

〔논문〕

영국 공공임대주택 관리의 임차인 참여 지원 제도에 관한 연구

The Public Housing Tenant Participation Policies in U.K.

홍 인 옥* · 서 종 균** · 남 원 석***

목 차

- | | |
|--------------------------|------------------------------|
| I. 서론 | IV. 한국의 임차인 참여 지원에 대한
시사점 |
| II. 영국 공공임대주택 현황 | |
| III. 영국의 임차인 참여 지원 제도 현황 | |

ABSTRACT

Hong, In-ock · Seo, Jong-gyun · Nam, Won-seok

The purpose of this study is to examine the tenant participation policy of the public housing in U.K. Since the 1980s, successive British governments have sought to support the tenant management through various tenant participation programmes. This study explores the following programmes, Best Value and as a part of Best Value, Tenant Participation Compacts, Tenant Empowerment Grant and the Tenant Sounding Board for Housing.

Best Value is a duty requiring councils to review all the services which they provide for local people and the wider local community, including housing, and improve them by the best means available. Best Value in Housing is a government policy whereby local authorities and housing associations are required to look at their own performance and to put in place measures that ensure their services continually to improve. As part of best value, the government introduced the Tenant Participation Compacts, which are agreements between local councils and their tenants.

Tenant Empowerment Grant Programme based on Housing and Planning Act section 18, is intended to support and promote the development of greater tenant participation and to raise the quality of tenant involvement in the management of their homes. The grant programme supports the following activities: information and advice, options studies, right to manage, National Tenant

* 한국도시연구소 책임연구원

** 전 한국도시연구소 연구원

*** 한국도시연구소 연구원

Training Programme, and innovation into Action Programme.

The Tenant Sounding Board(TSB) is a group of tenants living in local authority or housing association housing from all around England, in a variety of different areas and types of accommodation. The TSB brainstorms a particular topic and will feed directly into housing policy-making. Tenants have the chance to be consulted directly and more often through the TSB.

키워드(Key Words) : 임차인관리, 임차인참여, 베스트밸류, 임차인 참여협정, 임차인 임파워먼트보조금, 임차인 자문위원회
tenant management, tenant participation, Best Value, Tenant Participation Compacts, Tenant Empowerment Grant, Tenant Sounding Board(TSB)

I. 서론

2000년 <임대주택법> 개정으로 임차인대표회의의 구성을 통해 임차인이 임대사업자와 협의할 수 있게 되었다. 이로써 우리나라에도 주택관리에 대한 임차인 참여 제도가 도입되었다. 물론 이전에도 제도적으로 임차인의 정보 청구가 가능하였지만, 이것은 임차인 참여를 고려한 것이라기보다는 일반적인 정보 공개의 원칙 등을 반영한 것이며, 엄격한 의미의 임차인 참여제도는 임차인대표회의가 처음이라고 할 수 있다.

그런데 임차인대표회의를 구성하고 임대사업자와 협의를 할 수 있게 되었음에도, 임차인들이 활발하게 참여하고 있지도 않을 뿐더러 앞으로 임차인 참여가 활성화될 것이라는 전망 또한 그리 밝지 않다. 오히려 기대에 미치지 못하는 임차인 참여나 그 과정에서 나타나는 문제점 때문에 임차인들은 참여에 관심이 없거나 아예 부정적인 태도를 갖게 될 우려도 있다.

많은 국가들은 공공임대주택 단지에서 발생하는 여러 사회문제에 효과적으로 대응하기 위해 임차인들의 변화와 참여가 있어야 한다는 점을 인정

하고 있다. 공공임대주택은 궁극적으로 주민의 생활을 향상시키는 데 그 목적이 있기 때문에 단순히 주택만 제공하는 것을 넘어서서 생활을 향상시킬 수 있는 다양한 형태의 사회적 프로그램과 공공임대주택을 결합하는 것을 당연한 것으로 받아들이고 있다. 여기에는 그 동안 임차인이 배제된 상태에서 지역사회 문제를 해결하려는 여러 시도들이 대체로 성공적이지 못했던 경험도 중요하게 작용하고 있다. 이에 따라 공공임대주택을 보유하고 있는 많은 국가들이 공공임대주택 단지나 그 지역사회가 상대적으로 낙후되는 것에 대한 대응으로 임차인 참여를 지원하고 있다.

특히 영국은 공공임대주택 공급과 임차인 참여의 역사가 길고, 다양한 임차인 참여 지원 제도를 가지고 있다. 때문에 영국의 공공임대주택과 관련한 제반 제도를 살펴보고 시사점을 도출하는 작업은 짧은 공공임대주택의 역사와 극히 제한된 임차인 참여가 이루어지고 있는 우리나라 현실을 감안할 때 큰 의미를 갖지 못할 수도 있다. 그러나 여러 나라의 공공임대주택들은 각 나라마다 독특한 상황에 처해 있음에도 불구하고, 공공임대주택이 안고 있는 여러 가지 문제들 중 많은 사항이 공통

적으로 나타나고 있다. 여기에 대한 관련 제도의 변화 과정도 유사한 양상을 보이는데, 임차인 참여와 관련한 제도 역시 마찬가지라 하겠다. 특히 임차인 참여 지원 제도는 더욱 그러하다. 이런 측면에서 영국의 사례가 제공하는 시사점도 결코 작다고 말하기는 어렵다.

