

집합건물법 개정의 주요 내용 및 이슈

이종석 한국토지주택공사 경기주거복지사업처 차장
(advot@lh.or.kr)

7

서론

최근 정부의 강력한 부동산 규제가 계속되면서 풍선효과로 아파트, 빌라 등과 같은 공동주택에서 상업시설과 같은 수익형 부동산으로 관심이 전환되고 있다. 이와 같은 추세에 따라 아파트를 통해 브랜드 프리미엄을 경험한 수요자들의 영향으로 GS건설 자회사인 자이S&D, 신세계건설, 현대엔지니어링 등과 같은 대형 건설사들이 주상복합 및 상업시설에 대한 건설·분양이 증가하고 있다. 최근 집합건물이 증가하고 규모가 대형화됨에 따라 다양한 형태의 분쟁과 갈등이 발생하고 있는 추세이고, 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(이하 줄여서 「집합건물법」이라 한다)의 적용을 받고 있는 오피스텔, 대형 상가건물 등의 상가부분 등에 대한 집합건물의 관리에 있어서도 브랜드 기업의 전문화가 예상된다.

공동주택에 대해서는 주택법을 위시한 일련의 도시주거관련법제가 있으나, 비주거용 집합건물에 대해서는 가령 대규모점포에 대하여는 유통산업발전법, 아파트형 공장에 대하여는 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 등과 같이 산업별로 관련 법률들이 마련되어 있다. 즉, 집합건물에 관하여는 통일된 공법은 존재하지 않는 실정이다. 「공동주택관리법」과 「유통산업발전법」은 행정법의 영역이기 때문에 국가나 지방자치단체가 150세대 이상의 공동주택이나 대규모 점포 등의 관리에 관여할 수 있으나, 집합건물법과 「유통산업발전법」은 일단 법의 적용영역에 포함되면 규모에 따라 달리 관리방법을 규정하고 있지 않다.

집합건물을 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 구분된다. 집합건물의 유형별 적용법은 [표1]과 같고, 일부 유형의 집합건물은 명확한 규정이 부족해 공적 규제의 보완이 필요한 상황이다.

표 1 집합건물 유형 및 법률

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

집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(이하 줄여서 「집합건물법」이라 한다)은 집합건물에 관한 유일한 私法으로서 私人和 私人 사이에서 집합건물을 둘러싼 재산상 분쟁을 해결하는 것을 그 1차적인 임무로 한다. 그리고 이를 위해서는 먼저 당사자의 실체적인 권리의무를 분명하게 확정할 수 있는 기준과 방법을 제시하여야 한다.

이하 본고에서는 먼저 집합건물법의 운영현황을 살펴봄으로써 현재 제기되고 있는 문제점이 무엇인지 알아보기로 한다. 그리고 2020년 1월에 의결되어 2021년 2월 5일에 시행되는 개정 집합건물법의 주요 내용을 검토하고, 한계와 개선방향을 살펴보고자 한다.

집합건물을 둘러싼 환경의 변화

사실 집합건물의 확산이 갖는 사회적인 의의는 적지 않다. 긍정적 측면을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 개개인(법인을 포함하여)의 입장에서는 적은 비용으로 소유권취득 가능하고, 나아가 대지의 경제적 이용도를 높이면서도 건축비용을 절감하여 보다 조밀한 건축방식을 가능하도록 한다.

집합건물법의 개정내용 및 한계

둘째, 핵가족화에 따른 세대수의 증가로 인하여 수요 증가는 집합건물의 확산에 기여한 수요 측면의 요인으로 꼽을 수 있다.

셋째, 금융산업의 발달과 규제의 완화 등으로 인한 자금을 가지고 금융기관이 집합건물을 겨냥한 각종 주택금융상품을 내놓음으로써 구입비용과 건설비용의 조달이 보다 용이해져서 집합건물의 수요와 공급은 더욱 증가할 수 있었다.

넷째, 평균수명의 연장에 의하여 정년 후의 여명이 계속 늘고 있다. 그러면서 집합건물(또는 그 일부에 대한 구분소유권)은 개인의 노후보장의 기초로서 점점 인기를 끌게 되었다.

다섯째, 공간설계자로서의 국가 내지 지방자치단체의 입장에서 보면 도시정비사업의 새로운 가능성을 열어주었다. 이와 관련하여 특히 흥미로운 사실은 일본의 구분소유법(우리의 집합건물법에 해당) 제정 당시에 입법자는 주택정책의 차원에서가 아닌 시가지정비 내지 도시재개발의 관점에서 집합건물의 등장 내지 확산을 환영하였다는 점이다.

