

글로벌 도시의 주택시장과 정책

싱가포르의 주택시장과 정책 대응

이관옥

싱가포르 국립대학교 도시계획전공 교수

2020. 6. 23

I. 싱가포르 주택 시장 현황

II. 싱가포르 주요 주택 정책

III. 싱가포르 주택 정책의 실효성

IV. 코로나19 관련 이슈

V. 시사점

싱가포르의 주거 현황

	2000	2017
총 주택 재고 ('000)	1,034	1,399.7
공공주택 재고 ('000)	838.6	1,017.3
민영주택 재고 ('000)	195.4	382.4
공공주택 비율 (%)	81	73
주민 가구수 ('000)	915.1	1,289.9
주민 주택 보급률 (%)	113	109
주민 가구 공공주택 거주 비율 (%)	88	79
주민 가구 자가점유율 (%)	92.0	90.7

매매 타입	공공주택 분양가격			민영주택 평균 분양 가격 (120m ² 기준)		
	3룸 (65m ²)	4룸 (90m ²)	5룸 (110m ²)	고급	대량공급	Executive condo
중위 가격	\$178,000 -387,500	\$311,000 -522,000	\$441,000- 633,000	\$1,890,000- 2,640,000	\$1,578,000	\$900,000
평단가	1,000-1,700만원			3,000만원 이상		

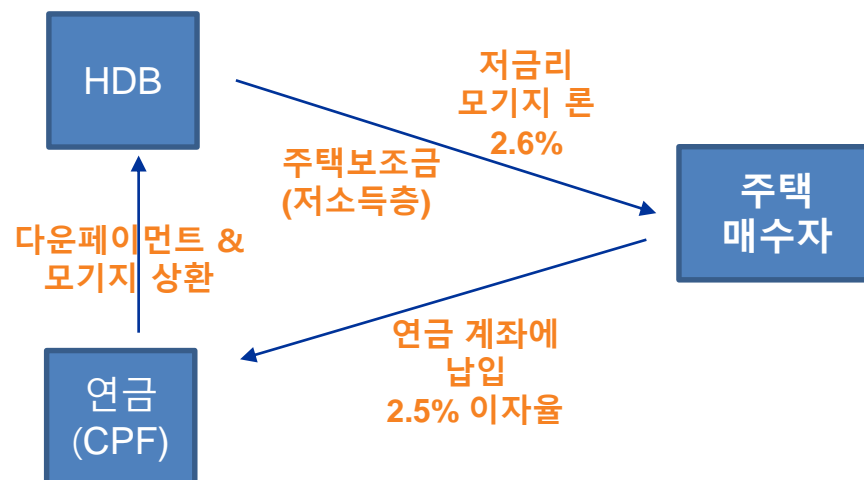
자료 : Urban Redevelopment Authority, Housing & Development Board, and Singapore Financial Times

싱가포르 공공주택 (HDB) 소개

Housing Development Board (HDB)

- 공공주택 개발 담당 준정부기관이자 공공주택의 명칭
 - 리관유 전총리가 건국초기에 도입
 - 집을 소유하는 것이 가족과 삶을 유지하는 기반이라는 비전 하에 국가에 물질적인 지분을 갖게 함
- HDB의 특징
 - 자가 위주 (95%): 99년 lease (임대 주택은 5만호 정도로 전체 주택의 4% 이하이며 극빈층 위주)
 - 중산층 (월소득 천만원 이하), 가족이나 약혼한 커플로 구성된 가구에 한해서 가구당 2회 분양 가능
 - 5년 실거주 후 시장가격으로 매매 → 가격상승 (자산확대)의 기회
 - 연금을 이용하여 초기자금 (분양가의 10%) 확보

<HDB 분양을 위한 펀드의 흐름>



싱가포르 공공주택 (HDB) 소개



1930-40년대
HDB의 전신인 Singapore Improvement Trust (SIT)가 개발한 Tiong Bahru의 저층/소규모 공공주택 단지



1960년대
Queenstown에 건설된 최초의 HDB 대단지 모습



1970년대
고층, 외관에 포인트 디자인을 한 HDB단지의 등장



1980년대
지하철역을 갖춘 HDB 뉴타운들의 개발. 공공주택의 자가비율이 상승하기 시작.



