

주택금융의 발전방향

윤 주 현 국토연구원 연구위원

우리나라 주택금융의 회고

주택금융은 말 그대로 주택에 관한 자금의 유통을 일컫는다. 주택에 관한 자금에는 소비자들이 주택을 구입하거나 전세금을 충당하기 위한 자금, 주택을 보수하는 자금 등이 있으며, 또한 개인이나 건설업체가 주택을 건설하는데 필요한 자금도 있다. 이러한 자금을 공급하는 기관으로는 정부기금인 국민주택기금과, 주택은행 및 국민은행 등의 금융기관, 그리고 주택할부금융을 취급하는 여신전문회사 등이 있다. 그 밖에 주택자금 공급기관의 자금조성을 지원하는 주택저당채권유동화회사와 대출보증을 담당하는 주택금융신용보증기금 등도 넓은 의미의 주택금융 범주에 포함시킬 수 있다.

그동안 우리 나라의 주택금융은 시장경쟁에 의한 자금의 조성과 운용이라는 금융논리에서 벗어나 운용되어 왔다. 주택금융은 정책금융으로 취급되어 주택자금의 조성이 정부기금인 국민주택기금과 국책은행이었던 주택은행을 중심으로 독점적으로 이루어졌고, 금리규제에 의한 신용할당 및 지원대상의 제한이 이루어져 왔다. 국민주택기금과 주택은행이 주축이 되어 규제에 의한 민간자금 동원으로 자금을 조성하여 주택

건설정책을 지원하였다. 공공주택금융과 민간주택금융의 차별화가 크게 이루어지지 못하였다.

1970~80년대를 거치며 고속의 경제성장으로 소득이 증대하였음에 반하여 주택재고는 절대적으로 부족하여 주택가격이 지속적으로 상승하자 주택정책의 목표가 주택공급 확대에 우선 순위를 두게 되었고, 이에 따라 정부주도의 주택금융이 실물정책을 지원하게 되었다. 정부는 부족한 금융자금을 수출산업에 우선 지원하고 주택부문의 소요자금은 주택투자의향이 높은 민간자금을 동원하게 된 것이다. 신규주택구입을 위해서는 주택청약저축 및 청약예금에 가입해야만 청약자격을 부여하였다. 국민주택 청약자격이 부여되는 주택청약저축은 국민주택기금 조성에 편입되고, 민영주택 청약자격이 부여되는 청약예금 및 청약부금은 주택은행의 자금조성에 편입되었다. 인허가 및 등기·등록시에는 제1종국민주택채권을 강제 매입토록 하고, 채권입찰제의 시행으로 제2종 국민주택채권을 강제 매입토록 함으로써 국민주택기금을 조성하였다. 한편으로는 주택선분양제도를 허용하여 주택구입자로부터 중도금을 받아서 건설자금을 충원토록 하였다.

이렇듯 정부 개입에 의해 민간자금을 조달하여 운용하는 주택금융구조는 주택가격이 지속적

으로 상승하여 주택투자수요가 많은 경우에는 잘 작동한다. 그러나 1980년대 후반부터 시작된 주택 대량공급정책의 결과로 1990년대 들어와 주택보급률이 증대하고 주택가격이 안정되면서 주택에 대한 투자수요가 크게 감퇴되었다. 이에 따라 기존의 주택금융자금 조달원의 기여도가 크게 낮아짐으로써 주택자금조성액이 감소되었다. 주택청약저축 가입자수의 감소로 청약저축에 의한 기금조성 기여분이 1992년부터 마이너스를 기록하고 있다. 투기과열지구에서 시행되었던 채권입찰제를 통한 자금조성 규모가 점차 감소하다가 1998년 이후 마이너스로 돌아섰다.

주택금융의 변화과정

민간자금동원을 통한 주택금융 자금조달구조는 1990년대 중반부터 개선의 필요성이 대두되었다. 전반적인 주택금융의 구조개선작업이 시행된 것은 아니었지만 1993년 금융발전심의회에서 발표한 금융개혁 계획과 더불어 실제로 우리나라의 주택금융분야에서는 지난 5년간 급격한 변화를 경험하였다. 정책금융의 축소정비방안에 주택금융이 포함되었고, 주택은행의 민영화 및 주택청약관련예금 취급은행의 확대계획도 이때 발표되었다.

