

『한국의 토지 주택정책』(2004)

— 부연사 판, 김용창(세종사이버대학교 교수) 지음, 343쪽

김상범

세종사이버대학교 교수

토지정책을 편다고 할 때는 토지문제를 해결하기 위한 정부의 직간접적인 개입이 있음을 의미한다. 토지정책의 궁극적 목적은 토지자원의 효율적 이용이라는 효율성과, 토지로부터 발생하는 소득 및 부의 공평한 분배라는 형평성을 추구하게 된다. 본서는 이러한 효율성과 형평성을 오가며 진행되어온 한국의 토지 및 주택관련 정책에 대해 날카로운 분석과 해박한 지식을 보여주고 있다. 과거 80년대 이전의 개발시대에서는 형평성을 추구할 여유도 없이 토지의 효율적 활용에만 집중하여 왔다. 저자가 본서에서 지적하는 바와 같이 과거 역대 정부는 토지라는 재화에서 있어서 공급의 효율성에 맞추어 정책을 추진해오다 보니 토지를 획일적으로 찍어내어 공급하는 택지개발의 방식을 택하게 되었으며, 결과적으로 다양한 용도의 도시기능을 구현하는 정책이나 소득의 분배라는 형평성을 고려한 정책을 펴지는 못했던 것이다.

사실 토지시장이 완전경쟁시장이라면 토지에 관한 정책이 필요가 없을 수도 있다. 완전경쟁시장의 조건은 무엇인가? 그것들은 거래품목이 동질적일 것, 수많은 수요자와 공급자가 있어 그 누구도 가격을 조작할 수 없을 것, 모든 시장참여자는 시장에 대한 완전정보를 가지고 있을 것, 모든 시장참여자는 자유롭게 시장에 진입하고 퇴장할 수 있을 것 등이 그러한 조건들에 해당한다. 불행히도 토지라는 상품은 철저히 이러한 조건을

무시하고 있는 상품이다. 어느 것 하나 같은 용도나 형질을 가진 토지는 거의 없고, 토지의 수요자나 공급자에 의한 가격조작이 충분히 가능하며, 토지에 대한 향후 개발정보를 누구나 같은 시점에 공유하는 것도 거의 불가능하다. 더구나 「농지법」에서 보는 바와 같이 시장에의 진입이나 거래허가제에서 보는 바와 같이 시장으로부터의 퇴장도 마음대로 하지 못하는 경우도 있는 것이다. 따라서 적어도 토지에 관한 한 정부정책을 통한 시장개입이 있을 수밖에 없으며, 국민의 총체적인 가치관의 변화에 따라 정부정책도 지속적으로 변화할 수밖에 없는 것이다. 결국, 토지와 주택에 관한 한 정부정책에 대한 분석이 부동산을 공부하는 학생, 투자자, 정책입안자들에게는 반드시 필요한 분야라고 말할 수 있다.

이 책은 정부의 토지 및 주택관련 정책에 대한 단순한 설명에 그치지 않고, 날카로운 분석과 통찰력(insight)을 보여주고 있다는 점에서 그 특색이 있다. 원래 정부정책 분석에 있어서 가장 어려운 부분이 그 정책적 수단이 가지고 있는 함의(implication)를 찾아서 제시하는 것이다. 저자는 주택신고제라는 정부정책에 대해서, 이 정책이 거래동결효과를 통해 가격상승을 인위적으로 막는 데는 성공했으나 주택거래를 신고하게 함으로써 결과적으로 주택거래 금지효과를 낳게 되었고, 장기적으로는 효율적인 자원배분에 역행하게 될 것이라고 주장하는 등 정책의 함의에 대해서 거침없는 의견을 피력하고 있다.

택지부족에 대해서도 토지와 관련된 광범위한 규제완화를 통한 부분적이고 단편적인 토지공급은 실효성이 없을 것이며, 검증도 되지 않았다고 주장한다. 보다 효율적인 토지공급을 위해서는 입지경쟁력이 있는 국토공간을 널리 조성하는 것, 즉 이윤의 공간적 한계를 확대하는 것이 선행되어야 한다는 주장하고 있다. 이는 토지의 단순한 공급도 중요하지만, 생산자본이 활용할 수 있는 토지의 공급이어야 한다는 것이다.

이 책을 읽으면서 또 하나의 즐거움은 정부의 정책에 대해서 일목요연하게 알게 되는 것뿐만 아니라 토지와 주택에 관련된 토지경제학적 및 지리학적 이론을 접할 수 있다는 데에 있다. 저자가 리카도(Ricardo) 및 마

르크스(Marx)의 차액지대설에 따라 택지부족의 문제가 전국적인 문제가 아니고 수도권 등 일부 지역의 문제라고 지적하는 점이나, 스미드(D. Smith)의 입지론에 따라 이윤의 공간적 한계를 넓혀 가야 한다고 주장하고 있는 것이 그것들이다. 또한, 택지개발 관련법의 도입배경을 설명하는 자리에서 택지와 관련된 주요 법체계를 하나의 도표로 표시하고 있는 것은 본서가 토지 및 주택과 관련한 정책을 얼마나 잘 정리하고 있는지 명쾌하게 보여주는 한 단면에 해당한다.

