

# 로치데일 지역주택 상호조합 (Rochdale Boroughwide Housing)

김정원 (스프레드아이)

2017년 1월 31일



서울특별시 사회적경제지원센터  
SEOUL SOCIAL ECONOMY CENTER

<b>로치데일 지역주택 상호조합</b>	<b>1</b>
<b>(Rochdale Boroughwide Housing)</b>	<b>1</b>
<b>1. 배경</b>	<b>3</b>
맨체스터광역시 로치데일구	3
로치데일구 주택 수요 및 공급 현황	3
<b>2. 로치데일구 주택공급 정책과 RBH 상호조합의 주택 공급</b>	<b>6</b>
<b>3. 주택 상호조합으로의 전환과정</b>	<b>6</b>
로치데일구의 공공임대주택 (재)개발과 관리현황 검토	6
로치데일구의 공공임대주택 소유권 이양 (Stock Transfer)	8
<b>4. 주택 상호조합으로 재탄생</b>	<b>13</b>
거버넌스 구조	13
의사결정 절차	16
새로운 비전과 가치 수립	16
새로운 중단기 전략 수립	17
<b>5. 주택 상호조합 전환 후 변화</b>	<b>18</b>
다양한 수준의 주민참여 활동	18
<b>5. 맺음말</b>	<b>21</b>
<b>6. 참고자료</b>	<b>24</b>

# 1. 배경

## 맨체스터광역시 로치데일구

로치데일구는 영국에서 두번째로 큰 도시로 알려진 영국 북서쪽 맨체스터 광역시에 포함되어 있다. 맨체스터 도심에서 약 15km 북동쪽 외곽에 위치하고 있고 인구는 약 21만명이다. 19세기 로치데일은 전세계 산업혁명의 발상지인 맨체스터와 함께 방적공장이 대단위로 들어서 산업도시로 성장하였으나, 영국 방적산업의 쇠퇴로 20세기 이후로는 주변 맨체스터에 일자리를 갖고 있는 사람들의 베드타운-주거지역 역할을 하고 있다 (Wikipedia, 2016). 국내외에서 로치데일은 세계 최초로 성공한 협동조합의 발상지로 잘 알려져있지만, 2016년 로치데일은 영국 통계청에서 조사한 잉글랜드내 가장 빈곤한 타운 순위에서 10번째로 꼽혔다. 로치데일구내 50% 이상 지역이 빈곤 지역으로 분류되었다(BBC news, 2016). 로치데일내 연령 16세~64사이 취업율은 약 62.5% 영국 전국 평균 70.7%에 훨씬 못미치며, 실업율 또한 10.4%로 영국 전체 실업율 8.3%를 웃돈다 (Rochdale Council, 2016a). 인구의 약 83.5%가 영국계 백인이며, 이민자 그룹 중에서는 파키스탄인이 8.3%를 차지하는 가장 큰 커뮤니티를 이루고 있다. 현재는 0세~15세 그룹의 어린이/청소년이 전체 인구의 21%로 가장 큰 그룹을 형성하고 있지만, 65세 이상의 인구가 점점 증가 하고 있다 (Rochdale Council, 2011c).

## 로치데일구 주택 수요 및 공급 현황<sup>1</sup>

로치데일구는 2012년~2015년 주택정책을 통해 로치데일 지역의 주택 수요 및 공급현황을 분석하고, 이 기간동안 시행할 주택정책을 소개하였다. 2010년 로치데일 지역의 전략적 주택시장 평가를 통하여 현재 주택공급과 수요를 파악하였다. 이 평가에서 발견된 것들은 다음과 같다.

- 로치데일구는 대부분의 주민이 맨체스터시에 일자리를 갖고있어, 맨체스터 시내의 베드타운의 역할을 하고 있다. 로치데일구민은 맨체스터시로 출퇴근이 중요하다.
- 맨체스터시의 경제성장 변화추이에 따라 적합한 인구구성을 예측하고 그에 적합한 저렴한 주택공급정책을 제 공해야한다.
- 주택가격은 2000년 1사분기 중간값이 약 4만2천 파운드였었던 것이, 2007년 4사분기에 11만 5천파운드까지 올라 약 174%가 증가하였다. 하지만 이 가격은 맨체스터광역시 전체의 평균값보다는 낮은 가격이다.
- 가장 저렴한 가격의 주택은 약 7만5천파운드에서 8만9천파운드 사이이며, 전반적으로 맨체스터 광역시의 주택 가격에 비해 저렴하지만 여전히 이 가격의 주택 구입에 어려움을 겪는 주민들이 많다.
- 월세시장, 주택매입시장 모두 수요에 비해 공급이 모자란 것으로 파악되었고, 특히 첫 주택을 매입하는 사람들에게 적합한 저렴한 가격의 주택이(affordable housing) 모자란 것으로 나타났다. 또한 다양한 주택의 규모나 형태가 주민들이 원하는 규모나 형태에 적절하게 공급되지 못하고 있다.
- 전반적으로 최소한 매년 128호(방 두개 규모 주택 44호와 방 세개나 네개 규모 주택 84호)의 추가적인 저렴한 공공주택의 공급이 필요하다.

<sup>1</sup> Rochdale Council (2016b)

<sup>2</sup> 영국 정부가 통상 정의하는 저렴한 주택(affordable housing)이란 부동산 시장의 임대료가 80%를 넘지않는 임대가로 제공되는 사회적 임대주택을 가르킨다. 하지만 이러한 통상적인 정의는 부동산 시장 임대료가 아주 비싼 대도시의 경우 80%의 임대료가도 많은이들이 지불하기 어려운 수준이므로 이러한 통상적으로 통용되는 저렴한 주택의 정의를 다시 현실적으로 정정해야한다는 반론이 거세다 (Guardian, 2016).

- 인구 구성의 변화를 파악하고 그에 적절한 형태의 주택이 필요하다. 특히 노인층의 증가에 따른 적절한 형태의 주택과 부대 서비스 제공을 고려해야한다. 또한 대가족을 이루는 이민족 커뮤니티를 위한 규모가 큰 가족주택의 공급도 시급하다.
- 버려진 주택 및 개량이 필요한 주택의 재개발 등을 통해 저렴한 주택 공급에 도움이 되도록하는 것이 시급하다.
- 빈곤층을 위한 사회적 주택의 공급시에는 주택의 질을 개선하여 무리한 에너지 비용이 주민들에게 부담되지 않도록, 즉 에너지 빈곤층이 없도록해야한다.
- 특별한 돌봄과 지원이 필요한 노인층, 장애인, 사회적으로 소외되고 있는 계층을 위한 돌봄 서비스가 함께하는 주택의 공급도 필요하다.

이러한 분석 결과에 따라 로치데일구는 주택 정책의 목표를 크게 다음과 같은 세가지로 정의하였다; 적절한 주택 공급량 달성, 공급되고 있는 주택의 질을 개선, 개선된 주택에 가장 적합한 주민 대상을 연결하여 수요와 공급이 매칭이다. 이러한 목표 달성을 위해 다음의 다섯가지 세부 목표를 세웠다.

1. 지역경제활동 수요를 충족하는 주택개발을 지원
2. 이미 존재하고 있는 주택 활용의 극대화
3. 에너지 빈곤의 문제를 인식하고 주택의 에너지 효율성 및 단열기능을 개선
4. 노숙인을 예방하고 지역활동을 지원
5. 이웃/동네 단위의 지역 환경을 개선

이러한 주택정책의 목표는 로치데일구가 2011년~21년 로치데일 커뮤니티 번영 전략방향 세가지와 그 괴를 같이 한다. 로치데일구의 커뮤니티를 강화하는 모든 정책에는 다음과 같은 세가지 축을 바탕으로 모든 계획을 수립한다. 주택정책도 다음의 세가지 축을 바탕으로 계획되었다.

- 사람(People) : 로치데일구는 주민들의 건강하고, 안전하고, 행복한 삶을 증진시킬 것이다. 이를 위하여 로치데일구는 문제의 예방, 개인 맞춤형 돌봄서비스, 주민 개인들의 자존감, 자신감, 책임감 등의 강화에 집중할 것이다.
- 장소(Place) : 로치데일구는 구민들이 머물기 원하는 고품질의 장소를 만들어 나갈 것이다.
- 번영(Prosperity) : 로치데일구는 성공에 필요한 비즈니스, 야망과 기술 등을 성장시킬 것이다.

## 영국의 사회적 임대주택 역사 (Mullins and Murie, 2006)

영국내 저소득층을 위한 임대주택은 흔히 사회적 (임대)주택(social (rented) housing) 혹은 지자체 주택(council housing)이라고 불린다. 서로 다른 이름으로 불리는 이들 주택은 저소득층을 위하여 시장의 임대보다 저렴한 임대가를 책정하여 자신의 소득으로 보금자리를 확보할 수 없는 이들에게 우선적으로 공급되는 주택을 일컫는다. 사회적 임대주택의 개발, 소유, 관리의 주체는 주로 지자체(council)이거나 영국 정부에 등록되어 감독을 받는 사회적 임대주택 업자(registered social landlord)이다.

영국의 저소득층을 위한 임대주택의 역사는 산업혁명이 일어난 1800년대 중반으로 거슬러 올라간다. 갑작스런 산업도시의 형성으로 공장노동자들의 주거지가 턱없이 모자라고 대단위 슬럼을 형성하게되자 이들 공장의 소유자들은 대단위 주택을 건설하여 그들을 위해 일하던 노동자들에게 무상 혹은 아주 저렴한 가격으로 살 곳을 제공하였다. 바로 시장가보다 저렴한 저소득층을 위한 임대주택임을 뜻하는 사회적 임대주택의 시작이다. 이와함께 같은 시기 많은 종교집단들은 자본가들의 기부금 혹은 시장가보다는 저렴한 이자율만을 보장하는 투자금으로 주택을 지어 도시 빈민과 노동자들에게 아주 저렴한 임대가의 주택을 제공하였다. 이때부터 도시빈민을 위한 임대주택의 개발과 관리, 입주민들의 커뮤니티 지원 등의 활동을 해온 자원봉사 성격의 종교집단은 점차로 그 활동의 노후가 전문화되기에 사회적 임대주택 전문 주택관리사업자로 진화하게 되었다. 이들은 주로 주택조합(Housing Association, 이하 HA)이라 불리며, 대부분이 비영리 기관으로 존재한다. 비영리 주택조합은 2016년 현재 영국내 사회적임대주택 공급의 중요한 축을 담당하고 있다.

영국 정부가 사회적 임대주택의 개발, 소유, 관리를 직접 시작한 것은 1869년으로 거슬러 올라간다. 그 후 두차례의 세계대전으로 폐허가 된 도시에 영국 정부는 본격적으로 대단위의 사회적 임대주택을 건립하였다. 1919년 이후 약 40년간 영국 정부는 약 4백2십만호가 넘는 공공임대주택을 지어, 직접 저렴한 임대가의 보금자리를 시민들에게 제공하였다. 이후 재정적 압박으로 직접 국가가 건설하는 임대주택의 숫자는 이전처럼 폭발적으로 증가하지는 못했고, 현상수준을 유지하였다. 1980년대 후반 보수당 정권은 시장이 주도하는 주택정책을 강력하게 도입하며 공공이 소유하던 임대주택을 개인과 여타 HA에 대대적으로 매각하기 시작하였다. 임대주택 세입자도 자신이 감당할 수 있는 범위에서 주택을 소유할 권리를 보장해주어야한다는 논리로, 세입자가 주택 매입을 원할 때 소유주인 지자체는 시장가보다 훨씬 저렴한 가격으로 주택을 세입자에게 매각하여야 한다는 법안(Right to buy)을 도입한다. 이 법안통과를 기점으로 현재까지 영국내에서 약 180만호가 넘는 공공 임대주택이 개인에게 매각되었다.

