
영국의 공공임대주택 관리에 대한 임차인 참여제도 연구

SDI 기획정책과제 No.2003-WP-04

2003. 5.

연구진

연구책임 홍인옥 • 한국도시연구소 책임연구원

연구원 서종균 • 전 한국도시연구소 책임연구원
 남원석 • 한국도시연구소 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

목 차

I. 서론	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 방법 및 범위	4
II. 영국 공공임대주택의 관리현황	9
1. 공공임대주택 일반 현황	9
2. 공공임대주택의 관리현황	10
III. 영국의 임차인 참여지원 배경	13
1. 임차인 운동의 전통	13
2. 임차인 참여분야의 점진적 확대	14
3. 주택 관리 기준의 변화	17
IV. 영국 임차인 참여 지원 제도의 현황	21
1. 임차인 참여에 대한 제도적 지원의 변화	21
2. 임차인 참여 지원 제도의 현황	23
1) 임차인참여협정	24
2) 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램	30
3) 임차인자문위원회	37

V. 영국 임차인 참여 지원 제도의 성과	41
1. 임차인 훈련에 대한 평가	41
2) 심층훈련 평가	41
3) 훈련 분야	42
2. 임차인 관리에 대한 평가	43
VI. 한국의 임차인 참여 지원에 대한 시사점	49
1. 한국의 임차인 참여 현황	49
2. 몇 가지 시사점	51
VII. 요약 및 결론	55
참고문헌	59
부 록	63

표목차

<표 1> 영국의 점유형태별 주택재고	9
<표> 영국의 점유형태별 주택재고	66

I. 서론

1. 연구의 배경

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

그런데 임차인대표회의를 구성하고 임대주체와 협의를 할 수 있게 되었음에도, 임차인들이 활발하게 참여하고 있거나 앞으로 임차인 참여의 전망이 밝을 것이라는 근거는 충분하지 않다. 오히려 기대에 미치지 못하는 임차인 참여나 그 과정에서 나타나는 문제점 때문에 임차인들은 참여에 관심이 없거나 임차인 참여에 대해 부정적인 태도를 갖게 될 우려도 있다.

많은 국가들은 공공임대주택 단지에서 발생하는 여러 사회문제에 대한 효과적인 대응으로 임차인들의 변화와 참여가 있어야 한다는 점을 인정하고 있다. 공공임대주택은 궁극적으로 주민의 생활을 향상시키는 것에 그 목적이 있으며, 지역사회를 활성화시키는 것은 그들의 정치적·문화적·경제적 능력을 향상시키는 중요한 계기이다. 따라서 단순히 주택만을 제공하는 것을 넘어서 여러 가지 사회적 프로그램이 공공임대주택과 결합되는 것은 당연한 것으로 여겨진다. 또한 임차인이 배제된 상태에서 여러 가지 지역사회 문제를 해결하려는 시도는 대체로 성공적이지 못했던 경험도 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 참여 지원 제도를 가지고 있다. 때문에 영국의 공공임대주택과 관련한 제반 제도를 살펴보고 시사점을 도출하는 작업은 우리나라의 현실을 감안할 때 아무런 의미를 갖지 못할 수 있다. 임차인 참여 지원 제도는 더욱 그럴 수 있다. 그런데 여러 나라의 공공임대주택들은 각각 독특한 상황에 처해 있음에도 불구하고, 공공임대주택이 안고 있는 여러 가지 문제들은 많은 사항이 공통적으로 나타나고 있다. 그리고 여기에 대한 관련 제도의 변화 과정도 유사한 양상을 보이는데, 임차인 참여와 관련한 제도 역시 마찬가지라 하겠다. 이런 측면에서 영국의 사례가 제공하는 시사점도 결코 작다고 말하기는 어렵다.

이상에서 본 연구의 목적을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 영국의 임차인 참여 지원 제도를 분석한다. 주로 현재 진행되고 있는 영국의 임차인 참여 지원 제도 현황을 중심으로 살펴볼 것이며, 이에 대한 이해를 돕기 위해 역사적 배경과 경험, 제도의 구체적인 내용과 효과 등 현행 제도를 전반적으로 검토할 것이다.

둘째, 영국의 임차인 참여 지원 제도에 대한 분석을 토대로, 영국의 경험이 우리나라 공공임대주택 임차인 참여에 시사하는 바를 도출할 것이다. 이를 통해 우리나라 공공임대주택의 문제에 대응할 수 있는 정책 수단으로서 '임차인 참여'가 갖는 함의를 살펴볼 것이다.

2. 연구의 방법 및 범위

이 연구는 주로 문헌 연구에 의존하고 있다. 영국 공공임대주택의 임차인 참여와 관련된 제도에 대한 문헌들을 검토하고 설명하고자 한다. 영국의 임차인 참여 지원 제도를 설명하고 그 결과를 모니터링한 영국 정부의 자료들이 가장 중요하게 검토된다. 이밖에도 정부가 지원하는 임차인 참여 지원 조직들, 임차인 조직의 자료, 임차인 참여와 관련 제도에 대한 학술적 논의 등을 검토한다¹⁾.

한편 연구범위는 영국의 지방정부들이 보유하고 있는 공공임대주택(council housing)에서의 임차인 참여지원 제도를 중심으로 한다. 영국에서 사회정책적 공공임대주택에는 지방정부가 보유한 임대주택 이외에도 주택협회(Housing Association: HA) 등 사회적 지주들(social landlords)이 보유하고 있는 사회주택(social housing)도 포함된다. 이 역시 지방정부에 의해 입주자 선정이 이루어지는 등 공공주택으로서 기능하기 때문이다. 그런데 주택협회 등이 보유한 사회주택의 경우에는 상대적으로 독립적으로 운영되고 있기 때문에 임차인 참여와 관련한 지원에서도 독자적인 성격이 강하다. 이에 따라 참여를 지원하는 제도 또한 다양하게 이루어지고 있다.

그러므로 본 연구에서는 중앙정부 차원에서 제도화된 임차인 참여 지원 제도를 중심으로 다루고자 한다. 전통적으로 영국에서 주택과 관련된 업무는 지방정부의 역할이었다. 그리고 임차인 참여를 위한 많은 지원도 지방정부에서 실시하고 있다. 하지만 임차인 참여나 그 지원 현황은 지방정부마다 매우 다양하고 간단히 정리하기 어렵다. 지방정부 가운데는 임차인 참여에 대해 매우 적극적인 지원을 하는 경우에서부터 상대적으로 부정적인 태도를 가지고 있는 경우까지 다양하

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.

다. 그리고 비교적 최근에 진행된 임차인 참여를 지원하기 위한 정책 변화들은 중앙정부의 제도 변화에 의해 촉진된 것이 많다. 이로 인해 지방정부의 임차인 참여에 대한 태도나 지원정책도 크게 변화하고 있다.

한편 무엇을 임차인 참여로 정의할 것인가도 매우 중요한 주제이다. 참여라는 말은 사람들이 대체로 긍정적으로 생각하는 개념이다. 이런 종류의 개념은 흔히 여러 가지 좋은 의미를 포함하는 넓은 의미로 이해되는 경우가 많으며, ‘무엇’에 대한 참여인지도 불분명할 경우가 많다. 그러나 본 연구에서는 임차인 참여를 분명하게 정의내리지는 않을 것이다. 왜냐하면 ‘임차인 참여는 무엇이다’라고 규정하기에는 현실적으로 임차인 참여가 상당히 다양한 양상을 띠고 있기 때문이며, 임차인 참여는 사회적 상호작용 과정 속에서 그 의미가 지속적으로 재구성될 것이기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 ‘공공임대주택의 관리’에 대한 임차인 참여를 중심으로 논지를 전개하고자 하지만, 관리에 대한 참여과정 속에서 파생되거나 병행되는 지역사회의 활성화 혹은 임차인 공동체 형성 등의 측면도 배제하지는 않을 것이다.

그리고 본 연구에서는 임차인 참여에 대한 지원 제도를 다루고 있는 만큼, 지원의 중요한 주체 혹은 이와 관련된 제도적 조건을 갖추어야 할 주체로서 정부를 더욱 중요하게 고려할 것이다. 따라서 정부에서 임차인 참여의 긍정적인 의미를 이해하고, 공공임대주택의 정책 목표를 달성하는 데 임차인 참여를 적극적으로 활용할 필요가 있다는 점이 강조될 것이다.

II. 영국 공공임대주택의 관리현황

1. 공공임대주택 일반 현황

영국의 공공임대주택은 크게 지방정부가 직접 공급하는 지방정부주택(Local Authority Housing: LA주택)과 ‘등록된 사회적 임대인’²⁾이 공급하는 등록된 사회적 임대인 주택(Registered Social Landlords Housing: RSL주택)으로 구분된다.

2000년 현재 지방정부주택과 등록된 사회적 임대인 주택을 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 처분되면서 지금은 378만호, 전체 주택의 15.5%를 차지하고 있다. 한편 총 주택 수 146만호, 전체 주택재고의 5.9%에 불과한 등록된 사회적 임대인 주택은 규모는 적으나, 1985년 <주택법> 이후 공공기관 소유의 공공임대주택을 민간부문에 처분할 수 있도록 한 ‘대단위공공임대주택임의처분(Large Scale Voluntary Stock Transfers)’에 따라 증가하고 있는 추세이다.

<표 1> 영국의 점유형태별 주택재고

(단위 : 천호, %)

연도	공공임대주택		민간임대	자가	계
	RSL 주택	LA 주택			
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 : ODPM, 2000, *Allocation of Accommodation*.

2) 등록된 사회적 임대인은 지방정부를 대신하여 공공임대주택의 공급과 관리를 맡게된 주택협회의 범주를 확대한 것으로, 주택공급을 목적으로 하는 비영리단체(non profit-making body)이기만 하면 공공주택조합으로 등록된 자선단체, 1965년 공제조합법(Industrial and Provident Societies Act 1965)에 따른 등록단체 혹은 1985년 회사법(Companies Act 1985)상의 등록법인은 주택공사에 독립주택조합으로 등록할 수 있도록 하는 것으로, 이 제도를 통해 지자체, 임차인대표, 기타 이해관계인 대표가 참여하는 지역주택회사(local housing companies)가 공공주택공급 및 관리자로 기능할 수 있게 되었다. 등록된 사회적 임대인으로는 주택협회(Housing Association)가 대표적이며, 그 외 뉴타운 개발공사(The New Town Development Corporation), 주택공사(Housing Corporation) 등이 있다.

그런데 지방정부주택과 등록된 사회적 임대인 주택의 경우 특정한 입주자격은 없으나, 주로 저소득층의 주택소요계층에 우선순위가 부여되어 있다. 그리고 지방정부가 직접 공급하는 지방정부주택의 임차인은 대부분 보장임대차(*secure tenancy*)로, 등록된 사회적 임대인 주택의 임차인은 대부분 보증임대차(*assured tenancy*)로 보호받고 있으나 실질적으로는 별 차이가 없다.

2. 공공임대주택의 관리현황

영국에서 공공임대주택의 관리는 기본적으로 지방정부나 주택협회 등 주택공급주체가 책임지는 것으로 하고 있다. 지방정부가 공급하는 공공임대주택(*council housing*)의 대부분은 지방정부가 직접 관리하고 있으며, 등록된 사회적 임대인 주택들도 마찬가지로 기본적으로 등록된 임대사업자가 관리를 책임지고 있다. 등록된 사회적 임대인인 주택협회의 경우 1988년 주택법에 의해 공공주택의 관리를 담당할 수 있게 되었으며, 지방정부소유 임대주택에 거주하는 입주자가 지방정부에게 주택협회(*Housing Association: HA*)로 주택의 소유권을 넘겨달라는 요청할 수 있게 되었다. 특히 주택협회는 지방사회복지기관이 담당했던 주택관련 복지서비스, 즉 지방정부가 운영하던 공공임대주택의 재건축사업, 주택관리사업과 관련된 의무적 경쟁입찰제도(*Compulsory Competitive Tendering: CCT*)를 통한 지방정부 재산의 관리 등을 담당하게 되었다. 이로 인해 공공임대주택의 관리에서 주택협회의 역할은 더욱 강화될 것으로 예상된다(대한주택공사, 2001).

한편 1980년 주택법을 통해 임차인의 의사를 지방정부의 주택정책에 반영하기 위하여 임차인 대표회의를 모든 공공주택에 구성하도록 하면서 공공임대주택에서 입주자 즉 임차인 참여의 토대를 마련하였다. 최근 들어 임차인 모임을 비롯하여 임차인에 의한 관리조직 구성이 활발하게 이루어지고 있으며, 이들에 의한 관리가 활성화되고 있다. 그런데 영국의 공공임대주택에서 임차인에 의한 관리가 이루어지기 위해서는 치밀한 사전준비과정을 거치고 있다. 임차인들이 스스로 관리에서 책임을 지고 일정한 역할을 담당하기를 원할 경우, 정해진 절차에 따라 임차인 관리조직(*Tenant Management Organization: TMO*)을 만들어야 하고 이 조직이 임대주택관리를 수행한다. 그리고 구성된 임차인 관리조직은 일정한 등록절차를 거쳐 법적인 자격이 부여된다. 이렇게 구성된 임차인 조직으로는 임차인관리협동조합(*Tenant Management Cooperative*), 단지관리위원회(*Estate Management Board*) 등 다양한 형태가 있다.

현재 영국에서 공공임대주택의 임차인들은 주택관리 업무에 자신들의 의견을 개진할 수 있는 권리, 적절한 수선을 받을 수 있는 권리가 인정되고 있으며, 나아가 지방정부의 주택관리를 위한 자문위원회에 입주자대표를 파견할 수 있다. 관리인들은 입주자의 참여와 협조를 얻기 위하여 임차인을 위한 소책자, 소식지, 설문지 등을 배포하고 있으며, 유지관리와 관련된 수선결과를 평가

하는 모임을 개최하고 있다. 입주자 참여의 결과 공공임대주택단지 입주자의 의식이 향상되고, 단지내의 환경개선에 큰 도움이 되는 것으로 평가되고 있다(Chartered Institute of Housing, 1994).

Ⅲ. 영국의 임차인 참여지원 배경

1. 임차인 운동의 전통

영국의 임차인 운동은 오랜 전통을 갖고 있으며, 이 임차인 운동은 공공임대주택의 도입을 가져왔다. 지주들이 부과한 높은 임대료로 심각한 생활고에 시달리던 민간임대주택 임차인들은 생존 자체가 어려워지자 높은 임대료에 항의하기 시작하였으며, 1880년에서 1915년에 이르는 일련의 임대료 거부 운동을 전개하면서 임차인들이 조직되기 시작했다. 임차인의 조직적인 저항은 노동운동과 결합된 경우가 많았는데, 1891년 런던을 중심으로 구성된 항만·광업·농업 노동조합이 주택 문제를 제기하면서 해결방안으로 공공임대주택을 요구하기 시작했다. 그러다 1919년 5년간 50만호의 공공임대주택 건설을 목표로 주택·도시계획법(Housing and Planning Act, 일명 Addison법)이 제정되었으며, 이를 계기로 중앙정부의 재정보조 하에 지방정부가 독자적으로 공공임대주택사업을 공급하는 체제가 정착되었다³⁾.

이렇게 공급된 공공임대주택 단지에는 임차인대표회의가 만들어졌는데, 이들은 주로 임대료 인상 반대나 퇴거에 항의하는 운동을 전개하였으며⁴⁾, 지역활동가들은 이러한 임차인 조직을 지원하였다. 임차인대표회의는 도시 단위의 연대조직을 만들었고, 전국적인 연합조직도 결성하였다. 1948년에는 전국임차인및입주민협회(National Association of Tenants & Residents: NATR)가 결성되었다. 1970년대 후반에는 스코틀랜드와 웨일즈지역의 임차인 조직까지도 포괄하는 전국임차인조직(National Tenants Organisation: NTO)을 결성하였다.

그런데 1980년 중앙정부가 공공주택에 대한 구매권(Right to Buy)과 안정적인 점유권(secure tenancy)을 도입하면서 지방정부가 보유한 공공임대주택의 수가 줄어들고, 이해관계가 다양해지면서 임차인 조직은 다소 쇠퇴하기 시작하였다(Grayson, 1998). 이후 임차인 조직들은 노후지역의 재개발을 추진하는 정부특별기구인 도심주택재개발트러스트(Housing Action Trust: HAT)나 공공임대주택 매각에 반대하는 내용의 캠페인을 전개하였다.

한편 관리권의 도입에 따라 임차인관리조직(Tenant Management Organization: TMO)도 발전하기 시작했다. 또 새로운 강력한 임차인 연합조직으로 1989년 전국임차인및입주민연합

3) 5년간 50만호 건설계획은 비용조달에 많은 문제가 있어 21만4천호의 공급에 그쳤다.

4) 그 외도 임차인대표회의는 지역사회에서 필요한 시설을 확보하기 위한 운동 등 지역사회와 관련된 여러 활동을 조직하였으며, 주택의 위생 문제에 대한 캠페인, 고층 건물이나 조립식 주택에 대한 반대 운동도 전개하였다.

(National Tenants & Residents Federation: NTRF)이 결성되었다. 1990년대에는 주택관리에 대한 의무적 경쟁입찰 제도 도입, 공공임대주택 소유권 이양 등의 정책 변화에 반대하는 운동을 실시하였다. 그리고 1998년에는 NTRF와 NTO가 통합하여 영국임차인및입주민조직(Tenants & Residents Organisation of England: TAROE)을 결성했는데, 이 조직은 현재 임차인의 입장을 중앙정부와의 관계에서 대변하는 역할을 하고 있다. 2000년 임차인참여협정(Tenant Participation Compact)이 시행되기 시작하면서 지방정부는 임차인 조직을 지원하고 이들의 의견을 청취하게 되었다. 그 결과 중앙정부 차원에서나 지방정부 차원에서 공공임대주택 관련 정책 결정에 임차인 연대조직의 참여가 확대되고 있다.

2. 임차인 참여분야의 점진적 확대

지난 20년간 공공임대주택에서 임차인의 참여를 촉진하기 위한 중요한 정책이 추진되었고, 그 내용도 계속 발전해왔다. 이 과정에서 임차인 참여의 범위 역시 계속 확대되었고, 임차인이 지방정부의 의사결정에 미치는 영향은 계속 증가해왔다. 과거에는 당연히 전적으로 지방정부의 역할이라고 생각되던 것들이 이제는 임차인의 의견에 따르거나 임차인에 의해 직접 결정되고 있다.

현재 공공임대주택의 임차인은 주거 서비스와 관련한 전 영역에서 참여할 수 있게 되었다. 그런데 실제 관리에 대한 임차인의 참여는 지방정부마다 다양한 특성을 가지고 있다. 그리고 임차인 참여가 이루어지는 영역들 가운데 아직 다소 민감하게 여겨지는 부문들도 있다. 예를 들면, 관리 서비스에 대해서 감사, 임대료의 결정, 주택의 배정, 재정에 대한 관리 권한 등이 그것이다. 그러나 민감한 부문들조차도 혁신적인 지방정부에서는 임차인 참여가 이루어지고 있다.

우리나라의 경우 공공임대주택의 관리 업무에 대한 감사 권한을 임차인들에게 부여하는 것에 대해서 임대주체들은 강한 거부감을 가지고 있다. 마찬가지로 영국의 지방정부들도 임차인에 의해 관리 업무 전체에 대한 감사를 받는 것에 대해 모두가 환영했던 것은 아니다. 흔히 감사는 권위를 가지고 누구를 평가하고, 몇 가지 지표나 피상적인 간단한 관찰로 상이나 벌을 부과하는 역할을 수행하는 것으로 이해되곤 하는데, 이러한 식의 감사라면 그것을 수행하는 이가 누구이든지 그것을 받을 주체가 달가워하지 않는 것은 당연하다.

