



분양 · 임대 혼합단지의 실태 및 향후 과제
— 서울시를 중심으로 —

2016. 11.26 (토)

서울주택도시공사 도시연구원

오 정 석



발표순서

1. 분양·임대 혼합단지 도입배경
2. 서울시 분양·임대 혼합단지 현황
3. 주요갈등현황 및 쟁점사항
4. 개선방안

1. 분양 · 임대 혼합단지 도입배경

1. 분양·임대 혼합단지 도입배경

1) 정부

◆ 80년대 후반 공공임대주택의 대규모 공급(분양과 구분 공급)

– 지역주민의 반발로 영구임대주택단지 등 대단지로 분리 및 고립되어 조성

◆ 공공임대단지 침체, 저소득층, 사회적 약자 층이 다른 계층과 단절

◆ 재개발 사업 시 공간적 차별현상이 발생

– 민간사업자에 의해 주도되는 재개발사업에서 임대아파트는 단지 내 지형이 불리한 지역 집중 배치

◆ 분양아파트와 임대아파트 사이에 용벽과 철조망을 설치하여 임대주택 입주민 통행을 제한하는 등 사회적 배제문제가 심각

1. 분양·임대 혼합단지 도입배경

1) 정부

∴ 2005년 임대주택 개편방안 발표

→ 소득계층간 사회통합효과 제고를 위한 다양한 방안을 제시

- 동일단지에 임대와 분양주택을 함께 배치할 수 있도록 함
- 국민임대주택의 품질수준을 적정하게 유지
- 다양한 소득계층이 혼합거주 할 수 있도록 공급평형도 다양화
- 입주자격제도 개선 등 사회적 혼합을 위한 정책 강화

◆ 제2기 신도시¹⁾는 소득과 연령이 상이한 계층들의 사회적 혼합(Social Mix) 주거지를 형성하도록 계획

◆ 다양한 유형의 임대주택, 중소형 분양주택을 소득, 선호도 등 계층별 수요에 맞게 보금자리주택으로 공급

1) 위례, 판교, 화성 동탄, 김포 한강, 파주, 운정 등

1. 분양·임대 혼합단지 도입배경

2) 서울시

◆ 정부의 정책 방향 제시 이전, 서울시는 2003년 ‘공공임대 10만호 건설’ 을 추진하면서 임대분양 혼합배치를 포함, 계층 간 화합과 조화를 기할 수 있는 주거단지 조성에 관한 정책방향을 수립

◆ 2003년 공공임대 10만호 건설계획 발표

→ 대규모 공급단지인 장지, 발산지구와 구로, 은평, 강일, 노원

지구에서는 임대주택과 분양주택의 건립비율을 1:1로 하여

건설하기로 결정

- 임대주택의 규모를 전용 39^m²에서부터 85^m²까지 확대
- 임대·분양을 동일단지 내에서 주동을 달리하거나 같은 주동 내에서 라인을 달리하는 등 혼합건립

1. 분양·임대 혼합단지 도입배경

2) 서울시

◆ 장지, 발산지구와 은평지구 등 대규모 임대주택 공급단지 건축을 위한 현상 설계 시 '임대주택과 분양주택 혼합배치 방안' 을 포함하여 공모

◆ 2004년 서울시 의회는 임대아파트와 일반 분양아파트와의 갈등을 해소하기 위해 임대아파트를 별도 배치하지 않는 「도시 및 주거환경 정비 조례」 개정

1. 분양 · 임대 혼합단지 도입배경

3) 서울시 정책변화과정



2. 서울시 분양 · 임대 혼합단지 현황

2. 서울시 분양·임대 혼합단지 현황

1) 현황

◆ 서울시는 은평뉴타운에 소셜믹스, 즉 분양 임대주택 혼합을 최초로 적용

◆ 소셜믹스 단지는 여러 유형으로 혼합이 가능

- 은평뉴타운은 단지별로 구분하지 않고 동별 혼합과 층별 혼합을 실시
- 국민임대, 장기전세, 분양세대 또는 장기전세와 분양세대로 혼합

◆ 서울주택도시공사 주택관리현황

- 총 417개 단지 172,712세대 중
- 혼합단지 222개 단지 (전체단지의 53.9%)
- 50,893세대 (전체 세대수의 29.5%)

