

농지제도의 문제점: 이원화와 부조화 문제

이병기*

협성대학교(경기도 화성시 봉담읍 최루백로 72)

The Problems of Dualizing Condition of Farmland Conservation System & Dissonance Problems

Byung Ki Lee

HyupSung University, Korea

Abstract

Farmland conservation function of 'The Farmland Act' has been being weakened according as farmland conservation system came to the dualizing condition. Overall land use issues including farmland are determined by 'The National Land Planning Act'. In this process, much farmland has been disappeared unilaterally. Above all, 'The National Land Planning Act' recognized farmland as land for development rather than looking in conservation perspective. Formulating with a 'urban(rural) plan', 'The National Land Planning Act' brings means and development methods in a variety of setting. So 'The Farmland Act', the center of farmland conservation system, lose an effect of its conservation functions. Farmland is a kind of facility made with heavy investment for agricultural purpose definitely. Therefore conversion of recognition that farmland must not be undermined indiscriminately in dimension such as urban planning facilities.

Key words: farmland conservation system, The Farmland Act, The National Land Planning Act

1. 서 론

2002년 2월 4일 정부는 1962년 제정한 '도시계획법'과 1972년 제정한 '국토이용관리법'을 통합하여 "국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)"을 제정하여 공포함으로써 국토계획과 토지이용 제도에 대해 근본적인 변화를 초래하였다. 도시지역은 도시계획법에 의해서, 농촌지역은 '국토의 이용 및 관리에 관한 법률'과 '농지법', '산지법' 등 개별 법률에 의해 계획되고 관리되어 오던 기존의 국토계획 및 토지이용 시스템이 전격적으로 하나의 "국토계획법"으로 일원화되었다.

새로운 국토계획과 이용에 관한 제도는 기본적으로 도시

적 안목에서 농촌지역의 토지이용 문제를 조망하면서 다양한 도시계획 수단을 농촌지역에 폭넓게 도입하고 적용하고 있다. 다양한 개발행위가 농촌지역에서도 보다 용이하게 일어날 수 있도록 '계획'이라는 이름으로 적극적으로 수용하는 절차를 규정하고 있다. 도시적 토지이용 수요에 보다 유연하게 작동하는 농촌지역 토지이용 시스템을 구축하고자 하는 의도를 읽는다.

이러한 '국토계획법'의 기초와 맞물려 '농지의 보전' 문제가 현실적으로 크게 불거지고 있다. 농지보전 문제를 상대적으로 소홀하게 다루게 되고, 그 결과 농촌지역 토지이용의 대중을 이루는 농지의 타 용도 전용이 무분별하게 이루어지면서

주요어: 농지보전제도, 농지법, 국토계획법

* 교신저자(이병기) 전화: 031-299-0837 e-mail: bklee@uhs.ac.kr

농지보전 문제에 경종을 울리고 있다. 농지보전제도의 기본인 농지법의 농지보전 기능이 위축되고, 나아가 그 위상이 흔들리면서 존재 의의가 위협받고 있다.

농지의 타목적 전용 실태를 보면 2007년 2만 4,666ha를 정점으로 최근 다소 줄어들고는 있으나 여전히 매년 2만ha 가까이 농지가 없어지고 있다. 지난 10년간 제주도만한 농지가 사라졌다. 또한 효과적 농지보전을 위해 농지법에서 지정하고 있는 농업진흥지역조차 현행 국토계획법 체계 하에서 무차별적으로 잠식되고 있음을 보여주고 있다. 2005년에서 2013년 이르는 기간 중에 전체 농지면적은 9.6% 감소한 것으로 나타나고 있는데, 농업진흥지역 농지의 감소율이 오히려 감소율이 더 높음을 보여주고 있다. 동 기간 중 농업진흥지역 농지의 감소율은 12.07%로 나타나고 있다.¹⁾

농지전용이 농업진흥지역을 가리지 않고 무분별하고 광범위하게 이루어지고 있음을 보여주고 있다. 경지면적 감소율이 매년 1%를 넘는 것으로 나타나고 있는데, 이러한 감소율은 우리와 농업여건이 비슷한 일본에 비해서도 크게 높은 수준으로서 농지보전 문제에 적신호가 켜져 있음을 잘 보여주고 있다.²⁾

농지는 우리의 먹거리를 생산하는 가장 기본적인 생산요소로서 그 합리적 보전 문제는 오래전부터 가장 중요한 국가적 관심사의 하나가 되어왔다. 특히, 식량이 부족하던 과거에는 농지의 전용은 원칙적으로 불허하였고, 불가피하게 전용할 경우에는 대체농지를 그 만큼 조성해야 한다는 취지에서 대체농지 조성비를 부과하였다. 최근 들어 식량사정이 나아지면서 일각에서 농지보전 필요성에 다른 목소리를 내고 있기도 하다. 그러나 여전히 농지는 보전해야한다는 것이 우리 사회의 큰 합의를 이루고 있는 것이 사실이다. 농지 보전 필요성을 물어본 한 국민의식 조사 결과를 보면 응답자의 79.5%가 농지보전이 필요하다고 응답하고 있다. 농지보전 필요성에 대해 사회적 공감대가 크게 형성되고 있음을 잘 보여주고 있다.³⁾

농지의 합리적 보전 문제는 그 제도적 근간을 이루는 농지법이 제대로 작동되느냐 하는 문제에 1차적으로 달려있다. 그러나 농지법 현실이 그러한 농지보전 기대에 효과적으로 잘 부응하고 있지 못하다는 것이 본 연구의 기본적 문제의식이

다. 본고는 이러한 문제의식 하에 농지법의 농지보전 기능의 실상과 문제점을 밝혀보고자 한다. 국토이용 시스템의 근간을 이루는 국토계획법 체계에 농지법이 일방적으로 흡수됨으로써 농지법의 농지보전 기능이 상당히 위축되고 왜곡되고 있다는 것이다. 본고는 이러한 문제의식 하에서 농지법의 농지보전 기능의 문제점을 밝히고자 한다.

2. 선행연구

2002년 비도시지역까지 도시(군)관리계획의 대상으로 포섭하는 국토계획법 제정에 따라 농지관리제도가 이원화되게 되었다. 이 과정에서 기존의 농지법 체계에서 관리되어오던 농지관리 문제를 둘러싸고 농지법과 국토계획법간의 정합성 문제가 대두되고 있으나 아직 관련연구가 별무한 실정이다.

우선 농지이용 및 관리에 관한 제도적 접근형태를 보면 크게 2갈래로 구분되고 있다. 하나는 영국, 프랑스, 독일에서는 “계획이 없으면 개발도 없다”는 원칙 하에서 토지이용계획 및 개발허가제도 등에 의해 계획적인 토지이용을 유도하고 있으며, 별도의 농지법을 제정하지 않고 일반법으로 우량농지의 전용제한 원칙을 규정하는 등 농지를 이용·관리하고 있다. 이에 비해 우리나라 및 일본은 우량농지 보전을 위한 구역제도를 기본으로 하는 개별 농지법에 의해 농지관리를 하고 있다(최혁재, 2003).

그동안 농지제도에 관한 연구를 보면 급변하는 농업여건 변화를 합리적으로 수용하는 농지법의 개선문제가 논의의 중심을 이루고 있다. 그 논의의 주된 관심은 대체로 1950년 농지개혁법 제정 당시 농지개혁법 이념으로 제시되었던 ‘경자유전 원칙’과 ‘농지소유제한’ 규정의 비현실성 문제를 지적함과 동시에 농지유동화 및 소유제한 규정 완화, 그리고 농지보전 제도 등에 대한 필요성 제기 및 정책대안 모색에 두어졌으며, 이러한 연구흐름은 최근까지도 이어지고 있다.

박석두외(2004; 2013)는 경자유전원칙이 현실에서 와해되었음에도 이를 고수함으로써 법과 현실이 점점 괴리되게 되고, 그 결과 농지제도가 문란해졌다고 하면서 농지제도 개선의 기본방향으로서 1) 농지소유 및 이용질서의 체계화 2) 농지

1) 2005년 농지면적은 총 1,984천ha로서 이중 농업진흥지역으로 지정된 면적은 919천ha이며, 2013년의 경우에는 농지면적이 1,711천ha, 농업진흥지역이 808천ha로 나타나고 있다(농림축산식품부, 「농림축산식품주요통계」, 2015).

2) 2014년 일본의 농지면적 감소율은 전체 경지면적의 0.2%정도로 나타나고 있다. 배민식의, 「경지면적과 농지전용 현황 및 과제」, 국회입법조사처, 2016

3) 김수석외, 「경제사회여건변화에 따른 농지제도 개편방안」, 연구보고 R589, 2009, p.160

전용 질서의 확립 3) 농지소유 및 임대차의 자유화 등을 제시하였다. 김수석외(2009)는 현행 농지보전의 제도의 한계를 지적하면서 1단계로 보전농지를 새로이 지정하여 인센티브로 '보전농지 직불제도'를 도입하고, 2단계로 소유권과 개발권을 분리하여 개발권을 국가가 매입토록 하여 농지의 개발행위에 대한 엄정하고 체계적 질서를 확립하자고 주장하였다. 황정임외(2014)는 "외국의 농가 경영이양 지원제도 고찰"에서 농지의 세분화에 대한 대책이 필요함을 제시하고 있고, 김선애외(2013)는 같은 맥락에서 농업·농촌정책에 대한 전체적인 만족도는 소유농지가 많을수록 높게 나타나고 있음을 밝히고 있다. 반면에 최석인외(2005)는 기업농을 통해 국제경쟁력을 확보하는 문제는 한계가 있으므로 기술개선을 통한 혁신농가 육성과 함께 나름대로 경제외적인 요인으로 존립기반을 갖춘 영세농을 지원하는 방안을 병행해야 한다고 주장하고 있다.

