 공동주택품질보장 제도개선 방안
- 주택품질보증제도(Home Warranty System)의 도입을 중심으로 -

A study on the Home Warranty System

1) 張咸洙

본 연구는 우리나라 공동주택을 중심으로 주택의 품질을 보장하고 부실공사를 방지하는 제도들의 내용과 문제점을 분석하고, 주택품질보증제도의 도입을 통한 제도개선방안을 제시하고자 한다.

우리나라의 공동주택공사와 관련된 품질보장제도의 현황을 검토하기 위해 공동주택부실공사방지 및 품질보장제도와 관련된 여러 제도를 주택건설공사 완공시기를 기준으로 사전적, 사후적으로 구분하고, ① 주택건설 설을 위한 주택건설업체의 자격 및 기준, ② 주택건설기준 및 사용검사, ③ 주택설계검토제도, ④ 완공된 주택의 하자발생시의 보수제도로 나누어 각각의 내용을 검토하고 이들 제도가 공동주택의 품질보장 및 소비자 보호라는 목표 달성에 대한 역할을 고찰한다.


주택시장의 변화와 소요의 고갈화 다양화 등 주택품질에 대한 사회적 요구가 증가하고 있기 때문에 주택품질제의 도입하여 주택건설 각각의 단계와 관련된 조치에 대한 선별적 기능을 강화하여 주택품질을 사전적으로 보장하는 한편, 하자발생시 신속히 처리할 수 있는 종합적인 제도와 조치를 정비하여 소비자 보호하고 주택의 품질향상을 유도할 수 있는 제도의 구축이 필요하다.

새로운 체계를 구축함에 있어서는 사업 주체인 주택건설업체의 능력, 실제로 공사를 담당하는 시공업체의 능력, 사용하는 주택건설용재자의 품질, 설계사와 감리자의 능력, 그리고 보증 단계에서의 검사에 따른 주택의 품질 감안하여 보증요율에 차등을 부여하고 이를 통해 품질향상을 유도한다.

기존의 주택건설기준과 별도로 주택의 품질을 충분히 보장할 수 있는 강화된 시범 및 감사기준을 마련하는 한편 주택품질 보증의 운영과 주택의 품질을 종합적으로 보증할 수 있는 기구를 설립한다.

* 본 학회 회원, 주택산업연구원 연구위원
I. 서론

주택은 내구성 소비재로서 장기간에 걸쳐 거주자에게 일정한 수준의 효용을 충족시켜 줄 때 일정한 내재가치를 확보한다. 주택은 가구에게는 거처로서의 안전과 경제적 자산으로서 중요한 의미를 갖는다. 따라서 주택의 전체적 기능과 주택을 구성하는 각각의 부분과 요소 (Building Element)의 결함이 없어야 하며 품질의 저하가 최소화되어야 한다.

국가 또는 지방정부는 주민의 안전과 재산권을 보호하기 위해 주택으로서 갖추어야 할 건축적 품질기준, 시공절차 등을 규정하고 사용검사를 거쳐 거주를 허가한다. 아울러 이러한 주택의 하자가 발생할 경우에 대비하여 주택건설사업자에게 건설된 주택의 하자에 대한 보수의무를 부과하고 있다.

그러나 이러한 제도에도 불구하고 다양한 자재와 여러 가지 기술이 합리적으로 복합되어 만들어지는 주택이라는 상품에 대해 소비자들은 많은 의문을 제기하고 있다. 이는 주택과 관련된 정보가 소비자들에게는 충분하게 전달되지 않기 때문이며, 주택건설사업자나 시공자의 도덕적 해이 (moral hazard)의 소지가 있기 때문이다.

본 연구에서는 공동주택을 중심으로 우리나라에서 주택의 품질을 보장하는 제도들의 내용과 문제점을 분석하고, 주택품질보증제도의 도입을 통한 제도개선방안을 제시하고자 한다. 우리나라의 공동주택공사와 관련된 품질보증제도의 현황을 검토하기 위해 공동주택부설 공사방지 및 품질보증제도와 관련되어 주택건설효진법에 규정된
- 주택건설을 위한 주택건설업체의 자격 및 기준,
- 주택건설기준 및 사용검사,
- 주택건설감리제도,
- 하자발생시의 보수제도로 나누어 각각의 내용을 검토하고 이들 제도가 공동주택의 품질 보장 및 소비자 보호라는 목표를 효과적으로 달성하고 있는지 유영설계를 중심으로 검토한다.
II. 현행 품질관리체계의 내용과 문제점

1. 주택품질의 개념

주택의 품질이란 거주자의 생활을 보장하는 주거의 상태와 수준을 종합적으로 나타내는 것으로서 주거 서비스 부문을 총칭하는 것이라고 할 수 있다. 주거의 기본적 기능 즉, hard technology는 여러 종류의 자재와 다양한 대안적 공법을 동원하여 만족시킬 수 있으며, soft technology는 자재, 형태, 공간구성, 설비부품, 등 건축적 요소들에서 어떤 요소를 선택하여 어떻게 적용하는가에 따라 결정된다. 이러한 주택의 품질은 거주자와 관련된 주택의 물리적인 또는 양적인 성향을 중심적으로 파악하는 측면과 내부공간과 디자인 또한 거주관련 서비스, 주환경이라는 요소를 중심으로하는 측면으로 2개로 대별할 수 있다.

