



# 땅은 국가가, 집은 국민이

해외사례로 본 토지임대부 분양주택의 다음 과제

## C O N T E N T S

# 땅은 국가가, 집은 국민이

해외사례로 본 토지임대부 분양주택의 다음 과제

01. 왜 지금, 반값 아파트인가
02. 앞서 걸어간 나라의 길
03. 세 나라와 견줘 본 한국 - 무엇을 얻고, 무엇을 놓쳤나
04. 반값을 넘어, 다음 과제로



최상희 선임연구위원  
urban@lh.or.kr



김경미 책임연구원  
kkmkim@lh.or.kr



장진혁 책임연구원  
jh.jang@lh.or.kr

### 01

## 왜 지금, 반값 아파트인가

### 월급으로 집 사기 어려운 시대

- 2025년 서울의 PIR(소득 대비 집값 비율)은 10.3으로, 가구 소득을 한 푼도 쓰지 않고 10년 넘게 모아야 집 한 채를 살 수 있는 수준
  - 싱가포르(4.2)의 2배가 넘는 수준으로, 청년·신혼부부·무주택 가구의 자산 형성이 늦어지고 주거 불안이 커지는 등 주거비 부담 심화
- 초기 취득비용은 낮추면서도 오래 안심하고 살 수 있는 '지불가능한 주택(affordable housing)'에 대한 수요가 빠르게 확대

### 계약이 끝나면 어디로? 공공임대 장기전세가 던진 숙제

- 공공이 시세보다 저렴하게 공급하는 주택이라 하더라도 거주 기간이 정해져 있는 경우 계약 만료 시점에 갈등이 불거질 우려
- 대표적으로 서울 강동구 강일동 SH장기전세주택(시프트) 입주민들이 2027년 만기 도래를 앞두고 분양전환과 전세 연장을 요구하면서, 서울시 및 신규 입주 대기자들과 갈등 표면화(2026.5)
  - 서울시는 장기전세와 분양전환형은 애초에 제도 설계가 다르다는 입장이며, 분양전환을 허용할 경우 신규 입주를 기다리는 무주택자와의 형평성 문제가 발생할 수 있다고 우려
- 저렴하게 공급하는 주택 모델이라 하더라도 토지의 공공성 유지·수요자의 지불 가능성·장기 거주 안정성이라는 세 마리 토끼를 한꺼번에 잡기가 쉽지 않음을 보여주는 사례

### 땅은 국가가, 집은 국민이 - 새로운 정책 전환의 신호

- 정부는 공공이 보유한 토지를 개발해 민간에 파는 기존 방식에서 벗어나, 공공이 계속 가지고 있으면서 빌려주는 방식으로 정책 방향을 새롭게 제시
  - (LH 구조 인식) 대통령은 국무회의에서 "LH가 택지를 조성해 민간에 매각하는 현재 구조에 근본적인 문제가 있다"고 지적하며, 공공택지를 공공이 직접 시행하는 방향으로의 전환 제시(2025.12)
  - (싱가포르 모델 주목) 2026년 3월 싱가포르 국민방문을 계기로, 싱가포르의 부동산 정책이 한국의 주택 문제 해결에 중요한 참고가 될 수 있다고 언급
- 두 메시지의 공통점은 '공공이 토지를 보유하면서 개발이익을 사회로 환원'하는 정책기조 전환으로 해석되며, 한국 토지공급 여건에 맞는 공급제도 보완의 필요성을 시사

토지와 건물의 소유를 분리하는 제도는 나라마다 서로 다른 형태로 발전해 왔으며, 싱가포르·네덜란드·핀란드 3개국의 토지 소유·공급 구조·재건축 권한을 중심으로 작동 원리와 한계를 살펴봄

## 싱가포르 : 99년 빌리고, 다시 국가로

- 토지와 건물을 하나로 묶어 99년 동안 살 수 있는 권리를 공공이 국민에게 직접 분양하는 모델이며 99년이 끝나면 집과 땅 모두 국가 소유로 돌아가는 구조

### ◎ 땅은 누가 대고, 적자는 누가 메우나

- 국유지를 관리하는 토지청(SLA)이 토지를 제공하면 주택개발청(HDB)이 이를 '시장가격'으로 99년 임대권 형태로 사들인 뒤 직접 개발해 국민에게 공급<sup>1)</sup>
- 싱가포르 공공주택은 1964년 시작된 자가소유제도(Home Ownership Scheme)의 일환으로 공급되어 왔으며, 2001년부터는 HDB가 신청을 먼저 받고 짓는 BTO(Build-To-Order) 방식으로 99년 리스로 분양 - 싱가포르 전체 가구의 약 80%가 HDB가 공급한 공공주택에 거주하며 이 중 약 90%가 자가 보유
- 민간 개발사에는 국유지를 공개입찰(GLS) 방식으로 매각하는 반면, HDB 공공주택용 토지는 수석감정관(Chief Valuer)이 정한 시장가에 따라 SLA로부터 직접 넘겨받는 방식
- HDB BTO 주택의 분양가는 사업에 들어간 원가와 무관하게 주변 시세보다 약 30% 저렴한 수준으로 책정되며, 그로 인해 발생하는 원가와 분양 수입의 차액(적자)은 정부가 전액 메우는 구조<sup>2)</sup>

### ◎ 집 구입비용을 어떻게 마련하고, 세금은 어떻게 매기나

- 수분양자는 중앙적립기금(CPF)납입금과 HDB의 저리 주택대출을 함께 활용할 수 있으며, 소득 연동 주택구입 보조금 등 다양한 보조금이 CPF 계좌로 입금되어 주택구입 비용 충당 가능
  - HFE 레터(HDB Flat Eligibility·주택 자격 사전 확인서)를 통해 받을 수 있는 보조금과 대출 한도를 미리 확정할 수 있어 자금 계획을 사전에 세울 수 있음
  - 수분양자의 주택 구입 부담을 고려해 PIR 5 이하·월 모기지 상환 비율 30% 이하를 기준으로 소득에 따라 정부 지원 범위(보조금·대출 한도 등)를 차등 적용
- 집을 살 때는 구매자 인지세(BSD)가 부과되고, 보유 단계에서는 실거주 여부와 관계없이 재산세(AV·Annual Value 연간 임대가치 × 세율)가 매년 부과
- 토지 사용료를 매년 따로 내지는 않으며, 99년간 사용할 수 있는 토지 사용권(leasehold)의 가치가 분양가에 포함되어 한 번에 납부되는 구조

1) State Lands Act(국유지법, Cap. 314)는 국유지의 grant·lease 권한을 규정하며 HDB의 토지에 대한 권리 조항을 포함한다. Housing and Development Act 'HDB가 장관 승인을 받아 필요한 토지를 매입·임차할 수 있다'고 규정하여 99년 리스 공급의 직접 근거가 된다. (출처: Singapore Statutes Online, sso.agc.gov.sg)

2) HDB는 순적자를 매년 정부그랜트로 전액 보전. FY2024 순적자 S\$6.34억(자가 S\$5.51억·임대 S\$159M·개량 S\$532M·부대 S\$570M), FY2023/24 S\$6.8억(역대 최대). (출처: HDB Annual Report FY2024; Mothership, 2025.11)

## ◎ 팔 때 차익은 누구 몫인가

- 2024년 10월 MOP(Minimum Occupation Period·재판매 전 반드시 거주해야 하는 기간) 제도가 개편되면서 주택 유형에 따라 최소 거주 기간이 5년에서 10년까지 차등 적용<sup>3)</sup>
  - Standard(대다수 단지) : 5년만 거주하면 자유롭게 매매 가능하며, 보조금 환수가 없어 시세차익은 전액 수분양자가 가져가는 구조
  - Plus(준입지 단지) : 10년 거주 후 매매 가능하며 재판매가격의 6~8%를 보조금으로 환수하고, 매수자 소득 제한을 적용
  - Prime(도심 요지 단지) : 최소 10년 거주 후 매매가 가능하며 재판매 시 재판매가격의 9%를 보조금으로 환수, 매수자 소득 제한을 적용
- 매도 시 재판매가의 일정 비율을 HDB에 반납하도록 하는 보조금 환수(subsidy recovery) 장치를 통해 입지 좋은 단지에서 발생하는 과도한 시세차익을 회수하고 공공주택의 저렴성을 지속적으로 유지

