

논문 / ARTICLE

입주자대표회의와 관리권*

이용훈**

국문초록

공동주택단지의 관리에 관한 주요한 의사결정은 입주자등으로 구성된 자치 의결기구인 입주자대표회의의 의해 이루어지고, 입주자대표회의의 의결에 의한 공동주택 관리에 관한 주요 사항은 공동주택단지의 관리 사무소에 의해 집행된다. 공동주택관리법은 관리주체라는 개념을 사용하면서 관리주체를 관리사무소장 등으로 규정하고, 입주자대표회의는 관리주체의 범위에 포함하지 않고 있다. 그러나 관리사무소장 등은 입주자대표회의의 의결사항을 집행하는 집행기관의 성격을 가질 뿐이고, 입주자대표회의는 공동주택 관리의 주체로서 관리권을 갖는 동시에 공동주택의 관리에 관한 주된 의사결정을 주관하는 실질적 역할을 수행하고 있다. 이처럼 공동주택 관리의 핵심적 역할을 하는 입주자대표회의의 관리권에 대하여 공동주택관리법은 선명히 규정하고 있지 않다. 그 결과 공동주택 관리의 책임 귀속의 문제 등과 같이 관리주체의 범위에 관한 분쟁이 발생하고 있다. 입주자대표회의와 관리사무소간 권한의 충돌 상황에 대해 대법원은 공동주택의 관리주체의 범위에 입주자대표회의가 포함되지 않는다고 판단하고 있다. 법제와 실무의 혼란을 해소하기 위해서는 공동주택의 관리에 관해 입주자대표회의의 관리권을 선명히 규명하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 공동주택관리법상 관리권은 공법상의 규율로부터 도출된다는 점을 우선 인식해야 한다. 구분소유자의 권리와 의무에 더 잡아 집합건물법상의 관리단과는 달리 입주자대표회의는 공법상 규율 아래에서 공익의 목적으로 건물의 관리를 한다는 점에서 그 관리권의 원천이 있다. 입주자대표회의는 공동주택 관리의 의사결정의 권한을 보유하고 있기 때문에 관리의 주체로서 실질적 역할을 수행하고 있으며, 그 관리권과 관리주체로서의 성격은 인정되는 것이 타당하다. 다만 현재의 법령과 판례의 입장과 같이 일률적으로 그 성격을 부정하거나 인정하는 것은 바람직하지 않다. 섬세한 규율을 위해서는 입주자대표회의의 관리권을 권한과 책임의 측면으로 나누어 보아야 한다. 공동주택의 관리에 관한 의사결정 권한과 관리사무소의 업무 내용에서 정하고 있는 공동주택의 관리에 관한 내용에 대한 권한적 측면에서는 공동주택 관리의 의사결정 권한의 귀속 주체로서 권한적 측면의 관리권만으로도 입주자대표회의를 관리주체로 판단하는 것이 필요하다. 대법원 판결과 같이 입주자대표회의에 대하여 침익적 처분을 내리거나 공법상의 의무 등을 부과하는 공법상 책임적 측면의 관리권에서는 권한적 측면의 관리권과 책임적 측면의 관리권을 종합적으로 판단하여 그 관리권의 적용과 관리주체로서의 판단을 신중히 분별할 수 있도록 규율하는 것이 법제와 실무의 충돌을 줄일 수 있는 방안으로 기능할 수 있을 것이다.

주제어: 입주자대표회의, 관리사무소, 관리권, 관리주체, 공동주택관리법

목차

- I. 서론
- II. 관리권이 귀속되는 입주자대표회의
- III. 관리사무소의 집행기관적 성격
- IV. 입주자대표회의의 관리권
- V. 결론

* 본 논문은 필자가 2024학년도 2학기 서울대학교 일반대학원 법학과 '행정법특수연구(공동주택의 관리)' 수업을 수강하면서 문제의식을 갖게 된 내용을 바탕으로 2025. 8. 23. 서울대학교 법학전문대학원 제3회 학문후속세대양성센터 학술대회에서 발표한 원고를 수정·보완한 글입니다.

** 서울대학교 법학전문대학원 연구펠로우



Open Access

DOI: <https://doi.org/10.12972/CUDLA.2025.14.5>

Received: August 24, 2025
Revised: September 04, 2025
Accepted: September 12, 2025

Copyright © 2025 Construction & Urban Development Law Association.

 This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

I. 서론

「공동주택관리법」상 공동주택단지의 관리에 관한 의사결정은 입주자등으로 구성된 자치 의결기구인 입주자대표회의에 의해 이루어지고,¹⁾ 입주자대표회의의 의결사항은 단지 내 관리사무소에 의해 집행된다. 공동주택관리법은 관리주체라는 개념을 사용하면서 관리주체를 관리사무소장, 관리업무를 인계하기 전의 사업주체, 주택관리업자, 임대사업자, 주택임대관리업자 등으로 규정하고, 입주자대표회의는 관리주체의 범위에 포함되지 않고 있다.²⁾ 또한 공동주택의 관리권의 개념도 선명히 규정하지 않고 있다. 그 결과 미화와 경비업무와 같은 용역계약관계에서 당사자 문제, 공동주택 관리의 책임 귀속의 문제 등과 같이 관리주체의 범위에 관한 분쟁이 발생하고 있다. 이러한 분쟁에 대하여 대법원은 공동주택의 관리주체의 범위에 입주자대표회의가 포함되지 않는다고 판단하고 있다.³⁾ 이러한 혼란은 공동주택관리법에서 관리사무소에 관리주체라는 용어를 사용하면서 비롯된 것으로 보인다. 관리주체의 문언상 의미가 주체적인 권한과 책임이 있는 것 같은 개념이라는 인식을 갖게 하면서 단지 집행기구의 실질을 갖는 관리사무소의 기능과 권한에 혼동이 생긴 것이다.⁴⁾ 그러나 입주자대표회의는 공동주택 관리의 주체로서 관리권을 갖고, 관리사무소는 입주자대표회의의 의결사항을 집행하는 집행기관의 성격을 갖는 것으로 보아야 한다.⁵⁾ 따라서 본 글에서는 이와 같은 법제와 실무의 혼란을 해소하기 위하여 공동주택관리법상 입주자대표회의와 관리사무소의 법적 성질을 밝히고, 공동주택의 실질적 관리권한을 행사하고 있는 입주자대표회의의 관리권의 성격을 보다 선명히 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 입주자대표회의와 관리사무소의 입법 연혁, 업무 범위 등 실체적 측면과 의결방법, 구성 등 절차적 측면을 개관하고, 입주자대표회의가 갖는 관리권의 의미에 대하여 살펴본 뒤 입주자대표회의가 가지고 있는 관리 권한을 분별하여 분석하고자 한다.

II. 관리권이 귀속되는 입주자대표회의

1. 공동주택관리법제와 입주자대표회의의 연혁

공동주택의 관리에 관한 법제는 주택의 공급과 도시의 성장에 행정력이 집중된 개발시대부터 도시와 주택을 관리하는 일로 관심이 옮겨진 현재까지 그 시대의 요구에 따라 변화되어 왔다.⁶⁾ 공동주택의 관리를 위한 공법적 규율은 구 공영주택법에 처음 마련되었는데,⁷⁾ 당시 구 공영주택법에서는 공영주택의 입주자에게 건설부령과 사업주체가 정하는 규정에 따라 선량한 관리자의 주의의무로 공영주택과 복리시설을 보관, 유지하여야 한다고 정하고 있었다.⁸⁾ 당시 공영주택의 관리에 관한 사항은 각 령에서 정해진 공영주택과 복리시설의 관리에 관한 내용을 기준으로 사업주체가 관리방법 등을 관리규정으로 정하고, 이를 건설부장관에게 인가를 받는 순서로 이루어졌다. 이 과정에서 사업주체에게는 공영주택의 관리에 적정을 기하면서 운영의 합리화를 도모해야 하는 의무가 주어졌었다.