물리적 측면이라는 것은 주택과 관련된 것으로서 주택의 규모와 설비기기의 수준으로 파악할 수 있다. 또한 질적 측면은 결과적으로 양적 확대가 초래한 양적 측면 혹은 부족에 의해 생겨나는 상태의 정도를 나타내는 것이다. 물리적 측면은 객관성을 부여할 수 있어 평가하기가 질적인 측면에 비해 상대적으로 쉽다.

주택품질에 대해서 한국주택학회는 ‘주택성능’이라는 표현을 통해 주택의 품질을 주택의 구조, 설계, 품질 등에 있어서 ‘주택과 주택의 구성을 이루는 부분인 공간부위, 건축적 요소 등이 거주자의 요구에 부합하는 기능을 수행하는 능력의 정도’ 또는 ‘거주자의 안전과 폐적한 생활을 실현시키는 주택의 능력’으로 정의하고 있다.

2. 사전적 품질관리체계의 내용

1) 공동주택품질관리제도 현황

공동주택의 부실공사를 방지하고 이를 통해 주택의 품질을 확보하기 위한 제도는 주택이

---

2) 주택품질의 품질 관리체계를 검토함에 있어 논리적개의 관리를 위해 주택건설공사 전과 진행단계를 사전적이라 하고, 사용검사 후를 사후적이라 정하여 검토한다.
건설되는 전과정을 대상으로 정비되어 있으며, 다음과 같은 3개 분야로 구분할 수 있다.
- 주택건설사업자가 되기 위한 자격 및 기준, 주택건설용자재,
- 주택건설 및 시공단계,
- 완공된 주택의 부실이거나 하자발생시의 보수체계로 구분할 수 있다. 주택건설 자격 및 기준으로서는 주택건설사업자의 자본금, 기술자 보유수 등을 기준으로 일정한 능력을 확보하고 건설교통부장관에게 등록한 자만이 공동주택을 건설할 수 있도록 하고 있다. 또한 주택의 품질과 주요구조부품 주택자재와 관련해서는 [주택건설기준등에관한규정]을 통하여 주택이 일정한 성능을 갖추고 품질이 보장되는 제품으로 건설되도록 규정하고 있다. 이러한 주택건설 자격과 기준에 관한 규정에 더하여 주택의 건설 및 시공단계에서는 주택건설공사 감리제도를 운영하여 주택의 부실공사를 방지하고자 하고 있다. 이러한 사전적 관리체계에 더하여 주택이 완성된 후 주택의 하자가 발생할 경우 주택건설사업자에게 하자보수를 책임지도록 하여 소비자의 피해가 최소화될 수 있도록 제도가 마련되어 있다.

2) 주택건설사업자의 등록, 주택건설기준 및 건설자재

(1) 주택건설사업자등록기준

연간 20세대 이상의 주택을 건설하거나 1만㎡ 이상의 대지조성사업을 영위하고자 하는 자는 건설교통부장관에게 등록하여야 한다. 주택건설사업자로 등록하기 위해서는 〈표-1〉과 같은 기준을 충족해야 한다. 기업의 경우 납입자본금 규모는 3억원 이상, 개인일 경우 자산 평가액 6억원 이상이어야 한다. 또한 주택건설사업자는 국가기술자격법에 근거한 건축 기사 1급 소지자 1인이 이상(대지조성사업자일 경우는 토목기사 1급)이거나 건설기술관리법상의 학·경력 기술자 가운데 중급기술자 이상의 자격자를 확보하여야 한다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>등록기준</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>자본금</td>
</tr>
<tr>
<td>주택건설사업자</td>
<td>자본금 6억원 이상</td>
</tr>
<tr>
<td>대지조성사업자</td>
<td>자본금 3억원 이상</td>
</tr>
</tbody>
</table>
(2) 주택건설기준


(3) 자재


이러한 자재들이 요구하는 물리적 성능을 확보하였는지 여부를 확인하기 위하여 주택건설현장에서는 처수검사와 압축강도 등에 대한 실험을 하게 되어 있으며, 검사방법 및 품질에 대해서는 KS 규정에 따르도록 하고 있다. 시·도지사는 주택자재의 품질검사기관을 지정하여 주택자재의 품질을 객관적으로 확인하도록 하였으며, 주택자재 품질 검사는 정기검사와 수시검사로 구분하여 시행한다. 품질검사시에는 산업표준화법에 근거한 한국산업규격에 의하여 검사를 시행토록 하고 있다. 다만 한국산업규격이 제정되지 않은 자재와 한국산업규격이 제정된 것에 따라 당해 품목이 한국산업규격에 미달되어 동 규격 표준을 할 수 없는 자재에 대해서는 건설교통부가 별도의 품질검사기준에 따라 검사토록하고 있다.

그러나 1999년 2월 8일 주택건설촉진법 제41조와 41조의2, 42조 그리고 43조가 삭제되면서 [주택건설기준등에관한규정] 제 7 장 [주요구조부품 주택자재]의 근거법이 사라졌다. 따라서 이를 보완하여 주택건설용 자재의 품질을 확보할 수 있는 제도의 도입이 요구된다.
3) 주택건설공사감리제도

주택의 시공단계에서 부실을 방지하기 위해 주택건설공사 감리제도가 있다. 주택건설공사에 대한 감리는 300세대 미만의 경우는 [건축사법]에 의한 건축사가, 300세대 이상의 경우에는 [건설기술관리법]에 의한 감리전문회사에서 담당하도록 되어 있다(주택건설촉진법 시행령 제34조의6). 이에 따라 감리자로 지정된 자는 크게 다섯 가지의 업무를 수행한다.