또한 이와함께 보수당 정부는 지자체 소유의 대단위 임대주택을 통째로 지역의 여타 HA에 매각하는 정책을 실시한다. 지자체가 직접 소유하고 관리하는 대단위 공공임대주택의 노후가 시작되면서 재개발 및 리모델링 비용이 상당해지고, 임대주택 관리의 효율성과 효과성에 비판적이던 정부는 저소득층을 위한 임대주택의 제공방식은 변화하기 시작하였다. 정부의 직접적인 개발과 관리가 아닌 다른 전문기관을 육성하고 그들을 관리, 감독, 지원하는 방식으로 전환되었다. 정부는 저소득층을 위한 주택공급의 전반적인 전략과 정책 수립에 집중하고, 실질적인 주택 공급과 관리의 이행은 HA와 같은 전문기관에 맡기는 것이 정책변화의 핵심이다. 이러한 정책변화는 1997년에 집권한 노동당 정부, 2010년 집권한 보수당-자유당 연립정부, 2015년에 집권한 현 보수당 정부까지 꾸준히 이어지고 있다. 이의 결과로 1980년대 후반 이후 지자체가 소유하던 사회적 임대주택의 반 이상이 영국 정부에 등록된 사회적 임대주택 전문기관의 소유가 되었다.

현재 영국정부의 사회적임대주택 공급 정책은 따라서 직접공급이 아닌 전문공급주체를 통한 간접공급이며, 따라서 이들 사회적임대주택 전문공급기관을 대상으로 하는 관리감독이 중앙정부의 지자체의 주요 업무이다. 영국내에서 사회적 임대주택을 공급하기 원하는 기관은 관리감독 기관인 Homes and Communities Agency(이하 HCA)에 등록을 해야하며, 이들은 HCA가 정의한 적정주거기준(Decent Home Standard)을 만족하는 주택을 공급해야할 의무가 있다. HCA가 평가하는 결과에 따라 임대주택 공급자의 자격을 상실할 수도 있기도 하고, 더 많은 지원금을 받을 수도 있다.

## 2. 로치데일구 주택공급 정책과 RBH 상호조합의 주택 공급<sup>3</sup>

로치데일구의 주택공급 정책 중 특히 저렴한 주택(affordable housing) 공급 정책의 수행은 RBH 상호조합과 밀접한 관련이 있다. 앞서 설명한바와 같이 전반적으로 최소한 매년 128호의 저렴한 주택이 로치데일구에서 필요한 것으로 나타났기에, 로치데일구는 매년 최소 130호의 저렴한 주택 공급을 RBH 상호조합을 주요 파트너로 실현시키는 것으로 목표하고 있다 (Rochdale Council, 2016b). 또한 로치데일 지역 인구구성의 변화, 영국 중앙정부의 주택 정책의 잦은 변화 등으로 매해 로치데일 구민이 원하는 주택의 적절한 수요가 정확히 무엇인지를 파악하여 그에 적합한 주택을 제공하는 것이 어느때보다도 더 중요한 과제로 떠오르고 있다. 무조건적인 새집짓기와 임대주택 공급량의 증가만으로는 다양한 주택 수요의 변화를 충족시키는 것은 불가능하다. 따라서 어느때보다도 로치데일구가 파악하는 로치데일구 전반의 주택수요가 RBH 상호조합의 전반적인 주택 공급의 양과 형태 등을 결정하는 중요한 근거가 된다. 또한 로치데일구도 RBH 상호조합과 같은 정부등록 사회적 임대주택 공급주체와 긴밀한 파트너십을 바탕으로 로치데일구민 대상 저렴한 주택 공급과 쾌적한 지역환경 제공을 실현해나가는 것이 필요하다.

또한 주택정책에는 단지 주거공간을 제공하는 것을 넘어서 그곳에 살고있는 주민들, 특히 취약층이나 빈곤층이 삶이 함께 번영할 수 있는 다양한 환경을 제공하는 것을 포함한다. 특히 2010년부터 강력하게 시행되고 있는 중앙정부의 긴축재정은 로치데일구의 빈곤계층의 삶을 특히 더 어렵게만들고 있다. 각종 복지수당의 감소로 당장 로치데일구 주민들의 평균수입은 감소하고, 빈곤층에게 남은 음식을 무료로 제공하는 푸드뱅크의 이용자수는 급증하고 있다. 이러한 변화는 RBH 상호조합과 같은 사회적 임대주택 공급주체의 역할에 주민들의 삶 개선에 필수적인 취업 지원, 돌봄 서비스 등을 포함한 복지 서비스 제공의 파트너 등으로 확대할 것을 요구하고 있다.

## 3. 주택 상호조합으로의 전환과정

법적형태: 비영리 커뮤니티 혜택 조합(Community Benefit Society)이자 영국 정부 기관인 주택과 커뮤니티 에이전시(Homes and Communities Agency)에 등록된 공식 사회적주택 공급업체  
소유하고 있는 주택의 수: 13,500호  
년매출: 약 6천만 파운드 (약 890억원)  
직원수: 약 600여명, 이중 75%가 로치데일구에 거주  
거주민수: 약 16,000명  
조합원수: 직원 550여명, 거주민 4,300여명  
주택 공급 지역: RBH가 위치한 로치데일구 총 52개의 동(neighbourhood)단위의 지역에 분포  
주요활동: 로치데일을 포함한 주변 지역의 주민들에게 저가 임대주택 공급(신축 임대주택을 개발, 설계, 건축)과 관리

### 로치데일구의 공공임대주택 (재)개발과 관리현황 검토<sup>4</sup>

RBH는 로치데일구 산하 공공임대주택 개발 및 관리 기관으로 2002년에 설립되었다. 2002년~2006년 사이에는 영국 중앙정부의 지원금 제공으로 로치데일구 소유의 노후된 공공임대주택 재건축, 리모델링 및 기존주택의 유

<sup>3</sup> (RBH, 2015a)

<sup>4</sup> The Investment and Involvement Commission (2010)

지보수와 관리 등에 큰 어려움이 없었다<sup>5</sup>. 그러나 이후 중앙정부의 지원금 삭감 및 장기 재원지정의 불확실성으로 유사한 활동의 지속이 불투명해졌다<sup>6</sup>. 이에 2009년 9월 로치데일구와 독립된 사회적임대주택 전문가를 의장으로 한 로치데일 투자와 참여 조사위원회(Investment and Involvement Commission: IIC)를 결성하여 로치데일구의 공공임대주택 정책과 RBH의 미래를 전반적으로 점검하였다. 이 검토에서는 당시 RBH가 관리하고 있던 로치데일구 소유 임대주택의 장기 개발과 관리계획(노후 주택 재개발을 포함한 양질의 주거환경 유지방안 및 그를 위한 자금 확보 계획), 임대주택 관리기관의 거버넌스 개선, 로치데일과 주변지역의 빈곤퇴치와 재생에서 RBH의 역할, 주민들의 직접 참여를 통한 주택 서비스 제공 및 지역발전 계획 등이 주요 점검대상 이었다. 또한 장기계획 수립을 위하여 RBH가 관리하고 있는 주택이 위치한 로치데일 및 주변지역의 중앙 및 지방정부 지역재생 전략과 정책 등이 함께 검토되었다. 이와함께 로치데일과 주변지역의 지역재생 기관과 영국 전역에 위치한 RBH와 비슷한 규모의 지역 공공임대주택관리 공사 등을 대상으로 향후 지역재생과 임대주택발전 계획 등을 함께 조사하였다.

위원회에는 로치데일구 구의원, RBH 주민대표와 RBH 이사회 이사들이 참여하였다. 1년간 실시된 점검결과 로치데일구는 더 이상 13,500여채의 공공임대주택을 장기적으로 관리할 수 있는 재정을 확보하고 있지 못함이 명확해졌다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 이후 영국 중앙정부 처한 재정적자로 지자체가 가용할 수 있는 주택예산이 줄어드는 것이 예상되었고, 더욱이 노후주택의 재개발과 변화되는 지역민 분포변화에 따른 30년이상의 장기 계획을 세울 수 있는 장기적 재정여건은 전혀 보장되지 못하고 있었다. 이에 2010년 12월에 발표된 최종 보고서에서 로치데일 투자와 참여 위원회는 다음과 같은 네가지 사항을 권고하였다.

- RBH가 관리하고 있던 공공임대주택 전체의 소유권을 로치데일구로부터 새롭게 설립된 주택 상호조합에 이전할 것
- 이때 새로 설립되는 주택 상호조합은 주택관리기관인 RBH 직원과 RBH가 관리하고 있는 주택에 거주하는 주민이 공동으로 소유하고 운영할 것
- 새로 설립되는 주택 상호조합이 진행하는 주택의 (재)개발 및 관리과정에 보다 많은 주민들의 직접 참여를 보장할 것
- 새로운 RBH주택의 소유주는 로치데일 낙후지역의 발전에 상당한 기여를 할 수 있어야 하며, 주택 (재)개발을 통한 확장은 로치데일과 주변지역에 집중하여 지역재생의 앵커 조직(anchor organisation)의 역할을 할 것

---

<sup>5</sup> 2002년 당시 집권당이던 노동당은 지자체가 직접 소유하고 관리하던 임대주택의 서비스 질과 관리의 효율성을 높이기 위해 대적으로 공공임대주택 전문개발 및 관리 공사(Arms Length Management Organisation)를 설립하여 그 기능을 지자체의 주택부서에서 분리하는 것을 추진하였다. 이러한 주택개발공사를 설립하여 지자체 소유의 공공임대주택을 관리하는 지자체에게는 “적정주거프로그램(Decent Home programme)”이라는 특별 주택 (재)개발 지원금을 제공하였다 (Mullins and Murie, 2006).

<sup>6</sup> 로치데일구가 결성한 투자와 참여조사위원회의 보고서에 의하면 RBH는 노후주택 리모델링과 관리를 위해 2011년부터 5년간 최소한 1억 6천9백만 파운드가 필요하며, 향후 30년간은 최소한 6억8천 5백만 파운드가 필요하다고 추산되었다. 2012년부터 영국 중앙정부가 지원하던 전국의 공공임대주택 재개발 비용을 모두 지자체가 부담하는 것으로 변경하였고, 이에 로치데일구는 1억2천5백만 파운드가 넘는 노후주택 재개발 비용을 떠안게되었다 (Rochdale Council, 2011b).

## 상호조합(Mutual)이란?

상호조합(Mutual)은 협동조합과 같이 조합원이 조직을 소유하고 운영하지만 전통적으로 금융부문의 조합원 조직을 통칭한다. 주로 외부투자자를 모이지 않고 조합원의 가입비와 투자금으로 모아진 자금을 다른 조합원에게 대출해주는 방식을 활용한다. 영국의 경우 빌딩 소사이어티라 불리는 주택부금을 모으고 대출해주는 주택 상호조합과 신용협동조합 (Credit Union)이 바로 그러한 예이다. 이러한 상호조합의 또다른 특징은 조직의 거버넌스에 다양한 이해관계자가 참여하게된다. 빌딩 소사이어티의 경우 예금자와 대출자 모두 상호조합의 거버넌스에 참여할 수 있다 (Birchall, 2011).

이러한 전통적인 의미에서 확대된 광의의 상호조합은 흔히 다양한 이해관계자가 조합원을 구성하며, 따라서 다양한 이해관계자가 거버넌스에 참여하게 되는 조합원 소유의 조직을 의미한다. 즉 상호조합이 굳이 금융이라는 한 분야에 국한되지는 않는다. 협동조합의 경우 다중 이해관계자가 참여하는 협동조합을 상호조합이라 부를 수 있다. 영국의 경우 2011년 정부가 공공서비스 상호조합 TF를 시작하면서 ‘공공서비스 상호조합(Public Service Mutual)’이라는 상호조합의 한 새로운 형태를 명명하였다. 이 경우 공공에서 독립된 조합원 소유의 기관이 영국 중앙정부나 지방정부가 제공하던 공공서비스를 제공할 때 이 조합원 소유의 기관을 공공서비스 상호조합이라 부른다. 특히 종업원 소유지분이 25% 미만으로 떨어지지 않는 소유권을 유지하며, 다른 이해관계자 그룹이 공공소유하고 거버넌스에 참여하는 것이 가장 큰 특징이다 (Mutual Taskforce, 2012).

RBH 상호조합의 경우 법적으로는 특정 커뮤니티의 이득을 위해서 존재하는 조합원 소유의 커뮤니티 협동조합 (Community Benefit Society)이며, 동시에 로치데일구라는 지자체가 제공하던 사회적임대주택 공급과 관리 공공서비스를 제공하게되며, 거버넌스 참여 그룹으로 주민과 직원이라는 두개의 다른 이해관계자 그룹이 참여하고 그들이 공동으로 조직을 소유하는 공공서비스 상호조합이다.

