

# 주택공영개발의 이론적·경험적 검토와 모의실험

韓正熙\*

## <요 약>

8·31 부동산대책의 일환으로 발표된 주택공영개발은 판교신도시에서 분양형 공영개발의 형태로 실시되고 있으나 주택공영개발 방식에는 여러 가지 조합이 가능하다. 본 연구는 먼저 주택공영개발론이 주창되는 이론적 배경과 구체적 형태를 짚어 보고 이를 경제학적 시각에서 비판적으로 조명한다. 이어서 한국적 현실에서 주택공영개발이 현실화될 때 예상되는 사항들을 기존의 연구를 바탕으로 분석한 다음, 주택공영개발 또는 유사한 제도적 경험을 가진 외국의 사례를 살펴본다. 최종적으로 「적정임대비율」의 개념을 제시하고 공공택지개발지구에서 가능한 임대형 주택공영개발의 최대치를 시뮬레이션을 통해 산출한다.

이론적 검토에서는 주택공영개발론이 토지와 주택의 공공성이라는 뿌리깊은 철학적·정치적·사회정책론적 배경을 갖고 있는데 반해 경제적 관점에서는 주택시장이 다른 시장과 본질적인 차별성이 없는 시장이라는 점이 보여진다. 주택공영개발이 목표하는 주택시장의 안정이 과연 분양형 또는 임대형 주택공영개발로 달성가능한가의 문제에 대해 기존의 연구와 해외의 사례들은 부정적이다. 「적정임대비율」의 시뮬레이션은 공공택지개발에서 주택공영개발의 범위가 이미 실시중인 임대주택의 무비율에서 크게 벗어날 수 없음을 시사한다.

주요어 : 주택공영개발, 적정임대비율, 모의실험, 공공임대주택

---

\*\* 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원 (email : z.han@iklc.co.kr)

## I. 서론

부동산시장 안정을 위한 8.31 부동산 종합대책에서 “주택공영개발 확대”가 발표되면서 주택공영개발은 이제 공론적 논의수준을 넘어 하나의 정부정책으로 채택되기에 이르렀다. 이에 의하면 “공공택지개발시 주택공사 등 공공기관만이 주택을 건설하여 분양·임대하는 방식”이 주택공영개발로 정의되고 있으며 주택공영개발의 대상지역으로는 “투기가 우려되거나 주택정책 목적상 공공의 주도적 역할이 필요한 지역”을 거론하면서 이러한 지역을 “주택공영개발지구”로 지정하여 공영개발을 한다는 것이다. 이를 통하여 “공공택지의 개발이익을 공공부문으로 환수”하고 “공공주택 재고 확보를 통해 서민 주거 안정에 기여”한다는 목표가 제시되고 있다.<sup>1)</sup> 구체적으로는 판교신도시의 개발방식에서 전용면적 25.7평 이상의 공동주택이 주택공사에 의하여 공영개발된 뒤 분양되는 것으로 바뀌었다.

주택공영개발(론)이 이렇게 정책화된 것은 무엇보다 2003년의 10·29대책에도 불구하고 이후 수도권을 중심으로 국지적으로 나타난 주택시장의 불안이 견잡을 수 없게 된 데에서 배경을 찾을 수 있다. 정책당국과 일부 시민단체는 주택시장의 시장경제원리에 부작용이 발생하여 정상적인 가격기능이 작동하지 않기 때문에 공공부문의 역할이 그만큼 확대되어야 한다는 시각을 갖고 있었고, 공공부문의 역할 확대는 주택공영개발의 도입으로 표현된 것이다. “주택시장의 실패”를 강조하는 논리는 특히 개발이익의 발생과 전유를 문제시하는데, 이러한 입장에서는 기존의 주택시장에서 커다란 부분을 차지하고 있는 공공택지개발사업에서 택지공급이후 연쇄적으로 발생하는 개발이익이 투기적 가수요를 유발하여 주택시장의 안정에 걸림돌로 작용하고 있다는 인식이 주를 이루고 있다. 이밖에도 공공부문 소유주택이 2.5% 수준에 불과하여 선진국의 사례에 현저히 미치지 못한다는 사실<sup>2)</sup>도 주택공영개발을 주장하는 주요한 논거가 되고 있다.

본 연구는 주택시장에 심대한 영향을 주는 주택공영개발이 어떠한 이론적 배경과 구조를 가지고 있는가에 대한 의문에서 시작되었다. 8·31부동산대책이 논의되고 결정되는 과정은 2005년 여름의 3개월 남짓한 기간이었다. 이 기간동안 주택시장 안정을 위한 해법은 정부·언론·학계·시민단체를 막론하고 관련된 모든 분야에서 논의되고 토론되었지만 사안의 급박함 때문인지 구체적 정책방향과 실행방안이 토론의 주를 이루었고, 문제의 본질적 측면은 깊이 천착되었다고 말하기 어렵다. 즉 주택공영개발은 이 문제에 대한 근본적 논의가 충분하지 않은 상태에서 그 개념과 방법론이 몇몇 시민단체의 주장에만 깊이 의존하지 않았나 하는 의심을 지울 수 없다. 또한 경제학자의 입장에서 아쉬운 점은 “시장실패”라는 명제가 너무 전면적으로 대두되어 사회정책적·도시계획적·정치적 논리가 논의를 주도한 반면 정작 주택시장의 기체에 대한 면밀한 고찰이 즉흥적이고 흥미유발적인 주장에 의해 대체되어 버린 듯한 경향이다. 경제학을 전공한 입장에서 주택시장 불안정의 이유를 차근차근 따져보고 공공부문의 개입의 범위와 한계를 살펴보는 것이 본 연구의 취지이다.

1) 『서민주거 안정과 부동산투기 억제를 위한 부동산제도 개혁방안』, 재경부·행자부·건교부·금융감독위원회, 2005.8.31.

2) 공공부문 소유 주택의 전체주택 대비 비율에 관하여는 이하 III.1) 참조

본 연구는 먼저 주택공영개발을 이론적으로 검토하고 이어서 한국적 현실에서의 실현가능성 문제를 타진해본다. 다음으로 여러 주택공영개발 방식에 대응하는 외국의 제도 및 경험을 짚어본 다음 주택공영개발의 한 척도로서 「적정임대비율」의 개념을 제시하고 이를 공공택지개발사업에 적용하였을 경우의 시뮬레이션을 시도해본다.

## II. 주택공영개발(론)과 토지·주택의 공공성

### 1) 토지·주택 공공성의 개념적 연원과 구조

#### (1) 토지의 천부성

주택공영개발이 거론되는 이론적 배경은 단순한 주택의 건설과 공급을 다루는 정책 보조적 논의가 아니라 토지와 주택의 본질에 관한 거대한 담론적 성격을 띠고 있다. 이 담론이란 결국 토지와 주택의 공공성에 관한 논의에 귀결되는데, 그중에서도 토지의 공공성이 주택의 공공성에 대한 기초라고 말할 수 있다.<sup>3)</sup> 예를 들어 주택공영개발방식 중의 「공공임대주택」이나 「토지임대부주택」은 토지의 직접적 공적부문 귀속이 전제되어야만 가능한 방식들이다. 사실 토지와 주택이 독립된 법적 규율대상으로 다루어지는 것은 일본과 한국의 특수한 경우이고<sup>4)</sup>, 근대법의 양대 뿌리인 대륙법과 영미법 모두에서 토지와 주택은 하나의 법적 객체로 인식되어왔기 때문에 일반적으로 토지의 공공성은 곧 주택의 공공성에 다름아니다. 토지와 주택의 공공성이 인정된다면 주택이 주택시장의 기능에 의하여 규율되기보다는 정부의 개입에 의하여 규율되는 공영개발의 당위성이 도출될 것이다. 토지의 공공성에 대한 논의는 사적소유권과 시장질서가 확립된 근대 이후에 사유재산의 신성불가침에 대비되는 개념으로서 본격적으로 시작되었다고 보이는

3) 토지와 주택의 공공성에 대하여는 이정전 외(2005), 윤용만 외(1999), 경실련(2004), 김운상(2002) 참조. 토지와 주택의 공공성을 주장하는 論者들은 헨리 조지의 “지대조세제” 사상과 많은 부분을 공유하는 것으로 보인다. 지대조세제의 재정학적 효과에 대하여는 Mankiw(2004, chapter 8) 참조. 주택의 공공성이 토지의 공공성과 갖는 불가분의 관계에 대하여 김용창(2004, p.36)은 “...주택공개념이라면 주택의 사용, 수익, 처분권에 대한 공공복리에 입각한 일정한 제한을 한다는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 주택은 자본과 노동을 투입한 토지생산물로서 성격을 가지고 있기 때문에 공공재적 성격이 강하다고 하더라도 일반적인 공개념 논리를 적용하는 데는 상당한 반발이 있을 수 있다. 그리고 그 토대가 토지이기 때문에 토지공개념이라는 관점에서 쟁점을 형성하는 것이 옳다고 볼 수 있다”라고 정리하고 있다.

4) 한국 민법의 원조격인 독일의 민법은 한국과 달리 토지의 소유권과 독립된 건물의 소유권을 인정하지 않는다. 따라서 토지에 대한 소유권은 토지시상물에 대한 소유권을 포함하게 된다. 조선시대까지 한국인의 부동산 소유제도는 토지와 건물을 분리하지 않았다. 한국과 일본의 근대법이 유래한 유럽대륙식 법제(法制)에서도 건물 기타 地上物을 토지의 일부로 보고 독립된 부동산으로 하지 않고 있다. 즉 독일민법, 스위스민법은 건물·수목과 같은 정착물을 토지의 본질적 구성부분으로 하고, 이 본질적 구성부분은 독립된 권리의 목적이 될 수 없도록 한다 (독일민법 93조·94조, 스위스민법 655조·667조). 프랑스민법은 토지와 일체를 이루는 건물은 성질에 의한 부동산, 토지에 종속하는 부동산 즉, 從物과 같은 것으로 하고 있다 (프랑스민법517조). 반면 일본의 민법은 19세기 말 근대적인 모습을 갖출 때 일본 고유의 관습과 관행을 고려하여 토지와 건물을 분리하는 독특한 이원적 부동산 소유·관리체계를 도입하였고, 이는 식민지 통치 종식 이후 해방된 남한의 민법에 의해 그대로 받아들여져 오늘에 이르고 있다. 이에 관하여는 정우형(2004) 참조.

데, 근대사회의 사상적 이정표가 되는 많은 사상가들이 사유재산제도의 확립과는 별개의 문제로 토지의 공공성을 주장하였던 적이 있고<sup>5)</sup>, 이러한 사실에 근거하여 일부 논자들은 “토지의 천부성” 개념을 도입하기도 한다 (이정전 외, 2005, p.93). 토지가 노동과 노력의 산물이 아니라 자연이 베풀어준 천부성을 가지고 있고 그 사용에 있어 타인에게 영향이 크기 때문에 여타 사유재산과는 다르게 공공성이 적용되어 사적소유를 배제하거나 그 사용에서 나오는 수익(이른바 “불로소득”)을 국가가 환수해야 한다는 것이다. 이렇듯 토지의 공공성 개념은 사상적 담론의 위치를 차지하고 있으며, 철학에서의 형평론, 정치학에서의 평등주의와 복지국가론, 법학에서의 재산권 행사 제한과 토지공공개념, 사회학에서의 계급·계층론, 윤리학에서의 불로소득론과 노동윤리론, 정치학에서의 복지국가론과 사회민주주의 등으로부터 여러 각도로 지원되고 있다. 이러한 사실은 우리 헌법에도 반영되어 헌법 제23조, 119조, 120조, 121조, 122조 등에서 토지재산권을 일반재산권보다 더 강하게 제한하도록 하고 있다.

## (2) 인권으로서의 주거권과 가치재·사회재로서의 주택

주택의 공공성에 대한 논의는 토지의 공공성을 바탕으로 하고 있으면서도 헌법적 기본권으로서의 정주권 내지 주거권이 강조된다.<sup>6)</sup> 주거권(housing rights)의 내용으로는 주택점유의 법적 안정성, 거주 차별배제, 주택의 접근가능성과 안정성등이 거론된다<sup>7)</sup>. 이러한 주거권에서부터 가치재로서의 주택 그리고 사회재로서의 주택이라는 개념이 도출되는데, 가치재란 일반적으로 “특정 재화나 서비스가 일정수준까지 공급되어야 사회적으로 바람직하지만 여러 가지 사정으로 그렇지 못한 경우에 국가가 이 문제를 개선하기 위해 공급하는 재화나 서비스”라고 정의된다<sup>8)</sup>. 박환용(2005, p.55)은 나아가 주택을 사회재로 분류하는데, 즉 주택이 사적 재화이면서도 내구재·투자재로서의 특성과 군집적 도시계획에의 심대한 영향을 감안할 때 사회재로 분류 가능하며 특히 한국적 실정에서 용도지역, 건폐율, 용적율, 국민임대주택 의무비율 등에 관한 규제는 주택이 사회재로 인정되고 있다는 증거라는 것이다.<sup>9)</sup>

주택의 공공성이 사회민주주의적 복지국가론에 근거하여 구체적으로 실현된 형태로는 영국과 북유럽의 협동주택조합운동 및 자발적 사회주택운동을 들 수 있다.<sup>10)</sup> 이러한 운동이 가장 전형적으로 주택정책에 반영된 사례는 모든 국민에 부담가능한 주택을 공급하고 충분한 주택채고를 유지하기 위해 정부가 토지비축(tomträt)에 의하여 대규모의 공유지임대를 실시하고 동시에 주택보조와 규제를 병행하는 스웨덴이다.

