

# 15. IMF 시대의 건설산업(3)

자료제공 : 한국건설산업연구원

## IMF 시대의 주택금융 개선방안

윤 주 현 국토개발연구원

### I. 주택금융의 현황 및 특성

#### 1. 주택금융체계

- 제도권 주택금융체계

구 분	내 용	취급금융기관
공공주택금융	국민주택기금 농촌주택개량자금 영세민전세자금	주택은행(건설교통부) 농협 주택은행(지방자치단체)
민간주택금융	민간은행자금 주택할부금융	주택은행, 국민은행, 시중은행, 생명보험회사, 시티은행, 지방은행 할부금융회사, 주택할부금융회사

- 국민주택기금은 주택건설촉진법에 의해 국민주거생활의 안정을 도모하고 주거수준의 향

상을 위한 정부의 주택건설종합계획을 지원하기 위하여 1981년 4월에 설치되었음

-자금조성 : 제1종국민주택채권, 제2종국민주택채권, 청약저축자금, 재정융자금, 기금대출금의 회수자금, 국채관리기금예수금, 주택복권발행자금 등

-자금운용 : 전용면적 60㎡이하의 소형분양주택과 소형임대주택의 건설 및 대지조성자금, 그리고 소형주택구입자금으로 저리 지원

◦ 은행계 주택금융자금은 시중은행·지방은행·외국은행 등의 일반은행이 예금으로 자금을 조달하여 주택건설 및 구입자금으로 대출

-특히 한국주택은행은 주택금융을 전문으로 취급하는 특수은행으로서 민간주택금융의 선두역할을 담당하여 왔음

· 일반예금이외에도 주택청약예금·청약부금 등의 계약저축자금, 그리고 주택채권으로 자금을 조성

· 100㎡이하의 주택을 건설·구입하는 주택건설업체 및 주택소비자에게 시중금리보다 낮은 정책금리로 지원

· 주택은행의 민영화로 인하여 민간주택금융부문의 시장변화가 예상됨

◦ 1996년 1월부터 도입된 주택할부금융은 주택할부금융회사와 일반할부금융회사에서 취급

-예금을 수취할 수 없고 외부차입과 채권발행 등으로 자금을 조성

-135㎡이하의 신규주택구입에 대하여 시장가격으로 지원

## 2. 주택금융의 시장구조

◦ 은행권 주택자금의 대출잔액은 1997년말 현재 약 54조원

-이 중에서 국민주택기금이 전체의 49%를 차지하고 있고, 주택은행이 31.2%, 일반은행이 13.4%, 주택할부금융이 6.4%를 차지(<표 1> 참조)

-일반은행의 주택자금대출비중이 낮음

· 은행이 예금수취로 조달한 자금을 주택자금으로 장기대출하면 자금의 유동성이 낮아지므로 은행은 주택자금대출을 기피함

· 정책적으로도 제조업에 대한 자금대출을 장려하고 있고, 또한 10년 이상의 장기대출

을 규제하여 왔기 때문

-1996년부터 시작된 주택할부금융의 역할이 매우 큼

- 국민주택기금의 한해 대출액이 약 5조원 정도임에 비추어 보았을 때 주택 할부금융의 97년 대출액은 그 절반정도로 추정됨

〈표 1〉 제도권 주택금융의 대출잔액 추이

	1985	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1997
국민주택기금(A)								
한국주택은행(B)	2,648.0	3,910.1	7,624.4	11,930.5	17,459.4	19,300.0	22,871.6	26,456.2
농협								
국민은행	1,998.5	3,291.1	6,170.3	9,520.8	12,748.7	14,403.5	15,320.9	16,839.2
생명보험회사	425.7	497.9	535.4	696.2	969.1	1,274.9	1,562.4	1,869.4
시중은행	249.6	403.8	594.9	1,150.1	1,688.3	1,688.4	1,634.4	1,550.3
지방은행	78.2	94.8	158.7	942.3	1,058.3	1,142.7	1,201.8	2,057.1
외국은행·기타특수		232.3	472.7	634.9	690.1	703.1	876.8	1,050.6
은행		84.7	169.6	196.5	225.7	230.5	281.9	326.6
주택할부금융(C)		88.8	112.2	193.8	301.1	147.7	319.0	369.5
							1,134.5	3,472.9
합계(D)	5,400.0	8,601.5	15,838.2	25,265.1	35,140.7	39,051.4	45,202.3	53,991.8
국민주택기금비중(A/D, %)	49.0	45.5	48.1	47.3	49.7	49.4	50.6	49.0
주택은행비중(B/D, %)	37.0	38.3	39.0	37.7	36.3	36.9	33.4	31.2
주택할부금융비중(C/D, %)	-3	-	-	-	-	-	2.5	6.4

### 3. 주택금융체계의 특성

- 우리나라의 주택금융은 정책금융으로서 일반금융과 구분되어 있고 또한 정책금융축소 및 금융자유화, 민영화의 추진으로 환경변화를 가장 크게 맞이하고 있는 부문
- 시장기능을 통한 자금의 조성 및 배분이 이루어지지 못하고 주택공급에 관한 규칙에 의하여 주택금융제도는 청약저축제도, 제1종 국민주택채권의 강제매입, 제2종 국민주택채권

의 매입을 위한 채권입찰제, 주택선분양제도 등과 연결

- 신규주택을 분양받고자 하는 자는 청약저축·청약부금·청약예금 등 청약관련 저축에 가입하여 일정기간을 경과하여야만 분양신청자격이 주어지고, 이들 저축으로 조성된 자금은 국민주택기금이나 주택은행의 주택자금으로 이용됨
- 부동산등기 및 각종 인허가 과정에서 개인이나 업체는 제1종 국민주택채권을 매입하여야 하며, 이렇게 조성된 자금은 국민주택기금으로 전입되어 중저소득층을 위한 소형주택의 건설공급에 이용됨
- 투기과열지구로 지정된 지역의 민영주택공급에 있어서는 채권입찰제가 적용되고 있음. 이는 청약신청자중에서 제2종 국민주택채권 매입신청금액이 많은 순서로 주택을 분양하는 제도. 이렇게 채권매각으로 조성된 자금도 국민주택 기금으로 편입
- 또한 주택선분양제도에 의하여 주택사업체는 주택이 완공되기 이전에 주택을 분양함으로써 주택구입자의 자금을 주택건설과정에서 활용할 수 있음

주택자금조성의 불안정성

- 제도권 주택자금이 금리조정을 통한 시장기능에 의하지 않고, 제도에 의한 재원에 의존하는 상황에서 그 주요 조성원인 국민주택채권, 청약저축, 청약예금 등이 부동산경기애 매우 민감하여 안정적인 재원조달이 곤란
  - 1990년대에 들어와 주택에 대한 투기수요가 크게 감소하고 주택시장이 실수요 위주로 재편되면서 그동안 자금조성에 기여하였던 여러 제도들이 그 실효성을 잃어가고 있는 현실

