

13. '93 韓國住宅學會 定期 學術發表會

主 催 : 韓國住宅學會

지난 11월 26일(금) 한국주택학회(회장 : 金政鎬)는 “제2회 정기총회 및 학술발표회”를 개최했다.

이중 김정호(한국경제연구원 연구위원)가 발표한 「주택의 상품적 특성과 정부규제」에 관한 논문을 게재합니다.

주택의 상품적 특성과 정부규제¹⁾

김정호(한국경제연구원 연구위원)

I. 서 론

우리나라의 정부규제가 너무 심하다는 지적이 많다. 국제화를 가로 막는 요인이라고도 하고 산업의 국제경쟁력을 떨어 뜨리는 중요한 요소라고도 한다.

주택산업은 정부의 규제를 가장 심하게 받는 대표적인 분야일 것이다. 세인의 뜨거운 관심사항인 분양가 규제를 비롯하여 주택의 생산, 토지 취득, 마케팅, 사후 서비스 등 주택공급과 관련된 거의 모든 과정을 통하여 정부의 규제가 작용한다. 그러나 지금까지 주택관련 규제에 대한 논의는 분양가규제에만 국한되어 온 느낌이다. 이 논문은 주택의 공

1) 이 논문은 한국주택학회가 한국주택은행의 용역의뢰를 받아 수행한 「주택생산관련산업의 발전방안에 관한 연구」중 저자가 집필한 233-262쪽 및 291-307쪽의 내용을 발췌/수정/보완한 것이다.

급과 관련되는 규제들을 포괄적으로 다루어 보고자 하는 목적에서 씌여졌다.

이 논문은 서론과 결론을 포함하여 모두 7장으로 구성된다. 규제가 필요한 것은 시장의 실패가 존재할 때이다. 따라서 규제에 대한 평가의 첫걸음은 시장의 실패를 확인하는 일이다. 제Ⅱ장에서는 전통적 관점에서 주택 시장의 실패를 가져오는 주택의 특성들이 무엇인지를 살핀다. 제Ⅲ장 및 제Ⅳ장에서는 그러한 문제점들이 시장의 작동을 통하여 어떠한 방식으로 치유될 수 있는지, 그리고 우리나라에서는 왜 그러한 현상이 나타나지 않는지를 밝힌다. 제Ⅴ장은 우리나라 주택산업에 대한 규제의 개관이다. 다음Ⅵ장에서는 중요한 몇가지의 규제들에 대하여 경제학적 관점에서의 평가가 이루어진다. 마지막으로 제Ⅶ장은 결론이다.

Ⅱ. 주택의 상품적 특성 : 주택시장의 불완전성

주택시장의 기능이 완벽하다면 시장에 대한 정부개입은 불필요할 것이다. 일반적으로 완전한 시장이란 완전대칭정보 및 많은 경쟁자의 수에 의하여 확보되는 완전경쟁성, 그리고 외부성의 부재 등으로 특징지워진다. 그러나 주택시장은 다음과 같은 몇가지 면에서 전통적인 완전시장의 조건을 위배하고 있다.

1. 비대칭정보

가정 먼저 지적될 수 있는 것은 비대칭정보²⁾의 문제이다. 거래의 쌍방 중 어느 한 쪽이 다른 쪽 보다 우월한 정보를 가지고 있는 경우 비대칭정보의 문제가 있다고 한다. 정보의 비대칭성이 문제시되는 것은 우월한 정보를 가진 쪽이 그렇지 않은 거래 상대방을 속일 수 있기 때문이다. 주택시장에 있어 정보의 비대칭성이 존재하는 것은 주택의 여러 속성들 중 소비자의 입장에서 직접 관찰이나 실험을 해보기가 어려운 속성들이 많기 때문이다. 이러한 문제는 특히 건물의 안전성 및 내구성에 영향을 미치는 기둥, 벽 등 주요구조부나 배관, 배선 등의 경우에 심하게 나타난다.

주택에 대한 정보의 비대칭성은 주택의 공급자와 수요자 간이나 또는 주택건설의 사업

2) 비대칭정보는 불완전정보와는 다르다. 불완전정보란 글자 그대로 완전하지 않은 정보를 의미한다. 그러나 비대칭정보란 정보가 완전하든 불완전하든 경제 주체간에 불균등하게 분포하는 상황을 의미한다. 이에 대한 상세한 논의는 이승철(1992)의 96쪽을 참고할 것.

주체와 하청업자 사이에서도 나타날 수 있다. 전자의 경우부터 살펴 보기로 하자. 공급자란 주택을 신축하여 판매하는 자나 또는 자기 집을 팔고자 하는자를 말한다. 전자의 경우는 그 집을 건축하였기 때문에 그리고 후자의 경우는 그 집에 오래 살았기 때문에 관찰을 통하여 그 집의 속성에 대한 상세한 정보를 가지게 된다. 그러나 소비자로서는 공급자가 그 정보를 사실대로 알려주지 않는 한 건물의 안전성, 내구성 등을 평가하기가 어려운 것이다.

비대칭정보의 문제는 신규 주택 건설시 사업주체와 하청업자간에도 발생할 수 있다. 같은 건설업자 끼리라 하더라도 시멘트로 외벽을 덮어 버린 후에는 그 속에 들어 있는 자재의 내용이나 건설과정 등에 대한 상세한 정보를 가지기가 어렵기 때문이다.

2. 외부성

두번째는 외부성(Externality)의 문제이다. 해당 재화나 서비스의 소유자(또는 행위자)가 아닌 타인에게 이득이나 또는 손해가 미침에도 불구하고 그 이득이나 손해에 대한 시장 거래가 성립하지 않을 경우 외부성이 있다고 한다. 이 때 타인에게 주는 영향이 이득이면 외부경제(External Economy)라 하고 손해이면 외부불경제(External Diseconomy)라 한다. 외부성은 그것이 다른 사람에게 영향을 줌에도 불구하고 해당 상품의 거래가격에 반영되지 않는다. 따라서 외부불경제의 발생원은 사회적 최적 생산량 보다 너무 많이 생산되고 외부경제의 발생원은 과소생산되는 문제가 발생한다.

예를들어 건물을 높이 지을 경우 인접 대지의 소유자 또는 사용자는 일조권침해, 사생활의 침해, 화재의 인화가능성 증가, 답답함의 증가라는 불이익을 겪는다. 그러나 건물을 지으려는 사람은 인접대지 소유자(또는 사용자)에 대한 피해를 고려하지 않고 자신의 이익 극대화 만을 위하여 건축물의 밀도를 결정할 것이다. 정부개입이 없다면 모든 토지소유자들이 이런 식으로 행동할 것이기 때문에 결국 건축밀도는 사회가 필요로 하는 것 보다 높아질 것이며 모든 사람들이 그에 따른 과도한 고통을 감수할 수 밖에 없을 것이다.

반대로 모든 토지소유자들이 자기 집의 담을 헐어내고 정원을 잘 가꿀 경우 사회 전체의 삶은 그 만큼 더 풍요로와 질 수 있다. 그러나 개발소유주의 입장에서 보면 다른 사람들이 자신의 정원에서부터 만족을 느낀다고 하더라도 그것이 자신의 이익을 증가시키지는 못하기 때문에 담을 둘러치려 할 것이다. 이러한 인센티브는 모든 토지소유자들에게

동일하다. 따라서 결과적으로는 모든 집에 담이 둘러 쳐지는 답답한 상황이 초래된다.

3. 높은 가격

주택이 가지는 또 다른 특성은 수명이 매우 길 뿐 아니라 연소득에 비하여 가격이 매우 비싸다는 점이다. 따라서 공급이 수요 증가에 신속하게 반응하기 위해선 자본시장이 원활히 작동해 주어야 한다. 그렇지 못할 경우 전반적인 소득 증가에도 불구하고 신규주택에 대한 추가공급이 원활히 이루어지기 어렵기 때문에 주택의 임대료나 가격 만 상승하는 문제가 발생한다.³⁾

4. 긴 생산기간

주택은 대부분의 다른 소비 재화들과는 달리 생산에 긴 기간이 소요된다는 특성도 가진다. 우리나라의 경우 단독주택은 대개 6개월~1년, 그리고 아파트는 2~4년의 기간이 소요된다. 따라서 수요가 증가하더라도 공급이 즉각적으로 대응하지 못하는 문제가 발생한다.

5. 높은 소비 수준 변화 비용

소비수준을 변화시키는 비용이 매우 높다는 것도 주택의 특성이다. 수요와 공급이 변화하면 당연히 소비의 수준도 변화하기 마련이다. 주택의 소비수준을 변화시키려면 대개 이사를 해야한다. 그러나 이사에는 많은 심리적 고통과 금전적 비용이 따른다.

3) 이에 대한 상세한 논의는 저자의 줄고(1991) 18~23쪽을 참조할 것.

Ⅲ. 시장의 불완전성에 대한 기업의 정상적 적응양태

이상에서 살펴 본 바와 같이 주택시장은 여러가지의 불완전성을 내포하고 있다. 그러나 이러한 문제점 들에도 불구하고 정부가 시장에 개입하지 않는다면 기업들은 이윤동기에 의하여 다음과 같은 방식으로 적응하게 될 것이다.

1. 비대칭정보에 대한 시장의 적응⁴⁾

우월한 정보를 가진 모든 공급자들이 그 정보를 이용하여 소비자들을 속이려 한다면 신규주택의 공급도 기존주택의 거래도 이루어질 수 없다.⁵⁾ 그러나 비대칭정보가 있음에도 불구하고 자신들은 소비자들을 속일 수 없다는 사실을 소비자들에게 확신시킬 수 있는 기업이 있다면 그러한 기업은 시장을 확보하고 이윤을 획득할 수 있을 것이다. 그렇다면 어떻게 하여 기업들은 자신들의 성실성에 대한 신호를 소비자들에게 보낼 수 있는가?

첫째, 기업은 함몰투자(Nonsalvagable Investment)를 크게 함으로써 자신들은 비대칭정보를 악용한 기회주의적 행동을 할 수 없다는 신호를 소비자에게 보내려 할 것이다. 함몰투자란 공급자가 단기적으로 소비자를 속이고 시장을 떠날 경우 회수할 수 없는 투자기 때문에 함몰투자가 크다는 사실은 그만큼 공급자가 비대칭 정보를 악용하여 소비자를 속이는 것이 어려움을 의미한다. 가장 대표적인 함몰투자는 광고나 평소의 성실한 시공 등 브랜드명성(Brand Reputation)을 얻기 위한 투자이다.

