

일반논문

택지개발사업에서 행정의 역할에 대한 연구* 촉진과 절차를 중심으로

The Role of Public Administration in State-Driven Land Development
Projects: Acceleration Policy and Administrative Procedure

최혜민**

‘택지개발촉진법’에 근거한 택지개발사업은 공급 중심의 양적인 측면을 강조하는 대표적인 정부 주도 개발 및 주택보급정책으로 알려져 왔다. 이에 따라 기존의 연구는 주로 주택의 신속한 대량 공급의 결과에 대한 평가가 주를 이루어 왔으며, 촉진 과정의 특성이나 절차에 대한 논의는 많이 이루어지지 않았다. 이 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 경제개발시기 공공 부문이 주도적으로 추진했던 ‘택지개발촉진법’에 근거한 개발사업의 특성을 사업현황 자료와 사례를 바탕으로 분석하고, 개발 과정에서 민주적이고 법에 근거한 행정 과정의 중요성을 실증적으로 살펴보는 것을 목적으로 했다. 이를 위하여 1980년부터 1997까지의 ‘택지개발촉진법’에 근거한 사업을 정권별, 면적별, 지역별, 사업주체별, 사업기간별로 특성을 기술하였다. 또한 ‘택지개발촉진법’을 통한 개발사업들 중 가장 시대적 속성을 띄며 다양한 행위자 조직들의 개입이 공개된 수서지구 사례를 통하여 비공식적인 절차의 작동기제를 분석함으로써 현황 자료의 한계를 보완하였다. 이러한 연구 결과는 행정과정의 속도, 행정의 역할, 행정조직의 민주화, 합법적 절차와 공공가치가 공간의 개발과 밀접한 관련이 있음을 시사한다.

주요어: 공영개발사업, 택지개발촉진법, 도시개발, 절차적 합리성

* 본 논문의 초안에 대해 논평해주신 임도빈 교수님과 세심한 조언과 비판을 통해 논문이 발전되도록 많은 도움을 주신 익명의 심사자들에게 진심으로 감사드립니다. 본 연구는 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A3A2065838).

** 서울대학교 행정대학원 박사수료(herahemin@snu.ac.kr)

1. 서론

1) 연구의 필요성

정부는 2014년 ‘부동산 시장 규제 완화 방안’의 일환으로 택지개발 촉진법(이하 ‘택촉법’)에 근거한 대규모 개발사업의 폐지를 발표한 바 있다. 이에 따라 한국토지주택공사(LH)는 대규모 공공택지 지정을 중단키로 공식화함으로써 정부의 개발사업 패러다임은 택지공급의 양적 추구에서 질적 추구로 완전히 이양되는 듯했다. 그러나 최근 문재인 정부는 부동산 문제의 해결책으로 공공택지 개발 및 신도시 건설 등의 공급 중심 대책방안을 제시하면서, ‘택촉법’의 폐지는 당분간 어려울 것으로 보인다. 이러한 면에서, 시대를 막론하고 주택에 대한 시민의 욕구는 정부의 피할 수 없는 과제이며, 정부는 수요에 대한 공급자적 위치에서 정책을 시행할 수밖에 없는 운명이다.

지난 36년간 ‘택촉법’에 근거한 택지개발사업은 이러한 공급 중심의 양적인 측면을 강조하는 대표적인 정부 주도 개발 및 주택보급정책으로 연구되어왔다. 공공 주도로 빠른 시간 안에 서민주택공급을 위한 부동산택지개발이 가능했고 결과적으로는 도시 지역의 시급한 주택난이 해소되었기 때문이다. 이에 따라 초기의 ‘택촉법’에 근거한 택지개발사업의 연구는 주로 ‘택지개발’에 초점을 두었으며, 여기에서의 축진은 ‘빠른 양적 공급’을 의미했다. 관련해 최근 연구에는 사업 추진 과정에서 주민 참여(유성용, 2005) 혹은 공공과 민간 부문의 역할(박필, 2008)과 같은 거버넌스와 제도적 맥락에서 택지개발의 변화(유기현·서순탁, 2014)로 확장되었으나, 학계와 언론에서는 여전히 시대를 풍미했던 개발 시대의 무분별한 개발에 대한 성찰로서의 연구 주제로 치부되고 있다. 그렇다면, 거주공간의 양(quantity)에 대한 관심에서 질(quality)에 대한 관심으로 변한 지금 시점에서, ‘택촉법’에 근거했던 개발사업을 재고찰하려는 필요성은 무엇인가?

첫째, ‘택촉법’에 근거한 개발사업에 대한 대부분의 연구들은 ‘공급자’보다 제도적인 관점에서 ‘공급 방식’에 중심을 두고 사업 과정에서 나타나는 경제·사회적 현상과 그에 따른 결과를 평가했다. 이러한 과정에서 정작 주택공급 속도에 기여하는 행위자들에 대한 연구는 많이 이루어지지 않았다. 이러한 원인 중에 하나로는 1990년대 ‘택촉법’ 연구에서 논의한 개발 시대의 주요 주택공급 행위자들의 단위가 개인이 아닌 집단의 형태(예: LH, 서울시, 관료집단, 국회 등)이며, 당시에는 이들 조직 자체가 개혁의 대상이었기 때문에 동시대적인 시점에서는 객관적인 평가가 어려웠다.

둘째, ‘택촉법’에 근거한 사업 관련 양적 자료가 부분적으로 정부 내부 문서를 통해 공개되었으나 전체적인 현황 자료는 2017년도에서야 공개가 되었다. 2017년 12월 31일 기준 공개된 택지개발사업지구 현황 리스트에는 사업지구명, 시행자, 지구지정일, 개발계획일, 준공일, 면적, 지역 등을 택지개발촉진법이 제정된 1980년부터 2017년까지의 모든 사업이 정리되어 있다. 아직은 기초적인 정보 수준이기는 하나 추후 양적연구로 활용할 수 있도록 변수화가 가능한, 잠재적 활용 가치가 높은 자료라는 점에서 주목할 만하다.

셋째, ‘택촉법’의 근거한 개발사업은 한국의 발전 시기 도시개발의 시대상과 지방자치 이전의 도시개발 정책 과정의 특수성을 담고 있음에도 불구하고, 협소한 의미에서의 ‘빠른 공급’이라는 ‘촉진성’만이 강조되어왔다. 이러한 측면에서, 택지개발에서의 촉진은 거시적으로는 정책 과정의 일부분이자 행정적 절차를 집행하는 관료조직의 변화와도 밀접한 관련이 있다는 점을 기존이 연구들은 간과했다.

따라서 이 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 다음과 같은 연구 목표를 수행한다. ① 시대적 속성을 수반하고 있는 택지개발사업을 관료와 발전 간의 관계를 중심으로 논의하고자 한다. 이러한 맥락에서 행정적 절차에서 정치적 영향력을 축소하고자 했던 정권별 행정가치 및 행정정책들과 연결된 시각에서 논한다. ② 1980년부터 1997년 문민정부

시절까지의 택지개발사업에 대한 현황을 실증적 자료를 토대로 행정의 재량권을 통한 민주성이 확대되던 시기를 고려해 기술한다. ③ 수서사건 사례 연구를 통해 택지 특혜 분양을 둘러싼 관련 조직들의 구조를 행정조직 관점에서 파악한다. 이를 통해 행정의 역할이 제대로 작동하지 않으면 나타나는 현상들을 살펴본다.

2. 선행연구

1) 강력한 행정권: 관료와 발전

관료적 발전주의란 경직된 보수 성향의 관료조직 공무원들이 경제성장을 목표로 삼으면서 발전지향적으로 이를 추진 및 주도할 수밖에 없는 모순성에서 출발한다(김광웅, 1986: 10). 관료 혹은 관료제란 첫째, 법규에 명확히 정해진 바에 따라 배분된 의무를 규칙적이고 계속적으로 처리하면서 주먹구구식의 업무 처리를 방지하고, 둘째, 명확한 계서제적 조직을 구성하고, 셋째, 직무는 문서에 근거해 구성하며, 넷째, 업무 활동은 전문적인 것으로 하며, 다섯째, 관료제는 공무에 헌신을 요구하고, 여섯째, 관료의 직무수행은 자세하고 엄밀히 규정된 일반 법규에 의해 수행되기 때문에(Weber, 1968: 956~958), 보수적이며 비인간적인 형태의 조직으로 비판받아왔다. 관료제에서 인간(관료)은 기계의 부품과 같이 일반화되며, 변화를 거부하는 속성을 지니게 된다.