여섯째, 단독건물에 비하여 집합건물은 공동시설의 유지와 보안, 감독에 보다 편리하다. 이것은 사용자의 입장이나 규제관청의 입장 모두 그러하다. 그리고 이로 인하여 폐기물처리업이나 유통업 등 다른 산업분야에도 상당한 영향을 주었다.

일곱째, 집합적 관리의 효과는 나아가 새로운 정책실현수단으로도 주목받고 있다. 최근 우리나라에서 관리비내역을 인터넷 등으로 공개하도록 한 것이나 유럽연합에서 에너지사용증명에 관한 지침을 통하여 건물증서 형태로써 매도인, 매수인에게 에너지사용정보를 제공하고 또 증명기능까지 부여하도록 한 것이 그 예이다.

이번 집합건물법 개정의 내용을 크게 분류하자면, [그림 1]과 같이 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 집합건물 관리의 투명화, 둘째, 집합건물 관리의 효율화, 셋째, 집합건물관리 공백 방지이다. 즉, 집합건물을 관리함에 있어서 투명하고 효율적으로 운영하여 구분소유자의 권리를 보호하고, 관리 공백을 방지하여 집합건물의 운영이 파행되는 것을 막는 데에 있다. 현행 공동주택관리법이 적용되는 건물의 경우, 건물 관리가 체계적이고 원활하게 이루어지고

있다는 평가에 반하여 집합건물은 관리가 원만하지 못하고 여러 가지 분쟁으로 운영에 어려움이 있다는 평가를 받고 있었다. 이러한 상황에서 몇 년 동안 집합건물법의 개정을 위하여 노력하였지만, 본회의 통과까지 난항을 겪다가 이제야 결실을 맺게 되었다. 특히 관리비와 관련하여 많은 구분소유자들이 터무니없는 관리비를 부과 받고, 관리인의 관리비 지출 내역은 명확하지 않아 회계감사의 필요성을 주장하는 경우가 많았는데, 이번 개정을 통하여 집합건물의 관리가 더욱 투명하게 이루어질 수 있는 계기를 마련한 것으로 보인다. 그리고 이러한 회계감사제도에 대한 과태료 규정을 마련하여 회계감사를 받아야 하는 경우임에도 받지 않는 관리인에 대한 제재를 가할 수 있게 되었다. 회계감사를 필수적으로 받아야 하는 150세대 이상인 집합건물이지만 회계감사를 받지 않은 경우와 50세대 이상 150세대 미만 인 집합건물로서 구분소유자 또는 세입자의 5분의 1 이상의 요구가 있음에도 회계감사를 받지 않는 경우에 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 한다.

그림 1 집합건물법 개정 내용

집합건물의 관리 투명화
• 관리인에 대한 회계감사제도 신설 ➡ 150세대 이상 집합건물 • 과태료 규정의 신설 및 상향
집합건물 관리의 효율화
• 상가건물의 구분점포 성립요건 완화 ➡ 바닥면적 합계가 1천제곱미터(약 300평) 이상 요건을 삭제 • 관리단집회 의결정족수 완화: 3/4→2/3 • 집합건물분쟁조정위원회의 역할
집합건물의 관리 공백 방지
• 분양자의 최초 관리단집회 통지 의무 신설 ➡ 매수인의 2분의 1이상이 이전등기 • 임시관리인 선임 청구 제도 신설 ➡ 소유자, 임차인(점유자), 구분소유자의 가족, 법인 등

또한 집합건물의 효율적인 운영을 위하여 상가건물의 구분소유 성립요건이 완화되어 바닥면적의 합계가 1천 제곱미터가 넘지 않은 소규모 점포를 가진 자도 수월하게 운영할 수 있게 되었다. 그리고 공용부분의 변경에 있어서 큰 변화가 있는데, 일반적인 공용부분의 변경과 권리변동 있는 공용부분의 변경을 구분하여 의결정족수를 정하였는데, 전자와 후자의 경우 모두 의결정족수를 완 화시켜 규정했다고 볼 수 있다. 전자의 경우는 구분소유자 및 의결권의 4/5에 서 2/3로, 후자의 경우는 판례를 통해서 실무적으로 전원의 동의를 받아 허용

집합건물법의 개선방안

을 했는데, 구분소유자 및 의결권의 4/5 이상의 결의로 가능하도록 하였다.

집합건물의 관리 공백을 막기 위하여 분양자가 예정된 매수인의 2분의1 이상이 소유권이전등기를 마치면, 관리단집회를 열도록 통지하도록 하였다. 원래는 구분소유자들간에 집합건물의 관리를 위하여 자율적으로 관리단집회를 소집하여야 하지만, 그러한 절차가 제대로 이루어지지 않아 분양자에게 통지의무를 부여하게 된 것이다. 그리고 임시관리인 선임 청구 제도를 마련하여 관리인 선임을 하지 못했거나, 중도에 사퇴한 경우 등 여러 가지 상황으로 인하여 관리인이 없어 건물 관리에 공백을 막도록 하였다.