본 논문에서는 영국의 공공임대주택 관리의 임차인 참여지원제도에 대해 살펴보고, 우리나라 공공임대주택 임차인 참여와 관련하여 시사점을 도출하고자 한다. 여기서는 영국 공공임대주택 관리의 임차인 참여와 관련된 제도에 대한 문헌들을 검토하여 체계적으로 설명하고자 하는데, 주요 문헌은 영국의 임차인 참여 지원 제도 관련 자료, 제도 모니터링 자료, 그리고 영국 정부가 지원하는 임차인 참여 지원 조직 및 임차인 조직 자료, 임차인 참여와 관련 제도에 대한 학술적 논의 등이다.¹⁾ 그리고 연구대상이 되는 영국의 공공임대주택(public housing)은 지방정부들이 보유하고 있는 공공임대주택(Local Authority Housing)으로, 중앙정부에서 추진하고 있는 임차인 참여 지원 제도를 다루고자 한다.²⁾

II. 영국 공공임대주택 현황

1. 공공임대주택 일반 현황

영국의 공공임대주택은 크게 지방정부가 직접

공급하는 지방정부주택(Local Authority Housing : LA주택)과 ‘등록된 사회적 임대인’³⁾이 공급하는 주택(Registered Social Landlords Housing : RSL주택)으로 구분된다. 2000년 현재 지방정부 주택과 RSL주택을 합친 영국의 공공임대주택은 전체 주택재고의 21.4%를 차지하고 있다(<표 1> 참조). 지방정부주택은 1970년대 전체 주택재고의 30%에 이를 정도로 많은 비중을 차지하였으나, 1980년대 민영화 정책으로 많은 주택들이 매각되면서 2000년 현재 378만호, 전체 주택의 15.5%를 차지하고 있다. 한편 총 주택 수 146만호, 전체 주

<표 1> 영국의 점유형태별 주택재고

(단위 : 천호, %)

연도	공공임대주택		민간임대	자가	계
	RSL주택	LA주택			
1951	-	2,560 (18.6)	7,130 (51.8)	4,074 (29.6)	13,764 (100.0)
1961	-	4,352 (26.8)	4,952 (30.5)	6,933 (42.7)	16,237 (100.0)
1971	-	5,733 (30.5)	3,673 (19.5)	9,427 (50.5)	18,834 (100.0)
1981	451 (2.2)	6,447 (30.7)	2,354 (11.2)	11,713 (55.9)	20,964 (100.0)
1991	680 (3.0)	4,959 (21.6)	2,174 (9.4)	15,187 (66.0)	23,000 (100.0)
2000	1,458 (5.9)	3,789 (15.5)	2,680 (10.9)	16,652 (67.7)	24,580 (100.0)

자료 : Office of the Deputy Prime Minister, 2000, *Allocation of Accommodation*.

- 1) 영국의 임차인 참여에 대한 방대한 양의 문헌검토로는 Scott et al.(2000)이 있고, 영국 중앙정부에서 발간한 자료들은 DTLR(2001)에 의해 안내받을 수 있다.
- 2) 전통적으로 영국에서 주택과 관련된 업무는 지방정부의 역할이지만, 임차인 참여의 경우 지방정부에 따라 임차인 참여를 매우 적극적으로 지원하는 경우에서부터 상대적으로 부정적인 태도를 가지고 있는 경우에 이르기까지 워낙 다양하여 일반화가 어렵고 시사점을 도출하는 데 한계가 있다. 따라서 여기서는 비교적 제도적으로 체계화되어 있는 중앙정부의 임차인 참여 지원 제도를 중심으로 검토하였다.
- 3) 등록된 사회적 임대인은 지방정부를 대신하여 공공임대주택의 공급과 관리를 맡게 된 주택협회의 범주를 확대한 것으로, 등록된 사회적 임대인으로는 주택협회(Housing Association)가 대표적이며, 그 외 뉴타운 개발공사(The New Town Development Corporation), 주택공사(Housing Corporation) 등이 있다.

택재고의 5.9%에 불과한 RSL주택은 비록 재고량은 적지만, 이후 공공기관 소유의 공공임대주택을 민간부문에 처분할 수 있도록 한 ‘대단위 공공임대주택임의처분(Large Scale Voluntary Stock Transfers)’에 따라 증가하고 있는 추세이다.

2. 공공임대주택의 관리현황

영국에서 공공임대주택의 관리는 기본적으로 지방정부나 주택협회 등 주택공급주체가 책임진다. 지방정부가 공급하는 공공임대주택의 대부분은 지방정부가 직접 관리하고 있으며, RSL 주택들도 마찬가지로 등록된 임대사업자가 관리를 책임지고 있다. 한편 1980년 주택법을 통해 임차인의 의사를 지방정부의 주택정책에 반영하기 위하여 임차인대표회의를 모든 공공임대주택에 구성하도록 하면서 공공임대주택에서 입주자 즉 임차인의 참여 토대가 마련되었다. 그리고 최근 들어서는 임차인 모임을 비롯하여 임차인에 의한 관리조직 구성이 활발하게 이루어지고 있으며, 이들에 의한 관리가 활성화되고 있다.

영국에서 임차인의 관리에 대한 참여는 1975년 <주택법>에 임차인들이 지방정부에 임차인관리협동조합(Tenant Management Cooperative) 설립 허가를 요청할 수 있도록 하는 규정을 마련하면서 공식적으로 도입되었으며, 그리고 1980년 이후에는 임차인 참여지원이 본격화되었다.⁴⁾

현재 영국에서 공공임대주택의 임차인들은 주택관리 업무에 자신들의 의견을 개진할 수 있는

권리와 적절한 수선을 받을 수 있는 권리가 인정되고 있다. 그리고 주택관리를 위한 지방정부의 자문위원회에 입주자대표를 파견할 수 있다. 관리인들은 입주자의 참여와 협조를 얻기 위하여 임차인을 위한 소책자, 소식지, 설문지 등을 배포하고 있으며, 유지관리와 관련된 수선결과를 평가하는 모임을 운영하기도 한다. 이와 같은 입주자 참여의 결과 공공임대주택단지 입주자의 의식이 향상되고, 단지 내의 환경개선에 큰 도움이 되는 것으로 평가되고 있다(Chartered Institute of Housing, 1994).

Ⅲ. 영국의 임차인 참여 지원 제도 현황

현재 중앙정부 차원에서 시행되고 있는 영국의 임차인 참여 지원 제도는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 주택부문 베스트밸류(Best Value)의 일환으로 시행되고 있는 임차인참여협정이며, 둘째는 임차인 능력 개발을 지원하는 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램이며, 그리고 셋째는 임차인자문위원회 설립을 들 수 있다.

