



세계의 주택협동조합을 찾아서(23)

새로운 대안마련에 고심하고 있는 영국 주택협동조합



2013.08.19 새사연 부동산 정책모임 번역

글로벌 금융위기 이후 주택의 신규공급은 빠르게 줄어들고 있고 현 보수당 연립정부는 긴축정책을 채택하여 특히 중-저소득층 서민을 위한 저렴주택이 부족이 심각한 상태이다. 이러한 배경 하에서 주택협동조합 운동가들은 다른 주거단체들과 함께 몇몇 혁신적인 계획들을 제시하고 있다.

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.

영국 주택협동조합 역사 요약

영국 협동조합운동의 창설자인 로치데일 파이어니어스(Rochdale Pioneers)는 조합원들에게 생활필수품을 제공하는 상점을 설립해 성공한 후, 토지건설회사(Rochdale Pioneer Land and Building Company)를 설립하여 첫 번째 주택협동조합을 공급한다.

이후 여러 국면을 거쳐 발전을 거듭해온 결과 현재는 5가지 유형의 협동조합이 있다. 소유형 주택협동조합(ownership housing cooperatives), 잉글랜드, 스코틀랜드와 웨일즈의 공공임대주택을 인수한 협동조합/커뮤니티 기반의 주택재고이전 조직들(stock transfer organizations), 임차인 관리 주택협동조합(tenant management housing co-operatives), 단기 주택협동조합(short-life housing co-operatives), 자기 건설 주택협동조합(self-build co-operatives) 등이 그것이다.

영국 주택협동조합의 오랜 전통에도 불구하고 영국 인구 중 협동조합주택이나 공동주택(mutual housing)에 거주하는 사람들은 1%(대략 0.6%)도 되지 않는다. 이는 영국의 주택정책의 방향이 자가보유를 늘리거나 정부주도로 공공임대주택을 공급하는 데 있었기 때문이다. 1990년대에 들어서면서 주택정책이 변화할 때도 주택협동조합을 활용하기 보다는 큰 규모의 주택 협회를 통해 사회주택을 공급하고 관리하였다.

하지만 영국의 주택협동조합은 일반적으로 견고한 조직력과 안정적인 재정기반을 갖추고 있고, 다른 유형의 저렴주택 공급자와 비교했을 때 모든 면에서 우수한 성과를 보이는 것으로 평가받고 있다. 또 거버넌스의 수준향상과 주택협동조합연합(Confederation of Co-operative Housing(CCH))과 법적 규제기관인 Homes and Communities Agency(HCA)가 개발한 관리권 승인 프로그램의 도입은 주택협동조합의 잠재력을 한 단계 더 높일 것으로 예상된다.

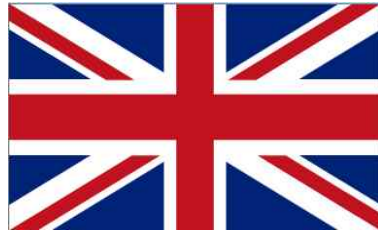
글로벌 금융위기 이후 주택의 신규공급은 빠르게 줄어들고 있고 현 보수당 연립정부는 긴축정책을 채택하여 특히 중-저소득층 서민을 위한 저렴주택이 부족이 심각한 상태이다. 이러한 배경 하에서 주택협동조합 운동가들은 다른 주거단체들과 함께 몇몇 혁신적인 계획들을 제시하고 있다. 커뮤니티 토지 신탁(Community Land Trusts) 이나 공동 주택 소유권(Mutual Home Ownership), 커뮤니티 게이트웨이(Community Gateway)와 협동조합 으로의 재고이전(Co-op stock transfer)

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

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

등이 제안되었다. 운동가들은 이러한 혁신적인 대안들을 통해 토지와 자금의 조달, 적절한 법적 체계, 지속 가능한 개발과 지역사회의 참여 등과 같은 문제들을 해결하고자 고심하고 있다.

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



영국의 주택협동조합

관련 통계
총 인구: 62,698,362명 (2011년)
총 주택 수: 27,108,000호 (2012년, CECODHAS 2012 Housing Europe Review)
총 사회(임대)주택 수: 4,879,440호 (전체 주택수의 18.1%)
총 협동조합주택 수 : 영국에는 677개의 공동주택(mutual housing) 조직(잉글랜드에 607개, 스코틀랜드에 41개, 웨일즈에 26개 그리고 북 아일랜드에 3개)이 45,000호의 주택을 건설함(45,000 호 중 35,000 호는 주택협동조합에 속함)

역사

1844년 12월 21일(이날은 국제적으로 협동조합운동이 시작된 날로 인정되고 있다), 영국 협동조합운동의 창설자인 로치데일 파이어니어스(Rochdale Pioneers)는 조합원들에게 생활필수품을 제공하는 상점을 설립하였고, 이는 큰 성공을 거두게 된다. 첫 번째 목표를 달성한 후 로치데일 파이어니어스 조합원들을 위한 주택의 건설을 다음 중요한 목표 중 하나로 설정했다.

