

주거관련 협동조합의 창업유형화 및 조성방안*

김민균 (건강보험심사평가원)**

오동훈 (서울시립대 도시행정학과)***

국 문 요 약

본 연구의 목적은 해외 사례 및 국내 유사 분야의 협동조합을 대상으로 활동현황을 파악하고, 국내에서 어떠한 형태의 주거와 관련된 협동조합들을 창업할 수 있는지 이를 유형화하며, 이들을 성공적으로 조성하기 위한 필요한 요소들을 찾아 국내 주거관련 협동조합의 조성에 적합한 시사점을 도출하는 것이다. 주거관련 협동조합의 유형을 수행활동을 기준으로 주택신규공급 및 운영형, 기존주택유지관리 및 개선형, 주택설계 및 성능향상형의 세 가지로 구분하였다. 주택협동조합은 국가주택정책의 차원에서 간접적으로 접근할 수 있도록 해야 한다. 즉, 주택협동조합을 직접 조종하여 주택을 공급해야 한다는 차원보다는 자발적으로 일어나는 주택협동조합을 지원하고 간접적으로 방향을 유도하는 형태의 조치가 필요하다. 협동조합의 조직 형태가 절대적인 편이라고 할 수는 없다. 협동조합에 대한 지나친 보호나 지원정책은 오히려 민간시장영역에서 활동하는 기업체들에게 역차별이 될 수 있으며, 협동조합의 차원에서는 이러한 보호를 남용할 수도 있다. 협동조합이 기존의 경제체제를 완전히 대체할 수는 없겠지만, 보완적인 차원에서 자발적으로 노력하는 협동조합 자체의 움직임이 지역경제의 역동성을 촉진할 수 있다는 가능성에 주목할 필요가 있다.

핵심주제어: 주거협동조합, 주거관련 협동조합, 협동조합, 공동체주거, 사회적경제

1. 서론

1.1 연구의 배경과 목적

협동조합기본법이 제정되어 2012년 12월 1일부터 시행된 이래 곳곳에서 새로운 경제적 모델로서의 협동조합에 대한 관심이 높아지고 있다. 기획재정부에 따르면 2014년 1월말 기준으로 협동조합은 인가건수는 3,581개로 동 기본법이 발효된 후 약 13개월이란 짧은 기간 동안 평균적으로 매월 270여 개가 넘는 조합이 새로 생겨났다. 이전에도 농협, 수협 등과 관련된 특별법들은 존재하였으나, 협동조합기본법 제정으로 인해 금융 및 보험업을 제외한 분야에서 간단히 절차만 거치면 협동조합 설립이 가능하게 되었다. 그동안 우리는 정부 주도의 경제성장을 경험하였으나 주택보급률이 100%를 상회하게 된 지금도 여전히 깨끗하고 잘 관리된 주택에 거주하지 못하는 저소득층과 높은 시장가격 때문에 원하는 곳에 거주할 엄두도 내지 못하는 계층들이 존재한다. 과도한 주택가격과 낡아 상습하는 주거비 부담은 고질적인 문제로 인식되고 있다. 기존의 공

공임대주택 공급만으로는 한계가 있으며 민간 분야의 역할도 고려될 수 있는데, 이를 위해 보다 적극적인 대안이 필요한 시점이며 대안적 차원에서 협동조합이 논의되고 있다. 2000년대 말의 경제위기 이후 일종의 대안으로서 대두된 협동조합은 세계적인 추세를 볼 때 이미 사회경제적인 측면에서 일정한 역할을 수행하고 있다. 협동조합의 수도로 일컬어지는 이탈리아 볼로냐에는 400개가 넘는 다양한 분야의 협동조합이 있으며, 이탈리아 국내총생산의 30%를 차지할 정도로 활성화되어 있다. 활성화된 배경은 다르지만, 세계 10여 개 국에서 협동조합의 사례를 찾아볼 수 있다. 특히 스페인의 몬드라곤은 널리 알려진 사례이다.

본 연구에서는 주거환경조성과 관련한 활동을 수행하는 협동조합, 즉 주거생활과 건설, 유지 및 관리 등 직·간접적으로 주택과 관련된 활동을 수행하는 협동조합에 한정하여 이를 ‘주거관련 협동조합’이라 명명한다. 주택협동조합을 포함한 협동조합의 도입은 우리나라에서는 시작단계이기 때문에 국민들의 인식부족과 자금조달의 어려움, 관련 법 체계 등에 대한 논란과 의문이 제기되고 있다. 또한 급속한 경제성장 과정에서 형성되어 온 국내 주택시장의 특수성을 감안했을 때 과연 어떤

* 본 논문은 2013년 12월 6일 한국주택학회 정기학술대회에서 발표된 『주거관련 협동조합의 유형 및 조성방안에 관한 연구 - 주택협동조합을 중심으로 -』를 기초로 수정 보완하였음을 밝힙니다.

** 제1저자, 서울시립대학교 도시행정학과 석사졸업, 건강보험심사평가원 주임, round3winner@gmail.com

*** 교신저자, 서울시립대학교 도시행정학과 교수, 한국주택학회장, 한국도시행정학회 회장, dongoh@uos.ac.kr

· 투고일: 2014-09-25 · 수정일: 2014-11-28 · 게재확정일: 2014-12-08

주택관련 협동조합들이 등장할 수 있을지 예상해보는 것도 상당한 의미가 있을 것이다.

아직까지 국내 주택관련 협동조합의 적정모델이 명확하지 않은 만큼, 본 연구에서는 해외 사례 및 국내 유사 분야의 협동조합을 대상으로 활동현황을 파악하고, 국내에서 어떠한 형태의 주거관련 협동조합이 나타날 수 있는지 유형화한다. 또한 이들의 성공적 구성에 필요한 요소들을 찾아 국내 주거관련 협동조합의 구성에 적합한 시사점을 도출하고자 한다.

1.2 연구의 범위와 방법

본 연구에서는 2012년 12월 1일 협동조합기본법 시행 이후 우리나라 협동조합의 현황을 파악하고 해외사례 분석을 바탕으로 국내 주거관련 협동조합의 창업 및 구성에 적합한 시사점을 도출하고자 한다. 또한 조성방안과 관련한 정부 차원의 세계 지원 및 혜택, 법적적 토대와 관련한 사례도 살펴보고자 한다. 국내에서 주택 및 주거와 관련한 협동조합 사례는 거의 전무한 실정이다. 따라서 사례의 분석대상은 국내 주택관련 협동조합 뿐 아니라 해외의 주택협동조합을 포함한다.

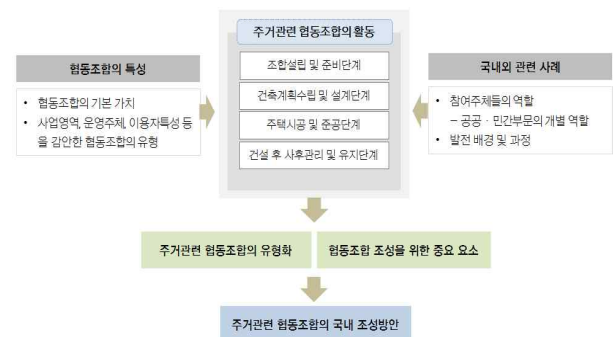
또한 본 연구에서는 현황과악 및 사례분석을 통한 주거관련 협동조합의 창업유형화를 일차적인 목표로 하기 때문에 협동조합기본법 시행 이후의 전국적인 협동조합의 추세 검토와 주거관련 협동조합이 담당할 수 있는 활동들을 살펴보아야 할 것이다. 기획재정부가 매달 공고하는 ‘협동조합 일반현황’을 바탕으로 2014년 1월말 시점을 기준으로 중앙정부 및 관련 지자체에 신고되고 수리된 다양한 업종의 협동조합들을 파악하고 이후 실제로 주거관련 협동조합이 주택의 건설과 관리의 과정에서 담당할 수 있는 다양한 활동들을 검토한다. 그리고 문헌연구에서는 협동조합과 관련한 이론적 연구를 통해 협동조합 및 주택관련 협동조합의 이론 및 특성을 파악하였다. 사례연구는 질적연구방법을 채택하여 언론보도자료와 각종 교육자료, 기획재정부 및 서울시의 협동조합 관련 자료 등을 기본으로 하여 수집한 자료를 대상으로 한다.

