

국내외 지목체계 운용실태 연구에 관한 새로운 시각

A New Perspectives on the Research of Domestic and Overseas Land Category System

류병찬*
Ryu, Byoung-Chan

Abstract

Korea's current Land Category Classification System(LCCS) can not accurately register of complex and diverse Status of land use in Cadastral Record. Therefore, in order to draw implications for the improvement of LCCS in Korea, Shin SW and four others published a paper titled 'A Study on Land Category System of Domestic and Foreign Country' in 2013. This paper compared the 'land category', 'land use' and 'land cover' of six countries on the same line, and Some non-factual content was described. So, presented a new perspective on this. Looking forward, I hope that reasonable alternative will be presented based on the understanding of LCCS of Germany, Japan and Taiwan. In the future research project, to study the history of LCCS in Germany and Taiwan and suggest to refer to improvement of LCCS of Korea.

Keywords: Land Category, Land Category Classification System, Land Use, Land Cover.

1. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

우리나라의 근대적인 지목의 분류는 1907년 대한 제국 말기에 통감부에서 제정한 '대구시가지 토지측량에 관한 타합사항(1907.5.16.)'¹⁾에 면(面)과 동(洞)의 경계 결정·지목의 구분·필지의 확정·지번의 부여 등에 관한 사항을 최초로 규정하고, 제3조에 '대·전·답·산림·원야' 등 17개 지목으로 구분하여 이들 지목을 측량원도와 지적도에 등록하도록 규정함으로써 「지

적법」의 효시이자 근대적인 지목 분류 체계의 효시가 되었다.²⁾

우리나라의 지목 분류 체계³⁾는 대한제국 말기인 1907년부터 일제강점기를 거쳐 해방 후 지금까지 110여 년 동안 총 7회의 지목 관련 법령과 규정을 개정하여 최초 17개 지목에서 현재 28개 지목으로 분류하여 지적공부에 등록·공시하고 있다.

그러나 급격한 산업화와 도시화가 이루어지면서 현행 지목 분류 체계로는 복잡하고 다양하게 사용하는 토지이용 현황에 따라 그 종류를 정확하게 구분하여 지적공부에 등록할 수 없기 때문에 1990년대 후반부

* 전 대한지적공사 부사장(bcryu@hanmail.net)

터 정부 차원에서 이를 개선하려는 노력을 하여왔다.

이러한 노력의 일환으로 선행연구의 분석에서 제시한 바와 같이 국내에서 많은 도서의 발간과 석·박사 학위논문을 비롯한 연구논문이 발간되었는데, 일부 논문에서 ‘지목’과 ‘토지이용’ 및 ‘토지피복’ 등을 동일 선 상에서 수평적인 비교를 하고 일부 사실과 괴리된 내용을 서술하고 있다.

따라서 국내의 지목체계 운용실태 연구에 관한 새로운 시각을 제시함으로써 첫째, 연구자가 지목 분류 체계에 관한 현실을 정확하게 이해하고 둘째, 지목 분류 체계에 관한 혼란을 최소화시키는 것을 주된 연구 목적으로 설정하고, 지목 분류 체계에 관한 이해를 바탕으로 합리적인 대안이 제시될 것을 본 연구의 부차적인 목적으로 설정하였다.

1.2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 시간적으로는 1907년 대한제국 말기에 ‘대구시가지 토지측량에 관한 타합사항(1907.5.16.)’을 제정할 시점부터 현재까지로 한정하였으며, 공간적으로는 우리나라를 중심으로 하되 외국의 경우에는 독일·일본·대만 등 지목 분류 체계를 채택하고 있는 국가로 한정하였고, 내용적으로는 지목 분류 체계에 관한 기초이론과 선행 연구논문의 내용으로 한정하였다.

연구방법은 첫째, 문헌 조사방법을 채택하여 지목 분류 체계와 관련된 도서와 석·박사학위 논문 및 기타 일반 연구논문으로 구분하여 조사·분석하였으며 둘째, 인터넷 조사방법을 채택하여 지목 분류 체계와 관련된 각종 자료를 조사하여 문헌 조사방법의 결과를 보완하였고 셋째, 영국의 지적제도 설립 유무에 관하여는 중앙의 등기청(HMLR Head Office)에 직접 질의, 회신을 받아 연구 결과의 신뢰성과 객관성을 제고하였다.

2. 지목 분류 체계에 관한 기초이론과 선행 연구의 분석

2.1. 지목의 정의와 기능

2.1.1. 지목의 정의

지목(地目, Land Category)의 구분에 관한 우리나라 최초의 규정은 대한제국 시대인 1907년 5월에 통감부 재정감사청에서 제정한 ‘대구시가지 토지측량에 관한 타합사항(1907.5.16.)’ 제3조로 지목의 종류(17개 지목)만 규정하였을 뿐 정의(定義) 규정은 없었다.

이어서 1910년에 제정한 「토지조사법」(유효 4.8.23. 법률 제7호) 제3조, 1912년에 제정한 토지조사령(1912.8.13. 제령 제2호) 제2조, 1914년에 제정한 지세령(1914.3.6. 제령 제1호) 제1조, 1918년에 제정한 조선임야조사령(1918.5.1. 제령 제5호) 제2조, 1943년에 제정한 조선지세령(1943.3.31. 제령 제6호) 제7조 및 1950년에 제정한 「지적법」(1950.12.1. 법률 제165호) 제3조에서도 지목의 종류만 규정하였을 뿐 정의의 규정은 없었다.

그러나 1975년 「지적법」 1차 전부개정 법률[시행 1976. 4.1.] [법률 제2801호, 1975.12.31., 전부개정] 제2조(용어의 정의) 제6호에 “지목이라 함은 토지의 주된 사용목적에 따라 토지의 종류를 구분·표시하는 명칭을 말한다.”라고 최초로 정의의 규정을 하였다.

그 후 2001년에 「지적법」 2차 전부개정 법률 제2조(용어의 정의) 제7호에 “지목이라 함은 토지의 주된 사용목적에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록한 것을 말한다.”라고 개정하였으며, 2009년에 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」(시행 2009.12.10, 법률 제9774호, 2009.6.9. 제정)을 제정하고 제2조(정의) 제24호에 지목의 정의를 규정하였고 2014년에 이를 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」(이하 ‘공간정보관리법’)이라 칭한다.)[시행 2015.6.4.] [법

를 제12738호, 2014.6.3., 일부개정]로 명칭을 개정하면서 제2조(정의) 제24호에 지목의 정의를 지구 수정 없이 동일하게 규정하여 오늘에 이르고 있다.

원영희(1979)는 법률상 지목의 정의와는 다르게 지목이라 함은 “토지관리의 효율화를 위하여 1필지마다 지형·토성 또는 용도 등 현황에 따라 구분된 토지의 종류에 붙이는 법률상의 명칭이다.”⁴⁾라고 정의하였다.

손세원(1997)은 “일정한 틀을 정하여 토지 용도를 토지의 주된 사용 목적에 따라 체계화함으로써 토지의 종류를 구분 표시한 것”⁵⁾이라고 정의하였고, 전효중(1998)은 “토지분류의 한 유형으로서 토지의 소재·지번·경계·면적·좌표 등과 함께 필지를 구성하는 하나의 요소이다.”⁶⁾라고 정의하였다.

이를 종합하면 지목이라 함은 “토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록된 법적 명칭”이라고 정의할 수 있는데, 이는 지적공부에 등록하는 필지별 토지표시사항, 즉 ‘토지의 소재·지번·지목·면적·경계’ 등을 지적공부에 등록·공시하여야 함을 뜻하며, 지목은 지적공부에 등록하는 토지이용정보(土地利用情報) 중에서 가장 중요한 정보라고 할 수 있다.

이러한 지목을 분류하기 위한 체계는 우리나라를 비롯하여 독일·일본·대만에서 채택하여 지적공부에 등록하거나 등기부에 등기하고 있다.

