

## 역사적 제도주의 관점에서 본 토지구획정리사업의 변천과정에 관한 연구\*

A Study on the Changing Process of Land Readjustment Projects  
from the Perspective of Historical Institutionalism

유기현\*\*·서순탁\*\*\*

우리나라 토지구획정리사업은 정권 변화와 정치·경제·사회적 변화에도 불구하고 일제강점기부터 1980년대까지 지속성을 유지하는 경로의존적 성향을 보이고 있다. 이러한 경로의존성은 신제도주의의 세 개 분과 중 역사적 제도주의의 주요 주장이며, 이에 대한 설명요인으로 권력관계의 불균형과 역사적 전환점을 채택하고 있다. 본 연구는 토지구획정리사업이 일제강점기부터 1980년대까지 큰 제도 변화 없이 지속적으로 유지되었던 이유가 무엇이며, 또한 토지개발정책의 수단으로 토지구획정리사업이 도입되게 된 이유가 무엇인지에 대해 분석하고자 하는 것이 목적이다. 분석 틀은 역사적 제도주의가 주장하는 제도적 환경(맥락), 중대한 전환점, 불균등한 권력관계, 정책 변화 등의 요소로 설정하고 분석을 시도했다. 분석결과, 두 가지 관점의 경로의존성을 발견할 수 있었다. 첫째, 토지구획정리사업이 도입된 이후 1980년대까지 제도적 환경과 역사적 맥락에 의해 점진적 변화를 보이지만 대안과 전문인력의 부재로 제도의 급격한 변화가 없었다는 점이다. 두 번째는 일본제국이나 대한민국 정부 모두 공공 토지수요에 따라 토지개발 정책수단을 채택했고 이를 지속적으로 유지했다는 것이다. 이는 공공의 재정투입 없이 토지 수요를 해결할 수 있다는 공통점을 지니고 있다.

주요어: 역사적 제도주의, 경로의존성, 토지구획정리사업, 역사적 전환점

\* 본 연구는 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A5B8A03045234)

\*\* 주저자, 서울시립대학교 박사수료(stock625@naver.com)

\*\*\* 교신저자, 서울시립대학교 도시행정학과 교수(stsuh@uos.ac.kr)

## 1. 서론

우리나라 토지정책은 일제강점기, 해방, 한국전쟁, 4·19혁명과 5·16군사쿠데타 등의 급격한 사회변화 속에서 시대별로 다양하게 전개되었다. 정부수립 후 제정된 제헌헌법에서 경자유전 원칙과 농지개혁의 방향을 제시했고, 1950년 유상매입, 유상배분의 원칙을 담은 농지개혁법에 따라 몰수 또는 귀속, 매수 등의 방법을 시행했다. 농지개혁은 제헌헌법에 따라 경자유전의 원칙으로 농민에게 분배함으로써 일본강점기에 형성된 지주제는 해체되었다(국토연구원, 2008: 74~75). 이후 전후 복구를 위해 토지구획정리사업이 추진되었으며, 1959년까지 전국 23개 도시가 이 방식으로 개발되었다. 또한 4·19혁명으로 출범한 장면내각은 사회적 안정을 가져오지 못하고 극도의 혼란 속에 빠지게 되었고, 뒤이어 1961년 군사쿠데타를 통한 정권교체가 이루어졌다. 군사정부의 토지정책은 소유권의 공평한 분배보다는 효율성을 앞세워 경제개발을 지원하는 데 중점을 두었다. 이에 따라 토지정책은 소유·관리정책보다 개발정책에 힘을 쏟게 되고 기반시설, 산업단지 등 공공이 필요한 토지수요에 따라 토지 개발정책을 주로 펼쳐왔다. 대표적인 사례로 경부고속도로와 경인고속도로 용지를 확보하기 위한 토지구획정리사업<sup>1)</sup>을 들 수 있다. 이러한 공공의 토지수요에 발맞춘 급격한 토지개발정책은 1970년대 토지시장을 과열시켰고 극심한 투기적 거래를 초래했다.

이 과정에서 주로 사용된 토지구획정리사업은 일제강점기에 사용하던 기법이다. 일제는 유럽에서 도입한 제도를 1923년 관동대지진 발생 시 복구작업의 일환으로 구획정리사업을 도입했고 이를 나진과 경성부에

1) 구획정리제도의 발상지는 독일이라고 한다. 1890년대에 이르러서 기성도시들에 대한 재검토가 촉구되어지고 여러 가지 새로운 도시계획이론이 제창되면서 독일에서는 1891년 핫센 시의 건축물법에서 처음으로 토지구획정리가 법제화되었으며 이후 여러 도시에서 이와 비슷한 법규가 시행되다가 1902년 『아디크스법 (lex adlckes)』이 제정되면서 토지구획정리제도는 독일을 중심으로 유럽과 일본 등지에서 널리 발달되었고 일본을 거쳐 우리나라에 도입되었다.

적용했다. 해방 후에도 정부는 이 제도를 그대로 답습했고, 개발이익의 사유화에 대한 사회적 비판이 거세짐에 따라 사업용지의 전면매수를 전제로 개발이익의 사유화를 차단할 수 있는 공영개발방식인 택지개발사업이 도입될 때까지 지속되었다.<sup>2)</sup>

본 연구는 일제강점기는 물론 1980년대까지 우리나라의 대표적인 토지개발 수단이었던 토지구획정리사업의 도입배경과 도입 이후의 변천과정을 고찰함으로써, 1980년대까지 큰 변화 없이 토지구획정리사업이라는 정책이 지속적으로 유지되었던 원인이 무엇인지를 고찰하는 데 목적이 있다. 연구의 접근방법으로 신제도주의 접근방법<sup>3)</sup>을 채택했다.

신제도주의는 과학적 방법론을 적용하여 제도와 정책의 인과관계를 동태적으로 분석한다. 또한 특정제도의 형성과 집단 간 권력관계의 변화를 강조한다. 특히 역사적 제도주의에서는 맥락이 형성되는 과정을 중시하여 역사의 우연성과 경로의존성을 강조하며, 이를 통해 제도 변화를 설명하고 있다.

본 연구에서는 일제 강점기에 도입된 토지구획정리사업이 해방 이후 1980년대 중반까지 지속되었던 원인을 제도와 정책의 인과관계, 집단 간 권력관계의 변화, 역사적 맥락과 배경을 중심으로 살펴봄으로써 이 제도의 경로의존성을 분석하고자 한다.

2) 1980년 「택지개발촉진법」이 제정되었으며, 1983년 6대도시 토지구획정리사업 억제조치, 1986년 6대도시 토지구획정리사업 금지조치를 시행한다.

3) 신제도주의적 접근방법은 제도의 개념을 쉽게 이해하기가 어렵고 정책을 설명하는 분석변수로서 어떠한 제도를 설정할 것인가라는 문제에서 어려움에 부딪치게 된다. 하지만 공공정책 및 정부행위에 대한 통시적·역사적·맥락적·구조적 인식을 가능하게 하는 점에 의의가 있다(김선명, 2007: 212).

## 2. 이론적 고찰

### 1) 신제도주의

#### (1) 신제도주의의 등장배경 및 특성

제2차 세계대전 이후 사회연구의 주요 개념을 살펴보면, 1960~1970년대에는 집단(group)을 중심으로 하는 행태주의(behavioralism)와 이익집단이론(interest group theory) 등이 발달했다. 1980년대에는 국가가 중심개념으로 대두되면서 합리적 선택이론(ration choice theory)이 등장했고, 최근에는 행태주의와 다원주의 등의 한계를 보완하기 위한 대안으로 제도(institution)를 중심개념으로 하는 신제도주의(new institutionalism)가 등장하게 되었다(서순탁, 2010: 2).

구(舊)제도주의 차원에서 제도는 개인과 집단의 행동에 영향을 미치는 제약요인을 의미하는 것으로서 공식적·비공식적 규칙, 절차, 관행, 계약 등을 의미한다. 제도는 개인의 권리와 의무를 규정하며 동시에 개인이나 집단의 행동에 제약을 가한다. 제도주의가 공식적·법적 측면의 기술을 강조하는 데 반해, 신제도주의는 비공식적 측면과 환경적 측면과의 상호작용까지 연구범위를 확대하고 단순히 제도의 기술에 그치는 것이 아니라 제도와 제도, 제도와 개인, 제도와 정책 등의 인과관계를 설명하고자 하는 접근방법이다. 공통점은 제도가 개인의 행위를 형성하고, 질서 지우며, 변화시키는 데 영향을 미친다는 인식에서 제도를 연구의 중심개념으로 상정하고 있다는 점이다(김향규, 2009: 169). 즉, 구(舊)제도주의가 제도의 공식적인 면을 정태적으로 기술한 반면, 신제도주의는 제도의 개념을 동태적으로 과학적 방법론을 적용하여 인과관계를 분석한다. 또한 신제도주의는 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로서 제도의 중요성을 강조함과 동시에 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중시하는 데 그 특징이 있다(정용덕 외, 1999: 9~10).

(2) 신제도주의의 분류

정치·경제·사회현상을 설명하는 데 ‘제도’를 중심개념으로 설정하는 학문분과를 신제도주의(new institutionalism)라고 표현하며, 신제도주의에는 역사적 제도주의(historical institutionalism), 합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism), 그리고 사회학적 제도주의(sociological institutionalism)의 3개 학과가 있다(하연섭, 2011: 6; Hall and Taylor, 1996: 936).

< 표 1 > 신제도주의의 분류 및 논점

구분	역사적 제도주의	합리적 선택 제도주의	사회학적 제도주의
제도	공식적 측면	공식적 측면	비공식적 측면
제도 역할	개인과 집단의 행위와 의사결정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 제약요인	행위자들의 불확실성을 감소시켜 주는 규칙	개인의 행위를 지배, 조직구조를 형성
제도 변화	단절된 균형 (외부적 충격)	전략적 행위(비용-편익비교)	유질동형화(적절성의 논리)
강조점	권력불균형 (역사적 과정과 우연성)	전략적 선택 (제도의 균형)	인지적 측면
중요개념	제도와 맥락 (제도와 행위자 간의 관계)	거래비용, 협상	문화, 제도화
개인 선호 형성	내생적	외생적	내생적
관심(범위)	개인과 집단(중범위)	개인(미시적)	조직(거시적)
방법론	사례연구 / 비교연구	연역적으로 일반화된 이론	경험적 연구 / 해석학

자료: 하연섭(2002b: 344); 김형성(2009: 27)에서 재구성.

(3) 역사적 제도주의의 특징

역사적 제도주의는 제도의 공식적 측면을 강조하는 특징 이외에도 권력관계의 불균형을 강조하는 특징을 갖는다. 하연섭(2002b: 341)은 사회에 형성된 권력관계가 어떤 모습을 띠는가에 따라 형성되는 제도의 모습이 달라지며, 특정 제도의 형성과 운영패턴에 따라 집단 간 권력관계가 변화하게 된다고 강조하고 있다. 또한 역사적 과정, 특히 역사의 우연

성과 경로의존성도 강조하고 있으며, 제도 변화는 단절된 균형, 외부적 충격에 의해 발생하며 제도와 행위 간의 관계를 중요개념으로 상정하고 있다.<sup>4)</sup>

### ① 제도의 지속성

아이켄베리(Ikenberry, 1988)는 제도적 구조가 일단 한번 형성되면 사회적 환경이 변화한다 할지라도 쉽게 변화하지 않는다는 점을 강조하고 있다. 제도의 지속성을 설명할 수 있는 요인으로 다음의 네 가지를 들고 있다. 첫째, 일단 형성된 구조는 특정 개인이나 집단에게 특권적 지위를 부여하게 되며, 이에 따라 수혜집단은 현 제도를 지속시키려고 노력한다는 것이다. 둘째, 조직구성원 자신이 일하고 있는 조직이 애당초 성립될 수 있도록 만든 상황이 변화했다 할지라도 자신들의 과업을 유지하기 위해 기존 제도를 유지하려고 노력한다는 것이다. 셋째, 제도개혁이 현존하는 조직과 구조하에서 진행될 뿐만 아니라 변화하는 제도도 그것을 둘러싼 조직환경과 일치될 필요가 있기 때문에 이러한 조직과 구조가 변화를 위한 노력을 제약할 수 있다는 것이다. 넷째, 새로운 조직구조가 대부분의 집단이나 개인에게 혜택을 가져다줄 수 있다 해도 변화에 소요되는 비용과 미래에 대한 불확실성이 현 제도의 유지를 가능케 한다. 다시 말해서, 현 제도를 유지하는 데 소요되는 가변비용이 새로운 제도를 만들고 유지하는 데 소요되는 총비용보다 낮을 수 있기 때문에 기존의 제도가 고착되는 경향이 나타난다는 것이다(정용덕 외, 1999: 28; 김종성, 2002: 73).

