



세계의 주택협동조합을 찾아서(20)

7백만 명의 조합원을 가진 인도 주택협동조합



2013.07.30 새사연 부동산 정책모임 번역

1964년 발표된 주택협동조합 전문위원회 보고서(the Report of the Working Group on Housing Co-operatives)는 인도 협동조합의 전환점이 되었다. 보고서는 주택협동조합을 양질의 저렴한주택을 저소득층에게 제공할 수 있는 최선의 수단이라고 주장하였다.

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 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.

인도 주택협동조합 역사 요약

인도에서는 협동조합의 도입과 함께 20세기 초부터 주택협동조합 운동이 시작되었다. 1909년 최초의 주택협동조합인 방갈로르(Bangalore) 건축협동조합이 카르나타카(Karnataka) 주에 설립되었고, 1913년에는 마하라슈트라(Maharashtra) 주가 비공식 단체인 뭄바이 협동조합주택협회를 설립하였다. 이 협회는 많은 주택협동조합 조직들이 공동으로 사용할 수 있는 표준정관을 만드는 등 협동조합주택의 전파에 선구적인 역할을 하였다. 그러나 이후 주택협동조합의 발전은 조직차원에서 지원 부족, 법적·행정적 지원체계의 미비로 1950년대까지 정체상태에 있었다.

1964년 발표된 주택협동조합 전문위원회 보고서(the Report of the Working Group on Housing Co-operatives)는 인도 협동조합의 전환점이 되었다. 보고서는 주택협동조합을 양질의 저렴한주택을 저소득층에게 제공할 수 있는 최선의 수단이라고 주장하였다. 그리고 보고서의 정책제안에 따라 1969년에는 인도 전국협동조합주택연맹(the National Co-operative Housing Federation of India)이 창설되었다.

정부에서 시행한 일련의 5개년계획을 통해 명시적인 지원이 주택협동조합 부문에 이루어졌고, 이를 통해 상황이 개선되었다(1차 계획은 1951~1956년에 시행되었음, 1차 계획의 예산 1/3은 주택부문에 배분). 경제계획들이 거듭되면서 주택부문에 할당되는 예산은 점차 감소하긴 했지만, 경제계획의 지원으로 주택협동조합은 괄목할만한 성장을 이룰 수 있었다.

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

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



인도의 주택협동조합

관련 통계
총 인구: 1,210,000,000명 (2011년)
총 주택 수: 330,800,000호 (2011년)
총 협동조합주택 수: 2,500,000호 (100,000개의 주택협동조합이 건설) (농촌지역에서는 약 6,000개의 주택협동조합이 956,000 호를 건설)
주택협동조합 조합원 수: 7,000,000명 (2011년)

역사

인도의 협동조합은 처음 영국에 의해서 도입되었으며, 소농을 돕고 농업신용에 대한 접근성을 향상시키는 것을 목표로 삼고 있었다. 최초의 협동조합법은 1904년에 제정되었으며, 신용협동조합에 대해서만 규정하고 있었다. 곧바로 개정이 이루어져 주택건설과 주택 관리 등의 역할을 하는 협동조합들과 같은 비금융 협동조합의 등록이 주(州) 수준에서 허용되었다.

협동조합의 도입과 함께 20세기 초에 주택협동조합 운동이 시작되었다. 1909년 최초의 주택협동조합인 방갈로르(Bangalore) 건축협동조합이 카르나타카(Karnataka) 주(과거 마이소르 주)에 설립되었다. 1913년에는 마하라슈트라(Maharashtra) 주(과거 봄베이 주)가 비공식 단체인 봄베이 협동조합주택협회를 설립하였고, 이 협회는 협동조합주택의 전파에 선구적인 역할을 하였다. 이 협회가 이룬 중대한 성과 중 하나는 많은 주택협동조합 조직들이 공동으로 사용할 수 있는 표준정관을 만든 것이었다. 그리고 봄베이 협동조합주택협회는 주정부가 주택협동조합을 재정적으로 지원한 첫 번째 사례이기도 하다.