2.1.2. 지목의 기능

손세원(1997)은 지목의 기능을 관리적 기능으로 지방행정의 기초자료·도시 및 국토계획의 원천, 경제적 기능으로 개별공시지가 산정의 근거·토지평가의 기초·토지 유통의 매개체, 사회적 기능으로 토지 이용의 공공성·토지투기의 방지 등으로 구분하여 제시하였으며,⁷⁾ 전효중(1998)은 지목의 기능을 지방행정의 기초자료·도시 및 국토계획의 원천·개별공시지가 산정의 근거·토지평가의 기초·토지 유통의 매개체 등으로 구분하여 제시하였다.⁸⁾

그러나 대법원(2004)은 판결문을 통하여 지목의 기능을 토지에 대한 공법상의 규제, 공시지가의 산정, 손실보상가액의 산정 등 각종 토지행정의 기초로서 공법상의 법률관계에 법률상·사실상의 영향을 미치고 있으며, 토지소유자는 지목을 토대로 한 각종 토지행정으로 인하여 토지의 사용·수익·처분에 일정한 제한을 받게 된다.⁹⁾고 법적측면에서 판결하였다.

일반적으로 지목의 기능 중 개별공시지가 산정의 근거와 토지평가의 기초 등을 바탕으로 지목을 변경하는 경우에는 자연히 지가의 상승으로 이어져 소유자 측면에서는 불로소득 또는 개발이익의 발생, 용도제한 규제의 일부 완화, 토지거래의 불편 해소 등 이점(利點)이 발생할 수 있다. 이러한 이점을 취하기 위하여 불법으로 토지의 형질변경이나 농지전용·산림훼손·건축 등의 개발행위가 지속적으로 이루어지고 있어 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」·「농어촌정비법」·「산지관리법」 또는 「건축법」 등 관련법령에서 원상회복 또는 벌금 부과 등 엄격히 규제하고 있음에도 불구하고, 지적공부에 등록된 지목과 실제 토지 이용현황이 서로 다른 지목의 토지가 계속하여 발생하고 있는 실정이다.

2.2. 지목의 분류 기준

원영희는 지목을 분류하는 기준을 토지의 현황에 따라 지형지목·토성지목·용도지목으로 구분하고 지목의 구성내용에 따라 단식지목과 복식지목 등으로 구분한다.¹⁰⁾고 주장하였다.

그러나 지목 분류 제도를 채택하고 있는 대부분의 국가에서는 토지를 실제로 사용하는 용도에 따라 구분하는 용도지목(用途地目)을 채택하여 전·답·과수원·목장용지·임야·잡종지 등으로 구분하여 지적공부에 등록 관리하고 있다.

지형지목과 토성지목으로는 필지별 토지의 용도를 파악할 수 없어 필지별 이용현황의 파악과 토지소유

권 관리 차원에서 지적공부에 등록하는 지목으로는 적합하지 않기 때문에 지형지목이나 토성지목은 등록하지 아니하고 용도지목을 등록하여 공시하고 있다.

2.3. 지목의 설정 원칙

지목을 조사 결정하여 지적공부에 등록하기 위해서는 '지목법정주의의 원칙(지목의 종류와 구분·설정 및 변경방법 등은 지적관련 법령에서 정한 규정과 절차에 따라 지목을 설정하여야 한다는 원칙), 1필1목의 원칙(1필지의 토지에는 1개의 지목만을 설정하여야 한다는 원칙), 주지목추종의 원칙(필지별 주된 사용목적 또는 용도에 따라 지목을 설정하여야 한다는 원칙), 일시변경불변의 원칙(임시적이고 일시적인 용도의 변경이 있는 경우에는 지목변경을 할 수 없다는 원칙), 사용목적추종의 원칙(도시계획·토지구획정리·농지개량·공업단지조성사업 등의 공사가 준공되어 새로이 지적공부에 등록할 토지는 필지별로 사용목적에 따라 지목을 설정하여야 한다는 원칙), 등록선후의 원칙(1필지 또는 1필지의 토지 일부가 등록 후 소유자 등의 행위로 인하여 용도가 중첩될 때에는 먼저 등록된 토지의 사용 목적 또는 용도에 따라 지목을 설정하여야 한다는 원칙), 용도경중의 원칙(1필지 또는 1필지의 토지 일부가 등록 후 소유자 등의 행위로 인하여 용도가 중첩될 때에는 중요한 토지의 사용목적 또는 용도에 따라 지목을 설정하여야 한다는 원칙)' 등을 준수하여 필지별로 지목을 결정하여 지적공부에 등록·공시하여야 한다.

2.4. 근대적인 지목 분류 체계의 변천 연혁

우리나라의 근대적인 지목 구분은 원영희의 『해설 지적학』(1972)과 『지적학원론』(1979)에서 “토지조사 당시에는 18가지였다.”¹¹⁾라는 내용을 지목과 관련된 대부분의 논문에서 그대로 인용하여¹²⁾ 1912에 제정한

토지조사령에 최초로 18개 지목으로 구분하도록 규정하여 지적공부에 등록하기 시작한 것으로 알려져 있다.

그러나 대한제국 말기인 1907년에 ‘대구시까지 토지측량에 관한 타합사항(1907.5.16.)’을 제정하고 제3조에 최초로 대·전·답·산림 등 17개 지목으로 구분하도록 규정하여 당시 한성부의 지적도에 등록한 사실이 밝혀졌으며, 이어서 1910년에 「토지조사법」(1910.8.23. 법률 제7호)을 제정하고 제3조에 ‘전답·대·지소·임야’ 등 17개 지목으로 구분하도록 규정할 때 매우 중요한 사실을 간과하였다.

대한제국 말기인 1907년부터 일제강점기를 거쳐 해방 후 지금까지 110여 년 동안 다음과 같이 7단계의 지적관련 법령 개정 과정을 거쳐 최초 17개 종목의 지목에서 점진적으로 증가되어 현재 28개 종목의 지목으로 구분하여 지적공부에 등록·공시하고 있다.¹³⁾

2.4.1. 1단계

1907년에 ‘대구시까지 토지측량에 관한 타합사항 <1907.5.16. 대구재무관(代) 가와카미 쓰네테로우(川上常郎)>’을 제정하고 제3조에 지목은 ‘① 대·② 전·③ 답·④ 산림·⑤ 원야·⑥ 지소·⑦ 잡지·⑧ 사묘·⑨ 사원·⑩ 묘지·⑪ 철도용지·⑫ 공원·⑬ 도로·⑭ 구거·⑮ 하천·⑯ 제방·⑰ 철도로 한다. 단, 관유지는 지목 옆에 관유(官有)라는 문자를 쓴다.’라고 규정하여 총 17개 지목으로 구분하도록 규정함으로써 우리나라 최초로 ‘지목’이라는 용어를 사용하였고 그 종류를 규정하여 근대적인 ‘지목 분류 체계’의 효시가 되었으며, 또한 이 지적공부에 등록하는 기본정보인 ‘토지의 소재·지번·지목·경계의 조사결과와 1필지의 획정원칙’ 등에 관한 사항을 최초로 규정하여 「지적법」의 효시가 되었다.¹⁴⁾

‘대구시까지 토지측량에 관한 타합사항’은 1907년 5월 16일부터 「토지조사법」 시행 전까지(1907.5.16. ~1910.8.22.) 시행하였으며, 같은 날에 ‘대구시가 토지

측량규정'과 '대구시까지 토지측량에 대한 준수(민단역소)에게 통달'을 제정하고, 탁지부 측량과에서 1908년 5월부터 9월까지 경기도 한성부(현 서울특별시)에 대한 실제 측량을 실시하여 축척 500분의 1의 근대적인 지적도 239매를 최초로 작성하고 필지별로 대·전·답·산림 등의 지목을 등록하였다. 당시에 작성한 지적도 중 29매가 서울특별시 종합자료관에 보존되어 있었으나,¹⁵⁾ 근·현대 유산 수집을 계기로 현재는 서울역사박물관으로 이관하여 보존하고 있다.¹⁶⁾

2.4.2. 2단계

1910년에 「토지조사법」(1910.8.23. 법률 제7호)을 제정하고 제3조에 '전답·대·지소·임야' 등 17개 지목으로 구분하도록 규정하고, 토지조사사업을 추진하여 지적공부에 등록 관리할 계획이었으나, 경술국치조약(1910.8.29.)으로 일시 중단되었다가 조선총독부에 임시토지조사국을 설치하고 토지조사령 제정 전까지(1910.8. 23.~1912.8.13.) 「토지조사법」에 의하여 토지조사사업을 추진하였다.

이 당시에 '수도용지·성첩·수도선로'의 3개 지목을 신설하였고, '전'과 '답'을 '전답'으로, '산림'과 '원야'를 '임야'로, '사묘'와 '사원'을 '사사지'로 각각 통합하였고, '잡지'를 '잡종지'로, '묘지'를 '분묘지'로, '공원'을 '공원지'로, '철도'를 '철도선로'로 각각 명칭을 변경하였으나 지목 수는 늘어나지 않고 총 17개 지목으로 구분하였다.