1990년대
HDB품질을 다른나라 민영주택의 수준으로 끌어올리는데 주력 (모든 단지에 엘리베이터설치)



2000년대
HDB 개발의 침체기로 새로운 뉴타운의 개발은 없고 기존의 타운에 소규모 단지 건설만 이루어짐



2010년대
노후한 HDB단지의 재개발 (Queenstown Dawson단지)과 신규개발 (Punggol Waterway단지)이 모두 활발하게 이루어짐. 소규모 유닛이 주를 이루고 독특한 디자인을 선보임.

싱가포르 주택 관련 이슈

주택 가격 상승 현황

- 공공과 민영주택의 밀접한 가격동향
 - 글로벌 경제 위기 시기들을 제외하고 싱가포르 주택 가격은 꾸준한 상승세를 보여왔음
 - 특히, 공공주택의 재판매 (resale) 가격은 정부가 resale 공공주택에도 보조금을 지원하기 시작한 1994년을 기점으로 크게 상승하여 경제 위기시에도 민영주택인 condominium 보다 오히려 하락폭이 작았고 회복력이 강한것으로 나타남
- Affordability와 가격버블에 대한 우려
 - 2000년대 이후 외국 투자 자본의 지속적인 유입과 경제 성장 등으로 주택가격의 꾸준한 상승이 이어졌고, 부동산 투자 붐을 일으킴

<싱가포르 주택 Price Index 추이>



자료 : Urban Redevelopment Authority, Housing & Development Board

<HDB의 Affordability (2014년도 예시)>

HDB 타입	평균 신규 분양 가격	분양 신청 가구의 중위소득	정부보조금 적용 이전 소득 대비 가격 비율 (price-to-income ratio)
2룸	\$110,000	\$19,200	5.73
3룸	\$187,000	\$30,000	6.23
4룸	\$295,000	\$50,400	5.85
5룸	\$386,000	\$72,000	5.36

자료 : The Straits Times, 17 November 2014

싱가포르의 주요 주택정책

공급 확대	직접 가격 조정	주택비용지불능력 향상을 위한 지원	(투기) 수요 조정
공공주택 (HDB) 공급 (중산층, 분양 위주)	신규 공공주택 분양가 조정	연금제도와 연동	세금 정책 (추가 취득세, 단기매도세 등)
민영주택 (condominium, executive condominium) 부지 공급		공공주택 구매 보조금 지급 (저소득층/사회초년생 & 생애 첫주택 분양가구 위주), 공공 임대 주택 주거급여 (극빈층)	금융 정책 (주택담보대출비율 - 타대출유무에 따라 차등, 총부채상환비율)
		금융지원 (저금리 론)	실거주 수요위주 공급 (공공주택 거주의무기간)

공공주택 공급 정책

HDB 개발 및 공급 구조

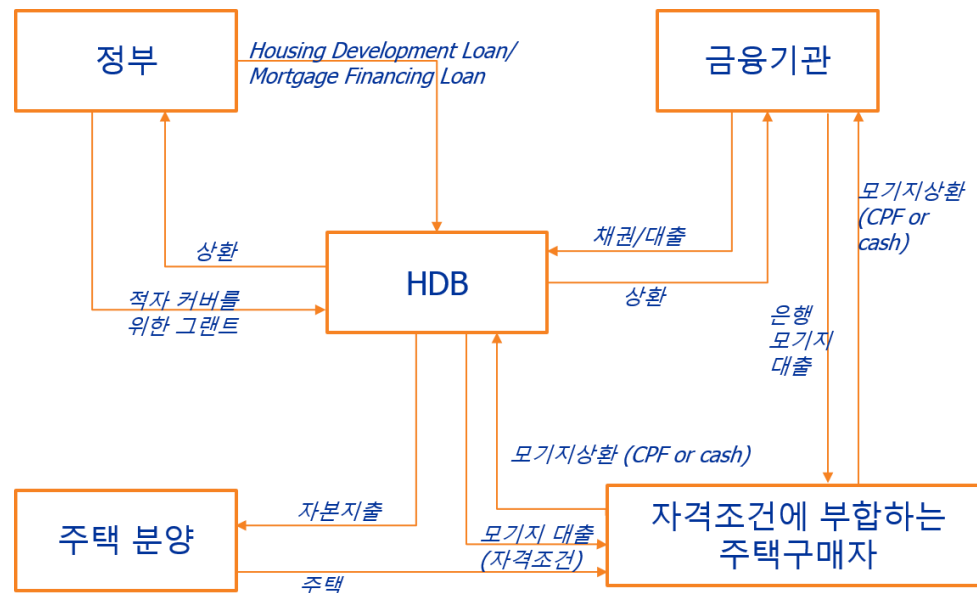
- 택지 취득 및 개발 자금 조달
 - Singapore Land Authority로부터 시장가로 택지 취득
 - 연간 정부 예산의 2.4% 정도에 해당하는 18억 달러 정도를 HDB의 재정자원으로 편성하고 지원
 - 정부 출자 Loan, 은행 Loan, 직접 채권 발행
- Build-To-Order (BTO)제도
 - 신규분양 예정지를 제시하고 예비구매자가 추첨으로 분양 예약권 획득/수요가 단지세대의 70%가 넘으면 실제 건설을 시작
- 운영방식
 - 각지역의 선출된 국회의원의 책임 하에 town council에서 관리를 맡음