이와 같은 규정을 보면 공영주택에 관해서는 원칙적으로 입주민보다 사업주체에게 그 관리에 대한 주체성을 부여하고 있는 것으로 보인다. 현행 입주자대표회의가 자치적 의결기구라는 점에 비추어 당시 입주민에게는 사업주체가 정한 공영주택 관리규정을 준수해야 하는 의무가 주어진 것에 불과하기 때문에 현행 제도와 같은 자치성은 부여되어 있지 않았던 것을 알 수 있다. 이후 제정된 주택건설촉진법은 그 입법 목적이 주택의 관리보다 공급에 있었기 때문에 관리사무소 등에 대한 명확한 규정 없이 주택 공급에 주된 역할을 하는 사업주체에 대한 정의만 내리고 있었고,⁹⁾ 다만 입주자는 사업주체가 정하는 바에 따라 선량한 관리자의 주의로 국민주택 등을 보관·

1) 공동주택관리법 제2조 제1항 제5호 내지 제8호에 따르면 입주자란 공동주택의 소유자 또는 그 소유자를 대리하는 배우자 및 직계존비속을 말하고, 사용자는 공동주택을 임차하여 사용하는 사람을 뜻한다. 입주자등은 입주자와 사용자를 의미한다.

2) 공동주택관리법 제2조 제1항 제10호.

3) 대법원 2007. 7. 13. 선고 2007도3918 판결.

4) 공동주택관리법 제2조 제1항 제10호의 규정에서 공동주택의 관리주체의 의미는 실정법상 형식적 의미의 용어이다. 본 글에서는 관리사무소장 등은 관리주체가 아닌 공동주택 관리의 집행기구라는 실질적 의미라는 견지에서 입주자대표회의와 혼동을 피하고 그 개념을 선명하게 비교하기 위해 이하에서는 관리주체를 관리사무소로 통칭하여 부르고, 관리주체라는 용어는 법문언상 형식적 의미를 나타낼 때만 사용한다.

5) 김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 복포레, 2023, 810-811면.

6) 우리나라 최초의 단지형 공동주택으로 평가받는 마포아파트는 1962년 준공되었다. 장박원, “[아파트 이야기] ③ 1962년 첫 대규모단지 ‘마포아파트’”, 매일경제, 2009. 6. 1. <https://www.mk.co.kr/news/mki/4590470> (2025. 8. 7. 확인).

7) 공영주택법 (1963. 11. 30. 법률 제1457호로 제정된 것).

8) 공영주택법 (1963. 11. 30. 법률 제1457호로 제정된 것) 제13조.

9) 주택건설촉진법 (1972. 12. 30. 법률 제2409호로 제정된 것) 제2조 제3호에 따르면 사업주체는 국민주택을 건설, 공급하는 국가, 지방자치단체, 대한주택공사와 기타의 사업자를 말한다고 규정하고 있다.

유지하여야 한다고 규율하고 있었다.¹⁰⁾ 이 두 조항은 구 주택건설촉진법과 구 주택법을 거쳐 현행 공동주택관리법에 이르기까지 공동주택의 관리에 관한 최초의 규율로 볼 수 있다.

현행 법제의 입주자대표회의와 유사한 성격을 가진 단체는 구 공동주택관리령에서 처음 나타난다. 구 공동주택관리령에서는 자영회라는 명칭으로 공동주택의 입주자로 구성되는 단체를 규정하면서, 사업주체는 공동주택단지안의 입주예정자의 과반수 이상이 입주하면 자영회 구성에 협력해야 하고, 자영회가 공동주택을 관리하는 경우에 규약에 포함되어야 하는 사항을 정하고 있었다.¹¹⁾ 자영회는 입주자대표회의의 전신이라고 볼 수 있으나 한시적으로 사용된 명칭이며, 공동주택 관리에 대한 권한도 현행 입주자대표회의에 비하여 제한적이었다.

입주자대표회의라는 용어는 구 주택건설촉진법에서 처음으로 등장했는데,¹²⁾ 같은 해 개정된 구 공동주택관리령에서 자영회에 관한 규정이 입주자대표회의로 명칭이 변경되면서 그 내용이 구체화 되었다. 다만 입법 초기의 입주자대표회의의 개념은 공동주택을 건설한 사업주체가 입주자에게 공동주택의 관리의 권한을 입주자에게 이전하기 위해 단지 입주자의 대표성을 가진 입주자단체를 표현한 것으로서 입주자대표회의의 의미와 기능을 명확히 한 규율은 아니었다.

현행 공동주택관리법은 입주자대표회의를 공동주택의 입주자들을 대표하여 관리에 관한 주요사항을 결정하기 위해 구성하는 공동주택의 자치 의결기구로 규정하고 있다.¹³⁾ 구 주택건설촉진법과 구 주택법에서는 개별 조항에서 입주자대표회의라는 표현이 사용되었지만, 입주자대표회의의 의미를 정하는 정의 규정은 제정 공동주택관리법에서 신설되었다.¹⁴⁾ 이는 공동주택관리법의 제정이유에서 밝히고 있듯이 입주자대표회의의 구성, 운영 및 관리비 등에 관한 잦은 민원 및 분쟁의 발생 등 공동주택의 관리 문제를 해결하기 위하여 입주자대표회의의 의미에 관해 명확히 하고 그에 따르는 구체적 규정을 마련한 것으로 볼 수 있다.¹⁵⁾ 다만 법문상 관리주체에 관한 정의는 관리사무소장, 주택관리업자, 임대사업자 등으로 그 범위를 설정하는 것에 그치고 있기 때문에,¹⁶⁾ 관리사무소와 입주자대표회의의 관리권의 차이가 법문에서 드러나고 있지 않다.

2. 입주자대표회의의 법적 성질과 관리권의 귀속

(1) 입주자대표회의의 법적 성질

입주자대표회의의 성격에 관하여 민사적 관점에서 학설과 판례는 입주자대표회의를 법인 아닌 사단으로 해석하고 있는데, 학설은 입주자대표회의는 의사결정기관, 대표기관, 감사로 조직화되어 관리업무를 수행하는 독자적 조직체로서 비법인사단의 성격을 갖는다고 설명하고 있다.¹⁷⁾ 대법원은 입주자대표회의를 비법인사단으로 보면서, 공동주택의 입주자가 구성한 입주자대표회의는 단체로서의 조직을 갖추고 의사결정기관과 대표자가 있을 뿐만 아니라, 현실적으로도 자치관리기구를 지휘·감독하는 등 공동주택의 관리업무를 수행하고 있으므로 특별한 다른 사정이 없는 한 법인 아닌 사단으로서 당사자능력을 가지고 있다고 보았다.¹⁸⁾

이와 같이 학설과 판례는 민사적 관점에서 입주자대표회의의 성격을 비법인사단으로 해석하고 있는데, 비법인사단이라는 성격만으로는 공동주택 관리의 본질을 선명하게 파악하기 어렵다. 민사적 관점의 해석과 달리 대법원은 공법의 규율대상인 공동주택관리법상 관리주체의 범위에 관해 입주자대표회의는 관리주체에 포함되지 않는다고 판결한 바 있다.¹⁹⁾ 공동주택의 관리는 공법으로서 공동주택관리법상 규정된 절차에 의하여 입주자대표회의라는 의결기구가 만들어지고, 공법 질서 아래에서 입주자대표회의에게 부여된 권한에 의하여 입주자대표회의가 직접 혹은 관리사무소를 통하여 해당 공동주택을 관리하는 것이기 때문에 공동주택의 관리는 공법상 부여된 권한이라는 성질을 갖는다.²⁰⁾ 따라서 입주자대표회의는 공법상의 단체로서 성질을 갖는다고 보는 것이 관리권에 대한 논의에서

10) 주택건설촉진법 (1972. 12. 30. 법률 제2409호로 제정된 것) 제22조 내지 제23조.

