세계의 주택협동조합을 찾아서(14)

다양한 종류의 벨기에 주택협동조합

2013.07.02 | 새사연 부동산 정책모임 번역

협동조합이 설립되고 활성화 되는 과정에서 발휘된 유연성은 벨기에에서 협동조합의 구조를 가진 여러 유형의 기업과 주택조직의 설립을 가능케 한 중요한 요소였다. 벨기에의 주택부문에는 사회주택 협동조합, 신용 협동조합, 그리고 임차인 주택협동조합 등 다양한 종류의 협동조합들이 존재한다.

새로운 사회를 여는 연구원의 부동산 정책 모임은 유럽연합사회주택위원회(CECODHAS 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 우리에게는 아직 새로운 아이디어에 대해 좀 더 친숙해질 수 있는 기회를 가질 수 있길 기대한다.(편집자 주)

세계의 주택협동조합

벨기에 주택협동조합 역자 요약

벨기에 최초의 주택협동조합은 1차 대전 이후 설립되었다. 당시에는 주택부족 현상이 심각했고, 저렴한 주택의 건설이 절실하였다. 각기 다른 사회적, 직업적 배경을 가진 몇몇 집단들은 주택문제의 해결을 위해 공동으로 노력할 것을 결의하였다. 이들의 노력은 공동 소유 형태를 가진 주택협동조합의 설립으로 귀결되었고, 조합원으로서의 임차인은 영구적으로 주택에 거주할 수 있는 권리를 가질 수 있었다.

협동조합이 설립되고 활성화 되는 과정에서 발휘된 유연성은 벨기에에서 협동조합의 구조를 가진 여러 유형의 기업과 주택조직의 설립을 가능케 한 중요한 요소였다. 벨기에의 주택부문에는 사회주택 협동조합, 신용 협동조합, 그리고 임차인 주택협동조합 등 다양한 종류의 협동조합들이 존재한다.

임차인 주택협동조합은 정부가 간여하는 사회주택 부문의 일부라 할 수 있다. 임차인들은 사회주택 대기자로 등록된 저소득 가구이며, 협동조합은 다른 형태의 등록된 사회주택기업과 같이 공공기금의 지원을 받는다. 임차인 협동조합과 공공 사회주택기업 간의 차이점은 임차인이 지분 참여자이면서 자본형성에 참여한다는 점이다. 비록 이러한 임차인에 의한 재정적 기여는 대부분 제한된 금액에 불과하지만, 이는 임차인으로 하여금 능동적으로 총회에 참여토록하고, 관리위원회에 그들이 선출한 대표가 참석하도록 하는 근거가 될 수 있다.

벨기에의 주택협동조합

관련 통계
총 인구: 10,951,665명(2011년, Eurostat)
총 주택 수: 5,043,000호(2009년, Housing Europe Review)
총 사회(임대) 주택 수: 353,010호(전체 주택 수의 약 7%)
총 협동조합주택 수: 11,000호

역사

벨기에 최초의 주택협동조합은 1차 대전 이후 설립되었다. 당시에는 주택부족 현상이 심각했고, 저렴한 주택의 건설이 절실하였다. 각기 다른 사회적, 직업적 배경(공무원, 노동자, 피고용인, 노동조합 등)을 가진 몇몇 집단들은 주택문제의 해결을 위해 공동으로 노력할 것을 결의하였다. 이들의 노력은 공동 소유 형태를 가진 주택협동조합의 설립으로 귀결되었고, 조합원으로서의 임차인은 영구적으로 주택에 거주할 수 있는 권리를 가질 수 있었다.

당장 최소 20만 호의 새 주택이 필요한 상황을 맞아, 사회학자인 헥터 데니스(Hector Denis)는 주택부족 문제 해결과 도심 인근의 비위생적인 주택에 살고 있는 많은 사람들의 주거여건 향상을 목적으로 하는 법안을 고안하였다. 그리고 1920년 당시 고용부 장관이었던 조셉 워터스(Josheph Wauters)의 주도하에 저렴한 주택을 위한 정부 기관(SociétéNationale des Habitations et Logements à Bon Marché, SNHLBM)이 신설되었다. 새롭게 탄생한 SNHLBM의 목표는 기존 정책과 법안들을 통합하여, 협동조합을 포함하는 사회주택기업을 법적으로 승인하고 자금(저리장기대출)을 제공함으로써 노동자들을 위한 주택 공급을 돕는 것이었다.

