creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

박사학위 청구논문

지도교수 변 창 흠

한국형 주택협동조합의 사회·경제적 실행 가능성과 제도 개선방안 연구

세종대학교 대학원

행 정 학 과

도시 및 부동산 정책 전공

김 란 수

박사학위 청구논문

지도교수 변 창 흠

한국형 주택협동조합의 사회·경제적 실행 가능성과 제도 개선방안 연구

The social and economic Feasibility of Korean-style Housing Cooperatives and the Institutional Improvement Measures

세종대학교 대학원

행 정 학과

도시 및 부동산 정책전공

김 란 수

박사학위 청구논문

지도교수 변 창 흠

한국형 주택협동조합의 사회·경제적 실행 가능성과 제도 개선방안 연구

The social and economic Feasibility of Korean-style Housing Cooperatives and the Institutional Improvement Measures

이 논문을 박사학위청구논문으로 제출합니다.

2012. 12

세종대학교 대학원

행정학과

도시 및 부동산 정책전공

김 란 수

이 논문을 김란수의

박사학위 논문으로 인준함.

2012. 12

심사위원장 (인)

심사위원 (인)

심사위원 (인)

심사위원 (인)

심사위원 (인)

목차

제Ⅰ장 서론 ----------1

제1절 연구의 배경 및 목적 ----------1
제2절 연구 방법 ----------5
1. 방법론적 성찰과 연구 대상 ----------5
2. 자료수집 및 분석 방법 ----------6
제3절 연구의 흐름 ----------9

제Ⅱ장 선행연구 및 이론적 배경 ----------11

제1절 주택문제에 대한 공동체 운동적 접근----------11
1. 주거공동체운동의 의미 ----------11
2. 주거공동체운동의 이론적 논의와 현대적 의미 ----------17
3. 주거공동체운동의 구성 요소 ----------28
4. 우리나라 주거공동체운동의 전개과정 ----------32
제2절 도시공간의 자본화와 주택문제 ----------37
1. 자본주의 한계로서 도시공간의 자본화 ----------37
2. 자본주의 사회에서 주택문제 ----------39
3. 우리나라 주택공급 및 주택관리의 한계 ----------41
제3절 대안적 수단에 대한 논의 ----------61
1. 시장경제 대안으로서 사회적 경제 ----------61

2. 사회적 경제와 협동조합 ----------64
3. 주택문제에 대한 대안적 수단 ----------68
제4절 선행연구 검토 ----------70
1. 공동체 중심의 주거운동에 관한 선행연구 ----------71
2. 기존 주택조합제도에 관한 선행연구 ----------76
3. 주택협동조합에 관한 선행연구 ----------78
4. 본 연구의 차별성 ----------84
제5절 연구 분석틀 ----------85

제Ⅲ장 공동체중심의 주거운동과 기존 주택조합제도 검토 ----------87

제1절 공동체 중심의 주거운동 사례 검토 ----------87
1. 주거권 확보운동 : 재개발 ----------87
2. 생활문화운동 : 주거환경개선 ----------93
3. 공동체운동 : 공동의 자아실현 ----------98
제2절 기존 주택조합제도 사례 검토 ----------105
1. 주택조합제도 ----------105
2. 재정비조합제도 ----------114
3. 동호인주택 ----------121
제3절 시사점 ----------124

제Ⅳ장 주택협동조합의 구성 원리와 특성 ----------127

제1절 협동조합의 개념과 특성 ----------127
1. 협동조합의 개념과 원칙 ----------127
2. 협동조합의 발전과정 ----------132
3. 협동조합의 특성 ----------135
4. 협동조합의 역할 ----------137
제2절 주택협동조합의 원칙과 특성 ----------139
1. 주택협동조합의 정의, 가치 및 원칙 ----------139
2. 주택협동조합의 발전과정 ----------141
3. 주택협동조합의 특성과 역할 ---------- 144
4. 주택협동조합의 조직 ----------148
5. 주택협동조합의 운영형태 ----------149
6. 주택협동조합의 재정 ----------155
제3절 주택협동조합의 역할과 의미에 관한 쟁점 ----------155
1. 주택협동조합의 역할 ---------- 155
2. 해외 주택협동조합에 관한 논의 ----------157
3. 우리나라에서 주택협동조합의 의미 ----------170
제4절 해외 주택협동조합 사례 ----------174
1. 영국 코인 스트리트 주택협동조합 ----------175
2. 영국 왈턴 엘긴 공동체 주택조합 ----------178
3. 스웨덴 호에스베(HSB) ----------180
4. 스웨덴 릭스뷔겐 ----------183
5. 해외사례의 종합 ----------183

제Ⅴ장 주택협동조합의 실행 가능성 검토 ----------185

제1절 주택협동조합의 기본 방향 ----------185
1. 현실과 제약조건 ----------185
2. 한국형 주택협동조합의 정의 ----------188
3. 주택협동조합의 평가 기준 ----------189
제2절 주택협동조합의 사회적 타당성 검토 ----------190
1. 사회적 타당성 평가 기준 ----------191
2. 사회적 타당성 평가 ----------194
제3절 주택협동조합의 경제적 타당성 검토 ----------202
1. 실행 가능한 주택협동조합의 모형 설계 ----------202
2. 경제적 타당성을 위한 분석 조건 ----------213
3. 소유형 주택협동조합의 적용 ----------218
4. 토지임대건설형 주택협동조합의 적용 ----------221
5. 임대관리형 주택협동조합의 적용 ----------223
6. 분석결과 비교 ----------227
제4절 주택협동조합의 제도적 타당성 검토 ----------229
1. 관련법 검토 ----------229
2. 제도적 한계 ----------239

제Ⅵ장 주택협동조합 활성화를 위한 정책대안 ----------242

제1절 주택협동조합 활성화를 위한 기본원칙 ----------242

1. 주택협동조합의 사회적 타당성 제고를 위한 원칙 ----------243
2. 주택협동조합의 경제적 타당성 제고를 위한 원칙 ----------245
3. 주택협동조합의 제도적 타당성 제고를 위한 원칙 ----------246
제2절 주택협동조합 활성화를 위한 정책대안 ----------248
1. 주택협동조합의 사회적 활성화 방안 ----------248
2. 주택협동조합의 경제적 활성화 방안 ----------257
3. 주택협동조합의 제도적 개선방안 ----------260

제Ⅷ장 결론 ----------267

제1절 연구의 결과 요약 ----------267
제2절 연구의 의의 및 한계 ----------269

참고문헌----------272

ABSTRACT ----------288

표목차

<표 1-1> 연구문헌 사용 자료와 분석내용 ----------8
<표 1-2> 연구의 흐름도 ----------10
<표 2-1> 주거공동체에 대한 기대들 ----------13
<표 2-2> 호혜성의 유형 ----------16
<표 2-3> 주거운동의 유형과 주요 활동 ----------33
<표 2-4> 주택유형별 입주자 모집 시기 ----------45
<표 2-5> 제도권 주택금융체계 ----------46
<표 2-6> 공동주택 총량적 현황(2011년말) ----------47
<표 2-7> 공동주택 사용 연수별 현황(2011년말) ----------47
<표 2-8> 공동주택 면적별 현황(2011년말) ----------48
<표 2-9> 공동주택 층별 현황(2011년말) ----------48
<표 2-10> 공동주택 세대수별 단지현황(2011년말) ----------49
<표 3-1> 금호·행당·하왕지역 주거권 운동의 주요 경과 ----------90
<표 3-2> 송학마을의 주민활동 ----------100
<표 3-3> 주택조합 진행 절차 ----------108
<표 3-4> 주택조합의 주택공급 실적 ----------109
<표 3-5> 연도별 수도권 주택조합 현황 ----------109
<표 3-6> 연도별 지방 주택조합 현황 ----------110
<표 3-7> 지역주택조합 설립인가 현황 ----------111
<표 3-8> 지역주택조합 승인 및 공급세대수 현황 ----------112
<표 3-9> 직장주택조합 설립인가 현황 ----------112
<표 3-10> 직장주택조합 승인 및 공급세대수 현황 ----------112
<표 3-11> 관계 법령에 의한 도시재정비사업 사업종류 ----------116

<표 3-12> 관계 법령에 의한 도시재정비사업 사업방식 ----------117
<표 3-13> 주택재개발·재건축사업 지역별 추진현황(2011년) ----------119
<표 3-14> 주거환경개선사업 시행단계별 추진현황(2011년) ----------119
<표 3-15> 도시계획사업의 추진현황(2011년) ----------120
<표 4-1> 협동조합의 7대 원칙 ----------131
<표 4-2> 협동조합의 가치와 원칙 ----------131
<표 4-3> 협동조합과 정부·기업의 비교 ----------137
<표 4-4> 제2차 세계대전 이후의 스웨덴, 인도, 미국의 비교 ----------144
<표 4-5> 주택협동조합과 공공주택의 비교 ----------147
<표 4-6> 주택협동조합의 종류 ----------154
<표 4-7> 국가별 협동조합의 수익 비중 ----------158
<표 4-8> 분야별 수익 ----------159
<표 4-9> 스웨덴 주택시장에서의 유형별 점유율 ----------162
<표 4-10> 미국 주택시장에서의 입주자 유형별 점유율(1970-2005) ----------168
<표 4-11> 인도에서의 주택협동조합의 성장(1950-2005) ----------169
<표 4-12> 우리나라 협동조합 형황 및 설립년도 ----------171
<표 4-13> 주택협동조합의 사례 종합 ----------184
<표 5-1> 주택협동조합 실행을 위한 타당성 평가기준 ----------190
<표 5-2> 우리나라 주거공동체운동의 사례 유형 ----------194
<표 5-3> 유형별 주택협동조합의 특성 ----------204
<표 5-4> 적용가능한 유형별 주택협동조합의 특성 ----------205
<표 5-5> 분석대상 사례지역의 건축개요 ----------214
<표 5-6> 비교대상 주택유형별 구분 ----------215
<표 5-7> 기본형 건축비와 표준 건축비 ----------216
<표 5-8> 연간소득 5분위 자산현황(2011년) ----------217

<표 5-9> 소득분위별 임대료 등의 부담능력 ----------218
<표 5-10> 소유형 협동조합주택의 입주자 부담비용 ----------219
<표 5-11> 소유형 협동조합주택 매입 부담능력 ----------220
<표 5-12> 소유형 협동조합주택 월주거비 부담능력 ----------221
<표 5-13> 토지임대건설형 협동조합주택의 입주자 부담비용 ----------222
<표 5-14> 토지임대건설형 협동조합주택 매입 부담능력 ----------222
<표 5-15> 토지임대건설형 협동조합주택 월주거비 부담능력 ----------223
<표 5-16> 임대관리형 협동조합주택(공공임대)의 입주자 부담비용 ----------224
<표 5-17> 임대관리형 협동조합주택(국민임대)의 입주자 부담비용 ----------225
<표 5-18> 임대관리형 협동조합주택(공공임대)의 매입 부담능력 ----------225
<표 5-19> 임대관리형 협동조합주택(공공임대)의 월주거비 부담능력 ----------226
<표 5-20> 임대관리형 협동조합주택(국민임대)의 매입 부담능력 ----------226
<표 5-21> 임대관리형 협동조합주택(국민임대)의 월주거비 부담능력 ----------227

그림목차

<그림 2-1> 주택공급자의 유형 ----------42
<그림 2-2> 주택 선분양제도의 구조 ----------44
<그림 2-3> 주택관리 체계도 ----------52
<그림 2-4> 주택관리 조직의 구성 절차 ----------53
<그림 2-5> 주택관리 조직의 구성도 ----------56
<그림 2-6> 주택관리 법령 체계도 ----------58
<그림 2-7> 협동조합의 위치 ----------67
<그림 2-8> 연구 분석틀 ----------86
<그림 3-1> 도시재정비사업의 절차 ----------118
<그림 5-1> 소유형 주택협동조합의 모델 ----------208
<그림 5-2> 토지임대건설형 주택협동조합의 모델 ----------210
<그림 5-3> 임대관리형 주택협동조합의 모델 ----------213
<그림 6-1> 토지의 사회적 소유에 대한 개념 ----------258

논문요약

한국형 주택협동조합의 사회·경제적 실행 가능성과 제도 개선방안 연구

산업화 시대를 거치면서 급속하게 진행된 도시화는 인구와 자본을 도시로 집중시켰으며, 도시화를 통해 자본이 축적되면서 도시의 자본화와 자본의 도시화가 진행되었다. 도시화는 인간소외, 자본의 축적, 환경문제와 주택의 양적·질적 문제를 야기 시켰다. 이에 대응한 우리의 주택정책은 주택공급의 확대로 단순히 주택의 부족 문제만을 해소하고자 하였기 때문에 총량적인 주택공급에는 기여를 하였다. 그러나 과도한 주택가격과 높은 주거비 부담, 급격한 전세급등과 월세화로의 전환과 주택을 투자처로 인식하는 등 사회적, 경제적 문제점을 안고 있다. 이와 더불어 재개발과 도시재정비 사업과정에서 저렴주택을 멸실하고 건축되는 고층·고밀의 아파트는 도시경관을 훼손하고, 원주민을 도시외곽으로 밀어내면서 기존 공동체의 해체와 파괴를 불러왔다.

최근 이런 사회적 문제를 해결하기 위한 대안으로서 협동조합에 대한 가능성이 제기되고 있다. 특히 2012년은 유엔이 정한 '세계 협동조합의 해'이며, 2012년 12월 1일부터 「협동조합 기본법」이 발효되어 시민들의 관심이 매우 높은 상황이다. 협동조합은 2008년 경제위기 이후 대안모델로서 주목받고 있기 때문에 그 의미가 더 크다고 할 수 있다. 협동조합은 조합원들의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족하기 위하여 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 자발적으로 결성한 자율적 조직이다.

본 연구는 우리의 주택문제를 해결하기 위한 대안으로서 협동조합의 한 형태인 주택협동조합을 제안하고자 한다. 주택협동조합은 열악한 주거문제를 노동자들이 모여서 스스로 해결하고자 시작된 협동조합운동의 일환이었다. 즉, 주택협동조합은 주택의 건설에서부터 입주자 지원 및 주택의 관리 영역까지를 모두 포함하고 있으며, 정책적으로 제공해야하는 저렴한 임대주택의 공급 주체로서 역할을 담당할 수 있다. 또한, 소득계층별 및 다양한 유형의 주택공급, 지역재생 및 지역공동체 활성화, 일자리 창출과 사회적 경제의 활성화 등의 역할을 하는 사업체이면서 협동조합 운동을 하는 결사체이다.

따라서 본 연구는 주택협동조합을 우리나라에 도입하여 실행하기 위한 사회적, 경제적, 제도적 타당성을 검토하였다. 먼저, 사회적 타당성 검토결과 주로 저층고밀 지역의 저소득층이 거주하는 고립된 지역에서 주로 공동체운동이 일어나고 있으며, 주민들은 토지에 대한 강한 소유의식을 지닌 것으로 나타났다. 이런 곳에서 공동체 운동이 시작되려면 주민들의 자발적인 참여가 전제되어야 하는데, 우리의 주거공동체운동은 사회제도 변화로 인한 주거권 확보와 같은 공적목적의 참여가 주를 이루어지고 있다. 학습과 사회운동의 참여는 주민들 간의 소속감과 동질감을 강화시키지만 프로그램의 한계를 보이고 있다. 무엇보다 공동체 내·외부의 갈등이 공동체 발전을 저해하고 있는 것으로 분석되었다.

경제적 타당성은 유형별 주택의 매입가격 및 주거비 부담능력으로 산정하였다. 소득계층별 지불가능한 주택매입비를 검토한 결과 소유형 주택협동조합은 고소득층에 적합하며, 토지임대건설형 주택협동조합은 중산층이 주거비를 감당할 수 있다. 임대관리형 주택협동조합은 저소득층에 적합한 것으로 분석되었다. 다만, 임대관리형 주택협동조합에 주택구입능력이 없는 최하위층에 대한 적극적 대안이 필요하다. 소유형 주택협동조합은 고소득층인 5분위만 주택구입이 가능한 것으로 검토되었으며, 이는 높은 토지비에 기인하는 것으로 저렴하고 안정적인 토지공급 방안이 필요하다.

마지막으로 제도적 타당성 검토 결과 「협동조합 기본법」에는 모든 협동조합의 설립이 가능하지만, 운영과 관리에 관한 어떤 언급도 없어 현행 「주택법」, 「임대주택법」 등의 관련법을 검토한 결과 대치되는 부분이 많은 것으로 검토되었다.

본 연구는 주택협동조합의 실행을 위한 제도적 개선방안으로 조합원들에 대한 협동조합 교육을 실시하며, 지속적인 교육을 위하여 협동조합 교육센터를 건립하여 교육기능을 강화할 것을 제안한다. 교육을 통해 동기 부여된 활동가들이 조합 활동에 적극적으로 참여하여 자원 활동가로 양성되도록 한다. 또한 협동조합 전문가로 구성된 인력풀을 구성하고, 협동조합 코디네이터가 주택협동조합의 건설·운영·관리 전반에 대하여 조언하는 시스템을 만들도록 한다. 코디네이터는 입주자들 상호간의 신뢰와 친밀감을 높이기 위한 프로그램 개발 등의 역할을 담당하도록 한다.

경제적 측면에서 저렴하고 안정적으로 토지를 공급하기 위하여 공동체토지신탁제도(CLT)를 도입하고, 협동조합주택 건설을 위한 주택금융을 지원하는 방안을 마련하도록 한다. 또한, 주택협동조합의 토지와 주택에 대한 공동자산은 재단법인을 설립하여 관리하며, 공동자산을 쉽게 배분하지 못하는 구조로 만들 것을 제안한다.

마지막으로 주택협동조합의 운영과 관련된 「주택법」, 「임대주택법」, 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 등의 법조항을 개정하거나 「협동조합 주택건설 특별법(가칭)」의 재정을 제안하였다.

최종적으로 요약하자면, 본 연구는 우리나라의 주택문제를 해결하기 위한 대안으로서 주택협동조합의 도입을 제안하며, 주택협동조합이 우리나라에 잘 정착하기 위해서는 사회적, 경제적, 제도적 뒷받침이 있어야 할 것이다.

주제어 : 주거공동체운동(residential community movement), 협동조합(cooperatives), 주택협동조합(housing cooperatives), 공동체 활성화(community revitalization), 소득계층별 주택구입(homebuying of income level)

제Ⅰ장 서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

2012년 11월 11일부터 SBS에서는 4부작으로 자본주의의 병폐와 문제점을 파악하고 그 해답을 찾기 위한 다큐멘터리 '최후의 제국'을 방영하였다. 양극화된 자본주의 사회 속에서 빈곤에 처해 굶는 아이, 집이 없어 여기저기 떠도는 사람들, 유럽 경제위기 이후 직장을 구하지 못하고 주택을 무단 점유하는 젊은이 등을 소개하면서 '최적의 시스템이라고 불렸던 자본주의가 왜 이런 부작용에 시달리고 있는가?'에 대한 질문을 던지고 있다. 이에 대한 해답을 세계 각국 오지마을의 작은 공동체에서 찾고 있다. 서로 협동하고 상호 부조하는 작은 공동체 속에 그 답이 있다고 주장하면서, 이탈리아 볼로냐의 다양한 협동조합을 소개하고 있다.

유엔은 해마다 국제사회의 특정한 문제를 해결하거나 그와 관련된 활동을 촉진하기 위해 특별한 해로 이름을 정하고 있는데, 2012년은 '세계 협동조합의 해'이다. 협동조합이 2008년 경제위기 이후 대안모델로써 주목받고 있기 때문에 그 의미가 더 크다고 할 수 있다. 이는 유럽 및 여러 나라에서 금융위기의 영향을 별로 받지 않았기 때문으로 유엔이 2012년을 '세계 협동조합의 해'로 정한 것도 이런 흐름과 무관하지 않다.

이에 우리나라에서도 최근 협동조합에 대한 많은 관심이 쏠리면서 곳곳에서 협동조합과 사회적 기업에 관한 교육과 사업들이 행해지고 있다. 지난 7월 6일부터 8일까지 서울시에서는 대대적으로 협동조합에 대해서 알리는 행사로 서울광장 및 청계광장, 무교로 일대에서 '협동조합 난장 한마당'행사로 '더 나은 세상을 만드는 협동조합'이라는 슬로건으로 협동조합과 사회적 기업 등 500개 단체의

10,000여명이 참가한 대규모 행사를 개최하기도 하였다.

우리나라 협동조합은 전통적인 두레, 계, 향약으로부터 유래하며, 순수한 의미의 협동조합의 역사는 일제시대 부터 시작되었다고 할 수 있다. 일제하에서 금융조합, 산업조합 등이 관제조합[1]으로서 식민통치의 지배도구이자 항일농민조합운동과 자주적 민간협동조합운동의 봉쇄·개량·회유책으로 기능하였다. 이 후 해방이 되고 나서야 관제조합이 아닌 자주적 민간협동조합운동이 탄생하게 된다. 현재 한국의 협동조합은 농협, 수협, 신협, 새마을금고와 산림조합 이외에도 소비자생활협동조합인 두레생협, iCOOP생협, 여성민우회생협, 한살림연합 등 다양한 협동조합이 있다. 최근에는 소비자생활협동조합을 중심으로 하여 협동조합운동이 일어나고 있지만, 아직 그 활동은 미미한 실정이다. 협동조합운동은 문화, 복지, 에너지, 관광, 주택 등 사회의 다양한 부분에서 활용될 수 있으나, 아직 우리나라는 시작단계에 있다. 2012년 12월 1일부터 「협동조합 기본법」이 발효되어 다양한 협동조합이 설립되고 활동을 할 것으로 기대된다.

이에 주택부문의 협동조합도 설립되어 주택을 건설하고 공급하는 역할을 할 것으로 예상된다. 특히 주택은 인간이 살아가는 필수품 중의 하나로 외부로부터 방어막을 제공해 줄 뿐만 아니라 심리적인 사회적 안정감을 제공해주는 가장 중요한 요소이다. 그리하여 거의 모든 국가에서 주택문제에 대한 정부 개입이 있는 것을 볼 수 있다. 주택문제를 시장에 완전히 맡기는 국가는 없다. 지불할 능력이 있는 사람들에게만 주택이 공급되는 사적시장만 존재한다면 이것은 국가의 재앙이고 실패라고 할 수 있다. 이런 시장이 지배하는 사회에서 지불능력이 없는 저소득계층은 항상 과밀하고 비위생적인 환경에서 거주해야만 할 것이다.

반면, 저소득층에게 깨끗하고 잘 정비된 주택을 제공해주는 것만으로는 부족하

1) 일제시대의 관제조합성격인 금융조합, 산업조합, 식산계, 농회, 어업조합과 수산조합은 해방 후에 농협, 수협의 물적기반이 되었다. 관제조합성격 이외에도 기독교(YMCA) 계통의 협동조합운동이 1926년 전후로 하여 경성 부근의 8개 농촌협동조합이 조직되기도 하였으며, 이들은 부락단위 협동조합 결성에 주력하였지만, 1937년 강제 해산되기에 이른다.

다고 할 수 있다. 이들에게 임대주택을 제공하여 일시적인 주거안정을 제공해 줄 수는 있지만, 만성적인 실업과 생활의 불안정으로 인해 관리비 등의 주거비 부담은 소중한 임대주택마저 잃어버릴 수도 있게 한다. 그리하여 이들에게는 주거문제와 함께 생계안정을 도모할 수 있는 대안 또한 필요하다.

우리나라 주택은 정부주도에 의해 단기간 내에 대량생산된 아파트 위주의 주택공급(배문호, 2011:58)으로 무주택가구의 자가 소유 촉진과 입주자 저축제도 및 선분양 방식을 통한 민간 주택건설의 간접적 지원으로 총량적인 주택공급에는 큰 기여를 하였다(김현아, 2004). 그러나 우리나라 대부분의 사람들은 주택을 거주의 개념보다는 소유와 투자하기 위한 상품으로 인식하여 결혼 후 주택을 분양 받거나 주택 규모를 넓혀가는 과정을 자산 증식의 중요한 수단으로 생각하고 있다.

특히, 우리나라 주택의 가장 큰 문제는 과도한 주택가격과 높은 주거비 부담이다. 1980년부터 1990년까지 소비자 물가는 1.9배 증가한 반면에 주택물가지수는 2.3배나 올랐으며, 1990년 초반 이후 주택매매가격은 보합세 내지 가격하락을 경험하였지만, 전세가격은 상대적으로 상승하였다. 주택가격은 다른 나라에 비해서도 상당히 높은 수준으로 서울의 경우 소득대비주택가격(PIR: Price to Income Ratio)은 12.2(2009년)로 상당히 높으며, 소득대비 임대료 역시 상당히 높게 기록되고 있다(변창흠·김란수, 2011).

이와 같은 높은 주택가격은 주거비 부담을 높이며, 최저주거기준 미달가구가 존재하게 한다. 이는 많은 국가들이 경험하고 있는 것으로서 다른 물가에 비하여 상대적으로 빨리 상승하는 주택가격, 소득에 비하여 높은 주택가격으로 인한 임차가구의 주택구입에 어려움을 겪게 한다. 임대료 상승은 임차가구에게 큰 부담이 되고 있고 주택의 구매능력 부족문제가 제기된다(하성규, 2010). 인구주택 총 조사에서 최저주거기준 미달가구는 전 가구의 184만가구로 10.6% 존재하고 있다(국토해양부, 2011). 이와 함께 최근에는 민간임대주택시장에서의 주택제고 불균형으로 인하여 임대료가 점점 더 상승하고 있어 주거비 부담을 가중시키고 있는 실정이다. 그

리고 획일적 기준의 적용으로 공급되는 주택은 소득계층별 주택수요를 반영하지 못하고 있다(김현아·김혜원, 2004). 주택의 높은 가격 문제는 저소득층의 주거불안정에 크게 영향을 미쳐 부익부빈익빈 현상을 초래하여 사회통합에도 어려움을 가져다주고 있다.

이상과 같은 주택의 양적문제와 함께 불량주택 및 불량주거지역과 관련된 주택의 질적 문제도 있다. 노후화와 불량화 된 주택은 지역의 환경문제와 더불어 주변지역에까지 영향을 미치고 있다. 특히, 서민들이 주로 거주하는 지역에서 행해지는 도시재정비사업 등으로 인하여 새로운 주택에 입주할 수 없는 저소득층은 도시외곽으로 밀려나게 되고, 새로운 주택에 입주 가능한 외부 사람들이 새로운 주택에 거주하게 된다. 이런 현상은 이 지역에 거주하던 사람들이 형성하고 있던 기존 공동체의 해체로 이어지고 있다.

우리주택의 문제를 요약하면, 주택을 거주의 개념으로 보지 않고 단순히 상품으로 취급하게 됨으로 인한 높은 주택가격과 고비용의 주거비를 부담하게 하고, 이는 주거불안정을 심화시키게 되면서, 빠른 개인주의와 공동체의 해체 및 파괴를 불러일으키고 있다. 이런 문제를 해결하기 위한 적극적인 대안마련이 시급한 현실이다.

산업화시기 영국에서도 불량한 주거와 환경문제가 심각하였다. 당시 이런 문제를 해결하기 위한 대안으로 1844년 영국의 「로치데일공정 개척자 조합」에서 시작된 협동조합운동은 노동자들의 생활과 주거안정을 동시에 모색하는 운동이었다. 150년 이상 지속된 협동조합은 세계에서 가장 큰 비영리단체(NPO: Non-Profit Organization)이다. 최근 유럽의 협동조합들은 전통적 생산자 조합에서 벗어나 사회적인 케어 서비스를 제공하거나 사회적 기업을 통한 지역사회 공동체를 부흥시키는데 큰 역할을 하고 있다.

따라서 본 연구에서는 우리 주택의 문제를 해결하기 위한 대안으로 협동조합의 한 형태인 주택협동조합에서 그 해답을 찾고자 한다. 본 연구에서 주택협동조합을 선택한 이유는 협동조합이 결사체로서 운동의 성격을 지니고 있기 때문이다. 그리

고 주택은 모든 인간들의 기본적 삶터인 동시에 현재의 신자유주의와 국가권력의 모순들이 삶을 통해 현실화되는 곳이기 때문이다. 주택은 세상을 변화시키고 나를 바꾸고 가정과 지역을 변화시키는 곳으로서 나와 가정의 삶과 공동체적 이해가 근본적으로 엮여 있는 장소이다. 주거지역의 변화는 이웃의 변화와 함께 나라 및 전 세계 차원의 변혁운동의 기초가 되기 때문이다.

이와 같은 배경 하에 본 연구는 우리나라의 주택 문제를 해결하기 위한 하나의 대안으로서 운동과 사업의 성격을 지닌 주택협동조합 제도를 우리나라에 도입할 것을 제안한다. 그리하여 본 연구는 주택협동조합을 도입하기 위한 사회적·경제적·제도적 타당성을 분석하여 시사점을 도출하고, 개선방안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

제2절 연구 방법

1. 방법론적 성찰과 연구 대상

본 연구는 한국형 주택협동조합의 사회적, 경제적, 제도적 실행 가능성을 분석하기 위해 문헌연구, 사례연구, 모의실험 등을 사용한다.

본 연구의 가장 우선적인 방법은 문헌연구를 통해 우리나라에서 주거공동체운동이 진행되어온 과정을 살펴보고, 그 의미를 파악하도록 한다. 이와 더불어 기존 주택조합제도를 검토하여 문제점과 개선방안을 파악하고, 한국형 주택협동조합을 실행하는데 활용할 수 있도록 한다. 해외주택협동조합에 대한 사례 연구는 본 연구에서 활용 가능한 주택협동조합의 유형을 선정하는데 활용하도록 한다. 본 연구에서 적용하고자 하는 주택협동조합과 관련된 이론 및 제도, 운영에 관한 구체적이고 종합적인 부문에 대한 연구도 문헌연구를 통해 도출한다.

본 연구는 주택협동조합을 연구대상으로 하는 사례연구와 모의실험을 한다. 사례연구는 사례를 분석하여 보편적인 이론을 구성하거나 검증하는 연구방법이다. 사례연구는 단일 현상의 특수성을 강조하기 때문에 일반화의 가능성이 낮다는 지적을 받고 있으나(정주용, 2008), 이론을 검증하고 새로운 이론을 개발하여 사건에 대한 보다 상세하고 맥락적인 분석을 가능하게 한다. 또한 일반화된 가정과 모순되는 사례를 분석하고, 정책과정의 한 부분을 상세하게 분석가능하게 한다.

연구의 범위는 크게 공간적 범위와 내용적 범위로 구분된다. 주택협동조합을 우리나라에 적용하기 위한 공간적 범위는 한국 주택시장의 핵심이자 세계적으로 높은 수준의 주택가격과 주거비 부담이 높은 지역인 서울시로 한다. 경제성 분석을 위한 모의실험의 구체적인 대상은 서울시 금천구 내의 일반주거지역의 대지를 분석대상으로 삼는다.

내용적 범위는 우선 문헌연구로서 실행 가능한 법 제도, 주택협동조합의 유형과 경제적 요인을 검토하도록 한다. 그리고 경제성 분석을 위한 모의실험에서는 연간 소득 5분위별 자산현황과 도시근로자 소득분위별 가구당 월평균 가계수지, 주택의 건설가격 및 임대료 수준 등이 연구의 내용적 범위이다.

본 연구가 주택협동조합의 모형개발을 연구대상으로 설정하고 있다는 점을 고려하여 본 연구의 시간적 범위는 2012년 현재시점으로 한다. 활용되는 각종 통계자료의 기준연도는 정부의 공식적 통계자료가 제공되는 2011년을 기준으로 하며, 공식적인 통계자료가 있거나 문헌자료가 있는 경우에는 가장 최근의 자료를 활용하여 분석하도록 한다.

2. 자료수집 및 분석 방법

본 연구를 위한 자료수집의 시작은 2012년 1월이며, 이론연구와 사례연구로 크게 구분된다. 이론연구는 주택협동조합과 관련된 문헌, 논문, 협동조합법 등 문서자

료를 분석한다. 연구대상의 선정을 위하여 서울시 금천구 시흥동 내의 일반주거지역의 대지를 참조하며, 국내 공동체 중심의 주택모형의 현황과 특성을 파악하기 위해 기존 논문과 통계청 홈페이지 등에 나와 있는 양적자료를 참고하였다.

사례연구를 위해서는 국내외에 현재까지 소개된 논문과 기존 연구문헌들을 참조하며, 현행 법률의 범위에서 실현가능한 주택협동조합의 모형을 설정한다. 각 모형별 모의실험은 소득계층별 주택구입 및 주거비 부담능력의 산정을 통해 결과를 도출한다.

본 연구의 분석방법은 다음과 같다. 주택협동조합의 실행가능성을 사회적 타당성, 경제적 타당성, 제도적 타당성으로 검토한다.

먼저, 사회적 타당성 검토로서 우리나라 주거공동체운동의 사례에서 살펴본 공동체운동의 구성 요소인 입지, 사회적 상호작용의 과정과 효과, 소속감에 관하여 고찰한다.

다음으로 경제적 타당성을 검토하기 위해 유형별 적용가능성을 분석한다. 해외사례분석을 통해 도출된 주택협동조합 유형 중에서 토지 및 건물의 소유권을 중심으로 하여 주택협동조합의 유형을 모형화 시킨다. 모형화 된 주택협동조합 유형별 모의실험을 통하여 경제적 타당성을 분석한다. 분석도구는 택지비와 건설비 및 택지임대료와 주택임대료이며, 소득계층별 실행 가능한 유형을 선정한다. 경제적 부담능력에 대한 분석의 방법은 크게 두 가지 측면에서 접근한다. 첫째는 협동조합주택의 원활한 공급을 위하여 택지공급가격, 건축비 등의 조건에 따른 협동조합의 사업성을 분석하여 조합원이 부담하여야 할 비용과 사업추진의 가능성을 평가한다. 두번째는 조합원이 주택의 건설과 입주에 따른 초기투자비와 월 부담능력에 대한 분석을 통해 협동조합주택의 도입효과 분석이다. 부담비용을 분석함으로써 소득계층별로 수용 가능한 협동조합주택의 적정한 유형을 검토한다.

<표 1-1> 연구문헌 사용 자료와 분석내용

저자	사용 자료	분석 내용	비고
변창흠	지역의 역사·문화에 기반한 주민주도형 도시재생사업 방식의 개발	장수마을, 송학마을 사례	공동체운동
이근행	한국 공동체운동의 형성과 전개에 관한 연구	성미산마을 사례	공동체운동
이영범·김은희	사회적 기업을 이용한 주거지 재생	장수마을 사례 코인 스트리트 주택협동조합 사례	공동체운동 주택협동조합
이은희	후기 근대 지역공동체의 성찰적 동학	성미산마을 사례	공동체운동
정재헌	불량주택 재개발아파트의 공동체의식에 관한 연구	송학마을 사례	공동체운동
정철하	지역사회조직 발전 방안에 관한 연구	송학마을 사례	공동체운동
홍인옥	주거공동체와 재건축사업	한독마을 사례	공동체운동
신필균	스웨덴 주택정책	스웨덴 HSB, 릭스뷔겐 사례	주택협동조합
장경석	비영리주택활동 활성화방안연구	스웨덴 HSB 사례	주택협동조합
임서환	자조적 자원주택운동과 비영리부문의 전통: 영국의 사례	스웨덴 주택협동조합 사례	주택협동조합
변창흠·김란수	재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델 검토	해외 주택협동조합 사례	주택협동조합
남기포	주택협동조합에 대한 소고	왈턴 엘긴 공동체조합 사례	주택협동조합
Műnkner	Application of Co-operative Principle in Practice	21개의 해외 협동조합 사례	주택협동조합
Lambert & Bliss	Providing Services to Housing Co-operatives	코인 스트리트 주택협동조합 사례	주택협동조합

마지막으로 제도적 타당성을 분석한다. 주택협동조합에 관한 현행법인 「협동조합 기본법」, 개별협동조합 관련법, 「주택법」 및 「임대주택법」 등을 검토하여 주택협동조합 실행의 제도적 한계를 검토한다.

이상과 같이 주택협동조합의 공동체운동으로서 사회적 분석과 경제적 타당성 분석을 통하여 정책적 시사점을 도출하고, 한국형 주택협동조합을 활성화시키기 위한 사회적, 경제적, 제도적 개선방안을 제시하도록 한다.

제3절 연구의 흐름

지금까지 설명한 연구과정을 체계적으로 논의하기 위해서 본 연구는 다음과 같은 절차적 흐름을 가진다.

제2장에서는 주택문제에 대한 공동체 운동적 논의와 도시공간의 자본화와 주택문제에 대한 경제적 논의를 바탕으로 우리 주택문제를 해결하는 방안으로서 대안적 수단에 대하여 이론적 배경을 검토하고자 한다. 또한, 다양한 선행연구를 고찰하여 본 연구가 가지는 차별성을 제시한다.

제3장에서는 우리나라에서의 공동체 중심의 주거운동과 기존 주택조합제도인 주택조합, 재정비조합과 동호인 주택에 대하여 검토하고 그 시사점을 파악하도록 한다.

제4장에서는 협동조합의 정의 및 특성에 대하여 검토하며, 주택협동조합에 관한 이론적 검토를 한다. 여기에는 일반적인 주택협동조합의 유형과 특성 및 해외 주택협동조합의 현황을 분석하며, 주택협동조합의 역할과 의미를 파악한다. 또한 해외 주택협동조합의 사례를 분석하여 그 의미를 파악하고자 한다.

제5장에서는 우리나라에서 주택협동조합의 실행 가능성을 분석하는 것으로 사회적, 경제적, 제도적 타당성을 검토한다. 우선 사회적 타당성을 검토한다. 경제적 타당성을 위해서는 실행 가능한 모형을 설계하며, 각 유형별 경제성을 분석한다. 이와 더불어 주택협동조합의 실행여부를 법규로 분석한다.

제6장에서는 주택협동조합의 사회적, 경제적, 제도적 측면에서의 시사점을 파악하고, 그 활성화 방안을 마련한다.

제7장에서는 연구의 결과를 정리·요약하고, 본 연구가 가지는 의의와 한계에 대하여 설명한다.

<표 1-2> 연구의 흐름도


제1장 서론
■연구의 배경과 목적
■연구의 범위 및 방법
제2장 선행연구 및 이론적 배경
■주택문제에 대한 공동체운동적 접근
■도시공간의 자본화와 주택문제
■대안적 수단에 대한 논의
■선행연구 검토
■기존연구 논문검토
제3장 공동체중심의 주거운동과 기존 주택제도 검토
■주거권 확보운동 : 재개발
■생활문화운동 : 주거환경개선
■공동체운동 : 공동의 자아실현
■주택조합제도
■재정비조합제도
■동호인주택
■문헌조사
제4장 주택협동조합의 구성 원리와 특성
■협동조합의 개념과 특성
■주택협동조합의 개념과 이해
■협동조합에서 주택협동조합의 의미
■해외 주택협동조합의 사례
■문헌조사
■외국사례 문헌조사
제5장 주택협동조합의 실행 가능성 검토
■주택협동조합의 사회적 타당성 검토
■주택협동조합의 모형설계
■주택협동조합의 경제적 타당성 검토
■주택협동조합의 제도적 타당성 검토
■모의실험
■법규검토
제6장 주택협동조합 활성화를 위한 정책대안
■주택협동조합 활성화를 위한 기본원칙
■주택협동조합 활성화를 위한 정책대안
■모의실험 평 가
제7장 결론
■연구 결과 요약
■연구의 의의 및 한계

제Ⅱ장 선행연구 및 이론적 배경

본 장에서는 연구를 위한 선행연구 및 이론적 배경에 관하여 검토한다. 먼저, 제1절에서는 주택문제에 대한 공동체 운동적 접근으로 주거공동체운동에 관하여 살펴보도록 한다. 특히 산업혁명 당시의 이상주의자들의 주택에 관한 논의들을 중심으로 한 이론들을 고찰하고 그 현대적 의미를 도출한다. 제2절에서는 자본주의의 한계로 도시공간의 자본화와 주택문제, 우리나라 주택공급 및 주택관리의 한계에 관하여 그 의미를 파악한다. 제3절에서는 시장경제의 대안으로서 사회적 경제와 협동조합에 대하여 살펴보고, 주택문제 대안으로서 협동조합의 가능성을 검토하고자 한다. 제4절에서는 주거공동체운동과 주택협동조합에 관한 선행연구를 고찰하고 본 연구의 차별성을 살펴보고 마지막으로 본 연구의 분석틀을 논한다.

제1절 주택문제에 대한 공동체 운동적 접근

1. 주거공동체운동의 의미

1.1 주거공동체운동의 개념

사회과학에서 가장 기본적 사상중의 하나가 공동체이다. 인간은 공동체에 귀속되어 있어 공동체를 떠나서는 살 수 없으며, 인간의 정체성은 사회와 공동체 속에서 결정되기 때문에 인간은 전통과 역사의 영향을 받는 맥락적인 존재인 것이다. 또한 개인은 공동체의 구성원으로써 가치와 중요성을 갖고 있다(박영애, 2000:10).

최근 도시재정비사업의 문제점 대두와 마을 만들기 사업의 진행으로 자주 사용되고 있는 공동체(community)라는 용어는 학자들마다 다양하게 정의하고 있어 한

마디로 정의하기는 어렵다. 사전적인 의미는 '생활이나 행동 또는 목적 따위를 같이 하는 집단'이라고 하고 있으며, 이는 일정지역 내에서 인간 활동의 과정에서 나타나는 가족, 집단, 제도 등을 말한다.

힐러리는 전통적 개념의 공동체에는 세 가지 차원으로 통합되어 있음을 발견하였다. 힐러리는 94개의 다양한 공동체의 정의를 재분류하여 하나로 일치되는 개념을 찾아내기는 어렵다고 하면서도, 공동체를 일정한 지리적 영역 내에서 하나의 혹은 그 이상의 부가적인 공동의 유대를 통하여 사회적으로 상호 작용하는 사람들로 이루어진다고 정의하고 있다(Hillery, 1955). 즉, 공동체는 사회적 활동이 이루어지는 구체적 장소인 지리적 영역(area of geographics)과 인간관계의 망과 조직, 사회체계 및 제도를 포괄하고 공동체가 유지되는 과정이며 구조인 사회적 상호작용(social interaction) 및 상호작용의 결과로서 나타나는 일치감과 협동심의 심리적, 상징적, 문화적 현상인 공동의 연대(common ties)로 구성된다. 세 가지는 서로가 유기적으로 연결되어 상호작용의 결과로 공동체가 형성하게 되는 것이다.

크리스텐슨과 로빈슨(Christeenson & Robinson, 1989; 차재영, 2008)은 공간적 경계가 공동체의 핵심적 요소이며, 사회적으로 유의미한 상호작용은 일정하게 근접한 공간적 한계 내에서 발생한다고 주장한다. 공동체는 최소한 해당 지역에 살고 있는 사람들이 보다 더 강한 소속감과 유대감을 지니며, 나아가 상호간에 다양한 사회적 연계를 맺는 것을 요건으로 한다.

천현숙(2001)도 공동체의 개념에 범위를 설정하였으며, 광의의 공동체는 특정한 의미를 갖고 공동생활을 영위하는 사람들의 집합으로 친족공동체 또는 부족공동체가 여기에 해당된다. 협의의 공동체는 지리적으로 일정한 범위 내에서 공동생활을 영위하는 사람들의 집합을 말하며, 최협의의 공동체는 거주지를 중심으로 한 일상적인 접촉의 범위에서 특정한 의미를 갖고 공동생활을 영위하는 사람들의 집합이라고 정의하고 있다.

이와 같이 여러 학자들의 공동체에 대한 정의를 종합하면 공동체는 특정 지역에

서의 조직체이며, 사회적 상호작용에 참여하면서 타인과의 협동적인 관계를 맺는 것이라고 할 수 있다. 즉, 공동체란 인간의 생물적, 사회적 기본 필요의 충족을 위한 가장 기본적인 단위로서 지역성을 전제로 하며, 나아가 집단적으로 공유하는 가치의 공간으로 문화적 전통, 사회적 융합 그리고 규범적 구조가 생산되고 전환하게 되는 영역을 말한다(최병두, 2000).

주거공동체운동은 거주지를 중심으로 하는 최협의의 공동체 조직운동으로 구성원들이 동일한 목적의식이나 가치관을 가지고 구성원들 서로 간에 상호작용 하는 것이다. 분명한 목적의식을 가진 주거공동체는 다양한 형태로 시도되었다. 18-19세기의 유토피아적 공동체를 실현하기 위한 오웬의 뉴라나크와 뉴하모니, 푸리에의 팔란스테르에서 부터 최근 미국이나 유럽 등 해외에서 건설되고 있는 협동주택이나 협동조합주택이 여기에 해당된다. 우리의 경우에는 1970-1980년대 철거민의 집단이주정착지나 재개발 사업지구 내 세입자들의 가이주단지 등이 주거공동체의 형태를 지니고 있다. 즉, 주거공동체는 특정지역에서 자신들이 원하는 형태의 주택을 직접 조성하며, 공동체의 구성원들은 강한 공동의 유대감을 가진다. 구성원들은 일치감과 협동을 위한 빈번한 사회적 상호작용을 하게 된다.

<표 2-1> 주거공동체에 대한 기대들

구 분	내 용
심리적 측면	주거불안정 해소
사회적 측면	상호 부조의 연결망 형성
경제적 측면	소득수준에 맞는 주택공급
정치적 측면	참여를 통한 학습과 민주주의 형성

자료: 정규호. 2012. p11.

일반적인 주거공동체는 전통적인 촌락공동체처럼 공간적 범위에서 높은 지역성을 갖지만 구성원들의 목적의식이나 가치관의 동질성은 낮다. 이는 근린의 차원이

아닌 공동체운동에 중점을 두고 접근하기 때문이다. 과거 철거민 집단 이주정착지나 가이주단지는 주거공동체운동의 근원지로서 구성원들의 강한 유대감과 빈번한 상호작용이 주거공동체운동의 핵심적 역할을 하였다.

주거공동체운동은 현실의 주거문제에 대한 비판적 인식에서 출발하지만 비판과 저항 및 정책을 제시하며, 자발적인 공동체를 형성하고 실천하기 때문에 일반적인 사회운동과는 다른 특성이 있다. 즉, 재개발과 주거환경 개선이 목적인 도시 빈민들의 주거지를 철거하는 과정에서 거주자들의 주거권 확보를 중심으로 하는 공동체운동이기 때문이다.

오늘날 교통의 발달과 정보화는 지역성을 넘어서 공동체운동이 가능함을 보여주고 있지만, 여전히 지역성은 주거공동체운동의 주요한 특징이다. 지역성은 급속한 산업화와 도시화로 인해 상실된 인간성과 인간관계 회복의 장을 마련해주기 때문이다. 주거공동체운동은 도시의 평범한 주거형태인 공동주택에서 옆집에 누가 사는지도 모르는 대면접촉과 의사소통의 단절을 회복하게 한다.

한국에서의 주거공동체운동은 생활의 기본적 필요로부터 시작하여 다른 필요요소들을 공동체적 관계망을 통해 구축해가는 특성을 갖고 있다. 하나의 생활요소에 대한 대안을 구축하는 과정에서 얽혀있는 다른 영역에 대한 관심을 갖게 되고, 이것도 함께 바꾸어야 온전한 생활이 구축된다는 것을 운동과정을 통하여 느끼게 되기 때문이다.

1.2 공동체운동의 원리

공동체운동의 원리는 현대 공동체이론의 정의에 따른 주체적 차원의 자율과 사회적 차원의 호혜와 주체와 사회를 연계하는 매개적 차원의 소통이 주요 원리이다(이은희, 2008).

자율성은 공동체운동의 가장 중요한 원리이다. 자율은 추상화된 성격이 아니며 공공선이나 공동의 이익을 위한 일방적 성격의 자율도 아니다. 자율성은 그리스 어

원으로 ‘auton(self))’로 자기 통치를 의미하며, 타인이나 외적 통제를 받지 않고 자신이 독자적으로 사고하고 행동하는 것이다. 일반적으로 자율성은 자신이 부과한 원리에 따라 행동하는 능력을 가리키며, 외부로부터 우연적으로 주어지는 경험과 양립가능 여부에 따라 의무론적 해석과 비의무론적 해석으로 나뉘게 된다(허란주, 1993). 의무론적 자율성은 외부의 우연적 경험이 자율성의 표현에 방해가 되므로 순수하게 자신의 실천이성이 부과하는 도덕적 의무만을 수행할 때 자율적이라고 하는 자율관에 입각하여, 자기 충족성(self-sufficiency), 독립(independence) 등을 함축한다. 반대로 비의무론적 자율성은 페미니스트 철학자들에 의해 지지되었으며, 행위자는 자신의 행위원리를 채택하는 과정에서 외부적 권위나 다양한 영향을 받을 수 있지만 이를 비판적으로 고찰한다(이은희, 2008).

다음은 호혜성이다. 마샬(Marshall. 1972)은 원시사회의 거래를 설명하면서 호혜성을 개념화 하였다. 호혜성은 쌍방의 거래에서 반드시 보답이 존재하는 관계성을 의미하며, 보답이 즉각적으로 이루어지는지, 양질의 측면에서 대등한지에 따라 일반화된 호혜성, 균형 잡힌 호혜성과 부정적 호혜성으로 나누었다. 일반화된 호혜성은 긍정적 호혜성으로 예상된 답례의 즉각성과 등가성이 있어 의무가 무한정이다. 즉, 도움, 관용, 환대 등을 말하며, 이타주의적 성격을 가지지만 보답은 존재한다. 반면 균형 잡힌 호혜성은 자신과 상대의 이해를 동등하게 고려하며, 예상된 보답이 반드시 곧바로 이루어진다. 완벽하게 균형 잡힌 호혜성은 교환이 동시에 이루어지며, 같은 양과 형태의 물품으로 이루어진다. 노동교환, 혼인거래, 평화협약 등이 여기에 해당된다. 마지막으로 부정적 호혜성은 일반화된 호혜성과 반대로 자기의 이해관계를 가장 먼저 고려한다. 아무것도 주지 않고 상대로부터 얻으려고만 하는 행위를 말하는 것으로 도박, 속임수, 강탈 등이 여기에 속한다.

테일러(Tayler, 1982)는 균형 잡힌 호혜성이나 직접적 교환이 일부 공동체들에서 발견되지만 그보다는 오히려 일반적으로 보답이 존재할지라도 보답의 조건을 달지 않는 일반화된 호혜성이 공동체의 고유한 특성에 가깝다고 보고 있다.

이와 같이 호혜성은 개인의 자율성을 보호하려는 공동체의 핵심적 특징으로 자아 존중감을 유지하면서 상호 책임성을 발휘하도록 만드는 기제로서 상호 신뢰를 바탕으로 한다. 이때 신뢰는 사람에 대한 사적신뢰와 제도에 대한 공적신뢰, 공동체의 구성원이라는 사실만으로 형성되는 잠정적 신뢰에서 합리적 대화와 실천의 지속을 통하여 발전하는 능동적인 신뢰를 포괄한다(김용학, 1998). 친밀하고 순수한 관계에서 능동적인 신뢰가 작동하기 때문에 능동적인 신뢰와 일반화된 호혜성, 강한 유대는 상관성이 높다(이은희, 2008). 즉, 호혜성은 공공성과 유대성을 포괄하며 공동체적 사회성을 갖는 것이다.

<표 2-2> 호혜성의 유형

	일반화된 호혜성	균형 잡힌 호혜성	부정적 호혜성
이해관계	상대방의 이해를 먼저 고려	자신과 상대의 이해를 동등하게 고려	자기 이해를 먼저 고려
예상된 보답의 즉각성	정해지지 않음	중간 수준	높은 수준(즉각적)
예상된 보답의 등가성	정해지지 않음	등가적	부등가적 (가지자신을 위한)
이념형 또는 예	순수선물, 공유, 친절, 무료선물, 도움, 관용, 노블리스 오블리제	혼인거래, 평화협약, 친구간의 계약, 선물교환, 노동교환, 원시화폐를 사용하는 무역	값깍기, 바터, 도박, 속임수, 강탈

자료 : 이은희. (2008). p35.

마지막으로 소통이다. 공동체가 자율성과 호혜성을 강화하고 이를 지속적으로 발전시키기 위해서는 소통이 활발히 일어나야 한다. 하버마스(Harbermas, 1984)는 효과적인 참여를 위해 '이상적인 언어공동체'와 '의사소통의 합리성'을 강조한다. 그리고 공동체 내에서의 진정한 의견 범위를 확인하기 위해서는 반드시 표현을 해야 한다(Peters, 1996, 이은희, 2008, 재인용). 의사소통의 합리성은 단지 소통의 기술을 의미하는 것이 아니라, 공동체의 자원들이 서로를 해석하고 교환하고 공유하는 역량이며, 대화를 통해서 이루어지게 된다.

2. 주거공동체운동의 이론적 논의와 현대적 의미

2.1 이상주의자들의 주택논의

19세기 후반 노동자들의 열악한 근로 및 생활조건의 개선과 계급 간 갈등에 반대하는 지식인들은 대안사회를 구현하고자 하였는데, 마르크스는 이들을 '공상적 사회주의자(Utopian Socialist)'라고 불렀다. 현실에 대한 비판적 분석, 기존상황의 거부, 가능성으로 열린 태도의 세 축으로 구성된 유토피아는 정치적 영역에서 계급투쟁이라는 급진적 원리가 아닌 아래로부터의 조직과 실험을 강조하며, 공동체 운동, 결사, 협동조합 운동과 연관성을 가진다. 이들은 생산자와 소비자의 결사를 통해 프롤레타리아화 과정을 회피하고, 생산과 소비, 생산자와 소비자의 분리를 극복하려는 시도는 일본의 '생활자운동'이나 볼로냐시의 실험에서도 볼 수 있다(엄한진외, 2010:175-176).

이런 유토피아적 공동체는 19세기 후반 오웬(Robert Owen), 푸리에(Charles Fourier), 쎙시몽(Saint Simon), 프루동(Pierre-Joseph Proudhon)과 같은 사상가들이 공동체에 기반한 사회변혁의 시도로 나타나게 된다. 프루동(Pierre-Joseph Proudhon)의 상호부조주의는 국가를 부정하고 정치권력의 획득을 통해 사회를 변혁할 수 있다는 것을 전면 부정하였다. 정치적 권력 획득이 아닌 협동조합을 대안으로 소생산자들과 소규모 자영농들이 협동조합의 주체가 되는 것이다. 즉, 마르크스(K. Marx)가 주장하는 국가의 집산주의(Collectivism)에는 관심이 없었고, 노동자들의 상호협동을 통한 자본주의의 모순을 시정하는 것이다. 교환의 정의를 실현하려고 상품교환을 매개하는 화폐를 폐지하고 상호은행과 노동화폐를 제안하였다.

쎙시몽(Saint Simon)은 불로 소득의 계급을 배제하고, 과학과 산업이 지배하는 사회를 종교적으로 통일시킴으로써 이상사회를 실현시킬 것을 구상하였다(http://www.wikipedia.org). 그는 국왕, 귀족, 관료와 같은 비생산적 계급과 대비되는 농민, 제조업자, 상인과 같은 순수한 생산계급과 과학 및 문화·예술 담당자까

지 포괄하는 산업중심의 산업공동체를 지향하였다. 사회의 목적은 생산이며, 모든 것이 산업을 위해 이루어져야 한다고 주장하였다. 자본주의를 비난함과 동시에 사회주의 체제를 확립하기를 원했으며, 모든 인간이 일하는 사회를 건설하기를 원했다. 즉, 사회의 모든 구성원이 노동한다는 원칙 위에 구축된 사회제도가 아니라면 어떤 정치적 조치도 사회문제를 해결하지 못할 것으로 보았다. 그는 공상적 사회주의의 선구자 중의 한 사람으로서 지대하고 긍정적인 역할을 하였다.

19세기 초 성공한 면직물 사업가였던 오웬(Robert Owen)은 박애정신의 이상주의자였으며 실천가였다. 그는 자본주의적 경제제도를 비판하면서 노동자는 기계적 생산 이전의 시대보다 몇 배나 더 많은 부를 생산하고 있지만, 비참하고 빈궁하게 생활하고 있다고 지적하였다. 인간의 성격은 그를 둘러싼 환경에 의존한다고 주장하면서 부르주아적 사회관계를 비판하였다. 부르주아 체제는 불완전하며, 완전한 사회로서 사회주의를 제기하였다. 형식적인 정치적 평등이 아닌 사회적 평등도 확립하고 계급적 모순은 폐지하고자 하였다.

1816년경에 스코틀랜드에 위치한 그의 공장인 뉴 라나크(New Lanark)를 협동적 공동체로 개조하고 마을 안에 착취와 억압이 없고, 사람들이 서로 돕고 사랑하는 자급자족의 공동체를 실현하고자 하였다. 그가 계획한 공동체는 어린이들을 교육하고 모두가 평등하게 일하며 생산물들을 동등하게 나누는 사회였다(대한국토·도시학회, 2009:49). 뉴 라나크는 공업지대에 농업과 공업을 결합한 이상공장촌으로 1,000~1,500 에이커의 토지를 갖는 정사각형 부지에 1,200명의 노동자를 수용하고 그들에게 각각 주변 토지 1에이커씩 주어 실업자가 없는 자급자족적 공동생활을 영위하게 하려고 하였다. 외곽도로는 마을 주위를 돌며 공장과 작업장은 거주구의 주변경계지대에 배치되도록 계획하였다(김혜천외, 2007:49). 공동식당을 운영하며 별도의 부엌과 가구별 취사 활동이 없는 것이 특징이다.

오웬의 시도는 신대륙으로 이어져 800명의 추종자와 함께 1825년 뉴하모니(New Harmony)라는 새로운 이상촌 건설로 구체화되었으나, 참담한 실패로 끝난

다. 내분과 경제적 어려움으로 도산한 오웬은 1828년 뉴하모니를 처분하고 영국으로 귀국하게 된다(대한국토·도시계획학회, 2009:49).

오웬은 협동조합적 사회주의 이념의 박애주의사상에 기초를 두고 있다. 그는 개인소유가 아닌 협동조합과 같은 공동소유를 통해 자본주의적 생산양식을 제거할 수 있다고 믿었다. 그의 운동은 독일, 스웨덴, 노르웨이 등으로 확산되었으며, 노동조합의 결성과 함께 사회주의적 자조노력의 성공을 거두게 된다. 이와 함께 주택에 있어서도 주택협동조합, 세입자 조합 등이 구성되어 자조적·공동적 주택문제 해결에 임하게 되었다(하성규, 2010:35).

푸리에(Francois Fourier)는 중농주의 학파[2]로 경제사회에서 농업의 역할을 중시하고 토지를 부의 유일한 원천으로 보았다. 상업은 농업의 부차적인 기능을 수행하고 공업도 농업의 기능을 발휘할 수 있는 편의를 제공하는 산업으로 보았다. 사회조직의 기초는 협동조합이며, 협동조합의 기초세포는 파란쥬(La phalange)라는 생산조직으로 생산과 소비가 완전히 조화된 사회단위이다. 농업에서 가족이 중심이 된 소농경영은 파란쥬라는 조직 속에서 협동조합적 대경영으로 편성하고 운영되어야 한다고 보았다. 그리하여 파란쥬라는 생산조직으로 조직되는 팔란스테르(Phalanstere)는 조직체의 창설을 제안하였다(농협대학 농업경영연구소, 2011).

1829년 '산업과 사회의 새로운 세계'라는 책을 출판하고, 개인의 계급 경쟁에 기초하여 성립된 사회를 부도덕하고 불합리하다고 규정하고 인류사회의 조화에 도달하는 깊은 협동의 노력을 역설했다. 그는 궁극적 거주형태로서 합리적으로 설정된 기능적 사회단위를 도입하여 무정형한 도시 대신에 단일건물인 팔란스테르를 제안하였다. 여기에는 인구 1,620명과 400가구를 수용하며, 협동조합에 의해 운영되고, 조합원은 자금을 분담·출자하고 이익은 공헌도에 따라 분배되도록 하였다

2) 중농주의는 18세기 중엽 프랑스 경제학자였던 케네(Francois Quesnay)를 중심으로 일어난 경제사상을 가리키는 말로 국부의 원천은 땅이며, 농업만이 생산적인 노동이라고 여기고 농업생산의 촉진과 그에 따른 자본의 축적으로 국부가 증진된다고 주장하면서 자연법 철학에 기반한 경제활동의 자유를 강조하였다. 경제활동의 자유를 강조한 자유방임주의적 경제이념은 프랑스 혁명의 사상적 기초가 되는 자연법사상과 함께 프랑스 혁명을 이끈 원동력으로 작용하면서 이후 유럽 시민자본주의 시대를 여는 일익을 담당하게 된다.

(김혜천외, 2007:51). 협동적 공동체인 팔란스테르는 자족성을 강조하는 현대의 도시계획과 여성해방 및 공동체건설이라는 측면에서 큰 의미를 가지고 있다. 팔란스테르에서는 육아와 가사가 분업화되어 전문가가 전담하며, 식사는 공동체 구성원들이 식당에서 함께 한다. 세탁 역시 세탁소에서 공동으로 하도록 하며, 가족의 의미를 하나의 주거단위를 점유한 숙박 단위로 축소하였다(대한국토·도시계획학회, 2009:50). 팔란스테르에서 수입의 분배가 자본, 노동, 재능이라는 세 가지 기본 원리에 의해 규정되어야 한다고 생각하여 자본의 역할은 노동과 재능에 비해 점점 줄어들고, 노동과 재능은 사회적 노동으로 조직된 새로운 조건 하에서 생활수준 전체를 향상시킬 것으로 예상하였다.

푸리에의 추종자들도 그들의 이상을 신대륙에서 실현하고자 하였다. 19세기 중반 미국에는 모두 41개의 푸리에 커뮤니티가 있었으나, 모두 실패로 끝나고 만다. 프랑스에서 제철소를 운영하던 사업가인 공장주 고댕(J.B. Godin)은 푸리에의 이념에 공감하여 파밀리스테르(Familistere)라는 푸리에 커뮤니티를 건설하였다. 1986년에 그 수는 400가구였다(대한국토·도시계획학회, 2009:50).

하지만, 오웬과 푸리에의 실험들은 실패로 끝난다. 이들 사상가들은 탐욕으로 움직이는 시장체제의 결과를 비난하고, 단일의 절대권위를 확립함으로써 문제가 해결된다는 생각도 거부하였다. 이들은 사회를 향상시키기 위해 모든 시민들이 보다 나은 교육을 받아야하고, 지역집단들에 보다 많은 자율성이 주어져야하며, 모든 구성원들을 존경하고 보살피는 협동적인 공동체를 발전시키기 위한 용기를 모든 이들에게 북돋아 주어야 한다고 믿었다(설한, 2000).

이상적 사회주의자들은 자본주의의 문제점을 인식하고, 사유재산제도의 철폐를 주장하였다. 사회주의 사회의 도래를 예견하는 등 사회주의적 관점을 제시한 점에서 의의를 지니지만, 당시에는 노동계급이 제대로 발달하지 않았고 자본가-노동자 간 계급대립이 뚜렷이 대두되지 않아 노동계급을 구제의 대상으로 보았을 뿐, 혁명의 주체로 인식하지 않았다. 공상적 사회주의는 계몽주의나 합리주의사상에 근거하

였으나 현실성이 떨어지고 지나치게 이상적이었기 때문에 후대에 사회학자들에 의해 비판을 받았다(http://www.wikipedia.org).

이상적 사회주의자들의 사상은 주택에서 자조적 자발주의(Self-help Voluntarism)와 환경결정주의(Enviromental Determinism)로 영향을 끼치게 된다(하성규, 2010:390). 자조운동은 주택금융기관인 건축조합을 탄생시켰으며, 환경결정주의는 인간의 사회행태와 태도가 물리적 환경의 질과 쾌적성에 영향을 받아 이상적인 협동체의 건설로 이어지게 된다. 이들은 소규모 협동체가 개인주의 사회보다 이상적일 것이라고 생각하고 실행에 옮겼으나 결국 실패하게 된다. 공동체를 형성하는데 이상적 목표나 이념은 공동체의 설립과 운영에 핵심이지만, 이런 이념과 목표가 구성원들을 내면화하기는 쉽지 않다. 특히 지도자의 일방적 운영과 구성원의 수동적인 생활은 공동체의 와해에 직접적 영향을 미치게 된다. 지도자의 독재적인 운영과 공동체의 이념과 목표가 구성원을 내면화하기 못하고 다양한 갈등을 간과하였기 때문이다(하성규, 2010:390).

최근 우리나라에서도 활발하게 논의되는 도시공동체나 지역공동체운동들은 현실문제에 대처하기 위해 자생적으로 발전한 것으로 현대사회의 불합리한 사회·공간적 관계 즉, 획일화와 부조화, 경쟁과 갈등, 물신화와 소외 등 규범적 측면에 더 관심을 가지고 있으며, 과거 물리적 폭력에 억압된 이해관계의 실현을 위한 도시빈민운동과는 다른 양상을 보이고 있다(최병두, 2002:3).

2.2 주거공동체운동의 구성 요소에 대한 이론적 논의

공동체의 구성 요소는 힐러리(Gor A. Hillery) 등의 정의를 빌어 지역성, 사회적 상호작용, 공동의 연대로 규명된다. 지역성은 주거공동체의 기반인 시공간적인 차원을 의미하며, 사회적 상호작용은 주거공동체운동의 과정인 사회적 차원을 말하며, 공동의 연대는 주거공동체운동의 목표인 문화적 차원을 의미한다. 이에 대한 이론적 논의와 현대적 의미를 도출하고자 한다.

① 주거공동체운동의 기반인 장소

전통적으로 공동체운동은 장소에 기반하고 있다. 독일의 사회학자 퇴니스(Ferdinand Tőnnies)는 그의 저서 「공동사회와 이익사회」(1887)에서 가족·친족·마을·민족처럼 혈연이나 지연을 기초로 한 게마인샤프트(Gemeinschaft)와 도시·국가·조합·정당과 같은 계약, 조약이나 협정의 인위적이고 타산적인 이익사회인 게젤샤프트(Gesellschaft)로 구분하였다. 그는 당시의 도시화와 근대화의 진전으로 개인주의가 확장되는 현실에 대한 향수를 지니고 있었다. 이후 100여년의 시간이 흐른 오늘날에도 전통적 공동체는 꾸준히 강조되고 있다. 에치오니(Etzioni, 1995)도 퇴니스와 유사하게 공동체 복원을 주장하였다. 현대사회는 도덕에 대한 사회적 안전판이 사라졌으며, 온갖 병리현상이 발생하는 상황에 대한 처방으로 가족, 친족이나 장소에 기반한 사회적 연대의 공동체 복원을 주장하였다.

현대사회는 정보통신 등의 발달로 공동체에 대한 개념이 자연스럽게 분화되었다. 영국의 커뮤니티 투자 그룹(Community Investment)은 커뮤니티를 지리적 공동체, 이해관계 공동체, 정체성 공동체로 세분화하고 있다. 세분화는 개인적 자발적 선택은 긍정적이지만, 공동체를 규정하는 정체성이나 이해관계가 좁고 공격적인 소속감을 강조하는 것은 타자에 대한 배제로 이어질 수 있다(염찬희, 2010).

공동체운동의 장소에 대한 논의는 시민운동이 한계에 봉착하면서 다시 주목받고 있다. 우리나라 시민운동에 대하여 조명래(2003)는 지역주민이나 일반시민의 참여는 제한적인 반면 자발적이고 적극적으로 운동에 임하는 사람들이 중심에 서면서 '시민없는 시민운동'이라고 비판하였다. 이는 더 큰 문제로 이어지고 있다. 즉, 시민운동에 참여하는 핵심집단이 중산층이거나 식자층으로 제한되면서 계급적 성향이 고착화되고, 시민운동의 자치와 자율의 주체가 모호해지면서 정부나 자본의 논리에 포섭되거나 제도에 흡수되는 문제가 발생하게 되는 것이다.

이런 한계로 인해 추상적 수준의 시민사회운동이 아닌 일상적 생활공간인 지역에 대한 이해를 필요로 하고 있는 상황으로 지역의 이해당사자들을 중심으로 지역

에서 생활 속의 협동을 강조한다. 따라서 본 연구에서는 생활의 공간이자 사람들이 뿌리 내리고 있는 지리적 환경이나 장소의 지역성을 공동체운동의 첫 번째 구성 원리로 삼고자 한다.

이외에도 이상적 세계의 커뮤니티를 논의한 학자들은 유토피아에 대한 역사적 근원은 대부분 공간적 형태인 도시의 모습을 나타내고 있다고 주장한다. 토마스 모어의 「유토피아」에서도 이상적 세계는 도시의 형태를 지니고 있다(최병두외, 2001). 19세기 오웬, 푸리에, 하워드 등의 도시공동체에 대한 이상주의자들도 유토피아적 공간으로 구체화하면서 직접 실험하였다. 이들의 실험은 실패하였지만 오늘날 도시계획에 미친 영향은 매우 크다.

하비는 자본이 구획화한 공간적 권력에 대해 지속적으로 비판하면서 지역을 중심으로 하는 공동체운동의 핵심은 집중된 권력으로부터의 탈피와 자치적 질서라고 지적한다(Harvey, 1995; 최병두, 2000). 공유된 지역으로서의 주거는 단순한 지리적 공간의 의미를 넘어 삶을 나누고 공유하는 공간적 의미로 제시된다. 하비는 공간적 유희로서 유토피아를 사회적 관계, 도덕적 질서, 정치경제 체제 등에 관하여 광범위하고 흥미로운 사고를 탐구하고 표현하기 위한 창의적 수단이며, 활동가들은 이런 수단을 통해서 가능한 공간적 질서의 무한한 배열을 추구한다(Harvey, 2000; 최병두 외, 2001). 즉, 다양한 유토피아는 공간적 질서와 사회적 과정에서 도덕적 목적을 정의하고 실현하는 것이다.

또한, 그는 공간과 장소 내에서의 사회적 과정으로서 유토피아는 종착점에 결코 도달할 수 없는 무한히 개방된 프로젝트에 관한 낭만주의 속에서 소멸되는 경향이 있다(Harvey, 2000; 최병두 외, 2001)고 하였다.

초기 사회주의자들은 노동자들의 열악한 근로와 생활조건 개선을 위한 대안사회를 제시하였다. 대안사회에서의 토지에 대한 푸르동(Joseph Proudhon)의 견해는 다음과 같다. 그의 저서 「소유란 무엇인가」에서 소유를 도둑질로 표현하면서 소유는 공동의 사물에 대한 권리인 토지를 의미한다. 토지는 인간이 생명을 보존하는

데 반드시 필요한 것이기 때문에 공동의 것이어야 하고 결코 개인이 배타적으로 소유해서는 안된다고 주장하는 것이다(하승우, 2008:67). 즉, 제한된 양의 토지는 모두의 이익과 안전을 위해 이용되어야 하는 것이다.

크로포트킨(Pyotr Alekseeyevich Kropotkin)도 「빵의 쟁취」에서 노동생산물뿐만 아니라 지식의 공동소유로까지 주장하면서, 독점이 사라지면 인류가 진보의 유산을 골고루 나누어 가질 수 있다고 믿었다(하승우, 2008).

푸르동의 공동 토지소유에 대한 사상은 조지(Henry George)의 「진보와 빈곤」에서도 나타난다. 불평등한 부를 분배하는 유일한 해결책은 토지의 공유이며, 그의 이런 사상은 하워드(Ebenezer Howard)가 제안한 전원도시에서 명확해진다. 하워드는 공동체의 이익을 위해서는 영구적으로 개발이익을 환수하는 시스템으로서 전원도시를 제안하였다. 하워드는 1902년 「내일의 전원도시」라는 책에 다섯 가지의 도시 계획적 내용을 담고 있다. 그 내용 중 마지막이 '토지는 지역 사회가 공적으로 소유한다'이다. 그의 이런 생각은 이후 언윈(Raymond Unwin)과 파커(Barry Parker)라는 건축가에 의해 구체화되고, 레치워스(Letchworth)와 웰윈(Welwyn)에 두 개의 전원도시를 현실화 한다(대한국토·도시계획학회, 2009).

이들의 논의는 간디(Mahatma Gandhi)와 Vinoba Bhave, Ralph Borsodi를 거쳐 Robert Swann에 이르러 공동체토지신탁(Community Land Trust)제도를 설립하기에 이른다(전은호, 2012). 이와 같이 여러 사상가들이 주장하는 토지는 개별소유가 아닌 공동체 소유로서 제한되어야 하는 것이다. 이런 사상들은 주택협동조합에도 영향을 미치게 된다. 즉, 주택협동조합의 정의에서도 나타나듯이 공동으로 토지와 주택을 소유하도록 하며, 개인이 토지를 소유한 사람들의 단체와 구별하도록 하고 있는 것이다.

공상적 사회주의의 사상을 도시적 맥락으로 확대한 것은 하비(David Harvey)이다. 자본주의 경제구조는 지배계층과 노동계층 사이의 소득수준에서 왜곡된 소득분포를 발생시키게 되며, 이런 사회에서 공간적 결과는 토지의 소유여부로 나타난

다는 것이다(김혜천외, 2007:96). 즉, 도시 내의 토지는 한정되어 있기 때문에 토지는 경제를 가치를 지니지만, 일반상품과는 다른 교환가치와 사용가치를 지니는 것이다. 시장에서 거래가 빈번하지 않는 토지를 소유한 소유자는 오랜 시간동안 토지를 소유하거나 임대할 수 있다. 위치의 고정성으로 부여된 독점적 권리는 강력한 경제적 위치를 지니게 한다. 고소득자는 최대의 선택권을 확보하고, 저소득자는 남은 공간을 선택하거나 임차할 수밖에 없기 때문에 도시공간에서 고소득자는 상대적으로 낮은 비용을 지불하고, 저소득자는 높은 비용을 지불하게 되는 것이다. 이는 도시에서 몰락하고 쇠락하는 지역은 토지소유자가 이익추구를 위해서 임대료를 올리기 때문에 나타나는 자본주의 사회구조의 본질적이며 피할 수 없는 결과이다(김혜천외, 2007:97). 이와 같이 도시공간에서도 가진 자와 가지지 못한 사람의 차이를 극명하게 드러내고 있다. 소유의 불평등이 공간에서도 드러나고 있는 것이다.

소유의 불평등이 발생하지 않게 하기 위해서는 주택과 토지는 사적 소유물이 아닌 공동체의 이익을 위해 공동체가 소유해야 한다는 의미를 지닌다.

② 주거공동체운동의 과정인 사회적 상호작용

사회적 상호작용은 특정 공동체 속에서 사람들이 서로 행위를 주고받으면서 의사소통을 하게 되는 것을 말한다. 상호작용은 흔히 협동과 갈등으로 표현된다. 서순탁·민보경(2005)은 협동을 적극적인 의지를 가지고 공동으로 해결하고자 하는 노력으로 보아서 단순히 이해관계나 입장이 같아서 일치되는 행동을 하는 것과 구별하고 있다.

협동에 대한 아나키즘의 논의를 살펴보면, 푸르동은 소유를 축적이 불가능한 점유로 대체하고 협동조합의 건설과 이를 지원할 인민은행의 창립으로 자본주의를 변화시킬 수 있다고 주장하였다. 노동의 상호성을 보장하는 사회체계를 만들면 농민과 노동자가 서로의 삶을 지원한다고 보았다(하승우, 2009).

크로포트킨은 「전원, 공장, 작업장」에서 인류의 진보는 자금을 전제할 때에만

가능하다고 강조하였다. 소공업과 공업촌락이 토지 경작자인 동시에 공장노동자이기도 했던 옛 제도의 장점을 살린다면 전체 인류가 넉넉히 살림을 장만할 수 있다는 것이다. 즉, 소공업과 촌락은 서로를 필요로 하고 지지하며 발전하며, 소공업과 농업이 결합된 전원도시 또는 농촌과 도시의 유기적 결합만이 미래의 대안이라고 하였다(하승우, 2009). 그는 자본주의 경제학자와 사회주의자 모두를 비판하면서 현재와 같은 도시화가 사회에 해가 될 것이라고 경고했다.

아나키즘은 만물은 각자가 고유한 가치를 지니고 있기 때문에 가치를 실현하기 위해서는 서로 도와야 한다는 것이다. 예를 들면 미국에 정착한 아나키스트들은 대안 정착지와 공동체를 건설하고, 도서관, 상호은행, 대안학교와 생활협동조합을 설립하였다. 우리나라에 진행되는 지역운동도 과거 아나키스트운동과 비슷한 경향을 보이고 있다. 대안학교, 생활협동조합, 도서관운동, 마을신문, 지역 화폐운동, 지역복지운동이 그것이다.

현대의 아나키즘은 협동의 다양한 사회적 실천을 장려한다. 공동육아나 대안 학교를 만드는 실천, 생산협동조합이나 소비협동조합을 만들어 농촌과 도시의 서로 살림을 이루려는 실천, 농촌과 도시에 대안적인 마을 공동체를 세우려는 실천, 대안적인 의료 체계를 만들려는 실천 등 다양한 실천이 가능하다(하승우, 2008:145)

무엇보다 사회적 상호작용인 협동을 위해서는 공동체의 참여가 우선하여야 하며, 참여의 동기를 살피는 것은 공동체운동을 파악하는데 중요하다. 뿐만 아니라 참여한 공동체 내에서의 상호작용(협동)은 신뢰와 친밀감에 의해서 강화되는 의미를 지니고 있다.

③ 주거공동체운동의 목표인 공동의 연대

공동의 연대는 주거공동체운동의 목표로서 공동체성으로 표현된다. 아나키즘은 국가와 자본이 주도하는 세계화의 흐름에서 공동체의 자치를 강조하였다. 아나키즘의 대표적 사상가인 크로포트킨은 「상호부조론」에서 생물계 진화의 요인으로서

생존경쟁과 함께 상호부조의 원칙이 있음을 실증적으로 보여주었다. 다윈(Charles Darwin)은 「종의 기원」을 통해 동물들은 먹이와 안전을 구하고 번식하기 위해 경쟁하고 투쟁하며, 과도한 번식으로 자연히 경쟁이 일어난다고 주장하였으며, 생존경쟁은 동종 및 변종 사이에 가장 격렬하다. 이후 「인류의 기원」에서 생존경쟁의 개념을 훨씬 광범위하고 비유적으로 표현하면서, 각 개체가 지닌 사회적 본능이 자기보존의 본능보다 훨씬 강력하고 영구적이며 활발하다는 것이다(이문창, 2009).

그러나 크로포트킨은 이런 주장에 대해 반박한다. 약한 동물들은 상호부조를 통하여 무서운 맹수에게서 자신을 보호하고, 에너지 소비를 줄여 종을 유지한다. 그는 힘이나 민첩함, 보호색, 눈속임, 공복과 추위에 대한 내구력이 환경에서 최적자가 되도록 한다는 다윈의 의견을 인정하면서도 상호부조의 사회성이 생존경쟁에 있어서 최대의 무기라고 주장한다. 자진해서 사회성을 버리는 종은 반드시 소멸하지만, 단결의 방법을 아는 동물은 능력이 떨어져도 생존하고 진화할 기회를 얻는다는 것이다(이문창, 2009). 이는 인류에게도 마찬가지로서 원시사회에서도 협동과 상호부조를 통한 관습 속에서 생활했다. 새로운 요구로 촌락공동체와 길드의 이중 망을 형성하여 도시가 출현하게 되며, 길드는 공동 작업으로 중세 도시의 부유한 코뮌 생활을 이끌었다. 그는 현재의 개인주의적 국가는 오래 지속되지 못할 것이라고 예견하면서 어떤 것으로도 공동 연대의 감정을 파괴할 수 없다고 주장하였다. 즉, 인류를 포함한 생태계에 있는 상호부조의 정신은 지속된다는 것이다.

상호부조에 대한 사상은 '조선무정부주의연맹'을 이끌며 항일 독립운동을 활발하게 펼친 유자명의 사상에도 나타나 있다. 그는 생존경쟁보다는 상호부조가 생물진화의 중요한 원인이듯이 제국주의를 극복할 힘도 상호부조에서 찾아야 한다(하승우, 2008:96-97)고 「한 혁명자의 회억록」이라는 자서전에서 주장하고 있다.

이와 같이 아나키즘의 협동정신은 네트워크를 통하여 실현될 수 있다. 즉, 세상 만물이 서로 연결되어 있기 때문에 서로 협력할 때 더 잘 살수 있다는 것이다. 계급이나 직함으로 서열을 매기지 않고 수평적인 네트워크로 서로와 서로가 자유롭게

연결되어 있는 사회가 절대적인 자유만을 강조하는 사회보다 훨씬 더 강한 연대의 정신을 가질 수 있다.

공간에서의 유토피아를 이야기한 하비(Harvey, 2000)는 공동체정신이 사회적 무질서의 위협, 계급 전쟁 그리고 혁명적 폭력에 대한 해독제로서 역할을 하였다고 하면서, 잘 구축된 공동체는 배타적이며, 다른 사람들과는 대립적으로 자신들을 규정하고, 모든 종류의 금지 팻말을 세우고, 감시, 사회통제, 억압을 내면화한다고 주장하였다. 즉, 미국의 교외 지역과 같은 신도시화는 배타적으로 출입이 통제되는 문이 있는 공동체로 폐쇄성을 갖게 된다. 공간적으로 실체화된 유토피아가 이의 건설에 동원된 사회적 과정 때문에 잘못되었다면, 초점은 과정의 문제로 전환할 것을 주장하였다.

상호부조를 주장한 크로포트킨은 생존경쟁 자체를 부정한 것이 아니라 상호부조라는 원리가 함께 존재함을 주장한 것이다. 현대사회에 있어 공동체의 가장 중요한 의미는 소외된 개인에 대비되는 공동의 연대이며, 공동체의 목표인 공동의 연대가 포함되지 않는 공동체는 공동체라 일컬어 질 수 없다(강대기, 2003). 공동체의 목표인 공동의 연대는 우리사회가 생존 경쟁보다는 상호부조를 강화하는 교육과 학습이 필요하다는 의미를 지니게 된다.