11) 공동주택관리령 (1979. 11. 21. 대통령령 제9665호로 제정된 것) 제6조(자영회) ①공동주택의 입주자는 당해 공동주택단지안의 입주예정자의 과반수 이상이 입주를 완료한 때에는 자영회를 구성할 수 있다. ② 사업주체는 공동주택단지안의 입주예정자의 과반수 이상이 입주한 날로부터 3월 이내에 제1항의 자영회가 구성될 수 있도록 협력하여야 한다.

12) 주택건설촉진법 (1984. 4. 10. 법률 제3724호로 개정되기 전의 것)은 제38조에서 공동주택을 건설한 사업주체는 입주예정자의 과반수가 입주를 완료한 때 입주자에게 공동주택을 관리할 것을 요구해야 하고 입주자는 그 요구를 받은 날로부터 1월 이내에 입주자대표회의를 구성하고, 당해 공동주택의 관리방법을 결정하여 사업주체에게 통지하고, 관할시장 또는 군수에게 신고하여야 한다고 규정하고 있다.

13) 공동주택관리법 제2조 제1항 제8호.

14) 공동주택관리법 제2조 제1항 제8호.

15) 공동주택관리법(2015. 8. 11. 법률 제13464호로 제정된 것) 제정·개정이유.

16) 공동주택관리법 제2조 제1항 제10호.

17) 진상욱, “입주자대표회의의 법적 지위 - 공동주택관리법을 중심으로 -”, 『토지법학』 제31권 제2호(2015. 12.), 42면.

18) 대법원 1991. 4. 23. 선고 91다4478 판결; 대법원 2007. 6. 15. 선고 2007다6307 판결.

19) 대법원 2007. 7. 13. 선고 2007도3918 판결.

공동주택의 관리에 관한 권한과 책임의 관계를 선명히 파악할 수 있다.

(2) 입주자대표회의와 관리단의 차이

공동주택의 관리에 관한 사항은 민사상의 법제로서 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」(이하 집합건물법이라고 한다)이 공법상의 공동주택관리법과 병존하고 있다. 집합건물법상 공동주택의 관리권은 공동주택의 소유권의 총합으로 공동주택단지의 관리권이 도출될 수 있음을 전제하고 있으며, 집합건물의 구분소유자 전원의 의사로 해당 집합건물에 관한 의사결정을 할 수 있다는 사고에 기초를 두고 있다.²¹⁾ 입주자대표회의의 공법적 성질은 집합건물법상 관리단과의 차이에서 선명하게 드러난다.²²⁾ 집합건물법은 관리단의 개념에 대하여 정의하고 있지 않지만 관리단의 의무조항을 통해 관리단의 개념을 이해할 수 있다. 집합건물법은 관리단의 의무에 대하여 건물의 관리 자체에 대하여 규정하지 않고, 건물의 관리 및 사용에 관한 공동이익을 그 목적으로 정하고 있다. 이를 위하여 구분소유자의 권리와 의무를 선량한 관리자의 주의로 행사 혹은 이행하도록 규정하고 있다.²³⁾ 이는 공동주택의 관리 자체를 목적으로 하는 공동주택관리법상 입주자대표회의와 구별되는 차이점이다. 위에서 살펴본 것과 같이 공동주택관리법상 입주자대표회의는 공법상 단체의 실질을 갖는 반면,²⁴⁾ 집합건물법상 관리단은 사법상의 단체의 성질을 갖는다.²⁵⁾ 판례는 입주자대표회의의 성격을 공법상 단체로 보는 것에 비추어 관리단에 대하여 구분소유관계가 성립된 집합건물에 대하여 건물과 그 부속시설의 관리에 관한 사업의 시행을 목적으로 구분소유자 전원으로 당연설립되는 사법상의 단체라고 보았다.²⁶⁾ 공법상 단체인 입주자대표회의가 단지 내 공공의 목적인 공동주택의 관리를 중공목적으로 하는 것과 달리 관리단은 해당 건물의 관리에 관한 사업의 시행 자체를 목적으로 하기 때문에 민사상 권리를 행사하는 단체로 보아야 하는 점에서 양자는 차이가 있다.

III. 관리사무소의 집행기관적 성격

1. 입주자대표회의의 권한

(1) 입주자대표회의의 구성

입주자대표회의는 독립적인 하나의 조직으로서의 외형이 구성되어 있고, 공동주택의 관리에 관한 의사결정을 하기에 합당한 조직을 갖추고 있다고 볼 수 있다.²⁷⁾ 입주자대표회의의 회장은 입주자대표회의를 대표하고 그 회의의 의장으로서 역할을 하며, 의결사항은 입주자대표회의 구성원 과반수의 찬성으로 의결한다.²⁸⁾ 공동주택의 관리방법에 대해서는 입주자들이 공동주택을 자치적으로 관리하는 자치관리와 주택관리업자에게 위탁하여 관리하는 위탁관리의 방식으로 나누고 있다.²⁹⁾

20) 공법관계와 사법관계를 구별하는 실익은 적용법리의 결정, 소송절차, 행정강제 등에 있다. 김동희 / 최계영, 『행정법 I』(제27판), 박영사, 2023, 75면 참조.

21) 김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023, 805면.

22) 공동주택관리법은 국토교통부 소관의 법률이고, 집합건물법은 법무부 소관의 법률이라는 점에서 양 법이 규율하는 목적의 차이가 뚜렷하게 나타난다. 오피스텔과 같은 주택 외 시설을 주택과 동일한 건축물로 건축한 경우에 오피스텔의 소유자도 입주자대표회의를 구성하는 입주자의 범위에 포함되는지 문제 된 사안에서 법제처는 오피스텔의 소유자는 입주자대표회의를 구성하는 입주자의 범위에 포함되지 않고, 주택 외 시설 부분의 소유자는 당연설립되는 관리단을 통하여 건축물을 관리할 수 있다고 해석하였다. 법제처 2011. 7. 7. 회신 11-0297 해석례 참조.

23) 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제23조 내지 제23조의2.

24) 입주자대표회의는 공법적 단체로서 주택단지라는 소규모 단체에서 입주자들을 대표하는 동별 대표자로 조직되는 대의기관에 해당한다는 견해가 있다. 정수호, “입주자대표회의와 관리단의 비교”, 『건설법연구』 제10호(2023. 9.), 46-47면 참조.

