



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

한국의 국가주도 농지전용 연구
: 1980년대 이후 농정의 변화와
국가의 개발행위를 중심으로

제주대학교대학원

사회학과

이 태 영

2022년 8월

한국의 국가주도 농지전용 연구

: 1980년대 이후 농정의 변화와
국가의 개발행위를 중심으로

지도교수 김도균

이태영

이 논문을 사회학 석사학위 논문으로 제출함

2022년 6월

이태영의 사회학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 서영표 

위 원 백영경 

위 원 김도균 

제주대학교 대학원

2022년 6월

A study on the state-led conversion of
farmland in South Korea

: Focusing on changes in the agricultural policy
and the state's development activities since the 1980s

Taeyoung Lee

(Supervised by professor Dokyun Kim)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Master Arts

2022. 6.

This thesis has been examined and approved.

Committee Chair, Young-Pyo Seo, Prof. of Sociology

Committee Member, Young-Gyung Paik, Prof. of Sociology

Committee Member, Dokyun Kim, Prof. of Sociology

Department of Sociology

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

국문 초록

이 논문은 한국에서 1980년대 중반 이후 농지전용이 급증하게 된 원인과 2000년대 이후에도 농지전용의 규모가 줄어들지 않고 지역적으로 확대되는 이유를 설명한다.

농지전용 현상의 원인에 대해 분석하는 연구는 드물다. 기존의 연구들은 산업입지 측면에서 농지의 활용을 분석하거나 무분별한 농지전용의 부작용인 난개발 문제를 해결하기 위해 제도적 대안을 제시하는 차원에서 논의를 진행하였다. 그리고 농지전용의 원인에 대해서는 도시화에 따른 불가피한 현상으로 이해하거나, 제도와 정책의 미비에 따른 문제로 인식하였다. 본 연구는 이와 같은 접근들이 한국 농지전용의 특징을 설명하지 못하며, 농지전용의 원인을 규명하는 인과적 분석이 될 수 없다는 문제의식에 입각하여 논의를 전개한다. 이 글은 한국 농지전용의 특성을 설명하고, 그 원인을 규명하기 위해서는 국가라는 행위자의 역할과 그 역할의 변화를 고찰해야 한다고 주장한다. 한국의 농지전용은 도시화에 따른 자연스러운 현상이거나 국가의 제도와 정책이 미비해 만들어진 시장 주도적인 현상이 아니라 재정이 취약한 국가가 산업화와 도시화 과정에서 선택한 특수한 전략에 의한 국가주도적 현상이라는 것이 본 연구가 주장하는 바이다.

본 연구는 이러한 관점에서 국가주도성이 형성되고 변화된 양상을 추적하기 위해 역사사회학적인 분석을 통해 국가주도 농지전용 현상을 다룬다. 이는 시간의 개념이 들어가지 않은 기존의 연구들이 통계적 방법론에 의존해 농지전용 현상의 주요 행위자를 포착하지 못한 한계에 대처하기 위함이다. 본 연구는 1980~90년대와 2000년대 이후 두 시기를 중심으로 국가의 통치전략과 국토개발 정책, 농업정책, 토지개발 정책의 변화를 종합하고, 이를 통해 한국 농지전용 현상의 원인을 설명한다. 정부 문서, 언론 보도, 국회 회의록, 대통령 발언 등 자료를 활용하였다.

1980년대는 국가주도적인 농지전용이 급증한 시기이다. 80년대 국가의 통치전략은 경제자유화 중심으로 재편되었고, 이러한 구조적 변화의 영향을 받아 농업

정책도 변화한다. 경제적 비교우위론의 강조는 농업 생산을 지지하는 정책의 축소로 이어지고, 이는 농지의 농업생산 용도로의 보존을 국가의 우선적인 목표에서 배제하는 변화로 연결된다. 본 연구는 1980년대 경제자유화 전략이 개입한 한국 농정의 전환을 국가주도 농지전용 급증의 조건이 형성된 중요한 계기로 주목한다.

1980년대 들어 국가는 정당성의 위기에 대처하기 위해 적극적으로 주택 공급 문제를 해결해야 하는 상황에 놓이게 되었으며, 70년대 토지개발 과정에서 발생한 개발이익 사유화 문제의 해결 역시 중요한 과제로 대두되었다. 따라서 환지방식에서 매수방식으로 토지개발 방식이 변화하였고, 이러한 변화를 통해 국가는 전면매수에 의한 택지공급을 통해 주택 공급량을 확대하는 동시에 국가의 대리기관인 개발공사로 개발이익을 환원하여 도시건설의 재원을 확보한다. 중요한 것은 재정이 취약한 국가가 개발행위를 지속하기 위해서는 환원될 개발이익의 창출이 필요했다는 것이다. 국가에 의한 농지보전의 의지가 약화된 80년대 조건에서 개발이익을 극대화할 수 있는 방안으로서 농지전용을 통한 도시의 건설과 확장이라는 특수한 국가주도적 개발행위가 형성되었다고 볼 수 있다.

2000년대 이후 농지전용은 국가균형발전이라는 통치전략을 통해 지역적으로 확대된다. 농업 생산을 지지하는 정책의 축소와 농지보전 명분의 약화, 개발이익을 창출하는 국가주도적 토지개발이라는 80년대 형성된 경향성은 국토균형발전을 통해 견고해진다. 그리고 그 과정에서 농지전용의 규모는 유지되며, 지역적으로 확산되는 특성을 보인다.

이러한 분석을 통해 한국 농지전용의 실질적 주체가 국가라는 사실을 확인할 수 있다. 1949년 농지개혁을 통해 경자유전(耕者有田)의 원칙이 수립되었지만, 자유주의 농정과 개발이익 창출을 전제로 한 토지개발 정책의 전개는 농지를 국가가 동원하기 쉬운 미개발된 저렴한 토지로 만들었다. 국가는 농지전용을 통해 재정을 최소화하며 도시를 건설했으며, 이는 재정이 취약한 국가가 축적과 정당성의 위기를 극복하기 위해 선택한 특수한 방법이었다.

주제어 : 농지전용, 농지개혁, 국토개발, 자유주의 농정, 개발이익, 공영개발, 택지개발촉진법, 국가균형발전

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경과 문제의식	1
2. 연구대상과 연구질문	4
1) 연구대상	4
2) 연구질문	9
3. 기존 연구 검토	10
4. 연구대상의 구체화와 연구의 분석틀	16
1) 연구대상의 특성과 시기 구분	16
2) 연구의 분석틀	17
5. 연구방법	21
II. 농지개혁과 국토개발의 제도화	22
1. 근대적 토지제도와 영세자작농주의의 확립	22
2. 국가주도 산업화와 성장주의 국토개발정책의 도입	24
3. 재정 최소화 토지개발 수단으로서 구획정리사업의 전개	26
4. 소결	28
III. 1980년대 국가주도 농지전용의 급증	30
1. 국가주도 산업화에서 경제자유화로	30
2. 자유주의 농정과 농지유동화	34
1) 자유주의 농정의 도입	35
2) 영세자작농주의의 해체와 농지유동화 정책	37
3) 효율적 토지공급 방안으로서 농지전용	40

3. 개발이익 창출의 원리와 농지전용의 증가	43
1) 개발이익 사유화에서 개발이익 재투자로	44
2) 택지개발촉진법 제정과 개발공사를 통한 토지개발	48
3) 공영택지개발의 본격화와 국가주도 농지전용의 증가	52
4. 소결	56
IV. 국가균형발전과 농지전용의 지역적 확산	59
1. 국가균형발전의 전면화	59
2. 지역개발 농정과 농지보전 정책의 약화	63
1) 국가균형발전과 지역개발 농정의 강화	64
2) 지역개발 농정의 작동방식	66
3) 개발주의적 농업정책의 강화와 농지보전 정책의 약화	69
3. 공영개발의 지역화와 농지전용의 지역적 확산	70
1) 공영개발 작동방식의 지역화	71
2) 도시건설을 통한 국가균형발전의 실행	76
3) 국가균형발전 전략의 지속과 농지전용의 지역적 확산	80
4. 소결	83
V. 결론	85
1. 연구요약	85
2. 연구의 함의와 한계	86
참고문헌	89
Abstract	97

표 목 차

<표 I-1> 1974-2020년 농지전용 허가면적 및 용도	4
<표 I-2> 1994년 이후 농지전용 허가면적 상위 5개 지역	7
<표 I-3> 10년 단위 연평균 농지전용 허가량	13
<표 I-4> 국토종합개발계획 상 토지공급 전망	15
<표 I-5> 한국 농지전용 현상의 시기적 구분	17
<표 I-6> 국가주도 농지전용의 형성과 확대	20
<표 III-1> 1970~2000년 한국 농업 및 농촌 변화 추이	38
<표 III-2> 제1차~제3차 국토종합개발계획 농지 정책 비교	41
<표 III-3> 1970~1995년 연도별 주택보급률 추이	45
<표 III-4> 1979~2009년 토지공사 사업실적	50
<표 III-5> 분당, 일산 신도시 예정지 토지 현황	55
<표 IV-1> 박정희 정권과 노무현 정권의 불균형/균형발전 정책 노선 비교 ...	61
<표 IV-2> 노무현 정부 농업·농촌 종합대책 목표	65
<표 IV-3> 농업정책 주요 법률의 제정 추이	67
<표 IV-4> 농지전용 의제 법률 제정 시기	69
<표 IV-5> 지역개발공사 설립현황(설립시기 순)	72
<표 IV-6> 지역 개발공사 시기별 설립 수	74
<표 IV-7> 혁신도시 건설 개요	76
<표 IV-8> 국가균형발전 관련 특별법 농지전용 의제 현황	78
<표 IV-9> 2004~2008년 대규모 개발사업 관련 농지 편입 현황	80

그림 목 차

<그림 I-1> 1974-2020년 농지전용 허가면적 추이	6
<그림 I-2> 1994~2020년 지역(5개 권역)별 농지전용	9
<그림 I-3> 한국 도시화율 변화 추이(1960-2020년)	12
<그림 I-4> 연구의 분석틀 : 국가주도 농지전용의 증가와 확대	17
<그림 III-1> 1979~2009년 토지공사 사업실적	51

I. 서론

1. 연구의 배경과 문제의식

2021년 ‘LH 한국토지주택공사’의 임직원들이 내부 정보를 이용하여 신도시 개발 부지의 토지를 미리 구입해둔 사실이 적발되어 사회적으로 큰 논란이 있었다. 이른바 ‘LH 사태’가 법적으로 문제가 된 이유는 LH 임직원들이 ‘농지법’을 위반한 정황이 있었기 때문이다.¹⁾ 한국 농지제도는 경작을 하는 자가 농지를 소유할 수 있는 ‘경자유전의 원칙’에 근거를 두고 있다. LH 사태가 구체적으로 농지법 위반 사안으로 사법적인 영역에 다뤄지게 된 것은 경작을 하지 않는 비농민이 경자유전의 원칙을 어기고 농지를 소유했기 때문이다. 그렇다면 농민이 아닌 자가 농지를 소유하는 이유는 무엇일까? 여기에는 특정 목적으로 농지의 전용(轉用)을 예상해 지가상승을 기대한 부동산 투기의 맥락이 작동한다고 볼 수 있다. 즉, LH 사태가 사회적으로 문제가 된 것은 임직원들이 내부 정보를 활용해 개발이 예상되는 지역의 농지를 농지법을 위반하면서까지 소유하여 개발이익을 사적으로 취하려 했기 때문이다. 본 연구는 LH 사태와 같은 사회 문제의 뒷면에서 작동하는 농지전용 현상을 분석적으로 검토하고, 그 원인을 규명하는 것을 목적으로 한다.

농지전용은 농지를 농업생산과 농지개량 이외의 용도로 사용하는 것을 말한다. 한국의 농지제도는 농지를 전용하기 위해서는 국가의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있다.²⁾ 농지전용 허가제가 도입된 것은 1972년 ‘농지의 보전 및 이용에 관한 법률’(이하 농지보전법)이 제정된 시점이며, 1994년 농지보전법을 통합하는

1) 2022년 3월 경찰 발표에 따르면 전체 수사대상이 된 6,081명 중 농지투기로 인한 수사가 1,693명(27.8%)로 가장 많은 비중을 차지했다(한겨레 2022년 3월 21일 “LH 수사 1년…현직 의원·가족 13명 포함 공직자가 전체 10%”).

2) ‘농지법’에 의하면 농지전용이란 “농지를 농작물의 경작이나 다년생식물의 재배 등 농업생산 또는 대통령령으로 정하는 농지개량 외의 용도로 사용하는 것”을 말한다(농지법 제2조제7호). 농지법은 농지전용을 하려는 자는 “대통령령이 정하는 바에 따라 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 한다”고 정하고 있다(농지법 제34조).

형태로 농지법이 제정된 이후 농지전용은 농지법에 의거해 허가되고 있다.

농지보전법 제정으로 농지전용 허가제가 도입 된 이래³⁾ 1974년부터 2020년까지 전용이 허가된 농지의 면적은 총 487,178ha로 이는 제주도 면적의 2.6배, 서울 면적의 8배 수준이다. 이를 연간 평균 면적으로 계산하면 매년 서울 면적의 24%에 해당하는 14,651ha의 농지가 타용도로 전환되어 이용된 것이며, 이 중 93%인 454,186ha는 연간 농지전용 면적이 10,000ha를 넘어선 1990년 이후 전용되었다.

농지전용은 어떤 문제를 야기할까? 우선 농지전용은 농지면적 감소로 이어진다. 1970년 약 2,298,000ha에 달했던 한국의 농지는 2021년 약 1,547,000ha로 줄어들었다. 약 751,000ha의 농지가 줄어든 것이다. 이는 다른 용도로의 전용과 유희지의 증가 때문이다. 또한, 농지의 전용은 한국 부동산 투기 문제와도 연관된다. 도시용지에 비해 저렴한 농지는 택지나 공장부지 등으로 전용되는 과정에서 지가가 상승하는데, 지가상승을 기대하여 농지를 소유하는 현상은 한국의 부동산 투기 현상을 강화한다(김홍상, 1998; 최혁재, 2003). 앞서 언급한 LH 사태가 대표적인 사례이다.

한국의 농지전용 현상에는 두 가지 특징이 관찰된다. 첫째, 1980년대 초반까지 연간 1,000~2,000ha 규모로 허가된 농지전용 면적이 1985년 이후 그 증가세가 가시화되기 시작해 1990년 연간 10,000ha 이상의 농지가 전용되기에 이른다는 점이다. 둘째, 인구의 이동을 기준으로 한 도시화가 더 이상 진행되지 않게 된 2000년대 이후에도 농지전용 허가면적 규모는 유지될뿐더러 연간 농지전용 면적이 급격하게 증가하는 시기도 존재한다. 특히 농지전용 양상에 있어 2000년대 이후 주목해야 할 특징은 기존에 수도권과 경상권에 집중되어 있던 농지전용이 전국적으로 확대된다는 점이다.

농지전용 현상이 발생하는 원인에 대한 기존의 접근은 크게 두 가지 가설을 따른다. 첫째, 경제성장 과정에서 급증하는 도시용지와 산업용지를 조달하기 위해 농지전용은 불가피한 선택이었다는 가설이다. 이러한 접근은 농지전용의 불가피성을 주장하며 농지의 농외용도의 활용이 농지의 이용 효율을 높이고 농촌지역의 개발과 활성화에 기여하는 효과가 크다고 주장하는 근거로 활용된다(박석두·채광석, 2013).

3) 농지전용과 관련된 기록 역시 농지보전법 제정 이후 시점부터 생성되었다.

또 다른 가설은 농지전용이 국가 차원의 계획 부재 혹은 제도의 미비에 따라 발생했다는 접근이다. 계획의 부재와 제도의 미비를 농지전용의 원인으로 지목하는 가설은 경지면적 감소와 농촌지역 난개발을 농지전용이 초래하는 문제로 주목하며 농지전용 문제의 해결을 위해 계획적이고 효율적인 농지전용 관리를 주장한다. 이는 농지전용을 지가요인이 작동하는 시장주도적인 현상으로 이해하고 국가의 개입을 통해 문제를 해결해야 한다는 주장으로 연결된다.

그러나 이와 같은 접근들은 한국 농지전용의 특징적인 양상을 설명하고 그 원인을 이해하는데 충분한 설명을 제공하지 못한다. 우선 농지전용이 도시화에 따른 불가피한 현상이라는 가설은 한국의 도시화가 기존의 도시지역을 활용하지 않고 농지전용을 통해 도시를 급격하게 확장한 이유를 설명하지 못한다. 이는 대규모 택지개발과 신도시 건설과 같은 한국 도시화의 특수성을 반영하지 않은 설명이다. 또한, 이러한 접근은 도시화율의 증가가 정체하기 시작한 2000년대 이후에 농지전용이 전국적으로 확대되는 이유를 규명하기 어렵다.

계획의 부재와 제도의 미비를 농지전용의 원인으로 주목하는 가설의 경우 농지전용이 급증하게 된 맥락에 작동한 국가의 전략을 살피지 못한다. 농지전용은 국토개발계획 등 국가의 공인된 계획에 의해 예정된 토지공급 방안이었다. 농지전용 관련 규제 완화 조치 역시 국가의 계획과 무관하지 않다. 이러한 설명은 계획의 부재를 농지전용의 원인으로 설정하였기 때문에 농지전용이 급증하는 시점에 작동한 국가의 계획과 제도의 변화를 포착하지 못할 가능성이 높다.

본 연구는 농지전용의 원인을 다루는 기존의 두 가지 가설이 한국 농지전용의 특징을 설명하는데 부족하다는 점에 착안해 농지전용 현상에 작동하는 국가의 행위자성을 연구주체로 삼는다. 즉, 기존 가설의 한계를 극복하기 위해 본 연구가 제시하는 새로운 가설은 농지전용이 국가주도적인 현상이라는 것이며, 국가주도성이 작동하는 방식의 변화가 농지전용 현상의 원인을 설명할 수 있다는 것이다. 본 연구는 농지전용의 국가주도성을 설명하기 위해 국가 통치전략 및 국토개발 정책의 변화, 농업정책의 변화, 그리고 토지개발 정책의 변화를 연구의 분석틀로 활용한다. 농지전용 현상을 야기하는 구조적 요인으로서 국가 통치전략 및 국토개발 정책의 변화와 농업정책의 변화에 주목하고, 농지전용 현상에 직접적으로 관여하는 정책 변수로서 토지개발 정책의 변화를 고찰할 것이다. 이를 통해

농지전용 현상에서 국가주도성이 작동하는 방식을 입증하고 그 변화의 양상을 추적할 것이다.

2. 연구대상과 연구질문

1) 연구대상

본 연구가 주목하는 첫 번째 사회현상은 1980년대 중반 농지전용 급증이다. 1980년대 초반까지 농지전용 허가량은 크지 않았다. 아래 <표 I -1>은 1974년부터 2020년까지의 농지전용 허가면적과 그 용도를 정리한 표이며, <그림 I -1>은 동일한 데이터를 그래프로 그려서 그 추이를 가시화한 것이다. 연간 2,000ha 미만에 머무르던 농지의 허가전용량은 1985년 2,000ha를 넘은 뒤 매년 큰 폭으로 상승해 1990년 10,000ha를 초과했으며, 1990년 이후 현재에 이르기까지 10,000ha 미만의 농지가 전용된 시점은 9,883ha의 전용이 허가된 2000년이 유일하다.

<표 I -1> 1974-2020년 농지전용 허가면적 및 용도

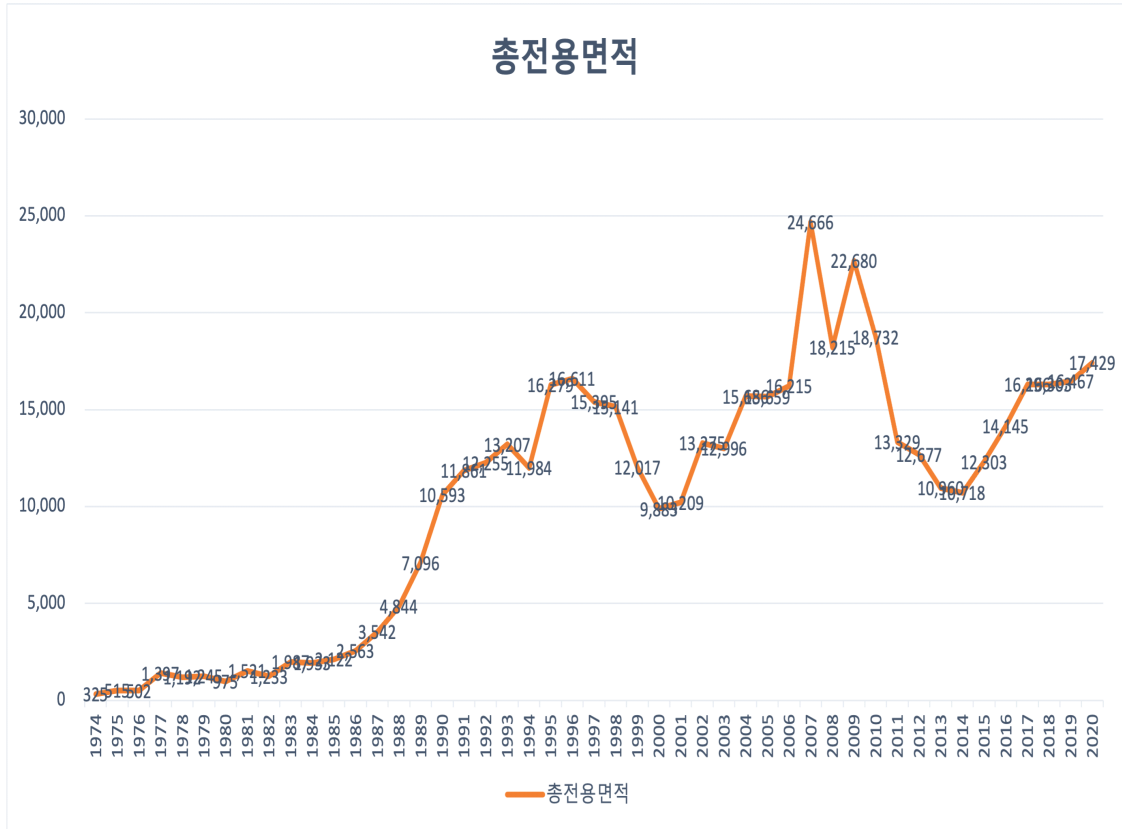
(단위: ha)

연도	총전용 면적	공공 시설	주택시설	광·공업 시설	농·어업 시설	학교시설	기타
1974	325	174	50	13	49	15	24
1975	515	130	47	13	35	15	275
1976	502	343	45	19	29	25	41
1977	1,397	549	38	65	70	68	607
1978	1,192	178	274	183	146	30	381
1979	1,245	265	324	201	85	156	214
1980	975	242	264	125	30	47	267
1981	1,521	987	165	49	29	65	226
1982	1,233	519	174	49	28	136	327
1983	1,987	1,205	255	88	74	105	260
1984	1,933	762	585	145	32	89	320
1985	2,122	1,266	296	200	50	61	249

1986	2,563	1,171	910	101	159	101	121
1987	3,542	2,191	286	485	177	79	324
1988	4,844	2,481	1,165	224	252	47	675
1989	7,096	3,169	1,885	923	503	113	503
1990	10,593	4,402	2,229	2,415	593	72	882
1991	11,861	4,801	2,882	1,730	1,744	110	594
1992	12,255	6,065	1,465	1,325	2,300	64	1,036
1993	13,207	5,398	1,482	1,148	4,112	97	970
1994	11,984	3,495	1,722	1,382	3,701		1,684
1995	16,279	5,252	2,352	1,675	4,687		2,313
1996	16,611	5,421	2,787	1,602	4,282		2,519
1997	15,395	5,862	2,839	1,920	2,365		2,409
1998	15,141	9,253	2,080	1,114	1,566		1,128
1999	12,017	6,481	1,442	1,054	1,712		1,328
2000	9,883	4,059	1,742	1,142	1,581		1,359
2001	10,209	4,838	1,277	1,048	1,706		1,340
2002	13,275	5,857	1,971	1,471	2,172		1,804
2003	12,996	5,613	2,491	1,114	1,793		1,985
2004	15,686	6,887	3,804	915	1,783		2,297
2005	15,659	7,396	2,340	862	2,245		2,816
2006	16,215	5,593	3,517	1,334	2,442		3,329
2007	24,666	11,961	3,949	2,249	1,570		4,937
2008	18,215	8,369	2,424	2,490	893		4,039
2009	22,680	9,427	2,632	5,370	849		4,402
2010	18,732	7,603	4,378	2,766	768		3,217
2011	13,329	6,321	1,828	1,789	669		2,722
2012	12,677	5,061	3,076	1,617	669		2,254
2013	10,960	4,608	1,858	1,298	643		2,553
2014	10,718	3,950	2,311	1,198	597		2,662
2015	12,303	4,647	2,706	1,401	618		2,931
2016	14,145	4,764	3,554	1,852	775		3,200
2017	16,296	5,432	3,213	2,293	619		4,739
2018	16,303	4,278	2,315	1,847	547		7,316
2019	16,467	5,015	2,849	1,429	522		6,652
2020	17,429	6,097	2,392	2,335	663		5,942

* 1994년 이후 학교시설은 공용시설에 포함
(농림축산식품부 자료)

<그림 I -1> 1974-2020년 농지전용 허가면적 추이



(농림축산식품부 자료)

농지전용의 용도별 허가 양상은 농지가 어떤 목적으로 전용되어 사용되었는지 보여주는 지표이다. 농지의 전용 용도 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 공공시설이다. 1974년부터 2020년까지 기간 동안 전용된 농지 487,178ha 중 41%가 공공시설 부지로 이용되었으며, 17.4%가 주택시설로, 11.5%가 공업시설, 10.9% 농업용시설로 이용되었다. 이 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 공공시설 부지의 전용인데, 이는 공용·공공용 시설 및 공익시설, 도로 등 사회간접자본(SOC) 건설에 주로 농지가 이용되었음을 보여주는 지표이다.

본 연구가 주목하는 또 다른 양상은 2000년대 이후 농지전용의 규모가 유지되며 공간적으로 확산되는 현상이다. 1990년대 후반 한국의 이촌향도 현상은 종료되었다(임형백, 2013: 121)고 평가된다.⁴⁾ 그런데 이촌향도가 더 이상 인구이동의

4) 그러나 본 연구를 통해 확인할 수 있듯이 1990년대 이후에도 한국의 도시화 경향은 지속되었으며, 특히 수도권과 광역권 대도시 중심의 도시화 뿐 아니라 기업도시, 혁신도시 등 국가 주도적

주된 경향이 아니게 된 시점 이후에도 농지는 꾸준히 전용되었다. 이와 관련하여 주목할 것은 농지전용이 전국적으로 확산되는 양상이다. 2000년대 초반까지 농지 전용 허가면적은 수도권과 경상권에 집중되어 있었으나 2000년대 중반 이후 충청권, 전라권의 농지전용 역시 급증하기 시작했다. 가장 극적으로 증가한 해는 2007년으로 24,666ha의 농지가 한해동안 전용되었으며, 2010년까지 매년 18,215ha(2008년), 22,680ha(2009년), 18,732ha(2010년)로 그 증가세가 유지되었다.

아래 표는 1994년 이후 농지전용 면적량 중 각 지역이 차지하는 비율을 정리하여 그 중 각 연도별 상위 5개 지역을 꼽은 것이다. 표를 통해 확인할 수 있는 사실은 크게 세 가지이다. 첫째, 2007년을 제외하고 항상 가장 많은 비율을 차지한 지역은 경기도이다. 둘째, 경기도를 제외하고는 충청남도와 경상남도, 경상북도가 차지하는 비율이 큰데, 그 중 경상남도와 경상북도는 2000년대 이후 그 비중이 줄어드는 경향을 보인다. 셋째, 2010년대를 넘어서면서부터 경기도의 비율이 10%대로 줄어들고, 다른 지역의 농지전용 면적이 차지하는 비율이 전체적으로 증가한다.

<표 I -2> 1994년 이후 농지전용 허가면적 상위 5개 지역

(단위: %)

연도	농지전용 허가면적 상위 5개 지역 (전국 전용 면적 대비 백분율)				
	1994	경기(25.04)	경남(14.98)	경북(11.70)	충남(11.49)
1995	경기(26.86)	경남(13.85)	충남(10.94)	강원(9.58)	경북(9.10)
1996	경기(28.08)	충남(14.74)	경남(9.71)	충북(9.53)	경북(9.13)
1997	경기(22.98)	충남(14.18)	경북(11.27)	경남(10.23)	충북(8.56)
1998	경기(23.82)	충남(13.71)	전북(12.27)	경북(11.98)	전남(11.49)
1999	경기(27.20)	전남(14.17)	충남(10.91)	경북(9.58)	경남(8.60)
2000	경기(30.86)	충남(10.37)	경북(9.91)	경남(8.90)	전남(7.96)
2001	경기(26.39)	충남(12.20)	전남(10.81)	충북(8.12)	경북(7.79)
2002	경기(33.05)	전남(16.23)	충남(9.63)	경남(7.78)	경북(6.67)
2003	경기(27.72)	충북(11.48)	충남(10.89)	경북(9.86)	전북(9.85)

인 도시건설 프로젝트에 의해 도시화 양상은 오히려 더 다양해졌다고도 볼 수 있다. 농지전용이 전국적으로 확산되는 양상은 이러한 경향을 잘 보여주는 사례이다. 따라서 이촌향도 현상의 변화된 양상에 대한 추적은 한국의 도시화를 설명하기 위해 필요한 과제라고 할 수 있다.

2004	경기(35.01)	경북(10.31)	경남(9.93)	충남(9.37)	전남(7.73)
2005	경기(33.29)	충남(11.90)	경북(7.85)	경남(7.25)	강원(7.13)
2006	경기(27.30)	충남(12.90)	강원(9.29)	경북(8.60)	전북(8.51)
2007	충남(25.44)	경기(23.79)	강원(8.31)	경남(7.48)	충북(7.27)
2008	경기(25.53)	충남(13.12)	충북(10.58)	전북(9.67)	경남(9.49)
2009	경기(20.64)	충남(14.05)	전남(11.67)	경북(11.65)	경남(10.29)
2010	경기(33.41)	전남(14.85)	충남(9.82)	경남(9.22)	경북(8.88)
2011	경기(18.58)	전남(14.74)	충북(13.71)	경북(13.53)	충남(10.39)
2012	경기(27.18)	경북(12.83)	경남(12.65)	충북(8.91)	충남(8.57)
2013	경기(22.76)	경남(14.92)	충남(12.57)	경북(12.01)	전남(9.43)
2014	경기(21.85)	경북(13.78)	경남(12.74)	충북(9.08)	충남(8.91)
2015	경기(25.00)	경남(14.80)	경북(12.79)	전남(9.49)	강원(7.95)
2016	경기(21.51)	경남(16.97)	경북(11.69)	충북(11.45)	전남(8.91)
2017	경기(19.78)	경남(14.53)	충북(11.06)	충남(10.55)	경북(10.22)
2018	경기(18.19)	경남(13.97)	충북(12.64)	전북(11.50)	충남(10.92)
2019	경기(20.24)	충남(19.36)	충북(11.44)	전남(11.27)	경북(10.79)
2020	경기(18.85)	충북(17.88)	충남(13.08)	경북(9.27)	전남(8.63)

(농림축산식품부 자료)

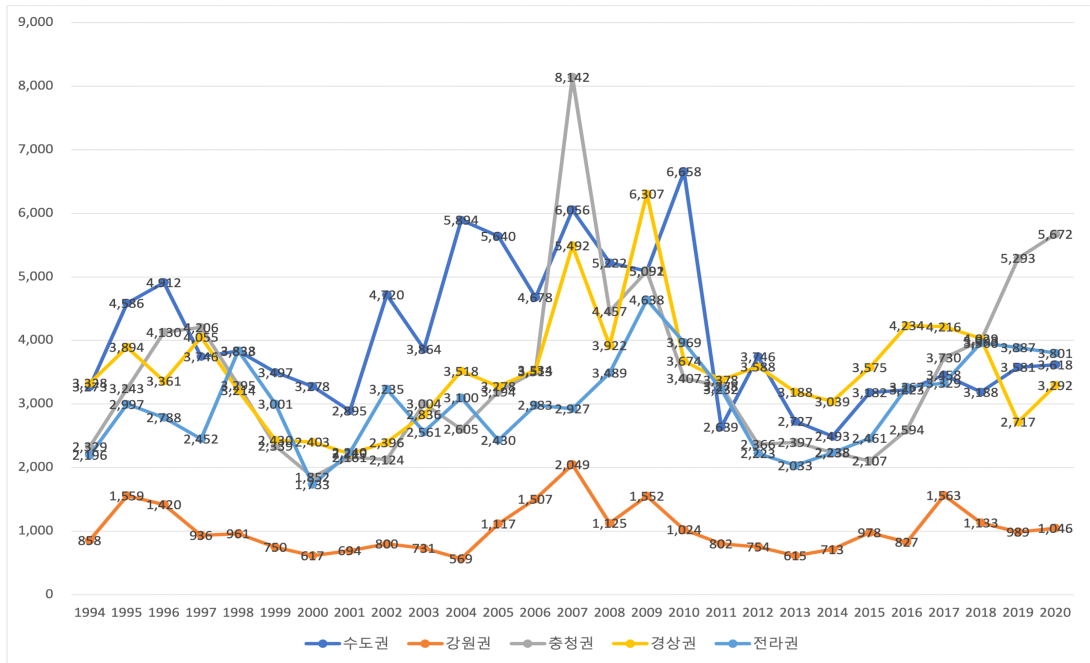
<그림 I -2>은 위의 내용을 좀 더 가시화하기 위해 같은 자료를 활용하여 한국의 국토를 5개 권역(수도권, 강원권, 충청권, 경상권, 전라권)⁵⁾으로 구분하고 1994년부터 2020년까지 전용된 농지 면적을 비교한 것이다. 그림을 통해서 확인할 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 2005년까지는 전반적으로 수도권의 농지전용이 가장 많았으며, 경상권의 농지전용이 그 뒤를 이었다. 둘째, 그러나 2006년 이후 충청권의 농지전용 면적이 급격히 증가하였으며, 2007년에는 충청권이, 2009년에는 경상권이 각각 수도권에서 허가된 농지전용 면적을 뛰어넘었다. 셋째, 전라권의 농지전용 허가 면적 역시 2006년 이후 함께 증가하였으며 2017년 이후에는 수도권의 농지전용량을 넘어서기 시작했다.