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

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

인도는 독립기 무렵 협동조합 개발에 유리한 정치적 배경이 조성되었다. 최초의 수상이었던 자와할랄 네루(Jawaharlal Nehru)는 협동조합의 성장을 지원하였으며, 이를 민주적 사회주의 패러다임의 일환으로 여겼다. 그러나 1950년대까지 주택협동조합의 발전은 조직차원에서의 지원 부족과 법적·행정적 지원체계의 미비로 정체되어 있었다.

마드라스 주와 봄베이 주에서는 저소득 계층과 중간소득 계층을 위한 주택 공급 조치가 취해졌다. 예를 들어, 1950년 당시 273개 주택협동조합은 마드라스에서 4000호의 주택을 건설했고, 12,000호의 주택을 건설하는 중이었다. 그리고 봄베이에서 315개 주택협동조합은 3,500호의 주택을 건설했고, 229호를 건설하는 중이었다.

1964년 발표된 주택협동조합 전문위원회 보고서(the Report of the Working Group on Housing Co-operatives)는 인도 협동조합의 전환점이 되었다. 보고서는 주택협동조합을 양질의 저렴한 주택을 저소득층에게 제공할 수 있는 최선의 수단이라고 주장하였다. 그리고 보고서의 정책제안에 따라 1969년에는 인도 전국협동조합주택연맹(the National Co-operative Housing Federation of India)이 창설되었다.

정부에서 시행한 일련의 5개년계획을 통해 명시적인 지원이 주택협동조합 부문에 이루어졌고, 이를 통해 상황이 개선되었다(1차 계획은 1951~1956년에 시행되었음, 1차 계획의 예산 1/3은 주택부문에 배분). 인도정부는 국민들의 경제적 조건을 향상시키기 위해 막대한 재원을 투입하였고, 많은 사회적, 경제적, 제도적 수단들을 활용하였다. 2002~2007년 동안의 10차 계획에서는 경제계획 예산의 17%가 할당되었다. 경제계획들이 거둬지면서 주택부문에 할당되는 예산은 점차 감소하긴 했지만, 경제계획의 지원으로 주택협동조합은 괄목할만한 성장을 이룰 수 있었다.

동시에 주정부 및 중앙정부 차원의 강력한 지원체계가 갖추어져 주택협동조합의 발전에 기여하였다. 협동조합법령 및 규정은 모든 주에서 주택협동조합의 설립을 촉진하도록 정비되었다. 특히, 델리(Delhi), 구자라트(Gujarat), 하리아나(Haryana), 마하라슈트라(Maharashtra), 우타(Uttar), 프라데시(Pradesh), 그리고 서 벵골(West Bengal) 등에서 주택협동조합 설립이 활발하였다.

1988년 두 개의 사건이 인도 주택정책의 면모를 변화시켰다. 하나는 도시개발전국위원회(the National Commission on Urbanisation)는 주택정책이 단순히 거처를 제공하는 것에 머물 것이 아니라 도시개발이라는 맥락으로 그 범위를 확대해야 한다고 천명한 일이었다. 또 다른 하나는 유엔인간정주센터(UNCHS; the United Nations Centre for Human Settlements)가 정부가 주택에 대한 “간접적 접근(enabling a

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

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

pproach)”을 취하도록 권고한 것이었다. 즉 정부가 직접 개입하는 대신에 민간과 제3영역의 역할을 지원하는 방식이었다. UN의 권고를 받아들인 정부는 주정부와 더불어 비정부 부문의 참여를 방해할 수 있는 법적 장벽을 제거하였다.

지난 50년 동안 인도의 주택협동조합 운동은 꾸준히 발전을 거듭하여, 그 동안 약 10만개의 협동조합이 설립되었다. 이는 1960년 초 5,564개였던 것과 비교했을 때 놀라운 성장이라고 볼 수 있다. 7백만 명에 이르는 조합원 또한 인도 주택협동조합의 자랑이라 할 수 있다.

