

웨일즈 정부 공공혁신과 협동조합 정책

- 주택 협동조합을 중심으로

김정원 (스프레드아이)

2017년 1월 31일



서울특별시 사회적경제지원센터
SEOUL SOCIAL ECONOMY CENTER

웨일즈 정부 공공혁신과 협동조합 정책	1
1. 배경	3
지자체에 요구되는 공공혁신	3
2. 웨일즈 정부의 공공혁신	4
웨일즈 지역 배경	4
웨일즈 정부 지방분권	4
웨일즈 정부에 요구되는 공공혁신	5
3. 웨일즈 정부 협동조합 정책	10
웨일즈 협동조합 영역 현황	10
웨일즈 협동조합 및 상호조합 특별 위원회	11
Welsh Co-operatives and Mutuals Commission	11
5. 웨일즈 정부 커뮤니티주도 주택지원 프로그램	17
웨일즈 주택 현황 및 주택 정책	17
웨일즈 협동조합/상호조합 주택 현황	19
웨일즈 정부 협동조합 주택 지원 정책	20
6. 맺는말	31
7. 참고자료	33

1. 배경

지자체에 요구되는 공공혁신

영국도 2008년에 전세계에 불어닥친 금융위기를 피해가지는 못했다. 몇몇 대형은행의 부도를 막기위한 막대한 공공자금이 투입되었었고, 이는 영국 정부재정의 적자폭을 심화시키는데도 기여하였다. 2010년에 새롭게 집권한 보수당-자유민주당 연립정부는 이전 정부가 남겨둔 정부재정 적자폭을 줄이기 위한 혹독한 긴축재정(austerity)을 시작하였다. 이후 영국정부의 긴축재정 정책은 2016년까지 지속되었고, 2016년 브렉시트(영국의 유럽연합 탈퇴라는 국민투표 결과) 이전에 발표되었던 정부재정계획에서는 2020년까지 정부재정 흑자 달성을 목표로 긴축재정의 지속을 천명하였다. 2016년 6월 브렉시트 결정 이후 영국 경제의 장기예측이 어려워지자 이러한 계획은 폐지하거나 수정이 되어야한다는 것이 영국 정부의 입장이다 (Wikipedia, 2016). 2017년 연초 현재 영국정부는 긴축재정 정책을 유지하고는 있지만, 보다 장기적인 재정계획은 불투명한 상태이다. 유럽연합의 탈퇴 조건들이 구체화되는 최소 2018년 전까지는 영국정부의 구체적인 장기 재정계획은 선불리 발표되지 못할 것으로 예상된다.

Change in spending power and government funding, 2010-11 to 2015-16

Government funding has been cut more steeply than local authority income once council tax is taken into account

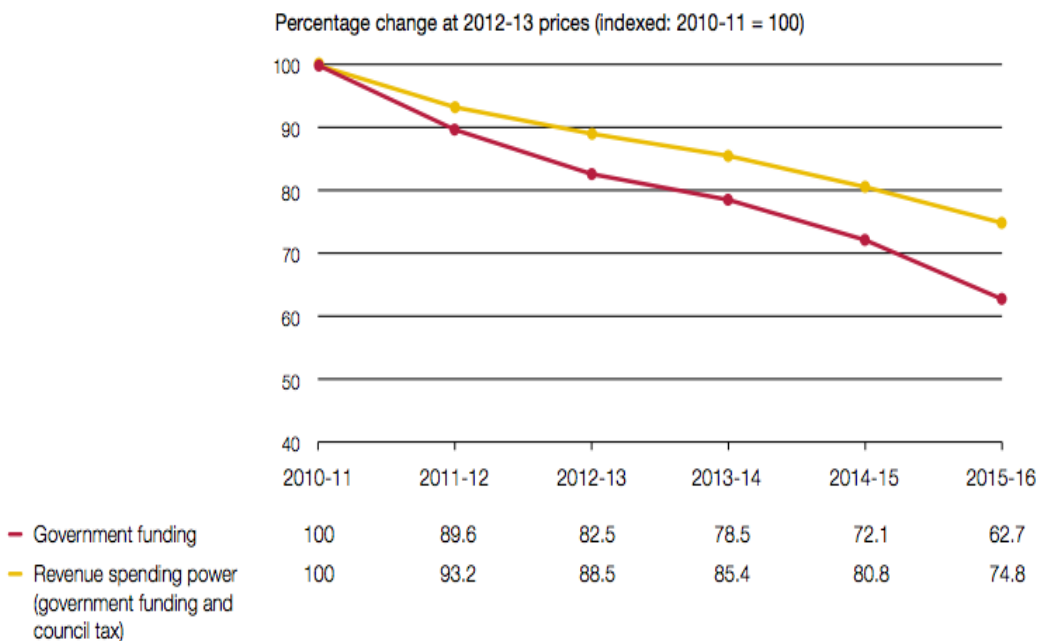


그림 1. 영국 중앙정부 지자체대상 교부금 변화¹

2010년이후 2016년까지 실시되어왔던 영국정부 긴축재정의 핵심은 세수를 확장하고 지출을 줄이는 것이다. 특히 정부의 지출을 줄이기위해 정부 주도의 투자계획을 철회하기도 했고, 기존해 제공해왔던 공공서비스를 중단하기도 하였다. 이 중에서도 가장 큰 폭으로 정부의 지출을 줄인 분야는 공공서비스다. 2010년에 발표되었던 중앙정부 예산심의 결과를 보면, 영국 중앙 부처의 모든 부서의 예산이 대폭 삭감되었다. 그 중에서도 지역사회와 지자체부(Department of Communities and Local Government, 이하 DCLG)의 예산이 가장 큰 폭으로 삭감되었다. 이의 결과로 DCLG를 통해 잉글랜드 지역의 전체 지자체가 2015년~2016년예산년도에 지원받은 교부금은 2010년~2011년 예산년도 대비 평균 37%까지 삭감된 것으로 조사되었다 (그림 1의 적색라인 참조). 중앙정

¹ National Audit Office (2016)

