

일반

1980년대 이후 한국 농지전용 급증 원인에 관한 연구

농정의 변화와 국가의 개발행위 분석을 중심으로*

**A study on the causes of the rapid increase in conversion of farmland in
South Korea since the 1980s:
Focusing on analysis of changes in
agricultural policy and state's development activities.**

이태영**

이 논문은 한국에서 1980년대 농지전용이 급증하게 된 원인과 농지전용 현상에 개입한 국가의 이해관계에 관해 질문하고 이를 설명한다. 농지전용에 관한 기존의 연구들은 주로 농지전용을 도시화에 따른 불가피한 현상으로 이해하거나, 제도와 정책의 미비에 따른 문제로 인식하였다. 이 연구는 이와 같은 접근이 한국 농지전용의 특징을 설명하지 못하며, 농지전용의 원인을 규명하는 인과적 분석이 될 수 없다는 문제의식에 입각해 논의를 전개한다. 1980년대 중반 농지전용이 급증하게 된 이유는 자유주의 농정이 등장하고 농지유동화 정책이 전개되면서 농지가 개발이익의 형성과 재투자를 용이하게 하는 토지자원으로 활용되었기 때문이다. 자유주의 농정의 등장은 국가적 차원에서 농지 보전의 명분을 약화시켰다. 또한 국가는 취약한 재정 상황에서 정당성의 위기에 대응하기 위해서 농지전용을 활용한 개발이익 형성과 재투자 메커니즘을 적극적으로 활용했다. 1980년대 이후 도입된 매수 방식의 공영 토지개발은 개발이익을 형성해 이를 재투자한다는 설계를 바탕으로 하는 것이었기 때문에 정부는 이를 통해 개발이익 사유화 문제에 대처하는 동시에 재정을 최소화하여 주택공급과 도시 건설을 진행할 수 있었다. 이러한 개발 방식을 실행할 때 국가는 개발공사라는 대리자를 활용하며 재정 문제를 우회한다. 이상의 분석은 1980년대 이후 국가가 정당성의 위기를 극복하기 위해 채택한 전략이 토지자원 활용 방식의 변화를 수반한

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A5C2A03089203).

* 이 논문은 필자의 석사학위논문 「한국의 국가주도 농지전용 연구: 1980년대 이후 농정의 변화와 국가의 개발행위를 중심으로」의 일부를 수정·보완한 것이다.

** 제주대학교 사회학과 박사과정(greatyoung22@gmail.com).

것이었으며, 이러한 변화는 농지전용을 통해 구체적으로 드러난다는 사실을 시사한다.

주요어: 농지전용, 자유주의 농정, 농지유동화, 개발이익, 개발공사

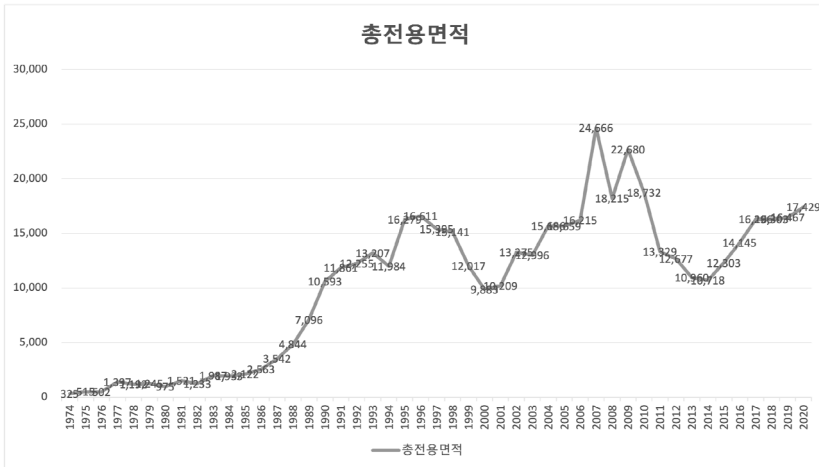
1. 서론

1) 문제제기

1974년부터 2020년까지 전용된 농지의 면적¹⁾은 총 487,178ha로 이는 제주도 면적의 2.6배, 서울 면적의 8배 수준에 달한다. 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 형태로 농지법이 제정된 이후 농지전용은 농지법에 의거해 허가되고 있다. 1974년 이후 2020년까지 전용된 농지의 면적을 연간 평균 면적으로 계산하면 매년 14,651ha의 농지가 다른 용도의 토지로 전환되어 이용된 것으로 볼 수 있는데 이는 서울 면적의 24%에 해당하는 규모이다. 그리고 전체 농지전용 면적 중 1990년 이후 전용된 면적은 454,186ha인데, 이는 전체 농지전용 면적 중 93%에 달한다.

- 1) 1972년 농지보전법 제정으로 농지전용 허가제가 도입되었으며, 농지전용과 관련된 기록은 농지보전법 제정 이후 시점부터 생성되었다.
- 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).

<그림 1> 1974-2020년 농지전용 허가면적 추이



출처: 농림축산식품부 자료.

<그림 1>은 1974년부터 2020년까지의 농지전용 허가면적을 정리하여 그 추이를 가시화한 것이다.

시기적으로 확인되는 농지전용의 편증은 한국의 농지전용 현상에서 관찰되는 중요한 특징이다. 1980년대 초반까지 연간 1,000~2,000ha 규모로 허가되던 농지전용 면적은 1980년대 중반부터 그 증가세가 가시화되기 시작해 1990년 한 해에 10,000ha 이상의 농지가 전용되기에 이른다. 그리고 1990년 이후 현재에 이르기까지 10,000ha 미만의 농지가 전용된 해는 2000년³⁾이 유일하다. 흥미로운 점은 인구의 이동을 기준으로 하는 도시화 현상이 더 이상 진행되지 않게 된 2000년대 이후 시점에도 농지전용 현상의 규모는 축소되지 않고 있다는 점이다.

그렇다면 한국의 농지전용은 왜 1980년대 이후 급증하게 되었을까? 농지전

3) 그러나 2000년의 농지전용 허가면적 역시 9,883ha로 10,000ha에 육박한다.

용에 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 그간의 연구가 농지전용에 의한 부동산 투기나 난개발과 같은 문제를 정책 집행 과정에서 발생한 부작용으로 이해하면서 제도적 보완을 통해 부작용을 최소화하기 위한 목적으로 진행되었기 때문이다. 한국에서 부동산 문제는 국가의 정치적 정당성을 위협하는 핵심적인 사안으로 다뤄졌고 정부는 이를 시급하게 해결해야 했다. 정부가 바뀔 때마다 쏟아지는 부동산 대책은 이러한 경향을 잘 보여준다. 농지는 해방 직후 형성된 경자유전의 원칙이라는 규범의 영향력 안에 있었지만 동시에 부동산 투기의 대상이 되는 자원으로 존재했기 때문에, 농지제도를 포함해 농지전용 현상에 관한 연구는 사회적으로 기민하게 요청되는 제도적 보완 요구에 응하는 것이 되었다.

농지전용의 원인에 관한 분석적 접근이 부족한 탓에 농지전용 현상은 주로 도시화에 따른 불가피한 현상으로 다뤄지거나, 제도와 정책의 미비에 따른 문제로 인식되었다. 그런데 이와 같은 접근은 한국 농지전용의 특징, 특히 시기적으로 1980년대 중반 이후 농지전용이 급증하게 된 이유를 설명하지 못한다. 농지전용의 불가피성이나 제도와 정책의 미비에 주목하게 되면, 농지의 이용과 전용에 개입한 국가라는 행위자의 역할과 그 변화를 간과하게 되기 때문이다. 따라서 본 연구는 한국의 경제정책과 국토개발정책, 농업정책 등 제도적 변화를 추적하여 1980년대 농지전용이 급증하게 된 이유를 추적하려 한다. 특히 국가 단위에서 농지보전 목표가 후퇴하는 경향성을 농지의 토지개발 과정 편입을 설명하는 중요한 변수로 다루려고 한다.

