

토지공개념과 밀도규제 - 계획가치론적 비판* -

Publicness of Land and Density Control - A Critique from the Perspective of Planning Values -

이혁주**

Rhee, Hyok-Joo

Abstract

Apartment prices in Seoul have been well over four times its supply price for the last twenty years, while undermining the housing affordability of lower income households. We attribute the exorbitant prices to density control and reject the popular claim that they were caused, in particular, by greedy speculation for land and housing. Using mathematical models and the existing literature, we argue that the stringent density control as practiced in Seoul is not compatible with the planning values of equity, compact development, housing affordability, efficiency, and economic growth. This sweeping conclusion largely follows from the fact that density control inside Seoul encourages metrowide sprawl and that densification inside Seoul is socioeconomically and environmentally cheaper than the sprawled development. Consequently, density control inside Seoul goes against the general direction of smart growth. This implies that with no deregulation of the density control, strengthening the publicness of land alone would fail to break up the very mechanism generating the non-smart growth.

키워드 토지공개념, 밀도규제, 형평성, 압축개발, 효율성

Keywords Publicness of Land, Density Control, Equity, Compact Development, Efficiency

I. 논의 배경과 論旨

1. 논의 배경

본 논문은 “토지공개념은 헌법에 도입되어야 하는가?”라는 주제로 열린 대한민국토·도시계획학회 2018년 춘계산학술대회 도시계획 라운드 테이블(이하 라운드 테이블이라 약칭)에서 입장논문으로 발표되었던 논문이다. 당시 저자는 토지공개념의 헌법 명기는 문제의 인과관계에 부합하지 않고, 해결방법으로서 효과가 작을 뿐만 아니라, 해결이 절실한 만큼 그 열정을 과잉 표출하게

만드는 계기가 될 위험성마저 있어 반대한다고 했다. 또한 김윤상(2018)이 제안한 지대이자 차액세는 추가적으로 지방자치 현장에서 재산 보유 誘因의 순기능을 부정함으로써 지방정부 재정설계의 기본원리를 부인하는 案이기 때문에 이 역시 반대한 바 있다. 차액지대는 중앙정부의 재분배 예산으로 활용될 가능성이 크기 때문에 한국 지방자치제도의 발전을 고려해 이 제안은 시기상조이기도 하다.

대통령 직속 정책기획위원회 정해구 위원장이 “한국의 가장 큰 문제는 부동산 문제이고 집값, 부동산 임대료가 너무 높아 많은 사람들이 고통 받는다”¹⁾라고 할 만큼 부동산문제는 심각하다. 이

* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5A2A03067528). 매일경제 경제부 기자단 강연(2016.3.10.), 국토연구원 세미나(2016.7.5), 대한민국토·도시계획학회 부동산정책 연구위원회(2015.11.6.) 및 춘계산학술대회 도시계획 라운드 테이블(2018.4.28) 참석자, 김일현(중앙대), 민혁기 박사(인천발전연구원), 유상균(대진대), 이승일(서울시립대), 최봉문(목원대), 황지욱(전북대) 교수 등 조언에 감사한다. 또한 익명의 심사위원의 조언에 감사한다. 그러나 논문에 표명된 견해는 전적으로 저자의 책임하에 기술된 것이다. 본연구에서 이용한 직관의 수학적 기초와 추가적인 분석결과는 후속 논문 유상균·이혁주(2019) 참고.

** Professor of the Department of Public Administration, Seoultech (Corresponding Author: rheejh@seoultech.ac.kr)

러한 문제의식은 2017년 상반기 정부 제안 헌법 초안에 토지공개념을 명문화함으로써 구체화되었다. 최근 토지공개념 논의와 진보적 토지·주택정책은 국가와 시장간 관계에 대한 우리 사회 전반의 재검토 움직임이 도시정책 영역에 투영되어 나타나는 현상이다. 국가와 시장간 관계의 재설정을 요청한 배경에는 “지나친 시장화 경향성이 제기하는 민주적 통제의 문제”라는 인식이 자리 잡고 있다(강명구, 2013). 최근 서울뿐 아니라 전국 대도시권이 직면한 정책환경이 과거와 많이 다르다. 본논문은 부동산 문제의 발생 원인을 규제론적 시각에서 살펴보고, 진보계열 및 계획가 더 나아가 시장주의자의 진단 및 정책처방에 대해 비판하고 문제 해결을 위한 대안적 시각에 대해 설명한다.

2. 주장과 논거

헌법에 명기해야 할 만큼 토지공개념의 강화를 사회적으로 요구하게 된 것은 특히 대도시 지역에서 집값, 땅값이 높기 때문이다. 2017년 전국 공시지가 조사결과에 따르면 수도권과 서울 땅값이 각각 전국 땅값의 63%와 30%에 이르고, 서울의 평당 땅값이 전국 평균의 48배, 광역시 평균의 14배에 이른다.²⁾ 따라서 대도시 지역 부동산가격을 논하지 않고 부동산문제의 심각성을 논하는 것은 별 의미가 없다.

1) 밀도규제와 계획가치

본논문은 대도시 지역 집값 문제는 기본적으로 밀도규제 때문이라는 입장이다. 요즘 아파트 단지의 건폐율은 15%에 불과하고 그보다 낮은 곳도 있다. 따라서 토지의 추가 투입 없이 건축비 약간만 들이면 건물을 더 높이 짓지 않고도 그 몇 배의 가치를 지닌 주택을 얼마든지 공급할 수 있다. 토지원가를 고려해도 마찬가지이다. 이렇게 공급가격의 몇 배에 달하는 주택가격에 대응하지 못하도록 막는 것은 바로 과도한 밀도규제 때문이다. 운영방식의 개선을 통해 실현할 수 있 사회적 가치가 작지 않다.

형평성, 압축개발, 주거비 부담능력, 효율성, 지역경제 성장 등 계획가치 측면에서 이런 방식의 밀도규제는 정당화되기 어렵다. 좀 더 구체적으로 서울시내 밀도규제로 서울대도시권 시가지는 확산한다. 그러나 교외개발은 기성 시가지 고밀화보다 값비싼 도시개발 방식인 것으로 알려져 있다. 동시에 기성 시가지 밀도규제로 주택공급도 줄기 때문에 서울시내 밀도규제는 전체적으로 사회적 손실을 초래하는 규제 즉 비효율적 규제가 된다. 그런데 기성 시가지 저밀화로 교통 및 환경 여건은 개선되지만, 동시에 시가지 확산으로 시계 밖 교통 및 환경 여건이 악화된다. 그래서 교통·환경 측면에서 밀도규제를 통해 수확할 수 있는 사회적 순편익이 존재한다고 해도 그 크기가 작다. 이는 차선정책으로서 밀도규제의 효과가 제한적이라는 것을 의미한다. 밀도규제는 주택공급 측면에서 매우 구속적으로 작용하는 경우가 많고

이 때문에 주택부문에서 비효율이 크게 나타난다. 그 결과 현실에서 접하는 밀도규제는 통상 대규모의 사회적 손실을 초래하게 된다. 서울의 경우 아파트 값이 공급비용의 몇 배에 이를 만큼 비싸고 그만큼 밀도규제는 천문학적 규모의 사회적 손실을 초래한다.

한편 밀도규제로 주택공급이 억제되면 주택공급 감소 속도보다 더 빠르게 집값과 임대료가 상승한다. 이는 주택수요가 가격에 대해 비탄력적이기 때문에 발생하는 현상이다. 밀도규제로 임대자산의 규모는 줄지만 그보다 빠른 속도로 집값과 임대료가 상승하기 때문에 유주택자의 자산소득은 증가하고 무주택자는 그만큼 주거비 부담이 늘어난다. 규제가 강할수록 두 계층간 이전되는 소득의 규모가 커지고 시간이 지나면서 주택부문이 야기하는 빈부격차는 확대된다. 즉 밀도규제는 규제의 편익과 비용이 유·무주택자간 불평등하게 분배되는 규제이다. 밀도규제 때문에 무주택자가 임대료를 추가로 부담하면 그 두 배만큼 두 계층간 소득격차가 발생한다. 이 소득격차는 규제 준수비용으로 주어지는 비효율의 몇 배에 이른다. 규제 준수비용은 밀도규제 때문에 같은 戶數를 공급하기 위해 더 넓은 땅이 필요해서 발생하는 사회적 비용을 말한다. 그 결과 규제가 초래하는 불평등 문제는 정치경제학적 측면에서만뿐만 아니라 규모면에서도 비효율 문제보다 심각하다.

밀도규제는 시가지 확산을 조장할 뿐만 아니라 지역총생산도 감소시킨다. 밀도규제는 주택산업과 연관산업의 생산활동을 위축시키고(민혁기 외, 2017; 유상균 외, 2017), 어떤 대도시권에 대한 노동공급을 위축시키는 방식(Hsieh and Moretti, 2015)으로 지역경제를 위축시킨다. 따라서 서울시내 주거지역에 대한 밀도규제는 사회·경제·환경적으로 지속가능하지 않기 때문에 전체적으로 스마트성장의 주요 원칙에 반한다.

2) 서울 집값이 높은 이유

한편 최근 주택정책은 공급논리보다는 수요관리에 중점을 두는 정책, 즉 ‘수요관리론’이라고 부를 수 있다. 그런데 수요관리론에서 주택가격을 설명하는 요인으로서 투기와 같은 심리적 요인은 다른 어떤 요인보다 중시되는 주택가격 결정요인으로 취급된다. 그러나 이 심리적 요인이 설명할 수 있는 것은 아파트 가격의 순환적 변동분에 한정되고, 공급가격의 몇 배에 이르는 추세 수요가격 부분을 설명할 수는 없다. 왜냐하면 서울 全域 아파트 단지에서 아파트 가격이 공급가격의 몇 배에 달하는 현상은 공식 국가 통계시스템이 구축된 이래 경제 여건 변화와 무관하게 일관되게 관찰되고 있기 때문이다. 여타 수요요인이 그 원인이라면 이들 요인은 주택공급체계가 수용해야 할 조건들이다. 주택 산출물 시장과 주택 투입요소 시장은 규제를 제외하면 모두 경쟁적이기 때문에, 산업구조적 요인 때문에 주택이라는 재화의 공급이 제약 받을 일은 없다. 이들 여러 가지 요인을 종합적으로 고려할 때 현

재 서울시 전역에서 집값이 높은 것은 기본적으로 밀도규제 때문이라고 보아야 한다. 따라서 토지의 공공성을 강화한다고 계획가치를 훼손하는 기제 자체가 해체되는 것은 아니다. 오히려 공공성 강화를 명분으로 용적률 상한 규제의 완화를 강하게 거부하고 있기 때문에,³⁾ 주택과 토지부문에 공공성이 훼손되고 특히 저소득층과 무주택자가 고통을 받으며 빈부격차가 확대되고 있다.

3) 기존 논의의 한계

예를 들면 국토보유세, 지대이자 차액세를 부과한다고 규제가 생성한 비효율이 제거되며 시가지 확산이 억제되고 지역총생산이 증가하는 것은 아니다. 그리고 反스마트성장 생성기제가 해체되는 것은 더더욱 아니다. 이보다 정도는 덜한 개발이익환수와 토지초과이익 환수제의 경우도 규제가 야기한 불평등한 결과에 대한 사후 교정수단이지 그 생성기제 자체를 제거하는 방안은 아니다.

이들 정책처방이 대중요법에 그치게 된 이유는 진보계열이 지지하는 ‘수요관리론’이 명제의 수립 및 적용과정에서 오류를 범하고 있기 때문이다. 우선 명제 수립과정에서 주택공급과 그 부작용 사이에 존재하는 통계적 상관성을 인과론으로 치환하는 오류, 즉 인과론적 오류를 범한다. 그런데 이러한 인과론에 입각해 기성 시가지에서 주택공급을 억제하면 그 결과 대도시권에서 시가지 확산이라는 부작용이 발생한다. 여기서 진보계열은 수요관리론이라는 주택정책이 공간적 맥락 속에서도 여전히 타당할 것이라는 일반화의 오류도 동시에 범하게 된다. 따라서 수요관리론은 오류를 내포한 사회과학적 명제로서 그 처방이 대중요법에 그치는 것은 당연하다.

주택공급을 통해 주택가격이 안정될 것이라는 시장주의자의 믿음 역시 과장되었다. 전통적 방식에 따라 서울에 주택을 더 공급한다고 해도 기존 공급가능 한도 안에서 공급이 이루어지기 때문에 현 밀도규제하에서 추세 수요가격과 공급가격간 격차는 해소되지 않는다. 이 가격격차의 크기에 비례해 존재하는 비효율·불평등·시가지 확산도 줄어들지 않고, 이들 생성기제 또한 시장주의자의 처방하에서도 해체되지 않는다. 과거 공급확대에도 불구하고 집값이 잡히지 않고 여러 가지 부작용이 초래되었던 이유는 이 거대 가격격차 제거에 실패했기 때문이다. 현 정부의 시장안정화 노력에도 불구하고 집값이 여전히 높은 이유도 마찬가지로 설명할 수 있다. 결국 시장주의자의 전통적 주택공급 확대방식과 진보주의자의 처방 사이에 본질적 차이는 없다. 현 밀도규제의 정당성을 전제로 이뤄지는 학술적, 정책적 논의가 근본적 한계를 가지고 있다는 말이다.

논문은 다음과 같은 순서대로 기술된다. 우선 어떤 수요·공급측 요인도 서울의 높은 집값을 밀도규제 요인만큼 만족스럽게 설명하지 못하는데, 이 점을 통계자료를 이용해 보인다. 그러나 통

계자료의 해석은 논쟁적 주제로서 진보와 시장주의자간 해석방식이 크게 다르다. 따라서 이러한 논쟁적 자료해석을 최대한 피하면서 밀도규제의 비효율성·불평등성 명제의 성립 여부를 따져 본다. 다음으로 수립한 명제와 분석틀을 이용해 토지공개념 논의와 시장주의자의 주택공급 논의에 대해 비판하고 정책시사를 도출한다.

II. 집값 논쟁과 밀도규제

1. 대도시권 주택가격 논쟁

주거비 부담능력 문제는 성장관리체계 전반의 성공 여부를 좌우할 만큼 중요한 이슈이다. 문제는 성장관리체계의 개발제한적 속성상 주택 공급이 위축될 가능성이 있고 이때 주거비 부담 증가라는 부작용이 발생할 우려가 있다는 것이다. 공급 위축 논쟁은 성장관리체계 채택 전후 주택가격의 상승여부, 소득 대비 주거비 변동의 방향과 크기 같은 여러 가지 지표를 둘러싸고 벌어진다. 즉 (Fig. 1)에서 수직선이 공급위축에 따른 새로운 공급곡선을 말한다면, 성장관리하에서 공급되는 현재 공급수준 h_1 이 성장관리가 없었다면 공급되었을 h_0 보다 과연 작은지, 그리고 작다면 얼마나 작은지가 논쟁의 핵심이다.

그러나 어느 대도시권에서 성장관리체계가 구축되어 시행되면 더 이상 점 A가 해당 대도시권에 존재하지 않는다. 비교대상으로 성장관리를 채택하지 않은 대도시권 혹은 성장관리 채택 이전 대도시권의 자료를 이용해 성장관리의 효과를 추정한다. 성장관리체계가 시행되지 않는 대도시권이라도 ‘순수한 시장이 아닌 경우가 대부분이기 때문에 h_0 를 직접 관측하기 어렵기는 마찬가지이다. 따라서 규제와 집값 사이의 인과관계를 통계학적 분석을 통해 수립하고자 하는 접근법들은 그 자체 논쟁적 성격을 떨 수밖에 없게 된다. 미국 Portland 주택시장을 두고 Downs(2002)와 Fischel(2002)간 벌어진 논쟁이 바로 이 그러한 논쟁이었다.

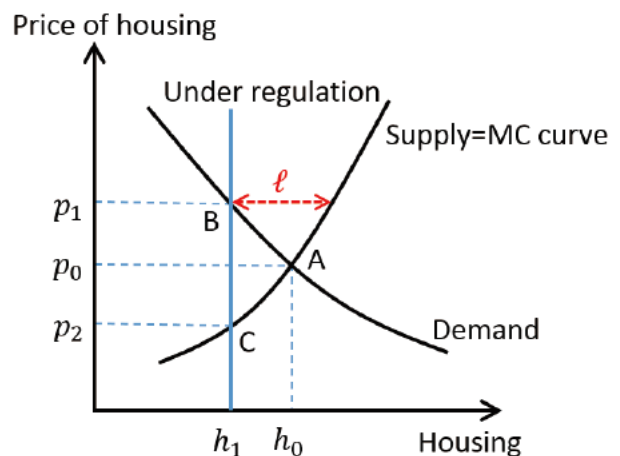


Fig. 1. Housing market and regulation

한국에서 벌어지는 논쟁이 혼란스러운 것도 바로 <Fig. 1> 점 A를 직접 관찰할 수 없기 때문이다. 조선일보의 인터뷰 기사에 따르면 수도권 집값, 전세금 동시 하락 현상을 근거로 주택공급 부족 때문에 서울의 주택가격이 상승했다는 주장이 타당하지 않다는 주장이 있다.⁴⁾ 즉 현재 시장에 공급된 관측치 h_1 이 자유시장에서 공급되었을 법한 그러나 정확히 그 값은 모르는 h_0 와 크게 다르지 않을 것이라는 주장이다. 이 기사에 따르면 경기도 주택이 서울 주택의 대체재라는 점을 들어 자신의 주장을 더욱 정당화한다. 물론 통계적 상관성과 인과관계의 존재여부는 별개의 문제이다.