부의 교부금이 각 지자체 예산의 상당부분을 차지하기 때문에, 이러한 교부금 삭감은 같은 시기 전체 지자체 수입의 약 25%가 줄어든 결과로 나타났다 (그림 1의 황색라인 참조). 2010년 이후 지금까지 영국 전역의 지자체는 혹독하게 쪼그라든 수입이 현실로 나타나면서, 그 어느 때보다도 주민들이 필요로하는 양질의 공공서비스 제공에 큰 어려움을 겪고 있다. 이와 함께 인구의 증가와 노령화로 공공서비스 제공받아야할 시민들의 숫자와 그 복잡도는 점점 증가하고 있다. 그 결과로 전체 예산 뿐 아니라 잉글랜드 지역의 지자체가 시민 한명당 지출한 예산의 규모는 2009년~2010년 예산년도 대비 2014년~2015년 예산년도에 평균 23%가 삭감되었다 (Jones et al, 2015a). 이러한 예산의 삭감은 지역 주민들이 필요로하는 공공서비스를 지자체가 제공해오던 방식과 내용에서 대대적인 변화를 요구하고 있다.

2. 웨일즈 정부의 공공혁신

영국(United Kingdom)은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 네개의 독립 왕국이 통일이되면서 하나의 나라가 되었다. 본 장에서는 간략하게 웨일즈 지역의 관련된 정보를 소개한다.

웨일즈 지역 배경

웨일즈의 수도 카디프는 영국 본토인 가장 큰 섬의 남서쪽에 위치한다. 웨일즈의 면적은 약 2만8백 평방 km이며 인구는 약 300만(2011년 인구 센서스 결과)이다. 이는 면적으로는 영국 전체의 8.4% 인구로는 4.8%를 차지하는 인구밀도가 높지 않은 지역이다. 영어와 웨일즈어 두 언어를 공식적으로 사용하고 있어, 모든 공문서와 거리 표지판 등이 두 언어로 제공된다. 웨일즈 정부가 관리감독하는 공립학교에서는 웨일즈어가 커리큘럼에 반드시 포함된다 (BBC News, 2017).

2015년 영국은 전체 1인당 총부가가치(Gross Value Added) £25,351를 기록하였다. 이 수치 대비 웨일즈의 1인당 GVA는 £18,002를 보였으며, 잉글랜드(£26,159), 스코틀랜드(£23,685), 북아일랜드(£18,584)와 비교해 보았을 때 가장 낮은 수치이다. 또한 같은해 웨일즈가 생산해낸 총 GVA는 3.3%에 불과하였다. 잉글랜드 86%, 스코틀랜드 7.6%, 북아일랜드 2.1%로, 웨일즈가 영국 전체 경제가 기여하는 몫과 웨일즈 전체 경제 수준은 잉글랜드에 훨씬 못 미치는 것으로 나타났다². 일반적으로 영국내에서 웨일즈는 빈곤한 지역으로 인식되는 이유이다.

산업혁명이 시작된 19세기 이후 1970년대 중반까지는 농업과 함께 석탄과 철광 탄광, 정유, 조선소 등이 중공업 기반의 공장들은 웨일즈 전체 일자리의 40%를 차지할 정도의 주요 산업이었다. 이 후 세계 시장에서 경쟁력 저하로 탄광과 중공업 공장들은 문을 닫고, 현재 웨일즈의 제조업은 전자제품, 항공, 자동차 관련 부품 제조 공장으로 변화하였다. 하지만 현재 웨일즈 제조업이 만들어내는 일자리는 전체 웨일즈 일자리의 12%를 만들어내며, 제조업의 웨일즈 경제 기여는 점차로 줄어들고 있다(EU, 2017). 현재 웨일즈 전체 일자리 대비 웨일즈의 각 산업 분야가 만들어내는 일자리 숫자의 몫은 다음과 같다; 공공영역(30%), 소도매업(25%), 금융 및 비즈니스 서비스(17%), 제조업(12%), 기타(12%). 농업(3%) 이다 (Wales Government, 2016d).

웨일즈 정부 지방분권³

1282년 잉글랜드의 왕은 웨일즈 왕자를 권좌에서 내쫓고 1536년 웨일즈 왕국을 합병하였다. 이후 잉글랜드 왕국은 스코틀랜드, 아일랜드도 차례로 점령하였고, 이 주변 3국은 잉글랜드 왕국의 법과 제도에 의해 통치되었다. 현

² Regional gross value added(income approach), UK:1997 to 2015, <https://goo.gl/skBA33>

³ BBC News (2016)

재 영국 정부의 법에 의해 통치되는 잉글랜드, 스코틀랜드, 북아일랜드와 주변의 부속 섬을 포함하는 입헌군주국가의 국경과 국가명 영국(United Kingdom)은 1922년에 결정되었다. 런던의 웨스트민스터에 위치한 중앙 의회에서 제정하는 법률과 행정수반이 영국 전체를 통치하게 되었다. 이후 1997년에 집권한 노동당 정부는 국민투표로 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 분권 정책을 승인받고, 이 결과로 1099년 세왕국의 잉글랜드로 합병이후 최초로 일부 통치권한을 보장받는 독립의회와 내각이 출범되었다. 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 의회는 지역의 역사, 지역민의 요구사항, 행정 수반의 조건 등을 고려하여 각 의회가 갖는 권한을 웨스트민스터 중앙정부와 협상하여 각개로 다르게 결정하였다. 표.1은 각 지역별 의회와 내각이 갖는 권한과 웨스트민스터 중앙 의회와 내각이 갖는 권한을 보여주고 있다. 표.1 에서 설명하고 있는 웨스트민스터 중앙 의회와 내각이 갖는 권한은 나머지 세 지역에서 공통적으로 독립적으로 갖을 수 없는 권한의 영역이며, 여기에 표시되지 않았지만 아직 100% 지역 의회와 내각이 권한을 갖는 것으로 결정되지 않은 영역은 지역 분권을 목표로 현재 협상이 진행 중인 후보 영역들이다.