한편, 국가는 농지의 이용 과정에 어떤 이해관계를 갖고 개입하였을까? 이는 국가의 구체적인 토지개발 행위를 중심으로 설명할 수 있을 것이다. 1970년대 이후 사회문제로 부상한 개발이익의 사유화 문제는 정부가 대처해야 하는 중요한 사안이었다. 또한, 1980년대 들어 국가는 정당성의 위기에 직면했

고 이에 따라 주택 공급 문제는 피할 수 없는 과제로 대두되었다. 본 연구는 이러한 구도 안에서 국가가 재정적 부담을 최소화하면서 동시에 정당성의 위기를 극복하기 위한 방안으로 개발공사를 경유한 공영개발이라는 전략을 채택하고 이를 통해 주택공급과 도시건설을 추진하였다는 점에 주목한다.

2) 기존연구 검토

앞서 언급했듯이 한국 농지전용 현상의 원인을 주제로 삼은 연구는 많이 없다. 따라서 이전에 농지전용 현상을 다룬 접근들이 전제하고 있는 원인들을 2가지 가설을 중심으로 재구조화하여 이들 연구의 함의 및 한계를 검토하도록 할 것이다.

첫 번째 가설은 경제성장 과정에서 급증하는 도시용지와 산업용지를 조달하기 위해 농지전용은 불가피한 선택이었다는 가설이다. 한표환·박희정(1992)의 연구는 농업진흥지역제도가 도입되기 전 농지전용 양상을 32개 도시 사례의 다중회귀분석을 통해 분석하여 농지전용은 주택용지수요가 가장 중요한 변수임을 주장하였다. 이들의 연구에 따르면 대상이 된 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. 이 같은 분석은 농지전용을 도시화 과정에서 불가피한 것으로 여기는 대표적인 접근이라 할 수 있다.

김정호(1993)의 연구도 농지전용의 불가피성을 전제한다. 김정호는 도시용토지 공급이 부족한 가장 큰 이유로 농지와 임야의 보전 정책을 지목하며, 이 같은 전용 규제 정책이 토지의 도시적 활용 가치를 무시하고 있다고 주장한다. 그에 따르면, 농지 전용을 용이하게 하는 것은 오히려 농민들에게 이익을 주는 것이며, 따라서 대통령 직속의 ‘토지이용합리화 기획단’과 같이 토지의 용도 간 배분을 담당하는 기구의 설치가 정책적 대안이 될 수 있다. 특히 농지

전용 규제가 산림에 대한 전용 규제보다 엄격하기 때문에 도시용 토지의 수요를 산림전용으로 해결하려는 시도가 늘어나는 점을 비판하는데, 비판의 주요 논거로는 산림전용의 사회적 비용이 농지전용의 사회적 비용보다 크기 때문이라는 점을 든다. 이처럼 농지전용의 현상을 연구하는 다수의 기존 접근들은 도시화에 따른 농지전용의 불가피성을 전제로 논의를 전개하는 경향이 있다. 이러한 접근들은 농지전용의 불가피성을 주장하며 농지의 농외용도 활용이 농지의 이용 효율을 높이고 농촌지역의 개발과 활성화에 기여하는 효과가 크다고 주장하는 근거로 활용된다(박석두·채광석, 2013).

또 다른 가설은 농지전용이 국가 차원의 계획 부재 혹은 제도의 미비에 따라 발생했다는 접근이다. 김정부·김태곤·김홍상(1998)은 농지전용규제가 완화된 시점에 농지전용이 급증하는 문제에 주목해 이를 분석한다. 이러한 접근은 농지전용의 급증과 함께 문제가 되는 것은 유휴농지의 확대이며, 이를 해결하기 위해 농지총량의 확보, 농지의 효율적 이용, 농지관리체계의 구축을 농지보전 정책의 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 기본 인식 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.

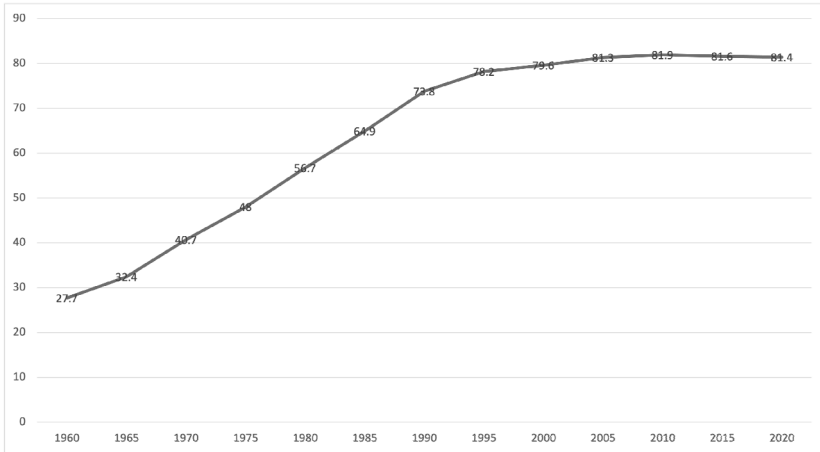
특히, 도시와 농촌의 공간구성과 사회경제적 조건이 다르기 때문에 사업별로 분절화되어 있는 농촌계획을 농촌계획지구로 연결하여 토지이용계획에 포함하자고 제안한다.

계획의 부재와 제도의 미비를 농지전용의 원인으로 지목하는 가설은 농지 면적 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 특성을 제대로 설명하지 못한다. 우선 농지전용이 단지 도시용지 수요의 영향으로 실행되었다는 진술은 도시용지 수요를 독립변수로 하고 농지전용을 종속변수로 하는 추론을 전개하지만, 이러한 추론은 농지전용이 1980년대 중반 급증하게 된 이유와 2000년대 이후에도 그 증가세가 줄어들지 않고 있는 맥락을 설명할 수 없다. 도시용지 수요 부족이라고 하는 원인을 인용하는 것으로 설명을 국한할 때 도시의 건설과 팽창 과정에서 관찰할 수 있는 정치적이고 사회적인 변수의 개입과 한국 도시화 과정의 특성을 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.

국가에 의한 토지수요량 추정의 문제는 한국 도시화의 성격과 결부된 사안이다. 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 성

<그림 2> 한국 도시화율 변화 추이(1960~2020년)(단위: %)



출처: 국가통계포털 자료.

립해야 하며, 도시화율이 정체한 시점부터 전용되는 농지의 면적도 정체하거나 감소해야 한다.

<그림 2>는 통계청 자료를 토대로 1960년대 이후 5년 단위 한국의 도시화율 추이를 정리한 것인데,⁴⁾ 1990년대 이후 도시화율의 증가세는 확실히 정체되기 시작했음을 확인할 수 있다.⁵⁾ 그렇다면 급격한 도시화 경향이 축소되었을 때 농지전용 역시 줄어들었을까? 그렇지 않다. 한국의 도시화율 증가세가 완화되기 시작한 1990년대 중반 이후에도 농지전용의 허가면적은 줄어들지 않

4) 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 간주한다. 이러한 계산법에 따르면 2020년 기준 한국의 도시화율은 90%를 넘은 것으로 확인된다.

5) 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.

았으며, 2000년대 이후에도 농지전용 현상은 지속된다. 물론 주택공급의 정체
가 80년대 한국 정부의 정당성 위기와 관련되어 있었고, 주택공급 정체의 원
인으로 도시로의 인구 이동을 지목할 수 있다. 따라서 한국의 도시화는 농지
전용에 영향을 미치는 구조적 변수로 이해할 수 있지만, 이러한 분석은 1980
년대 중반 이후 농지전용이 급증하게 된 맥락과 2000년대 이후에도 여전히 농
지전용 규모가 유지되는 이유를 설명하기에 충분치 않기 때문에 본 연구가 제
기한 질문에 대한 답이 될 수 없다.

