해당하는 토지를 山林, 原野, 保安林 등으로 林野를 세분하였고, '垆'를 宅地로 분류하여 집을 지을 수 있는 땅이나 건물이 들어선 토지를 택지로 부르고 있다. '溝渠'를 用惡水路, 井溝, 運河用地로 구분·분류하고 있어 우리나라의 溝渠와 크게 다르다. 특히 해변을 끼고 있는 나라의 특색있는 溝渠의 형태를 알 수 있다.

또한 우리나라의 '溜池'를 일본은 池沼, 溜池, 湖沼 등으로 세분하고 있는데, 이와 같이 분화구에서 생긴 지목들이 많다. 반면에 우리나라의 '公園', '運動場', '遊園地' 등의 지목이 없는 것이 특색이다.

○ 한·일 지목의 비교

※ 세분화된 지목

한국 지목	일본 지목
林野	山林, 原野, 保安林
溝渠	用惡水路, 井溝, 運河用地
溜池	池沼, 溜池, 湖沼

※ 특유한 지목

- 공원, 운동장, 유원지(한국)

※ 개념범위가 다른 지목

- 垆(한국) - 宅地(일본)
- 溜池(한국:광의) - 溜池(일본:협의)

(2) 대 만

1) 지목 분류 현황

현행 대만에서의 지목은 「각 省, 縣 地籍冊에 게재된 土地使用類別」을 의미하는데(토지세법 제13조), 현행 지목의 종류는 총21종이다. 대만의 지목제도는 明·淸時代부터 실시되어 왔는데, 일본의 식민지시기, 광복이후의 시기 그리고 民國정부시기 이후부터 현재까지로 이어지면서 갈수록 복잡한 형태를 지니게 되었다.

내용상으로는 명칭의 부적합으로 수정되는 과정이 있었고 때로는 너무 세분되었다는 이유로 합병되기도 하였다. 그러나 기본적으로는 경제 발전에 따라 갈수록 지목이 세분화되는 추세에 있다고 하겠다.⁹⁾

현재 대만에서는 토지에 관한 기본법인 토지법 제2조에서 토지의 지목을 그 사용에 따라 분류하고 있다. 지목은 4개의 類로 구분하고 다시 이를 세분하는 체계를 택하고 있다. 즉, 第1類 건축용지, 第2類 직접생산용지, 第3類 교통수리용지, 第4類 기타용지로 분류하고 다시 各類는 다음과 같이 세분되고 있다.¹⁰⁾

- 건축용지(6) : 建, 雜, 祠, 鐵, 公, 墓
- 직접생산용지(8) : 田, 旱, 林, 養, 牧, 鑛, 鹽, 池
- 교통수리용지(5) : 線, 道, 水, 溜, 溝
- 기타용지(2) : 堤, 原

9) 대만은 우선, 지목과 등급을 농지개혁의 근거로 삼았으며, 둘째는 재산처분의 제한방법으로 활용하였다. 그리고 셋째, 지목등급은 토지이용의 촉진방안으로 적절히 이용하고 있다: 林承權, “中華民國의 土地地目等級의 體系”, 『지적』(87.10), 19면.

10) 대만의 현행 토지법과 지적측량실시규칙에는 세분된 地目에 대한 규정이 없고 대만성지구에서는 특별히 세분된 지목을 사용하고 있는 것으로 보인다. 21개 지목의 분류는 지적도중측지계에 관한 지시령에 근거한 것이다. 同旨: 林承權, 상계 논문, p.19.

참고로, 대만의 지목 종류에 관하여 26종이라고 하는 견해(李枉茂, “現行地目分類의 合理的 再調整에 관한 研究”, 『지적』, '87. 2월호, 57면; 金碩鍾, “地目 再分類에 관한 研究”, 『경북실업전문대학 論文集』(第十一輯), 1993, 145면)가 있으며, 36종이라고 보는 견해(金南植, “韓國 地目制度에 관한 研究”, 청주대학교 석사학위논문, 1993, 58면)도 있다.

※ 일본 점령시기(1904~1944)의 지목

: 田, 旱, 養魚地, 건물부지, 잡종지, 산림, 池沼, 염전, 광천지, 목장, 原野

한편, 토지법상의 지목체계와 달리, 地籍測量實施規則 제98조는 「지목은 토지의 주요사용상황에 대한 표시로서 실제상황에 따라 조사해야 하며, 그 종류는 다음과 같다」고 규정하면서, 9종의 지목으로 宅, 田, 林, 礦, 水, 道, 荒, 沙, 雜 지목을 두고 있다. 아울러 「각 지목은 필요시 當地의 특수상황에 따라 증가 또는 변경할 수 있다」고 하여 탄력성을 부여하고 있다.¹¹⁾

「地籍圖重測指界에 관한指示令」¹²⁾에 의하면, 地目等則에 대한 劃分에 대하여 다음과 같이 지시하고 있다. 즉, “지목은 토지에 있어서의 주요 사용상황에 대한 표시이므로 실제상황을 따라 조사한 그 종류는 지적측량실시규칙 제98조(개정전은 제100조)의 규정에 따라 宅, 田, 林, 礦, 水, 道, 荒, 沙, 雜 등 9종으로 나누어야 한다. 그러나 대만지구는 상황의 특수함을 참작하여 이에 田, 旱, 養, 池, 塩, 礦, 林, 牧, 原, 建, 付, 道, 水, 鐵, 線, 祠, 公, 墓, 溜, 溝, 堤 등 21地目等則으로 획분되며, 각 해당 토지이용의 정도로 보아 그 수익의 고저로 구역을 정하고, 田, 旱 각분 26等則으로 나눈다. 養地目은 19等則, 池地目은 8等則, 鹽地目은 11등칙, 礦地目은 18等則, 林地目은 15等則, 原地目은 30等則, 建·付地目은 92等則, 牧地目은 1等則으로 각각 나누고, 나머지 道, 水, 鐵, 線, 祠, 公, 墓, 溜, 溝, 堤 등 地目은 無數地 不定 等則으로 한다”고 설명하고 있다.

21개 지목의 개념범위를 살펴보면 다음과 같다.

〈제1류: 건축용지〉

- ①建 : 房屋 및 그 부속의 庭園, 그리고 庭園 일체의 대지
- ②雜(付) : 상수도용지, 운동장, 日光탈수장, 기념비, 군용지, 비행장, 공중변

11) 그밖에 地目 관련법령의 규정으로 田賦徵收實物條例 第4條가 있고, 농지세의 징수를 위한 법률중에서 地目の 等級調整에 관한 법률로 徵收田賦土地地目等則調整辦法(1982.10.15)이 있다.

12) 대한지적공사, 『외국지적관계법령집(일본, 자유중국, 버마)』, 289~290면.

소, 변전소, 사설도로, 三角望, 부두, 선박장 등의 用地 및 각 지목에 속하지 않은 토지

- ③祠 : 祠廟, 사원, 불당, 신사, 교무소 및 설교소 등 . 단, 겸용되는 주택이나 家廟는 제외됨.
- ④鐵 : 기차역, 차고, 화물고 등. 그리고 역내의 驛長, 차장 등의 숙소
- ⑤公 : 공원용지
- ⑥墓 : 분묘용지, 오로지 人類의 시체나 해골의 매장에 사용되는 묘의 용지

<제2류: 직접생산용지>

- ①田 : 水田地. 旱地에 펌프를 가동하여 벼를 심는 경우, 非「田」지목이나 급수를 한 토지도 이에 해당함.
- ②旱 : 旱田地
- ③林 : 林地, 林山
- ④養 : 漁地
- ⑤牧 : 목축용지
- ⑥礦 : 鑛泉地 단, 湧泉口 및 그 유지에 필요한 구역에 국한
- ⑦塩 : 제염용지
- ⑧池 : 池塘

<제3류: 교통수리용지>

- ①線 : 철도선로용지
- ②道 : 공로, 가도, 촌도, 골목 등과 공용 혹은 공공용의 간이 철도 선로
- ③水 : 埤圳(비천)用地
- ④溜 : 관개용의 塘湖, 沼澤
- ⑤溝 : 일체의 溝渠 및 운하

<제4류: 기타 용지>

- ①堤 : 제방용지
- ②原 : 이용되지 않는 황무지 및 이미 개간되었으나 다시 황폐화된 토지

※ 지목의 추가 조정여부

* 1923년: 철도선로, 도로, 구거, 용오수로(하수도), 제방, 하천 등 추가

* 현재

대지의 구분에는 대지와 회의소를 별도로 구분하고, 유지를 지소, 유지, 양어장으로 분류하였으며, 종교용지는 사찰, 교회, 사당으로 세분하였다. 또 비행장 지목을 신설하였으며, 운동장, 유원지 등의 지목은 신설되지 않고 사용목적에 일치하는 현실적인 지목으로 분류되어 사용되고 있다. (김석중, 전개논문, pp. 145~146.)

※ 세분화된 지목

- 대지 -> 대지와 회의소
- 유지 -> 池沼, 溜池, 양어장
- 종교용지 -> 사찰, 교회, 사당
- 잡종지 -> 잡종지, 비행장

2) 지목등급의 조정

대만의 지목등급 조정은 “臺灣省地目等級調整辦法”¹³⁾ 第9條의 規定에 의한 절차에 따라 이루어진다. 즉, ①자료의 수집, ②등급조정 표준지구의 선정, ③지목등급 변동구역 범위 및 변경토지의 조사, ④지목등급의 평정, ⑤교부평의, ⑥재심, ⑦공고통지, ⑧이의처리, ⑨통계책자의 완성, ⑩省政府에 보고, ⑪成果의 訂正의 순서로 이루어진다.

이 중에서 지목변경과 관련된 부분을 상술하면,

i) 지목변경은 법에 의한 관리외에 一筆地의 토지중 지목변경 점유 전 면적이 3분의2 이상인 것은 기타 지목으로 전부 변경하여야 한다. 단, 그 나머지의 면적이 0.05ha 이상인 것은 실지 사용상황을 보아 분할측량하며, 이미 영구성 건축물이 있는 토지는 그 실제 사용면적은 「建」地目으로 편성되어야 하며, 그 건물 부속용지는 일괄 편입시켜 위 규정의 제한을 받지 않는다.

ii) 이미 공용교통수리로 사용되는 토지는 일률적으로 지목변경하여야 하며,

13) 동 법은 全文 44개 條文으로 되어 있는데, 第1章 總則, 第2章 地目等則調整, 第3章 地目等則異動調整, 第4章 訂正成果, 第5章 附則으로 되어 있는 것이 특징이다.

그 부분변경은 우선적으로 분할측량한다.

iii) 보안림사용지구의 토지로 편정된 것은 本府(縣市政府)의 허가없이 「林」地目 이외의 지목으로 변경할 수 없다.

iv) 分合使用이나 地形 界址의 변경 혹은 一筆地의 토지가 2개 지목등급의 토지로 나누어질 때는 지목등급조사 완비 후에 즉시 조사원을 파견하여 분할측량한다.

<참 고>

<대만의 지목체계(토지법 제2조)>

①토지는 그 사용에 따라 아래의 각류로 나눈다.

제1류 건축용지 : 주택, 관서, 기관, 학교, 工廠, 창고, 공원, 오락장, 會所, 祠廟, 교당, 성첩, 군영, 포대, 船埠, 碼頭(나루터), 비행기지, 墳場 등 (18)

제2류 직접생산용지 : 농지, 임지, 漁地, 목지, 수렵지, 鑛地, 鹽地, 수원지, 池塘 등 (9)

제3류 교통수리용지 : 道路, 溝渠, 水道, 湖泊, 港灣, 海岸, 堤堰 등 (7)

제4류 기타토지 : 사막, 雪山 등 (2) * (합계36)

②전항 각류의 토지는 세분할 수 있다.

<平均地權條例상의 분류·정의(동조례 제3조)>

도시토지 : 법에 의하여 공포된 도시계획 범위내의 토지

비도시토지 : 도시토지 이외의 토지

농업용지 : 농작, 삼림, 양식, 축목에 제공되거나 농업경영에 불가분의 農舍, 측금사, 창저(儲)시설, 曬(쇄)장, 집하장, 농로, 관개, 배수, 漁用碼頭 및 기타 농용토지

공업용지 : 법에 의해 공업구토지로 확정되거나 정부가 공업 또는 공창사용토지로 지정한 토지

광업용지 : 광업상 실제사용에 제공된 지면상의 토지

自用주택용지 : 토지소유권자 또는 그 배우자, 직계친속의 주택용지로 임대 혹은 영업용으로 제공되지 아니하는 주택용지

空地 : 완성된 도로, 배수 및 전력시설, 自來水지구 또는 완성된 자래수계통에 있으나 아직 법에 따른 건축에 사용되지 않거나 혹은 건축에 사용하기 곤란한 것, 그리고 그 건축개량물의 가치가 申報地價의 백분의 10에 미치지 못하는 곳.