그런데 Best Value⁵⁾에 의해 추진되는 임차인참여협정에서는 임차인들이 포함된 조사위원회가 관리 업무에 대한 감사를 하도록 정하고 있다. 이러한 임차인의 감사에 대해서 대부분의 지방정

5) 자세한 설명은 제IV장 참조

부들은 필요한 것이라 인정하고 있다. 이런 차이는 어디에서 유래된 것일까? 한 지방정부의 경우를 보자. 주택 분야의 조사위원회는 임차인으로 구성된 팀이 일상적인 관리 업무가 어떻게 진행되는지를 지켜보고, 공무원, 관리자, 기타 직원 등과 이야기를 나누고 다양한 보고서를 작성하여 제출하도록 했다. 그리고 이 보고서는 매우 바람직하다는 평가를 받았고, 제안된 중요한 아이디어들 가운데 일부는 정책으로 채택되기도 했다. 흔히 생각하는 형식적인 혹은 권위적인 감사와는 전혀 다른 것이다. 이와 같이 참여를 확대하고 정착하기 위해서는 새로운 내용의 정책을 개발하는 것이 필요하며, 상당한 노력과 다양한 경험에 대한 검토가 수반되어야 한다.

임대료 결정은 임대주체의 권한이라는 생각은 전통적으로 영국에서도 지배적이었다. 하지만 영국에서는 임대료와 관련한 파업이나 조정의 오랜 경험을 가지고 있고, 임대료가 임차인들과 무관하게 책정될 수는 없다는 점은 인정되고 있다. 그리고 몇몇 지방정부의 경우 임대료의 결정에도 임차인들이 중요한 영향을 미치고 있다.

매년 글로스터 임차인 포럼(Gloucester Tenants Forum)은 주택위원회에 임대료 인상이 적절하다고 생각하는지 그렇지 않은지를 제출한다. 어떤 해에는 임차인들은 주택위원회가 임대료를 1.8%까지 인상하지 않도록 설득하고, 돈을 절약할 수 있는 방법을 찾도록 지방정부에 요구한다. 하지만 다른 해에는 정부가 제시한 것보다 좀 더 높게 인상할 것을 주장하기도 한다. 주택에 대한 투자 수준을 유지하기 위해서이다. 그리고 임차인들의 제안은 항상 받아들여졌다.

이는 임대료 결정에 대한 임차인의 권한이 단지 임대료를 내리는 방향으로만 작동하지는 않음을 보여주는 사례이다. 그리고 임차인들 또한 장기적인 관점에서 주택의 적절한 관리가 지역사회 질을 높이는 데 기여하고 임차인에게도 유리한 선택이라는 것을 이해하고 있으며, 그것이 참여 과정에 나타나고 있다. 그런데 이러한 내용의 참여를 위해서는 임차인들이 상당한 정도로 훈련되어 있어야 하고, 그 결정에 대해서 다수 주민들에게 설득할 수 있는 능력도 갖추어야 한다. 그래서 어떤 지방정부의 경우에는 임차인을 위해 주택재정과 관련한 교육 과정을 만들기도 했다. 이것은 매우 성공적이어서 직원들에게도 확대될 예정이라고 한다.

주택의 배정 역시 전통적으로 임대주체의 역할이라고 여겨지던 분야이다. 하지만 임차인들을 대상으로 주택 배정에 대한 교육 및 훈련을 통해 임차인이 그 역할을 담당하게 한 경우도 있다. 이를 통해 단지의 공가(空家)는 상당수 감소하고, 임차인들의 만족도가 크게 향상되었다. 주택 배정에 대한 권한을 임차인에게 맡긴 것은 공가로 인한 문제가 단지 새로운 임차인을 찾지 못하는 것에 있지 않고, 지역사회를 개선하는 것이 공가 발생을 줄이는 길이라는 사실을 임차인들이 확인하는 기회가 되었다. 임차인 참여 분야를 적극적으로 확대하는 과정에 공공임대주택이 가지고 있던 고질적인 문제를 해결할 수 있는 방안도 나온 것이다.

자원 통제에 대한 권한은 종종 논쟁과 갈등의 주제가 된다. 임대료와 마찬가지로 재정에 대한 통제권은 임차인 참여의 대상이 아니라는 전통적인 생각이 있었기 때문이다. 특히 몇몇 지방정부는 적대적이거나 반대하는 입장에 있는 지역의 임차인연합조직이 강력한 발언권을 가지는 것을 우려했다. 그러한 조직에게 자원에 대한 결정권이 넘어가는 것을 싫어했다.

자원 통제에 대한 임차인의 참여를 위해서는 이와 관련한 임차인의 능력이 요구된다. 비교적 최근까지도 임차인 조직은 재정 관리나 직원에 대한 책임을 질 수 있을 것이라고 생각되지 않았다. 임차인관리조직의 경우에도 재정이나 기록, 인사와 관련한 전문적인 교육과 지원이 가장 요구되는 분야였다. 하지만 몇몇 지방정부는 어떤 자원에 대한 통제권을 임차인들에게 넘겨주기도 하였고 일부 지방정부들은 임차인들이 돈에 대한 관리를 하는 것을 환영했다. 임차인 조직에게 통제권 이양에 대한 증서를 주고자 하지는 않았지만, 임차인들이 직원을 채용하고 돈을 관리하도록 하고자 했다. 혁신적인 지방정부에서는 이미 임차인들이 직원 채용에 대한 동의권을 가지고 있고, 상당한 규모의 자금을 관리하고 있다. 그리고 임차인관리조직이 아니라 하더라도 독립적인 예산을 가지고 활용할 수 있도록 재정 관리의 동기를 부여할 필요가 있다고 여겨지고 있다. 앞으로는 신뢰의 분위기가 확대되면, 자원과 책임을 임차인에게 넘기는 것에 대한 거부감은 줄어들 것이다.

이상과 같이 임차인 참여의 분야가 확대되면서, 그리고 임차인 참여가 보다 실질적인 결정권을 행사하는 것으로 발전하면서, 임차인들에게는 보다 많은 능력이 요구되고 있다. 그리고 이러한 참여의 확대 과정은 확일적으로 진행되기 어렵고 마찬가지로 한 가지 기준으로 통제되기도 어렵다는 것이 확인된다. 그리고 가장 중요한 결정권을 부여하지 않고는 임차인의 참여가 실질적인 변화를 가져올 것이라는 기대를 갖기 어렵고 결국 참여도 촉진되지 않는다는 것이 인식되고 있다.

1988년 임차인 참여에 대한 한 평가에서는 대도시의 몇몇 지방정부를 제외하고는 임차인 참여를 발전시킬 수 있는 체계가 없거나 매우 조잡한 것으로 드러났다. 2001년 임차인 참여에 대한 조사에서는 다양한 지방정부의 혁신적인 사례들이 소개되고 있다(DTLR, 2001). 그리고 이러한 다양한 경험은 임차인 참여의 실질적인 확대와 활용에 기여한 것으로 보인다. 이것은 임차인 참여를 지원하는 다양한 제도를 만드는 필요와 경험적 토대가 되었다.

참여의 범위와 질이 확대되는 것에 반해 의사소통과 의견 수렴의 장치는 보다 구조화된 형태를 갖추어가고 있다. 임차인의 의견을 묻고 그것을 반영하는 과정을 보다 공식화하는 것은 임차인 참여가 일상적인 조직적 실천, 서비스 평가, 전략 개발 등의 각 단계에 보다 잘 스며들게 하기 위해서이다. 얼마 전까지만 해도 쇠퇴하고 있는 지역 등 주로 특별한 지역 활성화를 위한 계기가 필요한 곳에서 임차인 참여가 필요한 것이라 생각되었다. 하지만 이제는 임차인 참여가 모든 지

역에 걸쳐서 서비스의 모든 영역에서 나타나고 있다. 임차인 참여는 지방정부 서비스 제공에 있어서 핵심적인 사안이 되었고, 임차인 참여에 대해서 임차인이나 공무원 모두 긍정적으로 생각하고 있다. 그리고 임차인 참여가 확대되면서 지방정부의 주택 정책이나 주거 서비스의 질이 향상되었다고 생각하기에 이르렀다(ODPM, 1999). 이런 변화는 임차인 참여의 기본적인 사항들이 '의무적'으로 이행되었기 때문에 가능하였다. 의사소통과 의견 수렴을 위해서 임차인들이 가지고 있는 권리, 그리고 참여의 방법과 기회, 참여의 이로운 점 등을 임차인들이 충분히 알 수 있도록 하는 것은 임차인 참여의 내용이나 정도의 차이와 무관하게 공통적인 중요한 정책적 과제가 되고 있다.

3. 주택 관리 기준의 변화

공공임대주택이 정책적으로 도입될 당시 민간의 지주에 대해서 착취하는 사람이라는 이미지가 있었던 것처럼, 지방정부는 비효율적인 관리의 원인이라는 이미지가 있었다. 물론 개혁적이고 모범적인 지방정부가 없었던 것은 아니지만, 소유와 통제권의 변화만이 공공임대주택 관리를 개선할 수 있다는 강한 생각이 한동안 강력한 영향을 미쳤다.

하지만 이러한 생각은 대부분 단지 주장일 뿐이고, 분석된 결과는 아니다. 소유 형태에 따라 관리 서비스에 어떤 차이가 있다고 간단히 언급하는 것은 쉽지만, 소유 형태가 직접 어떤 영향을 주었다는 것을 보여주는 분석은 거의 없다. 소유 형태보다는 다른 많은 요소들과 연관이 되어 있었다. 소유 형태가 관리에 어떤 영향을 준다는 주장은 대부분 적절하게 표현된 것이 아니었다. 관리 서비스에 대한 보다 자세한 평가에서는 입지나 임차인의 성격, 주택의 특성 등과의 관계나 조직 구성의 차이, 정책의 차이, 이용가능한 자원과 소요의 차이 등이 주택 관리에 중요한 영향을 주고 있는 것으로 보였다. 따라서 소유 관계의 특정한 유형이 다른 것에 비해 관리에서 우위에 있다고 말하기는 어렵다. 하지만 공공임대주택을 민영화하는 중요한 이유의 하나는 서비스의 질을 높이기 위해서였다.

관리 조직의 경우에도 마찬가지로 결과가 나타났다. 공공임대주택에서 지방정부가 직접 보유한 몫이 줄어들었지만, 공공임대주택에 대한 관리를 지방정부가 직접 담당하는 것은 비효율의 원인으로 지적되었다. 물론 이에 대해서도 명확한 근거가 있었던 것은 아니다. 하지만 지방정부가 담당하던 관리 업무는 상당 부분 민영화되거나 임차인에 의한 관리로 전환되었다. 그리고 그 후에도 관리 서비스의 분명한 개선에 대한 보고는 조직 변화에 대한 충분한 설득력을 갖고 있지는 않다.

관리 서비스에 대한 평가는 이러한 정책 변화를 정당화시켜 주지는 않았지만, 몇 가지 변화의

계기가 되었다. 우선 관리 서비스 평가를 위해 사용하는 지표에도 변화가 있었다. 초기에는 비교적 공통적으로 정보를 구할 수 있는 몇 개 항목이 선정되었다. 예를 들어, 수선 요구에 대해서 어느 정도 빨리 대응하는가, 공가가 발생할 경우 어느 정도 빨리 다음 입주자를 확보하는가, 임대료 연체가 어느 정도이고 얼마나 신속하게 대응하는가 등의 지표들이다. 이런 관리 업무의 수행 정도를 평가하기 위한 지표들은 상대적으로 자료를 구하기 용이하고 쉽게 비교할 수 있지만, 그러한 비교를 통해 관리 서비스의 내용을 평가하는 것은 그리 만족스러운 것은 아니었다. 평가가 진행되면서 점차 임차인의 만족도 혹은 임차인이 관리 서비스의 효과에 대해서 어떻게 인식하는가가 중요하게 다루어지게 되었다. 임차인의 의견이 관리 서비스에 대한 평가에서 중요시되기 시작했다.

그리고 소유 형태나 관리 조직에 따라 비교하려는 시도들 때문에, 지방정부 소유의 공공임대주택을 주택협회 등으로 소유권을 이양하는 제도를 도입하기 전이나 그 초기 즈음에는 주택협회는 임차인의 만족도 등에서 상대적으로 우위에 있고 훨씬 효율적인 민간조직이라는 식의 선입견이 강화되기도 했다. 하지만 실제로 주택협회는 지방정부에 비해 관리하기 용이한 임차인 집단과 주택을 보유하고 있었고, 그런 결과가 나타나는 것은 당연한 것이었다. 관리 분야의 평가들을 통해 적어도 모든 조직은 모든 부문에서 관리 업무를 불균등한 상태에서 수행하고 있다는 점이 확인된 것은 분명하다. 관리 수행에 대한 평가는 소유 형태에 따라 어떤 영향을 미친다는 식의 가정에 대해서 답을 주지는 않지만, 관리 업무의 수행에 따른 결과를 측정할 수는 있다고 여겨진다. 관리 서비스의 수행이 개선되는가 아니면 더 후퇴하는가는 더 중요하게 다루어져야 할 주제로 여겨졌다. 그리고 관리에 대한 평가를 수행하고 그 과정이나 결과에 대한 자세한 정보를 제공하는 것이 임차인과의 신뢰를 형성하는 것에 있어서 중요한 의미를 갖고, 문제를 개선하기 위한 새로운 접근 방법을 모색할 수 있게 한다는 것도 확인하는 성과가 있었다(Malpass & Murie, 1999: 260-266).

관리 서비스에 대한 평가는 주택을 누가 소유하는가보다 어떠한 관리를 수행하는가가 중요하다는 단순한 결론에 이르렀지만, 관리 서비스에서 임차인과의 관계가 더욱 중요하게 여겨지는 계기가 되었다. 오늘날에는 관리를 평가하기 위한 지표의 작성 과정이 임차인이나 임차인 조직, 일반 시민들에게 개방되어 있고, 관리 서비스에 대한 평가 과정이 임차인 참여에 의해 진행되고 있다. 지방정부의 정책이 임차인을 비롯한 시민들에게 보다 설득력을 가져야 한다는 압력과 소비자로부터의 피드백에 대한 강조는 지방정부의 여러 가지 서비스에 대한 평가를 진행하면서 더욱 커지고 있다. 이 때문에 관리 서비스에 대한 평가는 다양한 계기를 가지면서 지방정부를 비롯한 임대주체와 임차인 사이의 대화의 폭을 넓히고 신뢰를 쌓는 계기가 되고 있다.

Ⅳ. 영국 임차인 참여 지원 제도의 현황

1. 임차인 참여에 대한 제도적 지원의 변화

영국의 임차인 참여에 대한 지원은 1980년 이후 본격적으로 시행되었다. 1979년 우선적으로 고려해야 할 단지의 개선을 위한 사업으로 우선고려단지개선계획(Priority Estate Project) 프로그램이 도입되었는데, 초기에는 그리 성공적이지 못했다. 공공임대주택에서 지역사회가 쇠퇴하는 현상은 이전에도 나타났지만, 구매권 정책의 성공으로 좋은 단지들이 매각되면서 보다 심각해졌다. 매각되지 않은 공공임대주택 단지들은 좋지 않은 환경을 가지고 있었고, 이 주택에는 저소득층과 복지 수당에 의존해서 생활하고 있는 가구들이 많았다(Oxley & Smith, 1996). 이후 재정적인 지원만 있던 우선고려단지개선계획 프로그램에 임차인 참여 전략이 마련되었고, 보다 나은 성과를 거두기 시작했다.

오늘날에는 관리 방식이나 각종 중요한 결정에 임차인의 의견을 반드시 묻게 되었으며, 서비스의 비용과 질을 지속적으로 개선하는 수단으로 임차인 참여를 활용하고 있다. 그리고 임차인 참여를 지원하기 위한 여러 가지 조직적 틀도 갖춰졌다. 임차인관리조직의 구성과 운영에 대해 지원금을 제공하며, 지방정부에 임차인 참여를 담당하는 직원을 두고 있는 경우가 많고, 중앙정부에서는 임차인을 위한 교육과 정보 제공 등과 관련하여 보조금을 제공하고 있다.

임차인 참여를 지원하기 위한 여러 가지 제도들이 1980년대 보수당 정권 하에서 본격적으로 등장한 것은 흥미로운 것이다. 임차인 참여를 위한 제도 변화는 소비자의 선택권을 강화한다는 보수당의 정치적 의제(agenda)와 관련이 있다. 1979년 이후 대처 정권은 자유시장 원리, 개인의 선택, 국가복지에 대한 반대와 민영화, 노동조합의 세력 축소 등의 개념을 지지했다. 공공임대주택에서 지역사회를 활성화하고 임차인의 참여를 증가시키고자 한 것은 공공의 지출을 줄이고 주거 서비스 제공에 대한 국가의 개입을 철회하고자 하는 보다 큰 목표와 관계있는 것으로 이해되었다. 공공임대주택 등 공공서비스의 민영화를 지지하는 중요한 이념 중 하나가 바로 소비자의 선택권을 강화하는 것이었다.

소비자의 선택권을 강화하기 위한 대표적인 법률에는 1988년 <주택법(Housing Act)>과 1988년 <지방정부법(Local Government Act)>이 포함된다. 1988년 <주택법>에서는 ‘임차인의 선택(Tenant’s Choice)’이라 하여 51% 이상의 주민이 반대하지 않으면 지정된 임대사업자가 단지를 구입할 수 있도록 하는 권리를 부여했다. 정부 즉 HAT는 단지를 개선할 수 있는 트러스트에 단

지를 인계하고, 그 후 다시 다른 임대주체에게 넘길 수 있다. 단지는 임차인과 정부가 동의할 경우 HAT 등에 인계된다. 뉴타운개발공사(New Town Development Corporation)의 경우에는 모든 주택을 주택협회에 매각했다.

1988년 <지방정부법>에서는 지방정부가 제공하는 서비스에 대해서 의무적으로 경쟁입찰을 실시하도록 하는 제도인 의무적 경쟁입찰제도(CCT)를 도입했다. 쓰레기 수거, 수선, 청소, 식사 등의 서비스가 의무적 경쟁입찰제도에 의해서 민간 부문이 담당하게 되었다. 그리고 공공임대주택의 주택관리는 1994년에 의무적 경쟁입찰제도 서비스 리스트에 추가되었다. 임차인이 직접 관리하는 임차인관리조직이 없는 경우에는 의무적으로 의무적 경쟁입찰제도를 실시해야 했다. 이 의무적 경쟁입찰제도의 수행 과정에는 서비스의 기준에 대한 임차인들에게 의견을 구해야 하고, 관리자의 업무 수행에 대해 임차인들이 의무적으로 참여하는 것이 지침으로 정해져 있다.

임차인의 관리에 대한 참여는 1975년 <주택법>에서도 공식적으로 보장되고 있다. 1975년 <주택법>에 의해서 임차인들은 지방정부에 임차인관리협동조합(Tenant Management Cooperative) 설립에 대한 허가를 요청할 수 있었다. 1986년에는 정부에서 재정적으로 임차인관리조직의 설립을 지원했다. 1994년까지 단지관리위원회(Estate Management Board)나 임차인관리협동조합 등의 임차인관리조직 74개가 설립되었고, 88개의 조직이 설립을 준비하고 있었다. 한편 의무적 경쟁입찰제도의 실시는 임차인관리조직의 형성을 촉진하는 계기가 되었다. 또 1994년 4월에는 임차인의 관리권을 보다 자세히 정하고 있는 규정이 만들어졌는데, 임차인관리조직을 설립하는 방법과 이에 대한 지원을 보다 분명히 정하고 있다.

임차인 참여를 촉진한 보수당 정부의 정책은 임차인 참여가 임차인의 이해를 분절화하는 성격을 갖는다는 점에서 비판되기도 했다. 임차인 참여가 서비스 지향적이고 주로 소비자 만족과 서비스 개선에만 관심을 두었다는 점, 그래서 임차인의 임파워먼트(empowerment)라는 개념이 실질적으로 임차인이나 지역사회가 서비스 제공에 대해서 발언하는 수준 이상을 의미하지는 않았다는 점 등이 지적되었다(Cooper & Hawtin, 1997). 또 임차인 참여와 관련한 제도에서 부분적으로 단지 차원의 임차인의 집합적인 선택권이 보장된 경우도 있지만, 보다 중요한 변화의 흐름은 임차인에게 보장된 구매권, 민간의 등록된 임대사업자의 공공임대주택 인수, 관리서비스에 대한 경쟁도입을 통한 민영화 등이었다. 그리고 이것은 공공임대주택 임차인의 이해를 단지 차원, 개별 가구 차원으로 개별화시킨 것으로 이해할 수 있다. 이러한 경향은 과거 공공임대주택과 관련하여 중요하게 다루어지던 사회적 관계와 불평등의 문제가 상대적으로 중요하게 다루어지지 않는 것과도 관련되는 것으로 보인다.