둘째, 소비자가 주택을 공급받은 후에 문제가 생긴다면 그것을 원상복구시켜 주는 사후 품질보증제나 또는 보험제도가 등장할 것이다. 특히 후자의 경우 보험회사는 자신들의 이익을 위하여 보상위험의 극소화를 추구할 것이고 이를 위하여 건물의 설계, 시공, 사후관리 등 건설과정 전반에 대한 간섭권을 자유계약을 통하여 획득하려 할 것이다. 또한 보험회사는 각각의 건설회사 또는 개별 사업이 내포하는 위험성의 정도에 따라 보험료를 차등화하려 할 것이므로 신용이 없는 건설회사는 높은 보험료를 지불해야 할 것이며 그것은 높은 건설비를 초래하여 그만큼 신용이 없는 기업의 경쟁력을 약화시킬 것이다.

4) 이에 대한 상세한 논의는 이승철(1992)를 참조할 것.

5) Akerlof(1970)는 비대칭정보에 따른 거래 위축문제를 중고 자동차 시장을 예로들어 설명하였다.

비대칭정보의 문제는 소비자와 공급자 사이 뿐 아니라 신규주택의 공급자(대개의 경우 건설회사)와 하청업자 사이에서도 발생한다. 시멘트로 외벽을 발라 버린후에는 그 속에 들어 있는 자재의 물량이나 질, 공사 과정의 성실성 등을 확인할 방법이 없기 때문이다. 이럴 경우 하청업자가 택할 수 있는 길은 이미 언급한 바와 같이 합몰투자를 크게 한다든가 손해배상에 대한 책임을 스스로 강화함으로써 자신들의 성실성에 대한 신호를 보내려 할 것이다. 그러나 공사의 질에 대한 최종 책임을 부담해야 하는 사업주체의 입장에서는 수직결합(Vertical Integration)의 강화라는 전략을 택하게 된다. 수직결합이란 하청업자에게 맡겨서 하던 일을 스스로 하는 상태를 말한다. 엄격한 의미에서 수직결합은 기업의 통합을 의미한다. 그러나 효과면에서는 하청주던 일에 대한 의사결정을 얼마나 통제할 수 있는가의 정도에 의해서 판단되어야 한다. 따라서 비록 공사의 발주자와 하청자가 법적으로 서로 다른 법인자격을 가졌다고 하더라도 전자가 후자의 의사결정을 완전히 통제할 수 있는 경우라면 수직결합이 이루어져 있는 상태라고 할 수 있다.

마지막으로 어느 건설회사가 건설한 주택은 과거에 어떠하였고 현재는 어떻다는 등의 정보를 유통시키는 정보유통이 발달하게 될 것이다.

2. 외부성에 대한 시장의 적응

외부경제나 외부불경제가 있을 경우 특히 그것이 쌍방적일 경우 사회구성원 전체가 평균적으로 살기가 어려워지는 것은 물론이려니와 투자자의 입장에서 보면 투자에 따른 평균수익률도 낮아진다. 따라서 외부성을 내부화(Internalization of Externality)할 수 있는 길이 있다면 양자 모두를 좋게 할 수 있다. 주택의 경우 외부성의 내부화는 필지규모의 확장을 통하여 달성될 수 있다.

10개의 필지가 있다고 해 보자. 각각의 개별 필지를 서로 다른 사람이 개발하여 사용하거나 또는 분양한다면 각각은 다른 필지에 대한 악영향이나 좋은 영향을 고려하지 않고 필지를 사용하려 할 것이기 때문에 외부성의 문제가 발생한다. 그러나 한 사람이 10개의 필지를 모두 소유한 후 주택을 지어 분양하는 경우라면 자기가 개발하는 필지들간의 외부성은 문제가 되지 않는다. 10개의 필지 중 일부가 다른 필지에 불경제를 발생시킨다면 다른 필지에 짓는 주택의 가격이 떨어질 것이고 그만큼 자신의 이익이 줄어들기 때문이다. 따라서 인접 필지간의 외부성이 문제시될 경우 건설회사는 되도록 단지의 규모를 크

게 함으로써 외부불경제를 내부화하여 자신의 이익을 극대화하려 할 것이다. 물론 이 경우에도 해당 주택단지과 단지 외부간에 존재하는 외부성의 문제는 여전히 남아 있다.

3. 비탄력적 공급에 대한 시장의 적응

기업은 조립식 공법 등의 개발을 통하여 되도록 공기를 단축하려는 움직임을 보일 것이다. 물론 시장성이 있는 조립식 공법의 개발에는 많은 위험과 테스트비용이 소모될 것이며 그것은 분양가격의 상승이라는 대가를 요구할 것이다.

4. 높은 가격에 대한 시장의 적응

주택가격의 높음이 문제시되는 것은 평생소득을 기준으로 보면 충분히 구입할 수 있는 주택임에도 불구하고 당장의 몫돈이 없어 집을 구입할 수 없기 때문이다. 이 경우 그런 소비자들을 대상으로 큰 몫돈이 없이도 집을 구입할 수 있도록 해 주는 Mortgage금융기법이 등장할 소지가 크다. 물론 그에 대한 이자율은 그런 금융상품을 취급하지 않는 기존 금융 상품의 이자율 보다 높을 것임은 분명하다.

5. 높은 이사비용에 대한 시장의 적응

더 높은 임대료를 받더라도 장기임대계약을 체결함으로써 이사비용을 줄여주려는 임대인들이 등장하게 될 것이다.

IV. 시장 적응에 대한 여러가지의 장애

주택이 일반 상품과는 달리 시장의 실패로 이어지는 여러가지의 독특한 성질을 가지고 있음에는 분명하지만 보험, 금융 등 주변 관련시장이 제대로 작동한다면 대부분의 문제가 해결될 수 있다. 이들 여러가지의 적응양태 중 몇가지는 이미 우리나라에서도 상당한 정도에 달하여 있거나 태동의 움직임을 보이고 있다. 브랜드 이미지를 얻기 위한 주택건설

업체의 이미지 광고, 기술지도나 자본협력을 통한 지정업체와 하청업체간의 협력관계 강화(수직 결합의 한 방식임)등이 그것이다. 그러나 그 나머지의 적응방식은 관찰되지 않고 있다. 그 원인은 다음의 몇가지로 대표될 수 있을 것이다.

1. 분양가/임대로 문제

위에서 제시한 적응양식은 대부분 주택가격이나 임대료가 시장에 의하여 자유로이 결정될 수 있을 때에 만 가능하다. 그러나 우리나라에는 아파트 분양가 규제가 있다.

브랜드 이미지를 높이기 위한 광고, 조립식 공법 적용시 발생하는 위험 부담비용과 개발비용 등은 분양가격의 상승으로 보상 받아야 할 텐데 분양가 규제는 그것을 불가능하게 한다.

기업이 스스로 단지규모를 확대하여 외부불경제를 내부화하려는 시도도 분양가가 자율화될 때에 비로소 가능하다. 외부성을 내부화한 결과는 잘 짜여진 내부 및 외부 공간구조(주차장, 조경 등)이다. 그러나 단지를 좋게 만들어도 비싼 값을 받을 수 없다면 기업은 구태여 그럴 필요를 느끼지 않을 것이다. 분양가가 규제되고 있는 상황에서는 단지규모와는 상관없이 기업은 다른 모든 것에 우선하여(이익에 직접 관련되는)분양면적의 확대에 만 치중하려는 경향이 나타나게 된다.

장기임대계약이 가능하려면 자본이 장기간 묶여 있는데에 따른 보상이 필요하며 그것은 단기계약시 보다는 높은 임대료를 통하여 가능하다. 그러나 기업이 본격적인 주택임대업을 할 경우 십중팔구는 임대료 규제를 피할 수 없을 것이다. 반면 실질적으로 임대료 규제를 받지 않는 소자본가들(집 1~2채를 소유한)은 장기간 자본을 재워 둘 수 없다는 문제를 안고 있다.

2. 보험산업의 낙후

만약 건물의 도파나 화재 등으로 인한 모든 피해를 책임질 보험시장이 존재하고 모든 건물의 소유자가 보험에 가입한다면 건축물의 안전도 정부가 관여할 바는 아닐 것이다. 그러한 보험회사라면 건물의 구조와 안전성의 관계에 대한 정확한 자료를 가질 것이고 따라서 안전에 문제가 있다고 여겨지는 건물에게는 비싼 보험료가 부과될 것이기 때문이다. 그러나 현재 우리나라의 보험시장은 그러한 상태와는 거리가 멀기 때문에 건축물의

안전을 위한 규제는 필요하다고 판단된다.

3. 금융제도의 문제

큰 몫돈이 없이도 주택의 구입이 가능한 Mortgage제도를 정착시키려면 소액투자자들의 자본을 모아서 소비자들에게 대출해 주는 것이 가능하여야 한다. 그러나 이러한 제도의 실현에는 다음과 같은 두가지의 장애가 놓여 있다. 첫째, 기존 금융기관에게는 그러한 상품의 판매가 허용되어 있지 않고 둘째, 기납부 금액에 대한 지분(Equity)의 인정방식이 정착되어 있지 않다.

V. 주택생산 관련 규제의 현황

1. 주택건설산업에 대한 정부규제 현황

(1) 사업주체의 자격에 대한 규제

20호 미만 사업의 경우 주택건설사업의 사업주체가 될 수 있는 자는 건설업면허를 가진 자만이 사업의 주체가 될 수 있다. 단 주거용 건축물로써 연면적이 641제곱미터 이하이거나 기타의 건축물로써 연면적이 495제곱미터 이하인 경우는 사업주체의 자격에 대한 제한이 없다(건설업법 제4조의 1항 2호).

한편 20호 이상인 사업의 경우 원칙적으로 등록업자 및 지정업자가 사업주체가 됨을 원칙으로 하되 주택조합 등 토지소유주나 또는 노동자를 고용하는 자(국가 또는 지방자치단체의 장을 포함. 이하 고용자라 함)가 등록업자와 공동사업주체가 될 경우도 20호 이상 주택건설사업의 주체가 될 수 있다. 단, 아파트 지구개발사업의 경우는 지정업자만이 사업주체가 될 수 있다. 물론 국가·지자체·주공·토개공 등은 모든 경우에 있어 사업주체의 자격을 가진다.