똑 같은 혼란이 최근 대한민국·도시계획학회 춘계대회 라운드 테이블에서도 반복된다. 당시 진보계열로 분류되는 논객은 공급 논리는 집값 상승, 투기 등 부작용만 낳았던 것이 역사적 경험이라고 주장하면서, 주택공급 확대를 통해 문제를 해결하자는 밀도규제 완화론도 실패할 수밖에 없을 것이라고 본논문을 비판했다. 그러나 이러한 비판의 타당성을 의심케 하는 재반론을 하는 것은 너무도 손쉬운 일이다. 진보 논객의 주장이 가벼운 재반론에조차 취약한 이유는 사회과학적 명제로서 여러 가지 오류를 내포하고 있기 때문이다.⁵⁾ 그 근거는 뒤에서 자세히 설명한다.

2. 수요가격과 공급가격의 측정

앞서 본 바와 같이 주택공급 지표를 이용해 성장관리체계의 주택공급 위축 효과를 판별하는 것은 대단히 어렵다. 주택보급률과 같은 물량지표 역시 주택공급 과부족 판단지표로서 여러 가지 문제를 가지고 있다. 이 지표는 지역별, 주택 유형별 수급 불균형을 보여주는데 한계가 있고, 주택의 범위와 관련된 집계상의 문제도 가지고 있다. 또한 이 지표는 주거비 부담능력과 관련해 별다른 정보를 제공하지 못한다.

그런데 <Fig. 1>에 따르면 주택공급이 인위적으로 억제될 때 $h_0 > h_1$ 이면 수요가격 $p_1 >$ 공급가격 p_2 이고, $p_1 > p_2$ 이면 $h_0 > h_1$ 임을 알 수 있다. 그런데 h_0 와 달리 p_1, p_2 는 각 지역시장에서 주택유형별로 상시적으로 관찰할 수 있다. 관찰가능한 두 값의 관계가 $p_1 > p_2$ 일 때 적절히 수요측 요인을 배제함으로써 집값이 비싼 이유가 공급측 요인에 의한 주택공급 위축(즉 $h_0 > h_1$) 때문이라고 결론을 내릴 수 있다. 그리고 그 차이가 클수록 주택공급체계의 문제가 심각하다는 것이다. 이제 이 대안적 접근법을 이용해 서울의 집값이 공급측 요인 때문에 높은 것인지, 공급측 요인 때문이라면 그것이 구체적으로 무엇이고, 이 요인 때문에 얼마나 집값이 높은지 알아본다.

이제 <Fig. 1>의 수요가격 p_1 을 측정한다. 수요가격으로서 서울시 아파트의 실거래가격을 직접 사용할 수 있지만, 다양한 특성을 가진 아파트의 이질성을 고려해 아파트의 잠재가격(hedonic price)을 측정해 수요가격 p_1 값으로 사용하자. <Fig. 2>

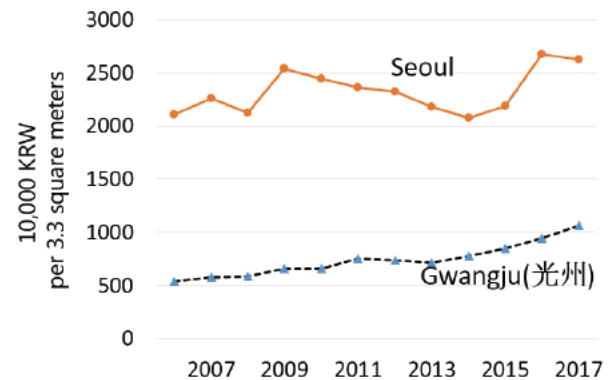


Fig. 2. Hedonic prices of apartments

는 서울과 광주광역시 아파트의 평당 잠재가격을 국토교통부 실거래가 시스템을 이용해 조사한 자료이다.

아파트가격(만 원, 명목가격)

$$= \alpha_0 + \alpha_1(\text{평수}) + \alpha_2(\text{건축년도}) + \alpha_3(\text{층수}) + \text{지역 더미변수} + \text{오차항}$$

“층수”는 거래된 아파트가 몇 층에 있는지를 말하는 변수이다. 서울소재 아파트의 경우 강남 3구와 그 외 자치구를 구분하기 위해 더미변수를 추가했다. <Fig. 2>에서 잠재가격은 위 회귀식에서 계수 α_1 을 말한다. 2017년 7월 거래 자료를 이용했을 때 평당 잠재가격은 2,627만 원이었다. 이 가격이 <Fig. 1> 점 B에 대응하는 값이다.

이어서 <Fig. 1>의 공급가격 p_2 를 측정하자. 공급가격은 주택 한 채를 공급받기 위해 주택생산자에게 보장되어야 하는 최소가격을 말한다. 이 최소가격 이상을 보장하면 주택공급자는 주택을 생산해 공급하려 하기 때문에 이 최소가격 스케줄은 개별 주택생산자의 공급곡선이 된다. 그런데 아파트 단지 건폐율이 15%로 낮은 점을 고려하면 토지의 추가 투입 없이 철근, 콘크리트와 내장비용 일부를 들이면 아파트 한 채를 공급할 수 있다. 국토교통부 고시 “분양가 상한제 적용주택의 기본형건축비 및 가산비용”에 따르면 공급가격을 평당 600만 원이라고 놓을 수 있다. <Fig. 1>에서 점 C가 평당 600만 원이라는 말이다. 수요가격인 잠재가격 p_1 과 공급가격인 p_2 간 차이가 광역도시에서 광주시 기준 최소 400만 원(= 평당 가격 1,000만 원-평당 건축비 600만 원)에 달하고 서울 주택시장에서는 2,000만 원 이상 발생하고 있다는 이야기이다.

수요·공급가격간 격차

$$= \text{수요가격} - \text{공급가격}$$

$$(\text{잠재가격} = \text{수요가격} = \text{시장가격})$$

이 격차를 간단히 가격격차라고 부르기도 하겠다. 맥락에 따라 수요가격을 시장가격과 혼용해 부른다. 한편

$$\text{가격이탈} = \text{시장가격} - \text{추세 수요가격}$$

이라고 정의한다. 추세 수요가격은 <Fig. 2> 시장가격에서 보는 추세가격을 말한다. 특히 가격이탈(price deviation)이 양수일 때 이 값을 가격저품이라고 부르기로 한다. 가격저품이 존재할 때

$$\begin{aligned} & \text{수요} \cdot \text{공급가격간 격차} \\ & = \text{수요가격} - \text{공급가격} \\ & = (\text{가격저품} + \text{추세 수요가격}) - \text{건축비} \\ & = (\text{가격저품} + \text{토지가격} + \text{개발이익} + \text{건축비}) - \text{건축비} \\ & = \text{가격저품} + \text{토지가격} + \text{개발이익} \end{aligned}$$

으로 구성된다. 잠재가격은 주택에 대한 지불의사를 보여주는 값으로 시장가격을 이용해 측정하고, 비용측면에서 보면 이 값은 토지원가(=토지가격), 개발이익, 건축비 등 주택 공급비용과 일치한다. 토지가격은 개발수입에서 토지의 비용을 제외한 잉여(자본화 과정의 결과)로 주어지기 때문에 위 등식은 주택시장의 규제 여부와 관계없이 항상 성립한다.

수요·공급가격간 격차는 수량규제가 초래하는 할당지대(quota rent)로서 Glaeser et al.(2005)의 규제조세(=주택가격-한계건축비=주택가격-공급가격)이면서 동시에 Lerner의 독점력 지수(=(수요가격-한계비용)÷수요가격=(수요가격-공급가격)÷수요가격)의 일부를 구성하는 값이다(Elzinga and Mills, 2011). 그런데 밀도규제 상한을 부분적으로(marginally) 완화하면 이 가격격차만큼 주택부문에 사회적 순편익이 증가한다. 따라서 규제조세 개념과 Lerner지수는 주택공급 과부족을 판단하는 지표로서 그리고 주택부문에 존재하는 비효율과 주거비 부담능력을 보여주는 지표로서 의미가 있다. 다시 말해 아파트 한 평 생산·공급에 드는 자원비용(resource cost)은 600만 원에 불과하지만 이 비용을 지불하면 그 네 배 이상인 2,627만 원을 사회적 편익으로 주택부문에 수확할 수 있다. 환언하면 부분적 규제완화를 통해 주택 한 채를 더 공급하면 주택가격의 $(2,627 - 600) \div 2,627 = 77\%$ (=Lerner지수, 2017년 잠재가격 기준)만큼 주택부문에 사회적 순편익을 증가시킬 수 있다. 이러한 의미에서 서울 아파트 가격은 공급비용에 비해 지나치게 높고, 이 때문에 주거비 부담능력에서 큰 문제가 발생하고 있다.

요약하면 가격저품 ≈ 0 이라고 할 때 특정 아파트 단지 용적률을 부분적으로 상향 조정하면

$$\begin{aligned} & \text{밀도규제 완화로 인한 사회적 순편익 증가분} \\ & \approx \text{추세 수요} \cdot \text{공급가격간 격차} \approx \text{토지가격} + \text{개발이익} \end{aligned}$$

이 성립한다. 뒤에서 보겠지만 주택부문에 존재하는 불평등 개선

효과 또한 이 사회적 순편익 증가분보다 크고, 따라서 밀도규제 완화를 통해 토지비용보다 더 큰 형평성 제고 효과를 기대할 수 있다.

$$\begin{aligned} & \text{불평등 개선 효과} > \text{효율성 개선 효과} \\ & \approx \text{가격격차} \\ & \approx \text{토지가격} + \text{개발이익} \\ & > \text{토지가격, 개발이익} \end{aligned}$$

3. 수요·공급가격간 격차 발생요인

본연구에서 용적률 규제를 가격격차 발생의 가장 큰 원인으로 본다. 규명은 몇 단계를 거쳐 이루어진다. 먼저 평당 2,000만 원이 넘는 아파트 가격격차가 투기 포함 통상적인 미시 및 거시경제학적 요인으로 설명하기 힘들다는 점을 보인다. 다음 단계에서 주택 산업이 충분히 경쟁적이라는 점을 보인다. 끝으로 밀도규제가 완화되었을 때 실제로 주택가격이 상당히 하락하는 현상을 확인한다.

1) 가격격차 발생요인

<Fig. 3>은 <Fig. 2> 잠재가격과 달리 서울시 아파트 평당 실거래가 평균과 건축비를 보여주고 조사대상 기간도 더 길다. 편의상 2018년 아파트 평당 건축비가 600만 원이라고 가정했다. 투기와 같은 심리적 요인은 진보계열의 현실 인식을 이해할 수 있는 핵심 주제어로서, 어떤 수요·공급측 요인보다 높은 집값을 설명할 때 중시하는 요인이다(이정전 외, 2006). 다음 인터뷰 기사는 이를 상징적으로 보여준다.

“지난 3년간 서울 지역 주택 인허가, 분양, 준공 건수를 보면 앞선 10년 평균과 비교해 각각 2만 호, 8,000호, 9,000호씩 증가했다. ... 앞선 서울의 집값 급등은 수요·공급 측면보다 심리적 요인과 일부 부동산 상승 세력이 결합한 측면이 크다.”⁶⁾

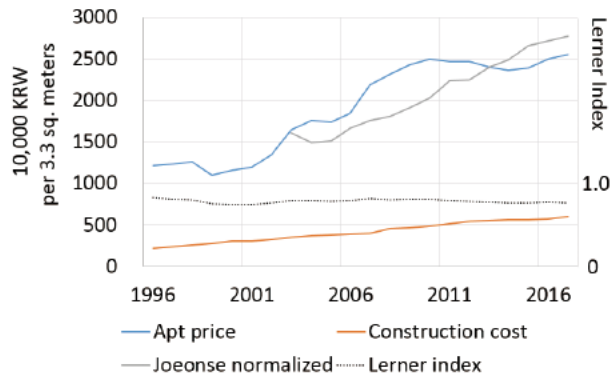


Fig. 3. House price and construction cost of apartments in Seoul
Source: Korean Appraisal Board and Construction Association of Korea

이런 이해방식에 대해 시장주의자는 다음과 같이 반응하는 것을 예상해 볼 수 있다.

Table 1에 따르면 지난 1년간 서울 아파트 가격은 8% 상승했다. 이 수치는 지난 10년간 연평균 상승률 2.5%의 3배를 뛰어 넘고, 땅값 또한 2007년 이후 상승률이 가장 높다(www.kab.co.kr). 올해만 해도 정부규제로 서울에서 아파트를 짓고도 20%밖에 분양하지 못했다.⁷⁾ 위 기사의 주장대로 평년보다 더 많은 주택공급이 지난 3년간 이루어졌음에도 불구하고 집값이 이렇게 빨리 대폭 상승한 것이 심리적 요인 때문이라면 이는 시장가격을 자극한 정부의 집값 대책 탓이다.

진보계열에게 2018년말 아파트 가격 하락세 전환(Fig. 4)은 9.13 '투자수요' 억제 대책이 효과적이었음을 보여주는 추가 증거로 해석되고, 결국 지난 3년간 서울 지역 주택공급 확대가 효과를 발휘될 것으로 기대한다. 통계자료의 시사적(suggestive) 한계 때문에 어느 편이든 상대를 쉽게 비판할 수 있고 이에 대해 자신을 변호할 통계자료도 쉽게 찾을 수 있다. 여기에 정책조합 구성요소의 하나로서 어떤 정책의 효과를 논하고, 정교한 경제이론과 거대담론을 각기 동원해 지지정책을 정당화하면 논쟁은 표류하

Table 1. Apartment price index

	86.2	Jan. 2008
Seoul	99.8	Nov. 13, 2017
	107.8	Nov. 12, 2018
Rest of the country	100.1	Nov. 13, 2017
	96.7	Nov. 12, 2018
Actual avg. price (10,000 KRW/unit)	50,800	Seoul, July 2017

Source: Korean Appraisal Board; http://www.kab.co.kr

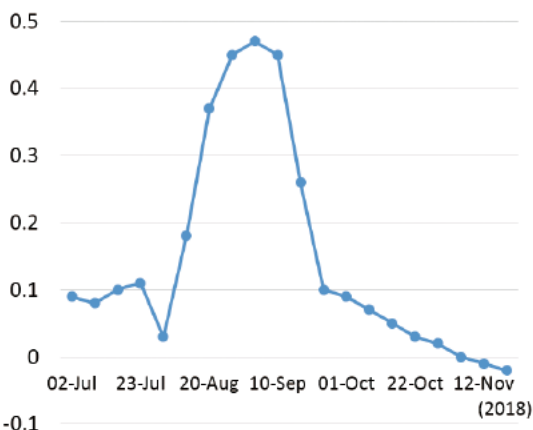


Fig. 4. Weekly percent changes in apartment price in Seoul

게 된다.

그럼에도 불구하고 심리적 요인을 이용해 서울 집값이 높은 현상을 설명할 때 논리전개에 어떤 무리가 따르는지 두 가지 사례를 들어 명확히 하고자 한다. 첫 번째 사례로서 만약 투기나 심리적 요인 때문에 서울 집값이 높고, 높은 만큼 가격거품이 큰 것이라면 1997년 외환유동성 위기 직후 아파트 가격은 거품이 꺼진 값이었을 것이다. 그러나 1999년도 서울시 아파트 가격은 직전년도에 비해 불과 13% 낮은 수준이었다. 또한 1999년 Lerner지수는 0.75로 2001, 2002년 0.74와 더불어 가장 낮은 해에 속하지만 최근 5년간 Lerner지수는 0.76~0.77로서 유동성 위기 직후와 별 차이가 없다.

두 번째 사례로서 앞서 인용한 신문기사의 설명방식에 따르면 시장은 곧 안정을 찾게 되고 이때 통상적 수요·공급 요인만으로 설명가능한 시장가격이 형성될 것이다. 이때

$$\begin{aligned} \text{심리적 요인} &= \text{시장가격} - \text{수요} \cdot \text{공급 요인} \\ &= 0 \\ \rightarrow \text{시장가격} &= \text{수요} \cdot \text{공급요인} \text{으로만 설명가능한 가격} \\ &= \langle \text{Figs. 2-3} \rangle \text{의 추세 수요가격} \end{aligned}$$

이 식의 양변에서 건축비 즉 공급가격을 빼면

$$\begin{aligned} \text{추세 수요가격} - \text{공급가격} \\ &= \text{추세 수요} \cdot \text{공급가격간 격차} \end{aligned}$$

가 된다. 즉 심리적 요인을 주택가격에 모두 반영해도 추세 수요·공급가격간 격차 평당 약 2천만 원(Fig. 3, 최근 기준)은 설명되지 않은 채 그대로 존재한다. 조만간 9.13 대책으로 서울 집값이 평균 평당 2,000만 원씩 떨어져 30년전 집값이 되리라고 생각하는 사람은 아무도 없다. 즉 이 가격격차를 설명하려면 별도의 설명방식이 필요하다.