5) 존 로크, 장 자크 루소, 에이브러햄 링컨, 토머스 제퍼슨, 존 스튜어트 밀, 바루크 스피노자, 토마스 칼라일, 허버트 스펜서 등이 토지의 공공성을 주장하였다 (이정전 외, 2005).

6) 1996년 UN은 두차레 하비타트(HABITAT) 회의를 개최하고 주택은 인간의 기본적 삶의 조건이며 모든 사람에게 안전하고 건강한 주거를 보장하기 위해 개별국가가 국제인권조약 등의 기준을 따라야 한다고 결의하였다.

7) 하성규(2000) p.576.

8) 박환용(2005) p.45; 김경환·서승환(1999) p.200.

9) 박환용(2005)은 사회재의 명확한 정의를 내리지 않은 채 “...사회제인가에 대한 결정은 해당 사회가 갖고 있는 사회시스템에 기반을 둔 가치판단에 크게 영향을 받”는데 “주택을 중심으로 시대적 가치판단을 관찰해보면 점차 사회재로 생각하는 정도가 점점하고 있으며 그에 비례하여 주택에 사회재 특성을 반영시키기 위한 다양한 조치와 규제가 증가하였다”고 서술하고 있다.

10) 김정호·김근용(1998, pp. 220).

### (3) 공급의 비탄력성

토지와 주택의 공공성에 대한 또하나의 주요한 논거로 공급의 제한성(비탄력성)을 들 수 있다. 토지와 주택의 공공성을 주창하는 논의의 대부분은 공급의 이러한 특수성을 전면에 내세우고 있다. 특히 토지에 관해서는 그 공급곡선이 수직이라는 명제에서 출발한다. 즉 토지의 공급탄력성이 0이라는 것이다. 이를 이정전(1999, p.46)은 “토지공급의 고정성”이라 부르고 있고 윤용만 외(1999)에서는 “토지는 생산된 것이 아니고 재생산도 불가능하다”라는 명제로 표현되어 있다. 주택에 관하여는 내구성이 가장 큰 재화 중 하나이고 생산과정이 장기적이어서 단기적 공급제한이 있다는 사실이 지적된다. 즉 장기적으로 신규 주택의 공급탄력성이 0은 아니지만 상당히 작고 단기적으로는 거의 0에 가깝다. 이러한 공급제한성이 존재하면 가격결정이 수요에 의해서만 이루어지기 때문에 토지와 주택시장에서 상당한 투기적 지대<sup>11)</sup>가 발생하고 따라서 시장기능에 의한 자율적 규율보다는 공적인 규제 대상이 된다는 것이다. 주택은 토지위에 세워지므로 토지의 공급제한성은 주택의 공급제한성을 직접적으로 규정하게 되고 이에 덧붙여 주택의 이질성, 비이동성, 다양한 관련산업과의 연계성, 거시적 건설경기와의 관련성을 고려할 때 그리고 서민들의 주택부족문제 해결과 빈민층의 복지정책적 목적을 위해 주택시장에 대한 정부개입의 필요성이 인정된다고 한다<sup>12)</sup>.

### 2) 토지·주택의 공공성 개념에 대한 비판적 고찰

이와같은 내용을 가진 토지·주택의 공공성에 대하여 경제학적 시각으로는 다음과 같은 판단이 가능하다고 보인다. 우선 토지의 천부성이 공공성의 이유라는 주장에 대하여는 노력과 노동을 통하지 않은 객체는 모두 공공성을 가지는가 하는 질문을 던질 수 있다. 개개인의 지적·신체적·예술적 능력이 판이하게 다르다고 할 때 이러한 차이가 천부적이라는 이유로 공공성을 가진다고 할 수 있는가? 이 경우 한 분야의 뛰어난 자질이 그 가치를 인정받아 시간당 높은 보수로 고용되는 것이 비교정태분석과 動態的 혁신의 개념에서 당연한 결론이고, 만일 천부적이라는 이유로 이 재능에서 나오는 “地代(rent)가 공적으로 환수”된다면 이는 가장 비경제적인 해법이 될 것이다. 또 遺産의 경우는 어떠한가? 본인의 노력이 전혀 투하되지 않은 부모의 재산 역시 ‘천부적’이므로 사유재산의 상속이 不可하다 또는 상속재산에서 나오는 수익을 세금으로 환수해야 한다는 비합리적인 결론에 도달하게 될 것이다.

토지와 주택이 투기·도시계획·도시재정·도시행정·주거입지·환경 등의 분야에서 발생시키는 외부효과가 커서 시장의 기능에만 맡길 경우 상당한 부작용이 발생하므로 공공성이 강조되어야 한다는 주장에 대하여는 일단 주택시장에서 시장실패의 가능성을 경제학자들도 충분히 인지하고 있으므로 상당부분 경제적 논리에 합당하다고 보여진다. 단지 경제학자라면 누구나 시장실패가 곧바로 공공부문의 개입으로 이어질 당위성은 없다는

11) 이하 지대는 ‘토지사용료’라는 뜻이 아닌 통상적으로 경제학에서 사용되는 정의인 “공급이 상대적으로 고정되어 있는 생산요소에 대하여 지불하는 비용 (rent)”을 뜻한다.

12) 하성규(1999) p.55.

사실을 “코즈(Coase)의 정리”이후로 알고 있으며, “정부실패”의 가능성과 폐해가 시장 실패에 못지 않다는 사실 역시 잘 알고 있기에 주택시장의 공적 통제에 관하여 여러 가지 입장을 취할 수 있을 것이다. 특히 시장실패의 가능성을 인정하더라도 주택시장에 대한 정부개입이 사회적으로 정당화되기 위해서는 비용/편익분석에 의한 평가를 통해 수익자에게 돌아가는 한계편익이 정부개입의 한계비용보다 크다는 사실을 입증할 수 있어야 할 것이다<sup>13)</sup>.

토지와 주택이 ‘공공재’인가의 문제 역시 공공성과 관련된 화두중의 하나이다. 경제학에서 하나의 재화나 서비스가 경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-excludability)의 두 조건을 만족시켜야만 공공재라고 부르고 있다. 토지와 주택이 이 두 조건을 충족시키는 재화가 아님은 분명하다. 따라서 토지와 주택의 공공성을 뒷받침하기 위해 사용되는 개념이 ‘가치재’와 ‘사회재’라는 개념인데, 한국의 현실에서 ‘가치재’·‘사회재’로서의 토지와 주택 개념이 여론의 폭넓은 지지를 받고 있는 것은 “토지공개념”제도의 도입에서도 보여졌듯이 부인할 수 없는 사실이라고 보여진다. 문제는 어느정도까지 주택이 사회재로서의 공공성을 가지느냐 이겠는데, 이와 관련하여 여러방식의 주택공영개발이 얼마나 실행가능하고 타당한 논거를 가지고 있는지를 다음장에서 살펴보려 한다.

토지와 주택의 공급제한성에 관하여는 먼저 토지의 물리적 공급과 제도적 공급이 구분되어야 한다. 토지와 관련된 부동산 투기 등부정적 효과는 전근대시대에는 논·밭 등 농지와 연관되어있었지만 근대이후에는 대부분 토지이용계획상 <도시적 용도><sup>14)</sup>로 분류되는 「대지」, 「공장용지」, 「도로」 등의 지목에 관련되어 있다. 곧 집이나 관공서, 공장, 상가 등 사용가치 또는 부가가치가 높은 건물에 부속된 토지에 문제가 집중적으로 발생하고 이것이 “토지의 공공성”을 주장하게 하는 주요한 동기를 제공하는 셈이다. 주택공영개발도 사실상 도시지역만을 대상으로 하고 있으므로 도시지역의 토지공급량은 주택의 공공성에 대한 기준이기도 하다. 따라서 문제는 “토지의 절대적 양이 얼마인가”가 아니라 “도시적 용도 토지의 절대적 양이 얼마인가”로 바뀌어 제기되어야 한다.<sup>15)</sup> 그렇다면 주택의 공공성에 관한 한 주택자체의 공급탄력성보다 우선 “도시지역 택지의 공급탄력성”이 문제된다.

국제적으로 볼 때 도시적 용지의 면적은 전 국토의 10% 수준이고<sup>16)</sup>, 한국의 경우 약 5.6%로 1인당 36평에 불과한 실정이다. 즉 농지와 임야의 비율이 94%인데 비해 집 지을 땅은 인구밀도가 훨씬 낮은 나라들에 비해서도 상당히 모자란 상황이다. 따라서 적어도 택지의 물리적 공급탄력성은 상당히 크다고 할 수 있다. 택지의 제도적 공급탄력성은 토지의 이용규제에 의해 결정된다고 할 수 있는데, 한국의 경우 지정현황 파악이 가능한 82개 법률에 의한 128개 개별구역의 지정면적은 459,055km<sup>2</sup>로서 전국토의 460%에 해당하며, 한필지당 평균 4.6개가 지정되어 있다. 이렇게 복잡한 용도지역·지구제는 관리업무 등 행정의 비효율성, 규제의 형평성 문제와 결합하여 적기토지이용 및

13) 김경환·서승환(1999) p.200.

14) 국토계획법상의 용도지역중 「도시지역」(남한국토의 15.2%)과 구분되는 개념이다.

15) 김정호(2004) p.20, 김경환·서승환(1999) p.143

16) 영국 13.0%(1인당 161평), 네덜란드 25.5%, 일본 7.0% (1인당 65평) (김용창, 2004, p.136)

토지공급 저해 요인으로 작용하고 있다.<sup>17)</sup> 즉 현실적으로 택지의 제도적 공급탄력성은 상당히 작은 것이다. 이는 국토계획법으로 일부분 통합된 이후에도 각지에 산재해있는 각종 법령들 및 중앙정부와 지자체의 다층적 행정체계가 복잡하게 작용하여 농지·임야의 택지로의 용도변경이 어려운 사정 외에도 환경보호론, 식량안보론, 농업자급론 등이 아직도 폭넓게 여론에 영향을 미치고 있다는 상황으로 설명될 수 있다. 또한 용도변경이 대규모로 이루어지지 않는 한 전용된 토지는 하루아침에 커다란 가치의 상승을 동반하기 때문에 특혜의혹등 정치적 부담이 따르는 것도 이유의 하나이다.

택지의 제도적 공급탄력성은 1994년 준농림지역 제도가 도입되면서 두드러지게 커졌다가 2003년 국토계획법이 제정·시행되면서 다시 작아지고 있는데, 그 이유는 과거에 민간에 의한 택지개발 및 공급이 주로 이루어졌던 비도시지역에서 이제는 제2종 지구단위계획의 수립이 필수적으로 요구되기 때문이다.<sup>18)</sup>

주택수요가 집중되고 주택시장 불안이 심각한 “지금 수도권에서” 택지의 제도적 공급탄력성이 낮다라는 명제는 이러한 이유로 틀리지 않다.<sup>19)</sup> 그러나 이것이 토지의 공급고정성과 연결되어 토지와 주택의 공공성을 주장하거나 주택공영개발의 논거로 쓰인다면 이는 다른 문제이다. 택지의 제도적 공급탄력성을 물리적 공급탄력성에 가깝게 되도록 제도적 보완을 하는 것이 순서일 것이며, 정부의 역할은 이런 규제완화의 측면에서 강조되어야 할 것이다.<sup>20)</sup>

17) 김용창, 2004, p.140.

18) 이처럼 비도시지역에서의 제2종지구단위계획 수립이 부진한 이유는 지구단위계획구역의 결정단계에서 환경성 검토, 사전환경성검토, 환경·교통영향평가 등을 거쳐야 하며, 구역지정이후에 사업을 진행하기 위해서는 다시 개별법에 의한 계획승인 및 각종 인허가절차를 거쳐야 하므로 장기간이 소요되고 비용이 증가하기 때문이다. 특히 환경부, 문광부, 산자부 등의 개별사업법에 의한 개발사업 인·허가 과정에서 보호지역의 편입, 간선시설 용량의 증가 등 지구단위계획의 내용을 변경하는 사례가 발생하고 있으며, 개별법에 의해 개발계획이 구상된다 하더라도 지구단위계획을 통과하지 못하면 사업시행이 어려워지는 사례가 발생하고 있다. 이는 개별법령에 의한 개발사업추진과 지구단위계획에 의한 추진이라는 두 가지의 법령체계가 병행하고 있고 민간사업자나 지방행정청이 사업을 구상하고 추진하기에 많은 불확실성이 존재함에 따라 사업추진이 사실상 어려워지고, 중복된 행정절차가 발생하기 때문이다.

