

싱가포르의 주택정책과 주택공급체계

Review of Housing Policy and Housing Provision System in Singapore

진 미 윤 (대한주택공사 주택도시연구원 선임연구원)

이 현 정 (대한주택공사 주택도시연구원 선임연구원)

I. 서론

1. 연구의 목적과 방법
2. 비교론적 관점에서 본 싱가포르의 주택정책 모형

II. 싱가포르 주택정책의 전개과정과 주요 특징

1. 일반적 주거 현황
2. 주택정책의 전개과정과 주요 특징

III. 싱가포르의 주택공급체계

1. 주택시장 구조
2. 공공주택의 공급과 배분 체계
3. 주택금융지원 체계

IV. 국내 시사점 및 결론

※ 주요단어 : 주택정책, 주택공급, 공공주택, 싱가포르, 주택개발청

I. 서론

1. 연구의 목적과 방법

어느 사회, 어느 국가에서나 주택문제란 존재하기 마련이다. 그러나 이러한 주택문제를 해결하는 방법은 해당 국가가 처한 정치, 경제, 문화, 사회적 상황에 따라 다르다. 일반적으로 주택정책은 주택문제 해결을 위해 국가 개입(state intervention)을 의미하는데, 그 개입의 정도와 수단은 구체적으로 주택시스템(housing system)이라는 맥락에서 논의된다. 주택시스템은 주로 주택시장의 규제와 지원, 타부문과의 관련성에 대한 구조적 양상을 포괄한다(Malpass and Murie, 1999). 주택시스템을 논의하는데 있어 그 분석의 출발점은 주택점유형태이며, 자가 혹은 임대주택에 대한 정책 방침에 따라 어떤 시스템을 구현할지가 달라지기 때문이다.

자가소유 혹은 공공임대주택 중 어느 것이 우위에 있는지에 대한 기본 판단은 각 국가의 정책 기조와 우선 순위, 그리고 재원에 따라 결정되고 있다. 대부분의 자본주의 국가에서는 이 양자 중 하나만을 육성하기보다는 양자를 동시에 추구할 수 밖에 없다. 단 임대주택에 대해서는 시장 논리나 복지 논리나에 따라 구미와 유럽 국가간에 차이가 있으나, 임대주택은 상대적으로 지불능력이 취약한 저소득층을 위한 주거안정 방안으로 주거비 보조등의 제도와 함께 국가의 재정지원을 통해 실현되고 있다. 반면, 자가소유정책에 대해서는 장기적인 주거안정, 소득 보조등의 효과와 함께 자기 자산은 자기가 관리해야 한다는 원칙하에 이를 지원하기 위한 방안으로 각종 세제 및 금융지원이 이루어지고 있다.

싱가포르는 이러한 주택체계의 출발점에서 볼때 구미나 유럽 국가와는 다른 노선을 추구하고 있다. 그것은 자가소유촉진만이 정책의 유일한 목표로 삼고 있다는 점이며, 국가 주도하에 정부 재정 지원으로 공공임대주택이 아닌 자가형의 공공분양주택을 확대 공급, 전국민의 84%가 정부가 건설·공급한 주택에 안정적으로 거주하고 있다는 점이다. 이는 다른 선진국의 재정지원형태인 사회주택(social housing)과는 다른 맥락이며, 그 정책의 성과나 시스템이 특징적이라는 관점에서, 싱가포르의 주택정책과 주택공급시스템은 살펴볼 가치가 있다고 본다. 특히 최근 국내에서 논의되는 싱가포르식 공영개발방식이나 주택청 설립과 같은 조심스러운 논의들이 싱가포르를 그 벤치마킹의 대상 국가로 한다는 점에서, 과연 어떠한 점이 싱가포르를 이러한 대열에 들게 하였는지에 대한 면밀한 탐색이 필요하다 할 것이다.

본 글은 이러한 배경하에 구체적인 연구목적으로 첫째, 싱가포르 주택정책의 목표와 정책 형성의 기틀이 무엇인가를 규명하며, 둘째, 주택을 공급하는 시스템, 즉 주택시장 체계, 공공주택의 공급과 배분체계, 주택금융지원체계가 어떻게 구축되어 있는지를 살펴보는 것이다. 그리고 이러한 정책적 성과가 국내 주택정책과 주택공급체계에 대한 어떤 시사점을 줄 수 있는지를 도출하고자 한다.

연구의 방법은 문헌고찰방법과 현지조사 및 개별면담조사로 진행하였다. 현지조사와 개별면담은 2004년 12월 5일에서 12일동안 싱가포르 국립대학교 교수와 주택개발청 관련자를 대상으로 실시하였고¹⁾, 그 외 싱가포르 국민연금, 통계청 자료를 활용하였다.

본 글에서 사용된 용어의 명확성을 위해 다음과 같은 용어를 정의하고자 한다.

① 주택개발청(HDB)와 공공주택

싱가포르의 주택개발청(HDB: Housing and Development Board; 이하 HDB라 함)은 1960년 2월 1일 국가개발부(MND: Ministry of National Development) 산하 공공주택 공급 전담기관으로 설립되었다. 주요 임무와 사업은 공공주택의 계획, 건설, 공급을 전담하며, 이를 위한 토지관련 업무(국유지 판매, 임대, 관리, 철거 등), 주택금융업무, 주택중개 업무, 도시정비(재개발, 재건축, 리모델링등) 업무를 수행하고 있으며, 현인원은 2005년 5월 현재 5,020명이다. 공공주택은 정부의 재정지원을 받아 HDB가 건설 공급한 주택을 말한다. 공공주택은 분양주택(94.2%)과 임대주택(5.8%)이 있으나, 싱가포르에서 공공주택(public housing)은 통상 HDB가 공급하는 '자가소유형의 분양주택'을 의미한다. 이때 분양주택은 우리나라와는 달리 토지소유권은 HDB가 가지고 있으면서 건물만 분양하는 형태이다.

② 재판매 주택(resale public housing)

HDB 신규 공공주택의 최초 분양자가 매매금지기간(5년)이 지나고 나면 이를 매각할 수 있는데, 재판매 주택이란 이러한 의무기한이 지나 시장에서 판매되는 중고 공공주택을 말한다. 대부분의 관련 문헌에서는 전매주택으로 그 용어를 풀이하고 있는데, 본 논문에서는 우리나라의 전매와 혼동될 수 있다는 점에서 재판매 주택으로 정의한다.

③ 싱가포르의 국민연금(CPF:Central Provident Fund; 이하 CPF라 함)

CPF는 1955년 도입된 싱가포르의 사회보장시스템(social security system)으로 표현 그대로는 중앙연금기금이지만 그 특징을 볼때 우리나라의 국민연금제도와 동일한 것이므로, 이해의 도모를 위해 CPF를 국민연금으로 정의하고자 한다.

그 외, 본 논문에서 쓰여진 싱가포르 달러의 원화 적용은 1S\$=617.33원으로 한다(기준일: 2005.7.28).

2. 비교론적 관점에서 본 싱가포르의 주택정책 모형

1) 개별면담자는 싱가포르의 주택개발청의 Mr. Swee Heng Loh (Deputy Director in Estate Administration & Property Dept), Ms. Soh Imm Hazel Chua (Senior Executive Public Relations Officer; Corporate Development Dept), Ms. Lay San Ong (Public Relations Officer; Corporate Development Dept.)와 싱가포르 국립대학교의 Dr. Sau Kim Lum, Dr. Yong Tu, Dr. Min Hwang 등 교수 3인이다.

주택정책의 비교론적 관점은 각 국가가 가지고 있는 유사점과 차이점이 무엇이며, 이를 통해 자국의 주택문제를 해결하는데 어떤 시사점을 얻기 위함이며(Doling, 1997; Karn and Harole, 1992), 주택공급시스템의 구조를 파악함으로써 가능한 정책 수단들을 발견하거나 이를 가능하게 하기 위한 대책을 강구하기 위함이다.

주거를 개개인의 책임, 개별가구의 부담능력 소비재의 관점에서 보느냐 아니면 주거를 사회적 권리, 시민권, 사회재로 보느냐에 따라 자본주의 시장경제하에서의 주택, 사회주의하에서의 국가소유 주택, 그리고 사회복지 및 공공의 책임을 강조하는 사회민주주의 하의 주택으로 대별된다(하성규, 2004).

이러한 접근방식에 따라 주택정책 모형은 일반적으로 주택을 공급하는 주체가 누구인가, 누구를 위하여 공급하는가에 초점을 두고 비교론적 관점에서 분석, 제시되고 있다. 주로 서구 선진국을 대상으로 주택정책의 접근 모형을 구분하고 있는 Harloe(1995)는 공공주택(public housing)²⁾을 제한모형(residual model), 일반대중모형(mass model), 노동자 협동모델(workers' cooperative model)로 구분하고 있다. 제한모형이란 시장경제를 강화하기 위해서는 국가의 주택시장 개입을 최소화하고 국가 혹은 공공기관이 공급하는 공공주택은 저소득층 등 특수한 소수집단에 제한적으로 공급되어야 한다는 관점이다. 일반대중모형은 서유럽 국가들이 채택한 공공주택의 확대공급 논리로, 공공주택은 특정계층뿐 아니라 원하는 모든 사람들에게 공급할 수 있어야 한다는 접근이다. 이는 “일반적으로 필요로 하는 주거욕구”에 기초하여 공급하도록 되어 있어 공급대상이 저소득층뿐 아니라 중소득층까지를 포함하고 있다. 노동자 협동모델은 스웨덴, 네델란드 등 협동조합주택이 발달한 국가에서 접근하는 모형으로 주거문제를 안고 있는 사람들의 자구적 노력과 협동의 원리에 기초하고 있다.

Bourn(1981)과 하성규(2004)는 개발도상국과 사회주의 국가를 포함하여 이념적인 측면과 국가 개입의 정도면에서 주택정책 모형을 자유방임주의적 시장지향모형, 사회민주적 모형, 혼합모형, 권위주의적 모형, 사회주의 모형의 5가지로 구분하고 있다. 자유방임적 시장지향모형은 민간시장경제하에서 최소한의 국가개입을 원칙으로 하며 공공부문의 주택을 최소화하는 정책형태이다. 시장기제를 매우 중시하며, 주택은 시장기능에 따라 자동적으로 공급·소비·배분되며 주택의 점유형태는 자가소유가 지배적이며 바람직한 것으로 받아들여진다. 따라서 공공주택은 저소득층등 시장참여가 어려운 계층에 한하여 매우 엄격한 공급 기준에 따라 배분되는 형태를 띤다. 사회민주적 모형은 시장은 복지서비스를 적절히 공급하지 못하기 때문에 국가가 개입함으로써 형평성과 효율성을 견지할 수 있다고 보는 관점이다. 혼합모형은 시장지향모형과 사회민주적 모형을 혼합한 중간모형으로

2) 공공주택(public housing)은 학자에 따라 사회주택(social housing), 정부 주택(state housing), 공공임대주택(public rental housing)으로 불려지지만, 본 글에서는 논의의 일관성을 위해 정부 재정지원을 받고 건설되는 모든 주택을 공공주택으로 칭하기로 한다.

