



세계의 주택협동조합을 찾아서(9)

공공임대주택의 역할을 대신한 스페인 주택협동조합



2013.06.05 | 새사연 부동산 정책모임 번역

스페인에서는 주택의 자가 보유가 가장 선호되는 점유형태였고, 정부도 직접적인 재정-금융 수단들을 통해 이를 촉진하였다. 그러나 1970~1980년대의 산업화시기에 발생한 심각한 주택 부족은 기존 주택공급 방식의 한계를 보여주었고, 이를 계기로 주택협동조합은 대안적 주택 공급 형태로서 주목을 받게 된다.

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.

스페인 주택협동조합 역사 요약

스페인에서 처음으로 주택협동조합이 나타난 때는 1911년이였다. 그러나 1930년대 말에 발생한 스페인 내전과 뒤이은 36년간의 독재통치로 인해 주택협동조합의 발전은 순탄하게 진행되지 못했다. 1942년에 들어서 협동조합과 관련된 최초의 특별 법안(Ley de Co-operativas)이 채택되었고, 이 법안은 주택협동조합이 스페인에서 확산되는데 있어 촉매제 역할을 하였다.

스페인에서는 주택의 자가 보유가 가장 선호되는 점유형태였고, 정부도 직접적인 재정-금융 수단들을 통해 이를 촉진하였다. 그리고 공공임대주택의 민영화와 엄격한 임대규제 등은 주택협동조합을 포함한 자가 보유 이외의 다른 점유형태가 발전하는데 불리한 요소로 작용하였다. 그러나 1970~1980년대의 산업화시기에 발생한 심각한 주택부족은 기존 주택공급 방식의 한계를 보여주었고, 이를 계기로 주택협동조합은 대안적 주택 공급 형태로서 주목을 받게 된다. 1976년까지 주택협동조합은 농업협동조합 다음으로 많은 수(4,371개의 조합으로 27%를 차지)의 소속 협동조합을 가지게 되었고, 협동조합 가운데에서 가장 많은 조합원수(596,470명으로 37% 차지)를 자랑하게 되었다.

스페인 주택협동조합은 VPO(Viviendas de Porteccion Oficial), VPT(Vivienda a Precio Tasado), 공공지원을 받지 않는 원가형 주택, 그리고 임대형 주택 등 크게 네 가지 형태로 분류될 수 있다. 임대형 주택을 제외한 나머지 형태들의 경우 개별 주택은 조합원이 소유자로서 점유하고, 전체 건물은 조합이 소유한다는 공통된 특징을 가지고 있다. 공공의 지원을 받는 VPO와 VPT는 시세보다 낮은 가격으로 주택을 제공한다. 대신 VPO는 주택의 '사회적' 지위를 유지하고, 투기를 방지하기 위해 50년이라는 엄격한 판매 금지기간을 두고 있고, VPT 역시 처음 5년 이내 주택을 판매하는 경우에 대해서 일정한 규제를 두고 있다. 그러나 최근 당면한 어려운 주택 환경 그리고 경제 환경 하에서 판매 금지기간 이전에 보조금 지원 주택의 소유자가 주택을 팔거나, 이를 통해 이윤을 얻는 행위를 금지한 규제에 대한 문제제기가 나타나고 있다.



스페인의 주택협동조합

관련 통계
총 인구: 47,190,493명(2011년)
총 주택 수: 25,129,000호(2012년, CECODHAS 2012 Housing Europe Review)
총 사회(임대) 주택 수: 502,580호(전체 주택수의 2%) (2012년, CECODHAS 2012 Housing Europe Review)
총 협동조합주택 수: 1,439,104호(전체 주택수의 6%) (2011년) (14,073개의 주택협동조합이 건설함, 이 중 4,319개 조합은 아직도 활발히 건설 사업을 벌이고 있고, 8,360개 조합은 등록은 되어있지만 활동은 하지 않고 있는 상태이며, 나머지 조합들은 해산되거나, 주택 소유자 공동체(comunidades de propietarios)로 전환됨)
협동조합주택에 거주하는 세대수: 1,512,52 세대

역사

스페인에서 협업, 협동조합이라는 말은 1864년 혁명 작가 페르난도 톨토사(Fernando Garrido Tortosa)가 처음 사용하였다. 그로부터 1년 뒤, 스페인에서 가장 산업화된 지역이었던 카탈루냐 지방에서 소비자 협동조합이 설립되었다. 1887년 협동조합을 처음 법적으로 명시한 조합법(Ley de Asociaciones)이 채택되었고, 1891년에는 마르샤(Marcia)에서 농업신용조합이 결성되었다. 1911년 무렵이 되어서야 주택협동조합이 나타나기 시작했고, 1920년부터 주택협동조합은 저비용-저렴 주택에 관한 법률(Ley de Casas Baratas y Economicas)에 의해 규제되었다.

