

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 729

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

갈등 해소와 분쟁 조정을 위한 집합건물 관리체계 선진화 방안

최수 연구위원

요약

- 1 공동주택은 「공동주택관리법」에 의해 관리되고 있으나 주상복합·상가·오피스텔 등 집합건물은 공적 관리 기준이 없고 불투명하게 운영되고 있어 거주민 간 갈등 혹은 당사자 간 분쟁 발생
- 2 집합건물을 규모별로는 대·중·소 규모, 용도별로는 주거용·상업용·업무용·공업용·혼합용 등으로 유형화 하고, 용도·규모별로 공적 규제의 보완이 필요한 사항을 정리하는 동시에 집합건물·공동주택·일반건축물 등에 대한 현황을 수도권·서울·지방별로 세밀하게 파악
- 3 집합건물에 대한 문헌 검토와 집합건물 관리에 대한 실태조사를 통해 구체적 문제점 도출
- 관리비 관련 민원 발생, 회계장부 허위 기재, 분쟁조정 실효성이 낮음
- 4 선진국(미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본) 사례조사와 전문가 설문조사를 통해 집합건물 관련 법·제도에 대한 선진화 방안 모색

정책방안

- 1 (법체계의 통합성 유도) 해외사례 검토와 전문가를 대상으로 한 설문조사 결과를 고려할 때 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」(이하 집합건물법)을 중심으로 통합된 법체계 마련 필요
- 2 (공적 규제 강화) 통합적 법체계 구축 기반 마련을 위해 중·대 규모의 집합건물에 대한 규제를 강화하고, 대규모 집합건물 관리 시, 공동주택과 동일한 규제를 적용할 필요
- 3 (집합건물 관리의 투명성 강화) 관리비·회계감사에 대한 투명성 강화
- 4 (실효성 제고) 인력·예산 지원 확대를 통한 분쟁조정위원회의 실효성 제고

1. 집합건물 개념·유형·제도

집합건물의 개념과 유형

(개념) '구분소유'의 형태로 소유하는 건물을 뜻함

- 집합건물에는 다수의 구분소유자가 존재

(유형) 용도별로 분류하면 공동주택 등의 '주거용 집합건물', 상가·대규모점포 등의 '상업용 집합건물', 오피스텔 등의 '업무용 집합건물', 지식산업센터·아파트형공장 등의 '공업용 집합건물', 학원·병원 등의 '근린생활시설', 주상복합아파트 또는 오피스텔을 상가로도 사용하는 '복합용도용 집합건물'로 구분

표 1 집합건물 유형과 법 적용

규모	용도	주거용	상업용	업무용	공업용	근린생활	복합용도 (주상복합)
소규모		집합 건물법	집합 건물법	집합 건물법		집합 건물법	집합 건물법
중규모		①	유통 산업 발전법	②	집합 건물법 + 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」	-	④
대규모	공동주택 관리법			③			-

주: ①~⑤영역에 대해서는 명확한 규정이 부족해 공적 규제가 약한 상황이므로 이 영역에 대한 공적 규제의 '보완'이 필요한 상황.
출처: 최 수 2018, 16-17(원자료는 김영두 2018, 11 참조해 재작성).

집합건물의 현황(연면적 기준)

전국의 집합건물은 2억 6,431만㎡로 전체 건축물 44억 4,141만 8,447㎡의 6.0%를 차지

- (수도권) 1억 5,662만 1,153㎡로 전체 건축물 21억 699만 7,649㎡의 7.4%를 차지
- (서울) 61,69만 6,376㎡로 전체 건축물 6억 1,015만 2,652㎡의 10.1%를 차지
- (지방) 1억 769만 2,305㎡로 전체 건축물 23억 442만 798㎡의 4.7%를 차지

집합건물 관련 제도

집합건물법은 민법의 기본원칙인 사적 자치의 원칙이 적용돼 국가와 지방자치단체가 집합건물 관리에 관여할 수 없음

- 「공동주택관리법」과 「유통산업발전법」은 행정법의 영역이기 때문에 국가나 지방자치단체가 150세대 이상의 공동주택이나 대규모 점포 등의 관리에 관여할 수 있음
- 집합건물법과 「유통산업발전법」은 일단 법의 적용영역에 포함되면 규모에 따라 달리 관리방법을 규정하고 있지 않음

「공동주택관리법」은 공동주택의 규모에 따라 의무관리 대상과 비의무관리 대상을 구분

- 「공동주택관리법」에서는 ① 300세대 이상, ② 150세대 이상이고 승강기가 설치, ③ 중앙난방식(지역난방 포함)이면서 150세대 이상인 공동주택이 의무관리 대상
- 주택 외의 시설이 포함된 건축물의 경우, 주택이 150세대 이상인 건축물이 의무관리 대상

