

# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 445

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

## 싱가포르 주택정책과 자가소유 지원정책의 시사점

강미나 국토연구원 연구위원, 박미선 국토연구원 책임연구원

### 요 약

- ① 우리나라 사회진입계층(20, 30대 가구주 가구)은 월세비율이 높고 소득수준이 낮으며 축적된 자산이 없어서 자력으로 자가마련이 불가능한 가운데, 현재 생애최초 주택구입자금 대출제도를 이용한 가구는 전체 진입가구의 10%에도 미치지 못하는 수준
- ② 싱가포르 주택정책은 전 국민에게 안정된 주거생활을 영위할 수 있도록 하는 목표하에 자가소유 촉진정책을 펼침. 자가소유 촉진을 위하여 저렴한 공공주택의 공급과 주택구입자금을 활용할 수 있도록 하였으며, 이를 위한 법적·제도적 기틀을 구축하고 정부의 강한 의지와 집행을 통해 자가율을 제고함
- ③ 중앙연금기금(CPF)과 같은 매칭펀드형 강제저축 프로그램을 통하여 국민의 노후대비뿐 아니라 주택구입을 용이하게 하도록 지원하고 있음. 싱가포르 공공주택을 공급하는 전담기구(HDB)를 통하여 저렴하게 주택을 공급하며 대상자의 기준, 의무거주기간, 환매조건, 분양기회 등에 대한 제한을 두어 주택구입의 기회가 공정하게 실현되도록 노력하고 있음

### 주택정책 발전방향에 대한 시사점

- ① 일관성 있는 정책 추진으로 국민의 신뢰와 예측가능성을 제고하고, 저렴한 주택 공급 및 가구의 지불능력을 개선할 수 있는 다양한 방안을 모색하여 저소득가구가 단계별로 주거를 향상시킬 수 있는 정책 및 기반 마련 필요
- ② 자산과 신용이 낮은 사회진입 가구를 위하여 주택금융 자원을 지원하여 자가진입을 용이하게 할 필요가 있으며, 생애최초 주택구입자금 대출을 상시화하고 공공보증을 강화하여 자금부담을 완화
- ③ 생애주기에 따른 주택연금형 저축을 매칭형으로 도입하여 자조적으로 초기 주택마련 비용을 줄이고 노후에는 이를 생활비로 활용할 수 있도록 하여 주거안전망 확보 마련 필요
- ④ 저렴한주택공급 및 단계적 상향이동 유도를 위하여 맞춤형 단계 마련 및 민간비영리단체 등 공급주체를 다양화하고 조직역량 강화를 위한 정부의 지원체계 구축이 필요