협동조합의 첫 번째 주택은 1861년 로치데일 선구자들 토지건설회사(Rochdale Pioneer Land and Building Company)의 주도 하에 로치데일의 스팟랜드 로드에서 건설된다. 이 주택들은 1869년 로치데일 에퀴터블 파이어니어스 조합(Rochdale Equitable Pioneer Society)에 인수되었다. 로치데일 공정조합은 1867년 자체적으로 로치데일의 에퀴터블가(Equitable Street)와 파이어니어스가(Pioneer Street)에 조합원을 위한 주택 87호를 건설했다.

주택협동조합 성장에 있어서 주요했던 두 번째 국면은 1900년대 초 임차인 공동파트

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

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

너쉽 운동(the tenant co-partnership movement)이 시작됐을 때였다. 1901년 첫 번째 임차인 공동파트너쉽 협동조합은 얼링 임차인 유한회사(Ealing Tenants Ltd)의 창립과 동시에 얼링 지역의 브레담 가든(Brentham Garden Suburb)에 설립되었다. 이 협동조합은 선구자적인 건축가 에베네저 하워드(Ebenezer Howard)가 주도한 가든시티 운동과 밀접한 관계를 맺고 있었다. 다른 임차인 공동파트너쉽 협동조합의 사례로는 현재 런던에서 가장 비싼 지역이 된 햄스티드 가든(Hampstead Garden Suburb)에 건설된 주택협동조합과 레치워스 가든 씨티(Letchworth Garden City)의 주택협동조합이 있다.

세계 1차 대전의 발발로 협동조합 주택의 개발이 일시적으로 중단 되었으나 전쟁이 끝난 후, 협동조합 주택도 공공임대주택과 마찬가지로 정부의 지원을 받을 수 있는 법이 제정되었다. 그러나 전후 대부분의 지방정부들은 스스로 임대주택을 건설해 공급하는 방식을 선택했다.

이후 협동조합 운동은 점점 쇠퇴했다. 협동조합 주택은 임차인과 비거주 투자자로부터 자금을 동원해 건설되었는데, 일부 주택이 훼손되어감에 따라 투자자로부터 주택을 판매하자는 압박이 증가하였다.

세계 1차 대전과 2차 대전 사이 약 20년 동안에 영국에서는 두 유형의 주택이 주로 공급되었다. 하나는 노동자들을 위해 정부가 주도하여 건설한 공공임대주택이고 또 다른 하나는 민간이 점차 수적으로 늘어나고 있는 중산층에 판매하기 위해 건설하는 주택이었다.

세계 2차 대전 이후부터 1970년대 중반까지 영국 주택정책의 방향은 담보대출이자에 대한 세금감면을 통해 자가보유를 늘리면서 동시에 많은 양의 공공임대주택을 공급하는 것이었다. 실제로 1970년대에는 공공임대주택의 공급이 정점에 올라 영국 인구의 31.5%가 공공임대주택에 거주했다.

2009년 영국 인구 중 69.54%는 자신의 집을 소유하고 있다(대다수는 주택담보대출을 받고 있다). 12.4%는 민간임대주택에 거주하고, 9.7%는 공공임대주택에 살고 있다(1980년 이른바 '주택재고이전(stock transfer)' 으로 임차인이 공공임대주택을 구입할 수 있게 되면서 공공임대주택은 대폭 줄어들었다). 나머지 8.4%는 비영리 주택협회가 건설한 임대주택에 거주하고 있다. 협동조합주택이나 공동주택(mutual housing)에 거주하는 사람들은 1%(대략 0.6%)도 되지 않는다.

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

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

주택협동조합 발전의 세 번째 주요한 국면은 1960년대 공동소유주택(Co-ownership housing)의 개발과 함께 시작되었다. 공동소유주택은 진정한 의미의 협동조합 공동소유를 채택했으며 조합원들에 의해 관리되었다. 조합원들은 협동조합이 주택을 건설하기 위해 빌렸던 담보대출의 이자를 갚기 위해 매월 임대료를 냈다. 이 임대료는 정부가 담보대출에 대한 세금을 감면했기 때문에 저렴하게 책정되었다.

조합원이 탈퇴를 하고 이사를 가게 되면 임대계약서에 명시된 방식으로 계산된 특별배당금(premium payment)을 받을 수 있었다. 1970년대 후반기에 금리와 주택가격이 상승하여 조합원이 되돌려 받을 수 있는 특별배당금이 증가했고(배당금이 주택가격에 연동되어 있기 때문) 그 결과 새롭게 조합에 가입하여 공동소유주택에 입주하는데 더 많은 자금이 필요하게 되었다.