공공과 민간의 역할이 불분명

- 공공주택금융인 국민주택기금의 자금조성에 정부의 지원비중이 낮으며 1990~93년에는 정부지원이 전무하다가 94년이후 재정용자가 재개되었으나 운용금리가 조달금리보다 높고 상환부담이 있음
- 자금운용에 있어서도 국민주택기금은 저소득계층이 지원대상이 되어야 할 것이나 실제의 지원혜택은 중상위계층에 돌아가고 있으며 임대주택보다는 분양주택의 지원비중이 높음
- 민간주택금융에서도 공공성을 강조하여 시중금리보다 낮게 운용되고 있으며 지원대상주택도 100m<sup>2</sup>이하 주택에 제한. 따라서 중대형주택을 구입하고자 하는 소비자는 은행권 주

택금융시장에서 배제되고 있는 실정

- 제도권 주택금융의 절대적 부족으로 주택금융의 지원효과를 나타내는 주택가격 대비 주택자금대출액의 비율이 20%정도로 낮음
  - 제도권 주택금융이 절대적으로 부족한 것은 무엇보다도 대출채권의 유통이 되지 않고 있어 레버리지(leverage) 효과를 얻을 수 없는 데 기인
- 제도권 주택금융의 미발달로 인하여 비제도권 주택금융이 비대
  - 제도권의 주택자금공급이 부족하고 주택자금에 대한 수요는 높으므로 주택구입자, 임차자, 주택건설업체, 토지소유자간에 자발적인 금융지원이 발생
  - 전세제도와 주택선분양제도 등은 경제적 약자가 경제적 강자에게 금융지원을 하는 셈이지만 주택부족과 제도권 주택금융의 미비로 인해 유지

## II. 주택금융의 환경변화와 당면과제

### 1. 주택시장 구조변화와 주택자금 조성감소

- 주택시장의 장기침체로 실수요위주로 재편되고 있음
  - 지속적인 주택가격의 하락과 주택분양가격의 상승으로 시장가격과 분양가격의 차이가 좁혀져 분양프리미엄(premium)에 대한 기대가 사라져감에 따라 투기수요가 감퇴하였음
- 그동안 왜곡되었던 주택시장이 점차 정상화해가는 상황
  - 주택분양가자율화, 소형주택 의무건설비율 규제완화 등 주택시장의 규제완화가 지속적으로 추진되고 있음
- 그러나 이러한 과정에서 주택금융자금조성이 감소하고 있으며, 주택건설업체는 심각한 자금난을 겪고 있음
  - 주택금융자금조성에 크게 기여하였던 청약저축 가입자수가 1991년말에는 140만 구좌이던 것이 98년 1월에는 44만 5천구좌로 감소
  - 신규가입자수보다 해지자수가 더 많아서 기금조성에 기여하지 못하고 오히려 상환부담을 초래

- 채권입찰제에 의한 채권입찰금액이 하락하여 제2종국민주택채권의 매각이 감소함으로써 국민주택기금 조성에 지장 초래
  - 공공주택금융인 국민주택기금의 경우에는 재정차입이 증대하여 부족자금을 보충
- 주택선분양제도에 의해 주택구입자의 자금으로 주택건설을 추진하였던 주택건설업체들은 주택수요의 감소로 인해 미분양사태를 경험
  - 미분양주택의 누적은 주택건설업체의 자금사정을 압박하게 되고 이는 마침내 도산으로 연결
  - 주택건설업체수는 1991년에는 지정업체 117개사, 등록업체 9,050개사로서 도합 9,167개사에 이르던 것이 1995년말에는 4,259개사로 감소하였고, 부도업체수도 95년 한해 동안 168개업체에 달함
  - 금융기관은 주택건설업체에 대한 자금지원을 회피함으로써 건설한 주택건설업체마저도 자금조달이 어려움

## 2. 주택은행 민영화와 주택금융체계 정비

- 신경제5개년계획상의 정부투자기관 민영화계획에 따라 한국주택은행은 1995년말 민간자본 증자를 시발로하여 민영화 추진시작
- 재정경제원이 발표한 주택은행 민영화방안에서는 한국주택은행을 은행법에 의해 설립된 시중은행으로 전환하고, 공공주택금융관련업무는 업무의 효율성과 일관성을 감안하여 당분간 현행체제를 유지하되 건설교통부와 협의하여 방안을 마련하는 것으로 되어 있음
- 공공주택금융 및 민간주택금융을 대표하여 왔던 주택은행의 민영화는 공기업의 민영화라는 외형적인 변화만으로 그치는 것이 아니라 공공주택금융 및 민간주택금융체계의 재편을 요구하는 중대사안
- 은행권 주택금융의 50%정도를 국민주택기금이 지원하였고 주택은행이 40%정도, 그리고 나머지 은행 및 보험기관이 10%정도를 담당하여 왔는데, 주택은행이 국민주택기금도 관리하고 있으므로 주택은행의 주택금융취급은 전체의 90% 정도를 담당
- 주택금융이 정책금융으로 취급되었기 때문에 민간금융기관으로서 공공의 역할도 분담한 셈

- 주택은행의 민영화가 주택금융에 미치는 영향
  - 우선 주택은행의 민영화는 주택금융의 상업화를 의미
  - 공공과 민간의 역할을 모두 담당하여 왔던 주택은행이 민간기능으로 전환됨으로써 공공 금융업무의 공백

**주택은행이 담당하고 있던 공공적 성격의 업무**

- 시중금리보다 낮은 대출금리 운용
- 100m' 이하의 중소형주택에 대한 자금지원
- 국민주택기금의 위탁관리
- 주택공급규칙에 따른 주택공급체계지원(주택청약관련 저축취급, 신규주택분양신청·당첨자 추첨 및 중도금 납부 관리)
- 주택복권관리
- 영세민전세자금 관리
- 국민주택채권의 발행 및 관리
- 주택금융신용보증기금 관리
- 주택금융수요조사 및 주택가격조사 등 기초통계 작성기능

- 저당권유동화제도의 부재로 일반금융기관의 주택금융참여가 부진한 상황에서 민간주택 금융도 위축될 소지가 있음
- 따라서 주택금융체계의 재편과 아울러 민간주택금융 활성화를 위한 제도개선이 요구됨

### **3. 금융개혁과 주택금융의 확대기회**

- 97년초 금융개혁위원회가 대통령 직속 자문기구로 발족
  - 한국은 96년말 OECD에 29번째 회원국으로 가입됨
  - 정부는 OECD가 추구하는 자본거래의 자유화를 실현하기 위하여 정부가 제시한 금융 및 자본시장개방계획을 실천해야 할 입장
  - 또한 경제의 활성화를 위해서도 그동안의 규제금융에서 탈피해야 할 필요성이 크게 대두

