

지목체계의 모형개발과 역할확대 방안연구

이명근

한성대학교 부동산학전공 박사과정

mklee@kcsc.co.kr

A Study on Design and Extension of the Land Category in Cadastral Map

Myoung-Kun Lee

Ph. d. candidate, Dept. of Real Estate, Hansung University

Abstract: This paper is explained and analyzed problems of a current land category. Improvement idea of land category to extent role and functions of information land category as land and real estates aspect are introduced. Research methodologies for effective implementation of research purposes are designed a new land category after using literature review till land survey project in 1910 to current times. Problems of current land category are followed with nonstandard of land category, difference between actual use and land use in cadastral map, lack of detail category for diverse land use situation and 3D as well as diverse demands. Thus, the best way to solve these problems should be needed diverse social demands and categorized the new land category included 3D situation. In addition, role of land use in cadastral map is extent to land category, resolve related land law, penalty of irregular changing land use, improvement of reliable land use in cadastral map.

중요어 : 지목, 3차원지목, 지목정보, 지목역할

land category, 3D land category, information of land category, role of land category

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

지적제도는 토지에 대한 물리적인 현황과 법적권리관계 등을 지적공부에 등록 공시하고 그에 따른 변경사항을 영구적으로 등록 및 관리하는 국가 고유의 사무이다. 모든 토지는 지적공부에 등록된 지목(地目: land category)의 목적 및 용도에 맞게 사용되어야 하는데 이것은 지목이 과세자료로 제공되는 측면 외에 행정업무 및 토지의 이용·개발, 도시계획 업무, 개별공시지가산정, 토지평가, 토지거래의 매개체 등의 중요한 기능을 가지고 있기 때문이다. 지목은 1910년(토지조사령)의 18개 지목으로 시작하여 현재는 주된 용도에 따라 전, 답, 대 등의 28개 지목으로 양적인 발전은 이루어 졌다고 하겠으나 질적인 수준은 초기의 지목제도의 구성 그대로 단순 표현방법으로 일관하고 있다.

단순히 과세를 위한 기초정보로 이용하던 과거의 지목제도에서 21세기의 복잡하고 다양한 현대 사회구조에서는 토지의 용도를 다양하게 가공하여 다목적, 입체지적을 구현하기 위한 지목제도가 요구되고 있으나 현행의 28개 지목으로는 토지현상, 행정 및 산업자료, 위치정보 등 선진복지국가가 필요로 하는 토지정보의 기능을 다할 수 없다.

정보화 사회에서 토지정보가 기본정보로서의 역할을 다하려면 지목의 분류는 지표의 용도에만 의존하지 않고 1차, 2차, 3차 산업별 및 지상과 지하의 공간에서 이용되는 토지현상을 파악할 수 있도록 현황에 따라 세분된 복수 입체지목으로 분류되어야 할 것이다. 본 논문은 현행 지목체계의 운영현황과 문제점을 분석하고 지목정보가 토지 및 부동산관련 분야에서의 역할과 기능을 확대할 수 있도록 지목체계의 모형을 개발하고 역할확대 방안을 제시함으로써 국가발전과 국민의 신뢰를 받을 수 있는 지적제도로 변

화하는데 기여하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

지목과 관련한 연구는 주로 국내학자들 중심으로 이루어 지고 있으며 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 손세원(1997)은 현행 지목에 대한 일반이론과 기능을 고찰하고 지목운영 실태와 지목운영에 대한 조사결과를 분석·평가함으로써 지목의 원천적 기능수행의 역할 제고방안을 모색하였다. 진효중(1997)은 지목분류에 대한 적합성, 효과성, 관계성에 대한 분석과 검증을 통하여 지목분류의 합리성과 합리성을 높일수 있는 토지정책상의 대안을 제시하였다. 문홍렬(2001)은 지목활동이 토지이용관리에 미치는 영향, 전국의 토지이용 및 지목현황 검토, 사례지역의 토지이용실태조사와 지목변화 현상분석 등을 통하여 토지이용관리와 지목활동 효율화방안을 제시하였다. 김정민(2004)은 우리나라 지목제도의 현황을 파악하고 토지가 실제로 이용하고 있는 사실지목을 조사·분석하여 우리나라 지목제도의 효율적인 개선방안을 도출하였다. 따라서 본 논문의 연구범위는 1910년대 토지조사사업 때부터 현재까지로 하였으며 선진화하는 산업사회에서 현재의 지목이 토지의 행정 및 관리 등에서 기본정보로서 역할을 감당할 수 있는가를 살펴보기 위하여 제1장 서론, 제2장 지목에 관한 이론적 고찰, 제3장 지목체계 현황 및 문제점, 제4장 지목체계의 모형개발 및 역할확대 방안, 제5장 결론으로 하였다

연구방법으로는 이상의 연구범위와 내용을 분석하기 위해 기존의 토지 및 지목관련 자료를 바탕으로 지목에 대한 이론적 고찰을 위한 문헌조사 및 선행 연구논문을 고찰하고 새로운 지목체계 모형을 제시하였다.

II. 지목에 관한 이론적 고찰

1. 지목의 정의

지목(land category)은 토지분류의 한 유형으로서 토지의 소재, 지번, 경계, 면적, 좌표 등과 함께 필지를 구성하는 하나의 요소이다. 우리나라 지적법 제2조에서는 지목을 “토지의 주된 사용 목적에 따라 토지의 종류를 구분·표시하는 명칭”으로 정의하고 있고 또한 토지이용의 효율화를 위하여 일필지마다 지형, 토성 또는 용도 등 토지의 현상에 따라 구분된 토지의 종류에 붙이는 법률상의 명칭이라고 정의¹⁾하고 있다

그러므로 토지를 효율적 이용규제와 합리적인 보존 관리를 위해 토지의 사용 목적에 따라 토지를 인위적으로 구분 표시한 것이다.