25) 공동주택법관리상 입주자대표회의와 집합건물법상 관리단의 관계에 있어 양 제도는 별도의 사상적 토대로 독자적으로 발전되어 온 것이기 때문에 양자를 조화시키려는 시도는 바람직하지 않고 집합건물법과 공동주택관리법이 중첩적으로 적용되는 의무관리대상 공동주택의 경우 공법상 관리주체인 입주자대표회의의 우위를 인정하고 입주자대표회의만을 관리주체로 인정하는 것이 타당하다는 견해가 있다. 정복현, “공동주택의 관리권에 관한 공법적 연구 - 공동주택관리법과 집합건물법의 관계를 중심으로 -”, 서울대학교 법학전문대학원 석사학위 논문, 2024, 66-69면 참조.

26) 서울행정법원 2007. 3. 16. 선고 2006구합39086 판결.

27) 공동주택관리법에서 입주자대표회의의 구성은 4명 이상으로 하고, 동별 세대수에 비례하여 관리규약으로 정한 선거구에 따라 선출된 동별 대표자로 이루어지며, 그 임원으로 회장 1명, 감사 2명 이상, 이사 1명 이상을 둘 것을 규정하고 있다. 공동주택관리법 제14조 제6항 및 공동주택관리법 시행령 제12조 제1항.

28) 공동주택관리법 시행령 제14조 제1항 및 공동주택관리법 시행규칙 제4조 제1항.

29) 이와 같은 공동주택 관리방법의 결정 또는 변경은 입주자대표회의의 의결로 제한하고 전체 입주자들의 과반수가 찬성하거나 전체 입주자들의 10분의 1 이상이 서면으로 제한하고 전체 입주자들의 과반수가 찬성하는 방법으로 한다. 공동주택관리법 제3조 내지 제7조 참조.

(2) 입주자대표회의의 권한과 기능

입주자들을 대표하여 공동주택의 관리에 관한 사항을 의논하여 결정하는 것이 입주자대표회의의 핵심 기능이다. 입주자대표회의의 권한은 공동주택 관리에 관하여 의결할 수 있는 사항을 통해 나타난다. 입주자대표회의의 의결사항은 시행령에서 다양하게 나열되어 있으나,³⁰⁾ 그 내용은 ①관리규약, ②관리비, ③장기수선계획 그리고 ④기타 시설관리에 관한 사항 등으로 이루어진다.

관리규약이란 공동주택의 입주자들을 보호하고 주거생활의 질서를 유지하기 위하여 입주자들이 정하는 자치규약을 의미한다. 광역 자치단체장은 관리규약의 제정을 위한 관리준칙을 작성하고, 입주자들은 해당 관리준칙에 따라 관리규약을 정하게 된다.³¹⁾ 예컨대 서울특별시 공동주택 관리규약 준칙의 경우 입주자의 권리와 의무, 입주자대표회의 구성원의 의무 및 책임과 같이 권한과 의무에 관한 사항부터 동별 대표자의 구성에 관한 사항, 위·수탁관리계약에 관한 사항, 관리비에 관한 사항, 회계처리기준에 관한 사항, 장기수선충당금의 요율 및 사용절차, 공동주택의 층간소음에 관한 사항까지 폭넓은 내용에 대한 관리규약의 기준을 정하고 있다.³²⁾ 이러한 내용으로 정해지는 관리규약에 대하여 입주자대표회의는 관리규약 개정안의 제안, 관리규약에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 규정의 제정·개정·폐지 등을 의결하여 정할 수 있고, 그밖에 공동주택의 관리와 관련하여 관리규약으로 정하는 사항도 의결사항으로 포함하고 있다.³³⁾

관리비의 개념은 법에서 정의하고 있지 않지만, 공동주택의 입주자가 공동주택의 유지·관리를 위해 필요한 관리비를 관리주체에게 납부하여야 한다는 내용으로 나타난다.³⁴⁾ 관리비에 포함되는 내용은 동법시행령에서 정하고 있으며,³⁵⁾ 이와 같이 관리비에 포함되는 내용과 문언상 해석을 통하여 관리비는 공동주택의 유지와 관리를 위하여 필요한 비용이라는 개념으로 이해될 수 있다. 관리비는 공동주택의 관리에 있어 잦은 분쟁의 대상이 되고 있는데, 대체로 관리비의 징수 권한에 대한 분쟁과 관리비의 사용, 관리비의 체납에 관한 분쟁의 유형으로 나타난다.³⁶⁾ 입주자대표회의는 관리비와 관련하여 관리비 등의 집행을 위한 사업계획 및 예산의 승인, 관리비 등의 회계감사 요구 및 회계감사보고서의 승인, 관리비 등의 결산 승인의 사항을 의결한다.

장기수선계획은 공동주택을 안전하고 효율적으로 관리하기 위해 필요한 주요 시설의 교체, 보수 등에 관하여 수립하는 장기계획을 의미한다.³⁷⁾ 장기수선계획은 미리 수립된 계획에 따라 비용을 효율적으로 적립하고, 계획에 맞추어 수선 공사 등을 시행할 수 있게 함에 따라 공동주택의 수명을 연장하기 위한 것에 의의가 있다.³⁸⁾ 입주자대표회의는 장기수선계획·안전관리계획의 수립 또는 조정과 장기수선계획에 따른 공동주택 공용부분의 보수, 교체 및 개량을 그 의결사항으로 하고 있다.

기타 시설관리를 위하여 입주자대표회의는 공용시설물 이용료 부과기준의 결정, 단지 안의 전기·도로·상하수도·주차장 등의 유지·운영 기준의 마련과 자치관리를 하는 경우 자치관리기구 직원의 임면에 관한 사항 등 시설관리와 관리주체의 구성에 관한 사항까지 의결로 정할 수 있다. 관리규약, 관리비 등의 주요 내용 외에도 입주자대표회의는 공동주택의 관리에 관하여 광범위한 내용을 의결사항으로 정할 수 있다. 하자담보책임과 관련하여 공동주택 공용부분의 담보책임 종료 확인을 의결할 수 있고, 행위허가와 관련하여 공동주택 공용부분의 행위허가 또는 신고 행위의 제안을 의결할 수 있다.³⁹⁾

30) 해당 조항에서 입주자대표회의의 의결사항은 1) 관리규약 개정안의 제안, 2) 관리규약에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 규정의 제정, 개정 및 폐지, 3) 공동주택 관리방법의 제안, 4) 관리비 등의 집행을 위한 사업계획 및 예산의 승인, 5) 공용시설물 이용료 부과기준의 결정, 6) 관리비 등의 회계감사 요구 및 회계감사보고서의 승인, 7) 관리비 등의 결산의 승인, 8) 단지 안의 전기, 도로, 상하수도, 주차장, 가스설비, 냉난방 설비 및 승강기 등의 유지, 운영 기준, 9) 자치관리를 하는 경우 자치관리기구 직원의 임면에 관한 사항, 10) 장기수선계획에 따른 공동주택 공용부분의 보수, 교체 및 개량, 11) 공동주택 공용부분의 행위허가 또는 신고 행위의 제안, 12) 공동주택 공용부분의 담보책임 종료 확인, 13) 주민공동시설 위탁 운영의 제안, 14) 인근 공동주택단지 입주자들의 주민공동시설 이용에 대한 허용 제안, 15) 장기수선계획 및 안전관리계획의 수립 또는 조정, 16) 입주자들 상호간에 이해가 상반되는 사항의 조정, 17) 공동체 생활의 활성화 및 질서유지에 관한 사항으로 정하고 있고 그 밖에 공동주택의 관리와 관련하여 관리규약으로 정하는 사항을 의결사항으로 정하고 있다. 공동주택관리법 시행령 제14조 제2항 참조.