또한 비도시지역의 상위계획으로 도시기본계획이 수립되어 있지 않거나, 토지적성평가 등을 통한 관리지역 세분화가 추진되지 않은 지역에 대해서는 제2종지구단위계획구역의 제안시 위치 및 면적 등이 부정합하여 개발사업 및 제2종지구단위계획이 추진되지 못하는 사례도 발생하고 있다. 그러나 무엇보다도 계획관리지역에서 공동주택을 건설하기 위해 주거형 제2종지구단위계획을 수립할 경우 최소사업면적이 30만㎡ 이상이 되어야 하며, 이러한 토지확보를 위해서는 수도권 지역의 경우 약 1,500억 원 정도의 선투입이 필요하다는 점에서 택지확보에 따른 초기사업비 부담으로 비도시지역에서의 민간택지개발은 지속적으로 위축될 것이다 (손재영·이용범, 2005, p.17).

19) 현행 국토이용체계에 따른 기존 용도지역의 지정 상태에서는 향후 10년간 주택수요의 55%가 집중될 것으로 예상되는 수도권에서 개발가능지의 확보가 원천적으로 어렵다. 2002년 국토연구원 조사에 따르면 전국의 개발가능지는 1만7천km<sup>2</sup>이나, 서울에는 개발가능지가 전혀 없으며, 인천은 전국 개발가능지의 0.5%, 경기도는 6.2%로서 전국 개발가능지 물량의 6.7%만이 수도권에서 확보할 수 있다고 한다. 이러한 개발가능지의 관정에 가장 중요한 요소는 공법적 제한요소인 지역, 지구, 구역들이다. 특히 토지특성이나 주변 환경을 고려해 볼 때, 현재의 지정목적에 부합하지 않으면서도 단지 과거에 그렇게 지정되었다는 이유로 보전이 강요되는 농림지역, 자연환경보전지역의 유지는 수요에 맞는 개발을 도모할 수 없을뿐더러 도시공간구조의 합리적 관리를 어렵게 하고 있다. 예를 들어, 토지적성평가 결과를 기초로 추진하고 있는 관리지역 지정의 경우 효율적인 용도지역 관리를 위한 일정규모 이상의 정형화된 지역구분이 필요하지만 그렇게 하기가 쉽지 않다 (손재영·이용범, 2005).

20) 실제 국토계획법은 도시적 용지의 비율을 높이기 위하여 제정되었지만 그 경직성과 비현실성 때문에 오히려 도시용지의 공급을 가로막고 있는 셈이다.

다음으로 토지공급과 별도로 발생하는 주택공급의 독자적 문제를 살펴보면 건축밀도와 층수에 관한 규제를 먼저 들 수 있다<sup>21)</sup>. 같은면적의 땅에 두배 높은 건물을 지으면 두배의 공간이 만들어진다. 그런데 이러한 공간의 창출이 건축법, 도시계획법 등의 건축밀도와 층수에 대한 규제에 의하여 제약받고 있다. 물론 이러한 규제는 상당부분 근거를 가지고 있다. 도로용량, 상하수도 용량 등 기반시설 용량의 한계가 그 대표적인 근거이다. 또한 일조권 보호, 자연보호지구와 군사적 목적에서의 고도제한 등도 주요한 이유가 된다. 문제는 이러한 규제의 이유로 말미암아 어느정도까지 규제의 밀도가 정해져야 하는가에 대하여 일관되고 합리적인 기준이 없고 또 주택시장과 주택정책의 전체적인 관점에서 밀도조정이 이루어지지 않는다는 점이다. 경제학자라면 누구나 한단위 밀도의 추가 규제가 가져오는 비용과 편익의 비교를 가장 적절한 밀도의 기준으로 삼으려 할 것이다. 그런데 주택공영개발이 제기될 정도로 주택시장의 불안도가 큰 수도권 경우 밀도규제가 가져오는 사회적 비용이 다른 지역에 비해 상당히 클 것으로 짐작됨에도 불구하고 오히려 환경보호와 수도권집중방지라는 명목으로 밀도규제의 비용/편익 분석이 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 실제 세계 주요 대도시의 도심으로부터의 밀도 분포를 보면 파리, 싱가포르, 상하이, 광저우 등의 도시가 도심으로부터 점진적으로 하향하는 밀도분포를 보이는 데 비해 서울만이 고원형의 밀도분포를 보이고 있다.<sup>22)</sup> 스카이라인 등의 미학적·도시계획적 이유가 있다 치더라도 주택시장의 압박정도에 부응하는 밀도규제가 서울 및 수도권에서 이루어지고 있는지 의문이 아닐 수 없다.<sup>23)</sup> 실제 주택의 공급탄력성을 실증 분석한 연구들은 한국의 경우 그 추정치가 대체로 비탄력적임을 나타내고 있다.<sup>24)</sup> 주택공급이 비탄력적일 때 수요증가시 가격의 상승폭은 훨씬 커지게 되므로 주택시장 불안의 근본적 원인을 제공하게 된다.

토지이용계획에서 건축의 밀도에 대한 규제가 달라지면 주택의 공급탄력성 역시 달라진다. 구체적으로 용적률이 커지거나 고도제한이 높아지면 주택의 공급탄력성은 그만큼 증가한다고 할 수 있다. 따라서 주택의 공급탄력성이 단기적으로 작은 것은 물리적으로 사실이지만 장기적으로는 택지의 공급탄력성과 건축밀도제한에 의해 크게 좌우되며, 이 두 요인이 신속적으로 운용될 경우 주택의 공급은 장기적으로 원활하게 이루어질 수 있다고 결론지을 수 있다.<sup>25)</sup>

21) 김정호(2004) 참조.

22) Bertaud, A., Measuring constraints on land supply - the case of Hongkong (July 1997), p.12 (김정호(2004, p.43)에서 재인용). 서울이 단일도심모형으로 적절히 설명될 수 있는가에 대하여는 김경환·서승환(1999, p.128) 참조.

23) 판교신도시의 경우 “자연과 인간이 공존하는 친환경적 도시조성”을 명분으로 초저밀도로 개발된다. 즉 인구 밀도는 판교가 95명/ha으로 분당(198명) 일산(176명) 파주(145명) 등 어느 신도시보다 낮으며, 반면 판교의 녹지율은 35%로 분당(27%) 일산(24%) 평촌(16%)보다 크게 높다. “강남의 대체 주거지”로서 개발되는 판교는 그 접근성이 어느 신도시보다 뛰어나서 수도권 신규분양시장의 핵으로 관심이 집중되고 있는데, 이러한 입지는 밀도압력이 다른 곳보다 클 수밖에 없음에도 불구하고 저밀도의 토지이용이 추진되는 모순이 벌어지고 있다.

24) 추정치들은 대체 0.1에서 0.4의 값을 보이고 있다. 세계은행과 UN인간정주기구의 공동연구(World Bank 1993)에 의하면 주택공급곡선의 기울기는 주택시장의 효율성과 정부규제의 강도에 따라 나라마다 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 이와 관련된 자세한 논의는 김경환·서승환(1999) 참조.

25) 토지이용규제와 건축밀도규제 완화의 실행방안과 그 예상되는 부작용에 관한 논의는 김정호(2004) 참조.



### III. 주택공영개발의 타당성과 현실성 검토

앞장에서 토지와 주택의 공공성이라는 주택공영개발의 원리에 대하여 살펴보았다. 이 장에서는 주택공영개발이 제안되는 구체적 방식들과 그 타당성 및 현실성을 조명해본다.

주택공영개발의 개념 및 방법론이 명확히 세워진 것은 아니라고 보여지는데, 이제까지 제기된 여러 방식을 종합해보면 다음과 같은 분류가 가능하다고 보인다 (공공택지개발사업에 한함).

- ① 분양형 주택공영개발 : 토지개발과 주택건설만 공공부문이 담당하고 완성된 주택은 민간 소비자에게 분양하여 주택시장의 원리에 맡김
- ② 토지임대·주택분양형 공영개발 : ①과 같으나 주택의 소유권만 민간소비자에게 분양하고 토지소유권은 공공부문이 계속 유지하면서 토지임대료를 징수하는 방식
- ③ 전면임대형 주택공영개발 : 토지개발에서부터 주택건설, 주택 관리, 재건축에 이르기까지 모든 과정에서 주택시장의 원리를 배제하고 공공부문이 중·저소득층 주택정책의 일환으로 공공임대주택(또는 단지)을 운용
- ④ 토지분양·주택임대형 공영개발 : ③과 같으나 공공부문 내에서 토지개발과 주택건설·임대 주체가 달라지는 방식

주택공영개발방식 ①은 판교신도시에서 시행되고 있으며 방식 ②는 싱가포르와 스웨덴에서 전형적인 경우를 찾아볼 수 있다. 방식 ③은 영국, 네덜란드, 프랑스 등 공공임대주택을 운용하는 많은 나라에서 채택하고 있는 방식이다. 방식 ④는 토지와 주택의 분리가 가능한 한국의 특수성에서 생각할 수 있는 방식이다.

먼저 주택공영개발이 제기된 가장 직접적인 이유가 주택시장의 불안에 있는 만큼 주택공영개발을 통하여 집값이 잡힐수 있느냐의 질문이 첫 번째로 제기될 수 있다.

#### 1) 주택공영개발과 주택시장의 안정

판교신도시에서 시행되는 <분양형 주택공영개발>은 막대한 개발이익의 공적 환수와 저렴한 택지공급을 목표로 한 공영택지개발제도를 주택건설에까지 연장한 것으로, 주택의 건설을 시장에 맡기지 않고 공공이 수행함으로써 주택의 신규공급가를 최소화 하여 주택시장 안정을 도모한다는 취지를 갖고 있다. 이와 관련하여서는 이론적 검토와 실증적 자료가 비교적 풍부하다고 할 수 있다. 먼저 분양가규제가 시행되던 '80년대와 '90년대의 경험은 주택의 저렴한 신규공급가가 전체 주택시장의 안정에 기여하지 못하였음을 보이고 있다.<sup>26)</sup> 이는 분양가규제의 장기적 효과에 대한 김경환·서승환(1999, pp.207)의 이론적 검토와 일치하고 있다.

26) 김경환(1991), 김정호(1991), 임덕호(1993), 김관영(1993) 참조.

이 문제는 결국 신규주택의 분양가격과 재고주택의 매매가격간의 인과관계로 환원될 수 있는데, 1999년 분양가가 전면 자율화된 이후 분양주택이 재고주택의 매매가에 얼마만큼의 영향을 주었는가를 살펴봄으로써 분양주택과 재고주택 중 어느 것이 상대방에 대한 결정력을 더 가지는지에 대한 인과관계를 엿볼 수 있다. 분양가 자율화 이후 분양주택시장의 가격결정구조를 설명하는 이론으로는 크게 <균형가격 이론>, <주변시세 이론>, <비용할증 이론> 을 들 수 있는데 이 중 <주변시세에 의한 분양가격결정이론>이 한국의 현실에 가장 부합한 것으로 평가받고 있다.<sup>27)</sup> 이를 바탕으로 실시된 대표적 연구들은 재고주택가격이 분양가격에 대한 독립변수로 간주될 수 있다고 보고하고 있다.<sup>28)</sup> 즉 주택시장의 안정문제는 신규주택의 분양가격을 낮게 억제하거나 자율화하거나에 따라 좌우되지 않는다는 것이다. 이는 신규주택의 공급량이 전체 재고주택 스톡에서 극히 일부분을 차지한다는 사실에서 예상할 수 있는 바 이기도 하다. 외환위기 같은 단기적 충격을 제외하면 오직 분당·일산 등의 제1기 신도시 건설과 같이 신규주택의 공급이 대규모로 이루어질 경우에만 주택가격의 지속적인 안정세가 관찰되었다.<sup>29)</sup> 즉 주택시장의 안정은 충분한 **공급물량**에 관건이 있지 **신규공급가격**에 의존하지는 않는다는 결론을 내릴 수 있다.

분양형 주택공영개발은 싱가포르에서 시행중인 토지임대·주택분양형 공영개발과 기본 발상을 공유하고 있다고 보인다. 즉 토지임대·주택분양형 공영개발의 주창자들은 싱가포르처럼 공공부문이 토지는 임대하고<sup>30)</sup> 주택건설의 대부분을 맡아<sup>31)</sup> 신규주택을 저렴하게 공급하면서 분양이후에도 전매제한, 재분양 제한<sup>32)</sup>등의 제도적 보안을 하면 전체 주택시장이 공공성의 원리에 의해 지배되어 주택가격의 안정을 도모할 수 있다고 주장한다.<sup>33)</sup> 특히 주택분양가에 땅값이 포함되지 않기 때문에 주택의 신규 분양가가 대폭 하락하여 집값을 잡을 수 있다는 것이다.<sup>34)</sup> 그러나 실제 싱가포르 주택시장은 이러한 기대와 달리 '90년대에 심한 불안정을 경험하였다 (<그림1> 참조).