2. 지목의 분류

2.1 토지현황에 의한 지목분류

토지현황에 의한 지목은 지형의 형태, 토지의 이용현황에 따라 지형지목, 토성지목, 용도지목으로 분류된다. 지형지목이란 토지에 관한 지표면의 형태, 토지의 고저, 수륙의 분포상태 등 토지의 생긴 모양에 따라 지목을 결정하는 것을 의미한다. 지형지목은 국토전체에 대한 종합계획 등에는 이용가치가 있으나 필지별 관리에는 적합하지 못한 지목이므로 우리나라에서는 현재 채택하지 않는 지목 유형이지만 향후 지적제도가 입체화되어 차원을 달리할 때에는 검토되어야 할 것이다. 토성지목은 토지의 성질 또는 토양의 종류 등에 따라 결정하는 지목으로서 국토의 종합계획이나 토목공사, 농업 등에는 이용하기 편리하지만 필지별 관리에는 부적당한 지목이므로 우리나라에서는 채택하고 있지 않다. 그

러나 토성지목도 지형지목과 같이 현재의 지목을 복식화함으로 도입이 가능할 것이다. 용도지목이란 토지의 용도에 따라 결정한 지목을 말하며 우리나라 지적제도에서 채택하고 있는 지목으로 토지의 현실적 용도를 주로하기 때문에 일상생활과 가장 밀접한 관계를 맺는다.

2.2 산업별 분류

1차 산업형 지목이란 일필지의 토지가 농업 및 어업 위주의 용도로 이용되고 있는 지목을 말하는 것으로써 농촌형지목이 대부분 1차산업형 지목에 해당한다. 2차 산업형 지목은 토지의 용도가 제조업 중심으로 이용되고 있는 지목으로써 공장용지, 수도용지, 하천 등의 지목이 여기에 해당된다. 3차 산업형 지목은 토지의 용도가 서비스산업 위주로 이용되는 것으로 도시형 지목이 해당되며 문화시설용도로 사용되는 지목 형태가 이에 속한다.

2.3 구성내용에 따른 분류

지목을 구성내용에 따라 분류하면 단식지목과 복식지목으로 구분할 수 있다. 단식지목이란 하나의 필지에 대하여 어느 한 가지 기준만 가지고 분류한 지목으로써 우리나라와 일본, 대만 등이 단식지목을 사용하고 있으며 토지의 이용상태가 단순한 지역에 적합하다.

복식지목은 일필지의 토지에 대하여 둘 이상의 기준에 따라 분류하는 지목을 말하는데 독일의 경우 영구녹지대 중 녹지대라는 것은 용도지목이면서 다른 기준인 토성까지 결정한 토성지목을 별도로 표시하기 때문에 복식지목의 유형에 속한다.

따라서 우리나라는 향후 다목적 지적에 대비하기 위하여 용도지역 이외에 복식지목의 도입도 검토되어야 할 것이다.

1) 전효중 “한국지목분류체계에 관한 실증적 연구”, 경기대학교 박사학위청구논문, 1997, p.32.

3. 지목의 설정원칙

지목설정의 방법과 종류를 대부분의 나라가 일정한 원칙을 설정하고 종류와 기준을 법령으로 정하고 있다.

우리나라에서는 지목을 분류함에 있어서 지적법²⁾에서 1필1목의 원칙, 주 지목 추종의 원칙, 지목법정주의 원칙을 채택하고 있는데 이 설정 원칙을 살펴보면 다음과 같다.

3.1 1필1목의 원칙

1필1목의 원칙이라 함은 “하나의 필지에는 하나의 지목만을 결정해야 한다는 원칙”이다 따라서 토지의 주된 사용목적 또는 용도를 판단하여 지적법상의 지목중 어느 지목에 가장 적당한가를 결정한다는 것이다. 예를 들면 일 필지의 토지에는 2개 이상의 지목설정이 불가능하기 때문에 지적공부에 등록된 일 필지인 전의 일부에 건축허가를 받아 준공되었을 경우에는 건축 준공된 부분을 분할하여 해당 토지를 대로 지목변경 하여야 하는 것이다.

3.2 주지목추종의 원칙

주지목추종의 원칙이라 함은 주된 토지의 편의를 위하여 설치한 같은 면적의 도로, 구거 등의 지목은 따로 정하지 않고 주된 토지의 사용목적에 따라 지목을 설정하여야 한다는 원칙이다.

3.3 지목법정주의 원칙

지목법정주의 원칙은 지목의 종류와 기준을

2) 지적법시행령 제6조에서는 지목의 설정방법에 대해 첫째 필지마다 하나의 지목을 설정할 것, 둘째 1필지가 2이상의 용도로 활용되는 경우에는 주된용도에 따라 지목을 설정할 것으로 정하고 있다.

법에 의거 정하도록 하고 법령이 정하는 종류 이외에는 어느 것도 인정하지 않는다는 것이다. 우리나라 지적법 제5조³⁾에서는 지목을 28종으로 구분하여 정하고 있다.

4. 지목의 표현방법

4.1 지목명칭 전체를 표기하는 방법

토지대장과 임야대장 등에 지목을 표기할 때 “전, 답, 과수원, 목장용지, 임야, 광천지, 염전, 대, 공장용지” 등 28개 지목에 대한 명칭 전체를 표기한다.

4.2 지목을 뜻하는 부호로 표기하는 방법

지적도와 임야도 등 도면에 지목을 등록할 때에는 지적법 시행규칙 제5조의 규정에 의하여 <표1> 과 같은 지목을 뜻하는 부호를 표기하여야 하는데 지목을 뜻하는 부호를 표기하는 방법으로는 두문자 표기방법과 차문자 표기방법이 있다. 두문자 표기지목은 지목명칭의 첫 번째 문자를 지목표기의 부호로 사용하는 지목이며 차문자 표기지목은 지목명칭의 두 번째 문자를 지목표기의 부호로 사용하는 지목으로써 두문자로 표기할 때 혼란이 올 수 있는 지목에 해당되는데 공장용지, 하천, 유원지, 주차장의 지목은 각각 “ 장, 천, 원, 차” 등으로 표기한다.

