Journal of the Korean Housing Association
Vol. 14, No. 3, 2003

소비자 보호를 위한 우리나라 공동주택 품질보장체계의 문제점과 개선방안 연구

A Study on the Improvement of Housing Quality Control System for the Protection of Consumer

최재순* 장성수**
Choi, Jae-Soon Zchang, Sung-Soo

Abstract

This study analyzes the necessity and situation of the improvement of housing quality control system for the consumer. we find several defeats of the Housing Quality Control System in Korea. Especially there is no any organization that manange the total housing quality control. So this study suggest the home warranty system should be established as soon as possible for protectings home-buyers and improving housing quality.

Keywords : Housing quality control system, Home Warranty System

I. 서 론

1. 연구의 배경과 목적, 범위

IMF 이후 분양가가 자유화되고 주택보급율이 상승함으로써 소비자들은 주택의 품질에 큰 관심을 갖게되었다. 그러나 현재의 주택품질보증제도는 IMF 이전의 분양가격 규제하에 단순한 부실공사를 방지한다는 접근에 이루어진 것으로서 변화된 주택시장의 현실에 적합한 주택품질보증체계의 정비가 필요한 상황이다. 특히 주택은 가구에게 거처로서의 안전과 경제적 자산으로서 중요한 의미를 갖고 있기 때문에 주택의 전체적 기능과 주택을 구성하는 여러 부분의 품질 확보의 필요성은 더욱 강조되고 있다. 공동주택이 대부분 선분양되는 공동주택생산체계에 따라 주택품질에 대한 소비자의 불안이 상존하고 있다. 신정부 출범과 함께 후분양제 도입이 검토되고 있으나 단 시일내 도입은 어려울 전망이다. 따라서 주택품질을 확보할 수 있는 대안의 모색이 필요하다. 본 연구는 현재 운영 및 검토되고 있는 주택의 품질보장 관련 제도의 개념, 실태와 문제점을 고찰한다. 문제의 대안으로서 소비자를 적극적으로 보호할 수 있는 제도로서 구미에서 사용되고 있는 주택품질보장제도를 검토하여 주택의 품질을 향상시킬 수 있는 방안을 모색한다.

연구방법은 제도비교를 중심으로하며, 외국 사례는 문헌연구에 바탕을 두었다. 연구내용은 현행 품질보장제도와 관련하여 주택건설업체의 자격 및 기준, 주택건설기준 및 사용검사, 주택건설감리제도, 완공된 주택의 하자발생시의 보수제도 등의 내용을 검토한다. 또한 외국의 사례로서 공동주택의 품질보장과 소비자를 보호할 수 있는 ISO 인증제도, 주택품질보장제도 제도의 개념과 특징을 검토하고 이 제도를 비교한다.

이러한 고찰을 통해 소비자를 보호할 수 있는 우리현실에 적합한 품질보장방안을 모색한다.

2. 주택 품질의 개념

주택 품질은 거주자의 생활을 보장하는 주거 상태와 수준을 종합적으로 나타내는 개념이며, 주거가 제공하는 서비스 부문을 총칭하는 표현으로 사용된다. 주택 품질은 거주자와 관련된 주택의 물리적인 또는

*정회원, 인천대학교 생활관리학과 교수, 공학박사
**정회원, 주택산업연구원 선임연구위원, 공학박사

양적인 상황을 중심적으로 파악하는 측면과 내부공간과 디자인 또한 거주관련 서비스, 주환경 요소라는 측면으로 대별할 수 있다.

물리적 측면이라는 것은 주택과 관련된 것으로서 주택의 규모와 설비 수준으로 이해할 수 있다. 또한 질적 측면은 공간이나 디자인, 서비스의 상대적 수준 파악된다. 물리적 측면은 계량화를 통한 객관이 확보되어 질적인 측면에 비해 평가하기가 상대적으로 쉽다.

주택품질에 대해서 한국주택학회는 '주택성능'이라는 표현을 통해 주택의 품질을 주택의 구조, 설계, 품질 등에 있어서 '주택과 주택의 구성하는 부분인 공간부위, 건축요소 등이 거주자의 요구에 부합하는 기능을 수행하는 능력의 정도' 또는 '거주자의 안전과 쾌적한 생활을 실현시키는 주택의 능력'으로 정의하고 있다.(한국주택학회, 1995:40)

주택의 품질을 보다 포괄적으로 확대한 개념으로서는 주거가 제공하는 서비스 부문을 포괄하는 개념으로 보기도 한다. 일본의 마쓰모도 고우헤이(松本光平)는 주택품질을 주택이라는 건축물 고유의 물적 특성에 근거한 기본적 요인에서 확장하여 건축물의 계약과 관련된 특성 및 거래정보적 특성에 따라 발생하는 위험의 배제까지로 주택의 품질개념을 확장하고 있다.