3. 주거공동체운동의 구성 요소

본 연구에서 주거공동체운동의 구성 요소를 힐러리(Gor A. Hillery) 등의 정의를 빌어 지역성, 사회적 상호작용, 공동의 연대로 구성된다고 보았다. 이 요소들은 주거공동체운동의 이론적 논의를 거쳐 주거공동체운동에서 어떤 의미를 가지는지 살펴본다.

3.1 지역성

지역성은 공동체운동의 시공간적 기반이며, 주거공동체운동이 이루어지는 공간적 차원의 영역을 의미한다. 즉, 건물과 토지가 위치하는 지역적 특성을 말하며, 사회적 상호작용을 가능하게 하는 상황조건을 말한다. 주택은 생활터전으로서의 기본적 역할, 자아실현을 위한 생활공간이면서 지역사회에서 공동체 활동의 토대와 지역문화와 환경의 근거이자 지역의 기반이다(황현, 2004). 주택은 거처이면서 프라이버시, 입지, 투자 등 여러 측면을 지니고 있기 때문에 물리적인 구조체로서만 이해해서는 안되며, 사회적으로 축적된 자원을 가장 효율적으로 이용하고 계획하는 일련의 활동의 결합으로 파악해야 한다(강팔문, 2008:7).

주거공동체운동에서의 주택은 현대 도시를 이루는 가장 기초적인 공간이며, 주거공동체의 기반이다. 현대도시에서 주거는 아파트 및 연립주택과 같은 공동주택으로 개별적 생활이 가능한 공간으로 구성되어 있다. 이런 공간은 거주자들을 고립시키고, 인간성 상실과 사회로부터의 이탈을 강요한다. 이뿐 아니라 공동주택은 이웃과의 소음과 생활민원을 발생하게 되는 원인을 제공하게 되면서 주거공동체에 대한 개념을 희석시켜 버렸다.

통신기술의 발달로 축소된 시간과 공간은 더 이상 인간생활의 토대인 절대적 공간이 아닌 상대적 공간이 되었다. 이는 주거공동체운동에서 지역성의 가치를 낮게 평가되도록 하는 요인으로 작용하고 있지만, 아직 급진적 사이버 공간은 미완성의 불투명한 생활공간에 불과하다(Wertheim, 1999; 강대기, 2003, 재인용).

이와 같이 주거공동체운동은 주택이 위치하는 시·공간적 영역은 여전히 공동체운동의 핵심적 요소로서 작용하고 있기 때문에 우리나라 주거공동체운동이 활발하게 일어난 지역의 지리적 특성인 입지로 도출될 수 있다.

3.2 사회적 상호작용

주거공동체는 일정한 지리적 영역 내에서 함께 생활하는 사람들 간의 상호작용을 통한 과정을 거치면서 공동체가 형성된다. 이런 상호작용은 인간관계의 망과 조

직, 사회체계 및 제도를 포괄하는 개념으로 공동체가 형성되고 유지되는 과정이자 잠정적인 구조이다. 주거를 중심으로 하는 자발적 공동체인 주거공동체는 참여를 통해 상호 교류하게 된다. 자신의 의지와 관심에 의해 참여한 구성원들은 서로 간에 활발한 상호작용을 하게 되며, 이런 상호작용의 결과는 공동체 구성원들 간의 신뢰와 친밀감을 형성하고 공동체를 하나로 모이게 하는 응집력이 생기게 된다. 공동체 내부의 신뢰와 친밀감은 내부뿐만 아니라 외부로도 확장하게 되며, 상호작용의 결과는 공동체의 결속력과 공동체성을 형성하게 된다. 내부에 형성된 친밀감이 외부로 확장되기 위해서는 구성원들이 끼리끼리 어울려 공동체의 목적과 다른 하위문화가 구성되지 않도록 해야 하며, 공적 관심사를 구성원들이 서로 공유하여야 한다.

공동체의 결속력은 구성원들이 자신을 집단의 일부로 느끼고, 그 집단에 계속 남아 있기를 원하는 욕구의 정도(Langfred, 1998)이며, 집단에 남기를 원하는 마음이 클수록 공동체의 결속력은 높다. 자발적 참여로 사회적 상호작용이 증가하고 서로간의 친밀감이 형성되면 당연히 공동체의 결속력은 높아지게 된다. 사회적 상호작용의 증가는 공동체성 형성으로 이어진다.

주거공동체에서 사회적 상호작용이 형성되기 위해서는 공동체운동에 대한 참여가 선행되어야 한다. 주거공동체운동에 참여하게 되는 요인은 크게 사회구조와 상황에 따른 거시적 수준과 사적목적으로 참여하는 미시적 수준으로 나눌 수 있다. 거시적 수준은 사회가 처한 사회, 정치, 경제, 문화 상황에 의한 것으로 주거공동체의 경우에는 도시의 재개발이나 재건축으로 인하여 공동체에 참여하는 경우가 여기에 해당된다.

반면, 미시적 수준의 경우에는 친구 집단, 취미 클럽 또는 동호인 모임과 같은 사사로운 모임이 특정한 문제가 발생하게 되면 공식적 모임으로 성격이 변하게 된다. 특히 주거공동체는 주거를 중심으로 형성된 모임이 지역의 중대한 문제가 발생하게 되면, 이를 해결하기 위해 성격을 변화시키게 된다. 예를 들어 성미산 마을은

초기 공동육아모임을 통해 서로 교류하고 있었는데, 마을의 배수지 건립 반대운동을 하면서 모임의 성격이 변화하여 공식적 모임으로 바뀌었다. 이와 같은 경우가 여기에 해당된다.

따라서 사회적 상호작용은 주거공동체운동의 참여계기와 동기로 파악된다. 참여계기는 참여자가 모임의 취지에 공감하여 개인으로 참여하는지 아니면 기존 관계망을 통하여 참여하는지를 의미하며, 참여 동기는 처음부터 의식을 가지고 참여하였는지와 참여를 통하여 의식을 갖게 되는지를 의미한다. 즉, 사회적 상호작용의 과정과 효과로서 도출될 수 있다.

3.3 공동의 연대

주거공동체운동의 참여는 구성원들 사이의 사회적 상호작용을 증가시키고, 교육을 통한 학습과정과 시위 및 캠페인 등 사회운동에 참여하는 과정을 겪으면서 공동의 연대감이 생기게 된다. 이와 같은 과정은 서로 동일한 선상에 있으며, 긴밀하게 연결되어 영향을 주고받는다. 구성원들 간의 돈독한 친밀성과 신뢰는 공동체의 결속력과 공동체성을 향상시키게 된다. 여기서의 공동체성은 주체적인 참여, 공동의 연대, 호혜와 소통의 상호작용을 통해 공동체 의식이 형성되는 것이다.

공동의 연대는 여러 형태의 정보와 경험의 학습과 사회운동의 참여로 이루어진다. 학습과정은 친밀성을 전제로 하게 되며, 정보를 받은 인간이 자신의 인식을 변화하기 위해서는 친밀한 사람들과의 동의과정을 거치게 되기 때문이다.

주거공동체에서 얻게 되는 학습기회는 공식적 교육 기회와 일상의 토론으로 구분할 수 있다. 공동체운동을 진행하는 대부분은 자신들의 관심 분야에 대한 체계적인 학습을 제공한다. 예를 들어 생협에 가입하게 되면 협동조합 및 환경, 유기농 먹거리 등과 관련된 여러 정보와 자료를 얻을 수 있는 기회를 갖게 된다. 공식적 교육의 결과가 단순한 정보 습득으로 제한되지 않으며, 회의와 토론의 참여, 자료를 만드는 기술 등을 습득하게 된다. 또한 여러 사람과의 회의와 토론은 학습의 기회

를 제공하게 된다. 공동체 안에서의 상호작용 자체가 토론의 맥락을 구성하게 되는 것이다. 엘리아소프(Eliasoph, 1998)는 공동체 안에서 이루어지는 일상토론의 중요성을 강조하면서, 자발적 공동체의 참여는 권력관계를 극복할 수 있는 환경을 조성하는 것이다.

공동체운동의 참여는 사회운동 참여를 쉽게 한다. 고립된 개인은 문제의 원인을 개인의 문제로 돌리지만, 네트워크로 연결된 개인은 문제의 원인을 사회에서 찾게 되고, 나아가 공동 대응에 자신감을 가지게 된다. 경험은 참여에 대한 더 큰 헌신을 낳게 하는 것이다(이승훈, 2002). 즉, 참여함으로써 참여하는 법을 배우게 되는 것이다(Pateman, 1970).

사회운동 참여는 각 개인들의 자신감과 자신의 역량을 확인시켜주는 기회가 된다. 사회운동의 결과는 정책변화나 채택, 구조변동과 같은 외부영향과 운동참여자들의 정체성과 조직자체의 내부적 변화도 포함된다. 즉, 사회운동의 참여는 목표의 달성과 함께 운동참가자들의 정체성에도 영향을 미치게 되기 때문이다.

따라서 공동의 연대는 학습과 사회운동의 영향으로 도출될 수 있다.

4. 우리나라 주거공동체운동의 전개과정

농촌공동체 해체, 도시 빈민 확대 그리고 산업 노동자에 대한 노동통제 등의 한국사회의 변화는 주거공동체운동이 일어나게 만들었다. 사회적 문제는 공동체를 위한 기반을 형성하게 하고, 주거공동체운동의 환경을 제공하게 된다.

우리나라의 주거공동체운동은 도시 빈민운동의 일환으로 1960년대부터 시작되어 철거 반대운동, 세입자운동 등으로 이어졌다. 이후 아파트 주민들을 중심으로 하는 주민운동과 담장 허물기 운동·친환경주차장 만들기 등의 생활 문화운동과 공동적 자아실현을 위한 공동체 협동조합을 구성한 공동체 운동으로 전개되고 있다. 이를 유형으로 구분하면 다음과 같다.

<표 2-3> 주거운동의 유형과 주요 활동

유 형	주거권 확보 운동	자치관리 운동	생활 문화 운동	공동체 운동
주민조직	임시 주민조직 결성	생활환경을 지키기 위한 지역주민들의 자치조직	마을만들기 운동조직	공동체 협동조합 구성
주민조직 및 활동내용	-주거권 보장 주장 -철거 반대 운동 -정당한 보상 요구	-담배자판기 철거운동 -쓰레기소각장 건립반대 -러브호텔 반대운동	-담장허물기 운동 -마을도서관 만들기 -친환경주차장 만들기 -벽화그리기	-공동 구매·소비 -공동 생산 활동 -공동생활시설
사 례	한독주택 금 호 · 행 당 · 하 왕 재개발지역	아파트공동체운동 임대아파트공동체운동	장수마을(주거개선) 개미마을(벽화마을) 산새마을(경관개선)	송학마을 성미산마을
공동체 성격	보상적 공동체 (집단적 이익확보)	⇦	⇨	규범적 공동체 (공동적 자아실현)

자료 : 최병두. 2002. p7. 참고로 재구성.

먼저 주거권 확보 운동은 1960년에서 1970년 사이 대규모의 이농으로 도시 변두리 판자촌에 도시 빈민들이 정착하게 되고, 이들의 집단 거주지를 중심으로 이루어지게 되었다. 대부분의 도시 빈민들은 경제적으로 열악하고, 저학력의 임시노동자들로서 상부상조는 생존을 위해 꼭 필요하였다. 비공식적 연결망을 통한 생활의 필요를 해결하는 자활과 자립을 위한 상부상조하는 공동체이다. 당시에는 도시빈민운동, 생산 공동체운동, 신협운동 등 다양한 공동체적 실험들이 시도되기도 하였다.

도시빈민들은 1960년대부터 시작된 무허가 불량촌을 철거하는 과정에서 봉천동·신림동 등 도심외곽으로 이동하게 되고, 그 후에 대도시 근교 비닐하우스촌이나 성남·부천·원미동 등 도시외곽으로 밀려나게 된다(정규호, 2012). 도시미화와 주거환경 개선을 명분으로 한 재개발사업에서 해당 지역주민들은 강제철거에 대항한 저항운동이 거세게 일어났다. 특히 기존 공동체적 이웃관계를 긴밀하게 유지했던 지역들을 중심으로 자신들의 삶터를 지키기 위한 적극적인 노력이 나타났다(신명호, 2000).

특히, 서울 성동구 금호·행당·하왕 지역은 재개발 사업시행인가가 나면서, 재

개발 대책활동을 본격적으로 하였다. 꾸준한 모임과 교육을 통하여 빈집철거에 대항하여 철거반대투쟁을 펼쳤다. 1995년 초 철거반대투쟁의 성과로 주민들이 가이주단지를 거쳐 공공임대아파트에 입주하게 된다. 연대를 통한 주거권 확보는 가이주단지의 쟁취와 공공임대아파트 입주를 가능하게 하였으며, 지속적인 모임과 교육은 공공임대아파트 입주 후의 생활에서 예상되는 잘못된 제도와 정책을 개선하여 지속가능한 공공임대아파트 주민운동을 준비시키는 역할을 하였다. 도시빈민 주거지역의 철거 작업이 시작된 지 40년 만인 2004년에 상도동 달동네 철거까지 이어졌으며, 이 과정에서 도시 서민들의 땀과 눈물과 정이 녹아 있던 도시공동체의 초기 원형들은 사라졌다(정규호, 2012).

다음은 자치관리운동으로 도시 빈민들이 주체가 된 주거권을 확보를 하려고 했던 운동과는 달리 도시의 중산층까지 참여하여 쓰레기나 소음·교육·환경 등 삶의 질과 밀접한 생활 속 문제들을 가지고 활동들이 펼쳐졌다(정규호, 2012). 1990년대 들어서 등장한 아파트 공동체운동이 대표적이다. 이는 주거공간으로서 아파트가 가진 한계를 넘어 이웃관계의 회복과 생활환경 개선 및 주민 권리 보호를 위한 활동들로 나타나게 된다(임석회 외, 2003; 정규호, 2012).

임대아파트를 시작으로 한 지역아파트 공동체 운동은 서울과 서울 근교 아파트를 중심으로 활성화 되었다. 특히 IMF 금융위기 상황으로 인해 부동산가격 하락, 공사비 상승, 건설경기 침체와 이로 인한 대형건설사들의 부도로 재건축·재개발 아파트의 조합원과 부도난 시공회사와 분양계약을 맺은 분양자들을 중심으로 하였다. 관리비를 중심으로 한 아파트 공동체운동과 더불어 한 축으로 자리 잡게 된다.

우리나라 최초의 아파트 공동체운동은 1991년 6월 서울 노원구의회에서 아파트 하자문제와 관련한 대책 특별위원회가 구성되어 지방자치단체에서 문제점과 개선방안을 건교부에 제출하였다. 이듬해인 1992년 광주에서 YMCA에서 아파트 상담과 아파트 시민학교를 개설하였고, 노원구에서는 아파트 생활시민모임이 구성되었다(정재헌, 2003). 이후 시민단체들이 아파트 시민학교 프로그램을 만들었으며, 참여

연대는 아파트공동체연구소를 창립하여 전국적인 운동으로 확산시키게 된다. 그 결과 1999년 8월에는 아파트 공동체운동 워크숍을 개최하고, 2000년에도 2회의 워크숍을 개최하게 된다. 또한 녹색 아파트 만들기 운동을 전개하면서 중앙정부와 지방정부에서도 예산지원을 하는 등 활발한 운동이 이루어졌으나, 예산 규모가 너무 작아 시민들의 의식부족으로 일회성으로 끝났다(정재헌, 2003).

현재의 아파트 공동체 운동은 의식적이고 조직적인 운동이라기보다는 입주자가 살고 있는 아파트의 관리비 비리나 아파트 시공회사의 부도 등 여러 가지 문제점을 해결하기 위한 비상대책위원회 중심의 운동이다. 민간 임대아파트의 경우에는 일정한 시기가 지나면 분양이 되기 때문에 분양 시에 임대인과 임차인과의 분쟁을 해결하기 위해 조직된 것으로 일반적 아파트 공동체운동과 큰 차이가 나지는 않는다.

세 번째는 생활문화운동으로 1990년대 후반의 IMF 관리체계라는 경제위기는 도시 중산층의 붕괴와 고용·복지 같은 삶의 문제는 공동체의 새로운 과제가 되었다. 생활협동조합운동, 지역화폐, 자활공동체 운동 등 민간영역에서 시도되었던 것들이 사회적으로 주목 받게 된다. 즉, 1990년대 중반부터 담장 허물기 운동, 마을도서관 만들기, 친환경주차장 만들기 등 지역·마을 동네와 같은 생활현장과 밀착되어 다양하게 펼쳐졌다(정규호, 2012). 이후 마을 만들기 운동은 2000년대 들어 정책과 제도의 뒷받침으로 구체화된 사업의 형태로 나타난다. 여기에 관 주도의 하향식 지역개발과 하드웨어 중심의 물리적 공간 개발방식의 문제점을 극복하기 위해 지역주민들의 참여를 바탕으로 다양한 방안들을 찾게 된다.

그럼에도 불구하고 마을만들기 사업은 행정의 제도적인 관성의 극복과 민간의 역량 강화는 충분히 이루지 못했으며(김재경, 2010), 주민참여라는 목표와는 달리 행정과 전문가들로 이루어지면서 해당 지역주민의 실질적 참여는 제한적이었고, 이마저도 의사결정이 이루어진 후 실행단계에 참여하는 경우가 대부분이었다.

생활문화운동은 공동체적 가치와 질서를 실현하기 위해 사람과 자원을 조직하였으나 이런 노력들이 성과를 거두기에는 한계가 있었다. 종합적인 전망으로 지역사

회와 밀착한 자원을 조직하고 대안을 만들어야 하며, 지역의 역사·문화·환경적 측면과 맥락을 같이하는 사업으로 구성되어야 할 것이다.

마지막으로 공동체 운동으로 좁은 의미의 규범적 공동체의 성격을 지닌다. 즉, 주거지를 중심으로 여러 가지 유형의 협동조합을 결성하고 보다 적극적으로 공동체 운동을 전개하는 것이다. 협동조합은 대개 '스스로 돕는 집단 활동에 의해 착취 관계를 더 이상 지속시키지 않는다는 이상주의적 목표'와 '경제활동을 성공시키려는 실용주의적 목표'를 공통적인 특징으로 하고 있다(구자인, 1995).

협동주택으로 불리는 공동주택은 공동생활과 개인생활의 조화를 꾀하면서 주민들이 자치적으로 단지를 구성한다. 즉, 단순히 주택들이 모여 있는 것을 의미하지 않으며, 공동생활을 나누며 사는 것에 초점이 맞추어져 있다. 협동주택에서는 공동생활시설이 공동주거의 핵심으로, 공동 식당, 공동 세탁실, 회의실, 집회실, 어린이 놀이방, 기타 공동 활동실뿐만 아니라 게스트 하우스 등을 갖춘 경우도 있다.

최근 마포구 성미산에 협동주택이 2개 건립되었으며, 하나는 신축 중에 있다. 성미산 공동체는 공동육아 어린이집을 만들면서 시작되었고, 이 후에는 공동생활의 다양한 기능을 수행하는 조직들이 만들어지면서 발전하였다. 집짓기라는 공동주택으로 주택의 의미를 새롭게 정의하고자 하였으나, 주택 거주자들의 지나친 방어주의가 지역공동체의 자율성을 위축시켜 공동체를 떠나는 경우도 발생되었다.

이와 같이 우리나라의 주거공동체운동은 지역주민들의 자발적인 자치에 의한 공동체성을 회복하는 운동이라기보다는 단순히 주거권 확보나 주거지역의 물리적인 재생을 위한 활동 등에 머무르고 있다. 공동체운동의 주체도 지역 활동가, 사회적 기업 및 행정의 주거환경개선사업의 일환으로 진행되어 공동체적 가치와 질서를 실현하기 위한 주민들의 자발적인 참여는 한계가 있다. 또한, 송학마을이나 성미산마을의 공동체 운동도 내부 갈등관리 부족 및 특정집단의 지나친 폐쇄성으로 공동체의 자율성을 위축시키고 공동체를 떠나는 경우도 발생시키는 한계를 지니고 있다.

제2절 도시공간의 자본화와 주택문제

1. 자본주의 한계로서 도시공간의 자본화

산업화와 더불어 본격화된 도시화는 인구와 자본이 도시로 집중되고 도시화를 통하여 자본이 축적되면서 도시의 자본화와 자본의 도시화가 진행되게 된다. 이에 주목한 마르크스와 엥겔스는 노동의 소외, 자본의 축적, 주택문제 등을 예고하였다[3]. 마르크스는 일상생활의 억압과 강제가 거대 도시를 창출하게 되고, 복잡한 세계경제 속에 편입되게 된다고 주장한다. 거대 도시는 저급 중심지를 장악하고, 모든 국가가 거대 도시지역에 예속되어 계층적으로 질서화 되는 것이다. 이는 마치 자본과 노동의 관계처럼 도시공간도 자본화로 인하여 계층화된다는 것이다.

마르크스에 따르면, 돈에 대한 사람들의 필요가 커질수록 더욱 가난하게 되고, 따라서 더욱 필사적이 된다. 즉, 궁핍함은 돈의 위력이 증가함에 따라 극심해진다. 현대 자본주의 사회는 하나의 참된 필요, 하나의 새로운 힘과 소외된 권력을 지니며 모든 사람을 노예로 옭아매고 있다는 것이다(최효찬, 2006:41). 즉, 노동자가 부를 많이 생산할수록 가난해지는 반면, 부와 자본은 더욱 축적되어 노동자 자신에 대한 자본의 지배는 점점 더 커지게 된다는 것이다. 이는 노동자와 자본 사이의 모순적 관계를 의미한다.

이와 같은 모순적 관계는 도시공간에서도 그대로 적용되고 있다. 산업화의 가속화는 도시공간에서의 지배계급과 권력, 자본의 이해관계에 의한 권력화된 도시의 경향을 가속화시켰다. 이는 가난한 사람들이 거주하는 지역을 자본과 권력에 의한 위험요소로 간주하여 구역전체를 고의적으로 황폐화하거나 재개발이라는 그럴듯한

3) 마르크스는 「자본론」을 통하여 산업화와 도시화로 인한 노동과 자본, 소외문제 및 인간조건의 비참함을 예고하였으며, 엥겔스는 「영국 노동계급의 상태」와 「주택문제에 대하여」를 통하여 자본의 모습, 도시가 자본화되는 과정을 통한 계급간의 문제와 생산관계의 문제를 분석하였다. 이들은 도시화와 함께 소수 자본가에게 자본이 집중되는 일상생활의 왜곡되고 억압되는 문제를 제기하였다.

명목으로 자본의 공간을 생산해내는 것이다(최효찬, 2006). 이와 같은 논리는 우리의 도시공간에서 재개발·재건축·도시재정비사업이라는 명목으로 그대로 재생산되고 있다. 저소득층이 주로 거주하는 저층밀집주거지역의 도시재정비사업은 자본의 공간인 고층·고밀의 아파트건축으로 이어지고, 높은 입주비를 감당하지 못하는 원주민들은 도시외곽지역으로 밀려나게 되면서 자본의 공간이 새롭게 형성되었다.

이와 같은 결과는 공간을 정치적으로 활용하기 때문이다. 즉, 자본과 권력의 이해관계에 의한 공간의 정치이다. 르페브르(Henri Lefēbvre)에 의하면 공간은 주어진 것이 아니라 사회적으로 생산되는 것(Lefēbvre, 1991)으로 중립적인 범주이거나 객관적이고 순진한 영역이 아닌 사회적 구성물로서 사회적이고 물질적인 실천을 통해서 구성되는 것이다. 공간은 자본주의의 산물이고, 이윤창출과 노동착취라는 자본주의 논리가 주입되었기 때문이다(최효찬, 2006:54).

자본주의사회는 도시공간을 생산되는 방식과 생산과정의 모순에 직면하게 된다. 르페브르는 마르크스에 의한 자본주의적 생산력과 생산관계 사이의 모순은 선진 자본주의에서는 도시성장으로 극복되었다고 주장한다. 즉, 자본주의 발전은 공간 자체를 상품화시켜 그 한계에 직면하지 않았으며, 자본주의는 공간의 정복과 통합에 의해 유지되고 공간은 도구적으로 된 것이다. 공간의 상품화가 거대한 새로운 시장을 창출하고 있는 것이다(Saunders, 1984, 김찬호외, 1998:170). 공간이 상품화되는 것은 자본의 끊임없는 이윤창출 도구로서 공간을 이용하는 것이다. 공간의 상품화 과정은 판매와 구매 및 소비행위를 하는 공간에서 활발하게 일어난다. 공간은 단순히 상품의 소비를 촉진하는 수준에서 벗어나 직접 공간자체가 소비되기 시작한다. 소비 공간은 불균등한 공간이 갖는 모순을 은폐하기 위해 자본의 욕망을 이용하게 된다. 자본의 새로운 공간 전략은 물리적 자본축적 환경을 구축해 공간의 재생산을 꾀하며, 공간 자체를 상품화하여 소비하도록 함으로써 이윤을 확대 재생산하게 한다(Saunders, 1984, 김찬호외, 1998:171).

자본의 논리에 종속된 공간은 일상생활에서 개인주의, 상품화 등과 같은 자본주

의적 관계를 갖게 된다. 도시의 건축물들은 자본주의적 관계를 상징하고, 교외로의 주거지 분산은 자본주의 관계의 산물이다. 자본주의 논리는 공간의 사회적 이용의 논리이며, 일상생활의 논리이다. 생산을 지배하는 계급은 공간생산을 지배하게 되고 사회관계의 재생산까지 지배한다(Saunders, 1984, 김찬호외, 1998:171).

하비(D. Harvey)는 마르크스의 「자본론」에 공간차원을 끌어들여 '자본의 도시화'를 설명하는 이론을 체계화하려고 하였다. 하비는 공간에 대한 지배는 일상생활과 이를 넘어 근본적이면서 널리 퍼져 있는 사회적 권력의 원천이라고 주장한다. 이런 사회적 권력 형태는 화폐와 다른 사회적 권력 형태는 물론 시간에 대한 통제, 화폐 등과 서로 얽혀 있는 것이다. 공간과 시간에 대한 지배는 모든 이윤 추구에서 결정적인 요소인 것이다(Harvey, 1991). 예를 들어 자본을 소유한 사람은 공간개발에 대한 통제력을 가지기 때문에 훨씬 쉽게 금전적인 이득을 취하게 된다. 자본은 시간과 공간을 지배하는데 사용되며, 시간과 공간의 지배는 다시 자본의 지배로 전환된다(Harvey, 1989; 구동희외, 2000).

자본주의 도시공간의 삶은 덜 억압적이고 덜 도구적이 되어야 하지만 그렇지 못하다. 자본의 도시화와 도시의 자본화로 인하여 부르주아지들의 공간지배력은 강화되었으며, 이는 새로운 계급갈등으로 작용하고 있다. 즉, 공간이 자본화함으로써 새로운 억압기제로 상징되며, 도심의 고층화는 바로 공간 자본화의 지표이다.(최효찬, 2006:71)

2. 자본주의 사회에서 주택문제

자본주의와 함께 등장한 주택문제는 자본주의 사회의 본질적 문제이다. 주택문제는 산업화에 따른 도시에 공장이 들어서고 노동자들이 농촌에서 도시로 몰려들면서 발생하기 시작된다. 자본이 축적될수록 공장은 거대해지고 노동자들은 더욱더 도시로 집중되어 인구는 폭발적으로 증가하게 된다. 주택의 공급은 그 구조적 특성

으로 인하여 매우 느리게 진행되는 것에 반하여 공업은 빠르게 발전하게 된다. 도시는 과밀하게 되고, 주택을 둘러싼 환경은 심각한 상황에 직면한다. 주택의 가격과 집세는 오르고 노동자들은 자신의 집을 장만하기 위하여 수십 년을 저축해야 하지만 높은 집세를 감당하기는 매우 힘든 상황이다. 소득의 많은 부분이 주거비로 지출되기 때문이다. 이런 상황은 노동자들의 삶을 더욱 압박하고 일상생활의 삶을 질을 억압하게 된다.

엥겔스는 「주택문제에 대하여」(1872)에서 주택문제의 해결을 자본주의 생산양식을 폐지해야 된다고 주장한다. 그는 자본주의 사회 내부에서 주택문제를 노동자와 자본의 적대에 기초한 착취관계에서 비롯된 것이 아니라, 어느 정도의 재산을 소유한 상품소유자간의 관계이기 때문에 소부르주아적 성격을 갖는다고 주장한다(최효찬, 2006:46). 따라서 주택문제는 노동자의 주요한 정치적 관심사가 될 수 없기 때문에 노동자의 주택문제가 지속된다는 것이다.

주택문제를 해결하기 위해서는 궁극적으로 국가가 정책적으로 접근하여야 하지만 주택문제를 해결할 의지가 없고 흉내만 내고 있다고 엥겔스는 주장한다. 주택의 생산은 일정한 교환가치를 목표로 생산되는 상품생산의 형태를 띠게 된다. 주택은 노동력의 재생산과정에서 핵심적 요소를 구성하고 산업생산을 지속시키는 주요한 조건이며, 나아가 생산 및 구입비용이 고가인 상품이다. 따라서 주택은 노동자들에게 일시불로 팔리기 힘들다. 만약 적절한 수준에서 노동력을 재생산하기 위해 충분한 주택이 생산되려면 주택구입을 위한 신용대출을 통하여 생산자와 소비자 사이를 중재해 주거나 주택이 제3자에 의해 구입되어 소비자들에게 장기 임대될 수 있도록 하는 수단으로서 다양한 금융제도가 필요하다(최효찬, 2006). 여기에 국가가 개입할 수 있는 틈이 존재하게 된다(Saunders, 1984, 김찬호외, 1998:171). 즉, 소비자 물가보다 급속하게 오르는 비싼 주택건설비는 주택을 구매하기 힘들게 만들기 때문에 국가가 임대료를 규제하거나 직간접적인 주택공급 등을 통하면 가능하게 될 것이다.

주택의 자가 소유에 대한 국가의 개입을 디킨스(P. Dickens)는 '국가의 주택정책은 결국 자본의 주택정책이다(Dickens, 1977)'라고 주장한다. 즉, 국가정책에 따라서 자가 소유가 늘어날수록 순종적인 노동력이 많이 확보하게 되고, 주택문제를 개인화시킴으로서 노동자들을 분열시키는 것이다. 노동자들의 주택의 자가 소유는 개인주의 이데올로기를 형성하게 하고 장기부채의 부담은 노동자들의 응집력을 와해시키는 것이다. 그러므로 노동계급은 주택의 정치경제학에서 중요한 동인으로서가 아니라 수동적이고 파편화된 결과물의 수혜자로 놓이게 되는 것이다(최효찬, 2006:50).

3. 우리나라 주택공급 및 주택관리의 한계

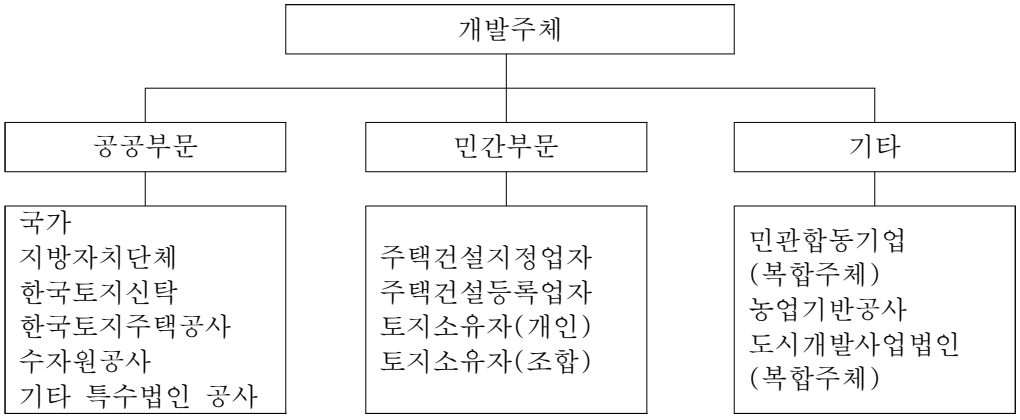
3.1 주택공급의 현황과 한계

1) 주택공급의 개념과 특성

주택은 일반적 재화와는 다른 고가성과 고정성으로 인해 재화가 생산되어 소비자에게 전달되는 과정자체가 다르기 때문에, 소비자의 이동을 통해 소비행위가 이루어진다. 주택공급은 신규주택 뿐 아니라 기존주택을 포함하고 있으며, 주택공급의 목적은 실수요자에게 주택을 적절하게 공급하는 것이다. 주택공급에 영향을 미치는 요인은 매우 다양하며, 크게 시장 요인과 제도적 요인이 있다. 시장요인에는 생산요소인 자재, 노동, 택지, 주택가격 및 주택과 경쟁관계에 있는 비주거용 건물의 가격 등이 있다. 제도적 요인으로는 정부가 주택시장에 어느 정도 개입하느냐를 판단할 수 있는 주택 관련 금융제도, 세제, 인허가 등의 행정적인 절차, 주택거래에 따른 규제와 통제, 주택과 관련한 정책으로서의 토지이용계획과 전반적인 경제 · 사회적 정책변수 등이 있다(배동걸, 2011:17).

주택 공급자는 공공영역과 민간영역으로 구분되며, 정부의 시장개입을 일정 부분 허용하기 때문이다. 최근 민간과 공공의 합작 형태의 공급도 이루어지면서 공급

자의 형태에 민간과 공공의 합작을 추가하여 구분하기도 한다(배동걸, 2011:37).



자료 : 방경식·장희순. 2004. p670.

<그림 2-1> 주택공급자의 유형

우리나라 주택공급제도는 주택정책을 실현하는 주요 수단으로 정책대상가구 또는 실수요자에게 주택을 적절히 공급하는 것이 목적이다. 그리하여 이에 부합되도록 주택의 공급조건, 공급방법, 공급절차에 대한 구체적인 기준을 마련하여 시행하여 왔으며, 대량의 주택을 조기에 공급해야 했던 시대적 요구에 부합한 내용을 담고 있다(김현아, 2004:105).

주택공급 방식의 특징은 공공부문의 재원이 투입되는 공공주택은 물론 민간부문이 공급하는 주택의 공급도 정부가 정한 방식에 의해 공급하도록 하고 있다. 둘째, 무주택자에게 주택을 우선 공급하는 정책목표의 달성을 위해 무주택자들의 주택자금 마련과 민간 건설업체들의 주택자금 조달을 위해 입주자 저축제도와 선분양 방식을 도입하였다. 셋째, 주택공급제도의 적용범위가 모든 주택에 적용되어 민간 주택시장의 시장기능이 제대로 정립되지 못했다(김현아, 2004:105).

우리나라 주택공급방식에는 주택을 분양받을 목적으로 분양공모에 응모하여 분

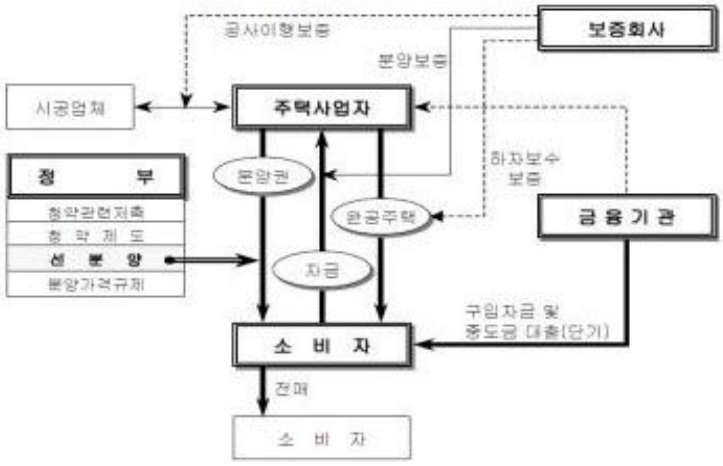
양계약을 하는 주택청약제, 주택분양제, 소형평수 의무화를 확대한 공급규모 제한, 원가공개에 의한 가격규제 등이 있다.

먼저, 주택청약제도이다. 여기서 주택청약이란 '주택은 분양받을 목적으로 분양공모에 음모하여 분양계약을 하는 행위'를 말한다. 신규로 건설되는 20세대 이상의 공동주택은 주택청약을 할 수 있는 자격을 제한하며, 자격기준에는 입주자 저축제도라는 금융제도를 연계하여 운용하고 있다. 입주자 저축제도는 '주택분양을 미리 약정하고 장래 주택구입을 위하여 저축하는 제도'이다. 입주자 저축제도는 부족한 주택금융재원을 조성하고, 개인들에게 주택마련을 위한 분양자격을 부여하는 제도로 활용되고 있다. 입주자 저축제도는 주택 200만호 건설계획의 초년도인 1988년부터 급격히 증가하여 공공주택금융 및 수요관리에 크게 기여하였다. 외환위기 직후 정부가 주택수요 진작 차원에서 청약저축 등의 가입자격 완화, 분양권 전매 허용, 저금에 따른 부동산 투자 증가에 힘입어 2000년 이후 저축 가입자가 크게 증가하였다. 2012년 6월 현재 청약통장 가입자 수는 전국적으로 약 338만 명과 2009년에 새로 생겨난 주택청약종합저축에 1500만 명이 가입한 상황이다.

다음은 주택분양제도로써 20세대 이상의 주택 및 복리시설을 공급하는 경우에는 그 공급대상 및 절차, 공급방법 및 시기, 주택대금 납부 방법 등에 대한 기준을 정하여 모든 주택에 적용하고 있다. 분양제도에 따르면 주택의 공급은 주택의 종류에 따라 입주자를 모집할 수 있는 시기가 다르며, 아파트를 제외한 주택은 조적공사가 완료되면 분양을 할 수 있다. 그러나 아파트는 사업주체가 주택이 건설되는 대지의 소유권을 확보하고, 대한주택보증주식회사로부터 분양보증을 받으면 착공과 동시에 입주자를 모집하고, 주택이 완공되지 않은 상태에서도 입주자의 자금을 동원할 수 있다. 이를 '선분양제도'라고 하며, 사업주체가 영업정지처분을 받은 경우나 다른 시공업체의 연대보증을 받은 경우에 한해 입주자 모집 시기를 제한하고 있다.

사업주체가 입주자를 모집할 때에는 공개모집해야 하며[4], 민간사업주체는 일정

요건의 서류를 작성하여 관련 지역의 기관장으로부터 입주자 모집승인을 얻어야 한다. 뿐만 아니라 입주자 모집공고 역시 당해지역 주민이 볼 수 있도록 일정한 장소에 게시하여야 하고, 100세대 이상 공급하거나 투기 및 과열경쟁이 우려되는 지역은 반드시 일간신문에 입주자 모집공고를 해야 한다. 분양자의 명단을 사업이 완료될 때까지 사업장에 비치하도록 하여 분양광고 시 분양률을 속이거나 이중으로 분양하는 행위를 제한한다.



자료 : 김현아·김혜원. 2004. p37.

<그림 2-2> 주택 선분양제도의 구조

공공부문에서는 선시공후분양제도를 시행하고 있으며, 민간부문에서는 국민주택기금을 지원받아 건설되는 중소규모 주택에 한해 도입하고 있다. 분양 시기는 골조공사가 2/3이상 지어진 이후에 분양이 가능하다. 소형주택 의무 공급은 저소득층의 주택마련 기회를 제공하고 한정된 토지에 많은 양의 주택을 공급하기 위한 목적으로 주택보급률을 높이고 주택가격을 안정시키는데 있다. 주택수급의 안정과 저소득

4) 주택공급에 관한 규칙 제8조

주민의 입주기회를 확대하기 위해 정비사업으로 건설하는 주택에 대해서는 임대주택의 규모 및 규모별 건설비율을 정하고 있다. 주택개발사업의 경우 건설하는 세대수의 17%, 주거환경정비사업의 경우 20%를 임대주택으로 확보하도록 한다. 또, 일정규모 이상의 택지를 개발하는 경우 총면적의 30%를 공동주택 용지로 확보토록 하며, 공동주택 건설용지 중 25% 이상은 30년 임대주택 건설용지로, 5%이상은 전용면적 85㎡이하 규모의 10년 임대주택 건설용지로 의무적으로 확보하도록 한다.

<표 2-4> 주택유형별 입주자 모집 시기

<table>
<tr><td rowspan="2">구분</td><td colspan="3">아파트</td><td rowspan="2">아파트 제외
(연립주택, 다세대, 단독주택)</td></tr>
<tr><td>대지 소유권 확보, 대한주택보증의 분양보증을 받은 경우*</td><td>대지 소유권 확보, 시공에 대하여 등록업자의 연대보증을 받은 경우</td><td>투기과열 지구내 재건축 일반분양분</td></tr>
<tr><td>분양주택</td><td rowspan="2">전체 층수의 1/2에 해당하는 층수의 골조공사가 완공된 때</td><td rowspan="2">전체층수의 2/3에 해당하는 층수의 골조공사가 완공된 때</td><td>전체공정의 80%완성된 때</td><td>조적공사가 완공된 때</td></tr>
<tr><td>임대주택</td><td>-</td><td>미장 공사가 완공된 때</td></tr>
</table>

* 사업주체가 영업정지처분을 받을 경우에는 엽업정지 처분 기간이 만료된 날부터 2년이 경과하지 아니한 경우
자료 : 국토해양부, 주택법 제38조 및 제41조 및 주택공급에 관한 규칙 제7조

과거 주택시장은 만성적인 주택수급 불균형으로 인해 공급자 위주의 시장질서가 형성되어 왔기 때문에 주택의 공급 및 배분과정에서 소비자의 권익을 보호하고, 자가 소유를 확대하기 위한 분양가 규제, 주택규모 제한 등 적극적으로 시장에 개입하였다. 분양가 규제정책은 공급자 위주의 주택시장, 높은 토지가격으로 인해 주택시장에 접근하기 어려운 무주택서민층의 주거안정에 기여하였다.

우리나라 주택금융은 공공주택금융과 민간주택금융으로 구분할 수 있으며, 주택구입자를 지원하는 수요자 금융제도와 공급자를 위한 공급자 금융제도로 구분할 수 있다. 동시에 이런 금융은 제도권금융, 비제도권 주택금융으로 구분할 수 있다. 제

도권 주택금융은 일반금융기관이나 주택자금 대출전문기관이 일반 저축자들의 예금에서 나온 예수금으로 또는 기금을 위탁받아 주택자금을 대출하는 체계이다. 반면 비제도권 주택금융은 주택자금 수요자들이 금융기관의 중개 없이 비공식 금융부문으로부터 융자 또는 차입을 통해 주택자금을 직접 조달하는 방식이다(김현아·김혜원, 2004:30). 제도권 주택금융은 국민주택기금으로 대표되는 공공주택금융과 민영주택자금의 민간주택금융이 있다. 공공주택금융은 '무주택서민을 위한 공공주택 건설에 필요한 기금조성'을 목적으로 설립된 국민주택기금, 농협의 농촌주택개량자금과 지방자치단체의 전세보증금 대출금 등으로 구성되어 있다.

민간주택금융은 「한국주택은행법」에 근거하여 설립된 주택은행의 민영주택자금과 생명보험회사의 보험가입자에 대한 주택자금 대출금, 「근로자주거안정법」에 의해 시중은행이 취급하는 주택자금, 주택할부금융사의 주택할부융자금으로 구성된다. 비제도권 주택금융의 경우 주택구입자들이 사채, 계, 부모 및 친지들의 보조금, 전세보증금과 재개발 및 재건축 이전비 등에 의해 주택자금을 조달하는 수요자 금융과 조기분양제도의 선납금 및 주택상환사채에 의한 공급자 금융이 있다.

<표 2-5> 제도권 주택금융체계

구 분	내 용		취급기관
공공주택금융	국민주택기금		국민은행 등
	농촌주택개량자금		농협
	전세보증금 대출금		국민은행 등(지방자치단체)
민간주택금융	민영주택자금	주택자금	국민은행 등 시중은행
		가입자 대상 주택대출자금	생명보험회사
		조합원 융자금	주택공제조합
		주택할부 융자금	주택할부금융회사

주 : 민간주택금융의 대부분을 주택은행에서 취급하였기 때문에 주택은행의 주택자금을 편의상 민영주택자금으로 분류함. 또한 지방자치단체의 전세보증금 대출금은 국민주택기금의 주택전세자금항목에서 재원이 지출됨
자료 : 김현아·김혜원. 2004. p31.

2) 주택공급 현황

현재 사용 중인 공동주택의 총량은 국토해양부가 2011년 12월 31일을 기준으로 전국의 20세대 이상의 공동주택을 조사한 결과, 총 주택수는 836만 세대에 이르는 것으로 나타났다.

<표 2-6> 공동주택 총량적 현황(2011년말)

(단위: 천 세대)

	2007	2008	2009	2010	2011
합계	7,470	7,777	8,080	8,368	8,587
분양주택	6,465	6,759	7,226	7,465	7,649
임대주택	895	914	857	903	938
기타	109	104	0	0	0
증가율(%)	3.7	3.9	3.8	3.5	2.6

* 주택법 제16조에 따른 주택건설사업계획승인 대상(20세대 이상) 주택 기준
자료 : 통계청 홈페이지(http://www.kostat.go.kr/)

공동주택의 사용 연수별 현황을 보면, 전체의 39.3%인 337만세대가 10년 이내에 건축된 주택이고, 21년 이상 된 주택도 140만 세대로 17.3%나 되는 것으로 조사되어 앞으로 재건축이나 리모델링 수요는 지속될 것으로 예상된다.

<표 2-7> 공동주택 사용 연수별 현황(2011년말)

(단위: 천 세대)

구분	계	분양주택				임대주택
		계	아파트	연립	다세대	
계	8,587	7,649	7,457	190	2	938
5년이하	1,727	1,361	1,352	8	1	366
6~10년	1,650	1,461	1,455	6	(0.2)	189
11~15년	2,033	1,892	1,870	22	-	141
16~20년	1,770	1,586	1,564	22	(0.3)	184
21년이상	1,407	1,349	1,216	133	-	58

자료 : 통계청 홈페이지(http://www.kostat.go.kr/)

면적별 공동주택은 국민주택규모 이하의 주택이 71.1%(609만 세대)로 대부분을 차지하고, 전용 135㎡를 초과하는 주택도 42만세대로 전체의 4.9%나 된다.

<표 2-8> 공동주택 면적별 현황(2011년말)

(단위: 천 세대)

구분	계	분양주택				임대주택
		계	아파트	연립	다세대	
계	8,587	7,649	7,457	190	2	938
85㎡이하	6,094	5,172	5,004	166	2	922
85~102㎡	945	941	930	11	-	4
102~135㎡	1,121	1,111	1,103	8	-	10
135㎡초과	427	425	420	5	-	2

자료 : 통계청 홈페이지(http://www.kostat.go.kr/)

또한, 층별 현황을 살펴보면, 21층 이상의 공동주택은 157만세대로 18.3%에 이르고, 16~20층 규모의 공동주택은 197만세대로 전체의 22.9%로 점차 고층화되어 가고 있다.

<표 2-9> 공동주택 층별 현황(2011년말)

(단위: 천 세대)

구분	계	분양주택				임대주택
		계	아파트	연립	다세대	
계	8,587	7,649	7,457	190	2	938
5층 이하	898	863	672	189	2	35
6~10	443	403	402	1	-	40
11~15	3,689	3,055	3,055	-	-	634
16~20	1,971	1,824	1,824	-	-	147
21~30	1,462	1,383	1,383	-	-	79
31~40	92	89	89	-	-	3
41-50층	16	16	16	-	-	-
51층 이상	16	16	16	-	-	-

자료 : 통계청 홈페이지(http://www.kostat.go.kr/)

세대수별 공동주택의 단지 현황을 살펴보면, 500세대 이상인 단지가 4,672단지

로 17.7%이며, 150세대 미만인 단지가 11,916단지로 45.2%로 나타났다. 이는 나홀로 아파트들이 많이 분포하고 있음을 보여준다.

<표 2-10> 공동주택 세대수별 단지현황(2011년말)

(단위: 단지)

구 분	총 계	분양주택				임 대	기 타
		계	150세대 미만	150세대 이상 500세대 미만	500세대 이상		
계	26,331	24,431	11,916	7,843	4,672	1,578	322

자료 : 통계청 홈페이지(http://www.kostat.go.kr/)

3) 주택 공급의 한계

우리나라 주택공급제도는 총량적인 주택공급에는 기여를 하였지만, 주 공급계층에게 적정한 주택이 공급되었는가 하는 분배의 문제와 공급기준으로서 무주택자 개념, 순위, 순자기준에 대한 객관성 여부가 지적되고 있다. 또한 주택의 효율적 배분보다 시장 전체의 투기억제 및 경기조절 수단으로 전락한 실정이다.

공급기준의 문제는 무주택자의 개념과 순위, 순차기준의 객관성 문제가 지적되고 있다. 국민주택의 경우 주된 공급대상인 무주택 세대주의 개념을 단순히 저소득층일 것이라는 가정 하에 정의되어 있어 상당한 자산을 소유하였거나 고소득자도 혜택을 받을 수 있어 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 또한 무주택 세대주 기준에 가구구성이나 가구원수 등 가구의 주택 필요정도를 객관적으로 평가할 수 있는 기준이 없었다. 따라서 각 가구의 주택필요 정도를 객관적으로 평가할 수 있는 기준을 도입하고 소득기준을 정립하여 소득기준과 주거수준을 동시에 고려한 배분기준을 정립해야 할 것이다.

그리고 배분방법에 있어서도 저축총액이 실질적인 기준이 되기 때문에 비록 소득수준은 낮지만 오랜 기간 동안 내집 마련을 위해서 노력해 온 사람보다 소득수준

이 높은 사람이 우대되는 결과를 빚을 수 있는 문제가 있다.

공공임대주택의 경우 실제 도시 저소득층이 주로 거주하는 무허가 정착지와 영구임대주택 건립지역을 비교하면 생활권의 차이가 있음을 알 수 있다. 이런 현상은 저소득층의 생활여건을 고려하지 않고 택지 확보가 손쉬운 곳에 집단적으로 공공임대주택을 공급하려는 '공급자 위주'의 정책이 그 원인이다(박민주, 2008:13). 공공에 의한 주택의 대량공급은 특정 계층의 집적으로 인한 슬럼화, 사회적 낙인 등의 문제를 초래한다. 이런 문제는 공공주택 공급을 통해 형성되는 커뮤니티의 한계 때문으로 주택의 관리가 단순히 시설의 관리나 임대료 징수로 끝나는 문제가 아니라는 것을 보여주는 것이다(박신영외, 2004).

공급대상과 수혜계층의 불일치는 주택 200만호 건설계획상의 지원대상과 실 입주민의 소득수준을 파악한 결과에서 당초에 계획했던 대로 입주한 계층이 약 60%에 불과하여 주택배분이 부적절했던 것으로 나타났다. 주택종류별로 부적격자 비율이 50년 공공임대(62.2%), 영구임대(41.4%), 5년 공공임대 및 사원임대(각 32.2%) 순이며, 평균 42.0% 이다. 특히 입주심사가 엄격해야 할 영구임대, 50년 공공임대에서 부적격자 비율이 높아 공공자금이 지원된 주택의 배분이 적절치 못한 것이 문제점으로 지적되었다(한국주택은행, 1992; 김현아·김혜원, 2004:46).

정부에 의한 특정 평수의 공급 확대는 시장의 수요와 공급 간의 불일치를 가져와 결국 시장을 왜곡시키는 결과를 낳게 하였다. 공급규모의 제한은 일시적인 시장의 가격 안정은 달성할 수 있지만 결국 또다시 시장의 수급불균형을 초래하여 가격불안 요인이 되게 된다. 분양가 규제는 주택가격의 구조를 왜곡시켰으며, 주택생산요소에 대한 통제 없이 주택생산과정만 통제함으로써 각종 수익을 주택분양을 받은 입주자에게만 집중시키는 문제점이 있다. 또한 분양가 규제는 주택의 품질을 저하시키고 획일화하였다. 수요자의 주택에 대한 욕구의 증가와 이에 대한 대응방안의 부재, 마감재의 선택에서 분양과 입주의 시간적 차이에 따른 입주자의 불만 등 다양한 한계를 내포하고 있다.

영구임대주택의 경우 지역별 법정영세민 숫자에 따라서 배분함으로써 실제 주택문제가 보다 심각한 수도권에서는 공공임대주택이 절대적으로 부족한 상태이다. 또한 건립규모에 있어서도 전용면적 7~13평으로 획일화되어 있어 가족 수에 따른 차등배분이 되지 않고 있다. 그 결과 가족 수가 많은 가구는 면적과 방수에 대한 불만이 있다(박민주, 2008:14).

3.2 주택관리의 현황과 한계

1) 주택관리의 개념과 특성

주택관리는 주택의 건설 후에 이루어지는 입주 이후 관리에 초점이 맞추어져 있다. 주택관리란 주택과 부대시설 및 복리시설 등 각종 시설물들을 효과적으로 보전·유지하여 주택의 기능을 적절하게 유지하고, 각종 안전사고를 예방하는 것이다. 주택관리를 통해 주거환경의 내구 사용 년 수를 극대화하고 주택의 재고량을 보전하고 유지함으로써 입주민의 편리하고 쾌적한 주거환경을 보전하는 모든 업무를 말한다. 즉, 입주자에게 최대한의 주거만족을 주며, 주택의 기능을 최대한 발휘할 수 있게 하는 것이다(인택환, 2005:11).

그리고 입주민들 상호간의 유대관계 증진과 참여의식을 높이고, 이웃과 함께 살아가는 공동체 문화를 형성하는 것도 공동주택 관리에 포함시키고 있다. 폐쇄적이고 자기중심적이며 부정적이기 쉬운 주민의 의식을 참여와 협동으로 유도하여 긍정적 생활관을 갖도록 하는 일도 주택 관리의 새로운 업무로 여겨지고 있다.

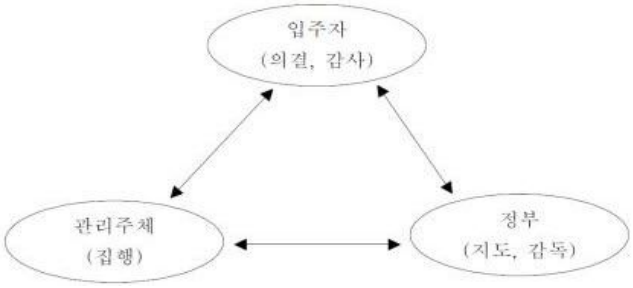
주택관리의 특징은 전문성, 지속성, 수시성에 있다. 주거시설이 집합화, 고층화, 대형화 되어 설비가 복잡하고, 고급화함에 따라 고도의 전문지식을 필요로 하는 관리기법이 필요하다. 또한 주택의 기능유지와 내용 연수를 보존하기 위해서는 지속적이며, 수시로 필요에 따른 관리를 행하여야 한다.

주택관리 체계는 입주자 대표회의, 관리주체, 정부로 구분된다. 우선 입주자 대표회의는 공동주택관리에 필요한 각종 안건을 의결한다. 「주택법 시행령」 제51조

에 의거 공동주택관리와 관련한 각종 의사결정 및 「주택법 시행규칙」 제21조에 의거 관리주체 업무 전반에 대한 감사권을 갖는다.

관리주체는 주택관리와 관련한 각종 의사결정사항을 집행하고, 공동주택의 안전관리, 경비, 청소, 관리비 징수 등 공동주택관리에 필요한 각종 업무를 한다[5]. 정부는 공동주택의 원활한 관리를 위하여 지도·감독업무를 수행한다[6].

주택관리방식은 관리주체에 따라서 구분할 수 있으며, 당해 주택을 건설한 사업주체가 관리업무를 인계하기 전에 일정기간 동안 의무적으로 관리하는 사업주체관리, 입주자들이 자치적으로 관리하는 자치관리, 전문주택관리업자에게 위탁하여 관리하는 위탁관리, 「임대주택법」에 따른 임대사업자에 의한 임대관리가 있으며, 위탁관리와 자치관리의 장점을 혼용하는 혼합관리 방식을 채택하기도 한다.



자료 : 홍성지. 2004. p34.

<그림 2-3> 주택관리 체계도

주택관리조직의 구성절차는 다음과 같다. 주택법시행령에 의해 주택의 소유자는 주택 관리의 의결기관인 입주자 대표회의를 동별 세대수에 비례한 대표를 선출하여 구성한다. 입주자 대표회의는 우선 주택의 관리방법을 결정하고, 입주자들의 관리와 의무사항, 각종 비용의 징수 및 사용방법 등을 내용으로 하는 관리규약을 제정한다.

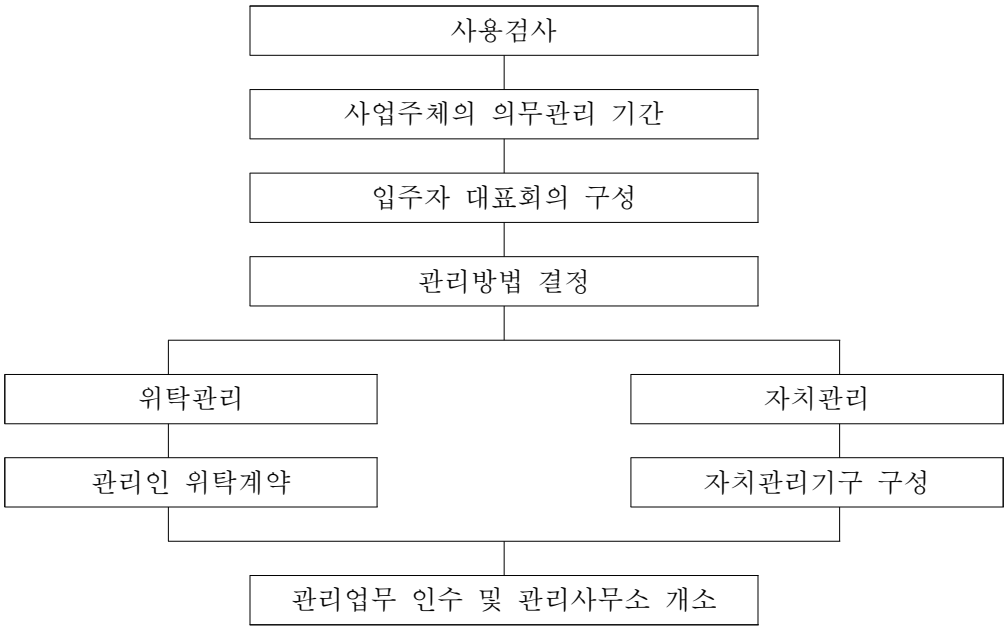
---

5) 주택법시행령 제55조

6) 주택법 제59조 및 동법 시행령 제82조

입주자 대표회의 구성에 의해 입주자들이 스스로 주택을 관리하도록 유도하였지만, 입주자 대표회의의 법적 성격상 책임과 권한이 모호하여 구성과 해산이 임의적일 수 있다.

입주자 대표회의가 자치관리를 결정하면, 입주자 대표회의는 공동주택 관리규약에 의하여 자치 관리기구를 구성하여 관리요원을 선발하고 고용계약을 체결하고, 기준에 따라서 기술인력 및 장비를 구입하며, 관리 사무소장을 임명하여 관리업무를 수행한다. 반면, 위탁관리방법을 결정하였다면 주택관리업 면허를 취득한 주택관리 전문회사에게 관리업무 전반을 위임 · 위탁하여 관리하게 한다. 주택 준공 후 입주자 대표회의가 결성되기 전 1년간은 건설업자가 관리주체가 되어 사업자관리를 한다. 또한 임대 아파트의 경우에는 임대사업자 즉, 국가, 지방자치단체, 토지주택공사가 관리주체가 되어 주택의 관리업무를 관장한다.



자료 : 인택환. 2005. p17.

<그림 2-4> 주택관리 조직의 구성 절차

관리주체별 관리의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 사업주체관리는 국가 또는 지방자치단체, 한국토지주택공사, 「주택법」에 의해 등록한 주택건설업자가가 의무관리 대상 공동주택을 건설한 사업주체가 주택의 사용검사승인 시부터 입주예정자의 과반수가 입주할 때까지 입주자대표회의 등 관리조직이 구성되지 않아 효율적인 관리체계가 구축되지 못한 동안 주택을 관리하도록 하는 방식이다. 입주예정자의 과반수가 입주하였을 때는 입주자에게 통지하여 관리할 것을 요구하고, 입주자는 요구 받은 날로부터 3월 이내에 입주자대표회의를 구성하여 주택의 관리방법을 결정하였음을 사업주체에게 통지하고 관할 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 그러나 입주자대표회의로부터 주택관리업자 선정 통지가 없거나 자치관리기구의 구성이 없을 때에는 입주자에 의한 관리방식을 결정할 때까지 사업주체는 주택관리업자를 선정하여 관리의 공백이 발생하지 않도록 하고 있다. 이와 같은 방식은 입주초기에 단지질서를 확립하고, 하자보수 등에 관해 시공업체로서 건물의 구조와 시설에 대해 파악하기 쉬우므로 신속하고 효율적이며, 체계적인 보수 관리 할 수 있어 유지 및 보수비용을 절약할 수 있고, 준공 후 발생할 수 있는 문제들을 쉽게 처리할 수 있는 장점이 있다.

자치관리는 입주자들이 스스로 관리기구를 구성하여 관리하는 방식으로 주택을 건설한 사업주체로부터 관리요구를 받은 날로부터 6월 이내에 공동주택의 관리사무소장을 자치관리기구의 대표자로 선임하고, 대통령령이 정하는 기술 인력과 장비를 갖춘 자치관리기구를 구성하여야 한다. 입주자대표회의의 구성원은 자치관리기구의 직원을 겸할 수 없으며, 자치관리기구는 관리주체로 집행기구가 되고 입주자 대표회의는 의결기관으로 관리기구를 지휘하고 감독한다. 주로 단독주택이나 소규모 단지에서 선호하는 방식으로 주민참여도가 높아 문제해결에 적극적이며, 입주자들 간의 친목증대와 공동체 의식을 향상시키고 지역공동체 형성에 기여할 수 있다.

위탁관리는 주택관리업 등록을 한 주택관리업자를 선정하여 관리의 전부 또는 일부를 위탁하여 관리하는 방식이다. 주택관리업자의 선정은 경쟁 입찰 방식을 택

하고, 계약기간이 만료될 때 재계약하고자 하며 관리규약에서 정한 절차에 따라 입주자에게 사전의견 청취 후 입주자의 1/10 이상의 서면 동의를 받고 이의를 제기하지 않으면 입주자 대표회의 구성원 2/3 이상의 찬성으로 결정할 수 있다. 위탁관리는 전문주택관리업자에 의한 전문적 관리업무로 합리적이고 효율적인 관리가 가능하고 전문기술자를 보유하고 있어 신속한 하자보수 및 안전사고 등을 사전에 예방할 수 있으며, 전문적인 관리를 통해 시설물의 노후화를 최소화 할 수 있다. 전문적 관리로 불필요한 비용을 절감할 수 있는 장점이 있으며, 관리업체의 업무지원 및 단지 간 인사이동과 관리기술교환이 용이하다. 또한 관리운영상의 회계 사고나 안전사고 등에 대해 관리회사가 책임을 지기 때문에 책임관계가 명확하다.

2) 주택관리 유형과 법체계

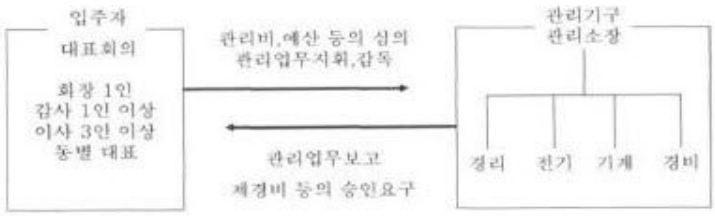
주택관리는 통상적으로는 물리적 측면의 유지관리에 초점을 두지만, 여기에서 넓은 의미의 사회, 경제, 인적관리가 포함된 운영관리와 생활 관리까지 포함한다.

먼저, 운영관리는 투명하고 합리적인 관리업무를 수행하기 위해 입주자, 관리조직, 관리비와 회계 관리의 적정 기준, 각종 용역 계약 시 필요로 하는 공정한 기준 등에 관한 것이다. 입주자관리는 입주자들의 요구와 희망사항을 파악하여 해결하고 입주자 상호간의 대화를 촉진시키며, 계몽을 통해 공동생활에 참여하고 협동하도록 한다. 인사관리는 주택의 관리목적에 맞는 관리요원을 채용하여 주택관리의 기본적 인적자원에 관한 문제를 해결하는 것이다. 사무 관리는 일반사무 관리로서 문서작성이 중요한 수단이다. 이는 주택의 하자, 취약시설, 안전관리 등의 이력을 파악할 수 있기 때문이다. 회계 관리는 금전이나 재화를 질서 정연하게 습득, 관리 사용하는 것으로 회계사무 처리는 수입지출, 원인행위 등이 모두 법령에 근거하여야 하며, 일체의 행위를 함에 있어 재량권이 허용되지 않는다(홍성지, 2004:39-40).

유지관리는 단지 내 물리적 환경인 건물과 시설물의 안전, 보수로 인한 수명연장을 통해 입주자의 재산 가치를 보전하고 안전을 도모하는 것이다. 단지관리는 입

주자들의 안전을 도모하고 단지 내 질서를 유지하며 쾌적한 주거환경을 조성함은 물론 관리자와 입주자와의 관계, 입주자 상호 간, 입주자와 단지 인근 사회와의 사이에서 얽히는 복잡한 사회관계를 조정하는 업무를 말한다. 시설물 관리는 주택 및 부대 시설물을 효과적으로 관리하고 적기에 개선, 보완함으로써 모든 시설물의 기능과 수명을 최대한으로 유지, 보전하며 예방점검을 통하여 안전을 도모하여 입주자가 원활한 공동생활을 영위할 수 있도록 한다. 환경관리는 청결, 보건위행, 조경, 사고예방 등을 목적으로 일상생활에 있어 쾌적한 생활환경을 유지하기 위한 업무이다. 안전관리는 단지 내에 불의의 사고를 막기 위해 경비원을 합리적으로 배치하여 안전관리에 최우선으로 하며, 도난 및 화재 등 재해를 방지하고, 단지 내에 있는 위험성을 감소하거나 제거하기 위해 보안관리 시스템을 설치하여 운영한다.

생활관리는 주민화합과 주거문화의 가치를 향상시키기 위한 것으로 이웃과의 소음이나 진동과 관련된 분쟁에 대해 입주자간 합의를 이끌어 내며, 주민화합과 커뮤니티 복원을 도모한다.



자료 : 인택환. 2005. p18.

<그림 2-5> 주택관리 조직의 구성도

공동주택은 집합건물이기 때문에 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률의 적용을 받고, 「주택법」이 근거가 된다. 「주택법시행령」은 「주택법」 제16조 제1항의 규정에 의해 사업계획승인을 얻어 건설한 주택을 적용대상으로 하고, 20세대 미만은 「주택법 시행령」의 적용에서 제외된다. 「주택법」의 일부를 적용 받거나

제외되는 공동주택에 대해서는 「민법」에 의한 공유물의 관리와 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」에서 관리단의 구성과 집합건물의 관리에 관한 규정을 적용받는다. 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」은 집합건물의 소유와 관리, 이들 사이에 일어나는 분쟁을 방지·해결하기 위하여 「민법」의 특별법으로 제정되었으며, 공동주택뿐만 아니라 2인 이상이 구분 소유하는 모든 건축물에 적용된다.

「건축법」에 의해 건축허가를 받아 분양을 목적으로 건설한 공동주택 등은 동법 제35조 건축물의 유지·관리 규정에 의해 관리되지만, 행위허가 등의 기준 및 하자보수는 「주택법」의 적용을 받는다. 건축허가를 받아 주택 이외의 시설과 주택을 동일건축물로 건축한 주상복합건축물은 「주택법 시행령」 제5장 제1절 전체 규정과 제2절 중 관리사무소장의 배치 사항에 대해 적용받는다.

임대를 목적으로 건설한 임대주택은 「임대주택법」에 근거하여 임대주택의 관리방법 결정, 임차인 대표회의, 특별수선 충당금의 적립, 임대주택 분쟁조정위원회 등을 규정하고 있으며, 동법에 규정되어 있지 아니한 사항은 「주택법」의 적용을 받는다. 16층 이상의 공동주택은 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 따라 공동주택의 안전점검, 정밀안전진단실시, 하자담보책임, 시설물의 안전 및 유지관리계획의 수립 및 시행 등에 관하여 적용받는다.

「주택법 시행령」의 적용은 300세대 이상이거나 승강기가 설치되었거나 중앙집중식 난방형태를 갖춘 경우에는 의무적 관리대상이다. 이런 주택은 장기수선 계획 수립과 장기수선 계획에 따른 장기수선충당금의 적립이 의무화된다. 20세대 이상이고 300세대 미만인 주택은 임의적 관리대상으로 승강기가 없고, 중앙집중식 난방이 아닌 주택은 「주택법 시행령」에 의해 관리할 의무가 없으며, 하자보수사항만 「주택법」이 적용된다. 또한 「도시개발법」에 의해 도심지 재개발 사업으로 건설된 경우에는 주택 관리규정이 적용되지 않는다.

이와 같이 공동주택관리는 「주택법」과 동법 시행령 및 시행규칙 등 관련 법령에 의해 관리되고 있지만, 공동생활의 합리적이고 체계적인 질서유지를 위해 적합

한 범위 안에서 「공동주택표준관리규약」의 준칙에 의해 단지별로 관리규약을 제정하여 관리하고 있다. 이 외에도 관리와 관련된 기타 관계 법령들은 「대기환경보전법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「소방기본법」, 「도시가스사업법」, 「고압가스 안전관리법」, 「에너지이용 합리화법」, 「승강기 시설 안전관리법」, 「국가기술자격법」, 「주차장법」, 「전기사업법」, 「어린이놀이시설 안전관리법」 등이 있다.



자료 : 인택환. 2005. p35.

<그림 2-6> 주택관리 법령 체계도

3) 주택관리의 한계

주택관리의 주체별 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 사업주체가 관리할 경우에는 주택의 건설과 공급에 목적을 두어야 하는 건설 시공사의 건설업무에 영향을 미칠 수 있고, 관리업무에 대한 전문지식이나 전문인력을 보유할 가능성이 낮아 입주자와의 마찰요인이 발생할 수 있다(인택환, 2005). 입주자들은 사업주체에 대한 의존도가 높아 관리참여도가 낮아질 수 있다. 또한 사업주체는 대부분 의무 관리기간의 관리업무를 주택관리업자에게 위탁하고 있어 사업주체 편에서 관리하는 경향이 많고, 입주자들이 하자 및 문제점을 파악하기도 전에 의무기간이 종료 하는 등 입주자들이 충분한 서비스를 제공받기 어려운 문제점이 있다.

자치관리의 경우에도 관리사무소가 입주자 대표회의의 통제를 받기 때문에 입주

자들은 최대한 서비스를 제공받을 수 있으나, 입주자 대표회의의 전문성 부족으로 관리업무에 대하여 효과적이고 합리적인 통제가 어렵고, 하자에 대한 적절한 조치가 이루어지지 않아 과다한 보수비를 부담할 수 있다(신미자, 2011). 또한 관리비 절감을 위해 전문기술자나 관리 전문가를 배치하지 않아 안전사고의 가능성이 높으며, 전문성이 부족한 재정 관리로 회계사고의 발생소지가 있고 이에 대한 책임관계가 불분명하여 입주자의 부담이 될 수 있다.

위탁관리의 경우 주택관리업의 짧은 역사로 인해 전문적 기술과 경험을 가진 관리업체가 적으며, 문제발생 시에 관리소장에게 책임을 물어 구상권을 행사하거나 계약 해지 등으로 책임을 면하고 있어 근본적 취지를 흐리고 있다. 위탁관리수수료 및 부가가치세 등 조세부담을 입주자에게 부담시켜 관리비용이 증가하고, 주택의 기밀유지 및 보안이 자치관리보다 불안전하며, 관리업체간의 과다경쟁으로 서비스 질이 저하될 수 있다(인택환, 2005).

임대주택의 관리는 주택의 소유권이 입주자에게 있지 않기 때문에 관리를 소홀히 하는 경향이 있으며, 만족한 서비스를 제대로 받기도 어렵다. 임대사업과 관련된 임대료 징수와 조정, 부정입주자의 단속, 매 2년마다 갱신계약 등 사업주체의 업무를 수행하고 있다. 임대주택 시설물의 유지관리의 이원화로 체계적이고 계획적인 관리의 어려움과 건물의 노후화를 초래할 수 있고, 단지여건 등의 변화로 주거환경이 열악해지고 있다. 공공임대주택의 경우 한국토지주택공사가 자회사에 위탁·관리하고 있는 방식으로 지역마다 주택가격에 따른 임대료수준, 관리인원, 인건비 수준 및 입주자 성향 등을 고려하지 않고 주택관리공단이 획일적으로 관리하여 비효율적이며, 공정경쟁 질서를 저해할 수 있다.

주택관리 기구별 문제점 파악은 입주자 및 사용자의 문제, 입주자 대표회의, 관리주체 등의 문제로 구분하여 살펴보고자 한다. 먼저 입주자 등은 공동주택의 물리적 시설물에 대하여 유지·관리 하여야 하나, 입주자 등의 무관심과 전문성 부족으로 보수시기를 놓치거나 보수비용 지출을 회피하는 등 시설물의 조기 노후화가 발

생하고 있어 건축물의 적정 연수에 미치지 못하고 20년 정도 경과하면 단지전체가 슬럼화 되어 자산 가치를 높이고자 재건축 하는 경우가 많다. 또한 공동생활의 의식부족으로 입주자간의 분쟁이 발생하는 등 생활관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 임차가구는 동별 대표자 자격에 대한 피선거권의 부여와 결의권이 없어 사용자의 적극적 참여의식이 결여되어 있다(신미자, 2011:36-37).

입주자 대표회의는 입주자로 구성된 법적 단체이지만 업무결과에 대한 책임규정이 없고, 법적권한과 책임의 한계가 명확하지 않아 입주자 대표회의와 관리주체 간의 분쟁이 발생할 경우 이를 조정할 수 있는 제도적 기능이 미약하며, 비전문인으로 구성된 입주자 대표회의가 임명권과 감독권 등을 가지고 모든 관리업무에 사실상 개입하고 있어 관리주체가 전문지식을 활용하거나 효율적인 관리의 집행이 어려운 실정이다(인택환, 2005:157). 또한 공사업자 선정과정에서 이권이 개입하는 등 심각성을 내포하고 있으며, 관리직원들의 부당 해고 등 사용자 권한을 남용한 독선과 비리가 있다. 이를 관리·감독해야 할 감사도 제대로 이루어지지 않고 있다.

관리직원에 대한 인사권과 징계권을 입주자 대표회의가 결정하고 있어 관리직원들이 부당하게 해고당하거나 단기계약에 의한 위탁관리로 관리의 연속성이 저해될 수 있으며, 고용상태가 불안하여 체계적이며 지속적인 업무수행이 어렵다. 이런 결과는 높은 이직률로 나타난다. 주택관리업자 선정에 있어서 업체에 대한 선별기준이 모호하고, 비전문가가 자체적으로 업체를 선정하고 있어 최저가 입찰자의 선정으로 관리부실과 서비스 질이 저하될 수 있다(신미자, 2011:41-42). 주택관리업자 대부분이 영세하여 전문기술이 부족하고, 위탁관리 수수료의 덤핑과 주택관리업의 등록 및 유지 요건 등을 형식적으로 맞추어진 경우가 많아 책임관리가 미흡한 실정이다. 또한 주택관리사제 제도의 미정착으로 인해 주택 관리요원들의 신분보장과 수급의 불균형을 초래하고 있으며, 관리사무소 직원들의 수동적인 관리활동을 유발하고 있다.

행정지도를 감독할 수 있는 법적 근거는 마련되어 있지만, 지자체의 지도감독의

소홀과 형식적인 관리로 인하여 시설물의 내구 연장을 위한 행정기관의 역할은 못하고 있다. 또한 관리자와 사용자로서의 수많은 의무가 명시되어 있지만 효과적으로 수행할 수 있는 수단인 벌칙과 행정적 규제 등에 관한 법적근거의 미비로 관리상의 문제를 효과적으로 해결할 수 없다.

현행법에서는 관리대상 단지를 의무적 관리대상과 임의적 관리대상으로 구분하고 있는데, 임의적 관리대상이나 부분적 적용이 이루어지는 단지의 경우 전문적 관리가 어렵고 계획적인 유지관리가 이루어지지 않아 안전관리 및 건물의 노후화를 재촉하는 결과를 초래하고 있다. 또한 최근 활발히 건축되는 주상복합 건물의 경우 공동주택의 형태임에도 불구하고 관리 대상에서 제외됨으로 향후 유지관리와 안전관리상의 문제가 우려되고 있는 실정이다(인택환, 2005:108).

제3절 대안적 수단에 대한 논의

1. 시장경제 대안으로서 사회적 경제

사회적경제의 사상적 기원의 하나인 유토피아 사회주의는 사회적 경제의 핵심요소 중 하나가 대안사회임을 보여준다. 여기서 유토피아는 현실에 대한 비판적 분석, 기존상황의 거부, 가능성으로 열린 태도의 세 가지 축으로 구성된다. 이들은 정치적 영역에서 계급투쟁이라는 급진적 원리가 아닌 아래로부터의 조직과 실험을 강조하며, 공동체 운동, 결사, 협동조합 운동과 연관성을 가진다. 이들은 생산자와 소비자의 결사를 통해 프롤레타리아화 과정을 회피하고, 생산과 소비, 생산자와 소비자의 분리를 극복하려는 시도는 일본의 '생활자운동'이나 볼로냐시의 실험에서도 볼 수 있다(엄한진외, 2010:175-176).

사회적 경제는 자본주의의 변화 과정에서 중요하게 작용하였다. 기본적으로 자

본주의는 시장경제를 바탕으로 하고 있다. 시장경제는 애덤 스미스가 명명한 '보이지 않는 손'이라는 원칙에 따라서 모든 기업들이 개인의 이기심에 입각하여 자신의 이윤을 극대화하기 위해서 노력함으로서 사회적인 생산력의 발전에 이바지하며, 사회적 번영을 갖고 온다고 믿었다.

그러나 대공황이 발생하게 되고 정부의 역할에 대한 생각이 바뀌면서 국민경제를 해석하는 케인즈 경제학이 등장하게 된다. 이는 정부의 역할과 기능에 대한 인식의 변화로 빈곤문제, 실업문제, 노후문제 등 사회복지에 대한 정부의 개입이 증대되면서, 미국에서는 루즈벨트 행정부에 의한 뉴딜정책이 시행되게 된다. 수정자본주의의 기치아래 전성기를 누리던 세계경제는 제2차 세계대전 이후인 1970년대에 이르러 실업률과 인플레이션이 동시에 높아지는 상황에 직면하게 된다. 오일쇼크가 직접적인 원인으로 총 공급부분에서 오일로 인한 충격으로 총수요관리가 효력을 발휘하지 못하게 된 것이다. 이는 곧 실업으로 이어지며 경기침체와 물가상승이 동반하여 나타나는 스태그플레이션(stagflation) 현상이 일어났고, 그에 따라 거시경제와 복지정책에서 혁신이 일어나게 된다(김덕원, 2012).

스태그플레이션을 극복하기 위해서 등장한 것이 '공급중심 경제학(Supply side Economics)'이었다.[7] 공급중심 경제학은 실업률과 인플레이션을 잡기 위해 공급을 늘리고자 하는 정책으로 친기업적인 성격을 띠면서 감세정책, 규제완화 및 철폐, 작은 정부 정책 등을 펼치게 된다.

이런 공급중심 경제학은 '신자유주의(Neo-liberalism)경제'로 발전하게 된다. 미국의 레이거노믹스와 영국의 대처리즘이 앞장을 섰고, 우리나라를 비롯하여 많은 나라에서 시장친화적인 정책을 도입하였다. 신자유주의 경제는 경쟁의 자유, 시장의 자유, 작은 정부, 세율인하, 규제의 완화, 민영화, 재산권 강화 등을 강조하였다. 신자유주의 경제정책은 시장의 완전 자유화 및 시장주의적 원칙의 전 사회적

7) 1980년대 미국의 레이건 대통령은 공급중심 경제학을 채용하게 되고 이를 레이거노믹스라고 한다. 한편 영국에서는 1976년 IMF 금융지원을 받게 되고, 이후 집권한 대처수상은 대대적인 경제개혁을 실시하게 한다. 이를 두고 대처리즘이라고 한다. 이 두 나라의 경제정책을 '친기업주의적 정책'이라고 할 수 있다.

확장을 시도하게 되고, 이 과정에서 공공부문도 시장원리를 도입하게 되면서 비판받게 된다. 신자유주의 경제 정책은 국가의 경쟁력을 높이고, 시장의 자유를 확대하게 하는 한편, 상품 및 서비스 무역이 급증하고 금융시장과 자본시장이 폭발적으로 확장됨에 따라 금융자산과 관련한 새로운 경제 영역이 부상하게 된다(김덕원,2012). 이런 과정에서 선진국과 개발도상국간의 격차는 확대되고, 빈익빈 부익부현상의 심화, 고용불안과 실업자 증가, 금융 불안정과 같은 부작용들이 발생하게 된다.