그러나 발전국가 시기 한국 관료는 능동적이고 추진력 있는 집단이었다. 1960년대 이후부터 발전의 추진 기구로서 관료들은 어떤 사회세력보다 우위에 있었으며 권위와 권한을 가지고 국가의 중요한 사항들을 결정하는 데 있어서 핵심에 위치했었다(김광웅, 1986: 25). 시민사회나 중간계층을 중심으로 자발적으로 추진된 서구의 발전과는 달리, 발전의 주체인 한국의 관료 집단은 방향과 방법을 스스로 정하고, 시민

사회를 간섭하고 조종하며 발전의 수레를 끌고 나갔다(김광웅, 1986: 29). 이러한 한국의 권위적 관료는 다른 나라와는 비교할 수 없을 정도의 빠른 속도로 사회와 경제를 발전시켰으나, 그 과정과 방식에서는 합리성과는 거리가 멀 수밖에 없는 한계가 존재했다.

여기서 말하는 행정관료들은 지방자치 이전의 행정관료집단을 의미한다. 1995년 단체장의 주민직선이 이루어지기 전까지, 단체자치의 형식으로만 유지되고 강력한 중앙집권식 행정이 이루어졌다. 당시의 중앙정부(내무부)는 지방행정기관의 조직과 인사권을 독점하다시피 했고, 단체장의 임명뿐만 아니라 공무원 인사권을 가지고 있었기 때문에 주관적·강제적 통제가 가능했다고 봐야 한다(임도빈, 1997). 따라서 중앙과 지방행정관료들은 어느 정도 이익집단이나 국회의원들과의 유대를 가지고 있었다(이병철, 2006: 84). 따라서 이들 간의 유대적 네트워크 분리를 위해서는 정치적·행정적 통제가 필요했고, 이를 위해서는 형식적인 절차뿐만 아니라 근본적으로 행정 관료들이 져야 하는 책임의 명확화와 책임성 제고가 필요했다(엄석진, 2009). 특히, 5공화국부터 문민정부까지는 책임성 확보를 위한 견제와 감시의 기능성 확립을 위해 관료 개인의 도덕성과 공동체적 가치보다는 법과 제도에 근거한 외부 통제가 중점적으로 이루어졌다. 이를 통해 사회적인 가치 배분에 큰 영향력을 미치는 행정권을 강화하려는 시도가 이루어졌다.

2) 행정권의 시대적 변화: 정치-관료제에서 탈정치-관료제로의 이동 경로

(1) 정치-관료제: 제5공화국과 6공화국 시기

제5공화국까지의 대통령들의 권력 기반을 국민보다는 국가기구 내부에 의존했다(행정연구원, 2008). 비민주적인 방법으로 정국을 주도했음에도 불구하고, 전두환 정권은 표면적으로는 부정부패를 뿌리 뽑고자 다양한 제도를 도입한 바 있다. 고위공직자가 지위를 이용해 부당한

방법으로 재산을 축적하는 것을 막기 위해 공직자재산등록제도(1981년)¹⁾를 도입하거나, 정부 예산을 전년 수준에서 동결시켰으며, 공무원 봉급도 동결시켰고, 심지어 일부 고위직의 경우 감봉(1984년)하기도 했다(김충남, 2006: 370; 임도빈, 2008). 이외에도 부패 추방 노력의 일환으로 행정절차 간소화 등을 시도했는데, 이러한 의지는 국정 연설에서도 나타난다.

다음은 행정 분야에 대해서 말씀드리겠다. 첫째, 정부는 ‘일하는 정부’ 상을 구현하도록 노력할 것이다. 정부는 그간 불합리한 기능의 조정과 이에 따른 조직의 정비를 추진하여 왔지만 앞으로도 정부 기능과 조직을 중·장기적 차원에서 정밀 분석하여 책임성과 능률성에 입각한 ‘간소한 정부’ 구현에 더욱 역점을 두어 나갈 방침이다. 이와 아울러 행정이 국민 생활에 관여하는 폭을 줄이고 정부 기능의 민간위탁 및 행정 권한의 과감한 위임을 계속 추진하여 정부 역할을 효율화하고, 행정의 현실성을 높임으로써 능동적인 책임행정 체제를 더욱 굳게 다져나가도록 하겠다(1983년 1월 18일 대통령 국정연설문 중).

여기서 간소한 정부란 ‘작은 정부’를 의미한다. 작은 정부의 개념은 5공화국부터 본격적으로 도입되었으며, 조직, 인력, 예산관리 측면에서 도입되어, 거의 모든 조직의 하부조직을 수축시키는 축소개혁을 단행했다(박동서 외, 1992). 정부가 주도하는 경제개발정책을 추진하기 위해 수요에 따른 국가의 기획, 조정, 통제기구의 급증과 비대한 정부조

1) 공직자윤리법의 핵심적 제도라고 할 수 있는 공직자재산등록 및 공개는 공직자의 재산 형성의 투명성 확보를 목적으로 하는 제도이다. 공직자윤리법에 의한 재산등록 및 공개는 재산 형성 자체에 대해 직접적인 통제를 가하는 것이 아니라 재산의 현황 및 변동 상황을 파악할 수 있도록 함으로써 이해 충돌의 가능성을 확인하는 것이다. 즉, 어느 정도의 재산을 보유하고 있으며 그 재산이 공직자로서의 신분을 계속 유지할 경우 해마다 어떻게 변화하고 있는지를 확인할 수 있도록 하는 것이다(국가기록원).

직은 비판의 대상이었다. 또한 조직의 크기는 절차의 단계와 비례하는 바, 절차의 단계가 길어질수록 권력이 개입될 여지가 높아지기 때문에, 절차가 줄어든다는 것은 부패를 줄이려는 노력이기도 했다. 이러한 지향성은 6공화국의 대통령 선거 공약에도 반영되었다.

흔히 절차라 하면 크게 ‘과정의 절차’와 ‘준비 절차’로 나눌 수 있다(백완기, 2006: 191). 과정의 절차란 조직 간 혹은 조직 내부에서 이루어지는 절차를 의미한다. 결정이 되기까지의 수많은 결정권자를 거쳐야 하는 절차의 축소는 ‘과정 절차’의 축소를 의미한다. 이와 반대로, 준비 절차란 인·허가와 같은 신청에 수많은 서류를 준비하는 것을 의미한다. 이는 시민·관료 간의 관계에서 이루어지는 절차이다. 절차가 복잡하고 길어지면 그 과정에서 행정에 대한 불신과 이에 따른 부패가 생길 수 있다. 6공화국에서는 이에 추가적으로 ‘민주화’란 키워드를 가지고 6·29선언을 통해 선거에서 승리한다. 그러나 정책에 대한 분명한 비전도 없었고, 어디로 어떻게 이끌어 나가겠다는 구체적인 정책 프로그램도 존재하지 않았다(김충남, 2006: 457; 임도빈, 2008). 더불어 행정부 내에 개혁을 이끌어갈 세력도, 노력도 존재하지 않았다(안문석, 1995: 45).

(2) 탈정치·관료제: 문민정부 시기

이 시기는 과거와의 단절을 통한 투명한 공직사회와 능률성을 강조하는 신공공관리론(NPM; New Public Management)이라고 요약할 수 있다(임도빈, 2008). NPM은 행정에 민간의 경영 원리를 도입해 효율성을 높이는 것을 의미한다. 이러한 시각에서 행정부 내부의 규제개혁이 추진되었다. ‘행정 규제 및 민원사무기본법’을 제정해 민원옴부즈맨제를 신설했고, 행정 규제에 대한 사전심사제와 민원 1회 방문처리제를 확립했다. 주민등록 이동시 기존 6단계를 전입신고 1회로 간소화하는 등 행정 절차의 간소화를 추진했다. 또한 장애인 복지제도의 개선, 소비자 권익 보호, 교통사고 처리제도 개선, 행정법의 합리화와 현실화 등 생활의 질 향상을 위한 개혁을 추진하기도 했다(공보처, 1996: 48~49). 5공화

국과 6공화국의 목표가 ‘과정의 절차’를 개혁하는 것이었다면, 문민정부 시기는 시민과 관료의 관계에 영향을 미치는 ‘준비 절차’의 개혁이 집중적으로 이루어졌다. 절차는 본질상 민주주의 원리와 필연적인 관련을 가지고 있으며, 합리성과 민주성을 제고한다(임현, 2014). 따라서 절차의 개혁이란 민주성을 통한 합리성을 확보하는 것을 의미한다.

3) 절차의 민주성 통한 합리성 확보: 행정의 민주화

5공화국부터 문민정부까지의 기간은 시민사회의 민주화라는 외부적 영향력으로 국가와 사회의 관계가 격변하는 시기였다. 권위주의에서 민주주의로 이행하는 과정에서의 환경적 변화는 관료제가 행정개혁을 통해 탈정치화되어가는 과정에도 영향을 미쳤으며, 행정에도 민주성이라는 가치가 요구되었다. 행정의 민주성은 일반적으로 행정에서의 시민 참여, 행정의 공개성, 행정 과정의 민주화, 행정의 공익성, 행정수혜자에 대한 공평한 대우를 의미한다(백완기, 1984: 49). 즉, 공청회 등을 통해 주민의 의사를 반영시키는 참여, 행정 결정 정보를 모든 국민에게 공개, 권한과 위임의 분권을 통한 민주화, 다수를 위한 공익 그리고 모든 고객을 평등하게 대우하는 공평의 가치를 추구한다. 이 연구의 관심은 행정의 민주성이 무엇인지에 대한 논의보다는 행정의 민주성이라는 가치에 두고 있다. ‘택촉법’에 근거한 사업은 이러한 점에서 특별법을 통해 절차를 간소화하고 토지 수용과 이주 대책을 마련하는 등 주먹구구식 행정이 아닌 절차를 통해 합리성을 확보하고자 했다.