공공시설용지 : 대만 비도시토지사용관리규칙 제3조(←구역계획법 제15조제1항)

- 갑종건축용지 : 농업구내 건축에 사용
 - 을종건축용지 : 향촌구내 건축에 사용
 - 병종건축용지 : 삼림구, 山坡地保育區, 풍경구내 건축에 사용
 - 정종건축용지 : 工廠 및 관련 공업시설 건축
 - 농목용지 : 농목생산 및 기타 시설
 - 임업용지 : 영림 및 기타 시설
 - 양식용지 : 수산양식 및 기타 시설
 - 염업용지 : 제염 및 기타 시설
 - 광업용지 : 광업실제사용
 - 요업용지 : 전와제조 및 기타 시설
 - 교통용지 : 철로, 공로, 捷運계통, 港埠, 空運, 기상, 郵政, 전신 등 및 그 시설
 - 水利用지 : 수리시설
 - 遊憩용지 : 국민유계
 - 고적보존용지 : 고적보존
 - 생태보호용지 : 생태보호
 - 국토보안용지 : 국토보안
 - 분묘용지 : 棺木 또는 骨灰의 매장
 - 특정목적사업용지 : 각종 특정목적사업
- (이상 15개 용지로 구분, 건축용지는 다시 4종으로 세분)

※ 비도시지역 사용區(구역계획법시행세칙 제13조)

- 일반농업구
- 공업구
- 향촌구
- 삼림구
- 산파지보육구
- 풍경구
- 국가공원구
- 기타 사용구 또는 전용구

※ 국유재산, 성유재산 등의 분류(대만성유재산관리규칙 제4조)

- 공무용재산
- 공공용재산
- 사업용재산: 국영사업기관이 사용하는 재산

※ 비공용부동산(성유재산중)의 관리(대만성유재산관리규칙 제8조)

- 房屋 및 건축용지 : 본부 재정청
- 山地保留地중 성 소유 건축개량물이 있는 경우 : 본부 민정청
- 경지, 양어지중 도시계획상 건축용지로 편입된 것 제외 : 본부 지정처
- 보안립지 및 山坡地 : 본부 농림청 임무국 및 산지농목국
- 하천 및 수리용지 : 본부 건설청 수리국
- 學產房地 : 본부 교육청
- 공업용지 : 본부 광무국
- 항만 및 철공로토지 : 본부 항무국, 철로국, 공로국
- 省營사업기구경영의 房地 : 해당사업총기관
- 기타 관리기관이 구분되지 않은 비공용부동산 : 본부 지정기관

(3) 독일

독일에서 地目을 구분 설정한 것은 토지세를 부과징수하기 위한 자료로 활용하고 토지소유에 관한 문제점을 해결하기 위해서 였다. 또한 부동산정책의 기본 자료로 뿐만 아니라 농업, 임업, 도시의 하부구조(지하시설물)에 활용할 수 있도록 514)종의 용도별 지목을 두어 토지의 이용목적에 따라 그대로 명칭을 부여하여 지목으로 사용하고 있다.

독일의 지목분류는 지적조사 시기인 1801년부터 1896년에 완료되었으나 그후 토지이용 현황별로 분류하여 오늘날에는 51종의 지목이 설정되어 있고, 특히 농경지와 지역 그리고 토양의 종류와 특성까지 지적공부에 기록하여 사용하고 있다.

14) 김석중, 전계논문, 148면, 표 3-1 참조.

第3章 地目の體系 調整과 再分類

1. 地目體系의 調整基準

현행 지목체계는 토지의 용도 및 사용목적에 따라 일차적인 분류만을 행하고 있다. 즉, 용도지목을 원칙으로 하고 있고, 대·중·소의 분류체계는 채택하고 있지 않다. 그러나 기술한 바와 같이 현행 24개 지목은 용도지목을 중심으로 하고 있으면서 아울러 토성지목을 부가하고 있음은 부인할 수가 없다. 또한 지목의 분류체계에 대한 기준이 제시된 바도 없고, 왜 그러한 지목이 설정되어야 하는지에 대한 지목 전체적인 관점에서의 고려가 미흡하다. 명칭의 변경이야 현실적인 용어 사용례를 반영한 것이므로 문제가 없다고 하더라도, 지목을 통·폐합하거나 신설하는 경우에 어떠한 근거에서 이루어졌는지 상당히 추상적인 기준만을 제시하고 있다.

지목의 체계를 현재처럼 일원적인 기준에 따라 수종의 지목으로 분류할 것인가, 아니면 대·중·소의 분류체계와 같이 그 설정범위의 광·협에 따라 유형화·집단화를 행하고 다시 세분류를 행하는 다차원적 분류체계를 행할 것인가를 검토할 필요가 있다.

한편, 현행 체계를 유지한다고 하더라도 지목중 그 개념범위가 다양하면서 넓은 경우에 이를 다시 세분화하여 새로운 지목으로 분류할 것인가 하는 문제가 있다. 또한 각 지목에 해당하는 것으로 일필지별로 지목을 설정하더라도 '일필지 일지목의 원칙' 및 '주지목추종의 원칙'을 계속 유지할 것인가 아니면 토성지목 또는 지형지목 등을 병행할 것인가도 문제이다. 이를 더욱더 확대하면, 3차원지적 내지 입체지적으로서 지표뿐만 아니라 지하 및 지상지목이라는 개념을 도입할 것인가도 검토되어야 한다.

(1) 지목 체계의 조정문제

지목체계의 조정에 관한 견해로는 두가지로 나눌 수가 있다. 하나는 도시계획법 및 국토이용계획법상의 용도지역과 관련시켜 사실상 이를 대분류로 하고,

현행 지목을 조정하여 중분류로 한 다음, 지형과 토성에 따른 세분화를 꾀하려는 견해¹⁵⁾이다. 다른 하나는 체계상의 변화는 없이 현행 지목을 조정하여 재분류하여야 한다는 견해¹⁶⁾이다. 그밖에 입체지목의 도입 필요성을 주장하는 견해¹⁷⁾도 있다.

1) 대분류·세분류의 필요 여부

대만의 경우와 같이 용도별로 대분류를 하고, 다시 구체적인 지목의 세분류를 행하는 방법은 고려할 만하다고 본다. 이는 용도지목을 채택하는 이상, 각 용도에 대한 체계적인 분석이 전제되어야 하며, 각 토지가 용도별로 어떠한 비중을 차지하고 있고, 사회적·경제적으로 요청되며, 토지관리상 유용한가 하는 점을 살핀 다음에 구체적인 지목의 유형설정이 이루어져야 바람직하기 때문이다.

대만의 경우는 크게 4類로 나누고 있는데, 第1類 건축용지, 第2類 직접생산용지, 第3類 교통수리용지, 第4類 기타용지로 분류하고 다시 各類는 다음과 같이 세분되고 있다.

- 건축용지(6) : 建, 雜, 祠, 鐵, 公, 墓
- 직접생산용지(8) : 田, 旱, 林, 養, 牧, 鑛, 鹽, 池
- 교통수리용지(5) : 線, 道, 水, 溜, 溝
- 기타용지(2) : 堤, 原

이러한 분류는 전국토에서 차지하는 각 類의 비중이 경제여건과 사회적 변화에 따라 계속 조정이 필요할 것이며, 전체적인 각 類의 비중에 따라 각각 세분화되는 지목의 유형을 설정하여 전체 지목에 균형을 이룰 수 있다는 장점이 있다고 본다.

우리나라의 현행 지목을 대만의 지목분류에 대응하여 보면 다음과 같이 된다.

- 건축용지(7) : 대, 학교용지, 종교용지, 사적지, 묘지, 체육용지, 수도용지

15) 李範寬, "우리나라 地目的 役割과 模型 研究", 『경북산업대학교 논문집』, 제12집(통권 제33호), 1996. 2, 399면 이하.

16) 金碩鍾, 전계논문, 1993, 147~149면 참조; 孫世苑, 전계논문, 209 및 220면 참조.

17) 孫世苑, 전계논문, 220면.

- 직접생산용지(8) : 전, 답, 과수원, 임야, (유지), 목장용지, 광천지, 염전, 공장용지
- 교통수리용지(5) : 철도용지, 도로, 하천, 구거, 유지
- 기타용지(4) : 제방, 공원, 유원지, 잡종지

토지이용은 定着物의 설치없이 사용하는 경우와 건축물의 부지등 정착물을 설치하여 이용되는 경우로 나누어 지목을 분류할 필요가 있다. 양자가 경합하는 경우에는 어느 쪽이 주된 경우인가를 기준으로 정하면 될 것이다. 土地의 構成部分을 변경하지 않고 단지 이용자가 주관적으로 사용하는 용도 또는 토지의 구성부분으로 특징지워지는 그 토성에 가장 적합한 객관적인 사용방법이 지목의 설정 기준으로 된다. 정착물을 설치한 경우에는 건축물의 용도가 지목 설정의 기준이 된다

토지 위에 정착물을 설치하지 않고 이용하는 경우는 다시 토지를 직접생산용지로 사용하는 경우와 간접생산용지 내지 사회간접자본으로 사용하는 경우로 나눌 수가 있다. 정착물을 설치하여 이용하는 경우는 다시 건축물의 대지로 사용하는 경우와 시설물 부지로 사용하는 경우로 나눌 수가 있다. 그밖에 추가한다면, 사적지나 환경자원 등과 같이 토지이용 자체를 제한하고 현상 그대로를 보존할 필요가 있는 토지를 별도의 '보존지'로 분류하는 것이다. 이러한 분류는 대만의 지목분류가 이와 유사하다.

이러한 분류는 토지의 이용을 ①토지 그 자체에 두는 경우와 ②토지 위에 일정한 물건을 부착하여 부착된 물건을 중심으로 이용하는 경우 및 ③이용하지 않고 보존하는 경우로 나누어 지목을 분류하는 것이 바람직하다는 관점에서 제시하는 것이다. 토지 위에 정착물이 존재하는 경우에는 상당한 기간동안 그 토지의 이용은 정착물의 존재에 의하여 제한될 수밖에 없기 때문에 이를 철거하여 나대지의 형태로 복구하지 않는 한, ①의 경우와 같이 토지 그 자체로 이용하는 것이 불가능하기 때문이다. ①의 경우에는 토지의 구성부분을 변경함으로써 형질변경이 이루어지고 이에 따라 지목이 변경된다. 그러나 ②의 경우에는 건축물등의 사용목적을 변경하거나 건축물의 구조를 변경하는 방법으로 용도가 변경되고 이는 지목변경으로 연계된다.

이러한 차이점을 고려한다면, 위 3가지 유형처럼 상호 전환가능성과 전환방법을 기준으로 크게 분류하고 각 대분류에 따라 구체적인 세분류를 행하는 것

이 합리적일 것이다. 토지의 이용이나 개발에 있어서 토지 위의 정착물 존재 여부는 아주 중요한 고려사항이다. 이는 토지대장과 건축물대장이 분리되어 있는 현재 지적공부에서 양 대장을 연결시키는 고리로서도 기능할 것이다.

정리하면, 대분류로서 아래와 같이 5종의 유형을 둘 필요가 있다. 이는 향후 소분류에 해당하는 각각의 지목을 통·폐합하거나 신설할 경우에 그 제한 범위로 된다.

- 토지 자체로 이용하는 경우
 - 직접생산용지 : 1차산업용지로 이용하는 경우
 - 간접생산용지 : 사회간접자본시설로 이용하는 경우
- 정착물의 부지로 이용하는 경우
 - 건축용지 : 건축물의 대지로 이용하는 경우
 - 시설용지 : 시설물의 부지로 이용하는 경우
- 토지 이용을 제한하여 현상 그대로 보존하는 경우

- 보존지 : 토지 자체의 형질변경 금지와 보존, 토지 위의 정착물의 보존

한편, 법지적이라는 측면에서 보면, 소유권의 주체에 따라 국유재산과 사유재산으로 구분하거나, 사용·처분의 제한정도에 따라 公用物·公共用物·私物로 구분하여 다시 지목의 분류체계를 조정할 필요가 있을 수 있다. 국유재산이 50%를 넘는 지목을 보면, 임야, 도로, 철도용지, 하천, 제방, 구거, 유지, 수도용지이다. 특히 세지적과 법지적 측면에서 본다면 사용·처분의 제한정도에 따라 公用物·公共用物·私物로 구분하여 다시 지목의 분류체계를 조정할 필요가 있을 것이다. 공용물과 공공용물은 私物과 달리 조세의 대상으로 되지 아니며, 처분 또한 금지되거나 제한되기 때문이다. 현행 지목중 공용물만에 해당하는 지목은 없으나, 공공용물에 해당하는 지목은 적지 않다. 사적지, 수도용지, 철도용지, 도로, 하천, 구거, 유지, 제방, 공원, 유원지 등이 대부분 이에 해당한다.

그러나 이는 지목을 포함한 지적정보와 등기정보의 결합으로 가공되는 토지정보라는 성격이 강하므로 지목으로 설정할 것은 아니지만, 지적공부에서 구분될 항목으로 설정할 필요성은 강하다고 본다. 국유재산인 공용물과 모든 공공용물은 민사법상의 객체로 되는 토지와 구분하여 지적을 관리할 필요성은 충분히 있다고 본다. 현재 지적은 전산화가 되어 있음에도 불구하고 공용물 및

공공용물 해당여부를 파악하기가 아주 어렵다는 한계를 가지고 있다.

