

# 韓國地目에 관한 研究\* -忠淸地域을 中心으로-

## A Study on the Korean Land Category -The case of Chung Cheong region-

孫世苑\*\* · 李東賢\*\*\* · 金載衡\*\*\*\*

Shon, Sea Won · Lee, Dong Hyun · Kim, Jae Hyung

### 요 지

지목은 토지이용현황을 파악할 수 있는 유일한 정보로서 가치를 지니고 있으나 불부합으로 인하여 그 역할이 의문시되고 있다. 즉, 토지소유자의 지목변경신청의 해태, 불법지목변경 등으로 인하여 지목불부합이 발생함으로써 지적의 공신력을 실추시키고 있다. 그리고 현행 24개 지목으로는 토지이용패턴을 파악할 수 없는 단점을 지니고 있다. 따라서 현장조사를 통하여 지목불부합의 실태를 조사하고, 국민들의 지목에 대한 인식을 파악하였다. 지목의 불부합실태와 국민들의 인식도를 분석·평가한 결과 지목운영에 대하여 다음과 같은 대안을 제시하고자 한다. 첫째, 지목불부합을 발생시키는 요인을 사전에 제거할 수 있도록 토서관련부서와 연계시스템을 구축함과 동시에 기존의 불부합에 대하여 지적업무담당 공무원으로 하여금 직권으로 조정할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 둘째, 현행지목으로는 다양한 토지이용의 욕구를 충족시킬 수 없으므로 면밀한 검토를 통하여 지목을 조정하여야 한다.

### ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze and evaluate the actual conditions concerning the usage of the Korean land category and to present, based on its result, several progressive alternatives of land category usage. The results of the analysis by the above study scope and methods are summarized as follows: First, the analysis indicates that there is necessity of classifying land category, second, citizens' recognition is slight compared with the importance of land category. Therefore, the reason of the slightheadness of land category's role may be summarized as follows: ① There is unconformity between land category and its actual usage. ② the current 24 land category can't reflect the characteristics of the various situations of land usage. Based on the above analysis progressive alternatives can be presented as follows: to solve land category unconformity, land administrative organizations prevent illegal land category shift unitedly and strongly. And reclassification which reflects the characteristics of land usage must be.

\* 본 논문은 忠淸專門大學 研究費에 의하여 조성된 論文임

\*\* 忠淸專門大學 地籍學科 敎授

\*\*\* 淸州大學校 · 忠淸專門大學 地籍學科 講師

\*\*\*\* 東新專門大學 地籍學科 講師

## 1. 序 論

지목은 일정한 틀을 정하여 토지용도를 체계화함으로써 토지의 주된 사용 목적에 따라 토지의 종류를 구분·표시한 것으로서 정의할 수 있다. 그리고 지목은 토지이용의 현황을 파악할 수 있는 유일한 자료이므로 토지이용 실태를 파악할 수 있는 정보를 제공해 줌과 동시에 지목의 분포로 공업화, 도시화, 산업화의 정도를 파악할 수 있는 토지이용현황의 지표이다. 또한 토지이용계획, 개별지가산정, 지방행정, 토지보전 등을 위한 각종 정보를 제공하고 있으며, 지목은 지적공부의 등록사항으로 공시되므로 이를 이용하고자 하는 자에게 토지유통 등에 편리함을 제공하고 있다.

그러나 지목은 그 필요성이 인정되고 여러 가지 측면으로 지목이 활용되고 있으나 지목의 불법변경 등으로 인하여 지목불부합이 심화됨으로써 토지정보원으로서의 그 역할이 위문시 되고 있는 것이 현실이다. 또한 토지이용의 패턴은 고정되어 있지 않고 시대의 변천에 따라 그 토지용도도 변화를 하고 있는 반면에 현행지목은 고정성을 면치 못하고 있다.

본 연구는 현장조사를 통하여 현재의 지목불부합을 조사하고, 지목에 관한 국민들의 의식을 바탕으로 지목의 문제점을 파악하여 지목의 역할을 제고시키고자 한다.

## 2. 調查設計 및 分析

### 1. 調查設計

#### 1) 調查의 目的 및 主要 研究問題

국민들의 지목에 대한 인식도를 분석하여 토지정보원으로서의 제 역할을 할 수 있는 방안을 모색하기 위하여 실시한 조사분석은 조사의 객관성을 높이기 위하여 현장조사, 설문조사를 병행하였다.

따라서 현장조사는 지적도를 이용하여 사례지역을 조사하였고, 설문조사는 지목과 관련이 많은 전문가를 중심으로 실시하였다.

이와같은 조사의 목적을 달성하기 위하여 다음과

같은 연구문제를 설정하였다. 첫째, 지목이 어느 정도 활용되고 있는가?,

둘째, 지적공부상 지목이 실제 토지이용 현황과 어느 정도 일치하는가?, 셋째, 지목의 불법변경은 어느 정도인가?이다.

### 2. 資料蒐集 方法

#### 1) 設問調査

설문조사에는 문헌조사와 전문가와의 협의를 거쳐 작성한 질문지를 사용하였으며, 조사대상지역은 충·남북을 대상으로 대도시지역은 대전광역시, 중소도시지역은 인구가 약 50만으로 추정되는 청주시, 도농복합지역으로는 충주시, 제천시, 증평으로 선정하였다. 충주시는 증원군, 제천시는 제원군과 통합하였고, 증평은 시지역과 읍지역의 중간형태인 출장소로 되어 있기 때문이다.