이러한 비판에도 불구하고, 임차인 참여는 보수당의 소비자 선택권이라는 개념의 한계를 넘어

서는 것으로 보인다. 임차인과 입주민⁶⁾은 재개발, 서비스 제공, 소유와 관리 형태, 향후 주택 관련 조직 구조 등에 대한 논의에서 중심이 되고 있다. 그리고 임차인 참여의 이익이 단지 서비스의 개선에 그치는 것이 아니라 개인의 능력을 강화하는 것에서부터 서비스 개선, 지역사회의 안정·활성화·지속가능성에도 중요한 기여를 하고 있다.

주택에 관한 여러 조직들은 모든 면에서 임차인들에게 보다 설득력 있는 조직이 되어야 한다는 과제를 안고 있다. 이러한 도전은 임차인의 요구와도 관련이 있지만 보다 중요한 계기는 중앙정부의 정책이었다. Best Value의 도입을 통해서 지방정부의 서비스를 개선하고자 하는 시도 등이 그것인데, 이것은 지방의 민주주의를 강화하고 지방정부를 현대화한다는 목표를 가지고 추진되었다. 등록된 임대사업자인 사회적 지주들 역시 주택공사(Housing Corporation)의 ‘소비자가 이해할 수 있도록 하기(Making Consumers Count)’(Housing Corporation, 1998)로 불리는 정책을 통해서 유사한 문제를 극복하려 하고 있다. 2000년에는 임차인참여협정을 모든 지방정부에서 의무적으로 도입하도록 했으며, 이것은 공공임대주택과 관련한 Best Value의 이행의 한 수단이기도 하다. 이를 통해 공공임대주택에서 임차인 참여는 다양한 차원에서 지속적인 변화를 겪게 될 것으로 보인다.

2. 임차인 참여 지원 제도의 현황

임차인 참여에 대한 지원은 중앙정부와 지방정부 모두에 의해 이루어지고 있다. 등록된 사회적 임대인이 보유한 공공임대주택의 경우에는 이들에 의해 이루어진다. 중앙정부의 임차인 참여 지원 제도는 비교적 간단히 정리할 수 있지만, 지방정부나 등록된 사회적 임대인이 실시하는 임차인 참여에 대한 지원 프로그램은 지역에 따라 또 개별 단지에 따라 다양하게 나타나고 있기 때문에 일반화하기 어렵다. 따라서 여기서는 중앙정부 차원의 임차인 참여 지원 제도를 중심으로 그 현황을 소개한다.

중앙정부 차원에서 시행되고 있는 임차인 참여 지원제도는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 임대주체로서 지방정부와 그 임차인이 Best Value의 일환으로 임차인참여협정을 작성하고, 이에 따라 임차인들이 주택에 대한 정책, 투자에 대한 선택에 참여하고, 주거 서비스에 대한 결정을 할 수 있는 기회·수단·계기를 제공하도록 하는 것이다. Best Value와 임차인참여협정에서 제시된 원칙은 지방정부나 등록된 사회적 임대인 모두에게 적용된다. 두 번째는 중앙정부는

6) 임대주택의 구입을 원하고 있는 임차인 등을 포함하기 위해서 사용하는 개념이다.

임차인 능력 개발을 위한 각종 지원 프로그램을 통해 공공임대주택 관리에서 임차인의 참여를 강화하고 지원한다. 이 프로그램은 참여를 활성화하고자 하는 임차인들에게 그 방안을 제시하고 지역사회의 사업을 수행할 수 있는 지식과 기술을 학습하는 기회를 제공한다. 임차인 능력 개발 프로그램의 일환으로 중앙정부는 보조금을 지원하는데, 이것은 독립된 민간기관이 실시하는 자문 및 훈련 프로그램 참여 등 임차인 조직이 능력을 기르고 지역사회를 개선하기 위해서 관련된 문제에 대응할 수 있는 능력 개발에 사용할 수 있다. 그리고 세 번째는 중앙정부는 임차인자문위원회를 설립하여 임차인과 그들의 지역사회에 영향을 미치는 주요 주택 문제 및 정책을 토론하고, 각종 정책에 임차인의 의견을 제안할 수 있도록 지원하고 있다.

1) 임차인참여협정

(1) Best Value와 임차인참여협정

Best Value 체제는 지방정부 서비스의 비용과 질을 지속적으로 개량하기 위한 것으로, 여기서는 지방정부가 주민들에게 제공하는 모든 서비스를 평가하고, 이용가능한 모든 수단을 통해 서비스의 질을 개선하도록 하는 의무를 지방정부에 부과하고 있다. 이 제도를 추진하기 위하여 지방정부는 서비스 이용자를 비롯하여 지역사회의 의견을 수렴해야 한다. Best Value 제도를 통해 지역주민들은 지방정부가 제공하는 각종 서비스를 평가할 수 있다. 중앙정부에 의해 추진되고 있는 Best Value 제도는 지방정부가 지역주민에게 보다 가까이 다가가게 하기 위한 촉진책으로, Best Value는 지역사회가 해당 지역의 각종 계획과 프로그램에 참여하도록 하는 방안이라 하겠다.

그런데 주택은 Best Value의 핵심 분야 중의 하나이다. 지방정부의 주택정책은 지역주민들의 생활환경에 영향을 미칠 뿐만 아니라 보다 안전하고 지속가능한 지역사회를 만드는 데도 영향을 미친다. 예를 들어 주택과 관련하여 지방정부가 수행하고 있는 각종 정책으로는 주택투자와 관련한 사항, 홈리스에 대한 책임, 주거소요의 측정, 주택에 대한 정보 제공, 보유하고 있는 공공임대주택의 수선과 유지, 임대료의 결정과 징수, 임차인 관리, 임차인의 의견 수렴과 참여, 주택의 배정과 재임대 등이 있다.

Best Value에서는 먼저 지방정부가 무엇을, 왜, 어떻게 하려는지를 전체 지역사회가 알 수 있게 해야 한다. 이것이 바로 지역사회 전략(*community strategy*)이 된다. 다음으로는 지방정부는 모든 지방정부 서비스를 평가하기 위한 프로그램을 만들어야 하며, 정기적으로 평가를 실시하고, Best Value 이행 계획에 그 프로그램을 공표해야 한다. 첫 번째 Best Value 이행 계획은 2000년 3월 31일까지 수립하도록 했고, 매년 같은 기간에 갱신하도록 했다. 모든 지방정부는 그 내용 혹

은 그 요약본을 가구단위로 지역주민 모두에 보낸다.

지방정부의 서비스를 평가하는데 있어 고려해야 할 4가지 질문사항은 다음과 같다 : 왜, 어떻게, 누구에 의해서 서비스가 제공되는가, 다른 지방정부나 조직들과 비교할 때 어떠한가, 서비스 이용자나 다른 시민들이 어떻게 생각하고, 또 어떻게 개선이 될 수 있다고 생각하는가, 공정하고 공개적인 경쟁을 활용할 경우 최선의 대안이 될 수 있겠는가?

우선 Best Value는 지방정부를 감시하는 기능을 한다. 감사위원회의 감독 아래 매년 Best Value 이행에 대한 외부 감사를 실시한다. 지방정부 역시 보다 자세한 자체 조사를 한다. 이 과정에 임차인을 비롯한 서비스 이용자와 주민들이 어떻게 생각하는지가 포함된다. 그리고 이러한 내용은 조사보고서에 포함된다. 주택에 대해서는 새로 설립된 주택조사단에 의해 조사가 진행된다. 주택조사단은 감사위원회 하에 설치되고, 지방정부 서비스를 조사하는 Best Value 조사단의 한 부서이다. 조사에 대비하여 지방정부는 행동계획을 작성하고 배포해야 한다. 이러한 절차를 거쳐서 지방정부가 필요한 개선을 이행하지 않고 시민들을 실망시킨다면, 중앙정부는 그 지역주민들의 이해를 보호하기 위해 조치를 취하게 된다.

다음으로 Best Value는 시민참여를 확대하는 과정이라고 하겠다. Best Value 이행을 위해서 지방정부는 시민의 견해를 파악해야 한다. 즉 지방정부는 시민들이 자신의 견해를 제시할 기회를 제공해야 한다. 그리고 시민들의 견해를 듣고자 하는 주제들을 제시해야 하고, 참여를 통해 시민과 지방정부에 도움이 되는 점에 대한 정보를 제공하는 것도 기본적으로 요구된다.

지방정부가 보유한 공공임대주택의 경우, Best Value의 일환으로 임대인으로서 지방정부와 임차인인 입주주민은 「임차인참여협정」을 만들도록 하였다. 이 임차인참여협정은 임차인들에게 주택에 대한 정책, 투자에 대한 선택이나 주거 서비스에 대한 결정을 할 수 있는 기회와 수단을 제공한 것으로, 임차인참여협정을 통해 공공임대주택의 임차인에게 영향을 주는 지방정부의 주택 정책 결정과정에 임차인들이 어떻게 개입할 것인지를 합의할 수 있게 되었다. 그런데 Best Value와 임차인 참여의 원칙은 임대인이 지방정부뿐만 아니라 등록된 사회적 임대인인 경우에도 적용된다.

Best Value로서 임차인참여협정은 단순히 임차인 참여가 어떻게 이루어진다는 것을 정하는 것보다는 그것이 수행·평가되고, 수정되는 조직적인 과정을 중시하고 있다(DTLR, 1999b). 이는 임차인참여협정이 지방정부와 임차인의 관계를 실질적이면서 지속적으로 변화시킬 수 있다는 기대를 하고 있기 때문이다. 임차인은 지속적으로 참여 방식을 선택하고 변경할 수 있으며, 이 과정에서 지방정부는 참여를 조장·촉진·지원하는 활동을 수행하고 있다. 그런데 임차인참여협정에서는 지방정부와 임차인은 주택 관련 서비스뿐만 아니라 근린에서 주변 사람들에게 피해를 주는

행위 등의 문제, 거리 청소, 기타 근린생활의 질에 영향을 주는 행위 등에 대해서도 다룰 수 있다. 이처럼 다양한 사안들을 다룸으로써 임차인들은 자신들의 주택과 지역사회에 영향을 주는 의사결정에서 핵심적인 역할을 수행할 수 있을 것이다.

(2) 전국임차인참여협정

1999년 6월 중앙정부에서는 지방의 임차인참여협정의 기준이 될 수 있는 전국임차인참여협정(National Framework for Tenant Participation Compacts)을 제정했다. 전국임차인참여협정은 모든 지방정부의 주택청 등의 기관에서 임차인참여협정을 도입하여 어떻게 임차인을 참여시켜야 할 것인지를 정하고 있다. 그런데 전국임차인참여협정에서는 지방마다 다양한 접근을 할 것을 강조하고 있다. 공식적으로 인정되는 모범협정을 만들고 이에 따르도록 하기보다는, 임차인들이 느끼는 필요성이나 우선순위에 따라 개입방식이나 개입수준을 결정하도록 규정하고 있으며, 심지어 임차인이 원하지 않은 경우 개입하지 않을 권리도 명시하고 있다. 이처럼 전국임차인참여협정에서는 임차인이 스스로 결정하도록 하는 것이 중요한 원칙으로 강조되고 있는 것이다(DETR, 1999b).

중앙정부가 이러한 접근을 취하고 있는 것은 지방정부로 하여금 지역의 여건에 따라 다양한 방법을 선택할 수 있도록 배려한 조치라고 하겠다. 다만 일부 핵심적인 내용에 대해서는 기준을 제시하고 있다. 이 경우에도 지방의 조건에 따라 채택할 수 있는 몇 가지 전략을 함께 제공하여 각각의 조건에 맞게 선택할 수 있도록 하고 있다. 중앙정부가 제시하고 있는 지방정부의 임차인참여협정에서 반드시 반영해야 할 사항은 다음과 같다.

- 임차인참여협정은 주거 서비스의 계획, 개선, 모니터링에 임차인을 참여시킬 수 있어야 하고, 삶의 질에 영향을 주는 지역의 문제에 대응하는 방법을 찾아야 한다.
- 임차인이 무엇에 대해 어떻게 개입할 것인지를 선택할 수 있도록 한다.
- 임차인참여협정은 임차인에게 적합한 단계를 거쳐서 지속적으로 발전해가야 한다.
- 지역의 사정을 반영할 수 있고 임차인의 필요와 우선순위에 대응해야 한다.

전국임차인참여협정의 내용은 대부분 지방정부 임차인참여협정에 포함되어야 할 내용들이거나 상황에 따라 취사선택할 수 있는 것들이다. 지방정부와 임차인의 의무를 중심으로 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방정부의 의무에는 다음의 사항들이 포함된다.

- 임차인 참여를 적극적으로 촉진해야 한다.
- 임차인에게 참여의 기회가 있음을 알 수 있게 해야 한다.
- 주거 서비스의 모든 분야에서 임차인 참여가 가능하게 해야 한다.
- 임차인들이 임차인 훈련을 이용할 수 있도록 해야 한다.
- 임차인 참여에서 재정적인 지원을 활용할 수 있도록 해야 한다.
- 사무공간을 마련하고, 복사기 등을 임차인 조직이 이용할 수 있도록 해야 한다.
- 모든 사람이 참여할 수 있도록 하기 위한 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 적극적인 회원 제도가 있어야 한다.
- 모든 임차인들에게 정보를 제공해야 한다.
- 정기적으로 신문이나 소식지 등을 통하여 정보를 제공해야 한다.
- 이행 계획이나 성과에 대한 평가를 해야 한다.

임차인참여협정의 효과를 높이기 위해서 중앙정부는 지방정부와 임차인이 2000년 4월까지 각 각의 임차인참여협정을 만들고 서명하도록 하였다. 그리고 2000년부터 2002년까지 그 이행을 위해서 12백만 파운드를 지방정부에 지급하였는데, 이것은 지방정부와 임차인이 임차인참여협정을 설정하는 데 필요한 비용을 지원한 것이다.

한편 임차인을 대변하는 조직으로 법적 권한을 갖게 된 영국임차인및입주민조직(TAROE)은 전국임차인참여협정의 작성 과정에서 임차인의 이해를 대변하는 역할을 담당하였다.

(3) 지방정부의 임차인참여협정

지방정부는 1999년 <지방정부법>에 근거하여 Best Value 이행 의무를 담당하게 되었으며, 지방정부의 서비스가 주민들에게 가능한 최선의 가치를 제공하는지도 보여주어야 한다. 이는 지방정부가 서비스를 평가하고 가능한 최선의 방법으로 이를 개선해야 할 의무가 있음을 의미한다. 이를 위해 지방정부는 지역사회와 서비스를 이용하는 사람들의 의견을 들어야 하는데, 공공임대주택의 임차인들은 주거 서비스의 평가 및 개선과 관련하여 지방정부가 의견을 들어야 하는 가장 중요한 집단이다.

Best Value의 일환으로 임차인참여협정을 지방정부가 2000년 4월 1일까지 도입하도록 하였다. 2000년 4월 1일까지 완벽하게 합의된 협정의 작성이 불가능한 경우에는, 적어도 어떤 목적으로 임차인참여협정을 작성할 것이며 앞으로 어떻게 임차인참여협정을 발전시킬 것인지에 대한 행동계획을 합의하고 작성하도록 하였다.

지방정부의 임차인참여협정은 전국임차인참여협정에 설정된 기준에 근거하여 작성하고 있는데, 임차인과 지방정부의 다양한 합의를 포함하고 있다. 임차인참여협정의 합의내용으로는 임차인이 집단적으로 자신에게 영향을 주는 의사결정에 참여할 수 있는 방법, 지방정부와 임차인이 임차인참여협정을 통해서 달성하고자 하는 바(예를 들어, 함께 노력하는 보다 나은 방법, 서비스를 개선하는 것, 삶의 질 향상 등), 임차인참여협정이 제대로 작동하도록 하기 위한 이행 및 확인방법 등이 해당된다.

임차인의 입장에서 임차인참여협정은 긍정적으로 볼 경우 보다 나은 서비스와 삶의 질을 누리게 하는 수단으로 이해될 수 있다. 하지만 임차인 참여를 통한 서비스 개선에 크게 기대하지 않는 이들도 일부 있다. 그런데 중요한 것은 임차인참여협정을 통해 임차인이 지방정부에게 주택관리와 관련하여 더 많은 발언권을 가질 수 있었다는 것이다. 지방정부는 정기적으로 주택을 관리하는 방법에 대해 임차인의 의견을 묻고 참여할 수 있는 기회를 주도적으로 하고 있으며, 임차인 모두가 어떻게 하면 주거 서비스에 대해 적절하게 발언할 수 있을 것인지를 함께 모색하기를 기대한다. 임차인들이 참여에 관심이 없거나 적극적이지 않다는 식의 이유를 들어 지방정부가 임차인 참여에 소홀해지지 않도록 하기 위한 것이라 하겠다. 그리고 그 배경에는 임차인 참여가 주거 서비스의 개선에 분명하고 의미 있는 개선 효과가 있다는 인식을 전제로 하고 있다.

따라서 임차인참여협정에서는 임차인 참여와 관련한 주요 내용을 정하게 되며, 여기에는 정보 제공, 참여의 기회, 결정에 대한 통제력, 이행 과정에 대한 모니터링, 임차인 훈련, 임차인 조직에 대한 지원 등이 포함된다.

- 임차인들은 주거 서비스의 모든 측면에서 필요한 정보를 얻을 수 있다. 지방정부는 정보가 명확하도록 해야 하고 임차인이 접근할 수 있도록 해야 한다.

- 임차인 관리를 포함한 지방의 의사결정에 참여할 수 있는 기회에 대해서 알아야 하고, 그 혜택과 책임도 이해해야 한다.
- 주택과 관련된 문제에 대한 중요한 결정에서 임차인의 견해는 중요하게 고려되고 최종적인 결정에 영향을 줄 수 있어야 한다.
- 임차인은 참여가 어떻게 서비스 개선으로 이어지는지 이해해야 한다.
- 지방정부는 임차인 참여를 촉진하고 그 효과를 임차인에게 설명해야 한다.
- 지방정부는 임차인이 훈련을 이용할 수 있도록 해야 하고, 효과적으로 참여할 수 있도록 지원해야 한다.
- 지방정부는 주거 서비스와 관련해서 임차인의 필요에 대응하고, 지방의 조건에 적합한 방식에 대해서 임차인의 의견을 구한다.
- 지방정부는 재정적인 지원을 하여 임차인이 효과적으로 참여할 수 있도록 한다.
- 지방정부는 사무공간, 복사기, 전화 등의 이용가능한 시설들을 제공하여 임차인 조직을 구성을 돕고 기존 조직을 지원해야 한다.
- 지방정부의 주택 문제에 대한 결정은 보다 공개적이고 임차인들에게 설득력이 있는 것이어야 한다.
- 지방정부는 주택과 관련하여 인종간 형평을 기하기 위한 정책을 포함하는 형평성에 관한 정책이 적절하게 작동하도록 해야 한다.
- 지방정부는 새로운 접근 방법을 통해서 지역사회 전체가 관여할 수 있는 기회를 갖도록 한다. 임차인은 연령, 인종, 장애, 언어, 도시와 농촌 등에 관계없이 이러한 기회를 갖는다.

임차인참여협정이 성공하기 위해서 임차인과 지방정부는 건강하고 생산적이고 평등한 협력관계를 발전시켜야 한다. 이것은 당연한 사항이지만 그것이 실제로 가능하기 위해서는 다양한 형태의 새로운 접근 방법을 모색해야 한다.

임차인이 원하는 서비스를 제공하고 임차인과 좋은 협력 관계를 만들기 위해서는 지방정부의 담당 공무원이 임차인에게 적극적이고 도움을 주려는 자세와 노력을 보여야 한다. 또 지방정부 의원들은 지역사회를 대변하면서 임차인 집단과 긴밀하게 협력하고, 임차인참여협정의 이행여부와 지방정부의 주거 서비스에 대한 업무를 자세히 조사해야 한다. 특히 지방정부가 완전하고 충분한 정보를 제공하는 것, 이용할 수 있는 기회의 범위를 분명히 하는 것, 지방정부가 임차인의 의견을 왜 중요시하는지를 알려주는 것은 중요하다. 이러한 기반 위에서 임차인은 지방정부와 합

께 미래에 대해 토론하고 또 합의를 도출할 수 있다.