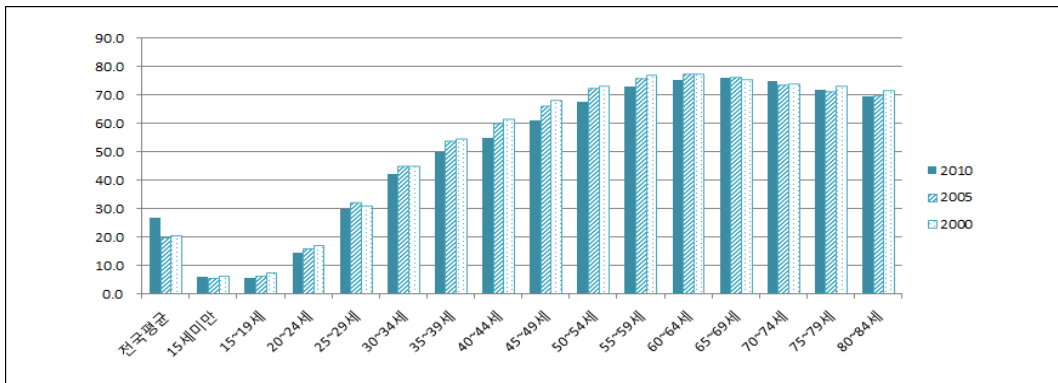
# 1. 우리나라 사회진입가구의 주거현황

## ● 사회진입가구의 주거현황

- 우리나라 전국의 자가비율은 60.3%(2010년)이지만 사회진입계층이면서 가구형성기에 있는 가구의 자가비율은 40% 이하 수준으로 사회진입계층의 주거안정문제가 심각
  - 전체 가구 중 20, 30대 가구주 가구의 비율은 27%인데 월세의 비율이 높고(각각 55%, 30%), 자가의 비율이 낮으며 RIR(Rent to Income Ratio)이 32.6%로 주거비 부담이 과다
  - 전국 중위수 기준으로 전국 PIR(Price to Income Ratio)이 7.64배로 월급을 모두 저축할 경우 약 8년을 저축해야 주택을 마련할 수 있는 상황인데, 특히 20, 30대 가구주의 경우 직업을 구한 지 오래되지 않아 소득수준이 낮고 축적된 자산이 없어서 주거안정 문제가 더욱 심각하며 자신의 힘만으로는 자가마련이 요원
  - 현재 임차시장에서도 전세에서 월세제도로 구조가 전환됨에 따라 점차 주거안정의 문제는 사회진입계층에게 더욱 큰 문제

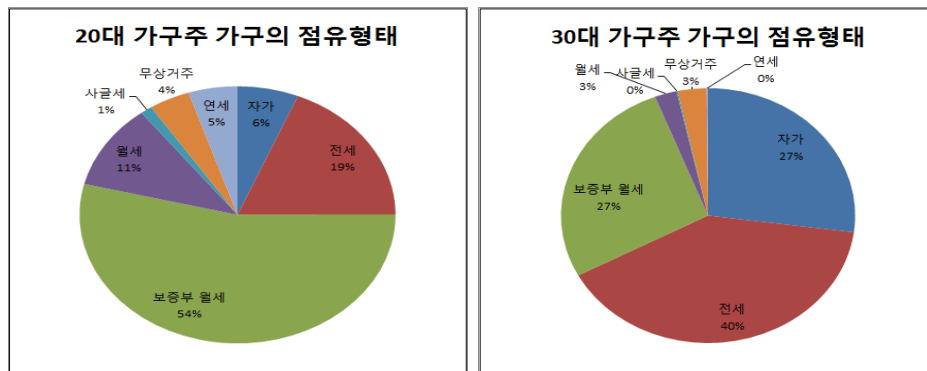
그림 1 가구주 연령별 자가보유율

(단위: %)



자료: 국가통계포털의 인구총조사(2005~2010년) 재구성

그림 2 가구주 연령별 주택점유 형태

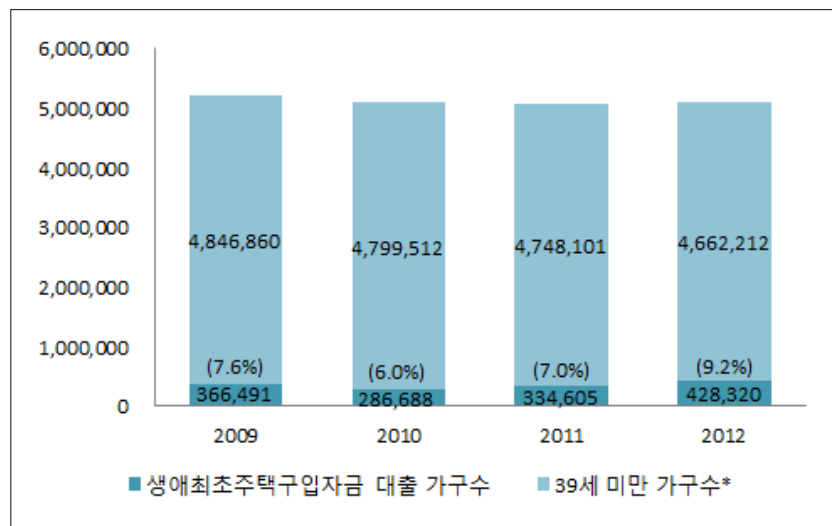


자료: 국토교통부, 2012년도, 주거실태조사.

