



공공임대주택을 관리하는, 임차인들의 협동조합 ③ 협동조합형 공공주택이 많이 공급되려면?

2016.04.22 | 황서연_새사연 연구원 / 진남영_새사연 부원장

결국, 다시 사람으로 돌아가야 합니다. 협동조합형 공공주택은 소규모 임대주택을 통한 공공임대주택의 지속가능한 공급이 주된 목적이기도 하지만, 다른 한편에서는 이웃과 함께 교감하며 살아가는 공동체의 복원도 아주 중요한 목표입니다. 오히려 이웃과 함께 살아가기 때문에 소규모로도 효율적으로 관리될 수 있는 모델일지도 모릅니다. 서울에서 무주택자로 메뚜기마냥 2년마다 떠돌이 생활을 해온 많은 이들에게는 안정적인 공간도 중요하지만, 2년 이상 오래 두고 교감하는 이웃도 중요합니다.

새사연은 ‘현장보고서’ 라는 이름으로 인터뷰, 현장 답사 및 관찰 등의 이야기를 전하고자 합니다. 현실에서 연구 방향을 찾고 그 속에서 살아가는 사람들에게서 연구 목적을 찾아 구체적인 대안을 내놓는 것이 바로 새사연이 지향하는 연구이기 때문입니다. 협동조합형 공공주택에 대한 이야기를 생생한 생활 언어로 정리한 현장보고서, ‘공공임대주택을 관리하는 임차인들의 협동조합’ 시리즈는 총 3부작으로 연재될 예정입니다.

지난 1부에서 서울시 협동조합형 공공주택의 운영 현황을, 2부에서는 영미권 임차인 관리협동조합의 간략한 역사와 운영 형태를 알아보았다면, 이번 마지막 3부에서는 그간의 내용을 바탕으로 우리나라에서 협동조합형 공공주택이 성공적으로 정착되기 위한 조건에 대해 알아보려고 합니다. 소규모로 공급이 가능하고, 자발적인 주택관리와 공동체 활성화가 기대되는 만큼 협동조합형 공공주택의 활성화는 곧 향후 공공임대주택의 안정적인 공급을 위해서 중요한 문제이기 때문입니다.

현재 공급된 협동조합형 공공주택의 경우 주택관리와 공동체활성화의 차원에서 입주민들의 만족도가 일반 공공임대주택에 비해 높지만, 공급비용이 다소 비싸다는 단점이 있습니다. 또한 소규모 임대주택으로서 규모의 경제를 이루기 어려워 관리비를 책정하는 기준도 모호하고, 아직 SH공사(서울시)와 임차인관리협동조합 간의 권한과 책임이 명확하게 구분되지 않아 커뮤니티 시설 사용권을 비롯해 합의해야 할 문제들도 남아 있습니다. 이번 글에서는 위와 같이 협동조합형 공공주택이 당면한 문제와 해결방향을 살펴보고, 협동조합형 공공주택이 확산되기 위한 조건을 구체적으로 알아보겠습니다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

다소 비싼 공급비용은 수용할 수 있는 문제

협동조합형 공공주택이 일반 공공임대주택에 비해 추가로 소요하는 비용은 맞춤형 설계비용, 커뮤니티 공간 공급비용 등으로 구분할 수 있습니다. 추가 비용을 부정적인 시선으로만 바라보아서는 안 되며, 어떤 목적으로 어떻게 사용되는 지를 알아보아야 합니다.

가. 맞춤형 설계비용

먼저 맞춤형 설계비용은 아래 그림과 같이 설계와 시공 과정에서 입주자의 의견을 반영하는 과정에 따른 비용입니다. 특히 육아형(이음채주거협동조합)과 예술인형(만리동에 예술인협동조합)의 경우 정형화된 모델을 따르는 것이 아니라 새로운 모델을 만드는 과정에서 맞춤형 설계가 진행되었기 때문에 일반 공공임대주택에 비해 건축비가 더 많이 들었다고 볼 수 있습니다. 이는 협동조합형 공공주택이기 때문에 추가로 소요된 비용이라기보다, 새로운 모델을 도입하는 과정에서 필연적으로 발생하는 추가 비용으로 간주해야 합니다.