첫째, 시공자가 설계도서가 정한대로 시공하는지 확인하는 작업 및품질시험 실시여부 확인 둘째, 설계도서가 현장여건에 적합한지 및 설계변경이 적정한지 확인하는 작업, 셋째, 공정 및 시공도서 등에 대한 검토·확인작업 넷째, 공사착공체, 중간검사 신청서, 임시사용 및 사용검사 신청서의 확인 다섯째, 현장인력에 대한 기술지도이다.

감리자의 업무범위에 있어서는 크게 기술지도, 검토·확인·날인 및 보고로 되어 있다.

우리나라의 주택건설공사 감리제도는 감리과정을 통해 주택의 품질을 보장하기 위한 제도로 운영되고 있으나 감리의 결과로 만들어진 주택품질의 격하가 나타날 경우에 이를 담당하는 하자보수체계와의 연결성이 없다는 문제점을 갖고 있다. 즉, 주택의 건설이 완료된 단계에 이르면 주택건설사업자는 사용검사를 신청하게 되고 이 때 하자보수보증서를 첨부하거나 하자보수예치증서를 첨부해야 한다. 이 단계에서 감리자는 사용검사에 필요한 의견서를 쓰게 된다. 이에 근거하여 사업계획 승인권자는 공무원의 현장 확인을 통해 사용검사를 발부하게 된다.

이 과정에서 주택건설사업자는 하자보수예치증서를 첨부하면 되고, 감리자는 감리의견서를 쓸고, 공무원은 사업계획 승인도면과 시공된 주택의 형상을 확인함으로써 사용검사가 완료된다. 그리고 이러한 행위의 결과 발생하는 하자는 하자보수예치금으로 해결한다. 따라서 하자의 보수비용이 예치금을 초과하는 경우에 문제가 생기게되며, 하자보수보증서를 발부하는 주체는 하자의 발생을 사전에 방지하여 보증제무 이행의 원인발생을 사전에 제거할 수 있는 기회를 갖지 못하는 상태에서 하자보수보증을 담당하는 문제점이 있다.

또한 주택건설공사 감리제도는 감리행위와 그 결과로 만들어진 주택에서 발생하는 부실과 그에 대한 감리자의 책임에 대한 규정이 없다. 건설기술관리법에 따른 책임감리제도에서는 감리자의 귀책에 따른 하자발생시에 이를 책임질 수 있는 감리자배상보험이 의무화되어 있으나 주택건설공사 감리제도에는 감리자의 귀책으로 인한 주택의 하자의 경우에도 이
2. 사후적 품질관리체계의 내용

1) 주택건설사업자의 하자보수제도

주택건설사업자가 주택의 건설공사를 완료한 후 사용검사를 거쳐 입주자가 입주한 후 주택의 부실이 발생한 경우에 대비하여 [공동주택관리법]과 [규칙]에 근거하여 하자보수제도가 운영되고 있다. 공동주택관리법 제 16조에서는 주택건설사업자의 하자보수 의무와 하자보수기간과 범위를 규정하고 있다. 공동주택의 경우 주택건설사업자는 사용검사를로부터 주요시설인 경우 2년 이상 그 외의 시설인 경우에는 1년 이상의 하자보수기간을 결정하여 입주 후에 발생한 주택의 하자 등 품질문제에 대한 보수의무를 다하도록 하고 있다.

그러나 주택의 구조안전에 중대한 영향을 미치는 부분에 대해서는 보다 긴 하자보수기간을 적용한다. 예컨대, 기둥과 내력벽의 하자보수기간은 10년까지로 되어 있으며, 보와 바닥 그리고 지붕은 5년이다. 이러한 내력구조부에 발생한 결함으로 인해 당해 공동주택이 무너지거나 안전진단 실시결과 무너질 우려가 있을 경우 주택건설사업자는 하자보수절차에 따라 이를 보수하여 주택의 품질에 대한 책임을 지도록 하고 있다.

위에서 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. 만약 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

3) 주택건설지 건축사의 경우에도 역시 설계관련 보험제도가 적용되어 있어 설계부실에 따른 하자와 손해로 인피 민사소송절차를 거쳐야 한다.
통보해야 한다. 이러한 사용감사권자의 처리에 이의가 있는 주택건설사업자나 관리주체는 기술사, 건축사 등의 전문가의 조사의견서를 첨부하여 사용감사권자에게 제조사를 요구할 수 있다. 입주자의 관리주체는 주택건설사업자가 하자보수계획을 이행하지 않을 경우나 하자보수명령을 이행하지 않을 경우 정해진 하자보수보증금으로 직접 보수하거나 제3자에게 대행시킬 수 있다.

2) 하자보수보증금예치제도

주택건설사업자의 하자보수의무 이행을 보장하기 위해서 하자보수보증금제도가 있다. 주택건설사업자는 공동주택관리령에 근거하여 주택건설에 든 비용의 3%에 상당하는 금액을 사용감사권자가 지정하는 금융기관에 사용감사권자의 명의로 하자보수보증금으로 예치하고 예치증서를 사용감사 신청시 제출하여야 한다. 이어서 입주자 대표회의가 구성되고 나면 예치자의 명의를 입주자 대표회의로 변경하여야 하며, 입주자 대표회의는 명의 변경을 받은 날로부터 건설교통부령으로 정하는 기간 동안 하자보수보증금을 금융기관에 예치하여 보관하여야 한다.

