

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2023. 7. 24.
No. 925



발행처 국토연구원
발행인 김태환
www.krihs.re.kr

박미선 주거정책연구센터장
하수정 연구위원
조윤지 전문연구원

싱가포르 주거정책을 진단한다: 자가소유 90%가 주는 시사점

주요 내용

- 싱가포르의 높은 자가소유율로 인해 주택공급 주체나 재원, 배분방식 등 일부 제도 중심의 체리피킹식 단편적 소개에 관심이 집중. 정책의 성과를 이해하기 위해서는 정책 수립의 배경이 되는 사회경제적 맥락과 정치적·제도적 특성에 대한 전반적 인식은 물론 토지마련부터 주택배분과 재원마련, 재건축 등 단계별 참여주체에 이르는 전 분야를 망라하는 시각이 필요
- 싱가포르에서 추진한 자가소유 증진은 단순한 정책 지향점을 넘어선 건국 이념으로, 정부 입장에서 정치적 안정성을 유지하기 위한 수단이며, 개별 가구 입장에서는 자산증식과 주거 안정, 노후생활비 마련을 실현하는 데 필수적인 도구로 기능
- 토지구유화를 바탕으로 안정적 주택공급과 배분, 주택자금 마련을 위한 중앙적립기금 활용, 주택 노후화와 토지 재활용을 위한 재건축 등 각 단계별 전담 법정기구가 자가소유 증진에 기여
- 최근에는 생애최초주택 구입 지원, 고령화와 같은 사회적 이슈에 따라 정책적 지원방식을 활용하고 있음을 확인

시사점

- ❶ 도시국가 형성 초기 실업과 주택난 해결을 위해 강력한 토지수용법으로 토지구유화 추진. 자가소유 증진은 주거의 안정성뿐 아니라, 임금 노동자 형성, 주류 사회 진입, 정치적 지지 세력 확보 등 사회 다방면에 효과를 가져와 주거정책이 국가건설의 도구로 기능
- ❷ 국내 공공자가 도입을 둘러싼 논의에서 싱가포르 공공자가 모델을 벤치마킹하고 있으나 맥락적 차이가 크게 고려되지 않는다는 한계가 존재
- ❸ 자가소유와 자산가치 상승을 전제로 한 자산기반 복지국가 모델은 지속적인 가격 유지 및 상승을 전제로 하고 있어 미래 지속가능성은 미지수

01. 싱가포르의 과거와 현재

싱가포르는 독립 이후 정치적 안정성을 바탕으로 빠른 경제성장을 이룸

리관유 초대 총리의 강력한 리더십과 더불어 토지와 기간산업의 국유화 등 사회주의 요소를 가미한 자본주의식 경제운영방식을 기반으로 빠른 경제성장이 가능

- 리관유는 실용주의, 능력주의 등의 국가적 가치를 통해 국정을 운영하였으며, 싱가포르의 자가소유정책은 이러한 실용주의와 물질주의가 결합된 대표적인 사례

실제 생활에 가장 효과가 있는 지식이 진리라고 주장하는 실용주의 가치가 중요

- 규범적으로 바람직한지보다는 오히려 어떤 것이 효율적인지 혹은 도움이 되는지가 더 중요
- 싱가포르는 실용주의와 함께 엘리트주의, 관료주의, 능력주의, 물질주의, 경제성장이 결합된 곳

싱가포르의 국가적 가치인 실용주의와 물질주의

공공주도 자가소유정책은 실용주의와 물질주의가 결합한 대표적인 사례

- 싱가포르에서는 경제성장이나 물질적 성공이 수단이 아니라 목표로 간주됨. 리관유는 신생국에서 중요한 것은 민주적 정당성이나 국민참여와 같은 것이 아니라, 국민의 삶의 수준을 높이고 풍부한 교육과 주택, 사회서비스를 제공하는 것이라고 확신
- 이렇게 실용주의와 물질주의가 결합하여 성공이 목표가 된 대표적 정책이 공공이 직접 공급한 자가소유정책
- 결혼력령기의 젊은이들이 근로소득만으로도 내집 마련이 가능하게 되면서, 자가마련이 정부의 가장 중요한 정책이 되고, 이는 정부의 정당성을 지속적으로 확인시켜주는 성공적 사례로 자리 잡음(고길곤 2021)

공직사회의 문화적 특징: 유능한 공무원과 반부패 문화

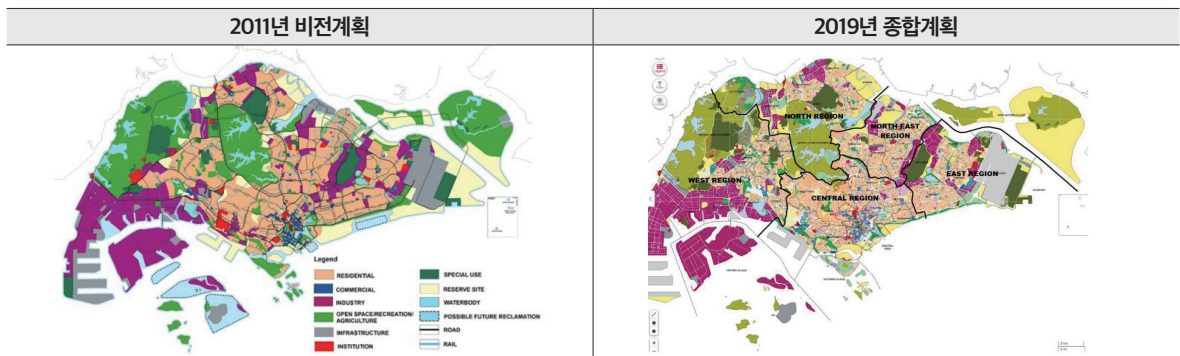
- 토지획득과 계획, 개발과정에 재량권이 커서 부패한 공무원과 조직이 만들어질 만한 유인이 크지만, 부패방지법 등을 통해 유능한 공무원과 반부패 문화가 정착
- 부정부패로 취득한 자산이나 혜택이 몰수되기 때문에 부패는 위험이 높고 보상이 적은 행위로 인식
- 유능한 공무원 채용을 위해 민간부문 임금을 벤치마킹, 인재채용과 승진에도 학연·지연보다 능력주의를 적용

싱가포르 토지이용계획 수립을 통한 장기적 개발 전략 수립

제한된 토지에 대한 장기적 계획 수립을 비전계획과 종합계획으로 나누어 관리

- 1971년 처음 수립된 비전계획(Concept plan)은 향후 개발에 대한 비전과 조정을 담고 있으며, 종합계획(Master plan)은 토지이용 형태와 용적률, 건폐율, 구체적 계획이 포함된 법정 토지이용계획
- 이중의 토지이용계획 체계를 통해 장기적 개발계획하에서 신도시 개발과 주거지 확보: 주거지 개발위치 유출, 급작스러운 정치적 표 확보를 위한 산발적 개발 통제

그림 1 싱가포르 비전계획과 종합계획



자료: (좌) Urban Redevelopment Authority(URA). <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Long-Term-Plan-Review/Past-Long-Term-Plans> (2023년 7월 18일 검색).
(우) Urban Redevelopment Authority(URA). <https://www.ura.gov.sg/maps/?service=MP> (2022년 10월 30일 검색).