또한 국토개발을 위한 토지수요량을 전량 새롭게 공급하는 방식의 토지공
급 방식을 문제화하는 작업(김홍상, 1999)을 통해 농지전용의 불가피성에 주목
하는 가설을 비판적으로 검토할 수 있다. 1980년대 초반 서울의 주거지역에는
주택을 지을 수 있는 공한지가 약 2,000ha 가량 존재했으며, 1987년 건설부 조
사에서도 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 장
기적 지가상승을 기대하는 이들이 소유하고 있었는데, 소유자들은 나대지에
따른 중과세를 피하기 위해 이를 건재상, 테니스장, 체육시설물, 가건물 등의
용도로 사용하고 있었다(매일경제, 1987.9.30). 즉, 농지 등을 활용해 새롭게 토
지를 공급하여 주택을 공급하는 선택은 제도와 정책에 따른 구조적 배경과 부
동산 시장 등 시장 조건에 영향을 받아 제시된 하나의 경로라고 볼 수 있을 뿐
유일한 경로라고 볼 수 없다.

다음으로 한국의 농지전용 현상을 제도와 정책의 부재로부터 설명하려는
시도에 대해 살펴보자. <표 1>은 농지의 전용이 본질적으로 국가의 계획에 의
한 것임을 말해준다. 국가는 계획적으로 농지를 전용해 토지를 공급하였으며,
이는 국가가 설정한 특정한 목표를 달성하기 위한 선택이었다.

제2차 국토종합개발계획과 3차 국토종합개발계획의 비교를 통해 두 가지
의 특징적인 현상을 확인할 수 있다. 우선 계획단계에서 농지와 산지를 전용
하여 토지를 공급하려는 계획은 2차 계획과 3차 계획이 유사한 규모를 유지하

<표 1> 국토종합개발계획 상 토지공급 전망(단위: ha)

전용용도	2차국토종합개발계획 시기 (1972~1981년)			3차국토종합개발계획 시기 (1982~1991년)		
	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*	39,700	215,000

주: 별표(*)가 붙은 토지면적의 경우, 3차 국토종합개발계획 농지전용 전망 중 기타에는 휴·폐경지, 초지, 조림지, 새만금과 용화지구가 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.

출처: 2차 국토종합개발계획; 3차 국토종합개발계획.

고 있다. 공공용지에 동원 예정인 농지와 산지의 총량은 2차 계획에서는 50,700ha, 3차 계획에서는 58,500ha로 각각 계획이 정한 10년 간 5만ha 이상의 농지 및 산지 전용을 계획한 셈이다. 주택용지 공급에서도 2차와 3차 계획 단계에서 각각 53,300ha, 39,200ha 규모의 농지전용을 계획하고 있었다.⁶⁾

하지만 세부적으로는 공급 대상지로서 농지와 산지 간 우선순위가 역전되었다. 2차 계획의 경우 산지의 전용계획이 압도적으로 많았으나 3차 계획에서는 농지전용을 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 토지공급을 할 때 국가는 우선순위를 조정하는 방식으로 국토관리

6) 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.

를 수행한다는 것을 증명한다.

또한, 농지전용의 양상은 국가 단위의 특수성이 드러나는 사회 현상이다. 중국의 경우 1980년대부터 2000년 사이에 상실된 농지의 45.96%가 도시 건설을 위한 토지로 활용되었는데(Bing-Bing Zhou et al., 2021), 유럽의 역사적 토지 사용의 변화를 추적한 한 연구(Richard Fuchs et al., 2015)에 따르면 1900년대부터 2010년까지 유럽에서 상실된 농지가 도시 및 농촌의 정착지(settlements)로 이용된 비율은 10%에 미치지 못하며, 71%는 초지(grassland)로, 16%는 숲으로 변화하였다. 반면, 한국의 경우 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 부지로의 전용인데, 이는 공용·공공용 시설 및 공익시설, 도로 등 사회간접자본(SOC) 건설에 주로 농지가 이용되었음을 보여주는 지표이다.

이상의 논의를 통해 농지전용 현상에 관한 기존의 두 가지 접근, 즉 농지전용을 도시화에 따른 자연스러운 결과로 이해하거나 제도나 정책의 미비를 원인으로 지목하는 접근은 한국의 농지전용 현상을 충분히 설명하지 못한다는 점을 확인할 수 있다. 1980년대 이후 농지전용의 급증한 사실과 1990년대 이후 농지전용 허가면적의 규모가 현재까지 꾸준히 유지되고 있는 현실은 농지전용 현상에 관한 기존의 설명을 종합적으로 보완할 새로운 관점의 필요성을 제기한다.

3) 연구 질문

본 연구의 질문은 두 가지이다. 첫째, 1980년대 한국의 농지전용이 급증한 원인은 무엇인가? 둘째, 1980년대 농지전용 급증 현상에서 국가는 어떤 행위자를 역할하였으며, 그 동기는 무엇인가? 앞서 검토한 기존 접근의 한계에 대처하면서 이상의 두 가지 질문에 답하기 위해 본 연구는 다음과 같이 분석을

진행할 것이다.

첫 번째 질문에 답하기 위해 본 연구는 농지전용이 급증한 1980년대 이전 농지전용에 영향을 미친 구조적 배경과 정책적 변화를 살피려 한다. 해방 이후 진행된 농지개혁과 1960~70년대 국토개발 정책의 입안은 농지의 활용과 전용에 관한 제도적 기반을 구축한 것이다. 이러한 구도 속에서 1980년대 자유주의 농업정책의 등장은 농지전용 급증의 중요한 원인으로 작동했다고 볼 수 있다. 국가가 농지보전이라는 목표를 약화시킴으로써 농지는 토지개발의 대상으로 빠르게 포섭되었다. 두 번째 질문은 토지개발 정책의 변화를 분석하는 것으로 해결할 것이다. 이는 물론 농지전용의 원인에 대한 분석이기도 하지만, 좀 더 본질적으로 국가가 농지전용에 개입하는 동기를 규명하는 작업이 된다. 본 연구가 주목하는 국가의 동기는 개발이익과 연관되어 있다. 이 글은 토지개발 정책의 변화에서 개발이익의 형성과 재투자에 개입하는 국가의 이해관계를 분석하고 이것이 농지전용 급증으로 이어지는 맥락에 주목한다.

2. 농지전용 급증의 배경

1) 농지개혁과 국토개발의 제도화

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

대 이후 자작농체제가 성립하게 되었다.⁷⁾

한국 농지개혁의 과정과 결과에 대해서는 다양한 평가가 존재한다. 그중 가장 공통적인 주장은 한국의 농지개혁이 자본주의 국가의 형성 과정에서 필수적인 과업이었다는 평가이다. 이러한 접근으로는 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 시키는 데 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 있다.

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. 불평등과 부패 간 상관관계를 입증한 연구(유종성, 2016)도 이와 비슷한 관점을 제시한다. 유종성(2016)은 동아시아 3개국(필리핀, 대만, 한국) 비교 연구를 통해 토지개혁의 성과가 불평등을 줄이는데 기여하며, 불평등이 적을수록 사회의 부패도 줄어든다는 것을 입증한 바 있다.

이러한 평가들 중에 본 연구가 농지전용 현상을 설명하기 위한 제도적 기반으로 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 재산

7) 자작지 비율은 1945년 35%에서 1951년 92%로 증가하였다(농림부·한국농촌공사, 『농지업무 편람』, 2006.5).

권을 보장하는 제도이지만 동시에 농민의 농지 소유 면적을 상한하고 경자유전(耕者有田) 원칙을 천명함으로써 재산권에 대한 제한으로도 작동하는 제도이다.

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 자본주의 발전 과정에서 국가-지주 간 연대구조를 해체하고, 국가-농민 간 연대구조를 제도화하는 데 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.