<HDB 적자와 정부의 지원>

\$million

	2014/5	2013/4	2012/3	2011/2	2010/1
적자 금액	(2,018)	(1,973)	(797)	(443)	(143)
정부 그랜트	2,171	2,119	1,042	765	345

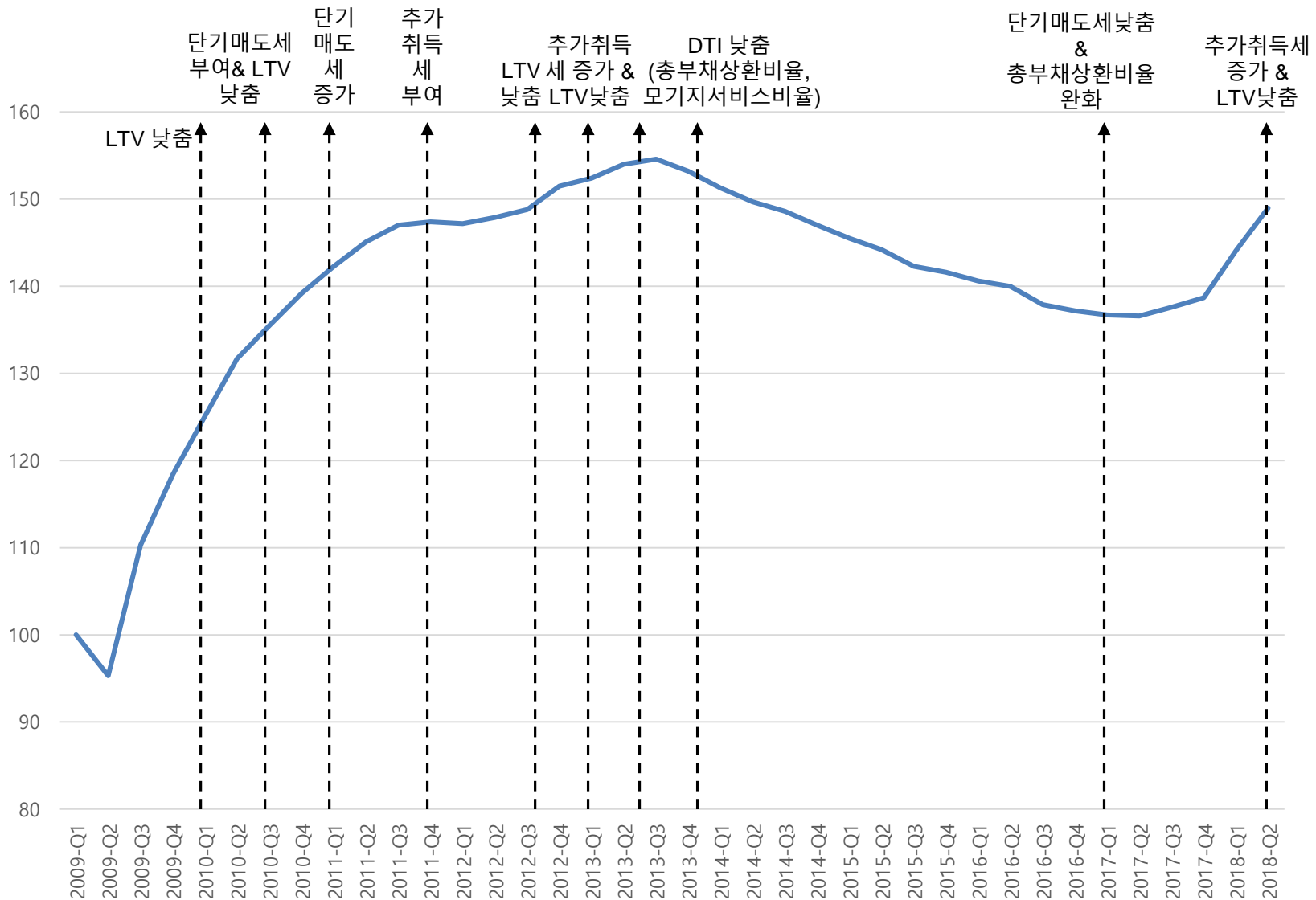
<HDB 파이낸싱>



정부 보조금 자격조건, 보조금액, 수혜자 현황

보조금 종류	HDB Resale		HDB BTO		2016년 수혜자
	조건	금액 (\$)	조건	금액 (\$)	
Family Grant	생애최초, 가족/약혼한 커플, 월소득 \$12,000이하	40,000-50,000 (규모가 작을수록 높음)			5,174
Singles Grant	생애최초, 35세 이상 싱글, 월소득 \$6,000이하	20,000-25,000 (동일)			2,676
Joint Singles Grant	생애최초, 35세 이상 싱글 2인, 월소득 \$12,000이하	40,000-50,000 (동일)			57
Additional CPF Housing Grant	생애최초, 월소득 \$5,000이하 (싱글인 경우 절반)	5,000-40,000 (소득에 따라, 싱글 절반)	생애최초, 월소득 \$5,000이하 (싱글 절반, 2룸)	5,000-40,000 (소득에 따라, 싱글 절반)	6,240
Special CPF Housing Grant			생애최초, 월소득 \$8,500이하, 신규지역	5,000-40,000 (소득에 따라, 싱글인 경우 절반)	6,020
