

Working Paper

2011-WP-20

# 재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델 검토 - 협동조합주택을 중심으로 -

변창흠 · 김란수

2011

재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델 검토  
-협동조합주택을 중심으로-

2011

## ■ 연구진 ■

---

연구책임 변창흠 • 세종대학교 행정학과 교수  
연구원 김란수 • 세종대학교 행정학과 박사과정  
김정운 • 세종대학교 행정학과 박사과정  
방성훈 • 세종대학교 도시부동산대학원 석사과정

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

### 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.



# 목 차

---

제1장 문제제기 .....	3
제1절 재정비사업의 출구전략과 대안적인 정비방식의 필요성 .....	3
제2절 연구의 목적 .....	5
제2장 우리나라 주택의 문제와 대안적인 주택공급 및 정비모형의 필요성 .....	9
제1절 저렴주택 공급의 필요성 .....	9
제2절 기존 재정비 사업의 한계를 극복하는 정비모형 개발 필요 .....	14
제3절 재정부담을 초래하지 않는 저렴한 임대주택 모형 개발 필요 .....	16
제4절 사회적 경제를 통한 공동체 활성화 .....	18
제3장 협동조합주택 모델의 구조와 성격 분석 .....	25
제1절 주택협동조합의 이념적 기원과 역사 .....	25
제2절 주택협동조합과 협동조합주택의 성격과 구조 .....	27
제3절 협동조합주택의 현황과 유형 .....	30
제4절 협동조합주택과 협동주택의 사례 검토 .....	34
제4장 서울시 교류협력사업의 개요 .....	51
제1절 주택협동조합의 원류 주택조합과 정비조합의 실패 사례 .....	51
제2절 각국의 주택 정비와 관리를 위한 공동체 조직 사례 .....	70
제5장 주택협동조합제도 도입을 위한 실행모델의 검토 .....	83
제1절 주택협동조합제도의 특성과 도입을 위한 기본 법률 검토 .....	83
제2절 협동조합주택 도입과정의 쟁점사항 .....	86
제3절 협동조합주택 유형별 추진상의 문제점 검토 .....	95
제4절 협동조합주택제도 도입의 효과 .....	109

제6장 결론 및 정책제언 .....	113
제1절 협동조합주택 활성화의 필요성 .....	113
제2절 협동조합주택 건설을 위한 효율적 추진방안 제언 .....	114
참고문헌 .....	119
영문요약 .....	125

## 표 목 차

---

〈표 1〉 협동조합섹터와 정부섹터 및 사적섹터 비교 .....	22
〈표 2〉 협동조합의 7대 원칙 .....	28
〈표 3〉 협동조합주택과 공공주택의 비교 .....	30
〈표 4〉 주택협동조합의 현황 .....	31
〈표 5〉 협동조합주택과 협동주택 사례 종합 .....	47
〈표 6〉 주택조합의 주택공급실적 .....	55
〈표 7〉 연도별 수도권 주택조합 현황 .....	56
〈표 8〉 연도별지방 주택조합 현황 .....	56
〈표 9〉 지역주택조합 설립인가 현황 .....	58
〈표 10〉 지역주택조합 승인 및 공급세대수 현황 .....	58
〈표 11〉 직장주택조합 설립인가 현황 .....	59
〈표 12〉 직장주택조합 승인 및 공급세대수 현황 .....	59
〈표 13〉 주택재개발·재건축사업 지역별 추진현황(2010년) .....	66
〈표 14〉 주거환경개선사업 시행단계별 추진현황(2010년) .....	67
〈표 15〉 도시개발사업의 추진현황 .....	68
〈표 16〉 CDC의 주요 활동 .....	72
〈표 17〉 CDC의 재원 .....	74
〈표 18〉 영국주택협회의 주택신축 및 개량실적 .....	77
〈표 19〉 주택협회 총 사업비에 대한 교부금 비율의 변화 .....	79

# 그림 목차

---

〈그림 1〉 보증금 지원형의 구조 .....	13
〈그림 2〉 사회적 경제의 배경 .....	19
〈그림 3〉 사회적 경제영역의 구체적 파악 .....	20
〈그림 4〉 사회적 경제와 각 섹터 간의 관계 .....	21
〈그림 5〉 주택조합의 재정조달방식 및 임대주택 운영방식 .....	36
〈그림 6〉 주택조합의 조직체계와 운영시스템 .....	37

# 제1장 문제제기

제1절 재정비사업의 출구전략과 대안적인  
정비방식의 필요성  
제2절 연구의 목적

## 제1절 재정비사업의 출구전략과 대안적인 정비방식의 필요성

한때는 ‘돈 한푼 안들이고 고급 아파트를 얻는 로또복권 같은 사업’로 알려져 지자체나 주민들이 경쟁적으로 구역지정을 신청했던 뉴타운사업이나 각종 재정비사업들이 최근 들어 각 지자체의 골칫거리로 전락하고 말았다. 대부분의 재정비구역에서는 사업성 부족과 미분양 우려, 과도한 입주금 부담으로 인한 주민들의 반대, 세입자들과 상가임차인의 보상 요구 등으로 사업 추진이 지연되거나 중단되고 있다.

사업성이 가장 좋고 사업진척이 빠른 서울시의 뉴타운지구에서조차 전체 241개 구역 중 조합설립인가를 받은 정비구역은 절반 수준인 121개에 그치고, 사업시행인가를 받은 구역은 26%인 62개에 불과하다. 경기도의 경우 당초 지정된 23개 뉴타운 지구 중 6개가 지구지정이 실패되었으며, 재정비계획이 수립된 12개 지구, 119개 구역 중 착공에 들어간 구역은 단 1개에 그치고 조합설립에 이른 구역도 8%인 9개 지구에 불과한 실정이다. 인천에서도 공영개발방식으로 추진했던 가좌 IC주변, 인천역 주변, 제물포역세권 등 3개의 도시재정비촉진사업이 엄청난 적자가 예상되면서 지구 지정이 해제되었다.

마침내 지난해 연말 국회는 뉴타운·정비사업의 출구 마련과 대안적인 사업방식의 도입을 위해 도시 및 주거환경정비법(이하 도정법)과 도시재정비촉진을 위한 특별법(이하 도촉법)의 개정 법률을 통과시켰다. 뉴타운·재개발사업은 더 이상 방치하기 어려울 만큼 심각한 상황에 처해 있어 국회에서도 조속히 출구전략을 마련하지 않을 수 없었던 것이다.

서울시도 박원순 서울시장 체제가 출범한 이후 3개월 동안 주민, 전문가, 조합 등과의 면담과 토론을 거쳐 지난 1월 30일 ‘서울시 뉴타운·정비사업 新정책구상’을 발표하였다. 연이어 재정

비사업 관련 서울시 조례 변경과 실태조사, 갈등조정위원회 설치 등과 관련된 정책을 발표하였다. 이번 법률 개정이나 서울시의 대책발표는 뉴타운사업이나 재정비사업을 중단하거나 취소할 수 있도록 지원하겠다는 의지를 처음으로 밝힌 것이며, 기존 제도에서 명확하지 않았던 재정비사업의 출구방안을 제시했다는 데 의의가 있다.

그러나 현재까지 발표된 재정비 관련 법률의 개정내용이나 서울시의 뉴타운 출구 지원 방안만을 놓고 보면, 뉴타운·재개발사업의 문제가 저절로 해결될 것이라 확신하기 어렵다. 현재까지 밝혀진 재정비사업의 출구방안은 주민들이 합의하여 사업중단을 요청하면 쉽게 해제할 수 있도록 정부나 서울시가 지원하겠다는 것이 핵심적인 내용이다. 그렇지만 주민들은 기존 정비 방식에 많은 문제가 있다고 해도 다른 대안적인 정비방식이 제시되지 않는 한 사업을 중단하기가 쉽지 않을 것이다. 현재 주택의 물리적 조건이나 주거 상황이 현 상태로 거주하기에는 열악한 경우가 많고, 이미 추진된 사업을 되돌리기도 쉽지 않기 때문이다. 때문에 재정비사업과 관련된 법률 개정과 새로운 방향 전환 발표에도 불구하고 재정비촉진구역과 정비구역에서 추진되고 있는 대부분의 정비사업은 종전방식대로 추진될 수밖에 없다는 것이 일반적인 평가이다.

이러한 현실을 고려할 때 재정비사업의 출구와 중단 그 자체를 목표로 설정할 것이 아니라, 정비조합이 주도하는 현재의 재정비사업 구조를 전면 개편하고 대안적인 주체가 주도하는 새로운 사업방식을 모색해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 그 방안으로는 투자조합의 성격을 지니고 있는 현재의 재정비조합이 주택조합의 본래적인 역할과 기능을 다할 수 있도록 유도하거나, 새로운 재정비사업 주체로 비영리주택협회나 커뮤니티개발공사 등을 설치해야 한다는 주장 등이 제기되고 있다. 또한 주택의 유형도 분양주택과 공공임대주택으로 이원화할 것이 아니라 지분형 주택, 토지임대부 주택, 환매조건부 주택, 협동조합주택 등 다양한 주택유형을 개발해야 한다는 주장도 제기되고 있다.

그러나 그동안 재정비사업의 거버넌스 구조의 필요성에 대한 논의는 활발히 제기되어 왔지만, 해외의 재정비주체를 단순히 소개하거나 대안적인 정비주체의 역할에 대한 원칙론을 제시하는 데 그쳤기 때문에 실행으로까지 이어지지 못했다. 이에 따라 기존의 재정비방식을 반복하지 않기 위해서는 대안적인 정비사업의 거버넌스나 사업방식, 주택유형에 대한 적극적인 검토와 연구가 필요한 시점이다.

## 제2절 연구의 목적

기존의 주택재정비사업이 여러 가지 사회적 문제를 야기하면서 새로운 정비주체나 주택 유형을 도입해야 한다는 요구가 커지고 있다. 우선 정비조합이 주도하는 현재의 재정비사업 구조를 전면 개편하는 방안으로 새로운 재정비사업의 주체로서 비영리 주택협회사 커뮤니티개발공사 등을 설치해야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 이러한 주장은 그동안 정비사업을 추진하는 과정에서 투자조합의 성격을 지닌 주택조합이 문제의 핵심이기 때문에 기존의 사업주체를 근본적으로 개편해야 한다고 보는 것이다. 또 다른 접근법은 재정비사업 결과 건축되는 주택을 공공성을 강화하는 새로운 유형으로 개발하는 것이다. 기존의 분양주택은 조합원들이 부담하기 어려울 정도로 지나치게 고가이기 때문에 공공성을 띠면서 저렴한 주택유형을 개발해야 한다는 것이다.

이 연구는 이러한 요구를 수용하여 대안적인 도시재정비사업과 공공임대주택 공급모형을 개발하고, 이를 실행하기 위한 방안과 제도개선 방안을 도출하는 데 목적이 있다. 이를 통해 현재의 도시재정비사업의 문제점을 보완하고 세입자의 주거안정을 도모하는 방안을 제시하고자 한다. 그 중에서 이 연구에서는 협동조합주택 모델을 중심으로 주택의 공동체 형성기능, 관리주체의 공공성, 주택가격이나 임대료의 저렴성을 모두 갖춘 주택유형이 가능한지, 이를 실행하기 위해서는 어떤 조건과 지원이 필요한지를 확인하고자 한다.

마침 2012년은 UN이 지정한 세계협동조합의 해이다. 오늘날 세계경제는 2008년 세계금융위기를 통해 보듯이 존립 자체에 위기가 발생하고 있을 뿐만 아니라 ‘월스트리트를 점령하라 (Occupy Wall Street)’에서 보듯이 자본주의가 내재하고 있는 사회양극화 현상 때문에 구조개혁의 압력을 받고 있다. 2009년에 UN이 세계협동조합의 해를 지정한 이유도 국제협동조합연맹(ICA: International Cooperative Alliance)의 오랜 요청도 있었지만, 기존 자본주의 체제의 문제점을 완화할 수 있는 대안으로 협동조합 방식을 적극적으로 고려했음을 보여주고 있다.

우리나라도 높은 경제성장 속에서도 일자리의 안정성이 확보되지 못하면서 대안적인 일자리 창출 수단으로 사회적기업에 대한 관심이 급증하고 있다. 정부의 부처별로 서로 다른 이름으로 사회적기업을 경쟁적으로 추진하면서<sup>1)</sup> 과사용 기업의 설립 경쟁, 행정집행의 비효율성이나 중복 지원의 문제가 발생하는 한편, 지원 기간 종료 후 폐업하는 사례가 늘어가고 있다.

---

1) 노동고용부는 사회적기업, 행정안전부는 마을기업, 농림수산식품부는 농어촌공동체회사, 보건복지부는 자활공동체 등의 이름으로 추진하고 있다.



사회적기업이 운영되는 영역은 농업·가공유통, 소비자, 사회서비스, 교육, 신용, 문화, 환경생태 등으로 다양하지만, 주거분야에서는 사회적기업이 아직 활발하게 추진되지 못하고 있다. 현재 주거분야에서 사회적기업으로 등록하여 운영되고 있는 기업은 5개로, 주택 개보수와 관련된 서비스에 치중되어 있다. 이 때문에 사회적기업을 통한 대안적인 주택모형의 개발과 주거서비스 공급으로 발전시킬 수 있는 사업모델은 아직 개발되지 못하고 있다.

이런 상황에서 서울시는 박원순 시장의 공약과 시정운영 4개년 계획의 일환으로 협동조합주택의 건설과 공급을 제시하여 신선한 기대를 불러일으키고 있다. 하지만 이 계획은 협동조합주택 방식 주택공급의 형식과 주체, 내용에 대해 구체적으로 밝혀지지 않아 실행을 위해서는 선행 연구와 실무에 적용할 수 있는 모델 개발이 필요하다. 이 연구는 실행모델의 개발을 위한 선행연구의 일환으로 수행되었다.

## 제2장 우리나라 주택의 문제와 대안적인 주택공급 및 정비모형의 필요성

제1절 저렴주택 공급의 필요성

제2절 기존 재정비 사업의 한계를 극복하는  
정비모형 개발 필요

제3절 재정부담을 초래하지 않는 저렴한  
임대주택 모형 개발 필요

제4절 사회적 경제를 통한 공동체 활성화

## 제2장

# 우리나라 주택의 문제와 대안적인 주택공급 및 정비모형의 필요성

### 제1절 저렴주택 공급의 필요성

#### 1. 높은 주택가격과 주거불안정

우리나라의 주택가격 수준은 소득 대비 주택가격이나 매매가격 대비 전세가격 비율, 국제적인 비교, 부동산 수익률 등 어떤 기준을 사용하여 평가해도 지나치게 높은 수준인 것으로 나타나고 있다. 국민은행 자료에 따르면 5분위 소득기준 소득 대비 주택가격(PIR)은 전국이 6.8, 서울은 12.2에 이르는 것으로 추정되고 있다. 국제적인 비교를 통해 평가하더라도 서울의 주택가격은 세계도시 중에서 상위 10개 도시에 속하는 것으로 평가되고 있다(Mercer Human Consulting, 2009). 부동산 수익률 지표도 높은 부동산 가격 수준을 보여주고 있다. 서울 주택의 수익률은 1.0~1.5%에 불과하여 도쿄 5.5~6.5%, 싱가포르 2.7%, 베이징 4.0~6.0%(CBRE & CI, 2009)에 비해 훨씬 낮은 수준이다. 이는 주택가격이 지나치게 높기 때문에 나타난 현상이다.

부동산 가격 수준이 높으면 저소득층의 주거비를 상승시켜 어려움을 가중시킬 뿐만 아니라 산업용지의 가격도 상승시킴으로써 국가의 산업경쟁력을 약화시키는 원인이 된다. 높은 산업용지 가격은 원가 상승의 부담이 되어 기업의 해외 이전을 강요하거나 해외기업의 투자유치를 방해하는 원인이 된다. 또한 높은 지가는 오피스나 상가의 임대료를 상승시켜 서비스업자나 자영업자의 부담을 가중시키는 원인이 되기도 한다.

우리나라 부동산의 또 하나의 특성은 토지나 주택이 과도하게 투자자산화되는 경향이 확대되고 있다는 점이다. 이러한 경향은 1998년 IMF 금융위기 이후 부동산 담보대출이 일반화되면서 더욱 심화되었다. 우리나라의 전체 자산 중 부동산이 차지하는 비중은 76.8%에 이르러 금융자산 20.4%, 기타자산 2.7%에 비해 압도적으로 높을 뿐만 아니라 미국의 40%, 일본의 50%에

비해서도 지나치게 높은 수준이다. 부동산 보유가구는 미소유 가구보다 총자산 평균 금액으로는 9.2배, 순자산 평균 금액으로는 10.3배의 많은 자산을 갖고 있는 것으로 나타나 부동산이 계층 간 자산격차의 확대에 크게 기여하고 있음을 알 수 있다(통계청, 2008).

부동산의 자산화 경향이 확대되면서 주택의 유형 중 현금화가 가능한 주택인 아파트에 대한 선호도가 급증하고 있다. 프라이버시의 보호나 주거생활의 편리성이라는 장점 외에도 현금성이 뛰어난 자산인데다 금융대출을 위한 담보자산으로서의 속성, 자산가치의 지속적인 상승 등의 이점이 아파트 유형의 주택이 급속하게 확대되는 원인이 되고 있다. 이에 따라 가계들은 원리금 상환능력과 무관하게 자산가치 증식을 목적으로 중대형 아파트를 선호하고 있다. 그 결과 전체 주택 중 아파트의 비중은 서울이 55%를 넘어섰으며 광주광역시도 70%를 넘어섰다.

## 2. 저렴주택 공급의 필요성

주거안정을 위해서는 주택의 총량적인 공급이 아니라 저렴한 주택의 공급을 확대하는 것이 필요하다. 저렴주택은 지급능력 관점에서 국민의 지급능력(affordability)에 부합하는 낮은 수준의 가격으로 공급하는 주택이라 볼 수 있다(박헌주, 2009). 지급능력에 부합하는 주택을 공급하는 방안으로는 주택의 규모를 축소하는 방안, 주택의 공급가격을 낮추는 방안, 주택금융지원을 확대하는 방안이 있으며, 자가분양주택과 임대주택의 구분이 아닌 대안적인 주택유형을 공급하는 방안이 있다.

주택의 규모를 축소하는 방안은 소형주택의 공급 확대정책으로 나타난다. 현행 주택정책에서는 국민주택규모(85㎡)와 소형주택(60㎡)으로 구분하고 있으며, 서울시는 국민주택규모를 65㎡로 축소하는 방안과 함께 소형주택(60㎡)의 비중을 확대하는 정책을 동시에 추진하고 있다. 주택의 공급가격을 낮추는 방안으로는 주택품질을 낮추는 방법과 원가구조를 공개하거나 규제하여 분양가격을 낮추는 방안이 있다. 주택금융지원을 통해 구입자금을 지원함으로써 원리금 상환부담을 경감하는 것도 저렴주택을 실현하는 수단이 될 수 있다.

소유권을 기준으로 다양한 분화를 유도함으로써 저렴주택을 실현하는 방안도 제시할 수 있다. 토지임대부 주택, 환매조건부 주택, 지분형 주택 등이 그 예이며, 주택을 공동으로 소유하는 협동조합주택도 그 한 유형으로 분류할 수 있다.

토지임대부 주택은 토지의 소유권은 공공부문이 보유하고, 주택만 분양자에게 분양하는 방

식이다. 토지를 공공부문이 영구적으로 소유하기 때문에 토지에서 발생하는 개발이익을 원천적으로 환수할 수 있어 주택가격 상승을 억제할 수 있다. 그리고 분양자는 토지비용이 아니라 토지의 임대료만 전세나 월세로 지불하기 때문에 분양가격이 그만큼 낮아질 수가 있는 것이다. 또한 토지의 국가 보유를 통해 공공성을 확보하고 있음에도 불구하고 공공임대주택과 같은 관리운영상의 부담이 거의 들지 않는다는 장점이 있다.

하지만 공공사업자 입장에서는 일반 분양주택보다 비용이 많이 소요되고 투자금 회수가 어려운 단점이 있다. 주거복지정책의 정책우선 대상자 결정에서도 주거복지정책의 최우선 대상은 토지임대부 주택마저도 구입할 능력이 없는 계층이지만, 이 제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 막대한 재정투입이 소요되기 때문에 한정된 주거복지재정의 투자우선순위가 문제 될 수 있다. 분양자 입장에서는 토지를 소유하지 않기 때문에 완전한 내 집을 마련했다는 만족감을 가지기가 쉽지 않다(변창흠 외, 2007:6).

환매조건부 주택제도는 국가, 지방자치단체, 토지공사, 주택공사, 지방공사 등의 공공기관이 토지를 개발하고 주택을 건설한 후 저렴한 가격으로 실수요자에게 분양하며, 소유권자는 자기 주택으로서의 모든 권리를 행사하되 매각 시에만 공공기관에 다시 팔도록 의무화하는 제도이다. 즉, 공공부문이 택지를 개발하고 주택을 건설하여 분양하되, 선매권(환매권)을 보유하는 방식이다. 이 방식은 공공기관이 토지를 개발하고 주택을 건설한 후 민간에게 분양하는 점에서 공영개발방식과 동일하나, 공공기관이 환매권을 갖는다는 점에서 차이가 있다. 이 방식은 무주택자가 전세금액 수준의 저렴한 비용으로 ‘내 집 마련의 꿈’을 실현시킬 수 있는 기회를 얻을 수 있으며, 주택구입자는 전세에 비해 주거의 안정권이 보장된다. 주택분양자는 자가주택이 갖는 모든 권리(완전한 소유권, 금융 및 세제, 상속 등)를 향유할 수 있는 반면, 처분권은 제약되어 투기적 수요에 의한 매입을 철저히 차단할 수 있다. 이 방법을 통해 공공임대방식이나 토지임대방식에 따른 공공부문의 부담을 줄이면서, 주택을 자본이득을 위한 투기수단이 아니라 주거서비스를 위한 재화로 활용할 수 있다. 또한 공영개발사업을 통한 분양주택 공급이 기존 주택 보유자에게 새로운 부동산 투자처를 제공한다는 비판으로부터 자유로울 수 있으며, 임대주택 건설과 관리 운영으로 인한 공공부문의 과도한 부담과 조직 확대의 문제점을 회피할 수 있다(변창흠 외, 2007:6-7).

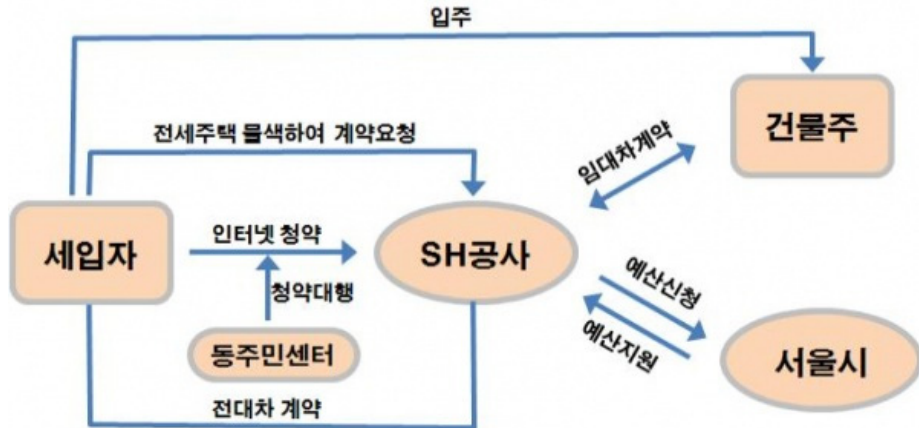
지분형 주택은 공공임대주택 거주자의 장점과 자가취득을 혼합하여 만든 제도로 단계적으로 자가에 이르도록 고안된 제도이다. 자가를 구입하고 싶어도 자가를 취득하기 위한 최소비용이 부족한 경우에 주택의 일부를 취득하고 취득하지 않은 지분에 대해서 임대료를 지급하는 방식이다. 지분형 주택은 임대료 지불에서 주거급여로 지불이 가능한 사람들에게 유리한 구조로

되어 있으며, 실질적으로 자가 소유가 가지는 전통적인 위험부담을 회피하는 기능이 있다. 하지만 취득하는 지분의 비율이 낮아 자가소유의식을 확보할 수 있는지에 대하여는 회의적이며, 제도가 복잡하고 매력적이지 않은 점유형태로 이용자수가 기대와 달리 저조하다는 평가를 받고 있다(변창흠 외, 2007:7-8).

### 3. 서울시에서 제안한 대안적 주택모형

최근 서울시는 급등하는 전세가격에 대응하여 저소득 무주택자를 위한 저렴한 주택을 공급하기 위하여 대안적인 주택모형으로 장기안심주택, 공공원룸텔, 협동조합주택 등을 추진하기로 하였다. 장기안심주택은 중산층 이하 무주택 세입자들을 위해서 주변 시세의 70% 가격으로 최장 6년간 거주할 수 있는 서민형 임대주택으로 2014년까지 4,050호를 공급할 계획이다. 장기안심주택은 중산층 이하 저소득자들의 실질적인 주거비 부담을 해소하는 데 목적이 있다. 기초생활수급자는 아니지만 장기전세주택 등 일반적 민간임대주택을 구하기 어려운 계층의 실질적인 부담을 덜어주기 위한 주택이다. 지원대상에 따라 보증금 지원형(세입자 지원형), 리모델링형(집주인 지원형), 리모델링·보증금지원형(집주인·세입자 지원형)의 세 가지 방식이 있다.

보증금 지원형은 세입자가 원하는 주택을 서울시나 SH공사에 통보하면 SH공사가 주택 소유주와 전세계약을 맺고, 이를 세입자에게 70% 수준의 가격으로 다시 계약을 맺어 공급하는 전전세 방식이다. 즉, SH공사는 주택 소유자와 세입자 모두와 계약을 맺으며, 이 과정에서 임차금액의 30%(최대 4500만원)를 서울시가 지원한다. 특히, 1억원 미만 주택에 입주하고자 하는 세입자에게는 약 50%까지 전세비용을 낮춰주어 중산층 이하 가정이 목돈을 절약할 수 있다. 이 모형은 실행과정에서 서울시의 부채를 가중시킬 수 있다는 비판이 제기되면서 SH공사와 지원대상 세입자가 가옥주와 공동으로 계약하는 공동임대차계약형으로 변경되어 추진 중이다.



자료 : 서울시 홈페이지

〈그림 1〉 보증금 지원형의 구조

리모델링형은 주택 소유자에게 1천만원 한도로 리모델링 비용을 지원해주는 대신 6년간 임대료를 인상하지 않도록 해 주거안정을 도모하는 방식이다. 리모델링·보증금 지원형은 주택 개조가 필요한 집주인에게 리모델링형과 동일한 조건으로 집수리 비용을 제공하는 한편, 세입자에게도 전세보증금을 70% 수준으로 저렴하게 재임대해 집주인과 세입자 모두를 지원하는 방식이다. 지원대상은 도시 근로자 가구당 월평균 소득이 70% 이하인 무주택 서민이며, 중복 수혜를 방지하기 위해 공공기관의 전세자금 융자 및 임대료 보조대상자는 입주대상에서 제외한다. 이 주택의 거주가능 기간은 최장 6년까지이며, 2년 후 재계약 시 10% 범위에서 5%를 초과하는 임대료 상승분은 서울시가 부담하도록 하여 세입자의 주거부담이 줄어들 계획이다.

공공원룸텔은 최근 비중이 높아지고 있는 1~2인 가구를 위한 원룸형 도시형생활주택으로 전용면적 14㎡ 내외의 주택을 시유지와 국공유지에 건물을 신축해 공급하는 신축형과 원룸을 매입한 뒤 수선해 공급하는 매입형이 있다. 공급방식은 국민임대주택처럼 보증금과 월세의 형태이며, 연남동(14㎡, 41가구)과 문정동(14㎡, 35가구)에서 시범사업을 시행한다. 임차인조합주택은 임대주택에 입주하기를 원하는 사람들이 조합을 결성해 임대주택을 양도받거나 건설하여 입주 후 관리까지 책임지는 형태이다. 일반 임대주택과 다른 점은 임차인들이 조합을 결성하여 공동으로 소유하거나 관리한다는 것이다.

## 제2절 기존 재정비 사업의 한계를 극복하는 정비모형 개발 필요

### 1. 주거지 재정비의 문제

제반법률에서 각 정비사업은 공공사업으로 공익사업의 형태를 띠고 있다고 규정하고 있지만, 실제적 재정비사업은 대상지 선정이나 사업추진 우선순위의 결정에서도 공익성을 가지지 못하고 있다. 우리나라 재정비조합은 토지 등의 소유자로 구성된 조합원들이 부동산 개발이익을 극대화하는 투자조합의 성격을 띠고 있기 때문에 이 지역에 거주하는 실질적인 거주자인 세입자들은 원천적으로 사업에서 배제되어 있다.

재정비사업은 주로 도시의 저소득층이 집단적으로 거주하는 지역에서 주로 시행되고 있다. 이들은 보상이 지급되더라도 이전과 대비하여 턱없이 높아진 가격의 주택에 입주할 수가 없어 살던 지역을 떠나게 되고, 새로운 사람들이 들어오면서 원주민에 대한 재정착률은 떨어지고 지역의 공동체는 붕괴하게 된다. 또한 이들은 도심의 중심으로 일자리를 갖고 있는 주민들이기 때문에, 턱없이 높아진 주택가격으로 인하여 점차적으로 도시 외곽으로 밀려나게 된다.

도시정비사업은 그 구조적인 특성상 기본계획수립단계에서부터 구역지정, 조합설립, 사업시행단계까지 많은 시간이 소요되는 사업이다. 이 사업은 시행되는 동안 주택시장과 부동산시장이 침체하게 되면 사업추진이 지지부진하거나 무산되는 등 위험성이 높다. 또한 추진하던 사업이 부동산 경기 침체나 혹은 조합원 간의 갈등으로 장기간 시행되지 못하는 경우 이를 중도에 그만둘 수 있는 제도가 없어 조합원의 재산권이 장기간 제한되는 문제가 발생한다. 특히, 재정비사업은 일자리와 무관하게 주거중심의 재정비로 인해 도시 내의 중·저층 주거지역이 시간이 경과할수록 점차 고층·고밀화되어 도시 경관을 획일화하고 도시 미관을 저해하고 있다.

### 2. 현행 재정비사업의 시행 주체로서의 조합의 성격

재정비사업에서는 도시 및 주거환경정비법에 따라 시장·군수 또는 주택공사 등이 아닌 자가 정비사업을 시행하고자 하는 주체로서 토지 등 소유자로 구성된 조합이 규정되어 있다(도정법 제13조 1항). 현행법상 정비사업 중에서는 공공이 주도하는 주거환경정비사업과 토지 등의 소유자가 직접 시행할 수 있는 도시환경정비사업을 제외하고는 토지 등의 소유자는 조합을 통해서만 정비사업을 시행할 수 있다. 이 조합은 토지 등 소유자 과반수의 동의를 얻고 시장·군수의 승인을 얻어 추진위원회를 구성하며(도정법 제13조), 토지 등 소유자의 4분의 3 이상 및 토지면



적의 2분의 1 이상 토지소유자의 동의를 얻어 시장·군수의 인가를 받아서 설립된다(도정법 제 16조 1항).

주택재개발사업은 당초 국가 또는 지방자치단체가 직접 시행하거나 대한주택공사(LH공사 전신)와 같은 공기업에 위탁하여 추진하던 공익사업이었으나, 1983년 토지 등의 소유자가 조합을 설립하여 공공부문과 공동으로 합동재개발방식으로 추진하면서 사업의 성격이 민간개발사업으로 변화하였다. 재개발조합은 행정권한을 위임받은 행정기관의 성격을 지니고 있으며 재개발조합을 상대로 하는 분쟁은 행정소송의 대상이 되고 재개발조합 임원의 비리는 공무원 뇌물죄에 준하여 처벌하고 있다.

