

# 해외출장복명서

기 간: 2025. 10. 18~2025. 10. 24

출장지: 영국, 아일랜드

출장자: 윤성진

국토연구원



주택부동산연구본부

## I. 출장개요

1. 출 장 지: 영국(런던, 캠브리지, 버밍엄), 아일랜드(더블린)

2. 출장기간: 2025. 10. 18 ~ 2025. 10. 24 (5박7일)

3. 출 장 자: 국토연구원 주거정책연구센터 윤성진 부연구위원

4. 출장목적

- 민간임대주택의 임차인 보호를 위한 세부기준 마련 연구는 민간임대주택의 임대사업자-임차인 간 분쟁 최소화와 임차인 보호를 위한 제도적 장치를 마련하기 위한 목적이 있음
  - 공적 지원을 받는 민간임대주택 임대사업자가 적절한 수선·유지 의무를 다하지 않거나 임차인 퇴거시 원상복구비용을 과도하게 청구하는 등의 사례가 발생함에 따라 임차인 보호를 위한 제도적 장치 마련이 필요
- 해외사례를 조사한 결과, 영국과 아일랜드에서는 임차인의 주거안전을 보호하기 위한 평가 시스템과 임대인-임차인 간 분쟁 해결을 위한 독립적인 기구를 운영하고 있어 구체적인 사례를 살펴보고 시사점을 도출하여 연구에 반영하고자 함
  - 영국은 임차인들의 주거안전을 보호하기 위해 주거 위해 요소 및 안전성 평가 시스템이 구축되어 있으며, 사회주택 부분의 규제를 담당하는 기관이 존재함
  - 영국은 임차인들의 주거 안전을 위해 거주적합성을 판단하고 개선조치를 취할 수 있도록 Housing Health and Safety Rating System (HHSRS) 실시하고 있음
  - 영국의 사회주택은 정부기구가 아닌 민간의 비영리·제한영리 공급자에 의해 공급되며, Regulator of Social Housing은 이러한 사회주택 공급자를 지원하고 의무를 규율하는 기관으로 민간 주체에 공적인 지원을 통해 임차인 보호 등 공공의 목적을 달성하고자하는 본 과제의 목적에 부합
  - 사회주택 공급자의 연합체인 National Housing Federation과 주거권 관련 시민단체인 Shelter를 방문하여 정부, 임대인, 임차인 등 주요 행위자의 입장을 확인
  - 아일랜드의 경우에도 Residential Tenancies Board(RTB)을 설립하여, 아일랜드 내 민간임대 등록, 관리 및 임대인-임차인 간 분쟁 해결 업무를 담당하고 있으며, 지자체 외에도 The Iveagh Trust와 같은 재단을 중심으로 오랜 기간 사회주택을 운영

## II. 출장일정

날짜	출발지	도착지	주요 수행업무	관계자
10.18 (토)	인천	런던	(12:20) 인천 출발 (18:50) 런던 도착	
10.19 (일)			(07:30-09:00) 런던 사회주택 공급 사례 현장 방문	
	런던	캠브리지	(9:10) 런던 출발 (9:57) 캠브리지 도착	
	캠브리지	런던	(13:00-15:00) 캠브리지 사회주택 공급 사례 현장 방문 (16:22) 캠브리지 출발 (17:11) 런던 도착	
10.20 (월)			(10:00-12:00) National Housing Federation 방문 - National Housing Federation의 주요 활동 소개 - 사회주택 공급자와 임차인 사이의 분쟁 사례 - 주거 품질 유지 및 관리 관련 민원과 대응 사례 - 분쟁 조정 관련 제도 운영 방식 자문	Alistair Smyth (Director of Policy and Research)
			(15:00-18:00) Shelter 방문 - Shelter 차원의 임차인 권익 보호 활동 소개 - HHSRS 등 거주적합성 기준 미달 주택 현황과 대응 정책 자문	Charlie Trew (Head of Policy) Charlie Berry (Policy Manager)
10.21 (화)	런던	버밍엄	(10:10) 런던 출발 (11:27) 버밍엄 도착	
			(13:00-15:00) Regulator of Social Housing 방문 - 영국의 사회주택 규율 방식 소개 - 거주적합성 기준 등 품질 관리 유지 의무 부과 방식	Abigail Davies (Head of Policy Strategy and Impact)
	버밍엄	런던	(16:21) 버밍엄 출발 (17:54) 런던 도착	
10.22 (수)	런던	더블린	(10:30) 런던 출발 (11:55) 더블린 도착	
			(15:00-18:00) 더블린 사회주택 공급 사례 현장 방문 - The Iveagh Trust 등 비정부기관의 사회주택 공급 사례 현장 방문	
10.23 (목)			(09:00-11:00) 아일랜드 주택 관련 기관 방문 - Housing Association for Integrated Living 방문	
	더블린		(15:25) 더블린 출발 (16:45) 런던 도착 (1회 경유) (20:40) 런던 출발	
10.24 (금)		인천	(17:30) 인천 도착	

