



공공임대주택을 관리하는, 임차인들의 협동조합 ② 영미권 임차인관리협동조합 염탐하기

2016.04.04 | 황서연_새사연 연구원 / 진남영_새사연 부원장

영미권의 임차인관리 모델을 살펴보면서 주민들의 적극적인 참여가 전제되어야 이 모델이 가능할 것이며, 주민들의 적극적인 참여를 위해서는 주민들이 먼저 나서야 한다는 점이었습니다. 하지만 국내의 협동조합형 공공주택의 시작은 임대사업자(서울시, SH공사) 주도로 만들어졌기 때문에 주민들의 참여를 이끌어낼 수 있는 보조적인 장치가 반드시 필요하겠다는 생각이 들었습니다.

새사연은 ‘현장보고서’ 라는 이름으로 인터뷰, 현장 답사 및 관찰 등의 이야기를 전하고자 합니다. 현실에서 연구 방향을 찾고 그 속에서 살아가는 사람들에게서 연구 목적을 찾아 구체적인 대안을 내놓는 것이 바로 새사연이 지향하는 연구이기 때문입니다. 협동조합형 공공주택에 대한 이야기를 생생한 생활 언어로 정리한 현장보고서, ‘공공임대주택을 관리하는 임차인들의 협동조합’ 시리즈는 총 3부작으로 연재될 예정입니다.

지난 1부에서는 서울시의 협동조합형 공공주택에 대해서 알아보았는데, 이번 2부에서는 임차인관리협동조합의 역사가 깊은 영미권 국가들의 사례에 대해서 알아보려고 합니다. 영미권 국가에서는 어떤 배경 속에서 임차인관리협동조합이 생겨났는지, 그리고 현재의 모습으로 발전하기까지 어떤 일이 있었는지 알아보면서, 서울시의 협동조합형 공공주택에 대한 시사점을 찾아보고자 합니다.

얼핏 생각하기에 주민들의 적극적인 참여가 전제된 임차인관리협동조합은 서유럽이나 북유럽에서 최초로 도입되었을 것 같지만 의외로 1970년대 초 미국에서 최초로 도입되었습니다. 하지만 오래 지나지 않아 곧 쇠퇴하였고 현재 가장 임차인관리협동조합이 광범위하게 운영되는 곳은 오히려 영국입니다. 먼저 미국에서 임차인관리협동조합이 도입된 배경과 역사, 쇠퇴하게 된 이유에 대해 알아보고, 영국의 사례를 조금 더 자세히 이야기하는 순서로 이야기를 진행하겠습니다.

미국 : 임차인관리협동조합(TMC), 입주인관리회사(RMC)

가. 임차인관리협동조합(TMC, Tenant Management Co-operative)

미국의 임차인관리협동조합(TMC, Tenant Management Co-operative)은 협동조합

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



이외의 법인형태까지 포괄하는 개념인 임차인관리회사(TMC, Tenant Management Corporation)로도 불리다가, 1980년대 이후로는 임차인뿐만 아니라 자가에 거주하는 입주주민까지 포괄하여 입주주민관리회사(RMC, Resident Management Corporation)라고 부르는 경우가 가장 많습니다. 최초의 임차인관리협동조합이 도입된 배경의 중심에는 공공임대주택 주민들의 자발적인 주민운동이 있었습니다.

임차인관리협동조합은 1970년대 초 보스턴의 브롬리-히스(Bromley-Heath)단지(1971)와 세인트루이스의 카를 스퀘어(Carr Square)단지, 달스트(Darst)단지(1973)에서 처음으로 도입되었습니다. 보스턴의 경우 공공임대주택 단지의 슬럼화를 극복하기 위한 주민자치활동이 계기였고, 세인트루이스의 경우 주택공사의 열악한 주택관리 서비스에 항의하기 위한 차임지불거부운동(Rent Strike)이 계기였습니다. 주민운동 과정 중에 구성된 주민자치단체는 주택공사와의 약속에 따라 금전적, 기술적 지원을 받으면서 공공임대주택을 직접 관리하기 시작하는데, 추후에 협동조합(혹은 비영리법인)의 외피를 갖추고 정식으로 위탁계약을 맺게 됩니다. 이렇게 탄생한 모델이 바로 임차인관리협동조합입니다. 이 모델을 통해 주민들은 공공임대주택 관리, 운영에 직접 참여하면서 만족도를 높이고, 주택공사는 관리에 대한 부담을 주민들과 분담할 수 있게 된 것입니다.