1. 임차인참여협정

1) 베스트밸류와 임차인참여협정

임차인참여협정은 주택부문 베스트밸류의 일환으로 도입되어 지방정부와 임차인간의 협정이 추진되고 있다. 1998년 지방정부 백서인 『현대 지방정부(Modern Local Government)』에서 공식적으로 소개된 베스트밸류는 지방정부 개혁을 위해 도

4) 1980년부터 임차인 참여 지원이 본격화된 배경에는 보수당 정부의 소비자 선택권 강화정책과 관련되어 있다.

입한 정책이다. 베스트벨류에서는 지방정부가 주민들에게 제공하는 모든 서비스를 해당 주민과 커뮤니티가 평가하도록 하였으며, 지방정부가 추진하고자 하는 각종 사업에 대해서는 취지, 내용, 방법 등이 포함된 계획을 수립하도록 규정하고 있다. 주택부문은 이 베스트벨류의 핵심 분야 중의 하나이다(DLGH, 1999b).

지방정부가 보유한 공공임대주택의 경우, 베스트벨류의 일환으로 임대사업자로서 지방정부와 임차인이 『임차인참여협정』을 수립하도록 하였다. 이 임차인참여협정은 임차인들에게 주택에 대한 정책, 투자에 대한 선택이나 주거 서비스에 대한 결정을 할 수 있는 기회와 수단을 제공한 것으로, 임차인참여협정을 통해 지방정부의 주택정책 결정과정에 공공임대주택의 임차인들이 어떻게 개입할 것인지를 합의할 수 있게 하였다.

그런데 임차인참여협정은 단순히 임차인 참여가 어떻게 이루어진다는 것을 정하는 것보다는 그것이 수행·평가되고, 수정되는 ‘조직적인’ 과정을 중시하고 있다(DTLR, 1999b). 이는 임차인참여협정을 통해 지방정부와 임차인의 관계가 지속적이고 실질적으로 변화하는 것을 기대하고 있기 때문이다. 임차인은 지속적으로 참여 방식을 선택하고 변경할 수 있으며, 이 과정에서 지방정부는 참여를 조장·촉진·지원하는 활동을 맡는다. 그런데 임차인참여협정에서 지방정부와 임차인은 주택 관련 서비스뿐만 아니라 지역에서 주변 사람들에게 피해를 주는 이른바 반사회적 행위(anti-social behaviour)의 문제, 거리 청소, 기타 근린생활의 질에 영향을 주는 행위 등에 대해 다루기도 한다. 이처럼 다양한 사안들을 다룸으로써 임차인은 자신들의 주택과 지역사회에 영향을 주는 의사결정

에 중심적인 역할을 담당할 수 있게 된다.

2) 전국임차인참여협정

한편 중앙정부는 1999년 지방정부 임차인참여협정의 기준이 될 수 있는 전국임차인참여협정(National Framework for Tenant Participation Compacts)을 제정하였다. 전국임차인참여협정은 모든 지방정부의 주택청 등의 기관에서 임차인참여협정을 도입하여 어떻게 임차인을 참여시켜야 할 것인지를 정하고 있다. 그런데 이 전국임차인참여협정은 지방정부의 임차인참여협정을 수립하는 데 참고하도록 만든 일종의 지침이며 의무기준은 아니다. 실제 임차인참여협정에서는 해당 임차인의 의사를 중시하고 있다. 임차인이 느끼는 필요성이나 우선순위에 따라 개입방식이나 개입수준을 결정하도록 규정하고 있으며, 심지어 임차인이 원하지 않은 경우 개입하지 않을 수 있는 권리도 부여되어 있다. 이처럼 전국임차인참여협정에서는 임차인이 스스로 결정하는 것을 가장 중요한 원칙으로 강조하고 있다(DETR, 1999b).

전국임차인참여협정에서는 지방정부의 의무사항과 임차인이 이행해야 할 의무를 담고 있는데, 지방정부의 의무사항으로는 다음과 같은 것이 포함되어 있다.

- 임차인 참여를 적극적으로 촉진해야 한다.
- 임차인에게 참여 기회가 있음을 알 수 있게 해야 한다.
- 모든 주거 서비스 분야에서 임차인 참여가 가능하게 해야 한다.
- 임차인들이 임차인 훈련을 이용할 수 있도록 해야 한다.
- 임차인 참여에 대해 재정적인 지원을 해야

한다.

- 사무공간을 마련하고, 복사기 등을 임차인 조직이 이용할 수 있도록 해야 한다.
- 모든 사람이 참여할 수 있도록 새로운 접근 방법을 개발해야 한다.
- 임차인 참여에 대한 목표와 이행 정도를 평가할 수 있는 척도를 정해야 한다.

한편 참여와 관련하여 임차인들이 이행해야 할 의무는 아래와 같다.

- 문서화된 규약을 가지고 있고, 동등한 기회를 제공하는 정책이 포함되어야 한다.
- 정기적인 선출 절차가 있어야 한다.
- 공개적인 재정 기록이 있어야 한다.
- 정기적으로 회의를 가져야 한다.
- 개방적이고 분명한 회원 제도가 있어야 한다.
- 모든 임차인들에게 정보를 제공해야 한다.
- 정기적으로 신문이나 소식지 등을 통하여 정보를 제공해야 한다.
- 이행 계획이나 성과에 대한 평가를 해야 한다.

