



세계의 주택협동조합을 찾아서(12)

정부로부터 완전히 독립한 체코의 주택협동조합



2013.06.21 | 새사연 부동산 정책모임 번역

체코 아파트의 사유화는 정부가 소유하는 모든 부동산을 지방자치단체에 이양하고, 이를 다시 새롭게 설립된 주택협동조합에 매각하거나 주택 소유주 연합을 설립한 개별 임차인들에게 주택을 매각하는 방식으로 행해졌다. 이 과정에서 많은 수의 주택협동조합들이 설립되었다.

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 어떠했는지, 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.

체코 주택협동조합 역사 요약

체코에서 주택협동조합은 1918년 체코 독립 이후부터 활성화되기 시작했다. 독립 이후, 소규모 주택 건설 및 건설-주택협동조합 개발에 유리한 대출조건과 세율을 규정한 8개의 법률이 제정되었는데, 이러한 법률들의 도입은 체코에서 건설-주택협동조합이 성장할 수 있는 토대를 제공하였다. 비록 주택협동조합이 전체 주택 수에 있어서 다수를 차지한 것은 아니었지만, 주택협동조합은 정치사회적 영역에서 중요한 역할을 담당하였다. 체코의 주택협동조합 운동은 1, 2차 세계대전 사이 시기에 유럽에서 가장 발전된 모습을 보였다.

1948년 2월 쿠데타 이후 들어선 공산주의 체제는 기존의 주택협동조합을 자본주의의 유산으로 보았다. 따라서 공산주의 정권은 주택협동조합들을 해산시키거나, 이들의 독립성을 박탈하였고, 차후에는 주택협동조합을 국가 소유로 전환하고, 국가와 공산당이 이를 운영하도록 하였다.

1990년대 초, 공산체제의 붕괴와 더불어 중앙계획경제에서 시장경제로의 근본적 전환이 일어났다. 시장경제로의 이행 이후 주택 부문에서는 반환 (restitution)과 사유화 (privatization), 두 가지의 조치가 취해졌다. 정부소유 아파트의 사유화는 정부가 가지고 있던 모든 부동산을 지방자치단체에 이양하고, 이를 다시 새롭게 설립된 주택협동조합에 매각하거나 주택 소유주 연합을 설립한 개별 임차인들에게 주택을 매각하는 방식으로 행해졌다. 이 과정에서 많은 수의 주택협동조합들이 설립되었고 (약 1만개의 주택협동조합과 43,000개의 주택소유주 연합체가 설립), 이제 국가대신 협동조합이 주택들을 관리하는 시스템으로 전환되었다.



체코의 주택협동조합

관련 통계
총 인구: 10,548,527 명 (2011년)
총 주택 수: 3,900,000 호 (2011년) (체코 통계청) (단독주택 수: 1,453,000 호, 공동 주택의 경우 점유형태에 따라 자가보유: 1,060,000 호, 임대형: 686,000 호, 협동조합주택: 432,000 호, 기타:266,000 호)
총 협동조합주택 수: 432,000 호 (681개 주택협동조합이 건설)

역사

체코의 협동조합운동은 2007년에 160주년을 맞았다. 체코 최초의 주택협동조합은 체코가 오스트리아-헝가리 제국의 일부였던 1880년대에 설립되었다. 모든 형태의 협동조합들은 제국의 다른 지역과 동일한 법 규정의 적용을 받았다.

19세기 말과 20세기 초는 대체로 협동조합의 외연이 확장되는 시기였다. 협동조합에 세금혜택을 부여한 법률안들이 통과되면서 많은 건설-주택협동조합의 설립이 촉발되었다. 이러한 법안들은 노동자를 위한 저가 주택의 공급을 촉진시키려는 목적을 가지고 있었다. 1912년에 이미 355개의 주택협동조합이 활동했다.