II. 공동주택품질보장제도의 실태

1. 공동주택품질관리제도 현황

주택건설촉진법과 관련 하위 법령은 공동주택의 부실공사를 방지하고 이를 통해 주택의 품질을 확보하기 위하여 주택이 건설되는 전과정을 대상으로 하고 있다. 이상의 제도는 건설 단계를 기준으로 다음과 같이 4단계로 구분할 수 있다.

주택건설사업자가 되기 위한 자격 및 기준, 주택건설용자재, 둘째, 주택건설 및 시공단계, 셋째, 완공된 주택의 부실처리, 그리고 하자발생시의 보수체계 등이다.

주택 품질의 기본이되는 주요구조부용 주택자재와 관련해서는 「주택건설기준등에관한규정」을 통하여 주택이 일정한 성능을 갖추고 품질이 보장되는 재료로 건설되도록 규정하고 있는데 본 연구에서는 이 부분은 별도로 검토하지 않는다. 주택건설 자격과 기준에 관한 규정과 함께 주택의 건설 및 시공단계에서는 주택건설공사 감리제도를 운영하여 주택의 부실공사를 방지하고 있다. 주택완성 이전의 부실방지 및 품질관리에 더하여 주택이 완성된 후 주택의 하자가 발생할 경우 주택건설사업자에게 하자보수 책임을 지워 소비자의 피해가 최소화될 수 있도록 제도가 마련되어 있다.

1) 주택건설사업자의 등록, 주택건설기준

연간 20세대 이상의 주택을 건설하거나 1만 m^2 이상의 대지조성사업을 영위하고자하는 자는 건설교통부장관에게 등록하여야 한다. 주택건설사업자로 등록하기 위해서는 <표 1>과 같은 기준을 충족해야 한다. 기업의 경우 납입자본금 규모는 3억원 이상, 개인일 경우 자산평가액 6억원 이상이다. 또한 주택건설사업자는 국가기술자격법에 근거한 건축 기사 1급 소지자 1인 이상(대지조성사업자일 경우는 토목기사 1급)이거나 건설기술관리법상의 학·경력 기술자 가운데 중급기술자 이상의 자격자를 확보해야 한다.

표 1. 주택건설사업자 등록기준

구분	등록기준			
	자본금		보유기술자	사무실
	법인	개인		
주택건설 사업자	자본금 6억원 이상	자산평가액 6억원 이상	건축기사 1급 1인 이상	33 m^2 이상
대지조성 사업자	자본금 3억원 이상	자산평가액 6억원 이상	토목기사 1급 1인 이상	33 m^2 이상

주택건설기준은 「주택건설기준등에관한규정」과 「주택건설기준등에관한규칙」에 따라 주택의 건설기준, 부대시설 및 복리시설의 범위 및 설치 기준, 대지조성 기준과 같은 공학적이고 설계적인 측면과 주택건설용 자재의 품목과 그 자재를 생산하는 업체의 등록 기준 등을 규정하여 주택의 품질 기준을 제시하고 있다. 특히 제3장의 「주택과 구조·설비 등」은 벽체, 승강기, 계단, 복도, 난간, 화장실, 구조 내력 등의 설치기준과 물성까지를 규정하여 주택의 품질 수준을 규정하고 있다.

2) 주택건설공사감리제도

주택의 시공단계에서 부실을 방지하기 위해 주택건설공사 감리제도가 있다. 주택건설공사에 대한 감

리는 300세대 미만의 경우는「건축사법」에 의한 건축사가, 300세대 이상의 경우는「건설기술관리법」에 의한 감리전문회사에서 담당한다(「주택건설촉진법시행령」 제34조의6). 감리자로 지정된 자는 부실공사 방지를 위해 5가지 업무를 수행한다. 첫째, 시공자가 설계도서가 정한대로 시공하는지 확인하는 작업 및 품질시험 실시여부 확인, 둘째, 설계도서가 현장여건에 적합한지 및 설계변경이 적정한지 확인하는 작업, 셋째, 공정 및 시공도서 등에 대한 검토·확인작업, 넷째, 공사착공계, 중간검사 신청서, 임시사용 및 사용검사 신청서의 확인, 다섯째, 현장인력에 대한 기술지도이다. 감리자의 업무방법은 기술지도, 검토·확인·날인 및 보고로 구성된다.

주택건설공사 감리제도는 감리과정을 통해 주택의 품질을 보장하기 위한 제도로 운영되고 있으나 감리의 결과로 만들어진 주택품질의 결함이 나타날 경우에 이를 담당하는 하자보수체계와의 연결성이 없다는 문제점을 갖고 있다.