1.3 선행 연구의 고찰과 연구의 분석틀

협동조합은 해당 조합원들이 직접 소유하는 일종의 기업으로, 조합원이 어떤 사람들인가에 따라서 그 유형을 구분할 수 있다. 그간의 선행연구는 이러한 유형 중 생산자협동조합에 대한 연구(Ji, 2001; Jang et al., 2011), 한국 협동조합의 문제점을 지적하고 활성화 방안을 제시한 연구(Shin, 2011), 소비자생활협동조합의 사회적 성과와 창출과정을 분석한 연구(Shin, 2013) 등이 있다. 하지만 주택협동조합만을 특정하여 기존에 진행된 연구는 극히 드문 실정이다. 저소득계층에 대한 주택보급과 지역사회 공동체 활성화에 유용한 모델로서의 주택협동조합에 관한 연구(Nam, 2005), 주택협동조합의 개념과 종류에 관한 연구(Kee, 2012), 한국형 주택협동조합의 사회·경제·제도적 평가기준 제시 및 타당성 검토(Kim, 2013) 등이 거의 전부이며, 그 외에는 단순한

해외사례소개 혹은 부수적인 측면에서 언급된 경우가 대부분이다. 주택협동조합을 포함한 협동조합에 대한 사회적 관심이 나날이 확대되고 있음에도 불구하고 체계적이고 구체적으로 협동조합이 국내에서 우리의 실정에 맞게 잘 정착될 수 있는 조성방안을 논한 연구는 미비한 상황이다.

본 연구는 단순한 사례의 시사점 도출에 그치지 않고 구체적인 주거관련 협동조합의 조성 방안 및 국내에 적합한 주거관련 협동조합의 창업 유형을 제시함으로써 도입 초기단계인 협동조합의 정착에 시사점을 제공하고자 하였다. 또한 구체적인 세계 혜택 등을 포함한 정부의 협동조합에 대한 지원책 등을 검토하고 특히 스웨덴, 미국 등 국가들에서 어떤 제도적 장치 하에 주택협동조합들이 발전해왔는지를 살펴보았다. 본 연구에서는 주거관련 협동조합이 수행하는 다양한 활동들을 주택 건설과정을 중심으로 살펴볼 것이다. 이를 통해 국내에 적용 가능한 주거관련 협동조합의 창업 가능 유형들을 도출하고, 이러한 협동조합의 구성에 필요한 요소들이 조합원들과 공공에게 어떤 역할을 요구하는지에 대해 검토할 것이다. 본 연구의 분석틀을 도식화하면 <그림1>과 같다.



<그림 1> 연구의 분석틀

II. 협동조합의 이론적 배경

2.1 주택협동조합의 정의 및 특성

협동조합은 일반적으로 영리를 추구하는 기업 조직과는 그 목적과 조직 운영 방식에 있어서 차이를 보이는 하나의 사업 조직 형태라고 할 수 있다. 1844년에 설립된 영국의 로치데일(Rochdale)공정선구자조합 이래로 다양한 유형의 협동조합이 생겨났으며 협동조합에 대한 정의들도 여러 가지로 나타났다. 국제협동조합연맹(ICA)에 따르면 협동조합은 ‘공동으로 소유되고 민주적으로 통제되는 사업체를 통해 구성된 공동의 경제, 사회 그리고 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 자발적으로 연대한 사람들의 자율적 조직’이다. 협동조합은 공동소유, 민주적 운영, 조합원의 편익을 위한 운영이라는 세 가지 차원에서 영리기업과 차별화된(Northcountry Cooperative Foundation, 2004). 주택협동조합이 유럽에서 생겨나고 번성하게 된 것은 산업혁명으로 인한 급속한 도시화 과정에서 발생했던 주택수요의 증가와 밀접한 관련이 있다. 또한 2차에 걸친 세계대전은 유럽 주택협동조합 발생의 또 하나의 커다란 배경으로 작용하였다(Kee, 2012).

국제협동조합연맹에 따르면 주택협동조합은 ‘공동으로 소유되고 민주적으로 운영하면서 주택을 필요로 하는 사람들의 욕구를 충족하기 위해 자발적으로 결성한 법적 조직체(legal association)’라고 할 수 있다. 다른 협동조합과 마찬가지로 다수의 사람들에 의해서 만들어지고, 조합원들에 의해 소유·통제되는 민주적인 시스템으로 이루어진다. 주택협동조합이란 용어에는 주택에 대한 소유뿐 아니라 관리 구조에 대한 의미도 함축적으로 담겨있다. 주택협동조합에서는 재정 및 건축물의 유지·관리가 공동으로 운영되어야 하고 새로운 입주자는 협동조합에 가입해야만 한다(Nam, 2005). 또한 주택협동조합은 다양한 형태로 존재할 수 있는데, 주택의 소유만 공동으로 하는 경우, 소유 및 관리를 공동으로 하는 경우, 소유는 공동으로 하되 관리는 개별가구별로 담당하는 식으로 다양하게 나타날 수 있다.

주택협동조합의 대표적인 장점으로는 상대적으로 낮은 주택구입비용과 저렴한 주거관리비용을 꼽을 수 있다. 협동조합주택은 일반적으로 일반 주택시장을 통해서 주택을 구입하는 것보다 구입비용이 저렴하다. 특히 정부를 통해 건설에 필요한 토지를 시장가격보다 낮게 구입하거나 장기임차를 하는 것이 가능하다면 기업에서 공급한 주택을 구입하는 것보다 훨씬 저렴한 비용으로 주택을 마련할 수 있다. 실제 민간시장에서 공급되는 주택들의 분양가 책정에 있어서 토지구입비가 상당부분을 차지하는 것을 볼 때, 이 부분의 해결이 주택협동조합의 성패에 직접적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 또한 조합원이 직접 소유하고 운영하는 조직에서 주택을 관리하는 것이기 때문에 최소한의 유지관리비를 들이는 것으로 주택의 유지가 가능하다는 장점이 있으며, 소득의 높고 낮음을 초월하여 모든 사람들에게 주택을 소유할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 소유의 기회를 준다는 것은 조합원으로서의 지분을 취득하는 것으로 가능하게 되는 것이며, 실제의 부동산 거래가 이루어지는 것과는 차이가 있다. 금전적인 혜택 뿐 아니라, 일종의 커뮤니티를 형성함으로써 이러한 거래비용이 발생되지 않는다는 이점이 있다. 그리고 참여의 촉진, 조합원들의 다양한 사회역할 경험, 안정감 제공 등의 역할을 담당할 수 있다. 협동조합을 운영해나가는 과정에서 다양한 역할을 경험하고, 동시에 조합의 일원으로서 협력하는 방법을 배우게 되는 것이다.

2.2 주거관련 협동조합의 활동 및 정의

협동조합은 삶에서 필요한 부분을 주변사람들과 함께 만족시켜보려는 자발적인 움직임의 발로이다. 전통적으로 우리나라에서는 삶의 필수적인 조건으로 의(衣)·식(食)·주(住)가 언급되고 이를 통해 사람이 살면서 생명을 유지하고 사회생활 등을 할 수 있게 된다고 여겨지고 있다. 이미 고도의 산업화과정을 겪은 이후 현재 험벗고 다니거나 끼니를 거르는 경우는 찾아보기 힘들지만, 도시의 수많은 아파트와 건축물, 높은 수준의 주택보급률에도 불구하고 주택문제가 해결되어 대부분의 국민들이 안정된 주거환경에 놓여있다고 하기는 여전히 어렵다. 아직까지도 주택문제는 국가적인 차원에서 해결이 쉽지 않은 미결과제이다. 따라서 지역에 거주하는 사람들의 주거생활과 관련해서는 국

가차원에서의 개입 뿐 아니라 자발적인 차원에서의 움직임도 동시에 필요하다. 안정된 주거지를 마련하기 위한 행위들은 수많은 행위자들과 직접적으로 연관된다고 할 수 있다. 협동조합의 형태로 조직을 결성하여 직접 주택을 건설 시 조합원들은 택지조성, 건설, 건설 후 관리 과정 등에 이르기까지의 활동을 영위하게 되는데, 각각의 활동에 참여하게 되는 지역 조직 또는 사람들이 다양할 수밖에 없다. 또한 건설자재 구매, 기초공사 및 상수도·가스 등 전문적 분야의 설비와 관련 업체들을 활용하게 된다. 그리고 직접 주택을 짓지 않더라도 대부분의 경우에는 이런 업체들과 관계를 맺고 있는 전문 시공업체나 관리전문업체 등을 활용할 수밖에 없고, 자금의 충당을 위한 각종 금융활동도 필요하다. 즉, 주택을 건설하는 등의 방법으로 주거문제를 해결하려는 움직임들은 직·간접적으로 수많은 사람이나 조직과 관련이 있게 되며 크게는 지역개발에도 기여할 수 있게 되는 것이다. 따라서 본 연구에서는 전술한 바와 같이 자발적 협동체로서의 주거지 조성, 공동체주거와 관련된 활동을 수행하는 협동조합을 ‘주거관련 협동조합’이라고 명명한다. 여기에는 광의의 의미에서 주택건설이나 관리활동 뿐 아니라 개별 활동에 대해서 필요한 부분과 관련된 직·간접적인 역할을 수행하는 모든 관련 협동조합을 포함할 수 있을 것이다.