웨스트민스터 의회/내각	스코틀랜드 의회/내각	웨일즈 의회/내각	북아일랜드 의회/내각
헌법	농업, 임업, 수산업	농업, 임업, 수산업	농업
국방, 국가보안, 외교 정책	교육, 환경	교육, 환경	교육, 환경
국제개발	보건, 사회복지	보건/사회복지	보건
에너지	지방정부, 소방	주택	기업, 통상, 투자
이민, 국적	법무, 치안 사법	지방정부	치안, 법무
통상, 산업	관광, 스포츠, 유적	소방, 구조	사회복지
교통 일부	경제개발	경제개발	문화
	교통 일부	고속도로, 교통	연금, 어린이 지원
	사회복지	관광, 문화, 스포츠, 레저	고용, 기술
		지방행정, 사회복지	
		웨일즈 언어	
		도시/타운 계획, 수방	

표.1 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 의회/내각 권한⁴

웨일즈 정부에 요구되는 공공혁신

웨일즈 독립의회와 함께 출범된 웨일즈 내각은 대부분의 예산을 웨스트민스터 중앙 내각의 재정부(Treasury)로부터 교부받는다. 영국 웨스트민스터 재정부는 정부의 각 부처당 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 내각에 분권하여 보낸 행정권한과 활동 분배, 각 지역별 인구수를 고려하여 세 지방내각의 1년 예산을 결정한다. 이러한 예산배분의방식은 각 지역 정부가 보다 독립된 예산의 확보와 권한을 요구하면서 조금씩 변화가 시작되고 있다. 웨일즈 정부의 경우 2015년 최초로 지방세를 직접 받아 예산을 편성할 수 있는 독립권을 가지게되었다. 하지만 여전히 웨일즈 정부 예산의 대부분은 웨스트민스터 중앙정부의 교부금으로 충당된다 (NAWRS, 2017).

⁴ Devolution settlement: Scotland, <https://goo.gl/u0yWMI>; Devolution settlement: Wales, <https://goo.gl/n7x4IE>; Devolution settlement: Northern Ireland, <https://goo.gl/kzEckr>;

긴축재정 현황 - 현재문제

2010년 이후 영국 중앙정부가 시행해온 긴축재정은 웨일즈 지방정부의 예산에도 큰 삭감을 가져왔다. 영국정부가 웨일즈 정부에 제공하는 교부금은 2000년도 이후 2009년~2010년 예산년도 까지는 지속적으로 증가해오다 2010년~2011년 예산년도부터 매해 삭감되고 있다 (그림 2). 2009년~2010년 예산년도에 약 150억 파운드의 교부금은 2014년~2015년 약 146억 파운드로 삭감되었다. 2015년~2016년 예산년도에 실제로 웨일즈 정부가 웨일즈 지역민 1인당 배정된 정부부처 예산은 2004년~2005년 수준으로 낮아졌고, 이는 2010년~2011년 대비 약 12.8%가 낮아진 수치이다 (Deaner and Phillips, 2013).

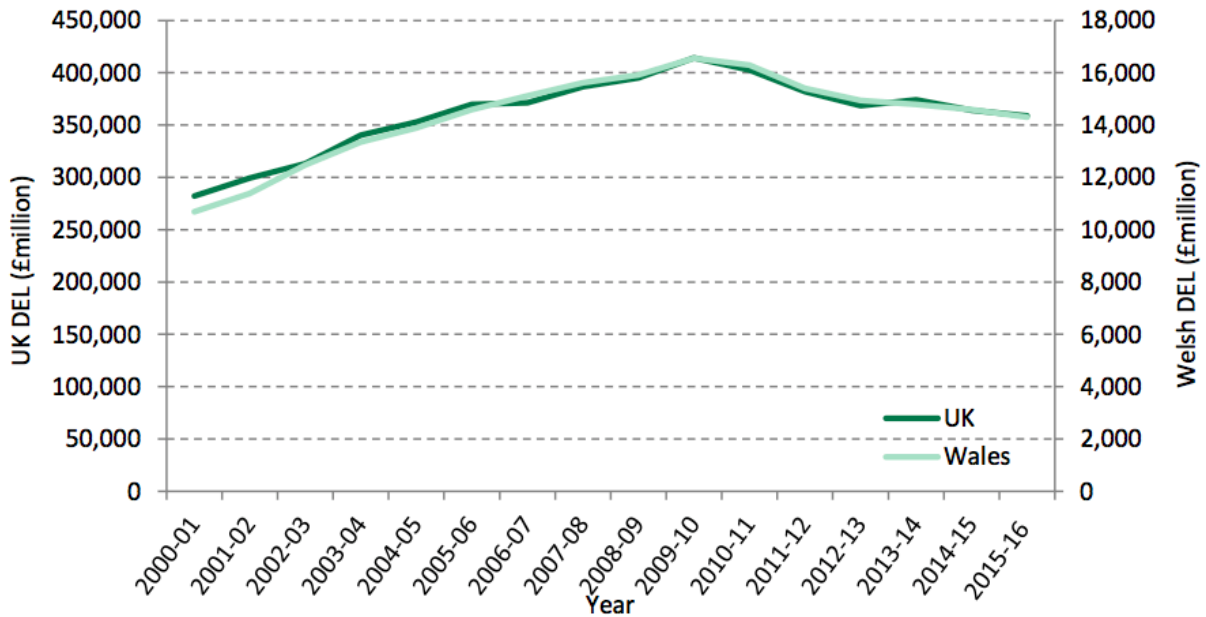


그림 2. 영국 중앙정부 부처총예산(DEL:DEPARTMENTAL EXPENDITURE LIMIT) 및 웨일즈 정부 예산 (200년~2016년)⁵