벨기에의 다른 지역에 비해 주택협동조합 모델이 가장 확산되어 있는 브뤼셀에서는, 1921~1922년에 6개 협동조합 형태의 사회주택 단지가 영국식 가든 시티(garden cit

ies)를 모델로 하여 설립되었다. 주택의 대부분은 조합원에게 임대되었고, 일부는 조합원에게 판매되기도 했다. 가든 시티는 비교적 저렴하지만 혁신적인 건설기법으로 수도 외곽지역의 값이 싼 부지 위에 개발된 것이다. 가든 시티는 사회적 화합과 연대를 키울 수 있는 스포츠 센터, 회의실, 도서관 등의 문화 시설 뿐만 아니라 학교, 헬스센터, 상점 등과 같은 공동이용 시설들도 포함하고 있다.

가든 시티의 개발은 브뤼셀 주변부 지역에 대한 도시화 과정의 시작이었다. 따라서 필수적인 기반시설과 교통수단을 갖추기 위한 상당한 투자가 요구되었다. 정권이 교체되고, 독일의 전쟁 배상금(그 일부는 이러한 단지의 개발을 지원하기 위해 배정되었다) 지급이 중단되면서 가든 시티와 같은 주택모델은 포기되었다. 그럼에도 불구하고 브뤼셀에는 몇 개의 가든 시티가 오늘날까지 존재하며 역사적인 건축유산으로 등재되어 있다. 이 주택단지들은 현재 주택협동조합에 의해 관리되고 있으며, 대다수는 브뤼셀 주택협동조합 연합(Fédération des societies co-opératives de logement à Bruxelles, FESOCOLAB)에 속해 있다.

새로운 주택협동조합 건설의 '물결'은 2차 대전 이후 다시 나타났지만, 이는 매우 제한된 규모였다.

1959년에 SNHLBM은 국가주택국(Société Nationale du Logement)으로 전환되었고, 이와 함께 정책의 초점은 노동자를 위한 주택에서 '사회주택'과 '공적지원' 으로 옮겨졌다. 경제성장으로 세입이 늘어났고, 이에 따라 정부는 많은 빈곤계층을 지원할 수 있었다. 대규모 사회주택 건설 등 주택부문을 포함하는 광범위한 복지 프로그램도 실시되었다.

이와 대조적으로 1980년대에는 정부 예산이 부족하였고, 따라서 건설부문에 대한 정부의 지원, 특히 주택협동조합에 대한 지원은 급격하게 감소하였다. 게다가 주택정책의 권한을 중앙정부에서 지방으로 이양하는 과정이 지체되면서, 주택부문은 자금조달 수단의 부족 그리고 주택공급과 관련된 제도의 미비 등으로 큰 어려움을 겪었다. 1990년에 지방정부가 이양된 권한을 행사할 새로운 지방조직을 설립할 때까지 이러한 상황은 계속되었다.

벨기에 주택협동조합이 처한 상황

1990년부터 사회주택은 지방정부 관할이다. 현재 사회주택 부문은 전체 주택재고의

약 7%를 차지하고 있다(지역별 차이가 있음: 플랜더스와 왈로니아 약 6%, 브뤼셀 8%). 반면 자가주택은 68%, 민간임대주택은 25%를 차지하고 있다.

벨기에에서 사회주택 공급에 관여하고 있는 행위자들은 다음과 같다. 각 지방정부는 브뤼셀-수도 주택국(Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, SLRB), 왈론 주택국(Société Wallonne du Logement, SWL), 플레미쉬 사회주택국(Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen ,VMSW)과 같은 지방공공주택회사를 설립했다. 사회주택은 가구원의 수, 임금, 그리고 수요의 긴급성을 기준으로 배분되고, 월 임대료는 세입자의 임금에 맞춰 정해진다.

사회주택 시스템의 또 다른 형태로서 1980년에 설립된 유한책임 협동조합 단체인 왈론 주택기금(Fond du Logement de la Wallonie, FLW)이 있다. FLW의 역할은 주로 취약 가정에 주택 소유기회를 주기 위해 사회적 대출을 제공하고, 민간 소유 주택을 사회주택으로 임대하기 위해 매입/보수할 수 있도록 하며, 주택과 관련된 서비스 산업에서 일하는 많은 비영리 단체를 조직화하는 것이다. 다른 지역에도 유사한 목적을 가진 단체들이 존재한다. 이 단체들은 1929년 설립된 벨기에 주택기금(Belgian Housing Fund)이라는 공식적인 정부기관의 활동을 지역 수준에서 수행하기 위해 설립되었다.