3) 지적법 제5조에서는 지목의 종류를 전, 답, 대, 과수원, 목장용지, 임야, 광천지, 염전, 대, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 도로, 철도용지, 제방, 하천, 구거, 유지, 양어장, 수도용지, 공원, 체육용지, 유원지, 종교용지, 사적지, 묘지, 잡종지로 구분하여 정하고 있다.

〈표 1〉 지목과 지목표기의 부호

코드	지목	부호	코드	지목	부호
01	전	전	15	철도용지	철
02	답	답	16	제방	제
03	과수원	과	17	하천	천
04	목장용지	목	18	구거	구
05	임야	임	19	유지	유
06	광천지	광	20	양어장	양
07	염전	염	21	수도용지	수
08	대	대	22	공원	공
09	공장용지	장	23	체육용지	체
10	학교용지	학	24	유원지	원
11	주차장	차	25	종교용지	종
12	주유소용지	주	26	사적지	사
13	창고용지	창	27	묘지	묘
14	도로	도	28	잡종지	잡

III. 지목체계 현황 및 문제점

1. 지목체계 현황

지목(land category)은 토지분류의 한 유형으로서 토지의 소재, 지번, 경계, 면적, 좌표 등과 함께 필지를 구성하는 하나의 요소이다. 이론상으로는 ‘토지관리의 효율화를 위하여 일필지마다 지형, 토성 또는 용도 등 토지의 현상에 따라 구분된 토지의 종류에 붙이는 법률상의 명칭’을 말하며, 지적공부에 등록된 경우만을 칭하게 된다.⁴⁾

현재 대부분의 국가는 용도지목을 원칙으로 채택하고 있는데, 우리나라의 지목결정의 기준

4) 이러한 지목은 토지의 지형, 토성, 용도의 세가지 기준에 따라 지형지목, 토성지목, 용도지목으로 분류된다. 지형지목은 지표면의 형태, 토지의 고저, 수륙의 분포상태 등 땅이 생긴 모양에 따라 지목을 결정하게 되고, 토성지목은 토지의 성질(지질, 토질) 즉, 지층이나 암석 또는 토양의 종류 등에 따라 지목을 결정한다. 또 용도지목은 토지의 용도에 따라 지목을 결정하게 된다.

도 지적법 제2조⁵⁾에서 규정하고 있듯이 토지의 주된 사용목적에 따르고 있으므로 용도지목에 속한다. 또한 다양한 토지이용의 형태에 따라 모든 용도를 지목화 할 수 없으므로 이용형태를 분류하여 지목의 종류를 법률로 정하고 이외에는 등록을 인정하지 아니하는 지목법정주의를 채택하고 있다. 다만, 지목의 종류와 체계는 외국의 경우 각국의 실정에 따라 독자적으로 설정하여 운영하고 있으므로 동일하지는 않다.

지목은 지적의 중요한 요소 항목의 하나로서 토지의 이용현황, 토지조세, 토지의 권리관계, 토지 관련 정책 수립의 필수적인 정보자료로서 역할하고 있다. 그러나 도시화, 산업화, 국토종합개발 등이 짧은 기간 안에 급격히 이루어진 우리나라의 경우에는 토지의 실제 이용현황과 지목이 일치하지 않은 경우가 많을 뿐만 아니라, 토지 이용의 다양화극대화를 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 문제점을 나타내고 있다.

2. 지목 설정·분류의 문제점

2.1. 지목분류의 기준 불비

우리나라 지목의 변천과정을 보면 법정지목은 신설·통폐합 및 세분화를 거쳐 계속 확대되

5) 지적법 제2조에서 “지목”이라 함은 토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록하는 것을 말하며 2001. 1. 26 제10차 지적법 전문개정 이전에는 “사용목적 또는 용도에 따라 구분한다”고 규정하였으나 사용목적은 경우에 따라서 추상적인 표현이므로 사용목적이란 단어를 삭제함.

어 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. 전 국토에서 차지하는 면적이나 필지수가 어느 정도의 비중을 차지하여야 하나의 독립된 지목으로 설정되어 관리되는 것인지 그 기준이 없다. 각 지목별 면적, 필지수, 전 국토에서 차지하는 비중 등의 기준에 따라서 지목을 신설·삭제하여야 할 것이다.

2.2 실제 토지이용 현황과 지적공부의 등록된 지목의 불일치

우리나라는 짧은 기간 안에 급격한 도시화, 산업화, 국토종합개발 등이 이루어지는 관계로 토지의 실제 이용현황과 지적공부에 등록된 지목이 일치하지 않은 경우가 많다. 농지나 산림이 다른 용도로 전용되어 사실상 그 기능을 상실한 경우 법적으로는 전용절차를 거쳐야 하므로 현실과 맞지 않은 행정이 이루어지고 있으며 현황과 지적공부의 불일치로 인한 지적공부의 공신력 실추 등 많은 문제점을 내포하고 있다.

현행 28개 지목분류에 대하여 문제점을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 일제시대에 만든 지목을 그대로 사용하고 있다는 점이다. 둘째, 지목에 대한 특별한 기준과 연구 없이 분류하고 있다는 점이다. 셋째, 관리적 측면보다는 경제적인 관점에 비중을 두어 지목분류를 하고 있다는 점이다. 넷째, 지목분류의 기준이 애매모호하여 국민들의 지목에 대한 개념을 혼란시키고 있다는 점이다.