3) 지방정부의 임차인참여협정

지방정부는 1999년 <지방정부법(Local Government Act)>에 근거하여 베스트벨류 이행 의무를 담당하게 되었으며, 지방정부의 임차인참여협정은 2000년에 도입되었다. 지방정부의 임차인참여협정은

전국임차인참여협정에 설정된 기준에 근거하여 작성되는데,⁵⁾ 임차인과 지방정부의 다양한 합의를 포함하고 있다. 임차인참여협정의 합의 내용으로는 임차인이 집단적으로 자신에게 영향을 주는 의사결정에 참여할 수 있는 방법, 주거서비스 개선, 삶의 질 향상 등 지방정부와 임차인이 임차인참여협정을 통해서 달성하고자 하는 사항들, 임차인참여협정이 제대로 실행되기 위한 절차와 방법 등이 해당된다. 더불어 지방정부의 임차인참여협정은 임차인 참여와 관련한 주요 내용을 정하고 있는데, 여기에는 정보 제공, 참여의 기회, 결정에 대한 통제력, 이행 과정에 대한 모니터링, 임차인 훈련, 임차인 조직에 대한 지원 등이 담겨 있다.⁶⁾

무엇보다 임차인참여협정의 중요한 의미는 임차인이 지방정부의 주택관리정책에서 더 많은 발언권을 가질 수 있게 되었다는 점이다. 지방정부는 정기적으로 주택을 관리하는 방법에 대해 임차인의 의견을 묻고 참여할 수 있는 기회를 주고 있으며, 임차인 모두가 어떻게 하면 주거 서비스와 관련한 사항들에 적절하게 의견을 개진할 수 있을 것인지를 함께 모색하고 있다. 앞으로 임차인참여협정이 성공하기 위해서 임차인과 지방정부는 건강하고 생산적이고 평등한 협력관계를 발전시켜야 한다. 이것은 당연한 사항이지만 실제로 이러한 관계를 형성하기 위해서는 다양한 형태의 새로

5) 지방수준에서의 임차인참여협정은 전국임차인참여협정의 기본지침 내에서 크게 두 가지 형태로 작성되고 있다. 하나는 근린 혹은 주택단지에 기반한 포괄적인 협약(estate-based compacts)으로, 주택문제뿐만 아니라 임차인들의 삶에 영향을 미치는 범죄, 교통, 주거환경의 어메니티(amenity) 등을 종합적으로 다루면서 여러 이해당사자들(임대업자, 경찰, 기타 정부부서, 임차인 등)간의 협력체제를 구축하는 것을 내용으로 하고 있다. 다른 하나는 이슈에 기반한 협약(issue-based compacts)으로, 그동안 배제되어 온 집단, 예를 들어 흑인이나 소수인종집단, 젊은이 등이 자신들의 생활에 영향을 미치는 이슈에 대한 의사결정과정에 참여할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 특정 집단의 이해관계에 초점을 맞추어 협약의 내용을 구성하고 있다(TPAS, 2002).

6) 이상의 내용은 임차인참여협정에서 실천계획의 형태로 다뤄진다. 실천계획에는 달성해야 할 목표뿐만 아니라 언제까지 어떤 활동을 어떻게 추진할 것인지, 그리고 이러한 활동을 통해 어떤 성과를 거둘 것인지, 누가 참여하고 자문은 누가 담당할 것인지, 누가 실천활동에 대한 책임을 담당할 것인지, 얼마나 자주 진행과정을 점검하고 평가할 것인지 등에 대한 내용도 언급된다(TPAS, 2002).

운 접근 방법을 모색해야 한다.

아직 어떤 평가를 내리기는 이르지만 임차인참여협정은 전반적으로 긍정적으로 받아들여지고 있으며, 또한 임대주택 관리에 있어 의미 있는 변화를 가져올 것으로 기대되고 있다.

2. 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램

중앙정부는 1986년 <주택및계획법(Housing and Planning Act)> 제16조에 따라 임차인 참여를 지원하기 위해 『임차인 임파워먼트 보조금 프로그램(Tenant Empowerment Grant Programme : TEGP)』을 운영하고 있다. 이 프로그램은 참여를 원하는 임차인들에게 어떤 내용으로 어떻게 참여할 수 있는지를 보여주고, 지역사회의 각종 사업을 수행하는 데 필요한 각종 지식과 기술을 학습할 수 있는 기회를 제공한다. 보조금을 지급하는 프로그램은 크게 5가지가 있는데, 정보 제공과 자문, 임차인 훈련, 선택 학습(options studies), 임차인 관리(tenant management)에 대한 지원, 혁신적 실행 프로그램(innovation into action programme) 등이 그것이다.

1) 정보 제공과 자문

공공임대주택 임차인이 필요로 하는 각종 정보와 자문서비스 비용은 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램을 통해 지원하고 있다. 영국의 대표적인 임차인 정보제공 및 자문기관으로 『임차인 참여 자문서비스(Tenant Participation Advisory Service :

TPAS)』를 들 수 있다. 임차인 참여 자문서비스는 전국적인 조직망을 가지고 있는 민간단체로 공공 임대주택을 비롯한 여러 유형의 임차인들에게 자문과 정보제공 서비스를 실시하고 있다.⁷⁾

그리고 임차인 참여 자문서비스는 중앙정부의 보조금을 지원받아 무료 상담전화를 운영하고 있는데, 여기서는 임차인 조직들의 조직화 방법, 임차인 지도자들의 역할, 주택관리 및 수선, 재개발 등의 분야에서 임차인 참여방법, 올바른 실천을 위한 지침과 관련 사례 등을 제공하고 있다. 또한 주민들의 질문에 답하는 것 이외에도, 유사한 경험이 있는 지역이나 주민조직을 소개하기도 하고, 관련 정보책자를 보내주기도 하는데, 이러한 임차인 참여 자문서비스의 서비스 제공비용에 대해 중앙정부가 보조금을 지원하고 있다.

2) 선택 학습(options studies)

공공임대주택 임차인들은 자신들이 거주하는 단지의 특정 문제를 해결하기 위해 ‘선택 학습’을 신청할 수 있으며, 이 경우 별도의 상담 및 각종 지원서비스 비용에 대해 보조금을 지원받을 수 있다. 선택학습은 임차인들이 문제를 이해하고, 선택 사항에 대해서 정보를 얻고 또 활용하도록 돕는 훈련으로, 주민조직이 주택관리와 관련된 문제를 주민들 스스로 분석할 수 있도록 도움을 주는 것이다. 현재 정부기관이나 민간자문기관, 예를 들면 임차인 참여 자문서비스(TPAS), 우선 고려 단지 개선계획(Priority Estates Project) 등에서 운영하고 있다. 그런데 선택학습을 실시한 후에

7) TPAS는 영국 전역을 대상으로 활동하는 비영리조직으로, 임차인들이 자신이 살고 있는 주택의 관리에 적극적으로 참여할 수 있도록 지원하는 활동(정보제공, 상담 및 자문, 임차인 훈련, 세미나 및 컨퍼런스 개최 등)을 수행하고 있다. TPAS에는 임차인과 임대사업자 공히 회원으로 참여할 수 있으며, 운영위원회는 임차인과 임대사업자 동수로 구성되어 있다.