인도 주택협동조합이 처한 상황

1990년대 이래 인도의 인구성장률은 연평균 2%이며, 도시지역, 광역도시, 빈민지역의 인구성장률은 각각 3%, 4%, 5%에 달한다. 산업화와 이촌향도는 주택문제를 심화시켰다. 유엔보고서 “세계인구현황”에 따르면 도시에 사는 인도의 인구 비율은 29%이며, 2030년에 이 비율은 41%에 달할 것으로 전망되고 있다. 현재 도시지역 인구 중 55%가 빈민지역에서 거주하고 있다. 2007년 기준으로 도시지역에서는 24,700,000호, 농촌지역에서는 15,950,000호, 인도 전체적으로 총 40,660,000호의 주택이 부족한 것으로 추산되었다.

주택위기의 타개를 위해 정부에 대한 의존보다는 많은 시민들과 주택협동조합을 포함하는 주거단체들의 광범위한 참여가 촉진되었다. 정부는 저렴주택 개발을 지원할 수 있는 필수적 조건들을 마련하는 역할을 하였다.

수년에 걸쳐 주택협동조합 부문은 주택문제에 대한 적절한 해결책을 제공할 수 있는 능력 있는 조직으로서 신뢰를 얻었다. 주택협동조합은 빈민지역 개선운동, 농촌 등 민간 개발자들이 주택공급을 꺼리는 소외지역에 대한 주택공급 등을 통해 저소득층의 삶의 질 향상에 도움을 주고 있다.

정부는 주택협동조합과 “간접적 접근” 정책을 연계시키는 것이 효과적일 수 있음을 알고, 국가주택정책(the National Housing Policy)을 통해 전국적으로 주택협동조합 운동을 촉진할 수 있는 조치들을 도입하였다. 예를 들어, 토지 및 택지의 우선적 배정, 자금조달 조건완화, 법적, 기술적 규제의 점진적 철폐 등을 실시하였다.

그러나 주택협동조합의 잠재력 발휘를 어렵게 하는 요소들은 여전히 존재한다. 저렴한 토지의 부족 때문에 도시 토지에 대한 규제의 필요성이 커지고 있고, 자금조달도 여전히 어려운 문제로 남아있다. 건축자재의 높은 가격과 인프라(상수도, 전기, 교통

등)의 부족은 주택 건설에 어려움을 가중시키고 있다. 또한 주택협동조합 본연의 목적인 주거환경에 대한 자체적 관리가 가능하도록 주민들의 능력을 향상시키기 위해서는, 조합원, 관리자, 고용자 등을 위한 적절한 훈련 프로그램이 갖추어져야 할 것으로 보인다. 국가 전체적으로 문맹률이 26%에 달한다는 사실에 비춰봤을 때, 교육, 훈련의 문제는 주택협동조합 발전에 큰 장애가 될 가능성이 있다.

도시화는 주택, 고용, 빈곤 등의 요소가 함께 얽혀있는 복합적인 개념이다. 따라서 슬럼화를 막고, 주택부족 문제를 해결하기 위한 정책은 위의 요소들을 포함하는 다양한 도시화의 측면들을 고려해야 한다. 주택협동조합 부문은 다목적적인 접근 방식을 채택하고 있다. 슬럼 문제의 해결을 위해서, NCHF는 “협동조합을 통한 슬럼지역 주택건설 구상”을 입안하고, 이를 기초로 주택, 고용, 빈곤과 관련된 문제들에 동시적으로 접근할 수 있는 다목적 주택협동조합을 개발하고자 한다.

