



세계의 주택협동조합을 찾아서(2)

비영리 임대형 주택협동조합이 일반적인 캐나다



2013.04.24 | 새사연 부동산 정책모임 번역

캐나다의 주택협동조합은 비영리적 성격을 가지고 있고, 따라서 조합원에게 저렴한 주택을 제공하며 안정된 거주권을 보장해왔다. 그리고 조합원의 민주적 참여를 권장하고 조합주택의 가구 구성도 다원화된 형태를 가지는 등 저소득층을 포함한 조합원에게 훌륭한 안식처를 제공해왔다.

새로운 사회를 여는 연구원의 부동산 정책 모임은 유럽연합사회주택위원회(CECODH AS Housing Europe)와 국제협동조합연맹의 주택분과(International Co-operative Alliance Housing)가 함께 발간한 “Profiles of a Movement: Co-operative Housing Around the World”를 통해 세계주택협동조합의 역사와 현황에 대해 소개하고자 한다.

새사연이 직접 국제협동조합연맹의 주택분과로부터 저작권 이용허가를 받아 번역한 본 자료는 총 22개국의 주택협동조합들의 사례들을 담고 있다. 주택협동조합이 이 국가들에서 왜 필요했고, 누가 어떤 과정을 통해 주택협동조합 운동을 이끌어 왔으며, 이에 대한 정부와 시민 사회의 역할은 어떠한지, 그리고 이들 국가들에서 주택협동조합은 어떤 긍정적 혹은 부정적 유산들을 남겼는지에 대해 본 자료는 잘 설명하고 있다.

사회적 협동조합의 형태를 가진 진정한 의미의 주택협동조합을 경험할 기회가 없었던 우리에게 있어서 본 자료는 좋은 지침서의 역할을 할 수 있을 것이라고 생각한다. 본 자료를 통해 약 1세기 전부터 있었던 주택협동조합 운동의 역사를 접하면서 협동조합이라는 우리에게 아직 새로운 아이디어에 대해 좀 더 친숙해질 수 있는 기회를 가질 수 있길 기대한다.(편집자 주)

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

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

캐나다 협동조합 역사 요약

캐나다에서 주택협동조합은 20세기 초부터 공급되었다. 초기에는 조합원들이 공동으로 주택을 건설한 뒤, 이를 개별적으로 배분하고, 조합을 해산하는 건축협동조합(우리나라 지역주택조합방식과 동일함)의 형태였으나, 점차 조합원들이 공동으로 주택을 소유하고, 개별 조합원에게는 영구적인 거주권이 인정되는 임대형 주택협동조합의 형태가 지배적이 되었다. 대부분의 주택협동조합들은 저소득층도 거주할 수 있는 저렴한 주택을 공급하겠다는 목적을 갖고 있었기 때문에, 심각한 주택부족문제를 해결하고자 했던 정부의 지원을 받을 수 있었다.

특히 1973년부터 1992년까지 정부는 재정지원을 포함해 여러 가지 지원프로그램을 개발하여 시행하였고, 덕분에 이 기간 동안 많은 주택이 주택협동조합을 통해 공급되었다. 캐나다의 주택협동조합은 비영리적 성격을 가지고 있고, 따라서 조합원에게 저렴한 주택을 제공하며, 안정된 거주권을 보장해왔다. 그리고 조합원의 민주적 참여를 권장하고, 조합주택의 가구 구성도 다원화된 형태를 가지는 등 저소득층을 포함한 조합원에게 훌륭한 안식처를 제공해왔다.

하지만, 1992년 이후 퀘벡 주를 제외한 모든 지역에서 주택협동조합에 대한 정부 지원이 중단되어 새로운 협동조합 주택은 거의 공급되지 못했고 협동조합주택의 노후화문제에도 적절히 대처하지 못하고 있다. 저소득층의 주거문제 해결을 위한 새로운 대안으로서 주택협동조합을 고민하고 있는 우리나라에 비영리 임대방식의 캐나다 주택협동조합이 도입되기 위해서는 재정지원을 비롯한 정부지원의 폭넓은 지원이 필수적이다.