31) 공동주택관리법 제18조.

32) 서울특별시 공동주택 관리규약 준칙(2024) 전문 참조.

33) 공동주택관리법 시행령 제14조 제2항.

34) 공동주택관리법 시행령 제23조.

35) 동법 시행령에서 관리비에 포함되는 내용을 1) 일반관리비, 2) 청소비, 3) 경비비, 4) 소독비, 5) 승강기유지비, 6) 지능형 홈네트워크 설비 유지비, 7) 난방비, 8) 급탕비, 9) 수선유지비, 10) 위탁관리수수료로 정하고 있다. 다만 장기수선충당금, 안전진단실시비용과 같은 비용과 전기료, 수도료, 가스사용료와 같은 사용료의 경우 관리비와 구분하여 징수하여야 한다는 점을 규정하고 있다. 공동주택관리법 시행령 제12조 제1항 내지 제3항 참조.

36) 대법원 2019. 4. 3. 선고 2018다274171 판결; 대법원 2024. 6. 13. 선고 2024다222328 판결; 대법원 2024. 12. 12. 선고 2024다283033 판결 등 참조.

37) 공동주택관리법 제2조 제1항 제18호.

38) 김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023, 812면.

39) 공동주택관리법 시행령 제14조 제2항.

2. 관리사무소의 업무와 권한

관리사무소의 업무에 관해서는 공동주택관리법과 동법 시행규칙에서 그 상세한 내용을 정하고 있으나,⁴⁰⁾ 업무 내용은 ①공동주택의 일상적인 유지·관리 업무와 ②입주자대표회의의 의결사항의 집행·대행 업무로 나누어 볼 수 있다. 법령에서 규율하고 있는 공동주택의 공용부분의 유지·보수·안전관리, 공동주택단지 안의 경비·청소·소독·쓰레기 수거, 공동주택관리업무의 공개·홍보 등은 시설의 유지와 관리를 위한 내용으로 볼 수 있다. 이와 같은 규율은 관리사무소에게 업무 집행에 관한 재량이 인정되는 일상적인 공동주택의 유지·관리 업무로 평가할 수 있다. 주목할 점은 공동주택의 일상적 유지·관리 업무 외에는 입주자대표회의의 의결사항의 집행과 대행으로 관리사무소의 업무가 이루어진다는 점이다. 법령에서는 관리규약으로 정한 사항, 입주자대표회의에서 의결한 사항 등 입주자대표회의가 정한 사항의 집행을 그 업무내용으로 정하고 있고, 관리비·사용료의 징수와 공과금 등의 납부대행, 하자보수청구 등의 대행 등 공동주택 관리에 관한 업무를 대행하도록 규정하고 있다. 관리사무소의 업무를 총괄하는 관리사무소장의 업무 범위에 대하여도 입주자대표회의에서 의결하는 공동주택의 운영·관리 등에 관한 사항, 관리비·장기수선충당금 등에 대한 사항의 집행을 주요 업무 사항으로 다루고 있다.⁴¹⁾ 결국 관리사무소가 주체적으로 재량을 갖고 수행하는 업무는 공동주택의 일상적 유지·관리를 위한 업무로 한정되고, 관리규약, 관리비, 장기수선충당금 등 주요한 업무는 입주자대표회의의 의결사항을 집행하는 기구로 관리사무소가 기능하는 것으로 보는 것이 타당하다.⁴²⁾ 이 같은 업무 구조는 관리비 예치계좌의 직인과 관련한 사항에서도 나타난다. 법령에서 관리비와 장기수선충당금의 예치·관리를 위한 계좌의 직인은 관리사무소장의 직인 외에 입주자대표회의의 회장의 인감을 복수로 등록할 수 있도록 규정되어 있으나,⁴³⁾ 실무에서는 관리비예치계좌에서 지출되는 관리업무 집행비용에 대한 지출서류는 입주자대표회의의 회장의 인감을 날인하는 것으로 이루어지고 있다.⁴⁴⁾

3. 관리사무소의 집행기관적 성격

입주자대표회의의 의결사항을 살펴보면 입주자대표회의는 공동주택 관리의 근간을 이루는 관리규약의 개정에 관한 사항부터 입주자 상호 이해가 상반되는 사항의 조정, 공동체 생활 활성화, 시설 관리까지 공동주택의 관리 전반에 관한 사항에 관하여 폭넓은 의사결정을 내릴 수 있는 권한을 가진 것을 알 수 있다. 이에 반하여 관리사무소는 관리규약, 관리비, 장기수선충당금 등 공동주택의 관리를 위한 주요 업무에 대하여는 입주자대표회의의 의결사항을 집행하는 역할에 그친다. 관리사무소가 주체적으로 수행할 수 있는 일은 이러한 주요 업무 외에 단지 내 경비·청소·시설보수 등 공동주택의 일상적인 유지와 관리를 위한 업무로 그 권한이 제한된다. 따라서 실무의 관리사무소 운영실태와 그 업무와 권한을 고려하면 입주자대표회의는 공동주택 관리의 최종 의사결정 주체로서 그 권한과 기능이 있다는 점을 확인할 수 있고, 관리사무소는 입주자대표회의의 의결사항을 집행하는 역할로서 집행기관적 성격을 갖고 있다고 보아야 한다.

40) 공동주택관리법과 동법 시행규칙에서는 관리주체의 업무 내용에 관하여 1) 공동주택의 공용부분의 유지·보수 및 안전관리, 2) 공동주택단지 안의 경비·청소·소독 및 쓰레기 수거, 3) 관리비 및 사용료의 징수와 공과금 등의 납부대행, 4) 장기수선충당금의 징수·적립 및 관리, 5) 관리규약으로 정한 사항의 집행, 6) 입주자대표회의에서 의결한 사항의 집행, 7) 공동주택관리업무의 공개·홍보 및 공동시설물의 사용방법에 관한 지도·계몽, 8) 입주자등의 공동사용에 제공되고 있는 공동주택단지 안의 토지, 부대시설 및 복리시설에 대한 무단 점유행위의 방지 및 위반행위시의 조치, 9) 공동주택단지 안에서 발생한 안전사고 및 도난사고 등에 대한 대응조치, 10) 하자보수청구 등의 대행 등으로 정하고 있다. 공동주택관리법 제63조 제1항, 공동주택관리법 시행규칙 제29조 참조.

41) 공동주택관리법 제64조 제2항.

42) 민사상 계약에 관한 사항에서 대법원은 관리사무소를 집행기관으로 보았다. 대법원은 관리사무소장이 공동주택의 관리업무를 집행하면서 체결한 계약에 기한 권리와 의무는 비법인사단으로서 입주자대표회의에 귀속된다고 판단한 사안에서, 자치관리기구인 관리사무소와 입주자대표회의의 관계에 대하여 관리사무소는 피용자의 지위에 있다고 확인하면서, 구 주택법과 관리규약에서 관리사무소에게 부여한 일정 부분의 관리 업무에 독자성을 부여한 것은 주택관리사 등 주택관리의 전문가에 의한 업무집행을 통해 공동주택의 적절한 관리를 도모하기 위한 취지일 뿐이라고 판시하면서, 업무집행기관에 해당할 뿐이라고 판시한 바 있다. 대법원 2015. 1. 29. 선고 2014다62657 판결 참조.