국가소유 토지 기반 99년 leasehold 공공분양 | 분양가는 원가와 분리 → 시세할인·중위가구 affordability( $PIR \leq 5 \cdot MSR \leq 30\%$ )로 설계, 적자는 정부보조 흡수 차익환수·재건축은 공급유형별 차등

### ① 공급·가격 형성

토지 공급·취득	사업원가 구성	분양가 책정	수요자 부담 완화	입주
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가소유 토지</li> <li>· SLA → HDB 시장가격 취득</li> <li>· 99년 리스(leasehold)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지비 약 60%</li> <li>· 건축·기타 약 40%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원가와 분리(decoupled)</li> <li>· 주변 재판매가 벤치마크</li> <li>· 시세 대비 ~30%대 할인</li> <li>· 일반가구 <math>PIR \leq 5 \cdot MSR \leq 30\%</math></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가구소득 연동 보조금(EHG)</li> <li>· 저소득일수록 보조금 높음 ↑</li> <li>· CPF 모기지 2.6%</li> <li>· CPF OA 적립 2.5% 상환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자가소유</li> <li>· 99년 leasehold 일체 분양</li> <li>· (별도 토지임대료 없음)</li> </ul>

정부 적자보조 사업원가와 분양가의 격차(호당 손실)를 매년 재정에서 흡수 - 헌법상 HDB 적자 보전 명시

### ② 보유·출구 구조

재판매 (MOP 실거주 후 시장 매각)	만기·재건축 (99년 리스 처리)									
<table border="1"> <tr> <td>Standard 환수 0% 시세차익 전액 수분양자 귀속</td> <td>Plus 6~8% 재판매가(또는 감정가 중 높은 금액)기준 보조금 환수</td> <td>Prime 9% 도심·요지(PLH 후신)</td> </tr> </table> <p>※ 별도 resale levy: 2차 보조주택 분양 시 1차 보조금 회수(정액) - 차익환수와 구분</p>	Standard 환수 0% 시세차익 전액 수분양자 귀속	Plus 6~8% 재판매가(또는 감정가 중 높은 금액)기준 보조금 환수	Prime 9% 도심·요지(PLH 후신)	<table border="1"> <tr> <td>SERS</td> <td>신규 99년 리스 대체주택 재정착 (전체 약 4%, 수용+지원금)</td> </tr> <tr> <td>VERS</td> <td>약 70년차 선별·잔여리스 보상매입 (자발, 시행 준비)</td> </tr> <tr> <td>Lease decay</td> <td>재건축 미적용 시 만기 무상 국가환수(가치 0 수령)</td> </tr> </table>	SERS	신규 99년 리스 대체주택 재정착 (전체 약 4%, 수용+지원금)	VERS	약 70년차 선별·잔여리스 보상매입 (자발, 시행 준비)	Lease decay	재건축 미적용 시 만기 무상 국가환수(가치 0 수령)
Standard 환수 0% 시세차익 전액 수분양자 귀속	Plus 6~8% 재판매가(또는 감정가 중 높은 금액)기준 보조금 환수	Prime 9% 도심·요지(PLH 후신)								
SERS	신규 99년 리스 대체주택 재정착 (전체 약 4%, 수용+지원금)									
VERS	약 70년차 선별·잔여리스 보상매입 (자발, 시행 준비)									
Lease decay	재건축 미적용 시 만기 무상 국가환수(가치 0 수령)									

그림-1 싱가포르 공공분양주택 공급체계 구조도

## ◎ 계약이 끝나면 어떻게 되나

- 재건축을 결정할 권한은 전적으로 국가(HDB)가 가지며 거주자에게는 재건축을 요청할 권리가 없고 99년 임대 기간이 끝나면 건물과 땅을 포함한 집 전체가 국가로 귀속
- 정부는 필요에 따라 일부 단지를 선별해 재건축 제도를 운영
  - SERS(정부 지정 재건축) : 정부가 직접 선정한 재건축 사업으로 기존 거주자는 새로운 99년 리스의 HDB 주택으로 옮겨가 다시 정착(전체 단지의 약 4% 수준에 적용)<sup>4)</sup>

3) 프라이머주택 등 환매시 매도자의 소득수준이 14,000싱가포르 달러 이하인 계층에게 매도하도록 하여, 좋은입지에 다양한 계층의 거주기회 제공

4) HDB가 토지잔여기간이 남았음에도 불구하고 토지이용효율화 및 노후단지 성능개선이 필요하다고 판단하는 경우 입주민의 동의를 얻어 재건축을 하고 있으며, 기존 잔존 건물가치를 평가하여 입주민에게 지급하고, 기존 주민은 재건축 단지에 입주 우선권을 부여

- VERS(주민 동의형 재개발) : 지어진 지 70년이 넘은 노후 단지를 대상으로 주민의 동의를 거쳐 정부가 남은 리스 기간을 보상 매입해 재개발하는 제도(현재 시행 준비 단계)<sup>5)</sup>
- Lease decay(자연 감가) : 재개발이 없으면 남은 리스 기간이 줄어들수록 집값이 점차 떨어지고 99년 만기가 되면 집 전체가 국가로 귀속
- 1962년에 지어진 Tanglin Halt 단지는 2014년 SERS(정부 지정 재건축) 대상으로 선정되어 기존 거주민에게는 남은 리스 가치에 대한 보상·이주 지원·재건축 후 새로 지어지는 단지에 대한 우선 입주권이 함께 제공
- 싱가포르는 지어진 지 40년 정도(남은 리스 60년 무렵)가 지나면 집값이 떨어지기 시작하며 같은 동네 안에서도 새로 지은 단지와 오래된 단지 사이의 가격 상승률 차이가 뚜렷하게 벌어지는 현상이 나타남

## 네덜란드 : 땅은 시장가격으로 되받는다

- 건물은 개인이 소유하고 토지는 지자체가 보유한다는 점에서 한국과 구조가 유사하나 토지비는 시장가치를 기준으로 산정되어 지대 형태로 납부되는 방식

### ◎ 누가 땅을 대고, 자금은 어떻게 마련하나

- 지자체가 토지를 제공하고 비영리 성격의 사회주택협회가 그 토지 위에 주택을 공급하는 구조
- 암스테르담시는 시 전체 땅의 약 80%를 직접 소유하고 있으며 이 땅을 50~65년 동안 사용할 수 있는 권리(임시 지상권)로 빌려준 뒤 계약이 끝나면 그 시점의 땅값을 다시 계산해 갱신하는 방식
  - 2017년에는 영구 지상권 제도를 새로 도입해 계약을 갱신할 때마다 땅값이 다시 매겨지며 생기는 부담을 줄일 수 있도록 보완<sup>6)</sup>
- 정부가 사업자에게 직접 운영 보조금을 주는 방식은 아니지만, 1983년에 설립된 사회주택보증기금(WSW)이 사회주택협회의 빚을 대신 보증해 줌으로써 간접적으로 지원하는 구조
- 사회주택협회는 WSW 보증으로 정부의 직접 보조 없이도 최상위 신용등급(AAA)을 확보해 자본시장에서 낮은 금리로 자금을 조달하며, 별도 규제기관인 Aw(사회주택협회 감독청)가 협회의 재무와 운영 전반을 감독하는 이중 구조

### ◎ 어떻게 운영되나 : 기본형과 환매통제형

- 네덜란드 민법전 제5권 제85조(§5:85) erfpacht를 공통 법적 토대로 하되 실제 작동 방식이 다른 두 가지 유형으로 운영
  - 시(市) erfpacht 기본형 : 지자체가 토지를 보유하면서 장기 지상권을 부여하고 입주자는 매년 지대를 납부하며 시장 거래가 자유로운 방식
  - Koopgarant 환매통제형 : 사회주택협회가 시세보다 할인된 가격으로 분양하되 매도 시 협회가 의무적으로 환매하고 시세 차익과 손실을 사전 약정에 따라 공유하는 방식<sup>7)</sup>

5) 70년 이상 경과된 주택의 경우도 주민 동의가 있는 경우 재건축이 가능하도록 하고 있으나, 기존 주민은 잔여기간의 가치평가 후 퇴거하고 신규주택에 대한 입주권을 부여받지는 못하는 유형

