

2013 서울시사회적경제지원센터  
연구지원사업(자율연구) 최종보고서

# 주택협동조합을 통한 도시정비해제구역의 활성화 방안

-불광 23번지 일대 도시재정비해제지역을 중심으로

2013.12

서울시사회적경제지원센터

## ■ 연 구 진

연구책임 김란수 하우징쿱주택협동조합 주택연구소 연구소장  
연 구 원 김수현 하우징쿱주택협동조합 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 목 차

제 I 장 서론 .....	1
제1절 연구 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	2
제3절 연구의 흐름 .....	3
제 II 장 도시정비구역해제의 문제와 대안의 필요성 .....	5
제1절 도시정비구역해제의 정의와 추진절차 .....	5
제2절 도시정비구역해제 이후의 대안개발의 필요성 .....	14
제 III 장 주택협동조합 모델의 구조와 성격 .....	17
제1절 주택협동조합의 도입배경 .....	17
제2절 주택협동조합의 정의 및 특성 .....	20
제3절 주택협동조합의 유형 .....	22
제4절 주택협동조합의 사례 검토 .....	26
제 IV 장 서울시 대안적 주택공급사업의 개요 .....	36
제1절 주민참여형 재생사업 .....	36
제2절 서울시의 대안적 주택모형 .....	37
제3절 주택협동조합의 적용 가능 사업 .....	44
제 V 장 은평구 불광동 도시정비해제구역 실태 분석 .....	47
제1절 은평구의 지리적 특성 및 주택유형 현황 .....	47
제2절 대상지 실태 분석 .....	48
제 VI 장 도시재정비해제구역에 적용할 주택협동조합 실행모델 검토 .....	58
제1절 주택협동조합의 특성과 실행을 위한 쟁점 사항 .....	58
제2절 주택협동조합의 실행모델 .....	62
제3절 주택협동조합 모델의 기대효과 .....	70
제 VII 장 결론 .....	76
제1절 주택협동조합 활성화를 위한 정책적 제언 .....	76
제2절 연구의 결론 및 한계 .....	79
<참고문헌> .....	80

## 표 목 차

<표 2-1> 도시정비구역의 해제 요건 .....	5
<표 2-2> 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제 7조 정비구역 해제요건 .....	6
<표 2-3> 「도시 및 주거환경 정비법」 제4조의 3 ‘정비구역 해제 요건’ .....	6
<표 2-4> 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제 7조 정비구역 해제효과 .....	7
<표 2-5> 「도시 및 주거환경 정비법」 제4조의 3 .....	8
<표 2-6> 서울시 도시재정비구역 실태조사 현황 .....	10
<표 2-7> 서울시 주거환경관리사업 추진현황 .....	13
<표 2-8> 서울시 주거환경관리사업 2012년 추진구역 .....	14
<표 3-1> 주택협동조합의 유형 .....	23
<표 3-2> ‘구름정원 사람들 협동조합’ 주택 평균분양가 .....	33
<표 3-3> ‘구름정원 사람들 협동조합’의 정관 제8조 .....	33
<표 3-4> ‘구름정원협동조합’ 입주자 교육 프로그램 .....	34
<표 3-5> 주택협동조합의 사례 .....	35
<표 4-1> 노후화된 주택개량을 위한 주택개량비 지원 사업 .....	45
<표 4-2> 소규모 재건축(가로주택정비사업) 주택개량비 지원사업 .....	46
<표 5-1> 불광동 주택유형 .....	48
<표 5-2> 은평구 주민등록인구분포 .....	48
<표 5-3> 토지 소유자별 현황 .....	50
<표 5-4> 지목별 현황 .....	50
<표 5-5> 토지별 용도지역 .....	51
<표 5-6> 불광동 23번지 일대 건축물 용도 현황 I .....	51
<표 5-7> 불광동 23번지 일대 건축물 용도 현황 II .....	52
<표 5-8> 불광동 23번지 일대 건축물 노후도 현황 .....	52
<표 5-10> 불광동 23번지 일대 해제구역 현황 .....	53
<표 5-11> 불광동 단독 · 다가구 매매가 .....	54
<표 5-12> 인근 재건축 아파트 매매가 .....	54
<표 6-1> 주택협동조합의 기본 방향 .....	64
<표 7-1> 기존 도시정비사업과 공공관리자제도 비교 .....	77
<표 7-2> 「지방세법」 제13조 과밀억제권역 안 취득 등 증가 .....	78

## 그림 목 차

<그림 1-1> 연구의 흐름도 .....	4
<그림 2-1> 도시정비구역 해제 추진절차 .....	9
<그림 2-2> 서울시 도시재정비 해제구역 현황 .....	9
<그림 2-3> 도시재정비구역 실태조사 절차 .....	10
<그림 3-1> 일본 칸칸모리주택 전경 .....	27
<그림 3-2> 칸칸모리 공동식사 준비 .....	28
<그림 3-3> 칸칸모리 사업 구성 .....	29
<그림 3-4> 하우징쿱주택협동조합 창립총회 .....	31
<그림 3-5> 불광 ‘구름정원 사람들 협동조합’ 주택 부지 .....	32
<그림 4-1> 가양동 육아협동조합형 공공임대주택 조감도 .....	38
<그림 4-2> 가양동 육아협동조합형 공공임대주택 위치 .....	38
<그림 4-3> 만리동 예술인협동조합형 공공임대주택 조감도 .....	41
<그림 4-4> 만리동 예술인협동조합형 공공임대주택 교육 현장 .....	42
<그림 4-5> 방학동 시범사업 위치도 및 현황 .....	43
<그림 5-1> 불광동 23번지 일대 주택재건축 정비해제구역 위치도 .....	49
<그림 5-2> 불광동 23번지 일대 도시재정비해제지역 .....	49
<그림 5-3> 불광동 23번지 일대 도시이용계획 .....	51
<그림 5-4> 불광동 23번지 일대 노후화된 주택 .....	53
<그림 5-5> 불광동 23번지 일대 주택재건축 정비해제구역 .....	55
<그림 5-6> 불광동 23번지 일대 주택재건축 정비해제구역 현황도 .....	56
<그림 6-1> 주택협동조합의 주택공급 과정 .....	59
<그림 6-2> 조합소유형 주택협동조합의 구조 .....	65
<그림 6-3> 공동체토지신탁형 주택협동조합의 구조 .....	67
<그림 6-4> 토지임대 건설관리형 주택협동조합의 구조 .....	68
<그림 6-5> 임대주택관리형 주택협동조합의 구조 .....	70
<그림 7-1> 주민참여형 재생사업의 구조 .....	76

## 제 I 장 서론

### 제1절 연구 배경 및 목적

#### 1. 연구 배경

우리나라 주택정책의 최우선목표를 주택물량부족에 의한 주택공급에 두어 양적인 측면에서는 주택보급률이 102.7%(국토교통부 2012년 기준, 전국 평균)로 이미 100%를 넘어섰다. 그러나 실제로 자가 거주율은 54.2%(국토교통부 2010년 기준, 전국평균)불과하고 연소득 대비 주택가격구입배수(PIR, 국토교통부 2012년 주거실태조사 기준)가 5.1로 미국의 3.9, 영국의 3.4와 비교해도 여전히 높은 수준이다. 이는 공급위주의 주택정책이 실질적으로 서민의 주거 안정에 기여하지 못했음을 보여준다.

게다가 유럽재정위기 이후 지속적으로 소형주택과 전·월세가격이 상승하고 있으며, 특히 2013년 9월 전국 아파트 전세가율(매매가 대비 전세가 비율)은 64.5%(KB 국민은행)로 11년 만에 최고치를 기록하는 등 주거불안정이 심화되고 있는 상황이다.

그럼에도 불구하고 정부는 여전히 경기 조절수단으로 부동산 정책을 펼치고 있다. 우리사회는 고도성장 이후 성숙단계로 접어든 저성장 시대에 접어들면서 과거와 같은 경기 호황을 기대하기는 어렵고, 게다가 재정형편이 좋지 않은 상황에서 정부가 서민들의 주거문제 해결을 위한 대규모의 정책자금을 투입할 여력이 크지 않기 때문에 다양한 사회적 경제조직에 의한 주택공급은 기존의 주택공급방식의 한계에 기여할 수 있는 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

한편, 기존 주택공급방식은 아파트에 의한 대량생산화이다. 이론적 측면(건축 및 도시계획 철학)보다는 짧은 시간 안에 가능한 많은 주택을 공급할 수 있는 기술적 방법론(발레리 줄레 조, 2007)으로 접근하여 아파트의 대량공급이 가능하였다. 주택 소비자는 공급자의 일방적인 공급에 아무런 저항 없이 기꺼이 거액의 돈을 주택가격으로 지불하였다.

하지만, 이제는 주택 소비자의 니즈(needs)를 반영할 수 있는 전문가와 함께 참여하는 디자인, 친환경적인 설계 및 시공, 여러 가구가 모여 공동체를 형성하여 상부상조하며 살아가는 소규모 주택공급방식을 통한 다양한 유형의 주택공급 시스템이 정착할 시점이다. 이를 위해 가장 주도적인 역할을 담당해야 하는 주체는 건설기업이 아닌 지방자치단체와 다양한 사회경제적 주체 및 주민단체 등이다.

최근 우리나라도 「사회적기업육성법」(2007년)과 「협동조합기본법」(2012년)이 시행되면서 다양한 서비스를 제공하는 사회적 경제조직이 생겨나고 있다. 주거분야에서 비영리조직들의 활동범위는 넓어지고 다양해지고 있으며, 주택개보수사업, 임시주거비지원사업, 저소득층 밀집주거지역에서의 지역공동체 형성과 관련된 마을 만들기, 매입임대사업 운영기관 활동, 주거복지

센터 운영 등 저소득층의 주거문제에 개입하고 있을 뿐 아니라 실제로 미미하게 주택공급 활동을 하고 있다.

## 2. 연구 목적

토지소유자로 구성된 도시재정비사업은 투자조합의 성격을 지니고 있어 부동산 개발이익의 극대화를 위해 지나친 수익성 추구하고 아파트 중심의 물리적 환경개선에만 치우쳐 있어 기존 지역 공동체 파괴와 주민의 재정착률 저하 등 주거불안정을 심화시키면서 사회적 갈등을 초래하고 있다.

대부분의 도시재정비구역에서 사업성 부족, 미분양 우려, 과도한 입주금 부담으로 인한 주민들의 반대 및 상가세입자들과 상가임차인들의 보상 요구 등으로 사업추진이 지연되거나 중단되고 있다. 이에 따라 전국의 주요 지자체에서 과다 지정된 재정비예정구역을 해제하였으나 해제지역에 대한 구체적인 방안은 여전히 미비한 상황이다.

특히, 지속되고 있는 부동산 경기침체는 ‘사업자 중심’의 개발 사업이 아닌 ‘거주자 중심’의 도시재생 개념을 정립하고, 기존 주민들의 지속적인 생활여건을 확보할 수 있는 ‘지속가능한 주거지 정비’에 대한 고민과 논의를 불러일으키고 있다.

이런 현실을 고려하여 대안적 주체가 주도하는 새로운 정비사업 방식을 모색해야 한다는 소리가 높아지고 있으며, 그 방안으로 비영리주택협회나 주택협동조합과 같은 사회적 경제조직은 단순한 물리적 재생뿐만 아니라 지역의 공동체 중심의 사회·문화·경제적 대응이 가능하다.

따라서 본 연구는 기존 도시재정비방식을 반복하지 않기 위하여 대안적 정비사업의 거버넌스나 사업방식, 주택유형에 대한 적극적인 검토와 연구가 필요한 시점으로 도시재정비해제지역에서 주택협동조합을 중심으로 하는 주민참여형 재생사업을 활성화시키는 방안을 찾는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 우선 대상지역의 종합적인 현황분석을 통해 지역 고유의 기능과 역할을 파악하여, 지역특성을 반영하면서 재생효과를 증대시킬 수 있는 다양한 주택협동조합의 주택공급모델을 검토하는 것을 목적으로 한다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구의 공간적 범위는 2013년 7월 17일 제12차 서울시 도시계획심의위원회 회에서 원안

가결된 5개의 정비구역 해제 구역 중 은평구 불광동 23번지 일대를 중심으로 종합적인 현황 분석을 통해 지역 고유기능과 역할을 파악한다.

내용적 범위로서는 첫째, 도시재정비구역해제의 문제에 관하여 파악하고, 둘째, 주택협동조합의 개념과 원칙 및 운영방안에 대하여 고찰한다. 셋째, 사례지역에 대한 여건분석을 통하여 적용 가능한 주택공급모델을 도출하고자 하였다. 마지막으로 도시재정비해제지역에서의 주택협동조합 활성화를 위한 주민참여형 도시재생사업과의 연계방안과 법제도적 개선점을 찾고자 하였다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 도시재정비해제지역에 관한 연구로서 주택협동조합의 적용가능성을 탐색한 연구이다. 본 연구 방법은 다음과 같다.

우선, 문헌연구로서 주택협동조합의 개념, 원칙 및 유형을 조사하였으며, 해외 주택협동조합에 대한 조사·분석을 통하여 도시재생으로서 주택협동조합의 적용가능성을 검토하였다. 그리고 도시재정비해제구역의 사업의 구조, 이와 관련된 법률 및 정책현황을 조사하고 한계점을 고찰하였다.

다음으로, 사례연구로서 도시재정비해제지역인 은평구 불광동 일대에 대한 현황 조사 및 지역거주자와의 인터뷰를 통하여 도시재정비해제지역의 쟁점사항들을 도출하고자 하였다.

## 제3절 연구의 흐름

주거복지에 대한 요구가 커지고 있음에도 불구하고 중앙정부나 지방자치단체의 재정능력이 한계에 도달하면서 새로운 유형인 사회적 경제조직에 의한 주택공급은 우리의 주택문제를 효과적으로 해결하는 하나의 대안이 될 수 있다고 앞서 언급하였다. 사회적 경제영역 내의 사회적 기업, 협동조합에 대한 논의는 활발하나 주택 공급주체로서의 논의는 부족한 상황에서 도시재정비해제구역의 재생방안의 대안인 주택협동조합은 실질적으로 적용할 수 있는 구체적인 방안이 될 수 있을 것이다.

주택협동조합은 서구에서 오랫동안 시장이 아닌 지역공동체를 기반으로 다양한 주체가 참여하며, 저소득층을 위한 주거복지문제 해결의 차원에서 나아가 물리적 도시개발에서 주거권과 삶의 질에 근거한 협동과 상생의 도시재생 방안이다. 또한, 주택협동조합은 우리나라 주거문화의 패러다임 변화에 기여할 수 있는 중요한 여건을 갖추고 있다.

특히, 도시재정비구역 해제가 증가할 것으로 예상되기 때문에 서울시에서 추진하는 주민참



여형 도시재생사업에서 주택협동조합을 통하여 실제 도시재정비해제지역에 적용할 수 있는 구체적인 방안을 제시하고자 하였다.

본 연구는 서론부터 결론까지 총 7개의 장으로 구성되어 있다. 1장에서는 연구의 배경과 목적, 연구의 범위 및 방법과 연구의 흐름을 설명하였다.

2장에서는 도시재정비구역해제에 대한 정의와 추진절차를 살펴보고, 대안개발의 필요성을 검토하였다.

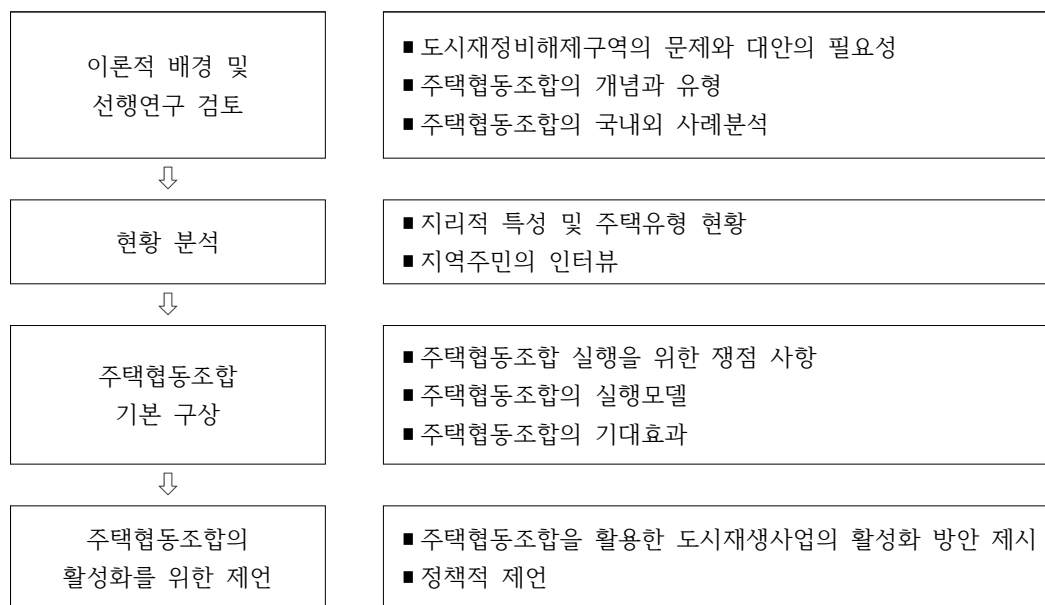
3장에서는 주택협동조합의 이론적 배경으로 주택협동조합의 정의 및 도입배경, 유형에 관하여 살펴보고, 국내외 주택협동조합의 사례를 조사하였다.

4장에서는 현재 서울시에서 시행중인 대안적 주택공급사업을 살펴봄으로서 주민참여형 재생사업과 두레주택 및 협동조합형 공공임대주택의 사례를 검토하였다.

5장에서는 사업대상지인 은평구 불광동 지역의 지리적 현황 및 주택유형 현황을 조사하였으며, 지역주민의 도시재정비해제에 관한 인식조사를 위해 심층 인터뷰를 실시하였다.

6장에서는 도시재정비해제구역에 적용할 구체적인 주택협동조합의 실행모델을 검토하였으며, 이를 통한 기대효과를 살펴보았다.

7장에서는 주요 연구결과 요약과 연구를 통하여 얻은 시사점을 살펴보았으며, 정책적 제언을 통하여 주민참여형 재생사업과의 연계, 지역공동체 활성화 및 법제도적 개선의 대안을 제시하고자 하였다. 이와 함께 연구의 한계를 정리하였다.



<그림 1-1> 연구의 흐름도

## 제Ⅱ장 도시정비구역해제의 문제와 대안의 필요성

### 제1절 도시정비구역해제의 정의와 추진절차

#### 1. 도시정비구역해제의 정의

##### 1) 도시정비구역해제의 근거

도시정비구역사업의 해제는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」(이하 도촉법)과 「도시 및 주거환경정비법」(이하 도정법)에 의하여 도시정비구역의 지정권자가 도시정비구역을 해제하는 방식과 추진위원회 또는 조합인가 취소를 통해 도시정비구역을 해제할 수 있다.

##### (1) 지정권자의 해제

도시정비구역의 해제는 정비구역의 지정권자인 시·도지사 또는 대도시의 시장이 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 정비구역을 해제할 수 있다. 도시정비구역의 해제 요건은 정비사업의 시행에 따른 토지소유자의 과도한 부담이 예상되는 경우, 정비예정구역 또는 정비구역의 추진 상황으로 보아 지정목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우와 추진위원회가 구성되지 않은 구역에서 토지 등 소유자의 30% 이상이 도시정비구역의 해제를 요청하는 경우에 해당된다.

<표 2-1> 도시정비구역의 해제 요건

사업 형태	해제 요건	비 고
정비예정구역	정비구역 지정예정일 기준 3년이 되는 날까지 정비구역지정 미신청시	신청권자: 시장·군수
주택재개발·주택재건축사업	토지등소유자가 정비구역 지정고시일 기준 2년 이내에 추진위원회 승인 미신청	조합시행의 경우
	토지등소유자가 정비구역 지정고시일 기준 3년 이내 사업시행인가 미신청	
	추진위가 추진위 승인일 기준 2년 이내에 조합설립인가 미신청	
	조합이 조합설립인가일 기준 3년 이내 사업시행인가 미신청	
도시환경정비사업	토지등소유자가 정비구역 지정고시일 기준 5년 이내 사업시행인가 미신청	
주거환경개선사업	정비구역 지정고시일 기준 15년 초과 + 토지 등 소유자 2/3이 해제동의	
주민동의에 의한 취소	추진위 승인 또는 조합설립인가 취소	도정법 제 16조의 2

자료 : 최승필, 2012,

## (2) 사업추진 지연 및 토지등소유자 동의

도시정비구역으로 지정된 이후 사업추진이 지연될 경우, 도시정비구역을 해제할 수 있다. 「도시재정비 촉진법」에 의하면, 정비촉진지구로 지정고시한 날부터 2년이 경과하기까지 재정비촉진계획이 결정되지 아니하면 지정의 효력이 상실하게 된다.

<표 2-2> 「도시재정비 촉진법」 제 7조 정비구역 해제요건

제 7조(재정비촉진지구 지정의 효력 상실 등)

- ① 제5조에 따라 재정비촉진지구 지정을 고시한 날부터 2년이 되는 날까지 제12조에 따른 재정비촉진계획이 결정되지 아니하면 그 2년이 되는 날의 다음 날에 재정비촉진지구 지정의 효력이 상실된다. 다만, 시·도지사 또는 대도시 시장은 해당 기간을 1년의 범위에서 연장할 수 있다.
- ② 시·도지사 또는 대도시 시장은 그 밖에 재정비촉진사업의 추진 상황으로 보아 재정비촉진지구의 지정 목적을 달성하였거나 달성할 수 없다고 인정하는 경우에는 지방도시계획위원회 또는 제34조에 따른 도시재정비위원회의 심의를 거쳐 재정비촉진지구의 지정을 해제할 수 있다.

출처: 법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr)

또한, 「도시 및 주거환경 정비법」에 의하면, 정비예정구역 또는 정비구역으로 지정 후 2년 이내에 토지 등 소유자가 추진위원회의 승인신청을 하지 않은 경우와 최초로 정비계획을 수립한 후부터 추진위원회의 구성 후 2년 이내에 조합설립 인가신청을 하지 않은 경우, 공공관리에 의해 사업이 추진되는 경우에 토지 등 소유자가 정비구역 지정 후 3년 이내에 조합설립인가를 신청하지 않은 경우, 조합설립 인가 후 3년 이내에 사업시행인가를 신청하지 않은 경우, 도시환경 정비 사업을 토지 등 소유자가 시행하는 경우로서 토지등소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날로부터 5년이 되는 날까지 사업시행인가를 신청하지 않은 경우이다. 또한 주거환경 개선사업으로 정비구역이 지정된 날로부터 15년 이상 경과하였으며, 토지등소유자의 2/3 이상이 정비구역의 해제에 동의하는 경우, 제16조의 2(조합설립인가 등의 취소)에 따라 추진위원회의 승인 또는 조합의 설립인가를 취소하게 된다.

<표 2-3> 「도시 및 주거환경 정비법」 제4조의 3 '정비구역 해제 요건'

제4조의 3 (정비구역 등 해제)

- ① 시장·군수는 정비예정구역 또는 정비구역(이하 이 조에서 "정비구역등"이라 한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 시·도지사 또는 대도시의 시장에게 정비구역등의 해제를 요청하여야 한다.
  1. 정비예정구역에 대하여 기본계획에서 정한 정비구역 지정 예정일부터 3년이 되는 날까지 시장·군수가 정비구역 지정을 신청하지 아니하는 경우
  2. 주택개발사업·주택재건축사업 [제13조에 따른 조합(이하 "조합"이라 한다)이 시행하는 경우로 한정한다]이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
    - 가. 토지 등 소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 2년이 되는 날까지 제13조에 따른 조합설립추진위원회(이하 "추진위원회"라 한다)의 승인을 신청하지 아니하는 경우

- 나. 토지 등 소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 3년이 되는 날까지 제16조에 따른 조합 설립인가를 신청하지 아니하는 경우
- 다. 추진위원회가 추진위원회 승인 일부터 2년이 되는 날까지 제16조에 따른 조합 설립인가를 신청하지 아니하는 경우
- 라. 조합이 제16조에 따른 조합 설립인가를 받은 날부터 3년이 되는 날까지 제28조에 따른 사업시행인가(이하 "사업시행인가"라 한다)를 신청하지 아니하는 경우
- 3. 도시환경정비사업을 토지 등 소유자가 시행하는 경우로서 토지 등 소유자가 정비구역으로 지정·고시된 날부터 5년이 되는 날까지 사업시행인가를 신청하지 아니하는 경우
- 4. 제6조 제1항 제1호에 따른 방법으로 시행하고 있는 주거환경개선사업은 정비구역이 지정·고시된 날부터 15년 이상 경과하고 토지 등 소유자의 3분의 2 이상이 정비구역의 해제에 동의하는 경우
- 5. 제16조의2에 따라 추진위원회의 승인 또는 조합 설립인가가 취소되는 경우
- ④ 시·도지사 또는 대도시의 시장은 다음 각 호의 경우 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 정비구역 등의 지정을 해제할 수 있다.
  - 1. 정비사업의 시행에 따른 토지 등 소유자의 과도한 부담이 예상되는 경우
  - 2. 정비예정구역 또는 정비구역의 추진 상황으로 보아 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우
  - 3. 토지 등 소유자의 100분의 30 이상이 정비구역 등(추진위원회가 구성되지 아니한 구역에 한한다)의 해제를 요청하는 경우

출처: 법제처 홈페이지(www.molog.go.kr)

## 2) 도시재정비구역해제의 효과

도시재정비구역 등이 해제된 경우에는 「도정법」, 「도촉법」 모두 정비계획으로 변경된 용도지역, 정비기반시설 등은 정비구역 이전의 상태로 환원된 것으로 보고 있다. 또한 해당 구역에 대해 시·도지사 또는 대도시 시장이 해제된 정비구역을 주거환경관리지역<sup>1)</sup>으로 지정할 수 있다.

이는 ‘현지개량방식’ 또는 ‘주거지재생사업’이라고도 하며, 도로 등 기반시설은 공공이 지원하고, 나머지 상업·주택지역은 특성에 맞게 주민들이 개발하는 방식으로 재정비 촉진지구가 해제된 경우라도 주민이 원하는 경우 개별적으로 정비 사업을 추진할 수 있도록 하는 취지이다.

<표 2-4> 「도시재정비 촉진 촉진을 위한 특별법」 제 7조 정비구역 해제효과

제4조의3 (정비구역 등 해제)

- ⑤ 제3항 또는 제4항에 따라 정비구역 등이 해제된 경우에는 정비계획으로 변경된 용도지역, 정비기반시설 등은 정비구역 지정 이전의 상태로 환원된 것으로 본다.
- ⑥ 제3항 또는 제4항에 따라 정비구역 등이 해제된 경우 시·도지사 또는 대도시의 시장은 해제된 정비구역을 주거환경관리사업구역으로 지정할 수 있다.