한편 청년형(이웃기웃청년주거협동조합)의 경우, 민간에서 설계, 시공하는 매입임대주택을 활용하였기 때문에 추가적으로 맞춤형 설계비용이 소요되지는 않았습니다. 오히려 준공 이전에 민간 건설업자에게 입주자들의 의견을 전달하였고, 그 중 일부가 반영되어 매입임대주택임에도 미흡하지만 맞춤형 설계의 효과를 얻었습니다.

협동조합형 공공주택의 공급 모델이 표준화될 경우, 맞춤형 설계비용은 큰 문제가 되지 않을 것이라고 생각합니다. 육아형, 직종별(예술인형) 등의 주요 유형이 자리를 잡게 된다면 맞춤형 설계비용은 상대적으로 절감될 것이고, 청년형과 같이 매입임대주택을 활용하게 되는 경우 추가 비용이 들지 않기 때문입니다.

그림1. 기존 공공임대주택과 협동조합형 공공주택의 입주 방식 차이



출처 : 서울시

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



나. 커뮤니티 공간 공급비용

앞서 1부에서 보았듯이, 협동조합형 공공주택은 커뮤니티 공간을 보유하고 있다는 특징이 있습니다. 일반적인 소규모 공공임대주택의 경우 커뮤니티 공간이 없다는 점을 고려한다면, 커뮤니티 공간을 공급하기 위한 비용도 협동조합형 공공주택의 비용 중에 하나로 계산해야 합니다. 공공임대주택 공급에 사용할 재원도 부족한 상황에서 커뮤니티 공간을 공급하는데 자금을 사용하는 것이 맞는지에 대한 비판이 나올 수 있습니다.

하지만 커뮤니티 시설을 지역 주민들과 같이 할 수 있는 공간으로 활용한다면, 커뮤니티 시설은 공공임대주택과 관련된 부정적인 인식과 갈등을 줄일 수 있는 수단이 될 수 있다는 점을 고려해야 합니다. 뒤에서 언급하겠지만, SH공사는 이미 소규모 임대주택의 커뮤니티 시설을 지역주민들과 함께하는 카페, 노인정 등으로 활용하고 있는 사례가 있고, 이를 통해 지역주민들에게 공공임대주택에 대한 이미지를 개선해나가고 있습니다. 이와 같은 경우에 커뮤니티 공간 공급비용은 단순한 추가비용이 아니라, 지역주민들을 위한 복지시설 공급비용의 성격도 동시에 갖게 될 것입니다. 이미 공급된 협동조합형 공공주택은 공급취지에 맞게 커뮤니티 시설이 어린이집이나 북카페, 공부방, 교육장, 만남의 공간 등으로 활용될 수 있도록 노력하고 있습니다.

최근 목동을 비롯해서 지역주민들의 반발로 행복주택의 공급이 지연되고 있는 등 아직까지 공공임대주택에 대한 부정적인 인식이 만연해있다고 볼 수 있습니다. 이와 같은 상황을 고려했을 때, 지역주민들과 함께하는 커뮤니티 시설에 대한 비용은 입주민 공동체 활성화에 기여할 뿐 아니라, 지역주민들에게도 간접적으로 혜택이 될 수 있기 충분히 지불할 수 있다고 생각합니다.

규모의 경제를 통해 극복해야 하는 관리비 문제

모든 공공임대주택은 ‘공공임대주택 특별법’에 따라 ‘민간임대주택 특별법’에 준해서 관리가 이뤄져야 합니다. 이것은 아래와 같이 300세대 이상의 공동주택이거나, 규모와 관계없이 승강기가 설치되거나 중앙난방인 공동주택은 주택관리 자격을 갖춘 업체(임대사업자가 직접 혹은 외부업체 위탁)가 관리해야 한다는 것(이하 의무관리)을 의미하고, 조건에 해당되지 않는 주택에서는 주민들이 자발적으로 관리(이하 자율관리)해야 한다는 것을 의미합니다.