## ● 생애최초 주택구입자금 대출

- 사회진입계층의 주거지원을 위해 생애최초로 주택을 구입하는 무주택 가구에 주택기금에서 자금을 대출
  - 현재 생애최초 주택구입자금 대출은 부부합산 소득 6천만 원 이하 무주택 세대주에게 최대 2억 원까지 대출금리 연 2.6~3.4%로 LTV 70%를 적용받고 있으며 올해 말까지 취득세가 면제되며 향후 5년간 양도 소득세액 전액 면제 적용('12.8.28 전월세 시장 안정방안)
  - 가구의 소득과 대출기간에 따라서 2.6~3.4%의 차등금리를 적용하고 다자녀가구는 0.5%, 다문화, 장애인가구는 0.2% 금리 우대 적용
  - 생애최초 주택구입자금 지원은 저금리로 인기가 많아 조기 매진되고 재원이 고갈되는 등 일관성을 유지하지 못하는 경우가 존재
- 현재 사회진입계층을 위한 주택마련정책은 생애최초 주택구입자금 대출이 유일한 지원인데 이 프로그램의 지원을 받은 가구수는 사회진입계층 가구(가구주 40세 미만)의 약 10%에도 미치지 못하며, 사회진입 가구의 자활능력을 키울 수 있는 정책이 부재
- 사회안정과 지속가능한 성장을 위해서는 사회진입계층의 안정적인 주거마련이 필수적인데, 성공적인 정책의 성과를 나타내고 있는 싱가포르의 주택정책을 검토하여 우리나라 주거안정을 위한 정책적 시사점을 도출할 필요가 있음

그림 3 생애최초 주택구입자금 대출 가구수



자료: 통계청, 인구 및 가구 추계; 국토교통통계누리.

## 2. 싱가포르의 주택정책 및 주택시장

### ● 싱가포르 주택정책의 목표 및 수단

- 싱가포르 주택정책의 목표는 모든 국민에게 안정된 주거생활을 영위할 수 있도록 하는 것
  - 이를 달성하기 위한 수단으로 공공주택 자가소유 정책을 펼침. 자가소유 주택정책 달성을 위한 전제조건 중 하나는 토지국유화를 바탕으로 한 양질의 저렴한주택 공급임
  - 주택개발기구(Housing and Development Board: HDB)를 통한 저렴한 공공주택 공급과 중앙연금 기금의 일부를 주택구입자금으로 활용할 수 있도록 하는 정책을 통하여 저소득층의 주택구입을 촉진하고 자가소유율을 제고함
  - 또한 주택공급 대상자에 대한 자격요건을 설정하고 일정한 기간 동안 전매를 금지하는 전매제한 조치를 통하여 실수요자에게 주택이 공급되도록 유도함
  - 주택의 공급 후 오래된 주택의 개보수를 실시하고, 주택의 상향 이동을 유도하는 정책을 지속적으로 펼쳐가고 있음

### ● 싱가포르 주택시장의 구조

- 싱가포르 주택시장은 공공주택시장과 민간주택시장으로 구분되고, 공공주택시장이 약 90%이며, 공공주택시장에서 공공자가 주택을 저렴하게 공급하여 싱가포르 국민의 자가소유를 촉진하고 있음
  - 신규 공공자가주택은 HDB가 신규주택 신청자의 청약에 따라 원하는 지역에 공급하는 BTO (Build-To-Order) 방식으로 공급하며 HDB 본부에서 모델전시 및 신청접수를 받음
  - 중고소득층의 주거수요에 대응하기 위하여 DBSS(Design, Build & Sell Scheme)에 따라 주택공급 시는 HDB가 지원하지만 민간건설회사가 주택을 건설하는 방안을 운용하기도 했음
  - 공공임대주택은 극빈층의 주거문제에 대응하기 위한 장기임대주택과, 주택개량사업을 추진하는 동안 이주가 필요한 거주민의 거처로 활용되는 임시임대주택으로 구성됨
- 의무거주기간과 청약횟수의 제한을 통한 공정한 기회 배분 노력
  - HDB 주택을 분양받은 경우 의무거주기간(Minimum Occupancy Period: MOP)은 5년임. 이 기간이 완료되면 재판매시장(resale market)에서 주택을 매각할 수 있음. 그러나 의무거주기간 이전에 매매 시 HDB에서 정한 가격으로 HDB에 환매하도록 하고 있음
  - 또한 HDB 주택 중 신규주택을 분양받을 수 있는 기회는 가구당 평생 2회로 제한하여 보다 많은 국민에게 공평하게 기회가 돌아갈 수 있도록 배려하고 있음