주택건설이 완료될 단계에 이르면 주택건설사업자는 사용검사를 신청하게 되고 이 때 하자보수보증서를 첨부하거나 하자보수예치증서를 첨부해야 한다. 이 단계에서 감리자는 사용검사에 필요한 의견서를 작성한다. 이에 근거하여 사업계획승인권자는 공무원의 현장확인을 통해 사용검사를 발부한다.

주택건설사업자는 하자보수예치증서를 첨부하면 되고, 감리자는 감리의견서를 쓰고, 공무원은 사업계획승인도면과 시공된 주택의 형상을 확인함으로써 사용검사가 완료된다. 이러한 행위의 결과 발생하는 하자는 하자보수예치금으로 해결한다. 따라서 하자의 보수비용이 예치금을 초과하는 경우에 초과비용 조달이라는 문제가 문제가 생긴다. 또한 하자보수보증서를 발부하는 주체는 하자의 발생의 사전에 방지하여 보증채무 이행의 원인발생을 사전에 제거할 수 있는 기회를 갖지 못하는 상태에서 하자보수보증을 담당하는 문제점도 나타나게 된다.

3) 주택건설사업자의 하자보수제도

공동주택의 경우 입주자와 건설회사간의 분쟁이 가장 자주 발생하는 사안이 주택의 하자에 따른 책임소재이다. 주택건설사업자가 주택의 건설공사를 완료한 후 사용검사를 거쳐 입주자가 입주한 후 주택의 부실이 발생한 경우에 대비하여「공동주택관리령」과「규칙」에 근거하여 하자보수제도가 있다. 공동주택관리령 제 16조에서는 주택건설사업자의 하자보수의무와 하자보수기간과 범위를 규정하고 있다. 공동주택의 경우 주택건설사업자는 사용검사일로부터 주요시설인 경우 2년 이상 그 외의 시설인 경우는 1년 이상의 하자보수기간을 설정하여 입주 후에 발생한 주택의 하자 등 품질문제에 대한 보수의무를 규정하고 있다. 주택의 구조안전에 중대한 영향을 미치는 부위에 대해서는 보다 긴 하자보수기간을 적용한다. 기둥과 내력벽의 하자보수기간은 10년까지로 되어 있으며, 보와 바닥 그리고 지붕은 5년이다. 이러한 내력구조부에 발생한 결함으로 인해 당해 공동주택이 무너지거나 안전진단 결과 무너질 우려가 있을 경우 주택건설사업자는 하자보수절차에 따라 이를 보수하여 주택의 품질에 대한 책임을 지도록 하고 있다.

정한 기간 내에 주택의 품질문제가 발생한 경우 입주자 등의 관리주체는 주택건설사업자에 대하여 하자의 보수를 요구할 수 있으며, 사업주체는 요구일로부터 3일 이내에 이를 보수하거나 보수일정을 명시한 하자보수계획을 관리주체에게 통보하게 되어 있다. 주택건설사업자가 기간 내에 하자보수의무를 이행하지 않을 경우 관리주체는 사용검사권자에게 통보하고 통보받은 사용검사권자는 하자여부를 판정한 뒤 하자일 경우에는 주택건설사업자에게 보수를 명하여야 하며, 하자가 아닌 경우에는 입주자 관리주체에게 이 사실을 통보해야 한다. 이러한 처리에 이의가 있는 주택건설사업자나 관리주체는 기술사, 건축사 등의 전문가의 조사의견서를 첨부하여 사용검사권자에게 재조사를 요구할 수 있다. 입주자 등 관리주체는 주택건설사업자가 하자보수계획을 이행하지 않을 경우나 하자보수명령을 이행하지 않을 경우 정해진 하자보수보증금으로 직접 보수하거나 제3자에게 대행시킬 수 있다. 이러한 하자보수보증금예치제도는 업체의 기술수준이나 시공능력 품질관리 능력의 차이를 도외시한 채 획일적으로 3%로 규정하고 있어 오히려 품질관리 및 향상노력을 가로막는 부작용이 나타나고 있으며, 하자보수예치금을 둘러싸고 소비자와의 분쟁을 조장하는 부작용도 나타나고 있다.

4) 하자보수보증제도

공동주택관리령 제17조 4항에서는 하자보수보증금의 예치를 대신하여 은행의 지급보증서, 입주자대표회의 또는 그 위임을 받은 자를 피보험자로 하는 이행보증보험증권, 건설산업기본법에 의하여 건설공제조합이 발행하는 보증서, 대한주택보증주식회사가 발행하는 하자보수보증을 이용할 수 있다. 그러나 보증서를 발부하는 시점에서 주택건설사업자의 기술능력, 설계자와 감리자의 기술 수준, 시공자의 기술수준과 이에 근거한 주택품질의 확인 없이 주택건설업자의 요구에 따라 보증서를 발부함에 따라 보증주식회사는 하자발생에 따른 부담을 안게된다.

