

## 외국의 공공임대주택 임차인 참여지원 정책과 시사점

An Implication of Tenant Participation Supports  
in Foreign Public Rental Housing Policies

남원석\*

이 글은 외국의 공공임대주택 임차인 참여지원 정책에 대한 검토를 바탕으로 시사점 및 향후 과제를 도출하는 데 목적을 두고 있다. 우선 미국, 영국, 스코틀랜드 등의 임차인 참여지원 정책에 대한 검토를 통한 시사점으로서 임차인을 문제해결의 주체로 상정하고 있으며, 이들에게 실질적인 권한과 자원을 제공하고 있다는 점, 임대사업자와 정부의 역할이 중요하며, 민간단체들을 활용한 지원이 이루어지고 있음을 도출하였다. 그리하여 우리나라에서 임차인 참여지원을 활성화하기 위해서는 임차인 참여계획 수립, 공모사업을 통한 임차인조직 지원, 민간단체를 활용한 임차인의 참여역량 향상을 주요 정책과제로서 고려할 필요가 있음을 결론에서 제시하였다.

주요어: 공공임대주택, 임차인 참여

## 1. 들어가며: 「임대주택법」 개정, 그 이후

지난 2000년 「임대주택법」 개정으로 공공임대주택의 임차인들도 분양 아파트에 거주하는 주민들과 마찬가지로 자신들의 대표조직을 구성할 수 있게 되었다. 권한이나 위상의 차이가 있기는 하지만, 분양아파트 주민들의 입주자대표회의와 같이 공공임대주택 임차인들은 ‘임차인대표회의’를 구성할 수 있게 된 것이다.

비록 개정된 「임대주택법」에 임차인대표회의의 구성에 관한 사항이 의무사항이 아닌 임의조항으로 명시되었지만, 공공임대주택에 거주하는 임차인들이 자신의 주택관리에 대해 공식적으로 관여할 수 있는 경로를 마련하였다는 점에서 우리나라 공공임대주택 정책의 역사에 중요한 사건이라 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 공공임대주택 임차인들의 참여를 일관되게 주장해 온 주민이나 시민단체, 학계 등은 「임대주택법」 개정을 통해 실질적인 임차인 참여가 이루어지고 그로 인해 주민들의 참여역량이 강화되고 공공임대주택 관리의 질적 수준이 제고되기를 기대하였다.<sup>1)</sup>

그로부터 4년이 지난 지금, 과연 공공임대주택의 임차인 참여는 활성화되었고 법 개정 당시 여러 사람들이 기대했던 비는 제대로 충족되고 있는가? 이에 대한 답을 당장 수치로 제시하기는 힘들지만, 현장의 목소리를 들어보면 기대만큼 임차인 참여가 활발해지고 나름의 효과를 거두

1) 사실 ‘참여’라는 말은 무엇을 위한 참여인지, 무엇에 대한 참여인지가 분명하게 규정되지 않으면 매우 모호한 말이 될 수 있다. 사실 본문에서 말하는 ‘참여’는 비단 공공임대주택의 관리에 대한 참여로 한정되지 않는다. 오히려 단지 내에서 벌어지는 주민들의 자발적인 활동 전반을 아우르는 개념으로 이해할 필요가 있다. 여기에는 관리사무소의 관리업무에 대한 관여도 포함될 수 있고, 임차인대표회의의 활동에 대한 참여, 단지 내 문제해결을 위한 주민들의 공동노력 등도 참여의 범주에 포함시킬 수 있을 것이다. 그리고 이처럼 다양한 영역에서 이루어지는 참여는 임차인들의 자치역량과 공동체가 형성되는 계기가 되어, 공공임대주택단지가 주변 지역사회에서 소외되지 않고 살기 좋은 마을로 거듭나고 주민들 개개인의 삶의 태도가 보다 의욕적이고 긍정적으로 변화하는 결과를 가져올 것이라는 전제가 있다.

고 있다고 보기 어렵다.

2000년 이후 임차인대표회의가 곳곳에서 구성되기도 했지만, 이내 주민들 간의 갈등, 혹은 관리주체와의 갈등으로 인해 주민들로부터 외면받기 일수였고 지속적으로 생명력을 이어가지 못했다. 그나마 남아있는 임차인대표회의의 일부는 어떤 활동을 해야 하며, 어떠한 지식과 역량을 갖추어야 하는지에 대해 충분히 숙지하고 있지 못해 소위 ‘간판’만 유지하고 있는 실정이다. 임차인들의 참여가 활발히 이루어지기 위해서는 그 전(前) 단계로서 참여주체인 임차인들의 조직화 과정이 수반되어야 하지만, 이처럼 조직화 과정이 미비하기 때문에 임차인들의 활발한 참여가 어려운 것이 사실이다.

혹자는 이러한 현상을 두고서 공공임대주택 임차인들의 참여는 불필요하며 관리의 비효율성을 야기할 뿐이라고 주장할 수도 있겠지만, 서구 국가들이 오래 전부터 공공임대주택과 관련되어 나타나는 문제들을 치유하기 위해 임차인 참여지원 제도를 시행하고 있음을 상기한다면, 임차인들의 참여 자체를 부정하는 것은 설득력을 갖기 어렵다. 오히려 임차인들의 참여를 제도적으로 보장했던 2000년 「임대주택법」 개정 이후, 임차인 참여를 활성화하기 위해 어떠한 정책적 노력을 경주하였는지를 곰곰이 생각해 볼 필요가 있다. 적어도 본인의 판단으로는, 애석하게도 「임대주택법」 개정 이후 정책적으로나 제도적으로 임차인 참여를 지원하는 프로그램이 시행된 적은 없었다.

임차인들의 공동체를 활성화하고 주택관리에 활발히 참여하기 위해서는 일반 분양아파트 주민들에 비해 더 많은 사회적·경제적 비용이 요구된다. 학습의 기회나 경험이 부족하고 주변의 정보취득에 익숙하지도 않다. 또한 생업에 투자되는 시간을 할애하여 임차인 참여를 고민하기에는 경제적으로도 빈곤하다. 따라서 임차인들의 참여가 공공임대주택 관리에 있어서 정말로 필요하다고 생각된다면, 이들이 적극적으로 참여할 수 있는 ‘조건’을 정책적으로 마련해 주는 것이 필요한 것이다. 단순히 관련 법만을 개정하고 그 외의 정책적 지원을 제공하지도 않으면서, 임차인

참여가 크게 활성화되지 않는 것을 보고 임차인 참여의 무용론(無用論)을 펼치는 것은 정말 현실을 모르는 것이다.

따라서 이제 공공임대주택 임차인들의 참여에 관한 논의는, 임차인들이 활용가능한 ‘자원’의 제공이라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 임차인들의 참여 활성화 방안에 대한 논의의 초점은 바로 이러한 자원을 어떠한 방식과 내용으로 제공해야 하는가에 맞춰져야 하는 것이다. 이러한 맥락에서 본 글은 공공임대주택 정책의 역사가 깊고 임차인 참여지원 제도를 갖추고 있는 외국의 사례를 검토함으로써 우리나라에 시사하는 바를 도출하는 데 목적이 있다. 외국의 임차인 참여지원 사례는 영국, 스코틀랜드, 미국을 중심으로 크게 ① 임차인들과 임대사업자·정부의 협의구조 마련, ② 임차인조직의 공식화 및 직접지원, ③ 민간단체를 활용한 지원으로 구분하여 살펴볼 것이다.