주거정책의 이정표: 토지수용과 슬럼 대화재 및 건국 이념

(토지수용) 1966년 대규모 주택건설을 위한 택지확보에 공공부문이 소유한 토지를 활용할 수 있는 토지수용법(Land Acquisition Act) 제정

- 공공의 목적을 위해서 국가 또는 국가의 위임을 받은 공적 기구가 토지를 수용할 수 있음을 명시
 - 공공의 목적은 주택건설, 상업, 공업 등 모든 분야를 망라(Land Acquisition for "Any Public Purpose")
- 1984년까지 주택개발부(Housing & Development Board: HDB)와 토지청(Singapore Land Authority: SLA) 등 정부 소유 토지가 90% 이상을 차지

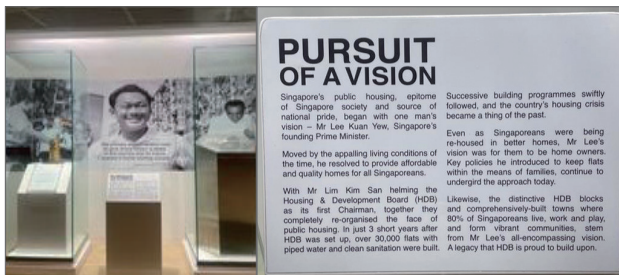
(슬럼 대화재) 1961년 발생한 빈민지역(부킷 호 스위) 대화재 사건으로 공공주택 공급이 촉발

- 저소득층이 밀집한 불량 주거지의 취약성을 정부가 인식하게 되었고, 불량 주거지 재건을 위한 즉각적인 법령 정비와 지원을 통해 정부에 대한 국민들의 신뢰도 제고
 - 당시 부킷 호 스위(Bukit Ho Swee)는 1950년대 저소득층이 언덕 위에 무허가 목조주택을 지어 밀집한 지역(Loh 2009, 59)
 - 싱가포르 정부는 화재 피해자들의 이주에 우선순위를 부여하였는데, 이들의 수용을 위해 건설된 아파트는 HDB가 수행한 최초의 대규모 건설 프로젝트

(자가소유사회 추구) 리관유 초대 총리는 건국 이념으로 자가소유국가를 추구

- 건국 초기 역점을 두어야 할 분야를 산업화, 교육, 주거제공으로 제시하고, 주택공급은 이윤추구가 목적이 아님을 강조

그림 2 초대 총리 리관유의 건국 이념과 비전/대화재 사건 보도



자료: HDB 전시관, 연구진 직접 촬영(2022년 10월 3일).



(좌) 부킷 호 스위 현재 모습.

(우) 부킷 호 스위 화재사고가 실린 The Straits Times 1961년 5월 27일자 (실제 사고발생일보다 2일 뒤임).

싱가포르 주거부문 주요 지표 변화

1964년 HDB가 시장가격 이하의 저렴한주택을 공급하면서 자가소유정책(Home Ownership for the People)을 추진하기 시작

- 1970년 29%에 불과하던 자가소유율이 20년 후인 1990년에는 88%로 두 배 이상 급상승하였는데, 이는 대부분 HDB 주택재고 증가에 기인. 싱가포르 거주민의 80%는 HDB가 공급한 아파트에 거주

표 1 싱가포르 주택부문 주요 지표 변화

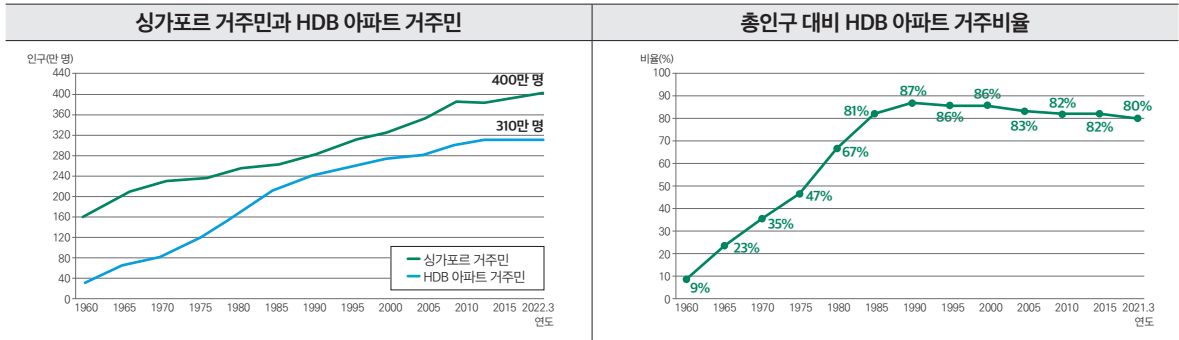
구분	1970년	1990년	2000년	2010년	2021년
자가소유율(%)	29	88	92	87	89
총 주택재고(호)	305,833	690,561	1,033,961	1,156,700	1,526,540
HDB 주택재고(호)	120,138	574,443	838,529	898,532	1,102,012
총인구 대비 HDB 주택 거주 인구비율(%)	36	87	86	82	80

주: 2000년 이후 주택재고는 각 연도 6월 말 기준임.

자료: Phang(2013)과 HDB에서 발표한 Annual Report 2021/22(<https://assets.hdb.gov.sg/about-us/news-and-publications/annual-report/2021/assets/ebooks/key-statistics.pdf>, 2023년 7월 18일 검색); 주택재고자료(<https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M400751>, 2023년 7월 18일 검색); 자가소유율(<https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M810401>, 2023년 7월 18일 검색)을 활용하여 연구진 작성.

- 싱가포르의 총인구는 545.3만 명(시민권자 398.7만, 영주권자 48.9만), 인구밀도는 7,485명/km²으로 서울 (1만 5,865명/km²)과 비교하면 절반 수준이나 수도권(2,188명/km²)에 비하면 세 배 이상 조밀한 상태

그림 3 HDB 아파트 거주비율



자료: HDB. <https://assets.hdb.gov.sg/about-us/news-and-publications/annual-report/2022/ebooks/Key%20Statistics%20FY21.pdf> (2023년 7월 18일 검색).

자료: HDB. <https://assets.hdb.gov.sg/about-us/news-and-publications/annual-report/2021/assets/ebooks/key-statistics.pdf> (2023년 7월 18일 검색).