최근에는 서구 북유럽 국가를 중심으로 저소득층을 대상으로 하는 사회주택에서 일반인을 대상으로 하는 공공주택으로 전환하고 있는 추세이다(Elsinga, 2005).

국가의 주택시장 개입, 공공주택의 공급, 주택보조금의 지급, 그리고 주택부문의 정부규제 등은 획일적 방식이 아니라 처해진 국가의 경제·정치·사회문화적 상황에 따라 신축적으로 대응해 나가는 주택정책 모형이라고 할 수 있다. 권위주의적 모형은 개발도상국가에서 흔히 볼 수 있는 형태로 공공주택을 공급하는 법과 제도는 잘 정비되어 있으나 공급 자체가 매우 제한적이고 배분의 형평성도 달성되지 못하고 있다. 주로 전시행정 위주나 선진국 모방형, 최고 정책결정자의 독단적인 취향이나 성향, 소수 엘리트에 의한 권위주의적 경향을 띠는 경우가 이러한 모형에 속한다고 볼 수 있다.

그러면, 싱가포르의 주택정책 모형은 어떤 접근을 취하는 것인가. 추병화(Chua, 2000)는 공공주택 공급체계를 시장모형, 비시장모형, 혼합모형의 세가지로 제시하면서, 싱가포르가 다른 선진국에 비해 공공주택이 성공할 수 있었던 요인은 혼합모형적 접근방법을 취하였기 때문이라고 설명하고 있다. 시장모형적 접근체제에서 공공주택은 저소득층등 시장소외계층에게만 국한되어 공급되는 특징이 있으므로 시간이 지남에 따라 관리 부실 등 슬럼화의 문제가 야기된다. 비시장모형적 접근체제에서 공공주택은 주택을 탈상품화(decommodification) 대상으로 보고 국가가 주택을 공급하는 것은 불평등을 줄이기 위함이지만, 재정난 봉착, 공급의 한계, 주택의 질적 저하 문제가 야기됨을 지적하고 있다. 시장모형이나 주택의 탈상품화 특성을 가미한 혼합모형은 공공주택 공급을 이념적·정치적 목적으로 접근한다. 즉, 주택은 필수재로 국가가 그 건설이나 구입을 위해 재정지원을 하는 것은 당연하며, 재정지원에 있어서는 주택의 품질과 지불능력을 감안하여 소득계층별로 차등지원한다는 것이다. 또한 공공주택간에도 상향 주거이동이 가능하도록 주택필터링 시스템을 갖추도록 해야 한다는 것이다. 따라서 싱가포르는 임대가 아닌 자가형의 공공주택을 확대 공급하는 정책을 취함으로써 관리 문제, 슬럼화 방지 등을 할 수 있었고, 주택의 질적 저하를 방지하기 위해 주택규모 및 형태에서의 다양성, 재판매 주택 허용, 그리고 자가 소유를 지원하기 위한 국민연금등 정부주도의 주택금융지원수단을 적용하게 된 것이라 할 수 있다.

Harloe의 주택정책 모형에 근거할때 싱가포르의 공공주택은 모든 국민을 대상으로 한다는 점에서 일반대중모형에 해당되며, 이념과 국가 개입형태에서 볼때는 혼합모형에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 싱가포르의 일반대중형 혼합모형은 그 이면에 상당히 정치적 성향이 담겨 있다. 그것은 다인종 국가라는 특수성하에 단일 정권의 유지 및 통치를 위한 대중적 지지기반 강화를 위한 수단으로 공공주택을 정치화하였다는 것이다. 또한 주택개발청을 설립하여 공공주택의 건설과 공급을 전담케 하였을뿐 아니라 이러한 조직을 완충지대로 삼아 정부가 주택에 대한 비난이나 불만으로 부터 떨어져 있을 수 있다는 것이다. 주택개발청은 국가개발부 산하의 법적 기관으로 정치영역에서는 제외되고 있기 때문이다.

싱가포르가 선진국의 사회주택과 달리 주택정책 노선에서 성공의 길을 걸을 수 있었던

것은 공공주택이 특정계층만을 위한 모델이 아닌 대중모델이었고, 싱가포르가 처한 정치·경제·사회의 특수성에 맞게끔 국가가 주택공급을 주도하되(국민연금 지원, 공공주택 확대 공급, 국가 재정지원 등) 자본주의적 시장 논리를 가미한 공공주택의 재판매 허용 등을 통해 공공주택이 국민들로부터 인기를 받았기 때문으로 보인다. 특히 서로 다른 인종들이 각자 집을 소유하면서 이웃과 나누는 공동체 의식, 소속감, 주거안정, 자산증식, 관리효율 등이 싱가포르의 사회문화적 맥락에 잘 융합되었으며, 공공주택 내에서도 다양한 규모와 형태로 국민의 주거수요에 잘 대응해 나갔기 때문이라 할 수 있다.

II. 싱가포르 주택정책의 전개과정과 주요 특징

1. 일반적 주거 현황

싱가포르의 주택보급률³⁾은 1990년에 이미 100%를 초과하여 2000년말 112.6%이며, 1000인당 주택수는 259호, 자가점유율은 92%이며, 2004년 인구의 84%인 2,935.5천명이 HDB가 공급한 공공주택(public housing)에 거주하고 있는 것이 특징적이다. 이는 1960년대 HDB가 설립되었을 당시만 하더라도 총인구의 9%만이 저렴하고 적절한 공공주택의 혜택을 누린 것과는 매우 달리 45년간의 자가소유정책을 추진한 정책적 성과라고 할 수 있다.

<표 1> 싱가포르의 주거 현황

구분 \ 현황		싱가폴				한국(2000)
		1970	1980	1990	2000	
면적	국토면적(km ²)	-	-	-	697.1	99,900(서울 606)
	인구밀도(인/km ²)	-	-	-	6,004	479(서울 16,975)
인구	총인구(백만명)	2,075	2,414	3,047	424('04)	47,925 (총인구 '03)
	거주인구(백만명)	2,014	2,282	2,736	349('04)	
주거 상황	주택보급률(주택수/거주가구수:%)	80.4	91.7	104.0	112.6	96.2 ('00), 102.2 ('04)
	1000인당 주택수(Dwelling units)	147	194	227	259	238('00)
	자가점유율	29%	59%	88%	92%	54.2%
	HDB주택 거주율	36%	73%	87%	86%	주공 비중 10.8%
주택 재고	공공주택 건설호수	120,138	337,198	574,443	846,649	건설 비중 35.0%
	민간주택 건설호수	185,695	129,944	116,118	193,028	건설 비중 65.0%
	4실형이상 HDB 주택수 /총주택수	1%	13%	40%	51%	20.0% ^{*)}

주) 2000년-2003년 주택건설호수 중 4실 이상 규모가 되는 전용 25.7 평 이상의 건설 비율을 평균한 것임
(전용 25.7평초과 건설비중은 '00년 21.7%, '01년 16.0%, '02년 18.9%, '03년 23.5%의 5년 평균이 20.0% 임
자료: Phang, Sock-Yong(2005), 싱가포르 통계청 (<http://www.singstat.gov.sg>)
국내자료: 건설교통부(2004). 주택업무편람, 대한주택공사(2004). 주택통계편람

싱가포르의 2000년말 현재 총주택수는 1,039,677 호로 공공주택과 민간주택의 비율이 각

3) 엄밀하게 국내 기준으로 주택보급률을 단순 비교하기는 어려운 상황으로, 단순히 가구수 대비 주택수만을 근거로 주택보급률을 산정한 것이다.

각 81.4%, 18.6%로서 공공주택이 대부분을 차지하고 있다. 규모별 재고를 볼때는 HDB에서 공급한 4실형(90㎡) 이상의 주택이 전체 주택재고의 51%를 차지하고 있다.

이는 유사 기간동안 주택보급 확대 및 자가소유정책을 추진한 우리나라와 비교해 볼때 정책 성과면에서 볼때 매우 큰 차이라 할 수 있다. 우리나라는 2004년 주택보급률이 102%인 반면, 자가점유율은 54.2%에 불과할 뿐 아니라 공공주택의 비중은 35%에 불과하며, 4실형(90㎡) 이상의 중대형주택 비율은 약 22% 정도로 나타나고 있다.

싱가포르의 주택유형은 공급주체와 규모별로 구분되고 있다. 주택규모면에서 공공주택은 1실형~5실형, 고급형으로 구분되며, 민간주택은 주택유형에 따라 아파트, 테라스주택, 단독주택 등의 형태로 구분된다. 민간주택은 주택유형별 평균 면적이 아파트 125㎡, 테라스주택 185㎡, 반단독주택 361㎡, 단독주택 702㎡ 으로서 규모가 큰 편이다 우리나라의 국민주택규모(25.7평)에 해당되는 주택은 4실형의 90㎡(27평)로 규모이다. HDB는 1990년대말부터 4실형 이상만 공급하고 있는데, 4실형(90㎡) 이상 주택은 총주택의 75%를 차지하고 있다.

<표 2> 주택유형에 따른 주택재고·거주가구·자가점유율(2000)

주택 유형	주택재고 비중	거주가구 비중	자가 점유율
전체 계	964,138	923,325	-
전체 %	100.0 %	100.0 %	92.3%
1) HDB 공공주택(flats)	79.1%	88.0%	93.2%
1실형(33㎡) 혹은 2실형(45㎡)	4.8%	5.0%	19.2%
3실형(60㎡)	22.9%	25.7%	96.4%
4실형(90㎡)	29.5%	33.2%	98.3%
5실형(110㎡) 및 고급형(125㎡)	21.4%	23.7%	98.7%
기타	0.5%	0.4%	60.4%
2) 콘도미니엄과 민간아파트 (Condominium and Private flats)	7.9%	6.0%	82.8%
3) 민간 단독주택(Private Houses) ^{주)}	6.3%	5.1%	90.3%
4) 기타	6.7%	0.9%	83.8%

주) 대지를 보유한 민간 단독주택을 말함(Landed Properties)

상기표에서는 공공임대주택은 별도 유형으로 구분되지 않고 있음. 1실형과 2실형에 집중하여 공공임대주택이 분포되어 있으며 일부 3실형의 경우에는 공공임대주택이 포함되어 있음.

자료: Singapore Department of Statistics (2001). Singapore Population.