3. 행정의 민주화 관점에서 택지개발사업

1) 택지개발촉진법의 현황

정부가 주택공급을 확대하기 위해 시행하는 구체적인 정책으로는 ① 민간 부문의 주택 건설을 촉진하기 위해 감세 등의 간접 혜택을 주거나, ② 정부가 직접 또는 간접적인 형태로 주택을 건설하거나, ③ 기존주택의 유지·개선을 지원함으로써 공급을 늘리는 것 등이 있다(노정현 외, 1992: 456). 1980년대는 제대로 된 기존 주택과 민간 기업이 존재하지 않았기 때문에 정부가 직접 또는 간접의 건설로 양적 공급을 늘리는 정책을 필요로 했다. 이러한 정책의 일환으로 시간과 절차의 간소화를 가능하도록 ‘택촉법’이 제정되었다. 주된 목적은 도시 지역의 시급한 주택난을 해소하기 위해 주택 건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리 등을 특례로 규정하고 국민주거생활의 안정과 복지 향상에 기여를 추구했다(법률 제3315호). ‘택촉법’에 의한 택지개발사업으로서 공영개발사업이란, 토지개발에 있어 국가 또는 공공단체가 사회정책적 목적에 따라 민간의 토지를 전면적으로 매수한 다음, 이를 개발해 개인 및 민간 기업에게 분양 또는 임대하는 개발 방식을 말한다. 특히 사업의 공공성을 유지하면서 저렴한 택지를 공급하고자, 사업 시행자를 지방자치단체, 주택공사, 토지개발공사 등의 공공기관으로 한정했다(노정현 외, 1992: 567). ‘택촉법’이 제정된 이후 2017년 12월 31일까지 총 619개 지구의 656,170m²가 사업지구로 지정되었으며, 그 중 한 국토지개발공사(과거 LH공사)에서 416개 지구(67%), 지방자치단체가 200개 지구(32%), 서울주택도시공사(과거 SH공사)에서 3개 지구(1%)에 주택개발사업을 추진했다.

2) ‘택지개발촉진법’과 행정가치

(1) 공익성: 공영개발사업

행정의 공익성은 행정 결정으로 인한 혜택이 특수 지역이나 특수 계층에 국한되어서는 안 되며, 모든 사람과 모든 지역에 파급을 추구한다. ‘택촉법’이 제정되기 전까지는 주로 환지 방식²⁾을 통해 토지구획정리사업의 일환으로 택지를 소규모로 개발해왔다. 토지구획사업은 사업 지구 내의 토지 소유자가 전액 부담하기 때문에 국가나 지방단체의 재정이 빈약했던 시기에 의존해왔던 방식이다. 그러나 소규모의 파편적인 개발 과정에서 발생하는 개발 이익이 사회로 환수되지 못하고 사유화되어 토지 투기의 문제가 발생하였다(노정현 외, 1992: 606). 또한, 산업화에 따른 도시인구 증가로 택지에 대한 수요가 급증하면서 이에 대응하는 대량의 공동주택 공급이 필요해졌다. 토지의 전면 매수와 개발 이익을 공공 부문으로 흡수³⁾시키기 위해 공공 부문만으로 사업 주체를 한정지었다. 개발 계획이 승인·고시되면 바로 수용권이 부여되고, 실시 계획이 승인·고시되면 ‘도시계획법’ 등 18개 법령에 의한 인·허가 등의 절차는 처분이 있었던 것으로 간주되어, 행정 절차 등이 간소해 사업 시행이 용이했다.

(2) 민주화와 공개성: 택지개발예정지구 지정

행정 과정의 민주화란 행정 내의 운영상의 민주화로서 분권과 권한의 위임을 의미한다. 공개성은 모든 결정 내용이 비밀리에 이루어지거나 특수층에게만 개방되는 것이 아니라 모든 국민에게 공개됨으로써 정보가 동일하게 공유되는 것을 의미한다. ‘택촉법’의 장점은 예정지

2) 환지 방식이란 토지의 구획은 정리하되 토지의 소유권은 그대로 유지하는 방식을 말한다. 즉, 땅을 바꾸어 주는 방식을 의미한다(김종보, 2007).

3) 그러나 개발 이후, 주변 지역의 지가 상승에 대해서는 여전히 구획정리사업과 마찬가지로 찬가지인 결과를 초래하였다.

구로 지정 및 고시가 되는 날 토지수용권이 부과를 통해 계획의 기능이 강화되었다는 것이다. 이전에는 지구지정일-개발계획일-실시계획일이 발표되면, 실시계획일부터 토지수용이 이루어졌으나, ‘택촉법’은 지구지정일에 수용을 시작하여 개발에 대한 실시계획과 토지수용이 동시에 이루어질 수 있었다. 신도시와 같은 대규모의 택지 개발은 도시계획 기능을 바탕으로 이루어져야 했다. 이를 기반으로 하여 지가가 저렴한 녹지나 농지 등을 사전에 개발예정구역으로 미리 지정한 후 전면 매수하고 개발사업 계획시 주거지로 변경하는 절차를 통해, 대단위 토지를 저렴하게 확보해 신속한 개발을 추진하는 것이 가능해졌다. ‘택촉법’은 건설부장관에게 계획과 필요에 따라 집단적으로 개발 필요가 있는 지역을 ‘택지개발예정지구’로 지정할 수 있는 재량을 부여하고, 사업시행자는 이러한 개발사업에 필요한 토지를 수용할 수 있도록 했다. 개발계획을 승인한 때에는 이를 고시하고, 관할시장 또는 군수에게 그 내역을 송부해 일반에게 공람하도록 했다.

(3) 공평성과 시민참여: 이주 대책 별도 시행

토지소유자들은 택지개발계획과정에서 참여가 불가능했다. 택지개발예정지구로 고시가 되면, 선택의 여지가 없이 정부의 발표를 받아들여야 했다. 지구로 지정된 주민들은 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활의 근거를 상실했다. 정부는 강제로 토지를 수용하는 것에 대한 대가로 공공에 토지를 제공한 이주자들에 대하여 보상을 위해 이주대책제도⁴⁾가 마련되었다. 사업시행자는 기본적인 생활시설이 포함된 택지를 따로 조성하거나 그 지상에 주택을 건설하여 이주자들에게 이를 그 투입 비용 원가만 부담하게 해서 개별

4) 공특법(1976년) 공특법 제8조(이주대책) ① 사업시행자는 공공사업의 시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활근거를 상실하게 되는 자(이하 ‘이주자’라 한다)를 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시한다(이주대책에서 특별 공급).

로 공급해야 했다. ‘택촉법’에서는 택지개발사업의 시행자의 선택에 의해 이주정착지를 조성하는 대신 당해 개발된 지역의 택지나 주택을 공급할 수 있는 특별 공급⁵⁾이 주로 이루어져왔다. 특별 공급은 사업시행자로서도 기존 주민들을 다른 이주 지역을 조성해주어야 하는 번거로움을 줄일 수 있으며, 이주 대책 대상자들도 개발 이익을 얻을 수 있다는 점에서 유리한 제도로 시행되어왔다.

3) 정권별 택지개발촉진법의 사업

1980년부터 1997년까지 3번의 정권이 교체되는 동안 총 507개의 택지개발촉진법에 근거하여 사업지구가 지정되고 준공되었다. 2017년까지 총 600여 개의 ‘택촉법’에 근거한 택지개발사업이 이루어져왔는데, 그중 85%가 이 기간에 이루어졌다. 3번의 정권이 바뀌는 17년간 전국에 267만 호의 주택이 공급되었으며, 이를 위하여 34만km²의 토지가 개발되었다. 정권별로는 1980년부터 1988년까지 전두환 정권에서 총 143개의 지역이 ‘택촉법’에 근거하여 토지가 개발되었는데, 이중 124개를 LH공사에서 시행했다. 이 기간에는 수도권(서울, 경기, 인천)보다는 지방을 중심으로 개발이 진행되었다.