2.4.3. 3단계

1912년에 토지조사령(1912.8.13. 제령 제2호)을 제정하고 제2조와, 지세령(1914.3.16. 제령 제1호)을 제정하고 제1조에 '전·답·대·지소·임야' 등 18개 지목으로 구분하도록 규정하여 지세령 개정 전까지(1912. 8.13.~1918.6.30.) 이들 지목을 지적공부에 등록 공시하였다.

이 당시에 '전답'을 '전'과 '답'으로 분리하여 1개 지

목이 늘어나 총 18개 지목으로 구분하였다.

2.4.4. 4단계

1918년에 지세령(1918.6.18. 제령 제9호) 제2조를 개정하여 19개 지목으로 구분하도록 규정하여 조선지세령 제정 시행 전까지(1918.7.1.~1943.3.31.) 이들 지목을 지적공부에 등록 공시하였다.

이 당시에 "유지"라는 지목을 신설하여 1개 지목이 늘어나 총 19개 지목으로 구분하였다.

2.4.5. 5단계

1943년에 조선지세령(1943.3.31. 제령 제6호)을 제정하고 제7조와 해방 후 1950년에 「지적법」[시행 1950.12.1.] [법률 제165호, 1950.12. 1.]을 제정하고 제3조에 21개 지목으로 구분하도록 조선지세령과 동일하게 규정하여 제1차 「지적법」 전부개정 시행 전까지(1943.4.1.~1976.5. 6.) 이들 지목을 지적공부에 등록 공시하였다.

이 당시에 "염전"과 "광천지"라는 지목을 신설하여 2개 지목이 늘어나 총 21개 지목으로 구분하였다.

2.4.6. 6단계

1976년에 제1차 「지적법」[시행 1976.4.1.] [법률 제2801호, 1975.12.31., 전부개정]을 전부개정하고 제5조에 24개 지목으로 구분하도록 규정하여 제2차 「지적법」 전부개정 시행 전까지(1976.5.7.~2002.1.26.) 이들 지목을 지적공부에 등록 공시하였다.

이 당시에 '과수원·목장용지·공장용지·학교용지·운동장·유원지' 등 6개 지목을 신설하였으며, '철도용지와 철도선로'를 '철도용지'로, '수도용지와 수도선로'를 '수도용지'로, '유지와 지소'를 '유지'로 6개 지목을 3개 지목으로 각각 통합하였으며, '공원지'를 '공원'으로, '사사지'를 '종교용지'로, '성첩'을 '사적지'로, '분묘지'를 '묘지'로 '운동장'을 '체육용지'로 5개 지목의 명칭을 각각 변경하였으며, 3개 지목이 늘어나 총 24

개 지목으로 구분하였다.

2.4.7. 7단계

2002년에 제2차 「지적법」[시행 2002.1.27.] [법률 제6389호, 2001.1.26., 전부개정]을 전부개정하고 제5조에 28개 지목으로 구분하도록 규정하였으며, 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」(시행 2009.12.10, 법률 제9774호, 2009.6.9, 제정)을 거쳐 「공간정보관리법」[시행 2015.6.4.] [법률 제12738호, 2014.6.3., 일부개정] 제67조(지목의 종류)에 「지적법」과 동일하게 규정하여 2002년 1월부터 현재 까지 이를 지적공부에 등록 공시하고 있다.

이 당시에 “주차장·주유소용지·창고용지·양어장”의 4개 지목을 신설하여 총 28개 지목으로 구분하여 오늘에 이르고 있다.

2.5. 선행 연구의 분석

지목 분류 체계에 관한 선행 연구의 사례 조사는 국회도서관과 국립중앙도서관의 홈페이지에서 검색어를 ‘지적’과 ‘지목’으로 입력하여 조사한 결과 다양한 제목의 도서와 많은 논문들이 검색되어 정리하기가 곤란하였다.

따라서 검색어를 ‘지적학’과 ‘지목 분류’ 및 ‘지목 구분’으로 한정하여 조사하고 이를 한국국토정보공사 국토정보교육원의 홈페이지와 비교하여 아래와 같이 도서와 석·박사학위논문 및 일반 연구논문과 보고서 등을 선정하여 외국의 지목 분류 체계에 관한 선행 연구의 내용을 분석하였다.

2.5.1. 도서에 수록된 외국의 지목 분류 체계

지적직공무원과 한국국토정보공사 직원공채 및 국가기술자격시험 대비 등을 위한 기출문제와 예상문제 등이 포함된 지적학 관련 도서를 제외하고, 지목 분류 체계에 관한 내용이 수록되었을 것으로 예상되는 ‘지

적학’ 관련 도서의 발간 현황을 조사한 결과 Table 1과 같이 총 12권이 선정되었다.

이들 도서 중 외국의 지목분류 체계를 소개한 비교적 중요하다고 판단되는 선행연구 내용은 아래와 같다.

우리나라 최초로 외국의 지목 분류 체계를 소개한 도서는 원영희가 발간한 『지적학원론』(1979)으로 Table 2와 같이 일본의 지목은 제1종지 8개 지목, 제1종지 이외의 토지 13개 지목, 기타 정부가 정하는 지목 등 3개 대분류 21개 소분류의 지목으로 구분하고, 대만의 지목은 건축용지 10개 지목, 생산용지 8개 지목, 교통수리용지 6개 지목, 기타 2개 지목 등 4개 대분류 26개 소분류의 지목으로 구분하고, 독일의 지목은 정원 및 건물용지 6개 지목, 공장용지 5개 지목, 유원지 1개 지목, 농경지 3개 지목, 영구녹지대 5개 지목, 삼림 4개 지목, 포도원 1개 지목, 소택지 1개 지목, 황무지 1개 지목, 공유수면 4개 지목, 무용지 1개 지목, 교통용지 8개 지목, 항공 및 철도용지 2개 지목, 오락·유희용지 2개 지목, 보호지역 4개 지목, 기타용지 3개 지목 등 16개 대분류 51개 소분류의 지목으로 구분한다는 내용을 소개하였다.¹⁷⁾

이어서 저자가 발간한 『최신지적학』(2001)과 『지적학』 제2전정판(2017) 등에 독일¹⁸⁾의 니더작센(Lower Saxony) 주는 8개 종목의 대분류와 64개 종목의 소분류 지목으로 구분하고, 일본은 부동산등기법 시행령(1960.8.5. 정령 제228호) 제3조와 지적조사 작업규정 준칙(1990. 6.29. 총리부령 제31호) 제29조의 규정에 의하여 23개 지목으로 구분하고, 대만은 「토지법」(중화민국 100년 6월 15일, 총통화총一의자 제 10000122981호) 제2조의 규정에 의하여 4개 종목의 대분류와 36개 종목의 소분류 지목으로 구분한다는 근거법령과 관련 조문 등을 제시하였으며, 이러한 지목을 국가의 공적장부인 지적공부에 등록하거나 등기부에 등기하고 있다는 내용을 소개하였다.¹⁹⁾

이상 소개한 우리나라를 비롯하여 독일·일본·대만의 4개 국가에 대한 지목 분류 체계와 지목 종류의 수

Table 1. Status of publication of Cadastral Science

Source : <https://www.nanet.go.kr> : <http://www.nl.go.kr> : <http://www.lxcti.or.kr>(2019년 3월 4일 검색).

Year	Author	Book Title	Publisher
1972	Won YH.	Commentary Cadastral Science	Bomoon Publishing Co.
1979	Won YH.	Principles of Cadastral Science	Hongik Publishing Co.
1982	Kim GS.	Introduction to Cadastral Administration	Shilla Publishing Co.
1993	Park SP. Choi YG. Kang TS.	Introduction to Cadastral Science	Hyungseol Publishing Co.
2001	Ji J.D.	Understanding of Cadastre	Kimun Publishing Co.
	Ryu BC.	New Cadastral Science	Kunwoong Publishing Co.
2006	Ryu BC.	New Cadastral Science(1st ed.)	Kunwoong Publishing Co.
	Kim YH.	Cadastral Administration	Sunglim Publishing Co.
2007	Lim HC.	Cadastral Science	Wooyong Publishing Co.
2008	Hwangbo SW. Lee SH.	Cadastral Administration	Bomyeong BOOKS
	Kim SJ. Kim JH. An BG. Kim SJ.	Introduction to Cadastral Science	IIIIL Publishing Co.사
2017	Ryu BC.	Cadastral Science(2nd ed.)	Buyon Publishing Co.