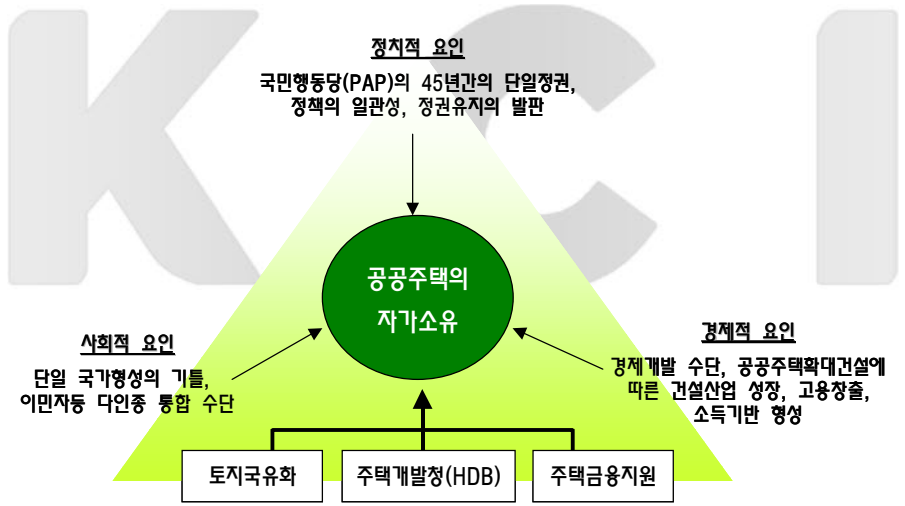
2. 주택정책의 전개 과정과 주요 특징

1) 공공주택 자가소유촉진정책의 형성 배경

싱가포르 주택정책의 핵심은 모든 국민에게 안정된 주거 생활을 제공한 공공주택의 자가소유정책이라 할 수 있다. 싱가포르는 영국의 식민통치에서 벗어난 1965년 이후 급증한 이민자들로 인한 심각한 주택난 해결, 빈곤 극복, 정치적 소요 방지, 상이한 문화와 다인종 통합 등 경제사회적 안정 및 국가형성의 기반 구축을 위해 자가소유정책을 추진하였다. 자가

소유정책은 국가의 조세기반 구축, 효율적 자산 관리, 재원부담 경감, 근로자 규율의 주요 수단일 뿐 아니라 저소득층을 중산층으로 유인할 수 있는 발판을 제공하였다. 여기에는 자가 소유함으로써 스스로 자기집을 지켜나가는 개인의 노력 또한 중요함을 강조한 국가의 철학이 담겨 있다. 이러한 공공주택의 자가소유정책은 1959년 이후 한번도 교체되지 않은 국민행동당(People's Action Party)의 일관된 정책 기초, 토지구유화를 통한 저렴 택지 공급, 공공주택을 전담하는 주택개발청(HDB:Housing Development Board)의 안정적 공급, 그리고 국민연금과 연계된 안정적인 주택자금의 지원이 뒷받침되었기 때문이다.

따라서 현재의 싱가포르 공공주택 자가소유정책은 [그림 1]과 같은 정치적, 사회적, 경제적 요인에 의해 장기간 추진되어 왔으며, 45년간의 국가성장의 원동력이 되어 왔다. 특히 공공주택의 공급은 싱가포르의 경제발전과정에 큰 기여를 하였다. 1984년 공공주택건설이 전체 건설산업에서 차지하는 비중이 74%에 이를 만큼 공공주택이 전체 경제에 미치는 파급효과가 컸으며, 고용창출 및 안정적 소득기반 형성에 중요한 역할을 담당하였다. 지금도 인구 1000명당 4명 정도가 HDB에 직접 종사하고 있음을 감안할 때 공공주택의 공급이 단순히 국민의 주거안정을 넘어서 직업안정, 사회안정의 기틀이 됨을 알 수 있다.



[그림 1] 싱가포르의 공공주택 소유 정책의 형성 요인

2) 시대별 주택정책의 전개과정과 특징

싱가폴 주택정책의 특징과 전개과정은 크게 4단계로 구분할 수 있다(<표 3>참조).⁴⁾ 제1 단계(1947~1969) 시기에는 당시 이민자와 자국민의 주택 수요를 해결해야 할 뿐 만 아니라 열악한 주거환경 개선이 무엇보다 시급하였다. 따라서 이 시기 싱가포르 주택정책은 주거환경개선책과 저렴한 비용으로 내집 마련정책(low-cost public homeownership)이 주류를 이

4) 싱가포르 주택정책의 시기 구분은 Tu(2002; 2003)와 Phang(2005)에 근거하여 작성하였으며, 주택공급, 금융지원, 각종 규제 조치들을 감안하여 수정, 보완하여 분류하였다.

투였다. 이를 위해 1960년 2월 주택개발청(HDB) 설립, 1964년 자가소유촉진정책(HOS)을 도입·시행, 그리고 1968년 국민연금인 CPF 중 일부를 주택구입자금으로 활용토록 하여 부족한 주택구입자금을 안정적으로 공급하는 기틀을 마련하였다.

2단계(1970~1989)는 싱가포르의 경제성장과 정치적 안정이 기틀을 잡은 시기로 공공주택의 자기비율이 35%에서 67%로 크게 증가하였다. 이러한 증가는 HDB 공공주택의 자가취득을 가능하도록 소득제한 규정 완화, 주택융자상환기간을 20년으로 연장, 재산세 인하 등의 조치가 뒷받침되었기 때문이다. 이 시기의 특징은 석유파동과 경제성장으로 인한 주택가격상승 등으로 민간주택가격이 급증하여 중산층의 주택마련 지원을 위한 정책이 이루어진 점인데, 이를 위해 싱가포르 정부는 1974년 HUDC(Housing and Urban Development Company)를 설립하여 중산층의 주택을 공급하였다. 이후 중산층 대상 HUDC의 주택과 저소득층 대상의 HDB의 공공주택은 교육 및 소득 차별이 문제시되면서 1982년 HDB가 HUDC를 흡수, 통합하여 중저소득층을 위한 통합 공공주택조직을 일원화하였다. 한편, 재원투입 비중이 높고 상대적으로 선호도가 낮은 공공임대주택은 규모를 소형화하고 공급비율을 크게 축소시켰다. 공공분양주택은 규모를 중대형화하고 입지선택 등에 있어 주거이동의 자유와 필터링 기능 제고를 위해 재판매(resale)을 허용하고 이를 지원하는 제도를 강화하였다. 또한 민간주택의 주택자금 융자시에도 CPF를 활용토록 하고, 1988년 임대료 규제를 폐지하였다.

제3단계(1990~1997년) 시기 동안은 민간주택에 대한 수요 증가, 거주자의 주거 선호 다양화·고급화, 그리고 재판매 시장(resale market)의 활황 등으로 주택시장 안정 대책 및 투기 억제 정책을 취한 시기이다. 특히 공공주택 재판매 시장은 1971년 3월 허용된 이후 그 규모가 지속적으로 성장, 1993년 이후 가격이 2.5배나 올라 공공주택이 투기화된다는 사회적 우려를 낳았다. 따라서 1996년 정부가 재판매 시장에 적극 개입, 자본이득세를 부과하는가 하면 HDB 주택의 자격요건 강화 등의 조치를 취했다. 반면 이 시기 신규 공공임대주택의 평균 대기기간이 7년임을 감안, 이를 줄이기 위해 HDB 신규 공공주택에 대한 정부 재정 지원을 늘렸다. 그러나, 이 시기에 행해진 시장 안정대책은 1997년 아시아 금융위기로 인해 1998년 주택가격이 폭락하면서 사실상 정책의 실효성을 평가할 수 없게 되었다.

제4단계(2000~현재)는 경기 침체 및 구조조정 시기로 규정할 수 있다. 아시아 금융위기 기간동안 주택수요 감소에 따라 2001년 민간주택은 19,800 호, HDB 신규 공공주택은 17,500 호의 미분양이 발생하였다. 이에 HDB는 신규 공공주택 공급신청자의 청약을 받아 원하는 지역과 원하는 시점에 주택을 공급하는 수요대응형 시스템인 BTO(Built-To-Order: 충분한 수요가 확보될 경우 공공주택을 신축하는 프로그램)방식을 도입하였고, 구조조정의 일환으로 2003년 7월 디자인과 개발을 전담하는 자회사인 HDB Corp.(HDB Corporation Private Limited)를 설립 HDB 기능의 일부를 아웃소싱하는 등의 조직 개편을 통해 주택시장에 대응하고 있다. 또한 싱가포르 정부는 최근 CPF를 통해 안정적으로 지원되는 주택자금 융자

도 민간금융시장에 그 기능을 일부 이양함으로써 정부 재정 지출을 축소하는 조치를 이행 중에 있다.

<표 3> 싱가포르 주택정책의 전개과정

시대별 구분	주요 주택 정책
I 단계 (1947-1969) 주택난 해결을 위한 주택정책 및 제도 개발	<ul style="list-style-type: none"> •1947년 임대료 규제(Rent Control) 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 심각한 주택난으로 인한 세입자 보호 목적 •1955년 CPF 기금 조성(근로자를 위한 사회보장제도 도입) •1960년 2월 HDB(Housing Development Board) 설립 <ul style="list-style-type: none"> - 1965년 인구의 30%가 슬럼 및 불법부허가 주택에서 거주 - 이 당시 HDB 공공주택의 입주 요건 규제 엄격. •1964년 HOS(public homeownership scheme) 도입·실시 <ul style="list-style-type: none"> - 저소득층의 내집마련 목적 •제1차 공공주택건설 5개년 계획 마련, 5만호이상의 주택건설 달성 •1968년 CPF의 주택구입자금(20% downpayment) 지원
II 단계 (1970-1989) 주택난 해소를 위한 규제 완화	(1970 ~1979) <ul style="list-style-type: none"> •HDB 공공주택 구입 지원을 위한 소득제한 규정 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 주택용자 상환기간 20년으로 연장, 재산세 인하, 전매 허용 등 •1971년 3월 공공주택의 재판매(resale) 허용 제도 도입 •중산층 주거지원을 위해 1974년 HUDC(Housing and Urban Development Company) 설립
	(1980 ~1989) <ul style="list-style-type: none"> •HUDC가 공급하는 주택의 소득제한 규정 완화 •1981년 민간주택의 주택자금용자시에도 CPF 주택자금 지원 •1982년 HDB가 HUDC 흡수 통합 •1988년 임대료 규제(Rent Control) 폐지 •공공임대주택(public rental housing)의 공급 축소 방안 마련 •1989년 공공주택의 전매 시장 확대를 위한 제반 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 영주권자에게 전매 허용, 주거이동 촉진 등
III 단계 (1990-1997) 금융지원 완화 및 주택가격 상승	<ul style="list-style-type: none"> •민간주택 수요 증가로 소규모 대지를 민간주택개발업자에게 매매 허용 •CPF의 일부를 주택구입 이외 용자금 상환에도 활용토록 함 •1993년 Revised Mortgage Loan Financing Scheme 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 공공주택의 전매 시장 확대 - 실제 매매액 혹은 시세의 80%까지 모기지 용자 획득 가능토록 함. •저소득층 주택 지원을 위해 Low Income Family Incentive Scheme 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 실제 매매액 혹은 시세의 85%까지 용자 가능토록 함. •1995년 고급 콘도미니엄형(Executive Condominiums) 주택 공급 시작 •1996년 주택시장 과열로 인해 정부가 전매시장을 직접 규제 •1996년 5월 15일 부동산 투기 억제 조치 <ul style="list-style-type: none"> - 구매후 3년 미만 판매에 대한 모든 자산에 대해 자본이득세(capital gains taxes) 부과, 주택자산의 80%까지만 주택용자, 외국인의 싱가포르 주택금융 및 용자 이용 제한 등 •소득수준 상승에 따라 HDB 자격요건 완화 •1997년 신규 공공주택에 대한 대기기간 감축 조치 •1997년 아시아 금융 위기
IV 단계 (2000년이후) 경기침체 및 구조조정	<ul style="list-style-type: none"> •1998년 경기침체 •2002년 CPF의 출금한도 제한(CPF에서 활용가능한 주택자금 비중 축소) •2003년 HDB 축소:신축주택의 수요 하락, HDB주택 중 17,500호 미분양 발생