## 로치데일구의 공공임대주택 소유권 이양 (Stock Transfer)

보고서의 결과에 따라 로치데일구와 RBH는 공사였던 RBH를 RBH직원과 주민들이 공동 소유하고 운영하는 주택 상호조합으로 전환하여 로치데일구로부터 분리하는데 합의하였다. 이에 따라 로치데일구는 RBH 공사가 소유 하던 13,500여채의 주택을 약 2천 5백5십만 파운드에 RBH 상호조합에 매각하였다<sup>7</sup>. RBH 상호조합은 향후 30년간의 비즈니스 계획을 제시하고 이 기간동안 약 6억 8천5백만 파운드의 투자가 필요함을 제시하였다. 이 계획에는 향후 30년간의 노후주택 재개발계획 및 주택단지 관리 계획, 지역재생계획, 은행융자 상환계획, 적정 임대료 설정 등을 포함하고 있었다. RBH는 이 비즈니스 계획을 제시하여 시중 상업은행으로부터 용자를 성사시켰다. 1차 용자액으로 로치데일구에 매각대금을 지불하고 그리고 매각과 함께 바로 1억 6천 9백만 파운드를 5년간 투자하여 노후주택 개발에 사용할 계획이다 (Rochdale Online, 2012), (LlyK, 2012), (Rochdale Council, 2012a).

<sup>7</sup> 정확히는 13,730채 건물, 1,606개의 차고, 8개 주민센터, 40개 놀이터를 포함한다. 전체 자산의 매각 가격은 영국 중앙정부의 지역과 지방정부부(Department of Communities and Local Government)가 정의한 공공소유 자산가치 평가방법에 의해 결정되었다. 또한 영국 중앙정부는 RBH 상호조합으로의 매각을 조건으로 그동안 로치데일구가 공공임대주택의 재개발과 리모델링을 위해 안고있었던 중앙정부로부터의 용자액 약 2억4천만 파운드를 탕감해주었다. 이에 새로 설립된 RBH 상호조합은 로치데일구가 공공임대주택 개발과 관리로 감당해야했던 빚까지 넘겨받지는 않았다 (Rochdale Online, 2012), (Rochdale Council, 2012a), (RBH, 2012)

## 소유권 이양 절차

로치데일구와 RBH 공사는 로치데일구가 소유하던 공공임대주택자산의 소유권과 운영권을 새로이 설립될 RBH 상호조합에 이양하는데 합의했지만, 이러한 두 주체의 합의만으로 13,500가구가 이미 거주하고 있는 대단위 주택의 소유권과 운영권이 하루아침에 쉽게 이전될 수 있었던 것은 아니다. 로치데일구 소유 13,500가구의 RBH 상호조합으로의 소유권 이양 과정은 다음과 같은 절차를 거쳐서 진행되었다(Rochdale Council, 2011b), (RBH 2012).

- 2011년 4월: 로치데일구 소유 공공임대주택 매각 결정
- 2011년 7월: 영국 중앙정부 로치데일구 소유 공공임대주택 소유권 이양 결정 승인
- 2011년 2월~6월: 주민대표와 함께 새로운 임대인(RBH 상호조합)과 임차인(RBH 상호조합 주민)간 자산 소유권 이양 후 새롭게 제시하는 RBH 상호조합의 역할과 계획을 포함하는 제안서 작성. 제안서에는 주택개선 계획, 지역재생, 임대조건, 임차인과 임대인의 역할, 새로운 거버넌스에 따른 의사결정 과정 등을 포함
- 2011년 4월: 1차 제안서 초안관련 주민 공청회 개최
- 2011년 4월~5월 중순: 주민방문 제안서 초안 설명과 피드백 경청
- 2011년 5월 중순 ~ 6월 말: 2차 제안서 완성
- 2011년 7월 초: 2차 제안서 관련 주민 공청회 개최
- 2011년 8월 말: 로치데일구 의회 제안서 완성본의 상세 내용 확정
- 2011년 9월~10월: 의회가 정정한 최종 제안서 내용 주민 공청회 및 주민방문 통한 최종 제안서 내용 변경
- 2011년 10월말: 최종 제안서 내용 구의회 통과
- 2011년 11월: RBH 공사에서 RBH 주택 상호조합으로 전환
- 2011년 12월말: 최종 제안서 내용 주민투표. 최종 제안서에는 RBH 상호조합 설립과 소유권 이양이 이루어질 경우와 현재의 RBH 공사 그대로 유지될 경우 노후주택 개발 계획, 지역재생 계획 등을 비교하는 내용과 그에 따라 주민들이 경험하게 될 새로운 변화를 포함. 56% 주민이 투표에 참여하여 76% 찬성으로 자산매각 계획에 주민동의를 얻어냄
- 2012년 1월 ~ 3월: 로치데일구 최종 소유권 이양 조건을 법적 문서로 명시. 소유권 이양 조건에는 새로운 임대 주택 자산 소유자인 RBH 상호조합의 향후 30년 비즈니스 계획 포함.
- 2012년 3월 19일: 공공임대주택의 소유권 이양 계약 조건 최종안 로치데일구 의회 승인
- 2012년 3월 26일 로치데일구 공공임대주택 13,500호와 기타 부동산 소유권 및 운영권 RBH 상호조합에 이양

특히 이 과정에서 주목할 것은 지자체 소유의 공공임대주택 매각의 최종결정은 중앙정부의 승인과 거주민의 투표 결과가 찬성일 때만 가능하다는 것이다. 로치데일구는 약 10개월 기간동안 소유권 이양 상세조건과 향후 계획을 주민대표와 함께 만들어가고, 이러한 내용을 주민들에게 공청회와 가가호호 방문을 통해 상세하게 설명한 후 투표를 통한 주민들의 승인을 받아내었다. 따라서 자산매각의 조건과 이후의 계획은 임대주택 거주자들의 관점에서 꼭 관철시키길 원하는 내용으로 만들어질 수 있었다. 실제로 매각조건은 소유권 이양 동의서(Rochdale Council, 2012a)에서 설명되어 있듯이 굉장히 복잡하지만 로치데일구에서 주민들과 직원들이 쉽게 이해할 수 있도록 이양 상세조건과 이후 계획들을 쉽게 설명한 소유권 이양계획 제안서(Rochdale Council, 2011a)를 만들어 공유하였다. 그리고 120 페이지의 소유권 이양계획 제안서를 살펴보고 싶지 않아하는 주민들을 위하여 4페이지 분량의 전단지를 만들어 소유권 이양 후와 소유권 이양이 이루어지지 않는 경우를 비교하여 향후 5년간 어떤 변화가 있을지를 설명하였다<sup>8</sup>. 이 전단지에서 주민들에게 설명한 소유권 이양의 기대효과 10가지는 다음과 같다.

<sup>8</sup> <https://goo.gl/PlynvG>

- 1) 소유권 이양 계약서 체결 후 5년간 1억6천9백만 파운드를 주택 개량 및 재개발에 투자
- 2) 현재 주민들이 지자체로부터 지원받는 임대료 보조금은 전혀 영향받지 않음
- 3) 현재 지불하고 있는 임대료 수준 유지
- 4) 새로 설립되는 RBH 상호조합은 주민과 지원이 소유하는 비영리 기관
- 5) 임대차계약의 상세한 내용은 주민이 문서로 동의한 사항에 한하여 변경가능
- 6) 주택 단지내 환경 개선
- 7) 주민의 주요 권리와 권한의 보호
- 8) 소유권 이양 계약서에 명시된 RBH 주택조합 이행약속 준수여부 로치데일구가 관리감독
- 9) RBH 상호조합 운영에 주민들의 참여 확대
- 10) 로치데일구 입주인 대표가 직접 새로운 임대차 계약 내용 공동준비 및 최종본 동의

이처럼 소유권 이양이 주민들에게 의미하는 바는 이미 주민들에게 주어진 주거권과 임대료 수준을 보호받으며 장기적으로 낡은 주택을 개선하고 주택이 위치한 동네지역을 재생하는 것에 더 많은 주민의 참여가 보장되는 것이다.

### 상호조합화 과정

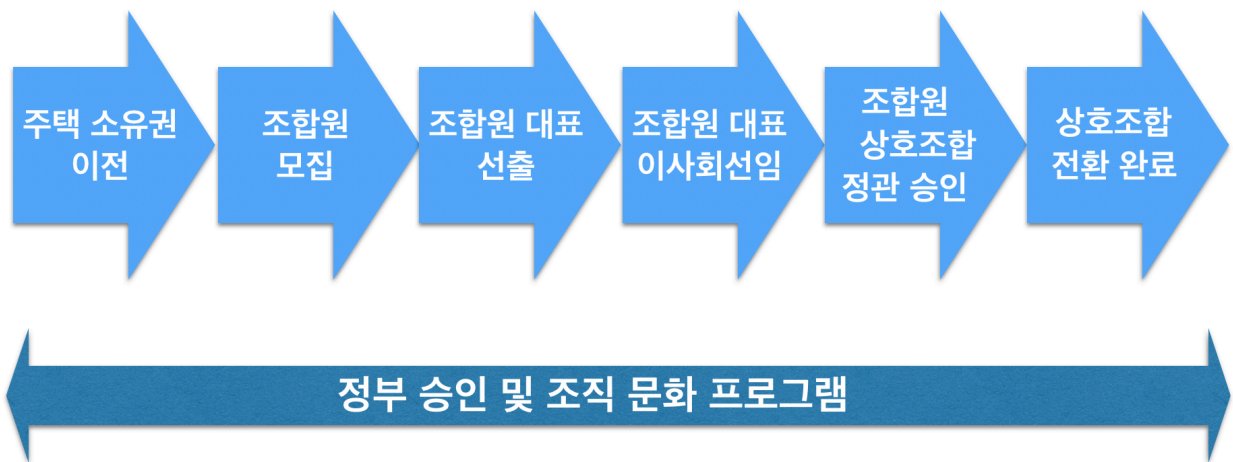


그림 1. RBH 상호조합 전환 15개월 과정

소유권 이양 계약 체결이후 15개월간 RBH 상호조합은 아래 4. 주택 상호조합으로 재탄생에서 설명한 거버넌스 구조를 정착시키는 작업을 진행하였다. 우선 RBH 상호조합은 협동조합의 가치와 거버넌스의 원칙, RBH 상호조합의 거버넌스 구조와 의사결정 과정 등을 정의한 RBH 상호조합의 정관을 새로 만들었다. 이에 따라 주민과 직원을 대상으로 RBH 상호조합의 조합원으로서 등록을 권장하고, 조합원들의 대표자 그룹 대표 선출, 기타 이해관계자 그룹의 대표 선출, 대표자 그룹 대표들의 이사회 이사 선임, 대표자 그룹과 이사진의 교육 등을 진행하였다.

상호조합으로서 새로운 정관이 소유권 이양 이후 3개월정도가 지난 2012년 6월15일에 전체 16,146 주민 중 10.8%인 1,742명이, 전체 직원 611명 중 67%인 409명이 조합원으로 가입하였다 (Rochdale Council, 2012b). 이 숫자는 2016년 9월 기준 주민 조합원 4,301명(전체 주민의 27.4%), 직원 조합원 555명 (전체 직원의 87.4%) 까지 확대되었다. 목표한 15개월이내 정관에서 정의한 거버넌스 주요그룹(이사회, 대표자그룹)의 구성원 모두의 선출과 선임이 완료되었다 (RBH 2016).

## 소유권 이양 이후 RBH 상호조합의 이행약속

RBH 상호조합은 임대주택 소유권 이양이 법적으로 마무리된 후 바로 로치데일구로부터 완전히 독립되어 이양받은 부동산의 개발과 관리를 할 수 있었던 것은 아니었다. 임대주택 소유권 이양 동의서에는 소유권 이양 후 5년간 RBH 상호조합이 이행해야할 계획이 포함되어 있다. 이 계획은 RBH 상호조합, 로치데일구, 주민대표가 함께 만들고 합의한 내용이다. RBH가 상호조합으로서의 거버넌스 구조를 실질적으로 정착시키고 제대로 운영하는 것을 포함하여 반드시 이행해야할 50개 새로운 계획, 이미 진행해왔던 50개 프로그램의 지속, 20여개의 추가 선택 계획이 포함되어 있다. 로치데일구는 자산매각이후 매 6개월마다 이러한 계획이 얼마나 이행되고 있는지를 점검하여 그 결과를 주민들에게 알리고 있다. 이러한 로치데일구의 역할과 활동은 앞서 밝혔듯이 로치데일구와 RBH가 주민투표전 주민들에게 홍보하였던 소유권 이양 후 10대 기대효과에 포함된 것이다 (Rochdale Council, 2012b), (Rochdale Council, 2013), (Rochdale Council, 2015).

