



제422회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

《주차장·주유소용지 지목의 명칭 변경》

■ 권영진의원 대표발의(의안번호 제2206743호)

2025. 2.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 권영진의원 대표발의(제2206743호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
가. 주차장·주유소용지 지목의 명칭 변경(안 제67조제1항)	3
나. 부칙	14

I. 권영진의원 대표발의(제2206743호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 권영진의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 12. 19.

다. 회 부 일 : 2024. 12. 20.

2. 제안이유 및 주요내용

지목(地目)은 토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록한 것으로, 전·답·대 등 28개 지목으로 분류하여 지적공부에 등록하고 있음.

이러한 지목은 공시지가의 산정 기준, 토지개발행위의 인·허가 기준 등 토지행정에 활용되고, 국토의 용도별 규모를 파악하는 중요한 지표이며, 지목에 따라 각종 토지관련 세금·부담금 부과, 토지보상 평가 등 결정에 직접적으로 영향을 주는 중요한 토지 정보이나 2002년 이후 지목 명칭에 대한 개선이 없는 상태임.

한편, 자동차 등록대수 2,600만시대에 세차장, 폐차장, 자동차 거래장소, 터미널 등 자동차 관련시설이 많은 공간을 차지하지만 자동차 관련 지목은 주차장이 유일하며 자동차 시설을 대표할 수 있는 지목이 부재하고, 주유소용지의 경우 에너지원이 유종에서 수소, 전기 등으로 다양화되어 주유뿐만 아니라 전기충전소, 가스공급, 유류저장소,

태양광발전소 등 다양한 에너지 공급 및 저장 시설들이 증가하여 더 이상 주유소용지라는 명칭은 대표성을 잃어가고 있는 실정임.

이에, 자동차 시설의 증가, 에너지원의 다양화 등 변화하는 산업환경을 반영한 지목을 신설하여 국토의 용도를 효율적으로 관리할 필요가 있음(안 제67조제1항).

3. 검토의견

가. 주차장·주유소용지 지목의 명칭 변경(안 제67조제1항)

현행	개정안
제67조(지목의 종류) ① 지목은 전·답 · 과수원·목장용지·임야·광천지 · 염전·대(垓)·공장용지·학교용지 · <u>주차장·주유소용지</u> ·창고용지· 도로·철도용지·제방(堤防)·하천· 구거(溝渠)·유지(溜池)·양어장·수 도용지·공원·체육용지·유원지· 종교용지·사적지·묘지·잡종지로 구분하여 정한다.	제67조(지목의 종류) ① ----- ----- ----- - <u>교통용지·에너지용지</u> ----- ----- ----- ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)

지목(地目)은 토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부(地籍公簿)에 등록한 것¹⁾으로, 현행 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」(이하 “공간정보관리법”이라 함) 제67조제1항에 28개 지목이 열거되어 있는데,

개정안은 현행 28개 지목 중 ‘주차장’과 ‘주유소용지’를 각각 ‘교통용지’와 ‘에너지용지’로 변경하려는 것임.

1) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

24. “지목”이란 토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록한 것을 말한다.

〈표 1〉 개정안의 지목 개편(안)

구분	2002년 ~ 현재 (「지적법」 전부개정, 2001.1.26.)	개정안
지목개수	28개	28개
지목 분류	① 전, ② 답, ③ 과수원, ④ 목장용지, ⑤ 임야, ⑥ 광천지, ⑦ 염전, ⑧ 대(垓), ⑨ 공장용지, ⑩ 학교용지, ⑪ 주차장, ⑫ 주유소용지, ⑬ 창고용지, ⑭ 도로, ⑮ 철도용지, ⑯ 제방(堤防), ⑰ 하천, ⑱ 구거(溝渠), ⑲ 유지(溜池), ⑳ 양어장, ㉑ 수도용지, ㉒ 공원, ㉓ 체육용지, ㉔ 유원지, ㉕ 종교용지, ㉖ 사적지, ㉗ 묘지, ㉘ 잡종지	① 전, ② 답, ③ 과수원, ④ 목장용지, ⑤ 임야, ⑥ 광천지, ⑦ 염전, ⑧ 대(垓), ⑨ 공장용지, ⑩ 학교용지, ㉑ 교통용지 , ㉒ 에너지용지 , ⑬ 창고용지, ⑭ 도로, ⑮ 철도용지, ⑯ 제방(堤防), ⑰ 하천, ⑱ 구거(溝渠), ⑲ 유지(溜池), ⑳ 양어장, ㉑ 수도용지, ㉒ 공원, ㉓ 체육용지, ㉔ 유원지, ㉕ 종교용지, ㉖ 사적지, ㉗ 묘지, ㉘ 잡종지

2024년 12월말 기준 지적공부에 등록·관리되고 있는 필지는 약 3,975만필(총 면적 10만 460km²)임. 지적공부에 등록된 모든 필지는 토지의 표시사항으로 소재·지번(地番)·지목·면적·경계 또는 좌표를 포함²⁾하고 있으며, 그 중 지목은 해당 토지의 이용현황을 반영하는 요소임³⁾.

이와 같이 지적공부의 주요 구성요소 중 하나인 지목은 종래 과세의 기초자료를 위한 토지분류에서 출발하였으나, 현재는 도시계획 등 국토계획의 기초자료, 지가나 조세 산정의 기초자료 또는 토지평가의 기준 등 다양한 행정목적으로 활용되고 있으며, 토지의 사법상 거래에서도 중요한 참고자료로 기능하고 있음⁴⁾.

2) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

20. “**토지의 표시**”란 지적공부에 토지의 **소재·지번(地番)·지목(地目)·면적·경계 또는 좌표**를 등록한 것을 말한다.

3) 이현준, 「현행 지목제도의 개선을 위한 법적 고찰」, 『토지공법연구』 제58집(2012년 8월), 269쪽 참고.

