

신제도주의 관점에서 본 서울과 도쿄 대도시권의 1960~1970년대 토지구획정리 제도 분석: 도시계획 제도의 국가 간 제도 이전에 대한 함의를 중심으로*

Land Readjustment of Seoul and Tokyo Metropolitan Area
in the 1960s and 1970s from the Perspective of the New Institutionalism
: Its Implications on the International Transfer of Urban Planning System

박민규 Park Minkyu**, 강명구 Kang Myounggu***, 정상훈 Jung Sanghoon****

Abstract

This study examines whether the planning system would function similarly when it is transferred across borders from the perspective of the new institutionalism. Specifically, the land readjustment, a widely-known method to transform urban land was empirically examined with relevant cases implemented in Seoul, South Korea and Saitama, Japan in the 1960s and 1970s. For this, informal and formal institutions of both cases as well as results of relevant projects examined. Although the concept and legal system for the land readjustment projects in the two cities were similar, considerable differences were found in their location, scale and physical form. Compared to South Korea, Japan's land readjustment better reflected opinions of local government, local residents and landowners, and the relevant projects were smaller in scale and their locations were more scattered than those of Korea. Such differences are seemingly due to the differences in the informal institutional context in both countries. This study implies that the elements of informal institutions play a pivotal role in the international transfer of planning system and institution.

Keywords: International Transfer of Urban Planning System, Land Readjustment, New Institutionalism, Institutional Transplantation

I. 서론: 연구배경

전 세계적으로 도시화가 빠르게 진행되고 있다. UN (2011)은 2011년 기준 약 70억 명의 인구가 2050년 약 93억 명으로 23억 명 증가할 것으로 예측하였다. 하지만 좀 더 자세히 살펴보면, 개발도상국의 도시인

구 증가가 25.2억 명에 이를 것으로 추정된 사실을 발견할 수 있다. 즉, 세계의 인구 증가라고 말할 때 세계에서 도시와 비도시 인구가 골고루 증가하는 것처럼 들릴 수 있으나, 엄밀하게 말하면 앞으로의 세계인구 증가는 곧 개발도상국 및 후진국 도시인구의 폭발적 증가가 되리라는 것을 의미한다. 따라서 아직 도시

* 본 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-201208302023).

** 서울시립대학교 도시공학과 석사과정(제1저자) | M.S. Candidate, Dept. of Urban Planning and Engineering, Univ. of Seoul | Primary Author | minkyu860@naver.com

*** 서울시립대학교 도시공학과 교수 | Prof., Dept. of Urban Planning and Engineering, Univ. of Seoul | mkangcity@gmail.com

**** 가천대학교 도시계획학과 교수(교신저자) | Prof., Dept. of Urban Planning and Design, Gachon Univ. | Corresponding Author | sghnjung@gmail.com

화가 이루어지지 않은 나라들에서 급격한 도시화가 진행될 것으로 예상된다.

도시화는 여러 가지 측면에서 논의될 수 있지만, 높은 삶의 질과 지속가능한 발전이 가능한 도시가 되기 위해서는 그에 맞는 물리적 기반을 갖추는 것이 필수조건이다. 그중에서도 토지를 기존의 비도시 형태에서 새로운 도시형태로 변환하여 재구성하는 일이 선결되어야 한다. UN-Habitat(2013a)에 따르면, 지속가능한 도시가 되기 위해서는 도시의 토지 중 약 50%가 가로, 공원, 녹지, 학교, 공공시설 등을 위한 공공용지여야 하고, 가로망은 연결성을 잘 갖춘 그리드(grid) 형태로 구성되는 것이 바람직하다.

그러나 대부분의 개발도상국 도시들은 그 토지의 이용형태가 아직 비도시적 형태를 띠고 있다. 예를 들어, 전체 도시면적 대비 가로의 면적비율을 보면, 맨해튼(미국)이 36%, 홍콩이 34%, 바르셀로나(스페인)가 33%, 파리(프랑스)가 30%, 암스테르담(네덜란드)이 29%, 도쿄(일본)이 29%인 데 반하여, 방콕(태국)은 16%, 아부자(나이지리아)는 15%, 아디스아바바(에티오피아)는 13%, 나이로비(케냐)는 12%, 다카(방글라데시)는 14%, 아크라(가나)는 11%다(UN-Habitat 2013b). 이는 공공용지가 절대적으로 부족한 상황이며 도시의 장소들을 이어주는 네트워크망의 질적 수준도 열악한 상황을 보여준다. 따라서 개발도상국들에서는 도시의 공공용지를 확보하고자 노력하고 있으며, 가로망 체계를 네트워크 형태로 개선하는 등 도시형 공간 구조의 구축에 애를 쓰고 있다.

개발도상국들에서 위와 같은 도시의 물리적 구조 문제를 해결하고자 많은 노력을 기울이는 데 부응하여, 국제사회에서도 이 문제를 해결하기 위한 도움을 주고자 많은 노력을 하고 있다. 그러한 노력의 일환으로 선진국의 사례 또는 성공적으로 선진국에 진입한 한국과 같은 사례 등 도시구조 개선을 위한 지식과 경험을 공유하려는 노력이 진행되고 있다. 보다

직접적으로는 어느 한 국가에서 성공했던 제도나 방식 등을 개발도상국에 접목하여 개발도상국의 도시화를 보다 지속가능한 방향으로 발전시키려는 노력이 활발히 일어나고 있다.

최근 한국에서도 ODA(Official Development Assistance) 등 국제원조를 늘리고 있다. 그리고 개발도상국들은 한국의 도시개발 경험에 대하여 많은 관심을 표명하고 있다. 한국은 이에 대응하여 여러 가지 도시개발 관련 제도와 정책 등을 개발도상국 및 국제기구와 공유하며, 개발도상국의 도시개발에 참여하고 있다. 하지만 이러한 과정에서 한국의 도시화에 성공적인 역할을 했던 제도 또는 방식들이 다른 나라들에서도 작동할 것인가에 대해서는 검증이 필요하다. 관련 연구의 필요성이 높음에도 불구하고 이 분야의 연구는 매우 부족한 것이 현실이다.

기존의 제도주의적 관점에서 볼 때 제도는 사회구성원의 행동에 대한 제약요인으로 인간의 상호관계를 규제하는 공식적, 비공식적인 성격의 사회적 규칙, 계약, 관행 등을 의미한다. 제도는 개인의 권리와 의무를 규정함으로써 행위를 제약하는데, 제도적 맥락하에서 이루어지는 개인행위는 규칙성을 띤다(김항규 2009, 169). 이러한 맥락에서 보면 개발도상국이 다른 나라에서 성공했던 제도 또는 방식을 도입한다면 그들의 도시문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

반면, 신제도주의적 관점에서는 제도를 공식적인 성격의 성문화된 법과 규정뿐 아니라 이것이 형성되는 역사적이고 사회적인 맥락 등 비공식적 요인을 동시에 반영하고 있는 개념으로 본다. 따라서 새로운 제도의 도입이란 그 제도가 독립적으로 작동하기보다는, 개발도상국이 갖고 있던 기존의 비공식적인 사회 및 역사적 제도와 새로 도입된 제도가 결합하여 새로운 맥락을 형성하는 것이다(Scott 2001, 193). 이러한 경우, 개발도상국이 어떤 제도를 도입한다고 해도 그

제도의 구체적인 양태 및 결과는 사뭇 다르게 나타날 가능성이 있다.

본 논문에서는 하나의 도시계획 방식이 서로 다른 국가에서 제도로 구체화되면서 비슷한 양태를 띠게 될 것인지, 나아가 유사한 결과로 이어질 것인지에 대하여 (신)제도주의적 관점에서 실증적으로 분석해 보고자 한다. 구체적으로는 도시화 과정에서 도시토지로 변환하는 방식으로서 현재 세계적으로 많이 회자되고 있는 토지구획정리사업(land readjustment)을 중심으로 살펴볼 것이며, 보다 구체적으로는 이러한 방식이 많이 적용된 서울(한국)과 도쿄(일본) 대도시권의 사례를 비교분석할 것이다. 시기적으로는 두 도시가 급격히 확장하였던 1960년대부터 1970년대를 비교 대상으로 하였고, 두 대도시권의 토지구획정리사업 관련 제도와 사업의 결과로 조성된 도시공간의 유사점 및 차이점을 분석한다.

본 논문은 어느 한 국가 또는 도시의 성공적인 경험이 국경을 넘어 이전되면서 암묵적으로 가정되고 있는 제도의 이전 가능성(transferability)에 대하여 실증적으로 확인해 볼 수 있는 기회를 제공할 것이다. 또한, 최근 활발히 확장되고 있는 ODA사업의 일환으로, 한국이 개발도상국의 도시개발에 관한 지식과 경험을 공유하는 과정에서 이러한 노력의 효과와 효율을 높일 수 있는 방안을 모색하는 데 기여하며, 나아가 궁극적으로 개발도상국의 지속가능한 도시개발이 적절히 이루어지는 데 도움을 줄 것으로 기대된다.

II. 이론적 고찰

1. 제도와 제도 이전

기존의 제도주의에서는 제도를 개인과 집단의 행동에 대한 제약으로 보았는데, 이러한 정태적 개념과 다르게 신제도주의에서는 이를 동태적으로 보고 인과

관계를 분석하고 하고 있다(김항규 2009). 신제도주의에서는 제약과 의무뿐만 아니라, 구성원의 권리를 포함하여 보다 확장된 개념으로 제도를 정의한다. 또한, 신제도주의에서 제도는 성문화된 법과 규정뿐만 아니라 이러한 법과 규정에 영향을 미치는 비공식적이고 환경적인 측면으로까지 그 의미가 확대된다. 그리고 이를 통해 제도와 정책, 개인 등의 상호관계를 설명하고자 한다. 연구방법으로는 사례비교, 비교연구, 일반화된 이론, 해석학 등 과학적 방법론을 이용한다(정용덕, 권영주, 김영수, 김종완 외 1999, 9-10).

하연섭(2002)에 따르면, 제도에 대한 논의와 관련하여 신제도주의에는 세 분파가 존재하고(역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의) 각각의 분파에서 제도와 그 영향을 논의하는 초점과 강조점은 다르지만, 다음과 같은 중요한 공통점을 갖는다. 첫째, 제도란 사회의 구성요소들이 연결되어 구조화된 측면의 성격을 가지며, 사회현상을 설명하기 위해서는 이러한 구조화된 측면에 초점을 둘 필요가 있다. 둘째, 제도는 개인행위를 제약하지만 개인 간 상호작용의 결과로 제도가 변화할 수 있다. 셋째, 제도는 역사적으로 형성되고 여러 가지 구성요소를 지닌다. 그리고 이러한 구성요소들 간 내재적 모순에 의해 제도가 변화하며 그 변화 과정은 경로의존적이다. 넷째, 제도는 법률 등 사회에서 인정되는 공식적인 측면을 지님과 동시에 사회적 규범과 관습 등의 비공식적 측면을 지닐 때도 있다.