Proximity Housing Grant	부모나 성인 자녀 4km 이내 거주	20,000 (근거리)-30,000 (함께) (싱글은 절반)			4,691
Step-up CPF Housing Grant			2룸에서 3룸으로 이전	15,000	

투기 수요 조정을 위한 Cooling Measures



Source: 싱가포르 정부 출판물과 웹사이트

주택 Affordability 향상과 주거복지 실현

주거복지의 포용성 및 보편성

- 소득계층별로 적합한 범위 내에서 다양한 정책을 수립하여 지원이 필요한 가구를 최대한 커버하는 정책
- 중산층이 거주하는 HDB의 주택 어포더빌리티 향상에 주력
 - 정부보조금 이후 PIR은 6 이하인데 이는 대부분의 글로벌 도시들의 비율이 10 이상인것에 비해서 굉장히 낮은 수치임
- 주거복지를 중산층 가구에 확대하여 높은 자가점유율을 보임
 - 주택가격 상승 이익을 국민전체가 공유하기때문에 상대적인 박탈감, 사회적 갈등이 적음
 - 생애 첫주택 분양을 받는 사회 초년생 가구의 자가 보유를 적극 지원하여 청년층의 독립과 출산 장려

<주요 글로벌 도시들의 주택 어포더빌리티>

	소득 대비 주택가격 비율 (2014)	소득 대비 주택가격 비율 (2017)
더블린	4.3	4.8
동경- 요코하마	4.9	4.8
싱가포르	5.0	4.8
뉴욕	6.1	5.7
토론토	6.5	7.9
서울	7.7 (2013)	10+ (추정)
오클랜드	8.2	8.8
런던	8.5	8.5
밴쿠버	10.6	12.6
시드니	9.8	12.9
홍콩	17	19.4