그러나 우리나라의 재정비조합은 공공성보다 토지 등의 소유자로 구성된 조합원들의 부동산 개발이익을 극대화하는 투자조합의 성격을 띠고 있다. 현재 우리나라의 재정비사업은 공공이 직접 시행하는 주거환경개선사업과 도시계획시설사업을 제외하고는 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 시장정비사업, 도시개발사업 등이 모두 조합이 사업시행자가 되어 추진되고 있다.

### 3. 공익성을 상실한 조합주도의 재정비사업

현재 진행 중인 재정비사업은 대부분 토지 등의 소유자로 구성된 재정비조합이 주도하는 방식으로 추진되었다. 신속한 사업 추진을 위해 전면 철거방식으로 진행되며 개발이익의 극대화를 위해 상품성이 가장 좋은 중대형 아파트를 주로 건설하여 분양하는 것이 주된 사업내용이었다. 재정비조합은 본질적으로 자산가치를 극대화하는 것을 목적으로 구성된 조직이기 때문에 사업성이 보장되지 않는 한 작동되지 못한다. 그 결과 정비가 가장 심각하면서도 사업성이 확보되지 않는 지역에서는 정비사업이 추진되지 못하는 반면, 건축물이나 거주자의 주거환경이 비교적 양호함에도 불구하고 사업성이 보장되는 지역에서는 정비사업이 우선적으로 추진되고 있다.

더욱 큰 문제점은 현행 재정비사업의 시행자인 조합이 토지 등의 소유자 등으로만 구성되어 있기 때문에 재산권을 갖지 못한 세입자나 임차상인은 원천적으로 조합의 구성원이 될 수 없다는 점이다. 세입자가 60% 이상을 차지하는 재정비구역에서 부동산을 소유한 조합원만이 정비의 방식과 내용, 결과에 대한 결정권을 지니고 있다. 이에 따라 전체 주민의 대부분을 차지하고 있음에도 불구하고 부동산을 소유하지 못한다는 이유 때문에 비조합원인 세입자 등은 이주대

책비나 영업손실 보상 등의 수령대상자가 될 뿐이다.

현재의 주택재정비방식은 세입자가 밀집된 저렴한 주거공간을 신속하게 철거하고 대량으로 고급분양 주택을 건설하는 사업구조이기 때문에 재정비사업이 시행되면 될수록 오히려 주거불안정이 심해지게 된다. 토지 등의 소유자로만 구성된 조합이 개발과정에서 발생하는 개발이익을 통해 주거환경을 개선하고 신규 주택을 건설하는 현행 사업구조에서는 세입자에 대한 배려나 주민의 참여, 임대주택의 확충 등은 모두 사업비용의 증가를 낳는다. 현행 재정비사업은 저렴한주택을 멸실하고 주민들이 부담하기 힘든 고급주택을 건설하는 본질적인 문제점을 안고 있을 뿐만 아니라, 최근 들어서는 과도한 정비구역의 지정과 사업성 부족 때문에 사업추진 자체가 무산되고 있다. 부동산 시장이 위축되면서 재정비사업의 수익성이 떨어지자 소형주택이나 임대주택의 의무공급 규제를 완화하면서 대부분의 주민들이 감당할 수 있는 저렴한주택의 비중은 급격히 줄어들어 원주민들의 재정착 가능성이 더욱 낮아지게 되었다.

이러한 현상은 정비사업이 도시 및 주거환경정비법과 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률의 규정에도 불구하고 결코 공익사업의 성격을 띠지 못한 채 부동산 개발사업의 하나로 운용되고 있음을 보여주고 있다. 재정비사업 추진 과정에서 공공부문의 역할은 사업성이 부족한 정비구역에서 주민들의 요청에 의해 직접 시행하는 경우나 주거환경개선사업의 경우를 제외하고는 개별 정비구역에서 정비사업의 신속한 추진을 지원하는 행정관리 수준에 머물러 왔다.

### 제3절 재정부담을 초래하지 않는 저렴한 임대주택 모형 개발 필요

#### 1. 기존 공공임대주택 공급의 한계

지금까지의 공공임대주택은 수요자 중심이 아니라 공급자 중심으로 공급되었다. 공공임대주택을 공급하기 위해서는 무엇보다도 대지확보가 관건인데, 저소득층의 분포와는 상관없이 대지확보가 수월한 곳을 우선적으로 선정하여 공공임대주택을 공급해 왔다. 그러다 보니 공공임대주택의 공급은 일정한 구에 편중되는 현상이 나타났으며, 저소득층의 밀집이 또 다른 사회문제를 야기하고 있다(오정석, 2009:22).

공공임대주택의 지속적인 공급에도 불구하고 서울시 공공임대주택은 시 전체 주택수의 5.8%에 불과한 수준이다. 공공임대주택의 75.4%는 40㎡ 이하로 가장 높은 비중을 차지하고

있으며, 가구원수별 최저주거수준을 적용할 경우에도 1~3인 가구의 40㎡ 이하 규모 주택이 부족한 실정이다. 또한 최근에는 저소득층을 대상으로 하는 국민임대주택과 중산층을 대상으로 하는 장기전세주택을 중심으로 공급이 증가하고 있는 추세이다.

지금까지의 공공임대주택은 주로 택지개발이나 정비사업 등에 의존하여 공급해 왔다. 따라서 향후 공공임대주택의 공급확대를 위해서는 소규모 점진적 개발을 통한 공급이 이루어져야 할 것이다.

## 2. 공공임대주택관리의 문제

공공임대주택은 영구임대, 장기임대, 국민임대 등 임대 유형에 관계없이 동일한 제도와 관리체제를 적용받고 있다. 다만 입주자의 자격기준만 상이하게 적용하고 있다. 현재 공공임대주택은 임대 업무를 기준으로 자체관리와 위탁관리의 이원화된 체제로 운영되고 있고, 관리해야 하는 관리물량의 증대에 따라 양적인 문제와 관리서비스 수준의 질적인 문제가 대두되고 있다.

또한 우리나라 영구임대주택 단지에서도 각종 폭행사건, 쓰레기 투기, 방뇨, 배변이나 공공 시설 및 기물의 파괴행위가 일어나고 있다. 이런 결과는 대규모 단지 조성으로 저소득층이 집단화됨으로써 발생하는 부작용을 간과한 것이라고 할 수 있다(남원석, 2006). 이를 해결하기 위해서는 입주자에 대한 생활관리가 절실히 필요하나, 공공임대주택 단지에서의 관리는 건물 관리만이 이루어지고 있는 실정이다.

공공임대주택의 주민들은 학습 기회나 경험의 부족으로 인하여 주변의 정보취득에 익숙하지 않으며, 생업에 투자되는 시간을 할애하여 공공임대주택 관리에 참여한다는 것은 어려운 실정이다. 공동체를 활성화하고 주택관리에 활발히 참여하기 위해서는 공공임대주택에 입주한 입주민들에게 일반 분양아파트 주민들보다 더 많은 사회적·경제적 비용이 요구된다.

## 3. 획일적인 주택형태

현재 건설 중인 공공임대아파트는 중산층 위주의 대단위 주거와 고층 위주의 주거단지 개발로 인하여 저소득 주민들의 행태 특성이 반영되어 있지 않다. 즉, 중산층 아파트를 축소된 형태로 건설되어, 사회적 접촉의 단절과 고립감의 증가에 따라 공동체의 파괴와 협소한 면적에 의한 공공공간의 침해 등 많은 문제점을 야기하고 있다.

특히 영구임대단지의 대부분은 현 거주지와 무관하게 새로운 주거지에 건설되어 고용 접근성이 중요한 저소득 주민들에게 주거지로 부적합할 뿐만 아니라 가족수나 가족구성원의 특성 등이 전혀 배려되지 않은 채 획일적으로 주택이 배분되어 있어 불만의 원인이 되고 있다.

#### 4. 저렴하면서 재정에 부담되지 않는 주택유형 개발 필요

공공임대주택의 공급은 주택 구입능력이 없는 세입자들의 주거안정을 위해 가장 확실한 수단이지만, 건설과 관리운영에 막대한 재정이 투입되어야 한다. 중앙정부의 지자체, 각 공사의 재원부담 능력이 한계에 도달하면서 공공임대주택의 획기적인 공급확대는 불가능하게 되었다.

정부는 다주택자를 육성하거나 민간임대사업자를 육성하여 민간임대주택의 공급을 확대하는 정책을 추진하고 있다. 그러나 민간임대사업은 월세나 부동산 가격 상승을 전제로 할 때만 성립이 가능하다. 이것은 세입자들의 지속적인 주거안정을 보장해줄 수 없다는 것이다. 공공부문의 공공임대주택의 공급 능력에는 한계가 있고, 민간임대주택은 세입자의 주거안정을 보장해 줄 수 없는 것이 현실이다. 그렇다면 저렴하면서 세입자의 주거안정이 보장되고 공공재정에 부담이 없는 대안적인 주택 유형의 개발이 필요하다.

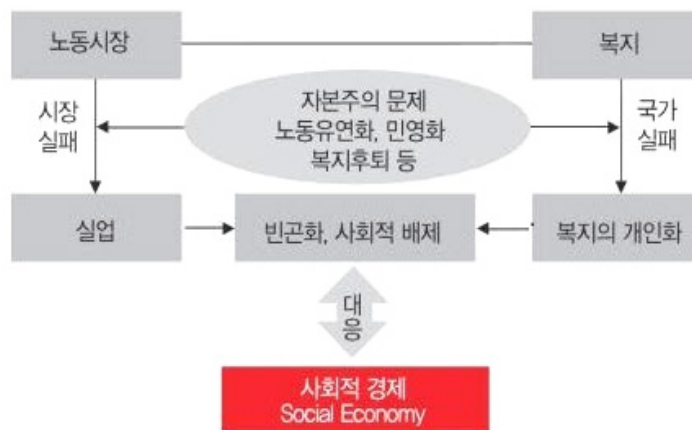
### 제4절 사회적 경제를 통한 공동체 활성화

#### 1. 사회적 경제의 개념과 의의

사회적 경제라는 개념은 1970년 프랑스에서 협동조합, 상호공제조합(mutual societies), 협회(association), 재단(foundation) 등의 전국 연합조직들이 사회적 힘을 키우고 대정부 협상력을 높이기 위해 연대조직을 형성한 것을 계기로, 1977년 콘퍼런스에서 사회학자인 앙리 데로쉬가 ‘사회적 경제의 기업’이라는 단어를 제안하면서 처음 사용되기 시작되었다.

1981년 사회당 정부가 들어서면서 국토개발정비계획 장관으로 임명된 미셸 로카르는 ‘사회적 경제를 위한 부처 간 위원회(DIES: Délégation Interministérielle à l'Économie Sociale)’를 설립했는데, 이 과정에서 처음으로 사회적 경제에 대한 제도적인 개념규정이 이루어지게 되었다.

이후 사회적 경제라는 개념이 유럽으로 확산되면서 유럽위원회는 사회적 경제를 ‘공동의 욕구를 지닌 사람들에 의해, 그리고 그들을 위해 만들어진 기업들로 구성된 이해당사자 경제(stakeholder economy)의 일부로서 중요한 경제 행위자인 협동조합, 상호공제조합, 사회적기업, 협회, 재단을 포함한다’고 정의하였다. 사회적 경제의 정책목표는 고용, 사회정책, 유럽연합의 확대, 지역개발, 공공조달, 노동자 소유, 노동조직, 개발원조와 관련되어 있다.

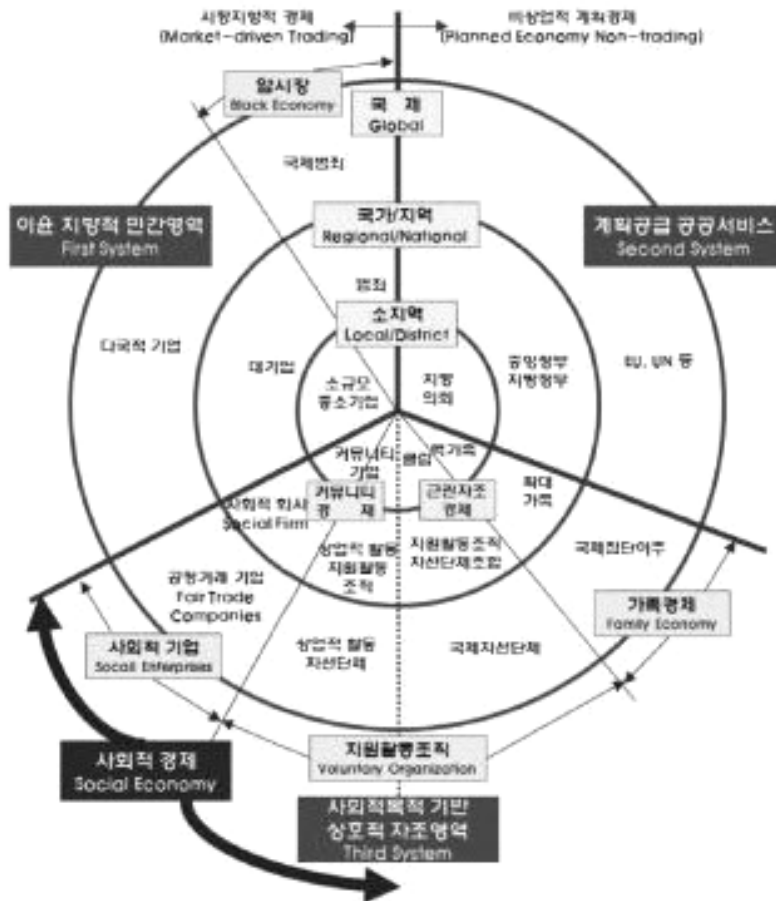


### 〈그림 2〉 사회적 경제의 배경

## 2. 사회적 경제의 조직 특성

제2장 우리나라 주택의 문제와 대안적인 주택공급 및 정비모형의 필요성 19

자발적 사회와 조직을 포함시키는 반면, 일부 학자들은 사회경제 영역으로 보지 않고 있다. Edgar Parnell and Tony Gill(2000)은 협동조합을 사회경제의 중심사업체로 보고, 이들 사업체는 사회적 목적을 위해서 사업을 한다고 주장한다. 우리나라 협동조합도 사회적 경제의 실체로 볼 것인가에 대한 이견이 있지만, 협동조합의 원칙을 지키면서 사회적 경제를 실천하고 있는 주체임에는 틀림없다.

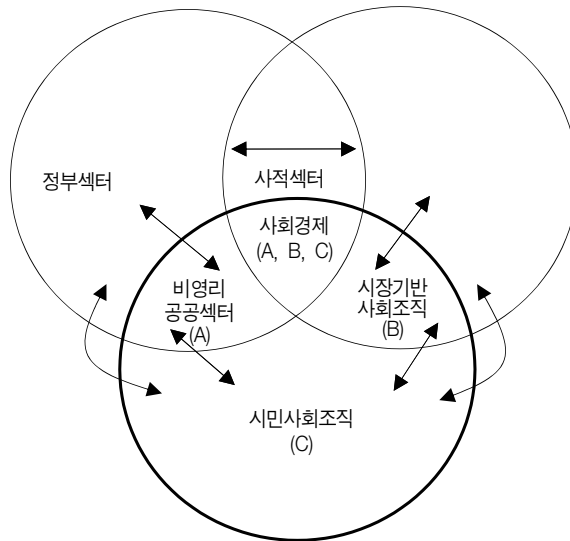


자료: Pearce(2003), 장원봉(2006)에서 재인용

〈그림 3〉 사회적 경제영역의 구체적 파악

사회적 경제는 정부сек터와 사적сек터에 포함되지 않는 부분을 포함하고 있으며, 여기에 각 сек터와 중첩된 부분을 포함시키고 있다. 사회적 경제의 기본적인 사회조직은 비영리공공부문 (Public Sector Non-Profits), 시장기반의 사회조직(Market-Based Social Organization), 시민사회

조직(Civil Society Organization) 등으로 구분하며 각 구성요소와의 연관관계는 다음 그림과 같다.



자료 : Jack Quarter, Laurie Mook and Betty Jane Richmond, 2003, p. 23.

〈그림 4〉 사회적 경제와 각 sector 간의 관계

비영리공공부문은 정부조직을 대행하여 공공서비스를 제공하는 자선단체로서 정부자금에 크게 의존한다. 또한 서비스의 수혜자가 조직 구성원이 아니라 외부인으로 이들은 일반인 및 저소득 등 취약계층이 될 수 있다. 최근 가족과 지역사회 해체를 보완하는 수단으로서 그 중요성이 부각되고 있다.

시장기반사회조직은 사회경제와 사적sector를 연계하는 조직으로 수입을 확보하기 위해 시장에서 자본기업과 경쟁하는 협동조합과 비영리조직이 해당한다. 이들 조직은 시장에서 재화와 서비스 판매를 통해 재원을 확보하고, 수혜자는 회원들이며 이들에게 이익을 제공한다.

시민사회조직은 정부sector와 사적sector에 중첩되지 않는다는 점에서 가장 순수한 형태의 사회조직이며 비영리 상호조직과 자발적 조직으로 구분된다. 비영리 상호조직은 회원을 위해 서비스를 제공한다. 자발적 조직은 일반국민을 대상으로 서비스를 제공하며, 기부금, 회비, 모금을 위한 이벤트 개최 등으로 재원을 조달하고 종사원도 자원봉사자로 충당한다.

〈표 1〉 협동조합섹터와 정부섹터 및 사적섹터 비교

구 분	협동조합섹터 (common)	사적섹터 (private)	정부섹터 (public)
설립동기와 성격	공동이익· 복리추구	이윤추구 (영리우선주의)	복리·공정
경제 메커니즘	협의 메커니즘	시장 메커니즘	계획 메커니즘
생산시스템	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 평등분배

자료 : iCOOP생협 사무국장 연수 자료집, 2011:22

그런데 그동안 사회적 경제는 주로 복지, 노동, 산업에 치중해 왔다. 최근 국내외에서 재정비 사업의 대안으로, 기존 주거지역 내에서 공동체 활성화를 위해 사회적 경제의 역할이 강조되고 있다. 이에 따라 사회적 경제는 주택공급과 공동체 활성화에 초점을 맞출 필요가 있다. 주거 분야는 다른 분야에 공간적 토대를 제공하기도 하고, 사회적 경제가 정착하는 데 기여할 수 있기 때문이다.



## 제3장 협동조합주택 모델의 구조와 성격 분석

제1절 주택협동조합의 이념적 기원과 역사

제2절 주택협동조합과 협동조합주택의 성격과 구조

제3절 협동조합주택의 현황과 유형

제4절 협동조합주택과 협동주택의 사례 검토

## 제1절 주택협동조합의 이념적 기원과 역사

선진국의 주택협동조합은 비영리주택조직(non-profit housing organization)으로서 전국 및 지방수준의 조직을 가지고 있다. 특히 유럽에서 협동조합주택이 번성하게 된 배경에는 산업화로 인한 급속한 도시화 과정에서 열악한 환경에 처한 노동자의 주거안정을 도모하기 위한 다양한 노력과 깊은 연관관계를 가지고 있다.

13~14세기부터 일부지역에서 시작된 인클로저운동이 17~18세기에 본격적으로 진행되면서 토지에서 추방된 농민들은 이 운동에 대항하기 위해서 농민운동을 전개하였으며, 생산수단을 박탈당한 농민들은 도시에서 저임금 노동자로 전락하였다. 18세기 말부터 도시에서는 산업혁명이 일어났는데, 이 무렵 영국의 산업은 공업화에 필요한 획기적인 자원개발과 기술혁신이 있었다. 탄광업과 광산의 발달이 제철업을 발전시켰고, 농산물의 생산증가, 수송수단의 발달은 방직업의 발달을 촉진시켜 근대적 공장이 세워지게 되었다. 그리하여, 산업혁명과 급속한 도시화 과정에서 도시 거주 노동자들의 주택수요가 급증하게 되었으며, 이때 높은 임대료와 불량주택의 확산 등 노동자들의 주거안정은 매우 중요한 사회문제로 대두하게 되었다. 이런 열악한 주거환경에 처한 노동자들은 당시 팽배했던 노동운동의 여파로 자조적 집단운동, 자선단체와 우애주의에 입각한 비영리주택운동을 발전시켰다.

로버트 오웬(R. Owen)은 노동자들의 참담한 현실을 개선하고자 노동자들만의 이상촌을 건설하고자 하였다. 그는 뉴라나크(New Lanark)라는 수차방적공장을 직접 사서 경영하면서 노동자 생활의 불결, 무지, 도벽, 주정 등을 목격하게 되고 노동자들의 교육을 위하여 ‘성격형성학원’을 설립하였다. 그는 아동노동 금지, 소년노동시간 단축 야간작업 금지 등을 내용으로 하는

공장입법의 실시를 주장하면서, 공장 내에 일종의 소비조합을 조직하여 생산과 소비를 직접 연결해주는 새로운 협동조합촌을 건설하였다(전성군, 2008). 그는 미국으로 건너가 이상촌인 뉴하모니(New Harmony)를 건설하고자 하였으나 성공하지 못했다.

샤를 푸리에(C. Fourier)는 협동적 공동체인 팔란스테레(Phalanstere)를 계획하였으며, 이후 고딘(J.B. Godin)에 의해 파밀리스테레(Familistere)라는 커뮤니티로 완성되었다(대한국토도시계획학회, 2009; 김혜천외, 2009). 푸리에가 제안한 조합원의 자금 출자와 공헌도에 따른 이익 배분, 조합원의 동등 참여 원칙은 오늘날까지 협동조합의 이념으로 남아 있다.

최초의 협동조합은 1844년 12월 21일 로치데일 공정개척자 조합의 결성으로 시작되었으며, 이들의 목표는 소비자협동조합이 내건 목표보다 광범위하였다. 이들은 점포의 개설, 조합원을 위한 주택건설, 실업상태에 처한 조합원 및 임금이 삭감된 조합원을 조합의 공장 및 일자리에 고용하는 것이었으며, 이를 로치데일 8원칙<sup>2)</sup>으로 정립하였다(존스톤버첼, 2003). 1861년에 이들은 로치데일 선구자 토지건설회사(Rochdale Pioneer Land Building Company)를 설립하여 조합원용 주거용 건물 25채를 착공하였으며, 19세기 말에는 300채로 임대사업을 시작하였다. 또한 이들은 협동건축조합(Co-operative Building Society)을 설립하여 조합원의 주택자금을 대출해주는 사업을 하기도 하였다(iCOOP 생협, 2010: 34-42). 이 토지건설회사에는 외부 주주뿐만 아니라 임차인도 투자할 수 있었으며, 각 투자자가 주식보유액에 관계없이 1인 1표의 의결권을 행사하였다. 이러한 특성 때문에 이 조합은 협동조합이라기보다 동업조합에 가까웠지만, 세계 최초의 주택협동조합이라는 명예를 가질 수 있게 되었다(존스톤버첼, 2003).

제2차 세계대전 이후의 주택협동조합과 관련된 내용을 시대별로 살펴보면 다음과 같다. 1950~1960년대는 전후 주택부족과 사회보장제도의 촉진으로 주택협동조합 활동에 우호적인 환경이 조성된 시기였다. 1951년 노르웨이 오슬로 지방행정기관 산하에 있던 공공주택 5,000호가 협동조합주택으로 전환되었고, 1960년대 영국의 지방개선계획은 지역주택협의회 및 주택협동조합에 도움이 되었다.

1970년대는 주택협동조합이 본격적으로 활동하는 시기로 미국의 최대 협동조합인 'Co-op City'가 뉴욕 브롱스에서 설립되었다. Co-op City는 15,000호의 주택을 보유하고 있으며, 거주 인구도 50,000명에 달한다. 편의시설로는 학교, 쇼핑센터, 발전소, 경찰서, 교회 등이 운영되고 있다.

---

2) 로치데일 8원칙은 다음과 같다. 제1원칙은 민주적 관리이고, 제2원칙은 개방된 조합원 제도이다. 제3원칙은 출자금에 대한 고정되고 한정된 지급이며, 제4원칙은 이용고에 따른 잉여의 배당제이다. 제5원칙은 현금거래의 원칙이며, 제6원칙은 정직한 상품만을 공급한다는 원칙이다. 제7원칙은 교육의 촉진이고, 제8원칙은 정치적, 종교적 중립의 원칙이다.

대처리즘과 레이노믹스로 대표되는 1990년대에는 주택협동조합 운동의 전환기라고 할 수 있다. 이 시기에 주택협동조합은 정부지원의 축소로 시장성이 강화되면서, 슬럼재개발과 도시 노동자의 주택재건축을 통한 지역공동체 운동으로 진화하기 시작하였다. 캐나다에서는 학생, 노인 등 특수그룹의 주택문제 해결방안으로 주택협동조합이 이용되기도 하였다.

## 제2절 주택협동조합과 협동조합주택의 성격과 구조

### 1. 주택협동조합의 개념과 성격

#### 1) 협동조합주택의 개념과 원칙

주택협동조합은 다수의 사람들에 의해 만들어진 비영리 법인체로 조합원의 자발적이고 민주적 경영을 통해 주거안정이라는 공동의 목표를 충족하고자 하는 것이다. 즉 주택협동조합은 자산인 주택을 소유하거나 정부나 개인들로부터 임차한 주택을 관리하면서 조합원들에게 주택을 제공한다.

국제협동조합연맹(ICA)은 협동조합을 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적 사회적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 조직”으로 정의하고 있다. 다른 협동조합들과 마찬가지로 주택협동조합은 조합원들에 의해 소유되고 통제되는 시스템이며, 국제협동조합연맹이 정한 협동조합 원칙<sup>3)</sup>을 따라야 한다. 국제협동조합연맹은 협동조합의 기본원칙으로 7대 원칙을 제시하고 있는데, 이를 다시 기본원칙, 관계원칙, 확장원칙으로 구분할 수 있다. 기본원칙은 협동조합으로서 언제나 지켜야 하는 조합원의 권리와 책임을 명시한 것이고, 관계원칙은 협동조합을 지키고 확대하며 사회기여를 명시한 것이며, 확장원칙은 협동조합의 역량과 영향력을 강화하기 위한 것이다((사)한국협동조합연구소, 2011).

---

3) 국제협동조합연맹(ICA)은 협동조합을 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적 사회적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직”으로 정의하고 있다. 기본원칙으로는 ① 가입의 자유, ② 민주적 관리, ③ 조합원의 경제적 참여, ④ 자율과 독립, ⑤ 교육 및 홍보, ⑥ 협동조합 간 협동, ⑦ 지역사회에 대한 기여 등이 있다.

〈표 2〉 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

출처 : 국제협동조합연맹, (사)한국협동조합연구소, 2011에서 재인용

모든 조합원이 일정한 금액을 주택협동조합에 출자하거나 가입비를 납입해야 하며, 자산임대 조항이 들어있는 점유동의서를 승인해야만 가입할 수 있다. 조합원들에게는 협동조합의 규정에 따라서 주택에 입주할 수 있는 법적이고 배타적인 권리가 보장된다. 모든 조합원은 1인 1투표권을 가지나 사람들의 나이 등에 따라서 투표권을 행사할 수 있는 조합원 자격에 제한을 두기도 한다. 조합원들은 주택을 관리할 책임이 있으며, 이사를 선출하여 이사회에 권한을 위임한다.

## 2) 주택협동조합의 특징

주택협동조합(Housing Co-operative)은 Communal Housing<sup>4)</sup>, Co-Housing<sup>5)</sup> 등과 유사하게 사용되고 있다. 주택협동조합은 협동조합의 정의에서도 보여지듯이 주택의 소유 및 관리구조에 대한 의미가 함축되어 있다. 협동조합은 재정·건축물의 유지관리가 공동으로 이루어져야 하고, 새로운 입주자는 협동조합에 가입하여야 한다.

협동조합은 협동조합과 관련된 법과 정책에 의해서 설립되며, 조합원의 참여와 공동생활의 범위는 법규나 정책적 틀 안에서 결정된다. 주택협동조합은 조합원들의 의사에 따라서 주택을 일부 또는 전체를 운영할 것인지 결정해야 한다. 즉, 주택협동조합은 다수의 사람들에 의해서 만들어진 비영리 법인체로 조합원의 자발적이고 민주적 경영을 통하여 주거안정이라는 공동의

4) Communal Housing은 공동식사, 공동취사, 공동 생활공간 등과 같이 생활과 관련된 것으로 공동생활주택이라고 한다. 협동조합의 형태는 임대주택에서 주로 이루어지며, 대표적으로 학생주택협동조합이 있다.

5) Co-Housing은 거주자가 주택을 설계하고 건축하는 의사결정과정에 참여하는 주택개발의 유형을 말한다. Co-Housing은 공동취사 및 공동생활 공간을 제공하여 사회적 상호작용과 공동체 의식을 높인다. 공동공간은 공동주택 구성원들의 소유이며, 각자는 개인 소유의 주거공간을 가진다.

목표를 충족하는 것이다.

주택협동조합은 나라마다 처한 정치적, 경제적 상황에 따라서 다양한 모습을 띠고 있다. 어떤 협동조합은 조합원이 공동으로 소유 및 관리를 하는 반면, 다른 조합은 공동으로 소유만 하고 개별 가구 또는 전문업체를 통하거나 직원을 고용해 관리를 한다.

이와 같은 주택협동조합의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- ① 법적 근거를 가진 법인체로서 존재함
- ② 조합원들은 지분출자금에 관계없이 1인 1투표권을 가짐
- ③ 조합원들은 요구되는 조합자본에 거의 동일한 출자를 하게 되고, 정해진 이자율에 따라 이자를 지급받음
- ④ 사업활동에 의해 생긴 이윤은 조합전체의 이익을 위해 쓰임
- ⑤ 조합의 구성은 자발적이며 탈퇴도 개인의 의사에 따름
- ⑥ 저렴한 비용으로 양호한 주택을 공급하려는 사회적 목적을 견지하며 영리추구를 목표로 하지 않고, 정부의 공권력에 의해 조직된 단체가 아님

협동조합은 근본적으로 상호부조 및 자조의 의미가 크다. 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. 이런 공동의 목적을 추구하기 위해서는 주택협동조합은 매우 고도화된 민주주의적 운영방식과 조합원의 협조가 전제되어야 한다.

## 2. 주택협동조합의 위상

### 1) 협동조합주택과 공공주택의 차이점

협동조합주택과 공공주택의 가장 큰 차이점은 자발성과 자치성에 있다. 협동조합주택은 주거공간의 획득을 목적으로 결성된 자발적 지역사회조직인 주택협동조합이 제공하는 주택인 반면, 공공주택은 정부의 사회·정책적 목적으로 설립된 비자발적 주거공간이기 때문이다. 재정적인 측면에서도 협동조합주택은 기본적으로 조합원의 출자금에 의존하지만, 공공주택은 입주자들의 재정기여가 거의 없다고 할 수 있다.

관리 및 운영측면에서도 월임대료는 주택협동조합 운영에 필요한 비용을 조합원들이 부담하

는 수준에서 결정되는 반면, 공공주택은 운영비용과 관계없이 소득의 일정부분을 할당하게 된다. 또한 주택의 통제 및 관리권한, 자본이익을 살펴보면, 협동조합주택은 조합이 주택에 대한 통제와 예산, 관리권한을 갖지만, 공공주택은 정부나 공공단체에 거주자들의 이해가 반영되기는 어려운 실정이다.

저소득층 주택인 협동조합주택은 지역사회 공동체 유지기능을 가지고 있다. 협동조합주택은 공공주택과 달리 자기주택이라는 의식이 강하기 때문에 더욱 안전하고 깨끗하게 지역사회를 유지할 수 있어 자산 가치를 높일 수도 있다.