6) 민법전 제5권 제85조 제1항: '지상권(erfpacht)은 지상권자가 타인의 부동산을 보유·사용할 권한을 갖는 물권이다.' 제2항: 설정증서로 지상권자에게 정기적 금전(canon, 지대) 납부 의무를 부과. 운영기준은 암스테르담시 「영구지상권 일반규정」 및 2017년 영구지상권 도입 결정으로, 지대 산정·재산정·전환은 시 조례로 운영. (출처: wetten.overheid.nl, City of Amsterdam)

7) 주택협회가 보유한 토지에 분양 시 소유자에게 지상권만 부여하는 경우와, 토지는 시 소유이나 시가 협회에 erfpacht를 부여하고 협회가 다시 거주자에게 ondererfpacht(하위지상권)를 부여하는 유형으로 분류하나, 할인분양·이익공유는 공통. City of Amsterdam·The Hague(erfpacht·BSQ-grondwaardebeleid 2025); OpMaat(Koopgarant 약관·FAQ 2024)

항목	시 erfpacht 기본형	Koopgarant 환매통제형
토지 소유·공급	지자체(암스테르담 등) 소유·공급	협회·개발업체 보유(또는 시 토지에 하위지상권)
주택 공급주체	지자체+민간개발	사회주택협회·개발업체(OpMaat 약관 관리)
취득 자격·방식	일반 매수자, 시장 매입(지상권 승계)	무주택·중저소득 실수요자, 협회 할인분양(본인거주)
공급가격	시장가, 사유지 대비 약 10% 저렴	시세 대비 할인분양(koperskorting)
지대(canon) 산정	독립 감정인 토지 시장가치 평가, 매년 납부	영구지상권+canon 영구 선납
세제	이전세 2%(거주)·8%(투자, 2026~)·생애최초 0%	동일 세제+NHG 연계
의무거주	없음	본인 거주 의무
거래·전매	시장 자유거래(매매·저당·상속)	공개시장 매각 불가→협회 의무환매
이익환수	별도 장치 없음, 토지가치는 지대로 환수	환매 시 가치 증감 사전 약정공식 손익공유
재건축 권한	지상권자가 시 규정·계약 범위 내 수행	협회 주도, 거주자 법정 청구권 없음
만료·종료	임시 만료 시 새 영구지상권 제공	약정기간 후 제약 소멸→일반주택화·재공급

### ◎ 어떻게 공급되고, 세금은 어떻게 매겨지나

- 기본형은 주택 취득 시 시장가로 공급되지만 토지임대료가 사유지(freehold) 대비 평균 약 10% 낮은 수준
  - 토지지대는 독립 감정인이 토지의 시장가치를 평가해 산정하며 입주자는 매년 지대를 납부
  - 토지임대 계약 갱신 시점인 50~75년마다 지대가 재산정되어 지가 상승분이 반영되는 부담이 있으며 이를 완화하기 위해 2017년 영구 지상권 제도가 도입<sup>8)</sup>
  - 취득 시에는 이전세(overdrachtsbelasting)를 납부해야 하며, 본인 거주 2%·생애 최초 구매자(18~35세) 0%·투자 목적 또는 2주택 이상 보유자 8%(2026년 적용)로 차등 부과
- Koopgarant 유형은 공급 시점에 시세보다 할인된 가격으로 분양하고 매도 시 협회 환매를 조건으로 시세 차익과 손실을 일부 공유하는 구조
  - 기본형과 달리, 주택 분양 시점에 영구 지상권을 설정하고 토지 지대가 주택 가격에 미리 반영되어 선납되는 방식으로 운영
  - 취득세는 기본형과 동일하게 납부하되 NHG(국가주택보증)와 연계되며 할인·환매 정산 절차는 약관에 따라 세무당국과 NHG의 승인을 거쳐 처리하도록 의무화

### ◎ 땅값은 어떻게 정해지나

- 토지가치는 해당 땅의 공시가격에 가로(街路)별로 정해진 토지 비중 계수를 곱해 계산되며 매년 내야 할 기준 지대는 이 토지가치에 지대율을 곱해 정해지는 구조<sup>9)</sup>
  - 임시형(voortdurend) : 시장가를 기준으로 지대를 정하고 50~75년마다 다시 계산하는 방식으로 물가 상승률에 연동되어 갱신 때마다 부담이 커질 수 있음
  - 영구형(eeuwigdurend, 2017~) : 전환하는 시점의 땅값으로 한 번에 고정되며 매년 나눠 내거나 한꺼번에 선납하는 방식 중 선택할 수 있고 이후에는 물가 변동분만 반영
  - Koopgarant : 토지 지대를 분양받을 때 미리 한꺼번에 납부하는 방식이며, 나중에 팔 때 발생한 시세 차익과 손실을 협회와 함께 나누는 구조

8) 선납에는 두 종류: (1) 한시 지상권(voortdurend)에서는 해당 기간(약 50~75년)분만 선납하고 만료 시 재산정, (2) 2017년 도입된 영구 지상권에서는 '영구 선납'으로 한 번 내면 더 이상 지대를 내지 않는 혼합 운영 중.

9) 네덜란드는 토지가치 = WOZ(공시가) × BSQ(buurtstraatquote): 해당 가로(街路)에서 토지가 주택가치에서 차지하는 비중, 입지별 차등 적용되는 네덜란드 고유 산정 방식, 기준지대 = 토지가치 × 지대율(약 2.39%/ 2025년 기준 지대율로 암스테르담 시 AB2016).

- 금리가 낮을 때는 매년 지대를 나눠 내는 방식이 유리했으나 물가가 크게 오르는 시기에는 지자체의 지대 인상으로 부담이 커지면서 2017년 영구 지상권 전환 도입<sup>10)</sup>
  - 2017년 전환 시 기준 지가는 2014~2015년 평가액 중 낮은 값에 35% 할인을 적용했는데 이후 부동산 가격이 급등하며 해당 조건이 거주자에게 매우 유리했던 것으로 평가

지자체 소유 토지 기반 영구지상권(erfpacht) 분양 | 건물은 사유, 토지는 지자체 보유 독립감정인 지대(canon) 산정·매년 납부, 사유지 대비 ~10% 낮은 차익환수는 Koopgarant(환매형) 손익공유 방식 / 지대 급등 문제로 2017년 영구지상권 도입

### ① 공급·가격 형성

토지 공급·취득	지대(canon) 산정	분양가 책정	수요자 부담 완화	입주
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지자체(암스테르담市) 소유</li> <li>· 지역 약 80% 市 보유</li> <li>· 영구지상권(erfpacht) 설정</li> <li>· 민법전 BW Art. 5:85 근거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 독립 감정인 토지시장이 평가</li> <li>· 용도·규모·입지 종합 산정</li> <li>· 매년 납부(기본형)</li> <li>· 2017년~ 영구지상권 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시장가격에서 지대 부담 반영</li> <li>· 사유지 대비 약 10% 낮음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택보증기금(WSW)이자보증</li> <li>· 이전세 2%(자기)·8%(투자)</li> <li>· 생애최초 취득세 0%</li> <li>· NHG 주택금융보증 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건물 소유권 취득 (토지사용권만 분리)</li> <li>· 별도 의무거주기간 없음</li> <li>· 시장 자유거래 가능</li> </ul>

2가지 유형 ①기본형(시 erfpacht): 지자체 토지보유·매년 지대납부·시장 자유거래 ②Koopgarant(환매통제형): 주택협회할인분양·의무환매·손익공유