### III. 수행사항<sup>1)</sup>

#### 1. Shelter 방문 및 전문가 자문

##### □ 일시 및 장소

- 일시: 2025년 10월 20일(월), 15:00 - 18:00
- 장소: Shelter 본사(런던) 회의실

##### □ 참석자

- 국토연구원(1인): 윤성진 부연구위원
- Shelter(2인): Charlie Trew (Head of Policy), Charlie Berry (Policy Manager)

##### □ 주요 회의 내용

- Shelter 기관 관련
  - Shelter는 영국의 주거권 시민단체로 사회주택 공급 확대, 임대차 제도 등에 대한 정책 제안 및 캠페인을 수행하며, 임차인, 노숙인 등에 대한 주거 및 법률 상담 지원
  - Shelter는 1966년 설립되어 천여명의 직원이 관련 업무 수행
  - Shelter는 사회주택, 민간임차, 노숙 등의 문제를 주로 다룸
- 영국의 주택 문제1: 사회주택 감소 및 공급 여력 제한
  - 영국의 점유형태별 가구 비중은 자가 약 60%, 민간임차 20%, 사회주택 20% 정도로 배분
  - 사회주택은 상대적으로 저렴하고 안정적인 주거생활 영위가 가능하나, 지난 수십년 동안 영국의 사회주택 비중은 축소
  - 사회주택 축소의 주요한 원인 중 하나는 Right to Buy 등 사회주택을 민간에 분양한 정책인데, 예산을 투입하여 공급한 사회주택을 저렴한 가격에 분양함에 따라 사회주택 정책의 지속성을 약화하고 지방정부의 공급 여력을 감소시킴
  - 신규 사회주택 공급을 위한 토지 확보가 어렵고, 일부 강제수용 등의 권한이 제도화되어있으나 사유권 침해 등 법적 리스크로 실제 활용되지 않음

1) 수행사항은 시간 순서가 아닌 내용을 중심으로 서술하였음. 먼저 Shelter와의 논의를 통해 영국의 주택 문제 전반을 살피고, 이후 RSH, NHF에서 사회주택 정책 관련 내용을 검토하며, 이후 사회주택 공급 사례 검토.

- 영국의 주택 문제2: 민간임차의 주거 불안
  - 영국 민간임차에서는 임대인이 아무런 이유를 제시하지 않더라도 2개월 전 통보만으로 임차인을 퇴거시킬 수 있다는 점에서 낮은 주거안정성을 보임
  - 따라서 HHSRS 등 주거품질에 관한 법적 기준이 존재하더라도 임차인이 이러한 문제를 제기할 경우 보복성 퇴거(revenge eviction) 위험이 있기 때문에 민간임대차 영역에서 실질적으로 이행되기 어려움
  - 실제 민간임차(private renting)의 20%는 주거품질 기준을 충족하지 못한 것으로 확인되며, 곰팡이와 습기, 안전, 에너지 등 문제가 여전히 존재
  - 특히 지방정부의 단속 인력이 지역별로 1~2인에 불과하여 이를 집행할 행정적 역량도 부족한 상황이며, 생명에 대한 위협을 의미하는 1등급 위험조차 적극적으로 대응하지 못하는 경우도 많음
  - 2025년 현재, 무과실 퇴거 조항을 폐지하는 Renters' Right Bill이 곧 통과될 예정이며, 이 법안이 시행되면 임대인은 합당한 사유 없이 임차인을 퇴거시킬 수 없게 되어 민간임차의 주거 안정성이 개선될 것으로 전망
  - 단, 이 법안 또한 임대료 상한 등의 조치가 없기 때문에 임대료 인상을 통한 사실상의 퇴거 요구를 막기 어려울 수 있다는 한계와 비판 존재
  