최근 5년간 주택금융 분야의 변화를 살펴보면, 우선 1994년 단계별 금리자유화계획에 따른 여수신금리 자유화로부터 논의를 시작할 수 있다. 이로써 주택금융분야에도 경쟁체제를 형성할 수 있는 기반이 마련되었으나 청약제도 등 정부규제에 의해서 주택실물부분과 밀접히 연계되어 있던 주택금융의 자율화가 시행되지 않아 활발치 못하였다. 1996년 주택할부금융제도의 도

입은 민간금융으로서 경쟁에 의한 자금조성과 운용의 첫 시도라고 할 수 있다. 1997년 금융개혁의 본격 추진 및 주택은행의 민영화 시행 등으로 주택부문에서 금융기관간 대출 경쟁이 본격화되었으나 자금조성에 있어서는 청약예금 등 주택은행의 독점력이 그대로 남아 있었다. 2000년 3월 청약저축 취급기관이 여타은행에까지 확대됨으로써 금융기관간 자금조성 및 대출경쟁이 본격화되었다. 정부규제에 의한 주택금융에서 시장경쟁에 의한 주택금융이 시작된 것이다.

그러나 시장경쟁체제가 성숙하기도 전에 1997년말 외환위기의 발발로 국민주택기금은 주택부문의 위기극복을 위한 역할이 강화됨에 따라 정부개입이 증대되었다. 그러나 한편으로는 주택은행의 민영화와 더불어 공공주택금융과 민간주택금융의 차별화가 시작되었고, 1998년 부실자산처리를 위한 자산유동화제도의 도입과 함께 주택저당채권유동화제도가 도입되었으며, 2000년부터 부동산투자회사제도의 도입이 본격적으로 논의되는 등 주택금융의 선진화가 시작되고 있다. 이러한 변화는 커다란 틀에서 주택금융의 구조조정이 이루어지고 있다고 하겠으나 실물부분과 연계된 하부구조까지 개선이 된 것은 아니었다. 2000년 후반기에 들어와 주택건설 촉진법의 전면 개정, 주택청약제도 및 주택공급제도의 개선, 국민주택기금 위탁기관의 재고에 관한 논의가 대두됨으로써 주택정책의 변화와 더불어 주택금융 하부구조 개선의 필요성이 증대하고 있음을 알 수 있다.

외환위기 이후 우리 나라의 주택금융은 나름대



로의 발전을 이루었다고 평가하고 싶다. 공공주택금융과 민간주택금융의 차별화가 이루어졌다. 공공주택금융인 국민주택기금은 정부의 역할이 강화되어 위기관리기금으로서의 역할에 충실하였고, 민간주택금융은 주택저당채권유동화제도와 같은 선진금융제도의 도입과 아울러 금융기관의 영업전략이 신용위험이 낮은 소매금융으로 전환되어 주택금융자금의 확충이 이루어졌다.

그러나 주택금융의 현안문제를 손꼽자면 첫째, 주택금융시장에서 공공주택금융의 역할이 과도하다는 점이다. 자율화된 민간주택금융부문에 비하여 공공부문의 시장점유율이 1997년의 47.9%에서 2000년 6월 현재 55.6%로 증대하였다. 위기관리를 위한 국민주택기금 규모의 확대로 민간은행자금은 남아돌고 있음에도 불구하고 국민주택기금은 자금조성을 위하여 국제관리기금 예수금, 유동화증권 발행 등 시장조달비중을 증대시킴으로써 민간금융기관의 행태를 보이고 있다. 이는 저리로 운용되어야 할 국민주택기금의 수지악화를 초래한다. 더욱이 운용금리가 상대적으로 저렴한 국민주택기금은 외환위기 이후 지원대상 범위가 전용면적 25.7평(분양면적 32평형) 주택의 분양 및 중도금 대출까지 확대됨으로써 자금공급여력이 풍부해진 민간주택금융시장을 잠식하고 있다.

둘째, 균형 있는 주택금융개혁이 이루어지지 못하였다. 주택실물부문의 자율화와 연계하여 주택금융 개혁이 주도적, 종합적으로 추진되지 못하였다. 한쪽에서는 금융개혁의 결과로, 다른 한쪽에서는 위기극복을 위한 주택실물부문의 규제완화로

각기 추진되었다. 따라서 주택금융 개혁의 시각에서 주택실물부문과 일반금융부문을 함께 고려하는 균형 있는 구조개선작업이 요구된다.