한편 가격격차가 지속적으로 존재했고 존재하리라는 것은 그 발생원인과 크기에 관계없이 주택부문에 존재하는 비효율이 평당 2,000만 원이라는 것을 말한다. 서울시 전체에 존재하는 천문학적 규모의 비효율은 비싼 집값으로 이어져 서민 부담이 증가한다. 현재 한국사회의 집값 문제가 왜 이 정도로 심각한지 그 단서를 여기서 찾을 수 있다. 이념적 지향이 무엇이든 이러한 해석에 異論이 있을 수 없다. 환언하면 “가격격차 해소 없이 집값 대책 없다”고 해도 과언이 아니다. 곧이어 이 가격격차 발생원인이 무엇인지 좀 더 알아본다. 해결방안의 모색은 여기서 출발한다.

요약 1

(1) 서울에서 추세 수요·공급가격간 격차가 거대 규모로 존재하고, 그로 인해 아파트 가격은 공급가격에 비해 지나치게 높은

현상이 지난 20년 이상 일관되게 관찰되고 있다.

- (2) 진보계열이 증시하는 심리적 요인을 이용해 단기 주택가격 변동분을 설명할 수는 있으나, 추세 수요·공급가격간 격차를 설명하기는 대단히 어렵다. 다른 설명 방식이 필요하다.
- (3) 따라서 서울의 집값 문제 해결은 이 추세 수요·공급가격간 격차해소로 모아져야 하고, 심리적 요인 해소에 집중하는 정책은 성공할 수 없다.

지금까지 비율 지표인 Lerner지수에 대해 알아보았다. 이제 비율 지표인 Lerner지수와 달리 수요·공급가격간 격차 그 자체에 수요·공급측 각종 요인이 어느 정도 영향을 미쳤는지 좀 더 알아본다. 소득, 고용, 가구수 등 수요측 요인이 <Figs. 1-2>의 가격격차의 원인이라면 이는 주택시장이 풀어야 할 주어진 조건들이다. 실제로 2005~2015년 사이 서울의 1인 가구는 17.2% 증가했다. 그러나 이것 때문에 주택가격이 장기에 걸쳐 높았다면 서울시 주택공급체계에 문제가 있다는 것을 말한다.

유동성은 이자율을 통해 또한 그 자체 주택수요에 영향을 준다. 그러나 이 두 가지 효과 모두 장기 주택가격에 미치는 영향은 제한적인 것으로 파악된다. 장기 주택가격과 균형거래량을 추정하는 구조방정식(회귀식 체계)에서 유동성 지표 자체는 이용되지 않는다. 대신 이자율을 통해 유동성이 주택가격에 미치는 장기 영향만 고려된다. 국내 연구로서 조만·손재영(2013), 국외 연구로는 Oikarinen et al.(2018) 및 조만·손재영(2013)이 인용한 국외 연구가 그러한 예이다.

그런데 이자율이 주택가격에 미치는 영향 역시 불확실하다. 일방정식체계를 이용해 연구한 전해정(2014)에 따르면 CD금리 1% 증가는 주택가격 지수를 0.0025 낮추는 효과를 갖는다(지수 100 기준). 따라서 전해정(2014)의 연구에서 금리는 주택가격에 거의 영향을 미치지 않는다. 조만·손재영(2013: 표 1-3)에 따르면 주택가격의 이자율에 대한 탄력성이 -0.21이다. 이자율이 평상시 수준의 50%만큼 변해도 주택가격은 10% 즉 평당 250만 원(Figs. 1-2에서 수요가격 기준) 변한다. 그런데 이들이 추정한 회귀식에서 가구수가 1% '증가'할 때 주택가격은 통계적으로 유의미하게 5.13% '감소'하는 것으로 나온다. 따라서 이들의 회귀식은 전반적으로 신뢰도에 문제가 있다.

이런 문제에서 자유로운 Oikarinen et al.(2018)에 따르면 주택담보대출 이자율이 주택가격에 미치는 영향은 부호도 예상과 다를 뿐 아니라 유의미하지도 않다(회귀계수는 +0.102, 표준오차는 0.172. 이자율 1%p 상승시 장기 주택가격 10.2% 상승). 결국 유동성 증가에 따른 이자율 인하 효과를 이용해 서울시 아파트 가격에 존재하는 장단기 수요·공급가격간 격차를 설명하기가 쉽지 않다. 본 소절의 끝에서 이 점을 構成的으로 분명히 하겠다.

앞서 동시성 편향이 없도록 설계된 계량경제학적 연구의 예로서 구조방정식을 들었고, 이들 연구에서 유동성 지표 자체가 장

기 균형 주택수급과 가격을 결정하는 설명변수로 이용되지 않는다고 설명했다. 그럼에도 불구하고 유동성은 주택가격과 관련해 언론과 식자 사이에서 회자되는 요인이기 때문에 이 관계에 대해 좀 더 알아본다.

<Fig. 5>에 따르면 서브프라임 모기지 사태 발생 이전까지 급상승하던 주택가격이 주택시장 붕괴 후 임대료 지수(일종의 주택공급 비용 지표, 미국 대도시권 대상) 수준까지 하락했고 이후 두 지표가 유사한 추세로 상승하는 모습을 보인다.⁸⁾ 편의상 모든 통계를 2000년 100으로 정규화(normalize)했다. 같은 그림에서 미국과 한국의 통화량 M2는 2000년대 이후 급속하게 증가하는 모습을 볼 수 있다. 그러나 주택가격의 증가추세는 통화량과 무관하게 양국에서 주택공급 비용과 밀접한 관련이 있는 임대가격과 비슷하게 상승하는 추세를 보인다. <Fig. 3>에는 한국 주택시장에서 미국 대도시권 임대료와 비슷한 역할을 하는 전세가격 지수가 주택가격과 함께 표시되어 있다. 두 가격이 비슷한 상승 패턴을 보인다는 점에서 미국시장과 크게 다르지 않다. 즉 유동성은 주택가격뿐 아니라 건축비도 함께 올린다.

중요한 것은 주택가격의 절대수준이 아니고 주택가격 대비 건축비 혹은 건축비 대비 주택가격이다. Lerner지수(=(수요가격-공급가격)/수요가격)은 물가상승, 통화량 등 물가상승 효과가 제거된 비율 값이다. <Fig. 3>에서 이 지수는 0.74~0.82이고 따라서 공급가격/수요가격=0.18~0.26에 불과하다. 이 비율이 매우 낮은 수준으로 지난 수십년간 비교적 일정한 수준을 유지해 왔다는 것은 유동성, 통화량과 무관하게 수요가격이 공급가격에 비해 일관되게 높았다는 것을 의미한다. Lerner지수 기준 지표의 안정성은 극적이다. <Fig. 3> Lerner지수의 변동계수는 0.03(=표준편차/평균)에 불과하다.

이상 논의를 종합하면 지난 20여년간 주택경기, 국민경제의 경기순환과 무관하게 서울의 모든 아파트 단지, 모든 동에서 매우 큰 규모로 존재하는 수요·공급가격간 격차, 거의 변동이 없는

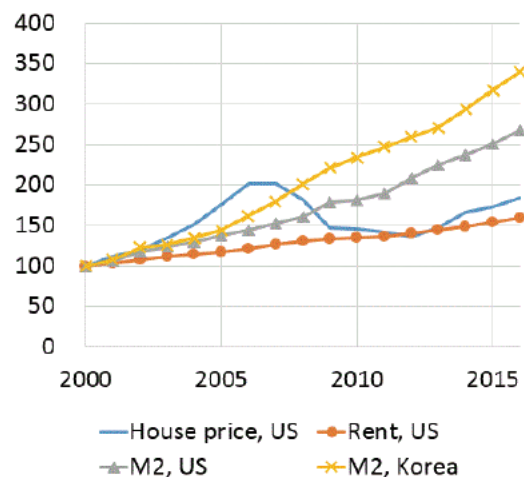


Fig. 5. House price, rent and money supply

Lerner지수 등을 통상적인 미시·거시 경제요인을 이용해 만족스럽게 설명하기 쉽지 않다.

2016년 통계청 자료에 따르면 서울 소재 주택의 15%를 외지인이 소유한다. 이러한 외지인 수요 15%가 제거되어 그 결과 잠재가격이 30% 감소한다고 해도(가격탄력성이 0.5일 때) <Fig. 2>에서 잠재가격은 한계건축비의 네 배가 넘고 통상적인 토지비용까지 고려해도 가격격차는 여전히 크다. 물론 서울에서 특히 외지인 소유비율이 높은 것은 아니다.

2) 산업구조적 요인

주택 생산요소 시장과 산출물 시장이 불완전해서 아파트 가격에 막대한 규모의 가격격차가 존재할 수 있다. 그러나 서울의 주택시장은 규제를 제외하면 산업구조적 측면에서 이 가격격차를 설명할 만한 불완전성이 존재하지 않는다. 우선 생산요소시장 요인 즉 토지공급이 제한적이어서 아파트를 서울시내에 추가 공급하기 어려운 것은 아니라는 것은 이미 알아보았다.

한편 아파트 산출물 시장 역시 경쟁적이다. 아파트 공급 실적이 있는 서울소재 1등급 토건회사 26개사의 시공능력을 이용해 상위 3사의 집중률을 계산하면 40.7%이다.⁹⁾ 통계청 자료에 따르면 광업 및 제조업 상위 3사의 집중률(즉, CR3)은 2013년 현재 44.5%(단순평균), 52.2%(가중평균)로서 주택 산출물시장은 광업 및 제조업의 산출물시장보다 더 경쟁적이다. 또한 종합건설회사는 전문건설업체로 구성된 협력업체단을 구성해 관리하고 공사수주시 협력업체 가운데 일부를 내부 경쟁과정을 통해 선정해 시공한다. 현대건설의 경우 협력업체의 규모는 200개사에 이른다고 한다.¹⁰⁾ 따라서 전문영역별 공사의 경우도 매우 경쟁적이다. 요약하면 서울시내 토지가 부족해 주택생산이 어려운 것도 아니고, 산출물시장이 독과점구조라서 공급이 제한 받는 것도 아니라면, 생산요소 시장과 산출물 시장이 불완전해서 주택공급이 제약될 일은 없다는 것이다.

3) 밀도규제 완화와 주택가격

<Fig. 3>과 같이 거대 가격격차가 존재할 때 <Fig. 1> 논리에 따라 거대 초과수요가 그만큼 존재하는 것이 된다. 거대 초과수요가 존재할 때 특정 아파트 단지만 용적률 상한을 올려 재개발을 하면, 해당 지구의 수익률만 개선되기 때문에 해당 지구 아파트의 가격은 상승한다(일부 지역 공급사례). 그러나 서울시 전역에서 용적률 상한을 상향조정해 아파트를 동시에 공급하면 아무리 작게 상향조정해도 서울시 전역에서 아파트 가격은 일제히 하락한다(도시 전역 공급사례).¹¹⁾ 용도지역제는 도시 전역에 균일하게 적용되는 규제이므로, 도시 전역 공급사례를 전제하고 용적률 규제의 완화가 주택가격에 미치는 영향이 어떤지 알아본다.

서울시 아파트 단지의 면적을 상수 Q , 아파트 재고를 H , 아파트 가격(평균)을 p , 용적률 평균을 $f=H/Q$, 주택수요의 가격탄력

성을 -0.5 라고 하자.

$$-0.5 = \frac{p}{H} \frac{dH}{dp} = \frac{p}{H/Q} \frac{d(H/Q)}{dp} = \frac{p}{f} \frac{df}{dp}$$

두 번째 등호는 Q 가 상수라서 성립하는 등호이다. 따라서 이 미분방정식을 풀어 $\ln(p) = -2\ln(f) + c$ 라는 수식을 얻을 수 있다. 서울시 아파트 단지의 용적률이 평균 220%라고 가정하고 2017년 7월 서울시 아파트 거래가격 평균 5.08억 원(국토교통부 실거래가 공개시스템)을 이용해 c 를 구하면 $c = \ln(p) + 2\ln(f) = \ln(5.08\text{억}) + 2\ln(2.2) = \ln(24.58\text{억})$ 가 된다. 결국

$$\begin{aligned} &\text{서울시 아파트 한 채당 가격 평균(원)} \\ &= 24.58\text{억} \div (\text{서울시 아파트 단지 용적률 평균})^2 \end{aligned}$$

이라는 관계식을 유도할 수 있다.

이 수식을 이용해 <Fig. 6>을 그릴 수 있다. 왼쪽 축은 아파트 한 채당 가격(억 원)을, 오른쪽 축은 각각의 용적률 하에서 성립하는 서울시 아파트 재고 전체의 시장가격을 용적률 220%일 때의 총 재고가격으로 나눈 후 100을 곱한 값이다. 아파트 단지의 용적률 상한이 내려가면서 아파트 가격이 가파르게 상승한다. 이를테면 용적률 상한을 220%에서 200%로 낮출 때 아파트 가격은 한 채당 5.08억 원에서 6.15억 원으로 21% 상승한다. 유상균·이혁주(2019)에 따르면 토지가격 상승률은 주택가격 상승률보다 더 크고, 토지가격에 비례하는 개발 이익 또한 주택가격보다 더 많이 증가한다. 거꾸로 용적률 상한을 220%에서 250%로 올리면 아파트 가격은 23%나 떨어지고 그 결과 아파트 가격이 4억 원 아래로 하락한다. 가격 하락 23%는 건폐율이 15%인 아파트 단지에서 건폐율을 $15\% \times (30/220) = 2.1\%$ 미세하게 상향 조정하면 건물을 더 높게 짓지 않고도 달성할 수 있다. 가격 하락에 대한 기대까지 겹치면 가격은 더 떨어질 것이다.

경제정의실천연합은 용인 죽전과 동백, 파주 교하, 남양주 호

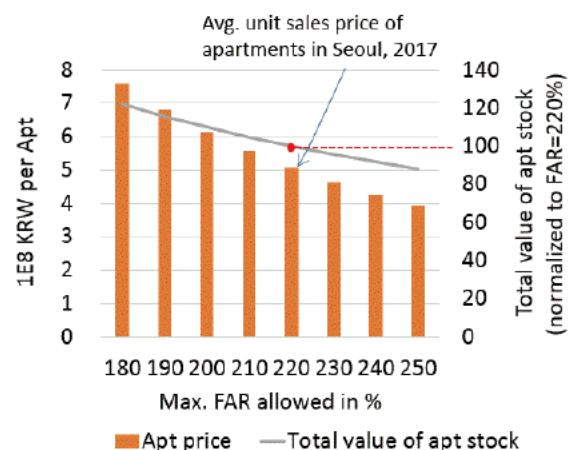


Fig. 6. Price impacts of the maximum FAR regulation

평지구에서 평당 분양가격의 30% 정도 개발이익이 발생했다고 주장한 바 있다.¹²⁾ 30%는 위 문단에서 본 23%와 크게 다르지 않다. 그런데 개발이익이 환수된다고 주택이 더 공급되는 것도 아니고, 주택 거래가격이 그만큼 인하되는 것도 아니다. 건폐율이 각각 15%, 40%인 아파트 단지에서 건폐율을 3%p씩 올렸을 때, 건폐율은 각각 20.0%와 7.5%씩 증가하지만 녹지율은 각각 불과 3.5%, 5.0%만 감소한다. 즉 건폐율이 몇 %p씩 올라간다고 해서 단지의 녹지율이 크게 감소하고 쾌적성과 도시경관이 파괴되는 것은 아니다. 요즘 아파트는 지상층 모두를 정원으로 꾸미기 때문에 건폐율이 줄어들어도 쾌적성은 과거보다 훨씬 낫다.

계획가가 가장 우려하는 것이 고밀화에 따른 부작용 이데믹 교통, 경관, 쾌적성 등이다. 그러나 물리적 쾌적성을 위해 대가로 치러야 하는 비용이 지나치게 크고, 중상 소득계층 주거지역에 적용되는 기준이 저소득층 주거지역에 큰 차이 없이 적용된다는 데 문제가 있다. 이 문제는 뒤에서 다시 알아본다. <Fig. 6> 실험은 용적률 규제가 도시경제 전반에 미치는 다양한 영향을 단순화해 분석한 사례이다. 유상균 외(2017), 민혁기 외(2017)와 같은 일반균형 모형이 바람직한 분석모형이지만, 밀도규제가 주택가격에 얼마나 큰 영향을 미치는지 가늠하는 용도라면 <Fig. 6>도 문제는 없다.

따라서 이상 논의를 토대로 다음과 같이 정리할 수 있다.