2) 용도지역과의 연계여부

도시계획법 및 국토이용관리법상의 용도지역이나 용도지구와 지목은 직접적인 관계가 없다. 지목은 일필지의 사용용도를 특정하는 것이며, 용도지역이나 용도지구는 일정한 지역 내지 구획을 도시계획 내지 국토이용관리계획과 연계하여 그 지역내의 토지이용을 일정한 방향으로 운용하려는 것이다. 다만, 형질변경이라는 측면에서는 용도지역·지구별로 일정한 행위를 제한하게 되므로 간접적인 관계는 있다고 할 수가 있다. 따라서 다목적지적이라는 측면에서 토지정보를 제공하기 위한 목적으로 편입하는 것은 필요할 수가 있다. 그러나 지목의 분류체계나 유형과는 관계가 없다고 할 수 있다. 지적관리에 있어서 토지정보를 강조하는 입장에서는 이들 용도지역·용도지구와 용도지목 및 토성·지형지목을 함께 지적에 포함시켜 통합분류체계하에 수치정보화하려는 견해가 있다.¹⁸⁾

(2) 지목 재분류의 원칙

현행 24개 지목분류의 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다. ① 일제시대에 만든 지목을 그대로 사용하고 있다는 점이다. ② 관리적 측면보다는 경제적 관점에 비중을 두어 지목분류를 하고 있다는 점이다. ③ 지목분류의 기준이 애매 모호하여 국민들의 지목에 대한 개념을 혼란시키고 있다는 점이다.

토지는 사회적·경제적·제도적인 측면의 변화에 따라 토지이용 역시 변화하게 되므로 토지이용패턴의 변화에 적응하기 위해서는 토지분류인 지목도 동시에 변화시켜야 한다. 즉, 지목의 재분류가 체계적으로 이루어지기 위해서는 토지이용패턴과 토지이용에 대한 국민의 가치관에 대한 변화를 예측하고, 지목을 어떻게 재분류할 것인가를 기획하며, 이를 체계화하여 지목이 토지이용의 특성을 반영할 수 있도록 하여야 한다.

따라서 지목분류는 현대사회의 토지이용 현황을 제대로 파악할 수 있도록 새로운 지목의 추가가 필요하다. 뿐만 아니라 그 용도가 유사하여 통합하여야 할

18) 李範寬, 전계논문, 399면.

지목과 그 용도의 기능이 현저히 감소하여 폐지시켜야 할 지목이 존속하고 있으므로 지목의 조정이 필요하다. 지목을 재분류하는 경우 주차장용지, 주유소 등과 같이 앞으로도 그 용지의 면적이 차지하는 비율이 증가할 것으로 예상되는 용도를 지목으로 분류하여야 할 필요성이 더욱 증대할 것이다.

특히 현행 24개 지목은 과거 농경시설의 토지이용형태를 기준으로 작성된 것이다. 그 동안 급격하게 진행된 산업화와 도시화로 말미암아 도시적 토지이용이 크게 증가하여 지적법상 지목이 현실과 부합되지 않는 면이 많은 것이 현실이다. 예컨대 24개 지목중 전, 답, 과수원, 목장용지, 임야 등과 같이 농지 및 임야와 관련된 토지이용은 비교적 세분화되어 있는데 반하여 도시적 토지이용을 나타낼 수 있는 항목은 대지, 공장용지 등에 불과하여 주거용 대지와 상업용·업무용 대지의 특성차이를 나타낼 수 없는 문제점이 있다.¹⁹⁾ 따라서 지목분류체계도 도시적 토지이용현황을 세부적으로 반영할 수 있도록 정비되어야 한다. 지적공부상 지목이 실제와 부합하도록 함으로써 지목의 공신력을 확보하고 土地情報源으로서의 역할을 충실히 할 수 있도록 하여야 한다.

지목운용실태에서도 지목의 역할이 미약한 원인은 ①토지행정부서에서 각 법령마다 토지분류를 상이하게 규정하여 토지관리를 하고 있고, ②지목이 아직도 과세지적의 형태를 벗어나지 못한 분류방식을 취하고 있다는 점 및 ③현행 24개 지목은 다양한 토지이용현황의 특성을 반영할 수 없다는 데에 있는 것으로 나타나고 있다. 물론 실제 운용상 지목의 불부합문제도 배제할 수는 없을 것이다.

지목의 통·폐합 및 신설의 기준을 어디에 둘 것인가. 기술한 바와 같이 단순히 지목간의 면적, 필지수만을 상호비교하여도 전국토에서 차지하는 지목별 비중이 엄청난 차이를 보이고 있다. 여기에 사회적·경제적 중요성을 가중치로 포함한다면 현행 재분류의 분류 기준을 명확히 하고 재설정할 필요가 있다.

향후 지목의 재분류는 다음 몇 가지 기준에 따라 이루어져야 한다고 생각한다.

첫째, 별도의 지목으로 관리할 필요성여부

둘째, 하나의 지목으로 관리하는 데에 요구되는 해당 지목 토지의 양 및 토지정보로서의 가치(토지 용도의 특정성과 차별성 및 구분성)

셋째, 지목 설정 기준 및 개념의 명확성

19) 허재영, 『토지정책론』, 서울:법문사, 1993, 427면.

- 넷째, 토지관련법령상의 개념과 일치화여부
- 다섯째, 향후 새로운 토지이용의 형태를 수용할 수 있는 여지
- 여섯째, 지목분류의 변경으로 인한 불로소득 발생 및 불법형질변경의 유발 방지
- 일곱째, 입체지목이나 병행지목의 설정 고려 등이다.

(3) 지목 설정의 원칙

현행 지적법은 일필일목주의, 주지목추종의 원칙, 사용목적추종의 원칙에 의하여 지목을 설정하고 있다. 이는 병행지목의 문제로서 하나는 용도지목의 체계하에서 일필의 토지에 2개 이상의 지목을 설정하는 방법이고, 다른 하나는 용도지목에 지형지목 및 토성지목을 병행하여 복식지목을 설정하는 방법의 도입 여부에 관한 것이다.

이에 관하여는 “우리나라는 그간 用途地目을 사용하면서도 현지의 용도를 정확하게 공시하지 못하고 사용함으로써 地形과 地質에 대한 정보는 전혀 알 수가 없어 지적의 다목적 기능에 역행하여 왔다. 그러나 앞으로는 지형이나 토성의 기능을 접목하여 복식화하여야 할 것이다”라는 견해²⁰⁾가 있다.

지목운용실태에서 지목의 역할이 미약한 원인 중 하나는 지목불부합이다. 지적공부상의 지목이 실제 토지이용현황과 서로 일치하지 않아 정보로서 가치가 없다는 것이다. 지목의 불부합은 좁게 형식적으로 해석하면, 다른 지목에 속하는 토지를 잘못 지목설정하였거나 토지이동이 이루어진 지목을 지적공부에 반영하지 않아 불부합이 이루어진 경우이다. 이는 지적관리에서 개선되어야 할 현실적 운용상의 문제이다. 반면에 지목불부합을 넓게 실질적으로 해석하면, 설정된 지목의 개념 범위가 너무 넓기 때문에 구체적인 실제 용도를 정확하게 표상할 수 없다는 점을 의미하기도 하며, 다목적지적의 측면에서 보면 다양한 토지의 특성 중 용도지목 하나만을 기준으로 하였기 때문에 다른 토지의 특성을 나타내지 못하고 있다는 의미를 포함하는 것으로도 볼 수가 있다. 다목적 지적제도, 토지정보시스템을 추구하는 오늘날 지목분야에서도 다양하고 정확한 토지정보원으로서 기능이 한층 요구되고 있다는 점은 부인할 수가 없다. 여기

20) 이법관, 전계논문, 400면.

에서 병행지목의 문제가 제기되고 있는 것이다.

생각건대, 병행지목을 당장 시행하기는 곤란한 점이 있다. 우선 지적도면상에 병행지목을 표기하는 문제, 지적공부 및 지적화일에 병행지목란을 설정하는 문제가 실무상으로 요청된다. 이는 엄청난 업무량으로 될 것이다. 이와는 별도로 지목을 조사하여 병행지목을 확정하는 업무는 지적조사업무로 실시되어야 할 사항이다. 따라서 토성지목이나 지형지목을 병행지목으로 설정하는 문제는 장기적인 과제로 하여야 할 것이다.

단기적으로 실시할 필요가 있는 것은, 주지목과 함께 부지목을 병기하는 방법이다. 이는 지적도와 지적공부를 대조하면 곧 확인이 되는 사항이며, 양 공부를 일치시킨다는 면에서도 바람직할 것이다. 이 경우, 지하지목이나 지상지목을 지목체계상으로 도입한다면 이를 병행지목으로서 부지목화하면 토지이용 정보로서 더욱 효과가 있을 것으로 본다.

2. 地目의 再分類

지목의 재분류는 현행 24개 지목의 통·폐합, 새로운 지목의 신설, 현행 지목의 설정기준 조정 및 大地目の細分化로 대별할 수 있다. 아울러 지목체계 자체의 변경도 넓게는 포함시킬 수가 있다. 현재의 일원적 분류체계를 이원적 내지 다원적 체계로 하는 방법, 3차원지적 내지 입체지적의 도입문제도 포함될 것이다. 토지정보라는 측면에서 다목적지적의 개념도입문제도 제기되고 있으나, 이는 지적의 목적 내지 기능의 확대에 관한 문제로서 직접 지목과 관계되는 것은 아니라고 하겠다.

(1) 지목의 통·폐합

도시화, 산업화로 인한 현대사회의 토지이용현황을 제대로 반영하지 못하거나 그 용도가 유사하여 통합하여야 할 지목과 그 용도의 기능이 현저히 감소하여 폐지시켜야 할 지목이 존속하고 있으므로 지목의 조정이 필요하다.

현행 24개 지목에서 폐기하여 할 지목으로 거론되고 있는 것으로는 i) 잡종지, 종교용지, 염전, 사적지, 제방, 묘지(손세원), ii) 전·답·과수원·목장용지, 구거, 유원지, 잡종지(김석중) 등이 있다.

제한된 지목으로 이용하는 것이다. 실내수영장의 경우 독립시설로 되어 있는 경우와 부속시설로 되어 있는 경우를 구분하여 지목을 설정하여야 하지만 그러하지 못하다.

생각건대, 체육활동에 이용되는 토지와 그 부속시설물의 전체를 옥내외 구별 없이 체육경기장, 실내체육관, 테니스장, 골프장, 스키장 등 스포츠와 레저스포츠용에 공하는 토지를 체육용지로 분류하는 것이 바람직하다.²¹⁾ 다만 체육용 건축물의 경우에는 옥외 체육활동에 이용되는 토지에 부속건물로 된 경우와 독립된 시설물로 된 경우에만 그 토지를 체육용지로 설정하여야 할 것이다. 하나의 건물 일부를 체육시설로 이용하는 경우에는 그 건물의 주된 용도에 따라 지목을 설정하여야 主地目追從의 原則에 부합할 것이다. 이와 별도로 유원지는 주된 목적이 스포츠와 레포츠활동 이외의 국민의 여가활동에 이바지하는 용도로 제공되는 토지로 설정하여야 할 것이다.

3) 하천과 제방

제방의 경우 하천법에서 하천으로 규정하고 있으며, 또한 현실적으로 거의 대부분의 제방이 도로로 사용하여 도로로 인식하기 쉽다. 하천법 제2조제1항은 하천부속물의 부지인 토지의 구역을 하천구역으로 규정하여 하천으로 보고 있다. 하천부속물에는 하천관리에 필요한 댐, 하구언, 제방, 호안, 수제, 복갑문, 수문, 수로송도, 예선도, 관측시설 기타 하천법에 의하여 설치된 시설 또는 공작물이 포함된다.

지적법과 하천법을 가능한 일치하여 규율하는 것이 바람직하므로, 하천부속물의 부지는 하천으로 지목을 통합하고, 제방이 도로로 사용되는 경우에는 부지목을 도로로 설정하는 방법이 바람직할 것이다.

4) 하천과 구거

자연의 유수가 있거나 있을 것으로 예상되는 토지로 그 규모가 큰 것은 하천, 작은 것은 구거로 분류하고 있다. 또 구거에는 인공적인 수로 및 하수도의 시설도 구거로 되고 있어 이는 모두 물의 흐름과 공통성이 있으므로, 그 명칭을 수도로 명칭을 통합하는 것이 바람직하다는 견해²²⁾가 있다.

21) 다만, 골프장을 별도의 지목으로 하지는 견해도 있다: 이법관, 전계논문, 399면.

1) 전·답·과수원 등 농지

농지보존및이용에관한법률에서 農地의 정의에 과수원과 각종 전, 답의 농지를 포함하고 있으며, 국토이용관리법에서 농지를 취득할 수 있는 자를 농민으로 한정하고 있다. 지적법에서는 농지의 지목은 전, 답, 과수원, 목장용지 등으로 토지의 이용이나 현황 그리고 작물의 재배방식에 있어서 물의 간·직접 이용에 따라서 지목을 구분시키고 있다. 또 畓에는 토지등급 이외에 기준수량을 설정해 놓고 있다.

농촌지역의 지목 대부분이 田, 畓으로 이루어져 있으나 산업사회의 농경생활은 옛날과는 달리 전, 답이 구별없는 전천후 농지로서 전, 답의 개념조차 희미해지고 있다는 점, 농지의 지목을 통폐합시켜 공시지가로서 농지세를 부과하면 토지등급 외에 기준수량을 설정하고 있는 지적공부상의 세지적 관련 사항은 별다른 문제가 없을 것이므로 전·답·과수원·목장용지를 농지 또는 농경지로서 지목 명칭을 변경하여 농민들의 토지이용에 불편함이 없도록 해야 할 것이라는 견해가 있다.