주택건설사업자는 주요시설 및 내력구조부의 하자보수기간이 만료된 때에는 사용감사권자에게 하자보수의 종료사실 및 하자보수기간의 종료사실을 통보하여야 하며, 통보받은 사용감사권자는 하자의 유무 및 하자보수의 완료여부와 하자보수기간의 종료사실 등을 조사하여 관리주체에게 통보하도록 하여 공급된 주택의 부실과 하자를 보수하여 주택의 폐질을 보장도록 하고 있다. 그러나 이러한 하자보수보증금예치제도는 업체의 자질이나 시공능력 폐질관리 능력의 차이를 도외시한 채 횡단적으로 규정하고 있어 오히려 폐질관리 및 향상노력이 가로막는 부작용이 나타나고 있으며, 하자보수예치금을 풀려싸고 소비자와의 분쟁을 조장하는 부작용도 나타나고 있다.

3) 하자보수보증제도

공동주택관리령 제17조④에서는 하자보수보증금의 예치를 대신하여 은행의 지급보증서, 입주자대표회의 또는 그 위임을 받은 자를 피보험자로 하는 이행보증보험증권, 건설산업기 본법에 의하여 건설공제조합이 발행하는 보증서, 대한주택보증주식회사가 발행하는 하자보
수보증을 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 과도한 부담을 안겨질 가능성이 있다.

3. 현행 주택품질보장체계의 문제점

주택건설 단계별로 정해져 있는 주택의 부실시공방지 체계를 검토한 결과 기존의 제도는 운용상 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

1) 사전예방기능의 결여로 사회적 비용 발생

다양하고 단단하게 걸린 부실시공방지 제도에도 불구하고 종합적으로 주택의 품질을 보장하고 향상시킬 수 있는 사전예방기능이 결여되어 있고, 대부분의 제도가 최소한의 안전장치와 사후적인 대응으로 이루어져 있어 부실시공의 근본적인 방지가 곤란하며, 이로 인해 주택의 품질을 저하시킬 우려가 있으며, 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 주택건설사업자에게 묻게되고, 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 해결하고자 하는 정향을 낳게 된다. 결국 3%의 부실시공 또는 하자는 공식적으로 용인되는 풍토가 조성된 것이다. 이로 인한 사회적 비용의 발생과 소비자의 피해는 매우 심각하다고 하겠다.

2) 최저기준에 입각한 운영

대부분의 제도가 법령에 근거하여 마련된 것이기 때문에 그 내용이 기준적인 성격을 띠고 있으며, 이로 인해 품질과 관련된 업체, 제품, 건설기준 등의 차별적인 요소에 대한 평가를
제대로 할 수 없다. 제시된 기준이 최저기준으로 귀결됨으로써 주택의 부실장공방지의 절정을 기하지 못하고 품질이 전반적으로 하향 평균화시키는 결과를 초래하고 있다.

현 제도하에서는 사전적 단계에서 부실공과 관련된 업체의 경영능력이나 사공능력, 업역상의 차이점이 전혀 고려되지 않은 채 주택건설업체와 사공업체는 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 수급이 곤란하다. 또한 사후적 단계로서 하자보수보증금을 일률적으로 공사비의 3%로 규정하고 있어 하자 방지와 품질향상을 위한 업계의 자발적 노력과 끝으로 있고 있으며, 예치된 금액을 둘러싸고 소비자와의 분쟁이 자주 일어나고 있는 실정이다. 하자보증서를 발부하는 주체는 주택의 부실장공방지 기능이나 품질에 대한 평가나 검사없이 보증서를 발부하게 되고 이로 인해 발생하는 과도한 대위 변제금의 부담을 지게된다.

3) 규제위주의 제도운영

대부분의 제도가 규제를 통한 부실공사의 방지와 이에 따른 결과적인 품질확보에 의존하고 있어 시장기능을 통한 자발적이고 경쟁적인 품질확보를 오히려 가로막는 결과를 초래하고 있다. 가장 대표적인 경우가 주택건설감리제도이다.

주택건설사업자가 감리자를 선정하지 못하게 하고 이를 시장·군수가 지정함에 따라 주택건설사업자와 감리자간의 협조관계가 아닌 감시인과 피감시인의 구조를 자아내고 있다. 현 제도하에서는 주택건설사업자의 설계단계부터 감리자의 조례를 받아 계획 수립단계에서부터 합리적인 공사계획을 수립하여 품질향상을 도모할 기회가 봉쇄되어 있다. 즉, 주택건설사업자는 각종서류와 함께 설계도서를 첨부하여 시장, 군수에게 사업계획 신청서를 제출하게되고 이에 근거하여 시장, 군수는 감리는 만족하고 응모한 감리가 가운데서 감리자를 선정하고, 이 감리자가 주택건설사업자와 감리계약을 체결하고 있다. 따라서 설계가 완료된 후 착공 단계에서 비로서 감리자가 개입함으로써 설계의도를 충분히 파악하지 못하고 주택건설사업자 및 시공사 그리고 감리자간의 원활한 의사소통이 곤란하여 품질보장의 걸림돌이 되고 있으며, 감리로서는 주택의 품질향상보다는 최소한의 품질수준확보에 주안점을 두고 감리행위를 할 수 밖에 없다.
4) 주택품질의 종합적 관리 및 책임소재의 분명