2. 현행 주택품질보장체계의 평가

현재 시행되고 있는 공동주택의 주택의 부실,하자방지 및 품질보장체계는 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

첫째, 사전예방기능의 결여로 사회적 비용 발생. 다양한 부실, 하자방지 제도에도 불구하고 종합적으로 주택의 품질을 보장하고 향상시킬 수 있는 사전예방적 기능이 결여되어 있고, 대부분의 제도가 최소한의 안전장치와 사후적인 대응으로 이루어져 있다. 이로 인해 부실 또는 하자의 발생과 이에 따른 주택의 품질을 저하시킬 수 있고 하자발생에 따른 사회적 비용을 최소화하는데 부적합한 측면이 많다. 현 부실시공방지 제도와 하자보수보증제도는 각 단계별로 최소한의 기준을 충족하면 되고 최종적으로 완성된 주택의 하자에 따른 모든 귀책은 일단 주택건설사업자가 지고, 이를 공사비의 3%에 이르는 하자보수보증금으로 충당하도록 되어 있다. 이는 부실시공 방지를 위한 사전적 조치를 인정하지 않고 일률적인 3%의 하자보수보증금을 규정하는 것으로 모든 문제를 해결하도록 방치하는 셈이다.

결국 3%의 부실시공 또는 하자는 공식적으로 용인되는 풍토가 조성된 것이며, 동시에 3% 이상의 부실이나 하자가 발생했을 경우에는 민사상의 소송이외에는 소비자를 보호할 법적 장치가 존재하지 않는다. 이로 인한 사회적 비용의 발생과 소비자의 잠재적인 피해는 매우 심각하다.

둘째, 제도상의 결함. 개별적인 제도의 자체적 문제점이 있다. 대부분의 제도가 법령에 근거하여 마련된 것이기 때문에 그 내용이 기준적인 성격을 띠고 있으며, 이로 인해 품질과 관련된 업체, 제품, 건설기준 등의 차별적인 요소에 대한 평가가 불가능하다. 결국 제시된 기준이 최소기준으로 귀결됨으로써 주택의 부실 및 하자 방지를 충분히 못하고 품질을 하향 평준화시키는 결과를 초래한다.

현 제도하에서는 사전적 단계에서 부실시공과 관련된 업체의 경영능력이나 시공능력, 업역(業歷)상의 차이점이 전혀 고려되지 않은 채 주택건설업체와 시공업체는 동일한 기준으로 간주되고 있어 소비자의 선택을 어렵게 하고 있다. 또한 설계자와 감리자의 귀책으로 인한 부실의 발생과 이에 따른 손해를 보상할 수 있는 보험제도가 갖추어져 있지 않고 민사소송에 의존하기 때문에 실제로 피해가 발생했을 경우 적절한 대책 수립이 곤란하다.

입주후 부실 및 하자 방지를 위해 하자보수보증금을 일률적으로 공사비의 3%로 규정하고 있어 하자방지와 품질향상을 위한 업계의 자발적 노력을 가로막고 있으며, 예치된 금액을 둘러싸고 소비자와의 분쟁이 일어난다. 하자보증서를 발부하는 주체는 주택의 부실시공방지 기능이나 품질에 대한 평가나 검사없이 보증서를 발부하게 되고 이로 인해 발생하는 과도한 대위 변제금의 부담을 지게된다.

셋째, 주택품질의 종합적 관리 및 책임소재 모호. 각각의 제도가 주택건설촉진법, 건설업법, 산업표준화법, 건축사법, 건설기술관리법과 같이 서로 다른 법에 근거하고 있고 각각의 제도가 자족적이고 폐쇄적으로 운영되고 있어 주택품질의 종합적인 관리책임의 소재가 불분명하다. 다양한 법에 따라 서로 다른 체계에 따라 부실 및 하자 방지 제도가 운영되고 관리 주체가 산재되어 있기 때문에 외관상 각각의 규정 충족을 가장한 부실시공이나 하자에 대해서는 책임소재가 불분명한 문제가 발생한다. 종합적 관리체제의 결여는 책임소재의 문제를 떠나서 주택의 품질을 향상시키고 하자발생을 미연에 방지할 수 있는 적극적인 노력을 가로막고 있다.