North(1990, 92-105)는 공식적 제도와 비공식적 제도의 상호작용을 통해 제도가 변화한다고 보고 이러한 이유로 인하여 제도의 변화는 경로의존적이라고 설명하였다. 특정 의도가 반영될 수 없는 문화적 제약요인으로 나타나는 비공식적 제도가 행위자들의 인식과 선택을 제약하게 되고, 이로 인해 제도의 변화는 경로의존적이며 점진적으로 발생한다고 주장하였다. 신제도주의적 관점에서 보면, 어느 한 국

가에 타 국가의 제도가 도입된다 하더라도 그 제도 자체는 사회적 맥락의 성격을 띠는 비공식적 제도에 의해서 다른 의미를 가질 수도 있음을 시사한다.

제도 이전은 다양하게 정의되지만 일반적으로 통용되는 개념으로 제도 이전은 제도를 만드는 데 있어 기존에 설정된 제도를 차용하여 다른 곳에 적용하는 지식 사용의 과정을 말한다. 그리고 제도 이전은 제도를 도입하는 국가 혹은 사회의 개선을 목적으로 이루어진다(Marsden and Stead 2011, 493). 일본의 메이지유신은 대규모 제도 이전의 대표적인 사례로, 일본은 1870년대와 1880년대에 메이지유신을 통해서 구 영장의 조직과 제도를 받아들였고, 이러한 제도를 기반으로 산업화에 성공하여 근대국가로 거듭났다.

일반적으로 정책 결정자나 입법 전문가들은 제도 중역국의 법체계를 모방함으로써 그 문화적 관행 역시 수반되리라 기대하는 것이 현실이다(de Jong, Lalenis and Mamadouh 2002, 4). 이러한 제도 이전에 대해 Dolowitz and Marsh(2000)는 제도 사용의 목표, 제도의 내용, 수단, 프로그램, 기관, 이념, 아이디어, 태도 등이 함께 이전되는 것이라 주장하였다. 제도 이전은 단순히 정책수단 이전에 국한되는 개념이 아니라 이와 같은 8가지 측면에서 영향을 미친다고 할 수 있다.

한편, de Jong, Lalenis and Mamadouh(2002, 21-23)는 제도의 이전 과정을 3단계로 구분하여 설명하고 있다. 이 3단계는 위계를 가지며 위로부터 공식적·비공식적 제도 전반이 이전되는 영역, 정책 영역에서 제도 이전이 이루어지는 경우, 그리고 제도가 작동하는 영역으로 구분하였다. 여기에 제도의 공식적인 측면과 비공식적인 측면을 구분한다면 총 6단계의 영역으로 제도 이전을 구분할 수 있다. 높은 위계의 제도 이전을 하는 경우 그만큼 많은 노력이 소요되며, 제도의 비공식적인 측면은 공식적인 측면에 비해 이전이 어렵다.

제도 이전의 과정에도 제약이 있다. 정책 결정자

의 제한된 합리성, 정책결정의 환경 등이 제도 이전의 성공 여부에 영향을 줄 수 있다. 특히 이전의 대상이 되는 정책이나 제도 자체의 복잡성은 이전 과정의 난이도를 결정하고 성패에 영향을 미친다(Marsden and Stead 2011).

위에서 살펴 본 여러 측면들에 대한 충분한 고려가 전제될 때 제도 이전의 효과와 효율을 담보할 수 있다. 이전될 수 없는 요소인 역사적, 사회적, 정치적, 이념적 맥락에 대한 주의를 많이 기울일 때, 제도 이전의 성공이 가능하다(Dolowitz and Marsh 2000, 17). 현재 개발도상국의 발전을 위하여 국제적으로 이루어지고 있는 제도의 국가 간 이전의 성공 사례 또한 이러한 제도 이전의 과정에서 내재된 요인들과 해당 사회에 내재된 비공식적 제도 전반에 대한 검토를 필요로 한다. 본 논문은 이 중 개발도상국의 지속 가능한 도시개발을 위하여 많이 회자되고 있는 토지구획정리사업과 관련하여 서울(한국)과 도쿄(일본) 대도시권의 경험을 비교하여 함의를 도출할 것이다.

2. 물리적 기반으로서의 도시 토지 정리 및 토지구획정리사업

토지구획정리사업은 1979년 대만 타오위안에서 아시아 개발도상국을 위한 토지구획정리의 가능성에 대한 논의를 기점으로 여러 개발도상국에서 도입하여 사용되어 왔다(Sorensen 2000a, 57). 인도네시아의 경우 일본의 토지구획정리를 참고로 하여 70개 도시에서 132개 토지구획정리 프로젝트가 83.09km²에 걸쳐 진행되었다. 네팔에서는 237.32km²가 토지구획정리를 통해 개발되었으며, 터키에서는 토지구획정리를 통해 전체 도시용지의 11.8%가 조성되었다(Karki 2003, 74; Turk 2005, 30).

한국과 일본은 토지구획정리가 광범위하게 적용된 대표적 사례로 꼽힌다. 일본의 경우 토지구획정

리를 주된 도시개발 수단으로 활용하였는데, 현재 도시지역의 30%가 이를 통해 개발되었다(Sorensen 2000a, 52). 한국의 경우 1980년대까지 토지구획정리사업이 활발하게 이루어졌고, 서울시 시가지 면적 366km² 중 38%에 해당하는 140km²가 토지구획정리를 통해 조성되었다.

두 나라 모두 1960년대와 1970년대에 급격한 도시화를 경험했다. 일본의 경우 도쿄의 인구집중이 본격화되는 것이 1950년대 중반부터라 할 수 있지만, 고도의 경제성장과 도쿄의 인구집중이 활발해지면서 교외지 개발형 토지구획정리¹⁾가 본격화된 시기는 1960년대부터였다(안정화 1993, 39). 서울의 경우 1960년대와 1970년대에 인구가 폭발적으로 증가하였고, 한강 이남으로 대규모의 신시가지가 토지구획정리를 통해 조성되었다.

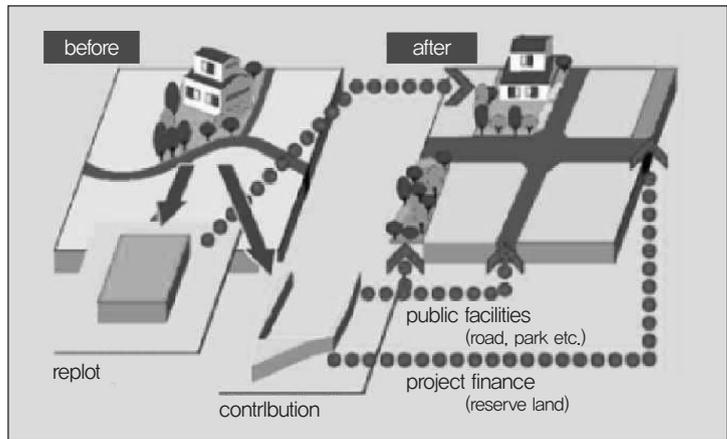
서울과 도쿄 대도시권에서 사용된 토지구획정리사업의 개념은 동일하다. 토지구획정리사업이란 도시토지로 정리되지 않은 시가지의 일정 구역을 도시토지로 변환하는 한 방법으로 토지의 효용을 증진시킴으로써 거주민뿐만 아니라 도시민 전체 삶의 질을 개선하고 도시의 지속가능한 발전을 목적으로 하고 있다. 구체적으로, 일정 구역 안의 모든 토지소유자로부터 각 토지의 면적이나 가치 등에 상응하는 일정한 토지를 무상으로 제공받는데(이를 감보 또는 공여라 함), 이렇게 제공 받은 토지의 일부는 공공용지로 사용하고 다른 일부는 매

각을 통하여 재원을 조달하는 데 사용한다. 조달된 재원은 도로나 공원 등의 공공시설을 공급하는 데 사용한다(<그림 1> 참조).

이 사업의 결과 토지의 효용이 증가하기 때문에 토지의 가치가 상승하게 된다. 토지 소유주들은 무상으로 토지를 공여하지만, 증가된 토지가치로부터 공여 이상의 수익을 얻게 된다. 즉, 개별적으로는 이루기 어려운 일이지만, 일정 구역의 토지 소유주들이 각각의 토지를 공여하고 협력하여 도시를 발전적으로 변화시킴으로써, 도시는 발전하고 소유주들은 수익을 가지게 되며, 도시민 전체의 공공편익도 증가시키는 방식이다.

두 도시에서 적용되었던 토지구획정리사업의 개념은 동일하였다. 더욱이 한국의 토지구획정리사업 제도가 일본의 제도에서 영향을 받았던 점을 고려할 때 사업의 진행과 결과가 유사할 것이라는 추측을 해볼 수 있다. 하지만 두 도시의 구체적인 제도와 사업 결과는 사뭇 다른 양상으로 나타났다.

그림 1 _ 토지구획정리: 토지의 환지(replot)와 공여(contribution)



출처: El-Shimy 2012; 강명구 2015, 17에서 재인용.

1) 안정화(1993)의 연구는 일본 토지구획정리에 대한 역사적 변천과 그 기원에 대한 이시다(石田頼房 1986)의 연구를 정리한 것임. 이 연구에서 일본의 토지구획정리는 시가화가 거의 이루어지지 않은 지역에서 시가화를 목적으로 사용하는 교외지 개발형과 밀집된 기존 시가지를 정비하는 시가지 정비형, 공공시설의 정비와 개선을 목적으로 하는 간선도로 정비사업에 기초한 공공시설정비형, 세 가지 형태가 존재함.

3. 분석의 틀 설정

1) 연구의 대상 및 범위

본 논문은 근래 개발도상국에 대한 도시계획제도의 제도 이전과 관련하여 동일한 개념의 공식적 제도가 이식 혹은 이전된다 하더라도 비공식적 제도의 차이로 인해 공식적 제도 적용의 결과가 달라질 수 있는 가능성을 분석하고자 한다. 그리고 이에 대한 사례로 1960년대부터 1970년대까지 시행된 서울과 도쿄 대도시권의 사이타마현 토지구획정리를 연구 대상으로 한다. 약 20여 년의 이 기간은 한국과 일본이 급격한 도시인구 집중으로 인한 도시문제를 경험한 시기이며, 서울과 도쿄 대도시권에서 유사한 개념의 토지구획정리가 활발히 이루어진 기간이기도 하다.

행정적 위계로 보았을 때, 서울시와 도쿄도의 토지구획정리를 비교 대상으로 하는 것이 보다 타당할 수도 있으나, 1960~1970년대 토지구획정리가 대규모로 이루어졌던 사이타마현의 남동부와 당시 서울 도심의 외곽지역은 각각 도쿄와 서울 중심부로부터 거리가 10~15km 내외로 비슷하고, 두 사례 모두 기존 도시의 인구 급증으로 인한 도시의 확장에 대응하여 새로운 시가지를 조성했다는 측면에서 그 성격이 유사하다.

