

# 共同住宅管理規約의 改善方案 研究

## A Study on the Efficient Improvement of Standard Apartment Management Rules

윤형인\*

안효수\*\*

Yoon, Hyung-In

Ahn, Hyo-Soo

### Abstract

The purpose of this study is to propose improved apartment management rules so that the inhabitants of apartment houses can manage their apartment in efficient and transparent manners. This study points out several problems of current management system and propose improved apartment management rules by analyzing misconducts of management office, related laws and regulations, standard apartment management rules, these and judicial decisions. Therefore, the inhabitants may refer to this study in establishment or amendment of their apartment management rules.

키워드 : 공동주택표준관리규약, 공동주택관리

Keywords : Standard Apartment Management Rules, Apartment Housing Management

## 1. 서론

1960년대 이후 우리나라 경제의 고도성장에 따른 인구의 도시집중으로 발생한 주택난을 해결하기 위하여 정부에서는 1972년 주택건설촉진법을 제정하였다. 이러한 사회적 배경과 정책의 지원으로 이후 공동주택이 대량으로 공급되기 시작하였다. 2005년 말 건설교통부의 공동주택 잠정통계에 의하면 주택법에 의하여 사업계획승인을 얻어 건설한 공동주택(20가구 이상)은 전국에 걸쳐 총 678만 가구 이르고 있으며, 현재에도 매년 약 50만호가 건설되고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 주택난 해소를 최우선으로 하기 위하여 공급에만 치중하다 보니 사후관리적 측면 또는 건물의 생애(Life Cycle)면에서 부실한 면이 부상되기 시작하였고 급기야는 건설된 지 20년 정도에 공동주택을 철거하고 재건축을 해야 하는 실정에 이른 면도 있었다.

공급중심의 주택정책의 결과 2002년 말 기준으로 전국의 주택보급률은 100%를 상회하게 되었고 이후 정부도 2003년 5월 기존의 공급중심 주택건설촉진법을 폐지하고 주택관리에 초점을 맞춘 주택법을 제정하여 2003년 11월부터 시행되고 있다. 이제 우리 사회는 형태적으로 도시의 중요한 구성물을 이루며, 생활문화 및 정신적으로 사회생활의 최소 단위 공동체(Community)가 된 공동주택에 대해 법 제도적 측면, 정책적 측면, 건축기술적 측면, 경제적 측면에서 접근하는 방법과 인식의 패러다임(Paradigm)을 전환할 시기에 이미 도달해 있다. 공급중심에서 관리중심으로의 이러한 사회적 환경변화에 부응하기 위해서는 먼저 공급자가 양질의 건물을 공급해야 함은 물론이고 마찬가지로 사용자의 공동체의식의 변화와 전문적인 공동주택관리 기술도 뒤따라야 한다.

\* 국민고충처리위원회 자문위원, 경기대학교 대학원 박사과정

\*\* 국민고충처리위원회 조사관, 공학박사

그러나 공동주택의 관리는 구분소유자들이 자신의 소유권에 기하여 자율적으로 자치관리를 해야 하므로 이때에 공동체 의식 및 관리기법과 관련한 많은 문제점들이 발생되고 있는 것이 현실이다. 공동주택관리와 관련한 구체적 문제사례를 보면 관리비 횡령, 공사 발주 및 회계처리의 부정, 보험 가입시 부정, 장기수선 충당금 미적립 및 부당전용, 위탁관리업체와의 분쟁, 유명무실한 감사제도 등이라 할 수 있다. 이는 대부분 공동주택관리규약의 미비로 인한 의결권자의 권한 남용 및 업무관련자의 도덕성 불감으로 야기된 문제이다. 만약 공동주택관리에 있어서 위 문제점을 개선할 수 있는 규약이 제정되어 있다면 기존의 많은 문제점들은 재발치 않을 수 있다. 정부에서도 이를 인식하여 2005년 12월 23일 주택법 제44조 2항의 개정을 통하여 입주자에게 자체 관리규약을 정할 때 지자체가 작성한 공동주택관리규약 준칙을 참조하고 이 준칙이 정하는 바에 따라 단지 내 사정을 감안하여 제정 또는 개정할 수 있도록 규정하였으며, 이후 2006년 2월 24일 주택법 개정시 주택법 시행령 제57의 규정으로써 지자체에게 공동주택의 관리규약을 작성할 때의 구체적 기준을 제시한 바 있다. 지자체에서 작성하도록 한 공동주택관리규약 준칙은 종전 1984년 표준공동주택관리규약 및 1995년 지방자치단체별로 정한 공동주택표준관리규약에 비하여 많은 부분이 개선된 규약이라 할 수 있다. 그러나 아직도 여러 조항이 타 법령과 충돌하는 모순점이 있고 지자체의 공동주택관리규약 역시 많은 부분을 손질할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

따라서 본 연구는 공동주택관리의 문제점을 도출하고 개정 주택법에 의하여 지자체가 작성한 표준관리규약을 비교한 다음 입주자가 보다 효율적이고 투명하게 공동주택을 관리하는데 있어서 일조할 수 있도록 하는 공동주택관리규약 개정안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 입주자는 시·도지사가 작성한 공동주택표준관리규약을 단지의 사정에 맞게 개정 작업을 할 때, 본 연구 결과를 참조할 수 있다.