### 3. 싱가포르 중앙연금기금을 통한 자가소유 지원 정책

#### ● 중앙연금기금(Central Provident Fund: CPF)의 개요

- CPF는 싱가포르 국민의 노후대비를 위한 종합사회 안전저축으로, 은퇴 이후의 안정적인 삶, 건강, 자가소유, 가정보호 등을 위해 운용되는 매칭펀드형 강제저축 프로그램
  - CPF는 3가지 계정으로 일반계정(ordinary account), 특별계정(special account), 의료계정(medisave account)으로 구분되고, 그중 일반계정이 주택구입 목적으로 사용가능하며 정부가 연 2.5% 수익을 보장
  - CPF 월 적립률은 근로자의 연령과 임금수준, 직장에 따라 차이
  - 근로자의 연령이 낮을수록 더 많은 자금을 적립하여 일반계정에 할당함으로써 주택구입이나 교육 등에 사용할 수 있도록 유도하고 근로자가 고령으로 갈수록 고용주의 적립기여율을 높이면서 의료계정에 더 많은 자금을 할당하고 있음
  - 고용주가 근로자 연령에 따라 임금의 일정비율을 매칭펀드로 적립해야 함

표 1 싱가포르 CPF 적립률과 계정별 할당률

근로자 연령	적립률(임금 대비 %)			CPF계정별 할당률		
	고용주	근로자	합	일반계정	특별계정	의료계정
35세 이하	16	20	36	23	6	7
35~45세	16	20	36	21	7	8
45~50세	16	20	36	19	8	9
50~55세	14	18,5	32,5	13,5	9,5	9,5
55~60세	10,5	13	23,5	12	2	9,5
60~65세	7	7,5	14,5	3,5	1,5	9,5
65세 이상	6,5	5	11,5	1	1	9,5

주: 싱가포르 시민, 월 임금 1,500달러 이상인 경우, 2012년 9월 변경된 적립요율.

#### ● CPF를 통한 주택구입 기준

- 공공주택계획에 의한 주택구입
  - CPF 기금을 이용하여 근로자는 공공주택정책(Public Housing Scheme)에 의한 HDB 주택을 구입할 수 있고 이 경우, 주택보호정책(Home Protection Scheme)에 따라 보험을 들어야 함
  - 주택보호계획은 CPF 기금을 이용하여 HDB 주택을 구입한 CPF 멤버(기금을 낸 근로자)가 사망하거나 장애인이 되었을 때, 나머지 주택잔액(보험에 들어 있는 주택금액 잔액)에 대해 CPF 위원회에서 대신 지불해 주는 보험
  - 일반계정의 자금은 주택구입 시 초기자금(downpayment) 불입에 사용할 수 있고, 매월 지급되는 원리금 상환에 사용할 수도 있음

- 생애최초 주택구입자를 위한 자금지원(AHG)
  - 생애최초 주택구입자를 위하여 주택구입 시 초기자금 또는 잔금지불 시 사용할 수 있는 추가적인 보조금이 AHG(Additional CPF Housing Grant)
  - 일생에 단 한 번만 지급되고, 주택구입 시 이러한 보조금과 CPF 일반계정의 자금을 모두 인출하고 나서야 모기지대출이 가능함
  - (예시) 생애최초 주택구입 시 지원되는 AHG를 이용하여 계약금 지불, 자신의 CPF 일반계정 적립액을 주택구입에 사용한 후 남은 금액을 대출하는 경우 매월 CPF에 적립하는 금액이 월 원리금 상환액에 해당하는 수준이므로, 추가적인 금전 부담 없이 자기 집을 마련하게 됨

표 2 싱가포르 CPF와 AHG를 통한 주택구입 예시

(단위: 달러)

구분		AHG 지원이 없는 경우	AHG 지원이 있는 경우
주택가격		140,000	140,000
계약금(10%)	AHG로 지급	-	14,000
	CPF에서 지급	14,000	-
잔금 (A)		126,000	126,000
AHG, CPF 잔액 (B)	AHG	-	26,000
	CPF	11,000	25,000
대출필요액(A-B)		115,000	75,000
20년 상환, 월 원리금 상환액		471	308
매월 CPF 일반계정 적립액		315	308
매월 필요한 추가적인 현금부담		156	-

주: 36세 가구주, 월 소득 1,500달러, CPF 일반계정 자금 2.5만 달러, 매월 CPF 일반계정 불입액 315달러, AHG 지원가능액 4만 달러, 2실 주택가격 14만 달러인 경우.

