

서 론

정부는 부실화된 주택
공제조합을 주식회사로
전환하는 방안을 추진
하고 있음

- 주택공제조합의 경영 상태가 부실화되어 지급불능 상태에 직면하고
있어, 정부는 주택공제조합을 주식회사로 전환하는 방안을 추진하고
있음.
- 주택공제조합은 금융기관에서 차입한 5,000억원과 조합원이 금융
기관에서 주택사업 자금 대출 시 지급보증(대출보증)을 해주고
조합원 부도로 인해 대신 변제해야 할 대위변제금 4,550억원 등
9,550억원을 지급하지 못할 상황에 처해 있음.
- 주식회사 설립안은 정부가 5,000억원을 출자하고, 금융기관이 조
합에 대해서 갖고 있는 용자 중 2,000여억원을 출자로 전환하고,
기존의 주택공제조합 자본금 3조 2,500억원 가운데 85%를 감자하
고 남은 4,800억원을 자본금(총자본금 1조 2,000억원 규모)으로
하는 주택보증주식회사임.
- 그러나, 주택공제조합의 주식회사 전환에 따른 자본금 감축으로 막대
한 손해가 예상되는 주택건설업체는 강력히 반발하고 있음.
- 주택공제조합을 주식회사로 전환하기 위해 자본금(조합원 출자금)
의 85%를 감자할 경우 주택건설업체의 피해액은 2조 7,625억원
규모임.

본고는 주택공제조합의
부실 원인과 시사점 및
주식회사로 전환 시
주택건설업체의 피해를
최소화하기 위한 방안
모색함

- 본고는 주택공제조합의 부실 원인 및 타공제조합 운영에 대한 사
점을 살펴보고, 주식회사로 전환할 시 주택건설업체의 피해를 최소
화하기 위한 방안을 모색해 보고자 함.

주택공제조합의 주요 업무

- 주택공제조합은 93년 4월 24일 「주택건설촉진법」에 의해서 설립되
었고, 설립 목적은 주택 사업에 필요한 각종 보증과 자금의 용자 등
을 실시하여 주택사업자의 자주적인 경제 활동과 경제적 지위 향상
을 도모하여 국민의 주거 생활 안정을 기하는 데에 있었음.

주택공제조합은 주택
업체에 대한 분양 보증
등 보증 업무와 용자
업무를 수행하였음

- 이러한 설립 목적을 달성하기 위하여 주택공제조합은 조합원인 주
택업체에 대한 분양 보증 등 각종 보증 업무와 용자 업무를 수행하
였음(보증 업무 내용에 대해서는 <표 1> 참조).