그밖에 장기수선적립금 제도를 마련하여 보다 명확하고 체계적으로 장기수선계획을 하고, 장기수선적립금을 부담해야 하는 자를 명확히 함으로써 이에 대한 분쟁을 해결할 수 있게 되었다. 그리고 장기수선적립금의 용도를 한정적으로 정하여 함부로 장기수선적립금을 사용하지 못하게 하였다.

위와 같이 많은 부분에 있어서 긍정적인 방향으로 개정이 되었지만, 집합건물법 운영에 있어서 발생되는 모든 문제를 해결하기에는 여전히 개선되어야 할 부분이 존재하는데, 그 내용은 다음과 같다. 집합건물법상의 과태료와 관련하여 소관청이 부과권자임에도 불구하고 소관청에게 집합건물의 관리·감독 권한이 없다는 이유로 그 책임을 회피하고 있는 문제, 관리비 운용에 있어서 관리인의 부정 문제, 집합건물분쟁조정위원회의 미미한 역할 문제, 권리변동 있는 공용부분의 변경에 대한 의결정족수 문제이다.

1. 소관청의 관리·감독 권한의 보완

현행 집합건물법에서는 과태료의 부과·징수와 관련하여 별도로 재위반시 가중하는 규정 등을 두고 있지 않다.

반복되는 집합건물법상의 관리인의 보고의무 위반행위 등과 재위반 행위 등을 막기 위하여 별도로 집합건물법상 재위반시 가중하는 규정 등이 보완되어 같은 행위로 지속적인 분쟁이 발생하는 것을 막아야 한다. 그리고 무엇보다도 과태료 자체를 부과할 수 있는 권한이 있음에도 이를 행사하기 어려운 소관청에게 정당한 권원이 될 수 있는 근거 규정이 마련되어야 한다. 다시 말하면, 소관청에게 집합건물의 관리를 위하여 필요한 명령을 하거나 조사 등을 할 수 있는 규정의 보완이 필수적이다.

2. 관리비 규정 마련

공동주택관리법과 같은 관리비에 관한 규정을 집합건물법에 신설할 경우, 관리인들이 임의로 고액의 관리비를 정하여 구분소유자들에게 부과하는 부당한 행태를 막을 수 있다는 점에서 긍정적인 효과가 있을 것이다. 결국에 구분소유자들은 관리비로 인한 분쟁이 생겨도 집합건물법상에 이를 방지하거나 해결할 수 있는 방법이 없다는 점에서 답답함을 토로한다. 개정 집합건물법에서도 관리비에 대한 규정이 전혀 마련되지 않아 관리인이 과도한 관리비를 내게 하여도 구분소유자 또는 점유자는 그러한 관리비의 내용과 기준이 적절한 것인지 여부를 확인할 수 없다. 집합건물도 공동주택과 동일하게 입주자의 생명과 재산을 보호할 필요가 있는 공공재적인 성격을 가지고 있어서 분쟁이 잦지만, 사적자치로 해결할 수 없는 영역은 집합건물법에 규정하여 규제할 필요가 있다고 생각한다.

3. 실효성 있는 분쟁조정위원회의 운영

집합건물법상에서 분쟁조정위원회가 이해당사자로부터 조정신청을 받으면, 조정을 바로 진행하는 것이 아니라 분쟁조정 상대방에게 이에 대하여 응할 것인지 여부를 결정하게 한다. 그 상대방이 조정에 응하지 않으면, 조정 자체가 이루어지지 않기 때문에 분쟁해결의 실효성이 없다.

이와 달리, 공동주택관리법 제75조 제2항에서는 중앙분쟁조정위원회로부터 분쟁조정 신청에 관한 통지를 받은 입주자대표회의(구성원을 포함함)와 관리주체는 분쟁조정에 응해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 동법 제46조 제3항에서는 하자분쟁조정위원회로부터 하자심사 또는 분쟁조정의 신청에 관한 통지를 받은 사업주체등, 설계자, 감리자 및 입주자대표회의 등은 분쟁조정에 응하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 이러한 분쟁조정에 응하지 않은 자에 대하여는 과태료를 부과함으로써 분쟁조정이 신청되면, 상대방은 반드시 응하게 함으로써 문제해결의 실마리를 제공한다. 따라서 집합건물분쟁조정위원회가 실효성 있게 운영될 수 있도록 분쟁조정 신청을 받은 상대방에게 그에 응할지 여부에 대한 선택의 기회를 주기보다는 강제적으로 응하게 하고, 분쟁조정위원회의 심의를 시작하여 분쟁을 해결할 수 있는 기회를 마련할 필요가 있다.