43) 공동주택관리법 시행령 제23조 제7항.

44) 조명한, “공동주택의 관리에 있어서 입주자대표회의의 법적지위에 관한 연구 -당사자 적격을 중심으로-”, 강원대학교 정보과학·행정대학원 석사 학위 논문, 2010, 17-18면 참조.

IV. 입주자대표회의의 관리권

1. 관리권의 근거

공동주택관리법상 공동주택의 관리란 하나의 사업승인에 의하여 건설된 주택단지 내에 위치한 주택, 부대시설, 복리시설 등을 관리하기 위한 권한과 책임을 포괄하는 개념으로 볼 수 있다.⁴⁵⁾ 공동주택을 관리할 수 있는 권한이 관리권이라고 보면 관리권은 공동주택 관리의 본질적 성격을 갖는 요소가 되고, 공동주택의 관리에 관한 권한과 책임에 대한 논의는 관리권으로부터 비롯된다고 보아야 하지만 공동주택관리법은 관리권에 대하여 규정하고 있지 않다.⁴⁶⁾ 다만 공동주택 관리를 위한 일의 권한과 책임이 관리사무소의 업무 내용과 입주자대표회의의 의결사항에 나누어져 규정되어 있는 정도에 그치고 있다. 이와 같이 나열되어 있는 의결사항과 업무내용을 통해 관리사무소와 입주자대표회의가 그 내용을 수행할 권리가 있다고 추론할 수 있을 뿐이다.

대법원은 입주자대표회의가 구 주택법에서 정하고 있는 입주자 및 관리주체에 해당하는지에 대하여 문제가 된 사안에서,⁴⁷⁾ 구 주택법의 내용을 위반한 입주자대표회의에 대하여 행정청이 공사의 중지, 원상복구, 그 밖의 필요한 조치를 하였으나, 입주자대표회의가 당해 조치명령을 따르지 않았더라도 입주자대표회의는 입주자 및 관리주체를 규정하고 있는 구 주택법 규정의 수범자로서 입주자 또는 관리주체에 해당하지 않기 때문에 그 조치명령은 위법한 것으로 판단하고 입주자대표회의에게 구 주택법의 벌칙규정을 적용하여 처벌할 수 없다고 보았다.⁴⁸⁾ 대법원은 입주자대표회의가 구 주택법상 입주자 및 관리주체에 해당하는지에 대하여 구 주택법상 입주자는 주택을 공급받는 자나 소유자 또는 그 소유자를 대리하는 배우자 및 직계존비속이라고 정의하고 있고,⁴⁹⁾ 구 주택법 소정의 관리주체는 입주자대표회의가 구성한 자치관리기구나 주택관리업자를 의미한다고 보면서, 입주자대표회의가 구 주택법상 관리주체에 해당하지 않는다고 보았다. 대법원 판결의 의의는 공동주택관리법에서 관리사무소와 입주자대표회의의 관계에 대해 선명하게 밝히고 있지 않은 상황에서 문언적 해석으로 관리주체의 범위에 입주자대표회의는 포함되지 않는다고 선언하면서 시정명령과 같은 침익적 제재의 상대방으로서 입주자대표회의는 적합하지 않다는 점을 확인한 것에 있다.

다만 형식적 법문상 관리주체의 범위나 개념에 입주자대표회의에 포함되어 있지 않더라도, 앞서 검토한 바와 같이 제도의 실질과 운영 구조 내에서는 입주자대표회의에게 관리권이 있다는 점을 알 수 있다. 또한 공동주택관리법은 문언상 관리권의 개념을 선명하게 드러내고 있지 않지만, 공동주택의 관리권은 우리 헌법이 국민에게 부여한 인간다운 생활을 할 권리,⁵⁰⁾ 행복추구권을 실현하기 위하여 국가에 부여한 충분한 주택을 공급해야 할 의무와 함께 공급된 주택을 관리할 의무도 국가가 아울러 가지게 된다는 점에서 비롯된다고 보아야 한다.⁵¹⁾ 따라서 공동주택의 관리권은 헌법적 근거와 공법상 공동주택관리법에서 그 개념을 도출할 수 있고, 입주자대표회의의 관리권은 공법적 규율의 범위 안에 포섭되어야 한다.

위에서 살펴본 바와 같이 입주자대표회의가 공동주택의 관리에 실질적인 주체로서 역할을 하고 관리사무소는 집행기관으로서 그 기능을 하는 것으로 이해할 수 있다. 이와 같은 구조의 근원은 공법상 공동주택관리법이 입주자대표회의에게 부여한 권한에 의한 것이고, 그 공법상 규율의 틀은 관리계약으로 구체화된다. 따라서 관리계약은 공동주택의 관리에 구체적인 지침 역할을 수행하게 된다. 예컨대 제한회칙이 제한 헌법을 제정하는 것과 같이 공동주택이 준공되고 입주자대표회의가 처음 구성되면 공동주택 관리의 관리규약을 마련하고 공동주택은 그 관리계약에 따라 관리되기 때문에 관리계약은 공동주택 관리 권한의 근원이 되는 것이다. 이 같은 관리 권한의 근원은 입주자대표회의에게 있고 이를 행사하는 것도 입주자대표회의라고 보아야 한다. 다만 입주자대표회의에 종속된 관리사무소가 집행기구로서 공동주택 관리 업무의 집행 역할을 하는 것으로 이해되어야 한다.

45) 김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 복포레, 2023, 805면.

46) 관리권은 소유권의 권능에 속한 것이기 때문에 소유자가 행사하는 것이고 관리의 전문성을 고려하여 제3자에게 위임할 수 있을 뿐이지 제3자가 주체가 되지 않는다는 점에서 공동주택관리법이 관리사무소장 또는 주택관리업자를 관리권의 주체로 한 것은 입법상 오류라는 견해가 있다. 이홍장 / 박세창, “입주자대표회의의 지위 개선에 관한 고찰”, 『부동산경영』 제16호(2017. 12.), 146-147면 참조.

47) 주택법(2007. 4. 20. 법률 제8384호로 개정되기 전의 것) 제42조 제1항 내지 제2항.

48) 본 사안의 사실관계는 입주자대표회의의 회장이 공동주택단지 내 주민공동시설을 골프연습장으로 운영하기 위하여 특정 업체에 운영을 위탁하였으나, 해당 업체가 입주민뿐만 아니라 외부인에게도 시설을 개방하여 월 회비를 받아 운영한 사안에서, 행정청이 해당 시설이 공동주택을 수익사업으로 이용한 것으로 보고 원상복구 명령을 하였으나 이행이 되지 않은 사안이다. 대법원 2007. 7. 13. 선고 2007도3918 판결.

49) 구 주택법상 규정으로 입주자와 사용자를 구분한 것과 관련하여 입주자는 소유권을 전제로 하는 개념이기 때문에 소유권 이외의 권리에 대한 것은 사용자로 구분하여 규정하고 있는 것이 입주자대표회의의 법적 성격과 지위에 관한 논란의 일부분을 구성한다는 견해가 있다. 나병진, “입주자대표회의의 계약체결권에 관한 연구 - 대법원 판례를 중심으로 -”, 『부동산중개학회지』 제6집(2012. 12.), 219-232면 참조.