표 2 집합건물 관련 법

구분	집합건물법	「공동주택관리법」	「유통산업발전법」
법 영역	민법	행정법	행정법
적용 대상	모든 집합건물	20세대 이상의 공동주택	대규모 점포 및 준대규모 점포
의무관리 대상	• 해당 없음	• 300세대 이상 • 150세대 이상이고 승강기 설치, 150세대 이상이고 중앙난방식(지역난방 포함) • 주택 외의 시설이 포함된 건축물 중에서 주택이 150세대 이상인 건축물	• 해당 없음
대표기구	• 관리단(구분소유자 전원) • 관리위원회(위원장 1인)	• 입주자대표회의(동별 대표자, 4인 이상) : 회장 1명, 감사 2명 이상, 이사 1명 이상	관련 규정 없음
관리 주체	• 규정 없음	• 관리사무소장 또는 주택 관리업자가 관리 주체가 됨 (공동주택관리법 제2조 제10호)	• 규정 없음
관리인, 관리주체 또는 대규모점포 등 관리자의 업무	〈관리인〉 • 공용부분의 보존·관리 및 변경을 위한 행위 • 분담금액과 비용을 각 구분 소유자에게 청구·수령하는 행위 및 그 금원을 관리하는 행위 • 관리단을 대표해야 하는 재판상 또는 재판 외의 행위 • 그 밖에 규약에 정해진 행위	• 공용부분의 유지·보수·안전 관리 • 공동주택의 경비, 소독, 쓰레기수거 등 • 관리비 징수, 공과금 납부대행 • 장기수선충당금 징수, 적립·관리 • 관리규약, 입대가 정한 사항	〈대규모 점포 등 관리자〉 • 대규모 점포의 유지·관리를 위해 필요한 업무 • 정관 또는 자치규약으로 정한 사항

출처: 최 수 2018, 30(원자료는 서울시 2018, 24).



2. 집합건물 관리의 문제점과 분쟁의 유형

집합건물 관리의 문제점

「유통산업발전법」 또는 집합건물법은 「공동주택관리법」과 달리 관리비 정보공개 및 지자체의 감독 등 관리 업무에 대한 세부사항에 대한 규정이 미흡해 집합상가에서 관리비 관련 민원이 자주 발생

집합건물은 회계 내용을 공개해야 할 의무가 없어 회계장부를 허위로 기재하거나 관리소장과 관리인 등이 임의로 처리하는 경우 발생

집합상가 관리비는 입점상인이 지불하게 되는데 관리비로 운영되는 관리업체는 소유자를 위한 이익을 대변하는 문제가 있음

집합건물과 관련한 분쟁은 각 시·도에 ‘분쟁조정위원회’를 설치해 관리비의 관리·사용과 관련된 분쟁을 조정 하도록 하고 있지만, 조정의 강제력이 없어 실효성이 높지 않음

표 3 집합건물법과 공동주택관리법에 따른 관리 관련 비교

구분	「공동주택관리법」	집합건물법
지자체 관리 감독	자료제출 명령, 공무원 방문 조사	규정 없음
처벌	지자체 관리·감독 거부 및 방해 시 형사처벌과 과태료	규정 없음
관리사무소장 손해배상 책임	고의 또는 과실로 손해 발생 시 배상책임	규정 없음
사업계획 및 예산수립	회계연도 개시 1개월 전까지 사업 계획·예산안 제출	규정 없음
회계자료 보관	5년 의무보관	규정 없음
외부 회계감사	300가구 이상 매년 회계감사	규정 없음
자료공개	관리비·사용료 등 인터넷에 의무 공개	규정 없음
공사 및 용역 계약	공개 입찰 경쟁(2억 원 이상)	규정 없음

출처: 최 수 2018, 60(원자료는 서울시 2018, 24-30).