### ② 보유·출구 구조

재판매 (기본형: 시장 자유거래 / Koopgarant: 의무환매)	지상권 갱신·종료 (erfpacht 계약 처리)								
<table border="1"> <tr> <td>기본형 환수 없음 지대로만 토지가치 환수 건물 시세차의 수분양자 귀속</td> <td>Koopgarant 손익공유 환매 시 상승분·하락분 사전 약정공식으로 협회 공유</td> </tr> </table> <p>※ Koopgarant: 할인분양(koperskorting) 후 환매시 차익을 OpMaat 약정공식으로 협회와 손익공유          ※ 재판매시 이전세 2%(자기거주)·8%(투자, 2026~). 양도세: 자기주택 비과세(2년 거주)          출처: OpMaat(KoopGarant 약관·FAQ), City of Amsterdam(amsterdam.nl/erfpacht)</p>	기본형 환수 없음 지대로만 토지가치 환수 건물 시세차의 수분양자 귀속	Koopgarant 손익공유 환매 시 상승분·하락분 사전 약정공식으로 협회 공유	<table border="1"> <tr> <th>임시지상권</th> <th>영구지상권</th> <th>Koopgarant 환매</th> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 50~75년마다 현재 토지시장이</li> <li>· 기준 지대 재산정 (통상 인상)</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 2017년 영구지상권 도입</li> <li>· 지대 고정·매입 (buy-off) 가능</li> </ul> </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 약정기간 경과 후 환매 제약</li> <li>· 소멸 → 저소득가구 제공급</li> </ul> </td> </tr> </table> <p>· 재건축 권한: 건물 소유자(지상권자)가 시 건축규정·지상권 계약 범위 내 수행, 한국식 법정 재건축청구권은 없음          · 만료: 토지 회수가 아니라 새 영구지상권 계약 제공(계약 갱신 구조) - 싱가포르 lease decay와 근본적 차이</p>	임시지상권	영구지상권	Koopgarant 환매	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 50~75년마다 현재 토지시장이</li> <li>· 기준 지대 재산정 (통상 인상)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2017년 영구지상권 도입</li> <li>· 지대 고정·매입 (buy-off) 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 약정기간 경과 후 환매 제약</li> <li>· 소멸 → 저소득가구 제공급</li> </ul>
기본형 환수 없음 지대로만 토지가치 환수 건물 시세차의 수분양자 귀속	Koopgarant 손익공유 환매 시 상승분·하락분 사전 약정공식으로 협회 공유								
임시지상권	영구지상권	Koopgarant 환매							
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 50~75년마다 현재 토지시장이</li> <li>· 기준 지대 재산정 (통상 인상)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2017년 영구지상권 도입</li> <li>· 지대 고정·매입 (buy-off) 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 약정기간 경과 후 환매 제약</li> <li>· 소멸 → 저소득가구 제공급</li> </ul>							

그림-2 암스테르담 erfpacht 공급체계 구조도

## ◎ 얼마나 살아야 하고, 차익과 재건축은 어떻게 처리되나

- 기본형은 의무 거주 기간이 없어 자유롭게 보유하거나 팔 수 있고 매도 차익을 환수하는 별도 장치는 없지만, 매년 내는 지대를 통해 토지가치가 회수되는 구조
- Koopgarant은 약정 기간에는 마음대로 팔 수 없고 본인이 거주해야 하며 협회에 되팔 때 그 사이 오르거나 내린 주택 가치를 미리 정해둔 공식대로 함께 나누는 구조
  - 사회주택협회는 되사들인 주택을 다시 같은 지역의 첫 구매자에게 Koopgarant 방식으로 공급해 저렴한 주택 재고가 계속 순환하도록 운영
- 기본형과 Koopgarant 모두 재건축은 사회주택협회가 주도하고 거주자는 임차인 성격을 가지는 구조로 입주자가 직접 재건축을 청구할 수 있는 한국과는 본질적으로 다른 방식
- 사회주택협회가 단지를 재건축하거나 철거할 때는 주택법 등에 따라 주민위원회에 초기에 서면으로 알리고 협의해야 하지만 주민위원회의 자문 의견을 반드시 따를 의무는 없는 구조
  - 재건축 이후 임대차 계약을 그대로 유지할지, 다시 돌아올 권리를 줄지는 사회주택협회와 임차인 조직이 맺은 협약 내용에 따라 결정

10) <https://mva.nl/en/nieuws/eeuwigdurende-erfpacht-in-amsterdam-de-impact-van-vastklikken-en-inflatie-op-de-afkoopsom>

## 핀란드 : 살 때도 팔 때도, 가격은 시(市)가 정한다

- 시가 보유한 땅에 주택을 원가로 공급하고 되팔 때 가격까지 관리하는 방식으로, 공공보유·원가분양·연납 임대 구조가 한국과 가장 유사

### ◎ 누가 땅을 대고, 어떻게 공급하나

- 토지 대부분을 보유한 헬싱키시가 장기임대(ground lease) 방식으로 ARA(국가보조 임대)·Hitas(원가규제 분양)에 토지사용권을 배분하며, 주거용은 통상 60년(일반 70~80년)<sup>11)</sup> 공급
- 1950~90년대에는 주거용 토지를 50~60년 빌려주고, 기간이 끝나면 같은 조건으로 자동 연장하는 방식이 일반적
  - 2023년 갱신시점이 된 토지는 그동안 오른 땅값을 반영해 계약을 다시 맺으면서 임대료(지대) 인상
- 시는 땅을 공급·관리하고, 땅을 빌린 주택회사가 집을 짓는 구조로, 입주자는 주택회사 지분과 토지사용권을 함께 사며 거래 과정은 시가 직접 관리
- 현금 보조금을 주는 대신 시가 보유한 땅을 시세보다 싸게 장기 임대해 공공성 확보

### ◎ 살 때 얼마 들고, 세금은 어떻게

- Hitas는 보조금 지원 없이 분양가 상한 규제만으로 서민이 살 수 있는 주택을 공급하는 제도<sup>11)</sup>
- 입주자는 추첨으로 뽑고 개인 간 매매도 가능하나, 새 Hitas를 사려면 기존 Hitas는 완공 전 팔아야 하는 '1가구 1주택' 구조
- 추첨 형평성 논란 등으로 헬싱키시는 2020년 말 시의회에서 제도 폐지 방침을 정하고, 2023년 6월부터 신규 Hitas 부지 배정 공식 중단
- 분양가는 실제 공사비를 반영한 최고가격을 헬싱키시가 직접 정해 관리하며, 시세보다 저렴한 수준으로 책정<sup>12)</sup>
- 초기 토지임대료는 시장가 기준으로 정하고, 주택회사가 시에 일괄 납부한 뒤 각 가구가 월관리비로 나눠 부담<sup>13)</sup>
- 입주자는 일반 주택담보대출을 이용할 수 있고, 자가 LTV는 최대 90%(첫 주택 ASP 이용 시 95%)까지 가능
- 취득세는 2024년 개편으로 아파트 지분 1.5%·부동산 3%로 인하, 양도세는 €30,000까지 30%·초과분 34%이며, 2년 이상 거주한 자가는 매각차익 비과세

11) Hitas는 국가 법률(Act)이 아니라 헬싱키 시의회(kaupunginvaltuusto) 결정 + 토지임대계약 + 정관(Articles of Association)·개발자 commitment에 삽입된 조건으로 운영. 상위 법률은 토지이용건축법(Maankäyttö- ja rakennuslaki, MRL 132/1999)으로 지자체의 토지이용협약·부담금 결정 권한을 규정. (출처: City of Helsinki Hitas guidelines, Finlex)

12) 2022~2023년 기준 신규 분양가는 약 4,000~5,000€/㎡로 동기간 일반 신규 아파트 시세 5,000~7,000€/㎡에 비해 낮게 형성.