이와 관련하여, 대법원은 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 되는 점 등을 고려하면, 지목은 토지소유권을 제대로 행사하기 위한 전제요건으로서 토지소유자의 실체적 권리관계에 밀접하게 관련되어 있다고 하여, 지목의 기능과 의의를 판시한 바 있음⁵⁾.

이처럼 지목은 토지의 합리적·효율적 이용 및 경제적 가치와 밀접한 연관을 갖고 있으며 토지의 사용·수익·처분의 기준 등으로 사용된다는 점에서, 지목체계의 개편을 통해 지목의 관리·운영에 관한 법적 기준을 시대적 상황에 맞게 정비하려는 노력이 전개되어 왔음.

구체적으로, 지목은 1910년 「토지조사법」 제정 당시 18종이 있었으나, 이후 토지 이용이 다양화되는 상황 등을 반영하여 1950년의 「지적법」 제정(21종), 1975년 「지적법」 개정(24종), 2001년 「지적법」 개정(28종)을 거치며 지목의 신설·폐지·분리·변경 등이 이루어지며 증가 및 세분화

4) 이춘원·김진, 「지목분류체계에 관한 연구」, 『지적과 국토정보』 제45권 제1호(2015), 33쪽.

5) “구 지적법(2001. 1. 26. 법률 제6389호로 전문 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제20조, 제38조 제2항의 규정은 토지소유자에게 지목변경신청권과 지목정정신청권을 부여한 것이고, 한편 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 되는 점 등을 고려하면, 지목은 토지소유권을 제대로 행사하기 위한 전제요건으로서 토지소유자의 실체적 권리관계에 밀접하게 관련되어 있으므로 지적공부 소관청의 지목변경신청 반려행위는 국민의 권리관계에 영향을 미치는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 할 것이다.”(대법원 2004. 4. 22. 선고 2003두9015 전원합의체 판결)

되어 왔음⁶⁾.

그러나 2001년 「지적법」 개정(2001. 1. 26. 개정, 2002. 1. 27. 시행) 이후 지목체계의 개편이 이루어지지 않고 있으며, 지목체계와 변화하는 토지 이용환경 간 괴리가 증가함에 따라 토지의 주된 용도에 기반한 지목의 관리·운영에 한계가 발생할 수 있다는 지적이 제기되고 있음.

특히, 자동차 시설의 증가 및 에너지원의 다양화 등 변화하는 산업환경에도 불구하고, 자동차 관련 지목은 주차장이 유일하고 수소·가스·전기 등 다양한 에너지원을 반영하는 지목이 부재하다는 점에서, 개정안은 ‘주차장’과 ‘주유소용지’를 각각 ‘교통용지’와 ‘에너지용지’로 변경함으로써 지목의 관리·운영체계를 합리화하고 국토를 효율적으로 이용하기 위한 취지의 입법으로 이해됨.

개정안과 관련하여 국토교통부는 찬성하는 입장으로, 일부 지목은 토지 이용 다양화 등 사회적 변화 요구를 반영하지 못하는 실정이라는 점에서 개정안과 같은 지목 개편을 통해 국토를 변화하는 산업 환경에 맞게 효율적으로 관리하는 것이 가능하다는 의견이며, 구체적으로 토지이용형태를 기준으로 다음과 같이 지목의 상세 분류를 개편하는 방안을 제시하고 있음.

6) 지목체계의 개편에 관한 보다 상세한 사항은 ‘참고 1’ 참조.

〈표 2〉 지목 개편 시 지목 상세 분류 개편(안)

토지이용형태	현행	개편(안)	비 고
주차장부지	주차장	교통용지	
자동차 등의 판매 목적으로 설치된 물류장 및 야외전시장	대/잡종지	교통용지	現 주차장에서 제외하고 있는 자동차 물류장 등을 교통용지에 포함
여객자동차터미널, 자동차운전학원 및 폐차장 등 자동차와 관련된 독립적인 시설물을 갖춘 부지	잡종지	교통용지	現 잡종지로 분류되던 부지를 교통용지에 포함
공항시설 및 항만시설 부지	잡종지	교통용지	現 잡종지로 분류되던 부지를 교통용지에 포함
건설기계, 농업기계 주기장 부지	잡종지	교통용지	
세차장	대/잡종지	교통용지	現 차량 등 세차부지는 점포로 보아 대지로 설정하거나 규모가 있는 경우 잡종지로 설정 중
주유소용지	주유소용지	에너지용지	-
전기에너지, 수소연료 등 친환경 연료의 보관·유통 등을 위한 시설물 부지	대/주유소용지	에너지용지	-
태양광발전, 풍력발전, 화력발전 등과 관련된 독립적인 시설물을 갖춘 부지와 이에 접속된 부속시설물의 부지	대/잡종지	에너지용지	각종 발전시설을 에너지용지에 포함

※ 자료: 국토교통부

이상을 종합할 때 개정안은 지목의 행정적·민사적 기능, 과거 지목 개편
연혁 및 향후 지목 개편 필요성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할
사항으로 생각되며, 개정안의 원활한 시행을 위해 다음과 같은 점을 추
가적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 현행법은 지적공부 등록사항 변경을 위한 조사·측량 및 지목변경 신청⁷⁾에 대해 토지소유자의 신청을 원칙으로 하고 있으나, 개정안 부칙 제2조제2항⁸⁾에 따르면 향후 지적소관청⁹⁾이 조사·측량 후 직권으로 지목을 변경하여 지적공부에 등록할 것으로 보이는바, 토지소유자의 의사와 무관하거나 이에 반하는 지목변경이 이루어질 수 있고¹⁰⁾,

지목변경에 따라 개별공시지가가 변동될 수 있고 이 경우 이에 연동되는 보유세, 양도소득세, 증여·상속세 또는 사회보험료 등이 변동되는 등 공법상의 법률관계와 토지의 사용·수익·처분에 영향이 발생할 수 있음.