합의된 총 120개의 이행약속은 로치데일구가 소유한 공공임대주택의 소유권이 로치데일구로부터 독립된 기관에게 이양된다 하더라도 매각조건으로 최소 첫 5년간은 공공성을 잃지않고 지역재생의 앵커조직으로 역할을 지속할 수 있는 기반을 요구한 것이다. 이행약속은 크게 다음과 같은 3가지 영역으로 나뉘어져 아주 상세히 정의되어 있다(Rochdale Council, 2011b).

- 로치데일구 주택공급의 전략적 목표에 부합하는 활동: 로치데일구의 가장 규모가 큰 임대주택 공급주체로서 로치데일구의 주택 공급 목표(양과질적인 면에서 모두)를 달성하는데 기여하는 활동, 로치데일 지역의 빈곤 퇴치 활동에 적극적으로 참여, 로치데일구의 지속가능성 전략(탄소 줄이기, 에너지 빈곤 퇴치, 환경을 위한 주택 개발과 관리시 준수해야할 표준과 활동 준수)에 따르는 활동, 로치데일구 전체의 개발/재생 전략에 기반한 RBH 주택조합의 주택 재개발과 지역 재생을 위한 토지활용
- RBH 상호조합 제공하는 주택 외 서비스 : 돌봄서비스 제공, 간략하고 최적화된 환경관리, 규모의 경제를 적극 활용한 다양한 주민/주택 관리 서비스 등
- 재무 합의사항: 부가가치세 로치데일구와 공유, 빛 상환 계획 이행, 중앙정부 임대주택보조금 잔여금 최대화

로치데일구가 공개한 가장 최근의 (2015년 1월) 120개 이행약속 모니터링 결과는 반드시 이행해야할 약속 50개 중 21개가 완료되었고, 나머지 29개 중 19개는 이행 중이며 계획된 종료일에 이행완료가 될 것으로 보이며, 3개는 이행 완료가 될 것이나 종료일이 좀 연장될 것으로 예상되고, 나머지 7개의 원래의 계획보다 이행 속도가 훨씬 뒤쳐져있었다. 이미 진행되었던 50개 프로그램은 여전히 잘 진행중이었고, 나머지 추가 20개 이행약속 중에서도 이미 4개가 완료되었다 (Rochdale Council, 2015).

## 공공임대주택 소유권 이양 (Council Housing Stock transfer)

1988년 칠턴 지자체(Chiltern District Council)가 소유하고 있던 4,650호의 공공임대주택이 새롭게 설립된 비영리 임대주택 개발/관리기관인 주택조합(Housing Association, 이하 HA)에 매각되었다. 이는 지자체가 소유하고 있던 대단위 규모의 공공임대주택 전체를 공공기관이 아닌 독립된 비영리기관에 매각한 최초의 사례이다. 이후 지난 30년간 이러한 공공임대주택의 소유권 이양은 꾸준히 증가하여 2016년 현재는 사회적 임대주택 공급주체로 비영리기관 HA가 소유하고 있는 사회적 임대주택의 숫자가 지자체 소유 임대주택의 숫자를 훨씬 뛰어넘고 있다(Pawson and Mullins, 2010).

영국내 주택 정책은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드가 각각 독립적으로 진행되고 있다. 그러나 공공임대주택의 비영리기관 HA로의 소유권 이양 추세는 지난 30년간 네지역 모두 공통적으로 증가되어왔다. 2015년 현재 잉글랜드의 경우 전체 약 2천3백50만 주택 중 17%에 달하는 약 4백만호가 사회적 임대주택이다. 사회적 임대주택 중 약 60%인 2백3십8만호가 중앙정부에 등록된 사회적 임대주택 공급기관이 소유하고 있고, 1백6십4만호는 지자체가 소유하고 있다. 데이터에서 볼 수 있듯이 이제는 사회적 임대주택의 주요 공급주체는 더 이상 공공이 아니다. 웨일즈도 전체 약 23만 여호의 사회적 임대주택 중 62%인 13만 9천여호를 정부등록 사회적임대 공급기관이 소유하고 있다. 주택관련 통계에 나타난 정부에 등록된 사회적 임대주택 공급주체는 앞서 설명한 비영리 주택조합인 HA가 주를 이루고, 소수의 커뮤니티 주도의 협동조합 주택이 포함되어있다 (DCLG, 2015), (Wales Government, 2016).

이러한 공공임대주택 소유권의 비영리 주택조합으로 이전은 1980년대 중반부터 집권당이었던 보수당의 임대주택정책의 변화로부터 시작되었다. 1985년에 개정된 주택법(Housing Act 1985)은 지자체가 소유하고 있는 임대주택을 공공기관이 아닌 독립된 임대주택전문기관에게 지자체가 자발적으로 소유권을 이전할 수 있음을 규정하였고, 이후 1988년에 개정된 주택법(Housing Act 1988)은 공공임대주택의 주민들에게 직접 자신들의 임대주택을 결정할 수 있는 권한을 부여하였다. 이에따라 지자체가 소유하고 관리하는 임대주택이 노후되고 관리서비스의 질이 낮다고 생각될 때 주민투표를 통하여 지자체가 아닌 새로운 임대주택을 선택할 수 있게되었다. 이와함께 정부는 주택 개선 신탁(Housing Action Trust, 이하 HAT)이라는 공기관을 설립하고 전국에서 가장 낙후한 대단위 임대주택의 개량과 재개발을 담당하게 하였다. HAT는 당시 대단위 단지의 임대주택이 점점 슬럼화 현상이 심화되자, 가장 상태가 열악한 단지들을 선택하여 부분적인 재개발과 개량을 한 후 소유권과 관리권을 비영리 주택조합에게 이전하기 위해 설립되었다 (Nasim, 2016), (Pawson and Mullins, 2010).

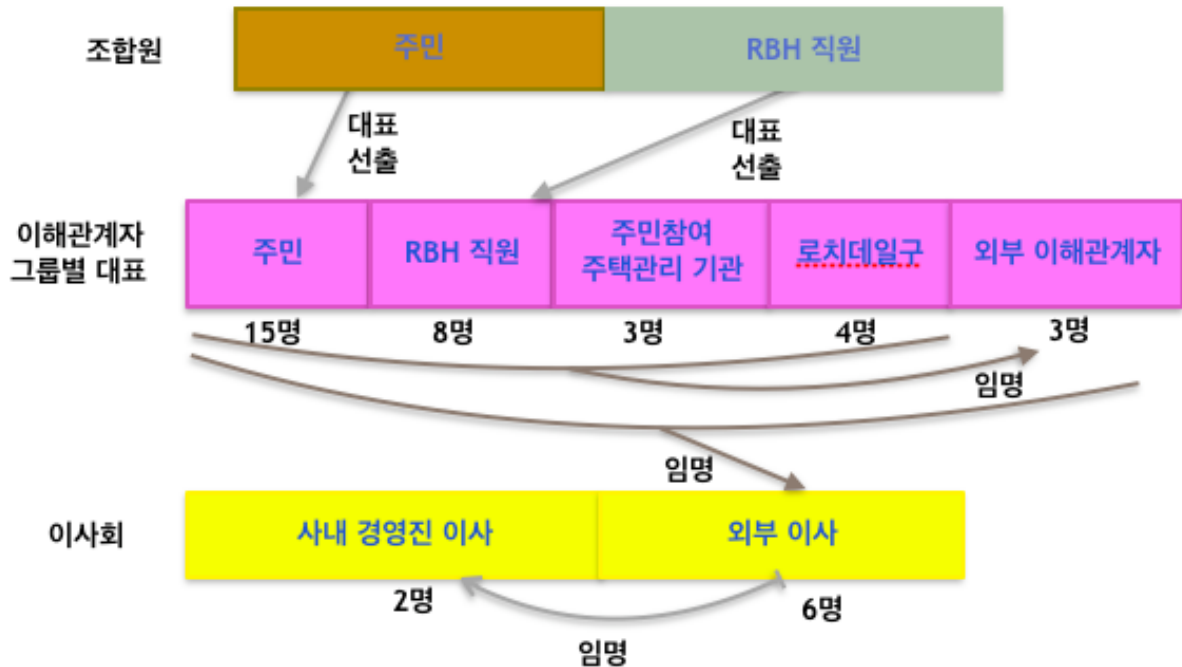
이후 보수당 정부는 임대주택 재생기금(Estate Renewal Challenge Fund)를 마련하여 지자체 소유의 노후한 임대주택단지를 비영리 주택조합에게 매각시 이 기금을 지원하였다. 이는 도심의 재생사업을 지자체와 비영리 주택조합이 함께 계획하고 실행하도록 지원한 것이다. 1997년 집권한 노동당도 이러한 임대주택정책을 계승하여, 사회적 임대주택의 주체는 점점 비영리 주택조합으로 확대하고 동시에 정부에 등록된 사회적 임대주택 주체가 공급하는 모든 사회적 임대주택의 “질”을 보장하는 정책을 실시한다. 2000년에 적정주거기준(Decent Home Standard, 이하 DHS)을 설정하고, 모든 사회적 임대주택은 DHS에서 제시한 최소 기준을 2010년까지 달성할 것을 목표로 적정주거프로그램(Decent Home Programme, 이하 DHP)을 실시하였다 (UCL paper), (Harries, 2002).

DHP에서는 감사원이 직접 평가한 결과에 따라 지자체 공공임대주택이 DHS를 만족시키지 못할 때, 지자체가 대응해야할 방법의 하나로 비영리 주택조합으로 대단위 공공임대주택의 소유권을 이전하는 것을 권장하였다. 또한 DHP에서는 소유권 이양 과정에서 지방정부와 중앙정부는 함께 임대주택을 매입하게되는 주택조합이 DHS의 기준을 만족할 수 있는 구체적인 계획, 이러한 계획의 이행이 가능하도록 하는 기금마련계획(주로 시중 금융기관 융자와 정부 지원금 혼합)의 수립을 지원한다. 이러한 정책의 결과로 1988년~2008년 20년사이 대단위 공공임대주택단지가 비영리 주택조합으로 매각된 사례는 전국 총 398개의 지자체 중 236개의 지자체가 총 140만호의 임대주택을 비영리 주택조합으로 매각하였다. 이 중 1997년 DHP실시 이후 매각된 주택의 숫자는 전체 매각된 주택의 75%에 달한다 (Pawson and Mullins, 2010, Chapter 2), (Harries, 2002).

## 4. 주택 상호조합으로 재탄생

### 거버넌스 구조<sup>9</sup>

그림 2. RBH 상호조합 거버넌스 구조



RBH 상호조합의 사례에서 가장 주목해야 할 부분은 RBH 상호조합의 의사결정 구조와 과정이다. RBH가 주택관리공사에서 주택 상호조합으로 전환하면서 가져온 가장 큰 변화는 RBH가 제공하는 주택 서비스를 이용하는 주민과 주택 서비스를 제공하는 RBH 상호조합의 직원이 조직을 함께 소유하고 운영하게 된 점이다. 이러한 변화가 뜻하는 바는 조합원들은 조직의 운영에 직접 하나하나 관여하는 것은 아니지만, 경영전략과 비즈니스 계획과 같은 주요 의사결정에 조합원들의 목소리가 강력하게 반영될 수 있는 합법적인 거버넌스 구조가 마련된 것이다. 합법적인 거버넌스의 구조란 주민 조합원 그룹과 직원 조합원 그룹이 직접 선출한 각 그룹의 대표들에게 이사회 이사직의 선임 및 해임권, 이사회가 준비해온 RBH 상호조합의 전략과 비즈니스 계획의 승인권 등을 부여한 것 등을 의미한다.

RBH 상호조합이 표방하는 공동소유와 공동운영을 구조적으로 반영하고 있는 RBH 상호조합의 거버넌스 구조를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 그림 2에서 볼 수 있듯이 RBH 상호조합의 경영상의 최종 의사결정은 이사회(Board of Directors)와 대표자 그룹(Representative Body)에서 결정된다. 이사회는 조직의 서비스 제공과 전반적인 운영의 실질적이자 법적인 책임을 진다. 이사회에서 내려진 결정은 대표자 그룹을 통해서 조합원들에게 책임을 진다. 즉 조합원 대표의 숫자가 가장 많은 대표자 그룹은 이사회를 견제하고 조언하면서 조직의 미래계획과 전략수립의 최종 승인 및 주택 및 관련 서비스 제공 모니터링 등을 수행한다.