서울의 토지구획정리사업은 한국전쟁 직후, 전쟁으로 폐허가 된 기존 도심부 재건을 위한 성격으로 사용되었다가 1960년대 들어 인구 폭증으로 인한 주택문제 등을 해결하기 위해 서울 도심 주변부에 신시가지지를 조성할 목적으로 시행되었다(손정목 2003). 이같이 시대의 변화에 따라 토지구획정리의 성격이 변화한 것은 일본도 마찬가지였다. 일본이 초기 독일의 토지구획정리 모델을 도입한 무렵에는 주로 농경지를 정리하는 목적으로 사용하였다가 1923년 관동대지진 이후, 그리고 제2차 세계대전 패전 직후에

는 파괴된 시가지를 복구하려는 목적으로 사용했다(Sorensen 2000b). 하지만 1954년 「토지구획정리법」이 제정되고, 1960년대 경제가 고도로 성장하고 인구가 도시로 집중하면서 토지구획정리사업은 주로 시가지 확장을 위해 사용되었다. 도쿄 대도시권에서 이러한 시가지 확장은 주로 북부의 사이타마현 남동부를 포함한 도쿄도 주변의 현에서 주요 철도망을 따라 이루어졌다(Sorensen 2000b; 안정화 1993, 34-39; 오오카타 준이치로 2006).

서울과 도쿄 대도시권의 차이가 있다면 1960~1970년대에 대규모 시가지 확장이 이루어진 서울 남동부의 경우, 당시 서울시 행정구역으로 포함되어 있지 않던 지역이 서울시로 흡수되었다는 것이고, 사이타마현 남동부의 경우는 그렇지 않았다는 점이다. 이는 향후 기술할 양국의 지방자치제도의 차이점에서 일부 기인한다. 한국은 중앙정부 주도의 도시개발이 활발히 이루어져, 새로 시가화가 예정된 구역들이 자연스럽게 서울시의 행정구역으로 편입되었다. 반면, 일본은 지방자치가 일찍이 발전하였고, 사이타마현 남동부의 경우 도쿄로 연결되는 교통 인프라를 고려했을 때 실질적으로는 도쿄 대도시권이 확장해나가는 형태를 띠지만 행정구역은 도쿄도로 편입되지 않았다. 토지구획정리사업도 사이타마현 주도로 실행되었다. 또한, 여기에는 사이타마현에서 도쿄도구부와 연결한 지역이 도쿄와 연결된 교통인프라와 평지 및 하천의 분포, 그리고 도쿄도구부와 10~15km 정도 거리에 위치한 이점으로 제2차 세계대전 직후부터 이미 도쿄의 베드타운 역할을 하고 있었던 상황과도 연관이 있다.

이러한 차이에도 불구하고, 서울과 도쿄 도심으로부터 거리의 유사성, 도시개발 성격이 기존 도심의 외연적 확장으로 볼 수 있다는 점, 비슷한 시기에 집중적으로 토지구획정리가 진행되었다는 점에서 1960~1970년대 진행된 서울시 외곽지역과 사이타

마현 남동부의 토지구획정리사업을 비교 대상으로 하는 것이 두 대도시권의 토지구획정리에 의한 시가지 확장의 특징을 파악하는 데 보다 적합하다고 판단된다.

2) 분석요소의 설정

신제도주의와 제도 이전에 관한 논의에 근거해보면 사회적 환경과 역사적 배경 등은 공식적 측면의 제도 형성과 변화에 영향을 미칠 개연성이 존재한다. 그리고 이와 동일하게, 만약 제도 이전의 과정을 통해 국가나 사회 외부로부터 동일하거나 유사한 공식적인 제도가 이전된다 하더라도 그 이전된 제도는 다시 변화의 과정을 겪을 수 있다. 그리고 이러한 변화의 과정은 공식적 제도의 시행 결과에 차이를 야기할 것으로 판단된다.

따라서 제도를 분석하기 위해서는 제도의 공식적 측면과 비공식적 측면 모두를 고려해야 한다. 특히 제도의 비공식적 측면은 제도의 형성과 변화에 영향을 미치는 요인이 된다. 하지만 제도의 비공식적 측면은 제도가 형성되는 역사적 배경, 사회의 법적 구조나 규범, 정치적 여건, 문화 등 다양한 범주를 아우르는 개념으로 실질적인 파악이 어렵다.

한국과 일본은 자본주의 체제의 진입시기가 다르다. 두 나라 모두 국가주도의 경제발전을 경험하지만 진입시기의 차이로 인해 산업화의 속도 역시 상이하다. 즉, 산업화의 속도가 다르므로 인해 한·일 두 나라에 있어서 도시 공간에 대한 도시의 인구증가, 지가 상승 등을 통해 파악되는 개발압력의 정도는 다를 수 있고, 이는 양국이 다른 개발 전략을 선택하게 만든 요인이 될 수 있다(장세훈 1998, 39). 또한 지가 상승은 이를 전제로 하는 토지구획정리의 특성상 이에 대한 토지 소유주의 의사 결정에 영향을 줄 개연성이 존재한다.

표 1_ 분석 요소

분석요소	분석 내용
비공식적 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 도시인구 증가, 경제성장, 지가상승 등 개발압력 • 역사적 배경을 중심으로 한 정치적 환경
공식적 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 「토지구획정리법」
제도 적용 결과	<ul style="list-style-type: none"> • 토지구획정리의 시행 입지, 규모, 물리적 특성

또한 신제도주의, 특히 역사적 제도주의의 관점에서 본다면 공식적 제도로서 정부의 정책 선택이 이루어지는 행위에 대한 제도적 맥락(institutional context)에 대한 설명이 필요하다(서순탁 2010, 8; 류기현, 서순탁 2014, 191에서 재인용). 따라서 이를 살펴보기 위해서는 한·일 양국의 역사적 배경을 중심으로 정치·경제적 환경 역시 살펴볼 필요가 있다.

그러므로 첫 번째 분석 요소로 비공식적 제도의 영역에서는 한국과 일본의 도시인구 급증과 도시화 양상, 그리고 지가 상승과 경제성장 등의 거시적인 사회경제적 상황과 정치적 환경의 차이 등을 살펴본다.

그리고 두 번째 분석 요소로는 공식적인 제도로 설정하여 한국과 일본의 토지구획정리 시행을 위한 독자법과 그 적용 과정을 분석한다. 공식적인 제도를 분석요소로 설정하여 최초의 제정 내용에서 보이는 차이점과 그 개정 과정에 영향을 미치는 관련 법 및 제도를 같이 살펴봄으로써 비공식적 제도의 영향을 부분적으로 파악할 수 있을 것이다.

이어서 세 번째로는 토지구획정리 관련 제도의 시행 결과로 나타나는 서울시와 사이타마현에서 시행된 각각의 토지구획정리사업 입지와 시행 규모의 특성을 분석하고, 사업을 통해 조성된 시가지의 물리적 특성을 파악한다.

III. 서울과 도쿄 대도시권 토지구획정리의 제도적 비교분석

1. 한국과 일본의 비공식적 제도 분석

1) 한국과 일본의 사회·경제적 상황 및 도시화 과정 분석

한국에서 산업화가 본격적으로 진행된 것은 경제개발 5개년계획이 실시되는 1960년대가 되어서다. 그리고 이러한 국가 주도의 경제정책과 거점개발 방식의 국토개발이 실시되면서 1960년대 한국은 연평균 9.5%, 1970년대에 와서는 7.6%의 경제성장을 이루었다(장세훈 1998, 40). 한편, 일본은 한국보다 더 이른 시기부터 근대화와 산업화를 경험하면서 국가 주도의 경제정책과 거점개발 방식을 사용하여, 패전 후 한국전쟁 특수 등으로 1950년대 중반부터 1960년대까지 연평균 10%에 육박하는 경제성장을 이룰 수 있었다.

이 과정에서 서울과 도쿄는 급격한 인구성장을 경험한다. 1950년대 중반 서울은 한국전쟁 이전의 인구를 회복하고, 1965년부터 연평균 30만 명이 가까운 인구 증가를 15년간이나 경험한다. 이는 도쿄 역시 마찬가지였다. 서울만큼은 아니었지만 1960년대, 약 10년의 기간 동안 도쿄 역시 연평균 20~30만 명에 달하는 인구 집중을 경험했다.

그리고 이러한 경제성장과 인구 증가를 기반으로 한·일 양국의 서울과 도쿄를 비롯한 주요 도시들에서는 급격한 지가 상승현상이 발생한다. 서울을 비롯한 한국의 주요 도시의 지가 상승률은 1963년부터

1980년까지 연 평균 55%의 지가 상승을 경험했다(대한금융공단. 1964-1967; 한국감정원 1969-1980).²⁾ 한편 일본에서는 경제성장이 본격화되는 1950년대 후반부터 1960년대, 도쿄를 포함한 6대 도시의 지가는 매년 20% 상승했다.³⁾ 수치상으로는 서울보다 지가의 상승폭이 낮았지만 당시 일본사회에서는 개발지상주의가 만연하는 등 사회적으로 지가 상승이 이슈가 되었다(장세훈 1998, 48-49). 따라서 정도의 차이는 있지만 두 나라, 두 도시에서 보이는 경제성장을 기반으로 한 인구 증가, 지가 상승 등의 개발압력은 유사했다고 볼 수 있다.

그러나 두 나라에서 진행된 도시화 과정에는 시기상의 차이가 존재한다. 1960년대 한국에서는 급속한 경제성장을 바탕으로 도시화가 진행되고 있었지만, 이는 어디까지나 도시화가 가속화되는 초기 단계에 불과했다. 1960년 한국의 도시화율은 28%에 불과했고, 1980년에 이르러서야 57.3%에 도달했다(UN 2014). 하지만 일본은 일찍이 19세기 중후반부터 산업화가 진행되어 1950년대에는 이미 50.3%의 도시화율을 기록하고 있었다(UN 2015). 즉, 일본은 1960~1970년대를 거치며 도시화가 성숙단계에 이르고 있었음을 알 수 있다.

이와 같은 도시화 과정의 차이는 당시 서울과 도쿄의 공간적 차이에서도 명확히 드러난다. 서울의 경우 1963년까지 행정 면적은 268.35km²에 불과했다. 이후 시 경계를 확장하여 700여km²까지 늘어나지만, 확장 당시 한강 이남으로는 거대한 미개발지와 시내의 무허가 정착지와 같은 개발 가능지역이 광범위하게 존재했으므로 경제성장과 도시화에 동반하는 개발압력을

2) 우리나라에서 지가 통계가 이루어지는 것은 1963년 대한 금융단에 의해 전국토지시가지조사표가 작성되면서부터 매년 조사가 실시되었음. 그리고 여기에서 말하는 주요 도시 지가는 1963~1974년까지는 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 인천, 춘천, 전주, 수원, 청주, 마산, 제주로 집계됨. 이후 1980년까지 6대 도시는 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 인천으로 집계되었음. 1969년 현재의 한국감정원 설립 이후에는 한국감정원에서 지가조사가 실시되었음.

3) 일본통계청. www.stat.go.jp/english/data/chouki/15.htm(2015년 9월 22일 검색).

