

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 478

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김정환 • www.krihs.re.kr

네덜란드 공영개발사업의 특성과 시사점

정희남 국토연구원 선임연구위원, 강빛나래 네덜란드 Delft 공과대학 박사과정

박 준 국토연구원 책임연구위원, 이형찬 국토연구원 책임연구위원

요 약

- ① 네덜란드는 한국의 공영개발사업과 매우 유사한 방식을 통해 도시용지를 개발하여 공급하고 있음
 - 대부분의 지방정부는 도시용지 공급에 있어 공영개발방식을 주로 활용함
- ② 네덜란드 공영개발사업은 개발비용과 사업수익의 균형을 고려한 자기조달 자금구조(self-financing) 유지라는 기본원칙을 가지고 있음
 - 지방정부의 재정상황과 택지개발사업의 사업성을 고려하여 도로 및 공원 등 무상공급 면적과 사회주택 건설용지 배분이 포함된 토지이용계획을 수립함
- ③ 네덜란드 공영개발사업의 공공택지 공급가격은 조성원가와 연동하지 않고 시장가격을 반영한 감정가격을 기준으로 책정됨
 - 공영개발사업에서 발생하는 수익부분을 기존 도시의 공원이나 사회주택 등 사회기반시설 공급이나 새로운 공영개발사업에 필요한 재원으로 활용하는 교차보조(cross-subsidy) 체계를 가지고 있음

우리에게 주는 시사점

- ① 시장가치를 반영한 택지공급가격 책정으로 공적 주체가 공영개발사업에서 수익을 충분히 확보하고 이를 계획적 도시개발 및 사회기반시설 공급에 재투자하는 네덜란드의 적극적 교차보조 체계를 참고할 필요가 있음
- ② 네덜란드 공영개발사업에서 참여 주체별 적정이익 확보에 대한 ‘공정시장’ 개념 기반의 사회적 합의와 이 과정에서 공공과 민간의 바람직한 역할 분담 및 신뢰를 통해 ‘사회적 자본’이 형성되고 ‘갈등비용’이 감소되는 구조는 한국의 개발이익 분배방식에 시사하는 바가 큼
- ③ 네덜란드 공영개발사업의 택지개발계획 수립 및 공영개발사업 추진에 있어 지역의 맥락과 실정이 잘 반영되는 지방의회 및 지방정부의 자치기능과 지방정부와 중앙정부간의 효과적인 역할 분담 체계에 주목할 필요가 있음