<sup>9</sup> (RBH, 2015b)(RBH, 2013)

## 이사회

이사회는 총 8명의 이사로 구성되며, 이들 중 2명은 RBH 상호조합의 경영진(executive team)에서 그리고 나머지 6명은 외부 전문가들 중에서 선임된다. RBH 상호조합이 독립기관으로 기반을 다지는 첫 5년 동안 (2017년 3월 26일까지) 로치데일구는 추가로 외부이사 2명을 선임하여 10명의 이사진을 구성한다. 통상 사내 경영진 이사 중 한명은 RBH 상호조합의 대표이며 또 다른 한명은 RBH 상호조합의 재무이사로 선임된다. 이들 사내 경영진 이사를 선임하는 주체는 같은 이사회 소속인 6명의 외부이사이며, 이사장은 외부이사 중 1명으로 선임된다. 외부 이사들은 주로 RBH의 전략적 우선순위를 이해할 수 있고 RBH 경영에 요구되는 각 전문분야(예: 인사, 재무, 법무, 마케팅, 영업 등)의 경험과 지식이 풍부하고, 사회적 임대주택과 로치데일 지역 공공서비스 제공 등을 잘 이해하는 전문가들로 구성된다. 이들 외부(전문가)이사와 이사장은 외부 이해관계자 그룹의 대표모임에서 선임된다<sup>10</sup>.

이사회는 RBH 주택 상호조합 운영의 법적책임을 갖고 있다. 또한 이사회의 임무는 조합원의 혜택을 위해 조직을 운영하는 것이다. 이사회는 대표자 그룹이 결정한 조직운영의 전략, 가치 및 정책틀내에서 세부 경영정책과 계획을 수립하고 이행해야한다. 또한 조직의 운영과정과 성과 등을 대표자 그룹에게 보고하고 승인받아야한다.

## 대표자 그룹

RBH 상호조합 이해관계자 그룹은 총 33명으로 주민(15명), 직원(8명), 주민참여 주택관리 기관<sup>11</sup>(3명), 로치데일구(4명), 외부 이해관계자(3명, 주로 지역에서 활발한 활동을 하는 시민단체나 경제단체)를 포함한다. 조합원 누구나 주민대표와 직원대표로 입후보할 수 있고, 주민참여 주택관리 기관의 대표와 로치데일구의 대표는 각각 RBH 내부 주민참여 주택관리 기관과 로치데일구가 선임한다. 외부 이해관계자 대표는 나머지 30명의 대표자 그룹에 선출/선임된 대표들이 함께 선임한다. 대표자 그룹에 선출/선임된 대표들은 조직 전략수립과 운영에 관련된 전문지식을 익히는 교육 기회를 제공받는다. 선출되는 주민과 직원대표의 임기는 3년이며 선임되는 여타 대표들의 임기는 1년이다.

대표자 그룹의 역할은 이사회에서 직접 수행할 조직의 전략과 비즈니스 계획 등 주요 경영 운영의 윤곽을 결정하는 일이다. 이사회는 대표자 그룹이 결정한 조직운영 정책의 틀내에서 상세한 경영관련 의사결정과 그에따른 실행 계획을 집행한다. 대표자 그룹이 결정하는 주요 사안은 다음과 같다.

- 이사회 이사장 선임과 해임 및 외부이사 선임과 해임
- 외부이사가 선임한 RBH 상호조합 대표(CEO) 임명/해임 승인
- 외부이사의 보수와 여타 계약조건 결정
- 이사회와 함께 비즈니스 계획 수립
- 상호조합 조직 전략과 정책 프레임워크 승인
- 조직의 경영성과를 포함한 다양한 성과의 조직전략 부합 여부 모니터링
- 조합원 전략 수립, 유지, 경과보고 모니터링

---

<sup>10</sup> RBH 상호조합으로 전환 후 첫 5년간은 로치데일구가 외부이사 중 2인을 추천하고, 이 추천을 받아 나머지 이해관계자 대표자 그룹이 승인하는 것으로 정관에서 정의하고 있다. 이는 RBH가 소유하고 있는 임대주택의 전소유주로서 지역의 공공임대주택 개발과 관리 전략과 운영에 관련된 전문적인 지식과 역할들을 잘 이해하고 있는 로치데일구가 RBH 상호조합의 경영이 자리를 잡는 첫 5년간은 이사회의 의사결정에 보다 비중있는 영향력을 미치기 위함이다.

<sup>11</sup> RBH 상호조합은 로치데일과 주변 지역에 다수의 임대주택 단지를 소유하고 있고, 단지에 따라 주민이 직접 참여하는 주택 관리기관(Tenant Management Organisation, 이하 TMO)을 설립하여 그 관리를 진행하고 있다. 모든 주택 단지에 TMO가 있는 것이 아니며, 단지내 주민들의 의향에 따라 설립된 경우와 RBH 상호조합의 주택 관리부서가 직접 관리를 맡는 경우로 나뉘어진다.

- 연간 회계 보고서 최종 승인과 발표
- 감사 선임
- 주민 조사 위원회, 리더쉽 포럼, 청년 포럼과 함께 소통하는 활동
- 이사회의 요청에 조언, 지원 및 가이드 제공
- 커뮤니티의 혜택을 위해 상호조합의 거버넌스를 보호하고 유지할 수 있도록 이사회와 공동 협력

대표자 그룹은 외부이사 선임/해임 권한 및 RBH 상호조합 대표(CEO) 임명과 해임 승인을 보유하고 있고, 주민과 직원 대표들이 대표자 그룹의 반 이상을 차지한다. 따라서 특히 이 두 그룹의 의견을 무시한 이사회나 상호조합 대표의 독단적인 조직 운영이 충분히 견제될 수 있는 장치가 마련되어 있다. 대표자 그룹의 역할에서 조합원의 소유권이 가장 강력히 반영되고 있는 권한은 바로 상호조합의 전략과 비즈니스 계획을 승인하는 것과 승인된 전략과 계획의 이행여부를 모니터링하고 경영진의 선임과 해임권을 갖는 것이다.

대표자 그룹은 이상의 주어진 역할을 수행하기 위하여 다음과 같은 네개의 위원회, 실무 그룹 등을 운영하고 있다.

- 임명 위원회: 대표자 그룹 내 대표 최대 4명과 이사회 이사장으로 구성. 이사회의 외부이사가 공석일 때 복수의 후보자 추천.
- 의제 설정 그룹: 대표자 그룹이 논의해야 할 의제와 수행해야 할 활동 계획을 설정하는 그룹. 대표자 그룹의 의장과 부의장을 포함하며, 이때 의장과 부의장은 반드시 주민 그룹 대표와 직원 그룹 대표 이어야 하며, 이들 두명 이외 다른 이해관계자 그룹에서 1명이 더 의제 설정 그룹에 포함.
- 소통과 참여 실무그룹: 주민 대표와 직원 대표들로 구성되며, 대표자 그룹 전체 활동이 조합원들과 기타 다른 이해관계자들과 충분히 소통하고 그들의 의견을 잘 수렴하고 있는지를 확인하고 관리하는 그룹.
- 우리 상호조합의 미래 실무그룹: 주민 대표와 직원 대표들로 구성되며 상호조합의 전략 수립을 책임지는 그룹.

## 조합원

RBH 주택 상호조합의 조합원이 되려면 18세 이상의 직원과 주민 누구나 1파운드의 조합원 가입비와 가입원서를 제출하면 가능하다. 모든 조합원에게는 조합원 회의에서 1인 1표의 권한이 주어진다. 조합원은 직원 조합원 그룹과 주민 조합원 그룹으로 나뉘어 각 그룹별 대표를 선출하는 권한과 RBH 상호조합의 정관을 수정하는 권한을 갖는다. 또한 6세 이상 18세 미만의 직원과 주민, 12개월 이상 세입자의 주택에서 전대 세입자로 주거한 주민, 6개월 이상 RBH 주택 상호조합에 파견근무 중인 직원, 주민참여 주택관리 기관의 직원은 준조합원으로 가입할 수 있다. 준조합원에게는 조합원 회의 투표권이 주어지지 않으나, 조합원 회의에 참여하여 자신들의 의견을 개진할 수 있는 권한이 주어진다.

조합원은 권한뿐 아니라 다음과 같은 의무도 갖게된다. 이사회가 작성한 RBH 상호조합의 연간 성과보고서 수령, 이사회 작성 연간보고서에 대한 감사보고서 수령, 감사 선임, RBH 상호조합 정관 수정 최종승인의 의무 등이다.

## 의사결정 절차<sup>12</sup>

조합원 전체 회의는 정기 연례회의와 조합원이나 이사회가 소집하는 비정기회의로 나누어서 개최된다. 정기 연례 회의에서는 RBH 상호조합의 1년간 회계보고, 지난 1년간 RBH 상호조합 주요 활동과 성과, 향후 전략보고, 조합원 전략, 조합원 대표 선거결과 발표 등이 논의된다. 이외 의제는 무엇이든 조합원 3인 이상의 회의소집 공고를 통해 밝힌 것에 대한 조합원 전체 회의가 소집될 수 있다. 조합원 회의에서 의논된 것이 공식적인 조합원들의 의견으로 인정되기 위해서는 정족수가 조합원 전체 수의 10분의1을 만족해야하며, 이중 최소 주민 조합원과 직원 조합원이 각각 2인이상 참석한 후 투표에 의해 결정된다.

대표자 그룹 회의는 필요에 따라 수시로 열리며 최소 분기 당 1회씩 년 4회가 열린다. 대표자 그룹회의는 RBH 상호조합의 총무(secretary), 대표자 그룹 의장 혹은 최소 8명의 대표 (이중 주민대표와 직원대표는 각각 2명)가 회의 의제를 총무에게 문서로 보내는 것으로 소집할 수 있다. 대표자 그룹의 공식적인 의사결정이 필요할 땐 대표 1인당 1표가 주어지는 대표자 그룹 회의에서 정족수 6인이상 참석자의 과반수 찬성에 의해 가결된다.

이사회는 최소 분기당 1회씩 년 4회 열리며 대표자 그룹 의장의 1명의 대표자 그룹내 대표가 이사회에 참관자로 참석한다. RBH 상호조합의 총무(secretary), 이사장 혹은 최소 3명의 이사가 회의 의제를 총무에게 문서로 보내는 것으로 소집할 수 있다. 이사회 공식적인 의사결정이 필요할 땐 이사 1인당 1표가 주어지는 이사회에서 정족수 5인이상 (이중 최소 1인은 외부인사, 최소 1인은 사내 경영진 이사) 다수표에 의해 가결된다.

## 새로운 비전과 가치 수립

새로 탄생된 RBH 상호조합은 이전의 RBH 공사와는 다음과 같은 세가지 차이점은 천명하였다(Swarbricck, 2014)(RBH 2015).

- 공동소유(co-ownership): 주민과 직원이 함께 소유하는 조직
- 공동생산(co-production): 조직 활동의 우선순위를 함께 결정
- 관계와 문화의 변화: 함께 의논하고 결정하기 위해 서로 다른 이해관계자간 관계와 문화를 변화

이 세가지 차이점이 실천되기위해 앞에서 설명한 거버넌스 구조와 의사결정 과정을 공식적으로 회사정관에 정의하였고, 이의 실천이 조직의 일상 활동에도 뿌리내리기 위하여 조직의 새로운 비전과 가치를 수립하였다. RBH 이전의 비전과 가치와 비교하여 상호조합의 원칙인 조직의 활동과 관계된 모든이들과 조직과 조직의 활동을 함께 만들어나가는 것을 강조하고 있다. 새로운 비전과 가치를 만드는 과정에서도 조합원들이 함께 참여하였으며, 최종본은 2015년 1월 조합원 대표 그룹이 승인하였다 (RBH, 2015a)(RBH, 2016)

### 조직 비전

훌륭한 서비스와 거주하고 일하는 장소를 제공하는데 함께 성공하는 사람들 (People succeeding together to offer great services and places to live and work)

### 조직 가치

조직의 가치는 조직 구성원 모두가 조직 내에서 개인적으로 혹은 조합원 집단적으로 행동할 때의 기준이된다.