Table 2. Foreign Land Category Classification System(1st Introduction)

Source : Won, YH. 1979, *Principles of Cadastral Science*, Seoul, Hongik Publishing Co. pp.155~160.

Division	Germany (Lower Saxony)	Japan	Taiwan	Korea
Section	16 Land Categories	3 Land Categories	4 Land Categories	-
Group	51 Land Categories	21 Land Categories	26 Land Categories	24 Land Categories

를 요약하여 비교하면 Table 3과 같다.

2.5.2. 석·박사학위논문에서 수록된 외국의 지목 분류 체계

지목 분류 체계에 관한 내용이 수록되었을 것으로 예상되는 석·박사학위논문을 조사한 결과 Table 4와 같이 총 6편의 석사학위논문과 2편의 박사학위논문이 선정되었다.

이들 석·박사학위논문 중 중요하다고 판단되는 박사학위논문 2편과 석사학위논문 1편을 선정하여 이에 수록된 외국의 지목 분류 체계에 관한 내용을 요약하여 소개하면 다음과 같다.

손세원은 “한국의 지목운용실태에 관한 연구”(1997)

라는 박사학위 논문에서 아시아 몇 개국을 제외하고는 지목을 사용하지 않고 용도지역제를 사용하여 토지를 관리하기 때문에 토지이용분류에 대하여 연구하였음을 밝히고 ‘외국의 토지분류 연구 동향’표를 제시하였다.²¹⁾

전효중은 “한국 지목분류체계에 관한 실증적 연구”(1998)라는 박사학위 논문에서 지목을 사용하는 나라가 한국·일본·대만 등 아시아 국가 중 몇 개 국가만이 사용하고 있고 외국에서는 거의 사용하지 않기 때문에 본 연구에서는 국내의 연구동향으로는 지목을, 외국의 연구동향으로는 토지이용분류를 중점적으로 하여 고찰하였음을 밝히고, ‘외국의 토지분류 연구 동향’표를 제시하였다.²²⁾

Table 3. Foreign Land Category Classification System(2nd Introduction)

Source : Ryu, BC, 2001, *The Newest Cadastral Science*, Seoul, Gunwoong Publishing Co. p.427. ; pp.462~463. ; p.478.

Division	Germany (Lower Saxony)	Japan	Taiwan	Korea
Statutes and Related Articles	Unknown ²⁰⁾	Enforcement Decree of the Real Estate Registration Act Article 3 Code of Cadastral Survey Work Rules Article 29	Land law Article 2	Spatial Information Management Act Article 67
Main Category	8 Land Categories	-	4 Land Categories	-
Subclass	64 Land Categories	23 Land Categories	36 Land Categories	28 Land Categories

Table 4. Master's and Doctoral thesis related to Land Category Classification System

Source : <https://www.nanet.go.kr> : <http://www.nl.go.kr> : <http://www.lxcti.or.kr>(2019년 3월 4일 검색).

Year	Researcher	Title	Degree Awarding Organization
1997	Shon SW.	A Study on the operation and management of Land Category System in Korea,	Thesis for Doctor degree, Graduate School, Dankook Univ.
1998	Juan, HJ.	An Empirical Study on the System of Land Category in Korea,	Thesis for Doctor degree, Graduate School, Kyonggi Univ.
2004	Kim, JM.	A Study on the Improvement of Land Category System,	Thesis for Master degree, Graduate School of Industry, Myongji Univ.
2005	Park, EG.	An Improving Method of Korean Land Category System,	Thesis for Master degree, Graduate School of Urban Science, Univ. of Seoul.
2005	Lee BJ.	A Study on the improvement of the cadastral information classification	Thesis for Master degree, Graduate School, Univ. of Seoul.
2012	Bae GH.	Improvement plan of the cadastral land classification system to build three dimensional cadastral space	Thesis for Master degree, Graduate School of Environment Pusan National Univ.
2012	Kim GN.	A study on problems and improvements of current land category system	Thesis for Doctor degree, Graduate School of Public Administration, Chonnam National Univ.
2013	Park, JP.	A Study on the Improvement of Land Category System, through Analyzing Disagreements between Land Categories on Record Title and Real Land Categories,	Thesis for Master degree, Graduate School of Real Estate, Hansung Univ.

이어서 박을기는 “한국 토지 지목제도 개선 방안에 관한 연구”(2005)라는 석사학위 논문에서 독일은 8개 종목의 대분류와 64개 종목의 소분류로, 일본은 23개 종목으로, 대만은 4개 종목의 대분류와 36개 종목의 소분류로 구분하는 지목 분류 체계를 제시하였다.²³⁾

2.5.3. 연구논문 등에 수록된 외국의 지목 분류 체계

지목 분류 체계에 관한 내용이 수록되었을 것으로 예상되는 일반 연구논문과 보고서 등을 조사한 결과 Table 5와 같이 총 15편이 선정되었다.

이들 연구논문 중 중요하다고 판단되는 외국의 지

Table 5. Research paper related to Land Category Classification System

Source : <https://www.nanet.go.kr> : <http://www.nl.go.kr> : <http://www.lxcti.or.kr>(2019년 3월 4일 검색).

Year	Researcher	Title	Registered Journal
1975	Lee BR. & 4 others	Cadastral System Comparative Study Inspection Report	Ministry of Interior
1986	Ryu BC.	Land Administration of the Republic of China	Journal of Cadastre (Vol.132), Korea Cadastral Survey Corp.
1987	Lee WM.	A Study on Rational Reconstruction of Current Land Category Classification	Journal of Cadastre (Vol.142~143), Korea Cadastral Survey Corp.
1991	Kim SJ.	A Study on Improvement Plan by Reclassification of Land Category	Korean Society of Public Administration
1997	Lee JW. Kim JS.	Legislative maintenance plan of the Land Category System,	Korea Legislation Research Institute.
2005	Choi CI	A Study on the Improvements to set up a Land Category	Journal of the Korean Society of Cadastre(Vol.21, No.2)
2005	Kim YG. Lee SB.	A Study on the Improvement of the Cadastral Land Classification System for Introduce 3D Cadastre	Journal of the Korean Society of Cadastre(Vol.21, No.2)
2006	Shin SH. & 2 others	study of land category system improvement	Journal of the Korean Cadastre Information Association(Vol.8, No.1)
2006	Lee MK.	A Study on Model Development and Role Expansion Plan of Land Category System	Korea Real Estate Analysis Association. Journal of KREAA (Vol.12, No.1)
2007	Korea Real Estate Analysis Association.	A Study on the Improvement of Land Category System	Korea Cadastral Survey Corp. Cadastral Research Institute
	Nam YG. & 2 others	A Study on the Improvement of the Land Category Classification System by Analysis of Land Reconnaissance	Journal of the Korean Society of Cadastre(Vol.23, No.2)
2009	Yoon JD. & 3 others	An Examination of the Cadastral System and its Efficient Adjustment	Journal of the Korean Society of Cadastre(Vol.25, No.2)
2013	Shin S.W. & 4 others	A Study on Land Category System of Domestic and Foreign Country,	Journal of Cadastre(Vol.43, No.1), Korea Cadastral Survey Corp.
2014	Kim YS. Ji JD.	A Study on the Improvement of the Current Land Category System in Korea for Introducing 3D Cadastre	Journal of the Korean Cadastre Information Association(Vol.16, No.1)
2015	Lee CW. Kim J.	A Study on Categories of Land Use,	Journal of Cadastre & Land Informatix(Vol.370, No.45-1), Korea Cadastral Survey Corp.

목 분류 체계를 소개한 논문의 내용을 요약하면 다음과 같다.

