

신제도주의 관점에서 본 택지개발 제도변화 분석 : 공영택지개발 도입시기를 중심으로*

An Analysis of the Institutional Change of the Land Development from the Viewpoint of New Institutionalism : Focused on the Introduction Period of Public Land Development

유기현 Ryu Kihyun**, 서순탁 Suh Soontak***

Abstract

This study aims to analyze institutional change for land development from the perspective of New Institutionalism. In other words, it analyzes the mechanism starting 1980, which sustained existing institutions by then and brought about new institutional change thereafter. For the purpose, this study analyzes institutional contexts that sustained and changed systems of each regime by using institutional change processes and theoretical approaches, which are recent major issues of new institutionalism, and investigated if each regime maintained existing pattern or sought for new pattern. As a result, it was analyzed that according to different institutional contexts that are composed of environmental and behavioral variables at the time of each regime, different result was induced, that is maintaining existing pattern or seeking for a new pattern. Through the results, it was found that the core factors of institutional continuity and institutional change are environmental variable and behavioral variable, in terms of an institutional structure. These two variables bring about institutional change through operation and choice of two variables and interactions between the variables. Therefore, institution of the future will be restricted by environmental variables, which corresponds to the plan to abolish Housing Site Development Promotion Act in 2014. Land development system in the future as well will seek for institutional change in the mechanism of current institutional context.

Keywords: New Institutionalism, Land Development, Institutional Change, Institutional Context

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2014년 9월 1일 택지개발정책에 있어 역사적인 사건이 일어났다. ‘규제합리화를 통한 주택시장 활력회복 및 서민주거안정 강화방안’을 발표하는 관계부처 합

동보도에 「택지개발촉진법」(이하 ‘택촉법’)을 폐지한다는 내용이 포함되어 있기 때문이다. 1980년 제정 이후 34년 만에 폐지의 수순을 밟게 된 것이다. 더불어 2017년까지 한시적으로 한국토지주택공사의 대규모 공공택지 지정을 중단한다는 내용도 포함하고 있었다.

「택촉법」은 주택을 대규모로 공급할 목적으로 도

* 본 논문은 유기현(2015)의 박사학위 논문 ‘신제도주의 관점에서 본 택지개발 제도변화에 관한 연구’의 일부 내용을 수정·요약하여 작성한 것임.

** 서울시립대학교 도시행정학과 박사(제1저자) | Ph.D., Dept. of Urban Administration, Univ. of Seoul | Primary Author | stock625@naver.com

*** 서울시립대학교 도시행정학과 교수(교신저자) | Prof., Dept. of Urban Administration, Univ. of Seoul | Corresponding Author | stsuh@uos.ac.kr

입되었다. 이 법을 폐지한다는 것은 정부가 더 이상 대규모 택지를 공급하지 않겠다는 신호이며, 정부의 공급정책에 대한 패러다임의 전환으로 향후 택지공급을 제한하겠다는 것을 의미한다.

「택촉법」이 제정되고 폐지된 것은 제도적 맥락이 반영된 결과다. 즉 제정 당시에는 도시지역의 시급한 주택난을 조속히 해소하기 위해 대규모 주택공급에 필요한 환경적 변수를 감안한 조치였고, 폐지 시점에서는 대규모 택지 및 주택공급의 필요성 감소에 대한 대응적 조치였다. 분명한 것은, 제도는 항상 지속되거나 변화된다는 점이다. 그 제도가 지속되고 변화되는 데에는 제도적 맥락(환경 및 행위변수)이 존재한다. 제도가 지속될 때는 지속될 만한 맥락이 존재하고 또한 제도가 변화될 때는 제도가 변화될 만한 맥락이 존재한다는 것이다. 즉 제도적 맥락을 구성하는 환경변수와 행위변수는 상호작용을 통해 제도를 지속시키거나 변화시키며, 환경 변화는 내부에서의 행위변수가 변화를 수용하도록 지속적으로 자극하고 이에 반응하는 구조를 가진다.

이러한 제도변화에 대한 신제도주의의 관점은 일반적으로 두 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째 관점은 점진적이며 지속적인 변화, 즉 안정적이면서도 지속적으로 제도가 변한다는 신제도주의 선구자인 North의 주장이다. 두 번째는 안정적으로 유지되던 제도가 전쟁이나 공황 등과 같은 외생적인(exogenous) 사건에 의해 촉발된 '결정적 전환점(critical junctures)'에 이르러서야 기존의 경로에서 벗어나 급진적이며 단절적으로 변화한다는 Krasner의 단절된 균형(punctuated equilibrium)이론의 관점이다. 이처럼 이분법적인 제도변화 관점이 신제도주의 연구의 주류를 이루어왔다.

그러나 최근 신제도주의에서는 점진적이면서도

단절적인 제도변화에 대한 관심이 증대되고 있으며, 그 중심에는 Streeck and Thelen(2005)이 있다. 이 관점은 기존의 점진적-지속적 변화와 급진적-단절적 변화의 혼합된 개념으로 점진적-단절적 변화를 주장하고 있다. 즉 제도변화는 사소한 조정이 축적되어 임계점에 이르러 발생한다는 것이다. 이 주장에 따르면, 1980년에 택지개발방식이 환지방식에서 매수방식으로 전환된 것은 그 이전부터 작은 변화들이 점차 축적되어 오다가 어느 특정 시점에 단절적 변화를 나타낸다는 것을 의미한다. 또한 점진적 제도변화의 개념에는 내부적 변화요인까지 포함하고 있는데, 이는 제도변화에 대한 설명에 있어 외부적 요인뿐만 아니라 내부적 요인까지도 고려하여야 한다는 것이다. 더불어 이러한 내부적인 요인을 고려하기 위해서는 제도적 맥락의 분석이 선행되어야 한다는 관점이다.

결국 토지구획정리사업이 제도변화를 거쳐 공영개발사업으로 변화하게 된 것은 기존 제도가 개발이익 사유화, 소규모 공급, 주변지역 지가상승 등의 직접적인 문제점뿐만 아니라 문제를 유발시킨 환경적 변수가 존재하며, 이러한 환경적 변수에 대응하는 행위변수의 선택이 있었기 때문이다. 이런 관점에서 보면, 일제강점기부터 박정희 정부까지 토지구획정리사업이 주류를 이루다가 1980년 전두환 정부시기에 이르러 당시 환경변수들의 자극으로 인해 제도변화를 수용하게 된 것이다.¹⁾ 이렇듯 신제도주의의 관점은 택지개발 제도변화의 과정을 설명함에 있어 당시의 변화를 발생케 한 변수들의 상호작용을 분석하는데 유용한 분석틀로 판단된다.

본 논문의 목적은 신제도주의 관점에서 택지개발 제도변화를 분석하는 것이다. 다시 말해, 1980년 제도변화 시점을 기준으로 그 이전까지 기존 제도를 지

1) 「토지구획정리사업법」은 폐지되었으나 사업방식은 1980년대로 들어서면서 전면매수방식으로 주요 수단이 전환되었을 뿐이며 환지방식은 여전히 「도시개발법」에 남아 있음.

속하게 하고, 특정 시점에 기존 제도가 새로운 제도로의 변화를 발생케 한 제도적 맥락, 즉 환경변수와 행위변수에 대한 메커니즘을 분석하는 데 목적이 있다.

2. 연구범위 및 방법

본 논문의 시간적 범위는 택지개발정책의 제도변화 변수를 분석하기 위해 제도변화 시점인 1980년 전두환 정부의 등장을 기준으로 한다. 사업방식에 있어서 1980년 이전까지는 토지구획정리사업이 주된 사업 방식이었으며, 그 이후에는 「택촉법」에 의한 공영개발사업이 주류를 이루었다(〈표 1〉 참조).

내용적 범위 설정에서는 국토해양부(2010)가 분류하였던 정책영역별 토지정책 분류 기준(〈표 2〉)을 활용하며, 분류의 가장 하위 단위인 택지개발 제도로 이를 한정한다. 즉 택지개발은 소유, 이용, 개발, 관리로 구분되는 대분류 중 개발 부문에 포함되고, 신개발과 재개발로 구분되는 중분류 중 신개발에 포함되며, 소분류에서는 각종 토지개발에 속한다.²⁾ 본 논문은 문헌연구를 중심으로 이루어지며, 문헌연구의 한계를 보완하기 위해 전문가 심층인터뷰(in-depth interview)를 진행한다. 우선 문헌연구에서는 국내외 학술지와 서적, 그리고 정부 및 연구기관에서 발간한 자료를 통한 2차 문헌 중심으로 이루어진다. 하지만 역사적 맥락을 분석함에 있어 문헌연구로는 한계가 있으므로 당시 신문기사 내용과 국회속기록 등을 활용하여 보다 구체적이고 정확한 제도 과정을 파악할 수 있도록 한다.

둘째, 전문가 심층인터뷰는 문헌연구의 한계를 보완하기 위한 것으로, 당시 토지정책에 관여하였던 도시행정 전문가, 즉 택지개발정책에 직·간접적으로 업무를 수행하였던 일선 공무원과 당시에 이에 관련

표 1_ 택지개발정책의 시간적 연구 범위

제도변화	제도변화 이전	제도변화 시점
사업방식	토지구획정리사업	공영개발사업
적용방식	환지방식	전면매수방식

표 2_ 토지정책의 영역별 분류

대분류	중분류	소분류	제도
개발	신개발	각종 토지개발	택지개발

자료: 국토해양부, 2010.

하였던 전문가를 대상으로 실시한다. 이를 통해 제도적 맥락에 대한 본 논문의 분석 흐름에 정확성을 기하고 객관적 분석을 제고하는 데 활용하고자 한다.