그림1. 세인트루이스 전국세입자조직 회원들의 피켓시위, 1969년 12월 15일



출처 : <http://www.stltoday.com/>

나. 전미 임차인관리 시범사업(National Tenant Management Demonstration Program, 1976~1979)

세인트루이스 지역의 초기 임차인관리협동조합이 자리 잡는 과정에서 민간기구인 포

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



드 재단(Ford Foundation)의 재정지원이 있었고, 덕분에 임차인관리 모델은 빠르게 다른 지역까지 확산됩니다. 그러자 미 연방주택도시개발국(HUD, The U.S. Department of Housing and Urban Development)에서는 연방정부차원에서 1976년부터 1979년까지 6개 도시, 7개 공공임대주택 단지(4,788가구, 단지당 평균 684가구)에서 임차인관리 모델을 시범운영하게 됩니다.

1981년에 발표된 시범사업 평가 자료에 따르면 차임연체 정도, 공실 수준, 수리요청에 반응하는 시간 등 평가지표는 기존의 공공임대주택과 별 차이가 없으나 관리비용은 오히려 13~62% 더 소요되는 것으로 파악되었습니다. 추가 비용은 대부분 임차인의 교육, 고용, 기술 훈련에 소요되는 것이었고, 이를 통해 임차인의 자기개발, 고용 확대, 관리만족도 증가가 이뤄지고 있었다는 점을 감안한다면 그리 나쁜 결과는 아니었습니다. 하지만 1981년 레이건 행정부 집권 이후 임차인관리 모델에 대한 정부 내 다양한 입장 충돌, 담당 부서 공무원의 잦은 교체로 인해 평가기관은 임차인관리 모델이 본격적으로 전미에 도입할 제도는 아니라고 결론지었습니다. 시범운영이 종료되면서 정부 재정지원도 종료되자, 1980년대 중반까지 대부분의 임차인관리협동조합(혹은 비영리법인)은 임차인관리모델을 포기하고 일반 공공임대주택 단지로 돌아가거나 입주관리회사로 전환하게 됩니다.

다. 전미 임차인관리 시범사업(National Tenant Management Demonstration Program, 1976~1979)

세인트루이스 지역의 초기 임차인관리협동조합이 자리 잡는 과정에서 민간기구인 포드 재단(Ford Foundation)의 재정지원이 있었고, 덕분에 임차인관리 모델은 빠르게 다른 지역까지 확산됩니다. 그러자 미 연방주택도시개발국(HUD, The U.S. Department of Housing and Urban Development)에서는 연방정부차원에서 1976년부터 1979년까지 6개 도시, 7개 공공임대주택 단지(4,788가구, 단지당 평균 684가구)에서 임차인관리 모델을 시범운영하게 됩니다.

1981년에 발표된 시범사업 평가자료에 따르면 차임연체 정도, 공실 수준, 수리요청에 반응하는 시간 등 평가지표는 기존의 공공임대주택과 별 차이가 없으나 관리비용은 오히려 13~62% 더 소요되는 것으로 파악되었습니다. 추가 비용은 대부분 임차인의 교육, 고용, 기술 훈련에 소요되는 것이었고, 이를 통해 임차인의 자기개발, 고용 확대, 관리만족도 증가가 이뤄지고 있었다는 점을 감안한다면 그리 나쁜 결과는 아니었습니다. 하지만 1981년 레이건 행정부 집권 이후 임차인관리 모델에 대한 정부 내 다양한 입장 충돌, 담당 부서 공무원의 잦은 교체로 인해 평가기관은 임차인관리 모델이 본격적으로 전미에 도입할 제도는 아니라고 결론지었습니다. 시범운영이 종료되면서 정부 재정지원도 종료되자, 1980년대 중반까지 대부분의 임차인관리협동조합(혹은 비영리법인)

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



인)은 임차인관리모형을 포기하고 일반 공공임대주택 단지로 돌아가거나 입주인관리회사로 전환하게 됩니다.