## 4. 우리나라 주택정책 발전방향에 대한 시사점

### ● 지속적인 정책추진으로 신뢰와 예측가능성 제고

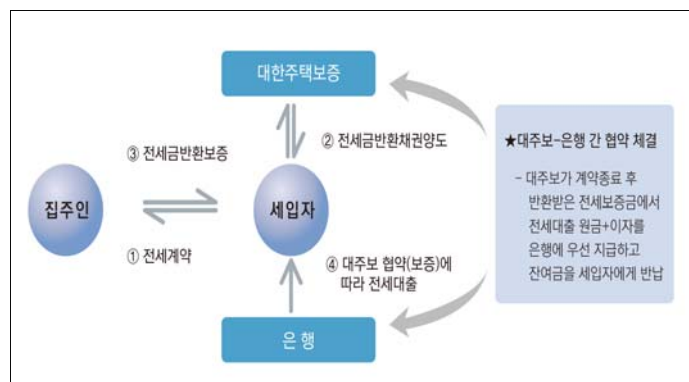
- 과거 한국은 주택부족 문제를 해결하기 위한 대규모 주택공급과 주택시장 안정을 위한 냉탕 온탕의 주택정책을 순환적으로 사용
  - 싱가포르는 복지 측면에서 주택문제에 접근하고 가족지향적인 가치를 반영하여 ‘자가축진’을 주택정책의 기조로 삼음. 이를 위해 건설전담기구(HDB), 금융지원(CPF) 등을 통하여 목돈이 없는 서민도 지불능력에 따라 주택을 마련할 공평한 기회를 제공함
  - 주택정책은 정부의 강력한 의지, 제도 마련, 그리고 일관성 있는 추진으로 모든 국민이 신뢰하고 언제 어떤 정책을 통하여 주택을 마련할 수 있는지 예측 가능해야 함

- 또한 저소득가구가 단계적으로 주거수준을 향상시킬 수 있도록 저렴한 주택 공급 및 서민의 지불능력과 유동성을 제고할 수 있는 다양한 정책적 대안을 제시하는 것이 필요
- 이런 의미에서 12월 초에 발표된 8.28 보완대책<sup>1)</sup>은 기존 정책프로그램의 한계를 개선할 것으로 기대

### ● 자산과 신용이 높지 않은 가구의 자가진입 용이성 제고

- 생애최초 주택구입 프로그램 상시화로 초기 주택구입 비용을 낮춤
  - 가구 형성기의 가구와 서민층 주거안정 기반 구축을 위하여 생애최초 주택구입자를 위한 지원 프로그램의 재원 확충 및 이를 상시적으로 운용하는 것이 필요
- 대출자의 상환능력을 감안하여 주택구입자금 대출 운용
  - 대출자의 상환능력을 감안하여 DTI(총부채상환비율)와 LTV(담보대출인정비율)를 연계해서 저소득가구의 자금 활용성을 제고
  - 월간 원리금 상환부담을 낮추어 가계자금 운용의 안정성과 예측 가능성 제고 방안 모색도 필요
- 생애주기에 따른 주택연금형 저축 도입
  - 생애주기에 따라 주택연금형 강제저축을 도입하는 방안을 검토하여 젊을 때에는 수입의 일정부분을 저축하여 주택구입 및 임차자금으로 활용하고 노후에는 이를 생활비로 활용할 수 있도록 하는 방안 검토
  - 주택연금형 강제저축은 고용인의 월급 일부와 고용주의 매칭형으로 주택마련 시 과도한 빚을 얻지 않아도 초기 주택마련 비용을 줄일 수 있도록 하고, 고용인의 나이 및 소득수준 등 여건에 따라 강제저축의 비율을 달리 적용하여 주택구입 및 의료비, 생활비 등에 사용할 수 있도록 함
  - 생애주기에 맞추어 주택의 합리적인 소비와 순환이 가능하도록 유도하는 방안도 필요

그림 4 전세금 안심대출 자금 운용 구조



자료: 국토교통부 보도자료, 2013년 12월 6일자.