자문기관은 주민들과 함께 행동계획을 수립하고, 계획수행 과정을 점검하고 또 자문을 실시한다. 그리고 제반 활동사항을 정리한 보고서를 정기적으로 중앙정부에 제출하고 있다.⁸⁾

3) 임차인 관리에 대한 지원

지방정부 소유 공공임대주택의 임차인은 1994년부터 임차인관리조직(Tenant Management Organization : TMO)을 설립하고 스스로 관리업무를 수행할 수 있는 권리를 갖게 되었다. 이것은 임차인의 집단적인 권리로, 임차인대표회의가 임차인들의 합의를 통해서 임차인관리조직을 구성할 수 있는 법적인 권한을 행사할 수 있게 된 것이다. 임차인들은 지방정부에 의견을 제시하고, 정해진 절차에 따라 임차인관리조직을 구성한다. 이 임차인관리조직은 단지의 일상적인 관리에 대한 책임을 지고, 지방정부와 합의하여 주택관리 예산의 일부 혹은 전체에 대한 통제권을 갖게 된다.⁹⁾

임차인관리조직을 구성하고 관리권을 행사하기까지는 의견 제시, 타당성 검토, 조직발전의 세 단계를 거쳐야 한다. 의견 제시 단계에는 임차인관

리조직의 규약을 작성하고, 조직의 임원 및 하부위원회를 구성하고, 공공임대주택의 관리권을 행사하고자 함을 지방정부에 통보해야 한다. 다음으로 타당성 검토는 임차인 참여 자문서비스(TPAS), 우선고려단지 개선계획(PEP : Priority Estates Project)과 같은 공인된 민간자문기관이 담당하는데, 이 기관에서는 관리 방식을 주민들에게 소개하고 의사를 수렴하고, 여러 가지 상황을 검토하여 적절한 관리 방식을 제안한다. 그리고 조직발전 단계에서는 임차인관리조직의 형태를 결정하고, 관리 업무를 담당할 임차인에 대한 훈련을 실시하고, 임차인관리의 경쟁력을 평가하며, 주민들의 최종 결정을 위한 투표를 실시하는 등 최종적으로 관리권을 이양 받는 절차를 거치게 된다. 이상의 관리권 행사 과정에서 발생하는 비용은 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램의 지원을 받을 수 있다.

4) 혁신적 실행 프로그램

혁신적 실행 프로그램은 주민참여에 대한 임차인들의 새로운 아이디어를 자극하고 이를 확산시

8) 선택학습의 구체적인 진행과정을 영국의 허스트팜 단지(Hurst Farm Estate) 사례를 통해 소개하면 다음과 같다. 허스트팜 단지의 임차인조직이 선택학습을 신청하자, TPAS는 임차인조직과 함께 주민들이 해결을 원하는 우선순위를 확인하기 위해 가가호호 방문을 통해 설문조사를 실시하였다. 주민들이 원하는 바와 실천활동에 대한 참여의지의 정도를 확인한 후, TPAS와 허스트팜 단지의 임차인조직은 그 단지에 적합한 참여모델과 실천계획을 구성하였다. 그리고 실천계획에 따른 구체적인 활동은 소식지 등을 통해 지속적으로 주민들과 공유하며, 마을축제 등의 자리에서 진행상황을 주민들에게 알렸다. 실천계획을 추진하면서 임차인조직은 임대사업자인 지방정부와 협상을 진행했는데, 이 과정에서 지방정부는 여러 사회서비스 공급자들과 임차인조직간의 협의자리를 마련해주기도 하면서 임차인조직과의 협력관계를 유지했다. 이러한 일련의 과정에서 TPAS는 진행과정을 모니터링하고, 지방정부와 임차인조직의 협력이 원활하게 이루어질 수 있도록 자문과 상담역할을 지속적으로 수행하였다(TPAS, 2003).

9) 주택 자체에 대한 소유권은 임대사업자인 지방정부에 있고, 임차인관리조직은 지방정부로부터 일상적인 관리에 대한 권한만을 이양받는다. 임차인관리조직은 법적으로 공식적인 조직으로 인정되며 주거관리에 대한 서비스를 제공할 책임성을 갖게 된다. 이를 위해 임차인관리조직은 임대사업자와 협의를 통해 구체적인 책임의 범위에 대해 협의하는 순서를 거쳐야 한다. 특히 관리기능을 수행하기 위해 필요한 예산배정은 중요한 협의사항이 된다. 대부분의 임차인관리조직은 임차인들의 투표를 통해 선출된 임차인대표들로 구성되며, 실무자를 채용하여 관리업무를 수행하고 있기도 하다. 임차인관리조직은 성격에 따라 임차인관리협동조합(Tenant Management Cooperative), 단지관리위원회(Estate Management Board) 등으로 구분되는데, 전자는 임대사업자로부터의 독립적인 성격이 강하지만, 후자는 지방정부와의 파트너십 성격이 강하여 지방정부 담당자를 위원회 회의체계에 관여시키고 있으며 전자에 비해 상대적으로 임차인 참여의 정도가 덜 하다(Pearl, 1997).