그리고 농촌지역은 음성군, 진천군, 단양군, 옥천군, 보은군으로 선정하였고, 표본의 지역별 구성분포는 <表 1>과 같다.

<表 1> 標本의 地域別 構成分佈 (단위: 명, %)

구 분	대도시	중소도시	도농복합	농촌지역	계
응답자수	246	276	273	255	1,050
비 율	23.4	26.3	26.0	24.3	100

<表 2> 標本의 業務,所屬別 構成分佈 (단위: 명, %)

구 분	일반시민	토지관련 업무공무원	지적전문가	부동산관계 전문가	계
응답자수	267	272	260	251	1,050
비 율	25.4	25.9	24.8	23.9	100

그리고 설문대상은 4개의 그룹으로 분류하여 1그룹은 지목업무를 관장하고 있는 지적직공무원과 지적공사직원인 지적전문가, 2그룹은 토지관리부서의 담당자인 토지관련업무 공무원, 3그룹은 토지유통을 담당하는 부동산중개업자와 토지형질변경의 제반 업무를 수행하는 측량설계업자등 부동산전문가, 4그룹은 일반시민으로 구성하였다(표—2 參照).

설문조사의 설문지는 총 1,200매가 배포되어 1,050매를 회수하였으므로 회수율은 87.5%로 나타났다. 각 지역과 그룹의 대표성을 추출하기 위하여 각 지역마다 300매씩, 각 그룹마다 75매씩 4개 그룹

통계프로그램과 SAS 통계프로그램을 이용하여 교차분석과  $\chi^2$ 검증을 실시하였다.

## 2) 現場調査

지적공부상의 지목과 실제 토지이용 현황의 부합성 여부는 토지관리 뿐만 아니라 경제적 측면과 사회적 측면에 중대한 영향을 미치고 있으며, 토지정보원으로서의 가치에 결정적인 영향을 준다. 이에 본 연구는 도시지역, 도농복합지역, 농촌지역 등 3개의 사례지역을 선정하여 공부상 지목과 실제 토지이용 현황의 일치여부를 직접 현장 조사방법으로 실시하였다.

조사는 3개 사례지역의 지적도 1도곽을 임의로 선정하여 그 지역사정이 밝은 지적적 공무원과 함께 1996년 7월 5일부터 동년 7월 10일까지 6일간 실시하였으며, 실제 토지이용 현황은 현재 이용하고 있는 24개 지목을 사용하여 조사하였다.

이와같은 현장조사를 위하여 도시지역은 청주시 내덕동, 도농복합지역은 증평, 농촌지역은 음성군 삼성면을 사례지역으로 선정하였다. 중소도시지역인 청주시 덕동은 청주시 외곽에 위치해 있으며, 최근 10년간 타 지역과 비교할 때 대규모 택지개발에 의한 지목변경보다는 개별적인 지목변경이 많이 이루어진 지역이다. 증평은 과산군에서 분리되어 증평출장소로 승격한 대표적인 도농복합지역이며, 음성군 삼성면은 최근에 토지개발이 활발히 전개되고 있으며, 공장 수가 증가하고 있는 지역이다. 3개의 사례지역은 최근 10년간 지목변경이 많이 이루어졌다는 공통점을 지니고 있다. 따라서 이들 지역은 지목의 부합도가 관심의 대상이 되는 지역이다.

## 2. 地目の 分析

### 1) 地目の 活用度

지목의 활용은 토지관리, 지방행정의 토대, 국토계획 및 도시계획의 원천 등의 토지관리적 측면, 토지과세의 기초, 토지평가의 기초, 토지유통의 자료 등의 경제적 측면, 도시성숙의 요인, 인구이동의 변수, 주택건설의 정보 등의 사회적 측면으로 그 대상을 분류할 수 있다.

로 90%이상 긍정적인 의견을 가지고 있다. 이를 소속별로 보면 <表 3>과 같이 일반시민은 267명중 전적으로 활용된다 43명(16.1%), 어느 정도 활용된다 158명(59.2%), 활용되지 않는다 11명(4.1%) 잘 모르겠다 55명(20.6%)이고, 토지관련 공무원은 272명중 전적으로 활용된다 90명(33.1%), 어느 정도 활용된다 169명(62.1%), 활용되지 않는다 6명(2.2%), 잘 모르겠다 7명(2.6%)이며, 지적전문가는 260명중 전적으로 활용된다 106명(40.7%), 어느 정도 활용된다 150명(57.7%), 활용되지 않는다 3명(1.2%), 잘 모르겠다 1명(0.4%)으로 나타났으며, 부동산관계 전문가는 251명중 전적으로 활용된다 62명(24.7%), 어느 정도 활용된다 173명(68.9%), 활용되지 않는다 9명(3.6%) 잘 모르겠다 7명(2.8%)으로 나타났다.

소속별 토지관리에 지목활용도 인식의 통계상 분석결과  $\chi^2$ 값이 145.050, 유의확률이 0.000으로 지목활용도에 대한 인식은 동일하지 않음을 알 수 있다.

