

13. 共同住宅建設의 質的向上을 위한 政策討論會

(主催 : 國會建設委員會)

지난 3월 31일 국회건설위원회가 주최한 공동주택 건설의 질적 향상을 위한 정책토론회 내용을 I. II차에 걸쳐 게재합니다. < 편집자주 >

I. 공동주택건설의 질적향상을 위한 정책 방안

金 政 鎬 (국토개발연구원 주택연구실장)

○ 사회자

黃明燦(건국대교수)

○ 토론자

金寬永(한국개발연구원 연구위원)

金京煥(서강대 교수)

金正浩(한국경제 연구원 연구위원)

朴炳善(건설부 주택국장)

柳根昌(한국주택협회 회장)

兪在賢(경실련 경제정의 연구소장)

공동주택건설의 질적 향상을 위한 정책방안

목 차

1. 주택의 하자 및 부실방지의 중요성
2. 하자 및 부실시공 현황
3. 하자 및 부실시공의 원인
 - 3.1 기술적인 측면
 - 3.2 제도적 측면
 - 3.3 경제적인 측면
4. 부실시공 및 하자 방지를 위한 정책방안
 - 4.1 제도의 개선
 - 4.1.1 건설관행의 정비
 - 4.1.2 주택성능보증제도의 기반 조성
 - 4.2 분양가격 자율화
 - 4.2.1 분양가격 통제의 문제점
 - 4.2.2 예상되는 문제점
 - 4.2.3 자율화방안
 - 4.2.4 우려사항에 대한 대처 방안
5. 결어

지난 5년간 엄청난 량의 주택이 새로 공급되었다. 이것이 집값 안정에 크게 기여했고 아울러 주택가격 대비 연소득의 비율도 11.5에서 9.2수준으로 낮아져 보다 많은 사람들이 정상시장에 참여할 수 있게 되었다.

그러나 너무 많은 집을 동시 다발적으로 짓다보니 자내난, 인력난을 겪어야 했고 아울러 부실공사와 하자의 문제도 심화시켰다. 여기서 오는 소비자의 불만은 커지고 있는 것이다. 불만은 물리적 하자때문만이 아니다. 건물의 구조, 평면설계, 공간배치 등에 있어서도 입주자들을 충분히 만족시키지 못하고 있다. 소득이 증가하고 보다 개성을 중시하는 사회에서 아파트의 단지 및 내·외부구조의 획일성이 많은 불만의 대상이 되고 있는 것이다.

이 글의 목적은 양질의 공동주택을 건설하기 위해 필요한 정책방안을 제시하는 것이다. 여기에서 공동주택이라함은 아파트, 연립주택 그리고 일부 다세대, 다가구주택 등을 포함한 여러가구가 함께 거주할 수 있도록 설계되어 있는 집합주택을 칭하나 이글에서는 주로 주택 건설촉진법(이하 주촉법)에 의해 건설되는 아파트를 중심으로 논의해 보고자 한다. 그리고 양질이란 의미는 주택의 안전성, 내구성, 거주성 그리고 설비면에서 하자가 없는 상태, 즉 설계, 구조 시설에 있어 소비자가 만족할 수 있는 상태를 말한다.

우선 주택의 질적향상의 중요성과 하자 및 부실시공의 현황에 대해 개괄해 보고, 이어서 하자 및 부실시공의 원인을 규명해 보고자 한다. 이에는 기술적인 측면도 포함되지만 여기에서는 주로 제도적인 측면과 경제적인 측면을 중심으로 거론해 볼 것이다. 부실시공 및 하자에 대한 사전, 사후대책이 제도적으로 아무리 완벽하다 하더라도 기업이 양질의 주택을 개발하려는 경제적인 동기를 잃게 되면 하자과 부실시공문제는 계속될 수 밖에 없을 것이다. 예를 들면 우량업체인 지정업체가 건설한 아파트 조차도 하자과 부실시공문제가 심각한 상태로 인식되고 있는데 이는 제도의 허점때문이기도 하겠지만, 분양가격통제라는 경제적인 원인이 더 크게 작용할 수 있을 것이다. 따라서 이글은 이같은 규제가 어떻게 부실시공과 하자를 발생시켰고 이의 예방을 위해 앞으로 분양가격을 어떻게 자율화해야 할 것인지에 관해 거론해 볼 것이다.

1. 주택의 하자 및 부실방지의 중요성

주택은 내구성 소비재이다. 소비자는 궁극적으로 주거서비스를 소비하기 위해 주택을 구입하여, 이를 소비하므로써 여러가지 효용-쾌적, 입지, 편익-을 얻는다. 효용은 곧 주택에

서 얻는 만족도이다. 따라서 건축적, 구조적으로는 물론 입지, 설비, 규모 그리고 주거환경 등 모든 면에서 소비자에게 만족을 주는 주택은 그 만큼 효용가치가 큰 주택이며 합리적인 소비자라면 이같은 주택을 적은 비용으로 구입하려 할 것이다.

한편 주택은 자산가치보전 수단이기도 하다. 많은 사람들에게 주택은 유일한 자산일 수도 있다. 그들은 기능적이든, 환경적이든, 또는 물리적이든 보유하고 있는 주택에 하자가 발생하여 교환 또는 투자가치가 하락하는 것을 원치 않는다.

다른 한편으로 주택은 한나라의 국부를 형성하는 가장 중요한 사회간접자본의 하나이다. 주택투자는 개인차원에서 '가치창조'를 의미하기도 하지만 다른 한편 국부를 늘리는데 기여한다. 따라서 하자과 부실시공이 발생하게 되면 특정개인에게 뿐만 아니라 국가전체에 손실을 가져다 주는 것이다. 부실시공 그 자체도 문제지만 그로인해 발생하는 인명피해, 또는 인공재해 등은 엄청난 사회비용을 수반하게 된다. 50-60년간 지속적으로 양질의 주택서비스를 제공할 수 있는 주택이 기능적, 구조적으로 중대한 하자가 발생한다든가, 또는 설계상의 결함으로 불과 20여년도 못되 철거하게 된다면 이는 국가자원의 엄청난 낭비인 것이다.

우리나라의 많은 주택이 현재 20년도 못되어 재건축, 재개발대상이 되고 있는 것이다. 물론 관리가 소홀해서 조기 노후화현상이 일어날 수도 있으나 이러한 주택은 근본적으로 지을 때부터 문제가 있었던 주택이다. 한마디로 자재, 시공, 감리와 감독 등 어느면에서나 소홀하게 다루어진 주택들이다. 여하튼 이러한 주택들은 개인과 사회 모두에게 엄청난 경제적 손실을 가져다 주게된다. 부실시공과 하자는 결국 자원의 낭비, 또는 경제적 손실로 이어지는 것이다.

따라서 하자과 부실시공을 미연에 방지 또는 최소화할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 일단 발생하면 개인 또는 사회적 비용이 발생하므로, 가능한한 사전에 이를 방지 또는 예방할 수 있는 방안을 강구하도록 하여야 할 것이다.

2. 하자 및 부실시공현황

주택의 하자 및 부실시공의 심각성에 비해 이에 관한 통계가, 공식적이든 비공식적이든, 제대로 정리되어 있지 않다. 따라서 여기에서는 소비자보호원, YMCA 등 시민단체에 접수된 하자신고 건수를 하자의 종류와 유형에 따라 분석한 결과를 소개하므로써 하자 및 부실 문제현황을 살펴보고자 한다.

최근 한국소비자보호원이 접수한 주택관련 소비자 피해건수는 월평균 70~80건으로 연간 약 1천여건에 달하는 것으로 나타났다. 그러나 소비자들이 피해정도가 심각한 경우에만 피해보상을 청구하기 위해 소비자보호원에 신고한다고 볼때 실제적인 피해건수는 경미한 피해까지 합치면 이보다 훨씬 많을 것으로 예상된다. 실제로 소비자보호원이 1988년에 실시한 「공동주택분양실태조사」자료를 분석한 결과를 보면 조사대상가구의 66.7%가 물리적인 하자가 있는 것으로 응답하였으나 이중 국소수만이 어떤 방법으로든 피해보상을 요구하는 것으로 나타났다.

또한 한 통계에 의하여 주택건설업체는 서울과 부동산 등지에 분양한 30평형 아파트의 호당 하자보수 요구를 연간 약 15~20건으로 추정하고 있다고 한다. 그렇다면 한해에 10만세대를 공급했다고 가정하면 총 하자보수 요구건수는 무려 15만에서 20여만건에 달해 매일 5,000~7,000여건에 이르는 하자를 보수해야 된다는 얘기다. 그럼에도 불구하고 주택사업자 입장에서는 자사의 이미지때문에, 그리고 입주자 입장에서는 아파트의 가치하락이 두려워서 하자문제가 공개적으로 논의되고 있지 못하는 것이다.

그렇다면 어떤 종류의 하자가 비교적 자주 발생하고 있는가? 소비자보호단체 협의회와 서울 YMCA 시민중계실에 접수된 주택하자실태를 그 종류별로 보면 건축물의 하자가 42.6%로 가장 많고 다음은 건축설비 32.2%, 건축자재 14.7%의 순으로 나타나 시공과 자재가 관련된 부실이 거의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 나머지 약 12%는 분양면적이 축소되는 등 계약조건외 불이행에서 오는 권리상의 하자이다. 한편 YMCA에 접수된 물리적 하자를 하자 내용별로 보면 벽체 및 천정누수가 각각 52.2%와 9.6%로서 전체 하자신고건수의 61.8%를 차지하였고, 다음이 결로 14.0%, 벽체균열 13.2%의 순으로 나타났다.

한편 소비자보호원에 접수된 물리적 하자의 상당부분은 방음불량인 것으로 나타났다. 방음불량이 38%로 가장 많고, 다음이 벽체균열 25.6% 결로 현상 18.5% 천정누수 12%의 순이다. 이상에서 지적된 건축물의 하자는 건축설비상의 하자와는 달리 시공과정에서 감리, 감독을 소홀히 해서 비롯된 경우가 많고, 하자발생부분에 대한 국부적인 보수만으로 완전한 성능복구가 어렵다는 데 문제가 있다. 그리고 계약조건 위반사례는 주로 권리에 대한 하자로서 그 내용을 보면 거의 모두 면적부족인 것으로 나타났다. 일부는 공기 지연으로 입주가 지연되어 결과적으로 경제적인 손실을 입게되어 이에 대한 손해배상을 청구하는 경우도 있었다.