## 2. 공공임대주택 임차인 참여의 필요성과 지향

### 1) 공공임대주택 임차인 참여의 필요성

공공임대주택 임차인들의 참여는 말 그대로 자신의 주택과 관련한 의사결정 과정에 능동적으로 참여하는 것을 뜻한다. 그리고 이를 통해 임대사업자, 관리주체 등과 협력관계를 형성하여 쾌적하고 살기 좋은 공공임대주택 단지를 만들어 가는 것을 목표로 한다. 공공임대주택 임차인의 참여가 필요한 이유를 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 도덕적인 측면에서 임차인 참여는 정당화될 수 있다(Pearl, 1997). 임차인은 자신의 주택에서 지속적으로 거주해 왔고 주택과 관련된 여러 결정에 의해 영향을 받기 때문에, 자신의 주택이 어떻게 관리되는지에 대해 인지하고 발언할 수 있는 권리를 가지고 있어야 한다는 것이다.

둘째, 임차인 참여는 공공임대주택에 저소득층이 집단화됨으로써 발

생활 수 있는 부작용을 해결하는 데 기여할 수 있다(박신영·김영범, 1996). 우리나라의 경우, 서구의 공공임대주택처럼 주요 시설물에 대한 파괴행위(vandalism) 등의 반사회적 행위(anti-social behaviour)가 심각하지는 않지만, 쓰레기 투기, 방뇨, 배변, 공공시설 및 기물의 파괴행위가 적잖이 발생하고 있다. 서구에서는 이러한 반사회적 행동으로 인해 소득이 다소 높은 계층의 이주가 발생하면서 공공임대주택 단지가 지역사회에서 더욱 쇠퇴하고 고립되는 결과를 낳고 있으며 시설물의 노후화가 촉진되는 현상이 나타나고 있다. 이에 이들 국가에서는 임차인들의 공동체의식을 회복시켜 공동시설물을 포함한 주택관리에 관심을 갖도록 유도하는 방안을 단지쇠퇴를 막는 대안 중 하나로 삼고 있다.

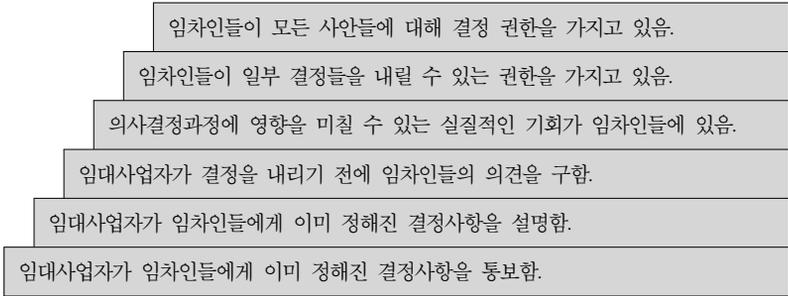
셋째, 보다 효율적인 주택관리를 위해서는 그 곳에서 생활하고 있는 임차인들의 목소리가 반영될 필요가 있다. 분양아파트에는 입주자대표회의와 같은 주민참여구조가 있어 관리주체와의 협력을 통해 주택관리의 효율성을 기하고 있다. 마찬가지로 공공임대주택에서도 임차인 참여구조를 만들어 임차인들이 주민으로서 느꼈던 생활상의 불편과 이를 개선하기 위한 아이디어를 관리주체와 공유하고, 관리주체는 자신의 전문성을 발휘하여 보다 효율적으로 주택을 관리하는 형태의 협력체계를 구축할 필요가 있는 것이다.

## 2) 공공임대주택 임차인 참여의 지향

임차인 참여의 수준과 내용은 다양할 수 있다. 아예 임대사업자가 임차인들의 목소리를 무시하는 한 극단이 있다면, 그 반대 극단은 임차인들이 주택관리와 관련한 모든 사안들에 대해 결정을 내릴 수 있는 수준이라 할 수 있을 것이다. 그리고 이 양 극단 사이에는 매우 다양한 방식과 내용의 참여가 위치해 있는 것이다.

예를 들어 임대사업자가 임차인들에게 주택관리와 관련한 정보를 소식지나 설명회, 인터넷, 지역언론 등을 통해 제공하는 낮은 수준의 방식도

<그림 1> 임차인 참여의 수준



자료: Pearl(1997)을 수정.

있을 수 있으며, 주요 사안에 대해서 임차인들의 의견을 취합하거나 협의하는 방식은 단순한 정보제공 방식보다 높은 수준의 임차인 참여라 할 수 있다. 또한 영국에서는 임차인들에게 공공임대주택에 대한 관리권(right to manage)을 부여하여 임차인들 스스로 주택을 관리할 수 있도록 하기도 하는데, 이는 매우 높은 수준의 임차인 참여인 셈이다. 이처럼 임차인 참여의 다양한 수준을 도식화하면 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다.

이처럼 임차인 참여가 다양한 수준의 내용을 포괄하는 의미로 사용되지만, 분명히 짚고 넘어갈 것은 임차인 참여에 대한 형식주의(tokenism)를 경계할 필요가 있다는 점이다. 예를 들어 이미 결정된 사항에 대해 임차인들에게 의견을 묻거나 통보하는 경우, 혹은 임차인들의 의견을 의사결정과정에 반영하지 않는 것은, 임차인 참여라는 형식을 취하고 있지만 실제로는 임차인들을 주택관리와 관련한 의사결정에서 배제시키는 결과를 낳기 때문에, 진정한 의미에서 임차인 참여라고 보기 어렵다.

결국 임차인 참여는 임차인들이 자신의 주택에 대한 의사결정과정에 실질적인 영향력을 행사하는 것을 지향하면서 낮은 수준에서 높은 수준으로 지속적으로 진화하고 발전하는 동적인 과정으로 이해될 필요가 있다. 정형화된 임차인 참여 모델은 없기 때문에 각각의 사회에 적합한 임차인 참여의 내용과 형식을 갖추어가되, 의사결정과정에서 그동안 배제

되어 온 임차인들이 실질적인 영향력을 행사할 수 있도록 하는 것이 임차인 참여를 바라보는 올바른 관점이라 할 수 있는 것이다

### 3. 외국의 임차인 참여지원 사례

#### 1) 임차인과 정부·임대사업자의 협의구조 마련

##### (1) 임차인 참여협정·임차인 참여전략

2000년부터 영국에서는 지방정부 소유의 공공임대주택의 경우, 임대사업자인 지방정부가 임차인과 함께 ‘임차인 참여협정(Tenant Participation Compact)’을 수립하도록 하였다.<sup>2)</sup> 임차인 참여협정은 임차인들에게 주택정책 및 주거서비스에 대한 결정을 할 수 있는 기회와 수단을 제공한 것으로, 임차인 참여협정을 통해 지방정부의 주택정책 결정과정에 공공임대주택 임차인들이 어떤 방식과 내용으로 참여할 수 있는지를 것인지를 정하도록 하였다.