II. 이론적 고찰 및 분석틀

1. 이론적 고찰

1) 제도변화에 대한 관점

제도변화에 있어 이론과 현실은 커다란 괴리가 있어 왔다. 이론에서 제도주의는 미리 정해진 궤적(trajjectory)을 따라 안정된 경로로서 관성(inertia), 지속성(persistence), 개념화된 제도적 변화를 강조해왔다. 그러나 현실에서는 민주주의의 발전, 공산주의의 몰락, 많은 국가에서 시장개혁의 채택 등 중대한 전환의 파장(wave)과 궤적의 놀라운 변화를 동시에 경험했다. 이런 이유로 제도주의자의 제도변화 접근법에 대한 재고의 필요성을 제기한 학자도 있다(Weyland 2008, 281).

신제도주의의 관심사는 크게 두 가지다. 하나는 제도가 개인의 행위나 정책에 어떤 영향을 미치는가에 관한 것이고, 다른 하나는 이러한 제도가 어떻게

2) 한편, 토지정책 분류는 정책영역별 이외에 정책목표와 범위, 수단, 경기 민감성으로 분류하기도 함(국토해양부 2010).

형성되고 지속되며 또 변화하는가다. 최근까지 신제도주의의 관심은 주로 전자, 즉 제도의 영향력에 집중되어 있었을 뿐 제도변화 그 자체에는 별로 관심을 두지 않았다. 또한 제도의 변화에 관심을 두었다 하더라도 이는 주로 제도의 형성, 확산, 지속에 관련되었을 뿐이었다. 그러나 최근 들어 신제도주의 내에서 가장 중요한 주제로 등장한 것이 바로 '제도변화'에 대한 논의다(하연섭 2011, 137).

2) 제도변화 이론의 주요 쟁점

현실적으로 대부분의 제도변화는 급격하거나 혁명적이지 않고 완만하고 점진적인 특징이 있다. 제도변화와 관련된 두 가지 쟁점 역시 변화의 과정과 원인에 관련된 것이다(하연섭 2011, 161-162). 첫째, 변화가 과연 근본적이며 급격하게 이루어지는가 아니면 점진적이며 완만하게 이루어지는가와 관련된 논쟁이다. 단절된 균형이론에 의하면 변화는 급격하게 이루어질 수밖에 없다. 그런데 최근에 와서는 제도변화가 점진적이고 완만하게 이루어진다는 주장이 보다 설득력을 얻고 있다. 둘째, 제도변화가 완만하고 점진적으로 이루어진다면, 제도변화의 원인을 외부에서 찾을 것이 아니라 내부에서 찾아야 한다는 주장이다.

이러한 두 가지 이유로 제도변화에 관한 신제도주의의 최근 경향은 점진적이고 완만한 제도변화의 내부적 원인을 밝혀내는 데 집중하는 경향이 있다.

(1) 점진적 제도변화

Streeck and Thelen(2005)은 제도변화를 점진적 또는 급격히 변화할 수 있는 변화의 과정(process of change)과 연속성 또는 불연속성에 이르는 변화의 결과(results of change)로 구분한다(〈표 3〉 참조). 기존의 점진적·연속성으로 나타난 제도유형인 적응을 통한 재생산이나, 급격한·불연속성으로 나타난 제도유형인 붕괴와 대체에서 최근에는 점진적·불연속성의 제도유형으로 전환되고 있음을 주장한다.

점진적·연속적 제도변화 과정인 I유형은 적응적 재생산(reproduction by adaption)을 통한 제도적 연속성을 지원하는 점진적 변화, 즉 내부적 요인에 의한 변화를 의미한다. 급격한·불연속적 제도변화 과정인 II유형은 제도의 붕괴와 혁신, 그것에 의해 불연속 결과를 초래하는 파괴적인 변화(breakdown and replacement), 즉 외부적 요인에 의한 변화를 의미한다. 반면, 점진적·불연속적 제도변화 과정인 III유형은 역사적 불연속성으로 완만한 제도변화의 원인이나 사소한 조정이 빈번히 일어나는 작은 규모의 축적을 통해 제도변화가 일어나는 점진적 변환(gradual transformation)을 의미한다(Streeck and Thelen 2005, 5-8).

이렇듯 제도변화는 외부적 요인에 의해 급진적이고 단절적인 변화의 유형(II 유형)을 보일 수 있으며, 내부적인 요인에 의해 점진적이고 지속적인 변화(I유형)를 나타낼 수도 있다. 하지만 내부적 요인들

표 3_ 제도변화의 유형(과정과 결과)

구분		변화의 결과	
		연속성(Continuity)	불연속성(Discontinuity)
변화 과정	점진적 (Incremental)	적응을 통한 재생산 (reproduction by adaption) → I유형(기존 이론)	점진적 변환 (gradual transformation) → III유형
	급격한 (Abrupt)	생존과 복귀 (survival and return)	붕괴와 대체 (breakdown and replacement) → II유형(기존 이론)

자료: Streeck and Thelen 2005, 9.

에 의해 점진적인 변화의 과정을 나타내다가 더 이상 변화할 수 없는 한계에 직면하게 되면 단절적인 변화(III 유형)의 유형을 보일 수 있다는 것이다(Streeck and Thelen 2005, 9).

결과적으로 Streeck and Thelen은 현대 자본주의의 정치경제에서 적절하게 현행의 발전을 개념화할 수 있기를 원한다면, 큰 충격(big shock)에 반응하는 큰 변화보다 변형 결과(transformation result)를 가진 점진적 변화를 추구해야 함을 강조하고 있다.

(2) 내부적 제도변화

내부적 제도변화 과정은 정치적, 경제적 혹은 사회적 변화로 인한 내부적 요인에 의해 기존 제도의 자기강화(self-reinforcing) 대신에 자기약화(self-undermining)가 일어나, 구성원들이 기존의 형태로 부터 벗어나려 하는 가운데서 기존 제도의 변화가 일어난다는 것이다(이종찬 2014, 168). Krasner(1984)도 제도는 내부적 또는 외부적으로 발생될 수 있다고 하였고, Skowronek은 사회 안에서 역동적 변화에 의해 발생하는 내부적 요인에 관심을 갖는다고 설명한다(Krasne 1984, 234).

최근의 경향인 전통적 신제도주의 한계를 고려한 분파들 간의 통합적인 관점 중에 하나인 내생적 제도 변화 이론을 Krasner의 단절된 균형모형으로 대변되는 외생적 제도변화 이론과 비교하면 큰 차이점이 있음을 알 수 있다. 제도변화 기제에서는 전자의 경우 환경적 맥락, 제도 자체의 속성, 행위자의 전략적 선택을 고려하지만, 후자는 외생적 충격만을 고려하고 변화 과정에서도 연속적 과정과 단절된 과정의 차이가 있다. 또한 행위자에 대한 가정에서 전자는 전략적 행위자로 적극적인 존재를 가정하며, 후자는 소극적 존재를 가정하고 있다. 제도변화 양태에 있어서도 전자는 급격한 변화와 점진적 변화를 동시에 고려하는

반면, 후자는 급격한 변화만을 함께 수용하고 있다.

제도의 변화 과정과 제도의 지속성은 완전히 단절된 과정이 아니라는 주장이 가능하다. 제도의 재생산 메커니즘이 제도의 변화 과정에 영향을 미치며, 제도의 변화 과정에서 중대한 전환점에서의 제약요인과 전략 및 선택의 결합은 이후의 제도 전개 과정에 다시 영향을 미치게 된다. 이렇게 제도변화 과정을 이해하게 되면 경로의존은 지속뿐만 아니라 제도적 요소의 변형과 단절이라는 의미도 동시에 갖는 것으로, 제도변화의 과정은 외부적 요인뿐만 아니라 내부적 요인에 의해서도 촉발된다는 것이다. 아울러 구조적 요인뿐만 아니라 행위자의 구체적인 선택과 전략이 제도의 변화 및 지속 과정에서 중요한 의미를 갖게 되는 것이다.

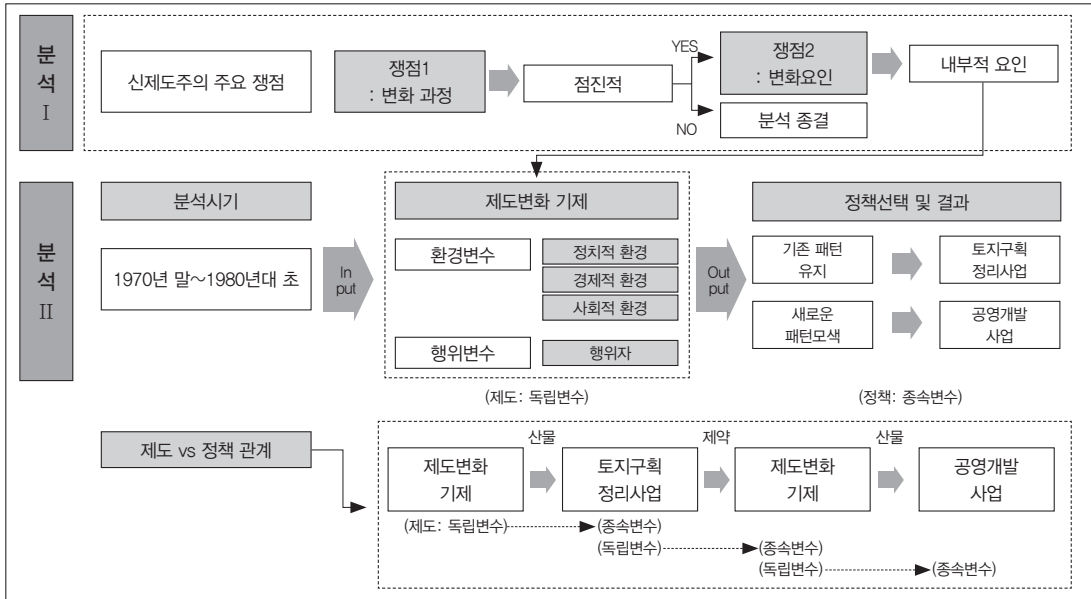
2. 연구분석틀

본 논문은 이러한 변화기제를 통해 각 시대별로 환경 및 행위변수는 어떠한였고, 어떠한 환경 및 행위변수가 제도를 지속시키고 또는 전환시키는 요인이 되었는지를 분석한다. 시기적으로는 1980년대 제도변화를 발생시킨 환경 및 행위변수와 방법론적으로는 원인분석에 그치지 않고 그 원인이 발생하게 된 환경 및 행위변수에 중점을 두고 분석이 이루어진다.