1988년부터 1993년까지 노태우 정권의 경우 이전 정권에서 8년간 진행했던 수보다 100여 개가 많은 230개의 지역이 택지개발지구로 지정되고 개발이 추진되었다. 당시 노태우 대통령은 400만 호 주택건설을 공약으로 내걸었으나, 대통령 취임 후에는 좀 더 현실적인 주택 200만 호 건설 계획으로 축소해 확정지었다. 그러나 실질적으로는 총 1,326,245호가 공급되었다. 당시의 200만 호라는 목표를 달성하기 위해서는 이를 위한 대규모 택지를 필요로 했고, 이에 따라 경기 지역에

5) 1989년 개정을 통해 공촉법에 반영되어, 사업시행자가 택지개발촉진법 등 관계 법령에 의하여 이주대책대상자에게 택지 또는 주택을 공급한 경우에는 이주대책을 수립한 것으로 간주되었다(공촉법 시행령 제5조 제5항).

〈표 1〉 ‘택지개발촉진법’ 근거 사업 현황(1980~1997)

| 기간 | 현황 | | | | 권역 | | 주시행자 | |
|---------------------|------------|---------------------------|-----------|-----------|-----|-----|------|-----|
| | 지구지정 개수 | 총면적 (천m ²) | 총호수 | 총인구 | 수도* | 지방 | LH공사 | 지자체 |
| 1980~1988 (5공화국) | 143 | 91,689 | 675,481 | 2,715,460 | 41 | 102 | 124 | 19 |
| 1988~1993 (6공화국) | 230 | 156,159 | 1,326,245 | 5,061,940 | 72 | 158 | 102 | 128 |
| 1993~1997 (문민정부) | 134 | 97,021 | 673,455 | 2,176,356 | 61 | 73 | 97 | 37 |
| 합계 | 507 | 344,869 | 2,675,181 | 9,953,756 | 174 | 333 | 323 | 184 |

자료: e-나라지표(2018).

〈표 2〉 지역별 택지개발촉진법에 근거한 사업 수(1988~1993)

| 지역 | LH 시행 | 지자체 시행 | 지역 | LH 시행 | 지자체 시행 |
|----|-------|--------|----|-------|--------|
| 강원 | 12 | 8 | 서울 | 4 | 17 |
| 경기 | 27 | 19 | 울산 | 3 | 1 |
| 경남 | 9 | 12 | 인천 | 2 | 3 |
| 경북 | 3 | 13 | 전남 | 4 | 7 |
| 광주 | 6 | 6 | 전북 | 6 | 6 |
| 대구 | 5 | 6 | 제주 | 2 | 1 |
| 대전 | 3 | 6 | 충남 | 5 | 3 |
| 부산 | 6 | 13 | 충북 | 5 | 7 |
| | | | 합계 | 102 | 128 |

자료: e-나라지표(2018).

두 개의 대규모 신도시를 건설한다. 이 시기 대표적인 지구가 경기 지역의 성남 분당과 고양 일산 신도시이다. 성남 분당은 97,580호가 공급되었으며 총 390,320명의 인구를, 고양 일산은 69,000호의 주택을 공급하고 약 27만 명의 인구를 수용하였다.

6공화국 시기에 주목할 점은 지자체가 LH공사보다 더 많은 지역에서 택지개발지구의 주 사업시행자였다는 것이다. 1988년부터 1993년

까지 약 5년간 LH는 102개의 사업을 시행한 반면, 지자체는 128개의 사업을 시행했다. 6공화국 당시에는 사업의 분포 측면에서, 한 곳에 집중되기보다는 서울부터 지방까지 17개의 지역에 전반적으로 사업의 수가 균형을 이루고 있다. 문민정부의 경우 134개의 ‘택촉법’에 근거한 지구가 지정되었고, 총 673,455호의 주택이 공급되었다. 수도권에서는 61개의 지구가, 지방에는 73개의 지구가 지정되었다.

4. 사례 연구

1) 수서 사례⁶⁾의 선정 이유

이 연구에서 과정으로서의 행정의 역할⁷⁾을 보기 위한 목적으로서 수서사건 사례를 중심으로 일어난 부패 사건을 사례로 선정한 이유는 다음과 같다. 수서지구 사례는 ‘택촉법’에 근거한 사업에서 비공식 절차가 직접적으로 드러난 가장 극단적인 부패 사례이다. 행정의 과정은 명시적인 공식적 절차를 바탕으로 무수한 행위자들 간의 상호작용들을 통해 이루어진다. 조직학에서는 비공식적 관계의 연결망을 연구하지 않고서는 공식 조직의 특징을 이해하는 것은 불가능하다고 주장한 바 있다(Blau·Scott, 1962: 7). 이러한 측면에서, 수서 사례는 청탁과 청원 등의 비공식적 루트를 통한 압력으로 공식적 절차를 조작하려 한 특정 조직 내 행위자들의 시도가 어떻게 이루어지는지를 나타내며, 이를 통하여 거시적인 관계를 파악할 수 있다. 수서 사례는 기업에서부터 청

6) 수서 사례라 명명한 이유는 1989년 3월 21일에 택지개발예정지구로 선정된 수서·우면·대치사업지구중 수서가 가장 대규모였기 때문이다.

7) 여기서 말하는 행정은 행정의 주체나 국가기관을 중심으로 이루어진 정부에 대한 전통적인 시각보다는 과정의 측면을 강조하는 거버넌스 관점에서의 행정을 의미한다.

와대, 국회 위원회, 국회의원, 청와대, 행정부 등이 서로 상호작용을 통해 이루어진 사건으로 당시의 경제, 정치 및 행정적 특성과 구조를 반영하고 있다. 특히, ‘택촉법’에 근거한 택지개발사업은 공공 부문이 주도적으로 토지의 취득, 개발, 공급, 관리를 담당하므로, 그 과정 전체가 하나의 행정 과정이라고 봐도 과언이 아니다. 이 과정에서 정부 혹은 관료는 단독으로 행정을 처리할 수 없으며, 수많은 이해관계들과 기관, 그리고 이들에 의한 다양한 요구와 압력 등에 의해 특정한 행위나 활동이 결정될 수밖에 없다(윤태범, 1999)는 점에서 상호의존적이다. 이러한 측면에서, 수서지구택지개발을 둘러싼 수서 사례는 이러한 상호의존성을 포괄적으로 보여줄 수 있다는 장점이 있다. 이를 통해 행정 과정에서의 요구와 압력이 견제되지 못하고, 행정의 역할이 제대로 작동되지 않으면 나타나는 한계를 설명할 수 있다. 물론 단점도 존재한다. 사건을 구성하는 조직, 조직의 특성과 조직 간의 관계를 통한 분석 접근은 현상을 설명할 뿐, 명확한 인과관계나 근본적인 원인과 그에 따른 처방을 제시하기 어렵다. 수서사건은 수사가 종결되기는 했으나 시간이 지난 지금까지도 명확하게 해결된 사건은 아니다. 그럼에도 불구하고, 택지개발에 따른 복잡하게 얽힌 이해관계자들을 언론을 통해 수면 위로 끌어올리고 자료로 활용이 가능한 검찰수사 기록, 신문기사와 판례들을 남긴 측면에서 이 연구에 적합한 사례라고 볼 수 있다.

2) 수서 사례의 배경

1980년부터 1997년까지 17년간 ‘택촉법’에 근거하여 준공된 지구를 통하여 수도권(서울·경기)지역에 공급된 주택은 총 1,292,781호이며, 이는 17년간 ‘택촉법’에 의해 공급된 전국 주택수(2,675,181호)의 48.3%를 차지한다. 이중 서울에 공급된 주택은 총 305,064호이다(첨부 1) 참고). 이 기간 서울 지역에서 ‘택촉법’에 근거해 이루어진 택지개발사업의 수는 총 38개이다. 면적별로는 개포 지역이 8,523km²로 가장 대규모 사업이

〈표 3〉 서울의 '택지개발촉진법' 사업 역대 면적별 순위(1980~1997)

| 지구명 | 공동시행자 | 면적(천m ²) | 지구 지정 | 준공일 | 호수 | 인구 |
|----------------|-------|----------------------|----------|----------|--------|---------|
| 서울 개포(①~③) | 서울시 | 8,523 | 81-4-11 | 88-12-31 | 31,923 | 138,149 |
| 서울 목동 | 서울시 | 4,375 | 83-6-28 | 95-3-3 | 26,635 | 119,930 |
| 서울 상계 | LH공사 | 3,308 | 85-4-10 | 91-12-31 | 39,862 | 159,450 |
| 서울 고덕 | LH공사 | 3,148 | 81-4-11 | 84-12-31 | 19,010 | 76,010 |
| 서울 중계 | LH공사 | 1,596 | 85-4-10 | 92-6-30 | 24,865 | 99,460 |
| 서울 중계 2(I, II) | LH공사 | 1,345 | 86-12-31 | 98-12-31 | 16,860 | 66,260 |
| 서울 수서 | 서울시 | 1,336 | 89-3-21 | 96-7-31 | 16,353 | 61,488 |
| 서울 신내 | 서울시 | 1,030 | 90-3-21 | 01-6-30 | 12,007 | 36,021 |
| 서울 가양 | 서울시 | 977 | 89-5-4 | 96-6-30 | 16,462 | 61,900 |

자료: e-나라지표(2018).

