

I. 연구 개요

1. 연구 배경 및 목적

- 요즘 토지소유자로 구성된 재정비조합이 주도하는 재정비사업은 지나치게 수익성을 추구하여 오히려 주거불안정을 초래한다는 비판을 받아왔음. 이에 따라 이윤이 아니라 공동체 활성화와 주거안정을 도모하는 새로운 방식의 정비사업이 필요하다는 주장이 제기되고 있음.
- 이 연구는 사회적 문제를 야기하는 주택재정비사업의 한계를 극복하고 재정 부담을 초래하지 않는 저렴한 임대주택을 공급할 수 있는 대안적인 주택으로서 협동조합주택의 도입 타당성을 모색하기 위한 기초 연구임.

2. 연구의 방법

- 주택협동조합에 관한 문헌조사를 실시하고, 연구방향 및 내용에 대한 타당성을 확보하기 위한 전문가 토론회를 하여 그 결과를 연구에 반영함.

II. 주요 연구 결과

1. 우리나라 주택의 문제와 대안적인 주택공급 및 정비모형의 필요성

- 현행 재정비사업의 시행 주체인 토지 등의 소유자로 구성된 조합은 투자조합의 성격을 지니고 있기 때문에 공공성보다 부동산 개발이익을 극대화하는 데 초점이 맞추어져 있음. 그 결과 재정비사업은 지역 공동체를 파괴하고 주거불안정을 심화시키는 문제점을 유발하고 있어 새로운 정비모형이 필요함.
- 반면, 기존 공공임대주택은 주로 택지개발사업이나 정비사업 등에 의존하여 공급되었으나, 앞으로는 지방재정의 부담을 유발하지 않는 대안적인 공공임대주택 공급방식을 모색

할 필요가 있음.

- 새로운 정비방식의 주체이자 공공임대주택을 대체할 수 있는 방식의 도출이 필요함.

2. 협동조합주택 모델의 구조와 성격 분석

- 주택협동조합은 다수의 사람에 의해 만들어진 비영리 법인체로 조합원의 자발적이고 민주적 경영을 통해 주거안정의 공동 목표를 충족하기 위해 구성되었음.
- 주택협동조합의 특징은 크게 6가지로 나눌 수 있음. 즉 ①법적 근거를 가진 법인체로 존재하고, ②조합원들은 지분 출자금에 관계없이 1인 1투표권을 가지며, ③조합원들은 조합자본에 거의 동일한 출자를 하게 되고, 정해진 이자율에 따라 이자를 지급받음. ④사업 활동에 의해 생긴 이윤은 조합전체의 이익을 위해 쓰이고, ⑤조합의 구성은 자발적이며 탈퇴도 개인의 의사에 따르며, ⑥저렴한 비용으로 양호한 주택을 공급하려는 사회적 목적을 견지하며 영리추구를 목표로 하지 않고 정부의 공권력에 의해 조직된 단체가 아님.
- 주택협동조합은 토지·건물의 소유권 및 관리운영 주체에 따라 소유주택조합, 토지임차주택협동조합, 임대관리협동조합, 단기주택조합, 자가건축협동조합으로 분류할 수 있음.

3. 주택협동조합 제도 도입을 위한 실행모델 검토

1) 협동조합주택 도입과정의 쟁점사항

① 실행 가능한 협동조합주택의 모델

- 협동조합주택은 토지 및 주택의 소유권에 구애받지 않고 다양한 형태로 나타날 수 있음.
- 현재의 제도만 고려하면 서울시가 토지를 제공하고 조합원들이 주택을 건설하는 ‘토지임차형 협동조합임대주택’(Leasehold housing co-operative)이나 조합원들이 건설과정에 참여하여 서울시나 SH공사가 임대주택을 건설하고, 주택협동조합이 관리하는 ‘임대관리협동조합주택’(Tenant management co-operative)이 추진될 수 있음.

② 국유재산(시유지) 활용의 문제

- 공유재산위에 영구건축물인 협동조합주택을 건설하는 경우 반드시 기부채납을 해야 하고 무상사용기간이 최대 20년에 불과하므로 수익성을 확보하기 어려움. 따라서 무상사용기간을 늘리고 토지의 임대료를 낮출 수 있도록 법률 개정이 필요함.

③ 자금지원 문제

- 현행 법률에서는 협동조합주택 건설을 위한 비용부담, 용자 및 정부의 재정지원에 대한 근거가 없기 때문에 공익의 성격을 띠는 협동조합주택에 대한 정부의 재정보증 및 지원이 가능토록 법률적 근거를 마련해야 함. 또한 소형 및 임대주택 공급의 활성화를 위해 국민주택기금의 사업자 대출을 활용하는 것도 고려해 볼 수 있음.