그리고 임차인참여협정은 임차인의 변화하는 요구에 따라 지방정부는 임차인이 원하는 바에 따라 유연하게 변화될 필요가 있기 때문에 한번 정해진 사항에 대해 그 내용을 변경할 수 있다.

일부에서는 임차인참여협정의 문제점에 대해 지적하고 비판하고 있는데, 가장 문제가 되는 사항으로는 임차인참여협정이 법적인 규정이 아니라 단순한 지침이라는 점이다. 이로 인해 임차인 참여협정은 법적으로 임차인들에게 참여권을 보장하지 못한 상태에서 단지 지방정부가 임차인 참여를 촉진하고 임차인 조직을 인정하는 기준을 제시하고, 관리 및 정책 관련 사안에 대해 임차인의 의견을 듣게 하는 정도의 역할을 수행할 뿐이라고 평가하고 있다. 그 외 임차인 참여협정에 대해 지적되고 있는 사항으로는, 임차인참여협정을 통한 임차인 참여가 지방정부의 조직 구조의 특성에 따라 의사결정에 영향을 주는 방법에 중요한 차이가 있다는 점, 소유권이 이양될 경우 임차인참여협정은 직접적인 효력이 없다는 점, 임차인 참여에 대한 점검은 적대적인 임차인 조직에 대해서 기금을 지원하지 않는 수단이 될 수도 있다는 점 등의 우려가 제기되고 있다. 그러나 이러한 지적은 일부 소수의 주장이며, 또한 비판보다는 우려의 성격이 강하다. 전반적으로 임차인참여협정은 긍정적으로 받아들여지고 있으며, 아직 어떤 평가를 내리기는 이르지만 의미 있는 변화를 만들어 낼 것으로 기대되고 있다. 특히 임차인 참여에 대해 상대적으로 소극적이던 지방정부에 큰 변화를 가져올 것으로 예상된다.

2) 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램

중앙정부는 1986년 <주택및계획법(Housing and Planning Act)> Section 16에 따라 임차인 참여를 지원하기 위해 「임차인 임파워먼트 보조금 프로그램(Tenant Empowerment Grant Programme: TEGP)」을 운영하고 있다. 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램은 임차인들에게 정보제공, 능력 개발, 훈련을 통하여 임차인 참여와 관련된 서비스를 제공하고 있는데, 이 프로그램은 부수상실(Office of Deputy Prime Minister)에서 관장하고 있다.

이 프로그램은 임차인 참여를 원하는 임차인들에게 그것이 어떻게 가능한지를 보여주고, 지역 사회의 사업을 수행할 수 있는 지식과 기술을 배양하는 기회를 제공한다. 보조금은 정부로부터 독립된 기관에 의해 수행되는 자문, 훈련을 위해서 활용할 수 있으며, 임차인 개인이나 조직이 능력을 기르고 지역사회를 개선하는 것과 관련이 있는 제반 문제에 대응할 수 있는 능력을 개발하는 데 지원할 수 있다.

임차인 임파워먼트 보조금 프로그램은 임차인 참여에 지속적으로 관심을 기울이고 지지하는 조직을 지원하는 것이기도 하다. 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램은 정보 제공과 자문, 임차인

훈련, 선택 학습(options studies), 임차인 관리(tenant management)에 대한 지원, 혁신 프로그램(innovation into action programme) 등 크게 5가지 프로그램을 지원하고 있다.

(1) 정보 제공과 자문

전국적인 조직망을 가지고 있는 민간단체인 「임차인 참여 자문서비스(Tenant Participation Advisory Service, TPAS)」는 중앙정부로부터 보조금을 지원 받아 상담전화(helpline)를 운영하고 있다. 이를 통해 공공임대주택을 비롯한 여러 유형의 임차인들에게 자문과 정보 제공 서비스를 실시하고 있다. 임차인 참여 자문서비스(TPAS)에서 임차인을 위해 제공하는 정보 서비스에 대해 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램(TEGP)은 비용을 지불해야 한다. 상담전화는 무료로 운영되고 있으며, 매일 정규 근무시간에만 상담이 가능하다. 임차인 참여 자문서비스는 공공임대주택 임차인에 대한 지원 활동 경험이 많기 때문에 광범위한 정보를 보유하고 있으며, 주민참여와 관련된 사안들에 대한 대부분의 질문들에 답할 수 있다.

그런데 임차인 참여자문서비스(TPAS)에서는 주민들의 질문에 답하는 것 이외에도, 어떤 질문들에 대해서는 동일한 문제를 다룬 적이 있는 타 지역의 주민이나 주민조직들을 소개시켜 주기도 하고, 관련 정보책자(information sheet)를 발송하기도 한다. 임차인 참여자문서비스가 운영하고 있는 상담전화는 대체로 다음과 같은 내용을 다루고 있다.

- 임차인 조직들의 조직화 방법
- 임차인 지도자들의 역할
- 주택관리, 수선, 재개발 등의 분야에 대한 임차인 참여 방법
- 올바른 실천을 위한 지침과 관련 사례

(2) 선택 학습

공공임대주택 임차인들은 자신들이 거주하는 단지가 안고 있는 문제 해결책을 찾기 위해 ‘선택 학습’을 신청할 수 있으며, 이 경우 별도의 상담 및 지원비용에 대해 보조금을 지원 받을 수 있다. 선택학습은 주민조직이 주택관리와 관련된 문제를 주민들 스스로 분석할 수 있도록 도움을 주는데, 이러한 선택학습은 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램에 의해 인정되고 있으면서 정부와는 독립적으로 운영되는 자문기관들(TPAS, PEP 등)을 선택해서 도움을 받을 수 있다. 이들 자문기관이 제공하는 학습내용은 다음과 같다.

- 임차인들이 일반적으로 주택이나 기타 서비스에 대해서 어떤 변화를 원하는가?
- 지방정부의 공공임대주택과 기타 서비스는 지역의 문제에 대응하기 위해서 어떻게 변화해야 하는가?
- 임차인들은 지방정부와 협력하여 이 변화를 어떻게 만들 수 있는가?

공공임대주택 임차인들은 임차인 참여와 관련하여 해야 할 일이 무엇이며, 이용가능한 자원이 무엇인지, 목표 달성 여부를 어떻게 확인할 것인지, 그리고 지방정부와 어떻게 협의할 것인지 등에 관해 자문을 받는다. 그런데 자문기관이 직접 협약을 만들거나 임차인 참여 프로그램을 수행하는 것은 아니다. 자문기관이 실시하는 선택학습은 임차인들이 문제를 이해하고, 선택 사항에 대해서 정보를 얻고 또 활용하도록 돕는 훈련이다. 선택학습을 실시한 후에 자문기관은 주민들과 함께 수립한 행동 계획의 수행 과정에 대해서 점검하고, 여기에 대해 자문을 하며, 정기적으로 중앙정부에 보고서를 제출한다.

(3) 임차인 관리에 대한 지원

■ 관리권 이양절차

1994년 관리권 이양의 절차가 법적으로 정해졌다. 이러한 권리는 1993년 임차개혁조치(Leasehold Reform), <주택및도시개발법(Housing and Urban Development Act)>에 의해 도입되었고, 1994년 4월부터 시행되었다. 지방정부 소유 공공임대주택의 임차인은 임차인관리조직을 설립하여 스스로 관리를 수행할 수 있는 권리를 갖게 된 것이다. 이것은 임차인의 집단적인 권리이고, 임차인대표회의는 임차인들의 합의를 통해서 임차인관리조직을 구성할 수 있는 법적인 권한을 행사할 수 있다. 임차인들은 지방정부에 의견을 제시하고, 정해진 절차에 따라 단지관리위원회, 임차인관리협동조합 등의 적절한 임차인관리조직을 구성한다. 임차인관리조직은 단지나 블록의 일상적인 관리에 대한 책임을 지고, 지방정부와 합의에 의해 주택관리 예산의 일부 혹은 전체에 대한 통제권을 갖게 된다.

임차인관리조직을 구성하고 관리권을 행사하기까지의 과정은 2~3년 정도 소요되고, 임차인조직은 일련의 과정을 거쳐야 한다. 그 과정은 의견 제시, 타당성 검토, 조직 발전의 세 단계를 거친다. 시작 단계에 해당하는 의견 제시 단계에는 임차인관리조직 자체에 대한 규약을 작성하고, 위원회 등 조직의 구성원을 선출하고, 지방정부에 대해 관리권을 행사할 것을 통보하는 과정을 거치게 된다. 두 번째 타당성 검토 단계에는 공인된 자문기관에 의해 수행된다. 이 기관에서는 관리 방식에 대해서 소개하고, 주민들의 의사를 수렴하고, 여러 가지 상황을 검토하여 적절한 관리

방식을 제안한다. 세 번째 조직 발전 단계에는 임차인관리조직의 형태를 결정하고, 관리 업무를 담당할 임차인에 대한 훈련을 하고, 임차인관리의 경쟁력을 평가하고, 주민들의 최종 결정을 위한 투표를 실시하고, 최종적으로 관리권을 이양 받는 절차를 거치게 된다. 이상의 관리권 행사 과정은 Section 16을 통해 조성된 기금에 의해 지원을 받는다.

■ 임차인관리조직의 종류

임차인관리조직에는 다양한 형태의 조직들이 포함된다. 단지관리위원회(Estate Management Board), 임차인관리협동조합(Tenant Management Cooperative), borough 단위의 임차인관리조직 등이다. 이 조직들은 예산을 위임받아서 일상적인 관리를 책임진다.

단지관리위원회는 임차인들 가운데 선출된 이들과 지방정부 대표(지방의원)로 구성되고, 이 위원회가 일상적인 관리에 대한 책임을 지고, 수선과 관련하여 위임된 예산을 집행한다. 지방정부의 주택청 등에 소속된 공무원이 파견되어 위원회를 보좌하는 역할을 하기도 하고 위원회에서 직원을 직접 채용하기도 한다. 임차인들은 지방정부와 관리협정을 맺을 필요가 있고, 중앙정부의 승인을 받고 관리권을 행사하는 절차에 따라 위원회를 설립한다. 이 위원회는 지방정부의 정책을 따라야 하고, 자본 투자 프로그램, 임대료 징수, 계획된 수선 예산 등에 대해서는 통제권이 없다. 단지관리위원회는 임차인들이 직접 수선 예산을 관리하고, 단지 개선을 위한 직원 채용에서 우선권을 갖는 관리 방식이라고 할 수 있다. 단지관리위원회는 중요한 개선 프로그램을 실행한 경우가 많고, 강한 지역주민조직의 기반을 가지고 설립된 경우에 효과적인 활동을 수행할 수 있다.

임차인관리협동조합 역시 중앙정부의 승인을 받아 관리권에 대해 정해진 절차에 따라 설립할 수 있다. 임차인관리협동조합은 법적으로 협동조합의 요건을 갖추어야 하고, 'Friendly Society'로 등록해야 한다. 모든 임차인은 회원이 되고, 1파운드 정도의 지분을 소유한다. 이것은 주로 50 ~ 200세대 정도의 작은 주택단지에 적합한 것으로 여겨진다. 임차인들의 대표로 구성된 위원회는 관리 예산 일체를 인계받아서 모든 관리 업무에 대해 직접 책임을 진다. 임차인관리협동조합은 보통 자체 직원을 채용하고, 아주 작은 규모인 경우에는 임차인 대표가 직접 일을 한다. 임차인협동조합은 주택의 배정에도 영향을 미친다. 지방정부는 신규 임차인을 지정하는 역할을 하고, 협동조합은 새로운 임차인이 협동조합의 운영에 동의하도록 요구할 수 있으며 입주에 대한 최종적인 결정권을 갖는다.

자치구(borough) 단위의 임차인관리조직은 아직 사례가 거의 없다. Kensington and Chelsea 임차인들은 1997년 DETR과 관리권에 대한 협의를 하고, 의무적 경쟁입찰을 통한 주택관리 서비

스의 민영화를 하지 않게 되었다. 이 조직은 Kensington and Chelsea borough 내 모든 지방정부 소유 주택을 관리하는 임차인관리조직이고, 모든 주택관리 서비스에 대한 책임을 넘겨받았다. 자치구 단위의 임차인관리조직은 일상적인 운영을 하는 것은 아니지만, 지방정부의 주택 관련 업무를 수행한다. 지방정부 소속의 주택 관련 직원들이 임차인관리조직으로 넘어왔다. 이 조직을 대표하는 위원회는 지방정부와 협력하여 전반적인 관리를 수행한다. 그 내부에는 복잡한 임차인들의 참여 구조가 있다. 작은 지역 단위의 지역위원회가 있고, 각각은 예산을 통제하고 집행한다. 모두 5,000명의 임차인 회원이 있고, 58개의 임차인대표회의, 몇 명의 관리위원회 소속 대표로 구성된 60명의 대표들이 있다. 매년 50명의 대표들이 훈련에 참여하도록 한다. Kensington and Chelsea 임차인관리조직은 3년간 임대료를 인상하지 않은 모범적인 관리 기록을 가지고 있으며, 임차인 만족도 조사에서 상위를 차지하고 있다.

지방정부가 소유한 공공임대주택을 임차인이 관리하다가 소유권을 이양받는 경우도 있다. 임차인협동조합이 스스로 사회적 지주가 되는 것이다. 임차인관리협동조합보다 한 단계 더 나가서 부동산에 대한 법적인 소유자가 되는 것이다. 지방정부는 주택을 협동조합에 양도하는데, 임차인들의 협동조합은 스스로 주택협회를 설립할 수도 있고, 규모가 큰 주택협회와 협정을 맺을 수도 있다. 주택협회는 주택공사의 통제를 받게 된다. 가장 성공적인 사회적 지주로 꼽히고 있는 Banks of the Weir는 주민 활동가들에 의해 설립된 것이다. 리버풀의 Weller Streets 협동조합은 재개발 지역에서 주택이 철거되는 임차인들이 지역사회를 유지하고자 협동조합을 구성하여 토지 매입과 설계에 관여했고, 이후 주택협회로 전환하여 단지를 스스로 소유하고 관리하기도 했다. 이렇게 임차인들이 협동조합을 구성해서 사회적 지주가 되는 전통은 오래된 것이고, 1970년대에 붐을 이루기도 했었다.⁷⁾

(4) 혁신 프로그램

혁신 프로그램은 주민참여에 대한 임차인들의 새로운 아이디어를 자극하고 이를 확산시키기 위한 프로그램이라 할 수 있다. 즉 다른 임차인 조직들에게 도움이 될만한 새로운 아이디어를 제안하여 채택되면, 해당 아이디어를 실행하는 데 필요한 비용에 대한 보조금을 지급한다. 특히 이 프로그램에서는 임차인 조직, 지방의회, 기타 조직들 간의 협력을 장려하고 있다. 정부가 지원하는 혁신 프로그램은 대체로 다음의 기준들에 부합되어야 한다.

7) 사회적 지주인 영국의 HA는 주택건설사업이 완료된 이후 완전히 개인적 소유가 되는 우리나라의 주택조합과는 분명히 구분된다.

- 임차인 참여를 촉진하거나 영향력이 미미한 임차인 조직들을 활성화시킬 수 있는 새로운 접근
- 기존 임차인 참여 방식을 활용하여 상이한 환경에 있는 다른 임차인들에 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
- 임차인참여협약을 발전시키는 새로운 방법 등

(5) 임차인 훈련

임차인 훈련 프로그램은 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램에서 중요한 비중을 차지하고 있는 부문이다. 주택 관리와 공동체 형성에 대한 임차인 참여의 질을 한 단계 높이기 위해, 임차인 참여를 촉진하는 다양한 프로그램들과의 상호연관 속에서 임차인 훈련이 실시되고 있다.

전국임차인훈련프로그램(National Tenant Training Programme)은 임차인 참여를 지원하는 전국 단위의 민간단체인 「임차인참여지원서비스(TPAS)」, 「우선고려단지 개선우선계획(Priority Estates Project, PEP)」 그리고 「전국 임차인 자원센터(NTRC, National Tenant Resource Centre)」에서 운영하고 있다. 이들 단체들은 공공임대주택 임차인 훈련 프로그램을 전문적으로 개발하고 실제 교육·훈련을 진행하고 있는데, 각 단체는 매년 30여 개 정도의 교육 과정을 운영하고 있다. 교육프로그램은 초급, 중급, 고급으로 나누어서 강좌를 개설하고 있으며, 하루에 진행되는 과정도 있지만 일부 프로그램의 경우 주말을 이용해서 합숙교육을 실시하기도 한다.

정부는 교육 프로그램을 개발·운영하는 민간단체에 보조금을 지원하고 있으며, 또한 교육에 참가하는 임차인에 대해서도 보조금을 지원하고 있다. 교육에 참가하기 위해 임차인은 참가비를 내야 하는데, 정부는 보조금을 통해 그 비용을 보조하며, 기타 교육참가를 위한 여행 및 숙박경비에 대해서도 일부 경비를 제공하기도 한다. 심지어 아이가 있는 부모의 경우 교육참가에 따른 아이 돌보는 비용도 정부의 지원대상이다.

■ 임차인 훈련 프로그램의 운영방식

임차인 훈련은 크게 두 가지 프로그램으로 구분된다. 하나는 공공임대주택과 관련한 포괄적인 주제에 대한 단기교육과정으로, 이 프로그램은 공공임대주택 임차인 훈련에 전문적인 역량을 가지고 있는 PEP와 TPAS가 담당하고 있으며, 중앙정부는 이들 민간단체에 보조금을 지급하고 있다. 일부 과정은 임차인 조직 활동에 관여한 지 얼마 되지 않은 주민들을 위해 마련되었지만, 더욱 특수하고 구체적인 교육을 원하는 경험 많은 임차인 지도자들을 위한 훈련 과정도 개설하고 있다. PEP와 TPAS는 지부를 중심으로 전국을 순회하며 교육을 진행하고 있는데, 당일 프로그램도 있으나, 교육내용에 따라 합숙교육도 실시하고 있다. 훈련 프로그램의 강사진은 지역사회 조직 및 임차인 지도자들과 함께 일해 본 경험이 많은 이들로 구성된다.

다른 하나는 ‘역량 형성 훈련 프로그램(capacity-building training programme)’이라 불리는 과정으로, 이 프로그램은 NTRC에 의해 운영되고 있다. 이 훈련은 임차인들이 지역 문제를 다루는데 필요한 기술, 자신감, 문제 대처 능력의 개발을 주 내용으로 하여 구성되며, 임차인들이 자신들의 지역을 더 나은 곳으로 변모시키는 프로젝트를 수행할 수 있도록 지원한다. 그런데 이 프로그램은 PEP나 TPAS의 단기교육과정과는 달리 전국의 공공임대주택 임차인들을 한 장소에 모아서 교육을 진행하고 있다. 이러한 방식은 전국 각지의 주민들이 서로의 정보와 경험을 공유하는 기회를 제공하기 때문에 유용한 측면이 있다. 그리고 교육장에 자료실이 설치되어 있어 다양한 정보와 자료들을 가져갈 수 있게 하고 있다.

■ 임차인 훈련의 주제

임차인 훈련의 주제는 크게 두 가지 범주로 나눌 수 있다. 하나는 ‘임차인’ 훈련(‘tenant’ training)으로, 주택이나 임대사업자 등에 대한 지식과 주택관리, 예산 등에 대한 기술을 다루고 있으며, 다른 하나는 ‘공동체’ 훈련(‘community’ training)으로 개인 및 조직이나 지역사회의 발전과 관련한 주제를 다룬다. 특히 공동체 훈련 프로그램에서는 발표하기, 기록하는 방법, 인터넷 이용하기, 회의 운영하기, 소식지 만들기, 글쓰기, 갈등 중재하기, 회계장부 관리하기, 주민조직 만들기, 공용건물 관리하기 등 공동체 형성에 필요한 다양한 지식과 기술을 제공함으로써 공공임대주택 임차인과 임차인 조직의 역량 향상에도 기여하고 있다.

TPAS의 경우, 연간 30여 개의 교육 프로그램을 운영하고 있는데, 효과적인 조직운영 방법 등의 기술 개발에서부터 임대사업자와 협상하는 방법과 같은 다양한 주제들을 다루고 있다. PEP도 지역사회 조직에 참여하는 사람들을 위해 매년 30개 정도의 교육과정을 운영하고 있으며, TPAS와 마찬가지로 팀별 작업과 지도력 배양, 중재하기, 소식지 만들기와 같은 기술부터 수선 및 유지, 주택배분과 같은 주택 관련 주제, 공동체 형성이나 젊은이들에게 자긍심을 갖게 하기 등의 주제에 이르기까지 다양하다.