우리나라 최초로 외국의 지목 분류 체계를 소개한 것은 이병래 외 4인이 『지적제도 비교연구 시찰보고

서』(1975)에서 독일은 총 16개 대분류와 52개 소분류의 지목으로 구분하여 지적공부에 등록하고 있다는 내용을 소개하였으며,²⁴⁾ 이어서 류병찬이 “중화민국의 토지행정”(1986)이라는 논문에서 대만은 총 4개

대분류와 21개 소분류의 지목으로 구분하여 등록하고 있다는 내용을 소개하였다. 당시 대만의 지목은 우리나라 보다 3개 지목이 적었는데, 과수원·공장용지·학교용지·운동장·유원지 등 5개 지목이 별도로 구분되지 않고, 유지(溜池)가 양어지(養魚池)와 지소(池沼)로, 임야(林野)를 임야와 원야(原野)로 구분하였다.²⁵⁾

이어서 이왕무는 “현행 지목분류의 합리적 재조정 에 관한 연구”(1987)라는 논문에서 원영희의 『지적학 원론』의 내용을 인용하여 독일은 16개 대분류와 52개 소분류의 지목으로, 일본은 3개 대분류와 23개 소분류의 지목으로, 대만은 4개 대분류와 26개 소분류의 지목으로 각각 분류하고 있다는 내용을 소개하였다.²⁶⁾

그리고 한국법제연구원의 『지목체계의 법제 정비 방안』(1997)에서 일본은 「부동산등기법」 제79조제2항을 근거로 부동산등기법 시행령(1960.8.5. 정령 제 228호) 제3조의 규정에 의하여 23개 소분류의 지목으로, 대만은 「토지법」 제2조의 규정에 의하여 4개 대분류와 36개 소분류의 지목으로, 독일은 51개 소분류의 지목으로 각각 구분하여 지적공부에 등록하고 있다고 서술하였으며,²⁷⁾ (사)한국부동산분석학회의 『지목체계 현실화 방안 에 관한 연구』(2007)에서는 한국법제연구원의 내용과 동일하나 일본의 경우 「부동산등기법」과 부동산등기법 시행령 이외에 ‘지목조사요령(1967.2.18.)’을 추가하였다.²⁸⁾

그 후 2000년대 중·후반에 지목 분류 체계에 관한 연구논문이 다수 발표되었으나 대부분의 논문이 외국의 지목 분류 체계에 관한 내용은 원영희의 『지적학 원론』을 바탕으로 한국법제연구원의 『지목체계의 법제 정비방안』 및 류병찬의 『지적학』 등에서 소개한 내용과 유사한데, 이는 해당 국가에서 지목 분류 체계에 관한 관련법령을 개정하지 않고 오랫동안 동일한 규정과 절차에 따른 지목 분류 체계를 유지하고 있기 때문인 것으로 분석되었다.

이상 외국의 지목 분류 체계에 관한 선행 연구의 분석 결과 우리나라와 유사한 지목 분류 체계를 채택하

여 지목을 지적공부에 등록·공시하고 있는 국가는 한국을 포함하여 독일·일본·대만 등 4개 국가로 한정되어 있다.

3. 국내외 지목체계 운영 실태 연구에 관한 새로운 시각

대한지적공사에서 발간한 학술지 『지적』(제43권 제1호)에 수록된 “국내외 지목체계 운영 실태 연구”라는 과제의 논문은 “세계 여러 나라의 지목체계 합리화와 관련된 노력을 조사하고 평가해 우리나라의 지목체계 개선을 위한 시사점을 도출하는데 연구목적이 있다.”라고 제시하였으나,²⁹⁾ 지목에 관한 내용은 우리나라의 지목에 관한 선행연구 6건의 제목과 간략한 내용 및 독일의 지목체계 5단계를 포함한 일본·대만 등 3개국의 지목 수 이외에는 서술되어 있지 않고, 일부 사실과 전혀 다른 내용이 서술되어 있다고 판단되어 이에 대한 새로운 시각을 제시하고자 한다.

3.1. “등록선후의 원칙이나 사용목적 추종의 원칙은 근본원칙이라고 할 수 없다.”는 지적에 관한 시각

“지목의 설정방법으로 일필일목, 주지목 추종 및 일시적·임시적 용도 사용시 지목변경 불가 규정 등의 내용이 있으며, 과거 거론되었던 등록선후의 원칙이나 사용목적 추종의 원칙은 삭제되었거나 법령 해석의 당연한 결과로 근본원칙이라고 할 수 없다.”³⁰⁾고 서술하였다.

그러나 등록선후의 원칙은 지적공부에 이미 등록된 도로·철도용지·하천·제방·구거 등의 지목이 등록 후 소유자 등의 행위로 인하여 용도가 중첩될 때에는 먼저 등록된 토지의 사용 목적 또는 용도에 따라 지목을 존치하여야 한다는 기본원칙을 말한다.

그리고 사용목적 추종의 원칙은 도시계획·토지구획정리·농지개량·공업단지조성사업 등의 공사가 준

공되어 새로이 지적공부에 등록할 토지는 필지별로 사용목적에 따라 지목을 설정하여야 한다는 기본원칙을 말한다.

여기서 사용목적이란 사업의 주체인 시·도지사 또는 시장·군수·구청장 및 공공기관 등에서 추진하고 있는 사업계획상 확정된 장래의 용도를 의미한다.

이러한 원칙에 따라 택지조성을 목적으로 시행한 토지구획정리사업지구 내에 있는 각 필지의 지목은 실제로 건축물이 건축되어 있지 않더라도 대(垓)로 설정하여야 하며, 도시계획법령에 의하여 공원·학교용지·종교용지·체육용지 등으로 지정된 필지의 지목은 실제로 공원이 조성되어 있지 않았거나 학교·종교·체육 시설 등이 설치되어 있지 않더라도 그 지정목적에 부합하도록 지목을 설정하여야 한다.

등록선후의 원칙과 사용목적 추종의 원칙은 토지조사사업을 추진하여 근대적인 지적제도를 창설한 1910년대부터 전국의 모든 지적소관청에서 일관되게 준수하고 있는 기본원칙으로 토지이동 신청에 관한 법규와 도시개발사업 등의 착수·변경·완료신고 등에 관한 관계부처의 지침과 질의회시 및 각종 문헌을 통하여 이미 충분히 인정된 원칙이라고 할 수 있다.

만약에 토지구획정리사업지구 내에 있는 각 필지의 지목을 구획정리사업 완료 당시의 실제 현황에 따라 지목을 설정한다고 가정한다면 해당 구획정리사업 등을 원활하게 추진할 수 없을 뿐만 아니라 지목 설정에 관한 질서가 무너져 혼란을 불러오고 많은 관원과 민원이 초래될 것이다.

근대적인 지적제도 창설 후 100여년이 넘도록 지적소관청에서 평온하게 지켜왔으며, 지금까지 이에 관하여 문제가 제기된 적이 전혀 없는 기본원칙을 지적관계 법령에 명문규정이 없다고 하여 이를 부정하는 것은 매우 부적절하다.

「민법」은 동산에 대한 점유는 공신력을 인정하고 있으나 부동산에 대한 등기는 「부동산등기법」에 명문규정은 없으나 판례와 학설 모두가 공신력을 인정하

지 않고 있으며,³¹⁾ 등기관이 등기신청서를 심사하는데 있어서 「부동산등기법」에 명문 규정은 없으나 실질적 심사주의가 아닌 등기절차상의 적법성 여부만을 심사하게 하는 형식적 심사주의를 채택하고 있다는 것이 등기 분야 전문가의 주장이며 판례도 이를 인정하고 있는 것과 같이³²⁾ 지적관계 법령에 등록선후의 원칙과 사용목적 추종의 원칙에 관한 명문 규정이 없더라도 1세기 이상 다툼 없이 평온하게 지켜온 기본원칙을 부정하는 것은 있을 수 없는 일이다.

따라서 지목 분류제도의 도입 배경과 발전 연혁 및 특성 등을 조사 분석한 후 새로운 시각에서 지목의 설정원칙에 관하여 논하여야 할 것이다.

3.2. “영국의 지적행정과 지목의 발전과정, 용도지목 체계” 등에 관한 시각

“FIG 회원국의 지목 운영 실태 및 지목 체계에서 영국의 지적행정, 지목의 발전과정, 용도지목 체계 등을 소개하고 토지이용과 토지피복은 2006년 발표한 전국 토지이용 자료 체계(NLUD 4.4)가 가장 최근의 지목체계이다.”라고 서술하였으며, ‘토지이용’과 ‘토지피복’은 ‘지목’과는 전혀 다른 제도임에도 이를 동일한 지목으로 서술하였고, 결론에서 영국 정부는 부수상실(ODPM)을 중심으로 수십 년에 걸쳐 농림부·환경부·국토교통부 등과 민간 전문가까지 참여하는 범부처적으로 지적행정합리화 사업을 추진하고 있다.³³⁾고 서술하였다.