## 2. 공동주택관리에 대한 이론적 고찰

### 2.1 공동주택관리규약의 개요

공동주택의 관리란 공동주택과 그 주택에 수반되는 부대시설 및 복리시설을 효율적으로 관리하여 주택의 기능을 최대한으로 최장기간동안 유지되게 함으로써 주택의 재고량을 보존·유지하는 모든 업무를 말한다. 이러한 공동주택관리의 목적은 최소한의 비용을 들여서 공동주택의 입주자에게 쾌적한 주거환경을 유지시키고 기존 공동주택의 경제적 수명을 연장시켜 입주자의 공동이익을 증진하며, 양호한 주거환경을 확보함과 동시에 각종 안전사고의 방지, 주민상호간의 분쟁예방과 조정, 자산가치의 질적 향상 등에 있다.<sup>1)</sup>

공동주택관리규약은 공동주택의 입주자와 사용자 그리고 관리주체의 권리와 의무, 공동주택관리의 절차와 방법 등에 대해 규정함으로써 효율적이고 투명한 관리가 이루어지도록 하고 공동주택 구성원간의 건전한 공동생활문화를 창출해 나갈 수 있는 기본적인 원칙이라고 할 수 있다. 이러한 공동주택관리규약은 우리나라의 경우 1984년 “표준공동주택관리규약”을 마련해 전국 공동주택관리규약의 모델로 이를 적용해 왔으나 1995년 이를 폐지하고 지방자치단체별로 그 특성을 고려해 “공동주택표준관리규약”을 정하도록 하였다. 이후 주택법 시행령 개정시(2006. 2. 24) 제57조에 시·도지사가 준칙 작성시에 포함하여야 할 조항에 대해 강행규정으로 정하고 있어 확고한 법적 지위를 가지게 되었다.

### 2.2 관리규약에 대한 인식과 개정절차의 문제점

주택법 제44조 제2항의 규정에 의하면 공동주택 입주자는 당해 공동주택의 관리규약을 정할 때 주택법 제44조 제1항 및 같은 법 시행령 제57조 제1항의 규정에 의하여 지자체가 작성한 표준관리규약 준칙을 참조해야 하고 이 준칙이 정하는 바에 따라 단지내 사정을 감안하여 제정 또는 개정할 수 있다. 주택법령의 이러한 내용은 규약의 설정과 그 내용이 사회관념상 현저히 타당성을 잃었다고 여겨지는 등의 특별한 사정이 없는 한 구분소유자 관리단에 일임하고 있는 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률과 상치되는 내용이다. 그러나 구분소유관계가 성립하는 건물이 있는 경우 관리단은 어떠한 조직행위를 거쳐서 성립되는 단체가 아니라 그 구분소유자 전원을 구성으로 자연스럽게 성립된다는 관례를 고려하면 구분소유자가 처음부터 규약을 설정하는 것은 사실상 어렵게 된다. 그러므로 시·도지사가 주택법령이 정하는 바에 의하여 공동주택관리규약의 준칙을 정하여 주고 이것을 구분소유자의 사정에 맞게 제정 또는 개정을 할 수 있게 한 것은 사적 자치의 영역침해를 최대한 배제하면서 사회적 자산에 속하는 집합건물의 합리적인 유지관리와 구분소유자간의 갈등해소를 위한 바람직한 방향제시에 해당한다고 볼 수 있다.

공동주택 분양후 최초의 관리규약은 사업주체가 제안한 내용을 당해 입주예정자의 과반수가 서면 동의하는 방법으로 제정한다. 개정은 입주자대표회의의 구성원 과반수의 찬성 또는 입

주자 10분의 1이상의 제안으로 공동주택입주자들의 과반수 찬성으로 결정한다. 현재 공동주택의 대부분에서 사용하고 있는 관리규약들은 개별단지의 특수한 사정을 충분히 반영하지 못하고 있을 뿐 만 아니라 개정 주택법 시행령 제 57조의 내용을 포함하지 못하고 있다. 개정 주택법시행령 제57조의 내용 포함 문제는 입주자가 법 개정일 6월 이내 시·도지사에게 관리규약을 제출해야 하는 주택법 시행령 제52조 제3항의 의무규정에 의하여 개선될 전망이다.

관리규약에 대한 입주자의 인식자료는 표 1.과 같이 나타났다. 입주자들은 전반적으로 공동주택관리규약과 관리규약이 단지에 부합하는지의 여부 및 관리규약의 준수여부에 대하여 잘 모르고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 관리자들은 규약준수가 잘 되지 않고 있다고 답변하고 있다. 이러한 현황을 고려하면 입주자 10분의 1의 제안으로 전체 입주자 과반수 찬성을 얻어야 하는 규약의 개정절차는 많은 시간과 노력이 요구된다는 점은 별론으로 하더라도 입주자의 인식 정도로 볼 때 실질적 개정이 가능한가에 대한 실현성이 떨어진다고 평가할 수 있다. 또한 개정내용에 대한 발의 및 검토, 토의과정이 심도 있고 체계적으로 진행될 수 있을 것인가 하는 점도 의문시 된다.

표 1. 공동주택관리규약의 적정성과 준수여하<sup>2)</sup>

(응답 357세대)

내 용	응답자	예	아니오	모름	무응답	응답비율
관리규약숙지	입주자	19.6	56.6	22.4	1.4	100
규약의 단지 부합여부	입주자	11.8	21.0	63.9	3.4	100
	관리자	60.3	35.6	1.4	2.7	100
규약준수여부	입주자	17.4	26.6	53.4	2.5	100
	관리자	28.1	65.1	0.7	6.2	100

### 2.3 주요국의 공동주택관리제도

영국의 공영주택(Council Housing)은 지방행정당국이 저소득층을 위하여 공급하는 것이므로 공동주택 관리업무에 있어서도 지방행정당국이 수행하여야 할 사회복지사업의 일환으로 간주된다. 영국의 공동주택관리에 있어 주민의견을 대표하는 주민조직으로는 첫째, 주민 상호간의 의사소통에 원활을 기하고 해당지역에 관한 지방행정당국의 정책수행에 대한 협력 체제를 위해 설치된 커뮤니티회의(Community Forums)가 있다. 둘째, 참여를 통하여 주민의 의견을 교환하고 상호의견을 진술할 기회를 제공한 다음 결과에 의하여 여러 조치를 강구하는 시민협의회(Public Consultation)가 있다. 셋째, 주거환경과 매우 밀접한 문제들을 해결하기 위한 주민조직으로써 주민이익의 관철과 이기주의로 인한 공익폐해문제를 적절히 조정하기 위한 근린협의회(Neighborhood Councils)가 있다.