각각의 제도가 주택건설촉진법, 건설업법, 산업표준화법, 건축사법, 건설기술관리법과 같이 서로 다른 법에 근거하고 있으며 각각의 제도가 자족적이고 폐쇄적으로 제정 운영되고 있어 주택품질의 종합적인 관리책임의 소재가 불분명하다. 다양한 법에 따라 서로 다른 체계에 따라 부실공사당지 제도가 운영되고 관리 주체가 산재되어 있기 때문에 외관상 각각의 규정 충돌을 가장한 부실공사이나 하자에 대해서는 책임소재가 불분명한 문제가 발생한다. 종합적 관리체제의 결어는 책임소재의 문제를 떠나서 주택의 품질을 향상시키고 하자발생을 미연에 방지할 수 있는 노력을 사실상 가로막고 있다.(표 II-2 참조)

<표 II-2> 주택생산 단계별 품질관리체계의 내용과 문제점

<table>
<thead>
<tr>
<th>단계 구분</th>
<th>단계</th>
<th>근거법</th>
<th>내용</th>
<th>문제점</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>사전 단계</td>
<td>주택건설사업자의 자격</td>
<td>주택건설촉진법</td>
<td>주택건설사업자의 등록 기준만 제시</td>
<td>업체의 업역, 자본력, 기술력 수준차이 고려됨함</td>
</tr>
<tr>
<td>시공자의 자격</td>
<td>건설업법</td>
<td>건설업을 영위할 수 있는 등록기준만 제시</td>
<td>업체의 업역, 자본력, 기술력 수준차이, 하정 조건의 타당성여부 고려됨함</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>주택건설기준 (주택건설기준 등에관한 규정)</td>
<td>주택의 최소 품질기준을 제시</td>
<td>고급화, 다양화에 대한 대응 근간</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>자체</td>
<td>산업표준화법</td>
<td>법에 근거한 최소한의 물적 성능만 제시</td>
<td>주택의 특성에 적합한 기능 및 물적 성능에 대한 검토 근간</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>설계</td>
<td>건축사법</td>
<td>설계자의 책임에 대한 보험제도 없음</td>
<td>책임발생시 민사소송에 의존</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>감리</td>
<td>건축사법, 건설기술관리법</td>
<td>감리자의 책임에 대한 보험제도 없음</td>
<td>건설기술관리법상의 책임관리제도에서는 감리자 책임보험을 규정하고 있으나 주택건설공사 책임발생시 민사소송에 의존</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>사후 단계</td>
<td>하자보수</td>
<td>주택건설촉진법 (공동주택관리법)</td>
<td>하자보수제도 운영, 하자보수보증제도</td>
<td>주택의 품질과 무관한 확일정 규정, 하자보수 보증자의 책임 전가</td>
</tr>
<tr>
<td>종합 관리 체계</td>
<td>없음</td>
<td>주택의 품질을 일관되게 보장할 수 있는 체계 결여, 주택의 품질을 사전적으로 보장할 수 있는 체계 결여, 하자발생시 분쟁 처리 전문기관 부재</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

이상에서 검토한 바와 같이 우리나라의 주택품질보장제도는 '하자와 부실의 사전예방기
능의 부족’, ‘개별 제도상의 결함’, ‘제도간의 상충’, ‘주택품질의 종합적 관리 및 책임소재
의 불분명’이라는 문제점을 갖고 있다. 이로 인해 부실과 주택품질저하라는 사회적 비효율
이 발생하고 있으며, 소비자들의 주택품질의 향상 요구에 대응하는데 한계를 갖고 있다.

III. 주택품질보증제도 도입을 통한 품질확보방안

1. 주택품질보증제도의 개념

주택은 소비자들이 직접 관찰하거나 실험해보기 어려운 속성들이 많으며, 설비, 자재, 시
공, 설계의 어느 것 하나만 잘못되어도 기본적인 품질조건 확보할 수 없는 재화이다. 특히
건물의 안전성 및 내구성에 영향을 미치는 기둥, 벽체 등의 주요구조부나 배관, 배근 등은
시간의 경과에 따라 문제점이 드러나기 시작하므로 일반 소비자가 살아보지 않은 상태에서
품질을 평가하고 부실을 인지하는 어려다.

아울러 주택은 각종 기능 또는 품질에 관한 정보에 있어서도 소비자가 향상 불리한 입장
이다. 왜냐하면 특정주택에 대한 정보를 아무리 상세하게 수집·분석한다 하더라도 생산자
또는 공급자만큼 해당 주택에 대해 잘 알 수는 없기 때문이다. 이와 같은 정보의 비대칭성
때문에 소비자는 주택의 구매 또는 임차시 피해를 입을 가능성이 매우 크다. 더욱이 주택은
연소득의 몇년차를 모아야만 구입이 가능할 정도로 가격이 매우 비싸기 때문에 만약 취득
한 주택의 품질이 기대에 어긋나는 경우에는 회복이 불가능한 큰 손해를 입게 된다. 따라서
주택의 품질을 정하고 이로 인해 발생하는 피해로부터 소비자를 보호하는 제도의 도입이 필
요한 것이다.

주택의 사용연수는 최소 20년 이상이며, 하자보수의무 기간은 최장 10년으로 되어 있다.
그러나 주택건설업체의 사업 지속 기간은 이에 미치지 못한다. 우리나라 중소주택건설업체
의 사업 지속기간은 약 8.4년이다. 따라서 주택품질의 사전적 관리, 소비자 보호, 주택 품질
의 사회적 가치 및 신뢰성 제고방안이 강구되어야 한다. 이러한 제도로서 구미와 일본에서
는 주택품질보증제도를 활용하고 있다.

