

# 임대주택 입주자의 관리참여 방안

- 공공임대주택을 중심으로 -

## A Management Scheme by Residents in Rental Apartments

박 은 규 \*

### Abstract

In Korea, the rental apartments for low-income bracket have greatly been built and are being built now.

But their management system is quite unstable and the residents' participation in the management is excluded throughly from the beginning.

As a result, there are increasing complaints about their low quality of management as well as a self-righteous managerial behavior by the housing company.

Therefore, it is required to be managed by residents in the rental apartment and especially the organization of management, such as decision making-executing-auditing body, should be operated by the residents.

To achieve this purpose, the management law should be consolidated into one and the method of imposing the expenses of repairing and maintenance should be improved by The Ministry of Construction and Transportation.

### I. 서론

우리나라에는 그동안 저소득층을 위한 많은 량의 임대주택이 건설되었고 향후에도 그 추세가 이어질 전망이다. 특히 공공부문<sup>1)</sup>의 임대주택 건설실적은 전년말 현재 이미 60만호를 넘어섰고 여기에 건설교통부의 임대주택건설활성화시

책<sup>2)</sup> -- 임대사업자 등록요건 완화, 미분양주택의 임대주택전환 허용 등의 조치가 취해지면 임대주택은 보편적 주거수단으로 점차 자리잡아 갈 것으로 보인다. 그러나 입주 이후 전개되는 사후 관리시책에 있어서는 과거 답습적 관행이 그대로 이어져 오고 있다. 임대주택 건설 확충과 환경변화에 상응하는 관리체제가 이루

\*1) 대한주택공사 주택관리부

2). 정부경제자료 RF 18-9503107

어져야 함에도 그렇지 못하고 있는 것이다. 임대주택의 관리법령이 분양주택의 것과는 달리, 관리의 주체라 할 수 있는 임차인인 입주자의 관리참여권이 완전히 배제된 채 구성되어 있고 정책의 주관부서인 건설교통부는 이에 대한 기본 입장을 달리하고 있다.

이 결과 임대자인 사업주체의 독단적 관리에 대한 입주자 민원이 꾸준히 제기되고 있고 관리질 저하의 시비가 일고 있는 실정이다.<sup>3)</sup>

따라서 본 연구에서는 공공임대주택을 중심으로 입주자의 기본 권익보호, 관리질 향상 및 합리적 관리체제 구축차원에서 임대주택 입주자의 관리참여 방안을 제시코자 한다.

## II. 현실태 및 문제점

### 1. 입주자의 기본권리 제한

현재 임대주택의 관리시책에 있어 가장 큰 문제점은 입주자의 관리참여권 제한과 분양주택 입주자와의 형평성 문제에 있다.

분양주택의 경우 입주자를 기저에 두고 관리업무의결, 관리비 납부, 관리업무집행, 일상감사등 사안 사안마다 입주자의 관리참여가 제도적으로 보장되고 있다.

공공주택관리에 필요한 제 규정의 제정 및 개정관리비, 예산의 확정, 사용료의 기준 감사의 요구와 결산의 처리, 각종 시설물의 유지운영기준, 자치관리를 하는 경우, 직원의 임면 입주자 상호간에 이해가 상반되는 사항의 조정등 관리업무전반에 관한 사항을 입주자에 맡겨두고 있다. 임대주택의 경우에 있어서는 입주자에 관리비 납부 의무만 주었을 뿐 관리업무 의결이나 집행 일상감사에 간여할 수 없도록 하고 있다.

이처럼 관리업무의 이원화와 차별화 시책의 원인은 건설교통부의 인식에서 비롯되고 있다.

건설교통부에서는 관리권은 소유권에서 비롯되므로 임차인인 입주인에게는 관리권이 주어질 수 없다는 의견을 고수하고 있다. 임대주택 관리권은 임대자인 사업주체의 권한이며 임차권의 주택관리에 관여할 수 있는 한계가 모호하며 입주자 대표회의 구성 등의 권한을 인정할 시 양자간에 비용 부담 특히, 수선유지비 분담을 둘러싼 분쟁을 우려하고 있다.<sup>4)</sup>

그러나 이러한 입장은 다음과 같은 논리에서 수정되어야 한다.