그러나 영국은 지적도와 지적부, 즉 지적도부(地籍圖簿)를 작성하는 전통적인 지적제도가 없어 「토지등기법」(LRA ; Land Registration Act)과 토지등기규칙(LRR ; Land Registration Rules)에 의하여 등기제도만을 운영하는 특수한 시스템을 갖고 있는 국가로써, 지적도부를 작성하지 않기 때문에 근본적으로 지번·지목·면적 등을 등기부에 등기할 수 없으며, 지적행정조직도 설치되어 있지 않고, 지목 자체가 없기 때

문에 지목의 발전과정은 더욱더 논할 수 없다.

이미 영국에는 지적관련 행정조직과 지적도와 지적부, 즉 지적도부를 작성하는 전통적인 지적제도가 없는 특수한 등기제도를 갖고 있다는 사실이 밝혀진 바 있다.³⁴⁾ 그리고 영국에는 지적제도가 없다는 사실을 재검증하기 위하여 이 논문을 작성하면서 영국 중앙정부의 등기청(HMLR Head Office)에 직접 질의한 결과 다음과 같이 ① 영국은 지적제도가 없으며, ② 경계는 일반경계를 채택하고 ③ 권리의 범위를 나타내는 도면은 영국의 지도제작 기관인 육지측량부의 지도를 사용한다는 답변을 받았다(“There is no cadastral system as such. The extent of each title is registered with general boundaries. Ordnance Survey is the mapping organization for the United Kingdom, and HMLR prepares each title plan using the Ordnance Survey Map.”)³⁵⁾

그러나 “국내외 지목체계 운영 실태 연구”라는 논문과 일부 연구보고서에 마치 영국에서도 지적행정이 이루어지고 지목을 구분하여 등록 관리하고 있는 것처럼 사실과 괴리된 내용을 서술하여³⁶⁾ 많은 독자들에게 혼란을 초래하고 있다.

따라서 영국의 지적관련 제도와 등기제도 등을 깊이 있게 조사 분석한 후 새로운 시각에서 영국의 지적관련 제도에 관하여 논하여야 할 것이다.

3.3. “독일의 지목 구분과 토지이용 운영 실태” 등에 관한 시각

위의 연구논문 “2.2.3. 독일의 토지이용 운영 실태”에서 독일의 지목 체계는 5단계의 구조라고 서술하고, 논문 <표 8>의 제목을 ‘독일 지목의 1단계와 2단계’로, <표 9>의 제목을 ‘독일 지목분류 체계 일부’라고 표기하였으며, 5단계의 지목 체계 개정 내용은 ① 1단계 지목영역 4개, ② 2단계 지목그룹 26개, ③ 3단계 지목류 (미상), ④ 4단계 지목류 하위분류 1단계 130개, ⑤ 5

단계 지목류 하위분류 2단계 154개이나, 4단계가 5단계로 구성되는 30개 경우를 제외하면 총 254개의 세분류를 가지고 있다. 그리고 지목그룹은 필수 분류체계지만 지목류나 지목류 하위체계는 반드시 분류되어야 하는 것도 아니며, 체계적 순서대로 분류되어야 하는 것도 아니라고 서술하고, 이용자의 목적에 따라 다양한 형태의 상위 구조를 만들 수 있다는 점이 장점이다.³⁷⁾라고 서술하였다.

그러나 토지이용 운영 실태와 지목은 엄연히 구분되는 별개의 제도임에도 제목은 ‘토지이용 운영 실태’로, 내용은 ‘지목 체계’에 관한 사항을 서술하여 어느 것이 맞는지 혼란스러울 뿐만 아니라 선행연구에서 독일의 지목은 총 8개의 대분류와 64개의 소분류로 구분하고 있음을 확인하였음에도 불구하고 언제, 어느 기관에서, 어느 규정에 의하여, 왜 5단계의 구조로 개정하였는지에 관한 내용이 서술되어 있지 않다.

그리고 5단계 지목류 하위분류 2단계까지 부동산지적부에 등록 공시하여야 하는지의 여부와 지목을 이용자의 목적에 따라 수시로 상위 구조를 신설할 수 있는지의 여부, 특정 주제만 적용하는지 아니면 전국적으로 통일되게 적용하는지의 여부 등에 관한 내용이 서술되어 있지 않다.

따라서 독일의 ‘5단계 지목의 개정 내용’을 구체적으로 조사 분석한 후 새로운 시각에서 독일의 지목 구분과 토지이용에 관하여 논하여야 할 것이다.

3.4. “각 나라별 지목체계 비교”표에 관한 시각

위의 연구논문에서 “우리나라의 지목 수를 토지이용의 소분류 28개로 구분하여 지목과 토지이용을 동일한 내용으로 분류하고, 이를 영국·스위스·EU·독일·미국 등의 토지이용과 토지피복 등의 분류 체계와 동일시하여 Table 6과 같은 각 나라별 지목 체계 비교표³⁸⁾를 제시하였다.

비교 대상 국가 중에서 우리나라의 28개 지목을 토

Table 6. Comparing the Land Category System of Each Country

Source : Shin, SW. & 4 others, 2013, *A Study on Land Category System of Domestic and Foreign Country*, Journal of Cadastre(Vol.43, No.1), Korea Cadastral Survey Corp. p.154.

Division		Korea	England	Swiss	EU	Germany	USA	
Land Category System		Separation of Land Use and Land Cover	Separation of Land Use and Land Cover	Mixture of Land Use and Land Cover	EU Statistical Office: Separation of Land Use and Land Cover (LUCAS)	Land Use	Mixture of Land Use and Land Cover	
					EU Environment Agency: Land Cover (CLC)			
Land Use	Section	-	13	Group 70	-	8	Section : 9 Group : 37	
	Group	28	41			254		
Land Cover	Section	7	10					
	Group	41	32					

Note: The contents of Table 6 may differ from the original author's intentions due to translation.

지이용 소분류로 구분하고, 독일은 위에서 5단계의 개정 내용으로 ① 1단계 지목영역 4개, ② 2단계 지목그룹 26개, 세분류 총 254개로 분류한다고 서술하고 이를 토지이용으로 대분류 8개와 소분류 254개로 제시하여 지목에 관한 내용을 의미하는 하는 것인지 아니면 토지이용에 관한 내용을 의미하는 것인지 불분명하며, 비교 대상 6개 국가가 모두 지목 분류 체계를 갖고 있는 것으로 서술하였다.

그러나 ‘지목’과 ‘토지이용’ 및 ‘토지피복’은 이를 규정한 관련법규와 제도의 설립 목적 및 용도도 다르고 관장하는 중앙부처와 이를 집행하고 관리하는 일선 기관과 조직도 서로 상이한데 이를 동일선 상에 놓고 수평적인 비교를 하는 것은 적절하지 않으며, 영국·스위스·EU·미국 등의 국가에서도 모두 지목제도를 채택하여 운영하고 있는 것으로 오해할 수 있고, 토지이용 및 토지피복을 모두 동일한 지목 체계로 혼동할 수도 있다.

우리나라의 경우 지목(Land Category)에 관한 사항은 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법규에 의하

여 국토교통부 국토정보정책관이, 토지이용(Land Use)에 관한 사항은 국토의 계획 및 이용에 관한 법규에 의하여 국토교통부 국토정책관이, 토지피복(Land Cover)에 관한 사항은 토지피복지도 작성지침³⁹⁾에 의하여 환경부 정보화담당관이 각각 관장하고 있다.

따라서 ‘지목’과 ‘토지이용’ 및 ‘토지피복’에 관한 근거 법령과 제도 설립의 목적·운영상황 등을 조사 분석한 후 새로운 시각에서 각 나라의 지목체계에 관한 비교를 논하여야 할 것이다.

4. 결론

이상 “국내외 지목체계 운영 실태 연구에 관한 새로운 시각”이라는 제목으로 국내외 외국의 지목에 관하여 일부 불합리한 부분과 사실과 괴리되게 서술한 내용을 조사 제시하였다.

이를 요약하면 첫째, 등록선후의 원칙이나 사용목적 추종의 원칙은 삭제되었거나 법령해석의 당연한 결과로 근본원칙이라고 할 수 없다는 부적절한 주장

을 하였으며 둘째, 영국의 지적행정, 지목의 발전과정, 용도지목 체계 등에 관하여 사실과 괴리된 내용을 서술하였고 셋째, '지목'과 '토지이용' 및 '토지피복'은 전혀 다른 제도임에도 이를 동일한 지목으로 서술하여 이에 관한 새로운 시각을 제시하였다.