<표 1> 보증의 종류와 내용

보증종류		내용
분양 보증	주택분양 보증	주택을 분양하기 위하여 입주자를 모집하는 경우 기납부한 계 약금 및 중도금의 환급 또는 분양책임 이행에 대한 보증
	주택임대 보증	주택을 임대하기 위하여 입주자를 모집하는 경우 기납부한 임 대보증금의 환급 또는 임대책임 이행에 대한 보증
하자 및 손해 배상 보증	의무하자 보수보증	하자보수의무 기간중 발생하는 하자에 대한 보수책임 이행에 대한 보증
	장기하자 보수보증	주택의 주요 구조부분에 대하여 장래에 발생할 수 있는 하자 의 보수책임 이행에 대한 보증
	손해배상 보증	주택사업 또는 건축허가사업 시행중 발생한 제3자에 대한 손 해배상책임 이행에 대한 보증
지급 보증	대출보증	금융기관등으로부터 주택사업 또는 건축허가사업 관련자금의 대출을 받을 경우 그 채무에 대한 지급보증
	리스지급 보증	건설기계를 시설대여 회사로부터 대여받는 경우 시설대여계약 에 따라 시설대여회사에 대하여 납부할 채무에 대한 지급보증
기타 지급 보증	주택건설자 재구입보증	주택사업 또는 건축허가사업을 위한 자재구입시 자재공급자에 게 지급하여야 하는 인도된 자재 자금의 지급보증
	주택건설부 지매입보증	주택건설을 위한 부지매입시 부지소유자에게 지급하여야 하는 채무의 지급보증
	부지매입 예약보증	조합원이 토지공급기관에 예치할 주택건설사업용 부지매입의 신청예약금 또는 경쟁입찰보증금의 지급에 대한 보증
기타 보증	인허가 보증	인·허가 조건으로 부하는 사항 등의 의무이행을 보장하기 위하 여 인·허가권자에게 납부하여야 하는 예치금 또는 보증금의 지 급보증
	시공 보증	조합원이 토지소유자, 주택조합 또는 고용자와 공동으로 사업 을 시행할 경우의 주택시공에 대한 보증
	주택상환사 채발행보증	주택건설촉진법에 의거 조합원이 발행한 주택상환 사채의 원 리금에 대한 채무의 지급보증
	임시전력수 납예납보증	주택사업 또는 건축허가사업에 필요한 전력을 임시로 수용하 기 위하여 한국전력공사에 납부하여야 하는 예납금 지급보증
	감리비 예치보증	조합원이 주택사업 또는 건축허가사업과 관련하여 부담하여야 할 지급에 대한 보증
	선수금 지급보증	조합원이 지역균형개발 또는 중소기업육성에 관한 법률에 의 하여 개발하는 토지 또는 시설 등을 선분양하고자 하는 경우 의무불이행에 따른 선수금 환급에 대한 지급보증

보증 업무의 손해 상황

- 주택공제조합의 보증 업무 실적과 손해 상황을 살펴보면 97년말 현재 보증잔액은 49조 6,682억으로 자본금 총계 3조 4,049억원의 14배 정도임.
 - 손해 상황은 보증 수수료 수입이 810억원이고, 보증 사고로 대위변제한 보증 납입금이 7,235억원으로 구상전 손해율이 893.1%임.
 - 주택 사업과 관련이 있는 주택분양보증은 구상전 손해율이 92.0%이고, 금융기관으로부터 조합원인 주택업체가 대출을 받을 경우 지급 보증을 해주는 대출보증은 손해율이 4,191.1%로 대출보증이 조합 부실의 주요 원인이라는 것을 알 수 있음(<표 2> 참조).
 - 주택공제조합은 보증 업무 이외에 주택사업에 필요한 운영 자금을 조합원에게 대출해 주는 용자 업무를 수행하였는데, 용자 잔액은 97년말 현재 2조 673억원 규모임.
- 주택공제조합은 보증수수료 수입이 810억원, 보증납입금 7,235억원으로 893.1%의 구상전 손해율을 기록하였음

<표 2> 보증별 잔액 및 손해 상황(97년도)

(단위 : 억원, %)

	보증잔액(97년말) (A)	보증수수료 (B)	보증납입금 (C)	구상전 손해율 (D=C/B×100)
주택분양	402,308	579.2	533	92.0
주택임대	5,755	9.5	26	273.7
주택착공	4,595	-	2	-
시공	11,786	11.2	-	-
대출	18,474	157.0	6,580	4,191.1
자재구입	704	0.2	16	8,000
부지매입	2,481	0.5	21	4,200
인허가	404	1.0	-	-
하자보수	11,383	11.2	53	481.8
감리비에치	11,763	34.4	4	11.6
임시전력	30	-	-	-
합 계	496,682	810.1	7,235	893.1

자료 : '97 주택공제 연보(주택공제조합)

부실 원인

- 주택공제조합 경영이 부실화된 원인을 분석하여 보면 다음과 같음.

의사결정 구조의 문제

- 주택공제조합 부실 원인은 조합의 방만한 경영이고, 방만한 경영의 구조적인 원인은 조합의 의사결정 과정에 기인함.