5) 본 연구가 지칭하는 권역별 행정구역은 다음과 같다.

- 수도권 : 서울특별시, 인천광역시, 경기도
- 강원권 : 강원도
- 충청권 : 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도
- 경상권 : 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 경상북도, 경상남도
- 전라권 : 광주광역시, 전라북도, 전라남도, 제주특별자치도

<그림 I -2> 1994~2020년 지역(5개 권역)별 농지전용 면적

(단위: ha)



(농림축산식품부)

이렇듯 2000년대 이후의 농지전용의 주요 특징은 지역적 확산 양상으로 수도권 점유율이 줄고, 다른 지역으로 농지전용 현상이 확대된 특징을 포착할 수 있다.

2) 연구질문

이상의 논의를 통해 정리한 연구대상에 관해 본 연구가 해결하고자 하는 질문은 다음과 같다.

첫째, 1980년대 후반 농지전용이 급증하는 원인은 무엇인가? 1970년대 들어 문제로 제기되기 시작했던 농지전용과 이에 따른 농지감소의 문제는 1980년대 중반 이후 양적으로 가시화되었다. 본 연구는 1980년대 중반 이후 농지전용이 급증한 현상의 원인에 대해 질문한다.

둘째, 2000년대 이후에도 농지전용 면적이 연간 10,000ha 이상 유지되는 이유는 무엇이며, 농지전용이 전국적으로 확대되는 이유는 어떻게 설명할 수 있는가?

본 연구는 인구 이동을 기준으로 하는 지표인 도시화율의 증가가 사실상 중단된 2000년대 이후에도 농지의 잠식이 지속되고 있는 현상에 주목한다. 그리고 농지전용의 규모가 줄어들지 않고 지속되는 원인을 규명하기 위해 해당 시기 농지전용의 특성을 분석하고, 그러한 특징 중 하나로서 농지전용이 전국적으로 확장되는 양상의 원인에 관해 질문하고자 한다.

3. 기존 연구 검토

농지전용에 관한 연구는 농지제도 관련 연구의 일환으로 1980년대 이후 꾸준히 이루어졌지만 주로 농지가격에 농지전용이 미친 영향이나 산업입지론 관점에서 공장의 개별입지에 관한 연구가 많고 농지전용의 원인을 중점적으로 분석한 연구는 드물다(박석두·채광석, 2013). 이는 그간 농지전용에 관한 연구가 주로 부동산 투기나 난개발과 같은 문제를 정책 집행 과정에서 발생한 부작용으로 이해하고 제도적 보완을 통해 부작용을 최소화하기 위한 목적으로 진행되었기 때문이다. 해방 이후 한국에서 부동산 문제는 늘 국가의 정치적 정당성을 위협하는 핵심적인 사안으로 다뤄졌고, 정부는 이를 시급하게 해결해야 했다. 정부가 바뀔 때마다 쏟아지는 부동산 대책은 이러한 경향을 잘 보여준다. 그 중 농지는 해방 직후 형성된 경자유전의 원칙이라는 규범으로부터 영향 받으면서 동시에 부동산 투기의 대상이 되는 자원으로 존재했기 때문에, 농지제도를 포함해 농지전용 현상에 관한 연구는 사회적으로 기민하게 요청되는 제도적 보완 요구에 응하는 것이 되었다. 본 연구는 이와 같은 기존의 접근과 거리를 두고, 농지전용의 원인에 관한 두 가지 가설을 중심으로 농지전용 현상을 다룬 기존 연구들을 재구조화하여 기존 연구의 함의 및 한계를 검토하도록 할 것이다.

우선 농지전용이 도시화에 따른 불가피한 현상이었다는 가설을 뒷받침하는 연구로는 한표환·박희정(1992)의 연구가 대표적이다. 해당 연구는 농업진흥지역제도가 도입되기 전 농지전용 양상을 32개 도시 사례의 다중회귀분석을 통해 분석하여 농지전용은 주택용지수요가 가장 중요한 변수임을 주장하였다. 한표환·박희

정의 연구에 따르면 대상이 된 32개 도시에서 농지전용에 영향을 미치는 가장 중요한 변수는 주택용지 수요이며, 인구 25만 명 이상 중도시의 경우 주택용지 수요와 공장용지 수요의 증가, 인구 10만~25만 명 도시의 경우 주택용지 수요와 공공용지 수요의 증가, 10만 명 미만 소도시의 경우 주택용지 수요의 증가가 농지전용에 영향을 미친다.

김정호(1993)의 연구도 농지전용의 불가피성을 전제한다. 김정호는 농지와 산림에 대한 전용 규제가 토지의 도시적 가치를 간과한 정책이라는 점을 지적한다. 특히 농지전용 규제가 산림에 대한 전용 규제가 엄격하기 때문에 도시용 토지의 수요를 산림전용으로 해결하려는 시도가 늘어나는 점을 비판하는데, 비판의 주요 논거로는 산림전용의 사회적 비용이 농지전용의 사회적 비용보다 크기 때문이라는 점을 든다. 이와 같이 농지전용의 현상을 연구하는 다수의 기존 접근들은 도시화에 따른 농지전용의 불가피성을 전제로 논의를 전개하는 경향이 있다.

농지전용의 원인으로 도시화에 주목하고, 도시화에 따른 농지전용의 불가피성을 강조하는 기술은 농지전용 현상의 원인을 규명하는 작업이라고 보기는 어렵다. 이러한 접근은 ‘참인 인과적 진술(true causal statement)’이 그 자체로 사회현상에 대한 인과적 설명이 될 수는 없다(윤 엘스터, 2020: 57)는 방법론적인 비판에 직면하게 된다. 농지전용이 도시용지 수요에 의해 진행되었다는 진술은 도시용지 수요를 독립변수로 하고 농지전용을 종속변수로 하는 추론을 제시하지만 이와 같은 진술은 구체적으로 농지전용이 1980년대 중반 급증하게 된 이유와 2000년대 이후에도 그 증가세가 줄어들지 않고 있고 있는 맥락을 설명할 수 없다. 게다가 도시용지 수요 부족이라고 하는 원인을 인용하는 것에 설명을 국한할 때 도시의 건설과 팽창에 대한 이해를 농지전용 현상을 설명하는 과정에서 배제함으로써 농지전용의 실질적 주체를 규명하는 작업을 수행할 수 없게 된다. 즉 농지전용의 불가피성을 강조하는 주장은 제한된 국토 자원의 조건 하에서 국가에 의한 토지수요량 추정이 적절한가 하는 질문과 추정자료에 근거한 수요량을 전량 새롭게 공급하는 방식의 토지수급 정책은 적절한가 하는 질문(김홍상, 1999)을 배제하는 오류를 범한다.

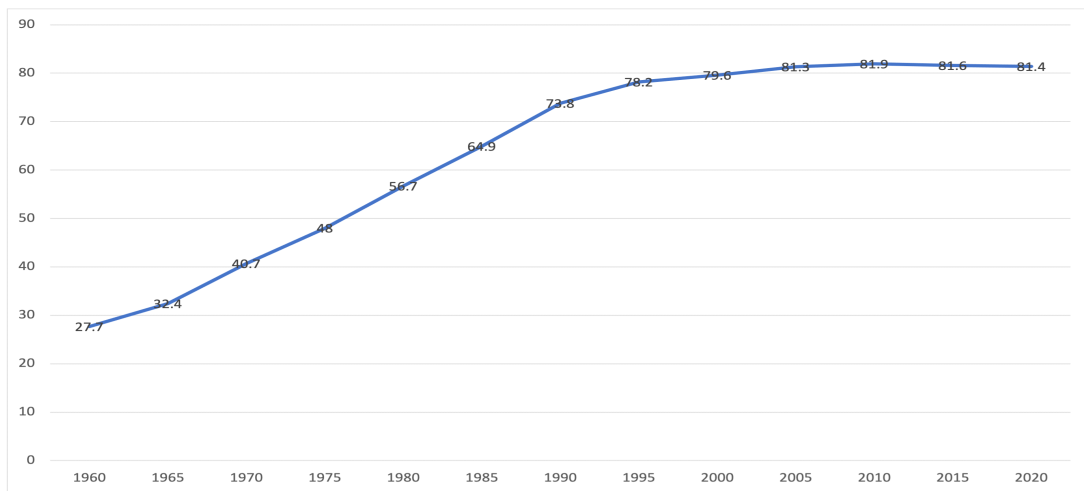
누락된 질문의 복원을 통해 도시화에 따른 농지전용의 불가피성을 강조하는 가설은 반박 가능하다. 국가에 의한 토지수요량 추정의 문제는 한국 도시화의 성

격과 결부된 사안이다. 국가에 의한 토지수요량 추정을 문제화하기 위해서는 도시가 어떤 필요에 의해 어떤 방식으로 건설되는지 다뤄야 한다. 한국 도시화의 특수성을 고려하지 않고 도시화를 인구의 도시 이주 현상이라고 단순화하면 인구의 도시 이주가 정체한 시점부터 도시의 장소적 팽창 역시 정체해야 한다. 그리고 이 같은 가설에 기댄다면, 도시의 장소적 팽창의 정체는 도시용지의 수요와 농지전용을 통한 토지공급에도 영향을 미치게 될 것이다. 즉, 도시화율 지표와 농지전용의 증가 사이에는 정비례 관계가 성립해야 하며, 도시화율이 정체한 시점부터 전용되는 농지의 면적도 정체하거나 감소해야 한다.

아래 <그림 I-3>은 통계청 자료를 토대로 1960년대 이후 5년 단위 한국의 도시화율 추이를 정리한 것인데⁶⁾, 1990년대 이후 도시화율의 증가세는 확실히 정체되기 시작했음을 확인할 수 있다.⁷⁾

<그림 I-3> 한국 도시화율 변화 추이(1960-2020년)

(단위: %)



(국가통계포털)

6) 도시화율은 전체인구 중 도시지역에 거주하는 인구 비율을 뜻한다. 도시화율 통계는 집계하는 기관에 따라 차이가 존재한다. 이는 도시의 경계를 어떻게 보느냐에 따라 차이가 발생하기 때문이다. 용도지역 상 '도시지역'을 기준으로 도시화율을 계산하기도 하는데, 이 경우 읍·면 지역에서도 택지개발을 통해 토지의 형질이 변경되면 이를 도시로 간주하는데, 이러한 계산법에 따르면 2020년 기준 한국의 도시화율은 90%를 넘은 것으로 확인된다.

7) 도시화는 '인구와 산업이 도시로 집중되는 과정과 그 결과'(임형백, 2013: 80)라는 점에서 도시화율이라는 지표는 산업화가 공간적 팽창에 미친 영향을 가늠할 수 있는 지표이기도 하다.

그렇다면 급격한 도시화라는 조건이 배제되었을 때 농지전용은 줄어들었을까? 그렇지 않다. 한국의 도시화를 증가세가 완화되기 시작한 1990년대 중반 이후에도 농지전용의 허가면적은 전혀 줄어들지 않았으며, 2000년대 이후에도 농지전용 현상은 지속된다. 10년 단위로 연평균 농지전용 허가량을 정리하면 <표 I-3>과 같다. 표를 통해 2000년대 이후 농지전용 허가량은 줄어들지 않았다는 사실을 확인할 수 있다.

<표 I-3> 10년 단위 연평균 농지전용 허가량

(단위: ha)

	1974-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2020
연평균 농지전용 허가량	879	3,743	13,463	16,833	14,062

(농림축산식품부 자료)

또한 국토개발을 위한 토지수요량을 전량 새롭게 공급하는 방식의 토지공급 방식을 문제화하는 작업(김홍상, 1999)을 통해 농지전용의 불가피성에 주목하는 가설을 비판적으로 검토할 수 있다. 1980년대 초반 서울의 주거지역에는 주택을 지을 수 있는 공한지가 약 2,000ha 가량 존재했으며, 1987년 건설부 조사에서도 서울에 약 2,645ha 규모의 빈 땅이 확인되었는데(임서환, 2002: 117), 이러한 땅들이 주택 공급 등 목적으로 사용되지 못한 것은 부동산 투기로 인한 지가상승 때문이었다. 당시 조사에 따르면 사용되지 않은 빈 땅들은 이미 장기적 지가상승을 기대하는 이들이 소유하고 있었는데, 소유자들은 나대지에 따른 중과세를 피하기 위해 이를 건재상, 테니스장, 체육시설물, 가건물 등의 용도로 사용하고 있었다(매경, 1987년 9월 30일 “서울에 ‘놀리고 있는 땅’ 800만평”).

둘째, 농지전용이 계획의 부재나 제도의 미비 때문에 발생하였다는 가설을 뒷받침하는 연구들이 있다. 박석두·채광석(2013)은 농지전용의 원인을 수요측 요인, 제도적 요인, 지가 요인, 입지 요인, 공급 측 요인(농업측 요인)이라는 다섯 가지 요인으로 분석한다. 이러한 분석은 수요측 요인과 연계하여 도시화 과정에서 농지의 전용이 선택된 이유로 지가 요인을 언급하고 있고 지가 요인의 작동

을 강화하는 것이 제도적 요인이라는 점을 지적한다는 점에서 계획 부재와 제도의 미비를 농지전용의 원인으로 지목하는 가설을 뒷받침하는 연구로 볼 수 있다. 박석두·채광석의 연구는 농지전용의 원인을 비교적 종합적인 관점에서 분석했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 이러한 접근 역시 농지전용이 왜 1980년대 중반 급증했는지 하는 이유를 규명하거나 2000년대 이후 농지전용의 전개 양상을 분석하는데 충분한 근거를 제공하지는 못한다. 특히 제도적 요인을 불로소득 환수 장치 부재와 같은 제도 부재 문제로 접근할 경우 오히려 농지 관련 규범이 점진적으로 제도화되는 현상 속에서 농지전용이 증가하는 이유를 잘 설명할 수 없다.

또한, 규제 완화와 같은 제도 변화 국면을 농지전용의 증가에 영향을 미친 직접적인 변수로 지목하는 연구들이 있다. 김정부·김태곤·김홍상(1998)은 농지전용 규제가 완화된 시점에 농지전용이 급증하는 문제에 주목해 이를 분석한다. 이러한 접근은 농지전용의 급증과 함께 문제가 되는 것은 유희농지의 확대이며, 이를 해결하기 위해 농지총량의 확보, 농지의 효율적 이용, 농지관리체계의 구축을 농지보전정책의 기본방향으로 제시한다.

최혁재(2003)는 기존의 농지문제와 관련된 연구들이 주로 농업생산성 차원에서 농지문제에 접근하는 점을 한계로 지목하며, 국토 전체의 종합적 관리 차원에서 농지를 이용하고 관리하는 방안을 찾는다. 이러한 분석에 따르면, 농지이용관리의 정책환경 변화 및 제도의 체계와 내용은 농업환경변화와 국토이용체계 개편이라는 변수로부터 모두 영향을 받는다. 최혁재(2003)는 이러한 문제의식에 기반하여 ‘농지의 농업적 이용과 비농업적 이용을 포괄한 계획적 이용’, ‘우량농지 중심의 보전과 여타 농지의 다양한 용도로의 활용’, ‘농지전용수요의 종합적·진단적 유도’를 새로운 농지이용관리의 전제가 되는 기본인식 사항으로 제시한다.

송미령(2003)은 새로운 국토계획체계를 검토하고 농촌계획에 적용하여 예상되는 문제를 진단하며, 이에 대한 개선방안을 제시한다. 2003년 2월 발표된 신국토구상은 ‘선(先)계획·후(後)개발체계 구축’을 국토관리의 중요한 방향으로 제시한다. 이러한 상황에서 농촌계획의 위상 정립은 중요한 과제가 된다. 특히, 도시와 농촌의 공간구성과 사회경제적 조건이 다르기 때문에 사업별로 분절화되어 있는 농촌계획을 농촌계획지구로 연결하여 토지이용계획에 포함하자고 제안한다.

이와 같은 연구들은 농지전용의 원인을 계획의 부재와 제도의 미비로 가정하

는 가설을 뒷받침한다. 이러한 접근은 농지전용을 지가요인이 주요하게 작동하는 시장주도적인 현상으로 이해하고 국가의 적절한 개입이 부족했다고 주장하는 입장을 취한다. 그러나 이는 국가 역시 지가요인과 직접적으로 연계될 수 있는 주체라는 점을 간과한 분석이라는 결정적인 한계를 지닌다. 이와 같은 주장은 농지전용의 규제 완화를 문제의 원인으로 지목하고 계획 형성이나 제도 정비와 같은 국가 개입에 의한 문제 해결을 촉구하지만 규제 완화의 주체 역시 국가였다는 점에서 모순적이다.

농지전용 현상은 계획이 부재하여 발생한 것이라고 보기 어렵다. <표 I-4>는 농지의 전용이 본질적으로 국가의 계획에 의한 것임을 말해준다. 국가는 계획적으로 농지를 전용해 토지를 공급하였으며, 이는 국가가 설정한 특정한 목표를 달성하기 위한 선택이었을 뿐더러 체제를 유지시키기 위한 전략이기도 했다.

<표 I-4> 국토종합개발계획 상 토지공급 전망

(단위: ha)

전용용도	2차국토종합개발계획 시기 (1982-1991년)			3차국토종합개발계획 시기 (1992년-2001년)		
	농지	산지	계	농지	산지	계
계	74,400	263,700	338,100	260,900	91,700	352,600
공공용지	28,200	22,500	50,700	31,200	27,300	58,500
주택용지	19,800	33,500	53,300	27,800	11,400	39,200
공업용지	4,200	5,400	9,600	6,800	1,200	8,000
산지(농지)	-	(58,400)	(58,400)	198	(12,100)	(11,902)
기타	25,200	143,900	169,100	175,300 ⁸⁾	39,700	215,000

(2차 국토종합개발계획, 3차 국토종합개발계획)

제2차 국토종합개발계획과 3차 국토종합개발계획의 비교를 통해 두 가지의 특

8) 3차 국토종합개발계획 농지전용 전망 중 기타에는 휴·폐경지, 초지, 조림지, 새만금과 용화지구 가 포함되어 있어 기타에 해당하는 면적이 가장 넓다. 그러나 기타로 분류된 면적을 제외하더라도 주택용지와 공공용지, 공업용지에서 모두 농지전용에 의한 토지공급 예정 면적이 산지전용에 의한 토지공급 예정면적보다 넓다는 특징은 확인된다.

정적인 현상을 확인할 수 있다. 우선 계획단계에서 농지와 산지를 전용하여 토지를 공급하려는 계획은 2차 계획과 3차 계획이 유사한 규모를 유지하고 있다. 공공용지에 동원 예정인 농지와 산지의 총량은 2차 계획에서는 50,700ha, 3차 계획에서는 58,500ha로 모두 10년 간 5만ha 이상의 농지 및 산지 전용을 계획한 셈이다. 주택용지 공급에 있어서도 2차와 3차 계획 단계에서 각각 53,300ha, 39,200ha 규모의 농지전용을 계획하고 있었다. 1차 국토종합개발계획(1972-1981년)의 경우에도 토지공급 계획을 종합적으로 제시하지는 않았지만 농지와 산지의 개별적인 잠식과 개발을 계획하였다. 1차 계획에 따르면 계획 기간(1972-1981년) 중 잠식되는 농지의 면적은 총 57,700ha이며, 이 중 45,000ha가 주택용지로, 7,900ha가 도로용지, 4,800ha가 공업용지로 전용될 것이라 예측했다.

하지만 세부적으로는 공급 대상지로서 농지와 산지 간 우선순위가 역전되었다. 2차 계획의 경우 산지의 전용계획이 압도적으로 많았으나 3차 계획에서는 농지 전용을 통한 토지공급의 비중이 더 많아진다. 주택용지와 공공용지, 공업용지 공급 계획에서 동일한 역전이 발생했다. 이러한 내용들은 도시화, 산업화 과정에서 농지의 동원이 국가의 계획 하에 수행되었다는 점을 입증하는 동시에 토지공급에 있어 국가는 우선순위를 조정하는 방식으로 국토관리를 수행한다는 것을 증명한다.

본 연구는 선행연구들의 성과를 토대로 연구를 수행하지만 기존 연구의 접근이 농지전용을 도시화에 의한 불가피한 현상으로 인식하였거나 농지전용의 원인으로 계획의 부재와 제도의 미비를 지목한 한계를 극복하기 위해 노력할 것이다. 기존 연구의 한계를 극복하기 위해 본 연구는 농지전용 현상의 국가주도성을 규명하고, 국가주도성의 작동 방식과 그 변화를 추적할 것이다.

4. 연구대상의 구체화와 연구의 분석틀

1) 연구대상의 특성과 시기 구분

한국 농지전용 현상의 특징적인 양상을 다음과 같다. 첫째, 1980년대 중반부터

농지전용 허가량은 급증하였으며, 1990년대 초 형성된 연간 농지전용 허가 규모는 현재까지 이어지고 있다. 둘째, 2000년대 이후에도 전용되는 농지면적의 규모는 유지되었으며 지역적 확산이라는 특징을 가진다. 본 연구는 이러한 특성을 중심으로 농지전용 현상을 설명하기 위해 농지전용을 도시화의 불가피한 전제로 이해하는 접근이나 계획과 제도의 문제로 농지전용을 다루는 관점과 거리두기를 시도한다.

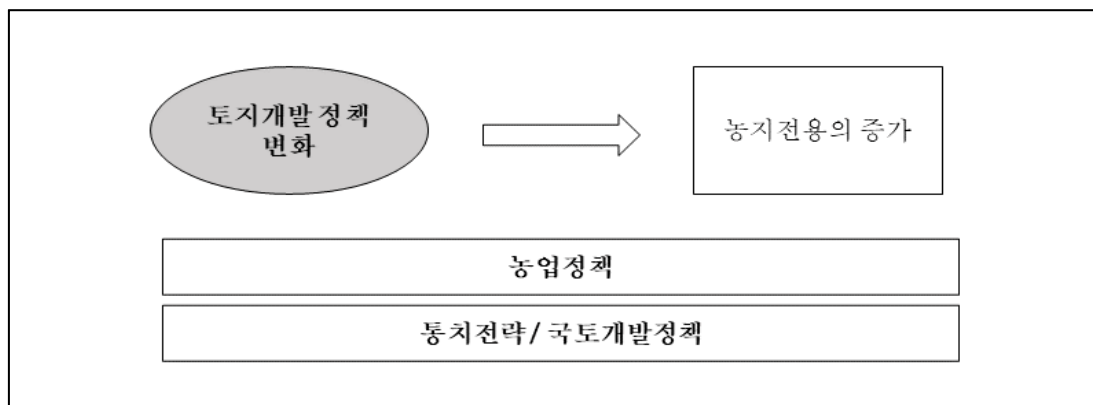
이를 위해 농지전용 현상의 전개를 두 시기로 구분해 설명한다. 각 시기 구분은 <표 I-5>와 같다.

<표 I-5> 한국 농지전용 현상의 시기적 구분

시기	특성	양상
1980 ~90년대	농지전용의 급증	- 1980년대 중반 농지전용 허가면적 급증 - 수도권, 경상권 중심의 농지전용
2000년대 이후	농지전용의 지역적 확산	- 2000년대 이후 농지전용 허가면적 규모 지속 - 농지전용의 전국적 확산

2) 연구의 분석틀

<그림 I-4> 연구의 분석틀 : 국가주도 농지전용의 증가와 확대



<그림 I-4>는 이상의 내용을 바탕으로 본 연구가 수행할 분석 작업의 틀을 구성한 것이다. 분석틀은 1949년 농지개혁으로부터 성립된 농지의 소유와 이용에

관한 규범이 농지전용의 증가로 귀결된 이유를 국가의 통치전략과 농업정책, 토지개발수단의 변화를 통해 설명한다.

첫째, 분석들은 국가주도 농지전용 현상이 국가의 통치전략에 의해 형성되었음을 보여준다. 제임스 오코너(James Richard O'Connor)는 현대 국가의 기능을 '축적(accumulation)'과 '정당화(justification)로 규정하였으며, 국가는 사회적 투자와 사회적 지출을 통해 자본의 이윤 추구 비용을 감소시켜 자본축적을 돕고, 동시에 자본의 이윤 추구가 낳는 외부효과를 완화해 체제의 정당성을 강화한다(김미경, 2018: 36~37)고 주장한다. 국가의 통치전략은 축적과 정당화라는 두 가지 모순된 국가의 기능을 수행하는 과정에서 규정되며, 국가가 수행하는 각 부문의 정책과 제도에 영향을 미친다.

분석들은 1970년대 말 국가주도 산업화 전략이 한계에 봉착하며 경제자유화 담론으로 통치전략이 재편되는 변화를 국가주도 농지전용 형성의 주요 변수로 지목한다. 또한, 2000년대 이후 통치전략이 국가균형발전으로 변형되게 된 과정을 분석해 농지전용의 국가주도성의 작동 방식이 변화하는 과정을 고찰한다.

둘째, 분석들은 국토개발 정책의 변화를 국가주도 농지전용 현상의 구조적 변수로 주목한다. 해방과 전쟁 이후 국가는 농지와 산지 등 미개발지를 동원해 산업화 전략을 실행하고, 역시 농지와 산지 등을 활용해 주택과 공공시설을 건설하는 등 정당성의 위기를 극복하기 위해 노력했다. 이러한 과정 속에 국토개발정책은 경제개발에 복속되고 수단화된 실천으로 자리 잡았으며, 국가주도 산업화가 통치전략으로 작동하던 시기에 공간환경이 가지는 자율적 논리와 국토보전, 생태환경 보호, 국토의 균형발전 등의 가치는 국토개발 정책에서 중요한 목표가 아니었다(조명래, 2003). 그 이후에도 국토개발 정책의 기조는 통치전략의 변화와 밀접하게 연관되는데, 경제자유화 담론 하에서 국토는 경제적 비교우위론에 입각해 그 활용이 계획되었으며, 국가균형발전이 전면화 된 이후 국토개발은 도시용지의 수요를 전국으로 분산시키는 것에 천착하게 된다.

셋째, 분석들은 1980년대 중반 이후 농지전용의 급증을 야기한 조건으로서 농업정책의 변화에 주목한다. 개발시대의 한국 농업정책은 농업과 농촌을 경제발전과 산업화를 위해 재구조화하였다(김철규, 2018: 66). 농민은 박정희 정부 시기 정치적 정당성이 약한 권위주의 정부의 정치적 동맹으로 위치했고, 국가는 미국

중심의 소농지원 정책을 주요 농업 정책으로 활용했다(임수환, 1997). 그러나 농업과 농촌을 산업화를 위해 재구조화하며 농업의 구조적 변화를 도모하지 않고 재정수단을 활용해 농민을 군사정부의 정치적 동맹으로 포섭하려 했던 농업정책은 농가인구를 감소시켰으며 농업 및 농촌구조의 취약성을 강화하였다.

1980년대 경제자유화를 내용으로 하는 통치전략의 변화는 농업정책에 영향을 끼쳤다. 농업 부문에서 비교우위론의 확대는 농업정책의 방향을 개방농정과 농의 소득개발론으로 전환하게 하였다. 특히 이 시기 임차농의 증가는 주목할 만한 경향이다. 임차농과 임차지 비율 증가는 농촌 공간의 정치적 이해관계에 비농민을 포섭하며, 정부가 농업을 진흥시키는 것이 아닌 장소로서 농촌을 개발하는 방향으로 농업정책을 수립하는 계기를 제공한다. 1989년 발표된 ‘농어촌발전종합대책’은 농업과 농촌, 농민, 그리고 농지에 관한 국가의 관점 변화를 잘 보여주는 사례다. 이렇듯 1980년대 자유주의 농정의 도입은 농지유동화 정책을 야기하였으며, 2000년대 이후 자유주의 농정의 지속과 국가균형발전 담론의 접합은 농촌 지역개발 정책을 주류적 농업정책으로 만들었다. 이와 같은 농업정책의 변화는 농지의 이용방법에 변화를 야기하였고, 경작지로서의 농지 보전의 명분은 자연스럽게 약화되었다. 이와 같이 분석들은 통치전략과 국토개발 정책의 변화, 그리고 농업정책의 변화를 한국 농지전용 현상의 구조적 변수로 주목한다.

넷째, 분석들은 국토개발정책이 활용한 토지개발 정책의 변화가 국가주도 농지전용의 형성과 확대에 미친 영향에 주목한다. 1980년대 토지정책의 가장 큰 변화는 공영택지개발의 도입이다. 이는 환지방식으로 진행된 기존 토지구획정리사업의 한계로 지목된 지가상승과 개발이익 사유화(유기현·서순탁, 2015) 문제를 해결하는 동시에 대규모 택지개발을 통해 신속하게 주택을 공급하기 위함이었다. 매수방식으로 전환된 토지개발 방식은 사업 초기의 재정적 부담이 클 수밖에 없는데(유기현·서순탁, 2015), 국가는 개발공사라는 대리행위자를 통해 재정 문제를 극복한다. 한국토지개발공사는 ‘택지개발촉진법’의 제정 과정부터 직접 관여하며, 절대농지와 자연녹지를 보존된 ‘값싼 토지’로 지목하여 대규모 택지개발의 가능성을 입증하였다(손정목, 2003: 273; 변창흠, 2006: 171; 유기현·서순탁, 2015). 요약하면, 공영개발의 제도화를 통해 개발공사라는 국가의 대리자적 행위주체가 생산용도나 보존용으로 이용되던 저렴한 토지인 농지와 산지를 활용해 대규모 택

지개발을 진행하고 이를 통해 발생한 개발이익을 개발공사의 재원으로 환수하는 메커니즘이 형성되었다. 이 메커니즘의 성립에 있어 농지전용에 의한 토지공급은 필수적인 조건이라고 볼 수 있다.