마지막으로 사회주택은 지방의 복지 시스템 안에 포함되어 있다. 따라서 사회주택기업은 지방정부 및 지방공공기관과 긴밀한 협조관계를 맺고 있다.

현재 벨기에 사회주택부문의 주요 과제는 재고 주택의 에너지 효율을 증대시키고, 지속적으로 주택공급도 늘리는 것이다. 에너지 가격이 지속적으로 상승하는 상황 속에서 에너지 사용 비용을 줄이고, 동시에 환경적인 지속가능성도 달성하기 위해 사회주택기업들은 실제로 신규 및 기존 주택에서 에너지 효율성을 높이기 위한 투자를 점점 더 늘리고 있다.

주요특징

협동조합이 설립되고 활성화 되는 과정에서 발휘된 유연성은 벨기에에서 협동조합의 구조를 가진 여러 유형의 기업과 주택조직의 설립을 가능케 한 중요한 요소였다. 벨기에의 주택부문에는 다양한 종류의 협동조합들이 존재한다.

• **사회주택 협동조합**(social housing co-operatives): 공공기관에 의해 설립되고, 공공기관이 조합의 대부분의 자산을 소유하고 있다. 임차인은 조합의 조합원이 아닌 경우가 많다. 브뤼셀을 예로 들자면, 33개의 사회주택회사 가운데, 28개는 법적으로 협동조합으로 설립되었으나, 그 중 11개만이 임차인들이 공동으로 소유하고 있고 나머지는 지방기관이 주로 소유하고 있다(남은 5개는 공기업).

• **신용 협동조합**(credit co-operatives): 제 3자가 건설한 사회 주택을 구매하는데 필요한 자금을 대출해 준다.

• **기존 주택을 구입해서 보수하고, 적절한 임대료에 세를 주기 위해 최근 설립된 협동조합**: 이런 협동조합의 주된 사례에는 주택의 최종 사용자가 아닌 비영리 협회들이 조합원이 되는 협동조합의 경우가 있다. 문헌에 따르면 이와 같은 형태의 협동조합은 시험적 사례들이고, 그 적용 범위도 제한적이다.

• **임차인 주택협동조합**(tenant co-operative): 임차인들이 자체적으로 운영하고, 조합의 자산이 임차인인 조합원들에 의해 소유된다. 조합의 자산을 임차인들이 공동소유하고, 조합원에 의한 민주적 통제가 이루어진다는 점에서 이러한 유형의 협동조합만이 진정한 주택협동조합으로서 인정될 필요가 있다.

임차인 주택협동조합은 사회주택 11,000호의 공급을 담당하고 있다(브뤼셀-수도권에서 약 6,500호, 플랜더스에서 3,000호, 왈로니아에서 2,000호). 전체 주택의 7% 수준인 약 25만호인 벨기에 전체 사회주택 부분과 비교해서, 임차인 주택협동조합의 비중은 그리 크지 않다. 게다가 현재 플레미쉬 지방에서는 사회주택 공급자들이 대형 비영리 기업으로 합병됨에 따라 임차인 주택협동조합은 거의 남아있지 않은 상황이다. 플랜더스에는 현재 단 2개의 임차인 협동조합이 있는데, 이들과 다른 사회적 주택기업들(사회적 미션을 수행하는 협동조합기업이나 공공 유한 회사의 구조를 가진) 사이의 유일한 차이점은 지분 참여자의 구성이다.

몇몇 임차인 협동조합은 1990년대 말까지 왈론 지역에서도 존재했는데, 이들은 임차인뿐만 아니라 임차인 후보자들까지도 협동조합의 조합원으로 두었고, 이 조합원들은 조합의 운영에 함께 참여하였다. 하지만 이 모델은 1998년에 도입된 왈론 주택법에 의해 폐지되었다. 그와는 반대로 브뤼셀 지역에서는 33개의 사회주택기업 가운데, 11개가 임차인 주택협동조합이다. 그들은 수도 전체 사회주택 재고의 1/3에 달하는 약 6,500세대를 관리하고 있다.