그렇다면 주택의 유형별로 어떤 종류의 하자가 신고되어 있는지를 알아보자. YMCA가

서울지역에서 1990년 1월부터 8월까지 접수한 206건의 부실주택 피해사례를 주택유형별로 분류해 보면 단독주택이 29.1%로 가장 많았고 다음이 다가구주택 24.8%, 다세대주택 23.8%, 연립주택 9.2%, 그리고 아파트는 6.8%에 불과한 것으로 나타났다. 아파트와 일부 연립주택을 제외한 나머지 주택들은 대부분 영세한 비등록 자영업자들에 의해 건설되었음을 감안할 때 이같은 결과는 어떻게 보면 당연할 수 있는 것이다. 그러나 소비자보호원에 접수된 피해구제청구건물을 보면 다세대주택과 저층아파트가 주종을 이루지만 피해내용은 전술한 사례와 비슷하나 영세업자들이 짓는 주택들이 피해구제의 주대상이 되고 있으며, 설령 책임 있는 건설업체가 발주하였더라도 하도급공사가 마무리되지 못해 피해보상을 청구하는 경우가 많았다.

다음의 <표 1>은 공동주택의 실내하자 종류를 정리한 것이다. 가장 흔한 유형의 내외벽균열, 타일의 구배불량, 누수, 조명기구의 작동불량, 결로, 소음, 난방 등으로 나타났다. 이와 같은 종류의 하자는 시공업자가 조금만 성실하게 공사에 임하고 특히 감독, 감리만이라도 철저히 했더라면 사전예방이 가능했을 것이다. 물론 불량한 자재를 쓴다든가, 「레미콘」, 또는 시멘트믹스에 있어 함량이 미달되거나 또는 강도가 낮은 철근 등을 이용하는 등, 생산비용을 의도적으로 낮추는데서 비롯된 하자도 많을 것이다. 공기를 무리하게 맞추려는 데서 오는 하자도 많다.

또하나 흥미로운 사실은 하자신고를 하는 사람들의 반이상이 세입자라는 점이다. 예를 들면 YMCA 시민중계실에 하자신고서를 제출한 사람의 41%만이 자기집을 보유한 사람들이고 나머지 59%는 세입자이다. 이는 하자보수 및 배상문제가 그들의 재산권과 실질적인 이해관계를 갖기 때문이라기 보다는 임대인과의 분쟁에서 비롯된 고발행위로 보는 것이 타당한 것이다. 이역시 하자문제가 표면화되기 어려운 것중 하나임을 시사하는 것이다.

그렇다면 하자문제에 대해 소비자들은 어떻게 반응하는 것인가? 일부 소비자들은 그대로 방치하다가 심각한 상황에 이르러서야 이를 신고하거나, 아니면 많은 소비자들은 보다 안전한 다른 집으로 이사를 가게 된다. 실제로 하자과 부실시공은 우리나라 도시가구들의 빈번한 이사 요인으로 작용한다. 그들은 보다 안전하고 편리하며 위생적인 새집을 선호하며, 따라서 중고주택값이 신축주택에 비해 상대적으로 낮을 수 밖에 없는 것이다.

그러나 대부분의 시공업체가 하자보수에 소홀하기 때문에 소비자들은 하자문제를 스스로 처리하는 경우가 많다. 이같은 현상은 최근 신도시 입주자들 사이에 뚜렷이 나타나고 있다. 문짝, 창틀 등이 뒤틀리거나, 난방기기가 제대로 작동을 않거나, 9% 사양을 선택 했는데도

〈표 1〉 공동주택 실내하자의 유형

구 분	하 자 유 형
내 장 재	<ul style="list-style-type: none"> ○바닥, 벽, 천정의 얼룩, 흙, 더러움 ○바닥, 벽, 천정의 내장재 들뜸 ○도배불량(벽, 천정) ○장판불량 ○모노륨 불량(들뜸, 흙, 얼룩)
창 호 불 량	<ul style="list-style-type: none"> ○문, 창문의 변색, 흙 ○문, 창문의 뒤틀림, 개폐불량 ○현관문 개폐불량
균 열	<ul style="list-style-type: none"> ○내열 갈라짐 ○발코니바닥의 갈라짐
결 로	<ul style="list-style-type: none"> ○실내내벽의 곰팡이 발생 및 습기차서 썩음 ○천정의 곰팡이 발생 및 습기차서 썩음
누 수	<ul style="list-style-type: none"> ○급·배수관 누수 ○천정누수, 벽누수
배 수 불 량	<ul style="list-style-type: none"> ○부엌 하수구 막힘 ○욕조 세면대, 화장실바닥 배수불량 ○베란다 배수불량 ○다용도실 배수불량 ○배수(욕실, 주방, 발코니)에 의한 악취
타 일 불 량	<ul style="list-style-type: none"> ○화장실, 부엌의 타일불량 ○현관, 베란다의 타일불량
부 착 기 구 및 시 설 불 량	<ul style="list-style-type: none"> ○수건걸이, 거울, 수납박스, 세면대, 양변기 등의 부착불량 ○신발장, 장식장, 싱크대 등의 각종 시설불량 ○환기설비 없거나 위치 잘못 ○소화설비 불량 ○쓰레기 투입시설 불량 ○수도꼭지 불량 ○난방조정장치나 시설불량
전 기 설 비 불 량	<ul style="list-style-type: none"> ○전기배선 불량 ○실내조명기구 불량 ○인터폰의 혼선, 불통
위 생 도 기	<ul style="list-style-type: none"> ○변기균열 ○동작불량 ○세면기 균열
소 음	<ul style="list-style-type: none"> ○상하층간 소음, 옆집과의 소음 ○배수에 의한 소음 ○보일러 등 난방장치에 의한 소음
기 타	<ul style="list-style-type: none"> ○난방 안됨 ○저층부 수압 낮음

자료 : 현대문화사, 1991. 12. p.103(전계서에서 재인용)

벽지, 마루바닥, 화장실 구조 등이 마음이 들지 않게되자 많은 사람들은 입주전에 거액의 돈을 들여서 보수 및 부분개수공사를 하게 되는 것이다. 이는 공사를 이중으로 하는 결과가 되어 소비자에게는 이중의 비용부담이 되는 것이다. 모든 것을 다시 뜯고 새공사를 해야 하기 때문에 시간적, 경제적으로 많은 손실을 감수하게 되는 것이다.

이러한 하자의 일부는 물리적인 하자이지만 대부분이 기능적, 또는 구조적인 하자인 것이다. 물리적인 별문제없이 보이나 입주하는 소비자에게 전혀 만족을 줄 수 없다면 이는 당연히 기능적으로 잘못된 것이다. 주거권의 보호라는 측면에서 뿐만 아니라 재산권 보호하는 차원에서라도 이같은 기능적 하자문제도 물리적 하자문제 만큼이나 중요하게 다루어질 필요가 있는 것이다. 도배불량, 창호관련불량, 내외벽의 균열상태, 소음 등도 중요하지만 건축적이고 구조적인 하자문제도 소비자입장에서는 중요하다. 왜냐하면 이 모두가 주거만족에 직접적인 영향을 주기때문이다.

3. 하자 및 부실시공현황

3.1 기술적인 측면

하자와 부실시공의 원인을 크게 기술적, 제도적, 경제적 측면에서 검토해 볼 수 있을 것이다. 기술적 측면으로는 자재생산 및 시공기술의 낙후성을 들 수 있을 것이다. 주택산업에 대한 몇편의 연구는 이 두가지 문제를 강조하고 있다. 최근의 선진국 건축자재산업 동향은 시공이 간편하고 효율적 관리가 가능한 자재개발에 많은 노력이 투입되고 있다. 신소재, 「세라믹」등을 이용한 자재 등이다. 주택생산의 경쟁력을 제고하려면 자재의 표준화, 규격화 또한 필수적이다. 그러나 이 역시 우리의 여건상 어렵다.

시공에 있어서도 장비, 자본집약적인 체제로 급속히 발전해 나가는 것이 선진국의 추세이다. 그러나 우리나라에서는 일부 대형업체를 제외하면 대부분 전통적인 노동집약적인 시공방법을 그대로 고수하고 있다. 물론 장비집약적인 체제로 변모하려면 자재산업의 도움이 절대적이거나 그렇지 못한 것이 현실이다. 따라서 아파트와 같은 공동주택을 대량 생산하고 있음에도 불구하고 주택건설 산업 전반에 걸쳐 생산성이 매우 낮은 것이다. 문제는 기술개발에 대한 동기 부여가 결핍되어 있다는데 있다.

지난 10여년간 아파트의 설계 및 구조에 있어 별로 큰 변화가 없음은 주지의 사실이다. 물

론 일부 고급주택인 경우 달라진 것이 많으나 이는 극소수에 불과하다. 비교적 중 하위계층을 대상으로하는 다세대, 다가구주택, 또는 저층 아파트는 시장성의 한계때문에, 그리고 실제로 기술개발을 통해 주택을 보다 싼값에 고급화시킬 수 있는 아파트건설에 있어서는 분양가격의 규제때문에 기술개발을 통한 양질주택의 생산이 어려운 실정이다.

3.2 제도적 측면

기술보다 중요한 것이 제도이다. 왜냐하면 좋은 기술은 좋은 제도의 뒷받침이 없이는 개발되기 어렵기 때문이다. 제도적 측면에서 부실시공의 원인은 두가지로 나누어 생각할 수 있다. 그 하나는 공사관행의 불합리에서, 다른 하나는 주택성능에 대한 소비자보호제도가 미비한 데서 비롯되었다고 본다.