요약 2

지난 20년 이상 경기순환, 주택경기과 무관하게 서울시내 모든 아파트 단지, 모든 棟에서 아파트 가격이 건축비의 다섯 배에 달하는 현상을 밀도규제가 아닌 다른 요인 즉 미시적 수요·공급측 요인과 거시 경제요인 등을 이용해 설명하기 쉽지 않다. 업계 관행에 따라 토지원가를 아파트 값의 30%로 잡아도 주택가격은 원가(토지비용+건축비)의 두 배에 달한다. 따라서 추세 수요가격과 공급가격간 격차의 원인인 밀도규제의 완화 없이 집값 대책을 논하는 것은 별의미가 없다.

끝으로 통계자료 해석 상의 논란에도 불구하고 밀도규제 원인에 주목해야 하는 이유가 있다. 그 이유는 이러한 접근법이 가지는 학술적, 정책적 가치 때문이다. 이 시각에 서면 문제로만 인식하던 현실을 설명하고, 계획관행의 모순을 보는데 도움을 받는다. 또한 한국 사회 전반의 의제 추진과 밀도규제 문제간 존재하는 밀접한 관계를 인지하고, 정책 대안을 모색하는데 도움을 받을 수 있다. 아래 본문에서 이들 논점에 대해 일부 설명하고, 진보 계열이 특히 관심을 가지는 거대 담론 및 의제와 관련해 본논문의 관점이 어떤 시사점을 가지는지도 간략하게 설명하겠다.

III. 밀도규제 비판

<Figs. 1-2>에서 수요·공급가격간 격차가 발생한 주요 원인이 밀도규제라고 '해석'하고, 그만큼 주택부문에서 비효율과 불평등 문제가 발생했을 것이라고 추론했다. 이제 본논문이 주장하는 주요 명제를 논란의 소지가 있는 자료해석을 피하면서 수립한다. 두 가지 접근법이 있다. 첫 번째는 주택속성시장을 이용한 접근법이다. 이 접근법은 본논문의 초고에 담겼던 내용으로 건축밀도를 주택의 한 속성으로 취급한 이혁주(2016)를 밀도규제 일반으로 일반화한 접근법이다. 이 접근법에 따르면, 밀도규제는 주거환경의 쾌적성에 대해 지불의사가 낮은 집단(대체로 저소득 가구)이 주로 거주하는 주택유형의 시장퇴출을 촉진한다. 그리고 이들의 주거복지 수준을 더 떨어뜨리며, 이들의 주거비 부담능력을 더 많이 악화시킨다. Nelson et al.(2002)은 포용적 용도지역제에서 주거비 부담능력을 제고하는 방법으로 소규모의 고밀주택 공급을 촉진해 선택의 폭을 넓힘으로써 지역사회 수준에서 주택가격과 임대료를 낮추는 방식을 택한다고 한다. 밀도규제는 주택재고의 다양성을 낮추고 저소득층의 주거비 부담을 증가시키기 때문에 스마트성장론 입장에서 보아도 문제가 있다.

두 번째 접근법은 밀도규제가 사회경제, 환경, 교통, 주택, 생산 등 지역경제 전체에 미치는 영향을 효율성, 형평성, 주거비 부담능력 등 주요 계획가치 측면에서 평가한다. 본논문에서는 이 두 번째 접근법만 다룬다. 우선 규제가 초래한 비효율의 크기를 모의실험을 통해 측정하고, 이 결과를 수학적 연구방법론과 결합해 불평등성, 비효율성, 저소득층의 주거비 부담 악화, 압축개발 등에 미치는 규제의 영향을 분석한다.

1. 분석틀

용적률 규제가 효율성, 불평등, 시가지 확산과 지역경제 위축 등 계획문제에 미친 독립적 영향을 분리·추출해 측정하기 위해 용적률 규제를 제외한 여타 요인은 모두 실험적으로 통제한다. 이제 집적의 경제가 없고, 혼잡통행료, 산업보조금, 재산세 등 각종 조세와 지원금 또한 없는 서울 대도시권을 그려보자. 서울 대도시권 지역경제는 폐쇄경제로서 외부세계와 상품, 생산자원의 교역과 소득의 移轉 또한 없다고 하자. 대도시권 중심시가지에서 밀도를 규제하면 대도시권 경제전반이 다양한 영향을 받는다. 주택생산을 포함해 경제내 모든 생산주체의 생산기술이 규모에 대해 수확불변이고 동시에 시장이 경쟁적이라면, 각 생산자에게 零利潤이 달성되고 이 영이윤 조건 때문에 어떤 경제변동 요인이 발생해도 이로 인해 생산자측에서 발생하는 후생변화는 없다. 따라서 대도시의 지역경제가 기업과 가구 등 두 부문만으로 구성되었다면, 어떤 경제충격이 지역경제 전반에 미치는 후생변화를 가구의 후생수준 변화만을 이용해 측정해낼 수 있다.

용적률 규제는 주택공급을 위축하고 결국 임대료 부담을 늘린

다. 가구는 다양한 방식으로 이러한 충격에 적응한다. Gabriel and Painter(2018)는 여러 저자의 연구를 참고해 그러한 적응과정을 (가)주거공간을 줄여 더 혼잡한 곳에서 살거나, (나)주거비 이외의 여타 지출을 줄이고, (다)직장과 먼 곳으로 이사를 감으로써 교통비는 늘지만 주거비 충격을 줄이거나, (라)거주환경의 질이 낮은 주택·커뮤니티로 옮겨 간다고 정리한다. (가)~(다)는 아래 기술되는 수학적 모형에서 모두 고려된다. 특히 (가), (나)와 같은 적응방식은 한국뿐 아니라 외국에서도 관찰되는 중요한 적응방식인데, 그 의미가 무엇인지 다음 소절에서 좀 더 자세히 언급한다. (라)는 주택에 관한 본장 序頭 주택속성시장 모형에서 충분히 고려가 되었다.

일정한 수학적 조작을 거치면 앞서 나열한 (가)~(다)를 고려하면서도 주택속성시장 모형을 일반화(embed)한 모형(구체적으로 일반균형 토지이용-교통모형)에서 다음과 같이 간단한 수식을 유도해낼 수 있다.

$$\begin{aligned}
 & \text{용적률 상한 하향조정에 따른 사회적 순편익 변화분(T)} \\
 & = \text{市界 안 기반시설·환경 관련 편익 증가(a)} \\
 & \quad - \text{주택공급 감소에 따른 사회적 비용 증가(b)} \\
 & \quad - \text{市界 밖 기반시설·환경 관련 비용 증가(c)} \\
 & = (a)-(b)-(c) \tag{1}
 \end{aligned}$$

(a)는 혼잡완화, 주거지 쾌적성 증가 등에 따른 편익, 구시가지 포함 기성시가지 재개발에 따른 기반시설 투자비 절감액 모두를 포함하는 항목이다. 이에 반해 (c)는 교외 신시가지 개발에 따른 기반시설 투자비, 환경파괴 비용, 장거리 통행에 따른 교통비용 증가 등을 모두 포함하는 개념이다. (b)는 밀도규제가 주택부문을 통해 사회적 후생에 미치는 영향을 포착하는 항으로서 규제준수 비용으로 불리기도 하는 항이다. 밀도규제가 구속적일 때 이 값은 항상 양수로 주어진다. <Fig. 7>은 이 식을 그림으로 표현한 것이다. <Fig. 2>에 비추어 보았을 때 현 밀도규제는 구속적이고 따

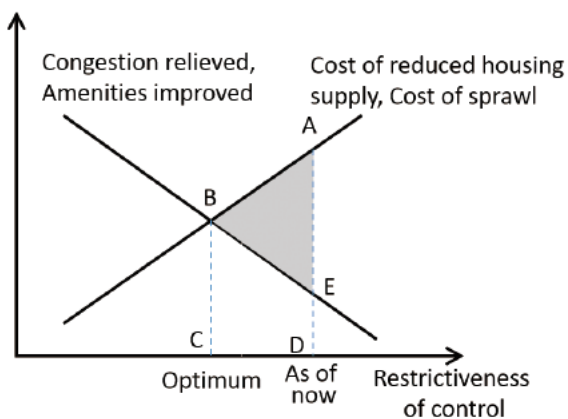


Fig. 7. Marginal costs and benefits of the FAR cap

라서 <Fig. 7>에서 회색 삼각형의 면적만큼 밀도규제는 후생손실을 야기한다. 모의실험을 통해 이 점부터 확인한다.

2. 시가지 면적이 불변일 때

1) 비효율성

<Fig. 7> 회색 삼각형으로 나타나는 사회적 순손실이 서울대도시권에서 얼마나 큰지 그 실마리를 유상균 외(2017)에서 찾아볼 수 있다. 유상균 외(2017)는 서울시 대도시권의 면적을 고정하고 규제의 단기효과로서 식(1) (a)-(b)의 크기를 측정했다. 이들이 이용한 모형은 기반시설의 혼잡비용을 반영하고 있지만 옥외 주거환경의 질과 같은 환경요소는 고려하고 있지 않다.

<Fig. 8>은 이들이 얻은 모의실험 결과이다. 용적률 규제가 자유시장 균형(그림의 원점)에서 현재 수준(그림에서 곡선 오른쪽 아래 끝 점)까지 강화되면서 규제는 연간 가구당 150만 원의 사회적 순손실을 야기한다. 이 수치에서 옥외 주거환경의 질 개선에 따른 편익 증대분 연간 15만 원(이상경 외, 2001)을 빼면 규제의 사회적 순손실은 연간 가구당 135만 원, 서울시 전체에서 연간 135만 원/가구×368만 가구=5.0조 원 발생한다. 미국 대도시에 대해 수행한 David and Gabriel(2018)의 연구도 비슷한 결과를 보여준다. <Fig. 8>에 따르면 사회적 순손실의 크기(“Welfare loss”)는 주택공급 위축에 따른 사회적 비용(“Cost of reduced housing supply”)과 구별이 힘들 만큼 비슷한 크기이다. 밀도규제가 시행되면 기존 통행의 기종점간 거리가 확대되어 오히려 교통혼잡을 야기하는 자기상쇄 효과가 나타난다. 그림에서 혼잡개선 효과가 사실상 0으로 나타난 것은 이 때문이다. 이때 규제의 순효과는 주택공급 감소에 따른 후생손실의 크기와 대체로 비슷한 크기가 될 것이다.

유상균 외(2017)는 시가지 면적을 고정된 상태에서 수행한 분석이고, 시가지 확산에 따른 주택공급효과를 무시한 계산이기 때문에 제한적 의미를 가진다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고

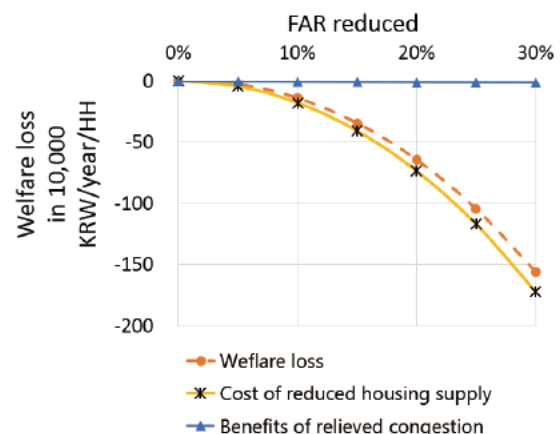


Fig. 8. Welfare reduced by the maximum FAR regulation

일종의 기준점을 제공하고 있다고 말할 수 있다. 왜냐하면 지난 2000년 이후 1인 가구의 급속한 증가 때문에 가구당 서울대도시권 면적은 큰 변화가 없다고 보아도 큰 문제는 없기 때문이다. 또한 소득 향상과 기호변화에 따라 기존 주택에 비해 신규 주택의 공급을 제한하는데서 오는 후생비용은 더 클 것이다.

〈Fig. 2〉에 나타난 가격격차가 대단히 큼에도 불구하고 〈Fig. 8〉의 사회적 순손실은 이와 비교해 매우 작다. 그 이유는 가구가 다양한 방식으로 그 충격에 적응하기 때문이다. 앞 소절에서 임대료 상승에 적응하는 여러 가지 방식을 설명했고 본연구에서 사용하는 수치해석모형이 이들 효과를 고려한다고 했다. 이들 적응 방식 가운데 특히 첫 세 가지 적응방식은 매우 중요하다. (a)주거 공간 줄이기, (b)주거비 이외 여타 지출 줄이기, (c)집값 싼 곳으로 이사하기 등이 그러하다. 또한 주거비 상승은 노동공급에도 직접 영향을 주어 통상 노동공급도 늘려 처분가능소득을 벌충하는 자기 적응과정을 밟기도 한다. 이러한 복합적 적응 결과 〈Fig. 2〉에서 보는 대규모 규제조세에도 불구하고 실제 후생감소는 유상균 외(2017)의 연구에서 연간 가구당 135만 원에 그친 것이다. 유상균 외(2017)에서 이 금액은 가구소득의 2.7%에 달한다. 이 값은 작은 크기가 아니다. 첫째 이 값은 최선 및 차선수단을 이용해 교통혼잡을 개선했을 때 실현되는 사회적 순편익 개선치보다 훨씬 크다(Anas and Rhee, 2007). 둘째 규제가 생성한 유·무주택자간 소득 이전 규모와 소득격차는 이 값의 몇 배에 달한다. 이제 이 문제에 대해 알아본다.

2) 불평등

밀도규제의 기반시설 혼잡 개선 효과가 작다고 했지만, 밀도규제의 강화 혹은 완화가 실제로 대도시권 교통·환경에 미치는 효과 역시 일정 부분 제한적이다. 왜냐하면 市界內 밀도규제 강화는 곧 시계내 교통 및 환경의 개선을 의미하지만 동시에 시계외 교통 및 환경의 악화를 의미하기 때문이다. 그 결과 서울 기성시가지 밀도규제로 교통 및 경관·환경부문에서 대도시권 전반에 비효율이 발생하더라도 그 크기는 주택부문에서 발생하는 비효율에 비해 상대적으로 작다. 따라서 Fig. 7을 주택부문에 한정해 다음과 같이 근사적으로 다시 그릴 수 있다. 밀도규제로 후생이 악화되는 측은 무주택자이므로 그림의 우상향 곡선은 무주택자에게 발생하는 임대료 부담 증가분(밀도규제의 한계비용)이 되고, 그림의 우하향 곡선은 유주택자에게 발생하는 순임대 소득 증가분(= 임대수익 증가분-귀속임대료 증가분)이 된다. 규제가 C에서 D로 강화되면서 무주택자는 ABCD만큼 임대료를 더 지불하고 유주택자는 그만큼 임대소득이 증가한다. 그러나 자신이 거주하는 공간의 임대료(= 귀속임대료)도 증가하기 때문에 유주택자의 순편익은 ABCD보다 작은 BCDE(= 순임대 소득 증가분)만큼만 증가한다. 그 차익이 사회적 순손실로서 그림의 삼각형 ABE이다. 유상균 외(2017)에서 말하는 규제의 후생손실 연간 5조 원

은 삼각형 ABE의 면적에 근사적으로 대응한다.

밀도규제의 결과 유·무주택자가 얼마나 임대수익을 더 거두고 부담하게 되는지 서울시 전역을 대상으로 측정한 연구는 아직 없다. 분석환경이 다르지만 불가피하게 Bertaud and Brueckner(2005)를 참고한다. 이 연구는 인도 방갈로르市에서 용적률 상한규제가 야기한 비효율의 크기를 추정했다. 일하는 곳은 도심 한 곳뿐이고, 교통 포함 기반시설의 혼잡은 없으며, 토지의 용도는 주거용지뿐이고, 본 절의 서두에서 말한 여러 가지 모형상의 가정 또한 성립하는 그런 모형을 이용했다.

$$\begin{aligned} ABCD &= \text{용적률 규제로 발생하는 무주택자의} \\ &\quad \text{추가 임대료 부담액} \\ BCDE &= \text{부재지주의 추가 임대소득} \\ ABE &= \text{비효율의 크기} = \text{음의 순편익} = \text{후생손실} \\ &= \text{연간 5조 원} = ABCD - BCDE \end{aligned}$$

라고 할 때, 분석결과

$$ABCD : BCDE : ABE \approx 3 : 2 : 1$$

이라고 한다. 유상균 외(2017)는 이들 저자가 이용한 모형에 비해 무엇보다 비주거용 토지이용이 존재하고 부재지주 모형이 아니다. 일반화의 한계가 존재하지만, 그 비율을 그대로 서울 대도시권에 적용해보도록 하자. 이때 무주택자는 연간 비효율 5조 원의 3배인 15조 원을 매년 추가 부담하고, 이 가운데 2/3인 10조 원을 유주택자가 매년 불로소득(귀속임대료 제외 금액)으로 취하며, 그 차익이 규제의 비효율 즉 연간 5조 원의 후생손실이 된다. 그 결과 임대차인간 소득격차는 매년 10조+15조=25조 원씩 발생하고, 이 격차는 매년 누적되어 부익부 빈익빈의 주요 원인이 될 것이다. 할인율이 5%일 때 연간 5조 원은 저량 기준 100조 원, 연간 15조 원은 300조 원, 할인율을 3%라고 할 때 연간 5조 원은 167조 원, 연간 15조 원은 500조 원에 해당하는 금액이다.