웨일즈 지역 전체 일자리의 30%가 공공영역에서 생겨난만큼, 공공영역기 웨일즈 경제에서 차지하는 비중은 작지 않다. 따라서 긴축재정으로 인한 공공예산의 전반적 삭감은 웨일즈 전체 지역경제에 커다란 영향을 미치고 있다. 또한 웨일즈 인구의 노령화는 영국 전체지역의 노령화보다 훨씬 더 가파르게 진행되고 있다. 향후 20년동안 75세 이상의 웨일즈인은 그 숫자가 80% 이상 증가될 것으로 예측되고 있다. 이와 함께 영국내 다른 지역과 비교하여 경제적 불평등은 더 크며, 만성질병율과 보건불평등율도 다른 지역에 비교하여 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 이처럼 영국의 다른 지역에 비하여 공공이 제공하는 복지서비스를 필요로 하는 계층이 많은 웨일즈에서 긴축재정으로 인한 공공서비스 제공의 중단은 실질적으로 웨일즈민 한사람 한사람의 삶의 질을 급속하게 피폐한 수준으로 몰아가고 있다는 비판이 일고있다 (Nesta, 2013)

웨일즈 정부 공공혁신 전략

1999년부터 웨일즈 정부로 분권된 영역에서 독립 예산권을 보유하게된 웨일즈 정부는 2010년 이후 실시된 영국 중앙정부의 강력한 긴축재정의 큰 영향을 받게되었다. 무엇보다도 기존과 동일한 방식으로 웨일즈 지역민들에게 공공서비스를 제공하는 것이 더 이상 가능하지 못하다는 위기의식을 느끼게되었다. 이러한 현실적인 변화는 어떤

⁵ Deaner and Phillips (2013), p.27, Figure 3.1 Total Welsh DEL, and total UK DEL (2013-14 prices)

공공정책이 과연 웨일즈 지역민에게 꼭 필요한 것인지, 무엇이 그들의 삶의 질을 나아지게 할 것인지라는 정부가 제공해야 할 공공 서비스에 대한 근본적인 질문을 던지게 하였다. 기존에 보장되었던 웨일즈 정부 예산은 삭감되어 가는 추세이며, 독자적으로 벌어들일 수 있는 수입의 규모도 한정된 것이 현실이다. 영국 중앙정부와는 독립적으로 운영될 수 있는 다양한 지역운영의 권한을 부여받은 웨일즈 정부와 의회의 효용성을 증명하기 위해서라도, 웨일즈 정부 공공혁신이라는 과제는 그 어느 때보다도 절실해지고 있다.

웨일즈 공공혁신의 핵심은 웨일즈 지역민이 체감할 수 있는 삶의 질 개선을 성과로 만들어내는 공공정책의 수행이다. 이를 위해 수립된 전략과 실행계획에서 눈에 띄는 것은 웨일즈 지역민 한사람 한사람의 삶과 직결되는 공공서비스를 제공하는 주체인 웨일즈 지방자치단체(이하 지자체)의 혁신전략이다. 2015년 2월 웨일즈 정부의 공공서비스 차관(The Minister for Public Services)인 레이턴 안드류(Leighton Andrew)는 미래의 웨일즈 지자체가 구성되는 지역 민주주의의 구조와 프로세스, 지자체 역할을 포함한 공공서비스 전달 체계, 그에 대한 감사와 평가에 대한 전반적인 미래를 제안하였다. 이러한 제안을 담고있는 “White Paper-Reforming Local government: Power to Local People(정부보고서 - 지방정부 개혁: 지역민에게 기회와 힘을) (Wales Government, 2015)”라는 정부보고서에서는 보고서의 제목이 함의하듯 지역을 활성화하고 지역민의 삶의 질을 개선하는 주체로 지자체뿐 아니라 시민사회와 커뮤니티, 지자체/시민사회/커뮤니티간의 파트너쉽, 지역 민주주의 달성을 통한 지역민 개개인의 주도적인 참여 등을 강조하고 있다. 지자체가 중심이 되는 공공혁신의 핵심은 한마디로 웨일즈 지역 민주주의의 완성과 이를 기반으로한 공공서비스 질의 향상이다.

그렇다면 웨일즈 정부의 공공혁신의 방향이 지역 민주주의 완성, 웨일즈 정부, 웨일즈 지자체와 지역 커뮤니티와의 관계 및 역할의 재설정에 기반한 공공서비스 제공의 변화 등으로 결정된 이유는 무엇일까? 이러한 변화의 이유는 현재 웨일즈 정부가 직면하고 있는 현실적 조건(긴축재정과 갈수록 증가되는 지역주민의 요구사항의 숫자와 복잡도)을 정부 혼자 감당하는 것은 가능하지 않으며, 바로 그러한 고전적인 방식이 결코 지역민의 삶의 개선에 도움이 되지 않는다는 판단에서이다. 웨일즈 정부가 바라본 공공혁신은 웨일즈 정부와 웨일즈 지자체들이 함께 높은 성과를 내고, 통합적이고 책임질 수 있는 정책을 투명하게 실행하며, 이들이 제공하는 공공서비스가 지역민에게 효과적일 수 있도록 자원, 권력, 책임을 지역민(communitiy)들과 함께 공유하는 것이다 (10장. 결론 - Wales Government (2015a)).

미래 세대의 웰빙 (웨일즈) 법령 (Well-being of Future Generation (Wales) Act)⁶

지역민과 자원, 권력, 책임을 공유하는 방식을 통해 공공서비스를 제공하는 웨일즈의 공공혁신 전략을 구체화하는 몇가지 법령과 정책도 시행되고 있다. 그 중 주택, 돌봄, 교육 등 구체적인 주제와 관련된 법령과 정책도 있지만, 2015년 4월에 웨일즈 의회에서 통과된 미래 세대의 웰빙 (웨일즈) 법령(Well-being of Future Generation (Wales) Act 2015, 이하 WFGA 2015)은 웨일즈의 모든 공공정책이 공통적으로 지향해야 할 목표와 목표달성을 위한 접근방법(프레임워크)을 규정하고 있다. 특히 이 법령에 주목해야 할 이유는 미래 세대를 위해 현세대가 노력해야 할 일들을 모든 공공정책의 궁극적 목표로 정의하고 있기 때문이다. 모든 공공정책의 목표로 현세대 뿐 아니라 미래세대 삶의 질 보장을 위해 지속가능한 개발을 의무화하는 것을 법안화한 것은 세계 최초라고 웨일즈 의회는 주장하고 있다 (Davies, 2016). 이는 유엔의 지속가능한 개발 목표(sustainable development goal)와 궤를 같이하는 원칙을 적용한 법령이다.