캐나다의 주택협동조합



관련 통계
총 인구: 34,605,300 명(2011년 10월 현재)
총 주택 수: 12,437,470 호 자가 주택: 8,509,780 호, 임대 주택: 3,878,500 호, 원주민 주택: 49,180 호) (Canadian Housing Observer 2010)
총 사회 임대 주택 수: 613,500 호(전체 주택 수의 약 5%) (Canadian Housing Observer 2010)
총 협동조합주택 수: 96,742 호(2,339개의 조합이 건설, 캐나다 총 주택 수의 약 0.7%) (CHF Canada and CQCH-QC 2012)
협동조합주택에 거주하는 총 인구: 250,000 명

역사

캐나다 주택협동조합의 역사는 1930년대 협동조합의 주택건설을 장려하는 노바 스코샤 안티 고니시(Nova Scotia Antigonish) 운동이 일어났던 시기로 거슬러 올라간다. 이 시기의 주택협동조합은 주택이 완공되면 조합원들이 주택을 개별적으로 나누어 갖고, 조합을 해산하는 건축협동조합(우리나라 지역주택조합 형식과 동일)의 형태를 띠었다. 이러한 건축협동조합은 전간기(the interwar period) 동안 퀘벡주에서도 많이 나타났다.

이후 학생들이 주체가 되어 해산하지 않는 임대형 주택협동조합(continuing rental housing co-operatives) 모델을 도입하였고, 이 모델은 아직까지 캐나다에서 가장 지배적인 주택협동조합의 형태로 남아있다. 이 임대형 주택협동조합의 조합원들은 공동으로 협동조합을 소유하지만 조합의 자산에 대한 지분을 가지지는 않는다.

1960년대부터 주택협동조합에 대한 정부의 지원을 요구하는 조직적 로비가 시작되었다. 특히 캐나다의 사회 활동가들은 저소득층 가구들에게 저렴하게 주택을 제공하는 비영리 주택협동조합에 대한 재정지원을 정부에 강력하게 요구하였다. 1968년 진보단체들은 이와 같은 정치적 로비들을 효과적으로 조직하기 위해 “캐나다 협동조합주택 재단(the Co-operative Housing Foundation of Canada, 캐나다 주택협동조합연맹의 전신)”이라는 연합조직을 만들었고, 이러한 노력들의 결과로 정부는 1973년부

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

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

터 1992년까지 연속적인 재정지원 계획들을 통해 수천 개에 달하는 협동조합주택들의 건설을 도왔다.

또 1980년대 중반부터 캐나다에서 가장 큰 세 개의 주정부들(퀘벡, 온타리오, 브리티시 콜롬비아)도 주택협동조합에 재정적 지원을 제공하는 프로그램 개발에 각각 착수하였다. 동시에 지역차원의 주택협동조합 연합조직과 협동조합 개발을 위한 지원 그룹들이 나타나기 시작했고, 이에 따라 주택협동조합 운동은 더욱 활기를 띠게 되었다. 새롭게 생겨난 지역연합들과 개발지원 그룹들은 주택협동조합의 확산을 장려하기 위해 the 캐나다 협동조합주택재단과 협력하여 주택협동조합의 설립과 운영, 그리고 관리에 관한 노하우를 개발해 나갔다.

그러나 1992년부터 연방정부와 각 주정부는 주택협동조합에 대한 재정지원을 중단한다. 온타리오주는 1995년에 독립적으로 진행하던 주택협동조합 프로그램을 취소했고, 브리티시 콜롬비아주도 2001년에 1990년대 초 시작했던 지원 프로그램을 중단했다. 오직 퀘벡주 정부만 연방정부가 주거안정을 위해 2002년부터 지원한 분담금을 활용하여 독립적인 프로그램을 통해 주택협동조합의 개발을 계속 지원했다. 퀘벡주를 제외한 지방정부들은 연방정부로부터 제공되는 분담금을 새로운 주택협동조합을 건설하기 위한 자금으로 더 이상 사용하지 않았다.

2005년에 캐나다 주택협동조합 연맹은 독립조직인 공동주택관리기관(Agency for Co-operative Housing)을 매개로 연방정부와 혁신적인 협력관계를 맺고, 이를 통해 연방정부가 추진하는 주택협동조합 프로그램에 대한 관리 책임을 맡게 되었다. 공동주택관리기관은 혁신적인 관리 프로그램들을 도입해 기존 주택협동조합들의 운영을 합리화 하는데 주력했다.