40,000가구가 넘는 공동소유주택이 건설되었으나 대부분 1980년대 초부터 활동을 중지하였다. 마가릿 대처의 보수정권은 조합원들에게 협동조합을 해산하고 주택을 개별적으로 소유할 수 있는 권리를 주었다. 이 정책은 공동소유주택에 거주하고 있던 조합원들에게 예상치 못한 큰 이득을 가져다주었다.

1970년과 1980년대, 비영리 주택협회(등록된 주택공급자(registered providers))를 통해 중-저소득층에 주택을 제공하는 정부지원 프로그램이 설계되었다. 이 때 제공된 정부지원의 일부는 주택협동조합을 개발을 위해서도 사용되었다. 이외에도 비록 규모는 작았지만 정부 지원 없이 조합원 대출과 주택담보대출로 자금을 조달해 설립된 주택협동조합도 생겨났다.

1990년대에 들어서면서 주택정책의 방향은 주택협동조합을 활용하기 보다는 큰 규모의 주택 협회를 통해 사회주택을 공급하고 관리하는 것으로 변화하였다. 이런 이유로, 새로운 주택협동조합의 개발은 실질적으로 1990년대에는 중단되었다. 비록 주택협동조합의 가치와 장점을 잘 알고 있던 몇몇 등록된 주택공급자와 헌신적인 주택협동조합 서비스 제공 단체들에 의해 협동조합주택이 건설되기도 했지만 이는 미미한 수준이었다.

주택협동조합 운동은 기존 공공임대주택을 재편성하는데 적극적으로 참여하고 있다. 공공임대주택이 임차인관리 주택협동조합(tenant management co-operatives)을 통해 관리되는 경우도 있고, 커뮤니티 뮤추얼(Community mutual)이나 주택협동조합으로 이전되는 경우도 있다.

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

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

영국에서 주택협동조합과 공동주택(mutual housing)의 규모를 측정하기란 쉽지 않지 않은 일이다. 이 부문에 대한 충분한 정보가 존재하지 않고, 이용할 수 있는 정보가 있다고 할지라도 그 정보에 대한 정확성이나 일관성을 신뢰하기 어렵다.

2007년 당시 영국주택공사(the Housing Corporation)에 243개의 주택협동조합이 등록되어 있었다(영국주택공사는 법률상 협동조합에 대한 규제기관이었다). 당시 등록된 주택협동조합들에 속한 평균 주택수가 40호 정도인 것을 볼 때, 임차인 소유형 주택협동조합(tenant-ownership co-operatives)의 규모는 상대적으로 작다는 것을 알 수 있다. 마지막으로 신뢰할 만한 집계가 이루어진 것은 2002년이였다. 집계 결과 202개의 임차인관리 주택협동조합이 지방정부가 소유한 주택 총 84,000호를 관리하고 있었다.

임차인관리 주택협동조합은 53개의 지방(주로 대도시들)에 집중되어 있다. 주로 런던의 도시지역과(66%), 노스 웨스트(18%), 웨스트 미들랜드(8%)에 분포되어 있는데, 이는 임차인 소유형 주택협동조합이 분포된 양상과 크게 다르지 않다. 또 잉글랜드에는 커뮤니티 게이트웨이(community gateway)의 거주민들이 주도하는 5개의 공동주택(mutual housing) 협회가 있다. 웨일즈에는 지방정부로부터 주택 소유권을 인수한 5개의 커뮤니티 뮤추얼(community mutual)이 있다.

랭커셔 지역의 로츠데일 공공임대주택 임차인들은 투표를 통해 지방정부 소유 임대주택 13,664호를 임차인들과 직원들로 구성된 협동조합에 양도하는 것을 찬성하였다(참고로 이 투표는 2011년 ICA총회에서 로츠데일을 세계협동조합의 수도로 선언한 날로부터 일주일 뒤에 진행되었다). 공공임대주택을 협동조합으로 이전한 로츠데일의 사례는 주택협동조합 운동의 새로운 지평을 열었다.

한편 스코틀랜드에도 20개가 넘는 주택협동조합이 존재한다. 가장 큰 주택협동조합인 Tenants First는 피터헤드에 있고 글래스고 외곽지역에 성공적인 주택재고이전 협동조합(stock transfer co-operatives)은 웨스트 워트로번이 있다. 북 아일랜드에는 작은 규모의 주택협동조합 한 개가 있다.

영국 주택협동조합 발전의 역사에 대해 더 자세히 살펴보려면 버밍햄 대학에서 협동조합주택과 공동주택 위원회(Commission on Co-operative and Mutual Housing)를 위해 출판한 ‘공동체적 미래 만들기(Forging Mutual Futures - Co-operative & Mutual Housing in Practice; History and Potential)’ 와 위원회에서 직접 출간한 보고서 ‘Bringing Democracy Home’ 을 찾아보면 된다(둘 다 www.ccmh.c

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

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

oop에서 찾아 볼 수 있다). 덧붙여 CDS 협동조합에서 발간한 ‘공동소유주택 소유권에 대한 일반적 이해(Common Ground for Mutual Home Ownership)’에서도 세부사항을 볼 수 있다.(www.cds.coop/about-us/publications/common-ground-for-mutual-home-ownership)

영국 주택협동조합이 처한 상황

오랜 기간 동안 영국은 심각한 주택문제를 겪어왔다. 주택공급이 수요를 따라가지 못하고 있으며, 인구구성의 변화와 인구증가로 상황은 점점 악화되고 있다. 특히 중-저소득층 서민을 위한 저렴한주택이 턱없이 부족한 상태이다.

