

# 서민주거안정을 위한 주택도시기금의 역할과 과제

2025.12.12.(금)

이재송 연구위원



본 발표의 내용은 주택도시보증공사의 공식적인 견해와 관련이 없습니다.

# 차례

---

- 01 서론 2
  - 02 주택도시기금의 도입 3
  - 03 주택도시기금의 성과 6
  - 04 주택도시기금의 향후 과제 11
  - 05 결론 18
-

# 1. 서론

- 한국은 1960년대 이후 고도 성장기를 거치면서 높은 경제성장률과 대도시 인구집중현상 발생
  - 1960년대 도시화율 : 32% 수준 ⇒ 1980년대 도시화율 57% 수준
- 대도시를 중심으로 주택부족현상 발생 ⇒ 대규모 주택공급 필요성 증가
- 대규모로 서민층을 위한 주택공급을 위해 안정적인 자금조달 필요
  - 당시 공공부문 자금은 산업발전에 집중적 지원 ⇒ 주택공급 투자 여력 부족
- 이러한 과정에서 1981년 국민주택기금 설치
  - 공공부문보다는 민간부문에서 필요한 자금을 조성했다는 특징
- 국민주택기금의 재원은 경제성장 과정에서 발생한 민간부문의 이익과 소득의 일부를 국민주택채권과 청약저축 등을 통해 조성
  - 조성된 자금은 서민 주거안정을 위한 주택공급과 구입 및 전세자금 지원에 활용
- 2015년에는 국민주택기금이 주택도시기금으로 개편되면서 도시재생사업까지 지원대상 확대되어 현재에 이름
- 본 발표에서는,
  - 주택도시기금의 설치 목적과 변화과정 등 도입에 대한 내용을 검토하고,
  - 주택도시기금의 지금까지의 성과를 살펴보며,
  - 주택도시기금이 지속적으로 발전하기 위하여 나아가야 할 방향에 대해 제언

## 2. 주택도시기금의 도입

### 2-1 주택도시기금의 설치 목적과 역할

- 주택도시기금 개편 이전인 2015년까지 국민주택기금은,
  - 분양 및 임대주택 건설, 서민층 수요자들에 대한 주택구입 및 전세자금 등 용자지원, 주거격차 완화 및 쾌적한 주거환경조성을 위한 사업 등 수행 ⇒ 주택분야에 역할 한정
- 개편방향을 반영 주택도시기금을 주택계정과 도시계정으로 구분 관리
  - (주택계정) 국민주택 및 임대주택 건설을 위한 주택사업자와 주택을 구입 및 임차하고자 하는 개인수요자 자금 지원 ⇒ 기존 국민주택기금 역할 승계 및 고도화
  - (도시계정) 도시재생사업 및 소규모주택정비사업 등에 대한 자금 지원

구분	1세대 국민주택기금	2세대 주택도시기금
지원대상	주택	주택+도시
지원방식	용자	용자+출자, 투·용자 등 다각화
제도·상품	금융기관 관점	금융소비자 관점
운영체계	시중은행 위탁	전담운영기관

## 2. 주택도시기금의 도입

### 2-2 주택도시기금 도시계정의 설치 목적과 기능

- 주택도시기금 도시계정은 2015년 국민주택기금이 주택도시기금으로 개편되면서 도입
  - 도시재생 활성화 지원을 통한 국민의 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 함
- 주택도시기금법 제9조제2항에 근거하여 다양한 금융지원(출자, 투자, 융자) 제공
  - 도시재생사업 시행에 필요한 비용, 도시재생활성화지역 내 도시재생을 위한 필요한 건축물의 건축 비용, 산업단지재생사업 시행에 필요한 비용, 도시재생 관련 투자 목적의 투자조합 출자, 각 사업 추진을 위해 설립된 리츠에 대한 출자, 융자, 증권 매입
  - 정비사업 지원 : 정비사업(도시정비법), 빈집정비사업 및 소규모주택정비사업(소규모주택정비법), 도시재정비법에 따른 기반시설 설치비용
- 도시재생사업 외 정비사업이 도시계정에 포함된 이유
  - 기존 지역 철거 후 정비사업으로 주택 등 공급 ⇒ 소극적이지만 포괄적 의미에서 도시재생
  - 정비사업은 기존 커뮤니티 해체를 유발하나 해당 지역 재활성화 가능 ⇒ 광의적 관점에서 도시재생
  - 도시정비법에 따른 정비사업은 대부분 조합방식으로 추진 ⇒ 자체적 자금 조달 및 시행 ⇒ 현재 지원 無
  - 도시재생 활성화의 중점적 지원과 본질적 의미에 근접한 소규모주택정비법에 따른 소규모주택정비사업 ⇒ 현재 지원 중