2008년에 캐나다 주택협동조합연맹은 “캐나다 협동조합주택의 역사(A History of Co-operative Housing in Canada)”를 발간하였다. www.chfcanada.coop/eng/pdf/historybookpromoposterPRESS.pdf에서 주문할 수 있다.

캐나다 주택협동조합이 처한 상황

소수의 “지분형 주택협동조합(equity housing co-operatives)”을 제외한 캐나다 주택협동조합의 대부분은 주택을 저렴한 임대료에 공급하기 위해 연방정부 또는 지방정부로부터 재정지원을 받았다. 재정지원을 받긴 했지만, 정부가 주택협동조합을 직접 소유한 경우는 없었고, 주택협동조합은 정부와 협력관계에 있는 독립적 법인체로 계속 유지되었다. 현재에도 대부분의 주택협동조합들은 정부지원에 의존하고 있지만 20

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

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

년 이내로 대부분의 정부지원은 중단될 예정이다.

그 동안 정부는 저소득층 가구에 대한 임대료 보조금 지원, 조합에 대한 운영 보조금 지원, 특혜 대출 제공 등으로 주택협동조합을 지원해왔다. 하지만 정부의 지원 계획이 중단됨에 따라 이제 조합은 정부로부터 제공받은 대출의 원금을 당장 상환해야 되고, 이에 따른 자금 부족으로 인해 노후한 주택을 개량하거나 보수할 여유도 가질 수 없게 되었다. 조합은 추가적인 정부의 도움을 기대하지 못하게 되었고, 조합의 운영이 어려워지게 되더라도 정부의 보호를 받지 못하게 되었다.

재정적 독립을 강요받은 캐나다의 주택협동조합들은 많은 어려움에 봉착하게 되었다. 앞으로 협동조합 형태의 주택을 계속 공급할 수 있을지, 주택협동조합이 정부의 지원이 없는 상황에서도 살아남을 수 있을지, 그리고 정부 보조금 없이 저소득층 가구를 어떻게 지원할 수 있을지 의문시 되고 있다.

이러한 과도기의 가운데에서 어려움을 겪고 있는 주택협동조합을 지원하기 위해, 캐나다 주택협동조합 연맹은 ‘비전2020(2020 vision)’을 수립하고 이를 실천하고 있다. 비전2020은 주택협동조합이 건전한 지배구조, 효과적인 관리, 환경적 지속 가능성을 목표로 하는 조합 운영을 위한 기준을 채택하도록 장려하고 있다.

현재 새로운 주택협동조합 개발을 돕기 위한 정부의 프로그램은 존재하지 않는다. 정부가 저렴한 주택을 공급하기 위해 추진하는 프로그램의 일환으로서 주택협동조합이 지원을 받을 수 있는 방법이 있기는 하지만, 이러한 개발 프로그램의 조건들이 조합의 활동에는 대체로 적합하지 않아, 실제로 기대할 수 있는 정부의 지원 수준은 미미한 실정이다. 이와 달리 지역 고유의 지원 프로그램을 가지고 있는 퀘벡주는 지역 주택협동조합들에게 효과적으로 재정지원을 할 수 있었고, 그 결과 지난 30년 동안 많은 수의 주택협동조합들이 이 지역에서 만들어졌다.

주요특징

캐나다 주택협동조합의 주요한 특징들은 다음과 같다.

- 협동조합이 주택을 소유 (주택은 조합원에게 영구 임대): 주택에 대한 조합원의 지분이나 소유권은 인정되지 않고, 주택은 협동조합에 귀속된다.
- 비영리 목적: 임대료는 장단기 비용과 자본적립금에 맞게 정한다. 조합원은 배당금이나 잉여 이익금을 받지 않는다. 정부의 지원을 받기 위해서는 필수적으로 비영리 운영방식을 유지하여야 한다.