III. 주거관련 협동조합의 현황 및 사례분석

3.1 우리나라 협동조합 현황

과거 우리나라 협동조합으로는 농협(농업협동조합), 수협(수산업협동조합) 등 특별법에 의한 8개의 조직이 있다. 1961년에는 농협법, 수협법, 중소기업협동조합법이 제정되었으며, 중앙회 설립을 시작으로 단위조합을 만들어가는 방식으로 도입되었다. 이는 산업육성책으로서 시행되었으며, 특히 농협의 경우 쌀수매대행, 상호금융 취급 등 제도적 지원을 바탕으로 점차 자립적 경영을 위한 토대를 만들어왔다. 지난 2012년 12월 협동조합기본법 발효는 특별법에 의한 협동조합 외 다른 형태의 협동조합들이 설립되는 것을 촉진하였는데, 2014년 1월 31일 기준으로 전국에 3,597개의 협동조합이 설립되었다. 이는 약 13개월 동안 매달 평균적으로 270여개에 달하는 협동조합이 새로 생겨났다는 것을 의미한다(MOSF, 2014a). 이 중에서 영리 목적의 일반협동조합은 3,714개가 신고되었고 3,597개가 수리되었으며, 비영리 목적인 사회적 협동조합은 155개가 신청되었고 이 중 122개가 인가되었다. 현재까지 인가된 일반협동조합을 사업자(생산자), 소비자, 직원, 다중이해관계자의 네 가지 유형으로 구분해보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 일반협동조합 유형별 개수 (2014년 1월 31일 기준)

유형	신고	수리	비율(%)
사업자협동조합	2,325	2,264	65.5
소비자협동조합	223	221	6.4
직원협동조합	259	255	7.4
다중이해관계자협동조합	734	719	20.7
계	3,541	3,459	100.0

출처 : MOSF(2014b)

사업자협동조합이 65.5%로 가장 높은 비율을 차지했고 그 다음으로는 다중이해관계자협동조합이 20.7%를 차지하였다. 이는 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위하는 사업조직이라는 협동조합의 정의에 비추어볼 때 협동조합을 적극적으로 활용하고자 하는 모습이 반영된 것으로 이해할 수 있다. 비중이 가장 높은 사업자협동조합 중 지역개발 및 주거환경 등과 관련한 협동조합의 사업으로는 부동산 임대 및 컨설팅, 주택건설업, 노후주택개발업, 건설부동산마케팅 등의 다양한 분야들이 있다. 그리고 업종은 건설업, 도매 및 소매업, 사업시설관리 및 사업지원서비스업, 사회복지서비스업 등으로 분포하고 있다.

주요사업이 건축인 것에는 임대주택개발을 하는 건축시행협동조합, 건축보수사업을 하는 협동조합 등이 있다. 또한 노후주택개발, 취약계층 주거를 위한 협동조합, 주택단지 조성, 주거환경개선 등을 위한 협동조합들이 인가되었다. 그리고 태양열 등 친환경에너지를 활용한 협동조합, 석면해체를 전문으로 하거나 주택의 조경을 전문으로 하려는 협동조합도 존재한다. 무엇보다 공동주택관리, 건설기계장비 등 각종 관련 장비 판매 및 대여, 인테리어, 원자재 판매, 가구제작, 건설부동산마케팅이나 공인중개, 컨설팅 등 단순히 주택의 건축만이 아닌 주택과 관련된 분야의 협동조합들도 존재한다. 이는 기존에 관련 사업을 영위하던 업체나 개인들이 협동조합 전환 신청을 하여 사업자협동조합이 되었기 때문으로 보인다.

3.2 주거관련 협동조합의 국내외 사례

협동조합은 도시에서 생활에 필요한 재화와 서비스를 제공할 뿐만 아니라, 협동조합들이 상호 연계하여 지역을 혁신할 수 있는 마을 사업을 복돋움으로써 마을의 경제적 기반을 튼튼하게 한다 (Seoul Metropolitan Government, 2013). 앞서 정의했듯이 본 연구에서는 주거관련 협동조합을 주거지 조성과 관련해서 파생될 수 있는 활동들을 수행하는 것으로 보고 있다. 인간의 생활을 위한 가장 핵심적인 요소 중 하나로서, 주거안정은 그만큼 지역 내의 많은 사람들과 관련이 있으며 그 때문에 주거안정을 위해 이루어지는 다양한 활동들은 지역경제에도 큰 영향을 미치게 된다.

3.2.1 지역사회의 주거관련 협동조합

대표적인 공동체 경제개발 사례인 스페인의 몬드라곤 그룹은 다양한 분야의 사업범위를 가지고 있는데, 이들은 협동조합이 지역사회에 미칠 영향에 대한 시사점을 제시한다. 총 4개의 부문 중에서 제조업 그룹은 자동차 부품, 가전 및 전자기기, 산업용기기 및 용역, 가정용품 그리고 건설 등과 관련한 소부문 활동을 하고 있다. 여기에는 주거관련 협동조합과 관련이 있는 건축사업관리 전문, 주거 서비스 관리, 부동산시장 조사 및 컨설팅 지원, 부동산투자 등 다양한 분야의 사업체들이 포함된다(MacLeod, 2012).

몬드라곤은 수익 확대보다는 고용 확대 및 안정을 중시했고,

설립 초기부터 지역사회에 대한 책임 및 연대에 헌신하였다. 직접적인 일자리 창출, 다른 회사들을 통한 간접 고용 창출, 그리고 다양한 기업을 양성하는 정책 등이 그것이다(Kim, 2012). 단순히 규모에 있어서의 성공이 아닌, 고용 창출 등 지역사회에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 건전한 형태의 사업 구조를 구축하고 실천에 옮겼다는 점에서 주거관련 협동조합이 어떤 방향으로 나아가야하는지에 대한 일종의 모범답안을 제시해준다. 국내에서는 아직까지 주택협동조합의 구체적 활동이 제시되어 있다고 보기에 힘들다. 적극적으로 활동하고 있는 사례로 지난 2013년 6월 설립된 하우징콤플렉스협동조합¹⁾이 있는데, 공동체주택건설과 저소득층을 위한 저렴한주택공급 등의 사업을 준비하고 있다. 다만 활동한 기간이 아직 짧고 자료의 한계로 인하여 해당 사례를 분석하기엔 한계가 있으므로, 본 연구에서는 국내의 주거관련 협동조합의 유사사례로서 코하우징 ‘소행주’로 알려진 성미산마을과 주택관리 및 유지와 관련된 다양한 활동을 수행하는 두꺼비하우징의 사례를 다루었다.

3.2.2 성미산마을과 두꺼비하우징

성미산마을은 소규모 공동체 주거를 실현시킨 대표적인 사례이다. 서울시 마포구 서부지역일대 9개동을 근거로, 대안학교와 생협, 마을극장 등 문화시설이 형성되어 있는 공동체 마을이다. 성미산마을의 주택에서는 코하우징(Co-housing)의 예를 찾아볼 수 있는데, 이는 주민들이 자발적으로 모여 주거단지를 구성하고 공동생활을 하는 삶의 방식에 초점을 맞춘 것이다. 성미산마을의 코하우징은 새로운 주택공급이 없는 단독주거지로 소규모주택건설만이 가능한 물리적 특성을 반영하여 소수가구가 다세대주택으로 공동체주거동을 건설하는 것으로 이루어졌다. 건설된 주택은 이른바 ‘소행주(소통이 있어 행복한 주택)’로 불리며, 공동주택 1호와 2호에 18가구가 거주하고 있으며, 3호 8가구도 이미 입주 완료되었고 금년 2월에 소행주 4호가 착공되어 금년 9월에 입주예정이다. 이곳의 주민들은 공동취사나 영화감상 등 자원공유 활동을 하고 있는데, 이를 통해 주거생활비의 절감효과를 누리는 물론 아동 양육도 안전함과 여유로움 속에서 할 수 있게 되었다.

두꺼비하우징은 서울시 은평구에서 시민단체와 함께 정비회사를 설립하고 주택관리, 주택개보수, 주민교육사업, 마을만들기 등을 추진하는 일종의 도시재생사업이다. 은평구에서는 관내의 단독·다가구·다세대 등 저층형 주택 밀집지역의 물리적·사회적·경제적 재생을 통한 주민 정주권 확보, 마을공동체 형성 및 지역경제 활성화의 목표로 두꺼비하우징 사업을 추진하게 되었다. 노후 저층주거지에서 주민, 공공, 전문가, 두꺼비하우징이 함께 마을계획을 수립하고, 이를 현실화하기 위해 지속적 거주가 가능한 환경의 조성을 위한 개보수 중심의 건축사업과 주택관리 사업을 시행하는 것이며(Nam, 2011). 주요 사업내용은 <표 2>와 같다.