금융개혁위원회는 1)금융의 공공성 제고, 2)효율적인 시장형성, 3)이용자를 위한 시장기능의 정상화, 4)금융기관의 책임경영체제 확립, 5)금융산업의 경쟁력 강화 등을 주요 목표로 하여 97년말까지 금융개혁안을 마련

금융개혁은 주택금융수요자인 주택건설업체 및 주택구입자의 자금이용을 원활하게 해주고 금융기관의 주택자금취급을 용이하게 해줄 것임. 또한 외국의 경험에 비추어 보았을 때 금융개혁 및 금융의 발달은 주택금융의 확대를 가져옴

-일본 및 구미 여러 나라에서도 금융수요의 다양화, 금융규제 및 업무분야규제의 비효율성, 금융기술혁신에 의한 신상품개발, 금융거래의 국제화 등의 필요성에 의해 제각기 금융개혁을 진행

-전세계적인 금융자유화의 움직임은 규제에 의한 경쟁제한이 금융의 비효율을 야기한다는 인식하에 자율성 확대를 통한 공정경쟁을 유도하고, 1990년대 초반의 버블(bubble)붕괴에 따른 금융기관의 부실문제를 해결하는데에 근간을 둠

- 유니버설뱅크(universal banking)의 추구로 은행·증권·보험 등의 업무영역제한을 없앴
- 금융수수료 결정의 자율화
- 이용자의 보호측면에서 금융기관안전성 확보를 위한 금융감독의 강화, 예금자보호를 위한 예금보험제도의 도입 등

-일반금융과 구분되어(segmented) 전문화되었던 주택금융제도는 우대조치의 폐지나 규제의 완화로 일반금융에 통합(integrated)되므로써 대형 상업금융기관의 주택금융 참여회 확대

- 이는 주택금융자금 공급의 확대를 의미하고 금융서비스 향상에도 기여

-금융기관은 대기업의 직접조달능력증대로 도매금융의 취급이 감소하자 소매금융의 취급을 확대

- 금융기관의 종합소매금융기관화로 주택담보가 가능하여 신용위험도가 낮은 주택금융 취급이 증가

-기타 90년대 초반 부동산가격의 급격한 하락으로 채권의 부실화문제를 초래

-기타 저당채권권동화를 촉진하기 위한 정책적 노력, 주택자금대출액 증대를 위한 신용보완제도, 주택자금차입에 대한 이자보조, 세계상의 우대, 주택자금의 공급촉진 등 각국은



국민주거생활향상도모를 위한 정책을 지속하고 있어 전반적으로 주택금융의 규모가 확대됨

- 그동안 한국의 금융제도는 규제에 의해 이자율위험·신용위험·유동성위험 등 금융리스크(risk)가 낮았으나 앞으로는 국내외 금융기관간에 자금조성경쟁과 자금대출의 경쟁이 심화될 것임
  - 금융개혁은 한 마디로 경쟁체제의 구축과 이를 위한 제도 개선
  - 금융개혁은 국내외 금융기관의 예금수취경쟁, 대출경쟁, 상품개발경쟁, 금융서비스경쟁 등을 의미
- 금융자유화로 인하여 규제의 리스크 억제효과가 없어지고 모든 리스크를 금융기관이 스스로 해결해야 하므로 금융기관은 소매금융으로 저당권을 확보할 수 있으며 지역서비스(service)의 특성이 강한 주택금융에의 참여를 확대시킬 것임