가구 기준으로 이를 다시 계산하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{유주택자의 순편익 증가} &: \text{무주택자의 순편익 감소} \\ &= 2 : 3 = 2 \times 135\text{만 원} : 3 \times 135\text{만 원} \\ &= 270\text{만 원} : 405\text{만 원} \end{aligned}$$

이 된다. 즉 무주택가구 평균 연간 405만 원의 순손실이, 유주택자 평균 연간 270만 원의 순편익 증가 초래되었다는 것이다. 따라서 유·무주택자간 후생격차가 매년 270+405=675만 원씩 발생한다는 이야기가 된다. 비록 유상균 외(2017)는 시가지 전체면적을 고정한 상태에서 수행된 연구로서 일정한 한계가 있음에도 불구하고 규제가 얼마나 파괴적 결과를 초래할 수 있는지 잘 보여준다.

3. 시가지 면적이 가변적일 때

이제 서울시계내 용적률 상한을 하향 조정과 더불어 서울대도시권 시가지 면적이 확장하는 것을 허용하고, 주민은 유주택자와 무주택자 등 두 가지 유형으로 재구성하자. 식(1)의 (b)는 주택부문에서 발생하는 규제 준수비용으로서 양수이다(이혁주, 2015). 규제 준수비용은 밀도규제 때문에 같은 戶數를 공급하기 위해 더 넓은 땅이 필요해서 발생하는 사회적 비용을 말한다. 이 비용은 밀도규제가 구속적일 때 항상 발생하고, 그 크기는 규제가 구속적으로 작용하는 토지의 면적에 비례해 증가한다. 따라서 주택 수요가 기본적으로 큰 서울에서 특히 클 것이다.

$$(b) = \text{규제준수 비용} > 0 \quad (2)$$

그런데 밀도규제는 주택시장에만 영향을 미치는 것이 아니다. 주거와 생산, 교통, 시가지 면적과 재정, 환경 등 다양한 분야에 영향을 미치고 영향을 미치는 방식 또한 복잡하다. 특히 밀도규제로 시가지 면적이 늘어날 때 앞서 살펴본 불평등성 명제가 어떻게 수정되어야 하는지 알아본다. Gordon and Richardson(1997)과 달리 Burchell et al.(1998), Ewing et al.(2008), Ewing(1997) 등 압축개발을 지지하는 계획가들의 생각 즉 시가지 확산이 사회·경제·환경 측면에서 “가장 값비싼” 개발방식이라는 견해에 따르면 식(1)에서 (a)-(c) < 0이 성립한다. 서울대도시권의 경우도 이 관계가 성립한다. 첫째, 구시가지 정비에 소요되는 상당규모의 재정은 강남북 균형발전, 서울시민에게 일정 수준 이상의 주거환경을 보장하는 데 소요되는 불가피한 價値財 공급비용이다. 이는 밀도규제와 무관하게 투자되어야 할 부분이다. 둘째, 기존 아파트 지구를 고밀화하면 아파트를 상당 규모 더 공급할 수 있다. 이 경우 교외 신개발에 비해 기성시가지 고밀화에 따르는 기반시설 비용은 매우 낮다.

즉 식(1)에서 (a) < (c), 다시 말해

$$(a) - (c) < 0 \quad (3)$$

이 되고 이를 식(2) (b) > 0와 결합하면

$$\begin{aligned} & \text{서울시계 내 밀도 상한규제에 따른 사회적 순편익 변화}(T) \\ & = (a) - (b) - (c) < 0 \end{aligned} \quad (4)$$

이 된다.

단 식(4) 해석시 주의가 필요하다. 자유방임도시에서 부분적으로(marginally) 시가지 밀도를 하향조정하면 처음에는 사회적 순편익이 증가, 즉 변화분 T가 양수(T > 0)일 수 있다. 교통혼잡만

이 내재된 공간모형에서 성장한계선이 혼잡통행료 대신 차선정책으로서 활용되는 경우가 바로 이 경우이다. 엄격히 말해 식(4)의 부호판정은 <Fig. 2> 즉 현 서울시의 밀도규제 수준을 전제로 내려진 것이다.

따라서 다음과 같이 지금까지 논의를 정리할 수 있다.

요약 3

규제의 비효율성: 기성 시가지 고밀화가 교외개발보다 사회·경제·환경적으로 값싼 도시개발방식일 때 현 서울시의 밀도규제는 비효율적이고, 따라서 서울대도시권 주민의 평균적인 후생수준은 하락한다.

일정한 수학적 조작을 거쳐 식(4)를

$$\begin{aligned} & \text{서울시 밀도 하향규제의 사회적 순편익 변화}(T) \\ & = \text{유주택자의 순편익 변화분}(P, \text{Property owners}) \\ & \quad + \text{무주택자의 순편익 변화분}(R, \text{Renters}) \\ & = (P) + (R) \end{aligned}$$

즉 2종류로 구분된 가구만의 후생변화 합으로 전체 후생변화를 재구성할 수 있다. 기업은 균형상태에서 항상 영이익을 유지하고 정부는 재정활동을 하지 않는다면, 가구부문만을 대상으로 위와 같이 쓸 수 있다.

식(4)에서 (T) < 0이므로 (T) = (P) + (R) < 0, 즉 (P) < -(R)이 성립한다. 만약 규제에 의해 유주택자 계층이 이득을 본다면 즉 (P) > 0이 성립한다면, (P) + (R) < 0은 0 < (P) < -(R)을 시사한다. 이는 0 < -(R), 즉 (R) < 0을 뜻하기 때문에 무주택자 계층은 규제에 손실을 보고 유주택자 계층은 (P) > 0으로 이득을 보게 되는 것이 된다. 따라서 다음과 같은 명제가 성립한다.

요약 4

기성 시가지 고밀화가 교외개발보다 값싼 주택공급방식이라고 하자. 밀도규제로 유주택자 계층의 후생이 개선된다면(즉 (P) > 0 성립) 다음이 성립한다.

- (1) 무주택자 계층의 후생은 감소한다. 즉 (R) < 0이 성립한다.
- (2) 무주택자 계층은 유주택자 계층의 후생증가 이상으로 후생감소를 겪는다. 즉 0 < (P) < |(R)|이 성립한다.
- (3) (R) < 0이기 때문에

$$(P) + |(R)| > (P) > |(P) + (R)|$$

이 성립한다. 즉 두 계층 사이에 발생한 불평등의 크기 (P) + |(R)|는 비효율의 크기 |(P) + (R)|보다 크다. 따라서 규제가 초래한 편익과 비용의 유·무주택자간 불평등한 분배 문제는 그 규모면에서 규제의 비효율 문제보다 더 심각하다.

요약 4가 성립하려면 $(P) > 0$ 이라는 조건이 성립해야 한다. 식(4)의 순편익을 아래와 같이 고쳐 쓰고 그 가능성에 대해 알아본다.

$$\begin{aligned} & \text{용적률 하향조정에 따른 순편익 변화}(T) \\ & = \text{유주택자의 기반시설·환경 관련 순편익 변화}(e2) \\ & \quad + \text{유주택자의 부동산 순임대수익 증가}(b2) \\ & \quad + \text{무주택자의 기반시설·환경 관련 순편익 변화}(e1) \\ & \quad - \text{무주택자의 임대료 부담증가}(b1) \\ & = \underbrace{(e2) + (b2)}_{=(P)} + \underbrace{(e1) - (b1)}_{=(R)} \end{aligned}$$

이 수식은 밀도규제가 지역경제 전반에 미치는 영향을 압축해 보여주는 수식이다. “시가지 면적이 불변일 때” 절에서 보았듯이 용적률 규제가 없던 서울시에서 시장균형 용적률을 30% 하향 조정하게 되면 유주택자의 순편익은 연간 270만 원 증가했다. 이때 교통관련 순편익은 무시해도 좋은 크기이기 때문에(Fig. 8 참고) 270만 원 모두 주택부문에서 발생하는 후생변화로 볼 수 있다. 따라서 $(b2) = 270$ 만 원/년/유주택가구로 놓자. 그 결과 $(P) \approx (e2) + (b2) = (e2) + 270$ 만 원이 된다. 이제 $(P) > 0$ 즉

$$(P) \approx (e2) + 270 \text{만 원/가구/년} > 0$$

성립여부에 대해 알아본다. 다음과 같은 이유로 $(P) > 0$ 이 성립할 것으로 추정된다.

첫째, 서울시계내 밀도규제의 효과는 시계 안과 밖에서 상충적으로 발생하기 때문에 그 값이 음수라고 해도 그 절대값 $|e2|$ 가 연간 가구당 270만 원을 초과할 것 같지 않다. 도시공원, 한강변 수변경관, 그린벨트 등이 제공하는 환경가치는 모두 연간 가구당 20만 원을 넘지 않는다(이영성 외, 2008; 이준구·신영철, 2000; 한택환 외, 2013). 용적률 규제가 시내 경관 및 환경에 미치는 효과를 조사한 이상경 외(2001), 헤도닉 모형을 이용해 용적률이 주택가격에 미친 영향을 조사한 Lee(2016)도 대략 비슷한 수치를 제시한다. 즉 환경측면에서 시계 안과 밖의 효과는 대체로 상쇄되고 순효과는 무시해도 좋은 크기이다. 따라서 교통부문에서 발생하는 순편익 변화에 집중해 논의해보자. <Fig. 8>에서 보는 것처럼 밀도규제가 통행자 비용(user cost)에 미치는 영향은 매우 작다. 밀도규제 때문에 유주택가가 부담해야 하는 광역 교통시설 투자 소요 재정이 연간 270만 원을 초과한다고 보기는 어렵다. 서울시 유주택가구를 170만이라고 할 때, 170만 가구×270만 원/년/가구=4.6조 원/년이 된다. 서울교통공사는 2017년 지하철 1~4호선을 운영하면서 사업 및 자본예산 계정에서 불과 1.5조 원 지출했다.¹³⁾ 더구나 이 비용은 유주택자뿐 아니라 무주택자도 지방세와 국세뿐 아니라 이용요금의 형태로 함께 부담한다.

둘째, <Fig. 3>을 설명하면서

$$\text{수요·공급가격간 격차} = \text{가격저품} + \text{개발이익(토지가격 포함)}$$

이라고 했다. 이 수식에 따르면 규제가 강할수록 가격격차가 커지고 이에 비례해 개발이익도 커진다. <Fig. 3>이 시사하듯이 개발이익은 막대하고, 막대한 만큼 유주택자 계층 일반은 규제로부터 막대한 불로소득을 취한다. 앞 문단 논의 결과와 <Fig. 3>을 결합하면 $(P) > 0$ 일 가능성이 대단히 높다(수치적 예시는 유상균·이혁주(2019) 참고).

셋째, 주거지 중세분화에서처럼 서울시계 내 주거지 밀도가 30% 하향 조정되어 서울대도시권 시가지 면적이 30% 확대된다고 하자. 서울시가 도시반경이 평균 15km인 단핵심 도시라고 할 때 서울시 경계에 살던 가구가 확장된 대도시권 경계로 이주해 살 경우 교통 출퇴근 거리가 3km 확장되고, 이 가구의 연간 교통비 추가지출액은 가계소득의 $(3\text{km} \div 15\text{km}) \times$ 가계지출 대비 교통비 비중 $10\% = 2\%$ 에 해당한다(비월개발 없이 시가지가 팽창할 때). 연간 가구소득이 약 5,000만 원이므로 이 가구는 연간 $2\% \times 5,000$ 만 원 = 100만 원을 교통비로 추가 지출하게 된다. 단핵심도시가 폐쇄형 도시일 때 종전 대도시권 경계와 새 대도시권 경계에 거주하는 가구는 동일한 상면적을 점유할 것이므로 연간 100만 원에 해당하는 금액만큼 여타 재화의 지출이 감소하고 그만큼 밀도규제는 주민의 후생수준을 낮춘다(Bertaud and Brueckner, 2005). 시가지 팽창이 비월방식으로 이루어지면 교통비용은 더 증가하고 후생손실은 더 커진다. 비록 단순한 공간모형을 이용함으로써 시가지 확장이 초래하는 다양한 부작용을 상당 부분 捨象했지만 계산되어 나온 수치는 시사적이다.

넷째, 토지이용규제에 대한 정치경제학적 분석결과는 $(P) > 0$ 라는 부호판정과 일관된 결과를 보여준다. 아파트의 경우 Manhattan 사례(Glaeser et al., 2005), 토지개발의 경우 미국 지자체 사례(Hilber and Robert-Nicoud, 2013), 사무실의 경우 영국 런던 시 사례(Cheshire and Hilber, 2008) 등이 그러한 예이다. 세부 분석환경의 차이 때문에 연구결과를 일반화하는 것은 대단히 신중해야 하지만, 이들 연구는 규제의 악영향이 작지 않을 것임을 시사한다. 그밖에 본논문에서 다른 각종 도시경제학적 논문의 경우도 미국적 재정실계를 고려할 때 $(P) > 0$ 라는 言明과 일치하는 분석결과라고 말할 수 있다.

이상 논의를 종합하면 비록 $(e2) < 0$ 이라고 하더라도 $(P) = (e2) + (b2) = (e2) + 270$ 만 원 > 0 일 가능성이 높다. 이때 요약 4의 전제 $(P) > 0$ 는 충족되고 요약 4의 (1)~(3)은 성립한다. 요약 4에 따르면 현행 밀도상한 규제에서 형평성과 효율성간 상충관계는 존재하지 않는다. 즉 규제 완화를 통해 효율성과 불평등 문제 모두 동시에 개선되고, 불평등 개선효과가 효율성 개선 효과보다 더 크게 나타난다고 보아도 좋다(좀 더 자세한 내용은 유상균·이혁주(2019) 참고).

4. 시가지 확산

기성시가지의 밀도규제는 시가지의 확산을 유발한다. 단핵심 모형에서 건축물의 높이와 용적률을 시장 균형 이하로 규제하면 시가지는 확산한다. 김경환·서승환(2009)이 정리한 결과에 따르면 서울대도시권에서 시가지 인구밀도는 대체로 수평적이고 수도권 중간지점 이후에서야 떨어지는 모습을 보인다. 모의실험과 경험연구의 결과도 마찬가지이다. Arnott and MacKinnon (1997)은 캐나다 Toronto를 대상으로 건축물 높이규제를, Bertaud and Brueckner(2005)는 인도 Bangalore를 대상으로 용적률 규제가 시가지 면적과 도심에서 都農 경계까지 거리에 미친 영향을 분석한 결과 이들 규제가 시가지 확산을 촉진한다는 점을 보여준다. 미국 대도시권을 대상으로 최소 대지규모 규제와 건축물 높이 규제의 효과를 회귀분석한 Geshkov(2010)의 결과도 이와 비슷한 결과를 보여준다. 따라서 기성시가지에 적용되는 관습화된 용적률은 비효율적일 뿐만 아니라 불평등하고 시가지 확산을 유발하는 모순적 계획관행에 불과하다.

이 모순은 대단히 중요하다. 2004년 미국 Brookings Institution이 주최한 스마트성장 관련 토론회에서 Voith and Crawford (2004: 86)는 미국 지방정부 사례에 근거해 스마트성장의 핵심요소를 다음과 같이 열거한다.

- 지자체 대부분이 거론한 계획요소
 - 시가지 확산 억제
 - 승용차 의존 감소*
 - 콤팩트·고밀개발 촉진
 - 개방·녹지공간 보존*
 - 내부시가지 재개발과 충전개발*
- 지자체에 따라 거론되는 계획요소
 - 기반시설 비용의 개발자 부담
 - 도시계획 심사·승인 절차의 간소화
 - 저소득 가구용 주택의 공급확대*
 - 혼합토지이용의 촉진

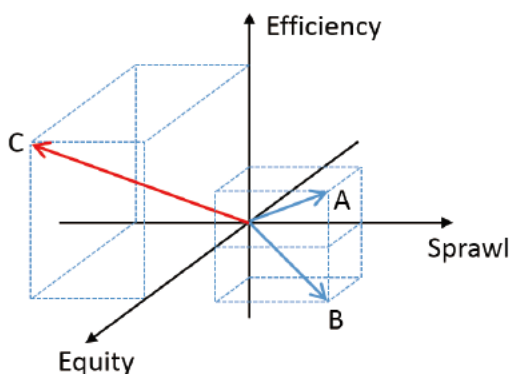


Fig. 9. Efficiency, equity, and sprawl

- 커뮤니티의 정체성 창조*

이들 항목 가운데 별표(*)가 붙은 항목은 스마트성장의 목표에 해당하는 것들이라고 저자들은 말한다. 서울시계 내 개발밀도 상향조정은 이들 스마트성장 계획요소의 대부분과 합치하고, 동시에 여타 계획요소의 실현을 조장하는 수단이 된다는 점은 쉽게 확인이 된다.

〈Fig. 9〉에서 화살표 C가 바로 그 방향이다. 이 그림에서 원점은 서울 대도시권의 현재 상태를 나타내는 점이다. 이 화살표에 따르면 서울 기성시가지의 밀도를 상향 조정하면 효율성, 형평성, 압축개발 등 세 가지 가치를 동시에 증진할 수 있다.