환지방식과 매수방식 토지개발의 공통점은 국가가 재정수단의 최소화라는 원칙을 추구한다는 것이다. 따라서 환지방식과 매수방식 모두 본질적으로 개발이익의 형성을 전제로 한다. 환지방식에서는 개발이익 발생이 토지소유주가 구획정리를 통해 일부 토지를 공여하게 하는 명분이 되기 때문에 공공용지 확보에 직접적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 매수방식에서는 개발이익 형성을 통해 대규모 공영택지개발사업의 재원을 마련하고 이를 통해 사업을 지속시킨다. 매수방식의 토지개발을 집행한 주요 행위자인 한국토지개발공사는 토지의 취득과 개발, 택지공급 과정에서 발생하는 개발이익을 공사의 수익으로 귀속시키고 이를 재투자하는 형태(한국토지공사, 2009: 107)로 개발이익 사유화 문제에 대처하는 한편 공영개발을 지속할 수 있었다.

<표 I -6> 국가주도 농지전용의 형성과 확대

변수		시기	해방이후 ~1970년대	1980년~1990년대	2000년대 이후
		구조적 요인	통치 전략	국가주도 산업화	경제자유화
국토 정책	성장주의 국토개발		효율적 국토이용	지역균형 국토개발	
농업 정책	영세자작농주의		자유주의 개방농정	농촌 지역개발	
토지 개발 정책	방법	환지방식 (구획정리사업)	매수방식 (공영개발)	공영개발의 전국화	
	행위자	정부	토지개발공사	토지개발공사 및 지역개발공사	
농지전용		-	농지전용의 급증	농지전용 지속 및 지역적 확산	

<표 I -6>는 이상의 논의를 정리한 것이다. 본 연구는 통치전략과 국토개발 전략의 변화, 그리고 농업정책의 변화를 구조적인 변수로 이해하고, 토지개발 정

책의 변화를 농지전용의 증가와 확대를 야기한 정책 변수로 주목하며, 이를 바탕으로 연구를 전개할 것이다.

5. 연구방법

본 연구는 단일 사례에 대한 역사사회학적 분석을 통해 국가주도 농지전용에 관한 분석을 전개한다. 단일사례에 대한 역사적 접근은 통계적 방법론에 비해 인과분석의 장점을 지니며(김도균, 2013), 역사사회학은 시간의 개념이 들어가지 않은 연구의 위험성을 극복하는데 기여한다(김동노, 2013). 본 연구는 농지전용 현상에 대한 기존의 연구가 농지전용을 불가피한 현상으로 전제하거나 계획의 부재나 제도의 미비에 따른 귀결로 이해하는 접근이 농지전용이 급증한 원인과 지속되는 맥락을 설명할 수 없다는 판단 하에 이 같은 한계를 극복하기 위해 역사적이고 인과분석적인 접근을 시도한다.

단일사례에 대한 분석은 사례의 특수성을 조망하는 연구 방법인데, 이러한 접근은 사례의 특수성에 주목하기 때문에 이를 일반화하는 데 제약이 있을 수 있다(송인주, 2013). 또한, 단일사례에서 작동하는 독립변수가 복수이기 때문에 확정적 연구 설계가 되지 못하며, 관찰의 오차가 발생하기 때문에 단일사례 연구가 한계적이라 비판(개리 킹·로버트 코헤인·시드니 버바, 2022) 역시 주목할 필요가 있다. 그러나 이와 같은 비판은 기존의 연구들이 지닌 변수 지향적 태도를 반증하는 것이기도 하다. 최근의 방법론적인 논쟁은 기존 연구의 변수지향적 태도가 불행을 초래하는 원인 규명에 만족하는 경향이 있음을 비판하며, 과정추적(Process Tracing) 연구의 필요성을 확인하는 방향으로 전개되고 있다. 이 글은 이와 같은 논쟁을 참고하여 농지전용 현상의 과정을 추적하는 전략을 선택할 것이며 귀납적 추론이 가진 평면적 한계를 극복하기 위해 노력할 것이다.

본 연구는 단일사례 분석의 한계를 최소화하기 위해 관찰의 시간적 범위를 확대하여 농지전용 현상의 급증과 확장을 분석의 대상으로 삼는다. 이는 관찰의 수를 늘림으로써 단일사례 연구에 작동하는 독립변수의 신뢰를 높이는 전략이다.

Ⅱ. 농지개혁과 국토개발의 제도화

1. 근대적 토지제도와 영세자작농주의의 확립

한국의 근대적 토지제도 형성은 식민지 시기부터 해방 전후 시기까지 이뤄졌으며, 특히 그 기본 골격의 형성은 1949년 농지개혁 시점에 일단락 되었다고 보는 관점이 지배적이다. 1948년 제정된 제헌헌법 제86조는 “농지는 농민에게 분배 하며 그 분배의 방법, 소유의 한도, 소유권의 내용과 한계는 법률로써 정한다.”고 정하고 있으며, 1949년 제정된 농지개혁법은 제헌헌법 제86조에 근거를 두고 헌법이 위임한 내용을 규정했다. 농지개혁법에 근거해 시행된 농지개혁의 주요 내용은 소작농지와 3정보(30,000m²) 이상의 농지를 국가가 매입해 자작농민에게 유상분배하는 것이다. 농지개혁의 결과로 1950년대 이후 자작농체제가 성립하게 되었다.⁹⁾

한국 농지개혁의 과정과 결과에 대해서는 다양한 평가가 존재한다. 그 중 가장 공통적인 주장은 한국의 농지개혁이 자본주의 국가의 형성 과정에서 필수적인 과업이었다는 평가이다. 이러한 평가로는 한국의 농지개혁이 일본의 지배에서 벗어나 미국 자본주의의 영향을 받아 전개된 부르주아적 성향의 농지개혁이라는 주장이나(유병규, 1997), 농지분배를 통해 대지주 계급을 해체하는 동시에 대지주 계급을 상공업 자본가로 전업·연착륙 시키는데 주안을 둔 근대화 프로젝트로 해석하는 주장(홍성찬, 2014: 2~3), 농업·농민에 대한 지주제의 지배를 배제하고 농업과 농민을 자본의 축적 과정에 직접적으로 포섭했다는 설명(이영기, 1998: 69) 등이 대표적이다.

농지개혁이 평등지권을 확립(전강수, 2019)하였으며, 한국사회에 평등주의를 정착하는데 기여했다(조석곤, 2014: 26)는 점 역시 중요한 평가 지점이다. 이러한 접근은 한국 자본주의 발전에 농지개혁이 미친 긍정적인 효과를 강조한다. 불평

9) 자작지 비율은 1945년 35%에서 1951년 92%로 증가하였다(농림부·한국농촌공사. 『농지업무편람』. 2006.5.).

등과 부패 간 상관관계를 입증한 연구(유종성, 2016)가 대표적이다. 유종성(2016)은 필리핀과 대만, 한국 동아시아 3개국 비교 연구를 통해 토지개혁의 성과가 사회의 부패 정도에 영향을 미친다는 점을 입증한 바 있다.

이러한 평가들 중에 본 연구가 농지전용 현상을 설명하기 위한 제도적 기반으로써 농지개혁에 주목하는 부분은 크게 두 가지가 있다. 첫째, 농지개혁이 추구한 경자유전의 원칙이 ‘재산권의 보장과 제한’이라는 근대적 토지제도의 기틀을 마련하며(정희남, 2010) 이를 적극적으로 실천했다는 점이다. 재산권의 보장은 앞서 살펴본 바와 같이 지주제의 해체를 전제하는 동시에 자본주의 국가의 축적 전략의 중요한 조건으로 작동하는 근대 국가의 핵심 원리라고 볼 수 있다. 특히 농지개혁은 농지에 대한 농민의 소유권을 우선한다는 점에서 재산권을 보장하는 제도이지만 동시에 농민의 농지 소유 면적을 상한하고 경자유전(耕者有田, Land to the Tiller) 원칙을 천명함으로써 재산권에 대한 제한으로도 작동하는 제도이다. 근대적 의미의 토지소유권을 ‘자유롭고 완전한 소유권’으로 특징 짓는다면(송재일, 2021) 경자유전의 원칙은 이를 제한하는 규범을 포함하고 있는 것이다.

20세기 이후 등장한 사회적 법치국가 이념은 사적자치(계약의 자유)에도 현대적 수정을 가하여 대부분의 현대 국가는 토지소유권이 포함된 재산권에 대하여 그 내용과 한계를 법률로 정할 수 있도록 하고 있고(송재일, 2021), 우리 헌법 역시 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.”(23조 1항)고 규정함으로써 재산권 행사의 사회적 의무를 다루고 있다(김대명, 2009). 농지소유권은 특히 식량생산 기능 및 외부경제효과 등 그 공공적 기능을 인정받아 다른 토지소유권에 비해 그 절대성에 제한이 가해졌고, 실제로 세계 여러 나라는 농지거래 자유화보다는 제한적 농지거래를 옹호하는 제도를 갖추었다(송재일, 2021). 이렇듯 토지 소유와 이용에 관해 부여된 광범위한 입법형성권과 농지소유권에 대한 제한적 경향이 농지개혁법(1949), 농지보전법(1972), 농지법(1994)로 이어지는 한국 농지 제도의 변화 과정에서 작동한 경자유전이라는 원칙을 구성하였다고 볼 수 있다.

둘째, 농지개혁을 통해 구축된 영세자작농주의가 1960년대 이후 국가의 통치전략에 중요한 위치를 차지한다는 점이다. 농지개혁은 지주계급의 해체를 불러오고 자본가계층의 형성에 기여했다(정희남, 1994; 유병규, 1997). 농지개혁은 또한 자

본주의 발전 과정에서 국가-지주 간 연대구조를 해체하고, 국가-농민 간 연대구조를 제도화하는데 역할을 했다(정청세, 2003). 이 시기 형성된 국가-농민 간 연대구조는 박정희 정부 시기 국가의 정당성을 확보하기 위해 농민과의 적극적인 정치적 동맹을 추구하는 방식으로 유지되었다. 박정희 정부는 영세자작농주의에 입각하여 재정을 통한 농산물 가격지지 정책을 실행하였고, 개발국가의 정치적 동맹으로 영세 농민을 포섭하였다.

이상의 논의를 통해 한국의 농지개혁은 재산권의 보장과 제한이라는 근대적 토지제도를 확립한 계기였으며, 농지개혁의 결과로 성립된 영세자작농주의는 1960~70년대 국가의 통치전략과 이후 통치전략의 변화에 영향을 미치는 중요한 변수라는 점을 확인할 수 있다.

2. 국가주도 산업화와 성장주의 국토개발정책의 도입

1960년대 국가의 경제개발 전략은 자원개발과 기간산업 육성, 경공업산업 성장을 통한 성장을 목표로 삼았다(김영표, 2008). 민주당 장면 내각을 5.16쿠데타로 무너뜨린 박정희 정권은 ‘제1차경제개발5개년계획’을 통해 소비재 중심의 산업구조를 기간산업 중심의 산업구조로 개편하는 내자동원 전략을 전개하는 것으로 자립경제의 당위성을 강조한다(임현진·송호근, 1994: 186). 하지만 1960년대 초반 취해진 대부분의 내자동원 조치는 실패하고, ‘제2차경제개발5개년계획’은 미국의 개입으로 경공업 중심의 수출을 강조하는 방향으로 전환된다(박태균, 2003).

1970년대 들어 박정희 정부는 저임금 노동을 활용한 경공업중심 산업구조 중심의 경제성장 전략의 한계에 봉착한다. 정부의 경제성장 전략은 중화학공업을 집단적으로 육성하는 전략으로 변화하게 되는데, 국토개발 정책은 이러한 산업전략 변화에 대응하게 된다. ‘산업기지개발촉진법(1973년 제정)’, ‘공업배치법(1977년 제정)’이 제정되며 방대한 토지구입비 등의 사유로 도시지역 내 설치가 어려웠던 산업단지의 비도시지역 확장 조성을 지원한다.

박정희 정부가 경제개발을 최우선하는 통치전략을 선택했던 배경에는 정권의

정당성 문제가 존재한다. 1961년 쿠데타를 통해 집권한 박정희 정권에게 정치적 정당성은 중요한 주제였다. 1960년대 경제개발 중심으로 국가의 모든 자원을 동원하는 전략은 바로 정당성의 문제를 해소하기 위한 정치적 선택이기도 했다.

한편, 1972년 10월 유신을 통해 다시 집권한 박정희 정권은 정권의 정당성을 유지하고 도시노동자 및 민주화 세력들을 무마하기 위한 방안으로 주택정책에 관심을 갖게 되며, 비상국무회의를 통해 250만호 주택건설 10개년 계획을 수립했다(변창흠, 2004). 1972년 ‘주택건설촉진법’을 제정한 것은 바로 이러한 목표를 수행하기 위한 제도 정비 작업이었다.

이와 같이 1960~70년대의 국가의 통치전략은 국가주도 산업화를 통해 신속한 경제발전을 도모하는 동시에 주택정책에 국가가 본격적으로 개입함으로써 정치적 정당성의 문제를 해소하는 것이었다. 1960년대 들어 본격적으로 구상되기 시작한 국토개발정책은 이와 같은 국가의 통치전략 하에 위치한다.

국토개발 정책의 도입은 국가의 사회경제적 계획을 실현하는 공간적 영역으로서 국토를 발견하고, 국토에 개입하는 국가의 명분을 공식화했다. 국토개발 정책은 국토종합계획의 수립을 통해 구체화되었는데, 국가는 이를 통해 공적 이익을 위해 토지를 수요하고 개발할 수 있는 국가의 권한을 제도화하였다.

1960년대까지 한국은 종합적인 국토계획을 수립하지 못했다. 이는 자료와 인력 부족의 문제이기도 했지만 무엇보다 정부는 국토계획을 장기적인 토목공사와 비슷한 의미로 이해했기 때문이다. 그러나 박정희 정부는 제1차 경제개발5개년계획이 집행되며 전국에서 각종 건설 공사가 진행되자 산업 시설들 사이의 ‘질서’가 필요하다는 것을 인식하였다(이주영, 2015). 그러한 맥락에서 제3차 및 제4차 경제개발5개년 계획의 물리적 토대를 만드는 것이 국토계획 수립의 첫 번째 목표가 되었다.

1960~70년대 한국 국토개발의 핵심적인 목표는 경제개발계획을 실현하기 위한 공간을 제공하는 것이 되었다(박헌주·채미옥·최수·최혁재, 1998; 정희남, 2010; 김영표, 2008). 토지는 경제개발을 지원하기 위해 동원되는 자원이었고, 국토계획은 발전국가로서 공간적이고 영역적인 통합성을 위해 수립된 것(박배균, 2012)이었다. 따라서 1960년대 수립되기 시작한 국토계획은 국토를 하나의 경제단위체로서 국제적 분업에 참여할 수 있도록 만드는 방법으로 고안되었으며 정부는 이를 통

해 국가적 단위의 경제적 성과를 추구했다(이주영, 2015).

국가의 경제개발 목표는 급격한 도시화를 전제하였으며, 경제성장을 위해 국가의 모든 자원을 동원하는 전략에 토지제도는 산업 기반 및 도시화에 필요한 토지를 제공하는 방식으로 역할하였다. 기간산업, 경공업중심의 산업구조 개편을 위해 필요한 도시개발과 정비를 지원하기 위한 제도들이 마련되기 시작했으며, 울산공업단지 개발, 경부고속도로 건설이 본격적으로 추진되기 시작했다. ‘도시계획법(1962년 제정)’, ‘토지수용법(1962년 제정)’이 이 시기에 만들어진 대표적인 법 제도이다.

또한, 국토개발정책 입안 과정에서 주목해야 할 중요한 조건으로는 해방 이후 한국의 국유지 관리 정책이 있다. 해방 이후 한국의 국유지 관리 정책은 국유지 처분 위주의 정책이었는데, 이는 국유지 매각을 통해 국가가 필요로 하는 재원을 조달하기 위함이었다(김명수 외, 2016). 이에 따라 1975년 시점에 이르렀을 때 국토 면적 중 국유지가 차지하는 비율은 15% 규모로 축소되었다(김영표, 2008: 74). 국유지 면적의 축소는 국토의 동원을 통해 통치전략을 수행하는 국가의 전략에도 영향을 미쳤다. 국유지를 매각해 재원을 조달한 국가가 도시용지, 공공용지 등 국가의 계획에 의한 토지공급이 필요할 때 국가는 저렴한 토지를 활용하는 방법을 선택한 것이다.

3. 재정 최소화 토지개발 수단으로서 구획정리사업의 전개

1980년대 이전에 국가가 국토개발에 필요한 토지를 공급하기 위해 활용한 정책 수단은 구획정리사업이었다. 토지구획 정리사업은 1962년 제정된 ‘도시계획법’에 그 내용이 규정되어 있었으며, 1966년 ‘토지구획정리사업법’이 제정되면서 토지공급정책과 택지개발 사업의 중심을 차지하게 되었다(변창흠, 2004). 토지구획정리사업은 공공과 민간의 토지 소유주가 공동으로 개발하는 방식이다. 토지구획정리사업의 가장 큰 특징은 사업 전의 권리관계에 변동은 주지 않고 시행되는 환지 방식을 취한다는 것이다(김선웅, 2015). 공공은 택지 사업지구 내 공공용지

에 도로, 학교, 공원, 청사 등을 설치하고 토지의 원 소유주에게 환지를 배분해주며, 남은 체비지를 매각해 개발의 비용을 충당했다. 토지소유자는 환지를 통해 배분 받은 토지를 자율적으로 개발했다. 공공은 이 과정에서 초기 공공시설 설치 비용을 제외하고는 거의 비용을 사용하지 않는데, 이마저도 체비지 매각을 통해 전액 환수했다(변창흠, 2004).

이와 같은 토지구획 정리사업의 원리는 1960~70년대 추진된 서울 영동지구 개발 사례를 통해 명확하게 확인할 수 있다. 대규모 신시가지 조성을 위한 재원이 없었던 서울시는 토지구획 정리사업의 재원을 체비지 매각에 의존했다. 영동1지구 사업의 경우 체비지 매각을 통한 재원 조달이 차지하는 비율은 90% 규모이고, 영동2지구 사업은 99.9%가 체비지 매각을 통해 재원을 조달했다(강명구, 2015).

구획정리사업이 1970년대까지 토지개발 정책의 주류가 될 수 있었던 것은 재정지출 없이 공공시설을 확대하고자 하는 국가의 의지와 소유한 토지 중 일부를 공공용지 및 체비지 명목으로 공여함에도 불구하고 구획정리사업의 결과로 토지의 가치가 상승해 개발이익의 수혜를 받는 토지소유자의 이해관계의 결합이 이 점으로 작용했기 때문이다. 이러한 구조의 배경에는 사업의 결과 토지의 효용이 증가해 토지의 가치가 상승하게 되는 제도의 특징이 작동하였다. 즉, 구획정리사업은 제도 자체가 지가상승을 유발하는데 이는 제도의 한계로 지목되기도 하지만(유기현·서순탁, 2015) 결과적으로는 구획정리사업이 성립할 수 있었던 핵심적인 요인이었다(유기현·서순탁, 2015; 박민규·강명구·정상훈, 2015).

이렇듯 구획정리사업을 활용했던 것은 공공재정이 빈약한 시기에 기반시설을 갖춘 시가지를 형성해야 했던 한국적 특수상황의 결과(대한국토·도시계획학회, 2009: 160)라고 이해할 수 있는데, 구획정리사업의 이러한 특성은 개발이익 사유화에 따른 사회문제, 특히 부동산 투기 문제를 야기했다. 게다가 구획정리사업 대상지는 대부분 농지였기 때문에 소유 규모가 작았고, 토지 투기가 본격화되며 군소 지주들은 더 늘어나 1970년대 중반에 이르렀을 때 구획정리사업은 이미 대규모 택지를 확보하기 어려운 수단이 되어버렸다(전강수, 2012).

4. 소결

이상의 논의를 통해 농지전용이 본격적으로 증가하기 시작한 1980년대 이전에 형성된 제도적 기반 및 국가주도 농지전용 형성의 전사(前史)를 확인할 수 있다.

우선 1949년 농지개혁은 재산권의 보장과 제한이라는 근대적 토지제도의 기틀을 마련하였으며, 영세자작농주의를 구축하였다. 이는 지주제의 해체를 의미하는 변화였으며, 따라서 농지개혁을 통해 한국 자본주의 발전의 기초가 마련됐다고 평가된다. 또한, 재산권의 보장은 토지를 자본축적의 매개로 변화시켰으며, 재산권의 제한은 공적이익의 담지자인 국가에 의한 토지 수용의 근거를 마련했다. 경자유전의 원칙은 토지의 사적 소유를 보장하는 동시에 농지소유의 자격을 제한한다는 점에서 재산권의 보장과 제한이라는 근대적 토지제도의 내용을 잘 보여주는 원리이다. 또한, 농지개혁은 ‘대중’의 여론을 바탕으로 개인의 자유로운 의사에 반하는 거래를 국가가 강제한 것이라 할 수 있다는 점에서 농지개혁은 경제에 대한 국가의 전면적인 개입을 경험한 역사적 사건(조선곤, 2012: 124)으로 이해할 필요가 있다.

한편, 농지개혁이 한국의 평등지권 확립(전강수, 2019)과 평등주의 장착(조선곤, 2014: 26)에 기여하였다는 평가는 이후 농지전용의 증가와 농지의 부동산 투기 대상화 현상을 분석할 준거점을 제공한다. 즉, 이러한 대비는 농지개혁의 성과가 농지의 감소와 농지의 투기대상화로 귀결된 이유를 질문하게 한다.

영세자작농주의는 경자유전의 원칙에 근거를 두고 실행되었는데, 1960~70년대 정당성을 확보해야 했던 박정희 정부가 농민과 정치적 동맹을 맺는 수단으로 적극 활용되었다. 다만 이러한 정치적 동맹은 농업 구조적인 변화를 추동하기보다는 농민의 위치를 국가 재정수단의 직접적인 지원에 노출시킴으로써 이농현상을 가속화하는 모순적인 결과로 귀결되었다.

국토개발정책은 토지공급을 통해 통치전략을 지원하는 형태로 구성되었다. 전후복구가 어느 정도 마무리 된 시점부터 국가는 본격적으로 국토개발을 계획하기 시작했으며, 이는 국가주도 산업화에 필요한 토지를 적극적으로 공급하여 경제개발에 기여하는 방안으로 만들어졌다. 국가는 부족한 재원을 조달하기 위해

국유지를 매각하는 전략을 취했는데, 부족한 국유지 면적이라는 조건은 국가로 하여금 새로운 토지공급처를 모색하게 만들었다. 그리고 비록 소유 관계는 사유지였지만 농지와 임야는 국가에 의해 동원될 수 있는 저렴한 토지로서 존재했다.

농지개혁과 국토개발계획의 본격화는 국가 통치전략의 수단으로 활용되는 국토개발정책과 농업정책 간의 긴장을 드러냈다. 농지개혁으로 제도화 된 경자유전의 원칙과 영세자작농주의를 기반으로 한 농업정책은 농지보전을 규범적 목표로 설정하여 농지의 개발과 무분별한 전용을 저지하는 역할을 수행하였다. 반면 국가 통치전략을 지원하는 국토개발 정책은 도시용지 공급을 위해 농지의 전용을 지속적으로 요구했다. 본 연구는 이러한 긴장을 1980년대 이후 농지전용 현상의 전개에 작동하는 통치전략 내 상호작용의 원형으로 주목한다. 이러한 상호작용을 구성하는 변수 내에서 촉발된 변화가 1980년대 이후 농지전용의 급증을 설명하는 핵심적인 단서가 될 것이다.

Ⅲ. 1980년대 국가주도 농지전용의 급증

1. 국가주도 산업화에서 경제자유화로

1980년대 국가의 통치전략은 관료적 지배와 행정지도를 특징으로 하던 발전국가로부터 시장지향적이고 국제적인 경제체제를 중시하는 전략으로 전환되었다(김윤태, 1999). 이러한 전환과정에는 시장화와 민영화, 경제자유화라는 신자유주의 이데올로기의 영향을 받은 경제관료들과 국가의 동맹이 작용했다.

1980년대 초반 국가의 과제는 1970년대가 노정한 위기를 극복하는 것이었다. 1960~70년대 국가의 통치 전략은 60년대 경공업 위주의 수출 주도 전략과 70년대 정부 주도 중화학공업 육성 전략으로 이뤄진 국가주도 산업화 전략으로 볼 수 있다. 특히 1970년대 집권세력은 정당성 부재와 정치적 취약성을 만회하기 위해 중화학공업화를 추진하였는데, 정당성을 결여한 군부권위주의 세력에게 ‘조국 근대화’와 경제발전이라는 목표만큼 국민적 지지를 동원하는데 효과적인 것은 없었기 때문이다(임현진·송호근, 1994: 192; 김도균, 2013).

1970년대 후반에도 경제성장 가능성에 대한 국가의 판단은 긍정적이었다. 1977년 말 1978년 연두보고를 위해 경제기획원과 KDI(한국개발연구원)가 준비한 ‘한국 경제의 15년 장기전망’ 문서는 당시 호황이던 경제 상황을 그대로 반영한 낙관적인 내용의 보고서였다(강경식, 2010: 323). 보고서가 전제하고 있는 경제 동향의 주요 지표는 실제로 낙관적이었다. 1975년 1차 석유 파동의 여파가 가라앉으면서 76년 수출은 전년 대비 52% 증가했고, 77년에는 또 다시 30% 증가했다. 목표했던 수출 100만 달러 달성을 이룬 것도 1977년의 일이었다. 국내 투자도 활발해 76년 이후 국내 투자는 매년 증가했고, 그 중 83%는 중화학 부문에 대한 투자였다(강경식, 2010: 324).

그러나 이와 같은 전망과 계획에 대한 여론의 동의는 크지 않았다. 당시 경제기획원 기획차관보 강경식은 “이는 당시 언론에서 보도하는 경제 상황과는 동떨

어진 내용이었다”(강경식, 2010: 323)고 증언한다. ‘한국 경제의 15년 장기 전망’ 문서가 담고 있는 내용은 단적으로 연평균경제성장률을 10.1%로 유지하여 1991년에 1인당 GNP를 선진국 수준으로 끌어올리자는 것과 이러한 고속성장을 수출 주도 전략을 유지하는 방법으로 달성하자는 것이었다(조선일보 1978년 1월 26일 사설 “15년 후의 한국경제 - 장기개발 목표의 의욕과 현실(1)”). 이는 고도성장을 통해 완전고용을 달성하고 사회보장 제도 구축에 역점을 두어 궁극적으로 복지사회 건설을 목표로한다는 것을 전제한 기획이었고(동아일보 1978년 1월 28일 사설 “전망 : 한국경제 장기전망의 허실”), 국민복지의 급격한 향상을 지향하였으나(조선일보 1978년 1월 26일 사설 “15년 후의 한국경제 - 장기개발 목표의 의욕과 현실(1)”) 기존의 ‘선성장 후분배’라는 명제로부터 크게 벗어나지 않은 전략이었다. 따라서 수출경쟁력의 지속적인 강화가 가능할 것인지 하는 문제와 무역 의존도의 확대가 국민경제와 국민생활에 부담으로 다가올 것이라는 비판이 존재하였다.

무엇보다 70년대 말의 물가상승과 부동산 투기 문제는 심각한 수준으로 권위주의 정부로서도 체제의 안정과 유지를 위해 반드시 해결해야 하는 문제로 받아들여지고 있었다. 박정희 대통령은 이에 1979년 1월 연두 기자회견에서 물가 상승과 부동산 투기 문제를 막지 못한 책임을 언급하며 사과한 바 있다.¹⁰⁾

“부동산 투기에도 자극이 되어서 그러한 현상이 일어나는 등 여러 가지 복합적인 요인이 작용해서 작년에 물가를 크게 자극한 것으로 알고 있습니다마는, 그러나 결과적으로 국민들에게 많은 고통과 부담을 드린 데 대해서는 대단히 죄송스럽게 생각합니다. 물론 정부는 작년에 이러한 문제를 해결하는데 여러 가지 고심도 했고 대책도 세웠습니다. ...(중략)... 부동산 투기를 막기 위한 여러 가지 입법 조치나 종합 대책을 강구했습니다마는 일부 품목은 여전히 품귀 현상을 나타내고 가격이 수그러지지 않고 물가를 크게 자극했습니다

10) 박정희 대통령이 공식 연설을 통해 정책 실패에 관한 사과의사를 표현한 기록은 거의 발견되지 않는다. 행정안전부 대통령기록관(<https://www.pa.go.kr/portal/com/viewMainPage.do>) 연설 자료를 검색한 결과 1968년 1월 기자회견에서 제한송전 등 전력문제 관련하여 사과의사를 표현한 바 있으며, 그 외에는 1979년 1월 기자회견에서의 부동산 정책 실패에 대한 사과가 유일하다.

다.” (1979년 1월 19일 대통령 연두 기자회견 연설문, 박정희 대통령 발언)

박정희 정권은 1979년 4월 ‘4·17 경제 안정화 시책’을 발표한다. 4·17 조치는 한국 경제정책사의 대전환으로 평가될 만한 것으로(김흥기, 1999: 275) 국가는 처음으로 4·17 경제 안정화 시책을 통해 국가주도 산업화를 통한 성장 우선 전략을 보류하고 안정 중심의 전략을 공식화하였다. 당시 발표된 경제 안정화 조치는 중화학공업화, 수출 확대 촉진, 농가주택 개량 등 박정희 정권이 강력하게 추진하던 정책들을 조정해서라도 민생 안정을 위한 종합대책을 세우라는 지시에 의한 것으로 독과점 대상 품목 대폭 축소, 생산재 산업에 대한 편중 투자 조정, 중화학 및 대형 투자 사업에 대한 투자 사업 조정위원회 설치, 금융 긴축 지속, 부동산 투기 억제책 시행 등의 내용으로 구성되었다(김흥기, 1999: 284). 즉, 성장보다는 물가안정, 규제보다는 민간자율, 봉쇄보다는 수입개방으로 경제 운용의 방향을 바꾼 것이다(강경식, 1992: 81; 강경식, 2003: 97; 지주형, 2011: 113, 재인용).

1979년의 경제안정화 시책은 경제개발 계획의 중대한 전략 수정이었으며, 물가안정을 우선하여 국가 정당성의 위기를 극복하고자 시도했던 통치전략의 수정이었다. 그러나 박정희 정부 시기 이와 같은 경제안정화 시책은 안정적으로 자리잡지 못했다. 결정적인 변수 중 하나는 대통령의 국가주의적 통치철학이었다(김흥기, 1999: 270; 강경식, 2010: 362; 지주형, 2011: 114). 박정희 대통령은 체제 안정을 위해 물가 안정의 필요성을 인정하였지만 국가 주도 산업화와 수출 주도 성장이라는 기존의 축적 전략을 수정할 생각이 없었다.

정부 내 반발도 무시할 수 없었다. 특히 재무부는 금융 자율화에 대해 크게 반발했으며, 79년 6월 청와대 경제특보가 무역업계의 요구에 저금리 수출금융 축소 시책을 취소하는 결정을 내리는 등(지주형, 2011: 114) 경제안정화 시책에 대한 정부 내 반발은 상당한 수준이었다.

경제안정화 시책이 추구한 안정과 개방, 자율이라는 가치를 국가의 통치전략으로 수용한 것은 박정희 대통령 사망 후 12.12 군사반란으로 정권을 획득한 전두환 정부였다. 전두환 정부가 집권한 1980년의 경제상황에 대한 전망은 부정적이었다. 중화학공업 육성정책에 따라 과잉투자 되었던 기업들이 도산하면서 경제문

제는 악화되었고, 1980년의 경제성장률은 마이너스 5.7% 수준으로 하락했으며, 물가와 실업률이 동시에 상승하는 스태그플레이션에 직면했다(국사편찬위원회 홈페이지)¹¹⁾.

이러한 상황에서 전두환 정권은 박정희 정권의 경제정책과 차별화를 통해 대중적인 지지를 얻고자 시도했고, 그 결과 시장화와 민영화에 영향을 받은 관료들이 중용되었다(지주형, 2011: 115). 대표적인 인물로는 전두환 정권 초기 경제수석을 역임한 김재익이 있다. 경제기획원 경제기획국장 출신으로 1979년의 경제안정화 시책의 입안에도 참여한 김재익은 역시 경제기획원 출신 강경식과 함께 전두환 정권의 경제정책을 이끌었다.