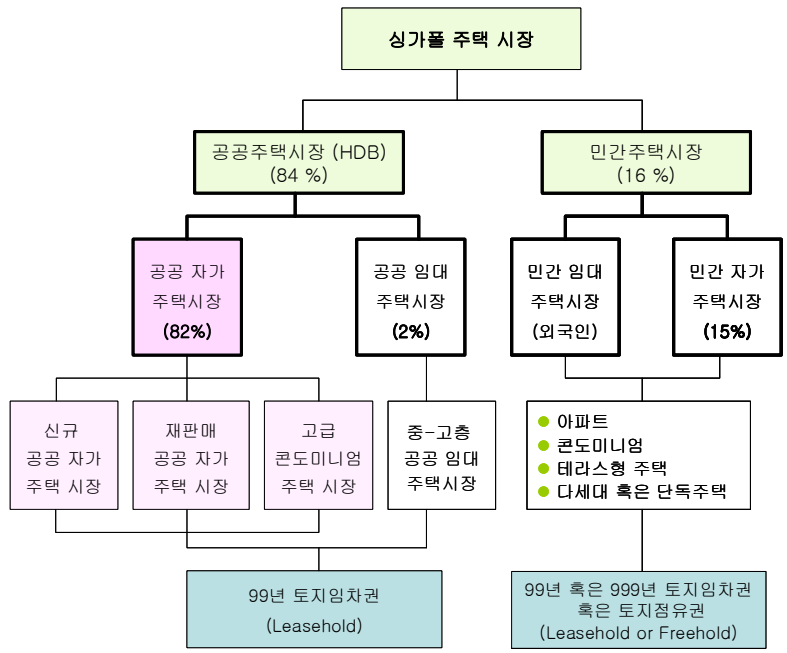
자료: Tu, Yong(2002, 2003), Sock-Yong Phang(2005)에서 발췌하여 제작성

III. 싱가포르의 주택공급 체계

1. 주택시장 구조

싱가포르의 주택시장은 크게 공공주택시장과 민간주택시장으로 이원화되어 있으며, 주택 유형별로 가격체계가 위계화되어 있다. HDB가 공급하는 공공주택은 자가주택과 임대주택으로 구분되며, 자가주택은 다시 신규 자가주택, 재판매주택(resale housing), 고급 콘도미니엄의 세가지 형태로 세분된다. 재판매 주택은 일정 의무 거주기간 거주 후 원입주자가 이를 시장에 되팔 수 있도록 하여 형성된 시장으로 1971년 3월 재판매를 허용한 이후 현재 시장 규모는 공공주택시장의 약 5%를 차지하고 있으며, 이는 민간주택시장 규모의 5배에 달하는 수준이다(Tu, 2002). 고급형 콘도미니엄 주택은 중산층의 주택 수요 충족을 위해 1995년부터 공급해 오고 있으며, 공공주택에서 차지하는 재고비중은 8% 정도이다. 공공임대주택은 재고의 2%에 불과하며, 저소득층을 위해 주로 1실형과 2실형의 소형으로만 공급되고 있다. HDB가 공급한 공공주택은 1960년부터 2004년까지 총 968,624호가 건설되었으며, 이는 연평균으로 볼때 약 2만호 수준이다.

민간주택은 주로 소수 부유층, 외국인 등이 거주하며, 연도에 따라 다소 차이가 있으나 민간주택 소유자들의 40~60% 정도는 이전에 공공주택 거주자였다(Lee & Ong, 2004; Yuen, Kwee & Tu, 2004). 민간주택은 대부분의 싱가포르 국민들의 열망의 대상으로 이들은 공공주택의 재판매 시장을 통한 재산증식으로 민간주택시장 진입을 위한 입주금 마련을 모색하고 있다. 따라서 민간주택가격은 재판매 주택가격에 크게 영향을 받게 되는데, 결국 재판매 주택가격이 상승하는 것 만큼 민간주택 구입도 그만큼 어려운 실정이다. 싱가포르 정부는 이러한 민간주택의 수요 급증이 지속적인 경제성장과 소득수준, 생활수준의 향상에 따른 결과라고 보고, '93년에서 '97년간의 민간주택시장의 과열을 방지하기 위해 현재 수준에서 30%로 끌어올릴 계획하에 택지 확보를 마련 중이다(Tu, 2004).



[그림 2] 싱가포르의 주택시장 구조 (괄호안의 비율은 거주가구 비중임)

주택가격은 신규공공주택, 재판매공공주택, 민간주택의 순으로 차등화되어 형성되어 있는데, 정부 규제하에 일정 의무거주 기간, 소득 제한 등의 적용 대상인 HDB 신규공공주택은 최초 공급시 일반 민간아파트 가격의 절반 이하 수준이다. 이러한 저렴한 분양가는 1966년 토지수용법 제정(1995년 폐지)이후 점진적인 토지국유화를 통해 공공주택 공급용 토지가 99년 토지임차권 형태로 제공되기 때문이다. 따라서 분양가격에는 토지사용에 대한 지대와 주택소유비용으로 구성되고, 대지 자체의 가격은 포함되어 있지 않다.

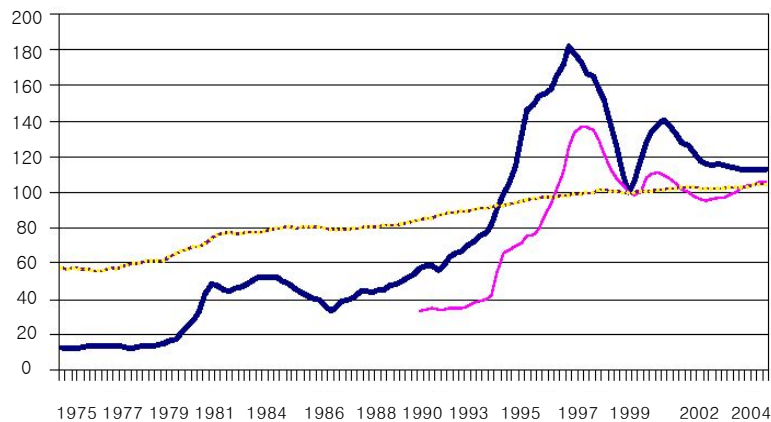
정부 규제가 없고 주거입지면에서 선호도가 높은 HDB 재판매 공공주택은 신규 공공주택의 분양가보다 높은 1.3배 내지 1.8배 높은 가격으로 거래되며, 최초 구매자는 재판매에 의한 차익으로 재산 증식의 기회를 가질 수 있도록 되어 있다. 신규 공공주택 공급가격과 단순 비교해 본다면, 원화로 최저 6,000만원부터 최고 8,500만원의 매매 차익 실현 가능한 것이다. 민간주택은 HDB 공공주택과 비교할 수 없을 정도로 높는데 이는 주택판매시 대지까지를 포함하기 때문이다. 대지를 포함하지 않는 경우라고 하더라도 아파트/콘도미니엄 125㎡은 HDB 신규 공공주택 고급형아파트 125㎡과 비교해 보면, 평당 가격이 2.2배 수준이다(<표 4> 참조).

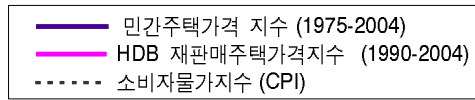
<표 4> 싱가포르의 주택가격 현황 (Tu교수 인터뷰 및 2004.12 현지 조사결과)

주택 유형	구 분	연소득 대비 주택가격 배수 (PIR)	평균 주택 규모 (㎡)	평균 주택가격 (\$\$) (원화가격)	㎡ 당 평균가격 (\$\$) (원화가격: ㎡, 평)	
HDB 공공주택 (Public Housing) (토지는 HDB가 소유하고 건물만 분양하는 형태)	신규 공공주택 아파트 (New Public Housing Apts.)	고급형 아파트 (Executive Apartment)	6.1	125	360,050 (2억 2227만원)	2,880 (178만원, 587만원)
		5실형 아파트 (5-room)	3.9	110	228,683 (1억 4117만원)	2,078 (128만원, 423만원)
		4실형 아파트 (4-room)	2.3	90	137,000 (8457만원)	1,522 (94만원, 310만원)
	중고 공공주택 아파트 (Resale Public Housing Apts.)	고급아파트 (Executive Apartment)	7.7	125	457,420 (2억 8238만원)	3,659 (226만원, 745만원)
		5실 아파트 (5-room)	6.2	110	367,778 (2억 2700만원)	3,343 (206만원, 681만원)
		4실 아파트 (4-room)	4.1	90	241,136 (1억 4886만원)	2,679 (165만원, 546만원)
민간주택 (Private Housing)	대지포함하여 분양 (Landed Housing)	단독주택 (Detached/ Bungalow)	62.8	702	3,725,000 (21억 1436만원)	5,040 (311만원, 1,027만원)
		다세대 주택 (Semi-Detached)	29.1	361	1,725,000 (10억 649만원)	5,382 (332만원, 1,096만원)
		테라스 주택 (Terrace)	20.6	185	1,219,000 (7억 5253만원)	6,152 (380만원, 1,253만원)
	대지미포함 (Non-Landed)	아파트/콘도미니엄 (Apt/Condominium)	13.3	125	788,000 (4억 8646만원)	6,428 (397만원, 1,310만원)

- 주 1) 소득대비 주택가격배수 산출 적용소득은 싱가포르 2000년 센서스 자료의 월평균 가구소득(\$\$4,943, 원화 305만원)임.
 2) 주택가격은 2000의 평균 분양 혹은 거래가격임
 3) 원화가격 환산시 1\$\$=617.33원 (기준일 : 2005.7.28)

HDB 공공주택에 대한 공식적인 가격데이터는 아직 생산되지 않아 그 추이를 알 수 없으나, 민간주택가격과 재판매 주택의 경우 [그림 3]과 같은 추이를 보이고 있다. 주택가격은 1993년 이후 공공주택의 재판매시장 과열과 민간주택가격이 급등한 1996년에 최고치를 보이다가 1997년 아시아 금융위기로 인해 주택가격이 폭락한 바 있으나, 2002년 이후 하향 안정세를 보이고 있다. 민간주택가격의 경우 1997년 아시아 금융위기로 인해 45% 주택가격이 급감한 바 있다.

