



제439회 국회(정기회)
제1차 국토교통위원회

주택법 일부개정법률안

검 토 보 고

《국민주택채권입찰제도 도입》

■ 안태준의원 대표발의(의안번호 제2217684호)

2026. 9.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 이복우

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 국민주택채권입찰제도 도입(안 제57조제8항 및 제9항 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 안태준의원 등 18인

나. 발 의 일 : 2026. 3. 23.

다. 회 부 일 : 2026. 3. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에서는 공공택지 및 주택가격 상승 우려가 있는 지역에서 공급하는 주택에 대해 과도한 분양가 상승을 제한하기 위하여 분양가상한제를 규정하고 있음.

그런데 최근 분양가상한제 적용주택의 청약이 이른바 ‘로또 청약’으로 불리며 주택가격 안정화라는 취지를 달성하지 못하고 부동산의 투기적 수요만 부추긴다는 비판이 제기되고 있음.

이에 과거 2006년 판교 신도시 분양 당시부터 2013년까지 운영되었다가 폐지한 국민주택채권입찰제도를 재도입함으로써 분양가상한제 적용주택 청약에 과도한 수요가 몰리는 것을 방지하고, 주택도시기금 재원 확보에도 기여하고자 함(안 제57조제8항 및 제9항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 국민주택채권입찰제도 도입(안 제57조제8항 및 제9항 신설)

개정안은 공공택지 외의 택지에서 분양가상한제 적용주택을 공급받
고자 하는 자는 국민주택채권을 매입하도록 의무화하려는 것임.

현행	개정안
제57조(주택의 분양가격 제한 등) ① ~ ⑦ (생략) <u><신설></u>	제57조(주택의 분양가격 제한 등) ① ~ ⑦ (현행과 같음) ⑧ 공공택지 외의 택지에서 분양가 상한제 적용주택을 공급받고자 하는 자는 「주택도시기금법」 제7조에 따른 국민주택채권을 매입하여야 한 다. ⑨ 제8항에 따른 국민주택채권의 종 류, 매입의 기준·절차·효력 및 확 인 방법 등은 대통령령으로 정하고, 국민주택채권의 매입 상한액은 분양 가격, 인근 주택 매매가격, 채권 예 상손실률 등을 고려하여 국토교통부 령으로 정한다.
<u><신설></u>	

※ 시행일 : 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행

※ 적용례 : 이 법 시행 이후 제15조에 따른 사업계획승인을 신청하는 경우부터 적용

현행법 제57조는 공공택지 및 주택가격 상승 우려가 있는 지역에서 공급하는 공동주택에 대하여 과도한 분양가 상승을 제한하기 위하여 분양가상한제도를 규정하고 있음.¹⁾

분양가상한제의 적용대상은 공공택지와 공공택지 외의 택지에서 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관이 지정한 지역으로 현재 서울 강남구, 서초구, 송파구, 용산구 4곳이 지정되어 있음.

지정요건을 살펴보면, 투기과열지구에서 ① 직전 12개월 평균 분양가격상승률이 물가상승률의 2배를 초과하거나, ② 청약경쟁률이 직전 2개월 모두 5:1을 초과하거나, ③ 직전 3개월 주택거래량이 전년동기 대비 20% 이상 증가하는 경우 지정이 가능함.

[표 1] 분양가상한제 지정요건

필수	주택가격[㉠]	· 투기과열지구로 지정된 지역
선택 * 1개이상 충족필요	분양가격[㉡]	· 직전 12개월 평균 분양가격상승률이 물가상승률의 2배 초과
	청약경쟁률[㉢]	· 직전 2개월 모두 5:1(또는 국민주택규모 10:1) 초과
	거래[㉤]	· 직전 3개월 주택거래량이 전년동기 대비 20%이상 증가

※ 자료: 국토교통부

분양가상한제가 적용되면 분양가는 택지비와 건축비 이하의 가격으로 제한되고,²⁾ 분양가상한제 적용주택의 입주자는 최초 입주가능일부터

1) 「주택법」

제57조(주택의 분양가격 제한 등) ① 사업주체가 제54조에 따라 일반인에게 공급하는 공동주택 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에서 공급하는 주택의 경우에는 이 조에서 정하는 기준에 따라 산정되는 분양가격 이하로 공급(이에 따라 공급되는 주택을 "분양가상한제 적용주택"이라 한다. 이하 같다)하여야 한다.