### ② 경로의존성과 의도하지 않은 결과

역사적 제도주의에서는 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로서 제도의

4) 역사적 제도주의의 특징을 설명하기 위해 각 특징을 분류했지만, 사실은 이 특징들이 상호작용에 의해 작동함에 따라 각 특징을 서술할 때 중복되는 내용이 나올 수밖에 없다. 예컨대 권력관계의 불균형의 배분으로 특권적 지위를 향유하는 집단은 제도의 지속성을 강조할 것이고 이로 인해 제도가 고착되어 경로의존성을 지니게 되는 것이 그 예이다.

중요성을 강조하는 동시에 이러한 맥락으로 형성되는 역사적 과정을 중시한다. 특히 특정시점에서의 선택이 미래의 선택을 지속적으로 제약한다는 경로의존성(path dependence)을 중시한다.  $t$ 시점에서의 기능적 요구에 부응하기 위해 어떤 특정한 제도가 형성되었다 할지라도 사회적 환경이 변화함으로써 전혀 새로운 기능적 요구가 제기되어도, 그 자체가 지속되는 경향을 지닌다. 따라서 제도의 모습은  $t$ 시점에서는 ‘중속변수’이지만  $t+1$ 시점에서는 ‘독립변수’의 역할을 수행한다(하연섭, 2011: 56~57).

또한 역사적 발전과정에서 어떤 특정한 경로가 선택되면 좀 더 효율적이고 기능적일 수 있는 다른 경로를 밟을 가능성이 배제된다. 이처럼 역사적 제도주의는 제도가 의도적으로 만들어질 뿐만 아니라 현재의 문제를 해결하는 데 효율적이라는 시각과는 달리 기존의 제도에 의해 발생하게 되는 의도하지 않았던 결과(unintended consequences)와 제도의 비효율성(inefficiencies)을 강조하는 시각도 있다(정용덕 외, 1999: 26).

### ③ 권력관계의 불균형과 정책

역사적 제도주의는 거시적·구조적 시각과 함께 권력관계에 초점을 맞추는 데 그 특징이 있다(정용덕 외, 1999: 23). 행태주의나 합리적 선택이론에서도 불균등한 권력관계가 행위자들 간의 상호작용 패턴을 구조적으로 왜곡시킬 수 있는 가능성은 아예 무시되고 있는 반면, 역사적 제도주의는 각 개인이나 집단의 선호가 이익집단이나 정당을 통해 아무런 왜곡 없이 정치적 요구로 전환되지는 않는다는 점을 강조한다. 역사적으로 형성된 제도는 사회집단 사이에 권력을 불균등하게 배분하며, 이에 따라 이익의 대표과정이 심각하게 왜곡될 수 있다고 주장한다. 이는 곧 제도적 요인에 의해 어떤 이익이나 선호는 특권적 지위를 향유하는 반면 다른 이익과 선호는 제도적 요인에 의해 불이익을 받을 수밖에 없다는 것이다.

제도적 요인에 의해 이익의 대표과정이 심각하게 왜곡될 수 있다는 것은 곧 이를 통해 형성·집행되는 정책의 결과, 사회구성원 모두의 후생

이 증가되는 것이 아니라 국가 정책의 수혜집단과 국가정책에 의해 손실을 경험하는 집단이 구조적으로 나타날 수밖에 없다는 것을 의미한다 (Immergut, 1998: 17; Hall and Taylor, 1996: 941).

#### ④ 역사적 전환점과 제도 변화

역사적 제도주의의 경로의존성과 지속성으로 인해 제도 변화는 계속적이고 점증적으로 이루어지는 것이 아니라 위기상황이 발생했을 때 위기에 대응하기 위해 취해진 행동들로 인해 새로운 제도의 모습을 형성하는 방식으로 이루어진다. 제도적 구조는 국내외적인 환경 변화에 빠르고 유연하게 적응하여 변화하지 않기 때문에 제도 변화를 발생시키고 새로운 경로로 이동하는 분기점인 위기상황은 매우 중요한 의미를 갖게 된다 (서순탁, 2010: 6).

역사적 제도주의에서는 정치적·경제적 위기가 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점(historical junctures)에 주목하고 있으며(Ikenberry, 1988: 233~234), 크래스너(Krasner)는 제도의 모습이 근본적으로 변화하게 되는 중대한 전환점(critical junctures)<sup>5)</sup>과 이렇게 형성된 제도에 의해 역사적 발전과정이 새로운 경로, 제한된 경로를 밟게 되고 또 그것이 지속되는 시기로 구분할 수 있다고 보고 이를 크래스너의 절절된 균형(punctuated equilibrium)<sup>6)</sup>이라고 부른다(정용덕 외, 1999: 27).

5) 하연섭(2011: 355)은 중대한 전환점에 이르게 되는 원인은 전쟁, 혁명, 심각한 경제위기 등 외부적 충격(external shock)이라 주장한다.

6) 단속평형이론(punctuated equilibrium theory)이라고도 하며, Baumgartner and Jones(1993)가 진화생물학(evolutionary biology)으로부터 단속평형(斷續平衡, punctuated equilibrium) 개념을 차용해, 정책변동(policy changes)이 어떻게 일어나는가를 설명하기 위해 개발한 이론이다. 이 이론은 정책이 안정된 상태에서 오랜 기간 그대로 지속되다가 어떤 사건이 일어나면서 갑작스럽게 문제 제기를 만나게 되고, 이것이 정책 변화를 촉발한다고 설명한다. 정책은 이익집단 간 정치권력의 균형 속에서 사회문제에 대한 시민들의 이해와 연계되어 견고하게 자리 잡고 오랜 기간 동안 안정 속에서 유지되는데, 어떤 사건으로 권력 균형이 깨지면 안정이 끝나고, 새로 제기된 주장이나 문제정의에 대한 이익집단 간의 갈등 조정 과정을 거쳐 새로운 권력 균형이 만들어지면서 정책의 변동을 낳게

### ⑤ 역사와 맥락

역사적 제도주의에서는 구조 혹은 제도가 일단 ‘독립변수’로서 상정된다. 이는 개인의 행위가 이루어지는 맥락(제도적 환경)을 설명해야 한다는 것이다. 이렇게 행위를 형성 혹은 제약하는 제도가 상정되면 이 제도가 형성된 역사적 배경을 설명해야 한다. 이러한 의미에서 역사적 제도주의에서 핵심 개념은 바로 ‘역사’와 ‘맥락’이라고 할 수 있다. 그리고 행위, 선택 혹은 정책이 ‘종속변수’로 상정되어 ‘독립변수’로서의 ‘제도’가 어떻게 선택을 제약하는지를 설명하게 된다(정용덕 외, 1999: 20).

또한 제도를 종속변수인 동시에 독립변수로 개념화하는데, 역사적으로 형성되는 국가와 사회의 거시적·제도적 구조가 개인과 집단의 선택과 행위에 의해 제도가 또한 변화한다는 것이다. 이렇게 되면 이제는 행위가 독립변수로 상정되고 그에 의해 변화되는 제도가 종속변수로 상정되는 것이다.

## 2) 선행연구 고찰

### (1) 역사적 제도주의 접근방법의 선행연구

역사적 제도주의 접근방법을 이용한 선행연구는 다수가 있으며, 크게 신제도주의적 접근방법에 관한 연구와 실제사례를 통한 비교연구로 구분할 수 있다. 전자의 경우는 아직 신제도주의적 접근이 활성화되어 있지 않아 제도와 정책의 관계를 명확화하고자 하는 연구로 볼 수 있다(구현우, 2009; 김선명, 2007; 하연섭, 2002a; 김종성, 2002). 반면 후자는 실제 정책사례를 통해 역사적 제도주의 접근방법을 적용한 연구이다. 내용은 대기업규제정책 변화(방민석·김정해, 2003), 세종시 정책 변화(김진수, 2013), 임대주택 공급정책 변화(조덕훈, 2013), 한·일 대도시제도의 비교(권영주, 2001), 중앙행정기관 평가제도 변천(김형성, 2009), 교육정책 연구(이준희,

되고, 새로운 정책은 다시 오랜 기간 안정을 보이게 된다고 말한다(박홍식, 한국행정학회 행정학전자사전, 용어 검색).

2011), 서울의 근대도시계획의 형성과정(차세빈·임도빈, 2010) 등으로 다양하다. 이 연구들은 각 정책이 기존의 제도적 틀 속에서 자기의 경로를 유지하는 경향이 있음을 밝히고 있으며, 새로운 혁신정책이 제기될지라도 기존의 제도적 질서에 의해 굴절되고 변형될 뿐이라고 주장하며 정책의 지속성을 설명하고 있다.

이에 대한 대표적인 연구는 방민석·김정해(2003)로 대기업규제정책 변화를 각 시기별로 나누어 제도적 맥락과 제도 변화 결정요인의 분석틀을 이용하여 경로의존성을 연구했다. 제도적 맥락은 국가성격과 구조, 정책 이데올로기, 정부와 기업관계를, 제도 변화 결정요인은 위기요인, 외부적 압력, 정권교체의 요소를 바탕으로 분석했다. 분석결과 박정희 정권부터 형성된 국가중심적인 국가성격과 구조는 이후 정부에까지 대기업규제정책을 형성하는 중요한 제도적 맥락으로 남게 되었고 정책형성과 집행에서도 정부개입 방식이 주로 경로를 형성하면서 변화하는 환경에 신속하게 대응하지 못하는 원인이 되어 경로의존성이 지속되었다고 주장한다.

김진수(2013)는 세종시 정책 변화를 각 시기별로 나누어 역사적 맥락과 설명변수의 분석틀을 이용하여 정책변동의 경로의존성을 연구했다. 역사적 맥락은 정책적 환경, 정책이념, 중대한 전환점을, 설명변수는 정책행위자의 상호작용을 요소로 설정했다. 또한 경로의존성 요인을 정책고착성, 정책행위자의 영향력, 정책변동 형태, 정책에 대한 신념으로 구분하여 요인을 제시했다. 분석결과 과거의 선택(세종시정책-노무현 정부)이 미래선택범위(세종시 수정안 정책-이명박 정부)를 제약하게 되어 경로의존성이 지속됨을 주장했다.

조덕훈(2013)은 임대주택 공급정책 변화과정을 각 시기별로 구분하여 임대주택공급 관련 법규와 정치·경제·사회적 환경의 제도적 맥락이 임대주택 공급정책과 성과에 미친 영향과 이 과정에서의 경로의존성을 연구했다. 분석결과 임대주택 공급정책은 제도가 일단 어떤 경로를 택하면 다른 경로로의 전환비용이 커져 이탈이 어려워진다는 ‘적응적 재생산유형’으로 분석했다. 따라서 분석시기 동안 정책의 큰 변화는 없었고

소외된 저소득층을 위한 온정주의적 임대공급정책이 지속되었음을 주장했다.