본 연구는 이처럼 한국의 농지개혁이 재산권의 보장과 제한이라는 근대적 토지제도를 확립한 계기였으며, 농지개혁의 결과로 성립된 영세자작농주의가 1960~70년대 국가의 통치전략과 그 변화에 영향을 미치는 중요한 변수라는 점에 주목하고, 이것이 구조적 배경으로서 한국 농지전용 현상에 영향을 미쳤다고 주장한다.

본 연구가 농지전용 현상에 영향을 미친 구조적 배경으로 주목하는 또 다른 변수는 국토개발의 제도화이다. 1960년대 국가의 경제개발 전략은 자원개발과 기간산업 육성, 경공업산업 지원을 통한 성장을 목표로 삼았다(김영표, 2008). 박정희 정권은 집권 초기 ‘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(박태근, 2003). 그러나 1970년대 들어 박정희 정부는 저임금 노동을 활용한 경공업중심 산업구조 중심의 경제성장 전략의 한계에 봉착하였고, 정

부의 경제성장 전략은 중화학공업을 집단적으로 육성하는 전략으로 변화하게 된다.

1970년대 박정희 정부의 또 다른 과제는 정당성의 문제에 대응하는 것이었다. 박정희 정부의 정당성은 기본적으로 경제성장으로부터 유지되는 것이기도 했지만, 1972년 10월 유신을 통해 재집권한 박정희 정권은 정당성을 유지하고 도시노동자 및 민주화 세력들을 무마하기 위한 방안으로 주택정책에 관심을 갖게 되었다. 이에 따라 비상국무회의를 통해 수립한 것이 250만 호 주택건설 10개년 계획이다(변창흠, 2004). 1972년 ‘주택건설촉진법’을 제정한 것은 바로 이러한 목표를 수행하기 위한 제도 정비 작업이었다.

이처럼 1960~70년대의 국가의 통치전략은 국가주도 산업화를 통해 신속한 경제발전을 도모하는 동시에 주택정책에 국가가 본격적으로 개입함으로써 정치적 정당성의 문제를 해소하는 것이었다. 1970년대 들어 추진되기 시작한 국토개발정책은 이와 같은 구도에서 전개된 것이다.

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 통해 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. 그리고 ‘산업기지개발촉진법’(1973년 제정), ‘공업배치법’(1977년 제정)이 제정되며 방대한 토지구입비 등의 사유로 도시지역 내 설치가 어려웠던 산업단지의 비도시지역 확장 조성을 지원한다.

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 저렴한 토지를 활용하는 방법을 선택한 것이다.

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.

농지개혁과 국토개발계획의 본격화는 국가 통치전략의 수단으로 활용되는 국토개발정책과 농업정책 간의 긴장을 드러냈다. 농지개혁으로 제도화된 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 위

해 농지의 전용을 지속적으로 요구했다. 본 연구는 이러한 긴장을 1980년대 이후 농지전용 현상의 전개에 작동하는 제도 간 상호작용의 원형으로 주목한다. 이러한 상호작용을 구성하는 변수 내에서 촉발된 변화가 1980년대 이후 농지전용의 급증을 설명하는 핵심적인 단서가 될 것이다.

2) 경제자유화 정책의 등장과 국토이용의 효율화

1980년대 국가의 경제정책은 관료적 지배와 행정지도를 특징으로 하던 발전국가로부터 시장지향적이고 국제적인 경제체제를 중시하는 전략으로 전환되었다(김윤태, 1999). 이러한 전환과정에는 시장화와 민영화, 경제자유화와 같은 신자유주의적 개혁을 옹호하는 경제관료들과 국가의 동맹이 작동했다.

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 ‘조국근대화’와 경제발전이라는 목표만큼 국민적 지지를 동원하는데 효과적인 것은 없었기 때문이다(임현진·송호근, 1994: 192; 김도균, 2013).

그러나 이른바 발전국가 체제에 내재한 산업적 고려가 경제적 수익성보다 우선시됨에 따라 발생하는 과잉투자과 과잉생산의 위험, 기업의 금융비용 상승, 재벌과 정치권의 지대추구 심화, 외채위기 위험성과 같은 고유한 위기경향(지주형, 2017: 140~141)은 한국 경제의 위기를 야기했으며, 70년대 말의 물가 상승과 부동산 투기 문제는 심각한 수준이 되어 정부에게는 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.⁸⁾

경제안정화 시책이 추구한 안정과 개방, 자율이라는 가치를 국가의 통치전

략으로 본격적으로 수용한 것은 전두환 정부였다. 전두환 정부가 집권한 1980년의 경제상황에 대한 전망은 부정적이었다. 중화학공업 육성정책에 따라 과잉투자 되었던 기업들이 도산하면서 경제문제는 악화되었고, 1980년의 경제성장률은 마이너스 5.7% 수준으로 하락했으며, 물가와 실업률이 동시에 상승하는 스태그플레이션에 직면했다(국사편찬위원회 홈페이지).⁹⁾

이러한 상황에서 전두환 정권은 박정희 정권의 경제정책과 차별화를 통해 대중적인 지지를 얻고자 시도했고, 그 결과 시장화와 민영화에 영향을 받은 관료들이 중용되었다(지주형, 2011: 115). 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).¹⁰⁾ 물가안정을 성장보다 우선순위에 배치하고, 중화학공업에 대한 국가의 투자를 중단하는 전두환 정권의 선택은 1980년대 이후 한국 경제정책의 중요한 변화이다.

이 같은 변화는 국토개발 전략에도 영향을 끼친다. 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 전반

8) 박정희 대통령이 공식 연설을 통해 정책 실패에 관한 사과외사를 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 사과외사를 표현한 바 있으며, 그 외에는 1979년 1월 기자회견에서의 부동산 정책 실패에 대한 사과가 유일하다.

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

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

적으로 부진하였음을 지적한다.¹¹⁾ 그러한 진단에 근거하여 제3차 국토종합개발계획은 ‘국토이용의 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. 이러한 관점은 경제자유화 담론의 영향으로 전개된 자유주의 농정과와의 상호 작용을 통해 농지전용 증가의 중요한 배경으로 작동한다.

따라서 우선적으로 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.

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

3. 자유주의 농정과 농지유동화

1) 자유주의 농정의 등장

1980년대는 한국 농업정책의 근간을 이뤘던 두 가지 기조에 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 개방농정의 주류화로 인해 변화가 불가피한 상황에 놓이게 되었다.

박정희 정권의 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 360만 명으로 매년 30만 명 이상이 농촌을 이탈했다.

동시에 박정희 정권은 농민과 정치적 동맹 관계를 유지했다. 이것이 박정희 정부 시기 농업정책의 이중적 특성이다. 특히 박정희 정부는 추곡 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 농민을 정치적 동맹으로 동원하는 것이었다.

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

시장지향적 국가로의 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 주곡농정에서 복합영농으로 정책을 전환하였다. 1970년대 국가는 고미가 정책으로 주곡자립의 목표를 달성하며 농가소득을 증대하고자 하였지만, 1980년대 정부는 농산물 가격에 대해 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).

개방농정은 농업에 대한 비교우위론이 전개되는 맥락에서 도입된 것이다. 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).

국가의 축적 전략 차원에서 비교우위론이 강화되는 경향은 제5차 경제사회 발전계획(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 계획의 주요 전략이 되었다. 농업 부문의 계획은 농업생산성

향상과 함께 농가소득증대를 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 복합영농 정책(조석곤, 2004) 및 농외소득원 개발이 되었다.

1981년에 경제기획원은 산하에 농외소득개발기획단을 조직하였으며, 농외소득개발기획단은 “농촌지역에 새로운 소득원을 개발하여 취업 기회를 확대하고 농외소득을 증대시킴으로써 농촌인구를 현지에 정착시키고 사업 간 및 지역 간 균형개발을 목적으로 하는 농공단지 개발을 중심으로 하는 농촌공업 개발을 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).