싱가포르의 공동주택관리제도는 철저한 입주자관리제도와 관리자의 직업훈련제도를 마련하고 있다. 또한 주택개발청과 입주자 사이에 보다 긴밀한 관계를 확보하기 위한 소위 매개체적 역할을 담당하는 기관으로서 블록대표제도(Block Representatives Scheme)를 두어 그 구성원은 입주자들로부터 선출된다.

일본의 경우 건물의 구분소유 등에 관한 법률이 1963년에

1) 김영혜, 공동주택관리 개선방안에 관한 연구, 한국부동산학회, 한국부동산학보 제18집, 2001.

2) 인택환, 공동주택 관리체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 세종대학교학원 박사학위논문, 2005.

제정됨에 따라 입주자 전원이 조합원으로 된 주택관리조합을 설립하여 자주적 관리체제를 확립토록 하였다. 주택관리조합은 조합원의 합의에 따라 주택관리조합규약·건물협정·공동생활의 유지에 관한 협정 등을 제도화하여 그에 따라 이사 등 임원을 선출하고 조합비를 징수하며, 나아가 공용부분의 유지관리 및 이용을 규제함으로써 구분소유자들의 단지주택을 스스로의 노력과 책임하에 관리토록 하였다. 이후 단지서비스기관이 설치됨에 따라 대부분 공동주택 또는 집합건물에서는 이들 기관에 위탁함으로써 위탁관리체제를 취하고 있다.<sup>3)</sup>

프랑스에서는 건물의 구분소유관계가 성립하면 그 관리를 위하여 모든 구분소유자는 법인격을 갖춘 조합(Syndicat)을 당연히 결성하여야 한다. 조합관계의 구성을 의결기관으로서의 총회(Assemblée Generale), 집행기관으로서의 관리자(syndic), 감독기관으로서 조합이사회(Conseil Syndical)로 구성하며 상법상 주식회사에 유사한 조직을 가진다. 관리자(Syndic)는 총회의 의결사항 및 규약의 집행 등 집합건물의 관리에 관한 제반 사항을 관리할 뿐만 아니라 법적상 조합을 대리한다. 관리자가 되는 자격에는 아무런 제한이 없고 관리자는 총회에서 모든 구분소유자 의결권의 과반수로 선임되며 그 임기는 최장 3년을 초과하지 못하게 하고 있다.<sup>4)</sup>

### 3. 공동주택관리규약의 비교·분석

#### 3.1 개요

본 연구에서 사용한 공동주택관리규약의 기본 자료는 2006년 4월 21일 서울에서 개정 발표한 공동주택표준관리규약을 사용하여 중점 분석하였는데 이는 서울시의 관리규약이 최근에 작성되었고 비교적 규정내용의 충실도에 있어서 다른 지자체 등의 관리규약에 비해 완성도가 높기 때문이다. 보충자료는 부산경실련 모범관리규약(1999)과 수원YMCA 공동주택표준관리규약(2000), 울산광역시 공동주택관리규약준칙(2004), 울산참여자치연대 공동주택표준관리규정(1999), 참여연대 모범공동주택관리규약(2000) 및 본 연구와 관련된 선행논문과 법원 판례 그리고 국가를 당사자로 하는 계약에 있어서 적용하는 계약사무처리규정이다.

본 연구에서 공동주택관리규약 개선안을 도출하기 위하여 다음과 같이 기본 자료와 보충자료를 비교내지 분류하여 분석에 사용하였다. 첫째, 시·도지사 및 시민단체 등이 작성한 공동주택관리규약과 주택법시행령 제57조의 규정을 비교하여 공동주택표준관리규약의 주택법시행령 제57조의 강행규정 포함여부를 분석한다. 둘째, 시·도지사나 시민단체에서 작성한 공동주택관리규약의 조문을 분류하여 각 규약별 특성을 분석한다. 셋째, 선행논문의 분석을 통해 문제점 및 개선안을 도출한다. 넷째, 법원판례의 분석을 통해 시행착오를 미연에 예방할 수 있는 요소를 도출한다.

#### 3.2 주택법의 규정사항

공동주택관리규약은 주택법 제44조 제1항에 의거 시·도지사는 공동주택의 입주자 및 사용자의 보호와 주거생활의 질서유지를 목적으로 하고 있으며, 공동주택의 관리 또는 사용에 관하여 준거가 되는 공동주택관리규약의 준칙을 대통령령이 정하는 바에 의하여 정하여야 한다는 규정에 의해 그 법적 지위를 획득하고 있다. 이러한 공동주택관리규약에 포함되어야만 하는 사항에 대해서는 주택법 시행령 제57조 제1항에 다음과 같은 내용을 포함하여 22개의 항목으로 규정되어 있다.

1. 입주자등의 권리 및 의무
2. 입주자대표회의의 구성·운영과 구성원의 의무 및 책임
3. 입주자대표회의 운영비의 지급여부 및 그 금액
4. 자치관리기구의 구성·운영 및 관리사무소장과 그 소속 직원의 자격요건·인사·보수·책임
5. 관리비등의 세대별부담액 산정방법 및 징수·보관·예치·사용절차
6. 장기수선충당금의 요율 및 사용절차
7. 회계처리기준·회계관리 및 회계감사에 관한 사항
8. 각종 공사 및 용역의 발주와 물품구입의 절차
9. 공동주택의 관리책임 및 비용부담
10. 관리규약을 위반한 자 및 공동생활의 질서를 문란하게 한 자에 대한 조치
11. 공동주택의 층간소음에 관한 사항

또한 주택법 시행령 제57조 제3항에 입주자등이 관리주체의 동의를 얻어야 하는 사항이 규정되어 있는데 그 내용은 다음과 같다.