13) 갱신 시 토지임대료 산정은 지역별 단가(lease principle) × 건물 연면적 × 0.04(계수)로 산출, 2025 헬싱키 시의회 결정

헬싱키市 소유 토지 기반 원가규제(Hitas) 분양 | 분양가는 실제 생산원가(real production costs) 기준으로 시가 설정·규제 → 시세 대비 약 30%내외의 저렴한 차익환수 : 재판매 최고가격 상한제로 사전 차단 / 헬싱키시 신규 Hitas 공급 중단 결정(2023) / 30년 후 규제면제 가능

① 공급·가격 형성

토지 공급·취득	지대(canon) 산정	분양가 책정	수요자 부담 완화	입주
· 헬싱키市 장기 ground lease · 주거용 60년+자동갱신 · 시 소유지에서서만 Hitas 개발 · MRL 132/1999 기반	· 초기: 토지시장가치 기준 · 매년 EKI 연동 자동 조정 · 계약 갱신 시 토지가치 반영 재산정 · 지역단가×연면적×0.04	· 시가 분양가 직접 결정 · 원가규제형(상한 설정) · 실생산원가기준 최고판매가규제 · 시세 대비 ~30%내외의 저렴	· 추천제(가구당 1채 원칙) · 시장 주택담보대출 활용 · LTV 최대 90%(첫주택 95%) · ASP 첫주택 저축·보조	· 주택회사 지분(share) 취득 (토지사용권 포함) · 통상24개월 거주시 비과세 · 개인에게만 매도 가능

가격상한(Hitas 핵심 장치) 분양가 상한 = 재판매 시에도 동일 적용 → 세제보다 강력한 사전 차단. 초과 판매 시 시의 지분환매권 발동

② 보유·출구 구조

**재판매 (최고판매가 상한제 적용)**

분양 시 市 승인 취득가액· 최고판매가 설정	재판매 시 Hitas 최고가 또는 한도가격 적용 상한 초과·이면대가 등 부정거래 금지	부정거래 미취소 시 市의 환매권 행사 가능
--------------------------	---	-------------------------

※ (2011년 이전) 완공 30년 후 규제면제 신청 가능(최대 +30% 인상)  
(2011년 이후) 비규제 지대 수준으로 조정  
※ 양도세: 기본 30%(€30,000 초과 34%). 2년 이상 보유·거주 자가주택 매각차익의 비과세, €1,000 이하 비과세  
출처: City of Helsinki Hitas guidelines, 토지예약결정·토지임대계약·주택회사 정관·개발자 Hitas 약정, Maanvuokralaki 258/1966, Asunto-osakeyhtiölaki 1599/2009 2:5

**토지임대·규제 종료 구조 (Hitas 계약 처리)**

토지임대계약	규제기간 중
· 주택회사가 市 소유 토지 장기 임차 · 토지임대계약·정관상 Hitas 조항을 통해 가격규제·전매관리 적용	· Hitas 가격규제 적용 · 낮은 지대 조건 반영 · 매각 시 최고가격 확인
완공 30년후 규제완화	현행 제도 전환
· 가격규제 종료·면제 가능 · (2011년 이전) 완공: 토지임대료 동결 원칙이나, 시세 미달시 규제면제 신청 가능(최대 +30% 인상) · 2011년 이후 완공: 비규제 토지임대료 수준으로 조정 · 세부 처리는 토지임대계약·정관 조건에 따름	· Hitas 제도 폐지·대체모델 전환 추진 · 기존 규제주택 및 기승인·건설중 물량은 경과적으로 유지 · 신규 Hitas 토지의 저렴한 토지임대료 적용은 2022년 말까지 종료 결정

· 재건축·대규모 정비: 주택회사 의결을 전제로, 市 소유 임대토지의 토지임대계약 조정 및 도시계획·건축허가 절차에 따라 추진  
· 근거: City of Helsinki Hitas guidelines, 토지임대계약, Asunto-osakeyhtiölaki 1599/2009 Ch.6 §§39-42, Land Use Act/MRL 132/1999, Building Act 751/2023

그림-3 핀란드 헬싱키 Hitas 공급체계 구조도

◎ 얼마나 살아야 하고, 차익과 재건축은 어떻게 처리되나

- 별도의 의무거주 요건은 없으나, 일정 통상 24개월 이전 되파는 경우 비과세 혜택이 없음
- 세금으로 차익을 걷는 대신 '되팔 때 가격 상한'을 두어 시세차익이 과도하게 발생하지 않도록 사전에 직접 통제<sup>14)</sup>
- 완공 30년이 지나면 가격 상한 규제에서 벗어날 수 있어, 거주자에게 자산형성 기회 제공
- 다만 2011년 이후 완공분은 규제가 풀리면 토지임대료도 시장 수준으로 인상<sup>15)</sup>
- 집주인은 자유롭게 수리·개량할 수 있고 비용은 최고판매가에 증빙으로 반영되지만, 땅이 시 소유이므로 대규모 재건축은 토지임대계약과 시 규정(MRL 132/1999) 범위 내에서만 진행<sup>16)</sup>
- 토지임대 기간이 끝나도 임대료를 시세에 맞춰 올리는 조건으로 기존 거주자의 계약 갱신권 보장, 갱신 시 오른 땅값을 반영해 임대료 재산정
  - \* 완공 30년이 지나 규제가 풀린 뒤에는 일반 아파트처럼 자유롭게 거래되고 시장 가격대로 가격 형성
- 대표 사례인 Malminkatu 5에서는 30년 규제 해제 시점에 Hitas 기준가(3,736€/m<sup>2</sup>)와 같은 동네 시세(6,946€/m<sup>2</sup>) 사이에 약 86%의 가격차 확인 (Bäckgren, 2018)
  - 규제 해제 후 실제 매물 가격은 6,522~7,098€/m<sup>2</sup> 수준으로 형성

14) 핀란드 양도세(30~34%·2년 거주 비과세)는 일반주택과 동일하나, Hitas는 그 이전에 '가격상한'이 작동하여 세제보다 강력한 사전적 환수로 기능. 최고판매가 초과 판매 시 지자체가 지분환매권으로 환수(강제매수 가능).

15) 2011년 이전 완공단지는 30년 만기 후 규제 면제 시 토지임대료 동결이 원칙이며, 시세 미달로 인해 별도 면제 신청을 거쳐 해제될 때만 토지임대료가 최대 30% 범위 내에서 인상됨

16) 재건축은 시 건축규정(MRL 132/1999)·토지임대계약 범위 내 수행. (출처: City of Helsinki, Finlex)

## ▶ 해외 세 나라 제도, 항목별로 비교해 보니

### ◎ 땅값 부담 방식 : 한 번에 낼까, 나눠 낼까

- 나라마다 제도가 달라지는 핵심은 '땅값을 입주자에게 언제, 어떻게 내게 하느냐'이며, 이 선택이 분양가·차익 환수·재원 지속성을 모두 좌우
- 싱가포르 HDB와 네덜란드 Koopgarant는 땅값을 처음에 한꺼번에 내는 선납형으로, 초기 부담이 커 실수요자 진입이 어려운 구조(단, HDB는 주택구입 보조금 지원)
- 한국과 비슷한 연납형인 네덜란드 기본형과 핀란드 Hitas는 처음 부담은 가볍지만, 땅값을 오랜 기간에 걸쳐 나눠 회수하는 구조

### ◎ 시세차익 환수 : 막을까, 나눌까, 그냥 둘까

- 싱가포르 HDB는 입주자의 자산형성을 돕는 것이 기본 방향이나, 입지 좋은 단지에 한해 차익 일부를 거두는 부분 환수제를 도입해 자산형성과 이익환수의 균형 조정
- 네덜란드 Koopgarant는 집을 되팔 때 오른 값과 떨어진 값을 사업자와 거주자가 미리 정한 공식대로 나눠 갖는 방식으로, 자산형성과 이익환수를 동시에 실현
- 네덜란드 기본형은 차익을 직접 거두지는 않지만, 50~75년마다 오른 땅값을 반영해 임대료를 다시 매기는 방식으로 간접 환수하며, 2017년 영구지상권 도입으로 부담 완화
- 핀란드 Hitas는 처음 정한 최고가격을 되팔 때도 그대로 적용해 시세차익을 아예 막는 강력한 장치였으나, 형평성 논란이 쌓이며 2023년 신규 공급 중단

### ◎ 집은 누구의 것이 되나

- 네덜란드와 핀란드는 계약이 끝나도 땅을 회수하지 않고 영구지상권 제공(네덜란드)이나 자동 연장(핀란드)으로 기존 거주자의 거주권 보장, 다만 그 시점의 땅값을 반영해 임대료 재산정
- 싱가포르는 99년이 끝나면 건물까지 포함해 집 전체가 국가로 귀속되어 자산가치가 0에 가까워지며, 재건축도 HDB가 주도해 오래된 아파트일수록 값이 떨어지는 경향 뚜렷
- 세 나라 모두 입주자가 직접 재건축을 청구할 권리는 없으며, 네덜란드와 핀란드는 계약을 갱신해 거주권은 지켜주되 그때마다 임대료를 다시 매기는 구조

### ◎ 세 나라가 얻은 것과 놓친 것

- 세 나라 어디에서도 저렴성·이익환수·공공성·수요자 수용성이라는 네 가지 목표를 한꺼번에 다 이루는 모델은 없는 한계 존재
- 각 나라는 저마다 다른 균형점을 택했고, 시간이 흐르며 드러난 문제를 고치고 보완하는 학습 과정을 거치며 제도 발전