## 4. 금융위기로 인한 주택금융의 마비

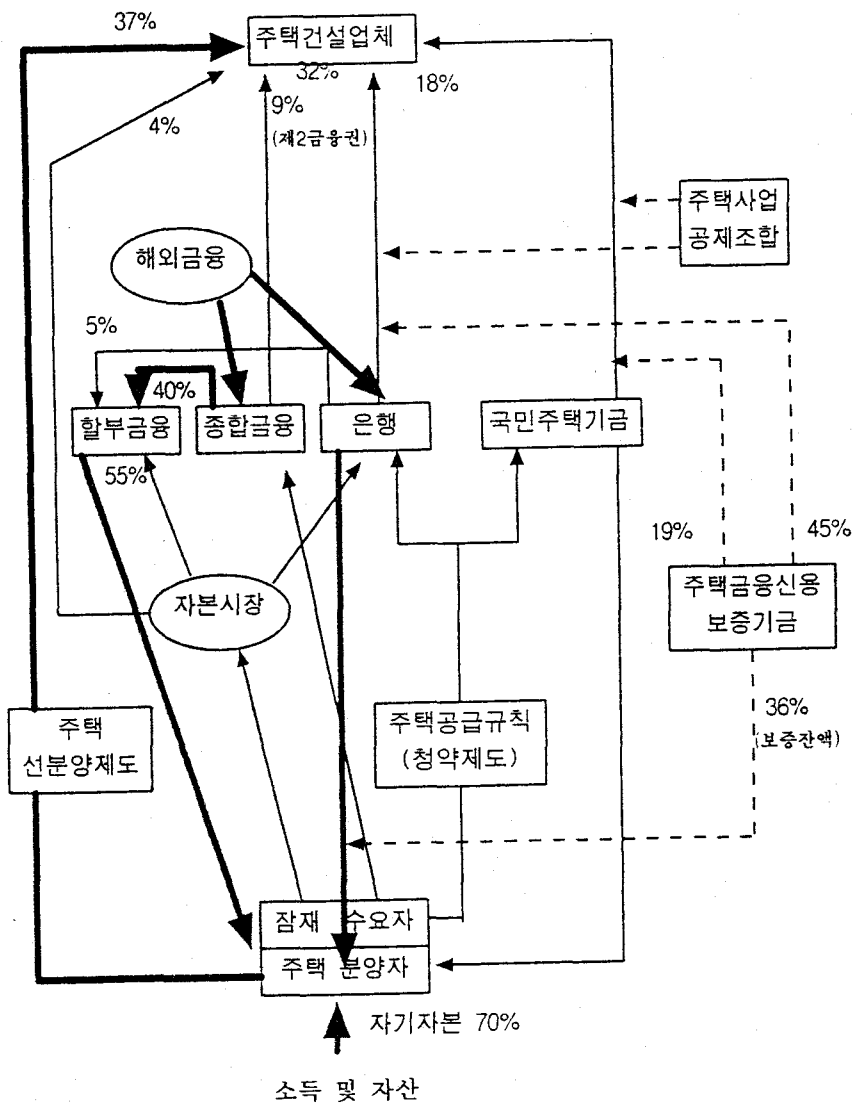
### (1) 주택부문의 자금 흐름

- 주택부문의 자금 흐름에 관련되는 행동주체로는 주택수요자, 주택공급자로서의 주택건설업체, 이들을 중개하는 금융기관, 그리고 대출보증기능을 수행하는 신용보증기관 등이 있음(<그림> 참조)
  - 주택자금수요자(주택수요자 및 주택건설업체)와 자금공급자(저축자, 투자자, 잠재주택수요자, 해외부문)를 연결하는 금융중개기능을 담당하는 기관으로는 주택금융을 취급하는 국민주택기금, 일반은행, 할부금융기관 등이 있으며, 이들은 종합금융회사, 자본시장 및 해외시장과 연계되어 있음
  - 신용보완기관으로서의 주택사업공제조합 및 주택금융신용보증기금이 있음
- 주택수요자는 주택구입방법에 있어서 신규분양구입 67.8%, 중고주택구입 25.1%, 상속·상속·증여 등 7.1%로서 신규분양주택구입을 크게 선호하며, 주택구입자금 조달내역을 보면 자기자금비율이 73.1%로 높고 금융기관대출금비중은 24.3% 수준임(주택은행, 주택금융수요실태조사 1995)

-금융기관대출금중 제도권 주택자금의 공급비율을 보면 국민주택기금, 은행주택자금, 주택할부금융의 비중은 42.3% : 39.2% : 18.4%(1996년 기준) 정도로 추정됨

·가계의 신탁자금대출도 주택자금으로 쓰인 경우가 많을 것이나 파악이 어려움

건설금융이 부족한 주택건설업체는 주택선분양제도를 통하여 신규주택분양자로부터 사업자금의 37% 정도를 조달하고 자체자금 32%, 국민주택기금과 은행 등을 통한 제1금융권 대출 18%, 종합금융회사를 통한 제2금융권 조달 9%, 자본시장을 통한 직접조달 4% 정도임(1995년 기준)



- 국민주택기금과 주택은행을 중심으로 하는 은행권 주택자금은 주택공급규칙과 연계되어 운용됨으로써 수요자의 계약저축 및 채권의무매입 등 민간자금 의존도가 높았음. 반면 주택할부금융은 종합금융회사를 통한 외부차입으로 자금을 조달하여 주택자금대출을 시행하여 옴
- 주택금융신용보완제도의 일환으로 주택금융신용보증기금과 주택사업공제조합의 대출보증기능이 있음
  - 주택금융신용보증기금은 개인 및 주택건설업체에 대하여 담보가 부족한 경우에 부족분에 대한 신용보완기능을 담당하고, 주택사업공제조합은 주택사업체가 금융기관으로 자금대출을 받을 경우 대출보증을 담당하고 있음
  - 주택금융신용보증의 경우 보증잔액기준으로 개인보증 36%, 주택사업체의 국민주택기금에 대한 보증 45%, 주택사업체의 은행대출에 대한 보증 19%를 수행하고 있음

## (2) 금융위기가 주택부문에 미치는 영향

- 외환위기에서 비롯된 우리나라의 금융위기는 여타 부문에도 마찬가지로이지만 주택부문에 도 심각한 영향을 미침
  - 금융위기로 인한 주택금융부문의 문제점은 금융기관의 대출기피와 고금리현상으로 요약됨
- 주택부문에 단기적으로 가장 큰 영향을 미치는 것은 주택할부금융의 문제이고 장기적으로는 주택은행 및 국민주택기금의 자금조성 문제임
  - 주택은행을 제외한 일반은행에서는 주택자금의 취급비중이 낮아 일반은행의 어려움이 주택부문에 미치는 영향은 그리 크지 않음
  - 주택은행이나 국민주택기금의 경우 주택금융의 대부분을 차지하고 있어 전체 주택금융에 미치는 영향이 매우 큼. 그러나 그동안의 정책금융지원 성격에서 갑작스런 변화는 그 파장이 너무 크므로 단기적으로는 환경변화를 즉각적으로 반영하기 어려운 상황임
    - 실제로 고금리시대를 맞이하여 국민주택기금에서는 대출금리를 변동시키지 않았고, 주택은행도 기존 주택자금대출에 대하여 1%포인트 정도의 금리조정에 그침
  - 민간주택자금의 주요 공급원인 주택할부금융은 금융위기의 주범으로 몰리고 있는 종합금융회사의 부실화로 신규자금조성이 어려울 뿐만 아니라 기존대출자금마저도 회수하는 어려운 상황에 처하여 있음

- 이에 따라 주택할부금융은 주택소비자에 대한 신규대출을 중지하고 있으며 기존계약분에 대하여도 시장금리 상승을 반영하여 고금리를 적용하고 있음
- 주택할부금융자금지원의 변화로 자금여력이 없이 할부금융을 계획하고 주택을 분양받은 주택소비자는 분양주택에 대한 자금조달의 어려움을 겪고 있고, 또한 이미 주택을 분양받아 주택할부금융지원을 받고 있는 소비자도 적용금리의 상승으로 부담능력 밖의 높은 금리부담을 안고 있어 문제가 되고 있음
  - 자금조달능력이 없는 소비자는 분양권을 포기하고 분양가격의 10%에 해당하는 위약금을 물고 계약을 취소하거나 중도금 납부를 연체하고 있음
  - 이러한 분위기는 주택수요를 위축시켜 새로운 주택분양을 어렵게 하고 있으며, 주택수요에 연계된 주택자금조성(청약저축, 청약부금 및 청약예금제도 등)을 어렵게하여 국민주택기금 및 주택은행의 자금운용에 문제를 야기
- 주택선분양제도하에서 주택건설업체는 사업자금의 많은 부분(약 37%)을 주택분양자의 계약금 및 중도금으로 충당하여 왔으나 신규분양의 미진, 중도금 연체, 금융기관용자금의 회수 및 고금리 적용 등으로 주택사업 추진에 어려움을 겪고 있음
  - 주택건설업체의 자금난으로 부도업체가 속출하고 있으며, 주택건설업체간의 상호보증으로 연쇄부도의 우려가 있음
- 주택건설업체의 대량도산은 금융기관 자금대출에 대한 보증을 수행하였던 주택사업공제조합이나 주택금융신용보증기금의 부실화를 초래할 우려가 있음
- 이렇듯 금융위기로 인한 주택자금공급의 어려움은 그동안의 주택관련제도와 연계되어 운용된 주택금융체제로 인하여 총체적인 어려움으로 확대되고 주택산업 및 주택금융 전반을 무력화시킬 것임

### (3) 주택금융기관의 당면문제

#### 1) 국민주택기금

- 국민주택기금은 제1, 2종 국민주택채권의 발행, 국민주택청약저축자금, 재정융자, 국채관리기금 예수금 등으로 자금을 조성하여 소형주택건설을 주로 지원하고 있음
- 국민주택기금은 공공주택금융으로서 자금운용에 있어서는 급격한 변화를 반영하기 어려