1) 하우징콤플렉스협동조합은 2011년부터 2년 가까이 논의의 거처 설립되었으며, 현재까지 조합원 60명이 모였다. ‘은퇴자·은퇴예정자가 함께 만드는 공동체’를 목표로 주택건설작업을 시작했으며(The Kyunghyang Shinmun, 2013), 주택공급과 관련한 4가지의 기본가치로 ①개인과 가족의 행복을 담은 주택 ②이웃과 함께하는 커뮤니티 중심 주택 ③부담가능한 경제적인 주택 ④지속가능한 친환경주택을 제시하고 있다(하우징콤플렉스협동조합 브로셔).

<표 2> 두꺼비하우징 주요 사업내용

구분	사업내용	
주택 지원 사업	마을계획수립	주민참여를 기반으로 지자체, 전문가, 두꺼비하우징이 협력하여 마을 환경개선 종합계획 수립
	주민참여증진사업	주민참여 활성화를 위한 교육, 수요조사, 워크숍 개최
	주거복지지원사업	주민 상담 등 정보제공을 통하여 투명한 개발사업 진행 유도, 주거 취약계층에 대한 서비스 제공
건축 사업	공익형개보수사업	빈곤층 거주 주택의 노후설비 개선 시공
	주택에너지효율개선사업	주택에너지효율 종합서비스 상품 개발 및 보급
	일반건축사업	공공시설, 업무 및 상업시설 내장, 개보수 공사
주택 관리 사업	회원제 서비스	정기방문 서비스 주택에너지효율진단, 종합적인 주택점검 공용부분 청소, 관리 및 안전점검
	공공시설물관리사업	지자체청사, 공공시설물, 사회복지시설물을 대상으로 정기방문 관리

자료 : 남철관(2011), 은평구 두꺼비 하우징 사업의 현황과 과제, pp.38-40 작성자 재작성

3.2.3 스웨덴의 주택협동조합

스웨덴 주택협동조합은 열악한 주거환경과 주택난을 해결해 보고자 1873년에 최초로 구성되었다. 본격적인 발전은 제1차 세계대전 이후 수많은 주택이 전쟁으로 파괴된 상황에서 도시화의 진전으로 인한 주택부족을 완화하기 위한 과정에서 이루어졌다(Cho, 2011). 1923년 협동조합 연합조직인 호에스베(HSB: Hyresgästernas Sparkasse och Byggnadsföreningen)가 생겨나면서 본격적으로 주택협동조합의 개발이 촉진되었다. HSB는 3단계의 조직으로 구성되어 있는데 하나의 전국조직과 65개의 지방조직 및 단위주택협동조합으로 이루어졌다. HSB단위협동조합, HSB지역연합, HSB전국연합의 세 가지가 그것이다. HSB전국연합은 국가의 정책결정자를 상대로 로비를 하거나 지역연합을 지원하는 역할을 하고, 주택 개발을 기획하고 건설하는 역할은 HSB지역연합들이 담당한다(Park, 2012). 스웨덴 협동조합주택 소유시스템은 ‘부모-자녀 개발 모델(mother-daughter develop model)로 설명할 수 있다. 이러한 모델은 협동조합 연합조직(부모)이 주택을 건설하고 이를 개별 협동조합(자녀)에게 판매하는 형태이며, 자녀 협동조합들은 부모 협동조합들을 통해서 운영 및 주택관리와 관련한 노하우를 전수받는다.

제2차 세계대전 이후에는 1945년 건설 노동자들이 모인 다른 주택협동조합 연합조직인 릭스뷔겐(Riksbyggen)이 설립되었다. 릭스뷔겐은 노동조합원들에게 저렴한 가격으로 주택을 공급

하는 것이 주요 목표이며, 소비자 조합원이 주구성원인 HSB와 달리 블루칼라 노동조합인 LO가 자산지분의 약 43.2%(2011년 현재)를 차지하고 있는 등 노동조합, 협동조합과 같은 비영리단체가 전체 자산의 90% 이상을 차지하고 있는 것이 특징이다.

한편, 스웨덴은 전후의 주택문제 해결을 위해서 국가가 주거 취약계층에 대해서 직접 주택을 공급하거나 생산자보조 등 주택공급 확대정책을 시행해왔다. 이를 위해서 주택건설에 대한 직접적인 자금지원, 저리 융자지원, 저금리정책의 유지, 대출이자에 대한 감세정책, 공공택지의 장기 저가임대 확대 등 다양한 정책 지원을 실시하였다(Kee, 2012).

3.2.4 미국과 캐나다의 주택협동조합

미국의 주택협동조합은 제1차 세계대전 이후 뉴욕이나 시카고 등 대도시에서 고소득층의 주도로 발전하였다. 1930년대에서 50년대에 이르기까지 다양한 종류의 주택협동조합들이 등장하였고, 1950년대에는 연방정부의 주택담보 보증프로그램, 1960~70년대에는 연방정부의 보조금 지원을 통해 성장해왔다. 보조금 지원의 대표적 프로그램으로 주 상원의원인 MacNeil Mitchell과 주 의회의원이었던 Alfred Lama의 주도하에 입안된 미첼-라마(Mitchell-Lama) 주택 프로그램이 있다. 이는 뉴욕 주내의 협동조합주택과 지불가능한 수준의 임대주택의 건설 및 유지관리를 장려하고 촉진하는 것에 목적을 두고 있었다.

미국에는 저소득층이나 중소득층 외에도 고소득층을 위한 주택협동조합이 존재한다. 미국 전체 주택협동조합의 약 절반은 뉴욕에 위치하지만 시카고나 디트로이트 등 다른 대도시 지역에도 주택협동조합들이 있다. 대부분은 부동산을 소유 혹은 임대하고, 주주들은 공동으로 조합을 소유한다. 협동조합은 주택담보대출의 채무자가 됨으로써 조합원 개인들의 차원에서 무거운 채무를 지지 않도록 하는 일종의 담요(blanket financing)의 역할을 담당하며, 부동산의 소유자로서 이에 대한 법적·재정적 책임을 진다. 조합원은 의무를 다하는 이상 주택을 점유할 수 있는 권리를 가진다. 미국의 사례에서 눈여겨 볼 점은 주거안정을 위한 정책적 노력의 일환으로서 협동조합에 대한 대출 보증 등의 지원, 그리고 주택 공급자나 수요자들에 대한 세제 혜택들이 존재한다는 것이다. 특히 저소득층을 위한 저렴한 임대주택공급을 촉진할 수 있도록 민간부문에 직접적인 세제 혜택을 줄 수 있는 저소득층 임대주택 세액공제 프로그램(Low Income Housing Tax Credits: LIHTC)을 참고할 필요가 있다.3) 캐나다에서는 임대형 주택협동조합이 가장 일반적이며, 1970년대부터 1990년대 초반까지의 정부의 재정적 지원을 통해서 협동조합 주택이 공급되었다. 이러한 재정적 지원을 받았다고 하여 정부가 주택협동조합의 지분을 소유하는 경우는 없다. 대표적인

2) 현재는 Mitchell-Lama Preservation Program이 운용되고 있다. 이 프로그램은 소유주들에게 수리비용을 대출해주는 Repair Loan Program, 이전의 모기지 이율 등을 낮게 조정해주는(refinance) Mortgage Restructuring Program의 두 가지 부분으로 이루어져 있다. 이를 통해 Mitchell-Lama Program에 의해 건설되었던 주택재고를 장기적으로 유지 및 관리할 수 있도록 하였다(NYCHDC, 2014).

3) LIHTC는 저소득층을 위해 임대주택을 건설하는 민간사업자들에게 토지비 등 감가상각이 되지 않는 고정자본을 제외한 개발비용 혹은 기존 주택 매입비의 일 정비율에 대해 10년간 세액공제를 부여하는 프로그램(Jang and Baek, 2009)으로, ① 주 주택재정기관이 세액공제(tax credits) 상한액을 배분 ②개발자(Developer)들이 해당 기관에 세액공제 혜택을 신청 ③주 주택재정기관(Housing finance agency: HFA)들이 선정된 개발자들에게 세액공제 혜택 부여 ④투자자이은 세액공제 혜택을 받는 핵심적인 4단계로 이루어져 있다(U.S. Government Accountability Office, 2012).