구분	싱가포르 HDB	네덜란드 기본형	네덜란드 Koopgarant	핀란드 Hitas
초기비용 구조	선납 (토지+건물 일괄)	연납 (지대 매년)	선납 (할인분양)	연납 (관리비형)
분양가 수준	시세 대비 약 30%내외 할인	사유지 대비 약 10% 낮음	시세 대비 할인분양	시세 대비 약 30%내외 저렴
이익환수 방식	Plus-Prime 부분 환수	지대 재산정 (간접환수)	손익공유 약정(OpMaat)	재판매 최고가 상한
계약 종료 시	99년 만료→ 국가귀속(0수령)	새 영구지상권 계약 제공	약정기간 후 환매 소멸	자동갱신 (지대 재산정)
성과	공공주택 78% PIR 4.2 달성	토지가치 영구 공공보유	자산형성·이익환수 양립	시세대비 절반 저렴성 실현
한계	노후주택 lease decay	지대 급등→ 거주불안	환매 후 재공급 제한	규제면제·형평성 논란
제도보완	SERS 4%만 VERS 준비 중	2017년 영구지상권 선택적 도입	미시적으로 제도 보완	2023년 신규 공급 중단

## 한국형 반값 아파트, 잘된 점과 빈틈

### ◎ 한국형 반값 아파트의 역사

- 땅은 공공(LH 등)이 계속 갖고 건물만 입주자에게 넘기는 방식으로, '땅의 공공 보유'와 '분양가 인하'라는 두 가지 목표를 한 번에 이룰 수 있어 현 정책 방향과 부합
- “반값 아파트”를 목표로 2007년 도입된 제도로 2010년 LH 강남지구에서 처음 공급, 일반 분양가의 절반 수준으로 책정하고 조성원가(또는 감정가)에 연동된 토지임대료는 매달 부과

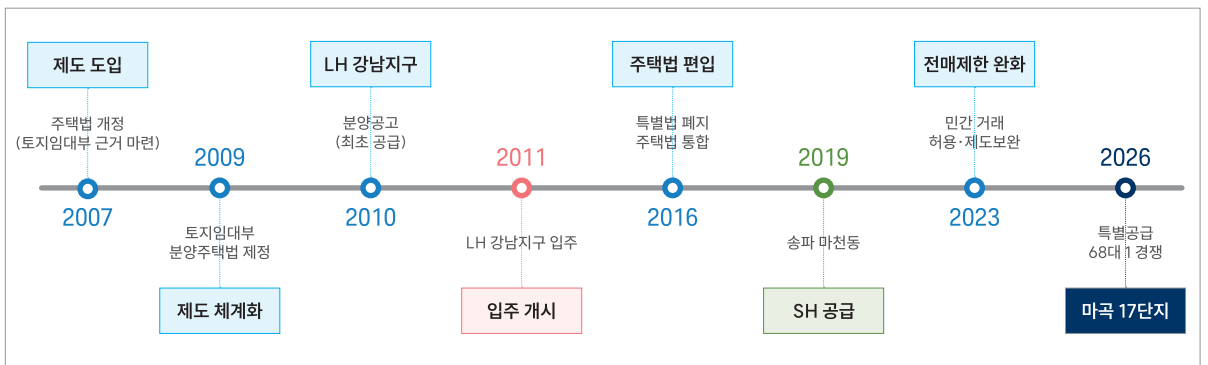





그림-4 토지임대부 분양주택 주요 연혁

### ◎ 세 나라와 견줘 본 한국식 모델

- 한국의 토지임대부 분양주택은 땅값을 나눠 내는 방식과 30년 후 규제 완화 측면에서 핀란드 Hitas와 가장 닮았으면서도, 입주자에게 재건축 청구권을 주고 건물 소유를 보장하는 것은 한국만의 특성
- 땅값은 조성원가(또는 감정가)에 예금이자율을 더해 매달 나눠 내고 초기에는 건물값만 부담하면 되는 구조여서, 입주 문턱이 네 나라 중 가장 낮게 설계
- 초기 부담과 거주자 권리는 해외보다 잘 챙겼지만 개발이익을 거둬들이는 장치가 약해, 거주자 권리와 공공성 사이의 균형을 다시 잡는 것이 앞으로의 핵심 과제

# 토지임대부, 살 때·지낼 때·팔 때·얼마나 오래? - 4가지로 보는 국제비교

30세 김○○이 같은 전용 84m<sup>2</sup>(약 34평형) 도심 아파트를 산다면(2026년 기준 개략 추정, 조건에 따라 다름)

4가지 질문	한국 토지임대부 분양주택	싱가포르 HDB	네덜란드 기본형 erfpacht	네덜란드 한해형 Koopgarant	핀란드 Hitas
<b>나라별 핵심 요약</b>	토지는 임대·건물만 분양 	99년 리스·토지권 분양가에 포함 	시·토지·매년 시장가 지대 	협회·활인분양·의무환매·손익공유 	시·토지·원가분양·가격상한 
① 살 때 얼마나 내고 들어가?	<b>4억원대</b> 건물만 사니까 입주하는 제일 싸요(토지 제외)	<b>5~7억원</b> 땅값까지 한 번에 포함, 국민 10명 중 8명이 이렇게 살아요	<b>8~10억원</b> 시세대로 사요 (토지는 별도, 사유지보다 약간 저렴)	<b>6.5~7.9억원</b> 시세보다 할인, 토지값은 선납	<b>5억원대</b> 원가로 분양, 거품 땀 가격
② 지낼 때 매달 얼마 내? (토지비 + 모기지)	<b>약 205~215만원</b> 토지임대료 94.6만원 + 대출 약 110~120만원 (토지비는 5% 상환이라 예측 가능)	<b>약 170~240만원</b> 토지 0원 + 대출(대부분 CPF에서 자동이체라 현금 채감은 더 적어요)	<b>약 385~510만원</b> 지대 14~50만원 + 대출 약 370~460만원 (갹신 시 지대 급등 위험)	<b>약 300~360만원</b> 토지비 0원(선납) + 대출 약 300~360만	<b>약 245~320만원</b> 토지비(관리비 내) 25~35만원 + 대출 약 220~285만원
③ 팔 때 이익은 누가 가져?	<b>100%</b> 오른 값은 전부 내 주머니로, 대신 다음 사람은 비싸져요	<b>거의 100%</b> 좋은 입지(Plus-Prime)만 받은 보조금 일부를 나라에 돌려줘요	<b>일부</b> 집값 차익은 내 것, 땅값 오른 만큼은 시가 지대로 환수	<b>손익공유</b> 매도 시 협회가 의무환매, 시세 상승·하락을 협회와 나눔	<b>0%</b> '최고가격' 규제로 차익이 거의 안 생겨요 (30년 뒤 플립)
④ 얼마나 오래 몇 년이나 살 수 있어?	<b>80년</b> 40+40년, 땅은 끝까지 나라 것 (재건축 청구 가능)	<b>99년</b> 끝나면 집도 땅도 나라로 돌아가요	<b>평생</b> 영구 또는 50~75년마다 갹신, 계속 거주	<b>영구지상권</b> 협회가 다음가구에 재할인 공급	<b>60년+</b> 자동 연장돼 계속 살 수 있어요

매달 부담은 상대적으로 한국과 싱가포르가 낮고, 집값이 오르면, 핀란드와 네덜란드는 사회가 거둬가요.



· 환율 잠정(SGD=1,050·EUR=1,470)·면적 근사·2026년 개략 추정, 조건에 따라 다름.  
· 매달 부담금액은 = 토지비 + 건물 분양시 대출(관리비 제외·핀란드는 토지비가 관리비 내 포함), 대출은 원금(자산형성률)을 포함한 순수 비용인 토지임대료, 지대와 성격이 다르며, 가정(LTV, 금리, 만기)은 국가별로 상이한 기준으로 추정치, 한국은 보증금에 따라 토지임대료 약 38만원만 납부도 가능하며, 실제 월 부담액은 다를 수 있으며, 싱가포르 상환액은 대부분 CPF에서 차감되어 현금 채감은 더 적음  
· 자료 : SH 마곡17 공고, HDB BTO 2025, City of Amsterdam·City of Helsinki, LHR(2025).