임차인 주택협동조합은 사회주택 부문의 일부라 할 수 있다. 임차인들은 사회주택 대

기자로 등록된 저소득 가구이며, 협동조합은 다른 형태의 등록된 사회주택기업과 같이 공공기금의 지원을 받는다. 임차인 협동조합과 공공 사회주택기업 간의 차이점은 임차인이 지분 참여자이면서 자본형성에 참여한다는 점이다. 비록 이러한 임차인에 의한 재정적 기여는 대부분 제한된 금액에 불과하지만, 이는 임차인으로 하여금 능동적으로 총회에 참여토록하고, 관리위원회에 그들이 선출한 대표가 참석하도록 하는 근거가 될 수 있다.

브뤼셀 지역의 주택협동조합 연합(FESOCOLAB)은 소득이 증가하는 시기에는 임차인의 요구에 부응하기 위해 소유형 주택협동조합을 만드는 프로젝트에도 착수했다. 이 조합들은 '주택소유자의 새로운 협동조합(new co-operatives of home-owners)'이라 불리고 있으며, 사회주택 단지 내의 저렴한 주택(중급)으로 구성된다. 임대 세대는 저소득층 가계에 할당될 수 있도록 남겨둔다. 그들은 건설비용의 10%정도인 착수금을 조합원 분담금으로 조달하고, 지방정부로부터의 지원과 FESOCOLAB이 좋은 조건으로 협상해주는 모기지론의 혜택을 받는다. 조합원은 27년부터 99년까지 이르는 기간 동안 배타적 거주권을 보장받는다. 이는 6~24호의 단위로 개발되는 비교적 소규모의 그리고 새로운 주택공급 형태라 할 수 있다.

브뤼셀에 위치한 협동조합주택

자금조달

사회주택 공급은 대부분 지방정부의 자금지원을 받는다. 지방정부는 보조금을 지급하거나 대출을 제공하는데, 이는 결국 각각 브뤼셀-수도 주택국(Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, SLRB), 왈론 주택국(Société Wallonne du

Logement, SWL), 플레미쉬 사회주택국(Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen ,VMSW)과 같은 지방공공주택회사에 의해 관리되며, 이러한 자금 지원은 사회주택 조직들이 매년 실시하는 프로그램들에 기초하여 배분된다. 일반적으로 신축과 주택개량에 대한 공공 지원은 저리-장기대출의 형태를 띤다.

법률체계

브뤼셀-수도권, 왈로니아, 플랑드르의 3개 지역은 각각 자체의 주택법규를 가지고 있다. 주거에 대한 권리를 확립하고 사회주택의 개념과 범위를 규정하고 있다.

- 브뤼셀 주택법(Code Bruxellois du Logement) (2004)
- 왈룬 주택법(Code Wallon du Logement) (1998) (2003, 2005 and 2006년에 개정)
- 플레미쉬 주택법(Decreet Houdende de Vlaamse Wooncode) (1997) (2012에 마지막으로 개정).

비록 사회주택은 지방정부의 권한이지만, 주거권은 헌법에 따라 벨기에의 모든 시민들에게 보장된다. 헌법23조는 '모든 사람은... 적절한 수준의 주택에 거주할 권리를 포함하여... 인간의 존엄성에 부합하는 생활을 누릴 권리를 갖는다.'고 규정하고 있다. 임차인 협동조합은 다른 모든 유형의 협동조합과 같이 회사법(Code des societies)에 의해 규제되고, 이에 따라 임차인 협동조합은 영리기업과 똑같이 취급된다.

주택협동조합 운동

FESOCOLAB-브뤼셀의 주택협동조합 연합은 1921~1922년과 1949~1950년에 설립된 9개의 임차인 협동조합이 소속된 조직이다.

FESOCOLAB은 약 5,600개의 사회주택에 거주하고 있는 임차인의 이익을 옹호하고 있다. 임차인들은 협동조합의 조합원이며 의사결정 과정에 참여한다. 이것이 그들이 협동조합의 조합원이 되는 이유다.

더 많은 정보를 얻으려면 info@fesocolab.be로 가면 된다.

2013년 새사연의 '세계주택협동조합' 목록

2013년 7월 2일 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
주택협동조합	6/13	소유형 중심의 노르웨이 주택협동조합
주택협동조합	6/19	제3의 대안, 독일의 주택협동조합
주택협동조합	6/24	정부로부터 완전히 독립한 체코의 주택협동조합
주택협동조합	6/28	유럽 경제위기와 싸우고 있는 아일랜드의 주택협동조합
주택협동조합	7/2	다양한 종류의 벨기에 주택협동조합