NTRC의 역량 형성 프로그램은 TPAS와 PEP에 비해 임차인들의 ‘역량 증대’ 관련 주제를 중심으로 보다 집중된 훈련을 진행하고 있다. 예를 들어 모임을 성공적으로 운영하는 방법, 임대사업자 등과 협상하는 방법, 위원회의 운영 기술과 실천 계획 개발방안, 일반적인 참여 요령 습득 등을 주요 주제로 교육이 이루어진다. 특히 참여의 초기 단계에 있는 임차인들을 지원하여 지역의 임차인참여협약을 만들고 이를 발전시키며, 임차인 조직을 결성할 수 있도록 지원하는 역할을 중요하게 생각하여 그 내용을 훈련 과정에 담고 있다.

이들 단체들의 훈련 프로그램은 연간일정표에 따라 진행되며 다양한 매체를 통해 교육일정을 홍보함으로써 전국 각지의 공공임대주택 주민들 누구나 쉽게 참여할 수 있도록 하고 있다. 이밖에도 중앙정부는 임차인들이 공공임대주택 관리에 보다 효과적으로 참여하도록 하기 위하여 몇 개의 협의회(conference)를 지원하고 있다.

그런데 임차인 훈련에 대한 지원은 중앙정부 이외 지방정부와 등록된 사회적 임대인에 의해서도 지원되고 있다. 지방정부와 등록된 사회적 임대인은 Section 16과 무관하게 지원하고 있으며, 양적으로는 이들이 지원하는 임차인 훈련이 대부분을 차지한다. 지방정부와 등록된 사회적 임대인에 의한 임차인 훈련 지원은 사안별로 또 지역별로 매우 다양하다⁸⁾. 그런데 법적 사항이 아님에도 불구하고 지방정부가 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 임차인들이 주택 및 그들의 지역사회에 영향을 미치는 주요 주택 문제 및 정책을 토론하고, 각종 정책에 자신들의 의견을 제안하는 것을 지원한다. 이 위원회는 부수상실에서 관장하고, 매년 3차례 개최할 예정이다⁹⁾.

임차인자문위원회의 자문위원은 임차인들 가운데 주택 문제에 대한 지식이 있고 그 개선에 기여하고자 하는 이들로 구성하는데, 이들 중 자문위원이 되고자 하는 사람들의 지원을 받아서 선정하고 있다. 자문위원들은 다양한 방식으로 지역사회에 관여하고 있는데, 이들은 임차인자문위원회에 특정 집단, 지역, 가입단체의 대표 자격이 아니라 개인 자격으로 참여하고 있다. 이 위원회는 다양한 견해를 수렴하기 위해 공공임대주택 임차인 6명, 서비스가 제공되는 공공주택 임차

8) 지방정부의 경우 전체의 약 80%가 임차인 훈련을 지원하고 있다.

9) 2002년 7월 11일 첫 번째 회의를 가졌다.

인(Arms Length Management board tenants) 1명, 사회주택 4명, TAROE 대표 1명, 모두 12명으로 구성되어 있다. 그리고 자문위원의 임기는 1~2년으로 정했다.

자문위원의 선정작업은 TPAS에서 담당하고 있는데, TPAS에서는 공정한 심사를 위해 신청서류를 검토하여 1차로 몇 배수를 선출했고, 이어서 임차인자문위원회 워크숍을 통해 최종적으로 12명의 자문위원을 확정했다. 이 과정에서 자문위원의 선정한 기준은 무엇보다 명확하게 의사소통을 할 수 있는 능력, 다른 사람의 견해를 듣고 존중하고자 하는 자세, 팀의 일원으로 작업을 하고자 하는 자세, 동등한 기회와 다양성을 위해서 적극적으로 행동을 할 수 있는 능력 등이 중요하게 고려되었다. 그리고 임차인 조직에 대표나 임원, 위원회의 위원 등 다양한 형태로 관여한 경험도 중시되었으며, 특히 비밀 유지의 중요성을 이해하고 있어야 한다는 판단 하에 비밀 유지에 대한 문서에 서명할 용의가 있는지도 선정조건으로 추가되었다. 또한 주택정책이나 관련 절차와 재정에 대한 지식, 또한 장애인, 노인, 젊은이, 주택 소유권 이양, 민간의 재정 지원, 보호 서비스를 동반한 관리, 감사, Best Value, 반사회적 행동, 주택 배정, 서비스 주택, 응급 주택 등에 대한 지식도 위원 선정에 반영되었다.

자문위원회 개최 전에 자세한 정보가 제공되고, 위원들은 각 주제들에 대해서 검토할 기회를 갖는다. 그리고 비용은 위원 각자가 부담한다. 하지만 위원이 되는 것은 핵심적인 문제에 직접 관여하는 기회이고, 이는 주택 문제에 관심이 있는 많은 사람들이 바라는 것이라고 여겨진다.

임차인자문위원회에 대해 정부는 사회주택의 중요 현안들을 검토하도록 요청하며, 이에 대해 조사하여 토론하고, 또 논의를 통한 결정, 그리고 새로운 아이디어를 솔직하게 제공해줄 것을 요청하고 있다. 이것은 주거 서비스를 직접 경험하는 이의 생각, 느낌, 아이디어를 공유하고 활용하며, 임차인들이 그들의 문제를 해결할 수 있는 새로운 방법을 찾기 위해 직접 전문가를 활용하도록 하고자 함이다. 임차인자문위원회는 합의에 도달할 것을 기대하지는 않는다. 무리한 합의를 피하는 것은 위원들이 그들의 견해를 자신 있게 밝힐 수 있도록 하고자 했기 때문이다. 관계 장관은 매 회의의 최종 30분을 위원회에서 논의된 모든 문제에 대한 위원회의 의견을 듣기 위해 참석한다. 또 자문위원회의 회의록은 정부 홈페이지에 매 번 게시된다.¹⁰⁾

10) 자문위원회를 스케치하면 다음과 같다. 자문위원회에는 주관부서인 부수상실과 주택공사에서 참여했다. 임대료 체계 조정, 임차인 자격에 대한 조정안, 반사회적 행동에 대한 대응 방법 등이 이 때 다루어진 중요한 주제였다. 각 주제에 대해서 관계 부서의 담당자들이 참석해서 미리 배포된 자료를 중심으로 간단한 브리핑을 하면, 이어서 토론에 들어갔다. 각 주제에 대해서 간단히 찬성과 반대를 정하는 것이 아니라 구체적으로 어떤 집단에 어떤 문제가 있는지에 대한 논의가 이루어졌다. 논의가 정리될 때에는 부수상실과 관계 부서에서 논의된 내용이나 제안에 대해서 답변을 했다. 그리고 임차인자문위원회는 심도 있게 특정 사안에 대한 토론이 가능했고 임차인의 경험을 먼저 들 수 있는 기회가 되었고, 공식적인 의견 수렴 장치를 보충하는 유용한 수단이라고 평가되었다. 그리고 위원회의 내용은 부수상실에서 정리하여 홈페이지에 게시하였다.

V. 영국 임차인 참여 지원 제도의 성과

영국 공공임대주택에서 임차인의 개입은 주거 서비스의 질에 긍정적인 영향을 주고 있는 것으로 평가되고 있다. 이러한 평가는 공공임대주택에 국한되지 않고 지역사회의 제반 문제 해결에도 상당한 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 평가되고 있다. 다만 임차인 참여가 1980년대 보수당 정부에 의해 강조된 점이나 공공임대주택의 공급 및 관리에서 지방정부의 역할이 축소되어 점점 관찰자의 위치로 전락하고 있는 점 등에 대해서는 비판적으로 평가되기도 한다. 전체적으로 공공임대주택에서의 임차인 참여는 앞으로 지속되어야 하며, 더 촉진되어야 할 사안임을 모든 이들이 공감하고 있다. 그리고 임차인 참여를 활성화하기 위해서는 더 많은 다양한 지원방안들이 마련되어야 한다는 점에 대해서도 동의하고 있다.

임차인 참여 지원제도 가운데 일부 프로그램에 대해서는 구체적인 평가작업이 이루어졌다. 임차인 훈련 및 임차인 관리에 대한 평가가 그것이다(DETR, 2000; ODPM, 2002). 여기서는 임차인 참여 지원제도에 대한 평가 내용을 소개하고자 한다.

1. 임차인 훈련에 대한 평가

1) 전반적인 평가

일반적으로 전국적 훈련 프로그램은 매우 효과적이고 유용하다고 평가되고 있다. PEP와 TPAS는 양질의 훈련 프로그램을 제공하고 있는 것으로 평가되었으며, 그 필요성에 대해서도 충분히 공감하고 있는 것으로 나타났다. 특히 훈련을 단계별로 구분하여 실시한 점과 훈련 기회가 거의 없는 지역의 임차인들에게 기본적인 훈련을 받을 수 있는 기회가 제공된 점 등은 높게 평가되고 있다. 그런데 무엇보다 중요한 사항은 전국적으로 진행되는 훈련에 참여함으로써 임차인들의 네트워크 형성의 토대가 마련되었으며, 또한 임차인들이 사회화의 기회를 가질 수 있었다는 사실이다. 그리고 그것이 훈련의 기본적인 요소라는 점을 확인하였다.

2) 심층훈련 평가

그런데 심층훈련에 대해서는 의견이 나뉜다. 심층훈련의 필요성에 대해서는 대체로 동의하지만, 이 과정에 접근하는 것에는 어려움이 있는 것으로 나타났다. 국가인증임차인훈련증서

(National Certificate for Tenant Participation: NCTP)의 경우에는 특히 국가 보조금이 중단되면서 이용이 어려워졌다. 또 지리적으로 한 장소에서 진행되는 훈련의 경우에는 정보의 보급이나 참가자들이 접근하는 데 어려움이 있는 것으로 나타났다. 심층훈련의 내용이 너무 규범적이고, 다루는 문제가 특정 사안에 집중되어 훈련 내용이 다소 편협하며, 주택관리에 지나치게 초점을 둔 점 등이 문제점으로 지적되고 있다.

하지만 훈련은 모든 수준에서 제공되어야 한다는 생각이 지배적이다. 특히 지방 차원에서 제공되는 것은 임차인 조직의 집단적인 발전과 접근성 면에서 중요하고, 지역적인 수준은 네트워킹을 위해서, 전국적인 수준은 정책에 영향을 주고 지방적인 수준에서 제공되기 힘든 것이 있기 때문에 의미가 있다고 여겨지고 있다.

지방정부 등 다양한 주체에 의해 실시되는 지방 차원의 임차인 훈련은 그 형태나 내용이 다양하여 묶어서 이야기하기 어려운 점이 있다. 하지만 전체적으로 중요하고, 적절하고, 필요하다는 공감대가 형성되어 있다. 임차인 참여에 대한 정치적 지원 수준이 지방정부가 가지고 있는 임차인 참여에 대한 철학이나 태도에 따라 차이가 나고, 임차인 참여의 독특한 역사와 경험을 가지고 있고, 임차인 참여 관련 담당자의 역할에 대한 규정과 훈련 정도가 다르고, 전국적 훈련 기관의 이용가능성에 차이가 있는 것 등이 지방정부의 임차인 훈련에 차이가 나타나는 원인들이다. 많은 지방정부들이 임차인 훈련과 관련된 전략을 가지고 있거나, 임차인들이 참여한 가운데 그러한 전략을 개발하고 있으며, 적어도 훈련의 필요성을 조사하고 있는 것으로 보인다. 이런 점에서 대부분의 지방정부에서 임차인 훈련을 정책적으로 중요시하고 있는 것은 분명하다.

임차인 훈련 기관이나 훈련에 대한 정보에 대해서는 개선의 여지가 있는 것으로 평가되고 있다. 일반적으로 임차인들은 임대주체인 지방정부 등이 실시하는 훈련에 대해서는 알고 있지만, 다른 기관에서 실시하는 훈련에 대해서 잘 알고 있지 못한 것으로 나타났다. 더구나 훈련을 실시하는 기관이나 관련 주체들 사이에서는 상호교류나 협력이 충분히 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 여러 기관이 공동으로 훈련 서비스를 운영하거나 훈련 프로그램에 대한 상호 협력은 거의 이루어지지 않고 있다.

3) 훈련 분야

훈련 분야와 관련해서는 상호 모순되는 요구가 있다. 중앙정부의 Best Value나 사회배제위원회(Social Exclusion Unit)의 지역사회 재생 전략에서 요구되는 제안들이나, 임차인 조직의 관심은 임차인 참여의 분야가 주택관리에 국한되지 않는다. 보다 폭 넓은 지역사회의 주제들을 포괄하는 훈련을 필요로 하고 있다. 그러나 현실적으로 많은 임차인들은 보다 세부적인 훈련의 필요

를 보이기도 한다. 특정한 조직에 초점을 맞춘 훈련, 예를 들어 임차인관리조직이나 임차인연합, 소수인종조직을 위한 훈련의 필요성이 제기되었다.

일부 지방정부에서는 훈련 프로그램의 대상으로 임차인에서 일반 시민으로 확대하였다. 이러한 변화에 대해 일부 임차인들은 환영하였으나, 다른 이들은 임차인의 필요에 초점을 맞춘 특정 훈련을 요구하였다. 비록 임차인 훈련이 지방정부에서 제공되고 주로 공공임대주택의 임차인들을 주로 대상으로 하지만, 훈련을 받는 사람들 가운데 45%는 사회주택 이외의 다른 부문에서 사는 임차인들이다. 임차인 훈련이 재개발 지역에서 실시될 때에는 종종 주택과 무관한 재정적 지원을 받는다. 이러한 이유들 때문에 임차인 훈련의 경계가 희미해지기도 한다.

또 종종 상대적으로 많은 정부의 자원이 특정한 단지에 집중된다고 느끼는 임차인들이 불만을 표시하기도 한다. 또 발전된 임차인관리조직 출신의 임차인들은 그들의 특별한 수요에 대응하는 훈련이 거의 없다고 느끼기도 한다. 임차인과 직원의 연합훈련은 일반적으로 환영을 받는다. 하지만 몇몇 참석자들은 훈련이 각각 이루어져야 한다고 불만을 이야기하기도 한다. 훈련을 시키는 사람들에게 대한 재교육의 필요가 고려되고 있지 않는 점도 문제점으로 지적되고 있다.

2. 임차인 관리에 대한 평가

임차인관리조직의 형태나 활동 내용은 다양하고, 계속 발전하고 있는 분야이다. 그리고 대부분의 임차인관리조직은 건전하게 운영되고 있으며, 주택관리와 관련해서는 좋은 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다. 그리고 이와 관련된 직원이나 위원회의 구성원들은 스스로의 일에 대한 자부심을 가지고 있다.

2001년 현재 53개의 지방정부에 200개 이상의 임차인관리조직이 설립되어 있다¹¹⁾. 이 임차인관리조직이 잉글랜드 전체 공공임대주택 84,000호를 관리하고 있다. 임차인관리조직의 2/3는 런던에 있고, 나머지도 주로 대도시 지역에 분포하고 있다. 각 임차인관리조직은 평균적으로 400호를 약간 넘는 수의 주택을 관리한다.

대부분의 경우 임차인관리조직은 과거 지방정부가 공공임대주택을 관리할 때보다 더 업무를 잘 처리하는 것으로 평가되고 있다. 수선, 재임대, 임대료 징수, 임차인 만족도 등에서 상위 25%의 지방정부와 비교할 수 있을 정도이다.

임차인관리조직은 사회적으로 배제된 지역사회에서 훈련과 지원을 제공할 때 주민들이 무엇

11) 2001년 현재 81개의 임차인관리조직이 설립 중에 있다.

을 이룰 수 있는가를 보여주는 성공적인 모델이다. 임차인관리조직들은 일반적으로 잘 운영되고 있으며, 과반수가 주택관리 이외의 지역사회 활동에 관여하고 있으며, 이를 통해 지역사회 네트워크를 강화하는 데 기여하고 있다.

지방정부의 역할은 임차인관리조직이 성공적으로 구성되고 지속되는 것에 있어서 매우 중요하다. 하지만 아직 지방정부와의 관계는 종종 문제가 되기도 한다. 잠재적인 의견 불일치의 영역으로는 주택 배정, 수선 의무의 분담 등이 있다. 연락이나 임차인관리조직의 역할에 대한 이해 부족, 지방정부 공무원이나 의원들의 관심 부족 등의 문제도 있다.

그런데 임차인조직들이 임차인관리조직에 대해 알게 된 경로를 살펴본 결과 55%는 지방정부를 통해 알게 되었으며, 21%는 Section 16에서 지정한 지원기관(이 기관들은 ODPM에 의해서 인정되고 관리권의 절차에 따라 임차인조직을 지원하고 자문하는 역할을 한다)을 통해서 알게 된 것으로 나타났다. 다음으로 임차인관리조직을 구성하는 중요한 계기로는 공공임대주택에 대해 더 많은 발언권을 갖기 위해서이거나, 유지수선에 대한 불만, 주택관리의 미흡함, 단지 외관상의 문제 등 대체로 문제와 불만에서 비롯된 것으로 나타났다. 결국 지방정부가 적절한 수준의 서비스 제공에 실패하면서 이를 계기로 많은 임차인관리조직이 만들어진 것이다. 이렇게 만들어진 임차인관리조직은 지방정부 못지 않은 아니 그보다 더 훌륭하게 업무를 수행한 것으로 평가되고 있다.

현재 임차인관리조직의 다수는 1994년 관리권의 도입 이후 결성된 것이다. 상당수의 임차인관리조직은 그들의 역할이 더 커지기를 바란다. 주택관리와 관련해서 더 많은 기능을 담당하고자 하기도 하고, 그들의 생활에 영향을 미치는 지역사회와 관련된 활동에도 적극적으로 참여하고자 한다.

일반적으로 임차인관리조직들과 지방정부는 임차인관리조직의 구성이나 임차인이 직접 관리 업무를 수행하는 것에 대해서 만족해하고 있다. 대부분의 경우 임차인관리조직은 효과적인 재정 관리와 자발적인 노력을 통하여 수익을 만들 수 있는 것으로 나타났다. 이렇게 발생한 수익은 주로 주거환경이나 안전 문제를 개선하는 데 사용되었다.

임차인관리조직은 지속가능한 지역사회를 만드는 것에도 기여하는 것으로 보인다. 상당수의 임차인관리조직들은 주택관리 등 애초에 정한 활동영역을 넘어서서 지역사회 활성화와 사회적인 활동, 주민들을 위한 지역사회시설에까지 활동 영역을 넓혀가고 있다. 그것은 임차인관리협약에서 정하지 않은 것이다. 임차인 참여는 주택관리나 관리에 대한 지방정부와의 협약을 넘어선다.

하지만 이와 관련하여 몇 가지 개선해야 할 점들도 지적되고 있다. 임차인들 가운데는 지방정부에서 지원기관, 직원의 채용 등에 대한 정보, 지식을 더 제공해줄 것을 기대하고 있다. 또 임차인관리조직의 경우 지방정부에 비해 업무수행 기록이 충실하지 않은 경우가 있다.

임차인관리조직을 만들고자 하는 시점의 임차인 조직들은 대부분 정보가 부족한 상태에 있다. 이럴 경우 훈련기관을 선택하는 과정에 대한 자세한 정보 제공과 안내가 있었어야 하며, 이런 기능은 지방정부에서 보다 체계적으로 제공할 수 있다.

임차인관리조직의 구성과 운영 과정에 특히 부족한 것으로 판단되는 능력은 고용이나 인사와 관련된 능력, 계약이나 계약된 내용에 대한 관리, 건강과 안전 등에 대한 것 등이다. 이러한 분야에 대한 보완이 필요하다. 그리고 임차인관리조직은 서비스의 수준이나 재정 운영에서는 뛰어나지만 상대적으로 기록 능력이 약하다는 문제도 있는데, 이에 대한 보완도 필요하다. 민원과 그 처리에 대한 공식적인 기록도 보관되어야 할 필요가 있다.

임차인관리조직은 중요한 지출에 대한 논의에 참여해야 하고, 자금조달에 대해서도 정당한 참여를 해야 한다. 임차인관리조직은 직접 조성한 잉여분을 보유할 수 있어야 하고, 일부를 특별계정에서 분명한 계획을 갖고 운영할 수 있도록 이양하는 것이 바람직하다고 여겨진다.