건축업계의 한 전문가는 부실시공의 주요인은 건설업자의 ‘속임수 시공’ 건축 행정의 ‘감리, 감독 부재’ 그리고 주민의 안전에 관한 ‘무관심’이 빚어낸 결과라고 주장한다. 입찰과정부터 문제가 된다. 기술이나 시공능력, 그리고 과거의 시적이 수주의 결정적인 요인이 되어야 하나 뒷돈거래, 담합, 그리고 정치적인 로비가 우선하는 분위기에서 우수업체가 발탁되는 힘들 것이다. 이런 방법으로 수주한 업체는 수주에 투입된 비용과 저가 낙찰로 발생하는 손해를 하청업체에게 떠 맡기게 된다. 따라서 하청업체는 양질시공을 하기가 어려울 수밖에 없는 것이다.

그런데 시공과정에서 감리, 감독만 착실히 한다면 주요부분에 대한 공사비리는 막을 수 있을 것이나, 현실은 감리제도가 오히려 공사비리를 심화시키는 결과를 가져오는 데 문제가 있다. 여기에 비현실적인 정부 노임단가, 표준품셈 등이 성실시공을 더욱 어렵게 만들고 있는 것이다. 따라서 이같은 공사관행이 제도적으로 정비되지 않으면 하자문제는 사라지기 어려울 것이다. 외국에 나가서 대우받는 우리의 시공기술이 국내에서 이같이 지탄의 대상이 되는 것은 불행한 일이다.

제도적인 측면의 또다른 원인으로 소비자보호 측면이 소홀히되어 왔던 점을 들 수 있다. 선진국의 경우 많은 나라가 주택성능보증제도를 마련하고 있다. 이 제도는 크게 세가지 요건을 갖추고 있다. 하자담보책임제도, 품질관리심사제도, 그리고 하자분쟁을 해결해 주는 공적기관 등이다. 하자가 발생하지 않는데 정책의 초점이 주어지지만 일단 하자가 발생하면 소비자의 피해를 최소화하는 것이 이러한 제도의 기본 취지인 것이다. 하자과 부실시공을

미연에 방지하는 방법은 표준자재의 사용을 의무화하고 시공과정에서 철저한 검사를 할 뿐만 아니라, 완공후 매매가 성립되므로 소비자가 매매계약서에 서명하기 전에 하자점검을 할 수 있도록 하는 것이다.

그렇다면 우리나라는 어떠한가? 우리나라에도 여러가지 법령과 기구가 주택성능을 보증하기 위해 존재하고는 있다. 문제는 이들이 서로 체계적으로 연계되어 있지 못하고 효율적 운용이 어렵기 때문에 하자의 효과적인 예방 또는 해결이 불가능한 것이다.

우리나라도 주택성능보증과 관련된 제도인 하자담보책임 및 보증보험제도, 품질관리 및 검사제도, 건설업자 등록제도, 그리고 분쟁처리기구 및 제도 등이 있다. 현행 민법은 토지, 건물, 공작물 또는 지반공사의 하자에 대해서는 인도후 5년간, 그리고 석조, 석회조, 연와조, 금속 등의 재료로 조성된 목적물에 대해서는 10년간 담보책임을 규정하고 있다(민법 제670 : 제671조). 또한 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률은 집합건물의 건축, 분양에 관한 하자담보책임에 있어 민법의 준용을 명시하고 있다. 그러나 공동주택관리령은 하자보수책임기간을 1년에서 3년으로 정하고 있어 주택건설촉진법에 의해 공급되는 공동주택은 이 기간에 한해서만 하자보수의무가 주어지게 된다. 이는 분명히 모순이며 소비자에게 불리하다. 민법에 의하면 소비자는 5~10년간 하자보수를 요구할 권리가 있으며 동시에 손해배상청구권과 계약해지권을 행사할 수 있는 것이다.

한편 공동주택관리령은 하자보수보증금을 총 공사비의 3% 범위내에서 하자보수 기간인 2년동안 예치토록 규정하고 있다. 그러나 문제는 주택인도후 2년이내에 발생하는 하자에 대해서는 보증금에서 일부 지원이 가능하나 그 이후에 발생하는 하자에 대해서는 비록 그것이 업자의 부실로 생겼더라도 소비자 스스로 책임을 져야하는 것이다. 중요한 부분의 하자가 대부분 책임기간인 2년이 지나야 발생함을 고려할때 이는 분명히 불합리하다. 하자보수보증금은 일반건설업, 또는 전문건설업면허를 소지한 업자인 경우에는 해당 공제조합이 발행하는 보증서로 예치되지만 등록업자를 포함한 무면허 업자인 경우에는 이행보증보험기관이 발행하는 보험증권이나 현금을 예치해야 하는 불편을 겪어야 한다.

두번째로 지적되어야 할 사항은 주택사업자등록에 관한 것이다. 현행 주축법은 주택사업을 하려면 사업주체로서 등록을 하고 있으나 연간 19세대미만의 주택을 건설하거나, 또는 10,000㎡미만의 대지를 조성하는 사업자는 등록없이도 사업을 할 수 있도록 하고 있다. 나아가서 건설부장관은 등록업체중 일정한 자격요건을 갖춘 업체를 지정업자로 지정하여 우선분양권, 입주자선정대행, 주택상환사채의 발행 등과 같은 혜택을 부여해 왔다. 그런데 문제

는 등록, 지정업체는 제도권내에서 주택사업을 하므로 어느정도 관리가 가능하겠으나 소규모 영세업자와 비등록자영업자에 대해서는 법적 관리가 어려운 실정이다. 그럼에도 불구하고 이들은 단독주택, 연립주택을 중심으로 민영주택의 40% 이상을 공급해 온 것이다. 이들이 지은 주택은 대부분 시공과정에서 감리, 감독은 물론 검사조차 제대로 받지 않은 상태에서 소비자에게 인도되고 있으며 하자담보책임 또한 부과하기 어려운 실정이다. 대부분의 “중대한” 하자가 이들이 건설, 기공한 주택에서 발생하고 있음은 주지의 사실이다.

세제로 품질관리에 대한 기준과 원칙이 모호하며 이를 담당할 수 있는 기구가 부재하다는 점이다. 이에선 설계 및 시공의 최저기준, 건축자재의 생산 및 품질기준, 건설업자의 자격과 시공한도, 그리고 감리, 감독, 검사에 관한 구체적인 규정이 포함되어야 한다. 이러한 규정은 건축법, 주택건설촉진법 등 여러 법령에 분산되어 있다. 그러나 전자재에 대한 성능인정제라던가 공사감독자의 자격, 소속기관, 그리고 시공검사에 대한 방법 등이 구체적으로 명시되어 있지 않아 시행상의 어려움이 있는 것이다. 공사에 대한 검사를 관할 행정구역의 시장, 군수, 구청장 등이 하도록 되어 있어 중간검사, 사용검사가 전문인력의 부족으로 형식에 그치고 있으며, 또한 이러한 검사자가 성능보증에 대한 연대책임을 지지않는다는 것도 큰 문제이다.

건설업자는 준공후 2년만에 버티면 하자담보를 면책받게 되는 것이다. 그리고 하자판정이 나더라도 하자보증금의 범위내에서 책임을 지게되므로 결국 소비자들만 피해를 입는 결과를 가져오는 것이다. 이러한 문제가 발생하는 것은 민법이 정하고 있는 하자담보책임기간인 인도후 10년간 하자담보를 책임지는 공적기관이 부재하기 때문이다. 예를 들면 일본의 성능보증주택등록기구를, 그리고 영국은 전국주택건설협회의(NHBC)가 10년간의 하자의무기간에 발생하는 하자문제를 처리하고 있는 것이다.

끝으로 분쟁발생시 이를 처리해줄 수 있는 전문기관과 관련 법규가 부재하다는 점이다. 현재로서는 한국소비자보호원, 그리고 YMCA등 시민단체가 하자 문제를 일부 중재, 또는 조정하는 역할을 맡고 있으나 미흡할 수밖에 없는 것이다. 분쟁의 내용은 주로 보증책임에 관한 것 등인데 이를 처리하려면 전문 지식이 요구된다. 그러나 이러한 기관들은 이러한 문제를 전문적, 객관적으로 해결할 수 있는 인적자원이 부족하다고 생각된다.

3.3 경제적인 측면

끝으로 가장 중요한 요인으로 경제적인 측면을 들 수 있다. 논리적으로 부실시공과 하자 문제의 소지를 없애려면 소비자입장에서는 양질의 주택서비스를 제공받기 위해 이에 상응하는 대가를 치를 수 있는 능력과 치룰 의사가 있어야 하고, 공급자/생산자의 입장에서는 이러한 주택을 개발하는데 투입된 생산 비용은 물론 적정수준의 이윤이 보장되어야 하는 것이다.

양질의 주택상품을 만들려면 질에 상응하는 추가비용이 들게되며 소비자는 이를 지불하려는 능력과 의사가 있어야 한다. 우수한 자재를 사용하고 시공에 있어서도 철저를 기하게 될 것이다. 뿐만 아니라 잘 훈련되고 경험이 많은 기능공을 투입하여 장인정신(워크맨십)에 있어서도 완벽을 기하려 할 것이다.

한편 소비자가 이러한 주택을 수요하여 양질주택의 생산이 증가하면서 주택업자들간에도 경쟁심리가 작용하게 될 것이다. 기업은 이미지 관리에 노력하게 되고 하자 및 부실방지를 위한 기술개발 투자도 이같은 공정경쟁하에서 보다 활발히 이루어질 것이다. 이렇게 되면 하자 및 부실시공방지를 위한 제도가 완벽하지 않더라도 하자문제는 심각하지 않을 것이다. 그러나 공정경쟁의 분위기가 조성되어 있지 않은 상황에서는 하자방지대책이 아무리 제도적으로 완벽하다 하더라도 하자와 부실시공문제는 사라지지 않을 것이다.