이와 관련하여, 대법원이 2004년 종전의 대법원 판례를 변경하여 토지

7) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

제64조(토지의 조사·등록 등) ② 지적공부에 등록하는 지번·지목·면적·경계 또는 좌표는 토지의 이동이 있을 때 토지소유자(법인이 아닌 사단이나 재단의 경우에는 그 대표자나 관리인을 말한다. 이하 같다)의 신청을 받아 지적소관청이 결정한다. 다만, 신청이 없으면 지적소관청이 직권으로 조사·측량하여 결정할 수 있다.

제81조(지목변경 신청) 토지소유자는 지목변경을 할 토지가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사유가 발생한 날부터 60일 이내에 지적소관청에 지목변경을 신청하여야 한다.

8) 「개정안」 부칙

제2조(지목에 관한 경과조치) ② 지적소관청은 다음 각 호의 토지에 대하여 이 법 시행일부터 5년 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간까지 조사·측량하여 지적공부의 변경이 필요한 경우 조사·측량 결과에 따라 지적공부에 등록하고, 제64조제2항 단서 및 제89조제1항에 따라 토지의 표시 변경에 관한 등기를 촉탁하여야 한다.

9) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

18. “지적소관청”이란 지적공부를 관리하는 특별자치시장, 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시의 시장을 포함하며, 「지방자치법」 제3조제3항에 따라 자치구가 아닌 구를 두는 시의 시장은 제외한다)·군수 또는 구청장(자치구가 아닌 구의 구청장을 포함한다)을 말한다.

10) 예를 들어, 개정안에 따를 경우 종전의 ‘잡종지’에서 ‘교통용지’ 또는 ‘에너지용지’로 지목이 변경되는 경우가 다수 발생할 것으로 보이는데, 잡종지는 ‘다른 지목에 속하지 않는 토지’를 포함하는 것으로서 토지 가치나 이용 가능성이 불확실한 경우가 있는 한편 여러 용도로 지목변경이 가능하거나 매매가 비교적 자유로운 장점도 있어 잡종지로부터 타 지목으로 지목 변경을 원하지 않는 토지소유자가 있을 수 있음.

소유자의 지목변경 신청에 대한 지목변경신청반려행위의 처분성을 인정
한바¹¹⁾ 향후 지적소관청의 지목변경에 대한 쟁송이 발생할 수도 있으므로,
지목체계 개편에 대한 의견청취 및 이의신청 절차 등을 명확히 하는
등 토지소유자의 권익을 보호하기 위한 제도 강화방안을 검토할 필요
가 있을 것으로 보임.

둘째, 지목은 개발부담금의 부과 또는 지방세의 과세 등 토지행정의
기초가 되므로, 지목이 변경되는 경우 개발부담금 또는 지방세의 변동은
수반할 수 있음.

이와 관련하여, ① ‘개발부담금’의 경우 「개발이익 환수에 관한 법
률」(이하 “개발이익환수법”이라 함) 제5조제1항제7호 및 같은 법 시행령
제4조제4항¹²⁾에 따르면 지목변경이 수반되는 개발사업에서 인가등을

11) ‘각주 5’ 참고.

12) 「개발이익 환수에 관한 법률」

제5조(대상 사업) ① 개발부담금의 부과 대상인 개발사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는
사업으로 한다.

7. 지목 변경이 수반되는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

「개발이익 환수에 관한 법률 시행령」

제4조(대상 사업) ① 법 제5조에 따라 부담금의 부과 대상이 되는 개발사업의 범위는 별표 1과
같고, 그 규모는 관계 법률에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 인가·허가·면허 등(신고를
포함하며, 이하 “인가등”이라 한다)을 받은 사업 대상 토지의 면적(부과 종료 시점 전에 「공
간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제84조에 따라 등록 사항 중 면적을 정정한 경우에
는 그 정정된 면적을 말한다)이 다음 각 호에 해당하는 경우로 한다. 이 경우 동일인[법인을
포함하며, 자연인인 경우에는 배우자 및 직계존비속(直系尊卑屬)을 포함한다. 이하 같다]이 연
접(連接)한 토지[동일인이 소유한 연속된 일단(一團)의 토지인 경우를 포함한다]에 하나의 개발
사업이 끝난 후 5년 이내에 개발사업의 인가등을 받아 사실상 분할하여 시행하는 경우에는 각
사업의 대상 토지 면적을 합한 토지에 하나의 개발사업이 시행되는 것으로 본다.

1. 특별시·광역시 또는 특별자치시의 지역 중 도시지역인 지역에서 시행하는 사업(제3호의 사
업은 제외한다)의 경우 660제곱미터 이상

2. 제1호 외의 도시지역인 지역에서 시행하는 사업(제3호의 사업은 제외한다)의 경우 990제곱
미터 이상

3. 도시지역 중 개발제한구역에서 그 구역의 지정 당시부터 토지를 소유한 자가 그 토지에 대

받아 사실상 또는 공부상(公簿上) 지목이 변경되는 토지의 면적이 일정 규모 이상인 경우 개발부담금 부과 대상이 되나,

국토교통부는 개정안의 지목체계 개편은 별도의 인가등 절차 없이 제도상 지목의 명칭만 변경되는 것으로 「개발이익환수법」 제5조의 적용 대상이 되지 않는 것으로 판단하고 있음¹³⁾.

② ‘취득세’의 경우 「지방세법」 제7조제4항¹⁴⁾에 따르면 토지의 지목을 사실상 변경함으로써 그 가액이 증가한 경우를 ‘취득’으로 보고 이에 대해 과세하고 있으나, 행정안전부는 개정안의 지목체계 개편은 사실행위 없이 제도상 지목의 명칭만 변경하는 것으로 「지방세법」 제7조제4항이 적용되는 경우가 아니라고 판단하고 있음.