우나 자금조성에 있어서는 급격한 변화에 민감한 영향을 받음

-일반경기 및 부동산경기 침체로 각종 인허가 및 부동산 등기·등록시에 강제 매각되던 제1종 국민주택채권의 발행이 부진

-주택분양가자율화의 확대에 의한 채권입찰제 실시의 급감으로 제2종 국민주택채권의 발행도 급감할 뿐만 아니라, 2003년부터는 20년 만기가 도래하기 시작하여 그동안 조성했던 자금을 상환해야 하는 부담이 있음

· 97년 1월 2종채권 매입 계획 중 40%만이 매각되었고 60%는 포기

-IMF 금융지원이후 재정긴축으로 인한 주택부문 재정유자의 불확실성이 높아지고 있으며, 국채관리기금의 채권발행도 고금리상환과 인수기관의 부실화로 어려움을 겪고 있음

· 98년 국민주택기금에 대한 재정유자 및 국채관리기금 지원이 1조5천억원으로 계획되었으나 1조원으로 하향조정

-주택청약저축 가입자보다 해지자수가 월등히 많아 국민주택기금 자금조성을 잠식

· 특히 97년 11월이후의 중도해지자 수가 급증하고 있음.

〈표 2〉 청약저축 가입자수 추이

(단위 : 좌수, 억원)

	년월	신규가입	해약			계속입금	잔고	증감 전년말대비
			계	당첨	중도			
좌 수	1995	130,115	271,969	28,841	243,128	-	663,594	-141,854
	1996	97,507	222,132	12,353	209,779	-	538,969	-124,625
	1997.11	8,734	14,464	768	13,696	-	477,017	-61,952
	1997.12	7,617	18,925	889	19,036	-	465,709	-73,260
	1998.1	6,201	27,260	969	26,291	-	444,650	-21,059
금 액	1995	109	8,614	1,444	7,170	6,250	20,370	-2,255
	1996	80	7,461	615	6,846	4,892	17,881	-2,489
	1997.11	9	567	46	521	344	15,633	-2,248
	1997.12	8	652	49	603	328	15,317	-2,564
	1998.1	5	943	50	892	270	14,649	-668

자료 : 주택은행

- 주택건설업체 대량부도의 영향으로 국민주택건설자금 대출금에 대한 채권부실화 우려
  - 주택금융신용보증기금의 국민주택기금 사업자대출에 대한 보증사고가 97년말 이후 급격히 증가하고 있음

〈표 3〉 주택금융신용보증기금의 보증실적 및 보증사고 추이

(단위 : 억원)

	96. 12	97. 12	98. 2
보증실적 잔액(A)	32,697	42,815	43,025
보증사고 잔액(B)	1,868	6,353	7,911
보증사고율(B/A)	5.7%	14.8%	18.4%

- 국민주택기금의 자금조성 위축 및 기존 대출금의 부실화가 당면문제로 대두
  - 국민주택기금의 역할 재조명과 함께 자금조성확보가 요구되며,
  - 개인 및 주택건설업체의 대량부도 사태하에서 기존 대출금 부실화의 영향을 최소화할 수 있는 방안을 마련해야 할 것임

## 2) 주택은행 및 일반은행

- 자금조성의 어려움
  - 단기채권만기연장불능으로 자금조성의 어려움
  - 주택은행의 주요 자금조성원인 차세대 주택부금 및 주택청약관련 예금의 가입자가 감소하여 주택자금조성의 어려움
    - 차세대주택부금의 해약사유(30% 생활자금부족, 30%는 고금리, 40%는 주택청약의 불필요로 대답)
  - 고금리로 인한 조성비용의 증대
- 자금운용측면의 어려움
  - 경기침체로 인한 부실채권의 증대
  - 유동성부족으로 신규대출 억제

- 또한 단기신탁자금을 장기주택대출로 활용할 수 없는 입장
- 대출금리 인상의 한계
  - 예수금리의 인상은 대출금리의 인상을 초래하지만 대출시장에 있어서 금리를 탄력적으로 운용하기에는 한계가 있음
  - 도의적인 측면, 집단적인 저항, 은행의 이미지 관리 등
  - 주택은행의 경우 시장금리연동 주택대출상품인 power 주택자금대출에서도 여타은행 대출금보다 1% 낮게 설정
- 금융기관의 구조조정
  - 금융기관은 단기적으로 대고객서비스에 관심두기 보다는 금융위기하의 자구책에 여념이 없음
  - BIS비율을 맞추기 위하여 대출회수 및 유동자산확보 노력, 신규대출 억제
  - 부실채권의 처리문제
  - 인원감축문제
  - 특히 주택은행의 경우 그동안 주택금융의 독점적 지위확보로 여타은행에 비하여 건전성을 유지하여 왔으나, 주택은행의 민영화로 인하여 독점적 지위가 당분간은 유지되겠지만 점차 없어지게 될 것이며, 그나마도 수요침체로 기존의 저축자금도 계약해지하는 추세
- 금융위기가 점차 완화되어 가면서 금융기관은 자금운용처로서 기업보다는 안정성이 높은 주택자금대출을 선호할 것이나 주택저당채권유동화의 부재로 한계에 부딪침
  - 이를 활성화하기 위하여 저당채권유동화가 시급함

### 3) 주택할부금융

- 96년 1월부터 도입된 주택할부금융제도는 10개주택할부금융회사와 20개 할부금융회사에서 취급하고 있음
- 97년말 주택자금대출잔액은 도합 34,833억원(재정경제부 자료)
  - 주택할부금융회사 15,214억원, 일반할부금융회사 19,619억원
  - 96년 말의 대출잔액 도합 1조 1천억원(주택할부금융회사 6,400억원, 일반할부금융회사 4,600억원)에 비하면 3배이상으로 급증한 셈

- 금융위기의 여파로 주택할부금융회사에서는 신규대출은 물론 거래중인 중도금 대출마저도 중단하게 됨으로써 주택분양자의 중도금마련에 비상이 걸림
  - 종합금융회사로부터의 자금차입 중단 및 기존차입금에 대한 회수에 따라 주택할부금융회사의 영업곤란
    - 주택할부금융사의 차입금 1조 9,336억원(97년 11월말 잔액) 중 98년 1/4분기까지 만기가 도래하는 차입금은 9,761억원으로 전체의 50.5%에 달함
  - 주택할부금융회사의 중도금 미대출규모는 약 4천4백억원 정도이나 주택할부금융대출계약을 아직 하지 않은 분양자들까지 감안하면 그 규모는 더욱 커질 것임
- 더우기 고금리하에서 차입으로 조성된 자금으로 개인에게 주택자금을 대출하려면 대출금리가 그보다 높아야 할 것이나 시장상황에 맞추어 금리를 급격히 인상하기 어려운 현실로 인하여 주택할부금융회사는 역금리 상황에 처해 있음
- 현재의 주택금융문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 금융시장 안정이 우선되어야 하겠지만 주택금융부문에서는 주택저당채권유동화가 시급함
  - 주주회사가 주택건설업체로서 함께 어려움을 겪고 있어 자본금 증액이 어려움
  - 채권발행으로 주택할부금융자금의 약 55%를 조달하고 있어 채권발행의 확대로 어려움을 극복할 수 있겠으나 할부금융채에 대한 인식이 낮고 인수기관인 금융기관이 어려움을 겪고 있어 자본시장에서도 자금조달이 어려운 실정
  - 그러나 주택저당채권에 대한 외국인 투자가의 관심이 높아 주택저당채권의 유동화가 이루어지면서 자본시장개방의 효과를 주택금융자금확대에 활용할 수 있을 것임