그런데 임차인 참여협정은 단순히 임차인 참여가 어떻게 이루어진다는 것을 정하는 것보다는 그것이 수행·평가되고, 수정되는 ‘조직적인’ 과정을 중시하고 있다(DETR, 1999b). 이는 임차인 참여협정을 통해 지방정부와 임차인의 관계가 실질적으로 변화하는 것을 기대하고 있기 때문이다. 임차인들은 지속적으로 참여방식을 선택하고 변경할 수 있으며, 이 과정에서 지방정부는 참여를 촉진·지원하는 역할을 맡는다. 그런데 임차

---

2) 임차인 참여협정은 주택부문 베스트밸류(Best Value)의 일환으로 도입되었다. 1998년 지방정부 백서인 『현대 지방정부(Modern Local Government)』에서 공식적으로 소개된 베스트밸류는 지방정부 개혁을 위해 도입한 정책이다. 베스트밸류에서는 지방정부가 주민들에게 제공하는 모든 서비스를 해당 주민들이 평가하도록 하였으며, 지방정부가 추진하고자 하는 각종 사업에 대해서는 취지, 내용, 방법 등이 포함된 계획을 수립하도록 규정하고 있다. 주택부문은 이 베스트밸류의 핵심 분야 중 하나이다(Department of Local Government and Housing, 1999).

< 표 1 > 임차인 참여협정에 참여하는 지방정부와 임차인의 의무사항

지방정부의 의무사항	임차인의 의무사항
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임차인 참여를 적극적으로 촉진해야 한다.</li> <li>• 임차인에게 참여 기회가 있음을 알 수 있게 해야 한다.</li> <li>• 모든 주거 서비스 분야에서 임차인 참여가 가능하게 해야 한다.</li> <li>• 임차인들이 임차인 훈련을 이용할 수 있도록 해야 한다.</li> <li>• 임차인 참여에 대해 재정적인 지원을 해야 한다.</li> <li>• 사무공간을 마련하고, 복사기 등을 임차인·조직이 이용할 수 있도록 해야 한다.</li> <li>• 모든 사람이 참여할 수 있도록 새로운 접근 방법을 개발해야 한다.</li> <li>• 임차인 참여에 대한 목표와 이행 정도를 평가할 수 있는 척도를 정해야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문서화된 규약을 가지고 있고, 동등한 기회를 제공하는 정책이 포함되어야 한다.</li> <li>• 정기적인 선출 절차가 있어야 한다.</li> <li>• 공개적인 재정 기록이 있어야 한다.</li> <li>• 정기적으로 회의를 가져야 한다.</li> <li>• 개방적이고 분명한 회원 제도가 있어야 한다.</li> <li>• 모든 임차인들에게 정보를 제공해야 한다.</li> <li>• 정기적으로 신문이나 소식지 등을 통하여 정보를 제공해야 한다.</li> <li>• 이행 계획이나 성과에 대한 평가를 해야 한다.</li> </ul>

자료: DETR(1999b).

인 참여협정에서 지방정부와 임차인은 주택 관련 서비스뿐만 아니라 지역에서 주변 사람들에게 피해를 주는 이른바 반사회적 행위의 문제, 거리 청소, 기타 근린생활의 질에 영향을 주는 행위 등에 대해 다루기도 한다. 이처럼 다양한 사안들을 다룸으로써 임차인은 자신들의 주택과 지역사회에 영향을 주는 의사결정과정에서 중심적인 역할을 담당할 수 있게 된다.

한편, 중앙정부는 임차인 참여협정의 효과성을 제고하기 위해 1999년 임차인 참여협정 수립 시 고려해야 할 지침(National Framework for Tenant Participation Compacts)을 발표하였고, 여기에서는 지방정부와 임차인들이 이행해야 할 의무가 강조되고 있다.

이처럼 지방정부의 임차인 참여협정은 중앙정부가 설정된 기준에 근거하여 작성되며,<sup>3)</sup> 임차인과 지방정부의 다양한 합의를 포함하고 있다.

3) 지방 수준에서의 임차인 참여협정은 전국임차인 참여협정의 기본지침 내에서 크게 두 가지 형태로 작성되고 있다. 하나는 근린 혹은 주택단지에 기반을 둔

임차인 참여협정의 합의 내용으로는 임차인이 집단적으로 자신에게 영향을 주는 의사결정에 참여할 수 있는 방법, 주거서비스 개선, 삶의 질 향상 등 지방정부와 임차인이 임차인 참여협정을 통해서 달성하고자 하는 사항들, 임차인 참여협정이 제대로 실행되기 위한 절차와 방법 등이 해당된다. 더불어 지방정부의 임차인 참여협정은 임차인 참여와 관련한 주요 내용을 정하고 있는데, 여기에는 정보 제공, 참여의 기회, 결정에 대한 통제력, 이행 과정에 대한 모니터링, 임차인 훈련, 임차인조직에 대한 지원 등이 담겨 있다.<sup>4)</sup>

무엇보다 임차인 참여협정의 중요한 의의는 임차인이 지방정부의 주택(관리)정책에서 더 많은 발언권을 가질 수 있게 되었다는 점이다. 지방 정부는 정기적으로 주택을 관리하는 방법에 대해 임차인의 의견을 묻고 참여할 수 있는 기회를 주고 있으며, 임차인 모두가 어떻게 하면 주거서비스와 관련한 사항들에 적절하게 의견을 개진할 수 있을 것인지를 함께 모색하고 있다. 2000년에 시행된 제도이기 때문에 아직 어떤 평가를 내리기 이르지만 임차인 참여협정은 전반적으로 긍정적으로 받아들여지고 있으며, 또한 공공임대주택 관리에 있어 의미 있는 변화를 가져올 것으로 기대되고 있다.

한편, 스코틀랜드의 경우, 2001년 「주택법(Housing Act)」에서 임대사업자

---

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 기반을 둔 협약(issue-based compacts)으로, 그동안 배제되어 온 집단, 예를 들어 흑인이나 소수인종집단, 젊은이들 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).

- 4) 이상의 내용은 임차인 참여협정에서 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 진행 과정을 점검하고 평가할 것인지 등에 대한 내용도 언급된다(TPAS, 2002).

[지방정부, 주택협회(housing association)]가 임차인 참여를 실행해야 한다는 의무조항을 도입하였다. 이 법에 따라 임대사업자는 임차인 참여와 관련된 다양한 활동들을 상세히 명시한 ‘임차인 참여전략(Tenant Participation Strategy)’을 임차인들과 함께 작성해야 한다(Angus Council, 2003). 그 결과 스코틀랜드의 여러 지방정부와 주택협회에서 작성한 ‘임차인 참여전략’에는 공히 ① 임차인 참여의 비전과 원칙, ② 임차인 참여 전략의 목적과 목표, ③ 임차인 참여 활성화를 위한 임대사업자의 역할, ④ 임차인들과의 협력방안, ⑤ 임차인 참여를 위한 예산 배정, ⑥ 임차인 참여에 대한 모니터링 및 평가 등이 언급되어 있는 등 임차인 참여가 하나의 정책 프로그램으로 자리 잡고 있다.