이상과 같이 전체적으로 볼 때 지목이 활용되고 있다는 의견이 지배적이었고, 지적전문가의 경우 활용된다는 의견이 98.4%를 차지하고 있어 이는 토지관리 관련 부서에서 지적공부의 열람 및 발급에 대한 요청이 많기 때문으로 분석된다. 한편 어느 정도 활용된다는 의견이 약 60%정도로 나타난 이유는 지목이 토지이용 특성을 반영할 수 없다는 것과 지목불부합이 심하다는 것과 관련이 있는 것으로 사료된다.

<表 3> 地目の 活用性 (단위: 명, %)

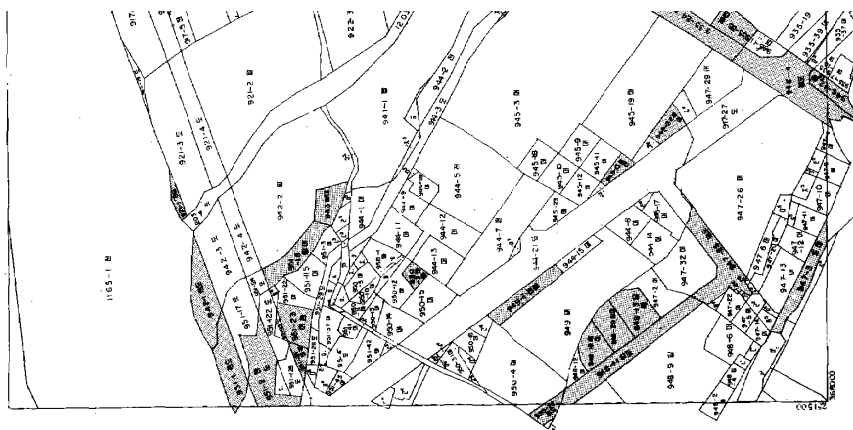
구 소	전적으로 활용된다	어느 정도 활용한다	활용되지 않는다	잘 모르겠다	합 계
일반시민	43(16.1)	158(59.2)	11(4.1)	55(20.6)	267(100.0)
토지관련 업무공무원	90(33.1)	169(62.1)	6(2.2)	7(2.6)	272(100.0)
지적전문가	106(40.7)	150(57.7)	3(1.2)	1(0.4)	260(100.0)
부동산관계 전문가	62(24.7)	173(68.9)	9(3.6)	7(2.8)	251(100.0)
합 계	301(28.7)	650(61.9)	29(2.8)	70(6.6)	1050(100.0)

( $\chi^2 = 145.050$ ,  $P = 0.000$ )

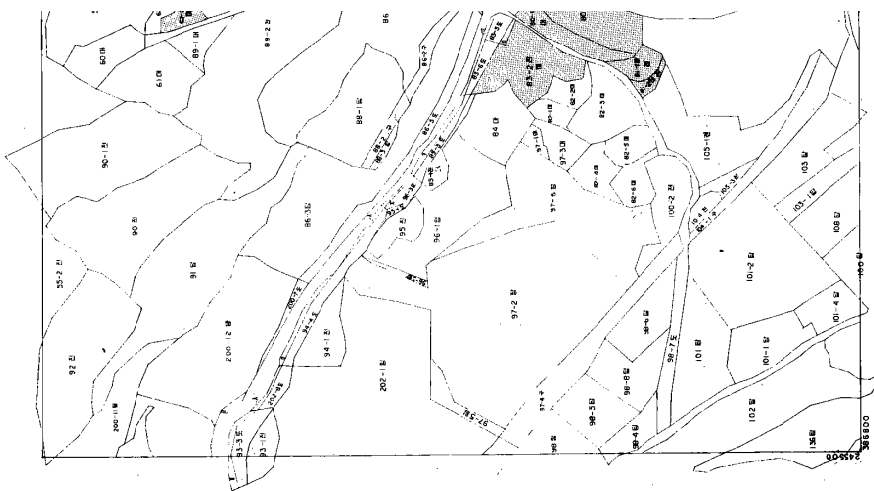
494  
10

영주시 상동구 내의동 지적





읍성면 산성면 전량리 지도



현대사회를 情報社會(information society)라 한다. 정보사회는 정보화의 필요에 의한 사회적 수요의 필요적 요인이 動因이다.<sup>1)</sup> 정보화 사회에서는 다양한 행정수요에의 정확한 대응과 국민에 대한 정보의 서비스가 질적으로 향상되어야 한다. 급속한 경제성장애 따라 진분화된 정보수요의 욕구는 날로 증가하고 있고, 특히 토지정보에 대한 국민의 욕구는 증폭되고 있다. 현대사회를 사는 사람들은 정보의 홍수속에서 살고 있고, 정보의 홍수속에서 진실된 정보를 찾아내기란 그리 쉬운 작업은 아니며, 정보가 정보로서의 가치를 지니기 위해서는 정확성이 그 생명인 것이다. 그러므로 지목이 土地情報源으로서의 役割을 수행하기 위해서는 항상 정확성을 유지하여야만 한다.