이상에서 검토한 바와 같이 우리나라의 주택품질보장제도는 '하자와 부실의 사전예방기능의 부족', '개별 제도상의 결함', '제도간의 상충', '주택품질의 종합적 관리 및 책임소재의 불분명'이라는 문제점을 갖고 있다. 이로 인해 부실과 주택품질저하라는 사회적 비효율이 발생하고 있으며, 소비자들의 주택품

질의 향상 욕구에 대응하는데 한계를 갖고 있다.

III. 소비자 보호와 주택품질보장을 위한 외국의 제도

소비자 보호를 위한 주택품질보증제도의 발전을 모색하기 위해 외국에서 사용되고 있는 ISO (International Organization for Standardization)인증제도와 주택품질보증제도(the Home Warranty)를 검토한다.

1. ISO 인증제도의 개념 및 특성

ISO 인증제도의 전제는 생산자가 소정의 품질을 지닌 상품을 생산할 수 있는 능력과 체계를 갖고 있으며, 제품의 생산 단계에서 설계, 발주, 검사, 관리 등이 기준에 따라 합당하게 생산되면 상품의 품질은 신뢰할 수 있다는 것이다. 즉, 주택을 건설할 경우 주택건설업체가 ISO 9000의 인증을 받았다는 것은 주택건설사업자가 품질을 갖춘 주택을 건설할 수 있는 능력과 체계를 갖추고 있으며, 주택건설과정에서 설계, 발주, 자재의 검사, 공사관리라는 각 단계별로 품질보증을 위해 지켜야 할 절차를 정하고 이를 준수했을 경우 최종적으로 완성된 주택의 품질에는 문제가 없다는 것을 인정하는 제도이다. ISO 9000은 주택을 생산하는 조직과 생산단계의 합리성에 근거한 제도라 하겠다

ISO 9000은 ISO가 1987년 제정한 품질경영과 품질보증에 관한 규격으로서 제품 또는 서비스를 제공하는 공급자의 품질시스템을 제3자 인증기관이 평가하여 공급자의 품질보증능력을 인정해주는 제도이다. 이 규격은 생산자 중심이 아닌 구매자 중심의 규격으로서 이 규격이 요구하는 품질수준은 회사가 갖추어야 할 최소한의 요구 조건을 정한 것이다. 이 체계는 규격화 정도나 대상부문에 따라 9001에서부터 9004까지 4개로 나뉘어 있다. ISO 9001은 제품의 설계에서부터 개발과 설치 서비스에 이르기까지 전 생산과정에 대한 품질보증체제이다. ISO 9002는 제조와 설치부문에 한정된 품질보증체제이다. ISO 9003은 최종검사 및 시험에 관한 체제이며, ISO 9004는 품질경영시스템에 대한 자문을 대상으로 한다.

ISO 9000 체계는 다시「선택 및 적용지침」,「품질경영지침」,「지원규격」세부 규격이 만들어져 있다. ISO 9000의 인증 대상은 하나의 제품이 설계되고, 개발되는 단계에서부터 시공 또는 설치 그리고 사후보장체계에 이르기까지 상품의 생산 전 단계이다. 이를 상품의 특성별로 살펴보면 ISO 9001의 경우는 설계/개발, 시공, 설치, 사후보장체계 등의 체제가 요구되는 산업분야에 적용되며, 주택건설산업, 종합건설업, 설계/용역 및 엔지니어링, 전기, 전자산업 등에 적용된다. 특히 ISO 9001은 설계는 물론 시공업체의 선정방식과 관리방식에 이르기까지 규정하고 있기 때문에 품질에 대한 종합적인 관리가 가능하며, 주택건설공사의 특징인 하청공사의 관리방식이 제시되고 있어 주택건설공사현장 관리와 이를 통한 품질확보 측면의 합리성 확보를 규정하고 있다.

ISO 9000은 주택건설사업자가 품질을 갖춘 주택을 건설할 수 있는 능력과 체계를 갖추고 있으며, 주택건설과정에서 설계, 발주, 자재의 검사, 공사관리라는 각 단계별로 품질보증을 위해 지켜야 할 절차를 정하고 이를 준수했을 경우 최종적으로 완성된 주택의 품질을 인정하는 것이다. ISO 9000은 주택을 생산하는 조직과 과정의 합리성에 근거한 제도로서 우리나라의 현행 주택품질보장과 관련된 여러 제도와 비교할 때 몇가지 차이가 있다.