분석틀은 크게 두 측면으로 구분한다. 먼저 '분석 1'은 신제도주의 관점으로 변화 과정과 변화 원인에 대한 쟁점에 관한 것이다. 쟁점 1인 변화 과정에서는 택지개발제도가 점진적 변화 과정을 통해 제도변화가 이루어졌음을 규명하는 것으로 이는 외부적 요인의 분석을 통해 외생적 요인들이 제도변화를 발생시키지 못하였다는 반대 논리로 접근한다. 이후 쟁점 1에서 규명된 택지개발제도의 점진적 변화는 변화요인을 내부적 요인에서 접근하여야 한다는 쟁점 2에 대한 분석으로 이는 '분석 2'에서 진행한다.

'분석 2'는 제도 변화 원인의 관점으로, 각 분석시

그림 1_ 연구 분석틀



기에 환경변수와 행위변수라는 제도변화 기제를 통해 기존 패턴을 유지할 것인지 아니면 새로운 제도패턴을 모색해야 하는지를 분석한다. 만약 각 변화기제가 기존 패턴을 유지하는 환경 및 행위 변화를 보였다면 정책은 기존 제도를 그대로 지속하여 토지구획정리사업을 유지하게 된다. 하지만 각 변화기제가 새로운 패턴을 모색해야 하는 환경 및 행위변수를 보였다면 기존 제도는 새로운 제도인 공영개발사업으로 전환될 것이다.

한편, 종속변수인 토지구획정리사업은 독립변수인 제도변화 기제(환경 및 행위변수)를 요인으로 산출되었으며, 이 토지구획정리사업은 다시 독립변수로서 제도변화 기제를 제약하게 된다. 이로 인해 제도변화 기제는 종속변수로 새로운 제도변화 기제(변화 요인)의

환경을 조성하게 되며, 새롭게 변화된 제도변화 기제는 다시 독립변수가 되어 공영개발사업이라는 새로운 제도(종속변수)를 산출하게 된다(〈그림 1〉 참조).

III. 택지개발 제도변화 분석

1980년대에 들어서면서 이전까지 사용되어 왔던 택지개발방식인 토지구획정리사업(환지방식)에서 공영개발사업(전면매수방식)으로 제도변화가 일어난다. 이러한 제도변화는 법적 근거인 「택촉법」이 제정되면서 본격화된다.³⁾ 「택촉법」의 제정으로 택지개발사업에 이전과는 전혀 다른 획기적인 방식이 도입되는데 바로 기존의 환지방식에서 매수방식으로의 전환이다. 이러한 택지개발에 대한 정부의 정책 전환은 재정이

3) 택지개발방식의 하나인 공영개발사업은 전면매수 수용방식이 이용되는데, 이런 전면매수방식은 「도시계획법」 등 다른 법률에 의해 시행되고 있기에 이들 법에서 사용하는 방식과 구분하기 위해 공영개발방식이라고 부르게 되었음. 이에 대해 손정목(2003b, 293)은 공영개발이 아니라고 주장하는 토지구획정리사업을 지방자치단체가 수행하여도 사적 개발이 되는가에 대한 의문을 제기함. 본 저자는 이에 대해 토지구획정리사업은 조합 등의 민간에 의한 개발이 법적으로 허용된 반면, 공영개발사업은 주택건설사업자에게 대항은 가능하나 공공만이 시행자가 되기 때문에 '공영개발'이라 칭하게 되었다고 판단함.

뒷받침되어야만 가능하기 때문에 더욱 주목된다. 기존의 제도는 공공재정에 의존하지 않는 택지공급방식으로 공공의 재정적 부담이 상대적으로 적었다. 하지만 새로운 제도는 택지를 모두 매수해야 하는 방식으로 초기 재정적 부담이 클 수밖에 없다.

그뿐만 아니라 새로운 제도는 사업 규모에서도 차이를 보이고 있다. 1970년대 후반에 활발히 추진되던 「주택건설촉진법」에 의한 택지개발은 소규모 개발사업에만 이루어지게 되며, 대규모 개발은 주로 「택촉법」을 근거법으로 한 택지개발 후 「주택건설촉진법」에 의해 개별 주거단지들을 개발하는 방식으로 변화가 이루어지게 된다(서울특별시사편찬위원회 1999, 908).

그러면 이전까지 택지개발사업에 주로 사용되던 토지구획정리사업이 전두환 정부로 정권 교체가 이루어지자 전격적으로 공개개발사업이라는 새로운 방식의 제도로 변화가 단행된 이유는 과연 무엇인가? 본 논문에서는 제도변화를 가져온 제도적 맥락, 즉 환경변수와 행위변수의 변화를 분석한다. 변화 과정이 점진적이었는가 하는 분석에 이어 환경변수의 자체 변화와 환경변수와 행위변수 간의 상호작용을 분석한다.

1. 변화 과정 분석

변화 과정 분석에서는 단절적 균형의 대표적 요인인 전쟁, 정권 교체, 심각한 경제적 위기를 중심으로 분석했다. 그중 첫 번째 요인으로 전쟁은 해당 시기에 발생하지 않았다. 두 번째 정권 교체는 제도변화와 시간적으로 일치한다. 즉 전두환의 제11대 대통령 당선⁴⁾일은 1980년 8월 27일이고, 「택촉법」 제정은 동년 12

월 31일이다. 전두환 정부는 박정희 정부와 같이 군사반란 사건으로 정권을 획득하게 된다. 그렇다면 전두환 정부로의 정권 교체가 과연 제도변화를 발생케 하는 결정적인 요인으로 작용하였나 하는 문제가 남는다. 외생적 요인에 의한 단절적 균형은 정치적·경제적 위기를 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점에 주목하였다. 즉 정권의 정당성, 경제적 위기를 택지개발제도의 전환으로 해결할 수 있었겠냐는 것이다. 당시는 정권의 정당성 확보 및 물가안정⁵⁾이 더 우선적 과제였다. 제도변화가 점진적 변화 과정이라면 행위 주체는 환경변수를 고려해야 함이 당연하다. 이런 점을 고려할 때 정권 교체만으로 제도변화가 이루어진 것으로 판단하기에는 많은 제약이 따른다. 전두환 정부는 박정희 정부와 여러 측면에서 유사한 모습을 보이고 있으나, 박정희 정부의 집권시기인 1960~1970년대와 전두환 정부의 집권시기인 1980년대와는 제도적(사회적·경제적·정치적) 환경이 이미 많이 변화되었다. 경제 규모의 성장은 물론 사회적으로도 시민의식의 성장이 두드러졌다. 심지어 전두환 정부는 민심수습 차원이기는 하지만 민주화 선언으로 처음으로 법률적 정권 이양을 한 정부이기도 하다. 이러한 이유로 인해 정권 교체라는 외부적 요인에 의해 제도변화가 발생한 것은 아님이 분석되었다. 오히려 내부적 요인의 축적으로 사회적 합의, 즉 제도변화의 명분 확보가 전두환 정부로의 정권변화와 맞물려 일어난 것으로 판단된다.

세 번째는 공황(crash), 즉 심각한 경제적 위기(economic crisis)이다. 일반적으로 한 나라의 경제활동은 상승과 하락 그리고 경기의 호황과 후퇴를 거듭한다. 즉 호황-경기후퇴-불황-회복의 경기변동

4) 전두환은 12·12사태와 5·17정변으로 정권의 중심에 서게 되고, 1980년 8월 27일 장충체육관에서 열린 간접선거를 통해 99.9%의 득표율로 제11대 대통령에 당선됨(강준식 2010). 이듬해인 1981년 2월 25일 제12대 대통령으로 당선되며 제5공화국이 시작됨.

5) 1980년 경제지표 경제성장률은 -5.2%, 소비자물가상승률은 28.7%, 대외채무는 273억 달러(전년 대비 33.3% 증가)임.

(business fluctuation) 또는 경기순환(business cycle) 과정을 거친다. 공황은 경제가 불황이나 파국에 빠져 헤어나지 못하는 국면을 말하며, 위기는 경제가 과잉 생산에 빠졌지만 아직 공황이나 파국에 빠지지 않은 국면을 말한다(류동민 2006, 343). 이러한 공황의 위기는 제2차 석유파동과 시기적으로 일치한다. 하지만 OPEC 회의에서 유가 인상을 결정한 것은 1978년 12월이며, 이후 1979년과 1980년에 한국경제에 영향을 미쳤다. 즉 제도변화 시점에서는 이미 석유파동이 마무리되고 있었다는 점과 이러한 경제공황 상태에서는 오히려 재정부담이 적은 환지방식을 유지하는 것이 더 효율적일 것이며 공공이 사업지를 모두 매수하는 전면매수방식을 선택할 이유가 없다는 점에서 제도변화의 직접적인 요인으로 판단하기에는 제약이 따른다.

결국 단절적 균형모형에 의한 제도변화에 대해 명확하게 설명하지 못한다. 전두환 정부의 제도변화는 외생적인 요인의 급진적 변화보다는 점진적 요인에 의한 제도변화로 판단된다. 따라서 제도변화 기제를 통한 제도변화 요인 분석이 필요하다.