이러한 관점에서 지목이 토지정보원의 역할을 수행하기 위한 전제조건으로서 지목의 부합도를 분석해 보면 지목이 실제 토지이용 현황과 얼마나 일치하는가에 대한 의견에 대하여 아주 일치한다가 3.4%, 어느 정도 일치한다 80.1%, 일치하지 않는다 12.8%, 잘 모르겠다 3.7%로 나타났다. 지목의 부합성을 소속별로 보면 일반시민이 267명중 아주 일치한다 4명 (1.5%), 어느 정도 일치한다 205명 (76.8%), 일치하지 않는다 29명(10.9%)이고, 토지관련 업무 공무원은 272명중 아주 일치한다 9명 (3.3%), 어느 정도 일치한다 226명(83.1%), 일치하지 않는다 33명(12.1%)로 나타나고 있다. 또한 지적전문가는 260명중 아주 일치한다 14명(5.4%), 어느 정도 일치한다 217명(83.5%), 일치하지 않는다 26명(10.0%)이며, 부동산관계전문가는 251명중 아주 일치한다 9명(3.6%), 어느 정도 일치한다 193명 (76.9%), 일치하지 않는다 46명(18.3%)으로 나타나 토지거래나 토지측량을 업으로 하는 부동산전문가가 지목불부합이 가장 많다는 의견을 표시했다. 지목을 다루는 지적전문가조차도 지목이 아주 일치한다는 의견보다는 어느 정도 일치한다는 의견이 80% 정도 차지하고 있어 지목의 불부합 정도가 심

67,496, 유의확률 0.000<sup>2)</sup>으로 소속별 지목부합도 인식은 동일하지 않음을 알 수 있다.

지역별 지목의 부합성을 살펴보면 대도시지역은 아주 일치한다 2.0%, 어느 정도 일치한다 82.9%, 일치하지 않는다 9.3%, 중소도시지역은 아주 일치한다 2.9%, 어느 정도 일치한다 83.0%, 일치하지 않는다 13.0%, 도농복합지역은 아주 일치한다 4.0%, 어느 정도 일치한다 74.4%, 일치하지 않는다 16.5%, 농촌지역은 아주 일치한다 4.7%, 어느 정도 일치한다 80.4%, 일치하지 않는다 11.8%로써 각 지역별로 비슷한 결과를 보이고 있다. 이는 지역별 통계상의 분석결과에서도  $\chi^2$ 값이 16.605로 나타났고 유의확률도 0.055로 나타나 지역별 지목부합도 인식에 있어 동일한 결과를 보여주고 있다(表 4 參照).

〈表 4〉 地目の 符合度 (단위: 명, %)

구분 \ 소속	아주 일치한다	어느 정도 일치한다	일치하지 않는다	잘모르겠다
전 계	36(3.4)	841(80.1)	134(12.8)	39(3.7)
소 속 별	( $\chi^2 = 67.496, P = 0.000$ )			
일반시민	4(1.5)	205(76.8)	29(10.8)	29(10.9)
토지관련 업무공무원	9(3.3)	226(83.1)	33(12.1)	4(1.5)
지적전문가	14(5.4)	217(83.5)	26(10.0)	3(1.1)
부동산 관계 전문가	9(3.6)	193(76.9)	46(18.3)	3(1.2)
지 역 별	( $\chi^2 = 16.605, P = 0.055$ )			
대도시	5(2.0)	204(82.9)	23(9.3)	14(5.7)
중소도시지역	8(2.9)	229(83.0)	36(13.0)	3(1.1)
도농복합지역	11(4.0)	203(74.4)	45(16.5)	14(5.1)
농촌지역	12(4.7)	205(80.4)	30(11.8)	8(3.1)

그러나 전체적으로 지목의 부합성에 대하여 아주 일치한다와 어느 정도 일치한다가 83.4%로 나타나 외견상 지목이 실제 상황과 일치하는 것으로 이해할 수 있으나 정보만 정확하여야 가치를 인정받기 때문에 공부상 지목과 실제 토지이용 현황이 완벽하게 부합되지 않는다면 지목은 토지정보원으

1) 朴淳杓, 崔龍奎, 姜泰晚, 『地籍學概論』, 서울: 養雪出版社, 1993, p.31.

2) 일반적으로 사회과학에서 설문분석의 경우 유의확률은 0.05이하인 경우 질문지의 타당성이 있는 것으로 보고 있다.

로서의 가치를 상실하게 되는 것이다.

본 연구는 국민들이 인식하고 있는 지목의 부합도와 실제 부합도를 비교·분석하기 위하여 사례지역의 현장조사를 실시하였다. 이와 동시에 등기부상지목과 실제 지목이 어느 정도 일치하는가에 대하여 현장조사를 실시하였다. 지적공부와 등기부에 등록된 지목과 실제 토지이용 현황을 비교한 결과는 다음과 같다(表 5와 그림 1, 2, 3 參照).

〈表 5〉 事例地域의 地目不符合 現 (단위: 필지수, %)

구분 지역	총필지수	대장↔도면		대장↔등기부		대장↔실제	
		필지수	비율(%)	필지수	비율(%)	필지수	비율(%)
청주시 내덕동	719	12	1.6	9	1.3	209	29.1
증평 출장소	277	25	9.0	23	8.3	92	33.2
음성군 삼성면	141	4	2.8	4	2.8	19	13.5
계	1137	41	3.6	36	3.2	317	27.8