2. 서울시 분양 · 임대 혼합단지 현황

1) 유형별 현황

- 2016년 6월말 현재, 서울시 혼합단지는 222개 단지 임대주택 50,893세대

[표 1] 서울주택도시공사의 혼합단지 유형별 현황

유형	단지수	세대수		
		계	분양주택	임대주택
분리동	100 (45.0%)	66,926	42,895	24,031
분리동+혼합동	90 (40.5%)	62,872	37,332	25,540
혼합동	32 (14.5%)	7,140	5,818	1,322
계	222 (100.0%)	136,938	86,045	50,893

2. 서울시 분양 · 임대 혼합단지 현황

2) 면적 비율별 현황

[표 2] 서울주택도시공사의 임대 · 분양 면적 비율별 현황

임대주택 면적비율	단지수	세대수		
		계	분양주택	임대주택
1/2 미만	171 (74.6%)	98,998	75,057	23,941
1/2 이상	51 (25.4%)	37,940	10,988	26,952
계	222 (100.0%)	136,938	86,045	50,893
2/3 미만	200 (90.1%)	119,617	82,700	36,917
2/3 이상	22 (9.9%)	17,321	3,345	13,976
계	222 (100.0%)	136,938	86,045	50,893

2. 서울시 분양 · 임대 혼합단지 현황

3) 세대비율별 현황

[표 3] 서울주택도시공사의 분양임대혼합단지의 세대비율별 현황

임대주택 세대비율	단지수	세대수		
		계	분양주택	임대주택
1/2 미만	144 (64.9%)	84,423	69,129	15,294
1/2 이상	78 (35.1%)	52,515	16,916	35,599
계	222 (100.0%)	136,938	86,045	50,893
2/3 미만	189 (85.1%)	112,067	80,427	31,640
2/3 이상	33 (14.9%)	24,871	5,618	19,253
계	222 (100.0%)	136,938	86,045	50,893

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

1) 주요갈등현황

◆ 소셜믹스 관련 민원이 지속적으로 발생

- 특히 2013년 주택법을 통한 법문화 이후, 혼합단지내 갈등 관련 민원이 크게 증가
- 2015년 2월, '서울특별시 공동주택관리규약 준칙' 9차개정 이후 서울시 혼합단지내 주민간 갈등이 본격적으로 심화됨.

◆ 서울주택도시공사에 제기된 혼합단지 전자민원은 2011년부터 2016년 5월까지 총 138건임.

- 가장 많은 전자민원은 용역업체 및 위탁관리업체 선정(32.6%), 부대복리시설 등의 관리운영 및 사용(25.4%), 분양임대 대표회의(13.8%), 주택 및 시설물 유지관리(10.9%), 관리규약(10.1%)의 순으로 나타남

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

1) 주요갈등 현황

[표 5] 혼합단지 관련 전자민원 현황(2011년 - 2016년 5월)

민원유형	빈도	비율
계	138	100.0%
분양·임대 대표회의 관련	19	13.8%
공통관리규약 관련	14	10.1%
부대·복리시설 등의 관리·운영 및 사용 관련	35	25.4%
용역업체 및 위탁관리업체 등의 선정 관련	45	32.6%
관리비 및 잡수입 처리 관련	10	7.2%
주택 및 시설물 유지·관리 관련	15	10.9%