ISO 9000제도는 품질관리영역이 포괄성과 종합성을 갖고 있다. 현행 품질보장제도의 핵심을 이루는 주택건설공사 감리제도의 경우 설계가 완료되고, 사

표 2. 주택건설감리제도와 ISO 9000의 비교요약

구 분	주택건설감리제도	ISO 9000
품질관리영역의 포괄성과 종합성	"시공단계"	"주택생산 전과정"
대외 공신력	낮은 기술력으로 신인도 저하	국제적으로 공인받고 법적으로 인정된 조직의 인증
품질관리 기준의 객관성	개인의 경험과 주관적 기준	문서화된 객관적 기준
문제발생예방여부	사후적 대응	사전적 대응
비용의 다과	공사비의 2.5%	-
정책적 부담	감리자선정을 위한 입찰	-
기업의 창의력 존중	곤란	보장
소비자 신뢰의 기준제공	곤란	보장

업계획 승인이 이루어지고, 협력업체가 선정된 후 실제 공사의 진행 즉, 시공단계만을 대상으로 하는 반면 ISO 9000은 경영자의 품질경영 노력에 대한 요구는 물론 설계, 협력업체 선정, 자재의 구입 및 사후관리에 이르는 주택생산 전과정을 인증 대상으로 하고 있다. 이러한 업무의 포괄성으로 인해 종합적인 품질관리가 이루어질 수 있는 체계의 정비가 가능하다.

대외적인 공신력도 차이가 있다. ISO 9000은 국제적인 기구가 만든 기준에 따라 법률로 정한 절차에 따라 인증이 이루어지고 있다. 즉, ISO 9000은 기업에 대한 품질 인증이고 현행 주택품질보장체계는 어느 건설현장 하나의 행위를 규제한다. 이러한 차이로 인해 여러 공사현장을 운영하는 주택건설업체의 경우 어느 한 현장에서 문제가 발생했을 때, ISO 9000에서는 기업자체의 인증을 취소한다. 그러나 우리나라의 제도는 대부분이 문제가 발생한 현장만으로 제한되어 품질보증 주체와 객체 모두에 있어 공신력상의 차이가 발생한다. 문제발생의 예방성 측면에서도 두 제도는 차이가 있다. 감리제도에서는 재료의 시험과 시공상태를 검토하게 되어 있기 때문에 현장에 반입된 자료 또는 완성된 상태에서의 문제가 제기되는 경우가 많다. 이에 비해서 ISO 9000은 자재납품 업체 및 협력업체의 선정, 자재의 검사 및 협력업체의 시공능력에 대한 것까지를 문서로 정하고 이를 따르도록 하고 있기 때문에 문제의 사전적 예방이 가능하며, 이에 따라 비용절감은 물론 공사의 품질이 보장되게 된다.

향후 주택정책의 방향은 공공의 개입 축소와 민간자율에 입각하여 추진되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서 대안적인 주택품질보장체계의 하나로서 ISO 9000로의 전환을 고려할 수 있다. ISO 9000은 기업의 창의력을 존중하고 의사결정과정의 합리성을 보장하는 것이다. 이제까지 주택건설업체간의 기술 및 품질 수준에 대해 소비자들은 판단의 근거를 갖지 못하며, 막연히 주택건설업체에 대한 불신을 갖게 된다. 이러한 불신으로 인해 매우 사소한 문제가 발생하더라도 큰 문제점으로 비화하여 전체 주택건설업체의 품질수준에 대한 불신으로 증폭되어 왔다. 따라서 ISO 9000은 주택건설업체간의 품질 능력을 객관화하기 때문에 소비자의 신뢰를 확보할 수 있다.

2. 주택품질보증제도(the Home Warranty)의 개념과 특징

주택은 소비자들이 직접 관찰하거나 실험해보기 어려운 속성들이 많으며, 설비, 자재, 시공, 설계의 어느 것 하나만 잘못되어도 기본적인 품질이 확보될 수 없다. 특히, 건물의 안전성 및 내구성에 영향을 미치는 기둥?벽체 등의 주요구조부나 배관?배근 등은 시간의 경과에 따라 서서히 문제점이 드러나기 시작하므로 일반 소비자가 살아보지 않은 상태에서 품질을 평가하고 부실을 인지하기는 어렵다.

주택은 국민은행의 도시주택가격 동향에 따르면 연소득의 7~8배에 이르는 정도로 가격이 매우 비싸다. 때문에 취득한 주택의 품질이 기대에 어긋나는 경우에는 큰 손해를 입게 된다. 따라서 주택의 품질을 정하고 이로 인해 발생하는 피해로부터 소비자를 보호하는 제도의 도입이 필요한 것이다.

주택의 사용연수는 주택건설촉진법의 재건축 기준에 따를 때 최소 20년 이상이며, 의무하자보수 기간은 최장 10년으로 되어 있다. 그러나 주택건설업체의 사업 지속 기간은 이에 미치지 못한다. 중소주택건설업체의 사업 지속기간은 약 8.4년이다(장성수-b). 따라서 주택품질의 사전적 관리, 소비자 보호, 주택품질의 사회적 가치 및 신뢰성 제고방안이 강구되어야 한다. 이러한 제도로서 구미와 일본에서는 주택품질보증제도를 활용하고 있다.