하여 시행하는 사업의 경우 1천650제곱미터 이상

4. 도시지역 외의 지역에서 시행하는 사업의 경우 1천650제곱미터 이상

④ 별표 1 제7호에 따른 지목변경이 수반되는 개발사업의 경우 부담금 부과 대상이 되는 규모는 제1항에도 불구하고 국가 또는 지방자치단체로부터 인가등을 받은 토지의 면적 중 사실상 또는 공부상(公簿上) 지목이 변경되는 토지의 면적이 제1항 각 호에 해당하는 경우로 한다. 이 경우 하나의 필지가 사실상 둘 이상의 용도로 이용되고 있는 토지의 지목은 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 시행령」 제59조에 따른다.

13) 국토교통부는 2001년 「지적법」 개정과 관련한 질의 회신(토지정책팀-2455, 2005.05.07)에서 ‘주유소’ 지목이 신설됨에 따라 종전 ‘대’에서 ‘주유소’로 지목이 변경된 것은 개발사업의 시행으로 지목이 변경된 것이 아니라 법령의 개정으로 ‘주유소’ 용지가 신설됨에 따라 발생한 지목변경으로서 변경 당시 개발부담금이 부과되지 않았다고 회신한 바 있음.

14) 「지방세법」

제7조(납세의무자 등) ④ 선박, 차량과 기계장비의 종류를 변경하거나 토지의 지목을 사실상 변경함으로써 그 가액이 증가한 경우에는 취득으로 본다. 이 경우 「도시개발법」에 따른 도시개발사업(환지방식만 해당한다)의 시행으로 토지의 지목이 사실상 변경된 때에는 그 환지계획에 따라 공급되는 환지는 조합원이, 체비지 또는 보류지는 사업시행자가 각각 취득한 것으로 본다.

제10조의6(취득으로 보는 경우의 과세표준) ① 다음 각 호의 경우 취득 당시가액은 그 변경으로 증가한 가액에 해당하는 사실상취득가액으로 한다.

1. 토지의 지목을 사실상 변경한 경우

2. 선박, 차량 또는 기계장비의 용도 등 대통령령으로 정하는 사항을 변경한 경우

이를 종합하면 개정안에 따라 지목이 개편되어도 지목변경에 대한 개발부담금 납부 또는 취득세 납세 의무는 발생하지 않을 것으로 보이나 별도의 안내가 없을 경우 개발사업시행자, 납세자 또는 지방자치단체 등에 혼란이 발생할 수 있고,

법 시행 이후 ‘잡종지’ 등에서 ‘교통용지’ 또는 ‘에너지용지’로 변경되는 것이 제도개편에 따른 지목 정비인지 토지소유자의 신청 등에 따른 사실상의 변경인지 지적공부만으로는 확인하기 어려울 수 있으므로, 제도개편에 따른 부담금·지방세 납부 여부 및 지방자치단체의 업무처리기준 등을 명확히 정리할 필요가 있을 것으로 보임¹⁵⁾.

15) 이와 관련하여, 안 부칙 제2조제2항은 지목개편에 따른 변경사항을 지적소관청이 직권으로 조사·측량하여 지적공부에 등록하고, 토지의 표시 변경에 관한 등기를 촉탁하도록 규정하고 있으며, 행정안전부는 지방자치단체에서 해당 부칙 제2조제2항에 따라 등기 촉탁된 지목 변경에 한하여 취득세 등을 부과세하도록 운영할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있다는 점을 참고할 수 있을 것으로 보임.

한편, 지목체계 개편과 관련한 종전 「지적법」 개정(2001년) 시에도 지적소관청이 직권으로 조사·측량하여 해당 지목으로 바꾸어 지적공부에 등록하도록 규정되었으나, 다음의 헌법재판소 결정례에 따르면 지적소관청이 토지소유자에게 지목변경 신청을 하도록 통지한 후 지목변경신청이 없자 직권으로 지목을 변경한 사례가 있으므로, 통일적인 업무처리기준을 명확히 안내할 필요가 있을 것으로 보임.

“청구인은 이 사건 토지에 관한 이동(異動)이 없음에도 불구하고 피청구인이 일방적으로 그 지목을 잡종지에서 주차장으로 변경하였다고 주장하나, 기록에 의하면, 이 사건 토지는 아산 온천 관광단지사업의 일환으로 조성된 토지의 일부로서 1994. 7.경 위 관광단지의 주차장으로 준공되었는데, 당시 시행 중이던 구 지적법(2001. 1. 26. 법률 제6389호로 개정되기 전의 것) 제5조 제1항, 지적법시행령(2002. 1. 26. 대통령령 제17497호로 개정되기 전의 것) 제6조 제24호는 주차장을 별도의 지목으로 규정하지 않고 갈대밭, 물건을 쌓아 두는 곳, 야외시장, 주유소 등과 함께 잡종지에 편입해 두고 있었으므로 이 사건 토지의 지목이 잡종지로 설정되었고, 그 이후 계속 같은 용도로 사용되다가 2001. 1. 26. 법률 제6389호로 개정된 지적법 제5조 제1항에 따라 종전 지목의 종류가 세분화되면서 주차장이 지목의 한 종류로 신설되자, 피청구인은 2002. 4. 18. 및 같은 해 7. 26. 당시 이 사건 토지의 소유자인 김종길에게 지목변경신청을 하도록 통지한 후 김종길의 지목변경신청이 없자 지적법 제3조 제2항 단서에 의거하여 이 사건 토지의 지목을 그 현황에 맞게 신설된 지목인 주차장으로 변경한 사실을 인정할 수 있는바, 위 인정사실에 의하면 피청구인이 이 사건 토지의 지목을 잡종지에서 주차장으로 변경한 행위는 이 사건 토지의 주된 용도를 참작하여 적법하게 이루어진 것으로 보이고 따라서 토지대장의 등록사항에 잘못이 있다고 할 수 없다.”(헌법재판소 2004. 6. 24. 선고 2003헌마723 전원재판부)

셋째, 개정안에 따르면, 교통과 관련된 지목은 ‘교통용지’, ‘도로’ 및 ‘철도용지’로 구분되게 되는데, 이는 도로와 철도용지는 비과세지¹⁶⁾에 해당한다는 점을 고려하여 주로 과세지에 해당하는 용지를 별도의 지목으로 구분하려는 취지로 추정됨.