2. 제도변화 기제(mechanism) 분석

1) 환경변수

(1) 정치권력 획득 과정에서의 국민적 저항

10·26사태로 유신체제는 몰락을 하게 되고 신군부에 의한 새로운 정부가 출범하게 된다. 새로운 전두환 정부가 출범하기까지 시간상으로는 1년여라는 짧은 기간이지만 이 기간 내 정권획득을 위한 많은 정

지적인 사건이 일어난다. 먼저, 12·12사태⁶⁾로 국내외 정보와 예산을 장악하고 영향력을 군부뿐만 아니라 민간 부분까지 확대하며, 뒤이어 1980년 5월 17일 24시를 기해 비상계엄을 전국으로 확대하는 이른바 5·17정변, 광주 유혈사태인 5·18 광주민주화운동이 일어나게 된다. 제11대 대통령으로 당선된 전두환은 제5공화국의 신헌법 확정과 함께 국보위를 해체하고 대신 국보위입법회의를 설치하여 국회의 기능을 대신하게 했다. 그는 개정된 새 헌법에 따른 선거에서 압도적인 득표율로 대통령에 당선되며 '1인 장기집권' 대신 '1당 장기집권체제'를 구축한다. 이런 일련의 과정에 대해 국민들에게 정권의 정당성을 인정받아야 했던 전두환 정부는 미국의 승인이 필요했고, 이를 위한 대가로 핵개발 포기, 핵미사일 폐기, 미국산 무기 구매, 미국산 쌀의 추가 구매 등을 실시했다(강준식 2010). 결국 전두환 정부의 일련의 집권 과정은 불법적 행위에 의한 강압의 행태로 진행되었으며, 이에 국민과 공감대를 형성하지 못한 권력 획득으로 국민적 저항은 당연하였다.

(2) 경제지표의 악화 및 공공재정 규모 확대

박정희 정부의 중화학공업화 정책으로 광공업 부문은 10%에서 20% 이상 꾸준히 성장했다. 그 과정에서 차관의 도입이 증가세를 보였고 총외채 규모는 1975년부터 1980년까지 지속적으로 증가하였다. 여기에 석유파동이 겹쳐 1979년과 1980년에 급격히 증가하게 된다(하태수 2011, 97). 또한 각종 경제지표 역시 이 시기를 기점으로 모두 최악의 수준을 보이게 되었다.

이러한 석유파동이라는 대외적 변수에 의한 경제

6) 전두환을 중심으로 한 소수 정치군인들이 군의 주도권을 장악하고 정권을 획득할 목적으로 무력을 사용하여 군의 정식지휘체통을 일거에 와해시킨 하극상의 군사반란 사건임.

위기는 정권의 정당성을 인정 받지 못하던 전두환 정부에 커다란 부담으로 작용하였고, 물가안정을 통한 경제회복에 주력해야 하는 상황에 몰리게 되었다. 이러한 상황에서 토지를 전면 매수해야 하는 제도적 요건이 제도 도입에 부담으로 작용하였을 것으로 판단된다. 전두환 정부는 이전 정부가 이루지 못한 획기적인 택지개발정책을 펼쳐 대량의 택지 및 주택을 공급하면 오히려 민심을 수습하고 정권에 대한 정당성을 부여 받을 수 있다는 정책 판단을 했을 개연성이 충분히 내재되어 있는 상황이다.

이는 당시의 국가 재정 규모를 보면 매년 큰 폭으

표 4_ 서울시 1980년대 특별회계 비중 및 정책기조

주요사업	비중(%)	정책기조
수도사업비	20.1	<ul style="list-style-type: none"> 기타사업: 주택개발비, 의료보호기금, 유료도로비, 주차장시설비, 통합공과금과정사업, 병원사업, 특정건축물정리사업, 새마을소득특별지원사업회, 주거환경개선사업, 교통방송사업비 수도사업비, 주택비 등의 기반시설에 지속적으로 지출했으나, 비중 감소 지하철사업비 감소 올림픽사업비와 하수도처리비 신설 목·신정동개발사업비 신설 토지개발 관련 지출 비중 33.0%
지하철운수사업비	16.1	
목·신정동개발사업비	13.9	
토지개발사업비	9.6	
토지구획정리비	9.5	
국민주택비	9.0	
올림픽사업비	7.7	
하수도처리장비	6.6	
기타	7.5	
총계	100.0	

자료: 서울특별시(1993, 692-695)를 재구성함.

로 재정 규모가 확대되고 있어 이러한 개연성을 더욱 뒷받침하고 있다. 1970년대 이후 결산 총계와 일반 및 특별회계 모두 급격히 증가하는 추세를 보이고 있다. 1980년에는 일반회계 6조 4,861억 원, 특별회계 4조 2,080억 원으로 총 10조 6,941억 원으로 나타났으며, 이는 1979년 7조 9,808억 원보다 34.0% 증가한 금액이다. 1970년 대비 1980년 결산 총계는 약 15배 정도 팽창한 것으로 나타나 재정 여건이 크게 호전된 것으로 분석되어 전면매수를 통한 택지개발에 투입할 예산편성이 가능할 것으로 판단된다. 실제 제도변화 이후에 서울시는 택지개발사업이 전면적으로 전환되고 공영개발방식인 매수방식이 시행됨에 따라 목·신정동개발사업비로 특별회계의 13.9%를 편성하였다(표 4, 5) 참조).

(3) 가구수 증가에 미치지 못하는 주택보급률

1980년 주택보급률은 전국이 72.8%이며, 서울시 경우 55.9%에 불과하였다. 이는 1960년대 전국 84.2%, 서울시 62.8%, 1970년대 전국 79.5%, 서울시 57.3%에 비해 오히려 주택보급률이 감소한 것으로 나타났다. 1960년대에 이어 1970년대에는 더 큰 규모의 택지개발사업이 지속되었음에도 불구하고 주택보급률은 하락하였다(표 6) 참조).

표 5_ 연도별 국가 세출 결산 규모

(단위: 억 원, %)

연도	증감률	일반회계	구성비	특별회계	구성비	총계
1970	-	4,039	61.2	2,565	38.8	6,604
1975	220.5	15,502	73.2	5,664	26.8	21,166
1976	36.1	21,705	75.4	7,095	24.6	28,800
1977	29.1	27,399	73.7	9,778	26.3	37,177
1978	56.6	35,386	60.8	22,820	39.2	58,206
1979	37.1	50,533	63.3	29,275	36.7	79,808
1980	34.0	64,861	60.7	42,080	39.3	106,941

자료: 기획재정부, 각 연도 회계연도결산, 기획재정부 디지털예산회계시스템, <http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do>, (2014년 11월 22일 검색).

표 6_ 전국 및 서울시의 주택보급률 추이
(단위: 호, %)

연도	전국		서울시	
	가구수	주택 보급률	가구수	주택 보급률
1960	4,262,800	84.2	433,400	61.8
1970	5,576,277	79.5	1,029,483	57.3
1975	6,366,771	75.6	1,321,160	56.9
1980	7,469,501	72.8	1,754,426	55.9

자료: 대한주택공사 1991, 14-17; 임서환 2005, 326.

표 7_ 지가상승률 추이(1975~1980년)

연도	지가상승률(%)	
	전국	서울
1975	27.0	31.6
1976	26.6	16.1
1977	33.6	31.7
1978	49.0	135.7
1979	16.6	6.4
1980	11.7	13.4

자료: 이래영 1994, 145; 국가통계포털. <http://kosis.kr>. (2014년 9월 24일 검색).

이러한 원인에는 정책의 실효성 문제가 있기는 하지만 폭발적인 인구 증가에 따른 가구수 증가를 주택 보급률이 감당할 수 없음을 의미한다. 예컨대 1960년 서울시의 경우 증가된 가구수는 약 60만 호이나 주택 증가는 약 33만 호에 그쳐 증가 가구수의 절반 정도만이 공급되었음을 알 수 있다.

그 결과 무허가 불량주택과 무허가 정착지가 확산되어 또 다른 사회문제를 초래하게 된다. 1961년에 4만 1천 호의 불량주택이 1970년에는 19만 호까지 증가하여 서울시 주택의 30%에 달하였다(서울시정개발연구원 2001, 65). 정부는 어떻게든 도시에 잠자리를 마련해 주어야 했는데 국·공유지를 무단 점거해 거주하는 것을 묵인하는 것으로 이를 대신하였다(김수현 2008, 172).

한편, 당시 지가상승률 추이를 살펴보면, 전국과 서울시가 동일하게 상승, 하락 추이변동을 보이고 있으나, 서울의 경우는 그 폭이 훨씬 크게 나타나고 있다. 1975년 전년 대비 전국 27.0%, 서울시 31.6%로 나타나 높은 상승률을 보이고 있다. 이에 그치지 않고 1980년까지 두 자리 상승률(서울시 1979년 제외)이 지속되었다. 1978년에는 절정에 이르게 되는데 전국은 49.0%, 서울은 무려 135.7%까지 증가하였다. 이 시기에 소비자 물가상승률이 14.4%, 경제성장률이 11.6%에 불과한 것을 보면 얼마나 높게 지가가 상승하였는지 알 수 있다(표 7) 참조.)⁷⁾

주택공급을 위해 토지가 필요했으며, 이러한 토지 수요가 토지가격을 상승시키고 투기 세력까지 더해져 토지가격은 더 큰 폭으로 상승하였고 결국에는 구조적으로 주택공급을 어렵게 하는 원인이 되었다. 결국 인구의 급격한 증가를 원인으로 지가와 주택가격이 상승하고 주택보급률이 이전보다 낮아지는 결과를 초래하였다.

(4) 기존 토지구획정리사업 제도 자체의 한계점

「택촉법」 이전에 사용되었던 토지구획정리사업은 일제강점기 이후까지 지속되었는데, 이 방식에 대한 문제점들이 제기되고 있었다. 이는 환지방식이라는 고유한 제도적 특성에서 비롯되는 태생적인 한계를 지니고 있었기 때문이다.

① 지가상승 유발 문제

제기되었던 문제 중 하나는 제도 자체가 지가상승과 부동산 투기를 유발한다는 것이다. 당시에 정부는 부동산 투기 및 지가상승의 문제로 큰 고민을 하고 있었다. 일차적으로 사업이 전, 답, 임야 등을 형질 변경하

7) 물가변동은 물가와 경제성장률에 반영되기도 함. 하지만 물가가 지가의 선행지수임.

여 택지를 조성하기 때문에 필연적으로 토지가격이 상승한다는 점이다. 사업 시행자의 경우 개발비 충당을 위해서 체비지를 고가로 입찰·매각하는 것이 불가피하였고 토지소유자들은 체비지로 감보당한 토지가치 이상을 만회하기 위하여 당초보다 몇 배나 되는 가격으로 환자를 매각함으로써 도시지역의 지가를 앙등시켜온 중요한 요인이 되었다는 것이다(한국토지공사 1995, 109).