주택품질보증제도(the Home Warranty)는 주택건설업자의 능력, 사용자재의 품질, 설계자, 시공자, 감리자의 능력에서 공사 진행 및 준공에 이르는 주택생산의 전 과정을 관리할 수 있는 조직과 체계를 정비하고, 당해 조직의 "위험 관리(Risk Control)" 기능을 활용하여 주택 하자발생의 위험을 최소화하는 한편, 잠재적 하자위험과 주택 품질 및 기능의 저하로부터 소비자를 보호하는 제도로 정의된다.

이러한 주택품질보증제도는 기존 주택품질보장체계의 하나인 주택하자보수제도 및 하자보수보증제도와 다음과 같은 점에서 차이가 있다.

주택품질보증의 개념은「주택의 특성과 관련된 모든 위험을 제거하는 것으로서 첫째, 선분양방식 하에서 주택건설사업자가 도산하는 경우에도 소비자에게 건축물을 완성해서 입주를 보장하는 것과, 둘째, 입주후 발견된 결함의 피해를 보호해주는 것으로 이해할 수 있으며, 주택으로부터 발생하는 사고 또는

손해로부터 소비자를 구제하는 제도이다.

IV. 결 론

1. 현행 주택품질보장체계의 문제점

현행 공동주택의 부실공사 방지와 품질보장을 통해 소비자를 보호하는 체계는 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

첫째, 사전예방기능의 결여로 사회적 비용이 발생. 다양한 부실공사 방지 및 품질관리 제도에도 불구하고 종합적으로 주택의 품질을 보장하고 향상시킬 수 있는 사전 예방적 기능이 결여되어 있다. 기존의 품질보장체계와 하자보수보증제도는 각 단계별로 최소한의 기준을 충족하면 되고 최종적으로 완성된 주택의 하자에 따른 모든 귀책은 주택건설사업자에게 전가되며, 이를 공사비의 3%에 이르는 하자보수보증금으로 충당하도록 되어 있다. 이는 품질향상과 하자의 방지를 위한 주택건설사업자의 노력과 기술수준 등을 도외시하고 3%의 일률적인 하자보수보증금 규정으로 인하여 3%의 하자보증금의 납부만으로 주택의 품질보장과 관련된 의무를 다한 것으로 공식적으로 용인되고 있다. 이로 이한 사회적 비용의 발생과 소비자의 피해는 매우 심각하다.

따라서 종합적이고 일관된 체계에 따라 주택의 품질을 보장하고 향상시킬 수 있는 사전 예방적 품질관리 체계가 정비되어야 주택의 품질저하와 하자발생에 따른 사회적 비용을 최소화할 수 있을 것이다.

둘째, 제도 자체의 결함. 각각의 제도가 내용적으로 한계를 드러내고 있다. 현 제도하에서는 주택의 품질과 하자와 밀접히 관련된 업체의 경영능력이나 시공능력, 업역상의 차이점이 전혀 고려되지 않은 채 주택건설업체와 시공업체를 모두 동일한 기준으로 분류하고 있어 소비자의 선택을 어렵게 하고 있으며, 사전적인 측면에서 주택의 품질보장은 사실상 고려되지 못하고 있다.

또한 설계자와 감리자의 귀책시 손해를 보상할 수 있는 보험제도가 갖추어져 있지 않고 민사소송에 의존하여 손해에 따른 피해를 보상해야 하기 때문에 실제로 피해가 발생했을 경우 적절한 대책의 수립이 곤란하다.

우수한 품질의 자재에 대한 인증과 이 자재를 주택건설사업자들이 사용케 하는 유인책이 없다.

하자보수보증금을 주택건설사업자나 시공자의 수준과 관계없이 공사비의 3%로 규정하고 있다. 대부분의 경우 보증주식회사의 하자보수보증을 이용하고 있으나 주택의 품질이나 주택건설사업자의 능력을 전혀 검토, 고려할 수 없기 때문에 이 금액 이상으로 비용이 소요되는 하자 발생시 문제가 생긴다.

주택의 품질관리와 관련된 여러 제도가 법령에 근거하여 마련된 것이기 때문에 그 내용이 하나의 기준적인 성격을 띠고 있으며, 품질과 관련된 업체, 제품, 건설기준 등의 차별적인 요소에 대한 평가를 제대로 할 수 없다. 따라서 이와 관련된 기준 등이 최소기준으로 귀결됨으로써 주택의 품질을 전반적으로 하향 평준화시키는 결과를 초래하고 있다.