출처: 법제처 홈페이지(www.molog.go.kr)

1) 주거환경관리지역이란 단독주택 및

다세대주택 등이 밀집된 지역에서 정비기반시설과 공동이용 시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위하여 시행하는 사업을 말한다(도정법 제2조 제2호 마목).

주거환경관리지역은 단독주택 및 다세대주택 등이 밀집된 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위하여 시행하는 사업으로 재정비사업의 유형 중의 하나이다. 즉, 도로나 주차장 등 기반시설은 마련하고 철거되지 않은 상업주택지역들은 각 구역의 특성에 맞게 주민들 각자가 개발하는 방식으로 현지개량방식이라고도 한다.

따라서 비록 정비구역의 유형 중 타 유형이 추진되지 않는 경우라도, 해당 지역이 낙후된 지역이라고 판단되고 주거환경의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 기반시설과 공동시설의 확충작업이 이루어질 수 있다. 물론 이 경우에 주민 각자의 주택에 대한 개량사업은 개별적으로 이루어진다.

## 2. 도시정비구역해제의 추진절차

도시정비구역해제의 추진절차는 다음과 같다. 사업추진 지연, 토지 등 소유자의 요청, 지정권자에 의하여 해제된 정비구역의 시장·군수는 해제에 관한 내용을 30일 이상 주민에게 공람하고, 지방의회의 의견을 60일 이내에 듣고 시·도지사 또는 대도시의 시장에게 해제를 요청한다. 그리고 도시계획위원회의 심의를 거쳐 정비구역을 해제한다. 해당 지자체의 공보에 고시하고 일반인에게 열람할 수 있도록 하며, 국토교통부장관에게 통보하여야 한다.

### <표 2-5> 「도시 및 주거환경 정비법」 제4조의 3

#### 제4조의3 (정비구역 등 해제)

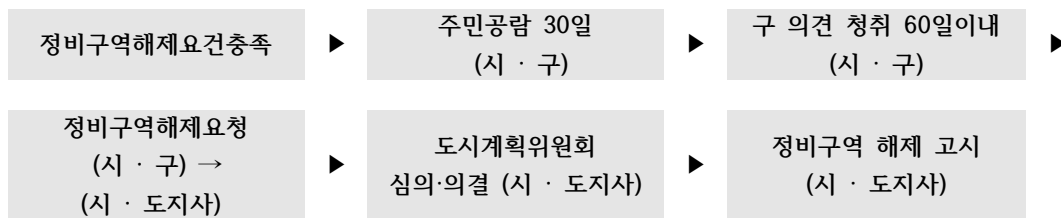
② 시장·군수가 시·도지사 또는 대도시의 시장에게 제1항에 따라 정비구역 등의 해제를 요청하는 경우, 시장·군수는 정비구역 등의 해제에 관한 내용을 30일 이상 주민에게 공람하고 지방의회의 의견을 들은 후(이 경우 지방의회는 시장·군수가 정비구역 지정의 취소에 관한 계획을 통지한 날부터 60일 이내에 의견을 제시하여야 하며, 의견제시 없이 60일이 지난 경우 이의가 없는 것으로 본다) 이를 첨부하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 정비구역 등의 해제를 요청받은 시·도지사 또는 대도시의 시장은 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 정비구역 등을 해제하여야 한다.

⑦ 시·도지사 또는 대도시의 시장은 제3항 또는 제4항에 따라 정비구역 등을 해제하는 경우에는 그 사실을 해당 지방자치단체의 공보에 고시하고 국토교통부장관에게 통보하여야 하며, 관계 서류를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

출처: 법제처 홈페이지(www.molog.go.kr)

열람 내용에는 재정비촉진지구의 명칭·위치와 면적, 유형, 지정목적, 지정의 효력 상실 또는 해제 일 및 해제 사유를 포함하도록 한다.



<그림 2-1> 도시정비구역 해제 추진절차

### 3. 서울시 도시정비구역 해제 현황<sup>2)</sup>

서울시 도시재정비구역 실태조사는 뉴타운·재개발 정비사업 추진여부의 의사결정에 필요한 개략적인 정비 사업비 및 추정분담금을 제공하고 주민의견을 수렴하여 그 결과에 따라 사업 추진여부를 결정하는 것을 말한다. 즉, 갈등으로 인한 분쟁이나 사업성 악화 등으로 인해 사업추진기간이 늘어남에 따라 사회적으로 문제가 되고 있어 이를 해결하기 위해 구역에 추진여부 의사결정에 필요한 정보를 제공하고, 조속한 의사결정으로 갈등을 해소하기 위하여 실태조사를 실시하고 있는 것이다.



자료 : 서울시 재개발·재건축 현황 지도

(<http://wp-app.seoul.go.kr/smih/newtown/index.web>)

<그림 2-2> 서울시 도시재정비 해제구역 현황

실태조사는 추진주체(추진위원회 또는 조합)가 없는 모든 정비(예정)구역에 대하여 실시하

2) 서울시청 홈페이지(<http://citybuild.seoul.go.kr>) 참조로 작성

고, 추진주체가 있는 구역은 토지등소유자 10% 이상의 요청이 있는 경우에 시행한다.

실태조사 추진 절차는 첫째, 자치구 협의로 우선순위를 결정하여 대상지를 결정한다. 둘째, 조사내용과 조사방법 및 절차를 사전에 홍보한다. 셋째, 현황 조사 및 분담금을 조사한다. 넷째, 전문가 검토와 위원회 자문을 통해 조사내용을 확정한다. 다섯째, 실태조사 결과와 주민의 견수령 방법을 홍보한다. 마지막으로 사업의 찬반여부 및 대안사업 희망에 대해 주민의 의견을 수렴한다.



자료 : 서울시 주택정책실 홈페이지(<http://citybuild.seoul.go.kr/>)

<그림 2-3> 도시재정비구역 실태조사 절차

2013년 10월 서울시 도시재정비구역 실태조사 현황을 살펴보면, 전체 571개 구역 중 315 곳을 실시하였고, 196곳에는 추정분담금 통지를 완료하였다. 추진주체가 없는 곳 266개 중 180개를 실시하여 130곳에 추정분담금을 통지하였다. 추진주체 있는 곳은 135개 중 66곳에 추정분담금 통지를 완료했다. 현재 추정분담금 산정을 진행 중인 구역 중 70곳은 올해 안으로 마무리하고, 늦게 실태조사를 신청한 나머지 구역은 내년 초에 완료할 계획이다. 이 중 130곳이 진로를 결정하였으며, 재정비사업 추진이 42곳이며, 해제된 곳이 88곳이다.

<표 2-6> 서울시 도시재정비구역 실태조사 현황

	지역	조사실시	추정분담금 통지
추진주체 있음	135개	135개	66개
추진주체 없음	266개	180개	130개

실태 조사 결과에 따라서 원래 계획대로 재정비 사업을 추진하거나 해제하도록 하며, 시는 각각의 상황에 따라서 지원을 하게 된다. 지원 내용은 다음과 같다<sup>3)</sup>.

먼저, 사업 추진 구역은 용자지원을 확대하고, 비주거시설 내 오피스텔을 허용하도록 한다. 시공사가 사업성 저하로 조합의 운영비 지원을 중단하는 조합의 경우에는 용자지원금을 2배 높여서 기존 최대 11억 원에서 2배 이상인 30억 원까지 용자가 가능하도록 하며, 금리는 연 4~5%에서 3~4%로 인하하도록 한다.

시공사의 경우 미분양 우려로 조합에 부담을 전가하는 악순환에 대한 대책으로 재정비촉진

3) 2013년 10월 30일 서울시 주택정책실 재생지원과 '6대 현장 공공지원 강화책' 보도자료 참조.

지구 비주거시설 내 오피스텔을 10% 이내에서 허용한다. 기존에 상가로 분양되는 비주거시설에는 준주거시설에 해당하는 오피스텔이 허용되지 않는다.

또한 정비계획의 구역에 경미한 변경<sup>4)</sup>은 도시계획위원회 심의를 생략하여 사업기간을 단축하고, 공공건축가, 세무, 법률관련 전문가를 지원한다. 공공건축가를 통해 창의적 계획 및 공공성을 확보하고, 작은 도서관, 보육시설, 경로당, 지역문화센터, 옥상텃밭 등 커뮤니티시설을 확대한다.

서울시는 기반시설을 기존 도로, 공원, 주차장에 한해 지원하던 기준을 도서관, 어린이집으로 확대하여 사업구역에서 필요한 공공시설을 확보한다. 이와 함께, 공공관리자제도와 미래지향적인 공동주택 디자인 개선 등을 지원한다.

그리고 추진위원회 단계의 절차를 생략하고, 서면결의정보를 인터넷 공개 의무화로 투명성을 제고하고, 클린업시스템에 추정 사업비 산정 프로그램과 동일하게 한다.

#### 4. 도시정비구역해제 후 대안

도시재정비 해제구역은 다음과 같이 진행된다. 도시정비구역에서 해제되면, 건축허가 제한이 없어져 개량·신축 등 개별적인 건축이 가능하고 주민이 원하는 경우 주거환경관리사업, 가로주택정비사업, 리모델링 활성화사업 등 다양한 대안사업과 프로그램을 선택할 수 있다. 이때, 서울시는 대안사업구역 내에서 주택개량 상담, 저리 용자지원 등을 지원한다. 대안사업의 내용은 기반시설·공동이용시설·범죄예방시설 설치, 주택개량 및 관리지원, 공동체 활성화 지원 등이다.

서울시는 주민실태조사를 통해 해제된 지역, 뉴타운 내 존치 지역 등 주거환경 관리 사업을 추진 중인 곳이 2013년 11월 기준으로 총 45개 구역이며, 이 중 7개 구역의 사업이 올해 말까지 완료될 예정이다. 또, 신규대상지를 매년 15개소씩 지정할 예정이며, 이때 뉴타운 등 해제(예정)지역을 우선적으로 선정하도록 한다. 선정위원회의 심의를 거쳐 23개소의 후보대상지 선정을 완료하고 주민의견 수렴 중이며, 주민동의가 50%이상 확보된 지역은 곧바로 사업계획 수립에 착수한다.

---

4) 경미한 변경이란, 구역면적의 10% 미만에서 변경하는 경우, 정비기반시설이 10% 미만에서 변경하는 경우 등을 말한다. 이는 '도시 및 주거환경정비조례'에 그 기준이 정해져 있다. 시는 구청장이 처리할 수 있는 정비계획의 경미한 변경 범위를 정비구역 면적 및 정비기반시설 규모 3%에서 5%로 확대하도록 조례를 개정한다.





자료 : 서울시 보도자료, 2013.11.21.

<그림 2-4> 서울시 주거환경관리사업 추진현황

<표 2-7> 서울시 주거환경관리사업 추진현황

연번	위치	면적(m <sup>2</sup> )	지역/지구	특성	추진현황
1	마포구 연남동 239-1 일대	82,900	2종일반	정비예정구역 해제지역	사업완료 (‘13. 9)
2	서대문구 북가좌동 330-6 일대	43,560	2.3종일반		재정비촉진지구 존치지역
3	성북구 길음동 1170 일대	26,566	3종일반		
4	동작구 흑석동 186-19 일대	26,841	1종일반		
5	금천구 시흥동 957 일대	49,282	2종일반		
6	도봉구 방학동 396-1 일대	25,229	1.2종일반	다가구/다세대 밀집지역	
7	구로구 온수동 67번지 일대	59,472	2종일반		
8	삼선동1가 300번지 일대(장수마을)	18,414	1종일반	정비예정구역 해제지역	사업완료 (‘13.11)
9	도봉구 도봉동 280 일대	42,365	1종일반	도봉산 관광지	실시설계중
10	구로구 개봉동 271 일대	32,958	1.2종일반	단독(다세대)주택밀집지역	
11	구로구 구로동 111 일대	30,640	2.3종일반	재건축해제지역	
12	영등포구 대림2동 1027 일대	42,959	2종일반	중국동포 밀집지역	심의완료
13	은평구 신사동 237 일대(산새마을)	48,000	1.2종일반	단독(다세대)주택밀집지역	
14	은평구 응암동 30 일대(산골마을)	13,896	2.3종일반	단독(다세대)주택밀집지역	
15	금천구 시흥동 950 일대	96,870	2종일반	시흥지구, 존치지역	계획수립중
16	동대문구 휘경동 286 일대	36,396	1종일반	단독(다세대)주택밀집지역	심의완료
17	성북구 정릉동 372 일대	30,240	2종일반	한옥밀집	
18	동작구 상도동 259-40 일대	47,580	1.2종일반	단독(다세대)주택밀집지역	계획수립중
19	서대문구 홍제동 9번지 일대	34,611	1종일반	단독(다세대)주택밀집지역	주민의견 수렴중
20	마포구 성산동 200번지 일대	47,760	2종일반		
21	강북구 미아동 791번지 일대	19,719	2종일반		
22	마포구 성산동 200번지 일대	47,760	2종일반		

자료 : 서울시 보도자료, 2013.11.21.

<표 2-8> 서울시 주거환경관리사업 2012년 추진구역

연번	구역	면적(m <sup>2</sup> )	특성	추진현황
1	은평구 역촌동 73-23일대	35,708	재건축 해제지역('12.8.16)	계획수립중
2	강북구 미아동 776-68일대	22,000	재건축 예정구역	
3	동대문구 전농동 60일대	27,359	지역주택조합 소지역('12.7.31)	
4	성북구 정릉동 719-8일대	25,105	재건축 해제지역('13.1.31)	
5	성북구 상월곡동 24번지 일대	28,856	기존공동체 활성화지역	
6	서대문구 홍은동 10-213 일대	34,000	재건축 해제지역('12.8.16)	주민의견수렴중
7	강북구 수유동 516-21일대	39,000	재건축 예정구역	
8	성북구 석관동 73-1일대	23,563	재건축 해제지역('12.11.22)	
9	서대문구 홍은동 8-1093 일대	24,000	재개발 해제지역('12.8.16)	
10	강동구 암사동 458 번지 일대	28,600	재건축예정구역해제예정구역	
11	강동구 성내동 502번지 일대	12,660	재건축예정구역해제예정구역	
12	노원구 공릉동 503-4번지 일대	49,000	재건축예정구역해제예정구역	
13	은평구 불광동 23번지 일대(사례지)	48,805	정비예정구역 해제구역	
14	양천구 신월1동 232번지 일대	45,753	일반지역	
15	양천구 신월5동 77번지 일대	37,551	정비예정구역 해제구역	
16	구로구 구로동 545번지 일대	19,872	정비예정구역 해제구역	
17	영등포구 도림동 152-76번지 일대	70,519	일반지역	
18	동대문구 휘경동 43번지 일대	49,926	정비예정구역 해제예정구역	
19	성동구 금호동 3가 일대	55,121	정비예정구역 해제구역	
20	성동구 금호동 4가 일대	46,148	정비예정구역 해제구역	
21	동작구 상도동 279번지 일대	11,853	정비예정구역 해제구역	
22	금천구 시흥동 905번지 일대	25,846	정비예정구역 해제구역	
23	영등포구 대림동 877-22번지 일대	41,321	일반지역	

자료: 서울시 보도자료, 2013.11.21.

## 제2절 도시정비구역해제 이후의 대안개발의 필요성

### 1. 도시정비구역해제의 문제점

현재 서울시는 도시재정비구역해제의 대안으로 주민참여재생사업을 추진하고 있다. 이 사업은 주민 스스로 주체가 되고 공공과 전문가가 함께한다는 취지를 가지고 있으나 문제점이 없는 것은 아니다. 서울시 모든 실국이 마을정책을 수립하고 예산과 조직을 동원하면서 행정주도로 될 위험을 갖고 있다. 예상되는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 형식적인 거버넌스에 머물기 쉬울 가능성이 있다. 마을사업의 취지는 마을이라는 공간 안에서 주민들 스스로 필요를 인식하고 해결 방향을 모색하는 과정에서 스스로 주체가 되고 그 일에 책임과 열의를 가질 수 있도록 하는 것이다. 그러나 현실에서 관 주도로 진행되면

서 민간은 행정의 전달체계에 불과하게 될 가능성이 매우 높게 나타나고 있다(유창복, 2013:162-171).

예를 들면, 민·관 파트너십의 구축이 구체화되는 과정에서 주민은 정해진 회계서식과 실시 보고서를 제출하는 등 정해진 절차로 모든 것들이 진행되면서 주민의 주도성과 자발성, 헌신이 관의 가이드라인 기준 안에서만 인정되는 우를 범할 수 있을 것이다. 관의 주도로 만들어 놓은 각종 계획서, 제안서, 심사, 평가, 교육 등의 기준 안에 맞추어야하기 때문이다. 오히려 마을주민들의 자발적인 아이디어와 창의성은 관이 정해놓은 사업계획서 및 제안서라는 형식으로 표준화 및 규격화의 과정을 거치면서 마을공동체담당관이나 자치구 전문가들에 의해 심사되고 평가되어 선정된다. 이 과정에서 평가기준에 미달하는 마을사업은 적극적인 상담과 교육, 컨설팅 등을 통하여 시가 정해놓은 기준에 맞게 교정되어야 할 것이다(박주형, 2013).

둘째, 정책의 진정한 효과에 집중하기 보다는 계량이 용이한 가시적인 양적지표에 몰두하기가 쉽다. 행정은 단기간에 성과를 내야하는 책무를 지니고 있는데 이는 시민의 세금이 헛되이 쓰이면 안 되기 때문이다. 그리하여 공간을 만들거나 참가하는 주민을 유치하는 것이 목표가 되기 쉽다. 게다가 1년 단위로 정책이 돌아가기 때문에 성과도 1년 단위로 측정하게 된다. 하지만 실제 시행 기간은 6개월도 안 되는 경우가 많다. 연초에 사업 계획을 수립하고 4~5월에 공모하여 5~6월에 집행하면, 10~11월에 벌써 평가에 대비한 성과를 증명해야하기 때문이다(유창복, 2013:162-171).

셋째, 공공의 지원에 의해 마을이 정비되면서 지역에 거주하는 세입자들의 주거안정이 위협받을 수 있다. 마을을 재생한다는 것은 주택개량 뿐 아니라 교통시설을 확충하거나 공원 및 지역주민을 위한 커뮤니티시설 등 도시기반시설이 조성되면서 물리적인 마을의 주거환경이 개선되는 것이다. 여기에는 공공재정과 개별 주택 소유자 자금이 투입되게 되는데, 개인이 지불하는 주택개량비용은 세입자들의 전·월세 가격 상승으로 전가될 수 있을 것이다.

실제로 성북구 장수마을과 은평구 산새마을은 사업 초기임에도 주택가격이 상승하기도 하였다. 결국 주거약자는 현 주택에 오래 거주하지 못하는 주거불안정을 초래할 수 있다. 이는 주거약자인 세입자가 마을공동체 사업으로 인하여 기존 주택에 오래 거주하지 못하고 다른 곳으로 이주를 해야 하는 원인으로 작용하게 된다. 따라서 주거환경관리사업이 주거약자인 세입자들의 주거안정 문제를 간과할 수 있다는 점을 인지해야 한다(이주원, 2013).

## 2. 주택협동조합과의 연계의 필요성

앞서 살펴본 것처럼 도시재정비해제지역에서 시행되고 있는 주민참여재생사업의 한계점을 극복할 수 있는 하나의 대안으로서 주택협동조합을 고려해 볼 수 있을 것이다. 주택협동조합은 주택에 거주하는 거주자의 참여를 바탕으로 하기 때문이다. 여기에 지역주민들이 서로간의

사회적 관계망을 형성하고 이를 바탕으로 협동의 이익을 창출할 수 있을 것이다.

최근 재정비사업과 관련된 법률 개정과 새로운 방향 전환의 흐름에 따라서 「도시재생특별법」의 재정 등 다양한 대안적 주체가 주도하는 사업방식을 모색하고 있다. 특히, 주민참여 재생사업에서 마을기업과 사회적기업의 육성을 통한 커뮤니티 활성화를 경제적·사회적 재생을 시도 하고 있다. 재생을 위하여 사회적 경제조직들이 주택개보수, 임시주거비지원, 저소득층 밀집주거지역에서의 지역공동체 형성과 관련된 마을 만들기, 매입임대 운영기관 활동, 주거복지센터 운영 등 다양한 방법으로 저소득층 주거문제에 개입하려고 하고 있다. 그러나 주체에 관한 원칙론에서 벗어나지 못하고 있다.

대안개발을 위하여 지역주민과 지자체, 공공기관, 자원봉사조직, 전문가, 민간기업, NGO 등이 별도의 주택개발 및 관리의 주체를 설립하여 지역의 지속가능한 발전과 주민의 주거안정을 달성한다는 원칙을 제시하여한다. 이런 성격의 주체로 영국이나 네덜란드의 비영리 주택사업 및 관리업체인 주택협회(HA; Housing Association), 미국에서 활발하게 활동하는 비영리조직인 커뮤니티개발회사(CDC; Community Development Corporation), 영국이나 북유럽에서 활동하는 주택협동조합(Housing Cooperatives) 등이 있다.

특히, 주택협동조합은 기존 도시재정비사업의 재정비조합과는 구분되는 새로운 유형의 주체이다. 주택협동조합은 공동체 활성화 및 공동소유 주택의 관리와 유지를 강조하면서 주택의 소유자 및 세입자 모두를 조합원으로 하는 장점을 지니고 있다. 이와 함께 단순히 주택의 신축과 개량, 관리에 한정하지 않고 지역공동체를 기반으로 물품 및 서비스의 생산과 유통, 그리고 교육과 보육, 복지 등을 지역단위에서 제공하는 주체로서 작용할 수 있기 때문이다. 즉, 주택협동조합은 주거문제 해결 뿐 아니라 마을에서 필요로 하는 서비스를 주민들 스스로 협동조합을 만들어 해결할 수 있도록 하는 것이다.

## 제Ⅲ장 주택협동조합 모델의 구조와 성격

### 제1절 주택협동조합의 도입배경

#### 1. 사회적 경제의 태동

현대사회의 대표적 경제 기조인 신자유주의(Neo-liberalism) 경제는 개인의 자유로운 재산권과 시장 경쟁을 보장하며 정부 개입의 최소화로 효율과 이익의 가치를 최고로 여긴다. 이는 자본이익을 가진 자와 가지지 못한 자로의 사회구조 양극화 현상, 높은 실업률, 세계 금융악화 등과 같은 부작용을 초래했다. 이러한 사회 부작용을 극복하기 위하여 정부가 복지에 개입하면서 복지사회로의 전환을 가져왔다.

이미 유럽과 미국은 19세기 중반부터 유럽과 미국은 비슷한 대안으로 복지에 접근해 왔다. 장기 경기침체로 인한 높은 실업률은 복지 분야에 대한 정부의 재정적 부담이 키우게 되면서 유럽에서는 바우처, 공공주택 공급과 같은 양적 복지에서 실질적인 일자리 제공과 생산현장에 재취업시키는 근로연계복지 또는 생산적 복지를 도입하게 되었다. 또한 실업, 빈곤 등의 문제에 대한 비영리 부분의 참여도 증가하면서 정부와 민간부분의 비영리단체들의 협조가 요구되고 공적인 정부영역도 아니고 순수한 민간영역도 아닌 제3섹터로 발전하여 오늘날의 사회적경제의 모습을 이루게 되었다(김란수, 2013).

미국의 경우는 정부나 국가의 개입보다는 개인과 민간기업의 역할이 크다고 볼 수 있는데, 문제의식을 가진 개인이나 단체 혹은 기업의 자선활동으로 비롯되어 사회적 경제 활동이 형성되었다(김덕원, 2012). 즉, 정부의 복지정책이 감당할 수 없는 복지의 사각지대에 대하여 제3섹터라는 이름으로 자발적으로 협동조합, 비영리단체, 정부조직 등이 중심이 되어 사회적 경제 영역을 이끌어 가고 있다.

#### 2. 협동조합과 주택협동조합의 시작

협동조합은 사적 소유와 무차별적이고 폭력적인 시장거래를 넘어서기 위해서와 공동체적 인간형과 호혜적 시장, 더불어 사는 사회를 위해 고안된 것이다. 협동조합은 기존의 혈연, 지연, 학연의 사회적 관계와 달리 주체적 시민으로서 1인1표의 의사결정원리에 입각하여 다른 시민들과의 사회적 관계를 형성하고 이를 바탕으로 협동의 이익을 창출하는데 활용된 조직이다(장종익, 2012).

협동조합은 한 지역에 머무는 것이 아니라 동종 협동조합과 연합조직을 결성하고, 나아가

협동조합과의 연대를 통하여 사회 전체의 신뢰를 구축하는데 있다. 협동조합의 초기에는 폭력과 착취를 일삼는 유통자본과 금융자본에 대한 대응으로서 소비조합 및 신용조합으로 시작되었다. 이후에 농업협동조합과 노동자협동조합 등이 탄생하였으며, 주택조합과 보건의료조합도 태동하였다(김용우, 2002:9).

주택협동조합은 산업혁명시기의 태동기와 2번의 세계대전 이후의 시기로 나눌 수 있다. 산업혁명으로 인한 급격한 도시화에 따른 노동자의 도시유입은 주택부족으로 이어졌고, 이와 더불어 비위생적인 주거공간은 콜레라와 같은 질병으로 이어져 사회적으로 큰 부작용을 낳았다. 이를 개선하기 위하여 노동자와 자선단체는 자발적으로 주택협동조합을 통해 주거문제를 해결하기 시작했다.

최초의 협동조합은 영국의 산업혁명에 후반인 1844년 12월 21일, 약 30여명의 로치데일(Rochdale) 지역 노동자 및 가족들이 모여 직접 출자하여 생필품 가게를 만들어 소비협동조합을 시작하였다.

점포의 개설부터 조합원을 위한 주택건설과 실업상태에 처한 조합원 및 임금이 삭감된 조합원을 조합의 공장 및 일자리에 고용하였다. 1861년에 이들은 로치데일 선구자 토지건설회사(Rochdale Pioneer Land Building Company)를 설립하여 조합원을 위한 주거용 건물 25채를 착공하였으며, 19세기 말에는 300채로 임대사업을 시작하였다. 또한 이들은 협동건축조합(Co-operative Building Society)을 설립하여 조합원의 주택자금을 대출하는 사업을 하였다. 이 토지건설회사에는 외부 주주뿐만 아니라 임차인도 투자할 수 있었으며, 각 투자자가 주식 보유액에 관계없이 1인1표의 의결권을 행사하였다. 이런 특성 때문에 이 조합은 협동조합이라기보다 동업조합에 가까웠지만, 세계 최초의 주택협동조합이라고 할 수 있다.