주택정책 형성과 변화

주택부족에 대한 대응과 규제완화, 주택급등에 대한 대응과 재고활용, 투기적 수요억제 등 시장상황에 대한 대응전략에 따라 다섯 가지 시기로 구분

- ① ~1970년대 초반: 주택부족에 대응한 정책 및 제도 기반 구축
- ② 1970년대 후반~1980년대 말: 주택부족 완화에 따른 규제완화
- ③ 1990년대 초반~1990년대 중반: 금융 자유화와 주택가격 급상승
- ④ 1990년대 말~2007년: 아시아 금융위기 이후 과도한 주택재고
- ⑤ 2010년 이후: 투기적 수요억제

표 2 싱가포르 주택정책 주요 연보

연도	사건	이유	시기 구분
1947	1939년 수준으로 임대료 통제	주택부족에 따른 임차인 보호	① 주택부족에 대응한 정책과 제도 정비기
1955	중앙적립기금(CPF) 설립	근로자의 사회안전망 제공	
1959		자치 식민(Self Governing Colony)	
1960	주택개발부(HDB) 설립	수요 대응을 위한 주택공급	
1963		말레이시아와 합병	
1964	주택개발부의 자가소유촉진계획(HOS)	저소득층의 자가소유 촉진전략	
1965		말레이시아로부터 분리·독립	
1966	토지수용법	국가에 의한 토지취득 용이화	
1968	CPF의 주택자금 인출 허가	HDB의 자가소유 촉진에 CPF 자금을 인출할 수 있도록 허용	
1971	HOS의 재판매시장	HOS 아파트 소유자의 아파트 매각	
1979	HOS 재판매의 규제완화	HDB 2차 분양을 통해 업그레이드 및 주거이동을 촉진	② 주택부족 완화에 따른 규제 완화기
1981	CPF 주거용부동산 계획	CPF 저축액을 민간주택의 모기지 상황에 사용할 수 있도록 허용	
1985		독립 이후 최초의 경제위축	
1988	임대료 통제 소멸	역사지역 보전에 민간부문 참여 촉진	③ 금융 자유화와 주택가격 급등
1993	HDB 재판매 아파트를 위한 대출확대	HDB 아파트 대출금을 민간시장과 유사한 수준으로 끌어올리기 위함	
1994	CPF 주택 보조금	재판매 HOS 아파트를 위한 수요자 주택 지원 촉진	
1995	고급 콘도	중상위 소득층을 위한 부담가능한 가격의 민간주택 공급	
1996	투기억제 대책	주택가격 급등에 따른 투기 억제	
1997		아시아 금융위기	④ 주택재고 과다
2002	CPF 주택자금 인출 상한 설정	가계자산이 주택에 과도하게 집중되는 위험 방지	
2003	HDB 다운사이징	2002년 HDB 미분양 아파트 1.75만 호, 주택수요 감소에 대응	
2008		글로벌 금융위기	⑤ 투기적 수요 억제
2010	부동산 세금 강화	단기 매매에 따른 과세	
2011	LTV 강화	연속적인 대출비중 축소(80%(2010.2) → 70%(2010.10) → 60%(2011.1))	
2012		기존 대출이 있는 경우 LTV 40%까지 강화	
2013	총 부채비율 규제	대출 건전성 강화를 위해 총 부채비율 도입	
2018	추가취득세 강화	1주택 이외의 주택 구입 시 추가적인 취득세 부과 (2018.7 도입 이후 2021.12. 세율 강화)	

자료: Phang(2007: 20); Kim and Phang(2013: 148-149) 등을 바탕으로 연구진 작성.

총리에 따라 시기를 구분하면 리관유 집권기는 자가소유정책을 위한 기틀을 마련, 1990년대 이후 고속통 집권기는 자산증대 정책, 최근 리셴룽 집권기는 사회여건 변화에 대한 대응 등 변화

- 리셴룽 집권기(2004~)는 글로벌 도시국가로의 발전과 인구구조 변화, 시장상황 변화에 대응하여 정책 수립
 - 고령화로 인해 자산보유 고령층에 대한 관심이 증가하고, 주택가격 상승으로 젊은 층 주택구입 여력 하락에 따른 대책 고심

02. 공공주도 주택공급 기제

공공의 적극적인 개입을 통한 자가소유율의 획기적인 증가

자가소유 확대는 공공이 토지확보에서 주택배분, 금융조달에 이르는 전 과정에 적극적으로 개입한 결과

- 건국 후 산업용지와 주택공급에 필수적인 토지확보를 위해 토지수용법(Land Acquisition Act: LAA)을 제정하고, 국유화된 토지를 바탕으로 법정기구가 직접 주택을 공급하여 배분하는 체계를 구축

그림 4 공공주도 주택공급 기제의 요약



토지의 국유화를 바탕으로 저렴한 자가주택 공급

싱가포르는 토지수용법을 통해 공공 목적의 토지수용을 정당화하고 토지를 통한 사적 우발이익 향유를 금지하여 저렴한 주택공급의 기초를 마련

- 정부는 모든 공적인 목적을 위해 토지수용이 가능함을 법적으로 명확히 규정(토지수용법 제5조)
- 정부의 토지수용 결정에 대한 토지소유자들의 이의 제기가 어렵고 취득한 토지에 대한 보상기준이 낮음
 - 토지보상액 기준은 현재 시장가치가 아닌 특정 시점(1973년)의 가치였다가(1973~1987년까지), 수차례의 법 개정을 통해 취득한 토지의 보상가격이 시장가격 기준에 가까워졌으며, 2007년에는 기준시점에 대한 헌법 규정을 삭제하고 보상가격에 시장가격을 완전히 반영(Phang 2018)

전 토지의 90%를 국유화하고, 토지개발은 토지이용계획에 따라 체계적으로 시행

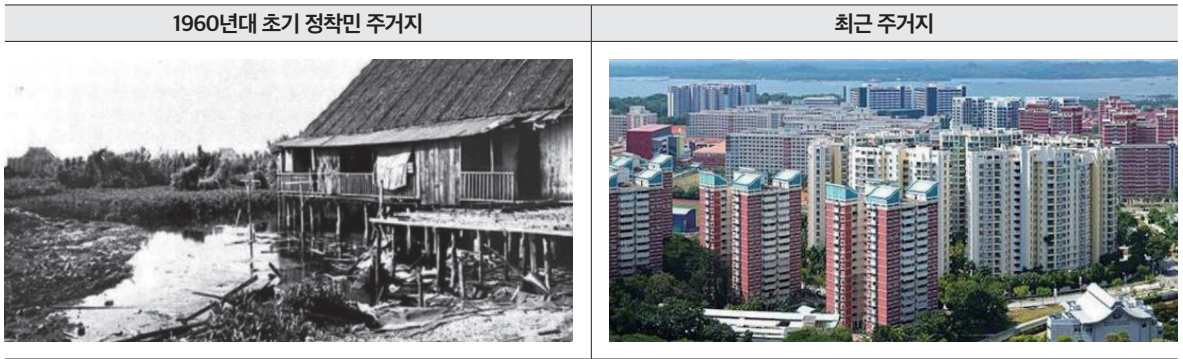
- 1949년 31%에 불과하던 공공소유 토지는 2000년대 초반 이미 90%로 급상승

표 3 공공소유 토지 비율

1949년	1960년	1965년	1975년	1985년	2002년
31.0%	44.0%	49.2%	66.0%	76.2%	90.0%

자료: Haila 2016, 73의 표 41 재인용.

그림 5 싱가포르 주거지 변화



자료: (좌) Remember Singapore. <https://remembersingapore.org/2012/04/04/from-villages-to-flats-part-1/> (2023년 7월 12일 검색).
 (우) Ministry of National Development(MND). <https://www.mnd.gov.sg/our-city-our-home/creating-our-homes> (2023년 7월 12일 검색).