2.3 다양한 토지이용 현황의 세분화 기능 미흡

현행 지적법에 의한 지목은 28개로 구분되고 있으나 국토의 지표상에 존재하는 수많은 토지

이용 현황을 정확하고 상세하게 표현하는 데는 한계가 있다. 과거 우리나라의 지목체계는 1차 산업을 중심으로 제정하여 조세행정을 위한 토지행정의 관점에서 부분 개정을 하여왔다. 그러나 오늘날 인구와 산업의 밀도가 높아지고 토지이용이 다양하고도화 되어 가고 있으며 도시인구가 전체인구의 80%에 이르고 있다. 따라서 현재 발생하거나 발생한 다양한 토지의 이용과 현황을 28개로 국한하여 표현하기에는 매우 어려우며, 국토의 중요한 정보로서 효율적인 국토개발 및 계획등에 활용하기에는 미흡한 점이 많다. 예를 들어 지목이“전”인 경우 이토지가 곡물을 재배하는 지, 화초를 재배하는 지, 묘목을 재배하는 지, 기타작물을 재배하는지 확인하기가 곤란하며, 지목이“대”인 경우 이토지가 건축물이 있는 토지인지, 건축물이 없는 토지인지, 건축물이 있을 경우, 상업용, 주거용, 박물관, 극장 등 어느 곳에 해당하는지 구분할 수 없으며 주거용인 경우도 주상복합아파트, 일반아파트, 단독주택, 연립주택 등인지도 구분이 되지 않는다. 그 외 많은 지목에서도 실제의 이용현황을 명확하게 담아 지적공부에 등록할 수 없는 경우도 발생하고 있다.

2.4 입체적인 토지이용 현황 지목설정 불가능

현행 지적법상의 지목은 지표의 용도에 의한 단식지목 체계이므로 지하와 지상의 용도를 복합적으로 표현할 수 없는 실정이다. 예를 들면 도로의 지하에 지하철이 건설되거나 지하상가, 지하도로 등이 건설된 경우에도 지적공부의 등록된 지목은 도로로 설정되어 있다. 따라서 육교도로와 철도 교량의 교차로·수도관·송유관 매설부지 등은 지하·지상 시설물 부지에 대하여 부동산등기법에 의하여 구분지상권 등기 등을 하고 있으나 지적공부에는 표기하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 현실은 국민에게 정확한 토지의 지상·지하 구조물 및 시설물의 정보를 제공하여야 하는 지적정보화 사회에는 미

흡한 제도라 할 수 있다.

2.5 지목정보의 다양한 요구 수용불가

최근 정확한 지목 정보를 요구하는 관련기관 등의 수요가 증가하고 있다. 최근 유엔이 개발한 통합환경경제계정체계(SEEA)에서 지구와 자국의 환경자산을 평가하기 위해 토지피복 조사 시 토지정보 중 위성자료와 지적의 지목자료를 사용하는 데, 위성자료는 실제 토지의 이용현황을 영상으로 보여 주므로 실제 이용현황을 쉽게 표현할 수 있는 반면 지적공부에 등록된 지목은 공식적인 자료임에도 불구하고 정보량이 부족하고, 부정확하다는 의견이 지배적이다. 참고로 우리나라도 2010년까지 환경자산을 평가하기 위하여 통합환경경제계정체계를 구축할 예정이다.

3. 외국의 지목체계

3.1 일본

일본은 지적과 등기의 일원화에 따라 지목에 관하여 부동산등기법과 동법시행령에서 규정하고 있다. 일본의 지목은 부동산등기법 시행령(1960. 8. 5 정령 제228호)3조와 지적조사작업규정준칙(1960. 6. 29 총리부령 제31호)제29조에 의거 <표 2>와 같이 총 23개 종목으로 구분하고 있다.⁶⁾ 지목을 정하는 방법에 관하여, 부동산등기법시행령은 '토지의 주된 용도에 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 제 117조)고 상세히 규정하고 있다.

<표 2> 일본의 지목구분 현황⁷⁾

번호	명칭	번호	명칭	번호	명칭	번호	명칭
1	전(田)	2	전(畑)	3	택지	4	염전
5	광천리	6	지소	7	산림	8	목장
9	원야 (原野)	10	묘지	11	경내 (境内)지	12	운하 용지
13	수도 용지	14	用惡 수로	15	저수지	16	제방
17	井溝	18	보안림	19	공중용 도로	20	공원
21	철도 용지	22	학교 용지	23	잡종지		

3.2 대만

현행 대만에서의 지목은 토지법 제2조의 규정에 의거 <표 3>과 같이 총 4개의 용지의 대분류와 36개 종목의 소분류로 구분하고 있으며 같은 법 제10조에는 중화민국 영역내의 토지는 중화민국 국민전체의 소유에 속하고 그 국민이 이 법에 의하여 소유권을 취득하는 경우에는 사유토지로 한다고 규정되어 있다.

또한 제17조에서는 농지, 임지, 어장, 목지(牧地), 수렵지(狩獵地), 염전, 광지(鑛誌), 수원지(水源池), 요새군비구역(要塞軍備區域) 및 영역변경(領域變更)의 토지는 외국인에게 이전·설정·부담 또는 임대차를 할 수 없도록 규정하고 있어 외국인에 대하여는 토지취득을 엄격하게 규제하고 있다.

중화민국 정부수립 2년 후인 1930년 6월에 토지법(1930. 6. 30 국민정부공포)을 제정 공포하여 지적사무와 부동산등기 사무를 일원화하여 단일기관에서 수행하고 있다. 그리고 1946년 11월에 지적정리법(整理法)을 제정하여 총등기(總登記)를 시작하였다.⁸⁾

6) 류병찬, "최신지적학", 한국지적연구원, 2006, p.548.

7) 일본 부동산등기법 시행령(1960.8.5정령 제228호) 제3조에 의거 작성하였음

8) 류병찬, 전게서, p.563.