1918년 10월 체코의 독립 이후, 협동조합을 포함한 모든 형태의 기업들에게는 새로운 시대가 열렸다. 점진적으로 협동조합은 성황을 이루기 시작했다. 이후 소규모 주택 건설과 건설-주택협동조합 개발에 유리한 대출조건과 세율을 규정한 8개의 법률이 제정되었다. 이 법률들은 건설-주택협동조합이 활성화 되는데 중요한 도움을 주었다. 비록 주택협동조합이 전체 주택 수에 있어서 다수를 차지한 것은 아니었지만, 주택협동조합은 정치사회적 영역에서 중요한 역할을 담당하였다. 체코의

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

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

주택협동조합 운동은 전간기 유럽에서 가장 발전된 모습을 보였다.

1948년 2월, 쿠데타 이후 들어선 공산주의 체제는 기존의 주택협동조합 (속칭 인민주택협동조합)을 자본주의의 유산으로 보았다. 따라서 공산주의 정권은 주택협동조합들을 해산시키거나, 이들의 독립성을 박탈하였고, 차후에는 주택협동조합을 국가 소유로 전환하고, 국가와 공산당이 이를 운영하도록 하였다. 주택행정은 계획경제 하에서 이루어졌다. 주택정책의 주요한 역할은 정부 재정으로 새로운 고층건물을 짓는 것이었다. 결과적으로 많은 수의 주택들이 협동조합 부문뿐만 아니라 공공 부문에 의해서도 공급되었다. 그러나 조립식 건물들은 품질이 매우 낮았기 때문에 많은 불만을 낳았다. 이 (정부가 주도하는 주택공급) 시스템은 1980년대 말로 가면서 더 이상 지탱될 수 없음이 점점 더 명확해 졌다.

지속적으로 증가하는 주택수요와 국가 재정의 부족 때문에 건설비용의 상당부분을 조합원들이 부담하는 주택협동조합의 발전이 장려되었다. 일반적으로 주택건설 비용은 조합원 지분, 정부 보조금, 그리고 저리 대출에 의해 각각 비슷한 비율로 조달되었다. 그러나 공산주의 체제 하에서 주택협동조합의 본질은 변질되어, 협동조합 고유의 원칙들과 자조의 전통 등은 훼손되었다. 조합은 중앙계획경제의 일부분으로 제도화되었고, 이들의 권리는 심각하게 제한되었다. 1959년 이후에 주택협동조합은 강제적으로 행정기관에 편입되었고, 조합의 내규와 기능도 정부규제 하에서 규격화 되었다.

1990년대 초, 공산체제의 붕괴와 더불어 중앙계획경제에서 시장경제로의 근본적 전환이 일어났다. 시장경제로의 이행 이후 주택 부문에서는 반환 (restitution)과 사유화 (privatization), 두 가지의 조치가 취해졌다. 반환 절차를 통해 공산주의 시기 수용된 주택의 원 소유주 혹은 그 후손들에게 주택재고의 약 7%정도가 반환되었다. 정부소유 아파트의 사유화는 두 단계에 걸쳐 시행되었다. 먼저 정부는 정부소유의 모든 부동산을 지방자치단체에 이양했다. 그 다음 자치단체 소유 부동산의 대부분에 대한 사유화는 새롭게 설립된 주택협동조합에 전체 건물을 매각하는 방식과 주택 소유주 연합을 설립한 개별 임차인들에게 주택을 매각하는 방식으로 행해졌다. 이 과정에서 많은 수의 주택협동조합들이 설립되었다. (약 1만개의 주택협동조합과 43,000개의 주택소유주 연합체가 설립) 뿐만 아니라 1980년대에 존재했던 300개의 '오래된' 협동조합들도 변화에서 살아남았다. 그들의 대부분은 체코-모라비아 주택협동조합연맹 (the Union of Czech and Moravian Housing Co-operatives, SCMBD)의 구성원으로 남았다.

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

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

1992년 Transformation Act의 채택은 주택협동조합에 조합원 요구 시 그 지분을 조합원에게 이전할 의무를 부과했고, 조합원이 지분을 시장에서 팔 수 있으며, 자신이 거주하는 주택의 소유주가 될 수 있는 권리를 부여했다. 이는 몇몇 주택협동조합을 주택 소유주 연합으로 전환시키는 효과를 낳았다.