첫째, 청주시 내덕동의 경우 지적공부에 등록된 지목과 實地 地目과의 부합여부는 719필지중 209필지가 일치하지 않아 불부합율이 29.1%를 차지하고 있으며, 토지대장과 도면의 지목불부합은 1.6%, 토지대장과 등기부의 지목불부합은 1.3%로 나타났다. 둘째, 증평출장소 증평리는 지적공부에 등록된 지목과 實地 地目과의 부합여부는 277필지중 92필지가 일치하지 않아 불부합율이 33.2%를 차지하고 있으며, 토지대장과 도면의 지목불부합은 9.0%, 토지대장과 등기부의 지목불부합은 8.3%로 나타났다. 셋째, 삼성면 천평리는 지적공부에 등록된 지목과 實地 地目과의 불부합은 141필지중 19필지가 일치하지 않아 불부합율이 13.5%를 차지하고 있으며, 토지대장과 도면의 지목불부합은 2.8%, 토지대장과 등기부의 지목불부합은 2.8%로 나타났다. 이 결과로 볼 때 농촌지역보다는 도농복합지역과 중소도시지역이 지목불부합 비율이 높게 나타나고 있으며, 따라서 농촌지역보다는 도시지역에서 지목변경이 많이 이루어 졌다는 것을 알 수 있다. 그리고 현장조사 과정에서 토지대장에 등록된 지목과 지적도에 등록된 지목이 일치하지 않는 비율이 중소도시지역이 가장 높고, 도농복합지역, 농촌지역 순으로 분석되었다.

이상에서 지목의 부합도를 고찰한 것과 같이 지목이 실제 토지이용 상황과 일치하지 않는 경우가 전체적으로 27.8%로 나타나 정확성을 신뢰할 수 없는 실정에 있다. 정보의 생명은 정확성에 있다는 점과 비교할 때 상반되게 지목의 정확성이 결여되어 있다면 토지정보원으로서의 현대인의 정보욕구를 충족시킬 수 없을 뿐만 아니라 시간적·경제적 낭비를 초래하는 원인을 제공하고 있다. 따라서 설문조사와 현장조사를 비교하여 볼 때 양 조사가 동일하게 지목불부합이 심하다는 것으로 분석된다.

### 3) 不法 地目變更

지목변경이란 지적공부에 등록된 지목을 다른 지목으로 바꾸어 등록하는 것으로 지목변경이 이루어지면 지목변경전보다 상대적으로 지가가 상승하여 수익성이 있기 때문에 가능한 지목을 변경하고자 한다. 그러나 현행 도시계획법이나 국토이용관리법, 건축법 등 토지관련 법규에서는 지목변경을 규제하고 있다. 이러한 규제 때문에 지가상승을 의식하여 합법적인 지목변경이 되지 못한 경우에는 지목을 불법으로 변경하는 사례가 나타나고 있다. 불법으로 지목변경을 하는 사례가 어느 정도인가 분석해보면 전체적으로 볼 때 많이 있다와 어느 정도 있다는 의견이 15.1%와 64.0%로 나타나 있다.

〈表 6〉 地域別 不法地目變更事例 (단위: 명, %)

구분 기간	많이 있다	어느 정도 있다	거의 없다	잘모르겠다	합 계
대도시	44(17.9)	162(65.9)	27(11.0)	13(5.2)	246(100.0)
중소도시 지역	48(17.4)	183(66.3)	37(13.4)	8(2.9)	276(100.0)
도농복합 지역	31(11.5)	180(65.9)	28(10.3)	34(12.5)	273(100.0)
농촌지역	35(13.8)	147(57.6)	52(20.4)	21(8.2)	255(100.0)
합 계	158(15.0)	672(64.0)	144(13.7)	76(7.2)	1050(100.0)

( $\chi^2 = 38.350$ ,  $P = 0.000$ )

지역별로 보면 〈表 6〉과 같이 대도시는 많이 있다 17.9%, 어느 정도 있다 65.9%, 중소도시는 많이 있다 17.4%, 어느 정도 있다 66.3%, 도농복합지역은 많이 있다 11.5%, 어느 정도 있다 65.9%, 농촌지역은 많이 있다 13.8%, 어느 정도 있다 57.6%로 나타나 대도시 83.8%, 중소도시 83.7%, 도농복합지



역 77.4%, 농촌지역 71.4%의 순으로 지가상승을 인식한 지목의 불법변경사례가 있다는 의견을 나타내고 있어 도시지역이 농촌지역보다 많은 비율을 차지하고 있다.

지역별 각 변수간 통계분석 결과도  $\chi^2$  값이 38.350, 유의확률 0.000으로 지역별 불법지목변경 인식에는 차이가 있음을 알 수 있다. 그러나 어느 지역을 막론하고 70%이상의 불법지목변경이 있다는 응답은 지목관리 즉, 토지관리에 심각한 허점을 노출시키고 있다고 분석된다. 불법지목변경은 지목불부합의 원인이 되기도 하며, 토지관리에 막대한 지장을 초래하기도 한다.