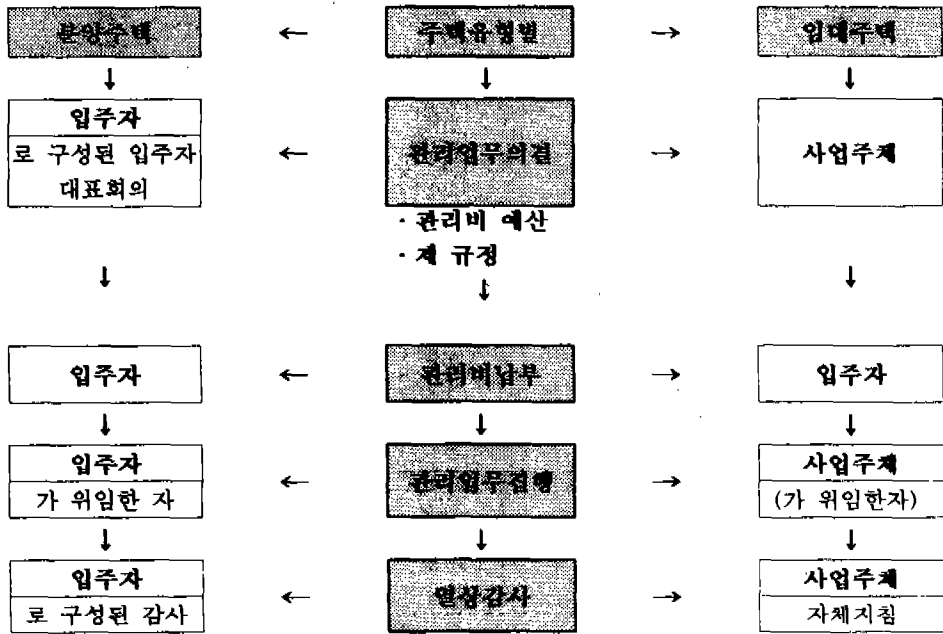
첫째, 관리권이 소유권에서 기인하느냐 하는 점인데 이는 분양주택의 관리를 규정한 공동주택 관리령의 존재 의의를 보면 알 수 있다. 현행 공동주택 관리령은 분양받은 입주자들로 하여금 구분 소유권의 행사와 그 부차적인 것을 규정했다기 보다는 여러 세대가 집단적으로 사는 과정에서 소홀해지기 쉬운 자체 경비, 청소, 급탕, 난방 등 시설물 운용 등과 관련된 이해조정수단의 매커니즘에 공권력을 불어 넣은 순수 이용 및 관리에 대한 규정에 가깝다 할 수 있고, 만약 소유권에 기인한다는 논리라면 공동주택관리령이 존재할 수 없는 결과를 가져온다는 모순이 있기 때문이다.

둘째, 현행 임대주택법상 입주자에 관리비를 부과토록 하였으면 응당 이의 결정, 집행, 감사과정의 참여권은 일괄적으로 주어져야 한다는 점이다.

대한 주택공사에서 조사한 1994년도 주공 임대주택 입주자의 월 평균 임대료 및 관리비 부담 실태를 보면 임대료 및 관리비 부담실태를 보면 임대료가 38천원, 관리비가 42천원인 것으로 나타난 바 있다.<sup>5)</sup>

3) 대한주택공사 주택관리부 내부자료 (최근 3년)

4) 건설교통부 주정 58500-2207 ('95.9.12)



주 : 공동주택관리령, 임대주택법상의 내용을 요약

<그림 1> 분양·임대주택의 입주자관리참여권 차이 내용

이 사실로 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다. 입주자가 매월 부담하는 관리비는 임대료보다 많다는 것과 금액의 비중으로 보아 관리비도 소홀히 다루어 질 수 없음을 알게 된다. 제도적 장치가 보장되어야 한다는 것이다. 임대료 부담의 반대 급부로서 주택의 거주,이용권이 주어지듯 관리비도 그 반대급부로서 그리고 거주이용권의 파생권리로서 관리권이 주어져야 하는 것이다. 셋째, 임대차인간의 비용분담을 둘러싼 분쟁우려는 현행 관리법령의 불안정성과 분쟁에 대한 부정적 시각에서 비롯됨을 부인 할 수 없다. 현행 관리법령은 건설교통부 우려대로 임대차인간 불씨를 안고 있다해도 과언이 아니다. 특히 수선유지비 부과방식에 있어서는 더욱 그러하다. 임대주택의 입주자는 임대료 명목으로 수