자료 : Demographia Annual International Housing Survey,
2015 & 2018

주거이동의 기회 확대

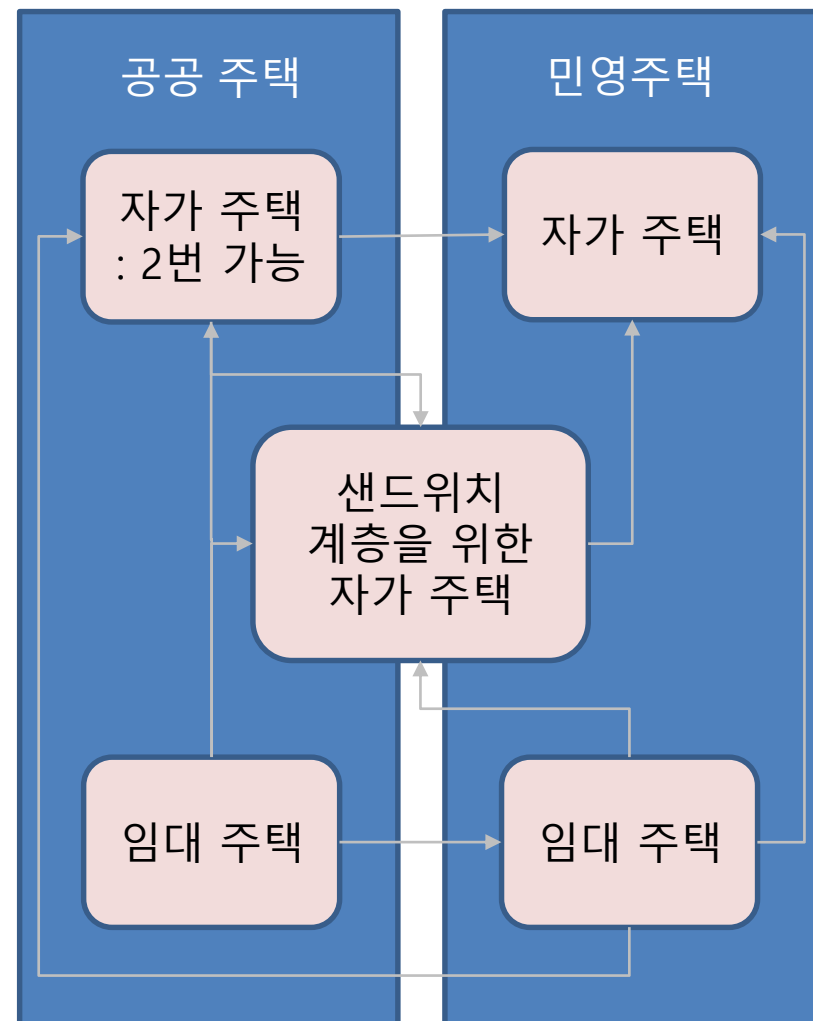
주택시장과 주거이동

- 다양한 수요층과 타겟 그룹별 맞춤 정책을 마련하여 주거이동의 기회를 확대하려는 정책적인 노력
- 주택시장을 세분화 (segmentation) 하는 정책을 사용
 - 공공주택 (임대/자가), 샌드위치 계층을 위한 executive condo (자가), 민영주택 (임대/자가)으로 분류됨
 - 시장의 세분화는 주거 상향이동의 기회를 확충하는데 큰 역할을 함