〈표 3〉 대만의 지목구분 현황⁹⁾

대분류		소분류					
일련번호	명칭	일련번호	명칭	일련번호	명칭	일련번호	명칭
1	건축용지 (18개종목)	1-1	주택	1-2	관서	1-3	기관
		1-4	학교	1-5	공장	1-6	창고
		1-7	공원	1-8	오락장	1-9	회소
		1-10	사묘	1-11	교당	1-12	성첩
		1-13	군영	1-14	포대	1-15	선부
		1-16	마고	1-17	비행기지	1-18	묘장
2	직접생산용지 (9개종목)	2-1	농지	2-2	임지	2-3	어지
		2-4	목지	2-5	수렵지	2-6	광지
		2-7	염지	2-8	수원지	2-9	지당
3	교통수리용지 (7개종목)	3-1	도로	3-2	구거	3-3	수도
		3-4	조박	3-5	항만	3-6	해안
		3-7	제안				
4	기타용지 (2개종목)	4-1	사막	4-2	설산		

3.3 독일

독일에서 지목을 구분 설정한 것은 토지세를 부과징수하기 위한 자료로 활용하고 토지소유에 관한 문제점을 해결하기 위해서였다. 또한 부동산정책의 기본 자료로 뿐만 아니라 농업, 임업, 도시의 하부구조(지하시설물)에 활용할 수 있도록 5110종의 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.

〈표 4〉 독일의 지목구분 현황¹¹⁾

대분류		소분류					
일련번호	명칭	일련번호	명칭	일련번호	명칭	일련번호	명칭
100 / 200	간물/대지 (11종)	110	공공용지	130	주거지	140	시장 및 서비스용지
		210	주거복합용지	230	교통시설물용지	250	공급시설용지
		270	경지및산림용지	280	위락용지	290	유흥지
300	업무용지 (6종)	310	채굴지	320	퇴적장	330	야적장
		350	폐기시설용지	360	유흥지	340	공급시설용지
400	위락지 (3종)	410	체육용지	420	녹지시설	430	캠핑장
500	교통용지 (12종)	510	도로	51B	도로	520	도로
		540	철도용지	54B	철도용지	550	비행장
		560	해상운수	580	유지	58A	유지
600	경작지 (10종)	610	경지	620	초지	630	정원
		650	습지	660	하이데	670	과수원
		680	업무지	690	휴경기지	640	포도원
700	임야지 (5종)	710	낙엽수림	720	침엽수림	730	혼합수림
		750	업무지	740	관목	740	관목
800	공유수면 (12종)	810	하천	81A	하천부지	820	운하
		830	항만	83A	항만	840	개천
		860	호수	870	영해	880	하상
900	기타용지 (5종)	910	훈련장	920	보호지	930	과적지
		950	유지	940	묘지	940	묘지

우리나라와 일본, 대만, 독일의 지목구분 내역을 비교하면 아래 <표 5>과 같다.

〈표 5〉 외국의 지목구분의 비교

구분		한국	일본	대만	독일	
지목	대분류	채택 여부	미채택	미채택	채택	채택
		유형수	없음	없음	4개 유형	8개 유형
	소분류	채택 여부	채택	채택	채택	채택
		유형수	28개 종목	23개 종목	36개 종목	64개 종목

9) 대만 토지법 제2조에 의하여 작성하였음

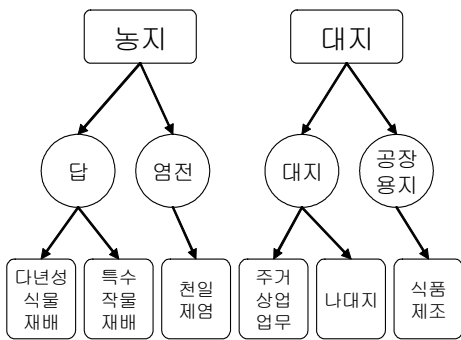
10) 김석중, “토지지목 재분류에 따른 개선방안연구”, 한국토지행정학회, Vol.4 No.1 1991, p.148.

11) 류병찬, 전게서, p.518.

IV. 지목체계의 모형개발 및 역할확대방안

1. 지목구분의 다양화

현행 지목체계는 현실적으로 이용범위가 광범위하고 소유권의 경제적 가치와 밀접한 관계가 있으며 지적법뿐만 아니라 타 법규와 연관관계가 복잡하게 전개되어 있음으로 이러한 상관관계를 고려하여 현재의 지목체도를 변경하여야 한다. 변경되는 지목체계는 다단계시스템으로 상, 중, 하위의 3단계 시스템으로 유사지목을 통합하여 현행 법률적인 지목체도를 관리하기 위한 상위단계에 지표(地表-가칭)를 설치하고, 중위단계는 현행의 지목체계를 유지하며 하위단계의 현황을 구분하기 위한 가운데 단계의 지목(地目)을 설치하며, 지목을 세분화하고 토지관련 법규에 구애없이 자유로운 토지이용상황을 기록하기 위한 하위단계의 현황으로 구성하며, 일정의 구분코드형식과 간략한 기술형식으로 체계적인 전산입력을 통하여 고정성과 가변성을 동시에 표현이 가능하게 하며 또한 일필지내 둘이상의 현황이 존재할 경우 점유비율을 기재할 수 있도록 하여 다중의 토지이용현황을 관리할 수 있도록 하여야 한다.



<그림 1> 지목체계 구조모형도

1.1 상위지목 분류체계

상위 분류체계는 시대의 변화에 따른 지목의 신설, 변경, 폐지 등의 변화에 고정성을 확보하고 유사지목간의 지목변경에 따른 민원의 불편을 최소화하기 위한 것으로서 현행의 지목체도의 법률적, 행정적 위치가 같으며 현행의 지목 변경 절차와 같이 타법규의 규제나 허가신고 사항을 준수하여 적법적인 절차를 통한 반영구적 지목의 기준으로 정착하며 지표 내 지목변경은 소유자의 신고나 담당자의 사실 확인 및 자료조사를 통하여 처리함으로써 지목변경¹²⁾에 따른 민원의 불편을 최소화 한다. 분류방법은 현행의 28개 지목을 유사한 성격에 따라 통합하여 현행 지목의 상위에 8개의 고정적 지표를 설정하며, 지표변경은 지목과 현황이 일치하여야만 가능하도록 하며 각 유사 지목군인 지표는 <표 6>과 같다.