## 2. 주택도시기금의 도입

### 2-3 주택도시기금의 주요 연혁

- 국민주택기금은 1981년 주택건설촉진법 개정으로 설치근거 마련
  - 주택은행 국민주택자금계정에서 자산 5,404억원을 승계하여 설치
- 공적 기금이라는 특성과 업무 연속성을 고려, 초기에는 주택은행이 관리 담당
  - 2001년부터는 주택은행과 국민은행의 합병으로 출범한 KB국민은행이 기금업무 위탁관리
- 2003년 5월 주택건설촉진법 ⇒ 주택법으로 개정
  - 국민주택기금의 지향점이 ‘주택공급 확대’ ⇒ ‘주거복지 향상’으로 변화
- 2008년부터 국민주택기금 수탁기관 선정에 경쟁입찰 도입(5년 주기로 재선정) ⇒ 기금 관리체계 변화
  - 총괄 수탁은행(現, 간사 수탁은행)과 일반 수탁은행으로 구분하여 선정
  - 기존 기금의 위탁관리를 맡고있던 KB국민은행은 당시 미선정(2013년 일반 수탁은행으로 선정)
- 2015년 주택도시기금법 제정 + 국민주택기금이 주택도시기금으로 변경
  - 주택공급에 대한 자금지원 ⇒ 도시재생 분야로 기금 역할 확대
  - 대한주택보증의 공사화 ⇒ 주택도시보증공사의 기금 전담운용기관 지정

# 3. 주택도시기금의 성과

## 3-1 주택도시기금을 통한 주택건설 및 수요자에 대한 효과적 지원

- 주택도시기금의 전신인 국민주택기금 시기부터 국내 주택재고가 절대적으로 부족하고 민간 주택금융시장이 취약했던 1980~2000년에 주택 공급자와 수요자에 대한 자금지원 역할 담당
- 1990년대 후반까지 공급자에 대한 자금지원을 통한 주택재고 확보에 주력
  - 1980년대 : 전체 신규주택 중 32.7%가 국민주택기금 지원을 받아 공급
  - 1990년대 : 주택 200만호 건설 본격화 ⇒ 국민주택기금 지원 비중 40%로 증가
- 최근에도 임대주택 건설에 대한 자금지원 지속 ⇒ 신규주택의 30% 이상이 주택도시기금 수혜
- 주택도시기금은 설치된 이래로 당면 과제였던 주택공급 확대에 중요한 역할을 담당하는 것으로 평가