그러나 전두환 정부의 경제정책이 경제기획원의 경제관료들이 주도한 경제안정화 시책의 내용을 그대로 이어 받은 것은 아니다. 일례로 경제안정화 시책 역시 중화학공업에 대한 투자 조정을 제시하였는데 그 방법은 ‘시장경제원칙’에 의한 것이어야 했다. 하지만 국가보위비상대책위원회(이하 국보위)는 정부가 직접 기업의 생산제품을 조정하고 제품의 시장을 확보하는 방식으로 시장을 구획했고, 역시 정부의 판단으로 중화학공업에 대한 추가 투자 중지를 결정했다(강경식, 2010: 444).¹²⁾ 물가안정을 성장보다 우선순위에 배치하고, 중화학공업에 대한 국가의 투자를 중단하는 전두환 정권의 선택은 1980년대 이후 한국 통치전략 변화의 중요한 분기점을 형성하게 된다.

이 같은 변화는 국토개발 전략에도 영향을 끼친다. 일례로 제3차 국토종합개발계획(1992-2001년)은 1980년대 국토이용과 개발의 문제점을 진단하며 개발용지의 공급 부족 문제를 주요하게 지목한다. 제3차 국토종합개발계획은 1980-1989년 기간 중 증가한 도시인구는 31%, 국가경제규모(GNP)는 102%인 반면 도시적 개발용지는 15% 증가에 그쳤다고 진단하며 개발용지의 공급이 전반적으로 부진하였음을 지적한다¹³⁾. 그리고 진단에 근거하여 제3차 국토종합개발계획은 ‘국토이용

11) 「우리역사넷」 홈페이지 http://contents.history.go.kr/id/kc_i501600

12) 경제기획원 기획차관보 강경식은 이와 같은 국보위의 결정이 시장경제원칙에 반하는 결정이었기 때문에 동의할 수는 없었지만, 중화학투자 조정 문제는 기업 간 이해관계가 첨예한 사안이어서 산업 내 자율조정은 기대하기 어렵기 때문에 국보위가 중화학공업에 대한 추가 투자 중지를 결정한 정책은 의미 있는 것이었다고 회고하였다(강경식, 2010: 444).

13) 이러한 진단은 개발수요의 측정이 사실은 엄밀하지 않다는 것을 반증한다. 변창홍(2006)은 개발수요를 누가 어떻게 추정할 것인가가 국토계획의 중요한 기초자료임에도 불구하고 이러한 업무에 대한 관심이 부족하다는 것을 지적한 바 있다. 제3차 국토종합개발계획에서 1980년대 국

의 효율성'을 4대 기조 중 하나로 정하고, '국가의 인적, 물적자원이 고유의 기능과 역할을 최대한 발휘할 수 있도록 국토이용의 효율성을 극대화하도록 한다'고 그 내용을 제시하였다.

특히 주목할 것은 제3차 국토종합개발계획이 국토계획의 기조를 발굴하기 위해 인용하는 90년대의 제약요인 중에 '국토협소, 자원부족'과 함께 '산업의 국제경쟁 심화 및 농업경쟁력 약화'가 지목되었다는 점이다. 이는 이른바 경제자유화 담론이 80년대 새로운 국가 통치전략으로 작동하기 시작한 이래 비교우위론이 영향을 미쳐 자유주의 농정이 전개된 것과 비슷한 맥락에서 이해할 수 있다.

따라서 우선 언급되는 도시용지 공급 방안이 '농지와 산지의 개발용지 전환 원활화'인 것은 이상의 논의에서 다룬 변화에 따른 자연스러운 결과로 볼 수 있다. 정부는 새로운 개발용 토지의 공급을 확대하기 위해 기존의 농지와 산지 중 장기적으로 보전해야 할 농업진흥지역 내 농지 및 보전임지를 제외한 토지에 대해서는 개발규제를 탄력적으로 적용해 타목적으로의 전용을 용이하게 한다는 방침을 전격적으로 제시한다(건설부, 1992). 이는 1990년대 본격화된 농지유동화 정책과 맞물려 농지전용의 지속적인 증가를 야기하였다.

2. 자유주의 농정과 농지유동화

1980년대는 한국 농업정책의 근간을 이뤘던 두 가지 기조에 있어 중대한 변화가 포착되는 시기이다. 해방 이후 한국 농업정책의 기조는 영세자작농주의와 농업진흥형 농정이라는 두 가지 원칙으로 구성되어 있었다. 농지개혁으로 완성된 근대적 토지제도 및 농지의 소유구조와 박정희 정부의 정치적 이해관계는 두 가지 농정원칙의 배경이 되었다. 그러나 1980년대 들어 농지의 소유구조는 생산력 발전과 이농현상에 따른 모순을 드러내고, 소농 중심의 농업진흥형 정책 역시 개

토이용과 개발의 문제로 지목하고 있는 지표들 간 관계는 국토개발계획 문서 어디에서도 검토되고 있지 않다. 도시인구의 증가와 국가경제규모의 증가 추이가 도시적 개발용지의 증가 사이의 관계가 등가적이라는 것이 적절하다는 주장이 검증되지 않는 이상 제3차 계획이 제시하고 있는 진단은 개발용지 부족의 근거가 될 수 없다.

방농정의 주류화로 인해 변화가 불가피한 상황에 놓이게 되었다.

1) 자유주의 농정의 도입

박정희 정부 시기의 농업정책은 이중적인 성격을 띤다. 첫 번째 특성은 농업과 농촌을 철저히 경제발전과 산업화를 위해 재구조화한 점이다(김철규, 2018: 66). 1960년대 한국은 식량의 자급자족이라는 목표에 주력하지 않을 수 없었지만, 동시에 공업단지 건설을 중심으로 한 경제개발은 토지수용을 통해 농지를 잠식했고(유병규, 1997), 농촌의 인구는 빠르게 이탈했다. 특히 농촌인구의 이탈은 1970년대 두드러진 현상이다. 1970년부터 1980년 사이 줄어든 농가인구는 약 360만명으로 매년 30만명 이상이 농촌을 이탈했다.

하지만 박정희 정권은 농민과 강력한 정치적 동맹 관계를 유지했다. 이것이 박정희 정부 시기 농업정책의 이중성이다. 특히 박정희 정부는 주곡 작물인 쌀을 통해 농민과의 정치적 동맹을 유지하였다. 추곡수매제는 국가가 농민을 통제하는 대표적인 제도이며(김철규, 2018: 66), 이 시기 농업정책은 결국 국가가 재정부담을 통해 농가 소득에 직접 개입하는 가격 정책을 수단으로 활용해 농민을 정당성이 약한 권위주의 정부의 정치적 동맹으로 동원하는 것(임수환, 1997)이었다. 즉, 박정희 정부 시기 한국의 농업정책은 농업 전반의 구조적 개선을 시도하기보다는 산업화에 농촌과 농업을 동원하는 방식으로 농업정책을 주변화하는 동시에 농민은 정치적 동맹으로 동원하였다.

박정희 정부 시기의 이중적 농업정책의 전개는 농지개혁으로 성립한 자작농주의 체제를 약화시켰다. 특히 농가인구의 절대적인 감소가 뒤따랐다. 1970년대 이후 꾸준히 감소한 농가인구는 1980년에 1천만명 규모로 축소되었다. 반면 국가의 전체 인구는 증가하였기 때문에 농가인구의 비율은 1970년 44.5%에서 1980년 27.0%로 줄었다. 감소한 농가인구는 농민의 정치적 위상을 축소시켰다.

시장지향적 국가로의 통치전략 변화는 농업정책의 중대한 변화를 야기했다. 1980년대 한국 농업정책의 핵심적인 특징은 개방농정의 도입이라고 할 수 있다(박진도, 1988; 한국농촌경제연구원, 1999; 조석곤, 2004). 국가는 1970년대부터 이어진 농가소득을 증대시키고자 하는 방향성은 유지하면서도 내용적으로는 주곡

농정에서 복합영농으로 정책을 전환하였다. 1970년대 국가는 고미가 정책으로 주곡자립의 목표를 달성하며 농가소득을 증대하고자 하였지만, 1980년대 정부는 농산물 가격에 있어 시장에서의 수요와 공급 메커니즘에 의한 조절에 의존도를 높였고 특히 주곡 이외의 농산물에 대해서는 직접적인 가격 통제보다는 수입 등을 통한 수량조정에 의해 가격을 조절하고자 시도했다(조석곤, 2004).

1977년부터 1988년¹⁴⁾ 사이 농업부문 성장률은 연평균 1.0%대로 둔화되었으며, 특히 1980년은 정치적 혼란과 냉해로 인한 흉작 등의 이유로 농업부문의 성장률이 -22.0%까지 추락했다. 같은 해 GNP도 마이너스 성장률을 기록했다(한국농촌경제연구원, 1999: 5). 1981년 이후 경제성장은 회복되었으나 경제정책의 방향이 고도성장에서 안정추구로, 시장보호형에서 시장개방형 정책으로 변화하며 농업정책 역시 개방농정의 흐름이 가속화되는 흐름을 보인다.

또한, 개방농정은 농업에 대한 비교우위론이 전개되는 맥락에서 도입되었다. 1970년대 후반 경제기획원을 중심으로 비교우위론에 입각한 농업정책에 관한 검토가 시작되었으며, 1970년대 고미가 정책에 따라 재정부담이 증가하고 일부 조미작물을 중심으로 가격파동이 일어나며 비교우위론은 힘을 얻게 되었다(조석곤, 2004). 특히 비교우위론 전개에 있어 중요한 계기는 1980년의 흉작이라고 할 수 있다. 저온과 일조량 부족으로 인해 1980년 쌀 생산량은 전년도에 비해 31% 감소된 양이었다. 따라서 쌀 수입이 불가피했는데, 이 때의 쌀 수입 경험은 식량자급보다 구매능력 향상이 더 나은 전략이라는 판단을 강화했다(조석곤, 2004).

국가의 축적 전략 차원에서 비교우위론이 강화되는 경향은 제5차 경제사회발전계획(1982~1987년)에서도 드러난다. 제5차 계획은 안정과 능률, 균형을 목표로 설정했다. 제4차 계획(1977~1981년)이 성장과 형평, 능률을 기본 이념으로 삼았던 것과는 다른 부분이다. 정부는 제5차 계획의 목표를 달성하기 위한 발전전략에 개방화와 비교우위론을 포함시킨다. “수출 주도전략을 지속하고 대외 개방정책을 보다 적극화”, “국내외시장에서 경쟁력 있는 비교 우위산업을 육성”은 제5차 계

14) 한국농촌경제연구원은 『한국 농정 50년사』에서 한국 농정을 1기(1948~1960년), 2기(1961~1976년), 3기(1977~1988년), 4기(1989년 이후)로 구분한다. 그 중 3기에 해당하는 1977~1988년 시기는 농업부문 성장률의 둔화, 제1차 수입자유화 조치(1978년) 등 특성을 기준으로 구분되었다(한국농촌경제연구원, 1999: 1~6).

획의 주요 전략이 되었다. 농업 부문의 계획은 농업생산성 향상과 함께 농가소득 증대를 목표로 설정하였는데, 국가의 경제 기획에서 비교우위론의 등장과 개입이 1970년대부터 지속된 농가소득 증대라는 농업 부문 목표의 실천 방식을 변화시키는 계기로 작동하게 되었다. 즉, 1970년대까지 농가소득 증대를 목표로 한 농업정책이 주곡농정이었다면, 1980년대의 농가소득 증대 목표의 실행 수단은 복합 영농 정책(조석곤, 2004) 및 농외소득원 개발이 되었다.

1981년에 경제기획원은 산하에 농외소득개발기획단을 조직하였으며, 농외소득 개발기획단은 “농촌지역에 새로운 소득원을 개발하여 취업 기회를 확대하고 농외소득을 증대시킴으로써 농촌인구를 현지에 정착시키고 사업 간 및 지역 간 균형개발을 목적으로 하는 농공단지 개발을 중심으로 하는 농촌공업개발을 적극적으로 추진”한다는 목표를 확인했다(한국농촌경제연구원, 1999: 541). 1983년 농어촌소득원개발촉진법의 제정은 농외소득개발 기획의 결과이다. 농공단지 개발, 특산단지 지정, 농어촌 관광소득원 개발이 법안에 포함된 내용이었다(조석곤, 2004).

2) 영세자작농주의의 해체와 농지유동화 정책

1980년대 농업정책의 또 다른 특징은 1949년 농지개혁으로 형성된 영세자작농주의¹⁵⁾가 사실상 해체된 것이다. 비교우위론과 개방농정의 등장, 농외소득 개발 노력 등 1980년대 농업정책이 처한 조건으로 인해 한국 농업정책은 농지개혁의 결과인 영세자작농주의가 해체되는 상황으로 귀결되었다. 1986년 제정된 ‘농지임대차관리법’과 1989년 발표된 ‘농어촌발전종합대책’, 그리고 ‘농어촌발전종합대책’을 추진하기 위해 1990년 제정된 ‘농어촌발전특별조치법’은 영세자작농주의가 자유주의 농정으로 전환되는 제도화 과정이었다.

‘농지임대차관리법’의 제정은 당시 농촌의 경제상황과 농지의 소유구조 현실을 국가가 통제하기 위한 제도적 방안이었다. 농지개혁 이후의 자작농적인 토지 소유는 가족경영을 기초로 소규모 농지를 농민이 소유하는 것이었는데, 이러한 특징은 기계화를 중심으로 한 농업생산력의 발전이 영세분산적 소토지소유와 충돌

15) 농지 소유를 3정보(3ha 규모)로 상한하고 일체의 소작을 금지했다는 의미에서 ‘3정보 자작농주의’라고도 부른다.

하면서 한계를 드러낸다(이영기, 1998: 94). 또한, 1970년대 이후 지속된 이농 흐름은 농촌 노동력을 급격히 도시로 유출시켰기 때문에 토지 소유의 모순 구조는 더욱 강화되게 되었다.

<표 III-1> 1970~2000년 한국 농업 및 농촌 변화 추이

연도	농가인구(명)	농가비율(%)	임차지율(%)	전업농가비율
1970	14,421,730	44.5	17.8	67.7
1980	10,826,508	27.0	21.3	76.2
1990	6,661,322	15.6	37.4	59.6
2000	4,031,065	9.7	43.6	65.2

(국가통계포털; 「농지법제정백서」; 「농지임대차관리법백서」)

농지 소유제도와 농업 생산력, 그리고 농업정책 간 모순적 구조의 강화는 임차농의 증가로 귀결되었다. <표 III-1>에서 확인할 수 있듯이 1960년에 26.4%였던 임차농가 비율은 1980년 들어 43.6%까지 상승했다. 임차지의 비율도 1980년대 들어 20%를 상회하기 시작했으며, 전업농가의 비율은 줄어들었다. 농업의 이해관계자와 농촌과 농민의 규모가 급격히 위축되는 국면에서 정치적 목표 달성을 위한 소농지원정책은 성립되기 어려워졌다. 그리고 임차농가의 비율은 임차농지 비율보다 더 큰 폭으로 늘었다. 1960년에 26.4%였던 임차농가 비율은 1981년에 이르러 46.4%로 증가했고(조선일보 1982년 6월 10일 “임차농의 양성화 - 부재지주와 농지투기에 대비책도 있어야”), 1988년에는 임차농 비율이 전체 농가의 70%에 육박한다는 조사결과도 발표되었다(매일경제 1989년 9월 23일 “임차농이 늘고 있다”).

1970년대부터 시작된 임차농 증가의 문제는 1980년대를 맞아 농민부채 증가, 농민 빈곤 등 농촌의 경제사회적 조건과 맞물려 농민운동의 주요 의제로 다뤄지기 시작했다. 농민들의 저항은 ‘민주농정실현 전국농민대회(1980년 4월 11)’, ‘소몰이 시위(1985년 7월)’, ‘미국 농축산물 개방요구 규탄대회(1985년 4월)’, ‘농가부채 해결투쟁(1986년 11월)’ 등 구체적인 행동으로 가시화되기 시작했으며, 국가는 이러한 상황에서 토지개혁보다는 ‘소작통제’에 가까운 제도적 개입을 실행하는

방법을 선택했다(유병규, 1997). 1982년 농지 임대차 합법화에 대한 논의는 기존에 존재했던 농지보전법을 개정하는 방향으로 전개되었으나 최종적으로는 새로운 법을 제정하는 방법으로 사실상 소작농을 합법화하였다.

이렇듯 농지임대차의 증가는 1980년대 농업정책의 중요한 변수라고 할 수 있다. 임차지 및 임차농가 비율의 증가는 농촌 공간의 이해관계를 분리하였는데, 이는 비농민이 농지의 소유자로서 부상하는 형태로 드러났다. 1984년 정부의 농가경제조사에 따르면, 당시 경작되고 있는 임차농지 중 농민 소유는 36.6%이고, 60.8%가 비농민 소유로 드러났다. 비농민이 소유한 농지는 공직자 9.2%, 일반봉급자 11.1%, 상업자 19.9%, 사회단체 15.8% 등으로 구성되어 있는데, 상인과 사회단체의 소유비율이 높은 편이지만 공직자, 일반봉급자 등 다양한 사회계층이 농지를 소유하고 있는 것으로 드러났다(농촌경제연구원, 1987).

1986년 농지임대차관리법의 제정은 농촌 공간의 구조적 변화를 반영한 결과였다. 농업에 대한 국가개입이 농외소득을 증대시키는 방향으로 전환되는 국면에서 농지에 대한 국가개입 역시 비농민의 농지소유를 사실상 제도화하는 농지임대차 관리의 영역으로 전환된다(유병규, 1997). 한국은 농지개혁 이래 소작농을 금지하고 있는데, 농지임대차는 확대되었고 농지임대차관리법으로 그 계약관계 역시 합법화되었다. 정부는 농지임대차관리법을 제정하는 당시에 농지임대차의 형태가 신분예속관계를 동반하지 않는다는 측면에서 소작제도와는 다르다고 주장하며 ‘소작’ 대신 ‘농지임대차’라는 용어를 사용하였다(동아일보 1992년 10월 13일 “비농민 소유 농지 해마다 늘어난다. 임차농 3명 중 2명 꼴”).

이상의 논의는 국가가 농촌 공간에서 새로운 정치적 관계를 모색하는 과정을 보여준다. 이는 바로 비농민의 농지 소유 증가로 분화된 농지 소유관계의 균열을 공략하는 것이었다. 국가는 농지임대차 관계를 합법화하는 제도를 도입하여 농지소유라는 지위를 공식화하는 동시에 사실상의 소작통제 방법으로 농민들의 역동성을 해소하고자 시도했다고 볼 수 있다(유병규, 1997).

국가는 또한 1989년 ‘농어촌발전종합대책’ 발표를 통해 농업진흥형 농정에서 농촌개편형 농정으로의 전환을 공식화한다(조석곤, 2004). ‘농어촌발전종합대책’은 크게 세 가지 내용으로 구성되어 있다. 첫째, 구조개선정책으로 전업농에 대해서는 농지관리기금, 구조조정기금을 통한 지원을 강화해 영농규모 2.7ha 규모에서

비농업 취업자와 대등한 생산성을 갖게 하고, 겸업농에 대해서는 다양한 지원을 통해 재촌탈농(在村脫農)을 돕는다는 내용이 제시되었다. 둘째, 가격 및 수급관리 대책으로는 생산조정과 연계한 사전 관리, 수출수요개발정책, 생산농가의 자율적 생산조정기능 유도 등 내용이 포함되었다. 셋째, 농공단지 등 농외소득원을 개발해 농어촌정주권 개발을 촉진한다는 계획이 제시되었다(조석근, 2004).

농어촌발전종합대책의 수립은 농산물의 수입개방정책이 본격화되며 이에 대응하기 위해 국내농산물의 가격경쟁력을 키워야 한다는 문제의식에 입각한 것이었다. 이는 기존의 농산물 가격지지 정책을 통한 농업소득의 증대가 불가능하다는 판단이었으며, 농업의 규모화로 생산비 절감을 이룩하겠다는 구상이었다. 따라서 기존의 농지의 소유를 상한하고 소유의 자격을 규제했던 제도를 해체하고 농지의 유동화를 강화하는 것은 중요한 과제로 부상한다. 농업구조정책의 일환으로 추진된 농지유동화 정책은 농지유동화사업을 담당하여 농지의 매매와 임대, 교환 등 영농규모화 사업의 전개를 추진할 농어촌진흥공사의 설치와 영농조합법인과 위탁영농회사라는 농업생산조직제도의 도입으로 전개되었다(이영기, 1998: 100).

개방농정의 강화는 사실상 농촌과 농업의 축소로 이어질 수밖에 없었다. 농업 경쟁력 강화를 위해 영농의 규모화를 추구했지만, 이 역시 농업과 농민, 농촌의 절대적인 축소를 전제하는 일일 수밖에 없었다. 1990년 우루과이라운드 협상을 앞두고 노태우 대통령은 민자당 고위급당정협의회에서 농가인구를 전체 인구의 5% 수준으로 줄여야 한다는 발언을 한 바 있는데,¹⁶⁾ 이는 농어촌발전종합대책이 농산물의 수입개방화를 농업정책의 핵심 조건으로 설정하고 있다는 사실을 보여 준다.

이렇듯 1990년대 본격적으로 전개된 농지유동화 정책은 농업의 규모화, 농민의 이농화, 농촌과 농지의 도시화를 촉진하는 방향으로 전개되었다.

3) 효율적 토지공급 방안으로서 농지전용

1992년 농업진흥지역제도의 도입과 농업진흥지역 지정은 한국 농업정책의 변

16) 노태우 대통령은 이 자리에서 “농촌이 잘 살기 위해선 농촌인구를 줄여 한 사람당 경작면적을 넓히는게 중요하다”, “앞으로 농촌인구를 5% 이하로 줄이는 것을 내용으로 한 구조개선 구상을 하고 있다”고 말했다(한겨레신문 1990년 9월 20일 “추곡값 인상 폭 한 자리 수 억제, 노 대통령 방침”).

화가 야기한 중요한 변화이자 농지유동화 정책의 결과물이었다. 농업진흥지역제도는 ‘농어촌발전특별조치법’에 입각해 도입되었는데, 집단화된 우량농지를 중심으로 농업진흥지역을 설정하는 한편, 농업진흥지역 밖의 농지에 대해서는 토지이용행위의 규제와 농지전용 규제를 완화하여 농업 외 전용 수요에 적극적으로 대응하고자 한 시도였다(이영기, 1998: 101). 이러한 변화는 국토이용관리체제 변경으로 이어졌는데, 1993년 김영삼 정부는 농업진흥지역 밖 108만ha를 포함하여 국토면적의 26.1%에 이르는 260만ha가 준농림지역으로 지정하고, 준농림지역에서의 토지이용행위 제한을 대폭 완화하였다(이영기, 1998: 75~76). 여기에 더해 1994년 국토이용관리법의 개정으로 농지의 52.1% 규모가 준농림지역으로 편입되어 개발가능지로 전환되었고, 이로서 개발가능한 토지는 기존의 15.5%에서 41.7%까지 증가하게 되었다(김홍상, 1999).

이는 농지보전 정책에 있어 중대한 변화였다. 농지개혁 이후 한국의 농지보전 정책은 필지별 보전 방식을 유지해오고 있었다. 그러나 농업진흥지역제도의 도입은 이를 권역별 보전방식으로 변경시켰고, 이를 통해 농지전용은 가속화 될 수 있었다. 농지관리에 대한 국가개입의 변화가 농지전용의 급증을 야기했음을 알 수 있는 대목이다(유병규, 1997).

농지보전 정책의 약화는 국토계획 수립 과정에서도 드러난다. 제1차와 제2차, 제3차 국토종합개발계획의 비교를 통해 확인할 수 있다. 아래 표는 제1차~제3차 국토종합개발계획 중 농업부문 구상(경제개발5개년계획과 연계), 농지제도 및 농지전용 규제 정책, 농지면적 증감계획을 발췌하여 재구성한 표이다.

<표 III-2> 제1차~제3차 국토종합개발계획 농지 정책 비교

	제1차 국토종합개발계획	제2차 국토종합개발계획	제3차 국토종합개발계획
기간	1972-1981	1982-1991	1992-2001

<p>농업 부문 구상</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 식량수요의 양적 증대 및 질적 고대화 예상에 따른 경지 확대 및 농업생산 다각화 	<ul style="list-style-type: none"> - 쌀 완전자급 목표 	<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 영농단지 조성 및 전업농 육성 - 농업개방에 부응하여 농업구조 고도화 - 농업 단일 기능에서 탈피하여 공업, 서비스업이 보장되는 농어촌 경제 육성
<p>농지 제도 및 농지 전용 규제 정책</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 주곡자급 달성을 위해 농업적지 무원칙 전용 방지 - 농지의 타목적 전용 최대한 억제 - 상대임지의 개간 및 간척사업을 통해 농업지역 면적 증가 목표 	<ul style="list-style-type: none"> - 우량농지의 타용도 전환 억제 - 소요 농경지의 조성 및 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 농업진흥지역 이외 지역에서의 농지전용에 대한 규제 완화 - 대규모 간척사업을 추진하여 우량농지 조성
<p>농지 면적 증감</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 계획기간 중 835km²(83,500ha) 증가 : 1,412km² 농지조성(산지개간 924km², 4대강 유역 개발 및 기타 401km², 간척 87km²), 577km² 농지전용(주택용지 450km², 도로용지 79km², 공업용지 48km²) 	<ul style="list-style-type: none"> - 계획기간 중 200km²(20,000ha) 증가 : 944km² 신규개발(개간 584km², 간척 360km²), 744km² 농지전용 	<p>-</p>

(제1차~제3차 국토종합개발계획)

<표 III-2>의 비교를 통해 확인할 수 있는 변화는 다음과 같다. 첫째, 제1차

국토종합개발계획(1972~1981)과 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)의 경우 농지 전용에 의한 농지잠식을 염두에 두면서도 농지의 증가를 목표로한다. 그 수단은 간척과 개간(산지전용)이다. 둘째, 제3차 국토종합개발계획(1992-2001)의 경우, 농업진흥지역 이외 지역에서의 농지전용 규제 완화를 명시하는데 이는 1차와 2차 계획에서는 보이지 않는 내용이다. 셋째, 앞서 <표 I-3>를 통해 살펴보았듯이 제2차 계획과 제3차 계획이 전망하는 토지공급원 구성에서 산지와 농지의 우선순위가 뒤바뀐 사실을 알 수 있다. 제2차 계획에서는 산지 개간을 통해 토지 공급을 계획하는데 비해, 제3차 계획에서는 농지가 토지 공급의 절반 이상을 감당하게 된다. 특히 3차 계획에서는 농지의 산지로의 전용 계획이 등장하는 것도 주목할 부분이다.

첫 번째 특징과 두 번째 특징은 농지 이용에 관한 제2차 국토종합개발계획과 제3차 국토종합개발계획 간의 결정적인 차이를 보여준다. 2차 계획 역시 도시용지의 공급을 목표로 하고 있었지만, 농지의 경우 산지에 비해 보전 우선순위가 더 높았으며, 특히 잠식된 농지 이상의 면적을 개간과 간척 등을 통해 확보하는 계획을 제시하고 있다. 그러나 3차 계획에서는 이러한 목표나 계획이 확인되지 않는다. 오히려 농업진흥구역 이외 지역에서의 농지전용 규제의 완화를 명시하며, 농지를 통한 도시용지 공급을 확대한다. 이러한 변화를 통해 국가가 더 이상 농지의 총량 보전에 관한 목표를 설정하지 않았다는 것을 확인할 수 있다.

3. 개발이익 창출의 원리와 농지전용의 증가

본 연구는 1980~90년대 토지개발 수단 및 행위자의 변화가 국가주도 농지전용의 증가에 미친 영향에 주목한다. 1980년대 초 한국의 당면과제는 물가안정과 경제회복이었으며, 전두환 정부는 주택공급을 늘리는 동시에 고용증진과 경기부양에 효과가 있는 대규모 토지개발사업이 필요했다(김영표, 2008). 1970년대까지 주택공급의 주력 대책이던 토지구획정리사업 방식은 지가상승, 개발이익 사유화 등 문제가 지속적으로 지적된 바 있고, 무엇보다 급격한 도시화에 따른 주택 부족

문제 해결에 역부족이라는 평가가 주를 이뤘다. 이러한 맥락에서 등장한 매수 방식의 공영택지개발은 1980년대 이후 한국 국토개발 정책의 중요한 수단으로 역할하게 된다.

본 장의 2절에서 살펴 본 바와 같이 1980년대 자유주의 농정의 전개와 농지유동화 정책은 공영택지개발의 주요 토지공급원으로 농지가 이용될 수 있는 조건을 형성하였다. 3절에서는 공영택지개발이 등장하게 된 맥락을 개발이익을 둘러싼 쟁점을 중심으로 살펴보고, 토지개발 수단의 전환이 농지전용 현상에 미친 영향을 검토한다. 이를 통해 1980년대 이후 농지전용이 급증하게 된 원인과 국가 주도 농지전용의 작동 방식을 고찰할 것이다.

1) 개발이익 사유화에서 개발이익 재투자

1970년대까지 토지개발의 중심적인 수단이었던 토지구획정리사업¹⁷⁾은 1970년대 말에 이르러 다양한 한계를 드러낸다. 지가상승과 개발이익 사유화의 문제가 대표적이다(정희남, 1994; 정희남, 2010; 변창흠, 2006; 전강수, 2012; 지주형, 2016; 박민규·강명구·정상훈, 2015; 유기현·서순탁, 2014). 지가상승 유발과 개발이익의 사유화 문제는 토지구획정리사업에 제도적으로 내재된 한계라고 볼 수 있다(유기현·서순탁, 2015). 토지구획정리사업에서 개발이익의 발생은 제도의 전제조건이다. 구획정리사업이 형성한 개발이익이 토지 공여의 명분이기 때문이다. 그리고 구획정리사업은 토지 공여로 공공용지와 체비지를 확보해 재정수단을 최소화한 방법으로 도시기반시설을 건설하기 때문에 지가상승과 개발이익의 발생은 필수불가결한 것이었다.

이러한 상황 속에 1977년 평균 지가 상승률은 42%에 달했고, 1978년에는 66.7%라는 전무후무한 지가상승률을 기록했다. 부동산 투기 문제와 지가상승은 심각한 사회 문제로 대두되었다. 게다가 토지구획정리사업의 경우 개발이익 환수에 대한 장치가 부재했기 때문에 토지소유주에게 귀속되는 개발이익의 사유화

17) 한국 도시계획 부문의 1세대 연구자인 강병기는 1960~70년대에는 “토지구획정리사업이 도시계획이다”는 인식이 팽배했다고 증언하며, 토지구획정리사업이 도시의 비전이나 정체에 대한 철학이나 비전이 없었다고 비판한다. 그러나 동시에 공공재정이 빈약했던 시기에 기반시설을 갖춰야 했던 한국적 특수사정이었다는 점 역시 지적한다(대한국토·도시계획학회, 2009: 160).

양상은 지가 상승과 부동산 투기 문제를 빠른 속도로 강화했다¹⁸⁾.

여기에 1970년대 후반 주택난 역시 가시화되기 시작했다. 주목할 점은 70년대 후반의 주택난은 지가 상승 및 부동산 투기 문제와 긴밀히 연결되어 있었다는 것이다. 주택보급률이 하락하는 문제는 주택가격 폭등으로 이어졌다. 1970년 78.2%였던 전국 주택보급률은 1975년 74.4%로 하락했고, 1980년에는 71.2%로 더욱 낮아졌다. 인구증가와 도시화의 여파였다.¹⁹⁾ 인구가 집중되기 시작한 서울의 경우 상황은 더욱 심각했는데, 1980년 서울의 주택보급률은 56.1% 밖에 되지 않았다. 이를 정리하면 아래 표와 같다.