WFGA 2015가 정의하는 현세대뿐 아니라 미래 세대를 위한 웨일즈의 지속가능한 개발은 웨일즈내 모든 공공기관이 웰빙 의무(Well-being duty)를 갖는 것으로 시작된다. 이 웰빙 의무란 “웨일즈의 공공기관은 i) 법령에서 정의하는 7대 웰빙 목표(Well-being goals)를 달성을 극대화할 수 있는 웰빙 세부목표(Well-being Objectives)

⁶ Wales Government (2016a)

웨일즈 웰빙 목표 (Well-being Goals)

- 번영한 웨일즈(Prosperous Wales): 글로벌 환경의 한계를 인지하고 자원을 효율적으로 사용하며, 기후변화에 행동하는 혁신적이고, 생산적인 저탄소 사회; 기술을 갖추고 교육받은 인재들이 일자리와 부를 만들어 내는 경제 시스템을 갖는 사회; 좋은 일자리를 통해 만들어진 부를 사람들이 즐길 수 있는 사회
- 회복적인 웨일즈(Resilient Wales): 사회적, 경제적, 환경적 회복력을 지탱하는 건강히 작동하는 생태계와 변화에 적응할 수 있는 다양한 생물이 서식하는 자연환경을 잘 관리하는 나라; 이러한 자연환경을 확장하는 나라
- 보다 건강한 웨일즈 (More Healthier Wales): 사람들의 몸과 정신의 웰빙이 최대화되는 사회; 사람들의 미래의 건강에 도움이 되는 삶의 방식과 행동이 잘 이해되고 있는 사회
- 보다 평등한 웨일즈(More Equal Wales): 사람들이 그들의 배경과 환경(사회 경제적 배경과 환경을 포함하여)에 상관없이 그들의 잠재력을 충분히 발휘할 수 있는 사회
- 통합된 커뮤니티의 웨일즈 (Wales of cohesive Wales): 매력적이고, 활기차고, 안전하고, 서로간 잘 연결되어 있는 커뮤니티의 사회
- 활기찬 문화와 번성하는 웨일즈 언어가 살아있는 웨일즈 (Wales with vibrant culture and thriving Welsh language): 문화, 유산, 웨일즈 언어를 보호하고 증진하는 사회, 사람들이 예술, 스포츠, 레크레이션 등에 참여하는 것을 장려하는 사회
- 글로벌하게 책임을 지는 웨일즈 (Globally responsible Wales): 웨일즈의 경제적, 사회적, 환경적, 문화적 웰빙을 증진을 꾀하는 활동이 글로벌 사회의 웰빙에 긍정적 기여를 하는지를 고려하며, 변화에 적응하는 역량을 갖는 사회

를 수립해야하며, ii) 이러한 세부목표 달성을 위해 (공공기관 본연의 기능을 활용하여) 납득할만한 수준의 활동을 벌여야한다”로 정의된다. 또한 세부목표 달성의 방법에 있어서는 지속가능의 개발 원칙을 적용해야하는데, WFGA 2015가 정의하는 지속가능한 개발 원칙이란 웨일즈의 모든 정책이 현재의 문제를 해결하기 위하여 미래 세대가 당면할 상황과 타협해서는 안되는 방식을 뜻한다. 이러한 방식으로 다음과 같은 5가지가 고려되어야 한다.

- 장기적 접근 : 단기 요구사항(needs) 충족과 장기 요구사항(needs) 충족을 위해 지켜져야 하는 것, 이 둘 사이의 조화의 중요성을 고려할 것
- 예방적 접근 : 문제가 일어나는 것 혹은 더 나빠지는 것을 예방하는 조치는 공공기관의 본래의 목적을 달성하는데 도움이 될 수 있음을 고려할 것
- 통합적 접근 : 공공기관의 웰빙 세부목표(Objectives)가 어떻게 각개 웨일즈 웰빙 목표(Wales Well-being Goals)와 다른 공공기관의 웰빙 세부목표에 영향을 미치는지 고려할 것
- 협력적 접근 : 공공기관의 웰빙 세부목표 달성에 도움이 될 수 있는 어느 누구(혹은 기관내 다른 부서)와의 협력을 고려할 것
- 참여적 접근 : 웨일즈 웰빙 목표 달성에 관심을 갖고있으며, 공공기관이 관장하고 있는 지역의 다양성을 대표하는 사람들의 참여의 중요성을 고려할 것

이와 함께 법령에서 의무화하고 있는 것은 웨일즈 정부 중앙부처, 지자체, 그외 44개의 공공기관은 웰빙 강령 (well-being statement), 연차보고서 등을 작성해야한다. 웰빙 강령은 기관별로 수립한 세부목표가 어떻게 7대 웰빙목표 달성에 기여할 수 있을지와 어떻게 지속가능한 개발의 원칙으로 천명한 다섯가지 접근방법을 고려하고 있는지를 설명해야 한다. 연차보고서는 매해 이러한 세부목표의 달성 현황을 보고한다.

또한 행정단위별 각 지역마다 공공서비스 이사회(Public Service Boards)를 만들어 이사회가 관장하는 지역의 경제/사회/환경/문화 웰빙 개선을 위하여 지역의 경제/사회/환경/문화 웰빙 지수를 평가하고, 웰빙 개선을 위한 지역 목표와 계획을 수립한다. 또한 공공서비스 이사회가 수립한 지역 웰빙 목표와 계획은 공공에 공표되어야 하며, 이들 목표가 앞서 평가된 지역의 경제/사회/환경/문화 웰빙 지수의 개선과 어떤 관계가 있는지와 WFGA 2015에서 정의하는 공통 웰빙 목표가 지역에서 달성되는데 어떻게 도움이 되는지가 함께 설명되어야 한다. 공공서비스 이사회는 지자체, 지역 보건소와 공공병원 등을 관장하는 지역 보건 이사회, 지역 소방 및 재난구조청, 지역 자연 자원 보호/관리 기관 등으로 구성된다.