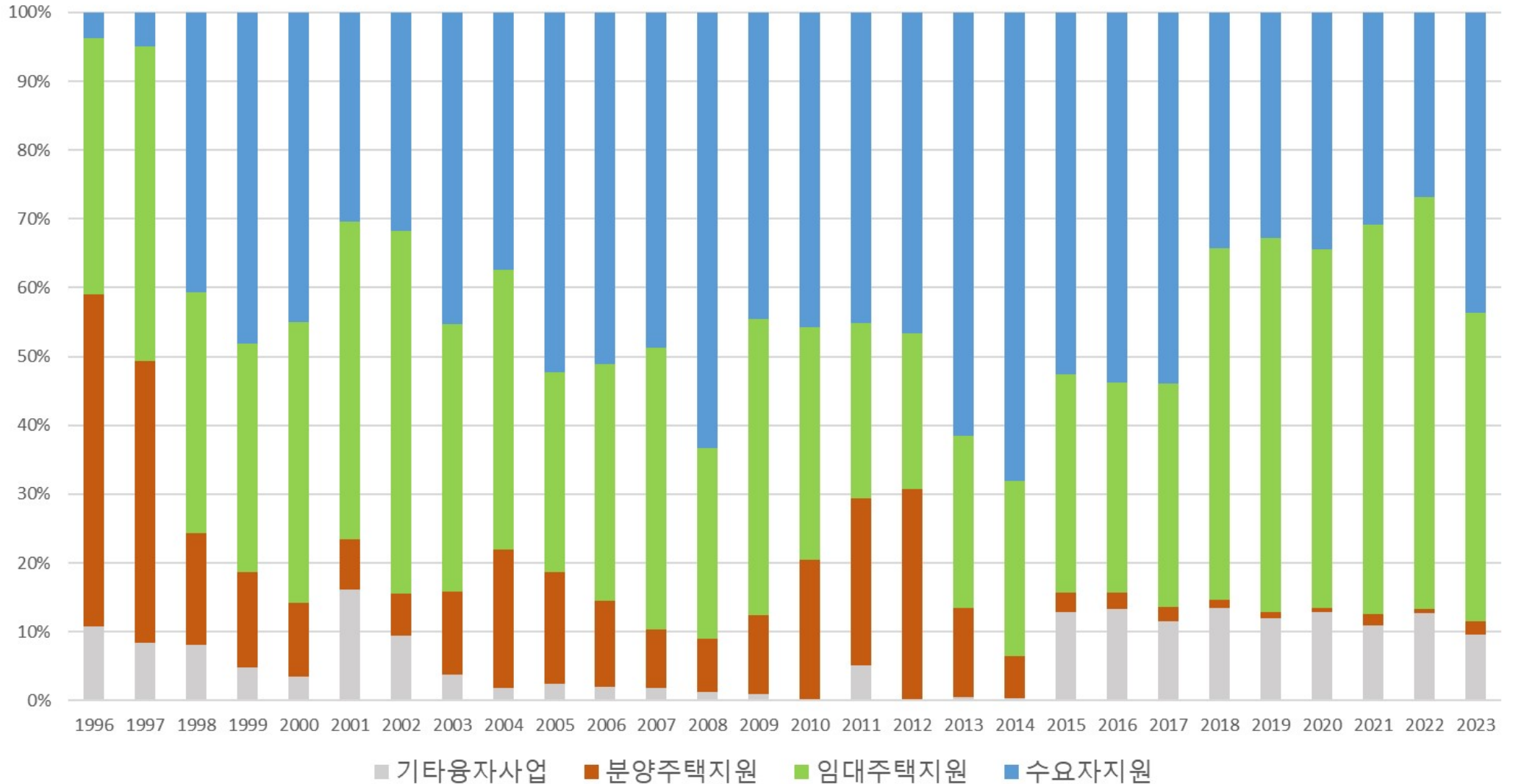
구분	1981~1990년	1991~2000년	2001~2010년	2011~2020년	2021~2023년	계
신규주택 인허가	3,078,809호	5,458,606호	4,874,127호	5,736,287호	1,495,947호	20,643,776호
기금지원 주택수	1,007,821호	2,184,502호	1,331,225호	1,547,483호	540,273호	6,611,304호
기금지원/ 신규주택	32.7%	40.0%	27.3%	27.0%	36.1%	31.0%

# 3. 주택도시기금의 성과

3-1

주택도시기금을 통한 주택건설 및 수요자에 대한 효과적 지원

< 주택도시기금 용자 운용비중 >



# 3. 주택도시기금의 성과

## 3-1 주택도시기금을 통한 주택건설 및 수요자에 대한 효과적 지원

- 주택도시기금 용자사업별 비중을 살펴보면,
  - 1998년 외환위기 이전 : 주택공급 촉진을 위한 분양주택 지원 비중 高
  - 1998년 외환위기 이후 : 공공임대주택 지원 + 서민층 주거불안정 해결을 위한 수요자 지원 비중 증가
- 수요자 용자 지원은 1990년대 후반부터 본격적으로 시작
  - 2021년 말 기준, 수요자 용자 지원 대출잔액은 61조원에 육박
- 수요자 용자 지원은 국내 주택시장이 침체될 위기에 있었던 1998년 외환위기와 2008년 금융위기 당시,
  - 서민층 주거안정 확보 + 주택에 대한 유효수요 유지 ⇒ 주택개발 촉진 역할 수행에 의의
- 문제가 되었던 정책금융 지원의 중복성 문제 ⇒ 내집마련디딤돌대출 도입으로 해결
  - 기존 주택도시기금 구입자금(근로자서민, 생애최초)과 한국주택금융공사 우대형 보금자리론을 통합 ⇒ 분리되어 있던 저리 용자지원 사업 통합 + 정책모기지 일원화
- 운영과정에서 발생하는 이슈와 문제의 지속적인 해결 및 개선을 통해 서민층 주거안정 지원 강화
  - 전세 피해자 지원 강화 : 전용 디딤돌·버팀목대출, 버팀목대출 대환, 최우선변제금 버팀목대출 상품 등 출시
  - 청년층 주거안정 지원 강화 : 청년 전용 버팀목·보증부월세대출 상품 등 운용