해소할 수 있는 공간이 확보되어 있었다고 볼 수 있다.

하지만 도쿄의 경우 이른 산업화로 인해 도쿄의 기존 시가지는 이미 1910년대부터 교외 철도를 따라 도시 확장이 진행된 상태였다(오오카타 준이치로 2005, 107). 그리고 이러한 시가지 확산은 계속되어 1960년대에는 현재 도쿄구부의 663km²를 넘어 도쿄부와 주변 3개 현(사이타마현, 치바현, 가나가와현)의 주요 교통망을 따라 시가지가 확장되어 갔다(Sorensen 2000b, 246). 즉, 이미 시가지가 교외지역으로 퍼져 있어 이 시기의 개발압력을 효율적으로 해소하는 데에는 한계가 있는 상황이었다.

2) 한국과 일본의 정치적 환경과 역사적 배경

한·일 양국의 도시화 과정상의 차이와 마찬가지로 두 나라의 정치적 환경 또한 사뭇 다른 양상을 보인다. 당시 한국은 중앙정부 주도의 권위주의적 정치체제가 형성되어 있었다(장세훈 1998, 50). 1960년대와 1970년대 한국에서는 중앙정부의 정책에 문제를 제기하거나, 이에 반대하여 저지시킬 만한 사회 세력이 사실상 전무했다(최윤재 2002, 39). 1949년에 「지방자치법」이 제정되지만, 당시 이승만 정권은 중앙정부의 통제력을 약화시킬 지방자치에 부정적이었다. 결국 1958년 시·읍·면장을 선거제에서 임명제로 바꾼 제4차 개정을 통해 한국의 지방자치는 사실상 중앙정부 주도의 관치 성격을 가지게 되었다(최윤재 2002, 39).

당시 한국 정치 환경의 이러한 면모는 시민사회에도 영향을 미쳤다. 1960년대에 한국에서는 산업 노동

자와 도시 빈민 혹은 도시 중간계급을 대변할 만한 시민사회가 거의 발달하지 못하였다(최장집 1996, 164). 권위주의적 정치 체제하에서 극소수 관변단체를 제외하고는 지역 차원에서 주민의 권익을 옹호하기 위한 소규모 주민조직이 만들어지는 것은 물론, 이러한 조직이 중앙정부를 상대로 정치적 영향력을 행사한다는 것이 거의 불가능한 상황이었다(장세훈 1998, 50).

반면 일본은 한국에 비해 중앙정부의 정책 결정과 시행이 지방정부 등에 의해 견제되는 상당히 분권화된 여건을 지니고 있었다. 일본은 역사적으로 오랜 봉건제의 전통에서 지방분권적 정치문화를 갖고 있었고, 1900년대 초반의 정당정치와 정·촌(町·村)⁴⁾의 주민자치를 이미 경험한 상태였다(임승빈 2008, 49; 전연평 2008, 236-237).⁵⁾ 물론 막후(幕府) 시대의 분권적이었던 지방행정 시스템이 메이지유신을 통해 중앙집권적인 시스템으로 변화하기는 했지만, 일본은 패전 이후 1947년 「지방자치법」을 개정하면서 다시 분권적인 지방행정 시스템을 구축한다(권영주 2010, 199). 그리하여 일본의 부·현 지방정부는 대도시 제도와 관련하여 중앙정부와 대립구도를 이어갔다(권영주 2001, 111-112). 실제로 지방정부들은 각종 도시개발 정책과 관련하여 중앙정부와 반목하는 모습을 보이기도 하였다(장세훈 1998, 49).

또한 일본의 시민사회 역시 당시의 정치적 여건을 대변한다. 1950년대 후반부터 1960년대 초반, 그린벨트 지정과 관련하여 해당 토지 소유자들은 지가 폭등에 편승하여 그린벨트 지정에 반대하는 주민운동을 조직하기도 하였다(장세훈 1998, 48). 그뿐만 아니라 1960년대 중반부터는 도시민들을 중심으로 환

4) 일본 지방자치제도의 기초자치단체인 시(市)·정(町)·촌(村) 중 정과 촌.

5) 일본의 지방자치가 1946년 법 제정 이후 안정한 것에 대해서 임승빈(2008)은 현대의 지방분권적 정치문화가 봉건제의 지방분권적 정치 특성과 연속성을 지닌다고 주장함. 그러나 전연평(2008)은 이러한 봉건제적 전통의 연속성은 지방의 권력 다양성과 문화 다양성이 유지되는 기반으로서 작용했을 뿐이라고 주장을 축소하고 있음. 지방자치에 관해서 일본의 봉건제가 큰 영향을 주었다는 주장은 논란이 있을 수 있으나 전후 일본에서 다양한 권력집단이 존재하는 데 있어 봉건제가 영향을 준 것은 분명하다고 볼 수 있음.

표 2_ 1975년과 1980년 한국의 토지구획정리사업법 개정 내용

개정시기	개정 내용
1975년	<ul style="list-style-type: none"> • 사도(私道) 기타 공공의 용(用)에 사실상 공(供)하고 있는 사유지에 대하여도 환지의 대상으로 함 • 사업시행자는 국민주택건설을 촉진하기 위하여 필요한 경우에 체비지 중 그 일부를 집단으로 정할 수 있도록 함 • 사업시행 기간을 정함으로써 사업시행의 신속을 기함 • 공공시설의 범위에 중·고등학교 교지를 추가함
1980년	<ul style="list-style-type: none"> • 산업기지개발공사와 한국토지개발공사를 사업시행자로 추가함 • 환지계획의 인가를 받은 후에 토지소유자가 환지계획의 변경을 신청할 경우에 시행자는 그 토지소유자에 갈음하여 종전 토지의 분할을 신청할 수 있도록 하고 그 신청이 있는 경우 분할을 위한 지적측량은 면적측정으로 경계를 설정할 수 있게 하여 사업시행 중에도 지적의 분할·합병이 가능하도록 함 • 가청산제도를 폐지함 • 토지구획정리사업의 시행인가를 받은 때에는 공유수면매립면허·하천공사시행허가 및 하천의 점용허가를 받은 것으로 보도록 함

출처: 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr>(2015년 9월 22일 검색).

경운동단체가 조직되고 혁신지자체운동으로까지 전개되는 등 정부에 문제를 제기하는 사회세력이 형성되기 시작하였다(장세훈 1998, 48).

2. 서울과 도쿄 대도시권의 토지구획정리 제도

1) 서울의 토지구획정리 제도 분석

한국의 토지구획정리는 대한민국 정부 수립 이후 「토지개발사업법」에 의거하여 시행되다가 1962년 「도시계획법」이 제정되면서는 이 두 법에 준용되어 사용되었다. 하지만 혼용에서 비롯되는 미비점을 보완하기 위해 1966년 「토지구획정리사업법」을 단행법으로 제정하여 사용되었다(법제처). 법이 폐지되는 2000년까지 총 14회 개정이 이루어졌으나 「토지구획정리사업법」 자체가 개정되는 일부 개정은 1975년, 1980년, 그리고 1990년 총 3회에 걸쳐 이루어졌다.⁶⁾

1975년과 1980년 개정에 있어 일관된 주안점은 도시용지의 조속한 공급에 있었다고 할 수 있다. 1975년에는 사업의 시행기간을 규정하였고, 1980년

에는 토지구획정리사업의 인가를 받으면 타 개발사업인 공유수면매립면허·하천공사시행허가 및 하천의 점용허가를 받은 것으로 처리하도록 했다. 한편 이 두 차례 개정을 통해 공공시설의 범위에 중학교와 고등학교를 추가하고 국민주택 건설을 위해 집단 체비지를 지정하는 등 공공사업의 성격을 강화하기도 했다(〈표 2〉 참조).

그리고 1966년 제정 당시의 법정 시행주체는 토지소유자, 토지구획정리조합, 공공기업, 지방자치단체, 국가로 규정되었다. 하지만 「토지구획정리사업법」의 세부 내용을 살펴보면 한국의 경우 국가와 지방자치 단체의 시행에 초점을 두고 있었음을 알 수 있다. 토지 소유자나 조합 등 민간이 정부와 같은 위계의 시행주체로 규정되기는 했지만 법의 내용상 실제 시행 여지는 많지 않았다.

「토지구획정리사업법」에서 사업 시행자에 관한 제3조의 내용을 보면 이를 명확히 알 수 있다(〈표 3〉 참조). 제3조에서 규정한 바와 같이 「도시계획법」 제4조와 「국토건설종합계획법」 제6조제2항에 의해 정부 차원에서 지구지정이 이루어지면, 건설부 장관이

6) 서울의 토지구획정리가 사실상 종료된 1983년 이후 타 법 개정에 의한 「토지구획정리사업법」 개정이 몇 차례 더 있었으나 중요한 내용의 변화는 없었음. 서울의 토지구획정리사업 중 1983년 이후에 지구지정과 시행인가가 이루어진 사업은 양재지구 사업뿐임. 또한 1983년부터 이루어진 법 개정은 서울시의 토지구획정리에는 크게 영향을 주지 않았음.

표 3_ 1966년 제정된 「토지구획정리사업법」의 시행 관련 내용

조항	내용
제3조	• 토지구획정리사업(이하 '구획정리사업'이라 한다)은 「도시계획법」 제4조의 규정에 의하여 결정된 도시계획구역 또는 「국토건설종합계획법」 제6조제2항의 규정에 의하여 지정된 특정지역의 토지에 대하여 이를 시행한다
제7조	• ① 건설부 장관은 계획사업인 구획정리사업에 관하여 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있을 때에는 전조의 규정에 불구하고 관계 지방자치단체에 대하여 구획정리사업의 시행을 명할 수 있다 • 1. 토지 소유자가 제10조제1항의 규정에 의하여 지정된 기간 내에 제9조 또는 제16조의 규정에 의한 인가의 신청을 하지 아니하거나 신청된 내용이 위법 또는 부당하다고 인정할 때
제8조	• ① 건설부장관이 시행하는 공공시설에 관한 사업과 병행하여 구획정리사업을 시행할 필요가 있거나 제6조 또는 전조의 규정에 의하여 구획정리사업을 토지소유자·조합·공사 또는 지방자치단체에게 시행시킬 수 없는 특별한 사유가 있을 때에는 건설부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 직접 시행할 수 있다

출처: 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>(2015년 9월 22일 검색).