1. 법 제42조제2항 각호에 해당되지 아니하는 범위안에서 주택내부의 구조물과 설비를 증설하거나 제거하는 행위
2. 공용부분에 물건을 적재하여 통행·피난 및 소방을 방해하는 행위
3. 공동주택에 광고물·표지물 또는 표지를 부착하는 행위
4. 가축을 사육하거나 방송시설 등을 사용함으로써 공동주거생활에 피해를 미치는 행위
5. 공동주택의 발코니 난간 또는 외벽에 돌출물을 설치하는 행위
6. 전기실·기계실·정화조시설 등에 출입하는 행위

#### 3.3 공동주택관리규약과 주택법 규정의 비교

본 연구에서 사용된 공동주택관리규약들 가운데 주택법시행령 제57조의 내용을 포함하고 있는지에 대해 검토한 결과는 다음의 표 2와 같다.

서울시 공동주택관리규약을 제외한 관리규약(안)들은 주택법시행령에서 반드시 포함하도록 규정되어 있는 항목이 누락된 경우가 많아 관리규약(안)들의 실효성에 문제점이 있는 것으로 판단되나 관리규약(안)의 작성일과 주택법시행령 개정일을 상호 비교하여 볼 때 시기적으로 부합하지 않은 관계로 관리규약의 준칙에 포함하도록 한 법령의 강행규정들이 포함되

3) 조규장, 공동주택의 효율적 개선방안에 대한 연구, 건국대학교 부동산대학원 석사학위논문, 2003.

4) 박종두, 집합건물의 관리에 관한 법리연구, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 1988.

어 있지 않은 것으로 분석되었다. 그러나 서울시의 경우에도 주택법 시행령 제57조 제3항 1호, 즉 주택법 제42조 제2항의 각호에 해당되지 않은 범위 안에서 주택내부의 구조물과 설비를 제거하는 행위를 할 때의 동의기준에 대하여는 공동주택관리규약 준칙에 포함되어 있지 않아 이의 개선이 필요한 것으로 나타났다.

표 2. 주택법 시행령 제57조의 포함 유무

주택법 시행령 제 57조	서울시	경실련	YMCA	자치연대	참여연대
제1항 22개 조항	22	19	17	6	19
제2항	1	1	1	1	1
제 3항 6개 조항	5	6	6	0	6
제4항	1	1	1	0	1

### 3.4 공동주택관리규약의 조문 분류

공동주택관리규약의 작성 단체별 규약 조항수는 각각 경실련이 51개 조항, 서울시가 81개 조항, YMCA 52개 조항, 자치연대 40개 조항, 참여연대가 72개의 조항으로 구성되어 있으며, 다른 공동주택관리규약에 비해 차별화된 조항에 대한 것은 표 3.과 같다.

표 3. 공동주택관리규약별 차별안 분석

구 분	경실련	서울시	YMCA	자치연대	참여연대
조항수	51개	81개	52개	40개	72개
규약 차별안	개정 주택법시행령 제57조 위주	주차장사용	인제서	입찰공고	
		소위원회	특별위원회	입주자교육	
		반상회	자문위원회	주차장사용	
		하자확인서	회의록취		

수원 YMCA 표준관리규약에서는 주차장의 전용사용권, 입주자대표회의 산하 소위원회의 구성, 반상회의 활용 등에 대한 내용을 포함하고 있으며, 울산자치연대의 표준관리규정에는 입주자대표회의 자문회의, 공사 발주시 특별위원회 구성, 회의진행시 녹취 등에 대한 내용을 규정하고 있다. 참여연대의 모범 공동주택관리규약은 입찰공고시 예정가격의 결정, 신규입주자의 교육, 선거관리위원회 등에 대한 내용을 담고 있으며, 부산 경실련 모범관리규약에서는 입주자대표회의 회장 및 이사에게 업무추진비 지급, 입주자대표회의 회장의 임기는 1년(1회에 한하여 연임), 계약특별위원회구성 등의 내용을 포함하고 있다. 서울시의 경우 개정 주택법시행령 제57조에 부합된 내용과 기타 공동주택관리에 필요한 사항 등이 규정되어 있다.

### 3.5 공동주택관리상의 문제점 분석

#### 3.5.1 입주자대표회의

입주자대표회의와 관련된 문제점으로는 위탁관리계약서에 관리사무소직원의 임면권 조항을 넣거나 무리한 업무진행과 무지에서 비롯한 월권행위 등의 권한남용사태가 많은 것으로 나타났다. 젊은층의 참여기피로 인한 입주자대표회의의 노령화가 비전문성의 중요한 원인이 되고 있음을 알 수 있었다. 또한 내부감사를 둘 수 있도록 한 규약으로 인하여 외부로부터의 객관적인 견제기능을 상실하여 내적 부조리가 발생할 수 있는 여지가 있는 것도 문제점들 중 하나인 것으로 분석되었다.

#### 3.5.2 위탁관리회사(관리주체)

위탁관리회사에 대한 문제점으로는 주택관리업체의 자본력 부족, 덤핑수주, 전문인력 부재, 관리기법의 전문성 부재 등이 문제점으로 지적되었다.