한편 주택난 해소를 위해 동원되는 표준처방은 그린벨트를 해제하거나 시계 밖에 주택용지를 공급하는 것이다. 주택공급으로 저소득층과 무주택자 계층의 주거비 부담이 줄어 형평성은 개선되지만, 서울대도시권 시가지 확대는 불가피하다. 환경파괴 비용이 매우 커서 그 크기가 주택부문에 발생하는 비효율 개선효과를 상쇄할 정도라면 규제완화로 효율성은 오히려 악화된다(화살표 B). 환경파괴 비용이 상대적으로 작다면 그린벨트나 교외에 신규주택을 공급하면서도 대도시권 전반의 효율성은 개선될 것이다(화살표 A). 최근에 서울시가 추진의사를 밝힌 “도시공간내 유희지⁴⁾”에 대한 주택공급 정책의 경우도, 그린벨트를 보존하고 교외개발을 억제하는 효과가 있지만 저소득층과 사회적 약자 중심으로 이들 열악한 주거환경에 거주할 것이다. 어느 경우이든 효율성, 형평성, 압축개발 세 가치를 동시에 증진하는 것은 화살표 C 즉 기성 시가지 밀도 상향조정뿐이다. 〈Fig. 10〉은 〈Fig. 9〉 화살표 C를 서울시계내 주거지의 용적률을 기준으로 다시 그린 것이다. 그런데 민혁기 외(2017)에 따르면 밀도규제는 지역경제도 위축시킨다. 스마트성장은 지금까지 논한 주요 계획가치의 총화로 볼 수 있고, 따라서 밀도규제는 스마트성장에 반한다.

요약 5

(1) 요약 4의 전제인 $(P) > 0$ 가 성립할 가능성이 높고 따라서 서울시의 현 밀도규제는 사회적 순손실을 초래하는 비효율적 규제

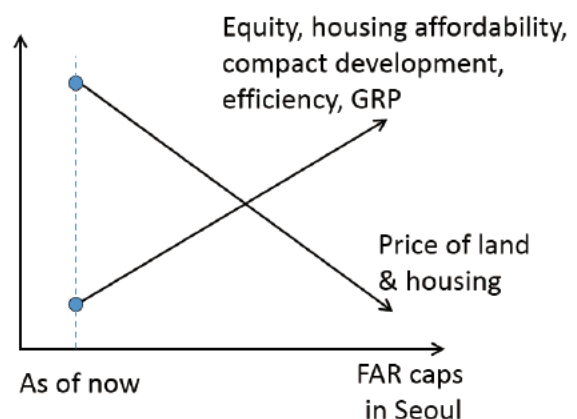


Fig. 10. Planning values and FAR cap

이면서 불평등한 규제이고 시가지 확산을 촉진하는 불합리한 규제라고 말할 수 있다.

- (2) 서울시의 밀도상한을 완화함으로써 형평성, 압축개발, 효율성, 주거비 부담능력 개선, 지역경제 성장 등 여러 가지 계획 가치를 동시에 개선할 수 있다.
- (3) 진보계열은 수요관리론이라는 주택정책의 정당성을 공간적 맥락에서도 여전히 타당하다고 주장하는 일반화의 오류를 범하고 있다.

요약 5(3)의 논거를 좀 더 분명히 하겠다. 라운드 테이블 진보계열 토론자는 “공급확대 논리로 (부동산)가격을 안정시킬 수 없고 각종 부작용을 낼 수밖에 없다”고 하면서, 이미 역사적 검증이 끝난 명제를 본논문이 되살리는 수고를 하고 있다는 취지의 논평을 했다. 통상 학회에서 보기 힘든 혹독한 비판이었지만, 지금까지 역사적 경험과 표준적 이해방식의 틀에서 보았을 때 공감할 부분이 작지 않은 비판이다. 최근 한국행정학회 하계 학술대회에서도 다른 진보계열 토론자는 본논문에서 토지이용규제 제도의 등장, 역사적 형성 과정, 운영목표와 정책환경 등에 대한 이해가 부족하고 그 결과 논문의 전반적 신뢰도가 떨어진다는 취지로 논평한 바 있다. 당시 한국행정학회 학술대회 현장의 한 행정학자는 토론자의 이러한 반응에 대해 “밀도는 계획자에게 神話이군요”라고 평가할 만큼 토론자는 비판적이었다. 주택정책론으로서 수요관리론은 기성 시가지 주택공급 억제가 초래하는 시가지 확산의 비용과 편익에 대해서는 침묵하고 있다. 이런 한계에도 불구하고, 본논문이 지니는 공간정책적 가치에 대해 두 토론자 모두 일괄 부정적 평가를 했다는 것은 그만큼 두 토론자와 이들이 속한 학술커뮤니티가 수요관리론에 대해 가지고 있는 믿음이 강하기 때문이다. 이 두 토론자는 진보계열의 대표적 논객으로 분류되어도 좋은 만한 인사들이었다.

서울대도시권 시가지 확산문제에서 서울시의 정책방향과 의지가 얼마나 중요한지 다음 예화를 통해 살펴본다. 수도권 시가지 면적의 확장 속도는 다른 조건이 같다면 개발밀도에 반비례한다. <Fig. 11>은

$$y = \alpha_0 - \alpha_1 f + \alpha_2 x, \alpha_1 > 0$$

을 그림으로 그린 것이다. 이 식에서 y 는 수도권 시가지의 확장 속도, f 는 서울시 아파트 단지의 용적률 상한, x 는 민간과 수도권 내 지방자치단체의 개발행위 등 여타 변수, α_0 는 상수항을 말한다. 수도권은 현재 점 A에 있고 시가지는 계속 팽창 중이다. 국토교통부와 서울시가 서울시내 주거지역 밀도 상한을 상향조정하겠다는 의지만 분명히 밝혀도, 민간의 개발수요가 영향을 받고, 다른 지자체는 기관간 모방과 학습을 통해 계획밀도를 상향 조정하며, 또한 미래 확산속도에 대한 기대를 낮추어 이들의 선

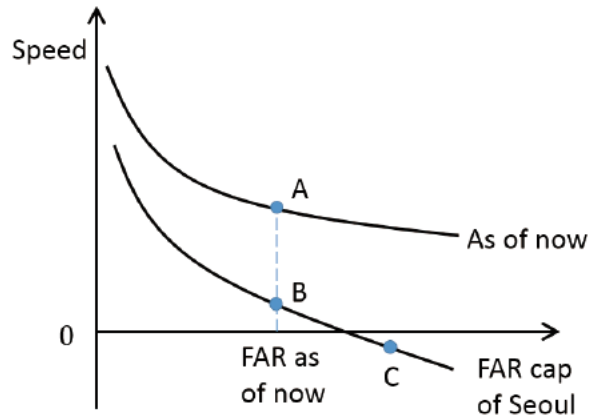
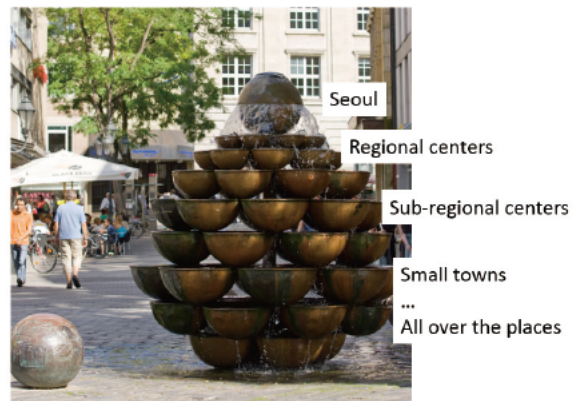


Fig. 11. Density caps and sprawl



Schalen-Kaskaden Brunnen (fountain) near the Fleischbrücke Bridge at Nürnberg, Germany. By courtesy of Christine Dierenbach, Tourist Office of the City of Nürnberg.

Fig. 12. Development cascading

택을 정당화하고 가속화하는 과정이 뒤따른다. 이 경우 수도권 전역에 걸쳐 배후지에서 중심으로 개발이 다시 모여드는 현상이 발생하고, 이는 마치 <Fig. 12>에서 흘러넘치던 개발이 다시 역류해 본래 자리로 돌아오는 것과 같다. 그 결과 서울시의 각 밀도 상한 수준 f 에 대응하는 <Fig. 11> y 축 시가지 확산속도는 하락할 것이다. 즉 <Fig. 11>에서 분명한 정책의지 하나만으로도 곡선이 밀도로 이동할 것이다. 이제 서울시에서 용적률을 실제로 상향조정하면, 점 B가 새 곡선을 따라 점 C로 이동하고 수도권 시가지 면적이 줄어들 수도 있다.

IV. 토지공개념과 주택공급론 비판

최근의 토지공개념 논란과 관련해 이상의 분석이 시사하는 바는 명확하다. 토지의 국공유화와 토지 공공임대제처럼 극단적 형태의 제도가 실행된다고 해도 현 용적률 규제를 완화하지 않는 한 비효율 생성구조와 시가지 확산 촉진 메커니즘은 해체되지 않는다. 여러 가지 현실적 한계를 고려했을 때 토지공개념은 개발이익의 환수(토지초과이득세, 개발부담금제)와 부동산 보유세 강화(국토보유세 포함)와 같은 형태로 구체화될 것 같다. 이 경우 용적

를 규제와 같은 밀도규제가 초래한 현재의 불평등 생성 메커니즘 역시 큰 변화는 없을 것이다. 시장주의자의 주택공급론도 그 본질은 진보계열의 처방과 크게 다르지 않다. 이 점에 대해 자세히 알아본다.

1. 불로소득

김운상(2011: 293)에 따르면

$$\begin{aligned} & \text{토지에서 발생하는 불로소득} \\ & = \text{양도차익} + \text{지대} - \text{매입지가에 대한 이자} \\ & \equiv \text{양도차익} + \text{지대이자 차이} \end{aligned} \quad (5)$$

으로 정의된다. 양도차익은 판매가격과 매입가격간 차액으로서貯量이기 때문에 지대와 이자 모두 보유기간 동안 발생한 流量의 합으로 주어진 저장으로 해석되어야 한다. 토지와 토지 위 구조물의 가치를 구분해 평가하는 것이 큰 의미가 있는 것은 아니기 때문에, 식(5)의 토지에서 발생하는 불로소득은 아파트의 경우 아파트라는 구조물과 그 부속토지에 발생하는 불로소득으로 해석해도 문제가 없다. 다음과 같이 기호를 정의하고 위 식을 다시 써 보자.

판매가격: S, 매입가격: P
매입지가 원금에 대한 이자 지급금: I
보유기간 발생한 지대수입 R

위 기호가 대표하는 값을 모두 현재가치로 간주하면 식(5)는 다음과 같다.

$$\text{불로소득} = S - P + R - I \quad (6)$$

만약 대출 없이 주택을 구입했다면 이 식에서 I는 0이 된다. 매입자금 P원 가운데 일부를 대출로 충당한 경우라 할지라도 그 원리금이 이미 P에 포함이 되어 있으므로 식(6)을

$$\text{불로소득} = S - P + R \quad (7)$$

라고 고쳐 쓰고 논의를 진행하자.

만약 미래를 완벽하게 예측할 수 있다면(perfect foresight) 매입가격 P는 보유기간 동안 발생한 임대수익 R과 양도가격 S의 합으로 주어진다. 즉 $P = R + S$ 이므로 이 식을 식(7)에 대입해 정리하면,

$$\text{불로소득} = S - (R + S) + R = 0$$

이 된다. 따라서 매입가격이 미래의 예측가능한 수요·공급충격 요인을 충분히 반영한 경우 불로소득은 발생하지 않는다. 불로소득이 발생하는 경우는 불가측한 요인으로 양도차익이 발생하는 경우로서 실제 가격이 원래 형성되어 있던 가격 S를 뛰어 넘어 $S + \alpha$, $\alpha > 0$ 가 되는 경우이다. 이 때 불로소득은

$$\begin{aligned} \text{불로소득} & = \text{판매가격} - \text{매입가격} + R \\ & = S + \alpha - (R + S) + R \\ & = \alpha > 0 \end{aligned} \quad (8)$$

만큼 예상 범위를 넘어 형성된 초과가격으로 주어진다. 따라서 생산적 경제활동에 대한 보상으로 주어지는 α 가 아닌 경우 이 α 는 불로소득에 해당한다.

식(8)로 주어지는 불로소득은 상시적으로 발생하는 것이 아니라 측면에서 상시적으로 존재하는 수요·공급가격간 격차와 다르다. 김운상(2011)의 불로소득이 변창흠 교수의 본론문집 처방에 따라 제거 내지 환수된다고 해서 주택시장에 존재하는 불평등, 시가지 확산, 주거비 부담능력 악화, 비효율, 지역경제 위축 등 스마트성장 생성기제 자체가 해체되는 것은 아니다. 또한 불로소득의 발생원인이 무엇이나에 따라 회수의 의미가 달라진다. 2018년 하반기 주택가격이 기존 주택가격 S보다 훨씬 높은 수준인 $S + \alpha$ 로 폭등한 것은 文정부 출범 이후 주택정책이 초래한 시장충격 때문이라고 시장주의자는 이해할 것이다. 이 가격상승분 α 는 김운상(2011)의 불로소득에 해당하고, 시장주의자 가운데도 환수에 동의하는 사람이 많을 것이다. 그러나 이 환수는 文정부가 초래한 정책실패를 자기 교정하는 행정행위에 불과하다고 비판할 것이다.

2. 국토보유세

토지 공공임대제만큼은 아니지만 국토보유세 역시 강력한 재분배 수단이다. 전강수 교수는 국토보유세 세수로 연간 15.5조 원을 징수해 국민 1인당 매년 30만 원씩 토지배당을 줄 수 있다고 말한다.¹⁵⁾ 현재 집값, 땅값이 비싸 가장 큰 고통을 받는 계층이 무주택자 계층이므로 국토보유세 제도 도입시 서울시 거주 무주택 가구가 192만 가구라고 했을 때 국토보유세 시행시 이들이 받는 연간 혜택은

$$\begin{aligned} & 192\text{만 가구} \times 2.36\text{인/가구} \times 30\text{만 원/년} \\ & \approx 1.4\text{조 원/년} \end{aligned} \quad (9)$$

에 이른다.

한편 전국에서 징수할 국토보유세 연간 15.5조 원 가운데 30%가 서울에서 징수된다면, 서울 거주 주택 및 토지보유자가 지불

하는 국토보유세는 대략 $15.5조 \times 30\% = 4.7조$ 원/년이 된다. 따라서 국토보유세 도입시 소득격차는 매년 6.1조 원씩 감소한다.

$$\begin{aligned} & \text{유·무주택자간 연간 소득격차 해소액} \\ & = \text{무주택자 수령액 } 1.4\text{조} \\ & \quad + \text{유주택자 국토 보유세 납입액 } 4.7\text{조} \\ & = 6.1\text{조 원} \end{aligned}$$

Table 2는 계산과정을 정리해 보여준다. 계산을 하면서 여러 가지 단순화 가정이 동원되었지만, 잠재적으로 국토보유세를 통해 작지 않는 소득재분배 효과를 기대할 수 있다는 점은 분명하다.

식(9)에서 무주택자의 혜택 규모 연간 1.4조 원은 용적률 상한을 20%p 상향 조정했을 때 발생하는 주거비 절감 총액과 같다. 그 근거는 이렇다. 앞 절에서 서울 대도시권 무주택 가구 전체가 용적률 규제로 연간 15조 원을 추가 지출한다고 했다. 식(9)에서 주거비 부담 경감 1.4조 원은 15조 원의 9.3%에 해당하는 금액이다. 주택수요의 가격 탄력성을 η , 주거비 지출을 pH 라고 하면(p 는 평당 임대료, H 는 주택소비량), $\Delta(pH) = p\Delta H \cdot (1 - 1/|\eta|)$ 이므로 주택공급 확대를 통해 줄여야 할 무주택자의 주거비는

$$\frac{\Delta(pH)}{pH} = \frac{\Delta H}{H} \left(1 - \frac{1}{|\eta|} \right) = -0.093 \quad (10)$$

즉 9.3%가 된다.

따라서 용적률을

$$\begin{aligned} \Delta f / f &= \Delta(H/Q) / (H/Q) = \Delta H / H \\ &\approx -0.093 / (1 - 1/|\eta|) \leftarrow \text{식(10)} \\ &= -0.093 / (1 - 1/0.5) \\ &= +0.093 \end{aligned}$$

즉 9.3% 상향조정하면 된다. 서울시 공동주택 현황 용적률 평균이 217%이므로 서울시 공동주택의 평균 용적률을 현행 217%에서¹⁶⁾ $217 \times 1.093 = 237\%$ 로 20%p 높이면 국토보유세를 통해 서울시 거

Table 2. National land tax versus up-zoning

	National land tax	Up-zoning
Inequity reduced	Renters' gain (a)	1.4 (Set equal to the LHS)
	Prop. owners' burden (b)	4.7
	(a)+(b)	6.1
Are inefficiency & sprawl redressed?	No	Yes

Note: The unit is trillion KRW/year, measured over the whole Seoul metropolitan area.