이에 대해 폴라니(K. Polanyi)는 「거대한 변환(The Great Transformation, 1991)」에서 자본주의를 '원래 사회 속에 깃들어있던 경제가 사회를 뚫고 나와 오히려 사회 위에 군림하게 되는 것'이라고 비판하면서, 현대사회는 경제와 사회가 조화를 이루지 못하는 사회라고 주장한다. 즉, 공공성이 지배해야 할 공적 영역에 효율성, 수익성, 사적 이익의 극대화를 최고 가치로 하는 시장주의가 공공성을 대체한 것이다.

신자유주의가 낳은 사회적 부작용에 대해 유럽과 미국은 비슷한 관점의 대안을 내놓게 된다. 1970년대 이후 유럽은 장기간의 경기침체로 인하여 나라마다 높은 실업률이 나타나고 복지 분야에 대한 정부의 재정적 부담이 커지게 된다. 이런 상황을 극복하기 위해서 일시적인 도움을 주는 시혜성 복지를 넘어서 장기적으로 실업자에게 일자리를 제공하고 생산현장에 재취업시키려는 근로연계복지 또는 생산적 복지가 도입되게 된다. 동시에 실업, 가난, 빈곤 등의 문제에 대한 비영리 부분의 참여도 증가하면서 정부와 민간부분의 비영리단체들의 협조가 필요하게 된다. 공적인 정부영역도 아니고 순수한 민간영역도 아닌 제3섹터로 발전하여 오늘날의 유럽의 사회적경제의 모습을 이루게 된다(김덕원, 2012).

미국의 경우에는 개인과 민간기업의 역할이 두드러지게 나타난다. 미국은 전통적으로 정부나 국가가 개인의 사적부분에 대해서 개입하지 않는 것이 바람직하며 이것이 효율적이라는 인식을 갖고 있다. 개인의 빈곤이나 가난의 문제도 개인적 영

역으로 개인이 해결해야 할 문제로 인식한다. 그리하여 문제의식을 가진 개인이나 단체 혹은 기업의 자선활동으로 문제를 해결하려 하였으며, 이런 분위기 속에서 비영리단체들의 사회적 경제 활동이 형성되게 되었다.

유럽관점에서 사회적 경제는 시장경제에서 낙오되고 퇴출되는 사람들을 포용하려는 것(정인철, 2011)이고, 취약계층에 대한 배려라고 할 수 있다. 정부의 복지정책이 감당할 수 없는 복지의 사각지대에 대해서 제3섹터라는 이름으로 협동조합, 비영리단체, 정부조직 등이 중심이 되어 사회적경제의 큰 부분을 감당하게 된 것이다(김덕원, 2012:26).

신자유주의 대안경제로서의 사회적 경제는 비록 그 양적인 규모면에서 주류경제를 압도하지는 못하지만, 통계적으로 사회적 경제에 관련된 수치가 늘어나고 있음을 확인할 수 있다. 예를 들어 영국의 경우 전체 노동인구의 6.5%인 170만 명이 협동조합, 공제회, 비영리 섹터 등의 사회적 경제에 종사하며(Passet and Lyons, 2004:2), 8,100개에 달하는 협동조합과 공제회는 1,900만의 회원을 가지고 있다(UK Cavinet Office 2007:10). 이 수는 집권당인 노동당의 적극적인 정책지원에 힘입어 더울 늘어날 전망이다.

이와 같이 사회적 경제는 다양한 가치와 논리가 서로 보완되는 다원적인 경제를 통해 사람들의 문제를 지속적으로 해결하는데 그 의의가 있다.

2. 사회적 경제와 협동조합

경제는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 시장을 통해 이루어지는 시장경제, 국가를 통해 문제를 해결하는 공공경제와 개인들 간의 자유로운 공동체에 의한 사회적 경제가 존재한다. 시장경제에서 시장이란 구체적인 장소만을 의미하는 것이 아니라, 재화와 서비스를 거래하고자 하는 사람들의 판매와 구매행위 자체를 의미한다. 수요와 공급이 만나는 것이 시장이며, 시장의 핵심은 경쟁이다. 경쟁이 가장 효율적인

점을 찾아주기 때문이다. 시장경제의 원리는 경쟁을 통한 효율성 추구이다.

공공경제는 주로 시장 실패 부분을 국가가 어떻게 보완하느냐를 다루게 되며, 국가는 개인들의 사회계약에 의해 탄생하였다. 세금을 걷고, 법을 만들어 강제하고, 때로는 폭력을 사용할 수 있는 권한을 갖는다. 이런 권한을 이용하여 국가는 시장에서 분배가 되지 않는 재화를 세금을 통해 재분배하며, 개인들이 비슷하게 살 수 있도록 사회분쟁을 줄이고자 한다. 공공경제의 원리는 재분배를 통해서 평등을 추구하는 것이다.

사회적 경제는 인류 역사에서 가장 오래된 영역으로 인간을 위험으로부터 보호하기 위해 공동체를 이루어왔다. 원시 부족마다 공통적으로 나타나는 식량을 공유하는 습관이 바로 사회적경제이다. 현대에서는 수익성과 함께 사회적 연대를 추구하는 협동조합이나 사회적 기업이 대표적인 사회경제이다. 사회경제의 원리는 상호성을 통해 연대를 추구하는 것이다.

시장, 국가, 공동체로 나누어 각각 효율, 평등, 연대를 추구하는 영역의 조합으로 사회를 이해하는 방식은 여러 곳에서 나타난다. 폴라니(Karl Polanyi)는 「거대한 변환」(1991)에서 시장, 재분배, 선물이라는 세 가지 교환방식이 존재한다고 보았다. 시장경제는 사회조직의 일부분에 불과한데 사회의 모든 영역을 시장경제의 원리로 일원화한 결과 대공황이 나타났다는 것이다. 프랑스 혁명의 가치가 자유, 평등, 박애라는 점도 시장경제, 공공경제, 사회적 경제의 구분과 닮아 있다.

사회는 이처럼 다양한 원리에 의해 구성되고 굴러간다. 신자유주의는 시장경제 하나로 모든 것을 해결하려고 하기 때문에 여러 가지 문제를 불러온 것이다. 이를 해결하는 방안으로 협동조합은 사적 소유와 무차별적이고 폭력적인 시장거래를 넘어서기 위해서와 공동체적 인간형과 호혜적 시장, 더불어 사는 사회를 위해 고안된 것이다. 협동조합은 기존의 혈연, 지연, 학연의 사회적 관계와 달리 주체적 시민으로서 1인1표의 의사결정원리에 입각하여 다른 시민들과의 사회적 관계를 형성하고 이를 바탕으로 협동의 이익을 창출하는데 활용된 조직이다(장종익, 2012). 협동조

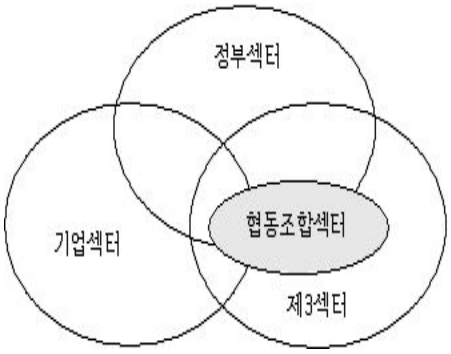
합은 한 지역에 머무는 것이 아니라 동종 협동조합과 연합조직을 결성하고, 나아가 이종 협동조합과의 연대를 통하여 사회 전체의 신뢰를 구축하는데 있다. 협동조합의 초기에는 폭력과 착취를 일삼는 유통자본과 금융자본에 대한 대응으로서 소비조합 및 신용조합으로 시작되었다. 이후에 농업협동조합과 노동자협동조합 등이 탄생하였으며, 주택조합과 보건의료조합도 태동하였다(김용우, 2002:9).

하지만, 협동조합은 시장과의 접점에서 끊임없이 경쟁하게 되면서 종종 시장에 흡수되거나 사라지는 경우도 있었다. 이는 생산과 판매라는 이해관계로 인해 발생되며, 이때 협동조합은 그 자신의 사명을 잃게 될 것이다(장종익, 2012). 이와 같은 상황이 되지 않기 위해서는 협동조합은 끊임없이 국가와 시장으로부터의 견제와 유혹을 견디어야 하며, 조합원들은 협동조합의 참여를 개인적 이익으로 받아들이지 않도록 창조적인 공동체의 구성원으로 길러야 할 것이다. 이를 위해서는 조합원들에 대한 끊임없는 교육이 필요하다.

협동조합은 경제의 자율성 제고, 사유권 보장, 이윤획득으로 조합원의 증가에 충실히 그 기능을 수행할 뿐만 아니라, 시장경쟁의 활성화, 회원의 개인적 자유영역 확충, 수많은 경제 주체의 자율성 보장을 통하여 체제개선에 이바지하고 있다. 즉, 협동조합은 경제 질서로서 시장경제를 구축하는 것이 아니라, 시장경제와 융합하여 체제개선과 발전을 위한 기회를 제공하는 것이다.

사회와 경제발전을 위한 변혁의 틀에는 협동조합만이 있는 것은 아니지만, 협동조합이 우리에게 시사해주는 점은 매우 크다. 우리는 욕망에 기초한 성장 제일주의 경제 체제인 국가 소유나 사적 소유 대신에 '공동체적 소유'를 증가시키며, 착취와 탐욕의 시장 대신에 필요에 따라서 나누고 교환하는 호혜적 시장과 근대적 복지라는 이름 아래 전개되는 수용과 제공의 '상품 서비스'가 아닌 우애를 바탕으로 하는 '돌봄의 사회'와 국가와 형식적 민주주의가 아니라 민중의 '자율적 자치'를 지향해야 한다. 협동조합은 이러한 우리의 지향과 현실적 접합이 가능한 운동의 형태로서 가장 유사한 조직이라고 할 수 있다(김용우, 2002:10)

사회적 경제는 정부와 시장뿐만 아니라 비영리 부문에 있어서도 다양한 행위자들을 포함하고 있다. 다양한 주체는 각각의 맥락에서 다양한 역할을 수행하지만, 한국사회에서 사회적 경제의 논의를 불러일으키고, 활성화를 위한 기폭제가 된 것은 사회적 기업과 협동조합이다.



자료 : iCOOP생협. 2011. p22.

<그림 2-7> 협동조합의 위치

사회적 경제의 대표적인 실체 중의 하나인 협동조합을 에드가 판넬과 토니 질(Edgar Parnell and Tony Gill)은 사회적경제의 중심사업체로 보고, 이들 사업체는 사회적 목적을 위해서 사업한다고 주장한다(Parnell, 2000). 협동조합이란 '구성원들의 공통된 경제, 사회, 문화적 필요성과 공통욕구의 실현을 위해 자발적으로 뭉친 사람들의 자율적 결사체로서, 사회적 경제의 조직적 출발점이자 대표적 모델'로 정의하고 있다. 협동조합은 생산수단의 공동소유를 통하여 집단 활동에 의한 자본주의로 발생하는 폐해를 해소하고 그 대안적 생산관계를 마련한다는 목표와 생산물의 평등한 분배를 통해 참여자의 경제적 이해를 보장하는 경제적 목표와 모든 사람이 인간적 존재로서의 유대를 강화하고 개별화된 개인주의에 대항한다는 공동체 가치적 목표를 공통 특징으로 한다(이도형·함요상, 2010: 377).

사회적 경제의 중요한 부분을 차지하고 있는 협동조합은 몇몇 국가에 한정되지 않고 세계 여러 나라에서 활발하게 이루어지고 있다. 협동조합의 전통이 강한 유럽

뿐만 아니라 일본을 포함하는 아시아와 미국 등에서도 협동조합의 형태는 사회적 경제의 중요한 한 부분을 이루고 있다. 유럽의 노동자들이 만든 공제보험 협동조합은 대기업 보험사의 사업실적을 넘어서며, 스위스의 생활협동조합은 각 지역의 대기업 유통점을 인수하여 지역의 협동조합으로 전환하기도 하였다. 이탈리아에서는 사회적 협동조합을 통하여 지역경제를 활성화시키고 유럽의 경제위기에 대처하는 모습을 보여주기도 하며, 일본 역시 '생활클럽 생협연합'을 중심으로 600개의 여성 사회적 기업을 인큐베이팅 하였으며, 많은 여성들이 여기에서 일하고 있다(채종헌·최준규, 2012:28-29). 영리 기업의 문화에 익숙한 미국 역시도 다양한 협동조합들이 존재하고 있음을 알 수 있다. 에이피통신과 글로벌 식품 브랜드인 선키스트, 웰치스, 블루다이아몬드와 같은 협동조합들이 있다.

최혁진(2010:69)은 협동조합연구를 통해서 '우리가 어느 사회에 협동조합의 오랜 전통이 있다'고 말하는 것이 단지 '그 사회의 협동조합 역사가 오래되었다'는 것을 의미하는 것이 아니라, 이윤을 넘어 시민의 자발적 참여를 통하여 문제를 해결하는 협동조합적 비영리 사업체가 그 사회에 뿌리를 내리고 있다는 것을 의미한다고 지적하고 있다. 즉, 그 사회에 내재된 협동조합적 양식이 발견된다면 협동조합이라는 제도적 형태가 발전을 이루지 못했을지라도 그 사회가 사회적·경제 차원에서 성장 잠재력을 가진다는 것으로 제도적 차원에서 두드러진 협동조합이 부재한 우리의 상황에 중요한 함의를 제공하고 있다(채종헌·최준규, 2012:29).

3. 주택문제에 대한 대안적 수단

주류경제학에서는 인간의 무한한 물질적인 욕망을 충족하기위해 유한한 자원을 최대한으로 활용하는 것을 기본전제로 한다. 효율성이라는 개념이 경제논리를 판단하는 가장 중요한 요소로서, 주어진 자원으로 최대의 편익을 얻도록 자원을 활용하

는 것을 의미한다. 자본주의 시장경제의 무한한 능력과 욕망 위에 구축된 사회에서 주택 역시 주류 경제학의 논리에 따른 상품의 대상이 되고 있다. 이는 주택을 순수한 거주의 관점에서 바라보는 것이 아니라 생산과 소비라는 유통의 하나인 경제적 현상으로 보는 것이다.

인간의 기본권 중의 하나인 주거에 대한 문제는 우리 사회문제의 핵심이다. 우리나라 주거 빈곤실태에 따르면 2010년 기준으로 대한민국의 전체가구대비 주거빈곤층의 비율은 대략 15.3% 내외이며, 불량노후주택가구 4.3%, 노숙 등 비주거지 거주가구 0.4%, 최저주거기준 미달가구가 10.6%를 차지하고 있다고 발표했다. 여기에 대략 374만 명으로 추정되는 하우스푸어까지 합하면 2010년 현재 1,000만 명 이상이 최저기준 이하의 주거지에서 살고 있거나 전월세 및 이자비용 때문에 기준 이하의 삶을 살고 있는 것으로 나타나고 있다. 900조가 넘는 가계부채뿐만 아니라 한국의 가처분소득대비 가계부채 규모면에서 2008년 서브프라임 사태의 미국을 앞지른 것으로 보인다(사회적 경제센터, http://blog.makehope.org).

이외에도 전세가의 급등과 같은 많은 사회적 문제를 안고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해 사회적 경제 조직인 협동조합과 사회적 기업의 활용에 대한 논의들이 지속적으로 제기되고 있다. 특히 주택분야는 다른 사회적 경제가 제공되는 공간적 토대이기 때문에 중요성은 매우 크다고 할 수 있다.

사회적 경제의 대표적인 조직 중의 하나인 사회적 기업은 주로 복지와 노동, 산업 관련분야에서 발달되어 있다. 주택건설과 관련된 사회적 기업이나 마을기업 등 사회적 경제조직은 최근 활발한 창업이나 자활공동체에서의 발전 등으로 그 수가 점진적으로 늘어나고 있다. 현재 한국에서 대략 주택 및 건설과 관련된 노동부인증 사회적 기업은 16개이며, 지자체의 예비사회적기업과 마을기업이 서울에서만 각각 7개와 1개가 있으며, 모두 24개의 조직이 있다. 하지만 아직은 현물집수리 등 공익주택개량 사업에 주로 참여하는 업체가 다수이지만, 일부는 건설업 면허를 취득하거나 자본 축적, 시공능력 배양을 통해 향후 건설주체로서 참여할 가능성을 보여주

고 있다(남철관, 2012:11).

현재 사회적 기업이 주택분야에서 사회서비스를 제공하는 것은 낙후된 지역사회와 사회적 약자의 결핍된 욕구 충족을 수행 할뿐만 아니라 시장실패의 공급부족과 같은 일반적인 사회적 필요에 부응하는 틈새영역에서 접근하고 있다.

특히, 주택문제의 대안적 수단 중의 하나인 협동조합은 외국의 경우 주택공급방식의 한 유형으로 인식하고 있으며, 저렴주택의 공급자 역할을 충분히 하고 있다. 할렛(Hallett, 1993; 남원석, 2003:15, 재인용)은 협동조합의 주택활동의 장점을 다음과 같이 기술하고 있다. 저소득층이 주택가격 상승이나 인플레이션의 영향을 받지 않도록 할 수 있다. 협동조합의 활동이 취약계층의 주거소요에 대한 이윤을 추구하는 민간업체보다 더 잘 반응할 수 있으며, 민간업체의 이익추구활동과 공공부문의 관료주의에서 비롯되는 부작용에서 자유로울 수 있기 때문에 정부가 지원하는 재정이 효과적으로 활용될 수 있다.

저렴주택의 공급자 역할을 감당할 수 있는 협동조합은 우리나라 주택분야에서는 아직 발달하지 못한 조직이지만, 최근 서울시에서 재정비사업의 대안으로서 기존 주거지역 내에서 공동체 활성화를 위한 일환으로서 협동조합방식을 적용하기 위해 시도하고 있다. 뿐만 아니라 강서구 가양동에 공동육아 임대협동조합을 설립하기 위한 조합원 선정 작업 중에 있기 때문에 곧 우리나라도 주택부문의 협동조합이 설립되고 운영될 것이다.

제4절 선행연구 검토

선행연구의 고찰은 크게 세 가지 측면에서 접근하여 고찰한다. 먼저, 공동체 중심의 주거운동측면에서 분석하고, 다음으로 기존 주택조합의 한계에 관하여 검토한다. 마지막으로 주택협동조합의 일반적인 연구동향과 한계를 분석한다. 마지막으로

본 연구가 선행연구와 다른 차별성을 제시하도록 한다.

1. 공동체 중심의 주거운동에 관한 선행연구

1.1 공동체 및 공동체 운동에 관한 이론적 연구

공동체에 관한 연구는 사회학, 교육학, 철학의 영역에서 진행되었다. 사회학과 철학에서는 공동체의 이념적 배경으로서 자유주의와 공동체주의에 관한 연구가 주를 이루고 있다. 공동체의 이론적 연구(류점석, 2009; 박호강, 2009; 이선미, 2008; 엄정식, 2007; 최금주; 2006; 김의수, 2001) 등의 연구가 있다. 이는 공동체의 형성과 공동체주의에 대한 연구로서 공동체의 이론적 논의가 중심이 된다. 류점석(2009)은 로버트 프로스트의 전원시 건설을 토대로 생태학적 공동체의 필요성을 연구했으며, 박호강(2009)은 공동체의 유토피아적 성격을 조명하고 있다. 서구의 역사적 전통에 있어서 공동체에 관한 이론을 통해서 공동체가 지닌 유토피아적 성격을 연구했다. 이선미(2008)는 공동체에 대한 개념적 논쟁을 제시하였다. 엄정식(2007)은 공동체에서 3가지 공동체 자아개념을 제시하고 있다. 첫째는 인격적 자아의 확대로 개인과 공동체가 심리적 일체감이 생겼을 때 생기는 자아이며, 둘째는 공동체적 자아의 축소로 공동체화된 자아개념이다. 셋째는 인격체와 공동체의 유사성으로 공동체의 개체성을 강조하는 자아로 분석하였다. 최금주(2006)는 공동체 의식의 의미를 화이트헤드의 유기체적 철학으로 해석하고 있다. 현실적 존재인 인간은 다른 현실적 존재와 분리되어 존재할 수 없기 때문에 끊임없는 상호관계 내에서 파악을 통하여 의미를 가지고 발전해가게 된다. 그리하여 급변하는 현 사회 속에서 공동체 의식의 재인식은 이해관계에만 얽매여 있는 비인간적 사회관계를 인간화시키려는 대안의식으로서 실천적 의식의 중요성을 강조하고 있다. 김의수(2001)는 자유주의와 공동체주의 간의 논쟁을 중심으로 지역주의가 한국의 공동체 발전을 저해한다고 보면서 종교공동체와 민족공동체의 필요성과 한계를 연구하였

다.

이상의 연구들은 공동체 자체가 가지는 이념적 근거와 특징을 제시하고 있다. 또한 공동체와 논쟁이 되고 있는 자유주의간의 화합가능성을 밝히고 있다. 이론적 연구는 본 연구에서의 공동체에 관한 개념적 바탕이 되는 것으로 한국에서의 공동체 운동에 관한 구체적 연구가 필요한 시점이다.

한국에서의 공동체운동에 관한 연구(최병두, 2000; 김영정, 2008; 윤소영, 2009; 최정신, 2008; 이동일, 2011; 이근행, 2006; 권오병·강정모, 2009; 이소영, 2009; 최승호, 2009; 정규호, 2008; 정규호, 2012)를 살펴보면, 먼저 도시공동체운동에 관한 연구로 최병두(2000)는 공동체이론을 재해석하여 이를 도시공동체운동으로 연결시키기고 있다.

지역 활성화측면에서의 연구에서 김영정(2008)은 전주시의 '전통문화중심도시 만들기'공동체운동의 사례를 대상으로 지역단위의 공동체 운동에 기초한 거버넌스 체계구축을 주장하고 있다. 윤소영(2009)은 지역의 공동체 문화 활동을 활성화시키기 위하여 문화적 중산층의 확대와 다차원적인 지원제도를 통한 민간의 역량을 강화시키는 방안을 모색하고 있다. 최정신(2008)은 계획공동체 마을의 주민참여의 실태를 파악하였다. 이동일(2011)은 변산공동체와 야마기시 실현지를 중심사례 지역으로 하여 대안공동체의 유지와 한계에 관한 연구를 하였다. 이근행(2006)은 한국의 공동체 운동의 형성과 전개과정을 공간, 내용, 형식과 기능적 특성에 따라 구분하고 그 특성을 구체적인 사례와 운동의 경향으로 검토하고 있다. 공동체운동의 형성과 전개과정의 특성은 첫째, 인간의 기본필요 범주의 생활요소를 매개로 형성되며, 둘째, 생활요소의 협동에서 지역공동체로 전개 발전된다. 셋째, 규범적·대안적 특성이 강한 공동체일수록 기존의 생활과 삶의 관계로부터의 이탈 정도가 크며, 넷째, 우리사회의 공동체운동은 교육부분에서 두드러지게 나타나고 있다. 다섯째, 농촌지역의 공동체운동은 기존의 마을 안과 주변에 자리잡고 점진적으로 지역공동체를 형성하는 접근이 유효하며, 여섯째, 오래 유지된 공동체들은 생태적, 사회적,

영성적 측면 모두가 점차 고르게 진전하는 것을 볼 수 있다.

권오병·강정모(2009)는 선진적 공동체에 대한 연구를 하면서 선진국의 사회를 광범위한 공동체로 보고 한국에 선진적 모델을 제시하고 있다. 이소영(2009)은 인드라망생명공동체에 대한 연구를 하였다. 인드라망공동체는 불교적 바탕으로 생명, 환경, 귀농의 특징을 가지고 있다. 인드라망공동체를 에코토피아로 보면서, 노동, 일상, 가족, 자녀교육, 갈등 등의 주제를 다루고 있다. 인드라망공동체의 성격을 외부세계와 단절된 공동체가 아닌 느슨한 형태의 공동체로 보고 있다. 최승호(2009)는 충남 홍성군 풀무마을을 대상으로 지역주민과 마을 공동체를 만들어가는 과정을 연구하였다. 정규호(2008)는 기존의 지역발전사화 달리 생태공동체가 생산-소비-여가로 이어지는 순환형지역사회의 결합을 제시하고 있다. 정규호(2012)는 도시공동체운동의 흐름을 4가지 단계로 구분하고 그 사례에 관하여 연구하였다. 그리고 새로운 도시공동체운동과 협력형 모델을 제시하고 있다.

이상과 같이 공동체운동에 관한 연구는 과거 전통적인 두레를 비롯한 현대의 교육, 생태 공동체에 관한 것이다. 이와 같은 연구는 본 연구의 실제적 연구에 필요한 방법론과 접근법을 제시주고 있다.

1.2 주거부문과 관련된 공동체운동에 관한 연구

주거와 관련된 공동체운동은 재건축사업에서의 연구(홍인옥, 2001; 정철하, 2002; 박현주, 2006; 유아영, 2011), 아파트주거공동체운동에 관한 연구(최병두, 2000; 심현천, 2000; 노진철, 2001)와 임대아파트 공동체운동 연구(서종균, 2001; 하성규, 2008) 등으로 나눌 수 있다.

먼저 재건축사업과 연관시킨 연구에서 홍인옥(2001)은 한독주택의 주거공동체가 재건축사업을 진행하면서 일어난 문제점을 주민들 간의 협의부족, 재건축사업기간 동안의 주거문제 및 재건축사업 내용에 대한 불충분한 검토와 재건축사업 이후 구체적인 생활과 공동체 활동의 문제라고 지적하였다. 정철하(2002)는 재건축사업

과정에서 일어난 도시빈민운동인 금호·행당·하왕지역의 주민운동을 소개하면서 지역사회 조직운동의 실천방안을 찾고자 하였다. 박현주(2006)는 대전 용두동 철거민 운동을 사례로 주거권 운동을 전개한 양상과 주거권의 충족에 대한 평가를 시행하고 있다. 유아영(2011)은 금호·행당·하왕지역의 재건축으로 인한 생존권 투쟁으로 시작된 공동체운동이 현재의 다양한 주민공동체운동으로 전개된 과정을 연구하면서 대안사회운동의 활성화와 지속성을 위한 실천방안을 마련하고 있다.

아파트주거공동체운동에 관한 연구로는 최병두(2000)는 아파트 주민운동을 도시 공동체 운동으로 규정하고 아파트 주민운동의 발전과정과 주요 활동을 소개하고 있다. 아파트 주민운동이 정의와 평등과 같은 공동체적 이상을 실현하기 위하여 공동체 공간에 참여하고 연대하도록 할 것을 주장하고 있다. 심현천(2000)은 아파트 공동체운동을 법적·제도적 측면, 행정적 측면 및 입주민들의 참여의식과 공동체 의식 측면의 개선 운동을 제안하고 있다. 노진철(2001)은 아파트 주거에 기초한 공동체 문화운동의 가능성을 주장하였다.

임대아파트공동체운동에 관련된 연구로 서종균(2001)은 임대아파트에서의 공동체운동을 임차인의 공동체 참여현황으로 분석하였다. 이를 기초로 하여 임대사업자, 관리자, 정부 및 시민단체 등 각 주체들의 태도를 분석하는데 활용하여, 임차인을 지원하는 세력들의 기존 접근 방법을 수정하도록 하였다. 즉, 임차인은 다양한 주체들과 협력하고 주민들을 배제시키지 않고 실질적으로 참여시키는 방법을 배우도록 제안하고 있다.

이외에도 하성규(2008)는 주택점유형태에 따른 사회적 자본이 주거공동체의 활성화에 영향을 주는 것으로 파악하였다. 자가 점유와 50년 공공임대주택은 높은 사회적 자본을 형성하고 있으며, 거주기간이 사회적 자본의 형성 요소임을 밝히고 있다. 즉, 장기간의 공공임대주택을 많이 공급할 것을 주장하고 있다.

1.3 제3세계의 자조에 관한 연구

제3세계에 자조에 관한 연구는 우선 박정석(1999)은 인도 농촌에서의 계조직을 조사하면서 자발적 결사체로 정의하고 있다. 계조직이 저축의 기능과 상호부조의 기능을 하고 있음을 주장하면서 개인적 성취도에 따른 새로운 사회·경제적 연결망을 형성하게 한다고 주장하고 있다. 엄은희(2010)는 필리핀의 마스코바도 생산자 조직이 자조조직으로서 서구 공정무역 조직의 생산파트너를 넘어 국제무역을 조직하는 주체로서 활약하고 있음을 실증사례를 들어 보여주고 있다. 최홍관(2009)은 방글라데시의 그라민은행과 우리나라의 마이크로크레딧의 현황을 비교 분석하면서 지속가능성 측면에서 지방자치단체, 지역복지센터, 자활공동체, 지역시민, 종교단체 등의 다양한 지역주체들과 함께 참여하는 새로운 협력모델로서 마이크로크레딧의 가능성을 제시하고 있다. 송상기(2010)는 중남미의 정치·경제적 상황의 악화를 타파하기 위해서는 권위주의적 권력구조의 틀에서 벗어나고, 이상주의적 공동체주의를 자유주의적 공동체주의여야 한다고 주장하고 있다.

이와 더불어서 우리나라 지역화폐 운동에 대한 연구로는 조옥(2012)이 여성주의적 관점에서 지역화폐 운동인 한밭레츠를 분석하면서 그 가능성과 한계에 관하여 연구하였으며, 이 외에도 참여자들의 의식, 행위 등이 공동체 형성과 삶에 어떤 영향을 미치는가에 관한 연구(권인천, 2001; 김형용, 2000; 김동배·김형용, 2000)가 있다. 이들 연구는 설문조사나 설문조사와 함께 면접을 통한 참여자들의 인식변화에 초점을 맞추고 지역사회 개발론의 입장을 취하고 있다.

이와 같이 공동체에 관한 대부분의 연구는 공동체의 유지와 관련된 연구로 제한적으로 이루어지고 있다. 즉, 공동체가 어떻게 유지되고 한계가 무엇인지에 대한 탐색은 미흡하다. 또한 기존 사회와 밀접한 관계를 맺고 있는 부분공동체의 연구에서도 공동체 자체의 모습을 제대로 파악하기도 어렵고, 주거공동체에 관한 연구에서도 협동조합과의 연관성을 찾아보기는 힘든 상황이다.

2. 기존 주택조합제도에 관한 선행연구

2.1 주택조합제도에 관한 연구

주택조합제도에 관한 연구는 제도개선방안(서성복, 2003; 심상후, 2006, 김상희, 2012)과 주택법상의 주택조합에 관한 연구(강의성, 2006; 김태경, 2009)로 구분할 수 있다.

서성복(2003)은 잠원연합주택조합 사례를 중심으로 한 주택조합제도를 분석하였다. 조합원 모집절차, 시공사와의 관계, 조합자금의 관리, 사업대상 부지의 확보 및 조합 간부와 직원의 자격요건 및 전문가의 참여를 중심으로 문제점을 파악하고, 이에 대한 개선안을 마련하였다. 심상후(2006)도 주택조합제도를 구조, 제도, 운영상의 문제점을 파악하고, 조합설립절차, 감독체계 및 조합의 회계감사 체계를 개선해야 한다고 주장하였다. 김상희(2012)는 매도청구권과 관련된 문제를 파악으로 개선방안으로 매도청구권 행사관련 협의체를 구성해야 한다고 주장하고 있다.

주택법과 관련된 선행연구에서 강의성(2006)은 지구단위계획구역의 범위를 아파트 단지주변을 포함하는 지역으로 확대하고, 주택법에서 시행과 시공의 범위를 명확히 하고 업무범위와 시기를 규정하자고 주장하고 하고 있다. 김태경(2009)은 주택법규의 개선을 매도청구권 부여, 공공택지의 지원, 준사업승인 제도 활용, 시행대행사의 사업 참여 지위인정, 조합원 자격조건 완화, 토지사용승낙서 양식 대체, 조합원 초기모집 증대, 시공사 선정방법, 인가권자의 관리·감독권한 부여, 공동사업자인 시공사의 권한 강화 등을 제시하였다.

이와 같이 기존 주택조합제도에 관한 연구는 주택조합제도를 실행하면서 발생되는 문제점 파악과 주택법 상의 문제점을 파악하여 개선방안을 제시하고 있다. 즉, 제도 실행과정의 문제제시하고 개선하고자 하는 것으로 주택협동조합과 같은 근본적인 대안을 제시하지는 못하고 있는 한계를 지니고 있다.

2.2 재정비조합제도에 관한 연구

재정비조합제도에 관한 연구는 재정비사업의 개선방향에 관한 연구(변창흠, 2009; 장영희, 2009; 이명훈, 2009; 서순탁 외, 2009; 김흥순 외, 2010)와 재정비사업방식의 개선방안에 관한 연구(신중진·박종현, 2005; 서울시정개발연구원, 2008; 서울특별시, 2009; 국토해양부 외, 2009; 여춘동·이건록 외, 2010)와 법률적 개선방안에 관한 연구(국태해양부 외, 2009; 송기백, 2010; 이승주, 2010)로 나눌 수 있다.

먼저 재정비사업의 개선방향에 관한 연구에서 변창흠(2009)은 지속가능성과 주거안정을 위하여 도시재정비사업의 구조와 성격에 관한 문제, 추진절차상의 문제와 사업추진 결과에 따른 문제로 구분하여 재정비사업의 문제를 제기하고 이를 해결하기 위한 정책방향과 제도개선방안을 제시하고 있다. 장영희(2009)는 도시재정비사업의 사업유형, 추진절차, 주민동의, 주택공급, 공공임대주택공급, 사업비용 조달, 주민대책 등으로 구분하여 도시재정비사업을 평가한 후 제도개선 방안을 제시하고 있다. 이외에도 다양하게 이루어지고 있다. 이런 선행연구들은 용산참사 이후 공공지원과 참여의 강화, 사업의 효과에 대한 불균형 및 불균등의 문제, 세입자와 조합간의 갈등의 문제를 다루고 있다. 이와 같은 연구는 구체적인 정책대안을 제시하기보다는 이론적 수준에서 문제를 해결하기 위한 정책의 방향성만을 제시하는데 그치고 있다.

다음으로 재정비사업방식과 관련된 연구로서 신중진·박종현(2005)은 사회적 여건과 지역특성에 따라서 급격하게 변화하고 복잡해지는 도시재정비사업에 대응하기 위해 도시의 거점, 대규모 공유지 및 이전적지, 노후화주택단지의 재건축, 노후·불량 주택시가지의 주거환경정비를 위한 연계적 정비수법을 제시하고 있다. 시정개발연구원(2008)은 주민자율형 소규모 구획정리방식을 제안하고, 이를 활성화하기 위해 법·제도적 개선방안을 제시하였다. 국토해양부 외(2009)는 기존 도시재정비사업관련 법률을 통합한 「도시재생법」의 제정을 제안하고, 사업모형으로

권리변환방식의 통합사업방식을 기본모형으로 하고, 사업대상지의 특성에 따라 공유지분소유의 장기임대방식, 차지개발방식, 중심지 연쇄형 방식, 관리처분방식과 환지방식의 혼용방식을 활용할 것을 제안하고 있다. 여춘동·이건록(2010)은 결합개발제도의 확대를 위해 다양한 결합개발방식을 제시하고 있다. 이들의 연구는 형행 법률에서 도시재정비사업의 사업체재 내의 사업 자체의 물리적 한계를 극복하기 위한 것으로 개별 사업구역에 대한 사업추진의 어려움을 해결하는데 연구의 목적이 있는 한계를 지닌다.

법률적 개선방안에 관한 연구는 국토해양부 외(2009)의 연구에서 기존 법령 정비의 필요성을 인식하고, 기존 재생관련 법률을 총괄하고 도시재생 활동의 체계적 지원을 위한 「도시재생법(안)」을 제시하고 있다. 송기백(2010)과 이승주(2010)의 연구도 국토해양부 외(2009)의 연구와 유사한 성격을 지닌다. 이들의 연구는 도시재정비사업의 패러다임 변화에 따른 대응적, 담론적, 선제적 수준에 그치는 한계를 지닌다.

3. 주택협동조합에 관한 선행연구

3.1 비영리주택활동에 관한 연구

최근 사회적 경제, 제3섹터, 비영리조직 등에 관한 관심이 고조되면서 2000년 이후부터 비영리주택활동에 관한 연구들이 지속되고 있다. 이들의 연구는 주로 해외의 비영리주택활동에 대한 소개와 우리에게 주는 시사점을 파악하면서 비영리주택활동이 필요함을 주장하고 있다. 임서환(2000)은 자조적 자원주택운동이 주택의 비영리부문에 미친 영향을 영국의 사례를 중심으로 변화하고 발전된 과정을 연구하였다. 그러면서 우리나라에도 비영리 주택부문의 육성이 필요함을 강조하였다.

해외 비영리주택활동을 하는 여러 단체들을 소개하고 거기서 시사점을 찾은 연구는, 남원석(2003)은 미국의 CDC(Community Development Corporations)와

영국의 HA(Housing Associations), 스웨덴의 HSB(Swedish Tenants' Bank and Housing Association)에 대한 사례를 분석하고, 우리나라의 적용 가능성을 탐색하였다. 비영리주택활동의 필요성을 신규 주택부족으로 파악하고 이를 해결하기 위해 비영리주택활동이 활성화 되어야 한다고 하였다. 특히, 노숙자의 주거지원이나 저소득층을 위한 저렴주택을 확보하기 위해서이다. 천현숙(2005)은 비영리 조직 중 주택의 공급, 배분, 관리 등을 다루는 조직을 비영리주택조직(NHO: Nonprofit Housing Organization)으로 정의하고 이들의 존재의의를 시장실패와 정부실패로 인한 주택문제, 시민사회의 성장에 따른 주체의 다양화와 협조의 필요성 및 다원주의와 자유의 가치에 두고 있다. 정부조직, 영리 조직과 비영리조직의 특성을 비교하면서 이들 간의 파트너십의 중요성을 강조하였다. 구체적인 사례로 영국의 주택협회와 미국의 CDC의 주요활동들을 소개하면서 비영리단체가 공공서비스의 제공자로서의 역할을 해야 한다고 주장한다. 전홍규(2012)는 일본의 민간 비영리 주거지원사업의 현황을 파악하였으며, 박준(2012)은 영국의 사회주택에 대한 사례분석을 하였다. 또한 김준희(2012)는 미국의 비영리주택조직의 사업 구조를 파악하였다.

장보혜(2003)는 우리나라 비영리주택의 현황을 파악하면서, 서비스 공급자 및 수급자들의 특징을 유형화하였다. 즉, 공급주체의 유형, 활동영역, 자원조달 방법, 활동 계기와 수급자의 유형, 수급자 선정계기, 자립정도, 공급자와의 관계 등을 중심으로 사례들에 나타나는 특징을 분류하였다. 주요 공급조직들을 통하여 비영리주택활동의 문제점을 짚어보고, 비영리주택활동의 가능성을 조명해 보았다. 사례들을 대상으로 삼아 분석하고 비판하며 비영리 주택활동의 모델을 구축하고자 하였다. 박신영 외(2004)의 연구는 공공부문에 의한 주택공급뿐만 아니라 사회적 약자인 저소득층을 위한 공공주택사업에 비영리단체의 자발적 의지와 역량을 적극 활용함으로써 사업추진의 효과성을 제고하고, 저소득층의 다양한 주거수요에 탄력적으로 대응하기 위한 방안을 강구할 필요가 있음을 주장하였다. 이에 따라서 우리나라 공공주택사업과 관련된 비영리민간단체의 참여가 부진한 배경과 제도를 분석하고,

비영리 단체의 활동이 활발한 선진국의 사례를 분석하여 제도적·사회경제적 요건이 비영리 단체의 공공주택사업 참여를 활성화시킨 것인지 규명하였다. 정부측면에서는 주거관련 비영리단체에 대한 특별한 법률적 지위의 부여, 비영리단체의 공공주택 사업에 필요한 보조금이나 기금융자 제도마련, 비영리단체간의 네트워크 형성 지원과 비영리단체 구성원에 대한 정보 및 교육기회제공과 비영리단체가 참여할 수 있는 공공주택사업을 지자체나 주택공사 등의 사업발주를 통하여 실시하도록 주장하였다. 비영리단체측면에서는 스스로의 사업적인 역량을 강화하여 해당분야 전문가로서의 자질을 기르도록 하며, 주거관련 비영리단체가 뿌리를 내릴 수 있는 법제도를 마련하는 활동이 필요함을 제시하였다.

남철관(2012)은 민간에 의한 비영리주택 공급의 특성을 소규모 호수로 주택을 공급하고, 사회적약자의 주거소요를 충족시키며, 사회적 목적의 실현을 위해서 활동한다고 보았다. 또한 쇠퇴된 지역의 재생수단으로 활용될 수 있다고 주장하였다. 그러나 주택법상의 주택건설사업자 요건의 문제와 자금조달의 문제로 공급의 제약이 있다고 하였다. 민간 비영리주택을 공급하기 위한 한 방법으로 매입임대주택에 대한 시뮬레이션을 통한 가능성을 검토하였으며, 주택사업에는 많은 자금이 소요되기 때문에 저리의 공적자금을 동원할 수 있는 능력이 중요하다고 주장하였다.

배웅규·박상훈(2012)은 한국 해비타트의 사례분석을 통하여 저소득층 주거지의 재생의 가능성을 확인하고, 이에 따라 입주대상 주민의 참여를 전제로 주택활동 전문 비영리단체가 참여하고 공공과 실질적 파트너십을 통한 주거지 재생방향을 제시하였다. 조광호(2011)는 우리나라 주택정책의 공공성을 확보하기 위해서는 비영리주택활동이 활발해야 함을 주장하면서, 유럽의 주택정책의 사례를 들어 시사점을 찾고 있다. 주택정책이 공공성을 확보하기 위해 국가, 지방자치단체, 언론, 시민사회단체, 주택협동조합, 세입자 등의 복합적인 노력이 이루어져야 한다고 주장하였다.

이와 같이 비영리주택활동에 관한 선행연구는 영국, 미국, 스웨덴 등의 사례를 중심으로 파악하여 비영리주택활동이 활발히 일어나야 함을 강조함에도 불구하고

이의 적용 가능한 구체적인 모델은 제시하지 못하고 있다.

3.2 주택협동조합에 관한 연구

주택협동조합에 관한 선행연구는 양적으로나 질적으로 한계가 있는 것이 사실이다. 장경석(2003)은 비영리주택활동 중에서도 주택협동조합에 초점을 맞추어서 스웨덴의 HSB와 영국의 주택협회에 대한 사례연구를 하였다. 이를 바탕으로 주택의 공급측면에서 우리나라에 적용 가능한 2개의 비영리주택활동 모형을 만들었다. 첫 번째는 순수 자발부문으로 조합방식에 의해서 주택을 공급하고 관리하는 방법이며, 다른 하나는 정부활동의 대행형 혹은 민관파트너십형태(PPP: Public Private Partnership)를 제안하였다. 남기포(2004)는 협동조합주택과 공공주택을 비교하면서 영국의 주택협동조합사례를 구체적으로 소개하고 있다. 우리나라 조합제도와 주택협동조합을 비교하고, 우리나라 조합제도의 문제점을 고찰하였다. 주택협동조합이 유용한 주택정책수단이 될 수 있음을 주장하고 있다.

해외 연구로는 Blase Lambert & Nic Bliss(2001)는 영국에 존재하는 주택협동조합에 대한 물리환경, 조직구성과 운영에 대한 자세한 사례조사를 하였다. Sukumari Ganapati(2012)는 정치경제의 영향에 따른 스웨덴, 인도 및 미국의 주택협동조합의 발전정도를 구체적으로 소개하였다. 국가와 협동조합과의 관계가 긴밀히 연결되어 있는 국가에서 협동조합주택이 시장에서 차지하는 비율이 훨씬 많으며, 주택협동조합이 더욱 발전됨을 보여주고 있다.

3.3 기타 공동체 주택에 관한 연구

주택협동조합과 혼용하여 사용하고 있는 코하우징 또는 협동주택의 측면에서 접근한 연구로는 이경희(2000)의 공동주택개발의 서구 협동주택의 적용가능성을 연구하였다. 미국의 협동주택 2곳을 직접 방문 조사하여 우리나라의 적용가능성을 제시하였다. 그 대안으로 첫째, 공동주택단지 내에 주민들의 공동체적인 생활을 도와

주는 공유공간을 적극적으로 계획하고, 둘째, 공동체 생활을 위해서는 소규모로 계획한다. 셋째, 지역의 특성에 맞는 주거단지개발을 모색하며, 넷째, 협동주택단지의 도입을 위해 제도적 측면의 지원이 필요하며, 다섯째, 새로운 주거생활 가치에 대한 교육과 리더십 훈련이 필요함을 제시하였다. 조정현·최정신(2011)은 미국 코하우징의 일반적·물리적 특성과 주민참여 현황 및 특성을 분석하였다. 박경옥(2006)은 거주지관리제도 도입을 위하여 미국 주택소유자조합의 기능과 관리방식에 대한 사례를 분석하여, 우리 실정에 맞추어 고려해야 할 점을 제시하였다. 거주지 전반에 대한 주거관리의 제도적 정비와 거주자의 참여를 유도하는 각종 위원회 설치 및 조합이 공공서비스 기능을 담당할 수 있도록 제도적인 도입을 주장하였다. 전은호(2008)는 적정구입 가능주택의 공급을 지속하게 할 수 있는 방안으로서 공동체토지신탁제도(CLT)의 적용 가능성을 분석하여 우리나라에 적용하기 위한 대안을 제시하였다. 대안은 토지임대부와 환매조건부 방식을 통합하도록 하며, 공동체토지신탁 원리를 통한 적정구입 가능주택의 공급을 주택정책에 포함시킨다. 제도도입을 위한 새로운 법률제정과 정부, 기업 및 주민 등의 자발적 참여를 위한 지원을 하며, 토지에 대한 인식의 변화를 가져올 수 있는 제도도입을 주장하였다.

3.4 협동조합주택정책에 관한 연구

우리나라 협동조합주택정책과 관련된 논문은 변창흠·김란수(2011)의 재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델로서 시유지에 협동조합주택을 활용하자고 한 연구가 유일하다.

반면, 해외 주택정책과 관련된 연구는 다음과 같다. 신필균(2011)은 스웨덴의 주택정책에서 사회논리로 접근하기 위하여 중앙정부, 지방자치단체, 언론, 시민사회세력, 주택협동조합 등의 유기적 협조와 지속적인 노력을 강조하고 하였다. 네덜란드에 관한 연구에서 김종림외 6인(2007)은 다양한 소득계층이 사회주택의 수혜대상이 될 수 있었던 것은 복지재정의 확보가 큰 역할을 하였다고 강조하고 있으며,

안드레 아버한트외 1인(2005)은 주택협동조합이 사회주택 공급에 결정적인 역할을 담당하였음을 주장하였다. 장경석(2007)은 가난한 사람들을 위한 부동산 개발로서 네덜란드의 주택정책과 주택협회의 중요성을 강조하고 있다. 독일은 하성규(2010)가 주택정책을 바라보는 분석틀과 주택을 바라보는 전체적인 시각의 정립을 강조하였다. 정현백(2006)은 오스트리아 비인의 자치 사회주의의 실험으로 비인자치정부의 주거정책 및 주거공동체운동을 소개하였다. 1918년에서 1924년에 오스트리아 맑시스트에 의해 행해진 붉은 비인 프로젝트는 자본주의 테두리 안에서 개량적 실천이라는 혐의를 벗어나지 못하고, 공공주택 건설이 대중에 대한 근대적 감시체제를 만들면서 대중의 자율성을 저하시켰다고 비판하면서도, 노동자들을 근대적 인간으로 만드는 역할도 수행하였다고 주장한다. 즉, 권력없는 문화, 문화없는 권력은 모두 한계가 있음을 강조하고 있다. 프랑스의 주택정책과 관련된 연구는 임소연(2009)이 주거복지 측면에서 프랑스의 사회주택에 관한 전반에 대하여 소개하고 있으며, 신성해(2006)도 사회주택을 중심으로 한 주거계층의 분화와 공공정책의 중요성을 강조하면서 우리나라 저소득계층에 대한 임대료를 차등화하거나 임대료에 대한 보조를 할 것을 주장하고 있다.

영국의 주택정책과 관련된 연구는 김혜승외 2인(2004)이 영국의 임대료 보조제도를 소개하면서 임대료 보조정책의 중요성을 강조하고 있으며, 박미선(2011)은 영국의 공정임대료제도가 임대료안정에 기여한 점을 강조하고 있다. 하성규(2010)도 영국의 임대료 산정방법을 소개하면서 임대료 통제정책의 장·단점을 제시하였다. 정의철외 2인(1997)은 영국의 지방자치단체가 전반적인 공공주택을 관리하는 체계를 설명하고 있으며, 윤주현·김혜승(1997)은 지방자치단체가 공공주택의 건설에 큰 역할을 한 점을 들어 지방자치단체의 중요성을 강조하고 있다.

장경석·백성준(2007)은 미국의 LIHTC 프로그램을 소개하고 모의실험을 통하여 우리나라 임대주택정책에 적용하였을 때 임대료 수준과 재정부담 측면에서 효과를 분석하면서 몇 가지 한계가 있지만, 이 제도를 도입할 것을 주장하고 있다.

4. 본 연구의 차별성

앞에서 살펴본 것처럼 주택협동조합과 관련된 연구들은 미흡한 국내의 비영리주택활동, 외국의 비영리주택 공급사례, 공동체 주택 및 외국의 협동조합주택정책에 관한 사례를 소개하는 연구들이 주를 이루고 있다. 이와 더불어 주거공동체운동과 관련하여서도 현재 우리나라의 마을 만들기 및 지역공동체운동을 중심으로 한 사례연구와 공동체운동에 관한 이론연구들이 주를 이루고 있다. 특히 외국 주택협동조합에 관한 사례연구는 우리나라 주택협동조합을 활성화시키는데 유용한 정책적 수단이 될 수 있음을 강조하고 있다. 특히 개인주의와 인간소외로 인해 파괴되고 있는 공동체를 회복시키는 수단으로서 주택협동조합이 유용한 정책적 도구가 될 수 있음을 보여주고 있다.

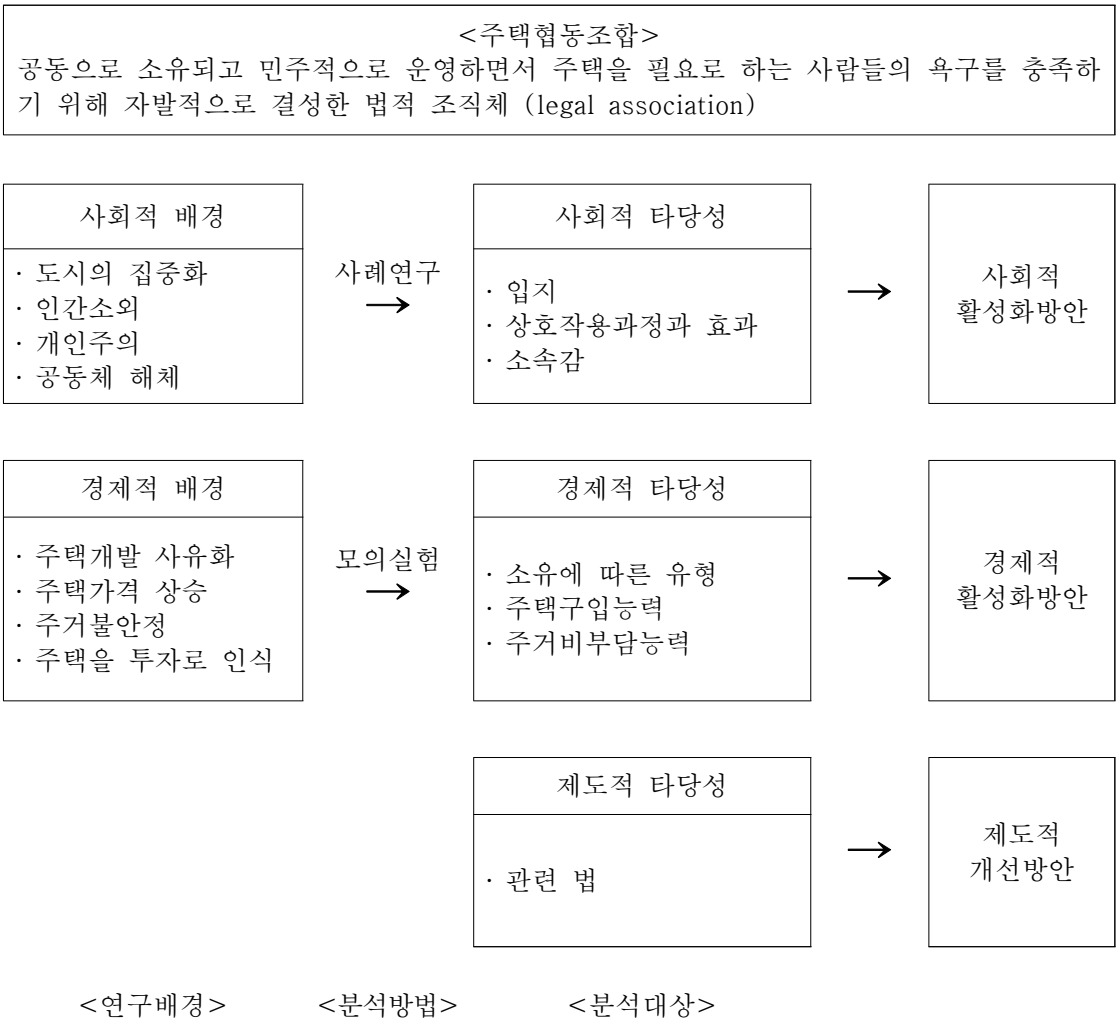
따라서 본 연구는 공동체운동의 성격과 비영리사업체의 이중적 성격을 지닌 주택협동조합이 우리 사회에 실현될 수 있는지를 검토하는 기본적인 연구가 될 것으로 판단된다. 본 연구는 ⑴ 주거공동체운동으로서 주택협동조합이 우리사회에 주는 의미를 최초로 분석한 것이며, ⑵ 현재의 법제도 아래에서 적용 가능한 주택협동조합유형을 개발하였다는 점이며, ⑶ 개발한 모형을 중심으로 모의실험을 통하여 주택협동조합의 경제적인 실현가능성을 분석해 본 것에 차별성이 있다. 마지막으로 ⑷ 공동체운동과 비영리사업체인 주택협동조합모형을 우리나라 주택정책의 대안으로 소개함으로 비영리주택공급의 구체적이고 실천적 관점에서 정책대안을 제시한 연구라는 점에서 본 연구만의 차별성을 갖고자 한다.

제5절 연구 분석틀

본 연구는 사회적 측면인 주거공동체운동으로서의 의미와 경제적 측면의 비영리 사업체로서의 주택협동조합의 실행가능성을 분석하여, 우리나라에 실행할 수 있는 제도적 개선방안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 주택협동조합의 두 측면을 분석하는 이유는 협동조합은 비영리사업체이면서 결사체인 운동으로서의 이중적 성격을 지니기 때문이다. 결사체의 운동적 측면만을 강조하고 사업부분을 소홀히 한다면 주택협동조합은 와해되어 없어질 것이며, 사업부분만을 강조하게 되면 공공성을 지닌 운동으로서의 기능이 없어지기 때문이다. 이런 이중적인 협동조합의 성격에 의해서 두 가지 측면을 동시에 분석해야 할 필요성이 대두된다.

그리하여 본 연구의 분석틀은 다음과 같다. 먼저 사회적 측면으로서의 공동체운동의 구성 원리인 입지, 사회적 상호작용의 과정과 효과, 소속감에 관하여 분석한다. 경제적 측면에서는 우선 소유에 따른 주택협동조합의 유형을 분류하고, 소득계층별 주거비 부담능력과 유형별 주택구입능력을 산정하도록 한다. 또한, 제도적으로 주택협동조합의 설립이 가능한지를 현행 법률을 검토하도록 한다. 이를 바탕으로 제도적 개선방안을 마련한다. 이상의 내용을 종합하여 정리하면 다음과 같다.

<그림 2-8> 연구 분석틀


<주택협동조합>
공동으로 소유되고 민주적으로 운영하면서 주택을 필요로 하는 사람들의 욕구를 충족하기 위해 자발적으로 결성한 법적 조직체 (legal association)
사회적 배경
· 도시의 집중화
· 인간소외
· 개인주의
· 공동체 해체
사례연구
사회적 타당성
· 입지
· 상호작용과정과 효과
· 소속감
사회적 활성화방안
경제적 배경
· 주택개발 사유화
· 주택가격 상승
· 주거불안정
· 주택을 투자로 인식
모의실험
경제적 타당성
· 소유에 따른 유형
· 주택구입능력
· 주거비부담능력
경제적 활성화방안
제도적 타당성
· 관련 법
제도적 개선방안
<연구배경>
<분석방법>
<분석대상>

제Ⅲ장 공동체중심의 주거운동과 기존 주택조합제도 검토

본 장에서는 우리나라 공동체 중심의 주거운동과 주택공급 제도에 관하여 고찰하고 그 시사점을 파악하고자 한다. 먼저 제1절에서는 우리나라의 공동체중심의 주거운동의 사례를 검토하고 그 한계점을 고찰한다. 제2절에서는 기존 주택조합제도인 주택조합제도, 재정비조합제도 및 동호인 주택에 관하여 고찰한다. 마지막으로 주거공동체운동과 공동체형 주택개발 및 공급제도의 사례에서 시사점을 파악한다.

제1절 공동체 중심의 주거운동 사례 검토

1. 주거권 확보운동 : 재개발

1.1 주거권 확보운동의 개요

주거권 확보운동은 도시 빈민들이 집단적으로 거주하는 지역을 중심으로 이루어졌다. 1960년대부터 시작된 무허가 불량촌을 철거하는 과정에서 공동체를 형성하게 된다. 이때 철거민들은 봉천동·신림동 등의 도심외곽으로 이동하고, 이후에는 성남이나 부천, 원미동 등 도시 외곽이나 도시근교의 비닐하우스촌으로 밀려나게 된다. 이와 더불어 도시의 주거환경 개선을 명분으로 한 재개발사업 과정에서 지역주민들은 강제철거에 대항하여 저항운동을 펼치게 된다. 이들은 이웃과의 공동체적인 관계를 긴밀하게 유지하였으며, 자신들의 주거권을 지키기 위해 적극적인 노력을 기울였다.

1) 한독주택[8)]

한독주택은 복음자리공동체[9)]의 구성원이다. 한독주택의 1979년 복음자리 주택사업소의 두 번째 사업으로 시흥시 은행동 289번지 일대에 조성된 주택단지로 총 가구 수는 164가구이다. 난곡, 당산, 문래, 시흥, 봉천 등 영등포 남쪽 지역의 철거예정지역을 순회하면서 공동체의 취지를 소개하고 한독주택의 건설계획을 설명하고, 입주자들을 선정하였으며, 선정 후에는 매주 교육을 받도록 하였다.

1977년 12월 주택건설촉진법이 제정되고, 20세대 이상의 주택을 건설하는 경우에는 주택건설사업자로 등록된 자만이 주택건설사업을 하도록 정해지면서 주민과 주택사업소에 의한 주택의 건설이 불가능하게 되었다. 그리하여 급히 서둘러 시흥군청 앞의 평범한 설계 업체를 선정하여 주택 및 단지설계를 의뢰하였다. 그리하여 공동체성을 살릴 수 없는 일자형의 2층 연립 6개동을 설계하였으나, 주택건설과정에서 건설업체의 부도로 공사가 마무리되지 못하고 중단되었다. 결국 주택사업소가 공사를 마무리하게 된다.

한독주택에는 주민들이 모일 수 있는 공간이나 시설이 없어 인근지역에 마을회관을 건립하게 된다. 마을회관은 주민들이 직접 건설하였으며, 모든 주민들이 1주일에 한 번씩 공사에 참여하였다. 즉, 노동을 통하여 주민들이 주거지에 애착을 갖도록 하며, 공동작업 과정에서 주민들 간의 유대관계를 형성하도록 한 것이다. 이후 마을회관은 한독주택 주민들의 회합장소로서 공동체를 유지하는데 중요한 역할을 하였다.

---

8) 한독주택 주거공동체에 대한 자료는 홍인옥(2001)의 “주거공동체와 재건축사업”의 내용에서 발췌하여 재정리 하였다.

9) 복음자리공동체는 가난한 사람들의 공동체마을로서 시흥시 신천리 일대의 서울지역 철거민들이 집단이주하여 자조적으로 만든 집단이주 정착지이다. 여기에는 복음자리마을(1977년), 한독주택마을(1979년), 목화마을(1985년)의 3개의 마을로 이루어져있다. 1979년 양평동 등 안양천변 뚝방일대 무허가촌 철거로 갈 곳을 찾던 제정구씨와 정일부 신부가 170여명의 주민과 함께 직접 만든 마을이다. 직접 땅을 고르고, 실제로 집을 짓는 작업을 하는 등 모든 과정을 공동으로 진행하여 복음자리마을을 만들었다.

2) 송학마을

송학마을(주민협동공동체 실현을 위한 금호·행당·하왕지역 기획단)은 서울 성동구 금호·행당·하왕 지역에서 재개발 저항운동을 추진하면서 불려진 이름으로 현재는 '성동주민회'라는 이름으로 공동체운동을 지속하고 있다. 이 지역에서의 주민운동은 1987년 지역 활동가가 탁아소, 공부방 및 주민들을 위한 어미니 학교 등 교육 사업을 진행하면서 시작되었다. 이 지역은 도시빈민운동에 뿌리를 둔 지역 사회조직운동으로서 '이모임(This Meeting)'을 중심으로 하여 도시빈민운동 전반과 재개발사업 및 철거반대 투쟁을 배우게 되었다. 지역 실무자들은 '금호·행당 빈민지역 운동의 새로운 대안준비토론(1994)'을 전개하면서 지역사회의 민주화와 지역공동체 형성이라는 목표를 설정하게 된다.

1993년 3월 금호·행당 지역이 재개발 사업시행 인가가 나면서 재개발 대책활동이 본격화되고, 5월 30일 세입자 대책위원회(이하 세대위)가 처음으로 결성식을 가졌다(정철하, 2002). 그러나 초기 세대위 조직은 지역주민들의 적극적인 참여 부족으로 많은 어려움을 겪었다. 그리하여 행당배움터 실무자들과 지역사회조직 활동가들, 세대위의 집행부 등의 꾸준한 모임과 활성화 교육을 전개하여 빈집철거에 대항하는 등 적극적인 항의 농성과 꾸준한 교육, 홍보에 주력하여 점차 세대위가 안정을 찾았으며, 많은 수의 세입자들이 참여하기 시작하였다.

세대위는 철거용역업체들에 의한 강제철거와 철거반대 투쟁 등을 펼쳤으며, 1995년 초 철거반대 투쟁의 성과로 주민들은 가 이주 단지를 거쳐 공공임대아파트에 입주하게 된다. 이들은 1994년에는 재개발법 제도 개선을 위한 서명운동을 펼쳤으며, 주민 스스로 세대위 활동의 정당성을 확보해 가면서 다른 지역을 방문하여 견문을 넓히기도 하였다(정철하, 2002). 가이주단지에는 102세대(378명)가 입주하고, 마을회관, 작업장, 공부방, 독서실, 구판장이 설치되었다. 건물은 자부담으로 지어 공동소유의 개념을 통한 마을의 운영과 관리를 스스로 하기 위함이었다. 주택의 규모는 5평(2인)부터 9평(5인)까지 가족수에 따라서 크기에 차이를 두었다(변

창흠, 2010).

송학마을의 세대위 구성은 주거권을 찾는 과정으로 주민들이 스스로 사회모순과 정부의 잘못된 정책을 알아가는 과정이며, 투쟁의 정당성 확보와 의식의 변화를 이룬 것이다. 재개발의 본격화로 지역 활동가들이 주민들을 교육하고 조직화하면서 재개발 사업제도의 벽을 넘어 주거권 운동으로 전개한 것이며, 연대를 통한 정치력 확보는 가이주단지의 쟁취와 공공임대아파트의 입주를 가능하게 하였다.

<표 3-1> 금호·행당·하왕지역 주거권 운동의 주요 경과

년 월 일	구성단체 및 내용	비 고
1993. 5. 30.	하왕 2-1지구 세대위 결성식	
1994. 1. 23.	금호6구역 세대위 결성식	
1994. 3. 17.~ 4. 7.	불량주택 재개발 제도개선 입법 추진 서명운동	
1994. 3. 26.	성동지역 입법추진 서명 캠페인	
1994. 4. 24.	주거연합 성동·중부지구 결성식	
1994. 5. 18.	제14주년 광주항쟁 계승 국민대회 참가	
1994. 6. 3.	무주택자의 날 2주년 기념 및 주거권 입법성사 촉구대회 참가	
1994. 6. 5.	하왕 1-2지구 세대위 결성식	
1994. 12. 25.	주거연합 성동·중구지부 보고대회 및 성탄대축일 미사	
1995. 2. 19.	성동·동대문 지부 출범식 및 하왕 1-3지구 세대위 결성식	
1995. 9.	이문 1구역 세대위 결성식	
1995. 10. 1.	하왕5구역 세대위 결성식	
1995. 10. 22.	하왕 2-1지구 가이주단지 입주(102세대)	송학마을
1996. 4. 21.	행당 1-2구역 세대위 결성식	
1996. 9. 7.	금호 6구역 가이주단지 입주(24세대)	바탕고을
1997. 1.	하왕 5구역 가이주단지 입주(15세대)	푸른마을
1997. 9. 30.	행당 1-2구역 강제철거 폭력사태 발생	
1997. 10. 5.	하왕 1-3구역 가이주단지 입주(23세대)	무학마을

자료 : 정철하. 2002. p54.

1.2 주거권 확보운동의 구성 원리

1) 입지

한독주택이 있는 복음자리는 부천에서도 10㎞ 남서쪽에 입지하고 있었으며, 도

로나 교통사정이 나빠서 쉽게 오갈 수 있는 여건이 아니었다. 그럼에도 불구하고 이곳으로 이주한 사람들은 공동체에 대한 기대와 지도자에 대한 믿음이 있었기 때문이다.

송학마을은 서울 봉천지구나 미아지구 등과 같은 도시 빈민들이 밀집되어 있는 대표적인 산동네이다. 이 지역은 6.25 한국전쟁을 전후하여 마을이 형성되기 시작하였으며, 저소득층 밀집주거지역으로 형성되어 생활상태, 직장뿐만 아니라 주거 또한 불안한 지역적 특성을 지니고 있다.

2) 사회적 상호작용의 과정과 효과

한독주택과 송학마을은 단순히 불안한 주거권을 확보하는 운동으로 시작되었다. 한독주택은 불량주거지 철거민들의 주거문제 해결에 초점이 맞추어 졌으며, 송학마을은 합동재개발로 인해 철거위기에 놓인 세입자들을 중심으로 이루어진 운동이다.

초기 송학마을은 개인적 목적의 정보교환과 활동 중심의 지역 활동가와 주민들의 학습모임이었으나, 재개발이 진행되면서 참여의 성격이 바뀌게 된다. 자신들의 주거권을 지키는 공적목적으로 변화하게 된다. 그러면서 학습모임의 성격도 개인적 정보교환에서 도시빈민운동 전반과 재개발사업 및 철거반대 투쟁에 대하여 교육받게 된다. 참여의 동기가 재개발이라는 외부자극에 의해서 변화하게 된 전형적인 사례라고 할 수 있다.

한독주택도 철거위기에 놓인 도시 빈민들을 위한 주거지 개발의 한 형태로써 주거지를 확보하고자 하는 개인적 차원에서 시작되었다. 구성원들 간의 상호작용을 위한 마을회관의 공동건설과정을 통하여 공동체에 대한 소속감을 갖게 되었다.

3) 소속감

공동의 연대의식인 소속감은 학습과 사회운동으로 이루어진다. 한독주택은 최종 입주자들을 선정한 이후에 주말마다 공동체와 공동체 생활 등에 대한 교육을 실시

하였으며, 일상적인 비공식적 모임도 지속하였다. 이는 다양한 지역의 사람들이 모였기 때문에 주민들 간의 유대관계가 약하고, 공동체적 성격을 강화하기 위한 노력이었다. 뿐만 아니라 마을회관 건설에 주민들을 직접 참여하게 한 것은 노동을 통한 주거지 애착과 공동작업 과정에서 주민들 간의 유대관계 형성으로 공동체를 유지하는데 중요한 역할을 하게 한다.

송학마을은 지역의 활동가들이 학습모임을 통하여 지역주민들을 교육시켰으며, 단오제, 공정선거 감시단, 어머니 학교 등 지역의 여러 사회운동을 펼쳤다. 재개발의 잘못된 정책에 대한 학습과 지역의 연대 사업 및 사회운동을 통하여 지역주민들의 공동체성을 강화시키게 되었다.

1.3 평가

한독주택과 송학마을은 초기에는 주민들의 주거권을 지키기 위한 운동에서 시작하게 되었으나 여기에 그치지 않고, 주거권과 관련된 정책 및 법 개·재정을 위한 연대활동도 함께 펼치게 된 특징을 가지고 있다. 뿐만 아니라 이런 사회운동 참여라는 과정을 거치면서 주민들의 의식이 변화하고 성장하였으며, 주민들 간의 유대관계가 강화되어 공동체적인 분위기가 정착되었다. 공동체성은 지속적인 공동체 운동으로 발전할 수 있는 가능성을 제공하면서 지속가능한 공동체운동을 전개하게 한다.

운동의 초기 주체는 지역의 활동가이며, 지역주민들이 아니다. 활동가들로부터 교육을 받은 주민들이 교육, 모임 및 여러 활동을 통하여 운동의 주체로 성장하게 되고, 공동체성을 갖게 된 특징이 있다. 이들의 활동은 사회적 상황의 변화에 의해 활동의 변화도 생기게 되었다. 송학마을은 교육과 정보교류의 모임이 주거권 활동을 위한 투쟁모임으로 변화하게 되며, 한독주택은 주택건설촉진법의 재정으로 주택건설사업 진행과정이 어렵게 되었다.

즉, 주거권 확보운동은 철거 반대와 주거권 보장을 주장하는 운동으로 보상적

공동체의 성격을 지니고 있다. 이는 단순히 집단적 이익을 확보하고자 하는 운동이다.

2. 생활문화운동 : 주거환경개선

생활문화운동은 1990년대 후반 IMF 경제 관리체계에서 중산층의 붕괴, 고용·복지 등의 문제가 공동체의 새로운 과제가 되었다. 이 시기부터 시작된 담장 허물기 운동, 마을도서관 만들기, 친환경 주차장 만들기 등 지역·마을 동네와 같은 생활현장에 밀착되어 다양하게 펼쳐졌다(정규호, 2012).

2.1 생활문화운동의 개요

1) 장수마을

장수마을은 서울 성북구 삼선동 1가에 위치하여 서울 성곽과 삼선공원 사이 경사지에 자리 잡은 잡은 동네이다. 대부분의 주택이 40~50년이 지난 노후주택이며, 가파르고 좁은 골목길과 취약한 기반시설로 인해 2004년 재개발예정지역으로 지정되었다. 장수마을에는 150채의 집에 320세대가 거주하며, 노인가구가 전체의 55%로 이 지역에 25년 이상 살고 있다. 소득 100만 원 이하 가구가 40%에 달한다(이영범·김은희, 2011:54).

장수마을은 제1종 일반주거지역이었으나, 2004년 서울시 도시주거환경정비계획에 따라 재개발 예정구역으로 지정되어 용적율 170%, 층수 7층, 건폐율 60%로 완화되었다. 대지의 64%가 국공유지이며, 노후도가 심한 무허가 건물이 대부분이다. 재개발예정구역 지정 당시에는 여러 건설사에서 관심을 보였으나, 문화재 보호구역, 경사가 심한 구릉지라는 점과 개발이익의 가능성이 불확실하다는 점 등의 이유로 사업이 중단되었다. 1990년대 중반에는 주민들이 토지불하 소송을 제기하였으나 패소하였고, 2004년 조합원 분담금 경감을 위해 12층까지 요구하였으나 이것도 이

루어지지 못했다.

2008년부터 대안개발연구모임(녹색사회연구소, 성북주거복지센터, 성북청년센터, 주거권운동네트워크, 한국도시연구, 구가도시건축연구소, 인권운동 사랑방, 환경정의)이 장수마을을 대상지로 선정하면서 활동을 시작하게 되었다. 이 지역은 주거환경개선이 절실하지만 사업수익성이 낮다는 이유로 방치되었기 때문에 새로운 실험을 할 대상지로 선정된 것이다. 이후 인권운동 사랑방과 해비타트의 결합, 2009년에는 공공미술 및 구가건축의 결합 등 지원세력이 점점 늘어나게 된다.

2008년에는 구역현황조사, 주민 워크숍과 전문가 자문을 거쳐 주민들과의 신뢰를 구축하고, 1차 마스터플랜 작성하여 주민들의 동의를 받게 된다. 각각의 과정에서 주민들과 접촉하고 소통하며, 주민 조직의 주체를 형성하고자 하였다. 총 4차에 걸친 워크숍과 2차의 주민 설명회를 진행하고, 지역 정비를 위한 기본원칙과 방향을 세우게 된다(변창흠, 2010). 즉, 계속해서 거주할 수 있는 주택정비와 모든 주민들이 생활하기 편안한 주거환경 정비 및 공동체 활성화를 위한 계획을 세웠다.

2009년에는 주민협의회구성과 세부정비계획을 마련하는 등 실행계획을 구체화하였으며, 주민 워크숍을 거쳐 전면적인 정비는 적절치 않다고 판단하게 된다. 4월 19일 총회에서 회칙과 임원 선출안을 통과시키면서 주민협의회를 구성하게 되고, 회칙에 의해 2년 임기의 주민임원을 선출하였다. 세부정비계획 마련을 위한 3회의 주민총회를 진행하였다.

2010년에는 사업실행을 위한 지원체계를 만드는 것을 목표로 하여 주민여론형성과 공공 설득, 빈집 및 골목길 개보수 등을 추진하였다. 4월부터는 매월 정기적으로 '정든 이웃이 함께 하는 장수마을 이야기'라는 소식지를 만들어 대안개발계획의 추진현황, 마을의 숨은 이야기, 주민들 인터뷰, 행정과의 논의 및 실행내용 등을 자세히 소개하고 주민들이 이해하기 쉽게 하였다(이영범·김은희, 2011). 또한 장수마을 295-18번지 빈집 앞 공터에 '작은 미술관 295'라는 미술관을 조성하고, 이웃과 소통하는 장을 마련하였다. 한성대학교 미술대 학생을 주축으로 100명

의 벽화봉사단이 구성되어 장수마을에 벽화사업을 진행하였다. 성북구청은 경사가 급하고 위험한 도로 보수를 하고, 계단의 참을 낮추고 계단 손잡이를 설치하는 등 다양한 지원을 하였다. 집수리와 연계한 마을 만들기는 '뚝딱뚝딱 장수마을학교'를 거쳐 집수리 두레반과 마을기업인 '동네목수'로까지 확대되었다.

2011년 4월 17일 주민총회를 통하여 주민번영회를 출범하고, 연구모임과 협력하여 장수마을 환경개선과 주민공동체 활성화를 위한 집수리 사업, 마을학교, 걷기 좋은 골목길 만들기, 공동텃밭 가꾸기 등의 활동을 진행하고 있다.

2) 산새마을

산새마을은 서울 은평구 신사2동 237번지 주거환경을 개선한 지역이다. 이 지역은 30년 이상 노후 주택이 54%를 차지하고 있으며, 20년 이상 경과된 주택의 노후도는 66% 이지만, 주택의 관리가 제대로 이루어지지 않아 훨씬 낙후도가 심하다. 월 소득 200만 원 이하의 가구가 50%, 도시근로자 월 평균 소득 389만 원 이하가 94%로 저소득층이 많아서 집수리의 경제적 여유가 없는 가구가 대부분이다. 그리고 자가 거주율과 단독주택의 비율이 높아 사업시행이 용이하고, 지역 내 기반시설이 취약하여 공공의 지원이 절실히 필요한 상황이다.

산새마을은 (주)두꺼비하우징이 WT함께 일하는 재단과 LG전자의 후원, 한국에너지재단 주택에너지효율 개선사업 시행업체로 선정되어 사업비를 지원받아 생활형편이 어려운 주민들에게 무상으로 집을 고치고 주택을 관리하였다.

2011년 주민들을 상대로 하여 수차례의 주민설명회와 5회에 걸친 마을학교를 운영하였다. 뿐만 아니라 주민들의 의견을 수렴하고 주민환경실태 설문조사를 실시하고, 마을주민들과 직접 마을을 돌아다니면서 불편사항과 개선사항을 파악한 마을지도를 재작하였다. 이런 과정을 거치면서 마을 주민들은 스스로 마을문제를 해결하려는 소규모 주민모임을 만들어가게 된다.

서울시 경관 가꾸기 사업대상지역으로 선정되면서 기반시설 조성에 필요한 예산

이 확보되고, 주민모임에서 구체적인 마을의 변화를 모색하게 된다. (주)두꺼비하우징은 노후주택 개보수를 통한 주거환경개선과 주택에너지 효율성 확보뿐만 아니라 커뮤니티 비즈니스를 통한 일자리 창출과 골목문화가 살아있는 공동체 회복을 주요 사업목표로 하고 있다. 주요 활동으로는 소식지 발행, 공동텃밭운영, 경관 가꾸기 실시설계에 주민의 참여 등을 추진하고 있다.

2.2 생활문화운동의 구성 원리

1) 입지

장수마을은 서울성곽과 삼성공원 사이 경사지에 자리하고 있다. 장수마을 뒷산인 낙산은 종로구 이화동, 동숭동, 창신동과 동대문구 신설동, 성북구 보문동, 삼성동에 걸쳐있는 산으로 일제시대부터 서울성곽 주변에 판잣집이 들어서 있던 곳으로 1960년대부터 움막이나 천막집, 무허가 판잣집을 지으면서 형성된 곳이다. 이곳은 성곽과 경사지로 인한 단절된 지형적 조건을 이루고 있으며, 노후도가 심한 무허가 건물이 대부분이다. 마을에 거주하는 주민들도 대부분 노인의 저소득층으로 구성되어 있다.

뿐만 아니라 은평구 산새마을도 은평구 신사동의 비탈진 봉산 자락에 위치하고 있다. 도로 폭이 좁아 마을버스조차 들어오지 않고, 소방차의 진입도 어려운 곳에 위치하고 있다. 20년 이상 된 주택이 주를 이루고, 저소득층 밀집지역으로 집수리를 위한 경제적 여유가 없는 가구가 대부분이다. 또한, 지역 내 기반시설이 취약한 특징이 있다.

즉, 장수마을과 산새마을은 산자락의 비탈진 곳에 외부와 단절된 형태의 지형적 조건을 가진 특성을 갖추고 있다. 그리고 저소득층의 저층밀집지역으로 노후도가 심한 주택이 대부분을 차지하며, 기반시설도 취약한 특징이 있다.

2) 사회적 상호작용의 과정과 효과

공동체가 사회적 상호작용을 갖기 위해서는 학습과 모임의 참여가 우선하여야 한다. 참여의 과정을 거쳐 서로 간에 신뢰와 친밀감이 쌓이게 되면 사회적 상호작용이 일어나게 되고, 이는 공동체성을 형성하게 된다. 장수마을은 자신의 주택 문제뿐만 아니라 지역의 주거환경을 해결하기 위해 사적·공적 목적으로 주민 워크숍에 참여하게 된다. 이후 주민 실천단 구성과 자율방범대 구성 등 자발적인 참여와 논의가 지속되게 된다.

산새마을은 사회적 기업 주도의 사업 중심으로 시작하여 지역 주민들의 자발성은 배제되어 있었다. 하지만, 여러 차례의 설명회와 마을학교를 거치면서 조금씩 주민들의 자발적인 참여가 이루어지고 있는 상황이다. 공동텃밭을 조성하는 과정에서도 마을의 공원 부지를 매입하여 주민들이 스스로 방치된 쓰레기를 치우고, 도시농업을 위한 경작지로 조성하였다. 이런 과정은 공공 목적의 동기로 참여하게 된 것이다.

3) 소속감

공동체 의식을 갖기 위해서는 학습과 사회운동 및 여러 활동의 참여가 큰 영향을 미친다. 특히 장수마을은 주민들의 공동체성을 갖기 위해 2008년에는 4번의 워크숍과 2차의 주민설명회를 개최하였으며(변창흠, 2010), 2009년에는 3차례의 주민총회와 주민 워크숍, 선진사례 워크숍, 마을 역사 및 문화기록, 소식지 발행과 마을 블로그 개설 등의 활동을 하였다(이영범·김은희, 2011). 2010년에는 장수마을번영회 구성을 위한 2번의 준비모임을 하였다. 이 과정을 통하여 지역 문제에 대한 다양한 의견을 제시하고 구체적인 실행계획을 세우게 된다.

산새마을의 (주)두꺼비하우징은 지역주민들의 이해와 참여를 끌어내기 위해 수차례의 주민설명회를 개최하고, 5회에 걸친 마을학교를 운영하였다. 이런 과정에서 마을 만들기의 주체는 주민이며, 마을문제도 주민이 스스로 해결해야 한다는 이념에 공감하는 주민들이 소규모 주민모임을 만들면서 공동체성을 갖추게 되었다.

2.3 평가

공동체운동의 주체는 장수마을은 단체주도의 활동이며, 산새마을은 관주도의 사회적 기업이 주도한 활동이다. 장수마을은 단체가 주도한 활동으로 마을의 자생적인 조직이 아니기 때문에 지역 활동이 매우 느리게 진행되고 있으며, 연구모임에서 계획한 대로 즉시 추진되지 못하고 있다. 즉, 대안연구모임에서 지역 활동과 관련된 프로그램을 준비하면 주민을 모아서 설명회를 갖고 주민들이 스스로 결정하도록 하며, 중요한 사안인 경우에는 주민총회를 통하여 주민들이 최종적으로 결정을 내리도록 하였다. 이런 과정에서 공공의 행정적인 긴밀한 지원이나 연계를 없었다. 장수마을에서의 주민참여는 사업추진과정의 참여에 머무르고 있는 한계가 있다.