대부분의 경우 임차인관리조직이 계속 진행되는 훈련이나 새로운 임원들을 위한 훈련에 대해서 자금을 제공하는데, 여기에 우선적인 배려가 되고 있지는 않다. 임차인관리조직이 책임지고 있는 주택의 수에 비례해서 위원회 비용이 계산되고 여기서 훈련비용이 제공되는데, 작은 임차인관리조직의 경우 이것으로 훈련비용을 충당하기 어렵다. 위원회 비용의 일부는 훈련, 컨퍼런스 등을 위해서 사용해야 한다. 임차인관리조직의 규모와 위치 등을 고려하여 그 비율이 조정되는 것이 바람직하다고 평가되었다.

많은 임차인관리조직들은 상대적으로 고립된 채 운영되고 있으며, 네트워크의 기회와 모범사례 공유의 기회가 촉진되어야 한다. 예를 들어, 임차인관리조직 전국연합이나 임차인관리조직들 간의 온라인망을 통해서 폭넓게 정보를 공유하는 것이 제안되고 있다.

VI. 한국의 임차인 참여 지원에 대한 시사점

1. 한국의 임차인 참여 현황

우리나라는 2000년 임대주택법 개정으로 임차인대표회의를 구성할 수 있게 되었으며, 그리고 임차인들이 임대사업자와 관리의 중요한 사안을 협의할 수 있도록 하고 있다. 또 같은 법에는 임대사업자와 임차인의 분쟁을 조정할 수 있는 기구를 지방정부에 설치할 수 있도록 정하고 있다. 임차인의 정보 공개에 대한 권리는 그 전부터 규정되어 있었다. 하지만 이를 계기로 임차인 참여가 활성화되고, 그 효과에 대한 기대가 큰 것은 아니다.

법이 개정된 이후 여러 단지에서 임차인대표회의를 구성하였지만, 임차인대표회의를 구성하지 않은 단지들이 여전히 많다. 그리고 임차인대표회의의 구성과 운영에는 여러 가지 문제점이 나타나고 있으며, 이는 임차인 참여의 활성화에도 장애가 되고 있다. 임차인대표회의를 민주적이고 공개적인 절차를 거쳐서 구성하고 유지하지 못하는 문제, 임차인대표회의를 구성하는 과정에 지역 사회의 기존 세력들과 갈등을 겪게 되는 문제, 단지 내에서 관리주체 등과 적대적인 관계를 형성하고 있거나 이를 더욱 촉진하는 경향 등이다. 이런 문제들은 임차인 참여의 초기 단계에 나타나는 문제로 생각될 수도 있지만, 그 중에는 상당히 오래 지속되고 임차인 참여에 대한 부정적인 태도를 만들 수도 있을 것으로 보이는 것도 있다. 따라서 이런 문제들에 대한 새로운 대응이 요구된다고 할 수 있다(서종균, 2003).

임차인과 임대주체의 협의 혹은 협력 또한 매우 낮은 수준이다. 관리 서비스에 대해서 임차인들이 참여해서 영향을 미칠 수 있는 것은 거의 없다. 스스로 영향을 미칠 수 없다고 생각하므로 참여에 무관심할 수밖에 없는 것은 당연하다. 임대주체와의 협의는 거의 이루어지지 않으며, 협약이 체결된 경우는 더욱 드물다. 개별 단지에 임차인들이 임대주체와 협의를 수행할 능력도 현저하게 부족하다.

정보 공개에 대한 임차인의 권리는 가장 기본적인 것임에도 임대주체에게 부정적으로 이해되기도 한다. 임차인들 가운데 소수의 사람이 관리 업무에 지장을 줄 정도로 귀찮게 하는 수단으로 이러한 권리가 이용되는 것을 문제시하면서 임차인의 권리가 확대되는 것에 대해서 부정적인 입장을 보이기도 한다.

하지만 공공임대주택에서 임차인 참여의 필요성은 결코 적지 않다. 특히 영구임대주택의 경우 공동시설물의 파손, 공유공간인 계단, 옥상 등에 방뇨, 배변을 하는 경우나 쓰레기 무단 배출로

단지 내 공터에 쓰레기장이 형성되는 경우도 있다. 입주자들 사이에서 잦은 시비도 발생하고 있고, 단지 내에서 음주를 하거나 주정을 하는 이들로 있다. 이런 문제들은 임차인들에 의한 것이지만, 임차인들이 관리주체에 대해 갖는 중요한 불만이기도 하다. 그것들은 또한 잦은 수선과 건물의 조기 노후화를 가져오는 주택의 효율적인 관리에도 문제를 초래하는 것이고, 또한 지역사회와 그 주민들의 생활환경을 낙후하게 만드는 정책적 부담이 되기도 한다. 이러한 문제에 대해서 주민들의 변화를 기대하거나 열심히 유지관리 업무를 수행하는 것만으로는 부족하다. 많은 나라에서 임차인의 변화가 필요하다는 점이 인식되고, 그 방법으로 임차인 참여를 확대하는 것이 선택되었다.

임차인 관리 참여의 필요성은 공공임대주택의 슬럼화가 사회적 쟁점이 될 때 각별하게 느끼는 경우가 많다. 영국도 역시 초기에는 특별히 정책적으로 우선적인 고려가 필요한 단지나 재개발 지역의 공공임대주택 단지에 대한 지원이 먼저 고려되었다. 우리나라의 경우 상대적으로 공공임대주택 정책의 역사가 짧고 지역사회의 쇠퇴가 크게 사회적으로 문제시되지 않기 때문에 임차인 참여를 지원하는 것에 대한 필요성을 크게 느끼지 못하고 있는 듯하다. 하지만 그것에 대한 필요가 클 때, 즉 쇠퇴하는 단지가 문제가 될 때까지 기다리는 것은 그리 현명하지는 않다고 생각된다. 공공임대주택의 문제가 오랜 시간에 걸쳐 누적되어 나타나고 이에 대응할 수 있는 임차인 참여의 효과도 장기적이라는 점을 고려하면, 임차인 참여에 대한 지원을 통하여 문제가 심각하기 전에 미리 예방책으로 마련하는 것이 보다 타당할 것이다.

지역사회의 활성화를 위해서도 공공임대주택 임차인 참여는 중요한 의미가 있다. 임차인 조직은 여러 가지 복지 프로그램이나 지원사업을 수행할 수 있는 주체 혹은 그러한 활동의 파트너가 될 수 있다. 고용 촉진, 지역환경 개선 등을 위한 활동은 임차인의 생활을 향상시키며, 사회정책의 목표에도 부합하는 것이다. 공공임대주택이 슬럼화 되지 않도록 하는 것은 단지 물리적인 관리만을 개선하는 것이 아니라 이러한 사회적 재생 프로그램과도 결합되어야 한다. 임차인 참여는 직접적으로는 관리 서비스와 강한 관계를 가지고 있지만 임차인의 관심사가 주택에 머물지 않기 때문에, 지역사회의 여러 가지 문제들을 해결하는 것에도 임차인 참여가 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다.

따라서 우리나라에서도 임차인 참여를 보장하는 수준을 넘어서, 공공임대주택과 보다 넓은 사회정책의 목표를 달성하기 위해서 임차인 참여를 적극적으로 활성화하고 지원하려는 접근이 요구된다. 이는 임차인 관리 참여의 실질적인 확대나 임차인의 권리를 실현하고 확대하는 과정이기도 하다. 임차인 참여는 정부와 임차인 공통의 관심사이고, 모두에게 긍정적인 효과가 기대되는 것이다.

2. 몇 가지 시사점

영국의 임차인 참여 제도에 대한 고찰을 통해 우리나라의 임차인 참여에 대한 몇 가지 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 임차인 참여의 확대 과정에서 정부의 역할은 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 우리나라의 임차인 참여가 제도화되는 과정은 임차인의 요구에 의해서 비롯되었지만, 임대주체인 정부 기관에 대한 변화 요구가 중요하게 작용한 것으로 보인다. 마찬가지로 영국의 임차인 참여 지원 제도 역시 중앙정부와 지방정부의 관계가 급격하게 변화하는 것과 동시에 진행되었다. 그리고 현재 정부 등에서 제공하는 지원은 임차인 참여의 질을 보장하고 향상시키는데 중요한 기여를 하고 있는 것으로 보인다. 이는 우리나라에서도 임차인 참여의 정책적 필요성을 충분히 느끼고 정부의 의지가 있다면 임차인 참여 지원 제도를 통하여 임차인 참여의 확대와 질적인 향상을 도모할 수 있을 것이라는 판단을 뒷받침해 준다.

둘째, 앞으로 임차인 참여는 확대될 여러 가지 요인들이 있고, 이에 따라 임차인 참여에 대한 제도적인 지원의 필요성도 커질 것이다. 공공임대주택을 비롯한 정부 정책의 변화 과정에서 정부의 정책은 그 정책에 관련된 집단이나 시민들에게 설득력이 있는 것이 되어야 한다는 압력이 앞으로 더욱 커질 것이다. 마찬가지로 임차인들의 관점과 요구를 공공임대주택 정책에 적절히 반영하여야 하는 필요성도 커질 것이다. 이를 위해서는 임차인들의 참여를 확대하고 발전시키는 것이 요구된다. 그리고 임차인과 임대주체 등의 주체들은 개별 단지와 지역에서 임차인 참여의 모범적인 사례들을 만들어가고, 그로 인해 임차인 참여의 이점이 증명될 것이다. 공공임대주택이 가지고 있는 사회적 문제가 부각되는 것도 임차인 참여에 주목하는 계기가 될 수 있고, 효율적인 관리를 위해서도 임차인 참여를 한 가지 방안으로 고려하게 될 것이며, 사회복지적인 지원의 효과를 높이기 위해서도 임차인 참여의 활용을 위해 노력할 것으로 보인다. 임차인 조직과 운동의 발전은 임차인 참여의 실질적인 실현을 위한 요구들을 구체화할 것이다.

셋째, 임차인 참여에 대한 여러 가지 부정적인 태도의 영향은 임차인 참여 지원 제도를 통해서 완화될 수 있고, 임차인 참여의 확대와 질적인 발전을 통해서 변화할 수 있다. 임차인 조직이 가지고 있는 문제점이나 정부나 임대주체와의 대립적인 관계의 경험은 임차인 참여에 대한 부정적인 태도를 만든다. 임차인 참여에 대한 부정적인 태도는 임차인 참여를 공식적으로는 인정하지만 실질적인 발전을 위한 노력을 꺼리는 원인이 된다. 임차인 참여에 대한 중앙정부의 제도는 임차인 참여에 대한 부정적인 태도로 인해 명목상의 목표에만 임차인 참여를 포함시키고 실질적인 임차인 참여에는 주저하는 효과를 줄이는 데 기여한다. 이러한 제도의 도입은 임차인 참여를 신

퇴하고 확대하고자 하는 정책적인 의지와 관계가 있다.

넷째, 임차인들의 역량 강화를 위한 각종 훈련이나 정보 제공 등의 지원은 정부나 임차인 조직 이외에도 다양한 사회적 역량을 활용할 수 있다. 임차인이나 정부 및 임대주체 등 이해관계에서 벗어나 있으면서 임차인 참여 자체를 지지하고 이를 지원하는 전문적인 역할을 할 수 있는 민간 부문의 역량을 강화하는 것은 임차인 참여의 질을 한 단계 높이는 것에 중요한 역할을 할 수 있다. 그리고 이에 대한 정부의 재정 지원 등은 다양하고 섬세한 임차인의 요구에 대응하면서 정책 효과를 극대화하는 지원 서비스를 생산할 수 있다. 독립적이고 전문적인 임차인 참여를 지원하는 기관은 임차인이나 정부, 임대주체 모두가 신뢰하고, 사회적으로도 폭넓은 지지를 받기 위해 노력할 것이다. 이를 통해 임차인 참여에 대한 지지도 확대될 것이다.

다섯째, 훈련의 내용과 관련하여 그동안 진행되었던 민간단체나 사회복지관의 임차인 교육의 경험을 되돌아보는 가운데 임차인 훈련 프로그램을 우리 실정에 맞게 재구성할 필요가 있다. 당시 민간단체 등에 의해 진행되었던 교육주체들은 관리비나 임대료 문제 등 주로 경제적인 이해관계나 임차인의 권리에 대한 인식에 초점을 맞추어 진행되었고 참여의 필요성을 강변하는 수준에 그쳤다고 할 수 있다. 실제로 관리의 참여에 필요한 구체적인 기술이나 지식을 제공하려는 목적으로 임차인 훈련이 지속적으로 진행된 경우는 거의 없다. 임차인 개개인 혹은 임차인 조직의 참여역량이 뒷받침되지 않으면 관리에 대한 임차인 참여가 지속되기 어렵다는 점을 인정한다면, 구체적인 수준에서 역량형성에 필요한 기술이나 지식제공에 초점을 맞추고 있는 영국의 임차인 훈련 프로그램을 우리 현실에 맞게 재구성하여 도입하려는 노력이 필요하다.

여섯째, 임차인 참여의 확대를 위해서나 임차인 참여의 확대 과정에 임차인들이 직접 관리를 담당하고, 관리 예산의 일부나 전부에 대한 통제권을 갖는 문제도 거론될 것이다. 그리고 기타 관리주체나 임대주체에게는 민감하게 여겨지는 영역에 대한 주장을 하게 될 것이다. 이 문제에 대해서 정부는 쉽게 임차인과 임대주체의 역할을 명확하게 구분하는 식으로 전문가적 입장의 대응을 하기 쉽다. 그런데 이러한 대응은 기존의 이해관계와 관행을 반영하여 결정되기 쉽고, 임차인 참여에 한계를 두는 것일 수도 있다. 기존의 구조를 벗어나는 혁신적인 방안의 채택이 임차인 참여의 발전을 위해서 요구되기도 한다.

이밖에도 임차인 참여 지원 제도의 구체적인 내용들 중에는 우리나라에서도 단계적으로 실시될 수 있는 것도 찾을 수 있다. 하지만 이러한 제도에 대한 제안은 이 글이 다룰 수 있는 범위를 넘어선다. 이를 위해서는 우리나라 임차인 참여와 그 제도의 현황에 대한 보다 면밀한 분석이 있어야 할 것이다. 물론 이 과정에서 영국을 비롯한 외국의 임차인 참여 지원 제도에 대한 고찰은 의미 있는 아이디어를 제공할 것이다.

VII. 요약 및 결론

영국의 임차인 참여 지원 제도의 배경 가운데 하나는 강력한 임차인 운동의 전통이다. 공공임대주택이 등장하는 계기가 되기도 했던 임차인 운동은 임차인 참여가 명목상의 목표로 그치지 않고 실질적인 의사결정에 대한 권한으로 발전해 가는 중요한 추진력이었고, 정부 정책에 대해서도 적극적으로 대응해왔다.

영국의 임차인 참여에 대한 지원은 1980년대 보수당 정권 하에서 급격하게 증가했다. 이는 공공서비스 민영화를 추진하는 과정에서 주장된 소비자의 선택의 이념과도 관련이 있다. 그런데 1990년대 후반 노동당 정권 하에서 임차인 참여는 소비자 선택의 이념을 넘어서서 확장되고 있는 것으로 보인다. 임차인 참여의 발전과 이에 대한 긍정적인 인식이 확산되면서 임차인 참여는 더욱 중요시되고 있다.

임차인 참여에 대한 지원에 대한 필요성은 여러 가지 계기들을 가지고 있다. 임차인 참여에 대한 긍정적인 태도가 자리 잡고 그 효과에 대한 기대가 커졌다. 임차인 참여의 폭과 질이 확대되면서 임차인의 그에 상응하는 능력을 가질 것이 요구되었다. 그리고 공공임대주택 관리 서비스에 대한 평가와 그것을 개선하기 위한 방안을 찾는 과정에도 임차인의 의견은 점차 중요시되었고, 이후 임차인 참여는 관리 업무의 한 영역으로 자리 잡기에 이른다. 또한 임차인 조직이 가지고 있는 문제점을 해소하기 위해서나 지방정부 등 관련된 주체들의 부정적인 태도를 완화하고 실제 임차인 참여가 이루어지는 과정에 익숙해지기 위해서도 임차인과 지방정부 이외의 사회적인 지원이 요구된다.

영국 중앙정부의 임차인 참여 지원은 크게 4가지로 구분할 수 있다. 첫째, 임대주체로서 지방정부와 그 임차인은 Best Value의 일환으로 임차인참여협정을 작성하고, 이에 따라 임차인들이 주택에 대한 정책, 투자에 대한 선택에 참여하고, 주거 서비스에 대한 결정을 할 수 있는 기회, 수단, 계기를 제공한다. Best Value와 임차인참여협정에서 제시된 원칙은 임대주체인 지방정부와 사회적 지주 모두에 모두 적용된다. 둘째, 중앙정부는 임차인 능력 개발을 위한 지원 프로그램을 통하여 임차인에 의한 관리를 포함하여 공공임대주택 관리에서 임차인의 참여를 강화하고 지원한다. 이 프로그램은 참여를 촉진하고자 하는 임차인들에게 그것이 어떻게 가능한지를 보여주고, 지역사회 사업을 수행할 수 있는 지식과 기술을 기를 수 있는 기회를 제공한다. 보조금은 독립된 민간기관에 의해 수행되는 자문, 훈련을 위해서 활용할 수 있으며, 임차인 조직이 능력을 기르고 지역사회를 개선하기 위해서 관련된 문제에 대응할 수 있는 능력을 개발하는 것을 지원하는 데

활용할 수 있다. 또한 이 프로그램을 통해 임차인들은 임차인관리조직을 구성하여 직접 단지의 관리를 수행할 수 있다. 임차인관리조직의 구성과 운영을 위한 재정적, 기술적 지원과 자문 프로그램이 있다. 셋째, 중앙정부는 임차인자문위원회를 설립하여 임차인과 그들의 지역사회에 영향을 미치는 주요 주택 문제와 정책에 대한 토론을 하며, 임차인들의 견해를 밝히고 정책에 영향을 준다. 이밖에도 지방정부와 사회적 지주들은 다양한 방식으로 임차인 참여를 지원하고 있다.

임차인 참여나 임차인 참여를 위한 지원에 대한 평가도 진행되었다. 이는 보다 설득력 있고 근거가 있는 정책을 펼치기 위한 것이다. 임차인 참여 지원 내용 가운데 임차인 훈련에 대한 평가를 보면, 임차인이나 지방정부 모두에게서 전반적으로 긍정적으로 평가되고 있다. 그리고 임차인관리조직에 대한 평가 역시 긍정적인 관리 서비스의 개선이 이루어졌고, 임차인의 관심사는 지역사회 활동으로 확대되는 경향을 확인할 수 있다.

이러한 영국의 임차인 참여 지원 제도에 대한 고찰은 우리나라의 임차인 참여 현황을 고려할 때 몇 가지 시사점을 제공한다. 임차인 참여에 대한 정부의 지원이나 그 제도는 임차인 참여의 발전에 중요한 영향을 미칠 것이다. 앞으로 임차인 참여가 확대되면서 참여의 질을 높이기 위한 지원 제도의 필요성도 커질 것이다. 임차인 참여에 대한 제도는 임차인 참여에 대한 태도의 변화도 가져올 것이다. 임차인을 위한 정보 제공과 훈련 등의 지원은 민간의 자원을 활용하는 것이 효과적일 수 있다. 임차인 참여의 확대 과정에서 참여의 영역을 미리 확정하기보다는 보다 개방적이고 혁신적인 태도를 갖는 것이 바람직하다.

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(예정), “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: 한국연구소
- 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.
- 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.
- 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.
- ODPM, 1999, *Developing Good Practice in Tenant Participation*.
- _____, 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.
- 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*.
- Walker, Richard M., Emma L. Jeans & Robert O. Rowlands, 2001, *Managing Public Services Innovation: The experience of English housing associations*, Bristol: The Policy Press.