<표 III-3> 1970~1995년 연도별 주택보급률 추이

(단위: %)

연도	주택보급률	
	전국	서울
1970	78.2	56.8
1975	74.4	56.3
1980	71.2	56.1
1985	69.8	55.3
1990	72.4	57.9
1995	86.0	68.0

(국토교통부)

1970년대 후반부터 본격적으로 추진된 해외 건설 수출은 유휴자금을 유입시켰고, 유동성의 증가는 부동산 투기로 이어졌다. 1970년대 후반의 부동산 투기는 대도시 뿐 아니라 새롭게 개발된 동남 지역의 중화학공업단지로도 확대되었다(전강수, 2019: 114~115). 1978년 박정희 정부는 부동산 투기를 억제하고 지가를 안정시키기 위한 종합대책으로 이른바 8.8조치를 수립해 시행하였고, 부동산 시장은 비로소 안정된다. 부동산양도소득세와 공한지세의 중과, 토지거래허가제 및

18) 한 예로 토지구획정리사업을 통해 조성된 서울시 고덕지구의 총매입 대상 중 31.4%에 해당하는 면적을 전체 토지소유자 973명의 2.8%인 27명이 소유하고 있던 것으로 확인되었고, 당시 체비지 공급가와 현 시가를 비교하면 3.15배가 상승하였다(한국토지개발공사, 1998: 16; 유기현·서순탁, 2015 재인용).

19) 1975년부터 1980년까지 가구수 증가율은 연평균 4%대로 이 기간 총 19.9%의 가구수가 증가했다.

신고제의 채택 등 강력한 내용들로 부동산 가격 상승을 중단시켰다. 그러나 이와 같은 조치의 효과는 일시적인 것으로 부동산 투기와 지가 상승 현상은 이후 주기적으로 발생하는 사회문제로 자리 잡는다. 이러한 맥락에서 1970년 후반 이후 토지정책은 지가안정과 개발이익의 환수를 당면과제로 삼기 시작한다(정희남, 2010).

이러한 문제에 대처하기 위한 방안 중 하나는 공급 확대 정책이었다. 박정희 정권은 공급 측면에서 토지수요와 공급의 불균형 문제를 해결하는 것으로 지가 안정을 도모했다. 한국토지개발공사가 출범 이후 처음으로 한 일은 40개 도시 주변에 당장 개발 가능한 택지예정지가 얼마나 있는가 조사하는 것이었다(변창흠, 2004; 손정목, 2003: 268). 한국토지개발공사는 택지개발이 가능한 약 33,000ha(약 1억평) 규모의 땅을 찾을 수 있었고(한국토지개발공사, 1979), 택지전환 가능 토지가 자연녹지 또는 생산녹지(절대농지) 등 명목으로 매우 저렴한 상태로 남아있다는 것을 확인하였다(손정목, 2003: 268).

그러나 박정희 정권의 부동산 정책은 목표한 성과에 도달하지 못했다. 1972년 ‘주택건설촉진법’을 제정하고 주택공사를 통해 신규 주택의 건설과 공급을 도모 하였으나 중화학공업 육성을 최우선 국가과제로 삼았던 정부로서는 재원 마련에 있어 한계에 부딪히게 되었다.

1980년 군사 쿠데타를 통해 집권한 전두환 정권 역시 공급 확대를 통해 지가 안정과 개발이익의 환수, 그리고 주택난 해결이라는 당면과제에 대응하기 시작한다. 전두환 정권은 집권 초 주택 500만호 건설 계획을 발표한다. 1980년 5월 계엄 하에서 대통령의 직무수행을 자문하고 보좌하기 위해 설치된 국가보위비상대책위원회(이하 국보위)는 같은 해 8월 주택 500만호 건설계획을 수립하였으며, 9월 1일 공식적으로 출범한 전두환 정권은 같은 달 23일 10년 간 주택 500만호를 건설하겠다는 계획을 발표한다. 주택 500만호는 당시 국내 총주택재고와 유사한 규모였다(임서환, 1995; 손정목, 2003: 270). 이는 군사정권의 정통성을 인정하지 않는 민주화 세력과 노동자, 저소득층의 사회적 동요를 방지하기 위한 불가피한 조치였다(변창흠, 2004).

전두환 정권은 무엇보다 주택 건설을 통해 새 정부가 국민의 지지를 얻게 되기를 기대했다(국정브리핑 특별기획팀, 2007: 127). 하지만 동시에 박정희 정권과

는 다른 정책 수단을 강구해야 했다. 취약한 권력기반을 보완하기 위한 정치적 동기에서 출발했다는 점에서 박정희 정부의 250만호 건설계획²⁰⁾과 큰 차이가 없었던 전두환 정부의 500만호 건설 계획은 정책의 구체적인 실행 구상에 있어 기존 정책의 한계를 넘어서기 위한 전략으로 저렴한 택지 공급을 선택한다. 주택문제를 풀기 위해서는 땅 문제(택지 공급)를 해결해야 한다는 생각이 구체화된 것이다(국정브리핑 특별기획팀, 2007: 157). 주택 500만호 건설계획을 제안한 국가보위비상대책위원회 경제과학 분과 간사 오관치의 구상은 “대도시 주변에 산적한 자연농지, 절대농지 등의 땅을 대량 확보해 그 위에 집을 짓고, 정부가 녹지를 수용한 뒤 택지로 개발해 얻는 개발이익으로 자금문제를 해결할 수 있다”²¹⁾는 것이었다(국정브리핑 특별기획팀, 2007: 127).

1980년 취임 직후 주택 전두환 대통령은 주택 문제 해결을 위해 저렴한 택지를 대량으로 공급해 주택문제를 해결하겠다는 정책 구상을 일관적으로 제시한다. “주택에 있어서는 저소득 무주택자를 위한 소규모 공공주택을 건설하고, 국민주택기금 조성을 확대하며, 택지를 대량 개발 공급하는 한편, 주택가격을 안정시키도록 할 것”(1981년 10월 2일 1982년 예산안 제출 관련 대통령 시정연설), “정부는 집 없는 국민들을 위하여 내년에도 공공과 민간부문을 합쳐 모두 27만호의 주택을 새로 짓고 값싼 택지를 조성 공급하는 한편, 주택에 대한 투기를 없애 주택가격을 안정시키며 임대주택의 건설에도 힘쓸 것”(1983년 10월 24일 1984년 예산안 제출 관련 대통령 시정연설), “내년에도 주택공급에 역점을 두어 공공부문에서 20만호의 주택을 건설토록 하고 택지의 공영개발을 적극 추진하여 값싼 택지를 공급해 나가도록 힘쓸 것”(1985년 10월 12일 1986년도 예산안 제출 관련 대통령 시정 연설) 등 값싼 택지의 조성공급은 전두환 정부의 주택 정책의 주요 특성이었다.

정치적 정당성을 확보하는 차원에서 토지정책의 전환을 모색한 전두환 정권에 있어 개발이익 사유화에 따른 문제 역시 해결해야 하는 중요한 과제였다. 개발이

20) 1972년 10월 유신을 통해 다시 집권한 박정희 정권은 정권의 정당성을 유지하고 도시노동자 및 민주화 세력들을 무마하기 위한 방안으로 주택정책에 관심을 갖게 되며, 비상국무회의를 통해 250만호 주택건설 10개년 계획을 수립한다(변창흠, 2004). 1972년 ‘주택건설촉진법’을 제정한 것은 바로 이러한 목표를 수행하기 위한 제도 정비 작업이었다.

21) 1984년부터 1991년까지 청와대 경제비서관을 역임한 홍철의 증언(국정브리핑 특별기획팀, 2007: 127).

익 사유화 문제는 지가상승 및 부동산투기, 주택난과 긴밀한 관계에 놓인 주제였다. 이에 전두환 정권은 기존 환지방식에서 매수 방식으로 토지개발 방식을 대대적으로 전환하였다. 그리고 개발 대상 토지를 매수하고 이를 개발하여 공급할 국가의 대리적 행위자로 개발공사를 등장시킨다.

2) 택지개발촉진법 제정과 개발공사를 통한 토지개발

‘택지개발촉진법’은 값싼 택지의 조성을 통해 주택 문제를 해결하려 한 전두환 정권의 중요한 도구였다. 1980년 10월 전두환 정권은 주택 500만호 건설을 위한 신규택지 3억 6,100만평을 조성하겠다고 발표하며, 이와 같은 대량의 택지를 조성하기 위해 택지개발을 촉진하는 특별법을 제정하겠다고 발표하였다(조선일보 1980년 10월 3일 “택지 3억6천만평 조성 - 개발촉진법 연내제정, 주택 포함 선매제 도입”). 그리고 1980년 12월 전두환 정권의 임시적인 입법기관인 국보위 입법회의는 택지개발촉진법을 제정하였다.

‘택지개발촉진법’ 제정을 통해 도입된 공영개발은 정부가 개발권을 장악하고 토지를 개발하지만 분양절차를 거쳐 토지의 소유 및 처분의 권한을 민간에게 이양하는 방식으로 토지의 이용 및 처분까지도 정부가 직접 규제하는 공공개발과 차이가 있다(장세훈, 1996).²²⁾ 공영개발은 이전의 토지구획 정리사업 중심의 토지공급이 환지 방식으로 진행됨에 따라 개발이익을 사유화하고, 단독주택 중심의 공급으로 주택난 해소에 큰 도움이 되지 못했다는 평가에 입각해 ‘대량개발’, ‘전면매수방식’, ‘개발이익의 재투자’, ‘가격통제’, ‘중앙정부 공급’과 같은 특징을 갖는다(이형찬, 2021: 40).

택지개발촉진법에 근거한 공영개발은 주택공급의 양적인 측면에서 확실한 성과를 거뒀다. “솔직히 택촉법의 제정·공포로 광복 이후 50여 년을 이어온 도시주택부족이란 고질은 치유될 수 있었다. 적어도 주택의 절대량 부족은 거의 해결되었다고 판단된다.”는 증언(손정목, 2003: 287)은 1980년대 중반 이후 주택보급률의 급격한 상승으로 입증된다.

22) 공영개발과 비공영개발을 분류기준이 명확한 것은 아니나 일반적으로 사업자가 국가, 지방자치단체, 공법인이고, 토지 취득 방식에 있어 사업대상 부지를 환지 방식이 아닌 전면매수 후 개발하고 공급하는 방식을 공영개발이라고 본다(부형근, 1998).

공영개발의 도입은 개발이익의 사유화 문제에 대응하여 개발이익의 재투자자를 통한 도시기반시설을 확충하는 모델을 구축하는 것에 성공했다. 이를 가능하게 한 중요한 조건은 개발공사라는 행위자이다. 환지 방식에서 매수 방식으로의 전환은 개발이익의 공공부문으로의 흡수를 도왔고, 택지개발을 시행한 주체인 개발 공사는 개발이익을 기반시설에 재투자함으로써 계획적으로 신시가지를 개발할 수 있었다(이형찬, 2021: 40).

공영택지개발에서 주요 역할을 수행한 토지개발공사의 전신은 1975년 설립된 토지금고이다. 1970년대 초반의 물가상승 문제를 해결하기 위해 정부는 1974년 1월 ‘국민생활 안정을 위한 긴급조치’ 발표와 함께 5월 ‘금융여신과 기업소유 집중에 대한 조치’를 취한다. 이 조치에 의해 기업이 보유하고 있던 비업무용 부동산을 매입하여 유희토지자본을 산업자금화하도록 지원하는 기관이 필요했는데, 이것이 바로 토지금고다. 토지금고는 1978년 8.8 조치에 의해 유희토지의 개발을 촉진하기 위해 한국토지개발공사로 재편된다.

전두환 정부가 전면매수에 의한 택지개발 추진이 가능했던 이유로 호전된 재정 여건을 지목하는 접근도 있다(유기현·서순탁, 2015). 그러나 이는 공영택지개발 도입을 설명하는 충분한 이유가 될 수 없다. 우선 택지개발사업 시행 초기에는 세계은행차관이 재정적으로 기여했다. 대단위 토지개발사업은 고용증진과 경기부양에도 효과가 컸기 때문에 대규모 택지개발사업을 위해 한국 외자도입 사상 최초로 세계은행차관 3,300만불이 도입되었고, 그 후 2차, 3차 차관 사업이 실시되었다(정희남, 1994).²³⁾

그리고 중요한 역할을 수행한 기구가 바로 개발공사다. 토지공사의 설립은 택지개발에 적극적으로 개입하고자 한 국가의 조치였으며, 토지공사는 그 설립 초기부터 택지개발과 공급에서 주도적인 역할을 맡는다(변창흠, 2004). 동시에 주택공급 목표와 조응하는 국가 재정 지출을 고려하지 않은 택지공영개발은 토지개발공사 없이는 작동이 불가능한 제도이기도 했다. 1981년 ‘택지개발촉진법’ 제정

23) 토지공사의 초대 사장을 역임한 류근창은 “공사는 설립 이후 저렴한 택지의 대량공급을 최우선 추진사업으로 정하고 저소득층의 주택난 해소를 위하여 택지의 대량개발계획을 수립하였다. 그러나 막대한 재원이 소요되었으나 토지금고로부터 승계 받은 자산규모로는 사업을 추진하는데 역부족이었다. 이 때 세계은행 부총재 등을 미국까지 가서 만나 미화 3억9000만달러를 5년 거치 15년 간 연리 2%로 도입하여 처음으로 13개 택지개발을 하기 시작한 원동력이 되었다.”고 회고한다(한국토지공사, 2009).

이후 2002년까지 택지개발에 공급된 실적 중 43.7%는 한국토지공사가 차지했으며, 지방자치단체는 26.1%, 대한주택공사가 26.0%, 수자원공사가 4.2%를 공급했다(장성수 외, 2004).

택지 공급을 담당하는 토지공사는 토지를 취득하고 택지로 개발해 이를 공급한다. 따라서 이 과정에서 발생하는 개발이익을 단순화하면 토지의 취득과 개발에 드는 사업비와 택지 공급을 통해 발생한 이익 간의 차액이다. 아래 표는 개발공사가 창립한 1979년 이후부터 2009년까지 취득과 개발, 공급 금액을 중심으로 토지공사의 사업실적을 정리한 것이다.

<표 III-4> 1979~2009년 토지공사 사업실적

(단위 : 억원)

연도 ²⁴⁾	취득(a)	개발(b)	사업비(a+b)	공급(c)
1979	273	44	317	635
1980	540	138	678	743
1981	2,359	289	2,648	939
1982	2,397	459	2,856	2,119
1983	1,681	328	2,009	2,049
1984	3,562	453	4,015	3,892
1985	3,486	656	4,142	3,505
1986	2,666	945	3,611	5,879
1987	3,721	985	4,706	7,169
1988	5,421	1,275	6,696	8,797
1989	17,974	1,646	19,620	27,761
1990	24,863	5,063	29,926	35,298
1991	29,081	13,495	42,576	37,661
1992	14,839	19,157	33,996	39,199
1993	11,764	15,971	27,735	37,871
1994	9,688	15,309	24,997	43,221
1995	16,496	15,413	31,909	37,008
1996	10,726	13,811	24,537	43,057
1997	14,567	9,926	24,493	45,459
1998	30,598	10,791	41,389	13,993
1999	9,707	9,458	19,165	33,373
2000	9,885	7,721	17,606	44,163
2001	9,924	7,166	17,090	58,763
2002	13,393	5,863	19,256	63,842
2003	20,900	10,373	31,273	66,683
2004	37,484	12,832	50,316	63,810

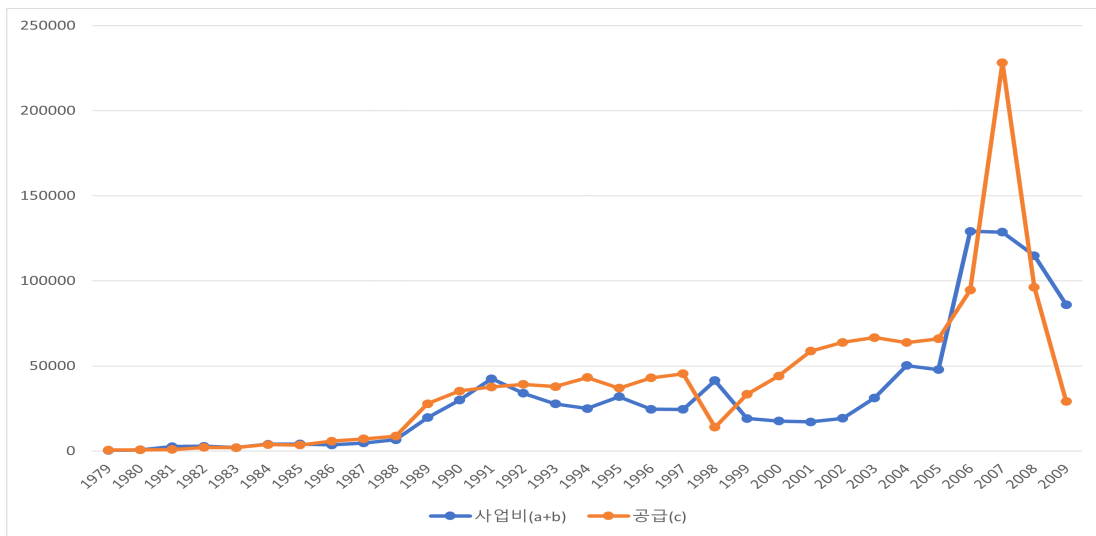
2005	26,819	21,025	47,844	66,032
2006	98,310	30,872	129,182	94,599
2007	96,072	32,586	128,658	228,234
2008	61,817	53,027	114,844	96,258
2009	64,998	21,070	86,068	29,266
계	656,011	338,147	994,158	1,241,278

(한국토지공사, 2009: 490)

토지공사가 정리한 이 자료에 의하면, 1979년부터 2009년까지 30년 간 토지공사가 토지의 취득과 개발, 공급 과정에서 취한 금액은 공급액(c)에서 사업비(a+b)를 뺀 24조7,120억원 규모에 이른다. 이 자료는 토지공사의 사업실적을 토지개발에 국한하여 단순하게 정리한 것으로서 이를 통해 토지공사의 이익 창출 메커니즘을 정교하게 살펴볼 수는 없지만, 이 같은 분석을 통해 토지공사가 전면 매수에 의한 토지개발을 기업의 이윤 창출 방법으로 활용할 수 있다는 점을 확인할 수 있고, 개발공사가 더 많은 이윤을 창출하기 위해서는 토지의 취득과 개발 비용을 낮춰야 한다는 점을 쉽게 이해할 수 있다.

<그림 Ⅲ-1> 1979~2009년 토지공사 사업실적

(단위: 억원)



24) 2009년 토지공사와 주택공사가 통합하여 이후 자료의 경우 일관된 분석이 어려워 본 논문에서는 2009년까지 자료만 다룬다.

위 그림은 <표 III-4>의 내용 중 사업비(취득비와 개발비)와 공급액을 시계열적으로 정리한 것이다. 이 그림을 통해 개발공사가 창출한 이윤의 존재를 다시 한번 확인할 수 있다. 특히 2006년부터 2009년 사이의 토지공사의 토지공급액은 급증한 사실을 알 수 있는데, 이러한 현상의 원인에 대해서는 본 논문의 4장에서 주로 살펴볼 예정이다.

전면매수 방식의 공영개발의 도입과 토지개발공사의 등장은 정부의 토지정책의 기초가 수요억제에서 공급확대로 전환된 계기로 이해할 수 있다(한국토지공사, 1995; 변창흠, 2005 재인용). 그리고 토지정책에 있어 공급확대 기초의 확립은 농지전용의 급증 현상을 야기하는 중요한 변수로 작동한다.

3) 공영택지개발의 본격화와 국가주도 농지전용의 증가

택지공영개발의 도입과 주택 500만호 건설계획과 같은 정부의 발표는 주택난 해결과 부동산 투기 방지에 긍정적인 신호를 주었으나 단기적인 성과에 그쳤다. 게다가 3저 호황으로 인한 경제잉여자본의 축적과 1987년 대통령 선거 및 1988년 국회의원 선거 중 발행된 통화의 증가는 물가상승 및 부동산 가격상승을 초래했다. 부동산 지가상승이 최고조에 달했던 1989년의 평균 지가 상승률은 39%로 1988년 집권한 노태우 정권으로서는 부동산 문제 해결의 시급성이 매우 커진 상태였다. 1977년과 1978년의 평균 지가 상승률이 각각 42%와 66.7%에 이르렀을 때 박정희 정권에서 8.8 조치를 취했고, 전두환 정권이 택지공영개발을 시작했듯이, 노태우 정권 역시 중요한 정권의 안정을 위해서라도 지속되는 주택난을 해소하고 부동산 투기를 막을 수 있는 정책을 시행해야 했다. 이러한 문제의 흐름은 1980년대 말과 1990년대 초반 수요 측면에서는 토지공개념 입법으로, 공급 측면에서는 주택 200만호 공급과 신도시 건설이라는 대안으로 구체화된다(조명래, 2005; 이세준, 2020).

1기 신도시라고 불리는 수도권 5개 신도시 개발은 200만호 공급계획의 핵심 전략이었다. 1기 신도시 개발은 서울 인근에 5개 신도시를 개발해 주택 29만호를 공급하겠다는 구상이었다. 이는 200만호 공급 계획 중 수도권에 공급하기로 한 90만호의 1/3을 차지하는 물량이었다. 주택개발공사와 토지개발공사는 1988년 경기도 안양의 평촌, 군포의 산본, 부천의 중동에 신도시 건설에 착수했다. 그리고

3개 신도시 개발 계획 발표에도 부동산 가격 상승세가 완화되지 않자 노태우 정부는 1989년 경기도 고양의 일산과 성남의 분당에 추가로 신도시 건설을 발표한다.

1기 신도시 개발은 공영개발 도입 이래 가장 큰 성과였다. 그러나 동시에 택지 공영개발의 한계를 노출시킨 사건이기도 했다. 수도권에서 진행된 신도시 개발은 녹지, 특히 농지의 잠식을 야기했으며, 분당과 일산에서의 신도시 개발은 본격적으로 보상 결정의 정치화를 초래했다(임서환, 2002: 212).

그 중 가장 큰 규모의 신도시 개발이었던 분당과 일산 개발은 국토개발 정책의 변화와 농지전용 현상에 관해 많은 것을 시사한다. 우선 분당과 일산 모두 신도시 개발 대상 부지 중 70% 가까운 토지가 농지였다는 점에서 주목할 필요가 있다. 특히 앞서 발표된 평촌과 산본, 중동 3개 신도시 계획에 비해 규모 면에서 차이가 있던 분당, 일산 신도시 개발은 거센 반대 운동에 직면했고, 정치적 이슈로 발전했다.²⁵⁾ 1989년 5월 국회 본회의에서 신민주공화당 소속의 국회의원 김용환은 대정부 질문에서 다음과 같이 신도시 건설의 문제점을 지목하며 건설 중단을 요구한다.

“부총리! 본인은 이와 관련하여 일산·분당지구 신도시건설계획을 근본적으로 중단 백지화할 것을 다시 요구합니다. 동 계획은 지방화시대의 요청에도 역행할뿐더러 인근의 야산 구릉지를 놓아두고 700만 평이나 되는 농경지를 훼손하여 농민의 생존권을 박탈하면서 수도권 중산층의 주택문제를 해결하겠다는 것입니다. 사회정의에도 반하는 처사입니다. 이 계획은 수도권의 주택문제 해결은커녕 100만에 가까운 새로운 인구를 인근에 끌어들여서 마침내 수도권의 공룡화를 결과하게 될 것입니다. ...(중략)... 아파트를 짓지 말라는 것이 아닙니다. 그 입지가 잘못되었다는 것입니다. 국가백년대계가 걸린 이 중대한 일을 내각에서는 충분한 검토도 없이 비서실의 도상계획을 그대로 받아들였다고 하는데 이래도 되는 것입니까? 서울 주변에는 18개나 되는 중소도시가 있습니다. 하더라도 우선 이 지역을 도시답게 제대로 가꾸면서 연차적

25) 분당과 일산의 대규모 택지개발은 각각 약 555만평, 475만평 규모로 예정되었다. 1년 전 발표된 평촌, 산본, 중동 신도시의 3배 이상 되는 면적이었다.

으로 아파트를 지어 인구를 분산하도록 해야 할 것입니다.” (1989년 5월 11일 제13대 국회 본회의 제146회 제3차 회의록 김용환 의원 발언)

김용환 의원의 질의는 대규모 택지를 공급하기 위해 농지를 전용하는 신도시 개발 방식에 대한 문제제기로서 기존 도시 공간에 주택을 공급해 인구 분산을 유도하자는 주장을 담고 있었다. 그러나 농지의 훼손과 잠식을 우려하는 이 같은 문제의식에 대해 농지의 보전을 담당하는 주무부서인 농림수산부의 입장은 신도시 개발의 당위성에 동의하는 것이었다.

“농림수산부장관입니다. 여러 의원님들께서 저희 농촌문제에 대한 여러 가지 관심과 충고에 대해서 감사하게 생각하면서 네 분 의원님께서 질문하신 내용을 답변드리도록 하겠습니다. 우선 박종태 의원님께서 일산 신도시개발예정지의 70%가 절대농지라는 사실을 알고도 개발지역으로 결정하는 데 동의했는지의 여부에 대해서 질문하셨습니다. 일산지구의 신도시개발지역에 포함된 절대농지는 실제로 56%에 해당되는 260만 평에 해당이 됩니다. 저로서는 오랫동안 우리 농민들이 경작하고 있었고 비교적 농업기반이 좋은 그런 지역이기 때문에 아쉬운 점은 있었습니다만 그러나 주택난 해소를 위한 국가적인 사업이라고 하는 견지에서 동의하였습니다.” (1989년 5월 11일 제13대 국회 본회의 제146회 제3차 회의록 김식 농림수산부 장관 발언)

이와 같은 양상은 신도시 개발에 대한 우려가 드러난 국회 결의문 및 거주민들의 저항, 언론 등 사회적 반응에 대한 정부의 대응에서도 일관적으로 확인된다. 1989년 5월 29일 개최된 제146회 임시국회 제7차 본회의에서는 ‘분당·일산지역 신도시 건설계획에 대한 재검토 촉구 결의문’이 채택되었다²⁶⁾. 정부와 토지개발공사는 적극적으로 결의문이 문제 제기한 쟁점과 언론 등을 통해 확대된 비판에 관해 해명하였다. 그 중 절대농지 편입문제에 대해서는 농지에 대한 개념이

26) 결의문은 ‘국가안전보장’, ‘수도권정비계획과의 저촉’, ‘실효성 및 타당성 검토’, ‘농민 생업 문제’, ‘재원 문제’, ‘개발이익 처리 문제 및 토지투기 억제 대책 문제’ 등 총 9가지 문항으로 구성되었다.

과거 증산 목표 시대와 현재의 농가소득 중심시대는 달라져야 한다는 점을 언급하며 더 높은 사회적 생산성이 있다면 농지도 전용되어야 할 것이라는 입장을 분명히 했다(한국토지공사, 2009: 75~76).

분당과 일산에서 전개된 거주민들의 반대운동의 경우 두 지역의 구체적인 양상은 달랐다. 분당은 토지보상이 쟁점이었다. 1976년 이후 개발제한구역에 준해 관리되던 분당은 1980년대 중반 이후 서울의 택지난이 심각해지며 신도시 개발 후보지로 몇 차례 거론된 바 있었고 투기적 투자자들이 이미 땅을 사둔 것으로 알려졌다. 따라서 10,000ha 이상을 소유한 토지주의 비율이 일산에 비해 높은 편이었고, 토지주의 수는 일산보다 적었으며, 부채지주 비율도 높은 편이었다. 반면 일산은 신도시 개발 자체를 반대했다. 일산의 경우, 1980년대 말 실제로 농사를 짓는 자작 영세농민들의 토지 소유가 많았고, 부채지주는 적었기 때문에 농업의 지속성이 중요한 요구였다. 분당과 일산에서 전개된 개발에 대한 저항 운동의 양상은 수도권 신도시 개발이 농지의 잠식을 전제한 개발이었다는 점, 농지의 전용과 농지 투기 수요의 확대에 적극적으로 개입한 개발이었다는 점을 잘 보여준다.

<표 III-5> 분당, 일산 신도시 예정지 토지 현황

	분당	일산
면적(평)	5,551,929	4,760,559
농경지 비율(%)	70	66
임야 비율(%)	23	21.4
토지소유자(명)	3,693	4,647
10,000평 이상 소유자(명)/ 전체 토지 중 차지하는 비율(%)	51 / 35	26 / 16
부채지주 비율(%)	62.5	25

(임서환, 2005: 212~213 정리)

1기 신도시 건설을 통해 드러난 쟁점과 정부의 대응은 농지 이용의 변화된 양상과 토지 개발 체계 내에서 농지보전이라는 목표의 약화된 위상을 잘 보여준다. 농지의 이용에 대한 국가의 개입 방식이 변화하는 가운데 개발이익의 형성과 재

투자로 이어지는 개발공사의 작동방식은 견고하게 자리잡게 된다. 2000년대 이후에도 이 같은 원리는 일관적으로 유지되며, 지역 개발공사를 경유해 지역화된다.

4. 소결

3장에서 본 연구는 국가주도 농지전용이 본격적으로 형성된 분기로 1980~90년대를 지목하며, 국가의 통치전략 및 국토개발 정책의 변화를 살피고 농업정책의 변화와 토지개발 수단의 전환이라는 변수를 통해 농지전용 현상이 급증한 원인과 국가주도성이 작동하는 방식에 관해 설명했다.

1980년대는 12.12 군사반란을 통해 국가운영의 주도권을 쟁취한 전두환 정부가 박정희 정부의 국가주도 산업화 전략이 도달한 한계를 극복하기 위한 새로운 전략을 구상해야 하는 시대적 조건 속에서 시작되었다.

국가주도 산업화 전략의 위기는 1970년대 말 이미 드러나기 시작한 것이었다. 따라서 경제기획원을 중심으로 개방과 자율, 안정을 목표로 삼는 경제자유화 정책이 구상 중에 있었고, 1979년 4월에는 공식적으로 ‘경제안정화 시책’이라는 이름으로 이러한 구상이 발표되기도 하였다. 그러나 정부 관료들이 반발이 적지 않았으며, 무엇보다 대통령이 중화학공업의 투자를 조정하고 경제의 수출 주도성을 약화시키는 결정을 받아들이지 못하는 상황이었다. 이러한 상황 속에 10.26 사태로 박정희 대통령은 사망하고, 12.12 군사반란을 거쳐 전두환 정권이 집권하게 되었다. 전두환 정부는 경제안정화 시책의 기초였던 안정과 개방, 자율을 적극적으로 받아들이면서 동시에 국가의 권위주의적 개입은 유지하는 방법으로 통치전략을 조정한다. 즉, 경제자유화는 1980년대 이후 한국의 주요한 국가 통치전략으로 부상하게 되었다.

이 같은 변화는 국토개발 정책의 변화를 야기했다. 1980년대 후반 입안되어 1992년부터 2001년까지의 국가계획을 다루고 있는 제3차 국토종합개발계획은 국토이용의 효율화를 4대 기조 중 하나로 채택하였다. 이는 협소한 국토와 부족한 자원 문제를 해결하기 위해 국토를 최대한 효율적으로 이용하겠다는 내용을 담

고 있다. 효율적 국토이용을 달성하기 위해 농지는 전용하여 동원하기 쉬운 토지로 자리잡게 되었으며, 농업정책은 이 같은 목적 달성에 동원되었다.

한국 농정은 1980년대 이후 영세자작농주의에서 자유주의 농정으로의 급격한 변화를 경험한다. 1970년대 말부터 등장하기 시작한 경제 부문의 비교우위론은 농업 영역에도 직접적인 영향을 미쳤다. 특히 수출 주도과 보호주의 무역에서 수입 강화와 구매역량 상승으로 전환된 경제정책은 농산물 개방화를 빠르게 진행시켰다.

1980년대에 도입된 자유주의 농정은 농업진흥형 농정을 농촌개편형 농정으로 전환시켰으며, 농지유동화 정책을 추진했다. 농지유동화 정책으로 인해 영농 규모 확대를 위한 농지의 소유 상한제도는 약화되었고, 법인의 농지 소유를 가능해졌으며, 농지 임대차 관계는 국가의 공식적인 관리체계에 포섭되기 시작했다. 이 과정에서 농업과 농민, 농지의 양적인 축소는 국가의 의도된 목표에 가까웠다. 농어촌발전종합대책에 의해 시행된 농업진흥지역제도는 농업진흥지역 외 농지의 개발을 가능하게 만들어 국토의 42%를 개발 가능 공간으로 만드는데 기여했으며, 이로써 농지는 가장 유력한 도시 용지의 공급원으로 자리매김하였다.