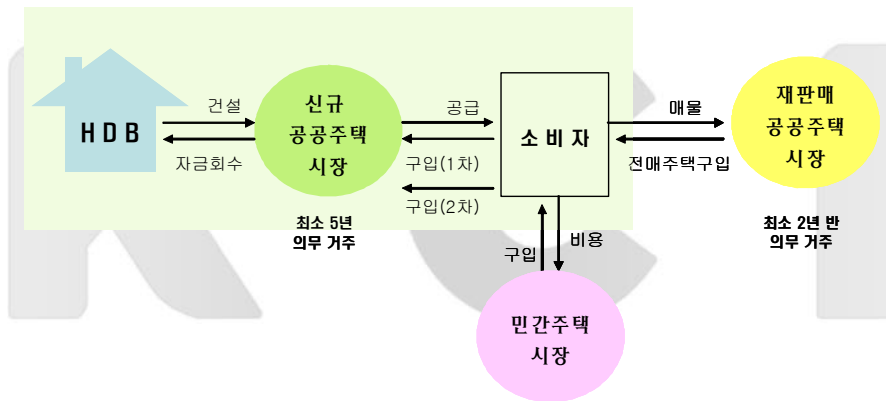




[그림 3] 싱가포르 주택가격 추이 (1975-2004)
 자료: Phang, Sock-Yong(2005)

2. 공공주택의 공급과 배분 체계

싱가포르의 공공주택 공급체계는 [그림 4]와 같다. 일정 자격요건을 갖춘 소비자는 HDB의 신규 공공주택을 최초 분양받을 수 있으며, 일정 의무기간 거주(5년)이후 당초 분양받은 공공주택을 재판매시장에 통해 매각할 수 있고, 또한 재판매시장을 통해 중고 공공주택(2년 반 의무거주)의 재구매도 가능하다. 반면, 일부 고소득층은 HDB의 신규 공공주택과는 상관 없이 고가의 민간주택을 곧바로 구입 할 수도 있다. 소비자가 어떤 주거 선택을 하든지 간에 HDB의 신규 공공주택에 접근할 수 있는 기회는 일생에 2회로 제한되어 있다.



[그림 4] 싱가포르의 주택공급체계 및 소비자 선택 구도

HDB 공공주택 공급기준은 아시아 문화권의 전통적 가치 유지 정부의 가족지향적 가치를 반영하여 부부 중심의 혈연가구 중심으로 공급하고 있다. 구입자격요건은 싱가포르 시민권 보유자, 최소 21세 이상, HDB가 정한 가족구성 조건 충족이 공통사항이며, 구입 조건에 따라 소득 기준, 재구매 유무, 의무거주기간 등에 따라 차등 적용되고 있다(<표 5> 참조). 신규 공공주택 4실형과 5실형의 입주자의 소득상한 기준은 월 S\$8,000미만으로서 중산층(2000년 싱가포르의 월평균 가구소득은 S\$4,943임) 이하 계층을 대상으로 하고 있다.

재판매 주택의 구입자격은 CPF 자금 지원 유무에 따라 구분된다. CPF 지원을 받는 경우에는 소득기준, 민간주택 소유 유무, 이전 신규 공공주택 분양 유무 등에 제약을 받게 된다

<표 5> HDB 공공주택 구입 자격요건 (2005.8. 기준)

구분	구입 자격
공통사항	- 싱가포르 시민, 최소 21세 이상 - HDB가 정한 가족구성 조건 충족
HDB로부터 신규 공공주택 구입시	- 총가구 수입소득 · 3실형 아파트: 월S\$ 3,000 미만 (원화 185만원) · 4실형, 5실형 아파트: 월 S\$8,000 미만 (원화 494만원) - 민간주택 미소유 - 이전 HDB 주택을 직접 구입하여 재신청할 경우, 10년 의무 경과. (단, 이전에 2실형 아파트 소유자가 3실형이상 지원시 5년 의무 경과)
CPF 지원하에 재판매주택 구입시	- 총가구 수입소득: 월 S\$ 8,000 미만 - 민간주택 미소유 - HDB 주택 직접 구입 미경험자 혹은 다른 주택보조 미혜택자
CPF 지원없이 재판매주택 구입시	- 소득제한 없음 - 조건부에 한하여 민간주택 소유 허락

자료: <http://www.hdb.gov.sg>

HDB 공공임대주택의 경우 주택규모에 따라 입주 가능 소득계층이 구분되어 있다. 공공 임대주택은 1실형과 2실형만 공급되고 3실형은 현재 공급하지 않고 있다. 기존 3실형의 경우, 재계약시 가구소득에 따라 20%의 임대료 할증을 받게 된다.

<표 6> HDB 공공임대주택 입주 자격요건 (2005.8. 기준)

구분	임대 자격 요건
공통사항	- 싱가포르 시민, 최소 21세 이상 - HDB가 정한 가족구성 조건 (Special Eligibility Schemes)에 부합할 것 - 민간주택 미소유
1실형 (33㎡)	- 총가구수입소득이 월 (S\$800) 미만의 경우, 임대료 (S\$26~S\$33) - 총가구수입소득이 월(S\$800 ~S\$1,500) 일 경우 임대료(S\$90 ~S\$123)
2실형 (45㎡)	- 총가구수입소득이 월 (S\$800) 미만의 경우, 임대료 (S\$44~S\$75) - 총가구수입소득이 월(S\$800 ~S\$1,500) 일 경우 임대료(S\$123 ~S\$165)
3실형 (60㎡)*	- 총가구수입소득이 월 (S\$800 ~S\$2,000) 이며, 첫 2년동안의 임대료 (S\$110~S\$260), 이후 재계약시 가구소득에 따라 20%씩 인상

주) * 2005.8.기준에는 미포함. 현재 공급되지 않는 유형임.

자료: <http://www.hdb.gov.sg>

공공주택의 재판매는 공공주택의 보급 확대에 따라 공공주택이 점차 도시 외곽에 입지함에 따른 불편을 어느 정도 해소하고 신규 공공임대주택의 입주대기기간이 5년 이상 장기화되는 문제점을 해소하기 위해 1971년 3월 허용되었다. 이후 1989년 주택 필터링 기능 제고, 재고 공공주택의 거래 활성화, 소비자 주거이동의 자유 및 선택권 부여 관점에서 시장확대를 위한 규제 완화 조치 이후 5), 1990년대 들어 큰 붐이 일어났다.

특히 1993년 이후 재판매 주택의 가격이 크게 오르면서 기존 공공주택 거주자는 5년 의무 거주기간을 채우자마자 공공주택을 재판매하려는 수요가 급증하였다. 이들은 그 시세

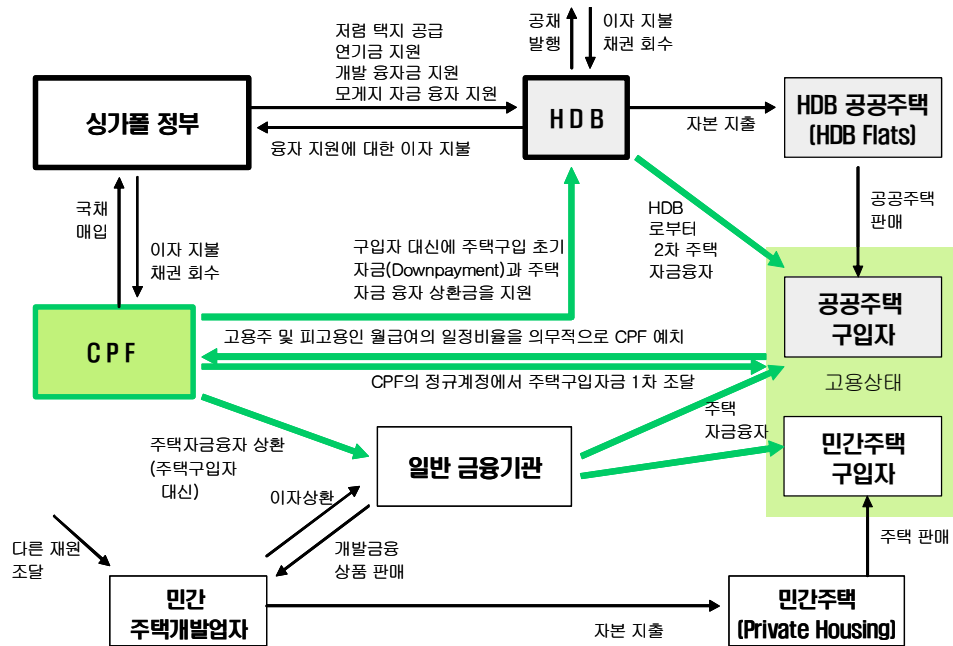
5) 1994년 CPF를 재판매 주택구입 자금에도 활용토록 하는 조치, 특히 최초 납입금을 CPF에서 전액 지원받을 수 있어 재판매 공공주택 구입 수요가 증가하였고 이는 재판매 주택가격의 상승으로 이어지는 현상을 야기하였다.