### 3. 評價

지목의 활용도 및 불부합에 대한 현장조사 및 의식조사의 분석결과를 바탕으로 지목운용에 대한 평가를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 地目不符合 現象의 深化이다. 즉, 지적공부상의 지목과 실제 토지이용 현황이 서로 다른 불부합으로 토지정보로서의 가치를 저하시키고 있다. 현장조사의 경우 전체적으로 평균 27.8%가 불부합으로 나타나고 있으며, 설문조사에서도 아주 일지한다는 의견이 3.4%에 불과한 실정이다. 지목이 다목적 지적제도하에서 토지정보원으로서의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 지적공부(토지대장·임야대장·지적도·임야도)에 등록된 지목이 실제 토지이용 현황과符合되어야만 한다. 즉 공부상 지목과 실제사용 지목이 일치하여야 현대지적이 추구하고 있는 다목적 지적제도의 주요한 역할인 토지관리의 정보로서 가치가 있으며, 지목을 자료로서 필요로 하는 토지관련 기관이나 일반 국민들이 지목정보를 신뢰하고 업무를 처리할 수 있다. 따라서 지목불부합지가 있어 공부상의 지목을 신뢰하지 못한다면 정보로서의 가치가 없을 뿐만 아니라 토지관리행정을 수행하는데 있어서 현장실사 등으로 인한 막대한 경비와 시간을 낭비하는 문제점을 초래한다. 지목은 공적 장부인 지적공부에 등록하도록 되어 있어 모든 토지는 지적법이 정하는 바에 따라

국가기관의 장인 소관청이 강제적으로 필지마다 토지의 소재, 지목, 지번, 경계 또는 좌표와 면적 등을 정하여 지적공부에 등록<sup>3)</sup>하여야 하는 직권등록주의를 채택하여 토지를 지적공부에 등록하도록 하고 있다. 그러므로 지공부의 등록 사항은 국가기관이 공신력을 부여하고 있다고 추정할 수 있다. 이러한 문제점으로 인하여 국가의 공신력이 저하되고 있으므로 이의 시정을 위한 대책이 시급히 필요한 것으로 평가된다.

둘째, 地價上昇을 意識한 不法 地目變更의 頻發한다는 것이다.

지가는 여러가지 요인이 복합적으로 작용하여 형성되며, 지가변동도 다양한 변수에 의하여 변동한다는 것은 주지의 사실이다. 그러므로 지목변경이 지가상승에 영향을 미치기 때문에 토지소유자들은 현재 지목보다는 수익성이나 생산성이 높은 지목으로 변경하기를 원하고 있으며, 일부에서는 지가상승을 의식하여 불법적으로 지목을 변경하는 사례가 빈발하고 있다. 설문조사에서도 지가상승을 의식한 불법변경 사례가 있다는 의견이 거의 80%에 육박하여 불법 지목변경의 사례가 빈발하고 있음을 알 수 있다.

지적법에서는 지목변경 대상토지는 도시계획법에 의한 토지의 형질변경허가, 농지의 보전 및 이용에 관한 법률에 의한 농지전용허가 또는 산림법에 의한 산림훼손허가 등을 받아 준공되었거나 준공절차가 없는 인·허가의 경우에는 사실상 형질변경이 완료되어야 지목변경이 가능하므로 불법으로 형질변경·농지전용·산림훼손·건축 등이 이루어진 토지는 지목변경을 할 수 없도록 하고 있다. 이러한 규정으로 인하여 불법으로 지목변경을 하는 경우 지목변경 신청을 하지 못하도록 하여 지적공부상에는 종전의 지목으로 등록되어 있는 관계로 실제 토지이용 현황과 지적공부상 지목이 일치하지 않는 지목불부합을 초래하는 계기를 제공하고 있다.

따라서 불법적인 지목변경에 대하여 법적인 제재를 가하기 보다는 불법적인 지목변경을 유도하고

3) 地籍法 第3條

기록하는 지적업무를 무의미하게 할 뿐만 아니라 효율적인 토지관리의 문제점으로 등장하고 있다. 따라서 불법적인 지목변경을 방지하고 법적인 제재를 가할 수 있는 제도의 도입에 대한 대책이 시급히 마련되어야 한다고 평가된다.

평가를 토대로 하여 현행 지목운용의 문제점을 정리해 보면 지목이 정보원으로서의 그 역할을 제대로 수행하지 못하는 원인은 다음과 같이 세가지로 요약될 수 있다. 첫째, 지목불부합이 심하다는 것이다. 둘째, 지목불부합의 원인을 제공하고 있는 지목불법변경을 방지하고 있다는 것이다. 지목불부합이 발생하는 원인을 살펴보면 ① 土地所有者的 地目變更 申請懈怠: 지목불부합이 발생하는 주요한 원인중의 하나가 토지소유자의 지목변경신청에 대한懈怠이다. 지적법에서 규정하고 있는 지목변경신청에서 토지가 지적공부와 다르게 사용하는 경우, 실제 이용현황에 따라 지목을 바꾸어 등록하기 위해서는 토지소유자의 신청에 의해 소관청이 반드시 토지이용조사를 실시하여 신청내용과 사실관계의 부합 여부를 판단한 후 지적공부를 정리하도록 하고 있다.

지목변경의 신청방법은 토지소유자가 지목변경사유를 기재한 지목변경신청서에 첫째, 토지형질변경 등에 대한 준공절차가 있는 경우에는 그 원인을 증명하는 서류, 둘째, 토지형질변경 등에 대한 준공절차가 있는 경우에는 형질변경이 완료되었음을 증명하는 다음 각호에 해당하는 서류<sup>4)</sup>를 제출하여야 한다. 그리고 신청기한은 지목변경 사유가 발생된 날로부터 30일 이내에 소관청에 신청하도록 하고 있다.