주택부문에 투자부족이 나타났던 보수당 집권시기(1979년-1997년)와 달리, 1997년부터 2010년까지 집권한 노동당은 공공임대주택에 상당한 지원을 했다. 그러나 현 보수당 연립정부는 정부 부채를 줄이기 위해 긴축정책을 채택하였고, 이러한 정책 기조 하에서 이전 정부부터 추진되었던 주택 계획(주택부족 문제를 해결하기 위해 2016년까지 주택 3백만 호를 건설)은 전면 중단되었다. 또한 이후 4년에 걸쳐 추진될 예정인 저렴한주택 프로그램에 대한 투자는 63% 가량 축소되었다. 저렴한주택 프로그램에 의해 건설된 주택은 이른바 ‘저렴한 임대료 (Affordable Rents)’ 수준에 맞춰 임대해야 한다. 그러나 이 ‘저렴한 임대료’는 시장임대료의 80%까지로 책정되었고 이는 대다수 근로가구의 형편을 고려했을 때 지나치게 높은 수준이다.

이러한 배경 하에서 주택협동조합 운동가들은 다른 주거단체들과 함께 몇몇 혁신적인 계획들을 제시하고 있다. 커뮤니티 토지 신탁(Community Land Trusts) 이나 공동주택 소유권(Mutual Home Ownership), 커뮤니티 게이트웨이(Community Gateway)와 협동조합 으로의 재고이전(Co-op stock transfer) 등이 제안되었다. 운동가들은 이러한 혁신적인 대안들을 통해 토지와 자금의 조달, 적절한 법적 체계, 지속 가능한 개발과 지역사회의 참여 등과 같은 문제들을 해결하고자 고심하고 있다. 특히 노동당 정부의 든든한 지원이 있는 웨일즈에서 이런 시도들이 활발히 나타나고 있다.

그러나 미국이나 다른 서방국가들과 마찬가지로 신규주택 착공은 글로벌 금융위기로 인해 빠르게 줄어들었다. 1924년 이래 (전쟁 시기를 제외하고) 가장 낮은 건설 수준을 기록하고 있는데, 실제로 전 정부의 주택 착공 목표가 246,000호였던 반면 현 정부의 2011년 주택착공물량은 단지 120,000호에 그쳤다.

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

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

역설적으로 세계적 금융위기는 새로운 주택협동조합의 설립을 촉진하는 자극제가 되고 있다. 예를 들어, 최근 몇 년 동안 저렴주택의 주요 개발자였던 대규모 주택협회는 더 이상 주택판매로 얻은 수익을 기초로 저렴주택의 건설비용을 지원하지 못하게 되었다. 그리고 영국에서 주택협동조합은 장기 투자자의 투자도 유치할 수 있는 독특한 법적 지위를 가지고 있다. 이점에서 볼 때 주택협동조합이 1960년대와 70년대에 있었던 '공동소유조합 (co-ownership societies)'처럼 지분만 소유한 투자자도 조합원으로 인정되는 새로운 조합 형태로 변화할 가능성도 있다.

주택협동조합의 미래

협동조합과 공동주택(mutual housing) 위원회가 발표한 'Bringing Democracy Home'이라는 보고서는 주택협동조합의 잠재력에 대한 큰 관심을 불러 일으켰다(www.ccmh.coop).

이 보고서는 영국에서 작은 부분을 차지하고 있는 주택협동조합 영역이 매우 성공적이었다고 평가한다. 영국의 주택협동조합은 일반적으로 견고한 조직력과 안정적인 재정기반을 갖추고 있고, 다른 유형의 저렴주택 공급자와 비교했을 때 모든 면에서 우수한 성과를 보이고 있다. 또 거버넌스의 수준향상과 주택협동조합연합(Confederation of Co-operative Housing (CCH))과 법적 규제기관인 Homes and Communities Agency(HCA)가 개발한 관리권 승인 프로그램의 도입은 주택협동조합의 잠재력을 한 단계 더 높일 것으로 예상된다.

공공임대주택을 거주 임차인이 협동조합을 만들어 직접 관리하는 임차인관리 주택협동조합은 임차인에 의한 통제를 실현할 수 있는 효과적인 수단이다. 새로운 임차인관리 주택협동조합이 많이 만들어 질 수 있도록 설립절차를 간소화 하는 등 대폭적인 정부지원이 이루어지고 있다.