〈표 3〉 협동조합주택과 공공주택의 비교

구 분	협동조합주택	공공주택
월 임대료(부담금)	조합원 간 균등함	소득에 비례함
거주자의 예산과 관리통제권	통제권 있음	통제권 없음
보증금(적립금)	출자금	없음
자본이익	제한됨	없음
입주자 소득제한	조합설립 시 존재하나 이후 없음	있음
소득감소에 따른 거주안정성	낮음	매우 높음
점유권의 가족이전	가능	가능하지 않음
거주후련기간	일반적으로 있음	없음
지역사회 개발에 대한 주민참여	적극적임	수동적임
불량 입주자의 퇴출 가능성	높음	낮음

자료 : Thomas J. Miceli etc, 1994: 478, 재인용

## 제3절 협동조합주택의 현황과 유형

### 1. 협동조합주택의 현황

협동조합주택은 스칸디나비아 국가 대부분에서 활발하게 공급되고 있으며, 노르웨이는 수도의 신규주택 중 약 50%, 그리고 국가전체 신규주택의 약 25%가 협동조합주택으로 건설되고 있다(남기포, 2004:152). 국가별 주요 현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4〉 주택협동조합의 현황

국 가	내 용
브 라 질	223개의 주택협동조합
캐 나 다	2,100개의 주택협동조합, 9만가구, 25만명 거주
칠 레	저소득 임대주택의 25%가 협동조합주택
잉글랜드	100개 이상의 임차관리협동조합
에디오피아	1,000개의 주택협동조합, 조합원 42천명
독 일	80만개 이상의 협동조합
인 도	26천개 이상의 주택협동조합
스페인(몬드라곤)	15개 협동조합, 1,000개 아파트
뉴 욕	협동조합주택 60만개
스 웨 덴	주택의 50% 이상이 협동조합주택
탄자니아	117개의 주택협동조합, 조합원 7천명
터 키	20만개 협동조합주택, 80만명 거주
우루과이	13,000개 이상의 주택
미 국	1백만개 이상의 협동조합주택 165개의 학생협동조합

자료 : 남기포, 2004:152, 재인용

## 2. 주택협동조합의 유형

주택협동조합을 토지·건물의 소유권 및 관리운영의 주체에 따라 분류하면 다음과 같다.

### ① 소유주택조합(Ownership housing co-operative)

소유주택조합은 조합원과 임차인들이 함께 민주적으로 소유하고 관리·운영하며, 보통 모든 임차인들이 조합원이다. 소유주택조합 대부분은 임대주택지원청(TSA: Tenant Services Authority)에서 부분적인 자금지원을 받으며, 공공기금이 아닌 모기지론이나 주택담보대출(loan stock)을 이용하는 것도 가능하다. 소유주택조합은 보통 규모가 작지만 조합원들의 참여 정도는 최상이다.

### ② 토지임차 주택협동조합(Leasehold housing co-operative)

이 주택협동조합은 조합원들이 거주 주택의 토지임차권을 구매한 협동조합으로 재산 소유권을 갖는다.



### ③ 임대관리협동조합(Tenant management co-operative)

임대관리 협동조합은 임차인들이 자신들이 거주하는 주택을 민주적으로 운영하기 위해 결성한 협동조합이다. 임차인들은 ‘관리권’을 행사하여 협동조합을 설립할 수 있고, 기금을 신청하여 받을 수 있다. 임대관리협동조합은 지주(지자체나 주택협회 또는 두 가지가 혼합된 것)와 관리협약을 맺고, 조합을 운영하기 위한 관리수당을 받는다.

### ④ 단기주택조합(Short-life housing co-operatives)

단기주택조합은 임대가 불가능한 재산을 인수했거나 일정기간(수년간이지만)을 정해놓고 임대한 협동조합이다. 이 협동조합은 지주의 재산을 소유하기보다 리스를 한다.

### ⑤ 자가건축협동조합(Self-build co-operatives)

자가건축협동조합은 조합원들이 임차인이지만 조합의 건설에 관계한다. 건설과정에서 노동력을 투여했으므로 조합원들은 지분(sweet equity), 즉 노동력의 투여정도에 따라 재산권의 일정 퍼센트를 갖는다. 임차인들은 잔여 재산을 재임대할 수 있다.

또한 자본조달과 관리방법에 따라 분류하면, MEC(Market Rate or Equity Cooperatives), LEC(Limited Equity Cooperatives), LC(Leasehold Cooperatives)로 구분할 수 있다(Northcountry Cooperative Foundation, 2003: 5~8).

#### ① MEC(Market Rate or Equity Cooperatives)

MEC는 단독주택이나 아파트가 시장에서 판매되듯이 협동조합주택이 시장가격으로 사고 팔 수 있음을 의미한다. 이는 우리나라 아파트와 유사하게 운영되고 있으며, 아파트와의 중요한 차이점은 조합원(거주자)이 재산을 보유하지 않고, 대신 건물을 소유하고 있는 협동조합의 지분을 보유하고 있다는 것이다. 주택의 소유권은 개인이 아닌 협동조합이 가지며, 협동조합의 조합원이자 소유자가 주택을 구매할 수 있는 자격을 통제하게 된다. 이와 같은 형태는 시설의 유지보수를 위한 재정조달 측면에서 유효하다. 즉, 협동조합은 소유자산을 담보로 제공하여 시설개선을 위한 자금을 조달할 수 있다.

#### ② LEC(Limited Equity Cooperatives)<sup>6)</sup>

LEC는 협동조합의 법적 제도적 특성으로 나타난 형태로 협동조합주택의 최고 거래가격이

법적으로 제한된 경우도 있다. 이것은 협동조합주택의 장기적인 매력을 유지하면서 협동조합 제정의 상당한 부분을 차지하는 정부보조금의 가치를 떨어지지 않게 해 준다.

LEC에서 조합원이 집을 팔고자 할 경우에 판매가격은 사전에 결정된 규정에 따라야 하며, 각 LEC는 협동조합의 정관 내에 각 조합의 판매규정을 정하고 있다. 협동조합들은 시장에서 형성된 협동조합의 시장가치와 달리 협동조합의 주당 출자금액을 인위적으로 낮게 책정하거나, 소비자가격지수(CPI), 감가지수, 조합원들의 부채부담률 등에 따라서 조정하기도 한다. 장기적으로 LEC는 매력적인 주거환경을 제공할 수 있는 능력을 갖고 있기 때문에 정부나 비영리 대부기관과 우호적인 관계를 형성하고 있다.

### ③ LC(Leasehold Cooperatives)

LC는 조합원들의 부담이 가장 적은 형태의 협동조합으로, 조합을 설립한 뒤 지주나 비영리 기관으로부터 토지를 임차하여 공동으로 주택을 건축하고 운영하는 모델을 말한다. LC는 임대 주택과 협동조합을 혼합한 모델이다. 다만, 다른 주택협동조합과의 차이점은 조합원들이 소유권을 갖고 있지 않다는 것이다. 또한 조합원들에게는 협동조합을 관리하는 자선기관 또는 외부 원조단체가 소유하고 있는 주거공간에 입주할 수 있는 권리가 우선으로 주어지며, 조합원과 관리단체가 맺은 협정으로 거주자들은 운영비를 절감할 수 있다.

일반적으로 LC는 비영리 파트너가 주택에 대한 계속적인 이용과 점유 통제권을 유지하려는 경우에 많이 이용되는 모델이다. 즉, 주택이 학생들에게 일시적 또는 임시적으로 제공되는 경우나 저소득 주택 세금혜택 등의 이유로 거주자에게 실질적인 거주·소유권을 허락할 수 없는 재정상의 문제가 있는 경우에 주로 이용되는 모델이다. 저소득층이 이용하는 LC 모델은 일정한 계약조건, 즉 적립금이 비영리기관으로부터 차입한 자금을 충족하게 되면 주택이 협동조합 소유로 변경된다.

---

6) 이런 형태의 협동조합은 각 주택의 자산가치가 제한되어 있다는 의미에서 LEC라 부르게 된다.

## 제4절 협동조합주택과 협동주택의 사례 검토

### 1. 영국 : 코인 스트리트 주택협동조합

(CSS: Coin Street Secondary Housing Co-operative)

#### 1) 개요

CSS는 런던광역시로부터 불하받은 국공유지에 지역 커뮤니티를 위한 임대주택과 공원, 강변산책로 등의 공공시설, 그리고 지역 내 고용창출을 위한 수익시설 및 커뮤니티 복지시설을 개발하고 운영함으로써 수익을 창출하고 있으며, 이를 다시 지역 커뮤니티의 사회복지서비스를 제공하는데 재투자함으로써 사회적 가치의 끊임없는 재생산을 유도해낸 영국의 대표적인 커뮤니티 기업이다.

코인 스트리트 지구는 템즈강변 남단에 인접해 있는 지역으로 산업혁명 후 템즈강 수운을 이용한 화물수송의 해안거점이었으나, 화물운송이 위축되면서 공공접근성이 나쁜 지역으로 전락하였다. 그러다가 이 지역 인근에 런던광역시청 건물이 들어서 개발압력이 높아지게 되면서, 1974년 민간 개발업자가 유럽 최대의 초고층 빌딩 건설계획을 추진하기 시작하였다. 이에 따라 이 지역의 개발에 반대하는 주민들이 스스로의 손으로 지역 전체의 바람직한 개발계획안을 수립하자는 대안운동을 펼치게 되었다.

CSS는 이러한 운동의 결과 런던광역시로부터 토지를 저렴하게 구입하여 주민주도형 복합시가지 개발사업을 추진하기 위해 1987년에 결성된 주택조합이다. CSS는 코인 스트리트 마을만들기 사업체에서 용지를 빌려 주택개발과 관리운영을 하며, 조직은 주택조합과 2차 주택조합으로 나누어 기능을 분담한다. 주택조합은 입주자로 구성되어 주택관리와 임대료 징수 등 주택관리 운영임무를 담당하고, 2차 주택조합은 건축가, 회계사, 변리사 등 주택설계와 건설을 담당하는 전문가로 구성되어 있다.

코인 스트리트 주택조합은 각각의 주택 개발사업을 진행할 때 설립된 조직이다. 1988년 56호의 멀버리 주택이 완공되고, 1994년 27호의 팜 하우스가 완공된다. 1996년에는 78호의 레드우드 주택이 옥소타워 내에 완공되어 임대주택으로 활용되고, 2001년에는 59호의 이로코 주택이 완공되었다. 공영주택 계획공급물량은 총 400호이며, 지난 20년간 223호의 주택을 공급하였다(이영범 · 김은희, 2011:42).

## 2) 조합원의 자격

조합원은 주택을 소유할 수 없으며, 다만 임대료를 지불하고 주택에 거주할 수 있다. 모든 성인 입주자는 조합원이어야 하며, 1인 한 표의 기준에 의해 조합의 결정에 투표할 수 있다. 입주자는 건물을 임대하고 임대료를 받으며, 새로운 임차인을 선택할 수 있는 주택조합의 조합원이다.

조합원은 도심에서 일하는 저소득자들, 특히 간호, 교육, 대중교통 등 지역사회 서비스를 제공하는 사람들이며, 이들은 주택이 필요하다는 것을 증명해야 한다. 입주자는 주택의 관리운영에 책임을 다해야 하는 의무가 있다(<http://www.coinstreet.org/housing>). 입주자 선정 시 주택조합은 기회균등정책에 입각하여 인종·민족·국적·종교·성·연령·신체장애·외모·성적·편견·혼인상황 등을 이유로 차별해서는 안된다고 명시되어 있다. 입주자로 선정된 사람은 주택조합 입주자로서의 책임과 주택관리능력, 커뮤니티 의식을 키우기 위해 제2차 주택조합이 실시하는 3시간의 교육훈련을 받아야 하고 수강결과가 좋으면 조합의 관리위원회가 입주를 최종적으로 결정한다(이영범·김은희, 2011:43-44).

## 3) 소유권과 임대료

토지의 소유권은 코인 스트리트 마을만들기 사업체가 가지고 있으며, CSS는 주택용지를 임대한다. 즉 2차 주택조합은 주택금융에 등록된 주택협회로 조직되어 토지를 코인 스트리트 마을만들기 사업체로부터 125년 계약으로 빌리고 이를 입주자로 조직된 제1차 주택조합에 5년마다 전대계약(sub lease)으로 빌려준다.

이를 바탕으로 주택조합은 개별 주택의 집세를 결정하고 집세 징수, 주택 수선이나 주택지 관리, 새로운 입주자를 선정한다. 2차 주택조합은 주택조합에게 관리능력을 높이는 지식과 기술을 지도하며, 주택관리와 관련된 각종 상담 서비스 등을 유료로 제공한다.

임대료는 주택이 필요한 저소득층에게 시장가격의 거의 1/5 수준으로 공급하고 있다.

이로코 주택조합은 기금으로 주택을 건설하였으며, 총 14.5백만 파운드의 재정지원을 받았다. 재정지원 내역은 주택공사의 교부금 5.5백만 파운드, SRB 첼리지 기금 0.33백만 파운드, CSS 대출 2.67백만 파운드, CSCB 차입금 6.00백만 파운드이다(<http://www.coinstreet.org/housing>).

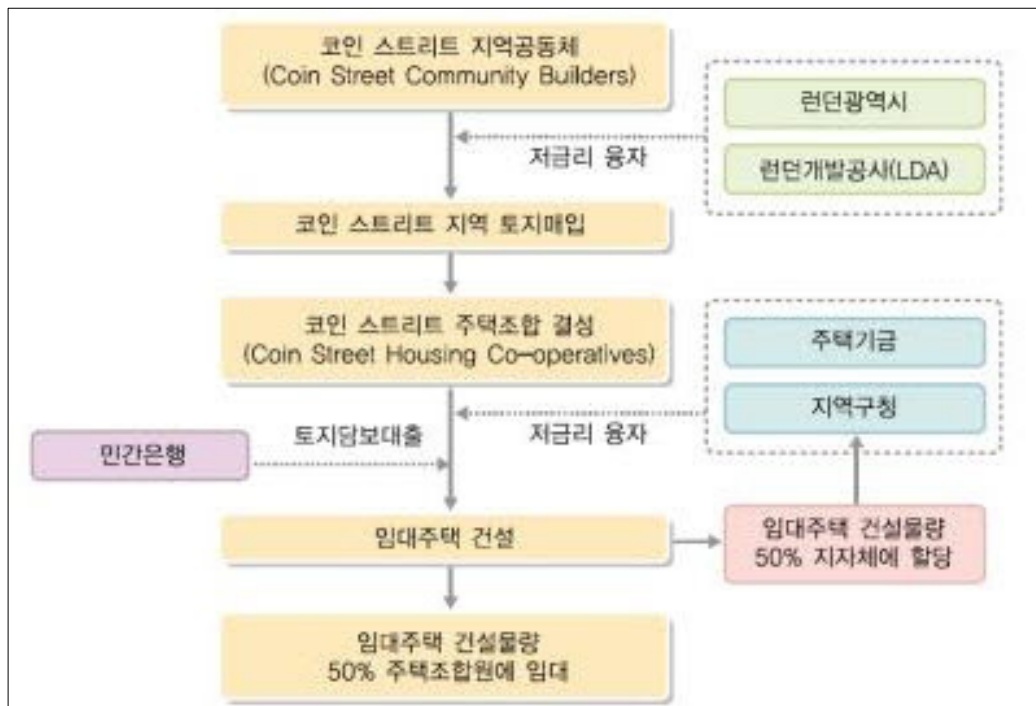
## 4) 관리운영

입주자는 1파운드의 출자금으로 조합원으로서 책임을 지며, 몇 가지 의무를 가진다. 즉 입주

자는 총회에 출석해야 하며, 1/3 이상의 불참은 인정되지 않는다. 총회에서는 1인 1투표권을 행사하여 관리위원을 선출해야 하는데 이는 조합 경영업무를 부담하는 것이다. 또한 집세를 모으거나 수리를 위한 조직을 만들어 공동시설 관리와 청소를 하며, 예산입안, 재정 기록 등 조합의 관리위원회가 요구하는 관리운영상 업무를 맡는다. 더불어 입주자들은 자체적으로 조합의 규칙에 따라 조합 경영능력과 복지를 높일 수 있도록 노력해야 하며, 주택관리 및 운영에 참여하여 자신이 사는 지역공동체에 대한 일체성을 갖도록 해야 한다(이영범·김은희, 2011: 43-44).

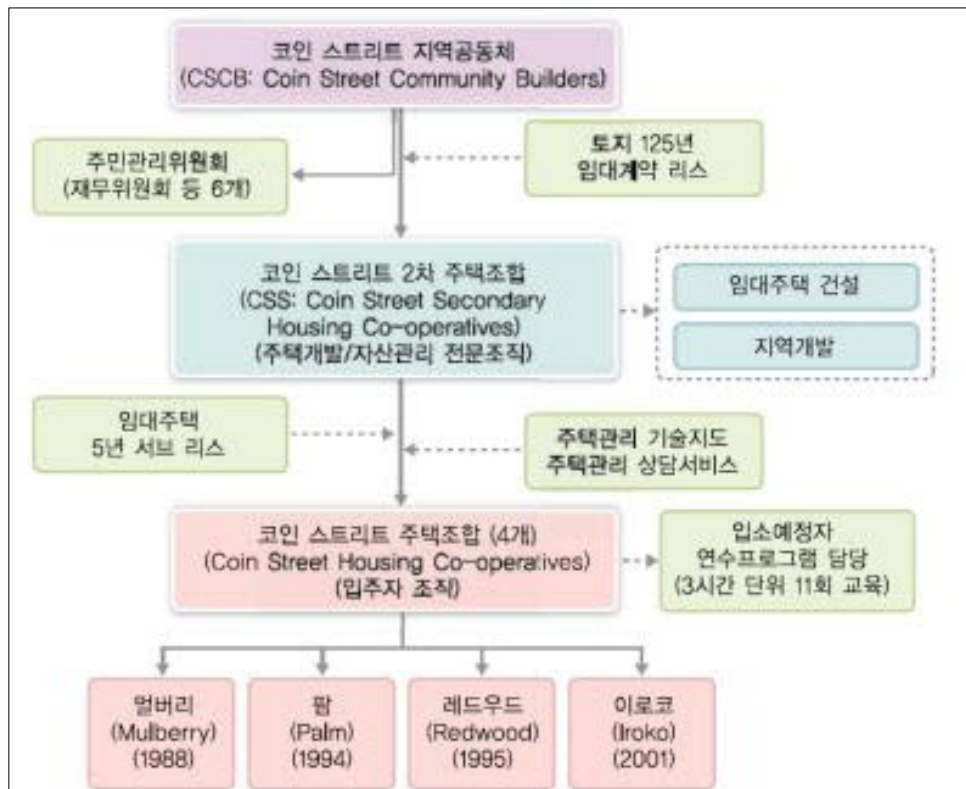
주택조합은 주택의 관리운영을 주민에게 맡기고, 주민은 재무위원회 등 관리위원회를 조직한다. 공동시설의 관리운영 및 입주자 모집, 입주자의 결정도 담당한다. 2차 주택조합은 입주가 결정된 조합원에게 연수를 진행하여 입주자로서의 책임과 의무를 교육시킨다.

CSS의 조합원은 153명이며, 위원회는 모두 31개이다. 위원회에 참가하는 조합원은 112명으로 전체의 73.2%가 위원회 활동을 하고 있다(Blase Lambert & Nic Bliss, 2001:24).



자료 : 이영범·김은희, 2011, pp.41

〈그림 5〉 주택조합의 재정조달방식 및 임대주택 운영방식



자료 : 이영범김은희, 2011, pp.41

〈그림 6〉 주택조합의 조직체계와 운영시스템

## 2. 영국: WECH(Walerton & Elgin Community Homes)

### 1) 개요

WECH<sup>7)</sup>는 런던 서부 패딩턴의 임차인에 의해 통제되는 성공적인 주택조합으로, 웨스트민스터 카운실이 민간개발업자에게 단지를 매각할 계획에 대응해서 주민들이 만든 조직이다. 즉, 주민들에 의해 통제되는 주택조합으로 1988년 주택법(Housing Act)의 임차인 선택권에 대한 규정을 활용하여 카운실에서 소유권을 넘겨받은 매우 드문 사례 가운데 하나이다.

Walerton단지는 1865년부터 1885년까지 건설되었으며, 1953년 런던 카운티 카운실이 교회 운영자(Commissioners)로부터 소유권을 매입하였지만, 1950년대에는 단지 일부 부문이 이미

7) WECH에 대한 내용은 남기포, “주택협동조합운동에 대한 소고”에서 관련 내용을 요약 정리한 것임

민간 지주들에게 리스형태로 임대되어 운영되고 있었으며 이들의 임대료로는 매우 높아 악명이 높았다. 리스가 1964년 종료되었을 때 런던 카운티 카운실은 기본적인 시설이 미비할 뿐만 아니라 과밀하고 낡은 많은 주택들은 인수받아야만 했다. 카운실은 1960년대 동안 Elgin 단지에 고층아파트와 저층아파트를 지었다. 이 지역은 1970년대 많은 주목을 받았던 무단점유운동의 본거지이기도 했다.

1980년 Walerton과 Elgin 단지의 소유권은 웨스트민스터 카운실로 넘어갔다. 1985년 웨스트민스터 카운실은 단지를 민간 개발업자에게 판매하기로 결정했다. 이에 대항하여 임차인들은 Walerton and Elgin Action Group(WEAG)을 조직하고 캠페인을 시작하였으며, 이것이 WECH의 출발점이 되었다. WECH는 많은 주택을 개선했으며, 지역사회의 힘을 키웠다. 1988년 4월 WECH는 직접적인 통제력을 갖게 되었다. PCHA/WECH의 스텝, 기존 WECH 스텝과 4명의 신규 인력은 특별히 마련된 사무실로 옮겨와서 모든 관리 서비스를 다루었다.

1988년 주택법에는 ‘임차인의 선택’이라는 조항이 있었으며, 이것은 카운실 주택을 민간 지주들에게 판매하는 것을 촉진하는 것이었다. WEAG는 지역에 있던 패딩턴 교회 주택협회(Paddington Churches Housing Association : PCHA)를 찾아가서 조언을 구했고, WECH를 구성할 것을 제안받았다. WECH는 ‘approved landlord’ 지위를 신청했고, 웨스트민스터 카운실로부터 단지를 구입할 수 있는 권리를 주장했다.

WECH는 3/4 이상의 주민이 회원으로 서명했고, 1989년 3월 임차인 선택에 따라 주택공사에 의해 인정된 첫 번째 지주이고, 카운실 주택을 가장 먼저 넘겨받기 위한 신청을 낸 곳이다. 카운실이 단지를 재생시키는 것을 무시해왔기 때문에 법원은 장기간의 논란 끝에 WECH가 주택을 비용없이 가질 수 있다고 판결했고, 카운실은 2100만 파운드를 수선을 하지 않은 것에 따른 비용의 보상금을 지불해야 했다. 주택은 1992년 4월에 완전히 이전되었다.

1992년 WECH는 재정비 계획을 시작했으며, 1992년 당시 주택 인도 시 902가구였다. 이 중 석면의 문제로 거주가 불가능한 고층아파트 200가구를 철거하고, 현재는 보수 후 500여 주택을 임대하고 있다. Walerton단지는 5년 이상이 지나서야 완전히 정비되었다.

WECH는 주민들에 의한 커뮤니티 캠페인에서 시작되었으며, 이후 보다 전문적으로 운영되는 주민 주도의 주택조합이다. 하지만 초기 웨스트민스터 카운실과의 전쟁을 할 때의 활력을 잃어버리지 않고 있으며, WEAG의 투쟁정신에 기초를 두고 있다.

## 2) 운영

WECH 회원은 총회에 참여하고 의결할 수 있는 권리가 있고, 조직의 운영위원회에 참여할

수 있는 피선거권이 있다. WECH는 ‘Friendly Society’에 등록되어 있고, 주택공사(Housing Corporation)에 등록된 사회적 지주이기도 하다. WECH는 런던의 North Paddington에 700여호의 주택을 보유하고 있다.

임대료 수입은 사무실 운영비, 주택수선비 등으로 충당되기 때문에 추가적인 주택건설 계획은 없다. 입주자는 지방정부에서 입주희망자를 관리하고 우선순위를 정하여 각각 주택협회(Housing Association)에 통보한다. 연 평균 이주률은 3~4%이고, 2003년 이주율은 0.5%이다. 현재는 전체가구의 약 30%가 은퇴자이다. 기존의 입주가구와 새로 입주한 가구의 관계 회복을 위하여 커뮤니티 워커를 고용하여 활용하며, 다양한 프로그램을 운영하고 있다.

WECH는 회원제도에 기반을 둔 조직으로 모든 임차인과 leaseholder는 회원으로 가입할 자격이 있다. 단지 주민의 80%가 회원이며, 이 수는 증가할 것으로 예상된다. 이 중에서 20~30%가 정기총회에 참여하여 14명의 주민 회원을 이사로 선출한다. 선출은 경쟁을 통해서 이루어지며, 이를 통해 대표성이 있고 신뢰할 수 있는 사람들이 선출되도록 한다.

주민 이외의 이사는 6명이 임명되며, 이들은 특정한 전문 분야의 전문성을 기초로 선정된다. WECH의 규칙은 주민이 아닌 이들이 이사회의 다수가 되지 못하도록 되어 있다. 최근 주민 조사에서는 45%의 응답자가 개인적으로 이사진을 알고 지내는 것으로 나타났다.

위원회 구성을 위한 투표와 함께 일반 주민회원들은 정기적인 의견수렴 회의를 통해 WECH의 운영에 영향을 줄 수 있다. 43%의 응답자들은 적어도 매년 1회 이상 모임에 참여하고 있으며, WECH 주민참여 프로그램은 부가적인 요소가 아니라 핵심적인 요소인 것이다.

새로운 주민의 참여도 나타나고 있으며, 관심있는 주민들은 소위원회에 참여해 이사회 선출 전에 관리진이 될 수 있다. 이사진을 위한 훈련과정과 다른 곳으로 파견훈련을 보내는 것도 실시하고 있다. 주민들의 참여를 독려하기 위하여 다양한 방법이 동원되고 있다. 2001년 정기총회 참여를 위해 WECH는 2달에 걸친 대문 두드리기 캠페인을 벌여 주민들의 관심을 유도하였으며, 주민참여와 마찬가지로 지역사회의 여러 가지 활동은 여기에서 중요한 부분이며, 적극적인 주민들을 확보하는 데 도움이 된다.

### 3) 지역사회에 투자

WECH의 커뮤니티 투자전략은 주민들의 의견수렴을 통해 발전하고 있다. 많은 사업들은 지역사회에 의해 설계되고 주도되는 사업들로 New Life for Paddington의 일부로 제공되고 있다. WECH는 패딩턴 커뮤니티 투자에서 주도적인 역할을 하고 있다. WECH 이사진들은 노스 패딩턴 소사이어티와 패딩턴 개발 트러스트의 이사진으로도 참여하고 있다.



시민 상담국 양식작성 프로젝트는 2001년 이후 WECH 커뮤니티센터가 운영하고 있는 사업으로, 이 서비스는 병, 장애, 언어장벽으로 보조금 수령에 많은 어려움을 가지고 있던 저소득층 주민들이 59,000파운드 이상의 보조금을 확보하는 데 도움을 주었다. 이 사업은 주민들이 재정적인 문서를 작성하고, 임대료 연체위기를 줄이는 데 기여했다. 주택조합의 직원은 임대료 징수자이면서 임차인의 친구라는 두 가지 역할을 하게 되면서 갈등이 최소화되었다.

1997년 WECH는 사회적기업 콘퍼런스를 조직했고, 이 콘퍼런스에 웨스트민스터 카운실, 주택공사, 지방의 주택조합 등이 참여했다. WECH는 주민들에게 임대한 4개의 가게가 있고, 일부 주민들이 사회적기업을 창업하고자 하고 있다. WECH의 커뮤니티 개발 위커는 이를 지원하고 있다. WECH 커뮤니티 투자의 중요한 특징은 조직이 다른 조직들과 협력해서 활동한다는 점으로 11개의 커뮤니티 그룹이 WECH 커뮤니티 센터를 이용한다. 이들 중 다수는 BME 커뮤니티 그룹을 대표하는 것들이다.

#### 4) 시사점

WECH는 주민들이 힘을 모아 사회주택을 지방정부로부터 인수하여 주택협회(Housing Association)를 설립하여 임대·운영한 최초의 사례이다. WECH의 입주민들은 누구나 회원으로 가입하여 민주적이고 투명한 방식으로 운영에 직·간접적으로 참여하며, 관리운영의 임차인 참여 활성화는 주거환경의 질적 향상과 비용절감을 가져오며 임대료는 타 사회주택보다 저렴하다. 단지 내의 삶의 질 향상은 주거환경 분야 이외에도 공동체 활성화를 위한 다양한 프로그램 운영을 가능하게 하고, WECH가 위치한 지역사회에도 다양한 방법으로 기여하고 있으며, 지역사회와의 활발한 교류가 이루어지고 있다.

### 3. 이탈리아 : 무리 주택건설협동조합(Murri)

#### 1) 개요

무리는 내 집 마련을 꿈꾸는 주택 수요자들이 만든 협동조합으로 집을 사려는 수요자들이 원하는 집을 직접 짓는 것을 모토로 1963년에 설립되었다. 또한 무리는 12,000여 채의 주택을 공급해 볼로냐 지역 주택공급의 20%를 담당하고 있으며, 조합원수가 23,000여명에 달하는 이탈리아 최대 주택건설협동조합 중 하나이다<sup>8)</sup>.

무리가 짓는 주택은 친환경 자재, 단열성 높은 창호, 내부환기시스템, 태양광 설비 등 집 자

체를 에너지 절약형으로 설계한 것이 특징이며, 시공은 협동조합인 시공사를 통하여 이루어진다.

집을 짓는 과정도 민주적이라고 할 수 있는데, 건축허가 과정에서 조합원들에게 상세한 정보가 제공되고 주택의 설계와 시공에 조합원들의 의견이 반영된다. 건축사업이 진행되는 지역의 집을 구입하고 싶은 조합원들은 1만 유로를 조합에 내고 분양신청을 한다. 주택을 구입하기 위해 내야 하는 중도금은 6회로 분납하며, 분납시기는 조합원의 사정에 따라서 조절이 가능하다.

무리의 조합원들은 주택 구입 외에도 조합에 은행처럼 돈을 맡길 수도 있으며, 적절한 돈에 대해 은행보다 높은 이자를 받을 수도 있다.

## 2) 조합원의 자격

집이 필요한 사람이라면 50유로의 출자금을 내면 조합원의 자격을 얻을 수 있으며, 이들은 주로 개인이고 신혼부부들의 수요가 많은 편이다. 무리의 조합원이 되면 무리에서 제공하는 주택을 골라서 예약할 수 있고, 조합원의 자격이 계속 유지되는 한 또 다른 주택을 구입하거나 사후관리를 받을 수 있다. 만일 한 집을 여러 조합원이 동시에 신청하게 될 경우 조합에 가입한 지 오래된 조합원에게 우선권이 주어진다.

## 3) 관리운영

협동조합인 무리는 1년에 1회 총회를 열어 재정·계획 등에 관해 결정하며, 총회에 참여하는 조합원은 3,000~4,000명 정도이다. 보통 때는 소수 그룹의 대의원회의가 운영되며, 조합원의 의사를 조합 운영에 반영하는 중요기구이다. 활동에 따라서 활동비를 지급하기도 한다.

무리는 협동조합으로 운영되기 때문에 이익금을 모아 다음 세대 조합원의 자본금으로 사용하고 있다. 자본금은 약 200만 유로가 적립되어 있고, 협동조합 기금이 계속 적립되므로 재정적인 면에서 안정적이라고 할 수 있다. 분양받은 주택에 문제가 발생하면 무리에서 관리해 준다.

## 4) 소유권과 임대료

무리에서 제공하는 주택가격은 시세보다 5~10% 비싸지만, 사용된 자재를 비교하면 15~20% 까지 저렴하다고 할 수 있다. 무리가 지은 임대 주택도 일반주택 월 임대료의 60% 수준으로 제공되고 있다.