### (2) 토지정책 및 토지구획정리사업의 선행연구

토지정책에 관한 연구는 주로 토지정책의 소고나 통사적 시각의 연구(정희남, 1995; 한국토지공사, 2000; 국토연구원, 2008), 토지정책 과제 및 발전방안(류일용, 2003; 노용호, 2002), 특정 토지정책에 대한 문제점 및 제도 개선 관련 연구(서순탁, 2007; 김용창, 2003) 등이 주류를 이루며 그 연구실적 또한 다수가 있다. 이 외에도 통일 후 북한토지에 대한 정책, 미래 토지정책 방향 등의 연구도 함께 진행되고 있다.

또한 토지구획정리사업에 관한 연구는 특정지역 구획정리사업을 대상으로 한 연구와 사업방식의 문제점 및 개선방안(양승두, 1986; 한인웅·채희재, 1995)에 대한 연구가 주로 진행되었다. 그 외 구획정리사업 도입 및 발전에 관한 연구(김의원, 1985), 경제적·공간적 조건에 의한 구획정리사업의 특징 연구(양상욱, 1997) 등이 있다.

### (3) 선행연구와의 차별성

상기에서 언급했듯이 역사적 제도주의 접근방법 및 토지정책 변천과정의 연구는 다수가 있고 연구내용 면에서도 다양했다. 하지만 역사적 제도주의 접근방법에서 토지정책의 변천과정을 연구한 선행연구는 미미한 수준이며, 본 연구와 유사한 연구는 서순탁(2010)이 유일하다. 본 연구와의 차이점은 먼저 연구목적과 방법이 제도주의적 요소를 통한 분석적 연구가 아닌 정책을 평가하기 위해 통시적으로 토지정책의 변화를 분석한 연구이며, 내용 면에서도 소유, 이용, 개발, 관리 등 토지정책 전 영역을 다루었다. 따라서 역사적 제도주의의 분석적 요소를 통해 1980년대까지 주된 토지정책으로 이용되었던 구획정리사업을 분석한 본 연구와는 차이가 있다.

### 3) 연구의 분석틀

#### (1) 연구범위

시간적 연구범위는 토지구획정리사업의 경로의존성 분석을 위해 「조선시가지계획령」이 제정·공포된 1934년부터 1970년대 말까지로 설정하고, 일제강점기, 해방, 군사쿠데타 등의 역사적 전환점을 기준으로 시기 별로 구분했다.

<표 2> 연구의 분석시기 구분

시기	정부	시간적 범위(년)	목적
t-1	해방 이전	1934~1945	재정투입 없이 대륙침략 교두보 조성, 시 외곽 확장개발
t	이승만 정부-장면 내각	1945~1961	전후복구
t+1	박정희 정부	1961~1979	경제성장 달성을 위한 토지확보

먼저 t-1에 해당하는 시기는 일제강점기인 1934년부터 해방시점까지를 말한다. 1934년은 「조선시가지계획령」이 제정·공포되어 조선총독부에 의해 토지구획정리사업이 시작된 시기이며, 이후에는 서울시 외곽지역을 확장하기 위한 수단으로 사용했다. t시기는 이승만-장면 정부로 대한민국 정부 수립부터 5·16군사쿠데타 이전인 1961년까지를 말한다. 이 시기에는 해방, 제1공화국 출범, 한국전쟁 등의 사회적 급변이 있었으며, 이승만 정부의 장기집권 기도와 4월 혁명으로 제2공화국이 탄생하게 되는 등 사회적 혼란이 극에 달한 시기다. 전후복구를 위한 토지개발사업이 주류를 이룬 시기이기도 하다. 한편 t+1에 해당하는 박정희 정부는 군인들이 청와대를 장악하여 장면 정부를 무너뜨리고 군사정부가 시작되는 역사적 전환점의 시기이다. 1960년대는 저임금을 이용한 경공업 중심의 수출지향적인 산업체계를 추구했으며, 1970년 이후에는 중화학 공업을 중심으로 경제안정을 우선적으로 추구하고 경제성장이 국가의 최우선 과제로 토지개발정책은 경제성장 달성을 위한 수단으로 인식되고 사용되었다(서순탁, 2010: 7).

<표 3> 정책영역별 토지정책의 분류

대분류	중분류	소분류	제도
소유	사유재산제	소유보장	소유권
		소유제한	택지소유상한제, 농지·임야소유제한, 외국인 토지제도
	국공유	국공유지관리	국공유지관리
	공적 토지 취득	토지비축	공공토지비축
취득·보상		공공용지 취득·보상	
이용	이용규제	이용관리	용도지역지구제, 지구단위계획, 개발행위허가제
		보전	농·산지 전용제한
	공간계획	국토계획	국토계획, 수도권정비계획 등 지역별·부문별 계획
		도시계획	도시계획
개발	신개발	각종 토지개발	택지개발, 단지개발
	재개발 정비	정비	정비사업
		재정비촉진	재정비촉진사업
관리	토지정보	등록	지적, 등기, 부동산실명제
		부동산가격공시	지가공시제도
		정보구축	지가거래동향조사, 토지정보체계
	거래관리·규제	거래관리	실거래가신고제, 부동산중개제
		거래규제	토지거래허가제, 계약서검인제
	세제·금융	세제	재산세, 종합부동산세, 취득·등록세, 양도소득세
부담금		개발부담금	
부동산금융·서비스		부동산신탁, 부동산간접투자제도, 부동산서비스업	

자료: 국토해양부(2010: 22) 재구성.

한편, 토지는 공급의 고정성, 영속성, 비이동성 등 다른 재화와 다른 특성을 가지고 있기 때문에 토지의 수요와 공급이 불일치하게 되면서 시장실패가 나타난다. 정부는 생산용, 재산용, 소비용으로 토지를 적절하게 배분하여 토지의 최유효 이용을 위해 시장에 개입하게 되는데 이처럼 토지에 대한 정부의 개입을 토지정책으로 정의할 수 있으며, 이를 광의, 협의

의, 최협의로 구분할 수 있다(국토해양부, 2010: 16).

광의의 토지정책은 토지의 소유, 이용, 개발, 관리영역에서 형평성·효율성의 향상과 국민행복 증진을 목표로 하는 정부개입이다. 협의의 토지정책은 광의의 토지정책에 국토·도시·주택·환경정책 등 유관정책으로 분류될 수 없는 정책영역으로 정의할 수 있다. 최협의의 토지정책은 토지정책을 추진하는 집행부서의 전담업무를 고려하여 개발이익환수, 토지비축, 부동산산업 등으로 한정할 수 있다(국토해양부, 2010: 16~17).

본 연구의 내용적 범위는 정책영역별 토지정책 분류기준으로 최협의의 택지개발제도에 해당하는 토지구획정리사업으로 한정했다.

## (2) 분석요소 설정

### ① 역사적 맥락(제도적 환경)

역사적 제도주의의 접근방식으로 토지정책 변화를 설명하기 위해서는 정책선택이 이루어지는 행위를 둘러싼 제도적 맥락(institutional contexts)에 대한 설명이 필요하다(서순탁, 2010: 8). 따라서 본 연구는 토지개발정책에서의 제도적 환경을 정치·경제·사회적 환경으로 설정했다.

### ② 중대한 전환점(critical junctures)

역사적 제도주의자에 의해 가장 옹호되고 있는 경로의존성(path dependency)과 지속성으로 인해 일단 설정된 경로가 다른 경로로 전환되기가 좀처럼 쉽지 않다. 이러한 이유로 제도의 변화는 계속적이고 점증적으로 일어나는 것이 아니라 매우 급격하게 또한 간헐적으로 일어나며, 제도의 결정적·근본적 변화는 심각한 경제위기나 군사적 갈등이 발생할 경우나 일어날 만큼 매우 이례적인 현상으로 보고 있다(정용덕 외, 1999: 26). 따라서 본 연구에서는 시간적 범위에서 나타난 것처럼 해방과 국가적 위기상황으로 인한 정권교체가 토지정책 변화를 가져왔는지에 대한 분석을 위해 중대한 전환점을 분석요소로 설정했다.

③ 불균등한 권력관계

합리적 선택 제도주의는 사회구성원들이 평등한 권력관계를 유지하는 것을 전제로 계약에 의해 제도가 만들어지고 구성원의 편익 증진을 위한 수단으로 보고 있는 반면, 역사적 제도주의는 이미 존재하고 있는 권력 불평등을 초점으로 상이한 권력자원을 향유하고 있는 집단 간 갈등의 산물로서 제도가 형성된다고 본다(Korpi, 2001). 그리고 이렇게 불평등한 관계 속에서 만들어진 제도는 일단 형성되면 기존의 불평등한 권력관계를 고착화시키는 경향을 지닌다고 본다. 즉, 권력을 둘러싼 사회구성원 간의 역학관계가 변했을 경우에도 제도 변화를 기대할 수 있다고 주장한다. 따라서 본 연구에서는 토지개발정책이 이러한 불평등한 권력관계에서 형성 및 유지된다고 보고 형성되고 유지된 정책의 수혜집단과 손실집단을 분석했다.

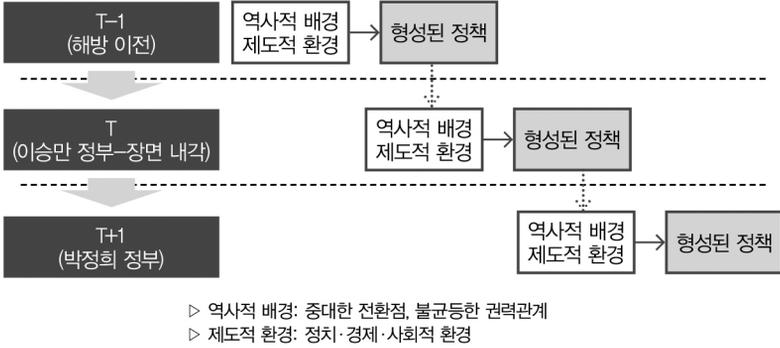
④ 정책 변화

맥락변수로서의 제도적 환경(맥락)과 설명변수로서 중대한 전환점, 불균등한 권력관계의 분석요소를 통해 형성 및 유지된 정책이 어떻게 변화되었는가를 알아보기 위해 정책의 목적과 집행정책을 분석하며, 분석 이전에 제도 형성과 제도 변화를 구분하기로 한다. 이유는 제도 형성은 제도의 기원과 관련이 있으며, 제도 변화는 형성된 제도가 어떻게 변화해 가는가와 관련되기 때문이다.

<표 4> 분석요소

변수	분석요소	분석내용
맥락	제도적 환경(맥락)	정치·경제·사회적 환경
설명	중대한 전환점	국가적 위기상황, 정권교체
	불균등한 권력관계	수혜집단, 손실집단
결과	정책 변화	정책의 목적, 집행정책

<그림 1> 연구 분석 틀



### 3. 역사적 제도주의 주요 분석요소에 따른 토지구획정리사업의 변천과정

#### 1) 해방 이전(t-1): 1934~1945년

##### (1) 역사적 맥락(제도적 환경)

일제강점기는 정치·경제·사회적인 제도적 환경측면에서 식민지 시대라는 독특한 특성을 가지고 있는 시기이다. 즉, 주체적 정책결정이 아닌 일제의 정책결정에 종속될 수밖에 없었다. 특히 1930년대 일제는 세계 대공황을 극복하고자 식민지 확보에 열을 올리게 되고 이를 통해 내부적 문제, 즉 실업의 해결, 자국민의 정치적 지지를 얻을 목적으로 대륙침략의 명목 아래 한반도를 병참기지화했으며, 이후 경제자립과 태평양의 지배력을 확장하기 위해 태평양전쟁까지 불사했다. 이런 배경 속에 강제징용으로 수많은 젊은이들을 전쟁에 동원했으며, 여성들 또한 강제로 위안부로 동원했다. 이로 인해 증가하던 경성부 인구가 1943년, 1944년 감소하게 된다.<sup>7)</sup>

(2) 중대한 전환점(critical junctures)

이 시기의 역사적 전환점은 일제의 대륙침략 및 태평양 지배세력의 확장 정책이다. 이 정책은 결과적으로 1934년 『조선시가지계획령』을 제정하게 되는 계기가 되었다. 전진기지인 나진의 토지가격이 급등하면서 땅을 사지 않고 계획적으로 조성할 수 있는 방법으로 일본 본토에서도 이미 사용했던 토지구획정리사업을 선택하게 되고 이를 경성부에도 적용했던 것이다.