주택품질보증제도(Home Warranty)는 주택건설업자의 능력, 사용자체의 품질, 설계자, 시
공사, 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, 입주시 발현되지 않았던 잠재적인 하자의 위험과 이로 인한 주택 품질 및 기능의 저하로부터 소비자를 보호하는 제도로 정의된다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>단계</th>
<th>구분</th>
<th>제도개선지시</th>
<th>기대효과</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>사전단계</td>
<td>주택건설사업자 자격</td>
<td>ISO 9000 인증자 우대</td>
<td>업체의 업역, 자본력, 기술력 수준차이 고려하고 개선을 유도함</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>시공자의 자격</td>
<td>ISO 9000 인증자 우대</td>
<td>업체의 업역, 자본력, 기술력 수준차이, 하청조건의 타당성 여부 고려</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>주택건설기준</td>
<td>별도의 강화된 주택건설기준 제정</td>
<td>고급화, 다양화에 대한 대응 필요</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>자체</td>
<td>우량주택건설자재 인증제도 도입</td>
<td>주택의 특성에 적합한 기능 및 물적 성능에 대한 인증 및 품질향상 유도</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>설계</td>
<td>ISO 9000 인증자 우대, 설계비보상보험제도입</td>
<td>건축사 사무소의 기술력 평가 및 보험 도입을 통한 피해의 최소화</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>감리</td>
<td>ISO 9000 인증자 우대, 주택건설공사감리비보상보험제 도입</td>
<td>감리업체의 기술력 평가 및 보험 도입을 통한 피해의 최소화, 감리업체의 기술경쟁 유도</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>준공확인</td>
<td>품질의 현장확인 및 평가</td>
<td>주택의 품질의 현장확인으로 위험 최소화</td>
</tr>
<tr>
<td>보증단계</td>
<td>보증</td>
<td>사고발생 위험도 평가</td>
<td>위험도 평가에 근거한 적정수수료율 적용</td>
</tr>
<tr>
<td>사후단계</td>
<td>하자보수</td>
<td>주택품질보증제 실시</td>
<td>하자발생시 소비자를 신속히 보호하고 분쟁의 소지를 방지</td>
</tr>
<tr>
<td>분쟁조정기구</td>
<td>하자 발생시 하자보수 책임여부 및 범위에 대한 객관적 판단</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>중합관리 및 운영조직설치</td>
<td>주택의 품질을 사전적·종합적으로 보장할 수 있는 체계를 정비하여 소비자를 보호하고 품질저하에 따른 사회적 비용을 절감</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

이러한 주택품질보증제도는 기존 우리나라의 주택품질보증체계의 하나인 주택하자보수제도 및 하자보수보증제도와 다음과 같은 점에서 차이가 있다(표 III-2 참조).
## 2. 주택필격증의 특성

주택필격증제도의 기원은 심각한 환경에 대해 담보책임을 명시한 함부르크 법(5)에서 찾을 수 있다. 그러나 현재 실시되고 있는 주택필격증제도는 ① 보증의 내용을 더욱 명확

---

4) 이문용, 1974년, 《住宅性能保障制度研究》, 日本建築学会論文報告集 제 335호, p.98  
5) 매클레그의 설문범 측정 17세기에 만들어진 함부르크 법전에 “주택이 복제하여 그 소유자를 죽음에 이르게 해 한 경우에는 건축가를 사형에 처해야만 한다......주택이 파괴되어 재산상의 피해를 입은 경우에는 건축가는 그것을 완성복제해야 하며, 건축물의 강도부족에 의해 건축물이 붕괴된 경우는 건축가의 부담으로 다시 저어야만 한다.”로 규정되어 있다. 이 형벌은 건축가의 자존에게도 적용되므로 어떤 의미에서 영구책임이라고 불리워질 정도로 엄격한 것이었다. (渡辺郁夫, 1997; 29)
화, 구체화하는 보증책임제도, ② 보증책임을 경제적으로 담보하는 제도인 보증보험제도, ③ 손해를 예방하기 위한 기술적 담보인 품질관리제도, ④ 손해를 예방하기 위한 경영적 측면에서의 담보인 업자등록(심사)제도, ⑤ 보증책임과 관련된 분쟁을 전문적으로 처리하는 분쟁처리(중재)제도 등을 상호유기적으로 조합하여 종합적으로 운영한다는 특성이 있다.

주택품질보증제도의 구체적 구구는 기본이 되는 계약법의 차이에 따라 크게 성문법체계인 대륙법계와 복문법체계인 영미법계로 구분된다. 전자는 민법에 근거하여 하자담보책임을 기초로 제도가 구성되어 있으며, 후자는 보증기관이 독자적으로 보증을 제공하는 보증계약(보증서)에 근거한다는 점이 다르다. 대륙법에서는 1928년에 시행된 프랑스 제도가 가장 오래 되었으며, 영미법계의 국가에서는 1939년 설립된 영국의 NHBC(National House-Building Council)의 보증제도가 가장 오래된 것이다.

영국의 경우 정부가 주택건설업에 대한 개입을 방지하기 위해 주택건설사업자 스스로가 보증기구를 만들어 주택의 품질을 제시하고 보증하고 있으며, 프랑스는 주택건설사업자와 소비자 모두에게 보험가입을 의무화하는 강력한 제도를 운영하고 있다. 일본의 경우는 정부가 지원자의 형태로 나서서 보증기구를 만들고 제도의 확산을 위해 금융지원 등 지원조치를 취하고 있다. 이렇게 나라마다 제도운영의 형태는 차이가 있으나 영국, 프랑스, 일본은 모두 보험에 기초한 주택보증제도를 만들어 일정한 품질수준을 지닌 주택의 건설과 주택의 하자로 인해 발생하는 피해로부터 소비자를 보호하고 있다는 공통점이 있다.