스페인 내전(1936~1939)으로 협동조합의 수는 1924년에 비해 절반 이상 줄어들었다. 이 후 협동조합은 36년간 독재 통치(1939~1975)의 시기를 겪게 되는데, 이 기간 동안

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

협동조합은 국가기관의 지배를 받았고 조합원들의 참여는 지양되는 등 철저한 정치적 통제를 경험했다. 국가통제경제 하에서 협동조합은 기업 모델의 한 종류로 받아들여졌다. 1942년 협동조합과 관련된 최초의 특별 법안(Ley de Co-operativas)이 채택되었다. 이 법안은 협동조합을 확산시키는데 기여했고, 1957년 전국 주택협동조합 연맹(the National Union of Housing Co-operatives)이 창설되는데 결정적인 영향을 미쳤다.

주택협동조합의 성장은 경제안정화 계획(Plan de Establizacion Economica)의 지원을 받았다. 정부는 민간 개발업자들과 주택 구매자들을 지원함으로써 건설경기를 자극하려 했다.

스페인에서는 주택의 자가 보유가 가장 선호되는 점유형태였고, 정부도 직접적인 재정-금융 수단들을 통해 이를 촉진하였다. 그리고 공공임대주택의 민영화와 엄격한 임대규제 등은 자가 보유 이외의 다른 점유형태가 발전하는데 불리한 요소로 작용하였다. 예를 들어, 내전이후 짧은 기간 동안 공공임대주택이 부상하였으나, 얼마 후 이는 자가 보유로 전환되었다. 실제로 1950년에는 주택의 절반가량이 임대주택이었으나, 이 비율은 2001년에 이르러 10%로 감소하였다.

1970년대와 80년대의 산업화시기에 나타난 급속한 인구 성장은 주택의 심각한 부족을 야기했다. 이를 배경으로 주택협동조합은 다시 성장하였다. 1976년까지 주택협동조합은 농업협동조합 다음으로 많은 수(4,371개의 조합으로 27%를 차지)의 소속 협동조합을 가지게 되었고, 협동조합 가운데에서 가장 많은 조합원수(596,470명으로 37% 차지)를 자랑하게 되었다. 이 시기에 주택협동조합은 보조금 지원을 받는 주택(이하 보조금 지원 주택)을 만드는 데 집중하였다. 이를 통해 주택 300,000호를 원가에 판매하였다. 1993년, 1978년 이전에 보조금 지원을 통해 건설된 모든 자가 거주 주택에 대한 규제와 보호협정이 철폐되었다.

1990년대 들어 부동산 투기가 일으킨 건설 호황은 토지와 건설비용을 급격하게 증가시켰고, 이에 따라 주택협동조합은 큰 어려움을 겪게 되었다. 그러나 협동조합법 27/1999(the Co-operatives Law 27/1999)의 채택은 주요한 법적 혁신을 가져왔고, 이는 주택협동조합이 시장 안에서 효율적이고 수익성 있는 기업으로 활동할 수 있는 토대를 마련해 주었다.

스페인 주택협동조합이 처한 상황

스페인에서 민주주의의 도래와 1978년 새로운 헌법의 인준은 중앙집권적인 정치적 구조를 지방분권적으로 변화시켰다. 그 결과, 정부의 주택문제에 대한 책임은 세 가지 수

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

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

준으로 분화되었다. 우선 중앙 정부는 주택과 관련된 일반적인 계획을 수립하고, 주택 정책을 경제정책으로서 조율하는 역할을 맡게 되었다(주택정책 설계, 주택 자금조달 계획, 토지정책 등). 그리고 17개 지방정부는 중앙 정부 정책을 지역 실정에 맞게 조정하거나 보완할 수 있다. 이 지방정부는 지역 주택 및 토지 사용에 대한 규제, 보조금 지원 주택의 개발과 관리, 주택 개발을 위한 보조금 지원 등의 역할을 한다. 마지막으로 하위 기초지방단체는 도시계획과 토지 관리를 책임지게 되었다.