27) 정희남 외(2004) pp.50~54.

28) 권태연(2004), 윤승봉 외(2004).

29) 차문중(2004) p.90.

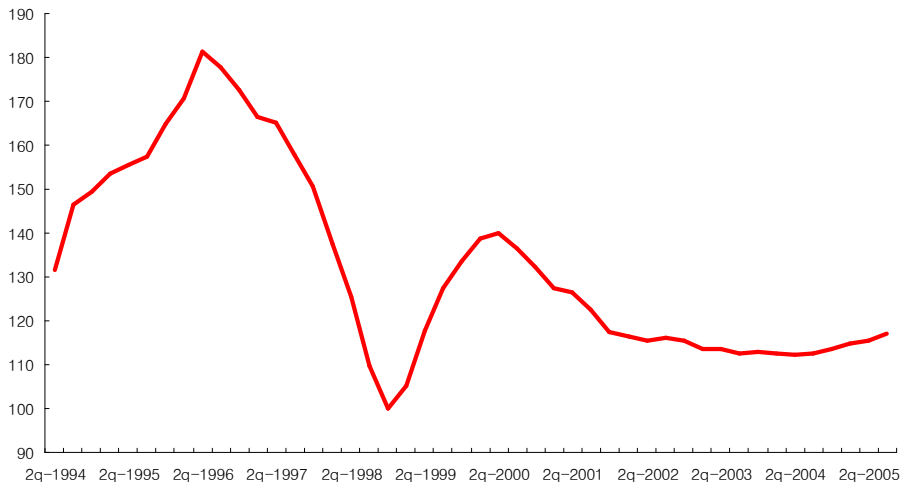
30) 99년 임대와 999년 임대의 두가지 종류가 있다.

31) 2003년 현재 싱가포르 전체인구의 87.6%가 주택청(HDB)에서 건설 공급한 주택에 살고 있다. 이러한 주택은 민간주택가격의 약 55% 수준에서 분양된다.

32) 주택청에서 분양받은 아파트는 최초 분양의 경우에 한해 5년 이상 거주한후 일반시장에서 거래할 수 있다. 5년 미만 거주자는 주택청에 분양가격으로 매도하여야 하고, 재분양 역시 5년 이상 거주해야 가능하다.

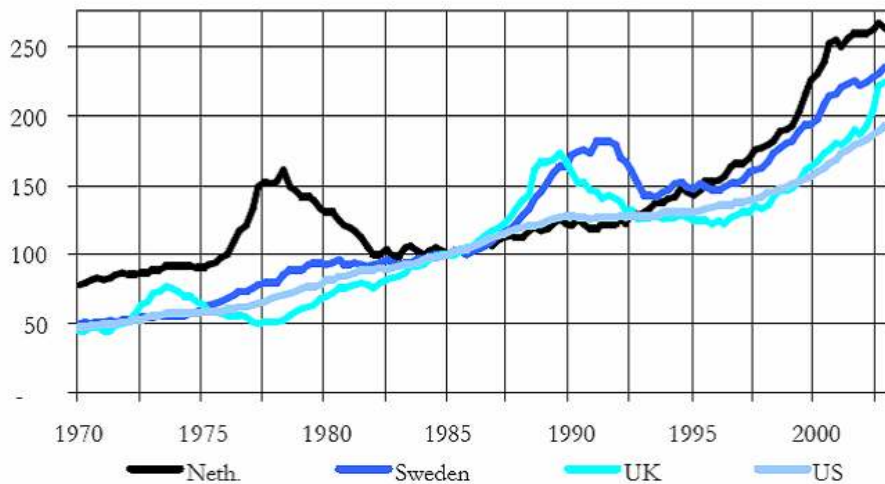
33) 이영은 외(2005, p.12). 토지임대·주택분양 방식의 주택공영개발은 시민단체인 「토지정의시민연대」(2005)가 처음 제기한 이후 일부 언론과 정치권에서 이슈화되었다. 최근에는 서울 송파신도시의 개발에 이 방식의 적용이 검토되고 있다고 국무총리가 밝혔다 (서울경제신문 2006.3.1)

34) 論者에 따라서 토지가 같이 분양될 때보다 25%~50%까지 주택분양가가 하락된다고 본다. , 이영은 외(2005, p.19), 한겨레신문 (2006.3.22), 토지정의시민연대(2005), 이정전 외(2005, p.155) 참조.



<그림 1> 싱가포르의 주택가격 변동지수 (1998=100) 출처: HDB

토지선매 및 장기임대(공유지 임대제)를 통해 시장기능을 최대한 축소시킨 사회복지적 주택정책국가의 전형인 스웨덴 역시 토지임대·주택분양형 공영개발론에서 자주 거론되는 사례이다.<sup>35)</sup> 그런데 스웨덴의 주택시장이 시장원리에 충실한 다른 나라들보다 월등한 안정성을 보였는가의 질문에 대해 통계자료들은 부정적 답변을 주고 있다 (<그림 2>, <표 1> 참조).



<그림 2> 미국, 영국, 스웨덴, 네덜란드의 주택가격변동지수 (1985=100) 출처: BIS

<그림 2>에서 스웨덴의 주택가격 상승폭은 1985년 이후 가장 주택문제에서 시장원칙에 충실한 미국의 주택가격 상승폭보다 크다. <그림 2>에서는 공공임대주택의 비중이 상대적으로 높아 전면임대형 주택공영개발의 사례로 분류되는 영국과 네덜란드 역시 주택시장의 안정을 달성하지 못하였다는 사실이 드러나 보인다.<sup>36)</sup> 결국 주택시장에 있

35) 스웨덴의 수도 스톡홀름시에서는 전체주택의 70% 이상이 토지임대부 방식으로 공급된다.

36) 재정경제부 외(2005)에 의하면 전체주택에서 공공임대주택이 차지하는 비중은 네덜란드가 36%, 영국이

어서 공공부문의 비중 여부는 주택시장의 안정과 상관관계가 없다는 결론이 각국의 다년간의 경험에서 도출된다고 보이는데, 이는 「THE ECONOMIST」誌의 주택가격지수 통계에서도 확인된다 (<표 1>).

국가	Q2 2005	Q2 2004	97~2005	국가	Q2 2005	Q2 2004	97~2005
홍콩	22.1	29.1	-44	중국	8	10.4	na
남아프리카	21.4	38.2	263	아일랜드	6.2	11.9	196
프랑스	14.5	14.9	93	캐나다	4.3	7	48
뉴질랜드	14.2	22.3	74	네덜란드	4.2	3.9	82
스페인	13.7	17.4	171	싱가포르	2.4	-0.8	na
미국	13.4	10	79	영국	23	19.4	155
덴마크	12.2	7.9	63	스위스	0.5	2.1	11
벨기에	9.4	9.9	71	호주	-0.1	12.7	113
이탈리아	8.5	10.8	76	독일	-1.3	-0.8	nil
스웨덴	8.3	9.7	84	일본	-5.4	-6.4	-28

<표 1> THE ECONOMIST 주택가격지수 (% 변동률)

출처 : [http://www.economist.com/displaystory.cfm?story\\_id=4385293](http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=4385293) (2005.9.8)

<표 1>에도 주택부문에 있어 시장기능에 비해 공공의 역할이 상대적으로 큰 나라들(프랑스, 스웨덴, 네덜란드, 영국, 호주<sup>37)</sup>)의 주택가격 상승률이 시장원리에 충실한 나라들(미국, 일본)의 주택가격상승률보다 오히려 높은 것이 나타나있다. 물론 이러한 “부동산 버블”의 배경에는 여러 요인이 있으며 글로벌 금융시장의 추이<sup>38)</sup> 및 각국의 고유한 경제적 사정이 주택시장에 반영된 측면이 크다.<sup>39)</sup> 하지만 주택공영개발로 주택시장의 안정화를 도모한다는 취지가 적어도 실증적으로는 전혀 뒷받침되지 못한다는 사실은 이로서 충분히 보여지고 있다.

## 2) 주택공영개발의 현실성 검토

### (1) 분양형 주택공영개발

주택공영개발이 현실화될 경우 제기되는 첫 번째 문제는 채원마련과 관련된 재정적 문제일 것이다. 분양형 주택공영개발이 시행되는 판교신도시의 경우(건축비를 뺀) 보상비, 조성비, 간선시설비 등 공공이 지출한 택지공급 관련 사업비가 약 8조원에 달한다.<sup>40)</sup> 다만 분양형이므로 주택건축비를 추가하더라도 사업비의 회수는 보장되는 구조이

22%, 프랑스 17%, 일본 7%, 미국 1%이고 한국의 경우 10년 이상 임대주택의 비중은 2.5%이다.

37) 호주의 행정수도인 캔버라는 토지임대부 주택분양방식에 의해 건설되었다.

38) 글로벌 저금리와 전세계적 부동산 버블의 연관성에 관하여는 김정우(2005) 참조.

39) 예를 들어 일본의 9년간(1997~2005) 주택가격 상승률이 -28%를 기록한 것은 무엇보다 장기불황의 직접적 영향을 받았기 때문이다.

40) 판교 신도시 개발사업의 보상 총액은 2조6000억여 원으로 여기에 간접비, 감정평가액, 영농보상, 영업보상 등의 비용을 합하면 총 3조6667억원이 지출됐다. 또 대지조성, 광역간접시설비 등 개발비용은 4조321억원에 달한다. 이에 따라 판교신도시 개발사업에 든 돈은 당초 예상했던 수준(7조9688억원)인 7조 9698억원으로 잠정 집계되었다(토지공사 내부자료).

고, 논란은 오히려 공공부문과 주택의 최초수요자가 전유하는 개발이익과 관련하여 제기되고 있다.<sup>41)</sup> 특이한 점은 분양주택의 최초당첨자가 기대할 수 있는 시세차익이 33평 아파트의 경우 약 1억6천만원으로 예상되고 있는데 (주택공사 분석자료 2006.2.24), 이러한 시세차익이 거론된다는 사실 자체가 분양형 주택공영개발의 주택시장 안정효과가 없다는 현실을 반영하는 것이다.

분양형 주택공영개발이 전면적으로 시행된다면 공공부문의 비대화가 본격적인 문제로 대두될 것이다. 판교신도시 하나에도 건설비를 합쳐 10조가 넘는 財源이 소요되는데 만일 모든 공공택지개발사업에 분양형 주택공영개발을 실시한다면 막대한 자금이 투입되어야 한다.<sup>42)</sup> 그렇다면 자원의 배분에 있어 민간부문의 몫이 상당부분 공공부문으로 넘어가게 되는데, 대표적인 5개 민간 기업과 제조업 전체 그리고 13개 공기업의 경쟁력을 경영공시 및 영업보고서를 기준으로 분석해보면 자기자본이익률, 차입금의존도, 이자보상배율 등의 범주에서 공기업의 경쟁력이 민간부문보다 낮은 것으로 나타났다<sup>43)</sup> (<표 2> 참조).

구분	수익성		안정성		생산성
	매출액 이익률(%)	자기자본 이익률(%)	차입금 의존도(%)	이자보상 배율(배)	인당순이익(억원)
민간 5대 기업 평균	15.2	24.4	14.8	26.7	1.11
공기업 평균	10.3	4.8	29.7	2.17	0.9
제조업 평균	5.8	13.7	22.8	5.76	0.76
주택 공사	7.6	3.1	52.0	0.87	0.67

<표 2> 민간부문과 공기업의 경쟁력 비교

<표 2>는 판교에서 분양형 주택공영개발을 시행하는 주택공사의 경쟁력 지표도 포함되어 있는데, 차입금 의존도와 이자보상배율 등에서 공기업의 평균에도 미치지 못하는 점이 발견된다.<sup>44)</sup> 이러한 사실은 건설업의 GDP비중이 8.3%에 달하고 있는 점에 미루어 재정적인 구축효과(crowding out)가 승수효과(multiplier effect)보다 커 국민경제적 비효율이 초래될 수 있음을 시사하고 있다.

## (2) 토지임대·주택분양형 공영개발

- 
- 41) 경실련과 경향신문의 공동조사에 의하면 판교신도시에서 공공부문이 거둬들인 개발이익의 규모가 5,077억원인 것으로 조사되었다 (경향신문 2006.1.10). 이 액수는 채권입찰제와 상업·업무용지 입찰로 추후 발생하는 개발이익을 제외한 액수이다.
- 42) 판교개발비를 정부가 계획하는 향후 10년간 1억3천만평의 공공택지에 단순확대하면 전체 개발비는 464조원이 된다.
- 43) 분석대상 : 2002년~2004년, 민간 5대 기업=삼성전자, 현대자동차, 포스코, SK텔레콤, KT; 공기업=한진, 도공, 주공, 토공, 수자원공사, 조폐공사, 농수산물유통공사, 농촌공사, 관광공사, 석탄공사, 광업진흥공사, KOTRA.
- 44) 주택공사의 2004년 부채규모는 17조 1,646억원에 달하며 (금융부채비율 168%), 판교 주택공영개발이 시작되는 2006년 이후 더 늘어날 것으로 예상된다.