한편, 1980년대 토지개발 방식은 기존의 환지방식에서 매수방식으로 대대적인 전환을 경험한다. 이러한 전환은 1970년대까지 토지개발의 주요 수단이었던 토지구획정리사업이 봉착한 한계 때문이었다. 두 가지 쟁점이 주요했다. 첫째 지가상승과 개발이익 사유화 문제였다. 토지구획정리사업은 제도 설계 상 지가 상승과 개발이익 발생을 제도의 필수 조건으로 삼는다. 이 과정에서 토지소유주에게 귀속되는 개발이익의 문제는 급격한 지가상승과 극단적인 부동산 투기 양상으로 연결되었다. 둘째, 주택난 문제였다. 토지구획정리사업은 소규모 토지를 모아 구획정리하고 이를 통해 공공용지와 체비지를 확보해 개발사업을 진행하는 형태로서 택지 공급의 속도가 문제가 되었다. 여기에 부동산 투기 문제가 더해져 환지방식의 토지개발은 더욱 힘든 조건에 놓이게 되었다.

전면 매수 방식에서의 전환에서 우선 주목해야 할 부분은 개발이익의 재투자를 제도의 주요 원리로 설정한 것이다. 그리고 개발이익의 재투자를 담당할 행위자로 개발공사가 등장한다. 개발공사는 택지개발의 계획과 실행을 담당하는 공기업으로서 재정이 취약한 국가의 기반시설 건설 문제를 해결해야 한다는 1980년

대 이전부터 이어져 온 과제의 해결과 함께 개발이익 사유화 문제라는 1980년대 국면의 주요 과제를 해결하기 위한 공적 기구로 역할하였다.

이러한 구상은 1980년 임시적 입법기관인 국보위입법회의를 통해 ‘택지개발촉진법’의 제정으로 제도화되었다. 1970년대 말 박정희 정부에 의해서 설립된 토지개발공사는 공영개발의 시행주체로서 역할을 시작한다. 전두환 정부 때 구상된 공영개발 전략과 택지개발촉진법은 전두환 정부 시기 주택 공급의 양적인 성과에 직접적인 영향을 미치지 못했지만, 노태우 정권의 주택 200만호 공급계획 및 수도권 5개 신도시 개발과 이후 한국의 도시개발 정책에 결정적인 영향을 미치는 제도가 되었다는 점에서 주목할 필요가 있다.

이상의 논의들을 통해 1980년대 중반 시작된 농지전용의 급증 현상의 특징을 확인할 수 있다. 80년대를 진입하며 형성된 국가 통치전략과 국토개발 정책의 변화는 농업정책의 변화로 연결되었으며, 이러한 변화가 구축한 조건 속에 토지개발 정책과 수단, 행위자의 변화가 농지전용의 급증을 야기하였다. 이러한 분석은 농지전용 현상이 도시화에 따른 불가피한 현상이거나 제도나 정책 미비에 따른 현상이라기보다는 국가주도적인 현상이라는 것을 보여준다.

이러한 경향성은 2000년대 이후에도 지속된다. 특히 구체적인 양상에 있어 특정 지역에 집중되었던 농지전용이 전국적으로 확산되는 것을 확인할 수 있다. 도시화율이 정체되기 시작하였지만 농지가 지속적으로 잠식되며 전국적으로 그 면적이 확대되는 2000년대 이후의 농지전용 현상에 대해서는 4장에서 설명하도록 하겠다.

IV. 국가균형발전과 농지전용의 지역적 확산

1. 국가균형발전의 전면화

1997년 한국의 경제위기는 국가 통치전략의 변화로 이어졌다. 경제위기의 원인에 대해서는 다양한 진단이 존재하지만, 경제위기 직후 집권한 김대중 정부와 차기 정부인 노무현 정부는 대응은 IMF 구제금융 프로그램이 제시한 국가장치의 축소, 긴축재정, 공공서비스의 축소와 정치행정적 개혁 등 전반적으로 반국가주의적인 처방을 따르는 것이었다(최병두, 2007).

그러나 이러한 변화가 개발주의 국가를 온전히 대처한 것은 아니다. 김대중 정부와 노무현 정부는 제도적 규제를 완화하고, 시장지향적 정책을 강화하는 신자유주의적 처방을 채택하면서도 국토 및 도시공간 정책을 중심으로 경제성장을 도모하는 개발주의 전략을 유지했다. 특히 노무현 정부는 명시적으로 국토 및 도시공간 정책을 수행한다는 점에서 발전주의로의 회귀라는 의심을 받기도 하였다(최병두, 2007)²⁷⁾.

노무현 대통령은 후보 시절부터 충청권에 행정수도를 건설해 수도권 집중을 억제하고 낙후된 지역경제 문제를 근본적으로 해결하겠다는 공약을 공식화했으며, 대통령 당선 이후 구성된 대통령직 인수위원회는 10대 국정과제를 선정하는 과정에서 국가균형발전을 차기정부의 최우선 과제로 선정하였다(참여정부 대통령자문정책기획위원회, 2008).

2003년 집권한 노무현 정부는 지역 간 균형이라는 기준을 국정운영의 핵심 가치로 선택하며 ‘국가균형발전’을 통치전략 전면에 등장시켰다. 노무현 정부는 역대 정부가 균형발전을 추진하겠다고 했지만 제대로 실천되지 못한 원인으로 지방분권의 미비, 미진한 공공개입, 실효성 없는 추진체계라고 평가했다(강현수,

27) 기존의 발전주의가 권위주의적 의사결정에 의존했다면, 노무현 정부의 공간정책은 도시 시민이나 지역주민들의 이해관계를 반영하려 했다는 점에서 ‘신’발전주의라고 불리기도 한다(최병두, 2007).

2013: 111). 노무현 정부는 국가균형발전을 정권의 핵심 정책으로 전면화하며 특별법과 거버넌스, 재원을 마련한다. 그리하여 국가균형발전특별법, 국가균형발전위원회, 국가균형발전특별회계가 만들어졌다.

이에 따라 국토개발정책의 기초 역시 변경되었다. 노무현 정부는 집권 이후 제4차 국토개발종합계획 수정계획(2006~2020년)을 발표하여 균형발전정책을 공식화하였는데, 이는 그동안 불균형성장론을 중심에 둔 전략의 보완적인 역할을 수행하던 균형발전정책을 전면에 내세운 것이다(임형백, 2013). 김대중 정부는 국토균형발전정책 및 지역산업육성 정책들을 입안하여 시행 초기단계까지 감으로써 노무현 정부의 적극적인 국가균형발전 정책의 시행을 가능하게 했다(최병두, 2007).

노무현 정권이 국가균형발전을 통치전략으로 선택한 이유에 대해서는 세 가지 차원에서 설명이 가능하다. 첫째, 이론적 논의로서 균형발전론이다. 인구와 산업, 자원이 특정 지역에 집중되는 현상이 국가의 개입이라는 변수에 전적으로 의존하는 것은 아니다. 경제지리학 분야의 연구자들은 정부의 개입이 없는 상태에서도 민간 기업들이 투자와 입지를 결정할 때 더 큰 지역으로 밀집하는 경향이 있음을 지적한다(성경룡, 2013). 그러나 문제는 이렇게 밀집되는 경향이 지속되는 양상의 효과에 대한 판단이다. 이에 대해서는 두 가지 가설이 존재한다. 첫 번째는 ‘역-U적 수렴가설’인데, 윌리엄슨(Williamson, 1965)이 주장한 이 가설은 경제성장과 소득불평등에 관한 쿠즈네츠(Kuznets, 1955)의 ‘역-U 가설’을 지역불평등에 적용한다. 즉, 경제성장이 일정 정도 진행되면 생산요소의 지역 간 이동과 정부의 개입에 의해 지역들 간 존재하는 소득, 인구 등 격차가 감소할 것이라는 주장이다. 다른 하나의 가설은 크루그만(Krugman, 1991)이 주장한 ‘지역격차 확대가설’이다. 이 주장에 따르면, 인구와 기업이 집적하는 지역은 긍정적 외부효과를 누리며 더욱 비대해진다. 그리고 지역 간 격차가 점차 벌어지며 극단적으로는 “과밀적 집적(catastrophic agglomeration)”이 발생할 수도 있다(성경룡, 2013). 이 두 가지 가설은 경제성장을 목표로 하는 정부가 어떤 경로를 선택할 것인지 논의하는 과정에 영향력을 발휘한다. 밀집과 집적의 경향을 시장에 내재한 속성으로 인정하더라도, 공공이 이에 개입해야 할 필요성에 대한 사회적 합의를 만들어 가는데 필요한 쟁점을 만들기 때문이다. ‘역-U적 수렴가설’을 채택한다면, 어느 정도의 지역불평등을 감수하고서라도 지역불균형에 입각한 성장주

의 정책을 적극적으로 지지할 수 있게 된다. 반면, ‘지역격차 확대가설’을 채택한다면, 파멸적 집적에 이르기 전에 공공이 개입해 밀집과 집적의 경향을 조절해야 한다는 주장에 동의하게 될 것이다.

노무현 정부가 국가균형발전을 전면화한 원인으로 지목할 수 있는 두 번째 요소는 지역과의 정치적 동맹을 통한 정당성 확보라는 측면이다. 박정희 정권 시기에도 국토개발 정책에 있어 지역균형을 국토관리의 목표로 제시한 바 있으나 그 내용은 엄밀히 살펴볼 필요가 있다. 균형성장론과 불균형성장론 모두 궁극적으로는 균형발전을 추구한다는 점(임형백, 2013)에서 문서상 표기된 지역균형 추구를 통치전략 차원에서 이해하는 것은 적절치 않다.

박정희 정부 시기 수립된 제1차 국토종합개발계획(1972~1981년)은 중화학공업화 정책에 국토를 동원하는 과정에서 성장거점에 불균형적인 집중투자를 선택했다. 즉 박정희 정권 시기 국토개발 정책은 기본적으로 지역불균형을 전제한 성장주의 정책을 지지한 ‘역-U적 수렴가설’에 입각한 것으로서 1970년대까지의 국가의 통치전략과 국토 관리 정책은 불균형발전론의 영향 아래 있다고 볼 수 있다. 지역균형 정책의 정치적 선택성을 강조하는 연구는 박정희 정부가 정치적 정당성이 취약한 상태에서 ‘유신’이라는 독재 장치를 작동시켰고, 이에 따라 최소한의 정치적 정당성을 확보해야 하는 요구에 직면했을 때 이에 대한 대응책으로 특정 지역과의 정치연합의 구성을 꾀하고 그 연합의 증거이자 도구로 불균형발전 노선을 활용했다고 주장하기도 한다(성경룡, 2013). 박정희 정부 시기에 자리 잡은 경제 분야에서 경상권 주도성은 이러한 정치연합의 결과로 설명할 수 있다. 균형발전론과 불균형발전론의 정치적 선택이 극명하게 대비되는 박정희 정권과 노무현 정권의 차이를 살펴보면 다음과 같다.

<표 IV-1> 박정희 정권과 노무현 정권의 불균형/균형발전 정책 노선 비교

	박정희 정부	노무현 정부
정책노선	불균형발전	균형발전

지지기반 (정치연합)	- 보수세력 - 영남권 정치연합	- 개혁적 민주연합(수도권 유권자와 일부의 영남권 유권자) - 충청권과 호남권이 연대한 주변부 지역연합
주요정책	- 산업단지의 영남권, 수도권 집중 - 6대 중화학공업 입지 모두 영남권에 배치	- 행정수도 이전(교정적 균형) - 혁신클러스터 조성(역동적 균형) - 초광역권경제권 육성(통합적 균형)

(성경룡(2013)에서 주요 내용을 발췌하여 재구성)

2003년 집권한 노무현 정부는 균형발전론을 국정 철학으로 채택하고, 이를 제도화하는데 집권 초기의 정치적 노력을 집중시켰다. 노무현 정부는 집권 당시 충청권과 호남권의 지지를 확보하는 것에 정치적 목표를 설정하였다. 충청권 행정수도 이전 공약과 균형발전의 전면화는 국정 철학의 문제이기도 했지만, 노무현 정부의 정치적 선택성이 발현된 결과이기도 했다.

국가균형발전이 통치전략화 되는 맥락을 구성하는 세 번째 요소는 개발지향적 지역주의 정치의 강화이다. 지역주의 정치는 국토 공간 내에서 지역 간 불균형에 따른 지역 간 경합이라는 측면과 지역개발이 지역 정치의 공적이익을 담지하게 되는 소지역주의적 양상으로 구성된다.

1980년 광주민주화 항쟁 이후로 한국의 지역주의 정치가 강화되었으며, 1987년 민주화는 지역을 한국 정치의 균열 구조로 만들었다. 특히 1987년 한국 민주화의 중요한 특징으로 아래로부터의 저항이 존재했지만 엘리트 간 협약으로 이행되었으며 이러한 과정에서 시민사회의 계급 균열이 정치쟁점으로 부상되는 것을 막기 위한 방안으로 지역정당 체제를 고착화하는 경로를 선택했다는 지적(김도균, 2013)에 주목할 필요가 있다.

국가의 토건지향성은 기본적으로 지역사회를 매개로 전개된다(강진연, 2015). 다른 국가의 행위자성 역시 지역과의 연계 속에서 형성된다고 볼 수 있지만, 특히 토건개발의 특성은 토건업과 건설업이 일정한 공간을 필요로 한다는 점에서 지역사회와의 연계를 필수적인 조건으로 삼는다. 한국의 토건지향적 국가성은 공간으로서의 지역사회와 지역사회의 성장연합을 통해 작동하게 되는데, 특히 지역

사회의 성장연합은 지역주의 정치와 개발주의의 접합을 통해 자신들의 이해관계를 지역 전체의 이익과 동일시하면서 지역정치를 독점할 수 있게 된다(강진연, 2015).

1990년대에 재도입된 한국의 지방자치제도는 국가의 토건지향성을 강화하였는데(박배균, 2009) 이는 지역을 매개로 하는 토건개발이 강화된 개발지향적 지역주의 정치와 결합하는 과정에서 형성된 현상이다. 특히 자치단체의 취약한 재정구조와 신자유주의적 경제변화는 지역 성장연합을 강화하며(강진연, 2015) 이는 국가균형발전을 경유해 지역 내 개발주의를 재생산한다.

정리하자면, 균형발전론이라는 이론적 토대에 입각해 지역과의 정치적 동맹 및 개발지향적 지역주의 정치의 강화라는 역사적인 변화의 맥락에서 국가균형발전 전략은 노무현 정부의 핵심적인 통치전략으로 자리잡는다. 한편 노무현 정부의 공간정책은 기본적으로 수도권외 과잉집중 문제 및 수도권 내 가용토지의 부족이라는 전제에 입각하여 전개되는데(변창흠, 2005), 공간정책의 이와 같은 전제 조건과 국가균형발전이라는 통치전략의 결합은 토지의 절대적, 상대적 부족을 명분으로 토지 규제를 완화하는 논리를 강화하고 규제 완화를 전국화하는 방식으로 확장된다.

2. 지역개발 농정과 농지보전 정책의 약화

2000년대 이후의 한국의 농정은 1980~90년대에 구축된 자유주의 농정의 영향력 하에 전개되었고, 개방농정의 경향성은 강화되었다. 이는 한국의 농식품체계가 2000년대 이후 온전히 신자유주의적 농식품체계로 포섭되었기 때문이다(김철규, 2020).²⁸⁾ 2004년 시행된 추곡수매제의 완전폐지는 신자유주의적 농식품체계 도

28) 김철규(2020)는 식량체제의 변화 속에서 한국이라는 하위 단위를 이해하기 위한 도구로서 농식품체계(agri-food system)를 개념화한다. 식량체제론(food regimes perspective)은 자본주의 발전 과정에서 역동적으로 변화해온 먹거리(food)의 생산과 유통, 소비 과정을 연구함으로써 자본주의 발전 과정을 재구성한다. 자본주의 발전의 동학은 세계적 분업구조의 측면에서 볼 때 지리적으로 비산업부문, 특히 농업과 농민들과의 관계 속에서 이뤄져 왔지만, 분석대상으로서의 '먹거리'는 상대적으로 주목받지 못했다. 식량체제론은 '먹거리'가 배제된 분석적 공백을 메우고,

입의 상징적인 사건으로 이로써 한국 농업정책에서 주곡의 가격지지 정책은 사라지게 된다. 이러한 흐름 속에 한국의 농업 구조는 고령층 농민에 의한 국가주의적 농업인 미국 부분의 생산과 상업화·전문화된 축산업 및 채소류, 특용작물 등의 생산으로 이원화된다. 또한, 한국의 곡물자급률은 2000년대 이르러 매우 낮은 수준으로 하락하는데, 이 역시 신자유주의적 농식품체계의 주요 특징이다(김철규, 2020).

신자유주의적 농식품체계로 진입한 상황에서 한국의 농업정책은 생산 진흥 정책에서 공간정책으로의 이동을 유지한다. 1980~90년대 형성된 농촌개편형 농정의 흐름이 지속적으로 강화된 것이다. 그리고 국가균형발전을 통해 강화된 농촌 지역개발 정책은 농촌 지역의 장소 개발을 매개로 형성된 이해관계 간의 정치적 동맹을 견고하게 만드는 방식으로 작동한다.

1) 국가균형발전과 지역개발 농정의 강화

1980년대 이후 지속된 자유주의 농정의 영향은 식량자급률 하락으로 이어졌다. 한국의 경우 쌀을 제외한 곡물의 해외의존도가 매우 높은 편이다. 1970년 80.5% 수준이던 곡물자급률은 2020년 기준 19.3%까지 떨어졌다(매일경제 2022년 4월 7일 “곡물자급률 20% 첫 붕괴, 식량안보 ‘위기’”). 이는 농산물 개방에 따른 결과로 식량 문제를 세계시장에 의존하여 해결하는 전략을 유지했기 때문이다.

노무현 정부의 농업정책은 이러한 조건 위에서 국가의 균형발전을 중심으로 한 지역정책과 WTO와 FTA라는 신자유주의적 질서에 대응하는 경제정책의 맥락 위에서 규정된 측면이 강하다(이해진, 2009). 노무현 정부는 2004년 ‘농촌과 도시가 더불어 사는 균형발전사회’를 비전으로 하는 농업부문 장기계획 ‘농업·농촌 종합대책’을 발표한다. 종합대책은 농업정책과 소득정책, 농촌정책을 정책의 틀로 하며, 시장지향적 농업정책, 직불제를 확충하고 농외소득을 증대하는 소득정책, 농촌지역 개발과 사회안전망 강화를 내용으로 하는 농촌정책으로 구성되어

자본주의 헤게모니 순환 속에서 먹거리의 공급과 사회적·지리적 구성을 분석의 중심에 둔다 (Freidmann, 2000; 김철규, 2020, 재인용). 농식품체계는 식량체계의 자장 안에서 한국 자본주의의 발전 과정에서 형성되고 재구성된 식량 공급 및 소비의 구조를 말한다.

있다(참여정부 대통령자문정책기획위원회, 2008). 이는 농업을 통해 농촌을 지탱하는 방식이 아니라 농촌지역개발과 농외소득 보장정책을 통해 농업과 농촌을 유지하겠다는 전략적 사고의 일환으로 이해할 수 있다(이해진, 2009). 또한 이러한 특성은 1980년대 이후 작동하기 시작한 자유주의 농정의 흐름과 1990년 ‘농어촌발전종합대책’ 수립 이래 제도화된 농업정책의 특징이기도 하다. 노무현 정부는 농업문제를 농업정책만으로 해결하는데 한계가 있다는 전제에서 농업의 장기적 발전을 위해 식품산업과의 연계 강화, 농촌 공간 및 지역 개발을 정책대상으로 삼았다고 밝혔다(참여정부 대통령자문정책기획위원회, 2008).

노무현 정부 농정의 주안점이 산업으로서의 농업이 아닌 장소로서의 농촌에 있다는 사실은 노무현 정부 농정의 핵심 정책인 119조원 투·융자 계획을 통해서도 확인할 수 있다. 노무현 정부는 ‘농업·농촌 종합대책’의 일환으로 2004년부터 10년 간 농업·농촌 부문에 119조원의 재정 투입을 결정했다. 이는 우루과이라운드 이후 10년 간 집행된 농업·농촌 부문 예산의 2배에 달하는 규모였다. 노무현 정부의 투·융자계획의 목표는 농촌 거주인구의 소득을 창출하는 것으로 농촌 인구 비율을 유지하는 것이었다. 반면 국내총생산 중 쌀의 비중을 낮추고, 전체 가구 중 농가의 비율 역시 감소하는 변화를 목표로했다. 또한, ‘식량자급률 제고’과 같은 목표가 시민사회와 농민운동 세력으로부터 꾸준히 제시되었음에도 불구하고(참여정부 대통령정책기획자문위원회, 2008) 이에 해당하는 지표는 노무현 정부의 농업·농촌 종합대책에서 주요하게 다루지지 않았다는 특징도 확인된다. 아래 <표 IV-2>는 이와 같은 노무현 정부 농정의 특성을 잘 보여준다.

<표 IV-2> 노무현 정부 농업·농촌 종합대책 목표

구분	2002년	2008년	2013년
농가 가구 수(호)	128만	99만	80만
전체 가구 중 농가 비율(%)	7.5	4.8	3.4
농업 국내총생산(GDP) 중 쌀이 차지하는 비율(%)	33	30	25
도시 근로자 소득 대비 농민소득 비율(%)	90	104	105

전체 인구에서 농촌 인구가 차지하는 비율(%)	20	18	17~20
---------------------------	----	----	-------

(농림부 보도자료, 2005; 참여정부 대통령정책기획자문위원회, 2008; 이성우·강동우, 2011: 219, 재인용).

이상의 논의를 통해 2000년대 이후 농업정책이 기본적으로 1980년대 이후 이어진 소비 중심적인 개방농정의 틀 내에서 유지되었다는 것을 확인할 수 있다. 농업소득이 아니라 농외소득을 통해 농촌을 지탱하고자 하는 입장 역시 견고하였다. 강화된 경향성이 있다면, 지역 개발 정책의 틀이 좀 더 명확해진 것이다. 이는 노무현 정부의 농정이 기본적으로 우루과이라운드, FTA와 같은 농산물 개방을 불가피한 것으로 이해하였기 때문이다. 그리고 노무현 정부는 국가균형발전 정책의 목표인 ‘인구와 기능의 분산’을 실행하는 중요한 전략으로서 ‘농촌의 장소적 개발’을 활용하고자 했다. 이러한 이해는 노무현 정부 농정 계획의 곳곳에 드러난다.

2) 지역개발 농정의 작동방식

지역개발 농정의 구체적인 작동 방식을 잘 보여주는 사례 중에 ‘농촌마을종합개발사업’이 있다. ‘농촌마을종합개발사업’은 농촌 지역의 3~5개 법정리를 권역으로 묶어 권역당 5년 간 약 70억원을 지원하는 사업이다. 2004년에 시작된 이 사업은 초기 2013년까지 1,000개 마을 지원을 목표로 하였고, 이후 계획이 수정되어 2017년까지 400여개 마을 지원을 목표로 하였다.

농촌마을종합개발사업은 국가에 의한 탈농업 정책 수단으로 활용될 수 있다는 비판에 직면하기도 했다(이해진, 2009). 또한, 농촌마을종합개발사업은 대부분 체험을 중심으로 한 농촌관광산업을 사업내용에 포함하고 있었기 때문에 전국의 모든 농촌 지역이 체험을 중심으로 한 관광지역으로 변화하고 있는 상황에서 차별성이 부각되지 않을 가능성이 높았다(이성우·강동우, 2011: 230). 이러한 이유에서 농촌지역 개발사업이 농업문제를 회피하는 장치로 활용된다는 비판(이해진, 2009)이 등장했지만, 장소 개발 중심의 농업정책의 기조는 2010년대에도 일관되게 유지되었다.

2010년대 이후 한국 농업정책의 중심 흐름은 ‘농촌융복합산업’의 육성이다. 농촌융복합사업은 1차 산업(농산물 생산)과 2차 산업(농산물 가공), 3차 산업(유통, 판매, 관광, MICE 산업 등)을 통합했다는 의미에서 6차 산업이라고도 불린다. 농촌융복합산업과 관련해 정부는 2014년 ‘농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률’을 제정하였다. 이는 1980~90년대의 개방농정과 농외소득 개발, 노무현 정부의 지역개발과 농촌개발 정책, 이명박 정부의 식품산업 육성과 체험관광 활성화 등 이전 농정의 경향성을 유지한 것이다. 즉, 농촌융복합사업은 자유주의 농정과 농촌 지역개발 농정의 종합적인 계승이라고 할 수 있다.

<표 IV-3>은 1980년대 이후 한국 농정의 변화 양상을 농업정책 관련 주요 법률의 제정 추이와 함께 정리한 것이다. 표를 통해 2000년대 이후 한국 농정의 주요한 경향성으로 농업생산지지 정책의 지속적인 축소와 장소개발 및 농외소득 개발의 강화라는 특성을 확인할 수 있다. 또한 1980년대 이후 지속된 자유주의적 농정은 노무현 정부에 이르러 국가균형발전과 지역개발 정책의 일부로 포섭되어 농촌의 장소적 개발 경향이 공고화 되는 현상 역시 제도적 변화 내에서도 확인할 수 있다.. 노무현 정부 시기 형성된 이러한 제도적 경로는 이후 집권한 정부의 정치적 입장에 영향을 받지 않는 일관적인 흐름으로 유지된다.

<표 IV-3> 농업정책 주요 법률의 제정 추이

연도	법률/제도	기능	통치전략	농정 특성
1983	농어촌소득원 개발촉진법	농외소득 정책 등장	경제자유화	자유주의 농정
1990	농어촌발전 특별조치법	농촌개편형 농정 본격화		

2004	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(삶의질특별법)	지역개발정책 으로서 농촌개발	국가 균형발전	농촌 지역개발
2009	농업인들의 농외소득 활동 지원에 관한 법률	농외소득 지원 강화		
2009	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률	농업경영구조 개선		
2014	농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률	농업의 6차산업화		

특히, 2004년 제정된 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(이하 삶의질 특별법)’을 주목할 필요가 있다. 삶의질 특별법은 기존의 농어촌지역이라는 규정 대신 ‘농산어촌’이라는 개념을 적용해 보다 강화된 농촌지역개발법의 특성을 가지고 있다. 기존의 지역개발법에서 규정하고 있는 농어촌지역은 지역발전특별법에서 더욱 강화된 개발체계로 포섭되었고, 삶의질 특별법은 이러한 체계 내에서 ‘농산어촌’이라는 지역 규정을 통해 보다 광범위하고 포괄적인 지역을 호명하며 국가에 의한 개발권을 확대하여 부여하고 있는 것이다(우석훈, 2005: 152~153).

농업정책 부문에서 포괄적 지역개발의 강화는 농지법에도 영향을 미친다. 특히 2005년의 농지법 개정은 한국 농지제도의 큰 변화를 의미한다. 2005년 개정된 농지법에 의해 농지 취득 후 경작이 어려운 자의 농지 소유가 합법화되었다. 이러한 변화는 농지임대차가 제도화된 변화와 함께 한국 농지제도에서 이른바 자작농주의가 약화되는 중요한 계기로 이해할 수 있다. 2005년 이후 한국의 농지 소유제도는 ‘소유와 이용의 분리’를 제도의 주요 원리로 받아들이기 시작했다(윤석환, 2018). 이러한 제도적 변화 속에 눈에 띄는 것은 한국농어촌공사의 역할이다. 2005년 개정된 농지법이 경작을 하지 않는 자가 농지 소유를 할 수 있는 예외로 제시한 방법은 한국농어촌공사에 임대 위탁을 맡기는 것이다. 비자경자는 자신의 소유 농지를 한국농어촌공사(농지은행)에 임대 위탁을 맡겨 그 계약이 체결된 경우, 계약기간 동안 농지를 합법적으로 소유할 수 있다. 이러한 변화들은 한국 농

지제도의 대원칙이었던 ‘경자유전’이 약화되는 과정을 잘 보여준다.

3) 개발주의적 농업정책의 강화와 농지보전 정책의 약화

농업정책의 장소개발 경향이 강화되는 가운데 농지 보전 정책은 지속적으로 축소된다. 농지보전의 필요성과 그 방법은 1994년에 제정된 ‘농지법’에 의해 규정되어 왔다. 농지법은 농지를 전용하려는 이는 농업을 주관하는 부서의 장관의 허가를 받아야 한다는 ‘농지전용 허가제’를 규정하는데, 허가제의 예외대상으로 ‘다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우’를 정하고 있다. 2019년 기준 농지전용을 의제한 법률은 78개에 이른다(채광석·김부영, 2019). 이는 1994년 농지법 제정 당시 농지전용 의제 법률이 7개 수준이었던 것에 비하면 10배 이상 늘어난 셈이다. ‘택지개발촉진법’, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’, ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법’, ‘도로법’, ‘도시 및 주거환경정비법’, ‘신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’, ‘동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법’, ‘지역특화발전특구에 대한 규제특례법’과 같이 국가주도 토건개발의 수단이 된 법률과 ‘농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률’, ‘농업인들의 농외소득 활동지원에 관한 법률’, ‘농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법’, ‘농어촌주택개량촉진법’ 등 농업정책 내에서의 농지전용을 의제한 법률 등이 이에 해당된다.

농지전용을 의제한 법률의 수를 제정 시기를 기준으로 구분하면 다음 표와 같다. 농지전용을 의제한 법률 중 가장 많은 수가 2000년대에 제정되었다. 그 중 노무현 정부 시기(2003~2007년)에 제정 법률이 24개로 농지전용 허가제가 도입된 이래 가장 많은 예외 대상을 제도적으로 양산하였다. 2010년대에도 농지전용을 의제하는 법률은 지속적으로 제정되었다.

<표 IV-4> 농지전용 의제 법률 제정 시기

	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대
법률수	1	5	13	37	22

(채광석·김부영, 2019 에 제시된 내용을 시기 별로 구분함)

또한, 국가는 농지보전부담금 감면 조치를 국가의 경제위기 극복 명분으로 활용하는 등 통치전략의 구체적인 실행 수단으로 적극 활용해왔다. 대표적인 예로 2012년 4월 이명박 정부는 지역경제 활성화를 명분으로 국무회의에서 경제자유구역, 공공건설임대주택, 기업도시개발구역, 관광지, 관광단지, 관광사업시설용지 등 7개 용지에 대해 농지보전부담금을 감면하는 내용으로 농지법 시행령을 개정한 바 있으며, 2018년 5월 문재인 정부는 농업진흥지역 밖 태양광 에너지 발전설비 설치 면적 제한 범위를 확대하고 농지보전부담금 감면을 조치하는 농지법 시행령 개정안을 발표한 바 있다. 농지보전부담금과 같은 개발부담금 제도의 폐지는 개발주의세력의 오랜 주장이기도 했다.²⁹⁾ 국가는 이 같은 요구에 응답하는 방법으로 토건개발의 주요 행위자들과의 정치적 타협 속에 개발부담금 제도를 유예 혹은 감면하는 조치를 수행하거나, 그 권한을 지방자치단체에 위임함으로써 국가균형발전을 활용한 국가 통치전략의 작동을 강화하였다.

이처럼 농업정책에서 농업생산에 대한 지지가 축소되고, 한국 농식품체계가 세계 식량체제와의 동조화를 강화하는 국면에서 농지 보전의 노력은 줄어들게 되었다. 농업정책은 여전히 우량농지 중심의 농지보전을 명시적인 목표로 제시하고 있으나 이는 구체적인 집행 계획을 갖추지 않은 추상적인 목표에 머물렀다. 오히려 국가는 농지의 전용 규제를 완화하거나 농지보전부담금을 감면하는 방법을 통해 토건개발에 필요한 토지 수요에 대응하며, 개발사업을 통한 일자리 창출과 경제성장을 기대했다.