# 3. 주택도시기금의 성과

## 3-2 주택도시기금의 임대리츠 출자를 통한 임대주택 공급 확충

- 주택도시기금의 임대리츠 출자는 임대주택사업의 민간자금 유치에 마중물 역할 수행을 통해 원활한 임대주택 공급 및 서민·중산층 주거복지 향상에 기여하기 위한 목적으로 2014년 도입
  - 2014년 2월 발표 「서민·중산층 주거안정을 위한 임대차시장 선진화 방안 추진」의 리츠를 통한 임대주택 공급 활성화 방안의 일환으로, 당시 국민주택기금이 출자하는 리츠를 통해 공공·민간임대주택 공급을 촉진하기 위한 시범사업 시작
- 2014년 시범사업을 시작으로 2024년 말까지 7.7조원을 출자하여 총 18만 2천여호 공급
- 주택도시기금이 기존의 용자 지원 중심에서 탈피하여 사업을 다각화하였다는 점에서 의의
  - 특히, 주택도시기금의 리츠 출자가 마중물 역할을 하여 민간자본의 원활한 유치에 기여한 점은 긍정적으로 평가할 수 있음
  - 또한, 주택도시기금 출자 임대리츠는 국내 리츠시장에서 주택리츠의 규모를 확대하는데 기여

구분	2014~2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	계
승인액(억원)	41,634	4,875	4,493	5,495	6,669	3,879	9,958	77,003
총 승인호수(호)	128,678	7,350	8,138	11,837	10,167	5,245	11,163	182,578
공공임대리츠	76,053	-	-	300	-	-	-	76,353
공공지원 민간임대리츠	52,625	7,350	8,138	11,537	10,167	5,245	11,163	106,225

# 3. 주택도시기금의 성과

## 3-3 주택도시기금 도시계정 운용을 통한 도시재생 지원

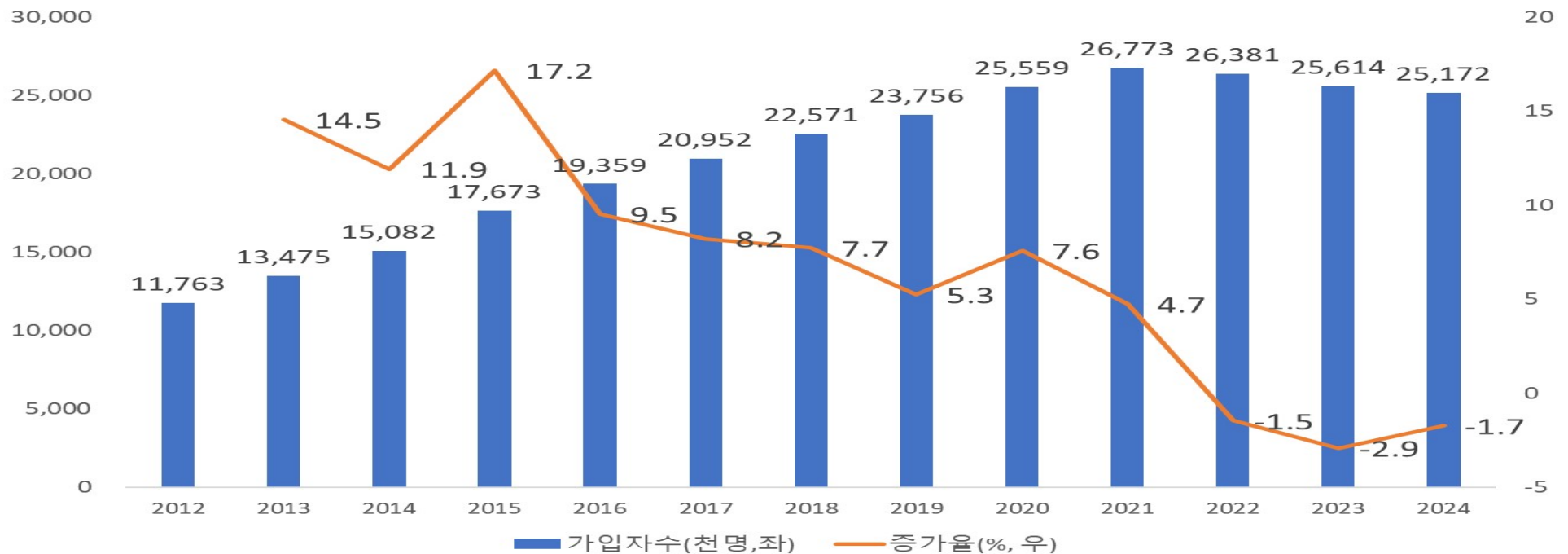
- 2016년부터 본격적으로 운용을 시작한 도시계정은 도시재생사업에 민간 참여를 유도하는데 중요한 역할을 담당한 것으로 평가
  - 도시재생활성화지역으로 지정되고, 국비 등 보조금이 지원되더라도 민간 참여가 중요한 부분
  - 사업성이 낮은 지역이 대부분으로 수익 창출의 불확실성에 기반한 자금조달 어려움 가중
- 도시계정은 저리융자를 통해 민간의 원활한 자금조달을 지원한 중요한 역할 수행
- 소규모 개별사업에 대한 지원 외에도 도시재생리츠에 대한 출·융자를 통해 복합적인 사업을 효과적으로 지원  
⇒ 주목할 만한 성과로 평가