3. 주택품질보증의 의의

이러한 주택보증제도는 사전예방(Risk Control)을 특징으로 하는 보험개념을 주택의 품질 보장을 위해 도입하여 주택생산의 주택건설업자의 자격, 주택의 건축기준의 강화 및 엄격한 검사와 같은 사전적으로 주택의 품질을 점검하기에 관리한다.

사후적으로도 보험개념에 입각하여 하자보수체계 그리고 보상까지를 일관된 제도로 결합함으로써 주택의 품질을 보장하고 소비자를 보호하는 한편 주택의 품질향상과 하자의 미연의 방지 및 분쟁의 신속한 해결을 통해 주택에 대한 소비자의 신뢰를 증진시키는 동시에 사회적 비용의 발생을 최소화하고 있다.

주택보증제도는 정부의 일방적인 규제가 아니라 경제적 조절 기능에 입각하여 주택의 품질을 보장하는 자율적인 제도라 하겠다.
향후 주택시장의 변화에 대응하기 위해서는 주택건설 전과정에 걸쳐 기존의 주택품질관리제도를 재검토하고 문제점을 개선하여 주택의 품질을 보장할 수 있는 새로운 방안을 모색하여야 한다. 또한 각각의 제도개선과 함께 여러 제도들을 보합제도에 근거한 주택보증제도라는 틀 속에 통합시켜 주택의 품질을 종합적으로 관리하고 품질을 향상시켜 주택건설업자는 물론, 자재생산자, 시공자, 설계자, 감리자 등 주택건설과 관련된 모든 당사자들의 자유로운 경쟁을 통해 전반적인 경영여건 및 기술력을 향상시키는 접근이 필요할 것이다.

이러한 맥락에서 공동주택의 부실공사의 사전적 방지, 주택의 품질을 보장하는 운영주체의 일관성확보, 제도의 효율성 제고, 주택품질의 사전, 사후적 보장이라는 측면에서 주택보증제도의 도입은 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

### IV. 주택품질 향상을 위한 현행 주택품질보장제도의 개선방향

#### 1. 주택품질보장제도개선의 기본방향

높아지는 주택품질보장에 대한 소비자와 사회적 요구에 대응하도록 기존의 주택품질보증체계를 개선하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 접근해야 할 것이다.

첫째, 경제적 원칙과 시장의 자율적 기능에 근거한 제도가 마련되어야 한다. 앞으로의 사회적 여건과 주택시장 여건은 경제적 효율성에 근거하여 시장에서의 경쟁과 이를 통한 발전을 요구할 것이다. 따라서 지금과 같은 법적 강제에 의한 제도는 궁극적으로 최저기준에 그치게 될 것이다. 따라서 주택건설과 관련된 모든 집단이 경쟁을 통한 질적 향상을 달성하기 위해서는 민간 자율과 경쟁을 유도할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 이러한 전제에 입각할 때 발전된 금융기법이며, 동시에 요율의 차등화를 통해 경쟁을 유도할 수 있는 보험제도를 중심으로 제도개선이 이루어져야 한다.

둘째, 주택의 품질을 사전적으로 보장해야 한다. 주택에서 발생한 하자를 보상하는 사후적 제도뿐만 아니라 하자 그 자체의 발생가능성을 최소화하고 미연에 방지할 수 있는 사전적 품질보장체계가 구축되어야 한다. 사전적 체계를 구축함에 있어서는 보험이 기존 사전예방(Risk Control)기능을 활용해야 한다.
셋째, 주택의 품질을 보장할 수 있는 구체적 장치를 도입한다. 주택건설업자의 경험과 기술력을 평가한다면, 인정된 주택건설용자재의 사양허를 평가한다면, 설계자와 감리자의 기술력 차이를 인정하고 이를 명확히 할 수 있는 체계의 구축이 필요하다.

넷째, 통일된 조직을 정비한다. 주택의 품질관리 및 보장과 관련된 다양한 업무를 종합적으로 관리하고 운영하고 관리하며, 피해 발생시 효과적으로 소비자를 보호하기 위해서는 주택의 품질과 관련된 기능을 종합적으로 관리하고 책임을 지는 조직의 설립이 요구된다.

2. 현행 제도의 개선방안

첫째, 주택시장의 변화와 수요의 고급화 다양화 등 주택품질에 대한 사회적 요구가 증가하고 있기 때문에 주택품질보증제도를 도입하여 주택건설 각각의 단계와 관련된 조직에 대한 선별적 기능을 강화하여 주택품질을 사전적으로 보장하는 한편, 하자 발생시 신속히 처리할 수 있는 종합적인 제도와 조직을 정비하여 소비자를 보호하고 주택의 품질향상을 유도할 수 있는 체계를 구축한다.

둘째, 공동주택관리령 제16조, 16조의2, 16조의3, 17조, 18조에 규정되어 있는 하자보수 제도를 전면적으로 제정토하고, 주택품질보증제도의 도입에 맞추어 제도를 개선한다.

하자보수보증금처리, 이행보증보험증권, 은행의 지급보증, 건설공제조합과 보증주식회사의 하자보수보증으로 분산된 제도를 하자보수보증으로 일원화한다. 이를 통해 사업계획승인을 얻어 건설되는 20세대 이상 주택의 경우 주택보증제도를 활용하여 하자보수의무를 다할 수 있도록 제도를 마련하는 한편 주택보증가입과 관련하여 보증주체의 품질관리가 가능하도록 제도를 정비한다.