(3) 불균등한 권력관계

일제강점기인 이 시기의 정책수혜자는 관련법 주체세력이자 한반도의 지배세력인 일제 조선총독부가 될 것이다. 한편 손실집단은 크게 보아서 조선인 모두이며, 구체적으로는 토지소유자가 될 것이다. 『조선시가지계획령』 자체는 조선을 위한 법령이 아니라 일제의 통제하에 그들의 목적에 따라 시가지를 조성하기 위한 법령이었던 것이다.

(4) 정책 변화

토지구획정리사업이 도입된 것은 1934년 『조선시가지계획령』이 제정되면서부터이다. 이 기법은 그 이전에 일본 본토에서 사용되었던 방식으로 유럽 등지에서 시행하던 구획정리사업을 1919년 도시계획법과 시가지건축물법이 제정되면서 본격적으로 도입했고, 이를 근거로 1923년 관동대지진이 발생함으로써 복구작업의 일환으로 최초로 구획정리사업을 시행하게 된다(김의원, 1983: 11). 결국 일본은 만주사변 후 만주국을 세우면서 신흥도시인 북한 나진의 땅값이 치솟게 되자 총독부는 직접 땅을 사지 않아도 되었던 토지구획정리사업을 시행할 것을 계획하고, 이를 위

7) 일제강점기 경성부 인구 현황

년도	1910	1913	1925	1936	1939	1940	1943	1944
인구 수	238,499	317,318	336,349	727,241	947,933	1,114,004	947,630	901,371

자료: 박찬승(2010).

해 「조선시가지계획령」을 제정·공포했다(서울특별시, 1990: 23).

그 이전에 경성부(서울)에서 이미 토지구획정리사업이 시도되었다. 1928년에 발간된 경성도시계획조사서에서 중심 시가지 내의 5개 지구와 외곽부인 한강리, 신당리 2개 지구에 대한 토지구획정리사업을 계획한 것에서 찾아볼 수 있다. 그러나 이 계획안은 실현되지 못하고 백지화되었다. 그 이유는 당시 법적인 뒷받침이 미약했을 뿐만 아니라 재원조달의 어려움과 관계당국의 냉담한 반응으로 계획에 그치고 시행을 보지 못했다(서울특별시, 1990: 12).<sup>8)</sup>

그 후 1934년 6월 20일 「조선시가지계획령」이 공포됨에 따라 1936년 3월 26일 자로 서울시(당시 경성부) 시가지계획구역으로 135,664,394m<sup>2</sup>를 고시<sup>9)</sup>했고, 동년 12월 26일에 토지구획정리지구 52,266,900m<sup>2</sup>를 고시<sup>10)</sup>했다. 서울시의 도심부를 제외한 시 외곽지역을 토지구획정리사업으로 확장 개발하기 위해 1937년 2월 2일 제1토지구획정리사업지구(돈암지구와 영등포지구)와 제2토지구획정리사업지구(대현지구)를 지정<sup>11)</sup>했는데, 이것이 서울시 최초의 토지구획정리사업이었다(서울특별시, 1990: 36).

한편 1936년 경기도 고양군, 시흥군, 김포군 일부지역이 경성부에 편입되는 시역확장이 이루어졌다.<sup>12)</sup> 결국 일제는 「조선시가지계획령」을

8) 김의원(1983: 16)은 법적 근거가 결여되었고 비용의 과다소요로 인하여 실제 시행되지 못했다고 주장한다.

9) 조선총독부고시 제180호.

10) 조선총독부고시 제722호.

11) 총독부고시 제96호.

12) 1936년 4월 1일 경성부 행정 편입지역

- 경기도 고양군 용강면: 현 마포구 동부(공덕동, 아현동, 용강동 등), 여의도
- 경기도 고양군 한지면: 현 용산구 동부(한남동, 서빙고동, 이태원동 등), 성동구 중 중랑천 이서지역(왕십리 일대, 옥수동 등), 중구 신당동)
- 경기도 고양군 송인면 일부: 현 성북구 남부(동소문동, 성북동, 돈암동, 삼선동, 안암동, 종암동, 보문동), 동대문구 대부분
- 경기도 고양군 연희면 일부: 현 서대문구 대부분(신촌 등), 마포구 홍대 일원
- 경기도 고양군 은평면 일부: 현 서대문구 홍제동, 종로구 홍지동, 부암동, 신영동

< 표 5 > 토지구획정리사업 실적(1937~1945년)

지구명	사업기간	사업시행면적	착공년월일	준공	용도
돈암	1937~1940	704,000평	1937.10.28	1940	주거지역
영등포	1937~1940	1,590,210평	1937.11.12	1940	공업지역
대현	1938~1941	477,368평	1938.11.18	1941	주거지역
한남	1939~1942	123,993평	1939.11.24	1942	고급주택지역
용두	1939~1943	592,926평	1940.01.10	1943	경공업지대
사근	1939~1942	524,399평	1940.01.12	1942	경공업지대
대방	1939~1942	371,335평	1940.01.15	1942	영등포 공업지역의 배후 주택지역
청량리	1940~1944	332,805평	1940.10.21	1944	주거 및 공업지역
신당	1940~1944	459,588평	1940.10.21	1944	한남지구와 연결
공덕	1940~1944	453,260평	1940.10.24	1944	주거 및 경공업지역

자료: 서울시정개발연구원(2001: 42).

근거로 도시외곽으로 지역확장을 시도함과 동시에 사업비를 토지주가 부담함으로써 일제가 재정을 투입하지 않아도 되는 토지구획정리사업을 적극적으로 시도하게 된다.

## 2) 이승만 정부-장면 내각(t): 1945~1961년

### (1) 역사적 맥락(제도적 환경)

광복 이후 1960년대까지 정치적으로 1945년 광복이라는 커다란 역사적 이슈에 이어 1948년 남한의 단독정부 수립(이승만 정부), 1950년 한국 전쟁 발발, 1960년 4·19혁명, 동년 8월 12일 내각책임제인 제2공화국(장면 내각) 출범, 1961년 5월 16일 군사쿠데타 등 많은 변혁을 겪게 된다. 이러한 정치적 변혁은 자연스럽게 경제·사회적 제도에도 크게 영향을 미

- 경기도 시흥군 영등포읍, 북면, 동면 일부: 현 영등포구 대부분, 동작구 대부분(상도동, 노량진, 흑석동, 대방동 등)
- 경기도 김포군 양동면 양화리: 현 영등포구 양화동

치게 되는데, 이 당시 경제적 환경은 해방 이후 정치적·사회적 혼란이 수습되기도 전에 한국전쟁이 발발하면서 전 국토는 황폐화되고 막대한 인명피해와 기반시설이 파괴되는 등 경제적 손실을 입게 되며, 미국의 경제원조로 국가경제가 유지되는 극심한 상황이 전개되었다.

한편, 사회적 환경을 보면, 해방 이후 해외동포의 귀환, 이북으로부터 월남민의 증가, 농촌에서 도시로의 인구이동, 출산율의 증가 등으로 인구와 가구 수가 증가하는 시기였다. 통계청 자료를 보면, 1949년 전국 인구가 2,018만 8,641명에서 1960년 2,498만 9,241명으로 23.8% 증가했으나, 서울의 경우는 1949년 144만 6,019명에서 1960년 244만 5,402명으로 인구증가율이 69.1%로 나타나 서울의 인구급증이 더 심각한 것으로 나타났다.

도시화율도 급격히 증가하는 것으로 나타났다. 1949년 인구 5만 명 이상 도시에 거주하는 전체 인구의 비율은 1.3%에 불과했으나, 1955년에는 25.5%, 1960년 28.5%, 1965년 32.3%로 급격히 증가했다(임서환, 2005: 10). 서울의 주택수요는 급증했고 대량의 주택 공급이 필요한 시기였다.

대도시 외곽지역에 토막과 같은 빈민주거가 등장하는 등 빈민 주택문제가 발생했음에도, 주택문제가 실업이나 식량문제보다 시급하게 인식하지 않은 이유는 당시 농촌인구가 전체 인구의 80% 이상을 차지하는 농촌사회였기 때문이다. 이런 상황에서 주택문제는 전 지역에 보편화된 문제라기보다는 서울과 같은 대도시로 몰린 난민의 문제로 여겨졌다(임서환, 2005: 11).

## (2) 중대한 전환점(critical junctures)

크래스너는 “제도의 변화는 계속적 점증적으로 이루어지는 것이 아니라 매우 급격하고 간헐적으로 일어나며, 이러한 상황에서는 정책 변화뿐만 아니라 제도적 구조변화까지도 초래한다”고 밝힌 바 있다(Krasner, 1984: 223~246). t시기는 1945년 광복에 이어 1948년 남한의 단독정부 수립(이승만 정부), 1950년 한국전쟁 발발, 1960년 4·19혁명으로 동년 8월

12일 내각책임제인 제2공화국(장면 내각) 출범, 1961년 5·16군사쿠데타로 장면 내각이 무너지는 등 제도적 구조변화까지 일으킬 수 있는 여러 상황이 발생했던 시기이다.

### (3) 불균등한 권력관계

이승만 정부—장면 내각인 시기에는 권력의 주체세력이 일제에서 이승만 정부로 또다시 장면 내각으로 이동했다. 즉, 국가적으로는 일제강점에서 독립정부 수립, 내부적으로는 통치세력의 변화가 일어났다. 하지만 이러한 변화는 약 15년이라는 짧은 기간 동안에 일어났으며 토지개발 정책에서는 큰 변화를 보이지 않는다. 물론 해방 이후 토지개혁이라는 정책으로 봉건주의적 사회관계를 해결하면서 가장 큰 수혜는 ‘경작소작농’에게 돌아갔으며 제1공화국의 지지기반이 되기도 했지만 토지개발 측면에서는 여전히 토지구획정리사업이 지속되었다. 따라서 토지구획정리사업의 주체는 이승만 정부이며 이를 수행한 일제하에 토지구획정리사업을 진행했던 행정관료를 수혜집단으로 보아야 할 것이다. 손실집단은 일제하에서와 마찬가지로 토지소유자이다.

### (4) 정책 변화

이 당시 토지정책은 농지개혁<sup>13)</sup> 이외에는 전무했고, 단지 다만 서울

---

13) 농지개혁법은 농지를 농민에게 적정히 분배함으로써 농가경제의 자립과 농업 생산력의 증진으로 인한 농민생활의 향상 내지 국민경제의 균형과 발전을 목적으로 실시되었다(1949년 제정 당시 제1조). 해방 당시 농민은 자작농과 소작농으로 구분되어 있었다. 그러한 사회경제적 상황에서 해방 직후 우리 사회가 당면한 과제는 당시 전 국민의 대다수를 차지했던 농민의 봉건주의적인 사회적 관계를 해결하면서, 일제 강점기로 피폐했던 국가경제를 재건하는 일이었다. 따라서 당시로서는 농지개혁이 가장 시급한 과제였다(국토연, 2008: 75). 해방 이후 일본인 및 동양척식주식회사(이하 동척)가 소유했던 재산은 미군정 산하의 신한공사로 몰수·이관되었고, 그 조치로서 1945년 11월 군정법령 제33호 「조선 내에 있는 일본인 재산의 취득에 관한 건」이 공포되어 동척뿐 아니라 일본인의 개인재산까지도 미군정 당국에 몰수되었다(정승진 외, 2006: 49~50). 1947년 2월 전국농민조합연맹이 무상몰수, 무상분배에 의한 북한식 토

등 도시내부 공간의 전채 복구 및 재건사업에 토지구획정리기법을 사용한 것이 전부였다. 이에 이태교(2006)는 우리나라 건국 초기 토지정책을 세 가지로 정리했다. 첫째, 자본주의 경제질서의 바탕이 되는 재산권 보장과 그 제한을 명백히 밝혔고, 둘째, 농지배분에서 농지는 농민이 소유해야 한다는 경자유전의 원칙을 천명하는 등 토지정책에서 획기적인 전환이 이루어졌으며, 셋째로 역사적으로 뿌리 깊게 인식되어온 토지의 국유화라는 전통적인 토지관에서 벗어나 토지의 사유권이 확실하게 인정되었다는 점이다.