#### 3.5.3 유지관리제도

유지관리, 특히 하자보수제도에 대한 문제점으로는 우선 토지비를 제외한 총공사비의 100분의 3정도의 하자보증금은 미흡한 수준이라는 점과 주택법과 민법상의 하자보증기간이 일치하고 있지 않는 점(이 점은 2005. 5. 26. 주택법 제42조의 개정으로 일치된 바 있으나 위헌법률 헌법소원되어 현재 2005헌가 16호로 심리중에 있다) 등이 제기되고 있으며, 장기수선충당금을 적립하지 않거나 형식적으로만 적립하고 있다는 점도 문제점으로 대두되고 있다.

#### 3.5.4 공동생활의 의무

전유부분을 구분하는 슬래브나 내력벽체등을 멋대로 훼손하는 경우의 금지, 복도나 통로 등에 개인물건을 적재하여 통행에 지장을 주는 행위 등의 금지, 소음·진동·악취·유독가스 등을 발생시키는 행위의 금지, 가축이나 동물을 사육하여 다른 입주자에게 불편을 주는 행위 등의 금지 및 사용연한에 따라 노후화되어가는 시설을 유지관리해야 하는 의무 등은 공동주택 입주자의 기본적인 관리의무임에도 불구하고 이러한 부분을 회피하거나 무시하는 사례가 많은 것으로 나타났다.

#### 3.5.5 공동주택관리 관련 법령

공동주택과 관련한 법령 등으로는 민법, 집합주택의 소유 및 관리에 관한 법률, 주택법, 임대주택법, 건축법, 시설물의 안전 관리에 대한 특별법, 소방법, 전기사업법 등 수십 개의 법령이 산재하고 일관성이 없어 혼란하다는 점이 문제점으로 제기되고 있다. 또한 주택법의 대상이 되지 아니하는 19세대이하의 공동주택과 수상복합건물, 오피스텔 등도 공동주택관리의 적용 대상이 되어야 한다는 의견도 증가하고 있으며, 공동주택관리 규약의 개정이 물리적으로 어렵다는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

#### 3.5.6 공동주택관리의 연관된 법원판례

입주자대표회의의 권리능력에 대하여 판례<sup>5)</sup>에서는 “공동주택의 입주자대표회의는 공동주택관리에 대한 사항을 결정하여 시행함으로써 입주자들로부터 관리비를 징수하여 공동주택의 유지·보수업무를 수행하고 공동주택 입주자들 상호간에 이해가 상반되는 문제가 발생하는 경우 그 분쟁을 조정하는 등 공동주택입주자의 내부관계에 있어 발생하는 문제에 관한 사항을 해결하는 권한과 하자보수의무를 부담하는 사업주체에 대하여 하자보수청구권을 행사할 수 있는 권한을 가지고 있는 등 공동주택의 관리자로서 관련 법령 소정의 규정에 따른 관리 권한만을 가지고 있을 뿐 나아가 공동주택의 대지부분을 불법 점유하고 있는 자에 대하여 대지사용권에 기한 방해배제 청구를 하는 등 대외적인 권한을 행사할 수 있는 지위에는 있지 아

5) 서울지법남부지원, 96가합2607.

니하다.” 고 판시하였다. 또 다른 판례<sup>6)</sup>에서는 보수관리책임을 입주자 측에서 지기로 한 특약이 있었던 경우에도 사업주체가 건물보존상의 하자로 인하여 입주자에게 입힌 손해를 입힌 경우에는 손해를 배상해야 하고 입주자의 특약위반사실은 과실상계의 요건이 될 뿐이라고 판시하였다.

## 4. 공동주택관리규약의 개선방안

### 4.1 관리규약 개선방향

공동주택은 그 구성원이 전유부분에 대한 구분소유권을 가지고 주민공동시설에 대해서는 공동지분권을 가지고 있는 사유재산이나 동시에 사회적 건축물로서의 역할과 의무를 동시에 가지고 있다. 따라서 이러한 공동주택관리규약을 개선함에 있어서 가장 기본적인 목적과 목표는 주민복지증진과 공동체생활의 정착에 있다고 할 것이다. 주민복지증진과 관련하여 공동주택관리의 효율화와 공동주택관리의 전문성을 증대시키는 방안들이 제시될 수 있을 것이며, 공동체생활의 정착이라는 측면에서는 공동주택관리의 투명화와 주민자치조직의 활성화 방안이 그 개선 방향으로 제안될 수 있을 것이다.

### 4.2 공동주택관리의 개선방안

#### 4.2.1 공동주택관리의 효율화 및 전문성 증대

공동주택관리에 있어서 그 전문성이 저하되고 관리의 효율성이 떨어지는 것은 관리주체의 능력부족에도 그 원인이 있겠지만 기본적으로 공동주택관리에 대한 입주자 자체의 참여도 부족에서 그 원인이 있다. 따라서 당해 공동주택 입주자중 변호사, 건축사, 기술사 등 관련 분야 전문가들이 참여해서 전문지식을 활용하고 공동주택관리의 효율화를 증대시키고 전문성을 고양시킬 수 있는 공동주택 자문기관의 구성이 필요한 것으로 판단된다. 또한 입주자대표회의 구성원에 대한 부정적인 시각으로 인해 젊고 능력있는 사람들이 입주자대표회의에 참여하는 것을 경원시하고 있어 상대적으로 입주자대표회의의 구성원의 질적 수준이 저하되고 있으므로 주민의 대표인 입주자대표회의의 구성원에 대해서도 그 역할과 기능에 따라 적정수준의 보수를 지급하는 것이 요구되고 있다.

#### 4.2.2 공동주택관리의 투명화

공동주택의 관리와 관련하여 1999년까지 약 2,200여건의 비리가 적발되어 약150여명이 구속되고 5,500여명이 불구속입건된 것으로 나타났으며, 겉으로 드러나는 유형적 비리와 더불어 용역 등 담합에 의해 관리비가 많아지는 등의 드러나지 않는 무형적 비리를 포함할 때 연간 공동주택관리와 관련된 비리금액은 수조원에 이를 것으로 추정<sup>7)</sup>되고 있다.