며 그다음은 목동, 상계 그리고 고덕지구 순이다(<표 3> 참조). 이전의 주택 공급 자체가 목표인 기존의 사업지구들과 달리, 수서지구사업은 주택이 어느 정도 공급이 이루어진 이후의 사업으로 당시 노태우 대통령의 정권 유지를 위한 서민주택보급 정책의제의 실현 방안 중 하나로 추진되었다. 이를 위해 서울시는 기존 개포지구 개발 사업에서 제외된 개포동 주변에 흩어진 남아 있는 자투리땅을 활용하고자 했으며, 당시 건설부(현 국토교통부)에 마지막 강남 개발을 위해 수서와 일원 지구 일대를 택지개발지구로 추가 지정 요청⁸⁾을 한다. 대부분이 자투리 야산이나 농경지 용도의 자연녹지였던 이 지역은 공영택지개발 경우에만 택지로의 전용이 가능했다. 그러나 서울시의 개발계획 수립 발표 이후 지구지정 고시 이전부터 이미 투기 과열 현상이 나타나기 시

8) 1988년 5월 2일 서울시는 서울 강남구 일원·수서·개포·우면·양재동 일대 73만 4천 평의 자연녹지를 택지로 개발하는 계획을 수립 중이라고 밝히며 “이달 중 택지개발 예정지구 지정 절차를 밟은 뒤 올해 안에 개발 계획 수립을 완료할 예정”이라고 발표했다. 건설부가 수서·일원지역을 택지개발 예정 지구로 지정고시(건설부 고시 123호)한 것은 1년 뒤쯤인 1989년 3월 21일이다(《시사인》, 1991년 2월 21일 자).

〈표 4〉 강남 지역 지구지정일부터 실시계획일까지의 총 소요 기간

| 지구명 | 지구지정 | 개발계획 | 실시계획 | 총 소요 기간 | 시행자 | 면적 | 공급 호수 | |
|-----------|----------|----------|----------|----------|------|-------|--------|--------|
| 서울개포(①~③) | 81-04-11 | 81-11-04 | 82-02-18 | 313일 | 지자체 | 8,523 | 31,923 | |
| 수서 지구 | 우면 | 89-3-21 | 89-12-27 | 91-8-20 | 882일 | LH | 157 | 2,327 |
| | 수서 | 89-3-21 | 89-3-21 | 90-3-9 | 353일 | 지자체 | 1,336 | 16,353 |
| | 대치 | 89-3-21 | 89-10-23 | 89-12-16 | 270일 | 지자체 | 240 | 4,200 |
| | | | | | | | 1,733 | 22,800 |

자료: e-나라지표(2018).

작함에 따라, 서울시는 토지거래허가제⁹⁾의 제도 도입을 통해 평가식 개발방식¹⁰⁾으로 토지 수용을 진행해 지가를 안정화시키고자 했다.

이에 따라 서울 우면, 수서 그리고 대치지구가 1989년 3월 21일 택지개발예정지구로 지정되었다. 결과적으로는 수서/택지/우면지구¹¹⁾를 통하여 총 1,733km²의 택지가 개발되었으며, 22,800호의 주택이 공급되었다. 개포지구의 경우 지구지정일부터 실시계획일까지 대략 313일이, 수서 지구의 경우 353일, 대치 지구의 경우 270일이 소요되었으나, 우면 지구의 경우 모든 절차가 이루어지기까지 882일이 소요되었으며, 1991년 8월 20일이 되어서야 실시계획까지의 절차가 승인되었다. 이는 공식적인 절차¹²⁾로서 일련의 행정 과정들이 마련되어 있다고 하더라도, 지역적 맥락, 토지소유자들의 특성, 시행자 및 이해관계자들

9) 토지거래허가제도는 토지의 투기적 거래와 지가의 급격한 상승이 있거나 그러한 우려가 있는 지역에 시행하며, 허가 신청된 토지에 대한 이용목적과 기타 요건의 적정성을 심사하여 토지의 가수요를 억제하고 실수요자 중심의 거래가 이루어지도록 유도함으로써 지가의 안정을 도모하는 데 그 목적이 있다(김학환, 2009).

10) 구체적으로 교환 설계 방식은 ‘평가식’과 ‘면적식’이 있다. 기존 토지가액을 기준으로 하는지 기존 토지 면적에 비례해 환지 면적을 결정할 지에 따른 구분이다.

11) “수서/우면지구에 중대형 7,000가구 건설 … 서울시”, 《한국경제》, 1989년 8월 16일 자(<http://news.hankyung.com/article/1989081601621>).

12) 현재 택지개발사업시행 절차는 다음과 같다(http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=526).

간의 관계, 정책의 대상 및 정부의 의지에 따라 택지로 개발되기까지 상이한 소요 기간이 걸린다는 것을 보여준다. 이는 각각의 사업 지구는 도시공간의 ‘아파트 단지화’라는 유사한 결과를 나타냈으나, 사업별 과정은 개별적인 특수성을 가지고 나타내는 척도 중 하나이다.

3) 수서 사건의 개요

수서·일원택지개발사업은 표면적으로는 기존의 개발 과정과 다를 것 없이 1989년 3월 21일 택지개발예정지구로 지정하고, 개발계획 및 실시계획, 그리고 토지의 수용과 보상이라는 합법적 절차를 통해 이루어진 사업이다. 그러나 수서택지개발과정에서 절차를 위한 건설부, 지자체 같은 합법적인 공식적인 참여자 외에 국회 집권당, 건설부 위원회, 민간기업, 주택조합과 같은 절차에 참여할 수 없는 비공식 행위자들이 정치적인 압력을 넣은 참여자들이 언론을 통해 공개된다.

(1) 수서 사례 이해조직의 특성과 관계

1991년 2월 ‘수서비리 사건’은 기존의 행정 절차가 지향하는 공정성, 공개성, 민주성, 공익성 그리고 참여성을 위배하고 택지개발 예정지구를 일반 주택청약 예금자들과의 형평에 맞지 않는 특정조합¹³⁾에 특별 공급한 사건이다. 한보는 주택단지로 개발될 수 없었던 수서지구 땅 3만 5천 평을 지구 지정(1989년 3월 21일) 이전인 1988년 4월부터 미리

13) 연합주택조합(서울지방국세청, 군, 경제기획원 등 공공기관이 다수 참여)은 이를 알면서도 한보의 로비력에 기대를 걸고 이 땅을 아파트 부지로 사들여 여러 차례에 걸쳐 서울시에 특별 공급을 요구하는 민원을 제기했고, 이에 대해 사업시행자인 서울시는 1989년 두 차례나 불가 회신을 보냈으며, 1990년 10월에도 당시 고건 서울시장의 ‘시민과의 대화’ 자리에서 특별 공급 불가 방침을 발표한 바 있었다. 그러나 서울시의 이러한 특별 공급 불가 태도는 반대 입장을 고수해 온 고건 시장이 박세직 시장으로 전격 교체되고 1990년 12월에 국회 건설위원회 청원심사 결과가 통보된 이후 이를 인정하는 쪽으로 바뀌었다.

〈표 5〉 수서사건 일지 요약

| 시간 | 사건 |
|----------|---|
| 1985년 5월 | 서울시, 일원수서 개발계획 발표 및 건설부 요청 |
| 1988년 2월 | 한보주택, 임원 명의로 토지 매입 개시 |
| 1988년 4월 | 서울시, 건설부에 개발예정지구 추가변경지정 요청 및 건설부의 반려 |
| 1989년 3월 | 건설부고시 제123호(1989.3.21)로 택지개발 예정지구로 지정 |
| 1990년 1월 | 개발계획 승인 |
| 1991년 1월 | 서울시, 특별 공급 발표(수서택지개발지구 토지 35,000여 평을 주택조합에 특별 공급한다는 내용) |
| 1991년 2월 | 수서지구 택지개발계획 승인, 언론 수서 의혹 발표 |
| 1991년 3월 | 서울시 수서택지 공급 백지화 공식 발표 |

자료: 윤태범(1999) 및 신문기사¹⁴⁾를 토대로 재구성.