주택공제조합 부실은 조합의 방만한 경영이고, 방만한 경영은 구조적인 의사결정 과정에 기인함

- 조합의 최고 의사 결정 기구는 조합원 총회이지만, 중요한 정책 사항은 운영위원회에서 실질적으로 결정되었음.
- 그런데, 운영위원회의 구성은 약간의 건설교통부 관리를 제외하고는 모두 조합원 업체의 대표이어서 운영 방안을 결정할 경우 조합의 경영 수지 및 안정성보다는 조합원에게 일시적으로 유리한 방향으로 정책이 결정되는 경우가 많았음.
- 즉, 조합원의 의사가 강하게 반영되어 조합 경영진이 독립적으로 경영할 수 있는 여지가 적었음.
- 조합의 안정성을 무시한 대표적인 운영 방안 결정은 대출보증 업무의 지속한 것임. 조합은 금융기관으로부터 대출을 받을 경우 그 채무에 대한 지급 보증을 조합원에 대한 엄격한 신용평가를 하지 않고 출자금의 2배에 상당하는 금액까지 해 주었음.
- 이와 같은 대출 보증은 자금난에 처하고 있던 상당수 조합원에게는 일시적으로 자금난 완화에 도움을 주었지만 궁극적으로는 조합 부실화의 중요한 원인이 되었음.
- 대출보증은 95년에 이미 보증수수료 수입이 214억원이고 보증을 받은 조합원이 부도가 나 조합이 대신 변제한 보증납입금(대위변제금)이 1,730억원으로 구상전 손해율이 811%나 되었음에도 불구하고 대출보증 업무를 계속하여 97년에는 보증납입금이 6,580억원을 기록하였음(대출보증의 연도별 손해 상황은 <표 3> 참조).

엄격한 보증 심사 부재 및 소홀한 감독

주택공제조합은 보증 업무를 수행함에 있어서 엄격한 보증심사를 수행하지 않고 각종 보증 업무를 수행하였음

- 주택공제조합은 보증 업무를 수행함에 있어서 엄격한 보증 심사를 거치지 않고 각종 보증 업무를 수행한 것이 조합의 부실 원인임.
- 보증 업무는 기본적으로 보증 대상 업체에 대한 신용 평가 등을 통한 엄격한 보증 심사를 통하여 수행되어야 하는 업무이므로, 보증 대상 업체가 신용이 불량하면 보증을 하지 말아야 하는 것이 기본임.
- 그러나, 주택공제조합은 조합의 특성상 조합원의 신용이 불량하여도 보증을 거절하지 못하였음.
- 즉, 주택공제조합은 일정 금액 이상만 출자를 하면 출자금의 몇십 배에 해당하는 보증서를 자동적으로 발급하였고, 불량 업체의 보증 사고가 증가하여 대위변제한 보증납입금이 증대하여 조합 경영이 부실화되었음.

보증기관은 지불능력 확보에 대한 감독이 중요함에도 불구하고 감독기관은 주택공제조합의 감독을 소홀히 하였음

- 보증기관은 지불능력 확보에 대한 감독이 중요함에도 불구하고 정부는 주택공제조합의 감독을 소홀하였음.

<표 3> 연도별 대출보증 잔액 및 손해상황

(단위: 억원, %)

연도	연말 잔액 (A)	수수료 수입 (B)	보증납입금 (C)	구상전 손해율 (D=B/C×100)
95	32,731	214	1,736	811
96	25,873	220	-	-
97	18,474	157	6,580	4,191

자료 : 주택공제 업무 연보(주택공제조합)각 연호

시사점

- 주택공제조합의 파산 위기에 대해서 다른 공제조합 운영과 감독에 대한 시사점을 살펴보면 다음과 같음.