따라서 이러한 비리의 감소를 위해 공동주택관리의 투명화는 중요한 문제이며, 이를 위해 내부감사제도의 폐지와 외부감사제도의 도입, 입주자대표회의 회의록의 녹취 및 보존, 공

동주택의 유지보수와 관련된 공사에 대한 계약특별위원회의 구성, 장기수선충당금 사용 방법 및 절차의 명시, 하자종료확인서의 발급방법의 개선 등이 요구된다.

#### 4.2.3 공동주택관리의 주민자치활성화

공동주택은 단순히 주거생활 뿐만 아니라 문화생활의 영위, 주민간의 친목, 자녀들의 교육과 방과후 활동 등 다양한 부분에서 공동체적 요소로 연결되어 있다. 따라서 이러한 부분에 대해 공동주택관리규약에서 공동체문화와 주민자치조직을 활성화할 수 있는 내용을 명시해 놓을 필요가 있는데, 특히 부녀회나 노인회, 각종 동호회 등의 주민자치조직의 구성 및 운용에 관한 사항이 포함될 필요가 있으며, 주민의 관심과 참여를 유도하기 위한 장치에 대해서도 고려하는 것이 요구되고 있다. 이와 더불어 공동주택관리규약의 개정절차를 명확히 하고 그 요건을 간소화하여 지역사정과 공동주택의 여건에 적합한 관리규약의 개정이 원만하게 이루어질 수 있도록 하는 것도 필요하다.

#### 4.2.4 관리규약의 실효성 확보

공동주택관리규약을 체계적으로 정립하였을지라도 이의 실효력이 담보되지 않으면 그 실질성에 문제가 생기게 된다. 예를 들어, 관리규약을 위반한 자 및 공동생활의 질서를 문란하게 한 자에 대한 조치나 공동주택의 층간소음에 관한 사항, 가축을 사육하여 공동주거생활에 피해를 미치는 행위를 규제하는 내용에 대해 적시하였을지라도 이를 강제할 수 있는 수단이 확보되어 있지 않다면 공동주택관리규약은 입주자 등에게는 영향이 미치지 않는 선언적 규약에 그칠 것이다. 따라서 입주자등의 권리 및 의무와 입주자대표회의의 구성·운영과 그 구성원의 의무 및 책임 등을 명확히 하고 최초 입주시 뿐만 아니라 이후 입주자 권리를 승계하는 자에 대해서도 공동주택관리규약의 배포와 교육, 그리고 이행에 대한 서약을 분명히 하는 것이 필요하다. 또한 자체 분쟁조정위원회를 구성하는 등의 주민 상호간의 갈등을 해소하고 관리규약의 이행력을 강화하는 조치가 필요하며, 주택법 등 관련 법령에서 공동주택관리규약을 명백히 위반하였을 경우 과태료의 부과 등 강제력을 명시하는 문제에 대해서도 신중히 검토할 필요가 있는 것으로 판단된다.

### 4.3 주택법 시행령의 문제점 및 개선방향

공동주택관리규약에 대해 가장 구체적으로 명시하고 법적 지위를 부여하고 있는 주택법 시행령의 경우, 일부 조항에 있어서 문제점이 발견되고 있어 이의 개선이 필요한 것으로 판단된다.

우선 제50조에 입주자대표회의는 입주자와 사용자로 구성할 수 있고 제51조에 입주자대표회의는 그 구성원 과반수의 찬성으로 공동주택에 대한 리모델링의 제안 및 리모델링의 시행을 의결할 수 있도록 규정하고 있다. 공동주택의 리모델링은 입주자의 재산권에 관한 사항인데 입주자로부터 임차한 주택을 사용할 권리만 가진 사용자가 입주자의 권리를 침해하는 결정을 의결할 수 있는 권한을 부여한 것이 과연 타당한가 하는 점은 신중히 검토되어야 할 부분이다.

6) 대고법, 77나63.

7) 박은규, 공동주택관리의 투명화를 위한 정부의 역할, 국민고충처리위원회, 공동주택관리 효율화방안 공청회 자료집, 2006.

공동주택관리규약과 관련하여서는 제57조 제3항에 관리주체의 동의를 얻어야 하는 사항을 규정하고 있는데 제5호 중 방송시설의 사용과 제6호 이외에는 실질적으로 입주자의 권익 및 생활과 밀접하게 관련된 것으로서 입주자대표회의의 동의, 혹은 동별대표자의 동의 역시 동시적으로 필요로 하는 사항이다. 특히 제57조 제3항 제2호의 경우 공용부분에 물건을 적재하여 통행·피난 및 소방을 방해하는 행위에 대해서도 관리주체의 동의만 얻으면 할 수 있도록 규정하고 있는데 이는 명백히 소방법을 위반하는 행위를 주택법에서는 할 수 있도록 규정하고 있어 관련 법령 사이에 충돌이 생기므로 이를 개선하는 것이 요구되고 있다.

## 5. 공동주택관리규약의 개정안 제안

### 5.1 공동주택관리규약 개정 내용

공동주택관리규약의 개선방안과 관련 연구를 통해 서울시 공동주택표준관리규약을 개선하였으며, 그 주요한 내용은 다음과 같다.

#### 5.1.1 제39조 제1항 제6호 추가

6. 법 제42조 제2항의 각호에 해당하지 아니하는 범위 안에서 주택 내부의 구조물과 설비를 증설하거나 제거하는 행위

#### 5.1.2 제17조 제6항 추가

⑥ 입주자대표회의는 다음 각호의 산학전문가들을 자문위원 단위로 위촉한 후 관리규약 제23조, 제63조, 제68조 내지 제71조의 업무에 대한 자문을 구할 수 있다.