---

8) <http://blog.daum.net/v3939/523> 참조

조합원이 주택 구입 시 자금이 부족하면 10년간 임대한 후에 매매가 가능하다. 이때 10년간의 임대료를 집값에 포함시켜 준다.

#### 4. 미국 : 웨스트우드 타운스 주택소유자 조합

##### (Westwood Towns Homeowners Association)

###### 1) 개요

웨스트우드 타운스는 버지니아주 페어팩스(Fairfax) 카운티에 위치하며, 타운하우스 50세대로 구성된 주거단지는 1992년에 건설되었다.

공동주택관리의 주체가 되는 주택소유자조합은 주민을 위한 자동회원제 비영리 부동산 관리 조직이며, 주법의 부동산법, 콘도미니엄법, 일반 비영리 법 등에 근거한다. 공동주택 관리의 근거법은 ‘버지니아주의 자산주택소유자 조합법’이며, 주택소유자조합은 ‘버지니아 부동산이사회’에 등록한다(박경옥, 2004:697).

###### 2) 조합의 조직구성

주택을 구입한 단지거주자는 자동적으로 주택소유자조합의 구성원이 된다. 조합원은 연 4회 개최되는 총회에 참석하며 투표로 이사회의 임원을 선출한다. 이사회는 회장 및 재무, 사무를 담당하는 경리 5인으로 구성되어 있다<sup>9)</sup>. 웨스트우드 타운스는 세대수가 작아서 4인으로 구성된 건축조정위원회만 운영되고 있다. 연 4회의 뉴스레터(news letter) 발행은 관리회사가 담당한다.

###### 3) 관리운영

단지는 전문관리회사(Koger Management)에 위탁관리한다. 주택소유자조합의 행정과 단지의 유지관리에 필요한 비용을 충당하기 위해 각 대지의 소유자는 동등하게 비용을 지불한다. 거주자들은 초기 부과금으로 연 800달러를 지불하고, 이후 1/4분기마다 205달러를 지불한다. 그 밖에 공용공간의 공원, 운동장, 레크리에이션 시설을 이용할 때 필요에 따라서 특별부과금

---

9) <http://www.hoatown.com/VillageOfWestwood>

을 낸다. 부과금은 전년도 부과금의 10% 이내에서 증액할 수 있다(박경옥, 2004:697).

#### 4) 소유권과 임대료

거주자 모두 공동토지의 소유권을 가지며, 공용공간과 시설을 이용할 수 있으므로 공동관리가 필연적으로 요구된다.

### 5. 미국 : 사우스사이드 파크 협동주택

(Southside Park Cohousing, Sacramento, CA, USA)

#### 1) 개요

사우스사이드 파크 협동주택은 새클라멘토시의 중심부에 위치해 있으며, 분양용 아파트와 연립주택 25가구로 구성되어 있다. 1992년에 시공하기 시작하여 1993년에 완공하여 9월부터 입주하였다<sup>10)</sup>.

단지는 25개의 주택단위로 연결되어 있으며, 주민들이 공동으로 사용하는 공동생활시설은 공동의 식사와 주민회의, 사교, 아동들의 오락, 세탁, 그리고 음악연주와 댄스를 할 수 있도록 계획되었다. 전체적인 모습은 주위 다른 주택들과 큰 차이가 없고, 조화를 이루며 하나의 동네를 형성하고 있다.

#### 2) 거주자의 특성

거주가구는 25가구로 어른 40명, 어린이 22명으로 구성되어 있으며, 거주가구 중 15가구가 자녀와 함께 살고 있다. 특히 독신자 가구와 성인들의 동거가구가 전체가구의 큰 부분을 차지하며, 다양한 형태의 가구들이 포함되어 있다(이경희, 2000:196).

거주자들의 교육수준은 대부분 고학력이며, 소득수준은 저소득 계층부터 고소득 계층까지 고루 분포되어 있다.

---

10) <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=dotard&logNo=80001509809> 참조

### 3) 관리운영

매년 연초에 주민회의를 개최하여, 전체적인 합의에 치중하는 주제에 관하여 논의한다. 한 달에 두 번 일요일 저녁 7시부터 8시 30분까지 주민회의를 개최한다. 회의의 주제는 두 명의 의장이 하게 되며, 자발적으로 하고자 하는 사람에게 주민들의 동의를 얻어 위임하며 임기는 6개월이다. 의장이 회의 전에 의제를 정하면, 운영위원들이 주요 사안에 대한 대안을 제시하고 결정은 주민들이 참여하는 회의에서 이루어진다.

주민들은 각자의 흥미와 능력에 따라서 위원회를 조직하여 관리에 참여하며, 하나의 위원회만 선택해야 한다. 주민들이 참여하는 위원회는 운영위원회, 건물과 택지관리위원회, 조경위원회, 공동생활시설관리위원회, 공동체생활관리위원회로 구성되어 있다(이경희, 2000:197).

각 위원회는 다양한 활동과 운영계획을 개발하여 주민회의에 제출하며, 이를 위하여 위원회의 회의가 정기적으로 열린다. 의제와 시간, 장소를 비롯해 논의 결과까지 게시판을 통해 알려 모든 주민들이 진행사항에 대하여 관심을 갖도록 유도한다.

### 4) 소유권과 관리비

단지의 주택은 자가소유가구를 중심으로 분양하여 모두 자가소유이다. 전체 분양주택수는 25개 주택이며, 저소득 가구에 5개, 중간정도 소득 가구에 6개, 시장가격에 14개의 주택이 분양되었다.

공동의 관리를 위하여 각 가구는 매월 관리비를 내고 있으며, 주택의 크기나 가족수에 따라서 50달러에서 150달러까지 차등 부과한다(이경희, 2000:198).

## 6. 미국 : 앤 스트리트 협동주택(N Street Cohousing, Davis, CA, USA)

### 1) 개요

앤 스트리트 협동주택단지는 데이비스시에 있던 기존 주거단지를 단계적으로 바꾼 것으로, 초기에는 이 지역에 집을 소유하고 있던 케빈이 주민들의 합의로 1개동을 협동주택단지로 개축하였다. 이후 이 지역 주민들의 합의에 의해서 주변의 담들을 허물기 시작하여 13개의 주택이 협동주택단지로 바뀌게 되었다.

앤 스트리트 협동주택단지는 6개의 주택이 앤 스트리트에 면하여 일렬로 배치되어 있으며,

나머지 주택들은 레슬리 스트리트(Lessley Street)에 면하여 위치한다. 주택들이 들어선 뒷면에 있는 정원의 담을 제거하여 단지의 전망과 개방성이 확대되었다.

단지의 중심부에 있는 공용주택에서 다양한 활동들이 이루어진다. 공동주택에는 부엌과 식당, 거실, 5개의 침실이 임대되고 있으며, 이곳의 임대료는 필요한 경비를 조달하는 데 사용된다.

## 2) 거주자의 특성

거주가구는 13가구이며, 어른 36명과 18세 미만 어린이 18명으로 구성되어 있다. 이 단지의 가족 유형은 다양한데, 독신자 가구와 성인들의 동거가구가 특히 많다. 즉 동성애가구 및 편부모가구 등 가구의 다양성을 보여주고 있다. 또한 거주자들은 대부분 고학력이며(이경희, 2000:192), 저소득 또는 중간 정도의 소득계층에 속한다.

## 3) 관리운영

주거단지는 자원을 공동으로 사용하고 공동체를 위해 개인에게 책임을 부과하는 반면, 공동체는 개인의 요구와 선택을 존중한다. 주민회의는 의견을 개진하고 조정하고 의사결정을 하는 중요한 통로로 한 달에 두 번 개최된다. 보통 2~3시간 정도 열리는 주민회의에서 주민들은 목표설정과 계획에 관하여 토론한다. 일상적인 주민회의는 한 시간 정도 하며, 담을 돌보는 일 등 잡다한 일 등에 관하여 논의한다. 주민회의에는 운영위원들이 있으며, 이들은 중요한 사안에 대한 대안을 제시한다. 결정은 주민들이 참여하는 회의에서 이루어진다.

앤 스트리트 협동주택 단지는 거주자들에게 자발적인 참여를 강조하고, 거주자의 흥미와 능력에 따라 각종 위원회에 참여하도록 하고 있다. 위원회는 공용주택관리위원회, 외부공간 관리위원회, 식사관리위원회, 시설 설비관리위원회, 홍보 및 안내위원회, 아동분과위원회 등으로 구성된다. 각각의 위원회는 일의 성격에 따라 계획하고 이를 조직하며 실천한다<sup>11)</sup>.

## 4) 소유권과 관리비

단지 내 주택의 소유형태는 자가가구, 소유가구와 함께 사는 임차가구, 소유주가 없는 주택의 임차가구 등으로 다양하다. 월 관리비는 1인당 17달러로 공동의 관리비로 사용되고 있다(이경희, 2000:194).

---

11) <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=dotard&logNo=80001509809> 참조

## 7. 미국 : Burlington 공동체토지신탁제도

(BCLT: Burlington Community Land Trust)

### 1) 개요

BCLT는 Vermont주의 Burlington city 내에 있으며, 1984년 저소득층을 위한 주택공급을 목적으로 시와 주변 시민단체 등에 의해 설립되었다. 초기 자본금은 20만 달러의 보조금이 전부였다(전은호, 2008:50).

### 2) 조합원의 자격

BCLT의 거주대상은 중위소득의 60~100% 이하에 해당하는 가구를 대상으로 하고 있으며, 이는 저소득층의 주거복지를 위한 도구로 활용되고 있음을 보여준다.

공동체토지신탁제도는 시장상황하에서 집을 소유할 수 없는 가구들을 지원하고, 지역주민에게 우선권을 부여한다. 또한 지역별 주택관련법이나 금융지원 등의 상황에 따라 거주대상이 정해진다.

### 3) 관리운영

건물의 신축, 증축, 개축 등은 공동체토지신탁과가 허가해야 가능하며, 비용은 건물 주인이 내야 한다. BCLT는 주로 임대료수입으로 운영되며, 사업지원보다는 운영지원에 사용되고 있다.

### 4) 소유권과 임대료

CLT는 비영리기구로 세금면제 혜택을 받고, 영구적으로 소유권을 유지하기 위해 CLT가 토지를, 집주인은 집을 소유하도록 한다. CLT는 영구적으로 토지를 소유하나 집을 소유한 자들에 대해서는 토지의 독점적인 사용을 장기간(99년)의 토지임대계약을 통하여 보장한다. 소유자가 사용하는 것을 원칙으로 하며, 적어도 1년 8개월은 거주하고 있어야 한다(전은호, 2008:53).

토지임대료는 단독주택이 매달 25달러, 콘도가 10달러로 대체적으로 시장임대료보다 낮게 책정되어 있다. 토지임대료는 매년 상승하지만, 소비자 물가지수 내에서 조정되도록 인상을 제한한다.

공동체토지신탁의 환매 적용률은 감정가에 의한 가격상승의 25%이며, 토지는 제외된다(전은호, 2008:58).

〈표 5〉 협동조합주택과 협동주택 사례 종합

	주택협동조합				협동주택		토지신탁
	코인스트리트 주택조합	왈턴엘긴공동 체주택조합	무리 주택건설 협동조합	웨스트우드 타운스 주택소유자조합	사우스사이드 파크 협동주택	앤 스트리트 협동주택	Burlington 토지공동체 신탁제도
종 류	토지임차 주택협동조합	소유주택조합	자가건축협동 조합	임대관리협동 조합	소유주택 조합	소유주택 조합	토지임차 주택협동조합
조합원 자 격	도심에서 일하는 저소득 근로자	거주자	50유로의 출자 금을 낸 조합원	집을 구입하는 단지 거주자	거주자	거주자	중위소득의 60~100% 이하
소유권	토지와 건물은 주 택조합 소유 거주자 임대	토지와 건물은 주택조합 소유	자가 소유 또는 임대	거주자의 공동 토지 소유권	자가 소유	자가 소유 또는 임대	토지 임대 건물자가소유
임대기간	125년	-	10년	-	-	-	99년
임대료	시장가격의 1/5 수준 주택조합이 임대 료를 결정함	시장가격 이하	시장임대료의 60% 수준	연 800달러, 다음해 1/4분기 당 205달러	공동관리비는 50~150달러 수준, 가족수와 크기에 따른 차등지급	공동관리비는 1인당 17달러	토지임대료 단독 25달러 콘도 10달러
재 원	주택기금	무상 이관	-	-	-	-	-
관리운영	주택조합	협동조합	협동조합	전문관리회사	공동체	공동체	건물관리는 주인이 함
규 모	4개 동 223가구	902가구. 임대주택으로 500여 가구	건설주택 12,000개 조합원 23,000명	타운하우스 50세대	15개 동 25가구	12개 동 13가구	주택과 콘도 250세대



## 제4장 서울시 교류협력사업의 개요

제1절 주택협동조합의 원류 주택조합과 정비  
조합의 실패 사례

제2절 각국의 주택 정비와 관리를 위한 공동체  
조직 사례

## 제4장

# 서울시 교류협력사업의 개요

### 제1절 주택협동조합의 원류 주택조합과 정비조합의 실패 사례

#### 1. 기존 주택조합의 한계

##### 1) 주택조합제도의 역사

주택조합제도는 ‘내집 마련’의 꿈을 안고 살아가는 현대인들에게 청약통장 없이도 ‘내집’을 마련할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 즉, 주택조합은 조합원의 안정된 주거생활을 위한 비영리적 성격의 협동체로서 소유개념의 주택이라기보다 거주개념의 주택을 저렴한 가격으로 실현시키는 방안이라고 할 수 있다. 주택조합제도는 협동적 이상주의에 바탕을 두고 주택을 사회재로 인식하여, 비영리 공동체를 통해 주거공간을 마련하고자 하는 시각에서 출발하였다.

우리나라의 주택조합제도는 무주택자의 내집마련을 지원하고 주택건설을 촉진하기 위하여 지역주택조합과 직장주택조합의 개념으로 1980년부터 도입하여 운영하기 시작하였다. 1987년 재건축조합이 도입되면서 주택조합의 범위 및 조합원의 자격 등 규정이 세분화되었다가 최근에 지역주택조합, 직장주택조합, 리모델링주택조합으로 변경되었다.

초기의 개념은 지역주택조합이 「도시재개발법」 및 「주택개량촉진에관한임시조치법」에 의한 재개발구역 내의 무주택주민으로 구성되는 조합이었으며, 직장주택조합은 무주택 근로자로 구성되는 조합이었다. 주택조합제도 도입 당시에는 주택문제가 사회적인 이슈로 등장하고, 주택가격과 임대료의 상승이 진행되고 있어 무주택자의 주거공간 확보는 상당히 어려운 실정이었다. 또한 주택 분양이 규제로 인하여 주택가격은 분양가격과 시장가격과의 격차가 크게 존재하여, 주택 분양은 투기의 대상이 되었다. 이런 무주택자의 주택문제를 개선하고자 주택조합제도가 도입되었다(문상철, 2011:16-17).

우리나라 주택조합제도는 도입 당시의 사회 경제적 환경과 도입취지가 서구의 주택조합과 다르지 않았으나 달성하고자 하는 목표와 제도의 발전과정은 차이를 가진다. 우리나라의 주택조합은 목표가 주택소유이었으며, 무주택자의 주택을 마련하기 위한 수단일 뿐이다. 본래의 취지인 공동의 힘으로 주택을 건설하여 공동체를 형성하고 공동의 주거환경을 유지관리하기 위한 시도는 아니었다(박환용, 2004:22~29).

#### (1) 1980년대 이전

우리나라의 주택조합과 관련된 제도는 1977년 12월 31일 주택보급률을 올리기 위하여 특별법 형태로 주택건설촉진법(현 주택법) 제44조에서 ‘무주택근로자의 주택 건설에 관한 사항’을 신설하면서 도입되었다. 이 조합은 일정규모 이상의 근로자들로 구성된 조합이 자신들을 위한 주택을 건설할 수 있도록 허용하고 있다.

1978년에는 주택건설촉진법 제44조의 규정에 의해 상시 근로자 50인 이상으로 하며, 고용자나 주택조합에 국민주택자금을 우선 지원할 수 있도록 동법 시행령 제42조를 신설하였다.

#### (2) 1980년대

1980년에는 무주택자가 조합을 결성하여 주택을 마련할 수 있는 법적인 근거가 신설되었다. 주택조합제도 도입 당시에는 지역주택조합은 「주택재개발법」 및 「주택개량촉진에관한임시조치법」에 의한 재개발구역 내의 주민들이 구성하는 조합이었으며, 직장주택조합은 대통령령이 정하는 규모의 근로자로 구성된 조합이었다. 당시에 지역주택조합은 재개발구역 내의 30인 이상의 무주택 거주민으로, 직장주택조합은 30인 이상의 근로자로 제한하였다. 현재의 주택조합제도와 비교하면, 직장주택조합은 과거와 동일하지만, 지역주택조합은 해당 시·군에서 조합원 모집이 가능한 현재보다 그 요건이 강화되어 있었다.

1981년 조합원의 요건을 20인 이상으로 완화하였으며, 직장주택조합의 자격을 국가, 지방자치단체 또는 법인 등의 동일한 직장에 근무하는 자로 그 요건을 구체화하였다.

1982년에는 조합원의 자격에 동일한 직장의 계열회사에 근무하는 자를 포함하여 주택조합의 건설이 촉진될 수 있게 하였다.

1984년에는 주택조합의 조합원을 20인에서 10인 이상으로 설립요건을 완화하였다.

1987년 재건축제도가 도입되면서, 주택조합은 지역주택조합, 직장주택조합, 재건축조합으로 세분화되게 되었다. 이때에 지역주택조합과 직장주택조합은 현재와 같은 형태를 띠게 되었다. 이 중 지역주택조합은 동일 또는 인접한 시·군에 거주하는 무주택자로 그 요건을 크게 완화하

며, 직장주택조합도 동일한 직장에 근무하는 무주택 근로자로 그 범위를 대폭 완화하였다. 또한 조합과 공동으로 주택건설사업을 할 수 있는 등록업자의 자격을 정하였으며, 공동으로 주택을 건설하는 경우에는 미리 대지의 사용 및 사업비의 범위 등에 관하여 공동사업 시행자 상호간에 약정을 체결하도록 법령을 신설하게 되었다. 그리하여 이때부터 시공사가 공동사업주체로 본격적으로 등장하게 되었다.

1988년에는 주택조합의 조합원 요건을 10인에서 20인 이상으로 다시 강화하였다.

### (3) 1990년대

1990년대에 접어들면서 주택조합에 대한 보다 명확하고 체계적인 질서가 확립하게 되었다. 주택의 설립인가 혹은 변경, 해산 인가를 받을 경우, 신청서에 창립총회 회의록, 조합장 선출동의서, 조합규약, 사업계획서, 정산서 등을 첨부하여 시장·군수에게 제출하도록 하였다.

또한 주택조합 설립 인가 후 조합원의 사망이나 해외이주 혹은 다른 주택 소유로 조합원의 자격이 상실되어 조합원 수가 20인 미만인 경우에는 조합원을 추가적으로 모집할 수 있게 하였다. 더불어 조합규약에 조합원과 임원의 권리 및 의무에 관한 사항을 명시하도록 하고, 주택조합 설립인가 후 2년 이내에 사업계획승인을 받지 않을 경우에는 그 인가를 취소할 수 있게 하였다.

1993년에는 지역 및 직장주택조합 용도의 무분별한 토지확보를 방지하고자 등록사업자의 토지사용을 불허하였다.

1995년에는 조합원의 자격범위를 확대하였다. 주택조합의 조합원은 세대주와 동일한 주민등록상에 등재되어 있지 아니한 세대원까지 무주택 세대주이어야 하며, 직장주택조합은 동일한 국가기관 및 각급 지방자치단체 또는 법인의 직장으로서 다른 행정구역에 소재하는 직장에 근무한 기간을 포함하도록 하였다.

1998년에는 주택조합의 설립인가 및 변경인가 또는 해산인가 신청을 가장 많은 수의 조합원이 거주하는 지역이나 조합주택 건설예정지를 관할하는 시장 등에게 제출할 수 있도록 하였다. 또한 주택조합에 회계감사제도를 도입하여 투명성을 확보하도록 하였다. 더불어 부동산 경기 침체와 높은 금리로 인하여 중도금 납부가 어려운 사람이 많아짐에 따라서 주택분양권의 매매를 허용하고, 주택조합원의 자격 중에서 무주택기간, 부양가족, 거주기간 등의 자격요건을 폐지함으로써 주택조합에 쉽게 가입할 수 있도록 하였다.

1999년에는 주택건설 활성화를 위해 등록사업자가 소유하고 있는 토지에 조합주택 건설을 제한하던 조항을 개정하여, 공공개발택지를 제외하고 조합주택용 부지로 사용할 수 있도록 하

였다.

#### (4) 2000년대

2000년대에는 IMF사태로 인하여 발생한 부동산 경기침체를 타파하기 위하여 조합주택의 요건을 완화시켰으며, 2000년에는 무주택 세대주만 주택조합에 가입할 수 있는 조항을 개정하여 조합의 범위를 무주택자뿐만 아니라 60제곱미터 이하의 소형 주택 1채를 보유한 자도 조합원이 될 수 있도록 하였다.

2001년에는 주택에 대한 공급을 위해 운영되던 「주택건설촉진법」을 주거 복지 및 관리 부분을 보강하여 「주택법」으로 개편하였다. 이때부터 재건축조합은 「도시및주거환경정비법」에서, 지역 및 직장주택조합은 「주택법」에서 그 역할을 나누어 규율하게 되었다. 「주택법」에서 지역 및 직장주택조합과 공동으로 사업을 하는 등록사업자는 공동사업으로 인한 손실보상, 업무 및 비용의 분담에 관해 당사자 간 협약을 체결하도록 하였고, 조합원의 모집광고는 인가받은 조합의 명의로만 가능하도록 하였으며, 사전에 시장·군수에게 신고하도록 하여 가입자의 피해를 방지하도록 하였다. 또한 사업시행자 부도 시에는 보증이행을 위해서 보증회사가 신탁을 받을 수 있도록 「신탁업법」에 관련 규정을 신설하였다.

2003년에는 조합설립의 인가권자인 시장·군수 또는 구청장은 사업계획의 승인 전까지 당해 주택건설대지의 소유권을 확보하는 것이 가능한지 여부를 판단하기 위해 필요한 경우 토지사용승낙서를 제출할 수 있도록 하였다. 이때부터 사업대상지에 대한 100%의 토지사용승낙서를 요구하게 되었으며, 토지를 확보하지 못하면 조합설립 자체를 할 수 없는 상황이 되어 주택조합 사업은 고사위기에 놓이게 되었다. 또한 인접한 시·군·구를 제외하고 동일한 시·군·구에 6개월 이상 거주한 자만 인정하는 것으로 조합원 요건이 강화되었고, 투기과열지구에 해당할 경우에는 전매를 불허하도록 하였다.

2007년에는 조합설립인가 요건이 주택건설대지의 토지사용승낙서가 80% 이상 확보로 변경되어 선 토지 확보가 어려운 노후화된 도심 주거지에서의 조합설립이 가능하게 되었다. 조합원의 구성요건은 주택건설 예정세대수의 2분의 1 이상이라는 조건이 추가되었으며, 청약당첨자는 무주택자로 인정하지 않도록 하였다. 이와 함께 주택조합설립인가 시 해당 주택건설대지가 투기과열지구 내에 있는 경우에는 조합원 가입 시 1년 이상의 무주택기간을 도입하였다. 투기과열지구가 해제되지 않은 강남3구(서초구, 강남구, 송파구)는 사업지의 원주민들이 기존 주택을 철거하고 이주한 후 무주택자가 되더라도 재정착을 위해서는 조합설립 인가를 1년 후에 받아야 하기 때문에 시간적, 물질적 손해를 보게 되어 원주민의 재정착률이 낮아지게 되었다.

2009년에는 주택조합의 사업승인 요건을 대지면적의 95%에 대한 소유권 확보로 완화하고 사업승인을 받은 주택조합은 나머지 5%에 대한 매도청구권을 인정하도록 하였다. 그러나 5%에 대한 매도청구권이 오히려 합법적인 ‘알박기’ 및 투기세력의 침투를 조장한다는 비판이 제기되고 있는 실정이다.

## 2) 주택조합의 현황

지역·직장주택조합의 사업실적은 지속적으로 감소하는 추세에 있다. 2000년 이전까지는 수도권 지역은 기존의 청약저축 등 가입자가 적체되어 주택가격이 급등하였고, 정부의 주택공급 확대정책의 일환으로 민영사업인 주택조합제도가 활기를 띠게 되었다. 그러나 제도상의 문제점과 주택조합사업 운영상의 부정부패와 사업실패 등으로 인하여 무주택 서민들이 피해를 보기도 하였다. 또한 전반적인 주택가격 상승에 편승한 사업수지 개선으로 일부 사업장에서는 조합원의 추가부담금이 발생하게 되는 등 사업운영상의 문제점이 나타나게 되었다.

〈표 6〉 주택조합의 주택공급실적

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>)

IMF 경제위기 이후 부동산 경기회복과 주택시장의 과열로 2000년대 초기 주택조합사업은 수도권을 중심으로 많은 실적을 보여주었다. <표 6>에서 보듯이 2000년대 초반 평균적인 조합설립인가건수와 사업계획승인건수 간의 괴리는 많은 주택조합사업이 조합설립인가 후에 사업계획 승인을 받지 못하고 사업이 지연 또는 실패한 것으로 판단된다.

주택조합에 의한 주택건설은 지방보다 수도권 지역에서 가장 활발하게 일어난 편이나, 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.

〈표 7〉 연도별 수도권 주택조합 현황

구 분			연 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

자료출처 : 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr>)

〈표 8〉 연도별 지방 주택조합 현황

구 분			연 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

〈표 계속〉 연도별 지방 주택조합 현황

구 분			연 도 별							
			소계	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
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, 제주 : 주택조합 추진현황이 없음.

자료출처 : 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr>)

주택조합제도는 본래 직장단위로 무주택 근로자에 대하여 주택을 공급하는 것을 목적으로 도입되었는데, 최근에는 직장주택조합보다 지역주택조합을 통하여 주택공급을 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 인하여 나대지 및 택지, 공장용지 등 손쉽게 대규모 주택용지를 마련할 수 있는 부지가 전혀 없다면 한 수도권에서는 노후화된 주택단지를 대상으로 대규모의 토지 소유주들을 상대로 한 지역주택조합 사업이 추진되게 되었다.



〈표 9〉 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	-	-	-	-	-
대구	-	-	-	-	-	-	-	-	-
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	1/3,177
울산	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경북	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경남	-	-	-	1/554	-	-	-	-	-
충북	-	-	-	-	-	-	-	-	-
충남	-	-	-	-	-	1/95	-	1/125	2/667
전북	-	-	-	-	-	-	-	-	1/24
전남	-	-	-	1/1,472	1/1,830	-	-	-	-
강원	-	-	-	-	-	-	-	-	-
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-
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

자료출처 : 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr>)

〈표 10〉 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	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대구	-	-	-	-	-	-	-	-	-
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경북	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경남	-	-	-	-	1/554	-	-	-	-
충북	-	-	-	-	-	-	-	-	-
충남	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전북	-	-	-	-	-	-	-	-	1/24
전남	-	-	2/2,480	1/1,830	-	-	-	-	-
강원	-	-	-	-	-	-	-	-	-
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-
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

자료출처 : 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr>)

〈표 11〉 직장주택조합 설립인가 현황

(단위 : 인가건수/건설호수)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.10
서울	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	-	-	-	-	1/276	-	-	-	-
인천	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대구	-	-	-	-	-	-	-	-	-
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경북	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경남	-	1/345	-	2/974	-	-	1/328	-	-
충북	-	-	-	-	-	-	-	-	-
충남	-	-	-	-	-	-	-	6/780	-
전북	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전남	-	-	-	-	-	-	-	-	-
강원	-	-	-	-	-	-	-	-	-
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	-	1/345	-	2/974	1/276	-	1/328	6/780	-

자료출처 : 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr>)

〈표 12〉 직장주택조합 승인 및 공급세대수 현황

(단위 : 승인건수/건설호수)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008.10
서울	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	-	-	-	-	-	-	-	1/276	-
인천	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대구	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	-	-	-	-	-	-	-	-	-
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경북	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경남	-	-	1/345	-	1/420	-	1/328	-	-
충북	-	-	-	-	-	-	-	-	-
충남	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전북	-	-	-	-	-	-	-	-	-
전남	-	-	-	-	-	-	-	-	-
강원	-	-	-	-	-	-	-	-	-
제주	-	-	-	-	-	-	-	-	-
계	-	-	1/345	-	1/420	-	1/328	1/276	-

자료출처 : 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr>)

### 3) 주택조합의 문제점

#### (1) 주택시장의 구조적 문제

주택조합제도가 본래의 취지와 다르게 투기의 대상으로 이용되는 데에는 까다로운 법 규정을 따르지 않아도 되고, 일반분양에 비해 모든 면에서 유리한 시장구조 때문일 것이다. 우선 이 제도를 이용하면 현행 청약저축 및 청약부금 등에 가입하지 않아도 분양을 쉽게 받을 수 있으며, 치열한 분양경쟁을 거치지 않아도 된다. 또한 조합원이 스스로 자기 집을 마련하는 제도이고 채권입찰제가 적용되지 않아 분양가의 통제도 받지 않기 때문에 공사실비와 고액의 이익을 누릴 수 있다는 투기적 요인이 작용한다. 이런 구조의 결과로 시공지는 분양가격의 상한 규정을 피할 수 있기 때문에 기업이윤을 극대화할 수 있다는 점에서 조합주택 건설을 선호할 수밖에 없다.

#### (2) 주택조합의 제도적 문제

주택조합사업은 설립인가를 받기 위해서는 해당 주택건설대지의 80% 이상에 대한 토지사용승낙서를 제출해야 한다. 여기서의 토지사용승낙서는 토지주의 입장에서 보면 추후에 뗃게 되는 매매계약 체결과 별개의 것으로 단순히 토지소유자의 주택조합사업에 대한 1차적인 용인 외에는 매매계약체결에 대한 어떤 법적 강제가 없는 것이다. 토지사용승낙서를 통해 본인의 토지가 주택건설 사업부지로 이용됨을 인지한 토지주들은 추후 매매계약 시 더 많은 토지대를 요구하는 경우가 허다하다. 실질적으로 토지사용승낙서는 조합설립인가를 받기 위한 하나의 요식행위에 불과하며, 그로 인한 사업부지 확보와 관련하여 별다른 도움이 되지 못한다(김태경, 2009:62-63).

또한 소위 ‘알박기’도 문제라고 할 수 있다. 주택건설사업을 하기 위해서는 어떤 방식으로든 토지를 확보해야 한다. 토지는 여러 명의 소유주로 구성되어 있는 경우가 대부분으로 매입 우선 순위가 중요하다. 보통의 경우 대형필지나 가격이 낮은 필지를 우선적으로 매입한다. 고가의 토지는 전세필지 매입을 완료하는 단계에서 소유주와 협상을 추진하게 된다(김민근, 2005:128). 이러한 일반적 토지 매입단계에서 나중에 매입하는 토지가 소위 ‘알박기’로 변질되는 경우가 종종 발생한다.

주택조합은 사업승인 시에 대지면적의 95%에 대한 소유권을 확보해야 하며, 사업승인을 받은 주택조합에 대해서는 5%에 대한 매도청구권을 인정하고 있다. 하지만 매도청구권이 5%로 한정되어 오히려 합법적인 ‘알박기’ 및 투기세력의 침투를 조장하게 하고 있어 현실적 개선요

구가 늘어나고 있다.