이에 반하여 산새마을은 지역의 주거환경을 개선하기 위하여 두꺼비하우징이라는 사회적 기업과 공공이 사업을 주도하였다. 즉, 공동체운동의 주체는 주민이 아니며, 주민모임은 변화의 논의단계에 머물러 있는 한계를 지니고 있다.

공동체운동의 목적이 지역의 주거환경을 개선하는 물리적 환경개선에 머물러 있으며, 주거환경개선 사업을 진행하는 과정에서 지역주민들과의 연대와 참여를 이끌어 내는 수준에 머물러 있는 한계를 지니고 있다.

운영측면에서 장수마을은 주민협의회를 구성하여 주체적으로 여러 사업을 진행하고자 하지만, 사업추진 과정에서의 참여에 머무르고 있다. 전체 사업계획을 수립하고 예산을 편성하고 실행하는데 까지는 참여하지 못하는 한계가 있다. 산새마을도 두꺼비하우징을 중심으로 하는 사회적 기업이 사업을 주도하게 되어 소극적인 주민모임에 그치는 한계를 가지고 있다.

3. 공동체운동 : 공동의 자아실현

공동체운동의 규범적 공동체의 성격을 지닌 공동체 운동이다. 즉, 주거지를 중심

으로 여러 유형의 협동조합을 결성하고 공동체운동을 전개하였다.

3.1 공동체운동의 개요

1) 송학마을

재개발 싸움과 가이주단지 입주의 과정을 거치면서 주민들은 협동을 통해 경제적 어려움을 극복하고자 하였다. 금호·행당·하왕지역의 재개발 세입자들은 임대아파트 입주 후에는 생명·자치 성동주민회(2008)라는 이름으로 활동을 펼치고 있다. 이들은 '협동 자치를 통해서 공생과 생명의 사회를 만들어 가기'라는 목표로 향후 10년(2008-2017)의 비전과 지역사회의 가치를 제시하였다.

일용건설 노동자와 영세봉제업을 하는 주민들의 경제적 소득안정을 위해서 '생산공동체 봉제협동조합'을 설립하기도 하였으며, 사회복지 주민공동체 분과는 공부방, 탁아소, 독서실, 청소년 쉼터 등을 운영하고 있다. 건전한 소비와 안전한 먹기 문제를 해결하기 위하여 생활협동조합(성동우리생협)을 설립하였다.

1990년대 후반에는 '우리 쌀가게'에서 쌀과 라면을 직거래로 공급하다가 2008년 논골신협의 공간제공으로 매장을 열었다. 매장에서는 상품의 판매뿐만 아니라 한 달에 한 번씩 국수잔치를 열어 마을 주민들 간의 소통의 장을 마련해주고 있다. 또한, 기획단은 전문가와 단체와 함께 '친환경적 우리 마을 만들기'(1997)라는 사업을 추진하였으며, 환경문제를 실천할 수 있는 주체로 '논골 작은 환경모임'을 만들었다. 이 모임에서는 설문조사, 작은 환경교실, 가이주단지 외벽 바탕그림방, 청소년 벽화 그리기 및 우리 마을 유해환경지도 그리기 등의 활동을 펼치고 있다. 민관 파트너십으로 운영되는 성동지역자활지원센터를 운영하여 저소득층에게 일자리를 제공하고 있다.

2008년 4월 성동주민회가 발족하여 4개 분야로 구성되어 운영되고 있으며, 생활협동공동체 소통사업, 교육문화공동체 소통사업, 주민자치공동체 소통사업, 해외주민운동 교류 사업을 펼치고 있다.

<표 3-2> 송학마을의 주민활동

협동공동체 운동의 전개 (1995년 - 1997년)	o가이주 단지의 건설과 입주 (1995년) o협동공동체 실현을 위한 기획단 활동(1995~1997) o협동공동체 실현을 위한 기획단 활동(1995~1997)
가이주 단지에서의 공동체 운동 (1997년 - 1999년)	o친환경적 마을 만들기 사업(1997~1999)
다양한 영역의 주민운동의 전개 (1999년 - 2009년)	o아동, 청소년을 위한 활동 o지역 복지 활동 o성동주민단오한마당의 전개 o논골 신협의 성장 o성동지역자활지원센터
생명·살림·자치 성동 주민회 지역 공동체 운동 (2009~)	o생활협동공동체 소통사업 - 생협 발기인대회 - 어르신 국수잔치 o교육문화공동체 소통사업 - 지역의 주민리더 및 활동가 발굴 교육 - 마을축제 논골주민 한마당 - 우리 동네 영화제 o주민자치공동체 소통사업 - 주민자치활동 강화를 위한 단체 네트워크 활동 - 행정 감시 활동 - 성동구 임대아파트 협의회 - 임시주거시설 조례제정운동 o해외주민운동 교류사업

자료 : 변창흠. (2011). p51.

2) 성미산마을

성미산마을은 서울 마포구 성산동 일대에 1994년 공동육아 협동조합인 '우리어린이집'이 문을 열면서 시작되었으며, 1995년 우리어린이집 대기자 부모들이 '날으는 어린이집'을 설립하고, 2002년에 '참나무어린이집'을 설립하였다. 2001년에는 마포두레생협을 설립하면서 공동육아 조합원을 넘어서 지역주민들까지 관계를 넓히게 된다. 생협에는 천 세대가 넘는 조합원이 가입하여 지역의 다양한 활동을 위한 구심적 역할을 하고 있다.

성미산마을이 공동체로서 확장하게 된 계기는 동네산인 성미산에 배수지가 들어

서는 것을 주민들이 힘을 합해 막아내는 2년간의 싸움 과정을 거치면서 공동체적 역량을 강화하게 되었다. 주민들은 '성미산을 지키는 주민연대(성지연)'라는 지역차원의 대중적 투쟁조직을 만들게 된다. 여기에는 어린이집을 비롯하여 교회, 성당, 사찰, 청년회, 산악회 등과 같은 동아리도 가입된 연대체이며, 공식적인 주민 대표조직이었다.

이후 숲속 음악회, 동네 그룹사운드 '마포스' 등 문화, 교육 활동도 활발해지고 농성장에서 밤을 새워 나온 이야기들은 생산협동조합 방식의 자동차정비업소 '차병원', 유기농 반찬가게 '동네부엌'들로 실현되었다. 또한 자치의 중요성이 인식되면서 '참여와 자치를 위한 마포연대'도 만들어졌다. 생협 부설로는 동네 교육문화센터라는 '우리 마을 꿈터'를 개설하여 자전거, 택견, 요가, 도서관 등의 활동도 활발히 이루어졌다(이근행, 2006).

이후 12년 재의 대안학교 '성미산 학교'를 개교하고, 최근에는 FM 공동체 라디어 방송국을 만들어서 방송 중에 있다. 2007년 3월에 설립된 비영리 민간단체인 '사람과 마을'이 건교부의 [살고 싶은 마을 만들기] 공모 프로젝트의 실행기관이 되면서 기존 활동들의 현황과 과제를 살피고, 이들 간의 상호연결을 지원하며, 함께 문제를 해결해 갈 수 있도록 하였다. 신규 사업에 대한 인큐베이팅 역할을 감당하였으며, 2007년과 2008년에는 마을축제를 기획하기도 하였다.

또한, 최근 주택문제에 관심을 가지면서 공동체 협동주택을 건설하였다. 소행주의 협동주택은 현재 성미산 마을에 2개가 있으며, 1개는 건립 중에 있다. 소행주 1호 주택은 지상 6층 건물에 10세대가 거주하며, 1층은 주차장, 2층은 공방과 방과후 학교 및 공동생활을 위한 공동공간으로 구성되어 있다. 지상 3층부터 지상 6층은 주거시설이며, 옥상은 공동텃밭과 데크의 공동빨래 건조대와 야외 바비큐장이 있다. 다양한 용도로 사용하는 공동공간은 소유권을 주민들이 각자 가지고 있다.

성미산마을은 여러 영역과 형식의 협동조합과 활동 단위들이 지역사회를 중심으로 하여 유기적인 관계망을 형성하면서 교육·경제·문화·자치 공동체를 이루고

있다(이근행, 2006).

3.2 공동체운동의 구성 원리

1) 입지

송학마을과 성미산마을은 지역적 단절성이 없는 곳에서 강한 운동성에 기초한 활동들로 이루어진다. 특히, 송학마을은 철거투쟁의 주거권 확보 운동으로부터 시작되어 임대아파트 입주 후에도 강한 결속력과 유대감으로 운동을 이어 오고 있다.

성미산마을의 지리적 특성은 먼저, 행정적 환경으로 인근에 마포구청과 마포구의회, 마포구 보건소가 지역 내에 위치하고 있어, 마을축제와 소모임 등을 추진하는 과정에서 행정의 협조와 지원이 신속하고 원활하게 이루어질 수 있다. 교육·문화적 환경으로 서강대학교, 연세대학교, 이화여자대학교, 홍익대학교 등 서울의 유수 대학들이 위치한 신촌과 지리적으로 이웃하고 있어 공연, 전시, 페스티벌 등 다양한 장르와 문화 활동을 접하고 지원받을 수 있다. 생태적 환경으로는 마을 뒷산인 성미산이 보존되고 있고, 인근 상암동에 월드컵 경기장과 월드컵 공원이 조성되어 있어 다양한 생태학습 프로그램을 쉽게 체험할 수 있다. 이처럼 뛰어난 생태환경을 갖추고 있으면서도 도심으로의 접근성이 높은 교통 환경으로 개방적인 공동체를 구축하는데 용이하다(이은희, 2008:42-43). 성미산마을은 공동육아협동조합을 중심으로 형성된 모임이 성미산마을 배수지 건립 반대운동을 하면서 강한 유대감을 형성하게 된다.

송학마을과 성미산마을의 입지는 도심지 내의 교통 환경이 좋고 개방적인 공동체를 구성하는 곳으로 지리적으로 외부지역과의 단절되지 않은 곳이다. 다만 사회적인 외부 자극에 의해서 지역의 공동체성이 강화되는 경향을 보이고 있다.

2) 사회적 상호작용의 과정과 효과

주거공동체운동의 참여 동기와 계기를 살펴보면, 송학마을은 재개발과정에서 세

입자들의 주거권 확보 투쟁이라는 과정을 거치면서 형성된 공동체성이 임대아파트 입주 후에도 지속된 사례이다. 반면 성미산 마을은 자신들의 아이들을 잘 교육하고자 하는 극히 개인적인 동기로 공동육아협동조합을 설립하면서 시작되었다. 자녀교육의 개인적 욕구들을 공동의 힘으로 해결하기 위해 모인 경우이지만, 공동체 구성원들 상호간의 활발한 교류로 인하여 생협을 설립하게 되고 지역으로까지 확대시킨다. 이후 성미산 배수지 건립반대 운동을 하면서 더 크게 확장된 운동을 펼치게 된다. 성미산마을도 개인적 동기에 의한 참여가 지역의 문제로 인하여 공공적 목적으로 변화된 경우이다. 성미산 배수지 건립반대 운동을 펼치면서 구성원들 간에 생긴 신뢰와 친밀감이 공동체 형성에 큰 역할을 하였다.

송학마을과 성미산마을은 주거권 확보 투쟁과 성미산 배수지 건립반대 운동을 펼치면서 공공의 목적을 위한 운동으로 확장되며, 이런 투쟁 과정에서 구성원들 간의 소속감과 친밀감이 형성되게 되었다.

3) 소속감

소속감은 교육과 사회운동에 영향을 받게 된다. 송학마을의 성동우리생협은 상품의 판매뿐만 아니라 한 달에 한 번씩 국수잔치를 열어 마을 주민들 간의 소통의 장을 제공하고, 조합원 강좌 등 공동체의 지속성을 위한 노력을 기울이고 있다.

성미산마을은 공식적 교육기회를 제공한 것은 없었으며, 지역주민들 간의 일상적인 토론을 통하여 연대의식이 강화되었다. 특히 성미산 배수지 건립투쟁과정에서 끊임없는 토론과 의견교환으로 서로간의 공동체성이 강화된 것이다. 강화된 공동체성은 폭발적인 공동체의 확대로 이어지게 된다.

3.3 평가

송학마을과 성미산마을의 주체는 지역 주민들이다. 행정적인 도움 없이 주민들 스스로 공동체 운동의 주체가 되어 자발적으로 진행하였으며, 생협이 중요한 역할

을 하게 되었다. 생협은 가진 자가 더 많은 권리를 행사하는 자본주의시장의 대안으로서 조합원들은 누구나 1인 1표를 행사하게 한다. 그러면서 협동과 연대를 통하여 운동과 사업을 진행한다. 생협은 자신들의 생활상의 필요(needs)를 충족하기 위하여 의식적, 조직적으로 협동하는 운동체이다. 특히 두 지역은 소비자생활협동조합이 지역주민들에게 안전하고 깨끗한 먹거리를 제공하고자 형성되었고, 이를 지역으로까지 확장하여 여러 활동을 펼치고 있다. 송학마을은 지역주민들에게 국수를 대접하는 국수잔치를 열어 주민들 간의 소통의 장을 제공하였다.

두 마을은 처음에는 기본 필요로부터 시작하여 주변적인 것으로 옮아가는 것을 볼 수 있다. 성미산마을은 공동육아협동조합으로 시작하여 생협, 자동차정비업소, 반찬가게, 도서관, 라디오 방송국 및 협동주택에 이르기까지 그 필요들을 하나씩 채우고 있다. 주민들 간의 신뢰와 친밀감을 형성하게 하는 소통이 공동체운동이 전개되면서 다른 필요 요소들을 공동체적 관계망 속에서 구축해 가는 것이다.

공동체성을 확대하는데 생협의 중요성뿐만 아니라 사회적 변화-주거권 투쟁과 배수지 설치 반대-에 대한 저항운동에 참여하면서 주민들 간의 연대의식이 확대된 특징이 있다. 공동체운동에 참여한 동기측면에서도 처음에는 개인적 계기로 참여하였지만, 점차로 공공적 목적으로 변한 것을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 이 두 지역은 공동체 내부의 여러 갈등들을 잘 관리하지 못해 지역공동체의 자율성이 위축되어 공동체를 떠나는 경우도 발생하고 있다. 송학마을의 성동주민회는 기존 철거민 투쟁을 경험한 사람들로 구성되어 있어 새로 입주한 입주민들과 결합하지 못하고 있다. 즉, 성동주민회가 주민대표조직이 아니기 때문에 주민들이 적극적으로 의사결정과정에 참여하지 않는 한계가 있다.

제2절 기존 주택조합제도 사례 검토

본 절에서는 우리나라 공동체형의 주택개발과 공급제도인 주택조합제도, 재정비조합제도와 동호인 주택의 사례를 검토하고 그 한계점을 파악하고자 한다.

1. 주택조합제도

1.1 주택조합제도의 구조 및 사업절차

주택조합제도는 청약통장 없이도 '내집마련'을 할 수 있는 제도로써 주택조합은 조합원의 안정된 주거생활을 위한 비영리적 성격의 협동체로써 소유개념의 주택보다는 거주개념의 주택을 저렴한 가격으로 실현시키는 방안이다. 주택조합제도는 협동적 이상주의에 바탕을 두고 주택을 사회재로 인식하여 비영리 공동체를 통하여 주거공간을 마련하고자 하는 시각에서 출발하였다.

주택조합제도는 무주택자의 내집마련을 지원하고 주택건설을 촉진하기 위해 지역주택조합과 직장주택조합의 개념으로 1980년도부터 도입하여 운영하기 시작하였다. 1987년 재건축조합이 도입되면서 주택조합의 범위 및 조합원의 자격 등 규정이 세분화되었다가, 최근에 지역주택조합, 직장주택조합, 리모델링 주택조합으로 변경되었다.

주택조합의 사업주체[10]는 주택조합, 시행대행사, 건설시공사가 있다. 먼저, 주택조합은 주택건설등록 사업자는 아니지만, 그 구성원이 주택을 건설하면서 등록사업자와 공동으로 사업을 시행할 경우 주택건설사업자로서의 등록을 아니 할 수 있고, 주택조합과 등록사업자를 공동사업주체로 본다.[11] 따라서 주택조합은 공동사업자인

10) 사업시행을 할 수 있는 법적 주체를 시행자라고 하며, 일정규모 이상의 주택건설공급사업의 경우에는 사업을 할 수 있는 주체를 규정하고 있다. 주택법에서는 사업주체를 등록사업자와 비등록사업자로 나누고, 사업계획승인을 받아 주택건설사업을 하는 자는 등록업자로써 일정한 자격을 갖추어야 한다. 다만, 국가, 지방자치단체, 대한토지주택공사, 지방공사 등은 등록을 하지 아니하고 주택건설사업을 할 수 있다.

등록사업자와의 계약관계와는 관계없이 조합주택건설사업의 법적 주체이다.

다음은 시행대행사이며, 사업초기 토지물색부터 토지사용승낙서 징구 및 지구단위계획 결정을 받기 위한 주민제안업무, 최초 조합원 모집, 조합설립업무와 시공사 선정에 이르기까지 사업전반에 걸친 조합의 모든 업무를 대행한다. 사업초기 토지확보와 조합설립이라는 중대업무를 수행함과 동시에 조합이 설립인가 받기 전까지는 실질적인 주체로 인정받기 어렵기 때문이다. 주택법상에서 주택건설사업의 시행은 법에서 정한 자만이 할 수 있고, 사업계획승인을 통해 사업주체가 확정된다.[12] 법에서는 등록사업자만이 명시적으로 주택조합의 업무를 대행할 수 있으나 조합시행대행사 등 다른 주체에 의한 업무대행에 대한 규정은 없다. 대부분의 대행사들은 법에서 정한 자격을 갖추고 있지 않으며, 자격을 갖춘 대행사라 하더라도 실체적인 계약상 주택조합과 공동사업을 하는 등록업자가 아니다. 이런 시행대행사는 주택법상 시행자가 아니면서도 사실상 시행의 전반적인 업무를 담당하고 있다(김태경, 2009:21).

세 번째는 건설시공사(공동사업자)이며, 주택조합사업의 필수불가결한 사업주체이다. 주택건설사업자격을 갖추지 못한 주택조합은 주택법령에 의해 주택건설사업자와 공동으로 사업을 추진할 수 있으며, 공동사업자인 시공사는 주택조합사업추진에 대한 사업자금을 조합과 공동으로 관리하고 조합원 계약체결 및 일반분양 발생시 계약체결 등 중요한 자금관리업무와 건설공사업무를 하게 된다.

기존 주택조합사업의 경우 건설시공사 소유의 토지 또는 건설시공사의 토지가 포함된 사업부지에 주택조합을 설립하여 사업을 추진하는 경우에는 주택조합과 건설시공사가 공동사업의 주체로서 그 협약내용에 따라 사업이 추진될 수 있었다. 그

---

11) 주택법 제10조(공동사업주체)
② 제32조의 규정ㅇ 의하여 설립된 주택조합(리모델링주택조합을 제외한다)이 그 구성원의 주택을 건설하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 등록사업자(지방자치단체·대한주택공사 및 지방공사를 포함한다)와 공동으로 사업을 시행할 수 있다. 이 경우 주택조합과 등록사업자를 공동사업주체로 본다.

12) 주택법시행령 제37조 제5항 참조할 것

러나 참여정부의 분양가상한제 시행이후 주택조합사업방식을 이용한 분양가 상한제의 회피를 막기 위해서 주택건설사업자 소유의 토지에는 주택조합사업을 할 수 없도록 주택법이 개정된 이후에 주택건설사업자는 토지공동소유형태로의 사업이 불가능하게 되었다(김태경, 2009:83).

주택조합사업은 조합구성, 사업계획승인, 건물의 준공(사용검사), 입주, 조합의 청산 및 해산의 단계로 진행된다. 이와 같은 단계적 절차 외에 조합 구성이 완료되기 전 소수의 인원이 중심이 된 추진위원회에서 사업 부지를 먼저 확보하고, 시공사를 선정하는 과정이 선행된다. 사업계획 승인 후에는 일반 분양 등의 절차가 이루어지고 있다.

지역주택조합은 투기를 방지하고 실수요자를 중심으로 운영될 수 있도록 조합설립인가신청일 현재 동일한 특별시·광역시·시 또는 군에 6개월 이상 거주한 무주택자이거나 소형주택(전용면적 60㎡이하 1체에 한하며, 당첨자 및 이를 승계한 자를 포함함) 소유자인 세대주 20인 이상으로서 주택건설예정 세대수의 1/2이상의 조합원으로 구성되는 조합이다.

직장주택조합은 조합설립인가신청일 현재 동일한 특별시·광역시·시 또는 군안에 소재하는 동일한 국가기관·지방자치단체·법인에 근무하는 자로 한다. 직장주택조합으로서 조합주택의 건설을 시행하지 아니하고, 국민주택을 공급받고자 하는 경우에는 무주택세대주에 한한다. 주의해야 하는 점은 직장의 본사와 지사가 동일 시·군이 아닌데 본사에서 직장조합을 추진하는 경우 본사 직원과 지사 직원이 함께 조합원이 될 수 없다. 지사 직원의 주민등록이 본사의 시·군에 위치한다 해도 조합원이 될 수 없다는 점이다.

리모델링 주택조합은 「주택법」 제16조의 규정에 의한 사업계획승인을 얻어 건설한 공동주택의 소유자가 그 주택을 리모델링하기 위해 설립한 조합으로 복리시설을 함께 리모델링하는 경우에는 당해 복리시설의 소유자도 포함된다. 또한, 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 분양을 목적으로 건설한 공동주택의 소유

자와 그 건축물 중 공동주택 외에 시설의 소유자도 조합원이 될 수 있다. 다만, 당해 공동주택 또는 복리시설의 소유권이 수인의 공유에 속하는 경우에는 그 수인을 대표하는 1인을 조합원으로 본다.

<표 3-3> 주택조합 진행 절차

조합원 모집	■ 20명 이상의 조합원으로 구성
↓	
조합설립인가 신청(구청)	■ 주민등록등본 및 무주택자 증명서류 첨부 신청
↓	
조합설립인가 승인	■ 조합원자격 여부 검토 및 승인
↓	
부지 소유권 신청	■ 조합명의로 소유권 이전
↓	
사업계획 승인 신청(구청)	■ 주택건설사업계획서 ■ 주택과 부대시설 및 복리시설의 배치도 ■ 건축허가를 신청할 때의 제출도서 ■ 재건축의 경우 기존주택의 철거계획서 및 건설된 주택의 처분계획서 ■ 대지조성사업계획서 ■ 대지조성공사설계도서
↓	
사업계획 승인	■ 사업계획승인(접수 후 30일) ■ 사업계획승인의 고시
↓	
착공	
↓	
사용검사(구청)	■ 건축물 및 시설 등 설치내역서 ■ 공사감리자의 의견서 첨부
↓	
입주, 조합 해산	■ 해산인가

지역·직장주택조합의 사업실적은 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 2000년 이전까지는 수도권 지역의 기존 청약저축 등 가입자가 적체되어 주택가격이 급등하

였고, 정부의 주택공급 확대정책의 일환으로 민영사업인 주택조합제도가 활기를 띠었다. 그러나 제도상 문제점과 주택조합 사업운영상의 부정부패와 사업실패 등으로 인해 무주택 서민들이 피해를 보기도 하였다. 또한 전반적인 주택가격 상승에 편승한 사업수지 개선으로 일부 사업장에서는 조합원의 추가부담금이 발생하게 되는 등 사업운영상의 문제점이 나타나게 되었다.

<표 3-4> 주택조합의 주택공급 실적

구분		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
조합 설립 인가	건수	62	46	74	69	28	12	15	19	15
	세대수	21,194	9,811	20,238	20,959	8,714	2,741	1,604	9,031	5,270
사업 승인	건수	24	30	31	49	24	17	15	12	5
	세대수	12,552	17,112	12,301	15,791	8,109	9,536	3,711	4,737	543

자료 : 국토해양부 홈페이지(http://www.mltm.go.kr), 2009년 이후 부터는 발표자료 없음

<표 3-5> 연도별 수도권 주택조합 현황

구 분			년 도 별							
			소계	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
계	인가	건수	295	62	45	74	64	26	11	13
		세대수	79,001	21,194	9,466	20,238	17,803	6,608	2,646	1,046
	사업 승인	건수	189	24	30	28	48	22	24	13
		세대수	72,925	12,552	17,112	9,476	13,961	7,135	9,536	3,153
서울	인가	건수	123	19	14	37	33	11	3	6
		세대수	24,420	8,405	2,101	7,177	2,927	2,720	448	642
	사업 승인	건수	84	6	10	18	24	11	10	5
		세대수	22,156	3,620	4,517	4,338	3,057	3,123	2,348	1,153
경기	인가	건수	164	43	31	37	27	11	8	7
		세대수	51,862	12,789	7,365	13,061	13,333	2,712	2,198	404
	사업 승인	건수	98	18	20	10	24	7	12	7
		세대수	47,967	8,932	12,595	5,138	10,904	2,585	6,149	1,664
인천	인가	건수	8	-	-	-	4	4	-	-
		세대수	2,719	-	-	-	1,543	1,176	-	-
	사업 승인	건수	7	-	-	-	-	4	2	1
		세대수	2,802	-	-	-	-	1,427	1,039	336

자료 : 국토해양부 홈페이지(http://www.mltm.go.kr)

IMF 경제위기 이후 부동산 경기회복과 주택시장의 과열로 2000년대 초기 주택조합사업은 수도권을 중심으로 많은 실적을 보여준다. 2000년대 초반 평균적인 조합설립인가건수와 사업계획승인건수 간의 괴리는 많은 주택조합사업이 조합설립인가 후에 사업계획 승인을 받지 못하고 사업이 지연이나 실패한 것으로 판단된다.

<표 3-6> 연도별 지방 주택조합 현황

구 분			년 도 별							
			소계	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
계	인가	건 수	8	-	1	1	4	-	1	1
		세대수	5,200	-	345	1,472	2,960	-	95	328
	사업 승인	건 수	5	-	-	2	-	1	-	2
		세대수	4,012	-	-	2,480	-	974	-	558
부산	인가	건 수	-	-	-	-	-	-	-	-
		세대수	-	-	-	-	-	-	-	-
	사업 승인	건 수	1	-	-	-	-	-	-	1
		세대수	230	-	-	-	-	-	-	230
대전	인가	건 수	1	-	-	-	1	-	-	-
		세대수	156	-	-	-	156	-	-	-
	사업 승인	건 수	-	-	-	-	-	-	-	-
		세대수	-	-	-	-	-	-	-	-
경남	인가	건 수	4	-	1	-	2	-	-	1
		세대수	1,647	-	345	-	974	-	-	328
	사업 승인	건 수	2	-	-	-	-	1	-	1
		세대수	1,302	-	-	-	-	974	-	328
충남	인가	건 수	-	-	-	-	-	-	1	-
		세대수	-	-	-	-	-	-	95	-
	사업 승인	건 수	-	-	-	-	-	-	-	-
		세대수	-	-	-	-	-	-	-	-
전남	인가	건 수	-	-	-	1	1	-	-	-
		세대수	-	-	-	1,472	1,830	-	-	-
	사업 승인	건 수	-	-	-	2	-	-	-	-
		세대수	-	-	-	2,480	-	-	-	-

※ 대구, 광주, 울산, 경북, 충북, 전북, 강원, 제주는 주택조합 추진현황 없음
자료 : 국토해양부 홈페이지(http://www.mltm.go.kr)

주택조합에 의한 주택건설은 지방보다는 수도권 지역에서 가장 활발하게 일어난 편이지만, 전체 주택건설실적 대비 주택조합에 의한 주택건설은 미미한 수준으로

점차 감소하는 추세에 있다. 주택조합에 의한 주택건설이 2006년 이후 급감하게 되는데 이는 신규 택지공급이 부족하여 주택조합의 결성에 어려움이 있고, 지방에서의 주택보급률이 이미 100%에 근접하여 굳이 주택조합을 결성하여 집을 마련하려는 사회·경제적 수요가 크게 줄었기 때문이다.

주택조합제도는 직장단위로 무주택 근로자의 주택공급을 목적으로 시작되었으나 최근에는 지역주택조합이 사업을 주도하고 있는 것으로 보인다. 「주택법 시행령」 제37조(지역주택조합의 설립인가 등) 제3항이 일부 개정되면서, 50% 이상의 선분양이 가능할 정도의 사업지가 아니면 지역주택조합의 추진은 사실상 불가능하게 되었다. 이로 인해 나대지, 택지 및 공장용지 등 손쉽게 대규모 주택용지를 마련할 수 있는 부지가 전무하다시피 한 수도권에서는 노후화된 주택단지의 대규모 토지 소유주들을 상대로 한 지역주택조합사업이 추진되게 되었다.

<표 3-7> 지역주택조합 설립인가 현황

(단위 : 인가건수/건설호수)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.10
서울	19/8,405	14/2,101	37/7,177	33/2,927	11/2,720	3/448	6/642	6/3,647	7/792
경기	43/12,789	31/7,365	37/13,061	27/13,333	11/2,712	8/2,198	7/404	5/2,192	5/881
인천	-	-	-	4/1,543	4/1,176	-	-	-	1/396
부산	-	-	-	-	-	-	1/230	1/2,287	-
대전	-	-	-	1/156	-	-	-	-	-
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	1/3,177
경남	-	-	-	1/554	-	-	-		
충남	-	-	-	-	-	1/95	-	1/125	2/667
전북	-	-	-	-	-	-	-	-	1/24
전남	-	-	-	1/1,472	1/1,830	-	-	-	-
계	62/21,194	45/9,466	74/20,238	67/19,985	27/8,438	12/2,741	14/1,276	13/8,251	17/5,937

* 대구, 울산, 경북, 충북, 강원, 제주는 지역주택조합 설립인가 없음
자료 : 국토해양부 홈페이지(http://www.mltm.go.kr)

<표 3-8> 지역주택조합 승인 및 공급세대수 현황

(단위 : 승인건수/건설호수)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.10
서울	6/3,620	10/4,517	18/4,338	24/3,057	11/3,123	3/2,348	5/1,153	6/2,942	1/36
경기	18/8,932	20/12,595	10/5,138	24/10,904	7/2,585	12/6,149	7/1,664	5/1,519	3/483
인천	-	-	-	-	4/1,427	2/1,039	1/336	-	-
부산	-	-	-	-	-	-	1/230	-	-
경남	-	-	-	-	1/554	-	-	-	-
전북	-	-	-	-	-	-	-	-	1/24
전남	-	-	2/2,480	1/1,830	-	-	-	-	-
계	24/12,552	30/17,112	30/11,956	49/15,791	23/7,689	17/9,536	14/3,383	11/4,461	5/543

* 대전, 대구, 광주, 울산, 경북, 충북, 충남, 강원, 제주는 지역주택조합 승인·공급세대없음
자료 : 국토해양부 홈페이지(http://www.mltm.go.kr)

<표 3-9> 직장주택조합 설립인가 현황

(단위 : 인가건수/건설호수)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.10
경기	-	-	-	-	1/276	-	-	-	-
경남	-	1/345	-	2/974	-	-	1/328	-	-
충남	-	-	-	-	-	-	-	6/780	-
계	-	1/345	-	2/974	1/276	-	1/328	6/780	-

* 서울, 인천, 부산, 대전, 대구, 광주, 울산, 경북, 충북, 전북, 전남, 강원, 제주는 직장주택조합 설립인가 없음.
자료 : 국토해양부 홈페이지(http://www.mltm.go.kr)

<표 3-10> 직장주택조합 승인 및 공급세대수 현황

(단위 : 승인건수/건설호수)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.10
경기	-	-	-	-	-	-	-	1/276	-
경남	-	-	1/345	-	1/420	-	1/328	-	-
계	-	-	1/345	-	1/420	-	1/328	1/276	-

* 서울, 인천, 부산, 대구, 대전, 광주, 울산, 경북, 충북, 충남, 전북, 전남, 강원, 제주는 직장주택조합 승인 및 공급세대수 없음.
자료 : 국토해양부 홈페이지(http://www.mltm.go.kr)

1.3 주택조합제도의 문제점

먼저 제도적 문제점이다. 주택조합제도는 일반분양에 비하여 까다로운 법 규정을 따르지 않아도 되기 때문에 유리한 시장구조를 가지고 있다. 주택청약저축제도에 가입하지 않아도 주택분양을 받을 수 있고, 채권입찰제가 적용되지 않아 분양가의 통제도 받지 않기 때문에 공사실비와 고액의 이익을 누릴 수 있는 투기적 요인이 작용한다. 이런 구조는 분양가의 상한규정을 피할 수 있어 기업이윤을 극대화할 수 있다.

또한, 주택조합사업은 해당 주택건설대지의 80% 이상에 대한 토지사용승낙서를 제출해야 설립인가를 받을 수 있다. 토지주의 입장에서 토지사용승낙서는 추후에 맺게 되는 매매계약 체결과는 별개로 단순히 토지소유자의 주택조합사업에 대한 1차적인 용인으로 매매계약체결에 대한 법적 강제가 없다. 토지주들은 추후 매매계약 시 더 많은 토지대를 요구하게 되고, 토지사용승낙서는 조합설립인가를 받기 위한 하나의 요식행위에 불과하다. 그로 인한 사업부지 확보와 관련하여 별다른 도움이 되지 못한다(김태경, 2009:62-63).

토지확보와 관련된 제도적 문제로 '알박기'가 있다. 토지의 확보는 매입 우선순위에 따라서 매입하게 되며, 보통의 경우 대형필지나 가격이 낮은 필지를 우선적으로 매입한다. 고가의 토지는 전체필지 매입을 완료하는 단계에서 소유주와 협상을 추진하게 되며, 일반적 토지 매입단계에서 나중에 매입하는 토지가 소위 '알박기'로 변질되는 경우가 종종 발생한다(변창흠·김란수, 2011).

주택조합은 주택사업을 하는데 반드시 등록업체와 공동으로 시행하도록 규정되어 있으나, 시공사가 시행사를 앞세워 조합원을 모집하는 등의 역할을 한다. 시공사가 주택사업의 사업자의 역할을 주도하며, 조합은 허울에 불과하다.

주택조합의 운영 및 경제적 문제점으로 조합원들은 조합사업 및 운영에 관한 정확한 정보를 확보하기 어렵고, 시행사나 시공사만이 사업진행에 대한 정확한 정보를 보유하게 된다. 그리하여 주택조합의 집행부와 시공사의 유착관계는 비용산정

및 지급과 관련하여 조합원과의 분쟁으로 이어진다. 시행사나 시공사는 조합원들이 사업진행에 관하여 모를수록 더 많은 이익을 가질 수 있다. 즉, 조합원들의 이익을 위해 구성된 주택조합의 집행부나 시행사 및 시공사는 정보의 불투명성과 무임승차하고자 하는 조합원들로 인해 조합원들의 이익이 아니라 자신들의 사적 이익을 챙기려는 행위를 하게 된다(박환용외, 2002). 조합집행부, 시행사 및 시공사가 시장에서 지속적으로 같은 업무를 하지 않기 때문에 이런 문제가 발생하게 된다. 즉, 주택조합은 일회성 사업으로 사업이 종료되면 집행부가 해산하게 되고, 시행사와의 관계도 단절되며 조합원들과 다시 사업을 시행할 경우가 없기 때문에 이런 문제가 발생하게 된다(박환용외, 2002:92-93).

주택조합사업이 장기간 표류하거나 사업실패로 인하여 자금사정에 압박을 받게 되면 영세한 대행업체들은 각종 편법을 동원하여 자금압박에 나서게 되고, 횡령이나 사기분양 등의 범죄로 치닫게 되기도 한다(김종신, 2002:51-52). 가장 흔한 방법으로 20세대 미만의 잉여주택을 임의분양 한다고 속이고 임의분양자들을 모집[13]하여 분양금을 수령한 후 도주하거나 사업체를 부도내는 방법이다. 대행사들은 주택조합으로부터 업무위탁을 받아 주택조합의 명판과 직인 등을 소지하게 되고, 이를 악용하여 임의 분양자들을 모집한다. 분양피해자들은 정상적 임의분양계약으로 판단하여 계약을 하게 되며, 사기 임의분양은 대행업체뿐만 아니라 영세한 시공업체에 의해서도 이루어지고 있다(박환용외, 2002:91-92).

2. 재정비조합제도

2.1 재정비사업의 유형과 사업절차

재정비사업이라는 용어는 1980년대 후반에서 1990년대 초반에 처음 등장한다.

13) 가장 최근에 알려진 사건이 2008년 안양 비산동 지역주택조합의 이중분양 사기사건이다. 이 사건은 주택조합장이 직접 또는 부동산업자, 브로커 등을 통해 건설물량인 486세대보다 150여 세대 더 많은 물량을 시장에 내놓았다. 그리하여 136명에게 피해를 입혔으며, 피해액은 360여 억 원에 달했다.

재정비사업의 광의적 의미는 '장기적이며 구체적인 비전에 입각하여 도시 내 쇠퇴 또는 저활용 지역을 물리적으로 개선하고, 경제·사회·문화적으로 활성화하여 도시의 지속적인 성장을 도모하는 동시에 도시의 각종 문제를 해결하는 포괄적이며 전략적인 사업'이다. 협의적인 개념으로는 '도시인구의 증가 등 도시·사회·경제적 변화로 인해 기존 환경이 본래의 기능을 다할 수 없게 되어 도시가 쇠퇴하거나 쇠퇴할 우려가 있을 때 기존 도시환경의 변화를 도모하는 도시계획사업'으로 규정하고 있다(박채운, 2011:7).

2003년 7월부터 시행된 「도시 및 주거환경정비법」에서는 '법에서 정한 절차에 따라 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 안에서 정비기반시설을 정비하고, 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 사업'을 도시재정비사업으로 규정하고 있다. 도시 및 주거환경정비법상 주거환경정비사업은 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업을 말하며, 도시관리계획에 의한 도시계획사업의 하나로써 정비사업에 따라서 구역의 지정과 사업의 계획 및 시행이 이루어진다. 즉, 정비사업이란 정비계획이라는 제도적 수단을 통하여 토지의 건전한 이용과 공공의 복리를 증진시킴으로서 쾌적하고 살기 좋은 주거환경과 능률적인 도시를 만들어가는 도시계획사업을 말한다(김희철, 2004:11).

최근의 도시재정비 사업은 개별사업지구 중심의 사업으로부터 광역단위로 확대되고, 사업 내용에 있어서도 주택위주의 정비에서 주거, 상업, 업무, 위락 등의 복합적 기능을 포함하고 있다. 또한 도시 재정비사업의 주체는 수익성 위주의 민간주도 사업추진방식에서 공공과 민간의 협력관계에 기반을 두는 민·관 공공파트너십의 형태로 점차 바뀌고 있다.

현행 관계 법령에 의해 시행되는 도시재정비사업은 「도정법」에 의한 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업이 있으며, 「도시개발법」에 의한 도시개발사업이 있다. 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별별」에 의한 시장정비사업, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획시설사

업, 「도촉법」에 의한 재정비촉진사업 등으로 구분할 수 있다. 관계법령에 의한 사업종류별 개념은 다음과 같으며, 이들은 해당 법령에서 정하는 시행주체나 시행방식, 개발방식, 관리방식에 의해서 보다 더 세분화된다.

<표 3-11> 관계 법령에 의한 도시재정비사업 사업종류

관련법령	사업유형	사업개념
도정법 (제2조제2목)	주택재개발사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
	주택재건축사업	정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
	주거환경개선사업	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
	도시환경정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권 활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업
국토계획법 (제2조제10목)	도시계획시설사업	기반시설 중 도시관리계획으로 결정된 교통시설, 공간시설 등의 도시계획시설을 설치·정비 또는 개량하는 사업
전통시장법 (제2조제6목)	시장정비사업	시장정시업시행자가 시장의 현대화를 촉진하기 위하여 상업기반시설 및 도정법 제2조제4호에 따른 정비기반시설을 정비하고, 대규모점포가 포함된 건축물을 건설하기 위하여 이 법과 도정법 등에서 정하는 바에 따라 시장을 정비하는 모든 사업
도시개발법 (제2조제1항2목)	도시개발사업	도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업
도촉법 (제2조제2목)	재정비촉진사업 (뉴타운사업)	도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하기 위한 재정비촉진지구 안에서 시행되는 모든 정비사업

자료 : 안균오. 2011. p133.

관계 법령에 따른 사업방식은 사업의 종류에 따라서 차이는 있지만, 사업주체에 의해서는 민간개발방식, 공공개발방식, 합동개발방식, 신착개발방식이 있다. 시행방식에 따라서는 관리처분방식(전면철거방식), 현지개량방식, 주택건설방식(공동주택건설방식), 환지방식, 사용·수용방식, 입체환지방식, 혼용방식 등으로 구분되며, 개

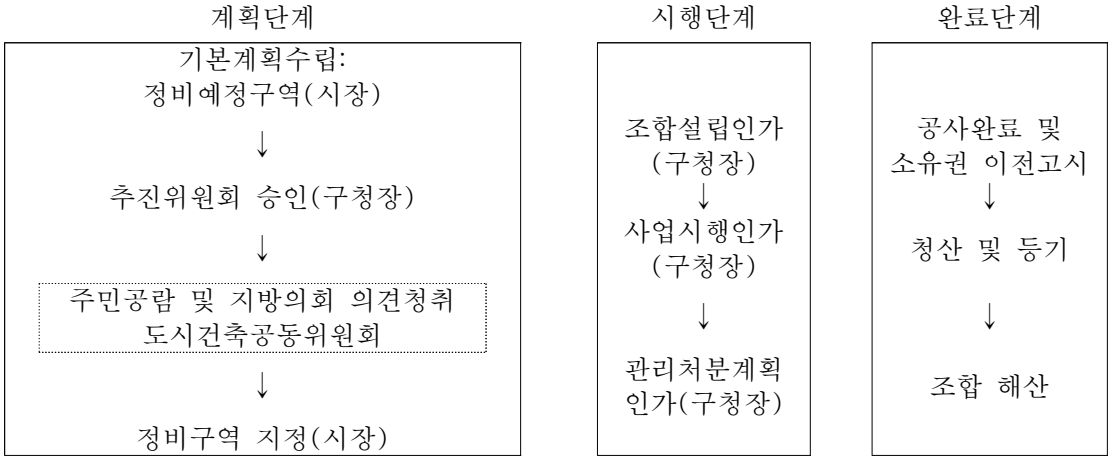
발방식에 따라서는 순환개발방식이 있으며, 관리방식에 의해서는 공공관리방식(공공관리자제도)이 있다(안균오, 2011:132).

<표 3-12> 관계 법령에 의한 도시재정비사업 사업방식

<table>
<tr><th colspan="2">구 분</th><th>주택 재개발 사업</th><th>주택재건축 사업</th><th>주거환경 개선사업</th><th>도시환경정 비사업</th><th>시장 정비사업</th><th>도시계획 시설사업</th><th>도시 개발사업</th><th>재정비 촉진사업</th></tr>
<tr><td rowspan="3">시행주체</td><td>일반경우</td><td>조합
공동시행
(공공·민간)</td><td>조합
공동시행
(공공)</td><td>시장·군수
LH공사
지방공사</td><td>조합
소유자
공동시행
(공공·민간)</td><td>정비조합
소유자
정비법인
공공시행
공동시행
(공공·민간)</td><td>특별시장
광역시장
시장·군수</td><td>조합
소유자
공공시행
민간시행
공동시행
(민간가능)</td><td>개별법에
따른
시행자
공공시행</td></tr>
<tr><td>특별경우</td><td rowspan="2">시장·군수
LH공사
지방공사
지정개발자</td><td rowspan="2">시장·군수
LH공사
지방공사
지정개발자</td><td rowspan="2">–</td><td rowspan="2">시장·군수
LH공사
지방공사
지정개발자</td><td rowspan="2">시장·군수구
청장
LH공사
지방공사</td><td rowspan="2">공공기관
민투사업
자</td><td>지자체
LH공사
지방공사
신탁업자</td><td>공공·
총괄사업
관리자
(우선구역)</td></tr>
<tr><td>대행경우</td><td>국가지자체
공공기관
출연기관
지방공사</td><td>민투사업자
(기반시설)</td></tr>
<tr><td colspan="2">시행
방식</td><td>관리처분
(전면철거)
환지방식</td><td>관리처분
(전면철거)</td><td>현지개량
주택건설
환지방식
혼용방식</td><td>관리처분
(전면철거)
환지방식</td><td>관리처분
(전면철거)
환지방식</td><td>수용사용</td><td>수용사용
환지방식
혼용방식
입체환지</td><td>개별법에
의함</td></tr>
<tr><td rowspan="2">개발
방식</td><td>–</td><td>–</td><td colspan="3">순환개발방식 가능</td><td>–</td><td>–</td><td>순환개발
가능</td></tr>
<tr><td colspan="4">분할개발방식 혹은 결합개발방식 가능</td><td>–</td><td>–</td><td>–</td><td>`개별법에
의함</td></tr>
<tr><td colspan="2">관리
방식</td><td colspan="5">공공관리자 제도 운영가능
(시장 · 군수, LH공사, 지방공사, 신탁업자, 대한주택보증 등)</td><td>–</td><td>–</td><td>개별법에
의함</td></tr>
</table>

자료 : 안균오. 2011. p134.

도시재정비사업은 「도시 및 주거환경정비법」에 의해 사업절차가 규정되어 있다. 사업절차의 내용에는 도시재정비사업 추진을 위한 중앙정부와 지자체의 행정행위와 관련된 관계, 의무와 권리 등이 포함되며, 조합의 권리와 의무도 포함된다. 도시재정비사업은 기본계획을 통해 정비예정구역이 지정되고, 이후 추진위원회 수립과 구역지정 등을 거쳐 사업이 시행된다. 도시재정비사업의 절차는 다음과 같다.



<그림 3-1> 도시재정비사업의 절차

2.2 재정비사업의 현황

「도시 및 주거환경정비법」에 의하면 정비사업은 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업으로 구분하며, 정비사업은 2011년 기준으로 주거환경개선사업 1,155개(지구지정 1,155개, 사업시행 436개, 사업완료 627호, 미시행 91개)지구, 주택재개발사업 1,162개 지구, 주택재건축사업 3,893개 지구, 도시환경정비사업은 3,063개로 총 9,273개 지구에서 추진 중이거나 완료되었다. 지역별로는 서울시가 주거환경개선사업 104개, 주택재개발사업 609개, 주택재건축사업 2,586개, 도시환경경정비사업 1,058개 지구로 가장 많다.

도시개발사업은 도시개발구역 안에서 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 기능을 가지는 단지나 시가지를 조성하기 위해 시행하는 사업이다. 2011년 도시개발사업은 총 650개 지구, 365.19㎢가 지정되어 있다. 이 중 경상남도가 133개, 경기도 106개, 인천광역시 85개소 순이며, 도시개발사업은 서울보다는 지방에서 활발히 일어나고 있음을 알 수 있다.

<표 3-13> 주택재개발·재건축사업 지역별 추진현황(2011년)

지역명	주택재개발사업		주택재건축사업
	구역수	시행면적(㎡)	조합
계	1,162	72,533,930	3,893
서울	609	32,635,796	2,586
부산	150	11,333,254	111
대구	45	1,811,095	166
인천	103	6,548,604	138
광주	17	1,254,767	14
대전	57	4,895,629	20
경기	93	6,847,136	598
울산	8	1,342,414	38
강원	11	623,070	61
충남	21	1,173,881	17
전북	10	694,710	26
충북	12	1,262,193	12
경남	21	1,489,788	69
전남	0	0	7
경북	5	321,593	30
제주	0	0	0

자료 : 국가통계포털(http://kosis.kr)

<표 3-14> 주거환경개선사업 시행단계별 추진현황(2011년)

	지구지정		사업지정		사업완료		미시행	
	지구수	주택수	지구수	주택수	지구수	주택수	지구수	주택수
총계	1,155	445,400	436	226,800	627	172,100	91	46,500
서울	104	37,000	32	10,800	72	26,200	0	0
부산	141	92,700	130	90,200	8	1,700	3	800
대구	67	47,100	42	38,500	25	8,600	0	0
인천	71	34,200	15	18,400	48	10,200	8	5,600
광주	67	19,700	22	5,100	43	14,400	2	200
대전	46	14,500	8	2,700	32	7,900	6	3,900
울산	7	3,200	4	2,900	2	200	1	100
경기	89	60,000	9	18,400	75	26,200	5	15,400
강원	56	17,000	22	4,600	33	12,300	1	100
충북	43	10,000	3	1,400	38	4,900	2	3,700
충남	55	7,700	27	2,900	16	2,400	13	2,400
전북	91	19,600	17	1,800	43	83,000	31	9,500
전`남	144	33,400	57	7,600	79	23,600	8	2,200
경북	54	20,400	25	16,800	26	3,300	3	300
경남	71	23,900	16	3,900	47	17,700	8	2,300
제주	47	5,000	7	800	40	4,200	0	0

자료 : 국가통계포털(http://kosis.kr)

<표 3-15> 도시계획사업의 추진현황(2011년)

(단위 : 구역, ㎢)

	도시개발사업		도시환경정비사업	
	지구수	면적	지구수	면적
전국 총계	650	365.19	3,063	167.80
서울특별시	16	8.11	1,058	31.22
부산광역시	9	0.32	151	31.13
대구광역시	8	0.33	247	9.66
인천광역시	85	66.02	321	18.07
광주광역시	21	15.58	78	4.52
대전광역시	17	10.68	154	12.01
울산광역시	12	7.57	27	2.28
경 기 도	106	61.25	435	27.83
강 원 도	34	41.32	42	2.01
충청북도	10	2.70	38	2.87
충청남도	43	24.61	138	5.34
전라북도	31	17.10	80	5.26
전라남도	44	27.68	109	6.49
경상북도	57	19.14	63	2.89
경상남도	133	48.61	83	4.61
제 주 도	24	14.19	39	1.59

자료 : 국가통계포털(http://kosis.kr)

2.3 재정비조합제도의 문제점

정부, 지자체 또는 시민사회의 재정지원 없이 순수하게 개발이익을 재원으로 하는 개별단위 사업방식의 도시정비사업은 사업성이 우수한 곳이 우선적으로 추진되게 된다. 따라서 도시기능이나 주거생활 및 삶의 질 향상과는 다른 사회적·경제적 불균형을 유발시키고 있다. 특히 개별단위 사업방식의 사업시행 주체인 조합의 집행부와 실질적 주체인 건설업체가 긴밀하게 연결되어 정비사업 추진위원회 구성단계에서부터 깊이 개입하게 된다. 이 과정에서 사업성이 양호한 재개발 대상지역은 건설업체들 간의 경쟁도 치열하게 된다(변창흠·김란수, 2011).

도시재정비사업의 자금의 원천은 일반분양자에게 관리 처분된 아파트 구입자금이다. 아파트 구입자들은 만성적인 주택부족 상태에서 사업시행 과정 중에 다른 참여자들이 이미 취한 이익이 전가된 가격으로 신규아파트를 구입함으로써 사업 참여

자의 이익을 실현시키며, 사업구조를 지속적으로 유지시켜준다(주관수, 2004:92). 이와 같은 구조로 인하여 사업추진과정은 폐쇄적이고 공정성이 보장되지 않는다. 현행 법률에서는 사업의 시행주체인 조합의 참여 주체를 토지 등의 소유자로 한정하고 있어 세입자들의 참여는 원천적으로 배제되고 있다. 변창흠(2009)은 이와 관련하여 사업주체가 토지 등의 소유자로 구성된 조합중심으로 사업이 진행되기 때문에 소유자와 동등한 권리를 갖는 도시 거주자로서의 세입자의 의견은 원천적으로 배제되어 있다. 세입자뿐만 아니라 소유자의 경우에도 일부 조합임원을 중심으로 사업이 추진되고, 조합원의 동의절차와 정보공개 등이 형식적으로 이루어지고 있다. 또한, 정비전문 관리업체와 시공사가 직간접적으로 개입하여 영향력을 행사함으로 조합 내부의 각종 부패와 비리가 발생하고 있다. 특히 개발이익은 전체 이해관계자에게 균등하게 분배되지 못하고, 소유자 등 소수의 이익집단에게 귀속된다.

저소득층의 밀집주거지를 대상으로 하는 도시정비사업은 소형저가 주택을 소멸시키고 저소득층의 주거불안을 유발하고 있다. 사업지에 거주하는 저소득층은 보상금을 지급받더라도 높아진 가격의 주택에 입주할 수 없으며, 세입자들은 이주대책 없이 살던 지역을 떠나게 된다. 새로운 사람들이 들어오면서 원주민의 재정착률은 저하되고 지역의 공동체는 붕괴하게 되어, 도시 저소득층 주거환경의 질 향상과는 다른 결과를 초래하고 있다. 도시정비사업이 저소득층 밀집주거지를 대상으로 한다는 측면에서 물리적 개조 중심에서 저소득층의 주거복지 프로그램을 강화하는 방향으로의 개선이 필요하다.

3. 동호인주택

3.1 동호인주택의 구조 및 사업절차

동호인 주택은 개인이 소유하는 개별주거와 그 외의 주민들이 함께 사용할 수

있는 공동의 공간을 함께 계획하여 공동주택의 익명성에서 벗어나 이웃 간의 사회적인 상호작용을 가능하게 한 공동체적 생활을 영위하는 주거형식이다. 익명성이 보장되는 공동주택과는 달리 모든 거주자들이 사회적인 상호작용, 의존성과 협동을 강조하는 주거형태로써 시간적·공간적 환경에는 차이가 있지만 과거 우리 선조들이 살았던 촌락과 같은 공동체 생활을 현대화한 개념으로 볼 수 있다(정소라, 2008:14). 주로 동호인 주택은 직업이나 취향 등이 비슷한 수요층을 중심으로 주택을 공급하는 것이다. 공동으로 주택사업을 하며, 파격적인 원가절감을 이루면서 구성원의 취향에 적합한 주문식 주택을 건축하여 공동체 생활을 하는 것이다.

우리나라의 동호인 주택은 1990년대 이후 주택개발 방식의 하나로 제안되어 여러 지역에 시도되고 있으며, 조합주택과 비슷한 사업방식을 취하고 있다. 그러나 조합주택은 무주택자나 18평 이하 주택 소유자로 그 대상이 제한되는데 반하여 동호인 주택은 자유롭게 그 대상을 정할 수 있는 차이가 있다. 동호인주택이라는 용어는 기존 조합주택과 용어의 혼동을 일으키지 않으려고 동호인이라는 말을 강조하여 사용하고 있다.

동호인 주택은 「주택건설 촉진법」의 조합주택을 피하기 위해서는 20세대 미만으로 하며, 서로간의 의견 조율이나 사업진행의 효율성, 토지의 크기, 관련법 검토 등을 고려하여 주로 5~10명이 진행한다.

동호인 주택의 사업절차는 동호인 구성, 부지물색, 계획 및 계약, 전용허가, 건설, 등기 및 정산의 6단계를 거친다. 동호인의 구성은 나이, 직업, 취향뿐만 아니라 경제적 여력까지도 충분히 고려한 단체이어야 하며, 서로간의 의견 조율이나 이해조정에 능력 있는 사람이 대표를 맡는다. 무리한 구성은 피하고 5~10가구가 적당하다. 부지물색의 단계는 대지전용 조건에 맞는 대지를 찾으며, 투자가치를 위한 개발상황뿐만 아니라 민원의 가능성도 미리 파악해 두도록 한다. 다음은 계획 및 계약 단계이다. 개발 사업에서 비용이 늘어나는 이유는 토목공사 때문으로 최대한 지

형을 살려 설계하며, 세밀한 분배로 동호인 간의 마찰요인을 제거한다. 전용허가 단계에서 지주의 토지사용승낙서를 미리 받도록 하며, 전용허가를 신청할 때 사업계획서, 토지사용승낙서, 지적도, 지형도와 피해방지계획 등을 지역 농지관리위원회에 제출한다. 읍면에서 1차로 신청서류를 검토하고, 시장 및 군수가 전용목적 계획의 타당성을 검토한 뒤 허가한다. 건설단계로서 조경, 전기, 수도와 같은 기반시설을 설치하고 주택을 건설한다. 마지막으로 등기 및 정산한다. 5백 평 이상의 개발에는 개발 부담금이 부과되므로 미리 추정가액을 확보해 두도록 하며, 준공 후 땅이 대지로 지목 변경되면 필지별 동호인에게 소유권을 이전한다.

3.2 동호인주택의 사업유형

동호인 주택은 지역, 구성원의 성격 및 목적에 따라서 다양한 유형으로 나타날 수 있다. 구성원에 따라서 공동으로 이용하는 공간에 대한 계획이 달라진다. 동호인 주택은 크게 지역에 따라서 도심형 동호인주택과 전원형 동호인주택으로 나뉜다. 도심형 동호인 주택은 구성원들의 직업과 관련하여 출퇴근의 접근성이 좋은 도심지내의 일반주거지역에 건축한다. 건축의 형태는 높은 지가부담을 분산시키기 위해서 대부분 4층 이상의 공동주택으로 개발된다. 재택근무의 확장으로 직장인들로 구성된 동호인 주택이 확장될 것으로 기대된다.

전원형 동호인주택은 전원 거주를 목적으로 하기 때문에 쾌적한 주거환경을 우선으로 고려해야 한다. 농지나 임야 전용과정과 국토이용 계획변경을 거쳐야 하기 때문에 인허가 및 등기이전 등 사업절차가 대단히 복잡하다. 건축형태는 지가부담이 낮아 단독주택으로 계획되기 때문에 부지선정과 계획과정이 까다롭다. 지역마다 전용허가 기준이 다르기 때문에 지역에 따른 계획의 차이가 있을 수 있다.

3.3 동호인주택의 문제점

우리나라 동호인 주택은 기존 공동주택의 개인적이고 획일적인 주거생활 환경에

서 탈피하기 위한 시도라는 점에서는 참신하지만, 처음의 의도와는 다른 문제점이 나타나고 있다.

먼저, 같은 취미, 친분이나 직업 등에 의해 구성되기 때문에 이런 공통점이 없이는 다양한 가족형태로 이루어진 단지가 구성되기 어렵다. 동호인주택이 형성되더라도 주민들의 이주와 참여부족으로 인해 공동생활이 지속적으로 유지되기 힘들고, 관리 또한 어렵게 된다(정소라, 2008:32). 즉, 현재의 동호인 주택은 주택의 개발과정에만 같이 참여하여 저렴하게 주택을 건설하고, 입주 후에는 주택을 각자 소유하고 관리하기 때문에 공동체성을 확보하기가 어렵다. 특히, 공동으로 활용하는 공간이나 공동체 활동들이 없기 때문에 주택 입주자들 간의 소속감과 친밀감이 떨어지게 된다.

사업적 측면에서 살펴보면, 토지에 따른 사업 기본계획이 달라지기 때문에 여러 토지에 대한 계획을 수립하는 것이 현실적으로 어려우며 토지를 선택할 수 있는 선택의 폭이 상당히 좁게 되어 많은 제약을 가지게 된다.

자금계획 측면에서도 토지매입비, 건축비 등 제반비용의 50% 이상이 주택사업 진행과정에서 단기간에 투입되어야 하기 때문에 철저한 자금계획을 세워야 할 필요성이 제기된다.

제3절 시사점

지금까지 우리나라 공동체 중심의 주거운동과 공동주택의 여러 공급제도에 관하여 살펴보았다. 이를 바탕으로 한 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 공동체성을 회복하기 위해서는 혁신적인 아이디어가 보장되는 제도적인 장치가 필요하다. 우리나라 주택조합제도는 무주택자의 주택문제를 해결하기 위한 것으로 협동적 이상주의에 바탕을 두고 비영리 공동체를 통하여 주거공간을 마련하고자 도입된 것이

다. 그러나 본래 취지와는 다르게 까다로운 법 규정을 따르지 않아도 되기 때문에 투기의 대상으로 이용되고 있어 공동체 중심의 주택이라는 의미는 상실되었다. 재정비조합도 주택을 개발하는 과정에서 원주민들의 재정착률은 떨어지고, 기존의 공동체가 파괴되는 것을 알 수 있다. 동호인주택의 경우에도 입주자들이 주택의 초기 개발과정에만 서로 참여하여 주택을 건설하고, 주택 입주이후에는 공동생활을 지속하지 않으며, 주택의 유지·관리 또한 개인적으로 하기 때문에 소속감과 친밀성을 갖는데 많은 어려움이 있다.

또한, 주거공동체운동에서도 주민들에 의한 자발적인 참여가 아닌 행정, 외부단체 및 지역 활동가들에 의해 형성된 공동체이기 때문에 주민들의 자발적인 참여와 강한 소속감과 친밀성을 형성하는 것은 쉽지 않은 것으로 보인다. 다만, 공동체운동의 경우 생활협동조합(생협)을 기반으로 하여 공동체를 형성하고 다양한 활동을 하는 것이 강한 공동체를 형성하는데 큰 역할을 하는 것으로 파악된다.

그리하여 공동체성을 회복하기 위한 방안으로서 협동조합의 하나인 주택협동조합과 같은 제도의 도입을 검토할 필요성이 제기된다.

둘째, 신뢰를 기반으로 하는 자발적이고 주체적인 주민의식과 공감대 형성이 필요하다. 무엇보다 신뢰는 공동체성을 갖게 하는 가장 기본적인 요소로서 신뢰가 바탕이 되지 않으면 공동체는 형성되지 않는다. 신뢰는 모든 조직이 성장하고 발전하기 위해서는 반드시 필요한 요소이기 때문이다. 신뢰는 타인의 의도나 행태에 대한 긍정적 기대에 기초하여 취약성을 수용하려는 심리적 상태(Rousseau, 1998; 배병률, 2005: 69, 재인용)라고 정의하고 있는데, 여기에는 주민들 간의 상호의존성이 바탕에 깔려 있기 때문이다. 즉, 동일한 주거를 중심으로 하여 주민들 간에 형성된 공감대는 주민들의 자발적인 참여로 이어지게 되고, 주체적인 주민의식을 갖게 한다.

셋째, 실질적인 주민참여를 실현할 수 있는 구체적이고 다양한 장치를 확보하여야 한다. 주거공동체운동에서 주민참여는 사업추진 과정에 한정되어 있고, 전체 사

업을 계획하고 예산을 편성하고 실행하는 것까지는 참여하지 못하는 한계를 지니고 있다. 특히 주택의 공급과 관련된 주택조합이나 재정비조합의 경우에도 대부분의 조합원들은 조합의 운영에는 전혀 참여를 하지 않기 때문에 주택사업에 대한 정확한 정보를 확보하기도 어렵고, 조합원 상호 간에도 누구인지 모르는 경우가 대부분이다. 이는 조합과 조합원간의 비리분쟁으로 이어지기도 한다.

이와 같은 한계를 극복하기 위해서는 모든 주민들이 활동에 참여하도록 하는 기본적이고 구체적인 시스템이 마련되어야 한다. 이는 강제에 근거하기 보다는 자율성과 자발성에 기초한 참여가 전제되어야 한다. 협동조합의 기본원칙에는 자율성과 자발성을 전제하기 때문에 주택협동조합의 도입으로 가능하리라 판단된다.

제Ⅳ장 주택협동조합의 구성 원리와 특성

주택협동조합은 근대 자본주의가 경제를 지배하면서 시장경제체제에서 소외되고 낙오된 사람들이 직접 주택의 문제를 해결하기 위해 조직되고 발전된 자조조직이다. 본 장에서는 먼저 협동조합의 개념과 특성에 대해서 파악하고 제2절에서는 주택협동조합의 정의, 가치, 조직, 운영형태 및 재정에 대한 일반적인 특성을 고찰한다. 제3절에서는 협동조합운동에서 주택협동조합이 가지는 의미를 파악하고 해외 각국의 협동조합 현황과 우리나라에서의 주택협동조합과 관련된 논의들을 고찰한다. 제4절에서는 해외주택협동조합의 사례를 고찰한다.

제1절 협동조합의 개념과 특성

1. 협동조합의 개념과 원칙

1.1 협동조합의 정의

국제협동조합연맹(ICA)은 협동조합을 '공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체(enterprise)를 통하여 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들의 자발적으로 결성한 자율적인 조직(association)'으로 정의하고 있다[14].

협동조합의 조직 형태는 자발적으로 조직된 사람들의 자율적인 조직으로 정부의 개입이나 기타 외부의 압력 없이 자발적 의사로 조직된 사람들이 만드는 자율적 조직이다. 조직은 조합원의 다양한 필요와 욕구를 해결하는 것을 목적으로 하며, 공동으로 소유되고 민주적으로 관리되는 사업체를 통하여 필요와 욕구를 해결하도록 한

14) ICA 홈페이지 참조 (http://www.ica.coop/)

다. 여기에서 협동조합의 목적을 이루는 수단으로서 기업(enterprise)을 이용하도록 하며, '공동으로 소유되고 민주적으로 관리되는 사업체'인 것이다.

협동조합의 정의를 통해 알 수 있는 것은 협동조합운동은 일반 시민사회 운동과는 달리 자신의 목적을 실현하기 위해 경제 사업을 수행하는 곳이며, 자본주의 일반 기업과는 달리 협동조합적 방식으로 운영된다. 즉, 협동조합운동은 사업의 성공 없이 목적하는 바를 실현할 수 없고, 그러한 협동조합의 사업은 조합원의 요구와 의사에 의해 민주적으로 수행되어야 한다는 것이다.

그러나 협동조합은 이념적 차이나 사회경제 제도와의 관계 측면에서 각기 다른 견해를 보이고 있다. 협동조합을 보는 관점은 크게 자유주의적 협동조합, 사회주의적 협동조합, 사회연대주의적 협동조합으로 구분할 수 있다(농협, 2000).

자유주의적 협동조합은 자본주의 사회에서 약자인 중소경영자가 공동경영으로 상업자본의 착취에서 벗어나려는 것(농협중앙회, 1997)으로 자본주의 내의 대부분의 협동조합이 여기에 해당하며, 사유재산을 인정한다. 즉, 협동조합에 대한 국가의 간섭을 배제하고 자본주의 경제 영역의 주요한 영역으로서 민중들의 상호부조에 의한 자율적 조직으로 보는 것이다. 이는 협동조합을 자본주의 사회 안에서 하나의 영역인 것이며, 다른 의미를 가지지 않는다. 협동조합은 그 자체로 규모의 경제, 조달구조와 경쟁력을 갖추지 못하면 일반 기업과의 경쟁에서 패배할 수밖에 없다. 유럽 등 선진국에서는 대중의 자발적 협동조합운동으로 발전하여 정부 및 자본가로부터의 상대적 독립성을 추구하고 있다. 반면, 후진국 및 개발도상국에서는 제국주의 및 독재 권력의 경제개발 수단으로 조직화되어 정부에 예속되는 특성을 지니고 있다.[15)]

사회주의적 협동조합은 협동조합을 어디까지나 계급투쟁의 수단으로 보고 노동자, 농민들이 주도하여 혁명을 통하여 자본주의를 타도해야 하는데 이때의 노동자,

15) 특히 우리나라의 농협이 여기에 해당한다. 농협은 설립초기에 농민들의 경제적 자립을 위한 상호부조의 성격으로 설립되었으나, 이후 국가권력의 경제개발 수단으로 전락하여 관제화된 모습을 보이고 있다.

농민의 결집체를 협동조합으로 보는 견해이다. 사회주의 운동진영에서는 사회주의 의식의 고양방법 중의 하나로서 시민사회의 조직 방법으로 여기기도 한다. 소련의 콜호즈[16], 중국의 인민공사와 북한의 협동농장이 여기에 해당된다.

사회연대주의적 협동조합은 사회제도로부터 최대한 고립된 형태의 자급자족의 협동조합을 말한다. 일정한 지역에서의 복합적인 협동조합으로 자본주의 지배를 배격한다. 주로 프랑스를 중심으로 전개되었으며, 생산과 소비영역에서 사회적 연대와 협동을 강조하며 사유재산과 권리의 희생 없이 상호부조와 연대경제를 확대해 나감으로서 자본주의를 개량하였다. 샤를 지드(Charles Gide)가 대표적인 학자로서 사회적 경제이론도 여기에 해당한다.

1.2 협동조합의 가치와 원칙

협동조합의 가치[17] 는 다음과 같다. 협동조합은 자조(self-help), 자기책임(self-responsibility), 민주(democracy), 평등(equality), 공정(equity), 연대(solidarity)의 가치를 토대로 삼고 있으며, 조합원들은 협동조합 선구자들의 전통에 따라 정직, 공개, 사회적 책임, 타인에 대한 배려의 윤리적 가치를 신조로 삼고 있다. 국제협동조합연맹의 협동조합의 윤리적 가치는 정직(honesty), 투명성(openness), 사회적 책임(social responsibility), 타인에 대한 배려(caring for others)이다.

1995년 국제협동조합연맹(ICA)이 정한 협동조합의 7가지 원칙은 가치를 실현하기 위해 지켜야 할 지침으로 중심적인 이념은 '협동'과 '인간존중'이다.

제1원칙은 자발적이고 개방적인 조합원제도(Voluntary and Open Membership)이다. 협동조합은 자발적 조직으로서 성(性)적 · 사회적 · 인종적 · 정

16) 구소련의 집단농장을 콜호즈라고 부른다. 콜호즈는 집단농경을 통하여 기본적인 수요를 충족하고 나머지는 공동으로 분배하는 체제에 가깝다.

17) ICA 홈페이지 참조 (http://www.ica.coop/)

치적 · 종교적 차별을 두지 않고, 협동조합의 서비스를 이용할 수 있고 조합원으로서의 책임을 다하는 모든 사람에게 개방되어야 하는 것이다.

제2원칙은 조합원에 의한 민주적 관리(Democratic Member Control)이다. 협동조합은 조합원에 의해서 관리되는 민주적인 조직으로서 조합원은 정책수립과 의사결정에 적극적으로 참여해야 한다. 선출된 임원은 조합원에게 책임을 지고 봉사하며, 단위조합에서 조합원은 동등한 투표권(1인 1표)을 가진다. 연합단계의 협동조합도 민주적인 방식으로 조직되어야 한다.

제3원칙은 조합원의 경제적 참여(Member Economic participation)이다. 조합원은 협동조합의 자본조달에 공정하게 참여하며 자본을 민주적으로 관리한다. 최소한 자본금의 일부는 조합의 공동재산으로 하며, 출자배당이 있을 경우 조합원은 출자액에 따라 제한된 배당금을 받는다. 조합원은 다음과 같은 목적의 일부 또는 전체를 위해 잉여금을 배분한다. 첫째, 잉여금의 일부는 배당하지 않고 유보금의 적립을 통한 협동조합의 발전에 사용하도록 한다. 둘째, 조합원의 사업이용 실적에 비례한 편익제공 한다. 셋째, 조합원의 동의를 얻은 여타의 활동을 위한 지원한다.

제4원칙은 자율과 독립(Autonomy and Independence)이다. 협동조합은 조합원들에 의해 관리되는 자율적인 자조 조직이다. 협동조합이 정부 등 다른 조직과 약정을 맺거나 외부에서 자본을 조달하고자 할 때는 조합원에 의한 민주적 관리가 보장되고 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다.

제5원칙은 교육, 훈련 및 정보제공(Education, Training and Information)이다. 협동조합은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효과적으로 기여하도록 교육과 훈련을 제공한다. 협동조합은 일반대중, 특히 젊은 세대와 여론 지도층에게 협동의 본질과 장점에 대한 정보를 제공한다.

제6원칙은 협동조합간의 협동(Co-operation Among Co-operatives)이다. 협동조합은 지역 및 전국 그리고 인접국가 및 국제적으로 함께 일함으로써 조합원에게 가장 효과적으로 봉사하고 협동조합운동을 강화한다.

제7원칙은 지역사회에 대한 기여(Concern for Community)이다. 협동조합은 조합원의 동의를 얻은 정책을 지역사회의 지속가능한 발전을 위해 노력한다.

국제협동조합연맹이 제시한 7원칙은 기본원칙, 관계원칙, 확장원칙으로 구분할 수 있다. 기본원칙은 협동조합으로서 언제나 지켜야 하는 조합원의 권리와 책임을 명시한 것이며, 협동조합을 지키고 확대하며 사회기여를 명시한 것이 관계원칙, 협동조합의 역량과 영향력을 강화하기 위한 것이 확장원칙이다(장종익, 2001).

<표 4-1> 협동조합의 7대 원칙

기본원칙	1. 자발적이고 개방적인 조합원 제도 2. 조합원에 의한 민주적 관리 3. 조합원의 경제적 참여
관계원칙	4. 자율과 독립 7. 지역사회에 대한 기여
확장원칙	5. 교육, 훈련 및 정보 제공 6. 협동조합 간의 협동

자료 : 국제협동조합연맹·(사)한국협동조합연구소. 2011.

<표 4-2> 협동조합의 가치와 원칙

기본적 가치	윤리적 가치	원칙
자조 자기책임 민주주의 평등 형평 연대	정직 공개 사회적 책임 타인에 대한 배려	자발적이고 개방적인 조합원 제도 조합원에 의한 민주적 관리 조합원의 경제적 참여 자율과 독립 교육·훈련 및 정보제고 협동조합간의 협동 지역사회에 대한 기여

자료 : Birchall. 2003. p106.

2. 협동조합의 발전과정

협동조합은 자본주의의 산물이면서, 사회개량을 위해 탄생하였으므로 협동조합 운동은 단순하게 경제단체나 사회단체를 조직하고 운영하는 것과는 다르다. 즉, 사회개량운동은 자본주의와는 다른 사상적 기초를 가지고 새로운 사회를 꿈꾸어 왔다. 그러므로 협동조합 운동은 자본주의의 생성기 산물이면서도 자본주의에 대한 반항아로서 등장하였다고 할 수 있다(전성군, 2008: 135).

일부지역에서 13~14세기부터 시작된 인클로저운동이 17~18세기에 본격적으로 진행되면서 토지에서 추방된 농민들이 인클로저 운동에 대항하기 위해 농민봉기를 일으키게 되었다. 일부 농민은 잃었던 토지를 되찾기 위해 농민운동을 전개하기도 하였다. 또한, 생산수단을 박탈당한 농민들은 도시에서 저임금 노동자로 전락하였다.

농촌의 인클로저 운동에 이은 18세기 말엽부터 도시에서는 산업혁명이 일어났다. 이 무렵 영국의 산업은 공업화를 이룩하는데 획기적인 자원개발과 기술혁신이 있었다. 즉, 탄광업과 광산업의 발달이 제철업을 발전시켰으며, 원료농산물의 생산증가와 수송수단의 발달은 방직업의 발달을 촉진시켰다. 근대적 공장이 형성됨으로 인하여 가내수공업과 수공업 장인이 몰락하게 되고, 기계가 도입되면서 여성과 어린이 까지 노동자가 되었다. 이들에 대한 노동착취는 극에 달하였으며, 이들은 도시의 빈민층으로 전락하여 비참한 삶을 살게 되었다. 주택부족, 도시의 각종 쓰레기와 오물 등으로 인해 보건환경으로 극도로 악화되었다.

제 1세대 협동조합운동은 '공상주의적 사회주의 협동조합'을 주창한 로버트 오웬(Robert Owen), 쌍시몽(Saint Simon), 푸리에(Charles Fourier)등에 의해 주도되었으며, 초기 자본주의 사회의 병폐를 계몽주의 사상과 결합시켜 재해석하였다. 이들은 열악한 노동환경과 과도한 노동으로 인한 노동자들의 정신적·육체적 황폐화를 목격하고 노동시간 단축 및 노동환경개선을 위한 많은 노력을 기울였다

(변정원, 2009:17). 특히, 오웬은 노동조합과 협동조합을 만들어 영국의 모든 노동자를 생산자계급이라는 입장에 집결시켜 단일 조직 하에 전 사회를 협동조합적 기반 위에 올려놓기를 원했다. 그는 단순하게 물품의 구매, 판매에 종사하는 조합 상점에 머물지 않고 상생자조합의 결성에 관심을 가졌다. 이에 따라 중매인이나 소매상인은 비생산자이면서 중간이윤을 취득하므로 노동교환소를 설치하여 이를 배제하려고 하였다(전성군, 2008:142). 오웬주의 협동조합운동은 많은 노동자들이 열정을 갖게 하고, 비전을 제시하였으나 시행착오와 실패를 반복하게 하였다.

이후 영국 북서부 지역에서는 First Western Union Co-operative Society(1823년 설립)가 설립되어 이용고 배당을 실천하기도 하였다. 1834년 신구빈법[18]의 제정으로 불만이 높아진 노동자들은 노동자의 보통선거권을 요구하는 차티스트운동으로 집결하면서 오웬주의 협동조합에서 서서히 멀어지게 된다.

제 2세대 협동조합운동은 로치데일 조합으로부터 시작된다. 로치데일의 선구자들은 절박함 속에서 1844년 12월 공정선구자조합을 설립[19]하기로 결의한다. 초기에는 취급품목이 제한적이었지만, 순정물품과 정직한 질량으로 매장을 운영하면서 매주 출자금을 적립하면서 조합원 74명으로 성장하기 시작한다. 1847년 불황으로 로치데일저축은행이 파산하게 되고, 노동자들이 예금을 날리자 선구자 조합에 출자하게 되면서 더욱더 성장하기 시작한다. 1861년 로치데일선구자 토지건설회사(Rochdale Pioneer Land Building Company)를 설립하여 조합원용 주거용 건물 25채를 착공하게 된다. 19세기 말에는 300채의 임대사업으로 발전한다(iCOOP 생

18) 구빈법은 1531년 성립 이후 엘리자베스 1세 구빈법(1601년) 하에서는 구빈세를 징수하여 국가의 책임하에 노동불능 빈민의 구제활동, 구빈원 강제노동, 공장에 취업한 빈민아동의 교육비 등을 지불하는 형태를 갖춘 후에 여러 번의 수정을 거친 끝에 1834년 구빈세 폐지, 원외구제활동 폐지, 구빈원 강제노동만 인정, 구제수준의 최하위의 노동자 이하로 정하고 전면적으로 개정하였다. 엥겔스는 이를 부르조아계급의 프롤레타리아계급에 대한 선전포고라고 표현하였다.

19) 선구자조합의 최초 창립자에 대해서는 홀리요크의 기록과 1892년 로치데일 총회를 기념한 윌리엄 로보트슨의 저서 Souvenir History, 1933년 협동조합 리뷰 11월호에 기재된 내용이 각각 다르다. 하지만 로치데일 기념관에 남아있는 1844년의 의사록과 구매장부 기록을 참조하면 28명이 된다. 윌리엄 쿠퍼를 비롯하여 5명이 오웬주의자이자 차티스트 운동가였다.

협, 2010:34-42). 이 토지건설회사는 외부 주주뿐만 아니라 임차인도 투자를 할 수 있었으며, 각 투자자가 주식보유액에 관계없이 1인 1표의 의결권을 행사하였다. 이것은 협동조합이라기보다는 동업조합에 가까웠지만, 세계최초의 주택협동조합이라는 명예를 줄 수 있게 하는 이유이다(Birchall, 2003).

이들은 협동건축조합(Co-operative Building Society)을 설립하여 조합원의 주택자금을 대출해주는 사업을 하기도 한다. 또한 올덤(Olhdam) 근교에 Jumbo farm 이라는 협동조합농장을 건설하여 실업중인 조합원들에게 토지와 부동산권리를 임대하여 경작하게 하였다. 조합원의 공제사업을 담당할 로치데일공정 질병공제조합(Rochdale Equitable Provident Sick and Benefit Society)의 설립 및 영국 북서부지역의 협동조합들을 모아서 협동조합도매사업연합회(CWS Co-operative Wholesale Society)를 설립함으로써 소비부문이 생산과 유통을 수직적으로 통합하였다(iCOOP 생협, 2010:42).

창립당시의 선구자조합은 우애조합법(1834년, 1846년 개정)으로 등록하고 이후 세계최초의 협동조합법인 산업경제조합법(Industrial and Provident and Partnership Act, 1852년)이 제정된다. 이후 영국의 협동조합법은 1837년, 1896년, 1865년 개정을 거쳐서 현재는 2010년 개정된 법으로 협동조합 및 커뮤니티 이익조합법(Co-operative and Community Benefit Societies Act, 2010년)으로 바뀌었다(iCOOP 생협, 2010:43).

로치데일 성공이후 각국의 사회·경제적 특성에 따라 영국에서는 노동자조합, 프랑스에서는 노동자생산조합과 농업협동조합, 독일에서는 라이파이센에 의한 농촌신용조합, 슐첸에 의한 도시 신용협동조합이 발전하게 된다(변정원, 2009:18).

제 3세대 협동조합운동은 '협동조합의 위기와 새로운 대안 모색'으로 1960년대 이후 다양한 협동조합 운동으로 발전해갔다(변정원, 2009:19). 1920년대 말의 대공황과 1980년대 이후의 경영부실로 인한 협동조합의 도산과 주식회사로의 전환 및 정체성의 위기는 기업과 운동체로서 협동조합의 존립을 위협받게 하였다. 이런

환경변화에 대응하여 오늘날의 협동조합은 활동영역과 조직대상을 더욱 다양화하여, 환경운동, 여성운동, 평화운동, 공동체운동, 생명운동 등으로 이어가고 있다. 제3세대 협동조합운동은 조합원 스스로가 가치와 참여를 강화하고, 협동조합의 본래의 가치를 실현하고자 한다. 즉, 착취성 경제에서 지속가능한 경제를 지향하고, 인간조직으로서 협동조합은 사회·경제적 요구에 의해 민주적이고 참여적인 절차를 통하여 공정성과 평등을 향상시키고, 경제조직체로서 조합원들에게 서비스를 제공하고 있다. 뿐만 아니라 불투명한 경제와 장기화된 불황으로 의료, 환경, 주택 등의 복지 수요에 대한 축소되는 국가개입의 대안으로 협동조합이 문제해결의 역할을 하여야 할 것이다.