차익을 민간주택시장 진입을 위한 초기입주금 마련을 위한 재테크의 기회로 삼고자 했으며, 그 기대욕구가 커짐에 따라 공공주택을 투자재로 인식하는 분위기가 팽배해 졌다. 이에 싱가포르 정부는 재판매 허용이 당초 정책취지와는 달리 투기의 온상이 되고 있음을 인식, 1996년 재판매 주택의 투기억제 조치를 시행하였다. 재판매 주택의 중개업무를 담당하고 있는 HDB가 재판매 공공주택의 시세차익의 일부를 환수하는 역할을 수행하였다. 환수비율은 규모에 따라 차등적용하고 있는데, 2실형 HDB 주택 재판매시는 10~15%, 3실형 HDB 주택 재판매시는 20%, 4실형 HDB 주택 재판매시는 22.5%, 5실형과 고급형 HDB 주택 재판매시는 25% 적용하고 있다. 환수 규모는 2003년은 S\$79백만(원화 487.7억원)이 징수, 2004년은 S\$41백만(원화 253억원)이 징수되었다(싱가폴 관보 2005.6.17). 재판매 공공주택의 절차 및 가격신고에 대한 감시는 HDB 담당하고 있으며, 허위사실이 있을 경우 주택개발법(Housing and Development Act)과 선서선언법(Oaths and Declaration Act)에 의해 벌금 혹은 6개월~3년 징역형을 부과하고 있다. 이는 종전 문헌에서 HDB가 재판매 주택을 환매하는 기능을 한다는 측면과는 다른 사실로, 엄밀하게 환매 역할보다는 중개역할 및 그 절차의 이행업무를 수행한다라고 봄이 타당하다. 재판매 공공주택은 시장 거래 원칙으로 거래 가격도 시세로 하고 있다. HDB는 매도자와 매수자간을 연결하는 중개역할을 하고, 시세차익이 있을 경우 이를 환수하는 역할을 하는 것이지 환매하는 것은 아니다.

싱가포르에서는 이러한 공공주택의 재판매 제도에 대해 학자에 따라서는 정부가 투기를 조장한 행위라고 보고 있으며, 일부에서는 공적자금이 투입된 공공주택을 재판매하여 그 시세차익을 민간주택 구입자금화한다는 것은 공적자금의 기반을 흔드는 것이라는 점에서 재판매 제도에 대해 비난하고 있다.

3. 주택금융지원 체계

CPF를 이용한 주택구입자금 용자제도는 싱가포르 공공주택 확대와 자가소유정책은 근간을 이루고 있다. CPF는 근로자(피고용인)와 고용인으로부터 조성된 기금을 주택구입 초기자금(downpayment) 및 주택용자 상환금으로 HDB에 지원, HDB는 CPF의 지원금 배분 역할을 수행한다. 공공주택 구입자는 주택구입 및 용자상환을 위해 자금 조달을 위해 우선적으로 CPF 기금을 통해 1차 조달하고, 부족분이 발생할 경우 2차로 HDB로부터 주택가격의 80%까지 주택자금융자를 받을 수 있다. CPF와 HDB를 통해서도 주택구입 자금이 부족할 경우 일반 금융기관을 통해 주택자금을 지원받을 수 있다. 민간주택구입자도 주택 마련을 위해 1차적으로 CPF 기금을 통해 자금조달하고, 부족할 경우는 일반 금융기관으로부터 주택자금을 용자받게 된다. 즉, 싱가포르의 근로자이면 누구나 이러한 금융지원을 통해 주택구입에 어려움이 없도록 제도화되어 있다.



[그림 5] 싱가포르의 주택금융 메카니즘

1955년부터 싱가포르 근로자를 대상으로 기금을 조성하기 시작한 CPF는 고용인과 피고용인 모두 월급여의 일정부분을 예치하도록 의무화하고 있다. 월급여 중 CPF 예치 의무비율이 1970년 이후 지속적으로 증가하여 2000년 피고용인은 평균 20.0%, 고용인은 평균 12.0% 수준이다(<표 7> 참조). CPF 의무 예치비율은 소득과 연령대별로 다르며, 경제상황에 따라 조정되는 특징이 있는데, 1985년 호황시에는 고용주와 고용인의 예치율이 각각 25%씩이었으나 1985~1998년에는 고용주의 예치율이 10%, 고용인은 20%까지 낮아지기도 하였다. CPF는 2004년 9월 기준으로 싱가포르 국민 중 300만명(가입률 85.7%)이 가입하고 있으며, 총적립규모는 S\$109,706.3백만(원화 67조원)에 이르고 있다

<표 7> CPF 적립 규모 및 예치 현황

		1970	1980	1990	2000	2004
적립 규모 (단위 : 백만S\$)		777	9,551	40,646	90,298	109,706
의무 예치비율 (contribution rate)	피고용인 예치율	8.0%	18.0%	23.0%	20.0%	-
	고용인 예치율	8.0%	20.5%	16.5%	12.0%	-

자료: CPF Board, <http://www.cpf.gov.sg/> 참조

CPF를 이용한 주택자금 지원은 1968년에 최초로 CPF 일부를 공공주택 구입자가 사용할 수 있도록 하는 공공주택 구입자금제도(Public Housing Scheme) 도입으로 시작되었다. 공

공주택 구입자가 공공주택 구입자금의 최초 납입금(downpayment) 20%를 개인부담 없이 CPF의 정규계정(Ordinary Account)⁶⁾에서 전액 용자 가능하게 되었다. 정규계정 조성액은 CPF 총조성액 67조 중 34.7조원(52%) 규모를 차지하고 있다. 제도 도입 즉시 HDB 주택입주 자격자들의 40%가 임대보다는 분양주택을 선택하였고, 1980년대 중반에는 90%가 분양주택을 선택할 정도도 이러한 주택자금 지원은 주택구입자들의 지불능력에 큰 영향을 주었다. 1981년에는 민간주택 구입시에도 CPF를 이용한 주택자금 지원이 이루어졌고, 1994년에는 재판매 공공주택(resale public housing) 구입시에도 CPF에서 주택구입 및 용자자금을 지원하였다.

CPF 정규계정(Ordinary Account)을 통한 주택자금지원 프로그램은 공공주택 구입자금(Public Housing Scheme)과 일반 주거용 주택자금(Residential Property Scheme)의 두가지 유형으로 구분되는데, 이용자 수 기준으로 공공주택 구입자금 이용자가 CPF 전체 가입자 300만중 약 41%에 해당하는 125만명으로서 절대 다수를 차지하고 있다. 그러나 1인당 용자금액 규모는 주택가격의 차이로 인해 공공주택이 민간주택의 약 1/4 수준에 불과하다.

<표 8> CPF의 주택자금 지원 프로그램(Housing Scheme)

구분		2004	2003
신규 공공주택 자금지원 (Public Housing Scheme)	이용자수(인)	1,246,178	1,230,798
	지원금액(백만S\$)	69,497.9	66,466.0
	1인당 평균 지원금액 (원 : 1S\$=617.33원)	3,443만원	3,334만원
일반 주거용 주택자금 지원 (Residential Property Scheme)	이용자수(인)	206,421	200,655
	지원금액(백만S\$)	39,476.9 (24조 3703억원)	38,008.2 (23조 4636억원)
	1인당 평균 지원금액 (원 : 1S\$=617.33원)	1억 1806만원	1억 1694만원

자료: CPF Board, <http://www.cpf.gov.sg/> 참조

CPF를 통해서도 주택자금이 부족할 경우 HDB와 일반 금융기관으로부터 용자 가능하다. 단, HDB와 일반 금융기관으로부터의 자금 조달은 CPF 정규계정에서 출금가능한 모든 자금을 지원받은 후에야 가능하다. CPF기금 대출 이자율은 3.82% 수준으로 실제 예탁금리를 감안하면 실제 주택구입자가 월부담하는 이자는 1.0% 내외 수준이다. CPF를 통한 주택자금 이자율은 통상 HDB 주택용자 이자율보다 0.1% 정도 낮은 수준이다. 대출기관간 이자율 체계는 CPF 주택자금용자 이자율 < HDB 주택자금용자 이자율 < 일반 시중은행이자율 순

6) CPF 기금(100%)은 정규계정(Ordinary Account)(67%), 특정계정(Special Account)(15%), 그리고 의료계정(Medisave Account)(18%)의 세 계정으로 세분화되며, 주택자금 지원은 정규계정에 한하여 이루어지고 있다. 계정별 조성규모는 정규계정이 S\$56,239 백만, 특정계정이 S\$17,161 백만, 의료계정이 S\$31,630 백만이다(<http://www.cpf.gov.sg/>).

7) CPF 정규계정(Ordinary Account)의 예탁금리는 최소 이자율 2.5%, 특정계정 및 의료계정의 예탁금리는 1.5%이다.

이다. 이러한 저리의 용자로도 CPF가 부실화되지 않는 이유는 금융지원이 공급자 금융보다는 수요자 금융에 초점을 두어 비교적 안정적으로 운용된다는 점, 근로자라면 누구나 매달 월급에서 CPF의 일정 비율을 의무예탁하고 있어 조성 자체가 어렵지 않고 대출연체등의 소비자 신용리스크가 거의 없다라는 것이다. 특히 이는 대출받은 것에 비해 주택가격이 안정적으로 상승하였기 때문에 상환에 있어서도 큰 문제가 야기된 바가 없었다.

그러나, 2000년 이후 CPF 지원 확대에 따른 노년기 생활자금 부족이 사회 문제시되고 주택가격 변동에 따른 상환 불능 사태 가능성도 배제할 수 없어 2002년 9월 1일부터 CPF의 주택자금 지원을 축소키로 하였다. 이는 종전 주택구입시 최초 납입금 20%를 CPF를 통해 전액 지원 가능하였으나 2004년 20% 중 2%는 개인이 부담하도록 한 것으로 2008년에 이를 10%로 늘릴 계획이다.

<표 9> 공공주택의 현금 납부 기준 및 CPF의 정규계정 인출 가능 범위

연 도	개인의 현금 납부 의무	CPF의 정규계정 지원 비중	주택구입시 최초 납입금 (downpayment)
2004년	2%	18%	20%
2005년	4%	16%	20%
2006년	6%	14%	20%
2007년	8%	12%	20%
2008년	10%	10%	20%

자료: HDB 홈페이지 <http://www.hdb.gov.sg/>

공공주택 전담기관인 HDB는 공공주택 건설을 위해 정부 및 CPF로부터 금융지원을 받으나 수입과 지출상의 결손부분에 대해서는 매년 정부로부터 보조금을 지원받고 있다⁸⁾. HDB가 매년 싱가포르 정부로부터 지원받는 보조금은 '99년 1,088 S\$백만, '00년 920 S\$백만, '01년 970 S\$백만, '02년 757 S\$백만, '03년 850 S\$백만, '04년 732 S\$백만 규모에 이른다(싱가포르 관보, 2005.6.17).