주택 점유 유형의 구성 비율은 1990년대부터 크게 변화되었다. 1991년에 전체 주택의 41%가 개인 소유의 주택이었고, 27%가 정부나 지자체 소유였으며, 21%가 주택협동조합 소유, 그리고 11%가 민간 임대였다. 2011년에는 개인소유 주택이 64%로 증가했고 (주택단지의 개인주택과 아파트), 민간 임대는 18%, 주택협동조합은 13%, 기타는 5%로 나타났다. 개인소유가 증가했음에도 불구하고, 다른 동유럽국가와 비교했을 때 체코의 자가주택율은 낮은 편에 속한다.

정부에서 지자체와 주택협동조합으로 소유권이 이전된 아파트 단지들은 대부분 상태가 좋지 못했다. 조립식의 고층 아파트는 제대로 지어지지도 유지되지도 못했다. 정부로부터 소유권 이전 시 어떤 재정적 지원도 없었고, 주택협동조합이든 소유자 연합이든 새로운 소유주들은 이런 주택들을 적절히 유지, 보수할 자금도 갖고 있지 못했다. 재고 주택의 노후화는 심화되었다.

이 시기 동안 나타난 주택건설량의 큰 감소와 탈규제는 주택가격 상승을 초래했다. 주택가격 상승 문제는 자원의 부족과 시장경제로의 전환 이후 새로 도입된 건설자금 조달 메커니즘에 의해 더욱 심각해졌다. 1990년대 중반 동안의 점진적인 회복에도 불구하고, 2000년의 주택건설량은 1990년과 비교해서 약 절반 정도 (3만)밖에 되지 않았다. 새로운 주택의 대부분은 민간 개발자에 의해 건설되었고 충분한 재력을 가진 민간인들만이 이 주택들을 구입, 소유할 수 있었다.

정부 보조금의 폐지로 인해 새로운 자금조달 방법에 대한 모색이 필요해졌다. 오스트리아/독일 모델에 근거한 주택저축계획은 1990년대 초에 제정되었다. 주택담보대출 시스템이 아직 가능하지 않았던 과도기적 단계 동안에 이 계획은 점차적으로 중요한 역할을 하게 되었다.

체코 주택협동조합이 처한 상황

오늘날 주택협동조합은 정부로부터 완전히 독립되어 있다. 협동조합 아파트가 민간 소유로 전환된 결과, 주택 시장에서 협동조합주택의 전반적 비율이 감소되긴 했지만,

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

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

주택협동조합은 사유화가 시작된 이후에도 주택 시장에서 주된 공급자로서의 자리를 지킬 수 있었다. 체코 공화국에서 주택 협동조합은 ‘기업’으로서 경제적 역할을 할 뿐만 아니라, 많은 사회적 문제까지 해결할 수 있을 것으로 기대받고 있다.

과거 공산주의 체제 시기부터 시행된 엄격한 임대료 규제는 문제를 더욱 악화시키고 있다. 임대료 규제로 인해 시장 임대료보다 훨씬 낮은 수준으로 임대료가 책정되었지만, 저소득층이 이용할 수 있는 물량이 적어 소수의 임차인만 낮은 임대료의 혜택을 누릴 수 있었다. 고소득 무자격 임차인이 저렴주택에 거주하거나 불법 전대나 양도문제가 발생함에 따라 정작 저렴주택이 필요한 저소득층은 오히려 높은 임대료를 지불해야 했다.

체코가 당면하고 있는 또 다른 중요한 주택 이슈 중 하나는 'paenlaks'라고 불리는 조립식 아파트의 개보수 문제이다. 1954~1994년 동안 약 120만 호의 아파트가 전역에서 조립식 기술로 지어졌다. 저품질 주택을 만들었던 당시의 건축방식에는 심각한 기술적 문제가 내재되어 있었고, 이에 따라 건설 이후 수십년 뒤에는 재건축의 필요성이 대두되었다. 누수, 낮은 단열성, 철 구조물의 약화 등의 문제들이 발견된 이 아파트들을 현대화하기 위해서는 상당한 재원이 소요될 것으로 예상된다. 지금까지 전체 아파트의 약 25~30%가 건물의 에너지 효율성을 높이고, 기술적 기준과 스타일을 21세기 수준으로 향상시킨다는 목적에 맞춰 재건축 되거나 현대화되었다.