주축법에 의해 주로 지정업체들을 중심으로 건설, 공급되는 민영아파트는 청약가입자들에게 분양되고 있다. 이러한 주택은 정부가 인정하는 자재를 사용하고 시공과정에서도 엄격한 감리, 감독을 받도록 되어 있다. 뿐만 아니라 준공검사에 있어서도 비교적 철저한 편이기 때문에 하자 및 부실시공의 소지가 없어야 마땅하다. 그럼에도 불구하고 최근 신도시에서 문제가 되었듯이 일부 심각한 정도의 하자를 포함하여 경미한 하자가 빈번히 발생하고 있는 것이다. 전술한 바와 같이 이때문에 공급자도 소비자도 시간적, 금전적으로 많은 피해를 보고 있는 것이다.

이 경우에는 기술부족이나 제도상의 허점도 물론 책임이 있겠지만, 무엇보다도 분양가격 규제때문에 주택품질이 '희생'을 당한 결과가 아닌가 생각된다. 규제가 계속되면서 많은 업체들은 주택을 대량으로 생산하는 과정에서 개별주택에 대한 질적인 측면을 소홀히하게 된 것이다. 어느 한 중견업체가 지난 5년간 하자에 관한 통계를 분석해 본 결과, 설계상의 하자가 34%, 자재 및 시공상의 하자가 32%, 감리 및 감독상의 하자가 30%, 그리고 기타 이유로 인한 하자가 나머지 4%로 나타났다.

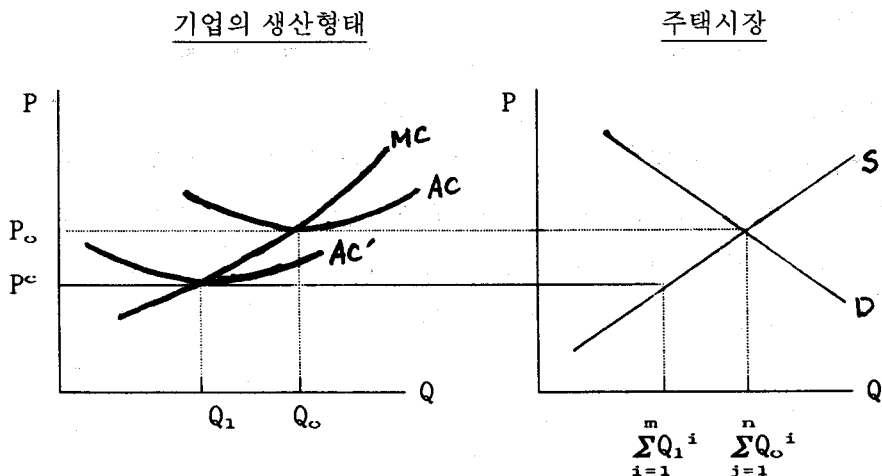
또 다른 업체는 자사가 85~86년에 지은 아파트가 요즘에 짓는 아파트보다도 더 건설하

다고 한다. 그동안에 그만큼 품질향상을 위한 노력이 없었다는 것이다. 신용도가 높은 일부 업체들까지도 이같은 품질향상에 소홀히하고 있음은 불행한 일이다. 이러한 바람직하지 못한 생산형태는 분양가격규제와 매우 밀접한 관계가 있다. 가격이 지금같이 상한제로 묶여있는 한 업체간 상품차별도 어려워, 요즘 신도시에서 보듯이 어느 사업주체이던간에 획일적인 아파트만 짓고 있으며, 이러한 현상이 계속되는 한 이상향의 신도시건설은 불가능하고 대신 다양성없이, 무미건조한 도시만이 존재하게 될 것이다.

한국주택은행이 최근 400여개의 주택사업자들을 대상으로 실시한 설문조사결과(주택생산관련 산업실태 조사)에 의하면 주택품질 향상을 저해하는 요인을 묻는 질문에 응답업체의 59.2%가 “비현실적인 아파트 분양가격” 때문이라고 답하였다. 이에 “기능인력 때문” 31%, “기술때문” 7%, 그리고 “자재때문” 2.8% 등으로 나타나 분양가규제가 아파트 품질저하에 가장 크게 작용하는 것으로 나타났다.

그럼에도 불구하고 소비자는 업체간 질의 차이가 있으리라 기대하여 특정업체가 지은 아파트에 분양신청이 몰리는 것이다. 한 연구에 의하면 분당, 일산, 평촌에 거주하게 될 1,267가구를 대상으로 조사한 결과 응답자들은 특정업체를 선호하는 이유로서 견고성, 신뢰성을 강조하고 있고 주택의평면구조와 내부시설을 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 소비자들은 주택의 품질에 대한 정보부재로 업체의 유명도를 가지고 판단하는 편견을 갖게 되는 것이다.

그렇다면 왜 분양가격통제가 부실공사를 초래하는 지를 알아보자. 아래의 그림은 분양가격이 규제될 경우 기업의 반응을 나타내고 있다. 완전경쟁시장을 가정할때 규제 이전의



주택생산기업의 장기균형은 (P_0, Q_0) 이 된다. 이때 개별기업은 자본의 정상적인 이윤만을 얻고 있을 뿐 초과이윤은 얻을 수 없다. 그런데 분양가격을 규제하면 기업의 생산량은 줄어들게 된다($Q^0 \rightarrow Q_1$), 뿐만 아니라 이때 가격은 최소평균비용보다 작게 된다($P^0 < AC(Q_0)$). 규제가격이 평균고정비용보다 크면 기업은 단기적으로 생산활동을 계속할 수 있으나 장기적으로는 불가능하다.

기업이 생산활동을 계속하려면 평균비용을 줄여야 한다. 비용절감이 기술향상을 통해 이루어진다면 바람나위 없겠지만, 이는 단기적으로는 불가능하며 장기적으로도 기술개발을 통해 기대되는 수익율이 다른 투자대안보다 클 경우에만 가능하다. 그런데 가격규제를 받고 있는 주택산업에서의 투자수익율이 가격 규제가 없는 산업에서의 투자수익율보다 높기는 어려울 것이다. 따라서 가격규제하에서 생산활동이 이루어지기 위해서는 다른 방법을 통해 평균비용을 줄여야 한다.

이상의 논의에서는 주택의 품질이 일정하다고 보았다. 소비자가 주택을 구입할 때 주택의 가격만큼이나 중요시하는 것이 품질이다. 일반적으로 주택상품의 이질성 때문에 나타나는 정보의 비대칭성은 주택구입자에게 상당한 비용을 부담케하므로 정부는 최소한의 품질을 보장토록 하는 것이다. 그러나 품질에 대한 규제는 가격을 규제하는 것보다 어렵다. 따라서 가격을 규제하면 품질이 하락하는 현상을 쉽게 관찰할 수 있다. 즉 규제가격하에서 자본이 정상이윤을 획득하지 못하거나, 생산기술의 향상, 또는 타산업으로의 전환도 힘든 경우, 기업은 주택상품의 품질을 저하시켜 평균비용을 줄이려 할 것이다($AC \rightarrow AC'$). 그런데 품질이 어느정도까지 저하하는냐는 규제가격과 시장가격(평균비용)의 차이에 의해 결정될 것이므로 요소가격의 폭등과 같은 평균비용의 상승요인이 발생했을 때 규제가격이 이를 반영하지 못한다면 품질의 하락정도는 커질 것이다. 현행 연동제가 이같은 상승요인들을 충분히 반영하고 있는지 의심스럽다.

물론 주택산업이 완전경쟁이 아닌, 즉 독점, 또는 과점인 경우 이상의 논의는 다소 복잡해진다. 완전경쟁에서는 장기균형이 평균비용곡선의 최저점에서 이루어지기 때문에 규제가격은 항상 평균비용보다 낮게 된다. 그러나 독과점하에서는 평균비용곡선의 최저점에서 생산이 이루어지지 않기 때문에 생산량의 증대를 기하면서 평균비용을 보장하는 규제가격도 가능할 수 있다. 문제는 현실적으로 규제가격을 어떻게 결정하는가 인데 규제가격과 시장가격 간의 격차가 크면 독점경쟁시장에서도 평균비용을 보장할 수 없는 어려움이 발생한다.

만일 독점경쟁시장에서 규제가격이 평균비용을 보장하지 못한다면 기업들은 이전처럼 제

품의 차별화를 통해 이윤을 추구하기 보다는 전반적인 품질의 하락을 통해 이윤을 회복하려는 행태를 보일 것이다. 또한 평균비용을 보장해 준다 하더라도 기업은 항상 투입한 자본에 대해 정상이윤을 보장받으므로 기술향상을 통한 비용절감 동기를 잃게될 수도 있으며, 따라서 평균비용을 잘못 산정하게 되면 자원배분의 왜곡을 가져올 수도 있다는 데 유의해야 할 것이다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이 분양가격을 일정수준으로 통제하게 되면 기업은 품질향상을 위한 동기를 상실하게 되는 것이다. 결국 품질과 가격간의 「트레이드 오프(Trade-off)」 관계가 성립하는데, 이는 소비자에게 불리하게 작용하게 된다. 기업은 좋은 자재를 이용하거나, 기능공의 자질을 향상시키는 등 제반노력을 포기하게 될 것이다. 더욱이 비용절감을 하기 위해 공기를 줄여야하는 마당에 감리, 감독 역시 형식에 끝날 것이다. 따라서 전술한 모 중견기업의 경우같이 설계, 자재, 시공, 감리, 감독, 마무리 등 생산과정 전반에 걸쳐 자가 발생하게 되는 것이다. 결국 기술개발 투자가 미흡해 비용상승에 비해 생산성은 더욱 낮아질 수 밖에 없고, 이때문에 장기적으로 보면 연동가격은 계속 상승할 수 밖에 없을 것이다. 그렇다면 분양가격규제는 생산자들 뿐만 아니라 소비자들, 그리고 사회 전반에 걸쳐 막대한 비효율을 가져다주게 되는 것이다.