건설업 면허나 지정업자, 등록업자 등의 면허를 취득하기 위해서는 기술인력, 자본금, 장비 등에서 일정 수준 이상의 요건을 갖추어야 한다.

(2) 주택의 종류, 규모 및 질에 대한 규제

가. 주택의 종류 및 면적에 대한 규제

주택의 종류별 면적 및 구조 제한 : 단독, 연립, 다세대, 다가구, 아파트별로 구조기준 및 면적의 상한을 정하고 그 외의 주택형태는 인정하지 않는다. 다세대 및 다가구, 다중주택 등은 건물내부의 구조에 대해서도 규제를 하고 있다.

〈표〉 주택의 종류별 규제의 내용

	다 세 대 주 택	다 가 구 주 택	다 중 주 택
연 면 적	660m ² 이하	660m ² 이하	330m ² 이하
층 수	4층 이하	3층 이하	3층이하
동 당 구 획 수	2-19세대	2-19가구	20구획이하
구 획 당 면 적	20m ² 이상	-	12-33m ²
부 역	세대별 1	세대별 1	-
화 장 실	세대별 1	세대별 1	층별, 성별1
현 관	세대별 1	공유가능	-
상 하 수 도	세대별 전용	-	구획별 전용
난 방 시 설	세대별 전용	세대별 전용	-
구 분 소 유	가능	불가능	불가능

사업주체가 건설하는 단독주택의 단위규모는 1호당 330제곱미터 이하, 공동주택은 1세대당 297제곱미터 이하이어야 한다. 단 건설부장관이 필요하다고 인정할 경우는 따로 정하는 것도 가능하다(건축법 제31조 동 시행령 제30조).

건설부장관은 사업주체가 시행하는 단위사업별로 건축연면적의 50% 범위안에서 국민주택을 건설하게 할 수 있다(건축법 제31조 및 동 시행령 제31조).

주택조합이 건설하는 조합주택의 규모는 국민주택규모(전용면적 85m²)이하로 하되 그 중 50% 이상을 전용면적 60m²이하의 규모로 한다(주택조합의 설립 및 운용에 관한 지침 제8조).

나. 주택의 질 및 안전성에 대한 규제

건축허가의 대상인 주택에 대한 규제 : 사업의 단위규모가 20호 미만인 경우 건축법에

의한 건축허가를 받아야 하는 데 이때 주택의 질에 대해서도 건축법에 의한 제한을 받는다. 주택의 질에 대한 규제는 도피위험, 위생 등 주택의 안전에 대한 규제, 인접 건물에의 피해(외부불경제)를 방지하기 위한 규제, 외부경제의 조장을 위한 규제 등으로 나누어 질 수 있다.

가. 1. 주택의 안전에 대한 규제

- 대지와 도로와의 관계, 대지내의 통로에 대한 규제
- 대지의 옹벽, 석축, 배수로 등 대지의 안전에 대한 규제
- 토지의 굴착부분에 대한 조치
- 건축물의 구조기준
- 건축물의 설비기준
- 복도 및 계단, 출구, 옥상광장에 대한 규제
- 내화구조 및 방화벽에 대한 규제
- 건축재료의 품질에 대한 규제
- 건축물의 내부마감재료에 대한 규제
- 지하층 설치의무

가. 2. 외부불경제를 막기 위한 규제

- 도로안의 건축제한
- 건축선의 지정 및 건축선에 의한 건축제한
- 화장실 및 오수정화시설에 대한 규제
- 창문등의 차면시설에 대한 규제
- 건축물의 높이에 대한 규제(용적율제한, 도로에 의한 사선제한, 대지경계선에 의한 높이제한, 인동간격에 의한 높이제한, 절대높이제한)

가. 3. 외부경제의 조장을 위한 규제

- 대지안의 조경
- 대지안의 공지

가. 4. 기타 규제

- 거실의 반자높이에 대한 규제
- 거실의 채광 및 바닥에 대한 규제
- 경계벽 및 간막이 구조에 대한 규제

○ 굴뚝에 대한 규제

사업계획승인 대상인 주택에 대한 규제 : 20호 미만의 주택을 건설할 때와는 달리 20호 (또는 세대)이상을 건설할 경우 건축법에 의한 사업계획승인을 받게 되며 이때는 주택건설촉진법, 주택건설기준에 관한 규정 및 규칙의 적용을 받음. 규제의 내용을 개관하면 다음과 같다.

- 소음원과 건축물간의 거리
- 아파트의 길이 및 도로 주차장과 외벽간의 거리
- 지하층의 활용
- 세대간의 경계벽에 대한 규제
- 계단, 복도, 난간에 대한 규제
- 마감재료에 대한 규제
- 수납공간에 대한 규제
- 변소 등에 대한 규제
- 경사로에 대한 규제
- 주차장 확보의무
- 관리사무소의 면적
- 조경시설설치의무
- 통신시설설치기준
- 상하수도시설, 가스공급시설, 전기시설, 통신시설
- 어린이놀이터, 의료시설, 일반목욕장, 구매시설, 생활시설, 유치원, 주민운동시설, 근린공공시설용 대지의 확보의무
- 주택의 평면 및 각 부위의 치수 및 기준척도(규칙 제3조)
- 승강기 설치기준 : 입주인원 및 세대수와 승강기의 용량 및 대수간의 관계
- 마감재료
- 주택단지내의 도로 : 진입도로의 폭, 세대수와 단지내 도로폭의 관계, 차도와 보도의 포장재료, 보도와 차도간의 수준차, 장애인에 대한 고려, 과속방지턱의 설치에 관한 사항
- 수해방지 : 비탈면의 처리, 비탈면과 건축물간의 관계
- 안내표지판의 규격

- 쓰레기 투입시설의 규격 및 마감등
- 배관설비 : 관의 부식방지, 건축물의 안전과의 관계, 위생 등에 대한 규제
- 배기설비 : 배기구의 높이, 배기통과의 관계 등
- 간선시설 : 단지규모와 도로간의 관계, 상하수도 및 전기공급시설의 용량 등

(3) 투입요소에 대한 규제

가. 토지이용규제

주택은 건축법과 도시계획법 등에 의한 토지이용규제를 받는다. 건폐율 및 용적을 제한, 최소대지면적에 대한 제한, 일조권 제한, 도로사선제한 등이 여기에 해당한다.

나. 자재에 대한 규제

건축물의 방화·안전·위생상 주요부분의 건축재료(부록의 <별표 1>참조)는 한국공업규격표시품의 사용을 원칙으로 하고 규격표시품이 없는 재료는 건설부장관이 한국공업규격 또는 공산품품질관리법의 검사기준에 적합하다고 인정하는 것만 사용하여야 한다(건축법 제42조). 또한 대통령이 정하는 용도 및 규모의 건축물의 내부마감재료는 대통령이 정하는 바에 의하여 방화상 지장이 없는 것으로 사용하여야 한다(건축법 제43조).

다. 인력에 대한 규제

주택을 시공하는 등록업자는 건설업법 시행령 제36조가 규정하는 바에 따라 공사현장에 건설기술자를 배치하여야 한다(주택법 시행령 제10조의 2). 단, 2억원 미만의 동종 공사로서 동일 시·군과 제주도에서 행해지는 공사, 또는 이미 시공중인 공사의 현장에서 새로이 행하여지는 동종공사의 경우는 발주자 승낙을 얻어 1인의 건설기술자를 2개 이상의 공사현장에 걸쳐 배치할 수 있다(건설업법 시행령 제36조 3항).

(4) 생산과정에 대한 규제

가. 건축허가 및 사업계획승인

주택건설 호수 또는 세대수가 20호 미만인 경우는 건축허가 또는 신고, 그리고 20호 이상인 경우는 사업계획승인을 받아야 한다.

나. 시공권제한

주거용 건축물로써 연면적이 641m²를 초과하거나 기타의 건축물로써 연면적이 495m²를 초과하는 건축물의 신축 증축 개축 또는 대수선에 관한 공사는 건설업법에 의한 건설업자만이 시공할 수 있다(건설업법 제4조의 1항 2호).

그러나 등록업자가 주택건설사업계획승인을 얻어 분양 또는 임대를 목적으로 주택을 건설하는 경우로써 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 경우에는 당해 주택건설사업자가 시공할 수 있다(주축법 제6조의 3). 단, 공동주택의 방수, 위생 및 냉난방설비 시설공사는 건설업법에 의한 건설업면허(특정열사용기자재의 경우는 에너지이용합리화법에 의한 시공자)를 가진 자만이 시공할 수 있다(주축법 시행령 제33조의 3).

다. 건축물의 설계

건축법에 의하여 허가 협의 또는 승인을 받는 건축물은 건축사만이 설계할 수 있다. 다만 건설부장관이 인정하는 표준설계도를 사용하거나 또는 특수공법을 사용하는 경우에는 예외가 인정된다(건축법 제19조). 표준설계도에 대해서는 중앙건설기술심의위원회 심의를 거쳐야 한다(건설기술관리법 시행령 제9조).

한편 국가·지방자치단체·정부투자기관에서 발주하는 공사 중 일정규모 이상의 공사, 또는 건설공사를 허가하는 행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 공사에 대해서는 설계의 타당성과 구조물의 안전 및 공사시행의 적정성에 대하여 중앙 또는 지방설계심의위원회의 심의를 받아야 한다(건설기술관리법 제24조).

라. 감리 및 감독

건축법에 의하여 허가·협의 또는 승인을 받아 건축하는 건축물중 대통령령이 정하는 규모 이상¹⁾의 건축물을 건축 또는 대수선하고자 하는 자는 건축사를 공사감리자로 지정하여야 한다(건축법 제21조). 공사감리자는 사용자재의 적합성, 품질관리시험여부 및 시험성과, 배관형식 등 건축설비에 관한 사항, 시공자가 작성한 시공도면의 적합성, 구조물의 위치와 규격의 적합성, 방수, 단열, 방습, 방음 등 주요 취약부, 설계변경의 필요성, 기타 공사의 질적 향상을 위하여 건설부령으로 정하는 사항 등을 검토하거나 확인하여야 한다. 한편 바닥면적의 합계가 5,000m²이상인 건축 등의 공사, 연속된 5개 층 이상으로서 바닥면적의 합계가 3,000m²이상인 건축등의 공사, 주축법 제3조 제3항에 의한 공동주택 건축 등의 공사감리자는 건축사보로 하여금 현장에 상주하도록 해야 한다(건축법 제21조의 2항).