한편 국토계획법의 도시(군)관리계획 대상으로 비도시지역이 포섭됨에 따른 농지법의 위상이 위축되면서 농지를 포함한 농촌지역 전반을 대상으로 하는 농촌계획 수립의 필요성을 강조하는 연구들이 나타나고 있다. 이병기(2009)는 새로운 국토계획법 제정으로 농어촌지역에도 형식적으로 계획제도가 도입되었지만 그 내용을 뜯어보면 단지 피상적으로 도시계획적 발상과 수단을 연장하는 선에서 그치고 있어 농촌지역의 특성을 반영하는 합리적 계획의 사각지대로 그대로 남아있다고 주장하고 있다. 나아가 농촌특성이 반영된 합리적 농촌계획의 제도적 기반 마련을 위해 농지법과 사업법인 농어촌정비법을 통합하여 가칭 '농촌계획법' 제정을 제안하였다. 정희남(2004)은 농지를 단순히 개발가능용지 후보지가 아니라 농업생산용지, 자연환경보전자원으로 인식할 필요가 있으며, 토지의 비가역성, 통일이후 대비 등을 고려하여 보전할 필요가 있으며, 농지계획과 국토계획을 연계하여 농지이용관리계획을 계획적 국토관리의 틀 속에서 수립할 필요가 있음을 지적하였다.

반면에 김재권(2006)은 현행 국토계획법 체계와 같은 맥락에서 새로운 환경에 부응하여 농지기능을 제고할 수 있는 관리체계 검토가 필요하다고 하면서 개별법인 농지법에 의해 관리되고 있는 농지이용관리 문제를 국토이용 체계 속에서 틀 속에서 통합적으로 이루어질 필요가 있음을 지적하였다. 일찍이 현행과 같은 맥락의 국토계획법 체계를 옹호하고 있는 점이 눈에 띈다.

요컨대, 농촌토지이용계획의 근간인 농지법과 국토전반을

다루는 국토계획법이 현실적인 농지이용 문제를 둘러싸고 중첩되면서 농지법의 기능이 왜곡되고 있다는 것이 본고의 기본적인 문제의식이다. 이러한 왜곡현상에 대한 원인 진단과 함께 합리적 대책에 대한 연구의 필요성이 활발하게 제기되고 있으나 이 문제에 대한 연구는 여전히 많은 부분 공백으로 남아있는 실정이다.

3. 연구방법

논의는 주로 국토계획법의 농지보전 문제에 대한 무관심 속에서 이루어지는 농지법의 농지보전기능 위축과 그 원인을 제도적 관점에서 분석적으로 조망하는 데 초점을 둔다.

본 연구는 기본적으로 문헌연구와 법제분석에 의존한다. 법제분석 대상은 '국토의 이용 및 계획에 관한 법률'과 그 시행령 및 시행규칙, 그리고 국토교통부 장관의 훈령인 '국토의 적성평가에 관한 지침' 등과 함께 농지법과 그 시행령 및 시행규칙, 그리고 농업진흥지역 지정 및 해제기준 등으로 설정한다.

법제분석의 주된 관심은 국토계획법 체계와 농지법 체계와의 부조화 문제를 밝히려는 데 있다. 이를 위해 본 연구는 이들 관련법제의 내용을 비교분석하는데 주안점을 둔다.

이러한 비교분석 과정에는 먼저 관련법규 내용에 대한 명확한 파악이 전제되어야 한다. 한편 법규의 내용이 다소 추상적인 수준에서 제시되고 있는 경우도 많아 실제적이고 구체적인 내용을 가름하기 어려운 사정이 발생할 것으로 짐작한다. 이러한 경우에는 실제 '도시(군) 기본계획 및 관리계획' 현장에서 적용되고 있는 사례를 조사하여 그 분명한 의미를 새기고자 한다.

본 논의는 다음과 같은 순으로 전개한다. 먼저 농지법과 국토계획법으로 이원화되어 있는 농지보전 제도의 실상을 살펴보고, 이어서 농지보전 문제를 소홀히 취급하는 국토계획법의 기초와 안목을 규명하고자 한다. 다음은 농지법의 농지보전 수단과 기능들이 현행 국토계획법 체계 속에서 제약되고 위축되고 있는 제도적 모순과 왜곡현상 등을 구체적으로 밝혀본다. 나아가 농지보전 문제를 둘러싸고 얽혀있는 이러한 난맥상을 풀어내는 하나의 실마리가 궁극적으로 제도개선에 있다는 생각에서 끝으로 농지제도 개선을 단초를 드러내기 위한 논의를 시도한다.

4. 연구 결과

4.1. 농지보전 제도의 이원화와 그 실상

4.1.1. 농지법의 미온적 농지보전 체제

일찍이 산업화와 도시화에 따른 과도한 농지 잠식을 우려하여 농지의 타 용도 전용을 억제하는 농지보전 제도를 마련하였다. 1972년 정부는 “농지보전 및 이용에 관한 법률”을 제정하고 농지를 타목적으로 이용하기 위해서는 전용 허가를 받도록 하였으며, 또 농지의 특성에 따라 상대농지와 절대농지로 구분하여 엄격한 전용요건을 적용하였다. 나아가 전용한 농지만큼 새로이 농지를 확보할 수 있는 비용을 농지전용 부담금⁴⁾이라는 이름으로 부과하였다.

1992년에는 상대농지, 절대농지 등 필지단위 보전방식에서 벗어나 권역단위의 보전방식으로 전환하면서 농업진흥지역을 새로이 설정하였다. 토지이용에 관한 기본법인 ‘국토이용관리법’에서는 국토이용의 근간을 권역단위로 설정되는 용도지역·지구제에 의존하고 있다. 이러한 국토이용 시스템 하에서는 필지단위로 지정하는 절대농지·상대농지 규제방식으로는 농지보전의 실효성이 떨어진다는 생각이 저변에 깔려있다. 이러한 농지보전을 위한 제도적 장치는 1994년 제정된 농지법으로 흡수되어 현재까지 그 기초를 이어오고 있다.

현행 농지법은 농지는 보전되어야 한다는 원칙을 분명하게 천명하고 있다. 제1조에서 본 법 목적의 하나로 ‘농지의 보전에 관한 필요한 사항을 정한다’라고 밝히고 있다. 이어서 동법 제4장에서 농지보전에 관한 구체적인 사항들을 규정하고 있다. 여기서 농지법은 효율적 농지보전을 위해 그 수단으로서 ‘농업진흥지역 지정과 운용에 관한 규정’과 함께 농지의 타 용도 전환을 억제하는 ‘농지의 전용에 관한 규정’을 두고 있다.

농업진흥지역 지정과 해제는 시·도지사가 농림축산식품부 장관의 승인을 받아 하도록 하고 있으며, 농업진흥지역은 국토계획법 상 용도지역 어디서나 지정할 수 있도록 하고 있

다(농지법 제29조). 농림지역은 물론이고, 도시지역의 녹지지역, 관리지역, 자연환경보전지역 등 농지가 소재하는 전국 어디서나 지정할 수 있다.⁴⁾ 국토계획법에서는 농지법에 의해 농업진흥지역이 지정되면 연동하여 농림지역으로 지정된 것으로 의제하고 있다.⁵⁾ 다만 멀지 않은 장래에 개발이 예상되는 도시지역의 녹지지역과 관리지역의 계획관리지역에 농업진흥지역을 지정하고자 할 때에는 국토교통부장관과 승인 전에 협의하도록 하고 있다.

문제는 농업진흥지역 지정과 해제 절차만 원론적인 수준에서 제시하고 있어 농지보전 수단으로서 역할을 제대로 기대하기 어렵다는 데 있다. 농지법이 현실에서 발생할 수 있는 다양한 상황을 전제하여 농업진흥지역의 지정과 해제에 관한 가·부를 판단할 수 있는 합리적이고 구체적인 기준을 제시하지 않고 있어 그 목적인 농지보전 역할을 수행하는데 한계가 있다는 것이다. 예컨대, 농지법에서는 농업진흥지역 지정 기준을 단지 농림축산식품부장관이 정하는 집단화되어있는 농지로 막연하게 제시하고 있으며, 이러한 조항에 의해 농림축산식품부장관이 제시하고 있는 농업진흥지역기준을 보면 농업지대별로 평야지 10ha 이상, 중간지 7ha 이상, 산간지 3ha 이상을 제시하고 있다. 농업지대 구분이 관념적인 영농권을 전제로 이루어지고 있고, 집단화를 판별하는 기준으로 규모만을 제시하고 있어 다양한 농지분포 현상을 두고 볼 때 자의적일 수 있는 소지를 다분히 안고 있다.⁶⁾ 농지보전 필요성에 대한 분명한 메시지를 전달하는 데 한계가 있다. 나아가 이 기준 자체가 법제화된 것도 아니라고 보면 결과적으로 대항력에 문제를 낳고 있다. 농지 보전을 위한 적극적인 방어를 어렵게 하는 한 요인이 여기에 있다.