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

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

- 다양한 소득계층으로 구성: 협동조합주택에 거주하는 총 가구의 약 30%~50%정도는 정부로부터 직접 임대료를 지원받는다.
- 다원화 된 가구 구성: 협동조합주택은 주로 일반 가족 가구와 노년층 가구에 적합하다. 하지만 특수한 요구를 갖고 있는 가구들을 위해 설계된 경우도 많다. 특히 많은 이민자 가구들이 협동조합주택에 거주하고 있다.
- 안정적인 거주기간: 조합원으로서 지켜야 할 의무를 다하는 이상 거주권은 보호된다.
- 조합원이자 세입자인 이중적인 지위: 입주를 하기 위해서는 반드시 조합원이 되어야 한다. 그러나 몇몇 주에서는 협동조합주택에 거주하는 조합원이 조합원 신분을 잃었을 경우 일반 세입자로 보아 거주권을 법으로 보호하기도 한다.
- 민주적인 참여: 조합은 보편적으로 일인 일표제 원칙에 따라 운영된다. 조합원은 협동조합 운영에 관심을 가지고 적극 참여해야 할 책임이 있다.
- 적절한 규모: 평균적으로 주택협동조합은 약 60가구로 구성되어 있고, 가장 큰 주택협동조합의 경우는 770가구, 가장 작은 주택협동조합은 5가구 정도로 구성되어 있다.
- 다양한 주택 관리 모델: 전문 직원을 고용하여 주택을 관리하는 경우도 있고, 관리업체와 계약을 맺는 경우도 있다. 조합원의 자발적 봉사에만 의지하여 운영하는 곳도 있지만, 상당수 결과가 좋지 않아 현재 이런 운영방식은 더 이상 사용되지 않고 있다.
- 조합원 예치금과 분담금: 주법이 정하는 바에 따라, 조합원은 한 달 임대료 정도의 예치금을 내거나 환불 가능한 분담금을 지불해야 한다. 조합의 내규에 따라, 조합에서 탈퇴 시 두 경우 모두 환불 받을 수 있다.

자금조달

주택협동조합에 제공되는 재정 지원 형태에는 정부 프로그램의 종류에 따라 다음과 같이 분류된다.

- 캐나다 연방정부 산하의 캐나다주택저당금융공사¹⁾가 제공하는 50년 상환의 저리 대출
- 건축비를 줄이기 위한 보조금

1) 캐나다주택저당금융공사(Canada Mortgage and Housing Corporation, CMHC)는 인적자원사회개발부 소속 공기업으로 1946년 제2차 세계대전 참전병사를 위한 주택제공을 위해 설립되었으며 현재는 주택담보대출 제공 및 유통화를 담당하고 있음. 캐나다는 민간금융기관에서 75%까지 모기지가 가능하나, 75%를 넘는 모기지 대출에 대해서 CMHC가 95%까지 상환보증을 해줌으로써 초기자본이 부족한 가구의 주택구입을 지원함(주택담보대출보증보험). 이외에도 저렴한 주택을 공급하기 위해 임대주택에 대한 자금지원역할도 수행하고 있음.(12년11월해외공공기관동향, 공공기관연구센터)

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

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

- 운영지원금
- 저소득층 조합원에 대한 주거 보조금



온타리오 주, 토론토 시에 위치한 노동자 협동조합주택

연방이나 주에 소속된 주택공사가 협동조합이 조달한 대출에 대한 보증을 한다. 많은 경우 연방정부가 직접 주택담보대출을 제공기도 한다. 대부분의 조합들은 35년 이내로 원금을 상환하는 대출계약을 정부와 맺게 되는데, 그 기간은 50년까지 가능하다.

연방정부가 마지막으로 추진한 주택협동조합 지원 프로그램은 캐나다 주택협동조합 연맹이 소개한 유럽식 지수연계 주택담보대출(index-linked mortgage)을 사용하였다. 협동조합은 이 프로그램을 통해 총 주택건설비의 3%씩을 각각 출자하여 안정화기금을 조성했다. 이 기금은 장기적이고, 독립적인 생존능력을 길러야 하는 주택협동조합에게 재정적 기반을 제공하고, 주택담보대출 보험청구로부터 연방정부를 보호하는 역할을 하였다. 현재 재정적 지원의 기능은 캐나다주택저당금융공사가 담당하고 있다.