생각건대, 토지의 생산력을 바탕으로 하는 토지의 이용은 하나의 대분류로 포함시킬 수 있다는 점은 기술한 바와 같다. 그러나 이를 '농지'라는 하나의 지목으로 분류하는 것은 문제가 있다. 형질변경을 수반하는 지목간의 전환 용이성을 고려할 때 토지의 용도는 세분될 필요가 있다.

2) 체육용지와 유원지

넓은 의미의 체육용지는 국민의 건강과 체력을 증진시키는 데 필요한 용지를 의미한다. 그러나 현대에는 체육 전문인을 위한 것과 국민 일반의 체력 단련을 위한 것 및 여가선용을 겸한 경우 등의 구분이 모호하여지고 있다. 종래의 스포츠시설, 레저시설, 스포츠와 레저가 결합한 레포츠시설을 지목과 관련하여 어떻게 구분할 것인가는 상당히 어려운 문제에 속한다. 현재는 스키장과 골프장 같이 레저를 위한 토지의 이용은 유원지로 분류되고 있다. 테니스장, 골프 연습장 등은 잡종지로 분류되고 있고, 실내수영장 등과 산림을 이용한 야영장 등은 체육용지에서 제외되고 있다.

옥외에 설치한 경기장만 운동장으로 구분하는 것은 체육용지를 체육활동에

그러나, 하천과 구거는 일반인이 명확히 다르게 인식되고 있는 개념이다. 대부분의 구거는 인공시설물이며, 또한 하천과는 달리 변경이 용이하며 暗渠로 되는 경우도 적지 않다는 점 등에서 현재와 같이 하천과 구거는 구별하는 것이 타당하다고 본다.

5) 염전의 폐지목 문제

염전의 경우 천일염보다는 화학염이 많이 이용되므로 염전의 면적이 점진적으로 감소하는 추세에 있으므로 폐기하여야 한다는 의견이 많이 나온 것으로 평가된다. 그러나 1996년말 현재 전체 지목중 면적별로 보아 14번째에 해당하는 비중을 차지하고 있으므로 비록 급격히 감소하는 추세에 있다고 하나 당장 잡종지로 변경할 정도는 아니라고 본다.

6) 잡종지

잡종지는 23개 지목에서 제외되어 있는 모든 토지의 용도로서 특정한 용도에 따른 지목이라고 보기보다는 포괄적 지목에 해당한다. 이러한 지목으로서의 '잡종지'에 대하여 지목의 설정원칙인 주지목추종의 원칙, 용도경중의 원칙, 등록선후의 원칙 등에 위배되는 것으로서 토지이용의 특성을 배제하고 있는 지목이므로 잡종지는 토지이용의 특성에 적합하도록 세분류하여야 한다는 견해가 많다.²³⁾

추가로 새로운 지목을 신설할 경우 대부분 이 잡종지에서 재분류되게 될 것이다. 구체적으로 어떠한 지목을 신설할 것인지에 대하여는 따로 살펴코자 한다.

(2) 지목의 신설

지목의 신설은 현행 지목과의 관계에서 보면, 두 가지 형태로 나눌 수가 있다. 즉, 하나는 현행 지목 중 광범위한 임야나 대지와 같은 지목을 세분화하는 형태이고, 다른 하나는 잡종지로부터 별도의 새로운 지목을 부여하는 형태이다.

현행 지목이 사실상 토성지목을 포함하고 있고, 하나의 지목에 해당되는 현실적인 용도가 일부 지목의 경우에는 너무 광범위하거나 혹은 너무 협소하다

22) 김석중, 전계논문, 147면.

23) 이범관, 전계논문, 401면; 김석중, 전계논문, 149면.

는 문제점이 있다. 따라서 사실 지목과 실제 용도 및 지목별 비중을 고려하여 지목을 세분화하여야 한다는 현실적 요청이 제기되고 있는 것이다. 특히 임야, 대지 등의 경우는 현실이용에 적합하도록 지목을 세분화하고, 잡종지는 새로운 지목을 신설하여 불특정한 용도 설정을 지양할 필요성이 강하게 제기되고 있다.

현대 도시산업사회에서 앞으로도 그 용지의 면적이 차지하는 비율이 증가할 것으로 예상되는 용도를 지목으로 분류하는 것이 필요하다. 충청지역을 중심으로 한 자목운용실태조사에서 나타난 일반인의 의견을 보면, 주차장, 대지의 분류, 나대지, 시장, 관공서, 군사시설, 임야의 분류, 비행장, 병원, 야적장, 물류창고의 순서로 지목의 신설·조정이 필요하다고 나타나고 있다.²⁴⁾

주차장은 주차난으로 인하여 주차장의 수가 증가하기를 바라는 것으로 평가되며, 대지는 건축물이 있는 대지와 나대지, 상업용, 업무용 등으로 세분류하여 토지의 특성을 반영하자는 의도로 보이며, 나머지는 잡종지로 분류된 지목을 다른 새로운 지목으로 분류하자는 의견으로 평가된다. 또한 지목분류에서 세분화하여야 할 지목에 관한 의견은 아래 표와 같다.

〈細分해야 할 지목〉

(단위: 명)

현행 지목	세분해야 할 지목	응답자 수
임 야	산림, 황무지, 구릉지 등	97
대	주거용, 상업용, 업무용 등	245
도	고속국도, 국도, 지방도, 시·군도 등	83
철 도 용 지	철도용지, 고속철도용지, 지하철도용지 등	42
공 원	어린이공원, 근린공원, 시설녹지, 완충녹지 등	64
잡 종 지	각 용도별로 특성에 따라 세분 (예:주유소, 주차장, 양어장, 축사용지 등)	347

※ 자료: 孫世苑, “韓國의 地目運用實態에 관한 연구”, 박사학위논문(단국대), 1997, 206면<표 4-38>.

1) 지목의 세분화

① 임 야

임야는 우리 나라 국토의 66%를 차지하고 있는 지목이다. 임야는 원래 산

24) 손세원, 전계논문, 206~207면.

林과 原野를 이루고 있는데, 수림과 죽림, 암석으로 조성된 山林과 자갈땅, 모래땅, 해안의 갯벌 등의 原野, 그리고 荒蕪地를 임야로 분류하고 있다. 즉, 土性和 관계없이 죽림을 포함한 수목이 집단적으로 생육하고 있는 토지는 모두 임야로 설정하고 있다.

이러한 현행 임야에 대하여 이를 세분화하여 지목을 분류하여야 한다는 견해가 많은 바, 임야를 세분화하는 방안은 다음과 같이 세가지로 나눌 수가 있을 것이다.

i) 산림·해안지·황무지로 세분화하는 방안: 해안지와 황무지를 산림에서 분리·세분하여 국토이용의 효율화 그리고 국토보존에 능동적으로 대처함이 바람직하다는 견해가 있다. 즉, 임야를 i)산림, ii)해안지, iii)황무지로 세분화하는 것이다²⁵⁾.

ii) 산림의 이용구분에 따라 세분화하는 방안: 산림법 제16조의 규정에 따라 생산림, 공익림, 준보존림으로 구분하는 방안이다. 생산림은 집약적인 임업생산기능의 증진에 이용되며, 공익림은 산림의 공익기능과 임업생산기능의 증진에 이용되고, 준보존림은 임업생산·농림어민의 소득기반확대 및 산업용지의 공급등에 제공되는 것이다.

iii) 수목의 독립적 물건성에 따라 세분화하는 방안: 민법상 수목은 건물과 함께 법이론상 부동산에 해당하며, 임목은 독립된 부동산으로 등기가 가능하며, 수목의 집단은 명인방법을 갖추는 경우 관습법상의 부동산으로 인정되는 것이 판례의 입장이다. 그밖의 수목은 토지의 구성부분에 지나지 아니하여 독립된 물건으로 인정되지 아니한다.

토지의 이용방법은 토지 위에 결합되는 제반 요소를 토지의 구성부분으로 부합시켜 이용하는 방법이 있고, 독립된 정착물로 부착시켜 이용하는 방법이 있다. 건물과 달리 임야의 경우는 이 두가지가 포함된 형태이다. 따라서 지목을 토지의 주된 용도가 토성에 의존되는 지목과 정착물의 용도에 따라 결정되는 지목으로 대별한다면, 임야는 이 두가지를 포함하는 것으로 볼 수가 있다. 그러므로 이를 각각의 지목으로 분리할 필요가 있다.

25) 김석중, 전계논문, 149면.

생각건대, i)의 방안은 임야를 그 토성과 지형에 따라 세분하는 것이다. 따라서 용도지목의 원칙에 맞지 않다는 단점이 있다. ii)의 방안은 산림의 이용 목적에 따라 세분하는 것이다. 경제적 목적과 공익적 목적이라는 새로운 기준을 지목분류기준에 부분적으로 도입한다는 문제가 있다. 또한 준보존림은 성격상 잡종지에 대비되는 개념의 '잡종림'에 가깝다는 점에서 포괄적이고 추상적인 개념을 사용하는 단점이 있다. 따라서 범지목의 이념을 함께 구현하고, 지목을 토지 그 자체의 이용방법에 따른 지목과 정착물의 용도에 따른 지목으로 분류하는 체계화에 임야를 세분화하는 것이 바람직하다고 본다. 林野는 山地든 平地든 지형과 土性에 관계없이 수목이 집단적으로 생육하고 있는 토지의 지목으로 보고, 海岸地와 荒蕪地는 별도의 지목으로 분리하는 것이다. 荒蕪地를 잡종지에 편입할 것인가는 다시 검토할 문제이다.

② 대 지

넓은 의미의 대지는 영구적 건축물과 이에 접속된 부속시설물의 부지 및 정원으로 사용되는 토지이다. 이러한 사용목적으로 조성된 토지를 포함한다.

지적법상의 대지는 이보다 좁게 설정하고 있는 바, 영구적 건축물 중 주거·사무실·점포와 박물관·극장·미술관등 문화시설과 이에 접속된 부속시설의 부지 및 정원과 도시계획사업등 관계법령에 의한 택지조성사업을 목적으로 공사가 준공된 토지를 '대'로 하고 있다.

지목중 넓은 의미의 대지에 해당하는 것으로, i) 위의 '塚', ii)공장용지, iii)학교용지, iv)철도용지, v)체육용지, vi)종교용지, vii)잡종지의 일부이다. 이중에 건물 부지를 주된 용도로 하는 경우는 대·공장용지·학교용지·종교용지이고, 철도용지나 체육용지 및 잡종지 중의 일부는 시설물의 부지로 사용하는 것이 주된 용도이며, 건물은 부속시설로서 의미를 가진다.

넓은 의미의 대지를 세분류하려는 견해는 다음과 같다.

- i) 나대지와 건축물이 있는 대지로 구분하고, 대지는 다시 주거용, 업무용, 상업용 등으로 세분화하자는 의견: 이는 대지를 나대지, 주거용지, 업무용지, 상업용지로 세분하려는 견해이다. 개별공시지가의 경우 여러 가지로 세분류하여 지가를 산정하고 있는 예를 들고 있다.²⁶⁾

26) 손세원, 전계논문, 218면; 허재영, 전계서, 427면.

ii) 현행 지목에 교통용지, 가스용지, 전력용지, 시장용지를 추가·신설하자는 의견

현재의 지적형태를 다목적지적이라고 학설은 주장하고 있지만 인간은 토지와 살아가고 또 환경의 변화에 적응하고 있는 것이므로 다가올 세기의 지적은 환경지적으로 상하수도, 전력, 가스, 교통 등 공공시설의 집중관리 등록과 급증하는 주차난이 심각한 현실이고 보면, 주차장, 정류장, 정비공장 등을 교통용지로 분류해야 하며, 수도물 이외에 가스용지, 전력용지 등 생활의 편리함으로 점점 토지이용이 다변화하고 있다는 견해이다.²⁷⁾

iii) 현행 지목에 주유소, 비행장, 시장, 주차용지를 추가·신설하자는 의견
경제성장과 도시화, 산업화로 인해 토지이용은 다양하게 변화되고 있으나 지목은 과거 토지조사법 이래로 지목의 유형이 큰 변화없이 계속되어 왔으므로 지목의 경직성을 탈피하여 현지의 이용실태를 가장 잘 반영할 수 있는 모형을 찾아 그 유형을 다양화하여야 한다고 전제하고 이를 지목 세분화에 추가하고 있다. 다만, 구체적인 신설의 근거는 언급하고 있지 않다.²⁸⁾

iv) 대지를 크게 나대지와 기타 용지로 대별하고, 기타 용지에 주거용지, 숙박용지, 상업용지, 의료용지, 위생용지, 문화용지, 주차용지, 주유용지, 양어장용지를 신설하려는 견해

이는 내무부의 지적재조사법(안)에서 입안한 지목의 새로운 분류이다. 현행의 목장용지는 '축산용지'로 변경하고, 공장용지, 학교용지, 철도용지, 수도용지, 체육용지, 종교용지와 함께 16종의 용지를 지목으로 분류하고 있다.

v) 소 결

대지에 해당하는 토지는 토지의 생산력에 바탕을 둔 직접생산용지는 아니며, 토지의 공간성과 위치성에 중점을 둔 사용방법을 주로 하는 토지이다. 이에 해당하는 토지를 직접생산용지와 구분하는 것이 바람직하다. 이러한 기준하에 위의 견해를 정리하면 다음과 같다.