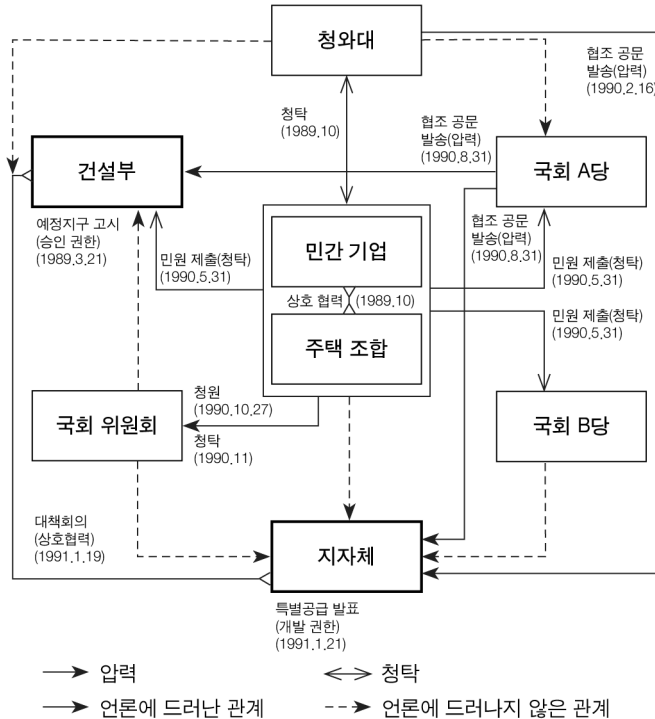
매입하여 주택조합을 통해 서울시 건축허가를 받아낸다. 이후 서울시는 강남 수서택지개발지구 토지 35,000여 평을 기존의 무주택 서민들에게 분양하려던 목적이 아닌 주택조합에 ‘특별’ 공급키로 했다고 발표한다. 이 과정에서 개발사업을 통해 부당으로 이익을 얻고자했던 청와대, 국회, 행정부와 민간 기업 등이 포함된 권력행위자들과 조직적 네트워크가 수면 위로 드러난다.

① 청와대와 대통령

택지개발은 당시의 주택공약이자 경제공약으로 대통령의 핵심 의제 중 하나였다. 정부기관 내에서 대통령은 의제설정에서 가장 높은 영향력을 행사하며, 대통령의 의제는 다른 의제보다 우선순위에 놓이게 되는 것이 일반적이었다(이병철, 2006: 81). 따라서 대통령이 제시하는 의제는 모든 사람들이 주목할 만한 정책 전반을 총괄하는 의제이며(Kingdon, 1995: 23), 정치적 생명력 유지 목적으로 국민의 관심을 유지시키기 위한 전략으로서의 정치성을 띄고 있다. 즉, 사건의 원인은 기업

14) “수서 택지분양 특혜 - 정·경·관 유착 의혹”, 《세계일보》, 1991년 2월 3일 자.

〈그림 1〉 수서지구 개발계획 승인부터 서울시 특별공급 발표까지의 기간 동안 이루어진 행위자 간 네트워크



자료: 김병섭 외(1999) 및 신문기사¹⁵⁾를 토대로 재구성

과 조합이 제공했으나, 사건이 가능하도록 하는 압력은 청와대를 중심으로 이루어졌다. 당시의 행정부는 단일의사 조직으로 대통령이 결심만 하면 행정부의 의제로 바로 환원이 될 수 있는 관계이기 때문에, 지자체(서울시)와 행정부(건설부)에 대한 압력이 가능했다.

15) “『수서사건』 수사결과 검찰발표문”, 《중앙일보》, 1991년 2월 18일 자; “특혜 분양사건 이렇게 전개됐다”, 《시사저널》, 1991년 3월 7일 자.

② 건설부

건설부는 토지 행정의 주무 부서이자 국토 계획, 토지 이용, 도시 계획 등 전반적인 행정 업무를 수행하는 조직으로, 택지개발사업에서 건설부는 사업의 승인 권한을 보유하고 있었다. 또한 건설부 장관은 개발을 위한 지역을 예정지구로 지정할 수 있는 권한과 사업시행자를 지정할 수 있는 권한 등 사업과 관련한 재량을 법의 근거를 통해 보유할 수 있었다. 이에 따라 수서 문제는 ‘택촉법’에 위배되는 내용이었기 때문에 건설부는 부정적인 입장을 취해온 것이다. 그러나 대통령에 의해 정치적으로 임명된 부처의 장과 차관들은 대통령의 압력에서 자유로울 수 없다(조석준·임도빈, 2016). 그런 이유로 건설부는 청와대와 국회 그리고 국회건설위원회의 압력을 견제할 수 없었다.

③ 지자체

건설부가 대통령의 인사권으로 인해 자유로울 수 없듯, 지방자치이전 임명직이었던 지자체 시장 또한 대통령의 압력에서 자유로울 수 없었다. 중앙과 지방 간 관계에서도 중앙정부가 지방자치단체에 대해 계서적으로 우월한 지위에 있기 때문에(조석준·임도빈, 2016), 건설부와 지자체는 사실상 하나의 관료 조직으로 봐도 무방¹⁶⁾하다. 지자체(서울시)는 개발에 대한 직접적인 권한은 있었지만, 당시 택지 공급에 대한 승인권은 건설부에 있었기 때문에(윤태범, 1999), 건설부에 의존적일 수밖에 없었다. 서울시는 초기 건설부와 같이 법에 위반되는 내용에 대

16) 택지개발촉진법 법률 제3315호, 제3조(예정지구의 지정): 건설부장관이 제1항의 규정에 의해 예정지구를 지정(지정할 예정지구를 변경하는 경우도 포함한다. 이하 같다)하고자 하는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고, 당해 지방자치단체의 장의 의견을 들은 후 ‘주택건설촉진법’ 제4조의 규정에 의한 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 예정지구의 해제와 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다. 건설부장관은 제1항의 경우 필요하다고 인정하는 때에는 시장(서울특별시장 및 부산시장을 포함한다. 이하 같다)·군수 또는 제7조의 규정에 의한 택지개발사업의 시행자에게 토지의 조사를 명할 수 있다.

하여 수서 사건의 부정적인 입장을 유지한다. 부정적인 입장을 고수하던 당시 고건 서울시장은 1990년 12월 26일 해임되고 청와대는 군인 출신 박세직 시장을 임명한다.

④ 민간기업

민간기업은 이익 집단으로 이들의 활동은 긍정적일 수도 부정적일 수도 있다. 그러나 이미 결정된 의제에 자신들이 선호하는 의제를 억지로 끼워 넣으려는 무리수를 범함으로써 부정적인 기여를 한다(이병철, 2006: 84). 기업은 이익의 극대화를 추구하는 집단이다. 수서 사건의 중심이었던 한보는 국회, 건설부 그리고 청와대에는 로비를 통해 직접 압력, 주택조합과의 협력을 통하여 서울시와 국회위원회에게 특별 공급을 요구하는 민원 제기 방식으로 우회적 압력을 가했다.

⑤ 주택조합

한보는 자신들이 구매했던 수서 지역의 땅을 주택조합에게 넘기고 연합구조를 형성한다. 이를 통해 주택조합은 기업의 이익을 추구했으나 사실상 민간의 형태로 활동했다. 직장 단위로 결성된 주택조합은 경제기획원, 농림수산부, 한국산업은행, 농협 등 26개의 기업조합으로 이루어져 있으며, 택지 공급을 받을 수 없는 자격조합원들은 특별 공급 형태로 이익을 챙기고자 했다. 주택조합은 국회, 청와대와 지자체에 지속적으로 민원과 진정서를 통해 압력을 가했다.

⑥ 국회 건설 위원회

위원회제도는 (국회) 본회의에 앞서 특정한 범주의 정책 사안들을 전문적인 소수의원들로 하여금 사전에 신중하게 검토할 수 있는 시간을 주는 제도로서, 위원회제도의 핵심인 위원회는 행정부처별로 분류·설치되어, 의회의 정책 결정과 행정의 감시 기능을 실질적으로 수행하는 의회 내부의 상설기관이다(박천오, 1998). 당시의 국회 상임위원회위원

정수에 관한 규칙(시행 1990.6.29)에 따르면 건설위원회는 총 22명으로 구성되어 있다. 그러나 위원회의 배정권은 사실상 정당이 장악하고 있기 때문에, 정당소속의원들의 정치 집단이며 소속 정당의 당론에 따라 움직이는 양상을 보인다(박찬욱, 1995). 특히, 건설·교통 분야는 각종 경제적 이익과 관련된 사안들과 관련이 있고, 선거구에 대한 지역사업이나 민원 봉사와 직접적 연관성이 있는 의원들이 선호하는 위원회(박천오, 1998)이기 때문에 정치력이 높은 집단이다. 국회의원은 국민의 요구에 따른 민원을 처리한다는 명목하에 행정부의 감시기능이라는 본래의 역할을 상실하고 건설부와 지자체(서울시)에 압력을 가하였다. 이와 동시에 이익 집단인 이해관계자들과는 금품을 통한 유착된 관계를 유지해왔다.