주요특징

주택협동조합의 유형:

- 소유형 주택협동조합(tenant ownership housing societies): 조합원이 주택을 소유한다. 토지는 조합이 임차하거나 자체 소유하는데, 여기서 조합원은 토지 임차인의 지위를 갖는다. 조합원은 주택의 전대, 전매와 관련된 규정을 엄격히 지켜야 한다. 조합원은 자신의 필요와 취향에 따라 주택을 건설할 수 있다.
- 임대형 주택협동조합(tenant co-partnership housing societies): 조합원은 초기 출자금과 월 회비를 내는 대신 주택을 점유할 권리를 가진다. 토지와 건물은 조합이 임차하거나 자체 소유한다.

주택협동조합 지원체계 유형

- 주택담보대출형(housing mortgage societies) : 신용조합과 같은 유형으로서 조합원에게 주택건축비를 제공한다. 건축계획은 조합원이 자체 결정한다.
- 주택건설형(house construction societies or house building societies): 협동조합이 조합원을 대신해 주택을 건설하고, 완공이후 조합원에게 양도한다. 건설에 사용된 비용은 대출을 통해 충당된다.

인도 주택협동조합의 기타 특성:

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

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

- 기반시설 : 상수도, 전기, 위생설비 등 기반시설을 관리.
- 교육 및 여가 활동 : 학교, 도서관, 공원, 정원 등을 설치하고 관리.
- 보건 및 생활편의 : 건강 프로그램, 청소년 프로그램, 대중교통, 생태개선 프로그램 등 조합원의 편익을 위한 프로그램 시행.
- 일반직원 및 명예직원 그리고 선출된 이사회에 의해 운영됨.

최대 규모의 주택협동조합은 마하라슈트라 주 간디 사가르(Gandhi Sagar)에 위치한 '비다르바 프리미어(Vidarbha Premier) 주택협동조합' 이다. 이 협동조합은 1930년에 12인의 조합원으로 결성되었는데, 현재는(2011년 3월 기준) 그 조합원이 4만명에 이를 정도로 성장하였다. 그리고 이 조합은 재정적으로 완전히 자립한 상태이다. 여러 주 단위 지역연맹은 농촌 지역 주택협동조합 사업에 재정적 지원을 함으로써 저소득계층에게 혜택을 주고 있다. 이처럼 주택협동조합 사업은 농촌지역의 주택문제에도 관심을 갖고 접근하고 있다.



고아 주에 위치한 협동조합주택

자금조달

주택협동조합의 재원은 조합원 출자 및 저축, 연맹 및 기타 금융기관의 지원을 통해 충당된다.

연맹의 자금조달:

- 주택협동조합, 주정부 및 기타 협동조합의 출자금

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

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

- 주택도시개발공사(the Housing and Urban Development Corporation, HUDCO), 국립주택은행(the National Housing Bank, NHB), 인도생명보험공사(the Life Insurance Corporation of India, LIC), 시중은행 및 협동조합은행, 조합원 적립금 등으로부터 대출
- 정부가 보증하는 대출

주 연맹은 자금제공 기관으로부터 자금을 빌려서 소속 주택협동조합과 개별 조합원에게 융자를 제공한다. 이자율 마진은 약 1%이며 이는 행정비용을 충당하는데 쓰인다.

법률체계

주택협동조합과 관련된 법률체계 :

- 협동조합등록청 (the Registrar of Co-operative Societies)에 의해 집행되는 주택협동조합법 및 협동조합 관련 규정.
- 건축법
- 광역협동조합법과 전국연맹 및 광역협동조합에 대한 규정

델리, 고아, 잠무와 카슈미르(Jammu & Kashmir) 그리고 마디아 프라데시(Madhya Pradesh) 등의 주들은 협동조합의 민주적이고 투명한 운영을 위한 조항을 따로 제정하여 시행하고 있다. 다른 주들도 이러한 정책을 따라가고 있는 추세이다.