1. 공공택지
2. 공공택지 외의 택지에서 주택가격 상승 우려가 있어 제58조에 따라 국토교통부장관이 「주거기본법」 제8조에 따른 주거정책심의위원회(이하 "주거정책심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 지정하는 지역

2) 「주택법」

3년 이내에 입주하여야 하며, 5년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 동안 계속하여 거주하여야 함.³⁾

그런데 최근 분양가상한제 적용주택의 청약이 당첨만 되면 5년 이내 범위의 거주 의무만 있을 뿐 엄청난 시세 차익을 얻을 수 있는 ‘로또 청약’으로 불리며 부동산의 투기적 수요를 부추기고 있다는 비판이 제기되고 있음.

개정안은 분양가상한제 적용주택 청약에 과도한 수요가 몰리는 것을 방지하고, 주택도시보증기금재원 확보에 기여하고자 ‘국민주택채권입찰제도’

제57조(주택의 분양가격 제한 등) ③ 제1항의 분양가격은 택지비와 건축비로 구성(토지임대부 분양주택의 경우에는 건축비만 해당한다)되며, 구체적인 명세, 산정방식, 감정평가기관 선정방법 등은 국토교통부령으로 정한다. 이 경우 택지비는 다음 각 호에 따라 산정한 금액으로 한다.

1. 공공택지에서 주택을 공급하는 경우에는 해당 택지의 공급가격에 국토교통부령으로 정하는 택지와 관련된 비용을 가산한 금액
2. 공공택지 외의 택지에서 분양가상한제 적용주택을 공급하는 경우에는 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따라 감정평가한 가액에 국토교통부령으로 정하는 택지와 관련된 비용을 가산한 금액. 다만, 택지 매입가격이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 매입가격(대통령령으로 정하는 범위로 한정한다)에 국토교통부령으로 정하는 택지와 관련된 비용을 가산한 금액을 택지비로 볼 수 있다. 이 경우 택지비는 주택단지 전체에 동일하게 적용하여야 한다.
 - 가. 「민사집행법」, 「국세징수법」 또는 「지방세징수법」에 따른 경매·공매 낙찰가격
 - 나. 국가·지방자치단체 등 공공기관으로부터 매입한 가격
 - 다. 그 밖에 실제 매매가격을 확인할 수 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

3) 「주택법」

제57조의2(분양가상한제 적용주택 등의 입주자의 거주 의무 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주택의 입주자(상속받은 자는 제외한다. 이하 이 조 및 제57조의3에서 “거주 의무자”라 한다)는 해당 주택의 최초 입주가능일부터 3년 이내(제4호에 따른 토지임대부 분양주택의 경우에는 최초 입주가능일을 말한다)에 입주하여야 하고, 해당 주택의 분양가격과 국토교통부장관이 고시한 방법으로 결정된 인근지역 주택매매가격의 비율에 따라 5년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간(이하 “거주 의무기간”이라 한다) 동안 계속하여 해당 주택에 거주하여야 한다. 다만, 해외 체류 등 대통령령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우 그 기간은 해당 주택에 거주한 것으로 본다.

1. 사업주체가 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권(이하 “수도권”이라 한다)에서 건설·공급하는 분양가상한제 적용주택
2. 삭제
3. 삭제
4. 토지임대부 분양주택

를 재도입하려는 것으로, 공공택지 외의 택지에서 분양가상한제 적용주택을 공급받고자 하는 자에게 「주택도시기금법」 제7조4)에 따른 국민주택채권을 매입하도록 하는 내용임.

‘국민주택채권입찰제도’는 분양가상한제 적용주택을 분양받는 자에게 국민주택채권 매입을 의무화하여 시세 차익의 일부를 국가가 환수하는 제도로, 분양가상한제 적용주택의 시세 차익을 국가가 환수하여 주거복지 재원으로 활용하고, 기금의 조성재원을 다양화하기 위해 도입·운영되었는바, 1983년부터 1998년까지, 2006년부터 2013년까지 총 2회 도입되어 운영되다 폐지된 바 있음.

1차 국민주택채권입찰제도는 1983년 아파트 분양 과열을 막기 위해 처음 도입되었는데, 채권 매입액이 많은 사람을 입주예정자로 우선 선정하는 방식으로 운영되다가, 외환위기로 부동산 가격이 급락하자 시세와 분양가의 격차가 사라짐에 따라 유명무실해지면서 1999년 폐지되었음.

2차 국민주택채권입찰제도는 2006년 판교신도시와 일산2지구 등 분양가상한제 적용 지역에서 다시 시행되었는데, 채권 매입액이 높은 신

4) 「주택도시기금법」

제7조(국민주택채권의 발행 등) ① 정부는 국민주택사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 기금의 부담으로 국민주택채권을 발행할 수 있다.