### Ⅲ. 주택금융의 개선방안

#### 1. 주택금융의 발전방향

- 우리나라의 주택금융구조는 대내외적인 환경변화에 적절히 대응하기 어려운 구조
  - 경기의존적이고 청약관련예금을 통하여 주택공급과 연계되어 있어서 경기상승시기에는



- 자금조성이 활발하나 최근과 같이 주택경기가 침체하면 자금조성이 원활하지 못함
- 이에 따라 투기성자금에 의존하던 국민주택기금 및 주택은행자금의 조성이 위축
- 환경변화를 맞이하여 주택금융이 제 역할을 다하기 위해서는 주택금융제도의 개선이 시급

## (1) 공공과 민간의 역할 규명

- 공공주택금융과 민간주택금융의 역할을 구분
  - 공공주택금융은 주택시장에 자력으로 참여하기 어려운 계층에 대하여 지원
  - 민간주택금융은 정책지원 성격에서 탈피하여 금융기능을 회복
    - 정책금융으로서 민간주택금융을 담당하는 주택은행의 자금대출도 정책적으로 규제되어 왔음
    - 공공주택금융인 국민주택기금의 지원계층이 무주택자로 한정되어 있어 중상위소득자도 혜택

## (2) 공공주택금융 발전방향

- 주택은행의 민영화는 공공과 민간의 역할을 구분하는 계기로 작용
- 국민주택기금의 관리문제
  - 그동안 국민주택기금은 주택금융전문 특수은행인 주택은행에 위탁관리
  - 주택은행의 민영화로 인하여 위탁관리의 명분이 없어진 셈
  - 공공주택금융을 대표하는 국민주택기금의 위탁관리기관의 재검토가 요구되고 이를 총괄할 담당기관이 필요
  - 이를 위해서는 공공주택금융의 역할을 정립하고 이에 따른 기관의 성격 및 형태를 규정해야 함
- 기금운용의 합리화로 소형주택 건설업자 및 구입자에 대한 지원의 실효성을 제고
  - 기금채원대상을 분명히 하고 기금대출한도액을 상향조정하여 대출금비율(Loan-to-Value

ratio)을 현재의 20%~30% 수준에서 제고시켜 기금지원효과를 증대

-대출심사기능 강화로 부실기업 대출의 위험을 예방

◦ 국민주택기금의 자금조성 확대

-현재의 자금조성 구조로는 안정적인 자금확보가 어려워 지속적인 공공주택정책 수행이 곤란

-국민주택기금의 조성재원이 주택경기의 부침에 깊이 의존하고 있어 경기침체에 자금 조성이 원활하지 못함

-따라서 민간의존도를 낮추고 정부역할을 증대해야 함

· 정부의 재정지원 확대

· 세제지원으로 저축자금을 동원하여 국민주택기금의 자금조성을 안정적으로 확보

◦ 장기적으로 공공주택금융은 소형주택건설지원이라는 단순기능에서 나아가 민간주택금융의 발달에 따라 주택저당시장의 조정역할도 담당하는 것이 바람직

-주택자금대출보증기능

-저당채권지급보증기능

-저당채권유동화증개기능 등

### (3) 민간주택금융 발전 방향

◦ 민간주택금융은 상업화하여 시장기능에 의하여 자금을 조성하고 배분

-민간금융 부문에 가해졌던 10년 이상의 장기대출에 대한 규제와 주택금융에 있어서 100m<sup>2</sup>이하의 주택규모에 대한 규제 완화

◦ 자본시장개방 및 금융개혁 등의 금융환경변화를 주택금융의 확대기회로 활용

-주택금융을 국내의 자본시장과 연계하여 민간주택금융의 자금조성을 확대

-자본시장의 개방으로 해외자본의 유입이 예상되므로 채권발행확대 및 주택저당채권의 유동화로 자금을 조성

-국내의 높은 금리차를 활용하여 해외자본시장에서 자금을 동원할 수 있는 방안 모색

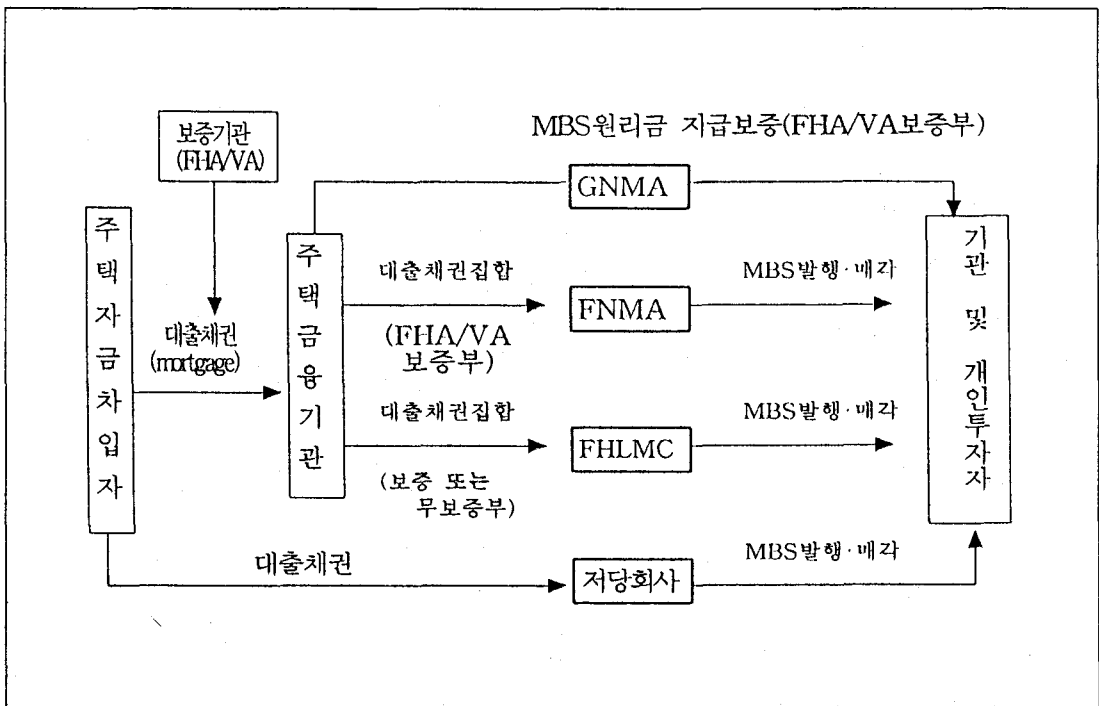
- 도입초기에 있는 주택할부금융을 활성화
  - 주택할부금융회사는 자본금, 차입금, 채권발행 등으로 자금을 조달하므로 자금조성비용이 은행보다 높아 경쟁력이 떨어지지만, 대출이 용이하고 금융기관이 제공하지 못하는 틈새시장(niche market)에 대한 서비스를 제공할 수 있음
  - 현재와 같은 제한적인 영업허용으로는 자금수용에 부응하기 어려움
    - 여신전문업법에서는 주택할부금융에 대한 규모제한이 없어졌고 기존주택에 대한 제한도 없어졌으나 아직 시행되지 못하고 있음
  - 주택할부금융 영업이 허가제에서 신고제로 전환되었으므로 외국업체의 영업참여 가능