3. 협동조합의 특성

협동조합은 일반 기업과 다른 특성을 지니고 있다(Shin, 2011). 먼저 협동조합의 이중성이다. 협동조합은 조합원들이 스스로 협동을 통해서 자신의 필요를 충족하기 위해서 시작된 사회개혁운동이다. 조합원의 참여가 관건으로 민주적 운영이 중요하다. 이것이 협동조합의 사회적 성격이며, 운동체적인 성격을 나타내는 것이다.

또한 협동조합은 조합원이 필요로 하는 사업을 통해 삶의 질을 높이고자 하기 때문에 동종 기업과 경쟁해야 한다. 경쟁력이 확보되지 않으면 협동조합은 존립할 수 없기 때문에 효율성이 중요시 된다. 이런 측면이 협동조합의 경제적 성격이며, 사업체적 성격이다. 즉, 협동조합은 조합원 집단 또는 조합원의 결사체라는 운동적 측면과 사업체라는 두 가지의 이원적 성격을 지니고 있다. 초기 협동조합은 사회적 성격의 운동성이 강했으나, 시장에서의 경쟁이 심화되면서 협동조합의 존립이 중요한 관건이 됨에 따라 사업체의 경제적 성격이 커지고 있다(전성군, 2008).

두 번째는 협동조합의 경영적 특성으로 협동조합은 자주적 조직으로 경제적, 사회적, 법적, 정치적 종속을 극복할 수 있도록 노력하고 자신에 관한 일을 자신의 힘에 의해 스스로 다스리고자 하는 단체이다. 드라하임(G. Draheim)은 협동조합을 '가입이 자유로운 개방적 인적단체이며, 동시에 공동의 목적을 달성하고자 회원 스스로가 경영하는 기업'으로 규정하고 있다(Shin, 2011). 또한 협동조합은 민주적 관리와 통제에 바탕을 두고 있으며, 민주주의가 참여와 이를 전제로 한 의사결정에 그 지향점을 두는 것처럼, 협동조합은 생활방식으로써 참여를 목적으로 하고 있다.

협동조합은 기업 및 정부부문과는 다른 특성을 지니고 있다. 협동조합과 기업은 둘 다 자본주의 체제 내에서 경제활동을 전개하는 점에서 다음과 같은 유사점이 있다. 첫째, 구성원의 출자에 의해 각종 사업을 영위하는 경제단체이다. 둘째, 사기업이면서 다수 공동기업이다. 셋째, 조직기구로서 총회, 이사회, 감사가 있는 등 외형적 모습이 유사하다(농협대학 농업경영연구소, 2011). 즉, 기업은 사업을 하여 이익을 얻고 주주에게 이익을 분배하는 것이 목적이다.

이에 반해 협동조합은 공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 사업체를 통하여 그들의 경제적, 사회적 및 문화적 염원을 충족하고자 자발적이고 결합한 사람들의 자율적인 조직(결사체)이다. 즉, 협동조합은 필요를 직접 조직하고 사업체를 설립하고, 운영함으로써 세상의 변화를 도모하는 것이다. 사업을 하지 않는 정책제안이나 감시 기능을 하는 시민운동이나 정당 및 정치운동과는 다른 방식의 특성을 가지고 있다. 즉, 수단과 대안을 사업이라는 형태로 직접 만들어 수행하는 것이다.

협동조합은 정부섹터와는 상호보완 관계를, 기업섹터와는 경쟁관계를 유지하면서 국가경제와 사회를 발전시키는 한 축을 담당하고 있다. 협동조합이 정책 사업을 대행한다는 점에서는 정부섹터, 사업체로서 시장에서 활동한다는 점에서는 기업섹터에 속한다. 그러나 정부섹터는 계획 메커니즘에 의해, 기업섹터는 시장 메커니즘에 의해 운영되지만, 협동조합은 조합원이 참여하는 협의 메커니즘에 의해 운영된

다는 점에서 협동조합은 다른 섹터와는 본질적인 차이가 있다.

각 섹터가 공급하는 재화의 성격도 차이가 있으며, 정부섹터는 공공재를, 기업섹터의 사적재, 협동조합섹터는 준공공재로 구분할 수 있다. 협동조합섹터는 정부섹터에 비해 상대적으로 효율성이 높고, 기업섹터에 비해 영리추구를 목적으로 하지 않는다는 점에서 동일한 재화라도 저렴하게 공급할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 바로 이런 점이 정부가 협동조합섹터에 대한 정책적인 지원을 해야 하는 이유가 될 수 있다.

<표 4-3> 협동조합과 정부·기업의 비교

구 분	협동조합(common)	기업(private)	정부(public)
설립동기와 성격	공동이익·복리추구	이윤추구 (영리우선주의)	복리·공정
경제 메카니즘	협의 메카니즘	시장 메카니즘	계획 메카니즘
생산 시스템	구성원의 협의에 의한 적량·적정화	경쟁원리에 의한 극대화·효율화	관료통제에 의한 표준화·규격화
조직원리와 의사결정	참여·분권	경쟁·자유	관리·집권
소 유	공동소유	사적·법인소유	국가적·사회적 소유
경제·경영주체	협동조합·공동사업체	사기업	정부·지자체 및 국영기업
기본적 가치관	우애·협동	개인적 자유 (능력주의)	사회적 평등·분배

자료 : iCOOP생협 사무국장 연수 자료집. 2011. p22.

4. 협동조합의 역할

국제협동조합연맹은 협동조합은 조합원들이 공동으로 소유하고 민주적으로 관리하는[방법] 사업체를 통하여[수단], 조합원들의 공동의 경제적·사회적·문화적 필요와 열망을 충족시키기 위해[목적], 자발적으로 결합된 사람들이 자치적인 협동조직[주체]이라고 정의하고 있다.

권영근(2007)은 협동조합이 세 가지 측면을 동시에 가지고 있다고 정의한다. 첫째는 결합체(association)이고, 둘째는 조합원들의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 열망을 충족시키는 것이고, 세 번째는 사업체(enterprise)로서의 성격으로 규정하고 있다.

먼저, 협동조합을 결합체 조직으로 파악하는 것은 협동조합을 운동체로 파악하는 것이다. 협동조합은 자본주의 사회의 병폐와 모순을 극복하기 위해 협동조합 운동을 통하여 미래의 대안사회를 제시하려는 것이다. 협동조합은 전통적으로 사적 소유와 무차별적이고 폭력적인 시장 거래를 넘어서기 위해 고안되었다. 또한 공동체적 인간형과 호혜적 시장, 더불어 사는 사회를 위해 고안되었다(김용우, 2002:159). 협동조합은 초기에는 유통자본과 금융자본에 대항하여 소비조합 및 신용조합으로 시작하였으며, 이후 노동자협동조합 및 농업협동조합이 탄생하였다. 나아가 주택조합과 보건의료조합으로 확장되었다.

협동조합의 확장은 자본주의라는 제도적 틀 속에서 조합원의 필요를 채워가는 운동으로 접근 한 것이다. 즉 욕망에 기초한 성장제일주의 경제체제인 국가소유나 사적소유 대신에 '공동체적 소유'와 착취와 탐욕의 시장 대신에 나누고 교환하는 '호혜적 시장'을, 근대적 복지라는 이름 아래 전개되는 수용과 제공의 상품서비스가 아니라 우애를 바탕으로 하는 '돌봄의 사회'를 , 국가와 형식적 민주주의가 아니라 민중의 '자율적 자치'를 지향하는 것이다(김용우, 2002: 160).

다음은 협동조합을 사업체로 보는 것이다. 협동조합은 목적을 이루는 수단으로 기업을 이용하기 때문에 공동으로 소유되고 민주적으로 관리되는 사업체이다. 즉 자본가가 협동조합을 소유하는 것이 아니다. 운영에 있어서도 조합원들이 참여하여 민주적으로 관리·통제하는 것이다. 이는 협동조합을 사업체로 규정한 것으로 자본가의 소유로 보는 주식회사와는 다른 비영리 사업체임을 분명히 하는 것이다.

이와 같이 협동조합은 일반시민사회 운동과는 달리 자신의 목적을 실현하기 위해 경제 사업을 수행하면서 협동조합운동을 하는 곳이다. 협동조합이 자본주의 일

반기업과는 다른 점은 조합원들이 직접 참여하여 관리하고 통제하는 협동조합적 방식으로 운영하는 점이다. 협동조합운동은 사업의 성공 없이 목적하는 바를 실현할 수 없고, 협동조합의 사업은 조합원의 요구와 의사에 의해 민주적으로 수행되어야 한다.

제2절 주택협동조합의 원칙과 특성

1. 주택협동조합의 정의, 가치 및 원칙

국제협동조합연맹(ICA, 1993)은 주택협동조합을 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영하면서 주택을 필요로 하는 사람들의 욕구를 충족하기 위해 자발적으로 결성한 법적 조직체(legal association)”로 정의하고 있다. 개인이 주택을 소유한 단체와는 구별되어야 하고, 협동조합의 7가지 원칙을 따라야 한다고 규정하고 있다(Műnkner, 2009:153). 즉, 주택협동조합은 타 협동조합과 마찬가지로 다수의 사람들에 의해서 만들어지고, 조합원들에 의해 소유·통제되는 민주적인 시스템으로 이루어진다. 또한 주거안정이라는 공동의 목표를 충족하고자 하는 사람들의 법적 결사체로 정의하고자 한다. 이뿐만 아니라 국제협동조합연맹은 주택을 개인이 소유한 사람들이 모여서 결성한 단체와 엄밀히 구분하도록 하고 있기 때문에 본 연구에서는 주택의 소유는 개인이 아닌 주택협동조합이 소유권을 갖는 것으로 정의한다.

또한 국제협동조합연맹(ICA, 1993)은 주택협동조합의 가치를 조합원 공동의 이익을 얻는 것으로 하고 있다. 개인적 책임, 상호부조, 민주주의, 평등과 연대의 가치를 다른 협동조합과 공유하도록 하며, 협동조합에 관하여 솔직하고 공개적으로 운영하도록 하고 있다.

국제협동조합연맹(ICA, 1993)은 주택협동조합의 7가지 원칙을 다음과 같이 설

정하고 있다.[20]

제1원칙은 자발적이고 개방적인 조합원 제도(Open and Voluntary Membership)이다. 주택협동조합은 서비스를 이용하고 협동조합에 대한 책임을 받아들이는 사람들에게는 자유롭게 가입할 수 있다. 협동조합은 성적·사회적·인종적·정치적·종교적 차별을 두지 않고, 조합원으로서의 책임을 다하는 모든 사람에게 개방하는 가입의 자유를 말한다. 주택협동조합은 법인체로써 조합의 구성은 자발적이며, 조합의 가입과 탈퇴는 개인의 의사에 따라서 자유롭게 할 수 있다. 건물의 디자인과 조직은 소유, 분배와 전체 사회통합에 맞게 되어야 한다.

제2원칙은 조합원에 의한 민주적 관리(Democratic Control by Members)이다. 소유주택조합은 서비스를 이용하는 사람에게 제공되며, 가족 수에 따라서 제한해서는 안된다. 조합원은 동일한 투표권을 가지며, 동일하게 협동조합에 기여하여야 한다. 주택조합의 민주적 관리는 모든 정보의 공유와 참여에 대한 동일한 기회를 제공해야 한다. 주택협동조합의 관리는 조합원들의 결정에 의한 민주적인 방법으로 하여야 한다.

제3원칙은 조합원의 경제적 참여(Members' Economic Participation)이다. 조합원은 협동조합의 사업에 공정하게 참여하고 이익금도 공정하게 나누어야 한다. 일정한 자본금은 협동조합을 위하여 장기간 적립하여야 한다. 협동조합사업의 개발, 조합원을 위한 서비스의 개선과 제공, 이용실적에 비례하여 조합원에게 편익을 제공하거나 협동조합운동의 발전을 위해 지원하는 사업에 사용하기 위해 유보금으로 적립해야 한다.

제4원칙은 서비스에 대한 약속(Commitment to Service)이다. 주택협동조합은 조합원에게 지불가능하고 좋은 품질의 주택, 소유자의 보안과 이웃의 안전에 노력해야 한다. 즉, 공정한 가격으로 좋은 품질의 서비스를 제공해야 한다. 주택협동조

20) 주택협동조합의 7가지 원칙은 1993년 국제협동조합연맹이 정한 것으로 Hans-H. Műnkner의 「주택협동조합원칙의 적용에 관한 연습(Application of Co-operative Principles in Practice)」을 참고로 작성하였다.

합은 조합원에게 피난처로서의 충분한 환경을 제공하고, 존중과 관용으로 서로를 취급하도록 하여야 한다.

제5원칙은 자율과 독립(Autonomy and Independence)이다. 협동조합은 조합원들에 의해서 관리되는 자율적인 자조조직이다. 협동조합이 정부 등 다른 조직과 약정을 맺거나 외부에서 자본을 조달할 때는 조합원에 의한 민주적 관리가 보장되고 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다.

제6원칙은 교육, 훈련 및 정보제공(Education, Training and Information)이다. 협동조합은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효과적으로 기여하도록 교육과 훈련을 제공하며, 일반대중, 특히 젊은 세대와 여론 지도층에게 협동의 본질과 장점에 대한 정보를 제공한다.

제7원칙은 협동조합간의 협동(Co-operation among Co-operatives)이다. 주택협동조합운동을 위해서는 지역적 차원에서 국제적 차원으로 확장하여 사업을 진행하여 한다. 주택협동조합은 사업과 조합원의 연계를 통하여 협동조합의 내부적 발전을 도모하고, 해외 주택협동조합의 개발을 위해 노력해야 한다.

2. 주택협동조합의 발전과정

주택협동조합의 역사는 매우 길다. 최초의 주택협동조합은 1861년 로치데일 선구자 토지건설회사가 조합원 주거용 건물 25채를 착공하면서 시작되었다. 19세기 말에는 300채로 임대사업을 하였으며, 협동건축조합(Co-operative Building Society)을 설립하고 조합원의 주택자금을 대출하기도 하였다.

영국의 주택협회(Housing Association)는 산업화 초기였던 19세기 옥타비아 힐 소사이어티(Octavia Hill Society)에서 유래하였다. 옥타비아 힐 소사이어티와 같은 박애주의적 성격을 지닌 단체들은 부호들의 기부를 통해 주택을 공급하였다. 유럽의 주택협회 등은 19세기 이후 노동자들의 열악한 주거환경과 이로 인한 위생

의 문제가 사회적 현안으로 대두되면서 등장하게 되었으며, 제1차 세계대전 이후 나타난 주택문제에 대응하기 위해 시작되었다(남원석, 2012:65). 네덜란드 주택협회는 19세기 후반 설립된 건축조합(building society)에서 시작하였으며, 초기 건축조합들은 부유한 계층이 노동자들을 위한 주택을 짓기 위해 설립되었다. 이들은 자신의 이윤과 사회적 목적을 동시에 추구하였다. 스웨덴의 경우에도 1923년 HSB가 설립되어 주택사업이 시작되었다.

주택협동조합의 오래된 역사성은 사회 운동적 성격을 지니고 있기 때문이다. 특히 영국은 제2차 세계대전을 거치면서 노인 인구의 증가 등 사회문제에 대응하면서 1960년대를 기점으로 급속하게 성장하게 된다. 특히 슬럼지역에 대한 지방정부의 재개발이 초래한 부정적 결과에 대응하여 점진적인 개량사업을 담당하는 새로운 협동조합들이 생겨나게 된다. 이들은 공공임대주택에 들어갈 수 없고, 민간임대주택을 구할 수 없는 이주 노동자들이나 한 부모 가구 등에 대한 사회적 관심이 촉발되면서 이들을 위한 저렴주택의 공급주체로 성장하게 된다. 스웨덴의 HSB도 제2차 세계대전 이후 임대료 통제가 해제되면서 활성화된 임차인운동을 배경으로 하고 있다. 즉, 주택협동조합은 정부주도의 저렴주택 한계를 극복하기 위한 조합원들의 자발적인 모임이다.

주택협동조합의 성장은 단순히 역사성에만 있는 것이 아니라 정부의 제도적 지원체계가 갖추어졌을 때 질적으로 발전할 수 있다. 일부 국가에서는 주택협동조합의 발전이 정치적 구조와 연결되어 주택협동조합이 크게 발전되어 있는 것을 알 수 있다(남원석, 2012).

영국은 지방정부의 약화수단으로 주택협동조합을 활용한다. 1960년대 중반 주택공사가 설립되어 주택협회에 보조금을 지원하면서 시작되었으나, 이 당시에 주택협회가 공급한 주택의 비중은 높지 않다. 1980년대 들어 보수당 정부가 공공지출을 삭감하면서 정치적 적대세력인 노동당이 다수를 차지하고 있던 지방정부를 견제하려던 의도로 주택협회를 활용하였다. 즉, '임대주택의 탈지방정부화 정책

(demunicipalization of rented housing)'으로 보수당 정부는 지방정부 소유의 공공임대주택을 임차인에게 할인된 가격으로 불하하고, 지방정부가 신규공급을 하지 못하도록 조치하는 한편 주택협회에 대해서는 주택공사를 통해 주택건설 및 재정적자에 대한 보조금을 지원하는 체계를 갖추도록 하였다.

미국의 경우 중앙정부의 역할 축소와 지방정부로의 권한 이양이다. CDC(Community Development Corporations)가 대표적인 사례이다. 1980년 이전에는 연방정부가 주택정책을 직접 다루었기 때문에 지방정부나 지방의 공공기관은 연방정부의 통제 하에서 연방정부의 주택정책을 실행하는 역할에 머물렀다. 그러나 1973년 연방정부의 주거보조에 대한 닉슨 대통령의 모라토리엄 선언으로 근본이 흔들리게 되고, 레이건 대통령 이후 주택에 대한 책임은 주정부와 지방정부의 몫이 되었다. 이에 따라 주정부와 지방정부는 재정을 지출하거나 새로운 재원을 마련하여 주택정책의 실질적인 주체로 기능하게 된다. 그 과정에서 CDC를 주정부 및 지방정부의 저소득가구 지원정책의 일부로 채택하게 된 것이다.

다음은 스웨덴의 집권당과의 정책적 긴밀함이다. HSB(the Swedish Tenants' Saving Bank and Housing Association)가 대표적인 사례이다. 1933년 사회민주주의당은 농민연합과 정치적인 타협을 하여 의회의 다수를 차지하게 된다. 그 결과 내각에 사회주택위원회를 출범시킨다. 1935년 사회주택위원회가 발간한 정책보고서에 따라서 도시비영리주택회사가 등장하게 되고, HSB가 사회주택위원회에 참여하면서 중추적인 역할을 담당하게 된다. 그 결과 HSB는 시정부와 협력할 가능성을 넓혔으며, 시정부의 임대주택 건설을 맡게 된다. 시정부의 협력은 기금설립으로 이어지며, 기금의 운영에도 관여하게 된다. 사회주택위원회를 통한 중앙정부의 보조금 제도가 확립되면서 HSB는 건설비용의 95%에 해당하는 대출과 보조금을 받게 된다. 즉, HSB는 사회민주주의당 집권 이후 주택정책의 수립과정에 참여하면서 양적으로나 질적으로 발전하게 된다.

이 외에도 정치적 구조와 협동조합의 발전 관계를 연구한 인도인 가나파티

(Sukumar Ganapati)는 인도, 스웨덴 및 미국의 주택협동조합을 비교 분석하였다. 자본주의 국가인 미국은 주택협동조합이 정부와의 관계도 분리되어 있고, 주택협동조합의 구조도 비영리조직으로 협회의 구조가 약한 것으로 평가하였다. 협동조합주택이 전체 주택에서 차지하는 비중은 1%이다. 반면, 사회민주주의 정치제도를 가진 스웨덴은 정부와의 관계에서도 자율성을 가지고 협동조합의 협회 구조가 강하게 결속되어 있어 주택협동조합이 훨씬 발전하였다. 협동조합주택은 전체 주택에서 18%를 차지하고 있다. 사회적 민주주의 형태를 띤 인도는 주택협동조합이 과도하게 정부에 예속되어 있고 정부의 강요에 의해서 협회의 구조가 형성되어 있다. 그리하여 협동조합주택도 전체 주택에서 10.8%를 차지하는 것으로 나타나고 있다.

이를 종합해보면, 사회주의를 표방하면서 정부와의 관계도 자율성을 갖고 있는 나라에서 협동조합주택이 훨씬 발전한 것을 알 수 있다.

<표 4-4> 제2차 세계대전 이후의 스웨덴, 인도, 미국의 비교

구 분	스웨덴	인도	미국
주택 비율	18%	10.8%	1% 미만
정치 경제	사회민주주의	민주적인 사회주의	자본주의
정부 관계	포함된 자율성 (embedded autonomy)	과도한 정부예속 (overembedded)	정부와 분리됨 (disembedded)
협회 구조	조합의 틀 속 강함 (SBC, HSB, Riksbyggen)	정부강요 의해 강함 (Registrar, Apex/Primary)	비영리조직으로 약함 (CHF, NAHC)

자료 : Sukumar. 2010. p37.

3. 주택협동조합의 특성과 역할

3.1 주택협동조합의 특성

주택협동조합은 공동생활주택(Communal Housing)[21], 협동주택

21) Communal Housing은 공동식사, 공동취사, 공동 생활공간 등 공동생활 위주로 하는 주택으로 공동생활주택이라고 한다. 주로 임대협동조합주택과 학생협동조합주택이 여기에 해당한다.

(Co-Housing)[22] 등과 유사한 개념으로 사용되고 있지만, 주택협동조합은 협동조합의 정의에 기초하여 설립·관리·운영되는 주택조합이다. 즉, 주택에 대한 소유 및 관리구조에 대한 의미가 함축되어 있는 것으로 협동조합은 재정·건축물의 유지관리가 공동으로 운영되어야 한다. 협동조합 주택에 입주하는 새로운 입주자는 반드시 협동조합에 가입하여 조합원으로서의 권리와 의무에 충실하여야 한다.

대부분의 국가에서 협동조합은 협동조합과 관련된 법과 정책에 의해서 설립되며, 조합원의 참여와 공동생활의 범위는 협동조합의 정관이나 정책적 틀 속에서 결정되게 된다. 주택협동조합은 조합원들의 의사에 따라 주택의 일부나 전체를 운영할 것인지 결정하며, 운영의 방법 또한 조합원들의 의사에 의해 결정하게 된다. 즉, 주택협동조합은 다수의 사람들에 의해서 만들어진 비영리 법인체로서 조합원의 자발적이고 민주적 경영을 통하여 주거안정이라는 공동의 목표를 충족하는 것이다(변창흠·김란수, 2011).

주택협동조합은 나라마다 처한 정치적, 경제적 상황에 따라서 다양한 모습을 띄고 있다. 어떤 협동조합은 소유 및 관리가 조합원이 공동으로 하는 경우도 있는 반면에 다른 조합은 소유만 공동으로 하고 관리는 개별 가구 또는 전문업체를 통하거나 직원을 고용하는 경우도 있다(남기포, 2004).

이런 주택협동조합의 특징은 다음과 같다(ICA, 1980:2-3; 하성규, 2010:388).

① 법적 근거를 가진 법인체로서 존재할 것
② 조합원들은 지분출자금에 관계없이 1인 1투표권을 가짐
③ 조합원들은 요구되는 조합자본에 거의 동일한 출자를 하게 되고, 정해진 이자율에 따라 이자를 지급받음
④ 사업 활동에 의해 생긴 이윤은 조합전체의 이익을 위해 쓰임
⑤ 조합의 구성은 자발적이며 탈퇴도 개인의 의사에 따름

22) Co-Housing은 협동주택으로 거주가자 주택을 설계하고 건축하는 의사결정과정에 참여하는 주택개발의 한 유형이다. 건축적 특징인 공동취사 및 공동생활 공간을 제공하여 사회적 상호작용과 공동체 의식을 높이도록 한다. 공동공간은 공동주택 구성원들의 소유이며, 각자는 개인 소유의 주거공간을 가지게 된다.

⑥ 저렴한 비용으로 양호한 주택을 공급하려는 사회적 목적을 견지하며 영리추구를 목표로 하지 않고, 정부의 공권력에 의해 조직된 단체가 아님

주택협동조합은 근본적으로 상호부조와 자조(self-helping)의 의미를 지니고 있기 때문에 공동의 목적을 추구하기 위해 고도화된 민주주의적 운영방식과 조합원의 협조가 있어야 한다. 또한, 주택협동조합은 자신의 주택문제를 정부나 공공단체에 요구하여 해결하는 것에는 한계가 있음을 절감하고, 비슷한 주택문제를 가진 동일 목적의 사람들이 모여 공동으로 주거안정을 해결하는 방안으로서 큰 의의를 지니고 있다(남기포, 2004).

주택협동조합은 공공주택과는 자발성과 자치성에서 다른 차이점이 있다[23]. 주택협동조합은 주거공간의 획득을 목적으로 결성된 자발적 비영리조직인 협동조합이 제공하는 주택이며, 재정적으로도 조합원들의 기본 출자금에 의존한다. 관리 및 운영 측면에서도 주택협동조합은 월임대료가 협동조합운영에서 발생한 비용을 조합원들이 부담하는 수준에서 결정되며, 조합은 주택에 대한 통제와 예산, 관리권한을 갖게 된다. 또한 저소득 주택으로서 주택협동조합은 지역사회의 공동체 유지기능을 가지고 있다. 협동조합주택은 공공주택과 달리 자기주택이라는 의식이 강하기 때문에 더욱 안전하고 깨끗하게 지역사회를 유지할수록 자산 가치를 높일 수 있기 때문이다.

반면, 공공주택은 정부의 사회·정책적 목적으로 설립된 비자발적 주거공간이기 때문에 재정측면에서도 입주자들의 재정기여는 없다. 관리 및 운영측면에서 공공주택은 운영비용과 관계없이 소득의 일정부분을 할당하게 된다. 주택의 통제 및 관리권한, 자본이익 측면에서는 정부나 공공단체에 주택을 관리 운영하기 때문에 거주자들의 이해가 반영되기 어렵다. 자신주택이라는 의식이 없기 때문에 안전하고 깨

23) 변창흠·김란수, (2011). 「재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델 검토: 협동조합주택을 중심으로」 참고로 작성하였음.

끗하게 유지하려는 노력이 약하게 되고, 주택 내의 불량 입주자들에 대한 통제와 관리가 어려운 단점이 있다.

<표 4-5> 주택협동조합과 공공주택의 비교

구 분	주택협동조합	공공주택
월 임대료(부담금)	균등함	소득에 비례함
거주자의 예산과 관리통제권	통제권 있음	통제권 없음
보증금(적립금)	출자금	없음
자본이익	제한됨	없음
입주자 소득제한	조합설립시 존재하나 이후 없음	있음
소득감소에 따른 거주안정성	낮음	매우 높음
점유권의 가족이전	가능	가능하지 않음
거주훈련기간	일반적으로 있음	없음
지역사회개발에 대한 주민참여	적극적임	수동적임
불량 입주자의 퇴출 가능성	높음	낮음

자료 : Miceli etc. 1994. p487; 변창흠·김란수. 2011, 재인용.

3.2 주택협동조합의 역할

주택협동조합은 주거운동으로서 주택시장에서 다양한 역할을 하고 있다. 먼저 상호부조와 자조(self-help)의 역할이다. 주택의 문제를 정부나 공공단체에 요구하지 않고 동일한 목적을 가진 사람들이 모여 공동의 주거안정을 꾀하려는 의미이다. 이런 자조정신은 주택 구매능력이 없는 세입자들의 주거를 안정시켜준다. 협동조합 주택은 시장가격보다 저렴한 임대료와 주택공급 기간의 장기화로 안정적으로 저소득층에게 주택을 제공하게 된다. 세입자들 즉, 임차인들을 가장 확실하게 통제할 수 있는 방법은 국가가 공공주택을 공급함으로써 가능하지만, 주택협동조합은 주택을 직접 공급함으로서 임차인들을 통제하게 된다. 협동조합의 가장 기본적인 원칙인 자조는 커뮤니티에 접근하게 하는 가장 효과적인 방법이다.

그리고 주택협동조합은 조합원들에 의해서 민주적으로 관리되고 운영되기 때문에 조합원들은 조합 활동의 이런 일련의 과정에 참가하면서 민주주의를 경험하게

되며, 실천하는 법을 배우게 된다. 주택협동조합에서의 활동들은 민주주의를 실현하는 장으로서의 역할을 하게 된다. 특히, 주택협동조합은 조합의 운영과 다양한 관련 회의 및 교육을 통하여 조합원 상호간의 긴밀한 소통을 가지게 된다. 조합원은 조합이 수행하는 다양한 활동과 업무에 참여하므로 민주주의를 경험하고 조합원 상호간의 돈독한 연대의식을 갖게 되면서 커뮤니티도 활성화 될 수 있다.

협동조합주택은 지역의 경제를 활성화시키고 주거지역의 재생수단으로서의 역할을 한다. 일반주택을 협동조합주택으로의 재생과정에서 지역주민들에게 일자리를 제공하는 역할을 한다. 영국의 경우 주택협동조합과 같은 단체들이 많은 사람들을 직업훈련과 연결시키고, 지역사회에 필요한 새로운 일자리를 만들어 창업을 지원하고, 직접 입주자들을 고용하기도 한다. 영국의 주택조합들은 입주자들의 고용지원과 훈련을 위해 한 해에 약 4,500만 파운드를 투자하고 있다. 이를 통해 한해 67,000여명의 입주자들이 지원을 받았으며, 조합원들은 2006년, 2007년 한 해 동안 1,238개의 교육과 기술훈련 프로그램, 674개의 고용과 기업지원 사업을 실시하였다(서종균·김현옥, 2011:11). 이와 같이 일은 모든 사람들에게 보장되어야 하는 권리로써 주택협동조합이 입주자들뿐만 아니라 지역주민들에게 일자리를 제공하며 다양한 프로그램으로 직업훈련을 시키는 역할도 하고 있다.

4. 주택협동조합의 조직

주택협동조합의 조직의 구성은 조합원, 총회, 위원회 및 연방체계로 되어 있다. 먼저 조합원은 조합법에서 자격여부를 명시하고 있으며, 대부분의 국가에서 최소 연령을 명시하고 있다. 일반적으로 최소 연령은 15세이며 남녀 구분이 없고, 한 가족에서 1명만 조합원으로 될 수 있다. 법적인 최소 인원 이상의 사람들이 최종 취득할 주택비용에 근거한 가입비 및 출자금을 지불한 모든 사람들에게는 조합원으로 가입할 수 있도록 개방하는 것이 원칙이다. 조합원은 조합법에 따라 1인 1투표권을

가지고 매년 총회에서 의결권을 행사한다. 일반적으로 조합의 운영과 주택전반에 관한 관리계획은 조합원의 경험부족으로 전문경영인 혹은 전담 위원회에 의해서 관리·운영하기도 한다.

유럽 여러 나라에서는 주택조합이 지역 또는 전국적인 조직의 일부로서 세입자 협동조합, 노동자 협동조합 등 비영리조직의 기능을 담당하면서 주택운동의 공공적 역할을 수행하고 있다. 전국주택협동조합중앙회는 직접적으로 주택을 건설하고 공급하지는 않지만, 주택금융, 건축자재구입과 공급 등 조합운영에 대한 지침과 정보를 제공하기도 한다.

주택협동조합의 조직이 수행하는 기능으로는 계획(plan), 집행(do), 감독(see)으로 구성된다. 이를 분담하는 기관으로 의사결정기관, 집행기관, 감독기관이 있다. 타 협동조합과 마찬가지로 최고의사결정기관은 총회이다. 총회는 조합원으로 구성되며, 정관에 의해 상세히 규정된다. 집행기관으로는 이사회와 이사장이 있다. 이사회는 집행기관 내의 회의체로서 의결기관이며, 의결된 사항은 임원과 직원을 구속한다. 이사장은 조합원에 의해 직접 또는 간접으로 선임되며, 조합을 대표한다. 감사기관으로는 감사가 있으며, 조합의 재산상황과 업무집행상황을 감시하는 기관이다. 감사는 총회에서 선출하며, 조합의 업무가 협동조합의 이념과 합치하는가를 감독하는 의무도 있다. 감사의 독립성을 유지하기 위해 외부감사제도를 실행하기도 하며, 외부 전문 감사기관이나 주택협동조합 연합회 등이 그 기능을 하기도 한다. 일부 주택협동조합에서는 조합원 중에서 특별 감사관을 지명 운영하기도 한다.

5. 주택협동조합의 운영형태

주택협동조합의 운영형태는 나라마다 다양하게 나타나고 있다. 즉, 조합을 구성하는 핵심구성원들의 원칙과 이념, 조합이 위치하는 국가나 지역의 지원정도, 법률적 제약요건, 자본조달 난이도, 토지구입, 주택수요압력 등에 영향을 받아 다양하게

나타날 수 있다.

국제협동조합연맹(ICA)은 주택협동조합을 4가지 형태로 분류하고 있다. 제한목표 협동조합(Limited Objective Co-operative), 복합모기지 협동조합(Multiple Mortgage Co-operative), 단순모기지(Single Mortgage or Mutual Ownership Co-operative), 제한자산협동조합(Limited Equity Co-operative)이다. 이와 같은 형태는 주로 미국에서 나타나고 있으며, 주택의 질, 소비자의 힘과 커뮤니티의 삶을 향상시키는 것으로 나타나고 있다(NATCCO National, 2004:11).

건축단계에 따라서는 주택건축협동조합과 주택관리협동조합으로 나눌 수 있다(기노채, 2012). 주택건축협동조합을 주택의 개발과 건설의 공급과정에만 관여하게 되며, 대표적으로 이탈리아의 무리(Murri)건설협동조합이 여기에 해당한다. 즉, 주택건축협동조합은 경제적인 가격으로 양질의 주택을 공급하는 것이 조합의 중요한 목적이다. 주택관리협동조합은 주택의 유지·보수 및 관리과정까지 확장하여 역할을 한다. 조합원이 직접 주택협동조합을 설립하여 주택의 관리와 운영을 하는 것으로 필요한 운영경비와 관리비를 지불하도록 하고 있다. 대부분의 국가에서 이와 같은 방식으로 운영된다.

또한, 키니스(Kinnis, 2000; 장경석, 2003:62-63)는 다음의 8가지 요인에 따라서 주택협동조합을 분류하고 있다. 8가지 요인은 다음과 같다. ① 조합을 결성하는 원칙과 이념, ② 조합이 처해진 국가나 지역, ③ 비영리 주택조합 발전시기에 정부프로그램, 정책 및 입법 유무, ④ 가용한 재원조달 선택지, ⑤ 부동산 시장, ⑥ 주택소요, ⑦ 도시설계나 지방주택의 역사, ⑧ 주택조합을 발전시키고 유지하기 위한 노력이다. 이와 같은 기준에 의해서 현실적으로 존재하는 주택조합을 11가지 유형으로 제시하였다. 이 유형은 조합원에 의해서 출자한 자금을 기초로 공동적으로 주택의 건설·구매·임차하거나 소유되고 관리되는 조합을 포함하지만 조합원의 대상과 소유권에 있어서는 약간의 차이를 보인다. 11가지 유형은 다음과 같다.

첫 번째는 학생주택협동조합(Student Housing Co-operatives)으로 학생들에

게 지불가능하고 이용 가능한 주택을 공급하는 조합이다. 조합이 토지와 건물을 소유하거나 임차하며 거주자는 주택을 조합방식으로 관리한다. 또한 신규주택을 건설하거나 기존 주택의 매입도 가능하다. 학생들을 위한 주택이기 때문에 조리시설이나 식당을 포함하기도 한다.

두 번째는 임차인관리협동조합(Tenant Management Co-operatives)으로 임차인이 주택을 관리하며, 영국과 스코틀랜드 등에 주로 있다. 임차인이나 거주자가 조합의 구성원이 되며, 주택은 조합방식으로 관리하게 된다. 미국에서는 임차조합이 장기적인 관점에서 투자자로부터 부동산을 임차하여 관리하기도 한다.

세 번째는 상호주택협동조합(Fully Mutual Co-ops)으로 개별소유권이 제한된다. 미국의 보조금을 받는 조합이 여기에 해당되며, 모든 조합원이 임차인으로 구성된다. 조합원에게는 자산양도 이익이 돌아가지 않는 것이 특징이다.

네 번째는 단기주택협동조합(Short Life Co-ops)으로 조합원이 주택은 단기간 점유(6개월에서 10년 정도)하는 것이 특징이다. 주요 입주대상은 홈리스나 시장임대료를 감당할 수 없는 사람으로 단기간에 주택에 머무르게 된다. 또한, 재개발을 기다리는 공가를 활용할 목적으로 이용되기 때문에 현재 공가인 주택을 매입해서 주택을 마련하고, 수리되지 않은 건물을 주택조합이 개조하여 제공하게 된다.

다섯 번째는 주택건설협동조합(Building Co-operatives)으로 주택을 조합방식에 의해 건설하고 건설 후 조합을 해체하는 유형이다. 경우에 따라서는 건설 이후에도 조합을 해체하지 않고 조합방식으로 주택을 관리하기도 한다.

여섯 번째는 공동주택협동조합(Communal Housing Co-operatives)으로 음식과 삶의 공간을 공유하면서 주택을 소유하거나 임차하는 방식이다. 주택관련 의사결정이 거주자 전체의 합의로 이루어진다.

일곱 번째는 커뮤니티주택협동조합(Community Housing Co-ops)으로 상급 주택조합이나 협회가 개별건물을 건설하거나 임차하여 조합을 결성하는 방식이다. 조합원은 개인, 조합 또는 협회가 될 수 있다. 조합원이 개인인 경우에는 건물을 소

유하거나 임차하고, 조합원이 조합이나 협회인 경우에 커뮤니티주택조합은 자율적인 주택조합의 네트워크로 구성되는 방식이다.

여덟 번째는 커뮤니티 기반 주택협회(Community-Based Housing Associations)로서 주택을 개발·소유·운영하는 비영리 단체인 주택협회의 운영을 주민이 한다. 운영위원회에는 주택 주민이외에 지역사회대표, 전문가가 참가하기도 하며, 특정한 지역에 기반을 두고 있다는 점이 강조되기도 한다.

아홉 번째는 노인주택협동조합(Co-operatives for Seniors)으로 노인을 위한 주택을 공급하기 위하여 결성된 조합이다. 주택의 소유와 관리구조는 다양하며, 노인만을 위한 주택공급 및 보호서비스를 제공하는 것이 특징이다. 이 조합의 주택은 노인을 위한 설계적인 측면이 고려된다.

열 번째는 녹색주택협동조합(Green Housing Co-operatives)으로 환경적으로 지속가능성을 추구하는 분위기와 함께 등장한 조합유형이다. 우리나라 생태공동체 운동 등이 녹색주택협동조합과 연관성이 있다.

열한 번째는 시장임대료수수 협동조합(Market Rate Co-operatives) 으로 조합주택의 판매나 임대가 시장가치에 의해서 이루어지는 것을 의미한다. 조합은 지불능력이 있는 조합원들로 구성된다. 이것은 영국의 특수한 형태로 1980년대 이후 공공주택의 매각[24]을 통해서 주택을 구입한 사람들로 이루어진 조합을 의미한다.

또한, 자본조달과 관리방법에 따라서 분류(Northcountry cooperative Foundation, 2003:5-8; 남기포, 2004:153-155; 재인용)하면, 시장주택협동조합(MEC: Market rate or Equity Cooperatives), 제한자산주택협동조합(LEC: Limited Equity Cooperatives), 임대주택협동조합(LC: Leasehold Cooperatives)로 구분된다. 시장가격주택협동조합(MEC: Market rate or Equity Cooperatives)

24) 공공주택의 매각은 1979년 이후 영국의 대처정부가 추진한 공공주택의 민영화정책으로 지방정부가 중앙의 재원을 받아 공급한 지방공공임대주택을 입주자에게 매각하는 방식을 말한다. 3년 이상 공공임대주택에서 거주하는 세입자에게 33%부터 할인되는 가격으로 주택을 살 수 있는 분양권을 주었다. 최근에는 임대료 모기지 전화제도로 매각을 촉진하여 1994년까지 150만 가구가 주택을 구입하여 자가 소유율이 67%로 상승하게 되었다.

의 주택은 시장가격으로 사고 팔 수 있음을 의미한다. 우리나라 아파트와 유사하게 운영되며, 차이점은 조합원(거주자)이 자산을 소유하지 않고, 건물을 소유한 협동조합의 지분을 소유한다. 주택의 소유권은 협동조합이 가지며, 협동조합의 조합원이자 소유자가 주택을 구매할 수 있는 자격을 통제한다. 협동조합이 자산을 담보로 시설 개선을 위한 자금을 조달할 수 있기 때문에 재정조달 측면에서 매우 유리하다.

제한자산주택협동조합(LEC: Limited Equity Cooperatives)[25]은 법적·제도적 특성에 의해 나타난 형태로 협동조합주택의 최고거래가격이 법적으로 제한된 경우도 있다. 협동조합주택 재정의 상당 부분이 정부보조금의 가치를 유지하게 해 준다. 조합원이 집을 팔고자 할 때는 판매가격을 사전에 결정된 규정에 따르며, 각 협동조합은 정관의 판매규정에 따른다. 시장에서 형성된 시장가치와 달리 협동조합의 주당 출자금액을 인위적으로 낮게 책정하거나, 소비자가격지수(CPI), 감가지수, 조합원들의 부채부담률 등에 따라서 조정하기도 한다. 장기적으로 매력적인 주거환경을 제공할 수 있는 능력을 보유하고 있기 때문에 정부나 비영리 대부기관과 우호적인 관계를 형성하고 있다.

임대주택협동조합(LC: Leasehold Cooperatives)은 조합원들의 부담이 가장 적은 형태이다. 협동조합을 설립하여 지주나 비영리기관으로부터 토지를 임차하여 공동으로 주택을 건축하여 운영하며, 임대주택과 협동조합을 혼합한 모델이다. 다른 주택협동조합과 다른 점은 조합원들이 소유권을 갖고 있지 않다. 다만 조합원들에게는 협동조합을 관리하는 자선기관 또는 외부원조단체가 소유하고 있는 주거공간에 입주할 수 있는 권리가 우선으로 주어지며, 조합원과 관리단체가 맺은 협정으로 거주자들은 운영비를 절감할 수 있다. 일반적으로 비영리 파트너가 주택의 이용과 점유에 대한 통제권을 유지하고자 할 때 이용된다. 주택이 학생들에게 일시적 또는 임시적으로 제공되는 경우나 저소득 주택 세금혜택 등의 이유로 거주자에게 실질적인 거주·소유권을 허락할 수 없는 재정상의 문제가 있는 경우에 이용된다. 저소득

25) 이런 형태의 협동조합은 각 주택의 자산가치가 제한되어 있다는 의미에서 LEC라 호칭하게 된다.

층이 이용하는 임대주택협동조합은 일정한 계약조건, 즉 적립금이 비영리기관으로부터 차입한 자금을 충족하게 되면 주택이 협동조합 소유로 변경된다.

마지막으로 주택협동조합을 토지·건물의 소유권 및 관리운영의 주체에 따라 소유주택조합(Ownership housing co-operative), 토지임차 주택협동조합(Leasehold housing co-operative), 임대관리협동조합(Tenant management co-operative), 단기주택조합(Short-life housing co-operatives), 자가건축협동조합(Self-build co-operatives)으로 구분할 수 있다.

<표 4-6> 주택협동조합의 종류

분류기준	종 류
건축단계	주택건축협동조합 (Development and Building Cooperatives)
	주택관리협동조합 (Building Management Cooperatives)
이용자 특성	학생주택협동조합 (Student Housing Co-operatives)
	임차인관리협동조합 (Tenant Management Co-operatives)
	단기주택협동조합 (Short Life Co-ops)
	지역주택협동조합 (Community Housing Co-ops),
	지역주택협의회 (Community-Based Housing Associations)
	노인주택협동조합 (Co-operatives for Seniors)
자본조달 및 관리방법	시장가격주택협동조합 (Market rate or Equity Cooperatives)
	제한자산주택협동조합 (Limited Equity Cooperatives)
	임대주택협동조합 (Leasehold Cooperatives)
토지· 건물의 소유권 및 운영주체	소유주택조합 (Ownership housing co-operative)
	토지임차 주택협동조합 (Leasehold housing co-operative)
	임대관리협동조합 (Tenant management co-operative)
	단기주택조합 (Short-life housing co-operatives)
	자가건축협동조합 (Self-build co-operatives)
주택유형	단독주택협동조합 (Single-family Detached Housing Cooperative)
	공동주택협동조합 (Communal Housing Cooperatives)
	녹색주택협동조합 (Green Housing Cooperatives)

자료 : 기노채. (2012). 참고로 재구성

6. 주택협동조합의 재정

주택협동조합을 운영하는데 있어 가장 중요한 것은 재정이다. 재정의 규모나 재원조달방식은 협동조합주택의 소유자에 따라서 큰 차이를 보인다. 주택협동조합의 재정은 나라마다 다른 정치제도와 재정의 수준에 따른 정부의 개입이나 지원이 다르게 나타나기 때문이다. 주택협동조합의 자율성을 극대화하기 위해서는 외부의 간섭과 영향력을 최소화해야 하지만, 주택협동조합의 재정능력이 빈약하면 외부의 지원, 특히 정부로부터 재정적 지원을 받음으로 운영상 도움이 될 수 있다. 이때 주택협동조합의 자율성을 위협을 받을 수 있으므로 개발도상국의 주택협동조합은 정부의 재정지원이 빈약하여 조합원 부담이 그만큼 증대될 수밖에 없다. 결국 조합원의 소득수준, 정부의 재정지원여부, 정부의 금융제도 등이 주택협동조합의 운영에 영향을 미치게 된다.

주택협동조합의 재정은 ①조합원의 출자금과 저축, ②민간대출자금 및 정부의 대출자금, ③정부의 보조금과 지원금, ④출자금 및 저축이자 등으로 구성된다(하성규, 2010:395-396). 가장 많은 부분을 차지하는 것이 조합원의 출자금이다. 출자금은 조합을 운영하는 자금이며, 주택을 건설하고 구입하는 주요 재원이다.

제3절 주택협동조합의 역할과 의미에 관한 쟁점

1. 주택협동조합의 역할

세계 각 지역에서 발전해온 협동조합의 역사는 형성, 성장과 변화라는 세 단계를 거쳐서 발전하였다. 각 단계마다 항상 위기에 직면하였다. 즉, 신뢰의 위기, 경영의 위기와 정체성의 위기이다. 1980년대 이전 50년 동안 협동조합운동은 지방연합

회 및 전국연합회가 강력한 힘을 가지고 있었으며, 제3세계에 협동조합이 널리 확산되었다. 이때 유럽에서는 소비자협동조합 등의 정체성 위기에 처하게 되었다. 이후 쇠퇴기를 걷다가 최근 유럽 재정위기 이후 협동조합의 존재가치를 새롭게 인정받고 있는 상황이다.

레이들러(Laidlaw, 1980)는 협동조합의 성장과 변화의 역사는 사회적 과제를 갖게 한다고 주장하였다. 우선 식량문제의 해결과 기아극복으로 도시인과 농민협동조합간의 공동 협의회를 통한 식량의 생산과 유통에 관련된 문제를 해결하는 것이다. 다음으로는 인간적이고 생산적인 일자리를 마련하는 것으로 새로운 기업민주주의를 정립하며, 보전자 사회(Conserver Society)를 위한 협동조합의 역할을 강조한다. 특히 유럽의 소비자협동조합의 정체와 위기에 관련하여 식품을 공급하는 서비스 역할에서 벗어나 건실한 사회를 만들기 위한 소비의 잘못된 습관과 욕구로부터 소비자를 보호하는 것이다. 마지막으로 협동조합 지역사회(Cooperative Community)를 건설하는 것이다. 이는 오웬의 지역협동체가 아닌 다양한 종류의 협동조합을 활용하는 전형적인 도시집단, 근린집단, 지구집단을 말한다(Laidlaw, 1980). 즉, 하나의 협동조합 서비스센터에서 주택, 저축과 신용, 의료, 식품과 기타 일용품, 노인보호, 탁아와 유치원 등의 서비스를 각종 협동조합이 제공하는 것이다.

예를 들면 스페인 몬드라곤 협동조합 복합체에는 다양한 협동조합들로 구성되어 있으며, 주택협동조합도 존재하고 있다. 몬드라곤에서 주택의 공급과 건설은 협동조합 복합체의 성장과 관련이 있다. 협동조합 복합체가 성장함에 따라 다른 지역에서 몬드라곤으로 이주해 오는 사람들이 늘어나면서 열악한 주거환경에 직면하게 된다. 이런 문제를 해결하기 위해 협동조합 주택단지를 형성하고 건설협동조합을 설립하였다. 1982년에 5개 주택협동조합에 1,511명의 조합원이 가입하였으며, 1984년까지 17개의 주택협동조합단지가 만들어졌다(Whyte & Whyte, 1991; 김성오, 2012:98). 즉, 몬드라곤의 주택협동조합은 전체 협동조합 복합체에 근무하는 근로자들의 주거환경을 개선하고 이들을 위한 주택을 제공하기 위한 협동조합운동의 한

형태를 이루고 있다.

이와 같이 협동조합운동이 가진 사회적 목표는 협동조합지역사회의 건설을 기초로 경제사회시스템 전체에 있어서 협동조합섹터를 확대하고 강화하는 것이다. 협동조합은 사기업과 거래는 하지만 비타협적 태도를 가지며, 공공섹터와 사적섹터의 중간에 위치하면서 양 섹터로부터 바람직한 특성을 도입하는 것이다. 즉, 협동조합섹터는 자본주의의 수정이 아니라 자본주의에 대한 하나의 대안이다. 이런 의미에서 주택협동조합은 자본주의 사회에서 우리의 주택문제를 해결하기 위한 대안으로 공동체운동의 일부분인 것이다.

2. 해외 주택협동조합에 관한 논의

2.1 협동조합에서 주택협동조합의 의미

협동조합운동은 식량, 주택, 고용문제의 심화, 경제력의 소수 집중과 빈곤의 국제화 및 지역사회문제의 심화 즉, 과밀·과소, 소외, 실업, 슬럼화와 같은 여러 요인들로 인하여 협동조합운동은 변화를 겪고 있다. 유럽 소비자협동조합의 정체와 쇠퇴, 심지어는 파산하거나 주식회사로 전환하는 사태까지 발생하고 있다. 이와 더불어 다양한 협동조합도 등장하게 된다. 1990년대 들어서 서유럽과 미국, 캐나다 등에서 확대되고 있는 커뮤니티협동조합[26]과 이탈리아의 사회적 협동조합, 미국의 신세대 협동조합[27]과 보육협동조합의 증가 등으로 나타나고 있다(Laidlaw, 1980).

26) 캐나다의 커뮤니티협동조합은 1970년대 대서양 연안에 위치한 여러 커뮤니티에서 고용창출과 커뮤니티 재생을 위한 커뮤니티 협동조합기업이 설립되면서 시작되었다. 이 기업은 고령자주택, 중·저소득층을 위한 주택 제공, 다양한 고용창출 계획, 직업훈련 서비스 제공 및 삼림공사를 경영하는 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 반면, 영국에서는 지방의 커뮤니티에 의해 설립되고 소유·관리되며, 지역 주민을 위해 자립적으로 고용을 창출하고 지역의 발전을 위해 중심적인 역할을 담당하는 커뮤니티 조직이 있다. 이 조직은 사업 활동에서 얻은 이익을 커뮤니티와 그 주민들을 위해서 재투자하며, 사업조직의 멤버쉽을 가진 개인에게 분배하지 않는다. 커뮤니티 케어법(1990년)재정으로 고령자와 장애인의 케어, 보육, 육아를 담당하고 여성들의 일자리 창출과 연계되기 한다.

27) 미국의 신세대협동조합은 다국적 기업의 시장지배에 따른 농산물 수취가격의 저하와 농가의 위기를 극복하고자 하는 것으로 1990년대 후반 이후 250개가 설립되었다.

특히 커뮤니티협동조합과 같은 형태의 증가는 주택과 관련된 문제를 협동조합적으로 해결하려는 노력의 증가로 보여 진다.

그러나 주택과 관련된 협동조합의 성장은 미미하다. ICA는 글로벌 300개 협동조합 기업에 관한 보고서[28](ICA, 2011)에서 농업/임업, 은행업/신용조합, 소비자/소매, 건강, 보험, 종업원/산업/장인/서비스생산물, 수산업, 주택 등의 8분야로 나누고 이에 대하여 분석하고 있다. 이 보고서에 의하면 2008년 협동조합의 수익은 1,600억 달러(USD)로 세계 GDP의 9번째 경제규모를 차지하고 있다. 협동조합은 가장 경쟁력 있는 경제 분야로서 사회발전과 복지에 기여하고 있다. 우리나라의 경우 국가 수익에서 협동조합은 2%를 차지하여 매우 미미한 것으로 조사되었다.

<표 4-7> 국가별 협동조합의 수익 비중

(단위: %)

국가	프랑스	미국	독일	일본	네덜란드	영국	스위스	이탈리아	핀란드	한국	캐나다
비중	28	16	14	8	7	4	3.5	2.5	2.5	2	1.75

자료 : ICA. 2011. p4.

또한, 각 분야별 수익을 살펴보면 다음 <표4-8>과 같다. 이 보고서에 의하면 협동조합은 주로 농업/산업, 은행업/신용조합, 소비자/소매, 보험이 전체의 90%이상을 차지하고 있으며, 주택부문은 1% 미만으로 매우 적은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

최근 글로벌 금융위기는 전 세계 주택시장에 강력한 영향을 미치고 있다. 특히 자본투자에 의존하는 건설 분야는 자본시장의 하락, 자산 가치하락과 정부재정의 축소 등으로 어려움에 처해 있다. 그리하여 많은 협동조합 주택개발자들은 자금조달의 부족으로부터 개발프로그램을 축소하거나 불리한 시장상황에 대한 노출을 줄

28) 세계300개 기업에 관한 보고서는 세계의 가장 큰 협동조합에 관한 것으로 언론가, 정부, 학자 및 ICA 멤버들이 작성한 것으로 분야별 협동조합의 현황과 미래상을 제시하고 있다.

이고 있는 상황이다. 따라서 주택을 개발하거나 지원하는 단체에 대한 금융이나 주택을 개발할 수 있는 새로운 방법을 찾는 등 혁신적이고 창의적인 방법이 요구되고 있는 상황이다.

<표 4-8> 분야별 수익

(단위: USDbn, %)

분 야	수 익	비 중
농업/산업	472	28.85
은행업/신용조합	430	26.27
소비자/소매	354	21.66
보 험	282	17.23
종업원/산업	35	2.16
건 강	27	1.65
공익사업	18	1.13
기 타	17	1.04

자료 : ICA. 2011. p5.

2.2 국가별 주택협동조합 현황

주택협동조합은 대부분의 스칸디나비아 국가에서 매우 발전적으로 운영되고 있으며, 영국과 미국뿐 아니라 독일, 프랑스, 스위스 등은 지난 수십 년간 협동조합주택을 많이 공급해 온 국가들이다. 각 국가별 주택협동조합이 발전된 역사와 주요 현황을 간략히 살펴보고자 한다.

① 영국

영국에서 주택협동조합은 1861년 노동자를 위한 주택을 건축하기 위해 설립한 로치데일 협동토지건축회사로부터 시작된다. 이 회사는 1인 1표의 의결권을 행사한다는 점에서 세계 최초의 주택건축협동조합으로 기록되고 있지만, 협동조합의 성격을 띤 동업조합(co-partnership)이라고 할 수 있다. 협동토지건축회사는 1869년 선구자조합으로 통합될 때까지 주택 36채만 건축하였으며, 선구자조합은 협동조합

방식의 단지를 건설하여 84세대의 주택건설에 착수하고, 이후 주택금융공제조합을 설립하였다(Birchall, 2003).

1919년 이후에는 지방자치단체가 중앙정부에서 보조를 받아 공영주택(council housing)을 직접 건설하고 소유하며 관리하는 사회적 임대주택 공급의 일반적인 형태로 나타난다. 주택협동조합들은 공영주택에 임차와 동시에 계속해서 출자금을 적립하는 공동소유의 개념을 접목시키게 된다. 1960년대에 소유와 공공적 임대의 중간적 보유형태인 주택이 많이 공급되게 되며, 이는 입주자에게 다소 불만족스러운 것이었다(기노채, 2012:18-19). 이후 1980년대 지방정부의 임대공공주택사업과 주택보조금을 지속적으로 축소·삭감하고, 주택협회에 대한 지원금을 줄이고 이미 보유하고 있는 공공임대주택을 대대적으로 매각하면서(임서환, 2000:73), 공공임대주택은 세입자들이 주택을 매수하여 개인소유주택으로 전환하였다.

영국은 조합운영과 관련된 특별한 법률체계를 가지고 있지 않으며, 다만 IPS를 설립하여 자치법률을 통한 법적 보호를 한다. 신규 주택을 공급하려는 조합에는 사회임대사업자(RSL: Registered Social Landlords)를 활용하여 재정지원을 하며, 주택협동조합 금융협회(CHFS)는 12개월 동안의 모기지 이자 보증 및 조합원 개인에 대한 대출을 제공한다. 주택협동조합 금융협회는 Rootstock은 Radical Roots 조직에 의해 설립되었으며, 조합원들의 대출 기능을 수행한다.

영국은 주로 지방정부의 임대주택을 개량하거나 보수하여 조합에 귀속시켜 주택을 공급하고 있다. 조합의 운영과 주택건설은 지방정부의 역할이 중요하게 작용하며, 부지확보에도 대부분 지자체가 대신 수행한다. 조합은 다른 협회나 주택조합을 위한 개발 에이전트 역할을 수행하며, 주택관련 도움이나 상담과 관련된 활동을 지원하게 된다.

② 북유럽

스웨덴에서는 1916년 스톡홀름 협동조합 주택협회(SKB)가 설립되었다

(Birchall, 2003:53). 임금은 감소한데 비해 임대료가 상승하는 등 주택문제가 심각하게 되자 1923년에는 스웨덴 세입자 은행 및 주택조합(HSB: The Swedish Tenants' Saving Bank and Housing Association)을 설립한다. HSB는 3단계로서 하나의 전국조직과 65개의 지방조직 및 단위주택협동조합으로 이루어졌다[29]. 조합은 개발자 역할과 입주자 역할을 분리하고, 개발자는 주택 건설, 취득, 개량 등에 집중한다. 조합은 전국적 규모로 조직되고 각 지역 지사에 입주자 협동조합을 설립한다(임서환, 2000:70). HSB는 건축협동조합 운동을 추진하는 촉매제 역할을 하였다. 1940년대 주택위기를 맞이하여 대량 실업이 발생하자 건축 노동조합은 스웨덴 노동조합 조합주택기구(SR: the Swedish Co-operative Housing Organization of Swedish Trade Unions)를 설립한다(임서환, 2000:71).

제2차 세계대전 후 스웨덴에서는 단위협동조합 위에서 지방 및 전국차원에서 활동하는 소비자협동조합인 HSB와 1940년대 조직된 건설노동조합에 의해 소유되는 릭스뷔겐(Riksbyggen)이 있다. 스웨덴은 지방자치단체, 거주자조직, 건설노동조합과의 사회적 주택연합의 일부로서 주택협동조합을 포함시킨 조합주의적 주택정책을 펼치게 된다. 그리하여 435,000호의 주택이 공급되었고, 노동조합과 지방자치단체에 지원받아 협동조합이 설립한 주택은 215,000호나 되었다.

HSB는 13만호의 공영주택 임대차관계를 운영하며, 스톡홀름협동조합주택연합회(SKB)가 추진한 1,000-2,000개의 임차인 협동조합이 있다. 1990년대 스웨덴 전체 주택의 17%가 협동조합주택이고, 민간임대차 비중과 비슷하였다. 다가구주택에서 차지하는 협동조합주택 비율은 30%이며, 공영주택과 민간임대차와 같은 수준이다. HSB는 40년 동안 권리의 이전에 기초하여 가격을 통제하였으며, 초기 불입액과 주택담보부 대출금의 상환액으로 점유권의 가격을 고정시켰으나, 1969년 가격통제를 포기하였다. 그리하여 1980년대에는 저소득 가구는 입주할 수 없게 되었

29) HSB의 '부모·자식방식'은 부모인 HSB만이 관리권을 갖는 것이 아니라 자식인 구역별·건물별로 조직된 거주 조합원도 공동관리권을 갖는 건축협동조합 운영방식을 말한다.

다. 시장에서 주택을 구입할 수 없는 사람들은 공공주택이 담당하고, 협동조합주택은 사회적 임대차의 방향에 영향을 미치게 된다. 1982년 공공부문의 임차인이 협동조합을 설립하고, 지방정부로부터 부동산을 구입할 권리를 갖게 되면서 HSB와 릭스뷔겐은 공공주택을 인수하여 협동조합으로 전환하였다. 20세기 중반 정부는 임대와 소유에 상관없이 일률적으로 정부보조금을 지원하였지만, 현재는 협동조합이 상업화·투기화되어 정부 보조금은 폐지되었다.

현재 스웨덴은 전체 주택공급의 18%가 협동조합주택이며, 750,000세대에 이른다.

<표 4-9> 스웨덴 주택시장에서의 유형별 점유율

	1945	1960	1970	1980	1990	2000
협동조합주택	4%	9%	13%	14%	15%	18%
민간임대	52%	43%	30%	21%	20%	41%
공공임대	6%	14%	23%	24%	25%	
자가소유주택	38%	34%	34%	41%	40%	41%
합 계	100%	100%	100%	100%	100%	100%

자료 : Sukumari. 2010. p370.

노르웨이에서는 1929년 OBOS협동조합이 스웨덴의 HSB와 같은 방식으로 채용하였으며, 1935년 이후부터는 오슬로의 모든 사회적 임대주택은 이와 같은 방식으로 공급되게 된다. 이후 제2차 세계대전으로 파괴된 주택으로 인하여 주택난이 심화되면서 젊은 좌파들은 청년조합주택협회(USBL: the Young People's Co-operative Housing Society)를 결성하고, 국가로부터 주택금융과 건축기술 지원 및 정치적 인정을 받기 위해 투쟁하였다(임서환, 2000:71). 1951년에 오슬로 자치단체는 5,000호의 공공부문 주택을 협동조합으로 전환하였으며, 주택건설을 위해 모든 부문의 주택에 대하여 국영주택은행이 저리자금을 대출하였다. 그 결과 1986년에 106개의 모협동조합, 3,400개의 자협동조합과 215,000호의 주택이 건

설되었다. 협동조합부문은 전체 주택의 약 19%를 차지하며, 자가 소유주택의 55%와 임차주택의 26%를 차지한다. 스웨덴과 마찬가지로 주택 매매가격에 대한 통제는 포기되었지만, 협동조합에는 다양한 소득계층이 조합원으로 참여하고 있다.

덴마크에서는 기존의 소비자협동조합과 농업협동조합 부문이 주택협동조합의 제도적 틀에 영향을 미쳐 주택개혁이 일어나게 된다. 1890년대 들어 건축노동자들의 파업 후 건축협동조합조직이 성장하게 되고, 1897년 국가에 의해 협동조합주택용 대출이 이루어진다. 1912년 노동자협동조합주택협회(AAB)가 설립되었다. 이 협회는 주로 코펜하겐에서 노동자계급의 주택부족에 대응하기 위해 급조된 것이었지만, 최초의 협동조합 연합조직이었다. 제1차 대전 후 영국과 마찬가지로 정부의 보조금이 지방자치단체의 주택과 협동조합주택에 지원되었지만, 약 10년간 협동조합과 기타 연합조직이 사회주택의 3분의 2를 건설하였다. 협동조합과 연합조직은 코펜하겐 주위에 전원 주택지를 조성하여 주택거주자들에게 높은 영향력을 확보했다. 노동자건축협동조합(WCBS)은 건축자재를 공급하는 협동조합 및 덴마크 협동조합은행과도 강한 연대를 맺었다. 1990년에는 협동조합화된 비영리부문이 40만호, 전국주택의 20%까지 성장하였으며, 5,000단지에서 650개의 주택조직화 되었다. 이 조직 중 39%가 협동조합이고, 55%는 지방자치단체와 연계된 주택조합이며, 6%는 노동조합에 의해 설립된 제한배당회사이다. 이 형태는 덴마크 모든 주택단지의 약 90%를 차지하고 있다.

③ 서유럽

독일은 1862년 최초의 주택조합(housing cooperative)이 설립되며, 그 해에 공익건축조합이 베를린에 설립되어 노동자들 사이에서 실제적인 주택개선 수단일 뿐 아니라 사회적인 주택개발의 주요한 초석이 되었다. 또한 위험부담과 기부자의 채무에 대한 의무로 인해 지지부진하던 주택조합은 정부가 채무의무 제한에 관한 법을 통과시키고, 지방자치단체가 저이율의 주택대출과 토지를 마련해 주는 등 체

계적인 금융지원을 함으로 활성화될 수 있었다. 그리하여 1913년까지 125,000여 채의 협동조합주택이 건설되었다. 세계대전 사이에 지방자치단체가 사회적인 임대주택을 공급하기 위해 협동조합보다 제한배당회사를 이용했음에도 협동조합 부문은 계속 성장하게 된다.

전후 주택공급의 절박성 때문에 모든 주택형태에서 보조를 받았으며, 사적주택 소유주도 통제된 사회적 임대차부문의 일부가 되었다. 나치정권에 의해 파괴되었던 협동조합은 재건과정에서 '제한배당'형태의 사회적 주택회사의 일부가 되었다. 사회적 주택회사는 공공의 이익을 위해 운영하며, 원가수준의 임차료를 징수하고, 자본에 대한 이자를 4%로 제한하는 특징이 있다. 1960년까지 6,000,000호가 건설되었는데, 이중 1,000,000호가 사적주택소유이며, 2백만 호가 제한배당회사에 의해서 건설되었다. 1984년에 비영리부문에 의해 소유된 2,500,000호 중 협동조합 주택은 약 800,000호였다. 1990년대 중반에는 약 1,240개의 협동조합이 1,000,000호의 주택을 소유하였다. 주택협동조합은 대부분 500호 이하로 매우 작으며, 일부 대규모 주택협동조합은 전문가에 의해서 관리되기도 하였다. 1980년대 중반 노이에 하이마트(Neue Heimat)가 관련된 스캔들로 인하여 조직은 해체되고, 노동조합에도 큰 손실을 가져다주었다. 1988년 협동조합을 제외한 모든 유한책임회사에 대한 세제혜택이 폐지되는 법률이 통과되었지만, 협동조합은 사회적 주택부문을 유지하였다. 현재 전체주택에서 협동조합주택이 차지하는 비율은 약 8%이며, 2,000개의 조합에 약 3백만 명의 조합원이 있다. 조합의 형태는 대부분 임대주택 협동조합이거나 비지분형주택조합이다.

오스트리아에서는 현재 전체주택에서 협동조합주택이 차지하는 비율은 약 6%이며, 101개의 조합에 약 412,000명의 조합원이 있다. 조합의 형태는 2/3가 임대주택협동조합이며, 나머지 1/3은 비지분형주택조합에 소유자가 점유하고 있는 형태이다. 대표적 조직으로 유한이익주택협회가 있으며, 101개의 조합과 92개의 유한이익회사로 구성되어 있다.

스위스에서는 현재 전체주택에서 협동조합주택이 차지하는 비율은 약 5%이며, 1,500개의 조합에 약 16만 명의 조합원이 있다. 조합의 형태는 대부분 임대주택협동조합이거나 비지분형주택조합이다. 대표적인 조직으로는 스위스 협동조합 주거연합이 있다.

이탈리아에는 1961년 전국주택건설협동조합연합회(Ancab: National Association of Housing Cooperatives)가 설립되었고, 전국적으로 약 30만개의 장소에서 40만 명의 회원을 가진 3,000개의 협동조합이 있다. 안카브는 회원협동조합과 이들의 컨소시엄을 대변하고 보호하는 협회이다. 안카브에 소속하는 주택건설협동조합은 직접 또는 다른 파트너와 협력하여 주택 건설 사업을 촉진한다. 이를 통해 회원은 소유나 임대부동산에서 부동산 권리를 갖게 된다. 협회는 젊은 부부, 노인, 학생과 이주민을 위한 건설 프로젝트뿐만 아니라 환경건설 활동 등을 행한다(김수환, 2009:79). 또한, 1954년에 설립된 주택건설 협동조합 연맹(National Federation of Housing Co-operatives)은 주택건설 회원 협동조합을 보호하고 대변하는 연맹조직이다. 이 조직은 주택건설 협동조합의 지도, 대변 및 보호를 다루는 활동을 하며, 과제는 지역적인 부문 기관들의 조정을 통해서 시행된다(김수환, 2009:87). 이탈리아 협동조합의 대표조직으로는 Lefacoop과 Murri 협동조합이 있다. 협동조합 총연합회 아래에는 4개의 전국연합회가 있고 모든 유형의 협동조합을 연합하여 구성되어 있다. 이들은 정부에 의존하기 보다는 소유자 점유 형태의 개발에 집중하고 있으며, 최근에는 저소득층을 위한 지방정부 주도의 지분협동조합 개발을 추진 중이다. 현재 이탈리아에는 6,100개의 조합에 약 575,000명의 조합원이 있으며, 전체 주택의 약 5/6은 소유자주택조합이며, 나머지 1/6이 임대주택협동조합이다.

④ 아메리카

미국에서 주택협동조합이 건설한 주택이 약 1백 만호가 있으며, 이중 60만호가

뉴욕에 있다. 최초의 주택협동조합은 1916년 뉴욕에서 핀란드인의 주택건축협회(Finnish Home Building Association)가 아파트를 건립한 것이다. 1926년에 25개의 핀란드인의 주택협동조합이 설립되어, 핀란드에서 이민 오는 사람들을 위한 보호구역을 형성하였다. 1926년 협동조합 형태에 적용 가능한 제한된 배당기업을 설립할 수 있는 법률이 제정되어, 미국주택회사(American Housing Corporation)를 설립하였다. 이 회사는 18개 주택단지에 1,700세대의 주택을 건립했으며, 슬럼 주택 청산을 통해 236세대를 건립했다(Birchall, 2003).

또한, 1927년 뉴욕시에 아말가메이티드주택(Amalgamated Housing)이 건립되었다. 이 주택협동조합은 중산층에게 품질 좋은 주택과 훌륭한 커뮤니티를 만들어 주고, 민주적 관리, 공유된 책임, 지속적인 교육 및 상호존중과 같은 협동조합의 이상을 구현하여 살아갈 수 있는 환경을 제공하는 것을 목표로 하였다. 처음에는 300가구로 시작하여 이후 1,482가구로 성장하였다. 이후 1930년대에서 1950년대까지는 학생주택협동조합과 같은 다양한 계층의 주택협동조합이 지속적으로 발전하게 되었다(기노채, 2012:19).

20세기 초에는 연방정부의 전폭적인 지원을 받게 되지만, 대공황 시기에 75%의 조합이 파산하게 된다. 이후 대공황에서 살아난 뉴욕의 주택협동조합들은 연방주택재단(UHF: United Housing Foundation)을 설립하여 뉴욕 전역에 걸쳐 협동조합주택을 지원하게 된다. 연방주택재단은 노동조합과 뉴욕주의 지원 하에 기금을 조성하여 다양한 규모의 주택협동조합을 지원하였다. 1965년 5,860호의 로치데일 마을(Rochdale Village) 건설하였다. 1972년 브롱크스(Bronx)에 노동조합의 지원을 받아 미국에서 가장 큰 주택협동조합인 코업시티(Co-op City)가 건설되었다. 이 주택협동조합은 15,382호에 5만 명이 거주하며, 학교, 쇼핑센터, 전력시설, 교회 및 경찰을 보유하고 있다. 연방주택재산은 40년 동안 약 5만호의 주택을 건립한 후 정부의 재정지원 감소로 인하여 그 기능을 축소하여 노인협동조합주택모델로 전환하였다. 뉴욕에는 1990년대에 60만호의 협동조합주택에 약 2백만 명이 살고 있

으며, 나라 전체의 협동조합주택 중 절반 이상을 차지하는 것이다. 한편 절반 정도의 협동조합주택은 연방정부의 자금지원으로 건설되었다. 하지만 이후 미국의 협동조합주택은 연방정부의 주택금융지원제한으로 인해 점차 감소하고 있다(Birchall, 2003).

미국 주택협동조합의 재정은 지방정부 지원과 개인후원 및 세제 인센티브 등의 금융지원을 받고, 국립협동조합은행으로부터 주택담보대출과 신용대출을 받을 뿐만 아니라 기술지원 및 교육도 제공받고 있다. 주택도시개발부(HUD : Department of Housing and Urban Development) 모기지 보험 프로그램을 활용하여 98% 가치 비율의 대출과 소득을 기준으로 한 세입자 지원 및 저소득계층의 노인을 위한 보조금 등을 지원받고 있다. 주 연방법과 부동산임대차법의 결합으로 이루어진 HUD 조례에 의해서 감시와 관리 점검을 받게 된다. 또한, 1,300개 이상의 건물을 관리하며, 기술보조, 운영관리 훈련 수업 및 비상지원 프로그램을 운영하는 UHAB(Urban Homesteading Assistance Board) 커뮤니티 관리 프로그램을 운영한다. 범죄를 예방할 뿐만 아니라 공원청소, 연료협동조합 설립 등 적극적으로 인근지역과 네트워크를 형성하고 있다.

캐나다의 주택정책은 자가 소유를 지향하였다. 1938년 주택법에 따라 캐나다 주택금융 및 주택회사(the Canada Mortgage and Housing Corporation)를 통해 연방정부의 지원으로 낮은 이자의 융자금으로 주택구입이 가능하게 되었고, 1973년 주택법 개정을 통해 비영리법인에게도 대출을 허용하였다. 지역에 기초한 기관들이 수행하는 개발서비스에 대한 재정지원도 하였으며, 저소득층을 위한 임차료 지원도 이루어졌다. 하지만, 연방정부는 협동조합이 다양한 소득계층에게 주택을 제공한다고 비판하며 소득의 상한선을 설정하고 1992년 협동조합주택 지원프로그램을 폐지하게 된다(Birchall, 2003).

<표 4-10> 미국 주택시장에서의 입주자 유형별 점유율(1970-2005)

	1970	1981	1991	2001	2005
협동조합주택	0.55%	0.49%	0.43%	0.37%	0.41%
콘도미니엄	0.13%	1.53%	2.48%	3.20%	3.44%
다른 자가	62.18%	63.31%	61.29%	64.43%	64.97%
임 대	37.13%	34.67%	35.80%	31.99%	31.17%
합 계	100%	100%	100%	100%	100%

자료 : Sukumari. 2010. p371.

최초의 비영리주택협동조합은 윌로우 팍(Willow Park)이 1965년 위니펙에 설립되었으며, 캐나다협동조합연맹과 노동조합들, 교회의 지원을 받은 전국협동조합주택재단의 설립으로 이어진다. 1973년 개정된 주택법에서 주택협동조합도 정부의 자금을 지원받을 수 있게 되었다. 현재 8만호의 주택을 소유한 2천개 이상의 비영리주택협동조합이 있으며, 23개의 광역단위 연합회로 조직화되어 있다. 이들은 사회적 주택부문의 4분의 1이상을 차지하고, 사회적 주택부문은 지방주택기관, 교회, 노동그룹, 원주민그룹 등을 포함하여 총 30만 호의 주택을 건립하였다(Birchall, 2003).

⑤ 아시아

아시아에서의 주택협동조합은 덜 발달되었다. 예외적으로 터키에 유명한 주택협동조합 사례가 있다. 앙카라(Ankara) 외곽의 바티켄트(Batikent)에 새로운 도시를 개발하기 위해 활용된 것으로 1979년 켄트주택협동조합(Kent Co-op)이 설립되었다. 초기는 13개 협동조합이었지만, 현재 105개 협동조합 3만 명의 조합원을 보유하고 있다. 앙카라 지방자치단체가 주택 부지를 제공하고, 인프라와 상업지역을 건설해주고 주택협동조합은 주택의 건설과 분양을 담당하였다. 2백 명에서 3백 명의 조합원을 보유한 개별조합은 자체단지를 소유하고 켄트주택협동조합에 대표를 파견한다. 켄트주택협동조합은 연합조직의 기능과 개발기능을 수행하며, 다른 지역에도

적용되어 20만 이상의 주택을 건설하여 800,000명이 거주하고 있다(Birchall, 2003:274-273). 터키에는 건축 및 관리협동조합의 유형이 있고, 1,400,000세대가 협동조합주택으로 전체 주택보유량의 25%를 차지하고 있다. 정부 보조금 지원은 없으며, 개인 지출금으로 협동조합 공동기금 시스템이 설치되어 있다.

인도는 소유자 및 공동파트너십 협동조합의 형태로 있으며, 6,600,000 조합원이 92,000세대의 주택이 있다. 협동조합주택을 이용하는 계층은 주로 저·중산층이며, 자가와 임대의 형태를 하고 있다. 주연방은 개인조합원 대출도 가능하며, 관리비용 충당을 위하여 이자수익의 1%를 지불하고 있다. 조합은 조합원의 주식과 예치금 및 재정기관이나 연방의 지원을 받고 있다.

<표 4-11> 인도에서의 주택협동조합의 성장(1950-2005)

	기본 주택협동조합	정부수준의 협동조합(Apex)	멤버십 (단위:백만)	건설된 주택단위
1950-1951	1,482	-	0.09	-
1959-1960	5,558	6	0.32	45,675
1969-1970	16,308	17	1.11	45,132
1979-1980	34,036	16	1.85	42,045
1989-1990	61,474	18	2.62	90,248
1999-2000	90,000	26	6.20	61,308
2004-2005	92,000	26	6.50	-

자료 : Sukumari. 2010. p371.

파키스탄은 소유자협동조합의 형태로 존재하며, 2,608개 조합으로 1,900,000 조합원이 있으며, 13,000,000개의 주택이 있다. 모든 소득계층이 거주하며, 조합은 조합원의 출자금으로 충당되기 때문에 철저히 조합원의 능력에 의존하고 있다. 정부는 어떠한 재정지원도 하지 않으며, 현재 이용 가능한 마이크로금융 시스템은 존재하지 않고 있다.

⑥ 기타국가

이집트는 소유자협동조합의 형태이며, 2,320개의 조합이 있고, 500,000 세대의 협동조합 주택이 있다. 전체 인구의 3분의 1이 협동조합 주택에 거주하고 있다. 중간계층이 주로 협동조합주택에 거주하면 정부의 재정적인 지원이 높은 높이다. 지자체에서는 세금 및 수수료를 면제해주며, 계약이나 모기지에 관한 여러 종류의 수수료 혜택도 주고 있다.

포르투칼에는 소유 및 임대 주택협동조합의 유형이 있으며, 100개의 협동조합과 180,000 세대의 협동조합주택이 있다. 모든 소득계층에서 주로 이용하고 있으며, 저소득층에는 정부보조를 하고 있다.

브라질에는 223개의 주택협동조합이 있으며, 칠레에는 저소득 임대주택의 25%가 협동조합주택이며, 칠레의 경우에는 저소득 임대주택의 25%가 협동조합주택으로 구성되어 있다. 우루과이에도 13,000개 이상의 협동조합 주택이 존재하고 있다.

3. 우리나라에서 주택협동조합의 의미

3.1 협동조합의 발전과정과 평가

우리나라는 상고 시대부터 매년 농한기에 온 마을 사람들이 동제를 지내는 것을 비롯하여, 지연공동체인 두레, 계, 향도, 품앗이, 향약 및 유향소 등이 있었다. 고려가 망한 이후에는 조선에 복종하지 않고 저항하면서 조직적으로 움직여 온 송도 상인들의 송방도 상부상조의 정신을 바탕으로 협동해온 조직이라고 할 수 있다.

일제시대에 일본 동경에 '협동조합운동사'를 조직하였으며, 이를 서울로 옮기고 본격적인 협동조합운동을 전개하였다(Shin Irina, 2011). 1932년 말에 80개 조합에 2만 명의 조합원으로 발전하였으나, 독립운동으로 발전할 것을 두려워한 일본이 지도자들을 투옥하고 강제 해산명령과 탄압으로 1933년에는 강제해산 된다. 이 당시 관제협동조합으로 금융조합과 사업조합을 두었으며, 하부조직으로 신산계

와 농회 등이 있었다.

해방 후에 농업과 수산업 분야에서 협동조합이 관제화되기 시작하였고, 신용협동조합이 도시지역에서 태동하기 시작하였다. 특히 1950년대 외국원조가 아닌 자조운동으로 부산지역에 '성가신용협동조합'이 탄생하고, 서울에서는 '가톨릭 중앙신용협동조합'이 생겼다. 1957년 「농업협동조합법」 제정으로 우리나라 최초의 협동조합인 농협(농업협동조합)이 설립되었다. 농협은 2011년 말 기준으로 자산 230조, 자회사 25개, 지역조합 1,178개, 중앙회 임직원 1만 8천명, 전체 조합원 240만 명, 1년 예산 3조 7,800억 원의 규모인 초대형 협동조합이다(특임장관실·기획재정부, 2012).

그러나 농협은 조합원들의 아래로부터의 자조와 자립의 자율적 조직이 아닌 준국가기관과 같은 기능을 수행하면서 관제화 되었다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다. 정부가 주도하여 제도를 만들고, 적정한 지원정책을 통해 육성된 협동조합은 조합원들에게 지원제도를 전달하는 통로일 뿐이며, 자체적인 문제해결력을 확보하는 노력이 미흡하다. 이런 구조에서 폐쇄적인 조합원의 이익에 빠지는 한계를 드러내고 있다.[30]

이후 협동조합은 1차 산업인 수산업협동조합, 엽연초협동조합, 산림조합이 설립되고, 2차 산업인 제조업분야에서는 중소기업협동조합이 설립되었다. 3차 산업에서는 신용협동조합, 새마을금고와 소비자생활협동조합이 각각 설립되었으며, 8개의 개별 협동조합법이 있다(특임장관실·기획재정부, 2012).