<HDB vs. Executive Condominiums>



<싱가포르 주거 상향이동의 예시>

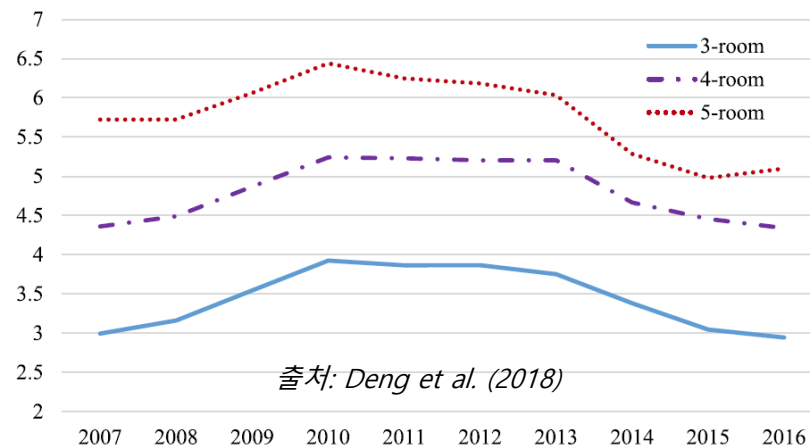


잠재투기수요의 조정

세금정책과 전매제한

- 매도자 vs. 매수자 거냥 과세
 - 단기 매도세보다는 특정 매수자에 대한 추가 취득세에 집중: 기존 주택 보유자가 신규 주택 매수시 (12-15%) & 영주권자 (5-15%), 외국인 (20%)
- Minimum Occupation Period (MOP)
 - HDB: MOP 5년 & 이후 싱가포르 시민이나 영주권자에게만 매도 가능.
 - Executive Condominium (EC): MOP 5년 & 이후 싱가포르 시민이나 영주권자에게만 매도 가능 & 10년 이후 외국인에게 매매 가능
 - MOP는 일시적인 재산권 제한의 역할을 하게되어 초기분양가격을 낮추는데 영향을 미치게 되고 재산권 제한이 해지되면서 가격의 상승이 나타나게 됨

<싱가포르 Cooling Measure 효과>



<EC vs PC 가격 추이>



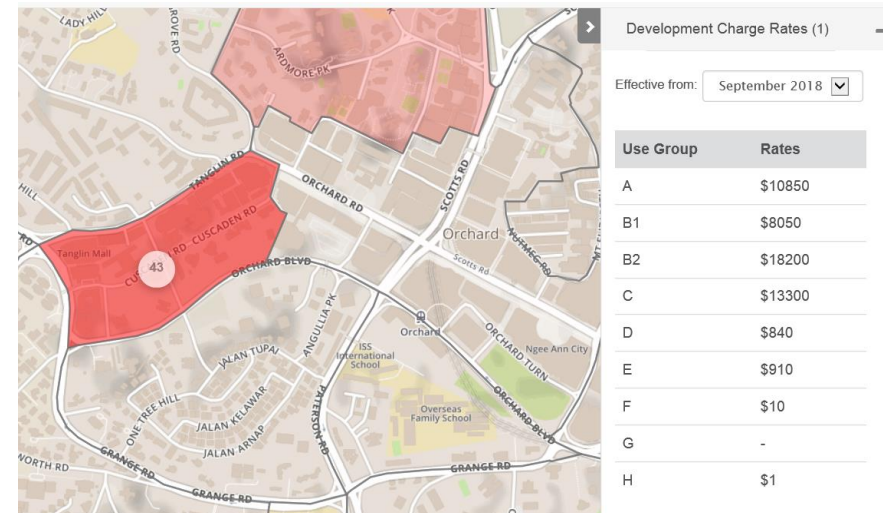
토지가치 공유의 제도화

보유세과 개발이익 조정제도

- 보유세
 - 실거주의 경우 임대를 준 경우에 비해 보유세를 낮게 책정 (예를 들면 실거주의 경우 년임대료 \$8,000 까지 보유세 없음)
 - 다주택자를 타깃으로 함과 동시에 실현이익에 대하여 과세함으로써 조세저항을 줄이고 정당성을 확보
- 개발이익 조정제도
 - 정부에서 토지 가치 상승분을 바탕으로 하여 매년 2회 각 지역, 용도별로 산정된 개발부담금을 공개하며 디벨로퍼가 재건축 시작시점에 부담함
 - 형평적이고 합리적인 방향으로 규제를 시행하는 것에 대한 고민이 수반되어야함