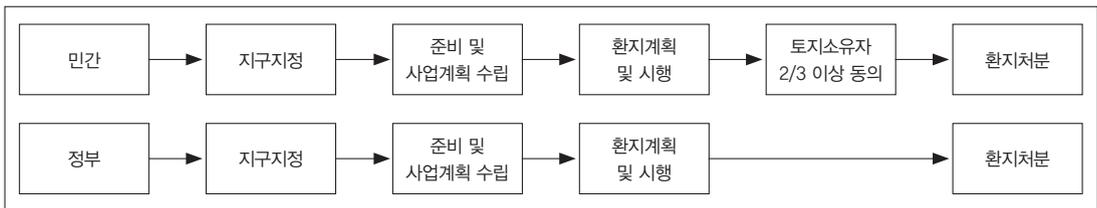
민간의 시행 신청 기간을 지정하도록 했다. 그리고 제 7조와 제8조의 내용을 보면 신청기간 내에 토지소유자나 조합에 의한 시행 신청이 이루어지지 않을 경우 자동적으로 정부 차원에서 사업 시행이 이루어지도록 하고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 시행주체에 있어 민간이 참여할 여지가 있기는 했지만, 사실상 지구의 지정이 정부 차원에서 이루어지면 토지 소유자의 의견과는 상관없이 사업의 시행이 강제적으로 이루어지는 구조를 갖고 있었다. 특히, 중앙정부의 주도하에 진행되는 방식이었다고 할 수 있다.

정부 주도로 사업을 시행하는 방식은 법정 시행 절차에서도 발견된다. 정부가 주체가 되어 사업이 진행될 경우 토지소유자의 동의는 필요로 하지 않았다 (<그림 2> 참조). 민간이 주체가 될 경우 환지계획 단

계에서 토지 소유자의 동의를 얻을 필요가 있었지만, 대부분의 토지구획정리사업이 정부에 의해서 주도되었기에 큰 의미를 갖지는 못하였다.

서울에서 이루어진 토지구획정리사업들의 대부분은 중앙정부의 주도하에 서울시가 시행하였다. 1960년에서 1980년까지 서울에서 시행된 토지구획정리사업은 총 34건인데, 이 중 서울시 시행이 28건으로 전체 사업의 82%에 달한다. 면적 기준으로는 같은 기간 서울에서 시행된 토지구획정리사업의 총 시행면적 113.3km² 중 서울시가 시행한 면적이 98.6km²로 전체 사업 면적의 87%를 차지한다. 준공공기관인 주택공사가 시행한 사업까지 포함한다면 공공이 시행한 사업의 건수는 31건으로 91%, 면적은 101.6km²로 89%에 이른다.⁷⁾

그림 2 _ 한국의 토지구획정리 시행 절차



출처: 서울시(1990)를 토대로 재작성.

7) 1960년대부터 1970년대까지 서울에서 토지소유자 조합이 주체가 되어 시행된 토지구획정리사업은 세 건에 불과한데, 그 사례들의 시행 과정 중 환지계획 단계에서 주민 소요가 발생한 것은 이수지구 단 한 건이 있었음. 이 경우에도 법정 소송으로까지 진행되지는 못하였고 서울시에 대한 진정서가 제출되는 선에서 마무리되었으며, 이마저도 서울시는 진정서로 제출된 의견을 수용하지 않았음.

표 4_ 일본 토지구획정리 관련 법의 제정과 개정

관련 제도의 제·개정	주요 내용
1954년 「토지구획정리법」 제정	<ul style="list-style-type: none"> • 개인 시행자·토지소유자 조합의 경우 차지권자도 시행주체가 되도록 함 • 지방공공단체도 국가의 명령에 의하지 않고 자발적 시행이 가능 • 사업계획 결정 시 관계 권리자의 의견 반영 • 등기 없는 권리고 환지처분 대상으로 함
1968년 「도시계획법」 개정	<ul style="list-style-type: none"> • 공공단체 시행사업에 관한 인가는 건설 대신 또는 도·도·부·현 지사에 대한 인가로 함 • 시행지구에 시가화조정구역이 편입될 경우 토지구획정리사업에 의한 개발행위가 부당하면 인가 취소가 가능하도록 함
<ul style="list-style-type: none"> • 1973년 「특정도시화구역농지의 고정자산세과세 적정화에 따른 택지화촉진 임시조치법」 제정 • 1975년 「대도시지역에 있어 주택지 등 공급촉진에 관한 특별조치법」 제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 3대 도시권 농지 소유자에 의한 토지구획정리 시행 요청제도 신설 • 3대 도시권 주택지공급 도모를 위해 토지구획정리촉진구역, 특정토지구획정리사업제도 신설 • 토지구획정리촉진구역 내 면적 2ha 이상 사업은 특정토지구획정리사업으로서 공동주택구와 집합농지구를 사업계획에 정하도록 함

출처: 이옥란(1990, 50-51)에서 수정·인용.

지방정부인 서울시가 사업을 주도적으로 시행하였더라도, 사업의 실질적인 결정권은 중앙정부가 가지고 있었다. 한국의 토지구획정리사업에 대한 지구지정의 결정권은 건설부 장관이 갖고 있었으므로 시행주체가 누구든 중앙부처의 승인 없이는 사업이 이루어질 수 없었다. 실제로 서울에서의 토지구획정리에 대한 거의 대부분의 사업은 서울시가 지구지정 요청을 하면 건설부가 승인하는 형식으로 사업이 진행되었다.

2) 도쿄 대도시권 토지구획정리사업 제도 분석

일본은 토지구획정리를 1909년에 도입하여 「경지정리법」과 「도시계획법」에 의거하여 사용하다가 한국보다 10여 년 앞서 1954년 「토지구획정리법」을 독립적으로 제정하였다. 일본의 경우도 한국과 같이 법 제정 이후 타 법 제정 및 개정에 의한 영향을 받지만, 임시 조치법이나 특별법 제정 과정에서 토지소유자 혹은 주민의 권익을 보호하고자 하는 노력이 많은 것이 특징이다(이옥란 1990, 50-52).

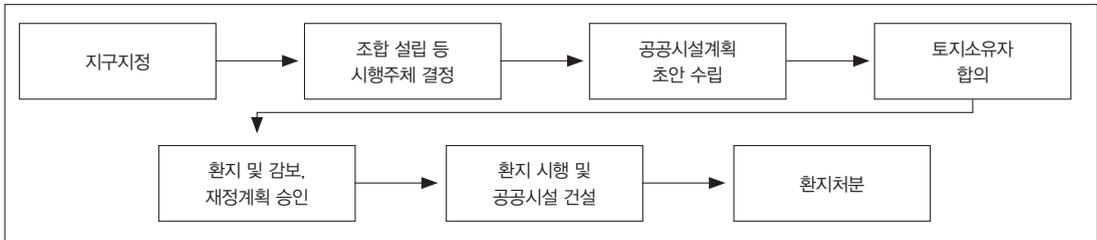
일본의 경우, 토지구획정리사업 제도의 제정 당시부터 구역 내 주민들의 의견을 보다 폭넓게 반영하려는 노력을 기울였다. 그리고 독립법을 제정하면서 이전에는 시행주체로 인정되지 않았던 차지권자⁸⁾도 개인과 조합으로서 시행주체가 될 수 있었고, 등기 없는 권리고 환지처분 대상으로 규정하고 있었다. 이러한 주민 권익 보호에 대한 노력은 이후 법의 개정에서도 지속적으로 이루어졌다(〈표 4〉 참조).

한국의 토지구획정리는 지구지정 결정권이 중앙정부에 있었던 데 반해 일본의 경우 이 결정권을 지방자치단체도 갖고 있었다. 지방공공단체들도 국가의 승인 없이 자발적으로 사업시행이 가능했다. 그럼에도 불구하고, 법에서 제시하고 있는 시행 주체는 한국과 유사하게 토지소유자, 토지소유자조합, 공공기업, 지방자치단체, 국가로 한정되었다.

토지구획정리사업 건수를 보면, 1979년까지 조합이 전체 사업의 47%를 시행하였고, 민간 개발자들까지 합치면 민간이 전체 사업의 62%에 해당하는 3,222건을 시행하였다. 다만, 면적을 기준으로 보면

8) 건물의 소유를 목적으로 하는 지상권자 및 임차권을 가지는 자를 말함.

그림 3 _ 일본 토지구획정리의 시행 절차



출처: Sorensen 2007, 101.

지방정부와 중앙정부, 일본의 주택공단이 전체 시행 면적의 64%를 시행하였다(Miyazawa 1982, 100).

사업 시행에 있어 민간의 활발한 참여는 법정 시행 절차에 있어서도 보장된다. 비록 지구 지정이 지방정부 차원에서 이루어지고, 정부 차원에서 시행하는 사업일지라도 토지소유자 협의체의 합의 과정이 시행절차상 요구된다. 물론 시행주체가 정부인 경우에는 토지소유자의 의견이 법적 효력을 갖지는 못하였지만, 실제로 토지소유자는 정치적으로나 법정 소송을 통해 자신들의 반대 의견을 관철시킬 수 있었고, 시행에 관한 거부권을 가지고 있었다(Hebbert 1994, 80; Sorensen 2000a). 즉, 일본의 경우 한국에 비해 사업시행 과정에서 민간의 참여가 활발하였고, 그 영향력도 컸음을 알 수 있다.⁹⁾

3. 서울시와 도쿄 대도시권 사이타마현의 토지구획정리사업 시행 결과 비교분석

1) 서울시 사례의 입지 및 규모와 물리적 특성

서울의 토지구획 정리는 대부분 서울시 중심으로부

터 5~15km 반경 내에서 시행되었다. 서울시의 경계는 1963년에 크게 확장되었는데, 그 확장된 지역 내에서 그리고 그린벨트 지정 이후에는 그 테두리 안에서 사업지구를 정하였다. 1960년대 후반에 지정된 토지구획정리사업 지구는 1966년에 발표된 서울의 도시계획에서 부도심으로 설정한 곳에서 크게 벗어나지 않는다.

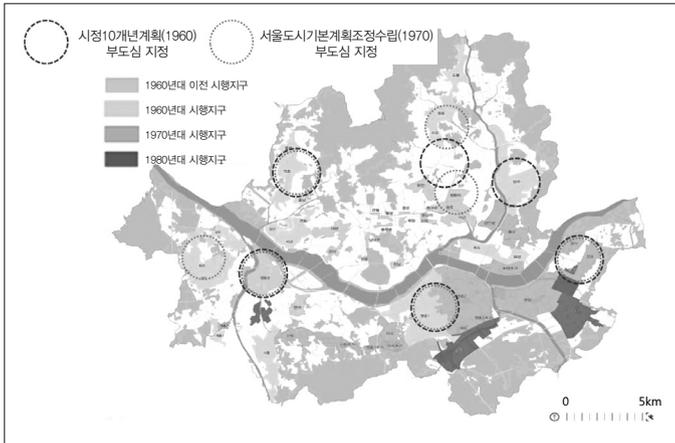
실행인가 기준으로 볼 때, 1960년대와 1970년대 시행된 서울의 토지구획정리사업지구는 총 28개 지구로, 그중 9개 지구¹⁰⁾가 서울도시기본계획 수립 이후에 계획에서 지정한 부도심 및 그 일대에서 시행되었다. 즉, 서울시의 토지구획정리는 도시계획에서의 도한 도심 인구와 기능의 분산을 위한 부도심 형성과 연계되어 시행되었음을 알 수 있다(김진희 2011; 권영덕 2012; <그림 4> 참조).