<표 4-12> 우리나라 협동조합 현황 및 설립년도

농협	수협	중기협	엽연초협	신협	산림조합	새마을	소비자생협
1957	1962	1961	1963	1972	1980	1982	1999

자료 : 특임장관실·기획재정부. 2012. p165.

30) 예를 들어 서울우유협동조합이 사업적인 성과는 높지만, 전국적인 낙농협동조합으로 확대하지 않는 것은 중소기업협동조합이 단체수의계약이라는 보호막을 기존 조합원들의 이익으로 한정하고 있기 때문이다.

한국에서의 협동조합은 해방 이후 국가기구의 하위구조로서 기능했던 기간(1961-1987), 민주화의 영향으로 협동조합의 민주화와 정체성 회복을 위한 시도가 이루어진 기간(1988-1996)과 경제위기 이후 구조조정을 겪으면서 보다 시장지향적인 성격이 강해지는 기간(1997-현재)로 구분된다((Shin Irina, 2011:38).

특히 20세기 내내 한국사회에서 협동조합운동은 절대적 빈곤 해결이 주요한 과제였으며, 서민금융기관으로 자리 잡은 신용협동조합 또한 서민들의 절대적 빈곤문제 해결에 중요한 역할을 하였다.

2000년대 넘어서면서 국민소득의 증대와 고학력 인구가 본격적인 소비주도층으로 등장하고 식품의 안전성과 신뢰로 선택하는 소비 트랜드가 형성되면서 생협이 성장하게 된다. 광우병, 멜라민, GMO 반대 운동으로 식품안전에 대한 소비자들의 관심과 인식이 높아지면서 비약적인 조합원수 증가를 가져왔다. 생협의 발전은 충실한 소비자 협동조합운동가 발굴과 육성 및 언론 등의 우호적 지원 등 다양한 요인의 결합으로 나타나게 된 것이다. 생협법 개정으로 농산물뿐만 아니라 일반소비재도 판매할 수 있고, 공제사업도 가능하여 생협의 성장은 가속화 될 것으로 보인다. 2011년 12월 「협동조합 기본법」의 재정과 더불어 2012년 12월 「협동조합 기본법」 발효는 노동자협동조합, 다중이해협동조합 등 다양한 사회적 협동조합이 확대될 것으로 전망된다.

현재 한국협동조합의 특징을 장종익(2012)은 다음과 같이 요약하고 있다. 첫째, 조직발전단계 상의 차이가 명확히 존재한다. 개발연대에서 발전해온 생산자협동조합과 금융협동조합은 조합원 수 및 지원 수면에서 큰 규모를 형성하고 있는 반면, 개발연대 이후에 설립된 소비자생활협동조합과 노동자생산협동조합, 사회적 협동조합은 이제 운동 및 성장 단계에 있다는 것이다. 둘째, 한국 협동조합들은 이종 협동조합 사이의 협동과 연대의 정신이 매우 미흡하다. 즉, 다양한 협동조합이 하나의 총연합회에 소속된 것이 아닌 정부의 각 부처에 계통 조직화되어 있고, 기능별로 분열되어 있다. 심지어 같은 종류의 협동조합사이에도 분열이 지속되고 있다. 셋째,

지역에서도 다양한 협동조합 간 협동이 이루어지지 않고 오히려 중복되어 경쟁하는 낭비적 구조가 지속되고 있다. 이런 분열적 구조 하에서는 지역사회의 공동체성 회복과 지속가능한 개발이라는 협동조합에 주어진 시대적 과제를 수행하기 어려울 것이다(장종익, 2012:74-75).

3.2 한국사회에서 주택협동조합의 실험

우리나라에서는 본래 목적의 주택협동조합은 찾아보기 힘들며, 다만 빈민운동과 노동운동에서 빈민과 노동자들의 주거안정을 위해 시도한 사례가 있다. 최초의 협동조합 실험은 1970년대에 시작되었다. 1976년 서울 영등포구 양평동 지역 재개발로 쫓겨난 철거민들이 시흥시에 땅을 매입하여 이곳으로 이주해 복음자리하고 3200평의 임야를 매입하고, 다음해에 주택을 건축하려 하였지만, '그린밸트'가 생기면서 할 수 없게 되었다. 1975년 48명이 출자하여 새로운 조합을 만들고 시흥시 독산동에 1,400평 택지를 구입했지만 건축자금을 마련하지 못해 각자에게 대지로 분양하였다(남기포, 2004:166-167).

2004년에는 주거권 실현을 위한 국민연합이 서울시에 산재되어 있는 29개 지역의 4,200여 가구의 비닐하우스촌을 해결하는 방안으로 주택협동조합을 도입하자고 주장하였다. 무허가 불량주택에 사는 빈곤층은 임대주택 보증금이나 관리비를 감당할 수 없기 때문에 임대주택에 들어갔다가 도로 나오는 경우가 빈번하다. 그러므로 정부가 제시하는 철거와 공공임대주택만으로는 비닐하우스촌을 해결할 수 없다. 정부로부터 기존에 살고 있는 지역 인근에 국공유지의 사용권을 받아서 집단으로 이주한 뒤 협동조합형태의 자활공동체를 만드는 방식으로 빈곤층에 대하여 접근하여야 할 것이다. 안정된 주거지만 확보되면 자활후견기관, 공부방, 자원봉사 등 우리 사회에 존재하는 다양한 자원을 활용하여 정부지원에 의존하지 않는 자립적인 공동체를 만들 수 있다는 주장(남기포, 2004:167)이 제기 되었다. 그러나 정책적으로 실행에 옮겨지지는 못했으며, 이후 주거권 실현을 위한'비닐하우스 주거연

합'이라는 단체를 출범시키고 주거권 찾기 운동을 펼치고 있다.

이후 2009년부터 주택협동조합에 대하여 관심 있는 일부 활동가들을 중심으로 학습모임이 진행되었으나, 오래 지속되지 못하였다. 그러다가 2011년부터 다시 주택협동조합에 대하여 관심 있는 사람들을 중심으로 매달 정기적인 포럼을 개최하고 있으며, 주택협동조합설립을 위한 준비모임을 진행하고 있다. 그러나 주택사업에는 많은 인원과 자금이 투입되고, 높은 토지비로 인하여 쉽게 접근하지 못하고 있는 상황이다.

그리고 최근 2-3년간에 비약적으로 발전한 생협[31]을 중심으로 주택사업에 대한 논의들이 진행되고 있다. 생협은'(주)COOP 에코하우징'을 설립하고, 물류 센터, 공장, 게스트하우스를 건설 중에 있으며, 빠른 시일 내에 이사회의 논의를 거쳐 주택협동조합사업 추진을 검토할 것으로 예상된다. 이는 몬드라곤 협동조합에서 노동자들의 주거환경을 개선하기위해 주택을 건설하고 공급한 것처럼 우리나라에서도 이와 비슷한 개념으로 접근할 것으로 예상된다. 왜냐하면, 주택사업은 많은 자금의 투입되기 때문에 일반 시민들이 쉽게 자금을 투여하여 주택을 공급할 수 없는 특성이 있기 때문이다.

제4절 해외 주택협동조합 사례

주택협동조합은 영국과 미국뿐만 아니라 스칸디나비아 국가 대부분, 독일, 프랑스, 오스트리아 및 인도, 터키, 필리핀 등 세계 각국에서 지난 수십 년간 다양한 협동조합주택을 공급해 오고 있다. 주택협동조합의 성격, 유형 및 주택의 형태는 그 나라가 처해있는 사회·경제적 사정에 따라서 다양하게 나타날 수 있으며, 정부의 지원이나 후원으로 협동조합의 활동범위와 성격이 달라질 수도 있다. 본 절에서는

31) 여기서 생협은 iCOOP생활협동조합을 지칭하며, 자료는 내부 인트라넷인 소비자활동가마당에서 수집된 것임 (http://www.icoop.or.kr).

영국의 주택협동조합과 스웨덴의 주택협동조합의 구체적인 사례를 살펴보고자 한다.

1. 영국 코인 스트리트 주택협동조합
(CSS: Coin Street Secondary Housing Co-operative)

1.1 개요

영국 코인스트리트 주택협동조합은 주거지재생사업에서 사회적 기업을 활용하면서 주택협동조합을 적용한 경우이다. 코인 스트리트 주택협동조합은 런던 광역시로부터 불하받은 국공유지에 지역 커뮤니티를 위한 임대주택을 건설하여 지역의 저소득 노동자들에게 저렴하게 임대주택을 제공하고 있다.

코인 스트리트 주택협동조합은 런던 광역시로부터 토지를 저렴하게 구입하여 주민주도형 복합시가지 개발 사업을 추진하기 위해 1987년 결성된 주택조합으로 코은 스트리트 마을 만들기 사업체에서 용지를 빌려 주택개발과 관리운영을 한다. 조직은 주택조합과 2차 주택조합으로 나누어져 있다. 주택조합은 입주자로 구성되어 주택관리와 임대료 징수 등 주택관리 운영 임무를 담당하고, 2차 주택조합은 건축가, 회계사, 변리사 등 주택설계와 건설을 담당하는 전문가로 구성된다(변창흠·김란수, 2011).

토지의 소유권은 코인 스트리트 마을만들기 사업체가 가지고 있으며, 코인스트리트 주택협동조합은 주택용지를 임대한다. 2차 주택조합은 주택금융에 등록된 주택협회로 조직되어 토지를 코인 스트리트 마을만들기 사업체로부터 125년의 계약으로 빌리고 이를 입주자로 조직된 제1차 주택조합에 5년마다 전대계약으로 빌려준다. 이를 바탕으로 주택조합은 개별주택의 집세를 결정하고 집세 징수, 주택 수선이나 주택지 관리 및 새로운 입주자를 선정한다.

입주자는 건물을 임대하고 임대료를 받으며, 새로운 임차인을 선택할 수 있는 주택조합의 조합원이다. 조합원은 도심에서 일하는 저소득 근로자들로서 이들은 주택이 필요하다는 것을 증명해야한다. 입주자 선정 시 기회균등의 정책에 입각하여 누구든지 차별받지 않도록 명시하고 있다. 입주자는 1파운드의 출자금과 조합원으로서의 책임을 지며, 몇 가지 의무를 가진다. 입주자는 총회에 참석해야 하며, 1/3 이상의 불참을 하여서는 안된다. 총회에서는 1인 1투표권을 행사한다.

주택조합은 주택의 관리운영을 입주자에게 맡기고, 입주자들은 재무위원회 등 관리위원회를 조직하며, 공동시설의 관리운영 및 입주자 모집, 입주자의 결정도 담당한다. 2001년 현재 코인 스트리트 주택협동조합의 조합원은 153명이며, 위원회는 모두 31개이다. 위원회에 참가하는 조합원은 112명으로 전체의 73.2%가 위원회 활동을 하고 있다(Lambert & Bliss, 2001:24).

코인 스트리트 주택조합은 각각의 주택 개발 사업을 진행할 때 설립된 조직으로 총 4개의 주택이 있다. 여기에는 1988년에 완공된 56호의 멀버리 주택, 1994년에 완공된 27호의 팜 하우징, 1996년에 옥소타워 내에 완공되어 임대주택으로 활용되고 있는 59호의 레드우드 주택과 2001년에 59호의 이로코 주택이 완공되었다. 공영주택의 계획공급물량은 총 400호이며, 지난 20년간 223호의 주택을 공급하였다(이영범·김은희, 2011:42).

1.2 입지

코인 스트리트 주택협동조합은 런던 템즈 강변 남단에 인접한 서덕(Southwark Borough) 자치구에 위치하고 있으며, 런던의 남동부와 남서부에서 들어오는 기차의 종착역인 워털루(Waterloo)역과 차링 크로스(Charing Cross)역으로부터 각각 1.5㎞, 2.5㎞ 정도 떨어져 있는 곳이다. 이곳은 지역으로 연계하는 대중교통이 없어 대중으로부터의 인지도가 매우 낮고 공공의 접근성이 떨어진다.

코인 스트리트는 템즈 강변 남단을 따라 조성된 사우스 뱅크 복합문화지구와 테

이트모던 미술관 사이에 위치하고 있다. 이 지역은 산업혁명 후 템즈강 수운을 이용한 화물수송이 해안 거점이었으나, 화물수송이 위축되면서 공공접근성이 나쁜 지역으로 전락하였다. 그러다가 이 지역 인근에 런던광역시청 건물이 들어서게 되자 개발압력이 높아지면서 지역 전체를 주민의 손으로 개발하자는 대안운동이 펼쳐지면서 형성된 지역이다. 즉, 코인 스트리트는 지역적으로 열악한 지역으로 지역재생이 필요한 지역적 특성을 지니고 있다.

1.3 주택협동조합 형성 과정과 효과

코인 스트리트 마을 만들기 운동의 시작은 1974년 민간 개발업자가 유럽 최대 초고층 빌딩 건설을 계획하면서, 도시 노동자들을 쫓아내는 재개발 계획안에 반대하면서 다양한 활동을 펼치면서 시작되었다. 이 운동은 단순한 반대운동이 아니라 주민들의 손으로 지역 전체의 바람직한 개발 계획안을 책정하자는 대안운동이었다(이영범·김은희, 2011:30).

1977년에 코인 스트리트 지구 개발 플랜을 구체적으로 작성하는 작업 그룹인 코인 스트리트 액션 그룹을 결성하고, 1979년에 주택개발과 공원정비 등을 내용으로 하는 계획안을 작성하여 개발을 신청한다. 1984년 런던광역시로부터 토지를 저렴하게 구입하여 복합시가지개발 사업을 추진하는 법인 조직인 코인 스트리트 마을 만들기 사업체를 설립하게 된다. 런던시로부터 토지를 저렴하게 매입할 수 있었던 것은 비영리로 제한하는 경우에 토지의 이용가치로 매매할 수 있다는 영국의 도시계획제도로 인한 것이다. 즉, 토지이용계획을 중저소득자용 주택과 경공업 공장 및 오픈스페이스로 했기 때문이다.

토지의 구입자금은 대런던청으로부터 융자를 받았고, 대런던청이 설립한 투자육성회사인 기업공사로부터도 융자를 받았다. 주민들은 '노동자가 살며 일하는 터전'을 원했기 때문에 주택과 레크리에이션 시설, 공장 등을 건설하게 되었다(이영범·김은희, 2011:33). 코인 스트리트 마을 만들기 사업체는 사회적 사명을 가지고

도시개발과 토지경영에 사회적 평등과 공정성을 실현하고 있다.

1.4 소속감

코인 스트리트 협동조합은 공동체성을 갖도록 하기 위하여 입주가 결정된 입주자들에게 사전 교육을 실시하고 있다. 교육의 내용은 주택조합의 입주자로서의 책임과 주택관리능력, 커뮤니티 의식을 키우기 위해 제2차 주택조합이 실시하는 3시간의 교육훈련을 받아야 하고, 수강결과가 좋으면 조합의 관리위원회가 입주를 최종적으로 결정한다(이영범·김은희, 2011).

뿐만 아니라 입주자들은 조합의 총회에 참석하고, 자체적으로 조합의 규칙에 따른 조합의 경영 능력과 복지를 높일 수 있도록 노력하고 있다. 주택의 관리와 운영에 참여하여 자신이 사는 지역 공동체에 대한 일체감이 생긴다.

2. 영국 왈턴 엘긴 공동체 주택조합 (WECH: Walterton & Elgin Community Homes)

2.1 개요

왈턴 엘긴 공동체 주택조합은 런던 서부 패딩턴의 임차인에 의해 통제되는 성공적인 주택조합(남기포, 2004)으로, 웨스터 민스터 카운실이 민간 개발업자에게 단지를 매가할 계획에 대응해서 주민들이 만든 조직이다. 1988년 주택법(Housing Act)의 임차인 선택권에 대한 규정을 활용하여 카운실에서 소유권을 넘겨받았다.

공동체주택에 사는 모든 주민들은 조합원이며, 총회에 참여하고 의결할 권리가 있다. 조직의 운영위원회에 참여하기 위한 피선거권이 있으며, 주택조합은 주택공사(Housing Cooperation)에 등록된 사회적 지주이기도 하다. 런던 북부 패딩턴에 700여 호의 주택을 보유하고 있다.

입주자의 자격은 지방정부에서 입주희망자를 관리하고 우선순위를 정하여 각각의 주택협회(Housing Association)에 통보하게 된다. 매년 이주률은 3~4%이며, 2003년 이주률은 0.5%였다. 전체자구의 약 30%가 은퇴자이며, 기존 가구와 새로 입주한 가구의 관계를 위해 코뮤니티 워커를 고용하여 활용하며, 다양한 프로그램을 운영하고 있다(남기포, 2004).

단지 주민들의 약 80%가 조합원이며, 이중 20~30%가 정기총회에 참석한다. 14명의 주민을 경쟁을 통해 이사로 선출하며, 이들은 대표성이 있고 신뢰할 수 있는 사람들이다. 주민이외의 이사는 6명이며, 특정 전문분야의 전문성을 기초로 선정된다. 카운실로부터 주택을 넘겨받았을 당시에는 902가구였지만, 석면 문제로 거주가 불가능한 고층아파트는 철거하였으며, 현재는 500여 주택을 임대하고 있다.

2.2 지역적 특성

월턴단지는 1865년~1885년 동안 건설되어 기본적 시설이 미비할 뿐만 아니라 과밀하고 낡은 주택이었다. 이 단지는 민간지주들에게 리스형태로 임대되어 임대료도 매우 높았다. 엘긴단지는 1960년대 고층아파트와 저층 아파트로 건설되었으며, 1970년대 무단점유운동의 본거지로 유명한 곳이다.

2.3 협동조합의 형성 과정과 효과

월턴과 엘긴 단지가 주택조합으로 형성하게 된 것은 1985년 웨스터 민스터 카운실이 단지를 민간업자에게 팔기로 결정을 하면서 부터이다. 임차인들은 이에 대항하여 월턴 엘긴 행동그룹(WEAG: Walterton and Elgin Action Group)을 조직하고 캠페인을 시작하면서 부터이다. 1988년에 왈턴 엘긴 공동체 주택조합을 설립하고 웨스트민스터 카운실로부터 단지를 구입할 수 있는 권리를 주장하였다. 이후 1989년 3월에 3/4 이상의 주민이 서명하고 주택공사에 의해 인정된 첫 번째 지주이다(남기포, 2004). 1992년 4월에 주택을 인수받고, 재정비하기 시작하여 5년 뒤

완전히 정비하였다.

임차인들은 주택조합을 형성하여 주택구입의 권리를 주장하고 투쟁으로 주택을 소유하게 되었으며, 이런 과정을 통하여 획득한 주택은 안정적인 주거를 제공하여 낮은 이주율을 나타내고 있다.

2.4 소속감

웰턴 엘긴 공동체 주택조합에는 기존 가구와 새로 입주한 가구의 관계를 위해 커뮤니티워커를 고용하여 활용하며, 다양한 프로그램을 운영하고 있다(남기포, 2004). 이 프로그램들은 조합운영의 핵심으로 조합원들에게 소속감을 주고, 공동체성을 향상시켜주는 역할을 한다.

조합원 중 45%는 개인적으로 이사진의 구성을 알고 지내고 있으며, 위원회 구성을 위한 투표와 함께 일반 주민들은 정기적인 의견수렴은 회의를 통해서 한다. 위원회에 관심이 있는 주민들은 소위원회에 참석하여 이사회 선출 전에 관리진이 되기도 하며, 이사진을 위한 훈련과정과 파견교육을 받기도 한다.

주민들의 참여를 독려하기 위해 2001년에는 2달에 걸친 대문 두드리기 캠페인(주민총회 참여를 위해)을 벌리기도 하였다. 이와 같은 일련의 과정을 거치면서 조합의 조합원들 상호간의 협력을 통한 공동체성이 형성되고 있다.

3. 스웨덴 호에스베

(HSB: Swedish Tenants' Savings Bank and Housing Association)

3.1 개요

1921-1923년 기간에 제1차 세계대전 중에 행해졌던 임대료 통제가 해제되면서 스웨덴 세입자 운동이 발생하게 되고 1923년 자생적으로 HSB가 설립되게 된

다. 그 후 1928년 사회민주당 당수이며 국회의원이었던 Per-Alvin Hansson이 정부정책의 사회적 연대와 사회정의를 내용으로 하는 '대중의 집'에 관한 국회연설 후 사회복지문제가 열띤 논쟁 테마로 등장하면서 HSB운동이 가속화 되었다(신필균, 2011).

이후 HSB는 비약적으로 발전하게 되며, 전체 주택재고의 17%가 비영리 주택조합이 지은 것이다. 1990년에는 약 683,000호가 주택조합부문이며, 이중 10%가 단독주택 형태이고 나머지는 아파트 형태이다.

HSB의 재정은 입주자의 보증금(deposit) 1%, 정부주택 대부금(government housing credit)이 29%, 저당대출(mortage)이 70%이다. 주택이 건설되는 동안에는 건축 대부금(building loan)으로 집행되며, 건물이 완성된 이후 건축 대부금은 저당대출과 정부주택 대부금으로 대체된다. 정부주택 대부금은 첫해 일 년은 대부금 상환이 없지만, 이후 35년간 지불하도록 한다(장경석, 2003). 모든 입주자들은 입주 전에 보증금을 지불하고, 매년 수리 및 유지비와 매월 임대료를 지불해야한다.

현재 HSB는 주택건설 뿐만 아니라 이를 지원하는 주택금융 및 주택관리영역까지 포함한다. 또한 주거정의를 기본으로 합리적인 조세정책과 주거환경에 관한 정책적 사안을 제안하는 정부의 주택관련 파트너로서의 역할도 수행하고 있다(신필균, 2011).

3.2 형성과정과 효과

HSB는 1923년 세입자 주거권 운동협회와 더불어 스톡홀름을 기점으로 조직되었다. 1933년 사민당과 농민연합간의 적녹 동맹의 결과 주택부문에서는 내각에 사회주택위원회(Commission on Social Housing)가 출범하고, 1935년 최저주거기준 주택건설과 함께 최초의 주택회사가 등장하는데, 이때 HSB가 이 사업의 추동자(instigator)이자 계획가로서 기능하게 된다(장경석, 2003).

1930년대 말에 9개에 불과하던 HSB가 1931~1940년에는 74개가 새로이 설

립되는 등 급격히 발전한다. 1941년과 1942년 주택금융개혁으로 저당대출 이자율 보증과 중앙정부의 재정보조가 지방정부의 주택건설계획과 연계되었다. 그리하여 HSB는 정부대출계획에 유리하게 되고 주택의 계획과 건설에 참여하게 된다. HSB는 실제 건설비용의 95%를 대출과 보조금을 받게 되었다.

HSB는 소비자협동조합의 성격을 지녔으며 동시에 건축회사이기도 하다. 초기에는 주거권 운동단체의 성격으로 시작하여 저소득층이 주로 사는 빈약한 공간에 맞는 가구제작과 가구점을 운영하기도 하였다(신필균, 2011). HSB는 주택건설을 통하여 주택공급의 양적 질적인 발전에 큰 역할을 하였으며, 오늘날 환경 친화적 아파트로 인정받으면서 스웨덴 주택시장의 가장 큰 주택건설회사 중의 하나로 발전하였다.

3.3 활동내용

HSB의 활동 대상은 특정 계층에 한정되지 않으며, 주택적금 창구를 통하여 조합원을 모집하고 관리한다. 공급하는 주택은 아파트, 연립주택, 별장 및 주말 주택 등 다양하다. 주된 활동은 주택건설과 이를 지원하는 주택금융 및 주택관리 영역까지 광범위하며, HSB의 조합원은 협회 조합원과 주택협동조합 조합원으로 구성된다. 모든 조합원은 협회에 속하게 되며, 주택에 입주하게 되면 주택조합의 조합원이 된다. 모든 조합원은 투표권을 가지게 되며, 저축은행의 고객으로서 대기자 명부에 등록된 순서에 따라서 주택을 배정받게 된다(장경석, 2003).

입주자가 주택을 매입할 때 소유권은 이양 받으나 주택가격의 일부를 매월 관리운영비를 포함하여 지불한다. 즉, 개인이 주택을 구입하면 소유권을 행사할 수 있으며, 다시 매매도 할 수 있다. 현재 회원은 약 50만 명이며, 전국에 3,900개의 입주자 조합으로 구성되어 있다.

4. 스웨덴 릭스뷔겐(Riksbyggen)

릭스뷔겐은 1940년대 건설노동조합이 중심이 되어 주거지가 빈약한 노동자들의 어려운 생활고를 해결하기 위한 방법으로 만들어진 협동조합 건설회사이다. 요테보리시의 주거권협회 구성을 시작으로 1,600개의 주거권 협회를 전국 단위로 구성하고 있으며, 약 50만의 회원을 보유한 가장 큰 주택조합이다. 사업내용은 주택적금을 통한 회원모집 및 관리, 회원 중심의 입주원칙, 아파트건설과 재건축, 조사 계획 및 관리 등을 한다. 릭스뷔겐은 소유자의 성격이 있다. HSB의 법률적 주인은 조합원이지만, 릭스뷔겐은 노동조합이 주인이다. 릭스뷔겐 자산의 90%를 스웨덴의 여러 비영리단체가 차지하고 있으며, 그중 LO(블루칼라 노동조합)가 약 42%로 가장 많은 지분을 차지하고 있다(신필균, 2011; 조광호, 2012:20). 협동조합의 재정구성은 입주자의 보증금이 1%, 정부주택대부금이 29%, 저당대출이 70%로 되어 있다. 협동조합주택 건설기간 동안 비용은 건축대부금을 통해 집행되며, 건물이 완성된 후에 저당대출과 정부주택, 대부금으로 대체된다. 정부주택 대부금은 첫해 일 년은 대부금 상황이 없고, 이후 35년에 동안 지불한다. 조합주택 입주자는 입주 전 보증금을 지불하고, 수리비, 유지비 등의 임대료를 지불한다. 입주자가 지불하는 조합비는 조합의 운영경비이며, 주택생산비의 2.5%에 해당한다. 이 금액은 매년 1%-8%에 해당하는 금액을 20년간 지불한다(하성규, 2010).

5. 해외사례의 종합

주거지 재생의 의미를 지닌 영국의 코인스트리트 주택협동조합과 왈턴 엘긴 공동체주택조합은 낙후된 지역을 재생하는 하는 수단으로 사용하고 있음을 알 수 있다. 협동조합을 설립하는 과정에서도 코인 스트리트 주택협동조합이나 왈턴 엘긴 공동

체 주택조합은 최소한의 주거권을 지키기 위해 투쟁하는 과정을 거치면서 협동조합 주택을 건설하게 되었다. 거주자들에게 소속감을 주기 위하여 조합원 교육을 실시하고 있으며, 정기총회와 각종 위원회 활동이 장려됨을 볼 수 있다. 즉, 공동체운동으로서 형성된 협동조합주택은 자신들의 주거권을 지키기 위한 투쟁의 과정을 거치게 되고, 조합원들에게는 각종 교육과 활동을 통하여 서로간의 유대감과 소속감을 증가시키고 있다.

스웨덴의 대표적인 주택협동조합인 HSB와 릭스뷔겐도 설립당시에는 불안정한 주거권을 확보하기 위해 시작되었으며, 현재는 주택의 건설뿐만 아니라 주택금융과 관리영역까지 확장하고 있다. 입주자들은 저소득층 및 모든 계층이 입주가능하며, 재원은 정부대부금과 저당대출로 되어 있다.

<표 4-13> 주택협동조합의 사례 종합

	코인스트리트 주택협동조합	왈턴엘긴 공동체주택조합	호에스베	릭스뷔겐
종 류	토지임차주택협동조합	소유주택조합	임대주택조합	건설협동조합
조합원자격	도심에서 일하는 저소득 근로자	거주자	모든 계층	노동자
소 유 권	주택조합소유	주택조합소유	입주자(조합원)	노동조합
임대 기간	토지:125년	-	-	-
임 대 료	시장가격 1/5수준 주택조합: 임대료결정	시장가격 이하	수리·유지비 및 임대료 지불	임대주택보다 저렴
재 원	토지구입:런던청융자 주택기금	무상 이관	대출, 보조금	정부대부금, 대출
관리 운영	입주자	주택조합	주택조합	주택조합
지역적특성	열악한 환경의 지역 재생이 필요한 곳	기본시설 미비 과밀하고 낡은 주택지	-	-
형성 과정	지역재개발계획 반대운동	주거권확보운동	세입자운동으로 시작됨	건설노동자의 빈약한 주거지 해결을 위해
소 속 감	입주자 사전교육, 총회참석	커뮤니티 워커 고용	-	-

제Ⅴ장 주택협동조합의 실행 가능성 검토

본 장에서는 제2장에서 논의한 사회적 관점에서 주택협동조합의 실행 가능성을 검토하고, 모의실험을 통하여 경제적 타당성을 검증한다. 이를 위해 제1절에서는 주택협동조합의 기본 방향을 제시하도록 하며, 제2절에서는 주택협동조합의 실행을 위한 사회적 타당성을 검토한다. 사회적 타당성은 주거공동체운동의 논의에서 도출된 공동체운동의 구성 요소에 근거하여 입지, 사회적 상호작용의 과정과 효과 및 소속감으로 구분하여 분석한다. 제3절에서는 우리나라에 적용 가능한 주택협동조합의 모형을 제시하며, 모의실험을 통하여 각 모형별로 지불가능한 소득수준을 검토한다. 마지막으로 현행 법 체계에서의 제도적 타당성을 검토하고, 그 한계를 지적한다.

제1절 주택협동조합의 기본 방향

1. 현실과 제약조건

주택은 단지 사람들이 살아가는 물리적인 건물에 한정되지 않는다. 주택이라는 물리적 건물을 매개로 사람들은 다양한 사회적·경제적·정치적·문화적 관계를 형성하고 경험하게 된다. 이 때문에 거주라는 의미를 함께 고려할 필요가 있으며, 개인이나 가구가 지역적 맥락 또는 그것을 넘어서는 범위에서 관계하는 방식을 가리키는 것(kemeny, 1992:10; 남원석, 2012:26, 재인용)이다. Bratt(2002)은 이와 관련하여 주택의 품질, 안전성 등 물리적 속성이 가구의 건강과 안전을 지켜주며 노숙을 방지한다. 또한 충분한 규모로 저렴하게 공급된 주택은 거주의 안정성을 얻

고 자존감도 향상시킨다. 적절한 주택은 건강하고 안전한 지역사회를 형성하는데 기여할 수 있으며, 이는 양호한 고용, 교육 등의 지역 내 유입을 가져와 이에 대한 가구의 접근성을 제고할 수도 있다고 주장하였다.

그러나 부적절한 주택은 가구 및 구성원의 사회적 배제(social exclusion)를 야기하며, 이런 주택에서의 생활은 건강, 교육, 고용, 복지서비스의 이용 등에 부정적인 영향을 미쳐 또 다른 사회적 배제를 야기하기도 한다(Arthurson and Jacobs, 2003; 남원석, 2012:26, 재인용). 즉, 주택은 단순히 물리적인 건물이 아니며, 그 속에 담고 있는 거주라는 의미를 지니고 있으며, 부적절한 주택은 사회적 배제와 여러 가지 문제를 내포하고 있다.

우리나라 주택문제는 앞에서 검토한 바와 같이 주택의 생산, 공급과 관리체계의 주택정책 문제로 대별된다. 우리나라 주택정책은 정부주도의 공급확대에 치우쳐 자가 소유를 촉진하는 정책이다. 주택을 물가조절수단으로 활용하기 때문에 현재와 같이 경기가 나쁠 경우 주택관련 산업을 육성하기 위한 정책을 펼치게 된다. 즉, 주택정책의 방향이 국민들의 거주권 보호보다는 경기조절 장치로 활용하였다.

특히, 우리나라의 주택이나 토지는 투자자산화 되어있다. 1998년 IMF 금융위기 이후 부동산 담보대출이 일반화되면서 더욱 심화되었으며, 최근 경기악화로 인하여 이자를 감당하지 못하는 부실 담보대출로 인해 하우스푸어가 등장한다. 이들의 담보대출 빚은 경제 전체를 위협하고 있는 상황이다. 우리나라 전체 자산 중 부동산이 차지하는 비중은 76.8%에 이르며, 금융자산 20.4%, 기타자산 2.7%에 비해 압도적으로 높을 뿐만 아니라 미국의 40%, 일본의 50%에 비해서도 지나치게 높은 수준이다(변창흠·김란수, 2011). 부동산 보유가구와 미소유 가구와의 자산 격차도 계층 간의 자산격차 확대에 기여하고 있다.

서울의 주택가격은 소득대비 주택가격이나 매매가격 대비 전세 가격 비율이 지나치게 높게 평가되고 있으며, 세계 도시 중에 상위 10개 도시에 이르는 것으로 평가된다. 또한, 최근 전세가격의 급등과 월세화로의 급격한 전환은 주거의 불안정성

도 증가시키고 있다.

그리고 우리나라 주택시장은 대규모 아파트단지 중심인 대형건설회사 주도로 전형적인 공급자 중심으로 되어 있다. 여기에는 소비자들의 능동적인 참여는 배제되어 있으며, 소비자의 만족보다는 공급자들의 이윤을 극대화하기 위한 주택가격과 주택수준이 결정되어 있다. 대형건설회사 주도의 공급자 중심의 주택은 표준화되고 규격화되어 공급하기 때문에 다양한 미래 주택의 수요에 대응하기 어려우며, 이들에 집중된 공급구조는 경제의 집중과 일당 노무자들의 열악한 근로 환경 등 각종 사회문제를 야기하고 있다. 그리고 대규모 아파트 단지는 커뮤니티가 상실된 거주문화를 형성하고 있다.

현재의 임대주택은 임대주택 유형별로 분리되어 영구임대주택은 지역사회로부터 낙인화가 되어 있으며, 수요와 공급의 불일치 등으로 인해 대단위로 특정지역에 집중되어 있다. 임대료는 건설원가 기준으로 산정되어 같은 유형의 임대주택이라 하더라도 해당 주택이 지어진 시기와 입지에 따라서 임대료가 다르게 부과되고 있다. 일부 임대주택 유형에서는 소득에 비해 임대료 수준이 과다하게 책정되기도 하는 등 문제점들이 있다.

도시재정비사업에서는 참여 주체들 상호간의 이해관계에 의한 갈등으로 용산참사와 같은 사건이 발생하였으며, 사업진행과정에서 인권이 배제되는 문제들이 발생하고 있다. 도시재정비사업은 주로 도시의 저소득층이 집단적으로 거주하는 지역에서 주로 행해지고 있어 이들에게 보상금이 지급되더라도 높아진 주택에 입주할 수 없기 때문에 살던 지역을 떠나 도심 외곽지역으로 옮겨가게 된다. 그리고 새로운 사람들이 주택에 입주하게 되면서 원주민들의 재정착률은 저하되고, 지역 공동체는 붕괴하게 된다.

최근에는 부동산 침체 등의 여파로 재정비사업이나 재개발·재건축 사업장의 10곳 중 4곳에서 착공이 지연되거나 중단되어 있는 상태다. 집값 상승의 기대감이 낮아지고 있어 개발이익을 기대하기 어렵기 때문에 사업을 추진하기도 어려운 상황

이다.

시장실패, 높은 주택가격, 인권문제 등 우리의 주택문제를 해결하기 위해 협동조합주택 공급이 대안이 될 수 있다. 그러나 우리의 현실을 살펴보면 협동조합 주택 공급이 쉬운 것은 아니다. 사회적 인식 측면에서 토지에 대한 소유의식이 강하게 작용하고 있고, 공동체 의식의 수준은 낮은 것으로 평가된다. 이는 공동체 내부의 갈등으로 공동체를 떠나는 경우도 발생하고 있으며, 공동체의 발전을 저해하는 요소로 작용하고 있다.

공공이 협동조합주택을 공급하고자 하더라도 주택지로 활용할 수 있는 충분한 국공유지가 부족하고, 국공유지가 있다고 하더라도 이를 사용하기 위해서는 여러 가지 법적 문제들이 있다. 특히 국공유재산에 대한 사용에는 기한이 있기 때문에 장기간 사용하는 주택의 건설은 부적절한 것으로 판단된다.

이와 같이 우리나라 주택문제와 관련된 현실은 이러지도 저러지도 못한 채 대안을 갈구 중에 있다.

2. 한국형 주택협동조합의 정의

국제협동조합연맹은 협동조합을 조합원들이 공동으로 소유하고 민주적으로 관리하는[방법] 사업체를 통하여[수단], 조합원들 공동의 경제적·사회적·문화적 필요와 열망을 충족시키기 위해[목적], 자발적으로 결합된 사람들의 자치적인 협동조직[주체]이라고 정의하고 있다. 협동조합은 결합체 조직으로 조합원들 공동의 사회적·경제적 문제를 해결하기 위한 대안이면서, 자본가가 소유하지 않고 조합원들이 공동으로 소유하는 사업체이다. 운영은 조합원들이 참여하여 민주적으로 관리 통제하기 때문에 자본가가 소유한 주식회사와는 다른 비영리 사업체이다. 이는 주택협동조합에도 동일하게 적용된다. 즉, 주택협동조합은 조합원들이 공동으로 소유하고 민주적으로 운영하면서 주택을 필요로 하는 사람들의 욕구를 충족하기 위해서 자발

적으로 결성한 법적인 조직체로서 개인이 주택을 소유한 사람들의 단체와 구별하며, 협동조합의 7원칙을 따르도록 하고 있다.

이에 기본적으로 국제협동조합의 정의를 따르도록 한다. 다만, 본 연구에서는 주택협동조합의 타당성 검토를 위해 이론적 배경에서 논의한 주거공동체운동의 의미와 자본주의 주택문제의 대안으로서 주택협동조합을 정의하고자 한다. 주택협동조합의 태동에는 조합원들의 주택문제 해결을 위한 협동조합운동의 기본사상이 있었기 때문이다. 이는 공동체를 중심으로 한 협동운동으로 주택협동조합도 주택을 중심으로 조합원들이 공동체운동을 실행하는 결사체이다. 그리하여 본 연구에서는 주택협동조합을 비영리주택의 공급주체와 공동체운동의 결사체로 정의하고자 한다.

따라서 본 연구에서의 주택협동조합은 주거공동체운동의 사회적 의미와 비영리 사업체로서의 경제적 의미를 모두 포함하며, 주택을 필요로 하는 사람들의 욕구를 충족하기 위해 조합원들에게 주택을 제공하는 조합을 주택협동조합으로 정의한다.

3. 주택협동조합의 평가 기준

본 연구는 우리나라에 주택협동조합을 실행하기 위한 사회적·경제적·제도적 타당성을 검토하고, 주택협동조합을 실현시키기 위한 제도개선 방안을 연구하는 것이 목적이다. 따라서 우리나라에 주택협동조합을 실행하기 위해서 제2장에서 검토한 이론적 논의를 바탕으로 하여 사회적 측면과 경제적 측면으로 나누어 타당성을 검토한다.

먼저, 사회적 측면에서의 타당성 검토는 주택협동조합의 태동이 공동체운동의 의미를 지니고 있기 때문으로 공동체운동의 기본적 구성 요소인 시공간차원의 지리적 영역, 사회적 차원의 사회적 상호작용과 문화적 차원의 공동의 연대를 분석의 기준으로 한다. 즉, 지리적 영역은 입지를 의미하며, 사회적 상호작용은 상호작용의 과정과 효과이며, 공동의 연대는 소속감과 친밀감을 의미한다.

이와 함께 경제적 의미는 협동조합이 주택을 공급하는 것으로 소득계층별 주택매입이 가능한 주택협동조합 유형을 선정한다. 즉, 소득계층별 주택구입 부담능력과 월 주거비 부담능력으로 구분하여 주택매입 가능유형을 분석한다. 분석을 위한 도구로서 택지비, 건설비 및 택지 임대료와 주택 임대료를 활용한다.

주택협동조합의 실행을 위해서 마지막으로 제도적 검토를 한다. 이는 현행 법률 내에서 협동조합주택을 건설·공급·관리하기 위한 것으로 「협동조합 기본법」, 개별 협동조합법, 「주택법」, 「임대주택법」 등을 검토한다. 이를 정리하면 다음과 같다.

<표 5-1> 주택협동조합 실행을 위한 타당성 평가기준

	평가 기준	평가 방법
사회적 타당성	· 입지 · 사회적 상호작용의 과정과 효과 · 소속감	· 사례연구
경제적 타당성	· 소유에 따른 유형 · 사업예산 · 지불가능한 소득수준 검토	· 모의실험
제도적 타당성	· 협동조합 기본법 · 개별 협동조합법 · 주택법 · 임대주택법	· 현행 법률 검토

제2절 주택협동조합의 사회적 타당성 검토

주택협동조합의 사회적 타당성은 주거공동체운동의 개념으로서 일반 시민들의 사회적 인식에 대한 타당성을 검토하고자 한다. 현재 우리나라에 주택협동조합이 설립된 적이 없기 때문에 앞서 분석한 주거공동체운동의 사례를 기준으로 주택협동조합의 실행가능성을 공동체운동의 구성 요소에 따라 분석한다.

1. 사회적 타당성 평가 기준

1.1 입지

주거공동체운동으로서 주택협동조합의 가장 기본 요소는 주택이 위치하는 지리적 특성의 입지이다. 주택은 거처이면서 프라이버시, 입지, 투자 등 여러 측면을 지니고 있기 때문에 물리적인 구조체로서만 이해해서는 안되며, 사회적으로 축적된 자원을 가장 효율적으로 이용하고 계획하는 일련의 활동의 결합으로 파악(강팔문, 2008:7)해야 한다. 공동체운동으로서 주택은 현대 도시에서의 가장 기초적인 공간이며, 기반이다. 인간성 상실과 고립을 경험하게 하는 공동주택은 빠른 정보통신과 소셜네트워크의 발달로 인해 특정 장소성에 기초한 공동체에 대한 관념을 흐리게 하고 있지만, 여전히 주택지가 위치한 입지는 주택협동조합을 건설하는데 필요한 핵심적 요소이다. 따라서 우리나라 주거공동체운동이 활발하게 일어났던 지역의 지리적 특성과 공동체내의 구성원들 간의 폐쇄성도 함께 검토하고자 한다.

지역성은 공간뿐만 아니라 시간적 차원의 의미이기도 하기 때문에 일반인들의 의식 속에 있는 영역성을 살펴보고자 한다. 이는 최근 서울시에서 공급하고자 하는 공동육아 임대협동조합의 조합원 모집과정에서 일어난 사건을 사례로 분석하고자 한다.

1.2 사회적 상호작용의 과정과 효과

주택협동조합은 주거공동체로서의 주택이라는 장소성과 함께 거주하는 사람들 간의 상호작용을 통한 과정을 거치면서 공동체가 형성되게 된다. 이런 상호작용은 인간관계의 망과 조직, 사회체계 및 제도를 포괄하는 개념으로 공동체가 형성되고 유지되는 과정이자 잠정적인 구조인 것이다.

주택협동조합이 공동체운동으로서 작용하기 위해서는 입주자들이 협동조합 활동의 참여를 통해 상호 교류해야 한다. 자신의 의지와 관심으로 참여한 입주자들은

입주자 상호간의 교류로 신뢰와 친밀감을 형성하고 협동조합을 하나로 모이게 하는 응집력을 형성하게 된다. 내부의 신뢰와 친밀감은 외부로 확장하게 되고, 이는 협동조합의 결속력과 공동체성을 더욱 강하게 형성시킨다. 내부에 형성된 친밀감이 외부로 확장되기 위해서는 구성원들이 끼리끼리 어울려 협동조합의 목적과 다른 하위문화가 구성되지 않도록 해야 하며, 공적 관심사를 구성원들이 서로 공유하여야 한다.

주택협동조합에서 사회적 상호작용이 형성되기 위해서는 공동체운동에 대한 참여가 선행되어야 한다. 협동조합의 활동에 참여하게 되는 요인은 사회구조와 상황에 따른 거시적 수준과 사적목적으로 참여하는 미시적 수준으로 나눌 수 있다. 거시적 수준은 사회가 처한 사회, 정치, 경제, 문화 상황에 의한 것으로 도시의 재개발이나 재건축으로 인해 공동체에 참여하는 경우이다.

반면, 미시적 수준은 친구 집단, 취미 클럽 또는 동호인 모임과 같은 사사로운 모임이 특정한 문제가 발생하게 되면 공식적 모임으로 성격이 변하게 된다. 특히 주거를 중심으로 형성된 모임이 지역의 중대한 문제가 발생되어, 이를 해결하기 위해 성격을 변화시키게 되는 경우이다.

따라서 우리나라 주거공동체운동의 참여 계기와 동기를 살펴본다. 참여의 계기는 참여자가 모임의 취지에 공감하여 개인으로 참여하는지 아니면 기존 관계망을 통하여 참여하는지를 살펴본다. 참여 동기는 처음부터 의식을 가지고 참여하였는지와 참여를 통하여 의식을 갖게 되는지를 살펴본다. 즉, 어떤 요인이 주거공동체운동에 영향을 미쳤는지를 고찰한다.

또한, 사회적 상호작용에 영향을 미치는 공동체내의 갈등요인의 존재여부와 이것이 공동체에 어떤 영향을 끼쳤는지 살펴보고자 한다.

1.3 소속감

주택협동조합의 참여는 구성원들 사이의 사회적 상호작용을 증가시키고, 교육을

통한 학습 과정과 사회운동에 참여하는 과정을 겪으면서 소속감이 생기게 된다. 이는 서로 동일한 선상에서 서로 긴밀하게 연결되어 영향을 주고받는다. 공동체성은 주체적 참여, 공동의 연대, 호혜와 소통의 상호작용을 통해 공동체 의식이 형성된다.

공동의 연대는 여러 형태의 정보와 경험이 학습과 사회운동의 참여로 이루어지게 된다. 학습 과정은 친밀성을 전제로 하게 되며, 정보를 받은 인간이 자신의 인식을 변화하기 위해서는 친밀한 사람들과의 동의과정을 거치게 된다.

주택협동조합에서 얻게 되는 학습기회는 공식적 교육 기회와 일상의 토론으로 구분되며, 대부분은 자신들의 관심 분야에 대한 체계적인 학습을 제공한다. 공식적 교육의 결과가 단순한 정보 습득으로 제한되지 않으며, 회의와 토론의 참여, 자료를 만드는 기술 등을 습득하게 된다. 또한 여러 사람과의 회의와 토론은 학습의 기회를 제공하게 된다. 즉, 공동체 안에서의 상호작용 자체가 토론의 맥락을 구성하게 되는 것이다.

공동체운동의 참여는 사회운동 참여를 쉽게 하게 한다. 고립된 개인은 문제의 원인을 개인의 문제로 돌리지만, 네트워크로 연결된 개인은 문제의 원인을 사회에서 찾게 되고, 나아가 공동 대응에 자신감을 가지게 되기 때문이다. 사회운동 참여는 각 개인들의 자신감과 자신의 역량을 확인시켜주는 기회가 된다. 사회운동의 결과는 정책 변화나 채택, 구조 변동과 같은 외부영향과 운동 참여자들의 정체성과 조직 자체의 내부적 변화도 포함된다. 즉, 사회운동의 참여는 목표의 달성과 함께 운동참가자들의 정체성에도 영향을 미치게 되기 때문이다.

그리하여 주거공동체운동에서 공동체성을 형성하게 하는 학습과 사회운동에는 무엇이 있는지와 이를 통하여 얻게 된 것과 주거공동체 구성원들에게 미친 영향을 분석하고자 한다.

2. 사회적 타당성 평가

우리나라 주거공동체운동에는 많은 주체와 이해당사자가 있음을 알 수 있다. 특히 지역주민과 행정기관, 전문가 및 지역에서 활동하는 활동가들이 관심을 가지고 있다. 특히 주거공동체운동으로서 추진 주체 또는 누가 주도하는가는 중요한 문제이다.

<표 5-2> 우리나라 주거공동체운동의 사례 유형

성 격	사례지역	지역 특성	활동주체
주거권 확 보	한독주택	시흥리 신천리 일대(부천에서 남서쪽 10㎞에 위치하여 교통이 매우 나쁨)	정일부 신부 및 활동가
	송학마을	성동구의 대표적인 빈민지역	활동가들이 지역주민을 교육시키고 세대위 결성
주거 환경 개선	장수마을	서울 성곽과 삼성공원 사이 경사지에 위치한 노후주택 밀집지역	대안개발연구모임(녹색사회연구소, 성북주거복지센터, 성북청년센터, 주거권운동네트워크, 한국도시연구소, 구가도시건축연구소, 인권운동사랑방, 환경정의)으로 시작하여 삼선4구역 주민협의회 구성
	산새마을	은평구 신사동 봉산자락 아래로서 20년 이상 경과된 노후주택의 밀집지역	(주)두꺼비하우징
공동체 운 동	송학마을	재개발사업 완료 후 임대주택거주자	생명·살림·자치성동주민회 (2008)
	성미산마을	마포구 성산동 일대	참여와 자치를 위한 마포연대

이와 더불어 참여하는 주민과 단체, 전문가들과의 협력과 파트너십은 더욱 중요한 요소라고 할 수 있다. 장수마을의 경우 대안개발연구모임이라는 단체가 주도하였지만, 주민들과의 지속적인 접촉으로 주민들과의 연계와 참여를 끌어내고 있다.

다만 행정기관과의 파트너십은 거의 없었다. 한독주택과 송학마을은 활동가들을 중심으로 시작되었지만, 지역주민들에 대한 지속적인 교육으로 주민들의 적극적 참여를 유도하기도 하였다.

2.1 입지

주거공동체운동이 활발히 일어난 곳을 살펴보면, 공통적으로 지리적인 폐쇄성이 있는 것을 알 수 있다. 한독주택은 시흥시 신천리 일대의 교통이 매우 나쁜 곳이었으며, 장수마을이나 산새마을은 산 밑의 경사지에 노후된 주택의 밀집지역이었다. 뿐만 아니라 송학마을도 도시 빈민들이 밀집되어 주로 거주하던 대표적인 산동네이다. 다만, 성미산 마을만 지역적 단절성이 없는 곳에서 강한 운동성에 기초한 활동들이 이루어졌다.

이것으로 미루어보면, 강한 운동성이 없는 지역은 지리적으로 외부와 단절된 곳으로 매우 열악한 주거환경을 가진 곳에서 발생함을 알 수 있다. 즉, 열악한 주거환경이 갖는 구조적 문제 때문이기도 하지만, 산동네가 가진 지역적 특성 때문이기도 하다. 이러한 지역의 관계망은 주민들의 경제수준이나 직업경험이 유사하다는 동질성에 바탕을 두고 형성되었으며, 밀집된 주거환경과 이에 따른 개방성은 이웃 간의 친밀감을 증대시킬 수 있다(박은서, 1998; 유아영, 2011). 주거와 직업이 안정되지 못한 가난한 사람들은 이웃을 통하여 직장을 소개 받거나, 가정의 길흉사에 이웃의 도움을 받는 등 이웃과의 공동체적 상호부조를 경험하게 된 것이다.

특히, 송학마을 주민들 간의 이러한 문화는 재개발로 임대아파트에 입주한 이후에도 현재까지 지역의 문화로 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

다음은 일반인들의 의식 속에 있는 영역성을 살펴보고자 한다. 이는 최근 서울시에서 추진하고 있는 공동육아 임대협동조합의 입주자 모집과정에서 일어난 사건을 사례로 검토하고자 한다.

공동육아 임대협동조합은 육아를 공동의 목적으로 하는 협동조합형 임대주택을 표방하고 2014년 상반기 입주를 목표로 하고 있다. 3세미만의 자녀를 둔 부모들이 모여 아이들과 함께 키울 수 있는 비영리 어린이집을 만들고, 지역주민과 함께 할 수 있는 방과후 교실 등을 운영해 교육에 관한 지역 커뮤니티를 활성화하자는 것이다. 모집 가구수는 24가구로 소규모이며, 소득 및 부양 가족수, 강서구 내에 거주하여야 하는 등 기본신청자격 요건이 매우 까다롭다. 뿐만 아니라 협동조합 교육프로그램에 참가해야 하고 협동조합 활동을 성실히 할 사람을 가리기 위하여 관련 전문가 면접, 예비조합원 간의 투표 등을 통해 최종 조합원을 선발한다. 전용면적은 49~60㎡이며, 임대기간은 최장 20년, 보증금은 1억500만원 수준이다. 2년마다 계약을 갱신해야 하며, 이를 위해서는 최초 조합원 자격을 유지하도록 하고 있다[32] (인터넷 오마이뉴스 2012.11.15일자). 사업부지에 인근의 아파트 전용면적은 84.39㎡로 전세가는 3억 원 내외인데 비하여, 임대주택 전용면적은 49~60㎡의 보증금은 1억 원대로 주변 시세보다 매우 싸다.

최근 협동조합형 임대주택 사업설명회가 서울 강서구 가양3동 주민센터에서 열렸지만, 가양 3동 사업부지 인근 아파트 주민들의 항의로 설명회는 시작도 못하고 무산되어다. 다음은 설명회 과정에 있었던 사건의 내용이다.

> 사업설명회에서 인근 아파트 주민들의 고함이 시작되었다. 한 주민은 “협동조합은 무슨 협동조합이냐, 여기가 북한이냐?”며 목소리를 높였다. 이들은 급기야 단상을 점거하고 마이크 선까지 뽑아버리는 등 설명회를 막았다.....여기에 지역구 구의원까지 나서서 SH공사 직원에게 “사업설명회장 분위기를 서울시에 전하고 설명회는 더 이상 하지 말라”고 말하기도 하였다. 결국 설명회는 한 시간 반 동안 고함이 계속되다 무산됐다..... 이후 구의원과의 전화통화에서 구의원은 “신혼부부를 위한 임대주택이면 모를까, 수급자나 장애인을 위한 임대주택이라면 반대하겠다”고 밝히면

32) 까다로운 자격조건과 반드시 협동조합교육을 받아야 하며, 공동체생활을 하여야 하는 점과 사업설명회 조차도 제대로 이루어지지 않았지만, 현재 입주자 청약결과 10:1의 높은 경쟁률을 보이고 있다.

서 국비나 시비 지원 없이 일방적인 임대주택이 더 이상 들어서는 것은 안된다는 입장이다(인터넷 오마이뉴스 2012.11.15일자).

여기에서 지역주민들은 임대주택이 들어서게 되면서 수급자나 장애인 등 저소득층이 오는 것 자체를 꺼리고 있으며, 그것으로 인하여 자신들의 소유한 주택의 가치가 하락 할 수밖에 없다는 논리가 있음을 알 수 있다. 즉, 님비현상이 발생하는 것이다. 이는 우리사회에 내재되어 있는 개인주의 속성을 드러낸 경우이다.

이와 같이 우리나라 주민들의 의식 속에는 내 것에 대한 소유의식이 강하게 있으며, 개인주의가 자리 잡고 있어 빈민지역이나 지리적으로 폐쇄된 곳이 아닌 일반 주거지역에서의 주거공동체운동으로 주택협동조합을 설립하는 것은 매우 어려울 것으로 판단된다.

2.2 사회적 상호작용의 과정과 효과

먼저 사회적 상호작용이 일어나기 위해서는 공동체의 참여가 있어야 한다. 우리나라에서 일어난 주거공동체운동에 참여한 동기나 계기를 살펴보면 우선은 개인적인 모임으로 시작하는 경우가 대부분이다. 한독주택은 주거공동체를 만들기 위한 활동가들이 도시 빈민지역을 찾아다니면서 설명을 통하여 입주자를 모집하고 이들에게 공동체성을 갖도록 매주 교육을 실시하였다. 송학마을은 초기에는 지역의 보육원 등에서 봉사하던 활동가들에 의해서 시작되었지만, 이후에는 주민들이 활동을 이끌게 된다. 초기에는 개인적 목적의 참여였지만, 도시재개발이라는 환경의 변화로 이들의 활동은 공적활동으로 참여의 동기가 변하게 된다.

성미산마을은 초기에는 자신의 아이들을 잘 교육시키려는 개인적 목적으로 시작되었으며, 공동육아를 하면서 아이들의 먹거리 문제를 고민하다가 생협을 만들게 된다. 아이들이 커서 학교에 들어갔을 때는 학교 운영위원회에도 적극 참여하였으나 한계를 느끼고 교육사랑방을 운영하다가 아예 12년제 마을학교를 만드는데 까

지 이르게 된다. 또한 마을 뒷산이 개발되는 것을 막기 위해 철야농성까지 하면서 자연환경을 지켜내면서 참여의 동기가 공적목적으로 변하게 된다. 성미산마을의 공동체운동은 그들의 필요로부터 온 것이다. 이를 두고 헨릭 인필드는 「유토피아와 실험」에서 '모든 인간 활동의 추진력은 그들의 필요에 있다'고 말했다(Melnyk, 1992; 재인용). 즉 필요 그 자체가 추진력을 갖게 하는 것이다. 즉, 주거공동체운동이 활발히 일어난 곳에는 미시적이고 개인적 참여의 모임이 사회·정치적 환경변화에 의해 공동체의 목적이 공적으로 변하게 됨을 알 수 있다. 즉, 사적문제에 대한 공적인식이라고 할 수 있다.

이는 반증적으로 주거공동체운동으로서 주택협동조합을 실행하기 위해서는 사회·정치·문화적 환경의 변화가 뒤따라야함을 보여준다. 그런 의미에서 현재 서울시 전역에서 활발히 이루어지는 마을만들기 사업의 추진이 주택협동조합의 설립에 하나의 기폭제로 작용할 수 있음을 예측할 수 있다.

반면, 장수마을과 산새마을은 주거환경개선이라는 공적목적으로 지역주민들이 결합하게 된다. 장수마을은 대안개발연구모임의 대상지로 선정되면서 타의에 의한 공적목적으로 시작되었으며, 산새마을은 두꺼비하우징의 주택에너지효율 개선사업의 시행이라는 공적목적으로 공동체운동이 시작된다. 타의에 의해 시작된 공동체운동은 워크숍과 주민설명회를 거치면서 주민들의 필요로 전환되고 주민협의회가 구성되는 등 주민들 간의 상호작용을 형성하게 된다.

이와 같은 공동체운동의 참여는 사회적 상호작용을 갖도록 하며, 이는 신뢰와 친밀감으로 나타나게 된다. 신뢰와 친밀감이 깨어지면 공동체내부의 갈등으로 나타나게 되며, 갈등이 적절히 해소되지 못하면 공동체를 떠나거나 극단의 경우에 공동체가 해체되기도 한다. 우선 송학마을의 갈등에 관하여 살펴보도록 한다.

송학마을은 임대아파트 입주 후에 운동의 경험이 없는 논골신용협동조합의 일반조합원이 증가하게 되면서 조합원 사이에 공동유대 개념이 상실되고, 협동조합의

기본 정신을 공유하기 어려워졌다(유아영, 2011). 특히 논골신용협동조합이 제도금융권 현실 속에서 단순히 금융 편의제공에 활동의 무게가 실리면서 이런 현상을 더 크게 나타나게 된다.

게다가 임대아파트 주민자치활동도 철거반대운동을 경험한 주민들과 그렇지 않은 주민들 사이의 관계형성에도 어려움을 겪게 된다. 임대아파트 주민자치회는 결성되었지만 주민들 사이의 갈등으로 건강한 주민자치의 역할을 하지 못했다. 즉, 송학마을에서의 갈등은 철거반대운동을 경험한 사람들과 그렇지 않은 주민들과의 갈등이 주를 이루고 있으며, 이러한 갈등은 공동체 활동의 저조로 이어지게 되었다.

반면, 성미산마을은 성미산의 배수지 건립반대운동을 하면서 성미산을 지키기 위한 운동을 통해 폭발적으로 그 활동들이 늘어나게 된다. 그러면서 공동체 내부의 갈등 또한 커지게 되었다. 갈등의 원인은 이해 및 가치, 문화적 정체성에 관련된 복합적 갈등이 주를 이루게 된다. 즉, 좌파 자유주의적 경향의 젊은 세대와 보수적 권위주의적(우파 엘리트) 성향의 기존 지역주민 간에 강한 거부감이 형성되게 되고 지역주민 다수는 우파 엘리트 의식을 수용하고 있는 상태이다. 이들의 갈등은 상호 불신 심화, 대화채널 부재, 상호 침투의 어려움으로 나타나며, 성미산 개발을 둘러싼 갈등은 이해의 차이로 나타나고 있다. 교육수준, 정보취득, 세대차이, 문화적 감수성 등의 문화적 정체성의 차이가 갈등을 나타내는 요인으로 작용하고 있다. 가치관의 차이 및 불신누적 등으로 인하여 화해와 협력은 쉽지 않을 것으로 보이며, 갈등이 해결되지 않아 지역을 떠난 주민들도 발생하고 있다. 갈등문제가 해결되지 않고 지속된다면 추후에 공동체의 해체로까지 이어질 수 있는 상황에 올 수 있다. 따라서 서로에 대한 신뢰를 바탕으로 지난한 노력이 요구되는 시점이다. 성미산마을의 성장을 통한 외연의 확장이 내부의 정체성과 충돌이 일어날 수 있음을 인지해야 한다[33].

33) 성미산 갈등과 관련된 자료는 다음카페 주택건설협동조합의 제13차 정기포럼자료를 참고로 작성되었음

2.3 소속감

학습과 사회 운동 및 여러 활동들은 공동체 의식을 갖게 하는데 큰 영향을 미치게 된다. 송학마을은 재개발이 시행되기 전부터 활동가들의 사전 활동이 있었다. 즉, 공부방, 탁아소와 같은 센터를 운영하면서 주민들과 일상적이고 개인적 차원에서 만나고 관계를 맺었다. 그리고 재개발 사업이 진행되면서 주민조직가들은 자체적인 공부모임을 꾸리고 재개발사업에 대한 학습과 다른 지역 철거반대투쟁의 경험을 배우는 준비를 하게 되었다(유아영, 2011). 또한, 재개발사업이 본격적으로 시작되었을 때에는 재개발 사업의 부당성과 철거 반대투쟁의 정당성에 관하여 주민들에게 홍보·교육하게 된다.

특히, 주민리더 그룹에서의 세대위 활동과 교육활동은 부족한 부분을 채우게 되며, 이런 활동은 적극적이고 자발적인 주민참여로 이어지게 하였다. 주민들의 활동력을 바탕으로 튼튼한 주민조직으로 발전하게 하는 계기를 마련하였다.

임대아파트 입주이후의 송학마을과 성미산마을에서의 생협 활동은 주민공동체를 형성하게 하는데 큰 역할을 하게 된다. 특히 주민들은 생협 차원에서 진행되는 교육과 학습에 참여함으로써 자신의 가족이나 아이의 문제가 결국 사회문제로 이어진다는 사실을 깨닫게 되며, 이는 참여를 이끌어 내는 출발점으로서 사회문제의 공적 인식이라고 할 수 있다(정수복, 2002).

송학마을의 '성동우리생활협동조합'은 협동조합으로 설립되지는 못하였지만, 작은 공간에 매장도 운영하고 있다. 우리농산물 먹을거리 나눔 운동으로 지역 어른신 국수잔치를 진행하며, 거리캠페인을 통한 홍보활동도 함께 하고 있다(유아영, 2011). 이런 활동은 새로운 지역주민들을 유입하게 하며, 기존 생협의 조합원들은 강한 공동체성을 갖도록 하고 있다.

한독주택에서도 협동에 대한 의식이 없는 입주자들을 매주 교육을 통해 공동체성을 갖게 하였으며, 마을회관을 건설할 당시에는 모든 주민들이 1주일에 한 번씩 공사에 참여하도록 하였다. 이런 노동을 통해 주거지에 대한 애착을 갖도록 하며,

공동작업 과정에서 주민들 간의 유대관계가 형성되었다. 마을회관은 주민들의 회합 장소이며, 공동체를 유지하는데 중요한 역할을 하게 되었다.

장수마을에서는 주민들이 공동체성을 갖기 위해 2008년에는 4번의 워크숍과 2차의 주민설명회를 개최하였으며(변창흠, 2010), 2009년에는 3차례의 주민총회와 주민 워크숍, 선진사례 워크숍, 마을 역사 및 문화기록, 소식지 발행과 마을 블로그 개설 등의 활동을 하였다(이영범·김은희, 2011). 2010년에는 장수마을번영회 구성을 위한 2번의 준비모임을 하였다. 이 과정을 통하여 지역 문제에 대한 다양한 의견을 제시하고 구체적인 실행계획을 세우게 된다. 주민들은 워크숍과 설명회를 통해 지역에 대한 애착심과 주민들 간의 연대의식도 좋아지는 계기가 되었다.

산새마을의 경우에도 (주)두꺼비하우징이 지역주민들의 이해와 참여를 끌어내기 위하여 수차례의 주민설명회를 개최하고, 5회에 걸친 마을학교를 운영하였다. 이런 과정에서 마을 만들기의 주체는 주민이며, 마을의 문제도 주민이 스스로 해결해야 한다는 이념에 공감하는 주민들이 소규모 주민모임을 만들면서 공동체성을 갖추어 가게 되었다.

다양한 학습과 활동들은 공동의 연대의식을 갖게 하는데 큰 역할을 하였다. 그럼에도 불구하고 성미산마을과 송학마을에서는 공동체 발전에서 정체기가 있었다. 그것은 인적자원과 자본의 부족, 공동체 내·외부의 갈등, 공동체내에서 실행하는 프로그램의 한계로 인하여 정체기를 갖기도 하였다. 특히 프로그램의 한계는 심각한 수준이다. 지역공동체운동을 펼치는 곳에서 일상적으로 논의되는 벽화그리기 등은 이제는 식상하다고 까지 하는 것으로 지역 주민들을 적극적으로 끌어들이고 지역주민들의 요구(needs)에 맞는 혁신적인 프로그램의 개발이 절실히 필요한 시점이다.

제3절 주택협동조합의 경제적 타당성 검토

1. 실행 가능한 주택협동조합의 모형 설계

1.1 실행가능한 모형의 검토

1) 주택협동조합 모형의 유형

주택협동조합의 유형은 운영형태에 따라 나라마다 다양하게 나타나고 있다. 즉, 조합을 구성하는 핵심구성원들의 원칙과 이념, 조합이 위치하는 국가나 지역의 지원정도, 법률적 제약요건, 자본조달 난이도, 토지구입, 주택수요압력 등에 영향을 받기 때문이다. 주택협동조합의 여러 유형 중 건축단계, 소유권 및 운영주체와 자본조달 및 관리방법에 따른 분류를 검토하고자 한다.

먼저, 건축단계에 따라서 구분하면(기노채, 2012:9) 주택건축협동조합과 주택관리협동조합으로 나눌 수 있다. 주택건축협동조합은 주택공급계획, 개발시행에 조합이 직접 참여하여 조합원에게 경제적인 가격으로 양질의 주택을 공급하는 조합이다. 주택관리협동조합은 건설과정 뿐만 아니라 주택 입주 이후 주택의 유지·보수 및 관리하는 주택협동조합이다. 이때 주택의 소유권은 조합원 개인이 아닌 주택협동조합에 있으며, 개인은 단순히 협동조합의 지분만을 보유하게 된다.

다음은 토지·건물의 소유권 및 관리운영의 주체에 따라서 분류하면 소유주택조합(Ownership housing co-operative), 토지임차 주택협동조합(Leasehold housing co-operative), 임대관리협동조합(Tenant management co-operative), 단기주택조합(Short-life housing co-operatives), 자가건축협동조합(Self-build co-operatives)이 있다.

소유주택조합은 조합원과 임차인들이 함께 민주적으로 소유하고 관리·운영하며, 보통 모든 임차인들이 조합원이다. 소유주택조합 대부분은 부분적인 자금지원을 받

으며, 모기지론이나 주택담보대출(loan stock)을 이용하는 것도 가능하다. 소유주택조합은 보통 규모가 작지만 조합원들의 참여 정도는 최상이다. 토지임차 주택협동조합은 조합원들이 거주 주택의 토지임차권을 구매한 협동조합으로 재산 소유권은 협동조합이 가진다. 임대관리협동조합은 임차인들이 협동조합을 결성하여 자신들이 거주하는 주택을 민주적으로 운영하는 것이다. '관리권'을 행사하여 임차인들은 협동조합을 설립할 수 있으며, 기금을 신청하여 받을 수 있다. 임대관리협동조합은 지주(지자체나 주택협회 또는 두 가지가 혼합된 것)와 관리협약을 맺고, 조합을 운영하기 위한 관리수당을 받기도 한다. 단기주택조합은 임대가 불가능한 재산을 인수했거나 일정기간(수년간이지만)을 정해놓고 임대한 협동조합이다. 단기주택조합은 지주의 재산을 소유하기 보다는 리스를 한다. 자가건축협동조합은 조합원들이 임차인이지만 주택의 건설에 참여한다. 건설과정에서 노동력을 투여했으므로 조합원들은 지분(sweet equity)을 가지게 된다. 노동력의 투여정도에 따라 재산권의 일정 퍼센트를 갖게 되며, 임차인들은 잔여 재산을 재 임대할 수 있다.

마지막으로 자본조달 및 관리방법(Northcountry Cooperative Foundation, 2003:5-8; 남기포, 2004:153-155, 재인용)에 따라서 시장주택협동조합(MEC: Market rate or Equity Cooperatives), 제한자산주택협동조합(LEC: Limited Equity Cooperatives), 임대주택협동조합(LC: Leasehold Cooperatives)으로 구분할 수 있다.

시장주택협동조합은 단독주택이나 아파트가 시장에서 판매되듯이 협동조합주택이 시장가격으로 사고 팔 수 있는 것으로 우리나라 아파트와 유사하다. 조합원(거주자)은 자산을 소유하지 않고, 대신 건물을 소유하고 있는 협동조합의 지분을 소유하고 있다. 주택의 소유권은 개인이 아닌 협동조합이 가지며, 협동조합의 조합원이자 소유자가 주택을 구매할 수 있는 자격을 통제하게 된다.

제한자산주택협동조합은 협동조합의 법적 제도적 특성으로 나타난 형태로써 협동조합주택의 최고거래가격이 법적으로 제한된 경우도 있다. 이것은 협동조합 주택

의 장기적인 매력을 유지하면서 협동조합 재정의 상당한 부분을 차지하는 정부보조금의 가치를 유지하게 해 준다. 조합원이 집을 팔고자 할 경우에 판매가격은 사전에 결정된 규정에 따르며, 협동조합의 정관 내에 판매규정을 정하고 있다.

임대주택협동조합은 조합원들의 부담이 가장 적은 형태로 협동조합을 설립하여 지주나 비영리기관으로부터 토지를 임차하여 공동으로 주택을 건축하여 운영하는 모델이다. 즉, 임대주택과 협동조합을 혼합한 모델이다.

<표 5-3> 유형별 주택협동조합의 특성

유 형		소유권	거주 형태	조합원 자 격	소득계층	정부지원	재원조달
건축단계	주택건축 협동조합	조합원	자가	출자금 납부자	모든계층	낮음	조합원 출자 대출
	주택관리 협동조합	조합	임대	입주자	중저소득층	높음	조합원 출자
소유권·운영주체	소유주택 협동조합	조합	자가	입주자	모든계층	낮음 (부분지원)	모기지론 주택담보대출
	토지임차 주택협동조합	임대인	임대	입주자	중저소득층	높음	조합원 출자
	임대관리 협동조합	임대인	임대	임차인	저소득층	높음 (기금)	출자 외부보조
	단기주택조합	임대인	임대	입주자	저소득층	높음	정부보조금
	자가건축 협동조합	조합	임대	임차인	모든계층	낮음	출자
자본조달·관리	시장가격 주택협동조합	조합	자가	입주자	모든계층	낮음	자산담보로 대출
	제한자산 주택협동조합	조합	자가	입주자	모든계층	높음 (보조금)	정부보조금
	임대주택 협동조합	임대인	임대	임차인	저소득층	높음	출자 외부보조

2) 적용 가능한 모형 설계

적용 가능한 주택협동조합 모형은 소유권과 운영에 따른 분류 방법 중에서 3가지로 간략히 검토할 수 있다. 먼저, 직접 토지를 매입하고 협동조합이 토지와 주택

의 소유권을 가진 소유형 주택협동조합과 토지는 공공이나 토지주로부터 임대하고 협동조합이 주택을 건설하는 토지임대건설형 주택협동조합, 공공이나 건물주로부터 주택을 임대하여 관리하는 임대관리형 주택협동조합이다.

먼저, 임대관리형 주택협동조합은 공공이나 건물주로부터 임대하여 주택을 관리하는 것이다. 만약 공공으로부터 건물을 임대할 경우에는 기존 임대아파트의 관리를 입주자들이 직접 할 수 있도록 하여야 한다는 주장들이 제기될 수 있기 때문에 많은 임대아파트단지에서 임대관리형 협동조합으로 전환하려는 요구가 늘어날 것으로 예상할 수 있다. 다음은 공공이나 토지주로부터 토지를 임대하여 주택협동조합이 주택을 직접 건설하고 관리·운영하는 형태이다.

마지막으로 소유형 주택협동조합은 직접 토지를 매입하여 주택을 건축하고 토지와 건물의 소유권을 협동조합이 가지는 형태이다. 임차인의 경우에는 일정액의 임대료를 지불하고 거주하게 되며, 이때 지불하는 임대료는 시장가격보다 저렴하도록 한다. 이 주택은 조합과 조합원인 임차인들이 함께 민주적으로 관리 운영하며 50가구 이하의 작은 규모로 운영되는 경우가 많다. 앞서 살펴본 각 유형별 주택협동조합의 특징은 다음과 같다.

<표 5-4> 적용가능한 유형별 주택협동조합의 특성

구 분	소유형 주택협동조합	토지임대건설형 주택협동조합	임대관리형 주택협동조합
주 체	조합 및 조합원	조합원	주택에 거주하는 조합원
토지·건물 소 유 권	토지와 건물의 소유권은 조합이 가짐	토지는 공공·토지주로부터 임대하고 건축은 조합이 함	토지와 건물의 소유권은 공공이나 건물주가 가짐
건 축	협동조합	협동조합	공공, 건물주
재 원	출자금, 대출	출자금, 정부지원, 대출	출자금, 정부지원, 대출
관리운영	협동조합	협동조합	협동조합
정부지원	대출보증, 주택건설 보조금	대출보증, 기금지원	대출보증, 보조금
입주자 선정	모든 소득계층	중산층	저소득층

1.2 주택협동조합의 유형 검토

1) 소유형 주택협동조합 모델

소유형 주택협동조합은 토지를 매입하여 협동조합이 직접 주택을 건축하고, 토지와 주택에 관한 관리와 운영을 하는 협동조합이다. 토지와 건물의 소유권은 협동조합이 갖도록 한다.

① 주체

소유형 주택협동조합의 주택 건설 및 관리·운영의 주체는 조합원과 조합이다. 물론 주택을 임차한 가구도 관리 및 운영의 주체가 될 수 있다.

② 토지

직접 매입한 토지에 주택을 주택협동조합이 직접 건축하기 때문에 토지와 건물의 소유권은 주택협동조합에게 있다. 조합원은 주택협동조합으로부터 거주권을 부여받아 거주할 수 있는 권리를 갖게 된다.

③ 건축

소유형 주택협동조합의 건축은 직접 매입한 토지위에 조합이 주택을 건설한다. 이 유형의 협동조합주택은 주택의 설계 및 건설과정에 조합원들이 직접 참여하여 의견을 제출할 수 있기 때문에 조합원의 요구(needs)에 맞는 다양한 주택을 공급할 수 있다.

④ 재원

소유형 주택협동조합의 기본적인 재원은 조합원들이 내는 출자금으로 하며, 조합운영을 위한 운영자금을 납부할 수 있다. 기본적으로 주택의 건설에 필요한 모든 자금은 조합원들이 내는 출자금으로 한다. 그러나 은행 등의 신용기관으로부터 대

출을 할 수도 있으며, 이때 정부 보증으로 대출할 수 있다. 대출은 조합원 개인 및 조합에 직접 할 수 있으며, 조합에 대출이 이루어질 경우 조합원 개인별로 신용평가를 받지 않기 때문에 개인의 신용이 낮아도 이에 대한 불이익이 없다. 조합에게 대출이 이루어질 경우 단체대출의 성격을 가지기 때문에 대출 이자율도 낮출 수 있을 것이다.

⑤ 운영

소유형 주택협동조합의 운영은 조합원과 조합이 직접 운영하도록 한다. 구체적으로 조합을 운영하기 위해서는 정관에서 선출된 임원의 수를 결정하도록 하며, 선출된 임원들은 조합을 위한 모든 책임과 의무를 지도록 한다. 조합운영을 위한 전문 경영인과 적절한 인원의 직원을 배치하도록 한다.

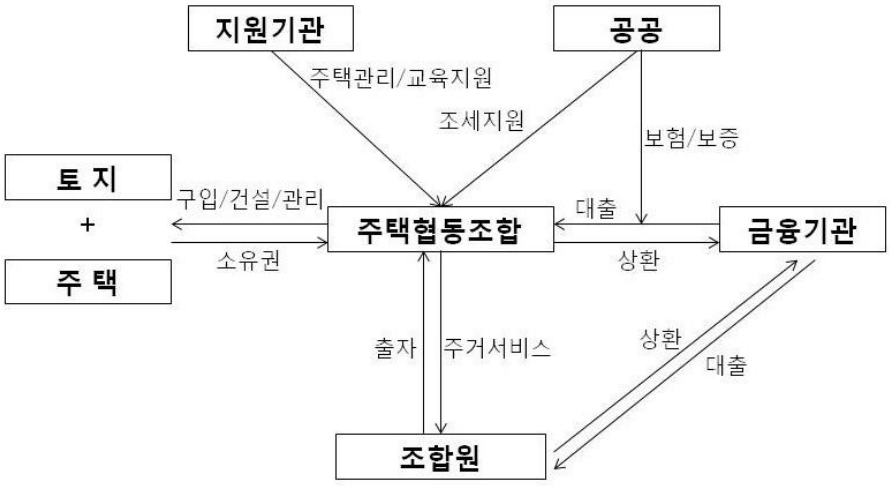
이뿐만 아니라 조합운영에 필요한 위원회를 구성하도록 하며, 조합원들은 자발적으로 1개 이상의 위원회에 참석하여 활동하도록 한다. 매년 1회 이상의 정기총회를 개최하여 조합의 업무를 보고하도록 하며, 여기에서 연간 사업계획 등을 논의하도록 한다. 모든 조합원들은 정기총회에 반드시 참석하도록 한다. 조합원들이 조합의 운영과 관리에 직접 참여함으로써 거주하는 주택을 중심으로 하는 공동체를 활성화하자는 것이 주택협동조합의 취지이다.

⑥ 정부지원

소유형 주택협동조합의 경우에는 중산층 이상의 계층이 거주하기 때문에 조합원에 대한 직접적인 보조는 이루어지지 않는다. 다만, 주택의 건설과정에 필요한 자금을 대출할 수 있도록 보증을 서거나 소형주택을 건설하는 경우에는 저리의 정부의 보조금을 지급할 수 있을 것이다.

⑦ 입주자 선정

소유형 주택협동조합의 입주자는 주택의 건설자금을 납부가능 하여야 하기 때문에 중산층 이상의 소득계층이 되도록 한다. 다만 하위계층에서도 소유형 주택협동조합에 입주할 수 있도록 하기 위해서는 절세혜택을 주거나 정부의 대출보증 등을 확대하여야 할 것이다.



<그림 5-1> 소유형 주택협동조합의 모델

2) 토지임대건설형 주택협동조합 모델

토지임대건설형 주택협동조합 모델은 주택협동조합이 공공이나 토지주로부터 토지를 임대하고 주택협동조합이 주택을 직접 건설하여 관리 운영하는 형태로서, 토지는 30년 이상 장기임대가 가능하여야 한다.

① 주체

토지임대건설형 주택협동조합의 주택의 건설 및 관리 운영의 주체는 소유형 주택협동조합과 마찬가지로 조합과 조합원이다.

② 토지

토지는 공공이나 토지주로부터 정해진 계약기간동안 임대하도록 한다. 다만 주택이 건축되어 거주할 것을 감안하여 30년 이상 장기간 임대가 가능하여야 한다. 토지는 임대하기 때문에 소유권을 갖지 못하지만, 주택은 직접 건축하기 때문에 건물의 소유권과 지상권을 협동조합이 가질 수 있도록 하여 주택에 거주하는 입주자들이 안정적으로 주택에 거주할 수 있도록 한다.

③ 건축

토지임대건설형 협동조합주택의 건축 주체는 협동조합과 조합원이다. 소유형 주택협동조합과 마찬가지로 주택의 설계 및 건설과정에 조합원들이 직접 참여하여 의견을 제출할 수 있으며, 조합원의 요구(needs)에 맞는 주택을 건축할 수 있다.

④ 재원

토지임대건설형 주택협동조합의 기본적인 재원은 조합원들이 내는 출자금과 주택건설을 위한 자금이다. 또한 조합을 운영하기 위하여 조합원은 매달 운영자금과 주택관리자금을 지불하도록 한다.

⑤ 운영

토지임대건설형 주택협동조합은 토지만 공공이나 토지주로부터 임대하여 주택을 건설하기 때문에 주택의 건축과 협동조합의 운영주체는 조합원과 조합이다. 조합을 운영하기 위한 구체적인 내용은 정관에서 정하도록 하며, 선출된 임원들은 조합을 위한 모든 책임과 의무를 다하도록 한다. 또한 조합운영을 위한 경영인과 적절한 인원의 직원을 배치하도록 한다.