이러한 웨일즈 웰빙 목표의 달성을 전반적으로 관장하기 위하여 미래 세대 위원회(Future Generation Commission)를 창설하여, 각 공공기관의 실질적 웰빙 세부목표 및 계획 수립과 달성을 위한 지원을 제공한다. 미래 세대 위원회는 각 공공기관별 웰빙 세부목표 달성 현황을 설명하는 연차보고서를 점검한 후 향후 권고사항을 제공하고, 지역별 공공서비스 이사회의 활동을 지원하고, 지속적으로 웨일즈 전역의 웰빙 목표 달성 현황을 조사하고, 지속적으로 웨일즈의 지속가능한 개발의 장기적 목표에 재설정이나 강화 등을 검토한다. 매년 웨일즈 웰빙 목표 달성 현황을 보고서로 발표하고, 4년에 1회 실시되는 웨일즈 의회 선거일 1년전에 “미래 세대 보고서”를 발표하여 4년간 웨일즈 웰빙 목표 달성 현황, 사회적 경향도, 향후 4년간 미래 계획과 평가 지수 등을 웨일즈 지역민과 공유한다.

대안모델 기반의 공공서비스 제공 행동계획(Alternative Delivery Models in Public Service Delivery Action Plan)

“White Paper-Reforming Local government: Power to Local People(정부보고서 - 지방정부 개혁: 지역민에게 기회와 힘을) (Wales Government, 2015)” 보고서와 미래 세대의 웰빙 법령을 통해 웨일즈 공공 서비스 혁신의 큰 방향을 제시한 후 곧이어 웨일즈 정부는 2016년 3월 “대안모델 기반의 공공서비스 제공 행동계획 (Alternative Delivery Models in Public Service Delivery Action Plan)”을 발표하였다 (Wales Government, 2016c). 이 계획에서는 특히 미래 세대 웰빙 법령에서 명시한 공공서비스 제공의 5가지 방식 - 장기적 접근/예방적 접근/통합적 접근/협력적 접근/참여적 접근-에 적합한 공공서비스 제공의 대안모델로서 협동조합 및 상호조합 모델을 제시하였다. 특히 공공서비스의 효율성과 효과성이 비판받을 때 흔히 과거에 적용되었던 방안인 민명화나 서비스의 중단이 대안이 될 수 없음을 강조하고, 새롭게 지지하고 실험해볼 공공혁신 대안 모델로서 협동조합 및 상호조합 모델을 미래 세대의 웰빙 법령이 제안하는 공공서비스 제공 방안의 실제 적용가능 모델로 설명하고 있다. 하지만 이러한 모델의 적용이 과연 미래 세대 웰빙 법령에서 목표로하는 성과를 만들어낼지 웨일즈 중앙정부와 지역에서 공공서비스를 직접 제공하는데 책임을 지고 있는 지자체가 함께 관찰하고, 무엇보다도 투명하게 성과를 시민들과 함께 평가해나가는 것을 목표로하고 있다.

이 계획에서 제시하는 여러 공공서비스 제공 대안 모델의 공통적 특징은 다음과 같다. 지역마다 지역의 조건과 지역민의 요구에 가장 적절하고 지속가능한 모델인지를 서비스 제공 과정과 성과에 대하여 충분한 정보 공유가 되어야하며, 이를 바탕으로 대안 모델의 적용에 대한 의사결정을 지역에서 직접 하도록 하는 것이다. 대안모델 기반의 공공서비스 제공은 지자체를 중심으로 지역에서 실질적으로 진행되어지지만, 이러한 모델의 집행계획은 웨일즈 미래 세대의 웰빙 법령에 근거하여 만들어진 것이므로, 그 진행결과가 웨일즈 전체 지역의 공공서비스의 공통적인 목표를 달성하는 실행방안이 될 것으로 기대하고 있다. “대안모델 기반의 공공서비스 제공 행동계획(Alternative

Delivery Models in Public Service Delivery Action Plan)”에서는 지역에서의 의사결정을 위한 연구활동, 이를 위한 제약을 없애고 환경을 조성, 현장에서 구체적인 지원활동, 주요 파트너와의 협력사항의 네개의 분야에 속하는 21개의 행동계획을 소개하고 있다 (Wales Government, 2016c). 이 행동계획은 정부의 각 부처에서 공공서비스 대안 모델로서 어떻게 협동조합 및 상호조합 모델을 지역의 다양한 파트너와 함께 적용해보고 평가할 수 있을지에 대한 역할, 해야할 일, 완료 시점 등을 설명하고 있다.

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).

3. 웨일즈 정부 협동조합 정책

웨일즈 협동조합 영역 현황⁷

웨일즈의 협동조합 역사의 시작은 1840년까지 거슬러 올라간다. 웨일즈는 당시 많은 협동조합 선구자들에게 영감을 주었던 마이클 오웬의 고향이기도 하다. 웨일즈 협동조합은 19세기와 20세기에 붐을 이루다 점차 여타 비즈니스 모델이 급성장하면서 웨일즈 협동조합의 성장도 멈추게되었다. 2014년 현재 영국 협동조합 연합회(Co-operative UK)에 등록된 협동조합의 숫자는 446개이며, 등록되지 않는 소규모 협동조합이나 기타 상호조합을 포함하면 이 숫자의 2배까지는 집계될 것으로 추측된다. 2014년에 영국 협동조합 연합회가 집계한 영국 전체 협동조합수는 6,169개이고 웨일즈 인구는 영국 전체 인구의 5%이다. 따라서 인구 규모의 비율로 환산해보면 영국 전체 협동조합의 수의 5%인 308개 보다는 많은 협동조합이 웨일즈에 있는 것으로 조사되었다. 또한 같은 해 영국 전체 협동조합 중 매출 규모로 집계된 상위 100대 협동조합 중 웨일즈 협동조합은 11개가 포함되어 있다.