그림2. 미 연방주택도시개발국(HUD, The U.S. Department of Housing and Urban Development) 로고



출처 : <http://www.hud.gov/>

라. 입주인관리회사(RMC, Resident Management Corporation)

앞서 언급했듯이 입주인관리회사는 임차인뿐만 아니라 자가에 거주하는 입주인까지 포괄하는 모델입니다. 그런데 자가에 거주하는 입주인은 애초부터 분양을 받은 이들이라기보다 공공임대주택 임차인들이 분양전환을 받은 경우가 대부분입니다. 입주인관리회사 모델 자체가 레이건(Ronald Reagan) 행정부 시절인 1980년대 중반, 공공임대주택 사업에서 연방 정부의 역할을 축소 혹은 아예 제거하기 위해 도입되었기 때문입니다. 도입을 주도한 이들은 주민들의 ‘자립(Self-help)’을 강조하며 주택 관리를 넘어 아예 소유까지 임차인에게 전환하는 모델을 구상하였고, 이것이 입주인관리회사로 구현된 것입니다.

1987년에 개정된 미 연방 주택 및 지역공동체 개발법(The Federal Housing and Community Development Act, 1987)에 따라 입주인관리회사는 설립과정에서 정부의 지원금(단지별로 최대 미화 100,000달러)과 추가 교육비 및 사업개발비를 별도로 지원받을 수 있게 됩니다. 1992년 한 컨설팅 기관에서 수행한 조사에 따르면 부시(George H. W. Bush) 행정부(1989~1993년) 당시 거의 300여개의 그룹이 이 법에 따라 입주인관리회사를 설립하기 위한 지원을 받았는데, 그 중 오직 27개 그룹만이 입주인관리회사 설립에 이르렀을 정도로 성과가 미비했습니다. 공공임대주택에 입주하는 저소득층에게 분양전환을 권유하는 입주인관리모형은 설득력이 떨어졌기 때문입니다.

클린턴(Bill Clinton) 행정부(1993~2001년) 시절에는 입주인관리모형이 원활하게 추진되지 못했는데, 입주인 관리에 대한 지원 자체를 없앴다기보다 보수주의자들에 의해 축소된 공공임대주택 체계 자체를 부활시키는 것에 초점을 뒀기 때문입니다. 그리고 현

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



재까지 미국에서는 임차인관리, 입주인관리 모델에 대한 논의보다는 공공임대주택 자체에 대한 논의가 주되게 이루어지는 것으로 보입니다.

영국 : 임차인관리조직(TMO), 임차인관리협동조합(TMC), 주택관리위원회(EMB)

가. 도입배경

영국에서 임차인관리조직이 도입되는 과정은 미국의 그것과 유사한 점이 있습니다. 먼저 영국 보수당 에드워드 히스(Edward Heath) 정권 시절(1968~1973년) 공공임대주택에 대한 정부 재정지출을 축소하자 임차인들이 임차인조직을 결성하고 전국적으로 수백 차례의 차임지불거부운동을 벌였던 적이 있습니다. 그 결과 1974년 노동당이 정권을 다시 잡은 이후 1975년 주택법(The Housing Act)이 개정되었고, 공공임대주택의 관리권한을 임차인관리조직에게 이양하는 것이 가능해지면서 임차인관리협동조합으로 대표되는 임차인관리 모델이 탄생했습니다. 마거릿 대처(Margaret Thatcher) 정권 시절(1979~1990년) 임차인관리 모델은 오히려 적극적으로 권장되었는데, 공공임대주택에 대한 정부의 역할을 축소하는 방안으로 여겨졌기 때문입니다. 주택관리위원회(EMB) 제도는 1987년에 도입되었습니다.