---

<sup>12</sup> (RBH, 2013)

- 책임(responsibility): 우리는 우리의 행동에 대한 대담을 갖고 있고 책임을 진다.
- 공평(equity): 우리는 우리의 비즈니스를 공정하고 왜곡되거나 치우치지 않는 방식으로 진행한다.
- 민주(democracy): 우리는 우리의 비즈니스하는 방식에 대해 의견을 개진할 수 있는 기회를 조합원들에게 부여한다.
- 선구적인(pioneering): 우리는 도전을 받아들이고 그의 해결안을 찾는 리더가 되기위해 노력할 것이다.
- 개방과 정직(openness and honesty): 우리는 정보를 공유할 것이고, 우리가 실천하겠다고 말한 것을 실천하고, 우리가 실수를 저지를 때면 모든것을 솔직히 고백할 것이다.
- 보살핌(caring): 우리는 우리 조합원, 주민과 직원들의 니즈(needs)를 경청하고 그에 대한 응답을 할 것이다.
- 최고가 되기(championing): 우리는 조합원들이 우리의 커뮤니티를 위해 책임을 지고, 커뮤니티를 향상시키기 위해 함께 일하도록 권장할 것이다.

이와같은 조직의 비전과 가치는 향후 RBH 상호조합의 전략과 개발계획의 프레임워크가 된다. 다음에 소개되는 향후 5년간 중단기 전략 및 실천 목표 수립은 바로 여기에 소개된 조직의 비전을 이루기위해 조직의 가치를 반영하여 만들어진 것이다(Swarbricck, 2014)(RBH, 2015a).

## 새로운 중단기 전략 수립

2014년 8월 대표자 그룹과 이사회는 함께 모여 향후 5년간 상호조합으로서의 RBH 조직 전략을 함께 수립하였다(RBH, 2015a), (RBH, 2016). 로치데일구 공공임대주택 정책과 RBH의 미래를 점검하고 RBH 상호조합 설립과 소유권 이양을 권고하였던 투자와 참여 위원회의 위원장이 직접 주제한 대표자 그룹과 이사회 전략 수립 워크샵을 진행하였는데 향후 5년 전략 수립을 위해 다음과 같은 질문에 집중하였다.

- 현재 RBH 성과 개선을 위해 우선 무엇에 집중해야할까?
- 향후 5~10년간의 RBH의 미래를 고려해보면 RBH의 핵심 서비스 제공에 주력해야할까 아니면 관련이 있는 좀 더 다양한 영역으로 활동을 전개해야할까?
- 조합원들의 참여는 더 활발해져야할까? 조합원의 참여를 더 끌어내는 방법은 무엇이 있을까?
- 영국내 주요 주택상호조합으로서의 위상을 지키기위하여 향후 5~10년간 꼭 해야할 일은 무엇이 있을까?

워크샵에서 정리된 내용을 이후 일반 조합원들로부터 피드백을 받아보았고, 2014년 9월 조합원 연례회의를 통해 RBH 상호조합 전략에서 집중해야할 핵심 영역을 확정하였다. 조합원이 승인해준 전략적 핵심 영역을 가지고 RBH 상호조합의 경영진들은 좀 더 상세한 실천목표를 정의하고 목표 달성해 필요한 향후 5년동안 가능한 프로젝트 등을 나열하고, 각 프로젝트의 비용과 기대성과 등을 명시한 향후 3년 비즈니스 계획을 정의하였다. 이와같은 과정을 거쳐 정리된 전략적 핵심 영역, 상세 실천 목표, 관련 프로젝트와 비즈니스 계획 등은 다시 2014년 11월과 12월에 각각 열린 이사회와 대표자 그룹 회의에서 논의되고 수정되었다. 이후 최종 RBH 상호조합 전략은 2015년 1월에 이사회와 대표자 그룹에서 승인되어 모든 조합원에게 발표되었다. 이와같이 RBH의 중단기 전략 수립은 조합원 대표자 그룹이 이사회와 함께 진행되었으며, 조합원 대표자 그룹 중 가장 숫자가 우세한 주민 그룹과 직원 그룹의 목소리가 가장 강력히 대변되었다. 2015년에 발표된 새로운 중단기 전략 목표와 관련 프로젝트들은 다음과 같다.

### 목표 1: 핵심 서비스가 제대로 작동되고 제공되도록

조합원들은 주택 관리 기관이 핵심적으로 제공해야하는 주택관리서비스의 질을 개선하고 효율을 높이는데 집중할 것을 주문하고 있다. 이에 RBH 상호조합은 보다 주민들의 요구사항이 빠르게 반영되는 서비스를 제공할 수 있도록 고객센터 이사를 새로 채용하고 다양한 디지털 프로젝트를 시작하였다. 고객 관계관리(Customer

Relationship Management)와 비즈니스 지능(Business Intelligence) 시스템을 새로 도입하여 고객관련데이터를 분석하여 고객의 요구사항을 좀 더 상세히 파악할 수 있도록 준비하고 있다. 2018년까지 개발되는 이 시스템의 활용으로 주민들의 서비스 만족도를 향상시키는데 주력하고 있다.

## **목표 2: 사람과 공간을 지원하기**

RBH 상호조합이 소유하고 관리하는 ‘주택과 건물’의 관리에만 RBH 상호조합의 역량을 집중하는 것이 아니라 그곳에 거주하고 있는 ‘사람’과 그들의 삶이 영유되는 동네와 ‘공간’을 가꾸고 지원하는데 역량을 집중한다. 조합원들은 RBH 주민 중 특히 노인, 젊은이를 포함한 취약계층을 대상으로하는 추가 지원 서비스를 제공하여 모두가 함께하는 커뮤니티를 만들기를 원하고 있다. 이들을 대상으로 지원할 수 있는 서비스가 무엇인지 함께 디자인하여 제공되는 것이 전략 목표로 채택되었다. 이와 함께 낙후된 주택과 주변지역의 재생과 재개발 계획을 세울 때 어떤 지역을 우선하여 어떻게 새로운 모습으로 전체 지역이 바뀌어질지 우선 순위와 아이디어를 주민들에게 직접 듣고 함께 디자인하도록 한다.

## **목표 3: 조합원과 비즈니스 회복력**

조합원들은 RBH가 상호조합으로 전환을 통해 가장 크게 기대하는 것은 주민들이 살고있는 주택과 동네에서 진행되는 활동과 의사결정에 참여 확대이다. 전략적 목표로 주민 참여를 확대하기 위해 주민 대표를 통해 조직의 전략과 비즈니스 계획의 우선순위 등을 결정하는 거버넌스 구조를 채택하고 있고, “결정을 함께(Decide Together)”와 같은 주민 참여 예산 프로그램 등을 진행한다. 또한 “동네가 함께(Neighbourhood Together)”라는 프로그램은 동네별 지역재생과 개선 프로그램을 만드는데 주민들의 의견을 듣고 우선순위를 정한다. 특히 주택단지별로 맞춤형 재생/개선 프로그램이 계획될 수 있도록 상호조합직원들은 단지별로 주민들과 토론자리를 만들어 주어진 예산에서 우선적으로 실행되어야할 지역재생 및 개선 프로그램을 선정한다. 전략적 목표로 비즈니스 회복력이란 상호조합 전환이후 보다 더 정교한 비즈니스 계획을 수립하고, 주어진 예산내에서 주민들이 원하는 서비스와 수요를 보다 정확히 파악하여, 서비스 제공의 효율성을 높이는 것을 의미한다.

# **5. 주택 상호조합 전환 후 변화**

## **다양한 수준의 주민참여 활동**

상호조합으로 전환 후 거버넌스이외에 직접 주민과 직원이 주택관리와 개발과 관련된 다양한 수준의 참여기회가 제공되고 있다. 다음의 표.1에서 명시된 활동들은 주민들이 직접 참여하는 활동들이다. 특히 많은 시간을 요하지 않고 집안에서도 편하게 의견을 개진하는 방법에서 부터 주민 대표자로 활동하는 수준까지 되도록 많은 형태의 참여기회를 제공하여, 각 주민의 조건에 맞는 참여가 가능하도록 하는 것이 특징이다 (RBH, 2015d)

표 1. RBH 상호조합이 제공하고 있는 주민참여 활동

카테고리	활동 이름	활동 설명	시간 소요	영향 도
당신의 집에서 편안 히참여	설문조사	RBH 상호조합에서 물어보는 주민 만족도 조사를 포함한 다양한 설문조사를 우편, 메일, 문자메세지, 홈페이지 등을 이용하여 수행	1	2
	전화로 의견 전달	전화 다이렉트 라인 주민들이 언제나 주택 관련 의견과 합의접수	1	2
	운영비 절감 의견 접수	전용 메일계정을 통해 주민이 제안 주택 관리에 소요되는 비용 절감과 더 효율적이고 효과적인 서비스를 제공방안 접수	1	1
	페이스북 그룹 가 입	RBH 상호조합 전용 “RBH facing the future”라는 페이스북 그룹에 가입하여 RBH 상호조합이 제공하는 서비스에 대한 다양한 의견개진	1	2
	문서 교정	RBH 상호조합이 조합원들을 비롯한 외부에 공유하는 정보 문서가 명확하고 이해하기 쉬운지 읽어보고 교정	2	3
	암행어사 (Mystery Shoppers)	RBH 상호조합이 주민들에게 제공하는 서비스가 상호조합이 약속한 서비스 기준에 만족하는지를 확인하고 개선을 위한 의견개진. 자신의 집에서 직접 경험하는 서비스 기준으로 확인	2	3
	커뮤니티 리포터	주민이 살고있는 동네와 단지의 다양한 소식을 모아 RBH 상호조합에 전달	1	2
	투표권 행사	주민 대표 선출 뿐아니라 다양한 의사결정을 위한 투표기회에 참여 - 커뮤니티 프로젝트 지원금 수혜자 결정, RBH 상호조합이 어떤 자선 기관을 지원할지 결정. 이러한 일상적인 투표는 온라인으로 실시	1	5
동네 활동 참여	연례 이웃 산책	자신이 살고 있는 동네에 대해서 건의하고 싶은 이야기를 전달할 기회. RBH 상호조합 주택 담당 직원, 로치데일구 구의원, 경찰이 참석하는 연례행사로 동네의 치안, 환경을 포함한 다양한 이슈와 건의사항 등을 동네를 산책하면서 확인하고 토론하는 연례행사	2	1
	커뮤니티 그룹	동네별 혹은 단지별로 수시로 이슈를 모으고 그를 해결할 수 있는 활동을 함께 벌이는 커뮤니티 모임	3	1
	커뮤니티 지원금	커뮤니티에 혜택을 가져다주는 프로젝트 비용 지원. 커뮤니티 프로젝트를 기획하고 지원할 수 있는 기회	3	2
	조합원 커뮤니티 지원금 심사	어떤 커뮤니티 프로젝트에게 지원금을 수여할지를 심사하고, 보조금 지원받은 프로젝트의 진행상황 모니터링	2	4
	우리 장소(Our place)	자신이 살고있는 동네와 단지의 주요 이슈를 파악하고, 이에 대한 해결을 어떻게 함께 만들어나갈 것인지 토론과 실행계획 동의	2	3
	우리의 선택 펀딩 (Our choice funding)	각 동네별 주요 이슈를 해결할 수 있는 프로젝트 지원금을 지원 가능. 조합원들이 직접 어떤 프로젝트에 지원금이 지급될지 투표로 결정	3	2
	주민 주택관리 기 관	주민들이 직접 주택 단지를 관리하는 그룹(Tenant Management Organisations, TMOs)을 만들어 주택 관리에 참여하는 활동. RBH 상호조합은 이러한 그룹을 지원.	5	5
	1회성 이벤트와 활동	특정 주제에 대해서 토론하고 의견을 내는 이벤트나 자리를 만들어 RBH 상호조합 직원을 초대. RBH 상호조합 직원은 주민들의 의견을 들을 수 있는 이벤트와 활동에 기꺼이 참여	2	2
	과업과 마무리 그 룹	일정기간동안 주어진 과업을 함께 수행하는 그룹에 참여. 주로 주택 개량, 수리, 단지 관리 등이 포함됨	3	3
	조합원 감독관	RBH 상호조합이 주민들에게 약속했던 서비스 수준을 달성하는지 감독 확인하는 활동. 건물관리, 단지관리, 빈집관리 서비스 등 포함	3	3
	암행어사 (Mystery Shoppers)	주택 수리, 임대료 회수, 공식 불만 처리 등과 같은 서비스 평가 지원. 이상의 서비스 질 개선을 위한 의견개진	3	3