한편, 교통용지는 도로와 철도용지를 포함하는 명칭으로 볼 수 있고, 지목체계 개편에 관한 다수의 연구¹⁷⁾에서 교통용지를 상위 지목으로, 도로와 철도용지를 교통용지의 하위 지목으로 구분할 것을 제안한 바

16) 「2025년도 적용 개별공시지가 조사·산정지침」(국토교통부 지침)에서는 국세 또는 지방세의 부과대상토지에서 ‘국·공유지의 경우 도로 등 공공용지 등은 제외할 수 있다’고 규정하고 있고, 「지방세법」 제109조(비과세)제3항 및 같은 법 시행령 제108조제1항에 따라 도로는 비과세지로 관리되고 있음.

「지방세법」

제109조(비과세) ③ 다음 각 호에 따른 재산(제13조제5항에 따른 과세대상은 제외한다)에 대하여는 재산세를 부과하지 아니한다. 다만, 대통령령으로 정하는 수익사업에 사용하는 경우와 해당 재산이 유료로 사용되는 경우의 그 재산(제3호 및 제5호의 재산은 제외한다) 및 해당 재산의 일부가 그 목적에 직접 사용되지 아니하는 경우의 그 일부 재산에 대하여는 재산세를 부과한다.

1. 대통령령으로 정하는 도로·하천·제방·구거·유지 및 묘지

「지방세법 시행령」

제108조(비과세) ① 법 제109조제3항제1호에서 “대통령령으로 정하는 도로·하천·제방·구거·유지 및 묘지”란 다음 각 호에서 정하는 토지를 말한다.

1. **도로**: 「도로법」에 따른 도로(같은 법 제2조제2호에 따른 도로의 부속물 중 도로관리시설, 휴게시설, 주유소, 충전소, 교통·관광안내소 및 도로에 연결하여 설치한 연구시설은 제외한다)와 그 밖에 일반인의 자유로운 통행을 위하여 제공할 목적으로 개설한 사설 도로. 다만, 「건축법 시행령」 제80조의2에 따른 대지 안의 공지는 제외한다.

17) 도로와 철도용지를 교통용지의 하위분류로 제안한 연구 사례

구 분	대분류	소분류
「지적재조사사업의 효율적 시행방안연구 - 토지이용현황에 따른 지목체계 개선」 (국토교통부 연구용역, 2012)	교통용지	◦ 주차장 ◦ 철도용지 ◦ 공항용지 ◦ 항만용지 ◦ 여객자동차터미널 ◦ 도로
「지목분류체계에 관한 연구」 (이춘원·김진, 2015)	교통용지	◦ 도로 ◦ 도로이용지원시설(주차장 등) ◦ 철도용지 ◦ 항공용지

있다는 점과,

국가 기반시설 및 공공용지 등으로 관리되고 있는 도로 및 철도용지를 교통용지로 통합하게 되는 경우 과세목 분류체계에 혼란을 가져올 우려가 있다는 국토교통부의 의견¹⁸⁾을 종합적으로 고려하여,

개정안의 분류방식을 유지하는 방안, ‘교통용지’의 명칭을 변경하는 방안 또는 교통용지·도로·철도용지를 통폐합하는 방안 등 지목체계 개편 방향에 대하여 검토할 수 있을 것으로 보임.

18) 국토교통부에 따르면, 도로와 철도용지의 경우 전체 필지의 16.6%(약 660만 필지)를 차지하고 있고, 도로와 철도용지 중 국·공유지는 전체 필지의 12.5%(약 490만 필지)로 도로 및 철도용지의 대부분이 국·공유지로 관리되고 있는 상황임.

나. 부칙

개 정 안
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.
제2조(지목에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 제67조제1항에 따른 “주차장” 및 “주유소용지”는 제67조제1항의 개정규정에 따른 “교통용지” 및 “에너지용지”로 각각 본다.
② 지적소관청은 다음 각 호의 토지에 대하여 이 법 시행일부터 5년 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간까지 조사·측량하여 지적공부의 변경이 필요한 경우 조사·측량 결과에 따라 지적공부에 등록하고, 제64조제2항 단서 및 제89조제1항에 따라 토지의 표시 변경에 관한 등기를 촉탁하여야 한다.
1. 제1항에 따라 교통용지 또는 에너지용지로 보는 토지
2. 지적소관청이 이 법 시행 당시 종전의 제67조제1항에 따른 주차장 또는 주유소용지 외의 지목이었던 토지로서 제67조제1항의 개정규정에 따라 교통용지 또는 에너지용지로 지목이 변경되어야 할 것으로 인정하는 토지
제3조(다른 법률과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법률에서 종전의 제67조제1항에 따른 “주차장” 및 “주유소용지”를 인용하고 있는 경우 제67조제1항의 개정규정에 따른 “교통용지” 및 “에너지용지”를 각각 인용한 것으로 본다.

개정안의 부칙은 시행일(안 부칙 제1조), 지목에 관한 경과조치(안 부칙 제2조) 및 다른 법률과의 관계(안 부칙 제3조)를 규정하고 있음.