한국전쟁은 도시의 기반시설과 산업시설에 큰 피해를 입혔다. 이로 인해 당시 이승만 정부는 전후 복구사업의 지원에 토지정책의 목적을 두었고, 전후복구를 위해 토지구획정리사업을 활용했다. 이 방식은 토지소유자의 부담으로 도시개발을 할 수 있기 때문에 정부의 재정지출을 최소화할 수 있다는 장점이 있었다. 김의원(1983: 20)은 이에 대해 당시 정부 재정형편상 사업을 정부재정으로 부담하기에는 무리였으므로 사업비용의 거의 전부를 토지소유자가 부담할 수밖에 없다고 주장한다. 또한 손정목(2003: 4권 289)도 서울의 전채복구는 구획정리사업으로 그 실마리를 잡았

---

지개혁을 요구했고 그 사건을 계기로 소요가 확산되었고 토지개혁방식을 합의하지 못했다. 그에 따라 1948년 3월 미군정은 「귀속농지매각령」과 「신한공사해체령」을 긴급히 공포하여, 정부가 수립되기 이전에 우선 처분하기 쉬운 신한공사 귀속농지에 대해서 유상분배 방식으로 농지개혁을 추진했다. 1949년 「농지개혁법」 제정으로 유상매수 유상분배 원칙을 천명했고, 1950년 지가증권의 발행과 지급이 시작되었다. 한국전쟁으로 중단과 재개를 거듭하다가 1966년 농지분배업무가, 1970년에 농지상환업무가 종료되었다(국토연, 2008: 75; 서순탁, 2010: 12).

토지개혁은 대내외적 정통성의 확보에 필수적인 것이었다. 초기에 제1공화국 정부는 미국에 의존하면서 3·1운동의 범통 계승과 더불어 토지개혁을 국민의 지지 확보와 국제연합의 승인을 위한 중요정책으로 설정했다. 토지개혁의 실시에 대해서는 한국정부보다 미군정이 더 긴급하다는 인식을 가졌다. 한국정부도 토지개혁을 통해 지주계급의 권력을 제거함으로써 재정위기의 한 원인인 식량정책 실패의 주요 원인을 해소할 수 있었다. 또한 정부는 이를 통해 전반적 행정력을 제고할 수 있으며 국민적 지지 확보가 가능하게 되었다(신병식, 1997: 31).

다고 밝히고 있다. 당시 도시계획과장은 알고 있던 수법이 구획정리사업 뿐이었고 설사 다른 수법을 알고 있었다고 한들 전적으로 국고보조 및 외국원조에 기댈 수밖에 없었던 재정상태로서는 달리 방법이 없었을 것이라고 했다. 결국 이 시기의 구획정리사업은 정부는 재정지출 없이 전후복구와 신시가지 조성의 목적을 달성할 수 있는 구획정리사업밖에는 다른 수법을 알지 못함에 기인한 것으로 보인다.

결과로 전후 복구사업과 구시가지 내 도로건설 등을 위해 1952~1959년까지 서울, 부산, 대구, 인천 등 전국 23개 도시에서 16.5km<sup>2</sup>(500만 평)의 토지구획정리사업지구가 지정·개발되었다(국토연, 2008: 76). 서울의 경우는 을지로3가·충무로·관철·종로5가·목정동 등 5개 지구 712,898m<sup>2</sup>에 상업지역으로서의 지리적·역사적 특성을 증진시키기 위해 1952년 6월 14일에 제1중앙토지구획정리사업지구로 지정했고, 남대문·원효로·행촌·왕십리 등 4개 지구 489,021m<sup>2</sup>에 상업 및 주거지역으로서 복지증진을 목적으로 제2중앙토지구획정리사업지구를 1953년 8월 20일에 지정하여 시행했다.

이와 같은 1950년대 토지구획정리사업은 일제시대 지정된 미완료지구에 대한 계속사업의 성격과 기성시가지에 대한 전후복구사업의 성격을 띠고 있었다.

### 3) 박정희 정부(t+1): 1961~1979년

#### (1) 역사적 맥락(제도적 환경)

1960년대 초반부터 1980년까지는 국토의 근대화, 경제개발계획, 수도권 집중 현상 등에 대응하기 위한 토지정책이 시행되었다. 우선 정치적 환경을 살펴보면, 사회적·정치적 혼란을 극복하지 못하고 기존 정부는 4·19혁명과 5·16군사쿠데타로 각각 붕괴되고 1963년 군사정권인 박정희 정부가 출범<sup>14)</sup>했다. 한·일 회담 반대 시위를 진압하는 과정에서 6·3사태 계엄령을 선포(1964)했으며, 같은 해 베트남 파병 단행, 1968년 일명 김신

조 사건인 1·21사태, 1969년 장기집권을 위한 3선 개헌, 1972년 유신헌법 및 남북공동성명 등의 정치적 사건이 있었고 1979년까지 정권이 유지되었다.

경제적 환경을 살펴보면, 박정희 정부는 절대 빈곤과 가난으로부터의 해방이 반공체제 유지 다음으로 중요한 관심사였다. 대통령 권한대행 시절인 1962년 통화개혁을 단행하여 구환율을 10대 1로 축소시켜 거액의 자금을 숨겨둔 부정축재자들의 자금세탁 방지와 화교 세력의 한국 내에서의 영향력을 약화시켰다. 또한 같은 해 저임금을 이용하는 경공업 중심의 수출기반을 다지기 위한 제1차 경제개발 5개년 계획(1962~1966)을 시작했다. 이후 1970년대는 중화학 중심의 산업구조를 지향하는 과정에서 1973년 중동전쟁과 제1차 석유파동, 1978년 제2차 석유파동 등으로 기업의 자금 확보에 어려움을 겪기도 했다.

사회적 환경을 살펴보면, 1964년 국민생활에 필수품이었던 삼분(밀가루, 설탕, 시멘트) 폭리사건이 일어나 국민의 분노를 사기도 했으나, 1967년 농어촌개발공사 설치를 필두로 1970년에는 새마을운동이 시작되었고 1973년부터 새마을운동을 전 국민적 운동으로 확산시켰다. 또한 공업 중심의 산업구조로 인한 인구의 수도권 집중에 따라 인구 과밀의 문제와 주택 수요급증이라는 문제도 함께 발생한 시기였으며, 경제성장의 결과로 투기자금이 유입되면서 급격한 지가상승에 따른 사회문제가 대두되기도 했다.

## (2) 중대한 전환점(critical junctures)

1950년대 말 정치·경제위기는 심각했다. 이러한 위기 속에 계속되는 이승만 정부의 부정선거 등과 장면 내각의 위기를 극복하지 못하고 결국 힘에 의한 새로운 정부가 출범하게 된다. 박정희 정부는 이전의 정부에

---

14) 1962년 3월 24일부터 1963년 12월 16일까지 윤보선 대통령의 사퇴로 제2공화국의 대통령 권한을 대행했으며, 제5대 대통령 선거를 통해 1963년 12월 17일 정식으로 대통령에 취임했다.

서 이루지 못한 정치·경제적 혼란을 해결해야 하는 과제를 안고 있었다. 정치적 위기는 반공정책으로, 경제적 위기는 경제개발을 시도하며 해결하려 했고, 이것이 정권의 제1목표가 되었다.

하지만 박정희 정부는 반공과 경제개발이라는 국가의 해결과제를 수행하며 이승만 정부와 같이 장기집권을 위한 3선 개헌 및 유신헌법을 강행하며 강력한 군사독재체제를 유지해나갔고, 이것이 계기가 되어 마침내 10·26 사태로 인해 이전 정부와 마찬가지로 스스로의 정권이앙이 아닌 타의에 의한 정권이앙이 이루어졌다.

### (3) 불균등한 권력관계

이 시기에는 「도시계획법」(1962), 「건축법」(1962), 「토지수용법」(1962), 「토지수용특별법」(1962), 「토지구획정리사업법」(1966), 「토지이용관리법」(1972), 「주택건설촉진법」(1972), 「도시재개발법」(1976), 「산업기지개발촉진법」(1973), 「공업배치법」(1977) 등 경제개발을 위한 관련법이 제정된 시기이다. 경제개발 5개년 계획이 본격 추진된 1961년 이후는 토지수용이 크게 증가했고 이로 인해 국민의 재산권보호 문제가 심각하게 제기됨에 따라 최소한의 보상을 위한 「토지수용법」이 제정되었다(이정진, 2006: 681). 하지만 수용을 통한 토지공급은 대규모 토지공급에는 한계가 있었고 토지수용은 토지보상의 문제가 뒤따랐기 때문에 당시의 재정상황은 이를 지원할 여력이 없었다. 따라서 토지구획정리방식은 이러한 문제를 해결해주는 가장 적절한 수단되었을 것으로 판단된다.

이러한 이유로 관련법 주체세력인 박정희 정부가 1차적 수혜자로 판단되며, 정부 정책에 지지하며 추종했던 경·중공업 기업군과 건설업체도 수혜자라 할 수 있다. 또한 토지구획정리 대상이 되어 개발이익을 차지했던 토지소유자와 급격한 지가 및 집값 상승으로 토지와 주택의 소유자 그룹도 수혜자이다. 이정우(2006)<sup>15)</sup>는 땅값 상승률은 박정희 대통령 재임

15) 토지정의시민연대와 헨리조지연구회가 공동 주최해 국가인권위 배움터에서 열린 부동산 정책 토론회에서 발제문을 통해 박정희 이후 김대중까지 역대 대통령

<표 6> 역대 정권의 부동산 성적표

정부	기간	전국 땅값 총액		땅값상승 불로소득	연평균 땅값 상승률	국내총생 산 대비 땅값총액	불로소득/ 생산소득 비율	경제 성장 률
		정권 초기	정권 말기					
이승만	1953~1960	0.176조 원	0.69조 원	0.514조 원	21.6%	3.1배	43.2%	4.7%
박정희	1963~1979	3조 원	329조 원	326조 원	33.1%	12.0배	248.8%	9.1%
전두환	1980~1987	367조 원	735조 원	368조 원	14.9%	7.2배	67.9%	8.7%
노태우	1987~1992	735조 원	1661조 원	926조 원	17.7%	7.3배	96.3%	8.3%
김영삼	1992~1997	1661조 원	1558조 원	-103조 원	-1.2%	4.1배	-5.2%	7.1%
김대중	1997~2002	1558조 원	1540조 원	-18조 원	-0.6%	2.5배	-0.6%	4.2%
노무현	2002~2007	1540조 원	1905조 원	365조 원	4.3%	2.0배	8.4%	4.3%

자료: 이정우(2006).

기간 동안 연평균 33.1%로 올라 단연 최고였다고 회고했다. 전두환 정부와 노태우 정부 때도 14.9%와 17.7%로 두 자릿수를 기록했지만 박정희 정부 때의 땅값 상승률은 두 배 이상이었다. 박정희 정부 때는 땅값 총액이 국내총생산의 12배에 이르러 땅값 거품이 지금보다 훨씬 심했다. 이를 가리켜 “불로소득이 근로소득을 압도했다”고 표현하고 있다(<표 6> 참조).