커뮤니티 게이트웨이(잉글랜드)와 커뮤니티 뮤추얼(웨일즈)이 성공적으로 뿌리내리는 지역이 늘어나고 있다. 로츠데일 공공임대주택을 이전받아 거주 임차인과 주택 서비스를 제공하는 직원이 함께 조합원이 되는 대규모 주택협동조합도 설립되었다. 이 사례는 공공임대주택 전환의 본보기이자 새로운 기준이 되었으며 공공임대주택 전환을 고민하는 다른 지방정부들에게 모범적인 안을 제시하였다.

'글로벌 금융위기' 와 영국 연립정부의 긴축프로그램의 영향으로 저렴한 임차인 소

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

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

유의 임대형 주택협동조합을 신축해서 공급하는 것은 거의 불가능해졌다. 이러한 주택협동조합은 지역차원의 폭넓은 지원이 가능하고, 협동조합의 가치를 이해하는 큰 규모의 등록된 공급자와 조합이 협력관계를 형성할 수 있는 지역에서만 개발 가능할 것이다. 주택협회와 같은 등록된 공급자는 줄어든 정부지원금을 이용할 수 있을 뿐 아니라 새로운 주택협동조합 설립을 돕기 위한 재정적인 능력을 보유하고 있다.

그러나 등록된 공급자들도 어려움에 직면해 있다. 이들은 새로 도입된 ‘저렴한 임대료’에 중점을 둔 정책을 실행하기 위한 투자 자본을 모으는데 역량을 쏟고 있다. 또한 늘어나는 신규투자를 감당하기 위해 자금을 투입하고 있다. 따라서 머지않아 자금 조달 능력의 한계치까지 도달해 재정운용상 어려움에 봉착할 것이다. 이와 같은 사실은 저렴주택에 대한 수요에 부응하기 위해서는 그 전과는 다른 방안이 모색되어야 함을 알려주고 있다. 주택협동조합과 공동주택(mutual housing)이 연금투자펀드 같은 장기 자금을 개발재원으로 활용해야한다는 주장이 새로운 관심을 받고 있다.

웨일즈의 노동당(Welsh Labour Party)은 2011년 선거의 주요 공약사항 중 하나로서 조합원에게 개별 주택에 대한 지분소유를 인정하는 공동 주택 소유권(Mutual Home Ownership) 형태의 새로운 주택협동조합을 제안하였다. 또한 웨일즈 노동당 정부는 선거이후 주택협동조합 개발을 위해 공공토지사용을 허용하겠다는 확고한 정책 의지를 보여주었다. 이러한 웨일즈의 도전은 조합원 자격과 자금동원 등 여러 측면에서 대안을 모색하고 있는 다른 지역의 주택협동조합들에게 큰 자극이 되고 있다.

주요특징

영국에는 협동조합을 위한 특별법이 마련되어 있지 않다. 그러나 1965년에 제정된 산업 및 공제조합법(industrial and provident societies, IPS)에 협동조합에 대한 조항이 포함되어 있다. 이 법은 협동조합의 기본원칙이 준수되어야 하고, 국제적으로 채택된 협동조합 7원칙도 지켜져야 한다고 규정하고 있다.

현재 영국에는 아래와 같이 5가지 유형의 협동조합이 있다.

소유형 주택협동조합(ownership housing cooperatives), 잉글랜드, 스코틀랜드와 웨일즈의 공공임대주택을 인수한 협동조합/커뮤니티 기반의 주택재고이전 조직들(stock transfer organizations), 임차인관리 주택협동조합 (tenant management housing co-operatives), 단기 주택협동조합(short-life housing co-operatives), 자기건설

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

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

주택협동조합(self-build co-operatives) 등이 그것이다.

1. 소유형 주택협동조합(Ownership Housing Co-operative)

정부의 지원을 받는 소유형 주택협동조합(With government assistance)

대다수의 소유형 주택협동조합은 1970년대에서 1980년대 사이, 정부가 임대료 수준을 낮추기 위해 지원한 보조금의 도움을 받아 설립되었다. 현재 243개의 주택협동조합이 HCA에 등록되어 있다. HCA는 영국의 저렴한 주택 공급자들을 규제하는 역할을 하는 정부기관인데 이 유형의 주택협동조합은 공공기금을 제공받기 때문에 HCA의 감독 하에 운영되고 있다.

주요한 특징은 다음과 같다.