집합건물 분쟁의 유형

집합건물에서 분쟁이 발생하는 주요 유형으로는 ‘소음(층간·공사 등)’이 44.0%로 가장 높았으며, ‘흡연 문제’가 32.1%, ‘주차 관련 문제’가 15.5%, ‘애완동물 관련 문제’는 10.7%, ‘쓰레기 문제’는 9.5%, ‘냄새·악취 문제’는 6.0% 등으로 나타났음



3. 선진국의 집합건물 관련 제도와 관리의 특성

법 제도의 통일성

선진국(미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본)은 집합건물법을 중심으로 법 제도가 통일돼 있음

특수성이 있는 현상에 대해서는 특별법이나 특별규정이 입법돼 있지만 일반법과 특별법의 관계에 따라 법제도의 통일성이 유지

- (프랑스) 집합건물의 유형을 불문하고 구분 소유관계에 있는 집합건물에 대해서는 프랑스 '구분소유법'에 따라 그 관리 및 활용방법을 결정함이 원칙
- (독일) '집합건물법'은 주거소유권을 중심으로 규정하고 있기 때문에 집합건물의 관리와 공동주택의 관리가 충돌하는 문제가 발생하지 않음
- (일본) 맨션에 관해서 특별한 규정이 필요하다는 점을 고려해 집합건물법의 테두리 내에서 아파트관리 '적정화추진법'이 제정돼 맨션(아파트)의 관리에 관한 상세한 규정을 둠

구분소유관계의 명확화

구분소유관계가 성립하게 되면 구분소유자들 사이에 이해관계가 대립하는 사안이 발생하는데, 구분소유자들이 자신들의 권리를 취득하기 전에 구분소유관계와 자신의 권리의 범위를 사전적으로 분명히 알 수 있도록 해결 필요가 있음

구분소유관계 종료제도

미국, 영국, 프랑스, 독일의 집합건물 관련 법은 재건축이 아닌 경우에도 적용이 가능한 구분소유관계 종료제도를 두고 있음

(국내) 집합건물 관리에 관한 사항

우리나라의 경우 전문가에 의한 또는 전문관리업자에 의한 집합건물의 관리는 대규모 공동주택에 한정

- 그 이유는 공동주택이라는 집합건물의 관리를 여전히 행정적 규제로 인식하는 경향이 있고, 그러한 경향 때문에 구분소유자들에게 의무를 부과하는 데 소극적이기 때문

4. 집합건물 관련 제도 선진화 방안

법체계 개선

집합건물법과 「공동주택관리법」을 통합된 하나의 법체계로 개정해야 한다는 의견이 61%로 대다수

- 이원화된 체계를 유지하되 집합건물법 위주로 정비해야 한다는 의견이 33%, 현행 법체계를 유지해야 한다는 의견은 6%에 불과
- 집합건물법은 사법이고 「공동주택관리법」은 공법이라 제정 목적·체계가 달라 통합하는 것은 무리
- 장기적인 관점에서 통합을 염두에 두고 법체계를 정비하는 것이 바람직한 것으로 사료

집합건물 관련 제도에 대한 개선사항 필요성은 ‘법 제도의 통일성’, ‘집합건물의 전문적 관리’, ‘구분 소유관계의 명확화’, ‘집합건물 분양계약제도’, ‘구분소유관계의 종료제도 도입’ 순

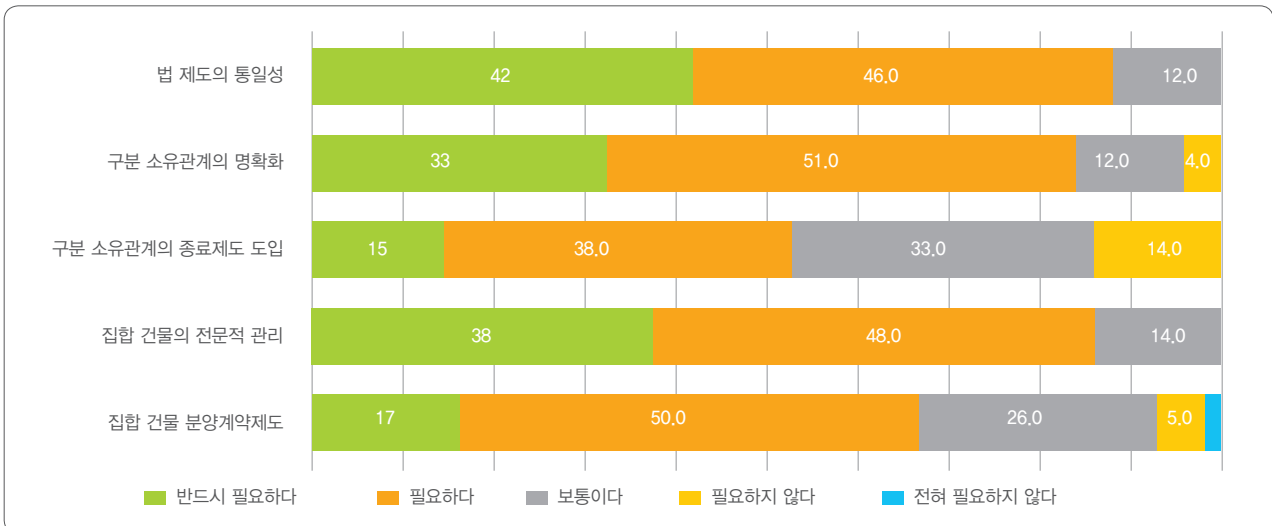
중·대규모의 집합건물 통제를 강화하는 방안으로 구분소유자 수는 150세대 이상이면서 주거용의 구분소유자 수가 과반수 이상인 집합건물은 「공동주택관리법」과 동일하게 규제를 적용하는 방안 고려 필요