토지임대·주택분양형 공영개발은 8·31 부동산대책의 하나인 송파신도시의 개발방식으로 유력하게 거론되고 있다. 이 방식의 공영개발이 공공택지개발사업에서 전면적으로 실현될 경우의 재정적 문제를 고찰하려면 먼저 공공택지의 공급면적부터 살펴볼 필요가 있다. 지난 10년간 주택공급량의 43%가 신도시와 공공택지개발사업을 통하여 공급되었으며 이를 55% 수준까지 끌어올리기 위해 정부는 추정된 주택수요에 맞추어 2003년부터 10년간 1억3천만평의 공공택지를 공급할 계획이다.<sup>45)</sup> 이 공공택지를 모두 토지임대·주택분양형으로 공영개발할 경우 평당 800만원의 개발비용을 가정하면<sup>46)</sup> 매년 104조원, 10년간 1040조원의 재원이 필요하게 된다. 토지임대·주택분양형 공영개발을 시행하고 있는 나라들을 보면 국유지의 비율이 높아 토지수용비용이 거의 없고<sup>47)</sup> 조세부담률이 높아 재원 확보가 용이하였음을<sup>48)</sup> 볼 수 있는데, 지금의 재정운용현황에서 이러한 규모의 부담은 감당하기 어렵다고 보인다.<sup>49)</sup> 일각에서 제기되는 “연기금의 재원 활용”도 연기금 중 가장 규모가 큰 국민연금이 159조 수준임을 감안할 때<sup>50)</sup> 현실성이 떨어진다.

송파신도시는 거의가 국공유지로 이루어져있기 때문에 토지임대·주택분양 공영개발이 큰 재정부담 없이 가능하다고 한다. 토지임대·주택분양 공영개발이 전면적으로 실행가능하도록 국·공유지 비율을 지금보다 20% 더 높이는 데는 360조원 이상의 재원이 필요할 것으로 예상된다.<sup>51)</sup>

토지임대·주택분양형 공영개발에는 순수분양형과는 다른 주택정책적 문제가 존재하는데, 곧 주택의 멸실 이후 재건축에 관한 사항이다. 토지와 주택의 소유자가 다르기 때문에 감가상각이 완료되었을 때 주택의 가치는 0이 되며 그 이전에 토지임대기간이 만료될 경우의 문제, 재임대의 문제, 재건축의 주체와 범위 문제 등 여러 법적인 문제가 제기될 수 있다. 이러한 이유로 50년~100년의 토지장기임대를 실시하면 도시계획상의 유연성과 변화적응성이 크게 감소할 위험이 있고 또한 토지임대인·임차인 모두에게 추가적 기대비용을 높이게 된다.<sup>52)</sup> 따라서 현재 한국 고유의 제도로 뿌리박은 전세제도에

45) 건설교통부(2004) p.45.

46) 택지보상비와 조성비의 전국평균으로 평당 약 500만원을 가정할 수 있다 (토지공사 내부자료). 공공택지의 일부만이 주택용지로 쓰여지는데, 1가구당 표준건축비가 평당 369만원(중대형)~341만원(중소형)이고 공동주택의 경우 통상 15층 이상 건축된다는 점을 감안하면 전체 사업비가 평당 800만원 이상이 되리라는 추정이 가능하다.

47) 싱가포르의 국공유지 비율은 81%이고 스웨덴은 40% 수준이다. 한국은 22.5%가 국공유지인데 이중 도시용지의 비율은 0.1%에 불과하다 (이영은 외, 2005, p.3).

48) 스웨덴의 조세부담률은 38.1%로 세계최고 수준이다. 싱가포르의 주택건설에 필요한 자금으로 국민의 강제적인 사회보장성 저축인 중앙연금기금(Central Provident Fund: CPF)을 이용하고 있으며 전체개발재원은 정부 재정투융자예산의 30% 이상을 투입하고 있다.

49) 2004년 국가채무는 203조로 GDP의 26.1% 수준이다 (보증채무와 공기업부채 제외). GDP대비 국가채무 비율은 2035년 106.5%로 예상된다 (재경부, 2006).

50) 공무원연금 3.8조, 사학연금 7.7조원.

51) 이는 공시지가 기준 가격이다. 실거래가를 적용할 경우 소요경비는 더 늘어날 것이다. 2004년 현재 과세대상 토지의 공시지가는 약 1,803조원이다.

52) 임대인(정부)의 입장에서 토지임대료가 체납될 때 임차인을 퇴거시킬 수 있는가의 정치적·행정적 비용이 위험요인일 것이다. 예를 들어 2004년 현재 주택공사가 공급한 영구·국민·50년 임대주택의 23.9%가 5~23만원의 저렴한 임대료에도 불구하고 임대료를 체납하고 있으며, 공공기관인 주택공사는 이들을 실질적으로 퇴거시키지 못하고 있다.

비해 주택수요자의 선호도가 떨어질 가능성이 높다.<sup>53)</sup>

토지임대료의 수준에 대하여는 여러 가지 추측이 있는데<sup>54)</sup> 주택전세가격을 기준으로 하거나 주거복지적 취지로 임대료가 낮게 책정되면 사업비의 회수가 어려워져 공공재정의 부담이 그만큼 늘어나겠고 토지매매가격을 기준으로 임대료가 높게 책정되면 공공재정의 부담은 줄겠지만 입주자(토지임차인)의 부담능력이 문제가 될 것이다.

### (3) 전면임대형 주택공영개발

전면임대형 주택공영개발은 토지임대·주택분양 공영개발 방식에 비해 토지와 주택의 소유자가 상이한데서 파생되는 제도적인 문제점은 발생하지 않겠지만 사업비와 재정부담이 더 커질 것이라는 예상을 할 수 있다. 또한 앞에서 살펴본 임대료의 문제는 전면임대형 주택공영개발의 주택임대료에서도 동일하게 적용되는 문제이기도 하다. 월세문화에 익숙하지 않은 한국의 주거상황에서 공공임대주택은 전세에 비해 뚜렷한 경제적·문화적 이득을 가져다 주어야 성공을 기대할 수 있다. 먼저 경제적 측면에서는 임대료가 시장원리에 의해 결정될 경우 전세제도에 익숙한 서민들에게 능력 이상의 부담이 될 가능성이 많다. 만일 임대료가 정책적으로 결정되어 그 상한선이 규제된다면 구미 각국에서 오랜 세월에 걸쳐 경험한 임대료규제의 폐해가 그대로 반복될 것이다.<sup>55)</sup>

문화적으로는 임대주택단지의 슬럼화와 낙인화가 가장 우려되는 문제이다. 임대주택단지가 도시공간에서 독자적인 위치를 차지하는 세계 대부분의 나라에서 임대주택구역이 저소득층의 결집장소가 되고 이것이 다시 이 구역의 슬럼화를 촉진시키는 악순환이 관찰되고 있다. 서구인들과 달리 자기집이 아니면 관리를 소홀히 하는 한국에서는 이 경향이 빨리 진행될 것이다. 따라서 교육문제에 특히 민감한 한국인들에게 임대주택이 전세에 비해 문화적 이점을 제공하기는 상당히 힘들 것으로 예상된다.

장기적으로 현재 추진중인 국민임대주택 150만호 건설 사업이 완료되면 한국의 공공임대주택의 비율은 총주택 대비 현재의 2.5%에서 12.5%로 상승하게 된다. 이 사업 자체의 현실성과 효과에 대하여도 적지 않은 의문이 제기되는 바, 전면임대형 주택공영개발을 따로 추진하는것이 과연 바람직한지 의문이 아닐 수 없다.

### 3) 「적정임대비율」의 개념과 모의실험

앞에서 주택공영개발의 여러 방식에 필요한 재정적 부담의 범위를 대략적으로 추산해보았는데, 이는 주택공영개발의 사업성 자체에 대한 판단은 아니었다. 즉 분양형 주

---

임차인의 입장에서 보면 실제 주택에 거주하지 않거나 주택이 멸실되어 재건축이 되지 않고 내대지로 남아있는 경우에도 토지임대료는 계속 납부하여야 하는 리스크가 있다.

53) 토지임대·주택분양형 주택에는 전세에는 없는 건물감가상각비와 재산세 부담이 추가된다.

54) 수도권 30평형대 아파트의 토지임대료에 대하여는 월 50만원(주택전세가격 기준)~100만원(토지매매가격 기준) 수준으로 추정되고 있다.

55) 임대주택에 임대료 규제가 가해지면 임대주택의 수요는 크게 늘어나는 반면 그 공급은 대폭 줄어들어 입주물량과 품질의 저하를 초래한다. 때문에 미국의 경우 임대료 규제 반대는 “대부분의 경제학자들이 동의하는 10가지 명제”중 93%의 동의비율로 첫 번째를 차지하고 있다. (Mankiw, 2004)

택공영개발 방식은 사업초기 재원마련과 공공부문의 효율성이 문제가 되겠지만 사업비를 분양시 모두 회수함에 따라 사업성에 문제가 있을 것으로 보이지는 않는 구조이다.<sup>56)</sup> 택지개발사업과 주택공급사업은 이제까지 저소득층 주거지원을 위한 국민임대주택사업을 제외하고는 시장원리에 의하여 추진되어왔으며, 공공택지개발의 경우에도 택지가 민간 건설사 또는 개인에게 분양되어 온 결과 사업의 수익성은 항상 시장수익성에 의해 결정되어 왔으며, 지난 몇 년간은 지나치게 높은 수익성, 즉 개발이익이 오히려 문제로 인식되어왔다. 실제 개발이익에 대한 논란이 주택공영개발에 대한 논의를 촉발시킨 직접적인 계기였다고 할 수 있다. 그렇다면 주택공영개발이 현실화될 때, 전체 사업비가 얼마인가의 문제와 별도로, 분양형이 아닌 경우의 사업성(수익성)은 어떻게 될 것인가의 질문이 가능하다. 주택공영개발이 자체적으로 사업비를 회수하지 못할 경우 결국은 국가재정에서 지원이 되어야 하고, 이는 조세체계와 재정운용에 연쇄적인 파급효과를 가지게 된다.

본 연구는 여러 방식의 주택공영개발에 대한 사업성을 분석해보고 이어서 국가재정의 지원이 없이 최소한의 사업성을 유지하는 주택공영개발이 공공택지개발사업에서 어느 정도까지 가능한지의 문제를 <적정임대비율>이라는 개념을 통해 살펴보려 한다.

### (1) <적정임대비율>의 개념

주택공영개발은 택지개발사업의 여러 단계에서 상당한 규모로 발생하는 개발이익의 부정적 기능을 이유로 거론되고 있다. 또한 분양형이 아닌 주택공영개발은 국민임대주택사업의 사례에서도 보이듯이 자체 사업성은 없다고 판단할 수 있다. 그렇다면 주택공영개발을 국가재정의 부담 없이 추진하는 현실적인 방법은 (공공)택지개발사업에서 분양형 주택사업으로 발생하는 개발이익을 최대한 환수하여 그것을 기반으로 사업성이 떨어지는 임대형 주택공영개발<sup>57)</sup>을 지원하는 것이다.

<적정임대비율>이란 이렇게 택지개발사업의 수익률을 전체적으로 조정할 때 (사업비를 기준으로) 분양 대 임대의 비율이 어떻게 나누어질 것인가의 질문에 대한 답으로 이해할 수 있다. 즉 공공택지개발지구의 전체 수익률(택지사업 수익률과 주택사업 수익률)이 분양지구와 임대지구를 합쳐 손익분기점(B/C비율<sup>58)</sup> 100%)에 이르도록 또는 구체적으로 외생적으로 주어진 수익률(B/C비율 110~120%)에 맞추어지도록 조정할 때 임대사업<sup>59)</sup>에는 과연 전체 사업비의 얼마까지 수행이 가능한지의 개념이 <적정임대비율>이다.

정부는 주택공영개발지구를 지정하면서 “사회적으로 바람직한 또는 납득할 만한 수익률 수준”을 미리 지정할 수 있을 것이다. 이러한 “공공수익률”의 값을  $\sigma$ 라고 부르면

56) 주택공사 단일 시행에 의한 주택품질의 획일화와 시장수요에의 경직적 대응이 공영개발주택에 대한 수요를 감소시키지 않는다는 전제 아래 특히 수도권에서 분양형 주택공영개발이 적자를 유발하여 국가재정지원이 필요하게 될 가능성은 매우 적다고 할 수 있다.

57) 토지임대·주택분양형 공영개발, 토지분양·주택임대형 공영개발, 전면임대형 공영개발을 분양형 주택공영개발과 구분하여 이하 “임대형 주택공영개발”로 부른다.

58) 투자비 대비 수익률의 개념으로서 「비용-편익분석」의 「Benefit-Cost Ratio」를 지칭한다.

59) 구체적으로 토지임대·주택분양형 공영개발, 토지분양·주택임대형 공영개발, 전면임대형 공영개발을 가리킨다.