<표 6> 상위지목분류

지표	지목
농지	전, 답, 과수원, 영전
녹지	목장용지, 입야, 광천지
대지	대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지
공공용지	도로, 철도용지, 제방, 수도용지
수리용지	하천, 구거, 유지, 양어장
위락용지	공원, 체육용지, 유원지
사적용지	종교용지, 사적지, 묘지
기타용지	잡종지

자료: 홍성대, “지목체도의 개선에 관한방안”, 대한지적공사 제27회세미나, 2004, p.148.참조재구성

12) 지적법 제2조에서 “지목변경”이라 함은 지적공부에 등록된 지목을 다른 지목으로 바꾸어 등록하는 것을 말하는데 즉 지목변경은 특정 필지가 산지관리법, 국토의계획및이용에관한법률, 건축법 등 관계법령에 의하여 형질변경 등의 공사가 준공되는 등의 사유로 지적공부에 등록된 지목을 다른지목으로 바꾸어 등록하는 것을 말함.

1.2 중위지목 분류체계

중위단계의 지목은 현행의 지목제도와 같으며 이는 새로운 형태의 지목제도의 중심이 되는 근간으로 상위단계의 지표와 하위단계의 현황을 연결하기 위한 구성요소이자 하위단계의 현황을 세부구분하기 위한 기초가 된다. 또한 그리고 지목은 지표내에 상호 유기적으로 변경이 가능하나 지표를 변화하기 위해서는 적법한 절차가 수반되어야 한다.

1.3 하위지목 분류체계

현황은 현행 지목과 관련된 타 법령과의 연관관계와 상관없이 토지의 이용현황을 보다 구체적이고 간략하게 표기할 수 있도록 하여 해당 토지의 이용현황을 보다 자유롭고 정확하게 표현함으로 다변화되고 전문화되는 현대사회에서 유용성을 확보한다. 분류방법으로는 현재 토지가 현재 이용하고 있는 사실을 지목체제에서 표현하지 못하는 한계를 효율적으로 표현하는 방법으로써 수많은 토지의 이용상황을 표현하되 효과적으로 모든 정보를 통계화 할 수 있는 일종의 규칙성을 부여하여 관리하며 부연 설명하는 형태로 세부현황을 구체화하여 등록한다.

<표 7> 하위지목 분류체계

지 표	지 목	현황구분	세부내용
농 지	전	특성구분	일년성식물재배지
			다년성식물재배지
			특수작물재배지
			유희지
	답	특성구분	일년성식물재배지
			다년성식물재배지
			특수작물재배지
			유희지
	과수원	특성구분	일년성식물재배지
			다년성식물재배지
			특수작물재배지
			유희지

녹 지	목장 용지	축종구분	천일제염	
			동력제염	
			중돈	
	임 야	관리구분	중계	
			초지	
			보안림	
	광천지	생산물 구분	보전림	
			준보전림	
			온천수	
대 지	대 지	주용도 구분	석유류	
			주거용	
			주상복합	
			상업용	
			업무용	
			상업, 업무 나대지	
	공장 용지	산업별 구분	기계, 자동차	
			화학가공업	
			식품제조	
	학교 용지	교육시설	전기, 전자	
			초등학교	
			중학교	
			고등학교	
	주차장	현황구분	대학교	
			노상주차장	
			노외주차장	
	주유소 용 지	시설구분	부설주차장	
			저유소	
주유소				
창고 용지	시설구분	가스충전소		
		유통시설물		
		농, 수산물		
공공 용지	도 로	도로구분	농기계	
			고속도로	
			국도	
			지방도	
			군도	
			광로	
	철도 용지	노선별	중로	
			소로	
			고속철도	
	제 방	용도구분	국철	
			지하철	
			방수제방	
				방조제방
				방파제방

	수도 용지	용도구분	취수
			저수
			도수
수리 용지	하 천	관리구분	국가하천
			지방1급하천
			지방2급하천
	구 거	관리구분	국가하천
			지방1급하천
			지방2급하천
	유 지	자연, 인공	댐, 저수지
			호수, 연못
	양어장	해양생물 민물생물	해양생물
			민물생물
위락 용지	공 원	관리구분	국립공원
			도립공원
			군립공원
			근린공원
			어린이공원
			도시자연공원
	체육 용지	시설구분	종합체육시설
			전문체육시설
	생활체육시설		
	유원지	시설구분	종합유원지
일반유원지			
기타유원지			
사적 용지	종교 용지	종교구분	불교
			천주교
			기독교
	사적지	관리구분	문화재(국보, 보물)
			기념물(사적, 명승)
			천연기념물
	묘 지	유형구분	공설묘지
			사설묘지
			사설화장장
기타 용지	잡종지	이용상황 별구분	공항시설
			야적시설
			자동차운전학원
			도축장
			전기시설
			오물처리시설

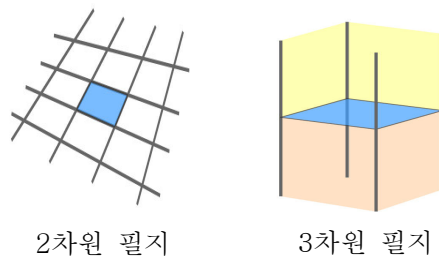
자료: 홍성대, “지목제도의 개선에 관한방안”, 대한지적공사 제27회세미나, 2004, p.157. 참조재구성

2. 3차원 지목체계의 도입

2.1 3차원 필지

필지(parcel)라 함은 법적으로 물권이 미치는 권리의 객체(object)를 말하는데 소유자가 동일하고 지반이 연속된 동일 성질의 토지로서 지적공부에 등록하는 토지의 최소 등록 단위를 말한다.