관리체계 개선

집합건물 관리체계에 대해서는 ‘관리비 운용의 투명화’(97.0%), ‘집합건물 관리 범위의 명확화’(96.3%), ‘용역 계약체결과정의 투명화’(96.0%), ‘집합건물관리 정보시스템 구축’(90.0%), ‘관리사무소의 전문성 제고 방안’(85.4%), ‘건물 리모델링 절차 확립’(83.0%), ‘관할 행정기관의 조사권한 강화’(74.0%), ‘점유자 참여를 통한 건물 관리위원 증원’(62.0%), ‘공공건설임대주택 소유자 권리 강화’(51.0%) 순으로 개선이 필요하다는 의견

그림 1 집합건물 관련 제도에 대한 개선 필요성

(단위: %, n=100)

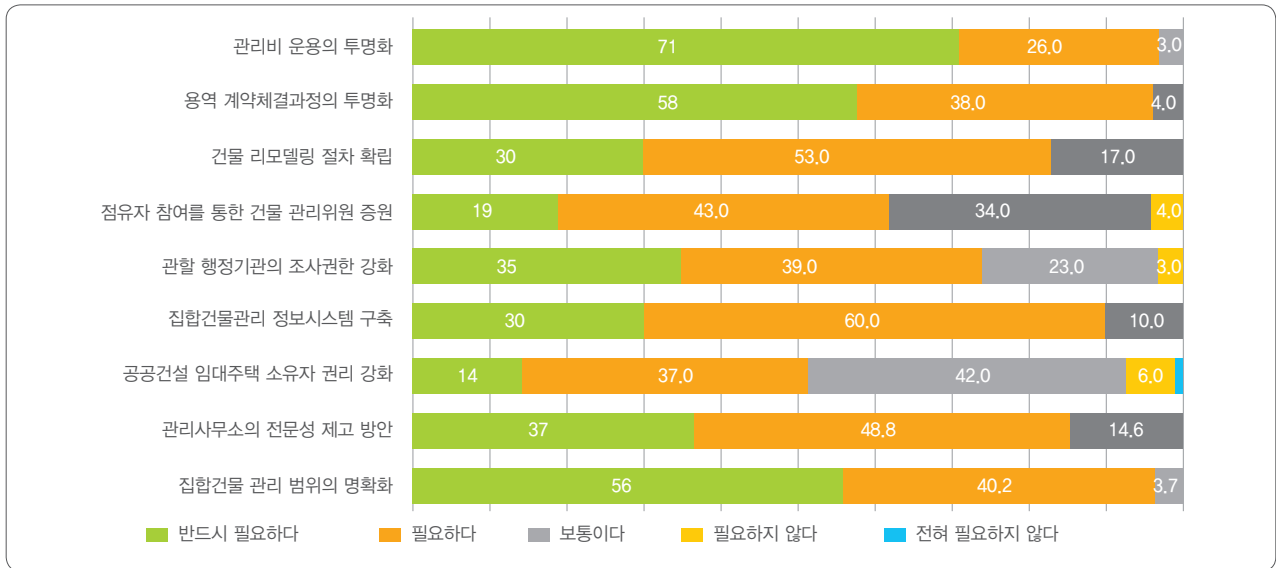


출처: 최 수 2018, 130.