이상과 같이 싱가포르의 주택공급시스템의 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 주택시장이 공공주택과 민간주택으로 이원체제로 되어 있고 동일한 공공주택내에서도 계층화되어 있어 주택 필터링의 가능하도록 유도하고 있다. 특히 재판매 주택은 싱가포르 정부가 국민들에게 인정하고 있는 일생에 단1회 재테크 기회를 부여한다는 점에서 공공주택의 장기 거주에 따른 혜택을 부여, 상향 이동의 기회를 제공하고 있는 점이 특징적이다. 둘째, 공공주택의 공급과 배분체계는 지불능력을 감안하여 소득수준에 따라 입주가능한 주택규모를 제한하는 형태를 취하고 있다. 또한 신규 공공주택은 토지대가 완불되지 않는점에서 민간주

8) HDB는 2004년 정부 보조금이 없는 상태에서는 S\$663백만(원화 4093억원)의 결손이 발생하지만, S\$732(원화 4519억원)의 정부 보조금 지원으로 손익계정은 S\$69(원화 426억원)의 이익이 발생하고 있다(싱가포르 관보, 2005.6.17).

택의 절반 이하 수준으로 공급되고 있다. 공공임대주택은 소득기준이 1실형과 2실형의 경우 월화로 50만원~92만원으로 최하위 소득계층층의 주택으로 월임대료 수준도 1실형이 1만 6천원~2만원 수준이며, 2실형이 2만 7천원~9만원 수준에 불과하여 매우 저렴하다. 그러나 공공임대주택에 대해서는 재정 투입만큼 소비자의 선호가 크지 않아 점차 그 비중을 줄여나가는 방침이다. CPF는 싱가포르 근로자의 구매력을 증진시키는 강력한 지원 수단으로 이자부담이 1%에 불과하여 그 의존도가 매우 높으며, 주택가격이 안정된 상황에서 안정적 수요자 금융의 기능을 전담해 왔다고 할 수 있다.

IV. 국내 시사점 및 결론

1. 정책적 시사점

싱가포르의 공공주택정책은 일관된 정책추진, 안정적 자금 지원 전담기구의 설립을 통해 토지나 주택에서 발생하는 개발이익의 사유화의 원천을 방지하고 주택 소유로 인한 불평등의 문제를 극복하고 있다. 물론 싱가포르도 시장 과열과 경기 침체등의 과정 속에서 투기와 개발분, 구조조정 과정의 거치기도 하였으나, 구미 및 유럽과는 다른 정책 기조하에서 나름대로 성공적인 공공주택 모델을 만들어내고 있다. 이는 정책목표와 대상을 공공주택의 자가소유정책에 집중하여 전국민을 대상으로 이를 지원하는 체제를 장기간 구축함으로써 가능하였다. 자가소유가 국민의 주거안정 및 저소득층을 중산층으로 끌어올릴 수 있는 유일한 방법이라고 인식하였다. 저소득계층이 거주하는 공공임대주택 역시 공공주택 단지에 통합·건설함으로써 공공임대주택 거주자를 공공주택으로 전환, 입주시키고자 하고 있다. 현재 싱가포르의 공공임대주택은 그 비중을 점차 줄여나갈 예정으로 주된 거주자는 이민자들, 소수민족, 인도 및 말레이시아인 등 외국인 근로자들이 대부분이다.

반면, 이러한 싱가포르의 강력한 공공주택 정책 추진에 대한 비판의 목소리도 없지 않다. 특히 공공주택의 재판매에 대해 공적 자금 지원의 형평성 문제, 투기 문제가 있고, CPF의 경우 주택구입자금에 집중하여 지원하다 보니 노후 생활자금의 부족을 겪고 있다. 특히 매월 이자부담이 1% 정도밖에 되지 않는 CPF 주택구입자금을 대출받아 이보다 수익이 높은 공공주택의 재판매 주택을 구입하거나 민간주택을 구입하는 등의 도덕적 해이도 발생되고 있어, CPF 주택구입자금 지원에 대한 축소 논란도 없지 않다. 또한 최근에는 민간금융기관들이 이러한 공공금융에 대한 저항으로 시장 개방에 대한 압력도 높으며, 이는 국가 주도·전담형의 정책 개입 노선에 어느 정도 영향을 미치고 있는 상황이다.

이러한 성과와 현재 노정되어 있는 문제에도 불구하고, 싱가포르의 공공주택 사례는 국내 주택 상황을 고려할 때 다음과 같은 몇가지 시사점을 준다. 첫째, 주택정책의 우선 목표를 어디에 둘 것인가이며, 이를 위한 세부 실행방안을 집중 개발, 강화할 필요가 있

다. 우리는 30여년 이상의 주택의 양적 공급을 통해 주택보급률은 100%가 넘어섰지만 자가점유율은 50%대에 머물고 있다. 그러나, 높은 주택가격과 시장의 투기 요소, 재건축 등 강남 특수 등의 다양한 시장 요인들로 사실상 시장규제에 너무나 집중하고 실질적인 국민의 자가소유와 주거안정을 위한 정책 대안들은 너무 소홀히 다루어지고 있다고 할 수 있다. 이제 건설확대정책만이 이 모든 것을 해결해 줄 수 없다는 사실을 인식하면서 국민의 주거안정을 위한 세부 실행방안들의 단계별추진 방안, 정책목표 구체화에 따른 정책수단의 집중화가 무엇보다 요구된다고 하겠다.

둘째, 정책 실행에 소요되는 비용을 누가 부담할 것인가이다. 이는 주택금융(공급자 금융, 수요자 금융 모두)이 아직 취약한 국내 여건에서 재정지원, 국민주택기금이나 한국주택금융공사 등의 공공금융, 그 외 민간금융의 창구는 많으나 부담능력이 취약한 가구에 대해서는 여전히 그 지원 혜택이 충분히 되고 있지 못하다는 측면에서이다. 국민주택기금은 '81년에서 '04년까지 약 370만호의 주택에 대해 지원하였지만, 기금 부실화 및 이자율의 경쟁력 측면에서 긍정적 평가를 받고 있지 못하며, 수요자 지원보다는 공급자 지원에 치중되어⁹⁾ 저소득층의 주거안정이나 지불능력 지원을 위한 수단으로는 한계가 있다고 할 수 있다. 싱가포르의 HDB의 안정적 공공주택 공급을 위해 CPF 지원뿐 아니라 정부도 매년 적자 부분(약 4500억원에서 6500억원 규모)을 재정지원을 하고 있다는 점에서 볼때, 정책 실현에 있어 정부의 안정적 재원확보 및 지원이 얼마나 중요한 것을 알 수 있다. 특히 CPF라는 국민연금을 통한 주택자금 지원은 일부 그 한계가 지적되기도 하지만, 분명 정부와 소비자의 윈윈 전략이 아닐 수 없다.

셋째, 투기나 개발이익의 문제를 어떻게 해결해 나가야 할 것인가이다. 싱가포르는 자가소유의 공공주택이라고는 하지만 주택규모에 따라 엄격한 자격요건이 정해져 있고, 의무 사용기간이 부여되어 있어 투기수요를 원천적으로 방지하고 있다. 개발이익의 문제가 주택보다는 토지부분에서 발생한다는 점에서 60년대부터 꾸준한 토지 국유화를 추진하고 토지임차권을 보편화된 토지이용 방식으로 규정하고 있다. 우리의 경우 98년 규제 완화 이후 청약자격의 폭도 대폭 완화하고 분양가도 자율화되어 사실상 누구나 지불능력이 있는 자가 분양주택을 구입할 수 있으며, 전매 제한 규정도 없어 분양 이후 시세가 오를 경우 언제든지 소비자가 이를 시장에 되팔 수 있도록 되어 있다. 2002년 이후 투기과열 지구와 투기지역에서는 청약우선순위, 분양권 전매가 제한받고 있으나 전국의 투기를 원천적으로 봉쇄하기에는 역부족이라 할 수 있다. 따라서 보다 근원적으로 정책의 목표를 세우기 앞서 투기나 개발이익 사유화에 대한 대원칙이 마련되어야 할 것이다.

이러한 문제에 대해 최근 국내의 주택공영개발의 제도는 판교에 시범적으로 적용될 예정이나, 그 구체적 방식에 있어서는 싱가포르와 상당한 차이가 있으므로 이를 동일한 맥락에서 해석해서는 안될 것이다. 주택법 개정('05.11.2 국회 건교위 통과)을 통해 내년 상반기 추진예정인 국내의 주택공영개발방식은 투기가 우려되거나 주택정책 목표상 공공의

9) 2005년 국민임대주택 운용계획을 보면, 공급자에게 지원되는 건설지원에 약 5조 8,835억원(임대주택건설 4조 4335억원, 분양주택건설 1조 4500억원)이 지원되고 수요자 대출지원은 2조 9200억원에 불과하다(건설교통부, 2005).

주도적 역할이 필요한 지역을 대상으로 공공이 택지조성에서부터 주택분양까지의 전 과정을 담당하게 하는 방식이다. 이는 종전 공공택지를 민간에게 분양하는 것이 아닌 공공택지에 주택건설도 공공이 담당한다는 의미의 공영개발이다. 엄밀한 의미에서 싱가포르식의 공영개발방식을 추진하기 위해서는 토지임대부 주택공급 방식(토지는 정부 혹은 공공이 소유, 주택만 분양하는 방식)이어야 하나, 현재의 청약제도, 국민주택기금 지원등에 대한 구체적 제도개선이 함께 병행되어야 하므로 단기적으로는 도입되기는 쉽지 않는 방식이라 하겠다.

싱가포르와 우리나라의 주택정책 및 주택공급체계에 대한 비교는 <표 10>과 같다. 두 국가의 정책 목표는 자가소유정책에서 비롯되었지만 이를 접근하는 문제인식과 정책수단의 차이로 인하여 40여년이 지난 지금의 정책 성과는 매우 다르게 나타나고 있다. 또한 국가의 개입과 통제 영역에서 싱가포르는 시장조화형의 완전 개입형인 반면, 우리는 시장규제형의 일부 개입형임을 인정한다면 택지개발, 주택시장 구조, 주택자금 지원, 주택의 공급과 배분기준이라는 주택공급체계는 다를 수 밖에 없다고 할 수 있다.