- 영국의 주택 문제3: 노숙 증가
  - 영국은 약 4천명이 거리 노숙 상태에 있고, 약 13만 가구가 정부가 제공하는 임시거처에 머무는 등 노숙(homeless) 문제가 심각함
  - 영국은 과거 사회주택을 축소하고 주거비를 보조하는 정책으로 방향을 선회하였으나, 2010년 이후 주거비 보조 정책조차 예산 삭감 등으로 축소되었음
  - Universal Credit으로 여러 급여체계가 통합되는 과정에서 총액 상한, 5주 대기기간 등이 발생함에 따라 물가나 임대료 상승에 기초생활보장 제도가 적절히 대응하기 어려운 구조임
  - 한편 지방정부는 노숙에 대한 지원 의무를 지니고 있는데, 사회주택과 시설공급이 제한적인 상황에서 민간의 호텔이나 호스텔 등 숙박시설을 활용함
  - 즉, 사회주택 공급을 위한 재원은 축소되는 가운데, 정부 재정이 민간 숙박업소로 흘러가는 구조

○ 시사점

- 사회주택 축소는 주택시장 과열, 저소득층의 주거품질 및 주거안정 보장, 노숙 대응 등의 문제를 심화하고 정책 대응 여력을 감소시킴
- 적절한 사회주택 재고를 확보하는 것이 장기적으로 재정 소요를 줄이는 방법임
- 민간임대차에 있어 주거품질에 대한 요구를 위해서는 최소한의 주거안정성이 확보되어야 하며, 퇴거 요구에 대응할 수 있는 교섭력을 확보하기 위해서는 임대료 인상 등에 대한 임차인의 교섭력이 필수적임



▲ Shelter 방문 사진(내부)



▲ Shelter 방문 사진(외부)



▲ Shelter 회의 사진

Questions for the Shelter

Prepared by Dr. Sungjin Yun  
Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS)

Dear Sir or Madam,

Thank you very much for your time and consideration.

Shelter is a leading charity in the United Kingdom dedicated to defending the right to a safe, secure, and affordable home for everyone. I would like to learn more about how Shelter supports tenants and households facing housing difficulties, and how it works to influence policy and practice to improve housing conditions across the country. I am also particularly interested in the implementation and practical application of the Housing Health and Safety Rating System (HHSRS) in the United Kingdom.

I have prepared a list of questions to facilitate our meeting. Please note that some of these questions are interrelated.

Section 1. Shelter's Mission and Activities

Please explain how Shelter protects tenants' right to housing and works to improve housing affordability and quality.

- Could you describe Shelter's main mission and areas of work in promoting housing rights and tackling housing inequality in the UK?
- What kinds of services does Shelter provide to tenants experiencing housing problems—such as advice, information, legal assistance, or temporary accommodation support?
- How does Shelter collaborate with government departments, local authorities, and other organizations to improve housing access and affordability?
- To what extent does Shelter engage in homelessness prevention and support for vulnerable or low-income households?
- What are the most pressing housing issues that Shelter is currently addressing through its research, campaigns, or policy advocacy activities?