선유지비와 감가상각비를 부담하고 관리비 명목으로 수선유지비를 별도 부담하고 있기 때문이다

임대료상의 자연감모적 수선 유지비인 감가상각비, 사용감모적 수선에 사용되는 수선유지비 그리고 관리비 상의 수선유지비의 징수 명목이 알 수 없도록 나열되어 부과되고 있다.<sup>6)</sup>

그러나 이는 입주자의 관리참여의 장애요인으로 이해 될 수는 없다.

사업주체와 입주자의 역할분담을 통한 제도적 보완책이 마련되면 오히려 분양주택 보다 나은 수선체계가 구축될 수 있는 것이고 분쟁에 대한 시각에 있어서는 긍정적인 약간의 각도 조정만 있으면 되는 것이다. 따라서 현행 제도를 고수키 위한 논리개발보다는 새로운 길을 닦아

5). 대한주택공사 주택관리부내부자료

6) 임대주택법 시행규칙 (관리비 및 건설교통부 고시 표준 임대료 구성내역)

놓고 그 이후의 대책을 논하는 인식전환 -- 관리시행과정에서의 구체적 방법이 논의 될 수 있어야 한다.

## 2. 관리결과 삶의 질 저하

대한주택공사에서는 1994년 3월 관리질 향상계획의 일환으로 산하 관리사무소장을 대상으로 설문조사를 실시한 바 있다.<sup>7)</sup>

임대주택단지내 임차인으로 구성된 입주자대표회의를 두게 될 경우 이에 대한 찬반 여부와 그 사유 묻는 것이었다.

이 결과 응답한 소장 대부분은 부정적 견해를 밝혔다. 불과 10%(15명)만이 찬성하였고 나머지 90%(136

명)는 반대하였다. 찬성하는 이유로는 대입주자 신뢰도제고, 입주자 상호간의 이해조정, 범죄율 감소, 합리적 관리비수준결정으로 인한 시설물 유지보수용이 등을 들고 있다.

반대하는 이유로는 입주자들의 무리한 요구사항이 늘고, 자칫 압력단체로 변질될 우려, 기존의 통반장조직,부녀회등 자생단체와의 마찰, 집단이기주의로 인한 업무추진 애로 등을 들었다.

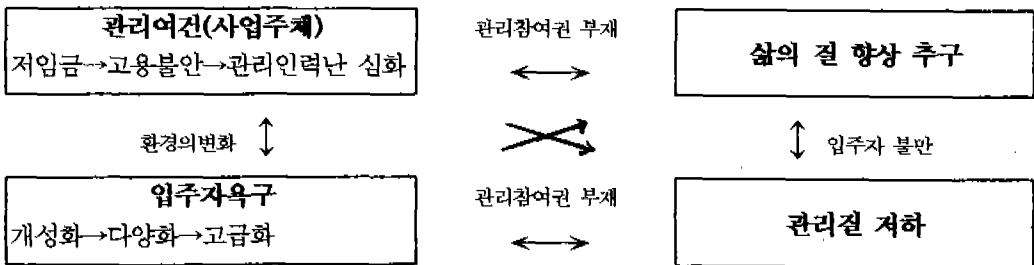
이를 요약하면 건설교통부 뿐만 아니라 임대자인 사업주채측에서도 자체관리하는 것이 무난하다는 인식이 지배적이라 할 수 있다.

그러나 관리사무소장들의 부정적 견해와는 달리 최근 대한주택공사에 접수된 민원내용을 종합해 보면 일부 입주자들은 이와는 정반대의 의견을 피력하고 있다.