서울에서의 토지구획정리사업은 단순한 택지 조성의 목적을 넘어 도시공간 구조를 개선하고 도시토지를 확보하기 위한 방법으로 사용되었고, 부도심으로 설정된 공간들에서 시행되면서, 그 시행 면적은 대형화되었다. 평균 시행 면적은 3.6km²이지만 1960년대에 부도심으로 지정되면서 사업이 시행된 역촌지

9) 일본의 경우 민간 주도의 토지구획정리를 주로 사용한 이유에 대해서는 여러 가지 의견이 존재함. 하지만 본 논문에서는 그 이유에 대해, 정부 차원에서 비용과 시간이 많이 소요되고 주민의 격한 반대에 부딪히는 것을 경계하여 토지구획정리를 활용했다는 Apter and Sawa(1984)의 연구를 인용한 Sorensen(2000b, 226)의 주장을 준용하였음.

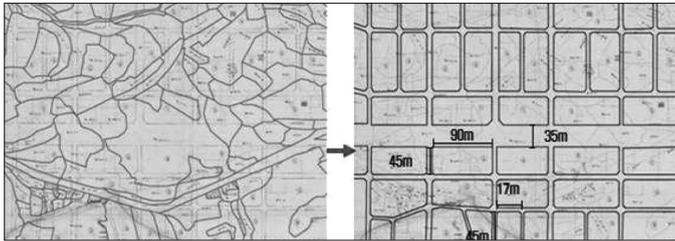
10) 계획상 부도심 지정 이후에 시행된 지구의 숫자임. 실제로는 기 시행되고 있는 토지구획정리사업지구에 부도심이 설정된 곳은 제외했음. 불광, 김포, 화곡지구 등은 1960년대에 토지구획정리 사업이 시행되고 1970년 도시기본계획이 조정·수립되면서 부도심으로 지정되었음. 1960년대 이전에 시행된 토지구획정리사업지구가 부도심으로 지정된 곳은 청량리와 영등포지구 등임.

그림 4 _ 서울 확장기의 부도심 지정과 토지구획정리사업의 시행



출처: 서울연구원(2013)에서 수정·인용.

그림 5 _ 1964년 시행된 수유지구 내부의 공간구성



출처: 강명구(2015)에서 수정·인용.

구¹¹⁾와 망우지구의 경우 사업 면적이 각각 4.3km²와 6.4km², 영동 1지구의 경우 12km²까지 커졌다. 이들 토지구획정리사업지구에 대한 인구 계획은 1970년 수립된 서울도시기본계획조정수립상에서 역촌지구가 30만 명, 영동지구가 60만 명에 이르렀다.

서울에서의 토지구획정리사업이 전체 도시계획의 틀 내에서 시행되면서 사업지구 내부의 물리적 특성도 부도심으로 지정된 곳과 그렇지 않은 곳 사이에 차이가 존재한다. 1960년대에 시행된 수유지구의 경우 서울의 지역 간선 도로망을 포함하면서 폭 6~9m 소로를 통해 구역 내부에 격자형 가로

망을 형성하고 있다. 또한 이 소로를 통해 간선도로변에는 45×90m의 비교적 대가가가 형성되었고 그 이면에는 15×45m의 가구들이 구성되었다 (<그림 5> 참조).

반면, 1970년대 한강 이남의 미개발지에 시행된 영동 1·2지구와 잠실지구의 경우 사업이 대규모로 구성되면서 폭 35~70m에 이르는 간선도로에 의해 격자형 가로망이 형성되고 최소 200×500m 이상 규모의 대형 블록이 생성되었다. 그리고 이러한 대규모 간선도로가 계획되면서 감보율이 40% 수준으로 1960년대의 30% 수준에서 10%가량 증가하였다. 하지만 대형 블록 내부는 폭 12m 이하의 소로로 가구들이 구성되어 1960년대 시행된 여타 토지구획정리사업과 그 형태가 유사하다.

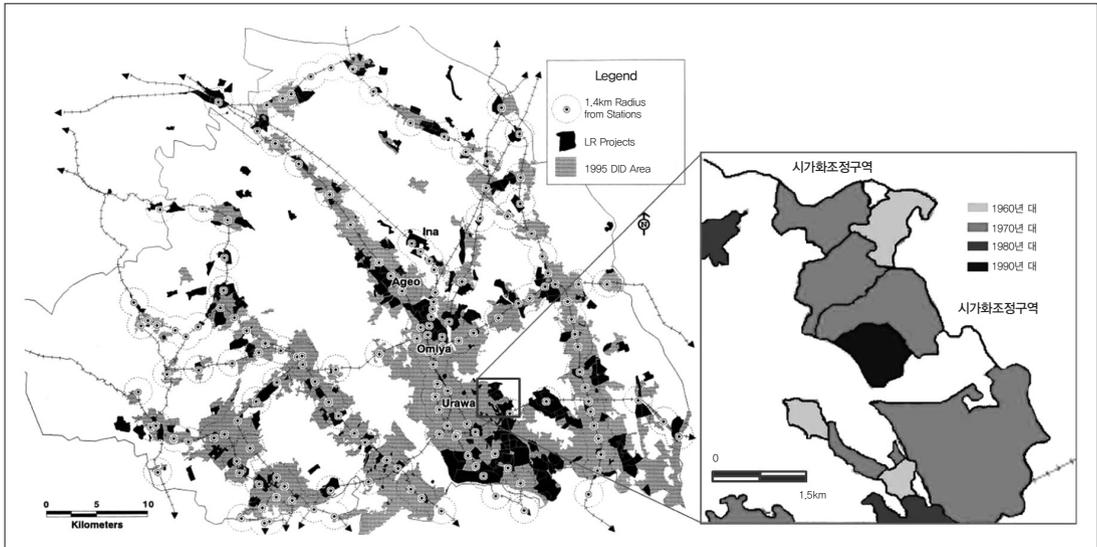
2) 도쿄 대도시권 사이타마현 사례의 입지 및 규모와 물리적 특성

도쿄 대도시권에서 시행된 교외지 개발형 토지구획정리사업의 입지와 규모는 서울과는 사뭇 대조적인 특성을 보인다. 우선 그 입지적인 면에서 도쿄의 토지구획 정리는 도쿄도 구부¹²⁾의 반경 20~50km에 이르는, 기존 도쿄시 지역 외곽에 어느 정도 개발이 이루어진 교외지대에서 주로 시행되었다. 이 당시 도쿄 외곽의 교외 시가지는 도쿄도 경계를 넘어 주변의 가나가와현, 사이타마현, 치바현으로까지 확장되

11) 역촌지구는 1965년 수립된 시정10개년계획에서 부도심으로 지정된 은평지구 일대에 지정되었음.

12) 1943년 도쿄부와 도쿄시가 통합되면서 이전의 도쿄시 지역은 도쿄도 구부(東京都 区部)로 불리게 됨.

그림 6 _ 사이타마현 및 우라와시(현 사이타마시)의 토지구획정리 시행



출처: Sorensen(2000b)에서 수정·인용.

고 있었다.

도쿄 대도시권 토지구획정리의 지구지정은 현단 위 이하의 지방정부 차원에서 이루어졌다. 하지만 구역 구분제의 맹점을 이용한 민간의 개발 행위로 인해 교외지의 농촌마을 주위, 그리고 역 주변 등에는 이미 소규모 난개발이 일어나 대규모 계획적 개발을 실행하는 것이 어려웠다(오오카타 준이치로 2005, 128-129).

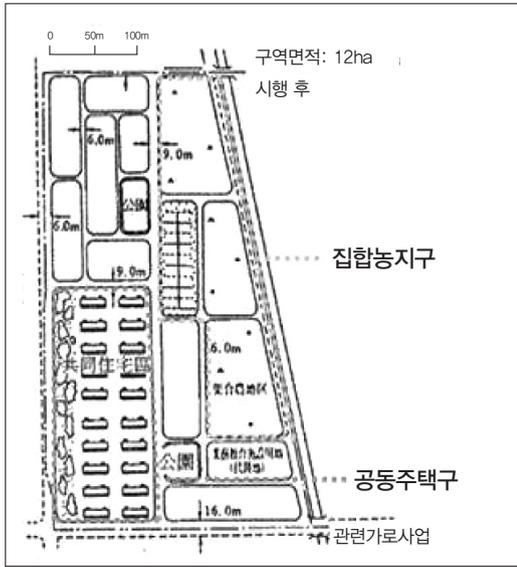
이러한 이유로 도쿄도 인근의 사이타마현에서는 지정된 토지구획정리지구 중 실질적으로 사업이 진행된 면적은 35%에 불과했다. 그리고 이마저도 시행에는 20년 가량이 소요되었다(Sorensen 2000a, 69). 결국 현 정부 차원의 도시계획에서 지정된 토지구획정리지구 내에서도 토지구획정리는 산발적으로 일어났다. 또한 민간 주도의 토지구획정리는 <그림 6>에서와 같이 기존 인프라와 전혀 동떨어진 곳에서 이루어지기도 했다.

시행구역 내부를 들여다보면, 획지를 이루는 도로 및 가구 구성은 1960년대 시행된 서울의 토지구획정

리 지구와 유사하다. 입지 특성상 지역 간선도로를 포함하지는 않지만, 계획 의도와 제도 특성상 지방 간선도로를 포함하면서, 폭 6~9m 도로를 통해 격자형에 근접한 가로체계를 형성하고 25×50m 규모의 가구를 구성하였다. 감보율은 약 30% 정도로 서울의 1960년대 토지구획정리와 비슷한 모습을 보이고 있다(Türk 2008, 230; Miyazawa 1982, 103).

토지이용 계획을 보면, 도시용지를 마련하려는 본래의 취지에 상반되는 농업용도의 토지가 존재하는 경우가 존재한다. 1975년 제정된 「대도시지역에 있어 주택지 등 공급촉진에 관한 특별 조치법」에서는 토지구획정리촉진구역 내 면적 0.02km² 이상의 사업은 공동주택구와 집합농지구를 사업계획에 정하도록 하였는데, 그 결과 도쿄 인접 현들의 교외지 개발형 토지구획정리지구에서는 토지구획정리지구 면적의 30% 이내에서 이러한 형태의 소규모 농지가 조성되었다(안정화 1993, 40).

그림 7 _ 일본 교외지개발형 토지구획정리 개념도



출처: 이옥란 1990, 56.

4. 소결

1) 비공식적 제도 분석

한국과 일본은 산업화, 그리고 도시화의 과정에서 시기적인 차이가 존재한다. 한국은 최빈국의 위치에서 1960년대 들어서야 산업화를 진행하면서 도시화를 경험한다. 반면 일본은 그보다 반세기 더 이른 시기에 메이저유신을 단행하면서 산업화와 도시화가 진행되었다. 이에 따라 일본은 제반 사회간접자본을 확보한 상태에서, 즉 후발 선진국의 입장에서 한국전쟁 특수 등을 통해 1960년대 한국보다 다소 높은 수준의 경제성장을 이룩할 수 있었다.