국가·지방자치단체 또는 정부투자기관의 발주를 받아 시행하는 공사 중 일정 규모 이

1) 공사감리자의 지정이 필요한 공사의 규모는 도시계획구역, 국토이용관리법에 의하여 지정된 공업지역 및 취락지역과 대통령령이 정하는 구역 안에 있어서의 건축물과 기타 구역안에 있어서의 연면적 200제곱미터 이상이거나 3층 이상인 건축물이다(건축법 시행령 제19조 1항. 동법 제8조 1항).

상인 것에 대해서는 감리전문회사의 시공감리를 받아야 하며 그 중 일정규모 이상의 공사는 전면책임감리를 받아야 한다(건설기술관리법 제27조).

한편 등록업자인 주택건설업자가 주축법에 의한 사업계획승인을 얻어 주택건설사업을 하는 경우 소정의 기준에 따라 공사현장에 기술자를 공사감독관으로 배치하여야 한다(주택건설공사감독업무 등에 관한 규칙 제2조, 제3조 및 별표1). 공사감독자는 공사전반에 관한 지휘감독, 설계변경의 통제, 사후검사가 곤란한 부분에 대한 기록유지, 자재검수, 공사현장상황의 기록유지 등을 임무로 한다(동 규칙 제4조).

다. 품질시험

건설공사의 발주자 및 건설업자는 일정 규모 이상의 건설공사에 대하여 품질시험을 실시하여야 한다(건설기술관리법 제24조 2항). 품질시험은 선정시험, 관리시험 및 검사시험으로 구성된다(건설기술관리법 시행령 제40조). 다만 건설부장관이 품질시험이 필요없다고 인정하는 경우는 예외로 한다(건설기술관리법 시행령 제41조의 단서조항).

바. 하도급거래에 대한 규제

건설업자는 발주자의 서면에 의한 승락이 있는 경우에 건설공사의 일부를 다른 일반면허 또는 특수면허를 받은 자에게 하도급할 수 있다. 그러나 일괄하도급²⁾은 금지된다(건설업법 제22조). 다만 중소건설업자를 보호하기 위하여 2인 이상에게 분할하여 하도급하는 경우로서 발주자의 동의가 있는 경우는 예외로 한다.

그러나 위의 규정에도 불구하고 수급인이 그가 도급받은 공사의 시공을 계획·관리 및 조정하는 경우 중 다음의 각호에 해당하면 일괄하도급이 허용된다(건설업법 시행령 제32조의 2항).

- 도급받은 공사를 전문공사의 종류별로 분할하여 각각 해당 전문건설업자에게 하도급하는 경우
- 도서지역 또는 산간벽지에서 행하여지는 공사를 당해 지역이 속하는 시도에 있는 중소건설업자에게 하도급하는 경우

하수급인은 그가 하도급받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급할 수 없다.

다만 하수급인이 그가 도급받은 건설공사중 전문공사에 해당하는 공사를 발주자에게

) 일괄하도급이란 도급받은 공사의 주요부분의 대부분을 1인의 제3자에게 하도급하는 경우, 또는 여러 동의 건축물을 건축하는 공사인 경우 최소한 1동 이상의 건축물 중 주요공사의 대부분을 1인의 제3자에게 도급하는 경우를 말한다(건설업법 시행령 제32조).

통지하고 해당 업종의 전문건설업자에게 다시 하도급하는 경우는 예외이다(건설업법 제 22조 4항).

1건의 공사금액이 5억원 이상인 건설공사의 수급인은 건설부령이 정하는 전문공사에 대하여는 다음과 같이 해당업종의 전문건설업자에게 하도급하여야 한다(건설업법 제22조의 2, 동 시행규칙 제21조의 2).

○ 1건의 공사금액이 10억원 이상인 경우 : 30%이상에 해당하는 전문공사

○ 1건의 공사금액이 5억원 이상인 경우 : 20% 이상에 해당하는 전문공사

하도급 계열화를 위하여 수등록업자가 전문건설업자의 등록을 받고자 할 때는 건설업법 시행령 제8조의 규정에 의한 전문건설업의 업종별로 하여야 하며, 건설공사의 현장별로 다음과 같이 등록지역을 정하여 전문건설업자의 등록을 받아야 한다(건설공사하도급 계열화촉진에 관한 규정 제5조 제1항).

○ 수도권정비계획법에 의한 수도권의 시·도에 건설공사의 현장이 있는 경우 : 수도권 내의 당해 시·도에 본사가 있는 전문건설업자와 수도권 이외의 시·도에 본사가 있는 전문건설업자(수도권 내의 다른 시·도에 본사가 있는 전문건설업자는 제외됨)

○ 수도권 이외의 시·도에 건설공사 현장이 있는 경우 : 당해 시·도에 본사가 있는 전문건설업자 단, 당해 시·도에 등록받고자 하는 전문건설업자의 수가 적어 등록이 곤란한 경우는 2개 이상의 시·도 또는 전국을 등록지역으로 할 수 있음(동 규정 동조 제2항).

수등록업자가 하도급공사를 입찰할 때에는 다음의 방식에 따라야 한다.

○ 수등록업자는 등록업자에게 하도급공사입찰에 대하여 균등한 참여기회를 부여하여야 함.

○ 1건의 하도급공사에 대한 입찰에는 등록업자중 3개 이상의 업자를 윤번에 의한 지명입찰로 참여하도록 하여야 함. 단, 특수지역이나 특수기술·장비등이 소요되는 공사 또는 계속공사인 경우는 수의계약에 의할 수 있음.

○ 공사현장이 소재하는 시·도의 등록업자와 타 시·도의 등록업자간에 수주경합이 있을 경우 특별한 사유가 없는 한 공사현장이 소재하는 시·도의 등록업자에게 하도급 시공토록 하여야 함.

발주자는 준공 후 60일 이내에 공사대금을 수급인에게 지급하여야 한다. 수급인이 발주

자로부터 선급금을 받았을 경우는 그가 받은 선급금의 내용과 비율에 따라 하수급인에게 지급할 선급금의 내용을 즉시 서면으로 통보하고(건설공사하도급계열화촉진에 관한 규정 제18조)선급금을 지급받은 날로부터 15일 이내에 선급금을 하수급자에게 지급하여야 한다(하도급거래 공정화에 관한 법률). 준공대금 또는 기성대금을 받은 수급인은 하수급인에게 (준공인 경우에는)하도급 대금 또는 (기성금의 경우에는)하수급인이 시공한 분에 상당한 금액을 대금을 지급받은 후 15일 이내에 하수급인에게 지급하여야 한다(건설업법 제27조).

사. 공사장의 안전에 대한 규제

공사현장의 위해방지에 대해서는 산업안전 및 보건에 관한 법률이 정하는 바에 따른다(건축법 제24조 및 동 시행령 제21조). 주된 규제사항은 건설기계의 운행에 관한 규제, 향타기 및 향발기의 운용에 관한 규제, 양중기의 사용에 관한 규제, 전기에 관한 위험방지, 거푸집 지보공의 재료 및 조립과정에 대한 규제, 굴착작업시 굴착의 시기, 흙막이 지보공, 잠함내 작업의 방법, 통로 및 비계의 설치에 대한 규제, 추락 및 붕괴재해의 방지를 위한 규제 등이다(산업안전보건법, 동 시행령, 동시행규칙).

아. 공사장 환경관련 규제

소음 및 비산먼지 방지대책이 있다.

(5) 가격규제(주택분양가 원가연동제)

원가연동제에 의한 분양가는 택지비와 건축비로 구성된다. 택지비는 사업자 보유택지의 경우 감정평가 가격으로, 공공개발택지는 택지공급 가격으로 계산된다. 건축비는 적정이윤 및 물가와 노임변동 추이를 감안해서 건설부장관이 고시하도록 되어있음(〈표 〉참조). 건축비의 7%이내에서 '선택사양(option)'의 제공이 가능하고 원가 상승요인이 발생할 경우 분양가격 조정이 가능하다.

원가연동제는 20호 이상의 주택건설사업계획승인을 받아 일반분양되는 주택에 적용되며 시행자가 공공기관인 국민주택이나 분양가격이 종전의 행정지도가격 이하인 경우에는 적용되지 않는다.

〈표〉 표준건축비

(단위 : 평당만원)

전 용 면 적	층 별	1989. 11. 10	1991. 4. 17
18평 이하	15 층 이 하	98	123
	16 층 이 상	110	138
18평초과~25.7평이하	15 층 이 하	98	127
	16 층 이 상	110	143
25.7평 초과	15 층 이 하	101	131
	16 층 이 상	113	147

자료 : 한국중소주택사업자협회, 주택사업업무편람, 1990
한국주택사업협회, 주택사업실무편람, 1991

(6) 마케팅에 대한 규제

가. 입주자 모집 시기에 대한 규제

지정업자의 경우 건축공정이 10%이상 진척되고 공사의 진도가 아파트는 전체층수 1/4 이상 골조공사 완성시, 그리고 연립주택이나 단독주택의 경우 조적공사 1/2이상이 완성되었을 때 입주자의 모집이 가능하다. 한편 등록업자의 경우는 이 보다는 좀더 강화된 규정이 적용된다. 즉, 건축공정은 20%이상 진척되어야 하고 골조공사는 아파트의 경우 전체층수중 1/2이상 완성시, 그리고 연립주택이나 단독주택의 경우 조적공사가 완성되었을 때에 비로소 입주자모집이 가능하다.

그러나 위의 원칙에도 불구하고 다음의 조건을 충족하면 착공 즉시 분양도 가능하다.

- 주택의 대지소유권을 확보하고 입주계약 불이행시 입주자가 납부한 계약금, 중도금의 환급에 대한 금융기관의 지급보증시.
- 당해주택의 준공에 대하여 둘 이상의 지정업자 또는 3인 이상의 시공권이 있는 등록업자의 연대보증으로 공중후 제출시.