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

1) 주요갈등 현황

[표 6] 혼합단지 내 주요갈등사안별 내용

구분	갈등 내용
용역업체 및 위탁관리업체 등의 선정 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 주택관리업자 및 용역 등 사업자 선정의 결정권에 대한 사안 - 사업자 선정 시 공정성과 투명성에 대한 사안 - 적격심사 시 사업제안서 평가에 대한 사안
부대·복리시설의 관리·운영 및 사용 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 옥상 중계기 설치에 대한 사안 - 어린이집 임대에 대한 사안 - 임차인대표회의 회의실 등 공간사용 제한과 용도변경 등에 대한 사안
혼합단지 관리운영에 따른 수입(잡수입) 처리 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 협의대상 관리비의 범위에 대한 사안 - 관리인력 배치 등 관리비 부과에 대한 사안 - 잡수입 통장 분리와 회계 상 계정의 구분에 대한 사안 - 공용부분에 대한 잡수입 사용에 대한 사안 - 대표회의 회의참석 수당, 외부회계감사 비용 등의 처리에 대한 사안 - 관리비 보전과 장기수선충당금 적립에 대한 사안 - 관리비 연체요율로 인한 사안 - 기타 관리비 외의 비용 부과에 대한 사안

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

1) 주요갈등 현황

[표 6] 혼합단지 내 주요갈등사안별 내용(계속)

구분	갈등 내용
혼합단지 공통관리규약 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 3가지 관리규약(분양 측, 임대 측, 공통관리규약)의 혼재로 인한 사안 - 관리규약 제정 시 임대사업자와의 의사소통에 대한 사안 - 혼합단지 공통관리규약에 대한 법적 근거의 부재로 인한 사안 - 입주자대표회의와 임대사업자만을 인정하는 관할구청의 입장과 태도로 인한 사안
분양·임대 입주자대표회의 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 혼합단지 공동주택 대표회의 구성에 대한 법적 근거의 부재 및 공동주택 관리규약 준칙 개정으로 인한 사안 - 혼합단지 공동주택 대표회의 구성 시 분양·임대 양측 참여인원에 대한 사안
분양·임대 입주자의 권한 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 임차인의 과도한 권한 요구와 행사로 인한 사안 - 세대수가 많은 임대 입주자가 수적 우위를 바탕으로 의사결정 과정에서 권한을 행사하고자 함에 따른 사안 - 분양 입주자가 소유자로서 의사결정 과정에서 임대 입주자에 비해 실질적 권한을 더 발휘해야 한다는 우월의식으로 인한 사안

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

1) 주요갈등 현황

[표 6] 혼합단지 내 주요갈등사안별 내용(계속)

구분	갈등 내용
임차인 및 임대사업자의 참여 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 혼합단지 관리운영상 임차인 참여에 대한 법적 근거의 부재로 인한 사안 - 의사결정 과정에 있어 임차인의 참여 배제로 인한 사안 - 소유권과 관련되지 않은 사항에 대한 임대 입주민의 참여 요구로 인한 사안
임대사업자, 관리주체의 적절한 역할 관련	<ul style="list-style-type: none"> - 임대사업자의 역할 미비로 인한 사안(임차인 입장의 미반영 또는 과도한 반영) - 혼합단지 관리주체의 역량에 대한 사안 - 혼합단지 관리주체가 분양 입주민 위주의 의사결정 또는 임대 입주민과의 원만한 관계를 유지하지 못함에 따른 사안
분양·임대 간 원만하지 못한 관계 형성	<ul style="list-style-type: none"> - 분양·임대 입주민 간 상호불신으로 인한 사안 - 분양 입주민의 임대 입주민에 대한 배타적 태도로 인한 사안
분양·임대 세대비율로 인한 갈등	<ul style="list-style-type: none"> - 분양·임대 입주민 간 세대비율로 인한 위화감 또는 차별에 따른 사안 - 혼합단지 공동주택 대표회의 구성 시 세대수에 비례하여 구성해야 한다는 주장에 대한 사안