제2차 세계대전 이후에도 전쟁에 의한 멸실 및 공급부족에 대한 대안으로 주택협동조합이 발전하게 되었고 이를 위하여 국가에서도 정책적인 배려와 지원을 하였다. 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, 거주인구도 50,000명에 달한다. 편의시설로는 학교, 쇼핑센터, 발전소, 경찰서, 교회 등이 운영되고 있다. 대처리즘과 레이노믹스로 대표되는 1990년대는 주택협동조합 운동의 전환기이다. 이 시기에 주택협동조합은 정부지원의 축소로 시장성이 강화되면서, 슬럼재개발과 도시노동자의 주택재건축을 통한 지역공동체 운동으로 진화하기 시작하였다. 캐나다에서는 학생, 노인 등 특수그룹의 주택문제 해결방안으로 주택협동조합이 이용되기도 하였다(변창흠·김란수, 2011).

### 3. 주택협동조합의 도입 목적

의식주는 삶의 기본이며, 특히 주거문제는 삶의 핵심요소이다. UN 산하기관인 해비타트(HABITAT)는 모든 인간은 적절한 주택(adequate housing)에 거주할 권리가 있음을 천명<sup>5)</sup>하였다. 즉, 적절한 주택을 통한 주거권(housing right) 보장은 국가가 보장해야 할 기본적인 인권으로 간주한 것이다(강현수, 2011). 그러나 이러한 세계적인 주거권에 대한 인식의 흐름에도 불구하고 우리나라의 주거불안정은 102.7%(2012년 기준, 국토해양부)의 높은 주택보급률에도 불구하고 해결되지 않고 있다. 문제의 본질은 우리나라 도시개발 및 주택사업이 경제성과 사업성논리에 입각해왔기 때문이다.

이러한 도시 및 주택 정책은 국민에게 적절한 주거를 제공한다는 의무에 기초한 원칙이 아니라 경제성과 사업성의 측면에서 경기조절의 수단으로 삼아오고 있다. 규제 조절을 통한 경기 부양 목적은 부동산 투기 조장과 주거비 폭등 그리고 지역 불균형 및 사회 양극화를 불러왔을 뿐이다.

주거권에 입각한 적절한 주거공간의 제공은 공공임대주택 공급으로 포장되어오고 있지만, 일부 저소득층만이 누리고 있는 혜택일 뿐, 더 다양한 보편적인 국민들의 주거가 보장되고 있는 않으며 사회 이슈로 떠오른 하우스푸어, 렌트푸어가 그 예이다. 또한 천편일률적인 아파트 형태의 공급은 삶의 질 측면에서 공동체 와해, 환경파괴 등과 같은 문제로 이어진다.

대표적인 도시개발사업인 도시재정비사업 측면에서 살펴보면, 도시 및 주거환경정비법을 통해 추진되는 정비구역에서도 사업성 부족과 토지 등 소유자의 입주부담금 과다의 문제로 각종 소송과 사업지연이 연이어 발생하며, 재정비사업에 대한 반대와 중단 요구가 주로 세입자에 의해 제기되었다면 최근의 상황은 오히려 가옥주와 토지소유자를 중심으로 제기되고 있다는 특징을 지닌다. 부동산 시장 침체로 사업성이 부족하여 정상적으로 추진되지 못하고 있을 뿐만 아니라 토지나 주택소유자들도 입주금을 부담할 능력이 부족하다.

따라서 주택의 개발을 위한 기본구상의 수립, 주민의 참여, 지역공동체의 지속가능성을 보장하기 위해서는 기존의 방식을 대체하는 새로운 개발주체 모색이 필요한 시기가 되었다.

지역의 주민들과 지자체, 공공기관, NGO가 지역의 지속가능한 발전과 주민의 주거안정을 위해 별도의 주택개발 및 관리주체가 되어야 할 것이다(김란수, 2013).

사회적 경제의 대표적 조직 중의 하나인 사회적 기업은 주로 복지와 노동, 산업 관련분야에 발달되어 있고, 주택건설과 관련된 사회적 기업이나 마을기업 등 사회적 경제조직은 최근 활발한 창업이나 자활공동체에서의 발전 등으로 그 수가 점진적으로 늘어나고 있다. 현재 사회

5) 1996년 UN의 해비타트(HABITAT) 회의에서의 인간 정주에 관한 이스탄불 선언(The Istanbul Declaration on Human Settlements, UN, 1996)에서 “우리는 국제법이 보장하는 적절한 주거에 대한 권리를 충실히 실현시킬 것임을 다시 확인한다.… 세입자들의 법적인 안정과 차별로부터 보호를 보장하고, 그리고 모든 사람은 그 가족이 적절한 주거에 동등하게 접근할 수 있도록 보장한다”고 천명하였다(UN Habitat II, 1996; 하성규, 2000)



적 기업이 주택분야에서 사회서비스를 제공하는 것은 낙후된 지역사회와 사회적 약자의 결핍된 요구 충족을 수행하며 시장실패의 공급부족과 같은 사회적 필요에 부응하는 틈새영역에서 접근하고 있으나 구체적으로 주택분야의 협동조합은 우리나라에서는 아직 발달하지 못한 조직이다. 그러나 최근 서울시에서 재정비사업의 대안으로서 기존 주거지역 내에서 공동체 활성화를 위한 일환으로 협동조합 방식을 적용하여 강서구 가양동 공동육아 임대협동조합주택, 만리동 예술인협동조합 주택 추진 중에 있으며 제3섹터에서는 민관의 중간조직 형태의 하우스쿵주택협동조합이 설립, 운영되면서 새로운 별도의 주택개발 및 관리주체로서의 역할이 시작되고 있다.

## 제2절 주택협동조합의 정의 및 특성

### 1. 주택협동조합의 정의 및 가치

#### 1) 주택협동조합의 정의

주택협동조합은 자본주의 체제에 따른 사회양극화로 인해 소외되고 낙오된 다수의 사람들을 위해 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(변창흠·김란수, 2011).

국제협동조합연맹(ICA, 1993)은 주택협동조합을 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영하면서 주택을 필요로 하는 사람들의 욕구를 충족하기 위해 자발적으로 결성한 법적 조직체(legal association)”로 정의하였다. 또한 개인이 주택을 소유한 단체와는 구별되어야 하고, 협동조합의 7가지 원칙을 따라야 한다고 규정하고 있다(Münkner, 2009:153, 김란수, 2013, 재인용). 주택협동조합은 타 협동조합과 마찬가지로 다수의 사람들에 의해서 만들어지며 조합원들에 의해 소유·통제되는 민주적인 시스템으로 이루어진다.

#### 2) 주택협동조합의 가치

국제협동조합연맹(ICA, 1993, 김란수, 2013, 재인용)은 주택협동조합의 가치를 조합원 공동의 이익을 얻는 것으로 한다. 개인적 책임, 상호부조, 민주주의, 평등과 연대의 가치를 다른 협동조합과 공유하도록 하며, 협동조합에 관하여 솔직하고 공개적으로 운영하도록 하고 있다.

첫째, 자발적이고 개방적인 조합원 제도 (open and voluntary membership)이다. 서비스를 이용하고 협동조합에 대한 책임을 받아들이는 사람들에게는 자유롭게 가입할 수 있으며, 성적·사회적·인종적·정치적·종교적 차별을 두지 않고, 조합원으로서의 책임을 다하는 모든 사

람에게 개방하는 가입의 자유를 말한다. 법인체로써 조합의 구성은 자발적이며, 조합의 가입과 탈퇴는 개인의 의사에 따라서 자유롭게 한다. 건물의 디자인과 조직은 소유, 분배와 전체 사회통합에 맞게 되어야 한다.

둘째, 조합원에 의한 민주적 관리 (democratic control by members)이다. 소유주택조합은 서비스를 이용하는 사람에게 제공되며, 가족 수에 따라서 제한을 두어서는 안 된다. 조합원은 동일한 투표권을 가지며, 동일하게 협동조합에 기여하여야 한다. 주택조합의 민주적 관리는 모든 정보의 공유와 참여에 대한 동일한 기회를 제공해야 하며 주택협동조합의 관리는 조합원들의 결정에 의한 민주적인 방법으로 하여야 한다.

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

넷째, 서비스에 대한 약속(commitment to service)이다. 주택협동조합은 조합원에게 지불 가능하고 좋은 품질의 주택, 소유자의 보안과 이웃의 안전에 노력해야 한다. 즉, 공정한 가격으로 좋은 품질의 서비스를 제공해야 하며 조합원에게 피난처로서의 충분한 환경을 제공하고, 존중과 관용으로 서로를 대해야 한다.

다섯째, 자율과 독립(autonomy and independence)이다. 협동조합은 조합원들에 의해서 관리되는 자율적인 자조조직으로 협동조합이 정부 등 다른 조직과 약정을 맺거나 외부에서 자본을 조달할 때는 조합원에 의한 민주적 관리가 보장되고 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다.

여섯째, 교육, 훈련 및 정보제공(education, training and information)이다. 협동조합은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효과적으로 기여하도록 교육과 훈련을 제공하며, 일반대중, 특히 젊은 세대와 여론 지도층에게 협동의 본질과 장점에 대한 정보를 제공해야 한다.

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

## 2. 주택협동조합의 특성

주택협동조합(Housing Co-operatives)은 Communal Housing<sup>6)</sup>, Co-Housing<sup>7)</sup>으로 유사

하게 사용되지만, 기본적으로 주택협동조합은 협동조합의 정의에 기초하여 설립·관리·운영되는 주택조합이며 주택에 대한 소유 및 관리구조에 대한 의미가 함축되어 있는 것으로 협동조합은 재정·건축물의 유지 관리가 공동으로 운영되어야 하고 협동조합 주택에 입주하는 새로운 입주자는 반드시 협동조합에 가입하여 조합원으로서의 권리와 의무에 충실하여야 한다.

주택협동조합의 운영은 조합원들의 의사에 따라 주택의 일부나 전체를 운영할 것인지 결정하며, 운영의 방법 또한 조합원들의 의사에 의해 결정하게 된다. 주택협동조합의 특징은 다음과 같다(하성규, 2010:388, 변창흠·김란수, 2011, 재인용).

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

### 제3절 주택협동조합의 유형

주택협동조합의 운영형태는 나라마다 다양하게 나타나고 있다. 즉, 조합을 구성하는 핵심구성원들의 원칙과 이념, 조합이 위치하는 국가나 지역의 지원정도, 법률적 제약요건, 자본조달난이도, 토지 구입, 주택 수요 압력 등에 영향을 받아 다양하게 나타날 수 있다.

---

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

7) 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.

<표 3-1> 주택협동조합의 유형

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

자료 : 기노채, 2012, p10.

국제협동조합연맹(ICA)은 주택협동조합을 4가지 형태로 분류하고 있다. 제한 목표 협동조합 (Limited Objective Co-operative), 복합모기지 협동조합(Multiple Mortgage Co-operative), 단순모기지(Single Mortgage or Mutual Ownership Co-operative), 제한자산협동조합(Limited Equity Co-operative)이다.

이와 같은 형태는 주로 미국에서 나타나고 있으며, 주택의 질, 소비자의 힘과 커뮤니티의 삶을 향상시키는 것으로 나타나고 있다(NATCCO National, 2004:11; 김란수, 2013, 재인용).

건축단계에 따라서는 주택건축협동조합과 주택관리협동조합으로 나눌 수 있다(기노채, 2012, 김란수, 2013, 재인용). 주택건축협동조합을 주택의 개발과 건설의 공급과정에만 관여하게 되며, 대표적으로 이탈리아의 무리(Murri)건설협동조합이 여기에 해당한다. 즉, 주택건축협동조합은 경제적인 가격으로 양질의 주택을 공급하는 것이 조합의 중요한 목적이다. 주택관리협동조합은 주택의 유지·보수 및 관리과정까지 확장하여 역할을 한다. 조합원이 직접 주택협동조합을 설립하여 주택의 관리와 운영을 하는 것으로 필요한 운영경비와 관리비를 지불하도록 하고 있다. 대부분의 국가에서 이와 같은 방식으로 운영된다. 또한, 키니스(Kinnis, 2000; 장경석, 2003:62-63; 김란수, 2013, 재인용)는 다음의 8가지 요인에 따라서 주택협동조

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

첫 번째는 학생주택협동조합(Student Housing Co-operatives)으로 학생들에게 지불가능하고 이용 가능한 주택을 공급하는 조합이다. 조합이 토지와 건물을 소유하거나 임차하며 거주자는 주택을 조합방식으로 관리한다. 또한 신규주택을 건설하거나 기존 주택의 매입도 가능하다. 학생들을 위한 주택이기 때문에 조리시설이나 식당을 포함하기도 한다.

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

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

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

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

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

일곱 번째는 커뮤니티주택협동조합(Community Housing Co-ops)으로 상급 주택조합이나 협회가 개별건물을 건설하거나 임차하여 조합을 결성하는 방식이다. 조합원은 개인, 조합 또는 협회가 될 수 있다. 조합원이 개인인 경우에는 건물을 소유하거나 임차하고, 조합원이 조합이나 협회인 경우에 커뮤니티주택조합은 자율적인 주택조합의 네트워크로 구성되는 방식이

다.

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

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

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

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

이외에도 자본조달과 관리방법에 따라서 분류(Northcountry cooperative Foundation, 2003:5-8; 남기표, 2004:153-155; 재인용)하면, 시장주택협동조합(MEC: Market rate or Equity Cooperatives), 제한자산주택협동조합(LEC: Limited Equity Cooperatives), 임대주택협동조합(LC: Leasehold Cooperatives)로 구분된다. 시장가격주택협동조합(MEC: Market rate or Equity Cooperatives)의 주택은 시장가격으로 사고 팔 수 있음을 의미한다. 우리나라 아파트와 유사하게 운영되며, 차이점은 조합원(거주자)이 자산을 소유하지 않고, 건물을 소유한 협동조합의 지분을 소유한다. 주택의 소유권은 협동조합이 가지며, 협동조합의 조합원이자 소유자가 주택을 구매할 수 있는 자격을 통제한다. 협동조합이 자산을 담보로 시설 개선을 위한 자금을 조달할 수 있기 때문에 재정조달 측면에서 매우 유리하다.

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

임대주택협동조합(LC: Leasehold Cooperatives)은 조합원들의 부담이 가장 적은 형태이다. 협동조합을 설립하여 지주나 비영리기관으로부터 토지를 임차하여 공동으로 주택을 건축하여 운영하며, 임대주택과 협동조합을 혼합한 모델이다. 타 주택협동조합과 다른 점은 조합원들이 소유권을 갖고 있지 않다. 다만 조합원들에게는 협동조합을 관리하는 자선기관 또는 외부원조 단체가 소유하고 있는 주거 공간에 입주할 수 있는 권리가 우선으로 주어지며, 조합원과 관리 단체가 맺은 협정으로 거주자들은 운영비를 절감할 수 있다. 일반적으로 비영리 파트너가 주택의 이용과 점유에 대한 통제권을 유지하고자 할 때 이용된다. 주택이 학생들에게 일시적 또는 임시적으로 제공되는 경우나 저소득 주택 세금혜택 등의 이유로 거주자에게 실질적인 거주·소유권을 허락할 수 없는 재정상의 문제가 있는 경우에 이용된다. 저소득층이 이용하는 임대주택협동조합은 일정한 계약조건, 즉 적립금이 비영리기관으로부터 차입한 자금을 충족하게 되면 주택이 협동조합 소유로 변경된다.

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

## 제4절 주택협동조합의 사례 검토

### 1. 해외 사례

#### 1) 칸칸모리

##### (1) 개요<sup>8)</sup>

2003년 6월에 입주가 개시된 칸칸모리는 거주자들이 독립적으로 운영·관리하는 일본 최초의 임대형 협동조합주택이다. 도쿄 도 아라카와 구 히가시닛포리에 위치해 있으며 이 지역은 칸칸모리라는 이름의 유래가 된 사루타히코 신사(통칭 칸칸모리 신사) 등 서민 동네의 전통이 남아 있다. 중학교가 있던 아라카와 구가 소유한 부지에 공공 용도를 위하여 개발하였다. 고령자시설과 협동조합주택 외에도 지역 주민에게 개방된 어린이집과 의료시설 등도 입지해 있다.

전체 가구 수는 28가구로 원룸, 쉼어룸이 3가구 8실이고, 패밀리타입 등이 있으며, 가구당

8) 「컬렉티브하우스」(2013) 참조로 작성.

면적은 25.5㎡~63.2㎡이다. 임대료는 관리비를 포함하여 45,000~158,000엔이다. 입주시 비용은 임대료 1개월치 보증금과 임대료 2개월치 사례금(코디네이트 비용) 그리고 비품비 17.5만 엔이다. 이 중 비품비는 퇴거 시 반환된다.

연령층은 유아부터 노인까지 다양하며, 성인 41명과 어린이 11명이 거주하고 있다.



<그림 3-1> 일본 칸칸모리주택 전경

## (2) 조합 구성 및 운영·관리

주택조합에 대해서 살펴보면, 주택의 입주 조건이 조합원이 되는 것이다. 따라서 조합원에 가입하여야 함은 물론이고 관리·운영에 참여하여야 한다. 조합비는 1인당 월 7,500엔이고 2인 이상 가구는 1인당 월 5,500엔이다.

조합 구성은 일반사무 및 운영을 하는 임원은 대표와 부대표, 서기, 회계, 회계감사로 구성되어 있고, 대외활동 및 운영을 하는 운영 그룹은 이벤트, 견학, 홍보·조사연구, 회원, 지역, 임대를 담당한다. 조합원은 공동식사 계획, 원예, 목공, 세탁, 청소, 비품 및 인테리어, IT, 게스트룸, 홍보용 앨범 제작, 에너지 효율·친환경·재활용, 도서, 어린이 활동 중에 하나 이상을 택하여 활동한다. 공동 식사를 위한 장보기, 조리 및 정리정돈과 공용 공간 청소 및 정기모임 진행 및 기록은 의무 활동이다.





자료 : 엄철호, 2013, 주거문화로서의 협동조합주택의 가치와 협동조합주택 활성화 방안, 하우징쿠퍼주택협동조합 은평포럼 11월 발표자료.

<그림 3-2> 칸칸모리 공동식사 준비

1층은 노인요양시설의 식당 및 집회실, 건물을 임대해 운영하는 내과진료소와 어린이집이 있는 넋포커뮤니티 공간으로 구성되어 있다. 2~3층은 컬렉티브하우스의 임대주택이며, 4~12층은 자립형·돌봄 서비스형 유료 노인요양시설로 구성되어 있다.

특히, 공동공간은 컬렉티브하우스가 있는 2~3층에 있다. 공용 거실 및 식당과 주방, 세탁실, 어린이 공간은 2층에 위치해 있으며, 사무실, 게스트룸, 창고, 도서 코너가 3층에 있다. 2층의 반은 옥외 공간으로 구성되어 있으며, 두 층 높이로 천장을 뜯은 공작실과 옥외에는 공용 테라스와 테라스 텃밭, 우드데크가 있다. 입구와 복도 외의 건물 내의 공용공간은 각 세대의 면적 중에서 10~15% 정도를 할애하여 구성되었다.

### (3) 사업 추진 절차

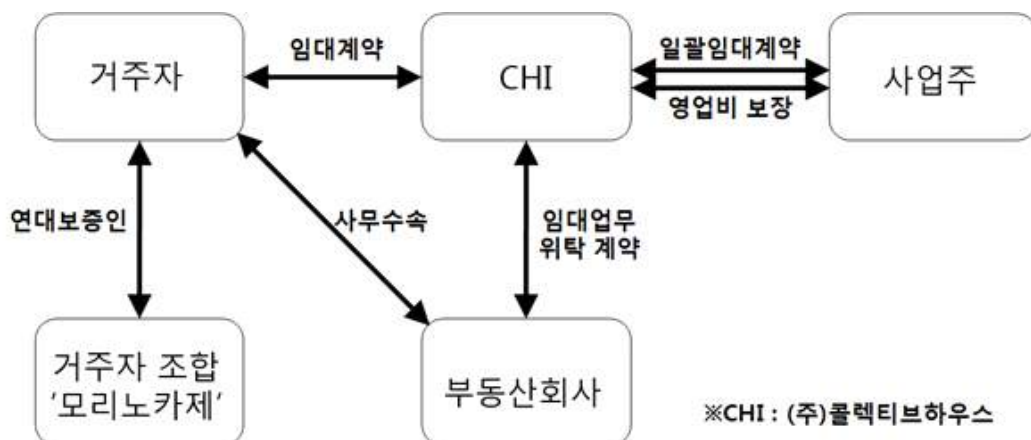
칸칸모리는 입주 2년 전부터 NPO 컬렉티브하우징사의 기획을 바탕으로 총 32회의 워크숍이 개최되었다. 컬렉티브하우징사는 코디네이터로서 입주 희망자들에게 구체적으로 입주 후 생활이나 공간 구성, 운영 방안 등을 토론하며 주거공동체로서의 정체성을 구체화 시켜갔다.

칸칸모리의 시작은 고령자주택을 짓는 민간 기업이 도쿄 도 아라카와구의 중학교 부지를 구

입하여 컬렉티브하우스 외에도 지역 사회에도 공헌하고 주민들도 이용할 수 있는 커뮤니티시설인 ‘닛포리커뮤니티’도 계획하였다. 당시 ALCC<sup>9)</sup>활동을 하고 있던 고야베 이쿠코 연구실에 협력을 의뢰했으며 이를 계기로 NPO 컬렉티브하우징사가 설립되었다.

컬렉티브하우징사는 민간기업과 입주자와의 관계에서 코디네이트 역할을 하며 칸칸모리의 기본 계획을 구상하고 홍보를 시작했다. 또한 지역의 마을 만들기 NPO와의 협력으로 설명회를 개최하고, 거주 여부를 결정하지 못한 자를 대상으로 워크숍을 개최하여 이해를 도왔다. 이 중 입주희망자들을 모아 ‘거주희망자 모임’을 결성하여 주거에 대한 서로의 생각을 공유하면서 조합 준비모임으로 발전시켰다. 설계 과정에서는 각 가구와 공용공간의 구성에 대한 워크숍을 개최하고 착공 후에는 거주자조합에서 결성된 소모임과 함께 운영 및 인테리어를 검토하는 워크숍을 실시하였다.

2003년 6월에 입주를 시작했다. 입주 후에도 입주조합원들의 설비관리 및 운영에 대한 활동을 지원하면서 1년 반 동안 코디네이트의 역할로 지원을 하였다.



자료 : 염철호, 2013. 주거문화로서의 협동조합주택의 가치와 협동조합주택 활성화 방안, 하우징쿱주택협동조합 은평포럼 11월 발표자료.

<그림 3-3> 칸칸모리 사업 구성

#### (4) 컬렉티브하우징사의 역할

컬렉티브하우징은 칸칸모리 이외에도 도쿄지역에 세 군데의 컬렉티브하우스 코디네이트를 맡았다. 이들은 모두 소유보다는 임대하는 형태로 진행된다. 이들이 임대형식을 고집하는 이유는 가족 구성이나 라이프 스타일의 변화에 맞추어 자유롭게 집을 선택할 수 있고 우리나라

9) Alternative Living & Challenge City는 1994년에 결성된 기존의 가족·주택·복지 개념에 얽매이지 않고 거주자가 주체가 되는 새로운 거주환경 만들기를 지향하는 연구하는 활동 그룹을 말한다.

와 같이 집에 대한 소유개념이 강하기 때문에 질 높은 임대주택이 공급되지 못한 이유도 있다.

사업의 참여주체는 거주자, 사업자, NPO로 구성되어 있다. 거주 희망자는 컬렉티브하우징 사의 지원에 따라 컬렉티브하우스에 대한 전반적인 이해를 위한 설명회 및 사례지를 탐하고, 이와 더불어 워크숍과 정기모임도 지속적으로 진행한다.

컬렉티브하우징사는 NPO로서 거주자와 사업자 간에 관계를 조율하며 역할과 책임을 정확히 분담할 수 있는 계획을 수립하고, 더 나은 주거·커뮤니티 문화와 지역 만들기를 지향한다. 사업자는 거주자가 주체가 되어 좋은 관계 속에서 사업이 진행되면서 안정된 임대사업이 가능하다는 사실을 확인하고 사업을 지속적으로 진행할 수 있도록 한다.

2011년에 군마현 주택공급공사는 컬렉티브하우스를 시행하는 사업에 코디네이터로 선정되었다. 이 사업은 다양한 연령의 거주자가 안심하고 생활할 수 있는 ‘다기능 공사 임대주택’으로서 0~3세 미만 아이들을 위한 어린이집, 고령자 데이서비스센터, 서비스가 포함된 고령자용 주택, 컬렉티브 하우스를 아우르는 프로젝트이다.

일본은 노후화되고, 유지·관리되지 않은 채 방치되어 있는 빈집을 활용하여 지역을 잇는 컬렉티브 타운화를 시도하고 있다. 새로운 곳에서 새롭게 이웃관계를 맺어가는 것도 좋지만, 쉽지 않은 일이기 때문에 지역에 근거를 둔 유지들이 새로운 주민을 이웃에 소개하는 등의 방법을 찾고 있다.

## 2. 국내 사례

### 1) 하우징쿱주택협동조합

#### (1) 개요

하우징쿱주택협동조합은 2013년 6월의 창립총회 이후 7월 1일부터 활동을 시작한 협동조합 조직이다. 2011년 9월부터 기존 도시 및 주택문제의 해결에 관심 있는 협동조합 전문가, 주택토지분야의 교수 및 연구자, 시공기술자, 건축사, 시민단체 전문가 등이 모여 주택건설협동조합포럼을 시작한 것이 근간이 되었다.

국제협동조합연맹(ICA)의 7대 원칙을 준수하고, 지역커뮤니티 중심의 양질의 지불 가능한 주택 공급을 목표로 하고 있다. 이를 위해 주거환경 및 마을 공동체 보존 및 발전에 중점을 두고, 소비자협동조합, 건설협동조합, 건설 분야 사회적 기업 등 관련 조직과의 교류와 지원을 한다. 또한 서민 주거환경의 개선과 새로운 주택공급모델을 위해 공공과 협력하며 동시에 불합리한 제도의 개선을 위한 역할을 한다.

2013년 11월 약 70여명의 조합원이 참여하고 있으며, 조합원 가입비는 운영 경비로 사용되고 출자금은 토지구입비, 주택건축비 등 주택공급 사업을 위하여 사용된다.



<그림 3-4> 하우징쿱주택협동조합 창립총회

## (2) ‘구름정원사람들 협동조합’ 주택

하우징쿱주택협동조합의 주택공급 사업의 일환으로, 현재 은평구 불광동에 ‘구름정원사람들 협동조합’ 주택 시범사업을 추진 중이다. 2013년 8월 21일 모집공고를 시작하여, 현재는 총 8세대의 입주자를 모집하였고 건축을 위한 토지 매입을 앞두고 있다.