서울시의 경우 토지구획정리사업이 시행된 토지의 가격이 평균 7배 정도 인상된 것으로 나타났다(이정전 2006, 675). 실제 중구 신당동 및 용산구 후암동 지역과 토지구획정리사업이 진행되었던 강남지역인 학동, 압구정동, 신사동을 비교하면, 1963년 당시 신당동과 후암동이 강남지역에 비해 100배 정도 높았지만, 1979년에는 이들 지역 간 차이가 없어진다. 학동은 1963년 대비 1,333배 증가한 것으로 나타나(손정목 2003a, 159) 심각한 투기 상황이라는 것이 더욱 분명해진다.

② 개발이익 환수 문제

다음은 개발이익 사유화 문제로 사업 이후 개발이익의 대부분이 토지소유자에게 귀속되어 국민계층 간 위화감이 가속된다는 것이다. 실제로 서울시 고덕지구의 경우 총매입 대상 면적 91만 8천 평 가운데 31.4%에 해당하는 28만 8천 평을 토지소유자 총수 973명의 2.8%인 27명이 소유하고 있었는데, 이들은 1인당 평균 소유 면적이 1만 1천 평을 소유하고 있는 것으로 집계되었다. 체비지 공급가와 현 시가를 비교하면 3.15배, 안양시 제7지구 3.6배, 전주시 제6지구 1.9배 상승한 것으로 조사되었다(한국토지개발공사 1988, 16).

③ 공공관리 부재로 인한 토지자원 비효율성 문제
오히려 토지자원의 효율적 이용에 저해요인이 된다는 문제가 있다. 토지구획정리사업은 대지의 효용을

증진시키는 데 목적을 두고 있으므로 대지 조성에만 국한된 사업방식이다. 따라서 토지개발 후 건축물의 건축에 대하여는 특별한 관심이 없다(김동욱 1996, 94). 건축물은 토지소유자가 결정하게 되며 이들은 감보율 이상으로 토지가격이 상승하여야 하므로 지가가 상승하기만을 기다리게 된다. 즉 건축 없이 나대지로 장기간 방치되는 폐단이 있다. 이런 과정을 거치게 되면 토지가격은 최초 가격에 비해 몇 배에서 몇 십 배에 이르게 되고 결국 부동산 투기로 연계되는 것으로 주택용지 공급이라는 택지개발정책을 무색케 한다. 이러한 현상은 강남지역에서 특히 심한데, 이를 방지하기 위해 「특정지구개발촉진에관한임시조치법」(1972)을 제정하여 대도시 주변지구에서 시행되는 신시가지조성사업을 촉진하도록 하는 법률안까지 제정되었을 정도다.

또한 획지 크기의 불균형 문제도 제기되는데 기존 필지의 규모를 기준으로 환지함으로써 획지의 크기가 토지이용계획과 연관성이 없이 이루어져 토지이용도가 떨어지게 된다는 점이다. 특히 과대 획지를 재분할하여 이용할 때 그에 따라 도로 등을 따로 설치하여야 하므로 불가피하게 이중부담을 안을 수밖에 없었다(한국토지공사 1995, 109; 김동욱 1996, 94).

④ 감보율과 관련된 토지소유자의 불만 문제

무상 감보로 인한 토지소유자의 불만으로, 양승두(1987)는 도로의 개설 등을 위하여 사유지를 도로부지로 하는 경우에는 당연히 토지수용법 등에 규정되어 있는 절차에 따라 수용하여야 함은 물론, 이러한 수용에 대해서는 수용 주체가 사유지에 대한 소유권을 가지고 있는 사람에게 보상을 하는 것이 당연하다. 그런데 토지구획정리사업에서는 사유지 소유권자에 대해 사업 전에 비하여 일정한 감보율에 따라 감소된 면적의 환지에정지를 지정하고 공사를 실시한 후에 환지 처분으로 권리를 확정하고 소유권을 인정한다.

즉 감보에 대해서는 보상을 하지 않는다는 것으로 이는 토지소유자가 손실을 감수해야 하는 불합리한 결과가 야기된다고 주장한다.⁸⁾

또한 기준 이상의 감보율 책정에 대한 불만이다. <표 8>에서 보는 바와 같이, 사업이 거듭될수록 꾸준히 감보율이 증가하였으며, 체비지 감보율 추이는 공공용지 감보율 추이보다 더 급격히 상승했다.

이로 인해 지가상승이라는 부작용을 초래하기도 한다는 것이다. 토지구획정리사업법 시행규칙 제3조 별표 보류지책정 기준을 보면, ‘보류지(일반환지 대상토지 외의 토지를 말하며 체비지, 공공시설용지 및 기타 용지로 구분한다)를 책정할 때에는 전체 토지 면적의 100분의 50을 넘지 않도록 해야 한다’라고 규정하고 있으나, 암사지구 50.42%, 장안평지구 53.85%, 구로지구 54.4%, 가락지구 57.38%로 이를 초과하였다.

표 8_ 공공용지 및 체비지 감보율 추이

(단위: 년, %)

사업지구	착수연도	공공용지 감보율	체비지 감보율	총감보율
불광	1965	18.60	6.63	25.25
신림	1970	17.50	15.66	33.16
영동	1971	23.59	13.24	36.83
암사	1976	23.02	27.40	50.42
장안평	1976	20.50	33.35	53.85
구로	1979	34.13	20.27	54.40
가락	1982	34.56	22.82	57.38
개포	1982	32.53	35.81	68.34

자료: 서울특별시 1990, 1157.

8) 이에 대한 정당화 이론은 사업 후 토지가격을 비교해 보면 일정한 감보율에 따른 무상 감소 후에는 개발에 따른 토지가격의 상승이 수반되어 결과적으로 토지소유자는 어떠한 경제적 손실도 받지 않게 되므로 별다른 보상은 필요하지 않다는 논리임. 하지만 이에 대해 재산권 보장과 개발이익 환수는 별개 문제로 상호 혼동하는 것이라는 주장임. 개발이익이 발생하였기 때문에 보상을 하지 않아도 된다는 이론은 성립하지 않는다는 것임. 당시 「토지수용법」 제53조에서는 토지수용 주체가 토지를 수용 또는 사용하는 사업의 시행으로 잔여지의 가격이 증가되었거나 또는 기타의 이익을 가져온 경우에도 그 이익을 수용 또는 사용으로 인한 손실과 상계할 수 없다고 규정하고 있어 불합리하다는 것임.

9) 입법 배경은 주택난을 해소할 목적으로 1972년에 「주택건설촉진법」을 제정하였으나 주택건설용지의 부족으로 건설물량의 증가를 기대하기 어렵게 되어 택지취득을 보다 용이하게 할 수 있는 별도의 제도가 필요하게 되었다는 것임. 이에 따라 「택촉법」을 제정하여 도시지역 및 그 인근지역의 녹지를 주 대상으로 대규모의 저렴한 택지의 집단개발이 가능하게 되어, 주택건설을 확대하기 위한 택지공급체계를 구축하게 됨(한국토지공사 2004, 28).

⑤ 주택공급 문제(사업기간 장기화 및 소규모 공급)
주택 공급에 있어 사업 기간의 장기화 및 규모 측면에서의 소규모 공급의 문제다.

먼저 사업기간의 장기화로 인해 토지소유권자의 소유권 확정에 장기간이 소요되어 권리행사에 지장을 주는 경우가 있어 신속한 주택공급에 한계가 있었다. 또한 사업의 특성이 토지소유자에게 환지하는 방식으로 운영됨에 따라 공급 자체가 소규모 위주의 공급이며, 토지소유주가 환지 받은 필지는 토지소유주의 재량이므로 다시 분할하여 매각하는 경우도 빈번하여 대규모 주택공급에 한계가 있을 수밖에 없는 사업이었다. 당시 서울시 도시계획국장 이었던 김모(某) 씨는 인터뷰(2014년 12월 17일, 서울)에서 “강남지구는 개발을 해두고도 처음에는 대량으로 집을 지을 수 없었고, 이에 대한 대안으로 아파트 외에는 지을 수 없도록 하는 아파트지구를 지정하였다”라고 밝혔다.

2) 행위변수

「택촉법」 제정⁹⁾ 전후의 의사결정 주체는 전두환 당시 상임위원장은 물론 추진 주체인 국가보위비상대책위원회(이하 ‘국보위’), 입법기관인 국가보위입법회의가 될 것이다. 이 기관들은 최고 권력자의 의지를 그대로 반영하게 하는 기구로 이용되었던 것이다.

국보위는 대통령 자문기구로 입법권이 없어¹⁰⁾ 법

를안 제출을 위한 사전 작업을 수행하였고 국무회의는 국보위의 결정을 추인하였다. 1980년 10월 27일 제5공화국의 헌법 개정과 출범 이후 국보위와 제10대 국회는 해체되고 이 기능을 국가보위입법회의가 수행하게 되므로 법률안 통과는 국가보위입법회의에서 진행하였다. 토지개발공사는 국보위와 함께 「택촉법」 법률 초안을 작성했다.

(1) 국가보위비상대책위원회

국보위는 1980년 5월 27일 대통령령 제5897호로 설치 확정¹¹⁾되었고, 1980년 5월 31일 발족하게 되었다. 동 위원회는 비상계엄하에서 대통령이 계엄 업무를 지휘·감독하고 행정부와 계엄 당국 간의 협조체제를 긴밀하게 하기 위하여 설치되었다. 동 위원회는 대통령을 의장으로 하고 8명의 각료와 14명의 장군 등 26명으로 구성되었으며, 상임위원회를 두었는데 이 상임위원회 위원장으로 전두환이 임명되었다(이희훈 2007, 144). 상임위 소속하에 13개(운영·법제사법·외무·내무·재무·경제과학·문교공보·농수산·상공자원·보건사회·교통체신·건설·사회정화) 분과위원회를 설치하였는데 위원 30명 중 18명이 신군부 인물로 사실상 국가통치의 전권을 행사하는 기구가 탄생되었다.¹²⁾

국보위는 1980년 8월 4일 주택 500만 호 건설¹³⁾을 발표했다. 이러한 내용을 처음 제안하고 작업한

이는 오관치(당시 육군 중령) 경제과학분과위원이었다.¹⁴⁾ 이후 구체적인 건설계획은 건설부에서 진행한다. 건설부의 계획안은 오관치와는 다소 차이가 있지만 1981년부터 1986년까지 공공과 민간이 각각 100만 호로 합계 200만 호 건설, 1987년부터 1991년까지 5년간 공공주택 100만 호, 민간주택 200만 호 합계 500만 호를 건설한다는 것이다. 건설위는 이러한 내용을 1980년 9월 22일 전두환 대통령에게 보고하고 다음 날 9월 23일 전격 발표했다.