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

2) 수범사례 및 시사점

신내2지구 데시앙 아파트

총 1,326세대 중 분양 359세대, 임대 967세대

입주 초부터 입주자와 임차인 간의 재산권과 사용권 분쟁이 발생함

갈등 해소의 주요 요인은 다음과 같음

- ① 공동주택대표회의 구성을 통한 공동 의사결정
- ② 공통관리규약의 제정을 통한 주민 의사 반영
- ③ 주민 공동체 활성화를 통한 화합 노력(은난순, 2015: 101-103)

신정 이펜하우스 3단지

총 1,339세대 중 분양 202세대, 임대 1,137세대

입주 초부터 단지 내 어린이집을 구립 어린이집으로 운영하는 것에 대해 분양세대와 임대

세대 간 갈등이 발생함

갈등 해소의 주요 요인은 다음과 같음

- ① 관리사무소장의 관계규정을 근거로 한 업무 집행과 적극적인 설득
- ② 주민공청회 등을 통한 직접적인 주민의사 청취(은난순, 2015: 104-105)

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

2) 수범사례 및 시사점

장지지구 송파 파인타운 8단지

총 700세대 중 분양 158세대, 임대 542세대

입주 초부터 입주자대표회의측의 이해와 협력을 바탕으로 갈등 발생을 최소화함
갈등 해소의 주요 요인은 다음과 같음

- ① 공동주택대표회의 구성을 통한 공동 의사결정
- ② 합의를 통해 입주자측과 임차인측이 공동대표회의 회장직을 번갈아가며 역임

시사점

공동주택대표회의를 구성하고, 공통관리규약을 제정하며, 공동체 활성화를 통해 주민이 함께 열린 마음으로 노력하는 모습을 보임
또한 현실적 제약에도 불구하고 관리사무소장의 역량과 노력 또는 입주자대표회의측의 이해와 협력 등을 통해서 갈등 발생을 최소화한 사례도 있음

3. 주요 갈등 현황 및 쟁점사항

3) 주요 쟁점사항

- ① 사용자의 정의 문제
- ② 공동대표회의의 구성
 - 법적 근거의 부재
 - 구성비율의 문제
- ③ 관리비 및 잡수입 처리 문제
- ④ 용역업체 및 위탁관리업체 등의 선정 문제
- ⑤ 부대복리시설 등의 관리운영 및 사용문제

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

3) 주요쟁점사항

① 사용자의 정의 문제

- 주택법상 “사용자”란 주택을 임차하여 사용하는 자이나, 임대주택의 임차인은 제외함(2015. 7.24 개정)
- 주택법 제2조 : “사용자”란 공동주택관리법 제2조제6호에 따른 사용자를 말한다.
- 공동주택관리법 제2조제6호 : “사용자”란 주택을 임차하여 사용하는 자(임대주택의 임차인은 제외한다) 등을 말한다.

※ 『공동주택관리법』 제2조(정의)

7. “입주자등”이란 **입주자와 사용자**를 말한다.
8. “입주자대표회의”란 공동주택의 **입주자등을 대표**하여 관리에 관한 주요사항을 결정하기 위하여 제14조에 따라 구성하는 자치 의결기구를 말한다.
9. “관리규약”이란 공동주택의 **입주자등을 보호하고 주거생활의 질서를 유지**하기 위하여 제18조제2항에 따라 입주자등이 정하는 자치규약을 말한다.

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

3) 주요쟁점사항

② 공동대표회의의 구성

◆ 법적 근거의 부재

- 공동대표회의의 구성은 관련법에서는 명시하고 있지 않으며 서울특별시 공동주택관리규약 준칙에 의해 활용되었으나, 2015년 2월 9차 개정에서 이 조항을 삭제함.

이로 인해 기존에 공동주택 대표회의를 통해 운영되던 혼합단지에서도 법적 근거가 없다는 이유로 공동주택 대표회의가 와해됨에 따라 운영상 갈등이 발생함.