현재 주택 공급은 민간 개발업자와의 긴밀한 관계 속에서 저소득 또는 중간소득 계층을 위한 자가 보유 형태의 주택을 공급하는데 초점을 맞추고 있다. 주택 개발은 정부의 보조를 받는 대출 그리고 개발업자와 구매자에게 제공되는 각종 보조금 등으로 구성된 복잡한 체계 속에서 이루어진다.

스페인 헌법 47조는 적절한 주거 생활의 권리를 보장하고 있다. “모든 스페인 국민은 적절하고 충분한 주거 생활을 누릴 권리가 있다. 당국은 이와 같은 권리를 보호하는데 필요한 조건과 적절한 규칙을 확립하여야 한다. 즉 투기방지를 위해 토지의 사용을 규제함으로써 공익에 봉사해야 한다.”

스페인에서 가장 선호되는 점유형태는 자가 보유이다. 현재 인구의 82%가 자기 집을 가지고 있다. 스페인은 자국 인구를 충분히 수용할 수 있을 정도의 주택을 이미 가지고 있고, 따라서 주택이 부족한 상황은 아니다. 하지만 시민들은 지불능력과 접근성이라는 측면에서 여전히 주택 문제를 그들의 가장 심각한 문제로 규정하고 있다. 최근의 건설 호황은 주택시장의 확장을 가져왔지만, 동시에 가격 폭등을 발생시켰다. 예를 들어, 최근까지 민간 시장에서 가계는 주택을 구입하기 위해 가계수입의 46%~53%까지 지불해야 했다. 이는 보조금 지원주택(VPO)을 살 때, 수입의 19%~35%를 지불해야 되는 것과 대조된다.

2009년 초반 들어 부동산 가격이 폭락하였다. 민간 시장에서 공급되는 주택의 가격과 보조금 지원 주택 사이 가격 격차는 줄어들었고, 이는 후자에게 부정적인 영향을 끼쳤다. 즉 잠재적 주택 구매자들이 보조금 지원 주택을 선택하도록 하는 유인이 약해진 것이다. 주택 매매에 부과된 높은 수준의 규제도 보호 주택에 대한 수요를 낮추는데 기여하였다.

2007년에 채택된 토지법 (the Land Law)은 다음과 같은 내용을 통해 보조금 지원 주택의 발전을 지지하였다.

- 새로운 주택 개발의 30%는 보조금 지원 주택 개발에 할당되어야 한다.
- 지방 정부가 개발한 도시 토지의 5~15%는 보조금 지원주택 건설을 위해 비축한다.

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

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

- 보조금 지원 주택이 건설될 토지의 가격은 고정되며, 토지의 가치는 개발 뒤 예상되는 가치가 아닌 실제 가치에 근거한다.

2009년부터 2012년까지의 주택계획(Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitacio)은 이미 존재하는 도시 주택의 복원과 활성화를 강조했다. 그러나 불행하게도 이 계획은 온전히 실행되지 못했다.

최근 들어 새로운 요구가 나타나기 시작했다. 임대주택에 대한 저소득 계층의 수요가 늘어났고, 주택 정책은 노년층과 막 취업을 한 청년층의 수요를 충족시킬 수 있도록 변경되어야 했다. 당면한 어려운 주택 환경 그리고 경제 환경 하에서 판매 금지기간 이전 보조금 지원 주택의 소유자가 주택을 팔거나, 이를 통해 이윤을 얻는 행위를 금지한 규제에 대한 문제제기도 나타나고 있다.

현재 37,420호의 주택이 협동조합에 의해 건설 중이며, 추가적으로 36,000호가 더 건설될 계획에 있다. 협동조합에 의해 지어진 주택들 중에는 보호주택 이나 보조금 지원 주택이 있으며, 이들은 공공 자금의 지원을 받아 건설되었기 때문에 가격상한을 가진다. 한편 공공 자금의 지원을 받지 않은 주택들의 경우는 원가에 판매되기도 한다. 최근의 토지 부족과 주택 투자에 대한 엄격한 대출 규제는 주택 협동조합이 보조금 지원 주택 공급을 줄일 수밖에 없도록 했다.

주요특징

주택협동조합은 두 종류의 보조금 지원 주택을 공급한다. 하나는 VPO(Viviendas de Proteccion Oficial)이고, 다른 하나는 VPT(Vivienda a Precio Tasado)이다. 또한 원가에 매매되는 공공지원을 받지 않는 원가형 주택 (free housing)과 임대형 주택이 있다.

위 네 가지 종류의 주택들 모두에 적용되는 특징들은 다음과 같다.