정부의 재정지원형태에는 연방정부 산하의 캐나다주택저당금융공사(Canada Mortgage and Housing Corporation: CMHC)이 제공하는 50년 상환의 저리대출이 있다. 그리고 건축비를 일부 보조해주는 프로그램이 있으며, 조합의 운영지원금, 조합원 중에서도 저소득층에 대한 주거보조금 등을 지원해왔다. 또한 협동조합법, 연방세법 등을 통해 이를 뒷받침하고 있다(ICA Housing, 2012). 또한 퀘벡 州에서는 1985년부터 지역개발협동조합(Regional Development Cooperative: RDC) 제도가 존재했는데, 이는 협동조합의 창립을 돕는 역할을 하는 협동조합으로, 새로운 협동조합들에 대한 기술지원·컨설팅 등의 업무를 담당하고 있다. 신규 협동조합의 설립에 필요한 법 지식이나 자금조달, 기술 서비스를 지원하며, 협동조합 부문별 연합회 결성을 장려하고 다양한 회의를 통해 공동의 필요를 모색하는 역할을 하고 있다. 정부와 민간 주도인 RDC가 긴밀한 파트너십을 갖기까지는 오랜 시간에 걸쳐서 쌓은 존중과 신뢰가 바탕이 되었으며, 이로 인해 협동조합 간 강력한 네트워크도 이루어질 수 있었다(Sibnews, 2012).

관리 및 유지단계로 나눌 수 있다. 종합적으로 ①부터 ③의 단계는 주택의 공동생산과정이며, ④의 단계는 공동관리의 과정이다.

<표 3> 주택의 생산 및 관리과정 단계별 주거관련 협동조합의 활동

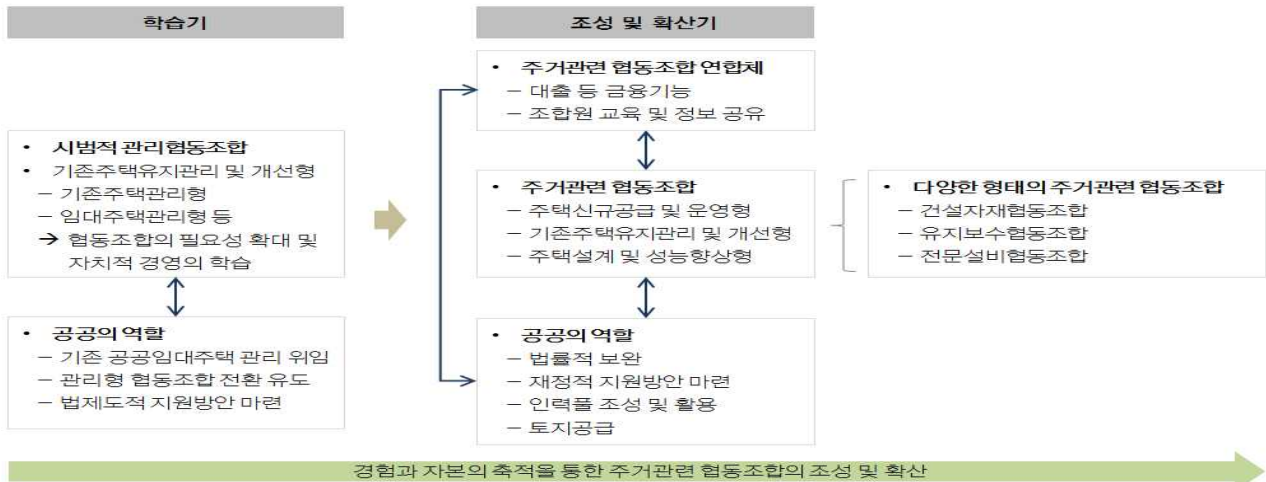
공동생산			공동관리
조합설립 및 준비단계	건축계획수립 및 설계단계	주택시공 및 준공단계	건설 후 사후관리 및 유지관리단계
조합의 설립 - 발기인 모집 - 정관작성 - 출자금 납입 조합원의 교육 - 회계, 세무, 건축 등에 관한 이해 건설 대상지 탐색 - 대상지 후보에 대한 동의	대상지 확정 - 조합원들의 동의 - 인허가 진행 - 대상지 매입 혹은 임대 건축계획수립 - 도목 및 건축설계 - 공사업체의 선정 - 전체 예산 산정 - 공간 조성에 대한 의견 수렴 - 조합의 특성을 감안한 설계	건설업체 계약 건설 원자재구매 시공 전문업체 계약 - 공해저감형 공사 - 필요 특수시설 공사 공사과정 참여 - 공동공간 조성 등 조합의 요구 반영	물리적 관리 - 유지 및 보수관리 - 사후 관리업체와 계약 혹은 직접 고용 등 - 주택성능개선 커뮤니티조성 - 은퇴자 교육 - 공동구매 - 자녀교육 및 양육 커뮤니티비즈니스 - 수익사업 - 문화서비스 제공

IV. 주거관련 협동조합의 창업유형화 및 조성방안

4.1 주거관련 협동조합의 단계별 역할과 창업유형화

다양한 주택협동조합의 유형 가운데 어떤 것이 국내 현 상황에 적합할 것인가, 또 해당 유형에 대해서 어떤 요소들이 필요할 것인지 알기 위해서는 먼저 주택협동조합을 포함한 주거관련 협동조합들이 담당할 수 있는 과업들을 살펴보는 것이 중요하다. 특히 실제 주거관련 협동조합의 가장 핵심활동인 주택건설과정을 중심으로 관련 활동들을 검토해볼 필요가 있다. 본 연구에서의 주거관련 협동조합은 주택을 공동생산(건설)하고 공동관리를 하는 과정에 있어서 각 단계별로 필요한 부분에 대해서 작·간접적인 역할을 수행하는 모든 관련 협동조합들을 지칭하는 의미로 볼 수 있다. 이들이 주택건설과 관련하여 수행하는 과정은 <표 3>에서처럼 크게 ① 주거관련 협동조합의 설립 및 준비단계 ② 주택 건축계획 수립 및 설계단계 ③ 주택 시공 및 준공단계 ④ 건설 후 사후

주거관련 협동조합의 창업 가능 유형은 앞서 살펴본 다양한 활동 중 어떤 단계까지 누구를 중심으로 수행하는가, 그리고 해당 활동과 관련한 자금은 어떻게 조달할 것인가, 어떤 활동영역을 담당할 것인가 등에 따라서 구분이 가능하다고 본다. 따라서 주택의 건설 및 관리와 관련한 활동 중에서 특정한 단계만을 수행하는 협동조합이 가능할 것이고, 필요에 따라서 이러한 요소들을 혼합한 형태의 새로운 협동조합을 조직할 수도 있을 것이다. 주택의 건설 및 개·보수사업, 관리사업 등은 지역 경제와 매우 밀접한 관계를 가진다. 지역에서 사업을 하거나 거주하는 개별 전문가, 개인 및 법인사업자 등이 존재하는데 이들의 기술을 활용하면서 합리적으로 서비스를 제공하고 이용하는 것은 관련 지역 경제의 활성화에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 협동조합으로서의 장점을 활용하되 사용자의 특성에 맞춘 설계와 커뮤니티 구성으로 다양한 주거 환경의 제공이 가능하다 할 수 있다. 즉, 주거관련 협동조합은 단순한 주택공급만을 목적으로 하지 않는다. 협동조합의 활동을 통하여 일자리 창출은 물론 지역사회발전에 기여가 가능하다.



<그림 2> 주거관련 협동조합의 장기적 조성모델

앞에서 살펴보았던 주택을 중심으로 한 주거관련 협동조합들의 각종 활동들은 그만큼 다양한 형태의 협동조합들을 창업할 수 있음을 시사한다. 주거관련 협동조합의 유형을 <표 4>에서처럼 수행 활동을 기준으로 주택신규공급 및 운영형, 기존주택유지관리 및 개선형, 주택설계 및 성능향상형의 세 가지로 구분하였다.

<표 4> 주거관련 협동조합의 창업유형 및 주요활동

구분	주요사업내용
주택신규공급 및 운영형	사회적 약자를 위한 주택 공급
	동호인 주택 성격의 맞춤형 주택 공급
	원자재·장비 등 소요 자재 및 장비의 공동구매 및 대여
기존주택유지관리 및 개선형	건축, 조경, 기타 설비 등의 전문 시공
	기존 주택의 상시 유지관리 및 수리
	기존 주택의 리모델링
	기존 노후 환경의 재생 및 보존
	기존 주택매입 후 임대사업
	기존 주택의 공동체 활동 지원 및 관리
주택설계 및 성능향상형	조합원 갈등관리관련 조정·컨설팅
	신규 주택의 도록 및 건축설계
	환경 및 에너지저장 등과 관련한 특수시설 반영·설계
	기타 주택의 품질을 개선할 수 있는 활동

첫째, 주택신규공급 및 운영형은 정부의 주택정책과 긴밀하게 연계되어 활용될 수 있는데, 고령자 등 사회적 약자를 위한 일정 물량의 주택 건설을 목표로 한다면 협동조합에게 택지나 세제와 관련한 혜택을 부여하여 이러한 형태의 주택공급을 담당하도록 유도할 수 있다. 뿐만 아니라 개인들의 집합체로서 협동조합들의 필요에 맞춘 다양한 주택을 공급할 수도 있으며, 주택 신규 건설과 관련된 원자재나 장비의 공동구매 및 대여, 전문 시공업체의 성격을 지닌 협동조합들이 등장할 수 있다.