수요자 요구에 대응한 주택 건설과 배분

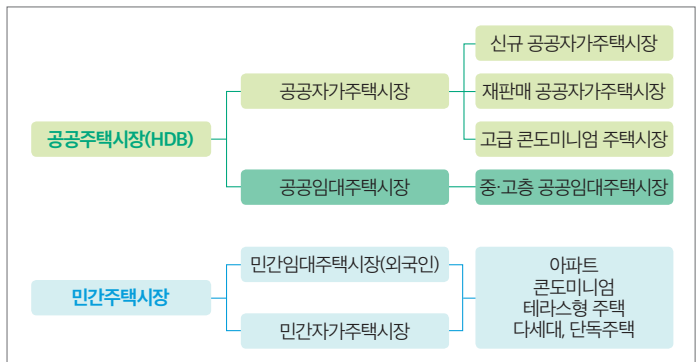
싱가포르의 주택시장은 크게 공공주택시장과 민간주택시장의 이중적 구조를 가지며, HDB가 공급하는 공공주택시장은 기본적으로 토지에 대한 소유권을 공공이 소유하는 99년 토지임대부 형식

- 실수요자에게 주택공급을 하기 위해 공공자가주택은 신규로 분양받는 시장과 신규로 분양받아 일정 기간 거주 후 재판매하는 시장으로 구분
- HDB의 초기 운영 당시 영국식 공공주택 모델을 도입하여 임대주택만을 공공주택으로 공급하였으나, 1964년 자가소유촉진계획에 따라 저렴한 자가주택을 공급하기 시작

공공주택 배분원칙은 보편성, 부담가능성, 투기수요 억제, 가족가치, 사회적 통합 지향

- 주택배분을 위한 가구 형태는 크게 부부나 가족, 노인, 단독의 세 가지 형태로 구분되며 가구소득, 연령, 시민권 여부 등에 따라 자격요건 선정
- 최근 인구구조 변화, 저출산, 고령화 문제에 대응하여 최근 단독가구(싱글)도 청약자격을 부여하고, 노인의 자산 유동화를 위한 정책을 개발하여 시행
- 결혼한 자녀가 노부모 인근에 거주하거나, 결혼한 자녀 인근으로 부모가 이주하려는 경우 특별분양 인정. 세 자녀 이상 다자녀 가구에 대한 분양 물량을 할당하여 가족주의 지향
- 다인종 국가의 사회적 안정을 위해 공공주택단지 내 인종별 혼합을 통해 사회통합 유도

그림 6 싱가포르 주택시장 구조



공공주택 건설을 위한 HDB 적자는 정부가 지원

- HDB는 공공주택사업을 위한 토지를 토지청(SLA)으로부터 시장가격에 매입하므로 적자가 발생
- 적자보전을 위해 싱가포르 정부는 연간 정부예산의 2.4% 정도에 해당하는 약 18억 싱가포르달러를 HDB에 지원

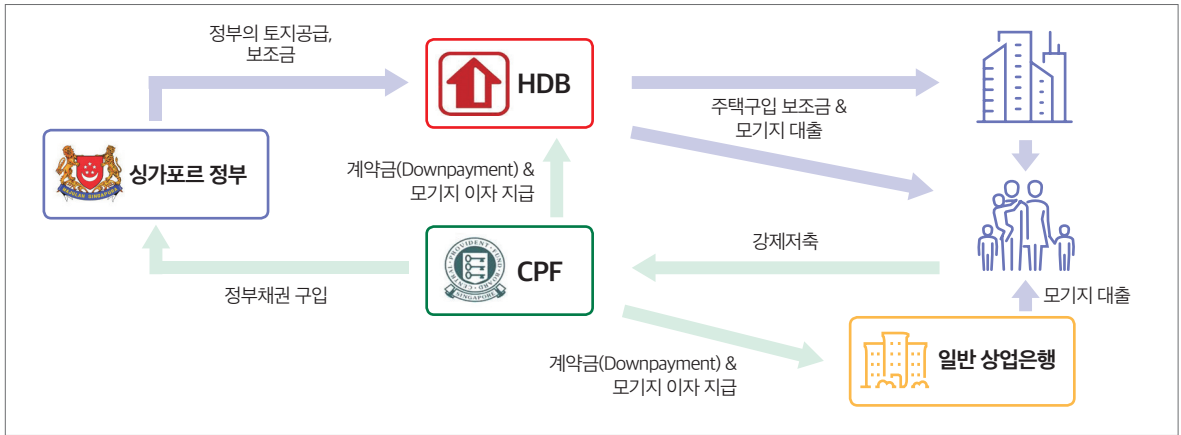
중앙적립기금(CPF)을 활용한 자가소유 촉진

싱가포르에서는 HDB가 공급하는 공공주택과 중앙적립기금(Central Provident Fund: CPF)을 활용하여 자가주택 소유가 가능

- 정부의 토지국유화를 바탕으로 HDB가 저렴한 주택을 공급하면, 일반 주민들은 CPF라는 강제저축 가입을 통해 주택구입을 위한 자금을 마련하여 자가소유를 촉진하도록 하는 구조(박미선 2014)

종합사회안전망 역할을 하는 CPF는 다목적 기금이며, 의무저축이므로 싱가포르 시민은 반드시 CPF에 가입 필요

그림 7 싱가포르 주요 주택기구를 통한 주택구입방식



자료: Phang 2018, 57을 바탕으로 연구진 작성.

- 1968년 설립된 CPF는 싱가포르 거주민의 노후 대비를 위한 종합사회안전망으로 세 개의 계정으로 구분
 - 은퇴 전(55세 전)에는 일반계정, 특별계정, 의료계정으로 나누어 불입되고, 은퇴 후(55세 생일이 되는 날) 네 번째 계정인 은퇴계정이 생성되며, 은퇴계정에 일반계정과 특별계정의 자금(최소 은퇴자금)이 이전되는 구조
 - 연령대별로 CPF 적립률과 계정별 할당률이 다른데, 연령이 어릴 때는 더 많이 적립하여 주로 일반계정에 할당하고, 나이가 들면 의료계정에 더 많이 적립하여 연령에 따른 소요에 대응