〈표 3〉 지목체계 개편 시 부칙 입법례 비교

「지적법」 (법률 제6389호, 2001. 1. 26. 개정, 2002. 1. 27. 시행)	개정안
제1조(시행일) 이 법은 공포후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 제3조(지목에 관한 경과조치) 종전의 규정에 의한 지목중 이 법에 의하여 주차장·주유소용지·창고용지 또는 양어장으로 될 토지는 대통령령이 정하는 시기까지 소관청이 조사·측량하여 해당 지목으로 바꾸어 지적공부에 등록하고, 제30조제1항의 규정에 의하여 토지표시변경에 관한 등기를 촉탁하여야 한다. 제6조(다른 법률과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법률에서 종전의 규정을 인용하고 있는 경우에 이 법중 그에 해당하는 규정이 있는 경우에는 종전의 규정에 갈음하여 이 법의 해당규정을 인용한 것으로 본다.	제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(지목에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 종전의 제67조제1항에 따른 “주차장” 및 “주유소용지”는 제67조제1항의 개정규정에 따른 “교통용지” 및 “에너지용지”로 각각 본다. ② 지적소관청은 다음 각 호의 토지에 대하여 이 법 시행일부터 5년 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간까지 조사·측량하여 지적공부의 변경이 필요한 경우 조사·측량 결과에 따라 지적공부에 등록하고, 제64조제2항 단서 및 제89조제1항에 따라 토지의 표시 변경에 관한 등기를 촉탁하여야 한다. 1. 제1항에 따라 교통용지 또는 에너지용지로 보는 토지 2. 지적소관청이 이 법 시행 당시 종전의 제67조제1항에 따른 주차장 또는 주유소용지 외의 지목이었던 토지로서 제67조제1항의 개정규정에 따라 교통용지 또는 에너지용지로 지목이 변경되어야 할 것으로 인정하는 토지 제3조(다른 법률과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법률에서 종전의 제67조제1항에 따른 “주차장” 및 “주유소용지”를 인용하고 있는 경우 제67조제1항의 개정규정에 따른 “교통용지” 및 “에너지용지”를 각각 인용한 것으로 본다.

(1) 시행일(안 부칙 제1조)

시행일을 공포 후 1년이 경과한 날로 규정한 것은 법 시행을 위한 준비기간을 부여하기 위한 취지로 이해되며, 종전 지목체계 개편을 규정한 2001년의 「지적법」 개정 시에도 1년의 준비기간을 부여하였다는 점을 고려하면 타당한 것으로 보임.

(2) 지목에 관한 경과조치(안 부칙 제2조)

안 부칙 제2조는 지목 명칭 변경에 따른 법 적용관계를 명확히 하고 지적소관청의 역할을 규정하려는 것으로, 다음과 같은 점을 고려할 때 타당한 것으로 보임.

첫째, 안 부칙 제2조제2항 각 호 외의 부분은 지적소관청에 지적공부의 변경을 위한 조사·측량 및 등기촉탁 의무를 부여하고 있음.

이와 같은 직권 조사·측량 및 등기촉탁은 통일적인 사무처리를 기하고 토지소유자의 지목변경 신청 부담을 경감하며 취득세 등의 납부의무 면제 여부를 명확히 하기 위한 측면에서 필요하고, 지목체계 개편을 위한 종전 「지적법」 개정(1975년, 2001년) 시에도 동일한 규정이 적용되었다는 점에서 타당한 것으로 보임.

둘째, 안 부칙 제2조제2항 각 호 외의 부분은 지적공부의 변경과 관련하여 지적소관청의 조사·측량 기간을 “시행일부터 5년 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간”으로 규정하고 있음.

지목체계 개편을 위한 종전 「지적법」 개정(1975년, 2001년) 시에는 지적소관청의 조사·측량 기간을 “대통령령이 정하는 시기까지”로 규정하고 시행령에서 이를 “시행일부터 5년 이내”로 정하였던 것에 비

해, 개정안은 구체적인 상한을 법률에 명시하여 법적 명확성과 안정성을 기하고 있다는 점에서 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

한편, 조사 기간과 관련하여 명칭변경 및 재분류 대상 지목인 ‘잡종지’ 또는 ‘대(垓)’로 활용되고 있는 토지의 세부적인 용도에 대해서는 행정 또는 실지조사가 필요한 상황으로 대상 토지 총 667,736필지(2024년 말 기준)에 대한 전수조사를 위해서는 5년이 필요하다는 국토교통부의 의견¹⁹⁾을 함께 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 안 부칙 제2조제2항 각 호는 지적소관청의 조사·측량 범위를 규정한 것으로, 그 중 제2호는 “지적소관청이 법 시행 당시 종전의 제67조제1항에 따른 주차장 또는 주유소용지 외의 지목이었던 토지로서 제67조제1항의 개정규정에 따라 교통용지 또는 에너지용지로 지목이 변경되어야 할 것으로 인정하는 토지”를 조사·측량 대상으로 포함하고 있는데,

이는 토지의 실제 현황과 지적공부를 일치시키기 위한 취지로 이해되며 지목체계 개편을 위한 종전 「지적법」 개정(1975년, 2001년) 시에도 유사한 규정²⁰⁾이 마련되어 있었다는 점에서 필요성이 있다고 보임.

19) 국토교통부는 개정안에 따른 지목 개편 시 조사 대상이 되는 토지는 2024년 말 기준 잡종지 600,107필지, 주차장 44,766필지, 주유소용지 22,863필지 등 총 667,736필지이며, 226개 지방자치단체 토지이동 담당자 약 2명을 가정하여 1일 출장 가능 현장 2개소, 주 3회 출장, 한 달 12일, 1년 조사일수 144일을 가정할 경우 5개년 총 720일 출장이 가능하여, 다음 산식과 같이 5년간 650,880필지의 조사가 가능할 것으로 판단된다는 의견임.