둘째, 기존주택 유지관리 및 개선형은 기존 주택의 상시 유지관리 및 수리, 단지관리, 리모델링 등을 담당할 수 있다. 그 활동은 단순히 유지를 위한 일에 한정되지 않고 보다 적극적인 의미에서 기존 주택들을 개선해나가는 것을 포함한다. 물리적 차원에서의 주택 수선, 주변 환경 관리뿐만 아니라 기존주택의 매입을 통한 임대 및 관리사업 등이 여기에 해당될 수 있으며, 주거급여 등 수요자 중심의 주거보조금 정책과 연계하여 임대주택 수요자나 공급자 모두에게 득이 되는 방향으로 활용될 수도 있다. 또한 커뮤니티 활동의 도입을 지원하고 운영하며, 거주민들이 협동조합을 통해 적극적으로 정주환경을 조성하고 개선해나가는 과정을 경험할 수 있도록 유도할 수 있을 것이다.

셋째, 주택설계 및 성능향상형은 건축계획수립과 건설 후 성능향상을 위한 역할을 하는데, 토목 및 건축설계의 과정과 관련한 조합원의 교육과 전문인력의 확보가 절실하다. 환경이나 기후 변화에 대한 대응하기 위한 환경친화적 설비도 이 유형과 관련될 수 있으며, 단순한 주택의 구조적인 개선보다는 장기적 측면에서 에너지효율개선, 환경친화형 설계 및 시공 등을 통해 주택 품질의 향상을 추구하는 주거관련 협동조합의 한 유형이라고 할 수 있다.

4.2 주거관련 협동조합의 조성방안

앞서 살펴본 주거관련 협동조합의 각 유형에 따른 활동들은 주택건설 및 운영관리에서 파생된 활동들의 일부라고 할 수 있다. 따라서 단순히 특정 유형에서 제시된 활동들만을 제한적으로 수행한다고 이해하기보다는 근본적으로 주거관련 협동조합에 어떤 조건들이 요구되는지를 살펴봐야 한다. 아직까지 협동조합이란 개념 자체가 생소하거나 무언가 먼 차원의 이야기라는 인식이 존재하기 때문에 협동조합에 적극적으로 참여하는 움직임을 기대하기는 어렵다. 따라서 단기적으로는 전환적 모델의 형태로 주거관련 협동조합의 학습기가 필요하다. 주거관련 협동조합 유형 중에서 기존주택유지관리 및 개선형이 가장 먼저 활용될 수 있을 것이다. 기존의 주택들을 대상으로 유지관리를 위한 협동조합을 결성하거나 공공임대주택의 관리를 협동조합조직을 통해서 하는 새롭게 주택을 건설하는 것보다 훨씬 손쉽게 이루어질 수 있다. 특히 기존의 아파트관리를 사설업체에게 맡기지 않고 아파트입주민들이 직접 협동조합을 결성하여 활동할 수도 있을 것이다. 당장의 비용을 절감하는 것은 물론 조합원들의 고용창출, 공동체구성, 이용자 지향적인 편의시설 확충 등의 장점을 취할 수 있다. 자치적으로 운영하는 과정에서 협동조합의 성숙도를 높일 수 있고, 무엇보다 이러한 주거관련 협동조합을 직접 경험하면서 사회적으로도 많은 사람들이 가까운 거리에서 협동조합의 활동 모습을 지켜보고 점차적으로 주거관련 협동조합의 필요성을 느끼게 될 수 있다. <그림 2>는 단기적으로 시범적 관리협동조합의 형태의 도입에서부터 시작하여 장기적인 측면에서는 주거관련 협동조합과 그 연합체의 적극적인 활동, 그리고 이에 따른 공공의 역할들이 확대될 필요가 있음을 제시하고 있다. 점차적으로 경험과 자본을 축적해가면서 주거관련 협동조합의 활동에 따른 다양한 형태의 협동조합들이 등장할 수 있는 여건이 조성될 수 있음을 시사한다.

4.2.1 공공의 역할

다양한 유형의 주택건설을 유도하고 수요자 중심의 주거환경을 구성하며 관련 활동을 통한 지역경제 활성화를 위해서는 관련 법규 등의 정리가 필요하다. 실제로 협동조합의 활동에는 정부의 직접적인 재정보조나 세금 감면 등의 지원책이 큰 영향을 끼칠 수 있으나, 아직까지 협동조합기본법에서도 지원에 대한 부분을 명시하고 있지는 않다. 이는 자주적·자립적·자치적인 결성체라는 협동조합의 정의를 고려하여 그 원칙을 받아들인 것이지만(Office of the Minister for Special Affairs & Ministry of Strategy and Finance, 2012). 간접적인 지원에만 정부 역할을 한정할 경우 협동조합 활성화를 위한 생태계 구축에는 많은 시간이 소요될 것이다. 다른 어떤 정책보다도 재정적 지원은 거주와 직결되는 지역개발관련 협동조합의 활동에 큰 영향을 미칠 수 있다.

정책적 보조수단으로서 협동조합으로 하여금 주거 취약계층에 대한 주택공급도 고려하도록 하는 한편, 이런 공익적 활동에 대한 반대급부로서 운영비 지원, 국민주택기금을 활용한 장기저리대출 등의 직접적 재정지원을 실시할 필요가 있다. 또한

미국의 LIHTC 사례를 참고하여 세액공제권을 중앙정부에서 우선 지방정부로 배분하고, 해당지역 내 시범지구를 설정하여 주거관련 협동조합에게 적용할 수 있을 것이다. 이때 협동조합들에게 활동유형이나 특정 활동 수행여부에 따라서 차별적인 세액공제 비율을 적용할 수 있다. 한편 소득이 일정 수준 이하인 조합원의 비율조건을 충족할 경우 인허가·건설 등 사업 추진과정에서 발생하는 각종 세금에 대하여 과표공제 등의 혜택도 고려할 수 있다. 그리고 각 지자체의 현황을 고려하여 세액공제 비율을 차등 적용하고, 사업유형 등에 따라 적용대상을 확대해갈 필요가 있다. 그리고 신탁을 비롯한 서민금융 기관들을 소상공인등 대상의 서민금융 전담기관으로 정책적으로 육성할 필요가 있는데(Ryu, 2011), 협동조합은 대부분의 경우 소규모로 시작하게 된다는 점에서 이러한 서민들의 활동을 지원할 수 있는 금융적 지원이 정책적으로 뒷받침되어야 한다. 결국 주거관련 협동조합이 지속성을 지니려면 경제적으로 유지가 될 수 있어야 한다. 초반에는 단독으로 생존하기 어렵기 때문에 재정지원을 받아 기반을 다지고, 이후 주택매매나 주거관련 서비스제공 등을 통해서 경제적으로 유지가 가능하도록 정책적으로 유도할 필요가 있다. 국가 차원에서는 주거관련 협동조합조직을 활용해서 저소득층을 위한 임대형 주택을 공급하는 등 주거지원과 관련한 정책과 연계해서 효율적으로 활용할 수 있을 것이며, 아울러 지역에 기반을 둔 협동조합들의 활동으로 지역에 활력을 불어넣을 수 있게 된다.

1인 1표제에 기반한 협동조합의 특성을 감안하였을 때 재능기부에 근거한 인력풀 조성이 주거관련 협동조합의 활동에 도움이 될 수 있다. 은퇴한 전문가들의 재능기부를 통해 협동조합의 입장에서는 비용을 절감할 수 있고, 65세 이상의 은퇴한 고령전문가의 입장에서는 수십 년간 활용해왔던 본인의 기술을 지역사회 기여의 차원에서 쓸 수 있는 기회를 가질 수 있게 된다. 조합원들이 직접 건설에 참여하는 경우 원자재를 가공·조립하고 벽을 쌓는 모든 작업들이 어렵겠지만, 재능기부자들을 통해서 이런 작업을 습득하고 실행에 옮기면서 실제 주택의 건설이 가능하게 될 것이다. 추가적으로 이런 인력을 활용하는 협동조합들이 늘어나게 될수록 관련한 노동시장의 수요에도 큰 변화가 생길 수 있다. 따라서 상대적으로 저임금에 전문인력을 활용하여 일정품질 이상의 주택을 직접 건설하고 유지하여 주거환경을 조성하게 될 수도 있으며, 나아가서는 관련 분야의 실업률을 감소시키는 동시에 노동시장의 재편을 가져올 수도 있는 일이다. 그리고 토지확보는 주택을 건설하고자 하는 협동조합에게 가장 큰 영향을 미치는 부분 중 하나이다. 건설을 위해서는 입지탐색 및 토지확보의 단계를 거쳐야 하는데, 원하는 조건을 가진 토지를 확보하기란 쉬운 일이 아니다. 토지의 확보는 상당한 자금을 요하는 일이며, 자체나 인건비의 비율보다 토지의 구매나 대여에 투입되는 자금의 비율이 높은 경우가 많다. 따라서 저렴하고 안정된 토지공급은 주거관련 협동조합의 성공에 가장 큰 영향을 미치는데, 이와 관련하여 공동체토지신탁(Community Land Trust: CLT)이나 국공유지의 장기저리임대 혹은 매각, 토지매입대금 저금리대출 지원 등의 정책이 필요

하다. 특히 저소득층을 위한 주택의 건설을 목적으로 하는 주거관련 협동조합에 대해서는 저소득층의 주거안정에 기여한다는 차원에서 차별적인 지원이 필요할 것이며 이를 위해 기존의 공공임대주택을 협동조합에게 저렴하게 제공하는 방식 등을 사용할 수 있을 것이다. 즉, 다양한 사업모델에 따라서 정부정책도 달라야 한다(Park, Park & Kim, 2012).