## 2. 주택저당채권 유동화제도 도입방안

- 주택저당채권유동화의 의미
  - 주택저당채권유동화란 금융기관이 주택자금대출 시행후 대차대조표상에 대출만기시까지 자산으로 잡혀 있어 금융기관의 유동성을 제약하는 저당권을 현금화하는 것을 의미
- 저당대출시장은 1차저당대출시장(Primary Mortgage Market)과 2차저당대출시장(Secondary Mortgage Market)으로 구분됨
  - 1차저당대출시장은 주택자금의 대차가 이루어지고 저당대출채권이 형성되는 시장을 말하며, 대출기관(서비스 제공자 포함), 차입자 및 보증자로 구성됨.
  - 2차저당대출시장은 저당대출채권이 직접 또는 증권의 형태로 자본시장에서 매매·유통되는 시장을 말하며, 대출기관, 중개기관 및 투자자로 구성됨
  - 유동화 중개기관은 대출기관과 자본시장을 연계시키는 핵심적인 역할을 담당함. 즉 대출기관의 저당대출담보부증권을 보증하거나, 대출기관으로부터 저당대출집합을 구입한 후 이를 저당대출담보부증권을 발행하여 투자자에게 매각함으로써 신규자금을 조성하는 역할을 수행함.

〈참고〉 미국의 유동화중개기관 및 저당채권시장구조

- 유동화 중개기관에는 GNMA(Government National Mortgage Association), FNMA(Federal National Mortgage Association), FHLM(Federal Home Loan Mortgage Corporation) 등이 있음
- 100% 정부기관인 GNMA는 대출기관의 저당대출담보부증권에 대한 적기지급을 연방정부의 신용으로 보증하는 역할을 담당. 원래는 정부기관으로 출범하였다가 지금은 민영화된 FNMA와 FHLMC는 대출기관으로부터 저당대출집합을 구입한후 이를 기초로 MBS를 발행하여 투자자에게 매각하는 역할을 담당
- 이들이 보증하거나 구입하는 저당대출집합의 대상은 주택자금차입자에 대한 원시 보증이 연방주택청(FHA)이나 재향군인청(VA) 등의 정부기관 보증인지, 민간기관 보증인지, 또는 무보증인지에 따라 상이



- 저당채권 유동화제도 도입시 고려사항

- 중개기관 설립여부

- MBS의 발행주체

- MBS의 형태 : 주식형, 채권형, 주식·채권혼합형

- 저당대출집합(mortgage pool)의 구성

- MBS의 가치결정 등

- 저당대출담보부증권(Mortgage Backed Securities)의 유형

- 저당대출담보부증권(MBS)은 장기주택자금 대출에 따른 자금의 고정화 현상을 완화하거나 새로운 주택재원을 조달할 목적으로 보유중인 저당대출을 바탕으로 발행되는 증권을 총칭함.

- MBS는 그동안 미국을 중심으로 수많은 유형이 개발되어 왔으며, 이는 다음의 세 가지 기본유형으로 구분할 수 있음

- 지분형(equity-type) MBS는 저당대출집합에서 발생하는 현금 흐름에 대한 지분권과 저당대출의 소유권을 모두 투자자에게 매각하는 방식으로 발행되는 MBS. 대표적인 형태로서는 미국에서 발행되고 있는 원리금자동이체증권(MPTS; Mortgage Pass-Through Securities)이 있음

- 채권형(bond-type) MBS는 저당대출의 현금 흐름과 소유권을 발행기관이 가지면서 저당대출을 담보로 하여 자신의 부채로 발행하는 MBS. 미국의 저당대출담보부채권(MBB; Mortgage Backed-Bond)

- 지분·채권혼합형 MBS는 지분형과 채권형의 특성이 결합된 것으로서 저당대출집합의 현금 흐름은 지분형 MBS와 마찬가지로 투자자에게 이체되지만, 저당대출의 소유권은 채권형 MBS와 마찬가지로 발행기관이 가짐. 원리금이체채권(MPTB; Mortgage Pay-Through Bond)의 사례는 미국에서 흔히 다계층증권(Multi-class Securities)으로 불리는 담보부저당대출채권(CMO; Collateralized Mortgage Obligation)이 있음

- 도입방안

- 제1단계 : 주택저당담보부 채권발행을 허용

- 발행주체는 주택금융취급은행 및 주택할부금융기관

- 주택금융취급기관이 보유하고 있는 주택자금대출저당권을 일정규모로 집합한 후 이

를 담보로 발행하는 증권거래법상의 특수채 중 금융채

- 발행을 위해서는 은행법 및 여신전문업법을 개정하여 주택은행 및 주택금융취급은행이 유동화관련 채권을 발행할 수 있는 기능 부여
- 금융기관 자체보증(국가무보증)의 담보부채권 : 주택담보 자체가 보증성격을 띠므로 별도보증으로 조달비용을 상승시킬 필요가 없음

제2단계 : 주택저당담보부채권에 대한 정부보증을 통하여 채권신용도 제고

- 현재의 주택금융신용보증기금이 이 역할을 담당할 수 있을 것임

제3단계 : 유동화중개기구를 설립하여 매입 및 매각에 참여함으로써 저당담보부증권의 유통을 활성화

제도지원사항

주택관련 법개정 및 제정

- 주택저당법, 중개기관 관련법

민법, 상법 등 관련법 개정

- 등기제도의 공신력, 저당권의 설정 및 이전,
- 기타 MBS 발행의 제약요인

제도개선

- 주택선분양제도, 부동산 명의 보험제
- 국민주택기금, 신용보증기금, 주택저당채권유동화기금의 관리/운용

주택저당채권 유동화의 기대효과

주택금융의 선진화

- 자본시장과의 연계를 통한 주택자금의 조성확대
- 대출금의 회전을 제고를 통한 대출규모의 확대(LTV 비율 증대)
- 자산·부채 관리의 효율화, 유동성 위험·금리위험 등을 해소
- 자기자본비율 규제에 대한 적절한 대응