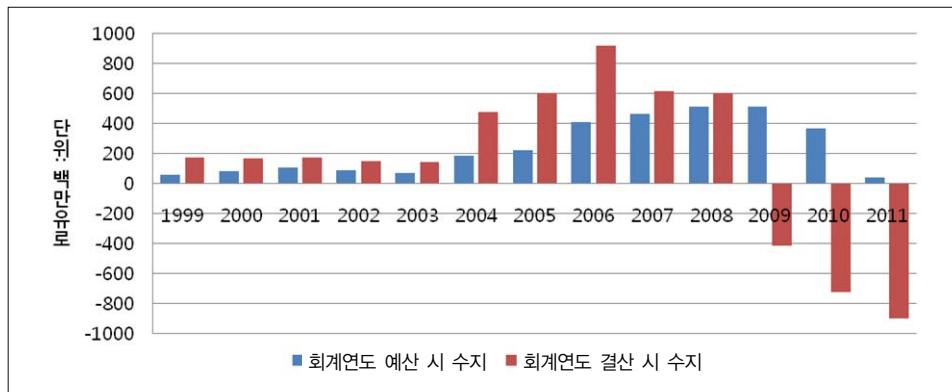
1. 네덜란드 공영개발사업의 개요

- 네덜란드는 2012년 현재 인구밀도가 1km²당 496명, 도시용지는 국토면적의 약 8% 등 여러 가지 측면에서 토지시장 여건이 우리와 비슷함
 - 우리나라는 2012년 현재 인구밀도가 1km²당 499명, 최협의의 도시용지는 국토면적의 약 7%, 최광의의 도시용지는 국토면적의 약 9.5% 수준임
- 선진국 중에서 네덜란드가 우리와 유사한 공영개발사업을 통해 도시용지를 개발 및 공급하고 있음
 - 네덜란드의 공영개발사업은 ‘지방정부가 개발예정구역의 토지를 매입하여 토목공사 시행 및 기반시설 설치 후 건설 및 개발업자에게 조성용지를 판매하는 과정’으로서, 지방정부가 주체가 되는 점을 제외하면 우리와 아주 유사함
 - 공영개발사업의 투자비용은 토지매입비, 공사비, 기반시설 설치비, 이자 등의 금융비용, 관련 도시기본계획 및 토지이용계획 수립비용 등이 포함됨
 - 공영개발사업의 투자비용은 택지분양 수익, 정부의 보조금, 다른 공영개발사업에서의 이익금 등으로 충당함
- 네덜란드는 공영개발사업을 지방정부가 직접 토지개발사업을 실시하여 공간계획(spatial planning)을 적극 실현하는 이른바 ‘적극적인 토지정책(actief grondbeleid)’의 일환으로 추진하고 있음
 - 네덜란드에서 1978~1982년 사이에 공급된 모든 신규 건축용지의 77%, 모든 신규 주택용지의 79%가 지방정부가 주도한 공영택지개발을 통해 공급됨¹⁾
 - 1980년대 말부터 다양한 민관협력 토지개발방식 등이 등장해왔으나 제한적이며, 대부분의 지방정부는 여전히 공영개발사업을 공간계획의 실현에 적극 활용하고 있음
- 개발이익의 공유화에 대한 사회적 합의 아래 공영개발사업을 시행함으로써 2008년 세계금융위기 이전까지 공영개발사업은 지방정부 재정에 큰 도움이 됨
 - 공영개발사업에서 얻은 수익이 2005년 기준으로 전체 지방정부 수입의 평균 12%를 차지함²⁾

1) Needham, B. 1992, A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherlands, *Urban Studies* 29: 669-686.; Keers, G.P. 1989, *Het Rijksgrondbeleid voor de Woningbouw sinds 1900: een historisch onderzoek*: Ministeri van VROM, Amsterdam; RIGO.

2) Korthals Altes, W.K. 2008, Actief Grondbeleid Betaalt Zich Terug, *Property Research Quarterly* 7: 22-27.

그림 1 네덜란드 지방정부의 택지개발사업 수지 추이



자료: Korthals Altes, 2010, The financial estimates and results of servicing land in the Netherlands: 929-941.; CBS, 2013, Overheid en politiek>Financi n gemeenten en gem. regelingen>Gemeentebegrotingen/rekeningen>Bouwgrondexploitatie [Online].

- 정부 및 시장에서 공영개발사업 방식을 선호하는 이유는 다음과 같이 요약할 수 있음
 - 첫째, 네덜란드는 국토의 24%가 해수면보다 낮고 지반이 약하여 조성공사비가 상대적으로 많이 소요된다는 특성 때문에, 개발사업의 대형화가 전체 사업비 절감과 채산성 확보에 유리함
 - 둘째, 택지개발사업은 대규모 면적에 대한 장기투자로 인해 민간 단독의 개발사업 참여가 어려우므로 택지개발은 공공주체가, 건축물 건설은 민간주체가 담당하는 분업체계를 선호함
 - 셋째, 교차보조(cross-subsidy)를 활용하여 (저소득층용) 사회주택용지 공급가격의 손실 보전 및 지구 외 기반시설 설치비용 조달 등이 가능하기 때문에 공영개발방식을 지방정부가 선호함
 - 넷째, 공영개발사업을 통해 공간계획이 추구하는 수준 높은 공간의 질 및 사업집행의 적시성을 보다 확실하게 보장할 수 있다는 사회적 합의가 있고 그 결과에 대해서 시민사회도 만족함
 - 마지막으로, 네덜란드의 공영개발사업은 투입비용을 대부분 사업수익으로 충당하는 자기조달 자금구조(self-financing)로 운영함