주택 500만 호 건설을 위해서는 무엇보다도 대량의 토지 확보가 선행되어야 하며, 그 방법으로 대통령 긴급명령과 같은 특별조치 또는 특별법 제정이 필요하다라는 결론에 이르게 되었다. 「택지개발촉진법에 관한 특례법」이라는 법류 초안은 오관치 위원과 토지개발공사 기획조정본부장인 이승만의 공동작업으로 완료되었고(1980년 7월), 8월 5일 이후에는 건설부로 넘겨져 주택국·토지구 간부들에 의해 조정되었다(손정목 2003b, 280-281).

결국 국보위는 「택지개발촉진법에 관한 특례법」 초안 작업을 마치고 해체되며, 그 기능을 국가보위입법회의에 넘기게 된다.

(2) 국가보위입법회의

국보위가 해체된 후 그 기능은 국가보위입법회의에서 담당했다. 국가보위입법회의는 국보위와 다르게

10) 제10대 국회는 그대로 존재하였으나 기능을 수행하지 못했다.

11) 12·12 및 5·18 사건 18차 공판에서 최광수 대통령비서실장은 “최규하 대통령은 불가 입장을 확실히 했고 현행법의 테두리 내에서 내각과 계엄사가 협의해 대통령을 보좌할 수 있는 기구를 연구해 보라고 하였고, 또한 국보위 설치령은 보안사에서 초안이 작성되었다”라고 증언함(동아일보 1996).

12) 이 당시 국보위 참여를 거부하여 보복을 받은 인사가 2명이 있었음. 첫 번째는 서울대학교 교수였던 조순이고, 두 번째는 당시 경제관료였던 정재석 상공장관임. 이에 대한 자세한 내용은 동아일보(1993)를 참조.

13) 1980년 당시 전국 주택수는 543만 4,176호였음(임서환 2005, 326).

14) 이에 대해 손모(某) 당시 서울시 도시계획국장은 2014년 12월 1일 인터뷰(서울)에서 실제로 오관치 위원의 제안은 김재익 경제기획국장의 지원으로 가능했고 집권 초기 전두환 대통령은 재정 여건이 어떤지 모르고 있었다고 증언하였음.

입법기능이 있어 법제정을 할 수 있는 기관이며 당시에는 초헌법적 기관으로 1980년 10월 27일 개정된 헌법의 부칙 제6조에 그 근거를 두고 있다.

부칙 제6조에는 국가보위입법회의가 제10대 국회의 폐지로 국회의 권한을 대행하고, 제정한 법률은 제소하거나 이의를 할 수 없도록 함을 내용으로 하고 있다.

국보위에서 작성된 「택지개발촉진법에 관한 특례법」 초안이 건설부를 거쳐 국가보위입법회의에 제출된 것은 1980년 12월 11일이고, 경제2위원회 회의는 다음 날인 12일(국가보위입법회의 1980a), 법사위원회 회의는 동월 15일이며(국가보위입법회의 1980b), 국보위입법회의를 통과한 것은 12월 16일이다(국가보위입법회의 1980c). 법률 제출 이후 5일 만에 법률안이 통과되었고 12월 31일 공포되었다. 이로써 국가보위입법회의는 대규모 주택 공급을 위한 특례법인 「택촉법」 제정의 기능을 충실히 마치게 된다. 사실 「택촉법」 초안 당시에는 특례법이었으나, 입법과정을 거치며 ‘특례’의 문구가 삭제된 채 통과되었다.¹⁵⁾ 하지만 시행자가 실시 계획의 승인을 얻은 때에는 19개 법률의 결정·인가·허가·협의·동의·면허·승인·처분·해제·명령 또는 지정을 받은 것으로 보는 의제가 있어 특례법이 분명해 보인다.

(3) 한국토지개발공사

「택촉법」 제정에 조력자 역할을 한 또 하나의 행위변수는 한국토지개발공사¹⁶⁾다. 주택 500만 호 계획이라는 주택의 대량 공급정책을 채택하고 이를 실현시

키기 위한 제도적 장치로 「택촉법」을 제정하는데 한국토지개발공사의 설립과 이 공사의 적극적인 역할이 크게 작용하였다. 먼저 토지개발공사가 설립된 후 처음한 일은 40개 시(市) 주변에 당장 개발할 수 있는 택지 예정지가 얼마나 있는가에 관한 조사였다. 1979년 6월 20일부터 11월 15일에 이르는 5개월간 1,725명을 동원하여 전국 도시계획구역 내 3천 평 이상의 집단택지개발 가능지를 항공사진과 현지답사 등으로 정밀조사를 실시한 결과 모두 1,797개 지구 3억 3,092만 7천㎡(약 1억 평)의 땅을 찾을 수 있었다. 즉 약 1억 평에 달하는 택지 전환이 가능한 토지가 도시계획상 자연녹지 또는 생산녹지(절대농지) 등의 이름으로 매우 싼 가격의 상태로 남아 있음을 알게 된 것이다(손정목 2003b, 268).

앞서 설명하였지만 오관치 위원은 주택 500만 호 공급¹⁷⁾을 위해 토지개발공사 간부들과 논의 중 주택문제 해결에는 대량택지개발 공급만이 해결의 길이라는 것과 이를 위해서는 특별조치 및 특례법이 필요하다는 것을 느끼게 된다. 오관치 위원은 한국토지개발공사의 개발 가능지 조사를 통해 서울시, 부산시 등 대도시에도 절대농지 혹은 자연녹지라고 하는 규제로 아직도 값싼 토지가 얼마든지 있다는 것을 알았고 이를 일시에 확보하는 것은 위원회나 심의 등의 절차를 모두 생략하는 획기적인 법률 초안을 마련하게 되는데, 이들이 바로 오관치 위원과 이송만 한국토지개발공사 기획조정본부장이다(손정목 2003b, 273).

이에 대해 당시 국보위 자문위원이었던 김모(某) 교수는 인터뷰를 통해 오관치 위원과 이송만 기획조

15) 이에 대해 손정목(2003b, 283)은 정춘호 전문위원이 특례도 아니니 특례법을 삭제하자는 의견에 따른 것이라고 설명함.

16) 한국토지개발공사의 전신인 토지금융고는 1975년 4월 1일 기업의 재무구조 개선을 위한 5·29조치의 일환으로 설립되고 비업무용 토지매입을 주 업무로 하였으나 소규모 개발사업도 시행하였음. 이러한 기능을 수행하던 토지금융고는 한국토지개발공사로 확대 개편됨. 1978년 8월 8·8조치로 정부는 공사법안 기초에 착수하게 되고, 1978년 10월 2일 국무회의 의결과 대통령의 재가를 거쳐 10월 23일 정기국회에 제출되었음. 네 차례의 심의를 거쳐 본회의에 상정, 동년 11월 14일 가결되어 12월 15일 법률 제3141호로 공포되었고 1979년 3월 27일 설립됨(한국토지공사 1995, 98).

17) 주택 500만 호 공급계획은 오관치 위원과 한국토지개발공사 사장인 류근창(예비역 중장)의 합작품이었음(손정목 2003b, 274).

정보부장 뒤에는 한국토지개발공사 류근창 사장의 역할이 있었던 것으로 증언하고 있다. 또한 특별법을 제정하게 되었던 배경과 국민적 저항에 대해 전두환 정부는 국민이 원하는 것이 무엇이었는지를 고민했고, 그 결과 선택한 것이 저렴한 주택을 대규모로 공급하는 것이었음을 짐작케 한다.

“한국토지개발공사 사장은 류근창이고 국보 위 시절에도 그 분이 사장이었다. 군 출신으로 국보위에 아는 후배들이 많이 진출해 있었다(오관치는 그때 정식 위원은 아니었고 위원회를 보좌하는 역할을 담당했다). 이걸 말다 보니 개발하는 게 이런저런 제약 조건들이 걸리고 사유권 보호 등의 제약도 있었다. 이렇게 제약이 많다 보니 속도가 안 나고 실무자들끼리 다른 나라 외국 같은 데 보고 나서 특별한 법을 만들어야 되겠다(고 생각하고), 다른 법률이 배제되는, 다른 법률에 우선할 수 있는 법을(만들어야겠다고 생각함). …… [중략] …… 당시에는 일종의 혁명이었다. 정상이 아닌 방법으로 정권을 잡은 경우에는 국민들에게 아주 아쉬운 것을 줘야 존재 가치가 있고 인정을 받을 수 있다. 국민이 원하는 것이 무엇인가를 생각했고, 예를 들어 사회근절, 통행금지 폐지, 중고교 교복 철폐 등. 이렇게 해서 서민들에게는 주택,싼 집을 많이 지어 ‘서민들의 내집갓기’ 얼마나 좋은가. 그 정책은 그런 걸로 인해서 만들어진 것이다.”