한국	싱가포르
보유세 기준	
주택 가격 기준	년 임대료 기준
개발이익 세제부담 주체와 시기	
조합원, 재건축 종료시점	디벨로퍼, 재건축 시작시점

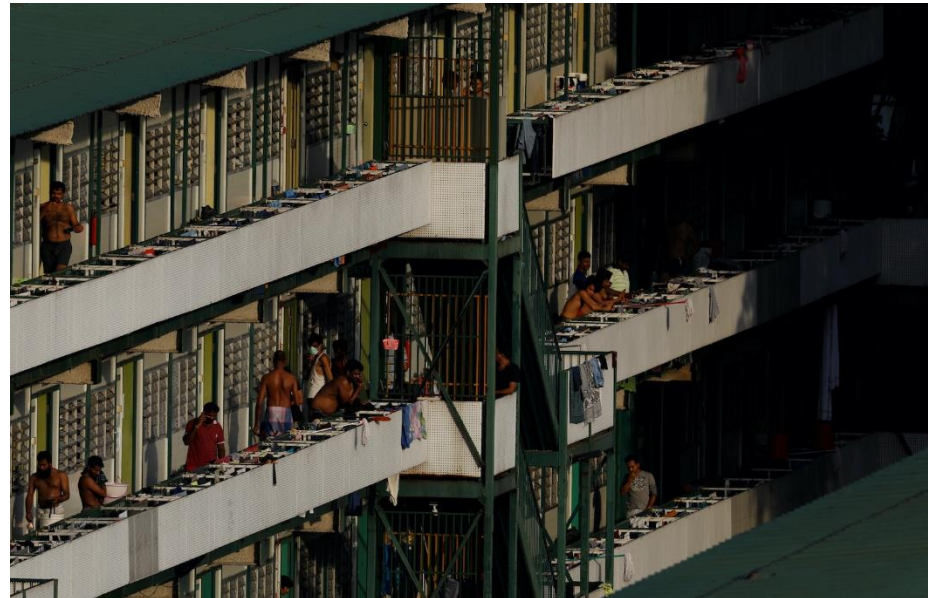
<싱가포르 개발 부담금 사례>



주거 불평등 문제의 대두

코로나 19와 주택시장 문제

- 과밀하고 비위생적인 주거환경과 코로나 19의 밀접한 관계 입증
 - 외국인 노동자 거주지뿐 아니라 싱가포르 전체 공중보건 문제로 확산
 - 외국인 노동자 기숙사 주거 환경 개선에 대한 정책적, 계획적 논의 진행
- 주택 어포더빌리티는 주택가격과 가구지불능력의 상관관계에 따라 결정
 - 포스트 코로나 시대, 저소득층 가구는 노동시장에서 소외될 확률이 높아져서 지불능력 저하가 예상됨
 - 대다수의 주민이 공공주택을 소유하며 주택구매 자금을 연금과 연동하는 싱가포르의 경우 세입자 퇴거 문제는 심각하지 않음
 - 싱가포르 정부는 실직이나 임금삭감으로 모기지 상환에 어려움을 겪고있는 주민들을 위해 구제책 마련



시사점

Context의 중요성

- **싱가포르의 특수한 상황**
 - 싱가폴은 인구 580만의 도시 국가임
 - 정부가 전체 토지의 85% 이상을 소유 (lease hold)
 - 싱가포르에서는 주거복지 정책을 수행하는 데 있어 이해관계자의 수가 상대적으로 적고 중앙-지방정부의 갈등 또한 없음
- **싱가포르 정부의 주거복지에 대한 비전**
 - 연간 정부 예산의 2.4% 정도에 해당하는 18억 달러 정도를 공공 주택의 재정자원으로 편성하고 지원
 - 헌법에 HDB의 적자를 커버하는 것을 명시하여 부처간의 갈등 또한 거의 없음
- **정부의 정권교체가 거의 일어나지 않음**
 - 장기적인 주거복지 정책 수립과 시행이 가능
 - 정책의 지속성에 따른 효과

시사점

한국에 주는 시사점

• 주택시장으로 인한 경제적 격차와 사회적 갈등 해소

- 한국은 주택보급률에 비해 자가가 낮은 구조인데, 자가율이 높다면 부동산 인플레이션을 다수가 공유하게 되고, 커뮤니티의 안정화 및 사회통합에 기여
- 토지 가치 공유와 잠재투기차익 환수를 위해서 제도의 정당성, 형평성, 효율성 확립

• 주거복지의 포용성 확대로 주거안정성 증진

- 중산층 신혼부부와 청년층의 주택구매 기회를 증진하기 위해 청약제도 개선과 주택금융 지원 방안의 실효성 검토 필요
- 지속적인 공공주택 공급 뿐 아니라 보조금 등을 활용하여 주거복지를 확대하고 시장의 세분화를 통해 주거 상향이동 기회를 확충

• 장기적인 시야로 주택 정책 수립 및 지속의 노력

- 주택가격상승과 투기과열이 일어날때 정부의 유연한 정책 대응
- 지속적인 정책을 통해 장기적인 시장의 안정화를 추구