주택협동조합 운동

인도의 주택협동조합 운동은 개별 주택협동조합, 지역연맹, 주연맹, 전국연맹 등 4개의 층위로 구성되어 있다. 1969년에 창설된 인도 전국협동조합주택연맹(NCHF; the National Co-operative Housing Federation of India)은 주택협동조합 운동을 위한 전국적 조직이다. 당시 6개 주의 연맹들로 결성된 NCHF는 주택협동조합 사업들을 조율하고 촉진하는 동시에 소속된 주택협동조합과 그 연맹에 지침을 제공하고 있다. 또 NCHF는 개별 주택협동조합들을 대변하는 역할뿐만 아니라, 출판 및 소식지 발행, 연구용역 등을 통해 주택협동조합, 주정부 및 공공기관, 일반대중에게 정보를 제공하는 일도 하고 있다. NCHF 내에 교육센터를 두고 연맹 및 주택협동조합의 협동조합원, 관리자, 직원을 대상으로 하는 강좌를 열고 있기도 하다. 교육컨퍼런스도 활발히 개최하고 있다.

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

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

NCHF는 주택협동조합에 대한 지원 방안 중 하나로 유나이티드 인디아 보험(United India Insurance Company), 바자 알리안츠 일반 보험(Bajaj Allianz General Insurance Company)와의 협력을 통해 보험사업도 시행하고 있다. 또 NCHF는 모든 인도 국민에게 더 나은 주거환경을 제공할 수 있는 방법을 찾기 위해 정부와 긴밀히 협력하고 있으며, 개별 주택협동조합과 각종 금융기관들을 중개하는 역할을 맡고 있기도 하다.


현재 26개 주 단위 연맹이 NCHF의 회원이다. NCHF의 이사회는 회장 1명, 부회장 2명, 이사 19명 및 실무이사 1명 등 23명의 이사로 구성된다. 행정 위원회는 이사회를 보좌하는 역할을 한다.

26개 주 단위 연맹은 개별 주택협동조합의 활동을 지원하는데 있어 매우 중요한 역할을 하고 있다. 주택협동조합에 재정적 지원을 할 뿐만 아니라 행정적 지침을 제공하고, 기획 및 감사업무를 지원하며, 건축자재의 확보를 돕는 일 등을 한다. 예를 들어, Pondicherry 협동조합주택연맹이 설립한 Pondicherry 협동조합건축센터(Pondicherry Co-operative Building Center)의 주된 목표는 건축자재 생산을 위한 시설들을 설립하고, 건축자재를 대량으로 구매함으로써 이를 공공이나 개별 주택협동조합에 저렴한 가격으로 판매하는 것이다. 저렴하면서도 공인된 자재의 사용을 촉진하는 이러한 구상은 건설비용을 줄이는데 매우 효과적이었다.

전체 10만개 주택협동조합 중에서 약 3만개가 주 단위 연맹에 회원으로 속해있다. 여기에 속하지 않는 주택협동조합들은 다른 곳에서 재정지원을 받을 수 있다.

NCHF는 주택협동조합의 기본 목표를 위해 헌신하는 것에 더해, 해마다 백만 개의 일자리를 창출함으로써 사회에 기여하고 있다.

주택협동조합과 관련된 일자리는

- 조직관리 및 행정
- 주택의 계획, 설계, 건축
- 준공후 관리, 주택 및 커뮤니티 시설 유지관리
- 건축자재의 생산, 수송, 보관, 배송
- 관련 부동산업 

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

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

2013년 새사연의 '세계주택협동조합' 목록

2013년 7월 30일 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
주택협동조합	7/5	민영화로 시작 된 에스토니아 주택협동조합
주택협동조합	7/9	특수한 소유구조의 헝가리 주택협동조합
주택협동조합	7/16	다양한 계층을 위한 오스트리아 주택협동조합
주택협동조합	7/22	위기에 직면한 터키 주택협동조합
주택협동조합	7/26	새로운 희망을 품은 이집트 주택협동조합
주택협동조합	7/30	7백만 명의 조합원을 가진 인도 주택협동조합

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

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