주 무주택 가구의 주거비 부담을 줄이는 것과 같은 효과를 거둘 수 있다. 그런데 무주택자의 주거비 감소액은 곧 임차인인 유주택자 계층의 임대소득 감소를 의미하므로 Table 2와 같이 쓸 수 있다.

종합하면 국토보유세 징수시 유·무주택자간 소득격차는 매년 6.1조원 감소하고, 용적률 규제 완화시 그 절반 정도인 2.8조 원 두 계층간 소득격차가 감소한다. 따라서 국토보유세의 소득격차 해소 효과가 용적률 규제완화의 소득격차 해소 효과보다 훨씬 크다. 그러나 그렇지 않다. 국토보유세를 도입할 만큼 절기가 있다면, 현 용적률을 9.3%의 몇 배 크기로 증가시키지 못할 이유가 없다. 물론 국토보유세 징수방안은 용적률 규제 완화방안과 달리 비효율 개선, 시가지 확산 억제, 지역 총생산 위축 해소와 무관한 정책수단이다. 김운상 외(2012)가 말하는 '토지정의' 회복은 일시적으로 존재하는 '불로소득' 제거를 통해서보다 공급비용을 초과하는 상시적 가격격차 제거가 더 효과적이다. 규제완화 과실의 일부를 포용적 용도제를 통해 소득재분배 용도로 재순환(recycle)시키면 불로소득 환수와 토지정의 회복 효과는 더 커지고, 새로운 공공재원까지 확보하게 되어 三重配當 효과를 거둘 수 있다. 따라서 본논문이 토지공개념과 큰 관계가 없다는, 라운드 테이블 또 다른 진보논객의 비판 역시 공정한 논평이 아니다. 한국 사회 소득 대비 富의 비율에서 주거용 부동산이 차지하는 비중이 밀도규제로 인해 얼마나 큰 영향을 받는지 분석하면 이러한 비판이 얼마나 협소한 식견에서 나온 평가인지 명확해 질 것이다. 향후 연구에서 이 논객의 비판에 대해 다시 답하겠다.

한편 부동산 보유세의 인상 목적이 부동산 소유자에 대한 징세를 통해 확보한 재정수입을 재분배적 목적에 충당하는데 있는 만큼, 재정수입은 국세로 징수될 가능성이 높다. 이는 대표적 지방세인 재산세에서 국세 비중이 더 증가하는 것으로서, 부동산 문제의 주요 발생처인 대도시 지역과 무관하게 전국 모든 지자체를 대상으로 재산세의 지방세 비중을 낮추겠다는 것이다. 이러한 정책방향은 지방자치를 넘어 중앙과 대등한 수준의 지방정부를 지향하는 현 정부의 방향과도 상충한다. 주민 보유 재산의 가치보호와 증식에 대한 이기적 동기를 誘導機制(강명구, 2013)으로써 적극적으로 활용하지 않고서 주민과 지방정부 더 나아가 개인과 국가를 잇는, 동원가능한 利害가 자치현장에 존재하는지 의문이다. 현재의 논의는 국토공간상 서로 다른 지역과 계층간 재분배 수단으로서 재산세의 역할 확대에만 논의가 집중되어 있다.

결국 규제완화의 효과는 규모 측면에서 국토보유세와 같은 급진정책에 비해 작지 않을 뿐만 아니라, 여러 가지 계획가치의 구현 측면에서도 유리하다. 무엇보다도 규제완화는 국토보유세와 달리 여러 가지 문제의 발생기제 자체를 제거한다. 김운상(2018)이 제안한 지대이자 차액세 역시 효율성 및 압축개발과 무관한 제안이고 원인요법이 아니라는 점에서 국토보유세와 동일한 한계를 지닌다. 집값, 땅값의 일부를 구성했던 인위적 희소성이 해소

되면 집값, 땅값이 하향 안정화되고 개발이익과 토지초과이익의 환수와 같은 정책수단의 매력도는 지금보다 현저히 줄어들게 될 것이다. 정책수요가 작고 정책의 실질적 파급효과와 의미가 지금과 많이 다른 상황이 도래하게 되면, 토지공개념에 대한 논의 자체가 큰 의미를 지니지 못한다.

대중 매체에서 자주 접하는 진보계열 입장을 중심으로 규제론적 시각에서 다음과 같이 비판할 수 있다.

- 2017년 3월 6일 오마이뉴스와 가진 인터뷰에서 이정우 교수¹⁷⁾는 “토지보유세 등을 통한 부동산 문제 해결 없이는 양극화 해법도 없다”고 말한다. 보유세가 불로소득 제거에 도움이 되나 그 원천을 제거하는 것은 아니다. 같은 매체 시민기자가 쓴 기사에 따르면 보유세가 부동산 소유의 양극화가 야기한 문제를 해소할 수 있는 “최적”, “최후”의 수단이라는 주장 역시 修辭임을 고려해도 적절한 표현은 아니다.
- 2017년 우원식 더불어민주당 당시 대표는 “부동산 불패 신화에 마침표를 찍고 주택이 투기가 아닌 주거의 대상으로 자리하도록 반드시 정책의 패러다임을 바꾸겠다”며 “재건축 부담금·보유세 인상·분양원가 공개 등 모든 옵션 고려”하겠다고 밝힌바 있다(우원식, 2018). 수요·공급가격간 격차가 거대하기 때문에, 깊은 물에서 치는 파도는 그만큼 높고 무섭다. 우 대표는 높은 파도의凹凸만 보고 깊은 물은 보지 않았다. 또한 주장과 달리 우원식 당시 대표가 말하는 “모든 옵션”은 계획가가 획정해 놓은 제한적 선택지만 고려 대상으로 삼는다. 그 결과는 핵심 지지기치의 외면이다.
- 이해찬 민주당 대표는 “토지가 공급이 안 돼 집값이 폭등할 수밖에 없는 구조”라고 하면서 토지공개념 강화의 당위성을 말한다(서울신문 2018.9.12.). 그러나 서울시에 땅은 많다.

3. 시장주의자의 주택공급론

현행 밀도규제를 전제로 하는 한 시장주의자의 주장대로 주택이 원활하게 공급된다고 해서 높은 집값이 잡히는 것은 아니다. 다음 2018년 9월 3일자 조선일보 기사¹⁸⁾ “하늘 두 쪽 나도 ... 盧정부처럼 ‘수퍼맨 콤플렉스’ 빠진 文정부”를 이용해 시장주의자의 인식과 처방에 대해 살펴본다.

“1986년 이후 IMF 구제금융이나 리먼브러더스 사태 같은 경제 충격이 없는 상태에서 서울 아파트값이 정책 효과를 통해 장기간 안정된 시기는 사실상 1991~1995년뿐이었다. 1994년(1.2% 상승)을 제외하고 연 0~4.5%씩 내렸다. 비결은 ‘규제’가 아닌 ‘공급’이었다. 노태우 정부가 ‘200만 호 주택 건설’을 내걸고 1988~1992년 사이 분당·일산 등 이른바 1기 신도시에 265만 가구를 새로 지은 것이다. 권대중 대한부동산학회장은 “정부가 ‘대규모 공급’

이라는 이미 검증된 방식을 제쳐두고 실험적인 규제를 계속해서 적용하면서 시장 상황을 악화시키고 있다”고 말했다”.

이 논쟁에서 밀도규제와 주택문제간 존재하는 인과관계에 대한 인식은 존재하지 않는다. 1991~1995년간 “장기간 안정된 시기”에서조차 주택부담능력은 계속 문제였다(Fig. 3; 김정환·서승환, 2009). 재개발, 재건축이 활발하던 이명박 서울시장 시절(2002~2006)에도 서울의 집값은 낮지 않았고, 유동성 과잉공급과 거리가 있던 이전에도 집값은 높았다. 예컨대 2006년 주택의 잠재가격 평당 2,100만 원(Fig. 2 참고)을 2017년 가격으로 재평가하면 2,695만 원에 달한다. 2017년 잠재가격보다 오히려 높다. 2006년 당시는 이른바 다운계약이 현재보다 성행하던 시기이기도 했다. 따라서 공급확대가 주택가격 안정에 도움이 되지 않고 부작용의 원인이 된다는 라운드 테이블 진보계열 토론자의 비판은 일리가 있다.

그러나 추세 수요가격이 공급비용의 3.9~5.7배나 될 만큼 지난 20년간 주택가격이 높은 상황에서(Fig. 3) 획기적으로 집값을 낮추는 것은 쉽지 않은 과제였다. 서울시내에 재개발, 재건축이 활발하게 이루어져도 구축적 공급밀도를 전제로 하는 한 전반적으로 기존 공급가능 총량 한계내에서 공급이 이루어질 수밖에 없다. 또한 과거 대규모의 준농림지 공급과 그린벨트 해제 사례에서 보는 것처럼 기성시가지에서 먼 곳에 택지를 공급해도 수요와 공급의 공간적 불일치 때문에 서울시내에 존재하는 추세 수요·공급가격간 격차는 더더욱 해소되지 않는다. 거대 가격격차가 존재하는 상황에서 전통적 주택공급 방식으로 이 가격격차가 크게 줄어드는 것이 아니기 때문에 집값이 획기적으로 낮아지고 “부작용”이 발생하지 않기를 기대하는 것은 무리이다(물론 이 가격격차를 모두 해소하는 것이 당시 최선이었던지는 또한 현재도 최선 인지는 또 다른 문제이다). 거대 가격격차를 상당부분 제거하지 않는 어떤 방안도 집값을 획기적으로 낮추고 “부작용”을 획기적으로 제거할 수 없다.

거대 가격격차가 존재할 때 재개발은 가옥주에게는 돈 안들이고 새집을 장만할 기회가 되지만, 세입자와 영세 가옥주에게는 잔인한 퇴출을 의미하게 된다.

“서울 마포구 아현동 재건축 지역에서 강제집행으로 집에서 나온 30대 남성이 한강에서 숨진 채 발견됐다. ... 박씨가 살던 아현2구역은 2016년 6월 관리처분 인가를 받은 뒤 재개발 사업이 진행돼 올해 8월부터 현재까지 총 24차례의 강제집행이 이뤄졌다. 빈민해방실천연대에 따르면 박씨는 지난달 말 모친과 세 들어 살던 집에서 강제집행으로 나온 뒤 노숙을 해왔다고 한다.”¹⁹⁾

언급된 박씨는 세입자이지만 영세 가옥주의 경우도 재정착이 어려운 것은 마찬가지이다. 이런 문제에 대해 시장주의자는 별다른 답을 내놓지 못 한다. 이러한 “살인적 개발”²⁰⁾에 대해 진보는 도시재생, 대규모 재정 투입과 같은 대안을 제시한다. 그러나 이 역시 원인이 아니다. 앞서 III장 밀도규제 비판 도입부에서 밀도규제로 땅값이 오르면 빈민촌과 단독주택, 저층 공동주택 지구 토지의 기회비용이 상승해 아파트 개발 유혹이 더 커지고 저소득층 주거지가 점점 더 위태로워진다고 설명했다. 유상균·이혁주(2019)에 따르면 밀도규제가 강화되면 주택가격보다 더 빠르게 개발이익이 증가한다. 따라서 주택시장에 광범위하게 존재하는 개발 압력을 낮추지 않을 때 처방의 효과는 제한적이고 일시적이다. 개발압력을 낮추자면 주택개발 사업자의 제시가격 곡선을 하향 조정해야 하고(이혁주, 2016) 이는 곧 아파트 지구 밀도규제의 완화를 말한다. 진보와 시장주의자 모두 계획가치적 논거가 불분명한 현행 밀도기준의 한계 안에 갇힌 채 문제발생의 일차 원인이 무엇인지 불분명한 인식을 가지고 있는 것은 크게 다르지 않다.

요약 6

- (1) 시장주의자의 처방대로 서울대도시권에 주택이 공급된다고 해도 현 규제 밀도를 전제로 하는 한 추세 수요가격과 공급가격간 격차는 해소되지 않는다. 따라서 주택공급을 통한 주택가격의 획기적 안정은 애초에 달성하기 힘든 과제였다. 이때 주요 계획가치를 훼손하는 기제 자체가 시장주의자의 처방하에서조차 해체되지 않는다. 이러한 의미에서 시장주의자의 처방과 불로소득 환수, 국토보유세 징수 등 진보진영의 처방 사이에 본질적 차이는 없다.
- (2) 진보계열의 수요관리론은 거대 가격격차가 존재하는 주택시장에서 주택공급과 그 부작용간 존재하는 통계적 상관관계를 주택공급=주택가격 상승+부작용 유발이라는 인과론으로 치환하고, 이 인과론에 근거해 다양한 공급론적 처방의 가치를 일괄 부정하는 定向을 보이기도 한다. 따라서 수요관리론은 사회과학적 명제로서 인과론적 오류도 범하고 있다.

그런데 계획가와 진보계열뿐 아니라 시장주의자의 사고를 획정하는 현행 용도지역제가 항상 명확한 근거를 가지고 있는 것은 아니다. 이미 오래전 Babcock(1966)은 용도지역제의 각종 수치기준이 마치 종교적 권위를 인정받은 것(canonize) 같다고 하면서, “신화”, “도그마”, 근거의 “취약성(flimsy)”과 같은 표현을 동원해 당혹감을 드러낸바 있다.

4. 계획가와 진보계열에게 하는 질문

Fig. 2와 3에서 볼 수 있듯이 문제는 2~3종 주거지역 일반에 존재하는 구속적 밀도규제라는 점이 명확해 졌을 것이다. 그렇다면

고가 하부, 주차장, 지하상가나 지하도와 같은 지하 공간, 도시고속도로 상층부, 철도 주변, 수변 공간, 도심 업무용 건물 등 “도시공간내 유희지”, 그리고 이희정(2017) 맞춤형 용도제 개편안의 신설 4종 복합주거 및 청년주택 사례에서 보는 것처럼 역세권 업무·상업지역 등 왜 대체로 주거환경이 좋지 않은 곳을 중심으로 주택을 공급해야 하는지 계획가와 서울시는 설명해야 한다. 그곳에 누가 주로 살 것인지도 고려해야 한다. 라운드 테이블에서 진보계열의 한 논객은 서울시 역세권에서 이미 용적률 상향조치를 취하고 있다고 설명했다. 이러한 긍정적 조치를 공간적으로 확장하는 것이 왜 부당한지 합리화할 수 있어야 한다. 자신의 재개발 정책 기초를 바꿀 의사가 없다는 점을 강조하면서 박원순 시장은 “피 흘리는 내 모습이 안 보이냐”²¹⁾고 말했다. 서울시의 계획가와 진보계열은 박 시장이 한 간절한 호소의 계획적 정당성을 시사적 변론을 피하면서 체계적으로 논변하고 더 나아가 논증할 수 있어야 한다. 왜냐하면 박 시장이 피 흘리는 현실이 비극적인 만큼 박 시장의 인식이 희극적인 것도 사실이기 때문이다. 또한 과거 수십년간 아파트 단지 어느 곳이건 집값이 공급비용의 몇 배에 이를 만큼 비싼 곳이 서울인데, 왜 수도권 시가지 확산까지 초래하고 고령화로 유행도시화 위험이 큰 서울 밖에 집을 지어야 하는지도 정당화할 수 있어야 한다.

현 정부 집값 대책의 성공 여부, 급진적 토지공개념의 도입 여부, 기존 방식에 따라 행해지는 대규모 주택공급 여부 등과 관계 없이 추세 수요가격과 공급가격간 막대한 격차는 큰 변화 없이 지속될 것이다. 이 가격격차가 반영된 집값이 장기간 높은 수준을 유지하면서 주택부문의 불평등도 장기간 지속될 것이다. 이 불평등을 사후 교정하는 데는 한계가 있기 때문에 결국 주택·토지부 문發 소득 및 자산불평등이 시간이 지나면서 누적되고, Marxism 계열 Piketty가 「21세기 자본론」에서 말하는 주요 지표도 악화될 것이다.²²⁾ 그러나 3기 신도시를 추진하면 지역 사이에 걸린利害의 크기도 더 커진다. 즉 서울의 밀도규제를 완화할 때 계층상으로는 서울 거주 유주택자의, 지역적으로는 서울과 시계 밖 지자체 모두의 잠재적 손실 규모가 커지고, 서울 밖 지자체 지역사회와 도시는 생존이 위협받을 수도 있다. 소득 및 빈부 격차가 확대되고 자본의 영향력이 점차 커지는 것과 동시에 지역간 걸린 이해의 크기도 커진다. 제도의 非可逆性은 더 증가하고 이 계획 함정에서 빠져 나오기가 더 힘들게 된다. 문제 해결 시도는 차치하고 걸린利害의 크기를 키우고 대립전선을 자본 對 노동이라는 고전 경제학의 전통적 구도를 넘어 서울 對 여타 지역, 유주택자 對 무주택자, 유주택자 사이에도 비싼 집 對 값싼 집 등 전방위로 확대함으로써 왜 해결하기 더 어렵게 상황을 몰고 가는지도 文정부의 정책결정자, 이들과 철학을 공유하는 학술커뮤니티는 정당화할 수 있어야 한다.