이 책은 단순하게 정부정책의 결과를 사후에 분석한 것이 아니고, 실제 참여정부의 정책입안 자료로서 정책당국자들에 의해 토론되고 활용되어졌으며, 실제로 참여정부의 토지 및 주택관련 정책에 반영된 부분도 있다는 데 그 의의를 더 할 수 있다. 부동산을 공부하는 사람이라면 부동산의 핵심인 토지와 주택에 있어서 이러한 정부정책의 방향을 예측하는 능력을 키우는 것이 필요하다는 것은 누구나 인지하고 있는 사항이다. 본서는 한국의 토지와 주택에 관한 정부의 정책, 국민의 가치관 변화, 시민단체의 주의와 주장을 시대별로 그리고 정책별로 분류하는 고단한 작업을 거친 산물로서 부동산을 공부하는 학생, 정책입안자, 부동산업에 종사하는 자들이 반드시 숙독해야 할 책으로 권하고 싶다.

서평을 함에 있어서, 책을 만들어낸 뒷이야기를 알고 있다는 것은 이 책을 읽는 독자들에게 색다른 즐거움을 선사하게 된다. 현재 세종사이버대학교 부동산자산경영학과 교수로 재직 중인 저자는 서울대학교 지리학과를 졸업하고 동 대학원에서 지대론 및 토지이용론 분야로 박사학위를 받았다. 현 한국부동산연구원인 한국감정평가연구원에서 연구실장을 역임하고, 국회 전문위원, 건교부 「부동산투자회사법」 제정위원, 청와대 전문연구위원 및 정책자문위원을 맡는 등, 학문과 실무영역을 자유스럽게 넘나들어온 학자이다. 본서는 부동산가격상승의 추세와 특성, 부동산 부문의 방법론적 과제, 토지정책의 철학정립, 주택, 토지, 부동산조세, 개발이익, 부동산정보화 등의 부문으로 나누어 총 12장으로 토지와 주택관련 주제를 분석하고 있다.

## ❖ Abstracts

### Tenants' Benefits of National Rental Housing

Kim, Keun Yong  
Kim, Yong Soon  
Park, Cheon Kyu

The National Rental Housing Program was launched in 1998 to provide housing stability for the low-income class. There exists a need to measure how much monetary benefit is provided to National Rental tenants to develop more desirable housing policy. In this study, estimating tenants' benefits, it uses the market price approach which is to deduct subsidized public housing rent from the market rent. The findings show that there are considerable disparities of public rental tenants' benefits in classes and regions.

Key words: National Rental Housing, tenants' benefit, market price approach

### A Survey of Social Exclusion in Social Rental Housing Estates

Suh, Soo Jung  
Kim, Joo Jin  
Jung, Kyung Il

This study is based on a survey on public rental housing estates aimed to see how and in what forms the problem of social exclusion occurred in public rental housing estates that were built for low-income families. The survey revealed that social exclusion becomes social problems when low-income rental housing estates are spatially segregated from and discriminated in terms of design qualities from

richer neighbouring housing estates. According to the same survey, on the other hand, when households at different income levels are mixed in a estate, social exclusion and resulting antisocial behaviors are less observed than otherwise, e.g. a case in which rental units(for lower income households) and for-sale units(for higher income households) are mixed. Based on the survey results, the study proposes some planning guidelines to minimize problems caused by social exclusion of low-income people. They include: provision of spaces where different income groups easily get together, minimization of discrimination in housing design qualities between different income groups and so on. The study finally points out that further studies are needed for the proper management of housing estates with different income groups and different generations.

Key words: Social Integration, Social Mix, Social rental housing

## Improvement of Local Resident's Cognition toward National Rental Housing

Kim, Jong Lim

This study aims to improve and grasp the accurate status toward the national rental housing of the core-interests as the local residents for constructing the national rental housing complex based on the theoretical examination about increasing the social complication related to the current national policy business. Especially, we focus on the background of supply-expansion of the national rental housing which is driven as the government's primary business, and theoretically examine in the social complication angle to the local society's evasion phenomenon toward the non-preference facilities. For executing the status analysis about the non-preference facilities, We have researched the recognition about national rental housing for residents who have moved in the neighborhood area of the national rental housing complex within the current 3 years as the subject of our study. This study's result of the status cognition about the national rental housing mentions that the general image of the national rental housing is the positive side as well as the residents

who live in the adjoining area of national rental housing complex enjoy the benefits after constructing the national rental housing complex than the cost of social complication of the non-preference facilities. For solving the NIMBY(Not In My Backyard) phenomenon of the non-preference facilities, this study indicated that the main group of business such as government and supplied corporation, needs to concentrate on more aggressive public relations.