4.2.2 주거관련 협동조합의 역할

주거관련 협동조합은 다양한 활동과 연계가 되기 때문에 그 구성원들은 지역사회에서 여러 활동을 하게 된다. 이들의 활동이 건전한 의식을 바탕으로 이루어져야만 협동조합은 제대로 기능하게 된다. 협동조합의 필요성에 공감하는 조합원들이 모였다고 하더라도 그들의 성숙도에 따라서 그 성과에 차이가 날 수 있는 것이다. 한편, 주거관련 협동조합 참여자들은 주거와 관련한 필요에 대해 자발적으로 대안을 탐색하고, 적극적으로 그 필요를 충족하고자 하는 노력을 기울인다. 따라서 자발적인 동기는 협동조합의 지속성과 활동성고에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 활동이나 참여를 강화하기 위해서는 참여자에게 좀 더 혜택을 주는 것을 고려해야 한다. 주택의 건설 혹은 관리에 적극적으로 참여할 경우 관리비를 일부 인하하여 적용한다든지 조합주택 분양 시 할인혜택이나 우선권 등을 부여하여 참여 활동을 촉진할 수 있을 것이다.

지금은 협동조합 도입 초기단계이기 때문에 이를 평가하기에는 아직 이르지만, 현재까지만 보면 협동조합 연합체의 활동이 활발하게 이루어지고 있지는 않다. 협동조합기본법에 따르면 협동조합연합회는 회원 자격을 가진 셋 이상의 협동조합이 발기인이 되어 정관을 작성하고 창립총회의 의결을 거쳐 기획재정부장관에게 신고하는 것으로 되어 있다. 장기적인 협동조합 조직들의 유지 및 발전을 위해서는 협동조합들의 연계가 반드시 필요하다. 특히, 자금문제에 있어서는 더욱 그러하다. 많은 자금이 소요되는 주거관련 협동조합들의 활동들을 모두 대출로 충당하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 따라서 장기저리 대출을 제공할 수 있도록 각 협동조합들이 수익금의 일부를 적립하는 방식으로 별도의 자금 조성방안을 마련하는 것도 중요하다. 이는 개인이나 소규모의 주거관련 협동조합 차원에서는 자금의 융통 과정이 쉽지 않기 때문에 협동조합 연합체 차원에서 가장 적극적으로 나서야 할 부분 중의 하나라고 할 수 있다. 또한 일부 지원을 받더라도 필요한 자금의 전체를 충당할 수는 없기 때문에 주거관련 협동조합 자체의 안전장치가 필요하다. 다만 우리나라에서는 일반협동조합의 직접적인 금융업 사업이 제한되어 있기 때문에 현재 조합원에 대한 대출사업은 불가하다. 협동조합연합체가 대출의 주체가 된다면 개별 협동조합들이 직접 대출 시 발생하는 신용 문제를 보완할 수 있는데, 자금 제공기관으로부터 자금을 먼저 차입하여 소속된 개별 협동조합들에게 저리로 융자를 제공할 수 있다. 이런 점들을 고려하여 연합체에서 대출업무 등을 취급할 수 있는 여건의 조성도 고려해 볼 수 있을 것이다. 협동조합이 상부상조의 정신을 중요한 가치 중의 하나로 추구하는 만큼 수익확보와 더불어 상호보완적인

제도 운용을 통해 공동체를 구성해나갈 수 있으리라 기대된다.

주거와 관련한 활동을 수행하는 협동조합들은, 특히 각 활동과 연계되는 경험과 지식이 부족한 상황에서는, 활동에 한계가 너무 명확하게 나타난다. 1인 1표의 원칙을 가지고 있는 협동조합 조직의 형태에서는 조합원 개개인의 역량이 협동조합의 활동과 역량에 직접적인 영향을 미치기 때문에 지식 공유와 교육 방안이 절실하다. 교육 정도에 따라서 외부 전문가에게만 의지할 수 있는 상황을 줄일 수 있고, 사업에 직접 관여하여 상호보완적 체계를 구축할 수 있다. 인허가는 물론이고 설계과정에서부터 지식을 가지고 참여하여 원하는 형태의 주거 상품을 만들어 낼 수 있도록 사전 교육이 철저하게 이루어져야 한다. 만약 전문적 지원조직이 가이드라인을 제시하고 교육프로그램을 운영한다면, 주거관련 협동조합의 연합체를 통해서 필수적인 지식을 공유할 수 있을 것이다. 또한 성공적인 사례들을 분석하고 개별 주거관련 협동조합들에게 맞춤 지원을 하게 됨으로써 협동조합의 조성 및 활성화에 큰 영향을 미칠 수 있을 것이다. 예를 들어 공공에서 표준설계도면을 지원할 수도 있는데, 협동조합에서는 이러한 도면을 근거로 조합원 사용자의 특성을 감안한 주거공간을 설계할 수 있을 것이다. 공공차원에서의 도면 정비가 늦어지거나 계획이 없을 경우에는 주거관련 협동조합 연합체 차원에서 직접 표준설계도면을 마련할 필요가 있다. 이는 공기단축은 물론 표준화된 설계도면을 통해 조합원들의 이해를 돕고 효율적인 사업 추진에 직접적인 도움을 줄 수 있을 것이다. 표준설계도면뿐만 아니라 개별 협동조합의 특성과 목적을 반영한 표준정관이나 사업수행가이드라인 등을 제작하여 추후 등장하는 주거관련 협동조합들의 조성을 지원하는 것도 고려 가능하다.

주거관련 협동조합은 지역의 자조적(self-help)인 발전에 큰 영향을 미칠 수 있는데, 조합원 개인의 역량을 강화하려는 노력은 협동조합의 역량 강화와 직결되고, 결과적으로 협동조합이 지역발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 하는 원동력이 된다. 교육 역량이 누적됨에 따라 지역사회에 기여할 수 있는 인적 자원(human resources)들이 형성되게 되며, 지역사회 내부 역량을 강화시킬 수 있는 것이다. 협동조합을 창립하고 경영하는 과정에서 리더십, 경영능력, 민주적 의사결정 능력이 배양되고, 협동조합을 매개로 지역주민들은 경제적·사회적 협동을 경험하게 된다. 그러면서 스스로가 속한 지역사회를 구체적인 상호작용과 신뢰의 그물망으로 인식하게 된다(Kwon, 2013). 조합원에 대한 교육이 해당 지역의 주민들을 대상으로 이루어지게 되는 만큼, 주거관련 협동조합이 수행하는 일련의 활동들은 궁극적으로 지역사회 주민들의 삶의 질 향상에 영향을 미치게 될 것이다.

V. 결론 및 시사점

높은 주택보급률에도 불구하고 여전히 주거불안정 현상이 존재하고 새로운 주거취약계층들이 등장하는 시점이다. 따라서 주거관련 협동조합 창업을 통해 이들이 담당할 수 있는 영역이 확대될 수 있도록 하고, 주거관련 협동조합의 조성을 위해 토지,

건설 및 유지관리를 위한 자금, 인적자원 확보 등에 대한 정부차원에서의 법적 지원이 필요하다. 국가주택정책의 차원에서 간접적으로 접근할 수 있도록 정책을 연계시킬 필요가 있다. 정부가 협동조합을 직접 조종하여 주택을 공급해야 한다는 차원보다는 자발적으로 일어나는 협동조합을 지원하고 간접적으로 방향을 수립하는 형태의 조치가 가장 먼저 필요하다. 앞서 살펴보았듯이, 토지확보와 관련한 혜택을 부여한다든지, 저렴한 대출, 대출보증 또는 세금 우대조치, 법적·기술적 규제 of 점진적 철폐 등을 도입할 수 있을 것이며, 장기적으로는 협동조합들의 성장 정도나 사회공헌 정도에 따라서 지원 규모를 조절해 나가야 한다. 또한 공공임대주택의 공급과 연계하여 사회적 융합을 촉진할 수 있는 주택의 확보, 고용확대를 통한 실업률 감소 등의 다양한 정책목표 측면에서 협동조합을 실험적으로 활용할 수 있을 것이다. 물론 주거관련 협동조합의 조성을 위한 모든 요소를 공공부문으로부터 충당할 수는 없다. 스스로의 필요를 만족시키려는 노력의 적극적인 활동태도로서 사업유지 및 기반마련에 관한 적극적인 참여가 무엇보다 중요하다.