1. 변호사
2. 세무사. 공인회계사
3. 기술사. 건축사
4. 해당분야 교수

#### 5.1.3 제24조의 2(공용부분 하자종료확인서의 발급) 추가

2. 사업주체로부터 공용부분 하자종료확인서의 발급을 요청받은 입주자대표회의의 회장은 입주자대표 재적구성원 전원의 서면확인을 받아 이를 근거로 첨부한 다음 확인서를 발급해야 한다.

#### 5.1.4 제26조 제3항 추가

③ 회의의 특성상 증거를 보존하기 위하여 비디오�촬영기, 녹음기를 통하여 회의의 전체과정을 녹화, 녹취할 수 있으며 이때에는 미리 참석인원 과반수의 동의를 얻어야 한다.

#### 5.1.5 제28조 제4항 추가

④ 제11조의 서면동의가 있는 경우에 입주자대표회의의 회장 등은 월 00만원 이하의 보수를 지급 받을 수 있다.

#### 5.1.6 제11조 제1항 4호 추가

4. 입주자대표회의 회장에 대한 보수지급

#### 5.1.7 제35조 기존의 제5항을 제6항으로 하고 제5항을 추가

⑤ 입주자대표회의는 위수탁관리계약상의 지위에 기한 감독권을 넘어서는 다음 각호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 관리사무소직원들의 인사권
2. 관리사무소직원들에 대한 업무지휘명령권

#### 5.1.8 제37조 제1항 5호 추가 및 제5항 추가

5. 공동주택 시설물에 대한 각종 정기검사의 신청

⑤ 관리주체는 정기검사 및 재해보험 등에 대하여 입주자대표회의에게 적극적으로 주의를 환기시키거나 알려서 이의 해대로 인한 손해를 발생시키지 않도록 하여야 한다. 만약 관리주체의 태만으로 인하여 입주자대표회의에게 손해가 발생된 경우에는 이의 부담은 관리주체 책임이다.

#### 5.1.9 제47조 제2항 추가 (기존 조문 제1항으로 변경)

② 관리주체는 ①항의 요율에 의하여 매 5년 단위 장기수선충당금을 계산한 후 이를 적정하게 분할한 금액을 매월 관리비에 포함. 징수하여 별도로 적립시켜 놓아야 한다.

#### 5.1.10 제52조 제5항 추가

⑤ 관리주체는 장기수선충당금을 인출하기 위하여 장기수선충당금의 인출에 대한 입주자대표회의의 의결사항을 게시판에 15일 이상 공시하여야 한다.

#### 5.1.11 제54조 제1항 수정

① 관리비이외에 공동주택의 관리로 인하여 발생한 다음 각호의 수입은 당해연도 “관리비 이외 수입”으로 회계처리 한다.

1. 예금이자 및 연체료 수입
2. 부과차익
3. 도로 및 부대시설 사용료
4. 입주자가 법 제42조 제2항의 각호에 해당하지 아니하는 범위 안에서 주택내부의 설비를 증설하거나 제거하는 행위를 할 때의 승강기사용료
5. 입주세대별 주차할당대수를 초과하는 주차차량에 대하여 월 주차관리비를 징수할 경우 그 수입금

#### 5.1.12 제63조 제2항, 제4항 수정, 제3항 삭제

- ②항 내용중 “내부감사 또는” 삭제
- ③항 삭제
- ④항을 ③항으로 변경한 후 내용중 “내부감사 또는” 삭제

#### 5.1.13 제71조 제1항 수정 제3항 내지 제5항 추가

① 입찰공고, 낙찰자의 결정 공사의 감독 및 검사, 예정가격의 작성, 하자담보 책임기간, 대가의 지급 등 각종 공사 및 용역의 발주와 물품구입의 절차에 대하여 이 규약이 정하지 아니한 사항은 계약사무처리규정에 의한다. 만일 계약사무처리규정을 정하지 아니한 경우에는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제8조 내지 제15조, 제17조 내지 제18조, 제26조 내지 제27조를 준용할 수 있다.

- ③ 입주자대표회의는 계약금액 1천만 원 이상인 경우에는 5

인 이상 20인 이하의 계약특별위원회를 별도로 구성할 수 있다.

④ 계약특별위원회 위원은 당해계약의 내용과 관련한 전문 지식과 식견을 갖춘 입주자중에서 관리소장과 입주자대표회의와 감사가 각각 구성원의 3분의 1 인원을 임명하며 동별 대표자는 겸임할 수 없다

⑤ 계약특별위원회는 당해계약의 발주 준비 전에 구성하여 당해계약의 이행이 완료되면 해산한다.

#### 5.1.14 제75조 제4항 추가 (정지청구)

④ 입주자대표회의는 의결을 거쳐서 공동주택의 보존에 해로운 행위 기타 건물의 관리, 사용에 관하여 공동의 이익에 어긋나는 행위를 하는 입주자(사용자)에게 그 행위의 결과를 제거하는 조치를 취할 것을 청구할 수 있다.

#### 5.1.15 별첨 위. 수탁계약서 4장 제13조 제3항 추가

③ “을”은 관리소장 및 회계담당직원에 대해서는 재정보증, 그 외 기술직, 관리직 직원에 대해서는 00만원, 경비직원에 대해서는 00만원의 보험회사 신원보증보험증권을 제출하여야 한다.

## 5.2 공동주택관리규약 개정안의 정리

앞에 기술한 공동주택관리규약의 개정안을 정리하면 다음의 표 4.와 같다.