다음은 주택사업의 주체에 대한 것이다. 주택조합은 반드시 등록업체와 공동으로 사업을 시행하도록 규정하고 있으나, 현실적으로 시공사가 시행사를 앞세워 조합원을 모집하는 등의 주도적인 역할을 담당하고 있다. 이때 시공사는 조합과의 공동사업자가 아니라 단독사업자이며, 조합은 허울에 불과하다. 주택사업을 시행하다 부도 등의 문제가 발생하는 경우 원금 회수가 불가능하거나 공사가 지연됨에 따라 조합원의 피해가 발생하고 있다. 이때 피해보상의 책임한계에서 주택조합의 책임이 아닌 사유로 사업추진이 불가능하게 되거나 지연되어 조합원이 피해를 입는 경우에는 그 피해액 전부 또는 일부에 대해 보상하도록 현행법에 규정되어 있으며, 그 구체적 사안은 공동사업주체 간 협약에 따르도록 하고 있어 순수하게 조합으로부터 주택공사를 도급받아 시행하는 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 또한 한 단지 안에서 분양보증된 일반분양분과 시공보증이 되지 않은 주택조합분이 혼재되어 있어 승계시공 시 사업추진에 어려움이 많다(김종신, 2002:53).

앞에서 제기한 바와 같이 이런 형태의 주택조합은 제도가 추구하고자 하는 조합주택의 형태가 아니라 분양주택의 변형으로 보는 것이 타당하다. 시공사를 주택조합과 공동사업자로 규정하는 것은 조합주택의 변형적인 운영형태를 인정하는 것이다. 바람직한 주택조합을 추구한다면, 사업자는 주택조합에 한정하고, 시공사는 순수하게 조합으로부터 주택공사를 도급받아 시행하는 것으로 보는 것이 타당할 것이다(박환용 외, 2002:94).

### (3) 주택조합의 운영상 문제

주택조합사업을 할 때 조합원들은 사업에 대한 정확한 정보를 확보하기 어렵고, 조합원들 상호 간에도 누구인지 모르고, 조합운영이 어떻게 진행되는지 잘 모르는 경우가 대부분이다. 다만, 시행사나 시공사만이 사업진행에 따른 정확한 정보를 보유하고 있으며, 주택조합 집행부와 시공사의 유착관계로 인해 비용산정 및 지급과 관련하여 조합원과의 분쟁이 자주 발생하고 있다. 이런 문제는 비용집행에 관련되는 조합규약 작성 시 조합원 참여가 배제되고 경비 집행의 투명성이 부족하기 때문이다.

조합원들이 조합 사업에 대한 정보를 얻기 위해서는 비용이 수반되게 되고, 이 비용을 지불하고 정보를 얻고자 하는 조합원들의 의지 또한 부족한 편이다. 시행사나 시공사는 조합원들이 정확한 정보를 얻지 못하는 상황에서 구태여 조합원들에게 정확한 정보를 제공할 필요가 없으며, 조합원들이 모를수록 비용이 적게 소요되어 이익을 극대화할 수 있다.

다음은 조합원들의 의무에 관한 것으로 주택사업의 계약 당사자인 조합원들은 주택조합장과

조합임원, 시행업체 및 시공업체를 감사하여야 한다. 그럼에도 불구하고 이들을 감시할 마음도 없고 능력도 없다. 주택조합 계약 시 시공사의 지명도만 믿고 계약을 하게 된다. 조합의 운영과 감시에는 비용이 수반되며, 조합원들은 제반 비용을 납부하려는 의지도 없으면서 사업진행이 잘되어 이익이 남기를 원한다. 이들은 궁극적으로 주택조합의 조합원보다 일종의 일반분양주택을 구입한다는 생각을 갖고 있다. 이들은 누군가가 나를 대신하여 비용을 들여 조합의 운영을 감시하고 시행사와 시공사의 행위를 감시하기를 기대한다. 이런 태도는 사업이 정상적으로 진행되지 않아 문제가 발생할 경우 모든 책임이 조합에 귀착되기 때문에 이에 대한 해결에도 한계가 있다(박환용 외, 2002:92-93).

조합원들의 이익을 위해 구성된 주택조합의 집행부나 시행사 및 시공사는 정보의 불투명성과 무임승차를 하고자 하는 조합원들로 인하여 조합원들의 이익이 아니라 자신들의 사적 이익을 챙기려는 행위를 하고 있다. 조합집행부와 시행사 및 시공사가 시장에서 지속적으로 같은 업무를 할 경우에는 이런 문제가 발생하지 않을 것이다. 한 번 문제가 발생하면, 그다음 사업에는 참여시키지 않거나 주의를 기울이기 때문이다. 그러나 주택조합은 일회성 사업으로 사업이 종료되면 집행부가 해산하게 되고, 시행사와의 관계도 단절되며 조합원들과 다시 사업을 시행할 경우가 없기 때문에 이런 문제가 발생하게 되는 것이다.

#### (4) 기타

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 임의 분양한다고 속이고 임의분양자들을 모집<sup>12)</sup>하여 분양금을 수령한 후 도주하거나 사업체를 부도내는 방법이다. 대행사들은 주택조합으로부터 업무위탁을 받아 주택조합의 명판과 직인 등을 소지하게 되고, 이를 악용하여 임의 분양자들을 모집하게 된다. 그리하여 분양피해자들은 정상적인 임의분양계약으로 판단하고 계약을 하게 되는 것이다. 사기 임의분양은 대행업체뿐만 아니라 영세한 시공업체에 의해서도 이루어지고 있다(박환용 외, 2002:91-92).

12) 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 360여억원에 달했다.

## 2. 정비조합의 구조와 한계

### 1) 정비조합의 역사

도시재정비사업이라는 용어는 1980년대 후반에서 1990년대 초반에 처음 등장하였다. 도시 재정비사업의 광의적 개념은 ‘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’을 의미한다. 협의적 개념은 ‘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’을 뜻한다(박채운, 2011:7).

2003년 7월부터 시행된 도시 및 주거환경정비법은 ‘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 하나로서 정비사업에 따라서 구역 지정과 사업 계획 및 시행이 이루어진다. 즉, 정비사업이란 정비계획이라는 제도적 수단을 통하여 토지의 건전한 이용과 공공의 복리를 증진시킴으로서 쾌적하고 살기좋은 주거환경, 생활이 능률적인 도시를 만들어가는 도시계획사업을 말한다(김희철, 2004:11).

1990년대 후반 이후부터는 도시재정비사업은 ‘삶의 질 향상을 위한 도시경쟁력 제고’라는 도시재생의 측면으로 확대되고 있다. 글로벌 시대의 신성장 동력으로서 미래도시 산업을 창출하고 도시를 재구조화하는 한편, 신도시·신시가지로부터 기성시가지로 정책의 초점이 옮겨가는 도시정책의 변화와 함께 새로운 도시기능의 부여를 통한 도시마케팅으로 도시의 재활성화를 유도하는 것을 의미하는 것으로 해석되고 있다(박채운, 2011:7). 하지만 아직까지는 물리적인 정비수준에 머물러 있고, 사회적·경제적 재생은 충분히 고려되지 않고 있다. 또한 중앙정부 차원에서의 지원이 약하고, 관주도의 계획수립에 따른 주민참여의 부족, 민관협력관계 구축의 미비, 비수도권 지역도시들의 인구 감소나 예산부족 등의 구조적인 문제 등 전국차원에서의 성공적인 도시재정비사업이 되기 위해서는 해결해야 할 과제가 많다(송상열 외 2007:92).

최근의 도시재정비사업은 개별사업지구 중심에서 광역단위로 확대되고, 사업 내용에서도 주택위주의 정비에서 주거, 상업, 업무, 위락 등의 복합적 기능을 포함하고 있다. 아울러 도시 재정비사업의 주체는 수익성 위주의 민간주도 사업추진방식에서 공공과 민간의 협력관계에 기반

을 두는 민·관 공공파트너십의 형태로 점차 바뀌고 있다.

## 2) 정비조합의 구조와 문제점

### (1) 정비조합의 구조

정비조합(재개발, 재건축, 도시환경정비조합을 말하며 이하 ‘정비조합’이라 함)은 정비사업의 시행을 목적으로 결성된 토지 등 소유자(조합원)의 단체이다. 정비조합은 법인격이 인정되므로 공법상의 목적을 위해 설립되는 공법상의 사단법인이다(법 제18조 조합의 법인격 등). 정비조합은 정비사업의 시행자이므로 정비사업을 위해 필요한 각종 행정처분을 하고, 사업시행 계획 및 관리처분계획을 작성(입안)하는 핵심적인 역할을 한다. 조합이 조합원 또는 토지 등 소유자에게 행하는 행정처분과 그로 인한 법률관계에서 조합은 행정청으로서의 지위를 갖는다(전연규, 2004).

주택재개발사업 및 도시환경정비사업의 추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 때에는 토지 등 소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상 토지소유자의 동의를 얻어 시장·군수의 인가를 받아야 하며, 재건축사업의 경우 주택단지 안 공동주택의 동(복리시설의 경우에는 주택단지안의 복리시설 전체를 하나의 동으로 본다)별 구분소유자의 3분의 2 이상 및 토지면적의 2분의 1 이상 토지소유자의 동의(공동주택의 동별 구분소유자가 5 이하인 경우는 제외한다)와 주택단지 안 전체 구분소유자의 4분의 3 이상 및 토지면적의 4분의 3 이상 토지소유자의 동의를 얻어 시장·군수의 인가를 받아야 한다.

이러한 정비조합을 운영하기 위해 정비조합은 조합장, 이사, 감사 등 임원을 두고(법 제21조) 있으며 조합원의 수가 100인 이상인 조합은 대의위원회가 구성되어야 한다(법 제25조). 조합은 조합원으로 구성되는 총회에서 정비사업과 관련된 주요한 내용들을 의결한다(법 제24조).

이러한 정비조합은 조합원, 세입자, 협력업체, 행정관청과의 관계 속에서 비리와 갈등 등 많은 문제를 발생시키고 있다.

### (2) 정비조합의 문제점

도시정비사업은 무엇보다도 개별단위 사업체로 정부나 지자체 또는 시민사회의 재정지원없이 순수하게 개발이익을 재원으로 진행되기 때문에 사업성이 우선한 사업이 우선적으로 추진되어 도시의 기능향상이나 주거생활 및 삶의 질 향상과는 동떨어져 사회적, 경제적 불균형을 유발시키고 있다.

특히 개별단위 사업방식에서 사업시행의 주체인 조합의 집행부와 실질적 주체인 건설업체는

간밀하게 연결되고, 적정이윤 확보가 가능한 사업후보지를 정비사업 추진위원회 구성단계에서부터 깊이 개입하게 되며, 이 과정에서 사업성이 양호한 재개발 대상지역을 놓고 건설업체들 간에 경쟁도 치열하게 된다.

또한 사업구역 내 참여자 모두에게 경제적 이익을 가능하게 하는 자금의 원천이 일반분양자와 조합원에게 관리처분된 아파트의 구입자이다. 이들은 만성적인 주택부족 상태에서 사업시행 과정 중에 다른 참여자들이 이미 취한 이익이 전가된 가격으로 신규아파트를 구입함으로써 사업 참여자의 이익을 실현시키며, 사업구조를 지속적으로 유지시켜 준다(주관수, 2004:92).

이런 구조 내에서 사업의 추진과정은 불가피하게 폐쇄적이고 공정성이 보장되지 않는다. 현행 법률은 사업의 시행주체인 조합의 참여 주체를 토지 등의 소유자로 한정하고 있어 세입자들의 참여가 원천적으로 배제되고 있다. 그리하여 소유자와 동등한 권리를 갖는 도시 거주자로서의 세입자의 의견 또한 원천적으로 배제되어 있다. 세입자뿐만 아니라 소유자의 경우에도 일부 조합임원을 중심으로 사업이 추진되고 조합원의 동의절차와 정보공개 등이 형식적으로 이루어지고 있으며, 정비전문관리업체와 시공사가 직간접적으로 개입하여 영향력을 행사함으로써 조합 내부의 각종 부패와 비리가 발생하고 있다.

무엇보다도 도시정비사업에서 개발이익은 전체 이해관계자에게 균등하게 분배되지 못하고, 소유자 등 소수의 이익집단에게 귀속된다. 도시정비사업을 통하여 소형 저가주택의 소멸로 인해 저소득층의 주거불안이 유발되고 있다. 도시정비사업은 저소득층의 밀집주거지를 대상으로 한다는 측면에서 물리적 개조 중심의 재개발에서 벗어나 저소득층의 주거복지 프로그램을 강화하여야 할 것이다. 사업지가 저소득층의 밀집주거지라는 특성은 보상금이 지급되더라도 이전 대비 턱없이 높아진 가격의 주택에 입주할 수 없으며, 세입자들은 이주대책없이 살던 지역을 떠나게 된다. 이로 인해 예전부터 거주하던 사람들은 그 지역을 떠나게 되고, 새로운 사람들이 들어오면서 원주민 재정착률은 떨어지고 지역의 공동체는 붕괴하게 되어, 도서 저소득층의 주거환경의 질 향상이라는 목적에 반하는 결과를 낳고 있다.

### 3) 정비사업의 추진현황

#### (1) 도시정비사업 추진현황

도정법에 의하면 정비사업은 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업으로 구분된다. 정비사업은 2010년 기준으로 주거환경개선사업 2,198개(지구지정 1,150개, 사업시행 449개, 사업완료 599개) 지구, 주택재개발사업 1,082개 지구, 주택재건축사업 3,818개 지구 등 총 6,050개 지구에서 추진 중이거나 완료되었다. 지역별로는 서울시가 주거



환경개선사업 216개, 주택재개발사업 604개, 주택재건축사업 2,564개로 가장 많다<sup>13)</sup>.

〈표 13〉 주택재개발·재건축사업 지역별 추진현황(2010년)

지역명	주택재개발사업		주택재건축사업
	구역수	시행면적(㎡)	조합
계	1,082	67,997,173	3,818
서울	604	32,298,389	2,564
부산	197	12,588,823	109
대구	44	1,784,383	160
인천	31	1,660,333	131
광주	11	919,434	13
대전	50	7,862,750	19
경기	68	5,177,908	576
울산	7	1,031,430	37
강원	8	372,271	58
충남	19	1,045,919	17
전북	6	289,942	23
충북	12	1,262,193	12
경남	21	1,440,441	63
전남	0	0	6
경북	4	262,957	29
제주	0	0	0

출처 : 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr>)

13) 상기 현황은 국토해양부, 「2011년 주택업무편람」에 근거하여 작성되었으며, 도시환경정비사업은 기재되지 않아 현황에서 제외하였다.

〈표 14〉 주거환경개선사업 시행단계별 추진현황(2010년)

	지구지정		사업지정		사업완료		미시행	
	지구수	주택수	지구수	주택수	지구수	주택수	지구수	주택수
총계	1,150	445,100	449	214,300	599	164,100	84	36,300
서울	104	37,000	58	18,000	54	19,000	0	0
부산	141	92,700	130	90,200	8	1,700	3	700
대구	67	47,100	42	38,500	25	8,600	0	0
인천	71	34,200	15	18,400	48	10,200	4	4,000
광주	65	19,100	21	4,500	43	14,400	1	200
대전	46	14,500	8	2,700	32	7,900	6	3,900
울산	7	3,200	4	2,900	2	700	1	100
경기	89	60,000	9	18,400	75	26,200	11	15,400
강원	56	17,000	22	4,600	33	12,300	1	100
충북	43	10,000	3	1,400	38	49,000	3	500
충남	55	7,700	24	2,500	13	22,000	19	2,000
전북	90	19,400	17	1,800	43	83,000	8	3,800
전남	144	33,400	57	7,600	72	22,500	15	3,300
경북	54	20,400	24	16,500	26	3,300	4	600
경남	71	23,900	16	3,900	47	17,700	8	1,700
제주	47	5,000	7	800	40	2,100	0	0

출처 : 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr>)

## (2) 도시개발사업 추진현황

도시개발사업은 도시개발구역 안에서 주거·상업·산업·유통·정보통신·생태·문화·보건 및 복지 등의 기능을 가지는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다. 2010년 도시개발사업은 총 745개 지구, 356.8km<sup>2</sup>가 지정되어 있다. 이 중 경상남도가 136개, 전라북도가 112개, 경기도 106개소 순으로 많다. 도시개발사업은 서울보다 지방에서 활발히 이루어지고 있다.

〈표 15〉 도시개발사업의 추진현황

(단위 : 구역, km)

	지구수	면적
전국총계	745	356.8
서울특별시	17	8.39
부산광역시	8	0.25
대구광역시	8	0.33
인천광역시	88	83.21
광주광역시	22	15.56
대전광역시	22	13.96
울산광역시	23	10.82
경기도	106	62.3
강원도	33	10.18
충청북도	9	2.34
충청남도	41	19.69
전라북도	112	21.83
전라남도	43	27.36
경상북도	53	17
경상남도	136	49.4
제주도	24	14.19

자료 : 국토해양부 주택토지실

### 3. 협동주택의 구조와 한계

#### 1) 협동주택의 구조

협동주택이란 토지는 지분으로 건물은 다세대주택처럼 각각 구분 소유한 형태로 4가구 이상 입체화된 주택을 말한다. 1974년 서울시가 도시기반시설 확충과 주거환경개선이라는 두 가지 목표를 실현하고자 제정한 「서울특별시 주택개량재개발사업 시행조례」에 의해 탄생한 협동주택은 약 10년 동안 한시적으로 토지구획정리사업의 일환으로 노후불량주택과 대지를 정리하고 새롭게 공공시설을 확충하는 위한 것이었다.

구획정리를 통해 새로이 마련된 대지 위에 협동주택을 건립함으로써 주민은 다가구주택을, 서울시는 4m 이상의 도로를 확보하게 되었다. 협동주택에 대한 법률적 근거는 1988년에 폐지

된 「서울특별시 주택개량재개발사업 시행조례」로 이 조례 제4조 제2항에 의하면 “주택을 건축하는 경우에는 구획 및 건축계획에 적합한 4가구 이상 입체화된 협동주택으로 건축함을 원칙으로 한다. 이 경우 협동주택은 단독주택에 준하여 관계법규를 적용한다”고 명시되어 있다.

1985년 건축법 개정을 통해 단독주택용 택지에 공동주택을 건축할 수 있도록 허용함으로써 다세대주택이 등장하게 되었고 단독주택에 여러 세대가 독립적으로 임차하여 거주할 수 있는 주택형태가 일반화되자 1990년에 건축법의 개정을 통해 다가구주택을 제도화하였다. 1985년 이전에 건립된 협동주택은 실질적으로 다가구·다세대주택임에도 불구하고 다가구·다세대주택의 제도가 미비하였기 때문에 단독주택에 준하여 관계법규를 적용하게 되었다.

협동주택은 서울시 통계 등 공식 자료가 없기 때문에 정확한 현황을 알 수 없다. 현재 서울시 내 10곳에 1400여동이 남아 있는 것으로 추산되는 협동주택은 동대문·은평·성동·중랑·중구·구로구 등 주로 강북권에 건립된 것으로 알려져 있다(하우징헤럴드, 2011.8.25, 2008.9.1).

## 2) 협동주택의 정비사업에서 문제점

협동주택은 단독주택으로 분류되고 그 규모도 적어 자체적으로 정비할 수 있는 방안이 어려운 편이다. 이에 따라 주택재개발사업구역이나 단독주택재건축사업구역에 속해 정비사업이 진행되고 있다.

주택재개발사업의 경우 서울특별시 도시및주거환경조례 7조에 근거하여 협동주택 소유자는 각자 조합원지위를 취득하고, 각자 아파트 분양권을 취득한다. 조례 7조에 명시된 “1997년 1월 15일 이전에 가구별로 지분등기 또는 구분소유등기를 필한 다가구주택(1990년 4월 21일 다가구주택제도 도입이전에 단독주택으로 건축허가를 받아 지분등기 또는 구분등기를 필한 사실상의 다가구주택을 포함한다)은 다가구주택으로 건축허가를 받은 가구수에 따라 가구별 각각 1인을 분양대상자로 한다.”는 경과조치 때문에 각 소유자는 각자 조합원 지위를 취득하고, 각자 분양대상자가 되어 아파트분양권을 취득한다. 반면, 주택재건축사업에서는 협동주택의 소유자 각자를 조합원으로 인정하여 아파트분양권을 부여할 수 있는 법적 근거가 없다.

현행 도시및주거환경정비법 제19조는 ‘토지 또는 건축물의 소유권과 지상권이 수인의 공유에 속하는 때에는 그 수인을 대표하는 1인을 조합원으로 본다’고 규정하고 있다. 이에 따라 여러 명의 소유자가 하나의 공유지분을 형성하고 있는 경우 1명에게만 조합원 자격을 부여하고 나머지 공유자들은 현금청산자로 분류되어 분양대상자에서 제외된다. 이 때문에 협동주택 공유자 전원으로부터 동의를 구하기 어려워 조합설립과정에서 문제가 발생하고 있으며 주민 간의 갈등도 증폭되고 있는 실정이다.

## 제2절 각국의 주택 정비와 관리를 위한 공동체 조직 사례

### 1. 미국 : 커뮤니티 개발공사(CDC, Community Development Corporations)

미국의 주택정책에서 연방정부는 역할이 축소되어 있는 반면, 주정부와 지방정부는 중심적인 역할을 하고 있다. 여기에는 지역단위에서 부담 가능한 주택을 생산하는 비영리조직이 중심에 있다. 미국의 대표적인 비영리 조직인 CDC와 이를 지원하는 조직인 인터미디어리(Intermediary)<sup>14)</sup>가 있다.

#### 1) 성장과정

CDC는 지역사회를 기반으로 주택공급 및 주거서비스 관련 활동에 관여하는 미국의 비영리 조직이다. 도심지의 물리적 쇠퇴와 경제적·사회적 문제에 대하여 공공부문이 적절하게 대응하지 못했던 1960년대부터 나타나기 시작하였다.

CDC는 1980년대에 급격히 증가하여 1995년 현재 미국 전역에 2,000~2,200여개의 CDC가 존재하는 것으로 추정되며, 이들의 연합조직은 워싱턴에서 CDC의 이익을 대변하며 활동하고 있다. CDC에 의해 공급된 주택의 수는 도시마다 다양하지만, 전체 도시의 약 28%로 평균 100호 이상, 연간 45,000호에 달한다. CDC는 1993년에 400,000가구의 저렴주택을 공급하였으며, 1994년에는 30,000~40,000가구의 저렴주택을 추가로 공급하였다. CDC의 연간 주택공급량은 저소득층을 대상으로 하는 연방정부의 주택공급량과 거의 비슷한 수준이다.

CDC의 성장은 미국에서 활발하게 진행된 주거운동의 분화 및 발전과정과 밀접하게 연관되어 있다. 미국의 주거운동을 기원을 거슬러 올라가면 CDC의 출현은 1960년대 도시사회운동의 일환으로 전개된 근린운동(neighborhood movement)과 맥이 닿아 있다. 근린운동은 저소득층을 배제하는 대출제도와 관련하여 전국적인 근린조직연맹이 결성되면서 본격적으로 전개되었다. 그 이후 근린운동조직은 크게 주민동원 및 대변전략(advocacy strategy)을 견지하는 조직과 사회서비스 전달, 주택개발 및 사업지원, 지역사회 개발사업 등을 수행할 역량을 가진 조직으로 양분되었는데, 후자의 흐름이 CDC의 형태로 발전하게 된 것이다. 즉 CDC는 미국 주거운동이 분화·발전하는 과정에서 등장한 조직형태로 주거운동의 성과가 역사적으로 축적되면서 보다 전문화되고 기술지향적인 운동이 필요하다는 주거운동부문의 내적 요구에 따른 산물이라고 할

---

14) 인터미디어리는 기업으로부터 투자받은 재원으로 운영되고 기업은 투자에 대해서 세제상의 혜택을 받는다. 인터미디어리는 자금을 활용하여 개별 CDC에 자금, 기술과 정보를 지원한다.

수 있다.

한편 CDC가 1980년대에 급격하게 증가한 것은 정치적 기회구조로서 정부부문의 축소와 관련이 있다. 1980년 이전에는 연방정부가 주택정책을 직접 다루었다. 따라서 지방정부나 지방의 공공기관은 연방정부의 통제하에서 연방정부의 주택정책을 실행하는 역할을 하였고, 이로 인하여 지방정부는 주택을 둘러싼 정치과정에 주요 행위자가 될 수 없었다.

1973년 연방정부의 주거보조에 대한 닉슨 대통령의 모라토리엄 선언은 연방주택 프로그램 시대의 종결을 알리는 것으로 레이건 행정부가 들어선 이후 건축정책이 실시되면서 주택에 대한 책임이 마침내 연방정부를 떠나게 되었다. 당연히 1980년대 이후 주택에 대한 책임은 주정부와 지방정부의 몫이 되었고, 점차 자신들의 재정을 지출하거나 새로운 재원을 마련하기 위하여 혁신적인 매커니즘과 전달체계를 창출하기 위한 노력이 불가피해졌다.

이 과정에서 저소득가구에 대한 주정부 및 지방정부의 지원 노력은 대개 다음과 같은 방식으로 이루어졌다. 지방수준에서의 과세, 연방프로그램인 CDBG(Community Development Block Grant)를 이용한 저소득층 주거비 지원, 민간자본의 활용, 토지이용 관련 규제를 통한 예산외 비용(off-budget)의 확보, 철거에 따른 신축보다는 수복형 재개발(rehabilitation)의 활용 등이 대표적으로 이루어졌다. 이와 함께 비영리주택조직인 CDC의 주택공급에 의존하는 방식도 주정부와 지방정부의 저소득가구 지원정책의 일부로 통합되었다.

결국, 연방주의에서 벗어나 탈연방주의(post-federalism)로 접어들면서 주정부와 지방정부는 효율적인 저소득층의 주택공급을 위해서 비영리주택조직인 CDC의 활동을 정책적으로 흡수하게 된 것이다.

## 2) 활동방식

CDC는 저소득층 및 중간소득층의 주택문제를 관여하는 것을 목표로 하며, 크게 두 축을 중심으로 이루어진다. 첫 번째는 개발자(developer)로서의 역할이다. CDC가 직접 구입할 땅과 자산을 찾아서 지불 가능한 주택(affordable housing)을 개발하는데, 대부분의 CDC가 이런 개발자의 역할을 맡고 있다. 또한 저소득층이 거주하는 주택을 관리하거나 임차인 상담 등 주거서비스를 제공하는 CDC도 존재한다. 두 번째는 대변자로서의 역할이다. 저소득층 주택에 대한 정부의 지원이 필요함을 주장하는 정치적 대리인 역할을 하는 것이다. 이 외에도 CDC는 강제 퇴거 반대, 공공서비스 향상을 위한 로비, 임대업자에 대한 수선 요구, 원하지 않는 근린개발에 대한 반대투쟁 등 지역사회의 조직화 활동 등을 하고 있다.

대부분의 CDC는 개발자와 대변자로서의 역할을 동시에 수행하고 있지만, 일부 CDC는 상업

용 부동산 개발, 지방기업에 대한 자문·훈련·대부, 기업체의 소유 및 관리 등 영리활동에도 관여하고 있다. 이는 CDC의 재정확보라는 차원에서 이해될 필요가 있으며, 이에 따라 영리와 비영리의 구분이 모호해지기도 한다.

〈표 16〉 CDC의 주요 활동

주요 활동	구성비(%)	숫자	중요도
주택 개발	87	113	89
상업용 부동산 개발	67	87	63
경제적 기업 개발	58	75	61
커뮤니티의식 제고	78	102	34
주택 대변 활동	75	98	42
공공서비스 대변활동	70	91	25
계획/조사	71	91	30
경제발전 대변활동	66	84	35
고용훈련	52	67	61
사회서비스	41	52	67
소비자 활동	12	15	40

자료 : 천현숙, 2005, 「외국 비영리주택활동의 발전방향과 시사점」에서 재인용

CDC가 주택공급을 추진하는 방식은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 우선 지방정부의 전적인 후원이 있으며, 이는 공공재원에 부담을 가져오기 때문에 일반적인 예가 아니다. 이와는 달리 지역사회에 강력한 네트워크가 형성되어 있는 지역은 지방정부와 CDC 간의 공식적인 관계가 없는 경우도 있다. 이런 경우 CDC는 비교적 낮은 수준의 기술적 보조와 재정 지원, 정치적 대변을 제공하는 연합조직에 소속되어 활동하게 된다. 가장 일반적인 사업추진방식은 공공, 민간, 비영리부문이 함께 제도적인 파트너십을 형성하는 것이다. 파트너십은 지역사회에 따라 수준의 차이가 있지만 주택공급에 대한 재정적 지원 역할과 함께 기술적 보조를 제공하는 역할을 담당하게 된다.

### 3) 주택공급량과 입주자 특성

2004년을 기준으로 미국에서는 약 2,500개의 CDC가 활동하고 있으며, 1995년까지 총 40만호의 주택을 공급하였다. CDC의 주택공급량은 연평균 3만호 내외이다. Walker는 비영리주택조직에서 공급한 주택이 연방정부지원 주택프로그램에서 공급된 전체 주택의 13%를 차지하고 있다고 추정하였으며, 최근에는 저소득층에게 부담 가능한 주택을 공급하는 가장 생산적인 개발업자로 민간개발업자나 공공부문보다 CDC가 많이 등장하고 있다.

미국의 시카고시의 커뮤니티개발회사인 시카고 커뮤니티 토지트러스트(CCLT)도 시카고시와 디벨로퍼, 금융기관이 주도적으로 참여하여 주로 저렴주택을 공급하는 역할을 담당하고 있다. CCLT가 건설한 주택을 구매하는 가구는 CCLT와 99년간 소유권 계약을 체결하고 주택을 매매하는 경우에는 CCLT가 정한 소득기준에 맞는 구매자에게만 양도할 수 있다(변창흠, 2011).

### 4) 재원조달

CDC의 재원 중 연방정부 재원에서 가장 중요한 역할을 하는 것이 CDBG이다. 그러나 연방정부 재원은 1980년대에 들어 급감하였으며, 수요자에 대한 지원이 중시되면서 신축지원은 감소하였다. 연방정부 지원감소에 따라 CDC의 재원은 은행, 재단, 국가적 인터미디어리 등으로 다원화되었다. 연방정부 재원은 평균적으로 CDC 재원의 33%를 차지하여 가장 많으며, 이어 재단은 14%, 지방정부는 11% 등의 순으로 나타났다. 협회와 재단의 기부와 지방기업의 자선금 등이 저소득층용 주택건설에 필요한 자금의 일부를 제공하고는 있지만, 이는 필요액의 일부에 불과하다.

CDC 재원 중 또 하나의 중요한 재원은 차입자금이다. 차입자금은 세금면제채권자금으로 주립주택금융기관이 대출해준다. 제한된 조건하에서 주정부는 연방소득면세채권을 팔 수 있으며, 이를 통해 주정부는 시장이자율보다 낮은 이자율로 주택사업에 자금을 제공할 수 있다. 또한 CDC는 지방세수입 혹은 CDBG 프로그램을 통해 주택개발 자금을 시장이자율보다 낮은 이자율로 조달하기도 한다. 이 밖에도 CDC는 협회나 재단 또는 LISC 같은 중개기구에서 자금을 빌려 사용하기도 한다.



〈표 17〉 CDC의 재원

재 원	CDC 경과연수			
	0~7년	8~15년	16년 이상	전 체
연방정부	38	36	22	33
재 단	19	13	10	14
법 인	9	8	7	8
주 정 부	6	8	12	9
수동적 투자	1	3	9	4
지방정부	11	9	14	11
은 행	9	6	8	7
인터미디어리	4	3	1	3
회 원	1	2	3	2
united way	0	2	2	1
기타 자선기금	1	3	1	2
기타재원	1	8	10	10
합계(%)	100	101	99	100
합계(개)	(24)	(61)	(31)	(116)

자료 : 천현숙, 2005, 「외국 비영리주택활동의 발전방향과 시사점」에서 재인용

비영리조직에 투자하는 민간부문에게는 세제혜택이 중요한 동기이다. 세제공제액은 프로젝트 성격 및 연방정부의 보조금 지원여부에 따라 달라진다. 개발업자가 세액공제를 받기 위해서는 해당지역 중위소득 50% 이하 가구에게 주택의 20%를 공급하거나 중위소득 60% 이하 가구에게 주택의 40%를 공급해야 한다. 그리고 적어도 15년 동안 저소득층이 거주하도록 해야 한다.