4. 부실시공 및 하자방지를 위한 정책방안

그렇다면 하자 및 부실시공을 미리 예방하거나, 이의 사후처리를 효과적으로 할 수 있는 방안은 어떤 것들이 있는가? 크게 제도적인 측면과 경제적인 측면에서 이에 접근할 수 있는 바, 전자는 입찰, 계약제도의 부정과 비리요인을 제거하고 아울러 주택성능보증제도의 기반을 구축하는 것이고, 후자는 분양가격 규제를 전면 해제하여 자율경쟁을 통해 기업들이 주택의 품질을 향상시키고 아울러 양질의 주택을 저렴하게 생산하여 소비자 잉여를 증대시키도록 유도하는 방안이다. 전자의 방법보다는 후자의 방법이 장기적으로는 보다 적극적이겠으나, 이들은 상호 보완적이기 때문에 전자에 대한 논의부터 시작하고자 한다.

4.1. 제도의 개선

4.1.1. 건설관행의 정비

전술한 바와 같이 건설관행이 하자과 부실시공을 ‘필연화’하고 있다면 현행 입찰방법과 계약관행에 대폭적인 손질이 가해져야 할 것이다. 이렇게 볼 때 최근 정부가 입찰방법을 현행의 저가심사제에서 최저가 낙찰제로 전환하기로 한 것은 매우 바람직한 일이다. 아울러 경쟁입찰을 원칙으로 하되 선진 외국에서와 같이 우리도 PQ제도(입찰가격 사전심사제)를 채택하여 업체선정시에 자본금과 기술적 요건만 평가할 것이 아니라 과거 시공실적과 건설관리능력, 그리고 특히 업체 대표와 임원진의 신뢰성과 자격 등을 종합적으로 평가하여 업체를 선정토록 하여야 할 것이다.

특히 우량업체에 대해서는 특별한 배려가 있어야 할 것이다. 최근 정부에서 거론하고 있는 바와 같이 도급한도액에서 일정율을 가산시키는 등의 실질적인 혜택이 이들에게 주어질 수 있어야 한다. 동시에 ‘심각한’ 부실문제를 야기시킨 업체에 대해서는 면허를 취소하는 등의 제재조치가 있어야 하고 아울러 부실시공으로 발생하는 각종 경제적 손실을 보상토록 조치하여야 할 것이다. 물론 이를 효과적으로 추진하려면 하자담보책임보증보험제도가 정착되어야 할 것이다.

아울러 원·하도급 관계도 정비되어야 한다. 무자격자에게 하청을 주거나 뒷돈거래 등을 통해 영세한 하청업자를 이용, 또는 악용하는 관행을 철저히 불식시켜야 할 것이다. 동시에 정부는 정부발주공사에 있어 노임단가, 표준품셈 등을 현실화하여야 한다.

끝으로 감리, 감독을 철저히 하도록 법제화해야 한다. 하자가 발생하면 감독, 감리 주체도 시공업자와 함께 연대책임을 지도록 하여야 할 것이다. 그리고 소비자는 주택을 인도받을 때, 또는 하자책임기간중 어느 때나 하자점검, 또는 안전진단을 받도록 하고 문제가 발생하면 시공업자는 이를 즉각적으로 처리할 수 있도록 하여야 할 것이다.

4.1.2. 주택성능보증제도의 기반조성

전술한 바와같이 우리나라에서도 주택성능보증제도의 실시가 가능하도록 되어있다. 단 유관제도의 개선, 정비가 전제되어야 한다. 이를 크게 법규의 개정, 면허제도의 개선, 심사행정의 강화, 그리고 분쟁처리제도의 신설 등의 네가지 측면에서 간략히 살펴보도록 한다.

우선 하자담보책임기간을 민법이 정한 5-10년으로 정하여야 할 것이다. 이는 집합주택 뿐만 아니라 단독주택 등 현행 주축법의 적용범위를 벗어나는 모든 주택에 적용되어야 한다. 그리고 이러한 담보책임은 10년이내에는 소유권이 제3자에게 이전되더라도 계속 승계되도록 하고, 자기집을 스스로 지은 경우에도 민법의 도급규정을 적용하여 같은 보호를 받을

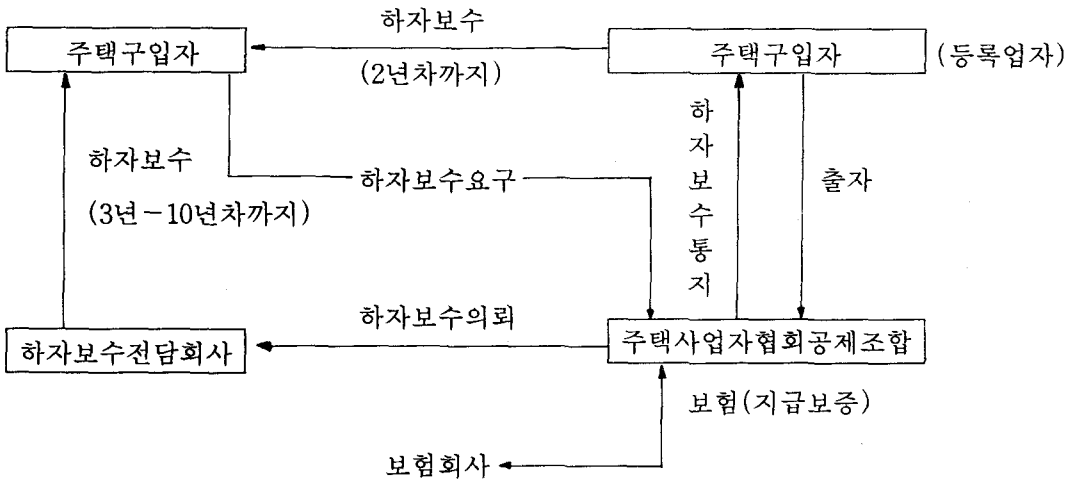
수 있도록 하여야 할 것이다.

그러나 하자담보책임기간은 주요 구조부에 대해서는 10년으로 하되 그밖에 배관, 창호, 건구류, 마감재 등과 같이 건축물의 견고성, 또는 구조체와 분리되는 부품이나, 건축물의 구조체에 손상을 주지않는 하자에 대해서는 현행 공동주택관리령 제16조 1항에서 정하는 기간을 준용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 여기에서 주요 구조부라 함은 건축법 제2조 6호에서 정하는 사항을 말한다. 영국, 불란서, 일본, 미국 등 선진국에서도 하자담보책임기간을 주요 구조부에 대해서는 10년으로 규정하고 있다. 그러나 주요구조부가 아닌 공사에 대해서는 2년간의 준공보증을 하고 있다.

하자담보책임제도를 강화하기 위해서는 이를 행정적으로 담당할 기구가 필요하게 된다. 성능보증제도는 본질적으로 양질의 주택을 건설토록 하는데 그 목적이 있다. 그러나 이를 집행하는 데는 많은 비용이 들기 때문에 모든 주택에 대해 일시에 적용하는 것은 어려울 것이다. 따라서 우선은 주택법이 정한 사업자나 이들이 공급한 주택에 적용토록 하고 제도가 정착되는 데로 대상 주택의 범위를 점차 확대하는 것이 바람직할 것이다. 이를 위해서는 등록제도의 보완, 검사행정의 강화 등의 동시에 이루어져야 할 것이다. 동시에 성능보증이행 여부를 판단하고 보증보험업무를 포함한 보증업무를 다룰 수 있는 기관이 필요하다. 지정업체의 경우는 공제조합이 이의 일부를 대행하고 있으며 등록업체인 경우에도 앞으로 발족될 공제조합에서 유사한 업무를 다룰 것으로 본다. 그러나 하자로 인한 소비자의 피해를 신속, 공정하게 판정하고 이를 조정, 중재, 알선하는 등 소비자입장에서 행정처리를 담당할 수 있는 공적기관이 필요하다. 지정업체의 경우는 공제조합이 이의 일부를 대행하고 있으며 등록업체인 경우에도 앞으로 발족될 공제조합에서 유사한 업무를 다룰 것으로 본다. 그러나 하자로 인한 소비자의 피해를 신속, 공정하게 판정하고 이를 조정, 중재, 알선하는 등 소비자입장에서 행정처리를 담당할 수 있는 공적기관이 필요하다.

주택성능보증제도의 체계는 다음의 그림에서 보는 바와같다. 주택을 양도한 후 2년간의 하자 보수는 주택사업자가 의무적으로 하되, 그 이후 3-10년까지는 하자보수전담회사가 하자업무를 대행토록 하며 이에 대한 비용처리는 보험회사의 지급보증보험을 통해 공제조합이 하자보수를 의뢰하는 방법으로 처리하는 것이다. 이행보증보험료가 현재로서는 비싸지만 성실시공이 이루어지면 이는 줄어든 것이다. 요율은 하자담보책임기간의 장기화와 결합 부분에 대한 수리비용 전체를 담보하는 보증요율의 책정이 요망된다고 하겠다.

〈그림〉 주택성능보증보험기구(안)



두번째로 지적될 것은 검사행정제도의 강화이다. 객관적이고 공정한 위치에 있는 전문기관이 주택의 결함을 판정하면 양질시공과 더불어 건설업자와 입주자 사이에 분쟁도 줄어들 것이다. 우선 검사관은 건축, 토목, 설비 등 설계 및 시공전문가로서 국가가 인정하는 자격증을 소지한 사람이어야 할 것이다. 검사는 현재와 같이 중간검사와 사용검사로 나누되, 중간검사를 보다 강화하고 검사횟수는 시공단계별로 대폭 늘려, 주요 구조부를 마무리할 때는 반드시 현장검사를 받도록 의무화하여야 할 것이다. 이 경우 검사소홀로 부실시공이 발생하면 검사관은 연대책임을 지도록 하여야 할 것이다. 시공자와의 결탁이 없도록 하려면 외국에서와 같이 이들에 대한 충분한 대우가 주어져야 할 것이다.

끝으로 하자에 관한 분쟁이 발생했을때 이의 처리를 대행해 줄 수 있는 공적기구가 필요하다. 이러한 기구가 우선적으로 할 일은 하자판정기준의 설정이다. 이러한 판정기준은 객관적이고 분명할때 하자분쟁의 소지도 줄어들든다는 점을 감안할때 이러한 기준의 중요성이 강조되는 것이다. 기준은 외국에서와 같이 '거주에 적합한 품질과 성능', 즉 평면계획과 공간성능으로 나타나는 거주성조건, 설비조건, 내구조건, 그리고 조형미적 조건 등 네가지 측면에서 결함이 있을 때 이를 하자로 간주하는 것이다. 이러한 기준은 최근 건설기술연구원이 제시한 조립식주택 성능평가기준인 안정성, 거주성, 내구성 그리고 설비성능과 유사하다.