27) 김석중, 전계논문, 148~149면.

28) 이법관, 전계논문, 398~399면.

	토지가 主物인 경우	건축물이 主物인 경우	일종의 재단인 경우
i)안	나대지	주거용지, 업무용지, 상업용지	-
ii)안	-	-	교통용지*, 가스용지, 전력용지, 시장용지
iii)안	주차용지	주유소	비행장, 시장
iv)안	나대지, 주차용지, 양어장용지, (체육용지)	주거용지, 숙박용지, 상업용지, 의료용지, 문화용지, 주유용지,	(종교용지·축산용지·공장용지·학교용지·철도용지·수도용지), 위생용지,

○ 교통용지*(ii안)에는 주차장, 정류장, 정비공장이 포함된다.

○ ()안은 현행 지목

개별공시지가의 토지분류는 토지이용의 특성에 따라 지적법상의 지목과는 다른 토지분류를 행하고 있다. 아래 표와 같이 임야, 대지, 공업용지, 전, 답, 특수필지, 공공용지로 구분하고 있고, 대지는 주거용, 상업업무용, 주상복합용으로 세분하고 있다.

	세 분류 내용
임야	조림, 자연림, 토지임야, 목장용지, 임야기타
대지	주거용, 상업업무용, 주상복합용, 상업기타
공업용지	공업용지, 공업용나지, 공업기타
전	전, 과수원, 전기타
답	답, 답기타
특수필지	광천지, 광업용지, 염전, 유원지, 공원묘지, 골프장, 스키장, 경마장, 기타
공공용지	도로, 하천, 공원, 운동장, 주차장, 위험시설, 유해 및 혐오시설, 기타

* 각 분류중 '기타'에 해당하는 것은 관공서, 교육시설(학교, 공공도서관, 전시관등), 종교시설 또는 농협·수협·축협창고 등으로 이용되고 있는 토지이다.

개별공시지가를 조사하기 위한 토지의 분류는 토지의 이용을 경제적 관점에 서만 분류하는 것이며, 지목과 연계한다면 稅地籍의 개념에 충실한 것이다.

생각건대, 垆地의 분류는 토지의 생산력과 무관하며, 결국 대지 위의 정착물의 주된 용도에 따라 지목을 분류하는 것이다.

우선, '나대지'란 지목을 새로이 신설할 것인가 하는 문제이다. 택지조성사업 등에 의하여 조성된 토지와 나대지를 엄밀히 구분한다면 전자는 사용목적이 정하여진 토지이며, 후자의 나대지는 사용목적이 아직 미정인 토지라고 할 수가 있다. 또한 전자는 일정한 기간 안에 건축물이 들어서는 것이 예정되어 있으나, 후자는 미정이라는 점도 차이가 있다. 어쨌든 토지정보로서 토지 위에 정착물의 유무는 아주 중요한 사항이므로 구분할 실익은 충분히 있다고 볼 수가 있으나, 건축물이 들어서면 그 건축물의 용도에 따라 지목이 변경되어야 한다는 점에서 실제 지적관리업무에 부담을 주게 된다는 단점이 있다.

둘째, 건물 및 기타 정착물이 있는 토지를 어떻게 분류하여 지목을 세분화할 것인가 하는 문제이다. 이는 등기와 관련하여 볼 때, 건물로 등기할 수 있는 건물의 부지와 그밖의 시설물등의 정착물 부지인 토지로 나누어 지목을 설정하는 것이 합리적이다. 양자가 혼재하여 하나의 재단적 성격을 가질 때에는 다시 구분할 필요가 있을 것이다.

등기할 수 있는 건물의 대지는 다시 그 건물의 주된 용도에 따라 지목을 설정하게 된다. 지목의 관점에서는 건물이 主物이고 대지가 從物이 되는 셈이다. 이에 해당하는 것이 위의 표에서 보듯이 견해가 다양하며, 현행 지목도 그 기준이 일정하지 않다. 건물의 용도를 i) 産業別로 나누는 방법, ii) 公用, 公共用, 私用으로 나누는 방법, iii) 計劃施設用地與否를 기준으로 나누는 방법 등이 있을 수가 있다. 이는 결국 건물등을 두지 않고 토지 자체의 생산력을 바탕으로 이용되는 토지의 지목 분류기준 및 토지의 토성에 따른 지목분류방법과 어느 정도 조화를 이룰 수 있는가 하는 데에 따라 결정하여야 할 것으로 본다. 따라서 산업별로 나누는 방법을 중심으로 지목을 분류하는 것이 전체로서의 통일성을 유지할 수 있는 장점이 있다고 본다.

이상을 정리하면, 대지는 나대지, 주거용지, 상업용지, 주상복합용지, 공업용지, 공공용지 및 특수용지로 나누고, 공공용지와 특수용지는 다시 세분화하는 것이 바람직할 것이다. 공공용지에는 현행 지목중 학교용지, 체육용지, 수도용

지, 도로, 하천, 공원, 사적지 등이 해당되며, 특수용지에는 *광업용지(광천지 포함), 염전, 유원지, 묘지, 등이 이에 해당할 것이다. 공공용지와 특수용지는 지목으로는 사용하지 않고 대분류의 의미로 사용하는 것이 좋을 것이다.

2) 지목의 재분류 · 신설

① 잡종지

잡종지는 23개 지목에서 제외되어 있는 모든 토지의 용도로서 지목의 설정 원칙인 주지목추종의 원칙, 용도경중의 원칙, 등록선후의 원칙 등에 위배되는 것으로서 토지이용의 특성을 배제하고 있는 지목이다. 따라서 잡종지는 토지이용의 특성에 적합하도록 세분류하여 새로운 지목으로 설정하여야 할 것이다.

현행 잡종지에 해당하는 토지를 유형화하여 보면 다음과 같이 크게 3가지로 나눌 수가 있다. 건축물을 정착시키지 않고 토지를 이용하는 경우와 영구적 건축물의 부지로 사용하는 경우 및 다른 지목에 속하지 않는 토지이다.

- a) 일반 토지: 갈대밭, 야적장, 채석장, 채토장, 야외시장, 비행장, 공동우물
- b) 영구적 건축물 부지: 변전소, 송신소, 수신소, 주차시설, 납골당, 유류저장시설, 송유시설, 주유소(가스충전소 포함), 도축장, 자동차운전학원, 쓰레기 및 오물처리장 등의 부지
- c) 다른 지목에 속하지 않는 토지

이렇게 다양하게 구성되어 있는 토지중 잡종지에서 분리하여 i)주유소, ii)비행장, iii)시장, iv)주차용지를 별도의 지목으로 분류할 필요가 있다고 보는 견해²⁹⁾와 i)교통용지, ii)가스용지, iii)전력용지, iv)시장용지를 별도 지목으로 분리할 필요가 있다는 견해³⁰⁾가 있다. 내무부의 지적재조사법(안)에서는 i)주유용지, ii)주차용지, iii)위생용지를 별도의 지목으로 분리하는 것으로 하고 있다. 그밖에 갈대밭, 채석장, 토지장은 현재 잡종지로 설정되고 있으나, 그 형태에 따라 임야 또는 황무지로 분류해야 한다는 견해³¹⁾도 있다. 이를 정리하면 다음 표와 같다.

29) 이범관, 전계논문, 399면.

30) 김석중, 전계논문, 149면.

31) 상계논문, 149면.

	현행	제1안(이법관)	제2안(김석중)	내무부(안)
토지 자체 이용	갈대밭, 채석장, 채토장	(잡종지)	임야 또는 황무지로 재편	(잡종지)
	야외시장	시장*	시장용지*	(잡종지)
	공동우물, 야적장		(잡종지)	(잡종지)
	비행장	비행장*		(잡종지)
영구적 건축물	주유소	주유소*	교통용지*	주유용지*
	주차시설, 자동차운전학원	주차용지*		주차용지*
	변전소, 송신소, 수신소	(잡종지)	전력용지*	(잡종지)
	납골당, 도축장, 쓰레기 오물처리장	(잡종지)	(잡종지)	위생용지*
	-	-	가스용지*	-
타지목 미해당	타지목 미해당	(잡종지)	(잡종지)	(잡종지)
	잡종지 1지목	잡종지의 4지목	잡종지의 4지목	잡종지의 3지목

※ 참조: *는 신설 지목임.

생각건대, 지목은 다양한 기준에 따라 분류할 수가 있으나, 대지의 분류는 최소한 그 기준이 통일되어야 한다. 이러한 관점에서 본다면, 현행 지목중 「○용지」로 분류되고 있는 것은, 목장용지, 공장용지, 학교용지, 철도용지, 수도용지, 체육용지, 종교용지의 7개 지목이며, 이는 특정용도를 지목화한 것이지만 산업별 기준에 따른 것은 아니다. 그러나, 대지와 잡종지를 세분화하자는 위의 견해는 대지와 잡종지의 분류에 있어서는 이중적 기준에 따르고 있다는 문제가 있다. 현행의 건축물용도에 따른 분류기준과 산업별 분류기준을 병행하고 있다. 이럴 경우 양자의 기준은 서로 중복되는 부분이 발생하므로 적당하지 않다. 예컨대, 상업용지나 공업용지는 시장용지, 위생용지, 주차용지, 전력용지와 중첩되는 부분이 발생하는 것이다.

따라서 어느 쪽이든 건축물의 용도에 따라 지목을 설정하는 경우에는 단일기준에 따라 지목이 분류되어야 할 것이다. 현행 지목체계처럼 산업별 분류없이 중요한 건축물의 용도에 따라 분류하든가, 아니면 산업별 분류하에 세부적인 분류를 행하도록 하여야 할 것이다. 전체적인 지목간의 조화와 향후 변화를 고려한다면 후자의 분류로 나아가는 것이 바람직하다고 본다.

② 그 밖의 신설할 필요가 있는 지목

가) 해안지 : 암석지, 자갈땅, 모래땅, 간석지, 황무지 등은 임야로 설정되고 있다. 우리나라는 리아스식 해안으로 다양한 형태의 해안지가 존재한다. 이를 무조건 임야로 분류하는 것은 일반인의 토지 개념과도 맞지 않고, 용도·토성·지형 어느 것과도 부합되지 아니한다. 해안림을 임야로 설정하는 것은 原野 내지 平地林의 개념으로 부합하는 것이나, 엄청난 면적을 차지하는 개펄과 해수욕장 등을 임야로 분류하는 것은 문제가 있다.

해안을 별도의 지목으로 하고, 이를 다시 세분한다면 토성에 따라 i)모래해안(해수욕장), ii)개펄해안(간석지) 및 iii)암석해안으로 하는 것이 바람직하다.

나) 습지 : 최근에 환경보전 차원에서 보호하여야 한다는 여론이 제기되고 있다. 이를 보존하여야 한다는 점은 긍정하나, 어떠한 방법론은 택할 것인가 하는 문제가 있다. 지적법에서 별도의 지목으로 하여 등록하고 용도변경을 어렵게 하는 방법이 있고, 아니면 관련법령에서 제도적으로 형질변경을 불허하는 방법이 있다. 전국토에서 습지가 차지하는 비율이 높지 않고 특히 보전습지로 지정할 만한 습지가 많지 않다는 점에서 별도의 지목으로 신설할 필요성은 작다고 본다.

3. 其他 關聯 問題

(1) 대단위 一筆地와 부속시설의 지목

1) 대단위의 일필지 합병

주택건설촉진법에 의한 공동주택의 부지와 도로·하천·제방·구거·유지 및 공장용지·학교용지·철도용지·수도용지·공원·체육용지 등의 지목으로서 연결하여 있으나 구획내에 2필지이상으로 등록된 토지는 합병사유가 발생한 날로부터 30일 이내에 토지소유자는 소관청에 합병을 신청하여야 한다. 신청기간 내에 신청이 없는 때에는 소관청이 직권으로 합병할 수 있다(지적법 제18조제2항, 동법시행령 제18조제2항). 따라서 공동주택, 철도용지, 체육용지, 공원의 경우에는 대단위 一筆地가 발생하게 된다. 소유자와 지목이 동일한 토지는 지적관리상 하나의 필지로 하는 것이 합리적이라는 데에 따라 개정 지적법에

포함된 사항이다.

그러나 이는 소유자와 지목이 동일한 경우이며, 지목이 다른 경우에 1필지로 할 수 있는 경우는 다음과 같이 일정한 제한이 있다.

