



제428회 국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

주택도시기금법 일부개정법률안

검 토 보 고

《기금의 용도에 이차보전 추가》

■ 홍기원의원 대표발의(의안번호 제2208221호)

2025. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 홍기원의원 대표발의(제2208221호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 기금의 용도에 ‘이차보전’ 추가(안 제9조제1항제9호 및 제2항제 6호 신설)	2

I. 홍기원의원 대표발의(제2208221호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 홍기원의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 17.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 18.

2. 제안이유 및 주요내용

국토교통부는 서민 주거안정과 공공재개발사업 활성화를 위하여 자금수요자가 주택구입자금 또는 임차보증금을 대출하거나 공공재개발사업에서 이주비 등을 대출할 경우 정부가 정한 금리에서 시중 대출이자의 차이를 보전해 주는 이차보전사업을 실시하고 있음.

그런데 동 사업은 법적 근거가 명확하지 않아 사업의 연속성이 담보되지 않을 뿐만 아니라 기금예산 확보에도 어려움이 있다는 의견이 있음.

이에 기금의 용도에 주택구입자금·임차보증금 및 공공재개발사업의 이주비 등 대출에 관한 이차보전사업의 근거를 법률에 명확하게 규정하여 주거복지를 증진하고 공공재개발사업을 원활하게 추진하려는 것임(안 제9조제1항제9호·제2항제6호 신설).

3. 검토의견

가. 기금의 용도에 ‘이차보전’ 추가(안 제9조제1항제9호 및 제2항제6호 신설)

현행	개정안
제9조(기금의 용도) ① 기금의 주택계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다. 1. ~ 8. (생략) <u><신설></u> 9. (생략) ② 기금의 도시계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> 6. (생략) ③ ~ ⑥ (생략)	제9조(기금의 용도) ① ----- -----. 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. <u>주택구입자금 및 임차보증금 대출</u> <u>(대통령령으로 정하는 경우로 한정한다)에 관한 이차보전(利差補填)</u> 10. (현행 제9호와 같음) ② ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호나목 후단에 따른 공공재개발사업의 이주비 등 대출에 관한 <u>이차보전</u> 7. (현행 제6호와 같음) ③ ~ ⑥ (현행과 같음)

「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금은 국민주택의 건설에 대한 출자 또는 융자 등의 용도에 사용되는 ‘주택계정’과, 주거환경개선사업에 대한 융자 등의 용도에 사용되는 ‘도시계정’으로 구분됨(제4조, 제9조).

「주택도시기금법」 제9조제1항¹⁾은 국민주택의 건설, 국민주택규모 이하의 주택의 구입·임차 또는 개량, 준주택의 건설, 준주택의 구입·임차 또는 개량, 주택도시보증공사·한국토지주택공사·주택금융신용보증기금 등에 대한 출자·출연 또는 용자 등을 ‘주택계정’의 용도로 규정하고 있고,