이와 같은 한국 농정의 탈생산주의적 전환은 여러 가지 변화를 야기하였다. 그중 이중곡가제와 같은 생산지 지 정책의 폐지는 농·공간의 권력 구조에서 농민에 대한 착취를 보상할 수 있는 거의 유일한 정책적 수단이 사라졌다는 점에서 주목할 필요가 있다(리페이, 2022). 또한, 1980년대 농업정책의 또 다른 특징은 1949년 농지개혁으로 형성된 영세자작농주의¹²⁾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 농정

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

으로 전환되는 제도화 과정이었다.

2) 농지유동화 정책의 전개

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

농지 소유제도와 농업 생산력, 그리고 농업정책 간 모순적 구조의 강화는 임차농의 증가로 귀결되었다. <표 2>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, 1982.6.10), 1988년에는 임차농 비율이 전체 농가의 70%에 육박한다는 조사결과도 발표되었다(매일경제, 1989.9.23).

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 소작합법화에 가까운 제도적 개

<표 2> 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

출처: 국가통계포털; 「농지법제정백서」; 「농지임대차관리법백서」.

입을 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. 이는 농외소득 증가를 위해 추진한 농촌 공업의 개발과 같은 시도 중에도 농가들이 실제로 농가소득 증대를 경험한 것은 농촌 공업이나 산업 분야의 창업과 취업이 아니라 농지의 임대차와 매매를 통한 이익 획득이라는 역설적 상황(리페이, 2022)과도 긴밀히 연결된 것이라 볼 수 있다.

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%, 사업자 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).

농지임대차관리법의 제정은 농촌 공간의 구조적 변화를 반영한 결과였다. 농업에 대한 국가개입이 농외소득을 증대시키는 방향으로 전환되는 국면에서 농지에 대한 국가개입 역시 비농민의 농지소유를 사실상 제도화하는 농지 임대차 관리의 영역으로 전환된다(유병규, 1997). 한국은 농지개혁 이래 소작농

을 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, 1992.10.13).

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

개방농정의 강화는 사실상 농촌과 농업의 축소로 이어질 수밖에 없었다. 농업경쟁력 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 있다.¹³⁾

1992년 농업진흥지역제도의 도입과 농업진흥지역 지정은 한국 농업정책의 변화가 야기한 중요한 변화이자 농지유동화 정책의 결과물이었다. 농업진흥지역제도는 ‘농어촌발전특별조치법’에 입각해 도입되었는데, 집단화된 우량 농지를 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

13) 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, 1990.9.20).

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, 이로써 개발가능한 토지는 기존의 15.5%에서 41.7%까지 증가하게 되었다(김홍상, 1999).

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

3) 농지유동화와 국토개발 정책의 변화

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 3>의 비교를 통해 확인할 수 있는 변화는 다음과 같다. 첫째, 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)과 제2차 국토종합개발계획(1982~1991)의 경우 농지전용에 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 1>을 통해 살펴보았듯이 제2차 계획과 제3차 계획이 전망하는 토지공급원 구성에서 산지와 농지의 우선순위가 뒤바뀐 사실을 알 수 있다. 제2차 계획에서는 산지 개간을 통해 토지공급을 계획하는데 비해, 제3차 계획에서는 농지가 토지공급의 절반 이상을 담당하게 된다. 특히 3차 계획에서는 농지의 산지로의 전용 계획이 등장하

<표 3> 제1차~제3차 국토종합개발계획 농지 정책 비교

	제1차 국토종합개발계획	제2차 국토종합개발계획	제3차 국토종합개발계획
기간	1972~1981	1982~1991	1992~2001
농업부문 구상	식량수요의 양적 증대 및 질적 고대화 예상에 따른 경지 확대 및 농업생산 다각화	쌀 안전자금 목표	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 영농단지 조성 및 전업농 육성 • 농업개발에 부응하여 농업 구조 고도화 • 농업 단일 기능에서 탈피하여 공업, 서비스업이 보강되는 농어촌 경제 육성
농지제도 및 농지전용 규제 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 주곡자급 달성을 위해 농업 적지 무원칙 전용 방지 • 농지의 타목적 전용 최대한 억제 • 상대입지의 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 이외의 지역에서 농지전용에 대한 규제 완화 • 대규모 간척사업을 추진하여 우량농지 조성
농지면적 증감	계획기간 중 835km ² (83,500ha) 증가: 1,412km ² 농지조성(산지개간 924km ² , 4대강 유역 개발 및 기타 401km ² , 간척 87km ²), 577km ² 농지전용(주택용지 450km ² , 도로용지 79km ² , 공업용지 48km ²)	계획기간 중 200km ² (20,000ha) 증가: 944km ² 신규개발(개간 584km ² , 간척 360km ²), 744km ² 농지전용	—

출처: 제1차~제3차 국토종합개발계획.

는 것도 주목할 부분이다.

이와 같은 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 농지의 총량 보전에 관한 목표를 설정하지 않기 시작했다는 것을 확인할 수 있다.

<표 4> 농지전용 의제 법률 제정 시기

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

출처: 채광석·김부영(2019)에 제시된 내용을 시기 별로 구분함.

국가의 농지보전 목표가 약화되는 경향성을 관찰할 수 있는 또 다른 현상으로는 농지전용을 의제하는 법률의 증가이다. 농지전용을 의제한 법률의 수를 제정 시기를 기준으로 구분하면 <표 4>와 같다. 1970년대 농지전용을 의제한 법률은 1개(‘전원개발촉진법’)에 불과했으나, 1980년 ‘택지개발촉진법’과 ‘초지법’, 1982년 ‘학교시설사업 촉진법’ 등 농지전용을 의제한 법률이 제정되기 시작하였다. 농지전용을 의제한 법률이 가장 많이 제정된 시점은 24개 법률의 제정 과정에서 농지전용을 의제한 노무현 정부 시기(2003~2007년)로 농지전용 허가제가 도입된 이래 가장 많은 예외 대상을 제도적으로 양산하였다.

이처럼 농업정책에서 농업생산에 대한 지지가 축소되고, 한국 농식품체계가 세계 식량체제와의 동조화를 강화하는 국면에서 농지 보전의 노력은 축소되었다. 이 과정에서 한국의 농업정책은 우량농지 중심의 농지보전을 명시적인 목표로 제시하고 있으나 이는 구체적인 집행 계획을 갖추지 않은 추상적인 목표에 머물렀다. 오히려 국가는 자유주의 농정의 전개 이후 일관적으로 농지의 전용 규제를 완화하거나 농지보전부담금을 감면하는 방법을 통해 토건개발에 필요한 토지 수요에 대응했다고 볼 수 있다.

4. 국가의 개발이익 형성과 재투자, 그리고 농지전용

1) 재정 최소화 토지개발 수단으로서 구획정리사업의 전개

1980년대 이전에 국가가 국토개발에 필요한 토지를 공급하기 위해 활용한

정책 수단은 구획정리사업이었다. 토지구획 정리사업은 1962년 제정된 ‘도시 계획법’에 그 내용이 규정되어 있었으며, 1966년 ‘토지구획정리사업법’이 제정되면서 토지공급정책과 택지개발 사업의 중심을 차지하게 되었다(변창흠, 2004). 토지구획 정리사업은 공공과 민간의 토지 소유주가 공동으로 개발하는 방식이다. 토지구획 정리사업의 가장 큰 특징은 사업 전의 권리관계에 변동을 주지 않고 시행되는 환지 방식을 취한다는 것이다(김선용, 2015). 공공은 택지 사업지구 내 공공용지에 도로, 학교, 공원, 청사 등을 설치하고 토지의 원 소유주에게 환지를 배분해 주며, 남은 체비지를 매각해 개발의 비용을 충당했다. 토지소유자는 환지를 통해 배분 받은 토지를 자율적으로 개발했다. 공공은 이 과정에서 초기 공공시설 설치비용을 제외하고는 거의 비용을 사용하지 않는 데, 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 자원 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 이점으로 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 개발이익의 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).