- ※ 지적법시행령 제2조의2 (1필지로 정할 수 있는 기준) ①소유자와 지목이 동일하고 지반이 연속된 토지는 이를 1필지로 할 수 있다.
- ②소유자가 동일하고 지반이 연속된 경우에 주된 지목의 토지의 편익을 위하여 설치된 도로·구거등의 부지와 주된 지목의 토지에 접속되거나 둘러싸인 다른 지목의 협소한 토지는 제1항의 규정에 불구하고 주된 토지에 편입하여 1필지로 할 수 있다. 다만, 종된 토지의 지목이 대이거나 종된 토지의 면적이 주된 토지면적의 10퍼센터를 초과하거나 330제곱미터를 초과하는 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 95.4.6>

2) 부속시설의 지목(공원, 주차장, 도로, 私道, 호수 등의 지목표기)

위의 대단위 용지에는 부속시설이 많이 존재한다. 단지내 소규모공원, 주차장, 도로, 사도, 호수, 부속상가 등이 대단위 아파트나 체육용지, 공원에 설치된다. 그러나 이러한 부속시설은 공동주택의 부지 등과 지목이 다르므로 합병할 수가 없다(지적법 제18조제3항). 이는 일반적인 지목의 설정방법과 다르다. 임야, 유원지, 체육용지, 공장용지, 종교용지, 수도용지, 학교용지등에 설치된 부속 시설물의 부지는 주지목추종의 원칙에 따라 동일한 지목으로 설정되고 있으므로 합병의 제한이 없다(지적법시행령 제6조 참조).

이러한 문제가 발생하는 원인은 단독주택이든 대단위 아파트든 구별하지 않고 그 부지는 모두 '대'로 지목을 분류하고 있기 때문이다. 즉, 재단에 유사한 개념을 도입한 각종 용지와 다른 개념 기준하에 설정된 지목이기 때문이다. 대지를 주거용지와 그밖의 건축물 부지로 구분하고, 부속시설물의 부지는 주된 건축물의 용도에 맞게 한다면 문제가 해결될 것으로 본다. 부속시설물이 아닌 경우에는 본래의 용도를 기준으로 지목을 설정하면 될 것이다. 따라서 합병을 하든 다른 필지로 두든 최소한도 지목의 설정 원칙은 가능한 한 동일한 목적에 제공되는 토지는 하나의 지목으로 설정하는 것이 바람직하다.

(2) 지하지목 · 지상지목

입체지목이란 지표뿐만 아니라 지상과 지하공간까지 토지이용에 따라 지목을 부여하는 것을 의미한다. 즉 현대사회에서는 토지이용이 고도화되어 지표면 이용외에 고층빌딩과 같은 건축물들이 많이 건축되고 있으며, 지하에는 전기, 가스, 상하수도 등 지하시설물 등이 산재해 있는 실정에 있다. 현행 지목은 토지의 표면만을 등록하는 것으로 토지용도가 다양한 현대에는 토지관리를 하는데 있어서 적합하지 않다. 따라서 이렇게 입체화된 토지이용에 대하여 지목을 부여하여 토지관리를 할 필요성이 증대되고 있다. 입체지목의 문제는 3차원지적의 일부분에 해당한다. 지상 또는 지하의 토지이용을 반드시 지목으로 설정할 필요는 없고 이를 지적공부의 등록사항으로 하되, 지목으로 흡수하는가 아니면 별도의 등록사항으로 하는가 하는 차이가 있다.

1) 지하지목

지하터널, 지하건축물 등이 주로 지하지목화 대상이 될 것이다. 또한 청계천과 같이 하천을 복개하여 이를 도로나 주차장 등으로 사용하는 경우 그 지목을 어떻게 할 것인가 하는 것이 특히 문제가 될 것이다.

지하지목은 지하주차장, 지하철도 등과 같이 대부분 현재의 지표상의 이용에 장애를 주지 않는 형태로 이용되는 토지의 용도라고 할 수가 있다. 물론 장애의 새로운 이용에 장애요소가 되는 물론이다. 지상지목과 마찬가지로 병렬지목 내지 부지목의 형태로 될 것으로 본다. 지하건축물의 경우 순수한 지하건축물과 동일 건축물의 지하부분에 해당하는 경우로 나눌 수가 있지만, 지하 지목으로 문제되는 경우는 전자의 순수한 지하건축물이다.

2) 지상지목

지하 토지의 이용과 마찬가지로 토지 이용의 고도화에 따라 점차 늘어나고 있는 것이 공중시설물이다. 고가도로, 고가철도 등이 전형적인 예일 것이며, 건물의 중간 내지 옥상 부분에 도로를 설치하는 경우도 없지 않다. 최근에 전자파 문제로 그 철거나 설치반대를 초래하고 있는 고압송전선도 공중시설물의

하나이다.

지상지목은 지표상의 토지 이용을 제한하는 경우가 대부분이다. 그러나 그 제한의 정도는 지표상의 이용에 새로운 부가적 이용을 추가하는 형태를 함께 띠고 있으므로空中的 이용이 그 토지의 주된 지목으로 되는 경우는 극히 드물 것이다. 그러므로 지상지목은 병렬지목 내지 부지목의 형태로 될 것으로 본다.

3) 복합적 토지이용

지상·지하지목의 문제와는 별도로 제방도로와 같이 토지를 둘 이상의 복합적 용도로 사용하는 경우에 이를 어떠한 지목으로 할 것인가 하는 문제가 있다. 2개 이상의 지목이 교차하는 경우는 그 설정원칙을 지적법령에서 정하고 있지만, 복합적 용도로 사용하는 경우는 예정하고 있지 않다. 원칙적으로 토지 위의 정착물의 본성에 따라 지목을 설정하고, 그 정착물을 다시 主從을 구별하기 어려운 다른 추가적 용도로 사용하는 경우에는 이를 병행지목이나 부지목으로 하는 것이 지목분류의 원칙에 통일성을 기할 수 있다고 본다.

4) 소 결

입체지목으로 설정할 사항은 i)필지별로 등록할 수 있는 건축물의 경우와 ii)여러 필지에 연속적으로 설치된 건축물 및 시설물로 나누어 검토할 수 있다. 지목은 필지 단위의 개념이므로 여러 필지에 연속적으로 설치된 건축물 등의 경우에 토지의 소유자와 지상·지하의 구조물 등의 소유자가 동일하지 않은 경우가 대부분이며, 하나의 필지에 2개 이상의 지목을 설정한다는 문제가 발생한다. 또한, 토지대장이나 건물대장에 동일물 전부를 등록하는 것이 불가능하다. 지적도에 표시하는 것은 가능할 것이나 도해지적에서 수치지적으로 전환되고 있는 지금에는 일반인이 이를 파악하기가 용이하지 않을 것이다. 집합건물의 등기와 같은 방식이 지적공부에는 도입되어 있지 않다.

이러한 문제점이 있음에도 불구하고 입체지목은 토지정보의 정확성과 다목적성을 고려할 때 장래에는 반드시 도입할 필요가 있다. 그러나, 구체적으로 지상지목과 지하지목을 어떻게 분류하고 설정할 것인가는 좀더 연구가 되어야 할 것으로 본다.

우선적으로 입체지목을 도입한다면, 지하도로·고가도로·고가철도·지하주차장·지하상가·지하공동구 등 공공시설물의 경우를 먼저 등록하고, 그밖의 지상·지하물은 점차적으로 등록하는 방안을 마련하는 것이 지적관리상의 필요성과 중요성에 따르는 것이라고 본다. 動産에 해당하는 地下埋設物이나 空中施設物은 지목사항으로 할 것이 아니라 다른 지적등록사항으로 토지관련정보화하는 것이 좋을 것으로 본다. 동산은 부동산에 부착되는 경우 부동산에 附屬되며, 지목은 가능한 한 토지와 기타 부동산에 관한 이용방법을 기준으로 하는 것이 본질이기 때문이다.

(3) 지목변경(사실지목인정)과 지가조정

1) 지목변경으로 인한 불로소득의 환수

취득세법에서 지목변경으로 인한 지가가 상승하는 경우 취득으로 간주하여 개발이익환수라는 명목하에 간주취득세를 부과한다. 그러나 간주취득세율이 현실적으로 적어 개발이익환수의 취지를 무색하게 하고 있고, 국민들이 지목변경으로 인한 지가상승을 불로소득이라는 인식을 가지고 있는 것으로 분석되고 있다. 따라서 지목변경으로 인한 지가상승 차액을 환수할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

실제 토지이용과 지적공부상의 지목을 일치화하는 것은 반드시 필요하다. 그러나 지목변경은 지가상승에 상당한 영향력을 미치고 있기 때문에 富의 공평한 분배라는 차원에서 지목조정변경시 신중을 기하여야 한다. 따라서 지목변경시 토지관리 업무부서간과 지목업무부서와의 지목변경에 관한 타당성 검토 등 업무협의 후 처리될 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

2) 불법적 지목변경의 방지문제

지목업무를 담당하고 있는 지적과에서는 불법 형질변경을 막을 수 있는 법적·제도적 장치가 마련되어 있지 않기 때문에 토지관리를 하는 각 부서에서 불법 형질변경을 원천적으로 봉쇄를 하는 것이 가장 바람직한 대책일 것이다. 불법 형질변경을 미연에 방지하지 못할 경우 2차적인 제재를 가하여야 할 것이다. 원상회복을 원칙으로 하고, 원상회복이 불가능한 경우에는 법적 제재 후

에 이를 양성화할 것이 아니라 장기간 동안 지목변경을 불허함으로써 불법적 형질변경으로써 토지소유자가 달성하려던 목적을 징벌적 차원에서 봉쇄하여야 할 것이다.

(4) 지적재조사와 관련 문제

일본의 경우 1950년대부터 대대적인 지적조사를 포함한 국토조사를 시행하고 있다. 이는 정확한 토지정보의 조사와 국토관리를 목적으로 하는 것이다. 우리나라도 지적재조사사업을 내무부에서 계획하고 있으나, 아직 입법예고만 되었을 뿐 구체적으로 실시되고 있지 못하다. 지목의 체계와 분류의 조정문제는 결국 현재 및 장래의 토지이용현황을 정확하게 조사·분석함으로써 완벽을 기할 수가 있다.

지적재조사사업을 실시할 경우에는 현행 지목뿐만 아니라 다양한 형태의 세부적인 토지 이용형태와 이용기간을 함께 조사하여 실제로 쓰이고 있는 용도가 타당한가의 여부를 조사하여 조정할 필요가 있다.³²⁾ 이를 지목의 재분류 기초자료로 삼아야 할 것이다. 일부 연구에서 충청도지역 일부를 실태조사한 예가 있는데, 토지 이용에 관한 일반인의 인식과 현행 지목체계가 상당한 괴리를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 문제의 근본적인 해결은 결국 지적재조사사업을 통하여 이를 수밖에 없다고 본다.

32) 崔龍奎, “地籍不符合”, 『청주대 사회과학논총』, 제3집(1985), 45면.

第4章 結 論

국토이용의 효율적인 관리와 보존 그리고 토지정책 자료의 제공에 기여할 수 있도록 지목을 재분류하고 토지이용에 따라 재설정하기 위하여는 현행 지목관리의 문제점에 대한 개선방안이 입법적으로 해결되어야 할 것이다.

(1) 먼저 지목 분류의 기준에 관하여 요약하면, 다음과 같은 요건을 충족할 경우에 독립된 지목으로 법정화하여야 할 것이다.

첫째, 민법상의 물건 개념 및 主物·從物의 개념에 따라 토지의 용도를 결정하고 지목을 분류하는 것이 바람직하다. 토지가 主物인 경우와 건축물이 主物인 경우로 나누고, 從物은 主物의 常用에 供하는 物件이므로 부속시설등은 主物의 用途에 의한 地目에 따라 결정함이 합리적이다. 민법상 부동산은 토지, 건물 및 토지 위의 정착물로 정의되므로 이에 따라 主物의 종류를 정하고 그 용도와 사용목적에 따라 지목을 다음과 같이 분류하는 것이다. i) 토지가 主物인 경우, ii) 건축물이 主物인 경우, iii) 건물을 제외한 定着物이 主物인 경우이다.

둘째, 하나의 지목은 일정한 기간동안 독립된 부동산으로서의 동일성을 유지할 수 있는 용도나 사용목적이 있는 경우에 설정되어야 한다. 토지의 동일한 사용목적 또는 용도가 최소한 15년이상 지속되는 것이 통상적인 사용방법인 경우를 최소한의 지목요건으로 할 수가 있을 것이다.

참고로, 민법 중 지상권의 존속기간 및 임대차의 존속기간에서도 이를 참고할 수가 있다. 지상권의 존속기간은 최단기간의 제한을 두고 있는데, i) 석조, 석회조, 연와조 또는 이와 유사한 견고한 건물이나 수목의 소유를 목적으로 하는 때에는 30년, ii) 기타 건물의 소유를 목적으로 하는 때에는 15년, iii) 건물이외의 공작물의 소유를 목적으로 하는 때에는 5년보다 단축하지 못하는 것으로 하고 있다(민법 제280조). 임대차의 경우는 존속기간의 최장기에 관하여 제한을 두고 있는데, 석조, 석회조, 연와조 또는 이와 유사한 견고한 건물 기타 공작물의 소유를 목적으로 하는 토지임대차나 식목, 채염을 목적으로 하는 토지임대차는 최장기의 존속기간 제한을 두지 않고 있다(민법 제651조). 이를

제외한 임대차는 20년을 넘지 못한다.