4. 권리변동 있는 공용부분의 변경에 관한 의결정족수

공용부분의 용도 및 현상의 변경이 집합건물의 구조를 변경하여 구분소유자의 전유부분에 대한 소유권의 범위 및 대지사용권의 내용에 변동을 일으키는 경우에는 민법상 일반적인 공유물의 처분, 변경과 동일하게 구분소유자의 동의를 얻어야 한다는 대법원 판례(대법원 2014. 9. 4. 선고 2013두25955 판결)가 있다. 현행 집합건물법 제15조에서는 일반적인 공용부분의 변경만 규정했지만, 개정 집합건물법 제15조의2에서는 판례에서 언급하고 있는 권리변동 있는 공용부분의 변경을 별도의 규정으로 신설하였다. 이를 위한 의결정족수는 판례에서 요구하는 의결정족수보다 완화하여 5분의 4 이상의 결의를 요건으로 하였는데, 결의의 요건을 완화한 이유는 구분소유자들이 모여 전원 찬성이라는 결과를 도출하기 어렵기 때문에 리모델링이 필요한 건물임에도 하지 못하게 되는 상황을 막기 위함이다.

다수의 의견과는 다른 구분소유자의 소유권도 보호되어야 하기 때문에 소유자의 권리에 중대한 영향을 미치는 권리변동 있는 공용부분의 변경을 할 때에는 민법상 일반적인 공유물의 처분, 변경을 할 때와 동일하게 구분소유자 전원의 동의를 받도록 하는 것이 구분소유자의 권리를 보호하고, 법 적용상의 혼란을 줄일 수 있을 것이라고 생각한다.

결론

국토교통부 보도자료(2020.11.19.)에 따르면 '21년 하반기에는 공실 상가·오피스·숙박시설 리모델링을 통하여 전세형 주택을 2.6만호(수도권 1.9만호)를 공급한다고 한다. 이러한 전세형 주택은 공동주택인 아파트와 달리 집합건물법이 적용될텐데, 집합건물 관리 선진화 및 투명화에 대한 논의는 집합건물법 개정부터 시작하여야 할 것이다. 임차인의 하자보수 청구에 대해서 공동주택관리법에서는 청구권 근거규정(동법 제37조)이 있으나, 집합건물법에는 존재하지 않기 때문이다.

집합건물법은 1984년에 제정되고 1985년부터 시행된 후, 규범적 효력을 높이기 위하여 수차례 개정되었다. 그러나 집합건물법 운영에 있어서 발생되는 모든 문제를 해결하기에는 여전히 개선되어야 할 부분이 존재하는데, 그 내용은 다음과 같다. 집합건물법상의 과태료와 관련하여 소관청이 부과권자임에도 불구하고 소관청에게 집합건물의 관리·감독 권한이 없다는 이유로 그

책임을 회피하고 있는 문제, 관리비 운용에 있어서 관리인의 부정 문제, 집합건물분쟁조정위원회의 미미한 역할 문제, 권리변동 있는 공용부분의 변경에 대한 의결정족수 문제이다. 이를 해결하기 위하여 소관청에게 집합건물의 관리를 위하여 필요한 명령을 하거나 조사 등을 할 수 있는 규정을 보완하고, 관리비에 관한 규정을 집합건물법에 신설하며, 집합건물분쟁조정위원회가 실효성 있게 운영될 수 있도록 분쟁조정 신청을 받은 상대방은 반드시 응하도록 하며, 권리변동 있는 공용부분의 변경의 경우에도 민법상 일반적인 공유물의 처분·변경을 할 때와 동일하게 구분소유자 전원의 동의를 받도록 할 필요가 있다.

참고문헌

1. 윤철홍, “집합건물법상 관리비의 개정안에 관한 소고”, 법학연구 제51권, 전북대학교 법학연구소, 2017.
2. 이승길, “집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 개정안의 검토”, 중앙법학 제20권 4호, 중앙법학회, 2018.
3. 전장현, “집합건물법상 관리비 측면의 구분소유권 침해에 관한 소고”, 부동산학보 제75호, 한국부동산학회, 2018.
4. 최 수, “갈등 해소와 분쟁 조정을 위한 집합건물 관리체계 선진화 방안”, 국토정책 Brief, 제729호, 국토연구원, 2019.
5. 김나래, “개정 집합건물법의 주요 내용과 입법과제에 관한 소고”, 동아법학 제88호, 동아대학교 법학연구소, 2020.