④ 공동체 활성화의 방법과 의무

- 협동조합주택이 활성화되기 위해서는 조합원들이 공용으로 사용할 수 있는 시설물을 배치하고 조합원들이 공동체를 위하여 총회 및 각종 회의에 참석하도록 의무화하는 규정이 도입되어야 함.

⑤ 사업성 보전을 위한 방안

- 시유지를 활용한 토지임차 건설협동조합은 토지비에 대한 부담으로 인해 사업성이 현저히 떨어지기 때문에 주택건설자금에 대한 정부의 지원이나 정부기금 및 각종 자금을 저렴하게 융자할 수 있는 사업성 보전을 위한 방안이 필요함.

2) 협동조합주택 유형별 추진상의 문제점 검토

① 소유주택조합

- 소유주택조합은 조합원과 임차인이 함께 관리 운영하기 때문에 주택법 제43조에서 입주자 및 사용자로 대상을 확대하고, 입주자대표회의 또는 협동조합으로 확대 개정해야 함.
- 시유지를 활용하기 위해서는 시유지 처분이 먼저 가능하여야 하며, 저렴한 토지 매입이 가능하여야 할 것임.

② 토지임차 주택협동조합

- 토지임차 협동조합을 하기 위해서는 시유지 활용과 관련한 기부채납 조건의 영구건축물(주택)을 축조할 수 있도록 시유지의 무상 사용기간과 적정한 임대료 수준이 결정되어야 함.
- 입주자가 직접 건설하는 경우 막대한 자금이 소요되므로 건설자금을 지원해야 하며, 기부채납 조건이기 때문에 일정기간이 지난 후 재산권을 행사할 수 없는 문제점이 발생할 수 있음.

③ 임대관리 협동조합

- 임대관리 협동조합은 임차인들이 협동조합을 결성하여 관리할 수 있도록 ‘장기 공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법’ 및 ‘임대주택법’의 개정이 필요함.
- 현 공공임대주택 입주자 선정방식이 일정자격을 갖춘 입주자를 추첨으로 뽑기 때문에 이 방식의 주택공급은 어려움이 따름. 따라서 협동조합방식의 주택을 공급받기 원하는 일정자격을 갖춘 입주자를 모집하여 이들이 조합을 구성하고 주택을 관리하도록 자율성을 부여하여야 할 것임.
- 매입임대주택사업을 협동조합에 관리 위탁하는 등 다양한 방안을 고려해야 함.

④ 단기주택조합

- 협동조합이 임대주택을 위탁 관리할 수 있도록 임대주택법의 개정이 필요함.
- 단기주택조합은 일정기간 동안 토지 및 주택을 임대하기 때문에 저렴한 임대료 산정과 저소득층에 대한 다양한 주거비 보조 등이 요구됨.
- 다양한 주택의 공급이 가능하도록 시유지 및 일반 주택에 대한 임대가능성의 검토가 필요함.

3) 협동조합주택 제도 도입의 효과

- 협동조합주택이 공급된다면 조합원들이 스스로의 소득수준과 수요에 맞추어 주택을 건설하고 자발적으로 관리할 수 있어 주거만족도를 높일 수 있음.
- 다양한 형태의 협동조합주택을 제공함으로써 주택 소유자뿐만 아니라 세입자에게 저렴한 가격으로 주거의 안정을 도모할 수 있음.
- 협동조합주택이 자발적이고 민주적으로 운영됨에 따라 이웃관계가 개선되고 지역의 공동체가 활성화됨.

Ⅲ. 정책 제언

- 협동조합주택의 사업추진을 위한 세부적인 내용이 아직 부족하고, 시유지 확보 및 재정지원이 부족한 상황에서 단기적으로 임대주택개념을 활용하여 서울시와 SH공사가 직접 주택을 건설하고 입주민이 건설과정에 참여하는 방식(임대관리 협동조합주택)과 서울시가 토지를 지원하고 입주민이 직접 주택을 건설하는 방식(토지임차형 협동조합임대주택)으

로 이원화한 협동조합주택의 시범사업을 추진할 필요가 있음.

- 협동조합주택 건설을 유도하고 활성화하기 위해서는 조합구성·운영·관리, 사업추진 방법, 재정지원 방안, 공유재산 임대 방안 등을 내용으로 하는 (가칭)협동조합주택건설 특별법의 제정이 필요함.
- 협동조합주택 활성화를 위해서는 협동조합주택 건설을 위한 홍보 및 공청회를 개최하여 주민들의 의견을 수렴하고 협동조합주택의 인식확산을 도모하는 등 지역의 특성에 맞는 협동조합주택이 건설될 수 있도록 전략을 모색하여야 함.