구름정원사람들협동조합은 소유주택조합 (ownership housing co-operative)이면서, 지주 공동사업으로 추진 중이다. 토지주는 하우징쿱주택협동조합의 조합원으로서 주택협동조합에 토지를 시세보다 저렴하게 제공한다. 사업시행업체 명의로 토지를 매입하고 건물을 신축하여 개인에게 분양하는 방식이 아닌, 입주자가 공동으로 토지를 구매하여 공동으로 시공하는 사업으로 이를 통해 입주자는 토지와 건물의 취득과정에서 발생하는 세금을 절감한다.

하우징쿱주택협동조합은 주택공급 과정을 지원하는 역할을 한다. 이 때, 하우징쿱주택협동조합은 조합 내에서 입주를 희망하는 조합원을 모집하고, 사업의 기획, 설계, 시공 관리, 공동체 학습프로그램 제공 등의 역할을 수행한다. 불광 ‘구름정원 사람들 협동조합’ 주택은 협동조합을 구성하여 주택을 짓는 최초의 주택 공급 사례로, 마을기업형 코하우징 주택이다. 협동조합 설립을 통한 주택과 마을기업을 운영·관리한다. 2013년 11월 현재 입주자(하우징쿱주택협동조합 조합원)는 총 8세대 모집 완료되었으며 입주자 구성은 40대 후반에서 50대 이상으로 은퇴를 준비하는 세대이다. 또한 입주자들이 ‘구름정원 사람들 협동조합’을 조직하여 설립 신

고한 상태이다.

‘구름정원사람들 협동조합’ 주택 부지는 본 연구의 사례 지역인 불광동 23번지 일대 도시재정비해제구역에 인접한 위치이다.

접근성은 지하철 3호선 연신내역에서 마을버스 10분, 지하철 6호선 독바위역에서 도보로 10분 거리에 있다. 기관은 수리초등학교, 연천초등학교와 불광중학교가 인근에 위치해 있으며, 반경 1km 이내에 국공립어린이집, 유치원이 각 1개소, 도서관, 보건소, 경찰서 등이 있다. 불광동은 한국환경정책평가연구원, 한국보건사회연구원 등 국가기관도 위치해 있다.



<그림 3-5> 불광 ‘구름정원 사람들 협동조합’ 주택 부지

주택의 쾌적성 측면에서는, 해당 부지가 북한산 소나무 숲에 인접하고 있다. 따라서 도심 속 전원주택을 지향한다. 지역 생태계 보존을 위하여 텃밭 조성, 태양광 발전시설 설치 등으로 환경적 지속가능성을 추구한다. 또한 북한산 천연 암반수의 지하수를 개발하여 식수와 생활용수로 사용한다. 주택은 삼중단열구조의 패시브하우스<sup>10)</sup> 수준으로 시공하여 환경보호와 함께 유지관리비용이 절감시키고자 하였다. ‘구름정원 사람들 협동조합’ 주택은 서울시 은평구 불광동 25, 25-3, 30-10번지에 위치하며, 대지면적 511.00㎡, 연면적 919.80㎡로서 용적률은 149.48%이다. ‘구름정원 사람들 협동조합’ 주택은 제1종 일반주거지역에 지하 1층, 지상 4층으로 근린생활시설과 8세대의 다세대주택으로 구성되어 있다. 토지는 공동소유로 각 세대별로 지분으로 갖는다. 지하 1층에는 근린생활시설을 두며, 지상 1층은 주차장이다. 주택은 지상 2

10) 패시브 하우스(독일어: passivhaus, 영어: passive house)란 최소한의 냉난방으로 적절한 실내온도를 유지할 수 있게 설계된 주택을 말한다. 기밀성과 단열성을 강화하고, 태양광과 같은 자연에너지를 적극 활용하여 난방 비용을 일반주택의 10% 수준으로 줄일 수 있다(위키백과:ko.wikipedia.org).



층부터 지상 4층에 배치할 예정이다. 별도의 공유공간과 커뮤니티공간은 지하에 두고 사용한다. 이 공간에서 입주자들은 ‘구름정원 사람들 협동조합’의 회의 및 교류를 진행한다.

면적 및 분양금은 상가는 34.71㎡로 동일하고 79,320천원이고, 주택은 설계과정에서 세대별로 달라질 수 있다. 평균 면적은 97.85㎡로 245,790천원이다. 토지를 직접 매매하여 건축한 주택을 소유하는 과정에 많은 자금이 소요되므로, 저·소득층보다는 중산층에게 적합한 주택이다.

<표 3-2> ‘구름정원 사람들 협동조합’ 주택 평균분양가

(단위: ㎡,천원)

구분	전용면적	확장면적	공용면적	커뮤니티룸	총 면적	토지지분면적	분양대금
상가	34.71	-	-	-	34.71	18.51	79,210
주택	59.50	16.53	16.86	4.96	97.85	45.29	245,790
합계	94.22	16.53	16.86	4.96	99.50	63.80	325,000

‘구름정원 사람들 협동조합’ 주택은 마을기업형 코하우징의 형태를 띠고 있는데, 거주용 주택 외에 지하1층과 2층에 마을기업 운영을 통한 수익 창출은 입주자들의 노후 생활 안정과 커뮤니티를 형성, 지역 공동체 활동으로 이어진다. 이는 공동체가 침체되어 있는 불광동 지역의 활성화를 목적으로 한다. 다음 ‘구름정원 사람들 협동조합’의 정관 제8조 내용이다.

<표 3-3> ‘구름정원 사람들 협동조합’의 정관 제8조

<p>제8조 (지역사회에 대한 기여 및 연대)</p> <p>조합은 주거·문화적으로 지역 사회가 지속 가능한 발전을 이룰 수 있도록 노력한다.</p> <p>① 조합은 주거운동을 이끌고 있는 ‘하우징쿱주택협동조합’과 긴밀한 소통과 연대 관계를 유지한다.</p> <p>② 조합은 특히 우리가 사는 주변 마을에 ‘생태적 삶과 마을 공동체 건설’을 확산하기 위해 힘쓴다.</p> <p>③ 조합은 마을 공동체의 연구·확산·발전을 위해 조합비의 일부를 하우징쿱주택협동조합에 매월 조합비로 납부한다.</p>
---

‘구름정원사람들 협동조합’ 주택은 주택의 설계과정에 입주자들이 직접 참여하며, 서울시 공공건축가, 건축명장의 건설회사와 같은 전문가와 함께 입주자들과 협의의 과정을 거쳐 건축을 진행한다. 또한 사회적 경제 활성화를 위하여 사회적 건설기업도 시공에 참여한다.

주거 공동체의 교육 프로그램의 구성은 크게 주택에 관한 기본적인 구상 및 주거공동체 활동의 비전 수립, 협동조합에 전반에 대한 교육, 주거공동체로서의 공동생활, 입주 후 마을공동체 사업 운영, 갈등 관리 방안 등으로 구성된다. 도시, 주택건축 및 공동체 전반에 관련된 전문가들이 입주자 모집과정과 공사기간 동안에 직접 교육하기도 하고, 입주자들 간의 상호 교류의 기회를 제공한다.

협동조합주택 입주예정자들을 대상으로 공동체 활성화를 위한 교육프로그램을 진행 중에 있다. 여기에는 건축설계 의견수렴, 예산계획, 입주자 규약 작성, 입주 후 중장기계획, 근린생활 시설 활용계획, 갈등관리, 커뮤니티 형성 등이다. 특히, 공동체 생활 지속성을 위해 갈등 관리에 중점을 두어 교육하는 것으로 조사되었다.

<표 3-4> ‘구름정원협동조합’ 입주자 교육 프로그램

구분	내 용	공 정
1차	OT 예산 확정, 주택 설계 1차 모임 및 서울 마을 박람회 관람	
2차	내가 살 집 만들어 보기	
3차	주택 설계 2차 모임 ,코하우징 & 마을기업 사례 답사	
4차	협동조합주택 공용 공간	
5차	주택 설계 3차 모임	
6차	인테리어 기본 강의	인허가
7차	주택 설계 4차 모임	
8차	마을지도그리기, 오랜 집에게 인사하기, 착공식 준비	착 공
9차	건축 재료, 시공과정, 유지관리 방법, 불광동 협동조합 주택 명칭 공모	
10차	공동체란 무엇인가? -공동체 관련 기본 강의	
11차	공동체 놀이와 연극, 크리스마스 이브의 이브 파티	
12차	신년 모임 (렛츠쿵 게임:협동조합 보드게임)	
13차	협동조합이란? - 협동조합 관련 기본 강의	
14차	첫 번째인 우리 - 첫 협동조합주택 참여자로서의 지향점	
15차	내가 희망하는 우리 집, 마을 이미지 구상게임	
16차	마을공동체와 마을기업 -마을공동체, 마을기업 사례와 사회적 기업가 정신 강의	
17차	불광동 협동조합주택의 마을 기업의 방향	
18차	갈등 관리 강의1 - 갈등과 갈등해결의 관점, 갈등을 해결하는 방법	
19차	갈등 관리 강의2 - 의사소통의 요소, 의사소통의 장애요인과 장애를 극복하는 방법	
20차	갈등 관리 강의3 - 중립적 제 3자로서의 의사소통 방법 익히기	
21차	갈등 관리 강의4 - 갈등 분석, 입장과 실제 관심사 찾기	
22차	갈등 관리 강의5 - 자유로운 대안탐색 방법과 공정한 합의하기	
23차	갈등 관리 강의6 - 갈등당사자, 조정자로서 갈등해결 역할 실습	
24차	불광동 협동조합주택 입주자 규약 1차 논의	
25차	위원회 조직 후 위원장 선정	
26차	위원회 별 운영 계획 논의	
27차	코하우징 입주자 초청 강의, 불광동 협동조합주택 공사 현장 방문	
28차	불광동 협동조합주택 입주자 규약 2차 논의 및 같은 층의 이웃 식사모임	
29차	입주자 교육 총 복습 및 자료 정리	
30차	함께 걸어온, 함께 걸어갈 여정	준 공
31차	오픈하우스	입 주

자료: 하우징쿵주택협동조합 내부자료, 2013.

하우징쿵주택협동조합은 주택소비자들로 구성된 최초의 소비자 주택협동조합이며, ‘구름정원사람들협동조합’ 주택은 협동조합을 구성하여 주택을 짓는 최초 사업으로서 의의를 지닌다. 성미산마을의 소행주나 부산의 일오집 등에서 공동주거 형태의 코하우징 주택을 공급한 사례들은 있지만, 소비자들이 자발적으로 협동조합을 구성하고 주택을 공급한 것으로는 첫 번째

사례이다.

그러나 여러 가지 한계점을 보이고 있는데, 이는 소비자로 구성된 주택협동조합이기에 부지 매입부터 모든 과정에 소요되는 자금을 조달하는 것이 많은 비용과 긴 시간이 필요하다는 것이다. 게다가 조합원의 출자금과 차입금으로 주택 건설자금을 조달하는 데는 어려움이 있다. 서울의 높은 토지비용과 주택건설자금을 부담하는 것이 가장 시급하게 해결해야 할 문제이다.

그럼에도 불구하고 본 사업은 주택재건축사업 해제지역에서 시행됨으로 인하여 지주공동사업이 주거지재정비사업 해제지역에서 하나의 대안으로 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

### 3. 국내외 사례의 시사점

주택협동조합을 운영하는 주체는 조합이다. 조합원은 주택의 관리운영에 직접 참여하며, 다양한 공동체 활동 등을 하는 것으로 조사되었다. 특히, 공동식사와 교육은 공동체를 유지하고 지속시키는데 큰 역할을 하는 것으로 나타났다.

무엇보다도 주택협동조합에서 제공되는 주택은 저렴한 구입비와 임대료를 지향하고 있으며, 친환경주택, 패시브주택 등 고품질의 주택을 추구하는 공급자 중심이 아닌 소비자 중심이다. 국내외 사례를 종합하면 다음과 같다.

<표 3-5> 주택협동조합의 사례

	구름정원 사람들	칸칸모리
종 류	소유주택조합	임대주택조합
조합원자격	하우징쿱주택협동조합 조합원 및 입주자	거주자
소 유 권	조합소유	(주)생활과학운영
입 주 비	325,000천원	임대보증(1개월 임대료), 코디네이트비(2개월 임대료), 비품비 17.5만엔(반환)
조 합 비	1인당 100,000원	1인당 7,500엔, 2인 이상 가구는 1인당 월 5,500엔
재 원	입주자 개별 조달	(주)생활과학운영
관 리 운 영	미정	입주자
지역적 특성	단독주택재건축 해제구역	전통 서민거주지역
공동체 활동	공동식사, 정기모임, 교육, 마을기업운영	공동식사, 원예, 목공, 세탁, 비품 및 인테리어, IT, 게스트룸, 홍보용 앨범 제작, 에너지효율 친환경·재활용, 도서, 어린이
거주자구성	은퇴를 앞둔 50대 내외의 가정과 가족	성인 41명(남성 9명, 여성32명), 어린이 11명, 연령층 0세~80대



## 제Ⅳ장 서울시 대안적 주택공급사업의 개요

### 제1절 주민참여형 재생사업

서울시의 주민참여형 재생사업<sup>11)</sup>은 단독·다가구주택 밀집지역, 다세대·연립주택 밀집지역 등을 대상으로 주민의 요구에 따라 생활환경 개선, 기반시설 확충, 주택개량 지원 등을 추진하는 계획과 사업이다. 현재 실태조사를 거쳐 도시재정비구역이 해제된 지역의 대안으로 주민참여형 재생사업이 적용된다. 특히, 불광 23번지 일대 도시재정비해제구역은 주민참여형 재생사업의 후보지로 예정되어있다.

#### 1. 주민참여 재생사업의 특성

첫째, 주민참여형 재생사업은 마을공동체를 기반으로 한 마을 단위의 맞춤형 계획이다. 우리 마을을 대상으로 우리가 원하는 방향을 정해서 우리가 만드는 것이다. 안전하고 쾌적한 마을 환경을 조성하고, 공동체를 만들어 마을 경제의 활성화를 도모하는 실천 계획을 통해 주민이 주도적으로 참여하고 연대하여 지속가능한 마을공동체를 만들고 가꾸어 나가는 일이다. 마을 단위에서 장소 만들기의 관점으로 마을의 역사와 자원에 대한 관심을 갖고, 일상생활 속의 문제를 해결해 가는 과정을 통해 주민참여형 재생사업은 주거환경의 질적인 향상 등을 위한 다양한 사업을 전개할 수 있다.

둘째, 주민을 중심으로 행정, 전문가, 지역 활동가 및 비영리민간단체가 함께 주민의 생각과 관심을 이끌어 내는 과정에서 마을을 스스로 디자인하며 앞으로도 계속 만들어 나갈 수 있다는 희망을 주고, 마을의 일에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공하는 일이다.

셋째, 마을 단위의 공간적 범위 안에서 주거복지 차원의 주거환경 개선을 위해 사업비를 지원하고 나아가 주민과 함께 마을계획을 수립하는 과정을 통해 공동체를 조직하고, 관련 사업과 연계할 수 있는 체계를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 물리적 정비를 넘어 기존 골목 상권을 활성화하고, 마을 내 일자리를 새롭게 만드는 등 경제적인 재생과 함께 주민 공동체의 활성화를 위한 사회적 재생을 포함한다. 기존 서울형 마을만들기 사업이 물리적인 환경개선 중심이었다면, 주민참여형 재생사업은 공동체의 형성 및 활성화를 포함하는 사회경제적 관점의 마을 재생을 병행한다. 특히 주민과 함께 만들어가는 계획과정을 통해 마을공동체 만들기 지원조례에 근거한 프로그램, 운영에 대한 지원사업 등이 마을 단위에서 연계되고 통합될 수 있도록 계획 및 사업의 틀을 제공한다.

11) 서울시 주민참여형 재생사업 매뉴얼(2013) 참고로 작성.

넷째, 그 동안 서울시가 주민과 전문가 그룹과 함께 추진해왔던 살기 좋은 마을만들기형 지구단위계획, 경관협정사업, 서울휴먼타운 등 마을 만들기 경험을 바탕으로 주민의 제안으로 시작하여 마을 단위 계획을 함께 만들고 이를 모아 전체 도시계획 차원으로 통합하는 개념이다.

## 2. 주민참여형 재생사업의 목표

첫째, 주민이 주도하는 마을을 목표로 한다. 주민참여형 재생사업은 주민이 주도하여 진행하는 마을계획 과정을 통해 마을 내 자원들을 효과적으로 활용함으로써 공동체 생활을 할 수 있는 기회를 만들고, 나아가 미래를 함께 나누는 마을공동체를 활성화하는 것을 목표로 한다.

둘째, 공동체와 함께 하는 마을을 목표로 한다. 주민참여형 재생사업은 사람과 사람의 관계를 형성하고 물리적 정비를 넘어 사회·경제·문화·환경 등 종합적인 환경개선을 통해 이웃과 함께 계속해서 살고 싶은 마을을 만드는 것을 목표로 한다.

셋째, 주민의 주거권이 보장되는 마을을 목표로 한다. 주민참여형 재생사업은 현재 거주지에서 주민 스스로 주택을 갱신하면서 육아, 교육, 복지 등의 주거복지 서비스를 누릴 수 있도록 서울시가 지원하는 사업이다. 특히 사업을 계기로 마을 내 다양한 활동을 통해 주민 스스로 운영하는 것을 목표로 한다.

넷째, 주민이 안심하고 살 수 있는 마을을 목표로 한다. 재해·화재·범죄로부터 안전을 확보하고 오래된 주택과 공동시설을 정비하여 마을에서 안전하고 쾌적하게 살 수 있는 환경을 조성하는 것을 목표로 한다.

다섯째, 특성 있는 마을을 목표로 한다. 주민참여형 재생사업을 통해 마을이 가지고 있는 고유의 역사와 문화적 특성, 주민들의 개성을 발견하고 가꾸어 특성 있는 마을로 조성함으로써 마을의 가치를 재발견하는 것을 목표로 한다.

## 제2절 서울시의 대안적 주택모형

### 1. 협동조합형 공공임대주택

#### 1) 가양동 육아협동조합형 공공임대주택

##### ① 개요

서울 강서구 가양동 1494-31(1,261㎡)에 위치한 가양동 육아협동조합형 공공임대주택은 건설된 주택에 입주자 모집을 하여 공급하던 방식과 달리 공공주차장이던 사유지를 활용하여 건

설과정과 입주 후 관리에 24가구의 입주자들이 조합원이 되어 입주하는 최초의 협동조합형 공공임대주택이다. 지하 1층, 지상 5층의 24세대로 구성되어 있으며, 지하 1층은 공용 주차장, 지상 1층에는 육아를 위한 커뮤니티 시설을 두며, 지상 2층부터 5층이 임대주택이다.



자료: 서울시 보도자료 2012.10.25.

<그림 4-1> 가양동 육아협동조합형 공공임대주택 조감도



자료: 서울시 보도자료 2012.10.25.

<그림 4-2> 가양동 육아협동조합형 공공임대주택 위치

주택의 건설 과정과 관리에 입주자들이 참여하는데, 이 과정에서 공급주체인 지자체와 입주자들 사이에 전문적인 코디네이터가 입주자들의 교육과 협동조합의 설립에 참여한다. 그러나 기본적으로 관 주도의 주택 공급이기 때문에 주택협동조합 조직 내 조합원들의 주체적인 주택

건설과는 다른 개념이다.

## ② 추진배경

가양동 육아협동조합형 공공임대주택은 협동조합의 가치에 맞게 수요자가 직접 주택공급에 참여하는 수요자 중심의 맞춤형 임대주택을 공급하는 것이 목적이다. 또한 주거공동체를 통한 지역의 커뮤니티 활성화를 유도한다. 주거공동체 내에서 공동육아를 지향한다. 따라서 입주자들은 조합원 가입은 의무이며 조합원 가입 시 동일한 출자금을 출자하여 공동의 목적에 맞는 협동조합을 설립한다. 입주 후 주거공동체로서는 조합원들이 자체적으로 시설물 유지·보수·관리까지 운영하는 것이고 육아공동체로서는 협동조합을 통하여 어린이집, 방과 후 교실, 반찬가게 등 조합의 성격에 맞는 커뮤니티 시설을 설치하여 비영리로 직접 운영하도록 한다.

## ③ 조합 구성 과정

먼저, 가양동 육아협동조합형 공공임대주택은 서울시 SH공사의 장기전세주택형태로 공급하는 임대주택이다. 따라서 기본적인 임대주택의 절차를 따르되, 협동조합주택으로서의 입주자이자 조합원의 참여를 전제로 진행된다. 일반적인 공공임대주택은 건설 후 모집공고를 내지만, 협동조합형 임대주택은 조합원 모집공고를 하고 사업설명회를 하여 예비조합원을 선정하고 3차에 걸친 교육 및 훈련프로그램을 진행한 후 최종 면접을 거쳐 조합원을 선정하는 절차를 따른다.

장기전세주택의 모집 기준에 따라 소득기준은 도시근로자가구 월평균 소득 100% 이하이다. 그러나 공동육아주택 성격에 따라 맞벌이 가구일 경우가 많으므로 부부 소득합계 소득 110% 이하로 별도 적용하고 있다. 또한 만 3세 미만의 자녀를 둔 무주택 가구로서의 입주 자격을 유지하는 경우 2년마다 재계약을 가능하게 하여 최장 20년간 거주할 수 있도록 한다.

이 기준을 따르는 입주 모집자 중에서 예비조합원을 최종 조합원의 1.5배(38명 내외)를 선정하고 공공건축가와 함께 임대주택에 대한 건축설계를 진행하고 건축허가 및 공사 과정을 거친다.

입주 희망자들에게 협동조합주택의 가치 중 하나인 공동체 교육을 실시한다. 협동조합 교육, 관계 증진 프로그램, 시설물 유지보수에 관한 교육을 실시하고, 협동조합을 설립하기 위하여 조합정관 및 운영 매뉴얼을 작성하여 협동조합으로의 설립 신고한다.

입주자 선정은 예비조합원을 선정(38명 내외, 최종 조합원의 1.5배)하고, 교육과 평가의 과정을 거쳐 최종 입주자(24가구)를 선정한다. 예비 조합원의 선정 1순위는 지역 커뮤니티 활성화를 위해 지역 거주민인 강서구에 거주하는 사람이며, 2순위는 1순위에 해당하지 않는 서울시 거주자로 하도록 규정하였다.

입주자 모집과정에서 대상지 인근 주민들의 반발로 입주자 설명회를 개최하지 못하였으나,

9.6대 1의 경쟁률(24가구 모집에 총 231가구 신청)을 기록하며 1순위에서 예비 입주자들이 모두 모집되었다.

입주자는 소득기준으로 도시근로자가구 월평균 소득 100% 이하로 선정하였으며, 맞벌이가구의 경우 부부 소득합계 소득 110% 이하로 적용하고 있다. 조합원은 만 3세 미만의 자녀를 둔 무주택 가구로서 입주자격을 유지하는 경우 2년마다 재계약을 가능하게 하여 최장 20년간 거주할 수 있도록 한다.

#### ④ 조합원 교육

예비입주자를 대상으로 하는 교육과 워크숍의 내용은 우선, 주택의 컨셉과 협동조합형 임대주택의 개요에 대한 안내를 하였으며, 2차 교육은 공동육아관련 한 소개와 동영상 시청하였다. 3차 교육은 주택관리협동조합의 설립에 대한 안내이다.

가양동 육아협동조합형 공공임대주택은 공공이 임대주택을 공급하는 과정에 수요자를 직접 참여시킨 최초의 사례이다. 공공이 선도적으로 임대주택을 활용하여 수요자 맞춤형 협동조합형 공공임대주택을 시범사업으로 하였다는데 의의가 있다.

본 공공임대주택은 예비 조합원을 모집하여 교육을 실시하고 이들 가운데서 공동체 생활에 대한 참여의지와 조합에 대한 예정 기여도가 높고 함께 살고 싶은 가구를 투표하게 하여 선정하는 구조를 갖고 있다. 이 과정에서 공동체의 이해도가 낮은 사람이나 입주 후에 공동체 생활에 기여하지 않는 입주자가 선정될 가능성이 있는 한계를 지닌다.

그리고 2년 단위로 재계약하는 공공임대주택은 자격조건이 충족되지 않으면 언제든지 주택을 떠나야 되기 때문에 잦은 입주자의 교체가 발생한다면 초기에 형성된 공동체가 지속적으로 유지되기는 힘들 것으로 보인다.

## 2) 만리동 예술인협동조합형 공공임대주택

### ① 개요

만리동 예술인협동조합형 공공임대주택은 서울 중구 만리동 2가 218-105에 위치해 있으며 공공임대주택으로 공급되며 1인 가구와 셰어하우스 형태이다. 예술인 공동체를 지향하며, 가양동 육아협동조합형 공공임대주택과 마찬가지로 서울시가 주도한다. 가양동과는 다르게 입주자들을 주도할 수 있는 예술인 단체를 먼저 모집하였다.

2014년 1월 건설에 착수해 하반기까지 건설될 예정으로 29가구이며, 전용면적 60㎡이하로 구성된다. 문화예술분야에서 종사하는 무주택 가구주가 입주대상이다. 현재 입주조합과 최종 입주자를 선정하였다.

## ② 추진배경

예술인들이 주거 공간을 통해 소통 · 교류하고 지역 주민과도 어우러지는 예술인 마을을 위함이 목적으로 관에서 예술인들을 대상으로 한 공공주택공급은 최초의 시도이다.

예술인이 협동조합 구성과 운영을 통하여 자율적이고 호혜적인 주거공동체를 형성하여, 예술인 주택으로서 지역사회를 위한 문화예술 활동의 거점을 만들어 갈 계획이다.

이를 위하여 커뮤니티 공간은 협동조합 운영과 예술 활동을 위한 공동 작업공간으로 꾸며지고, 지역주민들에게도 일정 부분 할애할 예정이다. 이 공간에서 작품전시, 공연, 영화상영, 연극 치유교실, 극영화 창작교실, 재밌게 글쓰기 교실 등 다양한 프로그램을 기획해서 예술인마을이 지역주민과 함께 소통할 예정이다.