1. 영국 공공임대주택 정책의 전개과정

- 영국은 공공부문이 직접 주택을 공급·관리하는 등 저소득층의 주거안정을 위한 정부의 역할을 중시해왔음. 집권당에 따라서 주택정책의 변화가 있었지만, 주택문제에 대한 국가의 개입과 주거권에 대한 사회적 합의가 바탕이 되었기 때문에 국가는 주택문제에 적극적으로 개입할 수 있었음.
- 영국이 주택문제에 처음으로 개입한 것은 19세기 중반 급격한 산업화와 도시화로 인한 보건위생상의 문제 때문이었고, 공공임대주택이 건설되기 시작한 것은 노동자들의 생활수준 향상에 대한 요구와 압력으로 1890년 <노동자계급을위한주택법(The Housing of the Working Classes Act)>이 제정되면서부터임. 그러나 1914년까지 이런 형식으로 건설된 공공임대주택은 24,000호로 전체 주택수의 0.5%에 불과하였고, 정부가 본격적으로 주택의 공급을 도모하려고 한 것은 제1차대전 이후임.
- 1914년부터 1979년까지의 영국의 주택정책은 민간임대주택에 대한 임대료 통제와 지방정부가 직접 건설하는 임대주택(Local Authority housing)의 건설로 요약됨.
 - 제1차 세계대전으로 인하여 주택난이 심각해지자, 5년 동안 50만호의 공공임대주택 건설을 목표로 1919년 <주택및도시계획법(Housing and Planning Act)>이 제정됨. 이 법을 통해 중앙정부의 재정보조하에 지방자치단체가 독자적으로 공공임대주택사업을 추진하는 체제가 정착되었고, 이 체계는 60년대까지 지속됨. 그러나 그 비용조달에 문제가 있어 총 214,000호의 임대주택을 건설하는 것에 그침.
 - 사회적 상황이 어느 정도 나아지자 일명 챔벌레인법이라고 불리는 1923년 <주택법(Housing Act)>이 통과되어 지방당국이 주도하는 공공임대주택을 대폭 제한하는 한편, 민간주택에 대해서도 정부의 보조금을 지불함.
 - 1930년 <주택법>과 1933년 개정 <주택법>, 1935년 <주택법>은 지방당국이 합리적인 임대료 정책을 추진할 수 있도록 중앙정부의 보조금(Exchequer subsidy)을 지원하는 한편 저소득층에 임대료 환급제(rent rebate scheme)를 도입하였음. 적정임대료 제도를 중심으로 한 1930년 <주택법>은 저소득층에게는 공공임대주택을 제공하고, 안정된 소득수준의 일반 노동자들의 주택수요는 민간영역에 맡기는 정책이었으나 공공임대주택 수준을 하향화시켰고 불이익을 보는 주택수요자의 반발로 제대로 시행되지 못함.

- 노동당집권기(1945-1951)인 1946년 정부는 공공임대주택에 대해 주택 1호당 16파운드 10 실링을 60년간에 걸쳐 보조하는 방침을 발표했으며, 1949년 <주택법>에서 공공임대주택의 입주대상을 노동자에서 모든 계층으로 확대함. 그 결과 1951년까지 동기간동안 건설된 주택의 80%가 넘는 90만호의 공공임대주택이 공급됨.
 - 1951년에서 1964년까지 정권을 잡은 보수당은 1956년 <주택보조법(Housing Subsidies Act)>을 제정하여 공공임대주택에 대한 정부의 보조금을 인하하고 1961년 <주택법>은 일반주택수요에 대해서도 정부의 보조금을 부활하였음.
 - 1964 ~ 1970년에 집권한 노동당은 1965년 <임대료법(Rent Act)>을 제정하여 민간임대주택에 대해 주변지역의 임대료를 참고하여 임대료를 결정하는 공정임대료(fair rent)제도를 도입함.
 - 1970 ~ 1974년은 보수당 집권기로서 민간임대주택에 대한 통제임대료를 당사자의 요청이 있는 경우 담당관이 임대료를 설정하고 그것이 3년간 임대료의 한도액이 되는 공정임대료 제도로 전환하며, 그때까지 합리적 임대료(resonable rent)를 부과하던 공공임대주택에도 공정임대료를 적용하는 1972년 <주택금융법(Housing Finance Act)>이 제정됨. 또한 이 법에 따라 저소득 공공임대주택 임차인에 대한 강제적 임대료 환급제(rent rebate)가 도입됨. 이 정책은 결과적으로 공공임대주택의 임대료가 상당폭 인상되는 것을 의미하였고, 노동당 지배하의 지방정부들의 반발을 초래함.
 - 1974 ~ 1979년 노동당의 집권으로 이 정책은 폐지되고, 1975년 <주택임대료및보조금법(Housing Rents and Subsidies Act)>이 제정됨. 이 법은 공공임대주택의 공정임대료 적용을 지방정부의 재량권으로 하며, 임대료를 인하하거나 늘어나는 건설비용에 따른 손실을 보전하기 위한 새로운 보조금을 도입한 것임.
- 1979년 정권을 잡은 보수당은 모든 경제영역에서 국가의 개입을 축소하고, 대대적인 민영화 정책을 시행했음. 주택정책도 예외는 아니어서, 1980년 <주택법>은 지방정부소유의 공공임대주택을 그 임차인이 구입할 수 있는 권리(Right to Buy)를 부여하는 정책을 도입하였으며, 1985년 <주택법>은 지방정부가 ‘대단위공공임대주택임의처분’(Large Scale Voluntary Stock Transfers)의 방법으로 그 기관들이 소유하고 있는 공공임대주택을 민간 영역에 처분할 수 있도록 허용하였음.
- 1988년 <주택법>은 도심주택재개발트러스트(housing action trust)나 임차인이 임대인을 선택할 수 있는 선택권조항(tenants’ choice) 등과 같은 공공임대주택에 관한 새로운 관리체제를 형성하였는데, 1988년 <주택법>을 통한 개혁은 새로운 공공임대주택관련재정 및 회계체

제를 도입한 1989년 <지방정부주택법(Local Government and Housing Act)>에 의해 더욱 촉진됨. 이 법은 공공임대주택의 매매 등을 통한 수입의 25%만을 새로운 임대주택건설을 위해 사용할 수 있도록 제한하고 나머지 75%는 주택재정적자를 해소하는데 사용하도록 용도를 제한하였으며, 지방정부가 지방정부재정을 주택재정으로 전용할 수 없도록 통제됨.

- 1985년 <주택법>을 전면개정한 1996년 <주택법>은 ‘등록된 사회적 임대인’(registered social landlords: RSLs)개념을 도입하여 지방당국을 대신하여 공공임대주택의 공급과 관리역을 맡게 된 주택협회(housing association)¹²⁾의 범주를 확대하였으며, 주택명부나 우선순위 등을 마련하여 배분체계를 합리화함.
- 1980년 새로운 <주택법>이 제정됨으로써 1960년대까지 통용되던 신규공공임대주택건설목표량의 설정은 더 이상 정부의 정책적 고려사항이 되지 못하였으며, 그 결과 1979년 이후 신규공공임대주택건설은 최하의 공급실적을 기록하게 되었고, 공공임대주택에 투입된 지출은 1980년 1억6천5백만 파운드에서 1995년 겨우 4천3백만 파운드로 축소됨.
- 1997년 집권한 블레어 노동당정부는 보수당의 민영화정책을 전면적으로 수정하기보다는 그 부분적 문제점을 보완하여 계속 추진하는 정책을 채택하고 있음. 그 결과 대규모 공공임대주택의 건설은 요원해지고 지방당국의 공공임대주택을 인수한 등록된 사회적 임대인을 중심으로 한 제3영역 임대주택체제가 새로이 구축되는 과정에 있음.

2. 영국 공공임대주택의 현황

- 영국의 공공임대주택 공급주체는 지방정부와 등록된 사회적 임대인으로 크게 구분되며, 그에 따라 공공임대주택과 임대차의 유형도 두 가지로 구분됨.
 - 지방정부가 직접 공급하는 지방정부주택(Local Authority Housing: LA주택)의 임차인은 대부분 보장임대차(secure tenancy)로, 등록된 사회적 임대인이 공급하는 등록된 사회적 임대인 주택(Register Social Landlords Housing: RSL주택)의 임차인은 대부분 보증임대차로 보호받으나 실질적으로 별 차이가 없음.
 - LA주택과 RSL주택의 경우 특정한 입주자격은 없으나, 주로 저소득층의 주택소요계층에

12) 주택협회는 사회복지의 입장에서 저임대료로 임대주택의 공급을 도모하는 비영리조직으로 오랜 역사를 가지고 있다. 1974년 주택법에 의해 등록된 주택협회에 대해서는 주택공사의 주택건설자금에 대한 용자가 강화됨으로써 공공적인 성격이 강화되었으며, 1980년대 이후 새로운 공공임대주택은 대부분 주택협회(현재의 등록된 사회주주)에 의해서 공급되었다. 1988년 주택법 이전의 주택협회는 지방당국을 대신하여 사회적 복지수요자들(노인, 전과자, 정신 및 신체장애자)을 주요대상으로 저비용 주거를 공급하는 공공단체의 성격을 가지고 있었으며, 1988년 주택법에 의해서 주로 주택관련 복지서비스를 통한 지방당국재산 관리 등을 담당하게 되었다.

우선순위가 부여됨.

- 1980년대 민영화 정책으로 LA주택은 많이 처분되었지만, RSL주택은 1985년 <주택법> 이후 공공기관 소유의 공공임대주택을 민간부문에 처분할 수 있도록 한 ‘대단위공공임대주택 임의처분(Large Scale Voluntary Stock Transfers)’에 따라 증가하고 있는 추세임. 2000년 현재 LA주택과 RSL주택을 합친 영국의 공공임대주택은 전체 주택재고의 21.4%를 차지함.

<표> 영국의 점유형태별 주택재고

(단위 : 천호, %)

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

자료 : ODPM, 2000, *Allocation of Accommodation*.

3. 영국의 주요 공공임대주택 법제 체계

- 현재 영국 공공임대주택정책 관련 주요 법률은 1985년 <주택법>, 1988년 <주택법>, 1996년 <주택법>임. 명칭은 주택법이지만, 대부분 공공임대주택에 관한 내용을 다루고 있음.
 - 1985년 <주택법>에서는 지방당국(Local Authorities)의 주택공급 의무 및 권한, 보장임대차의 자격조건과 권리 및 퇴거요건, 보장임대차에 대한 주택매입 권리인 구매권(Right to Buy: RTB), 쇠퇴한 지구의 개·수선, 슬럼정화, 과밀기준, 다세대주택(Housing in Multiple Occupation) 등을 다루고 있고,
 - 1988년 <주택법>에서는 비영리민간단체 임대와 민간임대를 포함하는 보증임대차(assured tenancy)와 단기보증임대차(assured shorthold tenancy)의 권리 및 퇴거요건, 주택을 공급·관리하는 비영리민간단체인 주택협회(Housing Association)의 역할 및 권한, 쇠퇴한 지구의 재고 향상과 관리를 위한 기관인 도심주택재개발트러스트(Housing Action Trust: HAT)의 역할 등에 대해서 규정하고 있음.
 - 1996년 <주택법>에서는 주택을 공급·관리하는 비영리민간단체를 통합한 등록된 사회적 임대인(Registered Social Landlords: RSLs)의 조건 및 등록, 주택의 매각·처분, 보조금과

재원조달, 주택공사(Housing Corporation)의 권한, 임차인의 권리 및 퇴거요건, 주거급여 관련 조항, 주택의 배분, 홈리스에 대한 주택배분 등을 다루고 있음.

- 그 외 공공임대주택 관련 법률로는 불량주택재개발이나 개·수선과 관련된 보조금, 계약관계 등을 다루고 있는 <주택보조금·건설·재생법(Housing Grants, Construction and Regeneration Act)>, 임대인과 임차인의 권리와 관계를 규정한 <임대인및임차인법(Landlords and Tenants Act)>, 그리고 주택관련 지방관료와 지방정부의 세입계정, 주택재정, 보조금 등을 다루고 있는 <지방정부주택법(Local Government and Housing Act)> 등이 있음.

4. 영국 공공임대주택 제도의 주요내용

1) 공급

□ 사업주체

- 영국에서 공공임대주택을 공급하는 두 주체는 지방당국과 등록된 사회적 임대인임.
- 1985년 <주택법>에서는 지방의 주택국은 지방정부(district council 등)임을 규정하고(s.1), 지방당국은 미래의 주택공급과 관련하여 그 지방의 주거소요와 주택상태를 고려해서(s.8), 주택을 건설 또는 매입함으로써 또는 기존 건물을 주택으로 전환시킴으로써 주택을 공급할 수 있다고 규정함(s.9). 또한 주택 공급시 적절한 설비를 갖추어야 하며(s.10), 당국은 복지서비스(s.11) 및 장관이 허가하는 상점, 오락시설, 다른 토지 또는 건물들을 제공할 수 있음(s.12).
- 영국에서는 지방정부 외에도 비영리민간단체가 공공임대주택을 공급하는 것을 허용해주고 있는데, 현재는 주택협회(housing associations)를 포함하여 등록된 사회적 임대인으로 통합됨. 1985년 <주택법>에서는 주택의 공급, 건설, 개선, 관리 또는 건설촉진을 목적으로 설립된 비영리 협회, 트러스트, 회사 등이라고 주택협회를 정의(s.1)하고 있으며, 이것이 1996년 <주택법>에서 조건이 완화되어 등록된 사회적 임대인으로 변경됨(s.2). 이러한 등록된 사회적 임대인은 주택공사의 보조와 규제를 받게 됨.
- 주택공사는 1996년 <주택법>에 따라서 등록된 사회적 임대인과 같은 기구의 형성을 촉진하고(s.22), 등록된 사회적 임대인에게 자금을 융자해줄 수 있으며(s.23), 필요한 경우 ‘사회주택 보조금(Social Housing Grant)’을 지급할 수도 있음(s.18). 그리고 등록된 사회적 임대인의 업무를 감시하고, 자격을 박탈하거나 업무지침에 어긋날 경우, 벌칙을 주는 등 규제권한을 가짐(s30-50).

□ 재정지원

- 주택건설과 관리에 대한 보조금 및 재정지원은 계속적으로 변화하여 왔으며, 크게는 주택에 대한 지원에서 입주자에 대한 지원으로 변화하였다고 할 수 있음.
- 주택의 건설 및 인프라 공급, 건물의 수명과 관련된 개·수선 등 지방당국의 자본지출에 대해서는 주택소요에 대한 통계적 분석인 일반적 소요 지표(General Need Index)와 GRO(Government Regional Office)에서 측정한 실적을 바탕으로 주택투자프로그램(Housing Investment Programme)을 작성하여 환경성에 제출하면, 그것을 기초로 재원이 할당됨(1974년 <주택법>).
- 지방정부 자체적으로 공공임대주택을 매각하고 얻은 자본이득을 사용할 수 있는데, 1989년 <지방정부주택법>에서 자본이득의 25%만 자본지출에 사용하도록 제한함. 이는 중앙정부의 통제력을 강화시키려는 목적이었음.
- 또한 당국은 수선이나 슬럼정화, 재개발과 관련해, 또는 주택공급과 보조금, 모게지를 제공할 목적으로 중앙정부로부터 융자할 수 있음(s.428, 1985년 <주택법>).
- 공공임대주택의 유지관리와 임대료 할인을 위한 보조금도 지급되는데, 이것은 주택세입계정 보조금(Housing Revenue Account Subsidy)이라고 불리며, 원칙적으로 주택세입계정의 소득인 할인된 임대료와 지출인 유지관리비의 차액만큼 지급함(s.79,80, 1989년 <지방정부주택법>).
- 등록된 사회적 임대인은 주택공사로부터 사회주택보조금을 받을 수 있는데(s.18, 1996년 <주택법>), 이 보조금은 주택공급, 개조, 확장, 수선을 모두 포괄함. 보조금의 금액은 주택공급 및 다른 활동에 대한 비용과 관련해서 결정됨(s.53). 이 외에도 국무장관의 재량에 따라 세금공제를 받을 수도 있음(s.54, 1988년 <주택법>)

2) 배분

□ 배분체계

- 그동안 지방정부의 재량에 따라 배분되던 것이 1996년 <주택법>이 제정됨에 따라 처음으로 주택명부나 우선순위 등이 제시됨.
- 지방당국의 경우, ‘자격있는 자’에게만 주택을 배분해야 하는데, 여기서 자격있는 자란 국무장관이나 지방당국이 정할 수 있음(s.161). 예를 들면, 비시민권자는 배제되지만, 특정한

난민이나 홈리스는 포함됨. 각 지방당국은 자격자의 주택명부(housing register)를 관리해야 하며, 신청하거나 신청하지 않아도 자격이 되는 사람을 등록함(s.162).

- 또한 모든 지방당국은 우선순위(priority)와 배분절차를 결정하는 배분체계를 설정해야 함. 우선순위와 관련된 배분체계는 주택의 상태, 주거안정, 가구구성원을 고려한 ‘합리적인 우선순위자(reasonable preference)’에 따라야 함(s.167). ‘합리적인 우선순위자’는 비위생적이거나 과밀주거지역거주자, 과다가족가구 혹은 기준미달의 주거환경에 거주하는 가구, 임시주택에 거주하거나 임대조건이 한시적인 주거에 거주하고 있는 가구, 부양자녀가 있는 가구, 임산부가 있는 가구, 의료 및 복지제도상의 요보호대상자가 있는 가구, 안정된 주거를 확보하는 데 사회경제적 어려움이 있는 가구, 비의도적인 홈리스 등에게 주어짐.
- 등록된 사회적 임대인의 경우, 주택공사가 발행하는 배분정책에 따라 자율적인 배분체계를 결정하되, 지방당국의 정책에 부합하여야 함(s.36). 또한 지방당국이 등록된 사회적 임대인에 협력을 요청할 때, 사용가능한 공가(空家)의 최소 50%를 지방당국에게 공급하여야 함(s.170).

□ 홈리스

- 1996년 <주택법>에서는 주택이 없는 실질적 노숙자뿐 아니라 28일 이내에 노숙자가 될 위험이 있는 자, 부적절한 주택에 거주하거나 가정폭력에 노출되어 있는 경우도 홈리스로 인정함(s.175-178).
- 당국에 신청을 하면 당국은 이에 대해 조사해야 하며(s.183,184), 신청자가 홈리스이고 우선적 소요가 있다고 생각되는 경우 최종결정을 할 동안 적절한 주택을 제공할 잠정적 의무가 있음(s.188). 여기서 말하는 우선적 소요란 임산부, 아이 부양자, 고령 또는 정신신체 장애로 취약한 자 등임(s.189).
- ‘의도적인’ 홈리스이지만 긴급한 주거소요가 있는 경우는 일정기간 동안 주택을 제공하며 그동안 주택을 구할 수 있도록 도움을 주고, ‘의도적인’ 홈리스이고 긴급한 주거소요가 없을 경우는 주택을 구할 수 있도록 도움만 줌(s.190). ‘비의도적인’ 홈리스이지만 우선적 소요가 없을 경우는 주택을 구할 수 있도록 도움을 제공하고(s.192), ‘비의도적인’ 홈리스이고 우선적 소요가 있을 경우는 최소 2년 이내에 주택을 제공해야 함(s.193).

3) 관리

□ 임대차의 유형

- 보장임대차에 관해서는 1985년 <주택법>에 규정됨. 임대인이 지방당국(가령, County, Coucil, HAT 등)이고 한 가구가 거주하기에 적합한 독립가옥(separate dwelling)이며 그

것이 일차적 주택일 경우, 그리고 1989년 1월 이전의 주택협회 임대차로 인정받은 경우 보장임대차로 보호받게 됨. 단, 21년 이상의 장기임대나 고용, 학습 등의 사유로 임대한 주택의 경우는 제외됨(s.79, 81). 법에서 정하고 임대협약서(tenancy agreement)에 협의한 사유에 대해 법원의 퇴거명령을 받았을 때만 퇴거 가능함.

- 보증임대차는 1988년 <주택법>에서 규정하고 있는데, 거주하기에 적합한 독립가옥이며 그것이 일차적 주택이어야 하되(s.1), 지방당국이 임대인인 임차인, 1989년 1월 15일 이전 임대차, 임대료가 1년에 £25,000이상인 임대차, 1년에 임대료가 £250이하인 주택 등은 제외됨(Schedule1, Part 1). 따라서 1989년 이후 대부분의 등록된 사회적 임대인의 임차인과 일부 민간임차인이 이에 속함. 보장임대차와 마찬가지로 법에서 정하고 임대협약서에 협의한 사유에 대해 법원의 퇴거명령을 받았을 때만 퇴거 가능하도록 보장받지만 임대료는 인상 가능함.
- 단기보증임대차는 일부 등록된 사회적 임대인의 임차인과 대부분의 민간임차인에게 해당되는 임대차의 종류로 최소한 6개월의 임대기간과 고정된 임대료가 보장됨(s.20, 22). 그러나 계약기간이 지나고 임대인이 원할 경우, 2개월 이전의 퇴거통지만 있으면 퇴거 가능함.