키기 위한 프로그램이라 할 수 있다. 즉 다른 임차인 조직들에게 도움이 될만한 새로운 아이디어를 제안하여 채택되면, 해당 아이디어를 실행하는데 필요한 비용을 보조금으로 지급한다. 특히 이 프로그램에서는 임차인 조직, 지방의회, 기타 조직들간의 협력을 장려하고 있는데, 대체로 다음의 기준들에 부합하는 제안들을 혁신적 실행 프로그램으로 채택하고 지원한다.¹⁰⁾

- 임차인 참여를 촉진하거나 영향력이 미미한 임차인 조직들을 활성화시킬 수 있는 새로운 접근
- 기존 임차인 참여 방식을 활용하여 상이한 환경에 있는 다른 임차인들에게 바람직한 영향을 미칠 수 있는 접근
- 이미 알려진 문제들을 해결하기 위한 새로운 접근
- 임차인 참여를 지원하기 위해 임차인 및 지방정부에 의해 활용될 수 있는 새로운 기술
- 지방의원, 공무원, 임차인들이 함께 훈련에

참여하는 새로운 방법

- 임차인들이 지방정부의 주거 서비스, 재개발 사업, 사회적 배제 등의 문제에 대해 영향력을 행사하거나 의사결정권을 갖도록 하는 새로운 방법
- 임차인참여협정을 발전시키는 새로운 방법 등

5) 임차인 훈련

임차인 훈련에 대한 지원은 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 지원 대상이 되는 임차인 훈련 주제는 크게 두 가지 범주로 나눌 수 있는데, 하나는 ‘임차인’ 훈련(‘tenant’ training)¹¹⁾이며, 다른 하나는 ‘공동체’ 훈련(‘community’ training)¹²⁾이다. 전자는 주로 주택이나 임대사업자의 업무, 주택관리, 예산 등에 대한 지식과 기술을 다루며, 후자는 개인 및 조직이나 지역사회의 발전과 관련한 주제를 다룬다. 임차인 참여를 지원하는 전국 단위의 민간단체인 『임차인참여지원서비스(TPAS)』, 『우선고려단

10) 그동안 진행된 혁신적 실행프로그램의 주요 사례들은 다음과 같다(www.innovationintoaction.org).

- 임차인 감사(auditor) 역량 향상: 임차인들이 임대사업자가 제공하는 서비스에 대해 객관적으로 평가할 수 있도록 감사에 관한 기술과 지식을 습득할 수 있도록 훈련 프로그램 운영
- 임차인 달력 제작: 임차인들에게 필요한 정보가 담긴 달력 제작
- 홈페이지 개발: 임차인들을 위한 홈페이지를 다양한 인종들이 관심을 가질 수 있도록 여러 언어로 제작
- 임차인관리조직에 대한 만족도 조사: 지방정부와 함께 임차인관리조직이 활동하는 단지의 임차인들에 대한 만족도를 조사하고, 그에 따른 개선방안을 도출
- 사진 전시회: 임차인들이 자신들이 살고 있는 단지의 모습을 사진으로 찍어 전시회 개최
- 단지 인터넷 구축: 임차인들이 이용할 수 있는 단지 내 통신망 구축
- 나의 인생, 나의 집: 단지 내 청소년들과 젊은이들이 지금의 주거지에 대해 주인의식을 갖고 적극적으로 참여할 수 있도록 동기를 개발할 수 있는 프로그램 운영
- 임차인관리조직간의 연계망 구축: 9개 임차인관리조직이 신속하게 의사소통할 수 있도록 온라인 통신망 구축
- 주민서비스조직 결성: 3개 임차인관리조직이 협력하여 주민서비스조직(Resident Services Organization) 결성 및 운영

11) 임차인 훈련 프로그램으로는 주택이나 임대사업자 등에 대한 지식과 주택관리, 예산 등에 대한 기술을 다루고 있다. 그 동안 실시한 훈련 프로그램으로는 PEP의 공동체건물 개발하기, 주요 수선 및 개선, 사회주택을 위한 새로운 선택, 법과 반사회적 행동 등의 프로그램과 TPAS의 회계장부 관리하기, 주택금융, 지역사회 개발 등의 프로그램이 있다.

12) 공동체 훈련 프로그램에서는 공공임대주택 임차인과 임차인 조직의 역량 향상을 위해 요구되는 사항들이 있는데, 그 예로는 TPAS에서 실시하는 다른 사람들과 협상하는 방법, 회의 운영하기, 발표하기, 지역사회 개발, 임차인 및 주민조직에서 회의주재 기술 등의 프로그램이 있고, 또 PEP의 더 많은 사람 참여시키기, 단지 환경보호하기, 지역사회에서 갈등 방지하기 등의 프로그램이 있다. 그 외 NTRC의 성인과 젊은이들이 협력하기, 지역사회 프로젝트 관리하기, 임차인 관리조직 만들기 등의 프로그램도 있다.

지 개선계획(Priority Estates Project : PEP)』 그리고 『전국 임차인 자원센터(National Tenant Resource Centre : NTRC)』에서는 공공임대주택 임차인 훈련 프로그램을 전문적으로 개발하고 실제 교육·훈련을 진행하고 있는데, 각 단체는 매년 30여 개 정도의 훈련과정을 운영하고 있다. 이처럼 임차인 훈련 프로그램을 개발·운영하는 민간단체는 중앙정부로부터 보조금을 지원받으며, 또한 임차인 훈련에 참가하는 임차인 역시 참가비, 교육참가를 위한 숙박비 등에 대한 보조금을 지원받고 있다. 그리고 어린 아이가 있는 부모의 경우 훈련참가에 따른 아이 돌보는 비용도 정부의 지원대상이 된다.

그런데 임차인 훈련에 대한 지원은 중앙정부뿐만 아니라 지방정부와 등록된 사회적 임대인(Registered Social Landlords)에 의해서도 이루어지고 있다. 지방정부와 등록된 사회적 임대인은 중앙정부의 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램과는 무관하게 지원하고 있으며, 양적으로는 이들에 의한 지원이 임차인 훈련지원의 대부분을 차지하고 있다. 이처럼 법적 사항이 아님에도 불구하고 지방정부가 적극적으로 임차인 훈련을 지원하는 것은 임차인 참여를 위해 훈련이 얼마나 중요한지를 보여주는 단적인 예라고 하겠다.