그리고 하자를 판정하고 하자발생시 이를 중재, 처리해 줄 수 있는 공신력있고 중립적인

기구가 필요하다. 현재로서는 한국소비자보호원이 이러한 기능의 일부를 담당하고 있으나 매우 미흡한 실정이다. 보호원의 기능을 강화하려면 하자판정위원회를 설치하고 하자판정을 위한 전문가의 확보를 기하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 그러나 보다 장기적으로 주택정책의 지방화 추세를 고려한다면 시·군에 주택하자분쟁조정위원회를 설치하는 방안도 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

끝으로 제도개선과 관련해 한가지 더 추가할 것은 면허제도의 개선이다. 현재로서는 자본금과 기술자 보유 두가지만 고려해서 등록면허를 내주고 있다. 여기에 추가해 주택건설실적, 시공경험, 특히 기술개발실적 등을 반드시 포함시키고 소비자보호단체와 정부로부터 신뢰와 신용을 인정받는 우량업체들에 대해서는 공공주택의 시공권을 우선 부여하는 등 우대조치가 필요하다. 이제는 주택건설의 전문화를 기하기 위해 주택전문면허를 고려해 볼 때라고 생각된다.

4.2. 분양가격자율화

아파트 분양가격을 자율화해야 한다는 주장은 그간 여러측면에서 논의된 바있다. 여기에서는 아파트의 품질을 향상시키고 나아가서는 주택시장 정상화를 기한다는 점에서 자율화의 필요성을 강조하기로 한다. 이어서 자율화방법 또는 전략과, 자율화로 인해 발생할 수 있는 문제들을 최소화시킬 수 있는 방안을 제시해 보기로 한다.

4.2.1. 분양가격 통제의 문제점

주택건설촉진법은 청약예금, 청약저축, 그리고 청약부금 등 세가지 청약관련 공급제도에 관해 규정하고 있다. 그런데 이중 분양가격상한제와 관련해서 논란의 대상이 되는 것은 민영주택을 분양받기 위한 청약예금제도라고 생각된다. 물론 청약저축제도 또한 분양가격규제를 전제로 하고 있으나 이는 공공주택의 경우에만 적용된다는 점에서 이 글에서는 논외로 하고자 한다.

청약예금에 가입한 사람은 원하는 아파트의 규모에 따라 일정액의 묶돈을 금융기관에 예치하고 순위를 기다려 민영아파트를 분양받게 된다. 물론 분양가격은 통제된 가격으로서 시중가격에 비해 “현저히” 싸다. 그런데 분양과정에서 특정지역, 특정평형에 청약자가 몰리게 되면 지방자치단체의 장은 채권입찰제를 실시할 수 있다. 주지하듯이 이렇게 조성된 자금(2종채권)은 전액 국민주택기금으로 이용된다.

여기서 문제되는 것이 가격통제이다. 분양가격을 통제하는 이유로는 우선 “무주택자”에게 주택을 싸게 공급해 주겠다는 것이다. 싸게 공급하게 되니 보다 많은 사람이 가입하게 될 것이고 그렇게 되면 더 많은 민영주택자금이 조성될 것이며, 더욱이 청약경쟁이 과열될 경우 국민주택기금규모 또한 커지게 된다. 아울러 청약제도와 함께 조기분양제도가 허용되므로 싸 주택사업자는 “구매예정자”로 부터 미리 돈을 받아 집을 지어주게 되므로 결국 공급지원 금융의 형태로도 이용되고 있는 것이다.

언뜻보면 이상에서 언급한 기능 모두가 매우 바람직하게 보인다. 청약예금가입자는 집을 싸게 장만해 좋고, 은행은 자금을 쉽게 확보할 수 있어 좋고, 주택사업자는 택지만 있으면 적은 자본으로 집장사를 할 수 있어 좋은 것이다. 뿐만 아니라 정부는 청약과열현상이 나타나게 되면 별도의 노력없이 채권입찰제를 통해 국민주택기금을 쉽게 조성할 수 있으며, 특히 경기가 좋으면 집을 많이 짓게 되는 실적을 올리게 되어 좋은 것이다. 혹자는 이같이 좋은 제도를 왜 문제시하느냐고 반문할 것이다. 문제의 발원은 결국 분양가격을 통제하는데서 비롯된다. 그 이유를 알아보자.

청약예금제도에 가입한 사람들은 비교적 여유있는 중산층이다. 이들 중에는 집을 소유하고 있는 사람들도 많다. 그렇다면 이들에게 분양가격을 통제하면서까지 집을 값싸게 분양해 주어 엄청난 경제편익을 제공하는 것이 과연 사회적 형평 또는 분배 정의라는 관점에서 타당한가 하는 것이다. 청약저축은 공공주택을 분양받는 제도이므로 이에 가입한 사람들은 상대적으로 소득이 낮을 수 있으므로 이같은 형태의 가격보조가 이해될 수 있다고 본다. 실제로 많은 사람들이 청약예금에 가입하는 이유는 시장가격과 분양가격의 차이에서 발생하는 기대이익 때문이다. 지금까지의 가입추이를 살펴보면 두 가격사이의 격차가 크면 클수록 가입자가 늘고 그 반대현상이 나타나면 그만큼 투기/투자를 의식한 가입자가 줄어드는 것이다.

결국 분양가격 규제는 요행으로 당첨된 소수인들에게는 엄청난 가격보조혜택을 주게 되는 것이다. 이를 소비자잉여라고 볼 수도 있으나, 그로인해 생산자잉여가 크게 줄어들 뿐만 아니라 시장왜곡으로 발생하는 엄청난 사회적비용을 우리 모두가 감수하여 왔던 것이다. 뿐만 아니라 큰 아파트에서 얻을 수 있는 “프리미엄”이 적은 아파트에 비해 상대적으로 크기 때문에 주택과소비현상을 초래한다. 이들의 주택구매행태를 사양심리, 또는 투기심리라고 부도덕하게 보는 이들도 많겠으나 그들 입장에서는 가장 확실한 투자이다. 그런데 이것이 합리적인 투자임에는 분명하나 합리적인 주택소비는 될 수 없다는데 문제가 있는 것이다.

이들의 이러한 구매행태는 많은 문제를 야기시킨다. 우선 주택건설이 투기, 또는 경기의 존적으로 이루어져 집값이 올라야 집을 많이 짓게되며, 따라서 200만호계획의 추진과정에서 보았듯이 국민경제운용에도 적지않은 마찰을 가져오고, 다른 한편으로는 계층간 부의 편재 현상을 심화시킨 것이다. 뿐만 아니라 중·대형주택에 대한 수요를 증폭시키고 불필요한 주택소비를 부추겨서 주택투자의 효율성을 저해하며 소규모 분양주택과 임대주택의 공급에도 차질을 가져와 궁극적으로는 서민주거문제 해결을 더욱 어렵게 만드는 데도 일조를 하였던 것이다.

더욱 문제시 되는 것은 기대자본이득이 존재하는 한 불필요한 주택수요, 또는 집을 조기에 장만하려는 심리를 자극해서 주택가격을 상승시킬 수 있다는 점이다. 다시말해 기대심리를 조장하므로써 주택가격이 주기적으로 급격히 상승하게 되는 것이다. 뿐만 아니라 이같은 방법으로 조성된 주택금융자금은 그것이 민영자금이든, 국민주택기금이든간에 경기에 따라 그 규모가 크게 달라지므로 안정적이지 못하고 자본시장과 무관해서 조성된다는 점에서 비효율적이라는 문제가 있다.

분양가격규제가 가져오는 또다른 문제는 이것이 주택산업발전을 저해한다는 점이다. 가격규제하에서는 공정경쟁이 어렵고 상품차별을 위한 노력이 의미가 없게된다. 따라서 설계, 시공, 자재생산 등 주택산업 전반에 걸쳐 품질향상, 생산성제고 등을 위한 '인센티브'가 사라지게 된다. 부실공사와 하자문제도 분양가격규제와 매우 밀접하게 연관되어 있다. 집장사들이 분양가격에 생산비를 맞추다 보면 다양하고 고품질의 주택을 생산하기 어려울 수밖에 없다. 이들이 좋은 집을 저렴한 비용으로 지어 "실수요자들"에게 주거만족을 가져올 수 있게 하려면 분양가격을 규제할 것이 아니라 주택사업자들간에 치열하나, 공정하게 경쟁할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 순리라고 생각된다. 공정경쟁이 없이는 주택산업의 발전은 기대하기 힘들 것이며 산업발전이 없이는 저렴한 비용으로 양질의 다양한 주택을 개발하는 것이 불가능할 것이다.

이미 지적했듯이 부실시공과 하자문제가 주축법에 의한 '제도권주택'에서 까지 물의를 빚고 있음은 주지의 사실이다. 일부 표면화되지 않은 하자와 부실시공문제까지 포함하면 이로 인해 발생하는 소비자의 피해는 막대할 것으로 생각된다. 분양가격규제는 또한 업체간 기술개발, 신상품개발, 그리고 비용절감을 위한 경쟁의식을 저하시켜서 주택산업발전에 저해요인으로 작용할 수 있는 것이다.

4.2.2. 예상되는 부작용

이상에서 열거한 이유때문에 분양가격은 자율화되어야한다. 그러나 이를 반대하는 사람들의 주장도 타당성이 없는 것은 아니다. 따라서자율화가 가져올 몇가지 문제들을 신중히 검토하여 부작용을 최소화하는 전략을 강구토록 하여야 할 것이다. 우선 자율화를 꺼려하는 사람들의 주장부터 정리해 보자.