- 1) 소유형 주택협동조합은 완전한 공동소유(mutual)형태이며, 조합원들이 반드시 협동조합주택에 거주해야 한다. 그리고 입주자들은 반드시 조합원이어야 한다.
- 2) 조합원은 일인 일표의 원칙하에 민주적으로 협동조합을 소유하고, 관리하며 통제한다. 이사회(관리위원회)는 총회에서 구성된다. 이사회는 협동조합의 일반적인 운영을 위해 직접 직원을 고용하거나, 관리회사나 주택협회에 특정서비스를 위탁하기도 한다.
- 3) 조합원은 공동으로 조합자산(주택)을 소유한다. 조합원이 개별적으로 조합자산에 대한 지분을 갖는 것을 아니다.
- 4) 전통적으로 규모가 작다(평균 40호의 주택이 속해 있다).
- 5) 협동조합주택과 공동주택(mutual housing)을 위한 위원회가 발간한 보고서 'Bringing Democracy Home'에 의하면 소유형 주택협동조합이 관리 성과와 입주자의 만족도 면에서 가장 성공적인 주택유형인 것으로 나타났다. 빈집이 생기면 적어도 50%는 지방주택당국에서 관리하고 있는 대기자 리스트에서 조합원을 모집해야 한다는 제한이 있다.

정부의 지원을 받지 않는 소유형 주택협동조합(Without government assistance)

공공자금의 지원을 받지 않는 소유형 주택협동조합 역시 작은 규모를 가지고 있다(평균 25호의 주택이 속해있다). 이 유형의 주택협동조합은 저당대출이나 조합원 대출로 자금을 동원한다. 또 자금조달을 위해 모든 주택협동조합이 반드시 투자해야 되는 투자기관(Rootstock)과 함께 자금지원 네트워크(Radical Roots)를 보유하고 있다.

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

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

주요한 특징은 다음과 같다.

- 1) 협동조합주택을 공동으로 소유한다.
- 2) 공동생활형 주택이다(communal housing).
- 3) 엄격한 조합원 자격요건을 정해놓고 있기 때문에 조합원 선택이 까다롭다.
- 4) 소득이 낮은 조합원은 주택보조금을 받을 수 있다.
- 5) Rootstock을 통해 주택가격의 20%~30%를 조달할 수 있다.

2. 주택재고이전 협동조합과 커뮤니티 게이트웨이 그리고 커뮤니티 뮤추얼 주택협회 (Stock Transfer Housing Co-operatives and Community Gateway and Community Mutual Housing Associations)

‘비정부 주택협회’ 로의 공공임대주택 재고이전(stock transfer)은 1988년에 처음으로 도입되었다. 재고이전은 지방정부가 관리하고 있는 주택재고의 혁신을 꾀하고, 중앙정부가 지방정부에 부과한 공공임대주택에 대한 대출제한을 개혁하기 위해 추진된 것이었다. 향상된 거버넌스 수준도 공공임대주택을 지방 정부에서 비정부조직이 관리하도록 전환할 수 있게 한 요소였다.

재고이전은 자발적인 과정이고, 입주자는 이전 여부를 포함한 결정과정에 참여한다. 주택재고는 등록된 저렴한 임대주택 공급자(정부기관인 HCA의 승인과 규제를 받는 조직들에 해당)에게 이전된다.

등록된 공급자에게 공공임대주택의 자산을 판매하는 방식은 복잡하다. 이는 구체적으로 30년의 기간 동안 발생하는 수입과 지출의 가치를 할인한 현금흐름모델에 기초하고 있다. 가끔 수리비와 밀린 채무는 역자산을 발생시키고, 이에 따라 주택은 무료로 이전(오히려 비영리주택공급자나 주택협동조합에 보조금을 지불하기도 한다) 되기도 한다. 가치가 순자산으로 평가될 때 등록된 주택공급자는 민간 금융시장에서 이전 자금을 조달한다.

재고이전은 또한 주택협동조합 운동을 통해 형성된 커뮤니티 게이트웨이 모델을 통해서도 가능하다. 이것은 공공임대주택의 재고이전을 실현하는 단계적인 과정으로서 중국적으로는 등록된 새로운 비영리 ‘커뮤니티 게이트웨이 협회(community gateway association)’의 설립으로 이어진다. 이 조직은 지역 거주민에 의해 통제되며, 거주민이 반드시 지분소유자일 필요는 없지만 명목상 1파운드를 지불하면 투표권을 갖는 회원이 될 수 있다.

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

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

커뮤니티 게이트 웨이 방식의 주택이전에 대해 더 많은 정보를 얻고 싶다면 주택협동조합연합(CCH)의 웹사이트 (www.cch.coop/gateway/)를 방문하면 된다.

웨일즈에서 나타난 공공임대주택 재고이전과 유사한 접근방식은 커뮤니티 뮤추얼 재고이전 주택 협회(Community Mutual Stock Transfer Housing Associations)의 설립으로 이어졌다.

3. 임차인관리 주택협동조합(Tenant Management Housing Co-operatives)

1994년에 채택된 법안은 모든 공공임대주택의 임차인에게 협동조합을 만들어 스스로 주택을 유지하고 관리할 수 있는 법적인 권리를 부여하였다.

임차인관리 주택협동조합의 주요한 특징은 다음과 같다.