그러나 지목변경을 게을리 한 경우에는 과태료를 부과하도록 하고 있으나, 과태료가 너무 저렴할 뿐만 아니라 지목변경신청을 하지 않는 경우에도

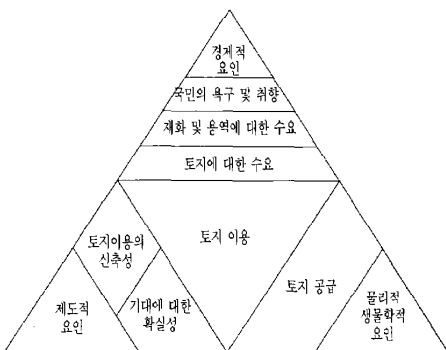
부과된 과태료 원금 상환에 관계없이 지목변경할 의사가 없는 경우가 발생하여 지목불부합 현상의 원인을 제공하고 있다.

② 土地關聯部署의 地目變更 申請 懈怠: 공공사업에 의한 토지형질변경사업을 실시하는 때에는 그 사업을 실시하는 토지관련부서에서 그 사업이 완료된 후 지목변경 신청을 하도록 되어 있으나 토지관련부서에서 조차 지목변경신청을 게을리 하므로써 지목불부합 현상이 발생하는데 一助하고 있다. 예를 들면 도로가 개설되면 도로로 지목변경 신청을 하여야 하지만 신청을 하지 않고 있다. 이러한 문제점의 노출을 계기로 현재에는 공공사업이 완료되는 경우 공공사업을 시행하는 부서와 지적과가 상호 연계하여 지목변경이 이루어지도록 하고 있어 과거에 비하여 점차적으로 지적불부합을 방지하고 있으나, 이 역시 제대로 시행되지 못하고 있다. ③ 不法의인 地目變更: 불법으로 토지형질변경·농지전용·산림훼손·건축 등이 이루어진 토지는 지목변경을 할 수 없다는 규정 때문에 토지형질 변경 등이 원상회복되지 않는 이상 지목불부합을 초래하는 원인을 제공하고 있다.

세째, 현행 24개 지목분류로는 토지이용 현황을 정확하게 반영할 수 없다는 것이다. 즉, 토지이용의 사회변화에 따라 그 이용패턴도 변화하는 것이다. 토지이용패턴은 <그림 4>에서 보는 것과 같이 여러 가지 복합적인 작용에 의하여 결정되는데, 이 요인들은 경제적 요인, 제도적 요인, 물리·생물학적 요

<그림 4>

土地利用패턴의 要因



資料: 李正典, 『土地經濟學』, 1989, p.12.

4) 다음 각호에 해당하는 서류는 ① 인·허가 등을 받은 공사가 완료되었음을 증명하는 준공검사필증사본 등, ② 건축물관리대장등본, ③ 국유재산의 관리기관이 국·공유지의 용도폐지 또는 사실상 공공 용으로 사용되지 아니함을 증명하는 서류, ④ 토지의 이용현황이 변경되었음을 증명하는 서류, ⑤ 농지의 보존 및 이용에 관한 법률 제7조 제1항 각호에 해당하는 농지의 경우에는 동법시행령 제12 조 각호의 1에 해당하는 서류 등이다.

인으로 분류할 수 있다. 경제 전체로서 이용할 수 있는 토지의 양은 물리적으로 고정되어 있고, 따라서 토지의 경우에는 그 공급량도 물리적으로 영향력은 주로 수용의 측면을 통해서 행사된다고 볼 수 있다. 제도적 요인들 중에서도 토지이용과 관련하여 중요한 사항은 토지소유권 및 보유형태에 대한 사회제도나 관습이다.

토지소유권의 성격 및 보유양태에 따라 토지이용의 신축성과 토지이용으로부터의 경제적 이익에 대한 기대의 확실성 정도가 달라진다. 그리고 이들은 궁극적으로 토지이용패턴을 크게 좌우한다.<sup>5)</sup> 다양한 토지이용의 요인과 산업이 발달하면서 토지이용패턴을 달리하는 요소들이 등장하고 있는 현실에서 24개의 지목은 현재의 토지이용 현황을 표현하는데 미흡하다.

설문조사에서도 지목에 대하여 많은 조정이 필요하다 19.4%, 약간의 조정이 필요하다 72.2%, 조정이 필요하지 않다 5.9%로 나타나 지목의 조정이 필요하다는 의견이 지배적으로 나타났다 <表 7 參照>.

<表 7> 地目調整에 대한 意見

구 분	많은 조정이 필요하다	약간의 조정이 필요하다	조정이 필요하지 않다	잘 모르겠다	계
응답자수	183	682	56	24	945
비 율	19.4	72.2	5.9	2.5	100

#### 4. 結 論

본 연구의 결과를 토대로 지목을 분석하여 문제점과 평가를 한 결과 우리나라의 지목제도는 세지적제도에서 다목적지적의 시대로 이행하는 과정에서 지목의 역할이 토지정보원의 역할과 성격으로 탈바꿈하지 못하고 그대로 유지되고 있다는 문제점을 안고 있다. 또한 토지이용 패턴은 고정되어 있는 것이 아니라 시대의 흐름에 따라 변화하는 것이 순리이다. 이러한 변화에 대처하지 못한다면 지목의 역할은 퇴보하게 되므로 그 시대의 토지이용패턴과 토지이용에 대한 국민 가치관에 대한 변화를 파악하여야 이에 능동적으로 대처할 수 있다.