입주자는 관리사무소에서 결정한 관리규모 및 지출의 적정저임금 실태와 관련, 1993년도 말 기준 대한주택공사 산하 관리사무소 직원을 대상으로 조사한 실태는 다음과 같다.

관리소장을 제외한 영선보수·사무·경비·청소요원의 경우 정부가 고시한 최저임금수준에서 겨우 벗어난 것으로 나타났다. 또한 일부 언론에 보도된 바에 의하면 많은 민간아파트에서는 여부를 감시할 제도적 장치가 없고 임대료 시설유지보수등과 같은 문제에 이견이 있을 경우 공식적인 대화채널이 없어 오히려 입주자들의 불법적인 집단행동이 야기된다는 것이다.

그런데 최근 사회환경변화에 따른 관리상의 현안을 종합해 보면 입주자의 견해는 설득력이 있어 보인다. 입주자의 욕구는 점차 개성화·다양화·고급화하여 삶의 질 향상을 추구하는 반



<그림 2> 환경변화에 따른 관리상의 겹

7). 대한주택공사 관리 900-1265(94. 3.15)

면 사업주체는 단순 반복업무에 기인한 저임금·고용불만·관리인력난을 겪는 등 관리질 저하 초래요인이 있음에도 정작 이를 해결해야 할 입주자는 배제되어 있기 때문이다.

경비원 인건비가 최저임금 수준 이하로 지급되고 있어 노동부로부터의 처벌이 우려된다는 지적도 있었다.<sup>8)</sup> 따라서 이러한 현상이 지속된다면 입주자가 지향하는 삶의 질 향상과 현실의 관리질 사이에는 갭이 있을 수밖에 없으므로 입주자의 관리참여 대안이 요청되는 것이다.

국내·외에서도 입주자 관리참여가 시도된 사례가 있다.

영국과 미국에서는 1970년대 중반부터 구체적인 입주자관리 참여 방안을 검토하였는데, 영국에서는 입주자 조합기구(Tenant Cooperative Scheme)를, 미국에서는 입주자 관리계획(The National Tenant Management Demonstration)을 통하여 정부 차원에서 실험을 단행한 바 있다. 영국에서는 영구임대주택에 대한 재정지원을 줄여나가기 위한 조치로서 집합적 소유권을 갖는 주민조합에 대한 보조를 해주므로 공공임대 주택에 대한 지원을 해주고 있다.

미국에서는 St. Louis에 위치한 공공임대주택단지에서 입주자 관리기구를 실험적으로 운용하였고 그 결과 공가율 감소, 임대료 납부율 향상, 범죄 및 폭력사건의 감소 등 입주자의 자신감과 사기전작의 효과가 있었다.<sup>9)</sup>

우리나라에서는 1990년도부터 서울시 도시개발공사에서 서울시 양천구 소재 임대아파트 6개 단지 8,317호를 대상으로 시행한 바 있다.

입주자로 하여금 입주자 대표회의를 구성케 하여 각종 예산결산심의 관리비와 시설물 사용료 기준 책정회계감사를 통한관리주체 지도감독 주택관리업체추천권 시설물유지관리등 사실상

관리업무 전반에 관한 권한을 주어 관리토록 하였다.

### III. 입주자 관리참여 방안

#### 1. 관리법령의 일원화

입주자에 의한 임대주택이 관리되려면 우선 관리법령의 일원화가 이루어져야 한다.

현행 임대주체 관리의 모체인 임대주택법은 분양주택에 적용되는 공동주택관리령을 부분적으로 이기한 것에 불과하고, 임대주택 입주자가 관리상의 의결, 집행, 감사기능을 수행키 위해서는 공동주택관리령의 일원화가 우선 이루어져야 한다.

또한 일련의 관리참여가 실질적으로 이루어지기 위해서는 현행 분양주택의 관리조직운영체계와 똑같이 적용되어야 한다.

의결기관인 입주자 대표회의 집행기관인 관리주체 감사기관인 감사가 존재 상호 견제와 균형체제로 이루어져야 한다.

관리주체 운영방법에 있어서는 입주자가 당해 여건에 따라 직접 자치관리 하거나 주택관리업자에 일괄 또는 부분 위탁케 할 수 있도록 한다.