셋째, 주택건설금융의 미비를 지적하고 싶다. 주택수요자 금융은 민간주택금융의 확충으로 상환원리금 부담능력만 있다면 자금공급의 제약이 없어졌다고 할 수 있다. 그러나 주택건설금융의 경우에는 전혀 진전이 없으며, 오히려 자금확보가 더욱 어려워지고 있다. 그 동안의 주택건설자금은 국민주택기금, 선분양에 의한 민간자금, 금융권 및 자본시장 등에서 조달하여 왔으나 국민주택기금을 제외한 나머지는 조달여건이 어려워지고 있다. 주택투자수요의 감퇴로 선분양에 의한 민간자금조달이 어려워지고 있으며, 건설업체의 신용하락으로 금융권 및 자본시장 조달이 어려워지고 있다. 현재는 국민주택기금에 의존하는 경향이 많으나 향후 주택정책이 건설정책에서 주거복지정책으로 전환되어 감에 따라 국민주택기금에서의 건설자금 지원도 어려워질 전망이다.



주택금융 발전방향

우선 민간주택금융에서는 실물부문과 연계된 주택금융체계를 정비하고, 공공주택금융에서는 외환위기 이후 위기극복을 위해 과도하게 확대된 국민주택기금의 역할을 정립해야 한다.

민간주택금융에서는 금융개혁으로 인한 금융기관의 소매금융화 및 주택저당채권유동화제도의 도입으로 금융기관의 자금공급역력이 확충되었다. 그러나 주택공급정책을 위한 주택금융체계의 정비가 완비되지 않았으므로 이에 대한 후속작업이 요구된다. 즉 주택청약제도 및 주택공급제도가 개선되어야 한다. 주택청약제도는 초과수요 상존시에는 주택금융자금 조성수단인 동시에 주택배분원칙으로 작용하였으나, 현재는 이들 기능이 필요 없어졌고, 초과공급 상황에서는 오히려 수요자의 시장진입을 방해하고 있기 때문이다.

또한 주택저당채권유동화제도의 도입으로 민간주택금융의 선진화를 위한 기반이 마련되었다. 주택저당채권유동화는 금융기관이 자금부족시 주택저당채권을 매각하여 주택자금조성을 원활히 할 수 있도록 지원하는 제도이다. 현재는 금융기관의 자금역력이 풍부하여 이 제도를 활용하지 않고 있으나 이 제도의 존재만으로도 향후의 유동성위험을 낮추게 되므로 작금의 금융기관 주택대출 확대에 기여하고 있다. 따라서 주택금융기관의 자금부족시 이 제도를 용이하게 활용하도록 하는 방향으로 제도보완이 이루어져야 한다.

정책적 의미에서 주택금융이란 자금을 필요로 하는 사람들이 자금을 필요로 할 때 필요한 만큼의 자금을 제공받는데 걸림이 없도록 해야 하는

것이다. 주택수요자 및 주택건설업체 등의 자금수요자는 필요한 자금을 제공받음과 동시에 원금과 이자의 상환의무도 지게 되므로 상환원리금의 지불능력이 충분하도록 정부는 거시경제 활성화를 통한 소득증대 및 세제지원, 그리고 금융효율화를 통한 금리인하 등에도 노력해야 한다.

한편, 공공주택금융의 경우, 외환위기 이후 3년이 경과한 현 시점에서 국민주택기금의 위기관리 기능은 고유의 기능으로 환원되어야 하며, 더우기 양적 확대에서 질적 제고로 주택정책이 전환됨에 따라 국민주택기금도 기능 전환이 요구되는 시점이다. 그동안 위기관리를 위하여 시행되었던 수많은 주택대책들을 정비하고 이에 따라 국민주택기금에서 새로이 시행되었던 대출상품도 정비되어야 한다. 부족자금 조달을 위해 확대되었던 시장조달수단도 국민주택기금의 수지개선과 함께 재고되어야 한다. 또한 민간금융기관의 활용도가 낮고, 국민주택기금의 유동화만을 위한 주택저당채권유동화중개회사는 그 성격을 분명히 할 필요가 있다.

마지막으로 주택건설금융의 확충방안을 시급히 고려해야 한다. 건설사업에서 개발사업으로 사업영역을 확대하고, 사업의 투명성 제고로 금융기관이 사업성 평가를 통해서 대출이나 프로젝트 파이낸싱 등으로 선별적인 금융지원이 가능토록 해야 할 것이다. 또한 금융기관도 적극적으로 부동산 및 건설사업에 대한 평가능력을 제고하고 자금지원을 확대해야 할 것이다. 이러한 것이 금융기관의 수익성 제고 및 건설금융확대 측면에서 모두에게 득이 되는 것이다. 또한 부동산투자신탁을 통해 조성되는 자금이 부동산부문에 원활히 투입될 수 있도록 회계제도의 개선 및 조세지원이 요구된다. ㉓