대부분의 국가에서 주민을 등록 관리하기 위한 호적제도와 주민등록제도가 있듯이 국토를 등록 관리하기 위한 지적제도와 등기제도를 설립하여 운영하고 있다. 이는 국민의 신분사항과 재산사항을 등록 관리하는 매우 중요한 국가의 양대(兩大) 제도로서, 급격한 변화 없이 영속적으로 운영하여야 하는 특수성이 있다. 지적제도와 등기제도는 부동산물권(不動產物權)중 하나인 소유권을 등록·공시하기 위한 국가의 기본제도로써 국가가 멸망할 때까지 존속되어야 하는 오랜 역사와 전통을 갖고 있는 고도의 전문성을 요구하는 국가의 고유 사무이다.

따라서 부동산물권의 공시방법을 개선하기 위해서는 먼저 국민의 공감대를 형성한 후 지적제도와 등기제도의 법적 안정성을 유지하면서 상호 연계하여 급격한 변화 없이 제도개선이 이루어져야 하기 때문에 지번·지목·경계·면적 등 지적공부의 등록정보에 관한 규정을 수시로 개정할 수 없는 특수성이 있다.

특히 지목은 소유권을 등록·공시하기 위한 기본정보의 하나로서 국민의 재산권에 직접적으로 영향을 미치는 매우 중요한 정보로 지적 관련법령과 부동산 등기법령의 규정에 의하여 국가의 공적 장부인 지적공부와 등기부에 등록·공시하는 정보이다.

우리나라는 1950년에 「지적법」[시행 1950. 12.1.] [법률 제165호, 1950.12.1.]을 제정한 후 25년 만인 1975년에 「지적법」 제1차 전부개정[시행 1976. 4.1.] [법률 제2801호, 1975.12.31.]을 하여 21개 지목에서 24개 지목으로 확대하였으며, 그 후 26년 만인 2002년에 「지적법」 제2차 전부개정[시행 2002.1.27.] [법률 제6389호, 2001. 1.26.]을 하여 24개 지목에서 28개 지목으로 확대하여 오늘에 이르기까지 20년 가까이

지목에 관한 규정을 개정하지 아니하고 동일하게 운영하고 있다.

일본은 1960년에 부동산등기법 시행령(1960. 8.5. 정령 제228호)을 제정하고 제3조에 지목을 23개 종목으로 구분하도록 규정한 후 60년 가까이 동일하게 운영하고 있으며, 대만은 1946년에 토지법(중화민국 35년 4월 29일, 국민정부수정공포 전문247조)을 전문개정하고 제2조에 지목을 4개 대분류와 36개 소분류로 구분하도록 규정한 후 70년이 넘도록 동일하게 운영하고 있어 지적제도의 특수성과 지목의 중요성을 입증하고 있다.

이와 같은 '지목'을 '토지이용' 및 '토지피복'과 동일선 상에서 수평적인 비교를 하였는데, '토지이용'과 '토지피복'은 지적공부의 등록 대상이 될 수 없으며, 등기부의 등기 대상도 아니다. 또한 이들을 규정한 관련법령과 관장하는 중앙부처도 다르고 이를 집행하고 관리하는 일선 기관과 조직도 서로 다르다는 사실을 인식하여야 한다.

앞으로 지목 분류 체계에 관한 현실을 정확하게 조사 분석하고, 이를 바탕으로 지목 분류 체계의 개선을 위한 합리적인 대안이 제시되길 기대하며, 향후 연구 과제로 독일과 대만의 지목 분류 체계의 연혁을 깊이 있게 분석하여 우리나라 지목 분류 체계의 개선에 참고할 것을 제안한다.

-
- 주 1. 통감부 재정감사청. 1907.5.27. 재무주보(제11호). pp. 546~547.
 - 주 2. 류병찬. 2017(b). 지적사(제2전정판). 서울. 부연사. p. 376.
 - 주 3. 문헌마다 "지목 분류, 지목 구분, 지목체계, 지목 분류 체계, 지목 구분 방법" 등 다양하게 표현하고 있어 이미 발표된 논문 제목을 제외하고는 앞뒤 문맥으로 보아 문제가 없다고 판단되는 경우에는 모두 "지목 분류 체계"로 서술하였다.
 - 주 4. 원영희. 1979. 지적학원론. 서울. 홍익출판사. p.143.
 - 주 5. 손세원. 1997. 한국의 지목운용실태에 관한 연구. 단국대학교 대학원. 박사학위논문. pp.17~18.
 - 주 6. 전효중. 1998. 한국 지목분류체계에 관한 실증적 연구. 경기대학교 대학원. 박사학위논문. p.32.

주 7. 손세원. 1997. 앞의 논문. pp.45~56.
 주 8. 전효중. 1998. 앞의 논문. pp.34~38.
 주 9. 대법원. 2004.4.22. 선고. 2003두9015 전원합의체 판결.
 주 10. 원영희. 1979. 앞의 책. pp.145~146.
 주 11. 원영희. 1972. 해설지적학. 서울. 보문출판사. pp. 103~104.; 원영희. 1979. 앞의책. pp.161~162.
 주 12. 이왕무. 1987. 현행 지목분류의 합리적 재조정에 관한 연구. 지적(제142~143권). 대한지적공사. p.55.; 이준우. 김정순. 1997. 지목체계의 법정정비방안. 한국법제연구원. p.8.; 김정민. 2004. 지목제도의 개선에 관한 연구. 명지대학교 산업대학원. 석사학위논문. p.15.; 박을기. 2005. 한국 토지 지목제도 개선방안에 관한 연구. 서울시립대학교 도시과학대학원. 석사학위논문. p.13.; (사)한국부동산분석학회. 2007. 지목체계 현실화 방안에 관한 연구. 대한지적공사 지적연구원. p.1.; 이춘원. 김진. 2015. 지목분류체계에 관한 연구. 지적과 국토정보(통권 제370호. 제45권 제1호). pp.32~33.
 주 13. 류병찬. 2006. 최신지적학(제1전정판). 서울. 건웅출판사. pp.223~226.; 류병찬. 2017(a). 앞의 책. pp.255~257.
 주 14. 류병찬. 2017(b). 앞의 책. p.376.
 주 15. 대한지적공사. 2005(a). 지적문화 유산. p.38.; 대한지적공사. 2005(b). 한국지적백년사. p.808.; 이규철. 2010. 대한제국기 근대적 측량의 도입과 측량도면의 성격. 건축역사연구(제73호). 한국건축역사학회. p.199.
 주 16. 서울역사박물관. 2015. 한성부 지적도. p.5.
 주 17. 원영희. 1979. 앞의 책. pp.155~160.
 주 18. 독일의 지적사무는 주정부의 사무이기 때문에 주정부에서 독자적으로 입법을 할 수 있어 주마다 지적관련 법령이 서로 다르다.(류병찬. 2017(a). 지적학(제2전정판). 서울. 부연사. p.510.)
 주 19. 류병찬. 2001. 최신지적학. 서울. 건웅출판사. p.427.; pp.462~463.; p.478.(독일의 지목 분류 체계에 관한 사항은 본 논문을 작성하면서 일부 보완하였다.)
 주 20. 1999년에 독일 니더작센 주의 내무성 측량 및 지적국장 한스 크눙(Hans Knoop) 박사로부터 자료를 제공 받았으나 출처를 확인할 수 없다.
 주 21. 손세원. 1997. 앞의 논문. pp.76~77.
 주 22. 전효중. 1998. 앞의 논문. pp.41~42.; pp.52~53.
 주 23. 박을기. 2005. 앞의 논문. pp.25~32.
 주 24. 내무부. 1975. 지적제도 비교연구 시찰보고서. pp. 84~86.
 주 25. 류병찬. 1986. 중화민국의 토지행정. 지적(통권 제 132호). 대한지적공사. pp. 24~25.
 주 26. 이왕무. 1987. 앞의 논문, pp.55~57.
 주 27. 이준우. 김정순. 1997. 앞의 책. p.24.; p.26.; p.30.; p.32.
 주 28. (사)한국부동산분석학회. 2007. 지목체계 현실화 방안에 관한 연구. 대한지적공사 지적연구원. pp. 69~73.
 주 29. 신승우 외 4인. 2013. 국내외 지목체계 운영 실태 연