(2) 요약

이 분석에서는 청와대, 국회 집권당, 위원회, 행정부, 지자체, 민간 기업, 그리고 주택조합까지 총 7개의 행위자 조직의 특성과 관계를 통해 행정의 역할을 보고자했다. ‘택촉법’에 명시된 공식적 절차에 포함되어야 하는 행위자는 행정부와 지자체임에도 불구하고, 청와대, 국회 집권당, 위원회, 민간 기업 그리고 주택조합과 같은 조직들이 공식적 절차에 행위자로 개입되었다. 행정의 역할을 담당하는 조직인 건설부와 지자체(서울시)는 수서 특혜 공급에 대한 직접적인 결정권을 지니고 있었다. 건설부는 승인 권한을, 서울시는 개발 권한을 지니고 있다. 위의 행위자들 간의 관계를 통해 모든 압력이 집행권이 있는 지자체와 건설부로 집중되고 있음을 알 수 있었다. 또한 주택조합의 민원 제기로 시작된 특별 공급 허가는 지자체 내부의 반대에도 불구하고 1991년 1월 승인 발표가 되었다. 결론적으로는 특별 공급의 허가가 이루어졌으나, 지자체와 건설부의 부정적인 입장으로 허가까지의 시간이 3년이나 지체되었다는 점은, 택지개발 과정에서 행정이 개발 과정의 속도에 어느 정도 영향을 미치고 있음을 발견할 수 있었다.

5. 결론

한국 정부는 개발 연대에 강력한 추진력이 있었다. 많은 개발도상국들이 충분한 자원이 있음에도 불구하고 정책 추진력이 없어서 국민생활에 변화를 일으키지 못하는 무기력 상태에 있는 것에 비해, 우리나라는 그 반대의 경우이다. 기획력과 추진력을 통해 이루어진 공급 과정에서 행정의 역할은 여러 연구에서 언급되어 왔으나, 이를 유능한 관료제 혹은 행정권이 강했다는 정도로 해석하는 데 그쳤다. ‘택촉법’을 통해 신속히 주택 문제를 해결하는 과정에서 축진의 절차를 담당했던 공공 부문 조직들에 대한 관심도 상대적으로 적었다.

이러한 문제의식을 바탕으로, 이 연구는 대표적인 개발 연대 시기 정부 주도 공간 개발과 주택보급정책인 ‘택촉법’에 근거한 사업들에 대하여 통계청에서 제공한 실증적인 자료를 바탕으로 객관적 특성과 현황 파악을 시도했다. 1980년부터 2017년까지 총 37년간 ‘택촉법’에 근거한 택지개발사업지구가 전국에 619개 지정되었으며, 이중 507개가 1980년부터 1997년까지 정권이 3번 교체되는 동안 이루어졌음을 알 수 있었다. 이를 사업시행자별, 시기별, 지역별, 지구지정일부터 실시계획일까지의 소요 시간별로 나누어 살펴본 결과, 정치적 맥락, 지역적 맥락, 공공가치와 행정개혁, 관료의 질 등에 따라 모든 사업은 나름대로의 절차적 특수성을 가지고 있음을 알 수 있었다(추가적으로는 서울시 중심으로 정리한 <부표 1> 참고).

민주성, 공익성과 형평성이 행정절차 과정에서 여전히 미흡했던 시대적 배경이 직접적으로 나타난 수서지구 사례를 통해서, 공식적인 절차가 비공식적인 행위자들로 인해 합리성이 지켜지지 못할 경우의 극단적인 결과를 보여줌으로써 국토개발과정에서 민주주의의적 가치가 가장 필수적인 요소임을 다시 한번 확인할 수 있었다. 이는 객관적 자료만으로는 파악할 수 없는 ‘택촉법’에 근거한 사업의 절차적 가치를 보여주었다. 이러한 관점에서, ‘택촉법’에 근거한 사업들은 민주적

가치를 확립하기 위한 반복적인 행정 과정이 이루어진 실험장이었다. 즉, 행정 과정의 속도, 행정의 역할, 행정조직의 민주화, 합법적 절차와 공공가치가 공간의 개발과 상관관계가 있음을 시사한다. 추가적으로는, 청와대조직, 국회조직(국회위원회, 국회당) 그리고 행정부(지자체, 건설부) 조직들은 다양한 이해관계자들과 정치적 압력에 노출되어 있으며, 소개한 사례에서 지자체의 공무원들이 보인 태도는 법에 의한 정치적 권력을 견제하려는 것이었다는 사실도 살펴볼 수 있었다.

최근 도시경쟁력을 증진하기 위한 지역 사업 혹은 도시재생사업에서 정부와 행정의 역할이 무엇인지에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 이 연구는 이러한 논의의 출발점으로 민주화가 지방자치가 이루어지기 이전을 중심으로 공간정책의 환경적 맥락과 함께 되짚어 보았다. 이 연구는 도시공간의 사업 개발 과정을 행정 절차의 가치에서 살펴보고, 법에 의한 절차의 신속성과 축진이 공간에 미치는 과정에 대한 연구를 보고자했다는 점에서 의의가 있다. 좀 더 심도 있는 논의를 위한 실제 이해당사자의 인터뷰, 지방자치 이전과 이후의 비교, 준행정기관으로서 사업시행자들의 역할, 민주화 영향력 등에 대한 관련 실증 연구들은 차후 과제로 남긴다.

원고접수일: 2018년 7월 31일

1차 심사완료일: 2018년 9월 2일

1차 수정완료일: 2018년 11월 6일

2차 심사완료일: 2018년 12월 9일

게재확정일: 2018년 12월 12일

최종원고접수일: 2018년 12월 17일

❖ Abstract

The Role of Public Administration in State-Driven Land Development
Projects: Acceleration Policy and Administrative Procedure

Choi, Hyemin (Hemin)

The purpose of this study is to reinvestigate the mechanism of urban development during Korea's rapid economic growth era. Since 'Acceleration of Land Development Law' was formulated in 1981, strong government-led development allowed supplying large quantity of housing until 1990s. However, existing research has mainly focused on the evaluation and quality of policy outcome and did not attempt to understand internal mechanism of accelerated development. In order to fill this research gap, this study examines formal process of 'Acceleration of Land Development Law' from administrative procedure perspective using project data from 1980 to 1997 and empirically described development law by region, area, presidency cycle and project type. Additionally, 'Suseo-area housing land development' was chosen as a case study to explain informal side of development mechanism. Combined findings show that speed of administrative process, the role of administration, democratization of administrative organization, legal process and public value are closely related to the development of urban space.

Keywords: Acceleration of Land Development Law, administrative procedure,
government-led urban development

참고문헌

- 공보처. 1996. 『신한국년 개혁백서』. 서울: 공보처 정부간행물.
- 국도교통통계누리. http://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=2731&board_cd=INDX_001(검색일: 2018.12.12).
- 김광웅. 1986. 『관료와발전』. 평민사.
- 김병섭. 1999. 「부패통제 방법의 변천과 방향」. Paper presented at the 한국행정학회 Conference 자료.
- 김종보. 2007. 「택지개발사업과 환매권의 헌법문제」. 《행정법연구》, 17, 285~311쪽.
- 김충남. 2006. 『대통령과 국가경영: 이승만에서 김대중까지』. 서울대학교 출판부.
- 김학환. 2009. 「토지거래허가와 토지거래계약의 효력에 관한 연구」. 《부동산학보》, 39, 356~379쪽
- 노정현·박우서·박경원. 1992. 『지방자치시대의 도시행정』.
- 박경원. 『共編』. 서울: 나남.
- 박동서·최병선·이달곤·권해수. 1992. 「작은 정부의 개념 논의」. 《한국행정학보》, 26(1), 39~55쪽.
- 박찬욱. 1995. 「한국 의회정치 의 회고와 전망: 한국 의회정치 의 특성」. 《의정연구》, 1, 14~39쪽.
- 박천오. 1998. 「국회의원의 상임위원회 선호성향과 동기」. 《한국정책학회보》, 7(1), 293~315쪽.
- 박 필. 2008. 「택지개발촉진법에 의한 택지개발사업 시행자의 역할분배에 관한 연구」. 《부동산학보》, 32, 288~295쪽.
- 백완기. 1984. 『行政學』. 서울: 博英社.
- _____. 2006. 『행정학』. 박영사.
- 변창흠. 2006. 「지속가능성 기준으로 본 대규모 국책개발사업의 평가」. 《공간과사회》, 26, 120~153쪽.
- 안문석. 1995. 「문민정부의 행정개혁」. 한국정책학회 기타자료, 1995(3), 180~212쪽.
- 엄석진. 2009. 「행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁」. 《한국행정학보》, 43(4), 19~45쪽.
- 유기현·서순탁. 2014. 「역사적 제도주의 관점에서 본 토지구획정리사업의 변천과정 에 관한 연구」. 《공간과사회》, 48, 178~219쪽.
- 유성용. 2005. 「공영 택지개발사업에서의 주민참여에 관한 고찰」. 《국토연구》, 125~144쪽.
- 윤태범. 1999. 『부패와 개혁: 체제적 접근』. 한국행정학회 학술발표논문집, 515~535쪽.
- e-나라지표. 2018. 「택지개발사업지구 현황 리스트」. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2731(검색일: 2018.12.12)

- 이병철. 2006. 『행정기획의 역사와 이론』. 울산: UUP.
- 임도빈. 1997. 『지방자치단체의 조직자율권에 관한 비판적 고찰』. 《한국행정학보》, 31(3), 57~71쪽.
- _____. 2008. 『역대 대통령 국정철학의 변화: 한국행정 60년의 회고와 과제』.
- 임현. 2014. 『정책과 법의 관계에 대한 모색』. 《공법학연구》, 15(2), 85~102쪽.
- 조석준·임도빈. 2016. 『한국행정조직론』(제2전정판). 파주: 法文社.
- 택지개발촉진법. 법률 제15682호.
- Kingdon, J. W. 1995. *Agenda setting. Public policy: The essential readings*, pp. 105~113.
- Scott. W. R. and P. Blau. 1962. *Formal Organizations*. San Francisco: Chandler.
- Weber, M. 1968. *On charisma and institution building*. University of Chicago Press.