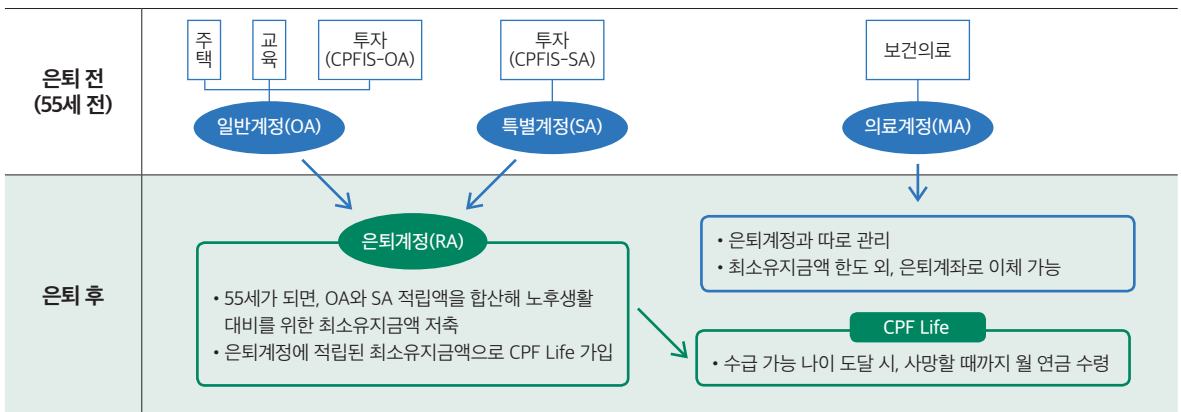
표 4 CPF의 연령별 적립률과 계정 할당률

근로자 연령	적립률(임금 대비 %)			CPF 계정 할당률(%)		
	고용주	근로자	계	일반계정	특별계정	의료계정
35세 이하	17	20	37	23	6	8
35~45세	17	20	37	21	7	9
45~50세	17	20	37	19	8	10
50~55세	17	20	37	15	11.5	10.5
55~60세	13	13	26	12	3.5	10.5
60~65세	9	7.5	16.5	3.5	2.5	10.5
65세 초과	7.5	5	12.5	1	1	10.5

주: 싱가포르 시민, 월 임금 750싱가포르달러 이상인 경우 의무가입.

자료: CPF 2018, 30.

그림 8 CPF 적립액 활용방식



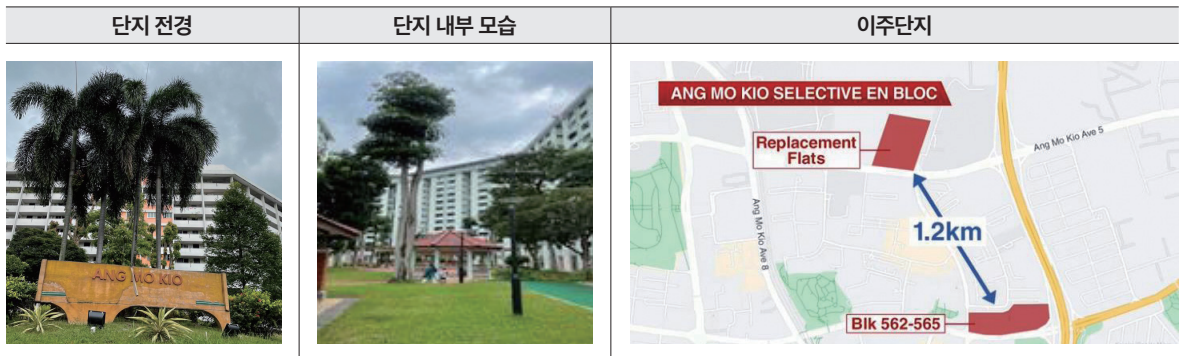
- CPF를 통한 주택구입은 일반계정의 자금을 활용하여 주택구입 시 필요한 초기 자금불입이나, 매월 지급하는 원리금상환액 등으로 사용
 - CPF 계정의 자금을 이용하여 이미 주택 한 채를 구입한 이후 다시 CPF 자금으로 또 다른 주택을 구입하려면 일반계정과 특별계정을 합한 금액의 절반은 남겨두도록 하고 있는데, 이는 과도한 투기수요를 억제하고 노후자금 마련을 위한 완충장치로 기능

주택 노후화에 대한 대응방안

주택의 노후화에 대응하여 기존 주택의 성능을 향상하거나 재건축하는 방식으로 자산가치 상승 유도

- 기존 주택은 주요 기능 업그레이드(MUP), 승강기 업그레이드(LUP), 주택개선 프로그램(HIP) 등을 통해 성능 향상
- 전면 재건축방식(Selective En bloc Redevelopment Scheme: SERS)은 HDB가 노후단지 중 잠재력이 높은 대상지를 지정하고, 해당 주민이주를 위한 대체 주거지를 인근에 건설하여 이주시키는 구조로 운영
 - SERS는 감정평가를 통해 현재 공공주택소유자들에게 적절한 보상금과 제반 비용을 지급하는데, 주택소유자들은 근거리의 HDB 주택 중 선택하여 거주하거나, 새로 건축된 HDB의 10%에 대해 우선권 취득

그림 9 최근 선정된 전면재건축(SERS) 단지와 이주단지 위치



자료: 양모키오 단지 인근, 연구진 직접 촬영(2022년 10월 3일).

03. 사회적 이슈 대응전략

자카마련 지원과 수요변화에 따른 정부 보조

싱가포르 중위소득 근로자의 신규 주택부담능력은 국내와 비교하여 상대적으로 낮은 수준

- (싱가포르) 중위가격 주택구입을 가정하면, 보조금을 받기 이전에는 연소득 대비 주택가격배율(PIR)이 5.3~7.0으로 높지만, 보조금을 적용하면 그 배율이 4.4~5.2로 하락
- 월소득에서 차지하는 원리금 상환액 비중은 20% 내외로 매월 불입해야 하는 CPF와 유사한 수준으로, 이는 추가적인 자금마련과 과도한 월지출 없이도 자카마련이 가능함을 의미
- (한국) 중위소득 가구가 중위가격 주택을 구입하고자 할 경우 신규 분양주택을 구입하면 PIR이 5.2 수준이지만, 일반 매매시장에서는 7.6까지 상승하고, 매월 상환하는 원리금 비율(MIR)도 월소득의 1/3 이상을 차지하여 싱가포르와 차이

표 5 싱가포르 신규 개발단지의 주택구입 부담가능성

구분	주택형	PIR(배)		MIR(%)
		보조금 이전	보조금 이후	
신규 주택 (BTO Flat)	3실	7.0	4.9	21.5
	4실	6.0	5.2	22.5
	5실	6.3	5.8	25.4
재판매주택	3실	6.0	4.4	19.3
	4실	5.7	4.7	20.5
	5실	5.3	4.7	20.7
	Exec	5.9	5.4	23.4

주: 2021년 기준. MIR은 가구 월소득에서 모기지 원리금 상환이 차지하는 비중인데, 2.6% 비율로 최대 25년 원리금균등상환하는 경우를 가정했으며 보조금 적용 시 중위주택가격에서 초기 자금(down payment) 20%를 제외하고 계산함.
자료: Ministry of National Development(MND)의 홈페이지를 활용하여 연구진 작성.