서비스 디자인 및 개선활동 참여	지속적 개선 주민 그룹	서비스 개선을 위해 만들어진 공식적인 주민 자문단. 다음과 같은 네개의 공식 자문단 존재.  - 고객 자문단: 주민 개개인 대상 서비스 관련 주민의견 공식 제안. 주택 선택, 주민 참여 활동, 주택 보조금 등 주민 수입 관리 서비스 등 포함 - 커뮤니티 자문단: 동네 및 단지 관리 및 치안 서비스 관련 주민의견 공식 제안 - 주택 자문단: 주택 수리, 관리, 계획된 개량 관련 주민의견 공식 제안 - 모든이를 위한 서비스 자문단: 노인, 소수인종/민족 주민, 장애인 등을 포함하는 취약계층을 위한 서비스 관련 주민의견 공식 제안	4	4
	파트너십을 통한 보금자리 주택 주민 그룹	독립적 생활이 어렵고 특별한 돌봄이 필요한 주민을 위한 서비스 관련 공식 주민 그룹. 현재 필요한 서비스를 파악하고 RBH 상호 조합 외부 파트너기관이나 지원금을 함께 찾아 서비스를 마련하는 활동을 함께 논의	3	3
	정밀검사 주민 그룹	RBH 상호조합이 특정 서비스를 어떻게 제공하는지 아주 상세하게 평가해보는 주민 그룹. 평가 후 서비스 개선을 위한 권고 전달	4	4
	불만처리 재심사 주민 그룹	RBH 상호조합의 주민 불만 처리가 여전히 주민에게 만족을 주지 못할 때, 불만처리 방식과 결과를 재심사해보는 주민 그룹	2	4
RBH 상호 조합 운영/ 미래방향 결정하는 주요 의사결정 참여	연례 조합원 총회 특별 조합원 회의	직접 조합원 총회 참여하여 투표전 의견개진과 투표권 행사	2	5
	조합원 대표 그룹	이사회와 가깝게 일하며 RBH 상호조합의 미래 계획, 서비스 결정, 성과 모니터링 책임 부여받음. 문화와 관계의 변화	5	5

## 동네가 함께 (Neighbourhood Together)

우리의 장소 프로그램은 동네별 지역재생과 개선 프로그램을 만드는데 주민들의 의견을 듣고 우선순위를 정하는 프로그램이다. 특히 주택단지별로 맞춤형 재생/개선 프로그램이 계획될 수 있도록 상호조합직원들은 단지별로 주민들과 토론자리를 만들어 주어진 예산에서 우선적으로 실행되어야 할 지역재생 및 개선 프로그램을 선정한다 (RBH, 2016c).

## 결정을 함께(Decide Together)

RBH 상호조합은 단순한 주택제공 뿐 아니라 지역의 앵커조직으로서 지역 재생과 번영에 기여하는 역할을 하고 있다. 따라서 매해 커뮤니티 펀딩이라는 영역의 예산을 마련하여, 지역 주민 조합원이 직접 제안하는 임대주택 단지과 동네 개선 프로젝트를 지원한다. 이는 주로 주민들이 거주하는 가구 당 주택 개선이 아닌 주민들이 함께 모여서 진행할 수 있는 환경, 사회통합, 주민 웰빙 등과 관련된 프로젝트로 그 내용과 계획안을 직접 주민이 제안한다. 또한 지원한 후보 프로젝트팀을 대상으로 최종적으로 지원을 받는 팀을 결정하는 것도 주민참여투표를 통해 진행된다. 주민참여 프로젝트 펀딩을 결정하는 날은 주민통합의 날로 각 지원팀들은 자신의 아이디어를 발표하고, 투표에 참여한 주민들과 토론한 뒤에 투표에 임하게된다. 각 단지별로 주민들이 한자리에 모여서 서로를 이해하며, 단지별로 가장 유용할 프로젝트가 무엇일지 판단하는 기회로도 주민참여예산 투표 이벤트가 진행된다. 2013년에는 35,530파운드가 22개의 커뮤니티 프로젝트에 지원되었고, 2015년에는 47,000파운드기 지원되었다 (RBH, 2016c).

## 자원봉사자리와 인턴십제공

주민들 중 취업을 못하고 있는 사람들에게 일자리 경험의 제공을 자원봉사자리와 인턴십자리를 통해 제공한다. 2015년에는 26명의 자원봉사 일자리 경험, 11명의 인턴십, 15명의 환경개선 기술 습득 일자리 경험을 제공하였다. 이외에도 꾸준히 지역의 다양한 단체들과 연계하여 주민들을 대상으로한 일자리 훈련 기회를 제공하고 있다 (RBH, 2016b)

## 주민 만족도 조사 결과

RBH 상호조합은 상호조합 전환 후 주민 만족도 조사를 실시하였다. 2015년에 주민 1,250명을 대상으로 실시된 만족도 조사에서 일반적인 만족도는 85%를 기록하였고, 이는 상호조합 전환이 막 이루어졌던 2012년~2013년 조사의 83%보다 2%가 상승한 수치이다. 또한 이러한 결과는 만족도 조사를 실시한 의뢰기관의 여타 정부등록 사회적 임대주택 기관들은 전반적 서비스 만족도 평균보다 높은 수치이다. 아래 표. 2는 조사결과를 보여주고 있다. 이러한 수치이외 조사에서 주민들이 밝힌 개선점으로는 보다 더 많은 소통을 원하며, RBH 상호조합이 발표한 다양한 향후 계획이 현실적이 조건에 기반하여 실제 실현될 수 있는 것 위주로 만들어지기를 바란다는 점이었다. 주민들이 역시 원하는 모든 것을 충족해달라는 것이 아니라 서로 대화를 하면서 주민들이 의견이 반영되는 의사결정이 중요하다는 점을 강조한 것이다. 이러한 요구사항은 실제로 상호조합으로의 전환 후 자신들의 의사가 반영되어가는 경험을 해본 주민들이 더 많은 참여와 더 많은 대화를 요구하는 결과로 해석된다 (RBH, 2016b).

표.2. RBH 상호조합 주민 만족도 조사 결과

	2012-2013 (%)	2015-2016 (%)
전반적인 서비스 만족도	83	85
임대료 대비 주택 만족도	75	85
주택의 질 만족도	74	83
동네 만족도	79	79
주택 수리 및 유지보수 서비스 만족도	76	76
주민 요구사항 응대 만족도	65	73
관리비 대비 관리서비스 만족도	데이터 없음	78

## 5. 맺음말

로치데일 지역주택 상호조합은 영국내 최초의 직원과 주민이 함께 소유하고 의사결정에 참여하는 사회적 임대주택 전문 개발 및 관리 상호조합이다. 본 사례조사에서는 약 16,000명의 주민이 거주하는 13,500호의 주택을 포함하는 대규모 주택 단지를 개발 관리하는 년 매출 6천만 파운드(약 980억원)의 조직이 공기업에서 상호조합으로 전환된 배경과 과정을 살펴보았다. 또한 전환 후 직원과 주민이 직접 참여하는 거버넌스 구조, 지역과 참여의지에 따라 되도록 많은 주민이 참여할 수 있는 다양한 수준의 주민 참여 프로그램 등을 소개하였다. 본 사례를 통하여 새롭게 관찰된 몇가지 핵심 사항은 다음과 같다.

### 공공서비스 혁신으로서 상호조합

RBH의 상호조합으로서의 전환은 기존에 유지해오던 방식으로는 로치데일 지역 주민을 위한 저렴한 주택 공급의 어려움을 극복하기 위한 시도로 시작되었다. 기존 중앙정부의 사회적 임대주택에 대한 지원금 삭감 및 장기 재원

지정의 불확실성이 만들어낸 결과였다. 한편 RBH가 관리하고 있는 주택 단지의 규모는 상당하여, 주택 단지를 쾌적한 상태로 유지하는 것, 주민의 삶의 질 개선에 도움이 되는 여러 지원 프로그램을 함께 제공하는 것이 바로 로치데일 지역의 지역재생과도 직접적으로 관련이 된다. RBH의 장기계획은 RBH가 관리하고 있는 주택이 위치한 로치데일 및 주변지역의 중앙 및 지방정부 지역재생 전략과 정책 등이 함께 연계되어 수립되고 실행되어야 한다. 이러한 이유로 과거에는 RBH가 로치데일 지자체 산하의 공기업으로 지역의 저렴한 주택 공급과 단지 개선 활동을 벌였고, 따라서 RBH의 장기계획 뿐 아니라 구체적인 프로그램 등은 공무원 신분의 RBH 임원과 직원들이 만들고 실행해왔다. 지자체의 직접적인 통제와 관리를 받던 RBH는 경영 효율화, 주민 만족도 개선 및 지역 재생의 기여 강화 등에 훨씬 적합한 모델로 상호조합이라는 대안 모델로의 전환을 도전하였다.

1980년대 이후 꾸준히 영국에서는 사회적 임대주택의 제공과 관리를 공공 서비스의 혁신이라는 관점에서 지자체의 직접 실행으로부터 사회적 임대주택 관리회사로의 이전을 진행해왔다. 이제 사회적 임대주택 관리회사 본연의 취지(주민이 만족하는 저렴한 양질의 주택 공급, 주민의 삶의 질 개선, 지역 재생/개발에 기여)인 지역 앵커조직에 더욱 적합한 모델로 상호조합이 다음 단계의 혁신모델로 시도되고 있다. 이는 단순히 RBH가 주민이 주도하는 주택 협동조합에 그치는 것이 아니라 로치데일과 주변 지역의 재생을 주도하는 핵심 조직<sup>13</sup>으로서 로치데일 지자체와 함께 지역 전략 발전을 논의하고 그의 일환으로 RBH가 제공하는 주택의 개발과 관리 계획을 수립하고 실행한다. 하지만 이러한 활동이 지자체의 일방적인 전략과 계획에 따라 이행되는 것이 아닌 직원과 주민이 직접 전략적 의사결정에 참여하여 RBH 주택의 개발과 관리 활동의 내용이 변화할 수 있는 기회가 보장되어 있다. 이러한 변화가 바로 로치데일 지자체, 로치데일 주민, RBH 직원들이 바라보는 공공 서비스 제공의 혁신이며, 혁신의 결과로 주민의 만족도 상승과 함께 RBH가 장기적으로 지속가능한 비즈니스 모델이 유지되기를 기대한다.

## 규모가 큰 조직의 상호조합화 과정

RBH 상호조합의 사례에서 주목해서 볼 수 있는 또 다른 특징은 RBH와 같이 규모가 큰 공기업이 상호조합화 되어가는 과정이다. 원 소유주인 지자체의 일방적인 결정에 따른 결과가 아닌 로치데일 투자와 참여 조사 위원회의 충분한 검토 결과를 바탕으로 주민과 직원을 설득하였고, 최종 결정은 주민 투표와 로치데일 시의회 투표에 의해 내려지는 과정은 선택이 아닌 필수였다. 또한 무엇보다도 이를 위하여 RBH와 로치데일 지자체가 함께 새로 탄생되는 RBH 상호조합의 향후 30년 비즈니스 계획을 공동으로 마련하고, 상호조합으로의 전환 후에도 5년간 꼭 이행해야 할 실천 계획을 만들어 지자체와 시의회가 모니터링 하는 작업을 진행하였다. RBH가 로치데일 지자체로부터 독립한 이후에도 상호조합으로 거버넌스 구조를 갖추고 완전한 상호조합으로 전환하는데에는 약 15개월의 시간이 소요되었다. 이 기간은 단순히 법적으로 Community Benefit Society 형태의 상호조합을 설립하고 이사회와 대표자 그룹, 조합원들의 역할, 권리, 의무 등을 정의하는 회사정관을 만든 것, 그리고 재무적으로 RBH가 정부와의 빚을 탕감하고 시중 은행을 통해 융자를 받는 등의 기술적인 것들을 해결하는데 소요된 시간이다. 또한 RBH 직원의 경우 RBH 상호조합으로의 전환 후 공무원의 신분에서 상호조합의 일반직원으로 바뀌게 된다. 이러한 변화로 인한 고용조건, 연금계획 등의 변화는 불가피한데, 이것이 RBH 노조와의 협상과 동의된 조건으로 전환되었다.