## ◎ 무엇을 달성했는가

- (분양가가 실제로 내려갔다) 2026년 3월 SH 마곡 17단지 청약 경쟁률과 분양가를 보면, 집값 부담이 큰 서울 도심에서도 분양가 인하 효과가 실제로 작동함을 확인
- (거주자 권리 보호) 입주자에게 재건축을 신청할 권리를 법으로 보장해 공공이 거부하기 어렵게 되어 있고, 재건축 뒤에도 토지임대부로 다시 공급해 집값이 0으로 떨어지는 문제 차단
- (임대료가 예측 가능하다) 토지임대료를 조성원가(감정가)로 정하고 인상 폭을 법으로 5% 이내로 묶어, 임대료가 급등해 거주불안이 커진 네덜란드 기본형과 달리 임대료 안정성 확보

## ◎ 무엇이 작동하지 않는가

- (시세를 따라가 버린다) 2023년 전매제한이 풀린 뒤 거래가가 주변 시세의 약 70% 수준까지 올라, 공공이 깎아준 혜택이 첫 입주자에게만 돌아가고 다음 입주자의 '반값' 효과는 사라지는 구조
- (입지에 따라 결과가 같린다) 마곡지구는 흥행하고 군포 부곡지구는 미분양된 사례는, 같은 제도라도 입지에 따라 정반대의 결과가 나올 수 있음을 잘 보여주는 사례
- (공급할수록 공공의 부담이 쌓인다) 땅값을 오래 나눠 받는 구조여서 공급을 늘릴수록 못 받은 토지비가 쌓여, 싱가포르처럼 별도의 재원 보전 장치가 없으면 공급 확대가 어려운 구조
- (재건축 규칙이 비어 있다) 주택법에 재건축 청구권의 큰 틀만 있고 재임주·분담금·수익 배분·토지가격 등 세부 기준이 없어, 앞으로 분쟁이 생길 우려

### 오른 값은 누구의 몫인가 - 한국형 손익공유 설계

- ‘반값에 산 집을 시세대로 팔 때 그 차익은 누가 가져야 하나’라는 질문에 답하지 못하면, 공공의 혜택이 첫 입주자에게만 돌아가 저렴성이 지속되지 않는 문제 발생
- 핀란드 Hitas처럼 처음부터 되팔 때 가격까지 정해 차익을 아예 막는 방식은 이익환수에는 효과적이나, 자산형성 기대가 사라져 수요자가 받아들이기 어려운 한계
- 대안으로 네덜란드 Koopgarant처럼 집을 되팔 때 오른 값은 미리 정한 비율대로 공공과 입주자가 나누고, 떨어진 값도 함께 부담하는 손익공유 방식도 검토 가능
- 네덜란드식 이익환수를 한국 토지임대부에 접목해 사익 독점은 막되, 기존 단지에 소급 적용하면 재산권 침해 우려가 있어 신규 제도부터 손익공유 원칙 도입 검토 필요

### 재건축 규칙, 미리 정해 분쟁을 막자

- 현재 주택법은 재건축을 신청할 권리만 큰 틀로 정해 두어, 막상 재건축에 들어가면 분담금·수익 배분·전환 기준 등을 놓고 분쟁이 생길 가능성이 높음
- 땅을 공공이 가진 구조에서는 기존 자산 평가와 분담금 산정 방식이 일반 재건축과 다른데도 관련 규정이 없고, 용적률을 올려 생긴 이익을 공공과 입주자가 어떻게 나눌지도 기준 미비
- 재건축 후 토지임대부에서 일반 분양으로 바꿀 경우 땅값을 어떻게 매길지, 기존 입주자에게 계속 살 권리를 줄지도 주요 쟁점으로 예상
- 장기전세(시프트) 계약 만료 갈등에서 보듯 제도가 모호하면 결국 현실 분쟁으로 이어지는 만큼, 오른 땅값을 어떻게 다룰지에 대한 원칙적인 운영기준 등 사전 정비 필요

### 오래 공급하려면 - 재무 부담을 덜어주는 길

- 지금처럼 땅값을 나눠 받는 방식은 입주자 부담은 덜어 주지만, 공급을 늘릴수록 못 받은 땅값이 쌓여 공급 확대 동력이 떨어지고 재원도 함께 마르는 구조적 모순
- 네덜란드 WSW식 보증기금으로 공공사업자가 낮은 금리에 자금을 조달하게 하거나, 싱가포르·네덜란드 영구지상권처럼 분양 때 땅값을 한 번에 낼 수 있는 선택지 제공 등 개선방안 검토 필요
- 토지임대부 전용 기금을 만들고 채권을 발행해 재정 부담을 나누어 관리하며, 매달 들어오는 임대료 수입을 활용한 자산 유동화 구조 도입도 검토 가능

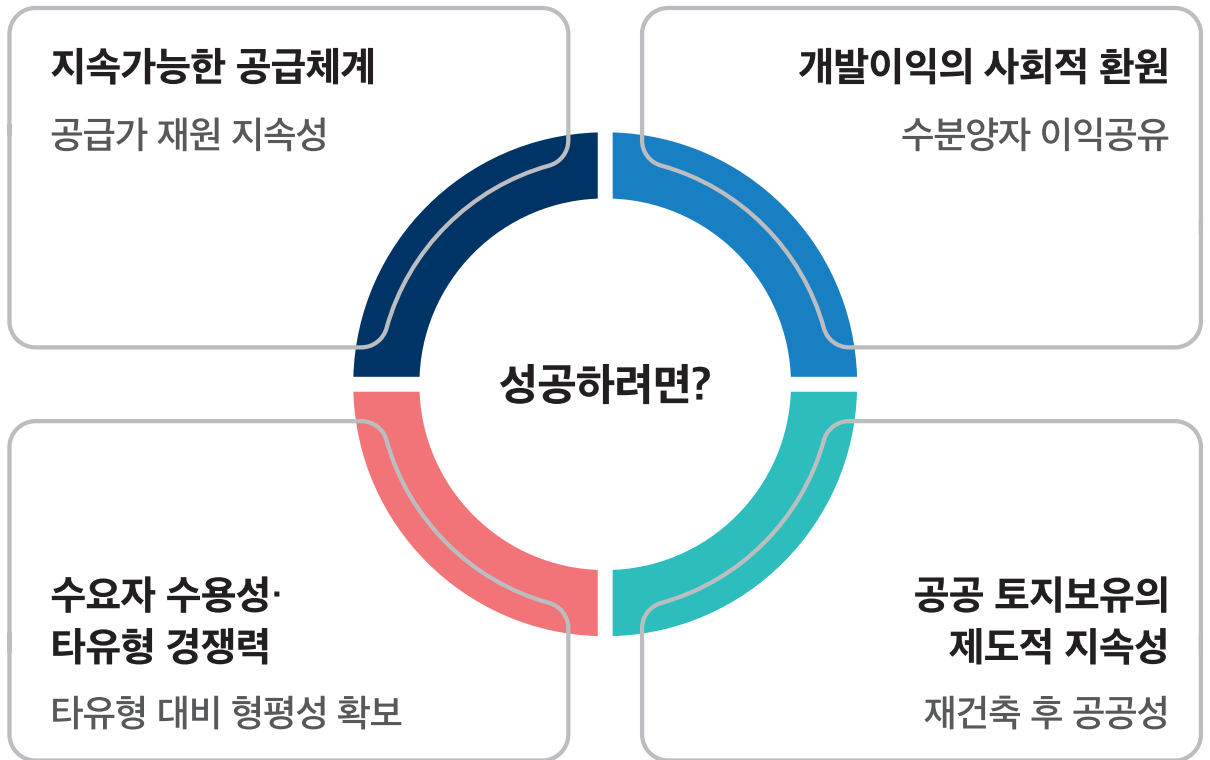


그림-5 토지임대부 분양주택 성공을 위한 핵심 과제

## ■ 살고 싶게 만드는 법 - 좋은 입지와 투명한 규칙

- 마곡 사례에서 보듯 수요자는 분양가 할인 폭이 땅을 갖지 못하는 부담을 상쇄할 만큼 좋은 입지일 때 선호하는 만큼, 앞으로는 역세권·도심 국공유지·재개발 예정지 같은 인기 입지에 우선 공급
- 입주자가 임대료를 미리 가늠할 수 있도록 인상 한도·계산 방식·갱신 조건을 사전에 안내하고, 재건축 신청 요건과 절차, 예상 분담금까지 입주 때 서면으로 알리도록 의무화
- 나중에 매매로 들어오는 입주자에게도 이 집이 토지임대부 주택임을 반드시 알려주는 고지 체계를 마련하고, '땅은 계속 공공이 갖는다'는 원칙에 대한 사회적 공감대 확산도 병행