소규모로 공급될 협동조합형 공공주택은 대부분 자율관리에 해당될 것으로 예상되지만, 문제는 승강기가 설치되는 공동주택(다가구주택 제외)은 규모에 상관없이, 의무관리 대상이 되어 주택관리업 자격을 갖춘 곳에서 관리해야 한다는 것입니다. 현재 육아형



(이음채주거협동조합, 24세대)과 예술인형(만리동예술인협동조합, 29세대)의 경우 30세대 미만의 소형 임대주택이지만 승강기가 설치되어 있어 의무관리 대상이고 그에 따라 300세대 이상의 공동주택에 적용되는 의무관리 규정을 동일하게 적용받고 있습니다. 반면에 청년형(이웃기웃청년주거협동조합, 32세대)의 경우 승강기가 없어 자율관리 대상입니다. 그 결과 육아형과 예술인형의 경우 전기, 수도, 가스를 제외한 가구당 월 순수 관리비는 5만원 수준으로 청년형의 월 2만원(조합비 성격의 금액까지 포함)에 비해 상대적으로 높게 형성되어 있습니다.

그림2. 공공임대주택 관리에 관한 규정

민간임대주택에 관한 특별법 시행령

[시행 2015.12.29.] [대통령령 제 26763 호, 2015.12.28. 전부개정]

제41조(민간임대주택의 관리)

(중략)

③ 법 제 51 조제 2 항에서 "300 세대 이상의 공동주택 등 대통령령으로 정하는 규모"란 민간임대주택단지별로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 규모의 민간임대주택을 말한다.

1. 300 세대 이상의 공동주택
2. 승강기가 설치된 공동주택
3. 중앙집중식 난방방식의 공동주택

(이하 생략)

출처 : <http://www.law.go.kr/>

소규모로 공급될 협동조합형 공공주택은 대부분 자율관리에 해당될 것으로 예상되지만, 문제는 승강기가 설치되는 공동주택(다가구주택 제외)은 규모에 상관없이, 의무관리 대상이 되어 주택관리업 자격을 갖춘 곳에서 관리해야 한다는 것입니다. 현재 육아형(이음채주거협동조합, 24세대)과 예술인형(만리동예술인협동조합, 29세대)의 경우 30세대 미만의 소형 임대주택이지만 승강기가 설치되어 있어 의무관리 대상이고 그에 따라 300세대 이상의 공동주택에 적용되는 의무관리 규정을 동일하게 적용받고 있습니다. 반면에 청년형(이웃기웃청년주거협동조합, 32세대)의 경우 승강기가 없어 자율관리 대상입니다. 그 결과 육아형과 예술인형의 경우 전기, 수도, 가스를 제외한 가구당 월 순수 관리비는 5만원 수준으로 청년형의 월 2만원(조합비 성격의 금액까지 포함)에 비해 상대적으로 높게 형성되어 있습니다.

물론 경우에 따라 승강기가 반드시 필요한 경우가 있을 것입니다. 하지만 현재 임차인협동조합에서는 승강기로 인한 주택관리의 부담을 호소하고 있는 상황이라 이 부담을 경감시킬 수 있는 대책도 필요한 상황입니다. 더불어 청년형과 같이 자율관리를 하는 경우에도 가이드라인을 제시해주고 자문해줄 역할이 필요합니다. 이를 위해서 중장기적

으로는 임차인관리협동조합 연합회나 협회가 결성되어 이곳에서 규모의 경제를 이뤄 주택관리 자격(자본금 2억원 이상, 전문기술자 등)을 갖추고 직접 관리할 필요가 있습니다. 물론 이 과정에서 SH공사(서울시)도 관리비용 절감에 따른 보조를 적극 검토해야 합니다.

SH공사(서울시)와 임차인관리협동조합 간 안정적인 파트너십 구축

SH공사(서울시)와 임차인관리협동조합의 관계는 임대사업자와 위탁 운영업자이고, 서로의 권한과 책임은 협약 혹은 계약의 형식으로 규정되어야 합니다. 하지만 협동조합형 공공주택 도입 초기인 현재, 어떠한 형태의 협약(계약)도 체결되지 않아 일선의 혼란이 있는 상황입니다. SH공사에서도 이 점을 인지하고 있어 개선안을 만들고 있지만 혼란을 줄이고 서로간의 안정적인 파트너십 구축을 위해서는 결국 서로의 역할을 규정한 협약(계약)이 하루빨리 체결되어야 합니다.