지불능력에 대한 엄격한 감독

공제조합은 보수적으로 운영하여야 하고, 감독기관은 공제조합의 지불능력에 대해서는 엄격한 감독을 행하여야 함

- 보증기관은 보수적으로 운영하여야 한다는 점이다. 보수적 경영을 유도하기 위해서는 민간 자율이 중시되고 있는 시대이고 공제조합이 민간 기관이지만, 감독기관은 보증 기관의 지불능력 확보에 대해서는 엄격한 감독을 행하여야 함.
- 이와 관련 건설산업기본법에서는 보증 종류별(공사이행보증 제외)로 보증 잔액의 2% 범위내에서 책임준비금을, 공사이행 보증의 경우 보증금 잔액의 2% 범위 내에 비상위험준비금을 계상하도록 규정하고 있음.
- 그러나, 지불능력 확보에 대한 감독을 하기 위해서는 보증 잔액에 대한 일정 비율 이상을 준비금으로 계상하도록 하는 등 구체적인 감독 기준을 설정하여야 함.

운영위원회 운영을 개선

각종 공제조합 운영위원회 구성과 운영을 개선하여야 함

- 보증기관인 공제조합 운영위원회의 구성과 운영을 개선하여야 한다. 운영위원회 구성에 조합원 대표 이외에 보증 업무에 밝은 전문가를 포함시켜야 하고, 조합과 조합원 사이에 이해 상충(conflict of interest) 문제가 있는 사안에 대해서는 조합원 대표를 제외시켜 조합 경영진의 독립성을 확보해주어야 함.
- 예를 들어, 보증은 보증기관이 피보증인(건설업체)을 심사하는 업무가 전제되므로 신용평가 기준 등 보증 심사 기준을 건설업체 대표인 운영위원이 심사하는 경우는 조합과 조합원 사이의 이해 상충 문제가 발생하여 공정하지 못한 심사 기준을 제정할 가능성이 있음.

구상채권상각충당금 비용 처리 허용

- 보증기관인 공제조합의 회계 제도도 지불 능력을 중시하는 제도로 개선하여야 함.

- 보증업무를 담당하고 있는 공제조합에 대해서 각종 준비금 제도를 보완하고 구상채권 상각충당금 제도를 허용하여야 함.
- 구상채권 상각충당금 제도란 보증기관이 보증금을 납입(대위 변제)하여 발생한 구상채권의 대손에 대비하기 위하여 미리 계상하여 사내에 유보하여 두었다가, 실제로 대손이 발생할 경우 상계하거나 손금 산입하는 제도임.

각종 공제조합에 대해서 세법상 구상채권상각충당금 제도를 허용하여 공제조합의 손실을 조기에 발견할 수 있는 체계를 구축하여야 함

- 이는 보증사고로 지급한 보증납입금을 당해 연도에 비용 처리함으로써 보증 납입금이 증가한 경우에 보증 기관은 손실을 기록하여 보증 기관의 부실을 조기에 발견할 수 있음.
 - 정부는 96년부터 이 제도를 주택공제조합에 허용했지만 이미 주택사업공제조합이 부실화되기 시작한 시점이었음.
- 「법인세법」 시행령상 구상채권충당금의 손금 산입 대상 기관으로 건설관련 공제조합(건설공제조합, 전문공제조합, 설비공제조합)이 인정되어 있지 않기 때문에, 공제조합이 자체적으로 준비금이나 충당금을 설정하여 운영하여도 세법상 손금으로 인정되지 않기 때문에 구상채권충당금 계정을 설정하지 않거나 운영 규모가 미미한 실정임.
- 따라서, 「법인세법」 시행령 제21조의 2에 구상채권상각충당금의 손금 산입 대상기관으로 건설공제조합, 전문건설공제조합, 설비공제조합 등을 인정하여 이들 보증기관의 부실을 조기에 발견할 수 있는 체계를 구축하여야 함.
- 세무당국이 일시적인 세수 감소를 이유로 이들 보증기관에 구상채권충당금을 손금으로 인정하지 않아 이들 공제조합이 부실화되면 세수 감소보다 더 많은 비용을 부담하는 경우가 발생할 수 있음.
 - 현재 구상채권상각충당금의 손금산입 대상 기관은 신용보증기금, 기술신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 농림수산업자 신용보증기금, 한국수출보험공사, 주택공제조합 등임.