표 6 국내 신규 주택구입 부담가능성

구분	PIR(배)		MIR(%)	
	분양가	매매가	분양가	매매가
평균	5.4	7.9	23.4	34.6
중위수	5.2	7.6	22.6	33.3

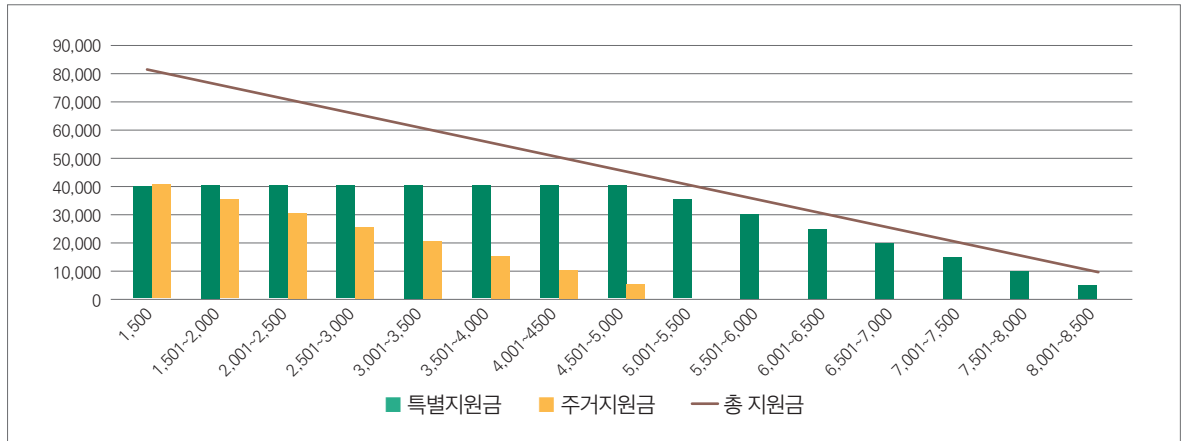
주: 1) 매매가격은 2021년 12월 기준 한국감정원 전국주택가격동향조사의 아파트단위매매가격의 평균 및 중위수 기준이며, 분양가격은 통계청 민간아파트분양시장동향의 민간아파트 면적당 분양가격을 기준으로 함.
2) MIR은 싱가포르의 대출조건(이율 2.6%, 25년 만기)과 동일한 기준으로 계산함.
3) 아파트 분양가격 중위수는 아파트 매매가의 평균 대비 중위수 비율을 적용하여 추산함.
자료: 한국감정원 전국주택가격동향조사, 통계청 국가통계포털, 한국은행 경제통계시스템 자료를 활용하여 연구진 작성.

자가소유 촉진과 수요변화에 따라 최초 주택구입자를 위한 보조금을 세밀하게 설계

- 최초 주택보조금은 1994년 HDB 재판매주택을 구입하는 경우 CPF 주택자금을 지원하는 제도로 도입
 - 생애최초주택 구입자가 부모나 결혼한 자녀 인근에 거주하기 위해 HDB 재판매주택을 구입하는 경우 보조금 지급
 - 가족보조금(family grant)은 가장 일반적인 보조금으로 대부분의 생애최초주택 구입자(가구 구성원 모두)가 혜택을 누릴 수 있으며, 가구의 소득이 낮은 경우 추가로 강화보조금(Enhanced CPF Housing Grant) 수령이 가능

그림 10 소득수준별 주택 지원금

(단위: 싱가포르달러)



자료: 소득수준별 보조금 내용을 바탕으로 연구진 작성(Instant Loan, <https://www.instantloan.sg/hdb-grant-for-first-timer-applicants>, 2023년 7월 18일 검색).

- 수요자 요구에 대응하는 한편, 소득이 낮을수록 생애최초주택 구입자에게 더 많은 보조금을 지급
 - 최근 독신가구가 늘어나면서 독신보조금(Singles/Joint Singles Grant)이 새로 추가되었고, 노인층이 늘어나면서 부모나 자녀가 4km 이내 거주하는 경우 추가 지원을 받을 수 있는 인접거주보조금(Proximity Grant)도 2015년에 신설
 - 소득이 낮을수록 보조금을 지원받는 데 유리하기 때문에 사회 초년생들이 결혼을 앞당겨서 HDB를 구매하는 현상이 발생하고 있으며, 이는 저출산을 해결하기 위한 정책과도 연관

소득이 낮은 근로자도 자가마련이 가능하도록 소득계층별 지원액을 차별화하여 주거사다리 제공

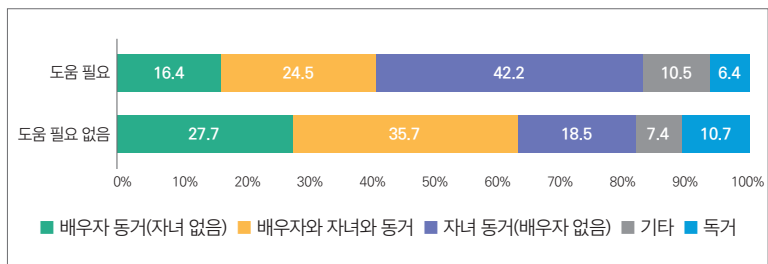
- 월소득이 1,500싱가포르달러 미만의 저소득 근로자가 생애최초주택 구입 시 최대 8만 싱가포르달러의 정부 보조를 받고 자가를 마련할 수 있음. 소득수준이 향상될수록 정부 지원금이 낮아지는 구조로 고안
- 자가소유를 통한 자산증식의 첫걸음을 정부의 지원으로 시작할 수 있도록 진정한 주거사다리 제공
- 대신, 가구소득을 고려하여 청약가능한 주택의 범위가 정해지고 있어 로또분양식 당첨은 사전에 통제

고령화에 대응한 고령자 주거지원

싱가포르의 고령자 주거지원은 '가족 책임'과 '살던 곳에서 계속해서 살 수 있도록(Aging in Place)' 지원

- 복지의 책임이 개인에게 있고, 정부는 개인과 가족을 보완하는 역할을 하는 것이지 대체하지 않음을 전제로 지원정책 추진
- 노인들은 자녀와 함께 생활하는 비율이 매우 높은 수준으로, 일상 생활을 영위하는 데 한 개 이상 어려움이 있는 노인의 93.6%는 다른 사람과 살고 있으며, 대부분은 배우자 또는 자녀(83.1%)와 함께 거주

그림 11 돌봄 필요에 따른 노인가구 가구구성 형태



자료: DOS, <https://www.singstat.gov.sg/whats-new/statistics-singapore-newsletter> (2023년 7월 18일 검색).

가족책임과 AIP(Aging In Place)가 결합된 고령자 주거지원은 크게 현재 거주주택의 성능개선, 주택자산 활용, 서비스가 결합된 주택공급으로 구분

- (주택의 성능개선을 위한 개조사업) EASE(Enhancement for Active Seniors) 사업과 LIFE(Life Improvement and Facilities Enhancement for the Elderly) 프로그램이 대표적으로 이들 사업은 욕실 내 미끄럼 방지, 내부 문턱 제거 등 고령자의 생활수행능력 향상을 위한 물리적 환경개선을 추진
- (주택자산을 활용한 현금화 정책) 주택규모를 줄여 작은 집으로 이사하고, 매각자금을 CPF 은퇴계정에 의무적으로 예치하여 노인주택보너스(Silver Housing Bonus: SHB)를 받거나, 현재 주택에 머물면서 남은 임대기간을 재구매임대(Lease Buyback Scheme: LBS)에 따라 HDB에 다시 판매하여 연금으로 활용이 가능
 - SHB를 받기 위해서는 수익금 중 6만 싱가포르달러를 CPF 은퇴계정에 납입해야 하며, 납입금액에 비례하여 현금보너스를 지급(2싱가포르달러당 1싱가포르달러의 현금보너스 지급)

표 7 노인주택보너스(SHB) 프로그램 자격요건

기준	자격요건
나이, 시민권	• 최소 1명은 싱가포르 시민권자로서 55세 이상
소득	• 월 가구소득 S\$14,000 이하
기존 주택	• HDB 주택(재판매 최소 점유기간 충족) 또는 S\$13,000 이하의 개인주택으로 다른 보유재산이 없어야 함
구입 주택	• 방 3개 이하 HDB 주택 또는 재판매 시장의 주택 • 구매가격이 현재(마지막 판매)가격을 초과하지 않아야 함

자료: HDB, <https://www.hdb.gov.sg/residential/living-in-an-hdb-flat/for-our-seniors/monetising-your-flat-for-retirement/silver-housing-bonus> (2022년 10월 19일 검색).