나. 분양 조건에 대한 규제

분양이 가능하려면 원칙적으로 대지소유권의 확보 및 저당권말소가 되어 있어야 한다. 그러나 소유권이 확보되지 않더라도 입주자모집 후 제3자에게 양도 또는 담보로 제공하지 않을 것임과 준공후 토지소유권을 입주자에게 이전할 것임을 약속하는 약정서를 토지소유자와 사업주체가 공동으로 공증하여 제출할 경우 그리고 저당권이 말소되지 않더라

도 준공검사 후 저당권말소약정서를 저당권자와 사업주체가 공동으로 공증하여 제출하거나 또는 2개 이상의 지정업자의 연대보증으로 공증할 경우는 분양이 가능하다.

사업주체는 분양계약개시일로부터 10월 이내에 입주일자를 정해야 한다. 단 11층이상 아파트는 10월에 10층을 넘는 매층 마다 45일을 더한 기간을 3월의 범위안에서 입주일자로 정한다.

다. 주택상환사채의 발행에 대한 규제

주택상환사채의 발행은 대한주택공사 및 지정업체만 국한된다. 발행한도는 예상건설호수의 50%이다. 기타의 발행 조건은 다음과 같다.

- 발행금액 : 주택가격의 60%범위내에서 발행사가 자율결정
- 분양가격 : 일반분양주택사업승인시 주무관청의 승인을 받은 가격으로 함
- 발행유형 : 기명식 보증사채
- 유통금지 : 원칙적으로 양도 양수 및 중도해약 금지
- 만기일 : 3년 이내
- 상환방법 : 주택 또는 현금
- 이자율 : 전환사채이율과 일반회사채 이자율 사이에서 결정

라. 모델하우스에 대한 규제

존치기간 및 존치기간 경과 후의 조치, 자재, 규모 및 시공, 외부모형 및 도장, 마감재료, 자재표기명세서규격, 양식 등에 관한 사항이 모두 규제된다(전분주택의 건설 및 관리제도 개선에 관한 업무지침).

마. 광고에 대한 규제

면적표시, 교통거리 표시, 용자금 및 전세금 표시, 주택의 특징 표시, 주거환경 및 생활여건의 표시 등에 대한 허위과장광고가 규제된다(주택광고에 관한 심사기준).

(7) 주택의 사후관리에 대한 규제

공동주택의 하자에 대하여 입주자대표회의의 요구가 있을 경우 사업주체는 지체없이 응해야 한다. 공동주택등에 대한 하자보수기간은 주요시설인 경우 준공일로부터 2~3년, 그외의 시설인 경우는 1년이다(공동주택관리령 제16조 및 동 규칙 별표3).

하자보수의 이행을 보장하기 위하여 사업주체는 총공사비의 3/100에 해당하는 금액을 준공권자가 지정하는 금융기관에 예치하고 예치증서를 준공공사신청서와 동시에 제출하

여야 한다. 하자보수보증금은 현금 또는 은행의 지급보증서, 입주자대표회의 또는 그 위임을 받은 자를 피보험자로 하는 이행보증보험증권, 건설공제조합이 발생하는 보증서로 예치할 수 있다(공동주택관리령 제17조).

(8) 여신규제

은행여신관리규정 제3조는 다음의 <표>와 같은 부문에 대한 여신을 금지하고 있음. 이것이 주택건설업에 대하여 규제로 작용하는 것은 상당수의 주택건설업자가 부동산업³⁾으로 포함되어 있고 또한 주택(서민주택용 제외)건설시 가장 중요한 투입요소인 토지에 대한 여신이 금지되고 있기 때문이다.

<표> 여신관리규정상 여신금지대상

가. 다음 각호의 용도를 제외한 토지의 매입	
- 서민주택건설용	
- 6개월 이내 착공될 공장건설용	
- 실수요자의 농지용	
- 감독기관의 승인을 얻은 학교법인의 교지용	
- 비영리법인의 정부 또는 지방자치단체로부터 매입하는 사옥건설용	
나. 세대당 170m ² 을 초과하는 주택(아파트 포함)건설 또는 매입과 콘도미니엄의 매입	
다. 다음의 업종에 대한 여신	
산업분류표상 표 번 호	업 종 명
3904중	- 불건전오락기구 제조업
6311중	- 건평 또는 토지 330m ² 초과 대중음식점

3) 부동산업이란 한국표준산업분류중 소분류 830에 속하는 업종이다. 사업계획승인을 얻은 주택사업자가 직접시공을 하지 않고 도급시공할 경우는 부동산업으로 분류되어 여신금지의 대상이 된다. 단, 부동산업으로 분류된 사업자라도 서민주택임대업의 경우 및 주택건설촉진법에 의거 주택상환사채에 대한 지급보증은 여신금지의 대상에서 제외된다. 따라서 자기가 직접시공하지 않는 주택건설업자는 은행여신금지의 대상이다. 한편 사업승인을 받은 사업자가 직접시공하는 경우는 소분류 511건설업 중 건물자영건설업(세분류 51120)으로 분류되어 여신금지대상에서 제외된다.

산업분류표상 표 번호	업종명
6312	-주점업(단, 63219해당업종, 교통부장관이 추천하는 외국인 전용 유흥음식점에 대한 시설개보수자금은 제외)
63132	-다방법
632중	-관광「호텔」을 제외한 「호텔」업과 갑 등급 여관업 및 콘도미니엄법(단, 제주도소재 업소와 국제무역산업 박람회 조직위원회가 지정한 업소에 대한 시설자금은 제외)
81026	-전당업
830	-부동산업(공장건설 및 서민주택임대업은 제외)
9491중	-「헬스클럽」
94939중	-「댄스홀」, 「댄스」교습소
94960	-도박장 운영업
9591중	-사치성 이발소, 미장원
95994	-목욕탕업(대중탕 제외)
95999중	-비의료성격의 자영안마업

2. 주택 자재 산업에 대한 정부규제의 현황

(1) 진입제한

벽돌, 블럭, 기와, 창호, 조립식 부재 등 주요 구조부용 자재로 사용되는 자재를 생산하고자 하는 자는 일정 요건을 갖춰 건설부장관에게 등록하여야 한다(주축법 제41조). 주택 자재생산업자로 등록하고자 하는 자는 생산시설 및 장치, 시험 및 측정기기, 실험실, 운반 운송시설, 일정 면적 이상의 대지 등을 갖추어야 한다.

(2) 제품의 질에 대한 규제

자재는 건설부장관이 정하는 기준에 따라야 한다(주축법 제42조). 준수여부는 건설부장관 또는 도지사가 지정하는 기관에서 정기검사와 수시검사로 나누어 검사한다(주축법 제

43조, 동 시행령 제40조의 2). 기준을 어겼을 때는 판매금지된다.

(3) 가격동향 점검제

시장독점력이 강하거나 국민경제에 미치는 영향이 강한 주요공산품에 대해서 정부는 물가안정 및 공정거래에 관한 법률 제16조에 의거 수급 및 가격동향점검제도를 운영해 오고 있다. 점검 대상은 당해 품목을 생산하는 사업자 중 국내시장점유율이 가장 높은 1사를 선정하는 것을 원칙으로 하나 최상위사와 차상위사간 시장점유율의 격차가 10% 이하일 경우 차상위사까지도 점검의 대상이 된다.

이 제도에 의하여 지정된 품목으로는 「물가영향이 큰 비경쟁적 품목」으로서 30개 품목 36개 사업자, 「국민경제상 중요한 품목」으로는 6개 품목 11개 사업자가 있음. 건축자재 중 수급 및 가격동향 점검제의 적용대상인 품목은 다음의 표와 같이 4품목 6개사이다.

〈표〉 건축자재 중 수급 및 가격동향 점검제 적용 대상

구 분	품 목	사 업 자
비 경쟁 적 품 목	철 근	동국제강, 인천제철
	보 통 판 유 리	한국유리공업
국 민 경 제 상 중 요 한 품 목	보 통 시 멘 트	쌍용양회
	합 판	선창산업, 성창기업

이 제도의 대상사업자로 지정된 사업자는 대상 품목에 대하여 수급 및 가격동향과 관련된 사항을 경제기획원 및 주무부처에 보고해야 한다. 경제기획원 및 주무부처는 동향을 검토한 후 문제가 있다고 생각하는 품목은 시장기능의 정상화를 유지하기 위하여 적절한 대책을 시행한다.

마. 시장지배적 사업자 지정

정부는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의거 국내시장에서의 시장지배적 지위의 남용을 예방내지 감시하기 위하여 시장지배적 사업자를 지정고시하고 있다. 시장지배적 사업자의 지정대상은 최근 1년간 국내출하액 300억원 이상의 상품 또는 용역으로서 상위 1사 50% 이상 또는 3사 이내 75%이상의 시장점유기업(단 10% 미만 기업은 제외)이다. 1991년 현재 주택자재산업 중 시장지배적 사업자로 지정된 실적은 〈표〉와 같다.

시장지배적 사업자로 지정된 사업자는 시장지배적 지위의 남용행위가 금지된다(남용행위의 구체적 기준에 대해서는 「시장지배적 사업자의 남용행위심사기준」을 참조할 것). 지금까지 남용행위로 제재를 받은 사업자는 전무한 것이 사실이나 그렇다고 하여 규제 효과가 전무하다고 속단하기는 어렵다. 오히려 지정을 받은 사업자들이 사전에 방지행위를 하였을 가능성이 크다.

〈표〉 주택관련 자재산업 중 시장지배적 사업자(1991)

품 목	시장지배적 사업자	점유율(%)
프 라 스 틱 장 판	럭키, 한양화학	82.9
보 통 판 유 리	한국유리공업(주), (주)금강	86.0
위 생 도 기	계림요업, 대림요업, 동서산업	78.1
고 로 시 멘 트	고려시멘트제조(주), 한국고로시멘트제조(주)	90.9
석 면 스 레 이 트	(주)금강, (주)벽산	100.0
이 형 철 근	동국제강, 인천제철, 한국철강, 강원산업	79.0

VI. 주택생산 관련 규제에 대한 평가

1. 분양가규제¹⁾

저렴한 주택공급이라는 명분 하에 도입된 이 제도는 주택 및 택지공급의 억제(특히 주거와 비주거의 용도가 동시에 허용되는 용도지역 및 복합건축물의 경우 심하게 나타남), 불로소득의 자의적 배분 및 중산층과 저소득층간의 빈부격차 심화, 아파트의 대형화를 통한 주택과소비 조장, 재건축 및 재개발의 억제에 따른 도시의 외연적확산과 그에 따른 지방공공재의 공급문제 및 교통난 문제, 주택건설분야에서의 신기술개발 지연 등 수 없이

1) 분양가 규제는 매우 중요한 문제이나 이미 여러 논문들이 나와 있으므로 여기서는 긴 논의를 피하기로 한다. 보다 상세한 논의를 원하는 분은 金正浩(1991), 허재완(1993), Kim and Kim (1993), 임덕호(1993)등을 참조하기 바람.