(2014년 12월 16일, 서울)

결국 이러한 역할로 한국토지개발공사는 조직

을 확대시킬 수 있었고, 다른 한편으로는 우리나라의 토지개발 및 주택정책이 공급 확대 정책지향으로 고착화하는 계기가 되었다는 지적이 있다(변창흠 2005, 146). 한국토지개발공사의 1980년 자산총액은 1,320억 원이었는데, 1985년에는 1조 1,150억 원, 1990년에는 4조 4,700억 원, 1994년 8조 4,378억 원, 2010년 147조 8,787억 원으로 급속한 성장을 보인다.¹⁸⁾ 대한주택공사 역시 마찬가지로 「택촉법」을 통해 택지 및 주택을 공급하며 천문학적인 액수의 이익을 보게 된다.¹⁹⁾

(4) 차별화가 필요했던 전두환 정부

상기 행위변수의 중심에는 역시 전두환 당시 대통령이 있었다. 그는 당시 권력 순위 1인자로서 최고의 결정 주체다. 본 내용에 전두환을 포함하여 서술하는 것은 그를 결정 주체로 보기보다는 제12대 대통령 취임 후(1983년 3월 3일) 집권 초기와 다른 정치적 행보를 언급하고자 하기 위함이다.

비상권력기구를 신속히 준비하고 이를 통해 정치 권력의 장악을 시도했다는 점에서 이전의 군사정부와 신군부는 거의 비슷한 수순을 보이고 있다(〈표 9〉 참조). 이에 대해 장성호(2000)는 신군부가 구군부 세력의 정권 획득 과정에 대한 연구를 통해 모방하지 않았나 하는 생각이 들 정도라고 설명한다. 또한 강수환(2010)은 초기 전두환은 비서실장 허화평에게 5·16에 대해 연구하라고 지시했고, 허화평은 연구 결과인 5·16교본에 따라 국가보위비상대책위원회는 국가 재건최고회의에서, 삼청교육대는 국토건설단에서, 「정치풍토쇄신법」은 「정치활동정화법」에서, 언론통

18) 당기 순이익은 1980년 64억 원이었는데 1985년 1,450억 원, 1990년 9,393억 원, 2010년 5,100억 원이었음[한국토지주택공사 홈페이지. <http://www.lh.or.kr>. (2014년 5월 13일 검색)].

19) 개발 이익의 사유화 문제로 도입된 공영개발사업은 개발이익의 공유화에는 성공하였으나 특정 공기업에 집중되는 현상을 보임.

표 9_ 박정희 정부와 전두환 정부의 정치 권력 획득 과정

구분	박정희 정부	전두환 정부
정치사회 장악	<ul style="list-style-type: none"> 정치인 통제(정치활동정화법) 정당, 사회단체 활동정지 부정축재자 구속 정보기구를 통한 정당 창당(중앙정보부-민주공화당) 	<ul style="list-style-type: none"> 정치인 통제(정치쇄신특별조치법) 정당, 사회단체 활동정지 권력형 축재일소 정화작업 정보기구를 통한 정당 창당(안기부-민주정의당) 관제야당 창당(안기부-민한당, 국민당)
국가기구 장악	<ul style="list-style-type: none"> 국가재건최고회의 국회 해산 사법, 행정권 통제(국가재건비상조치법) 공직사회 장악(공무원 정리) 중앙정보부장 창설 군부 장악(반혁명사건) 	<ul style="list-style-type: none"> 국가보위입법회의 국회 해산 사법, 행정권 통제(국가보위입법회의 설치령) 공직사회 장악(공무원 숙정) 보안사령관 및 중앙정보부장 겸임 군부 장악(12·12)
시민사회 통제	<ul style="list-style-type: none"> 국가재건운동 특수범죄처벌특별법 제정 사이비 언론기관 정비 	<ul style="list-style-type: none"> 사회정화운동 사회악 일소(삼청교육대) 언론기관 통제합

자료: 장성호 2000, 26.

폐합은 언론 규제를 모방하여 만들었다고 밝힌다.²⁰⁾

이와 같이 박정희 정부와 유사한 집권 과정을 거쳤던 전두환 정부가 제12대 대통령 취임 후에는 박정희 정권과 거리를 둔 다른 정치적 행보를 취한다. 박정희와의 차별성을 부각시키기 위해 그는 헌법에서 소위 '5·16 혁명정신'에 관련된 사항을 삭제했다. 박정희 정권에서 시행한 통행금지령을 폐지하고, 통일주체국민회의를 폐지함과 동시에 7년 단임제를 주장하기도 했다. 하나회 계열에 부정적인 민주공화당과 유신정우회 실세들을 권력형 부조리 혐의로 엮어 제거하면서 박정희 시대를 부정과 부패, 부조리의 시대로 규정하고, 자신들은 정의사회 구현을 추구한다고 선언했다. 또한, 대통령 연임제를 철폐하고 임기 7년의 대통령 단임제를 시행했다(강준식 2010).²¹⁾ 또한 국회의원의 3분의 1을 대통령이 추천하도록 한 제도를

폐지하고, 국회의 권한을 강화하였으며, 대통령의 일반법관 임명권을 폐지하고 대법원장이 그 권한을 갖게 함으로써 사법부의 독립성을 강화하였다.²²⁾

이러한 초기와는 다른 행보 속에 택지 및 주택공급에서도 박정희 정부와 다른 방법으로 공급하고자 정책을 추진하였던 것으로 판단된다. 즉 대규모로 신속하게 그리고 개발이익의 공익화를 통한 저렴한 주택공급이 목표였던 것이다. 옌치위원의 주택 500만 호 건설에 대한 보고에서 전두환은 '내가 수천 년간 내려온 고질적인 문제를 해결하게 되겠군'이라고 한 것으로 보아(손정목 2003a, 274), 주택문제를 본인이 해결할 수 있다는 기대감을 가지고 있었던 것으로 판단된다. 또한 정권 집권 과정에서의 국민적 저항에 대해 정당성 확보 및 국민회유 차원에서도 신속하고, 대량의 저렴한 주택공급 정책이 필요한 시점이었다.

20) 이외에도 강수환(2010)은 5·16 교본의 결정판은 대통령 최규하에게 대장 계급장을 달아 달라고 요구한 일로 이는 지난날 박정희가 미국 방문을 앞두고 대통령 윤보선에게 대장 계급장을 달아 달라고 요청했던 사례를 답습한 것이라고 설명함.

21) 또 하나 다른 것으로 강준식(2010)은 박정희 정부의 쿠데타 배경에 사회혼란이라는 상황적 명분과 가난을 통치하겠다는 근대화 신념이 일정 부분 국민적 공감대를 확보했다는 것이 사실이며, 무엇보다도 무혈이었음에 반해 전두환 정부는 집권 과정에서 국민적 공감대를 얻을 만한 비전을 제시하지 못한 채 힘으로만 밀어붙였고 폭력정치의 명분으로 안정과 질서를 내세웠는데 이는 유신 시대를 막 벗어난 국민정서에 맞지 않는 논리라고 설명함.

22) 그러나 대통령 간선제를 고수하고, 군 출신 인사들을 중용하는 등 유신잔재 청산 등은 차별화를 두지 못하였음.

3. 소결

신제도주의 제도변화 관점에서 분석한 택지개발 제도변화 연구 내용을 정리하면 다음과 같다(〈표 10〉 참조).

먼저 분석 1의 변화 과정은 점진적이었는가에 대한 분석으로 Krasner의 단절된 균형모형을 통해 분석한 결과, 이 시기에 단절적 균형모형은 작동하지 않아 점진적 제도변화로 판단한다.

분석 2의 변화요인 분석에서 환경변수로 불법적

정치권력 획득으로 국민적 저항, 경제지표의 악화 및 공공재정 규모 확대, 가구수 증가에 미치지 못하는 주택공급, 지가상승 유발, 개발이익의 사유화, 토지자원의 비효율성, 감보율 관련 토지소유자의 불만, 사업기간의 장기화 및 소규모 위주의 주택공급 등의 제도 자체의 한계점이 있다. 결론적으로 경제적 상황은 악화되었으나, 인구의 급격한 증가에 의한 지속적인 주택보급률의 문제와 제도 자체의 한계로 인한 사회적 문제가 제기되고 있었고, 결정적으로 박정희 정권과는 다른 국민적 저항으로 정권의 정당성 확보와 국민

표 10_ 택지개발 제도변화 분석 종합

분석요인	분석요소	내용	결과	
분석 1 (변화 과정 분석)	전쟁	미발생	Krasner의 단절된 균형모형에 근거한 외부적 요인에 의한 제도변화는 작동되지 않아 점진적 제도변화로 판단	
	정권교체	정권교체만으로 제도변화가 이루어진 것으로 판단하기에는 많은 제약 요건이 따름. 환경변수와 행위변수의 상호작용에 의한 것으로 분석		
	공황	제도변화의 시점에는 이미 석유파동이 마무리되는 시점으로 직접적인 영향으로 판단되지 않음		
분석2 (변화 요인 분석)	환경 변수	불법적 정권 획득으로 국민적 저항	정치 권력 획득 과정에서의 국민적 저항이 심하여 정당성 확보 및 국민회유 정책이 필요하였음	경제적 상황은 악화되었으나, 인구의 급격한 증가에 의한 지속적인 주택보급률의 문제와 제도 자체의 한계로 인한 사회적 문제 제기. 결정적으로 박정희 정권과는 달리 정권 획득 과정에서 국민적 저항이 심해 정권의 정당성 확보와 국민회유 정책이 필요한 시점
		경제지표의 악화 및 공공재정 규모 확대	석유파동의 원인으로 전체적인 경제지표는 악화된 상황. 그중 무역수지, 대외채무, 소비자물가는 심각한 수준. 단, 공공재정 규모는 확대	
		가구수 증가에 미치지 못하는 주택공급	급격한 인구증가로 가구수 증가만큼의 주택공급이 이루어지지 않고 주택보급률이 오히려 낮아짐. 지가상승 및 부동산투기로 구매능력이 떨어지며 무허가 불량주택 및 무허가 정착지 확산	
		제도자체의 한계점	지가상승을 유발, 개발이익의 사유화, 토지자원의 비효율성, 감보율 관련 토지소유자의 불만, 사업기간의 장기화 및 소규모 위주의 주택공급	
	행위 변수	국가보위 비상대책 위원회	국가통치의 전권을 행사하였고 주택 500만 호 건립을 위한 제도변화의 필요에 따라 특례 성격의 법률안 작성	국가통치의 전권을 행사하는 권력기구를 통해 대량의 신속한 주택공급이 가능하게 하는 법제정 추진으로 이전 정부와의 차별성을 강조하며 정권의 정당성 확보에 노력
		국가보위 입법회의	입법기능을 갖춘 기관으로 법률제정 역할 수행	
		한국토지 개발공사	개발 가능한 전국 택지조사 및 특례법안 작업에 관여, 이후 택지 및 주택공급 확대정책의 주도적 역할 수행으로 조직 확장 및 막대한 이익 실현	
		차별화가 필요했던 전두환	정권의 정당성 확보와 박정희 정부와의 차별화를 위해 주택문제를 해결하려 하였고, 많은 도시계획적 제한으로 목표 실현이 지연됨을 방지하고자 특례법률 제정	

회유 정책이 필요한 환경이었다. 이러한 상황에서는 기존 제도보다 빠르게 대량의 주택을 공급할 수 있는 법제정으로 제도변화를 시도하게 된다.