토지는 자연적 상태에서는 연속하여 일체가 되고 있으나 이것을 인위적으로 구분하고 분할하여 각각 독립된 목적물인 물권의 객체로 할 수 있는데 이것을 필지라고 하며 토지의 등록과 거래의 기초 단위가 된다. 일반적으로 권리의 객체인 필지를 공시하기 위하여 지적공부에 등록하는 사항은 위치(location), 지번(parcel number), 지목(land category), 경계(boundary), 면적(area), 토지이용계획(land use planning), 토지가격(land value), 시설물(utilities), 지형(geographical feature), 지질(soil type), 환경(environments), 인구수(population) 등이 있는데 이중 위치를 나타내는 토지의 소재와 지번, 경계, 면적, 등을 필지를 구성하는 기본 요소라고 한다.¹³⁾



2차원 필지 3차원 필지

<그림 2> 차원에 따른 필지의 개념

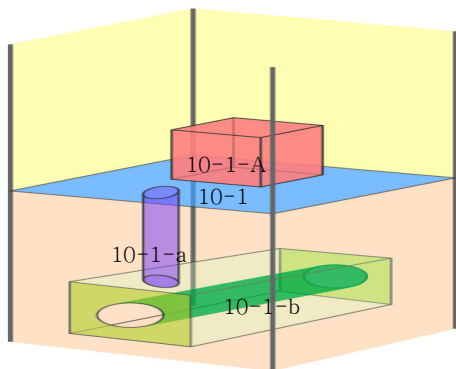
2.2 3차원 지목

13) 류병찬, “지적학”, 건웅출판사, 2001, p.39~40.

지목은 토지를 효율적으로 관리하고 각종 토지관련 정책정보의 제공을 위하여 일필지마다 토지의 이용현황에 따라 구분된 토지의 명칭이다.

그러나 2차원 지적제도 하에서 지목은 평면적인 지표상 일필지 용도에 따라 정하여졌기 때문에 토지 공간상의 필지가 구획되어 있지 않기에 따라 지하 및 지상공간 부분에 대한 토지 용도에 따라 지목을 정하지 못하고 있다. 토지의 부증성과 인간 활동의 다양화로 인하여 토지의 수평적 지표면의 이용에서 지하와 지상공간이 활용되는 토지의 주체적 이용 개발에 따라 3차원 공간의 지목이 설정되어야 한다.

3차원 지목은 우선적으로 3차원 필지의 등록이 선행되어야 하며, 3차원 필지가 등록된 경우 3차원 공간상의 토지이용 현황에 따라 지목을 결정하여야 한다. 3차원 지목으로는 고가도로, 지하도로, 지하철, 지하상가, 터널, 지하주택, 지하시설물 등이 생성되어야 할 것이다 3차원 지번 및 지목 등을 설정하여야 하는 대상은 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 3차원 필지의 지번

2.2.1 지하지목

지하터널, 지하건축물 등이 주로 지하 지목화의 대상이 될 것이다. 또한 하천을 복개하여 이

를 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 수 있다. 물론 장애의 새로운 이용에 장애요소가 되는 물론이다. 지상지목과 마찬가지로 병렬 지목 내지 부지목의 형태로 될 것으로 본다. 지하건축물의 경우 순수한 지하건축물과 동일 건축물의 지하부분에 해당하는 경우로 나눌 수 있지만 지하지목으로 문제되는 경우는 지하건축물이다.

2.2.2 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 고로를 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 공중의 이용이 그 토지의 주된 지목으로 되는 경우는 극히 드물 것이다. 그러므로 지상지목은 부지목의 형태로 될 것이다.¹⁴⁾

2.2.3 복합적 토지이용 지목

지상, 지하지목의 문제와는 별도로 제방도로와 같이 토지를 둘이상의 복합적 용도로 사용하는 경우에 이를 어떠한 지목으로 할 것인가 하는 문제가 있다. 2개 이상의 지목이 교차하는 경우는 그 설정원칙을 지적법령에서 정하고 있

14) 대한지적공사 “U-지적을 위한 3차원 디지털 지적제도의 도입”, 2005, pp.35~37.

지만 복합적 용도로 사용하는 경우는 예외하고 있지 않다. 원칙적으로 토지위의 정착물의 본성에 따라 지목을 설정하고 그 정착물을 다시 주종을 구별하기 어려운 다른 추가적 용도로 사용하는 경우에는 이를 병행지목이나 부지목으로 하는 것이 지목분류의 원칙에 통일성을 기할 수 있다고 본다.



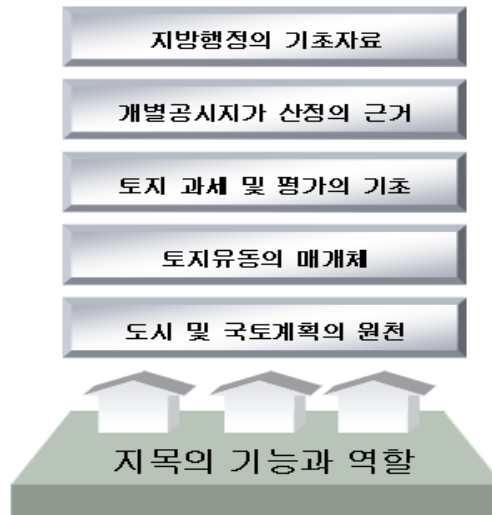
<그림 4> 3차원 입체공간에 대한 토지이용 현황

3. 지목정보의 활용 확대 방안

3.1 지목정보의 기능과 역할

21세기는 급속하게 변화하고 있으며 특히 정보화시대는 그 발전이 눈부시다. 그러나 우리나라의 현행 지목은 100여년 전 지적제도의 창설 당시의 지목과 비교해 보아도 크게 변화된 것 없이 21세기를 사는 사용자의 다양하고 신속하며 정확한 정보제공 욕구를 충족시키지 못하고 있는 실정이다. 또한 지목의 기능은 토지를 필지마다 구획하고 그 구획된 필지마다 토지의 용도를 구분·표시하는 것으로써 전국토의 필지별 토지이용현황을 파악할 수 있는 유일한 자료가

며 지방행정의 기초자료, 토지유통의 매개체, 도시 및 국토계획의 원천, 개별공시지가 산정의 근거, 토지평가의 기초 등 토지와 관련된 거의 모든 활동에서 그 역할을 담당하고 있다. 지목의 기능과 역할은 <그림 5>와 같다.