많은 문제의 원인이 되고 있다.

또한 이 제도는 주택건설업자들로 하여금 좋은 주택 및 수요에 적합한 크기의 주택을 짓고자하는 인센티브를 파괴하여 공동주택의 규모별 분포에 대한 규제, 공동주택단지내 동간 간격에 대한 규제, 공공복리시설 및 상업용 건물의 설치에 관한 규제, 놀이터의 설치에 관한 규제 등 공동주택의 건설에 관한 수 많은 파생적 규제들을 낳아 왔다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 신규분양아파트에 초과수요를 해결하기 위하여 실시된 청약예금 및 청약저축가입자의 숫자가 막대하고 이들이 거대한 기득권층화 되었다는 사실이다. 따라서 주택공급량의 결정이 시장의 상황에 따라 자연스럽게 이루어지는 것이 아니라 정치적 결정의 영역에 속하게 되었다. 이러한 상황이 계속된다면 주택보급율이 100%에 육박하더라도 주택공급에 대한 정치적 압력은 계속될 것이다.

아파트의 분양가는 자율화되어야 할 것이나 그것의 기존주택가격에 대한 영향의 우려 및 정치적 압력으로 일시에 자율화하기는 어려울 것이다. 자율화의 우선순위는 지역이나 주택의 규모에 기준을 둘 것이 아니라 공급의 가격 탄력성에 근거를 두어야 할 것이다. 공급의 가격탄력성이 큰 것은 복합건물내에 공급될 아파트, 재건축 및 재개발아파트 등일 것으로 생각된다. 점진적 자율화가 원칙이라면 이들 아파트의 분양가가 먼저 자율화되어야 할 것이다.

2. 비대칭정보의 해소를 위한 규제

(1) 건물의 안전에 대한 규제

이미 언급한대로 건물의 안전에 대한 보험이 활성화되어 있지 않고 또한 Brand Image 형성 노력이 일부 기업에만 국한되어 있다는 점을 고려하여 불 때 건물의 안전에 대한 정부의 직접규제 필요성이 인정된다. 건축물이 안전한지 아닌지에 대한 판단을 내리려면 건축구조에 관한 공학적 지식이 필요한데 대부분의 일반인들은 그러한 지식을 가지지 못한다. 따라서 건축업자는 자신이 가진 건축에 대한지식을 이용하여 건축주를 속이는 것이 가능하다. 또 한가지는 일반인들의 확률판단과 관련된 문제이다. 일반인들에게 있어 불확실한 상황에서의 확률적 판단은 낙관적인 쪽으로 기울어진다는 것이 알려져 있다. 따라서 건물소유주가 한눈으로 보아서 그 안전성의 정도를 파악할 수 있는 경우라고 할지라도 (예를들어 화재시에 대비한 계단의 구조, 출입문의 구조 등)재해발생의 확률에 대한 판단

이 현실 보다 지나치게 낙관적일 가능성이 크므로 재난시의 사태를 대비한 정부 규제는 필요하다.

일정규모 이상의 자본금 확보, 기술인력의 의무고용 등 주택사업주체의 기업설립에 대한 전제조건도 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 건설회사의 규모가 대형일수록 기업을 폐쇄하였을 경우에 처분이 불가능한 함몰비용(sunk cost)의 규모 또한 증가한다. 함몰비용이 클수록 우월한 정보를 이용하여 소비자를 기만하는 행위가 적발되었을 경우 받아야 할 손해 또한 커질 것이기 때문이다. 일정규모 이상의 자본금 확보 의무나 기술인력의 고용 의무 등은 기업으로 하여금 강제적으로 함몰비용을 만들도록 하는 조치이다. 따라서 이러한 류의 규제는 기업들이 건물의 안전에 대하여 그릇된 정보를 바탕으로 이윤을 추구할 가능성을 축소시킨다.

건물의 방화, 안전, 위생상 중요부분에 KS표시품의 사용을 의무화하는 규제도 건축자에게 대한 비대칭정보의 해결이라는 차원에서 정당화될 수 있을 것이다.

그러나 이러한 규제들은 보험산업의 발달이나 건설업체의 브랜드 이미지제고활동의 증가와 더불어 장기적으로는 폐지되어야 한다.

(2) 공사감리 및 감독

건축법은 건축주가 건축사로 하여금 공사감리를 담당하게 하고(일정규모 이상의 건축물에 대해서는 건축사보를 상주시켜 공사감리를 보조함)건축주가 법 또는 법의 규정에 위반한 처분을 할 경우는 건축주 또는 공사시공자에게 서면으로 통지하며 시정치 않을 경우는 시장군수 구청장에게 보고하도록 하고 있다. 공사감리자가 이러한 처분을 하였을 경우 공사감리자에게 어떠한 불이익도 없어야 함을 법은 규정하고 있다. 등록업자가 사업계획승인을 얻어 진행하는 20호 이상의 주택사업에 대해서는 감리자 이외에 공사감독을 별도로 두도록 하고 있다.

이 제도가 의도하는 바처럼 시공이 설계대로 이루어지려면 감리자는 전문지식이 있어야 할 터이고 또한 건축주 또는 시공자가 설계대로 시공치 않을 경우를 적발하여 보고할 인센티브를 가지고 있어야 한다. 전문지식의 문제는 건축사만이 감리자가 될 수 있다는 규정, 그리고 공사감독은 국가기술자격을 가진 자만이 할 수 있다는 규정에 의해 어느 정도 충족된다고 볼 수 있다. 그러나 두번째의 요건인 인센티브의 문제에 대해서는 의문의 여지가 있다.

감리가 제대로 되려면 시공이 설계와 일치할수록 감리자에 대한 보상이 커져야 하고 시공내용이 설계와 다를수록 감리자에 대한 벌칙이 강해져야 한다. 그러나 현재의 감리제도는 그러한 요건을 완전히 충족시키고 있는 것 같지는 않다. 현행 법에서 감리자의 인센티브 왜곡을 막기 위한 조항은 건축주가 감리자의 행위 여하에 따라 수수료를 변화시킬 수 없다는 조항, 그리고 위법 사실이 적발되었을 경우 감리자에게 사무소의 등록 취소나 업무정지 명령이 가해진다는 조항의 두가지이다. 단기적으로는 건축주가 감리자의 행동여하에 따라서 수수료를 깎을 수 없다는 조항이 있기 때문에 정확한 시공을 위한 독려가 감리자에게 불리하게 작용하지는 않을 것이다. 그러나 장기적으로 보면 오히려 현재의 제도는 부실시공을 촉진하는 효과를 가질 수 있다.

감리자를 선임하는 것은 건축주이다. 만약 부실시공을 통하여 건축비를 줄이려고 하는 것이 건축주나 시공자의 인센티브라고 한다면 건축주는 되도록 느슨한 감리자를 선임하려 할 것이다. 따라서 감리를 엄격히 한다고 평판이 난 건축사는 건축주들에게 매력을 잃어 수입이 떨어질 것이기 때문에 건축사들은 적발되지 않을 정도의 수준에서 부실시공을 눈감아줄 인센티브가 있다. 즉, 공사감리권 시장에 있어서 수요자는 건축주이고 건축주는 부실시공의 인센티브를 가지고 있기 때문에 감리서비스의 공급자인 건축사들은 부실시공 목인이라는 서비스를 공급할 인센티브가 상존하는 것이다. 따라서 현재와 같이 건축주가 감리자를 선정하기 보다는 공사의 종류별로 자격을 갖춘 감리자의 풀에서 임의 추첨을 하는 방식으로 전환하는 것이 오히려 바람직할 것으로 생각된다.

그러나 장기적으로 보험산업이 발전하고 보험료율이 시장기능에 의하여 결정되는 상황이 오면 건축주나 건축업자 들로 하여금 건물의 안전에 대한 보험에 가입하도록 의무화 하고 보험회사로 하여금 감리 감독 등을 하도록 하는 것이 가장 바람직할 것이다.

(3) 주택의 광고에 대한 규제

주택의 전용면적 등에 대한 육안 판별이 곤란하므로 허위광고에 대한 규제 및 실물과 다른 전본주택에 대한 규제는 정당화 될 수 있다.

3. 건축밀도에 대한 규제

소유주를 달리하는 건물간의 외부불경제는 규제의 대상이 되어야 한다. 그러나 건축주

가 동일인인 하나의 건물내에서 각 실 또는 층간에 발생하는 외부불경제는 규제의 대상이 될 필요가 없다. 해당 건축주에게 있어서 건물내부공간간에 발생하는 외부불경제는 모두 내부화되어 건물의 가격에 반영될 것이기 때문이다. 건물의 각 구획들이 분양된 이후의 용도변경이나 개축시에도 외부효과의 내부화효과가 없기 때문에 그에 대한 규제가 필요하다.

분양가에 대한 규제가 없다면 하나의 사업자가 시행하는 아파트 단지내에서 인접 동간에 발생하는 외부불경제의 문제(일조권침해, 사생활침해 등)는 규제할 필요가 없다. 외부불경제의 피해를 받는 동의 가격이 하락하여 외부불경제의 크기 만큼 사업시행자의 이윤을 감소시킬 것이기 때문이다. 즉 하나의 사업시행자가 여러동의 아파트를 건축할 경우 단지 내 각 동 간의 불경제는 사업시행자의 이윤속에 모두 내부화되기 때문에 더 이상 외부불경제일 수 없는 것이다.