3. 공영개발의 지역화와 농지전용의 지역적 확산

29) 대표적으로 전국경제인연합(전경련)은 개발부담금 제도를 폐지하여 이를 목적이 같은 조세로 전환하고 부담금 간 통합을 추진해야 한다고 주장한다. 전경련은 자체 보고서를 통해 2016년 개발부담금을 유예한 조치를 통해 창출이 기대되는 부가가치는 2백억원 규모이며, 부담금제도를 폐지할 경우 기대되는 부가가치는 2,274억 규모로 예측하였다. 또한 전경련의 연구는 농지보전부담금과 같이 개발부담금의 한시적 유예가 가져올 취업창출 효과로는 376명, 개발부담금 폐지에 동반될 취업창출효과는 4,116명을 예측한다. 이는 명백히 개발부담금 제도의 폐지가 경제발전에 도움이 된다는 주장이다(전경련, 2016).

국가균형발전이라는 전략의 강화는 3장에서 살펴 본 공영개발 방식을 지역화 하는데 역할한다. 공영개발은 기존의 환지 방식의 토지개발을 전면매수 방식으로 전환한 것으로서 이를 통해 국가는 개발이익의 사유화 문제에 대처하고, 대규모 택지개발을 통해 주택난을 해결하고자 하였다. 국가균형발전의 실행전략은 공영개발 작동방식을 지역화하는 것이기도 했다. 본 절에서는 공영개발의 작동방식이 지역화되는 과정을 살펴보고 그 과정에서 농지전용의 총량이 유지되면서 전국으로 대상지가 확장되는 공간적 확대 양상에 대해 설명할 것이다.

1) 공영개발 작동방식의 지역화

2000년대 들어 공영개발의 작동방식은 본격적으로 지역화되는데, 지역화가 전개되는 양상 중 2가지 특징에 주목할 필요가 있다.

첫째, 개발공사라는 개발 행위자가 지방자치단체 단위로 확장되는 것이다. 이는 개발공사의 개발방식, 즉 국가를 대리하여 개발이익을 형성하고 이를 재투자하는 방식으로 재원을 마련하는 도시개발방식이 확장되는 것을 의미한다.³⁰⁾ 도시개발을 주 목적으로 하는 도시개발공사는 모두 간접경영 형태의 지방공기업으로 구분되는데, 간접경영은 지방자치단체가 전액 또는 50% 이상 출자한 독립법인으로 설립한 지방자치단체와 독립적으로 운영된다(주윤창·최수영·정창훈, 2017).

<표 IV-5>는 한국의 지역개발공사 설립현황을 정리한 것이다. 전체 지방공기업 중 도시개발공사로 구분된 공기업과 기타공사 중 도시개발 업무를 담당하는 공기업을 추린 것이며³¹⁾, 공단(시설관리공단 등)과 통합되었거나 공단으로부터 조직을 변경한 공사의 경우 공사가 설립된 시점을 기준으로 하였다.

30) 지방자치단체의 개발공사 설립은 ‘지방공기업법’에 근거하여 이뤄진다. 지방공기업법은 1969년 제정되어 1970년부터 시행되었으며, 1980년 개정으로 간접경영체제가 가능하게 되었다. 이에 따라 지역공사로는 1981년 서울지하철공사가 최초로 설립되었으며, 지방자치제도 실시 이후 모든 광역단체가 도시개발공사 설립을 추진하였다(여영현·이상철, 2006).

31) 주택 및 도시개발 공사 업무의 경우 광역자치단체에서는 주로 도시개발공사가 수행하고, 기초 지방자치단체의 경우 기타공사가 수행한다.

<표 IV-5> 지역개발공사 설립현황(설립시기 순)

광역/기초	권역구분	설립기관	공기업유형	지방공기업명	설립시기
광역	경상권	대구광역시	도시개발공사	대구도시공사	1988
광역	수도권	서울특별시	도시개발공사	서울주택도시공사	1989
광역	경상권	부산광역시	도시개발공사	부산도시공사	1991
광역	전라권	광주광역시	도시개발공사	광주광역시도시공사	1993
광역	충청권	대전광역시	도시개발공사	대전도시공사	1993
광역	전라권	제주특별자치도	도시개발공사	제주특별자치도개발공사	1995
광역	수도권	경기도	도시개발공사	경기주택도시공사	1997
광역	강원권	강원도	도시개발공사	강원도개발공사	1997
광역	경상권	경상북도	도시개발공사	경상북도개발공사	1997
광역	경상권	경상남도	도시개발공사	경상남도개발공사	1997
광역	전라권	전라북도	도시개발공사	전북개발공사	1998
기초	수도권	경기도 광주시	기타공사	광주도시관리공사	1999
기초	수도권	경기도 하남시	기타공사	하남도시공사	2000
광역	수도권	인천광역시	도시개발공사	인천도시공사	2003
기초	수도권	경기도 용인시	기타공사	용인도시공사	2003
광역	전라권	전라남도	도시개발공사	전남개발공사	2004
광역	충청권	충청북도	도시개발공사	충북개발공사	2005
광역	충청권	충청남도	도시개발공사	충청남도개발공사	2006
광역	경상권	울산광역시	도시개발공사	울산도시공사	2007
기초	수도권	경기도 남양주시	기타공사	남양주도시공사	2007
기초	수도권	경기도 김포시	기타공사	김포도시관리공사	2007
기초	수도권	경기도 평택시	기타공사	평택도시공사	2008

기초	수도권	경기도 화성시	기타공사	화성도시공사	2008
기초	수도권	경기도 양평군	기타공사	양평공사	2008
기초	강원권	강원도 춘천시	기타공사	춘천도시공사	2008
기초	수도권	경기도 안산시	기타공사	안산도시공사	2009
기초	경상권	경상남도 함안군	기타공사	함안지방공사	2009
기초	수도권	경기도 고양시	기타공사	고양도시관리공사	2010
기초	수도권	경기도 의왕시	기타공사	의왕도시공사	2011
기초	수도권	경기도 구리시	기타공사	구리도시공사	2012
기초	수도권	경기도 성남시	기타공사	성남도시개발공사	2013
기초	경상권	경상남도 김해시	기타공사	김해시도시개발공사	2014
기초	수도권	경기도 부천시	기타공사	부천도시공사	2017
기초	수도권	경기도 광명시	기타공사	광명도시공사	2017
기초	수도권	경기도 수원시	기타공사	수원도시공사	2018
기초	수도권	경기도 안양시	기타공사	안양도시공사	2019
기초	수도권	경기도 시흥시	기타공사	시흥도시공사	2019
기초	수도권	경기도 군포시	기타공사	군포도시공사	2019
기초	수도권	경기도 포천시	기타공사	포천도시공사	2019
기초	수도권	경기도 과천시	기타공사	과천도시공사	2019
기초	수도권	경기도 파주시	기타공사	파주도시관광공사	2020

(행정안전부 지방공기업 설립 현황(2021.03.31.기준); 각 개발공사 홈페이지 참고)

표를 통해 알 수 있듯이 도시개발공사는 1988년 대구를 시작으로 1989년 서울, 1991년 부산 등 대도시에서 설립이 이어져 2007년 울산을 마지막으로 세종을 제외한 16개 광역자치단체에 도시개발공사가 만들어졌다. 그 중 11개는 2000년 이전에 설립되었으며, 인천(2003년 설립)과 전남(2004년 설립), 충북(2005년 설립), 충남(2006년 설립), 울산(2007년 설립)에서는 2000년 이후에 도시개발공사를 설립

되었다. 기초자치단체의 개발공사는 시기적으로 광역자치단체의 도시개발공사 설립이 진행된 이후 만들어지기 시작했다. 2000년 이전에 설립된 기초단위의 개발공사로는 광주도시관리공사(경기도 광주시)와 하남도시공사(경기도 하남시)가 있으며, 2003년에 용인도시공사(경기도 용인시)가 설립되었고, 다른 기초단위의 개발공사는 모두 2007년 이후 만들어졌다. 이상의 내용을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 IV-6> 지역 개발공사 시기별 설립 수

	1985 -1990	1991 -1995	1996 -2000	2001 -2005	2006 -2010	2011 -2015	2016 -2020	소 계
광역자치단체 도시개발공사	2	4	5	5	0	0	0	16
기초자치단체 기타공사 (도시개발목적)	0	0	2	1	9	4	9	25

(행정안전부 지방공기업 설립 현황(2021.03.31.기준); 각 개발공사 홈페이지 참고)

기초자치단체가 설립한 도시개발목적의 기타공사 25개 중 수도권이 아닌 지역에서 설립된 개발공사는 경상남도 김해시가 설립한 김해시도시개발공사와 경상남도 함안군이 설립한 함안지방공사 2개 뿐이다. 나머지 지역개발공사는 모두 수도권의 기초지방자치단체가 설립하였다.

이상의 관찰을 통해 지역 개발공사의 설립은 대도시(광역시)에서 도지역으로, 수도권과 경상권에서 강원권, 충청권, 전라권으로 확대된다는 것을 알 수 있다. 이는 농지전용량이 확대되는 양상에서 관찰되는 경향과도 유사하다. 2000년대 이전 수도권과 경상권의 농지전용이 많았고, 2000년대 이후 충청권과 전라권의 농지전용 점유율이 높아졌다. 지역 개발공사가 단일 변수로서 농지전용의 전국적 확대에 영향을 미친다고 보기는 어렵지만, 지역 개발공사의 설립 시기와 농지전용 허가 면적의 증가 추이 간의 유사성은 개발공사라는 개발 주체의 전국적 확대가 농지전용의 지속 및 확대 현상과 연관성을 갖는다는 점을 알려준다.

공영개발의 원리가 지역화되는 양상에서 주목해야 할 지점 두 번째는 개발이익이라는 공영개발의 핵심 개념을 둘러싼 논의의 변화이다. 택지개발촉진법을 필

두로 한 공영개발이 도입 된 이유 중에는 기존의 환지 방식이 가진 개발이익 사유화의 한계를 극복하는 것도 있었다. 따라서 공영개발은 개발이익을 환원하여 재투자하는 것을 사업이 추진되는 주요 원리로 채택하였다. 개발공사에 의한 택지 예정지 전면 매수 및 택지의 공급은 그러한 원리가 작동하기 위한 핵심 메커니즘이었다.

국가균형발전이 본격화 된 2000년 이후 도시개발 사업에 있어 개발이익의 환원과 관련된 논의는 개발이익의 직접적인 지역 환원을 주제로 삼기 시작한다. 주택과 토지개발을 담당하는 개발공사의 운영 모델은 택지 공급 등 토지개발과 분양을 통해 흑자를 형성하여 이를 임대주택 등 임대사업 운영으로 발생하는 적자를 보존하는 것이다. 이러한 운영 모델은 지역의 개발공사 역시 동일하였는데, 재정이 취약한 지방자치단체 차원에서는 이른바 ‘개발이익의 관외 유출’이 문제로 다뤄지기 시작하였다. 특히 개발이익이 상대적으로 큰 수도권에서 이와 같은 문제의식이 발전하기 시작하였고, LH가 시행하는 택지개발 사업 중 45%가 위치한 경기도의 경우 경기도에서 발생된 개발이익이 경기도 이외 지역의 LH 적자사업에 투입되는 것이 문제라는 지적(이상경, 2019)도 등장하였다. 이와 같은 문제제기는 공공에 의해 발생한 개발이익을 지역으로 환원해야 한다는 주장으로 이어졌으며, 대표적으로 2014년 설립된 성남도시개발공사를 통해 추진된 ‘성남 판교대장도시개발사업’은 기초자치단체가 설립한 개발공사를 통해 개발이익을 지역으로 환원하도록 설계된 사례로 평가된다.

개발이익을 지역으로 환원하는 ‘소(小)지역주의’적인 접근은 2010년대 이후 공공개발의 중요한 주제로 자리잡았다. 개발이익 지역환원이라는 명분은 개발지향적 지역정치와 결합하기 시작했고, 개발 압력이 강한 수도권 중심으로 기초지방자치단체의 도시개발공사 설립이 적극적으로 검토되고 있다(시사인 2021년 10월 25일 “대장동 논란이 던진 질문, ‘공공개발’ 어떻게 해야 하나”).

이렇듯 2000년대 이후 공영개발의 작동방식은 2가지 측면에서 지역화되었다. 바로 개발공사라는 주체의 지역화와 개발이익 환원이라는 원리의 지역화이다. 그리고 공영개발 작동방식은 국가균형발전의 구체적인 정책인 도시건설 프로젝트를 통해 국가 단위와 지역 단위에서 견고한 개발 방식으로 자리잡게 된다.

2) 도시건설을 통한 국가균형발전의 실행

노무현 정부의 균형발전 정책은 수도권에 집중된 도시의 기능을 지방으로 이전하고, 지방의 혁신 능력과 자생적 성장 능력을 향상시키기 위해 특정 기능을 수반한 도시를 건설하는 것을 중요한 전략으로 채택했다. 행정중심복합도시와 혁신도시, 기업도시가 바로 그것이다. 행정중심복합도시는 행정수도 이전을 목표로 한 계획이었으며, 혁신도시는 공공기관의 지방이전을 통해 국가 단위의 균형발전을 도모한 계획이었다. 기업도시는 지방의 경제적인 자립도를 올리고 민간자본을 활용한 도시개발을 통해 기업의 국내투자를 확대하여 지역경제를 활성화하고자 추진한 도시 계획이었다(김영표, 2008: 124).

그 중 신행정수도를 건설하려던 계획은 원안대로의 추진이 사실상 어렵게 되었다. 2004년 제정된 ‘신행정수도특별법’은 2014년 헌법재판소의 위헌 결정에 따라 그 효력을 상실했다. 신행정수도 건설이 무산되고 이를 해결하기 위해 제정된 법은 ‘신행정수도 후속대책을 위한·공주 지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’이다. 특별법에 의해 현재의 세종시로 정부 청사가 이전하기 시작했다. 이러한 일련의 과정은 대선 과정에서 정치적 선택성에 의해 제안된 정책의 한계이기도 했다(임형백, 2013: 193). 구체적인 실행계획이나 제도적 장치가 부족한 상태에서 발생한 사회적 논의는 긍정적인 결과로 이어지지 못했다.

혁신도시는 150여개 공공기관을 10개 지방 도시로 이전하는 사업이다. 이는 공공기관의 이전을 통해 인구가 유입되고, 이를 통해 지역 내 혁신이 발생해 지역이 활성화된다는 구상이다. 노무현 정부는 수도권과 정부청사가 있는 대전을 제외한 10개 광역지방자치단체에 혁신도시를 건설하는 계획을 입안했다. 구체적인 내용은 다음 표와 같다.

<표 IV-7> 혁신도시 건설 개요

지역	위치	면적(천㎡)	계획인구(명)	이전기관(수)	시행자
계		44,891	267,000	115	
부산	영도구, 남구, 해운대구	935	7,000	13	부산도시공사

대구	동구	4,216	22,000	11	LH공사
광주 /전남	나주시	7,361	49,000	16	LH공사, 광주도시공사, 전남개발공사
울산	중구	2,991	20,000	9	LH공사
강원	원주시	3,597	31,000	12	LH공사, 원주시
충북	진천군, 음성군	6,899	39,000	11	LH공사
전북	전주시, 완주시	9,852	29,000	12	LH공사, 전북개발공사
경북	김천시	3,812	27,000	12	LH공사, 경북개발공사
경남	진주시	4,093	38,000	11	LH공사, 경남개발공사, 진주시
제주	서귀포	1,135	5,000	8	LH공사

* 2017년 4월 말 기준

(국토교통부)

혁신도시 건설이 LH공사와 지역개발공사에 의해 이루어졌다는 점 역시 주목할 필요가 있다. 앞서 강조했듯이 개발공사를 통한 도시건설은 1980년대 이래 정착된 공영개발의 주요 전략이다. 혁신도시 건설은 국가단위 개발공사와 지역개발공사의 협력으로 추진되었는데, 이는 공영개발의 원리가 국가균형발전을 매개로 지역화되는 양상을 잘 보여준다.

기업도시는 2005년 6개 도시(원주, 충주, 영암·해남, 태안, 무안, 무주)가 선정되었으나, 무안과 무주가 사업을 포기해 지정해제 되고, 현재 2개 지역은 준공 완료 되었으며, 2개 지역은 여전히 추진 중에 있다.

행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등 도시를 수도권 바깥에 건설하는 방법으로 실행된 국가균형발전 정책에서 주목해야 할 부분이 있다. 바로 이들 도시

건설의 근거가 되는 특별법이 모두 농지전용을 의제화하고 있다는 점과 농지보전부담금을 감면할 수 있도록 조치하고 있다는 점이다.

<표 IV-8> 국가균형발전 관련 특별법 농지전용 의제 현황

	농지전용 의제	농지보전부담금 감면
신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주 지역 행정중심복 합도시 건설을 위한 특별법	제22조(인·허가등의 의제) ① 제21조에 따라 실시계획이 승인되었을 때에는 다음 각 호의 승인·허가·인가·결정·신고·지정·면허·협의·해제·심사 등(이하 “인·허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 실시계획의 승인이 고시되었을 때에는 다음 각 호의 법률에 따른 인·허가등이 고시 또는 공고된 것으로 본다. 12. 「농지법」 제31조 제1항에 따른 농업진흥지역의 변경 및 해제, 같은 법 제34조에 따른 농지전용의 허가·협의, 같은 법 제35조에 따른 농지의 전용 신고 및 같은 법 제36조에 따른 농지의 타용도 일시사용의 허가·협의	제52조(지방세 및 부담금의 감면) ② 국가 및 지방자치단체는 행정중심복합도시건설사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 사업시행자에 대하여 「농지법」, 「초지법」, 「산지관리법」, 「자연환경보전법」, 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 및 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에서 정하는 바에 따라 농지보전부담금, 대체초지조성비, 대체산림자원조성비, 생태계보전협력금, 광역교통시설 부담금 및 개발제한구역 보전 부담금을 감면할 수 있다.
혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	제14조(관련 인·허가 등의 의제) ① 국토교통부장관이 제12조 제1항에 따라 실시계획을 승인하거나 변경승인할 때 그 실시계획에 대한 다음 각 호의 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등(이하 “인·허가등”이라 한다)에 관하여 제3항에 따라	제48조(조세 및 부담금의 감면 등) ② 국가 및 지방자치단체는 공공기관의 지방이전과 혁신도시 건설을 지원하기 위하여 필요한 경우에는 「개발이익환수에 관한 법률」·「농지법」·「초지법」·「산지관리법」·「자연환경보전법」·「도시교

	<p>관계 행정기관의 장과 협의한 사항에 대하여는 해당 인·허가등을 받은 것으로 보며, 제12조 제5항에 따라 실시계획이 고시된 경우에는 다음 각 호의 법률에 따른 인·허가등이 고시 또는 공고된 것으로 본다.</p> <p>16. 「농지법」 제34조의 규정에 따른 농지의 전용허가 또는 협의</p>	<p>통정비 촉진법」·「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」·「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 개발부담금·농지보전부담금·대체초지조성비·대체산림자원 조성비·생태계보전협력금·교통유발부담금·광역교통시설부담금·개발제한구역훼손부담금 및 기반시설설치비용을 감면할 수 있다.</p>
<p>기업도시개발 특별법</p>	<p>제11조(개발계획의 승인 등) ⑦ 제6항에 따라 개발계획이 고시된 경우에는 그 고시일에 다음 각 호에 해당하는 승인·결정 등이 있는 것으로 본다. 다만, 제1호의 사항은 개발구역이 대통령령으로 정하는 규모 이상인 경우만 해당한다.</p> <p>4. 「농지법」 제31조에 따른 농업진흥지역·용도구역의 변경·해제 및 같은 법 제34조에 따른 농지의 전용허가 또는 협의</p>	<p>제25조(조세 및 부담금의 감면 등) ② 국가 및 지방자치단체는 개발사업을 원활히 시행하기 위하여 필요한 경우에는 개발구역에서 시행되는 기업도시 조성사업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 부담금을 감면할 수 있다.</p> <p>2. 「농지법」 제38조에 따른 농지보전부담금</p>

이와 같은 국가의 대규모 개발사업에 의해 전용된 농지의 양은 상당한 규모이다. 특히 농업진흥지역 내 전용도 쉽게 일어났다. 노무현 정부의 국가균형발전 정책이 추진된 2004년부터 2008년까지 국가에 의한 개발사업에 의해 전용된 농지의 규모는 다음 표와 같다. 이 기간 개발된 혁신도시 부지의 63.3%가 농지였으며, 대규모 택지개발에 동원된 농지는 47.4% 규모이다.

<표 IV-9> 2004~2008년 대규모 개발사업 관련 농지 편입 현황

(단위: ha, %)

구분	총부지 (A)	농지(B)	농업진흥 지역(C)	(B/A)	(C/A)	C/B)
행정 복합도시	7,312	2,279	1,618	31.2	22.1	71.0
혁신도시	3,486	2,208	911	63.3	26.1	41.3
기업도시	5,243	3,070	2,306	58.6	44.0	75.1
대규모 택지개발	7,872	3,733	1,965	47.4	25.0	52.6
산업단지	793	512	454	64.5	57.2	88.6
미군기지 이전	941	906	868	96.3	92.3	95.8
합계	25,646	12,707	8,122	49.5	31.7	63.9

(채광석·김홍상, 2011: 16)

3) 국가균형발전 전략의 지속과 농지전용의 지역적 확산

노무현 정부 이후 정권을 잡은 이명박 정부는 노무현 정부의 국가균형발전 정책을 부인하였고, 수도권 규제 완화하는 등 노무현 정부가 적극적으로 취했던 수도권 억제 정책을 중단함으로써 불균형발전 노선으로 평가 받는다(성경룡, 2013). 이명박 정부는 노무현 정부의 ‘국가균형발전위원회’를 국가균형발전특별법의 개정을 통해 ‘지역발전위원회’로 개칭하였으며, 행정단위를 초월한 지역발전 전략체계를 구축하였다. 특히 이명박 정부는 노무현 정부의 국가균형발전을 산술적 균형화라고 비판하며 지역 간 생장발전을 목표로 광역경제권 정책을 도입했는데, 이는 국내 소지역주의에 근거한 지역 갈등을 극복하기 위한 전략이었다(임형백, 2013: 259).

이렇듯 이명박 정부의 지역발전전략은 국가균형발전과 비교해 수도권의 개발 규제를 적극적으로 완화함으로써 수도권 집중 억제 정책의 정치화를 포기하였으며, 지역의 혁신 역량을 강화하는 내생적 발전보다는 4대강 사업, 산업단지 개발, 고속

도로 건설, 공항 건설 등 거대한 토건개발에 중점을 두는 지역발전 전략을 선택했다는 점에서 노무현 정부의 국가균형발전 정책과 다르다고 평가되지만(임형백, 2013: 242~266; 성경룡, 2013), 그럼에도 이명박 정부의 국토개발 정책 역시 국가균형발전의 영향력 하에 있었다고 볼 수 있다.³²⁾

이명박 정부의 지역발전 전략 중 산업단지 조성과 관련된 규제를 완화한 것은 국가주도 농지전용이 확대되는데 주요한 변수로 작동했다. 이명박 정부는 취임 직후인 2008년 6월 ‘산업입지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법’을 제정해 통상적으로 2년 이상 걸리던 산업단지 개발에 필요한 시간을 6개월로 단축시켰다. 산업단지 유치에 국가균형발전을 통치전략으로 활용하는 중앙정부는 일자리 문제를 해소해야 했던 다수의 지방자치단체의 정책 사업이었다.

‘산업입지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법’은 농지전용을 의제할 뿐 아니라, 산업단지 조성을 위한 농업진흥지역의 해제를 의제하였다.³³⁾ 이러한 조치는 2009년 농지전용 허가면적 중 공업시설 부지로의 전용 급증으로 이어진다. 2006년 1,334ha, 2007년 2,249ha 규모였던 공업시설로의 농지전용 허가면적은 2008년 2,490ha로 증가한 뒤 2009년 5,370ha까지 급증한다. 이는 절대적인 산업단지 지정면적이 늘어났기 때문에 나타난 현상이기도 한데, 2001~2010년 사이 산업단지 지정면적은 중화학공업 중심의 국가주도 산업화 전략이 작동하던 1971~1980년에 지정된 면적보다 많은 것으로 확인된다(류승한, 2018).

또한, 산업단지의 개발은 지역 개발공사의 주요 사업이라는 점에서도 주목할 필요가 있다. 혁신도시, 기업도시 등 노무현 정부가 추진한 국가균형발전의 구체적 정책사업 뿐 아니라 각종 산업단지의 조성분양은 지역 도시개발공사의 주요한 사업이 되었다. 예컨대, 대구도시공사는 달성2차지방산업단지, 대구국가산업단지, 성서5차첨단산업단지 등 산업단지를 개발하였으며, 경기주택도시공사는 안

32) 앞서 정리했듯이 국가균형발전이 국가의 통치전략으로 선택되고 작동하는 여부를 판단하는 것은 균형발전과 불균형발전이라는 이론적 긴장이라는 측면에서 시도할 수도 있지만, 지역과의 정치적 동맹을 통해 정당성의 위기를 극복하려고 하는 양상이나 개발지향적 지역주의 정치의 강화라는 현상의 존재를 준거점으로 판단할 수도 있다.

33) 2008년 6월 5일 제정된 ‘산업입지 인·허가 간소화를 위한 특례법’은 부칙을 통해 산업단지 개발 관련 일반법인 ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’ 중 제21조(다른 법령에 따른 인·허등의 의제)의 제1항 제9호 내용을 기존의 「농지법」 제34조의 규정에 의한 농지의 전용허가 또는 협의”에서 “「농지법」 제31조에 따른 농업진흥지역 해제, 같은 법 제34조에 따른 농지의 전용허가 또는 협의”로 수정한다.

성원곡물류단지, 안성제4산업단지, 김포양촌산업단지, 연천백학산업단지 등 다수의 산업단지를 조성해 공급하였다. 기초자치단체가 설립한 개발공사의 경우에도 화성도시공사는 전곡해양일반산업단지를, 김포도시관리공사는 김포테크노밸리 등 다수의 산업단지를 조성하는 등 산업단지 개발은 지역 개발공사의 주력 사업으로 역할하고 있다. 이를 통해 공영개발이 지역화되는 양상과 통치전략으로서 국가균형발전의 연계를 다시 한번 확인할 수 있다.

한편, 2010년대 들어 15,000ha 이하 규모로 전용되던 농지면적은 2017년 16,296ha, 2018년 16,303ha, 2019년 16,467ha, 2020년 17,429ha로 다시 증가하였다. 이는 문재인 정부의 집권과 같은 시기로 문재인 정부는 국가균형발전 정책의 계승을 정치적 자원으로 활용한 바 있다. 국가균형발전은 도시용지 수요의 분산을 내용으로 전개되기 때문에 문재인 정부에 의한 국가균형발전의 두 번째 전면화 역시 농지전용의 증가를 야기하였다고 볼 수 있다.

그 중 주목할만한 현상은 태양광 발전을 위한 농지전용이 크게 늘어났다는 점이다. 2010년부터 2016년까지 7년 간 1,553ha에 불과하던 태양광 발전 시설 설치 목적의 농지전용은 2017년 1년 동안 1,438ha가 이뤄졌다. 2018년에는 농지법이 개정되어 규제가 완화되었기 때문에 태양광 발전 시설 설치 목적의 농지전용은 3,675ha로 크게 증가하였다(동아일보 2021년 9월 19일 “태양광에 여의도 31배 농지 줄었다…식량안보·경제성 다 놓칠라”).

지역에너지 특화사업은 노무현 정부 시기에다 국가균형발전을 위한 실천전략으로 다뤄진 바 있다(김진오, 2004). 문재인 정부는 국가균형발전을 명시적으로 계승하는 한편, 재생에너지 보급 확대를 국정과제로 삼았으며, 농외소득 개발을 강조하는 농업정책의 일관적인 전개는 농촌태양광 사업을 농가소득 증대 차원에서 적극적으로 추진하였다(변재연, 2021). 태양광 발전을 위한 농지전용의 급증은 국가균형발전과 농업정책, 재생에너지 보급 확대 등 문재인 정부의 통치전략이 반영된 결과라고 볼 수 있다.

이상의 관찰을 통해 통치전략으로서 국가균형발전이 지속하는 과정을 확인할 수 있다. 국가균형발전 전략의 유지는 정치적 수사로서 국가균형발전을 계승하는 여부의 차원이 아니라 지역과의 정치적 동맹을 통한 정치적 정당성을 유지하려는 국가권력의 작동과 개발지향적 지역정치 성장 간 결합이 만들어낸 현상으

로서 접근할 필요가 있으며, 이명박 정부 시기의 산업단지 개발에 의한 농지전용 급증과 문재인 정부 시기 태양광 발전 목적의 농지전용 급증은 국가균형발전이 국가주도 농지전용의 확대를 견인하는 과정을 잘 보여준다.

4. 소결

2000년대 이후 국가의 주요 통치전략으로 국가균형발전이 작동했다. 1997년 경제위기 이후 본격화 된 제도적 규제완화와 시장지향적 국가 운영이라는 특성은 노무현 정부에 이르러 국토 및 도시공간 정책으로 확장되며 국가균형발전이라는 통치전략이 형성되었다.

이를 제도화한 것은 ‘국가균형발전’을 정권의 핵심 사업으로 삼고 정치적 노력을 집중했던 노무현 정부이다. 노무현 정부는 ‘국가균형발전’을 국정의 최우선 과제로 삼으며 이론적 균형발전론을 정책 입안의 핵심 전제로 선택하고 조직과 재정 구조를 정비했다. 행정수도 이전, 혁신도시와 기업도시 개발 등 노무현 정부는 도시용지의 수요를 지방으로 이전함으로써 지역 간 균형적인 발전을 꾀했다.

2000년대 이후 농지전용 현상의 원인과 특성을 이해하는 데 있어 노무현 정부와 국가균형발전 전략을 살피는 것은 매우 중요하다. 앞서 살펴본 자료들을 통해 2000년대 이후 농지전용과 관련된 여러 지표의 유의미한 변화가 2006년과 2009년 사이에 관찰되는 것을 확인할 수 있었다. 기초단위 지역개발공사의 설립이 가장 많았던 시기는 2006년~2010년이며(총 25개 지역개발공사 중 9개), 한국토지공사의 토지공급액 역시 2006년에서 2009년 사이에 급증하였다. 특히 2007년은 독보적인 수준인데, 총 22조,8,234억원의 공급 실적을 기록했다. 1974년 이후 농지전용 허가면적이 가장 많았던 시기는 2007년이며(24,666ha), 2009년(22,680ha)이 그 뒤를 잇는다. 2만ha 이상 농지가 전용된 해는 2007년과 2009년 뿐이다. 이를 통해 노무현 정부의 국가균형발전이 국가주도 농지전용 현상에 미친 확실한 영향을 확인할 수 있다.

이명박 정부와 박근혜 정부에 대해서는 불균형발전론에 근거한 정책을 입안했

다고 보는 관점도 존재한다. 이는 이들 정권이 수도권 규제 완화를 전면화하여 수도권 집중 억제 정책을 추진하지 않았으며, 특히 수도권 규제 완화를 경제개발의 도구로 채택했기 때문이다. 그러나 특정 지역과 정치적 동맹의 수단으로 개발 사업을 진행하고, 이러한 과정을 통해 지역의 개발주의 세력을 공적 이익의 담지자로 강화하는 과정을 지역균형 개발주의의 본질로 이해한다면, 이명박 정부와 박근혜 정부 역시 국가균형발전이라는 통치전략을 활용했다고 볼 수 있다.

2000년대 이후 농업정책은 균형발전의 맥락에서 재구조화된다. 농업정책이 균형발전 안에서 재구조화되는 방법은 1980년대 형성된 농업정책의 기초를 일관되게 유지하는 것으로도 가능했다. 개방농정의 공고화와 장소개편형 농정은 2000년대 중반 이후 농촌 지역개발 정책으로 이어졌다. WTO, FTA 등 세계 식량체제와의 연동이 강해질수록 국가는 농가소득 증대를 위해 농외소득 개발에 치중하기 시작했다.