3. 임차인자문위원회

2002년 5월 8일 중앙정부는 임차인자문위원회(Tenant Sounding Board for Housing : TSB)의 설립을 발표하였다. 임차인자문위원회는 임차인

들에게 영향을 미치는 주요 주택문제 및 정책을 토론하고, 각종 정책에 임차인들의 의견을 제안하는 기능을 담당하고 있다.¹³⁾

임차인자문위원회의 자문위원은 임차인들 가운데 주택 문제에 대한 지식이 있고 그 개선에 기여하고자 하는 이들로 구성되는데, 이들 중 자문위원이 되고자 하는 사람들의 지원을 받아서 선정하고 있다. 자문위원들은 다양한 방식으로 지역사회에 관여하고 있는데, 이들은 특정 집단 및 지역, 가입단체 등의 대표 자격이 아니라 개인 자격으로 임차인자문위원회에 참여하고 있다. 이 위원회는 다양한 견해를 수렴하기 위해 공공임대주택 임차인 6명, 공공임대주택 관리를 담당하는 임차인(Arms Length Management board tenants) 1명, 기타 사회주택 임차인 4명, 영국 임차인 및 입주민조직(Tenants & Residents Organization of England : TAROE) 대표 1명 등 모두 12명으로 구성되어 있다. 그리고 자문위원의 임기는 1~2년으로 하고 있다.

자문위원은 임차인 참여 자문서비스의 공정한 심사를 거쳐 선정하는데, 심사과정은 우선 1차로 서류심사를 통해 몇 배수의 후보를 선출하고, 이어서 임차인자문위원회 워크숍을 통해 최종적으로 12명의 자문위원을 확정하고 있다. 자문위원의 선정기준은 무엇보다 명확하게 의사소통을 할 수 있는 능력, 다른 사람의 견해를 듣고 존중하고자 하는 자세, 팀의 일원으로 업무를 수행하고자 하는 자세, 적극적으로 행동할 수 있는 능력 등을 중요시하고 있다. 그리고 임차인 조직에서의 활동 경험과 비밀 유지의 중요성을 이해하고 있어야 한

13) 이 위원회는 부수상실(Office of the Deputy Prime Minister: ODPM)에서 관장하고, 매년 3차례 개최하고 있다.

다는 판단 하에 대외비 문서에 비밀유지를 약속하는 서명을 할 수 있는 지도 선정조건이 되고 있다. 그 외 주택정책이나 관련 절차와 재정에 대한 지식, 그리고 장애인, 노인, 젊은이의 생활, 주택 소유권 이양, 민간의 재정 지원, 보호 서비스를 동반한 관리, 감사, 베스트벨류, 반사회적 행동, 주택 배정, 응급 주택 등에 대한 지식도 자문위원 선정 기준이 되고 있다.

정부는 임차인자문위원회에 공공임대주택의 중요 현안 조사 및 검토를 요청하고 있다.¹⁴⁾ 이것은 주거 서비스를 직접 경험하는 사람들이 가지고 있는 생각, 느낌, 아이디어를 활용하여 실질적인 해결방안을 마련하려는 의도를 갖고 있다. 그런데 각자의 의견을 자유롭게 개진하고 논의할 수 있도록 임차인자문위원회가 일정한 결론을 내릴 의무는 없다. 또한 관계 장관은 회의 후반부에 참석해서 논의된 사항들에 대한 위원회의 의견을 듣도록 정해두고 있다. 그리고 자문위원회의 회의록은 정부 홈페이지에 게시하고 있다.

IV. 한국의 임차인 참여 지원에 대한 시사점

영국 공공임대주택에서 임차인의 참여는 주거 서비스의 질에 긍정적인 영향을 주고 있는 것으로 평가되고 있다. 이러한 평가는 비단 공공임대주택에 국한되지 않고 지역사회의 제반 문제 해결에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다.

공공임대주택에서의 임차인 참여는 앞으로 지속되어야 하고 또 더 촉진되어야 할 사안임을 모두 공감하고 있으며, 나아가 앞으로 임차인 참여를 활성화하기 위해 더 많은 다양한 지원방안들이 마련되어야 한다고 보고 있다(DETR, 2000 ; ODP, 2002).

영국의 공공임대주택 임차인 참여 지원 제도는 우리나라의 임차인 참여와 관련하여 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째는 임차인 참여에 있어 정부의 역할을 들 수 있다. 중앙정부나 지방정부 등에서 제공하는 임차인 참여 지원은 참여의 질을 보장하고 향상시키는 데 중대한 기여를 하고 있는 것을 볼 때, 공공임대주택의 임차인 참여를 활성화하는 데 정부 정책이 상당히 중요함을 알 수 있다. 우리나라에서도 정부가 임차인 참여의 정책적 필요성을 충분히 느끼고 임차인 참여를 지원한다면, 임차인 참여의 확대와 질적인 향상을 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 임차인들의 역량 강화를 위한 각종 훈련이나 정보 제공 등의 지원은 정부나 임차인 조직 이외에도 다양한 사회적 자원을 활용해야 한다는 사실이다. 민간기관인 임차인 참여 자문서비스(TPAS), 우선고려단지 개선계획(PEP), 전국 임차인 자원센터(NTRC) 등은 임차인들에게 다양한 정보를 제공하고 훈련 프로그램을 운영하는 등 임차인의 역량강화를 통해 참여의 질을 높이는 데 중요한 역할을 하고 있다. 이처럼 임차인 참여를

14) 그동안 임차인자문위원회에서 검토한 사항은 다음과 같다(www.tpas.org.uk).

- 제1차 회의(2002. 7. 11) : 임대료 재조정, 주택법 개정, 반사회행동에 대한 대처방안
- 제2차 회의(2002. 11. 21) : 주거기준 미달가구 해소계획, 지방 베스트벨류 평가지표
- 제3차 회의(2003. 5. 8) : 임차인관리조직 훈련, 임차인 참여 보조금의 전달 및 관리체계 평가, 보호가 필요한 임차인(전과자, 노약자, 가정폭력 피해자 등)에 대한 지원전략
- 제4차 회의(2003. 7. 9) : 전국임차인참여협정 평가, 민간금융의 활용, 임대사업자의 주거서비스에 대한 감사

지원하는 민간부문의 역량을 강화하는 것은 결국 효율적인 공공임대주택 관리체제를 구축하는 데 중요한 토대가 될 것이다.