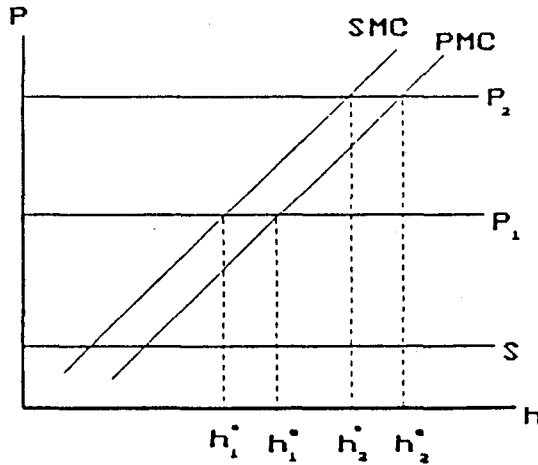
반면 분양가규제가 있는 경우라면 인접 동간의 불경제는 사업주의 이윤 속에 내부화되지 않기 때문에 규제의 원칙적 필요성이 인정된다. 그러나 규제의 최적수준은 외부불경제를 완전히 제거하는 것이기 보다는 규제에 의하여 축소되는 외부불경제의 가치와 축소된 공간 자체의 가치가 일치하는 수준에서 결정되어야 한다. 일조권의 예를 통하여 그러한 논리를 설명해 보자.

다음의 <그림 1>에서 P_1 은 비교적 토지의 가격이 싼 지역에서 건물의 단위면적당 가치이고 P_2 는 토지의 가격이 비싼 지역에서의 단위면적당 건물의 가치, PMC(Private Marginal Cost)는 밀도가 높아짐에 따른 한계건축비이다. 밀도 규제가 없다면 토지의 소유자는 단위면적당 건물의 가치와 한계건축비가 일치하도록 건물의 밀도를 결정할 것이다. 그림에서 H_1^* 는 토지가격이 상대적으로 싼 지역에서 결정된 건축밀도이고, H_2^* 는 토지가격이 상대적으로 비싼 지역의 건축밀도이다.

그러나 그것이 최적 건축밀도는 아니다. 각 토지 소유자의 한계건축비에는 고밀도의 건축으로 인한 복측건물의 일조권 침해 정도가 반영되어 있지 않기 때문이다. 위의 그림에서 S는 일조권 침해의 정도를 나타낸다. 이것이 밀도와 관계없이 수평선을 유지하고 있는 것은, 그리고 토지의 가치와 무관하게 하나의 선으로 그려져 있는 것은 일조권의 가치가 건물의 밀도 및 토지의 가격과는 무관함을 가정하였기 때문이다. 일조권 침해의 비용을 고려한 사회적 한계건축비는 PMC와 S를 수직으로 합산한 SMC(Social Marginal Cost), 사회적으로 최적인 밀도는 P_1 또는 P_2 와 SMC가 일치하는 h_1^* 또는 h_2^* 이다. 일조권 침해

를 고려하더라도 가격이 비싼 토지의 최적밀도는 가격이 싼 토지의 최적밀도 보다 높아야 한다. 즉 비싼 토지일수록 일조권의 침해를 방지하기 위한 밀도의 규제는 약해져야 하는 것이다.

〈그림 1〉

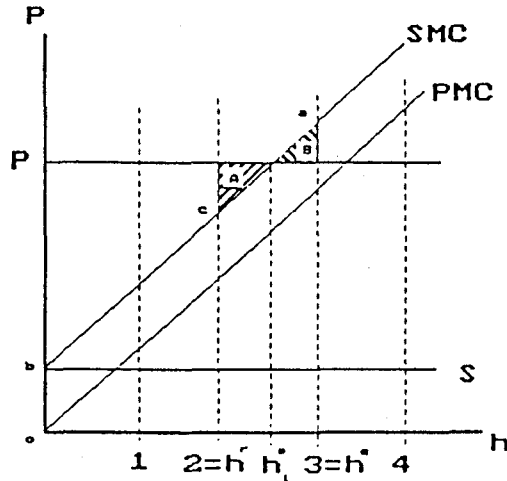


지금까지는 건축밀도의 선택이 연속적이라는 가정하에 최적건축밀도가 어떤 특성을 가지는가에 대하여 살펴 보았다. 그러나 건축밀도라는 것이 연속적인 변수가 아니고 제한된 몇 개의 숫자 중에서만 선택되어야 한다면 외부불경제의 존재가 분명히 확인됨에도 불구하고 규제를 하지 않는 것이 규제를 하는 것 보다 낫다는 결론도 가능하다.

다음의 〈그림 2〉에서 h^* 는 규제가 없는 상태에서 형성되는 건축밀도, 그리고 S 는 침해되는 일조권의 가치이다. 앞의 경우와 마찬가지로 이 경우에도 최적건축밀도는 SMC 와 P 가 일치하는 h^* 이다. 그러나 이 그림에서는 h^* 는 선택이 불가능하다. 밀도규제를 위해서는 층수를 1개 층(또는 정수 층)씩 낮추어야지, 0.1층이나 0.5층 낮추는 것은 불가능하기 때문이다. 따라서 뒷건물의 일조권 확보를 위하여 가장 최적에 가까운 규제수준은 앞건물의 높이를 h^*-1 에서 규제하는 것임. 그러나 이러한 규제는 오히려 사회적 후생을 감소시키는 결과를 가져올 수 있다. 규제가 없을 때 이 건물의 건축으로 인하여 발생하는 사회적 후생은 건물의 총가치에서 사회적 총비용을 뺀 $P \cdot H^* - aboh^*$ 이고 h^*-1 층에서 규제가 이루어질 경우는 $P \cdot h_R - eboh_R$ 이다. 단 $h_R = h^* - 1$ 이다. 양쪽의 가치 간에는 그림의 빗금친 부분만큼의 차이가 발생한다. 만약에 A 의 크기 보다 B 의 크기가 크다면 규제의 정당성이 인정되나 그 반대의 경우라면 고밀도의 건축으로 일조권의 침해가 있음이 분명하더라도 규제를 하지 않는 것이 오히려 사회적으로 바람직하다. 사전적으로 각각의 필지가 어느

경우에 속하는가를 확인할 수는 없지만 분명한 것은 일조권이 확보된 건축공간과 일조권이 침해된 공간간의 가격 차이가 작을수록 규제의 정당성이 줄어 든다는 사실이다.

(그림 2)



우리나라의 아파트 들 중 개재발조합, 재건축조합, 직장주택조합 등에 의한 아파트는 분양가규제의 효과가 크지 않다. 이들 조합에 의한 아파트의 경우 분양가규제는 조합원용이 아닌 일반분양분에 대해서만 적용되는데 전체의 건설물량 중 일반분양이 차지하는 비중이 그리 크지 않기 때문이다. 따라서 이들 아파트에 대해서는 단지내 동간의 외부 외부불경제에 대한 규제는 대폭 축소시킬 필요가 있다. 물론 단지 외부에 대한 외부불경제에 대해서는 경관심의 등을 통하여 계속 규제의 필요성이 있다.

분양가 규제가 이루어지는 아파트라고 하더라도 현재의 동간 거리 규제는 너무 과도하다고 판단된다. 주택 전체의 가치에 대한 일조권 가치의 비율은 최대로 잡아 1/10을 넘어 가지 않을 것이다. 층수의 선택이 불연속적인 상황에서 일조권의 확보를 위한 약간의 개입은 아파트 한층 또는 동 하나를 통채로 없애 버리는 결과를 가져 온다. 따라서 현재 규제하에서는 아파트의 면적이나 호수 자체를 축소시킴으로써 잃는 사회적 가치가 일조권 확보를 통하여 창출하는 가치 보다 더 크다는 판단이다.

4. 주택의 규모에 대한 규제

분양가규제를 받는 아파트의 경우 주택의 규모별 구성을 자율에 맡길 경우 사회가 필

요로 하는 것 보다 큰 주택들이 지어지는 것은 당연하다. 분양가규제에 의하여 수요가 대형 쪽으로 치우쳐 있어 분양에 따른 비용(미분양의 위험 등을 포함)이 작아데다가 대형일수록 평당건축비가 줄어들기 때문이다. 따라서 분양가 규제가 존속하는 한 소형주택건설 의무비율에 대한 규제는 필수적이다. 그렇다 할지라도 지역별 주택수요의 차이를 고려한 주택규모분포의 차등화는 필요하다. 물론 분양가 규제가 폐지된다면 당연히 아파트의 크기에 대한 규제도 당연히 없어져야 한다.

다세대주택, 다가구주택 등 실질적으로 여러 가구의 거주에 사용되는 주택의 규모를 규제하는 것은 임대주택이나 또는 분양주택의 공급을 축소하는 것 외에 정의 효과를 기대할 수 없다.

5. 소비자의 관찰이 가능한 주택의 특성에 대한 규제

건축주가 건축을 하는 목적은 그것을 통하여 자신의 이윤 또는 수익을 극대화하려는 것이다.(건물의 위치 부지의 조건, 조경상태 등을 포함하여)건물의 좋고 나쁨이 건물이 매매가격이나 임대료에 반영될 수 있다면 건축주들은 소비자들의 지불의사와 한계건축비가 일치하도록 건물의 질을 결정할 것이고 그것이 가장 바람직한 상태이다. 따라서 건물의 가격이나 임대료에 대하여 규제가 존재하지 않는다면 소비자들이 쉽게 관찰할 수 있고 그 질을 평가할 수 있는 건물의 특징들(예들들어 엘리베이터 설치 여부, 외장재의 질, 거실의 반자높이 등)에 대해서는 정부의 규제가 필요하지 않다. 최저 주거 수준 또는 최저 건물 수준의 확보를 위하여 그러한 규제를 계속한다면 불필요한 질의 상승으로 인하여 건축비가 상승하거나 또는 사용가능공간이 축소되는 등의 현상이 발생할 것이기 때문이다. 그 결과 국민 일반의 후생수준은 떨어진다. 계층별로 보면 상대적 고소득층에게는 이득을 주는 반면 저소득층에게는 손해를 가져다 준다. 따라서 외부불경제나 불완전정보의 극복 등의 목적을 가지지 않고 단순히 주택의 질을 높이기 위한 규제는 폐지됨이 바람직하다.