한편, 공공의 토지수요를 위해 토지가 수용되며 토지보상이 이루어지지 않았거나 터무니없는 보상을 받았던 토지소유자는 손실집단이라 할 수 있다. 당시 산업단지를 조성하는 과정에서 보상받지 못한 농민이 소송절차를 걸쳐 승소한 사건이 최근 보도되기도 했다.<sup>16)</sup> 또한 상대적으로

재임 기간 중 땅값이 오른 폭과 경제소득이 오른 폭을 비교했다(《국민일보》, 2006년 1월 16일 자).

16) “박정희 정부 당시 서울 구로수출산업공업단지(현 구로디지털단지)를 조성하는 과정에서 공권력에 의해 사업구역 내 토지를 강제수용당한 당시의 농민(유족)들이 소송을 낸 지 47년 만에 승소해 1,100억여 원의 배상금을 받을 수 있게 되었다. 서울고법 민사9부(강민구 부장판사)는 백모 씨 등 291명이 국가를 상대로 낸 소유권 이전 등기 소송의 파기환송심에서 “국가가 총 650억 5,000여 만 원을 지급하라”며 원고 일부 승소로 판결했다고 20일 밝혔다”(《파이낸셜

토지를 소유하지 못한 서민계급은 토지소유자의 개발이익을 바라봐야 만하는 상대적 배제그룹에 해당한다.

하지만  $t-1$ ,  $t$ 시기에 구획정리사업의 비용을 전적으로 부담했던 토지 소유자들은 강제적 구획정리사업이라는 정책결정에 손실집단으로 분류했으나,  $t+1$ 시기에는 토지투기가 극성이었던 시기로 비용을 부담하고도 주변의 개발로 인한 이익이 더 커짐에 따라 수혜집단으로 분류된 것이 전기와 다른 특성이라 하겠다.

#### (4) 정책 변화

이 시기는 국가적인 차원에서는 개발과 성장이 최상의 가치로 추구된 시기였으며, 토지정책 차원에서도 「토지수용법」(1962), 「도시계획법」(1962), 「토지구획정리사업법」(1966) 등의 제정을 통해 다양한 토지제도 등이 도입·시행되었던 시기이기도 했다. 이 당시 도입된 토지제도는 두 가지 측면에서 두드러진 특징을 가지고 있었다. 그중 하나가 토지이용의 유도보다는 규제에 중점을 두었다는 점이다. 이는 당시의 토지이용제도가 급속한 도시화에 따라 과도한 개발을 통제하려는 의도에서 만들어졌기 때문이다. 또 다른 하나는 당시의 토지이용제도가 전체적인 관점에서 토지이용을 합리적으로 유도하기 위한 제도라기보다는 부분적인 목적을 위해 도입된 제도들이 대부분이었다는 점이다(이태교, 2006: 31).

급속한 도시화에 따른 토지·주택수요를 토지구획정리사업을 통해 해결하고자 1966년 「토지구획정리사업법」을 제정했다. 공공이 필요한 토지 역시 같은 사업방식을 이용했다. 그 예로 1969년에 시작한 영동1구획정리사업은 제3한강교 남단-양재동 분기점 7.6km 고속도로 용지를 확보하기 위한 목적이었고, 1971년에 반포에서 제3한강교 남단에 이르는 강변도로 용지확보를 위해 영동1구획정리사업구역을 추가했다. 영동2구획정리사업은 1966년 발표된 남서울계획의 일환으로 강남을 구획정리수

법으로 시가화하고, 그 중심부에 상공부와 그 산하기관이 입주하는 계획이었다.<sup>17)</sup> 잠실의 경우 처음에는 잠실섬 육속화 작업으로 공유수면매립<sup>18)</sup>에 의한 사업이었으나, 이렇게 만들어진 매립지구를 잠실지구와 함께 토지구획정리사업으로 지정·시행했다.

이와 더불어 공공토지수요는 수용방식도 병행하게 되는데, 이를 위해 1962년 「토지수용법」이 제정되고 이는 1975년 「공공용지의취득및손실보상에관한법률」을 거쳐 현재는 「공익사업을위한토지등의취득및보상에 관한법률」(2002)로 유지되고 있다.

이 시기 토지구획정리사업의 실적을 살펴보면, 서울시는 광복 이전 10개 구역을 포함하여 총 51개 지구를 개발했다. 1950년대에 시행한 것이 9개 지구, 1960년대에는 서교, 동대문, 면목, 수유, 불광, 성산, 뚝도, 연희, 창동, 역촌, 화양, 망우, 경인, 영동1, 김포, 시흥, 도봉지구 등 17개 지구, 1970년대에는 신림, 영동2, 잠실, 영동1추가, 화양추가, 천호, 신림추가, 영동2추가, 암사, 장안평, 구로지구 등 11개 지구, 1980년대에는 강동, 개포, 가락, 양재지구 등 4개 지구이다. 한편 중곡, 홍남, 이수, 이수추가지구 등 4개 지구는 토지구획정리조합에서, 화곡, 개봉1, 개봉2 지구 등 3개 지구는 대한주택공사에서 시행했다. 결과적으로 서울시 전체 합계 58개 지구, 연면적 140km<sup>2</sup>에 달하는 면적이 토지구획정리사업을 통해 개발되었다(서울특별시, 1990: 37).<sup>19)</sup>

토지구획정리사업은 1980년대 초반까지 우리나라 택지개발의 전형적

17) 지금의 삼성동·청담동·압구정동·학동·대치동 일대가 중심부가 되며, 효과적인 인구유치를 위해 제1단계로 봉은사 바로 남쪽 삼성동 산25번지 5만 평의 부지에 상공부와 그 산하기관인 한국전력(주) 등 국영기업체가 들어갈 총면적 2만 8,000평 규모의 종합청사를 신축할 계획이다(손정목, 2003: 3권 126).

18) 제방이 없던 곳에 새 제방을 구축하거나 먼저 있던 제방보다 안으로 제방을 새로 쌓아 그 사이에 생기는 대량의 토지로, 한강대교 남단·영등포 입구의 제방도로, 동부이촌동, 흑석동·반포지구, 서빙고동과 압구정동, 구의동지구, 잠실이 이렇게 형성된 지역이다(손정목, 2003: 3권 186).

19) 개발면적은 현재 서울 면적인 약 605km<sup>2</sup>를 기준으로 할 경우 23.1%에 달하는 비중이다.

&lt;표 7&gt; 서울시 실시 구획정리사업 내역(1961년~1980년대)

지구명	시행명령일	시행인가공고일	인가면적(m <sup>2</sup> )	환지처분 공고일
수유	1961. 5.26	1964.10.16	1,322,314	1969. 6.19
불광	1961. 5.26	1965.10. 7	1,223,140	1969. 3.21
뚝섬	1961. 5.26	1966. 4.16	1,322,310	1969. 6.19
면목	1962. 7.16	1963. 2. 5	1,130,674	1968.12.17
성산	1964. 9.10	1965.11. 8	2,082,645	1973. 7. 2
연희	1966. 8. 8	1967. 1.21	847,795	1971. 4.12
창동	1966.11.24	1967. 1.21	2,772,575	1972.11.2~1976.3.31
역촌	1966.11.24	1967. 1.21	4,409,937	1973. 4.17
화양	1966. 8. 8	1967. 1.21	2,111,986	1972.11.21
망우	1966. 8. 8	1967. 1.21	6,452,792	1974.2.7~1978.4.15
영동1	1967.12. 5	1968. 1.18	12,737,831	1981.12.5~1982.1.18
경인	1967.11.23	1968. 1.18	6,900,023	1976.11.10~1983.3.8
김포	1967.12.21	1968. 1.23	4,706,334	1978.11.10~1982.4.3
시흥	1967.12.21	1968. 1.23	5,802,532	1980.10.13
도봉	1967.12.21	1968. 1.23	2,571,912	1980.12. 5
신림	1970. 3.11	1970. 9. 3	3,420,032	1976.3.31~1980.12.5
영동2	1970.10.12	1971. 8.24	13,071,858	1982. 9.20
천호	1971. 4.26	1972.11. 6	2,595,053	1980.12.19
잠실	1971. 6.11	1974.12. 6	11,223,191	1981.1.19~1982.7.8
신림(추가)	1972. 6.11	1972.11. 6	2,006,621	1980.12. 5
영동1(추가)	1972. 6.11	1971.12.28	869,815	1984. 9.25
영동2(추가)	1974. 3.30	1975. 2.14	85,369	1982. 9.20
화양(추가)	1971.12.28	1972. 3.28	1,522,612	1980.12. 5
암사	1975. 5. 9	1976. 4.22	1,697,094	1980.12.19
장안평	1975. 5.22	1976. 6.25	1,940,637	1980.12.19
구로	1977. 7.25	1979. 3.29	1,474,896	1986.12.30
강동	1980. 9.30	1981. 4.10	363,636	1984.12.31
가락	1980.12.31	1982. 3.20	7,452,003	1988.12.22
개포	1981.11. 4	1982. 2.18	6,451,479	1988.12.22
양재	1983. 9.14	1983.11.22	154,000	1986.12.30
계			110,723,096	

자료: 서울특별시(1990: 1194~1199); 서울특별시(1999: 829~830).

<표 8> 시기별 요소별 분석결과

변수	분석요소	분석내용	t-1 해방 이전	t 이승만 정부-장면 내각	t+1 박정희 정부
맥락	제도적 환경	정치적 환경	· 만주사변 · 태평양전쟁	· 남한 단독정부 수립 · 장면 내각 출범 · 5·16 군사쿠데타	· 박정희 정부 출범 · 유신헌법 · 베트남 파병
		경제적 환경	· 세계대공황	· 전쟁으로 인한 경제 손실 · 미국원조 경제	· 통화개혁 · 경제개발5개년계획 · 제1·2차 석유파동
		사회적 환경	· 경성부 지역 확장 · 인구의 해외 유출	· 인구 급증 · 주택 부족	· 산업화로 인구 집중 · 토지·주택수요 급증
설명	중대한 전환점	국가적 위기상황	· 대륙침략 및 태 평양 지배세력 확장	· 6·25전쟁	· 유신헌법
		정권교체	· 일제 지배 지속	· 정부 수립(이승만) · 장면 내각	· 박정희 정부 · 10·26사태
	불균등 한 권력 관계	수혜집단	· 일제 조선총독부	· 이승만 정부 그룹 · 소작농	· 박정희 정부 그룹 · 정부 옹호 기업 · 토지 소유자 및 투 기집단
		손실집단	· 토지소유자	· 토지소유자	· 서민계급(상대적)
결과	정책 변화	정책의 목적	· 대륙침략 교두 보 조성 · 시 외곽지역 확장	· 국민의 지지 확보 · 전후 복구	· 경제개발 위한 관련 법 제정 · 토지가격 안정
		집행정책	· 토지구획정리	· 토지구획정리	· 토지구획정리

인 수단이었으며, 1984년까지 전국의 397개 지역에 걸쳐 약 436km<sup>2</sup>의 토지가 토지구획정리사업으로 개발·공급되었다. 특히 서울시의 경우 총 93km<sup>2</sup>에 달하는 주거용지와 41km<sup>2</sup>에 달하는 공공용지가 토지구획정리사업에 의해 개발되었다. 한편, 1960~1975년 사이에 서울시가 수행한 토지구획정리사업의 평균 감보율은 평균 40%였고, 체비지의 비율이 약 10%였음을 보면, 정부나 공공기관으로 토지소유권이 넘어간 부분이 매우 컸음을 알 수 있다(이정전, 2006: 411~412).

이후 「토지구획정리사업법」은 14번의 개정 끝에 2000년 1월에 폐지되

었고 대신 『도시개발법』이 제정(2000.1.28)됨에 따라 토지구획정리사업은 도시개발사업으로 통합되었고 시행방식도 ‘환지에 의한 사업시행’으로 전환되었다.