셋째, 임차인을 위한 다양한 훈련 프로그램의 개발이다. 우리나라에서도 민간단체나 사회복지관에서 실시하는 임차인 훈련 프로그램이 있으나, 대부분 관리비나 임대료 문제 등 주로 경제적인 이해관계나 임차인의 권리에 대한 인식에 초점을 맞추어 진행되었고 참여의 필요성을 강변하는 수준에 그쳤다고 할 수 있다. 실제로 공공임대주택 관리에 참여하기 위해 필요한 구체적인 기술이나 지식을 다루는 임차인 훈련 프로그램은 거의 없는 실정이다. 임차인 개개인 혹은 임차인 조직의 참여역량이 뒷받침되지 않으면 관리에 대한 임차인 참여가 지속되기 어렵다는 점을 인정한다면, 역량 형성에 필요한 구체적인 기술이나 지식 제공에 초점을 맞추고 있는 영국의 임차인 훈련 프로그램을 우리 현실에 맞게 재구성하여 도입하려는 노력이 필요하다고 하겠다.

그런데 영국의 공공임대주택 관리의 임차인 참여 지원에 있어 무엇보다 중요한 것은 임차인 참여에 대한 기본적인 인식과 태도이다. 사실 영국에서도 공공임대주택 관리에서 임차인 참여의 필요성을 인식하고 적극적으로 추진하게 된 데는 그동안의 경험과 여러 가지 계기들이 있다. 그리고 지금은 공공임대주택이 안고 있는 제반 문제를 해결하는 데 임차인의 참여가 필요하며 또 가장 효과적인 방안이라는 점을 동의하고 있다. 우리나라는 영국과 비교할 때 공공임대주택의 역사가 짧고 공공임대주택 지역사회 쇠퇴가 크게 사회문제가 되고 있지 않기 때문에 임차인 참여의 필요성을 크게 느끼지 못하고 있고 어떤 면에서는 임차인

참여에 대해 회의적인 측면도 있다. 그러나 공공임대주택의 문제는 오랜 시간에 걸쳐 누적되어 나타나고 여기에 대한 임차인 참여 효과도 장기적이라는 점을 고려할 때, 문제가 심각해지기 전에 임차인 참여에 대한 지원을 통해 미리 예방책을 마련하는 것이 타당할 것이다. 이런 측면에서 임차인 참여에 대한 다양한 지원제도는 임차인 참여에 대한 부정적인 태도를 개선하고, 더욱 악화될 수 있는 문제를 사전에 예방하는 것이기도 하다.

참고문헌

- 남원석, 2002, “영국의 공공임대주택 주민교육”, 한국도시연구소 편, 『도시와 빈곤』 제59호, 서울 : 한국도시연구소
- 서종균, 2002, “공공임대주택 임차인 교육의 경험과 시사점”, 한국도시연구소 편, 『도시와 빈곤』 제59호, 서울 : 한국도시연구소
- _____, 2003, “공공임대주택 공동체운동의 현황과 과제 : 임차인 참여에 대한 주체들의 태도를 중심으로”, 한국도시연구소 편, 『도시공동체론』, 서울 : 한울
- 한국도시연구소, 2001, 『공공임대주택 관리 전문화 방안』, 서울 : 한국도시연구소
- _____, 2003, 『저소득층 주거문제 해결을 위한 공공주택 관련 법률 정비방안』, 서울 : 한국도시연구소
- Chartered Institute of Housing/Tenant Participation Advisory Service, 1994, *Tenant Participation in Housing Management*, Rochdale : RAP
- Cooper, Charles & Murray Hawtin, 1997, *Housing, Community and Conflict*
- Department of Environment, Transport and the Regions(DETR), 1999a, *National Strategy for Neighbourhood Renewal Report on Housing Management*
- _____, 1999b, *National Framework for Tenant Participation Compacts*
- _____, 1999c, *Tenant participation*

- compacts: A Guide for Tenants*
 _____, 2000a, *Evaluation of National Tenants' Training Programme*
 _____, 2000b, *A Guide to the Tenant Empowerment Grant Programme*
 Department of Local Government and Housing, 1999a, *Developing Good Practice in Tenant Participation*
 _____, 1999b, *Best Value in Housing Framework : consultation paper*
 Department of Transport, Local Government and the Regions(DTLR), 2001, *Tenant Participation in Transition: Issues and trends in the development of tenant participation in the local authority sector in England*
 Grayson, John, 1998, *Opening the Window : revealing the hidden history of tenants organizations*, TPAS
 Housing Corporation, 1998, *Tenant Participation*, London : Housing Corporation
 Malpass, Peter & Alan Murie, 1999, *Housing Policy and Practice*(5th ed.), Hampshire and London : Macmillan Press
 Martyn, Pearl, 1997, *Social Housing Management : A Critical Appraisal of Housing Practice*, Hampshire and London : Macmillan
 Office of the Deputy Prime Minister(ODPM), 2000, *Allocation of Accommodation*
 _____, 2002, *Tenants Managing : An Evaluation of Tenant Management Organizations in England*
 Oxley, Micheal & Jacqueline Smith, 1996, *Housing Policy and Rented Housing in Europe*, London : E & FN SPON
 Pearl, M., 1997, *Social Housing Management : A Critical Appraisal of Housing Practice*, London: Macmillan Press
 Scott, Suzie et al., 2000, *Good Practice in Housing Management : A Review if the Literature*, Edinburgh : The Scottish Executive General Research
 Social housing tenants in West Yorkshire, 1999, *The hidden history of the British Tenant Movement*
 TPAS, 2002, *Tenant Participation Compacts : Where Are We Now?*, TPAS Information Sheet
 TPAS, 2003, *Options Studies*, TPAS Information Sheet
 Walker, Richard M., Emma L. Jeans & Robert O. Rowlands, 2001, *Managing Public Services Innovation : The experience of English housing associations*, Bristol : The Policy Press
www.pep.org.uk
www.tpas.org.uk
www.innovationintoaction.org