나. 임차인관리협동조합(TMC)과 주택관리위원회(EMB) 비교

영국의 임차인관리모델은 임차인관리조직(TMO, Tenant Management Organisation)으로 통칭되는데, 임차인관리조직은 앞서 미국에도 있었던 임차인관리협동조합(TMC)와 주택관리위원회(Estate Management Board)를 포괄하는 개념입니다. 임차인으로만 구성된 협동조합이 주택관리를 담당하는 임차인관리협동조합과는 다르게 주택관리위원회는 구성원 중 임차인 대표가 대부분을 차지하지만, 임대업자인 지방정부(공무원)의 참여가 제도적으로 보장됩니다. 예컨대 위원회 좌석수가 13석이라면 11석은 임차인, 2석은 임대업자인 지방정부에게 각각 할당되는 방식입니다. 구성원 차이를 제외하면 운영방식이나 기능의 측면에서 사실상 차이점이 명확하게 구분되지는 않는다고 합니다. 2001년에 진행된 조사에 따르면 영국의 전체 임차인관리조직 중 임차인관리협동조합이 53%, 주택관리위원회가 30%, 기타 17%로 분류됩니다.

다. 미국과 영국의 임차인관리모델 비교

미국의 임차인관리 모델과 영국의 임차인관리 모델을 다음의 표와 같이 비교해 보았습니다. 앞서 언급했듯이 미국과 영국 모두 공공임대주택 임차인들의 주민운동이 배경이 되어 1970년대 임차인관리 모델이 도입되었다는 공통점이 있습니다. 반면에 미국의

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

경우 임차인들에게 분양전환하는 것을 목표로 하는 입주관리회사 도입 이후 임차인관리 모델이 쇠퇴한 점에 비해, 영국의 경우 현재까지 활발하게 운영된다는 점에서 가장 큰 차이가 있습니다.

표1. 미국-영국 임차인관리모델 비교

| 구분 | 미국 | | 영국 | |
|---------------|---|--|---|--------------------------------------|
| 유형 | 임차인관리회사 (Tenant Management Corporation) | 입주민관리회사 (Resident Management Corporation) | 임차인관리협동조합 (Tenant Management Co-operative) | 단지관리위원회 (Estate Management Board) |
| 시기 | 1971년 ~ 1980년대 중반 | 1987년 ~ 현재 | 1975년 ~ 현재 | 1987년 ~ 현재 |
| 주택 소유 권 | 지방주택공사 (Public Housing Agency) | 지방주택공사 → 입주민(선택적) | 지방정부(Local Council), 일부 분양전환 | |
| 구성 원 | 임차인 | 임차인, 입주민 | 임차인 | 주로 임차인 일부 공무원 |
| 규모 | 11개 단지 8,838가구(1980년대 초) (단지 당 804가구) | - | 200여개 단지, 84,000여 가구(2000년 기준) (단지 당 420가구) | |
| 업무 | (공통)계약에 따른 주택단지 수선유지업무 | | | |

라. 임차인관리조직 결성권리(The Right to Manage)

현재 영국에는 임차인관리조직 결성권리(The Right to Manage)라는 것이 있습니다. 1993년의 주택도시개발법(The Housing and Urban Development Act)의 개정으로 1994년부터 도입되었는데, 핵심은 25가구 이상의 임차인 가구가 모일 경우, 이 그룹이 지방정부(임대업자)에게 자신들의 주택유지관리 권한을 주장할 수 있도록 제도화한 것입니다. 만약에 이 임차인 그룹이 지방정부(임대업자)에 자신들의 임차인관리조직 결성권리를 최초로 고시하면, 지방정부는 임차인 그룹에게 기초단계의 교육을 제공하고 이들이 법인 단계로 진행할 수 있는 조건을 갖췄는지 평가합니다. 이 작업은 18~24개월 동안 진행되고, 모듈관리협약(MMA, Modular Management Agreement)과 보조금 협약이 체결되면 임차인관리조직의 설립이 마무리되고 실제 업무를 시작합니다. 임차인관리 모델의 연장여부는 5년마다 한 번씩 임차인들에게 투표를 받아 결정합니다.