주거관련 협동조합을 창업하고 이에 참여한다는 것은 주택의 건설 및 관리과정에 자발적인 노력을 투입하는 것으로서, 필요한 부분에 선택적으로 역량을 집중해야 한다. 특정한 주거관련 협동조합의 활동만으로 모든 주거관련 문제를 해결하기는 힘들며 각각 저소득층이나 노년층 등을 위한 소형주택의 공급에 집중한다든지, 아파트보다는 개인주택만을 건설한다든지, 자재구매 및 유통에 특화한다든지 스스로의 강점을 확보할 수 있는 부분을 선택할 필요가 있다. 지속가능한 주택공급 및 정주환경 유지를 위해서 주거관련 활동들을 영위하려는 노력이 계속된다면 협동조합이 관여한 주택이라는 이유로 높은 가치를 인정받을 받게 될 수도 있다. 다만 모든 필요 요소들을 단시간 내에 조성하기는 힘들기 때문에 앞서 제시한 방식으로 주거관련 협동조합이 익숙해질 수 있도록 주택관리협동조합 등의 형태로 실현 가능성이 높은 부분을 먼저 적용하는 방식을 활용하는 것이 좋을 것으로 보인다. 점차 개별 협동조합들의 활동이 활발해지고 사회적으로 경험치가 누적되어 가면서 장기적으로는 적극적인 연합체활동, 재정과 관련된 자구책 마련 등의 방안이 요구될 것이다. 협동조합의 조직 형태가 절대적인善이라고 할 수는 없다. 협동조합에 대한 지나친 보호나 지원 정책은 오히려 민간시장영역에서 활동하는 기업체들에게 역차별이 될 수 있으며, 협동조합의 차원에서는 이러한 보호를 남용할 수도 있다. 협동조합이 기존의 경제체제를 완전히 대체할 수 있다고 할 수는 없겠지만, 보완적인 차원에서 자발적으로 노력하는 협동조합 자체의 움직임이 지역경제의 역동성을 촉진하는 역할을 할 수 있다는 가능성에 주목할 필요가 있다.

REFERENCE

- Cho, K. H.(2011). *A Study on the Method of Enhancing the Public Welfare of Housing Policy in Korea: Focusing on the Implication of Housing Policy in European*

- Countries, Master's thesis, Kyungnam University.
- ICA Housing(2012). *Profiles of a Movement: Co-operative housing around the world*, Ottawa: Co-operative Housing International.
- Jang, K. S. & Baek, S. J.(2009). A Study on the Law Income Rental Housing Supply Program using Tax Credit, *Housing Studies Review*, 17(3), 35-62.
- Jang, S., Kim, A., Shin, C., Son, B., Shin, H. & Kim, D.(2011), Evolutionary Processes of Consumer Cooperatives in Korea and the UK, *Korea NPO Review*, 10(2), 75-110.
- Ji, K. O.(2001). *A Case Study on the Viability and Degeneration of Producer Cooperatives - In Focus of Otnuri Producer Cooperatives*, Master's thesis, The Catholic University of Korea.
- Kee, R. C.(2012). The Concept, History and Implication of Housing Cooperative, *Consumer Cooperatives Review*, 7(1), 7-23.
- Kim, R. S.(2013). *The social and economic Feasibility of Korean-style Housing Cooperatives and the Institutional Improvement Measures*, Doctoral dissertation, Sejong University.
- Kim, S. O.(2012). *Miracle of Mondragon*, Seoul: Critical Review of History Press.
- Kwon, Y, D.(2013). Activation Plan of Local Cooperatives for Promoting Rural Regions, *Korean Urban Management Association Autumn Academic Conference Collection of papers 2013*, Seoul: Korean Urban Management Association.
- MacLeod, G.(2012). *From Mondragon To America*, (In-woo Lee, Trans.), Seoul: Korea Co-operatives Research Institute, (Original work published 1997).
- MOSF(2014a). *List of cooperatives established*, Retrieved January 31, 2014 from <http://whhttp://www.coop.go.kr/COOP/bbs/archiveList.do>.
- MOSF(2014b). Major statistics of cooperatives in Korea, Retrieved January 31, 2014 from <http://http://www.coop.go.kr/COOP/state/majorStatistics1.do>.
- Nam, C. K.(2011). *The Current Situation and Problem of Toad-Housing Business in Eunpyeong-gu*, *Urbanity & Poverty*, 92(1), 31-45.
- Nam, K. P.(2005). A Review on the Housing Cooperative Movement, *Nonghyup Economic Review*, 34(1), 147-169.
- Northcountry Cooperative Foundation(2004). *Cooperative Housing Toolbox-A Practical Guide for Cooperative Success*, Minneapolis: Northcountry Cooperative Foundation.
- NYCHDC(2014). *Mitchell-Lama Preservation Program*, Retrieved January 3, 2014 from <http://www.nychdc.com/Mitchell-Lama%20Preservation>.
- Office of the Minister for Special Affairs & Ministry of Strategy and Finance(2012). *Future of Mutual Growth and Unity – Cooperatives Sourcebook*, Seoul: Office of the Minister for Special Affairs
- Park, J. H., Park. M. S. & Kim. D. Y.(2012). *The Policy of Fostering the Youth Start-up Firms within the Framework of Entrepreneurial Ecosystem*, 2012 Conference on Business Venturing Spring 2012, Seoul: The Korean Society of Business Venturing.
- Park, J. H.(2012). Housing Cooperatives in USA and Sweden, *Cooperatives Network*, 58(1), 118-127.
- Ryu, D. W.(2011). Development Strategies of Credit Union-As Financing Source for Small Business Startups, *Asia-Pacific Journal of Business Venturing and Entrepreneurship*, 6(2), 115-132.
- Seoul Metropolitan Government(2013). *Cases of Operations of Co-operatives*, Seoul: Seoul Metropolitan Government
- Shin, C. S.(2013). Qualitative Research on the Consumers Cooperative's Process of Creating a Social Performance, Master's thesis, Sungkonghoe University.
- Shin, I.(2011). *A Study on the Development Plan of Korean Cooperatives*, Master's thesis, Sungkyunkwan University.
- Sjbnews(2012). *Regional development cooperative: A guide for new cooperatives*, Retrieved February 12, 2014 from <http://www.sjbnews.com/news/articleView.html?idxno=421319>.
- The Kyunghyang Shinmun(2013). *Cooperators participates in the designing process of housing cooperatives*, Retrieved February 12, 2014 from http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201309082318275&code=950201.
- U.S. Government Accountability Office(2012), *Low-income housing tax credits(GAO-13-66)*, Washington DC: U.S. Government Accountability Office.

Start-up Typology and Building Scheme for Housing Related Co-operatives*

Kim, Min-Kyun **

Oh, Dong-Hoon***

Abstract

The purpose of this study is to draw the implication for building domestic housing-related co-operatives by understanding activities of housing-related co-operatives from case study and by suggesting the start-up typology for possible domestic housing-related co-operatives and requisites for building them. According to their activities housing-related co-operatives are categorized into three types which are housing supply and operation type, maintain and improve the existing housing type, and design and performance improvement type. National housing policy should be connected to housing co-operatives indirectly. That is, the policy direction ought to be not toward controlling housing co-operatives, letting them supply more houses directly, but toward supporting voluntary co-operatives, showing them the overall housing policy blueprint. Co-operatives cannot be a panacea. Too much protection or support for co-operatives could lead to a reverse discrimination against private companies, and the co-operatives might overuse this kind of prominent position. We need to focus on the possibility of the role of co-operatives as a facilitator for local economy rather than a perfect substitute for the existing economy system.

Keywords: Housing Co-operatives, Housing-related Co-operatives, Co-operatives, Residential Communities, Social Economy

* This Study was revised from a paper, Typology and Building Scheme Housing Related Co-operatives –Focused on Housing Co-operatives presented in Korean Association For Housing Policy Studies Conference on Dec. 6, 2013.

** First-Author, Assistant Manager, Health Insurance Review and Assessment Service, round3winner@gmail.com

*** Corresponding Author, Professor, University of Seoul, dongoh@uos.ac.kr