참고사례가 하나 있습니다. 협동조합형 공공주택은 아니지만 금천구와 SH공사 간에 체결된 ‘홀몸어르신 맞춤형 공공원룸주택 공급, 관리를 위한 업무협약’입니다. ‘홀몸어르신 공공원룸’은 SH공사의 매입임대주택을 금천구에서 위탁받아 지역의 홀몸어르신(기초생활수급자 우선)에게 공급하는 공공원룸입니다. SH공사와 금천구는 업무협약을 통해서 SH공사가 중요한 하자, 보수 등을 담당하고, 금천구는 입주자 추천과 경미한 수선 및 전반적인 건물관리를 담당하기로 했습니다. 구체적인 실무는 금천구 지역자활센터에서 담당한다고 합니다. 금천구 사례를 기반으로 협동조합형 공공주택 공급, 관리를 위한 SH공사(서울시)와 임차인관리협동조합 간의 업무협약도 가능할 것입니다.

그림3. 홀몸어르신 공공원룸 공급, 관리를 위한 SH공사-금천구 업무 협약식



출처 : 금천구

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

가. 금천구 홀몸어르신 맞춤형 공공원룸주택

금천구의 어르신 1인 가구를 위한 공공원룸주택으로 주방, 욕실을 공유하는 셰어하우스 형태입니다. 2층 커뮤니티 공간은 지역 경로당, 3~4층은 거주시설로 활용되며, 입주자는 월 10만원 전후의 주거비만 부담하면 됩니다. 2016년 현재 1호 16세대, 2호 14세대, 3호 14세대가 공급되었고, 4호도 공급이 예정되어 있습니다.

그림4. 금천구 홀몸어르신 맞춤형 공공원룸 모습



출처 : <http://tvcast.naver.com/v/659018>

커뮤니티 공간에 대한 성격 부여와 안정적인 파트너십 구축

현재 협동조합형 공공주택 자체에 대한 업무협약이 부재하듯이, 마찬가지로 커뮤니티 공간에 대한 계약도 부재합니다. 앞서 언급했듯이, 육아형과 예술인형의 커뮤니티 공간은 각각 국공립 어린이집(혹은 공동 육아공간)과 북카페로 예정되어 있었지만, 협동조합에게 서면 상 사용권한이 없기 때문에 현재 정식으로 운영하지 못하고 조합원 모임 등의 용도로만 활용하고 있습니다. 커뮤니티 공간이 원래 목적대로 활용되기 위해서는 공간에 대한 성격과 사용권한 부여가 반드시 필요합니다.(육아형의 경우, 인근의 유류저장고로 인해 국공립 어린이집 허가가 불가능한 점도 고려해야 함)

이 경우도 참고사례가 있습니다. 대학생들을 위한 공공원룸주택 중 하나인 ‘연남동 대학생 희망하우스’의 경우, 1층에 커뮤니티 공간이 있는데 마포구청에서 이를 위탁받아 북카페와 직업교육 훈련 장소로 활용하고 있는 것입니다. 구체적으로는 마포구청 고용복지지원센터에서 공간을 무상으로 위탁받아 북카페 겸 바리스타 교육장소로 활용하고

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.

있습니다. 협동조합형 공공주택도 이와 마찬가지로 SH공사와 협동조합 간의 커뮤니티 공간 활용 계약을 체결하여 지역 주민들과 함께하는 커뮤니티 공간이 조성될 수 있도록 적극적으로 지원해야 합니다.

그림5. 연남동 대학생 희망하우징 1층 북카페 모습



출처 : <http://bit.ly/1VT5muk>

입주민들의 적극적인 참여

지금까지 살펴본 내용은 협동조합형 공공주택이 자리 잡기 위해 개선되어야 할 제도적인 부분에 관한 것입니다. 마지막은 입주민들의 적극적인 참여 의지에 관한 것으로 주관성이 관여하는 영역에 대해 이야기하고자 합니다. 앞서 2부에서 영미권 임차인관리협동조합이 도입된 배경으로 적극적인 주민운동이 있었음을 알 수 있었습니다. 즉, 영미권 임차인관리협동조합은 상향식 제도로 도입된 것이라고 할 수 있는데, 반대로 서울시 협동조합형 공공주택은 서울시 주도의 도입된 하향식 제도라고 볼 수 있습니다. 이처럼 시작부터 다른 조건에서 출발한 만큼, 제도가 안정적으로 정착되기 위해서는 제도적 정비만큼 주민들의 적극적인 참여 의지가 중요합니다. 하지만 주민들에게 일방적으로 참여를 주문하는 것만큼 관료주의적 태도도 없습니다.