2. 네덜란드 공영개발사업의 기본 특성

- 택지개발에서 공공부문의 역할에 대한 사회적 신뢰
 - 토지의 매입, 조성, 분양 과정에서 지방정부가 개발이익을 공유화하는 것이 사회적으로 용인되는 이유는 공공부문의 역할에 대한 사회적 신뢰가 구축되어 있기 때문임
 - 공영개발사업 수익을 통해 투자비용을 회수할 수 있고, 생활공간의 질을 제고하는 등 주민의 총 편익을 훼손하지 않을 것이라는 신뢰를 바탕으로 지방정부의 자율성을 보장함
 - 지방정부는 정책실행을 위해 중앙정부 차원의 일괄적인 법제 제정을 기다리기보다 상황에 맞게 유연하게 적용할 수 있는 민법적 수단을 행정법적 수단과 병용함

- 지방정부는 개발사업 대상용지 대부분을 원 토지소유자와의 합의 하에 자발적 거래로 취득하나, 합의도출 실패 시 토지수용법이 규정하는 엄격한 조건과 절차에 맞춰 예외적으로 수용함
- 지방의회는 공영개발사업 추진 관련 정책문서를 통해 지방정부가 재량권을 발휘하여 상황에 따라 창조적으로 적용할 수 있도록 중요한 원칙을 제시함
 - 토지정책: 지방정부가 어느 상황에서 공영개발방식과 다양한 민관협력방식을 선택할 수 있는지에 대한 원칙, 토지개발비용 회수 지침 및 공영개발사업의 손실충당에 대한 원칙을 제시함
 - 간선시설 설치비용 회수정책: 개별 공영개발사업을 총괄하는 기반시설 설치비용 회수에 대한 원칙을 제시함
 - 택지분양가정책: 시장주택 용지는 해당 지방정부가 위치한 지역 주택시장의 동향을 참고하여, 주택 크기, 종류, 주택 가격대 별로 해당 주택시장 거래가격의 일정 비율로 차등화하여 제시함
 - 주택정책: 양적인 주택공급뿐 아니라, 공평하고 균등한 주거기회 및 환경 조성의 접근방법과 전략을 제시하며, 시장주택 및 사회주택 비율과 가격대, 주택의 종류를 제시함
 - 녹지정책: 지역 내 공간구조를 분석에 근거하여 녹지의 필요량과 확보전략을 제시하며, 공개용지(open space) 설계 및 관리 정책과 녹지정책을 결합하여 운영하기도 함

3. 네덜란드 공영개발사업의 택지공급체계

● 토지이용계획과 용도배분

- 공영개발사업의 토지이용계획
 - 공영개발사업의 토지이용계획은 기본적으로 지자체 재정을 종합적으로 고려하여 수립함
 - 지자체 재정의 건전성 유지를 위하여 비수익 사업에서도 수익 부분을 확보하고 중앙정부 보조금을 활용하여 손실을 최소화하고자 함
 - 예컨대 Leidsche Rijn Park 공원조성사업의 경우 비수익 사업인 공원조성사업에 주택용지개발 일부 포함, 기존 공영개발사업에서 발생한 수익을 적립해놓은 지방정부 토지개발특별기금의 일부 출연, 중앙정부 보조금 등을 통해 사업자금을 조달함
- 공공택지 유상공급 면적과 무상공급 면적의 구성
 - 공영개발사업의 유상 공급면적은 45~75% 정도이며 택지개발사업의 사업성을 고려하여 유상 공급면적을 배정함
 - 유상공급 면적과 무상공급 면적의 배분은 택지개발사업의 비용과 수익이 일치하는 수준에서 맞추는 것이 기본원칙임

- 따라서 정치적·정책적 판단에 따라 조금씩 달라지지만 계획의 최적화(plan-optimalisering)를 통해 사업성과 공공성을 맞춘 수익 최적화 전략을 추진함
- 공영개발사업 추진주체인 지방정부는 충분한 녹지 비율, 쾌적한 오픈 스페이스 등 도시계획상 높은 수준을 견지하는 범위 내에서 분양수익의 최대화를 추구함