2) 공영개발의 도입: 개발이익의 사유화에서 개발이익의 재투자로

1970년대까지 토지개발의 중심적인 수단이었던 토지구획정리사업¹⁴⁾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 전제 조건이다. 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 지가상승

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

은 심각한 사회 문제로 대두되었다. 게다가 토지구획정리사업의 경우 개발이익 환수에 대한 장치가 부재했기 때문에 토지소유주에게 귀속되는 개발이익의 사유화 양상은 지가 상승과 부동산 투기 문제를 빠른 속도로 강화했다.¹⁵⁾

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.¹⁶⁾ 인구가 집중되기 시작한 서울의 경우 상황은 더욱 심각했는데, 1980년 서울의 주택보급률은 56.1% 밖에 되지 않았다.

1970년대 후반부터 본격적으로 추진된 해외 건설 수출은 유휴자금을 유입시켰고, 유동성의 증가는 부동산 투기로 이어졌다. 1970년대 후반의 부동산 투기는 대도시뿐 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 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 당면 과제로 삼기 시작한다(정희남, 2010).

15) 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).

16) 1975년부터 1980년까지 가구수 증가율은 연평균 4%대로 이 기간 총 19.9%의 가구수가 증가했다.

이와 같은 문제에 대처하기 위한 방안 중 하나는 공급 확대 정책이었다. 박정희 정권은 공급 측면에서 토지수요와 공급의 불균형 문제를 해결하는 것으로 지가안정을 도모했다. 한국토지개발공사가 출범 이후 처음으로 한 일은 40개 도시 주변에 당장 개발 가능한 택지에정지가 얼마나 있는가 조사하는 것이었다(변창흠, 2004; 손정목, 2003: 268). 한국토지개발공사는 택지개발이 가능할 약 33,000ha(약 1억 평) 규모의 땅을 찾을 수 있었고(한국토지개발공사, 1979), 택지전환 가능 토지가 자연녹지 또는 생산녹지(절대농지) 등 명목으로 매우 저렴한 상태로 남아 있다는 것을 확인하였다(손정목, 2003: 268). 그러나 박정희 정권의 부동산 정책은 목표한 성과에 도달하지 못했다. 1972년 ‘주택건설촉진법’을 제정하고 주택공사를 통해 신규 주택의 건설과 공급을 도모하였으나 중화학공업 육성을 최우선 국가과제로 삼았던 정부로서는 자원 마련의 한계에 부딪히게 되었다.

1980년에 집권한 전두환 정권 역시 공급 확대를 통해 지가 안정과 개발이익의 환수, 그리고 주택난 해결이라는 당면과제에 대응하기 시작한다. 전두환 정권은 집권 초 주택 500만 호 건설 계획을 발표한다. 1980년 5월 계엄하에서 대통령의 직무수행을 자문하고 보좌하기 위해 설치된 국가보위비상대책위원회(이하 국보위)는 같은 해 8월 주택 500만 호 건설계획을 수립하였으며, 9월 1일 공식적으로 출범한 전두환 정권은 같은 달 23일 10년 간 주택 500만 호를 건설하겠다는 계획을 발표한다. 주택 500만 호는 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 정권과는 다른 정책 수단을 강구해야 했다. 취약한 권력기반을 보완하기 위한 정치적 동기에서 출발했다는 점에서 박정희 정부의 250만 호 건설계획¹⁷⁾과 큰 차이가 없었던 전두환 정부의 500만 호 건설 계획은 정책의 구체적인 실행 구상

에서 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 500만 호 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”¹⁸⁾는 것이었다(국정브리핑 특별기획팀, 2007: 127).

1980년 취임 직후 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 27만 호의 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 20만 호의 주택을 건설토록 하고 택지의 공영개발을 적극 추진하여 값싼 택지를 공급해 나가도록 힘쓸 것”(1985년 10월 12일 1986년도 예산안 제출 관련 대통령 시정연설) 등 값싼 택지의 조성공급은 전두환 정부의 주택 정책의 주요 특성이었다.

취약한 정당성 문제에 대처하는 차원에서 토지정책의 전환을 모색한 전두

17) 1972년 10월 유신을 통해 다시 집권한 박정희 정권은 정권의 정당성을 유지하고 도시노동자 및 민주화 세력들을 무마하기 위한 방안으로 주택정책에 관심을 갖게 되며, 비상국무회의를 통해 250만 호 주택건설 10개년 계획을 수립한다(변창흠, 2004). 1972년 ‘주택건설촉진법’을 제정한 것은 바로 이러한 목표를 수행하기 위한 제도 정비 작업이었다.

18) 1984년부터 1991년까지 청와대 경제비서관을 역임한 홍철의 증언(국정브리핑 특별기획팀, 2007: 127).

환 정권으로서는 개발이익 사유화에 따른 문제 역시 해결해야 하는 중요한 과제였다. 개발이익 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.

3) 택지개발촉진법 제정과 개발공사를 통한 토지개발

‘택지개발촉진법’은 값싼 택지의 조성을 통해 주택 문제를 해결하려 한 전두환 정권의 중요한 도구였다. 1980년 10월 전두환 정권은 주택 500만 호 건설을 위한 신규택지 3억 6,100만평을 조성하겠다고 발표하며, 이와 같은 대량의 택지를 조성하기 위해 택지개발을 촉진하는 특별법을 제정하겠다고 발표하였다(조선일보, 1980.10.3). 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).¹⁹⁾ 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

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

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

공영개발의 도입은 개발이익의 사유화 문제에 대응하여 개발이익의 재투자를 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 개발공사는 개발이익을 기반시설에 재투자함으로써 계획적으로 신시가지지를 개발할 수 있었다(이형찬, 2021: 40).

그중 토지공사의 설립은 택지개발에 적극적으로 개입하고자 한 국가의 조치였으며, 토지공사는 그 설립 초기부터 택지개발과 공급에서 주도적인 역할을 맡는다(변창흠, 2004). 주택 공급 목표와 조응하는 국가 재정 지출을 고려하지 않고 설계된 택지공영개발 정책은 토지개발공사 없이는 작동이 불가능한 제도가 기도 했다. 1981년 ‘택지개발촉진법’ 제정 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. <표 5>는 개발공사가 창립한 1979년 이후부터 2009년까지 취득과 개발, 공급 금액을 중심으로 토지공사의 사업실적을 정리한 것이다.

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 24조7,120억 원 규모에 이른다. 이 자료는 토지공사의 사업실적을 토지개발에 국한하여 단순하게 정리한 것으로 이를 통해 토지공사의 이익 창출 메커니즘을 정교하게 살펴볼 수는 없지만, 이 같은 분석을 통해 토지공

<표 5> 1979~2009년 토지공사 사업실적(단위: 억 원)

연도	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

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

출처: 한국토지공사(2009: 490).

사가 전면매수에 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.

전면매수 방식 공영개발의 도입과 토지개발공사의 등장은 정부의 토지정책의 기조가 수요억제에서 공급확대로 전환된 계기로 이해할 수 있다(한국토지공사, 1995; 변창흠, 2005 재인용). 그리고 토지정책에서 공급확대 기조의 확립은 농지전용의 급증 현상을 야기하는 중요한 변수로 작동한다.

4) 공영택지개발의 본격화와 국가주도 농지전용의 증가

택지공영개발의 도입과 주택 500만 호 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 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 200만 호 공급과 신도시 건설이라는 대안으로 구체화된다(조명래, 2005; 이세준, 2020).

1기 신도시라고 불리는 수도권 5개 신도시 개발은 200만 호 공급계획의 핵심 전략이었다. 1기 신도시 개발은 서울 인근에 5개 신도시를 개발해 주택 29만 호를 공급하겠다는 구상이었다. 이는 200만 호 공급 계획 중 수도권에 공급하기로 한 90만 호의 1/3을 차지하는 물량이었다. 주택개발공사와 토지개발

공사는 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 택지공영개발의 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).