- (서비스 결합 주택건설) 노인의 신체활동을 고려한 디자인과 서비스가 연계된 주택이 공급되고 있으며, 대표적으로 캄퐁 애드머럴티와 같은 다부처 협력사업을 진행 중
 - 자녀와 인접거주를 희망하는 노인을 위해 이주 시 자녀주택과의 거리를 고려
 - 고령자 주택사업으로 가사 서비스가 포함된 커뮤니티 케어(Community Care) 아파트 등장: 기존에 교통, 의료센터, 쇼핑 등 생활 편의성과 접근성이 보장된 지역에 스튜디오 고령자 아파트를 건설
 - 고령자 주거지원 서비스 결합 사례(캄퐁 애드머럴티): 싱가포르 북쪽 비교적 인프라가 잘 조성되지 않은 지역에 모든 시설을 하나의 단지 안에 포함시켜 별도의 마을을 설계
 - 서비스 패키지에는 주간보호, 간병서비스, 가사서비스, 식사배달, 일상생활 지원서비스, 세탁서비스, 의료기관 및 외출 동행 서비스가 포함되고, 이 서비스들은 필요여부에 따라 선택할 수 있으며 추가적인 비용이 발생
 - 주택가격은 임대기간에 따라 4만 싱가포르달러(15년 임대)에서 6.5만 싱가포르달러(35년 임대) 정도로, 65세 이상부터 95세 이하까지 지원이 가능하고, 월 가구소득 1만 4천 싱가포르달러 이하 노인들만 지원 가능
 - 캄퐁 애드머럴티는 HDB가 홀로 개발한 단지가 아니라, 다양한 부처와 협업한 우수 사례로 주목받음: 보건부(Ministry of Health), 환경청(National Environment Agency), 국립공원위원회(National Parks Board), 육상교통청(Land Transport Authority), 유아개발기구(Early Childhood Development Agency) 등이 참여하여 개발한 다부처 협력사업

그림 12 고령자 주거지원 서비스가 결합된 노인 아파트: 캄퐁 애드머럴티(Kampung Admiralty) 단지



자료: 연구진 직접 촬영(2022년 10월 2일).

04. 싱가포르 주거정책의 시사점

국가건설의 도구로 기능한 주거정책

싱가포르는 주택건설을 통해 저렴한 주택과 극심한 주택난, 실업에 따른 일자리 창출 등 국가적 과제에 대응

- 주택건설은 일자리 창출과 안정적 소득원 제공, 주택공급과 주택난 해결에 기여하는 다양한 효과를 발휘
- 공공이 제공하는 주택을 소유함으로써 얻는 사회경제적 편익은 지역사회나 커뮤니티, 나아가 국가에 대한 소속감과 충성심을 높이는 주요한 도구로 기능
- 소득수준에 따른 정부보조금, 기존 노후주택 품질향상에 정부재정 투입 등으로 소득 재분배 효과

경제적 이익과 정치적 안정의 거래결과인 자가소유 국가

- 정부가 제공하는 주택으로 자가마련을 하는 싱가포르의 주거정책은 개별 가구가 안정적으로 사회경제체제에 편입, 순응하는 데 기여. 자가소유 촉진은 사회질서에 대한 국민들의 순응 수준을 올리고 정부가 제공하는 자본이익을 향유할 수 있도록 하는 전제조건
- 싱가포르는 정부수립 초기부터 민주주의보다는 경제적 욕구 충족에 대한 가치를 높게 둔 만큼 자가마련을 지원하는 정부에 대한 시민의 정치적 지지가 상호 안정적으로 거래되어 나타난 극단적 자가소유 국가

법제도와 법정기구를 통한 정부 정책의 실현

토지사용법을 통한 저렴한 국유지 확보는 경제성장에 필요한 기반인 산업단지 개발과 주거지 개발을 용이하게 한 결정적인 계기로 작동

- 다양한 법정기구가 국가정책을 구현하는 데 역할을 하며, 특히 HDB가 주거문제 해결 책임기관으로 국정 지원. 토지확보, 계획, 디자인, 토지구획, 건설, 배분, 관리, 유지, 재건축 과정에 법정기구가 역할

공공주택 거주를 위한 기본원칙 준수와 인종 혼합 유도

- 공공주택 거주 시 반사회적 행동양식을 엄격히 금지하고 패널티 부여: 고층 아파트에서 물건 투척자에 대해 강력한 벌금과 퇴거조치를 시행하고 향후 분양자격을 박탈
- 국가가 제공하는 자산축적의 트랙에 진입하고 유지하기 위해 국가가 정한 규율을 준수할 것을 요구
- 다민족 국가인 싱가포르는 인종 간 혼합이 정부의 주요한 정책 목표 중 하나로 공공주택 배분 시 인종 혼합이 반영되고 유지되도록 함. 인종 쿼터를 유지하는 규정으로 인해 환매나 이주 시 제약조건이 되기도 함

공공주택 건설을 위한 법정기구의 손실은 정부에서 보전

- 저렴한 공공자가 공급으로 인해 토지매입과 개발과정에서 HDB의 적자가 지속적으로 발생하는데, 이를 정부가 보전(연간 싱가포르 정부예산의 2.4%에 해당하는 18억 싱가포르달러 수준)

주거사다리 작동과 가족주의 원칙이 적용된 주택배분

주택공급 시 소득이 낮을수록 더 많은 보너스를 부여하여 주택시장에 진입할 수 있도록 “발판” 제공

- 생애최초주택 구입을 하는 저소득가구일수록 더 많은 보조금을 지원하여 주택시장에 진입할 수 있는 금전적 보너스를 적극적으로 지원. 주거사다리 작동을 위한 가장 큰 전제조건
- 단, 가구의 소득과 주택의 가격에 따라 청약가능한 주택의 규모가 정해지므로, 국내에서 자금능력과 무관하게 발생하는 로또분양과 같은 상황을 원천적으로 제어한다고 볼 수 있음

주택배분 시 가족주의 원칙이 적용되어 대가족 우선, 노부모 부양이나 성인자녀 인근 거주에 보너스 부여

- 아동양육가구에 대한 보너스가 크고 분양 당첨 가능성이 높아지는 등 가족중심적 사고가 주택배분 시 적용
- 상당기간 1인가구는 자가주택 소유의 정책적 배려대상이 되지 못하다가 최근에 단독가구를 고려하게 된 것도 가족주의 원칙의 영향(과거 1인가구 공공주택 분양 조건에 여성 40세, 남성 50세 이상 조건)
- 결혼한 자녀의 인근으로 거주하려는 노인이나, 고령 부모의 주택 인근으로 이주하려는 경우에도 인접주택거주 보너스 제도를 운영하여 가족부양을 지원