## (2) 임차인자문위원회

영국에서는 앞에서 살펴 본 임차인 참여협정 이외에도 2002년부터 중앙정부 차원에서 임차인자문위원회(Tenant Sounding Board for Housing: TSB)를 운영하고 있다. 임차인자문위원회는 임차인들에게 영향을 미치는 주요 주택문제 및 정책을 토론하고, 각종 정책에 임차인들의 의견을 제안하는 기능을 담당하고 있다.<sup>5)</sup>

임차인자문위원회의 자문위원은 임차인들 가운데 주택문제에 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 입 주민조직(Tenants & Residents Organization of England: TAROE) 대표 1명,

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

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 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. 그 외 주택정책이나 관련 절차와 제정에 대한 지식, 또한 장애인, 노인, 젊은이의 생활, 주택소유권 이양, 민간의 재정지원, 보호서비스를 동반한 관리, 감사, 베스트벨류, 반사회적 행동, 주택 배정, 응급 주택 등에 대한 지식도 자문위원 선정기준이 되고 있다.

정부는 임차인자문위원회에 공공임대주택의 중요 현안조사 및 검토를 요청하고 있다.<sup>6)</sup> 이것은 주거서비스를 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. 그런데 영국의 임차인자문위원회는 비단 중앙정부 수준

6) 그동안 임차인자문위원회에서 검토한 사항은 다음과 같다([www.tpas.org.uk](http://www.tpas.org.uk)).

- 제1차 회의(2002.7.11.): 임대료 재조정, 주택법 개정, 반사회행동에 대한 대처 방안
- 제2차 회의(2002.11.21.): 주거기준 미달가구 해소계획, 지방 베스트벨류 평가 지표
- 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.): 전국임차인 참여협정 평가, 민간금융의 활용, 임대사업자의 주거서비스에 대한 감사

에서만 이루어지는 것은 아니다. 지방정부나 주택협회 등 임대사업자들은 지방수준에서 자문위원회 등 다양한 방식으로 임차인들과의 협의구조를 마련하고 있다.

한편, 미국에서는 1998년 제정된 「양질의 주거와 업무책임에 관한 법(Quality Housing and Work Responsibility Act: QHWRA)」에 따라 임차인 참여를 지원하고 있다.<sup>7)</sup> 구체적으로는 공공임대주택을 관할하는 지역별 공공주택청(Public Housing Agency: PHA)은 매년 임차인자문위원회(Resident Advisory Board)로부터 사업계획에 대한 의견을 듣도록 되어 있다.<sup>8)</sup> 여기서 임차인자문위원회는 관련 정책으로 영향을 받는 사람들의 이해를 대변해야 하고, 관련 기관은 자문위원회가 효과적이고 독립적으로 기능할 수 있도록 하고 충분한 자원을 제공해야 한다. 또한 공공임대주택 관련 기관들은 공공임대주택 임차인이나 주거비보조를 받는 사람 1명 이상을 이사회 의 일원으로 받아들일도록 규정하고 있다.

## 2) 임차인조직의 공식화 및 직접지원

스코틀랜드에서는 2001년 「주택법」에서 ‘등록임차인조직(Registered Tenant Organizations: RTO)’이라는 개념을 도입하였다. 일정요건을 갖춘 임차인 조직에 대해서는 RTO의 자격을 부여하고 주택관리와 관련한 다양한 의사 결정과정에 공식적으로 관여할 수 있는 권한을 부여하기 시작한 것이다 (Angus Council, 2003).<sup>9)</sup> 정부가 제시하는 요건만 충족하면 한 지역에 복수의

7) 이 법은 연방정부의 지원을 받는 주택의 주민들이 그들에게 영향을 미치는 정책 결정에 대해 참여할 수 있어야 하고, 그것은 연방정부 주택프로그램의 장기적인 성공을 위해 도움이 된다는 취지에서 도입되었다(서종균, 2003).

8) 더불어 PHAs는 공공임대주택 관련 사업계획(연간계획 및 5개년 계획)을 수립하거나 수정할 때, 임차인조직들과 협의를 거쳐야 하며, 공청회를 개최하여 여러 임차인들의 의견을 들어야 한다(www.hud.gov).

9) 스코틀랜드의 「주택법」에 따르면, 사회주택의 모든 임대사업자들은 주택관리 및 수선·유지 및 그와 관련된 서비스 제공기준, 임차인 참여전략의 작성 등에 대해서는 임차인들과 협의를 해야 한다.

조직이 RTO가 될 수 있으며, 정부는 심사를 통해 등록여부를 통보하는 방식으로 임차인조직을 공식화하고 있다.

스코틀랜드 정부가 제시하는 등록요건 중 핵심적인 것은 등록을 신청한 조직이 적절한 정관을 가지고 있는지의 여부이다. 정관에는 조직명, 활동영역, 정관변경, 회원의 의무와 자격, 운영위원회, 임원선출, 회의 및 정기총회 개최, 의사결정방법, 재정관리 등에 관한 사항이 정부가 제시하는 기본양식에 부합하도록 규정되어 있어야 한다. 특히 임원의 임기가 분명해야 하고, 투표를 통해 의사결정이 이루어져야 하며, 회원들의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 수단(소식지, 회의록 공개, 회원의견 취합 등)을 갖추고 있음이 입증되어야 한다. 더불어 정기적으로 재정을 결산하고 이를 회원들에게 공개해야 하며, 회원자격에 차별적인 요소가 있는지도 중요한 등록요건이 된다.

한편, 스코틀랜드에서는 ‘임차인 참여전략’에 RTO에 대한 재정지원 계획을 포함시키도록 하고 있다.<sup>10)</sup> 예를 들어 Angus Council에서는 임차인 참여 예산을 별도로 책정하여(정부로부터 2만 2,200파운드, 자체적으로 7만 3,383파운드) 임차인조직화, 임차인 훈련, 임차인조직에 대한 보조금에 사용하고 있으며, 임대료 수입의 일정부분을 할애하여 기본적인 사무비용, 자료구입비 등으로 사용하고 있다. 임차인조직에 대한 보조금의 경우, 임차인조직이 Angus Council에 사업계획서를 제출하면 심사를 통해 보조금을 교부하고 있다. 또한 주거서비스 관련 실무자(housing service staff)가 있어 이들이 임차인들의 역량강화를 위한 프로그램을 운영한다(Angus Council, 2003). Calderdale Council의 경우, RTO에 대해 소정의 행정비용을

10) 스코틀랜드 행정부는 RTO의 예산을 지원하는 임대사업자를 보조하기 위해 450만 파운드를 예산으로 책정하고 있으며, 그에 따라 지방정부도 나름의 예산을 책정하고 있다. 예를 들어, North Lanarkshire Council의 경우 2002/03년, 2003/04년에 각각 9만 5,900파운드를 예산으로 책정하였다. 그리고 이 돈은 실무자 인건비, 임차인 참여전략 수립, 정보책자 발간, 순회상담, 임차인조직 및 임차인연합조직 지원, 임차인들에 대한 연례조사, 임차인 훈련, 임차인 소식지 제작 등에 사용되었다(North Lanarkshire Council, 2003).