농지보전을 위한 실질적 장치는 농지의 타용도 전용을 억제하는 데 있다. 농지법은 ‘농지 전용은 원칙적으로 주무관청의 허가를 받아야 한다’고 규정하고 있다. 농지의 타목적 전용을 가급적 억제하겠다는 기초를 분명히 밝히고 있음을 읽는다. 문제는 농지전용 허가에 있어 예외규정을 광범위하게 둬으로써 농지법의 실질적인 농지보전 기능에 많은 제약은 초래하고 있다는 것이다. 예컨대, 타 법률에 의거하여 협의를 통

4) 국토계획법은 전 국토를 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 4개 용도지역으로 구분하고 있으며, 도시지역은 다시 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등 4개 용도지역으로, 관리지역은 계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역 등으로 세분하여 지정하고 있다.

5) 국토계획법 제6조에서 농림지역은 도시지역에 속하지 아니하는 농업진흥지역과 보전임지를 대상으로 한다고 정의하고 있으며, 제42조 2항에서는 관리지역 안에 농업진흥지역이 지정되면 이 법에 의해 농림지역으로 결정고시된 것으로 본다고 규정하고 있다.

6) 영농권이란 현실적으로 구분되고 권역이 아니며 또한 농지규모도 농업진흥지역 개념적 정의의 한 기준이지 다양한 농지분포조건을 전제로 농업진흥지역 지정과 해제를 위한 구체적인 조건을 제시하는 지정기준이라고 보기 어렵다. 예컨대, 평야지, 중간지구규모를 산정하는 기점과 종점에 관한 합리적인 분명한 설명이 주어지지 않은 상황에서는 규모 산정이 자의적일 수밖에 없으며, 그 결과 보전필요성에 공감하는 설득력 있는 어떤 이미지를 제시하는데 한계를 보이고 있다.

해 농지전용이 의제되는 경우를 폭넓게 수용하고 있어 농지보전 실효성이 크게 제한되고 있다.

농지전용허가도 농업진흥지역 지정 및 해제 경우와 같이 합리적이고 구체적인 현실적 전용 기준을 갖고 있지 못해 농지보전 제도로서의 위상에 문제가 제기되고 있다. 농지전용허가가 제한되는 몇 가지 경우를 나열하고 있는데 그치고 있는 실정이다. 그것도 ‘우량농지라든가’, ‘인근 농지의 농업경영에 지장을 초래할 경우라든가’ 라는 것과 같이 매우 추상적인 수준에서 제시되고 있어 현실적인 농지전용 억제 기준으로 작동하지 못하는 한계를 드러내고 있다.

4.1.2. 국토계획법의 농지법 기능 위축

2002년 기존의 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 전 국토를 대상으로 하는 ‘국토계획 및 이용에 관한 법률’이 제정·공포되면서 농지관리 문제 또한 국토계획법 체제로 흡수되기에 이른다. 그 이전에는 도시지역 바깥의 농촌지역은 국토이용관리법에서 용도지역이 주어지고, 그 구체적인 관리는 개별법에 의해 이루어져 왔다. 농지법이 농지제도의 근간을 이루면서 농지관리에 관한 구체적인 사항은 규정하였다. 그러던 것이 도시지역은 물론이고 그 바깥의 농촌지역까지 포괄하는 새로운 국토계획법이 제정되면서 농지 또한 동법에 의해 직접적으로 관리되는 체제로 바뀌게 된다. 농지제도가 기존의 농지법 중심 체제에서 국토계획법과 농지법에 의해 관리되는 이원화된 체계가 되었다는 것이다.

농지관리 제도가 국토계획법과 농지법으로 이원화됨으로써 기본적 농지관리 제도는 농지법의 농지보전기능이 크게 위축되고 위협받고 있다. 국토계획법에서는 농지법에서 집단화된 우량농지로서 보전할 가치가 있다고 지정한 농업진흥지역을 농림지역으로 용도지역을 부여하고, 그 외 농지는 도시지역과 자연환경보전지역을 제외하고는 관리지역으로 구분하여 지정하고 관리되고 있다.

국토계획법은 국토의 효율적 이용·개발 및 보전 등 관리를 위해 도시(군) 계획의 수립과 집행 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 동법은 여기서 전국토를 대상으로 토지이용을 규제하는 용도지역·지구를 지정하고 관리해가는 절차와 효과에 관한 사항, 그리고 계획적 개발을 유도하기 위해 도입하고 있는 지구단위계획 수립에 관한 사항 등을 중요한 계획 수단으로 제시하고 있다. 나아가 동법은 또한 개별 개발행위에 대해 법령의 기준을 충족하고 있다는 치더라도 계획적 개발 차

원에서 심의를 거쳐 허가를 받도록 하고 있는 개발행위허가제도도 계획수단으로 강구하고 있다.

농지가 직접적으로 국토계획법 체계 속에서 관리되게 되면서 이러한 잘 발달된 다양한 도시계획 기법과 수단들이 농지를 대상으로 광범위하게 적용되고 있다. 우선 국토계획법에 의한 도시(군)관리계획으로 용도지역·지구를 지정하고 변경하면서 농지 위에 이들 용도지역·지구가 덮여지게 되고, 그러면 이들 농지의 이용문제에 있어 국토계획법의 의지가 우선 작용하게 된다. 예컨대, 관리지역을 세분하면서 농지를 포함한 일단의 토지에 대해 계획관리지역이 설정되면, 이 지역에 포함된 농지는 장래 예견되는 다양한 개발행위에 의해 농지전용이 쉽게 될 수밖에 없는 농지로 운명 지워진다. 농지법에 의한 농지관리 기능이 그만큼 약화될 수밖에 없는 결과를 낳게 된다는 것이다.

계획적 개발을 유도하기 위한 차원에서 도입한 지구단위계획지구 제도 및 개발행위허가 제도 등의 운용 과정에 있어서도 무분별하게 농지 잠식이 이루어질 수 있는 제도적 여지가 다분히 있다. 국토계획법에 의해 지구단위계획 구역이 설정되거나 지구단위계획이 수립되면 여기에 포함된 농지는 협의의 통한 의제전용이 이루어지게 된다. 이 경우 농지법은 국토계획법의 지구단위계획에 따른 농지전용 협의의를 거부할 수 있는 특별한 사유가 없는 한 수용하게 됨으로써 농지법의 독자적인 농지보전 기능을 위축시키는 결과를 가져온다.

또한 국토계획법에서 농지전용을 의제하고 있는 개발행위허가제 역시 농지법의 농지보전 기능을 약화시키는 또 하나의 제도적 장치로 역할하고 있다. 개발행위 허가 대상에 포함된 농지는 개발행위 허가 과정에 농지관리 주체와 협의의를 하면 전용허가를 얻은 것으로 같음하고 있다. 농지전용 절차를 간소하게 해 줄뿐만 아니라 개발행위에 특별한 문제가 없는 한 협의의를 거부할 수 없다고 보면 이러한 제도 역시 농지 잠식이 쉽게 이루어지는 또 하나의 제도적 통로가 되고 있음을 짐작케 한다.

4.2. 국토계획법의 농지보전 인식 결여

4.2.1. 국토계획법의 도시편향적 안목

전 국토를 대상으로 효율적인 관리 문제를 다루는 국토계획법이 큰 틀에서 작동되면서 농지 역시 당연히 이러한 틀 속에서 관리문제에 크든 작든 영향을 받지 않을 수 없는 구조적

상황에 놓여있다. 농지보전 문제에 대해 국토계획법이 어떤 관점에서 인식하고, 어떻게 작용하고 있는나 하는 것이 실제 농지보전 문제에 직접적인 영향을 미치는 중요한 제도적 장치로서 역할하고 있음을 말해주고 있다.

무엇보다 국토계획법의 기본 안목은 개발문제에 1차적 관심을 보이고 있으며, 그 결과 농지관리에 대한 국토계획법의 간여는 실제 농지법의 농지보전 기능을 크게 위협하고 있는 것으로 드러나고 있다. 국토계획법의 체계를 보면 주로 계획적 개발을 유도하기 위한 차원에서 그 수단과 절차, 행위제한 등에 관한 내용들을 제시하고 있다. 개발문제에 대해 우선적 관심을 갖는 국토계획법의 안목을 잘 읽을 수 있다. 국토계획법이 농지보전 문제에 그만큼 소홀할 수밖에 없고, 나아가 농지보전을 위한 농지법과 상충되는 현상이 불가피하게 일어날 수밖에 없음을 짐작케 한다. 국토계획법으로 말미암아 농지법의 농지 보전 역할이 약화될 수 있다는 우려 섞인 목소리가 나오는 배경이다.

실제로 개발 우선적 국토계획법의 기초 속에서 '농지법'의 농지보전 기능이 현실적으로 크게 제약되고 있는 것으로 나타나고 있다. 농지법에서는 제1조 목적에서 농지보전에 관한 의지를 분명히 밝히고 있다. 모든 농지는 보전되어야 하고, 따라서 모든 농지는 다른 목적으로 전용할 경우 원칙적으로 전용사유를 따져 판단하는 '허가'를 받도록 하고 있다.