$\sigma$ 는 주택공영개발지구 모두가 각자 동일하게 준수해야 하는 기준일 수도 있고 각 주택공영개발 지구가 저마다의 수익률은 다르되 그 평균이 지향해야 하는 기준일 수도 있다. 분양주택사업은 주택공사가 전담할 수도 있고 기존의 방식대로 민간건설사가 주도할 수도 있는데, 단지 후자의 경우  $\sigma$ 를 초과하는 수익률을 정부가 환수하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

## (2) <적정임대비율>의 모형

<적정임대비율>의 모형화는 주택공영개발의 경제적 효과에 관한 모의실험(simulation)을 하기 위한 것으로서 모형의 구축도 이러한 목적에 맞게 단순화하여 구성되었다. 모형은 기본적으로 복수기간에 걸친 의사결정을 나타나도록 구축될 수밖에 없다.

현재를 0기라고 하고  $[1, t_0]$  기간 중 택지개발,  $[t_{0+1}, t_1]$  기간중 주택건설,  $[t_{1+1}, t_n]$ 기간 중 주택임대(해당되는 경우만, 분양의 경우는 해당없음)가 일어난다고 가정한다. 모든 비용과 수입은 0기를 기준으로 현재가치로 나타낸다.

### 토지공급 관련 수익 및 비용

먼저  $[1, t_0]$ 기간에 택지를 개발하는 경우 택지개발비를 현재가치로 환산한 금액(PVCL<sub>1</sub>)을 구하기로 한다. 지금 TC<sub>1</sub>을 주택 1평을 공급하기 위해 필요한 택지를 개발하기 위해 필요한 비용을 0기에 평가한 금액이라 하고  $C_1 = TC_0/t_0$ , 즉 매기 택지개발에 필요한 비용이라 하자. 또  $\pi_1$ 을 택지개발비 상승률,  $\rho$ 를 할인률로 사용되는 한계시간 선호율,  $\alpha_1$ 을  $\alpha_1 = (1 + \pi_1)/(1 + \rho)$ 로 정의한다. 이 경우 PVCL<sub>1</sub>은 다음과 같이 구해진다.

$$PVCL_1 = C_1 a_1 + C_1 a_1^2 + \dots + C_1 a_1^{t_0} = C_1 a_1 \frac{1 - a_1^{t_0}}{1 - a_1}$$

만일 PVCL<sub>1</sub>에는 순수하게 택지를 개발하는데 필요한 비용만이 포함되는 것으로 가정한다면, 금융비용 등과 같은 부대비용은 따로 추가하여야 한다. 일체의 부대비용(PVCL<sub>2</sub>)은 택지개발비와 비례적으로 결정된다고 가정한다.

$$PVCL_2 = k_1 PVCL_1$$

지금  $V_0'$ 을 0기의 택지개발전 토지가격 (주택 1평을 공급하기 위해 필요한 토지면적에 해당하는)이라 하는 경우 택지개발에 필요한 총비용에는  $V_0'$ 이 명시적으로 고려되어야 한다.

$t_{0+1}$ 의 시점에서 택지를 분양하는 경우에는 택지분양수입이 발생한다. 0기에서의 개발 후 택지가격을  $V_0$ , 택지가격 상승률을  $\pi_4$ ,  $\alpha_4$ 를  $\alpha_4 = (1 + \pi_4)/(1 + \rho)$ 로 정의하는 경우 택

지분양수입(PVRL<sub>1</sub>)은 다음과 같이 나타난다.

$$PVRL_1 = V_0 a_4^{t_0+1}$$

만일 택지를 개발한 후 임대하는 경우를 생각하는 경우 [t<sub>0+1</sub>, t<sub>n</sub>]기간에 걸쳐 임대수입이 발생하게 된다. 지금 TP<sub>0</sub>가 0기에서 평가한 분양가라고 하는 경우 TP<sub>0</sub>에는 택지비 및 건축비가 모두 포함된다. 택지비에 해당하는 금액만을 고려하기 위해 β<sub>1</sub>을 택지비/(택지비+ 건축비)의 비율로 정의하기로 한다. 토지에 관한 재정방정식이 나타내는 바 토지의 사용자비용을 i<sub>1</sub>이라 하는 경우 토지의 임대에 관한 지대, R,은 다음과 같이 나타난다.

$$R = \beta_1 \times TP_0 \times i_1$$

[t<sub>0+1</sub>, t<sub>n</sub>]기간에 걸쳐 발생하는 이러한 R을 현재가치로 환산한 합에 임대 기간이 끝난 t<sub>n</sub>에 택지를 판매하여 얻는 수입의 합을 PVRL<sub>2</sub>로 정의하기로 한다.

$$PVRL_2 = Ra_3^{t_0+1} \frac{1 - a_3^{t_n+1}}{1 - a_3} + \beta_2 V_0 a_4^{t_n+1}$$

여기에서 π<sub>3</sub>은 분양가 상승률이며 a<sub>3</sub>은 a<sub>3</sub> = (1 + π<sub>3</sub>)/(1 + ρ)으로 정의된다.

택지를 분양하지 않고 임대하는 경우 택지개발주체가 유동성 부족에 빠질 수 있다. 따라서 택지를 분양하지 못하는 경우 택지분양수입의 일정비율, η,에 해당하는 금액을 차입한 후 매기 이자를 갚으며 t<sub>n</sub>+1에 원금을 상환하는 경우를 고려하기로 한다. 이 경우 부담하는 이자비용을 현재가치로 환산한 금액 PVCL<sub>3</sub>는 다음과 같이 나타난다.

$$PVCL_3 = i_2 \eta PVRL_1 a_0^{t_0+1} \frac{1 - a_0^{t_1-t_0}}{1 - a_0}$$

### 주택공급 관련 수익 및 비용

이제 [t<sub>0+1</sub>, t<sub>1</sub>] 기간중에 주택을 건설하는 경우 주택 한 평의 공급을 위한 주택건축비를 현재가치로 환산한 금액(PVCH<sub>1</sub>)을 구하기로 한다. 지금 TC<sub>2</sub>를 주택 한 평을 공급하기 위해 필요한 건축비용이라 하면 매기 필요한 건축비 C<sub>2</sub>는 C<sub>2</sub> = TC<sub>2</sub>/(t<sub>1</sub>-t<sub>0</sub>)으로 나타난다. 한편, π<sub>2</sub>를 건축비 상승률, a<sub>2</sub>를 a<sub>2</sub> = (1 + π<sub>2</sub>)/(1 + ρ)로 정의하는 경우 PVCH<sub>1</sub>은 다음과 같이 구해진다.

$$PVCH_1 = C_2 a_2 + C_2 a_2^2 + \dots + C_2 a_2^{t_1-t_0} = C_2 a_2 \frac{1 - a_2^{t_1-t_0}}{1 - a_2}$$

만일 PVCH<sub>1</sub>에는 순수하게 주택을 건축하는데 필요한 비용만이 포함되는 것으로 가정한다면, 금융비용 등과 같은 부대비용은 따로 추가하여야 한다. 일체의 부대비용(PVCH<sub>2</sub>)은 택지개발비와 비례적으로 결정된다고 가정한다.

$$PVCH_2 = k_2 PVCH_1$$

지금 V<sub>0</sub>를 0기의 택지개발후 토지가격(주택 1평을 공급하기 위해 필요한 토지면적에 해당하는)이라 하는 경우 주택건축에 필요한 총비용에는 V<sub>0</sub>가 명시적으로 고려되어야 한다.

t<sub>1+1</sub>의 시점에서 주택을 분양하는 경우에는 주택분양수입이 발생한다. 0기에서의 주택분양가를 TP<sub>0</sub>, 분양가 상승률을 π<sub>3</sub>, α<sub>3</sub>를 α<sub>3</sub> = (1+π<sub>3</sub>)/(1+ρ)로 정의하는 0기에서 평가한 매기 주택분양수입, P는 다음과 같이 나타난다.

$$P = TP_0(1+\pi_3)^{t_1-t_0}$$

따라서, [t<sub>0+1</sub>, t<sub>1</sub>] 기간 중에 매기 발생하는 분양수입을 현재가치로 환산하여 나타낸 금액(PVRH<sub>1</sub>)은 다음과 같이 나타난다.

$$Pa_0^{t_1-t_0} \frac{1-a_0^{t_1-t_0}}{1-a_0}$$

여기에서 a<sub>0</sub> = 1/(1+ρ)로 정의된다, 만일, 주택을 건설한 후 임대하는 경우를 생각하는 경우 [t<sub>1+1</sub>, t<sub>n</sub>]기간에 걸쳐 임대수입이 발생하게 된다. 지금 TP<sub>0</sub>가 0기에서 평가한 분양가라고 하는 경우 TP<sub>0</sub>에는 택지비 및 건축비가 모두 포함된다. 건축비에 해당하는 금액만을 고려하기 위해 β<sub>3</sub>을 건축비/(택지비+건축비)의 비율로 정의하기로 한다. 주택에 관한 재정방정식이 나타내는 바 토지의 사용자비용을 i<sub>2</sub>라 하는 경우 주택 임대료, RH는 다음과 같이 나타난다.

$$RH = \beta_3 \times TP_0 \times i_2$$

만일 택지를 분양받아 주택을 임대한다면 β<sub>3</sub> = 1이 되며 택지임대 및 주택임대가 동시에 이루어지는 경우에는 β<sub>3</sub>는 위에서 정의한 바와 같은 값이 된다. [t<sub>1+1</sub>, t<sub>n</sub>]기간에 걸쳐 발생하는 이러한 RH를 현재가치로 환산한 합에 임대 기간이 끝난 t<sub>n</sub>에 주택을 판매하여 얻는 수입의 합을 PVRH<sub>2</sub>로 정의하기로 한다.

$$PVRH_2 = RHa_0^{t+1} \frac{1 - a_6^{t+1}}{1 - a_6} + \beta_4 TP_0 a_3^{t+1}$$

여기에서  $\pi_6$ 은 주택임대료 상승률이며  $a_6$ 은  $a_6 = (1 + \pi_6)/(1 + \rho)$ 으로 정의된다. 주택공영개발의 정의상 30년 이상 장기간 임대한 주택을 다시 회수하여 판매한다는 것을 기대하기는 어렵다, 따라서 향후 모의실험에 있어서  $\beta_4$ 의 값은 거의 0에 가까운 것으로 두는 것이 적절할 것으로 생각된다.

주택을 분양하지 않고 임대하는 경우 주택개발주체가 유동성 부족에 빠질 수 있다. 여기에서는 주택분양수입인  $PVRH_1$ 의  $t$ 에 해당하는 금액을 차입한 후 매기 이자를 갚으며  $t_{n+1}$ 에 원금을 상환하는 경우를 고려하기로 한다. 이 경우 부담하는 이자비용을 현재가치로 환산한 금액  $PVCH_3$ 는 다음과 같이 나타난다.

$$PVCH_3 = i_2 PVRH_1 a_0^{t+1} \frac{1 - a_0^{t+1}}{1 - a_0}$$

[토지임대-주택분양]의 경우는 토지임대기간 만료후 주택을 환매하는 경우가 발생할 수 있다. 이 경우 환매가격의 결정의 최초의 분양가에 대해 시장금리 정도를 인정해 주는 것이 현실적일 것으로 생각된다. 따라서 주택환매에 드는 비용을 현재가치로 환산한 금액은 다음과 같이 결정된다.

$$PVCH_4 = TP_0 \delta_1^{t+1}$$

여기에서  $\delta_1 = (1 + i_1)/(1 + \rho)$ 으로 정의된다. 여기에서 정의된 각종 비용 및 수익들을 정리하면 <표 3>과 같다.

변수이름	내용	
PVCL <sub>1</sub>	$C_1 a_1 \frac{1-a_1^{t_0}}{1-a_1}$	$C_1 = TC_1/t_0$
PVCL <sub>2</sub>	$k_1 PVCL_1$	
PVCL <sub>3</sub>	$i_2 n PVRL_1 a_0^{t_0+1} \frac{1-a_0^{t_1-t_0}}{1-a_0}$	
PVCH <sub>1</sub>	$C_2 a_2 \frac{1-a_2^{t_1-t_0}}{1-a_2}$	$C_2 = TC_2/(t_1-t_0)$
PVCH <sub>2</sub>	$k_2 PVCH_1$	
PVCH <sub>3</sub>	$i_2 n PVRH_1 a_0^{t_1+1} \frac{1-a_0^{t_1-t_1}}{1-a_0}$	
PVCH <sub>4</sub>	$TP_0 \delta_1$	
PVRL <sub>1</sub>	$V_0 a_4 t$	
PVRL <sub>2</sub>	$R a_3^{t_0+1} \frac{1-a_3^{t_1-t_0}}{1-a_3} + \beta_2 V_0 a_4^{t_1+1}$	$R = \beta_1 TP_0 i_1$
PVRH <sub>1</sub>	$P a_0^{t_0+1} \frac{1-a_0^{t_1-t_0}}{1-a_0}$	$P = TP_0 (1+\pi_3)^{t_0+1}/(t_1-t_0)$
PVRH <sub>2</sub>	$RH a_3^{t_1+1} \frac{1-a_3^{t_1-t_1}}{1-a_3} + \beta_4 TP_0 a_3^{t_1+1}$	$RH = \beta_3 TP_0 i_1$
PVRH <sub>3</sub>	$RH a_3^{t_1+1} \frac{1-a_3^{t_1-t_1}}{1-a_3} + \beta_4 TP_0 a_3^{t_1+1}$	$RH' = \beta_3 TP_0 i_1$

<표 3> 각종 비용 및 수익

### (3) <적정임대비율>의 모의실험

여기에서는 주택공영개발 방식의 적용에 따르는 효과에 관한 모의실험 수행의 전제로 각각의 가능한 경우에 대한 비용 및 편익을 계산하기로 한다.