자료: 서울시 보도자료 2013.11.08

<그림 4-3> 만리동 예술인협동조합형 공공임대주택 조감도

## ③ 입주자 선정 및 조합 구성 과정

공동체는 공사과정에서도 협동조합 교육, 관계증진 프로그램, 시설물 유지보수에 관한 교육을 실시하고, 협동조합을 설립하기 위하여 조합정관 및 운영 매뉴얼을 작성하여 협동조합으로의 설립 신고한다. 이후 건축공사가 완료되면 입주하고 협동조합으로서 커뮤니티 활동을 하게 된다. 입주자 선정은 입주할 대표단체(14개 분야 13개 단체)를 선정하고, 예비조합원의 1.5배

수를 추가로 모집한다. 그리고 입주자 교육을 통하여 최종 입주자를 선정하도록 한다. 입주단체는 「문화예술진흥법」에 따른 문화예술 분야에 종사하는 세대원이 있으며, 모집공고일(2013.6.3.) 기준으로 서울특별시에 거주하고 본인과 세대원 전원이 무주택인 세대주로 하고 있다.

입주자의 소득기준은 도시근로자가구 월평균 소득 100% 이하로 적용하고 있다. 부동산 보유기준으로 12,600만 원이하, 자동차 현재가치 기준으로 2,464만 원이하로 규정하고 있다(개인). 입주자가 입주자격을 유지하는 경우 2년마다 재계약을 가능하게 하여 최장 20년간 거주할 수 있도록 한다. 2013년 8월 현재 선정된 입주단체와 예비 입주자(개인)가 입주예정자 교육과정에 있다.

만리동 예술인협동조합형 공공임대주택의 건설자금은 SH에서 부담하고, 입주자는 보증금과 관리비를 부담한다. 보증금은 가양동 육아협동조합형 공공임대주택과 마찬가지로 주변 시세의 80% 수준이다.

공공임대주택은 예비 조합원을 모집하여 교육을 실시하고 이들 가운데서 공동체 생활에 대한 참여의지와 조합에 대한 예정 기여도가 높고 함께 살고 싶은 가구를 투표하게 하여 선정하는 구조를 갖고 있다. 이 과정에서 공동체의 이해도가 낮은 사람이나 입주 후에 공동체 생활에 기여하지 않는 입주자가 선정될 가능성이 있는 한계를 지닌다.

그리고 2년 단위로 재계약하는 공공임대주택은 자격조건이 충족되지 않으면 언제든지 주택을 떠나야 되기 때문에 잦은 입주자의 교체가 발생한다면 초기에 형성된 공동체가 지속적으로 유지되기는 힘들 것이다.



자료: 서울시 보도자료 2013.11.08.

<그림 4-4> 만리동 예술인협동조합형 공공임대주택 교육 현장



## 2. 방학동 두레주택

### 1) 개요

서울시가 한 지붕 아래에 여러 세대가 어울려 사는 국내 첫 세어하우스 공공임대주택으로 입주자는 8세대이다. 두레주택은 서울시 도봉구 방학동에 위치하며, 1~2인 가구 여럿이 방, 욕실과 같은 개인공간은 따로 사용함으로써 사생활은 보호하면서도 거실과 주방은 공동으로 사용하면서 공동체도 활성화하는 세어하우스의 공공임대주택이다.

이런 세어하우스는 1~2인 가구가 많은 일본이나 캐나다, 유럽 등지에선 이미 일반화된 주거 유형으로 우리나라에서도 확산되고 있는 추세이지만, 공공임대주택에 도입하는 것은 서울시가 처음이다.



자료 : 서울시 보도자료, 2013.11.18.

<그림 4-5> 방학동 시범사업 위치도 및 현황

서울시는 입주민간 소통과 상호협력, 공동체 활성화의 의미를 담아 ‘두레주택’이라고 이름



짓고 주거환경관리사업<sup>12)</sup> 구역인 도봉구 방학동에 단독건물 2채(393-16번지, 394-11번지)를 매입하여 총 8세대가 살 수 있도록 리모델링 공사를 완료하여 공급한다.

도봉구 방학동 세어하우스 공공임대주택의 규모는 총 8세대로서, 지난 4월 2세대를 선정했으며, 지난 11월에 추가로 5세대를 모집하였다. 나머지 1세대는 순환용 주택<sup>13)</sup>으로 제공하기 위해 비워둘 예정이다.

### 제3절 주택협동조합의 적용 가능 사업

#### 1. 노후화된 주택개량을 위한 주택개량비 지원 사업

주거지 재생을 통하여 노후된 단독·다세대주택 등 열악한 주거 및 생활환경 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 주택의 정비와 개량이 필요하다. 노후불량 주택의 개선과 주민의 자발적인 주택개량을 유도하기 위하여 주택개량비를 지원하고 있다.

주택의 신축, 증·개축 또는 리모델링 시 필요한 각종 정보와 주택개량에 대한 정보를 상담창구나 관련 전문가를 통하여 제공받으며, 융자지원 및 무상지원 주택개량 프로그램과 연계하여 지원받고 있다.

#### 2. 소규모 재건축(가로주택정비사업) 주택개량비 지원

가로주택정비사업은 기존의 전면철거형 방식에서 벗어나 주거지의 물리적 환경여건에 따라 점진적인 주택정비를 유도하는 방식으로, 노후·불량 건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거환경을 개선하기 위해 시행하는 사업이다. 가로주택정비사업은 도로(도시·군계획시설로 설치된 도로)로 둘러싸인 일단의 지역인 가로구역에서 시행 가능하며, 다음의 요건을 모두 갖춘 구역에서 가능하다.

첫째, 해당 지역의 면적이 1만 제곱미터 미만이며 둘째, 해당 지역을 통과하는 도로(너비 4미터 이하인 도로는 제외)가 설치되어 있지 아니하여야 한다. 셋째, 노후·불량건축물의 수가 전체 건축물 수의 3분의 2 이상이어야 한다. 넷째, 해당 구역 내 기존 단독주택의 호수와 공동주택의 세대 수를 합한 수가 20호 이상이어야 한다. 다섯째, 가로주택정비사업의 사업시행자는 가로구역에 있는 기존 단독주택의 호수와 공동주택의 세대 수를 합한 수 이상의 주택을 공급하여야 하며, 건축물의 층수는 7층 이하로 해야 한다. 단, 용도지역별 건축물의 층수를 7

12) 주거환경관리사업은 전면철거식 개발에 따른 커뮤니티 붕괴 등에 대한 문제점을 개선하기 위하여 공공에서 각종 기반시설을 설치하고, 집주인이 스스로 주택을 정비하도록 지원하는 사업이다.

13) 순환용 주택은 주거환경관리사업 구역내에 주택을 개량하고자 하는 소유자 및 세입자가 공사기간 동안 거주할 수 있도록 하는 주택이다.

층 이하의 범위에서 정하고 있는 경우에는 그에 따른다.

<표 4-1> 노후화된 주택개량을 위한 주택개량비 지원 사업

적용대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>주거환경관리사업 구역 내 토지 등 소유자</li> <li>-전용주거지역, 제1종일반주거지역 및 제2종일반주거지역 중 단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역으로서 주거환경의 보전·정비·개량이 필요한 지역</li> <li>-해제된 정비구역 및 정비예정구역 기존 단독주택 재건축사업 또는 주택재개발사업을 위한 정비구역의 토지 등 소유자의 50퍼센트 이상이 주거환경관리사업으로의 전환에 동의하는 지역</li> <li>-재정비촉진지구가 해제된 지역 및 존치지역</li> <li>연계 추진 가능한 주택개량사업 별로 지원 조건에 부합하는 자</li> </ul>
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업지구 내 노후불량 주택 개선 유도</li> <li>기존의 타 주택개량사업과 연계하여 주민자력 주택개량 유도</li> </ul>
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택보수 및 관리지원서비스 등 다양한 마을 단위 행정서비스</li> <li>주민 상담 및 정보제공, 주택 개보수 필요시 은행융자, 수선 및 리모델링 지원</li> <li>건물에너지 합리화 사업(용자지원), 장기안심주택(리모델링형), 서울형 집수리사업, 그린파킹 지원 사업 등 용자 지원 및 무상 지원 주택개량 프로그램과 연계</li> <li>주거환경관리사업 구역 내 주택개량비용 용자</li> </ul>
사업절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>공사계약체결(신청자↔시공사) ▶ 용자신청(신청자→시/구) ▶ 용자대상자 통보(시→수탁기관) ▶ 용자금액결정 및 대하요청(수탁기관→시) ▶ 대하(시→수탁기관) ▶ 용자(수탁기관→시공사) ▶ 용자금상환(대상자→수탁기관→시)</li> <li>※ 착공 후 50%, 준공 후 50%.</li> </ul>
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>용자보조를 통해 노후불량 주거의 점진적 개선 또는 신축을 통한 마을경관의 개선</li> <li>다양한 지원사업과 연계하여 주민자력의 주택개량 유도 및 신축 시 각종 지원금과 연계</li> <li>저소득층, 대학생, 서민 임대주거 공급 활성화에 기여</li> <li>마을특성에 맞는 건축유형 창출, 마을경관의 개선</li> </ul>

자료: 서울시, 2013, 「함께만들고 함께누리는 서울시 주민참여형 재생사업」

가로주택정비사업은 절차를 간소화하기 위해 도시주거환경정비기본계획의 수립과 정비계획의 수립 및 정비구역의 지정, 추진위원회의 구성없이 조합설립 후 사업시행이 가능하도록 「도시 및 주거환경정비법」에서 명시하고 있다. 조합의 설립인가를 위해서는 토지등 소유자의 10분의 9 이상 및 토지면적의 3분의 2이상의 동의를 얻어 구청장의 인가를 받아야 한다.

가로주택정비사업을 활성화하기 위한 인센티브는 다음과 같다. ① 건폐율 산정시 주차장 면적을 건축면적에서 제외(경사지에 위치한 가로구역으로 한정), ② 대지 안의 공지 기준의 2분의 1 범위에서 완화, ③ 건축물의 높이제한(도로사선제한, 일조사선제한) 기준의 2분의 1 범위에서 완화, ④ 주택법에 따른 부대 및 복리시설의 설치기준 완화를 적용받을 수 있다.

가로주택정비사업도 주택개량비용 지원이 가능하며, 세대 당 최대 4,500만원을 연 2%의 저리융자로 지원해준다. 주거환경관리구역 내에서 가로주택정비사업의 추진 시 마을에 필요한 공공부문의 기반시설 확충을 유도할 수 있다면 민간건축물에 대한 환경개선과 함께 주거환경의 질을 높이는 데 효과가 있을 것으로 기대된다.

따라서 마을계획 구상 단계에서 주민들과 재건축에 대한 논의를 진행하고 가로주택정비사업

의 추진 움직임이 있다면, 계획에 마을에 필요한 기반시설의 확충 및 공동이용시설에 대한 도입을 유도하도록 가이드라인을 만들어 놓는 것이 바람직하다. 노후·불량 건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모로 주거 환경을 개선하는 가로주택정비사업에 대해서도 주택개량 상담과 주택개량비 등이 지원된다. 사업의 촉진을 위해 신축 비용을 지원하며 기존 마을에 적용되던 건축규정을 완화하여 신축할 수 있다. 그 밖에 사업 시행 시 기존 마을 내 필요한 공동이용시설과 임대주택 건설 등을 고려하여 진행할 수 있다.

<표 4-2> 소규모 재건축(가로주택정비사업) 주택개량비 지원사업

적용대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가로주택정비사업의 조합</li> <li>• 노후·불량건축물이 밀집한 가로구역</li> <li>• 가로구역은 도로(도시·군 계획시설로 설치된 도로)로 둘러싸인 일단의 지역으로서 다음의 요건을 모두 갖춘 구역               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 지역의 면적이 1만 제곱미터 미만일 것</li> <li>- 해당 지역을 통과하는 도로(너비 4미터 이하인 도로는 제외)가 설치되어 있지 아니할 것</li> <li>- 노후·불량건축물의 수가 전체 건축물의 수의 3분의2 이상일 것</li> <li>- 해당 구역에 있는 기존 단독주택의 호수와 공동주택의 세대 수를 합한 수가 20 이상일 것</li> </ul> </li> </ul>
사업목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 전면철거방식에서 벗어나 주거지의 물리적 환경여건에 따라 점진적인 주택정비유도</li> <li>• 노후·불량건축물이 밀집한 가로구역에서 종전의 가로를 유지하면서 소규모 주거환경 개선하기 위하여 시행하는 사업</li> </ul>
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가로주택정비사업의 촉진을 위한 건축공사비 용자지원</li> <li>• 건축비 절감 및 마을에 필요한 기반시설 확보를 위해 협력형 계획 및 개발 추진</li> <li>• 건축규제의 완화: 주택법에 따른 부대 및 복리시설의 설치기준 완화 등</li> </ul>
사업절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사계약체결(신청자↔시공사) ▶ 용자신청(신청자→시/구) ▶ 용자대상자 통보(시→수탁기관) ▶ 용자금액결정 및 대하요청(수탁기관→시) ▶ 대하(시→수탁기관) ▶ 용자 수탁기관→시공사) ▶ 용자금상환 (대상자→수탁기관→시)</li> <li>※ 착공 후 30%, 공정 50%이상 20%, 준공 후 50%. 수탁기관에서 공정 확인 후 용자실시</li> </ul>
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면적인 주거환경의 개선</li> <li>• 건축비용 지원을 통한 품질이 개선된 주거 공간 및 유형 창출</li> <li>• 마을에 필요한 공동이용시설 도입 유도</li> <li>※복리시설 기준 완화를 통해 용도 제한 없이 주민이 필요로 하는 시설로 사용할 수 있도록 함</li> </ul>

자료: 서울시, 2013, 「함께만들고 함께누리는 서울시 주민참여형 재생사업」

주민 참여형 재생사업은 주거지 재생을 목표로 하기 때문에 소규모 재건축을 통해 지역 여건에 맞는 면적인 주거환경의 개선과 함께 건축비용의 지원을 통해 주거환경의 질적 향상을 도모하는 것을 목표로 하고 있다.

## 제V장 은평구 불광동 도시정비해제구역 실태 분석

### 제1절 은평구의 지리적 특성 및 주택유형 현황

#### 1. 지리적 특성<sup>14)</sup>

서울 서북부 지역에 위치한 은평구는 동경 126°와 북위 37°에 위치한 비교적 온난한 지역으로, 지형은 대부분이 임야·분지·구릉지대로 되어 있으며, 북한산이 시가지 우측에 남북으로 인접해 있다. 시가지 지역이 분지형이며 녹번동 삼거리를 중심으로 인왕산, 북악산에 연한 비봉·문주봉·석가봉·백운대·인수봉·만경대 등으로 연결된다.

은평구의 접근성은 서울의 도심으로부터의 거리는 약 7km이며, 수도권 서북부를 연결하는 통일로와 증산로·수색로 등 주요 간선도로들이 이어져 있다. 경기도 고양시와 접경을 이루고 있으며 동쪽은 종로구, 남쪽은 서대문구·마포구와 경계를 이루고 있다.

또한 은평구는 사회적 경제조직이 잘 발달되어 있는 곳으로 사회적 경제 클러스터가 형성되어 있다. 협동조합인 살림의료생협, 은평두레생협, 두하건설협동조합 등이 있으며, 사회적 기업으로는 두꺼비하우징, 마을N도서관 등이 있다. 마을기업으로는 건강한 밥집, 마을무지개가 있고, 지역 언론으로 은평인터넷 방송인 EBN, 헬로 TV, 은평시민신문이 있다. 중간지원조직으로 (사)씨즈, (사)은평상상, (사)더불어사는 사람들이 있다. 이와 같이 은평구는 공동체 활성화와 지역 문제 해결을 위한 민·관의 협력이 활발하고 주민자치활동이 형성된 곳이다.

불광동은 북한산에 인접하여 있어 지역적으로 고립되어 있어 개발제한도 많이 받는 지역이다. 이러한 이유로 은평구의 주민공동체 활동이 활발한 지역임에도 불구하고 지역 주민들은 상대적으로 소외감을 느끼며 공동체 의식도 저조하다. 은평구 내의 타 주민공동체 활동과의 교류도 미비한 실정이다.

#### 2. 불광동 인구 및 주택 현황

불광동의 주택은 총 18,206호로 다세대주택이 7,429호, 40.8%로 가장 많이 차지한다. 또한 아파트가 6,248호로 34.3%, 단독주택 3,266호 17.9%, 연립주택 1,155호 6.3% 순으로 분포되어 있다.

---

14) 은평구청, 은평통계연보, 2012.

<표 5-1> 불광동 주택유형

(단위: 호, %)

	단독주택	아파트	연립주택	다세대 주택	비거주용 건물 내 주택	주택 이외의 거처	계
불광동	3,266 (17.9%)	6,248 (34.3%)	1,155 (6.3%)	7,429 (40.8%)	108 (0.6%)	121 (0.7%)	18,206

자료 : 통계청, 2012

은평구의 인구에서 불광동은 72,543명으로 14.3%의 비율을 차지하고 있으며 세대당 인구는 2.84명이다. 65세 이상 고령자는 9,766명으로 15.3%로 은평구에서 응암동 17.8% 다음으로 높은 비율을 차지하고 있다.

<표 5-2> 은평구 주민등록인구분포

(단위: 호, %)

	세대	인구		세대당인구	65세 이상 고령자	
		계	비율		계	비율
소계	202,238	508,299		2.49	63,711	
녹번동	14,642	33,499	6.6	2.25	4,672	7.3
갈현동	22,290	55,581	10.9	2.37	6,659	10.5
구산동	12,259	33,981	6.7	2.75	4,398	6.9
대조동	14,499	32,421	6.4	2.21	4,291	6.7
응암동	36,493	87,048	17.1	2.44	11,326	17.8
신사동	19,969	51,315	10.1	2.33	5,992	9.4
증산동	8,300	21,028	4.1	2.51	2,712	4.3
수색동	7,914	19,455	3.8	2.43	2,792	4.4
진관동	16,457	51,673	10.2	3.13	5,386	8.5
역촌동	19,444	49,755	9.8	2.54	5,717	9.0
불광동	29,971	72,543	14.3	2.84	9,766	15.3

자료 : 서울통계, 2013.

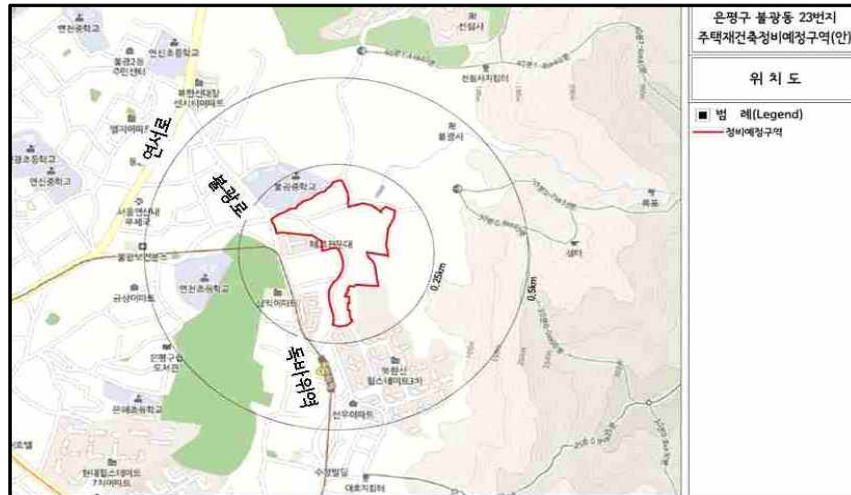
주석 : 1. 세대수, 세대당인구 : 외국인 제외 2. 65세이상 고령자 수 : 외국인 포함.

## 제2절 대상지 실태 분석

### 1. 입지여건

서울시 은평구 불광동 23번지 일대 재건축 해제구역은 북한산국립공원 등산로가 인접해있으며, 수리초등학교와 불광중학교, 불광근린공원, 주은혜교회 및 수양관이 위치해 있다. 은근으로는 재건축된 북한산 힐스테이트 아파트, 삼익아파트, 수자인 아파트가 있다.

주변 교통시설로는 6호선 독바위역이 인근에 위치해 있다.



자료: 서울특별시고시 제2013-253호

<그림 5-1> 불광동 23번지 일대 주택재건축 정비해제구역 위치도

이 지역은 북한산 둘레길에 인접하여 있는 제1종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역이 혼재되어있다. 인근에 불광 23번지 일대 인근에 2010년 완공된 북한산힐스테이트, 2006년에 완공된 수자인아파트, 1992년에 완공된 삼익아파트의 재건축 사례로 인해 종상향을 통한 아파트 재건축을 추진하게 되었다. 당시 2005년은 서울시 뉴타운에 대한 기대가 한창이었던 시절이었고, 불광 23번지 일대 인근의 제 1, 3 재건축구역이 종상향으로 13~15층의 아파트로 건설되었고, 인근의 은평 뉴타운도 아파트로 건설되어 이는 주민들의 재건축 추진의 계기가 되었다.



<그림 5-2> 불광동 23번지 일대 도시재정비해제지역

## 2. 대상지 토지 및 건축물 현황

### 1) 토지현황분석

#### ① 대상지 면적 및 필지 수

구역 내 소유자별 현황은 전체 307필지로, 사유지는 266필지이고 국·공유지는 41필지이다. 각각 86.6%, 13.4%이다.

<표 5-3> 토지 소유자별 현황

구 분	내 용
사 유 지	266필지(86.6%)
국공유지	41필지(13.4%)
합 계	307필지(100%)

자료 : 은평구청 도시계획과 제공(2013년 기준).

토지 면적은 전체 44,106㎡로, 지목별 비율은 대지가 37,184㎡로 84.3%로 가장 많은 비율을 차지하고 도로가 5,539㎡로 12.6%, 구거·임야·전·답이 각각 567㎡, 428㎡, 372㎡, 16㎡ 이다. 특히 구거지는 은평구 소유지로, 상인들이 임대하여 북한산 둘레길의 등산객을 상대로 상업 활동을 하고 있는 토지이다.

<표 5-4> 지목별 현황

(단위: ㎡)

전체	대지	도로	구거	임야	전	답
44,106	37,184	5,539	567	428	372	16
	84.3%	12.6%	1.3%	1.0%	0.8%	0.04%

자료: 은평구청 건축과 제공(2010년 기준).

구역 내에서 60㎡ 미만의 토지는 28필지이다.

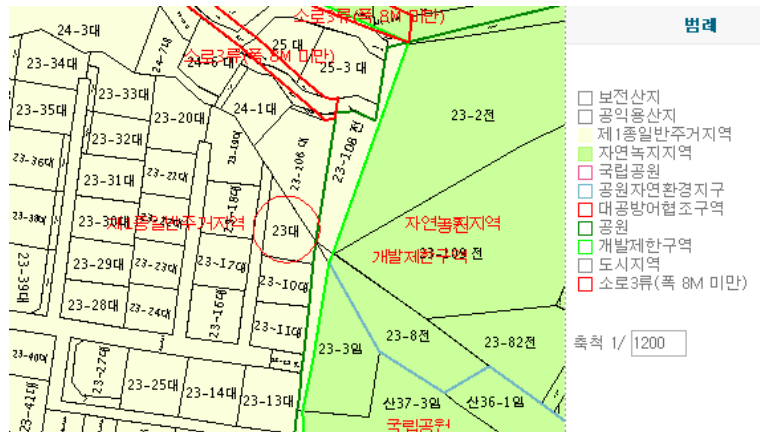
#### ② 도시계획이용 현황

본 대상지는 제1종 및 제2종 일반주거지역으로 이루어져 있으며 1종 일반주거지역이 246, 2종일반주거지역이 28이다. 5층 이하의 저층단독주택들로 구성되어 있다.

<표 5-5> 토지별 용도지역

구분	내용
1종일반주거지역	246필지
2종일반주거지역	28필지

자료: 은평구청 건축과 제공(2010년 기준).



<그림 5-3> 불광동 23번지 일대 도시이용계획

### 3) 건축물 현황 분석

#### ① 건축물 용도 현황

구역의 건축물 용도현황은 전체동수는 187동이고 주거용이 175동으로 93.6%를 차지하며 주를 이루고 있다. 이외에도 근린생활시설 등과 같은 비주거용은 12동으로 6.4%를 차지하고 있다.

<표 5-6> 불광동 23번지 일대 건축물 용도 현황 I

구분	내용
주거용	175동(93.6%)
비주거용	12동(6.4%)
계	187동(100%)

자료 : 은평구청 도시계획과 제공(2013년 기준).

비주거용 12동은 근린시설이고 나머지 주거용은 다가구가 31동, 다세대가 51동, 다중주택이 1동, 단독주택이 79동, 아파트가 2동, 연립이 7동, 종교시설이 1동, 주택이 5동이다. 단독주택이 41.8% 가장 많이 차지하고 다세대주택이 27.0%, 다가구가 16.4% 순이다.



<표 5-7> 불광동 23번지 일대 건축물 용도 현황 II

구분	동	비율
근린	12	6.3%
다가구	31	16.4%
다세대	51	27.0%
다중주택	1	0.5%
단독주택	79	41.8%
아파트	2	1.1%
연립	7	3.7%
종교시설	1	0.5%
주택	5	2.6%
합계	189	

자료 : 은평구청 건축과 제공(2010년 기준).

## ② 건축물 노후도 현황

불광동 23번지 일대 지역의 노후 불량 건축물은 197동 중에 133동으로 노후화율 71.1%이다.

<표 5-8> 불광동 23번지 일대 건축물 노후도 현황

구 분	내 용
노후불량건축물	133동(71.1%)
양호한 건축물	54동(28.9%)
계	187동(100%)

자료 : 은평구청 도시계획과 제공(2013년 기준).

건축물 연한 현황은 20년 이상된 주택은 30호, 30년 이상된 주택은 89호, 40년 이상된 주택은 70호이다. 30~40년 이상된 주택이 구역의 84.1%를 차지한다.

<표 5-9> 불광동 23번지 일대 건축물연한 현황

구분	동수	비율
20년이상	30	15.9%
30년이상	89	47.1%
40년이상	70	37.0%

자료 : 은평구청 건축과 제공(2010년 기준).



<그림 5-4> 불광동 23번지 일대 노후화된 주택

### 3. 대상지의 사업 추진현황

#### 1) 지정내역

불광 23번지 재건축 해제지역의 현황은 대상지 면적은 1.4ha, 제1종 및 제2종 일반주거지역으로, 용적률 170%, 건폐율 60%, 노후불량건축물은 71.1%, 층수는 5층으로 제한되어 있고 단독주택 재건축구역으로 2010년 11월 25일 지정되었다.

<표 5-10> 불광동 23번지 일대 해제구역 현황

면적(ha)	용적률(%)	건폐율(%)	층수	추진단계	주택유형	구역 지정일
1.4	170	60	5층	-	단독	2010.11.25

자료 : 서울특별시고시 제2013-253호

#### 2) 사업 추진현황

불광동 23번지 일대 정비예정구역에서의 주택재건축 정비사업의 재건축추진은 2005년 3월 23일에 결성된 (가칭) 독바위재건축추진위원회로부터 시작됐다. 이후 서울시청 주택국장과 은평구청 도시국장 면담, 주민들의 진정서 제출 등과 같은 지속적인 민원 제기로 2010년 11월 25일 정비예정구역으로 고시되었고, 2011년 2월 구역이 확대될 수 있도록 변경요청을 하여

2011년 10월 20일 확대된 기본계획이 고시되었다.