그러나 국토계획법에서는 농지를 이원화해서 관리하고 있다. 농지법에서 지정한 '농업진흥지역' 농지는 용도지역을 '농림지역'으로, 그리고 농업진흥지역 외 농지는 '관리지역'으로 용도지역을 부여하고 있다. 국토계획법 체계에서 용도지역의 하나인 농림지역과 관리지역은 보전과 이용 측면에서 차별적으로 관리되고 있다. 농림지역은 기본적으로 보전 목적이 우선시되는 용도지역인 반면 관리지역은 보전과 개발이 조화를 이루는 목적의 용도지역으로 규정하고 있다. 물론 농지법에서도 농업진흥지역 농지의 보전 필요성을 더 크게 인식하고 있기는 하다. 그렇다고 그것이 비농업진흥지역 농지의 타 목적 전용을 보다 용이하게 탄력적으로 하도록 하자는 취지로는 해석하기 어렵다. 모든 농지는 보전을 원칙으로 하되 농업진흥지역 농지는 보다 엄격하게 보전하도록 관리

하자는 것이 농지법의 기본 정신이다. 그럼에도 국토계획법에서는 일반적으로 비농업진흥지역 농지를 개발이 상대적으로 용이한 '관리지역'으로 용도지역을 설정하고 있다. 전국 농지의 절반가량이 농업진흥지역 외에 소재하는 농지라고 보면 농지법의 농지보전 역할이 이 대목에서 크게 우려되고 있는 것이 사실이다.⁸⁾

농지법의 농지보전 역할이 왜곡되는 이러한 현실은 근원적으로 농지에 대한 국토계획법의 인식에서 비롯되고 있다. 국토계획법에서는 농지를 보전되어야 할 토지로 보기 보다는 다분히 개발 가용용지로서 인식하고 있음을 드러내고 있다. 이러한 인식이 합리적인 농지보전을 어렵게 하는 근본 원인으로 작용하고 있다.

그럼에도 국토계획법에 근거하여 이루어지는 개발 현장에서는 농지를 단지 개발하기 용이한 개발가용 토지로 여기는 경향이 팽배하다. 예컨대, 국토계획법에 의거하여 '도시(군)기본계획'을 수립하면서 도시지역 농지는 원칙적으로 농업용으로 이용하도록 '생산농지지역'으로 지정해야 하나, 많은 경우 무분별하게 비농업용 토지이용이 전제되는 '자연농지지역'으로 지정하여 농지전용을 오히려 조장하고 있다. 또 장차 일어날 도시화 확산에 대비한 '시가화 예정구역'을 농지를 대상으로 과도하게 지정하고 있다. 농지를 개발용지로 여기는 인식의 연장선에서 농지 잠식이 과도하게 이루어질 수 있는 또 하나의 여지가 여기에 있다.

더하여 농지를 숫제 개발가용 용지로 드러내 놓고 다루고 있다. '2030년 고양시 도시기본계획(안)'에 보면 '개발가능지 분석기준으로 '개발불가능지'를 제외한 지역을 들고 있다. 여기서 '개발불가능지'를 정하는 일반적인 기준으로 '표고 100m 이상 지역'과 '경사도 15° 이상 지역'을 제시하고 있는데, 그것은 결국 농지가 주요 개발 가능지임을 말하는 것에 다름 아니다(동 계획(안), p. 150)⁹⁾.

또 이러한 기준에 의해 장차 도시적 개발을 위해 유보한 '시가화 예정구역'을 지정하다 보니 당연히 많은 농지가 포함되게 되어 있어 과도한 농지잠식에 대한 우려를 자아내고 있다. 앞서 본 고양시의 동 계획(안)에 의하면 현재 시가화용지가 41.909km² 인데 시가화예정구역 용지로 거의 같은 규모의

7) "국토계획 및 이용에 관한 법률"은 전체 12장 144개 조항과 부칙 25개 조항으로 구성되어 있다. 제1장 총칙, 제2장 광역도시계획, 제3장 도시기본계획, 제4장 도시관리계획, 제5장 개발행위허가 등, 제6장 용도지역·용도지구 및 용도구역 안에서의 행위제한, 제7장 도시계획시설사업의 시행, 제8장 비용, 제9장 도시계획위원회, 제10장 토지거래허가 등, 제11장 보칙, 제12장 벌칙과 부칙 등이 그것이다.

8) 농업진흥지역 농지는 전체 농지의 46.8%, 비농업진흥지역 소재 농지는 전체의 53.2%로 나타나고 있다(2012년).

9) 동 계획(안)에 따르면 개발가능지는 기개발지, 개발억제지, 개발불가능지를 제외한 지역으로 제시하고 있다. 개발억제지로는 생태자연도1등급지, 개발제한구역, 농업진흥지역, 문화재보호구역, 보전산지, 군사보호구역 등을 제시하고 있으며, 개발불가능지로는 표고 100m 이상지역과 경사도 15° 이상 지역, 수자원보호구역, 자연공원, 습지보호구역 등을 제시하고 있다.

40.144km²를 지정하고 있다(동 계획(안), p. 164). 기존의 '2020 고양시 도시기본계획'에 의하면 시가화용지가 36.695km² 인데 반해 시가화예정구역 용지는 그 보다 넓은 41.659km²를 지정하고 있다(동 계획(안), p. 58).¹⁰⁾2030년 동 계획(안)과 비교해 보면 기존의 기본계획 기간에 지정된 시가화예정구역 중 불과 12.8%에 해당하는 5.314km²만 실제로 시가화된 것으로 나타나고 있다. 시가화예정구역이 방만하게 지정되고 있음을 말해 주고 있다.

더군다나 과도한 농지잠식이 우려되는 시가화예정구역을 지정하는 계획을 수립하면서도 실제로 농지가 얼마나 포함되어 있는가 하는 기본적인 분석도 이루어지지 않고 있다. 시가화예정구역에 포함된 토지의 용도지역이 예컨대, 녹지지역이나 생산관리지역이나 하는 용도지역 분석만 제시하고 있다. 농지보전에 대한 국토계획법의 소홀한 안목의 단면을 잘 읽을 수 있게 하고 있다.

4.2.2. 국토계획법의 농지전용 절차 왜곡:
국토계획법과 농지법의 부정합

농지법에서는 모든 농지전용에 대해 허가제를 원칙으로 채택하면서 제한적으로 예외규정으로 두어 협의로 허가에 갈음하는 의제조항을 두고 있다. 농지법 34조에 관리지역 중 계획관리지역에서 지구단위계획 구역을 지정할 때 농지가 포함되어 있는 경우에 농림축산식품부 장관 협의로써 전용허가를 의제하도록 하고 있다.

농지법의 이러한 협의 전용의제 규정은 바꿔 말하면 지구단위계획 구역 지정 및 변경의 경우에 계획관리지역에서 이루어지는 것이 아닌 경우에는 농지가 포함되어 있으면 마찬가지로 미리 농지법에 의한 농지전용 허가를 받아야 한다는 것이다.

그러나 국토계획법에서는 지구단위계획 구역 지정과 변경은 도시관리계획으로 결정한다고 규정하고 있다. 그러면서 도시관리계획을 결정할 때에는 관계행정기관의 장 또는 관계중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 국토계획법은 농지법과는 무관하게 농지 위에다 지구단위계획 구역을 지정하는 절차를 별도로 정하고 있다는

의미이다. 이 경우 협의는 농지전용 문제와 관련하여 2가지 의미로 해석된다. 하나는 계획관리지역에서의 지구단위계획 구역 지정 및 변경의 경우에는 이 협의가 농지법의 농지전용 허가를 의제하는 협의로서의 의미를 띤다. 그러나 그 외의 지구단위계획 구역 지정 및 변경 경우에는 그 협의를 농지법에 의한 농지전용 허가라 같음할 수 없다. 따라서 본 협의와는 별도로 농지법에 따른 전용허가 문제는 여전히 남겨져 있다. 결과적으로 동일한 지구단위계획 구역 지정을 둘러싸고 농지전용 절차가 2원화되는 모순을 보이고 있다. 농지법과 국토계획법의 부정합에서 야기되는 난맥상의 하나로 이해한다.

국토계획법에 의한 개발행위 허가의 경우에는 이러한 부정합성이 더욱 선명하게 드러나고 있다. 농지법에서는 도시지역의 녹지지역과 개발제한구역 농지에 대해 개발행위허가를 할 경우 협의로써 농지전용 허가를 의제하고 있다. 이 지역 즉, 도시지역의 녹지지역과 개발제한구역이 아닌 지역의 농지에 대해 개발행위허가를 하는 경우에는 별도로 농지법에 의한 농지전용 허가를 받아야 한다는 의미이다. 그러나 국토계획법에서는 도시지역이던 비도시지역이던 불문하고 모든 용도지역에서 개발행위 허가에 포함된 농지에 대해 협의로서 농지전용 허가를 받은 것으로 의제하고 있다. 국토계획법에서는 농지보전을 위한 기본법인 농지법에서 인정하는 개발행위허가 시 협의에 따른 농지전용 의제 범위를 훨씬 넘어서서 모든 개발행위허가 경우로 의제 범위를 확대하고 있다.

<표 1> 농지전용 허가 예외 : 협의로 전용허가 의제

구분	농지법	국토계획법
지구단위계획 구역 지정 또는 변경	제34조 협의로 농지전용 의제 1-2. 계획관리지역에 지구단위계획구역 지정할 때 농지가 포함되어있는 경우	제50조 지구단위계획구역의 지정 또는 변경은 도시관리계획으로 결정한다. 제30조 도시관리계획을 결정할 때에는 관계 행정기관의 장 또는 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.
개발행위 허가	2. 도시지역의 녹지지역 및 개발제한구역 농지에 대해 개발행위허가를 할 경우	제61조 개발행위 허가 시, 관계 행정기관의 장과 협의한 경우 농지법 34조에 의한 농지 전용 허가를 받은 것으로 의제

10) 고양시, 「2030년 도시기본계획(안)」, 2015.12, p.150, p.164, p.58

4.3. 농지법의 농지보전 기능 무력화

4.3.1. 국토계획법의 일방적 적용

국토계획법은 전 국토를 대상으로 이용, 개발 및 보전을 위한 계획의 수립과 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정하는 것을 그 목적으로 제시하고 있다(국토계획법 제1조). 그러면서 제4조에서 ‘동 법에 의해 수립되는 도시(군)계획 즉, 도시(군)기본계획 및 도시(군)관리계획은 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다’라고 밝히고 있다.