#### 토지분양, 주택분양의 경우

토지 및 주택을 분양하는 경우의 비용 C 및 수익 B가 어떻게 결정되는 지 살펴보기로 한다. 택지분양 주체와 주택분양 주체가 분리된 경우 택지공급 주체의 경우  $C = V_0' + PVCL_1 + PVCL_2$ ,  $B = PVRL_1$ 로 나타난다. 한편, 주택공급 주체의 경우  $C = PVCH_1 + PVCH_2 + PVRL_1$ ,  $B = PVRH_1$ 로 나타난다. 주택공영개발의 경우 택지 및 주택 공급주체의 구별이 모호해지는 경우가 있다. 또한, 분양 혹은 공영개발의 비용 및 편익의 비교는 사회적인 관점에서 하는 것이 타당한데 이 경우는 택지 및 주택의 공급 주체를 분리하지 말고 통합하여 고려하는 것이 마땅하다. 따라서, 여기에서도 택지 및 주택의 공급주체를 통합한 경우를 고려하기로 한다. 이 경우, 수익 B1 및 비용 C1은 각기 다음과 같이 나타난다.

$$\begin{aligned}
 B1 &= PVRH_1 = \frac{TP_0 a_3^{t_0+1}}{(t_1 - t_0)} \equiv TP_0 \times X_1 \\
 C1 &= V_0' + PVCL_1 + PVCL_2 + PVCH_1 + PVCH_2 \\
 &= V_0' + \frac{(1+k_1)TC_1}{t_0} \frac{1-a_1^{t_0}}{1-a_1} + \frac{(1+k_2)TC_2}{(t_1-t_0)} \frac{1-a_2^{t_1-t_0}}{1-a_2} \\
 &\equiv V_0' + TC_1 \times Y_1 + TC_2 \times Y_2
 \end{aligned}$$

따라서, 편익-비용 비율(B/C)는 다음과 같이 결정된다.

$$B1/C1 = \frac{X_1}{[V_0'/TP_0] + [(1+k_1)TC_1/TP_0]Y_1 + [(1+k_2)TC_2/TP_0]Y_2}$$

위의 B/C를 구하기 위해 먼저 해야 할 것은  $V_0'/TP_0$ ,  $(1+k_1)TC_1/TP_0$  및  $(1+k_2)TC_2/TP_0$ 의 값을 정하는 것이다. 현실적으로 이용가능한 자료는 분양가,  $TP_0$ , 분양가에 포함된 택지비 및 표준건축비 등이다, 그런데 위 식에서 나타난 바  $V_0'$ ,  $TC_1$  및  $TC_2$  등은 원가의 개념에 해당한다. 따라서 이를 다음과 같이 조정할 필요가 있다.

먼저, 현실적으로 인식 가능한 B/C의 값을 상정한다. 다음으로 분양가 대비 택지비의 비율 및 분양가 대비 표준건축비의 비율을 구한다. 마지막으로 이 비율들을 주어진 파라메타들 값 하에서 주어진 B/C의 값을 달성할 수 있도록 하향 조정한다. 이는 곧

$V_0'/TP_p$ ,  $(1+k_1)TC_1/TP_0$  및  $(1+k_2)TC_2/TP_0$ 의 값들을 분양가 대비 택지비의 비율 및 분양가 대비 표준건축비의 비율을 기준으로 하여 비례적으로 하향 조정한다는 것을 의미한다. 현실적인 자료부족의 문제를 해결하기 위해  $V_0'/TP_0$  및  $(1+k_1)TC_1/TP_0$ 의 경우 하향조정비율을 1/2씩 균등하게 배분하기로 한다. 만일 하향조정비율이 0.6이라면  $V_0'/TP_0$ 에 0.3  $(1+k_1)TC_1/TP_0$ 에 0.3씩 배분한다는 것이다.

$\pi_i$ ,  $\alpha_i$  및  $\beta_i$  등의 값이 주어지면  $X_1$ ,  $Y_1$  및  $Y_2$ 의 값을 구할 수 있는데  $\pi_i$  및  $\alpha_i$ 의 값은 각각의 가격상승률 및 할인률 등을 가정하면 구할 수 있다. 한편,  $\beta_i$ 의 값은 다음과 같이 정의될 수 있다. R의 정의 및 위에 언급한 바와 같은 하향조정에 입각하는 경우  $\beta_1$ 은 분양가에서 택지비가 차지하는 비중으로 그리고  $\beta_3$ 는 분양가에서 표준건축비가 차지하는 비중으로 정의할 수 있다. 여기에서 정의되는 각 파라메타 값은 <표 4>에 정리되어 있다. 이상의 파라메타 값 하에서 하향조정의 비율이 0.685, 0.585 및 0.515인 경우 B/C 비율은 각기 1.2, 1.4 및 1.6으로 얻어졌다.

변수이름	변수내역	변수값
$\pi_1$	택지개발비 상승률	0.03
$\pi_2$	주택건축비 상승률	0.03
$\pi_3$	분양가 상승률	0.01
$\pi_4$	택지가격 상승률	0.03
$\pi_5$	지대상승률	0.01
$\pi_6$	임대료 상승률	0.01
$\rho$	할인률	0.075
$\eta$	차입비율	0.75/1.0
$\beta_1$	택지비/분양가	0.5
$\beta_2$	잔존토지가치 비율	1.0
$\beta_3$	건축비/분양가	0.5
$\beta_4$	잔존주택가치 비율	1.0
$t_0$	택지개발 완료시점	3
$t_1$	주택건축 완료시점	6
$t_n$	임대기간 만료시점	36
$i_1$	시장금리	0.04
$i_2$	대출금리	0.08

<표 4> 파라메타 값에 대한 전제  
**토지임대, 주택임대의 경우**

토지 및 주택을 모두 임대하는 경우 수익은 임대수입과 임대기간이 끝난 후 토지 및 주택의 가치를 현재가치로 환산한 것의 합으로 나타난다. 한편, 비용 측면에서는 앞에

서 고려한 비용에 유동성 부족의 문제를 해소하기 위해 차입한 자금에 대한 이자 부담을 합해야 한다. 따라서 이 경우의 수익, B2 및 비용 C2는 다음과 같이 나타난다.

$$B2 = PVRL_2 + PVRH_2$$

$$C2 = V0' + PVCL_1 + PVCL_2 + PVCL_3 + PVCH_1 + PVCH_2 + PVCH_3$$

각각의 변수들의 의미는 <표 3>에 나타난 바와 같다. 이 경우에 있어서도  $V_0'$ ,  $TC_1$  및  $TC_2$ 에 관한 하향조정비율의 결정은 앞의 분양에서와 마찬가지로 방법에 의한다. 이 경우의 모의실험에서 추가적으로 값을 주어야 할 것은  $PVRL_2$  및  $PVRH_2$ 에 포함된  $\beta_2$  및  $\beta_4$ 의 값이다.  $\beta_2$ 의 값은 토지의 임대기간이 종료된 후 택지가격의 상승을 고려하여 현재가치로 환산한 택지가치의 몇 %를 수입으로 잡을 수 있는가를 나타낸다. 토지는 감가상각되지 않으므로  $\beta_2$ 의 값은 1로 하는 것이 적절할 것으로 생각된다.

한편,  $\beta_4$ 의 값을 어떻게 할 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 주택이 감가상각된다는 점을 감안하는 경우 임대기간이 만료되는 경우 주택의 가치는 감가상각에 의해 일정부분 줄어드는 것으로 생각할 수 있다. 이 경우  $\beta_4$ 의 값은 1보다 작은 값이 되며 임대기간이 30년 정도되는 경우 약 1/4 - 1/5 정도의 값을 갖게된다. 그러나 임대주택의 경우라도 주택가격은 계속 상승할 것이며 주택가격 상승의 정도가 큰 경우는 가격상승효과가 감가상각 효과를 상쇄할 수 있다. 따라서 이를 극단적으로 보는 경우  $\beta_4$ 의 값은 1보다 커지게 된다. 여기에서는 이 둘을 적절하게 고려하여  $\beta_4$ 의 값을 1.0으로 하기로 한다.

이상의 전제하에서 B1/C1에 대응하는 B2/C2의 값을 구할 수 있는데 그 결과는 <표 5-1>에 나타나 있다. [토지분양+ 주택분양]의 경우에 비해 [토지임대+ 주택임대]의 경우 B/C비율은 현저하게 떨어짐을 알 수 있다. 이번에는 전체 사업비의 몇%를 전면임대로 개발할 수 있을 것인지를 살펴보기로 한다. Z를 공영개발 비율이라 하는 경우<sup>60)</sup> B/C비율은 다음과 같이 나타난다.

$$[Z \times B2 + (1-Z) \times B1] / [Z \times C2 + (1-Z) \times C1]$$

Z가 증가할수록 B/C비율은 하락한다. 따라서 Z값의 상한은 위의 B/C 비율을 1로 만드는 값이 된다. 전면임대형 주택공영개발의 비율을 이 비율보다 높게 하는 경우 B/C 비율이 1 미만인 되어 사업성이 없어진다.

<표 5-1>은 먼저 분양형 주택사업에서 발생하는 개발이익이 B/C비율 1.2~1.6의 형태로 가정되어 있는 상황에서 출발한다. 그 다음 열의 숫자들은 각각의 분양형 주택사업 수익률 상황에서 이 사업을 전부 전면임대형 주택공영개발로 전환할 경우 예상되는

60) Z만큼의 공영개발을 포함하는 경우라는 뜻이다



조정요인 등		B/C비율		적정임대비율			
		토지분양 + 주택분양	토지임대 + 주택임대	$\sigma=1.0$	$\sigma=1.1$	$\sigma=1.2$	$\sigma=1.3$
$n = 0.75$	0.685	1.20	0.49	0.16	0.07	-	-
	0.585	1.40	0.53	0.20	0.19	0.12	0.06
	0.515	1.60	0.56	<b>0.36*</b>	0.28	0.21	0.14
$n = 1.0$	0.685	1.20	0.42	0.12	0.06	-	-
	0.585	1.40	0.45	0.22	0.15	0.10	0.04
	0.515	1.60	0.47	0.29	0.21	0.16	0.11

<표 5-1> 전면임대형 주택공영개발의 모의실험과 적정임대비율 B/C비율을 나타낸다. 다음으로 임대사업과 분양사업을 통틀어 계산된 전체 택지개발사업의 B/C비율  $\sigma$ 가 외생적으로 (1.0, 1.1, 1.2, 1.3) 주어진 상황에서 주택공영개발의 비중은 전체 사업에서 어디까지 가능한가, 즉 적정임대비율의 수준이 분석되어있다. 예를 들자면<sup>61)</sup> [토지분양-주택분양]의 B/C비율이 1.6일 때 (수익률이 60% 일 때) 여기서 나오는 개발이익의 일부를 환수하여 [토지임대-주택임대]의 공영개발을 시행함으로써 분양형과 임대형 전체를 평균한 수익률이 0%(B/C비율 1.0)가 되도록 한다면, 전체 사업비의 36%로 임대주택을 짓고 (적정임대비율 0.36) 나머지 64%는 분양주택을 지어 공급할 수 있게 된다는 뜻이다.

### 토지분양, 주택임대의 경우

토지를 분양하고 주택을 임대하는 경우 토지공급자의 수입과 주택공급자의 비용은 서로 상쇄되므로 수입은 주택임대수입만이 고려된다. 한편, 이 경우는 토지분양의 경우이므로 분양가 모두가 주택공급업자에게 귀속되는 경우 즉, 앞의 PVRH<sub>2</sub>에서  $\beta_3 = 1$ 인 경우에 해당하는 PVRH<sub>3</sub>를 고려하여야 한다. 따라서, 이 경우의 수익 B<sub>3</sub> 및 비용 C<sub>3</sub>는 각기 다음과 같이 나타난다.

$$B_3 = PVRH_3$$

$$C_3 = V_0' + PVCL_1 + PVCL_2 + PVCH_1 + PVCH_2 + PVCH_3$$

이 경우에 있어서도  $V_0'$ , TC<sub>1</sub> 및 TC<sub>2</sub>에 관한 하향조정비율의 결정은 앞의 분양에서와 마찬가지로 방법에 의한다. 이상의 전제하에서 B<sub>1</sub>/C<sub>1</sub>에 대응하는 B<sub>3</sub>/C<sub>3</sub>의 값을 구할 수 있는데 그 결과는 <표 5-2>에 나타나 있다. [토지분양+ 주택분양]에 비해 [토지분양+ 주택임대]의 경우 B/C비율은 현저하게 떨어지나 [토지임대+ 주택임대]보다는 다소 높음을 알 수 있다.