신용평가 능력 제고

보증기관은 신용평가 능력을 제고하고, 부적격업체는 보증을 하지 말아야 함

- 보증기관은 신용평가 능력을 제고하고, 조합원이라도 부적격한 업체는 보증을 하지 말아야 함.
- 주택공제조합도 신용평가모형을 개발하여 조합원에 대한 신용 평가를 하였고, 대부분의 공제조합도 신용평가 업무를 시행하고 있음.
- 그러나, 보증 업무의 효율적 운영에 관건이 되는 요소는 신용 평가의 정확성이므로 신용 평가 업무를 계속 개선하는 작업은 공제조합의 부실을 예방하기 위해 아무리 강조해도 지나치지 않음.

<표 4> 건설관련 공제조합의 현황 및 신용평가제도 운영 현황

	건설공제조합	전문건설공제조합	설비공제조합
설립일자	63. 10.21.	88. 4. 25.	96. 5. 18.
조합원수	4,008개사	23,000개사	3,400개사
신용평가제도 시행여부	시행 중	시행 중	시행 계획
신용평가제도 의무화 여부	- 전조합원에게 의무화	- 자격있는 희망조합원에 한해 실시 - 2000년부터 전조합원에게 의무화	- 1999년부터 자격있는 희망조합원에 한해 실시
차등화 내용	- 1997.7.1.부터 보증한도, 보증요율 및 용자한도를 차등화 - 약정연대보증인 입보의무화를 임의화	- 1998년부터 보증한도를 등급에 따라 차등화 - 신용평가를 받는 업체에 대해서 약정연대보증인 입보의무면제	- 1999년부터 보증한도를 등급에 따라 차등화 - 신용평가를 받는 업체에 대해서 약정연대보증인 입보의무면제

주택공제조합 감자의 영향

- 조합이 주식회사로 전환할 경우 조합원 출자금의 85%를 감자하면, 주택건설업체는 이에 상당하는 액수만큼 영업외 부문에서 손실을 기록함.

주택공제조합이 85%를
감자하면 주택건설업계의
손실액 규모는
2조 7,625억원이 됨

- 따라서, 주택건설업체의 자본금이 감소되어 재무구조는 악화된다. 주택공제조합이 자본금을 85%감자하면 주택건설업계 전체의 손실액 규모는 조합 자본금 3조 2,500억원의 85%인 2조 7,625억임.
- 일부 대형건설업체의 피해액과 부채 비율 증가를 살펴보면, 현대건설이 피해액 609억원, 부채 비율이 609.3%에서 638.4%로 29.1% 포인트 증가하고, 현대산업개발은 피해액이 597억원, 부채 비율이 313.0%에서 336.9%로 23.9% 포인트 증가하고, 주택공제조합에 가장 많이 출자를 하고 있는 동아건설산업은 피해액이 576억원 부채비율이 590.4%에서 641.5%로 51.1% 포인트 증가함 (일부 대형 건설업체의 피해 규모와 부채 비율 증가 효과는 <표 5>과 <표 6> 참조).

주식회사 전환시 용자금을
즉시 회수할 경우에는
주택업계는 심각한
자금난에 봉착하게 됨

- 또한 주택보증주식으로 전환하는 과정에서 주택공제조합이 주택건설업체에게 용자해준 용자금을 회수할 경우에는 주택업체는 심각한 자금난을 겪게 될 것임.
- 97년말 현재 주택공제조합 조합원인 주택건설업체가 조합으로부터 용자받은 금액은 2조 6,717억원 규모임.
- 대형건설업체가 주택공제조합으로부터 용자받은 금액은 현대건설이 487억, 현대산업개발이 469억원, 대우가 331억원, 삼성물산이 304억, 동아건설이 567억원, 엘지건설이 159억원 등임.