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	계
출자 리츠 수(개)	1	1	2	1	3	3	1	12
출자액 (억원)	50	50	1,441	200	975	787	197	3,700

# 4. 주택도시기금의 향후 과제

## 4-1 시장환경의 변화와 주택도시기금

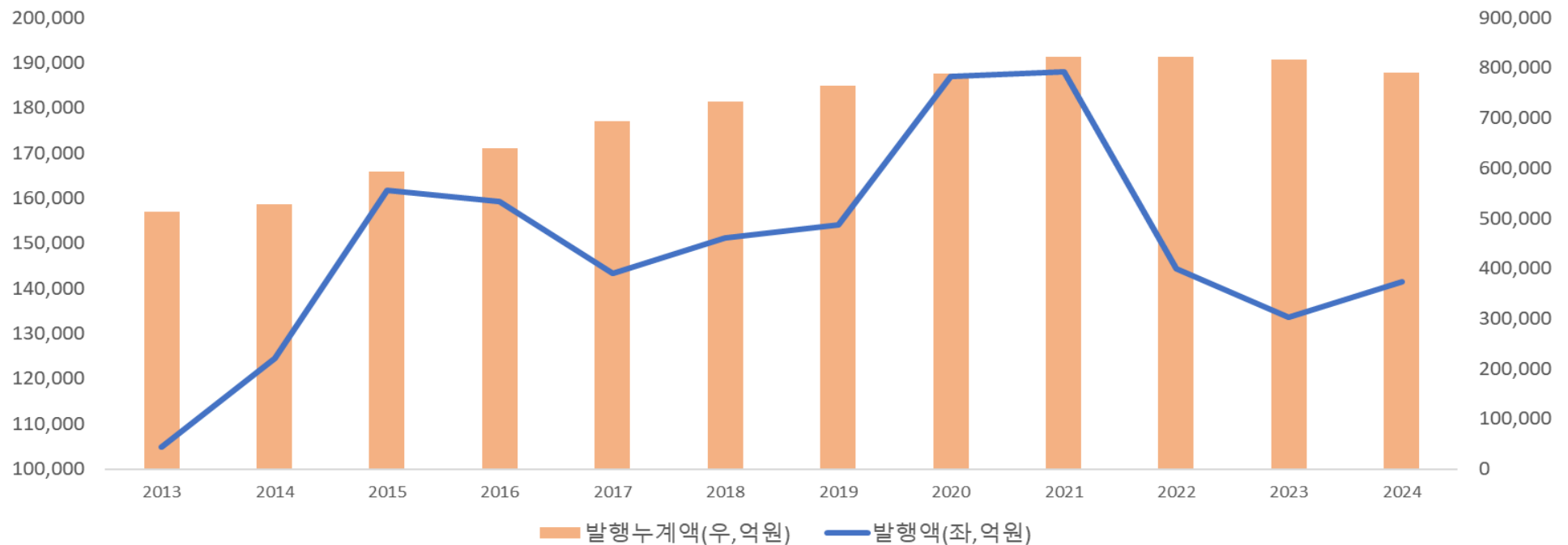
- 주택도시기금의 조성 및 운용규모는 지속적으로 확대 ⇒ 정부에서도 이에 부합하는 수준으로 사업 계획 및 실행
  - 하지만 2022년에 청약저축 및 국민주택채권을 통한 조성 자금 감소 ⇒ 기금 운용범위 조정 고려 필요
- 주택청약종합저축 가입자 2021년 말 26,773천명 → 2024년 말 25,172천명
  - 주택시장 침체로 인한 일시적인 현상일 수 있으나, 가입자 증가율은 2015년 이후부터 하락 추세
- 가입자 수 감소로 인하여 청약저축을 통한 자금 조성에 영향 예상
  - 가입자 수 감소 및 해지 증가 원인에 대한 다각적인 분석과 제도개선 방안 연구 필요