- 1) 주택에 대한 실제 소유권은 지방정부에 남아있지만 관리는 협동조합이 한다.
- 2) 첫 번째 단계로 타당성 조사와 더불어 임차인들의 관심에 대한 평가를 한다. 타당성에 대한 조사결과와 관리협정을 포함한 제안서가 모든 임차인에게 제출된다. 협동조합은 다수의 투표로 만들어진다.
- 3) 관리협정은 지방정부와 협동조합이 함께 만들어 서명한다. 협동조합은 미리 마련된 표준관리협정을 이용해 점진적으로 관리책임을 확대해 나갈 수 있다. 관리협정에는 협동조합으로 이전된 관리행위의 비용에 대한 재무적 합의(관리수당의 지불)도 포함된다. 관리협정은 5년마다 갱신된다. 이때 임차인은 그간의 관리 성과를 평가하고, 임차인 관리를 계속할지의 여부를 결정하게 된다.
- 4) 임차인관리 협동조합은 민주적인 절차를 통해 관리위원회와 이사회를 구성한다(임원은 모두 임차인이어야 한다).
- 5) 정부보조금이 임차인관리 협동조합의 설립에 이용될 수 있다.

많은 평가보고서가 임차인관리 주택협동조합이 임차인만족, 운영비절약, 건물유지, 임대료징수, 안전 및 커뮤니티와 거주민 서비스 등에서 좋은 성과가 나타났다고 기술하고 있다.

4. 단기 주택협동조합(Short-life Housing Co-operatives)

단기 주택협동조합은 대부분 런던과 잉글랜드 남쪽지방에 분포해 있다. 상업적으로 임대가 가능하지 않은 주택을 제한된 기간 동안에 협동조합이 활용하는 것이다. 이

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

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

협동조합은 주택을 소유하지 않고, 임대인과 임대차계약을 맺는다. 임차인-조합원은 주택을 잘 관리해야 하며 최소한의 수리는 조합원의 의무이다.

소유형 주택협동조합과 마찬가지로, 단기 주택협동조합도 산업 및 공제조합법(Industrial and Provident Societies Act 1965)의 규정에 의해 협동조합으로 등록된다. 조합원은 명목상 1파운드만 내면 조합 내 의결권(지분을 소유하는 것은 아님)이 인정된다. 단기 주택협동조합은 임대인이었던 지방정부나 공공단체들이 최근 주택을 판매하거나 재개발하기 위해 회수하였기 때문에 급격히 줄어들었다.

5. 자기건설 주택협동조합 (Self-build Housing Co-operatives)

자기건설 주택협동조합은 조합원이 직접 주택건설에 참여하는 협동조합이다. 조합원이 주택을 건설하는데 들인 노력을 ‘노동지분(sweat equity)’이라는 형태로 인정해 준다. 물론 조합원은 협동조합 운영을 위한 임대료를 지불한다. 이 유형의 주택협동조합은 수적으로 많지않고, 각자 다른 규약에 기초해 운영된다. 주택협회와 같은 등록된 저렴한 임대주택 공급자와 협력관계를 맺고 있다.



글래스고에 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

연립정부가 새롭게 도입한 '저렴 임대료' 정책 하에서 정부기관인 HCA의 재정지원은 상당한 양의 민간자금도 동원할 수 있는 등록된 저렴주택 공급자만 받을 수 있었다. 그러나 민간은행을 통한 자금조달이 어려워짐에 따라, 등록된 공급자들은 장기채권발행을 통한 자금마련도 시도하였다.

지원자금의 규모도 또한 줄었는데 그 이유는 등록된 공급자들이 지원 자금을 신청하려면 기존보다 높아진 '저렴 임대료' (일반 임대부동산과 비교하여 임대료수준을 80%정도로 유지해야함)를 새로운 임차인 세대에 부과해야 하는 의무사항 때문이다. 이는 임대용 주택을 건설하기 위한 자금을 마련해야 하는 소규모 주택협동조합에게는 큰 부담을 주고 있다. 현 정책 하에서 임대형 주택협동조합의 공급은 오로지 스스로의 자금만을 이용해 주택협동조합을 개발할 수 있는 능력을 갖고 있는 대규모 등록된 공급자들을 통해서만 가능하다. 주택협동조합연합(CCH)은 HCA와 협조하여 등록된 공급자들이 지방자치단체로 부터 지원을 얻어내어 주택협동조합을 설립하게끔 하는데 노력하고 있지만 오직 소수의 공급자들만 이런 제안에 관심을 나타내고 있다.

주택협동조합의 자금조달 문제는 현재에도 많은 연구와 토론의 주제로서 다뤄지고 있다. 협동조합주택과 공동주택(mutual housing)을 위한 위원회의 자금조달 담당그룹이 위 문제와 관련해 작성한 연구보고서는 www.cch.coop/bcmh/docs/financing-cooperative-and-mutual-housing.pdf 에서 볼 수 있다.

법률체계

주택협동조합과 관련된 법률체계는 다음과 같다.