현재 체코 정부는 공식적이고, 거시적인 주택정책 대신 주택부문 내 대략적인 정책 우선순위만을 세워놓고 있다. 이러한 정책적 우선순위에는 기존 재고에 대한 최적의 사용 및 유지보수, 취약계층을 대상으로 한 특별 조치, 저소득, 중간소득층을 지원하기 위한 자금조달 메커니즘 등이 포함되어 있다. 그리고 주택협동조합과 비영리 그룹을 위한 프로그램들도 마련되어 있다. 그러나 불행하게도 'Panel'이라고 불리는 효과적인 프로그램은 정부의 주택 기금에 대한 지원 부족으로 인해 사라져 가고 있다. 1994년 이후 새로운 주택협동조합의 개발은 매년 수십 호 정도로 최저 수준에 처해있는 실정이다.

주요특징

체코 주택협동조합의 주요한 특징은 아래와 같다.

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

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

- 임대형: 조합원은 세입자이다. 세입자는 자신이 거주하는 주택을 소유하지 않는다. 주택은 조합의 소유로 남는다.
- 조합은 비영리로 운영된다.
- 협동조합주택의 대부분은 고층의 조립식 건물이다.
- 협동조합주택은 규모에 따라 전문직원 또는 세입자 중 자원자에 의해 관리된다. 사유화 과정을 통해 설립된 15만 호의 주택이 속한 9,700개의 주택협동조합은 자원한 세입자에 의해 관리된다. 나머지 28만 호의 주택이 속한 300개의 주택협동조합은 전문가에 의해 관리되고 있다. 대규모 주택협동조합들은 자기 주택뿐만 아니라 주택 소유주 연합에 속한 약 35만 호의 주택 역시 관리하고 있다.
- 주택협동조합의 규모는 다양하다. 예를 들어, 주택협동조합의 69%는 250호 정도의 주택을 가지고 있는 반면, 주택협동조합의 2%에 해당하는 그룹의 경우 1만 호 이상의 주택을 보유하고 있다.
- 조합원은 조합의 행정/운영에 드는 비용을 충당하기 위한 분담금을 지불한다.
- 월 임대료는 각 주택의 바닥면적의 크기에 따라 결정된다.
- 조합이 받은 임대료는 주택담보대출 비용, 보험료, 건물 유지보수 비용, 그리고 조합 행정 비용 (administration fee)을 충당하는데 쓰인다.



드루즈바에 위치한 협동조합주택

자금조달

1990년대 들어, 주택협동조합을 위한 정부지원은 아래와 같이 상당부분 재구성되었다:

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

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

- 오스트리아/독일 모델에 기초한 정부가 보조하는 주택저축계획 (a state subsidised housing savings)
- 주택담보대출 이자에 대한 세제 감면
- 주택건설에 대한 직접적 재정 지원
- 조립식 주택들에 대한 보수 및 현대화 프로그램

주택저축계획은 1993년부터 도입되었고, 오스트리아/독일 모델을 기초로 하고 있다. 저축 계획의 목적은 저리대출을 제공할 수 있는 기금 조성을 위해 저축을 독려하는 것이다. 정부 주택 관련 지출의 절반은 주택 저축 시스템을 지원하는데 쓰인다. 이 시스템은 아래와 같이 운영된다:

- 연 저축액의 15%에 대해 정부의 비상환 (non refundable) 재정적 지원이 주어지는 저금리 저축
- 6년 동안의 저축기간 이후에 정부의 재정적 지원이 제공되는 저축. 총 저축액은 주택과 관련되지 않은 목적에도 사용될 수 있다. 개인들은 6년 이후에도 계속 저축할 수도 있다.
- 대출받고자 하는 금액의 50%가 저축되었을 때 저리 주택 대출이 가능한 저축. 대출은 주택과 관련된 목적을 위해서만 제공된다.
- 정부 프리미엄을 포함하는 저축 계좌에 대한 이자 소득세 면세
- 소득세에서 대출금 지불이자 공제

2001~2011년의 기간 동안에, 주택 현대화와 재건축을 위해 'Panel' 프로그램이 도입되었다. 이 프로그램은 '주택개발을 위한 정부 펀드 (the State Fund for Development of Housing, SFRB)' 에 의해 운용되는 이자 보조금을 통해 민간 부문에서 자금조달이 가능하도록 지원하였다. 또 이 프로그램은 체코 보증개발은행을 통해 정부 보증도 제공했다. 재정상의 이유로 이 프로그램은 2011년에 철회되었다.

법률체계

오랜 기간 동안 여러 정치체제를 거쳤지만, 주택협동조합과 관련된 규정은 항상 구체적인 법률로 보장되어 왔다.

현재 주택협동조합과 관련된 법률체계는 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.

- 상법 - 일반 협동조합 규정은 1991년에 상법으로 포함되었다.
- Transformation Act - 주택협동조합 조합원들에게 그들의 지분을 시장에서 팔 수 있는 권리와 자신이 거주하는 주택의 소유주가 될 수 있는 권리를 부여하였다.
- 법률 No.378/2005 Coll. (of 19/8/2005)와 정부 규정 465/2005 Coll. (of 9/11/2005) - 협동조합 아파트 건설에 대한 규정
- 임대료의 일방적 인상을 허용한 법률 No.107/2006 Coll.

주택협동조합 운동

개별 주택협동조합은 체코-모라비아 주택협동조합연맹 (SCMBD)에 소속되어 있다. 1969년에 설립된 SCMBD는 주택협동조합의 이익을 옹호하고, 국내, 국제적으로 이들을 대표하며, 정부기관을 통해 아래와 같은 서비스를 제공하는 역할을 한다.

- 교육과 훈련
- 공동 주택의 유지보수 및 개량
- 경제적, 법률적, 기술적 서비스
- 주택재고에 대한 관리
- (장기적인 측면에서) 새로운 주택 건설

SCMBD은 현재 전국에 걸쳐 694,000호의 등록된 주택 (전체 주택의 18%)을 포함하고 있는 681개의 주택협동조합을 회원으로 두고 있다. 이러한 회원에는 이제 사유화된 SCMBD의 이전 회원들의 주택과 주택 소유주 연합 소속으로 전환된 주택도 포함된다. SCMBD의 회원자격은 개별 주택협동조합 협회뿐만 아니라 규모와 상관없이 모든 주택협동조합들에게 개방되어 있다. 하부 조직에서의 회원자격이 의무적인 것은 아니다.

SCMBD는 각 지역의 주택협동조합들을 대표하는 8개의 지역 위원회로 구성되어 있다. 각 위원회는 매년 열리는 총회에 보낼 대표를 회원 규모에 맞게 선출한다. 대표의 총 수는 이사회에서 결정된다 (총 대표 수는 90명이 일반적). 이사진은 사장과 두 명의 부사장을 포함한 17명으로 구성된다.

SCMBD의 회원 주택협동조합은 전체 조립식 주택의 51%에 달하는 약 633,000호의 조립식 주택을 관리한다.

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

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

SCMBD의 회원 주택협동조합은 전문직원 뿐만 아니라 자원봉사자들에 의해서도 관리된다. 협동조합주택 부문은 4천명 이상을 고용하고 있다.

더 많은 정보를 얻기 위해서는 www.scmbd.cz 로 가면된다.

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
주택협동조합	6/13	소유형 중심의 노르웨이 주택협동조합
주택협동조합	6/19	제3의 대안, 독일의 주택협동조합
주택협동조합	6/24	정부로부터 완전히 독립한 체코의 주택협동조합

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

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