▲ Shelter 사전 질문지

## 2. National Housing Federation 방문 및 전문가 자문

### □ 일시 및 장소

- 일시: 2025년 10월 20일(월), 10:00 - 12:00
- 장소: National Housing Federation 회의실

### □ 참석자

- 국토연구원(1인): 윤성진 부연구위원
- Shelter(1인): Alistair Smyth (Director of Policy and Research)

### □ 주요 회의 내용

- National Housing Federation 기관 관련
  - 영국의 사회주택은 지자체(local authority)와 사회주택 공급자(Housing association)의 두 주체에 의해 공급
  - 사회주택 거주 가구 비율을 약 17~18%라고 볼 때, 지자체의 공급량은 7% 수준이고, 사회주택 공급자의 공급량이 10% 수준임
  - 사회주택 공급자는 대체로 비영리 사업자로 수익은 다시 주택 공급 및 서비스 제공에 재투자되는 구조임
  - National Housing Federation은 이 중 사회주택 공급자의 협회로 회원사의 의견을 모아 정부 정책에 의견을 제시하거나, 법·정책 변화 상황에서 회원사에 가이드를 제공하는 등의 역할 수행
- 사회주택 제도
  - 사회주택 공급은 정부 보조금과 같은 공공자금과 은행 등을 통한 민간 자금을 동시에 조달하며, Housing association을 통한 사회주택 공급은 제한된 보조금을 통해서 주택을 공급할 수 있는 시스템으로 평가
  - 사회주택은 정부의 임대료 기준에 따라 임대료 수준과 인상률을 통제받으며, 기준 설정 시에는 지역별 주택 수준, 소득 등이 반영
  - Housing association은 매년 신규 주택 투자, 부채 상환 능력, 수리 및 유지보수 등 정부가 정한 지표에 따라 성과를 의무적으로 보고함
  - 사회주택의 임차인의 거주권(security of tenure)은 법적으로 보장되며, 임대료 연체 등 계약상 중대한 위반이 없는 경우 임대인의 임의로 퇴거시킬 수 없음

- 폭력과 같은 심각한 반사회적 행동이 발생하는 경우 공급자는 법원에 소송을 제기하여 퇴거 판결을 받아야 하며, 정신건강 등으로 인한 저장강박 등의 문제로 법원이 퇴거를 승인하는 사례는 거의 없음

○ 사회주택 품질 규제

- HHSRS는 보편적 임대차에 적용되는 것으로 습기, 곰팡이, 석면 등 29가지 건강 및 안전 유해요소를 식별하고 제거하도록 하는 체계임
- 사회주택의 경우 HHSRS 도입 이전부터 Decent Homes Standard(DHS)가 존재하였으며, DHS는 실제 HHSRS에 비해 높은 수준의 품질 유지 관리를 요구
- DHS는 욕실, 주방, 지붕, 창호 등 주요 요소에 대한 의무 교체 주기 및 최소 기준 등을 제시한다는 점에서 사전예방적(proactive)인 성격을 지니고 있으며, 이는 최종 품질 결과를 기초로 사후대응적(reactive) 성격을 지닌 HHSRS와 차별
- 사회주택 공급자는 30년 또는 40년 단위 장기 자산 관리 계획을 수립하고 이에 따라 체계적으로 유지 및 보수 작업을 수행
- 사회주택 공급자는 모든 주택에 대해 최소 5년에 한 번씩 물리적 실사를 수행하여 주택과 임차인의 상태와 정보를 조사



▲ NHF 방문 사진

**Questions for the National Housing Federation (NHF)**

Prepared by Dr. Sungjin Yun  
Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS)

Dear Mr. Smyth,

Thank you very much for your time and consideration.

I am visiting the National Housing Federation (NHF) to learn more about the social housing system and the implementation of the Housing Health and Safety Rating System (HHSRS) in the United Kingdom.

I have prepared a list of questions to facilitate our meeting. Please note that some of these questions are interrelated.

**Section 1. About the National Housing Federation (NHF)**

Please explain how the National Housing Federation (NHF) helps ensure that social housing serves its intended purpose.