# 4. 주택도시기금의 향후 과제

## 4-1 시장환경의 변화와 주택도시기금

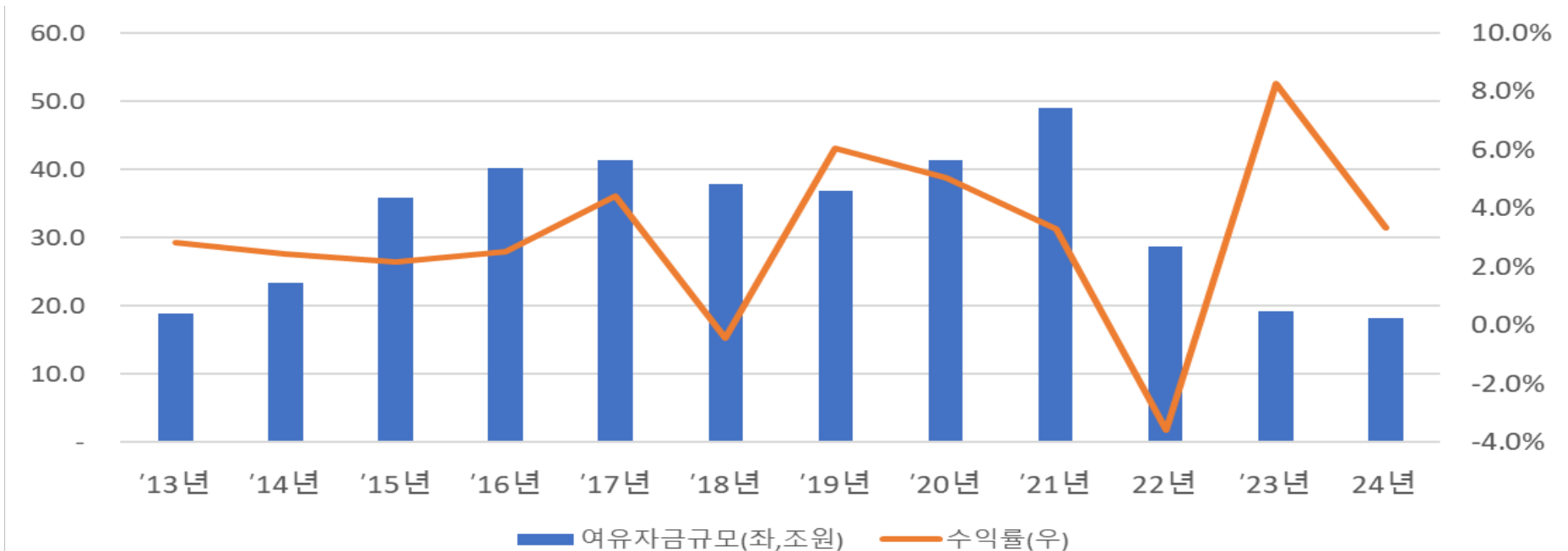
- 국민주택채권 발행액 21년 말 18.8조원 → 2024년 말 14.1조원
- 국민주택채권 발행은 부동산시장 상황에 따라 매우 유동적
  - 발행규모가 부동산소유권 이전과 저당권 설정에 크게 의존하기 때문
- 2012년 이후 11년 간 발행규모 비중 : 소유권이전·보전 74.1%, 저당권 설정 24.5%
  - 부동산거래량이 활발해질수록 증가 ⇒ 시장 침체 시, 발행규모 감소
- 만기가 5년이라는 점에서 주택시장 침체가 장기화될 경우, 채권을 통한 조성액 < 상환액 ⇒ 불균형 발생 가능