61) \* 차입비율 0.75일 때,

조정요인 등		B/C비율		적정임대비율			
		토지분양 + 주택분양	토지분양 + 주택임대	$\sigma=1.0$	$\sigma=1.1$	$\sigma=1.2$	$\sigma=1.3$
$\eta = 0.75$	0.685	1.20	0.48	0.19	0.09	-	-
	0.585	1.40	0.53	0.33	0.24	0.15	0.07
	0.515	1.60	0.58	0.43	0.34	0.26	0.18
$\eta = 1.0$	0.685	1.20	0.43	0.16	0.07	-	-
	0.585	1.40	0.46	0.28	0.20	0.12	0.06
	0.515	1.60	0.49	0.36	0.28	0.20	0.15

<표 5-2> 토지분양·주택임대 공영개발의 모의실험과 적정임대비율

### 토지임대, 주택분양의 경우

토지를 임대한 경우 토지임대수입,  $PVRL_2$ ,을 올리기 위해서는 토지 임대료는 매기 징수되어야 한다. 매기 관리비등의 징수에서 토지 임대료를 합하여 징수하는 방법에 의해 이를 실행할 수 있으나 이를 실행하기 위해서는 주택을 분양하는 경우 택지비에 해당하는 부분은 제외하고 분양가를 결정하여야 논리에 맞다. 따라서 [토지임대+주택분양]의 경우 주택 분양수입  $PVRH_1$  중 택지비를 제외하기 위해  $\beta_3$ 를 곱한 금액만이 수입에 잡혀야 한다.

근본적인 문제는 비용계산에서 발생한다. 토지를 임대한 경우이므로 토지의 임대기간이 끝난 경우 주택을 어떻게 할 것인가가 문제가 된다. 토지 임대기간을 계속 늘려주는 경우를 생각하더라도 결국 재건축등을 할 수밖에 없는 시기가 도래하게 된다. 이 경우 구축물인 주택을 어떻게 처리할 것인가가 문제가 된다. 현실적으로 가능한 방법은 공공이 환매하는 방법이다. 만일, 공공이 환매한다고 가정하는 경우 토지임대기간 만료전에도 입주자가 주택을 판매하기 원하는 경우에도 공공에게만 판매하도록 강제하는 것이 불가피할 것으로 생각된다. 왜냐하면 토지임대기간중에는 자유거래를 허용하다가 토지임대기간이 끝난 후에 공공에게 팔도록 강요하기는 어려운 것이기 때문이다. 이 경우 재산권을 지나치게 침해하는 것이 아닌가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이러한 문제점에도 불구하고 여기에서는 계산의 목적으로 토지임대기간이 만료된 후 공공이 주택을 환매하는 경우를 생각한다. 이상에 기초하는 경우 [토지임대+주택분양]의 경우 수익, B4 및 비용 C4는 다음과 같이 정의된다.

$$B4 = PVRL_2 + \beta_3 PVRH_1$$

$$C4 = V0' + PVCL_1 + PVCL_2 + PVCL_3 + PVCH_1 + PVCH_2 + PVCH_4$$

여기에 기초한 모의실험의 결과는 <표 5-3>에 나타나있다.

조정요인 등		B/C비율		적정임대비율			
		토지분양 + 주택분양	토지임대 + 주택분양	$\sigma=1.0$	$\sigma=1.1$	$\sigma=1.2$	$\sigma=1.3$
n = 0.75	0.685	1.20	0.59	0.20	0.09	-	-
	0.585	1.40	0.64	0.35	0.24	0.15	0.07
	0.515	1.60	0.68	0.45	0.35	0.25	0.17
n = 1.0	0.685	1.20	0.55	0.18	0.08	-	-
	0.585	1.40	0.59	0.30	0.21	0.13	0.06
	0.515	1.60	0.62	0.39	0.30	0.22	0.15

<표 5-3> 토지임대·주택분양 공영개발의 모의실험과 적정임대비율

### (3) 모의실험 결과의 해석과 시사점

<표 5>에 나타난 모의실험 결과들은 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저 지적할 수 있는 것은 어떠한 형태로 임대형 주택공영개발을 도입하더라도 B/C 비율이 1 미만으로 현저하게 떨어진다는 것이다. 이는 곧 추론 가능한 현실적인 경우, 어느 한 지역을 전적으로 임대형 주택공영개발에 의존하는 것은 수익성면에서 불가능하고, 부분적으로 도입할 수밖에 없다.

임대형 주택공영개발을 부분적으로 도입하는 경우 어떠한 형태로 도입하여야 할 것인가에 대한 답변은 의사결정의 목표가 무엇인가에 따라 달라질 수 있다. 만일 의사결정의 목표가 가능한 한 임대형 주택공영개발을 많이 도입하는 것이라면  $\sigma=1.0$ 일때의 적정임대비율 값이 가장 큰 경우가 선호될 것이다. 다른 조건이 동일한 경우 이 값이 가장 큰 것은 [토지임대-주택분양]의 경우이다. 그러나 이 경우는 이미 앞에서 지적된 바와 같이 개념상의 문제와 함께 위헌소지 등이 있다. 이러한 이유에 의해 이 경우를 제외하는 경우 다음으로 가장 적절한 경우는 토지분양+ 주택임대의 경우가 된다.

[토지분양+ 주택임대]의 경우 공영개발을 어느 정도까지 도입할 수 있을 것인가에 대한 답변은 모든 것을 분양하는 경우의 B/C 비율이 얼마인가에 따라 달라진다. 만일 [토지분양+ 주택분양]의 경우 B/C 비율이 1.6 이라면 사업비기준으로 43%까지 [토지분양+ 주택임대]의 형태로 공영개발을 도입할 수 있다.

민간 주택사업의 수익률을 상당히 크게 잡고 공공택지개발사업의 사업성이 전체적으로 손익분기점에만 이르도록 하더라도 적정임대비율이 36%~45%에 달한다는 사실은 임대형 주택공영개발의 현실성과 관련하여 다음과 같은 시사점을 던진다. 적정임대비율은 사업비 개념이므로 면적으로 환산하면 그 비율이 약간 상향될 것으로 예상되지만,<sup>62)</sup>

62) 분양형 주택이 중대형 고급 주택이고 임대형 주택이 중소형 일반주택이라는 가정하에서 가능한 추론이다.

현재 공공택지개발사업에서 중소형 임대주택사업이 전체면적의 40%이상으로 의무화되어 있는 규정을 감안할 때<sup>63)</sup> 임대형 주택공영개발은 이 의무화 비율 40%를 크게 초과하는 비중으로 실현되기는 어려울 것이라는 사실이 바로 그것이다.

#### IV. 결론

2002년 이후 지속되고 있는 주택시장의 국지적 불안정은 장기적 저금리 상황에서 발생한 과잉 유동자금이 주택건축자본과 주택투자자금으로서 진원지 역할을 하고, 수요억제 중심의 부동산대책이 전통적인 토지이용규제와 맞물려 원활한 주택공급을 지연시키면서 형성된 주택시장의 초과수요가, 양질의 주거환경이 선호되는 추세와 맞물려 빚어내고 있는 복합적 현상이다.<sup>64)</sup> 즉 다양한 주택시장 내적 요인과 외적 요인이 상호 작용하여 발생한 불균형인데, 주택공영개발은 이러한 내외 요인들에 직접적으로 연관된 해법은 아닌 것으로 보인다. 실제로 주택공영개발이 주택가격의 안정을 가져다줄 수 있을 것인가에 대하여 기존 연구와 외국의 경험은 부정적이고, 만일 주택공영개발이 대규모로 현실화되어 대량의 신규주택을 공급한다면 집값안정에 일시적으로 기여할 지도 모르지만 이는 주택이 공영개발되어서가 아니라 공급량 자체가 증가하였기 때문일 것이다. 더군다나 해외 여러나라의 경험에 비추어 공공부문에 의해 대량의 주택이 공급된다 하더라도 그만큼 민간주택 공급이 구축된 결과 시장수요에의 적응성이 떨어져 장기적인 주택시장안정 효과는 미미할 것이 우려된다.

본 연구의 모의실험 결과 임대형 주택공영개발의 범위가 이미 시행되고 있는 (국민) 임대주택사업의 범위에서 크게 벗어나기는 어려울 것으로 보인다. 주택시장에서 공공의 역할은 [소형공공임대→소형민간임대→중대형공공임대→민간분양]의 연쇄적 연결고리를 가지는 주택순환과정을 정착시키는 데 주안점이 주어져야 할 것이다. 나아가 토지와 주택의 공급탄력성을 높이는 제도적 개선으로 주택시장의 경직성을 완화하는데 기여하는 것이 장기적으로 내집마련과 주거환경개선의 실질적 효과를 가져다 주는 방법으로 고려될 수 있다. 더불어 공공임대주택으로 대표되는 가격보조정책보다 민간분양·임대주택의 임대료 보조를 핵심으로 하는 소득보조정책에 주택정책의 초점이 모아져야 할 것으로 보인다.

63) 「택지개발업무처리지침」 제17조 제2항, 제3항.

64) 이밖에도 전국적인 규모의 지역균형개발사업이 발표되어 지가가 앙등하고 부동산거래관행이 불투명한 점도 원인으로 지적될 수 있다.

## 참고문헌

- 건설교통부, 2004, 『주택종합계획 2003~2012』 .
- 권태연, 2004, 아파트 분양가와 입주 후 신 분양가격간 관계분석, 『국토계획』 , 39(7), pp.159~174 .
- 김경환, 1991, 『주택시장관리대책』 , 현대경제사회연구원
- 김경환·서승환, 1999, 『도시경제』 , 제2판, 서울:홍문사
- 김관영, 1993, 공동주택 분양가격규제의 효과와 정책대응방안, 『한국경제연구원 규제연구센터』 , 『규제완화』 , 2(3), pp.20~36.
- 김용창, 2004, 『참여정부 주택·토지정책 패러다임 전환』 , 대통령자문정책기획위원회, [www.president.go.kr/cwd/kr/common/download.php?id=258498db4153adcdfe328bc6](http://www.president.go.kr/cwd/kr/common/download.php?id=258498db4153adcdfe328bc6).
- 김정우, 2005, 경기부양을 위한 금리인하의 한계와 시사점, SERI 경제포커스 37호, 2005.4.25, 삼성경제연구소.
- 김정호, 1991, 『우리나라 주택시장의 구조와 주택정책의 방향』 , 한국경제연구원 연구조사자료 59-91-14.
- 김정호, 2004, 『왜 우리는 비싼 땅에서 비좁게 살까』 , 삼성경제연구소.
- 손재영·이용범, 2005, 주택시장 안정을 위한 택지공급방안, 주택공급활성화방안 세미나 발표자료, 한국주택학회 (2005.9.7).
- 윤승봉·장봉규·정창무, 2004, 서울시 분양아파트 시장의 평형별 분화에 관한 연구, 『국토계획』 , 39(1), pp.235~250.
- 이영은·김옥연·이태현·지규현·김진유·박신영, 2005, 『공영개발 확대와 토지 및 주택공급 방식의 다양화』 , HURI FOCUS, 제4호(2005.8), 주택도시연구원.
- 임덕호, 1993, 분양가 규제의 경제적 비효율성에 관한 연구, 『주택연구』 , 1(1), pp.23~40.
- 재정경제부, 2006, 『국가채무관리 효율화방안』 , 국고국 재정정책 연구회.
- 재정경제부·건설교통부·기획예산처·대통령자문 빈부격차차별시정위원회, 2005, 『임대주택정책 개편방안 -공급체계 개선 및 사회통합 방안을 중심으로-』 , 국정과제회의자료, 2005.4.27.
- 정우형, 2004, 토지소유권과 건물소유권의 이원적 체계에 관한 연혁적 고찰, 한국 부동산법학회 2004년 동계 학술대회 「부동산 거래의 활성화와 규제의 조화」 발표논문.

정희남 · 김근용 · 최수 · 박천규, 2004, 공공택지 및 분양주택 공급제도 개선방안, 『공공택지 및 분양주택 공급제도에 관한 공청회』, 국토연구원, 2004.6.4.

토지정의시민연대, 2005, 판교 신도시, “토지공공임대 · 건물민간분양” 방식이 최적의 대안이다, 성명서, 2005.6.24, (<http://www.landjustice.or.kr/zboard/zboard.php?id=statement&no=13>).

Alston, R., Kearl, J., Vaughn, M., 1992, Is there consensus among Economists in the 1990s?", *American Economic Review*, May 1992, pp.203~209.

Mankiw, G., 2004, Principles of Economics, 3rd edition, Thomson.

World Bank, 1993, 『Housing : Enabling markets to work』 .