② 제1항의 국민주택채권은 국토교통부장관의 요청에 따라 재정경제부장관이 발행한다.

③ 국민주택채권에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「국채법」을 적용한다.

④ 국민주택채권의 종류·이율, 발행의 방법·절차 및 상환과 발행사무 취급 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

청자 순으로 공급하되 입찰액이 동일할 경우 가점제와 추첨제를 각 50% 적용하는 방식으로 운영되다가, 2007년 금융위기로 부동산 경기가 급락하고 미분양이 속출하면서 형평성 논란이 제기됨에 따라 2013년 폐지되었음.

개정안과 같이 분양가상한제 적용 지역에서 국민주택채권입찰제를 도입할 경우 이른바 로또청약 과열 현상을 진정시키고, 해당 지역의 과도한 시세 차익을 환수하여 주택도시기금의 재원을 확보한 후 임대주택 사업이나 주거복지사업의 재원으로 사용할 수 있는 장점이 있을 것으로 보임.

다만, 국민주택채권입찰제도는 다음과 같은 부작용도 우려되므로 이를 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

먼저 분양가상한제 적용주택을 공급받고자 하는 자는 국민주택채권을 추가적으로 매입하여야 하므로 실질적으로 분양가가 상승하는 효과가 발생하는데, 이는 수요자들의 분양가 부담을 완화하기 위해 분양가상한제를 도입한 취지와 어긋나는 측면이 있음.

또한 국민주택채권을 추가적으로 매입할 수 있는 고소득자 또는 현금 자산 보유자만 실질적으로 청약에 참여할 수 있으므로, 채권을 매입할

여력이 없는 청약 장기 대기자들 사이에 부정적 여론이 심화될 가능성도 있음.

한편 향후 부동산 경기가 하락할 가능성도 있는데, 이 경우 과거 사례와 같이 미분양이 급등하여 국민주택채권입찰제도 자체의 실효성이 저하될 우려 또한 배제할 수 없음.

국토교통부는 국민주택채권입찰제 도입 시 과도한 분양 차익을 환수하여 공공사업 등 재원으로 활용할 수 있는 장점이 있으나,

채권매입으로 인한 실질 분양가 상승 및 주변 집값 자극, 현행 대출 규제 하에 고소득 현금부자 독식 비판 등 문제가 발생할 소지가 있고, 주택채권은 만기 시 상환이 필요한 부채성 재원으로서 국가채무 부담가중, 유동화 시장 영향 등을 고려할 필요가 있으므로,

채권입찰제를 과거에 도입하였다가 폐지한 사례, 실제 운용을 위한 적정 제도설계 및 사회적 공감대 형성 등 충분한 검토가 선행되어야 한다는 의견을 제시하였음.

문 의 처
02)6788-5576

참고1

분양가상한제 개요

※ 국토교통부 제출

□ **(목적 및 도입경위)** 실수요자가 부담 가능한 분양가로 주택을 공급하고, 시장 안정에도 기여하기 위해 분양가상한제 도입('05.3)

□ **(적용대상)** ① 공공택지, ② 공공택지 외의 택지에서 주정심 심의를 거쳐 국토부장관이 지정한 지역('23.1 기준 서울 강남3구, 용산구)

* ('19.12~'23.1.4) 서울18개구·경기3개시 → ('23.1.5~) 서울4개구(강남3·용산)

○ 다만, 민간은 필수요건과 선택요건(1개) 충족 시에만 지역 지정가능

필수	주택가격 [㉠]	· 투기과열지구로 지정된 지역
선택	분양가격 [㉢]	· 직전 12개월 평균 분양가격상승률이 물가상승률의 2배 초과
	청약경쟁률 [㉡]	· 직전 2개월 모두 5:1(또는 국민주택규모 10:1) 초과
	거래 [㉣]	· 직전 3개월 주택거래량이 전년동기 대비 20%이상 증가