# 4. 주택도시기금의 향후 과제

## 4-1 시장환경의 변화와 주택도시기금

- 청약저축 및 국민주택채권을 통한 조성 감소가 예상되는 상황에서 주택도시기금 여유자금의 적절한 운용 중요
- 일각에서는 여유자금이라는 명칭에서 비롯한 오해로 ‘여유자금 규모가 증가 = 주택도시기금 소극적 운영’ 비판
- 주택도시기금 조성액은 상환의무가 있는 청약저축과 국민주택채권에 의존
  - 명칭은 여유자금이지만 지급준비금 성격이 더 강함
- 또한 정부에서 계획한 사업을 수행하는 과정에서 기금의 조성이 계획에 미치지 못할 경우, 여유자금 활용 필요
- 장기적인 관점에서 주택도시기금 적정 여유자금 규모에 대한 기준 정립 ⇒ 안정적 운용 필요



# 4. 주택도시기금의 향후 과제

## 4-2 주택도시기금의 안정적 운용방안

- 주택도시기금이 국내 주택시장에 미친 영향은 상당 ⇒ 안정적 조성은 중요한 과제
- 자금의 운용금리와 조성금리의 미미한 차이에 따른 주택도시기금 운영 어려움 초래 우려 제기
  - 운용금리와 조성금리 차이는 1%p 미만으로 지속
  - 주택도시기금 금리운용은 시장 환경 변화의 빠른 반영이 어려움 ⇒ 수익성 악화 가능성 有

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
운용금리	3.39%	2.36%	2.37%	2.85%	1.77%	2.88%	2.44%	2.05%	1.09%	2.50%
조성금리	2.58%	2.39%	2.01%	1.82%	1.94%	1.78%	1.69%	1.63%	1.94%	1.67%
금리차이	0.81%p	-0.03%p	0.36%p	1.03%p	-0.17%p	1.1%p	0.75%p	0.42%p	-0.58%p	0.38%p

- 주택도시기금 운용항목의 만기에 비해 조성항목의 만기가 단기인 점도 개선 필요 과제
  - 주요 조성항목 중 높은 비중을 차지하는 국민주택채권(5년)과 청약저축(당첨 및 해지시점)에 비해 주요 운용항목의 상환기간은 20년 이상 장기
- 주택도시기금이 저소득층에 대한 주거복지 확대 및 도시재생 활성화 지원을 성공적으로 수행하기 위해서는,
  - 장기 조달 가능 조성항목 개발, 정부출연금 또는 각종 전입금 확대 ⇒ 기금조성 비용 저감 방안 마련 필요
  - 장기적으로 주택도시기금 대출채권 또는 출자지분 유동화를 통한 조성재원 다각화 필요

# 4. 주택도시기금의 향후 과제

## 4-3 정부의 정책방향과 주택도시기금의 운용

- 주택도시기금은 정부 주택정책 시행에 있어 중요한 역할 담당
  - 정부에서 발표하는 주택정책에는 대부분 주택도시기금 관련 내용 포함
- 각 정부별로 정책방향에 따라 주택도시기금 운용항목별 비중에 차이 존재

구분	김영삼 정부 ('93~'97)	김대중 정부 ('98~'02)	노무현 정부 ('03~'07)	이명박 정부 ('08~'12)	박근혜 정부 ('13~'17)	문재인 정부 ('18~'22)
임대주택	30%	42%	37%	31%	29%	55%
분양주택	55%	11%	14%	19%	5%	1%
수요자지원	4%	39%	47%	49%	58%	32%
기타용자	11%	8%	2%	1%	8%	12%

- 정부 정책에 따라 유연한 주택도시기금 운용이 가능한 이유
  - 주택도시기금 운용규모 大 + 국가 예산의 직접 사용 X ⇒ 정부 정책방향에 따라 활용 용이
- (장점) 정부가 주택도시기금 운용방향을 정책방향에 맞게 효율적으로 결정 가능
- (단점) 주택도시기금 운용이 단기적인 주택문제 해결 수단으로 사용될 가능성 有
- 향후 인구구조 변화나 시장상황을 고려할 때, 향후 주택도시기금 구성에 불확실성이 있음
  - 주택도시기금 운용에 대한 큰 방향성을 정립하고, 이를 지켜나가야 할 필요가 있음