1) 「주택도시기금법」

제9조(기금의 용도) ① 기금의 주택계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

1. 다음 각 목에 대한 출자 또는 용자
 - 가. 국민주택의 건설
 - 나. 국민주택규모 이하의 주택의 구입·임차 또는 개량
 - 다. 준주택의 건설
 - 라. 준주택의 구입·임차 또는 개량
 - 마. 국민주택규모 이하인 주택의 리모델링
 - 바. 국민주택을 건설하기 위한 대지조성사업
 - 사. 「주택법」 제51조에 따른 공업화주택(대통령령으로 정하는 규모 이하의 주택으로 한정한다)의 건설
 - 아. 주택 건축공정이 국토교통부령으로 정하는 기준에 도달한 이후 입주자를 모집하는 국민주택규모 이하인 주택의 건설
 - 자. 「주택법」 제64조제2항에 따라 한국토지주택공사가 분양가상한제 적용주택을 우선 매입한 비용
 - 차. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조에 따라 지정된 경제자유구역의 활성화를 위한 임대주택의 건설 및 이와 관련된 기반시설 등의 설치에 필요한 자금
2. 다음 각 목의 기관, 기금, 특별회계에 대한 출자·출연 또는 용자
 - 가. 제16조에 따른 주택도시보증공사(이하 “공사”라 한다)
 - 나. 한국토지주택공사
 - 다. 「한국주택금융공사법」에 따른 한국주택금융공사
 - 라. 「한국주택금융공사법」 제56조제3항에 따른 주택금융신용보증기금
 - 마. 삭제 <2017. 8. 9.>
 - 바. 「자산유동화에 관한 법률」 제3조제1항에 따른 유동화전문회사등
 - 사. 「주택법」 제84조에 따른 국민주택사업특별회계
3. 임대주택 및 「공공주택 특별법」 제2조제1호나목의 공공분양주택의 공급을 촉진하기 위한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 증권의 매입
 - 가. 「부동산투자회사법」 제2조제1호에 따른 부동산투자회사가 발행하는 증권
 - 나. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제229조제2호에 따른 부동산집합투자기구가 발행하는 집합투자증권
 - 다. 「법인세법」 제51조의2제1항제9호 각 목의 요건을 갖춘 법인이 발행하는 증권
 - 라. 그 밖에 임대주택의 공급과 관련된 증권으로서 대통령령으로 정하는 증권
4. 다음 각 목에 대한 원리금 상환
 - 가. 제5조 및 제6조에 따른 예수금, 예탁금, 차입금
 - 나. 제7조에 따른 국민주택채권
5. 도시계정으로의 전출 또는 용자
6. 기금의 조성·운영 및 관리를 위한 경비
7. 주택도시분야 전문가 양성을 위한 국내외 교육훈련 및 관련 제도 개선을 위한 연구·조사
8. 정부시책으로 추진하는 주택사업
9. 그 밖에 주택계정의 설치목적 달성을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

「주택도시기금법」 제9조제2항²⁾은 주거환경개선사업·재개발사업·재건축사업·빈집정비사업·소규모주택정비사업에 대한 용자, 기반시설의 설치에 드는 비용에 대한 용자, 도시재생사업의 시행에 필요한 비용의 출자·투자 또는 용자 등을 ‘도시계정’의 용도로 규정하고 있음.

개정안은 주택도시기금 ‘주택계정’ 용도에 ‘주택구입자금 및 임차보증금 대출(대통령령으로 정하는 경우로 한정함)에 관한 이차보전’을 추가하고, ‘도시계정’ 용도에 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호나목

2) 「주택도시기금법」

제9조(기금의 용도) ① (생략)

② 기금의 도시계정은 다음 각 호의 용도에 사용한다.

1. 다음 각 목에 대한 용자

가. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호가목부터 다목까지의 사업, 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제2조제1항제2호 및 제3호의 사업

나. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제2조제7호에 따른 기반시설 중 같은 법 제29조제2항에서 정하는 기반시설의 설치에 드는 비용

2. 다음 각 목의 사업 중 대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 사업에 필요한 비용의 출자·투자 또는 용자

가. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제7호에 따른 도시재생사업의 시행에 필요한 비용

나. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제5호에 따른 도시재생활성화지역 내에서 해당 지방자치단체의 장이 도시재생을 위하여 필요하다고 인정하는 건축물의 건축에 필요한 비용(토지의 매입에 필요한 비용을 포함한다)

다. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 산업단지 재생사업의 시행에 필요한 비용

2의2. 제1호가목 및 제2호가목의 사업으로 조성된 부동산을 매입하여 도시재생 활성화 목적으로 운영하는 위탁관리 부동산투자회사(「부동산투자회사법」 제2조제1호나목에 따른 위탁관리 부동산투자회사를 말한다)에 대한 출자·용자

3. 다음 각 목의 기금, 특별회계에 대한 용자

가. 「도시 및 주거환경정비법」 제126조에 따른 도시·주거환경정비기금

나. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제24조에 따른 재정비촉진특별회계

다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제28조에 따른 도시재생특별회계

3의2. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제5호에 따른 도시재생활성화지역에서 창업지원, 지역상권 활성화 등 도시재생 관련 투자를 하는 것을 목적으로 하는 투자조합에 대한 출자