50) 대한민국헌법 제34조 제1항.

51) 대한민국헌법 제10조.

2. 입주자대표회의의 관리 권한의 귀속

(1) 입주자대표회의의 관리권

공동주택의 관리를 문언상 의미로만 살펴보면 공동주택의 시설이나 물건의 유지, 개량 따위의 일을 맡아서 하는 것으로 이해할 수 있다. 입주자대표회의를 법문상 관리주체로 볼 수 있는지에 대한 기존 민사상 논의는 관리권을 소유권의 권능 중 하나로 본다는 전제로 관리권에 관하여 주된 의사결정을 하는 주체의 성격에 대한 판단으로 이루어졌다. 입주자대표회의를 관리주체로 볼 수 있는지에 관하여 기존의 학설은 긍정설과 부정설⁵²⁾로 나누어지는데, 다수의 견해는 입주자대표회의에 대하여 관리주체성을 긍정하는 견해를 취하고 있다. 주요 논지로는 자치관리기구로서의 관리사무소장 또는 위탁관리의 주택관리업자는 관리업무의 집행기관에 불과하기 때문에 공동주택관리법상 관리사무소장과 주택관리업자를 관리권의 주체로 본 것은 입법상 잘못이라는 점⁵³⁾과 공동주택의 관리는 그 시설의 유지, 개량 등을 하는 것을 말하기 때문에 소유권의 한 권능인 사용에 상응하는 개념이고, 공유물의 사용에 따른 반대급부로서 그 유지, 관리의 비용부담 문제를 규율하는 것이기 때문에 공동주택의 관리책임은 궁극적으로 구분소유자에게 있다고 보았다.⁵⁴⁾ 그러나 대법원의 경우 공동주택의 관리주체에 입주자대표회의는 포함되지 않는다고 보고 있다.⁵⁵⁾

그러나 관리권의 내용을 살펴보면 권리의 귀속과 관리의 책임이 궁극적으로 입주자등에게 있다는 점에 비추어 볼 때 입주자대표회의가 공동주택의 관리업무를 관리사무소에게 위탁하였다고 하여 그 권한과 책임이 주요 의사결정을 갖는 주체성을 갖는 정도에 이를 정도로 관리사무소에게 이전되었다고 보기 어렵다. 공동주택관리법상 입주자대표회의의 의결사항과 관리사무소의 업무 범위의 규율 내용을 살펴보면 입주자대표회의의 의결이 없으면 실무상 관리사무소는 주요 업무를 독자적으로 집행할 수 없기 때문에 입주자대표회의의 관리 권한은 관리사무소에 비하여 막강한 것으로 평가할 수 있다. 따라서 입주자대표회의의 관리 권한을 일체 부정하는 것은 타당하지 않다.

(2) 관리권의 분별: 권한과 책임의 측면

제정 주택건설촉진법부터 현행 공동주택관리법까지 법령의 변화와 대법원 판결에서 보는 것과 같이 입주자대표회의의 관리권은 뚜렷한 개념 정립 없이 혼란한 상황이나 현행 법령과 판례의 입장은 선명한 규정 없이 일관되게 입주자대표회의는 관리주체가 아니라는 점만 선언하고 있다. 이는 제도 운용의 실질을 기준으로 판단하기보다 문언 해석을 통한 형식적 판단에 근거한 것으로 볼 수 있다. 명확한 규정 없이 관리주체의 성격만 판단하고 이를 부정하고 있다는 점에서 그 혼란의 책임은 입법의 미비에 있다고 볼 수 있으나, 일면으로는 그 규정에 타당한 부분이 있다. 공법상 실체가 분명치 않고 사법상 비법인사단의 실질 정도를 지닌 입주자대표회의에게 공법인 공동주택관리법에 근거하여 공법상 의무를 부과하거나 그 이행을 기대하는 것은 어렵다는 점과 행정청이 처분의 상대방으로서 비법인사단에 불과한 입주자대표회의에 대하여 시정명령과 같은 침익적 처분을 내려야 한다는 점에서는 입주자대표회의를 관리주체로 인정하는 것이 적합하지 않을 수 있기 때문이다. 대법원 판결 또한 조치명령과 같은 침익적 처분을 받은 입주자대표회의에 대하여 그 처분은 위법한 것으로 판단하여 벌칙규정을 적용할 수 없다고 판시한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.⁵⁶⁾

그러나 입주자대표회의가 실질적 관리권을 행사하면서 관리의 주체적 성격을 갖는다는 점에서 그 관리권을 선명하게 인정할 필요가 있다. 다만 입주자대표회의가 갖는 공법상 관리권은 다면의 표지를 갖고 있기 때문에 이를 규율하기 위해서는 신중하게 접근해야 한다. 위에서 살펴본 바와 같이 입주자대표회의는 공법상의 권리와 공동주택의 관리에 관한 의사결정 권한의 귀속 주체라는 점에서 관리권을 인정할 필요가 있으나, 공법상 책임의 대상이 되기에는 적합하지 않은 성격을 갖고 있다. 따라서 입주자대표회의의 관리권은 권한과 책임의 측면으로 분별하여 적용하는 것이 타당하다. 공동주택관리법상 입주자대표회의의 의결사항에서 정하고 있는 바와 같이 공동주택의 관리에 관한 의사결정 권한과 관리사무소의 업무 내용에서 정하고 있는 공동주택의 관리에 관한 내용에 대하여 권한적인 측면에서는 공동주택 관리의 의사결정 권한의 귀속 주체로서 권한적 측면의 관리권만으로도 입주자대표회의를 관리주체로 판단하는 것이 필요하다. 이와 반대로 대법원 판결과 같이 입주자대표회의에 대하여 침익적 처분을 내리거나 공법상의 의무 등을 부과하는 공법상 책임적 측면의 관리권에서는 권한적 측면의 관리권과 책임적 측면의 관리권을 종합적으로 판단하여 그 관리권의 적용과 관리주체로서의 판단을 신중히 분별할 수 있도록 규율하는 것이 법제와 실무의 충돌을 줄일 수 있는 방안으로 기능할 수 있을 것이다. 다만 그 책

52) 김영두, “집합건물 관리단과 입주자대표회의의 관계”, 『법학연구』 제18권 제1호(2007. 6.), 163-167면 참조.

53) 송호열, “집합건물법상 관리단과 주택법상의 입주자대표회의의 법률적 관계의 재정립”, 『동아법학』 제46호(2010. 2.), 262-269면.

54) 박종두 / 박세창, “「공동주택관리법」관리체계의 검토”, 『집합건물법학』 제16권(2015. 1.), 12면.

55) 대법원 2007. 7. 13. 선고 2007도3918 판결.

56) 대법원 2007. 7. 13. 선고 2007도3918 판결.