또한 영국내 존재하는 대형 협동조합(예: 협동조합 그룹, 존 루이스 백화점)의 경우 웨일즈에 많은 지점을 운영하고 있다. 협동조합의 그룹의 예를 들자면 웨일즈에 154개의 슈퍼마켓, 108개의 약국, 17개 은행, 57개 장례 서비스 등이 운영되고 있다. 2012년 협동조합 그룹 전체 매출의 1.6%인 약 15억 4천 파운드(약 2.27조원)가 웨일즈 지역의 매출이다. 이외에도 협동조합의 구조는 갖추고 있지않지만 조합원을 갖는 상호조합(특히 조합원형 모기지

⁷ Welsh Co-operative and Mutuals Commission, 2014)

회사) 이나 커뮤니티 클럽, 공동체 토지 신탁, 사회적 임대주택 전문 기관, 종업원 소유 회사 등도 많이 존재하고 있다.

웨일즈 협동조합 및 상호조합 특별 위원회 Welsh Co-operatives and Mutuals Commission⁸

앞서 소개한 웨일즈 정부가 취하고 있는 공공혁신의 핵심은 지역민(community)과 자원, 권력, 책임을 공유를 통해 지자체가 제공하는 공공서비스의 성과를 높이고, 통합적이고 투명하게 책임을 질 수 있는 정책을 수행하는 것이었다. 이는 호혜의 정신(mutualism), 협력(cooperation), 공유되는 소유권(shared ownership)에 기반한 공공 서비스의 전환을 의미한다. 특히 새롭게 태어나는 웨일즈 지자체의 비전은 “활동가 지자체(Activist Councils)” 이라 명명할 만큼 지자체의 역할은 지역의 웰빙과 회복을 지원하며, 이 모든 것이 지역에서 민주적인 방식으로 통제되고 관리될 수 있도록 하는 것이다 (Chapter 5, Wales Government, 2015a).

이러한 비전을 실천하기 위하여 웨일즈 정부의 경제, 과학과 교통 담당 차관(the Minister of Economy, Science and Transport)은 2012년 7월에 웨일즈 협동조합 및 상호조합 위원회(The Welsh Co-operative and Mutuals Commission)을 출범하고, i) 웨일즈의 번영(주로 일자리 창출과 지역 경제활성화⁹)과 ii) 공공 정책 및 서비스 제공의 혁신적 대안으로 협동조합과 상호조합의 발전 비전과 전략 수립을 의뢰하였다 (Chapter 5, Wales Government, 2015a). 2015년에 웨일즈 협동조합 센터(Wales Co-operative Centre, 이하 WCC)가 조사한 보고서에 의하면 웨일즈에는 약 1,470 여개의 사회적 경제 업체가 운영중이고, 이들의 총 매출은 약 17억 파운드에 달하며, 38,000개의 일자리를 제공하고 있다 (Conaty, 2015). 웨일즈 정부는 이러한 웨일즈 협동조합 섹터의 발전을 한단계 더 강화할 수 있는 비전과 전략을 위원회에 주문한 것이다. 당시 국제 협동조합 연합회 의장인 폴린 그린을 포함한 협동조합 전문가 8인으로 구성된 위원회는 약 20개월간의 연구조사활동의 결과로 2014년 2월 웨일즈 협동조합 및 상호조합 전략을 발표하였다(Welsh Co-operative and Mutuals Commission, 2014). 이 전략은 조사기간동안 웨일즈에 이미 활동하고 있는 협동조합/상호조합 기관 및 개인(종사자와 전문가) 100여명을 포함하여 현장 조사 및 인터뷰를 실시한 후 수립되었다.

전략 영역

위원회가 제시한 전략에는 협동조합과 상호조합이 집중할 수 있는 영역을 우선 추천한다. 세가지 전략 영역은 다음과 같다 (Welsh Co-operative and Mutuals Commission, 2014).

- 필수 일상생활 상품과 서비스 : 주택, 에너지, 먹거리, 금융, 소비재 유통 등이 일상생활에 필수인 상품과 서비스에 해당된다. 웨일즈 지역민의 이 영역에 대한 지출을 살펴보면, 수입이 전체 웨일즈인의 중간값에 해당되는 웨일즈 지역민은 전체 수입의 29%를, 수입이 가장 낮은 그룹에 해당되는 웨일즈 지역민은 전체 수입의 39%를 필수 일상생활 상품과 서비스에 지출한다. 여기에 교통비와 레저비용까지 더하면 수입이 중간값에 해당되는 웨일즈 지역민은 전체 수입의 55%를 이러한 필수 일상생활 상품과 서비스에 지출한다. 따라서 저렴한 가격과

⁸ Welsh Co-operative and Mutuals Commission, 2014), Welsh Co-operative and Mutuals Commission, 2015)

⁹ Conaty (2015)는 웨일즈의 경제구조로 기초 경제(“Foundational Economy”)가 중요한 부분을 차지하며 이 부분의 확장이 웨일즈 지역 전체 경제 성장에 의미있는 역할을 할 수 있다고 주장한다. 기초 경제란 지역의 도시와 타운을 구성하는 사회기반시설과 지역민들의 하루 하루 일상을 유지하게하는 기본 경제 시스템을 의미한다. 주로 교통, 식품, 슈퍼마켓과 같은 유통, 개인 금융을 다루는 은행, 보건, 교육, 돌봄, 육아, 수도/전기가스 등의 공공기반사업, 청소 등을 포함한다. 기초 경제분야에서 지역 일자리를 창출하는 지역 사업은 웨일즈 경제의 10%를 차지하며, 보건/교육과 같은 지역 공공서비스까지 포함한 기초 경제는 35%에 달한다.