- 공공보증 강화
  - 공공보증을 확대하여 고금리 대출을 이용하는 서민이 저금리 상품을 이용할 수 있도록 부채의 질적 개선을 위한 제도 마련 필요

1) 준공공임대주택, 토지부 임대주택 공급, 공유형 모기지 제도, 서민주택구입자금 통합, 전세금 안심대출('14.1. 시행 예정)

- 현재 ‘전세금 안심대출(’14년 1월 시범시행 예정)’은 은행의 전세대출에 대해 대한주택보증이 상환을 책임지는 구조로 세입자는 보다 낮은 금리로 전세자금을 대출받을 수 있으며 전세금에 대한 보증가입의 효과 기대
- ‘전세금 안심대출’과 같은 공공보증의 영역과 대상을 확대하여 자가마련 및 주거안정자금 지원 용이성 제고 필요

## ● 다양한 유형의 저렴한주택 공급 및 자가마련을 위한 단계적 개선방안 마련

- 저렴한 임대주택 및 분양주택의 공급방안과 임대에서 자가로 단계적으로 상향 이동할 수 있는 방안이 필요
  - 기존 공공임대주택은 공공에서 시세보다 저렴한 임대료로 공급하고 있으며 영구, 국민, 매입, 전세, 5/10/50년 임대주택 등이 있음
  - 준공공 임대주택<sup>2)</sup>과 토지부 임대주택<sup>3)</sup>은 민간임대사업자를 활용하여 임차인을 보호하고 임대사업비의 부담을 완화하려는 제도에 해당
  - 민간비영리단체 등 민간을 활용하여 저렴한 분양주택을 공급하는 방안이 함께 마련되어야 하며 조직의 역량강화, 자금순환 원활화 등을 위해서 정부가 지원 체계를 구축할 필요
- 공유형 모기지<sup>4)</sup> 및 협동조합형 공공주택 등 맞춤형 단계 마련
  - 공유형 모기지는 내 집을 마련할 수 있는 디딤돌로써 주택구입자와 금융기관(기금)이 주택구입에 따른 수익과 위험을 공유하는 ‘반 구매’라는 형태의 점유유형
  - 협동조합형 공공임대주택은 입주자가 설계 단계부터 참여하는 수요자 맞춤형으로 주변 시세보다 저렴한 비용으로 안정적인 주거공간을 마련할 수 있음
  - 주택시장에 대한 불확실성을 감소시켜서 합리적인 주거소비를 유도할 수 있을 것으로 기대

강미나 국토연구원 주택토지연구본부 연구위원 (mnkang@krihs.re.kr, 031-380-0349)

박미선 국토연구원 주택토지연구본부 책임연구원 (mspark@krihs.re.kr, 031-380-0294)

- 2) 준공공임대주택은 무주택 서민의 주거안정을 위하여 임대료 및 임대료 상승을 제한하고 임대의무기간을 10년(기존 5년)으로 연장하여 임차인의 주거안정을 기하면서, 임대사업자에게 조세 감면, 주택 매입·개량자금 지원 등을 통하여 수익성을 개선하는 임대주택(2014년 1월부터 시행 계획, 국토교통부 2013.12.5. 보도자료).
- 3) 토지임대부 임대주택은 임대사업자가 토지를 임차하여 주택을 건설·임대함으로써 초기 임대사업비 부담을 완화하면서 임차인을 보호하려는 제도(2014년 1월부터 시행 계획, 국토교통부 2013.12.5. 보도자료).
- 4) 공유형 모기지 제도는 부부합산 연소득 7천만 원 이하 가구와 생애최초 주택구입자가 신청할 수 있으며 6억 원 이하의 수도권 및 6대 광역시 소재 아파트에 국한되어 운용.