셋째, 규제위주의 제도운영. 대부분의 제도가 규제를 통한 부실공사의 방지와 이에 따른 결과적인 품질확보에 의존하고 있어 시장기능을 통한 자발적이고 경쟁적인 품질확보를 오히려 가로 막는 결과를 초래하고 있다.

주택건설사업자가 건설하여 공급하는 주택의 품질을 관리하기 위한 감리자를 선정하지 못하게 하고 이를 시장·군수가 지정함에 따라 주택건설사업자와 감리자간의 협조관계 보다는 대립과 갈등을 일으키게 되는 문제점이 나타나고 있다.

넷째, 종합적 관리 및 책임소재의 불분명. 다양한 제도가 서로 다른 법에 근거하고 있고 각각의 제도가 자족적이고 폐쇄적으로 제정 운영되고 있어 주택품질의 종합적인 관리책임의 소재가 불분명하다. 종합적 관리체제의 결여는 책임 추궁의 문제를 떠나서 주택의 품질을 향상시키고 하자발생을 미연에 방지할 수 있는 노력을 사실상 가로막고 있다.

현 공동주택 부실공사 방지 및 주택품질관련 제도는 '사전예방기능의 결여', '제도상의 결함', '규제위주의 제도운영', '주택품질의 종합적 관리 및 책임주체의 부재'로 인해 사회적 비효율을 발생하고 있으며, 소비자들의 주택품질의 향상에 대한 요구에 대응하는데 한계를 갖고 있다.

2. 주택품질보장제도의 개선방향

높아지는 주택품질보장에 대한 소비자와 사회적 요구에 대응하도록 기존의 주택품질보증체계를 개선하

기 위해서는 다음과 같은 원칙에 입각해야 할 것이다.

첫째, 경제적 원칙과 시장의 자율적 기능에 근거한 제도가 마련되어야 한다. 주택건설과 관련된 모든 집단이 경쟁을 통한 질적 향상을 달성하기 위해서 경쟁을 유도할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 이러한 전제에 입각할 때 발전된 금융기법이며, 동시에 수수료율의 차등화를 통해 경쟁을 유도할 수 있는 보험제도를 중심으로 제도개선이 이루어져야 한다.

둘째, 주택의 품질을 사전적으로 보장해야 한다. 주택에서 발생한 하자를 보수하는 사후적 제도뿐만 아니라 하자 그 자체의 발생가능성을 최소화하고 미연에 방지할 수 있는 사전적 품질보장체계가 구축되어야 한다. 사전적 체계를 구축함에 있어서는 보험이 지닌 사전예방(Risk Control)기능을 활용해야 한다.

셋째, 주택의 품질을 보장할 수 있는 구체적 장치를 도입한다. 주택건설업자의 경험과 기술력을 평가한다던가, 인정된 주택건설용자재의 사용여부를 평가한다던가, 설계자와 감리자의 기술력 차이를 인정하고 이를 명확히 할 수 있는 체제의 구축이 필요하다.

넷째, 통일된 조직을 정비한다. 주택의 품질관리 및 보장과 관련된 다양한 업무를 종합적으로 관리하고 운영하고 관리하며, 피해발생시 효과적으로 소비자를 보호하기 위해서는 주택의 품질과 관련된 기능을 종합적으로 관리할 수 있는 기구가 필요하다.

참 고 문 헌

1. 건설교통부(1997), 감리업무수행지침서, 건설교통부.
2. 대한주택공사(1995), 외국의 주택성능보증제도, 대한주택공사.
3. _____(1995-b), 주택성능보증제도 도입가능성 검토 - 선진국사례를 중심으로-, 대한주택공사.
4. 부정방지대책위원회(1995), 공사질서 어떻게 확립할 것인가, 공개토론회 결과집.
5. 이재창(1997), 부실공사방지 및 감리제도 정착방안, 대한민국국회.
6. 장성수(1999-a), 주택건설공사품질보증을 위한 제도개선연구-ISO 9000인증제도 도입을 중심으로-, 주택산업연구원.
7. _____(2000-b), 주택시장변화에 따른 주택건설업체의 시장대응방안연구, 주택산업연구원.
8. 한국건설감리협회(1998), 건설감리제도 평가와 과제, 국민대토론회 자료집, 한국건설감리협회.
9. 한국주택학회(1995), 주택성능보장과 분쟁조정방안연구, 한국주택학회.
10. Henk Visscher(1993), Building Control in Five European Countries, Delf Univ. Press.
11. 日本衆議院調査局建設調査室(1999), 住宅の品質確保促進等に關する法律案について,日本衆議院調査局.