<표 5> 주택공제조합 감자시 대형건설사 피해 규모

(단위: 좌수, 백만원)

회 사 명	출자좌수	출자금액	용자금액	감자금액
현대건설	60,910	71,691	48,728	60,937
현대산업개발	58,680	69,066	46,944	59,706
대 우	41,402	48,730	33,122	41,421
삼성물산	38,000	44,726	30,400	38,017
동아건설	72,000	84,744	57,600	72,032
엘지건설	19,900	23,422	15,920	19,909

<표 6> 주택공제조합 감자시 대형건설사의 재무구조에 미치는 영향

(단위: 백만원, %)

회사명	자본총계	부채총계	부채비율	감자시 자본감소액	감자시 자본총계	감자시 부채비율
현대건설	1,335,589	8,137,808	609.3	60,937	1,274,652	638.4
현대산업개발	841,078	2,632,780	313.0	59,706	781,372	336.9
대우	3,639,455	16,341,237	449.0	41,421	3,598,034	454.2
삼성물산	1,446,678	6,737,973	465.8	38,017	1,408,661	478.3
동아건설	992,004	5,857,143	590.4	72,032	919,972	641.5
엘지건설	272,512	1,820,992	668.2	19,909	252,603	720.9

주식회사 전환시 고려 사항

- 주식회사 전환 시 고려하여야 할 사항은 첫째, 입주 예정자들의 피해를 최소화하여야 함.
 - 조합원사의 부도로 인해 떠안아 주택공제조합이 떠안아 관리 중인 아파트는 17만 4,000여 가구(지난해 12월 이후 집계치)이고, 주택업체가 현재 건설중인 아파트는 57만 8,000 가구에 달함.
- 주식회사 전환 작업시 입주 예정자들의 피해를 최소화하고, 주식회사 전환 작업을 조속히 완료하여 주택보증 기능을 정상화하여야 함
 - 둘째, 조속히 주식회사로 전환하는 작업을 완료하여 주택보증 기능을 정상화시켜야 함.
 - 주식회사 전환 작업이 지연되면 주택수요자들은 부실화된 주택공제조합을 신뢰할 수 없어 주택건설 시장이 더욱 더 위축될 것임.
- 현재 정부와 주택업계 간에 논란이 되고 있는 감자 비율은 주택공제조합의 경영 및 자산 상태를 공정하게 평가하여 조정하여야 하고, 조합원, 정부 및 채권금융기관이 책임 분담을 하여야 함.
- 감자 시행도 일시적으로 하기보다는 단계적으로 시행하여 주택건설업체에 대한 손실을 이연하여야 함.
- 현재 정부는 조합원 출자금의 85%의 감자를 요구하고, 주택건설업계는 60%의 감자를 주장하고 있음.

주식회사 전환시 조합과
금융기관이 대출한
융자금은 장기간에 걸쳐
상환하게 하여야 하고,
새로 설립되는 주식회사는
손해 상황을 고려하여
일부 보증은 중단하여야 함

- 셋째, 주식회사 전환시 주택공제조합이 대출한 용자는 장기간에 걸쳐 상환하게 하여야 하고, 금융기관이 조합의 보증을 받아 대출한 금액도 장기간에 걸쳐 상환하게 하여야 함.
- 조합과 금융기관이 주택건설업체의 대출금의 상환을 유예하지 않으면 주택업체 대부분이 자금난에 직면하게 되어 새롭게 탄생할 주택보증주식회사도 또 다시 부실화될 가능성이 있음.
- 넷째, 설립되는 주택보증주식회사는 주택공제조합에서 수행하였던 보증 업무를 모두 수행할 것이 아니라, 보증 종류별로 그 동안의 손해 상황 등을 고려하여 일부 보증 업무는 중단하여야 할 것임.
- 예를 들어, 대출보증, 부지매입 보증, 자재구입 보증 등은 보증 요건을 강화하든지 업무 자체를 중단하여야 함.