분양가격 자율화를 반대하는 사람들은 주로 네가지 이유를 든다. 그 하나가 자율화가 시장가격 폭등으로 이어진다는 주장이다. 논리적으로 타당하다고 보기 어려우나 우리나라의 주택시장행태가 특수하다는 점을 감안할 때 충분히 있을 수 있는 일이다. 자율화조치로 기대심리가 일시적으로 가격을 자극하게 되면, 그리고 공급측면에서 이에 즉각 대응해야 하는데 그렇지 못할 경우 가격이 급격히 상승할 수도 있는 것이다. 이들은 또한 자율화가 무주택 서민의 내집마련기회를 박탈한다고 주장한다. 현재 청약예금에 가입해 있는 사람만 85만명이 넘는데 이들이 청약기회를 잃게 되면 크게 반발하지 않겠느냐 하는 것이다. 평형별 청약예금 가입자수는 다음의 <표 2>에서 보는 바와 같다. 25.7평을 기준해 볼 때 총 가입자의 46%가 국민주택규모 이상의 규모에 가입해 있는데, 이들의 대부분이 수도권에 몰려있다.

<표 2> 주택청약예금 가입자 현황('93. 2월말 현재)

(단위 : 좌)

구 분	수 도 권			전 국
	서 울	경기도+인천	소 계	
85㎡이하(25.7평이하)	268,576	98,911	367,487	466,782
102㎡이하(31평이하)	93,999	77,201	171,200	189,458
102㎡-135㎡(41평이하)	103,171	23,266	126,437	153,933
135㎡이상(41평이상)	40,089	3,791	43,880	49,181
계	505,835	203,169	709,004	859,354

세번째로 이들이 지적하는 문제는 자율화를 하게되면 민영주택자금은 물론 국민주택기금의 조성에도 큰 차질이 발생한다는 점이다. 끝으로 이들이 지적하는 또다른 우려사항은 자율화가 호화, 사치성주택 건설을 크게 증가시킬 것이라는 점이다. 그렇지 않아도 일부 부유계

층이 지나치게 호화로운 주택에 거주하여 사회적인 물의를 빚고 있는데 가격을 자율화하면 이러한 현상이 더욱 심화되지 않겠느냐 하는 것이다.

이상에서 언급한 사항들은 어느 면에서는 모두 타당하다. 이러한 이유때문에 지금까지 자율화조치가 이루어지지 못했으며 그 편법으로 원가연동제가 실시되어 왔던 것이다. 그러나 우리경제의 개방과 국제화, 특히 건설시장개방 등에 대비하여 우리 주택산업을 육성하고 아울러 전술한 각종 모순을 시정한다는 관점에서 볼때 분양가격은 가급적 빠른 시일내에 자율화되는 것이 정도이고 보면 이상에서 언급한 부작용의 일부는 감수할 각오가 되어 있어야 할 것이다. 완벽한 상황에서 자율화조치를 취한다는 것은 어려울 뿐만 아니라 일부 우려사항은 자율화를 통해서만 사라질 수 있기때문이다.

어느 제도이고 폐지에 따른 후유증은 있게 마련이다. 제도란 만들기는 쉬운데 비해 없애기는 어려운 것이다. 때문에 제도를 신설할 때는 신중을 기해야 하는 것이다. 물론 예상되는 부작용들을 가급적이면 사전에 인지하여 이를 최소화, 또는 완화하는 방향에서의 정책적인 노력이 요구된다고 본다.

4.2.3. 자율화 방안

자율화를 추진하는 과정에서 우리는 크게 전면적 자율화와 점진적 자율화의 두가지 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 전자는 평형과 지역에 불문하고 전국을 대상으로 일괄 실시하는 것이고 후자는 정부는 물론 건설업체, 금융기관, 소비자 모두 자율화에 대비할 충분한 시간을 갖고 자율화가 가져올 수 있는 충격을 최소화하면서 점진적이고 단계적으로 실시하는 방안이다. 예를들면 일부에서 주장하는 바와 같이 일단계에서 대형평수만을 대상으로 자율화 조치를 취하고 지역도 서울과 수도권을 제외한 지방 대도시에만 우선 실시하자는 안이다. 그러는 과정에서 자율화로 발생할 수 있는 문제들을 점진적으로 해결하고 아울러 일단계 조치의 결과를 평가하여 대상 규모와 지역을 확대해 나가자는 것이다.

이러한 신중론은 제도변화에 따른 충격을 최소화한다는 점에서 이점이 있으나 완전자율화가 정착되는 데는 많은 시간이 걸릴 수 있을 것이며 자칫 정책이 중도에서 변색될 수 있는 위험이 따를 수 있는 것이다. 반면에 전면적 자율화조치는 다소의 시장충격을 가져올 수는 있겠으나 자율화의 효과는 매우 클것으로 기대된다. 물론 두가지 안의 절충도 가능하다. 실시지역과 평형의 결정이 시장충격과 실시효과에 거대한 영향을 주게 될 것을 감안한다면 지역은 전국을 대상으로 하되 전용면적 25.7평, 또는 그 이상규모(예 : 31평)의 아파트에 대해

서 우선 실시하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 현재 25.7평이상 규모의 민영아파트를 분양받기 위해 청약예금에 가입한 사람은 전국적으로 39만명, 수도권에는 34만명 정도이기 때문에 이들에 대한 사후대책도 비교적 수월하게 강구될 수 있을 것이다. 몇년간의 유예기간을 두고 이들을 도와, 선의의 피해자가 없도록 하여야 할 것이다.

다음은 자율화의 실시 시기이다. 원론적으로 말해 실시 시기는 주택가격은 물론 요소가격, 특히 택지가격이 안정되어 있고 비교적 장기간 안정되리라고 기대되는 때가 적기라고 본다. 주지하는 바와 같이 지금 주택가격과 일부 주요 자재가격은 안정세에 있으며 이같은 추세는 얼마간 지속될 것으로 예상되고 있다. 여기에 주택전산화, 토지공개념제도의 강화 그리고 특히 부동산투기에 대한 사정활동의 강화 등이 병행된다면 안정화추세는 보다 장기화될 수 있을 것이다. 이미 중·대형주택에 대한 수요가 격감하고 있음은 이를 입증하는 것이며, 주택시장은 점차 실수요자 중심으로 정상화될 수 있는 계기가 마련되고 있다고 본다. 미분양 주택수가 3만8천세대를 상회하고 있으며 이중 약 3천세대는 수도권에서 발생하고 있다. 뿐만 아니라 '93년 이후에도 분당등 신도시에 24만세대가 새로 입주할 예정이며, 현 정부의 각종 규제완화 조치로 재개발, 재건축이 활성화되면 도심의 주택신축물량도 크게 늘어날 전망이다. 이렇게 전망하고 볼 때 이번이 없는한 주택가격은 상당 기간동안 안정될 것이며, 실제로 자율화조치 자체가 재건축, 재개발, 주상복합건물 등을 활성화하는 데 가장 효과적인 방법임을 감안할 때 주택공급확대 측면에서도 이는 필요한 것이다.

여기에 추가해서 세제를 보완한다면 주택투기심리를 불식시키는데 크게 기여 할 것이다. 예를 들면 재산세 및 종토세의 경우 실효세율을 주택의 규모, 시설, 입지 등에 따라 크게 차등화하는 방법을 강구하는 것이다. 이는 호화, 사치성주택건설을 억제하는 한편, 주택과 소비를 줄이는 데에도 매우 큰 효과가 있을 것이다. 물론 이렇게 하려면 과표현실화가 전제되어야 한다. 아울러 국세인 양도소득세제도 같은 방향에서 개선되어야 한다.

4.2.4. 우려사항에 대한 대처 방안

어느 대안을 택하던 준비과정에서 앞에서 지적한 몇가지 우려되는 문제들에 대해서는 사전 검토와 아울러 어떤 형태로든 사전 조치가 강구되어야 한다. 일시적인 가격상승에 대비한 공급확대방안, 기대심리의 불식, 청약예금가입자의 처우, 호화 사치성주택 건설억제, 그리고 특히 주택금융자금 보충방안 등...

우선 청약예금 가입자들의 처우문제부터 논의해 보자. 청약예금제도는 자율화가 된 이후

에도 물론 존속될 수는 있다. 그러나 가격통제가 없는 상황에서는 더 이상 매력을 잃게 될 것이다. 물론 정상가격을 지불하고 대신 양질의 주택을 우선 공급받을 수 있다는 점에서는 이 제도에 계속 가입을 원하는 사람들도 있을 수 있다. 25.7평을 기준으로 분양가격을 자율화할 경우 그 이하 규모의 아파트를 값싸게 분양받아 마땅한 일부 실수요자들에 대한 대책 방안이 마련되어야 할 것이다. 물론 25.7평이하의 주택에 대해서는 전면 자율화가 이루어질 때까지 현행 연동제를 계속 고수하는 것이 바람직하다. 그러나 이는 잠정적인 조치가 될 수밖에 없으므로 보다 장기적인 차원에서 이들을 위해서 현행 청약저축제도와 부금제도를 확대, 개선하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이들에게 지금 이상으로 싼값에 분양이든 임대든 주택을 공급해 주려면 그만큼 정부의 지원이 강화되어야 한다. 반면에 지원을 강화한 만큼 지원대상을 선별하는 기준과 절차도 분명해야 할 것이다. 이런 점에서 볼 때 현행 주택청약저축제도는 개선의 여지가 있는 것이다. 첫집을 장만하는 중산화가능계층을 중심으로 적정, 또는 최저수준의 주택을 공급하는 방향에서 제도개편이 이루어져야 할 것이다.

두번째로 중요한 사안은 지가상승과 일시적인 주택가격상승에 대한 사전 대책이다. 적응기대가설에 의하면 자율화에 따른 분양가격상승이 기존주택의 가격상승을 가져올 수도 있다는데 문제가 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 주택가격이 현재와 같이 하락국면에 있는 상황에서는 분양가격 자율화가 기존주택에 대한 수요를 증대시키거나 공급을 감소시키지는 않을 것으로 생각된다. 다시말해 분양가격을 자율화했다고 해서 당장 신축주택을 구입하려던 사람들이 중고주택시장에 몰릴 것이라고는 볼 수 없는 것이다.