주택산업의 육성

- 주택시장의 자율성 제고 : 종전의 생산/공급규제, 가격규제 등의 직접개입방식에서 주택금융을 통한 간접개입 방식으로 전환
- 최근 외환 및 금융위기에 따른 IMF 구조조정의 과정에서 주택산업이 크게 위축되어

있음. 이는 근본적으로 주택자금 부족에 따른 수요부족에 기인하는 바, 저당채권 유동화제도를 도입하여 주택자금 규모를 확대하면 소비자의 수요가 촉진되고 이에 따라 주택산업 활성화 기대

-경제정책의 효율성 제고

- 주택자금의 조성/공급 확대에 따라 풍부한 유동성을 기초로 주택경기 조절기능의 강화
- 금리를 매개변수로 하여 금융시장과 주택시장이 연결되어 자동적인 주택생산조절 및 가격안정(Built-in stabilizer)
- 상대적으로 위험도가 낮은 MBS를 통한 장기·저리의 외자조달로 외채문제 완화

-투자상품의 다양화로 자본시장 발달에 기여

-종합적으로 볼 때 주택저당채권 유동화제도의 도입은 주택금융의 자율발전의 기틀을 마련함으로써 주택자금의 확충을 도모할 수 있고, 공공부문에서는 민간부문의 보완, 감독, 조정기능으로 정책효과를 제고

### 3. 주택금융 원활화를 위한 단기적 대응방안

- 이상에서 제시한 주택저당채권 유동화 방안은 현실적으로 국내금융시장에서의 자금경색과 고금리(예대 역금리 현상)로 인하여 단기간내에 효과를 기대하기 어려움
  - 유동화중개기간을 단기간내에 설립하기는 어려움→제반여건을 고려한 후 설립
  - 따라서 단기적으로는 주택자금 대출기관과 투자자를 직접 연결
  - 그러나 점차 금융시장의 안정이 회복됨에 따라 그 효과를 크게 기대할 수 있을 것임
- 현실적인 여건을 고려할 때 해외자본시장에서 조달하는 방안을 모색하는 길이 유일한 대안임
  - 국가 및 금융기관에 대한 신용도가 낮은 상황에서 정책적 지원이 요구됨
- 자금조달방식의 검토
  - ① 저당대출집합(mortgage pool)의 매각
  - ② MBS 발행

-③ 금융채권(financial bond) 발행

<금융채권> 특별법에 의해서 설립된 금융기관이 장기유자를 위한 자금을 흡수할 목적으로 발행하는 채권이며, 예로 산업금융채권(산업은행), 장기신용채권(장기신용은행), 중소기업금융채권(중소기업은행) 등이 있음

①, ② 방식은 저당채권 유동화와 관련된 법적인 제약 때문에 단기적으로 시행 곤란→ 단, 「외자유치에 관한 특별법」을 제정하여 다음의 법적제약 해소시 ①, ② 방식을 사용 가능

-민법상 대출채권의 양도를 위해서는 채무자에 대한 통지나 승낙이 있어야 함

-특히 MBS의 경우 대출채권 자체는 대출기관에서 보유하고 원리금 청구권만을 양도할 수 있는가 하는 문제

-민법상 부동산 등기에 공신력이 부여되어 있지 않음

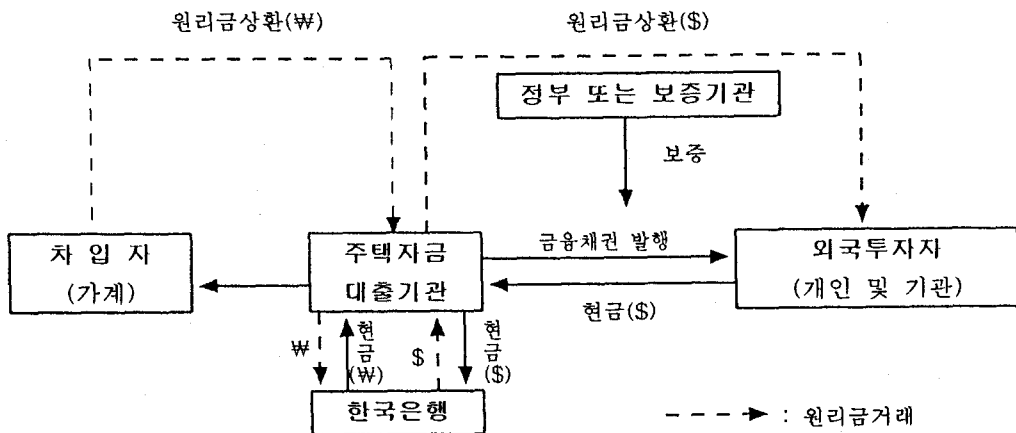
따라서 특별법 제정이나 중개기관 설립없이 단기적으로 시행가능한 방법은 금융채권 발행방식임

금융채권 발행시 예상되는 문제

-국가 신용도 하락으로 risk premium이 가산되어 조달금리가 높을 것임

-따라서 정부 또는 금융기관에 의한 보증 → 기업자금에 비해 주택자금은 주택이 담보가 되므로 보증사과의 위험도 낮고, 채무불이행시 구상권 행사가 용이함.

-조건부 자금조달 : 차입자금은 주택금융으로만 활용토록 조건부로 자금조달





- 주택자금 대출기관은 금융채권 발행에 의해 조달한 외화자금(\$)을 한국은행에서 원화로 교환하여(한국은행의 외화보유고 증대) 자금수요자에게 주택자금을 대출하고, 회수된 원리금은 한국은행에서 외화로 교환한후 외국투자자에게 전달
- 금융위험과 해소방안
  - 유동성 위험 : 자산과 부채의 만기불일치에서 비롯된 위험으로 일정시점의 유동부채를 상환할 유동자산 부족시 발생
    - 유동성 GAP 관리 : 자산과 부채의 만기일을 금액적으로 대응시켜 유동성을 관리하는 기간분석기법
  - 금리위험 : 금리의 변동으로 인하여 발생하는 위험
    - 금리위험을 완화하기 위해서는 금리옵션(interest rate option), 금리선물(interest rate futures), 금리스왑(interest rate swap) 등 파생상품 이용
  - 통화위험 : 외화자금 차입시 환율변동으로 인하여 손해를 입을 위험
    - 통화위험 역시 옵션, 선물, 스왑 등 파생상품을 이용하여 헷징 가능

주택회보