캐나다 주택협동조합 연맹도 주택협동조합의 개발과 운영을 돕는 단기 브릿지 기금(s

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

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

hort-term bridge funding) 조성을 위해 노력했다. 위험보증기금(risk underwriting fund)과 대학생 주택협동조합 기금을 조성함으로써 브릿지 기금 마련에 필요한 대출에 대한 보증을 제공했다.

법률체계

캐나다에서 주택협동조합을 뒷받침하고 있는 법적 수단은 다음과 같다.

- 협동조합법(Co-operative acts): 주법으로서 협동조합의 조직 규율을 결정하고, 법인체인 협동조합의 활동들을 통제한다.
- 운영 협정(Operating agreements): 정부와 조합 사이에 맺어진 이 협정은 정부 산하 주택공사와 주택협동조합 양측이 지켜야할 의무와 책임을 정한다.
- 세입자 법(Tenant legislation acts): 몇몇 주에서는 협동조합주택의 임대차에 대해 세입자 법을 적용하고 있다. 세입자 법의 규제영역이 아닌 부분은 조합법이 적용된다.
- 연방세 법(Federal tax law): 소득세 법(The Income Tax Act)은 비영리 협동조합의 자격을 규정해 놓고 있다.
- 주택협동조합의 활동도 기업 활동과 마찬가지로 안전, 고용, 계약, 사생활보호, 점유자로서의 책임, 환경, 인권 등의 측면에서 관련법을 따라야 한다.

주택협동조합 운동

캐나다 주택협동조합 운동의 주체는 주택협동조합과 주택협동조합을 위해 일하는 사람들, 그리고 이들을 지지하는 조직과 개인들로 구성된다. 다른 나라와 다르게, 캐나다에서는 비영리 주택협회와 주택협동조합이 각자 따로 운동을 전개하였다. 때때로 함께 정치적 목소리를 내거나 공동 연구를 진행하기도 하지만, 두 운동은 각기 독자적인 목표를 추구하였다.

"캐나다 주택협동조합 연맹"은 1968년에 세워진 주택협동조합의 전국적인 상부조직이다. 주택협동조합들과 주택협동조합을 지원하는 조직들을 연합하고, 지원하며, 대표하는 역할을 한다. 조직에 대한 가입은 자발적으로 이루어진다. 캐나다 주택협동조합 연맹은 풀뿌리 민주주의를 기초로 하고, 각 지역을 대표하는 16명의 이사들로 구성된 이사회와 각종 위원회 그리고 이사회를 구성하고, 조직의 활동 방향을 정하는 연례 회의를 통해 운영된다.

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

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

캐나다의 주택협동조합 운동은 다양한 회원들의 요구와 열망을 반영하면서 지속적으로 발전해 왔다. 17개가 넘는 지역들에서 주택협동조합들은 공동으로 지역연합을 만들었고, 이 연합조직은 다시 캐나다 주택협동조합 연맹의 구성원이 되었다. 또 모든 캐나다 주택협동조합은(퀘벡주의 조합들은 제외) 그 지역연합 조직의 회원인 동시에 캐나다 주택협동조합 연맹에도 회원으로서 속해있다.

예외적으로 퀘벡주의 주택협동조합들은 캐나다 주택협동조합 연맹 소속이 아니다. 대신 이 조합들은 지역 특유의 유산과 문화를 반영하는 조합 활동들을 인정받는 한도 내에서 캐나다 주택협동조합 연맹과 특수한 관계를 맺고 있다.

캐나다 주택협동조합 연맹은 꾸준히 성장하고 있다. 2011년까지 총 69,241가구를 포함하고 있는 903개의 주택협동조합들이 가입했는데, 이는 전체 캐나다 주택협동조합의 83%에 이른다.

캐나다 주택협동조합 연맹 소속 지역연합들은 주 단위, 도시 단위에서 조직된 개별 주택협동조합들을 지원하는 역할을 한다. 주택협동조합들은 이익대표, 대정부 관계, 교육, 훈련, 운영 보조, 공동구매 서비스 등 다양한 측면에서 지역연합으로부터 도움을 받을 수 있다.

www.chfc.ca에 가면 캐나다 주택협동조합 연맹에 대한 더 많은 정보를 얻을 수 있다. 