표 1 네덜란드 공영개발사업의 유상공급 면적과 무상공급 면적 구성지침

구분	농촌 (교외/소도시)	대도시
유상 공급면적	50~60%	45~55%
포장도로	25~20%	30~25%
공공녹지(수변 레저용지 포함)	25~20%	25~20%

자료: Hamersveld, J.J.V., Vries, O.E.D. & Vos, W. 1993. *Van grondbeleid naar grondexploitatie: produktiekosten en marktwaarde van bouwgrond, kengetallen en rekenmethodiek*. 's-Gravenhage: VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

■ 공공택지의 분양 및 임대주택 구성구조와 주택건설용지의 배분구조

- 사회주택비율은 택지개발사업 내 전체 공급주택 호수의 30~40% 수준이며, 신규 주택개발사업 내 총 신축 주택수의 최소 30%는 사회주택을 배정하는 것이 원칙임
- 다만, 부동산시장 침체기에 택지개발사업의 수익률이 떨어지는 경우에는 사회주택의 공급비율을 조정하여 운영할 수는 있지만 20% 이하까지 줄이는 경우는 거의 없음

표 2 시장주택과 사회주택 구성 및 주택건설용지의 배분 지침

구분		농촌 (교외/소도시)		대도시	
밀도(전체 택지개발사업지구 기준)		25~35호 / 1ha		35~50호 / 1ha	
주택		m ²	%	m ²	%
시장주택	연립주택(rijtjeshuis)	160~180	30~20	140~170	40~25
	중층맞벽주택 (tweeondereenkapwoning)	275~350	25~30	225~300	15~5
	단독주택(vrijstaand huis)	500~700	25~10	300~500	5~10
	총합		80~60		60~40
사회주택	사회임대주택	140~160	5~10	125~150	15~20
	사회임대아파트	50~70	0~5	40~60	5~10
	사회분양주택 ^{주)}	160~180	15~25	135~160	20~30
	총합		20~40		40~60

주: 사회분양주택은 주택협회의 환매보증이 조건으로 붙는 저렴한 분양주택으로서, 해당 주택을 분양받을 자격을 갖춘 소비자가 시장 감정가격의 70~80% 가격으로 주택을 사서 살다가, 나갈 때는 주택협회에 되팔고 시장 감정가격의 70~80%를 돌려받는 주택임.

자료: Hamersveld, J.J.V. Vries, O.E.D. & Vos, W. 1993. *Van grondbeleid naar grondexploitatie: produktiekosten en marktwaarde van bouwgrond, kengetallen en rekenmethodiek*. 's-Gravenhage: VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

● 공공택지 공급가격 산정

■ 공공택지 공급가격 기본원칙

- 택지공급가격 책정은 기본적으로 사업주체인 지방정부의 권한이나, 네덜란드 지방정부 연합회 (Vereniging van Nederlandse Gemeenten: VNG) 및 관련 중앙정부 부처가 일반적 참고 지침을 공시함
- 택지 공급가격을 택지 조성원가와 연동하여 산정하지 않으며, 특히 주택용지는 주택시장의 거래가격에 일정비율을 적용하는 감정가격으로 책정함
- 필요한 비용은 투자할 만큼 투자하되 수익은 최대화하려는 정책기조 속에서 공공택지 분양수익은 지방정부의 토지개발특별기금에 편입하여 손실사업에 교차보조 재원으로 사용함