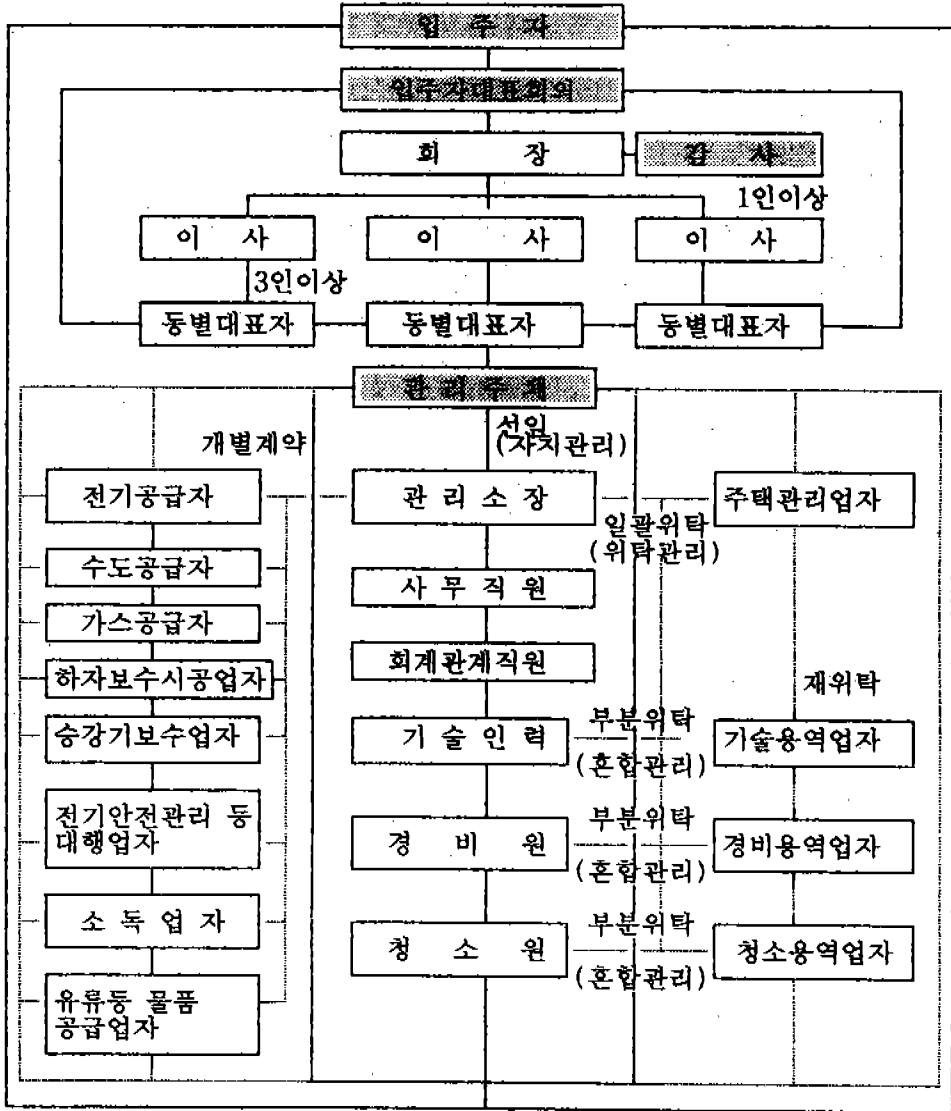
사업주체의 의무관리기관도 두어 분양주택과 일치시키고 그 이후 전개되는 관리사항은 입주자와 그 관리조직이 관리규약 내용에 자율적으로 운영케 할 필요가 있다.

다만, 현행 입주자 관리조직은 상호간의 권한의 재분배가 이루어져야 한다는 지적이 있으므로<sup>10)</sup> 권한과 책임이 적절히 재분배되어야 하고

9) 대한주택공사 「영구임대주택 효율적 관리방안」(1989)

10) 서울시 도시개발공사 입주자 대표회의 구성 지침('90.4.14) 및 주파1100-3314 ('90.2.6)

8) 「아파트 관리신문」 1994년 1월 29일자 1면



주) 1. 위탁 사항: 관리인력중심 용역

2. 계약사항: 관리 업무 중심 용역

3. 위 그림은 주택건설촉진법, 공동주택관리령, 건설부 표준관리규약 및 관리실무상 일어나는 사례를 중심으로 도식화 한 것임.