셋째, 지목은 전국토에 분포되어 있는 보편성과 토지 이용 가치면에서 분류해야 할 것이다. 지목으로 분류되기 위하여는 면적, 필지수등을 고려할 때 전국토에서 일정한 비중을 차지하여야 한다. 또한 하나의 지목으로 설정된 토지를 소유자 이외의 일반인이 이용하는 빈도 즉, 공공성 내지 공용성의 정도도 하나의 기준이 될 것이다. 그밖에 특정 용도가 가지는 경제적·사회적 중요성이 고려될 수가 있을 것으로 본다.

(2) 지목의 분류체계를 어떻게 할 것이냐 하는 문제이다. 용도지목을 중심으로 하는 것은 계속 유지하여야 할 것이다. 그러나 불가피한 경우에는 토성지목을 도입할 수밖에 없다고 본다. 현행 지목중에도 하천, 유지 등은 용도지목이 아니라 토성지목이다.

지목의 분류는 대분류와 소분류로 나누어 체계화하는 것이 향후 지목의 재분류에 기준을 삼을 수 있다는 점에서 적극 고려할 필요가 있다. 이 경우 대만의 입법례처럼 소분류만을 지적공부상에 등록하는 것으로 한다.

대분류는 i) 토지가 主物인 경우, ii) 건축물이 主物인 경우, iii) 건물을 제외한 定着物이 主物인 경우로 세분류가 이루어지는 것을 전제로 하고, 이를 각각 5종의 대분류를 두는 방안이다. 즉, i)은 「직접생산용지」와 「간접생산용지」로, ii)와 iii)는 「건축용지」와 「시설용지」로, 그밖에 토지 이용을 제한하여 현상 그대로 보존하는 경우를 「보존지」로 나누고, 현행 지목 24종 및 새로 재분류되는 지목을 각각 편재하는 방안이다.

(3) 통폐합할 지목으로는 하천과 제방, 하천과 구거, 체육용지와 유원지, 전·답·과수원 등이 논란이 있다.

체육용지에는 스포츠시설과 레포츠시설을 포함하여 설정하는 것이 바람직하고, 유원지는 현행대로 하는 것이 바람직하다. 하천 및 하천의 부속시설물을 하천으로 한다는 원칙하에 하천으로 통합하는 것이 기타 하천부속시설물과의 통일성을 기할 수가 있다고 본다. 하천과 구거는 현행처럼 구분하고, 염전의 폐지목 문제는 아직 전국토에서 염전이 차지하는 면적이 상당하므로 향후에 다시 고려할 문제라고 본다. 전·답·과수원을 '농지'로 지목을 통합하자면 견해는 직접생산용지라는 대분류상으로는 적합하나, 토지관련법령상의 취급이 형질변경과 용도변경 등의 제한에 상당한 차이를 두고 있으므로 현행대로 하는

것이 타당할 것으로 본다. 다만, 田과 과수원을 통합할 것인가는 좀 더 신중한 연구가 필요하다고 본다. 토지의 생산력을 주된 기초로 하는 이용방법이나 토지 위의 정착물로서 果樹와 다년생·식물은 구별할 필요가 있기 때문이다.

(4) 지목의 세분화가 필요한 지목으로는 林野, 塚, 雜種地가 대표적이다.

林野는 山地든 平地든 지형과 토성에 관계없이 수목이 집단적으로 생육하고 있는 토지의 지목만을 「林野」로 하고, 「海岸地」와 「荒蕪地」는 별도의 지목으로 분리하는 것이 위의 지목 분류 기준에 맞다고 본다.

塚는 「나대지」, 「주거용지」, 「상업·업무용지」, 「주상복합용지」로 세분화하고, 이를 포함하여 넓은 의미의 대지 즉, 건물이나 시설물의 부지(대분류상의 '건축용지'와 '시설용지'에 해당하는 토지)도 같은 산업별 분류방식에 따라 「공업용지」, 「공공용지」 및 「특수용지」로 나누되, 공공용지와 특수용지는 중분류의 의미로 사용하고, 각각 해당되는 현행 지목을 유지하는 것이 좋을 것이다. 다만 '시장용지'를 상업용지와 공공용지에서 분리하여 새로 신설하는 문제는 고려할 수 있을 것이다. 각종 백화점, 하이퍼마켓, 물류창고 등이 증가하는 추세를 고려할 필요는 있고, 이는 多衆이 이용하는 건축시설물이기 때문이다.

雜種地에서 시장용지, 교통용지(주차용지), 전력용지, 위생용지, 가스용지 등을 분리·신설하려는 견해가 있으나, 이는 넓은 의미의 塚地의 분류와 일치시켜야 하므로 공공용지로서 「전력용지」와 「위생용지」정도는 분리·신설을 적극적으로 고려할 수 있다고 본다.

(5) 병행지목·입체지목체계는 다목적지적의 도입과 함께 고려하는 것이 좋을 것이다. 이는 지적공부의 양식 자체를 근본적으로 변경하는 문제이기 때문에 지적재조사를 통하여 전반적인 지적관리체계를 개선할 때에 반영하는 것이 실무상으로도 유용할 것이다.

(6) 지적법과 토지관련법령의 관계에는 가능한 한 양자가 사용하는 지목은 하나로 통일하여 사용하고, 이 경우 지적법상의 지목으로 하되, 이보다 넓은 개념이나 좁은 개념을 사용할 경우에는 지목분류의 체계와 설정기준에 따른 정의규정을 두고 토지를 관리하는 것이 바람직하다.

농지법, 초지법, 하천법, 산림법, 건축법, 국토이용관리법, 도시계획법 등 많은 법규상의 토지 분류 및 개념정의는 지적법에서 규정하고 있는 지목과 부분적인 일치 또는 서로 상충되는 문제점이 나타나 토지관리의 효율성 제고에 대

한 문제로 부각되고 있으므로 지적법의 지목과 부합되도록 향후 토지관련법규의 개정시에 반영하여야 할 것이다.

첫째, 토지관련법에서 지적법상의 지목에 따르되, 이들을 포괄하는 관리개념을 두고 있는 경우에는 별다른 문제가 없을 것이다. 지목체계 자체에 영향을 주는 것은 아니기 때문이다. 이는 일종의 대분류 내지 중분류에 해당하는 개념이기 때문에 이를 다차원적인 지목분류체계로 발전시키는 것은 별도의 문제이다.

둘째, 지적법상의 지목을 사용하면서 그 개념범위에 차이가 있는 경우에는 가능한 한 지적법상의 지목으로 일치시켜야 할 것이다. 이는 법령상의 개념 혼동으로 인한 국민의 불편과 법령 적용상의 혼란을 방지하기 위한 것이다.

셋째, 토지관련법령에서는 토지의 용도를 일종의 '재단' 개념처럼 보아 하나의 관리 개념 속에 포함시키는 경우가 많다. 농지나 하천 등의 개념에는 토지와 부속시설의 부지를 모두 포함하고 있다. 공장용지나 학교용지 및 체육용지 등도 이러한 맥락의 개념이다. 따라서 대단위 필지로 규율하는 것이 바람직한 각종 용지는 하나의 필지 및 지목으로 설정하는 것이 세지적과 법지적의 차원에서는 물론이고 입체지적의 경우도 주지목추종의 원칙에 충실하는 것으로 된다.

(7) 그밖에 지목의 재분류에 따른 관련 문제로서 지목의 조정과 변경에 따른 지가의 상승과 불로소득의 문제, 지목변경을 위한 불법적 형질변경의 방지 문제 등이 있다.

지목의 재분류는 국민의 편익증진을 위하여 불필요한 지목변경 요인을 제거하는 데에 기여하여야 할 것이고, 불법적 형질변경등은 토지관련법령에서 엄격히 방지·처벌하고 편익적인 지목변경으로 불로소득이 발생하는 역기능도 최소화하여야 할 것이다.

구체적인 지목의 재분류와 설정은 현재의 제도상 기본질서를 해하지 않는 방향에서 종래의 지목명칭을 가능한 한 보존하면서 입지여건에 따라 효율적이고 공감할 수 있는 現實地目으로 분류해야 할 것이다. 근본적으로는 지적재조사사업을 조속히 착수하여 지적불부합을 해소하고, 지목의 현실적 이용현황과 일반인의 인식을 함께 조사하고 이를 반영한 지목의 분류와 설정을 행하는 것이 국토의 효율적 관리를 위한 근본적인 방안이 될 것으로 본다.

〈참고 자료〉

1. 지목별 필지수 · 면적수 및 관련법령수

지 목	관련법령수	필지수별	지 목	면적수별(단위: km ²)
답	12	8,459,596	임 야	65,395.80
전	12	7,090,011	답	12,601.46
대	-	6,430,115	전	8,339.06
도로	798	4,779,168	하 천	2,822.30
임 야	98	3,978,369	대	2,177.50
구 거	31	589,039	도로	2,063.38
하 천	223	1,211,417	구 거	1,674.91
잡 종 지	10	330,253	유 지	1,042.94
유 지	28	320,141	잡 종 지	694.94
묘 지	78	257,262	목장용지	511.15
제 방	115	212,804	과 수 원	473.19
과 수 원	25	186,747	공장용지	412.56
철도용지	10	99,570	묘 지	275.40
공장용지	30	87,831	학교용지	218.96
목장용지	9	49,311	제 방	164.78
학교용지	-	44,595	염 전	130.40
수도용지	-	26,355	철도용지	115.88
종교용지	-	18,498	체육용지	82.77
체육용지	-	13,956	공 원	44.99
염 전	18	9,995	수도용지	29.35
공 원	164	8,989	종교용지	19.36
사 적 지	16	3,421	유 원 지	12.88
유 원 지	23	2,803	사 적 지	9.45
광 천 지	6	211	광 천 지	0.002
합 계		34,210,457필		99,313,457,376.3m ²

※ 자료: 지적통계연보, 1997, 내무부.

※ 법령수는 법령상 해당 지목명을 사용하고 있는 경우이며, '-'는 지적법령에서만 사용하고 있는 경우임.

2. 지목과 관련되는 각종 시설 및 설비

공 공 시 설	도시계획시설	도시계획설비
교통 운수 시설	도로, 광장, 주차장, 자동차 정류장, 철도, 궤도, 삭도, 하천, 운하, 항만, 공항	-
방 재 시 설	방수설비, 방화설비, 방풍설비, 사방설비, 방조설비	-
공 급 시 설	전기공급설비, 열공급설비, 가스공급설비, 유류저장 및 송유설비, 유통업무설비, 저수지	-
교육 및 문화시설	녹지, 공원, 운동장, 유원지, 관망탑, 공공공지, 학교, 도서관	연구시설, 문화시설, 공공직업훈련시설, 자동차 및 중기 운전학원, 청소년수련시설
보건·환경시설	시장, 수도, 하수도, 공동구, 도살장, 공동묘지, 화장장, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설,	종합의료시설, 사회복지시설, 우수지시설, 폐차장, 장례식장
공 용 건 축 물	공용의 청사 및 부대시설, 정부투자기관의 청사 및 부대시설	방송·통신시설, 자동차 및 중기검사시설
군 사 시 설	-	-
기 타 시 설	(어항, 하천, 관계 및 발전용수로와 저수지)	-
국토이용관리법 §20②	도시계획법 §2① 1.나	도시계획법시행령 §2

3. 개발제한구역안에서 허용되는 건축물 및 공작물의 종류

유 형	해당 건축물 또는 공작물
농림업·수산업 종사자가 건축 또는 설치하는 건축물 또는 공작물	축사, 우마사, 퇴비사 및 발효퇴비장, 잠실, 싸이로, 창고, 관리용건축물, 담배건조실, 버섯재배사, 양어장 및 그 부대시설, 임시가설건축물, 종묘배양장, 온실, 지역특산물가공작업장.
주택 및 부속건축물	-
공익시설	공공용시설 및 공용시설등
부락공동시설	농로·제방·사방시설, 마을공동회관·경로당, 공동작업장·공동창고 및 공동목욕탕, 정미소, 공동구판장·하치장·창고·농기계공동보관창고·농기계수리소·농기계용유류판매소·선착장·물양장 및 공판장, 상여보관소
광공업시설등	-
생활환경개선사업에 의한 건축물	병원, 수퍼마켓, 금융업소 및 학원 등
기타 건축	-

※ 국토이용관리법시행령 제20조제1항제1호, 동법시행규칙 제7조제1항

4. 행위제한 관련법

용도 지역·지구	행위제한 관련법률
<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시계획구역 ○ 국가산업단지 또는 지방산업단지 ○ 택지개발예정지구 ○ 전원개발사업구역 또는 예정구역 	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획법 산업입지및개발에관한법률 택지개발촉진법 전원개발에관한특별법
<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업진흥지역 ○ 보전임지 ○ 낙농지대 ○ 초지조성지구 및 단지조성지구 	<ul style="list-style-type: none"> 농지법 산림법 낙농진흥법 초지법
<ul style="list-style-type: none"> ○ 공원구역 및 공원보호구역 ○ 상수원보호구역 ○ 사적·名勝 또는 천연기념물과 그 보호구역 	<ul style="list-style-type: none"> 공원법 수도법 문화재보호법

5. 형질변경이 허용되는 경우

○ 도시계획법시행령

제20조 (개발제한구역안에서의 행위제한) ①법 제21조제3항의 규정에 의하여 시장·군수는 개발제한구역안에서 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 이를 허가할 수 있다. 다만, 건설교통부령이 정하는 경미한 행위에 대하여는 시장·군수에게 신고하여 이를 행할 수 있다. <개정 81·9·25, 92·7·1, 94·12·23>