#### 4. 토지구획정리사업의 경로의존적 제도 변화 분석

##### 1) 설명변수에 의한 제도 변화 분석

###### (1) 역사적 전환점에 따른 경로의존성

앞서 밝힌 대로 역사적 제도주의에서는 정치·경제·사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점에 주목하고 있다. 즉, 제도의 모습이 결정적으로 변화되는 시점과 또 이렇게 형성된 제도는 새로운 경로, 제한된 경로를 밟게 되고 그것이 지속되는 결정된 균형점에 관심을 갖는다.

시기별 역사적 전환점에 따른 제도 변화 분석내용을 보면, t-1시기는 일제강점기로 이 당시의 역사적 의미는 대륙침략을 위한 교두보의 조성이다. 나진지역은 만주로 향하는 철도와 일본의 니가타 항에서 수송된 물자를 연결하는 중심점에 입지하고 있었다. 이를 위해 일제는 서둘러 『조선시가지계획령』을 제정했던 것이다. 한편, 경성에서도 급성장하는 인구를 수용하기 위해 시외지역에서 시역으로 포함된 지역에 토지구획정리사업에 의한 택지개발을 시행했다. t시기에는 전후 복구를 위한 토지구획정리사업이 정책으로 실행되었다. 이 시기는 일제강점기에 진행된 사업이 지속된 것에 불과했고, 다른 토지개발 정책에 대한 대안이나 전문 인력 없이 추진된 시기였다. 더불어 공공의 재정도 열악한 시기였다. t+1시기에는 공공기반시설 용지공급을 위한 토지구획정리사업으로 진행되었다. 인구증가에 따른 신시가지 조성과 주택공급을 목적으로 토지구획정리사업을 시행했다.

종합해보면, 분석시기 모두 정책수행의 목적은 상이했지만, 모두 동일

<표 9> 역사적 전환점에 따른 제도 변화 분석

구분	t-1 (해방 이전)	t (이승만 정부-장면 내각)	t+1 (박정희 정부)
전환점	· 일제의 대륙침략 및 태평양 지배세력의 확장 정책	· 해방 / 한국전쟁	· 군사쿠데타 / 경제 성장 위주 정책
정책 변화 요인 (독립)	· 재정 투입 없이 나진항 조성 · 급성장하는 인구수용을 위한 경성부 외곽지역 확장 개발 · 재정 열악함	· 일제강점기에 진행된 사업의 지속 · 다른 토지개발 정책에 대한 대안 및 전문 인력 부재 · 재정 열악함	· 기반시설을 위한 용지 확보 · 신시가지 조성 · 주택 공급 · 재정 열악함
목적	· 나진항 조성 및 인구수용	· 전후복구	· 공공기반시설 용지공급
실행 정책 (종속)	· 토지구획정리사업	· 토지구획정리사업	· 토지구획정리사업

하게 토지구획정리사업을 택지개발사업의 수단으로 사용했다. 정책 변화요인(독립변수)도 열악한 재정 상황에서 급증하는 인구를 수용하기 위한 택지개발로 동일했다.

본 연구의 중대한 전환점이 될 수 있는 경로는 t-1시기에는 일제의 대륙침략 및 태평양 지배세력의 확장 정책, t시기에는 해방과 한국전쟁, t+1시기에는 군사쿠데타에 의한 정권교체와 경제성장위주의 정책이라 할 수 있다. 앞서 언급되었듯이, 역사적 제도주의자들은 일단 설정된 경로는 다른 경로로 전환되기 쉽지 않으며, 변화는 심각한 경제위기나 군사적 갈등이 발생할 경우어나 일어나는 매우 이례적인 것으로 보았다. 하지만 우리의 경우 일제강점기하에 도입된 토지구획정리사업이 해방, 한국전쟁, 군사쿠데타 등으로 인한 군사갈등 및 정권교체가 발생했음에도 여전히 경로의존성을 유지하고 있음을 알 수 있다.

(2) 권력관계 불평등에 따른 경로의존성

역사적 제도주의 관점에서는 역사적으로 형성된 제도는 사회집단 사

< 표 10 > 권력관계 불평등에 따른 제도 변화 분석

제도지속성 요인	t-1 (해방 이전)	t (이승만-장면 내각)	t+1 (박정희 정부)
특권적 지위 향유 집단	· 일제 조선총독부	· 기존 도시계획 행정관료	· 도시계획 행정관료 · 정부옹호 기업 · 토지소유자 및 투기집단
불이익 집단	· 토지소유자	· 토지소유자	· 서민계급(상대적)
목적	· 나진항 조성 및 인구수용	· 전후 복구	· 공공기반시설 용지 공급
실행정책 (종속변수)	· 토지구획정리사업	· 토지구획정리사업	· 토지구획정리사업

이에 권력을 불평등하게 배분한다고 보고 있다. 이는 어떤 이익이나 선호는 특권적 지위를 향유하는 집단이 있는 반면, 제도적 요인에 의해 불이익을 받을 수 있는 집단이 있다는 것을 의미한다.

시기별 권력관계 불평등 분석내용을 보면, t-1시기에는 제도의 도입에 일단의 의도를 가지고 있었던 일제의 조선총독부가 향유집단이 되며, 토지소유자 및 점유자는 불이익 집단이 될 수 있다.<sup>20)</sup> t시기에는 전후복구를 위한 토지구획정리사업 실행으로 기존 도시계획을 경험했던 행정관료가 향유집단이 될 것이다. 반면, t시기와 마찬가지로 토지소유자와 점유자 집단은 제도로 인한 불이익 집단일 것이다. t+1시기에는 공공기반시설 용지공급을 위한 토지구획정리사업으로 진행되어 역시 행정관료와 정부를 옹호하며 정경유착을 자행했던 기업집단과 이전 시기와는 다르게 구획정리사업으로 개발이익을 향유한 토지소유자 집단이다.

따라서 이러한 원인으로 토지구획정리사업이 경로의존성을 여전히 유지하고 있음을 알 수 있으며, 1980년대에 들어서서 개발이익 사유화라는 비판여론이 일자 「택지개발촉진법」에 의한 공영개발사업으로 전환이 이

20) 과거 일제 강점기와 해방 후 1950년대까지만 해도 국가가 토지를 수용하는 경우 보상은 극히 미미했으나, 1962년 「토지수용법」이 제정되면서 최소한도로 형식적으로나마 수용된 재산에 대한 보상이 이루어질 수 있는 장치가 마련되었다(이정전, 2006: 681).

루어지게 되었다.

## 2) 제도의 지속성에 따른 제도 변화 분석

역사적 제도주의는 제도가 한번 형성되면 정책 변화 요인이 발생하더라도 쉽게 변하지 않는 특성을 지니고 있다고 주장한다. 이에 대해 아이켄베리(Ikenberry, 1988)는 제도적 지속성을 설명할 수 있는 4개의 요인을 근거로 분석하고 있다.

이러한 관점에서 요인별 제도적 지속성 분석내용을 보면, 첫째, 특정 개인 및 집단의 지위유지를 위해 현 제도를 지속하려는 요인이다.  $t-1$ 시기는 제도가 형성된 시기이다.  $t$ 시기에는 당시 도시계획의 인적 자원 부재로 이전 인력이 투입되었고 이들은 이러한 특권적 지위를 유지할 수 있었다. 이후  $t+1$ 시기 역시 이전의 구획정리사업을 경험한 행정관료는 이전 시기와 마찬가지로 특권적 지위를 유지하기 위해 현 제도를 유지하려 할 것이다.

두 번째 요인은 자신의 과업을 유지하기 위해 기존 제도를 유지한다는 것이다. 관료제를 비롯한 여러 제도들은 유기체처럼 스스로 생존하려는 특성이 있고, 행정관료의 자리 지키기, 부서 이기주의, 기득권 등이 그 예일 것이다. 따라서  $t$ ,  $t+1$ 시기에 자신의 과업을 유지하기 위해 이전 정책을 지속하려 할 것이다.

세 번째 요인은 제도 변화는 현 조직 속에서만 진행될 뿐만 아니라 조직과 구조변화를 제약할 수 있다는 것이다.  $t$ ,  $t+1$ 시기에 첫 번째, 두 번째 요인과 마찬가지로 조직과 구조를 유지하려 할 것이다.

네 번째 요인은 현 제도 유지 비용이 제도 변화 비용보다 작다는 것으로, 유지 비용이 변화 비용보다 작을 때 제도의 유지가 지속되는 것이 당연하다 하겠다. 하지만 경로의존성의 문제는 현 제도 유지 비용이 제도 변화 비용보다 크더라도 관성에 의해 현 제도를 유지하려는 경향이 있음을 말한다. 또한 좀 더 효율적이고 기능적일 수 있는 다른 경로를

<표 11> 제도의 지속성에 따른 제도 변화 분석

제도지속성 요인	t-1 (해방 이전)	t (이승만-장면 내각)	t+1 (박정희 정부)
특정 개인 및 집단의 특권적 지위를 유지하기 위한 현 제도의 지속 노력	제도 형성 시기	○	○
자신의 과업을 유지하기 위해 기존 제도 유지		○	○
조직과 구조변화 제약 (제도 변화는 현 조직 속에서만 진행)		○	○
현 제도 유지 비용 < 제도 변화 비용		제도 변화 비용을 산정할 대상 부재	제도 변화 비용을 산정할 대상 부재
목적	나진항 조성 및 인구수용	전후 복구	공공기반시설 용지공급
실행정책(종속변수)	토지구획정리사업	토지구획정리사업	토지구획정리사업

값을 가능성을 배제하여 의도하지 않은 결과와 비효율성을 강조하기도 한다. 예컨대 컴퓨터 자판, 우측통행, 도로명 주소의 전환 등은 순편익이 훨씬 큼에도 불구하고 쉽게 제도가 변화되지 않는 것을 들 수 있다. 따라서 t, t+1시기 모두 비용 차원의 문제가 아니라 택지공급에 토지구획정리사업 이외에는 다른 기법이 없어 기존의 정책을 그대로 답습했다고 보아야 할 것이다. 즉, 비용 차원이 아니라 기법의 부재로 볼 필요가 있다.<sup>21)</sup>

결국 상기의 이유로 토지구획정리사업은 점진적 변화만을 가질 뿐 공영개발사업이 등장하기 이전까지 제도의 경로의존성을 유지해왔다고 볼 수 있다. 또한 거시적 관점에서 보면 이러한 토지구획정리사업은 일제강점기는 물론 대한민국 정부에서도 토지수요에 따라 형성 및 유지되어왔으며 이를 반영한 경로의존성을 보여주고 있음을 알 수 있다.

21) 다른 측면에서 보면 다른 대안이나 기법이 없었으므로 현 제도 유지 비용이 새로운 제도 변화를 위한 대안을 찾는 탐색 비용보다 적다고도 볼 수 있다.

## 5. 결론

신제도주의의 세 개 분과 중 역사적 제도주의는 행태주의, 다원주의, 체계이론 등의 비판에서 출발했으며, 제도의 지속성을 강조하는 동시에 제도의 변화와 발전을 설명하는 데 경로의존성을 중시하는 접근방법이다. 경로의존성을 유지하는 설명요인으로 권력관계의 불균형과 역사적 전환점을 채택하고 있다.

본 연구는 역사적 제도주의 관점에서 1980년까지 주류를 이루어왔던 토지구획정리사업은 어떠한 흐름이었고, 제도적 환경이 얼마나 정책에 영향을 미치는가, 우리도 제도의 지속성을 지니고 있는가, 지속성이 있다면 어떠한 정책요인들에 의해 변화되는가에 대한 궁금증 유발로부터 시작하여 토지구획정리사업을 분석했다.