## 2. 영국 : 주택협회(HA, Housing Associations)

영국의 비영리주택조직의 기원은 12~13세기경 자선사업가나 길드조직이 설립한 구빈원(Almshouse)까지 거슬러 올라가며 산업혁명 이후에는 피바디 트러스트, 기네스 트러스트가 설립되어 이후 오늘날의 비영리 주택사업 및 관리업체인 주택협회(HA: Housing Association)로 발전하게 된다(천현숙, 2005). 영국에서는 공공임대주택을 매각하면서 지방정부의 역할을 대체하는 주체로 주택협회가 급성장한 이래 주택정책에서 핵심적인 역할을 하고 있다.

## 1) 성장과정

주택협회는 일반적으로 영국에서 공공부문과 영리부문에 속하지 않으면서 자발적으로 주택을 공급하거나 관리하는 다양한 비영리조직을 통칭한다. 영국의 주택협회가 자발적인 주택운동으로 나타난 것은 산업혁명 이후였다. 당시 기금(Fund)이나 트러스트 등 자선단체가 도시빈민 노동자계층을 위하여 1914년까지 런던에 5만호의 주택을 건설하였으며, 이것이 근대적인 형태의 자발적 주택운동이라고 할 수 있다.

HA의 목적은 저소득층 주택소요에 적합한 주택과 주거서비스를 저렴한 비용으로 제공하는 것이다. HA는 1960년대에 급성장하면서 1970년대 이래 자가소유, 지방정부 소유의 공공주택과 함께 ‘제3의 팔(the third arm)’로 불릴 정도로 주택정책에서 중요한 위치를 차지하고 있다.

HA는 산업화 초기 단계였던 19세기 옥타비아소사이어티(Otavia Hill Society)에서 유래하였다. 옥타비아소사이어티와 같이 박애주의적인 성격을 지니면서 부호들의 기부를 받아 주택을 공급해오던 당시의 단체들은 제1차 세계대전을 기점으로 재정상의 문제로 사실상 대부분 사라지게 되었다. 그 후 제2차 세계대전을 거치면서 철거문제, 노령인구 증가 등 새로운 사회문제에 대응하면서 조금씩 성장하던 HA는 1960년대를 기점으로 수적으로나 활동범위에서 급속한 팽창을 경험하게 되었다. 특히 지방정부의 슬럼지역 재개발이 초래한 부정적인 결과에 대한 비판에 HA가 앞장섰으며, 이런 문제에 대응하여 점진적인 개량의 역할을 담당할 수 있는 새로운 HA가 생겨났다. 이들은 사회운동적인 성격을 갖추었으며, 지방정부를 ‘문제있는 집단’으로 인식하였으며, 지역에 기반한 조직의 중요성을 강조하였다. 또한 공공주택에 쉽게 접근할 수 없으며, 적절한 민간임대주택을 구할 수 없는 노숙자, 이주노동자나 한부모 가정 등에 대한 사회적 관심이 촉발되면서, 이들의 주거소요를 충족시킬 수 있는 주체로 성장하게 되었다.

한편 HA가 본격적으로 성장하던 1960년대 중반에는 HA의 등록과 규제, 보조금 지급 등을 담당하는 주택공사(Housing Corporation)가 중앙정부 차원에서 설립되면서 HA의 활성화 정책들이 입안되기 시작하였다. 1974년 ‘주택법’에 따라 HA에 대한 새로운 보조금제도인 HA보조금(HAG: Housing Association Grant)과 재정적자보조금(RDG: Revenue Deficit Grant)이 시행되었다. HAG는 HA의 주택공급비용의 85~100%를 지원하며, RDG는 적자의 규모와 관계없이 재정적자분을 보조해주었다.

HA의 제도적인 지원은 보수당 정부의 ‘임대주택의 탈지방화 정책’에 의한 것으로 1980년대와 1990년대에도 일관되게 유지되었다. 특히 1980년대 말과 1990년대 초반에는 두드러진 경기침체가 주택부문의 침체를 야기하면서 자가점유 증가추세가 약화되고, 민간임대시장의 주택제고량도 축소됨에 따라 보수당 정부는 HA의 활동을 정책적으로 지원하였다. 이에 따라 HA는

임대시장을 활성화하고 지방정부를 대체할 주체로 떠올랐고, 1988년에는 법적으로 민간금융제도를 이용할 수 있게 되었다. 보수당 정부는 심각한 주택난으로 인한 정부부문 개입에 대한 압력을 경쟁과 시장기제를 도입한 HA를 통해 해결하려 하였다. 결국 HA는 내적으로는 사회운동의 성장과 함께 외적으로는 지방정부에 대한 보수당 정부의 견제라는 정치적 기회구조가 복합적으로 작용하면서 급속한 성장을 구가할 수 있었다.

## 2) 활동방식

HA 중 가장 많은 수를 차지하는 것은 일반임대주택을 제공하는 대규모 단체들이고, 그 외에는 노인들을 대상으로 하는 애비필드소사이어티(abbeyfield society)와 암스하우스(almshouse), 공동소유를 도모하는 주택협동조합, 그 외에 소수인종이나 농촌지역의 주거수요에 활동의 중심을 두는 단체, 중간시설인 호스텔 제공만을 전문으로 하는 단체도 있다.

신규주택 공급 및 개량과 함께 HA의 활동 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 주택의 관리와 유지이다. 때로는 HA가 민간부문의 개인과 회사를 대신해 주택을 관리해 주는 일을 하기도 한다. 또한 HA는 지역공동체의 활성화를 위해 보육센터, 의료센터, 상가건물 등의 시설을 공급하는 활동도 하고 있다.

1980년대 이후 HA는 활동과 규모가 확대되면서, 조직 내적으로 업무의 분화가 나타나기 시작했다. 규모가 제법 큰 단체들은 노인들을 위한 주거 개선과 유지, 지역사회의 고용촉진 등을 위해 몇 가지 부서를 두고 다양한 사업을 진행하게 되었다. 그리고 일부 단체는 모(母)조직에 대한 계약의 형태로 주택판매를 위한 주택건설회사를 두고 있다. 규모가 작은 단체들은 유급직원을 두지 않고 자원봉사자들로만 이루어진 경우도 많다.

한편 1980년대 초반까지 HA의 주요 재정원천은 중앙정부의 보조금, 주택공사의 대출, 임대료, 주거급여 등이었다. 1980년대 중반부터 시작된 민간금융의 이용은 1988년 ‘주택법’을 기점으로 정책적으로 장려되었다. 그러나 계속해서 줄고 있는 보조금 지원 권한을 주택공사에 일임하면서 HA는 주택공사의 보조금 배분이나 모니터링 권한 때문에 자율성에 제한을 받기도 하였다. 1987년 소규모 HA의 민간금융대출을 활성화시키고자 민간금융부문 대출을 중계하는 주택금융공사(Housing Finance Corporation)가 정부에 의해 설립되기도 하였다. 또한 HA는 주택저당대출을 이용하여 다양한 이자율의 장기대출을 할 수 있었고, 임대료 통제가 느슨해지면서 1989년 이후부터는 임대료를 자유롭게 정할 수 있게 되었다.

1989년 기준으로 영국 내 HA가 공급한 주택은 전체 주택재고의 2.6%이며, 사회주택의 9.4%에 불과하지만, 보유하고 있는 주택은 50만호로 결코 작은 수치는 아니다. 더구나 1980년 지방

정부 주택건설예산 삭감 이후 HA는 공공부문 신규공급량의 거의 절반을 제공하고 있으며, 444,600개의 호스텔 침실공간도 공급하였다.

### 3) 주택공급량과 입주자 특성

2003년 영국에는 2,000여개의 주택협회가 존재하고 있다. 100호 미만을 공급, 관리하는 소규모 주택협회가 전체의 78%를 차지하고 있으며 사회임대사업자가 공급하는 총 주택의 95%는 338개의 주택협회에 의해 관리되고 있다(Malpass, 2000; 천현숙, 2005).

1980년대 공공부문 예산삭감조치 이후 정부의 공공주택 건설은 급격히 감소하였으며, 신규 공급주택도 1967년 204만호에서 1991년 11만호로 급격히 줄었다. 신규주택 건설 부문에서 공공부문의 비중은 1979년 35.6%에서 1992년에는 3.2%로 감소하였다. 반면 주택협회의 공급량은 공공부문 신규주택 공급량의 절반을 차지하고 있다. 또한 1980년대 이후 150만호의 공공주택이 매수권(Right to Buy)에 의해 개인에게 판매되거나 주택협회로 이전되었다. 질이 양호한 주택은 판매되고, 질이 가장 낮은 주택은 최저소득층에게 남겨지게 되는데 이와 같은 현상은 공공주택의 잔여화로 지칭된다.

주택협회의 임대주택에 입주한 가구유형을 살펴보면, 보통가구는 14%에 불과하며, 독신가구는 32%, 편부모가구는 23%, 노인독신가구는 16%로 나타난다. 직업구성을 보면 전일제 노동자가 20%에 불과하며, 실업자가 19%, 퇴직자가 19%, 파트타임 노동자가 7%, 장기질환이나 장애인이 11%를 차지하고 있다. 소득원을 보면 국가 보조금 수령자가 72%, 주택수당 수령자가 64%이며 비수령자는 20%에 불과하다. 주택협회 세입자 중 노동가구의 주당소득은 213.12파운드로 영국 평균(521.87파운드)의 40%에 불과하다(천현숙, 2005).

〈표 18〉 영국주택협회의 주택신축 및 개량실적

연 도	신 축	개 량	계
1974	9,920	4,132	14,502
1975	14,693	5,078	19,771
1976	15,770	13,544	29,314
1977	25,091	19,630	44,721
1978	22,676	16,079	38,755
1979	17,835	20,097	37,932
1980	21,097	17,715	38,812
1981	19,306	13,770	33,076

〈표 계속〉 영국주택협회의 주택신축 및 개량실적

연 도	신 축	개 량	계
1982	13,118	21,795	34,913
1983	16,092	18,036	34,128
1984	16,642	20,701	37,343
1985	13,073	13,419	26,492
1986	12,624	15,035	27,659
1987	12,571	13,267	25,838
1988	12,781	13,636	26,417

자료 : 천현숙, 2005, 「외국 비영리주택활동의 발전방향과 시사점」에서 재인용

#### 4) 재원조달

주택협회가 주택사업계획안을 주택공사에 제출하면 주택공사는 지원할 주택협회를 선정하고 주택협회는 HAG, RDG를 통해 재정을 지원받는다. 주택협회가 주택공사나 지방정부에 교부금요구서를 제출하여 승인받으면 HAG를 받을 수 있다. HAG는 주택공사에 등록된 주택협회에만 지급되며, 토지 취득, 건물 신축, 건물의 개량과 수리 등에만 한정되어 사용된다.

RDG는 적자규모와 상관없이 재정 적자분을 보조해주는 기금이다. 1988년 보수당정부는 주택협회에 대해 임대료를 자유화하고 민간금융제도를 이용 가능하게 하였으며, HAG의 지원폭을 자본비용의 75%로 축소하였다. RDG는 1996년에 폐지되었다.

1988년에 주택법은 정부보조 축소와 민간부문으로부터 자금조달을 전제로 하는 주택협회의 새로운 자금조달체계를 제도화하였다. 여기에서 HAG는 건설 전에 미리 계산되고 사업비용 중 일정 비율로 설정된다. 모든 비용초과는 주택협회가 충당하여야 하고, 주택협회는 필요자본의 나머지를 민간으로부터 조달하여야 한다. 이로 인해 HAG비율은 1988년 75% 이상에서 1999년에 54%까지 감소하였다.

민간자금시장에 대한 의존도가 높아짐에 따라 주택협회 재원구조는 최근 다음 그림과 같이 형성되었다. 한편 주택협회의 주택사업 재원은 민간자본시장, 중앙정부 지원, 지방정부 지원 등으로 다양하다. 중앙정부가 주택공사를 지원하면 주택공사는 교부금과 대출방식으로 주택협회 주택사업을 지원한다. 주택협회는 민간자본시장으로부터 대출을 활용하기도 하며, 지방정부로부터 지원을 받기도 한다.

〈표 19〉 주택협회 총 사업비에 대한 교부금 비율의 변화

연 도	비율(%)	연 도	비율(%)
1988~1989	75~80	1994~1995	62
1989~1990	75~80	1995~1996	58
1990~1991	75~80	1996	58
1991~1992	75	1997	56
1992~1993	72	1998	54
1993~1994	67	1999~2000	54

자료 : 천현숙, 2005, 「외국 비영리주택활동의 발전방향과 시사점」에서 재인용

### 3. 스웨덴 : HSB(Swedish Tenants' Saving Bank and Housing Associations)

#### 1) 성장과정

스웨덴은 공공부문에 의한 주택공급뿐만 아니라, 전체 주택재고의 15% 이상을 조합주택이 차지할 만큼 비영리 조합주택을 통한 주택공급량이 타 국가에 비해 월등히 많은 특징을 지니고 있다. 스웨덴에서는 1921~1923년에 제1차 세계대전 중 행해졌던 임대료 통제가 해제되었고, 임차인 운동이 활성화되면서 1923년에 HSB가 설립되었다. 1930년대에는 ‘임대 및 자가주택법(Tenant-Ownership Act, 통상 조합주택법)’이 통과됨으로써 HSB가 비영리주택계획 수단으로 가능하게 되었다. 그러나 초기에는 HSB의 활동이 활발하지 못했는데 이는 주택건설에 따르는 재정적 부담이 컸기 때문이다.

1933년에 사회민주당은 농민연합과 정치적으로 타협을 함으로써 의회의 다수를 차지하게 되었고, 그 결과 내각에 사회주택위원회(Commission on Social Housing)가 출범하였다. 1935년 1월 이 위원회가 발간한 정책보고서에는 저소득층이면서 3명 이상의 자녀를 가진 가족을 위한 최저주거기준 주택이 공급되었으며, 최초의 도시비영리주택회사가 등장하게 되었다. HSB는 이 사업의 주동자이자 계획가의 역할을 담당하게 된다. HSB가 사회주택위원회에 참여하면서 정부의 주택프로그램을 실행할 수 있게 되었으며, 그 결과 HSB는 시정부와 협력할 가능성을 급속히 넓히게 되었을 뿐만 아니라 보증금을 부과하지 않는 임대주택건설 계획을 착수하게 되었다.

1930년대와 1940년대를 거치면서 HSB는 획기적으로 발전하게 되었다. 공공주택 공급을 위한 시정부와의 협력은 기금의 설립으로 구체화되었으며, 이 기금의 운영주체는 시정부 소속 2명, HSB 소속 3명으로 구성되었다. HSB 소속 3명은 주택의 건설과 운영 모두에 참여할 수

있었다. 대도시는 정부가 건설과 운영을 주도하게 되며, 1939~1945년에는 주택건설과 운영을 위한 많은 수의 시소유 비영리주택회사가 설립되었다.

주택정책에서 국가는 전반적인 재정지원을 하였으며, 지방수준에서는 지방정부와 HSB의 협력이 이루어졌다. 주택건설에서 지방정부와 HSB의 협력 활성화는 HSB의 양적 증가로 이어졌다. 1930년대에는 9개에 불과하였던 HSB는 1931~1940년 동안 74개가 새로이 설립되었다.

이후 1941년과 1942년에는 새로운 주택금융개혁에 따라 사회주택위원회의 제안으로 주택저당대출 이자율 보증 및 중앙정부의 재정보조가 지방정부의 주택건설계획과 연계되었다. 즉, 중앙정부는 재정지원을, 지방정부는 HSB와 협력을 통해 주택을 계획·건설하는 방식이 정착되었다. 그 결과 HSB는 실제 건설비용의 95%에 해당하는 대출과 보조금을 받게 되었다.

1950년 이전에 이미 확립된 HSB의 위상과 역할은 스웨덴 비영리주택활동을 어느 나라보다도 더 활발하게 만들었으며, HSB는 사회민주당 집권 이후 주택정책 수립과정에 참여할 수 있게 되면서 양적으로나 질적으로 발전하는 계기가 되었다.

## 2) 활동방식

HSB의 회원은 협회의 회원과 주택협동조합 회원의 두 가지로 구성된다. 모든 회원은 HSB 협회에 속하게 되며, HSB 주택에 입주하면 HSB 주택조합의 회원이 된다. 또한 모든 회원은 투표권을 가지며, HSB 저축은행의 주요 고객으로서 대기자 명부에 등록된 순서에 의해서 주택을 배정받는다. 입주자는 전체 보증금의 1%만을 지불하며, 나머지 보증금은 정부의 주택대부금(29%)와 주택저당대출(70%)로 충당한다.

주택건설 기간의 비용은 주로 건축 대부금(building loan)을 통해 집행되며, 건물이 완성된 이후 건축대부금은 주택저당대출과 정부주택대부금으로 대체된다. 정부주택 대부금은 첫째 일 년은 대부금 상환이 없으나 이후 35년간 상환토록 한다. HSB의 주택은 자가형 임대주택으로 원칙적으로 전대가 불가능하며, 모든 입주자는 입주 전 보증금을 지불하고 매년 수리 및 유지비, 그리고 매월 임대료를 지불해야 한다.

그리고, HSB 협회에는 누구나 가입할 수 있으며 연령 제한도 없다. 타 지역으로 이주하더라도 회원자격은 계속 유지된다. HSB 활동의 대상 계층은 특정한 계층에 한정된다고 할 수 없다. HSB는 2002년 현재 전국 39개 지부에 538,000명의 회원을 확보하고 있을 뿐 아니라, 공급하는 주택도 아파트, 연립주택, 단독주택, 별장, 주말주택 등으로 다양하다. HSB의 활동에는 주택건설뿐만 아니라 이를 지원하기 위한 주택금융 및 주택관리도 포함된다.

## 제5장 주택협동조합제도 도입을 위한 실행모델의 검토

제1절 주택협동조합제도의 특성과 도입을  
위한 기본 법률 검토

제2절 협동조합주택 도입과정의 쟁점사항

제3절 협동조합주택 유형별 추진상의  
문제점 검토

제4절 협동조합주택제도 도입의 효과



## 제1절 주택협동조합제도의 특성과 도입을 위한 기본 법률 검토

## 1. 주택협동조합제도의 특성

앞서 조사한 바와 같이 주택협동조합은 다양한 형태로 존재한다. 즉 주택협동조합은 주택과 토지를 직접 소유하거나 토지를 공동소유 또는 임대하기도 하며, 건물도 직접 소유하거나 임대하기도 하는 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 따라서 한 가지 형태의 주택협동조합을 논하기에는 여러 가지 한계를 지니고 있음은 분명해 보인다. 여기에서 재정비조합과는 다른 주택협동조합만의 주요한 특성을 살펴보고자 한다.

첫째, 주택협동조합은 다수의 사람들에 의해서 만들어진 비영리법인<sup>15)</sup>체의 성격을 가지고 있다. 비영리법인은 영리를 목적으로 하지 않고 사회 공중을 위한 사업을 하는 법인이다. 요즘 크게 부각되고 있는 사회적 경제부문의 중심실체가 사회적기업과 협동조합이다. 2011년 말에 통과된 협동조합기본법은 다양한 유형의 협동조합의 설립을 가능하게 했고, 주택협동조합도 이 법을 통해 설립이 가능하게 되었다.

둘째, 협동조합주택에 거주하고자 하는 사람은 소유자이든 임대자이든 모두 조합원이 되어야 한다. 즉 주택이나 토지의 소유 여부와 상관없이 협동조합주택에 거주하고자 하는 사람은 조합원이 될 수 있음을 말한다. 이는 토지 등의 소유자만 조합원이 될 수 있는 주택조합이나 재정비조합과 비교된다. 특히, 임대주택은 조합원의 자격을 저소득 근로자나 중위소득자 이하로 규정하기도 하며, 입주자인 조합원의 선정에서도 협동조합의 결정권이 크게 작용한다.

15) 비영리 법인은 민법 32조에 ‘학술·종교·자선·기예·사교, 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단이 주무관청의 허가를 얻어 만든다’고 규정되어 있다.

셋째, 조합소유 주택협동조합은 조합이 토지와 건물을 소유하고, 조합원은 일정액의 임대료를 지불하고 거주한다. 이때 지불하는 임대료는 시장가격보다 저렴하다. 이 주택은 조합과 조합원인 임차인들이 함께 민주적으로 관리·운영하며 50가구 이하의 작은 규모로 운영되는 경우가 많다. 토지임차 주택협동조합은 토지의 소유권이 조합에 있고 조합원들은 주택을 소유하고 토지의 임차권을 구매하여 거주한다. 이때의 임대기간은 나라마다 적용 법률에 따라서 다양하게 나타난다.

한편 임대관리협동조합은 지자체나 주택협회 등이 토지와 건물을 소유하고 조합원은 자신들이 임대하여 거주하는 주택을 민주적으로 관리·운영한다. 이때에 조합을 운영하기 위해 관리수당을 지주로부터 받기도 하며, 관리를 위한 관리비를 내게 된다. 하지만 협동조합주택은 관리비의 사용 등에 직접 관여하여 비용절감을 위해 노력하거나 거주지의 환경을 직접 관리하기 때문에 현행 임대주택과는 다른 구조라고 할 수 있다.

넷째 대부분의 주택협동조합은 조합원이 건물의 운영 및 관리에 직접 관여한다. 그렇기 때문에 거주하는 조합원들은 반드시 조합에서 개최하는 정기적인 총회에 참석하여야 하고, 위원회의 활동을 하여야 한다. 조합원들이 조합의 운영과 관리에 직접 참여함으로써 거주하는 주택을 중심으로 하는 공동체를 활성화하자는 것이 주택협동조합의 취지이기 때문이다.

## 2. 협동조합주택 관련 기본법률 검토

### 1) 협동조합기본법의 주요 내용과 의의

협동조합주택제도를 도입하기 위해서는 2011년 말에 통과된 협동조합기본법의 주요 내용을 살펴볼 필요가 있다. 이 법은 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. 또한 협동조합을 법인으로, 사회적 협동조합 등을 비영리 법인으로 하도록 규정하고 있다. 주택협동조합은 그 정의에서도 보듯이 비영리 법인으로 정의할 수 있기 때문에 사회적 협동조합에 포함된다고 할 수 있다.

사회적 협동조합의 설립은 5인 이상의 조합원 자격을 가진 자가 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거친 후 기획재정부 장관에게 인가를 받도록 되어 있다. 조합원은 협

동조합의 설립 목적에 동의하고 조합원으로서 의무를 다하고자 하는 자로 정의하고, 1인당 1개의 의결권과 선거권을 갖도록 되어 있다.

사회적 협동조합은 ① 지역사회 재생, 지역경제 활성화, 지역 주민들의 권익·복지증진 및 기타 지역사회가 당면한 문제 해결에 기여하는 사업, ② 취약계층에게 복지·의료·환경 등의 분야에서 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 사업, ③ 국가·지방자치단체로부터 위탁받은 사업, ④ 기타 공익증진에 이바지하는 사업을 주로 하도록 규정되어 있다. 조합원에 대해서는 소액대출이나 상호부조가 가능하도록 하고 있으며, 조합원이 아닌 자에게 협동조합의 사업을 이용할 수 없게 규정되어 있다. 또한 사회적 협동조합은 결산 결과를 적극 공개해야 하며, 기획재정부 혹은 연합회의 홈페이지에 주요 경영공시자료를 게재해야 한다.

기획재정부 장관은 사회적 협동조합의 업무를 감독하고 감독상 필요한 명령을 할 수 있다. 더불어 회원자격을 가진 3개 이상의 사회적 협동조합이 모여 사회적 협동조합 연합회를 설립할 수도 있고, 3개 이상의 주택협동조합이 모여 주택협동조합 연합회(가칭 주택협동조합협회)를 만들 수도 있다.

## 2) 사업시행을 위한 한계

현재 협동조합주택을 시행할 수 있는 별도의 법률이 제정되어 있지 않은 상황에서 협동조합 전반에 관한 법률인 협동조합기본법도 큰 틀에서의 협동조합에 대한 개념만 규정하고 있을 뿐 협동조합주택에 대한 상세한 내용이 규정되어 있지 않은 상황이다. 때문에 현행 법률을 적용하여 협동조합주택을 건립하는 데에는 주택 및 토지에 대한 소유권, 임대료, 자금지원, 공동체 활성화 등 여러 문제들이 산재하고 있다.

협동조합주택에 관한 법률이 제정되거나 관련 법률이 개정되기 전에 협동조합주택을 먼저 건설하기 위해서는 공공이 선도적으로 임대관리 협동조합주택과 같은 형태의 시범사업을 시행하여야 할 것이다. 시행 후 나타나는 여러 가지 문제들을 보완하고 점검하도록 하며, 토지임차 협동조합주택으로 확대하도록 한다. 협동조합주택에 관한 법률이 제정되고 난 후에는 소유주택조합으로까지 점차적으로 확대하여 시행되도록 하여 다양한 협동조합주택이 실현되도록 해야 할 것이다.

임대관리 협동조합주택을 시범사업으로 추진한다면 입주자들로 구성된 조합이 임대주택의 관리를 담당하도록 해야 한다. 여러 선행연구에서 입주자들이 기존 임대아파트의 관리를 할 수 있도록 하여야 한다는 주장들이 제기되고 있는 상태에서 협동조합주택의 시범사업이 진행될 경우 많은 임대아파트 단지에서 임대관리 협동조합으로 전환하려는 요구가 늘어날 것으로

예상된다.

그다음 단계에서 추진할 수 있는 협동조합주택사업 유형은 국공유지를 이용한 토지임차 협동조합주택이다. 이 방식은 협동조합에 국공유지를 저리로 임차하여 임대주택을 건설한 후 관리 운영하도록 하는 것이다. 다만, 현행 법률상 기부채납에 의하지 않고는 국공유지 위에 영구 건축물을 축조할 수 없다는 것이 이 방식의 장애요인으로 작용한다. 토지는 국공유지이고, 건물은 기부채납을 하기 때문에 조합원은 토지와 건물 모두에 대해 소유권을 갖지 못하는 것도 큰 저항요인으로 작용할 수 있다. 토지임대료를 산정할 때 협동조합에 대해 특별하게 저렴한 가격을 적용할 근거가 명확하지 않는 것도 큰 부담으로 작용한다. 또한 국공유지에 대해 장기간 계약이 가능해야 안정적으로 협동조합주택의 운영이 가능할 것이지만, 이와 관련해서도 특별한 규정이 없어 국공유지의 일반적인 규정을 적용받을 수밖에 없는 점도 큰 장애요인으로 작용한다. 건설자금을 선투자하여 협동조합주택에 거주하는 조합원이 개인적 사정으로 인해 거주할 수 없는 경우 주택의 매매 또는 임대에 대한 문제들이 생길 수 있다. 이때 법률을 통해 어느 정도의 매매나 재임대가 가능하도록 하는 것도 이 방식의 운영에서 반드시 고려해야 할 요소이다.

## 제2절 협동조합주택 도입과정의 쟁점사항

현행 법률의 범위 안에서 협동조합주택을 도입하기 위해서는 여러 가지 문제점이 내포되어 있다. 여기에는 토지와 주택에 대한 소유권 문제, 자산 가치와 상속권, 시유지 활용의 문제, 자금지원, 공동체 활성화 등 여러 문제들이 있다. 항목별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 협동조합주택의 소유권 문제

#### 1) 토지소유권 및 주택 소유권

협동조합주택은 토지 및 주택의 소유권에 구애받지 않고 다양한 형태로 나타날 수 있다. 현재의 여건을 고려할 때 실현가능성이 가장 높은 방식은 서울시나 SH공사가 임대주택을 건설한 후 입주자들에게 제공하고 입주자들이 이 주택을 관리하는 임대관리 협동조합 모형이다. 이

경우 조합원들은 토지 및 주택에 대한 소유권을 갖지 못하며, 주거권만 갖게 될 것이다. 임대관리 협동조합주택이 토지소유권과 주택의 소유권 측면에서는 공공임대주택과 같지만, 조합이 주택 건설과정에 참여할 수 있으며 직접 주택을 관리한다는 점이 다르다.

두 번째로 실현가능성이 높은 방식은 토지임차 협동조합으로 두 가지 유형이 있을 수 있다. 하나는 국공유지의 토지를 임차하고 주택을 건설하는 협동조합으로 국공유지 토지를 임차하였기 때문에 토지에 대한 소유권은 갖지 못한다. 주택을 기부채납하는 조건으로 국공유지를 임차하였다면, 궁극적으로는 주택의 소유권도 갖지 못하며 다만 정해진 기간에 거주할 수 있는 거주권만 갖게 되는 것이다. 이때 주택 건축에 조합원의 출자금이 제공되었으나 결국 조합원에게는 거주권만 있었고, 주택의 재산권도 갖지 못하게 되는 문제점을 내포하고 있다. 이런 형태의 협동조합주택을 제공하기 위해서는 협동조합주택의 건설과 운영에 참여하고자 하는 수요가 선행되어야 한다.

또 다른 하나는 CLT(토지공동체신탁제도)를 예로 들 수 있다. 대부분의 CLT는 CLT가 토지 소유권을 갖고 입주자는 주택소유권만 소유하며, 토지는 CLT로부터 임대하게 된다. 사례에서 본 것처럼 BCLT의 경우 토지의 소유권은 토지신탁이 갖고 있고, 건물의 소유권은 입주자가 갖고 있으므로 대부분(95% 이상)의 가구에서 소유권을 계속 유지하여 시장에 의해 소유권이 뺏기거나 소유자가 없는 주택이 발생하지 않고 있음을 볼 수 있다. 이와 같은 형태는 법률에 조합이 토지에 대한 소유권을 가질 수 있도록 규정된다면 가능하리라 판단된다.

가장 이상적인 방법은 토지와 건물에 대한 소유권을 입주자가 갖고, 조합원들이 자발적으로 주택을 직접 관리하는 소유주택조합일 것이다. 이와 비슷한 형식으로는 동호인주택이 있을 수 있다. 이들이 협동조합을 결성하여 정관을 만들고 공동체의 활성화를 위하여 여러 프로그램을 진행하며, ICA가 정한 협동조합 원칙에 맞게 운영한다면 동호인주택도 큰 범주의 협동조합주택이 될 수 있을 것이다.

## 2) 공동소유권 및 공동관리권

공동소유권과 공동관리권에 대한 해외사례를 검토하면 다음과 같다.

CLT(토지공동체신탁제도)는 저소득층이 지불 가능한 주택을 공급하기 위해 토지를 소유하고 있으며, 미국 주택소유자조합도 개인 토지와 건물에 대해서는 소유권을 갖지만 공동시설에 대하여는 소유권을 공유하고 있다.

지난해 입주한 성미산마을의 공동주택도 개별 주거부분과 토지에 대한 소유권은 각 입주자가 갖고 있고, 공동시설에 대한 소유권도 각 입주자가 공동으로 소유하고 있으며, 이에 대한

관리도 공동으로 하고 있다.

협동조합주택에서 공동시설에 대한 공동소유와 공동관리는 각 입주자가 공동체를 위해 기여하는 부분을 찾을 수 있게 만들며, 이를 통해 공동체 및 지역의 활성화에 기여할 수 있다.

또한 공용부분을 공동 소유하고 관리하는 이유는 거주지의 환경과 주택의 유지관리 상태가 주택의 가격에 영향을 미치기 때문이다. 잘 관리된 주택은 높은 거래가격을 형성하기 때문에 거주지 부동산 가치를 높일 수 있는 관리의 공동화 및 전문화가 필요하다.