마. 영국 임차인관리조직(TMO) 운영모습(자료 : <https://youtu.be/4Bf8jHo2DB0>)

그럼 영국 언론에 보도된 내용을 인용하여 임차인관리조직의 실제 운영모습에 대해

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

알아보겠습니다. 영국 잉글랜드 웨스트미들랜드 주 월솔(walsall)이란 도시의 WATMOS입니다. WATMOS는 11개 임차인관리조직의 연합체로서 전체 2,650세대의 운영을 담당하고 있습니다.(TMO당 평균 241세대) 전후 재건 과정에서 1950년대에 공급된 이 지역의 공공임대주택 단지는 세월이 흘러 1980년대 말, 슬럼화가 진행되고 많은 이들이 기피하는 곳이 되었다고 합니다.

그림3. 영국 웨스트미들랜드 주의 공공주택 WATMOS 슬럼화



슬럼화를 극복하기 위한 노력 중 하나로 임차인관리조직이 결성되자, 임차인관리조직은 지방의회(임대사업자)와 주택관리 위탁계약을 체결하고 직접 주택단지 관리에 나서기 시작합니다. 그러자 지역에 변화가 생기기 시작했습니다.

그림4. 임차인관리조직으로 인해 변화하는 WATMOS



주택관리 비용은 비슷하게 들었지만, 주택관리와 관련된 임차인들의 만족도는 높아졌

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



습니다. 임차인관리조직은 필요한 노동력을 주민들을 고용함으로써 해결했고, 고용되지 않은 주민들도 자원봉사자로 나서, 지역활동에 적극적으로 동참하기 시작했습니다. 5년마다 한 번씩 임차인관리 모델의 지속여부를 묻는 투표에서는 높은 지지율로 임차인관리 모델을 지속시키기로 했습니다.

그림5. 지속적인 활동을 이어나가는 임차인관리조직



영미권의 임차인관리 모델을 살펴보면서 주민들의 적극적인 참여가 전제되어야 이 모델이 가능할 것이며, 주민들의 적극적인 참여를 위해서는 주민들이 먼저 나서야 한다는 점이었습니다. 하지만 국내의 협동조합형 공공주택의 시작은 임대사업자(서울시, SH공사) 주도로 만들어졌기 때문에 주민들의 참여를 이끌어낼 수 있는 보조적인 장치가 반드시 필요하겠다는 생각이 들었습니다. 그럼 다음 글에서는 마지막 순서로 국내 협동조합형 공공주택이 널리 확산될 수 있는 조건에 대해 알아보겠습니다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

2016년 새사연 발간 보고서

2016년 4월 4일 현재

| 아젠다 | 발간일 | 제목 | 작성자 |
|-------|------|--|--------------|
| 고용,노동 | 1/7 | 노동개혁, 노동자는 없고 기업만 있다 | 송민정 |
| 고용,노동 | 1/12 | 노동시장, 유연화보다 소비확대가 우선이다 | 새사연 노동경제팀 |
| 주거 | 1/15 | 2016 부동산 시장은 '위험한 균형' 유지할 것 | 권순형 |
| 정치 | 1/18 | 야당은 왜 존재하는가? | 손우정 |
| 농업 | 1/25 | 농업의 지속가능성, '쌀' 과 '소득' 에 있다 | 장경호 |
| 주거 | 1/29 | 2016년에 대한 기대, 사회주택 활성화의 원년 | 강세진 |
| 복지 | 2/1 | 갈등의 복지, 불평등에 '응답하라' | 최정은 |
| 고용,노동 | 2/5 | 지표와 정책으로 본 청년 고용의 현황과 과제 | 송민정 |
| 미디어 | 2/12 | '사이비' 로 몰리는 인터넷 매체, 본질은 '여론 통제' 다 | 김시연 |
| 잇:북 | 2/18 | 2016 전망보고서 | 새사연 미디어센터 |
| 주거 | 2/25 | 서울시 사회주택종합지원센터의 역할 | 강세진 |
| 복지 | 3/14 | 1인 가구, '전 연령' 의 문제다 | 최정은 |
| 주거 | 3/18 | 공공임대주택을 관리하는, 임차인들의 협동조합 ① : 서울시 협동조합형 공공주택 들여다보기 | 황서연, 진남영 |
| 주거 | 4/4 | 공공임대주택을 관리하는, 임차인들의 협동조합 ② 영미권 임차인관리협동조합 엮탐하기 | 황서연, 진남영 |

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.