2000년대 이후 지역개발 농정의 작동방식은 다양한 제도적 변화를 통해 확인할 수 있다. 농촌마을종합개발사업의 전개와 농촌융복합산업 지원체계의 수립은 지역개발 농정의 실행을 구체적으로 보여주는 사례이다. 법률적으로는 삶의질 특별법 제정에 주목할 필요가 있는데, 삶의질 특별법은 농촌지역개발사업을 포괄적으로 강화하였다고 평가된다. 이러한 변화는 농지법의 변화로도 이어져 2005년 농지법 개정은 사실상 비경작자의 농지 소유를 가능하게 함으로써 자작농주의와 경자유전의 원칙을 약화시켰다.

한편, 1980년대 이후 주류화 된 토지개발 방법인 공영개발은 그 영향력을 유지했다. 특히 국가균형발전 전략의 영향으로 그 원리를 지역화하였는데, 지역개발 공사의 등장과 확대 양상이 공영개발 원리의 지역화 과정을 보여준다. 노무현 정부의 국가균형발전 정책은 특정 목적의 도시 건설을 전국적으로 추진해 도시용지의 수요를 분산하는 것으로 균형발전이라는 목표를 실천하는데, 여기에도 공영개발의 원리가 주요하게 작동했다. 국가는 도시용지 수요의 전국적 확산, 혹은 지역균형적인 확대를 균형발전이라 간주했다.

이렇듯 도시용지 수요의 전국적 확산과 지역개발형 농업정책의 전개는 농지전용의 양적 유지와 전국적 확산이라는 2000년대 이후의 양상을 설명하는 변수가 된다.

V. 결론

1. 연구 요약

본 연구의 질문은 1980년대 중반 한국에서 농지전용이 급증하게 된 이유와 2000년대 이후에도 꾸준히 농지전용 허가면적이 유지되는 이유에 관한 것이었다. 이 글에서 본 연구자는 한국 농지전용 현상이 국가주도적인 현상이라는 것을 입증하고 농지전용의 급증과 유지, 확대 양상을 국가주도성이 작동하는 방식의 변화 양상을 분석하는 것으로 연구 질문에 대한 답을 찾고자 했다.

농지전용의 원인에 대한 기존의 접근은 농지전용을 도시화에 따른 불가피한 현상으로 이해하거나 국가가 농지전용을 규제하는 정책이 부족하기 때문이라는 주장에 머무르고 있었다. 본 연구는 이러한 접근이 1980년대 농지전용의 급증이라는 구체적인 변화를 제대로 설명할 수 없으며, 도시로의 이주가 어느 정도 마무리 된 2000년대 이후에도 농지전용이 지속되거나 증가하는 이유를 설명할 수 없다는 비판적 관점에서 출발했다. 농지전용 현상을 인과적으로 분석하기 위해 본 연구는 국가 통치전략과 국토개발 정책, 농업정책의 변화를 구조적 요인으로 검토하고, 농지전용 현상에 영향을 끼친 정책 변수로서 토지개발 정책의 변화에 주목하였다. 이와 같은 접근을 통해 본 연구가 제시하는 결론은 다음과 같다.

첫째, 1980년대 농지전용이 급증하게 된 이유는 농지가 개발이익의 형성과 재투자를 용이하게 하는 토지자원으로 활용되었기 때문이다. 1980년대 국가의 통치전략이 기존의 국가주도 산업화 전략에서 경제자유화 중심으로 재편되며 농업정책은 경제적 비교우위론에 입각한 자유주의 농정으로 전환되었다. 자유주의 농정의 등장은 국가적 차원에서 농지 보전의 명분을 약화시켰다. 한편, 기존의 환지방식의 토지개발 수단 역시 1980년대 들어 매수 방식으로 변화하는데, 재정이 취약한 한국에서 매수 방식의 토지개발은 개발이익을 형성해 이를 재투자한다는 설계를 전제 조건으로 하는 것이었다. 이러한 개발 방식의 실행에 있어 국가는

개발공사라는 대리자를 활용하는데, 개발공사는 개발이익 사유화의 문제를 전면 매수 방식에 의한 개발이익 재투자자를 통해 대처한다. 자유주의 농정의 농지유통화 전략 하에 농지는 개발이익 창출을 통해 토지개발을 지속하려는 국가와 개발공사의 이해관계를 충족시키는 토지로써 역할했다.

둘째, 2000년대 이후 농지전용이 지속되고 또한 전국적으로 확대되는 이유는 1980년대 형성된 국가주도 농지전용의 원리가 국가균형발전이라는 통치전략의 변화를 통해 지역화 되었기 때문이다. 농업정책에 있어 자유주의 농정이라는 특성과 토지개발에 있어 공영개발이라는 특성은 2000년대 이후에도 유지되는데, 국가균형발전이라는 국가 통치전략은 자유주의 농정을 농촌 지역개발 농정의 형태로 확대하고, 공영개발의 원리를 지역화하는데 기여한다.

이상의 분석을 통해 한국 농지전용의 실질적 주체가 개발공사를 경유한 국가라는 것을 확인할 수 있다. 개발공사는 민간토건업체와 함께 토건국가를 구성하는 주요 행위자이다(홍성태, 2005: 25). 1949년 농지개혁을 통해 국가는 농민만 농지를 소유할 수 있다는 경자유전의 원칙을 천명하고 이를 뒷받침하는 제도를 정비하였지만, 사실상 농지는 국가의 계획에 의해 동원되기 쉬운 저렴한 토지로 역할했다. 재정이 취약해 국유지를 매각하는 전략을 취했던 국가가 도시 건설 시 활용할 수 있는 토지 자원으로 농지가 존재했던 것이다. 개발공사는 농지와 같이 미개발된 저렴한 토지의 매수를 통해 개발이익을 형성하고 이를 재투자하는 전략으로 도시를 건설했으며, 이는 재정이 취약한 국가가 축적과 정당성의 위기를 극복하기 위해 선택한 특수한 방법이었다.

2. 연구의 함의와 한계

본 연구의 함의는 다음과 같다.

첫째, 한국의 국가주도 농지전용 현상의 분석을 통해 국가가 개발이익 형성에 직접적으로 개입한 정황을 확인할 수 있다. 토지개발 방식의 변화, 즉 환지방식에서 매수방식으로의 전환은 개발이익 사유화 문제에 대처하기 위한 것이기도

했는데, 전환된 방식 역시 개발이익의 형성에 기반하여 제도가 설계되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 전면매수에 의한 택지공급 방식에서 발생한 개발이익은 명시적으로 개별 소유주에게 귀속되지는 않지만, 국가는 개발공사를 통해 개발이익의 형성과 재투자를 독려한다. 이와 같은 구조는 지가 상승을 전제한 것으로서, 개발에 따른 지가상승이 기대되는 상황에서 부동산 투기는 지속되며, 개발이익을 추구하는 국가와 민간 건설업체의 일치된 이해관계는 이 같은 경향을 강화한다.

따라서 본 논문의 분석은 ‘불로소득’ 환수 방안의 모색에 앞서 개발이익의 형성 자체에 대한 검토가 중요하며(김명수, 2018), 개발이익의 형성에 개입하는 국가의 작동방식에 대한 성찰적 접근 없이는 부동산 문제 해결이 불가능하다는 주장을 뒷받침한다. 농지잠식 문제 역시 마찬가지다. 개발이익 형성을 추구하는 국가는 미개발된 토지인 농지의 활용을 통해 목표한 바를 이루고자 할 것이며, 자유주의 농정의 유지는 이 같은 경향이 지속되도록 역할할 것이다.

둘째, 농지전용 현상에 관한 이 글의 분석은 국가균형발전 전략의 수행이 실제 의미하는 바가 무엇인지 드러낸다. 국가의 통치전략으로 활용된 국가균형발전은 불균형발전론이나 성장지향적 국토개발과 같은 개발주의 시대 국가의 실천과 구분되는 대안적인 통치 담론으로 여겨지기도 하지만, 실제 국가균형발전이 작동하는 방식은 도시용지의 수요를 전국적으로 분산하여 1980년대 이후로 형성된 국가에 의한 개발이익 형성 원리를 지역화하는 것으로 이해하는 것이 적절하다.

균형발전은 불균형적인 상태를 극복해야 하는 조건으로 전제하는데, 우리 사회에서 지역 간 불균형이 생기는 원인은 ‘중앙집중화’와 ‘도시화’이고, 이 두 가지 큰 흐름으로 한국사회에서의 불균형은 복합적인 양상을 띤다.(2007, 하승수) 그런데 여기서 문제를 수도권과 비수도권의 불균형으로 단순화하고, 비수도권의 발전 전략을 수도권 추격 내지는 사실상의 중앙집권적인 개발전략으로 삼으면서 모순은 발생한다. 본 연구는 국가주도 농지전용 현상의 분석을 통해 균형발전 전략이 산업 간 불균형, 지역 내 불균형, 도농 간 불균형을 강화하는 모순을 지니고 있음을 보여준다.

셋째, 본 연구는 한국의 농업정책이 농업 생산 부문의 구조적 변화를 도모하기 보다는 농민을 정치적 동맹으로 포섭하기 위한 전략으로 활용되거나 농촌의 장

소적 개발을 강화하는 방향으로 변화한 사실에 주목하였다. 이 글에서는 1980년대 들어 영세자작농주의가 해체되고 자유주의 농정이 대두되면서 농지 보전의 명분이 약화된 점을 농지전용이 급증하는 원인으로 지목하였지만, 농업 부문의 구조적 변화를 도모하는 시도가 사실상 부재했다는 점에서 해방 이후 한국 농정은 일관적이라고 볼 수도 있다. 기후변화와 세계적 경제위기와 같은 현존하는 위협 속에 식량 문제의 중요성은 지속적으로 강조되고 있다. 이러한 상황에서 한국의 농업정책 부문에 농지개혁 이후 형성된 일관된 경향을 넘어서는 변화가 가능할 것인지 질문하게 된다.

한편, 본 논문에는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 방법론적인 한계이다. 본 연구는 단일사례 연구로 진행되는 한계를 극복하기 위해 관찰 대상의 시간적 범위를 확대하였으나, 충분치 못한 부분이 있다. 2000년대 이후 국가균형발전 전략이 전면화되는 과정에서 공영개발 원리가 지역화되는 양상을 구체적으로 비교하는 것은 이와 같은 한계를 극복하는데 도움이 될 것이라 여겨진다.

둘째, 본 연구는 개발이익의 형성과 재투자를 용이하게 하는 토지자원으로서 농지의 성격에 주목하였으나, 유사한 성격을 지닌 산지와 농지의 차이를 엄밀히 검토하지 못했다. 이는 산지와 농지 간의 공통점과 차이점을 살펴보고, 국가 계획 내에서 가용할 수 있는 토지 자원으로서 산지와 농지 간 위계의 변화를 추적하는 것으로 보충할 수 있을 것이다. 또한, 이러한 한계를 극복하기 위해서는 토지의 상품화라는 이론적 주제를 다루는 것이 필요해 보인다.

마지막으로 본 연구는 농지전용 현상의 국가주도성에 주목해 논의를 전개하였는데, 연구 과정에서 ‘국가’를 어떻게 이해할 것인지에 관해 정교하게 다루지 못했다. 농지전용 현상의 국가주도성을 규명하고 그 과정을 추적하는 작업이 보다 넓은 범위에서 한국 토건국가의 형성과 성장을 설명하는 단서가 되기 위해서는 국가와 제도에 관한 이론적 논의를 보충해야 할 것이다.

이와 같은 본 연구의 한계에 대처하여 더 나은 분석을 시도하는 것은 후속 연구의 과제로 남긴다.

참고문헌

[1차 문헌]

- 건설부. 1992. 『제3차 국토종합개발계획 해설(1992-2001)』 .
- 건설교통부. 1999. 『제4차 국토종합계획(2000-2020)』 .
- 농림부·한국농촌공사. 2006. 『농지업무편람』 .
- 농림축산식품부. 2020. 『2020년 농지업무편람』 .
- 대통령자문 정책기획위원회. 2008. 『참여정부 정책보고서 : 21세기 새로운 국가 발전전략 : 국가균형발전 - 누구나 어디서나 행복할 수 있는 “균형발전 사회” 건설』 .
- 대통령자문 정책기획위원회. 2008. 『참여정부 정책보고서 : 농업·농촌 종합대책 - 한미 FTA 극복과 농업·농촌의 새로운 미래 제시』 .
- 대한민국정부. 1971. 『국토종합개발계획(1972-1981)』 .
- 대한민국정부. 1982. 『제2차국토종합개발계획(1982-1991)』 .
- 대한민국정부. 1992. 『제3차국토종합개발계획(1982-1991)』 .
- 대한민국정부. 2005. 『제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)』 .
- 대한민국정부. 2011. 『제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)』 .

[2차 문헌]

- 강경식. 1992. 『가난구제는 나라가 한다 : 경제부처 30년의 메모』 . 삶과 꿈.
- 강경식. 2003. 「금융실명제와 안정화 시책」 . 남덕우 외. 『80년대 경제개혁과 김재익 수석 : 20주기 추모 기념집』 . 삼성경제연구소.
- 강경식. 2010. 『국가가 해야 할 일, 하지 말아야 할 일』 . 김영사.
- 강진연. 2015. 「국가성의 지역화 : 한국의 토건국가 형성과정과 성장연합의 역사적 구성」 . 《사회와역사》 105, 319-355.

- 강현수. 2013. 「참여정부의 국가균형발전 정책 : 미완의 도전」. 강현수 등. 『지역균형발전론의 재구성 : 성찰과 대안 모색』. 사회평론.
- 개리 킹·로버트 코헤인·시드니 버바. 김석동 역. 2022. 『사회과학연구의 설계 : 질적 연구에서의 과학적 추론』. 성균관대학교 출판부.
- 국정브리핑 특별기획팀. 2007. 『대한민국 부동산 40년사 : 1967년부터 2007년까지 부동산 정책의 과거와 현재』. 한즈미디어.
- 김대명. 2009. 「농지의 소유제도 연구」. 《법학연구》 33, 1-38.
- 김도균. 2013. 「한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구 - 개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로」. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김동노. 2013. 「거시이론에서 사건사로, 그리고 다시 거시이론으로? - 역사사회학의 연구 경향과 새로운 길의 탐색」. 《사회와역사》 100, 73-102쪽.
- 김명수 외. 2016. 「국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구」. 경제·인문사회연구회.
- 김명수. 2018. 「토지공개념 헌법 명기에 내포된 가능성과 한계: 제도사적 고찰」. 《경제와 사회》 119, 102-129쪽.
- 김미경. 2018. 『감세 국가의 함정 : 한국의 국가와 민주주의에 관한 재정사회학적 고찰』. 후마니타스.
- 김영표. 2008. 『국토60년 정책편 : 상전벽해 국토60년』. 국토연구원.
- 김정부·김태곤·김홍상. 1998. 「농지의 효율적 보전방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김정부·백선기·김홍상. 1995. 『농지법 제정백서』. 한국농촌경제연구원.
- 김정호. 1993. 「농지·임야 전용규제의 평가와 대안」. 《지방행정연구》 30, 21-58쪽.
- 김진오. 2004. 「지역균형 발전을 위한 지역에너지사업 발국 및 협력방안 - 2차년도 : 갈등구조 해소방안을 중심으로」. 에너지경제연구원.
- 김철규. 2018. 『사회학의 눈으로 본 먹거리』. 도서출판 따비.
- 김철규. 2020. 「세계체계의 변화와 한국의 농식품체계: 식량체제론을 중심으로」. 《아시아리뷰》 10(2), 85-112쪽.
- 김홍상. 1998. 「농지전용의 문제점과 정책과제에 관한 연구」. 《공간과 사회》

- 10, 227-248쪽.
- 김홍상. 1999. 「환경친화적 토지공급체계 구축의 주요 논점과 정책과제 : 농지·산지의 전용과 간척개발을 중심으로」. 《농촌경제》 22(4), 93-106쪽.
- 김홍기 편. 1999. 『영육의 한국경제 : 비사 경제기획원 33년』. 매일경제신문사.
- 남상호. 1995. 「도표로 보는 건설산업 “어제와 오늘 그리고 내일”」. 한국건설산업연구원.
- 대한국토·도시계획학회 편. 2009. 『이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년』. 보성각.
- 류승한. 2018. 「산업단지 개발 50년: 성과와 과제」. 국토정책Brief No.686.
- 박민규·강명구·정상훈. 2015. 「신제도주의 관점에서 본 서울과 도쿄 대도시권의 1960~70년대 토지구획정리 제도 분석」. 《국토연구》 86, 161-181쪽.
- 박배균. 2009. 「한국에서 토건국가 출현의 배경」. 《공간과사회》 14, 49-87쪽.
- 박배균. 2012. 「한국 지역균형정책에 대한 국가공간론적 해석」. 《기억과 전망》 27, 81-130쪽.
- 박진도. 1988. 「8·15 이후 한국농업정책의 전개과정」. 한국농어촌사회연구소. 『한국 농업·농민 문제 I』. 연구사.
- 박석두·채광석. 2013. 「농지전용의 원인과 영향에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원 기본연구보고서.
- 박태균. 2003. 「1950년대 미국의 대아시아 정책과 ECAFE」. 《국제지역연구》 12(2), 25-46쪽.
- 박헌주·채미옥·최수·최혁재. 1998. 『토지정책의 전개와 발전방향』. 국토개발연구원.
- 배순석·박종택. 1995. 「공영택지개발제도의 개선방안에 관한 연구」. 국토개발연구원.
- 변재연. 2021. 「농가소득 증진을 위한 농촌태양광 사업 분석」. 국회예산정책처.
- 변창흠. 2004. 「공영택지개발사업의 평가와 과제 : 한국토지공사의 역할을 중심으로」. 《민주사회와 정책연구》 7, 139-168쪽.
- 변창흠. 2005. 「한국토지공사의 성과와 과제」. 홍성태 편. 『개발공사와 토건국가 : 개발공사의 생태민주적 개혁과 생태사회의 전망』. 한울아카데미.
- 변창흠. 2006. 「토지개발, 어떻게 할 것인가?」. 『토지문제의 올바른 이해』. 박

- 영사.
- 부형근. 1998. 「택지공영개발의 토지취득 및 재원조달개선에 관한 연구」. 《제행논총》 6, 119-149쪽.
- 성경룡. 2013. 「지역불평등의 정치동학과 지역정책 분석」. 《지역사회학》 14(2): 5~45.
- 손정목. 2003. 『서울 도시계획 이야기 4 : 서울 격동의 50년과 나의 증언』. 한울아카데미.
- 송미령. 2003. 「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송인주. 2013. 「세계화 시대 한국의 농업 산업화에 관한 연구: 축산 부문을 중심으로」. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 송재일. 2021. 「국토의 균형발전, 경자유전원칙에 맞는 농지거래법제 개선 연구: LH 투기사태 이후 농지법 개정을 중심으로」. 《민사법학》 95, 169-215쪽.
- 여영현·이상철. 2006. 「지방개발공사의 성장문제와 제도적 개선방안」. 《한국행정논집》 20(1), 237-260쪽.
- 우석훈. 2005. 「농업기반공사와 토목경제」. 홍성태 편. 『개발공사와 토건국가 : 개발공사의 생태민주적 개혁과 생태사회의 전망』. 한울아카데미.
- 유기현·서순탁. 2014. 「역사적 제도주의 관점에서 본 토지구획정리사업의 변천과정에 관한 연구」. 《공간과사회》 24(2), 178-219쪽.
- 유기현·서순탁. 2015. 「신제도주의 관점에서 본 택지개발 제도변화 분석 : 공영택지개발 도입시기를 중심으로」. 《국토연구》 85, 79-98쪽.
- 유병규. 1997. 「한국자본주의 발전과 농지제도」. 《농촌사회》 7, 71-115쪽.
- 유종성. 김재중 역. 2016. 『동아시아 부패의 기원 : 문제는 불평등이다. 한국 타이완 필리핀 비교연구』. 동아시아.
- 윤석환. 2018. 「농지제도의 전개 방향과 농지정책의 과제」. 《영남법학》 46, 27-56쪽.
- 이성우·강동우. 2011. 「한국의 농촌 정책과 발전」. 이성우·최은영 외. 『농촌 사회변화의 인식론적 이해』. 서울대학교 출판문화원.
- 이장규. 2008. 『경제는 당신이 대통령이야 : 전두환시대 경제비사』. 올림.

- 이상경 외. 2019. 「개발이익 공공환원 사례 심층연구」. 경기연구원.
- 이세준. 2020. 「토지공개념 제도의 형성에 관한 연구 : 제6공화국 토지공개념 3대 입법을 중심으로」. 국내석사학위논문. 고려대학교 석사학위논문.
- 이영기. 1998. 『한국의 농업경제 : 농업위기의 구조와 과제』. 동아대학교 출판부.
- 이주영. 2015. 「한국의 국토계획과 지역과학 이론 : 제1차 국토종합개발계획 수립의 실행, 1963-1972」. 석사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 이해진. 2009. 「농촌정책 패러다임의 변화와 농촌지역개발사업 : ‘농촌마을종합개발사업’을 사례로」. 《농촌사회》 19(1), 7-47쪽.
- 이형찬. 2021. 「택지공급의 역사와 의미」. 이형찬 외. 『주거에세이H : 택지개발』. 서울하우징랩.
- 임서환. 2002. 『주택정책 반세기 : 정치경제환경 변화와 주택정책의 전개 과정』. 대한주택공사.
- 임수환. 1997. 「박정희 시대 소농체제에 대한 정치경제학적 고찰 : 평등주의, 자본주의, 그리고 권위주의」. 《한국정치학회보》 31(4), 109-130쪽.
- 임현진·송호근. 1994. 「박정희체제의 지배 이데올로기」. 역사문제연구소 편. 『한국정치의 지배이데올로기와 대항이데올로기』. 역사비평사.
- 임형백. 2013. 『한국 국토 공간구조의 형성과 변화』. 한울아카데미.
- 장성수 외. 2004. 「택지백서」. 국내석사학위논문. 한국토지공사.
- 장세훈. 1996. 「자본의 토지소유 및 개발에 대한 국가 정책 연구」. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 전국경제인연합회. 2016. 「개발사업 관련 부담금 경감의 경제적 기대효과」. 전국경제인연합회
- 전강수. 2012. 「1970년대 박정희 정권의 강남개발」. 《역사문제연구》 28, 9-40쪽.
- 전강수. 2019. 『부동산공화국 경제사』. 여문책.
- 정청세. 2003. 「해방 후 농지 개혁의 사회적 조건과 형성 과정」. 국내석사학위논문. 연세대학교 대학원.
- 정희남. 1994. 「광복 후 한국 토지정책의 회고와 향후의 과제 : 자본축적, 정치적 정당성, 세계화, 그리고 토지정책」. 한국행정학회 학술발표논문집, 373-401쪽. 11

- 정희남. 2010. 「토지정책 패러다임 재정립방안」. 국토해양부.
- 정희남. 2010. 「정부수립 이후의 한국 토지정책 60년사 소고, 1948~2008」. 《부동산연구》 20(1), 281-306쪽.
- 조명래. 2005. 「토지공개념의 이상과 현실」. 《공간과 사회》 23, 243-267쪽.
- 조석곤. 2004. 「1980년대 자유주의 농정에 대한 평가」. 《농촌경제》 27(3), 55-76쪽.
- 조석곤. 2012. 「해방 후 근대적 토지 소유 제도의 변용 : 그 연속과 단절」. 정근식·이병천 편. 『식민지 유산, 국가 형성, 한국 민주주의 2』. 책세상.
- 조석곤. 2014. 「한국 농지개혁 당시 수배농가의 변동 : 경기도 광주시 남종면 사례」. 유용태 편. 『동아시아 농지개혁과 토지혁명』. 서울대학교출판문화원.
- 주윤창·최수영·정창훈. 2017. 「건설관련 지방공기업(도시개발공사와 기타공사)과 민간건설기업의 발생액 질에 관한 비교연구」. 《정부회계연구》 15(2), 215-238쪽.
- 지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』. 책세상.
- 지주형. 2016. 「강남 개발과 강남적 도시성의 형성 : 반공 권위주의 발전국가의 공간선택성을 중심으로」. 《한국지역지리학회지》 22(2), 307-330쪽.
- 채광석·김부영. 2019. 「토지공개념에 기초한 농지관리 제도 개선 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 채광석·김홍상. 2011. 「농지 총량 관리에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 최병두. 2007. 「발전주의에서 신자유주의로의 이행과 공간정책의 변화」. 《한국지역지리학회지》 13(1), 82-103쪽.
- 최혁재. 2003. 「국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향」. 한국농촌경제연구원.
- 하승수. 2007. 『지역, 지방자치, 그리고 민주주의 : 한국 풀뿌리민주주의의 현실과 전망』. 후마니타스.
- 한국농촌경제연구원. 1987. 『농지임대차관리법 제정백서』. 한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원. 1999. 『한국농정 50년사』. 농림부.
- 한국토지공사. 1995. 『한국토지공사 20년사』. 한국토지공사.
- 한국토지공사. 1997a. 『분당신도시 개발사』. 한국토지공사.

- 한국토지공사. 1997b. 『일산신도시 개발사』. 한국토지공사.
- 한국토지공사. 2009. 『토지 그 이상의 역사 : 한국토지공사 35년사 1975-2009』. 한국토지공사.
- 한표환·박희정. 1992. 「도시 내 농지전용요인에 관한 실증연구」. 《지방행정연구》 26, 1-18쪽.
- 홍성찬. 2014. 「근대화 프로젝트로서의 한국 농지개혁과 대지주」. 유용태 편. 『동아시아 농지개혁과 토지혁명』. 서울대학교출판문화원.
- 홍성태. 2005. 「개발공사와 토건국가 : 개발독재와 고도성장의 구조적 유산」. 홍성태 편. 『개발공사와 토건국가 : 개발공사의 생태민주적 개혁과 생태사회의 전망』. 한울아카데미.

[인터넷 자료]

- 강명구. 2015. “강남개발계획”. 서울정책아카이브(<https://seoulsolution.kr>).
- 강원도개발공사 홈페이지(<https://www.gdco.co.kr/>)
- 경기주택도시공사 홈페이지(<https://www.gh.or.kr/gh/index.do>)
- 경상남도개발공사 홈페이지(<http://www.gndc.co.kr/>)
- 경상북도개발공사 홈페이지(<https://www.gbdc.co.kr/home/main.do>)
- 구리도시공사 홈페이지(<http://guriuc.or.kr/>)
- 국가기록원 “기록으로 보는 경제개발 5개년 계획” 홈페이지
(<https://theme.archives.go.kr/next/economicDevelopment/viewMain.do>)
- 국사편찬위원회 “우리역사넷” 홈페이지(<http://contents.history.go.kr/front>)
- 김선웅. 2015. “토지구획정리사업”. 서울정책아카이브(<https://seoulsolution.kr>).
- 김포도시관리공사 홈페이지(<https://www.guc.or.kr/>)
- 김해시도시개발공사 홈페이지(<https://ghdc.or.kr/>)
- 남양주도시공사 홈페이지(<https://www.ncuc.or.kr/main/1>)
- 부천도시공사 홈페이지(<https://www.best.or.kr/fmcs/1>)
- 성남도시개발공사 홈페이지(<https://www.isdc.co.kr/>)

수원도시공사 홈페이지(<https://www.suwonudc.co.kr/>)
시흥도시공사 홈페이지(<https://www.shsi.or.kr/mainPage.do>)
안산도시공사 홈페이지(<https://www.ansanuc.net/homenew/index.do>)
용인도시공사 홈페이지(<https://www.yuc.co.kr/index.do>)
의왕도시공사 홈페이지(<https://www.uuc.or.kr/base/main/view>)
전남개발공사 홈페이지(<https://www.jndc.co.kr/cf/index.do>)
전북개발공사 홈페이지(<https://www.jbdc.co.kr/index.do>)
제주특별자치도개발공사 홈페이지(<https://www.jpdc.co.kr/index.htm>)
춘천도시공사 홈페이지(<https://www.cuc.or.kr/>)
충북개발공사 홈페이지(<https://www.cbdc.co.kr/home/index.do>)
충청남도개발공사 홈페이지(<https://www.cndc.kr/>)
평택도시공사 홈페이지(<https://www.puc.or.kr/index.do>)
포천도시공사 홈페이지(https://www.pcuc.kr/open_content/)
하남도시공사 홈페이지(<https://www.huic.co.kr/www/index.do>)
함안지방공사 홈페이지(<https://www.halc.co.kr/>)
화성도시공사 홈페이지(<https://www.hsuco.or.kr/main.do>)

[Abstract]

A study on the state-led conversion of farmland in South Korea

: Focusing on changes in the agricultural policy
and the state's development activities since the 1980s

This thesis answers two research questions. First, what is the cause of the rapid increase in the 'conversion of farmland' in Korea since the mid-1980s? Second, why is the scale of the 'conversion of farmland' maintained and spread locally even after the 2000s?

Few studies analyzed the cause of the 'conversion of farmland'. Previous studies focused on the industrial use of farmlands or suggested alternative policies to resolve urban sprawl that is resulted from the conversion of farmland. In turn, they understood the 'conversion of farmland' as an inevitable phenomenon entailed by urbanization or as a problem associated with wrong systems and policies. My thesis critiques these approaches in that they cannot properly explain both the cause and the characteristics regarding the conversion of farmland.

Particularly, this study highlights the role of the state and its vicissitudes in regard to the conversion of farmland which helps understand those matters in question. Accordingly, I argue that the conversion of farmland is not the natural result of urbanization or a market economy that is characterized by the lack of the state policies. Rather, I show that low fiscal capacity compelled the state to consider

the conversion of farmland a key strategy to accelerate industrialization and urbanization.

From this point of view, this study analyzes the phenomenon of the state-led 'conversion of farmland' through the lens of historical sociology to track the evolution of the state-led agrarian land reforms. This is to resolve the limitations of previous studies in which they missed out the concept of time by relying on statistical methodologies to figures out the main actors of the 'conversion of farmland'. This study focuses on the historical changes in the state's governing strategies that consist of national land development policies and agricultural policies over the period from the 1980s to the 2000s, and explains the cause of the 'conversion of farmland' in Korea. Archival research on government documents, media reports, proceedings of the National Assembly, and presidential remarks was conducted.

The 1980s was a period of a surge of the state-led 'conversion of farmland'. In the 1980s, the governing strategy was reorganized around economic liberalization, and agricultural policies were reformulated accordingly. The emphasis on economic comparative advantage leads to weakening the government policies that support domestic agricultural production. Since then, the conservation of farmland for agricultural production has been removed from the state's strategic plan. This study calls attention to the transitional period of the agriculture policies in the 1980s when the governing strategies of economic liberalization were introduced and have catalyzed the state-led 'conversion of farmland' up to this point.

In the 1980s, the state was in the face of legitimation crisis such that it had to actively resolve the housing supply problem entailed by rapid urbanization. In addition, the issues of privatizing profits that occurred in the national land development in the 1970s also emerged. In turn,

the agricultural land development has changed from replotting-based approaches to land acquisition methods. By doing this, the state could expand housing supply through the large-scale land acquisitions for the provision of residential zone and maximize development returns that are attributed to the state-owned enterprise for urban development. What is important is that the state in financial trouble needed to maximize development gains in order to proceed land development projects. This study argues that particular state-led development activities such as construction and expansion of cities through the 'conversion of farmland' were conducted as a way to maximize development gains in the 1980s when the will of the state for farmland conservation was weakened.

Since the 2000s, the scale of the 'conversion of farmland' has expanded locally through a new governing strategy of so-called "balanced national development". The tendencies of the withdrawal of policies that support domestic agricultural production and farmland conservation as well as the acceleration of the state-led land development that maximizes development gains has been continued and intensified under the banner of balanced national development.

All things considered, I argue that the state is the main actor for the 'conversion of farmland'. In South Korea, the "Land to the Peasants" principle was established through the land reform in 1949. However, the land development policies and agricultural policies based on the idea of economic liberalism have rendered farmland undeveloped and inexpensive, which help the state maximize development gains by the conversion of farmland. In other words, the state could build cities by minimizing finances thanks to the 'conversion of farmland'. South Korean urbanization was resulted from the state-led conversion of farmland.