### 3) 자산가치 증가 허용여부

자산가치의 증가를 허용하는 문제는 토지 및 주택의 소유권과 연관이 있다. 토지와 주택이 자기 소유라면 소유자는 자산가치의 상승을 위해서 주택의 유지관리를 잘 할 것으로 판단된다. CLT는 주택의 환매 시 과도한 이익을 취할 수 없도록 환매율을 정하고 있으며, 주택 재산가치의 상승을 통해 개인의 이익을 25% 정도 보장하고 있다.

### 4) 거주권 보장

모든 협동조합주택은 정해진 기간에 거주할 수 있는 거주권이 보장되어 있으므로, 우리나라에서 시도하는 협동조합주택도 입주자의 거주권을 보장하도록 하여야 할 것이다.

### 5) 상속권 보장

자산가치 증가 허용여부와 마찬가지로 상속권의 보장도 토지 및 주택의 소유권과 관련이 있다. 토지 및 주택의 소유권이 있는 경우에는 대부분 상속권을 보장하고 있으며, CLT도 건물주에게 상속권 등의 권리를 보장해 주고 있다.

우리나라도 토지 및 주택의 소유권이 있는 협동조합주택을 건설할 경우에는 재산에 대한 상속권을 보장해 주는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

## 2. 공유재산(시유지) 활용의 문제

협동조합주택은 현재 우리나라에 없는 제도로 우선적으로 시행하기 위해서는 시유지를 활용한 시범사업이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 법적인 검토가 우선 되어야 하며, 공유재산(시

유지)을 활용하여 협동조합주택을 추진하기 위해서는 현재 「공유재산 및 물품관리법」, 「서울특별시 공유재산 관리조례」를 근거로 할 수 있지만, 일반재산 사용문제(행정재산은 법령상 접근이 어려움), 영구시설물 축조문제(공유재산에 영구시설을 축조하기 위해서는 기부채납해야 함), 공유재산의 입찰문제(공유재산 사용수익의 경우 일반경쟁입찰을 해야 함), 사용수익의 허가기간 문제(3년 이내), 사용료의 납부문제(매년 사용료를 징수하며, 기간 내에 한꺼번에 내야 함) 등 많은 문제들이 있다. 이러한 문제들을 검토하면 다음과 같다.

## 1) 국공유지 재산의 처분

무엇보다 시유지에 영구축조물(주택)을 건립하기 위해서는 공유재산의 처분(매각 또는 임대) 과정이 반드시 필요하다. 공유지를 매입(불하)하여 사업을 추진하는 경우 매입대상은 공유재산 중 일반재산으로 한정되며, 공유지에 사업시행자 등이 점유하고 있어야 가능성이 있는 등 그 절차도 까다롭다.

또한 임대조건이 까다롭고 임대기간도 법령에 의해 짧기 때문에 현행 법령을 이용한 공유지 임대도 사실상 어려울 것으로 예상된다. 이에 따라 관련 법령(국유재산법, 공유재산 및 물품관리법 등)에도 불구하고 국공유지 처분(매각 또는 임대) 규정을 두고 있는 도시 및 주거환경정비법의 국공유지 양여, 처분, 임대의 조항을 살펴볼 필요가 있다.

현행 도시 및 주거환경정비법은 정비구역안의 공유재산에 대해서 타 법령에도 불구하고 매각, 임대를 허용하고 있고 매각의 경우 당해 지구 내 주민에게는 평가금액의 80%에 팔도록 하여 저소득주민의 부담을 경감하도록 하고 있으며, 매각대금도 장기간(10년)에 걸쳐 납부할 수 있는 등 협동조합주택의 취지와도 상당부분 부합된다.

따라서 협동조합주택을 추진하기 위해서는 “도시 및 주거환경정비법”의 국공유지 양여(68조), 처분(66조), 임대(67조)의 조항처럼 협동조합주택 추진에 필요한 국공유지 양여, 처분, 임대 등에 관한 법률의 제정이 필요하다. 또한 국공유지 매각을 통한 “조합소유 및 소유주택 협동조합주택” 추진방법과 국공유지 임대를 통한 “토지임차 협동조합주택”의 추진방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

## 2) 영구건축물 축조 여부

국공유재산에 대한 처분이 해결되고 나면, 영구건축물 축조 문제를 제기할 수 있다. 국유재산법 제18조<sup>16)</sup>에는 국가 외의 자는 국유재산에 건물, 교량 등 구조물과 영구건축물을 축조할

수 없다고 규정되어 있다.

그럼에도 불구하고 도정법 제67조 1항에는 지방자치단체 또는 주택공사 등은 주거환경개선 구역 및 주택재개발구역에서 임대주택을 건설하는 경우에 국유지 및 공유지관리청과 협의하여 정한 기간에 임대할 수 있다고 되어 있다. 시장·군수는 임대한 국공유지에 공동주택 및 영구 건축물을 축조할 수 있으며(도정법 제67조2항), 이때 임대기간이 종료되면 임대한 국공유지를 관리청에 기부하거나 원상회복시켜 반환하거나 매입해야 한다.

이와 같이 국공유지에 영구건축물을 축조할 수 없음에도 불구하고 도정법에는 임대주택을 건설하는 경우에 한하여 영구건축물을 축조할 수 있다고 되어 있는바, 임대의 성격을 지닌 협동조합주택은 가능하리라 본다.

다만, 장기적인 관점에서는 국공유지에서 임대목적의 건축물을 축조하는 경우에는 도정법에서와 같이 영구건축물을 축조할 수 있도록 법 개정이 필요할 것이다.

### 3) 무상사용기간

협동조합주택은 국유재산법 제46조<sup>17)</sup>1항에 근거하여 그 밖의 재산에 해당하며, 대부기간을 1년으로 규정하고 있다. 다만, 기부를 조건으로 할 경우에는 10년 이내로 하도록 하고 있으며, 수의계약의 방법으로 할 경우 1회만 갱신할 수 있도록 하여 최대 20년이 될 것으로 예상된다.

#### 16) 국유재산법 제18조(영구시설물의 축조 금지)

- ① 국가 외의 자는 국유재산에 건물, 교량 등 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2011.3.30>
  1. 기부를 조건으로 축조하는 경우
  2. 다른 법률에 따라 국가에 소유권이 귀속되는 공공시설을 축조하는 경우
    - 2의2. 제50조제2항에 따라 매각대금을 나누어 내고 있는 일반재산으로서 대통령령으로 정하는 경우
  3. 그 밖에 국유재산의 사용 및 이용에 지장이 없고 국유재산의 활용가치를 높일 수 있는 경우로서 대부계약의 사용목적을 달성하기 위하여 중앙관서의 장 등이 필요하다고 인정하는 경우
- ② 제1항 단서에 따라 영구시설물의 축조를 허용하는 경우에는 대통령령으로 정하는 기준 및 절차에 따라 그 영구시설물의 철거 등 원상회복에 필요한 비용의 상당액에 대하여 이행을 보증하는 조치를 하게 하여야 한다.

#### 17) 국유재산법 제46조(대부기간)

- ① 일반재산의 대부기간은 다음 각 호의 기간 이내로 한다. 다만, 제18조제1항 단서에 따라 영구시설물을 축조하는 경우에는 10년 이내로 한다.
  1. 조립을 목적으로 하는 토지와 그 정착물: 10년
  2. 제1호 외의 토지와 그 정착물: 5년
  3. 그 밖의 재산: 1년
- ② 제1항의 대부기간이 끝난 재산에 대하여 대통령령으로 정하는 경우를 제외하고는 그 대부기간을 초과하지 아니하는 범위에서 종전의 대부계약을 갱신할 수 있다. 다만, 수의계약의 방법으로 대부할 수 있는 경우가 아니면 1회만 갱신할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 갱신을 받으려는 자는 대부기간이 끝나기 1개월 전에 중앙관서의 장 등에 신청하여야 한다. <개정 2011.3.30>



또한 기부된 재산의 가치를 월임대료로 나누어 사용기간을 정하고 있기도 하기 때문에 재산의 가치는 높고, 월임대료가 낮다면 그 기간은 더 늘어날 것으로 판단된다.

해외사례인 코인 스트리트 주택조합은 코인 스트리트 마을만들기 사업체로부터 대지를 125년 동안 임대하고 있으며, CLT도 건물을 소유한 자들에 대해서 토지의 독점적인 사용을 장기(99년) 토지임대계약을 통해 보장하고 있다.

무상사용기간이 최대 20년이라는 것은 콘크리트 건축물의 수명이 100년이라는 것을 감안하면 짧다고 할 수 있으며, 해외 사례와 비교해도 매우 짧은 기간이다. 그리하여 CLT처럼 99년은 아니더라도 건축물의 수명과 사용 가능한 기간을 감안한 적절한 사용기간에 대한 법적 개정이 필요하리라 본다.

#### 4) 적정임대료 수준 및 임대료 할인의 근거

임대료 수준에서는 국유재산법 제32조에서 대통령령이 정하는 요율과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수하도록 하며, 재산가액을 월임대료로 나누어 사용기간을 결정할 수도 있다.

행정재산은 주거용인 경우에 국공유지의 사용료를 1천분의 20 이상으로 하고, 다만 국민기초생활보장법 제2조제2호에 따른 수급자가 주거용으로 사용하는 경우에는 1천분의 10 이상으로 하도록 규정되어 있다. 이를 일반재산에도 적용할 수 있도록 법령 개정이 필요하리라 본다.

해외사례인 코인 스트리트 주택조합의 임대료는 시장가격의 1/5수준이며, CLT의 경우에도 단독주택은 매달 25달러, 콘도 10달러의 저렴한 토지임대료를 받고 있다. 이탈리아의 무리 주택건설협동조합도 임대할 경우에 시장임대료의 60% 수준으로 임대료를 정하고 있는 것으로 보아, 우리나라도 저렴한 임대료를 낼 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다.

### 3. 자금지원 문제

여러 해외사례에서 나타난 것처럼 비영리단체인 협동조합은 주택자금을 정부의 재정적 지원과 보조금 및 저렴한 금융권의 차입으로 조달하고 있음을 알 수 있다. 초기자본이 상대적으로 부족한 협동조합에게는 저리의 자금지원이 결정적인 역할을 할 수 있으므로 다양한 자금지원 방안을 모색할 필요가 있다.

## 1) 정부재정지원의 가능성과 정당성

협동조합주택 건설을 위한 비용부담, 융자 및 정부의 재정지원에 대한 법률적 근거는 전혀 없다. 임대주택개념으로 건설할 경우 국민주택기금 활용을 모색할 수도 있지만 다양한 유형의 협동조합주택을 건립하기 위해서는 토지 임대료, 건축비, 사업비 등의 많은 비용이 발생하는데, 협동조합의 취지와 구조상 개발이익에 따른 수입을 기대하기 어렵기 때문에 입주자들이 부담해야 하는 비용이 상대적으로 클 수밖에 없다.

이에 따라 공익의 목적을 위해서 건설되는 협동조합주택이 정부의 재정보증을 확보하거나 재정지원을 받을 수 있도록 법률적인 근거를 마련한다면 다양한 형태의 협동조합주택이 가능할 것이다. 해외사례인 BCLT도 시정부의 지원뿐만 아니라 주택도시개발부(HUD)의 보조금도 받고 있으며, 코인 스트리트 주택조합도 주택공사의 교부금과 기금 등의 재정적 지원을 받고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 우리나라도 비영리법인의 성격을 지닌 협동조합에 대하여 정부 차원에서 재정적인 지원이 있어야 할 것이다.

## 2) 국민주택기금 활용가능성

현재 소형 및 임대주택 공급의 활성화를 위해 국민주택기금으로 사업자대출이 가능하며, 도시 소형주택(도시형생활주택, 다세대 및 다가구, 오피스텔)의 건설자금에 대해서도 국민주택기금이 저리로 지원되고 있다. 국민주택기금은 현행 3~5%인 금리를 2%까지 인하하고, 대출한도도 상향하여 지원하고 있다.

◦ (도시형생활주택 : 원룸형) 표준공사비 상향(90%→120%), 대출비율(LTV) 10% 상향  
대출한도 = (주택가격(표준공사비+토지비)-우선변제소액보증금) × 대출비율(LTV)

\*LTV(%) : (수도권 과밀억제권역) 70→80, (광역시) 65→75, (기타) 60→70

◦ (다세대, 다가구) 호당 1,500만원 → 3,500만원

전용면적 85㎡(임대기간 5년 이상)인 공공임대주택은 국민주택기금을 융자받을 수 있다. 융자대상자는 사업수행능력을 구비하고 5년 이상 임대를 목적으로 주택건설사업계획 승인을 받아 국민주택을 집단으로 건설하는 자로서 60㎡ 이하는 호당 5,500만원, 60~85㎡ 이하는 호당 7,500만원까지 대출이 가능하다. 대출조건은 60㎡ 이하는 3%, 60~85㎡ 이하는 4%이고 상환조

건은 10년 이내의 임대기간 거치 후 20년 분할상환 하도록 한다. 현재 시행 중인 국민주택기금을 활용한다면 협동조합주택을 좀 더 쉽게 건설할 수 있을 것으로 판단된다.

### 3) 기타 지자체 기금 활용 가능성

협동조합주택을 건설하기 위해서는 무엇보다도 자금이 제일 큰 문제인데, 토지임차형 협동조합주택은 토지를 SH공사에 넘기고 이를 바탕으로 신용공여를 받아 자금을 조달하는 방법을 사용할 수도 있으며, 지자체의 기금을 활용할 수도 있을 것이다.

코인 스트리트 주택조합의 이로코 주택조합은 주택공사의 교부금 1/3과 일부 지자체의 기금으로 주택은 건설하였다. 이와 같이 협동조합주택을 건설하기 위해서는 지자체에서 운영하는 각종 기금을 활용하는 방안도 고려하여야 할 것이다.

### 4) 자체 기금마련 방안

협동조합을 임대주택으로 건설하는 경우 사회기반시설에 대한 민간투자법(민투법)의 적용을 받아 민투법 제30조<sup>18)</sup>에 의하여 사업자금을 조달할 수 있다. 예를 들면 코인 스트리트 주택조합의 이로코 주택조합은 주택 건설을 위해 CSS 대출과 CSCB의 차입을 하고 있다. 우리도 앞으로 협동조합주택을 건설하기 위해서는 금융권에서 낮은 금리로 장기 대출이 가능하도록 지원하여야 한다.

## 4. 공동체 활성화의 방법과 의무

### 1) 공동체 참여를 위한 수단

협동조합주택은 다른 협동조합들과 마찬가지로 ICA가 정한 협동조합의 원칙에 따라 운영되는 조직으로 공동체 참여의 자발성과 민주성을 강조하고 있다. 이를 위해 협동조합주택 내부에 공동체 참여를 유도하는 시설들을 배치하고 있다.

---

18) 제30조(산업기반신용보증기금의 설치 및 관리)

① 민간투자사업자금이 원활하게 조달될 수 있도록 제34조제1항 각 호의 금전채무를 보증하기 위하여 산업기반 신용보증기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

② 기금은 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금(이하 “관리기관”이라 한다)이 관리·운용한다.

[전문개정 2011.8.4]

사우스사이드 파크 협동주택과 앤 스트리트 협동주택의 사례를 보면 공동체의 참여를 위하여 공용주택을 협동주택단지 가운데 배치하고, 공용주택은 공동의 식사와 주민회의, 파티와 사교, 댄스를 즐길 수 있도록 되어 있다. 또한 공동 세탁실과 정원에는 어린이 놀이터, 피크닉 테이블, 채소밭 등이 배치되어 있다. 이외에도 주택단지의 관리와 운영을 잘 하기 위해서 식사담당조직, 안전담당조직, 아동보육을 위한 조직 등이 구성되어 있다. 모든 주민이 식사를 위한 팀에 참여하고 이들은 한 달에 1회 정도 식사준비를 하며, 공동 식사는 일주일에 2~3번 정도 한다. 특히 모든 주민이 공동의 단지를 관리하는 것은 어려우므로 다양한 참여방법을 개발하고, 지속적인 주민회의를 거쳐 공동체 참여를 유도하고 있다.

주택소유자조합과 코인 스트리트 주택조합도 입주자에게 총회 및 여러 위원회, 공동체를 위한 모임에 참여하도록 하여 자신이 거주하는 지역공동체와 일체성을 갖도록 하고 있다.

## 2) 공동체 의무의 강제성 여부

대부분의 협동조합주택은 입주자들에게 반드시 총회와 위원회의 활동을 하도록 하고 있으며, 입주자의 선정권도 갖고 있다. 코인 스트리트 주택조합은 3시간의 교육훈련코스를 받고 수강결과가 좋아야 입주자로 선정되며, 입주자들은 1인 1표의 투표권을 행사하고 조합의 운영과 관리에 관여한다.

주택소유자조합도 공용지역의 시설 사용을 위한 규칙과 규정에 대한 권리 등이 규정되어 있으며, 연 4회 개최하는 총회에 참석하고 투표로 이사회의 임원을 선출한다. 이와 같이 협동조합은 자발적인 조직으로 자율적으로 운영돼야 함에도 불구하고, 정관에서 조합원의 의무와 권리를 규정하고 있음을 알 수 있다.

## 5. 사업성 보전을 위한 방안

앞에서도 언급하였듯이 시유지를 매입(불하)하여 사업을 추진하는 토지임차 주택협동조합은 시유지의 매입비용이 감정평가 금액으로 산정되게 된다. 토지매입비용이 상당부분 발생하게 될 것으로 예상되고, 토지매입비와 건축비 등의 비용상승으로 인하여 사업성이 현저히 떨어질 것으로 우려된다. 그리하여 사업성 보전을 위해서는 협동조합주택의 건설자금에 대한 국가지원이 반드시 필요하며, 정부기금이나 각종 자금을 저렴하게 융자할 수 있는 시스템도 만들어야 할 것이다.

해외사례를 보면, 코인 스트리트 주택조합<sup>19)</sup>에서 행했던 것처럼 사업성을 보전하기 위해 토지의 이용이 비영리로 제한될 경우에 토지를 이용가치로 매매할 수 있도록 하여 토지매입비용을 저렴하게 낮출 수 있는 근거법령을 만들 필요가 있다고 판단된다.

### 제3절 협동조합주택 유형별 추진상의 문제점 검토

#### 1. 소유주택조합(Ownership housing co-operative)

##### 1) 개념

소유주택조합은 조합원과 임차인들이 함께 민주적으로 소유하고 관리·운영하며, 보통 모든 임차인들이 조합원이다. 영국의 경우 소유주택조합 대부분은 임대주택지원청(TSA)에서 부분적인 자금지원을 받으며, 공공기금이 아닌 모기지론이나 주택담보대출(loan stock)을 이용하는 것도 가능하다. 소유주택조합은 보통 규모가 작지만 조합원들의 참여 정도는 최상이다.

##### 2) 적용법률 검토

조합원과 임차인이 함께 관리·운영하는 소유주택조합을 지원하기 위해 관리주체를 입주자 및 사용자로 확대하고 입주자대표회의 또는 입주자와 사용자로 구성된 협동조합으로 확대되도록 주택법을 개정할 필요가 있다. 또한 재원은 8항에 의해 지원받는 방안을 강구하고, 공동주택 관리규약에 입주자와 사용자로 구성된 협동주택을 구성하여 관리 시 재원 등 지원확대로 주택법을 개정할 필요도 있다.

##### 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 때까

19) 코인 스트리트 마을만들기 사업체는 1984년 설립되어 사업의 수익을 모두 사회적 서비스를 제공하는 비영리 조직의 성격을 가지고 있다. 이에 따라 대런던청은 5.2ha의 토지를 시장가격의 1/5수준으로 코인 스트리트 마을만들기 사업체에 매각하였다. 이것이 가능하게 된 이유는 1972년 지방자치법에서 공유지를 매각할 권한을 지방자치단체에 인정하였으며, 토지이용과 관련하여 비영리로 제한할 경우에는 토지의 이용가치로 매매할 수 있다는 영국의 도시계획제도가 있기 때문이다.

지 그 공동주택을 직접 관리하여야 하며, 입주예정자의 과반수가 입주하였을 때에는 입주자에게 그 사실을 알리고 그 공동주택을 제2항에 따라 관리할 것을 요구하여야 한다.

② 입주자는 제1항에 해당하는 공동주택을 제4항에 따라 자치관리하거나 제53조에 따른 주택관리업자에게 위탁하여 관리하여야 한다.

③ 입주자는 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 입주자대표회의가 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. <개정 2011.9.16>

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 관리주체가 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. <개정 2011.9.16>

### 3) 시유지 활용

시유지를 활용한 소유주택조합의 주택을 건설하기 위해서는 시유지에 대한 처분이 먼저 가능하여야 하며, 시유지를 처분할 때에도 코인 스트리트 주택조합에서처럼 저렴한 토지 매입이 가능해야 할 것이다. 특히, 각 구에 설치되어 있는 이용이 많지 않은 주차장 용지 및 유수지 등의 활용이 가능한지도 검토해 볼 수 있을 것이다.

### 4) 자금지원

소유주택조합은 다른 협동조합주택보다 토지 및 건축비 등에서 많은 자금이 소요되기 때문에 정부의 재정적 지원이 뒤따라야 할 것이다. 즉 정부는 소유주택조합이 현재 시행되고 있는 국민주택기금을 저렴하게 대출받을 수 있도록 하며, 기타 지자체 기금도 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

### 5) 공동체 활성화의 방법과 의무

공동체를 활성화시키기 위해서는 소유주택조합에 거주하는 모든 입주자가 조합의 구성원이 되도록 규정하며, 조합의 모든 일에 적극적으로 참여하도록 해야 한다. 즉, 입주자들이 총회 및 위원회의 활동을 반드시 하도록 조합의 정관에 명시한다.

이와 같은 강제적인 의무 규정 이외에도 같이 모일 수 있는 공유공간을 반드시 설치하고, 이곳에서 다양한 활동들이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 예를 들어 한 달에 한 번은 모든 조합원이 함께 식사하거나, 일찍 출근하는 맞벌이 부부 자녀들의 아침 식사와 등교를 도와주거나 방과후 학교를 운영하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다. 성미산마을에서처럼 옥상정원을 설치하고 텃밭을 만들어 작으나마 도시농업을 경험하게 하게 하는 것도 가능하다.

### 6) 사업추진상의 문제점

소유주택조합의 형태로 협동조합주택을 건설하기 위해서는 무엇보다도 막대한 토지비와 건축비를 조달하는 문제가 가장 큰 어려움일 것이다. 이를 위해서는 정부와 지자체의 재정적인 지원이 뒤따라야 할 것이다.

이미 건설되어 운영되고 있는 공동주택을 협동조합주택의 형태로 전환하기 위해서는 일부 공동주택관리 규약 등의 법 개정이 필요하다. 현행법에서는 주택의 관리주체가 주택 소유자

중심으로 되어 있는데 이를 사용자 즉, 임차인까지 확대하고, 공동주택의 입주자 대표회의를 입주자와 사용자로 구성된 협동조합으로 확대하도록 관련법이 개정되어야 한다.

## 2. 토지임차 주택협동조합(Leasehold housing co-operative)

### 1) 개념

토지임차 주택협동조합은 세입자들이 조합을 구성하고 공공의 토지를 임차하여 주택을 건축한 후 조합원에게 공급하고 조합이 관리운영까지 담당하는 유형이다. 이 유형은 토지의 권리를 어떻게 할 것인가에 따라 공유재산을 기부채납하지 않고 사용·수익 허가로 임대하여 주택(영구시설물)을 건축한 후 입주자에게 공급하는 유형과 공유재산을 기부채납한 후 무상 사용기간을 설정받아 관리·운영하는 유형으로 나뉜다.

### 2) 적용법률 검토

토지임차 협동조합주택을 시행하기 위해 검토되어야 할 현행 법률로는 공유재산 및 물품관리법 및 시행령, 지방자치법, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법, 지방자치단체 공유재산 관리처분기준(행자부), 토지보상평가지침 등이 있다.

#### (1) 토지사용 문제

##### ① 건물의 축조 관련

서울시의 땅, 즉 공유재산에 건물을 지으려 할 경우 공유재산 및 물품관리법(이하 “공유재산법”이라 칭한다.) 제13조(영구시설물 축조 금지)에 의해 축조가 금지된다. 그러나 공유재산법 시행령 제9조의 예외조항에 따라 공유재산의 사용 및 이용에 지장이 없으면서 9-1) 영구시설물의 준공과 동시에 그 시설물을 해당 지방자치단체에 기부하는 조건으로 축조하는 경우, 9-2) 무상으로 사용·수익할 수 있도록 허가하여 줄 것을 조건으로 기부할 재산의 무상사용·수익허가를 받기 위해 축조하는 경우, 9-3) 사용·수익허가 또는 대부를 받은 자가 사용·수익 허가기간 또는 대부기간에 사용하기 위하여 자진철거 및 철거비용의 예치 등을 조건으로 축조하는 경우, 9-8) 일반재산을 신탁 또는 위탁하여 개발하는 경우, 9-9)는 지방자치단체의 현재 공유재산 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중(空中)·지상·지하에 공작물을 설치하는 경우에 영구시설물을 축조할 수 있다.



또한 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제17조에 따라 4) 기부채납 재산을 평가하여 그 재산 평정가격을 연간 사용료로 나눈 연수 범위 내에서 해당 기부채납 재산의 무상 사용·수익을 허가하는 조건으로 협약을 체결한 경우에 영구시설물의 축조가 가능하다(행정안전부 「지방자치단체 공유재산 관리·처분 기준」 25면).

영구시설물이 축조 가능한 조항인 9-1), 9-2)의 경우 영구시설물의 기부채납이 이루어져야 축조가 가능하다. 사용수익 허가도 기부채납의 경우에 공유재산으로 받아들인 후 기부채납된 재산의 가액을 연간 사용료로 나눈 기간 이내로 해야 한다. 이에 따라 건물을 지어도 기부채납해야 하므로 소유권은 지자체에 귀속될 수밖에 없다.

9-3)의 사용수익 허가기간은 법 21조에 의해 3년 이내로 명시되어 있고 기부채납의 경우에 ‘공유재산으로 받아들인 후 기부채납된 재산의 가액을 연간 사용료로 나눈 기간 이내로 해야 한다’고 명시되어 있어 기간과 기부채납이 문제된다. 그리고 대부기간의 경우 일반재산 대부로서 토지와 그 정착물은 5년 기간을 초과할 수 없다. 수익계약도 대부기간은 갱신 때마다 5년을 초과할 수 없어 기간의 문제가 발생하며, 자진철거의 확약이나 철거비용의 예치는 초기비용부담의 상승으로 사업추진에 걸림돌이 될 수 있다.

9-8)의 경우 법 제42조에 근거하여 일반재산은 부동산신탁을 취급하는 신탁업자에 신탁하여 분양형신탁, 임대형신탁, 혼합형신탁을 할 수 있다. 이 경우 신탁기간은 분양형 신탁이 5년, 임대형과 혼합형 신탁이 30년 이내이고, 신탁의 갱신기간은 각각의 신탁기간을 초과할 수 없다. 이 조항은 부동산 신탁을 통해 개발을 할 수 있으나 신탁기간은 분양형이 5년으로 기간에 대한 문제가 발생한다.

9-9)의 경우 별다른 제약조건이 없어 건물의 축조가 가능할 것으로 보이나 공유재산 관리처분기준에서 토지사용승락을 할 때는 공익적 이익이 큰 경우에 승낙하여야 하고, 대부 종료 시 기부·원상복구·매입조건 등이 전제되어야 하며, 장기간에 걸쳐 권리가 행사되기 때문에 특별한 공부상 관리와 별도의 특약 등 안전장치 마련이 필요하다. 내용을 보면 원상복구, 기부채납이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

## ② 사용수익 및 수익계약 체결 여부

공유재산법 제20조에 “행정재산에 대해 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 않는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다”고 명시되어 있다. 사용수익을 허가하려면 일반경쟁 입찰로 해야 하는데 20-1), 20-2)의 경우 수익계약으로 허가할 수 있다.

20-1) 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우.  
 20-2) 무상으로 사용수익할 수 있도록 허가하여 줄 것을 조건으로 그 재산을 기부하는 경우에는 기부자와 그 상속인 또는 그밖에 포괄 승계인에게 무상으로 사용수익을 허가하는 경우

20-1)에서 대통령령으로 정하는 경우 중 ①국가·지방자치단체·공법인·공익법인이 직접 사용하려는 사례가 있는데, 협동조합은 구성원 개인의 이익추구가 목적이 아니라 교육, 사회복지, 문화, 환경 등 공익사업 수행을 목적으로 설립된 비영리법인의 성격으로서 공익법인에 해당할 수 있어 수익계약이 가능할 것으로 판단된다.

#### 토지사용 법률 검토 종합

1. 공유재산을 사용 시 행정재산보다는 일반재산에 대한 토지를 사용하는 것이 유리할 것으로 보이며 현재의 해당 시유지 용도가 주거용도로의 용도변경이 선행되어야 할 것으로 판단된다.
2. 영구시설물 축조와 관련하여 법의 대부분 항목이 기부채납을 전제로 하고 있다. 그러나 법 9조의 9는 별다른 제한을 두고 있지 않아 이를 바탕으로 영구축조물을 지을 수 있을 것으로 판단된다.
3. 사용수익의 경우 법 제20조 2항의 1의 대통령령으로 정하는 경우에 의해 수익계약이 가능할 것으로 판단된다. 수익계약에 의해 일반입찰은 하지 않아도 되나 사용수익의 허가 기간이 법 21조에서 3년 이내로 명시되어 있어 사용수익 기간에 문제가 발생할 수 있다.

∴ 협동조합 주택을 위한 법률을 개정할 때 ‘협동조합주택건설 특별법’의 제정으로 특별법에서 정하는 경우에는 영구시설물 축조가능과 사용수익 기간(50년)등을 명시하면 원활한 사업 추진이 가능할 것으로 판단되며 새로운 법의 제정이 불가능할 때 법 20조, 21조 및 시행령 제9조, 12조, 13조의 개정이 있어야 할 것으로 판단됨

∴ 기부채납, 사용수익 허가기간 등의 법률적 해석으로 인한 논쟁이 발생할 수 있어 공유재산의 불하를 통해 사업을 추진해야 입주자에게 소유권 부여가 가능할 것으로 판단된다.

※ 공유지 매각 및 가격은 감정가에 의하고 매각대금은 20년에 연 5%의 이자를 분할로 지급할 수 있으며 절차는 매수신청 → 검토 및 조사 → 매각방침 → 가격결정 → 매매계약체결로 이루어진다.

## (2) 사용료 관련

공유재산의 사용수익 허가에 따른 사용료는 법 제22조, 23조, 24조 시행령 14조, 15조, 16조에 명시되어 있다.

### ① 사용료 납부와 관련하여

법 제22조에 “대통령령으로 정하는 요율에 따라 매년 사용료를 징수하며 사용료는 그 전액을 대통령령으로 정하는 기간에 한꺼번에 내야 하는데 한꺼번에 내기 곤란하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우에는 1년 만기 정기에금 금리수준을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 분할 납부하게 할 수 있다”고 명시되어 있다.

또한 분할 납부하게 되는 경우 “일정한 금액 이하의 보증금을 예치하거나 지자체를 피보험자로 하는 이행 보증보험을 체결할 수 있다”고 명시되어 있다.

이에 대한 세부적인 시행령을 살펴보면 시행령 제14조에 “연간 사용료는 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정가격(評定價格)의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할(月割) 또는 일할(日割)로 계산할 수 있다”고 명시되어 있다.

시행령 14조 2는 “지방자치단체의 장은 대중의 이용에 제공하기 위한 시설인 행정재산에 대해서 그 재산을 효율적으로 관리하기 위하여 특별히 필요하다고 판단되는 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 시간별이나 횟수별로 그 재산의 사용료를 정할 수 있다”고 명시하여 지자체의 조례에 의해 별도로 정할 수 있는 여지를 두고 있다.