- 임대형 주택을 제외하고, 주택은 조합원이 소유자로서 점유한다. 이들은 세입자이면서 동시에 전체 건물의 공동 소유자가 된다.
- 주택협동조합은 이사회에 의해 운영된다. 그러나 중요한 결정은 항상 조합원 총회에서 이루어진다. 운영진은 기술적, 행정적 의무를 수행한다.

VPO 주택협동조합의 구체적 특징은 다음과 같다.

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

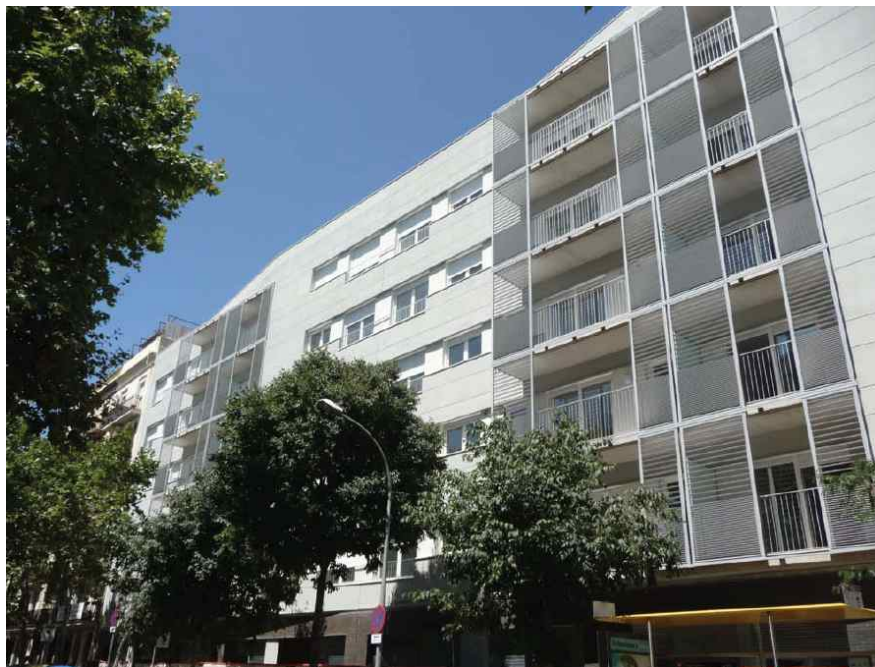
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

- 조합은 엄격한 통제와 가격 제한을 받는다.
- 판매금지 기간(qualification period)은 50년 동안 유지된다.
- 판매금지 기간의 목적은 주택의 ‘사회적’ 지위를 유지하고, 투기를 방지하는데 있다.
- 판매금지 기간 동안 주택은 정부가 결정한 가격으로만 매매될 수 있다. 판매금지 기간 이후에는 시장가격으로 매매될 수 있으며, 수익은 주택 소유자에게 돌아간다.
- 집이 판매금지 기간 동안 팔릴 경우, 받았던 모든 보조금은 정부로 회수된다.
- 지방정부는 서로 다른 판매금지 기간을 정할 수 있는데, 몇몇 지방정부는 반영구적인 판매금지 기간을 두기도 한다. 자격기간은 자주 변경되며, 협동조합은 중앙정부 차원의 판매금지 기간 규정을 요구하고 있다.

VPT 협동조합의 구체적 특징은 다음과 같다.

- 조합은 시장의 주택 가격보다는 싸지만, VPO가 공급하는 주택보다는 비싼, 중간 가격 정도 되는 주택을 공급한다.
- 이 유형에는 구입 후 처음 5년 동안 소유자가 주택을 매매하는데 있어 부과되는 몇 가지 규제가 있다. 예를 들어 주택 매매 시, 주택 소유자는 받았던 모든 보조금을 반환해야 한다.

공공지원을 받지 않는 원가형 주택의 구체적 특징은 주택은 조합원에게 정확히 원가로 판매된다는 것이다.



바르셀로나에 위치한 협동조합주택

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

자금조달

VPO와 VPT의 협동조합주택은 주택가치의 80%에 이르는 자금을 대출을 통해 조달한다.

임대형 주택협동조합(rental housing co-operatives)은 특별 보조금, 재정적 지원, 저리 대출 등의 혜택을 받을 수 있다. 그리고 낮은 부가가치세율이 적용된다(4%).

법률체계

현재 주택협동조합과 관련된 법률체계는 다음과 같다.