도시(군) 기본계획 및 도시(군)관리계획¹¹⁾은 국토계획법의 국토개발 및 이용, 보전 의지를 실현하는 기본적인 수단이다. 국토계획법에 의하면 특별시장, 광역시장 및 시장, 군수 등을 도시(군)계획의 수립 및 입안 주제로 지정하고, 자기 지역의 장기발전방향과 공간구조, 그리고 용도지역·지구·구역 계획, 기반시설계획, 도시개발·정비사업계획, 지구단위계획 등에 관한 구상을 도시기본계획과 그 하위계획인 도시관리계획이라는 이름으로 수립해서 제안하도록 하고 있다. 여기서 도시계획 수립 및 입안은 자기 책임 하에 간섭받지 않고 자주적으로 결정하는 ‘계획고권’으로 이해한다.¹²⁾

문제는 ‘도시기본계획’ 및 ‘도시관리계획’이 농지 여부를 불문하고 일방적으로 적용되면서 농지법의 농지보전 기능이 유명무실해지고 있다는 것이다. 국토계획법이 농촌지역까지 도시계획으로 포괄적으로 관리하게 됨으로써 농촌지역의 토지이용 근간인 농지의 관리문제에 직접적으로 깊숙이 간여하게 된다. 이 과정에서 농지보전 기본법인 농지법과 불가피하게 상충이 일어나면서 농지법의 적용여지를 협소하게 만들고 있다.

모든 지역에서 이루어지는 ‘도시(군)계획’ 수립 과정을 보면 농지법의 농지보전 기능이 위축되고 있는 현실을 쉽게 목격할 수 있다. 우선 국토계획법은 도시계획을 입안하면서 농지 위에도 용도지역을 일방적으로 지정함으로써 농지보전 명분을 희석시키고, 결과적으로 농지 잠식이 도시계획 절차 속에서 자연스럽게 일어나도록 하고 있다. 예컨대, 도시기본계

획을 수립하면서 일단의 농지를 포함하는 시가화예정용지를 일방적으로 지정하고, 그 다음에는 그 하위계획인 도시관리계획을 수립하면서 이미 농지 위에 설정해 놓은 시가화예정용지에다가 도시적 토지이용을 위한 주거지역 또는 공업지역 등으로 용도지역을 변경하는 절차를 진행하면서 농지 훼손이 자연스럽게 일어나고 있다. 이러한 관행적 절차 속에서는 도시계획의 계획논리를 반박할 농지법의 개입이 원천적으로 봉쇄된 가운데 농지전용이 속절없이 일어날 수밖에 없다. 대도시 주변 농촌지역에서 흔히 목격되는 일반적인 농지훼손 모습의 하나이다.

도시지역이 아닌 농촌지역에서도 이와 같은 국토계획법의 전횡은 여전히 반복되고 있다. 현 국토계획법 체제에서 관리지역의 핵심적인 계획수단인 지구단위계획에서도 이러한 문제가 잘 드러나고 있다. 농지를 포함한 일단의 토지에다가 도시관리계획으로 지구단위계획구역을 지정하면 이어서 지구단위계획을 수립하게 된다.¹³⁾ 지구단위계획에서는 기본적으로 용도지역·지구를 세분화하거나 변경하며, 도로 등 기반시설의 배치와 규모 등에 관한 내용을 포함하고 있는데, 이러한 지구단위계획이 결정되는 과정에 농지법의 농지보전 역할이 위축되기는 마찬가지이다. 도시관리계획을 결정하고자 하는 때에는 관계행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다는 규정에 따라 수많은 당사자의 하나로 농지전용 관련하여 사실적인 협의를 하기는 하고 있으나 현실적으로 다분히 형식적인 수밖에 없는 한계를 갖는다. 더욱이 농지전용권한이 도시관리계획 수립권자인 시·도지사 및 시장·군수에게 대폭 위임되어 있는 현실을 감안하면 이러한 협의가 실효성이 없음을 자명하다. 관리지역에서 주로 이루어지고 있는 지구단위계획 구역 지정 및 지구단위계획 수립의 경우에도 마찬가지로 국토계획법의 일방적 적용으로 말미암아 농지법의 농지보전 기능이 제대로 역할하지 못하고 있음을 잘 보여주고 있다.

농지보전의 최후 보루인 농업진흥지역인 농림지역 농지의 경우도 예외는 아니다. 농업진흥지역에도 도시관리계획으로 무분별하게 지구단위계획구역을 지정하고 있다. 2015년 경기도 광주시에서 도시관리계획으로 지정 고시한 곤지암 역세권 개발을 위한 지구단위계획이 그 단적인 예이다. 동 지구단위

11) 계획이란 ‘장차 벌일 일에 대해 구체적인 절차나 방법, 규모 따위를 미리 헤아려 구상함’이라고 사전적으로 정의내리고 있다.

12) 계획고권이란 계획수립 주체인 지방자치단체가 자기 책임 하에 자주적으로 도시계획을 수립할 권한을 뜻한다. 현 국토의 계획과 이용에 관한 법률 상 지방자치단체의 도시계획에 대한 계획고권이 인정되지 않는다는 주장이 있으나 다수 학자들은 계획고권을 지방자치단체 권능의 하나로 인정하고 있다. 계획고권은 지방자치행정권의 본질적 내용으로서 이미 헌법상 인정된 것이라고 한다.

출처: <http://www.lawtimes.co.kr/Legal-Info/Research-Forum-View.aspx?serial=1546>

13) 지구단위계획 구역이 지정되면 3년 이내에 지구단위계획을 수립하도록 하고 있으며, 그렇지 않으면 구역 지정 효력이 상실되게 된다.

계획 자료에 의하면 대부분이 농업진흥지역으로 구성된 일단의 농지 위에 지구단위계획 구역을 설정하고 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁴⁾ 이 경우 농지법에 의해 농업진흥지역을 해제하는 절차를 밟아야 하지만 해제 권한 또한 동일한 시·도지사 또는 시장·군수에게 있어 그 역시 현실적으로 문제가 되지 않는다.

도시계획시설의 설치 경우에도 마찬가지로 농지법의 농지보전 역할이 제대로 작동하기 어렵다. 도로, 역사, 공원 등 도시계획시설 설치를 위한 실시계획 작성 및 인가를 받은 경우에는 국토계획법에서 인가 과정에서 협의를 한 농지에 대해 농지법에 의한 농지전용 허가를 의제하고 있다. 이 경우에도 우량농지인 농업진흥지역 여부에 상관없이 잠식이 이루어지게 된다.

요컨대, 농지법에 의하면 도시지역에 시가화된 용도지역 즉, 주거, 상업, 공업지역을 지정하거나 도시계획시설을 설치하는 경우, 계획관리지역에 지구단위계획구역을 지정하는 경우 외에는 농지 전용이 필요한 경우 농지법에서 정한 농지전용 허가를 별도로 받아야 한다. 그러나 이러한 농지법의 규정이 도시계획 절차 속에서 무력화되고 있다는 것이다. 도시관리계획으로 먼저 농지 위에 농지로서 활용이 어려운 용도지역을 지정하거나 지구단위계획을 수립해 놓으면 그 이후에 이루어지는 농지법에 의한 농지전용 허가 절차는 그 도시관리계획을 인정할 수밖에 없는 형식적 심의가 될 수밖에 없다.

농지도 어차피 국토의 일부이기 때문에 농지법의 작용이 국토계획법 체계로부터 어떤 자유스러울 수는 없는 것이 사실이다. 문제는 이러한 국토계획법 속에서 이루어지는 도시계획 수립 및 입안 과정에 농지보전에 대한 공감대를 찾기 어렵다는 것이다. 그러다 보니 농지보전에 대한 생각 없이 농지 위에 도시계획 차원의 개발 및 이용의 큰 그림을 덧쉬우고, 그런 다음에 농지전용은 단순히 정해진 절차를 밟아가는 것인 양 여기고 있다는 생각을 지울 수 없다. 농지보전 필요성에 대한 인식이 결여된 도시개발 안목 속에서 도시(군)계획의 계획논리가 큰 흐름을 이루면서 전개되고 있어 농지보전을 위한 적절한 논의 공간을 포착하기가 어려운 것이 현실이다.

4.3.2. 농지적성 도외시한 토지적성평가 시스템

2002년 새로운 국토계획법이 제정되면서 계획의 합리성을 담보하는 한 수단으로 토지적성평가 제도를 전격적으로 도입하고 있다.¹⁵⁾ 토지적성평가 제도는 토지의 적성을 평가하여 그 적성에 따라 체계적으로 개발한다는 취지를 내세우고 있다. 국토계획법에 의하면 토지적성평가는 토양, 입지, 활용가능성 등 토지적성에 관한 객관적 자료 분석을 통해 보전할 곳과 개발할 곳을 구분하는 평가로서, 도시관리계획 수립을 위한 기초조사 내용에 포함하도록 하고 있다.¹⁶⁾ 이러한 국토계획법 규정에 따라 토지의 '적성평가에 관한 지침'이 국토교통부 훈령으로 제시되고 있다.