RBH 상호조합의 대표 Gareth Swabrick는 이러한 기술적인 변화이외에 구성원들이 어떻게 조직을 함께 운영할지에 대한 문화, 관계, 제도, 교육 등이 필수적이라는 것을 강조하였다(Swabrick, 2016). 특히 직원과 주민들 중 리더의 역할을 하는 조합원 대표 그룹 및 조직내 경영진들을 중심으로 조합원들의 의사를 경청하고 그들의 참여를 이끌어내도록 하는, 한마디로 일하는 방식의 변화를 새로이 교육하고 적용하는데 많은 시간과 노력이 요구되고 있다. 또한 상호조합으로서 서로 다른 위치에 있는 사람들도 “우리”라는 구성원으로 서로를 존중하고 대화하는 방법을 배우나가고 있다. 특히 이전에 세입자와 임대주의 관계로 우리보다는 서로 다른 대상으로 대화를 나누

<sup>13</sup> RBH는 로치데일시에서 지역민에게 많은 일자리를 제공하는 몇 안되는 규모가 큰 지역 기업 중 하나이다 (Swabrick, 2016)

있었는데, 상호조합으로 전환되면서 “우리”의 언어를 사용하는데 많은 노력을 하고 있다. 예를들어 직원들이 보통 주택을 하나의 단위를 칭하는 “유닛(unit)”으로 불렀었는데 상호조합 전환 후 모두가 의도적으로 “집(home)”이라는 단어를 사용하고 있다. 특히 직원들의 일하는 방식과 주민과 상호작용하는 방식, 주민들도 마찬가지로 그들의 집을 관리하고 개선하는 방식, 주민들과 대화하는 방식들은 모두 조합원들이 함께 만들어낸 조직의 가치에 기반하여 진행되도록 특별한 노력을 기울이고 있다.

## 지자체와의 관계

RBH 상호조합이 로치데일 지자체로부터는 독립하지만 여전히 지역 앵커조직으로서 로치데일 지자체의 파트너쉽을 유지하고 있다. 특히 RBH 상호조합이 정착하기 위한 전환 과정 5년간 로치데일 지자체는 RBH 상호조합에 이사회로 참여하면서 많은 RBH 상호조합에 의사결정 참여하며 지원을 아끼지 않았다. RBH 상호조합의 대표 Garet Swarbrick은 상호조합으로 전환이후 로치데일 지자체는 상위기관으로서 여러가지 의사결정에 직접적으로 명령하던 위치에서 이제는 RBH 상호조합과 상의하고 타협하는 파트너로 변화하였다고 전한다 (Swarbrick, 2016). 따라서 지자체에서의 결정사항이 과거에는 특히 RBH의 주민과 직원이 동의하지 못하는 경우에도 지자체 산하기관으로서 어쩔 수 없이 실행을 밀어부쳐왔었다. 이제는 주민도, 지자체도 어느 한쪽에서 일방적인 계획을 세우고 밀어부치는 구조가 아니며, 로치데일 지자체도 이점을 잘 이해하고 있다. 하지만 로치데일 지자체에서는 RBH 상호조합의 주택 공급 활동을 통해 로치데일 지역 재생 전략 이행이 가능하므로, 로치데일 지자체와 RBH 상호조합간의 파트너쉽 관계는 여전히 중요하다. 이 두 기관 사이의 관계는 과거 수직적인 관계에서 이제는 서로 간 협조를 구하는 동등한 수평적인 관계로 변화하고 있다.

## 새로운 거버넌스 구조

RBH 상호조합이 주목받는 또 다른 이유는 규모가 큰 여타 협동조합의 거버넌스 구조와는 구별되어지는 새로운 구조를 갖기 때문이다. 일반 협동조합에서 조합원이 조합원 대표를 뽑아 조합원 대표들이 이사회를 구성한다. 그림 2. (RBH 상호조합 거버넌스 구조)에서 보여주는 RBH 거버넌스 구조는 세가지 점에서 다르다. 우선 조합원이 두 그룹(주민, 직원)으로 구성되어 있고, 따라서 이들 서로다른 두 그룹의 대표자들이 조합원 대표에 모두 포함된다. 두번째로는 조합원 대표들이 직접 이사회를 구성하는 것이 아니라 우선 대표자 그룹을 구성한다. 대표자 그룹은 상호조합의 실질적인 주요 의사결정을 하는 이사회내 사외이사를 임명, 해임하는 권한을 갖는다. 대표자 그룹은 조합원 대표 뿐 아니라 RBH 상호조합의 주요 이해관계자 그룹(지자체, 주민참여 주택 관리 기관, 외부 시민사회 등)이 모두 포함된다. 셋째로는 이사회 구성은 대표자 그룹이 선임하는 사외이사(이들은 주로 주택 전문가)와 RBH 경영진 두명(대표와 재무이사)이 사내이사로 포함된다. 사내이사의 임명과 해임은 사외이사가 결정한다.

이처럼 RBH 상호조합은 다소 복잡한 거버넌스 구조를 갖는데, 이러한 이유는 다양한 이해관계자 그룹이 모여 서로의 의견이 반영되고 또한 서로의 전횡을 견제하기 위함이다. 이러한 거버넌스 구조는 체인형식으로 한 그룹(예: 조합원 대표)이 다음 그룹(사외 이사)을 책임지고, 다음 그룹이 그 다음 그룹(사내 이사)을 책임지는 형태로 디자인되어 있다. 또한 조직운영에 풀뿌리 조합원들의 의사가 반영되어야하지만 이들의 전문성 결여로 조직 운영의 중요한 전문적 의사결정에 어려움이 존재한다. 이러한 이유로 이사회가 풀뿌리 조합원 그룹의 대표로만 직접 구성되기 보다는 이들이 임명한 전문가 그룹이 세세한 전문적 결정을 이사회에서 할 수 있도록 만들어진 구조이다. 다만 이들 이사회의 전문가 그룹은 자신들의 임명권과 해임권이 풀뿌리 조합원들에게 있으므로, 전문적 지식에 기반한 의사결정의 결과를 이들 조합원들에게 투명하고 이해하기 쉽도록 지속적으로 공유하고 소통할 의무가 있게된다. RBH 상호조합의 새로운 거버넌스 구조는 특히 여러 이해관계자들이 모여 파트너쉽에 기반한 서비스 디자인과 제공, 관리, 감독이 필요한 공공서비스 제공을 목적으로한 상호조합을 염두로 새롭게 제안된 구조이다 (Mills and Swarbrick, 2011), (Mills and Swarbrick, 2014).

## 6. 참고자료

BBC news (2016) “Most deprived town in England is Oldham, ONS study finds”, BBC 뉴스 온라인 판, 2016년 3월 18일, <https://goo.gl/eYn67j>

Birchall, J., (2011) “People-Centred Businesses: Co-operatives, Mutuals and the Idea of Membership”, Palgrave Macmillan, 2011.

Department for Communities and Local Government (DCLG), (2015), “Dwelling Stock Estimates: 2015, England”, <https://goo.gl/rJHIQm>

Guardian (2016) “Sadiq Khan sets out key plans for more “genuinely affordable” London homes”, 가디안 온라인 뉴스, 2016년 11월 29일, <https://goo.gl/NCqllj>

Harries, I., (2002) “The Easy Guide to Delivering Decent Homes”, HOUSEMARK report, July 2002, <https://goo.gl/6UirBx>

The Investment and Involvement Commission(IIC), (2010), “Future Housing Revenue Account Option for Rochdale’s Housing Service – Draft Report of the Investment and Involvement Commission”, 외부 비공개 자료

Kelly, L., (2012) “Rochdale joins staff and tenants together as biggest mutual in housing”, Guardian online, Housing Network, 17<sup>th</sup> Feb 2012, <https://goo.gl/bZ3mcw>

Mills, C. and Swarbrick, G., (2011), “Social Housing: Made Mutual”, Mutuo report, <https://goo.gl/fC2z08>

Mills, C. and Swarbrick, G., (2014), “Going with the grain: organising for a purpose”, London Journal of Primary Care, 2014;6:p3-87, <https://goo.gl/WoLif1>

Mullins, D. and Murie, A., (2006), Housing Policy in the UK, Palgrave Macmillan, 2006.

Mutuals Taskforce (2012) “Public Service Mutuals: The Next Steps”, A Mutuals Taskforce Report, <https://goo.gl/v8LPQr>

Nasim, B., (2016) “The Casual Impact of Transfer of Social Housing Stock on Educational Attainment in England”, Institute of Education, Department of Quantitative Social Science, UCL, Working Paper No.16-09, June 2016, <http://repec.ioe.ac.uk/REPEc/pdf/qsswp1609.pdf>

Swarbrick, G., (2014), “The RBH Mutual: A modern co-operative approach”, \*\*협동조합 연수 발표자료, 2014년 8월 7일

Swarbrick, G., (2016), RBH 상호조합 대표 Gareth Swarbrick 인터뷰, 2016년 10월 27일

Pawson, H. and Mullins, D (2010), *After Council Housing - Britain's new social landlords*, Palgrave Macmillan, 2010

RBH (2012), "Rochdale Boroughwide Housing Limited Group and RBH Accounts", RBH 상호조합 내부 자료, <http://www.rbh.org.uk/rbh-publications>

RBH (2013) "Mutual Rules of Rochdale Boroughwide Housing Limited", RBH 상호조합 내부 자료, <http://www.rbh.org.uk/rbh-publications>

RBH (2015a) "Our Mutual Future - Corporate Strategy 2015-2018", RBH 상호조합 내부 자료, <http://www.rbh.org.uk/rbh-publications>

RBH (2015b) "Mutual Governance Excellence Framework", RBH 상호조합 내부 자료, <http://www.rbh.org.uk/rbh-publications>

RBH (2015c) "Membership Strategy", RBH 상호조합 내부 자료, <http://www.rbh.org.uk/rbh-publications>

RBH (2015d) "How You Can Get Involved with RBH: Together we can achieve so much more", RBH 상호조합 내부 자료, <http://www.rbh.org.uk/rbh-publications>

RBH (2016a), "Rochdale Boroughwide Housing Limited Report and Financial Statements for the year ended 31st 2016", RBH 상호조합 내부 자료, <http://www.rbh.org.uk/rbh-publications>

RBH (2016b) "Rochdale Annual Report 2016", October 2016, <http://www.rbh.org.uk/rbh-publications>

RBH (2016c) "Value for Money Self-Assessment 2015-16", <http://www.rbh.org.uk/rbh-publications>

Rochdale Council, (2011a), "Your home, Your Choice – You decide the future of your home", the Formal Consultation Report of the Rochdale Council's proposal to transfer its homes to Rochdale Boroughwide Housing, <http://www.rbh.org.uk/rbh-publications>

Rochdale Council, (2011b), "Housing Stock Transfer and Establishment of a Mutual Registered Provider", Cabinet Meeting minute, 13th April 2011, <https://goo.gl/hmQNIS>

Rochdale Council (2011c) "Rochdale Borough Profile" Stats and Maps, <http://www.statsandmaps.org.uk/>

Rochdale Council, (2012a), "Housing stock transfer - Final Report", the Rochdale Council Cabinet Meeting minute, 19th March 2012, <https://goo.gl/lv8ae4>

Rochdale Council, (2012b), "Performance Monitoring of Rochdale Boroughwide Housing", 4th October 2012, <https://goo.gl/n4pvOg>

Rochdale Council, (2013), “Performance Monitoring of Rochdale Boroughwide Housing”, 21st March 2013, <https://goo.gl/Shf0JZ>

Rochdale Council, (2015), “Performance Monitoring of Rochdale Boroughwide Housing”, 29 January 2015, <https://goo.gl/4jbEpG>

Rochdale Council, (2016a) “Economic Profile of Rochdale Borough”, 로치데일구 홈페이지 2016년 12월 31일 참조, <https://goo.gl/6t1y39>

Rochdale Council, (2016b) “Housing Strategy 2012-2015”, 로치데일구 홈페이지 2016년 12월 31일 참조, <https://goo.gl/0HgkVI>

Rochdale Online, (2012), “Councillors agree terms of housing stock transfer”, 20 March 2012, <https://goo.gl/3148n0>

Wales Government (2016) “Social Housing Stock and Rents - Statistics and Research”, 2016년 12월 31일 참조, <https://goo.gl/Ug9NRH>

Wikipedia (2016) “Rochdale” 온라인 위키피디아 페이지, 2016년 12월 31일 참조, <https://goo.gl/VIWYd0>