노인부양의 일차적 책임은 가족에게 있으며 노인의 자산을 활용한 노후 생활 유지를 위한 정책 마련

- 인구 고령화에 따른 노인 부양은 가족 돌봄을 원칙으로 하는 대신, 부모와 인근 거주에 인센티브 부여, 부모부양 방기에 대해 사회적 패널티를 부여
- 고령자 주거지원은 노인주택의 성능을 증진하는 방식과 주택자산을 현금화하는 방식이 사용되며 최근에는 서비스가 결합된 노인전용주택을 공급하는 사례가 증가

자산기반 복지국가 모델의 지속가능성

CPF 불입은 종합사회보장 기능을 담당하는데, 정부에서 주도한 자가소유의 결과로 주택소유자들은 은퇴 후 '자산과다-현금부족(asset rich, cash poor)' 상황에 직면

- 주택구입용으로 CPF를 사전 인출할 수 있도록 허용함에 따라 주택에 대한 지출이 과도하게 되고, 노후생활 자금이 부족해지는 사태 발생
- 한편, 싱가포르 정부는 주택시장에 대한 적극적인 개입과 상승곡선 유지를 위해 초과수요를 유지할 수 있도록 주택을 공급해왔으나 후속 세대에까지 가능할지 지속가능성에 대한 이슈 부각

공공자가 확대 가능성과 한계

국내 공공자가 도입을 둘러싼 논의에서 싱가포르 공공자가 모델을 벤치마킹하고 있으나 맥락적 차이가 크게 고려되지 않는 한계가 존재

- 싱가포르는 토지를 국가가 소유한 주택사용권을 거래하는 공공자가가 주류이고 토지가 부속된 주택이 예외적이라 국내와 정반대의 시장구조를 가지고 있으며, 국내 주택시장은 주로 민간에 의해 움직이지만, 싱가포르는 정부가 정밀하게 수요와 공급을 관리하는 등 작동방식에 근본적 차이
- 싱가포르의 환매조건부 작동방식은 환매를 예외로 하고 실거주를 기본으로 하고 있다는 점에서 국내와 근본적 차이가 있음

참고문헌

고길곤. 2021. 싱가포르 다시 보기. 고양: 문우사.

박미선. 2014. 싱가포르 주택정책의 전개와 중앙연금기금의 역할. 주택금융월보. 부산: 한국주택금융공사 주택금융연구원.

통계청. 국가통계포털. 가계금융복지조사, 민간아파트분양시장동향. <https://kostat.go.kr/ansk/> (2022년 11월 1일 검색).

한국감정원. 전국주택가격동향조사. <https://www.reb.or.kr/r-one/main.do> (2022년 11월 1일 검색).

한국은행. 경제통계시스템. 예금은행 대출금리. <https://ecos.bok.or.kr/#/> (2022년 11월 1일 검색).

CPF(Central Provident Fund Board). 2018. Annual Report. <https://www.cpf.gov.sg/employer/infocenter/reports-and-statistics/annual-reports> (2023년 7월 13일 검색).

DOS(Department of Statistics Singapore). 2021. Population Trends 2021. <https://www.singstat.gov.sg/publications/population/population-trends> (2023년 7월 18일 검색).

_____. 2022. Statistics Singapore Newsletter Issue 1. <https://www.singstat.gov.sg/whats-new/statistics-singapore-newsletter> (2023년 7월 18일 검색).

_____. Residential Dwellings. <https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M400751> (2023년 7월 18일 검색).

_____. Resident Households By Tenancy. <https://tablebuilder.singstat.gov.sg/table/TS/M810401> (2023년 7월 18일 검색).

Government of Singapore. SingStat Table Builder. <https://tablebuilder.singstat.gov.sg> (2022년 10월 30일 검색).

Halla, A. 2016. *Urban Land Rent: Singapore as a Property State*. Wiley Blackwell.

Housing & Development Board(HDB). 2021. Key Statistics: HDB Annual Report 2020/21. <https://assets.hdb.gov.sg/about-us/news-and-publications/annual-report/2021/assets/ebooks/key-statistics.pdf> (2023년 7월 18일 검색).

_____. 2022. Key Statistics: HDB Annual Report 2021/22. <https://assets.hdb.gov.sg/about-us/news-and-publications/annual-report/2022/ebooks/Key%20Statistics%20FY21.pdf> (2023년 7월 18일 검색).

_____. Silver Housing Bonus. <https://www.hdb.gov.sg/residential/living-in-an-hdb-flat/for-our-seniors/monetising-your-flat-for-retirement/silver-housing-bonus> (2022년 10월 19일 검색).

Instant Loan. 2021. Complete Guide to HDB Grant for First Timer Applicants 2022. <https://www.instantloan.sg/hdb-grant-for-first-timer-applicants> (2022년 10월 31일 검색).

Khoo, T. C., Neo, B. S., Leung, Y. K., Goh, J., Limin, H., Yong, J., and Wong, S., et al. 2014. *Land Acquisition and Resettlement: Securing Resources for Development*. Urban Systems Studies Books. Singapore: CLC(Centre for Liveable Cities).

Kim, Kyunghwan and Phang, Sock-Yong. 2013. Singapore's Housing Policies: 1960-2013. KDI School, World Bank Institute.

Loh, K. S. 2009. *The 1961 Kampong Bukit Ho Swee Fire and the Making Of Modern Singapore*. Ph.D. diss., Murdoch University.

Ministry of National Development(MND). <https://www.mnd.gov.sg/our-city-our-home/creating-our-homes> (2023년 7월 12일 검색).

Phang, S. Y. 2013. *Housing Finance Systems: Market Failures and Government Failures*. Springer.

_____. 2018. *Policy Innovations for Affordable Housing in Singapore: From Colony to Global City*. In Palgrave Advances in Regional and Urban Economics book series. Springer International Publishing.

Remember Singapore. From Villages to Flats (Part 1) - The Kampong Days. <https://remembersingapore.org/2012/04/04/from-villages-to-flats-part-1/> (2023년 7월 12일 검색).

Urban Redevelopment Authority(URA). Past Long-Term Plans. <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Long-Term-Plan-Review/Past-Long-Term-Plans> (2023년 7월 18일 검색).

_____. Master Plan. <https://www.ura.gov.sg/maps/?service=MP> (2022년 10월 30일 검색).

※ 이 브리프는 “박미선, 하수정, 조윤지. 2022. 싱가포르 주거정책 심층 사례 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

- 박미선 국토연구원 주거정책연구센터장(mspark@krihs.re.kr, 044-960-0294)
- 하수정 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구위원(sjha@krihs.re.kr, 044-960-0633)
- 조윤지 국토연구원 주택·토지연구본부 전문연구원(yjcho@krihs.re.kr, 044-960-0204)