뿐만 아니라 자율화가 되고 일정기간이 지나면 분양가격과 실거래가격간의 격차가 해소되므로 자본이득에 대한 매력이 사라지게 되어 장기적으로는 가격안정효과를 기대할 수 있을 것이다. 특히 현재 낮은 분양가격때문에 잠재수요를 조기에 실현하려는 많은 수요자들이 시장참여를 늦추거나 또는 포기할 것이 분명하기 때문에 이 또한 가격안정에 크게 기여하게 된다. 중요한 것은 자율화로 인한 시장의 조정기간이 얼마나 지속될 것이며 조정기간중 주택가격의 변화방향과 변화율이 어떻게 될지를 사전에 예측해 보는 것이다. 이는 물론 가격변화에 대한 수요와 공급의 탄력성에 의해 좌우된다. 따라서 현시점에서 공급탄력성이 매우 낮다는 사실을 인식한다면 우선은 자재, 노동력, 자본 그리고 특히 택지 등 생산요소가 충분히 공급되도록 하는데 정책적인 배려가 있어야 할 것이다. 가격이 오르면 즉각적으로 주택생산이 뒤따라야 하기 때문이다.

이와 병행하여 추진되어야 할 것이 주택관련 세제의 정비이다. 주택시장을 실수요자-즉

지불능력, 지불의사, 주택선호에 부응하여 주택을 구입하려는 수요자-중심으로 활성화하고, 아울러 사치성주택의 보유 및 건설은 물론 주택과소비를 억제하려면 무엇보다도 먼저 보유세인 재산세제를 강화해야 한다. 규모, 옥내외시설, 입지, 대지면적 뿐만 아니라 사용자재의 등급에 따라 과표를 현실화하고 세율을 누진적으로 차등화하여야 할 것이다. 아울러 근로소득보다 자산소득에 대해 실질적으로 중과하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 이같이 수요측면에서 투기, 또는 기대심리를 불식시키고 주택과소비를 관리하게 되면 자율화는 생산증대를 가져올 뿐만 아니라 가격안정에도 도움이 되고, 특히 주택생산이 실수요자 중심으로 이루어져 주택시장이 정상화되며 지금까지 누적되어 왔던 비효율을 제거하는 데에도 크게 기여하게 될 것이다.

다음으로 가장 어려운 과제가 주택자금조성이다. 우선 민영자금의 확보는 어찌피 정부가 추진하고 있는 금리자율화, 자본자율화 시책에 준하여 전략적으로 주택금융제도를 개편하므로써만 가능할 것이기 때문에 중·장기적인 차원에서 해결방안을 모색하고 단기적으로는 현행 각종 저축 및 부금상품을 강화하여 고객 확보에 노력해야 할 것이다. 차세대통장과 같은 신상품개발에도 많은 지원이 있어야 할 것이다. 이러한 노력을 뒷받침하는 차원에서 정부는 주택은행이 주택자금의 인위적 배분(rationing), 즉 자본할당제를 점진적으로 폐지할 수 있도록 도와주어야 할 것이다.

아울러 주택자금은 '장기에 저리'라는 잘못된 인식도 고쳐야 할 것이다. 자금수요가 많으면 당연히 돈값이 비쌀 수밖에 없으며 따라서 소비자는 높은 금리를 부담해야만 하는데, 지금까지의 관행은 필요에 따라 소액의 자금을 강제배분하므로써 자금배분의 엄청난 비효율을 가져온 것이다. 민간주택금융의 정상화가 조속히 이루어져야 우리나라 주택산업도 빠른 성장을 기대할 수 있는 것이다. 금리 및 자본자율화가 이루어지면 저당권유동화를 통한 주택자금 조성도 가능하리라 전망되며 자본시장이 개방되면 보다 값싼 자금을 해외자본 시장에서 도입하는 방안도 충분히 검토할 수 있을 것이다. 분양가격 자율화는 이같은 변화를 위한 필요·충분조건이기도 하다.

한편 일부에서는 자율화를 반대하는 이유로 국민주택기금 조성에 엄청난 차질을 가져올 것이라고 주장하는데 이는 다소 과장된 감이 없지 않다. 경기가 저조하면 1, 2종 채권수입 모두가 격감한다. 특히 2종채권 수입은 크게 떨어져 금년에는 총조성자금의 5%에 불과한 약 3천억원정도로 추정되고 있다. 이 정도의 자금이라면 1종채권 매입의무대상에서 제외된 사업의 일부를 다시 포함시킨다던가, 또는 일부는 연금 등 재정투융자기금에서, 다른 일부

는 자율화조치로 추가 발생하는 기업의 단기순익의 일정율을 기금에 출연하도록 하거나, 아니면 이들로부터 받게 되는 법인세, 사업소득세의 일부로 충당하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

끝으로 자율화가 되었을 경우 공영개발택지를 어떻게 공급할지에 대한 의문이 제기된다. 자율화란 의미는 택지개발에 있어서도 민간부문의 「이니시아티브」를 허용해야 됨을 의미한다. 그러나 현재 조성되고 있는 대부분의 택지가 공영개발택지이고 보면 당장 민간택지개발을 촉진하는 것은 힘들 것이다. 가장 바람직한 방법은 공개입찰을 통한 분양이겠으나 이는 땅값을 부추길 우려가 있는 것이다. 따라서 택지가격의 기준을 현행 조성원가 기준에서 감정가격 기준으로 전환하고, 감정가격 이상에서 경쟁입찰을 하도록 하고 공급가격과 조성원가의 차액은 국민주택기금으로 흡수하도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 그리고 자율화된 분양가격을 택지비와 건축비로 나누어 각각에 대해 사업소득세를 별도 산출하여 징수하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 개인이나 개발업자가 택지를 조성할 때 용도변경을 허용할 경우 개발이익이 발생할 것에 대비 이를 개발부담금제와 사업소득세제로 구분하여 환수하여야 할 것이다. 이렇게 조성된 자금은 특별회계로 관리되어 당해 지역의 기반시설을 확충하는데 이용되는 것이 바람직 할 것이다. 앞으로 민간택지개발을 효율적으로 추진하기 위해서는 택지개발 가능지역을 심층 조사하고 지역 특성에 맞는 도시계획의 수립과 도시기본계획의 재조정을 통해 난개발을 억제하도록 하여야 할 것이다.

5. 결어

이상에서 본고는 주택의 부실시공 및 하자문제를 그 유형과 원인의 두가지 측면에서 개괄하였고, 아울러 이의 예방, 또는 일단 발생한 하자과 부실시공에 대한 처리방안을 검토하여 보았다. 이에는 크게 제도적인 측면과 경제적인 측면으로 대별할 수 있는데, 전자는 주로 수주 및 계약관행의 부조리를 방지하고 주택성능보증제도의 미비점을 보완할 수 있도록 유관제도를 정비하는 방안이고, 후자는 업체간 경쟁을 통해 주택의 품질을 향상시키고 소비자를 보호하려면 분양가격이 자율화되어야 하는 당위성이 지적되었다.

수주 및 계약관련 부조리는 입찰제도와 원·하청 관계의 정비를 통해 어느 정도 방지할 수 있으리라 생각되며 아울러 뒷거래 등 부정의 소지를 없애도록 사정 차원에서의 대책도 요망된다고 본다. 아울러 주택성능보증제도의 정착을 위한 유관제도의 보완작업이 이루어

져야 함을 강조하였다. 사실 주택성능보증제도가 제대로 운용되려면 분양가격 자율화조치가 선결되어야 한다. 조기분양제도를 점진적으로 지양하고 가능하다면 소비자가 주택품질을 고려해서 주택구입을 결정하도록 해야 되는 것이다. 이와 병행해서 책임보증기간의 연장, 보증보험제도의 정비·개선, 하자의 효과적인 처리를 위한 기구의 설립, 하자 및 주택품질에 관한 정의 및 기준의 설정 등 제반 여건이 조성되어야 할 것이다.

보다 적극적이고 중요한 품질향상방안으로 분양가격 자율화를 강조하였다. 우선 그 동안 논란이 되어오던 분양가격 자율화에 대한 찬·반론을 개략적으로 고찰하고 주택산업발전과 주택시장 정상화를 기하기 위해서는 자율화조치가 필요함을 주장하였다. 아울러 자율화가 가져올 몇가지 부작용에 대해서도 심층 논의했으며 가능하다면 이를 최소화하는 방향에서, 그러나 자율화 효과를 기할 수 있는 범위 내에서 자율화를 조기에 실시할 것을 건의하였다.

자율화의 시기는 투기억제장치가 보다 강화되고 가격안정기조가 확실한 시기를 택하는 것이 위험부담이 적을 것은 당연하다. 부분적, 단계적 자율화 보다는 전면적, 일괄적 자율화가 자율화의 효과면에서는 바람직하나 시장충격이 클 것을 감안, 25.7평이상 규모의 민영아파트에 대해서만 수도권을 포함한 전지역에 대해 실시할 것을 건의하였다. 아울러 만약의 사태에 대비하여 부작용을 최소화하는 방안도 몇가지 제시하였다. 분양가격 자율화가 쉽게 실현되지 않는 이유는 많은 사람들이 이에 대해 그릇된 인식을 갖고 있기 때문이 아닌가 생각된다. 예를 들면 분양가격 규제를 풀면 주택값이 즉시 오르고 투기가 재현되리라는 선입견이다. 얼마전 한국주택은행의 설문조사에서도 밝혀졌듯이 청약가입자 중 자율화를 찬성하는 의견은 25%에 불과하다. 그러나 주택전문가의 58%는 이에 적극 찬성하고 있다. 분양가격 자율화의 긍정적인 효과에 대한 국민적인 이해가 부족하기 때문에 정부도 이에 매우 신중한 것이다. 대 국민 이해와 설득을 위한 보다 많은 토론이 있어야 하겠고 아울러 「메스컴」도 이에 대한 보다 심층적이고, 객관적인 보도가 뒤따라야 할 것이다.