※ 452명(담당자) × 2개소(1일 조사량) × 720일(5년간 조사일수) = 650,880필지

참고로, 종전 지목체계 개편 상황과 달리 현재는 실제 현황과 지적 공부를 일치시키기 위해 「지적재조사에 관한 특별법」(2011. 9. 16., 제정, 2012. 3. 17. 시행, 이하 “지적재조사법”이라 함)²¹⁾이 시행 중으로, 「지적재조사법」에 따라서도 지목을 포함한 사항에 대한 토지현황조사²²⁾가 이루어지고 있음.

이와 관련하여, 「지적재조사법」에 따라 지적재조사지구²³⁾로 지정

20) 「지적법」 부칙 <법률 제6389호, 2001. 1. 26.>

제3조 (지목에 관한 경과조치) 종전의 규정에 의한 지목중 이 법에 의하여 주차장·주유소용지·창고용지 또는 양어장으로 될 토지는 대통령령이 정하는 시기까지 소관청이 조사·측량하여 해당 지목으로 바꾸어 지적공부에 등록하고, 제30조제1항의 규정에 의하여 토지표시변경에 관한 등기를 촉탁하여야 한다.

「지적법」 부칙 <법률 제2801호, 1975. 12. 31.>

제2조 (지목에 대한 경과조치) ② 종전의 규정에 의한 지목중 이 법에 의하여 과수원·목장용지·공장용지·학교용지·운동장·유원지 또는 사적지로 될 토지는 대통령령이 정하는 시기까지 소관청이 조사 또는 측량하여 해당 지목으로 바꾸어 지적공부에 등록하고 관할등기소에 토지표시변경에 관한 등기를 촉탁하여야 한다. 이 경우에는 제41조제1항의 후단의 규정을 준용한다.

21) 「지적재조사에 관한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부(地籍公簿)의 등록사항을 바로 잡고 종이에 구현된 지적(地籍)을 디지털 지적으로 전환함으로써 국토를 효율적으로 관리함과 아울러 국민의 재산권 보호에 기여함을 목적으로 한다.

22) 「지적재조사에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “지적재조사사업”이란 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제71조부터 제73조까지의 규정에 따른 지적공부의 등록사항을 조사·측량하여 기존의 지적공부를 디지털에 의한 새로운 지적공부로 대체함과 동시에 지적공부의 등록사항이 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 경우 이를 바로 잡기 위하여 실시하는 국가사업을 말한다.

4. “토지현황조사”란 지적재조사사업을 시행하기 위하여 필지별로 소유자, 지번, 지목, 면적, 경계 또는 좌표, 지상건축물 및 지하건축물의 위치, 개별공시지가 등을 조사하는 것을 말한다.

23) 「지적재조사에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “지적재조사지구”란 지적재조사사업을 시행하기 위하여 제7조 및 제8조에 따라 지정·고시된 지구를 말한다.

제7조(지적재조사지구의 지정) ① 지적소관청은 실시계획을 수립하여 시·도지사에게 지적재조사지구 지정 신청을 하여야 한다.

② 지적소관청이 시·도지사에게 지적재조사지구 지정을 신청하고자 할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여 지적재조사예정지구 토지소유자(국유지·공유지의 경우에는 그 재산관리청을 말한다. 이하 같다) 총수의 3분의 2 이상과 토지면적 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받아야 한다.

1. 지적공부의 등록사항과 토지의 실제 현황이 다른 정도가 심하여 주민의 불편이 많은 지역인지 여부

2. 사업시행이 용이한지 여부

된 지구에 대해서는 「지적재조사법」이 「공간정보관리법」에 비하여 우선하여 적용되고 「지적재조사법」에서 규정하지 아니한 사항에 한하여 「공간정보관리법」이 적용²⁴⁾되나,

2024년 「지적재조사법」 개정(2024. 3. 19. 개정, 2024. 9. 20. 시행)에 따라 토지경계에 변동이 없는 토지의 합병 및 지목변경은 지적공부정리의 정지 대상에서 제외되고, 인허가 규제를 받지 않는 토지의 지목변경은 시·군·구 지적재조사위원회의 심의²⁵⁾를 생략할 수 있게 됨.

이에 따라, 국토교통부는 지적재조사지구에서도 「지적재조사법」에 따른 지적재조사사업과 개정안에 근거한 지목변경이 동시에 진행될 수

3. 사업시행의 효과 여부

제8조(지적재조사지구 지정고시) ① 시·도지사는 지적재조사지구를 지정하거나 변경한 경우에 시·도 공보에 고시하고 그 지정내용 또는 변경내용을 국토교통부장관에게 보고하여야 하며, 관계 서류를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

24) 「지적재조사에 관한 특별법」

제3조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 지적재조사사업에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.
② 지적재조사사업을 시행할 때 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른다.

25) 지적소관청의 지목변경에 대한 특별한 절차를 규정하고 있지 않은 개정안과 달리, 「지적재조사법」 제19조에 따르면 지적소관청은 기존의 지적공부상의 지목을 변경하려면 시·군·구 지적재조사위원회의 심의를 거쳐야 하며, 관련 인허가 또는 관계 기관과의 협의 절차 등이 필요한 경우도 있음.

「지적재조사에 관한 특별법」

제19조(지목의 변경) ① 지적재조사측량 결과 기존의 지적공부상 지목이 실제의 이용현황과 다른 경우 지적소관청은 제30조에 따른 시·군·구 지적재조사위원회의 심의를 거쳐 기존의 지적공부상의 지목을 변경할 수 있다. 이 경우 지목을 변경하기 위하여 다른 법령에 따른 인허가 등을 받아야 할 때에는 그 인허가 등을 받거나 관계 기관과 협의한 경우에만 실제의 지목으로 변경할 수 있다.

② 제1항 전단에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지목변경에 대해서는 시·군·구 지적재조사위원회의 심의를 거치지 아니할 수 있다.