감사에게 실질적 시정요구권, 징계권 등이 주어  
져야 한다.

## 2. 수선 유지비 부과 방식 정비에 앞서 수선 유지비 부과방식은 문제가 있으므로 이에 대 한 정비가 있어야 한다.

첫째, 수선유지비가 임대료와 관리비에 혼재되  
어 부과되고 있고, 둘째, 그 부과내역이 불분명  
한데다, 셋째, 임대주택의 특성상 입주자의 부  
담기피나 저항이 예상되기 때문이다. 그러나 이  
는 다음과 같은 방향으로 치유된 후 시행되어  
야 한다.

수선비는 사업 주체의 고유 의무이고 임대료를  
받는 이상 관리비에 또 다시 부과시킬 이유가  
없다. 따라서 임대료에 포함 일괄 부과시키고  
관리비 상의 비목 자체를 삭제하는 데 전제하  
에서 풀어 나가야 한다. 그리고 사업주체의 전  
황이나 입주자의 집단행동을 막기위해 임대료  
상에 포함되는 수선유지비의 규모에 대해서는  
공동주택관리령 별표5에 명시된 장기수선대상  
과 내용 년수를 보다 구체화하여 이를 임대료  
상에 반영케 한 후 임대차계약시 협상테이블을  
통한 여과과정을 거치게 하여야 한다.

또한 수선유지비의 합리적 집행을 위해 공동주  
택관리령 제 10조 제 6항에 명시된 "시설물 보  
수대체 및 개량"의 권한을 임대주택 입주자대  
표회의에도 그대로 인정 사업주체의 부당한 보  
수 거부나 비목 전용 등을 막아야 한다. 이렇게  
될 때 수선유지비를 둘러싼 분쟁이 줄어들고  
합리적 집행이 이루어질 수 있을 것이다.

## IV. 결론

임대주택 입주자의 관리참여는 입주자의 기본  
권리 확보, 관리질 향상, 나아가 삶의 질 향상

을 위해서 , 그리고 임차인의 자율성을 바탕으  
로 항구적 관리체제의 구축을 위해서 필요한  
것이다.

따라서 건설교통부 등 행정당국의 관리시책에  
대한 인식전환과 함께 임대주택법상 임시방편  
적으로 마련된 내용을 공동주택 관리령으로 일  
원화, 입주자를 정점으로 한 입주자 대표회의·  
관리주체·감사를 구성 운영케 해야한다.

이의 전제조건으로서는 현행 임대료와 관리비  
로 부과되고 있는 수선유지비는 이중 부과 여  
부의 소지를 안고 있으므로 임대료에만 부과시  
켜야 한다.

또한 공동주택관리령상의 장기수선대상을 보다  
구체화하여 이에 소요되는 비용을 임대차 계약  
시 임대료에 반영케 함으로써 입주자의 부담기  
피나 저항을 최소화시키고 이의 사용은 입주가  
대표회의에 의사를 맡기도록 함으로써 자율성  
을 바탕으로 관리체제를 구축해야 한다.

## 참 고 문 헌

- 1) 강동기·김우식, 공동주택관리 관계법령 해  
설, 서울:세진사, 1987.
- 2) 홍두승·이동원, 집합건물 구분소유법리 재  
조명, 전남대학교 대학원 박사학위논문, 1991.
- 3) 김준호, 건물구분소유법, 서울:대왕사, 1994
- 4) 대한주택공사, 영구임대주택 효율적 관리방  
안, 1989.
- 5) 대한주택공사, 영구임대주택관리개선방안여  
구, 1993.
- 6) 대한주택공사, 고층화에 따른 공동주택관리  
기법연구, 1993.
- 7) 강남구청, 강남구 공동주택생활백서(I), 1992.
- 8) 국토개발연구원, 공동주택의 효율적 유지관  
리제도연구, 1987.