## ■ 균형을 찾아가는 한국형 모델

- 해외 사례에서 보듯 제도는 처음부터 완성될 수 없으며, 싱가포르의 lease decay 이후 SERS·VERS 도입, 네덜란드는 지대 급등 이후 영구지상권 전환, 핀란드는 형평성 논란으로 제도 중단 후 대안 모색 중
- 한국 토지임대부 분양주택 역시 20년간의 운영 경험에서 드러난 구조적 공백을 보완해야 할 시점에 도달
- 이익환수 강화와 수요자 수용성, 자산형성 허용과 환수 취지 유지, 공급 확대와 사업시행자 자원 부담은 상반된 논리가 아닌 균형 있는 대안 모색이 요구되는 정책 과제
- '반값'은 제도의 출발점일 뿐이며, 저렴성의 지속, 공공성 유지, 거주 안정성 확보가 함께 이루어질 때 비로소 토지임대부 분양주택 모델이 완성될 것으로 전망

## 참고 자료

- 국토교통부(2024), 「주택업무편람」
- 이관옥(2025), 「싱가포르 주택정책」, 토지주택연구원 세미나 발표자료
- 최상희 외(2025), 「해외 공공주택 거버넌스 현황과 시사점」, 한국토지주택공사 토지주택연구원
- KB부동산(2024), 「월간 KB주택가격동향」, KB국민은행
- 「주택법」(국가법령정보센터, law.go.kr)
- Bäckgren, N. / Helsingin Sanomat(2018.12.28), "Lottovoitto Helsingin keskustassa: Hitas-talon hintarajoitukset purettiin ja asuntojen arvo lähes kaksinkertaistui", Rakennuslehti, rakennuslehti.fi
- Burgerlijk Wetboek Boek 5, art. 5:85(민법전 제5권 제85조), wetten.overheid.nl
- Centre for Liveable Cities(CLC)(2017), "Determining the Value of Leasehold Land: A Closer Look at Bala's Table," Singapore: CLC(isomer-user-content.by.gov.sg) Columbia GSAPP
- Chapman University Center for Demographics and Policy & Frontier Centre for Public Policy(2025), Demographia International Housing Affordability 2025 Edition
- City of Helsinki(2023.6.12), "Hitas-järjestelmä lakkautetaan, tilalle joukko toimenpiteitä"(보도자료), hel.fi; sttinfo.fi
- City of Helsinki(2025), Hitas guidelines; Buying/Selling a Hitas home, hel.fi
- Colliers(2022), "City of Amsterdam: make buying off ground rent canon more attractive," colliers.com/en-nl
- Finlex, Maankäyttö- ja rakennuslaki(토지이용건축법, MRL 132/1999), finlex.fi
- Fortus(2025), "Erfpacht Amsterdam: kosten, afkopen en regels," fortus.nl
- Gautier, P.A. & van Vuuren, A.(2017), "The Effect of Land Lease on House Prices," SSRN Working Paper 2975498; Journal of Housing Economics, Vol. 46(2019) ScienceDirectSSRN
- Gemeente Amsterdam(2016), Algemene Bepalingen voor eeuwigdurende erfpacht 2016 Amsterdam(AB2016), amsterdam.nl/erfpacht
- Gemeente Amsterdam(2024), Beleidsregels Grondwaardebepaling voor bestaande erfpachtrechten 2024, lokaleregelgeving.overheid.nl
- Giglio, S., Maggiori, M. & Stroebel, J.(2015), "Very Long-Run Discount Rates," The Quarterly Journal of Economics, 130(1), pp. 1-53 Mva
- Helsinki Times(2020.11.9), "HS: Finnish capital to scrap much-criticised owner-occupied housing scheme, Hitas"
- Helsingin Uutiset(2020.11.10), "Hitas-järjestelmä lakkaa, kaupungin vuokra-asuntoja lisätään"
- Hochstenbach, C. & Ronald, R.(2020), "The unlikely revival of private renting in Amsterdam: Re-regulating a regulated housing market," Environment and Planning A: Economy and Space, Vol. 52(8), pp. 1622-1642 lamExpat
- Housing and Development Board(HDB)(2024), HDB Annual Report FY2024, Singapore: HDB(hdb.gov.sg)
- OpMaat(2024), KoopGarant Voorwaarden en FAQ, opmaat.nl
- Singapore Land Authority(SLA), State Lands Act(Cap. 314); Housing and Development Act 1959 §24, Singapore Statutes Online(sso.agc.gov.sg)
- Stacked Homes(2026.1), "Are Singapore's Oldest HDB Flats Finally Losing Value?," EdgeProp

호수	제목	대표저자	발간일
58	· 신도시 근린상권 주차난의 해법, 주차장 공동개발	임주호 연구위원	2025.07.07
59	· 도심 공공주택 복합사업, 주택공급확대 대안이 될 수 있을까?	김옥연 연구위원	2025.07.21
60	· 4개 국가별 주택공급제도 비교	최대식 연구위원	2025.07.28
61	· 환경영향평가, 공탁제가 유일한 해법인가	강명수 수석연구원	2025.08.18
62	· 비주택 리모델링 사업의 동향과 추진여건	송상훈 연구위원 박윤재 연구위원	2025.09.01
63	· 해외국가를 통해 본 미래도시의 공간혁신 방향 · 도시혁신·공간문화를 이끄는 LH의 시대적 소명	윤정란 연구위원 김주진 연구위원	2025.09.29
64	· 2030 청년 1인가구가 원하는 집은?	정소이 연구위원	2025.10.27
65	· 공동주택 주차난, 오토발렛이 해법이 될 수 있을까?	배연희 책임연구원	2025.11.17
66	· 지방이 답이다. : 독일 히든 챔피언에서 찾은 지역균형발전 해법	이삼수 팀장	2025. 11. 24
67	· 속도와 사업성을 키운 도심공공주택복합사업 시즌2 : 규제완화 성과와 남은 과제들	김옥연 연구위원	2025.12. 24
68	· "왜 화성에는 탐사를 넘어 도시가 논의되는가"	김명인 책임연구원 손희주 책임연구원	2026.01.19
69	· 일본 도시정비사업의 재개발회사 역할 및 시사점	임정민 연구위원	2026.01.19
70	· 고령인구 천만시대 돌봄·의료·일자리·주거 연계 전략 제언	최상희 선임연구위원 김경미, 이봉조 책임연구원	2026.01.26
71	· 공공분양주택 완전정복+(PLUS) 신희부부라면 반드시 알아야 할 청약 기본상식	이훈 책임연구원	2026.02.09
72	· 은퇴자 마을에 살려면 얼마가 필요할까?	정연우 연구위원	2026.02.23
73	· 로봇 경비원?	남성훈, 양홍석 수석연구원	2026.03.09
74	· 취임 이후 9개월, 대통령 부동산 메시지	양홍석 수석연구원	2026.03.23
75	· 공공분양 맞아? 84타입의 반전	손희주, 박민국 책임연구원, 김남정 연구위원	2026.04.06
76	· 도시의 나무들이 품고 있던 탄소 120만 톤, 6년의 추적 끝에 밝혀 내다	이은엽 연구위원, 이정민 실장, 김영민 전임연구원	2026.04.20
77	· AI·반도체가 키운 전력난, SMR이 답이 될까	이정민 실장, 이은엽 연구위원, 최종수 연구위원, 김명인 책임연구원	2026.05.04
78	· 세상에 이런 집이?	최상희 선임연구위원, 이정은, 박민국 책임연구원, 최대식 연구위원	2026.05.04
79	· 우리는 정말 균형발전을 하고 있나	정창무 원장, 한혜숙 차장, 손희주 책임연구원	2026.06.08

※ 제목을 클릭하면 해당 호수의 포커스를 보실 수 있습니다.