Key words: national rental housing, cognition about the national rental housing, non-preference facilities and conflicts, image of the national rental housing

## Regional Economic Effects of the Provision of Public Rental Housing in Korea

Kim, Kab Sung  
Yoon, In Sook

The Korean government shifted the goal of housing policy from increasing provision of housing units to improvement of housing quality after housing provision rate is over 100%. Since the permanent rental housing stocks are insufficient compared to the developed countries, the government efforts to provide new one million units of public rental housing within ten years. Because of the difficulties of finding available lands for rental housing and financial resources, the government confronted serious problems to provide one million units of public rental housing. The purpose of this study is to examine regional economic effects of the provision of public rental housing. The effects are examined by using regional Input-output model. The result shows the output level is generated up to 64,600 billion won, value-added effects is 223,00 billion won in total. In the Capital region, the share of economic effects is lower than the share of investment.

Key words: Public rental housing, housing welfare, Input-output model,  
Permanent rental housing, Gravity model

## A Critique on Upward Bias of the Housing Finance by NHF

Kim, Sung Jea

This paper explores that the public housing finance through NHF (National Housing Fund) has a tendency which is less accessible to target group than other households. Because the government has stressed income criteria as important one to choose proper beneficiaries of this policy, most of the low-income households are excluded from NHF. Especially, the classifying system is actually based on the Credit Scoring System(CSS) of Banks and Korea Housing Finance Corporation (KHFC), which is used to check individuals' credit in market, it's unavoidable to choose inadequate persons who is much better than the low-income households in public housing finance system. Based on these problems, I have suggested that both NHF and the government should reform the classifying systems(CSS and 10th Income Classes) of public housing finance with new criteria.

Key words: Credit Scoring System(CSS), 'Cheon-se' financing, the public  
housing finance

## Social Conflicts and Integration in relation to Language and Education Policy in Sri Lanka

Kwak, Sook Hee

The article is composed of four parts: 1) introduction, 2) historical background as a multi identity society 3) situation analysis of conflicts related to language policy

and education policy, 4) alternatives to integration and cultural diversity of the people, 5) conclusion. It is based on my working experiences and interviews with the people of Sri Lanka as a regional educational program coordinator of the Asia-Pacific Centre of Education for International Understanding under the auspices of UNESCO during my visit in Sri Lanka in 2004, and makes references to recent documentation and articles as well.

Sri Lanka is not in the way of integration even after gaining independence. Independence brings much clearer segregation and conflicts among the Sinhala and Tamils. Before independence, these two main racial groups fought against England, their common enemy. At that time they used English as their common official language, while they used their own mother-tongue at home or in the community. But after independence, the Sinhalese as the ruling class kept their identity strongly by using only Sinhalese, while the Tamils used only Tamil. The people had no obligation to learn English as an official language as they had in the British colonial time. Since Sinhalese was adopted as the national language, the Tamils lost many of their privileges, particularly in entering universities and getting jobs, especially due to lack of language skills in Sinhales. The conflicts between the Tamil and Sinhalese erupted into violence, and terror. During these violent conflicts, many people were killed, and lost their family members, and left their own village and town.

A new language program after long and severe conflicts, makes one racial group communicate with the other group. They learn not only their own language, but also the language of the other racial group. They are now capable of communicating with other groups, and they can at least have an opportunity to change their misunderstanding or mis-perception of the other cultural, racial group. One of these initiatives, GTZ(German Technical Co-operation)'s Basic Education Sector Program promoted inter-cultural understanding between the Sinhala and Tamil through a language education program, and furthermore strengthened integration among people from different cultural, racial, religious and language backgrounds. To build peace and integration among the people in Sri Lanka, instead of conflicts and terror, language policy and educational programs play a crucial role in getting different racial groups to respect multi cultural identity, including rights and status of minorities. Communication continuously needed to achieve peace in this diverse society.



Key words: Sri Lanka, language policy, identity, conflicts, peace

## An Analysis on the Effect of Setback for the Right of Light in Real Estate Development by Simulating Permissible Bulk

Choi, Chang Gyu

Even though the setback regulation for the right of light in residential districts strongly effects building envelope and permissible bulk in real estate development, the physical control for buildings has few comparative studies regarding the structure and conditions. Consideration for development focuses on big development hardly affected by the regulation. Furthermore, the setback control could not be easily studied due to the puzzling regulation conditions.

This study tries to understand the complex structure, helping real estate developers as well as urban planners to deal with the regulation. Modeling and simulating the permissible bulk in the setback regulation for the right of light, this research can show three results as following. First, the setback regulation is critical for the permissible bulk in residential zones. Second, the effect of the regulation is greatly affected by shape, angle to due north, and depth to south of lots. Third, the stronger the effects of the setback regulation by road, the less powerful the action by the right of light.

Key words: the right of light, setback, permissible bulk, building envelope