1. 다음에 해당하는 건축물의 건축과 공작물의 설치로서 개발제한구역의 지정 목적에 지장이 없다고 인정되는 것
 - 가. 공익상 필요한 건축물의 건축과 공작물의 설치
 - 나. 그 용도로 보아 인구밀집지역안에 들어 부적당하고 개발제한구역안에 들어 적당하다고 인정되는 건축물의 건축과 공작물의 설치
 - 다. 농림수산업등 개발제한구역의 지정목적에 지장이 없는 사업의 관리에 필요하다고 인정되는 건축물의 건축
 - 라. 개발제한구역의 지정당시 이미 있던 주택용 건축물의 증축·개축 또는 재축
 - 마. 비주택용 건축물과 공작물의 개축 또는 재축
 - 바. 개발제한구역안에서 건설교통부령이 정하는 부락공동시설·공익시설·공용시설 및 공공시설등의 설치로 인하여 철거된 건축물 또는 공작물의 철거후 2년이내의 이축
 - 사. 개발제한구역안에 거주하는 주민의 생활환경개선에 필요한 건설교통부령이 정하는 건축물의 건축 및 공작물의 설치
 2. 토지의 형질변경으로서 다량의 토석채취·임목의 벌채를 수반하지 아니하거나 개발제한구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 것
 3. 토지의 분할로서 건축물의 신축 또는 증축등의 행위가 수반되지 아니하거나 개발제한구역의 지정목적에 지장이 없다고 인정되는 것
- ②제1항에 의한 건축물 및 공작물의 종류·규모와 건축물의 최소 대지면적, 건축면적의 대지면적에 대한 비율, 건축면적의 토지형질변경면적에 대한 비율 및 토지분할의 기준은 건설교통부령으로 정한다. <개정 81·9·25, 94·12·23>
[전문개정 76·1·28]

○ 도시계획법시행규칙

제8조 (토지형질변경의 범위) 영 제20조제1항제2호의 규정에 의한 토지형질변경의 범위는 다음 각호와 같다.

1. 농림·수산업을 위한 개간과 낙농 또는 초식가축의 사육을 위한 초지 조성
2. 죽목의 벌채 및 재식 다만, 산림안에서의 죽목의 벌채 및 재식은 산림법의 규정에 의한다.
3. 토지수용법 제3조제1호 및 제2호의 공익사업의 시행 또는 이를 위한 토석의 채취와, 시화지구개발사업 및 부천중동지구택지개발사업의 시행을 위한 인접 개발제한구역에서의 토석의 채취(부대시설의 설치를 포함한다)
4. 하천구역에서의 토지 및 사력의 채취(하천법의 규정에 의한다)와 수도권 및 부산권의 개발제한구역안에서 당해 권역의 내수용에 공할 목적으로 별표 2의 기준에 적합한 석산개발 또는 산사리 및 육사리의 채취(부대시설의 설치를 포함한다)
5. 별표 3의 기준에 적합한 레미콘 및 아스팔트콘크리트 생산시설의 설치
6. 국가경제발전에 기여되는 다음 지하자원의 조사 및 개발 (* 표 생략)
7. 녹지조성에 도움이 되는 시설을 위한 형질변경
8. 묘지공원의 설치
 - 가. 묘지계획(공설묘지의 경우를 제외한다)의 규모는 10만제곱미터이상이고 하되, 묘소면적은 묘지전체면적의 2분의 1이하
 - 나. 분묘설치기준은 매장및묘지등에관한법률에 의한다.
9. 수도권 개발제한구역안에 있는 기존 적연와 공장이 적연와 제조를 위하여 수도권 개발제한구역안에서 행하는 점토채취(점토채취 예정지는 채취후 농지로 이용할 수 있는 위치이어야 한다)
10. 제7조제1항제3호 타목의 시설의 위치를 위한 토지의 형질변경과 그 시설로 인하여 철거되는 기존건축물의 이축단지 조성을 위한 토지의 형질변경
11. 제7조제1항제3호 사목의 규정에 의한 공익사업·부락공동사업 및 취락구조개선 사업에 따른 대지조성 및 시설의 설치를 위한 토지형질변경
12. 경작중인 전·답의 환토·객토용 토석의 채취 및 전답의 환토·개답·개간(경사도 5도이하로서 무임목지에 한한다)에 수반되는 골재의 채취와 저수지 및 수원지의 준설에 따른 골재의 채취
13. 제7조제1항제3호 라목의 학교시설과 그 부대시설의 설치를 위한 토지형질변경
14. 제7조제1항 각호(제7조제1항제3호 라목·사목 및 타목을 제외한다)에서 허용하고 있는 건축물 및 공작물의 설치를 위하여 필요한 토지형질변경. 다

만, 기존주택의 건축면적이 100제곱미터(지정당시거주자의 주택은 117제곱미터로 한다. 이하 이 호에서 같다)에 미달하는 주택을 건축면적 100제곱미터까지 증축하기 위한 경우의 대지조성에 따르는 토지형질변경 면적은 기존 면적을 포함하여 200제곱미터를 초과할 수 없다. 이 경우 같은 대지에 건축하는 부속건축물등의 건축을 위한 면적은 이를 포함하지 아니한다.

15. 공용청사·학교·공장등 기존시설의 다듬어진 부지에 설치하는 정구장·배구장·축구장등의 체육시설(건축물의 건축이 수반되지 아니하는 경우에 한한다)
16. 시화지구 개발사업의 시행(산업입지및개발에관한법률의 규정에 의한다)을 위한 토지형질변경
17. 개발제한구역안에서 공익사업의 시행으로 인하여 분묘를 철거하고 그에 따른 개장을 위하여 공설묘지를 설치하는 경우와 공설묘지의 설치가 필요없는 소규모분묘의 이장을 위한 경우 및 기존 공동묘지를 그 묘역의 범위안에서 공설묘지로 재정비하는 경우에 그 설치(분묘의 설치기준은 "매장및묘지등에관한법률"에 의한다)를 위한 토지형질변경
18. 기계화영농등 주민소득사업을 위한 임도·진입로등의 설치를 위한 토지형질변경
19. 구역지정이전부터 지상에 방치된 광물폐기물의 제거를 위한 토지형질변경
20. 문화재의 조사발굴을 위한 토지형질변경
21. 경작등 영농을 위한 토지형질변경
22. 농기계의 통행로 또는 주택의 진입로의 설치를 위한 토지형질변경
23. 나대지 및 잡종지등으로서 적법한 절차에 의하여 대지화되어 있는 토지에 물건의 적차에 따르는 토지형질변경
24. 농업용 소류지의 설치를 위한 토지형질변경
25. 개발제한구역안의 공공사업용으로 편입된 대지를 그 편입된 면적에 상당하는 면적만큼 새로이 대지를 조성하는데 따르는 토지형질변경. 이 경우 그 면적만으로는 관계법령에 의한 시설의 최소기준면적에 미달하는 경우에는 그 최소면적까지 대지를 확장할 수 있다.
26. 주차장법에 의한 건축물 부설주차장의 설치를 위한 토지형질변경(기존 대지에 설치할 수 없는 경우에 한한다)
27. 나대지 및 잡종지등으로서 적법한 절차에 의하여 대지화되어 있는 토지에 노의 주차장을 설치하기 위한 토지형질변경
28. 개발제한구역내 공공사업의 시행으로 인하여 철거된 주택등의 이축을 위한 일단의 주택지 조성사업의 시행에 다른 토지형질변경

6. 국토이용관련 지역지구 현황

구분	법	내 용	
국토전반	국토건설종합계획법	특정지역 : 국가의 경제적·사회적 목적을 달성하기 위해 필요한 지역	
	국토이용관리법	○도시지역/준도시지역/농림지역/준농림지역/자연환경보전지역 ○택지개발예정지구/취락지구/운동·휴양지구/집단묘지지구/시설용지구/수산자원보전지구	
	수도권정비계획법	과밀억제권역/성장관리권역/자연보전권역	
지역개발	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률	광역개발권역/개발촉진지구/지방중소기업특별지원지구	
	폐광지역개발지원에관한특별법	폐광지역진흥지구	
	산업입지및개발에관한법률	산업단지/국가산업단지/지방산업단지/농공단지	
	제주도개발특별법	절대보전지역/상대보전지역/특별보호지구	
도시·주거·건축	도시계획법	○전용주거/일반주거/준주거지역 ○중심상업/일반상업/유통상업지구 ○전용공업/일반공업/준공업지역 ○보전지역/생산녹지/자연녹지지역 ○풍치/미관/고도/방화/보존/주차장정비/공항/시설보호지구/도시설계/아파트/방재/위락/자연취락지구 ○특정시설제한구역/개발제한구역/도시개발예정/시가화조정/상세계획/광역계획구역	
	도시개발법	재개발구역	
	도시공원법	어린이공원/근린공원/도시자연공원/묘지공원/체육공원/완충녹지/시설녹지	
	도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법	주거환경개선지구	
	택지개발촉진법	택지개발예정지구	
	건축법	재해구역/재해위험구역	
	수도법	상수원보호구역	
	하수도법	배수구역/하수처리구역	
	수자원	지하수법	지하수보전구역
		하천법	하천구역/연안구역 하천예정지
소하천정비법		소하천구역	
온천법		온천지구	
특정다목적댐		특정다목적댐건설예정지	

구분	법	내 용
도로·교통	도로법	도로구역/접도구역/연도구역/고속교통구역
	고속국도법	접도구역
	도시교통정비촉진법	도시교통정비지역
	철도법	철도선로인접지역
	고속철도건설촉진법	예정지역
	유통단지개발촉진법	유통단지
	항공법	공항구역/공항개발예정지역
	수도권신공항건설촉진법	예정구역
농림·축산	농어촌정비법	생활환경정비구역/농어촌휴양지/한계농지정비지구
	농지법	농업진흥지역/농업진흥구역/농업보호구역
	축산법	보호지역
	낙농진흥법	낙농지대
	초지법	초지조성지구/단지조성지구
	산림법	보전임지(생산임지:요존국유림·채종림·시험림·임업진흥촉진지역등/공익임지:보안림·천연보호림·휴양림·사방지·조수보호구·공원·문화재보호구역·사찰림·상수원보호구역·개발제한구역·보존녹지지역·자연생태계보전지역등)/준보전임지
	사방사업법	사방지
	화전정리에관한법률	화전정리예정지
통상·산업	수출자유지역설치법	수출자유지역
	중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률	협동화단지
	기업활동규제완화에관한특별조치법	공장입지금지지역
	공업배치및공장설립에관한법률	과밀억제지역/성장관리지역/자연보전지역/유치지역
	전원개발에관한특별법	전원개발사업구역/전원개발사업예정구역
	집단에너지사업법	집단에너지공급대상지역
	광업법	광구/지정광구
	석탄사업법	탄광지역진흥사업추진대상지역
	해저광물자원개발법	해저광물개발구역
	전기통신사업법	수저선로보호지역
전파법	전파장애방지구역	
해양·수산	공유수면관리법	공유수면
	항만법	항만구역(지정항만, 지방항만)/임항구역
	신항만건설촉진법	예정지역
	수산업법	보호수면/육성수면
	어항법	어항구역

구분	법	내 용
국방·군사	군용전기통신법	특별보호구역
	군사시설보호법	군사시설보호구역/통제보호구역/제한보호구역/민간인통제선
	해군기지법	해군기지구역(육상구역/수역)
	방어해면법	방어해면
	군용항공기지법	비행안전구역(제1구역~제6구역)/기지보호구역
교육·문화	학교보건법	학교환경위생정화구역
	원자력법	제한구역
	문화재보호법	문화재보호구역
	전통건조물보존법	전통건조물보호구역
	전통사찰보존법	경내지
	청소년기본법	청소년수련지구
관광진흥법	관광지/관광단지	
환경	환경정책기본법	특별대책지역
	자연환경보존법	자연생태계보전지역/녹지보존지역/자연생태계보호지역/특정야생동·식물보호지역/해양생태계보호지역
	자연공원법	국립공원/도립공원/군립공원 자연보전지국/자연환경지구/취락지구/집단시설지구/공원보호구역
	수질환경보전법	특정호소수질관리법
	대기환경보전법	대기환경규제지역
	토양환경보전법	토양보전대책지역
	해양오염방지법	특별관리해역
	소음·진동규제법	건설소음·진동규제지역/교통소음·진동규제지역/생활소음·진동규제지역
	조수보호및수렵에관한법률	조수보호구/특별보호지구
자원의질약과재활용촉진에관한법률	재활용지구	
재해·재난	소방법	화재경계지구
	자연재해대책법	재해위험지구
	재난관리법	특별재해지역
	매장및묘지등에관한법률	묘지

※ 자료: 박헌주, "토지개발 규제완화의 전제조건", 『토지연구』, 제8권 제6호, 36면이하 참조

경제법제분석 97-2
지목체계의 법제정비방안

1997년 12월 25일 印刷
1997년 12월 30일 發行

發行人 朴 松 圭

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 (주)東洋商社

서울특별시 종로구 신문로 2가 1-103
전 화 : (722)2901~3, 0163~5
등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

값 5,000 원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 89-8323-034-7 93360