<표 10> 싱가포르와 우리나라의 주택정책 및 주택공급체계 비교

	싱가포르	한국
주택문제 접근 및 인식	<ul style="list-style-type: none"> •정치적인 국민 규율수단 •사회 통합 수단 •경제 발전 견인 	<ul style="list-style-type: none"> •경제정책 수단(경제개발계획과 병행, 추진) •주택200만호 건설 등 양적확대 우선 •투기등으로 인한 시장규제적 접근
정책의 목표	<ul style="list-style-type: none"> •자가점유율 증대 -공공주택의 전국민 소유화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> •1가구 1주택의 자가소유 정책 •공공임대주택의 경우 저소득층에 제한
주요 정책수단	<p><공공주택의 정책 집중화 추진></p> <ul style="list-style-type: none"> •1차:공공주택(분양)의 건설과 공급 HDB라는 전담조직 설립 •2차:국민연금과 연계한 주택자금 안정적 공급 추진 •3차: 재판매 주택허용을 통한 필터링 기능 제고, 시장 활성화 도모 	<p><분양주택 위주의 양적 공급 확대 추진></p> <ul style="list-style-type: none"> •분양주택 위주의 양적 확대 공급 추진 -국민주택(18평)의 국민주택기금 지원 -배분방식으로 '80년부터 청약제도 운용 -선분양 제도를 통한 민간자본 참여 •'02년 이후 공공임대주택의 확대 공급 -국민임대주택 100만호 건설·공급 추진 중
택지 및 주택 개발 방식	<ul style="list-style-type: none"> •장기적인 토지구유화 정책 추진 •완전 공영개발방식 -토지는 정부 혹은 HDB가 소유 건물만 임대하는 토지임대부 방식 	<ul style="list-style-type: none"> •개발시 필요한 택지공급은 사업시행자가 전 면수용 등의 방식으로 직접 확보 •택지공영개발방식: 공공부문이 토지수용을 통해 택지 확보후 택지분양하는 방식 •최근 판교주택공영개발 추진('05.11.2. 국회 건교부 통과): 공공부문이 토지조성에서부터 주택분양까지의 전과정을 담당
주택시장 구조	<ul style="list-style-type: none"> •공공주택 시장의 세분화, 계층화 •민간주택 시장은 완전 차별화 	<ul style="list-style-type: none"> •지역별, 주택유형별(단독주택,공동주택) 주택시장 구조, -지역별 수급차이, 가격 격차 존재
주택자금 지원	<ul style="list-style-type: none"> •국민연금을 통한 주택자금 지원 -주로 수요자 금융으로서의 기능 우선 -근로자라면 누구나 접근가능한 CPF를 통한 장기저리의 주택자금자금지원 	<ul style="list-style-type: none"> •국민주택기금 지원 -운용규모: '04년 20조 1,268억원, '05년 20조 5,203억원 -'81년에서 '04년까지 약 370만호의 주택

	•CPF 이외도 HDB, 민간금융기관으로부터의 자금조달 가능	건설 지원 -수요자 금융보다는 공급자 금융에 치중
주택 공급 및 배분기준	공공주택의 유형과 규모별에 따라 소득기준 적용	•주택청약의 순위 혹은 무주택가구 우선 •분양주택: 청약 순위에 의해 배분 •공공임대주택: 소득기준 적용(주로 5분위 이하 계층 대상)
기타	•5년 의무거주 기간 이후 재판매 가능 •당초 분양가와 재판매가와의 차액은 HDB가 개발이익으로 환수	•의무 거주기간 제한 없음, 일부 투기우려 지역에 대하여 거래 제한 조치 있음. -투기가 우려될 경우 투기지역, 투기과열지구 지정을 통한 거래 제약,
정책 성과	•자가점유율 92% •HDB 공공주택 거주자 84%	•주택보급률 102.2% ('04) •자가점유율 54.2% ('00)

2. 결론 및 제언

본 글은 싱가포르의 주택정책의 형성요인과 정책목표, 그리고 이를 가능하게 한 주택공급체계를 규명하였다. 사실 싱가포르는 도시국가, 자가소유라는 단일의 정책 목표, 국가의 강력한 개입등을 통해 당초 정책 형성의 기틀부터 미국이나 유럽방식과는 달리 자국의 특성을 가장 잘 반영한 혼합형의 정책을 구사한 결과, 지금의 성과가 가시화되었다고 볼 수 있다. 또한 이러한 정책이 원활히 작동한 기제에는 우리나라와 같이 광역시, 광역자치단체, 기초자치단체 등과 같은 행정체계가 없고 국가가 주도할 수 밖에 없는 정치행정 구도와 주택시장 상황이 나름대로 안정되었기 때문이라 할 수 있다.

싱가포르에서 공공주택의 공급은 국가와 국민의 하나의 약속으로 이루어진 국가적 합의결과였다. 공공주택 공급은 1960년대 이후 지금까지 단일 정권을 유지하는 국민행동당의 국민에 대한 신뢰이며, 국가 발전의 주요 기틀을 형성하는 주요 수단이었다. 정부는 이러한 약속을 이행하기 위해 HDB를 통해 공공주택 공급을 전담화하였고, CPF를 통해 주택구입에 필요한 자금을 안정적으로 지원하였다. 무엇보다 국가 철학이 토지와 주택을 탈상품화(decommodification)로 간주함으로써 국가가 토지의 90%를 점유하고 이를 장기임차해 주는 형태로 공공주택을 공급한 결과 분양가 역시 매우 저렴하게 공급할 수 있었다. 그리고 무엇보다 이러한 정책목표와 수단이 45여년이상 일관성있게 추진되었다라는 점이다.

아무리 좋은 정책이라도 시장에서 이를 받아들여지는 정도에 따라 정책성과가 달라진다. 그리고 주택정책과 주택공급시스템에 영향을 미치는 여러 요인들을 정부가 어떻게 통제하고 지원하는지에 따라서 동일 정책이라도 그 성과가 달라진다. 따라서 주택체계(housing system)는 성능의 문제라고 할 수 있다.

우리나라도 이제 양적인 주택문제가 어느 정도 해소된 만큼 질적인 주거문제, 높은 분양가의 문제, 주택의 배분상의 형평성과 소유 집중을 완화, 투기 억제, 저소득층의 주거안정을 위한 주거비 지원, 부담능력 완화, 주거복지 실현 등 보다 다양한 정책을 적용하

는 정책 혼합의 단계에 접어들었으나, 장기적인 정책 로드맵 속에서 무엇이 가장 우선시 되어야 하는지, 제한된 재정과 정책 역량을 감안할 때 어떤 정책 수단에 보다 집중해야 할 것인지를 짚어보아야겠다. 이러한 측면에서 개별 국가의 주택전반에 대한 체제와 그 작동 원리들이 무엇이었나를 살펴보는 작업들은 주택문제의 해법을 어떻게 접근, 조명해 볼 것인가에 대한 안목을 길러준다는 측면에서 의의를 가진다고 볼 수 있다.

참고 문헌

1. 국토연구원, 2003. 「국민주거안정을 위한 주택정책 개편방안 연구」.
2. 건설교통부, 2004. 「주택업무편람」.
3. 박신영·진미윤, 2001. 「공공임대주택의 소요계층에 따른 공급전략과 관리운영방안」, 대한주택공사 주택도시연구원 연구보고서
4. 이종렬, 1996. “한국과 싱가포르의 공공주택정책 비교분석-국가의 역할과 전략을 중심으로”, 한국행정논집, 8(4), 877~899.
5. 진미윤, 2003. “국민임대주택 100만호 시대의 주택정책 과제”, 「주택도시」, 제78호(가을호), 대한주택공사, 74~89.
6. 하성규, 2004. “사회주택의 전환기적 특성과 주택정책변화: EU 국가들을 중심으로”, 대한부동산학회지.
7. 한국주택은행 조사부, 1991. 「싱가폴과 홍콩의 공공주택제도」.
8. Boelhouwer, Peter, Dowling, John, & Elsinga, Marja, 2005. 「Homewonership」 Housing and Urban Policy Studies.
9. Chua, Beng-Huat, 1997. 「Political Legitimacy and Housing」, Routledge.
10. Doling, John, 1997. 「Comparative Housing Policy - Government and Housing in Advanced Industrialized Countries」, St. Martin's Press.
11. Malpass, Peter and Alan Murie, 1999, 「Housing Policy and Practice」, 5th Edition, Palgrave.
12. Karn, Valerie and Harold Wolman, 1992. 「Comparing Housing Systems: Housing Performance and Housing Policy in the United States and Britain」, Oxford University Press.
13. Phang, Sock-Yong, 2005. “The Creation and Economic Regulation of Housing Markets: Singapore's experience and implications for Korea”, Paper prepared for Korea Development Institute Conference on "Residential Welfare and Housing Policies", Seoul, Korea.
14. Tu, Yong, 2004. “The Dynamics of the Singapore Private Housing Market”, Urban Studies, 41(3), 605~619.
15. Tu, Yong, 2003. “The macro impacts of public resold dwellings on private housing prices in Singapore”, Review of Urban Regional Development Studies, 15(3).
16. Tu, Yong, 2002. “Public Policies and Public Resale Housing Prices in Singapore”, International Real Estate Review, 5(1), 115~132
17. Tu, Yong and Wong, Grace K. M., 1999. “Public Homeownership, Housing Financing and the Social Economic Development in Singapore”, Review of Urban Regional Development Studies, 11(2), 100~113.
18. Tu, Yong, Lanny K. Kwee, and Belinda Yuen, 2004. “An Empirical Analysis of

- Singapore Households? Upgrading Mobility Behaviour: from public homeownership to private homeownership”, Habitat International, forthcoming.
19. Yuen, Belinda, Lanny K. Kwee, and Yong Tu, 2004. “Housing Affordability in Singapore: Can we move from public to private housing?”.
 20. HDB, 2004. 「HDB Annual Report 2003/2004」.
 21. HDB, 2004. 「HDB Resale Guide」.
 22. HDB, 2000. 「Profile of Residents Living in HDB Flats」.
 23. 싱가포르 주택개발청(HDB) <http://www.hdb.gov.sg>
 24. 싱가포르 중앙연금(CPF) <http://www.cpf.gov.sg>
 25. 싱가포르 통계청 <http://www.singstat.gov.sg>
 26. 싱가포르 관보, 2005. 6. 17. Report on the Audit of the Financial Statements of the Housing and Development Board for the Year Ended 31st March 2005.

ABSTRACTS

Review of Housing Policy and Housing Provision System in Singapore

Jin, Mee-yun
Lee, Hyunjeong

The study is designed to take a closer look at the housing policies and to understand the housing provision system in Singapore. The main purposes of this study are to examine the Singaporean housing policies in a chronological order and to delineate the mechanism of the housing provision system that includes housing market, housing supply and distribution, housing financing. To achieve the specific objectives, this research study utilizes qualitative research methods such as content analysis and in-depth interviews, so that it provides a comparative perspective of housing policy. The major findings illustrate that the national housing policy that has been established since 1960s is to facilitate the homeownership of public housing, a wide range of housing programs supported and implemented by the government is available, the adequate measures to avoid profits from housing development are ensued (e.g., public land ownership and leasehold system), and the systematic housing financing tool is available for both homeownership and upward mobility. Therefore, the result implies that the priority of the national housing policies needs to be established including beneficiaries and anti-speculative measures. Further, its ultimate goals of the long-range public housing development are clearly addressed including funding sources to execute the relevant housing programs.

※ Keywords : Housing Policy, Housing Provision System, Public Housing, Singapore

KCS I