보조하고 있다. 복사나 출력은 정해진 양까지는 무료로 지원하며, 세 명의 상근인력(tenant participation worker)을 고용하여 임차인조직의 활동을 지원하고 각종 정보, 자문, 훈련 프로그램을 제공한다. North Lanarkshire Council의 경우, 임차인조직의 활동을 지원하는 두 명의 상근인력을 배치하여 임차인들의 업무를 덜어주고 있으며, 임차인조직에 대해서는 매년 400파운드를 두 번으로 나누어 지원하고 있고, 한편으로는 임차인조직이 쉽게 재정을 확보할 수 있는 방법 등을 소개하는 정보책자를 발간하고 있다. 또한 임차인조직들이 RTO가 될 수 있는 방법에 대한 안내를 하고 있다(North Lanarkshire Council, 2003). Aberdeenshire Council 역시 별도의 예산을 책정하여, 임차인 참여를 위한 활동에 소요되는 비용을 지원하고 있는데, 임차인조직이 제출한 사업계획서를 심사하여 가이드라인에 따라 일정 금액을 보조한다(Aberdeenshire Council, 2003).<sup>11)</sup>

미국에서도 스코틀랜드와 유사한 프로그램을 운영하고 있다. 앞서 언급한 QHWRRA에 의거하여, 임차인들은 자신들의 이해를 대변할 수 있는 임차인위원회(resident council)를 조직할 수 있는 권리가 있음을 분명히 하고 있으며, 공공임대주택을 관리하는 기관은 가구당 25달러를 매년 기금으로 확보하도록 하여 임차인 훈련, 임차인조직화 등에 사용할 수 있게 하고 있다. 또한 이 기금은 단지 차원의 사업을 계획하고 집행하는 데 활용할 수 있도록 임차인위원회에 지원될 수도 있다(서종균, 2003). 또한 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development: HUD)에서는 ROSS(Resident Opportunities and Self Sufficiency)라는 공모방식의 지원 프로그램을 운영하고 있다. 이 프로그램은 공공임대주택 임차인들이 적절한 서비스와 임파워먼트(empowerment), 경제적 자활의 기회를 가질 수 있도록 지원하는 것을 목표로 하는데, 특히 임차인의 참여역량 향상, 주택관리

11) Aberdeenshire Council에서는 항목별로 상한액을 설정하여 그 이하의 금액을 지원하고 있는데, 주로 다음과 같은 항목을 중심으로 지원한다: 전화료, 전기료, 우편료, 보험료, 훈련 및 각종 세미나 참가비, 장소사용료, 여비, 홍보비, 출력 및 문구류 구입비, 출판물 인쇄비, 장비구입비 등(Aberdeenshire Council, 2003).

에 대한 참여기회 확대, 임차인들의 협동조합이나 수익사업의 활성화 등을 추진하고자 하는 임차인조직에 대해서는 보조금을 직접 지원하고 있다.<sup>12)</sup>

### 3) 민간단체를 활용한 지원

#### (1) 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램

영국정부는 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 정보 제공과 자문, 임차인 훈련, 선택 학습(options studies), 임차인 관리(tenant management)에 대한 지원, 혁신적 실행 프로그램(innovation into action programme) 등 5가지로 정리할 수 있는데, 이들 프로그램의 대부분은 정부가 직접 임차인들을 지원하는 것이 아니라 임차인 참여지원 활동을 오랫동안 수행해 온 민간단체를 지원한다는 사실이다(DETR, 2000a).

#### 정보제공과 자문

공공임대주택 임차인이 필요로 하는 각종 정보와 자문서비스 비용을 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램을 통해 지원하고 있다. 실제로 임차인 참여자문서비스(Tenant Participation Advisory Service: TPAS)<sup>13)</sup>라는 민간단

---

12) ROSS 프로그램은 궁극적으로 공공임대주택에 거주하는 임차인들의 사회적·경제적 자립을 목표로 하고 있으며, 공공주택청(PHAs), 현장에서 활동하는 임차인조직, 임차인 참여를 지원하는 민간단체 등에 보조금을 지원하고 있다. 보조금 지원영역은 크게 세 가지로, 임차인조직화(임차인 역량 향상), 효과적인 서비스 전달모델, 노인·장애인 등에 대한 다양한 서비스의 조정이 그것이다(www.hud.gov).

체가 중앙정부의 보조금을 지원받아 무료 상담전화를 운영하고 있는데, 여기서는 임차인들의 조직화 방법, 임차인 지도자들의 역할, 주택관리 및 수선·재개발 등에 대한 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 TPAS의 서비스 제공비용에 대해서는 중앙정부가 보조금을 지원하고 있다.

#### 선택학습(options studies)

공공임대주택 임차인들은 자신들이 거주하는 단지의 특정 문제를 해결하기 위해 ‘선택학습’을 신청할 수 있으며, 이 경우 별도의 상담 및 각종 지원서비스를 민간자문기관으로부터 받을 수 있으며, 그 비용은 중앙정부의 보조금으로 충당된다. 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 참여자문서비스(TPAS), 우선고려단지개선계획(Priority Estates Project) 등에서 운영하고 있다. 그런데 선택학습을 실시한 후에 민간자문기관은 주민들과 함께 행동계획을 수립하고, 계획수행 과정을 점검하고 또 자문을 실시한다. 그리고 제반 활동사항을 정리한 보고서를 정기적으로 중앙정부에 제출하고 있다.<sup>14)</sup>

- 13) 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 모두 회원으로 참여할 수 있으며, 운영위원회는 임차인과 임대사업자 동수로 구성되어 있다.
- 14) 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

### 임차인관리에 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, 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.<sup>15)</sup>

임차인관리조직을 구성하고 관리권을 행사하기까지는 ‘의견제시 → 타당성 검토 → 조직발전’의 세 단계를 거쳐야 한다. 의견제시 단계에는

---

바와 실천활동에 대한 참여의지의 정도를 확인한 후, TPAS와 허스트팜 단지의 임차인조직은 그 단계에 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 임차인조직 간의 협의자리를 마련해 주기도 하면서 임차인조직과의 협력관계를 유지했다. 이러한 일련의 과정에서 TPAS는 진행과정을 모니터링하고, 지방정부와 임차인조직의 협력이 원활하게 이루어질 수 있도록 자문과 상담역할을 지속적으로 수행하였다(TPAS, 2003).

- 15) 주택 자체에 대한 소유권은 임대사업자인 지방정부에게 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 덜하다(Pearl, 1997).

<표 2> 혁신적 실행 프로그램의 선정기준

- 임차인 참여를 촉진하거나 영향력이 미미한 임차인조직들을 활성화시킬 수 있는 새로운 접근
- 기존 임차인 참여방식을 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
- 임차인 참여협정을 발전시키는 새로운 방법 등

임차인관리조직의 규약을 작성하고, 조직의 임원 및 하부 위원회를 구성하고, 공공임대주택의 관리권을 행사하고자 함을 지방정부에 통보해야 한다. 다음으로 타당성 검토는 TPAS, PEP와 같은 공인된 민간자문기관이 담당하는데, 이 기관에서는 관리방식을 주민들에게 소개하고 의사를 수렴하고, 여러 가지 상황을 검토하여 적절한 관리방식을 제안한다. 그리고 조직발전 단계에서는 임차인관리조직의 형태를 결정하고, 관리업무를 담당할 임차인에 대한 훈련을 실시하고, 임차인에 의한 관리방식의 경쟁력을 평가하며, 최종 결정을 위한 주민투표를 실시하는 등 최종적으로 관리권을 이양 받는 절차를 거치게 된다. 이상의 관리권 행사 과정에서 발생하는 비용은 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램의 지원을 받을 수 있다.