- Could you describe the NHF's main mission and core functions within the social housing sector?
- How does the NHF work with government departments (such as the Ministry of Housing, Communities & Local Government [MHCLG]) and the Regulator of Social Housing (RSH) to ensure alignment between policy, regulation, and sector practice?
- In what ways does the NHF support its member housing associations in improving housing management, maintenance, and tenant engagement?
- Social housing providers are subject to the Economic Standards and Consumer Standards set by the RSH. Could you outline the main elements and compliance mechanisms of these standards?
- What role does the NHF play in helping its members understand and comply with these standards?

▲ NHF 사전 질문지

### 3. Regulator of Social Housing 방문 및 전문가 자문

#### □ 일시 및 장소

- 일시: 2025년 10월 21일(화), 13:00 - 15:00
- 장소: Regulator of Social Housing 버밍엄 지부 회의실

#### □ 참석자

- 국토연구원(1인): 윤성진 부연구위원
- UNIST(1인): 김정섭 교수
- HDB(1인): Abigail Davies(Head of Policy Strategy and Impact)

#### □ 주요 회의 내용

- Regulator of Social Housing 기관 관련
  - Regulator of Social Housing은 잉글랜드 지역의 사회주택 공급자를 규제하는 독립적인 정부기관임
  - 스코틀랜드와 웨일스에는 별도의 규제기관이 존재하기 때문에, RSH의 관할 범위는 잉글랜드 지역으로 한정
  - RSH는 사회주택 공급자(Housing association)가 준수해야 할 기준을 설정하고, 기준 충족 여부를 관리
  - RSH의 핵심 규제 철학은 Co-regulatory로 규제기관과 규제대상 간 성숙한 관계(adult relationship)을 전제로 하여, RSH는 공급자를 신뢰하고 공급자는 스스로 문제로 인지하면 이를 숨기지 않고 RSH에 먼저 보고하고 개선 계획을 논의하는 등의 모델
  - 이를 통해 불필요한 감시 비용을 줄이고 공급자의 자율성과 책임성을 제고
- 사회주택 규제 내용과 방식
  - 잉글랜드의 사회주택 규제는 경제적 기준(economic standards)와 소비자 규제(consumer standards)로 구분
  - 경제적 기준은 재정적 지속가능성과 지배구조(governance)의 건전성을 확보하는 것이 주된 목적이며, RSH의 관리를 전제로 정부의 보조금 지급, 은행 등의 낮은 금리 제공 등이 가능
  - 소비자 규제는 주거 품질에 대한 사항으로 점차 강화되는 추세

- 특히 2017년 발생한 그린펠 타워 화재 사건으로 인해 안전, 화재 등에 관한 사회적 관심과 경각심이 확대되어 RSH가 소비자 기준 여부를 확인하고 개입할 수 있는 권한 부여
- 최근 습기와 곰팡이 문제로 인해 2세의 Awaab가 사망하는 사건이 발생하였으며, 이 사건을 계기로 Awaab's Law가 제정되어 모든 사회주택 임대차 계약서에 “긴급 위험 상황 및 습기, 곰팡이 문제 발생 시, 공급자는 명시된 특정 시간 내에 반드시 조사하고 조치해야 한다”는 의무조항이 추가
- 입주자는 이에 근거하여 공급자에게 신속한 조치를 요구할 수 있는 법적 권리 확보하였으며, 사회주택에 확보된 평상거주권은 공급자에게 이를 요구할 수 있도록 하는 핵심 기제
- 그 외 Housing Ombudsman이라는 독립적인 분쟁 해결 기구에 입주민이 주택 품질 문제로 불만이 있을 때 이를 제기하며, 특정 공급자에게서 동일한 문제가 반복적으로 반복되는 경우 Ombudsman은 RSH에 알리도록 하는 MOU 체결
- 최근 입주민 만족도 지표(Tenant Satisfaction Measures, TSMs)가 도입되었으며, 여기에 주택 관리 등 품질에 관련된 지표도 포함되어 확인 가능 (현재는 1개 년도에 대한 지표를 확인할 수 있고 곧 두 번째 결과가 공개될 예정)
- RSH는 4년 주기의 정기 검사 프로그램을 운영하며, 그 결과를 Regulatory Judgement라는 공식 보고서로 공개 발간
- 사회주택 공급자가 기준을 이행하지 않으면 집행통지서 발부, 벌금 부과, 임원 변경, 등록취소 등의 집행이 이루어지며, 재정건전성 등이 확보되지 않는 경우 다른 사회주택 기관으로 합병하는 등의 조치도 수행