- 특히 의사결정 과정에 있어서 임차인의 참여배제와 알권리가 무시되고 있다는 점이 갈등의 주된 원인으로 지적되고 있음.

분양 측 관리규약, 임대 측 관리규약, 혼합단지 관리규약 3가지 관리규약이 존재
임대전용단지의 경우 임차인들의 권리가 상당부분 신장, 오히려 혼합단지에서는 임차인들의 권리가 부재.

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

3) 주요쟁점사항

② 공동대표회의의 구성

◆ 구성비율의 문제

- 공동대표회의 자체가 명문화 되어 있지 않기 때문에 구성비율 또한 문제임.
- 입주자, 임차인, 임대사업자간 합리적인 구성비율에 대한 논의 필요.

※ '서울특별시 공동주택관리규약 준칙' 제81조(분양·임대 혼합단지 공동주택 대표회의) 삭제

②혼합단지 공동주택 대표회의는 입주자대표회의의 임원과 구성원, 임차인대표회의의 임원과 구성원 및 임대사업자로 구성하고, 그 구성원은 다음 각 호와 같다. 5명 이상으로 하되, 그 수는 분양주택 및 임대주택의 각 세대수에 비례하여 규정한다.

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

3) 주요쟁점사항

③ 관리비 및 잡수입 처리문제

◆ 관리비 부과 문제

- 공동주택관리법 등에서 정하는 관리비 부과기준 이외의 세부적인 기준이 없음.
- 공동주택관리법 제23조와 민간임대주택법 시행규칙 제22조에서 정하고 있는 관리비 부과항목이 상이함.

◆ 잡수입 처리 문제

- 잡수입의 처리 규정이 명확하지 않아, 잡수입의 처리를 놓고 입주자대표회의는 자산의 증식이 있는 곳에, 임차인대표회의는 관리비 보전에 사용하고자 함.
- 따라서 서로의 이익을 극대화하는 측면에서 갈등이 발생하고 있음.

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

3) 주요쟁점사항

④ 용역업체 및 위탁관리업체 등의 선정 문제

◆ 주택관리업자 및 용역 등의 사업자 선정에서 입주자대표회의가 모든 권한을 행사하는 것에 대해 임차인 측에서 이의를 제기함

적격심사 등 사업자 선정 과정의 공정성과 투명성에 대한 문제를 제기함

임대사업자가 적극적으로 소유자로서의 권리 행사를 할 것을 요구함

혼합단지의 관리주체인 관리사무소의 역량에 대한 민원을 제기함

임대주택의 소유권자인 임대사업자가 관련법에서 정하고 있는 소유자의 권리를 제대로 행사하지 못한다는 문제를 제기함

일부 임차인들은 과도한 권한(소유자와 동일한 권한)을 요구함

임대사업자는 소유자이나 실제 거주하는 것이 아니므로, 주택관리의 구체적인 사항들을 체감하기 힘들다는 한계가 있음

임대사업자가 소유자로서 역할을 하는 것은 당연하나, 단지 내 갈등이 발생한 상황에서 임대사업자가 중재 등 문제해결을 하는 것에는 한계가 있음

3. 주요갈등 현황 및 쟁점사항

3) 주요쟁점사항

⑤ 부대복리시설 등의 관리 운영 및 사용문제

◆ 공동주택관리법 시행령 제7조 (혼합단지 관리)에서 제시된 5가지 사항을 제외하고는 입주자대표회의가 임차인 등과 협의 없이 결정함.