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, 정치적이슈로 발전했다.²⁰⁾ 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 끌어들이어서 마침내 수도권의 공동화를 결과하게 될 것입니다. _ 1989년

5월 11일 제13대 국회 본회의 제146회 제3차 회의록 김용환 의원 발언

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

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

일산지구의 신도시개발지역에 포함된 절대농지는 실제로 56%에 해당되는 260만 평에 해당이 됩니다. 저로서는 오랫동안 우리 농민들이 경작하고 있었고 비교적 농업 기반이 좋은 그런 지역이기 때문에 아쉬운 점은 있었습니다만는 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 채택되었다.²¹⁾ 정부와 토지개발공사는 적극적으로 결의문이 문제 제기한 쟁점과 언론 등을 통해 확대된 비판에 관해 해명하였다. 그중 절대농지 편입문제에 대해서는 농지에 대한 개념이 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. <표 6>은 분당과 일산의 신도시 예정지와 관련된 토지 소유 구

21) 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.

<표 6> 분당, 일산 신도시 예정지 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
부재지주 비율(%)	62.5	25
계획수립 시점	1985년, 1986년	1989년
개발여건	절대농지, 군사지역 포함	개발예상지
주민 반응	계획의 전면백지화	토지보상

주: 임서환(2005)과 일산·분당 신도시 계획연구팀(1989)의 글에서 제시한 관련 정보를 재구성하였다.

출처: 임서환(2005: 212~213); 일산·분당 신도시 계획연구팀(1989).

조 및 개발 연건 등에 관한 현황을 정리한 것이다. 일산은 신도시 개발 자체를 반대했다. 일산의 경우, 1980년대 말 실제로 농사를 짓는 자작 영세농민들의 토지 소유가 많았고, 부재지주는 적었기 때문에 농업의 지속성이 중요한 요구였다. 반면, 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. 분당은 10,000ha 이상을 소유한 토지주의 비율이 일산에 비해 높은 편이었고, 토지주의 수는 일산보다 적었으며, 부재지주 비율도 높은 편이었다. 이러한 맥락에서 신도시 건설에 대한 분당 주민의 저항은 신도시개발 자체에 대한 반대에서 보상과 이주대책 중심으로 변화하게 된다. 개발계획의 백지화보다 현시가 보상이 유리한 토지소유자가 더 많았기 때문이다(조운민, 2021: 417).

이처럼 분당과 일산에서 전개된 개발에 대한 저항 운동의 양상은 수도권외의 신도시 개발이 농지의 잠식을 전제한 개발이었다는 점, 농지의 전용과 농지 투기 수요의 확대에 적극적으로 개입한 개발이었다는 점을 잘 보여준다. 또

한, 1기 신도시 건설을 통해 드러난 쟁점과 정부의 대응은 농지 이용의 변화된 양상과 토지 개발 체계 내에서 농지보전이라는 목표의 약화된 위상을 잘 보여 준다. 농지의 이용에 대한 국가의 개입 방식이 변화하는 가운데 개발이익의 형성과 재투자로 이어지는 개발공사의 작동방식은 견고하게 자리 잡게 된다.

5. 결론

본 연구의 질문은 1980년대 중반 한국에서 농지전용이 급증하게 된 이유와 농지전용 현상에서 관찰할 수 있는 국가의 핵심 이해관계가 무엇이었는지에 관한 것이었다. 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. 그리고 이를 보완하는 종합적 관점을 형성하기 위해 농지전용에 개입한 국가의 행위자성을 역사적 관점에서 살펴보았다.

본 연구의 결론은 다음과 같다. 첫째, 1980년대 중반 농지전용이 급증하게 된 이유는 자유주의 농정이 등장하고 농지유동화 정책이 전개되면서 농지가 개발이익의 형성과 재투자를 용이하게 하는 토지자원으로 활용될 수 있었기 때문이다. 1980년대 국가의 통치전략이 기존의 국가주도 산업화 전략에서 경제자유화 중심으로 재편되며 농업정책은 경제적 비교우위론에 입각한 자유주의 농정으로 전환되었다. 자유주의 농정의 등장은 국가적 차원에서 농지보전의 명분을 약화시켰다. 둘째, 국가가 농지전용에 개입한 이해관계는 한국의 재정 문제와 관련 있다. 취약한 재정 상황에서 정당성의 위기에 대응하기 위해서 국가는 농지전용을 활용한 개발이익 형성과 재투자 메커니즘을 적극적

으로 활용해야 했다. 기존의 환지 방식의 토지개발 수단이 매수 방식의 공영 개발로 바뀌게 된 것은 중요한 변화이다. 이는 주택공급을 위한 토지의 대규모 공급을 도모하면서 70년대 환지방식의 토지개발 정책이 야기한 개발이익 사유화라는 사회문제에 대응하는 것이었다. 그리고 이것은 모두 정당성 위기 해결과 연관되어 있었다. 매수 방식의 공영 토지개발은 개발이익을 형성해 이를 재투자한다는 설계를 바탕으로 하는 것이었기 때문에 정부는 이를 통해 개발이익 사유화 문제에 대처하는 동시에 재정을 최소화하여 주택공급과 도시 건설을 진행할 수 있었다. 이러한 개발 방식의 실행에서 국가는 개발공사라는 대리자를 활용하는데, 개발공사는 개발이익 사유화의 문제를 전면 매수 방식에 의한 개발이익 재투자를 통해 대처한다.

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 정당성의 위기를 극복하기 위해 선택한 특수한 방법이었다.

이처럼 한국 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 전

제한 것으로, 개발에 따른 지가상승이 기대되는 상황에서 부동산 투기는 지속되며, 개발이익을 추구하는 국가와 민간 건설업체의 일치된 이해관계는 이 같은 경향을 강화한다.

따라서 본 논문의 분석은 ‘블로소득’ 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. 농지잡식에 대한 문제의식도 마찬가지다. 개발이익 형성을 추구하는 국가는 미개발된 토지인 농지의 활용을 통해 목표한 바를 이루고자 할 것이며, 자유주의 농정의 지속은 이 같은 경향이 유지되도록 역할할 것이다.

원고접수일: 2022.11.14.

심사완료일: 2022.12.08.

게재확정일: 2022.12.13.

최종원고접수일: 2022.12.15.

Abstract

**A study on the causes of the rapid increase in conversion of farmland in South Korea since the 1980s:
Focusing on analysis of changes in agricultural policy and state's development activities.**

Lee Taeyoung

This study looks into and seeks to explain the causes of the rapid increase in the 'conversion of farmland' in Korea in the 1980s and the interests of the state involved in the phenomenon of 'conversion of farmland'. Existing studies on 'conversion of farmland' mainly understand 'conversion of farmland' as an inevitable phenomenon due to urbanization or recognized it as a problem due to insufficient systems and policies. This study seeks to develop a discussion based on the awareness of the problem that such an approach does not explain the characteristics of 'conversion of farmland' in Korea and cannot be a causal analysis to determine the cause of 'conversion of farmland'. The reason for the rapid increase in 'conversion of farmland' in the mid-1980s was that with the emergence of a liberal agricultural policies and the development of farmland mobility policies, farmland could be used as a land resource to facilitate development gain and reinvestment. The emergence of a liberal agricultural policies weakened the cause of farmland conservation at the national level. In addition, the state actively utilized development gain formation and reinvestment mechanisms using 'conversion of farmland' to cope with the crisis of legitimacy during weak fiscal situations. Since public land development introduced after the 1980s was based on the design of re-investing by forming development gain, the government was able to cope with the privatization of development gain while minimizing finances as they proceeded with housing supply and city construction. In implementing this development method, the state bypasses fiscal problems by using an agent called a state-owned enterprise for urban development. This analysis was accompanied by a change in the way land resources

have been utilized by the strategy adopted by the state to overcome the crisis of legitimacy since the 1980s, and this change suggests that it is being revealed in detail through 'conversion of farmland'.