우리는 일제강점기를 거쳐 해방 이후 많은 정치적 환경이 변화되었다. 건국 과정에서도 남한만이 단독정부를 수립했고 이로 인해 한국전쟁을 겪게 되는 원인이 되었다. 토지정책뿐만 아니라 이러한 정치적 혼란 역시 지속성을 지니고 있는 특성을 보여주고 있다. 이후에도 지배계급이 장기집권의 특권을 향유하는 과정에서 4·19혁명이 일어났고 집권세력이 물러나고 또 다른 지배계급이 나타났으나 이 지배계급 역시 오래지 않아 군사정부에 의해 무너지는 등 정치적 혼란은 경제적·사회적으로도 영향을 미칠 수밖에 없었고 안정은 기대할 수 없었다.

이러한 제도적 환경이 정책 및 제도에 영향을 미치게 되고, 토지제도 그중에서도 본 연구의 주된 내용인 토지구획정리사업에도 많은 영향을 미치게 된다. 이러한 영향을 역사적 제도주의가 주장하는 제도적 환경(맥락), 중대한 전환점, 불균등한 권력관계, 정책 변화 등의 요소를 연구의 분석틀로 설정하고 분석을 시도했다. 분석 결과, 토지구획정리사업이 일제강점기에 일제의 나진항의 조성과 시 외곽 확장개발을 위해 도입된 이후, 이승만 정부-장면 내각, 박정희 정부에 이르기까지 토지구획정리사업이라는 동일한 수단을 유지했다.

이렇게 토지구획정리사업이 경로의존성을 유지하게 된 원인은 이승만 정부는 전후복구를 위한 목적으로 토지구획정리사업을 수행하게 되는데, 이 당시 도시 관련법조차 제정되지 못했을 뿐만 아니라 한국전쟁의 피해를 복구하는 과정에서 새로운 법과 제도를 만들기에는 어려움이 있었고 시간도 충분하지 않았다. 결국 이러한 제도 및 인력, 시간이라는 요소들의 부족으로 일제강점기에 지정되었던 토지구획정리사업을 그대로 답습하며 정책으로 실행했다. 박정희 정부도 1962년 도시계획 관련법과 더불어 택지 관련법을 제정했지만 토지개발 정책에서는 이전 정부와 동일한 정책을 실행했다. 토지수용에 의한 토지공급은 토지보상이 뒤따라야 했기에 공공의 열악한 재정여건상 비용을 토지소유자가 부담하게 하는 토지구획정리사업의 가장 적합한 사업으로 판단했던 것이다. 하지만 목적에 있어서는 제도적 환경이 이전 정부와는 전혀 다른 상황이었다. 『토지구획정리사업법』을 1966년 제정하고 이 법을 근거로 경인 및 경부 고속도로 용지, 남서울계획에 따른 강남 일대의 공공기관 입주 용지, 공유수립매립사업으로 육속화된 잠실을 체육시설 용지로 확보하는 등 공공기반시설 용지공급에 목적을 두었다. 개발이익 사유화라는 사회적 비판으로 1980년 신법인 『택지개발촉진에 관한 특별법』을 제정하고 공영개발사업이 도입될 때까지 토지구획정리사업은 우리의 근현대사에 가장 뿌리 깊은 토지정책의 수단으로 사용되어왔다.

한편으로는 거시적 관점에서 왜 토지구획정리사업을 사용했느냐는 것인데, 그 이유는 공공의 토지수요에 따라 정책을 형성하고 추진해왔기 때문이다. 제도 형성기인 일제강점기뿐만 아니라 제도 유지기인 해방 이후 우리 정부도 공공 토지수요에 기초하여 토지정책을 수행했으며 그 산물이 바로 토지구획정리사업이었다.

결론적으로 본 연구에서 두 가지 관점의 경로의존성을 분석할 수 있다. 첫째, 일제강점기, 해방 이후 1980년대까지 토지구획정리사업이 제도적 환경과 역사적 맥락에 의해 점진적 변화를 보이지만 제도의 지속성이 유지되었다는 것이고, 이는 대안적 기법과 전문 인력의 부재로 요약

할 수 있다. 두 번째는 일본제국이나 대한민국 정부 모두 공공토지수요에 의한 토지개발 정책수단으로 제도를 형성하고 이를 유지했다는 것이다. 이는 공공의 재정투입이 없이 토지 수요를 해결할 수 있다는 공통점을 지니고 있다.

원고접수일: 2014년 2월 27일

1차심사완료일: 2014년 3월 17일

1차수정완료일: 2014년 3월 22일

2차심사완료일: 2014년 4월 7일

계재확정일: 2014년 4월 8일

최종원고접수일: 2014년 4월 28일

❖ Abstract

A Study on the Changing Process of Land Readjustment Projects  
from the Perspective of Historical Institutionalism

Ryu, Ki-Hyun·Suh, Soon-Tak

The land readjustment projects has the path dependent tendency regardless of the political power change and politics, economy, and social change from the period of Japanese occupation until 1980s. This path dependency is the major insistence of the historical institutionalism among the three branches of the institutionalism and the imbalance of power relation and historical junctures is adopted as the explanatory factor. Therefore, this study aims to analyze ‘What is the reason why there was no change of system until 1980s, it was continuously the land readjustment projects maintained from the period of Japanese occupation?’ and ‘What is the reason why the land readjustment projects is adopted as the land policy?’ The analysis frame sets to an element the Institutional Setting(Context), Historical Junctures, Imbalance of Power Relation, Policy Change which the historical institutionalism insist. The result of analysis, path dependent of two views can be analyze. First, the land readjustment projects changes gradually by the Institutional Setting(Context) and historical context from the period of Japanese occupation until 1980’s but there was no sudden change of the system because of being not of the alternative of the changed system and professional manpower. Secondly, Japan or Korean government was altogether formed in the land development means of policy by the public demand for land and this was continuously maintained. There is the common-point that this method can solve the land demand without public financial input.

Keywords: Historical Institutionalism, Path Dependence, Land Readjustment Projects, Historical Junctures

## 참고문헌

- 구현우. 2009. 『역사적 제도주의와 비교정책 연구: 제도의 지속성, 변화가능성, 그리고 정책패턴을 중심으로』. 《한국정책학회보》, 제18권 제2호, 37~72쪽.
- 국토연구원. 2008. 『상전벽해 국토60년: 정책편』.
- 국토해양부. 2010. 『토지정책의 패러다임 재정립 방안 연구』.
- 권영주. 2001. 『한일 대도시 제도의 비교: 신제도주의의 시각』. 《법률행정논집》, 제9권, 89~119쪽.
- 김선명. 2007. 『신제도주의 이론과 행정의 적응성: 역사적 제도주의를 중심으로』. 《한·독 사회과학논총》, 제17권 제1호, 211~239쪽.
- 김용창. 2003. 『개발이익환수와 지역균형발전』. 《공간과 사회》, 통권 제20호, 52~83쪽.
- 김의원. 1983. 『우리나라 토지구획정리사업의 도입과 전개』. 《도시문제》, 제18권 제2호, 8~25쪽.
- 김종성. 2002. 『신제도주의의 행정적 함의: 역사적 제도주의를 중심으로』. 《사회과학연구》, 제13권, 59~82쪽.
- 김진수. 2013. 『경로의존성 관점에서 본 세종시정책의 변동과정에 관한 연구』. 서울 시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 김항규. 2009. 『행정철학』. 대영문화사.
- 김형성. 2009. 『중앙행정기관 평가제도 변천에 관한 연구: 신제도주의적 관점의 적용』. 한국의국어대학교 대학원 박사학위논문.
- 노용호. 2002. 『우리나라 토지정책의 당면과제와 21세기 정보화시대의 토지정책 방향』. 《토지와건물》, 제17권, 103~122쪽.
- 류일웅. 2003. 『우리나라 토지제도의 발전에 관한 연구』. 《토지공법연구》, 제13권, 677~698쪽.
- 박찬승. 2010. 『한국의 근대현사를 읽는다』. 경인문화사.
- 방민석·김정해. 2003. 『대기업 규제정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책 변화와 경로의존성을 중심으로』. 《한국행정학보》, 제37권 제4호, 233~259쪽.
- 서순탁. 2010. 『역사적 제도주의의 관점에서 본 토지정책의 유산과 과제』. 국토연구원.
- \_\_\_\_\_. 2007. 『참여정부 토지정책의 진단과 과제』. 《대한부동산학회지》, 통권 제25호, 125~141쪽.
- 서울시정개발연구원. 2001. 『서울20세기 공간변천사』.
- 서울특별시. 1990. 『토지구획정리백서』.
- \_\_\_\_\_. 1999. 『서울건축사(서울역사총서 2)』.
- 손정목. 2003. 『서울 도시계획 이야기 1~5권』. 한울.

- 신병식. 1997. 『제1공화국 토지개혁의 정치경제』. 《한국정치학보》, 제31권 제3호, 25~46쪽.
- 양상욱. 1997. 『서울·구획정리사업의 특징』. 《산업기술연구논문집》, 제5권, 123~132쪽.
- 양승두. 1987. 『우리나라 토지구획정리제도에 관한 고찰』. 《연세행정논집》, 제13권 제1호, 129~139쪽.
- 이정전. 2006. 『토지경제학』. 박영사.
- 이준희. 2011. 『역사적 제도주의와 교육정책 연구』. 《교육비평》, 제30호, 177~186쪽.
- 이태교. 2006. 『토지정책론』. 법문사.
- 임서환. 2005. 『주택정책 반세기』. 기문당.
- 정승진 외. 2006. 『토지대장에 나타난 농지개혁의 실상(1945~1970): 전북 익산군 춘포면 토지대장의 분석』. 《한국경제연구》, 제17권, 41~77쪽.
- 정용덕 외. 1999. 『신제도주의 연구』. 대영문화사.
- 정희남. 2010. 『정부수립 이후의 한국 토지정책 60년사 소고, 1948~2008』. 《부동산연구》, 제20집 제1호, 281~306쪽.
- 조덕훈. 2013. 『한국 임대주택 공급정책의 변화과정 연구』. 《공간과 사회》, 통권 46호, 58~101쪽.
- 차세빈·임도빈. 2010. 『서울의 근대 도시계획 형성과정 분석: 경로의존성과 시간개념을 중심으로』. 『서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집』, 547~568쪽.
- 하연섭. 2002a. 『시차적 접근방법과 신제도이론』. 《한국정책학회보》, 제11권 제2호, 299~303쪽.
- \_\_\_\_\_. 2002b. 『신제도주의의 최근 경향』. 《한국행정학보》, 제36권 제4호, 339~359쪽.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 제2판. 다산출판사.
- 한국토지공사. 2000. 『우리나라 토지정책의 변천과정과 공사의 역할』. 한국토지공사.
- 한인웅·채희재. 1995. 『토지구획정리사업의 개선방향에 관한 연구』. 《삼척대학교논문집》, 제28권 제1호, 507~517쪽.
- Hall, P. A. and R. C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies*, 44, pp. 936~957.
- Ikenberry, G. J. 1998. *Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy*. The State and American Foreign Economic Policy. Ithaca: Cornell University Press.
- Immergut, E. M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics & Society*, 26(1), pp. 5~34.
- Krasner, S. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical

Dynamics.” *Comparative Politics*, 16, pp. 223~246.

Krasner, S. 1988. “Sovereignty: An Institutional Perspective.” *Comparative Politics*, 21(1), pp. 66~94.

국토교통부 홈페이지([http://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m\\_67/DTL.jsp?mode=view&idx=148031](http://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m_67/DTL.jsp?mode=view&idx=148031)).

법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>).

서울도시계획포털([http://spp.seoul.go.kr/silguk/upis/sub7/sub7\\_1.jsp?act=VIEW&boardId=9&communityKey=B0318](http://spp.seoul.go.kr/silguk/upis/sub7/sub7_1.jsp?act=VIEW&boardId=9&communityKey=B0318)).

통계청 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>).