이제 계획가와 진보계열은 전래된 지혜와 공유된 표준의 권위에 기대지 않고 스스로 입증의 부담을 지는 자세가 필요하다. 감

성적 호소와 인문학적 논변에서 더 나아가야 한다. 그래서 사회 과학적 연구방법론에 따라 정당성을 측정할 판단기준을 조작적으로 정의하고 현 밀도규제의 정당성을 구성적으로 논증 혹은 논변할 수 있어야 한다. 예를 들어 최근 시행중인 주택정책은 '수요관리론'에 기초하고 있다. 이 수요관리론에 따라 서울시내 주택 공급은 억제되지만 시가지의 교외확산이라는 비용을 치르고 있다. 이제 수요관리론이라는 주택정책을 공간계획적 분석 환경에서 일정한 정당성 판단기준에 따라 평가하는 작업이 있어야 한다. 왜냐하면 수요관리론이 교외 확산의 비용과 편익까지 고려해 수립된 사회과학적 명제는 아니기 때문이다. 논증 혹은 논변과정에서 기업과 가구의 다양한 반응, 도시 활동의 공간적 재분포 등도 고려해야 한다. 이들 문제는 교통·환경·기반시설 수요와 직결된 문제로서 진지하게 수행된 공간정책적 평가라면 누락시킬 수 없는 고려사항이다. 2017년 학회에서 수주해 작업한 바 있는 맞춤형 용도제 개편안 이희정(2017)도 마찬가지로 시각에서 그 정당성을 논변할 수 있어야 한다.

V. 결론

도시계획계의 현 상황은 知的 혼돈이 그 본질이다. 계획 현상을 일관되게 설명할 이론을 가지고 있지 못하고, 용적률로 상징되는 적정밀도에 대한 理論 없이 일제시대 이래 경험칙에 의존해 왔던 한계 때문에 발생한 일이다. 주택·토지문제의 인과이론은 부실하거나 뒤집어지고, 진보계열 논객과 벌인 논쟁과정에서도 명확하게 드러나듯이 密度觀은 교조화되었다. 계획현장에서 시민은 순치(馴致)되고, 시민 스스로 문제를 인식하고 해결하고자 하는 정치경제학적 動因마저 제거된 듯하다. 오히려 자신의 이해에 반하면서까지 그 과정에 저항하는 것이 현실이다. 계획가와 진보계열 등 기성질서가 사회과학적 명제로서 타당성을 결한 수요관리론과 밀도규제의 정당성을 시민과 정책결정자를 대상으로 교육하고, 엄정한 검증 없이 서술적 분석, 건축 및 인문학적 직관과 감성 등을 바탕으로 그 당위성을 옹호해 온 결과이기도 하다. 신중한 추진을 전제로 밀도규제 완화를 통해 기대할 수 있는 계획가치의 실현, 수요·공급가격간 격차가 적정 밀도에 대한 일종의 시장지표이자 계획관리 지표로서 지니는 가치 등에 대해 주목할 때다. 현 계획현실은 너무 엄중하지만, 제시된 처방의 계획가치론적 한계와 상호 모순이 명확하기 때문이다.

이번 정책·실무논문집의 기획 의도는 두 가지였다. 첫째 관련 정책논의시 논문집이 일종의 參考源 역할을 하는 것, 둘째 다양한 견해를 가진 필자간 상호 비판을 통해 입장 차이와 반대 논거를 선명하게 보여주는 것 등이었다. 두 번째 목표를 달성하고자 필진 구성 초기부터 본논문을 다른 필진에게 비판용으로 제공했고 여러 차례 기획의도를 전달했다. 그 결과 시장주의자, 막시스트, 헨리 조지스트 등 서로 다른 견해를 가진 인사들이 모여 작

만 학술적 성과라고 보아도 좋을 만한 결실도 있었다. 새로운 시도 가운데 실패한 것도 있지만 그런 시도조차 의미가 있었다. 과거 어느 때보다 서로 경청하고 대화가 필요한 때이다.

- 주1. <http://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/833835.html>
 주2. http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmrpage=1&id=95079254
 주3. 2018년 하반기 서울에서 아파트 값이 급등하던 당시 안정화 대책으로서 용적률 완화는 "결코 고려하고 있지 않다"는 의지를 국토교통부 한 국장이 언론과 가진 인터뷰에서 밝힌 바 있다.
 주4. http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/25/2018042501953.html
 주5. 한 심사자는 "주택공급이 주택가격을 안정시켰다는 주장은 주택 200만 호 건설 이후 외환유동성 위기 전까지 주택가격이 안정화되었다는 추세에서 확인이 된다. 외환유동성 위기 이후 가격상승은 위기 당시의 공급 위축에 기인하는 측면이 크다"라고 언급했다.
 주6. 파이낸셜뉴스, <http://www.fnnews.com/news/201811251451060878>
 주7. 매일경제, http://www.mbn.co.kr/pages/news/newsView.php?news_seq_no=3696371
 주8. <https://fred.stlouisfed.org>; Krugman and Wells (2015): Figs. 25-9.
 주9. 대한건설협회 홈페이지 <http://www.cak.or.kr> 참고
 주10. 대한건설협회 관계자 면담
 주11. 도시 전역 공급사례는 유상균·이혁주(2019)의 분석결과 참고
 주12. <http://ocj.or.kr/1486>
 주13. 서울교통공사 "행정정보" 게시판
 주14. <http://news.hankyung.com/article/2018101003701> 등 인터넷 공개 자료
 주15. https://www.huffingtonpost.kr/gangsoo-jun/story_b_14407578.html
 주16. 건축데이터 민간 개방 시스템 <http://open.eais.go.kr>
 주17. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002304628&CMPT_CD=SEARCH
 주18. http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/pdf_ReadBody.jsp?Y=2018&M=09&D=03&ID=2018090300039
 주19. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/12/05/2018120500980.html
 주20. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201812042201001&code=940202
 주21. http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/04/09/2019040900163.html
 주22. 아파트 단지에서 밀도규제를 완화하면 서울 지역경제에서 자본-소득 비율 하락, 노동 소득 비중 및 지역경제의 성장을 상승 현상이 나타난다. 추후 연구에서 이 점을 보이겠다.

인용문헌 References

1. 강명구, 2013. "알버트 허쉬만(Albert Hirschman)을 통해 본 공공성의 작동원리: 경쟁, 참여, 이익 개념의 재해석을 중심으로", 『행정논총』, 51(2): 1-29.
 Kang, M.G., 2013. "How 'the Public' Works: Reinterpreting the Ideas of Competition, Participation, and Interest(s) through the

- Eyes of Albert Hirschman". *Korean Journal of Policy Studies*, 51(2): 1-29.
2. 김경환·서승환, 2009. 「도시경제」. 서울: 홍문사.
Kim, K.H. and Suh, S.H., 2009, *Urban Economics*. Seoul: Hongmoonsa.
 3. 김윤상, 2011. 「땅과 정의」, 대구: 한티재.
Kim, Y.S., 2011. *Land and Justice*, Deagu: Hantijae.
 4. 김윤상·조성찬·남기업, 2012. 「토지정의, 대한민국을 살린다」, 서울: 평사리.
Kim, Y.S., Cho, S.C., and Nam, G.U., 2012. *Land Justice to Save Korea*. Seoul: Pyongsari.
 5. 김윤상, 2018. "시장친화적 토지공개념을 도입해야 한다", 대한 국토·도시계획학회 춘계학술대회. 서울: 중앙대학교.
Kim, Y.S., 2018. "Market-Friendly Concept of the Publicness of Land Should Be Introduced," Paper presented at the Annual Meeting for the Spring Congress of Korea Planning Association, Seoul: Joong-ang University.
 6. 민혁기·정창무·이혁주·유상균, 2017. "용적률 규제가 지역총생산에 미친 영향", 「국토계획」, 52(7): 141-158.
Min, H.K., Jeong, C.M., Rhee, H.J., and Yu, S.G., 2017. "The Effect of Floor Area Ratio Regulation on the Gross Regional Product", *Journal of Korea Planning Association*, 52(7): 141-158.
 7. 우원식, 2018. 1.31. "부동산불패 마침표...재건축부담금 인상 등 모든 옵션 고려", 조선일보.
Woo, W.S., 2018, January 31. "All the Options to Be Considered to Curb Real Estate Speculation", *Chosunilbo*.
 8. 유상균·이혁주·정창무·민혁기, 2017. "용적률 규제와 효율성", 「국토계획」, 52(6): 129-152.
Yu, S.G., Rhee, H.J., Jung, C.M., and Min, H.K., 2017. "Efficiency of Floor Area Ratio Regulation", *Journal of Korea Planning Association*, 52(6): 129-152.
 9. 유상균·이혁주, 2019. "기성시까지 용적률 규제와 계획가치", 「국토계획」(심사중).
Yu, S.G. and Rhee, H.J., 2019. "Regulation of Floor Area Ratios in the Built-up Areas and Planning Tenets", *Journal of Korea Planning Association* (under review).
 10. 이상경·배정환·신영철, 2001. "서울시 용적률 규제강화에 따른 도시 및 주거환경 개선 편익 추정", 「국토계획」, 36(5): 89-99.
Lee, S.K., Bae, J.H., and Shin, Y.C., 2001. "Estimating the Value of Improvements of Built Environments: The Case of FAR Control by Seoul Metropolitan Government", *Journal of Korea Planning Association*, 36(5): 89-99.
 11. 이영성·허재완·김갑성, 2008. "시화 멀티 테크노밸리 사업에 따른 환경손실의 경제적 가치 추정", 「국토계획」, 43(1): 235-243.
Lee, Y.S., Hur, J.W., and Kim, K.S., 2004. "Economic Valuation of Environmental Loss by Sihwa Multi-Techno Valley Development", *Journal of Korea Planning Association*, 43(1): 235-243.
 12. 이정전·서순탁·변창흠·김홍상, 2006. 「토지문제의 올바른 이해」, 서울: 박영사.
Rhee, J.J., Suh, S.T., Byun, C.H., and Kim, H.S., 2016. *Understanding Land Problems Correctly*, Seoul: Pakyoungsa.
 13. 이준구·신영철, 2000. "그린벨트의 경제적 가치 추정", 「자원·환경경제연구」, 9(4): 773-799.
Lee, J.K. and Shin, Y.C., 2000. "Measuring the Economic Value of Greenbelt", *Environmental and Resource Economics Review*, 9(4): 773-799.
 14. 이혁주, 2015. "용적률 규제의 미시경제학과 규제 준수비용의 측정", 「국토계획」, 50(2): 5-16.
Rhee, H.J., 2015. "A Microeconomics of Land Use Regulations and the Measurement of the Regulatory Cost", *Journal of Korea Planning Association*, 50(2): 5-16.
 15. 이혁주, 2016. "주택속성으로서 건폐율과 규제의 효과", 「국토계획」, 51(4): 49-63.
Rhee, H.J., 2016. "Building Coverage Ratios as a Housing Attribute and the Effects of the Regulation", *Journal of Korea Planning Association*, 51(4): 49-63.
 16. 이희정, 2017. "서울형 용도지역제 개편방향", 대한국토·도시계획학회 학술토론회(맞춤형 용도지역제 개편의 필요성과 방향), 서울: 과학기술단체총연합회.
Lee, H.C., 2017. "Revising the Zoning System of Seoul", Paper presented at the conference held by the Korea Planning Association, Seoul: The Korea Science and Technology Center.
 17. 전해정, 2014. "글로벌 금융위기 전·후로 거시경제변수와 부동산 시장 간의 관계에 대한 연구", 「부동산학보」, 58: 33-44.
Chun, H.J., 2014. "A Study on the Relationship between Macroeconomic Variables and Housing Market Focused on Before-after Global Financial Crisis", *Korea Real Estate Academy Review*, 58: 33-44.
 18. 조만·손재영, 2013. 「지역별 주택시장의 수급불균형에 대한 실증적 연구」, 서울: 한국개발연구원.
Cho, M., Sohn, J.Y., 2013. *Empirical Analyses on Demand-Supply Mismatches in the Korean Local Housing Markets*, Seoul: Korea Development Institute.
 19. 한택환·홍이석·박창석, 2013. "이중양분선택법에 의한 한강 수변 경관의 가치 추정과 그 시사점", 「자원·환경경제연구」, 22(1): 179-214.
Han, T.W., Hong, E.S., and Park, C.S., 2013. "Valuation of Han River Waterside Landscape with a Double-bound Dichotomous Choice Model and Policy Implications: Focused on the Exponential Willingness to Pay Model", *Environmental and Resource Economics Review*, 22(1): 179-214.
 20. Anas, A. and Rhee, H.-J., 2007. "When Are Urban Growth Boundaries Not a Second-Best to Congestion Tolls?", *Journal of Urban Economics*, 61: 263-286.
 21. Arnott, R.J. and MacKinnon, J.G., 1977. "The Effects of the Property Tax: A General Equilibrium Simulation", *Journal of Urban Economics*, 4: 389-407.
 22. Babcock, R.F., 1966. *The Zoning Game*. Madison, Milwaukee: University of Wisconsin Press.
 23. Bertaud, A. and Brueckner, J.K., 2005. "Analyzing Building-Height Restrictions: Predicted Impacts and Welfare Costs", *Regional Science and Urban Economics*, 35: 109-125.
 24. Burchell, R.W., Shad, N.A., Listokin, D., Phillips, H., Downs, A., Seskin, S., Davis, J.S., Moore, T., Helton, D., and Gall, M., 1998. *The Costs of Sprawl - Revisited*, Transportation Research Board, Washington, D.C.: National Academy Press.
 25. Cheshire, P.C. and Hilber, C.A.L., 2008. "Office Space Supply Restrictions in Britain: The Political Economy of Market

- Revenge”, *Economic Journal*, 118(529): 185-221.
26. David, A. and Gabriel, E., 2018. “Housing Productivity and the Social Cost of Land-use Regulations”, *Journal of Urban Economics* (in press).
 27. Downs, A., 2002. “Have Housing Prices Risen Faster in Portland Than Elsewhere?”, *Housing Policy Debate*, 13(1): 7-31.
 28. Elzinga, K.G. and Mills, D.E., 2011. “The Lerner Index of Monopoly Power: Origins and Uses”, *American Economic Review*, 101: 558-564.
 29. Ewing, R., 1997. “Is Los Angeles-Style Urban Sprawl Desirable”, *Journal of the American Planning Association*, 97: 107-126.
 30. Ewing, R., Bartholomew, K., Winkelman, S., Walters, J., and Chen, D., 2008. *Growing Cooler: The Evidence on Urban Development and Climate Change*. Washington, D.C.: Urban Land Institute.
 31. Fischel, W.A., 2002. “Comment on Anthony Downs’s “Have Housing Prices Risen Faster in Portland Than Elsewhere?””, *Housing Policy Debate*, 13(1): 43-50.
 32. Gabriel, S. and Painter, G., 2018. “Why Affordability Matters”, *Regional Science and Urban Economics* (in press).
 33. Geshkov, M.V., 2010. “The Effect of Land-use Controls on Urban Sprawl”, Ph. D. Dissertation, University of South Florida.
 34. Glaeser, E.L., Gyourko, J., and Saks, R., 2005. “Why Is Manhattan So Expensive? Regulation and the Rise in Housing Prices”, *Journal of Law and Economics*, 48(2): 331-369.
 35. Gordon, P. and Richardson, H.W., 1997. “Are Compact Cities a Desirable Planning Goal?”, *Journal of the American Planning Association*, 63(1): 95-106.
 36. Hilber, C. and Robert-Nicoud, F., 2013. “On the Origins of Land Use Regulations: Theory and Evidence from US Metro Areas”, *Journal of Urban Economics*, 75: 29-43.
 37. Hsieh, C.-T. and Moretti, E., 2015. “Why Do Cities Matter? Local Growth and Aggregate Growth”, *Kreisman Working Paper Series in Housing Law and Policy*. 36.
 38. Krugman, P. and Wells, R., 2015. *Economics*, New York: Worth Publishers.
 39. Lee, J.S., 2016. “Measuring the Value of Apartment Density?: The Effect of Residential Density on Housing Prices in Seoul”, *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 9(4): 483-501.
 40. Nelson, A.N., Pental, R., Dawkins, C.J., and Knaap, G.J., 2002. “The Link between Growth Management and Housing Affordability: The Academic Evidence”, *Discussion Paper Series*, Washington D.C.: Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.
 41. Oikarinen, E., Bourassa, S.C., Hoesli, M., and Engblom, J., 2018. “U.S. Metropolitan House Price Dynamics”, *Journal of Urban Economics*, 105: 54-69.
 42. Voith, R.P. and Crawford, D.L., 2004. “Smart Growth and Affordable Housing.” in *Growth Management and Affordable Housing: Do They Conflict?*, edited by Anthony Downs, 82-116. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Date Received	2018-10-19
Reviewed	2018-11-20
Date Accepted	2018-11-20
Date Revised	2018-11-30
Final Received	2018-11-30