### ② 사용료 계산의 경우

사용료 계산은 시행령 제14조 3, 4, 5, 6에 명시되어 있는데, 14조 3은 “사용료를 계산할 때 해당 재산의 가격평가, 전세금의 산정, 일시 사용 등에 관하여는 제31조제2항부터 제8항까지의 규정을 준용한다”고 명시되어 있다.

시행령 제31조 제 2항부터 8항

② 법 제32조제1항에 따라 대부료를 계산할 때에 해당 재산의 가격은 다음 각 호의 방법으로 산출한다. 이 경우 재산의 가격 결정은 대부기간 동안 연도마다 하되, 건물이 아닌 구조물 등으로서 경과연수 및 잔존가치율의 평가가 불가능한 재산의 경우에는 첫째 연도의 가격 결정을 한 후 5년 이내에는 가격 결정을 하지 않을 수 있다. <개정 2010.9.20>

1. 토지의 경우: 개별공시지가를 사용하여 산출한다. 다만, 하나의 필지로서 그 필지의 주된 용도와

다른 용도로 이용되는 일부분의 토지이거나 위치에 따라 지가(地價)를 달리 적용하여야 할 필요가 있는 토지 등 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 감정평가법인에 의뢰하여 평가한 감정평가액 이상의 금액으로 하며, 첫째 연도에는 측량 또는 감정평가 등에 든 비용을 포함할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장은 공유재산의 위치·형태·용도 및 재산조성의 성질상 특히 필요하다고 인정될 때에는 해당 재산에 대한 전세금을 받는 것으로 공유재산을 대부할 수 있다.

⑤ 지방자치단체의 장은 일반재산을 효율적으로 관리하기 위하여 특별히 필요할 때에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 일수·시간 또는 횟수별로 해당 재산을 대부할 수 있다. 이 경우 해당 재산을 대부한 일수·시간 또는 횟수별로 그 사용료를 납부하게 할 수 있다.

⑥ 공유재산인 토지의 공중과 지하 부분을 사실상 영구적으로 사용하는 경우 해당 공간에 대한 대부료는 해당 토지의 가격에 그 공간을 사용함으로 인하여 토지의 이용이 저해되는 정도에 따른 적절한 비율(이하 이 항에서 “입체이용 저해율”이라 한다)을 곱하여 산정한 금액으로 평가한다. 공유재산인 토지의 지하 또는 지상 공간을 일정 기간 사용하는 경우 그 공간에 대한 대부료는 제1항에 따라 산출된 대부료에 입체이용 저해율을 곱하여 산정한 금액으로 평가한다.

14조 4는 “사용료는 사용전에 미리 내야 한다”고 명시하고 있고, 14조 5는 “사용료를 분할납부하게 하려는 경우에는 사용료가 100만원을 초과하는 경우에 한정하여 연 6퍼센트의 이자를 붙여 연 4회의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 분할납부하게 할 수 있다”고 명시하고 있다. 14조 6항은 “보증금을 예치하게 하거나 지방자치단체를 피보험자로 하는 이행보증보험을 체결하게 하는 경우 그 금액은 연간 사용료의 100분의 50에 해당하는 금액 이하로 한다”고 명시하고 있다.

### ③ 사용료 조정의 경우

법 23조에 “1년을 초과하여 계속 점유하거나 사용수익하는 경우 전년도 사용료보다 100분의 10 이상 증가한 때는 사용료의 증가분을 감액할 수 있다”고 명시되어 있다. 세부적인 내용으로 시행령 제16조에 “전년도 사용료보다 100분의 10이상 증가한 부분에 대해 100분의 70이내의 범위에서 지자체의 조례로 감액조절할 수 있다”고 명시되어 있다.

#### \* 사용료 관련 법률 검토 중합

1. 사용료 납부의 경우 매년 사용료를 징수하며, 기간 내에 한꺼번에 내야 함을 적시하고 있다. 이는

입주자에게 상당한 부담으로 작용할 것으로 판단된다.

2. 그러나 지자체의 조례에 의하여 별도로 조정할 수 있는 여지를 두고 있어 조례를 통한 분할 납부횟수를 늘리는 방안을 찾아본다면 사용료 납부의 부담을 덜 수 있을 것으로 판단된다.
3. 사용료 계산과 조정은 법과 시행령을 통해 그 기준을 제시하고 있으나 지자체장의 인정여부에 따라 조정할 수 있는 여지를 두고 있다.

∴ 토지문제에서 검토한 내용에 의해 현재 사용수익 허가기간의 문제점이 발생하고 있어 사용 수익 기간에 대한 법률 개정이 이루어져야 상기 실질적인 사용료의 납부, 계산, 조정 등의 내용 등이 명확해질 것으로 판단된다.

### 3) 사업추진상의 문제점

현행 법률로 토지임차 협동조합주택을 시행하기 위해서는 시유지의 활용과 관련하여 기부채납 조건의 영구건축물(주택)을 축조할 수 있도록 되어 있는바, 시유지의 무상사용기간과 적정한 임대료 수준이 정해져야 할 것이다. 또한 입주자가 직접 건설하는 건설형은 건설에 필요한 자금 지원이 있어야 할 것이다. 이런 경우 기부채납 조건으로 주택을 건축하는 것이기 때문에 입주자는 건설자금을 출자하였음에도 불구하고 일정기간이 지난 후에는 주택을 시에 기부채납하고, 어떤 재산권도 행사하지 못한 채 주택에서 나와야 하는 문제점이 생길 수도 있다. 더불어 기부채납 직전에 입주한 입주자들은 몇 년 거주하지도 못하고 살던 주택에서 나와야 하는 문제들이 발생할 수 있다.

나대지 상태로 있는 국공유지를 확보하기 어려운 점도 이 방식의 협동조합주택의 실행 가능성을 떨어뜨리고 있다. 대부분의 국공유지는 공공시설이나 주택 등으로 활용되고 있기 때문에 이들 시설을 철거하고 주택으로 활용하려고 하면 기존 이용자나 관리기관의 저항을 받게 된다. 상대적으로 국공유지를 쉽게 확보할 수 있는 방법은 공공개발택지를 저렴하게 확보하는 것이다. 특히 보금자리 주택단지는 조성원가가 비교적 저렴하기 때문에 이 토지의 일부를 협동조합주택용지로 배분할 수 있다면 저렴하게 토지를 확보할 수 있다.

### 4) 사업추진을 위한 제도 개선 방안

서울시의 공유재산에 대한 사용수익을 허가받기 위해서는 “공유재산 및 물품관리법”의 개정을 통해 영구시설물 축조(기부채납으로 인한 소유권이전 불가), 사용수익 허가기간에 대한 개

선이 필요하다(사용료는 해당사업지에 직접 적용해 봐야 함). 또는 “협동조합주택 특별법”의 제정으로 타 법의 의제처리를 통해 사업을 추진해야 한다.

법 개정을 통해 공유재산에 대한 임대 가능할 경우 토지비용이 절감되어 입주자의 부담이 경감된다. 토지를 임차하고 건축비만 출자하여 건축하므로 초기비용은 저렴할 수 있으나 임대료 지급에 따른 심리적 불안감과 불완전한 소유권으로 인해 입주선호도가 낮아질 수 있다. 장기 임대기간으로 개선되어도 임대기간 이후 임대계약 갱신문제가 있으며 건물의 노후불량화로 인한 건물의 재건축 시 “도시및주거환경정비법”에 의해 사업이 추진되므로 토지와 건물을 함께 소유하지 못한 입주자들은 조합원 자격을 가질 수 없는 문제가 발생한다. 이에 따라 건축물을 소유한 입주자들과의 갈등이 불가피하다. 건축비를 부담한 입주는 전매 시 건축비에 대한 보존 방안이 없다. 이에 따라 초기 입주는 상대적으로 입주 부담이 클 수밖에 없다.

공유지의 불하를 통해 시유지를 감정가액으로 불하받고 이를 통해 주택법에 의해 주택공급하는 것도 한 대안이 될 수 있다. 이 경우 “협동조합의 공유지 불하”에 대한 법제도적 지원방안이 마련되어야 한다. 공유지의 불하를 통해 대지 및 건축물을 입주자가 완전히 소유하는 경우 재건축, 전매상의 문제는 발생하지 않는다.

### 3. 임대관리 협동조합(Tenant management co-operative)

#### 1) 개념

임차인들이 협동조합을 결성하여 자신들이 거주하는 주택을 민주적으로 운영하는 것이다. 임차인들은 ‘관리권’을 행사하여 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 받는다.

#### 2) 적용법률 검토

임대주택에 거주하는 임차인이 직접 조합을 만들어 관리하는 임대관리 협동조합을 지원하기 위하여 장기 공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법 제4조는 “입주자는 입주자로 구성된 조합을 구성하여 사업주체와 관리협약을 맺고 관리업무를 수행할 수 있으며 사업주체는 조합에 관리비용을 지원해야 한다”로 개정이 필요하다. 관리비용에 관해서는 특별수선충당금에 명시하거나 별도로 “입주자로 구성된 조합의 임대주택관리” 조항을 만들어 재원마련에 대한 개

정이 필요하다.

특히 임대주택법에 별도로 “입주자로 구성된 조합의 임대주택 관리”를 조항을 넣어 입주자로 구성된 조합의 조합구성방법 및 조합운영방법, 업무범위 등에 대한 재원마련 방안 등의 개정이 필요하다.

#### 장기 공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법

제4조(입주자의 참여) 사업주체는 입주자의 삶의 질 향상을 위하여 입주자의 커뮤니티를 활성화하기 위한 계획을 수립하여 입주자의 참여를 촉진하고 입주자와 협력하여야 한다.

제7조(사업주체의 관리의무)

- ① 사업주체는 장기공공임대주택 및 복지서비스시설이 입주자가 사용하기에 적합한 수준을 유지하도록 지속적으로 관리하여야 한다.
- ② 사업주체는 주요 시설의 교체 및 보수를 위하여 「임대주택법」 제31조에 따른 특별수선충당금을 적립하여야 한다.

#### 임대주택법

제28조(임대주택의 관리)

- ① 임대사업자는 임대주택이 대통령령으로 정하는 규모(300세대 이상의 공동주택, 승강기가 설치된 공동주택, 중앙집중식 난방방식의 공동주택)에 해당하면 「주택법」 제53조에 따른 주택관리업자에게 관리를 위탁하거나 자체 관리하여야 한다. 다만, 임대사업자가 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사인 경우에는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 관리할 수 있다. <개정 2011.8.4>
- 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.

### 3) 소유권

임대관리 협동조합주택은 토지 및 주택의 소유권은 없으며, 입주자가 거주하는 주택의 관리를 전담한다. 다만 주택소유자조합은 개인 토지 및 주택에 대한 소유권을 갖고 있으며, 공용공간에 대한 소유권을 공동으로 갖기도 한다.

### 4) 활용 방안

이 방식의 협동조합주택은 일반 공공임대주택과 유사하나 임차인들이 공동으로 관리운영한다는 점에서 차이가 있다. 그런데 일정한 자격을 갖춘 입주자를 추천방식을 통해 선정하는 현행 공공임대주택의 입주자 선정방식은 협동조합주택에 적용할 수가 없다. 서울시나 SH공사가 공공임대주택을 건축한 후 일정한 자격을 갖춘 입주자를 주택협동조합에서 모집하고 이 임대주택을 관리하도록 자율성을 부여하여야 한다.

서울시나 SH공사가 민간토지를 확보한 후 소규모 다세대 주택을 집단적으로 건립하거나 매입임대주택사업으로 다가구주택이나 단독주택을 매입한 후 주택협동조합에 관리를 위탁하는 방안도 고려할 수 있다. 이 방식은 매입임대주택사업이 공간적으로 분산되어 있어 관리상 애로가 많은 점, 입주자 관리에 세심한 배려가 필요하다는 점을 고려하면 임대주택 관리에 효과적인 수단으로 활용할 수 있다.

### 5) 공동체 활성화

임대관리 협동조합주택을 활성화시키기 위해서는 무엇보다도 공동체 생활이 가능하고, 공동체 생활을 원하는 입주자에게 입주의 우선권을 주어야 한다. 그래야만 이들이 총회 및 위원회의 활동과 같은 공동체 활동에 적극적으로 참여할 것이다. 또한 활동을 하지 않는 입주자들에게는 자격을 박탈할 수 있는 강력한 규제도 때론 필요하다고 본다.

## 4. 단기주택조합(Short-life housing co-operatives)

### 1) 개념

단기주택조합은 임대가 불가능한 재산을 인수했거나 일정기간(수년간이지만)을 정해놓고 임대하는 협동조합이다. 이 주택조합은 지주의 재산을 소유하기보다 리스를 한다.



## 2) 적용법률 검토

임대주택 관리는 법 제28조에 근거하여 300세대 이상의 공동주택, 승강기가 설치된 공동주택, 중앙집중식 난방방식의 공동주택에 해당하면 주택법 제53조에 따라 관리를 위탁하거나 자체관리하도록 명시되어 있다. 협동조합주택이 임대주택을 위탁관리를 할 경우 임대주택법 제28조 내용을 “협동조합 기본법에 의한 협동조합 또는 주택법 제53조에 주택관리업자에게 이하 생략”으로 개정할 필요가 있다. 법 개정없이 협동조합이 주택관리업을 등록하게 되면 자본금, 기술인력 등의 요건에 제약을 받을 수 있다.

### 임대주택법

#### 제28조(임대주택의 관리)

- ① 임대사업자는 임대주택이 대통령령으로 정하는 규모(300세대 이상의 공동주택, 승강기가 설치된 공동주택, 중앙집중식 난방방식의 공동주택)에 해당하면 「주택법」 제53조에 따른 주택관리업자에게 관리를 위탁하거나 자체 관리하여야 한다. 다만, 임대사업자가 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 또는 지방공사인 경우에는 대통령령으로 정하는 방법에 따라 관리할 수 있다. <개정 2011.8.4>
- ② 임대사업자가 제1항에 따라 임대주택을 자체 관리하려면 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 자체 관리하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공동으로 관리할 수 있다.
- ④ 임대사업자는 임차인으로부터 임대주택을 관리하는 데에 필요한 경비를 받을 수 있다.
- ⑤ 임대사업자가 자체 관리하는 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.

### 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. <개정 2011.9.16>
- ④ 주택관리업자의 지위에 관하여 이 법에 규정이 있는 것 외에는 「민법」 중 위임에 관한 규정을 준용한다.

### 3) 소유권

단기주택조합은 토지 및 주택에 대한 소유권을 갖지 않으며, 다만 지주의 재산을 리스를 통해 임대한다.

### 4) 자금지원

단기주택조합은 단기간에 토지 및 주택을 임대하기 때문에 저렴한 임대료를 내도록 하며, 저소득층이 이 주택에 입주할 수 있도록 다양한 주거보조비 등의 다양한 자금지원이 이루어져야 한다.

### 5) 공동체 활성화

다른 주택협동조합과 마찬가지로 공동체 활성화를 위해서는 조합원들의 자발적인 참여가 필요하다.

### 6) 사업추진상의 문제점

다양한 단기주택조합이 가능하도록 사유지 및 일반 주택에 대한 임대가능성을 검토할 필요가 있다.

## 제4절 협동조합주택제도 도입의 효과

### 1. 소득계층별 맞춤형 주택공급

앞서 살펴본 것과 같이 기존의 주택조합과 재정비조합은 토지 등의 소유자만이 조합원이 될 수 있어 세입자에 대한 우려가 지속적으로 제기되었다. 따라서 협동조합주택의 공급유형을 다양화하고, 소득 수준별로 주택공급 조건도 차별화하면 소득계층에 적합한 맞춤형 주택을 공급할 수 있다.

임대료가 부담스러운 취약계층에게는 조합소유 협동조합주택이나 임대관리 협동조합주택을 임대로 공급한다. 자가주택 구입 능력이 취약한 계층에게는 토지임차 협동조합주택을 공급하며, 자가주택 확보가 가능한 계층에게는 소유주택협동조합이나 최근 열풍이 불고 있는 땅콩주택과 같은 자가건축 협동조합으로 유도하여 소득계층별로 맞춤형 주택을 공급한다.

### 2. 세입자의 주거안정

주택재정비사업에서 조합원은 토지 등의 소유자로 한정하고 세입자는 제외시키고 있어, 이들이 임대아파트에 입주할 수 없을 경우에는 또 다른 지역으로 옮겨갈 수밖에 없다. 협동조합주택은 이들이 임대아파트에 입주할 수 있도록 자격을 제한할 수도 있으며, 임대료로 기존 시장가격보다는 저렴하게 공급할 수 있다.

### 3. 지역공동체 활성화

청산형 정비조합은 주민들을 강제로 내쫓고 새로운 주민들을 불러들여 지역의 공동체를 붕괴시켰다. 그러나 협동조합주택은 자발적이고 민주적으로 조합을 운영하고, 조합원들이 조합의 활동에 반드시 참여하도록 규정하기도 한다. 때문에 모든 조합원이 조합활동에 참여하여 이웃과의 관계도 개선되고, 지역을 위한 봉사도 하게 되면서 지역의 공동체가 활성화된다. 이와 같이 협동조합주택은 주택을 자산가치의 증식수단으로만 여기지 않는다.

## 제6장 결론 및 정책제언

제1절 협동조합주택 활성화의 필요성

제2절 협동조합주택 건설을 위한 효율적  
추진방안 제언

## 제1절 협동조합주택 활성화의 필요성

그동안 우리나라 주택정책에서 공공부문이 주도적인 역할을 해왔지만, 주거안정이나 공동체 회복이라는 목표보다 물리적 환경개선이나 주택의 공급에만 치우쳐 있었다. 불량한 주거지를 개량하고 신속하게 주택을 대량으로 공급해야 하던 시기에는 이러한 공공부문의 역할이 필요하였으나, 주택 공급량 부족의 문제보다 주거불안정 해소나 공동체 회복이 더욱 절실한 현상에서는 공공부문의 새로운 역할이 필요하다.

앞으로 주택정책에서 공공부문의 역할은 더 확대되어야 하지만, 중앙정부나 지자체, 공공기업 등 공공부문이 주거복지를 모두 책임질 수는 없다. 오히려 그동안 주택정책의 주체로 충분히 고려되지 못했던 비영리단체들이 주택정책의 집행자이자 관리자로서 역할을 확대할 수 있도록 해야 한다. 주택정책의 계획과 집행, 관리에서 중앙정부의 역할은 축소되어야 하지만, 지역커뮤니티와 주민들의 특성과 수요를 고려하여 커뮤니티 단위의 도시개발과 주거복지 프로그램을 기획하고 관리하여 지원하는 지자체와 준공공기관의 역할은 더욱 확대되어야 한다. 지금까지 주택공급 확대라는 목표를 위해 신규 개발이나 대규모 단지 개발, 전면 철거형 재개발방식이 주로 채택되었다면 이제는 생활권 단위별로 다양한 주체가 참여하여 계획하고 개발하며 관리하는 개발방식이 도입되어야 한다.

따라서 이 연구는 지역공동체의 활성화를 위해 대안적 모델로서 사회적 경제의 실체라고 할 수 있는 다양한 형식의 협동조합주택을 제안하였다. 물론 협동조합주택이 실행되기 위해서는 제도적인 뒷받침이 따라야 할 것이다.

## 제2절 협동조합주택 건설을 위한 효율적 추진방안 제언

### 1. 협동조합주택제도 활성화를 위한 제도 개선 방안

협동조합주택은 기존의 도시정비방식과 공공임대아파트 등 획일적인 주택공급구조에서 탈피하여 수요자 중심의 다양한 주거문화 및 공동체를 확산하고 지불 가능한 주택의 공급으로 주거안정을 도모할 수 있는 제도이다. 그러나 위의 이론적 내용과 협동조합주택 모델을 적용하여 분석한 결과 이를 시행할 수 있는 법과 제도는 현재 미흡한 실정이다.

협동조합주택의 근거법률인 협동조합기본법은 2011년 12월 29일 국회를 통과하여 2012년 12월부터 시행될 예정이며, 협동조합기본법 시행령은 입법 예고된 상태이다. 그러나 협동조합기본법이 12월에 시행된다 하더라도 협동조합주택의 사업추진을 위한 세부적인 내용들은 여전히 미흡하고 시유지확보방안이나 재정지원방안은 다른 법률에 적용을 받게 된다. 이에 따라 단기적으로는 임대주택의 개념을 활용하여 서울시와 SH공사가 직접 주택을 건설하고 입주인이 건설과정에 참여하는 방식과 서울시가 지원하고 입주인이 직접 주택을 건설하는 방식으로 이원화하여 협동조합주택의 시범사업을 추진할 필요가 있다. 우선 협동조합기본법에 근거하여 조합을 구성하고 공유재산 및 물품관리법에 의해 시유지를 확보하여 서울시와 SH공사가 임대주택을 건설하고 이에 대한 관리운영권을 협동조합에 위탁하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 이러한 방식은 협동주택 유형 중 “임대관리 협동조합주택”과 유사하다.

더불어 조합원이 임대주택을 건설하는 “토지임차형 협동조합임대주택”의 시범사업을 통해 협동조합주택의 도입 가능성을 확인하고 문제점을 도출하여 장기적인 협동주택건설계획을 수립해야 할 것이다. 또한 장기적으로는 협동조합주택의 시범사업을 통해 관련 법제도의 사업추진상 연계성을 확인하여 관련 법개정 또는 협동조합주택을 위한 특별법 제정의 필요성을 검토하여야 한다.

이 연구의 검토결과 조합의 구성부터 시유지 확보 등 사업추진의 모든 과정이 협동조합기본법, 공유재산 및 물품관리법, 임대주택법, 주택법 등 개별법에 의해 추진되어야 하고 개별법으로 추진된다 하더라도 법제도 간 적용범위의 상이점으로 인해 원활한 사업추진이 힘든 것으로 나타났다. 이에 따라 다양한 유형의 협동조합주택 건설을 유도하고 활성화하기 위해서는 조합 구성·운영·관리, 사업추진 방법, 재정지원 방안, 공유재산 임대방안 등을 내용으로 하는 (가칭) 협동조합주택건설 특별법의 제정이 필요하다.

## 2. 사업 활성화를 위한 홍보 및 교육 방안

협동조합주택의 활성화를 위해서는 협동조합주택 건설을 위한 공청회를 개최하여 주민들의 다양한 의견수렴과 협동조합주택의 인식확산을 도모할 필요가 있다. 우선적으로는 기존에 형성된 성미산마을, 서원마을, 장수마을 등 마을공동체를 중심으로 다양한 의견을 수렴하고 이를 바탕으로 지역구 공청회로 확산해야 할 것이다. 지역구가 주도하는 공청회를 통해 지역구 특성에 맞는 협동조합주택 수요를 추정하고 협동주택의 호응정도를 측정하여 적정계획을 수립하고 홍보 및 전략방안을 모색해야 한다.

홍보방법으로는 서울시 홈페이지, 지역구 홈페이지에 협동조합주택의 개념, 사업추진과정, 도입효과 등을 게시하고 협동조합주택 건설세미나, 서울시 전문가그룹의 사업설명회, 협동조합주택 공모전 등 온라인과 오프라인을 통한 다각적인 홍보 및 교육 방안이 모색되어야 할 것이다.

교육과 관련하여서는 현재 부천시, 금천구, 도봉구 등 여러 지자체에서 실시하고 있는 협동조합아카데미 등과 협력하고, 협동조합주택과 관련된 내용이 추가될 수 있도록 지자체의 교육 관련 담당자들과의 협조도 필요할 것이다.

참 고 문 헌





## 참고문헌

---

- 김남근, 2011, “재개발사업의 당면문제와 재개발 복지정책의 필요성”, 민주당 뉴타운대책특위 발표 자료.
- 김민근, 2005, 『부동산디벨로퍼론』, 박영률출판사.
- 김종신, 2002, “주택조합제도 개선방안”, 국토연구원, pp.49~53.
- 김태경, 2009, “주택법상 주택조합에 관한 연구”, 석사학위논문, 한양대학교 행정·자치대학원.
- 김혜천, 2009, 『현대 도시의 이해』, 대왕사.
- 김희철, 2004, “주택재개발사업의 개선방안에 관한 연구”, 박사학위논문, 건국대학교.
- 남기포, 2004, “주택협동조합운동에 대한 소고”, 『농협경영연구』, 제34호, pp. 147~169.
- 남원석, 2006, “외국의 공공임대주택 임차인 참여지원정책과 시사점”, 한국공간환경학회, 『공간과사회』 통권26호, pp.154~182.
- 대한국토도시계획학회, 2009, 『도시, 인간과 공간의 커뮤니케이션』, 커뮤니케이션북스.
- 류연택, 2011, “미국의 도심커뮤니티 재활성화를 위한 도시경쟁력 제고”, 『한국도시지리학회지』, 제14권 제1호, pp.35~48.
- 문상철, 2011, “주택법상 주택조합 중 지역주택조합의 활성화 방안에 관한 연구: 주택법 제18조 2 매도청구를 중심으로”, 석사학위논문, 건국대학교 행정대학원.
- 박경옥, 2004, “거주지관리제도 도입을 위한 미국 주택소유자조합의 기능과 관리방식에 관한 연구”, 『한국생활과학회지』 제15권 4호, pp.691~701.
- 박채운, 2011, “도시재정비사업의 제도적 개선방안에 관한 연구: 경기도 성남시 수정·중원지역을 중심으로”, 박사학위논문, 한양대학교 대학원.
- 박환용, 2004, “지역 및 직장 주택조합의 운용과 활용”, 『부동산투자자문』, 10:22~29.
- 박환용·이상한·이인호·배구희, 2002, “지역 및 직장 주택조합제도의 개선방안 연구”, 『주택연구』, 제10권 2호, pp. 81~109.
- 변창흠 외 3인, 2007, 『공공자가주택의 이념적 근거와 정책효과 분석』, 주택도시연구원.
- 변창흠, 2010, “도시권을 기준으로 본 도시재정비사업의 구조와 대안”, 한국공간환경학회 외, 『도시와 정의, 도시와 권리 학술문화제 자료집』, 2010.12.3.

- 변창흠, 2011, “정비사업에서 세입자 주거권의 성격과 침해구조에 대한 비판적 고찰”, 한국공간환경학회, 공간과 사회 제21권 2호(통권36호), pp.103~142. 2011.6.30.
- 오정석, 2009, “공공임대주택 공급정책의 문제점과 향후 과제: 서울시 장기전세주택(SHift) 공급정책을 중심으로”, 『한국지리학회지』, 제25권 제2호, pp.17~32.
- 오정석 외 2인, 2008, “임대수요파악을 통한 공공임대주택의 공급계획에 관한 연구”, SH공사.
- 이경희, 2000, “공동주택 개발에 있어서 서구의 협동주택의 적용가능성에 대한 연구”, 『대한가정학회지』, 제38권 2호, pp.185~202.
- 이영범 · 김은희, 2011, 『사회적기업을 이용한 주거지 재생』, 국토연구원.
- 전성군, 2008, 『최신 협동조합론』, 한국학술정보(주).
- 전은호, 2008, “적정구입가능주택의 공급을 위한 공동체토지신탁제도(CLT)의 도입 가능성 분석”, 석사학위논문. 서울시립대학교 대학원.
- 주관수, 2004, “광역단위 재개발사업의 구체화 방안: 집합적 사업방식을 중심으로”, 주택도시연구원, 『주택도시』.
- 천현숙, 2005, “외국 비영리주택활동의 발전방향과 시사점”, 『국토연구』, 제46권, 2005.9월호, pp.75~97.
- 하성규, 2010, 『주택정책론』, 박영사.
- 존스틴 버첼, 1997, 『21세기의 대안 협동조합 운동』, (장종익 역), 서울: 들녘.
- iCOOP생협, 2010, 『iCOOP생협 활동가를 위한 학습자료 시리즈 I』.
- iCOOP생협, 2011, 『사무국장 연수자료집』.

- Blase Lambert & Nic Bliss, 2001, “Providing Services to Housing Co-operatives”, Confederation of Co-operative Housing.
- Dawson, John, 1991, “Housing cooperatives: From housing improvement to economic regeneration?”, *The Journal of the Local Economy Policy*. May 1991 6: 48~60.
- Ganapati, S., 2010, “Enabling Housing Cooperatives: Policy Lessons from Sweden, India and United States”, *IJURR*, vol.34. no.2. pp.365~380.

Northcountry cooperative Foundation, 2003, *Cooperative Housing Toolbox-A Practical Guide for Cooperative Success*.

Ouwehand, A. & G. van Daalen, 2002, Dutch Housing Associations: A Model for Social Housing, DUP Satellite, 「가난한 사람들을 위한 부동산 개발: 네덜란드의 주택정책과 주택협회」, 한울아카데미, 2005, 주택발전소 옮김.

Rohea, William M., 1995, “Converting public housing to cooperatives: The experience of three developments”, *Housing Policy Debate* Volume 6, Issue 2, pages 439-479.

Saegert, S., 2005, “Limited Equity Housing Cooperatives: Defining a Niche in the Low-Income Housing market”, *Journal of Planning Literature*. Vol.19.No.4. pp. 427-439.

<http://blog.daum.net/v3939/523>

<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=dotard&logNo=80001509809>

<http://www.coinstreet.org/housing/>

# 영문요약

## (Abstract)



# Alternative Model for Redevelopment and Public Rent Housing Supply: focused on the Housing Co-operative

Chang-heum Byeon · Ransoo Kim

## I . Background and purpose of study

Recent housing reconstruction projects, consisted of co-operative bodies of landowners, have been criticized for pursuing profits excessively and thus bringing forth housing instability. There has thus risen a need for a new kind of reconstruction project that aims not for profit but for the active community and for the stabilization of residence.

This study consists of basic research inquiring the feasibility of the housing co-operative aims to overcome these shortcomings of the housing reconstruction projects and to provide alternative low-cost residences without financial burdens.

## II . Results of study

### 1. The structure and nature of the co-op housing model

The housing co-operative is a non-profit corporate body created among people, operated through the voluntary and democratic management of its co-op members in order to fulfill the collective objective toward the stabilization of residency.

According to the ownership of the land and the buildings and to the operating bodies, housing co-operatives can be classified as ownership housing co-operative, leasehold housing co-operatives, tenant management co-operatives, short-life housing co-operatives, or self-build co-operatives.

## **2. Points of contention regarding the introduction of co-op housing**

Within the current conditions, the most feasible models would include the leasehold housing co-operative model, in which the city government of Seoul offers land and the co-operative members construct the building as well as the tenant management co-operative model, in which co-operatives participate in the construction undergone by the government of Seoul or SH and the housing co-operative manages the housing.

In the case that the permanent constructions, in the form of housing co-operatives, are built upon public property, contributed acceptance must be paid. Furthermore, since the period of free usage is only 20 years at maximum, it is difficult to gain profitability. Therefore, laws should be revised in order to extend the period of free usage as well as to lower the rent.

In order to vitalize the housing co-operative, communal facilities to be shared among co-op members as well as rules stipulating mandatory attendance to meetings and conference are necessary.

## **3. Benefits of introducing co-op housing**

With the introduction of the housing co-operative, the satisfaction of the residents will increase, since co-op members can choose to build and manage their housing according to their income levels and demands. The supply of a variety of co-op housing brings forth a stabilization of residency for not only the owners but also the tenants. Since the housing co-operative is run in a voluntary and democratic manner, the relationship among residents and among the local community will improve.

## **Ⅲ. Policy Advices**

Legislation of the “Special Act on the Construction of the Housing Co-operative (provisional),” containing guidelines on organization · operation · management, the rendering of the project, funding, and on the rent of communal property in order to facilitate and vitalize the construction of co-op housing. Active publicity and education on the housing co-operative to change the perception of the housing co-operative.

Working Paper  
2011-WP-20

**재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델 검토**  
**-협동조합주택을 중심으로-**

---

발 행 인 이 창 현

발 행 일 2012년 4월 20일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

---

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.