구. 지적(제43권 제1호). 대한지적공사. p.142.
 주 30. 신승우 외 4인. 2013. 앞의 논문. p.144.
 주 31. 권용우. 2001. 물권법. 서울. 법문사. p.59.; 조재영. 2008. 부동산공시제도의 개선방안에 관한 연구. 박사학위논문. 한양대학교 대학원. pp.143~ 144.
 주 32. 법원공무원교육원. 2017. 부동산등기실무. p.5.
 주 33. 신승우 외 4인. 2013. 앞의 논문. pp.144~147.; pp. 154~155.
 주 34. 류병찬. 2001. 앞의 책. p.136.
 주 35. Sue Knowles. 2019.4.13. Business Manager. Chief Land Registrar's Office. HM Land Registry Head Office. United Kingdom.
 주 36. 신승우 외 4인. 2013. 앞의 논문. pp.144~147.; 국토교통부. 2018. 공간정보 관리법전문개정 및 법제도 정비를 위한 연구. pp.27~28.
 주 37. 신승우 외 4인. 2013. 앞의 논문. pp.149.~150.
 주 38. 신승우 외 4인. 2013. 위의 논문. p.154.
 주 39. 토지피복지도 작성지침(시행 2013.4.19.) [환경부훈령 제1036호, 2013.4.19., 제정은 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제2조 제10호(지도) 및 같은 법률 시행령 제4조(수치주제도의 종류) 별표 1의 18항 토지피복지도를 근거로 제정되었다. ([http:// www.law.go.kr/2019.6.7.](http://www.law.go.kr/2019.6.7))

참고문헌

References

- 김정민. 2004. 지목제도의 개선에 관한 연구. 명지대학교 산업대학원. 석사학위논문.
 Kim JM. 2004. *A Study on the Improvement of Land Category System*. Thesis for Master degree. Graduate School of Industry. Myongji Univ.
 내무부. 1975. 지적제도 비교연구 시찰보고서. Ministry of Home Affairs. 1975. *Inspection report of comparative study on Cadastral System*.
 대법원. 2004.4.22. 선고. 2003두9015 전원합의체 판결. Supreme Court. 2004.4.22. Sentence. 2003 Du9015 Power agreement adjudication.
 대한지적공사. 2005(a). 지적문화 유산. Korea Cadastral Survey Corp. 2005(a). *Cadastral Cultural Heritage*.
 대한지적공사. 2005(b). 한국지적백년사. Korea Cadastral Survey Corp. 2005(b). *The 100*

- years history of the Korean Cadastral System.*
- 류병찬. 1986. 중화민국의 토지행정. 지적(통권 제130호~132호). 대한지적공사.
- Ryu BC. 1986. Land Administration of Taiwan. *Journal of Cadastre(Vol.130~132)*. Korea Cadastral Survey Corp.
- 류병찬. 2001. 최신 지적학. 서울. 건웅출판사.
- Ryu BC. 2001. *The Newest Cadastral Science*. Seoul. Gunwoong Publishing Co.
- 류병찬. 2017(a). 지적학(제2전정판). 서울. 부연사.
- Ryu BC. 2017(a). *Cadastral Science(2nd Edition)*. Seoul. Buyonsa.
- 류병찬. 2017(b). 지적사(제2전정판). 서울. 부연사.
- Ryu BC. 2017(a). *Cadastral History(2nd Edition)*. Seoul. Buyonsa.
- 박을기. 2005. 한국 토지 지목제도 개선 방안에 관한 연구. 서울시립대학교 도시과학대학원. 석사학위논문.
- Park EG. 2005. *An Improving Method of Korean Land Category System*. Thesis for Master degree. Graduate School of Urban Science. Univ. of Seoul.
- 박진평. 2013. 공부지목과 현실지목 불일치 분석을 통한 지목제도 개선방안에 관한 연구. 한성대학교 부동산대학원. 석사학위논문.
- Park JP. 2013. *A Study on the Improvement of Land Category System. through Analyzing Disagreements between Land Categories on Record Title and Real Land Categories*. Thesis for Master degree. Graduate School of Real Estate. Hansung Univ.
- 법원공무원교육원. 2017. 부동산등기실무. Training Institute for Court Officials. 2017. *Real Estate Registration Practice*.
- (사)한국부동산분석학회. 2007. 지목체계 현실화 방안에 관한 연구. 대한지적공사 지적연구원.
- Korea Real Estate Analysis Association. 2007. *A Study on the Improvement of Land Category System*. Korea Cadastral Survey Corp. Cadastral Research Institute.
- 서울역사박물관. 2015. 한성부 지적도. Seoul Museum of History. 2015. *Hansungbu Cadastral Map*.
- 손세원. 1997. 한국의 지목운용실태에 관한 연구. 단국대학교 대학원. 박사학위논문.
- Shon SW. 1997. *A Study on the operation and management of Land Category System in Korea*. Thesis for Doctor degree. Graduate School. Dankook Univ.
- 신승우 외 4인. 2013. 국내외 지목체계 운영 실태 연구. 지적(제43권 제1호). 대한지적공사.
- Shin SW. and 4 others. 2013. A Study on Land Category System of Domestic and Foreign Country. *Journal of Cadastre(Vol.43, No.1)*. Korea Cadastral Survey Corp.
- 원영희. 1972. 해설지적학. 서울. 보문출판사.
- Won YH. 1972. *Commentary Cadastral Science*. Seoul. Bomoon Publishing Co.
- 원영희. 1979. 지적학원론. 서울. 홍익출판사.
- Won YH. 1979. *Principles of Cadastral Science*. Seoul. Hongik Publishing Co.
- 이규철. 2010. 대한제국기 근대적 측량의 도입과 측량도면의 성격. 건축역사연구(제73호). 한국건축역사학회.
- Lee KC. 2010. Introduction of modern surveying and character of surveying plan of Korean Empire Period. *Study on the History of Architecture(Vol.73)*. Korea Association for Architecture and History.
- 이왕무. 1987. 현행 지목분류의 합리적 재조정에 관한 연구. 지적(제142~143권). 대한지적공사.

- Lee WM. 1987. A Study on Rational Reconstruction of Current Land Category Classification. *Journal of Cadastre (Vol.142 ~143)*. Korea Cadastral Survey Corp.
- 이준우, 김정순. 1997. 지목체계의 법제정비방안. 한국 법제연구원.
- Lee JW, Kim JS. 1997. *Legislative maintenance plan of the Land Category System*. Korea Legislation Research Institute.
- 이춘원, 김진. 2015. 지목분류체계에 관한 연구. 지적과 국토정보(통권 제370호, 제45권 제1호). 대한지적공사.
- Lee CW, Kim J. 2015. A Study on Categories of Land Use. *Journal of Cadastre & Land Informatix(Vol.370, No.45-1)*. Korea Cadastral Survey Corp.
- 전효중. 1998. 한국 지목분류체계에 관한 실증적 연구. 경기대학교 대학원. 박사학위논문.
- Juan, HJ. 1998. *An Empirical Study on the System of Land Category in Korea*. Thesis for Doctor degree. Graduate School. Kyonggi Univ.
- 통감부 재정감사청. 1907.5.27. 재무주보(제11호). Tonggambu Financial Inspection Agency. 1907.5. 27.. *Financial weekly bulletins (Vol.11)*.

2019년 10월 02일 원고접수(Received)
2019년 10월 23일 1차심사(1st Reviewed)
2019년 11월 13일 2차심사(2st Reviewed)
2019년 12월 07일 게재확정(Accepted)

초 록

한국의 현행 지목 분류 체계로는 복잡하고 다양하게 사용하는 토지의 이용 현황을 정확하게 지적공부에 등록할 수 없다. 따라서 우리나라 지목 분류 체계 개선을 위한 시사점을 도출하기 위하여 2013년에 신승우 외 4인이 '국내외 지목체계 운영 실태 연구'라는 논문을 발표하였다. 이 논문은 6개국의 '지목'과 '토지이용' 및 '토지피복'을 동일선 상에서 비교하고, 일부 사실이 아닌 내용이 서술되어 있어, 이에 관한 새로운 시각을 제시하였다. 앞으로 독일·일본·대만의 지목 분류 체계에 관한 이해를 바탕으로 합리적인 대안이 제시되길 기대하며, 향후 연구 과제로 독일과 대만의 지목 분류 체계의 변천 역사를 연구하여 한국의 지목 분류 체계 개선에 참고할 것을 제안한다.

주요어 : 지목, 지목 분류 체계, 토지이용, 토지피복