■ 시장주택용지 공급가격

- 주택 한 호당 택지비율 또는 토지잔여가치계산법으로 결정하되, 지방정부 및 개발업자 양측에서 합의한 현실적인 시장주택 분양가를 기준으로 일정 비율(20~50%)로 주택용지 분양가격을 결정함
 - 토지잔여가치계산법: 시장주택 거래가격에서 부가가치세와 순수 주택개발비를 공제한 값으로, 토지잔여가치는 민간개발업자가 택지를 얻기 위해 지불할 수 있는 최대치를 의미함
 - 순수 주택개발비: 건축시공비 및 건축시공 이윤, 주택사업을 개발하여 홍보 및 분양까지 담당하는 주택개발업자의 비용 및 이윤을 의미하며 택지비는 제외됨
- 지방정부는 시장주택용지의 분양가 산정지침을 공개하며, 이에 기반하여 사업별로 민간 개발업자와 협상 결과에 따라 택지 분양가격을 맞춤형으로 책정함
 - 민간 개발업자가 선지불하는 시점과 선지불 금액 규모, 주택 분양가격의 변동, 개발과정 전반에서 민간이 중단 없이 사업을 추진하는 의무 등 다양한 변수들을 종합적으로 반영하여 산정함

■ 사회주택용지 공급가격

- 책정원칙: 주택 한 채당 사회주택 분양가 또는 예상 임대가격(임대주택의 경우)의 일정 비율로 결정 또는 그 비율을 적용한 고정가격으로 책정함
- 책정과정: 사회주택 개발공급자인 주택협회와 협상을 통하여 적용할 일정 비율을 합의하며, 예를 들어 주택협회가 환매보증하는 저소득층을 위한 분양주택의 경우는 주택 분양가격의 20%, 아파트형 사회임대주택의 경우는 주택 분양가격의 16%로 책정함

■ 공공시설용지 공급가격

- 학교, 무료 체육시설 등 공공시설용지의 공급가격은 주로 택지조성원가에 연동하지 않고 해당 사회적 기반시설용지를 구입·관리하는 주체의 지불능력을 고려하여 면적당 일정 금액으로 책정함

- 학교용지는 택지개발부서와 학교건축을 담당하는 교육부서간에 협의하며 지방정부는 해당 학교의 운영위원회와의 상의하여 최종 재원조달 방법을 결정함

■ 상업용지 공급가격

- 업무용지는 토지잔여가치계산법 또는 시장거래가치를 참고한 건물면적당 고정가격을 제시하는 감정가격 체계를 운영함
- 산업용지는 건축비의 편차가 심하여 토지잔여가치계산법 적용이 어려울 경우 시장거래가치를 참고하여 건물면적에 면적당 고정가격으로 일괄 책정함
- 유통업과 요식업의 경우, 규모 및 세부업종에 따라서 시장거래가치(상가임대료 지표 등)를 참고하여 차등적으로 책정함

표 3 베스트란트(Westland) 지방정부의 2012년 택지분양가 산정 지침

주택	조성택지 공급가격	
사회분양주택(분양가 €185,500 미만)	사회주택분양가의 20%	
사회임대주택(4층 이상 아파트의 경우)	해당주택을 사회분양주택으로 평가할 시 예상가격의 16%	
시장주택 1(분양가 €185,500~213,000)	분양가의 20~25%	
시장주택 2(분양가 €213,000~273,000)	분양가의 25~30%	
시장주택 3(분양가 €273,000~497,000)	분양가의 30~38%	
시장주택 4(€497,000 이상)	분양가의 38%	
시장주택 5(4층 이상 아파트의 경우)	해당주택을 아파트가 아닌 대지와 면한 주택으로 분양할 시 예상되는 가격의 16%	
자건택지(自建宅地) ¹⁾	위치가 좋은 경우 (일정 구역 내)	€450/m ²
	일정 구역 바깥	지침 없음
이동식 주택부지(컨테이너 또는 대형자동차주택 등)	€175/m ² 최소가격. 부지 성격에 따라 협상가격은 더 올라갈 수 있음	
산업용지	€300/m ²	
업무용지	€325/m ²	
유통업용지(슈퍼마켓 등)	€380/m ²	
녹지 ²⁾	€100~300/m ²	
원예용지	€50/m ²	
사회적 기반시설(학교용지 등)	건축용지 €215/m ² 공개용지(운동장 등) €50/m ²	
여가시설(스포츠센터, 축구장 등)	비상업용 여가시설 €200/m ² , 상업용 여가시설 €230~380/m ²	
의료보건시설	전국 병원건축비지표 참고	
주차용지	주차시설이 속한 부동산 용도에 따라 차등책정	

주: 1) 자건택지(自建宅地)은 개발업자나 건설업자가 아니라, 거주할 개인이 직접 건축부지를 구입하여 건축사 및 시공사를 고용하여 집을 짓는 위한 택지이며, 중앙정부 및 전 지방정부 차원에서 정책적으로 자가건축의 활성화를 위해, 신규공급택지의 일정 비율을 자건택지로 할당해놓도록 하는 지침이 존재함.