주민들은 노후화된 주택부터 도로, 주차장 등의 인프라의 재건과 더불어 재산가치의 상승을 기대했다. 실제로 2013년 11월 기준, 재건축된 인근의 아파트와 구역 내 주택가격을 비교해보면, 인근의 재건축된 아파트 매매가는 m<sup>2</sup>당 491만원이다. 반면에 불광동 단독, 다가구 매매가는 m<sup>2</sup>당 288만원으로, 재건축된 아파트가 m<sup>2</sup>당 203만원이 높게 형성되어 있다.

<표 5-11> 불광동 단독·다가구 매매가

(단위: m<sup>2</sup>,만원)

주택유형	연면적	대지면적	매매가	m <sup>2</sup> 당 단가	건축년도
단독	69.19	129	39,500	306	1973
	70.09	66	23,000	348	1974
	78.45	251	61,000	243	1963
	329.96	211	60,000	284	1988
	88.96	152	40,000	263	1973
	34.04	23	7,500	326	1989
	186.91	212	55,000	259	1993
	249.72	258	80,000	310	1989
	108.43	162	42,250	261	1978
	67.21	155	49,700	321	1970
	39.11	26.34	6,750	256	1990
	123.11	225	68,000	302	1973
	37.83	25.34	7,800	308	1990
	116.16	165	50,000	303	1974
	35	24.17	6,500	269	1989
	65.85	129	42,900	333	1973
다가구	32.71	16.99	3,800	224	1994
	249.15	149	58,000	389	1991
	111.87	142	23,000	162	1975
m <sup>2</sup> 당 평균 매매가				288	

자료: 국토교통부 실거래가(<http://rt.molit.go.kr/>)

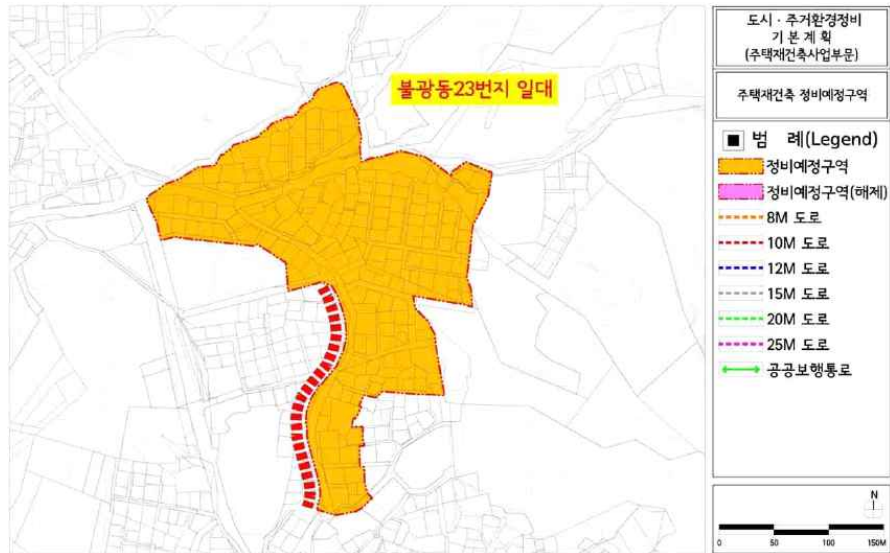
<표 5-12> 인근 재건축 아파트 매매가

아파트명	전용면적	m <sup>2</sup> 당 단가	건축연도
수자인	59.69	436	2006
북한산힐스테이트	59.99	560	2010
	84.96	483	
	84.98	533	
	129.46	810	
삼익	84.25	308	1992
	84.71	306	
m <sup>2</sup> 당 평균 매매가	491		

자료: 국토교통부 실거래가(<http://rt.molit.go.kr/>)

그러나 토지등소유자 동의율 87%로 시작되어 정비계획 수립 용역이 진행 중이었던 재건축 사업은 부동산이 침체되기 시작한 2007년부터 사업성 부족으로 조합원의 분담금이 커지면서





자료 : 서울특별시고시 제2013-253호

<그림 5-6> 불광동 23번지 일대 주택재건축 정비해제구역 현황도

#### 4. 대상지역의 주민의견

본 연구 대상지는 북한산 둘레길에 인접하여 있는 제1종 일반주거지역과 제2종 일반주거지역이 혼재되어 있는 지역이다. 재건축을 추진하던 2005년 당시의 주민들은 서울시 뉴타운에 대한 기대가 한창이었던 시절이었다. 불광 23번지 일대 인근의 제1과 제3 재건축구역이 종상향을 통하여 13~15층의 아파트로 건설되었다. 1992년에 완공된 삼익아파트, 2006년에 완공된 수자인아파트, 2010년 완공된 북한산 힐스테이트와 더불어 은평 뉴타운도 아파트로 건설되었다.

이와 같은 아파트의 건설을 지켜본 주민들의 동의를 87%를 보이면서 재건축을 추진하는 계기가 되었다. 주민들은 노후화된 주택의 개선과 더불어 도로, 주차장 등의 기반시설 재건 및 재산가치의 상승을 기대했다. 실제로 2013년 11월 기준, 재건축된 인근의 아파트 가격은  $\text{m}^2$ 당 491만원인 반면에 불광동 단독, 다가구 주택의 매매가는  $\text{m}^2$ 당 288만원으로 재건축된 아파트가  $\text{m}^2$ 당 203만원이 높게 형성되고 있다.

사업초기부터 13%의 재건축 반대하는 주민들의 의견은 다음과 같다. 첫째, 본 정비구역은 북한산 인근 둘레길에 입지하고 있어, 자연경관이 우수한 지역임에도 불구하고 재건축으로 개발이 될 경우 자연경관이 크게 훼손될 것을 우려하였다.

둘째, 분담금을 부담할 여력은 부족하지만, 구역이 존치될 경우 평균 100~200만원의 임대수익이 보장되기 때문이다. 추진기간이 길어지면서 신축된 빌라와 같은 경우도 임대수익이 보장되어 있기 때문에 반대의견에 동참하는 것으로 조사되었다.

앞서 살펴 본 바와 같이, 2007년 미국의 서브프라임 모기지 사건이후부터 부동산이 침체되기 시작하여 사업성 부족으로 조합원들의 부담금이 커지면서 재건축을 동의하던 주민들이 동요하면서 이는 갈등으로 이어졌다. 이와 같은 갈등상황은 정비구역해제가 결정 난 현재까지도 이어지고 있다.

2013년 8월 정비구역 해제 후 11월에 열린 주민참여형 재생사업 후보지로 선정된 이후 첫 설명회에서는 주민 40여명이 참석한 가운데 첫 사업 설명회가 열렸지만, 여전히 갈등 현상을 나타냈다. 재건축 해제로 인한 재산권 행사에 불만이 있는 주민들과 좋은 마을 공동체로 거듭나기 위해서는 개발의 관념이 있는 주민들은 배제시키고 가야한다는 입장이 맞서고 있는 것이다.

## 제VI장 도시재정비해제구역에 적용할 주택협동조합 실행모델 검토

### 제1절 주택협동조합의 특성과 실행을 위한 쟁점 사항

#### 1. 주택협동조합의 특성

앞서 살펴본 바와 같이 주택협동조합은 다양한 형태로 존재한다. 즉, 주택과 토지를 조합이 소유하거나 임대하는 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 따라서 본 연구에서 한 가지 형태의 주택협동조합을 논하기에는 한계가 있음이 분명해 보인다. 따라서 주택협동조합이 도시재정비 조합과 다른 주요한 특성을 우선적으로 살펴보고자 한다.

첫째, 주택협동조합은 다수의 사람들에 의해서 설립된 법인체의 성격을 지닌다. 기존 도시 재정비조합은 토지 등의 소유자로 구성된 조합으로 특정인의 이익을 극대화시키는데 중점을 두었다면, 주택협동조합은 다수의 사람들로 구성된 법인격의 성격을 지닌 것이 특징이다. 현재 주택협동조합은 2012년 12월 시행된 「협동조합기본법」에 의하여 설립된 법인격을 지니게 된다.

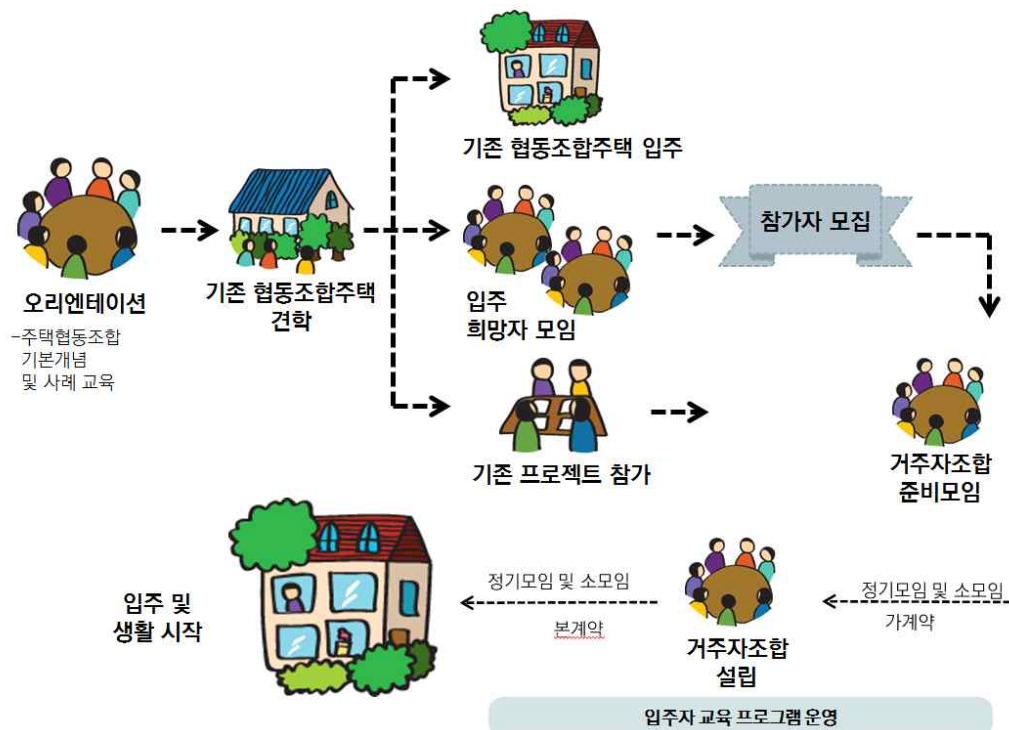
둘째, 주택협동조합 주택에 거주하고자 하는 사람은 소유자이든 임차인이든 모두 조합원이 되어야 한다. 주택은 주거권이라는 인간의 기본권에 관한 것이기 때문에 주택의 소유여부와 상관없이 거주권을 대상으로 조합원의 자격을 부여하는 것이다. 즉, 토지나 주택의 소유여부와 상관없이 주택협동조합 주택에 거주하고자 하는 사람은 조합원이 될 수 있음을 의미하는 것으로 기존 도시재정비조합이 토지 등의 소유자로 구성되는 것과는 비교된다. 특히, 임대주택협동조합은 조합원의 자격을 저소득 도시근로자나 중산층 이하로 규정할 수도 있으며, 거주하는 주택의 성격에 따라서 청년, 노인, 장애인, 종교인, 육아 등 조합원의 자격을 임의로 결정하여 선정할 수 있다.

셋째, 건물의 운영·관리에 주택협동조합과 조합원이 직접적으로 관여한다. 즉, 주택협동조합 주택에 거주하는 조합원들은 반드시 조합에서 개최하는 정기적인 총회에 참석하도록 규정할 수 있으며, 위원회 활동을 하도록 할 수 있다. 주택협동조합주택에 거주하는 조합원들이 조합의 운영과 관리에 직접 참여함으로써 거주지를 중심으로 공동체를 활성화하고자 하는 것이 주택협동조합의 취지와 상통하기 때문이다.

넷째, 일반적으로 주택협동조합 주택은 시장가격보다 저렴한 주택구입비와 임대료로 되어 있다. 즉, 주택협동조합 주택의 개발이익은 주택협동조합에 귀속되는 것으로 주택시장에서 구입을 구입하는 것보다 훨씬 저렴하게 주택을 구입할 수 있다. 주택의 유지·관리 측면에서도 저렴한 임대료와 관리비로 주택을 유지관리 할 수 있다.

다섯째, 주택협동조합 주택의 거주자들 상호간의 커뮤니티를 활성화할 수 있다. 기존 도시재정비조합은 주택을 건축하기 위하여 모인 일시적인 조합으로 주택이 건설되고 입주하게 되면, 조합은 해산하게 된다. 이에 반하여 주택협동조합은 주택의 입주 이후에도 거주자들을 중심으로 다양한 교육, 회의 및 활동 등을 통하여 거주자 상호간의 긴밀한 소통이 가능하다. 조합이 수행하는 활동들에 대하여 거주자들이 능동적으로 참여하기 때문에 커뮤니티가 활성화될 수 있다. 이런 커뮤니티의 활성화는 주택의 보안기능도 강화시킨다. 즉, 거주자 상호간의 높은 친밀도는 단지 내 주민 자체의 보안기능을 강화시키게 되는 것이다.

여섯째, 주택협동조합 주택은 다양한 주택수요에 대응할 수 있다. 기존 도시재정비조합의 주택은 토지 등의 소유자들의 이익을 극대화하기 위한 도구로서 작용하지만, 주택협동조합 주택은 학생, 노인, 장애인, 종교인, 예술인 등 다양한 주택수요에 맞추어져 능동적으로 대응할 수 있다. 주택 입주자들이 주택의 설계 및 건설과정에 직접 참여할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 기존 주택에서 활용하기 힘든 공동 활동공간이나 삼세대가 함께 거주하는 주택 등 조합원의 참여로 획일적이지 않은 다양한 주택형태의 건설이 가능하다.



자료: 하우징쿱주택협동조합 내부자료, 2013.

<그림 6-1> 주택협동조합의 주택공급 과정



## 2. 주택협동조합 실행을 위한 쟁점사항

### 1) 지역공동체 활성화

앞에서 검토된 것처럼 도시재정비해제지역은 도시재정비과정에서 개발의 이익에 대한 지역주민들 간의 다른 이해관계로 공동체성은 파괴되었다. 파괴된 공동체성 회복을 위해서는 지역에 거주하는 주민들 간의 개발과 관련된 합의가 있어야 한다. 즉, 지역개발과정에서 제외되고 종속되었던 주민들이 공동체의 의사결정과정에 적극적인 참여가 요구된다.

그리고 도시재정비해제지역에서 주민들과의 자연스러운 접촉을 유도하기 위한 커뮤니티 공간조성도 필요하다. 커뮤니티의 다양하고 문화적인 속성을 고려할 때, 커뮤니티 시설물의 공급만으로는 공동체를 형성하는 일이 충분하지 못하며, 진정한 공동체의 복원과 활성화를 위해서는 우선적으로 주민들의 자발적인 참여가 요구된다. 즉, 시설물의 건설 뿐 아니라 이러한 하드웨어를 운영하고 가꾸어갈 수 있는 프로그램 개발이 있어야 할 것이다. 다양한 프로그램들을 통해 지역주민들 간의 활발한 교류가 이루어지면 사회적 통합으로 발전하게 될 것이다.

이런 의미에서 주택협동조합은 다른 협동조합과 마찬가지로 공동체의 참여에 대한 자발성과 민주성을 강조하고 있다. 이를 위해서 주택협동조합 주택 내부에 공동체 참여를 유도하는 시설들을 배치하고, 거주자들뿐만 아니라 지역주민들도 함께 사용할 수 있도록 하여 자연스러운 교류가 이루어져 공동체성이 형성되도록 할 수 있을 것이다.

낙후된 지역에서의 도시정비는 많은 지역 주민들의 공동의 관심사이었으나, 여러 문제들로 인하여 도시정비가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 특히 도시정비구역해제 이후 대안사업으로 주민참여 재생사업 등이 제시되고 있으나, 단순한 물리적 재생과 자금지원에 머무르는 한계를 지니고 있다. 주민들의 직접 참여로 사회적인 지속가능성을 확보하도록 하여, 해체된 지역 공동체가 회복되는 계기가 될 수 있도록 활용하는 것이 바람직하다.

### 2) 국공유지 활용

도시재정비해제지역에서의 주택협동조합을 실행하기 위해서는 구역 안에 있는 국공유지를 활용할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서 법적 검토가 우선되어야 하며, 국공유 재산을 활용하여 주택협동조합을 추진하기 위해서는 「공유재산 및 물품관리법」과 「서울특별시 공유재산 및 물품관리조례」를 근거로 하여 이를 검토하고자 한다.

우선적으로, 국공유지 재산의 처분(매각 또는 임대)을 살펴보면, 국공유지를 매입하여 주택을 건설하기 위한 매입대상은 일반재산으로 한정되어 있으며(제28조), 국공유지에 사업시행자 등이 점유하고 있어야 가능성이 있다. 절차에서는 일반 경쟁 입찰하도록 하며, 가격은 지방자

치단체 장이 시가로 결정하여 공개하며, 시가는 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 둘 이상의 감정평가법인의 평가액을 산술평균한 금액 이상으로 하는 등(시행령 27조) 매우 까다롭게 규정되어 있다. 임대를 위해서는 토지를 대부하는 경우에는 5년으로 한정하고 있으며, 대통령령으로 정하는 생산·연구시설은 1회에 한해 연장할 수 있도록 하고 있다(제31조). 대부료는 시가를 반영한 재산평정가격의 1,000분의 50이상(조례 제26조)으로 매년 징수하며, 한꺼번에 내야 하는 등(제32조) 임대기간도 짧기 때문에 현행 법령을 이용한 국공유지 임대는 사실상 어려울 것으로 예상된다.

다만, 현행 「도시 및 주거환경정비법」에서는 정비구역 안에서 공유재산에 대하여도 매각, 임대를 허용(임대주택을 건설하는 경우, 제67조)하고 있으며, 매각의 경우 당해 지구 내 주민에게는 평가금액의 80%에 팔도록 하여 저소득 주민의 부담을 경감하도록 하고 있다. 매각대금도 장기간(10년)에 걸쳐 납부할 수 있도록 하고 있다. 주거환경개선구역 안에서의 국공유지를 해당 사업시행자에게 무상으로 양여할 수 있으며(제68조), 다만 양도계약을 체결하여 정비구역지정 고시일 현재 대금의 일부를 수령한 토지에 한정하도록 한다.

따라서 도시재정비해제구역에서 주택협동조합 주택을 추진하기 위해서는 「도시 및 주거환경정비법」에서의 공유재산에 대한 매각, 임대를 허용하는 조건과 같은 조건으로 토지를 사용할 수 있도록 법률재정이 필요하다.

두 번째는 영구건축물 축조의 문제이다. 국가 외의 자는 국공유 재산에 건물, 교량 등 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못하도록 하고 있으나, 해당지방자치단체에 기부하는 조건으로는 가능하도록 하고 있다. 주택협동조합이 국공유지에 주택을 건설하고자 하는 경우에는 기부를 조건으로 하는 경우에만 주택을 건설하게 되고 기간은 10년으로 한정되어 있다.

그럼에도 불구하고 「도시 및 주거환경정비법」에서는 주거환경개선구역 및 주택재개발구역에서 임대주택을 건설하는 경우에 국유지 및 국유지관리청과 협의하여 임대할 수 있도록 하고 있다(제67조 1항). 시장·군수는 임대한 국공유지에 공동주택 및 영구건축물을 축조할 수 있으며(제67조 2항), 이때 임대기간이 종료되면 임대한 국공유지를 관리청에 기부하거나 원상회복시켜 반환하거나 매입하여야 한다.

이와 같이 국공유지에 영구건축물을 축조할 수 없음에도 불구하고 임대주택을 건설하는 경우에는 영구건축물의 축조가 가능한 것으로 판단되기 때문에 임대주택협동조합 주택은 가능한 것으로 판단된다.

세 번째는 국공유지의 사용기간의 문제로서 기부를 조건으로 하는 경우에 10년, 토지의 대부는 5년으로 한정하며, 1회에 한하여 연장할 수 있도록 하고 있어 최대 10년까지 대부할 수 있다. 이는 외국인투자기업에 필요한 토지와 정착물을 50년까지 대부할 수 있도록 한 것(시행령 제30조)과는 매우 대비된다. 뿐만 아니라 콘크리트 수명이 100년이라는 것을 감안하면 매우 짧은 기간이다.

네 번째는 적정임대료 수준의 문제로서 「서울특별시 공유재산 및 물품 관리조례」에서 대부분료를 재산평정가격의 1,000분의 50이상으로 규정하고 있다. 다만 「사회적기업 육성법」 제2조 1호에 따른 사회적기업과 예비사회적기업에게는 재산평정가격의 1,000분의 10이상으로 하고 있다. 이는 사회적 목적을 추구하는 사회적기업의 공공성을 높이기 위한 것으로 저소득층에게 안정적인 주택을 공급하는 저소득층용 임대주택협동조합에게도 동일하게 저렴한 토지대부료가 적용되어야 할 것으로 판단된다.

국공유지 활용에 대한 문제를 종합하면, 일반재산에 한정하여 토지의 매각과 임대 가능하 다. 토지를 임대하여 주택을 건축하기 위해서는 기부채납이 전제되어야 하기 때문에 토지임대 주택협동조합의 주택은 결국 소유권을 갖지 못하게 된다. 이때의 토지 대부기간도 5년이며, 연장하더라도 최대한 10년으로 한정하고 있어 매우 짧다고 할 수 있다.

그리하여, 국공유지를 임대한 주택건축을 위해서는 사용수익 허가기간의 문제를 해결하기 위한 법률 개정이 이루어져야 할 것으로 판단된다.

### 3) 사업성 보전

앞에서도 검토한 것처럼 국공유지를 매입하여 사업을 추진하게 되면, 이때의 매입비용은 감 정평가금액으로 산정하게 된다. 이때에 토지 매입비용이 상당부분 발생하게 되고, 이는 건축 비와 합산되어 비용 상승으로 이어지기 때문에 사업성이 현저하게 떨어질 것으로 판단된다. 그리하여 사업성 보전을 위해서는 주택건설자금에 대한 공공의 지원이 반드시 필요하며, 정부 기금이나 각종 자금을 저렴하게 융자할 수 있는 시스템이 만들어져야 할 것이다.

## 제2절 주택협동조합의 실행모델

### 1. 주택협동조합의 기본방향

본 연구대상지는 도시재정비 해제구역으로 71.1%의 노후화된 주택과 재건축추진 및 해제과 정에서의 갈등으로 침체된 공동체를 활성화하기 위해서는 다양한 유형의 협동조합형 주택공급이 필요하다. 이를 위하여 토지공급 측면에서 사유지와 국공유지로 구분하여 주택협동조합의 주 택공급 유형을 검토하고자 한다.

본 연구대상지의 86.6%(266필지)를 차지하고 있는 사유지를 우선적으로 검토하고자 한다.

먼저 주택협동조합이 토지의 소유권과 주택의 소유권을 갖는 방법이다. 입주자들은 다만 안정적으로 거주할 수 있는 거주권을 협동조합으로부터 부여받게 되며, 주택의 관리운영에 직접 참여하게 된다. 이 유형의 입주자들은 중산층 이상이 대상이 된다.

다음으로 토지의 소유권은 협동조합이 가지며, 주택의 소유권은 개인이 갖는 공동체토지신탁형이다. 공동체토지신탁형은 협동조합이 토지를 안정적으로 확보할 수 있는 장점이 있다. 다만 주택의 소유권을 개인에게 부여하기 때문에 도시 저소득층만을 대상으로 하기에는 다소 무리가 있으며 중산층을 대상으로 하게 된다.

다음은 토지를 민간으로부터 임대하고 주택은 조합이 소유하는 방법이다. 토지를 임대하기 때문에 토지를 직접 구입하는 것보다는 저렴하게 주택을 공급할 수 있으며, 주로 저소득층을 대상으로 한다.

마지막으로 민간주택을 임대하고 관리협동조합을 형성하는 방법이다. 주로 도시의 저소득층이 대상이 되며, 조합이 주택을 임대하여 입주자들에 안정적인 주거를 제공하는 방법이다. 주택협동조합이 조합원의 관리와 주택관리도 함으로서 주택소유자는 주택관리의 편리성을 얻게 된다.

다음으로는 국공유지를 활용하는 방법이다. 국공유지에서의 주택협동조합을 실행하기 위해서는 앞에서 검토한 토지사용 기간과 대부료 등의 제반문제들이 해결된 것을 전제로 가정하여 모델을 제시하고자 한다. 토지사용수익기간도 30년 이상이며, 토지의 대부료도 1,000분의 10으로 조정된 것으로 가정한다.

우선 공공이 공공임대주택을 공급하고 거주자를 중심으로 한 관리주택협동조합을 형성하여 거주자들이 직접 주택을 관리·운영하는 방법이다. 이때의 대상은 주로 지역에 거주하는 저소득층을 대상으로 하게 된다.

다음으로는 공공의 토지를 임대하여 저렴한 가격으로 주택을 공급하는 방법이다. 이때 토지의 소유권은 공공이 가지며, 주택의 소유권 즉, 지상권은 주택협동조합에게 부여한다. 주택협동조합은 주택의 유지관리 및 입주자의 선정과 관리영역까지 담당하게 된다. 입주자의 소득계층은 저소득층을 대상으로 한다.

마지막으로 국공유지를 저렴하게 매입하여 주택을 공급하는 방법으로 조합이 토지를 매입하여 보유하고 조합원에게 주택을 소유하거나 조합이 주택을 소유하는 방법이 있다. 이때에는 공공으로부터 국공유지를 저렴하게 매입하기 때문에 특정 주택협동조합에 대한 특혜가 되지 않도록 주거취약계층을 주 대상이 되도록 한다.

주택협동조합의 모델은 이외에도 다양한 방법이 있을 수 있지만, 본 연구에서는 토지 및 주택의 소유권을 중심으로만 검토하고자 한다. 검토한 내용을 요약하면 다음과 같다.