이로 인해 개별 주호와 밀접한 공유공간 사용 결정에 대한 분쟁이 발생함
놀이터, 피트니스센터 등 부대복리시설의 공간사용과 용도변경에 대해 입주자 측
에서 임차인의 사용권을 제한하는 등의 갈등사례가 대표적임
실제로 2014년 5월 입주한 혼합단지인 강서구 마곡동 ‘마곡엠밸리 14단지(분양
379가구, 임대 891가구)’에서는 주민 대립으로 인해 공용시설인 피트니스센터를 1
년이 넘도록 사용하지 않고 방치한 사례가 있음
운동기구 구매 문제를 놓고 비용 분담에 대해 분양과 임대 입주민의 입장이 대립
했을 뿐 아니라, 주차장, 조경, 쓰레기 처리 등 공용시설 관리 문제를 놓고 번번이
대립하고 있음

4. 개선방안

4. 개선방안

1) 기본방향

- ◆ 공공임대주택 임차인도 분양주택의 세입자와 동등한 지위부여
- ◆ 공공임대주택과 분양주택의 관리를 동일하게 하는 방향으로 전환
- ◆ 혼합단지관리는 공동주택관리법에서 구체적으로 명문화 또는 혼합단지관리의 세부규정은 조례로 위임 가능하도록 명문화
- ◆ 우선적으로 임대비율이 1/2을 초과하는 단지는 우선적으로 관리

4. 개선방안

2) 입법적 측면

- ◆ 사용자의 정의를 임대주택 임차인도 포함
- ◆ 혼합단지의 관리
 - 혼합단지의 관리는 실제 거주자들이 스스로 결정
 - 분양임대를 대표하여 공동대표회의 구성 및 법적 근거 마련
 - 공통관리규약 제정의 법적 근거 마련
- ◆ 민원사례를 통한 공동결정사항 법문화
 - 기존 5가지 사항에 잡수입과 부대복리시설의 사용 및 용도변경 추가
- ◆ 잡수입처리 : 면적기준으로 제안

4. 개선방안

2) 입법적 측면

◆ 공동대표회의 및 임차인대표회의의 교육의무화

- 공동주택관리법상 입주자 대표회의의 교육은 의무화 되어 있으나, 민간임대주택법상 임차인대표회의는 명문화되어 있지 않음.
- 민간임대주택법에 임차인대표회의의 구성원에 대한 교육의무화.

◆ 외부회계감사 의무관리세대수 변경

- 현행법상 300세대 이상의 공동주택(분양세대기준)에서만 의무관리
- 혼합단지의 경우, 분양세대수가 300세대가 안되면 의무관리세대가 아님. 따라서 혼합단지의 경우는 분양임대를 합하여 300세대로 변경

4. 개선방안

3) 사법적 측면

◆ 분쟁조정위원회 결정의 법적 효과에 대한 홍보

- 『공동주택관리법』 제74조(분쟁조정 신청 및 조정 등) 제6항 당사자가 조정안을 수락하거나 수락한 것으로 보는 때에는 그 조정서의 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다. 다만, 당사자가 임의로 처분할 수 없는 사항에 관한 것은 그러하지 아니하다.
- 즉, 『공동주택관리법』에서 중앙분쟁조정위원회에서 제안한 조정안을 당사자가 수락하면, 재판상 화해의 효력이 있음을 적극적으로 홍보하도록 함

4. 개선방안

4) 행정적 측면

◆ 임대사업자의 역할 확대

- 혼합단지의 경우, 임대면적비율이 $\frac{1}{2}$ 을 초과하는 단지에 대해서는 임대사업자의 역할을 명확히 할 필요가 있음.

◆ 갈등에 대한 센터 및 본사의 동일한 대응

- 혼합단지의 갈등가이드 라인을 참조하여 각 센터에서 유사한 사항에 대해서는 동일한 대응

◆ 직원의 교육 및 역량강화

- 혼합단지의 증가, 혼합단지 중 임대 비율이 높아지고 있는 점 등 공공성을 띤 임대사업자의 역할이 강조됨.
- 따라서 이러한 법률 관계 등을 직원교육을 통해 명확히 하고, 혼합단지의 관리를 임대전용단지와 동일하게 관리해야 함.

감사합니다