**혁신적 실행 프로그램<sup>16)</sup>**

혁신적 실행 프로그램은 주민참여에 대한 임차인들의 새로운 아이디어를 자극하고 이를 확산시키기 위한 프로그램이라 할 수 있다. 즉 다른

16) 혁신적 실행 프로그램은 내용상 ‘민간단체를 활용한 지원’에 해당하지 않지만, 때로는 민간자문기관이 임차인들과 협력하기도 한다는 점을 감안할 필요가 있다. 더불어 혁신적 실행 프로그램이 영국의 임파워먼트 보조금 프로그램의 일 부리는 점을 강조하고자 굳이 별도의 장으로 분리하여 설명하지는 않았다.

임차인조직들에게 도움이 될 만한 새로운 아이디어를 제안하여 채택되면, 해당 아이디어를 실행하는 데 필요한 비용을 보조금으로 지급한다. 특히 이 프로그램에서는 임차인조직, 지방의회, 기타 조직들 간의 협력을 장려하고 있는데, 대체로 다음의 기준들에 부합하는 제안들을 혁신적 실행 프로그램으로 채택하고 지원한다.<sup>17)</sup>

### 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)<sup>18)</sup>이

17) 그동안 진행된 혁신적 실행프로그램의 주요 사례들은 다음과 같다.

- 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
- 임차인관리조직 간의 연계망 구축: 9개 임차인관리조직이 신속하게 의사소통할 수 있도록 온라인 통신망 구축
- 주민서비스조직 결성: 3개 임차인관리조직이 협력하여 주민서비스조직(Resident Services Organization) 결성 및 운영([www.innovationintoaction.org](http://www.innovationintoaction.org))

18) 임차인 훈련 프로그램으로는 주택이나 임대사업자 등에 대한 지식과 주택관리, 예산운용 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, 지역사회개발 등의 프로그램이 있다.

며, 다른 하나는 ‘공동체’ 훈련(‘community’ training)<sup>19)</sup>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 전국단위의 민간단체인 TPAS, PEP, NTRC(전국임차인자원센터, National Tenant Resource Centre)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.<sup>20)</sup>

19) 공동체 훈련 프로그램에서는 공공임대주택 임차인과 임차인조직의 역량 향상을 위해 요구되는 사항들이 있는데, 그 예로는 TPAS에서 실시하는 다른 사람들과 협상하는 방법, 회의 운영하기, 발표하기, 지역사회 개발, 임차인 및 주민 조직에서 회의주제 기술 등의 프로그램이 있고, 또 PEP의 더 많은 사람 참여 시키기, 단지환경 보호하기, 지역사회에서 갈등 방지하기 등의 프로그램이 있다. 그 외 NTRC의 성인과 젊은이들이 협력하기, 지역사회 프로젝트 관리하기, 임차인관리조직 만들기 등의 프로그램도 있다.

20) 그런데 임차인 훈련에 대한 지원은 중앙정부뿐만 아니라 지방정부와 등록된 사회임대업자(Registered Social Landlords)에 의해서도 이루어지고 있다. 지방정부와 등록된 사회임대업자들은 중앙정부의 임차인 임파워먼트 보조금 프로그램과 별도의 방식으로 지원하고 있으며, 양적으로는 이들에 의한 지원이 임차인 훈련지원의 대부분을 차지하고 있다(홍인옥·서종균·남원석, 2003). 이처럼 법적 사항이 아님에도 불구하고 지방정부 등의 임대사업자들이 적극적으로 임차인 훈련을 지원하는 것은 임차인 참여를 위해 훈련이 얼마나 중요한지를 보여주는 단적인 예라고 하겠다.

#### 4. 외국 사례의 시사점과 정책제안

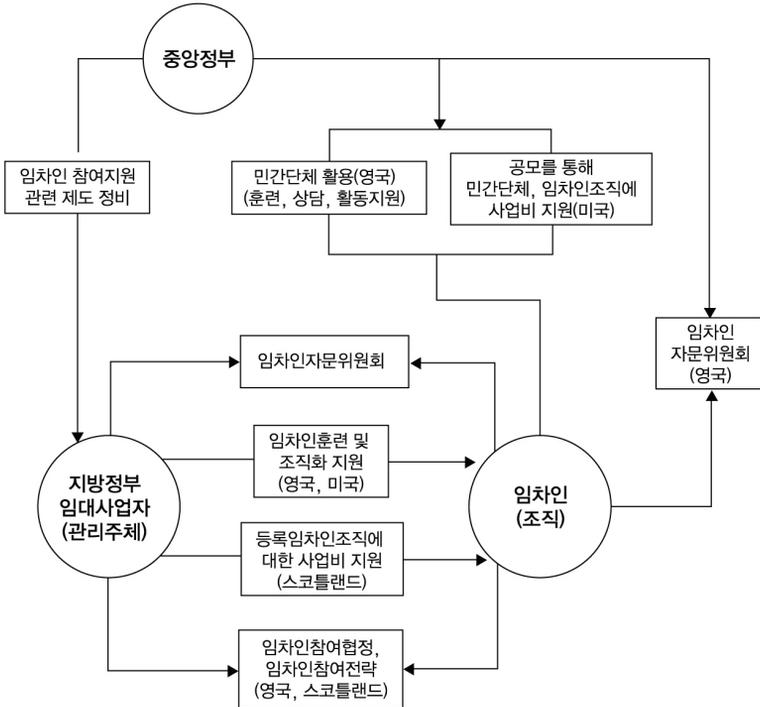
##### 1) 외국 사례의 시사점

이상에서 영국, 스코틀랜드, 미국을 중심으로 외국의 임차인 참여지원 사례를 살펴보았다. 중앙정부, 지방정부, 임대사업자, 민간단체, 임차인(조직) 간의 정형화된 관계가 형성되어 있다기보다는 나라마다 고유의 지원체계를 갖추고 있음을 확인할 수 있었다. 각국의 임차인 참여지원체계를 종합하여 그림으로 나타내면 <그림 2>와 같다.