반면, 서울시와 도쿄도로 인구가 집중되는 속도는 큰 차이가 없었다. 서울시가 보다 장기적으로 인구 증가를 보이기는 하지만, 1960년대 서울시와 도쿄도 모두 연간 20만 명에서 30만 명에 달하는 인구증가를 감당해야 했다. 하지만 두 도시가 처한 상황은 달랐다. 서울시는 1963년 시 경계가 확장되기 이전 면

적이 268km²에 불과했으나 도쿄도는 이미 이 시기에 663km²까지 확장된 상태였다. 서울시는 경계를 확장시키면서 이 인구를 수용한 반면, 도쿄도는 주변의 3개 현으로 인구를 분산시키고 있었다.

또한 두 도시에서의 지가 상승 역시 다른 양상을 보였다. 서울시의 지가가 1960년대에서 1970년대까지 연 평균 55%의 상승률을 보인 반면, 도쿄도의 상승률은 같은 기간 연평균 12%에 불과했다. 하지만 도쿄 시가지는 이미 시 경계를 넘어 주요 교통망을 따라 주변 현으로까지 확장되고 있었고, 더 이상 대규모 개발이 가능한 지역이 남아 있지 않은 상태였다. 지가 상승과 도시가 성장해온 양상을 본다면, 도쿄의 시가지는 인구성장의 압력을 해소할 여지가 충분치 않았으므로 도쿄에서의 개발압력은 작지 않았을 것이다.

또한 두 나라의 경제성장과, 서울과 도쿄의 확장이 다른 것과 마찬가지로 두 나라의 정치적 여건은 역사적 배경 속에서 다른 양상을 보인다. 한국은 그 역사적 과정 속에서 경제성장이 가속화되던 시기, 권위주의적 정부 체제하에서 정부의 정책결정과 적용이 큰 저항 없이 적용될 수 있었다. 식민 통치와 한국전쟁, 그리고 일련의 독재 정치를 거치면서 정부에 대한 할 만한 사회세력이 발달하지 못한 상태였다.

하지만 일본은 과거 봉건제의 전통을 일부 이어 오면서, 그리고 미 군정을 거치면서 경제적으로 도약하는 1960년대와 1970년대에 상당 수준 분권화되어 있는 정치체제를 갖고 있었다. 또한 다른 아시아 국가들에 비해 이른 시기부터 근대화를 거치면서 정치적으로 시민들이 정부에 문제를 제기할 수 있는 정치적 여건이 마련되어 있었다. 이러한 여건 속에서 한국에 비하여 일본의 토지소유주들은 직접적으로나, 지방 정부를 통해 간접적으로 중앙정부의 정책 적용에 문제를 제기하고 정치적 영향력을 행사할 수 있었다.

1960~1970년대 한국과 일본의 이러한 정치적 환경 차이는 다음 두 가지로 요약해 볼 수 있다. 중앙정

부의 주도에 따른 정책 혹은 제도의 시행에 대한 지방정부의 태도 차이, 그리고 정부 차원의 정책 시행을 받아들이는 시민사회의 성숙도 차이가 그것이다. 두 나라의 이러한 정치적 환경의 차이는 토지구획정리라는 공식적 제도를 집행하는 과정뿐 아니라, 제도 자체의 법적인 개정 과정에도 영향을 준 것으로 판단된다.

2) 공식적 제도 분석

한국과 일본의 토지구획정리 관련 법과 제도에 있어 시행주체는 동일하게 규정된다. 두 나라 모두 법적 시행주체는 중앙정부, 지방정부, 토지소유자 조합, 토지소유자, 4개의 범주로 구성된다. 그리고 토지구획정리의 시행을 위한 지구지정에 있어서 한국과 일본 모두 서울과 도쿄 주변 지방정부를 통해 토지구획정리를 계획하고 시행하도록 하는 것이 원칙이었다.

하지만 일본의 토지구획정리는 「토지구획정리법」뿐 아니라 기타 「도시계획법」, 「특정시가지화구역농지의 고정자산세과세 적정화에 따른 택지화촉진임시조치법」, 「대도시지역에 있어 주택지 등 공급촉진에 관한 특별조치법」 등 부가적인 법 제정과 개정을 통해 토지소유자의 권리보호 방안이 강구되고 개인 및 조합시행의 확대 방안을 모색하면서 민간의 시행을 장려하고자 했다(이옥란 1990, 50; 안정화 1993, 46).

반면 한국은 사실상 「도시계획법」 제정과 「토지구획정리사업법」에 근거하여 토지구획정리가 시행되었다. 그리고 법 제정 이후의 개정과 시행령 제정 등 제도의 보완 과정에 있어서는 각종 세제 관련 법제의 제·개정과 함께, 조속한 사업 시행 요구와 추가적

인 공공시설 확보에 주안점을 두고 있었다. 일본이 추가적인 도시개발 관련 법제의 정비를 통해 토지구획정리제도를 보완한 것과는 상이한 모습을 보여준다.

차이는 법정 시행 절차에서도 발견된다. 한국의 법정 시행 절차는 사실상 중앙정부 차원에서 시행구를 직접 지정하거나 지방정부의 지구지정 요청을 승인하면, 지역주민이나 토지소유자의 의견이 반영될 여지가 부족했다. 시행주체가 민간일 경우에 환지계획에 있어 주민의 동의가 요구되었지만 동의가 없더라도 사업의 진행과 완료는 법정 절차에 의해 보장되었다고 할 수 있다.¹³⁾

하지만 일본의 경우, 토지소유자와의 합의 과정이 시행주체와 무관하게 법정 시행 절차로 포함되어 있었다. 물론 시행주체가 정부가 될 경우에는 토지소유자의 의견이 법적 효력을 갖지는 못했지만, 실제로 토지소유자는 정치적으로나 법정 소송을 통해 자신들의 반대 의견을 관철시킬 수 있었고, 시행 여부에 대한 거부권을 행사할 수 있었다(Hebbert 1994, 80; Sorensen 2000a, 69).

3) 토지구획정리 시행 결과 분석

서울과 도쿄 대도시권의 토지구획정리는 시행 결과에 있어서도 차이를 보인다. 우선적으로 입지와 규모 측면에서 그 차이가 발견된다. 서울의 토지구획정리는 기존 시가지의 5~15km 반경 내에서, 확장된 지역 내의 개발압력이 큰 시가지 주변이나 미개발지에 서울시가 지정한 지역에서 시행되었다. 그리고 그 시행 면적은 1960년대 초기에는 1~2km²의 비교적 소규모로 시행되지만, 시행 면적이 점점 넓어져 1970년대 이르러서는 10km²를 초과하는 규모로까지 확장

13) 한국에서도 사업 무효에 관한 행정소송은 가능했지만, 실제로 이루어진 소송에 대한 기록은 발견할 수 없음. 단, 환지처분이나 보상과 관련하여서는 다수의 행정소송이 존재함.

되는 모습을 보인다.

반면 도쿄 대도시권의 토지구획정리는 도쿄도 경계를 벗어나 도쿄 시가지로부터 반경 20~50km 이내, 주요 기간 철도망을 따라 지속적으로 확장되는 시가지를 따라 산발적으로 시행되었다. 사이타마현에서 진행된 토지구획정리의 경우, 그 시행 면적이 평균 0.56km²에 지나지 않았고, 이마저도 민간이 주체가 되어 시행된 경우에는 그 평균 면적이 0.2~0.3km²로 서울에 비하면 소규모로 진행되었다.

물리적 특성에 있어서는 시행 지구 내에서 조성되는 물리적 특성은 일본에 존재하는 집합농지구 등 토지의 이용 측면을 제외하면 서울에서 1960년대에 시행된 토지구획정리와 큰 차이를 보이지 않는다. 서울과 도쿄 대도시권에서 시행된 토지구획정리는 지역 간선도로를 포함하면서, 시행지구 내부에서 6~9m의 도로로 주로 격자형 대가구들이 구성되는 특징을 보인다.

하지만 1970년대를 놓고 비교해보면 서울과 도쿄 대도시권의 토지구획정리는 내부의 물리적 특성에서 차이가 존재한다. 이 시기에 서울에서 시행된 영동 1·2지구와 잠실지구 토지구획정리는 대규모로 시행된 만큼 구역 내 간선도로를 대규모로 계획하여 한 변의 길이가 500m를 넘는 대형 블록이 형성되었다.

앞서 살펴본 바와 같이, 서울과 도쿄 대도시권의 토지구획정리의 시행 규모와 입지의 차이는 서울과 도쿄의 성장 과정 차이에서 일부 기인한 것으로 보인다. 대규모 도시개발이 가능한 땅을 확보할 수 있었던 서울과는 달리, 도쿄는 이미 도시성장이 성숙단계에 이르렀기 때문에 소규모의 산발적 개발로 토지구획정리가 진행되었고, 이에 따라 대형 블록의 형성이 이루어지기는 힘든 측면이 있었다. 또한, 앞서 살펴본 정치적 환경과 역사적 배경의 차이도 시가지의 물리적 특성에 영향을 미친 것으로 판단된다. 지방자치가 발달하고, 토지소유자의 권리가 상대적으로 컸던 일

본의 경우, 단일 토지구획정리사업이 대규모로 이루어지기는 힘든 부분이 있었다.

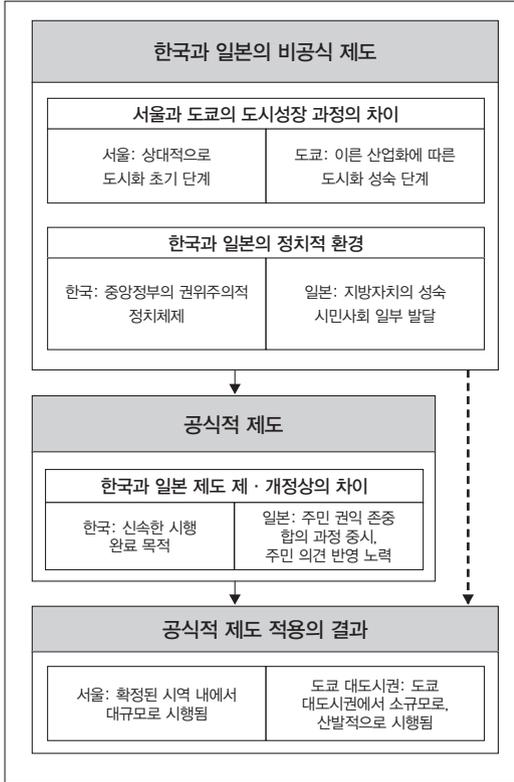
IV. 결론 및 함의

한국은 일제강점기에 일본으로부터 토지구획정리라는 제도를 이전 받아 서울이 확장되는 1960년대와 1970년대에 「토지구획정리법」을 제정하고 이를 광범위하게 사용하였다. 일본 역시 1954년 「토지구획정리법」을 제정하고 1960년대부터 도쿄의 외곽에서 대대적으로, 하지만 각개 사업은 소규모로 토지구획정리를 시행하였다. 동일한 제도를 활용했음에도 불구하고 두 나라에서 실제 시행된 사업은 전술한 바와 같은 차이점을 보였다.