(부표 1) 서울 지역 '택지개발촉진법'에 근거한 사업 현황(1980~1997)

| 지구명 | 공동 시행사 | 지구지정 ① | 개발 계획 | 실시계획 ② | 준공일 | 소요일 ② - ① | 면적 (천㎡) | 호수 | 인구 | 주시행사 |
|--------------------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|--------------|------------|--------|---------|------|
| 서울 월계3 | 서울시 | 86-7-29 | 91-4-27 | 91-8-24 | 97-3-29 | 1,852 | 203 | 3,744 | 14,077 | 지자체 |
| 서울 중계 2 (I, II) | LH공사 | 86-12-31 | 89-7-29 | 89-9-26 | 98-12-31 | 1,000 | 1,345 | 16,860 | 66,260 | LH공사 |
| 서울 창동 | LH공사 | 86-7-29 | 88-2-6 | 88-8-19 | 92-11-30 | 752 | 497 | 6,500 | 26,000 | LH공사 |
| 서울 번동 | LH공사 | 86-7-29 | 88-2-6 | 88-12-30 | 93-12-31 | 885 | 360 | 6,511 | 26,044 | LH공사 |
| 서울 신대 | 서울시 | 90-3-21 | 91-9-3 | 91-12-30 | 01-6-30 | 649 | 1,030 | 12,007 | 36,021 | 지자체 |
| 서울 도봉 | 서울시 | 97-2-27 | 98-8-5 | 99-6-9 | 04-3-31 | 832 | 59 | 584 | 1,676 | 지자체 |
| 서울 상암 | 서울시 | 97-2-27 | 98-6-11 | 00-9-21 | 18-12-31 | 1,302 | 1,690 | 5,594 | 15,664 | 지자체 |
| 서울 등촌 | LH공사 | 90-7-26 | 91-10-28 | 91-12-24 | 95-12-31 | 516 | 762 | 12,309 | 45,544 | LH공사 |
| 서울 공릉2 | 서울시 | 91-12-10 | 92-12-28 | 95-12-30 | 03-5-31 | 1,481 | 380 | 5,365 | 16,148 | 지자체 |
| 서울 상계2 | 서울시 | 91-12-10 | 92-12-28 | 94-11-10 | 01-6-30 | 1,066 | 283 | 4,607 | 17,322 | 지자체 |
| 서울 거여 | 서울시 | 91-12-10 | 92-12-28 | 93-9-6 | 98-6-30 | 636 | 184 | 4,008 | 12,064 | 지자체 |
| 서울 월계5 | 서울시 | 91-12-10 | 92-12-28 | 93-9-23 | 99-12-30 | 653 | 136 | 2,475 | 7,510 | 지자체 |
| 서울 상계3 | 서울시 | 91-12-10 | 92-12-28 | 95-12-30 | 03-6-30 | 1,481 | 54 | 1,053 | 3,159 | 지자체 |
| 서울 월계6 | 서울시 | 91-12-10 | 92-12-28 | 93-9-24 | 00-6-30 | 654 | 37 | 981 | 2,953 | 지자체 |
| 서울 봉천 | 서울시 | 91-12-10 | 92-12-28 | 96-12-30 | 01-8-31 | 1,847 | 25 | 564 | 1,658 | 지자체 |
| 서울 창동2 | 서울시 | 91-12-10 | 92-12-28 | 93-9-11 | 00-9-29 | 641 | 22 | 609 | 2,290 | 지자체 |
| 서울 가양 | 서울시 | 89-5-4 | 90-5-22 | 90-8-27 | 96-6-30 | 480 | 977 | 16,462 | 61,900 | 지자체 |
| 서울 중계 | LH공사 | 85-4-10 | 86-4-1 | 86-8-16 | 92-6-30 | 493 | 1,596 | 24,865 | 99,460 | LH공사 |
| 서울 신정2 | 서울시 | 96-4-24 | 97-3-18 | 97-10-23 | 03-3-31 | 547 | 139 | 1,800 | 5,166 | 지자체 |
| 서울 신정 | 서울시 | 96-4-24 | 97-3-18 | 97-10-23 | 02-12-31 | 547 | 120 | 1,302 | 3,737 | 지자체 |
| 서울 신립 | LH공사 | 90-7-26 | 91-6-10 | 91-10-4 | 96-12-31 | 435 | 27 | 960 | 3,796 | LH공사 |
| 서울 수서 | 서울시 | 89-3-21 | 90-1-23 | 90-3-9 | 96-7-31 | 353 | 1,336 | 16,353 | 61,488 | 지자체 |
| 서울 방화 | 서울시 | 90-3-21 | 90-12-29 | 91-7-12 | 98-10-9 | 478 | 640 | 8,101 | 30,460 | 지자체 |
| 서울 우면 | LH공사 | 89-3-21 | 89-12-27 | 91-8-20 | 96-12-30 | 882 | 157 | 2,327 | 9,308 | LH공사 |
| 서울 상계 | LH공사 | 85-4-10 | 85-11-30 | 86-3-24 | 91-12-31 | 348 | 3,308 | 39,862 | 159,450 | LH공사 |
| 서울 대치 | 서울시 | 89-3-21 | 89-10-23 | 89-12-16 | 96-6-20 | 270 | 240 | 4,200 | 16,800 | 지자체 |
| 서울 개포 (①-③) | 서울시 | 81-4-11 | 81-11-4 | 82-2-18 | 88-12-31 | 313 | 8,523 | 31,923 | 138,149 | 지자체 |
| 서울 고덕 | LH공사 | 81-4-11 | 81-10-24 | 82-4-29 | 84-12-31 | 383 | 3,148 | 19,010 | 76,010 | LH공사 |
| 서울 문정 | LH공사 | 85-10-19 | 86-4-24 | 86-9-16 | 88-11-30 | 332 | 423 | 4,494 | 17,976 | LH공사 |
| 서울 공릉 | 서울시 | 90-9-29 | 91-3-27 | 91-8-29 | 01-6-21 | 334 | 175 | 3,420 | 12,860 | 지자체 |
| 서울 월계1 | 서울시 | 82-2-25 | 82-8-5 | 82-8-5 | 83-12-31 | 161 | 75 | 800 | 3,500 | 지자체 |
| 서울 월계2 | 서울시 | 84-4-11 | 84-8-27 | 84-11-21 | 87-8-31 | 224 | 246 | 4,840 | 23,000 | 지자체 |
| 서울 성산 | 서울시 | 84-4-11 | 84-8-27 | 84-11-21 | 86-12-31 | 224 | 189 | 3,710 | 18,500 | 지자체 |

| 지구명 | 공동 시행자 | 지구지정 ① | 개발 계획 | 실시계획 ② | 준공일 | 소요일 ②-① | 면적 (천m ²) | 호수 | 인구 | 주시행자 |
|--------|-----------|-----------|----------|-----------|----------|------------|--------------------------|--------|---------|------|
| 서울 목동 | 서울시 | 83-6-28 | 83-11-1 | 84-1-7 | 95-3-3 | 193 | 4,375 | 26,635 | 119,930 | 지자체 |
| 서울 월계4 | LH공사 | 89-12-29 | 90-4-30 | 91-8-27 | 94-6-30 | 606 | 150 | 4,150 | 16,600 | LH공사 |
| 서울 방화2 | 서울시 | 90-9-29 | 91-1-18 | 91-10-8 | 96-6-30 | 374 | 89 | 2,010 | 8,046 | 지자체 |
| 서울 신탄리 | 서울시 | 92-12-23 | 92-12-28 | 94-11-5 | 00-6-30 | 682 | 180 | 3,444 | 10,366 | 지자체 |
| 서울 화곡 | 서울시 | 92-12-23 | 92-12-28 | 94-12-29 | 99-12-30 | 736 | 29 | 625 | 1,882 | 지자체 |

자료: e-나라지표(2018) 재구성.