3의3. 제2호 각 목의 사업을 추진하기 위하여 설립된 부동산투자회사(「부동산투자회사법」 제2조제1호에 따른 부동산투자회사를 말한다) 및 제2호의2에 따라 설립된 부동산투자회사가 발행하는 증권의 매입

4. 제5조 및 제6조에 따른 예수금, 예탁금, 차입금의 원리금 상환

5. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비

6. 그 밖에 도시계정의 설치목적달성을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

후단3)에 따른 ‘공공재개발사업의 이주비 등 대출에 관한 이차보전’을 추가하려는 것임.

이차보전(移差補填, Interest Subsidy) 방식은 기존의 직접 융자 방식과 다르게 수혜대상이 정부 대신 금융기관으로부터 대출을 받고 정부는 시중금리와 정책금리 차이를 보전하는 것임.

【 직접융자와 이차보전 비교 】



※ 자료: 국토교통부

3) 「도시 및 주거환경정비법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. (생 략)

2. “정비사업”이란 이 법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량 또는 건설하는 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. (생 략)

나. 재개발사업: 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업. 이 경우 다음 요건을 모두 갖추어 시행하는 재개발사업을 “공공재개발사업”이라 한다.

1) 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수, 자치구의 구청장(이하 “시장·군수등”이라 한다) 또는 제10호에 따른 토지구획공사등(조합과 공동으로 시행하는 경우를 포함한다)이 제24조에 따른 주거환경개선사업의 시행자, 제25조제1항 또는 제26조제1항에 따른 재개발사업의 시행자나 제28조에 따른 재개발사업의 대행자(이하 “공공재개발사업 시행자”라 한다)일 것

2) 건설·공급되는 주택의 전체 세대수 또는 전체 연면적 중 토지등소유자 대상 분양분(제80조에 따른 지분형주택은 제외한다)을 제외한 나머지 주택의 세대수 또는 연면적의 100분의 20 이상 100분의 50 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 또는 「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시(이하 “대도시”라 한다)의 조례(이하 “시·도조례”라 한다)로 정하는 비율 이상을 제80조에 따른 지분형주택, 「공공주택 특별법」에 따른 공공임대주택(이하 “공공임대주택”이라 한다) 또는 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조제4호에 따른 공공지원민간임대주택(이하 “공공지원민간임대주택”이라 한다)으로 건설·공급할 것. 이 경우 주택 수 산정방법 및 주택 유형별 건설비율은 대통령령으로 정한다.

정부가 직접 자금을 조달하여 정책대상에게 융자해주는 재정융자 방식과 민간 금융기관 등이 자금을 조달하게 하고 정부는 이차차이만을 보전해주는 이차보전 방식 간에 어느 방식이 보다 바람직하고 효율적인지에 대해서는 다양한 의견이 존재⁴⁾함.

이차보전 방식이 재정융자 방식보다 바람직하다는 입장의 논거로는 ① 사업수행 및 관리비용 측면에서 비용절감 효과가 있을 수 있는 점⁵⁾, ② 통합재정규모가 축소될 수 있는 점, ③ 금융산업의 발전에 긍정적 효과를 미칠 수 있는 점 등이 있음.

반면, 재정융자 방식이 이차보전 방식보다 바람직하다는 입장의 논거로는 ① 이차보전 방식의 경우 일반적으로 민간 금융기관들이 융자심사를 엄격하게 하는 등 보수적으로 대출을 진행하여 담보 능력이 미약한 정책대상에게 자금이 원활하게 공급되기 어려울 수 있는 점,⁶⁾ ② 이차보전 방식의 경우 융자 잔액이 늘어남에 따라 지속적으로 이차보전액이 커지게 되므로 결과적으로 재정수지를 악화시킬 수 있는 점 등이 있음.

4) 아래의 논거는 국회예산정책처, 「2013년도 예산안 중점 분석(재정운용)」, 2012. 10. p.83을 바탕으로 작성함.