임과 권한의 관계에 관한 내용은 섬세한 규율이 필요하다. 현행 공동주택관리법이 관리사무소장의 업무의 권한과 전문성을 보장하기 위하여 부당간섭배제를 규정하는 조항을 마련하고 있지만,⁵⁷⁾ 실무에서는 이 조항이 입법 취지와 달리 입주자대표회의와 관리사무소 간 충돌의 근거가 되고 있다. 특히 입주자대표회의에 대한 공법상 책임과 권한이 인정되고 강화될수록 그 범위와 한계에 관한 내용은 또 다른 충돌의 사유가 될 수 있다. 이러한 충돌의 방지를 위해서는 입주자대표회의와 관리사무소의 권한과 책임의 관계에 대한 공법상 자치적 규율을 정교하게 설계하는 작업이 선행되어야 한다. 앞서 살펴본 공동주택관리를 위한 공법상 규율의 틀인 관리규약은 자치규범이자 구체적 운영지침으로서 양자의 관계를 규정하는 실질적 기능을 할 수 있다. 그러므로 관리사무소와 입주자대표회의의 권한과 책임의 관계에 관한 사항을 관리규약에 명시하여 상호 관계를 명확하게 정할 필요가 있다. 현행 서울특별시 공동주택 관리규약 준칙상 입주자대표회의와 관리사무소의 책임과 의무 등을 규정하는 조항은 마련되어 있으나 양자의 권한과 책임의 관계에 관하여는 선명히 정하고 있지 않다.⁵⁸⁾ 따라서 의사결정기관으로서 입주자대표회의와 집행기관으로서 관리사무소의 관계를 규정하고 그 권한과 책임을 분별하는 관리규약상 규정의 마련이 필요하다.

V. 결론

공동주택의 관리에 관해 입주자대표회의의 관리권을 선명히 규명하는 것은 법제와 실무의 혼란을 해소하기 위하여 필요하다. 이를 위해서는 우선 공동주택관리법상 관리권이 공법상의 규율로부터 도출된다는 점을 선명히 인식해야 한다. 구분소유자의 권리와 의무에 터 잡아 운용되는 집합건물법상의 관리단과는 달리 입주자대표회의는 공법상 규율 아래에서 공익의 목적으로 건물의 관리를 한다는 점에서 그 관리권의 원천이 있다. 또한 헌법상 인간다운 생활을 할 권리와 행복추구권의 보호를 위하여 관리권이 행사되어야 하는 점에서도 공동주택의 관리권은 공법상의 규율이라는 점에 터 잡아 입주자대표회의와 관리주체의 관계를 중심으로 검토되어야 한다. 위에서 살펴본 바와 같이 입주자대표회의는 공동주택의 주요 의사결정의 권한을 보유하고 있고, 관리사무소는 그 의사결정의 집행기관의 성격을 갖는다. 따라서 입주자대표회의는 관리의 주체로서 실질적 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있기 때문에 그 관리권과 관리주체로서의 성격은 인정되는 것이 타당하다. 다만 관리권과 관리주체로서의 성격을 인정하는 것에 있어서 현재의 법령과 판례의 입장과 같이 일률적으로 그 성격을 부정하거나 인정하는 것은 타당하지 않다. 따라서 보다 섬세한 규율을 위해서는 입주자대표회의의 관리권을 권한과 책임의 측면으로 나누어 보아야 한다. 공동주택 관리에 관한 의사결정의 귀속주체로서 권한적 측면의 관리권과 침익적 처분의 상대방으로서의 관리권은 책임적 측면의 관리권으로 보고 각 측면에 따라서 분별하여 법을 적용하고 해석하는 것이 필요하다.

투고일 2025. 8. 24. 심사완료일 2025. 9. 4. 게재확정일 2025. 9. 12.

57) 공동주택관리법 제65조(관리사무소장의 업무에 대한 부당 간섭 배제 등) ① 입주자대표회의(구성원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 입주자 등은 제64조제2항에 따른 관리사무소장의 업무에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 이 법 또는 관계 법령에 위반되는 지시를 하거나 명령을 하는 등 부당하게 간섭하는 행위 2. 폭행, 협박 등 위력을 사용하여 정당한 업무를 방해하는 행위

58) 서울특별시 공동주택 관리규약 준칙(2024)상 입주자대표회의의 의무와 책임(제46조)을 정하고 있고, 이와 별도로 관리주체의 의무와 책임(제96조)을 정하고 있다. 해당 조항은 각 주체가 선량한 관리자의 주의의무로 그 업무를 집행하여야 한다는 내용의 규정으로 양 주체의 권한과 책임에 관계에 관하여는 선명히 알 수 없다.

참고문헌

단행본

김동희 / 최계영, 『행정법 I』(제27판), 박영사, 2023.

김종보, 『건설법의 이해』(제7판), 북포레, 2023.

학위 논문

정복현, “공동주택의 관리권에 관한 공법적 연구 - 공동주택관리법과 집합건물법의 관계를 중심으로 -”, 서울대학교 법학전문대학원 석사학위 논문, 2024.

조명환, “공동주택의 관리에 있어서 입주자대표회의의 법적지위에 관한 연구 -당사자 적격을 중심으로-”, 강원대학교 정보과학·행정대학원 석사학위 논문, 2010.

일반 논문

김영두, “집합건물 관리단과 입주자대표회의의 관계”, 『법학연구』 제18권 제1호(2007. 6.).

나병진, “입주자대표회의의 계약체결권에 관한 연구 - 대법원 판례를 중심으로 -”, 『부동산중개학회지』 제6집(2012. 12.).

박종두 / 박세창, “「공동주택관리법」관리체계의 검토”, 『집합건물법학』 제16권(2015. 1.).

송호열, “집합건물법상 관리단과 주택법상의 입주자대표회의의 법률적 관계의 재정립”, 『동아법학』 제46호(2010. 2.).

이홍장 / 박세창, “입주자대표회의의 지위 개선에 관한 고찰”, 『부동산경영』 제16호(2017. 12.).

정수호, “입주자대표회의와 관리단의 비교”, 『건설법연구』 제10호(2023. 9.).

진상욱, “입주자대표회의의 법적 지위 - 공동주택관리법을 중심으로 -”, 『토지법학』 제31권 제2호(2015. 12.).

기타 자료

장박원, “[아파트 이야기] ③ 1962년 첫 대규모단지 ‘마포아파트’”, 매일경제, 2009. 6. 1. <https://www.mk.co.kr/news/mki/4590470> (2025. 8. 7. 확인).

ABSTRACT

Residents' representative council and management authority

Lee, Yonghoon*

Under the Multi-Family Housing Management Act, the statutory "Management Entity" is defined as the head of the management office; the Council of Occupants' Representatives is excluded from that definition. In practice, however, the management office functions merely as an executive arm, implementing the Council's resolutions, while the Council is the principal decision-making body in apartment complexes. The Act's failure to specify the Council's authority has generated recurring disputes over the scope of the management entity and the attribution of responsibility, a tension reflected in Supreme Court rulings that excluded the Council from the statutory category when conflicts with the management office arose. To reconcile legal doctrine with practice, this article clarifies the legal basis and contours of Council authority. This authority rests on public law regulation oriented toward the public interest, in contrast to governance under the Act on Ownership and Management of Condominium Buildings, which derives from the private law rights and obligations of unit owners. The article advances a dual-aspect framework for "management authority": (i) an authority dimension—competence to adopt binding decisions on apartment management—and (ii) a responsibility dimension—exposure as the addressee of adverse administrative measures. Interpreting the Act through this dual lens avoids the unhelpful dichotomy of either denying or uniformly recognizing the Council as a management entity. It also enables a more precise allocation of powers and liabilities in apartment governance.

Keywords: Council of Occupants' Representatives, Management Office, Management Authority, Management Entity, Multi-Family Housing Management Act

* Research Fellow, Seoul National University School of Law