한편, 본문에서 소개한 외국 사례는 대부분 최근에 새로이 정비한 정책들이기 때문에 그 효과를 평가하기에는 이른 감이 없지 않다. 오히려 우리에게 이들 국가들이 공공임대주택 임차인들의 참여를 지원하게 된 배경을 살펴보는 것이 더욱 유의미할 것이며, 이것이 외국 사례에서 얻을 수 있는 첫 번째 시사점이라 할 수 있다. 즉, 공공임대주택이 주변 지역사회로부터 소외·고립되고 단지에서는 주민들의 반사회적 행동이 빈번하게 나타나면서 단지가 쇠퇴하는 일련의 과정을 일찍이 경험한 서구에서 이러한 문제를 해결하기 위한 방법으로 선택한 것이 임차인들의 역량을 향상시켜 이들이 직접 문제해결의 주체가 될 수 있도록 하는 프로그램이었다. 더구나 한편으로는 참여를 통해 임차인들이 자신감과 공동체성을 회복하고, 복지서비스에 대한 의존성을 탈피하여 보다 적극적인 삶의 태도를 가지도록 하는 계기로도 작용할 것이라 내다본 것이 다.<sup>21)</sup> 우리나라의 경우, 외국과 같이 심각한 정도로 단지쇠퇴현상이 나

21) 물론, 영국의 임차인 참여지원제도가 보수당 정부에 의해 도입된 사실을 들면서 이러한 기조는 다분히 생산적 복지(welfare-to-work)를 강조하는 신자유주의적 논리라는 비판도 존재한다. 하지만 설사 이러한 정책적 논리에 의해 임차인 참여지원이 이루어졌다 해도, 그것이 가져온 효과는 애초의 의도와는 다르게 임차인들이 스스로의 의제(agenda)를 개발하고 이를 추진할 수 있는 정치적 역량을 갖추는 등의 긍정적인 결과를 낳았다는 주장도 있다(Robert and Benita, 1996).

<그림 2> 외국의 임차인 참여지원체계



타내고 있지는 않지만, 공공임대주택의 문제는 오랜 시간에 걸쳐 누적되어 나타나고 여기에 대한 임차인 참여의 효과도 장기적이라는 점을 고려하면, 문제가 심각하기 전에 임차인 참여에 대한 지원을 통해 미리 예방책을 마련하는 것이 타당할 것이다(홍인욱·서종균·남원석, 2003).

둘째, 외국의 임차인 참여지원 사례를 살펴보면, 임차인들의 참여를 활성화하기 위해 실질적인 권한과 자원을 제공하고 있다는 사실도 우리에게 시사하는 바가 크다. 서두에서 언급했지만, 우리나라의 경우 임차인대표회의의 구성에 관한 법조항 외에는 임차인 참여를 지원하는 정책은 전무한 실정이다. 하지만 이와 달리 임차인 참여의 중요성과 효과성을 기대하는 국가들에서는 임차인 참여협정이나 임차인자문위원회 등을 통

해 정책결정과정에서 대한 임차인들의 접근성을 제고하고, 임차인조직들의 원활한 활동을 위해 사업비의 일부를 지원하고 있는 점은 우리가 참고할 만하다.

셋째, 임차인 참여의 활성화라는 과제는 비단 임대사업자(및 관리주체)에게만 주어진 것이 아니며, 정부의 역할도 그에 못지않게 중요하다는 점이 강조될 필요가 있다. 예를 들어, 외국의 경우, 중앙정부가 임차인 참여와 관련한 기본적인 지침과 제도의 골격을 마련하고 임차인조직의 활동에 대해 지방정부와 함께 일정액의 재원을 지원하고 있다. 우리나라에서도 임차인 참여의 정책적 필요성을 중앙정부가 공감하고 있다면, 그에 적절한 지원프로그램을 마련하는 데 있어서 적극적으로 나설 필요가 있다.

마지막으로, 임차인들의 역량 강화를 위한 각종 훈련이나 정보제공 등의 지원은 정부나 임차인조직 이외에도 다양한 사회적 자원을 활용할 수 있다는 점도 중요한 시사점이라 할 수 있다. 영국의 경우, TPAS, PEP, NTRC와 같은 민간단체들이 임차인들에게 다양한 정보를 제공하고 훈련 프로그램을 운영하는 등 임차인들의 역량강화를 통해 참여의 질을 높이는 데 중요한 역할을 하고 있음을 주목할 필요가 있는 것이다. 이처럼 임차인 참여를 지원하는 민간부문을 지원하여 이들의 역량을 강화하는 것은 결국 임차인 참여를 활성화하는 중요한 토대가 될 것이다.

## 2) 공공임대주택 임차인 참여 활성화를 위한 제안

임차인 참여지원과 관련하여 외국 사례가 우리에게 주는 시사점들을 고려할 때, 다음과 같이 임차인 참여 활성화를 위한 몇 가지 제안을 해볼 수 있다(남원석, 2003).

### (1) 임차인 참여계획의 수립

임차인 참여에 있어서 임대사업자(및 관리주체)의 태도는 임차인들의 참여 행태에 영향을 줄 수 있기 때문에 상당히 중요한 문제이다. 이에

우리나라에서도 외국의 경우처럼 임대사업자가 임차인 참여에 대한 계획을 주기적으로 수립하는 방안을 검토할 필요가 있다.

임대사업자와 임차인, 관련 민간단체들이 함께 임차인들의 참여가 갖는 의미를 공유하고, 임차인 참여를 활성화하기 위한 다양한 참여구조에 대한 논의를 진행하는 가운데, 합의된 사항을 중심으로 ‘임차인 참여계획’을 수립한다. 여기에는 가장 기본적인 정보제공부터 공식적인 협의구조 신설 등 상위법의 규정을 벗어나지 않는 범위에서 임차인 참여의 다양한 경로들을 명시하고, 각 주체들의 역할에 대한 내용이 담겨 있어야 할 것이다.

만일 임대사업자가 임차인 참여계획을 수립할 수 있는 조건이 되지 않으면, 개별 관리주체들이 각각의 단지에서 임차인들과 임차인 참여계획을 수립하도록 임대사업자가 지침을 내릴 수도 있을 것이다. 또한 임대사업자가 포괄적인 임차인 참여계획을 세우고, 개별 관리주체들이 임차인, 관련 민간단체들과 함께 각 단지에 적합한 구체적인 계획을 수립하는 방안도 가능하다.

어떤 방식을 취하건 간에 이렇게 수립된 임차인 참여계획은 법적으로 구속력이 있는 것은 아니지만, 임차인들과 임대사업자, 관리주체간의 협력을 위한 공동의 약속이라는 점에서 그 의미를 찾을 수 있을 것이다. 그리고 임차인 참여계획은 관리주체나 임대사업자, 임차인들에 의해 정기적으로 모니터링 되는 가운데 지속적으로 발전시키는 것이 바람직하다.

임차인 참여계획은 임대사업자와 관리주체가 임차인 참여의 중요성을 인지하고 있다는 상징적인 성격을 가짐과 동시에, 각 주체간의 우호적인 협력관계 하에서 실질적인 임차인 참여와 단지 내 문제해결을 촉진할 수 있는 중요한 계기가 될 것이다.

## (2) 공모사업을 통한 임차인조직의 사업비 지원

임차인들이 임차인대표회의를 구성하더라도 우선적으로 부딪치는 문제는 재정의 문제이다. 각종 사무비용이나 주요 행사를 기획하고 추진하

는 데 소요되는 비용을 해결하기 어려운 경우, 임차인대표회의는 유명무실하게 될 수밖에 없다. 이런 문제를 해결하기 위해 외국의 경우는 임대사업자와 정부가 예산의 일부를 할당하여 임차인조직의 활동을 지원하고 있다. 우리나라에서도 정부와 임대사업자가 일정비율을 분담하여 이 같은 임차인조직의 활동을 지원하기 위한 별도의 예산항목을 설정하는 것이 바람직하다. 하지만 그렇다고 해서 정부나 임대사업자가 아무런 근거 없이 이들의 활동을 지원할 수만도 없다. 여기에는 몇 가지 원칙이 필요하다.