표 4. 공동주택관리규약 개정안

서울시 공동주택관리규약	개정내용	비 고
제39조 관리주체 동의기준	주택법시행령 제57조 3항 1호	강행규정
제17조 입주자대표회의의 구성	자문기관 선임	자치연대
제24조 의결방법	하자종료확인서	YMCA
제26조 회의록	녹취	자치연대
제28조 운영비	보수지급	선행논문
제35조 위탁업무	인사권,업무지휘 명령권배제	대법원판례
제37조 관리주체의 업무	정기검사책임	대법원판례
제47조 장기수선충당금	징수방법	선행논문
제52조 장기수선충당금의 사용절차	공시의무	선행논문
제54조 관리비의 수입	승강기사용료 및 주차관리비	선행논문
제63조 회계감사	내부감사 폐지	선행논문
제71조 계약사무처리	특별위원회설치	경실련
제75조 벌칙	정지청구	선행논문
위수탁관리계약서 제13조	이행보증추가	

## 6. 결 론

본 연구는 5대 광역시 및 수도권 주거형태의 대부분을 차지하고 있는 공동주택에 있어서 그 관리의 문제점을 도출하고 문제점을 개선하기 위해 각 지자체 등이 개정된 주택법에 의하여

작성한 공동주택관리규약을 비교하였다. 이를 바탕으로 현행 법령의 테두리 안에서 입주자가 보다 효율적이고 투명하게 공동주택을 관리하는데 있어서 일조할 수 있도록 하는 공동주택관리규약 개정안을 제시하고 주택법의 문제점을 도출하여 개정의 방향을 제시하는 것을 목적으로 한 본 연구의 결과, 다음과 같은 결론을 도출하였다.

- 1) 공동주택관리의 효율화 및 전문성 증대를 위하여 관련 분야 전문가들이 참여하는 공동주택 자문기관의 구성과 입주자대표회의의 구성원에 대해서도 그 역할과 기능에 따라 적정수준의 보수를 지급하는 것이 요구된다.
- 2) 공동주택관리의 투명화를 위해 내부감사제도의 폐지와 외부 감사제도의 도입, 입주자대표회의 회의록의 녹취 및 보존, 공동주택의 유지보수와 관련된 공사에 대한 계약특별위원회의 구성, 장기수선충당금 사용 방법 및 절차의 명시, 하자종료확인서의 발급방법의 개선 등이 요구된다.
- 3) 공동주택관리의 주민자치활성화를 위해 주민자치조직의 구성 및 운용에 관한 사항이 포함될 필요가 있으며, 주민의 관심과 참여를 유도하기 위한 장치에 대해서도 고려하는 것이 요구되고 있다. 이와 더불어 공동주택관리규약의 개정절차를 명확히 하고 그 요건을 간소화하는 것도 필요하다.
- 4) 관리규약의 실효성 확보를 위해 입주자등의 권리 및 의무와 입주자대표회의의 구성·운영과 그 구성원의 의무 및 책임 등을 명확히 하고 최초 입주시 뿐만 아니라 이후 입주자 권리를 승계하는 자에 대해서도 공동주택관리규약의 배포와 교육, 그리고 이행에 대한 서약을 분명히 하는 것이 필요하다. 또한 자체 분쟁조정위원회를 구성하는 등의 주민 상호간의 갈등을 해소하고 관리규약의 이행력을 강화하는 조치가 필요하며, 주택법 등 관련 법령에서 공동주택관리규약을 명백히 위반하였을 경우 과태료의 부과 등 강제력을 명시하는 문제에 대해서도 신중히 검토할 필요가 있다.
- 5) 주택법 시행령의 제51조에 대해 입주자로부터 임차한 주택을 사용할 권리만 가진 사용자가 입주자의 권리를 침해하는 결정을 의결할 수 있는 권한을 부여한 것이 과연 타당한가 하는 점은 신중히 검토되어야 할 부분이며, 제57조 제3항은 실질적으로 입주자의 권익 및 생활과 밀접하게 관련된 것으로서 입주자대표회의의 동의 혹은 동별대표자의 동의 역시 동시에 필요로 하는 사항이다. 특히 제57조 제3항 제2호의 경우는 명백히 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률을 위반하는 행위를 주택법에서는 할 수 있도록 규정하고 있어 관련 법령 사이에 충돌이 생기기므로 이를 개선하는 것이 요구되고 있다.

본 연구는 서울시의 공동주택관리규약을 중심으로 그 개정안을 연구하였기 때문에 일정부분 한계를 가지고 있다. 따라서

보다 포괄적이고 광역 지자체에서 활용할 수 있는 표준적인 공동주택관리규약을 제시하고 관련된 법규를 개정하는 작업이 요구되고 있어 이를 적극적으로 시행할 계획으로 있다. 또한 앞으로 공동주택관리규약의 효력에 대한 일정한 기준을 마련하기 하여 민법 제215조(구분소유)와 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률과 관련한 연구와 공동주택 거주자에 대한 생활규범과 집합건물의 자산관리에 대한 연구가 지속적으로 수행될 예정이다.

본 연구는 대통령소속 국민고충처리위원회의 기획과제 연구비 지원 하에 이루어진 연구의 일부로 본 연구에 많은 도움을 주신 관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

### 참 고 문 헌

1. 김영혜, 공동주택관리 개선방안에 관한 연구, 한국부동산학회, 한국부동산학보 제18집, 2001.
2. 박은규, 공동주택관리의 투명화를 위한 정부의 역할, 국민고충처리위원회 공청회 자료, 2006.
3. 인택환, 공동주택관리체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구, 세종대학교 대학원, 박사학위논문, 2005.
4. 조규장, 공동주택관리제도의 효율적 개선방안에 관한 연구, 건국대학교 부동산대학원, 석사학위논문, 2003.
5. 박종두, 집합건물의 관리에 관한 법리연구, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 1988.
6. 서울지법남부지원, 96가합2607.
7. 대구고법, 77나63.