토지적성평가 제도의 법제화를 둘러싸고 많은 논란이 야기되곤 했다. 최상철(2002)은 국토의 이용계획이 단순히 토지의 적성에 의해 결정되어지는 것은 아니며, 결정되어져서도 안 된다고 하면서 토지적성평가는 계획수립을 위한 하나의 수단에 불과하다고 하였다. 그러면서 그는 토지적성 평가는 계획을 위한 기초자료로 활용하겠다는 것이 입법정신이지만 결국에 가서는 토지적성평가 자체가 계획의 논리로 확대 적용될 소지가 크다고 우려하였다.¹⁷⁾

이러한 우려는 현실로 나타나고 있다. 용도지역·지구, 지구단위계획구역 설정, 관리지역 세분 등 도시관리계획 입안 시에 거치는 토지적성 평가는 실제로 그 자체가 계획의 합리성을 포장하는 강력한 계획논리로 작용하고 있다. 이러한 계획 현실 속에서는 토지적성 외의 다른 사회경제적 계획논리가 위축될 수밖에 없으며, 그 연장선에서 농지법의 농지보전 기능을 심각하게 위축하고 왜곡하고 있음을 또한 보여주고 있다.

국토계획법의 토지적성평가 지침에 의하면 토지적성을 궁극적으로 개발적성과 보전적성 점수로 판명하고 있다. 농업용 토지의 적성이 현행 토지적성평가 시스템에서는 드러나지 않고 있다는 것이다. 그러다보니 현재의 토지적성평가 시스템 하에서는 무엇보다 농지보전을 위한 적극적인 논리를 펼치는데 한계가 따를 수밖에 없다. 농지법의 농지보전 기능을 원천적으로 봉쇄하고 왜곡하고 있는 제도적 모순을 읽는다.

나아가 농지보전을 위해서는 토지적성평가 결과 '보전적

14) 동 지구단위계획(안)에 따르면 전체 구역면적 97.8%가 대부분 농업진흥지역으로 지정된 생산농지지역으로 나타나고 있다.
 15) 토지적성평가는 아직 세계적으로 널리 도입되지 않은 제도이지만 우리는 국토계획법을 새로 제정하면서 법률로 제도화시켰다.
 16) 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수는 제1항에 의한 기초조사 내용에 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 실시하는 토지의 토양, 입지, 활용가능성 등 토지의 적성에 대한 평가를 포함하여야 한다(국토계획법 제 27조 3항).
 17) 최상철, "국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제정의 의의와 과제", 「건축과 도시공간」, 2002년 4월호, 건축도시공간연구소, 2002년

성'으로 판명을 받아야 하나 평가 시스템 상 농지의 경우 보전적성 판정이 원천적으로 어려운 구조이다. 토지적성 판정을 위해 선정된 평가지표들을 보면 농지를 기본적으로 '개발적성' 용지로 전제하고 있다는 생각을 지울 수 없다. 토지적성평가 지침에 의하면 개발적성을 평가하는 지표와 보전적성을 평가하는 지표를 각각 필수지표 4개, 선택지표 2개 등 도합 6개씩 선정하도록 하고 있다.¹⁸⁾ 토지적성은 '개발적성 지표 값 합계'에서 '보전적성 지표 합계 값'을 뺀 '종합적성 값'을 기준으로 판정하고 있다.

이러한 평가체제에서 농지보전을 위해서는 농지에 대한 토지적성평가 결과 보전적성 값은 높게 나타나야 하고, 동시에 개발적성 값은 낮게 평가되어야 한다. 결국 평가지표를 무엇으로 하느냐 하는데 달려있는 문제이다. 평가지표를 보면 '개발적성 필수 평가지표' 4개 중에 '경사도'와 '표고' 등이 필수지표로 제시되고 있다. 농지의 경우는 일반적으로 경사도가 없고 표고가 낮은 지역에 분포하기 마련인데, 이러한 평가시스템에 의하면 농지는 당연히 '개발적성'이 높은 토지로 평가될 수밖에 없다. 당연히 표고도 낮고, 경사도가 없는 농지를 대상으로 경사도와 표고 등 지표를 개발적성 지표로 적용하는 현행 토지평가시스템은 기본적으로 농지를 개발용지로 보고 있다는 모순을 스스로 드러내고 있다. 농지는 보전되어야 한다는 농지법의 취지가 정면으로 부정되고 있는 한 단면이다.

한편 농지보전을 위해서는 농지의 토지적성평가 결과 보전적성 값이 높게 나타나야 한다. 그러나 보전적성을 평가하는 지표를 보면 농지의 경우 높은 보전적성 값을 받을 것으로 기대하기가 어렵다. 보전적성 평가 필수지표 중 필수지표 4개 중 농지관련 지표는 '경지정리면적비율' 1개 지표에 불과하고, 선택지표에서는 7개 중 '전·답·과수원면적비율', '농업진흥지역비율', '경지정리지역과의 거리' 등 3개가 농지관련 지표로 포함되어 있다. 결국 7개 선택지표 중에서 2개를 무엇으로 선정하느냐 하는 문제이다. 산지에 비해 대체로 평탄한 지형

에 분포하는 농지가 당연히 개발용지로 선호되고 있는 현실에 비춰볼 때 농지를 대상으로 실시하는 토지적성평가 경우 보전적성 값이 높게 산출되는 선택지표 선정을 회피할 것으로 쉽게 짐작하고도 남음이 있다.

두 번째는 토지적성평가 시스템이 농업진흥지역이 아닌 농지의 경우는 아예 개발가용용지로 전제하고 있다는 것이다. 경지정리 되지 않은 농지가 대체로 비농업진흥지역으로 지정되고 있는 현실을 감안하면 이러한 비농업진흥지역 농지의 경우 '보전적성'을 평가해 줄 수 있는 지표자체가 매우 빈약한게 사실이다. 필수지표는 없고, 선택지표 7개 중 '전·답·과수원면적비율' 지표가 비농업진흥지역 농지의 보전적성을 평가해 줄 수 있는 유일한 지표이다. 반면에 개발적성을 평가하는 경사도와 표고 등은 필수지표로 제시되고 있어 개발적성 값은 당연히 높게 나타날 수밖에 없다. 농지의 전용이 전제되는 용도지역·지구지정 및 도시(군)기반시설 설치, 지구단위계획구역 지정 등 경우 '토지적성'이란 이름으로 비농업진흥지역 농지는 자연스럽게 잠식되는 미리 정해진 절차를 밟을 수밖에 없는 구조를 띠고 있다. 전체 농지의 절반에 해당하는 농지를 둘러싸고 일률적으로 개발가용용지로 보는 국토계획법의 인식과 기본적으로 보전되어야 한다는 농지법의 정신이 첨예하게 부딪히는 모순적 실상을 여실히 보여주고 있다.

세 번째는 토지적성평가 제도가 농지가 상대적으로 적게 분포하는 농촌지역일수록 농지훼손이 더욱 쉽게 이루어지는 문제를 보이고 있다. 토지적성 평가는 종국에 시·군 전체를 대상으로 모든 법정리 단위로 평가한 종합적성 평균값을 기준으로 평가대상 토지의 표준화 값을 구해 대상토지의 적성등급을 판정하게 된다.¹⁹⁾ 적성등급은 표준화값 구간별로 5단계로 구분하여 부여하며, 기본적으로 표준화값이 낮은 가, 나 등급은 도시계획 입안 제한으로 판정하는 반면에 라, 마 등급은 도시계획 입안 가능한 적성으로 농지잠식이 수반되는 절차를 밟게 된다.²⁰⁾ 일반적으로 산지의 보전적성 값이 농지에

18) 여기서 필수지표 4개는 미리 지침에서 주어져 있으며, 선택지표 2개는 선택지표 그룹에서 선정하도록 하고 있는데, 개발적성 선택지표 4개 중에서 2개를, 그리고 보전적성 선택지표는 7개에서 2개를 선정하도록 하고 있다.

19) 표준화 값은 다음과 같이 구한다.

$$\text{표준화값}(z\text{-score}) = \frac{\text{평가대상토지의종합적성값} - \text{시·군의평균종합적성값}}{\text{시·군의표준편차}}$$

20) 토지적성평가 지침에 표준화값에 의한 토지적성 등급 기준은 다음과 같이 부여하고 있다.

<토지적성등급 부여 기준>

적성등급	가등급	나등급	다등급	라등급	마등급
기준표준화값	$Z_i < -1.5$	$-1.5 \leq Z_i < -0.5$	$-0.5 \leq Z_i < 0.5$	$0.5 \leq Z_i < 1.5$	$Z_i \geq 1.5$
비 고	보전적성 강화 ←-----→			개발적성 강화	

비해 높게 나타난다고 보면 농지가 적고 산지가 많이 분포할 수록 농지의 종합적성 표준화값이 높게 나타나는 구조를 띠게 된다. 그 결과 농지가 부족한 시·군의 경우 오히려 농지 잠식이 부추기는 결과를 가져올 소지가 충분히 있다. 농지의 보전 필요성이 상대적으로 풍부한 산지보다 더 높게 평가될 수 있음에도 이러한 측면이 토지적성 평가 시스템 속에서 묻혀버리는 문제를 지적해본다.