<표 6-1> 주택협동조합의 기본 방향

토지공급	토지소유권	주택소유권	협동조합 유형	특 징	대상
사유지	조합	조합	조합소유형	토지와 주택은 조합이 소유하고 거주자에게 안정적인 거주권 제공	중산층
	조합	조합원	공동체토지신탁형	조합이 토지를 안정적으로 확보	중·저소득
	개인소유주	조합	민간토지임대 건설관리형	민간토지를 임대하고 조합이 주택을 건설·관리하는 방법	저소득층
	개인소유주	개인소유주	민간임대주택 관리형	민간주택을 임대하고 주택의 관리를 협동조합이 함	저소득층
국공유지	공공	공공	공공임대주택 관리형	공공임대주택 관리를 협동조합방식으로 운영	저소득층
	공공	조합	공공토지임대 건설관리형	국공유지를 임대하여 저렴한 가격으로 주택공급 가능	저소득층
	조합	조합원	공동체토지신탁형	조합이 국공유지를 저렴하게 매입하여 토지를 안정적으로 확보	중·저소득
	조합	조합	조합소유형	국공유지를 저렴하게 매입하여 저소득층을 대상으로 조합이 주택을 관리·운영	중산층

## 2. 소유권에 따른 주택협동조합 모델

### 1) 조합소유형 주택협동조합

조합소유형 주택협동조합은 함께 거주할 입주자들이 조합원이 되어 토지 매입, 건축부터 입주 후 관리·운영까지 민주적으로 소유하고 함께 운영하는 방식이다. 조합소유형 주택협동조합의 주택건설과 관리·운영의 주체는 조합과 조합원이다. 토지는 개인 소유자 또는 공공으로 조합이 구입하여 주택을 직접 건축하는 유형으로 토지의 건물의 소유권은 조합이 갖게 되며, 조합원은 지분으로 토지 및 건물의 소유권을 갖게 되는 형태이다. 즉, 조합원은 주택협동조합으로부터 거주권을 부여받아 거주할 수 있는 권리를 갖는 것이다.

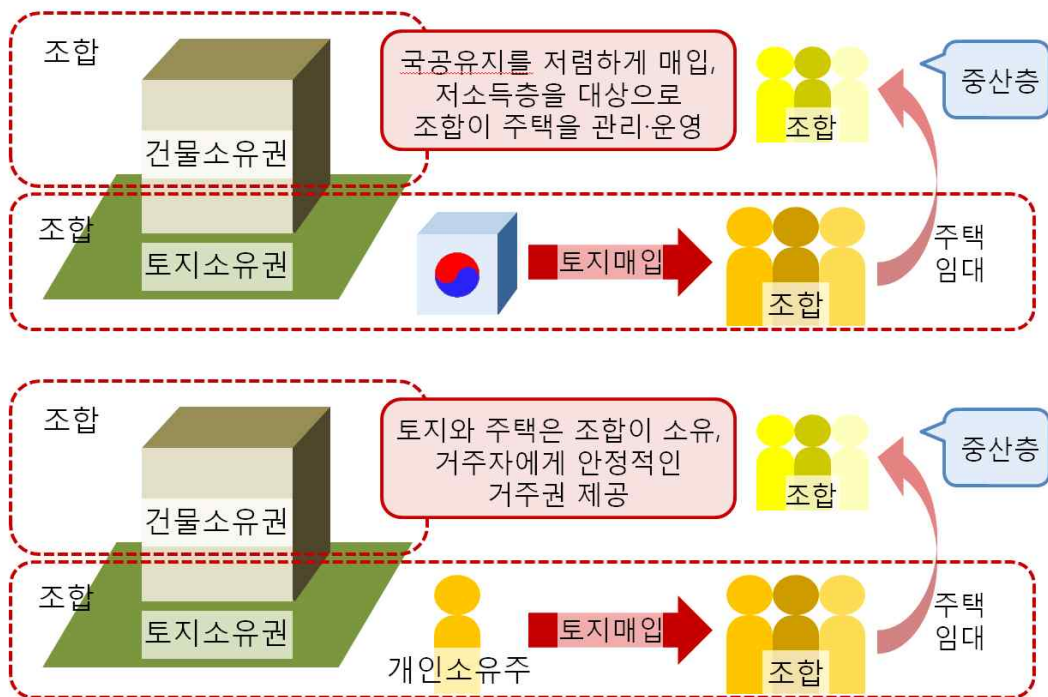
조합소유형 주택협동조합의 건축은 조합과 조합원이 주체가 되어 건설하기 때문에 조합원의 특성에 맞는 주택을 건설할 수 있다. 주택건설에 관한 재원은 조합원이 내는 출자금으로 하며, 조합운동을 위한 운영자금을 납부할 수 있다. 기본적으로 주택건설은 조합원이 내는 출자금으로 충당하며, 필요한 경우 은행 등의 신용기관으로부터 대출 할 수도 있다. 대출은 조합원 개인이나 주택협동조합에 직접 할 수 있으며, 주택협동조합에 대출이 이루어질 경우 조합원 개인별로 신용평가 받지 않기 때문에 개인의 신용도가 낮아도 이에 대한 불이익은 없게 된

다.

주택협동조합의 운영은 조합원과 조합이 운영하도록 한다. 조합을 운영하기 위해서는 구체적인 정관을 작성하고, 정관에서 선출된 임원의 수를 결정하도록 한다. 선출된 임원들은 조합을 위한 모든 책임과 의무를 다하도록 하며, 필요한 경우 주택관리를 위한 기술자들을 직접 고용하거나 아웃소싱 할 수 있다.

이와 함께 주택협동조합의 운영에 필요한 위원회를 구성하며, 조합원들이 자발적으로 위원회에 참석하여 활동하도록 한다. 매년 1회 이상의 정기총회를 개최하고 주택협동조합의 업무를 보고하도록 한다. 총회에는 연간 사업계획 등을 논의하는 자리로서, 모든 조합원들이 참석하도록 유도한다. 조합원들은 조합의 운영과 관리에 위원회와 다양한 활동으로 참여하도록 하여 거주하는 주택을 중심으로 공동체가 활성화되도록 노력하도록 한다.

조합소유형 주택협동조합의 입주자는 주택의 건설과정에서 발생하는 건설비를 감당할 수 있는 재정적 능력이 있는 중산층 이상의 계층이 주를 이룬다. 다만, 저소득층에게도 조합소유형 주택협동조합 주택에 입주할 수 있는 기회를 마련하기 위해서는 정부의 보조대출이나 절세혜택을 주든지 소형주택으로 건설되도록 하여야 할 것이다.



<그림 6-2> 조합소유형 주택협동조합의 구조

구체적 주택유형을 검토하면 다음과 같다. 불광동 도시정비 해제지역은 사유지가 86.6%로서 주택을 신축할 의향이 있는 주민들이 모여 지주공동사업으로 조합소유형 주택협동조합을

진행할 수 있을 것이다. 지주공동사업은 토지주가 시중거래가격보다 조금 저렴하게 토지를 제공하며, 주택 입주예정자들로 구성된 주택협동조합이 토지를 구입하여 주택을 건설하게 된다. 주택의 건설과정도 주택협동조합의 입주예정자인 조합원들의 의견을 반영하여 진행하게 한다.

주택건설에는 많은 자금이 소요되기 때문에 토지비와 건축비 조달의 어려움이 클 것으로 예상되기 때문에 현재 진행 중에 있는 주거환경개선사업의 자금지원이나 주택건설과정에 소요되는 자금에 대한 대출이 필요할 것으로 판단된다.

일반적으로 주택협동조합에게 이루어지는 대출은 단체대출의 성격을 지녀 대출이자 낮아져야 함에도 불구하고 현실적으로 주택협동조합은 신생법인으로 대출이자 높게 형성되어 있어서 이자율을 낮추기 위한 정부보증 등이 추가되어야 할 것으로 판단된다.

주택협동조합 주택공급을 위해서는 일반인들의 주택협동조합 주택에 관한 이해가 없는 것을 고려하여 반드시 코디네이터와 협업하도록 한다. 코디네이터는 협동조합, 건축 및 주거복지 관련 전문가로 하며, 주택협동조합의 구성과 원활한 사업추진을 위한 주택협동조합의 설립 및 운영을 위한 보조기능을 담당하도록 한다. 뿐만 아니라 코디네이터는 주택협동조합 내부에서 일어날 수 있는 갈등관리도 함께 할 수 있도록 한다.

무엇보다도 갈등은 입주자들 서로간의 이해를 우선으로 하며, 회의, 뒤풀이 및 대화 등의 공식적·비공식적인 다양한 방식으로 이루어지도록 한다. 의사결정방식에 있어서도 다수결이 아닌 합의를 중심으로 하며, 협력적 태도를 중시하도록 한다.

주택협동조합을 잘 운영하기 위해서는 입주 전·후의 교육이 반드시 있어야 한다. 교육은 주택협동조합의 7원칙에서도 나온 것처럼 협동·공유하는 삶에 있어서 가장 중요한 요소이기 때문이다.

## 2) 공동체토지신탁형 주택협동조합

공동체토지신탁형 주택협동조합은 토지를 공공이나 개인으로부터 주택협동조합이 매입하여 소유하고, 조합원들에게는 저렴한 가격으로 임대하는 방식이다. 임대된 토지위에 개인들은 주택을 직접 건축하여 거주하는 방식으로 주택의 소유권은 조합원 개인에게 주어진다.

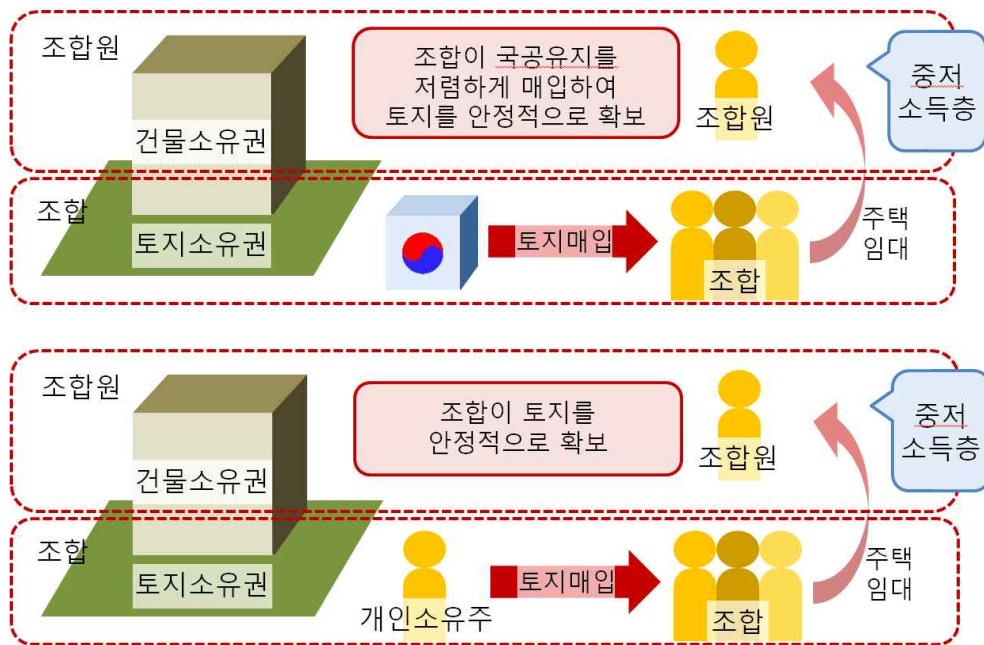
공동체토지신탁은 사회적으로 생산된 토지가치를 환수하기 위한 제도적 방법의 하나로서 영구적으로 저렴한 주택을 공급하기 위한 시스템의 하나이다. 조합원에 대한 토지의 장기간 임대와 주택의 환매에 관한 규정을 적용하기 위하여 토지는 주택협동조합의 공동체가 소유하도록 하는 것을 기본으로 한다.

주택협동조합은 토지의 소유주로서 조합원들에게 저렴하게 주택을 공급하며, 조합원이 소유 주택을 팔 경우에 주택협동조합은 주택매매에 대한 의사를 알리고 정해진 환매가격을 기준으로 판매가격을 결정하여 주택을 매도하도록 한다. 주택협동조합은 판매자와 구매자 간의 계약

과정을 관리하며, 적정주택 구입가격이 유지되도록 중점적 위치에서 각 판매상황에 대한 직접적인 관여를 하도록 한다.

이 경우 주택협동조합은 토지뿐만 아니라 기타 자산을 매입하여 관리하고, 지역공동체의 사회·경제·환경적 이익을 증진하는 것을 목적으로 하게 된다. 활동에 의하여 거두어들인 수익은 조합원들에게 직접 지급하기보다는 지역공동체의 유익을 위해서 사용하도록 한다. 예를 들면 지역 내에 마을기업을 설립하여 운영한 수익금을 지역 내의 저소득 아들과 노인들의 지원금으로 사용할 수 있을 것이다.

주택협동조합의 조합원은 조합원으로서의 의무를 다하며, 정기총회 및 조합의 다양한 위원회 활동에 참여하도록 한다. 이런 활동들을 통하여 주택을 중심으로 하는 공동체가 활성화 되도록 한다.



<그림 6-3> 공동체토지신탁형 주택협동조합의 구조

### 3) 토지임대 건설관리형 주택협동조합

토지임대 건설관리형 주택협동조합은 주택의 거주예정자들이 공공이나 개인 및 비영리 법인으로부터 토지를 저렴하게 임대하여 직접 맞춤형으로 주택을 설계·건설하고, 관리·운영하는 방법이다.

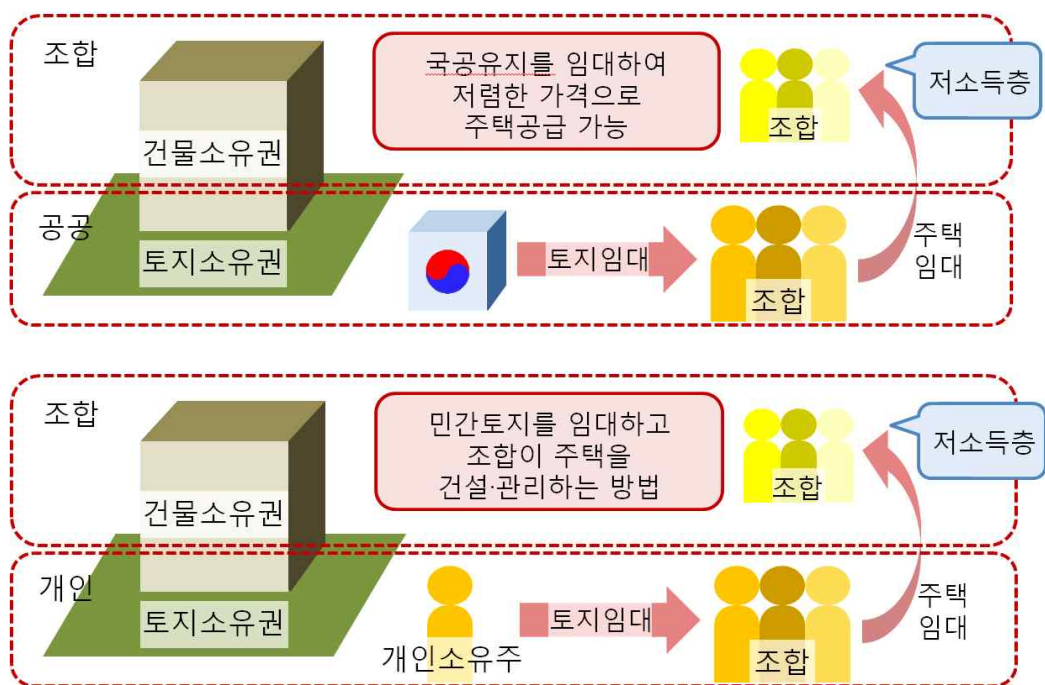
주택공급의 주체는 거주자를 중심으로 구성된 주택협동조합과 조합원이다. 주택의 설계 및 건설과정에 입주자들이 직접 참여하도록 하며, 입주 이후 주택의 관리운영에도 참여하도록 한



다. 주택협동주택협동조합을 운영하기 위한 구체적인 내용은 주택협동조합 정관에서 정하도록 하며, 조합운명을 위한 선출된 임원의 수 등도 정관에서 결정하도록 한다. 선출된 임원들은 조합을 위한 모든 책임과 의무를 다하며, 필요한 경우 주택관리를 위한 기술자들을 직접 고용 하거나 아웃소싱 할 수도 있다.

토지 및 건물의 소유측면에서 살펴보면, 토지는 공공이나 개인으로부터 정해진 계약기간동안 저렴하게 임대하도록 한다. 특히, 국공유지의 활용할 경우 자가 소유에 부담을 느낄 수 있는 저소득층을 입주대상으로 하며, 토지임대료를 경감시키기 위한 정부지원 등을 도입하여 입주자들의 부담을 완화하도록 한다.

입주자들은 주택협동조합의 조합원으로서의 의무를 다하며, 정기총회 및 조합의 다양한 위원회 활동에 참여하도록 유도한다. 이런 활동들을 통하여 주택을 중심으로 하는 공동체가 활성화 되도록 하는 것이 주택협동조합의 취지이다.



<그림 6-4> 토지임대 건설관리형 주택협동조합의 구조

#### 4) 임대주택 관리형 주택협동조합

임대주택관리형에는 공공임대와 민간임대로 나눌 수 있다. 공공임대주택 관리형은 공공이 공공임대주택을 건설하고 소유하며, 거주자들은 다만 조합을 구성하여 주택을 관리하게 된다. 주택의 공급주체는 공공이지만, 주택관리의 주체는 주택협동조합이 된다. 주택협동조합은 입

주자의 선정 및 주택의 관리·운영을 담당하게 된다.

민간임대주택 관리형도 공공임대주택 관리형과 같은 구조로 되어 있다. 다만 토지 및 주택의 소유자가 개인이나 비영리 단체 등과 같이 민간이 되는 것이다. 주택협동조합은 주택의 관리와 운영 및 입주자 선정 등을 담당하게 된다.

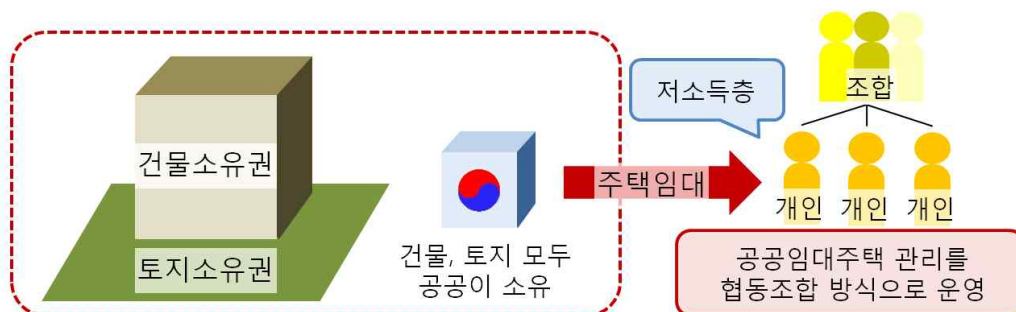
민간임대 또는 공공임대주택의 관리형 주택협동조합의 관리운영의 주체는 주택협동조합이다. 조합을 운영하기 위한 구체적인 내용은 주택협동조합 정관에서 정하도록 하며, 조합운영을 위한 선출된 임원의 수 등도 정관에서 결정하도록 한다. 선출된 임원들은 조합을 위한 모든 책임과 의무를 다하며, 필요한 경우 주택관리를 위한 기술자들을 직접 고용하거나 아웃소싱 할 수도 있다.

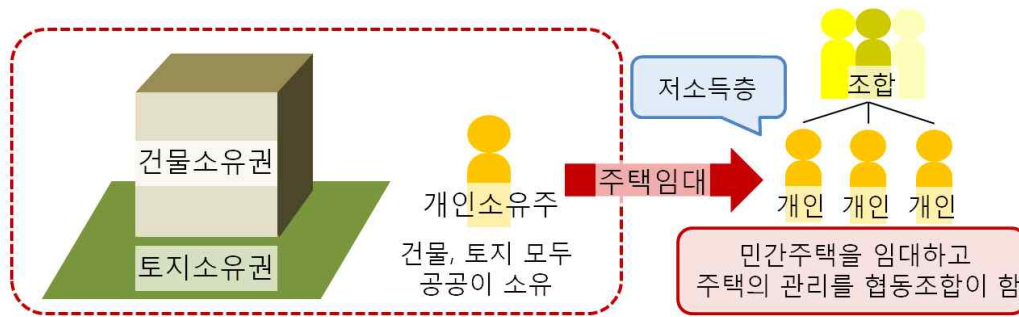
이와 함께 주택협동조합의 운영에 필요한 위원회를 구성하며, 조합원들이 자발적으로 위원회에 참석하여 활동하도록 한다. 매년 1회 이상의 정기총회를 개최하고 주택협동조합의 업무를 보고하도록 한다. 총회에는 연간 사업계획 등을 논의하는 자리로서, 모든 조합원들이 참석하도록 유도한다. 조합원들은 조합의 운영과 관리에 위원회와 다양한 활동으로 참여하도록 하여 거주하는 주택을 중심으로 공동체가 활성화되도록 노력하도록 한다.

임대주택에 거주하는 조합원들은 협동조합의 관리·운영을 위한 운영비와 임대료를 지불하여야 한다. 관리비 사용에 있어 비용절감을 위하여 주택협동조합 내부의 주택관리 기술을 보유한 조합원을 고용할 수도 있다.

본 주택에 거주하는 거주자는 자가 소유가 불가능한 가구인 저소득층을 대상으로 하며, 이들이 주택협동조합 주택에 입주할 수 있도록 균등한 기회를 제공하도록 한다. 특히, 인종, 민족, 국적, 종교, 성, 연령 및 신체장애나 외부, 혼인상황 등을 이유로 차별되어서는 안 된다. 뿐만 아니라 이들이 주택협동조합의 가치와 원칙에 따라서 조합의 다양한 행사에 적극적으로 참여할 수 있도록 하며, 주택에서 장기간 거주할 수 있도록 한다.

특히, 주택에 거주하고 싶어도 임대보증금이 없어 거주가 힘든 저소득계층에게는 주택거주보조금 지급이나 임대보증금을 위한 대출보증 등이 이루어져야 할 것으로 판단된다.





<그림 6-5> 임대주택관리형 주택협동조합의 구조

본 대상지에서 가능한 주택유형으로 1인 세대를 위한 셰어하우스나 노인, 육아, 보육, 예술인, 종교인 등 특정인들을 위한 임대주택 관리형 주택협동조합이 가능할 것이다. 은평구는 다른 지역에 비하여 노인인구<sup>15)</sup>와 유소년인구가 서울시 평균보다도 높으며, 20년 이상 거주하는 사람들이 매우 많다. 노인인구의 증가는 우리 사회가 이미 고령화에 접어든 것을 보여주는 것으로 실버협동조합의 시범운영이 가능함을 의미한다. 즉, 이들을 위한 셰어하우스 형태의 실버주택협동조합이 가능할 것으로 판단된다.

주택의 형태는 서울시의 ‘두레주택’과 비슷한 형태의 셰어하우스가 된다. 주택은 주로 거주하는 거주공간과 생활공간으로 분리하고, 취사, 휴식 등의 생활은 공동으로 이루어지도록 계획한다. 다만, 오랫동안 형성된 노인들의 식습관을 고려하여 취사는 가능하지만, 함께 식사하도록 강제하지 않도록 한다.

거주자는 도시재정비 해제지역의 거주자를 우선으로 하며, 주택 거주자들의 공동체 활성화를 위한 거주자관리 협동조합을 설립하여 다양한 프로그램을 실시하도록 한다. 거주자들의 연령이 높다고 하더라도 거주자들이 관심을 보이는 분야의 특화된 프로그램으로 공동체가 활성화될 수 있도록 한다.

### 제3절 주택협동조합 모델의 기대효과

#### 1. 경제적 효과

##### 1) 저렴한 주택구입비용과 주거관리비용

15) 서울시 통계에 의하면 2013년 2/4분기 은평구의 인구구성현황을 살펴보면, 0~14세가 13.4%, 15세~64세가 74.1%, 65세 이상의 노인이 12.1%를 차지하고 있다. 65세 이상의 노인을 살펴보면 2000년 5.8%에서 12.1%로 상당히 증가하였다.

현재 우리나라에서 분양하는 주택들은 분양가격이 주변의 시세보다 높은 고분양가를 지양하고 있고, 주거관리비용도 많이 드는 것으로 나타난다. 주거의 안정을 위해서는 저렴한 주택공급이 필요하며, 여기서 저렴한주택은 주택구입의 지급관점에서 지급능력(affordability)에 부합하는 낮은 수준의 가격으로 공급하는 주택이다. 기존 정부는 지급능력에 부합하는 주택공급 방안으로 주택의 규모를 축소하거나 주택 공급가격을 낮추고, 주택금융지원을 확대하고 있지만, 여기에는 자가 분양주택과 임대주택의 단순한 구분만 있을 뿐 대안적 주택공급유형은 없다.

주택협동조합은 주택공급방식의 한 유형이며, 저렴한주택의 공급자 역할을 충분히 하고 있음은 해외사례를 통하여 알 수 있다. 협동조합의 주택활동을 살펴보면, 저소득층이 주택가격 상승이나 인플레이션의 영향을 받지 않도록 할 수 있으며, 취약계층의 주거소요에 대해 이윤을 추구하는 민간업체보다 더 잘 반응할 수 있다. 민간업체의 이익추구활동과 공공부문의 관료주의에서 비롯되는 부작용에서 자유로울 수 있기 때문에 정부가 지원하는 재정이 효과적으로 활용될 수 있다(남원석, 2003:15).

주택관리에 있어서도 공공임대주택은 공공이 직접 관리하는 자체관리와 위탁관리의 이원화된 체제로 운영되고 있으며, 관리해야하는 관리물량의 증가에 따라서 양적 문제와 관리서비스 수준의 질적 문제가 대두되고 있다. 영구임대주택단지에서의 각종 폭행사건, 쓰레기 투기 및 방뇨, 배변이나 공공시설 및 기물의 파괴 행위뿐만 아니라 저소득층 노인들의 자살문제 등 여러 가지 사회문제가 대두되는 것은 대규모 단지조성으로 저소득층이 집단화됨으로써 발생하는 부작용 때문으로 이에 대한 해결이 시급하다.

이에 대한 대안으로 주택협동조합은 충분히 그 가능성을 인정받을 수 있다. 일반적으로 주택협동조합 주택은 일반 주택시장에서 구입하는 것보다 구입비용이 저렴하며, 특히 정부나 지자체로부터 토지를 좋은 조건으로 구입하거나 임대하여 건설하기 때문에 시장가격보다 낮게 저렴한 비용으로 고품질의 주택을 구입할 수 있다. 주택협동조합 주택은 조합원이 운영하는 조직이 주택의 유지, 보수, 관리하기 때문에 일반시장의 주거관리비용보다 저렴한 원가수준을 유지하고 있으며, 이로 인한 자산증대의 효과를 가질 수 있다. 잘 관리된 주택과 커뮤니티의 활성화로 인하여 사회적 가치의 상승은 주택가격의 상승으로 이어지게 된다.