2) 녹지는 개인이 정원을 확장하고 싶어 하거나 남은 공개용지를 녹지로 관리하고 싶어 하는 경우 분양하는 것으로, 도시농업 및 녹지의 자발적 관리를 촉진 및 지원하기 위해서 배정하며, 보통 지방정부별 텃밭정책 또는 소형녹지정책의 일환으로 공급됨. 지방정부에 따라 분양가의 연이자 수준으로 임대료를 책정하여 임대하기도 함.

자료: Soerel, P.H., 2012, *Grondprijzensbrief*, Westland: Gemeente Westland.

4. 네덜란드 공영개발방식의 시사점

- 시장가치를 반영한 택지공급가격 책정으로 공적주체가 공영개발사업에서 수익을 충분히 확보하고 그것을 계획적 도시개발 및 사회기반시설 공급에 재투자하는 네덜란드의 적극적 교차보조방식을 참고할 필요가 있음
 - 네덜란드에서는 조성원가 연동 방식이 아닌 시장가치를 반영한 택지분양가격을 책정하도록 하여 공영개발사업에서의 개발이익을 공적 주체가 최대한 많이 확보하고 그 수익을 단지 내외의 지역 사회기반시설에 재투자하게 함으로써 사업단지 내의 교차보조뿐 아니라 지역 전체에서의 적극적 교차보조 체계를 이루고 있음
 - 또한 시장가치 이하로 공급되는 사회주택용지에 짓는 주택은 투기방지조항을 적용하여 지방정부가 양보한 개발이익이 민간개발업자나 최초분양자에게 전유되는 것을 방지하고 있음
- 네덜란드 공영개발사업에서 참여 주체들이 각자 기여한 만큼의 적정이익을 확보하는 것에 대한 ‘공정시장’의 개념 기반의 사회적 합의는 한국의 개발이익 분배방식에 시사하는 바가 큼
 - 네덜란드에서는 수익부문 및 손실부문의 조화를 통해 개발의 공공성과 공익성을 확보하며 택지개발사업의 수익을 공익목적에 사용하는데 대한 시민의 광범위한 지지와 정치적 합의가 존재함
 - 이 과정에서 공공과 민간의 바람직한 역할 분담 및 신뢰로 일종의 ‘사회적 자본’이 형성되며 이를 통해 사회적 ‘거래비용’ 혹은 ‘갈등비용’이 감소됨
- 네덜란드 공영개발사업에서 중앙정부의 일률적인 가이드라인이나 규제보다 더욱 중요한 역할을 하는 지역실정 기반의 지방의회 심의와 내각제 지방정부의 자치기능에 주목할 필요가 있음
 - 우리나라에서도 택지개발계획 수립 및 사업 진행에 있어 지역의 맥락과 고유한 실정을 잘 반영하기 위한 지방정부와 중앙정부의 효과적인 역할 분담 및 역량 강화 방안을 강구할 필요가 있음

정희남 국토연구원 주택·토지연구본부 선임연구위원 (hnjung@krihs.re.kr, 031-380-0266)

강빛나래 네덜란드 Delft 공과대학 박사과정 (v.kang@tudelft.nl)

박 준 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구위원 (jpark@krihs.re.kr, 031-380-0296)

이형찬 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구위원 (hchanlee@krihs.re.kr, 031-380-0378)

※ 본 브리프는 개발환경변화를 고려한 택지공급체계 개선방안 연구(2013)의 일부 내용을 발췌한 것임.