이는 신제도주의에서 분류하는 비공식적 제도의 차이에 기인하는 것으로 보인다. 지리적으로 가까움에도 불구하고, 1960~1970년대에 두 나라의 사회, 경제, 정치적 상황은 분명히 달랐다. 한국은 1960년대가 되어서야 본격적으로 산업화가 시작되었고, 서울은 개발과 확장의 압력을 받았다. 권위주의적인 정치시스템 속에서 중앙정부 주도의 토지구획정리는 사회적으로 큰 반대에 부딪히지 않고 진행될 수 있었다. 그 결과 대규모 단위의 땅들이 체계적으로 토지구획정리사업에 의해 도시용지로 변환되었다.

하지만 일본의 경우, 도쿄는 서울과 같이 급속한 경제성장과 인구 집중으로 개발압력에 직면해 있었지만, 이미 도시공간이 성숙된 상태에서 이들 인구는 주변의 대도시권으로 분산되고 있었고 이에 따라 이미 스프롤이 진행되고 있었다. 더구나 이를 관리하는데 있어 일본의 중앙정부는 한국과 같이 강력하게 정책 적용을 할 수 없는 여건에 처해 있었다. 분권적 지방행정 체제 속에서, 더구나 토지소유자의 반대 의견이 직·간접적으로 영향력을 행사하는 여건 속에서 도시계획에 따른 적정 규모의 토지구획정리를 실시

그림 8 _ 서울과 도쿄 대도시권의 1960~1970년대 토지구획정리 사례를 통해 본 제도 전반과 적용 결과의 상관관계



출처: 이옥란 1990, 56.

하기는 쉽지 않았을 것으로 보인다.

또한 두 나라에서 동일하게 도입한 「토지구획정리법」이라는 공식적 제도 자체도 비공식적 제도의 영향을 받아 변화해 나간 것으로 보인다. 비록 제정 당시에 그 내용은 비슷했지만, 개정을 거치면서 양국의 「토지구획정리법」은 서로 다른 결과를 불러온 원인으로 작용했다. 즉, 신제도주의와 제도 이전의 관점에서 공식적 제도 적용의 결과 차이에는 비공식적 제도의 차이가 큰 원인으로 작용했을 가능성이 높다.

이러한 연구 결과는, 최근 국제적으로 논의되고 있고 실제로도 활발하게 이루어지고 있는 지식과 경험의 공유, 그리고 제도 이전이 성공하기 위해서는 도입하는 국가의 사회적, 경제적, 정치적 맥락이 충분히

고려되어야 함을 반증한다. 제도 이전에 있어서 공식적 제도의 작동에 영향을 미치는 비공식적 제도의 각 요소와 영향관계는 해당 국가가 직면해 있는 상황에 따라 다르기 때문에 각 상황별로 이러한 상관관계에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

참고문헌

강명구. 2015. 왜 서울인가? 세계와 도시 8호: 6-25.
 권영덕. 2012. 1960년대 서울시 확장기 도시계획. 서울: 서울연구원.
 권영주. 2001. 한일 대도시 제도의 비교: 신제도주의적 시각. 건설행정논집 9: 89-119.
 _____. 2010. 지방행정 개혁의 대립구도: 일본 사례를 중심으로. 국가정책연구 24권, 1호: 179-206
 김진희. 2011. 서울 1960-70년대 도시계획에서 '잠실지구종합개발기본계획'의 의미. 박사학위논문, 서울시립대학교.
 김항규. 2009. 행정철학. 서울: 대영문화사.
 대한금융단. 1964-1967. 전국토지시가지조사표. 서울: 대한금융단.
 류기현, 서순탁. 2014. 역사적 제도주의 관점에서 본 토지구획정리사업의 변천과정에 관한 연구. 공간과 사회 24권, 2호: 178-219.
 서순탁. 2010. 역사적 제도주의 관점에서 본 토지정책의 유산과 과제. 안양: 국토연구원.
 서울연구원. 2013. 지도로 본 서울2013. 서울: 서울연구원
 손정목. 2003. 서울 도시계획 이야기 1-5권. 서울: 한울.
 안정화. 1993. 일본의 토지구획정리사업의 역사적 변천(I)-교외지 개발형 토지구획정리사업의 도입과 전개. 국토정보 11권, 6호: 44-50.
 이옥란. 1990. 토지구획정리사업제도의 개선방안연구. 안양: 국토연구원.
 이혜숙. 2008. 미군정기 지배구조와 한국사회. 서울: 선인.
 임승빈. 2008. 한국의 지방자치제도 형성과 동인 분석. 한국행정학보 42권, 2호: 49-69.
 장세훈. 1998. 도시화, 국가, 그리고 그린벨트-한국·영국·일본의 그린벨트를 중심으로. 도시연구 4권: 33-69.
 전연평. 2008. 한국 지방자치 재조정을 위한 시론-미국과 일본이 주는 교훈과 시사점. 행정논총 46권, 2호: 225-254.
 정용덕, 권영주, 김영수, 김종완, 배병룡, 염재호 최창현 외. 1999. 신제도주의 연구. 서울: 대영문화사.
 최운재. 2002. 한국 정치경제는 왜 허약한가? 서울: 대한발전연구원.
 최장집. 1996. 한국민주주의의 조건과 전망. 서울: 나남출판.

- 하연섭. 2002. 신제도주의의 최근경향-이론적 자기 혁신과 수렴. 한국행정학보, 36권, 4호: 339-359
- 한국감정원. 1969-1980. 전국도시지역토지시가지조사표. 서울: 한국감정원.
- 오오카타 준이치로. 2005. 근대 도쿄의 도시계획-교외화와 도시 변신. 도시지역학총서-도시계획과 도시공간구조의 변화 1: 103-144.
- Apter, D. E. and Sawa, N. 1984. *Against the State*. Cambridge, MA: Havard University Press.
- El-Shimy, Hisham. 2012. Sustainable development of the slum areas in using readjustment planning system aljama slum area as case study. *Architecture Research* 2, no.5: 68-80.
- Dolowitz, D. P. and Marsh. D. 2000. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance* 13, no.1: 5-23.
- Hebbert, M. 1994. Sen-biki amidst Desakota: Urban sprawl and urban planning in Japan. In *Planning for Cities and Regions in Japan*. eds. Shapira, P., Masser, I., Edgington, D. W. Liverpool: Liverpool University Press.
- Karki, T. K. 2003. Implementation experiences of land pooling projects in Katmandu Valley. *Habitat International* 28, no.1: 67-88.
- Marsden, G. and Stead, D. 2011. Policy transfer and learning in the field of transport: A review of concepts and evidence. *Transport Policy* 18, no.3: 492-500.
- Mattingly, M. 1996. Private development and public management of urban land: A case study of Nepal. *Land Use Policy* 13, no.2: 115-127.
- Morita, T., Nakagawa, Y., Morimoto, A., Maruyama, M. and Hosokawa, Y. 2012. Changes and issues in green space planning in the Tokyo metropolitan area: Focusing on the capital region plan. *International Journal of GEOMATE: Geotechnique, Construction Materials and Environment* 2, no.1: 191-196.
- Miyazawa, M. 1982. Land readjustment in Japan. In *Land readjustment: A Different Approach to Financing Urbanization*. ed. Doebele, W. Lexington, MA: Lexington Books.
- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge university press.
- Scott, W. R. 2001. *Institutions and Organizations*, 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sorensen, A. 1999. Land readjustment, urban planning and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area. *Urban Studies* 36, no.13: 2333-2360.
- _____. 2000a. Conflict, consensus or consent: Implications of Japanese land readjustment practice for developing countries. *Habitat International* 24, no.1: 51-73.
- _____. 2000b. Land readjustment and metropolitan growth: an examination of suburban land development and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area. *Progress in Planning* 53, no.4: 217-330.
- _____. 2007. Consensus, persuasion, and opposition: organizing land readjustment in Japan. In *Readjustment-Economics*. eds. Hong, Y. and Needham, B. *Law and Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Turk, S. S. 2005. Land readjustment: an examination of its application in Turkey. *Cities* 22, no.1: 29-42.
- _____. 2008. An examination for efficient applicability of the land readjustment method at the international context. *Journal of Planning Literature* 22, no.3: 229-242.
- UN. 2014. *World Urbanization Prospects The 2014 Revision*. New York: UN.
- UN-Habitat. 2013a. *A New Strategy of Sustainable Neighborhood Planning: Five Principles*. Nairobi: UN.
- _____. 2013b. *Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity*. Nairobi: UN.
- 국가법령정보센터. www.law.go.kr.
- 국가통계포털. www.kosis.kr.
- 일본통계청. www.stat.go.jp/english/data/chouki/15.htm.

- 논문 접수일: 2015. 8. 3
- 심사 시작일: 2015. 8. 17
- 심사 완료일: 2015. 9. 5

요약

주제어: 도시계획, 토지구획정리, 신제도주의, 제도 이전

최근 개발도상국들에서는 폭발적 도시인구 증가에 대응하여 지속가능한 도시를 만들기 위한 물리적 기반으로서 가로와 녹지, 학교 등을 위한 공공용지의 확보 및 가로망 네트워크의 구축 등 도시공간구조 변환에 대한 요구가 높다. 세계적으로 성공적인 도시개발 관련 지식과 경험의 공유를 위해 많은 노력들이 진행되고 있으며, 한국도 국제개발협력을 통해 이러한 노력에 동참하고 있다. 현실에서 활발하게 벌어지고 있는 도시개발 제도 및 방식의 이전 노력에 비하여, 이러한 제도 이전과 관련된 연구는 부족한 상태다. 본 논문에서는 하나의 도시계획 방식이 서로 다른 국가에서 제도로써 구체화되면서 비슷한 양태를 띠게 될 것인지, 나아가 유사한 결과로 이어질 것인지에 대하여 신제도주의적 관점을 중심으로 분석하였다. 구체적으로는 도시화의 과정에서 도시토지로 변환하는 방식으로서 많이 회자되고 있는 토지구획정리사

업 방식이 한국과 일본에서 어떻게 전개되었는지를 분석하였다. 이를 위해 양국의 토지구획정리사업 관련 비공식적 제도, 공식적 제도, 제도 적용의 결과를 1960년대에서 1970년대에 진행된 서울과 도쿄 사이 타마현의 사례를 통해 분석하였다. 두 사례에 적용된 토지구획정리사업은 그 개념과 외형적 제도가 매우 유사하지만, 그 시행 과정이나 입지, 규모, 물리적 형태 등 사업으로 인한 결과에서는 상당한 차이점을 보였다. 일본 사례의 경우, 한국에 비해 시행 과정에서 지방정부, 지역주민, 토지소유자의 의견이 반영될 여지가 많았고, 사업이 소규모로 일어났으며, 그 입지는 산발적이었다. 이러한 차이점은 한·일 양국의 비공식적 제도의 차이에 기인한 것으로 보인다. 이러한 결과는 제도의 이전에 있어서 비공식적 제도의 요소와 그 영향관계가 중요한 역할을 한다는 것을 보여준다.