## 4. 주택도시기금의 향후 과제

### 4-4 도시계정의 지속가능성에 관한 문제

- 자체적인 조성재원 발굴을 통하여 주택계정 의존도 저감 필요
  - 도시계정은 자체적인 조성재원 無 ⇒ 전적으로 주택계정 전입금에 의존
    - 다양한 조성재원이 있는 주택계정과 달리 도시계정은 특정 재원에 의존하는 상황
  - 동일 기금 내 구분된 계정이라는 점에서 자원조성을 주택계정에 집중하고, 그 중 일부를 도시계정으로 전입하는 것이 효율적일 수 있음
  - 하지만 자체 조성재원이 전무한 상황에서 주택계정에서 리스크 발생 시, 도시계정도 영향을 받는 구조
    - 도시계정의 지속가능성에 상당한 약점으로 작용
    - 주택계정에만 의존하는 형태라면, 계정 구분 실익의 감소 가능
- 융자이율 현실화를 통한 주택도시기금 전체 손실 사전 방지
  - 주택계정 전입금의 의존 ⇒ 별도의 조성금리 X ⇒ 상당한 저리 융자 지원 가능
  - 사업성이 떨어지는 도시재생사업의 원활한 추진 및 차주 부담 저감을 위한 저리 융자 지원 필요
  - 하지만 조성금리가 존재하는 주택계정 전입금에 의존하는 상황에서 주택계정 조성금리보다 낮은 이율의 융자 지원은 주택도시기금 전체에 대한 손실
  - 차주의 도덕적 해이 방지 및 도시재생사업 사업성을 훼손하지 않을 수 있는 수준의 융자이율 현실화 필요

## 4. 주택도시기금의 향후 과제

### 4-4 도시계정의 지속가능성에 관한 문제

- 심사 및 사후관리 강화를 통한 운용 리스크 저감 필요
  - 도시계정 운용 7년차에 접어들면서, 점차 연체 등의 비중이 증가하고 있는 상황
  - 그만큼 도시재생사업의 사업성이 떨어진다는 것을 의미
    - 도시계정의 잠재적인 리스크 저감 + 지속가능성 확보 ⇒ 융자심사 및 사후관리 강화 필요
  - 철저한 융자심사를 통해 원리금 상환이 가능한 사업에 선별적 지원 필요
    - 낮은 사업성을 고려, 차주에 대한 컨설팅을 제공하여 사업성을 확보할 수 있도록 지원 필요
  - 사후관리는 형식적인 모니터링을 지양하고 사전에 연체 등의 발생 가능성을 탐지할 수 있는 모니터링 체계로 전환 필요
- 정부정책 기조에 따라 도시재생의 중요성은 달라질 수 있음
  - 하지만 도시재생은 도시계획 측면에서 지속적으로 진행될 것
  - 운용 규모의 증감이 있을 수 있지만 도시재생이 존속하는 이상 도시계정의 운용은 필요
  - 변화하는 정부정책 및 도시계획 기조에 맞춘 적절한 지원을 위해서는 지금부터 도시계정의 지속가능성을 확보하기 위한 노력 필요

## 5. 결론

- 주택도시기금은 전신인 국민주택기금부터 지금까지 저소득·서민층의 주거안정을 위한 중추적 역할 수행
- 주택시장 현황과 사회적 필요에 따라 주택도시기금의 역할 변화
  - 고도성장이 시작된 1970년대부터 외환위기 이전 ⇒ 부족한 주택 재고량 증가를 위해 공급자 용자 중점 지원
  - 외환위기 이후 ⇒ 저소득층에 대한 각종 주거복지사업까지 역할 확장
    - 당시 공공임대주택 공급과 무주택자 대상 매입 및 전세자금 용자는 저소득층에게 크게 기여
  - 2015년 주택도시기금 출범 이후 ⇒ 도시재생사업까지 역할 확대
- 각 시기마다 안정적 조성 및 운용에 대한 많은 문제 제기가 있었음
  - 하지만 현재까지의 성과로 볼 때, 주택도시기금의 운영은 성공적이라고 평가
- 향후 시장환경에 많은 변화 예상 ⇒ 주택도시기금은 새로운 도전을 맞이할 것으로 예상
  - 저출산·고령화의 빠른 진행으로 인구구조 변화와 저성장으로 인해 국민주택채권 및 청약저축 중심의 주택도시기금 조성에 어려움 발생 가능 ⇒ 장기 용자 위주의 주택도시기금 운용 변화 필요
  - 도시계정의 지속가능성을 확보하기 위한 운용 방안의 마련 필요
- 당면과제를 효과적으로 해결하고, 주택시장의 변화에 따라 주택도시기금의 역할 및 기능을 재정립  
⇒ 주거복지사업의 안정적 운영과 도시정비의 성공적 수행에 밑거름

# 감사합니다

본 발표의 내용은 주택도시보증공사의 공식적인 견해와 관련이 없습니다.