4.4 근원적 농지보전 대안 모색: 농지에 대한 새로운 인식

농지제도의 이원화에서 초래되고 있는 몇 가지 불협화음의 문제들을 앞서 살펴봤다. 효율적인 농지관리를 위해서는 농지제도의 두 축인 국토계획법과 농지법 간의 조화로운 관계 설정이 전제되어야 함을 말해주고 있다. 나아가 그것은 서로의 기능과 역할이 침해되지 않도록 호혜원칙에서 조정해가는 배려가 선행되어야 할 것임을 또한 지적하고 있다.

농지보전의 대원칙을 실현하기 위해서는 무엇보다 농지를 바라보는 국토계획법의 인식부터 전환되어야 할 것임을 요구하고 있다. 국토계획법에서는 기본적으로 농지를 보전입장에서 바라보기 보다는 다분히 개발가용용지로 인식하고 있다는 의심을 지울 수 없다. 상당한 기간 실제로 시가화가 일어날 것으로 예상되지 않음에도 불구하고 농지 위에도 과도하게 ‘시가화예정용지’를 지정한다든가 농지의 경우 높은 개발적성 점수로 판정날 수밖에 없는 구조로 되어있는 토지적성평가 지침 등도 이러한 인식의 연장선에서 이루어지는 국토계획의 관행이다.

우리 국민의 생명을 담보하는 적정 수준의 먹거리는 우리 스스로 확보해야 한다는 식량주권 차원에서 생각해보면 그 본질적 기반인 적정 농지의 확보 문제에 대해 국토계획법의 인식 또한 다르지 않아야 할 것으로 이해한다. 우리나라의 식량자급율은 2014년 현재 22.0%로서 OECD국가 중에서 최하위이다. 그럼에도 매년 상당한 면적의 농지가 타 용도로 전용되면서 없어지고 있다. 2014년에 1만 718ha의 농지가 없어졌으며, 지난 10년간 서울과 부산 면적을 합친 것만큼 많은 농지가 사라졌다.²¹⁾ 2020년 정부는 곡물자급율 목표를 32% 수준으로 제시하고 있는데, 이러한 곡물자급율 수준을 유지하기 위해서는 175만 2,000ha의 농지가 필요한 것으로 추산하고 있다.

현재 있는 농지면적도 이러한 수준에 크게 못 미치고 있는 실정이다. 거기다가 지속적으로 큰 폭의 농지전용이 일어나고 있어 현실을 감안하면 농지면적 확보가 시급한 문제로 대두되고 있음을 쉽게 읽을 수 있다. 한 조각의 농지도 그 보전에 소홀히 해서는 안 된다는 점을 말해주고 있다. 농업진흥지역 농지나 그 외 농지나 불문하고 모든 농지의 보전 필요성을 강하게 제기하는 대목이다.

타용도 전환에 따른 농지소유자의 자가상승 기대 요구에 편승하여 농지전용이 마치 사회적 요구에 부응하는 적극적인 행위인양 인식하는 분위기가 만연되어 있는 것이 사실이다. 국토계획법으로 하여금 농지보전 문제에 대한 이러한 방관적 입장을 불식하고 적극적인 농지보전 행보에 동참하여야 할 것임을 말해주고 있다. 이러한 기초에서 현행 국토계획법이 농지보전 문제에 현실적으로 어떠한 영향을 미치는지 면밀한 검토가 필요하며, 나아가 농지보전을 위한 농지법과 궤를 같이 하는 차원에서 역할과 기능을 전향적으로 재정립해야 할 것임을 요구하고 있다.

농지에 대한 인식전환이 요구되는 또 하나의 사실은 농지도 일종의 공공 시설물로 인식되어야 한다는 것이다. 농지는 ‘개발을 위한 가용 용지’로 적합한 원형지가 아니라 농업 목적을 위해 돈을 들여 가공한 엄연한 시설물이다. 농사를 짓기 위해서는 어쨌든 원형지를 대상으로 평탄작업을 통해 토지를 편편하게 펴야하며, 그리고 물을 이용할 수 있도록 수리시설을 갖추어야 하며, 농업경영을 위해 사람과 농기계 출입하고 이동할 수 있도록 농로도 개설해야 하는 등 많은 노력과 비용을 들여 가공을 해야 한다. 경지정리를 하고 수리시설을 조성한 농지뿐만 아니라 이러한 직접적인 투자를 하지 않았더라도 마찬가지로 말이다. 그 역시 많은 노력을 투입했기 때문에 농지로 전환되었다는 것이다.

농지를 대상으로 농사를 지을 수 있도록 경지정리를 하고, 물을 공급하고 빼는 수리시설을 설치하는 등 기반을 정비하는데 실제로 많은 돈이 들어가고 있다. 한국농어촌공사 자료에 의하면 저수지를 조성비용을 보면 수혜면적 ha당 평균적으로 130,518천원, 양수장 조성하는데 88,622천원이 투자되었으며, 배수개선을 위해 ha당 평균적으로 75,000천원, 경지정리에 48,000천원이 소요된 것으로 나타나고 있다. 새만금 간척으로 인해 새로 만들어지는 농지의 조성비용을 보면 방조제 공사비용을 빼고 내부개발에만 ha당 평균 136,437천원이 투입되

21) 전년도 대비 0.6% 감소한 수준인데, 일본의 경우는 그것이 0.2% 나타나고 있다. 이러한 사실로 미루어 우리의 경우 농지잠식이 큰 폭으로 이루어지고 있음을 쉽게 짐작할 수 있다.

〈표 2〉 농업기반조성 투자비용 내역

구분	농업용수개발		배수개선	경지정리	간척 (내부개발)
	저수지	양수장			
ha당 평균 조성비 (천원)	130,518	88,622	75,000	48,000	136,437

자료: 한국농어촌공사 내부자료, 2016

고 있다. 농지를 새로 조성하기 위해 평당으로 환산하여 대체로 45,000원 꼴로 투자가 일어나고 있다. 그리고 있는 수리시설을 유지·관리하기 위해서도 매년 엄청난 투자가 이루어지고 있다.

2015년 경우에만 전국적으로 인건비와 간접경비를 제외한 순수한 수리시설 유지비용으로 154,572백만을 사용하였다.

그러나 국토계획법은 물론이고 농지법에서조차 농지를 큰 돈을 투자하여 조성한 시설로 인식하고 있지 않다. 단지 다른 이용 목적으로 전환되면 그만인 단순히 원형지 토지 그 자체로만 여기고 있다. 농지전용 문제를 논의할 때 농지에 이미 투자된 막대한 자본 문제도 당연히 함께 고민해야 할 것임을 지적하고 있다. 그럼에도 농지전용 문제를 둘러싸고 이러한 고민을 어디에서도 찾을 수 없는 것이 현실이다.

한번 전용된 농지를 다시 농지로 복원하는 것은 상당히 어려울뿐더러 나아가 전용은 기존에 해놓은 투자를 사장시키는 관계로 경제적인 관점에서 깊이 들여다봐야 할 문제이다. 또한 새로 농지를 조성하는데도 막대한 돈이 들어가야 한다고 보면 농지를 다른 용도로 전환시키는 문제는 쉽게 다루어서는 안될 것임을 일러주고 있다.

개발과정에 농지가 잠식되는 것은 불가피한 현상으로 보인다. 그러나 '농지법'의 농지보전 정신에 입각해서 보거나, 농지 역시 농업용지로 활용하기 위해 돈을 들여 가공한 토지라고 보면 불가피한 범위 내에서 최소한의 농지잠식이 이루어져야 할 것임은 당연한 사회적 요구로 여겨진다.

이런 맥락에서 보면 농지를 다분히 개발가용용지로 인식하고 있는 국토계획법의 기초를 농지보전을 우선하는 시각에서 재고할 필요가 있다. 그것은 농지가 단순히 개발을 위해 열려있는 토지가 아니라 농지 역시 도시(군)계획 시설과 같이 농업목적에 위해 투자해서 조성된 일종의 시설로 바라보는 인식전환을 요구하고 있다. 도시(군)계획시설이 국토계획법 체계에서 도시(군)관리계획으로 결정하고, 결정된 이후에는 도시관리계획으로 변경절차를 밟기 전에는 실효되거나 해제되지 아니하는 법적 지위를 갖는다. 농지도 같은 맥락에서 도

시(군)계획시설에 준하는 지위를 부여하는 방안에 대한 심도 있는 논의가 요구되고 있다. 용도지역 지정, 지구단위계획 수립 및 개발행위 허가 등과 같은 국토계획 진행 과정에 무기력하게 노출되어 있는 농지를 효과적으로 보전하는 하나의 대안이 될 것으로 믿는다.

5. 맺는 말

도시지역 개발을 주관하던 '도시계획법'과 국토의 이용에 관한 골격을 규정하던 '국토이용관리법'이 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'로 통합되면서 이제 농촌지역에 있어서도 다양한 도시계획 수단들이 작동되기에 이르렀다. 그 동안 개별 법률에 맡겨두었던 농촌지역 개발 문제가 국토계획법 체제로 전격적으로 포섭되게 되었음을 의미한다. 이러한 움직임 속에 농촌지역 토지의 대중을 이루는 농지관리 문제에도 동 국토계획법이 적용되면서 농지제도가 농지법과 국토계획법으로 실질적으로 이원화되는 모습을 보여주고 있다.