또한 조합운영에 필요한 위원회를 구성하며, 조합원들은 자발적으로 1개 이상의 위원회에 참석하여 활동하도록 한다. 매년 1회 이상의 정기총회를 개최하여 조합의

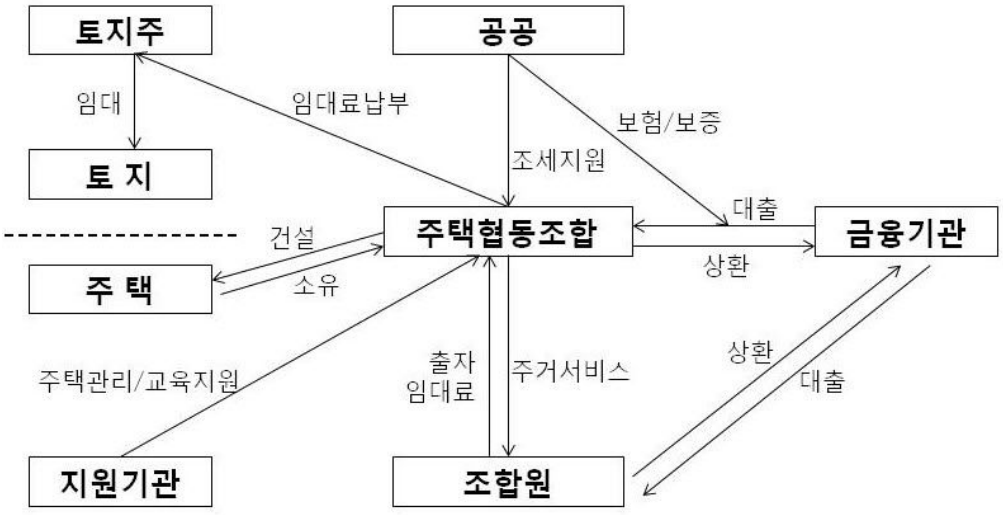
업무를 보고하도록 하며, 여기에서 연간 사업계획 등을 논의하도록 한다. 모든 조합원들은 정기총회에 반드시 참석하도록 한다.

⑥ 정부지원

토지임대건설형 주택협동조합의 정부지원은 주택건설과정에 필요한 자금에 대한 대출이 가능하도록 보증을 서거나 소형주택을 건설하는 경우에 저리의 정부의 보조금을 지급할 수 있을 것이다. 또한, 토지를 임대하기 때문에 토지의 임대료 산정에서 시중임대료보다 저렴하게 할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

⑦ 입주자 선정

토지임대건설형 주택협동조합의 조합원은 모든 계층이 입주 가능하도록 한다. 무엇보다 공동체생활을 할 수 있는 사람을 중심으로 입주자를 선정한다. 다만, 정부의 지원을 받은 경우에는 자가 소유가 힘든 저소득층도 입주 가능하도록 한다.



<그림 5-2> 토지임대건설형 주택협동조합의 모델

3) 임대관리형 주택협동조합 모델

임대관리형 주택협동조합은 공공이나 건물주 또는 비영리단체에서 건설한 주택을 임대하여 관리하는 형태이다.

① 주체

임대관리형 주택협동조합은 토지와 건물은 공공이나 건물주가 소유하고 조합원은 주택을 임대하여 거주하면서 민주적으로 주택을 관리·운영하는 모델이다. 이때 조합은 주택을 관리하기 위한 관리비를 받으며, 운영비를 받을 수도 있다. 그러므로 주택의 관리 주체는 협동조합이 된다.

② 토지

임대관리형 주택협동조합은 토지와 주택을 공공이나 건물주로부터 임대하기 때문에 토지에 대한 소유권은 공공이나 건물주가 갖게 되며, 협동조합은 다만 거주할 수 있는 주거권만 갖게 된다.

③ 건축

주택에 관한 건축도 공공이나 건물주가 가지기 때문에 건축에 관한 책임은 없다. 다만, 공공이 건축하거나 비영리단체가 공급하는 임대관리형 협동조합주택의 경우에는 건물의 설계와 건설단계에 조합이 관여할 수도 있을 것이다.

④ 재원

임대관리형 주택협동조합의 기본적인 재원은 조합원들이 내는 출자금과 매달 지불하는 임대료가 주요 재원이다. 경우에 따라서는 조합을 운영하기 위한 운영비를 받을 수도 있다. 임대하기 때문에 임대보증금이 부족한 저소득층에 대해서는 공공의 보조나 민간 금융기관으로부터의 대출을 할 수도 있으며, 이때 조합이나 공공이

보증을 할 수 있다.

⑤ 운영

임대관리형 협동조합주택의 관리·운영은 조합원과 조합이 하도록 한다. 조합원은 조합 운영을 위한 운영비와 임대료를 지불하여야 한다. 관리비의 사용에 있어서 협동조합주택은 관리비의 사용 등에 직접 관여하여 비용절감을 위해 노력하거나 거주지의 환경을 직접 관리하기 때문에 현행 임대주택과는 다른 구조라고 할 수 있다.

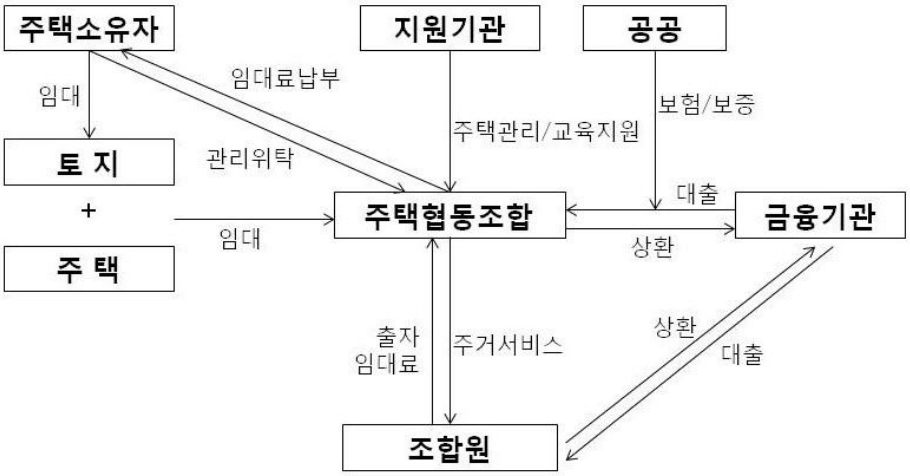
주택의 장기수선 주체는 건물주이어야 하기 때문에 이를 해결하기 위해서는 건물주가 주택협동조합과 장기수선 관리에 대한 계약을 체결하고, 입주자가 임대료를 지불하면 임대료 중 장기수선 관리에 필요한 일정금액을 협동조합에 지불해서 주택협동조합이 주체적으로 문제를 해결하도록 해야 할 것이다.

⑥ 정부지원

임대관리형 주택협동조합은 자가 소유가 불가능한 가구를 대상으로 하기 때문에 적극적인 정부지원이 있어야 한다. 무엇보다도 정부의 주택거주에 대한 보조금 지금이나 임대보증금을 위한 대출보증 등이 필요하다.

⑦ 입주자 선정

임대관리형 주택협동조합의 입주자들은 자가 소유가 힘들고, 도심에서 일하는 저소득층을 주 대상으로 한다. 이들이 협동조합주택에 입주할 수 있도록 균등한 기회를 제공하도록 하며, 인종·민족·국적·종교·성·연령·신체장애·외모·성적 편견·혼인상황 등을 이유로 차별해서는 안 된다. 이뿐만 아니라 협동조합의 가치와 원칙에 따라서 조합의 행사에 적극적으로 참여할 수 있는 조합원을 선정하여야 한다.



<그림 5-3> 임대관리형 주택협동조합의 모델

2. 경제적 타당성을 위한 분석 조건

2.1 사업 대상지 개요

사업 대상지는 서울시 금천구 시흥동 000번지이며, 대지의 용도지역지구는 제2종 일반주거지역, 가축사육제한구역, 대공방어협조구역, 과밀억제권역, 장애물제한표면구역으로 지정되어 있다. 대지면적은 628.4㎡로서 공시지가는 2,690,000원/㎡이다. 본 대상지는 10M 도로와 6M 도로에 접해 있으며, 주변으로는 저층의 고밀 주렴주택밀집지역이다. 인근에는 재정비촉진지역으로 지정되어있는 등 전형적인 주택지역의 모습을 보이고 있는 곳이다.

본 대상지는 제2종 일반주거지역으로 건폐율 60%, 용적율 200%로 제한되어 있어 많은 세대를 건설할 수 없는 지역이다. 그리하여 본 대상지에 공동주택의 규모를 소형의 60㎡형(13세대)과 국민주택규모의 84㎡(10세대)의 2개 형식으로 계획하여 분석하도록 한다. 지하층은 없으며, 지상6층으로 각각 계획하며, 주차장은 1층에 두도록 한다.

<표 5-5> 분석대상 사례지역의 건축개요

위 치	서울시 금천구 시흥동 000번지	
용도지역·지구	제2종 일반주거지역, 가축사육제한구역, 대공방어협조구역, 과밀억제권역, 장애물제한표면구역	
대지면적	628.4㎡	
건축면적	285㎡	240㎡
연 면 적	1,235㎡	1,200㎡
건폐율(60%)	45.35%	38.19%
용적율(200%)	196.53%	190.96%
규 모	지상6층	지상6층
세 대 수	60㎡ 13세대	85㎡ 10세대

2.2 분석을 위한 전제조건

주택구입에 따르는 부담비용은 주택유형별, 공급조건별로 다양하게 발생할 수 있으며, 그 종류에는 주택분양가격, 임대가격(임대보증금), 취·등록세가 있다. 그 외에도 각종 인지세나 법무비용, 서류비용 등이 있으나 그 영향은 미미하여 반영하지 않으며, 본 연구에서 주택구입 부담비용 개념이 반드시 주택을 구입한다는 의미보다는 특정주택에 거주하는데 소요되는 초기자금을 포괄하는 개념으로 사용하도록 한다.

① 비교대상 주택협동조합 유형

비교대상 주택협동조합의 유형은 협동조합이 토지와 건물을 소유하는 '소유형 주택협동조합'과 토지는 공공이나 지주로부터 임대하고 협동조합이 건설하는 '토지임대건설형 주택협동조합'과 공공이나 건물주가 토지를 소유하고 건설한 주택을 임대하고 관리하는 '임대관리형 주택협동조합'으로 한다. 다양한 유형으로 비교검토하기 위하여 임대관리형의 경우 임대주택법에 의한 '공공임대주택(10년)', '국민임대주택(30년)'등 으로 하여 각 주택유형별 부담능력에 대한 효과분석을

하였다. 예상되는 입주대상자는 연구자가 임의로 판단하였다.

<표 5-6> 비교대상 주택유형별 구분

구 분		사업 주체	입주대상자	사업비지원	평 형	점유형태
소 유 형 주택협동조합		조합	조합원	지원없음	제한없음	자가
토지임대건설형 주택협동조합		조합	조합원	지원없음	85㎡이하	토지임대 주택자가
임 대 관리형 주택협 동조합	공공임대 (10년)	공공 또는 소유자	조합원	기금융자	85㎡이하	임대
	국민임대 (30년)	공공 또는 소유자	소득4분위이하 가구 조합원	기금융자	85㎡이하	임대

주 : 모든 협동조합 주택유형의 내용은 이해를 돕기 위하여 본 연구자의 판단에 따라서 작성하였음.

② 토지 매입비 및 토지 임대료 산정기준

본 토지를 매입하기 위한 매입비는 인근 부동산에 의뢰하여 현재 거래되는 가격을 산술 평균한 값으로 하고자 하며, 3,200,000원/㎡이다. 부대비용으로는 취·등록세 및 등기 수수료 등이 있으며, 토지 취득시 세금은 토지매입비의 4.6%, 수수료 등은 토지매입비의 1.0%로 한다.

토지비(320만원/㎡) × 대지면적(628.4㎡) = 201,088만원
취득시 세금은 토지매입비의 4.6% = 925.00만원
등기수수료 등은 토지매입비의 1.0% = 201.09만원

= 202,214.09만원

60㎡의 경우에는 13세대로서 세대 당 15,554.93만원이며, 85㎡의 경우에는 10세대로서 세대 당 20,221,41만원이다.

토지임대료의 대부요율은 지역에 따라서 달라 질 수 있지만, 주택협동조합의 공

공성을 참고하여 현 시점의 한국은행 기준금리를 기준으로 하고자 한다. 현재(2012년 11월)의 기준금리는 2.75%이다.

토지비(320만원/㎡) × 대지면적(628.4㎡) * 대부요율(2.75%)
연간임대료 = 552.99만원 / 월별 임대료 = 46.08만원
60㎡ 세대당 연간 임대료 = 42.54만원 / 세대당 월별 임대료 = 3.54만원
85㎡ 세대당 연간 임대료 = 55.30만원 / 세대당 월별 임대료 = 4.60만원

③ 건축가격 산정기준

건축비는 직접공사비, 간접공사비(각종 인입비 등), 부대비용(설계· 감리· 인허가) 등으로 구성된다. 건축비 산정과 관련하여 표준건축비(임대아파트를 지을 때 기준이 되는 '분양가상한액'으로 산정하며, 공사비와 설계 감리비, 부대비용 등을 감안하여 산정된다)와 기본형 건축비(민간 아파트를 분양할 때 공개하는 '표준건축비'로, 택지비와 가산비용을 제외한 건축공사에 소요되는 모든 비용)를 적용하도록 한다.

현행법상으로 금융지원을 받을 수 있는 방법은 국민주택 기금을 사용하는 것으로 국민주택기금도 대출종류(공공임대, 다세대 주택)에 따라 대출기간, 대출금리, 대출한도 등에 따라 그 금액이 달리 산정되기 때문에 본 연구에서는 금융비용을 제외하도록 한다.

<표 5-7> 기본형 건축비와 표준 건축비

(단위 : 천원/㎡)

구 분	기본형 건축비	표준건축비
60㎡	1,280	1,630
85㎡	1,294	1,630

자료 : 국토해양부, "과밀부담금 부과를 위한 표준 건축비", 국토해양부고시 제2011-833호, 2011.12.29; 기본형건축비는 5층 이하로 적용함.

④ 보증금 및 주택임대료 산정기준

임대관리형 주택협동조합의 보증과 주택임대료 산정기준은 공공임대주택(10년)과 국민임대주택(30년)의 두 가지 방법으로 하도록 한다. 임대료 및 임대보증금의 환산은 관련 법령인 임대주택법 등에 의거하여 적용한다.

⑤ 소득계층별 주택구입 및 주거비 부담능력 산정기준

⑴ 소득계층별 주택구입 부담능력

소득계층별 주택구입 부담능력에 대한 특별한 산출 공식이 없기 때문에 본 연구에서는 통계청의 통계조사 결과를 참조한다. 주택구입 부담능력을 산출하기 위해 주택구입을 위해 사용가능한 전체 순자산의 규모를 파악할 필요가 있다. 물론 순자산 이외에 금융차입 등을 통하여 자금을 운용하기도 하지만 본 연구는 다양한 유형의 주택협동조합을 공급할 경우 해당 주택에 거주 가능한 부담능력을 분석하고자 하는데 목적이 있기 때문에 금융차입을 통한 부담능력은 예외로 하기로 한다. 통계청의 통계조사 결과에 의한 연간소득 5분위별 순자산의 규모는 다음과 같다.

<표 5-8> 연간소득 5분위 자산현황(2011년)

(단위: 만원)

구 분	총자산액	순자산액	총저축액	총부채액
평 균	27,684	23,066	4,188	7,722
1분위	1,319	427	422	2,466
2분위	6,441	5,432	1,509	1,887
3분위	14,209	12,179	2,743	3,232
4분위	27,708	23,497	5,061	6,158
5분위	88,729	73,783	11,109	19,132

자료: 통계청, 연간소득 5분위별 자산현황(전가구), 2011년; 순자산액=총자산액-총부채액

⑵ 소득계층별 월 주거비 부담능력

소득계층별 월주거비 부담능력은 소득계층별로 주거와 관련된 용도로 매월 지출

가능한 부담능력이 어느 정도인가에 대한 개념이다. 본 연구에서는 통계청에서 제공하는 소득분위별 월 평균 가계수지 자료에서 전세금 월세평가액, 보증부 월세평가액을 분석하여 적용하고자 한다. 이의 개념은 보증부 월세, 전세, 자가주택 등을 월세 기준으로 환산해 주거비 부담을 산출한 개념이다. 예를 들어 전세평가액은 전셋집에서 사는 가구가 월세를 내지는 않지만, 전세보증금을 다른 용도로 사용할 때 얻는 수익을 집주인에게 월세로 지불하는 것으로 가정하고 산정한 금액이다. 자가평가액은 자기 집을 월세로 임대했을 때 얻을 수 있는 수익을 주거비로 환산한 금액이다.

따라서, 소득분위별 제공되는 전세평가액, 보증부평가액, 자가평가액을 모두 합산하면 소득분위별 총 주거비가 산출된다. 이상의 기준에 의해서 산출된 소득 분위별 월주거비 부담능력은 다음과 같다.

<표 5-9> 소득분위별 임대료 등의 부담능력

(단위: 천원)

구분	평 균	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
전세평가	170.2	84.3	110.0	127.9	134.1	139.9	169.2	2053	1891	245.6	296.6
보증평가	17.8	23.8	27.8	21.4	19.2	14.5	15.8	12.7	12.3	16.9	13.6
자가평가	532.8	299.7	303.8	370.8	407.7	449.8	541.2	620.3	623.7	748.2	9629
총주거비	721.0	407.9	441.8	520.3	561.1	604.3	726.2	838.3	825.2	1,010.7	1,273.2

자료 : 통계청, 도시근로자 가구의 소득 10분위별 가구당 월평균 가계수지, 2008년 4/4분기(전국기준), 가장 최근 자료임.

3. 소유형 주택협동조합의 적용

3.1 사업예산 검토

소유형 주택협동조합의 경우에는 건축비와 취·등록세가 주택구입 비용으로, 재

산세 및 관리비가 월주거비 부담비용으로 발생하게 된다. 취·등록세는 주택부문에 대한 소유권이 발생하게 됨에 따라 등기를 위한 취득세(농어촌특별세 면제)와 등록세(지방교육세는 등록세의 20%는 별도)가 각각 1%, 1.2%가 발생하여 총 2.2%의 부담비용이 발생하게 된다.

월주거비 부담비용은 입주 후 세제금인 재산세가 발생하는데 재산세는 다음과 같이 과표구간별(재산세 적용을 위한 과표는 주택분양가격의 60% 수준으로 반영함)로 세율이 결정되어 매년 부과되게 되며(주택가격에 대한 과표 인상에 따라 매년 변동됨), 관리비는 임대주택의 임대료 사례를 준용하여 분양가격의 0.2%로 가정한다.

-4천만원 이하 : 1,000분의 1.5

-4천만원 이상 ~ 1억원 이하 : 6만원 + 4천만원 초과금액의 1,000분의 3

-1억원 이상 : 24만원 + 1억원 초과금액의 1,000분의 5

이상의 기준에 따라 소유형 협동조합주택의 주택매입 부담비용과 월주거비 부담비용은 각각 다음과 같이 분석된다.

<표 5-10> 소유형 협동조합주택의 입주자 부담비용

(단위 : 천원)

공 급 기 준		주택매입 부담비용				월거주비 부담비용		
공급평형	건축비 수 준	토지비	건축비	취득세 등록세	계	재산세	관리비	계
60㎡	기본형	155,549	121,600	6,097	283,246	48	554	602
	표준형	155,549	154,850	6,829	317,228	56	621	677
85㎡	기본형	202,214	155,250	7,865	365,359	68	715	783
	표준형	202,214	195,600	8,752	406,566	78	796	873

3.2 지불가능한 소득수준 검토

주택매입 부담능력을 통한 소득계층별 소유형 협동조합주택의 선택가능성에 있어서 주택매입 부담비용이 높은 관계로 소득5분위 계층에서만 주택매입 부담능력이 있는 것으로 분석되었다. 특히 토지비는 실거래가액으로 공급되어 높은 토지비로 인해 소득5분위에서만 부담능력이 있는 것으로 분석되었다. 다양한 계층에서 공급되기 위해서는 저렴하게 토지를 공급할 방법을 마련해야 한다.

이와 더불어 건축비도 주택매입비용에서 상당부분을 차지하기 때문에 저렴하게 건축할 수 있는 방법을 마련하여야 할 필요성이 제기된다.

<표 5-11> 소유형 협동조합주택 매입 부담능력

(단위 : 천원)

공 급 기 준		부담비용	소득분위별 부담비용 및 부담능력여부				
공급평형	건축비 수 준		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
			4,270	54,320	121,790	234,970	737,830
60㎡	기본형	283,246					O
	표준형	317,228					O
85㎡	기본형	365,359					O
	표준형	406,566					O

주 : 'O' 표시는 선택가능하다는 것을 의미함

월주거비 부담능력을 통한 소득계층별 소유형 협동조합주택의 선택가능성에 있어서는 주택규모와 건축비 수준에 기본형 60㎡는 소득 5분위 이상, 표준형 60㎡는 소득 6분위와 기본형 85㎡는 소득 7분위이상, 표준형 85㎡는 소득9분위 이상 계층에서 월 주거비 부담능력이 있는 것으로 분석되었다.

<표 5-12> 소유형 협동조합주택 월주거비 부담능력

(단위 : 천원)

공 급 기 준		부담비용	소득분위별 부담비용 및 부담능력여부									
공급평형	건축비 수 준		1 분위	2 분위	3 분위	4 분위	5 분위	6 분위	7 분위	8 분위	9 분위	10 분위
			407.9	441.8	520.3	561.1	604.3	726.2	838.3	825.2	1,010.7	1,273.2
60㎡	기본형	602					O	O	O	O	O	O
	표준형	677						O	O	O	O	O
85㎡	기본형	783							O	O	O	O
	표준형	873									O	O

주 : 'O' 표시는 선택가능하다는 것을 의미함

4. 토지임대건설형 주택협동조합의 적용

4.1 사업예산검토

토지임대건설형 협동조합의 주택은 토지는 임대하고, 주택은 직접 건설하는 방식으로 주택부문에 대한 건설비 및 취·등록세가 부담비용으로 발생하며, 토지부문에 대한 임대료와 관리비가 월주거비 부담비용으로 발생한다. 토지임대료는 세대당 연간 임대료는 1,208,671원이며, 세대당 월별 임대료는 100,722원이다.

건축비는 소유형 주택협동조합과 동일하게 적용하고, 주택부문에 대한 소유권이 발생하기 때문에 등기를 위한 취·등록세를 소유형 협동조합주택과 동일하게 2.2% 발생하여 최소 2,223천원~최대 3,775천원이 발생한다. 월주거비 부담비용으로는 주택부문에 대한 재산세 역시 동일하게 발생하며, 이상의 기준에 따른 토지임대건설형 협동조합주택의 입주자 부담비용은 다음과 같다.

<표 5-13> 토지임대건설형 협동조합주택의 입주자 부담비용

(단위 : 천원)

공 급 기 준		주택매입 부담비용			월거주비 부담비용			
공급평형	건축비 수 준	건축비	취득세 등록세	계	재산세	토지임대료	관리비	계
60㎡	기본형	121,600	2,675	124,275	9	36	243	288
	표준형	154,850	3,407	158,257	17	36	310	362
85㎡	기본형	155,280	3,416	158,696	17	46	311	374
	표준형	195,600	4,303	199,903	27	46	391	465

4.2 지불가능한 소득수준 검토

주택매입 부담능력을 통한 소득계층별 토지임대건설형 협동조합주택의 선택가능성에 있어서는 주택의 건설에 관계되는 부담만 하는 관계로 주택매입비용이 소유형 협동조합주택보다는 좋다. 기본형 60㎡는 소득3분위 이상, 나머지 표준형 60㎡와 85㎡에서 소득4분위에서 주택매입 부담능력이 있는 것으로 분석되었다.

<표 5-14> 토지임대건설형 협동조합주택 매입 부담능력

(단위 : 천원)

공 급 기 준		부담비용	소득분위별 부담비용 및 부담능력여부				
공급평형	건축비 수 준		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
			4,270	54,320	121,790	234,970	737,830
60㎡	기본형	121,600			O	O	O
	표준형	154,850				O	O
85㎡	기본형	155,280				O	O
	표준형	195,600				O	O

주 : 'O' 표시는 선택가능하다는 것을 의미함

월주거비 부담능력을 통한 소득계층별 토지임대건설형 협동조합주택의 선택가능성에 있어서는 토지임대료의 부담이 현저히 적어 대부분의 소득계층에서 월주거비 부담능력이 있는 것으로 나타났다.

<표 5-15> 토지임대건설형 협동조합주택 월주거비 부담능력

(단위 : 천원)

공 급 기 준		부 담 비 용	소득분위별 부담비용 및 부담능력여부									
공급평형	건축비 수 준		1 분위	2 분위	3 분위	4 분위	5 분위	6 분위	7 분위	8 분위	9 분위	10 분위
			407.9	441.8	520.3	561.1	604.3	726.2	838.3	825.2	1,010.7	1,273.2
60	기본형	288	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
㎡	표준형	362	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
85	기본형	374	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
㎡	표준형	465			O	O	O	O	O	O	O	O

주 : 'O' 표시는 선택가능하다는 것을 의미함

5.임대관리형 주택협동조합의 적용

5.1 사업예산검토

임대관리형 협동조합의 주택은 공공임대주택(10년)과 국민임대주택(30년)의 두 가지 형태로 검토하고자 한다. 임대관리형은 주택임대 부담비용인 임대보증금과 월주거비 부담비용인 월임대료가 발생하게 된다.

먼저, 공공임대주택으로 검토하면 임대보증금은 '(주택건설원가-기금융자금)×50%'로 산출하게 된다. 85㎡이하의 10년 공공임대주택은 일반적으로 국민주택기금이 세대 당 7,500만원 한도로 지원되지만, 본 연구에서는 기금 융자금은 반영하지 아니하고 임대보증금을 산출하도록 한다.

또한 임대료는 '감가상각비+수선유지비+화재보험료(재해보험료 등)+제세공과금+기금이자+자기자금이자'로 산출된다. 화성 동탄과 성남 판교신도시에 공급된 10년 공공임대주택 월임대료가 분양가격의 평균 약 0.2% 수준으로 이를 적용하여 월임대료를 산출하도록 한다. 공공임대주택의 관리비는 임대료에 포함되어 납부됨으로 임대료만을 가정하여 분석한다.

<표 5-16> 임대관리형 협동조합주택(공공임대)의 입주자 부담비용

(단위 : 천원)

공 급 기 준		임대 기준가	주택임대 부담비용	월주거비 부담비용
공급평형	건축비수준		임대보증금	월간임대료
60㎡	기본형	214,929	107,465	430
	표준형	248,179	124,090	496
85㎡	기본형	276,608	138,304	553
	표준형	316,928	158,464	634

다음으로 국민임대주택(30년)으로 검토하면 다음과 같다. 별도의 분양가격은 발생하지 않으며, 주택임대 부담비용으로 임대보증금이 발생하고, 월 주거비 부담비용으로 임대료가 발생한다. 임대보증금은 [최초 입주자모집당시의 주택가격(단, 주택기금 지원금은 제외된다)×(20/100)×규모계수×지역계수]로 산출되며, 60㎡와 85㎡의 규모계수는 1.3, 사례대상지의 지역계수는 1.15이다.

또한 임대료는 [감가상각비(단, 국민임대주택지원기금은 제외한다)+연간수선유지비+화재보험료(재해보험료)+국민주택기금이자+자기자금이자]로 산출되는데, 감가상각비(건물내용연수 50년, 잔존가액 10%, 정액법), 연간수선유지비(건축비의 1,000분의 4), 자기자금이자(당해주택의 주택가격 중 사업주체가 직접 부담한 금액(정부 및 국민주택기금 제외)에 은행법에 의한 금융기관으로서 가계자금대출시장의 점유율이 최상위인 금융기관의 1년 만기 정기예금의 이율을 적용한 이자액의 100분의 50에 해당하는 금액), 화재보험료 및 기금이자(실제지급금액) 등을 감안하여 산정한다. 본 연구에서는 임대료 구성항목 중 수선유지비 및 보험료 등은 그 영향이 미미하여 제외한 후 감가상각비와 자기자금이자만을 반영한다. 이상의 기준에 따라 산출된 입주자의 부담비용은 다음과 같다.

<표 5-17> 임대관리형 협동조합주택(국민임대)의 입주자 부담비용

(단위 : 천원)

공 급 기 준		임대 기준가	주택임대 부담비용	월주거비 부담비용
공급평형	건축비수준		임대보증금	월간임대료
60㎡	기본형	214,929	36,358	384
	표준형	248,179	46,300	488
85㎡	기본형	276,608	46,429	490
	표준형	316,928	58,484	617

5.2 지불가능한 소득수준 검토

주택매입 부담능력을 통한 소득계층별 임대관리형 협동조합주택의 공공임대(10년) 선택가능성에 있어서는 공공임대의 특성상 임대보증금만 발생하기 때문에 주택매입에 대한 부담감이 없지만, 기본형 60㎡에서 소득2분위 이상, 표준형 60㎡와 85㎡에서는 5분위이상에서 주택매입부담능력이 있는 것으로 분석되었다. 이는 글로벌경기 악화이후 계속되는 경기침체로 인하여 저소득층의 소득이 감소한 것을 나타내고 있다.

<표 5-18> 임대관리형 협동조합주택(공공임대) 매입 부담능력

(단위 : 천원)

공 급 기 준		부담비용	소득분위별 부담비용 및 부담능력여부				
공급평형	건축비 수 준		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
			4,270	54,320	121,790	234,970	737,830
60㎡	기본형	107,465		O	O	O	O
	표준형	124,090			O	O	O
85㎡	기본형	138,304			O	O	O
	표준형	158,464			O	O	O

주 : 'O' 표시는 선택가능하다는 것을 의미함

월주거비 부담능력을 통한 소득계층별 임대관리형 협동조합주택 공공임대(10년) 선택가능성에 있어서는 거의 대부분의 소득계층에서 월 주거비 부담능력이 있

는 것으로 분석되었다.

<표 5-19> 임대관리형 협동조합주택(공공임대)의 월주거비 부담능력

(단위 : 천원)

공 급 기 준		부담비용	소득분위별 부담비용 및 부담능력여부									
공급평형	건축비 수 준		1 분위	2 분위	3 분위	4 분위	5 분위	6 분위	7 분위	8 분위	9 분위	10 분위
			407.9	441.8	520.3	561.1	604.3	726.2	838.3	825.2	1,010.7	1,273.2
60㎡	기본형	430		O	O	O	O	O	O	O	O	O
	표준형	496			O	O	O	O	O	O	O	O
85㎡	기본형	553				O	O	O	O	O	O	O
	표준형	634						O	O	O	O	O

주 : 'O' 표시는 선택가능하다는 것을 의미함

주택매입 부담능력을 통한 소득계층별 임대관리형 협동조합주택 국민임대(30년) 선택가능성에 있어서는 임대보증금만 발생하기 때문에 주택매입에 부담이 없기 때문에 소득3분위 이상에서 선택이 가능한 것으로 분석되었다.

<표 5-20> 임대관리형 협동조합주택(국민임대)의 매입 부담능력

(단위 : 천원)

공 급 기 준		부담비용	소득분위별 부담비용 및 부담능력여부				
공급평형	건축비 수 준		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
			4,270	54,320	121,790	234,970	737,830
60㎡	기본형	36,358		O	O	O	O
	표준형	46,300		O	O	O	O
85㎡	기본형	46,429		O	O	O	O
	표준형	58,484			O	O	O

주 : 'O' 표시는 선택가능하다는 것을 의미함

월주거비 부담능력을 통한 소득계층별 임대관리형 협동조합주택 국민임대(30년) 선택가능성에 있어서는 표준형의 85㎡ 주택규모에서는 월 주거비 부담으로 인

하여 소득계층 4분위 이상에서만 가능한 것으로 분석되었다. 하지만 60㎡의 경우에는 모든 소득계층에서 신청이 가능한 것으로 나타났다.

<표 5-21> 임대관리형 협동조합주택(국민임대)의 월주거비 부담능력

(단위 : 천원)

공 급 기 준		부담비용	소득분위별 부담비용 및 부담능력여부									
공급평형	건축비 수 준		1 분위	2 분위	3 분위	4 분위	5 분위	6 분위	7 분위	8 분위	9 분위	10 분위
			407.9	441.8	520.3	561.1	604.3	726.2	838.3	825.2	1,010.7	1,273.2
60㎡	기본형	384	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
	표준형	488			O	O	O	O	O	O	O	O
85㎡	기본형	490			O	O	O	O	O	O	O	O
	표준형	617						O	O	O	O	O

주 : 'O' 표시는 선택가능하다는 것을 의미함

6. 분석결과 비교

분석결과를 각 유형별로 살펴보면 다음과 같다. 소유형 협동조합주택은 결국 비싼 택지비로 인하여 주택매입부담비용이 현격히 증가하는 것을 알 수 있다. 높은 토지비 지불은 주택을 매입하기 위한 비용 증가로 이어지며, 주택의 규모에 상관없이 소득5분위 중 5분위에서만 주택의 매입이 가능하다. 월 주거비 부담능력을 기준으로 살펴보면, 60㎡에서는 5~6분위, 85㎡에서는 7~9분위 이상에서 월주거비를 감당할 수 있는 것으로 분석되었다. 소유형 협동조합주택에서는 주택매입비용을 낮추기 위한 저렴한 택지공급이 필요한 것으로 판단된다.

토지임대건설형 협동조합주택은 3분위 이상에서는 주택매입 부담이 있는 것으로 나타났으며, 월주거비는 60㎡에서는 전 계층에서 부담가능한 것으로 나타났다. 85㎡의 주택은 기본형으로 건축할 경우에는 1분위 이상, 표준형으로 건축할 경우에는 3분위 이상에서 월주거비 부담이 가능한 것으로 분석되었다. 토지임대건설형 협

동조합주택에 대하여 매입 가능하려면 건축비에서 표준형 건축비가 아닌 기본형 건축비를 적용하여 건축비용을 낮추어야 할 것이다.

임대관리형 협동조합주택은 크게 공공임대형식(10년)과 국민임대형식(30년)의 두 가지 형태로 분석하였다. 먼저, 공공임대형식은 소형인 60㎡에서는 2분위 이상, 85㎡에서는 3분위 이상에서 주택매입 부담능력이 있는 것으로 분석되었다. 월주거비 부담능력은 60㎡의 기본형 건축비의 경우에는 2분위 이상, 표준형 건축비는 3분위 이상에서 부담가능하다. 85㎡의 기본형 건축비에서는 4분위 이상, 표준형 건축비에서 6분위 이상에서 월주거비 부담능력이 있는 것으로 분석되었다.

다음은 국민임대형식으로 소형인 60㎡에서는 2분위 이상, 85㎡에서는 3분위 이상에서 주택매입 부담능력이 있는 것으로 분석되었다. 월주거비 부담능력은 60㎡의 기본형 건축비에서는 전 계층에서 부담가능한 반면, 표준형 건축비에서는 3분위 이상에서 부담가능하다. 85㎡의 기본형 건축비에서는 3분위 이상, 표준형 건축비에서는 6분위 이상에서 부담능력이 있는 것으로 분석되었다. 즉, 임대관리형 협동조합주택은 주로 저소득층의 주거안정을 목적으로 공급하는 주택이기 때문에 복지적 측면에서 접근하여야 할 필요성이 제기된다.

결국 입주자의 입장에서 주택매입 부담금이나 월주거비 부담능력을 경감하기 위해서는 저렴한 토지비 및 건축비가 전제되어야 할 것이다. 또한 입주자의 부담능력을 고려할 때 소득수준에 맞추어 주택의 공급유형과 공급면적의 다양화가 필요한 시점이다. 특히, 저소득층인 1-2분위 계층에게는 소형(60㎡이하)의 임대관리형 협동조합주택을 공급하기 위한 다양한 지원정책이 마련되어야 할 것으로 판단된다. 1분위계층은 주택매입능력이 전혀 없는 것으로 분석되기 때문에 이들에게 주택을 공급하기 위해서는 정부의 조세 및 각종 부담금을 지원하거나 보조금 지원 등과 같은 적극적인 지원정책이 필요한 것으로 판단된다. 3-4분위 계층에게는 토지임대건설형 협동조합주택을 제공하도록 하며, 저렴한 토지임대비가 우선하여야 할 것이다. 소유형 주택의 구입이 가능한 소득계층에게는 소유한 주택의 성능을 개선, 에너지

절감 및 입주자 특성에 맞는 다양한 평면구성이 필요하리라 판단된다.

제4절 주택협동조합의 제도적 타당성 검토

1. 관련법 검토

협동조합의 합리적 운영과 상호협동을 증진시키기 위해 대부분의 국가에서 「협동조합법」에 의해서 주택협동조합을 설립되고 운영된다. 자본이득의 극대화보다는 협동의 원리에 의한 조직을 원활하게 운영하기 위한 것으로 협동업무의 효율성과 편의성, 협동의 원리를 강조하고 있는 것이다(하성규, 2010:394).

주택협동조합을 우리나라에 적용하기 위해서는 법제도적인 검토가 선행되어야 한다. 우리나라는 「농협협동조합법」, 「소비자생활협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「신용협동조합」, 「중소기업협동조합법」 등 협동조합에 관한 개별법으로 존재하고 있다. 협동조합의 개별분리 법제를 채택하는 경우는 한국, 일본, 이디오피아, 루마니아, 우루과이이며[34], 개별법제의 가장 큰 문제점은 개별법에 의해서 제정되어 있지 않은 경우 협동조합을 설립할 수 없다는 것이다. 하지만 지난 2011년 12월 「협동조합 기본법」이 국회를 통과하고, 2012년 12월 1일 발효되면서 다양한 협동조합의 설립이 가능하게 되었다. 여기에서 주택협동조합을 설립·운영하기 위한 법제를 검토하고자 한다.

---

34) 모든 형태의 협동조합을 규제하는 일반 협동조합법이 가장 일반적인 입법형태이며, 브라질, 코트 디브아르, 독일, 헝가리, 인도, 요르단, 케냐, 멕시코, 스페인, 태국 등의 국가에서 채택하고 있다. 정부가 구체적인 영역에 관하여 규정을 채택하여 추가할 때에만 일반협동조합법이 효력을 가지는 경우는 베트남이다. 일반적으로 성문법으로서 특별법을 채택하고 있는 국가는 민법(스위스), 상법(벨기에 일부 공화국, 기니), 농법(프랑스) 또는 회사법(뉴질랜드) 등이 있다. 일반 조직법을 협동조합에 적용하는 특별조항을 둔 경우는 영국의 산업공제조합법이다. 중국, 덴마크, 노르웨이, 몇몇 미국의 주는 협동조합에 관한 어떤 특별법도 있지 않으며, 반면 가이아나, 이탈리아, 멕시코, 스페인, 태국 등과 같은 국가에서는 협동조합에 관한 특별법을 국가 헌법에 포함시키고 있다(김수환, 2009:19-20).

1.1 협동조합 기본법

주택협동조합을 설립하기 위해서는 2011년 말에 통과된 「협동조합 기본법」의 주요 내용을 살펴볼 필요가 있다. 여기에서 협동조합을 '재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직'으로 정의하고, 사회적 협동조합은 '협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나, 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합'으로 정의하고 있다. 협동조합은 법인으로 하며, 사회적 협동조합 등은 비영리 법인으로 하도록 한다. 주택협동조합은 그 정의에서도 보듯이 비영리 법인으로 정의할 수 있기 때문에 사회적 협동조합에 포함시킬 수 있다.

사회적 협동조합의 설립은 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 기획재정부장관에게 인가를 받도록 되어 있다. 조합원은 협동조합의 설립 목적에 동의하고 조합원으로서 의무를 다하고자 하는 자로 정의하고, 1인당 1개의 의결권과 선거권을 갖도록 한다.

사회적 협동조합의 주 사업은 ① 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복리증진 및 기타 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업, ②취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업, ③ 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업, ④기타 공익증진에 이바지 하는 사업을 하도록 규정하고 있다. 조합원에 대해서 소액대출이나 상호부조가 가능하도록 하고 있으며, 조합원이 아닌 자에게 협동조합의 사업을 이용할 수 없게 규정되어 있다. 결산 결과를 적극 공개하도록 하며, 기획재정부 혹은 연합회의 홈페이지에 주요 경영공시자료를 게재하도록 하고 있다.

기획재정부장관이 사회적 협동조합의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 할 수 있다. 또한, 회원자격을 가진 3개 이상의 사회적 협동조합이 모여 사회적 협동조합 연합회를 설립할 수도 있다. 3개 이상의 주택협동조합이 모여서 주택협동조합

연합회(가칭 주택협동조합협회)를 만들 수도 있다.

이와 같이 「협동조합 기본법」에서는 협동조합에 관하여 포괄적으로 기재되어 있어 주택협동조합의 설립·운영에 관한 세부적인 내용은 없다. 따라서 개별 협동조합법을 검토하고자 한다.

1.2 개별협동조합법

그동안(2012년 12월 이전까지) 국내 협동조합은 개별 협동조합법 즉, 「농협협동조합법」, 「소비자생활협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「신용협동조합」, 「중소기업협동조합법」 등으로 묶여 있어서 법으로 제정된 유형의 협동조합만 설립 가능하였으며, 이 또한 인가조건을 충족시키기가 까다롭다.

기존 개별협동조합법에는 주택협동조합에 관한 법이 존재하지 않는다. 따라서 주택협동조합을 설립·운영하기 위해서는 기존의 「주택법」 및 「임대주택법」 등 주택의 건설과 주택관리에 관련된 법을 검토하여야 한다.

1.3 주택법

「주택법」은 쾌적한 주거생활에 필요한 주택의 건설·공급·관리와 이를 위한 자금의 조달·운용 등에 관한 사항을 정하고 있으며, 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 목적으로 한다.

사업주체를 주택건설사업계획의 승인을 받아 사업을 시행하는 국가·지방자치단체, 한국토지주택공사 및 등록한 주택건설사업자 또는 「주택법」에 따라 주택건설사업을 시행하는 자로 규정하고 있다[35].

주택건설사업자는 단독주택 20호, 공동주택 20세대(도시형 생활주택은 30세대) 이상의 주택건설사업을 시행하려면 국토해양부장관에게 등록해야 하며, 국가·지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 주택건설사업을 목적으로 설립된 공익법인,

35) 주택법 제2조7항

주택조합과 근로자를 고용하는 자는 등록하지 않아도 된다.[36] 토지소유자가 주택을 건설하는 경우에는 등록사업자와 공동으로 사업을 시행할 수 있다.

주택건설사업자는 자본금, 기술인력 및 사무실면적에 관한 등록의 기준·절차·방법 등의 필요한 사항을 대통령령에 규정한대로 따라야 한다.[37]

주택건설사업계획의 승인을 받으려면 해당 대지의 소유권을 확보해야하며, 사업주체가 대지의 소유권을 확보하지 못했지만, 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보하거나 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사가 주택건설사업을 할 때에는 그러하지 아니하다.[38]

국가 또는 지방자치단체가 소유한 토지를 매각하거나 임대할 때는 국민주택규모 주택을 일정비율 이상으로 건설하는 주택의 건설, 조합주택의 건설, 주택을 건설하기 위한 대지조성의 경우에 우선적으로 토지를 매각하거나 임대할 수 있다. 토지를 매수하거나 임차인 자는 매수일로부터 2년 이내에 주택을 건설하여야 하며, 주택을 건설하지 않으면 환매하거나 임대계약을 취소할 수 있다.[39]

주택을 공급하는 경우에는 「주택공급에 관한 규칙」에서 정하는 입주자 모집의 조건, 방법, 절차, 입주금 납부방법, 시기 및 절차, 주택공급계약의 방법과 절차 등

---

36) 주택법 제9조(주택건설사업의 등록)

37) 주택법 시행령 제10조(주택건설사업자 등의 범위 및 등록기준 등)
① 법 제9조제1항 각 호 외의 부분 본문에서 "대통령령으로 정하는 호수"란 단독주택의 경우에는 20호, 공동주택의 경우에는 20세대(제3조제1항에 따른 도시형 생활주택의 경우와 같은 조 제2항제1호의 경우에는 30세대)를 말하며, "대통령령으로 정하는 면적"이란 1만제곱미터를 말한다.
② 법 제9조에 따라 주택건설사업 또는 대지조성사업의 등록을 하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.
1. 자본금 3억원(개인인 경우에는 자산평가액 6억원) 이상
2. 주택건설사업의 경우에는 「건설기술관리법 시행령」 별표 1의 규정에 의한 건축분야기술자 1인 이상, 대지조성사업의 경우에는 동표의 규정에 의한 토목분야기술자 1인 이상
3. 사무실 면적 33제곱미터 이상. 다만, 2009년 7월 1일부터 2013년 6월 30일까지 사무실 면적은 22제곱미터 이상으로 한다.
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 각 호의 자본금, 기술인력 또는 사무실 면적을 제2항 각 호의 기준에 포함하여 산정한다.

38) 주택법 제16조 4항(사업계획의 승인)

39) 주택법 제25조(국공유지 등의 우선 매각 임 임대)

에 적합해야하며, 주택을 공급받으려면 「주택공급에 관한 규칙」에서 정하는 입주자자격, 재당첨 제한 및 공급 순위 등에 맞게 공급받아야 한다.[40]

분양가격은 택지비와 건축비로 구성되며, 구체적인 명세, 산정방식, 감정평가기관 선정방법 등은 「주택공급에 관한 규칙」에서 정한다. 공공택지에서 주택을 공급하는 경우는 택지의 공급가격에 택지와 관련된 비용을 가산하며, 공공택지 이외의 택지에서 주택을 공급하는 경우에는 감정평가액에 택지와 관련된 비용을 가산한 금액으로 한다. 건축비는 기본형건축비에 국토해양부령으로 정하는 금액을 더한 금액으로 한다.[41]

사업주체가 임대주택을 건설하는 경우에는 용도지역별 용적률 범위 안에서 완화하여 적용할 수 있으며, 공급되는 주택은 공개추첨의 방법으로 인수자에게 공급하는 임대주택을 선정해야 한다. 임대주택의 공급가격은 「임대주택법」 제16조제3항에 따라 임대주택의 매각 시 적용하는 공공건설임대주택의 분양전환가격에 산정기준에서 정하는 건축비로 하고, 부속토지는 인수자에게 기부채납하는 것으로 본다.[42]

국가 또는 지방자치단체는 임차료 부담이 과다하여 주거생활을 하기가 어려운 무주택임차인 가구에 대하여 예산의 범위에서 주택임차료의 전부 또는 일부를 보조할 수 있으며, 주택임차료를 보조받는 무주택임차인가구의 대상기준, 지원금 수준, 시행절차 및 방법 등에 관해 규정하고 있다[43].

관리주체는 공동주택을 「주택법」에 따라 관리해야하며,[44] 300세대 이상의 공동주택, 150세대 이상으로서 승강기가 설치된 공동주택 및 150세대 이상으로서 중앙집중식 난방방식의 공동주택을 건설한 사업주체는 입주예정자의 과반수가 입주할

40) 주택법 제 38조(주택의 공급)

41) 주택법 제38조의2(주택의 분양가격 제한 등)

42) 주택법 제38조의6(주택건설사업 등에 의한 임대주택의 건설 등)

43) 주택법 제5조의4(주택임차료의 보조)

44) 주택법 제42조(공동주택의 관리)

때까지 공동주택을 직접 관리하며, 과반수가 입주하였을 때 공동주택을 관리할 것을 요구하여 한다. 입주자는 자치관리하거나 주택관리업자에게 위탁하여 관리하고, 자치관리하는 경우에는 6개월 이내에 공동주택의 관리소장을 자치관리기구의 대표자로 선임하고, 기술인력 및 장비를 갖춘 자치관리기구를 구성하여야 한다.[45]

공동주택의 입주자 및 사용자는 유지관리를 위하여 필요한 관리비를 관리주체에게 내야하며, 납부하는 내역은 관리비, 사용료, 장기수선충당금과 그 적립금액 등이다.[46]

관리주체는 장기수선계획에 따라서 공동주택의 주요 시설의 교체 및 보수에 필요한 장기수선충당금을 해당 주택의 소유자로부터 징수하여 적립하여야 한다.[47]

국민주택기금은 국민주택의 건설, 국민주택규모 이하의 주택을 개량하거나 구입 또는 임차하는 자에 대한 융자 등의 용도로 운용하도록 한다.[48]

종합하면, 현행 주택법에서는 20세대 이상의 주택을 건설할 경우에는 국토해양부장관에게 등록해야 하며, 주택은 「주택공급에 관한 규칙」의 적용을 받아 입주자는 공개모집해야 한다. 주택사업자가 임대주택을 건설하는 경우 임대인을 공개모집하도록 규정하고 있다.

1.4 임대주택법

임대주택의 건설과 공급 및 관리에 관해서 「임대주택법」에서 정해지지 않은 사항은 「주택법」과 「주택임대차보호법」의 적용을 받도록 하고 있으며[49], 국토해양부장관은 주택종합계획을 수립할 때 임대주택의 건설에 관한 사항을 포함시키고 우선적으로 건설하여야 한다.[50] 임대주택의 건설재원은 국민주택기금 중에서 우

45) 주택법 제43조(관리주체 등)

46) 주택법 제45조(관리비)

47) 주택법 제51조(장기수선충당금의 적립)

48) 주택법 제63조(국민주택기금의 운용 제한) 1항의 8

49) 임대주택법 제3조(다른 법률과의 관계)

선적으로 사용할 수 있고, 장기 저리로 융자도 가능하며, 정부는 매년 예산의 범위에서 임대주택의 건설에 드는 자금을 세출예산에서 계상하여야 한다.[51]

다수의 구성원이 주택을 건설하거나 매입하여 임대할 목적으로 임대주택조합을 설립하려면 관할 시장·군수·구청장의 인가를 받아야 하며, 인가받은 내용을 변경하거나 조합을 해산하는 경우에도 인가를 받아야 한다. 인가 받는 조합의 설립방법·절차, 조합 구성원의 자격 기준, 조합의 운영 및 관리에 필요한 사항은 대통령령을 정하고 있다.[52] 조합은 등록사업자와 공동으로 임대주택을 건설할 수 있으며, 조합과 등록사업자를 공동사업주체로 본다.[53]

국가·지방자치단체 또는 공기업 등은 택지를 매각할 경우 임대사업자에게 우선 매각할 수 있으며, 일정 비율이상을 임대주택 건설용지로 사용하거나 건설임대사업자에게 공급해야하며, 공급받은 택지는 취득일로부터 2년 이내에 임대주택을 건설하여야 한다.[54] 또한 분양되지 아니한 주택이 있으며 임대사업자에게 우선 공급할 수 있다.[55]

임대주택은 임대의무기간이 지나지 아니하면 매각할 수 없으며,[56] 건설임대주택

---

50) 임대주택법 제4조(임대주택의 우선 건설)

51) 임대주택법 제5조(임대주택의 건설 재원)

52) 임대주택법 제7조(임대주택조합의 설립 등)

53) 임대주택법 제9조(조합의 임대주택 건설)

54) 임대주택법 제10조(택지의 우선 공급)

55) 임대주택법 제12조(분양되지 아니한 주택의 우선 공급)

56) 임대주택법 제16조(임대주택의 매각 제한 등)
① 임대주택은 다음 각 호의 기간(이하 "임대의무기간"이라 한다)이 지나지 아니하면 매각할 수 없다.
1. 건설임대주택 중 국가나 지방자치단체의 재정으로 건설하는 임대주택 또는 국민주택기금의 자금을 지원받아 영구적인 임대를 목적으로 건설한 임대주택은 그 임대주택의 임대 개시일부터 50년
2. 건설임대주택 중 국가나 지방자치단체의 재정과 국민주택기금의 자금을 지원받아 건설되는 임대주택은 임대 개시일부터 30년
2의2. 장기전세주택은 그 임대주택의 임대 개시일부터 20년
3. 제1호와 제2호 외의 건설임대주택 중 제26조에 따라 임대 조건을 신고할 때 임대차 계약기간을 10년 이상으로 정하여 신고한 주택은 그 임대주택의 임대 개시일부터 10년
4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 해당하지 아니하는 건설임대주택 및 매입임대주택은 대통령령으로 정하는 기간

의 임대사업자는 임대보증금에 관한 보증에 가입하여야 한다.[57]

임대주택의 임대조건은 임차인의 자격, 선정 방법, 임대보증금, 임대료 등 임대조건에 관한 기준은 대통령령으로 정하고 있으며, 임대보증금이나 임대료를 증액하고자 하는 경우에는 주거비 물가지수, 인근 지역의 전세가격 변동률 등을 고려해야 한다.[58]

임대주택 관리는 300세대 이상의 공동주택, 승강기가 설치된 공동주택, 중앙집

---

② 임대주택을 매각하는 매매계약서에는 임대주택을 매입하는 자가 임대주택을 매각하는 자의 임대사업자로서의 지위를 승계한다는 뜻을 분명하게 밝혀야 한다.
③ 제1항에도 불구하고 임대의무기간 이내에 임대사업자 간의 매매 등 매각이 가능한 경우와 매각 요건 및 매각 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
④ 부도임대주택 등을 다른 임대사업자가 매입하려면 임대주택의 향후 관리계획, 「주택법」 제60조에 따른 국민주택기금 융자금의 변제계획 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 시장·군수·구청장에게 매입허가를 신청하여야 하며, 시장·군수·구청장이 매입허가신청을 받은 경우에는 제33조에 따른 임대주택분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 부도임대주택 등의 매입허가 여부를 결정하여야 한다.
⑤ 오피스텔은 임대의무기간 이내에 주거용이 아닌 다른 용도로 사용할 수 없다.

57) 임대주택법 제17조(임대보증금에 대한 보증)
① 대통령령으로 정하는 건설임대주택의 임대사업자는 임대보증금에 관한 보증에 가입하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 임대보증금에 관한 보증에 가입하지 아니하여도 된다. <개정 2011.8.4>
1. 국가·지방자치단체·한국토지주택공사·지방공사가 건설한 경우
2. 대통령령으로 정하는 바에 따라 임대주택 사업을 단지별로 독립적으로 시행하기 위하여 설립한 특수 목적법인 등으로서 해당 단지 안에 있는 임대주택의 임대보증금과 국민주택기금 대출금의 합이 대통령령으로 정하는 비율 이하인 경우
② 제1항에 따른 보증에 가입하는 경우 보증대상은 임대보증금 전액으로 한다.
③ 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 요건을 갖춘 경우에는 「주택법」 제60조에 따른 국민주택기금 융자금과 임대보증금을 합한 금액 중 국토해양부령으로 정하는 주택가격의 100분의 60을 넘는 금액의 범위에서 보증대상액을 대통령령으로 정할 수 있다.
1. 국민주택기금 융자금 및 이를 담보하는 근저당권을 세대별로 분리하는 부기에 의한 변경등기를 한 경우(이 경우 등기는 근저당권의 공동담보를 해제하고, 채권최고액을 감액하는 근저당권 변경등기의 방법으로 할 수 있다)
2. 임대사업자가 임대보증금보다 선순위인 제한물권, 압류·가압류·가처분 등을 해소한 경우
3. 임차인이 전세권설정을 요구하고 임대사업자가 이에 동의하여 전세권이 설정된 경우
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우
④ 제1항에 따른 보증의 가입기간은 제32조에 따른 표준임대차계약서상의 임대차 계약기간과 같아야 한다. 이 경우 임대사업자는 임대보증금 보증수수료를 1년 단위로 재산정하여 분할납부할 수 있다.
⑤ 제1항에 따른 보증에 가입한 임대사업자가 가입 후 1년이 지났으나 제4항에 따라 재산정한 보증수수료를 보증회사에 납부하지 아니하는 경우에는 보증회사는 그 보증계약을 해지할 수 있다. 다만, 임차인이 보증수수료를 납부하는 경우에는 그러하지 아니하다.
⑥ 제1항에 따른 보증에 가입하는 경우 보증수수료의 납부방법, 소요비용의 부담비율, 보증대상 임대보증금의 범위, 보증의 가입·유지·탈퇴 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

58) 임대주택법 제20조(임대주택의 임대 조건 등)

중식 난방방식의 공동주택에 해당하면 「주택법」 제53조에 의거 관리를 위탁하거나 자체 관리하도록 명시하고 있다.[59] 주택협동조합이 주택 관리업을 등록하면 직접 관리가 가능하지만, 주택관리업 등록에는 자본금, 기술인력 등의 요건에 제약을 받을 수 있다.

임차인들은 임차인 대표회의를 구성할 수 있으며, 임대주택 관리규약의 제정 및 개정, 관리비, 임대주택의 공용부분·부대시설 및 복리시설의 유지와 보수 등에 관하여 임대사업자와 협의할 수 있도록 하고 있다[60].

임대주택의 사업자는 주요 시설을 교체하고 보수하는데 필요한 특별수선충당금을 적립해야하며, 임대의무기간이 지난 후에 건설임대주택을 분양전환하려면 적립한 특별수선충당금을 최초로 구성되는 입주자 대표회에 넘겨주어야 한다. 특별수선충당금의 요율, 사용절차, 사후관리와 적립방법은 대통령령으로 정하고 있으며, 임

---

59) 임대주택법 제28조(임대주택의 관리)
① 임대사업자는 임대주택이 대통령령으로 정하는 규모에 해당하면 「주택법」 제53조에 따른 주택관리업자에게 관리를 위탁하거나 자체관리하여야 한다. 다만, 임대사업자가 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사인 경우에는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 관리할 수 있다.
② 임대사업자가 제1항에 따라 임대주택을 자체관리하려면 대통령령으로 정하는 기술인력 및 장비를 갖추고 관할 시장·군수·구청장의 인가를 받아야 한다.
③ 둘 이상의 임대사업자가 동일한 시(특별시와 광역시를 포함한다)·군 지역에서 임대주택을 자체관리하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공동으로 관리할 수 있다.
④ 임대사업자는 임차인으로부터 임대주택을 관리하는 데에 필요한 경비를 받을 수 있다.
⑤ 임대사업자가 자체관리하는 경우의 인가 절차나 관리비의 산정 등에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다.
⑥ 제1항을 적용할 때 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 같은 건축물 안에 있거나 같은 주택단지를 구성하고 있는 경우에는 임대주택이 아닌 주택의 관리 방법에 따라야 한다.

60) 임대주택법 제29조
① 임대사업자가 대통령령으로 정하는 호수 이상의 임대주택을 공급하는 공동주택단지에 입주하는 임차인은 임차인대표회의를 구성할 수 있다.
② 임대사업자는 입주예정자의 과반수가 입주한 때에는 과반수가 입주한 날부터 30일 이내에 입주현황과 임차인대표회의를 구성할 수 있다는 사실을 입주한 임차인에게 통지하여야 한다. 다만, 임대사업자가 본문에 따른 통지를 하지 아니하는 경우 시장·군수·구청장이 임차인대표회의를 구성하도록 임차인에게 통지할 수 있다.
③ 제1항의 임차인대표회의는 다음 각 호의 사항에 관하여 임대사업자와 협의할 수 있다.
1. 임대주택 관리규약의 제정 및 개정
2. 관리비
3. 임대주택의 공용부분·부대시설 및 복리시설의 유지·보수
4. 그 밖에 임대주택의 관리에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
④ 제1항의 임차인대표회의의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

대주택의 주요 시설의 범위, 교체 및 보수시기, 방법 등은 국토해양부령으로 정하고 있다.[61]

1.5 장기공공 입주자 삶의 질 향상 지원법

이 법에서는 사업주체는 입주자의 삶의 질 향상을 위해서 입주자의 커뮤니티 활성화를 위한 계획을 수립하고 입주자의 참여를 촉진하고 입주자와 협력하도록 하고 있다[62]. 또한 사업주체는 장기공공임대주택 및 복지서비스시설이 입주자가 사용하기에 적합한 수준을 유지하도록 지속적으로 관리하며, 주요시설의 교체 및 보수를 위하여 「임대주택법」 제31조에 따른 특별수선충당금을 적립하도록 하고 있다.[63]

종합해보면, 주택협동조합은 임대주택조합으로 설립이 가능하며, 등록사업자와 공동으로 임대주택을 건설할 수 있다. 택지에 대한 우선 공급이 가능하며, 건설재원은 국민주택기금에서 우선적으로 사용할 수 있고, 장기 저리로 융자도 가능하다. 임대사업자로 등록된 주택협동조합은 자체관리도 가능하기 때문에 소유형 주택협동조합이나 토지임대건설형 주택협동조합이 조합원에게 주택을 임대할 경우에는 우선적인 택지 공급과 주택기금을 사용할 수 있을 것이다.

그러나 주택관리업 등록에는 자본금, 기술인력 등 필요한 요건을 갖추어야 한다. 또한 임차인의 선정에서 공개 추첨하도록 하고 있어 자발적이고 민주적으로 운영되는 협동조합의 원칙에 벗어나는 문제가 있다.

주택의 장기수선의 주체는 건물주로 규정하고 있어 주택협동조합은 건물주와 장기수선관리에 대한 계약을 체결하고, 입주자가 임대료를 지불하면 이 임대료 중 장기수선관리에 필요한 일정금액을 협동조합에 지불해서 주택협동조합이 주체적으로

61) 임대주택법 제31조(특별수선충당금의 적립 등)

62) 장기 공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제4조

63) 장기 공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제 7조

문제를 해결하도록 해야 할 것이다.

2. 제도적 한계

현행 법률의 범위 안에서 주택협동조합을 도입하기 위해서는 여러 가지 문제점이 있다. 여기에는 주택건설사업자, 주택의 분양방법 및 임차인 선정 및 임대주택의 장기수선의 주체 등 여러 문제들이 있으며, 이에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

2.1 주택건설사업자

현행 「주택법」에서는 단독주택 20호 이상, 공동주택 20세대(도시형 생활주택 30세대) 이상이나 1만 제곱미터 이상의 대지조성 사업의 경우에는 주택건설사업자는 등록하도록 하고 있다. 주택건설사업자의 등록 요건은 자본금 3억, 건설분야 기술자 1인 이상 및 사무실 면적 33제곱미터 이상 등으로 규정하고 있다. 주택협동조합은 자신의 주택문제를 해결하기 위하여 자발적으로 모여서 민주적인 방법으로 조합을 운영하는 단체이기 때문에 초기에는 주택공급을 위한 자금 및 조합을 운영하는 자금 등 주택건설사업자의 등록 요건을 갖추는 것은 쉽지 않다.

또한, 사업의 주체에는 국가·지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 공익법인, 주택조합 등으로 규정되어 있으며, 주택협동조합에 대한 규정은 없다. 주택협동조합도 사업의 주체가 될 수 있도록 해야 할 것이다.

2.2 주택의 분양 방법

현행 「주택법」에서는 단독주택 20호 이상, 공동주택 20세대 이상인 주택에 대해서는 입주자 모집의 조건·방법·절차 및 입주금의 납부 방법·시기·절차와 주택공급 계약의 방법 및 절차를 규정하고 있다. 주택은 무주택세대주에게 가점제[64]를 적용하여, 공개추첨으로 분양하도록 하고 있으며, 청약저축 등에 가입하도

록 하고 있다.

공동의 연대, 상호작용과 협동을 중시하는 주택협동조합이 공개추점으로 주택을 분양하게 되면, 불특정인의 협동조합에 대한 이해가 없는 입주자가 협동조합주택에 입주하게 될 가능성이 매우 높은 한계를 지니고 있다.

2.3 임차인 선정의 문제

임차인 선정에 있어서도 20호 이상인 공동주택의 경우에는 「주택의 공급에 관한 규칙」이 정하는 바에 따라서 청약저축 등에 가입하고 무주택세대주에 한하여 공개추첨으로 임차인을 선정하도록 하고 있다. 임대주택의 입주세대에 대한 주택의 소유여부는 연 1회 이상, 다른 주택의 당첨여부는 매 2년 마다 전산검색을 하도록 하고 있다. 임대기간 만료 전에 다른 임대주택에 당첨되어 입주하는 경우에는 임대주택을 명도 하도록 하고 있다.[65] 즉, 20세대 이상의 공동주택은 「주택의 공급에 관한 규칙」의 적용을 받아 임차인을 선정하는 데에도 추첨을 하도록 하고 있다. 이 역시 주택을 직접 관리·운영하는 주택협동조합의 정신에 어긋나게 된다.

2.4 임대주택의 장기수선 주체의 문제

임대주택의 사업자는 주요 시설을 교체하고 보수하는데 필요한 특별수선충당금을 적립해야하며, 특별수선충당금의 요율, 사용절차, 사후관리와 적립방법은 대통령령으로 정하고 있다. 임대주택의 주요 시설의 범위, 교체 및 보수시기, 방법 등은 국토해양부령으로 정하고 있다.[66] 즉, 임대주택의 장기수선의 주체는 임대사업자인

64) 가점제란 무주택기간, 부양가족수, 입주자저축 가입기간의 항목을 별도의 기준을 적용하여 산정한 점수로서 가점제 점수가 높은 순으로 입주자를 선정하게 된다.

65) 주택의 공급에 관한 규칙 제29조(임대주택의 입주자 관리)

66) 임대주택법 시행령 제30조(특별수선충당금의 요율 및 사용 절차 등)
① 제27조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 임대주택을 건설한 임대사업자는 해당 임대주택의 공용부분, 부대시설 및 복리시설(분양된 시설은 제외한다)에 대하여 「주택법」 제47조에 따른 장기수선계획을 수립하여 사용검사를 신청할 때 사용검사신청서와 함께 제출하여야 하며, 임대기간 중 해당 임대주택단지에 있는 관리

공공이나 주택의 소유주 또는 임대인이 되어야 한다. 이 경우 주택협동조합이 자치적으로 주택을 관리하고 운영해야 하는 원칙과 서로 상충되는 문제점이 발생하게 된다.

사무소에 장기수선계획을 갖춰 놓아야 한다.

② 제1항에 따라 제출하고 갖춰 놓아야 하는 장기수선계획은 국토해양부령으로 정하는 기준에 따라야 한다.

③ 임대사업자는 법 제31조제1항에 따른 특별수선충당금(이하 "특별수선충당금"이라 한다)을 사용검사일(임시 사용승인을 받은 경우에는 임시 사용승인일을 말한다)부터 1년이 지난 날이 속하는 달부터 매달 적립하되, 적립요율은 다음 각 호의 비율에 따른다.

1. 법 제16조제1항제1호의 임대주택의 경우: 국토해양부장관이 고시하는 표준 건축비의 1만분의 4
2. 법 제16조제1항제2호의 임대주택의 경우: 국토해양부장관이 고시하는 표준 건축비의 1만분의 4
2의2. 법 제16조제1항제2호의2의 임대주택의 경우: 국토해양부장관이 고시하는 표준 건축비의 1만분의 4
3. 법 제16조제1항제3호 및 제4호의 임대주택의 경우: 「주택법」 제16조제1항에 따른 사업계획승인 당시 표준 건축비의 1만분의 1

④ 특별수선충당금은 임대사업자 및 해당 임대주택이 있는 곳을 관할하는 시장·군수 또는 구청장의 공동 명의로 금융회사 등에 예치하여 따로 관리하여야 한다. 다만, 임대사업자가 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사인 경우에는 이를 단독 명의로 금융회사 등에 예치하여 따로 관리할 수 있다.

⑤ 임대사업자는 특별수선충당금을 사용하려면 미리 해당 임대주택이 있는 곳을 관할하는 시장·군수 또는 구청장과 협의하여야 한다.

⑥ 시장·군수 또는 구청장은 국토해양부령으로 정하는 방법에 따라 임대사업자의 특별수선충당금 적립 여부, 적립금액 등을 관할 시·도지사에게 보고하여야 하고, 시·도지사는 시장·군수 또는 구청장의 보고를 받으면 이를 국토해양부장관에게 보고하여야 한다.

⑦ 이 영에서 정한 사항 외에 특별수선충당금의 사용 방법, 세부 사용 절차, 그 밖에 필요한 사항은 장기수선계획으로 정한다.

제Ⅵ장 주택협동조합 활성화를 위한 정책대안

본 장에서는 지금까지 논의된 주택협동조합의 타당성 검토 결과를 토대로 하여 주택협동조합의 활성화를 위한 정책대안을 제시한다. 이를 위해 제1절에서는 주택협동조합의 사회·경제·제도적 분석결과에 따른 시사점을 파악하여 주택협동조합의 활성화를 위한 기본원칙을 제시한다. 제2절에서는 주택협동조합을 활성화하기 위한 사회적, 경제적 및 제도적 개선방안을 정책 대안으로 제시한다.

제1절 주택협동조합 활성화를 위한 기본원칙

주택협동조합은 주택을 공동으로 소유하고 민주적으로 관리·운영하면서 주택을 필요로 하는 사람들의 욕구를 충족하기 위해 자발적으로 결성한 법적 조직체로서 국가와 대기업 중심의 주택공급체계를 극복하고, 개인화되고 소외된 도시의 주거공동체를 회복할 수 있는 하나의 대안이다. 따라서 주택협동조합을 우리사회에 정착시키고 활성화시키기 위해서는 사회적, 경제적, 제도적 타당성 분석을 통해 도출된 문제들을 해결하고, 결사체이면서 사업체인 주택협동이 실행 가능하도록 하여야 할 것이다. 주택협동조합의 사업체 성격만 강조하면 결사체인 운동으로서의 역할은 없어지고 기존 주택공급 주체들과 별반 다르지 않을 것이며, 협동조합운동만을 강조하게 되면 사업체로서 존립 자체에 위협이 될 수 있다. 그렇기 때문에 두 측면을 동시에 검토하여 이에 대한 활성화 방안을 마련할 필요가 있다.

주택협동조합이 결사체인 공동체운동으로서 기능하기 위해서는 사회적 인식의 변화가 있어야 하며, 법적 사업체로서 최소한의 경제성을 확보하여야 한다. 주택협동조합은 소득계층별로 다양한 유형의 주택을 공급할 수 있고, 안정적인 주거를 제

공할 수 있다. 따라서 주택협동조합의 타당성 분석을 통해 도출된 문제들을 해결하고, 우리나라에 실행하기 위해서는 사회적, 경제적, 제도적인 기본원칙을 정립할 필요가 있다.

1. 주택협동조합의 사회적 타당성 제고를 위한 원칙

우리나라 주거공동체운동의 사례분석을 통하여 주택협동조합 설립의 사회적 분석 결과, 우선 주거공동체운동이 활발히 일어난 곳은 지리적으로 폐쇄된 곳의 저층 주거지 밀집지역이나 저소득층이 주로 거주하는 지역이다. 해외 사례의 코인 스트리트 주택협동조합이나 왈턴 엘긴 공동체 주택조합의 경우에도 저소득층 밀집지역이나 주거환경이 낙후된 곳을 중심으로 협동조합주택이 입지하고 있음을 알 수 있다. 또한 주민들의 의식 속에는 내 것에 대한 강한 소유욕으로 인하여, 저소득층이나 임대아파트에 대한 배타적인 반응을 보이고 있음을 알 수 있다. 이는 빈민지역이나 지리적으로 폐쇄된 곳이 아닌 장소에서 공동체운동을 활발하게 진행하는 것은 매우 힘든 상황이며, 개방적이며 중산층이상이 거주하는 지역에서는 강한 유대감을 가질 수 있는 다른 사회적 환경요인이 있어야만 가능할 것으로 판단된다.

다음은 사회적 상호작용의 과정인 참여의 동기와 계기는 처음에는 개인적 목적으로 참여하게 되며, 사회·정치·법적 상황의 변화에 의하여 공적 목적으로 변하게 된다. 이는 반증적으로 공동체운동으로서 주택협동조합을 실행하기 위해서는 사회·정치·문화적 환경의 변화가 뒤따라야함을 보여준다. 영국의 주택협동조합 사례에서도 자신들의 주거권을 지키기 위한 운동의 성격이 강함을 알 수 있다.

갈등에 있어서 송학마을은 임대아파트 입주 후에 철거반대운동을 경험한 주민과 그렇지 않은 주민들 간의 관계형성의 어려움으로 주민자치활동이 저조하였으며, 논골신용협동조합에는 운동 경험이 없는 일반 조합원이 증가하게 되면서 조합원 사이

에 공동유대 개념이 상실되고, 협동조합의 기본 정신을 공유하기 어려운 한계를 지니고 있다. 성미산 마을은 공동체 내부의 갈등 즉, 좌파 자유주의적 경향의 젊은 세대와 보수적 권위주의적(우파 엘리트) 성향의 기존 지역주민 간에 강한 거부감이 형성되게 되고, 지역주민 다수는 우파 엘리트 의식을 수용하고 있다. 성미산마을의 갈등은 상호 불신 심화, 대화채널 부재, 상호 침투의 어려움으로 나타나며, 성미산 개발을 둘러싼 갈등은 이해의 차이로 나타나고 있다. 교육수준, 정보취득, 세대차이, 문화적 감수성 등의 문화적 정체성의 차이를 나타내는 요인으로 작용하고 있다. 가치관의 차이 및 불신 누적 등으로 인하여 화해와 협력은 쉽지 않으며, 갈등이 해결되지 않아 지역을 떠나는 주민들도 발생하고 있다. 따라서 갈등문제를 효과적으로 해소하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

소속감에 영향을 미치는 학습과 사회 운동 및 여러 활동들에 대한 분석한 결과, 공동체운동이 있었던 모든 마을에서 지역주민들을 위한 학습과 사회 운동 등의 활동이 있었음을 알 수 있었다. 학습과 사회 운동과 같은 활동은 주민들 간의 연대를 강화하고 공동체성을 키워주는 역할을 하였다. 적극적으로 연대의식을 키우기 위해서는 다양한 프로그램을 개발하고, 지속적인 학습이 있어야 할 것이다. 특히, 성미산마을과 송학마을의 생협 활동은 주민공동체 형성에 큰 역할을 하였다. 이는 생협 활동의 근본이 자조와 협동의 협동조합 정신과 가치에 있기 때문이다.

해외 주택협동조합의 사례에서도 코인 스트리트 주택협동조합은 조합원이 되기 위해서는 3시간의 교육을 거쳐야 하며, 왈턴 엘긴 공동체 주택조합은 조합원 간의 관계 회복을 위해 커뮤니티 워커를 고용하고 다양한 프로그램을 운영하고 있음을 알 수 있다. 즉, 주거공동체운동의 성격을 지닌 협동조합의 주택에서는 반드시 조합원에 대한 교육과 조합원 간의 유대관계 강화를 위한 다양한 프로그램을 실시하고 있다.

이와 같이 사회적 타당성 분석결과를 토대로 하여 주택협동조합을 실행하기 위한 기본원칙은 다음과 같다. 첫째, 주택협동조합에 대한 사회적 인식을 높이기 위해

학습기능을 강화하도록 한다. 학습은 주민들의 자발적 참여를 높이고 공동체성을 높이는데 크게 영향을 주며, 조합원들을 강하게 동기 부여시켜 활동성 높은 활동가로 양성되게 해줄 수 있다. 공동체운동에서 학습과 사회운동의 참여는 주민들 간의 소속감과 동질감을 강화시켜 주기 때문에 학습 프로그램의 한계를 극복하기 위한 적극적 대안이 필요하다.

둘째, 주택협동조합을 정착시키기 위해 전문가가 협동조합을 관리하는 시스템을 만들도록 한다. 우리사회는 협동조합에 대한 인식 자체가 없고, 주택건설은 많은 주체와 자금이 투여되기 때문에 일반인들이 쉽게 접근할 수 없다. 즉, 협동조합에 관한 전문가들로 구성된 인력풀을 구성하도록 하며, 협동조합 코디네이터가 협동조합 주택의 건설·운영·관리 전반에 관하여 조언하는 시스템을 만들도록 한다.

2. 주택협동조합의 경제적 타당성 제고를 위한 원칙

먼저, 토지와 주택의 소유권을 중심으로 하여 우리나라에 적용할 수 있는 주택협동조합의 유형을 설정하였다. 여기에는 토지와 주택을 주택협동조합이 소유하고 관리하는 소유형 주택협동조합, 토지는 임대하고 주택은 직접 건설하고 관리하는 토지임대건설형 주택협동조합과 토지와 주택을 임대하고 주택의 관리만을 하는 임대관리형 주택협동조합으로 유형화하였다.

그리고 각 유형별 경제성 분석을 통하여 주택매입이 가능한 소득계층을 파악하였다. 분석결과 소유형 협동조합주택은 높은 토지비로 인하여 주택의 규모에 상관없이 소득5분위 중 5분위에서만 주택의 매입이 가능하다. 월 주거비 부담능력에서 60㎡에서는 5~6분위, 85㎡에서는 7~9분위 이상에서 월주거비를 감당할 수 있는 것으로 분석되었다. 소유형 협동조합주택은 주택매입비용을 낮추기 위한 저렴한 택지공급이 필요한 것으로 판단된다.

토지임대건설형 협동조합주택은 3분위 이상에서는 주택매입 부담이 있는 것으로

나타났으며, 월주거비는 60㎡에서는 전 계층에서 부담가능한 것으로 나타났다. 85㎡의 주택은 기본형으로 건축할 경우에는 1분위 이상, 표준형으로 건축할 경우에는 3분위 이상에서 월주거비 부담이 가능한 것으로 분석되었다. 토지임대건설형 협동조합주택은 주택매입비용을 낮추기 위해 저렴하게 주택을 건설할 필요가 있다.

임대관리형 협동조합주택은 공공임대형식(10년)과 국민임대형식(30년)의 두 가지 형태로 분석한 결과, 공공임대형식은 소형인 60㎡에서는 2분위 이상, 85㎡에서는 3분위 이상에서 주택매입 부담능력이 있는 것으로 분석되었다. 월주거비 부담능력은 60㎡의 기본형 건축비의 경우에는 2분위 이상, 표준형 건축비는 3분위 이상에서 부담가능하다. 85㎡의 기본형 건축비에서는 4분위 이상, 표준형 건축비에서는 6분위 이상에서 월주거비 부담능력이 있는 것으로 분석되었다.

다음은 국민임대형식으로 소형인 60㎡에서는 2분위 이상, 85㎡에서는 3분위 이상에서 주택매입 부담능력이 있는 것으로 분석되었다. 월주거비 부담능력은 60㎡의 기본형 건축비에서는 전 계층에서 부담가능한 반면, 표준형 건축비에서는 3분위 이상에서 부담가능하다. 85㎡의 기본형 건축비에서는 3분위 이상, 표준형 건축비에서는 6분위 이상에서 부담능력이 있는 것으로 분석되었다. 즉, 임대관리형 협동조합주택은 주로 저소득층의 주거안정을 목적으로 공급하는 주택이기 때문에 복지적 측면에서 접근하여야 할 필요성이 제기된다.

결국 입주자의 입장에서 주택매입 부담금이나 월주거비 부담능력을 경감하기 위해서는 저렴한 토지비 및 건축비가 전제되어야 하며, 저소득층의 주거안정을 목적으로 건설되는 협동조합주택에는 취·등록세의 경감과 같은 지원도 뒤따라야 할 것이다. 또한 입주자의 부담능력을 고려할 때 소득수준에 맞는 주택의 공급유형 및 공급면적의 다양화도 필요하다.

3. 주택협동조합의 제도적 타당성 제고를 위한 원칙

현행 법률의 범위 안에서 주택협동조합을 도입하기 위한 제도적 분석결과, 주택협동조합을 실행하기위해서는 여러 가지 문제들이 있는 것으로 평가되었다.

먼저, 주택건설사업자는 단독주택 20호 이상, 공동주택 20세대(도시형 생활주택 30세대) 이상이나 1만 제곱미터 이상의 대지조성 사업의 경우에는 주택건설사업자는 등록하도록 하고 있고, 등록 요건은 자본금 3억, 건설 분야 기술자 1인 이상 및 사무실 면적 33제곱미터 이상 등으로 규정하고 있다. 이는 자발적으로 결성된 주택협동조합이 초기에 주택공급을 위한 자금이나 조합 운영에 필요한 자금이 충분하지 못할 경우가 대부분이기 때문에 이와 같은 등록요건을 갖추기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 뿐만 아니라 사업주체 측면에서 주체를 국가·지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 공익법인, 주택조합 등으로 규정되어 있으며, 주택협동조합에 대한 규정은 없다. 주택협동조합이 주택사업을 하도록 하기 위해서는 사업의 주체가 될 수 있도록 법령의 개정이 있어야 할 것이다.

주택의 분양 방법은 단독주택 20호 이상, 공동주택 20세대 이상인 주택은 무주택세대주에게 가점제를 적용하여, 공개추첨으로 분양하도록 하고 있으며, 청약저축 등에 가입하도록 하고 있다. 공개추첨으로 입주자를 모집하게 되면, 불특정의 협동조합에 대한 이해와 동의가 없는 입주자가 협동조합주택에 입주하게 될 가능성이 매우 높다. 이는 가입과 탈퇴가 자유롭고 협동조합의 정신과 의무에 동의하는 사람들로 구성되어야 하는 원칙에 어긋나는 본질적인 문제가 있는 것으로 판단된다.

임차인 선정에서도 동일한 문제가 발생한다. 20세대 이상의 임차인은 청약저축 등에 가입하고 무주택세대주에 한하여 공개추첨으로 임차인을 선정하도록 하고 있다. 이 역시 주택을 직접 관리·운영하고자 하는 주택협동조합의 정신에 어긋나게 된다.

임대주택의 관리주체는 300세대 이상의 공동주택, 승강기가 설치된 공동주택, 중앙집중식 난방방식의 공동주택에 해당할 경우에는 주택관리업자에게 관리를 위탁하거나 자체 관리하도록 하고 있으며, 입주자로 구성된 주택협동조합이 임대주택을

관리할 수 있는 내용은 없는 상태이다.