▲ RSH 방문 사진(내부)

▲ RSH 방문 사진(외부)

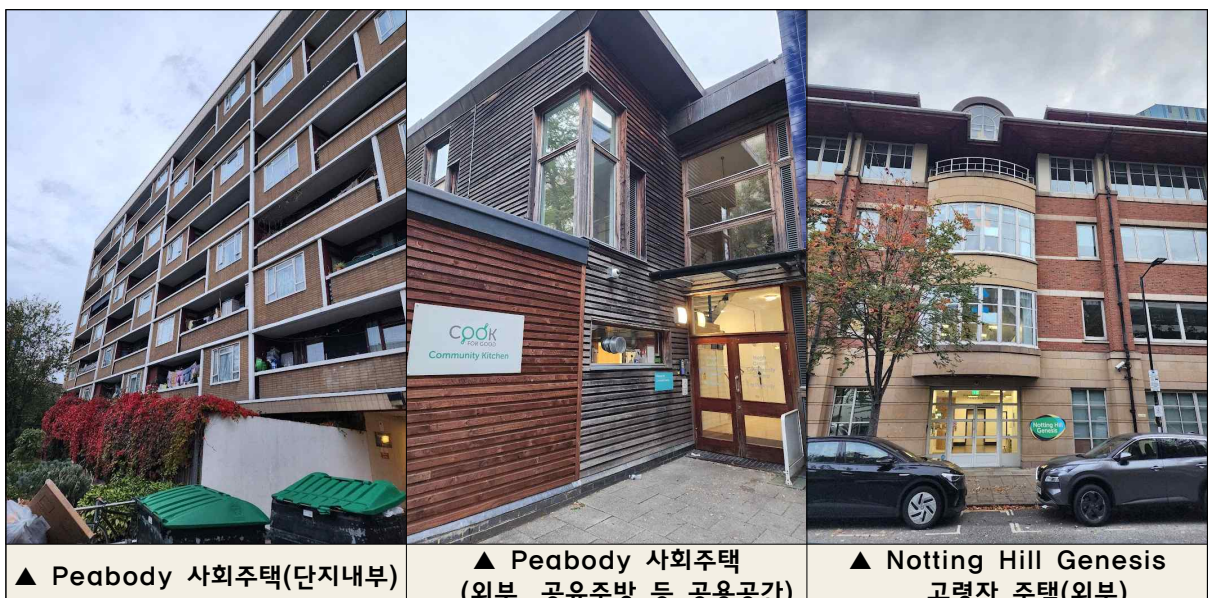
#### 4. 영국의 사회주택 현장 답사 1 (런던)

##### □ 일시 및 장소

- 일시: 2025년 10월 19일(일), 07:30 - 09:00
- 장소: 런던 북부 이슬링턴구(Islington) Priory Green Estate 일원

##### □ 주요 내용

- Peabody Group
  - Peabody는 1862년 설립된 런던 기반의 사회주택 공급자(Housing association)
  - 런던을 중심으로 약 10만여채의 주택을 보유하고 있으며, 약 22만명의 입주자 존재
  - Priory Green Estate 지역의 사회주택은 1957년 건축되어 1998년부터 Peabody에 의해 운영되고 있음
  - 내부에 넓은 녹지를 확보하고 있으며, 공용주방 등 커뮤니티 시설 운영
- Notting Hill Genesis
  - Notting Hill Genesis는 2018년 Notting Hill Housing과 Genesis Housing Association이 합병하여 설립된 사회주택 공급자
  - 런던 등 잉글랜드 동남권역을 중심으로 6만 여채의 주택을 공급
  - 사회주택, 중간임대 등 다양한 주택을 공급하며, 55세 이상 고령자 등을 대상으로 하는 케어, 지원 서비스 연계 강화