셋째, 주택품질보증제도를 도입함에 있어 주택건설업체의 능력, 시공업체의 능력, 사용하는 주택건설용자재의 품질, 설계자와 감리자의 능력, 그리고 보증 단계에서의 검사에 따른 주택의 품질 감안하여 보증요율에 차등을 부여하고 이를 통해 품질향상을 유도한다.

넷째, 주택건설업자와 시공업체에 대해서는 ISO 9000과 관련된 품질인증을 받은 경우

6) ISO 9000은 ISO(국제표준화기구; International Organization for Standardization)가 1987년 제정한 품질경영과 품질보증에 관한 규격으로서 제품 또는 서비스를 제공하는 공급자의 품질시스템을 제3자 인증기관이 평가하여 공급자의 품질보증능력을 인정해주는 제도이다. 이 제도는 생산자가 소정의 품질을 갖고 있는 상품을 생산할 수 있는 능력과 체계를 갖고 있으며, 제품의 생산 단계에서 설계, 받주, 감사, 관리등이 일정한 기준에 따라 합당하게 생산되면 그 상품의 품질은 신뢰할 수 있다는 전제에 따라 만들어진
보증요율을 일정비율 우대한다.

주택건설용자재의 경우 우량주택건설용자재 인증제도7)를 마련하고 인증을 득한 경우에 보증요율을 일정비율 우대한다.

다섯째, 건축사사무소와 감리회사의 경우에도 ISO 가입을 유도하고 가입한 업체의 경우 보증요율을 일정비율 우대한다.

한편 부실한 감리업체가 감리자로 선정될 경우 주택건설업체는 주택보증사의 부담이 증가하므로 주택건설사업자가 감리자를 선정할 수 있도록 제도를 개선한다.

이와 함께 설계비 및 주택건설공사 감리비 보상보험제도를 마련하여 문제발생시의 신속한 보장이 이루어질 수 있는 체계를 구축한다.

여섯째, 기존의 주택건설기준과 별도로 주택의 품질을 충분히 보장할 수 있는 강화된 사방 및 검사기준을 마련한다.

일곱째, 이러한 주택보증의 운영과 주택의 품질을 종합적으로 보증할 수 있는 기구를 설립한다.

이상과 같은 구상이 실현되어야만 공동주택의 부실공사를 방지할 수 있으며, 반에 하나 발생할 문제에 대비하여 소비자를 보호함으로써 주택의 품질을 실질적으로 보장할 수 있을 것이며, 향후 각각 제안된 안에 대한 보완적이고 구체적인 검토가 이루어지고 이를 제도화하고 운영함으로써 우리나라주택의 품질을 보장하는 한편 주택의 품질 수준을 더욱 향상시키킬 수 있을 것이다.

제도이다. 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, 공사관리는 각 단계별로 품질보증을 위해 지켜야 할 절차를 정하고 이를 준수하여 최종적으로 완성된 주택의 품질에는 문제가 없다는 것이다. ISO 9000은 주택을 생산하는 조직과 생산단계의 합리성에 근거한 제도이다.

7) 일본에서는 우량주택부품인증제도 7) 즉, 약정 BL부품인증제도를 마련하여 우량한 주택제품으로 건설하는 주택에 대한 각종 지원체계를 운영하고 있다. 주택부품인증 제도는 주택의 일부를 구성하는 구조 내장체 및 건축설비로서 공장생산된 것이다. 인증을 받은 주택부품에는 BL마크 증지를 붙여서, BL부품인증을 표시하며, 이 제품은 보험에 가입토록하여 소비자의 피해를 보상하도록 되어 있다.
참고문헌

1. 건설교통부, [감리업무수행지침서], 1997.
2. [책임감리제도 국제화방안 연구보고서], 1996.
3. 대한주택공사, [외국의 주택성능보증제도], 1995.
5. 서정렬, [공동주택하자보수보증사고의 사업주체 특성연구], 주택산업연구원, 1999.
12. 한국건설업체연합회, [부실공사의 원인 및 대책], 1995.
19. 日本衆議院調査局建設調査室, [住宅の品質確保促進等に関する法律案について], 1999.
20. 財団法人 ベタ-リビング, [住宅生産必携‘95], 1995.

Abstract

This study analyzes the necessity and situation of Home Warranty System and proposes
some improvements of Housing Quality Control System.

Approaches of the Study are follows;
- Analyze the causes of defects on the construction of housing
- Current problems of the Housing Quality Control System
- Case study of the UK, France and Japan

This study finds follows;
- Most of defects could be prevented before completion
- Current problems of the Housing Quality Control System in Korea
  1) Indemnity after completion isn’t efficient for prevention of defects
  2) Current Housing Quality Control System sets the minimum standards and is not effective
  3) Housing Quality Control System is not systematically established and low charge of currently home warranty by the Korea Housing Guarantee co. Ltd. provides possible loss

We suggest follows;
1) Home Warranty System should be established as soon as possible for protecting home-buyers and improving Housing Quality.

2) Home Warranty charge should be differentiated according to qualification of contractors, developers, architects, supervisors and construction materials.
   For example Housing developers and contractors obtaining ISO 9000 are allowed to pay lower charge fee.

3) Improving housing quality, it is necessary to establish the intensive requirements for construction and supervision.

4) According to study establishing an organization which would guarantee and manage Housing quality is required.