그러나 건물의 가격에 대한 규제가 있는 상황이라면 문제가 달라진다. 일반적으로 주택을 비롯한 건물의 가격은 건물의 면적 뿐 만이 아니라 사용되는 자재의 질, 조경상태, 건물의 구조, 마감재의 종류, 위치 등 주택이나 건물이 가지고 있는 모든 특징들이 복합적으로 작용하여 결정된다. 그러나 신규공급 아파트에 적용되는 분양가 규제는 면적만을 기

준으로 한다(물론 부분적으로 마감제에 대한 사양선택이 허용되고 있기는 하지만). 따라서 건설업자의 입장에서는 면적을 제외한 다른 모든 건물의 특성에 대해서는 투자를 최소화하려는 인센티브가 생기며 그렇게 이어지는 주택은 소비자의 선호를 반영하지 못할 가능성이 높다. 소비자들의 건물에 대한 지불의사는 건물의 모든 특징들을 고려하여 결정되는 반면 건축주들이 받는 규제자격은 면적 만에 의하여 결정되기 때문이다. 따라서 가격규제가 존속되는 한 건물의 질 및 단지의 질에 대한 규제도 존속될 필요가 있다. 그러나 분양가 자율화가 이루어지면 소비자들의 판단이 가능한 주택의 모든 특성들에 대한 규제는 폐지되어야 한다.

6. 하도급거래에 대한 규제

하도급을 할 것인가 또는 직접 시공할 것인가의 판단은 어느 쪽이 발주자에게 더 유리한가에 대한 판단에 달려 있다. 지불기일 규제 등 하도급거래에 대한 규제는 하도급을 상대적으로 불리하게 만들기 때문에 하도급으로 이루어지는 부분을 축소시키고 직접시공을 조장하는 경향이 있다. 지불조건에 대한 규제가 필요한 것은 당초 거래 쌍방간의 계약내용을 지키지 않을 경우에 한정해야 함. 지불조건이 관행화되어 있고 계약의 쌍방이 동의하는 경우라면 제3자가 불 때 하수급인이 불리한 입장에 처한 것으로 보일지라도 규제의 대상이 될 수는 없다. 그러나 지불조건에 대한 계약조건을 위반한 경우라면 규제의 대상이 되어야 할 것이다.

7. 토지에 대한 여신규제

토지는 주택건설을 위한 가장 중요한 투입물이다. 토지에 대한 여신규제는 토지취득을 위한 비용을 상승시켜 토지가 원래의 소유자로부터 주택건설업자 등 토지의 이용자에게도 이전되는 것을 방해하며 그 효과는 최종산출물의 토지집약도가 큰 산업일수록 크게 나타날 것이다. 주택건설업은 대표적 토지집약형 산업이므로 토지에 대한 여신규제의 효과를 심하게 받는다. 따라서 토지에 대한 여신규제는 토지의 가격은 낮출지 모르지만 주택의 건축을 억제하여 주택의 가격은 높이는 효과를 갖는다. 또한 이러한 조치는 토지 매각시 주택건설업자에게 제공되는 양도소득세의 감면혜택(국민주택에 한정)과도 상충된다.

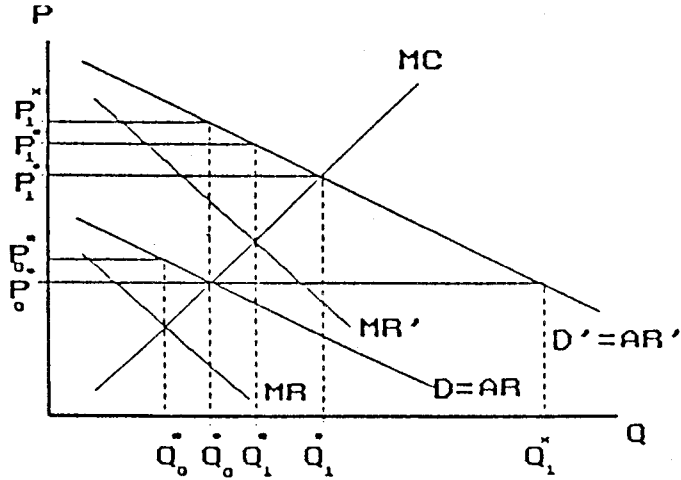
따라서 토지취득의 목적이 주택건설이라는 사실이 확인될 경우는 여신규제의 대상이 되어서는 안된다.

8. 자재가격에 대한 규제

철근, 시멘트, 위생도기, 프라스틱 장판 등 독과점 현상이 있다고 인정되는 품목에 대해서는 해당 제품의 공장출고가격에 대한 가격규제가 실시되고 있다. 경쟁적 산업의 경우 산업내의 기업들이 시장가격을 주어진 것으로 받아들이나 독점적 업체의 경우 생산량 조절을 통하여 제품의 가격을 조작할 수 있는 능력을 가진다. 이러한 기업은 수요와 공급을 일치시키는 것보다 작은 양을 생산함으로써 높은 독점가격을 형성할 수 있기 때문에 산출물의 가격을 규제해야 할 필요성이 대두된다. 그러나 독점산업에 대한 가격규제도 수요의 증가와 더불어 같이 높아져야 한다. 수요는 증가하는데 규제가격을 변화시키지 않으면 규제를 하지 않는 것 보다 못한 결과를 초래할 수도 있다. 그림을 통하여 설명하여 보자.

다음의 〈그림 3〉에서 D 는 수요를, AR 은 평균수입을, MR 은 한계수입을, MC 는 한계비용을 각각 의미한다. 독점기업은 시장수요가 바로 자신의 상품에 대한 수요이기 때문에 수요곡선은 평균수입이기도 하다. 기업은 한계수입과 한계비용이 일치하도록 자신의 생산량을 결정할 것이다. 그림에서 Q_0^* 는 그러한 생산량이며 그때의 가격은 P_0^* 이다. 정부가 수요와 한계생산비가 일치하는 P_0^* 에서 가격을 규제하게 되면 생산량은 Q_0^* 로 증가하며 그만큼 사회의 후생도 증가한다. 따라서 가격규제의 정당성이 인정된다. 이제 이 제품에 대한 수요가 D 으로 증가한다면 새로운 최적규제가격은 P_1^* 가 되며 이때의 생산량은 Q_1^* 이다. 그러나 정부의 수요의 증가에도 불구하고 제품의 가격을 과거의 규제가격인 P_0^* 에서 규제한다면 생산량은 과거와 같이 Q_0^* 인데 수요량은 Q_1^x 가 되어 $Q_1^x - Q_0^x$ 에 해당하는 초과수요가 생겨나고 $P_1^x - P_0^*$ 만큼의 윗돈 거래가 이루어지게 된다. 수요 증가폭이 커서 P_0^* 와 P_1^* 간의 차이가 심할수록 초과수요의 폭은 커지며 그 크기가 일정수준을 넘어가면 오히려 가격규제를 않는 것 보다도 못한 결과가 초래된다. 건설경기과열 이후 시멘트 등의 품귀현상은 그 예가 될 수도 있을 것이다.

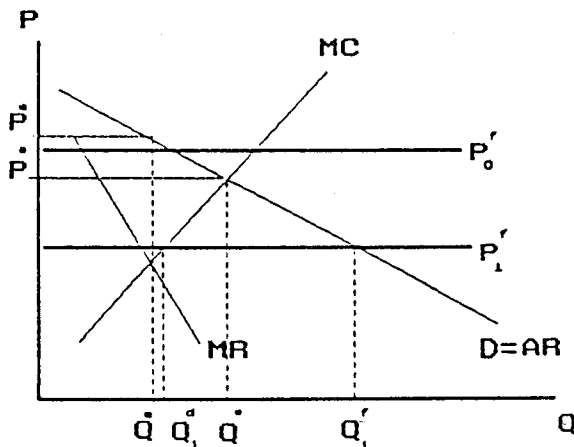
〈그림 3〉



시장개방의 폭이 넓어지는 것도 자재가격에 대한 규제의 필요성을 약화시키고 있다. 만약 해당 제품의 국제가격이 국내의 규제가격 보다 높다면 (〈그림 4〉에서 P_0' 의 경우) 외국 제품의 수입이 불가능하기 때문에 국내의 규제가격은 의미를 가짐. 그러나 당해 제품의 국제가격이 국내의 규제가격 보다 낮은 P_1' 수준이라면 국내의 규제가격은 실효성을 상실한다. 이 그림에서 국내기업의 생산량은 P_1' 와 MC가 일치하도록 Q_1^p 에서 결정되고 있다. 그러나 P_1' 에 대응하는 국내총수요는 Q_1^d 이기때문에 $Q_1^d - Q_1^p$ 에 해당하는 물량의 수입이 이루어진다. 즉 시장이 개방되어 있고 국제가격이 국내규제가격 보다 낮다면 규제는 실효성이 없는 것이다.

건설경기과열 이후 시멘트 레미콘, 철근 등의 시장에서 나타난 상황은 앞의 경우에 해당된다고 판단됨. 시장개방의 폭도 확대되어 가고 있는 점을 감안 자재에 대한 가격규제를 풀어갈 필요가 있다.

〈그림 4〉



VII. 글을 마치며

지금까지 우리나라의 주택산업에 대한 규제들을 개괄적으로 평가하여 보았다. 방대하고 다양한 내용의 규제들을 하나의 논문에서 평가한다는 것은 어쩌면 시작부터 무리였다는 생각이 든다. 제대로 한다면 각각의 규제들 마다 여러 편의 논문이 필요할 것이다. 다만 이 논문이 주택 분야의 다양한 규제들에 대하여 동학들의 관심을 불러 일으키는 데에 조금의 도움이라도 되었으면 하는 바램이다.

참고문헌

- 김정호(1991), 「우리나라 주택시장의 구조와 주택정책의 방향」, 한국경제연구원 연구조사 자료 59-91-14.
- 이승철(1992), 비대칭정보와 규제완화, 「규제완화」 창간호, 한국경제연구원 95~113쪽.
- 임덕호(1993), 분양가 규제의 경제적 비효율성에 관한 연구, 주택연구 제1권 1호, 한국주택학회, 23~40쪽.
- 한국주택은행(1992), 「주택생산관련산업의 발전방안에 관한 연구」.
- 허재완(1993), 분양가자율화가 주택시장에 미칠 효과에 관한 실증분석, 「국토계획」 제28권 제3호, 85~101쪽
- G. A. Akerlof(1970), "The market for Lemons : quality uncertainty and the market mechanism," *The Quarterly Journal of Economics*, 84, pp.488~500.
- Chung-Ho Kim and Kyung-Hwan Kim(1993), The political economy of the price control on the apartment in Korea, paper presented at the international real estate conference held by the AREUEA, Mystic, Conn., USA.