## 5. 영국의 사회주택 현장 답사 2 (캠브리지)

### □ 일시 및 장소

- 일시: 2025년 10월 19일(일), 13:30 - 15:00
- 장소: 캠브리지 지역 내 사회주택

### □ 주요 내용

- Cambridge Housing Society(CHS) Group
  - CHS는 1927년 창립된 사회주택 공급자로 약 3,000채의 주택 공급
  - 홈리스 위험군 청년, 젊은 부모, 자폐증, 노인 등을 대상으로 하는 지원주택 또는 서비스 연계형 주택을 공급
- bpha
  - bpha는 1990년 지자체(Bedford Borough Council)로부터 7,300채의 주택을 이전받아 시작한 사회주택 공급자로서 현재는 2만여채의 주택 공급
  - 입주자 가이드, 수리, 습기와 곰팡이 관리 등 세부적인 지침을 제공



## 6. 아일랜드 사회주택 현장 답사 (더블린 지역)

### □ 일시 및 장소

- 일시: 2025년 10월 22일(수), 15:00 - 18:00
- 장소: Iveagh Hostel 및 인근 사회주택

### □ 주요 내용

- Iveagh Trust
  - Iveagh Trust는 1890년대 말 Edward Cecil Guinness가 빈곤-노동자 계층의 주거 여건 개선을 위해 설립한 기관으로 아일랜드의 공식 주택기관(approved housing body)으로 인정
  - 기네스 그룹과 같은 자산가에 의해 설립된 재단에 의한 사회주택 공급 사례
  - 1890년대 말부터 주로 노동자 계층을 위한 주택을 공급하였으며, 현재 약 1,600~1,800채 수준의 주택을 보유, 운영 중임
  - Iveagh Hostel은 1905년에 완공된 남성 노숙인을 대상으로 한 시설이며, 더블린 중심가에 195개의 단독 객실 운영
  - 초기부터 단순 주택 뿐 아니라 위생·건강 돌봄을 위한 부대시설에 대한 중요성을 인식하여 노숙인 시설과 사회주택 인근에 Iveagh Baths를 설치하였으며, 현재는 헬스장으로 운영 중
  - 현재에도 신규 공급이 이루어지고 있으며, 2025년에도 Stonemount 지역에 옛 학교 부지를 활용하여 128호의 사회주택 공급



## 7. 아일랜드 사회주택 공급 기관 방문

### □ 일시 및 장소

- 일시: 2025년 10월 23일(목), 09:00 - 11:00
- 장소: Housing Association for Integrated Living (HAIL) 사무실

### □ 주요 내용

- Housing Association for Integrated Living (HAIL)
  - HAIL은 1985년에 설립된 아일랜드 내에서 정신건강 문제를 겪고 있는 사람들에게 주택과 지원 서비스를 제공하는 사회주택 공급자(approved housing body)
  - 현재 약 483채의 주택을 보유·관리하고 있으며, 향후 추가로 약 300채를 공급할 계획을 갖고 있음
  - 주로 기존 건물을 리노베이션하거나 재활용(re-purpose)하는 방식으로 공급하며, 소규모 다단위 개발(5~50호) 방식을 활용
  - 주택문제 뿐 아닌 정신건강 문제에 주목하여 ‘mental health tenancy sustainment services’를 제공하고 있으며, 이는 HAIL 주택 거주자 뿐 아닌 인근의 민간임대 또는 지자체의 사회주택 거주자에게도 제공됨
  - 지방정부에서 입주자를 추천하는 방식이며, HAIL의 지원팀에서 정신건강 서비스 지원 필요성이 높은 대상을 중심으로 독립생활 가능여부, 주거유지 가능여부, 주택유형 적합성 등을 고려하여 입주자 선정