□ **(분양가격 산정)** 분양가를 “택지비+건축비” 이하의 가격으로 제한

○ **(택지비)** 감정평가액(공공택지는 공급가격) + 택지가산비*

* 흙막이 등 기초공사, 방음시설 설치, 택지 금융비용 이자 등

○ **(건축비)** 기본형건축비*(지상층·지하층 건축비) + 건축가산비**

* 건기연이 표본주택의 건설에 소요되는 제반비용을 조사 분석하여 산정

** 건축구조 유형별(철콘라멘조, 철골조 등) 가산비, 초고층 또는 친환경주택 건설 등

□ **(분양가격 공시)** 가격 세부항목(공공택지 62개, 민간택지 7개) 공시

① (공공) 62개 / 택지비 4, 공사비 51, 간접비 6, 가산비 1

② (민간) 7개 / 택지비, 직·간접공사비, 설계비, 감리비, 부대비, 가산비

○ **(공시가격)** 모든 공공택지와 일부 민간택지(투기과열지구, 시군구청장 지정 요청지역 등)의 분양가상한제 적용되는 주택

○ **(공시방법)** 공공택지는 사업주체가 입주자 모집공고 시 직접 공시하고, 민간택지는 시·군·구청장이 공시

참고2

채권입찰제 개요

※ 국토교통부 제출

□ **(개요 및 도입경위)** 주택 분양 시 제2종 국민주택채권 매입 금액이 많은 순으로 입주예정자를 선정하여 주택을 공급하는 제도

- 분상제 적용 주택의 시세차익을 공공이 환수하여 주거복지 재원으로 활용하고, 기금의 조성재원을 다양화하기 위해 도입·운영('06~'13)

□ **(입찰구조)** 분양가격 + 소비자 부담액*의 합(=실질 분양가격)이 인근 시세의 일정비율이 되도록 채권 매입 상한액을 설정하고,

* 과거 채권입찰제 운영 시에는 채권을 매입(액면가)한 후에 즉시 매도(시장가격)가 능토록 하여 액면가와 시장가격의 차액(손실액)을 소비자 부담액으로 간주

※ 소비자 부담액

= [인근 주택매매가격 × 일정비율(80 ~ 90%) - 분양가격] / 채권예상손실률

※ 채권 예상손실률 = $(1 - \frac{1}{(1+시장 수익률)^{만기}}) \times 100$

- 채권 매입액이 높은 신청자 순으로 공급하되, 입찰액이 동일할 경우 민영주택은 100% 추첨제('07년 이후 가점제/추첨제 각 50%)로 선정

□ **(과거사례)** '06~'07년 판교·고양일산 등 일부 단지 시행

- (적용대상) 전용면적 85㎡ 초과 분양가상한제 적용 주택
- (채권매입상한액) 분양가격+손실액이 인근시세의 90%가 되도록 설정
- (발행조건) 만기 10년, 표면금리 0%(소멸시효는 만기일로부터 5년)
- (발행실적) 공공택지 13개 단지에서 1.85조 발행, 민간택지 사례 없음

* '07.9. 민간택지에도 분양가상한제가 적용되었으나, '07.11. 이후 발행 실적 없음

□ **(폐지사유)** '06.8월 판교의 경우, 일반공급 청약자 86%가 채권매입 상한액 최고치로 입찰함에 따라 사실상 추첨제로 전락하였고,

- '07년 금융위기 이후 시세 하락으로 인한 판교 역마진 현상('09년) 고양일산 미분양에 따른 인근 시세 조정(90→80%) 및 채권매입의무 면제로 인한 역차별 문제('08년) 등으로 관련 법령 삭제('13년 폐지)

참고3

1차 채권입찰제 및 2차 채권입찰제 비교

※ 국토교통부 제출

구분	1차 채권입찰제	2차 채권입찰제
채권종류	제2종 국민주택채권	제2종 국민주택채권
발생시기	1983 ~ 1998	2006 ~ 2013
적용대상	('83) 투기과열지구* 내 주택 ('94) 국민주택(85㎡ 이하)이 아닌 경우로 개정 * 분양예정가격이 인근 기존 주택의 실거래가와 차이가 현저한 경우 건설부 장관의 승인을 얻어 시장·군수가 지정	전용면적 85㎡ 초과 분양가상한제 적용 주택
만기/금리	만기 20년 / 연3%	만기 10년 / 연0%
적용방법	채권 매입액이 많은 자를 입주예정자로 우선 선정	채권 매입액이 많은 자를 우선 선정하되 매입액이 동일할 경우 가점제 50% / 추첨제 50%
채권매입 예정액 상한액	('83) 관련 규정 없음 ('89) 상한 설정 가능 (시장·군수)	('06~'07) 인근시세 90% ('08) 인근시세 80%
당시 관련 규정	■ 舊주택건설촉진법 제15조 등 ■ 舊주택건설촉진법 시행령 제15조의2, 제15조의3 등 ■ 주택공급에 관한 규칙 제13조의2	■ 주택법 제67조, 제68조 등 ■ 주택법시행령 제91조, 95조 등 ■ 주택공급에 관한 규칙 제12조의2 ■ 제2종 국민주택입찰제도 시행지침