□ 임대료

- 보장임대차의 경우, 1985년 <주택법>에 따라 임대료 결정시 당국은 매년 ‘관계법률’, ‘주택세입계정’의 균형, 주거비용, 물가인상, 보증금 등을 고려하며(s.24), 보증임대차 주택의 임대료와 비교하여 유사한 수준에서 결정함(s.24(3)(4)). 그리고 임차인과 임대인 사이의 동의 또는 임대협약서에 따라 다양한 임대료를 허가함(s.102, 103).
- 1989년 1월 15일 이전의 주택협회 임대차에 대해서는 1977년 <임대료법(Rent Act)>을 적용함. 이 체계에서는 임대료 측정관(Rent Officer)과 임대료산정위원회(Rent Assessment Committee: RAC)가 공정임대료를 결정하고 이것이 임대료 상한선이 됨. 임대인이나 임차인 또는 합동으로 임대료 측정관에게 공정임대료를 문의할 수 있는데, 임대료 측정관은 양쪽의 자문을 받고 협의하여 임대료를 결정함(s.67). 만약 협의가 이루어지지 않을 경우는 RAC가 최종적으로 임대료를 결정하는데, 이 때 RAC는 개인적 상황뿐 아니라 보조금, 주택의 건축년도, 입지, 수선상태 등을 고려하여 결정해야 함(s.70). 임대료 상한선 초과분은 2년 이내의 경우 상환받을 수도 있음(s.94).
- 보증임대차의 경우, 1988년 <주택법>에 따라 기본적으로 개별 협회가 대부분의 새로운 임대(1989년 1월 15일 이후)에 대하여 임대료를 자율적으로 결정함. 단, 주택공사는 시장임대료 이하, 저소득층 노동자들이 부담할 수 있는 정도로, 그 지방의 주택 시장가치, 상대적 규모, 입지, 상태 등을 고려하여 결정하여야 한다는 지침을 공고함. 임대료 인상에 대해서

는 임차인과 협의해야 하며, 합의되지 않으면 RAC에서 결정함(s13,14). 단기보증임대차의 경우도 RAC의 결정을 참고함(s.22).

- 결과적으로 공공임대주택의 임대료는 시장임대료에 거의 육박했는데, 이것이 가능했던 이유는 주거급여제도가 잘 정착되어 있었기 때문임. 공공임대주택의 입주자들에 대해서는 임대료 환급제가 적용되었는데, 이에 대해서 중앙정부에서는 주택세입계정 보조금을 통하여 보충함.

□ 임차인의 권리

- 임차인은 가족 외의 동거인이나 주택의 개조 등에 있어서 제한적인 권리를 가짐. 1985년 <주택법>에 의해서, 보장임대차의 임차인은 동거인을 둘 수 있고, 임대인과의 서면동의서가 있으면 주택의 일부를 세놓을 수 있음(s.93). 그러한 동의는 비합리적으로 보류되어서는 안되며 법원의 개입도 가능함(s.94). 그러나 합법적 계승자나 상호교환의 경우를 제외하고는 주택을 양도할 수 없음(s.91, 93). 임대인의 서면동의가 있다면 주택을 개조할 수 있는데(s.97), 임대종료시 개조가 자산가치를 높였을 경우 적절한 비용을 보상받을 수 있음(s.100).
- 임차인은 임대협약서와 관리 등의 사항에 참여할 수 있으며, 당국은 정보제공 등의 의무가 있음. 임차인은 임대협약서의 사항에 대해서는 임대인의 동의를 얻어 변경하거나 추가, 삭제할 수 있음(s.102, 103). 당국은 보장임대차에 대한 정보와 배분체계에 대한 정보를 출판해야 하는 의무가 있음(s.104, 106). 또한 당국은 그들이 적당하다고 생각하는 사항(유지, 관리, 수선, 개축, 서비스 공급, 정책변화 등)에 대해서 임차인들 또는 단체에게 제안된 변경사항을 알려주고 의견을 받을 수 있도록 하여야 함(s.105).
- 임차인들은 임차인관리조직(Tenant Management Organization: TMO)을 통하여 직접 관리에 참여할 수도 있음. TMO의 관리이전 제안이 받아들여지면, TMO는 정부가 보유하고 있는 리스트에서 교육기관을 선정하고 실현가능성 연구를 수행함(s.429). 통과하면 교육기관이 관리기술에 대한 훈련을 실시하고 이 비용의 75%는 s.429A에 따른 보조금으로 부담하고 나머지는 당국이 담당함. 교육을 성공적으로 마치면 관리조직으로 등록됨.
- 등록된 사회적 임대인의 보증임차인들을 위해서는 주택공사에서 주택관리에 대한 안내서를 발간하고 그것을 토대로 등록된 사회적 임대인을 평가함(s.36, 1996년 <주택법>). 안내서는 공급, 배분과정, 입주자 협약, 임대료 결정원칙, 유지수선기준, 서비스, 불만신고, 임차인과 자문 등 모든 사항을 포괄함. 주택협회 임차인들을 위해서는 1985년 <주택법>에 따라서 주택공사가 주택협회 임대차의 추가적 권리를 보장함(s.36). 여기에는 수선, 불만신고, 임대료, 이동, 동거인, 개조, 관리변동에 대해 협의하기 등이 포함됨.

□ 퇴거요건

- 보장임대차에서는 주택을 매입하거나 전대한 경우, 임대인이 바뀌고 바뀐 임대인이 조건을 충족하지 못할 경우, 기타 법원에 의한 퇴거결정을 받을 경우 등을 제외하고는 평생 거주가 가능함(s.82, 1985년 <주택법>). 다른 임대차의 경우는 4주의 서면 통지를 받으면 임대기간이 종료됨.
- 퇴거요청을 위해서는 임대인이 임차인에게 통지하고 법원에 신청을 해야하는데(s.83), 명시된 사유에 의해서만 퇴거가 행해짐(s.84). 사유로는 이웃에게 피해를 끼치는 행위, 불법적인 용도로 주택을 사용하고 건물을 파손하는 행위, 임대료 연체 등이 있음. 또한 법원이 임대협의를 위반한 입주자를 체포할 수 있는 권한도 있음(s.153, 1996년 <주택법>). 그리고 경우에 따라서는 적절한 대안주택으로의 이주가 가능해야 퇴거시킬 수 있음(schedule2, Part IV).
- 보증임대차의 경우도 법원의 퇴거명령으로만 임대차가 종료됨(s.5,7,9 1988년 <주택법>). 퇴거요청을 위해서는 마찬가지로 임대인이 임차인에게 통지하고 법원에 신청해야 함(s.8). 사유로는 임대시작이전에 주택이 임대인의 유일한 또는 일차적 주택으로 점유 또는 요구할때(등록된 사회임대인은 제외), 모계지에 종속되었을 때, 학생이나 특정 고용 목적을 위해 임대되었을 때, 임대료를 고의로 연체했을 때, 임차인의 의무규정을 위반했을 때, 이웃에게 피해를 끼쳤을 때 등임(s.7, schedule2).

□ 주거기준

- 1957년 <주택법>부터 ‘부적절한 주택’의 개념을 적용하고 있으며 1985년 <주택법>에서 쇠신된 기준은 다음과 같음. 적절한 주택은 i) 구조적으로 안정적이고 ii) 심각한 훼손이 없으며, iii) 습기가 건강을 해치지 않을 정도이며, iv) 조명, 난방, 통풍이 적절하며, v) 위생적인 용수가 제공되며 vi) 적절한 요리시설, vii) 적절한 단독 수세식 화장실, viii) 단독 목욕시설 ix) 하수시설이 갖추어진 주택임(s.604). 기준미달의 주택에 대해서 당국은 수선, 폐쇄, 철거 등의 적절한 조치를 취해야 함(s.604A).
- 거주하는 사람수가 방기준과 면적기준을 초과할 때 과밀이라고 할 수 있는데, 방기준에 따르면 10살 이하의 어린이는 제외하고 부부가 아닌 남녀가 같은 방에서 자야할 때, 거실을 침실로 사용해야 할 때 과밀(s.325)이 됨. 한편 방 수와 면적에 따라 거주하는 사람수의 상한선이 설정되어 있으며 이를 초과할 때 과밀이라 판단됨(s.326). 당국은 출판 등을 통하여

과밀기준에 대해서 알려야 할 의무가 있으며(s.332), 과밀상태와 주택소요를 조사하고 국무 장관에게 보고해야 함(s.334).

- 과밀주택에 대해서는 임차인과 임대인 모두 '적절한 대안주택'으로 이사, 분가, 당국에 알리는 등의 적절한 조치를 취해야 하며, '적절한 대안주택'이란 과밀이 아니며, 임차의 안정성, 직장과의 근접성 등과 관련하여 거주자 소요에 적절하고, 지방당국 주택일 경우 4인 거주 시 침실 2, 5인 거주시 침실 3, 7인 거주시 침실 4를 만족하는 주택임(s.342).

□ 유지관리 및 개·수선

- 관리주체는 기본적으로 지방정부와 등록된 사회적 임대인임. 그러나 1985년 <주택법>에서 지방당국이 그 기관들이 소유하고 있는 공공임대주택을 민간부문에 처분할 수 있도록 허용하고, 1988년 <주택법>에서 임차인이 임대인을 선택할 수 있는 선택권조항(tenants' choice)을 추가함으로써 등록된 사회적 임대인의 관리를 받는 주택이 증가함.
- 1985년 <임대인및임차인법>에서는 임대인의 수선·유지의 의무를 규정함. 7년 이하의 주기적 임대(대부분의 공공임대주택이 이에 속함)의 경우, 주택의 구조, 외관, 용수, 가스, 전기의 공급, 난방기구 등의 사항에 대해 임대인이 수선·유지의 의무가 있음(s.11-16). 임차인도 주택을 잘 유지하여야 할 의무가 있으며, 임대인의 동의가 있으면 주택을 수선할 수 있고, 고의적으로 건물을 훼손하였을 경우 퇴거조치를 당할 수도 있음.
- 지방당국의 경우 주택세입계정보조금을 통하여 유지관리에 대한 보조금을 받으며, 등록된 사회적 임대인의 경우 사회주택보조금을 받을 수 있음. 또한 지방당국은 매년 주택상태를 조사하여 적절한 조치를 취할 의무가 있고(s.605, 1985년 <주택법>), 지방관사, 교구, 커뮤니티 의회(community council)도 조사관에게 불량주택에 대해서 신고하고 조사관은 이에 따라 조사하고 보고해야할 의무가 있음(s.606).
- 당국은 기준미달의 주택에 대해서 수선, 폐쇄, 철거 등의 조치(s.604)나 유예행동통지(Defered Action Notice: DAN)라고 불리는 시정명령을 내릴 수 있음(s.81, 1996년 <주택보조금·건설·재생법>). DAN에는 주택이 부적절하다는 사실과 적절하게 만들기 위해 요구되는 작업, 여전히 부적절할 때 당국이 취할 수 있는 다른 조치들에 대해서 알려야 함. 당국은 DAN을 살펴보고 2년마다 조사를 수행해야 하며(s.84), 국무장관령으로 수선, 폐쇄, 철거 등의 필요한 행동을 취하도록 함(s.86). 또한 당국은 조치에 대한 행정비용 및 기타 비용에 대해서 주택소유주에게 합리적으로 부과할 수 있음(s.87).
- 이러한 수선과 관련해서는 여러 가지 보조금 제도가 시행되어 왔는데, 주로 주택 내부의 개·수선을 위한 리노베이션 보조금(Renovation Grants), 건물의 공용부분 개·수선을 위한 공용부분

보조금(Commom Part Grants), 건물 내의 장애인을 위한 시설제공을 목적으로 하는 장애인 시설 보조금(Disabled Facilities Grants), HMO의 개수선을 위한 HMO 보조금이 있음(s.1).

- 이 외에 건물의 외관수리나 구조적 안정에 관해 집단수선체계(Group Repair Schemes)를 적용하거나(s.60), 소득지원과 같은 다른 급여를 받는 자에 한해 가정수선보조(Home Repair Assistance)를 적용할 수 있음(s.76).

□ 주택의 매각·처분

- 1980년 이전에는 지방당국이 국무장관의 승인을 얻어 주택을 매각할 권리가 있었지만, 1980년 <주택법>에서 매각 의무를 규정함으로써 공공임대주택의 민영화가 본격화되었음.
- 1985년 <주택법>에서는 공공임대주택 입주자들의 구매권을 명시했는데, 보장임차인들은 그들이 일정기간 이상(보통 2년) 거주한 단독주택(house)의 자유보유권(freehold)을 얻을 수 있고, 아파트(flat)이거나 임대인이 자유보유권을 갖지 않은 경우는 장기임대권을 받을 수 있음(s.118). 가격은 그 시기의 시장가격을 토대로 하되 할인되어야 함(s.126,127).
- 임차인이 주택의 구매를 원할 경우, 서면으로 요구하고(s.122), 임대인은 일반적으로 4주안에 서면으로 답해야 함(s.124). 논쟁이 있을 경우는 s.181에 의해 법정에서 해결함. 구매가 성립되면, 8주안에 자유보유권 또는 12주안에 임대권을 통지해야 하는데, 이 통지는 구매 가격, 적절한 할인율, 임대인이 서비스 요금이나 수선에 대해서 환급할 수 있는 규정 등을 알려줘야 함(s.125).
- 구매를 원하지만 일시불로 대금을 지불할 수 없는 경우, 처음에 일정금액을 지불하고 나머지는 모기지로 보조받으면서 임대료로 지불하는 RIM(Rent into Mortgage) 방식을 택할 수도 있음(1993년 <주택및도시개발법(Housing and Urban Development Act)>).
- 또한 1996년 <주택법>에서는 공공자금이 제공된 주택에 한해서 등록된 사회적 임대인의 보증임차인들이 주택을 획득할 권리(Right to Acquire)를 명시하고 있음(s.16). 마찬가지로 국무장관이 할인율을 정함(s.17).

부록 2 || 영국의 임차인 훈련프로그램

□ 영국의 임차인 훈련 프로그램(2001/02)

기관	교육명	일시	수준
4월			
PEP	실무자 채용 및 관리하기	20일 ~ 22일	초급/중급
PEP	공동체 건물 개발하기	27일 ~ 29일	초급/중급
NTRC	지역공동체에 활력을 불어넣기	30일 ~ 5월 2일	중급/고급
5월			
TPAS	다른 사람들과 협상하는 방법	1일	초급/중급
TPAS	회계장부 관리하기	8일	AII
TPAS	임차인 및 주민조직에서 회의주재기술	11일	초급
PEP	임차인관리조직을 위한 best value	11 ~ 13일	AII
TPAS	인터넷 이용법	17 ~ 18일	초급
TPAS	회의 운영하기	18일	초급/중급
PEP	이웃의 이미지를 변화시키기	18 ~ 20일	초급/중급
TPAS	회의주재 기술(고급)	23일	중급/고급
NTRC	기본기술 익히기(총 3회)	5월, 6월, 7월	AII
6월			
PEP	사회주택을 위한 새로운 선택	1 ~ 3일	초급
TPAS	발표하기	8일	AII
PEP	주요 수선 및 개선	8 ~ 10일	초급/중급
TPAS	더욱 단호해지기	11일	AII
TPAS	주택금융	12일	초급
PEP	더 많은 사람들을 참여시키기	15일 ~ 17일	중급/고급
NTRC	위원회 운영 기술	18 ~ 19일	중급/고급
TPAS	기록하는 방법	21일	초급

기관	교육명	일시	수준
6월			
PEP	중재 기술	22 ~ 24일	초급
PEP	배치(allocation)와 임대하기	29일 ~ 7월 1일	중급/고급
NTRC	쉽게 만드는 협약	29일 ~ 7월 1일	초급/중급
TPAS	임대업자와 임대료에 대해 협상하기	6월	초급/중급
7월			
TPAS	임대업자와 임대료에 대해 협상하기	5일	초급/중급
PEP	지역 공동체를 표현하기(representing)	6 ~ 8일	중급
NTRC	약물남용가구를 지원하는 조직 만들기(총 2회)	6 ~ 8일	초급/중급
NTRC	조직을 위한 팀 만들기	9 ~ 10일	초급/중급
PEP	임차인관리조직의 협약관리	13 ~ 15일	초급/중급
8월			
NTRC	지역사회 프로젝트 관리하기	13 ~ 15일	초급/중급
9월			
PEP	최고의 단지 서비스 만들기	7 ~ 9일	중급
PEP	법과 반(反)사회행동	15일	초급
NTRC	기금 모으기	17 ~ 19일	초급/중급
PEP	흑인 및 소수인종 참여시키기	21 ~ 23일	초급/중급
NTRC	연극 공연하기	24 ~ 26일	중급
PEP	단지 환경 보호하기	28 ~ 30일	중급/고급
TPAS	주택금융	9월	초급
TPAS	지역사회 개발(community development)	9월	초급/중급
TPAS	임차인 및 주민조직에서 회의주재기술	9월	초급
TPAS	회계장부 관리하기	9월	All
TPAS	주택금융 다음단계	9월	중급/고급

기관	교 육 명	일시	수준
10월			
PEP	Fairs Fair Equal Opportunities	5~7일	All
NTRC	지역공동체를 참여시키는 방법 찾기	5~7일	All
PEP	수선 및 유지 입문	12~14일	초급
PEP	근린 관리	19~21일	초급/중급
NTRC	임차인관리조직 만들기	24~26일	중급
PEP	법과 반(反)사회행동	27일	초급
NTRC	기본기술 익히기	10, 11, 12월	All
TPAS	회의주재 기술 (고급)	10월	중급/고급
TPAS	흑인 및 소수인종 참여시키기	10월	초급/중급
TPAS	회의 운영하기	10월	초급/중급
TPAS	인터넷 이용법	10월/11월	All
11월			
PEP	지역사회에서 갈등 방지하기	2~4일	초급/중급
PEP	조직하기	10일(12월 8일)	초급
PEP	소식지 만들기와 선전	16~18일	초급/중급
PEP	훌륭한 팀과 효과적인 지도자	23~25일	중급/고급
TPAS	임차인 및 주민조직에서 회의주재기술	11월	초급
TPAS	발표하기	11월	All
12월			
PEP	조직하기	1일	초급
NTRC	성인과 젊은이들이 협력하기	17~19일	All

기관	교 육 명	일시	수준
1월			
PEP	지역경제활동	18 ~ 20일	초급/중급
NTRC	공동체건물 관리하기	21 ~ 23일	AII
PEP	훈련 기술 익히기	25 ~ 27일	AII
TPAS	지역사회 개발을 활용하기	1월	초급/중급
TPAS	흑인과 소수인종 참여시키기	1월	초급/중급
2월			
PEP	고용법	1 ~ 3일	초급/중급
PEP	프로젝트 관리 기술	8 ~ 10일	AII
PEP	경험 공유하기	15 ~ 17일	AII
PEP	예산 관리하기	22 ~ 24일	초급/중급
TPAS	기록하는 방법	2월	초급
TPAS	젊은이들을 참여시키기	2월	초급/중급
TPAS	임차인 및 주민조직에서 회의주재기술	2월	초급
TPAS	인터넷 이용법	2월	초급
NTRC	주택의 양도	2월	AII
3월			
PEP	글쓰기 기술	1 ~ 3일	초급/중급
PEP	협력해서 일하기	8 ~ 10일	AII
PEP	반(反)사회행동에 대처하기	15 ~ 17일	초급/중급
TPAS	주택금융 다음 단계	10월, 11월, 12월	AII
미조정			
NTRC	범죄에 대한 실천		중급
NTRC	Best Value		AII
NTRC	기금 모으기		초급/중급
NTRC	지역공동체 공간		중급
TPAS	소식지		
TPAS	모든 사람들을 참여시키기		
TPAS	Best Value		
NTRC	회의에서 기본기술 활용하기		AII