- 스페인 헌법 129.2조는 “공공 권력은 협동조합 연합을 장려함으로써 다양한 형태의 기업조직과 다양한 생산수단에 대한 노동자의 접근을 촉진해야 한다.” 고 명시하고 있다.
- 1999년의 일반협동조합법(Ley General de Co-operativas, 1999)
- 협동조합 사회 등록 (the Register of Co-operative Societies)을 명시한 왕실 법령(The Royal Decree 136/2002)
- 협동조합 사회의 회계 규범을 승인한 법안(The Warrant ECO/3614/2003)
- 추가적으로 17개 지방정부는 협동조합을 규제할 수 있는 각각의 법을 가지고 있다.
- 임대형 주택협동조합은 도시 임대법(Ley de Arrendamientos Urbanos)의 적용을 받는다.

주택협동조합 운동

1988년에 세워진 CONCOVI(Confederacion de Co-operativas de Viviendas de Espana)는 스페인 내 대부분의 주택협동조합을 아우르는 전국연합기구이다. 이 기구는 1957년에 세워졌던 협동조합 전국연맹(National Union of Co-operatives)을 계승하였다. CONCOVI는 주택협동조합의 연합체들, 개별 혹은 지역 수준의 대표자들, 연합에 속하지 않은 주택협동조합을 포함하고 있다. CONCOVI의 임무는 정부와의 관계에 있어서 조합원들의 이익을 보호하고, 다른 사회조직들과 협력하여 사회 주택을 장려하는 것이다. CONCOVI는 CEPES라는 스페인의 사회적 경제 조직들의 연합(the Spanish confederation of organizations in the social economy)에 속해 있다.

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

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


CONCOVI의 프로그램은 다음과 같다.

- 회원들을 대표하고, 공공 기관, 중앙 정부와의 관계에서 회원들의 이익을 보호한다.
- 회원들 사이(협동조합과 협동조합, 조합원들 간, 또는 여타 조직들)의 화합을 조율함으로써 협동조합 정신의 유지에 기여한다.
- 관련 있는 주제에 대하여 회원들과 소속단체들에게 정보와 자문을 제공한다. 또한 그들로부터 협동조합의 성과를 높일 수 있는 정보를 수집한다.
- 중앙정부나 다른 자문 기구가 필요로 하는 연구, 조사를 수행한다.
- 소속된 협동조합들에 의해 개발된 교육, 훈련들을 조율하는 역할을 한다.
- 등록된 협동조합 교육, 훈련 기구, 중앙 또는 지역 행정부와 직접 연계된 기관과 협력관계를 형성하고, 협의체를 세운다.

CONCOVI의 회원은 다음 8개의 연합을 포함한다.

- Federacion de Co-operativas de Viviendas de Madrid(마드리드)
- Federacion de Co-operativas d'Habitatges de Catalunya(카탈루냐)
- Federacion de Co-operativas de Viviendas de la Comunidad Valenciana(발렌시아)
- Federacion Aragonesa de Co-operativas de Viviendas(아라곤)
- Union de Co-operativas de Viviendas de Galicia(갈리시아)
- Union de Co-operativas de Viviendas de Alicante(알리칸테)
- Federacion de Co-operativas de Viviendas de Castilla y Leon(카스티야이레온)
- Federacion Andaluza de Co-operativas de Viviendas(안달루시아, 최근 세워짐)

CONCOVI는 각 지역 연합의 대표자들로 구성된 경영 이사회에 의해 감독된다. CONCOVI는 법적, 재정적, 기술적 서비스와 각종 자문 서비스를 제공하고 'Viviendas Co-operativas'라는 격월 간행물을 발행하고 있다.

더 많은 정보를 얻으려면 www.concovi.es로 가면 된다. 

2013년 새사연의 '세계주택협동조합' 목록

2013년 6월 5일 현재

아젠다	발간일	제목
주택협동조합	4/22	세계주택협동조합 연재를 시작하며
주택협동조합	4/24	비영리 임대형 주택협동조합이 일반적인 캐나다
주택협동조합	5/3	지속가능한 개발에 충실한 이탈리아 주택협동조합
주택협동조합	5/8	강한 자생력의 스웨덴 주택협동조합
주택협동조합	5/13	신자유주의 위기에 직면한 폴란드 주택협동조합
주택협동조합	5/20	민주화와 함께 성장한 포르투갈 주택협동조합
주택협동조합	5/23	정부의 지원으로 성장한 스위스 주택협동조합
주택협동조합	5/31	시장주의에 잠식된 미국 주택협동조합
주택협동조합	6/5	공공임대주택의 역할을 대신한 스페인 주택협동조합

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

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