1. 전·답·과수원 상호 간의 지목변경
2. 개발행위허가·농지전용허가·산지전용허가 등 지목변경과 관련된 규제를 받지 아니하는 토지의 지목변경

있는 것으로 판단된다는 의견임.

(3) 다른 법률과의 관계(안 부칙 제3조)

안 부칙 제3조는 법 시행 당시 다른 법률에서 종전의 제67조제1항에 따른 “주차장” 및 “주유소용지”를 인용하고 있는 경우 법 적용관계를 명확히 하려는 것으로, 현행법 현황 상 다른 법률의 개정 소요는 없는 것으로 판단되나, 공포 후 시행까지 1년이 경과될 것으로 보인다는 점 등을 고려하여 필요한 조항으로 보임.

한편, 법률의 개정 효력이 모든 법령에 미칠 수 있도록 부칙을 “다른 법령과의 관계”로 규정한 입법례²⁶⁾가 다수 있으므로, 안 부칙 제3조의 적용 범위를 “다른 법령”으로 확대하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5578

26) 「국내입양에 관한 특별법」 부칙 <법률 제19555호, 2023. 7. 18.>

제19조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령에서 「입양특별법」 또는 그 규정을 인용한 경우에 이 법 가운데 그에 해당하는 규정이 있으면 종전의 규정을 갈음하여 이 법 또는 이 법의 해당 규정을 인용한 것으로 본다.

「동물보호법」 부칙 <법률 제18853호, 2022. 4. 26.>

제27조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령(조례를 포함한다)에서 종전의 「동물보호법」 또는 그 규정을 인용하고 있는 경우에 이 법 가운데 그에 해당하는 규정이 있으면 종전의 규정을 갈음하여 이 법 또는 이 법의 해당 규정을 인용한 것으로 본다.

참고 1

지목체계 개편 현황

구분	1910~1917	1918~1976	1977~2002	2002~현재	개정안
지목개수	18개	21개	24개	28개	28개
근거 법령	- 토지조사법 - 토지조사령 - 지세령	- 조선지세령 - 지적법 제정 (1950.12.1.)	- 지적법 전부개정 (1975.12.31.) - 지적법 일부개정 (1991.11.30.)	지적법 전부개정 (2001.1.26.)	공간정보관리법 일부개정법률안
신설 지목	전, 답, 대, 지소, 임야, 잡종지 (염전, 광천지), 사사지, 분묘지, 용지, 수도용지, 도로, 하천, 구거, 제방, 성첩, 철도선로, 수도선로	유지, 염전, 광천지	과수원, 목장용지, 공장용지, 학교용지, 운동장, 유원지	주차장, 양어장, 주유소용지, 창고용지	
변동사항	-	- 지소 → 지소, 유지 - 잡종지 → 잡종지, 염전, 광천지	- 철도용지+철도선로 → 철도용지 - 수도용지+수도선로 → 수도용지 - 유지+지소 → 유지 - 공원지 → 공원 - 사사지 → 종교용지 - 분묘지 → 묘지 - 운동장+체육용지	-	- 주차장용지 → 교통용지 - 주유소용지 → 에너지용지 * 공원, 유원지, 잡종지 설정기준 일부 변경
부칙	-	-	<변동지목> 시행일 현재 변동된 지목으로 보도록 함 <신설지목> 대통령령이 정하는 시기(5년)까지 소관청이 조사·측량하여 해당 지목으로 바꾸어 등록하고 등기축택할 것(국가가 자기를 위한 등기로 간주)	<신설지목> 대통령령이 정하는 시기(5년)까지 지목변경 및 등기축택	<변동지목> 시행일 현재 변동된 지목으로 보도록 함 <신설지목> 대통령령이 정하는 시기(5년)까지 소관청이 조사·측량하여 해당 지목으로 바꾸어 등록하고 등기축택할 것(국가가 자기를 위한 등기로 간주)

※ 자료: 국토교통부

참고 2

2025년 지목통계('24년 말 기준)

(단위: km², 필지)

구 분		면 적	비 율	필지 수	비 율
전 체		100,459.9	100%	39,749,783	100%
1	전	7,451.7	7.4%	7,186,847	18.1%
2	답	10,895.1	10.8%	7,883,336	19.8%
3	과수원	604.5	0.6%	291,511	0.7%
4	목장용지	556.7	0.6%	165,958	0.4%
5	임야	63,328.1	63.0%	4,934,531	12.4%
6	광천지	0.0	0.0%	308	0.0%
7	염전	81.9	0.1%	13,935	0.0%
8	대(垓)	3,420.9	3.4%	7,620,912	19.2%
9	공장용지	1,116.2	1.1%	325,869	0.8%
10	학교용지	315.7	0.3%	51,231	0.1%
11	주차장	49.1	0.0%	44,766	0.1%
12	주유소용지	21.0	0.0%	22,863	0.1%
13	창고용지	160.0	0.2%	151,974	0.4%
14	도로	3,497.8	3.5%	6,762,767	17.0%
15	철도용지	146.0	0.1%	148,398	0.4%
16	제방(堤坊)	212.2	0.2%	294,284	0.7%
17	하천	2,873.6	2.9%	789,351	2.0%
18	구거(溝渠)	1,750.5	1.7%	1,518,087	3.8%
19	유지(溜池)	1,449.8	1.4%	412,148	1.0%
20	양어장	24.5	0.0%	12,609	0.0%
21	수도용지	56.3	0.1%	67,180	0.2%
22	공원	328.7	0.3%	69,461	0.2%
23	체육용지	411.1	0.4%	36,672	0.1%
24	유원지	56.2	0.1%	17,287	0.0%
25	종교용지	60.9	0.1%	54,496	0.1%
26	사적지	29.4	0.0%	6,199	0.0%
27	묘지	283.5	0.3%	266,696	0.7%
28	잡종지	1,278.7	1.3%	600,107	1.5%

※ 자료 : 국토교통부 2025년 지적통계연보