<그림 5> 지목의 기능과 역할

3.2 지목정보의 활용 확대 방안

3.2.1 지목분류의 다양화 추구

지목분류는 그 시대의 토지이용 패턴을 대표하는 것으로써 토지는 경제적·사회적·제도적인 측면과 변화에 따라 토지이용 역시 변화하게 되므로 토지이용 패턴의 변화에 대응하기 위해서는 토지분류인 지목도 동시에 변화시켜야 한다. 따라서 지목을 재분류하기 위해서는 토지이용패턴과 토지이용에 대한 국민의 가치관에 대한 변화를 예측하고 지목을 어떻게 재분류할 것인가를 기획 및 평가 후 이를 체계화하여 지목이 토지이용의 특성을 반영할 수 있도록 하여야 한다. 지목의 재분류 방법은 <그림 6> 과 같다.



<그림 6> 지목의 재분류 방법

3.2.2 토지관련법규의 정비

토지관련법규는 농지법, 초지법, 하천법, 산지관리법, 건축법, 국토의계획및이용에관한법률 등 많은 법규들이 토지에 대한 효율적이고 합리적인 이용관리를 위하여 제정되었다. 그러나 각 법규에서 법규의 제정취지에 적합하도록 토지를 분류하여 지적법에서 규정하고 있는 지목과 부분적인 일치 또는 서로 상위되는 문제점이 나타나 토지관리의 효율성 제고에 대한 난제로 부각되고 있으므로 지적공부에 등록된 지목의 기능과 역할을 확대하기 위해서는 관계법령에서 제한하고 있는 여러 가지 규제제한에 관한 사항을 과감하게 지적법에서 배제할 수 있는 방안이 마련되어야 하며, 또한 지적법의 지목과 부합되도록 토지관련법규의 개정을 하여야 한다.

3.2.3 지목변경에 의한 불로소득의 징수

취득세법에서 지목변경으로 지가가 상승하는 경우 취득으로 간주하여 개발이익환수라는 명목하에 간주 취득세를 부과하고 있다. 간주취득세율은 단지 과세시가표준액 즉 지목변경전 과세시가표준액과 지목변경후 과세시가표준액의 차이의 20/1,000을 부과함으로써 개발이익환수의 취지를 무색하게 하고 있다. 따라서 지목변경으로 인한 지가상승 차액을 환수할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

V. 결론

우리나라 지목제도는 1910년대 18개 지목으로 시작하여 현재는 주된 용도에 따라 28개 지목으로 양적인 발전은 이루어졌다고 하겠으나 질적인 수준은 초기 지목제도의 구성, 그대로 단순표현 방법으로 일관하고 있다. 따라서 21세기 복잡하고 다양한 현대의 사회구조에서는 토지용도를 다양하게 가공하여 다목적, 입체지적을 구현하기 위한 지목제도가 요구되고 또한 필요하다.

따라서 본 연구는 현행 지목체계의 운영현황과 문제점을 분석하고 지목정보가 토지 및 부동산관련분야에서의 역할과 기능을 확대할 수 있도록 지목체계의 개선 방안을 제시하여 국가발전과 국민의 신뢰와 공신력을 확보할 수 있는 지적제도로 발전하는데 기여하고자 하였다. 현행지목체계에 대한 분석결과 문제점으로는 첫째 지목분류의 기준 불비, 둘째 실제 토지이용현황과 지적공부에 등록된 지목의 불일치, 셋째 다양한 토지이용 현황의 세분화기능 미흡, 넷째 입체적인 토지이용 현황 지목설정 불가능, 다섯째 지목정보의 다양한 요구수용 불가 등이 가장 큰문제의 원인으로 분석되었다.

이를 해결하기 위한 대책으로는 첫째 지목구분의 다양화가 이루어져야 하며, 둘째 3차원 지목체계의 도입이 필요하고, 마지막으로 지목분류의 다양화 추구, 토지관련 법규의 정비, 지목변경에 의한 불로소득 징수를 위한 지목정보의 활용 확대방안이 선행되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 김석중, "토지지목 재분류에 따른 개선방안 연구", "한국토지행정학회", Vol.4 No.1 1991.
2. 김정민, "지목제도의 개선에 관한 연구", 석사학위논문, 명지대학교, 2004.

3. 대한지적공사, “U-지적을 위한 3차원 디지털지적제도 도입”, 2005.
4. 류병찬, “지적학”, 건웅출판사, 2001.
5. 류병찬, “최신 지적학”, 한국지적연구원, 2006.
6. 문홍렬, “토지이용관리와 지목제도에 관한 연구”, 박사학위논문, 경남대학교, 2001.
7. 손세원, “한국의 지목운용실태에 관한 연구”, 박사학위논문, 단국대학교, 1997.
8. 손세원·이동현·김영학, “지목운영에 영향을 미치는 요인분석”, “한국지적학회지”, 제15권제2호, 1999.
9. 손종영, “지목변경에 따른 지가변화 분석”, 석사학위논문, 연세대학교, 1998.
10. 서철수·강장화·김홍택, “지목관례에 관한 연구”, “한국지적학회지” 제20권 제2호, 2004.
11. 안정근, “현대부동산학”, 법문사, 2004.
12. 이범관, “우리나라 지목의 역할과 모형 연구”, 경북산업대학교 논문집, 제12집 통권 제33호, 1995.
13. 전효중, “한국지목 분류체계에 관한 실증적 연구”, 박사학위논문, 경기대학교, 1997.
14. 홍성대, “지목제도의 개선에 관한방안”, 대한지적공사 제27회세미나, 2004.
15. Ring, AA & J. Dasso (1985), Real estate. Principles and practices. 10th edition. Englewood Cliffs:. Prentice-Hall. Rodamco.