Keywords: conversion of farmland, liberal agricultural policies, farmland mobility policies, development gain, state-owned enterprise for urban development

참고문헌

- 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.
- 건설부. 1992. 『제3차 국토종합개발계획 해설(1992~2001)』.
- 건설교통부. 1999. 『제4차 국토종합계획(2000~2020)』.
- 국정브리핑 특별기획팀. 2007. 『대한민국 부동산 40년사: 1967년부터 2007년까지 부동산 정책의 과거와 현재』. 한즈미디어.
- 김도균. 2013. 「한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구: 개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로」. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김명수 외. 2016. 「국유지 관리 실태 및 활용 전략 연구」. 경제·인문사회연구회.
- 김명수. 2018. 「토지공개념 헌법 명기에 내포된 가능성과 한계: 제도사적 고찰」. 《경제와 사회》 119호, 102~129쪽.
- 김선웅. 2015. “토지구획정리사업”. 서울정책아카이브(<https://seoulsolution.kr>).
- 김영표. 2008. 『국토60년 정책편: 상전벽해 국토60년』. 국토연구원.
- 김윤태. 1999. 「발전국가의 쇠퇴와 몰락」. 한국사회학회 사회학대회 논문집, 285~292쪽.
- 김정부·김태근·김홍상. 1998. 「농지의 효율적 보전방안에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 김정호. 1993. 「농지·임야 전용규제의 평가와 대안」. 《지방행정연구》 제8권4호, 21~58쪽.
- 김철규. 2018. 『사회학의 눈으로 본 먹거리』. 도서출판 따비.
- 김홍상. 1998. 「농지전용의 문제점과 정책과제에 관한 연구」. 《공간과 사회》 제10권, 227~248쪽.
- 김홍상. 1999. 「환경친화적 토지공급체계 구축의 주요 논점과 정책과제: 농지·산지의 전용과 간척개발을 중심으로」. 《농촌경제》 제22권4호, 93~106쪽.
- 농림부·한국농촌공사. 2006. 『농지업무편람』.
- 농림축산식품부. 2020. 『2020년 농지업무편람』.
- 대한국토·도시계획학회 편. 2009. 『이야기로 듣는 국토·도시계획 반백년』. 보성각.
- 대한민국정부. 1971. 『국토종합개발계획(1972-1981)』.
- 대한민국정부. 1982. 『제2차국토종합개발계획(1982-1991)』.
- 대한민국정부. 1992. 『제3차국토종합개발계획(1982-1991)』.
- 동아일보. 1992.10.13. “비농민 소유 농지 해마다 늘어난다. 임차농 3명 중 2명 꼴”.
- 리페이. 2022. 「생산주의-탈생산주의 전환의 시각으로 본 1950년대 이래 한·중 양국 농업·농촌 변천: 농정에 대한 비교를 중심으로」. 인천대학교 중국학과 박사학위논문.
- 매일경제. 1987.9.30. “서울에 ‘놀리고 있는 땅’ 800만평”.
- 매일경제. 1989.9.23. “임차농이 늘고 있다”.

- 박민규·강명구·정상훈. 2015. 「신제도주의 관점에서 본 서울과 도쿄 대도시권의 1960~70년대 토지구획정리 제도 분석」. 《국토연구》 제86권, 161~181쪽.
- 박배균. 2012. 「한국 지역균형정책에 대한 국가공간론적 해석」. 《기억과 전망》 27호, 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》 제12권2호, 25~46쪽.
- 박헌주·채미옥·최수·최희재. 1998. 『토지정책의 전개와 발전방향』. 국토개발연구원.
- 변창흠. 2004. 「공영택지개발사업의 평가와 과제: 한국토지공사의 역할을 중심으로」. 《민주사회와 정책연구》 제7권, 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』. 박영사.
- 부형근. 1998. 「택지공영개발의 토지취득 및 재원조달개선에 관한 연구」. 《제행논총》 제6권, 119~149쪽.
- 손정목. 2003. 『서울 도시계획 이야기 4: 서울 격동의 50년과 나의 증언』. 한울아카데미.
- 송미령. 2003. 「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 유기현·서순탁. 2014. 「역사적 제도주의 관점에서 본 토지구획정리사업의 변천과정에 관한 연구」. 《공간과사회》 제24권2호, 178~219쪽.
- 유병규. 1997. 「한국자본주의 발전과 농지제도」. 《농촌사회》 제7권, 71~115쪽.
- 유종성·김재중 역. 2016. 『동아시아 부패의 기원: 문제는 불평등이다. 한국 타이완 필리핀 비교연구』. 동아시아.
- 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.
- 이형찬. 2021. 「택지공급의 역사와 의미」. 이형찬 외. 『주거에세이H: 택지개발』. 서울하우징랩.
- 일산·분당 신도시 계획연구팀. 1989. 「일산·분당 신도시 건설계획의 재검토」. 《환경연구》 제9권, 1~36쪽.
- 임서환. 2002. 『주택정책 반세기: 정치경제환경 변화와 주택정책의 전개 과정』. 대한주택공사.
- 임수환. 1997. 「박정희 시대 소농체제에 대한 정치경제학적 고찰: 평등주의, 자본주의, 그리고 권위주의」. 《한국정치학회보》 제31권4호, 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.
- 전강수. 2012. 「1970년대 박정희 정권의 강남개발」. 《역사문제연구》 제16권2호, 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.
- 정희남. 2010. 「정부수립 이후의 한국 토지정책 60년사 소고, 1948~2008」. 《부동산연구》 제20권1호, 281~306쪽.
- 조석근. 2004. 「1980년대 자유주의 농정에 대한 평가」. 《농촌경제》 제27권3호, 55~76쪽.
- 조석근. 2014. 「한국 농지개혁 당시 수배농가의 변동: 경기도 광주시 남종면 사례」. 유용태 편. 『동아시아 농지개혁과 토지혁명』. 서울대학교출판문화원.
- 조선일보. 1980.10.3. “택지 3억6천만평 조성: 개발촉진법 연내제정, 주택 포함 선매제 도입”.
- 조선일보. 1982.6.10. “임차농의 양성화: 부재지주와 농지투기에 대비책도 있어야”.
- 조운민. 2021. 「도시의 두 얼굴: 경기도 신도시의 탄생과 성장」. 경기문화재단.
- 지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』. 책세상.
- 지주형. 2016. 「강남 개발과 강남적 도시성의 형성: 반공 권위주의 발전국가의 공간선택성을 중심으로」. 《한국지역지리학회지》 제22권2호, 307~330쪽.
- 지주형. 2017. 「한국의 발전국가와 신자유주의 국가: 역사적 변동과 형태분석」. 김윤태 편. 『발전국가: 과거, 현재, 미래』. 한울아카데미.
- 최혁재. 2003. 「국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향」. 한국농촌경제연구원.
- 한겨레신문. 1990.9.20. “추곡값 인상 폭 한 자리 수 억제, 노 대통령 방침”.
- 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》 제7권4호, 1~18쪽.
- 홍성찬. 2014. 「근대화 프로젝트로서의 한국 농지개혁과 대지주」. 유용태 편. 『동아시아 농지개

혁과 토지혁명』. 서울대학교출판문화원.

홍성태. 2005. 「개발공사와 토건국가: 개발독재와 고도성장의 구조적 유산」. 홍성태 편. 『개발공사와 토건국가: 개발공사의 생태민주적 개혁과 생태사회의 전망』. 한울아카데미.

Richard Fuchs·Martin Herold·Peter H. Verburg·Jan G.P.W. Clevers·Jonas Eberle. 2015. “Gross changes in reconstructions of historic land cover/use for Europe between 1900 and 2010” *Global Change Biology*, (2015) 21, pp.299~313.

Xiaofeng Zhao·Yuqian Zheng·Xianjin Huang·Mei-Po Kwan·Yuntai Zhao. 2017. “The Effect of Urbanization and Farmland Transfer on the Spatial Patterns of Non-Grain Farmland in China” *Sustainability*, (2017) 9(8).