한편, 행위변수는 추진 주체인 국가보위비상대책위원회, 국가보위입법회의를 중심으로 한국토지개발공사가 조력자 역할을 수행하게 된다. 국보위는 국가통치의 전권을 행사하는 기관으로 주택 500만 호 건립을 위한 제도변화의 필요성에 따라 특례 성격의 법률안을 작성하고, 국가보위입법회의는 입법기능을 갖춘 기관으로 법률 제정 역할을 수행하였다. 또한 한국토지개발공사는 이전 정부에서 설립되거나 역할은 전두환 정부에서 수행한다. 즉 개발 가능한 전국 택지조사 및 특례법안 작업의 조력자 역할을 수행한다. 이러한 행위변수 역할 수행의 지침은 최고 통치권력자인 전두환 당시 대통령의 의지를 반영하였다. 즉 박정희 정부와는 다른 정책수행으로 정권획득의 정당성 확보를 위한 역할을 수행한다.

결국 국가통치의 전권을 행사하는 권력기구인 행위변수들은 이전 정부와의 차별성을 강조할 수 있는 대량의 신속한 주택공급이 가능한 특례법 제정을 추진하게 되고, 이를 통해 정권의 정당성을 확보하려 한다. 이러한 환경 및 행위변수의 상호작용을 통해 기존 제도는 새로운 제도로의 변화를 꾀하게 된다.

IV. 결론

본 논문은 신제도주의 관점에서 택지개발 제도변화를 분석하는 것을 목적으로 하였다. 1980년에 새로운 제도로의 변화를 발생케 한 환경변수와 행위변수는 각각 무엇인가를 분석하는 것이다. 즉 1980년 이후 제도변화를 가져온 메커니즘을 분석하는 것이다.

분석 결과 불법적 정권 획득에 의한 국민적 저항, 제2차 석유파동으로 경제적 위기 상황, 주택 부족으로 인한 부동산 투기, 과도한 개발 이익의 사유화 등

의 환경변수로 나타났다. 하지만 행위변수들은 정권에 대한 국민적 공감대를 확보하는 것이 가장 우선이라 판단하고 이에 대한 해결방안으로 주택문제에서 이전 정부와의 차별화를 선택하게 되었다. 이를 위한 수단이 바로 단기간에 저렴한 가격으로 대규모의 주택을 공급하는 것이었다. 결국 환경변수의 변화로 인해 행위변수는 새로운 패턴을 모색하게 되는 것으로 분석되었다.

결국 제도의 구조적 속성상 제도변화의 핵심적 요인은 환경적 변수와 행위변수이며, 이들 두 변수들이 각각의 작동과 선택, 그리고 변수 간 상호작용을 통해 제도변화가 일어나고 있는 것이다. 이에 따라 미래의 택지개발제도는 현재의 환경변수에 의해 제약받을 수밖에 없으며 2014년 「택촉법」의 폐지도 이와 일맥상통한다. 이는 택지개발제도에만 국한되는 현상이 아니라 모든 제도변화에 동일하게 적용된다. 심지어 개인 선호도의 변화까지도 제도변화의 동인(動因)이 될 수 있다는 점이다. 따라서 향후 택지개발제도도 현재의 제도적 맥락 매커니즘 속에서 제도변화를 모색하고 있음을 시사한다.

참고문헌 •••••

- 강수환. 2010. 역사적 제도주의의 제도변화 분석: 세계화속 기업 지배구조 변화를 중심으로. 2010 후기 사회학대회 발표 논문: 1333-1346.
- 강준식. 2010. 강준식의 정치비사-대통령이야기 전두환. 월간중앙 10월호: 194-213.
- 국토해양부. 2010. 토지정책의 패러다임 재정립 방안 연구. 과천: 국토해양부.
- 국가보위입법회의. 1980a. 경제제2위원회 회의록 제11호. 12월 12일.
- _____. 1980b. 법제사법위원회 회의록 제17호. 12월 15일.
- _____. 1980c. 회의록 제10호. 12월 16일.
- 김동욱. 1996. 토지구획정리사업의 고찰과 개선방안. 국토정보 175권: 87-97.

김수현, 2008. 주택정책의 원칙과 쟁점: 시장주의를 넘어. 서울: 한울.

대한주택공사, 1991. 주택핸드북. 서울: 대한주택공사.

동아일보, 1993. 국보위참여 거부자에 보복의 칼. 5월 2일, <http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1993050200209110001&edtNo=40&printCount=1&publishDate=1993-05-02&officeId=00020&pageNo=10&printNo=22159&publishType=00010>.

_____. 1996. <12·12-5·18, 18차 공판 지상중계> 신현확씨 비상계엄확대 전씨 직접건의. 7월 2일. <http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1996070200209106001&edtNo=45&printCount=1&publishDate=1996-07-02&officeId=00020&pageNo=6&printNo=23241&publishType=00010>.

류동민, 2006. 자본주의 경제의 위기와 공황-서평. 마르크스의 연구 3권, 2호: 341-381.

변창흠, 2005. 공영택지개발사업의 평가와 과제-한국토지공사의 역할을 중심으로. 민주사회와 정책연구 7호: 139-166.

손정목, 2003a. 서울도시계획이야기 3. 서울: 도서출판 한울.

_____. 2003b. 서울도시계획이야기 4. 서울: 도서출판 한울.

서울특별시, 1993. 재정연감(1951~1992). 서울: 서울특별시.

서울특별시사편찬위원회, 1999. 서울건축사(서울역사총서2). 서울: 서울특별시.

서울시정개발연구원, 2001. 서울 20세기 공간변천사. 서울: 서울시정개발연구원.

양승두, 1987. 우리나라 토지구획정리제도에 관한 고찰. 연세행정논집 13권, 1호: 129-139.

이래영, 1994. 지가변동이 사회·경제에 미치는 영향에 관한 연구. 부동산학보 11집: 129-148.

이정진, 2006. 토지경제학. 서울: 박영사.

이종찬, 2014. 제도변화에 대한 이론적 고찰-후기 신제도주의의 쟁점과 한계. 한국정치학회보 48집, 1호: 163-172.

이희훈, 2010. 1980년 헌법의 형성과 발전 및 평가. 외법논집 28권: 139-168.

임서환, 2005. 주택정책 반세기. 서울: 기문당.

장성호, 2000. 박정희 정권과 전두환정권의 정치권력 획득에 관한 비교연구. 사회과학연구: 1-30.

하연섭, 2011. 제도분석-이론과 쟁점. 제2판. 서울: 다산출판사.

하태수, 2011. 전두환 정권 출범 시기의 중앙정부 조직 개편 분석. 한국정책연구 11권, 1호: 89-122.

한국토지개발공사, 1988. 택지개발방식의 비교검토-공영개발사업과 토지구획정리사업. 서울: 한국토지개발공사.

한국토지공사, 1995. 한국토지공사 20년사. 서울: 한국토지공사.

Krasner, S. 1984. Approaches to the state: Alternative conceptions

and historical dynamics. *Comparative Politics* 16: 223-246.

Skowronek, S. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York: Cambridge University Press.

Streeck, W. and Thelen, K. 2005. Introduction: Institutional change in advanced political economies. In Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. 1-39. New York: Oxford University Press.

Weyland, Kurt. 2008. Toward a new theory of institutional change. *World Politics* 60, no.2: 281-314.

- 논문 접수일: 2015. 3. 31
- 심사 시작일: 2015. 4. 22
- 심사 완료일: 2015. 5. 4

요약

주제어: 신제도주의, 택지개발, 제도변화, 제도 지속성, 제도적 맥락

본 논문은 신제도주의 관점에서 택지개발 제도변화 분석을 목적으로 한다. 즉 1980년을 기준으로 이전까지 제도가 지속되고, 이후 제도변화를 가져온 메커니즘을 분석하는 것이다. 이를 위해 최근 신제도주의 주요 쟁점인 제도변화 과정 및 요인분석의 이론적 접근방법을 사용하여 제도가 지속되고 변화하게 되었던 제도적 맥락 분석을 통해 제도가 기존 패턴을 유지하는지 아니면 새로운 패턴을 모색하는지에 대한 정책 결과의 도출 과정을 분석하였다. 분석 결과, 환경 및 행위변수로 구성된 제도적 맥락이 다름에 따라 기존 패턴의 유지와 새로운 패턴의 모색이라는 상이

한 결과가 도출된 것으로 분석되었다. 이러한 결과를 통해 제도의 구조적 속성상 제도지속과 제도변화의 핵심적 요인은 환경적 변수와 행위변수이며, 이들 두 변수들이 각각의 작동과 선택, 그리고 변수 간 상호작용을 통해 제도변화가 일어나고 있음을 알 수 있었다. 따라서 미래의 제도는 현재의 환경변수에 의해 제약 받을 수밖에 없으며 2014년 「택지개발촉진법」의 폐지안도 이와 일맥상통한다. 향후 택지개발제도 역시 현재의 제도적 맥락의 메커니즘 속에서 제도변화를 모색하고 있음을 시사한다.