집합건물 관련 분쟁 해결을 위해 제도 개선 관련해서는 '관리비 규정 확립'(95%), '관리주체의 명확화'(92%), '하자보수 관련기구 및 절차 규정 확립'(89%), '대지권 공유지분 사용규정 확립'(75%), '재건축 운영방안 마련'(74%), '매수 청구권 행사방안 마련'(71%), '대지권 소유등기의 명확화'(68%) 순으로 개선이 필요하다는 의견이 나타남

그림 2 집합건물 관리체계에 대한 개선 필요성

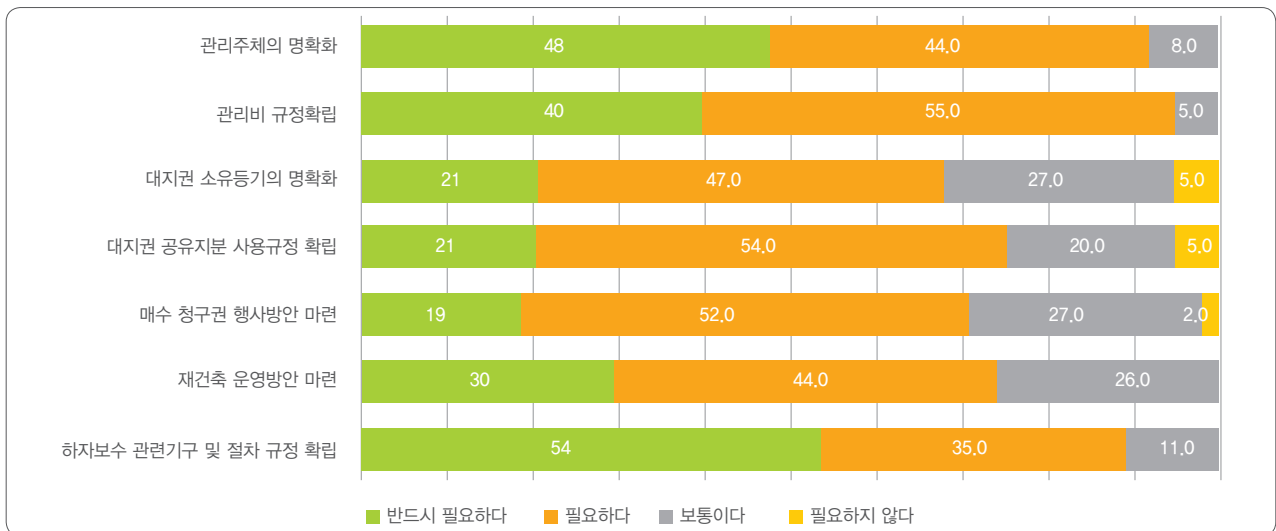
(단위: %, n=100)



출처: 최 수 2018, 133.

그림 3 집합건물 관련 분쟁 해결을 위한 제도 개선사항

(단위: %, n=100)



출처: 최 수 2018, 137.

5. 정책 제언

(법체계의 통합) 집합건물법을 중심으로 통합된 법체계 기반 마련

- 「공동주택관리법」과 집합건물법의 통합은 장기과제로 유보하고 현 시점에서는 통합적 법체계 구축의 기반을 마련할 필요

(공적 규제 강화) 집합건물법에서 집합건물에 대한 공적 규제를 강화하는 것이 통합적 법체계 구축의 기반이 될 수 있으므로, 중·대규모의 집합건물에 대한 통제를 강화할 필요

- 법의 적용대상과 관련해서는 구분소유자 150세대 이상의 대규모 집합건물은 공동주택과 동일한 규정이 적용되도록 할 필요
- 현재 구분소유자 50세대 이상의 중규모 집합건물에 대한 회계감사의 규제 강도와 대규모 집합건물에 대한 회계감사의 규제 강도가 다른데 이를 동일하게 함으로써 중규모 집합건물에 대한 회계감사의 규제 강도를 강화하는 방안 도입

(집합건물 관리의 투명성 강화) '관리비 운영의 투명화', '집합건물관리 정보시스템 구축', '용역 계약체결 과정의 투명화' 등에 필요한 제도 개선 필요

(실효성 제고) 인력·예산 지원 확대와 분쟁조정위원회의 법적 권한 강화

- 집합건물 관리의 실효성을 높이기 위해서 장기적 관점에서 분쟁조정위원회의 법적 권한을 강화하고, 전문 관리기관에 의한 집합건물의 관리·운영 방안에 관한 추가적 연구 필요

참고문헌

김영두, 2018. 집합건물 관리를 위한 법제도 개선방향(미발간 자료).
서울시, 2018. 집합건물 관리업무 매뉴얼. 서울: Jinhan M&B.

※ 본 자료는 국토연구원에서 기본과제로 수행한 '최 수, 2018. 갈등 해소 및 분쟁 조정을 위한 집합건물 관리체계 선진화 방안 연구. 세종: 국토연구원'의 내용을 수정·보완해 정리한 것임.

최 수 주택·토지연구본부 연구위원(soochoi@krihs.re.kr, 044-960-0281)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