5) 그러나 재정융자 방식의 경우 대출 이자가 기금의 수입이 되므로, ‘시중 금리와 정책금리의 차이’가 얼마인지, 그리고 주택도시기금의 조달 금리(예컨대, 주택청약종합저축을 해지하는 경우의 이자율 등)의 높고 낮음에 따라 재정융자 방식을 통해 대출 이자를 기금운용주체가 직접 받는 것이 더 이득이 될 수도 있고, 이차보전 방식이 항상 재정융자 방식보다 비용을 절감하는 효과가 있다고 단정하기는 어려움.

6) 다만, 국토교통부는 주택도시기금의 이차보전 지원 사업에 대해 민간 금융기관이 융자심사를 하는 경우, 재정융자 방식과 차이가 없도록 운영하고 있음.

요컨대 재정융자 방식은 초기에는 많은 자금을 조성해야 하는 어려움이 있지만, 한번 자금이 조성되면 회수되는 원금과 이자를 활용하여 사업을 지속할 수 있는 장점이 있음.

반면, 이차보전 방식의 경우 초기에는 적은 재원으로 사업 수행이 가능하고 재정 규모를 줄일 수 있지만, 장기적으로는 이차보전액이 지속적으로 늘어남에 따라 국가재정에 부담으로 작용하게 됨.

국토교통부의 이차보전 지원 사업은 2013년 주택구입자금(주택계정)에 대해 도입되어 2018년 전세자금(주택계정), 2023년 소규모주택정비 및 공공재개발 사업·이주비(도시계정)로 확대되었음.

이차보전 지원 사업 현황을 살펴보면, 이차보전 지원 사업 중 주택계정 사업의 비중이 도시계정 사업의 비중보다 크고, 이차보전 지원 사업의 규모는 2020년 2,615억원, 2021년 3,565억원, 2022년 4,982억원, 2023년 9,268억원, 2024년 1조 3,929억원으로 매년 급격하게 증가하고 있음.

또한, 국회는 2023회계연도 결산심사에서 이차보전 지원 사업 중 비중이 큰 주택계정 사업에 대해 ‘이차보전 사업과 직접 융자 방식과의 비교를 통해 이차보전 사업의 적정 규모에 대해 검토할 것’을 지적하고 제도개선 조치(2024. 12.)하였음.

【 이차보전 지원 사업 현황(집행액 기준) 】

(단위: 억 원)

구 분		2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
주택 계정	구입자금	1,203	1,602	1,977	3,981	6,753
	임차보증금	1,412	1,963	3,005	5,278	7,136
소계		2,615	3,565	4,982	9,259	13,889
도시 계정	소규모주택정비 사업	-	-	-	2.7	30
	공공재개발 사업·이주비	-	-	-	6.4	10
소계		-	-	-	9.1	40
합계		2,615	3,565	4,982	9,268	13,929

※ 자료: 국토교통부

이처럼, ① 용자와 이차보전은 자금 지원 방식이라는 공통점이 있지만 각각의 장단점이 있는 별개의 개념으로 볼 수 있고, ② 급격하게 증가하는 이차보전 지원 사업의 규모와 국회의 2023회계연도 결산심사 지적사항 등을 고려할 때, 주택도시기금 용도에 이차보전을 추가함으로써 법적 근거를 명확히 하려는 개정안은 입법필요성이 인정된다고 생각됨.

개정안과 관련하여, 국토교통부는 ① 주택도시기금은 「주택도시기금법」에서 규정한 용도⁷⁾에 한해서 사용하되, 직접용자 또는 이차보전 등

세부 방식은 주택도시기금 상황에 맞게 운용할 필요가 있고, ② 이차보전은 용자의 한 형태일 뿐이며, 구체적인 용자 방식까지 법령에 규정하는 것은 향후 환경 변화에 대한 탄력적 대응 필요성 등을 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5590

7) 「주택도시기금법」 제9조에 따른 국민주택의 건설, 주택의 구입·임차 또는 개량, 주거환경개선 사업 등