## 2) 소득계층별 주택공급

현재 우리나라의 주택공급은 고액의 분양주택과 공공임대주택으로 이원화되어 있어 소득분위별 부담능력을 충분히 고려하지 못한 정책으로 주택공급과 실수요자의 소득수준이 연계되지 않은 정책이다.

앞서 살펴본 것처럼 주택협동조합은 주택공급 유형을 다양화할 뿐만 아니라, 소득수준별로 주택공급 조건도 차별화할 수 있다. 즉, 소득계층에 적합한 맞춤형 주택공급이 가능하다. 임대

료 지불이 취약한 저소득층에게는 임대관리형 주택협동조합 주택을 제공할 수 있으며, 어느 정도 토지비와 건축비를 감당할 수 있는 계층에게는 조합소유형 주택공급이 가능하다.

### 3) 일자리 창출

사회적 문제는 어느 한 사회가 직면한 시대적 상황과 직결된다. 이탈리아의 경우에는 협동조합에게 주어진 사회적 미션은 일자리 창출과 사회서비스 확대였고, 영국에서는 지역재생의 문제였으며, 캐나다는 인구 과소지역의 근린서비스 확충이 중요한 사회적 이슈였다. 이런 사회적 문제는 각 나라의 협동조합이 제도화되는 계기를 마련해 주었다. 우리나라는 「협동조합 기본법」 시행으로 다양한 협동조합이 설립되어 일자리 문제와 안전한 사회서비스 확충이라는 중요한 과제를 해결하기 위해 노력중이다. 이와 함께 주택문제 및 도시 지역재생이라는 다양한 사회적 이슈가 더하여 지고 있다.

일자리창출과 관련된 사례를 살펴보면, 영국은 지방정부와 주택조합(housing association)이 사회주택을 제공하고 있으며, 다양한 방법으로 지역의 실업문제에 대응하기 위해 노력하고 있다. 오랜 기간 실업상태로 공공부조에 의존해서 생활하는 가구에게는 건강한 지역사회를 형성하기 어렵기 때문에 건강한 지역사회를 만들고자 하는 주택공급자들 즉, 주택협동조합과 같은 단체는 더 많은 사람들을 직업훈련과 연결시키고, 지역사회에 필요한 새로운 일자리를 만들고, 창업을 지원하고, 직접 입주자들을 고용하고 있다. 많은 주택조합이 회원으로 가입한 NHF(National Housing Federation)에 따르면, 영국의 주택조합들은 최근 입주자들의 고용지원과 훈련을 위해서 한 해에 약 4,500만 파운드를 투자하고 있다. 이를 통해서 한해 67,000여명의 입주자들이 지원을 받았으며, 조합원들은 2006, 2007년 한 해 동안 1,238개의 교육과 기술훈련 프로그램, 574개의 고용과 기업지원 사업을 실시하였다(서종균·김현옥, 2011:11).

특히 공공임대주택의 입주자들은 저소득층이나 상대적으로 취약한 집단에게 집중되는 경우가 많기 때문에 사회적 네트워크도 제한되고, 동네에서 건강한 모델을 찾기도 어렵다. 이뿐만 아니라 국가의 빈곤층에 대한 정책이 이들이 일을 선택하지 않도록 조장하기도 한다.

일은 모든 사람들에게 보장되어야 하는 권리로써 공공임대주택에 산다는 이유로 일자리를 갖는 기회가 보장되지 않아서는 안 되며 이들이 문제를 극복할 수 있게 돕는 지원이 반드시 필요하다. 지원은 동기부여와 일자리 창출 등 다양한 직업훈련도 포함된다. 주택협동조합은 특정 지역에서 거주자뿐 아니라 지역주민들의 역량을 강화하기 위한 다양한 프로그램의 실행과 일자리 창출 또한 가능하게 한다.

## 2. 사회적 효과

### 1) 지역재생 및 공동체 활성화

주택은 도시를 구성하는 공간의 기반이 되는 물리적 환경으로써 쇠퇴한 지역을 재생하는 수단으로써 활용될 수 있다. 영국의 코인 스트리트 커뮤니티 기업이 지역재생을 위해 주택협동조합을 설립하고 지역에 거주하는 노동자들과 저소득층에게 주택을 임대로 제공하였다. 지역사회의 실업 문제나 지역경제 쇠퇴 등에 대응하기 위한 사회적 기업을 설립하는 등 적극적인 노력을 펼치면서 지역의 버려진 토지와 건물, 인적 네트워크를 통하여 지역자원을 개발하고 시장경제 속에서 사업화하여 고용 및 수익을 창출하여 지역의 사회·경제적 가치를 높이고 있다.

우리의 경우 저층의 저렴 주택 밀집지역에서 시행되는 도시재정비사업은 높은 주택가격으로 저소득층의 주민들을 도시외곽으로 강제로 이주시켰으며, 새로운 주민들을 유입시켜 기존의 지역 공동체를 완전히 파괴시켰다. 공동체를 유지하면서 도시를 재생시키기 위해서는 주택협동조합과 같은 비영리단체의 소규모 단위의 개발이 이루어져야 한다. 모든 조합원들이 조합 활동에 참여하면 이웃과의 관계도 개선되고, 지역의 공동체도 활성화하는 역할을 하게 된다. 이는 주택을 자산가치의 증식수단으로만 여기지 않고, 삶을 위한 용기(容器)로 생각하고 그 속에서 이루어지는 조합, 조합원 및 지역주민들과 활동을 통한 연대를 더 중요한 목표로 삼고 있기 때문이다.

주택협동조합에서 시행하는 다양한 문화 활동들은 주변지역에 큰 영향을 미치게 된다. 즉, 지역사회에서의 범죄나 반사회적 행동을 줄이고 지역경제를 활성화하여 주택관리가 개선되는 효과를 갖게 된다. 즉, 주택협동조합의 여러 가지 문화 활동들은 거주자의 삶의 질에 높여주고, 지역에 대한 만족도 또한 향상시켜주는 역할을 하게 된다. 그리하여 궁극적으로 지역의 공동체가 활성화되는 역할을 한다.

### 2) 사회적경제의 활성화

서구에서 제3섹터로서의 사회적경제가 주목받는 이유에 대하여 마샬(J. P. Marechal, 1998)은 서구 국가들이 누리는 풍요와 극심한 불평등은 수 천 만 명의 빈곤층과 소외계층을 존재하게 했기 때문에 이런 문제를 해결하기 위해서 노동과 소득 그리고 사회권의 관계를 단절하는 연대경제(l'Economie Solidaire)라는 목표를 지향해야 한다고 주장하였다. 즉, 노동시장에서 지위에 의해 개인 및 가구소득이 결정되고, 이것이 각종 사회권 보장에 영향을 미치는 물질화된 세계를 지양해야하며, 생활세계의 식민화에 맞서 그것을 해결할 수 있는 대안으로서의 의

미를 갖는 것으로 사회적경제의 주요 실체인 협동조합이 이와 같은 역할을 감당할 것이다.

세계 여러 나라에서 협동조합이 활성화된 시기를 살펴보면, 일반적으로 새로운 사회를 꿈꾸는 정치적 운동이 실패로 돌아갔거나 국가 간의 군사경쟁에서 실패했을 때 또는 심각한 경제 위기로 인하여 시장과 국가가 제대로 작동되지 않았을 때 활성화된 것을 볼 수 있다. 유럽 재정위기로부터 빚어진 전 세계적인 경제적 불황상황에서도 협동조합은 건재함을 과시하고 있고, 「협동조합기본법」이 발효됨에 따라 협동조합에 대한 관심이 증대되고 있다. 협동조합은 시장경제의 대안으로 사적소유와 무차별적이고 폭력적인 시장거래를 넘어서며, 공동체적 인간형과 호혜적 시장과 더불어 사는 사회를 위한 것이다(김용우, 2002:9).

협동조합은 경제의 자율성 제고, 사유권 보장, 이윤획득으로 회원의 증가에 충실함으로 시장경제에 융합적인 기능을 수행하며, 시장경쟁의 활성화, 회원의 개인적 자유영역 확충, 수많은 경제주체의 자율성 보장을 통해 체제개선에 이바지한다. 즉, 협동조합은 경제 질서로서 시장경제를 구축하는 것이 아니라, 시장경제와 융합하여 체제의 개선과 발전을 위한 기회를 제공한다.

사회와 경제발전을 위한 변혁의 틀에는 협동조합만이 있는 것은 아니지만, 협동조합은 우리에게 욕망에 기초한 성장 제일주의 경제체제인 국가소유나 사적소유 대신에 ‘공동체적 소유’를 증가시키며, 착취와 탐욕의 시장 대신에 필요에 따라서 나누고 교환하는 호혜적 시장과 근대적 복지라는 이름 아래 전개되는 수용과 제공의 ‘상품 서비스’가 아니라 우애를 바탕으로 하는 ‘돌봄의 사회’와 국가와 형식적 민주주의가 아닌 민중의 ‘자율적 자치’를 지향한다(김용우, 2002:10).

주택협동조합도 조합원을 중심으로 하는 공동체적인 소유와 시민의 자발적 참여로 주택의 문제를 해결하려는 비영리적 사업체로서 시민사회의 한 부분이다. 주택협동조합이 시민사회의 다양한 운동과 연결되면 많은 시너지효과를 만들어 낼 수 있다. 그런 의미에서 주택협동조합은 스스로 다양한 사회운동 영역과 연대하게 된다. 어떤 방식으로 연대하고 어떤 생각을 가진 사람들이 그 속에서 가장 주도적이 될지는 모르지만 협동조합운동은 시민사회의 다양한 운동을 주도할 수 있을 것이다.

### 3) 세입자의 주거안정

도시재정비사업에서 조합원은 토지 등의 소유자로 한정하고 세입자는 제외시키고 있다. 이들이 임대아파트에 입주할 수 없을 경우에는 다른 지역으로 옮겨갈 수밖에 없다. 주택협동조합은 이들이 지역 내에 있는 협동조합형 임대아파트에 입주할 수 있도록 자격을 제한할 수 있으며, 임대료를 기존 시장가격보다도 저렴하게 공급할 수 있다. 이와 더불어 주택에 거주하는 기간을 장기간으로 설정하여 안정적으로 주택에 거주할 수 있게 하여, 다른 지역으로 떠나지

않도록 하는 역할을 한다.



## 제Ⅶ장 결론

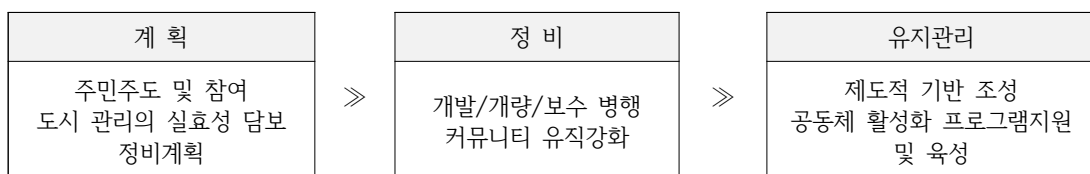
### 제1절 주택협동조합 활성화를 위한 정책적 제언

#### 1. 주민참여형 재생사업과의 연계

주민참여형 재생사업은 소규모 저층주택밀집지역에서 주민들의 요구에 따라 생활환경 개선과 기반시설 확충 및 주택개량을 지원하는 사업이다. 특히, 본 연구의 대상지인 불광동은 도시재정비해제구역으로 주민참여형 재생사업의 후보지로 예정된 곳이다.

주민참여형 재생사업은 마을공동체를 기반으로 하는 마을단위의 맞춤형 계획으로 주민을 중심으로 행정, 전문가, 지역 활동가 및 비영리단체가 함께 주민의 생각과 관심을 이끌어 내는 과정을 통하여 마을을 스스로 디자인하며, 재생하는 사업이다. 여기에는 건물과 환경의 물리적 재생과 공동체 복원이라는 사회적 재생 및 마을기업을 통한 경제적 재생까지를 포함한다. 기존 마을 만들기 경험을 바탕으로 주민의 제안으로 시작하여 마을단위 계획을 만들고 이를 모아 전체 도시계획 차원으로 통합하는 개념이다.

특히, 주민참여형 재생사업에서 주택의 신축, 증·개축 또는 리모델링 시 필요한 각종 정보와 주택개량에 대한 정보를 제공하게 되며, 융자지원 및 무상지원 주택개량 프로그램과 연계하여 지원하게 된다.



자료 : 서울시, 2013, 함께 만들고 함께 누리는 서울시 주민참여형 재생사업, p39.

<그림7-1> 주민참여형 재생사업의 구조

주택협동조합은 획일적 주택공급구조에서 탈피하여 조합원의 적극적 참여를 전제로 한 수요자 중심의 다양한 주거문화와 지속가능한 공동체를 확산하고 지불가능한 주택공급으로 주거안정을 도모할 수 있는 제도이다. 주택협동조합의 주택공급과 운영관리의 주체는 주택에 거주하고자 하는 조합원이다. 이런 점이 주민참여형 재생사업과 주택협동조합이 함께 할 수 있는 접점이다. 주민참여형 재생사업의 주체가 주민임을 감안하면 주택협동조합의 활용은 주민들의 공동체 활성화와 지역주거환경 개선에 기여할 수 있을 것으로 보여 진다.

특히, 주민참여형 재생사업에서 정책대상 기준을 설정하게 되면 소유주와 세입자로 구분할 수 있으며, 이들이 주택협동조합을 구성할 수 있을 것이다. 주민참여형 재생사업대상지에 주택을 소유하고 있는 소유자의 경우 임대인과 소유자 모두 노후주택개량에 대한 문제를 가지지만 노인 등과 같이 소득이 없거나 수입이 안정적이지 못할 경우 스스로 주택을 개량하기 어려운 부분이 있다. 이 경우 소유자는 주민참여형 재생사업에서의 주택 개·보수의 각종 정보와 용자지원 등 자금지원을 바탕으로 주택을 개·보수하여 임대할 수 있을 것이다. 임대된 주택은 임대인들을 중심으로 한 임대관리형 주택협동조합으로 설립할 수 있다. 공공으로부터 자금이 유입되었기 때문에 소유주는 주택의 보증금과 임대료 인상을 최소화하게 할 수도 있다.

이와 같이 주택개보수 비용의 지원은 주택협동조합의 주택공급의 활성화에 기여하는 중요한 요소가 될 것으로 보여진다.

## 2. 지역공동체 활성화를 위한 지원

주택협동조합을 활성화되기 위해서는 우선적으로 지역공동체가 활성화되어야 한다. 이를 위해서 공공은 각 주택협동조합을 지원할 수 있는 민관협력기구를 구성하는 방법이 있을 수 있다. 민관협력기구로서 공공관리자제도를 도시재정비해제지역에도 도입할 수 있을 것이다.

공공관리자제도는 재개발·뉴타운 사업에 비일비재한 각종 부조리를 행정기관이 개입하여 없애려는 취지에서 시작한 제도로서 주택개발사업의 절차를 투명하게 하자는 취지이다. 공공관리자제도는 구청장이 정비업체를 선정하는 외에 시공사 선정기준을 제시하고 지원하며, 시공사 선정 시의 상세 설계와 내역서를 포함한 건설시공에 필요한 서류를 바탕으로 계약을 체결하도록 한 것이다. 또한 통합 홈페이지를 운영하여 인터넷에 정비사업의 추진사항을 공개함으로써 투명하게 관리하도록 하는 것이다.

<표 7-1> 기존 도시정비사업과 공공관리자제도 비교

구 분		기존 도시정비사업	공공관리자제도
사업관리		용역업체 주도의 추진위 난립	자치구가 정비사업 절차 지원
업체 선정	정비업체	추진위 구성 이후 추진위 선정	추진위 구성 전 구청장이 선정
	설 계 자	추진위 조합이 두 번 선정	추진위 구성 후 한번 선정
	시 공 자	조합설립 이후 선정	사업인가 후 선정
사업 관리		총회 등 주민자치 조직에서 산출	선관위 주관 주민투표

자료 : 김경민, 2011, p160

이런 공공관리자를 주택협동조합의 코디네이터로 활용함으로써 주택협동조합의 주택공급의 절차적 측면에서 공정성을 확보할 수 있으며, 이와 더불어서 공공 디벨로퍼로서의 역할을 수

행할 수 있기 때문이다. 주택협동조합의 코디네이터는 협동조합의 구성과 사업추진을 위한 협동조합의 보조기능을 담당하며, 이를 통하여 조합원의 교육과 다양한 프로그램을 지원받게 된다.

공공이 지원하는 프로그램으로 주택협동조합의 조합의 구성 및 조직방법, 운영사례, 주택협동조합 이사회의 역할 및 관리업무 전반에 대한 교육을 지원한다. 특히, 도시재정비해제지역의 커뮤니티 활성화 프로그램 등을 개발하도록 하여 시범적으로 운영하도록 하여야 할 것이다.

더 나아가 주민기업이나 지역의 커뮤니티 센터의 설치 및 운영도 고려할 필요가 있다. 다만, 획일적이고 틀에 박힌 커뮤니티 센터가 아닌 지역의 주민들이 주체가 되도록 하고, 지역자원을 활용하도록 하여 지역주민의 의지부족을 개선하는데 기여할 것이다.

### 3. 법제도적 개선사항

수도권정비계획법에 의하여 과밀억제지역에서 5년 이내에 설립된 법인이 부동산을 취득하고자 하는 경우에는 최대 3배까지 취득세를 중과하도록 하고 있다. 2012년 12월부터 「협동조합기본법」이 시행되면서 협동조합에 의한 주택공급이 가능하게 되었기 때문에 이 법에 의해서 설립된 주택협동조합은 모두 5년 이내의 법인이 된다. 즉, 주택협동조합이 부동산을 소유하게 되면 취득세가 중과되기 때문에 수도권에서의 주택협동조합의 부동산 취득에는 제약을 가지게 된다. 특히, 저소득계층에게 주택을 공급하는 주택협동조합에게는 예외조항을 두는 등의 법개정이 있어야 할 것으로 판단된다.

<표 7-2> 「지방세법」 제13조 과밀억제권역 안 취득 등 중과

<p>제13조(과밀억제권역 안 취득 등 중과) ① 「수도권정비계획법」 제6조에 따른 과밀억제권역에서 대통령령으로 정하는 본점이나 주사무소의 사업용 부동산(본점이나 주사무소용 건축물을 신축하거나 증축하는 경우와 그 부속토지만 해당한다)을 취득하는 경우와 같은 조에 따른 과밀억제권역(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」을 적용받는 산업단지·유치지역 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 적용받는 공업지역은 제외한다)에서 공장을 신설하거나 증설하기 위하여 사업용 과세물건을 취득하는 경우의 취득세율은 제11조 및 제12조의 세율에 1천분의 20(이하 "중과기준세율"이라 한다)의 100분의 200을 합한 세율을 적용한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부동산을 취득하는 경우의 취득세는 제11조제1항의 표준세율의 100분의 300에서 중과기준세율의 100분의 200을 뺀 세율을 적용한다. 다만, 「수도권정비계획법」 제6조에 따른 과밀억제권역(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」을 적용받는 산업단지는 제외한다. 이하 이 조에서 "대도시"라 한다)에 설치가 불가피하다고 인정되는 업종으로서 대통령령으로 정하는 업종(이하 이 조에서 "대도시 중과 제외 업종"이라 한다)에 직접 사용할 목적으로 부동산을 취득하거나, 법인이 사원에 대한 분양 또는 임대용으로 직접 사용할 목적으로 대통령령으로 정하는 주거용 부동산(이하 이 조에서 "사원주거용 목적 부동산"이라 한다)을 취득하는 경우의 취득세는 제11조에 따른 해당 세율을 적용한다. &lt;개정 2010 직접 사용하지 아니하고 다른 업종이나 다른 용도에 사용·겸용하는 경우</p>
---

출처: 법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr)

## 제2절 연구의 결론 및 한계

본 연구는 도시재정비해제지역에서의 대안인 주민참여형 재생사업에 대한 문제점을 파악하고, 주택협동조합의 적용 가능성에 대한 연구를 하였다. 연구를 위하여 불광동 23번지 일대의 도시재정비해제지역의 토지 및 건축물의 특성을 파악하였으며, 지역주민들을 대상으로 한 면접조사를 실시하였다. 이를 통하여 불광동 도시재정비 해제지역 주민들은 여전히 전면개발과 주택개량 사이에서 의견대립을 하고 있으며, 특히, 노인인구 비중이 높은 본 지역에서 이들은 정부의 주택개량지원에도 불구하고 아무런 의지를 드러내지 않고 있는 것으로 조사되었다.

이는 주민참여형 재생사업이 주민들의 적극적 참여를 바탕으로 이루어져함에도 불구하고, 사업의 주체인 지역주민이 배제될 우려를 내포하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

본 연구에서는 이러한 문제점을 인식하고, 은평구 불광동 23번지 일대의 도시재정비해제지역을 활성화 할 수 있는 방법으로서 주택협동조합의 도입 가능성을 연구하였다. 주택협동조합은 지역주민이 중심이 되는 주거권과 생존권이 보장되는 대안적 개발방식으로 도시재정비사업 해제지역에서의 사회적 최약자인 세입자나 주거빈곤 계층을 위한 지원정책이자 주거복지정책으로 자리매김할 수 있을 것이다. 그리고 정부주도의 주택공급의 한계를 극복하고 세입자들의 주거안정을 꾀할 수 있으며, 입주자들의 상황에 맞는 다양한 주택을 공급할 수 있다. 경제적인 면에서 저렴한 주택구입비용과 주거관리비용으로 소득계층별 적절한 주택공급이 가능하다. 또한, 도시재정비사업을 통하여 파괴된 지역의 공동체를 활성화시킬 수 있으며, 지역 내에서의 일자리 창출 및 사회적 경제를 활성화하는 역할을 할 수 있을 것으로 평가된다.

도시재정비해제지역에서의 도입 가능한 주택협동조합은 토지 및 주택의 소유권과 관련하여 조합소유형, 공동체토지신탁형, 토지임대 관리형, 임대주택관리형이 가능할 것이다. 이를 통해 도시재정비해제지역에서의 대안인 주민참여형 재생사업 및 가로주택 정비 사업에서의 주택협동조합과의 연계방안을 구축하고자 하였는데 연구의 의의를 지닌다.

다만, 본 연구의 한계로는 도시재정비사업이 해제되면서 지역주민들 간의 의견대립이 여전히 존재하면서 주민들의 면접조사에 어려움이 있었으며, 기존 선행연구가 많이 이루어지지 않아 다른 대상지와의 비교분석의 어려움 및 도시재정비사업해제지역의 다양한 집주인과 세입자의 인식정도를 고려하지 못한 점 등을 들 수 있다. 추후 서울시 및 다른 도시재정비사업해제지역에 대한 연구를 진행한다면, 지역여건에 맞는 다양한 유형의 주택협동조합이 나올 수 있을 것으로 기대된다.

## <참고문헌>

- 고야베 이쿠코·주총연 컬렉티브하우징 연구위원회, 2013, 「컬렉티브하우스」(지비원 옮김), 클  
기노채, 2012, 「주택협동조합의 개념과 역사 그리고 시사점」, 「생협평론」, 아이쿱협동조합연구소.  
2012년 7월호
- 김경민, 2011, 「도시개발 길을 잃다」, 시공사
- 김란수, 2013, 「한국형 주택협동조합의 사회·경제적 실행 가능성과 제도 개선방안 연구」, 세종대학교  
대학원 박사학위 논문
- 김용우, 2002, 자족·자립의 공동체 경제와 대안노동, 「초점과 대안」, 151-163
- 김태경, 2009, 「주택법상 주택조합에 관한 연구」, 석사학위논문, 한양대학교 행정·자치대학원
- 남기포, 2004, 주택협동조합운동에 대한 소고, 「농업경영연구」 34:147-169
- 남원석, 2003, 우리나라 비영리주택활동의 가능성에 대한 탐색, 주거복지연대·주택발전소·한국자활  
후견기관협회, 「비영리 주택활동 활성화를 위한 워크숍 자료집」:1-22
- 문상철, 2011, 「주택법상 주택조합 중 지역주택조합의 활성화 방안에 관한 연구: 주택법 제18조  
2매도청구를 중심으로」, 석사학위논문, 건국대학교 행정대학원
- 박주형, 2013, 「특집논문 : 서울의 공간과 정책 ; 도구화되는 "공동체" 서울시 「마을공동체 만들기  
사업」에 대한 비판적 고찰」, 「공간과 사회」 43호 , 공간환경학회
- 발레리 줄레조·길혜연, 2007, 「아파트 공화국」, 후마니타스
- 변창흠·김란수, 2011, 「재정비사업과 공공임대주택 공급의 대안적 모델검토: 협동조합주택을 중심으  
로」, 서울연구원
- 서울시 주택정책실 주거환경과, 2013, 「함께만들고 함께누리는 서울시 주민참여형 재생사업」, 서울시
- 서종균·김현옥, 2011, 외국의 공공임대주택 고용지원정책, 한국도시연구소, 「도시와 빈곤」 90:5-12
- 염철호·여혜진, 2012, 「소규모 주택사업방식 다양화를 위한 주택관련제도 유연화방안 연구」, 건축도  
시공간연구소
- 오마이뉴스 특별취재팀, 2013, 「마을의귀환」, 오마이북
- 이주원, 2013, 「마을공동체사업에 따른 마을형 주거복지연계방안 연구: 서울시 은평구 신사동 산새마  
을을 중심으로」, 서울연구원
- 장격석, 2003, 공공임대주택과 주거비지불능력, 「도시와 빈곤」 65:5-20
- 존스톤 버첼, 1997, 「21세기의 대안 협동조합 운동」(장족익 역), 서울: 들녘
- 최승필, 2012, 「재개발구역 해제 등에 대한 법적 검토 : 도시 및 주거환경정비법 및 도시재정비  
촉진을 위한 특별법 개정법률(2012.2.1.)을 중심으로」
- 하성규, 2000, 「주택 및 도시정비의 공공성 실현 방안」
- , 2010, 「주택정책론」, 박영사

한국공간환경학회, 2011, 「저성장 시대의 도시정책」, 한울아카데미, 강현수, ‘주민의 인권과 권리를 보장하는 참여도시 만들기’; 변창흠 ‘사람 중심의 도시개발이 가능하다’

ICA. (1993). *Co-operative Housing*

Münkner, Hans-H. (2009). *Application of Co-operative Principles in Practice: 21 cases of housing co-operatives from 12 countries*. ICA-Housing Cooperatives

Europe-Housing. CECODHAS European Liaison Committee for Social Housing  
Northcountry cooperative Foundation, 2003, Cooperative Housing Toolbox: A Practical  
Guide for Cooperative Success

Kinnis, Sol, 2000, “Co-operative Housing Today”

법제처 홈페이지, <http://www.law.go.kr>

서울시 주택정책실 홈페이지 <http://citybuild.seoul.go.kr>

ICA 홈페이지 <http://www.ica.coop>