결국, 다시 사람으로 돌아가야 한다고 생각합니다. 협동조합형 공공주택은 소규모 임대주택을 통한 공공임대주택의 지속가능한 공급이 주된 목적이기도 하지만, 다른 한편에서는 이웃과 함께 교감하며 살아가는 공동체의 복원도 아주 중요한 목표입니다. 오히려 이웃과 함께 살아가기 때문에 소규모로도 효율적으로 관리될 수 있는 모델일지도 모

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.



립니다. 서울에서 무주택자로 메뚜기마냥 2년마다 떠돌이 생활을 해온 많은 이들에게는 안정적인 공간도 중요하지만, 2년 이상 오래 두고 교감하는 이웃도 중요합니다. 이들에게는 위에 언급된 제도적 정비 수준만 갖춰진다면, 충분한 참여 의지가 발휘되어 공동체를 만들 수 있을 것이라고 믿습니다. 이를 위해 SH공사(서울시)를 비롯한 각계의 관심과 지원이 끊임없어야 할 것입니다.▲

참고문헌 : < 공공임대주택을 관리하는, 임차인들의 협동조합 시리즈 >

1부 : 서울시 협동조합형 공공주택 들여다보기

임소형 외(2014), 『협동조합형 공공주택 조합설립 지원 결과 보고서』
서울특별시(2014), 『서울시민 복지기준 백서 - 사람중심 서울을 향하여』
소행주(2015), 『가양동 협동조합형 공공주택 입주지원 코디네이터 용역 보고서』

2부 : 영미권 임차인관리협동조합 염탐하기

Birmingham City Council(2011), 『Guide to Tenant Management Organisations』
HUD(1990), 『An Operations Guide for Resident Management Corporations』
ICF(1992), 『Evaluation of Resident Management in Public Housing』
Liz Cairncross 외(2002), 『Tenants Managing - An Evaluation of Tenant Management Organisations in England』
Robert Kolodny(1983) 『What happens when tenants manage their own public housing』
William Peterman(1996), 『The meanings of resident empowerment: Why just about everybody thinks it's a good idea and what is has to do with resident management』

3부 : 협동조합형 공공주택이 많이 공급되기 위한 조건 알아보기

최은영 외(2014), 『다가구 매입임대주택의 효율적 관리 방안 연구』
최은영 외(2015), 『매입 및 전세금 지원형 임대주택의 공급 개선 방안』

2016년 새사연 발간 보고서

2016년 4월 22일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
고용,노동	1/7	노동개혁, 노동자는 없고 기업만 있다	송민정
고용,노동	1/12	노동시장, 유연화보다 소비확대가 우선이다	새사연 노동경제팀
주거	1/15	2016 부동산 시장은 '위험한 균형' 유지할 것	권순형
정치	1/18	야당은 왜 존재하는가?	손우정
농업	1/25	농업의 지속가능성, '쌀' 과 '소득' 에 있다	장경호
주거	1/29	2016년에 대한 기대, 사회주택 활성화의 원년	강세진
복지	2/1	갈등의 복지, 불평등에 '응답하라'	최정은
고용,노동	2/5	지표와 정책으로 본 청년 고용의 현황과 과제	송민정
미디어	2/12	'사이비' 로 몰리는 인터넷 매체, 본질은 '여론 통제' 다	김시연
잇:북	2/18	2016 전망보고서	새사연 미디어센터
주거	2/25	서울시 사회주택종합지원센터의 역할	강세진
복지	3/14	1인 가구, '전 연령' 의 문제다	최정은
주거	3/18	공공임대주택을 관리하는, 임차인들의 협동조합 ① : 서울시 협동조합형 공공주택 들여다보기	황서연, 진남영
주거	4/4	공공임대주택을 관리하는, 임차인들의 협동조합 ② : 영미권 임차인관리협동조합 염탐하기	황서연, 진남영
사회적 경제	4/11	민주주의의 풀뿌리, 마을공론의 형성 과정	강세진
주거	4/15	개발이익 확대로는 청년임대주택은 공급 '불가능'	권순형
청년	4/18	청년은 청춘(靑春)이어야 한다	송민정
주거	4/22	공공임대주택을 관리하는, 임차인들의 협동조합 ③ : 협동조합형 공공주택이 많이 공급되려면?	황서연, 진남영

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.

더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연, 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해주세요.