문제는 농지제도의 한 축을 이루는 국토계획법의 안목이 기본적으로 도시중심적이고, 개발중심적이어서 농지보전을 주목적으로 하는 농지법과 모순을 보이는가 하면 여기저기에서 괴리현상을 낳기도 한다. 농지 위에도 농지훼손이 전제되는 개발목적의 용도지역·지구를 일방적으로 지정한다든가, 적극적인 개발을 위한 지구단위계획 구역에 또한 일방적으로 지정하며, 또 개발행위 허가를 하는 등과 같은 개발행위를 국토계획법에 근거하여 일방적으로 적용하는 가운데 농지법의 농지보전 기능이 무력화되고 있다. 농지에 대해서도 계획과권을 갖는 도시계획을 일방적으로 입안하고 집행함으로써 농지법의 농지보전 기능이 제 역할을 할 수 없게끔 제도적으로 왜곡하고 있다는 것이다. 농지보전 문제에 대한 국토계획법의 인식전환이 무엇보다 요구되고 있으며, 나아가 과도한 농지잠식이 우려되는 경우 국토계획법의 적용을 제한하는 제도적 장치를 강구하는 노력이 요구되고 있다. 이와 함께 농지훼손을 미리 염두에 두고 있는 모순적인 토지적성평가 지침도 합리적으로 개선되어야 할 필요가 있음을 지적하였다.

물론 농지보전에 대한 궁극적인 책임은 어디까지나 농지제도의 근간을 이루는 농지법에 있다. 농지법 자체가 농지보전을 담보하는 제도로서 지나치게 방만해서 현실적으로 농지보전을 위한 제도로서 기능하는데 한계가 보이고 있다. 단지 농지보전 원칙을 선언하는데 그치고 있다거나 농지전용을 제

한하는 경우 그 기준을 모호하게 해 둠으로써 현실적인 농지 전용 제한규정으로 작용하지 못하고 있는 허점들이 여기저기 눈에 띈다. 예컨대, 농지법 34조에 농지전용허가 등의 제한 규정을 두면서 '우량농지의 경우 전용을 제한할 수 있다'라고 하고 있다. 제한 할 수도 있고, 제한 안 할 수도 있다는 임의규정으로는 적극적으로 농지전용을 억제하기가 어려운 것이 현실이다. 더욱이 법제화된 우량농지의 구체적인 기준을 제시하고 있지 않은 관계로 실제 농지전용 제한규정으로 활용하는 것이 현실적으로 가능하지도 않다. 농지의 위치, 형상, 농업조건 등 농업관련 요소들을 고려한 다양한 농지 조건을 구체화하고, 이를 토대로 전용 가능성 및 제한 내용들을 사전적으로 제시할 필요가 있다. 이러한 전제 위에서 농지법의 농지보전 기능이 국토계획법과의 관계 속에서 실질적으로 작용하기를 제한적이거나 기대해볼 수 있다.

농지전용 허가 권한을 과도하게 지방자치단체장에게 위임하고 있는 농지법의 규정 또한 농지법의 실질적인 농지보전 기능에 한계를 가져오고 있다. 1990년 이후 지속적으로 지방자치단체에 농지전용 허가 권한 위임이 확대되어 왔다. 현재 농업진흥지역은 3만㎡ 까지, 농업진흥지역 바깥은 20만㎡까지 시·도지사 혹은 시장·군수에게 위임되어 있다. 농업진흥지역 바깥의 자연녹지지역 및 계획관리지역의 경우는 20만㎡이상 농지전용 권한까지 모두 시·도지사에게 위임되어 있다. 지방자치단체장이 한 손으로는 농지 위에다 개발의 밑그림을 그리고, 다른 한 손으로는 농지전용 허가 권한을 행사하는 가운데 농지가 무분별하게 속절없이 사라지게 하는 제도적 여지를 만들어놓고 있다.

요컨대, 본고는 궁극적으로 농지보전을 위한 제도정비가 시급함을 지적하고 있다. 농지보전 차원에서 국토계획법 체계를 면밀히 진단하여 농지잠식 우려가 높은 도시(군)계획수단들의 적용을 억제함과 동시에 농지법의 실질적 농지보전 기능을 확보할 수 있도록 지나치게 선언적이고 개방적인 농지법의 농지전용 시스템을 전면적으로 보완하는 노력이 동시에 전개되어야 할 것임을 말하고 있다.

국민 식량주권 확보를 위해 그 기반인 적정 농지확보가 최우선 국가목표의 하나로 대두되고 있다. 한번 훼손된 농지는 농지로 다시 되돌리기가 어렵다는 점을 상기하면 가뜩이나 부족한 농지를 더 이상 방만하게 잠식되도록 방치해서는 안 되겠다는 것이 본 연구의 기본 문제의식이다. 효과적인 농지보전 방안을 마련하는데 실질적이고 유용한 많은 후속 논의들이 이어졌으면 하는 바람이다.

참 고 문 헌

1. 박석두, & 채광석. (2013). *농지전용의 원인과 영향에 관한 연구*. 연구보고 R698. 한국농촌경제연구원.
2. 김수석 외. (2009). *경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안*. 연구보고 R589. 한국농촌경제연구원.
3. 김수석 외. (2010). *외국의 국토관리 및 농지제도*. 연구자료 D293. 한국농촌경제연구원.
4. 한국농촌경제연구원. (2007). *농지제도 선진화를 위한 정책과제*. 토론회자료집. 연구자료 D234-7.
5. 한국농촌경제연구원. (2005). *토지의 공공성과 농지제도의 새로운 방향*. 토론회자료집. 연구자료 D190.
6. 채광석, & 김홍상. (2011). *농지총량 관리에 관한 연구*. 연구보고 R638. 한국농촌경제연구원.
7. 박석두, & 김홍상. (2000). *도시지역 농지의 이용과 정책과제*. 연구보고 R418. 한국농촌경제연구원.
8. 김정호. (2013). *일본 농지제도의 변천과 최근동향*. 토론회자료집. 한국농촌경제연구원.
9. 최혁재외. (2003). *국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향*. 국토연구원.
10. 김재권. (2006). *우리나라 농산촌토지의 계획적 관리: 제4차 국토종합계획 수정계획에서의 농지·산지 관리방향*. 국토연구원.
11. 배민식, & 김태우. (2016). *경지면적과 농지 전용 현황 및 과제*. 국회입법조사처.
12. 최상철. (2002). *국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제정의 의의와 과제. 건축과 도시공간, 2002년 4월호, 13-14*. 건축도시공간연구소.
13. 이병기. (2009). *농촌계획제도의 실패와 개선과제. 한국지역개발학회지, 21(3), 23-43*. 한국지역개발학회.
14. 황정임, 최윤지, & 윤민혜. (2014). *외국의 농가경영이양 지원제도 고찰. 농촌지도와 개발, 21(4), 939-963*. 한국농촌지도학회.
15. 김선애, & 문승태. (2013). *농업인의 농업·농촌정책 만족도 결정요인 분석. 농촌지도와 개발, 20(4), 1105-1147*. 한국농촌지도학회.
16. 최식인, & 고순철. (2005). *개방경제 하에서 농업. 농촌정책의 새로운 방향. 농촌지도와 개발, 12(1), 17-28*. 한국농촌지도학회.
17. 박석두. (2004). *농지제도의 기본방향. 농지제도 선진화를 위한 정책과제 토론회자료집, 18-46*. 연구자료 D234-7. 한국농촌경제연구원.
18. 송미령. (2004). *농지의 계획적 관리방안. 농지제도 선진화를 위한 정책과제 토론회 자료집, 47-66*. 연구자료 D234-7. 한국농촌경제연구원.
19. 정희남. (2004). *토지공개념의 대두와 농지제도. 농지제도 선진화를 위한 정책과제 토론회자료집, 5-17*. 연구자료 D234-7. 한국농촌경제연구원.

20. 김태곤. (2007). 농지정책의 방향과 검토과제. *농지제도의 선진화를 위한 정책과제 세미나 자료집*, 11-29. 한국농촌경제연구원.
21. 윤석환. (2007). 농지문제와 구조개선사업의 평가. *농지제도의 선진화를 위한 정책과제 세미나자료집*, 57-98. 한국농촌경제연구원.
22. 채미옥. (2002). 농업환경 변화에 따른 농지관리 제도의 개선방향. *국토*, 247, 110-125. 국토연구원.
23. 최혁재. (2004). 농업환경변화와 농지제도의 향후 발전방향. *국토정책 Brief*. 제56호.
24. Dudwick, N., Fock, K., & Sedik, David J. (2007). *Land reform and farm restructuring in transition countries*. Washington, DC: World Bank.
25. 原修吉. (2011). 都市 内 農地・農業の 今後の行方. *住宅*. 60(5), 56-60.
26. 伊藤亘. (2008). 市街化区域内 農地こ 關する法制度の 經緯現狀て 課題. *都市計劃*, 57(4), 24-29.
27. 농림축산식품부. (2016). 농지법 및 동법 시행령. <http://www.mafra.go.kr>
28. 한국농어촌공사. (2015). 기반조성본부 내부자료.
29. 국토교통부. (2016). 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 및 동법 시행령. <http://www.molit.go.kr>.
30. _____. (2016). 토지의 적성평가에 관한 지침. <http://www.molit.go.kr>.
31. _____. (2016). 도시관리계획수립 지침. <http://www.molit.go.kr>.
32. 고양시. (2015.12). *2030년 도시기본계획(안)*. 경기도 도시계획위원회 심의자료.

Received 12 November 2016; Revised 29 November 2016; Accepted 14 December 2016



Dr. Byung Ki Lee is a Professor at the Division of Urban Administration, HyupSung University, South Korea.
Address: HyupSung University, 72 Choiruback-ro, Bongdam-eup, Hwasung-si, Gyeonggi-do, Republic of Korea
E-mail) bkleee@uhs.ac.kr
phone) 82-31-299-0837