그리고 임대주택의 장기수선의 주체는 임대사업자이어야 하며, 임대주택의 사업자는 주요 시설을 교체하고 보수하는데 필요한 특별수선충당금을 적립하여야 한다. 임대관리형 협동조합은 주택을 관리하는 조직으로 토지와 주택은 공공이나 소유주(임대사업자)로부터 임대하게 된다. 이때의 임대사업자는 공공이나 주택의 소유 또는 임대인이다. 따라서 장기수선의 주체를 임대사업자로 규정한 것은 협동조합이 자치적으로 주택을 관리·운영해야 하는 원칙과 서로 상충되는 문제점이 발생한다.

이를 해결하기 위한 방안으로 주택협동조합의 설립·운영·관리가 가능하도록 현행법령의 개정이 필요하다. 「협동조합 기본법」으로 모든 협동조합의 설립이 가능하지만, 주택협동조합으로 설립할 경우 운영과 관리에 관한 언급이 없기 때문에 개별협동조합법, 「주택법」, 「임대주택법」 등을 검토하였으며 그 결과, 주택건설사업자, 주택사업의 주체, 주택의 분양방법과 임차인 선정방법 및 임대주택의 장기수선 주체의 문제에 대한 개선을 하여야 할 것이다.

제2절 주택협동조합의 활성화를 위한 정책대안

1. 주택협동조합의 사회적 활성화 방안

앞장에서 사회적 타당성을 분석한 바에 의하면, 주거공동체운동으로서 주택협동조합이 기능하기 위해서는 주민들의 자발적인 참여가 전제되어야 한다. 우리의 주거공동체운동은 사회제도 변화로 인한 주거권 확보 또는 물리적 주거환경개선을 위해 참여한 것으로 순수한 의미의 자발적 참여는 아니다. 주민들의 자발적 참여를 끌어내기 위해서는 공동체에 관한 학습이 선행되어야 한다. 우리의 주거공동체운동에서 학습과 사회운동의 참여는 주민들 간의 소속감과 동질감을 강화시켜 주지만,

학습 프로그램에 대한 한계를 보이고 있기 때문에 이를 해결하기 위한 적극적 대안이 필요하다. 이와 함께 공동체 내부에서 발생하는 여러 갈등들이 공동체의 발전을 저해하고 있어 이를 해결하기 위한 방안이 있어야 한다.

1.1 주체적 참여를 위한 협동조합 교육센터 건립

우리나라 주거공동체운동에서 동질성과 소속감을 갖게 하고, 주체적 참여를 끌어내기 위해서 반드시 필요한 것이 교육과 사회 활동이다. 특히 교육을 통한 의식의 변화는 적극적 사회활동으로 이어지는 것을 알 수 있었다.

우리나라에 주택협동조합을 뿌리내리기 위해서는 입주자와 시민을 대상으로 하는 협동조합교육이 매우 중요하다. 교육을 통하여 개개인은 사회적 문제에 대한 관심과 참여가 확대되기 때문이다. 교육은 개인들이 협동조합의 이념과 원칙을 통하여 공동체를 회복하는 방법을 스스로 깨닫게 하는 것으로 민주주의의 기본적 이념과 원리 및 사회에 대한 책임감을 갖도록 교육을 통해 알게 해야 한다. 교육은 일회성으로 그쳐서는 안되며, 지속적으로 꾸준히 이루어져야 한다. 동질감과 공동체의식은 과정의 개념으로 항상 미완성이다. 공동체의식은 협동조합 안에서 갈등으로 인하여 언제든지 동질성이 깨어질 수 있다. 특히 우리나라는 협동, 공동체의식과 협동조합에 대한 인식이 매우 약하며, 이를 교육할 수 있는 사람 또한 소수에 불과하기 때문에 개별 협동조합이 꾸준히 교육을 하기는 불가능한 상황이다.

그리하여 진정한 인간의 가치관 확립과 협동적이며 민주적인 시민의식을 함양시켜줄 수 있는 교육은 반드시 실시해야 하기 때문에 협동조합교육을 위한 교육센터를 건립할 것을 제안한다. 협동조합 교육센터는 청소년과 성인을 위한 교육 프로그램과 초등학생들을 위한 협동체험관도 운영할 수 있을 것이다. 협동조합센터는 교육생들을 위한 모임 장소와 협동조합에 대한 관심을 가지는 각계각층의 사람들을 위한 모임장소로도 활용될 수 있을 것이다.

협동조합 교육센터가 지향하는 바는 입주자 및 시민들의 공동체 의식을 갖도록

학습하는 것으로 민주주의 및 상호주의를 강조하는 교육을 포함하며, 특히 학습에서 소외될 수 있는 저소득층이나 서민층의 참여를 유도하는 방향으로 하여야 한다.

교육의 내용은 협동조합에 관련된 전반적인 내용과 사회적 경제와 기업, 지속가능한 지역경제 활성화, 지속가능한 마을 만들기 등으로 하며, 교육생들이 이와 관련된 현장을 직접 체험하여 스스로 분석하고 방향성을 갖도록 해야 한다. 교육은 단계별로 기초반과 심화반을 운영하며, 심화단계를 계속 강화시켜 이 과정을 통하여 협동조합 관련 전문 강사를 양성하여 배출하도록 한다. 이후 이들이 지역의 협동조합교육 강사로 활동하게 하여 지역사회에서 정주하는 양질의 시민인프라를 구축하도록 한다.

협동조합교육센터는 질적 교육이 되도록 다음과 같이 시행되어야 한다. 우선, 실제 교육의 수요자인 입주자와 주민들의 교육요구를 조사하도록 하여, 교육을 실시하기 전에 교육 수요자들이 협동조합 교육 프로그램을 통하여 무엇을 얻을 수 있을지, 어떤 변화를 경험할 수 있는지를 예측하여 그 효과를 기대하여 할 것이다. 즉, 교육의 비전과 목표를 분명하게 설정하고 제시하려는 노력이 필요하다.

다음으로 협동조합교육과 교육 프로그램에 대한 홍보를 하여야 한다. 효과적인 홍보방법과 체계를 갖추어야 하며, 구체적인 수요 집단을 명확하게 설정하고 이들과의 의사소통이 중첩되는 지점을 찾아내 홍보하여야 할 것이다.

셋째, 교육 참가자 중심의 교육방법과 내용을 개발하여야 한다. 협동조합 교육의 내용이 너무 포괄적이지 않고, 참가자들의 목적에 맞는 교육이 실시되어야 한다. 즉, 교육 참가자들의 욕구를 충분히 반영한 수요자 중심의 교육이 이루어져야 하며, 교육 프로그램도 교육 대상별·수준별 다양하게 구성하여야 할 것이다.

넷째, 협동조합교육은 전문가에 의한 교육이 되어야 할 것이다. 아직 우리나라에 협동조합의 뿌리가 튼튼하지 못해 전문가들이 많지 않지만, 협동조합에 관해 연구하는 연구자들을 중심으로 협동조합 교육의 전문가를 양성하여야 한다. 협동조합 교육전문가에 의한 교육은 교육의 체계화 및 질적 우수성을 확보하는 것이다. 협동

조합교육을 체계적으로 수행하기 위해서는 물적·인적 인프라를 차근차근 준비해야 하며, 이에 맞는 교육 프로그램 콘텐츠를 준비하고, 협동조합 교육 전문가 및 활동가를 양성하고 배양하여야 할 것이다.

마지막으로 교육이후에는 철저한 평가로 그 결과물들이 축적될 수 있도록 노력하여야 한다. 철저한 평가는 교육의 질적 제고를 위해 중요한 것으로 교육의 발전을 위해 수정하고 보완하여야 한다. 무엇보다 다음의 협동조합교육을 준비하고 운영의 방향을 잡기 위해서도 교육에 대한 평가는 반드시 철저하게 이루어져야 한다.

덴마크 시민대학의 사례를 보면, 시민대중들 특히, 농민이나 서민들의 참여를 쉽게 하고 있는 것을 알 수 있다. 이들은 교육 이후에 일상생활과 경제적·사회적·문화적 활동을 통하여 농촌지역의 상황을 개선하려고 노력하였다. 그 결과 농부들은 빈곤한 삶에서 해방되었으며, 시민의 의식개혁 및 삶을 계획하게 되었다. 이와 같이 덴마크의 시민대학은 인간의 삶을 통한 진정한 가치를 어떻게 획득할 수 있는가를 제시해 주었으며, 시민대학을 통해 확립한 가치관은 공동체 삶을 실천할 수 있는 밑바탕이 되었다. 무엇보다도 교육을 마친 농촌 청년들의 역량이 강화되었으며 삶의 현장에서 스스로 자신과 지역을 변화시키는 주체적 참여자가 되었다(김동엽, 2011:142).

이와 같이 생활환경에서 주민들의 공동체 의식과 민주적 사고와 실천을 확립하기 위해서는 주민들 스스로가 자신의 정체성을 유지하는 것이 제일 중요한 목적이다. 협동조합교육이 협동조합의 발전을 자동적으로 확실하게 보증해주는 것은 아니지만, 교육 없는 공동체의 발전은 생각하기 힘들다. 뒤르켐(Emile Durkheim)은 사회가 변할 때마다 교육에서 형성하고자 하는 인간상이나 도덕이 변하여 온 이유를 인간의 삶과 도덕이 공동생활에서 연유되기 때문이라고 주장하였다. 그리고 자신만의 이익보다는 타인의 이익을 동조하는 것이 사회이며, 이런 사회적 관점에서 교육은 인간들의 지역사회에 대한 인화과정이라고 보았다(이종각, 1978; 재인용).

따라서 협동조합교육을 통한 주민들의 교육은 공동체적 삶과 협력에 익숙하도록

협동과 단결의 필요성을 알려주며, 사회적 협동을 가능하게 하여 결국 민주주의를 효율적으로 수행하게 하는 것이다.

1.2 강한 동기부여로 활동성 높은 활동가 양성

주택협동조합이 공동체운동으로서 기능하기 위해서는 입주자들이 사회활동 등에 참여하여야 한다. 이들의 적극적 참여를 이끌어내기 위해서는 강한 동기부여가 필요하며, 강한 동기부여는 학습을 통하여 생기게 된다.

학습으로 강하게 동기 부여된 입주자들이 협동조합의 활동에 적극적으로 참여하여 자원 활동가로서 활동할 수 있도록 한다. 활동가들은 협동조합 활동에 유연하게 행동하도록 하며, 협동조합의 문화와 개인의 가치가 동기부여에 긍정적인 영향을 미치도록 한다.

학습을 통한 동기부여는 켈러(Keller, 1979)의 중심개념으로 동기와 동기유발의 수준이 인간의 행동에 중요한 영향을 미치며, 여러 가지 기능[67]을 하게 하는 것이다. 그는 학습동기에는 네 가지 요소가 있으며, 여기에는 주의(attention), 관련성(relevance), 자신감(condition), 만족감(satisfaction)이 있다. 이 네 가지 요소는 학습동기를 유지하고 유발하는 구체적인 전략으로 작용한다. 네 가지 요소를 주택협동조합 공동체운동의 학습에 적용시키도록 한다. 목표를 명확하게 설정하여 흥미를 유발시키고, 협동조합의 다양한 활동에 참여시켜 활동의 결과를 인식시키며, 성공을 경험하게 한다. 이와 같은 성공을 경험한 입주자들은 적극적으로 협동조합의 활동에 참여하게 되어 활동가로 양성될 수 있다.

1.3 입주자 특성에 따른 다양한 주거형태와 프로그램 개발

우리나라 주거공동체운동의 사례에서 살펴본 것처럼 입주자들이 소속감과 동질

67) 동기유발의 기능은 활성적 기능, 지향적 기능, 조절적 기능, 강화적 기능이 있다. 동기가 유발되지 않으면 흥미와 관심을 갖지 못하고 무력감으로 소극적 자세를 취하게 되기 때문에 동기와 동기유발은 인간의 행동에 매우 중요하다고 할 수 있다.

성을 갖도록 하기 위해서는 입주자들 간의 모임이나 대면관계가 우선되어야 한다. 대면관계는 협동조합에서 실시하는 다양한 프로그램들을 통하여 자연스러우면서도 깊이 있게 형성되도록 하여 공동체성을 향상시키도록 한다.

주택협동조합에서 실시할 수 있는 프로그램의 예를 들면, 어린 자녀를 둔 맞벌이 부부를 위한 아침 및 저녁식사 제공, 학교를 다녀온 뒤 부모들이 집에 귀가하기 전까지 아이들을 돌보아 줄 수 있는 '방과후 학교' 운영 등을 들 수 있다. 또한 독일 Freie Scholle 협동조합처럼 아이들의 학교숙제를 도와주는 프로그램도 가능할 것이며, 엄마와 아이들을 위한 데이케어 서비스도 유용할 수 있다.

올해 서울시에서 공동육아 임대관리형 협동조합 조합원을 모집하는 과정에서 홍보도 제대로 이루어지지 않았고, 주민설명회조차 제대로 하지 못했으며, 입주자들은 협동조합에 대한 교육을 받고 공동체 생활을 반드시 하여야 하는 조건이었음에도 불구하고 많은 주민들이 참여하기를 희망하여 청약률이 10:1을 상회하는 것은 우리에게 의미하는 바가 매우 크다. 우리사회에 공동체의식은 매우 희박하지만, 좋은 여건에서 아이들을 양육하고 교육하고자 하는 입주자들의 요구(needs)를 파악하여 협동조합주택을 제공한다면 공동체로 우리의 주거문제를 해결할 수 있는 가능성이 있다.

Műnkner(2009)는 ICA 주택협동조합 보고서에서 주장한 것처럼 현재의 주택협동조합의 주요 트랜드는 제일 먼저 조합원들의 요구에 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 그는 주택협동조합이 성공하기 위해서는 내부적으로는 조합원의 요구와 외부적으로는 고용자, 근로자 파트너, 고객과 관계되어 있는 멤버로서의 기대와 커뮤니티 및 환경이 고려해야 된다고 주장한다. 이와 같이 조합원들의 필요를 충족할 수 있는 주거형태를 개발하고 공급한다면 우리나라에서도 협동조합주택이 활성화 될 수 있을 것이다.

특히, 우리나라도 서구사회처럼 점점 노인인구가 급증하고 있기 때문에 노인들을 위한 새로운 주거형태의 개발과 주택시설물의 설치도 필요하다. 예를 들어 노인

들이 많이 거주하는 협동조합주택에는 휠체어가 다닐 수 있도록 턱을 없애거나 경사로를 설치하고, 벽에는 안전손잡이를 설치하도록 한다. 노인들을 위한 물리적 환경뿐만 아니라 24시간 케어서비스, 헬스 서비스 및 전문가를 고용하여 치매프로그램 등을 운영할 수 있다.

도시에 공급되는 협동조합주택에 도시농업의 한 형태인 옥상텃밭이나 개인용 텃밭을 경작할 수 있는 프로그램을 제안한다. 비만에 관한 연구결과를 보면 저소득층일수록 자녀와 가족의 비만일 확률이 매우 높게 나타나고 있다. 이는 부모가 자식을 돌보지 못할수록 그 자녀들은 쉽게 인스턴트 음식 등에 노출되게 되며, 신선한 채소의 섭취가 적기 때문인 것으로 보고되고 있다. 무엇보다 어린 자녀들의 비만은 이들이 성장하고 난 이후에도 그대로 비만일 확률이 매우 높으며, 이는 사회적 비용의 증대를 가져올 수 있다. 그렇기 때문에 이들에게 텃밭을 제공하는 것은 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다.

또한, 현대인들은 웰빙(well-being), 힐링 등 건강하게 사는 방법에 대한 관심이 높은 상황에서 주거공동체내에 텃밭을 제공하는 것은 건강한 육체를 위한 것뿐만 아니라 텃밭을 경작하는 과정을 통하여 이웃과의 좋은 유대관계도 가질 수 있다. 무엇보다도 저소득층일수록 공동텃밭 경작과 같은 프로그램은 더욱 절실하다고 할 수 있다.

이와 더불어 텃밭을 활용하여 생산한 농작물을 나눌 수 있는 나눔 장터 개설을 제안한다. 소규모의 텃밭에서 생산하는 농작물이라도 혼자 먹기에는 많은 양이며, 면적이 좁아 다양한 농작물을 재배하기에도 한계가 있다. 수확의 기쁨과 나눔의 행복으로 지역 주민들 간의 소통과 화합을 이룰 수 있는 나눔 장터 개설로 지역 공동체 형성에 효과를 가져 올 수 있다(손병웅, 2011).

이 외에도 협동조합주택 인근에 사는 지역주민들과 함께 할 수 있는 다양한 프로그램개발 개발도 반드시 필요하다.

1.4 신뢰와 친밀감을 위한 갈등관리

우리나라 주거공동체운동이 어느 정도 성공적으로 이루어진 지역에서는 항상 내·외적인 갈등이 존재하고 있다. 갈등은 주민들 간의 연대의식을 저해하고, 공동체성을 파괴시킨다. 이런 주민들 간의 갈등을 해소하는 방향은 다음과 같다. 우선 공동체의 사업이나 활동이 소수의 주민이나 지도자에 의해서 독단적으로 추진 될 수 없는 조직 체계와 의사결정구조를 확립해야 한다. 총회를 의사결정의 제일 위에 두고, 아래에 이사회와 운영위원회를 두도록 한다. 그리고 하부에 각종 위원회를 두는 의사결정구조를 갖도록 한다. 즉, 일반협동조합의 조직체계로 하는 것이다. 그리고 모든 조합원에게 1인 1표의 권리행사를 가능하게 하며, 감사 제도를 도입하여 견제할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 실효성 있는 정관을 작성하고 이에 근거하여 협동조합의 사업을 추진해야 할 것이다. 정관의 작성은 조합원들 간의 합의를 통하여 구체적이고, 실효성 있도록 작성하고 이에 근거하여 조합을 운영하는 것이 조합원들 간의 갈등을 관리하는 방안이 될 수 있을 것이다.

셋째, 협동조합의 사업과 활동에 대한 조합원의 이해를 증진해야 할 것이다. 간혹 협동조합의 활동이나 사업의 무지와 무관심은 조합원들 간의 갈등에 영향을 미치는 중요한 요인으로 이는 교육을 통하여 내실화하고, 주민회의, 토론 등을 활성화하여 주거공동체에 대한 주민들의 이해를 증진하는 것이 조합원들 간의 갈등을 관리하는 방안이 될 수 있다.

넷째, 협동조합 활동의 추진과정에서 조합원간 갈등에 대한 지속적이고 체계적인 관리가 이루어져야 한다. 갈등의 원인이 내재되어 있는 경우에는 언제든지 심각한 수준으로 갈등이 드러날 수 있기 때문에, 효과적으로 갈등을 관리하기 위해서는 일시적인 수준을 넘어 지속적이고 체계적인 갈등관리가 이루어져야 한다.

마지막으로 협동조합 활동의 추진과정에서 조합원 간 갈등양상 즉, 갈등의 원인을 정확히 파악해야 한다. 조합원 간의 갈등문제의 본질을 이해하고 갈등을 효과적

으로 관리하기 위해서는 표면적으로 드러나는 갈등유발 요인이외에도 내재되어 있는 갈등의 영향요인을 파악하는 것이 중요하다.

1.5 전문가 관리제도

주택협동조합을 활성화하기 위해서는 협동조합을 지원할 수 있는 지원시스템이 필요하다. 이 지원시스템은 주택협동조합의 활동을 뒤에서 후원하는 한편, 각 주택협동조합의 활동이 원만히 이루어지도록 하는 역할을 수행하게 된다.

이 제도가 필요한 이유는 아직 우리나라에 주택협동조합 사업이 시행된 적이 없고, 협동조합에 대한 일반 시민들의 의식조차 낮기 때문에 효율적으로 사업을 추진하기 위해서는 지원시스템이 필요하다. 즉, 주택협동조합 관련 전문가들로 구성된 코디네이터들이 주택협동조합의 운영과 주택건설에 관한 상담과 지원을 하게 한다. 주택협동조합 코디네이터들은 협동조합주택을 건설하고자 하는 경우에 협동조합에 대한 기본적인 교육, 복잡한 주택건설 과정 및 관리 운영과정에 직접 참여하도록 하여, 조합원들이 주택협동조합을 잘 운영할 수 있도록 도움을 주는 역할을 하게 된다.

특히, 코디네이터는 입주자들이 협동조합에 대한 이해와 의식을 가질 수 있도록 협동조합에 대한 교육을 반드시 해야 한다. 이들은 조합원들에 대한 교육뿐만 아니라 협동조합주택 인근 지역 주민들에게도 협동조합에 관한 이해를 높이기 위한 교육을 실시한다. 이런 교육을 통하여 조합원들은 협동조합에 대한 이해를 높여 조합원 상호간의 친밀감과 소속감이 증가하게 된다.

영국의 왈턴 엘긴 공동체 주택조합도 새로 입주한 가구와 기존 가구와의 화합과 관계를 위해서 커뮤니티 워커를 고용하여 활용하고 있음을 알 수 있다. 특히 우리나라 일반시민들은 공동체에 대한 의식이 낮을 뿐만 아니라 협동조합에 대한 이해조차 없기 때문에 협동조합주택에 사는 입주자들을 위한 전문가가 반드시 필요하다.

2. 주택협동조합의 경제적 활성화 방안

앞장에서 경제적 타당성을 분석한 바에 의하면, 주택협동조합을 활성화시키기 위해서는 무엇보다 저렴한 토지공급이 쟁점이다. 전체 사업비에서 택지비가 차지하는 비중이 50%이상을 상회하는 것을 알 수 있다. 특히 사례지역이 서울시 외곽지역임을 감안할 경우 서울시내에서의 토지비는 훨씬 높아질 것으로 예상된다. 이는 서울 시내에서 협동조합주택 건축이 불가능함을 시사하는 것으로 이를 해결하기 위한 적극적 대안이 필요하다.

2.1 저렴하고 안정적 토지공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT) 도입

높은 토지비의 해결 방안으로 영국과 미국에서 주로 시행중인 공동체토지신탁제도(CLT: Community Land Trust)를 활용할 것을 제안한다.

공동체토지신탁(CLT)은 사회적으로 생산된 토지가치를 환수하기 위한 제도적 방법의 하나로 영구적으로 저렴한 주택 공급을 위한 시스템의 하나이다. 법률적으로 공동체토지신탁은 장기간의 임대, 주택의 환매에 관한 규정을 적용하기 위해 토지의 공동체 소유를 기본으로 한다. 공동체토지신탁은 독립적인 비영리기구로 저렴한 주택을 지속적으로 공급하여 저소득층을 성공적으로 돕기 위한 지원과, 운영상황을 체크하기 위한 자체적인 조직을 갖는다(전은호, 2008:35-36).

만약, 주택소유자가 집을 팔 경우에는 공동체토지신탁에 주택 매매에 대한 의사를 알리고 정해진 환매가격 기준에 따른 판매가격을 결정하여 주택을 매도하게 된다. 공동체토지신탁은 판매자와 구매자간의 계약과정에 대하여 관리하며, 적정주택 구입가격이 유지되도록 중점적 위치에서 각 판매 상황에 대한 직접적인 관여를 하게 된다.

공동체토지신탁은 토지뿐만 아니라 기타 자산을 매입하여 관리하고, 지역공동체의 사회, 경제, 환경적 이익을 증진하는 것을 목적으로 한다. 활동에 의해서 거둔

수익은 회원들에게 직접 지급하기보다는 지역공동체의 유익을 위해서 사용한다. 또한 지정된 지역 내에 살거나 일하는 개인은 누구나 공동체토지신탁의 회원이 될 수 있으며, 회원이 될 수 있는 기회를 갖게 된다. 공동체토지신탁의 운영은 회원들이 하도록 되어 있다. 무엇보다도 공동체토지신탁의 특징은 비영리기구로서 토지와 건물의 소유권을 분리한다. 토지는 임대의 형식을 취하며, 임대기간은 99년이다. 지속적인 토지확보가 가능하고 유연한 개발을 보장한다. 주로 경제성 없는 낙후지역이나 슬럼화 지역의 개선에 활용되고 있다. 조직은 지역을 기반으로 하며, 실 거주자 중심으로 관리 운영한다. 의사결정 구조는 거주자, 지역주민 및 전문가와 공공기관의 대표로 구성되는 특징이 있다.



자료 : 이영범·김은희. 2011. p92.

<그림 6-1> 토지의 사회적 소유에 대한 개념

즉, 공동체토지신탁은 저렴하게 토지를 공급하도록 하여 토지의 사회적 소유가 가능하도록 하는 제도이다. 토지소유를 개인의 소유에 근거하기보다는 토지소유자 개인이 토지를 신탁하여 주민공동체에 의해 토지소유가 가능하도록 토지 공동소유의 개념으로 전환하는 사회적 지주방식(이영범·김은희, 2011:91-92)으로 저렴하

고 안정적으로 토지를 공급해야 할 것이다.

2.2 재단법인 설립으로 공동자산에 대한 배분 금지

주택협동조합이 소유하게 되는 토지와 건물은 주택협동조합과 별개로 하여 자산을 중심으로 한 재단법인의 설립을 제안한다. 재단법인은 민법에 따라서 일정한 비영리목적에 바쳐진 재산을 실체로 하기 때문이다. 자산, 수익배분 및 재투자와 해산 및 청산에 관한 사항 등을 정관에 작성하도록 하여 개인에게 수익 등이 배분되지 않도록 한다. 정관에는 비영리법인은 본질상 구성원에게 수입 배분할 수 없기 때문에 수익금은 출연자에게 배분하지 않으며, 목적 사업에 재투자하거나 사업 확대, 안정화를 위해 별도로 적립할 수 있다고 규정한다.

지배구조의 형태와 운영 방식 및 중요 사항의 의결 방식에 있어서는 정관에 정하지 않은 사항은 이사회의 결의로 정하도록 한다. 이사는 정관에 따라서 선임하며, 감사도 반드시 선임하도록 한다. 이사는 대표권을 제한하기 위해서 반드시 정관에 기재하고 등기하도록 한다.

2.3 협동조합주택 건설을 위한 주택금융 지원과 세금 감면

주택의 건설은 많은 자금과 자원이 투입되며, 건설과정 또한 복잡하여 입주자들만으로 주택을 건설하는 것은 매우 어렵다. 협동조합주택이 우리나라에 안정적으로 정착하기 위해서는 공공의 재정적 지원과 국민주택기금의 활용이나 인적 지원이 필수적이라고 할 수 있다. 이를 위해 「주택법」 제63조 '국민주택기금의 운용제한'에서 협동조합이 주택을 공급하는 경우에는 국민주택기금을 활용할 수 있도록 규정할 필요가 있다. 특히, 공공이 임대한 토지나 협동조합주택의 경우에는 재정적 지원이 필수적이다.

주택법(현행법)	개정내용
제63조(국민주택기금의 운용 제한) ① 국민주택기금은 다음 각 호의 용도가 아닌 용도로는 운용할 수 없다. 1. 국민주택의 건설 2. 국민주택을 건설하기 위한 대지조성사업 3. 제1호와 제2호의 사업을 위한 기자재의 구입 및 비축 4. 공업화주택(대통령령으로 정하는 규모 이하의 주택으로 한정한다)의 건설 이하 생략 22. 그 밖에 국민주택의 건설을 촉진하기 위하여 대통령령으로 정하는 사업 ② 국토해양부장관은 국민주택기금에 여유자금이 있을 때에는 대통령령으로 정하는 방법으로 이를 운용할 수 있다.	제63조(국민주택기금의 운용 제한) ① 국민주택기금은 다음 각 호의 용도가 아닌 용도로는 운용할 수 없다. 이 하 생략 23. 협동조합이 주택을 공급하는 경우

또한, 주택을 공급하는 협동조합에게 국세와 지방세, 각종 부담금을 감면하도록 한다. 취득세와 등록세, 재산세 및 종합토지세 등의 조세가 감면대상이 되도록 하여 저소득층에게 조금이라도 저렴하게 협동조합주택을 공급할 수 있을 것이다. 해외 사례의 경우에도 공공이 다양한 형태의 조세 및 부담금을 감면해주는 정책이 있음을 알 수 있다.

3. 주택협동조합의 제도적 개선 방안

앞에서 살펴본 현행 법 제도를 살펴보면, 「협동조합 기본법」에서 모든 협동조합의 설립이 가능하지만, 주택협동조합으로 설립할 경우 운영과 관리에 관한 언급이 없기 때문에 개별 협동조합법, 「주택법」, 「임대주택법」등을 검토하였다. 그

결과 주택건설사업자, 주택사업의 주체, 주택의 분양방법과 임차인 선정방법 및 임대주택의 장기수선 주체의 문제가 발생하게 되어, 이를 해결하기 위한 방안이 필요하다.

3.1 관련법 개정

주택협동조합은 기존 주택공급구조에서 탈피하여 수요자 중심의 다양한 주거문화와 공동체를 확산하고 주거안정을 도모할 수 있는 제도이다. 그러나 앞서 분석한 결과를 종합해 보면, 이를 시행할 수 있는 법과 제도적 근거가 미흡하다 따라서 주택협동조합이 주택을 관리할 수 있도록 하는 최소한의 법 개정이 필요하다.

우선 주택사업의 주체에 대한 문제이다. 현행 「주택법」 제10조 1항에서 단독주택 20호 이상, 공동주택 20세대(도시형 생활주택 30세대) 이상이나 1만 제곱미터 이상의 대지조성 사업의 경우에는 주택건설사업자는 등록하도록 하고 있고, 등록요건은 자본금 3억, 건설 분야 기술자 1인 이상 및 사무실 면적 33제곱미터 이상 등으로 규정하고 있다. 뿐만 아니라 사업주체 측면에서 주체를 국가·지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사, 공익법인, 주택조합 등으로 규정되어 있다. 여기 추가로 “협동조합법에 의해 설립된 주택협동조합”도 주택 건설 사업이 가능하도록 법 개정이 필요하다.

제2조(정의)
7. "사업주체"란 제16조에 따른 주택건설사업계획 또는 대지조성사업계획의 승인을 받아 그 사업을 시행하는 다음 각 목의 자를 말한다.
  가. 국가·지방자치단체
  나. 한국토지주택공사
  다. 제9조에 따라 등록한 주택건설사업자 또는 대지조성사업자
  라. 그 밖에 이 법에 따라 주택건설사업 또는 대지조성사업을 시행하는 자
  마. 협동조합법에 의해 설립된 주택협동조합

다음은 주택관리의 주체에 대한 문제이다. 현행 「주택법」 제43조 2항, 3항에서 “입주자 및 사용자”로 관리주체를 확대하고, “입주자대표의 또는 입주자와 사용자로 구성된 주택협동조합”으로 확대 개정하도록 한다. 8항의 재원에 있어서도 지방자치단체 장으로부터 재원을 지원받을 수 있는 방안을 강구하도록 한다.

주택법 제43조(관리주체 등)

① 대통령령으로 정하는 공동주택(「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 건축하는 경우와 부대시설 및 복리시설을 포함하되, 복리시설 중 일반인에게 분양되는 시설은 제외한다. 이하 같다)을 건설한 사업주체는 입주예정자의 과반수가 입주할 때까지 그 공동주택을 직접 관리하여야 하며, 입주예정자의 과반수가 입주하였을 때에는 입주자에게 그 사실을 알리고 그 공동주택을 제2항에 따라 관리할 것을 요구하여야 한다.

② 입주자 및 사용자는 제1항에 해당하는 공동주택을 제4항에 따라 자치관리하거나 제53조에 따른 주택관리업자에게 위탁하여 관리하여야 한다.

③ 입주자 및 사용자는 제1항에 따른 요구를 받았을 때에는 그 요구를 받은 날부터 3개월 이내에 입주자대표회의를 구성하고, 그 공동주택의 관리방법을 결정(주택관리업자에게 위탁하여 관리하는 방법을 선택한 경우에는 그 주택관리업자의 선정을 포함한다)하여 이를 사업주체에게 통지하고, 관할 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.

④ 입주자대표회의 및 입주자와 사용자로 구성된 주택협동조합은 공동주택을 자치관리하려는 경우에는 제1항에 따른 요구가 있었던 날부터 6개월 이내에 공동주택의 관리사무소장을 자치관리기구의 대표자로 선임하고, 대통령령으로 정하는 기술인력 및 장비를 갖춘 자치관리기구를 구성하여야 한다. 다만, 제53조에 따른 주택관리업자에게 위탁관리하다가 자치관리로 관리방법을 변경할 경우에는 그 위탁관리의 종료일까지 자치관리기구를 구성하여야 한다.

⑤ 사업주체는 입주자대표회의로부터 제3항에 따른 통지가 없거나 입주자대표회의가 제4항에 따른 자치관리기구를 구성하지 아니한 경우에는 주택관리업자를 선정하여야 한다. 이 경우 사업주체는 입주자에게 그 사실을 알려야 한다.

⑥ 사업주체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 기간 이내에 해당 관리주체에게 공동주택의 관리업무를 인계하여야 하며, 관리주체가 변경된 경우에도 또한 같다. 다만, 제5항에 따른 관리주체의 관리기간은 대통령령으로 정한다.

1. 입주자대표회의로부터 제3항에 따른 주택관리업자의 선정을 통지받은 경우
2. 제4항에 따른 자치관리기구가 구성된 경우

3. 제5항에 따른 주택관리업자가 선정된 경우
⑦ 다음 각 호에 해당하는 사항 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
1. 제1항에 따른 통지·요구의 방법 및 절차
2. 제3항에 따른 입주자대표회의의 구성·운영 및 의결사항
3. 관리주체의 업무
4. 관리방법의 변경
5. 공동주택관리기구(제4항에 따른 자치관리기구를 포함한다)의 구성·기능·운영
⑧ 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 제7항에 따른 관리주체(단, 입주자와 사용자로 구성된 주택협동조합도 포함됨)가 공동주택의 관리업무를 수행하기 위하여 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.
⑨ 공동주택의 관리와 관련하여 제42조제7항에 해당하는 자는 부정하게 재물 또는 재산상의 이익을 취득하거나 제공하여서는 아니 된다.

임대주택의 관리 주체는 300세대 이상의 공동주택, 승강기가 설치된 공동주택, 중앙집중식 난방방식의 공동주택은 주택관리업자에게 관리를 위탁하거나 자체 관리하도록 하고 있다. 여기에 임대관리형 주택협동조합도 관리 주체가 될 수 있도록 “입주자로 구성된 조합의 임대주택 관리”조항을 추가시켜 입주자들로 구성된 조합의 구성방법, 조합운영방법, 업무의 범위와 재원 마련 방안 등에 대하여 개정하거나 “협동조합 기본법에 의한 협동조합 또는 「주택법」 제 53조의 주택관리업자에게 (이하 생략)”로 개정할 필요가 있다. 그러면 법 개정 없이 주택협동조합이 주택관리업 등록을 하면 된다.

임대주택법
제28조(임대주택의 관리)
① 임대사업자는 임대주택이 대통령령으로 정하는 규모(300세대 이상의 공동주택, 승강기가 설치된 공동주택, 중앙집중식 난방방식의 공동주택)에 해당하면, 「협동조합 기본법」에 의한 협동조합 또는 「주택법」 제53조에 따른 주택관리업자에게 관리를 위탁하거나 자체 관리여야 한다. 다만, 임대사업자가 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사인 경우에는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 관리할 수 있다.

② 임대사업자가 제1항에 따라 임대주택을 자체관리하려면 대통령령으로 정하는 기술인력 및 장비를 갖추고 관할 시장·군수·구청장의 인가를 받아야 한다.
③ 둘 이상의 임대사업자가 동일한 시(특별시와 광역시를 포함한다)·군 지역에서 임대주택을 자체관리하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공동으로 관리할 수 있다.
④ 임대사업자는 임차인으로부터 임대주택을 관리하는 데에 필요한 경비를 받을 수 있다.
⑤ 임대사업자가 자체관리하는 경우의 인가 절차나 관리비의 산정 등에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다.
⑥ 제1항을 적용할 때 임대주택이 아닌 주택과 임대주택이 같은 건축물 안에 있거나 같은 주택단지를 구성하고 있는 경우에는 임대주택이 아닌 주택의 관리 방법에 따라야 한다.
⑦ 입주자로 구성된 임대주택의 관리는 주택협동조합이 할 수 있다.

주택법
제53조(주택관리업)
① 제43조제1항에 해당하는 공동주택의 관리를 업으로 하려는 자는 시장·군수·구청장에게 등록하여야 하며, 등록 사항이 변경된 경우에는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 변경신고를 하여야 한다.
② 제1항에 따라 등록을 한 자(이하 "주택관리업자"라 한다)가 제54조에 따라 그 등록이 말소된 후 2년이 지나지 아니한 때에는 다시 등록할 수 없다.
③ 제1항에 따른 등록은 주택관리사(임원 또는 사원의 3분의 1 이상이 주택관리사인 상사법인을 포함한다)가 신청할 수 있다. 이 경우 주택관리업을 등록하려는 자가 갖추어야 하는 자본금(법인이 아닌 경우 자산평가액을 말한다)·인력·시설 및 장비, 등록의 절차, 영업의 종류와 공동주택의 관리방법 및 그 업무내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
④ 주택관리업자의 지위에 관하여 이 법에 규정이 있는 것 외에는 「민법」 중 위임에 관한 규정을 준용한다

이뿐 아니라 임대주택에 거주하는 임차인이 직접 조합을 만들어서 관리하는 임대관리형 주택협동조합은 입주자들의 참여를 위하여 협력하도록 하고 있다. 이를

임대관리협동조합이 직접 할 수 있도록 개정할 필요가 있다.

장기 공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법(현행법안)	개정내용
제4조(입주자의 참여) 사업주체는 입주자의 삶의 질 향상을 위하여 입주자의 커뮤니티를 활성화하기 위한 계획을 수립하여 입주자의 참여를 촉진하고 입주자와 협력하여야 한다.	제4조(입주자의 참여) 입주자는 입주자로 구성된 조합을 구성하여 사업주체와 관리협약을 맺고 관리업무를 수행할 수 있으며, 사업주체는 조합에 관리비용을 지원하여야 한다.

다만, 주택의 분양 방법과 임차인 선정의 문제는 현행법을 따르도록 한다. 단독주택 20호 이상, 공동주택 20세대 이상인 주택은 무주택 세대주에게 가점제를 적용하여, 공개추첨으로 분양하며, 청약저축 등에 가입하도록 하고 있다. 주택분양 방법과 임차인 선정의 문제를 현행법을 따르도록 하는 이유는 법이 개정되었을 때 시장은 자본의 논리에 따르기 때문에 선한 의도로 법을 개정하였을지라도 악용하는 경우가 반드시 발생하게 된다. 우리의 주택조합제도가 대표적 사례라고 할 수 있다.

이외에 20세대 미만의 주택을 협동조합이 공급하거나 임대하는 경우에는 자유롭게 조합원을 구성하도록 하며, 협동조합의 정의와 의무에 동의하는 사람들이 조합을 구성하여 관리 운영하도록 한다. 해외사례에서 살펴본 것처럼 잘 운영되고 있는 주택협동조합은 50세대 이내의 조합원으로 구성된 것을 알 수 있다.

또한, 임대주택 장기수선의 주체는 원칙적으로는 임대사업자가 장기수선의 주체가 되어야 하지만, 임대사업자와 주택협동조합이 장기수선 관리에 대한 계약을 체결하고, 입주자가 임대료를 지불하면 이 임대료 중 장기수선 관리에 필요한 일정한 금액을 협동조합에 지불해서 주택협동조합이 주체적으로 주택의 문제를 해결하도록 한다. 이렇게 하여 임대주택의 장기수선 주체의 문제를 해결하도록 한다.

3.2 협동조합주택건설 특별법(가칭) 재정

협동조합기본법인 2012년 12월부터 시행되었지만, 협동조합주택 사업을 추진하기 위한 세부적인 내용은 여전히 미흡한 상태이다. 현재 협동조합주택을 건축하기 위해서는 「협동조합 기본법」, 「주택법」, 「임대주택법」 등 개별법에 의해 추진되어야 하며, 개별법으로 추진된다 하더라도 법제도간 적용범위의 상이점으로 인하여 원활한 사업추진이 어려운 상황이다. 이에 다양한 유형의 협동조합주택을 건설하고 활성화하기 위해서는 조합구성·운영·관리, 사업추진 방법, 재정지원 방안 등을 내용으로 하는 「협동조합주택건설 특별법(가칭)」의 재정이 필요하다.

제Ⅷ장 결론

제1절 연구의 결과 요약

본 연구는 우리나라의 주택 문제를 해결하기 위한 하나의 대안으로서 공동체운동과 비영리사업의 성격을 지닌 주택협동조합 제도를 우리나라에 도입하기 위한 사회적·경제적·제도적 타당성을 분석하여, 그 개선방안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 주택협동조합은 열악한 주거문제를 노동자들이 모여서 스스로 해결하고자 시작된 협동조합운동의 일환이었다. 주택협동조합은 주택의 건설에서부터 입주자 지원 및 주택의 관리 영역까지를 모두 포함하고 있으며, 정책적으로 제공해야하는 저렴한 임대주택의 공급 주체로서 역할을 담당할 수 있다. 또한, 소득계층별 및 다양한 유형의 주택을 공급하며, 지역재생 및 지역공동체 활성화, 일자리 창출과 사회적 경제의 활성화 등의 역할을 하는 사업체이면서 협동조합운동을 하는 결사체이다.

따라서 본 연구는 주택협동조합을 우리나라에 실행하기 위한 사회적, 경제적, 제도적 타당성을 검토하였다. 먼저, 사회적 타당성 검토결과 주로 저층고밀지역의 저소득층이 거주하는 고립된 지역에서 공동체운동이 발생하며, 주민들은 강한 자기소유욕의 폐쇄성을 지니고 있다. 공동체운동이 활발히 일어나려면 주민들의 자발적인 참여가 전제되어야 하지만, 우리나라의 공동체운동은 사회적·제도적 변화로 인한 주거권 확보와 같은 공적목적의 참여가 주를 이루어지고 있다. 학습과 사회운동의 참여는 주민들 간의 소속감과 동질감을 강화시키지만, 프로그램의 한계를 보이고 있다. 무엇보다 공동체 내·외부의 갈등이 공동체의 발전을 저해하고 있는 것으로 분석되었다.

경제적 타당성 분석에 앞서 우리나라에 실현가능한 유형으로 주택과 토지의 소유권에 따른 모델을 제시하였다. 토지와 주택을 모두 협동조합이 소유하는 '소유

형 주택협동조합', 토지는 임대하고 주택은 직접 건설하는 '토지임대건설형 주택협동조합'과 토지와 주택을 임대하고 관리만 하는 '임대관리형 주택협동조합'으로 모형을 제시하였다.

경제적 타당성은 유형별 주택의 구입가격 및 주거비 부담능력으로 산정하였으며, 소득계층별 지불가능한 소득수준을 검토한 결과 소유형 주택협동조합은 고소득층에 적합하며, 토지임대건설형 주택협동조합은 중산층이 주거비를 감당할 수 있는 것으로 분석되었다. 임대관리형 주택협동조합은 저소득층에 적합한 것으로 분석되었으나, 최하위층은 주택구입능력이 없는 것으로 나타났다. 따라서 주택구입능력이 전혀 없는 최하위층에 대한 적극적 대안마련이 필요하다. 소유형 주택협동조합은 고소득층인 5분위만 주택구입이 가능한 것으로 분석되었는데, 이는 높은 토지비 때문으로 저렴한 토지공급 방안이 필요하다. 이와 더불어서 주택구입가격을 낮추기 위해서는 저렴한 건설비와 취·등록세 등과 같은 세금도 감면해주는 등 저렴하게 주택을 공급할 수 있는 적극적인 방안이 필요하다.

제도적 타당성 검토 결과 협동조합주택을 건설하기 위한 근거 법률인 「협동조합 기본법」이 2011년 12월 29일 국회를 통과하여 2012년 12월부터 시행되었다. 그러나 협동조합주택의 사업을 추진하기 위한 세부적인 내용들은 여전히 부족한 상태이다. 협동조합주택을 실행하기 위해서는 현행 「주택법」과 「임대주택법」등의 관련법을 적용하여야 한다. 관련법 검토 결과 주택건설사업자, 주택의 분양방법, 임차인 선정 방법 및 임대주택의 장기 수선의 주체 등 현행법과 대치되는 부분이 많은 것으로 검토되었다.

본 연구는 이런 사회적, 경제적, 제도적 문제를 해결하기 위해 우선적으로 협동조합에 대한 사회적 인식이 변화되어야 한다. 이를 위해 조합원과 주민들에게 협동조합 교육을 하도록 하며, 단기간의 일회성 교육이 아닌 지속적인 교육이 되도록 한다. 지속적 교육을 위하여 협동조합 교육센터를 건립하여 교육의 기능을 강화할 것을 제안한다. 그리고 교육을 통해 동기 부여된 활동가들이 조합 활동에 적극적으로

참여하도록 하여 자원 활동가로 양성되도록 한다.

공동체에 대한 인식이 부족한 협동조합을 위하여 협동조합 전문가로 구성된 인력풀을 만들어 협동조합 코디네이터가 주택협동조합의 건설·운영·관리 전반에 대하여 조언하는 시스템을 만들도록 한다. 코디네이터들은 공동체성이 약한 입주자들 상호간의 신뢰와 친밀감을 높일 수 있는 역할을 감당하게 한다.

경제적 활성화를 위해서는 저렴하고 안정적인 토지공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)를 도입하고, 협동조합주택 건설을 위한 주택금융을 지원하거나 취·등록세와 같은 국세를 절감하는 방안을 마련하도록 한다. 또한, 주택협동조합의 토지와 주택에 대한 공동자산은 재단법인을 설립하여 관리하며, 공동자산에 대하여 쉽게 배분하지 못하는 구조를 만들 것을 제시하였다.

마지막으로 주택협동조합의 운영과 관련된 「주택법」, 「임대주택법」, 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 등의 법조항을 개정하거나 「협동조합 주택건설 특별법(가칭)」 재정을 제안하였다.

제2절 연구의 의의 및 한계

산업화 시대를 거치면서 급속하게 진행된 도시화는 인구와 자본을 도시로 집중시켰으며, 도시화는 인간소외, 자본의 축적, 환경문제와 주택의 양적·질적 문제를 야기 시켰다. 이에 대응한 우리의 주택정책은 주택공급의 확대로 주택의 부족 문제만을 해소하고자 하였기 때문에 총량적인 주택공급에는 기여를 하였다. 그러나 과도한 주택가격과 높은 주거비 부담, 급격한 전세급등과 월세화로의 전환과 주택을 투자처로 인식하는 등 사회적, 경제적 문제점을 안고 있다. 이와 더불어 재개발 및 도시재정비사업은 저소득층의 저층밀집지역에서 저렴주택을 멸실하고, 고층·고밀의 아파트를 건축하였다. 이런 과정을 거치면서 도시경관은 훼손되었으며, 저소득층

의 원주민을 도시외곽으로 밀어내고 중산층의 새로운 입주자로 대체되면서 기존의 공동체는 해체되고 파괴되었다.

이와 같은 사회적 문제를 해결하기 위해 사회적경제의 실체인 협동조합이 대안으로 제기되고 있으며, 2012년은 유엔이 정한 '세계 협동조합의 해'이기도 하기에 큰 의미를 지니고 있다. 2012년 12월 1일부터 「협동조합 기본법」이 발효되기 시작하여 다양한 협동조합의 설립이 가능하게 되었다. 이에 주택협동조합도 설립할 수 있게 되었다.

따라서 본 연구는 우리의 주택문제를 해결하기 위한 대안으로서 주택협동조합을 설립할 것을 제안하였으며, 이를 실행하기 위한 사회적, 경제적, 제도적 측면에서 타당성을 검토한 것으로 우리나라에 실행된 적이 없기 때문에 연구에 많은 제약이 있는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 최초로 주택협동조합의 모형을 만들고 그 실행가능성을 검토한 연구라는 것에 그 의의를 두고자 한다. 또한 주택협동조합을 공동체운동의 측면에서 분석하여 공동체성을 강화할 수 있는 다양한 활성화 방안을 제시하였으며, 경제적 측면에서도 저렴하고 지속적인 토지를 공급할 수 있는 구체적인 정책대안을 제시한 것에 의의가 있다.

본 연구가 가지는 이러한 의의에도 불구하고, 몇 가지 한계를 가지고 있다. 우선적으로 본 연구에서 제시한 사회적 타당성이 주거공동체운동의 구성 원리에 기반하고 있는 점이다. 공동체운동이라는 주제는 힐러리 외에도 여러 학자들이 다양한 관점에서 해석하고 있는 사회학의 한 분야이다. 따라서 본 연구는 공동체운동의 구성원리를 연구자의 관점에서 정의하고, 이를 전제로 한 평가를 시도하고 있다. 결과적으로 공동체운동의 구성 원리는 과학적으로 검증되기 어려운 한계가 있음을 지적하지 않을 수 없다.

또한, 주택협동조합에 대한 경제성 분석은 국내에 적용된 사례가 없는 관계로 모의실험을 통해 주택의 매입가격과 주거비 부담능력을 분석하였다. 이는 특정 대지에 실시한 것으로 표본설정의 한계를 지니고 있다. 모의실험을 한 대상이 서울시

의 특정지역에 소재하고 있기 때문에, 서울시 전체나 지방으로 확장하여 일반화시키기에는 한계를 지닌다.

향후 연구에서는 도시지역이 아닌 시골에서의 적용가능성을 살펴볼 필요가 있으며, 특히 패시브주택과 같은 에너지 절감형 주택에 대한 적용을 검토해 볼 필요성이 있다.

또한, 우리나라에 주택협동조합이 조직되고 실행된 이후에는 다양한 연구들이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다. 주택협동조합의 조직체계, 운영 및 교육 프로그램 등 다양한 활동과 관련된 연구뿐만 아니라 주택협동조합의 조합원들 특성에 따른 주택의 공간계획과 연계성 등 많은 연구들이 앞으로 진행될 수 있을 것이다.

주택협동조합은 주택을 필요로 하는 사람들의 자조적 조직임을 감안하여 저소득층만을 위한 모델을 개발하고 이에 대한 타당성 적용은 후속 연구과제로 남겨두고자 한다. 뿐만 아니라 주택협동조합이 공동체운동으로서 사회적 약자인 가난한 사람들의 주체적 운동에 뿌리를 두고 있기 때문에 이들 간의 소통과 합의를 끌어내는 방법에 대한 연구는 과제로 삼아야 할 것이다.

참고문헌

강대기. (2003). 패러다임변화와 공동체의 통합개념 구축. 「농촌사회」 13(2): 7-40.

강의성. (2006). 「주택법상 지역조합에 관한 연구」. 석사학위논문. 중앙대학교 대학원.

강팔문. (2008). 「서울시 주택하위시장 특성 연구: 주택점유형태와 주택유형을 중심으로」. 박사학위논문. 경원대학교 대학원.

계기석·천현숙. (2000). 「커뮤니티 중심의 주거환경정비 연구」. 국토연구원.

구자인. (1995). 환경 위기 시대의 공동체 운동: 평가와 모색. 「도시와 빈곤」 19. 한국도시 연구소.

국토해양부. (2009). 「개발부담금제도 개선방안 마련을 위한 조사연구」.

_____. (2011). 「2011 주택업무편람」.

권오병·강정모. (2009). 한국형 선진 공동체 개념 및 운영방안에 대한 실증연구: 경기도 사례. 「2009 한국로고스경영학회 학술발표대회논문집」.

권영근. (2007). 한국농업과 농민이 어려운 이유. 「내일을 여는 역사」 27: 56-67

권인천. (2001). 「지역화폐운동 참여의 결정요인 분석을 위한 서설적 연구」. 석사학위논문. 서울대학교 대학원.

기노채. (2012). 주택협동조합의 개념과 역사 그리고 시사점. 「생협평론」 7: 7-23.

김경휘·반정호. (2006). 한국 상황에서의 사회적 기업의 개념과 유형에 관한 소고. 「노동정책연구」 6(4): 31-54.

김덕원. (2012). 「사회적기업가 양성을 위한 역량 개발 프로그램에 관한 연구」.

박사학위논문. 인하대학교 대학원.
김동배·김형용. (2000). 지역통화운동을 통한 지역공동체형성 연구. 「한국사회복지학회 추계학술대회 논문집」
김동엽. (2011). 「로컬 거버넌스적 참여와 시민교육의 유용성 연구」. 박사학위논문. 경기대학교 정치전문대학원.
김상희. (2012). 「지역주택조합의 매도청구 제도 개선에 관한 연구」. 석사학위논문. 건국대학교 행정대학원.
김성오. (2012). 「몬드라곤의 기적」. 역사와 비평사.
김영정, (2008), 지역거버넌스와 공동체운동: 전주시 전통문화중심도시만들기 운동의 사례분석, 「지역사회학」 9(2): 5-33.
김용우. (2002). 자족·자립의 공동체 경제와 대안노동. 「초점과 대안」 151-163.
김용학. (1998). 정보사회의 성격: 낙관론과 비관론의 대립. 「정보사회의 이해」. 나남.
김의수. (2001). 한국사회와 공동체. 사회와 철학연구회.「사회와 철학」(1): 206-232.
김재경. (2010). 「문화창조공동체 만들기」. 연구보고서(2010-2019) 대구경북연구원.
김준희. (2012). 미국의 비영리주택조직 사업의 구조. 「도시와 빈곤」 96: 73-86.
김종림외 6인. (2007). 「공공임대주택로드맵 구상연구」. 대한주택공사 주택도시연구원.
김종수. (2009). 「지역기반형 사회적기업의 태동과 운영에 관한 연구」. 박사학위논문. 서울시립대학교 대학원.
김종신. (2002). 주택조합제도 개선방안. 「국토연구원」 49-53.
김태경. (2009). 「주택법상 주택조합에 관한 연구」. 석사학위논문. 한양대학교 행

정·자치대학원.
김현아. (2004). 우리나라 주택공급제도의 문제점과 개선방안. 「토지와 건물」 19: 103-125.
김현아·김혜원. (2004). 「주택공급체계의 국내외 비교분석」. 한국건설산업연구원.
김형용. (2000). 「한국 지역통화운동의 성격과 참여자의 공동체의식에 관한 연구」. 석사학위논문. 연세대학교 대학원.
김혜승외 2인. (2004). 「임대료보조제도 확대방안 도입연구」. 건설교통부.
김혜천외. (2007). 「현대도시의 이해」. 대왕사.
김흥순·정미숙·정다운. (2010). 도시재생사업에 따른 이주 및 보상대책에 관한 연구: 세운재정비촉진지구를 대상으로. 대한국토·도시계획학회. 「국토계획」 45(2).
김희철. (2004). 「주택재개발사업의 개선방안에 관한 연구」. 박사학위논문. 건국대학교 대학원.
남기포. (2004). 주택협동조합운동에 대한 소고. 「농협경영연구」 34: 147-169.
남원석. (2003). 우리나라 비영리주택활동의 가능성에 대한 탐색. 주거복지연대·주택발전소·한국자활후견기관협회. 「비영리 주택활동 활성화를 위한 워크숍 자료집」 : 1-22.
_____. (2012). 민간 비영리 주택사업의 필요성과 성장가능성. 「도시와 빈곤」. 96: 58-72.
남철관. (2012). 민간 비영리 주택사업의 도입 방안 모색. 「도시와빈곤」 96: 9-21.
노진철. (2001). “아파트 주거에 기초한 공동체 문화운동의 가능성”. 주민자치를 통한 도시공동체의 모색 심포지엄. (사)아파트생활문화연구소.
농협. (2000). 「협동조합의 올바른 이해」. 농협교육개혁단.

농협대학 농업경영연구소. (2011). 「협동조합경영론」 163.

농협중앙회. (1997). 「협동조합론」. 농협인력개발원.

대한국토·도시계획학회. (2009). 「도시, 인간과 공간의 커뮤니케이션」. 커뮤니케이션북스.

류점석. (2005). 향유하는 삶을 위한 공동체의 생태학적 패러다임: 로버트 프로스트(Robert Lee Frost)의 자연과 삶. 「문학과 환경」.

박경옥. (2006). 거주지관리제도 도입을 위한 미국 주택소유자조합의 기능과 관리방식에 관한 연구. 「한국생활과학회지」 15(4): 691-701.

박미선. (2011). 「국토: 영국의 공정임대료와 시사점」. 국토연구원

박민주. (2008). 「공공임대주택의 택지개발과 주택공급과정의 투명성 제고방안에 관한 연구」. 석사학위논문. 건축대학교 부동산대학원.

박영애. (2000). 「공동체주의론에 입각한 도덕공동체로서의 학급경영에 관한 연구」. 석사학위논문. 서울교육대학교 교육대학원.

박신영 외.(2004). 「비영리단체의 공공주택사업 참여 활성화방안 연구」. 건설교통부.

박은서. (1999). 「불량주택재개발지역 지역사회 주민조직 활성화 방안」. 석사학위논문. 서강대학교 수도자대학원.

박정석. (1999). 인도 농촌의 계 조직. 「농촌사회」 9: 6-36.

박준. (2012). 비영리 주택조합: 영국 사회주택의 경험. 「도시와 빈곤」 96: 41-57.

박채운. (2011). 「도시재정비사업의 제도적 개선방안에 관한 연구: 경기도 성남시 수정·중원지역을 중심으로」. 박사학위논문. 한양대학교 대학원.

박현주. (2006). 「도시재개발지구의 주거권 운동 연구: 대전 용두동 철거민 운동 사례를 중심으로」. 석사학위논문. 한남대학교 사회문화대학원.

박호강. (1992). 「공동체와 유토피아: 서구 유토피아의 공동체이상과 실제」. 박

사학위논문. 전국대학교대학원.
박환용·이상한·이인호·배구희. (2002). 지역 및 직장 주택조합제도의 개선방안 연구. 「주택연구」 10(2): 81-109.
방경식·장희순. (2004). 「부동산학개론」. 부연사.
배동걸. (2011). 「민간주택 공급자의 사업 대상 부지선정 방안에 관한 연구」. 박사학위논문. 중앙대학교 대학원.
배문호. (2011). 「토지임대부 분양주택 활성화 정책방안에 관한 연구」. 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
배병룡. (2005). 조직내 신뢰가 반응성에 미치는 영향: 협력, 민주성 및 조직몰입의 매개를 통하여. 「한국행정학보」 39(3): 67-86.
배웅규·박상훈. (2012). 한국해비타트의 사례분석을 통한 저소득층 주거지 재생 방향 연구. 「한국도시설계학회지」 13(4): 33-50.
변정원. (2009). 「지역사회 노인생활협동조합의 노인복지 기여에 관한 경험적 연구: 원주노인생활협동조합 사례를 중심으로」. 석사학위논문. 한양대학교 행정자치대학원.
변창흠. (2009). 지속가능성과 주거안정을 위한 서울시 도시재정비사업의 방향. 대한국토·도시계획학회. 「도시정보」 325.
_____. (2010), 「지역의 역사·문화에 기반한 주민주도형 도시재생사업 방식의 개발: 바람직한 대안개발 사례와 성과 그리고 과제」, 환경정의 토지정의센터·새국토연구포럼.
변창흠·김란수. (2011). 「재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델 검토: 협동조합주택을 중심으로」. 서울시정개발연구원.
서성복. (2003). 「주택조합제도 개선방안에 관한 연구」. 석사학위논문. 건국대학교 부동산대학원.
서순탁·김진아·최재용·고민구. (2009). 「용산참사, 과거와 현재 그리고 미래:

제2의 용산참사 방지를 위한 도시재개발정책 개선방향」. 정동영의원실.
서순탁·민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로 연결을 중심으로. 「지역사회발전학회논문집」 30(2): 25-44.
서울시정개발연구원. (2008). 「주민자율형 소규모 시가지정비수법 도입방안」.
서울특별시. (2009). 서울시 주거환경개선정책 종합점검 및 보완발전방안. 서울특별시 주거환경개선정책 자문위원회. 설명회자료. 2009.1.15.
서종균. (2001). 임대아파트 공동체운동의 조건과 대안: 임차인 참여에 대한 주체들의 태도 분석, 2001년 한국도시연구소 연례 심포지움, 「도시공동체운동의 성과와 과제」, 16-42.
설한. (2000). 공동체주의: 협동, 책임, 참여의 정치사회학. 「도시연구」 6: 1-31.
손병웅. (2011). 「유기농업에 기초한 포항시 도시농업 모델 개발 및 활성화 방안」. 박사학위논문. 단국대학교 일반대학원.
송기백. (2010). 도시재생을 위한 도시정비사업의 문제점 분석 및 제도개선 방향 연구. 대한건축학회. 「대한건축학회논문집 계획계」 26(1).
송상기. (2010). 중남미 공동체주의와 자유주의의 관계와 공동체적 자유주의 모색. 「중남미연구」 29(1): 339-366.
신명호. (200). 생산공동체운동의 역사와 자활지원사업. 「동향과 전망」 53: 6-37.
신미자. (2011). 「공동주택관리에 관한 연구: 공동주택관리체제 및 체납관리비를 중심으로」. 석사학위논문. 단국대학교 행정법무대학원.
신성해. (2006). 프랑스의 주거계층분화와 공공정책에 관한 고찰: 사회주택을 중심으로. 「국토」 291: 128-134.
신중진·박종현. (2005). 도시정비사업의 연계적 전개방식과 정비수법에 관한 연구: 일본의 사례를 중심으로. 대한건축학회. 「대한건축학회논문집 계획계」 21(`11).

신필균. (2011). 「복지국가 스웨덴: 국민의 집으로 가는 길」. 후마니타스.
심상후. (2006). 「우리나라 주택조합제도의 개선방안 연구」. 석사학위논문. 세종대학교 산업경영대학원.
심현천. (2000). 아파트 공동체운동. 「도시연구」 6: 98-114.
안균오. (2010). 「사회정의론의 정책규범을 활용한 도시재정비사업 평가와 정책대안 연구」. 박사학위논문. 세종대학교 대학원.
안드레 아버한트, 헬스케 판 다알렌. (2002). 「네덜란드의 주택정책과 주택협회」. 한울아카데미.
엄은희. (2010). 공정무역 생산자의 조직화와 국제적 관계망 필리핀 마스코바도 생산자 조직을 사례로. 「공간과 사회」 33: 143-182.
엄정식. (2007). 공동체적 자아의 개념. 「서강인문논총」 21.
엄한진·박준식·안동규. (2010). 대안운동으로서의 사회적 경제: 프랑스 지역관리기업의 사례를 중심으로. 「사회와 이론」 18: 169-203.
여춘동·이건록·이우종. (2010). 결합개발의 확대를 위한 모델개발과 모의실험 평가에 관한 연구. 대한국토·도시계획학회. 「국토계획」 45(3).
염찬희. (2010). 「생협이 지역 사회를 위해 무엇을 할 것인가?」. 아이쿱생협연구소. 아이쿱생협연구소 제14회 포럼자료.
유아영. (2011). 「생존권투쟁에서 주민공동체운동으로: 금호·행당·하왕지역의 주민운동 사례연구」. 석사학위논문. 성공회대학교 NGO대학원.
윤소영. (2009). 「공동체 활동 관련 사례분석 및 지원방안」. 한국문화관광연구원.
윤주현·김혜승. (1997). 「공공주택금융 관리체계의 개선방안」. 국토개발연구원.
이경희. (2000).
이근행. (2006). 「한국 공동체운동의 형성과 전개에 관한 연구」. 석사학위논문. 성공회대학교 NGO대학원.
이도형·함요상. (2010). 제3부문의 가치 발견과 활성화 전략: 생활협동조합을 중

심으로. 「한국행정학회 춘계학술발표논문집」: 1-24.
이동일. (2011). 「대안 공동체의 유지와 한계: 변산공동체와 야마기시 실현지를 중심으로」, 박사학위논문, 부산대학교대학원,
이명훈. (2009). 정비사업에서 공공성 증진을 위한 과제. 대한국토·도시계획학회. 「도시정보」 325.
이문창. (2009). 크로포드킨과 그의 시대. 「한 혁명가의 회상」. 우물이 있는 집 : 595-656.
이선미. (2008). 근대사회이론에서 공동체 의미에 대한 비판적 연구. 「한국사회학」 42(5).
이승주. (2010). 도시재생의 기본이해 & 정비사업의 문제점·한계 및 개선방향. 국회도시재생선진화포럼. 「도시재생에 대한 국회의원 설명회 자료집」.
이승훈. (2002). 「한국사회의 시민됨 형성 과정: 자발 결사체 참여 경험을 중심으로」. 박사학위논문. 연세대학교 대학원.
이영범·김은희. (2011). 「사회적 기업을 이용한 주거지 재생」. 국토연구원.
이은희. (2008). 「후기 근대 지역공동체의 성찰적 동학」. 박사학위논문. 이화여자대학교 대학원.
인택환. (2005). 「공동주택 관리체계의 문제점과 개선방안에 관한 연구」. 박사학위논문. 세종대학교 대학원.
임서환. (2000). 자조적 자원주택운동과 비영리부문의 전통: 영국의 사례. 「도시와 빈곤」 42: 43-76.
임석희·이철우·전형수. (2003). 아파트 주거공간에 기초한 지역 공동체 형성에 관한 연구. 「한국지역지리학회지」 9(3): 314-328.
임소연. (2009). 프랑스 주거복지 정책 100년의 교훈.
장보혜. (2003). 우리나라 비영리 주택활동의 현황: 주거서비스 공급사례를 중심으로. 주거복지연대·주택발전소·한국자활후견기관협회. 「비영리 주택활동 활성화를

위한 워크숍 자료집」:23-36.
장영희. (2009). 도시재정비사업의 평가와 제도개선방안. 서울시정개발연구원. 「서울도시연구」 10(1).
장경석. (2003). 공공임대주택과 주거비지불능력. 「도시와 빈곤」 65: 5-20.
_____. (2007). 가난한 사람들을 위한 부동산 개발: 네덜란드의 주택정책과 주택협회. 「공간과 사회」 27: 205-208.
장경석·백성준. (2009). 조세정책을 활용한 저렴 임대주택공급에 관한 연구: 미국의 LIHTC 프로그램을 중심으로. 「주택연구」 17(3) :35-62.
장종익. (2011). 「성공하는 협동조합의 일곱가지 원칙」. (사)한국협동조합연구소 출판부.
_____. (2012). 협동조합기본법 제정이후 한국협동조합의 발전방향과 과제. 2012년 한국NGO학회·금천구 공동학술대회. 「사회적 경제와 시민사회의 역할」: 57-85
전성군. (2008). 「최신 협동조합론」. 한국학술정보(주).
전은호. (2008). 「적정구입가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁(CLT)의 도입가능성 분석」. 석사학위논문. 서울시립대학교 대학원.
_____, (2012). 「공동체 토지 신탁」. 다음카페 주택건설협동조합 포럼 발표자료.
전홍규. (2012). 일본의 민간 비영리 주거지원사업의 현황. 「도시와 빈곤」 96: 22-40.
정규호. (2008). 생태적 (지역)공동체운동의 의미와 역할 및 과제. 「경제와 사회」 78.
_____. (2012). 한국 도시공동체운동의 전개과정과 협력형 모델의 의미. 「정신문화연구」 35(2): 7-34.
정소라. (2008). 「동호인 주택의 건축계획에 관한 연구: 미술 관련인 및 예술인을 중심으로」. 석사학위논문. 홍익대학교 건축도시대학원.

정의철외 2인. (1997). 「서울시 저소득층을 위한 임대료보조제도 도입방안」. 서울시정개발연구원.

정인철. (2011). 「사회적 기업의 충격 빅 소사이어티」. 서울. 이학사.

정재헌. (2003). 「불량주택 재개발아파트의 공동체의식에 관한 연구: 서울시 성동구 재개발아파트를 중심으로」. 석사학위논문. 중앙대학교 대학원.

정주용. (2008). 참여지형에 따른 정보흐름의 변화가 정책수용에 미치는 영향: 방사성폐기물처리장 유치사례를 중심으로. 고려대학교 정부학 연구소. 「정부학연구」 14(4): 43-81.

정철하. (2002). 「지역사회조직 발전 방안에 관한 연구」. 석사학위논문. 경남대학교 지역개발대학원.

정현백. (2006). 자치사회주의의 실험: 붉은 비인의 주거정책을 중심으로 (1918-1934). 「독일연구」 14: 145-177.

조광호. (2011). 「한국 주택정책에서의 공공성 확보방안에 관한 연구: 유럽 주택정책에서의 시사점을 중심으로」. 석사학위논문. 경남대학교 행정대학원.

조명래. (2003). 지역사회에의 도전: 도시공동체의 등장과 활성화. 한국도시연구소. 「도시공동체론」. 한울.

조옥. (2012). 「지역화폐 운동 대안성에 관한 여성주의적 연구: 한밭레츠 참여자들의 경험을 중심으로」. 석사학위논문. 이화여자대학교 대학원.

조정현·최정신. (2011). 미국 코하우징의 특징 및 주민참여 현황. 「한국주거학회」 22(2): 11-20.

주관수. (2004). 광역단위 재개발사업의 구체화방안: 집합적 사업방식을 중심으로. 주택도시연구원. 「주택조시」 83.

차재영. (2008). 지역신문과 지역공동체의 구축: 충북 옥천지역 사례를 중심으로. 「언론과학연구」 8(4): 592-627.

채종헌·최준규. (2012). 유럽 사회적 경제의 현황과 다양성에 관한 연구: 이탈리

아 사회적 협동조합 사례를 중심으로. 「사회적 경제와 시민사회의 역할」. 2012년 한국NGO학회·금천구 공동학술대회. 23-54.

천현숙. (2001). 「아파트주거문화의 진단과 대책」. 국토연구원.

_____. (2005). 외국 비영리주택활동의 발전방향과 시사점. 「국토연구」 46: 75-97.

최금주, (2006), 공동체 의식의 의미: 화이트헤드의 유기체적 철학을 중심으로, 「한국동서정신과학회지」 9(1): 17-26.

최병두. (2000). 공동체 이론의 전개과정과 도시 공동체운동. 「도시연구」 6: 32-50.

_____. (2002). 도시공동체운동의 실태와 전망: 아파트 주민 운동을 중심으로. 「환경과 생명」 24.

최승호. (2009). 지역 마을 공동체 만들기 운동의 발전 방안 모색: 충남 홍성군 홍동 풀무마을을 중심으로. 「한독사회과학논총」 19(1).

최정신. (2008). 국내 계획공동체 마을의 주민참여의 실태 및 특성. 「한국주거학회논문집」 19(5): 93-102.

최혁진. (2010). 협동조합의 경험에 기초한 사회적기업의 성장전략과 민관협력 및 제도개선 방안. 「사회적기업연구」 3(1):67-90.

최홍관. (2009). 한국 마이크로크레딧의 현황과 과제. 「시민사회와 NGO」 7(1): 127-174.

최효찬. (2006). 「일상의 억압기제 연구: 자본주의 도시 공간에 대한 문화정치학적 접근」. 박사학위논문. 연세대학교 대학원.

특임장관실·기획재정부. (2012). 「상생과 통합의 미래: 협동조합과 함께」.

하성규, (2008), 주택점유형태에 따른 사회적 자본과 주거공동체 활성화, 「주택연구」 17(4): 77-94.

_____. (2010). 「주택정책론」. 부연사.

홍성지. (2004). 「공동주택 관리체계 개선에 관한 연구」. 박사학위논문. 건국대학교 대학원.

하승우. (2008). 「아나키즘」. 책세상

_____. (2009). 상호부조와 풀뿌리운동: 아나키즘이 들려주는 지혜들. 모심과 살림 포럼: 풀뿌리 자치 공무모임.

허란주. (1993). 절차적 자율성: 우연성과 양립가능한 자율론. 「철학」. 40: 92-114.

홍인옥, (2001), 주거공동체와 재건축사업, 2001년 한국도시연구소 연례 심포지움, 「도시공동체운동의 성과와 과제」, 1-15.

황현. (2004). 우리나라 주택정책의 문제점과 개선방안 연구, 「부동산학보」23: 167-178.

iCOOP생협. (2010). 「iCOOP생협 활동가를 위한 학습자료 시리즈1」.

_____. (2011). 「사무국장 연수 자료집」.

Shin Irina. (2011). 「한국 협동조합 활성화 방안 연구」. 석사학위논문. 성균관대학교 대학원.

Arnstein, Sherry. (1969). 새국토연구협의회. (2008). 「재생 그리고 문화」;재인용

Arthurson, K. and K. Jacobs. (2003). "A Critique of the Concept of Social Exclusion and its Utility for Australian Social Housing Policy" . Australian Housing and Urban Research Institute.

Birchall, Johnston. (1997). *The International Co-operative Movement*. 장종익역. 「21세기의 대안 협동조합 운동」. 들녘.

Bratt, R. G. (2002). Housing and Family Well-being, *Housing Studies*. 17(1): 13-26.

Christenson, J & J. Robinson. (1989). *Community Development in Perspective.* Ames, IA: Iowa State University Press.

Dickens, P. (1977). Social change, housing and the state: some aspects of class fragmentation and incorporation. in M. Harloe(ed). *Proceedings of the Conference on Urban Change and Conflict.* London: Centre for Environmental Studies.

Durkheim, Emile. (1978). 이종각 역. 교육과 사회. 「교육신서」 66. 서울: 배영사

Eliasoph, Nina. (1998). *Avoiding Politics: How Americans produce apathy in everyday life*. Cambridge: Cambridge University Press.

Engles, F. (1872). 안효상외 역. (1995). 주택문제에 대하여. 「칼 마르크스 프리드리히 엥겔스 저작선집」. 박종철출판사.

Etzioni. A. (1995). *New communitarian thinking persons, virtues, institutions, and communities.*. University Press of Virginia.

Harbermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action 1.* Life World System Boston. Beacon.

Harvey, David. (1973) Social Justice and the City, London: Arnold, 1983. 최병두 역. 「사회정의와 도시」. 종로서적

_____. (1992). *The condition of postmodernity: An enquiry into the origin of cultural chandge.* 2009. 구동회·박영민 역. 「포스트모더니티의 조건」. 한울.

_____. (2000). *Space of Hope*. Edinburgh University Press. 최병두·이상율·박규택·이보영 역. 「희망의 공간: 세계화, 신체, 유토피아」. 한울.

Hillery, G. (1955). Definitions of Community: areas of agreement. *Rural sociology,* 20.

ICA Housing Committee. (1980). *Co-operative Housing*. Leutzeallee. International Co-operative Alliance Housing Committee.

ICA. (1993). *Co-operative Housing*.

____. (2011). *Global 300 Report 2010: The world's major co-operatives and mutual businesses*.

Keller, J. M. (1979). Motivation and instructional design: A theoretical perspective. Journal of Instructional Development 2(4): 26-34.

Kemeny, J. (1992). *Housing and Social Theory*. London: Routledge.

Kinnis, Sol. (2000). "Co-operative Housing Today".

Langfred, Claus W. (1998). *Is Group Cohesiveness a Double-Edged Sword?: An Investigation of the Effects of Cohesiveness on Performance*. Small Group Research, 29(1).

Lambert, Blase & Bliss, Nic. (2001). *Providing Services to Housing Co-operatives*. Confederation of Co-operative Housing.

Laidlaw A. F. (1980). 「서기 2000년의 협동조합」. 김동희 역. (사)한국협동조합연구소 출판부.

Lefēbvre, Henri. (1991). *The Production of Space.* trans. Donald Nicholson-Smith. Oxford: Blackwell.

Marshall, S. (1972). *Stone Age Economics*. Chicago: Aldine.

Marx, K. 김수행 역. (2001). 「자본론」. 비봉출판사

McGuire, Francis A. (1981). The Incongruence Between Actual and Desired Leisure Involvement in Advanced Adulthood. *Adaptation & Aging* 1(1): 77-89.

Melnyk, George R. 김기섭 역. (1992). 「공동체 탐구」. 신용협동조합중앙회.

Miceli, Thomas J. & W, Gerald and Sirmans, C. F. (1994). The Role of

Limited-Equity Cooperatives in Providing Affordable Housing. *Housing Policy Debate*. 5(4)

Műnkner, Hans-H. (2009). *Application of Co-operative Principles in Practice: 21 cases of housing co-operatives from 12 countries*. ICA-Housing Cooperatives Europe-Housing. CECODHAS European Liaison Committee for Social Housing.

Northcountry cooperative Foundation. (2003). Cooperative Housing Toolbox: A Practical Guide for Cooperative Success.

Parnell.(2000).

Pateman, Carole. (1970). *Participation and Democratic Theory.* Cambridge: Cambridge University Press.

Peters, Guy. B. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models.* Lawrence. University of Kansas.

Polanyi, K. 박현수역. (1991). 「거대한 변환」. 민음사.

Poplin, Dennis. (1985). 공동체의 개념. 신용하 편. 「공동체 이론」, 서울: 문학과 지성사.

Rousseau, Denise M., Sim B. Sitkin, Ronald S. Burt, and Colin Camerer. (1998). Not so Different After All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*. 23(3): 393-404.

Saunders, Peter. (1984). *Social Theory and the Urban Question.* London: Hutchinson & Co., 김찬호외 역. (1984). 「도시와 사회이론」. 한울.

Sukumari, Ganapati. (2001). "Institutional potential of housing cooperatives for low-income households: The case of India". *Habitat International.* 25: 147-174.

_____. (2010). "Enabling Housing Cooperatives: Policy Lessons from

Sweden, India and the United States". *International Journal of Urban and Regional Research*. 34(2): 365-380.

Taylor, Michael. (1982). *Community, Anarchy & Liberty*. 송재우 옮김. 「공동체, 아나키, 자유」. 이학사. 2006.

Wertheim, Margaret. (1999). *The Pearly Gates of Cyberspace: A History of Space from Dante to, the Internet*. Norton & Company.

Whyte, William Foote & Whyte, Kathleen King. (1991). *Making Mondragon: The growth and dynamics of the worker cooperative complex.* ILR Press. 김성오 역. (2012). 「몬드라곤에서 배우자」. 역사와 비평사.

국토해양부 홈페이지. http://www.mltm.go.kr

국가통계포털. http://kosis.kr

법제처 홈페이지. http://www.law.go.kr

사회적 경제센터. http://blog.makehope.org

인터넷 오마이뉴스 2012.11.15일자

통계청 홈페이지. http://www.kostat.go.kr

ICA 홈페이지 http://www.ica.coop/al-ica

ICA Housing 홈페이지 http://www.icahousing.coop

http://www.wikipedia.org

ABSTRACT

The social and economic Feasibility of Korean-style Housing Cooperatives and the Institutional Improvement Measure

Kim RanSoo
Department of Public Administration
The Graduate School
Sejong University

The Rapid urbanization through industrialization resulted in cityward tendency of both population and capital, causing a variety of social problems such as human alienation, capital accumulation, environmental problems and quantitative and qualitative housing problems. The national housing policy, in response, has contributed in part to increasing housing supply from the aspect of the total amount, as the policy gave priority to easing the housing shortage problem by expanding housing supply. It, however, also raised the economic and social problems - exorbitant prices, high costs of housing, skyrocketed housing rent, rapid change into monthly rent system and the atmosphere in which housing is considered as a good investment. High-rise and high-density apartment buildings have been newly constructed in the process of redevelopment and reconstruction

after tearing down old buildings. That led the existing communities to collapse and be destructed, damaging urban scape and driving out natives to the city's outskirts.

Recently, there is a growing interest in 'cooperative' as a countermeasure to solve such problems. Cooperatives are all the more meaningful in that they have been noticed as an alternative model since 2008 economic crisis. Even the United Nation designated the year 2012 as the International Year of Cooperatives (IYC). Cooperatives refer to any autonomous organizations voluntarily structured by businesses which are communally owned and democratically running in order to meet the economic, social and cultural wants and needs of their members.

That is why the study suggests 'housing cooperative' system as an alternative means of solving housing problems. Housing cooperative is a kind of cooperatives that workers themselves set out to address their residence problems. The housing cooperative would be in charge of housing management and its affairs including resident support as well as housing construction and thus would be the one supplying low-cost rental houses planned by policy. In addition, it is not only a business that provides various kinds of housing by income classes, reinvigorates and vitalizes regions and local communities, creates jobs and stimulates social economy, but also an association that conducts cooperative movements. The study then progressed to examine the social and economic feasibility of implementing the housing cooperative.

According to the study result, community movements emerge primarily in the isolated areas with few stories and dense zone where low income

groups live in. The movements tend to be a public participation which aims to counteract socially institutional change, such as securing housing rights, not just a voluntary participation of local residents. Above all, the analysis points out that conflicts within the community hinder the common prosperity.

Next, the feasibility study figures out income brackets that can afford to purchase houses by housing type: 'Ownership housing cooperative' is suitable for the high-income; 'Leasehold housing cooperative' is for the middle class; and 'Tenant management cooperative' is for the low-income. However, when it comes to the tenant management cooperative, it is necessary to come up with more aggressive measures for the bottom level class which can't afford to purchase housing even within the cooperative. In case of ownership housing cooperative, further measures to supply land with low cost should be prepared given that only high income class has ability to purchase housing within the cooperative.

For the implementation of housing cooperative, first, it is proposed to reinforce educational function. The creation of cooperative education center can offer the members a continuous education about cooperative. Then, the activists motivated by education should be mobilized to play an active role in cooperative activities. It is advisable to foster pooling system of cooperative experts and to make cooperative coordinator advise on an overall construction, operation and management.

Another approach is to introduce 'Community Land Trust System(CLT)' for supplying affordable and stable land and to arrange financial support plans for housing. In other words, an independent foundation should be

established for the management of communal financial resources that belong to the housing cooperative, preventing the resources from being easily distributed.

The study also suggests amending existing relevant laws related to the operation of housing cooperative, such as Housing Act, Rental Housing Act and 'Act on the Support for Improving the Quality of Lives of Tenants in Long-Term Public Rental Housing' or, developing a specific law tentatively titled 'Special Act on the Construction of Cooperative Housing.'

In sum, the study ultimately insists the introduction of housing cooperative system and that social, economic and institutional support should be underpinned for the system to take firm root in Korea.