첫째, 현재 지방자치단체가 공모사업 형식을 통해 민간단체의 활동을 지원하는 것과 같이, 임대사업자도 공모사업의 형식을 빌려 일정기간 동안 각 임차인대표회의로부터 사업제안서를 받고 이를 심사한다. 심사 기준은 목적과 목표가 분명하고 단지 내 주민공동체 형성 혹은 주택관리와 관련된 활동이어야 하며, 지원비용의 상한선을 정하여 심사결과에 따라 적절한 비용을 지원하고 활동에 대한 결과물을 제출하도록 해야 할 것이다.

둘째, 이러한 지원대상의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 대해서도 검토가 필요하다. 외국에서는 임대사업자가 정한 요건을 갖춘 임차인조직에 대해서만 지원을 하고 있음을 상기한다면, 우리나라에서도 임차인 개인이 아닌 임차인조직에 한정하되 임대사업자가 나름의 기준을 정할 필요가 있다. 그러나 지원대상을 임차인대표회의로 한정하기보다는 부녀회나 노인회와 같은 여타의 주민모임들도 지원대상에 포함시키는 것이 바람직하다. 또는 공모사업에 참여할 수 있는 자격으로 반드시 단지 내 임차인모임과 관리주체, 관련 민간단체가 컨소시엄을 구성하도록 하는 것도 고려해 볼 만하다.

### (3) 민간단체를 활용한 임차인의 참여역량 향상

외국의 경험을 돌아보면, 공공임대주택 임차인 참여에 있어서 민간단체의 역할이 중요하게 인식되고 있으며, 실제로도 민간단체들이 비중 있

는 역할을 맡고 있다. 대개 민간단체들은 정부나 임차인들이 가지고 있지 못한 다양한 지식과 자원, 기술을 갖추고 있기 때문에 임차인들의 참여활동을 효과적으로 지원할 수 있다. 때로는 임차인들이 필요로 하는 외부자원을 연계시켜 줄 수도 있으며, 각종 활동에 대한 자신들의 경험과 아이디어를 제공할 수도 있다. 그리고 이러한 과정을 통해 임차인들의 참여역량이 향상될 경우, 임대사업자나 관리주체로서도 임차인들과 보다 원활하고 효과적인 협력관계를 형성할 수 있기 때문에 주택관리의 효과성을 기할 수 있을 것이다.

현재 우리나라에서도 몇몇 지역에서는 지역사회발전센터 등의 민간단체들이 프로젝트 사업을 통해 임차인들의 역량강화를 위한 교육 프로그램을 진행하거나 임차인대표회의 구성을 지원하는 활동을 하고 있다. 하지만 기간이 한정된 프로젝트의 성격이 강하기 때문에 장기적인 지속성을 담보하기 어려운 상황에 놓여 있다. 따라서 영국의 ‘임차인 임파워먼트 보조금 프로그램’이나 기타 외국의 주택관리와 관련된 민간단체 활동을 검토하여 민간단체들이 가진 역량을 임차인 참여역량 향상과 연계시키는 프로그램을 구상하되, 이러한 프로그램이 지속적인 생명력을 이어갈 수 있는 방안을 정책적으로 마련해야 할 것이다.

❖ Abstract

An Implication of Tenant Participation Supports  
in Foreign Public Rental Housing Policies

Nam, Won-Seok

This research puts a goal to derive a new policy in Korea from a tenant participation support in foreign public rental housing policies. In the policies of USA, England and Scotland, tenants are assumed as a subject of problem solving, tenants are offered substantial power and resources by government and landlords, and non-governmental organizations are utilized for empowering tenants. As a result, it was shown to have to consider establishing tenants participation plan, supporting tenant organizations through bidding and tenant empowerment by utilizing non-governmental organizations for activating tenant participation in Korean public rental housing.

Keywords: public rental housing, tenant participation

## 참고문헌

- 남원석. 2002. 『영국의 공공임대주택 주민교육』. 한국도시연구소 편. 《도시와 빈곤》, 제59호, 34~47쪽.
- \_\_\_\_\_. 2003. 『공공임대주택 임차인 관리 참여 방안』. 대한주택공사 편. 《주택도시》, 제78호, 62~73쪽.
- 박신영·김영범. 1996. 『영구임대주택 단지에서의 입주자 관리 참여 방안』. 《한국행정연구》, 제5권 제3호, 102~122쪽.
- 서종균. 2000. 『공공임대주택 관리의 합리화 방안』. 『주택, 도시, 공공성』. 서울: 박영사, 167~195쪽.
- \_\_\_\_\_. 2003. 『공공임대주택 임차인 운동에 관한 연구』. 중앙대학교 박사학위논문.
- 한국도시연구소. 2001. 『공공임대주택 관리 전문화 방안』. 서울: 한국도시연구소.
- 홍인욱·서종균·남원석. 2003. 『영국 공공임대주택 관리의 임차인 참여지원제도에 관한 연구』. 서울시정개발연구원 편. 《서울도시연구》, 제4권 제3호, 1~15쪽.
- Aberdeenshire Council. 2003. *Tenant Participation Strategy*.
- Angus Council. 2003. *Tenant Participation Strategy(Draft)*.
- Chartered Institute of Housing, Tenant Participation Advisory Service. 1994. *Tenant Participation in Housing Management*. Rochdale: RAP.
- Department of Environment, Transport and the Regions(DETR). 1999a. *Tenant Participation Compacts: A Guide for Tenants*.
- \_\_\_\_\_. 1999b. *National Framework for Tenant Participation Compacts*.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *A Guide to the Tenant Empowerment Grant Programme*.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *Evaluation of National Tenants' Training Programme*.
- Department of Local Government and Housing(DLGH). 1999. *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*.
- North Lanarkshire Council. 2003. *Tenant Participation Strategy*.
- Office of the Deputy Prime Minister(ODPM). 1999. *Developing Good Practice in Tenant Participation*.
- Pearl, M. 1997. *Social Housing Management: A Critical Appraisal of Housing Practice*. Hampshire and London: Macmillan.
- Robert, F. and W. Benita. 1996. "Training for Tenants: Citizen and the Enterprise Culture." *Housing Studies*, Vol. 11(2), pp. 251~269.

TPAS. 2002. *Tenant Participation Compacts: Where Are We Now?*. TPAS Information Sheet.  
\_\_\_\_\_. 2003. *Options Studies*. TPAS Information Sheet.

[www.hud.gov](http://www.hud.gov)

[www.innovationintoaction.org](http://www.innovationintoaction.org)

[www.pep.org.uk](http://www.pep.org.uk)

[www.tpas.org.uk](http://www.tpas.org.uk)

[www.traffordhall.com](http://www.traffordhall.com)

K C I