또한 지목불부합으로 지적공부의 공신력이 저하되어 있음은 물론 각종 사회·경제지표로서의 역할을 충실히 할 수 없는 토지관리상의 모순점을 내포하고 있다. 따라서 本 研究는 지목운용의 代案을 다음과 같이 提示하고자 한다.

가. 地目不符合의 解消

지목불부합이 발생하는 원인은 위에서 고찰한 것과 같이 토지소유자의 지목변경 신청의 해태와 불법 지목변경으로 귀결되므로 지목불부합을 해소할 수 있는 대안을 구체화 하면 다음과 같다.

① 地目變更時 地目業務 擔當部署와 認許可關聯部署와의 連繫시스템을 構築: 토지소유자가 지목변경신청을 하지 않는 경우 법적인 제재나 처벌이 없으므로 지목변경신청을 하지 않는 경우가 빈발하기 때문에 인허가부서에서 지적과로 자료를 제공해 줄 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다고 본다.

② 不法의 地目變更의 源泉的인 封鎖: 지목업무를 담당하고 있는 지적과에서는 불법 지목변경을 막을 수 있는 법적·제도적 장치가 마련되어 있지 않기 때문에 토지관리를 하는 각 부서에서 불법 지목변경을 원천적으로 봉쇄를 하는 것이 가장 바람직한 대책일 것이다. 불법 지목변경을 미연에 방지하지 못한 경우 2차적인 제재를 가하여야 할 것이다.

③ 地積職務公務員의 職權賦與: 지목불부합이 있는 경우 실제지복을 지적공부상지복과 부합시킬 수 있도록 담당공무원에게 직권을 부여하여야 한다. 이 경우 지목설정원칙에 비추어 볼 때 토지이용현상과 기간을 어떻게 판정할 것인가 하는 기준이 모호하므로 지목설정의 명확한 기준을 새로이 설정함과 동시에 담당공무원에게 직권으로 지목을 부합시킬 수 있는 제도적 장치의 도입이 필요하다.

나. 地目分類의 多樣化 追求

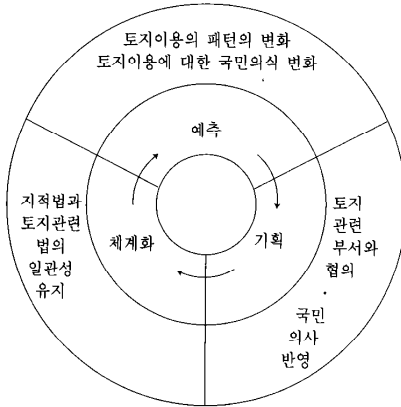
지목분류는 그 시대의 토지이용패턴을 대표하는 것으로서 사회가 분화되고, 국민의식의 변화에 따라 조정되어야 한다.

산업의 발달과 더불어 앞으로도 토지이용패턴에 대한 국민의식의 변화는 계속될 것이기 때문이다. 따라서 토지는 사회적·경제적·제도적인 측면의 변화에 따라 토지이용 역시 변화하게 되므로 토지

5) 李正典, 『土地經濟學』, 서울: 博英社, 1989, pp.10-11.

지목도 동시에 변화시켜야 한다. 즉, 지목의 재분류가 체계적으로 이루어지기 위해서는 토지이용의 변화를 면밀히 검토하여야 한다. 따라서 지목의 재분류를 하기 위해서는 토지이용패턴과 토지이용에 대한 국민의 가치관에 대한 변화를 예측하고, 지목을 어떻게 재분류할 것인가를 기획하며, 이를 체계화하여 지목이 토지이용의 특성을 반영할 수 있도록 하여야 한다(그림 5 參照).

〈그림 5〉 地目の再分類 方法



#### 參 考 文 獻

元永喜,『地籍學原論』, 서울: 新羅出版社, 1990.  
李正典,『土地經濟論』, 서울: 博英社, 1991.

請求論文, 檀國大學校大學院, 1996.

-----, "地目變更이 地價에 미치는 影響分析", 『도시행정연구』, 第8輯, 서울시立 大學校, 1993.  
孫世苑, "都市公共施設의 效率의인 立地選定 方案에 관한 研究", 韓國地域社會開發 學會, 1994.

-----, "韓國의 都市計劃에 있어서 住民參與의 活性化 方案에 관한 研究", 忠淸專門大學校, 1994.

-----, "地目區分設定의 發展方向에 관한 研究", 忠淸專門大學校 論文集 第4卷, 1988.

崔龍奎, "韓國地籍行政의 問題點과 改善에 관한 研究", 社會科學論叢, 淸州 大學校 社會科學研究所, 第2輯, 1984.

----- 外,『地籍學概論』, 서울: 螢雪出版社, 1993.

土地利用研究會, "서울市 永登浦區 中心部整備方向 設定을 위한 土地利用 調查研究", 土地利用研究 第2卷, 1994.

Goldberg, Michael & Chinloy, Peter, Urban Land Economics, New York: John Wiley & Sons, 1984.

Goodall, D., The Economic of Urban Areas, Oxford: Pergamon Press, 1972.

Harry, W. Richardson, Regional Economics, Illinois: Illinois University Press, 1979.

James, Heilbrun, Urban Economics and Public Policy, New York: ST. Martin's Press, 1981.