- IPS(산업 및 공제조합법, Industrial and Provident Societies Act 1965) - 이 법은 조합원의 이익 또는 커뮤니티의 이익을 위해 설립된 협동조합이나 단체들을 위한 규정을 포함하고 있다.
- 주택협동조합은 보증 책임 비영리회사(non-profit companies limited by guarantee)로 등록할 수도 있다. 특히 정부보조를 받지 않고 조합원의 자금만으로 설립된 협동조합을 포함하여 많은 협동조합들이 이 등록제도를 선택해 왔다. 왜냐하면 회사법(Companies Act)의 규정이 적용되어 복잡한 행정절차가 대폭 간소화를 되었기 때문이다. 하지만 이런 혜택은 IPS법이 시행되어 관련 규정이 개선되면서 대부분 사라졌다.

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

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

주택법이나 재산법의 내용 중 주택협동조합에 한정하여 적용되는 특별한 규정은 존재하지 않는다. 주택협동조합은 임대인과 임차인에 관한 법률에 의해 규제를 받고 임대인으로 간주된다. 완전한 공동소유형태의 주택협동조합(fully mutual housing co-operatives, 법적으로는 주택협동조합 협회(cooperative housing associations)라고 규정되어 있음)은 특별한 민주적인 성격 때문에 임차권에 대한 법적 보호규정은 일반적으로 적용되지 않는다. 완전한 공동소유형태의 주택협동조합은 모든 임차인이 조합원이고 동시에 조합원만이 임차인이 될 수 있다는 조건을 충족해야 한다. 대부분의 소유형 주택협동조합과 단기 주택협동조합은 이러한 방식의 주택협동조합으로 운영된다.

임차인관리 주택협동조합의 조합원은 안정적인 거주권을 법을 통해 명시적으로 보호받고 있다. 이 유형의 조합원은 그들이 거주하고 있는 임대주택의 임차인으로서의 지위를 여전히 유지하기 때문이다. 커뮤니티 게이트 웨이 협회(Community Gateway associations)에서는 모든 임차인이 조합원인 것은 아니다. 하지만 이곳도 HCA의 규제를 받는 다른 등록된 저렴한주택 공급자(예, 주택협회)와 마찬가지로 임차권에 대해 명확한 법적 보장을 하고 있다.

정부의 자금지원으로 주택을 건설한 모든 주택협동조합은 반드시 HCA에 등록하고 규제를 받는다.

주택협동조합 운동

1933년에 설립된 주택협동조합연합(Confederation of Co-operative Housing, CCH)은 영국의 모든 주택협동조합을 대표하는 연합조직이다. 개별 주택협동조합, 주택협동조합 지역연합, 그리고 임차인이 통제하는 주택조직 등이 CCH의 회원이다. CCH의 목적은 지속가능한 대안적 거주유형으로서의 주택협동조합과 임차인통제 주택의 공급을 활성화하고, 이들의 이익을 대변하며, 이들이 교류할 수 있는 루트를 제공하는 것이다.


확대협의회(General Council)는 CCH의 최고 운영조직이다. 35명의 협의회 구성원은 지역, 특수 이익집단 등을 고려하지만 대부분 대의원 중에서 선출한다. 확대협의회의 회의는 매 6주마다 열리고 일반에게 공개된다. 최근에 CCH는 임차인관리 조직 전국연합(National Federation of Tenant Management Organisations, www.nftmo.com)과 밀접한 관계를 맺고 있다.

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

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

더 많은 정보를 얻으려면 www.cch.coop 로 가면 된다.

CCH와는 별도로 주택협동조합에 지원서비스를 제공하는 Co-operative Development Society Limite (CDS Co-operatives, www.cds.coop)나 버밍햄의 Birmingham Co-operative Housing Service (BCHS, www.bchs.org.uk)와 같은 주택협동조합 지원조직도 영국에서 매우 활발히 활동하고 있다.

The Co-operative Housing Finance Society CHFS)는 독립적인 자금중개 조직으로, 민간 대출기관에 12개월간 대출이자에 대한 보증을 제공하여 주택협동조합의 저당대출을 지원하고 있다. 1972년과 2002년 사이에 1천4백만 파운드의 자금에 대한 보증이 신규 주택협동조합에게 제공되었지만, 정부보조금 지원방식의 변화와 주택협동조합 개발의 정체로 인해 이 조직의 활동은 보증갱신과 감찰업무로 제한되었다. 새로운 유형의 주택협동조합이 당면한 자금조달 문제의 해결에 있어 CHFS가 어떤 기여를 할 수 있을지에 대해 관심이 모아지고 있다. 

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 8월 19일 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
주택협동조합	8/6	협동조합의 명암을 보여준 파키스탄 주택협동조합
주택협동조합	8/12	정부로부터 자율성을 되찾은 프랑스 주택협동조합
주택협동조합	8/19	새로운 대안마련에 고심하고 있는 영국 주택협동조합

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

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