고품질의 필수 일상생활 상품과 서비스 제공은 웨일즈 지역민의 경제적 웰빙과 직결된다. 협동조합과 상호조합은 주주만을 위한 이윤을 추구하지 않는다. 전체 조합을 위한 이윤은 적정선을 유지하거나, 조합을 위해 재투자되며, 이윤의 일부를 조합원이 될 수 있는 소비자, 노동자, 커뮤니티에 환원한다. 이러한 원리가 적용되는 협동조합과 상호조합이 주택, 에너지, 먹거리, 금융, 소비재 유통과 같은 분야에서 약진한다면, 웨일즈 지역민의 지출의 50% 이상을 차지하는 상품과 서비스의 가격을 낮추고 그 결과로 지역민들이 경제적 여유를 누릴 수 있는 기회를 갖게된다. 따라서 이 분야를 협동조합과 상호조합의 전략 영역으로 설정하여야 한다.

- 공공서비스의 상호조합화 : 앞서 소개한 웨일즈 공공혁신의 전략에서 강조되었던 영역이다. 웨일즈 정부의 공공서비스 제공 혁신 방향은 공공서비스의 이용자인 지역민과 지역사회가 함께 서비스 계획과 제공에 참여하는 것이다. 이에따라 공공서비스의 주제공자이던 지자체를 포함한 공공기관의 역할은 지역민들의 웰빙을 증진시킬 수 있도록 서비스가 계획되고 제공되는 전반을 관리하고 지원하는 것으로 전환된다. 웨일즈 지자체와 웨일즈 정부 산하 공공기관이 직접 제공하던 교육, 주택, 보건 및 의료, 돌봄, 도서관, 문화/스포츠/레저 서비스 등은 서비스 이용자인 지역민들이 직접 서비스 디자인과 제공에 참여할 수 있는 협동조합이나 상호조합을 통해 제공될 수 있다. 이를 통해 줄어든 예산내에서 지역민들이 꼭 원하는 서비스를 민주적으로 계획하고 함께 제공하여 서비스 질의 만족도를 향상시키도록 한다.
- 기타 영역: 이상에서 거론된 영역이외에 관심을 기울일 수 있는 추가 영역이 존재한다. 첫째로 현존하는 사업체 인수를 통합 종합원 소유 기업으로의 전환이다. 사업체의 소유주가 20년 이상이되어 곧 소유주의 변화가 예상되는 경우 새로운 소유주로 사업체의 종업원들이 인수할 수 있다. 현재 웨일즈에는 약 29%의 사업체가 소유주가 20년 이상 바뀌지않고 동일한데, 이들은 조만간 소유주가 변화할 수 있는 가능성이 높은 기업들이다. 이들 기업의 소유주에 변화가 생기는 기회가 왔을 때, 종업원들이 집단으로 기업을 인수하여 협동조합 형태로 운영하는 제안을 할 수 있다. 둘째, 농업 (생산자), 먹거리 가공, 삼림관리 영역또한 전통적으로 협동조합이 강세였던 영역이었다. 하지만 최근 경제 환경은 일반적으로 이들 산업에 어려움을 더하고 있고, 이를 타개할 수 있는 혁신 방안으로서 협동조합의 역할을 고민해보아야 한다. 셋째, 공동체 토지 신탁의 활성화이다. 공공기관이 소유하고 있는 토지와 부동산, 혹은 민간 소유이나 오랜 기간동안 그 활용도가 지극히 낮은 토지들에 한하여 공동체가 쉽게 소유권과 이용권을 이전받아 활용하고, 토지가 생산해내는 경제적 가치를 다시 공동체에게 투자하도록 하는 공동체 토지 신탁을 강화하는 공공지원이 필요하다.

지원 정책 제안과 진행 경과

이상의 영역에서 협동조합과 상호조합이 활성화되기 위해서 위원회는 7가지 분야에서 웨일즈 정부가 실행할 수 있는 지원 정책과 프로그램을 제안하고 있다. 이후 2015년 12월에 발간된 위원회 보고서에서는 2014년 2월 위원회의 첫 보고서에서 제안한 내용을 실제로 웨일즈 정부가 실시한 것을 점검하고 그 진행경과와 미래 계획을 발표하였다. 다음과 같은 7가지 분야에서 2015년 12월까지 진행된 정부 지원은 다음과 같다.

A. 교육

정책제안	진행경과
	웨일즈 정부와 협동조합 컬리지간 웨일즈의 공교육과정 대상으로 전반적인 협동조합 교육전략 계획 수립 준비중
협동조합 원칙과 가치가 웨일즈 공교육의 철학으로 자리잡아야 한다. 이를 위해 공립학교의 거버넌스로 협동조합 거버넌스가 적용되어야 한다.	공교육에 협동조합 거버넌스 체계를 갖춘 협동조합 학교로 전환 지원을 위한 법령 개정 검토중 (현재는 잉글랜드와 달리 공교육기관의 설립과 운영주체로 협동조합이 참여할 수 있는 채널이 법적으로 불가)

협동조합 비즈니스 모델과 운영 관련 내용이 초중고등 공교육기관의 정식 커리큘럼으로 포함되어야한다. 학생들은 학교에서 협력하는 방법과 협력에 기반한 비즈니스 운영을 배워야 한다.	과거 운영되어 오던 초중고등과정의 청년 기업가 전략 (Youth Entrepreneurship Strategy) 행동 계획 커리큘럼에 협동조합, 사회적기업 모델을 이용한 커뮤니티 이슈해결 도전 등을 개발 진행 중. 커리큘럼 개발에 웨일즈 교육 위원회와 WCC가 함께 참여
	공교육 개선의 파트너기관을 지정하여 초중고등학교 교육의 질을 개선하는 “성공학교로 가는 길(Pathway to Success Schools)” 프로그램에 협동조합을 파트너기관으로 선정
대학과정과 같은 고등교육기관에서 협동조합 특화된 비즈니스 스쿨이나 MBA 과정 개설한다. 고등교육기관과 규모가 있는 협동조합의 협력으로 장학금과 특화과정 개설을 지원.	
고등교육기관의 커리어 상담과정에 협동조합과 같은 사회적 경제기관 설립/취업 상담 개설	
협동조합 관련 비즈니스 관리 정부인증 자격증 개설	

B. 상담과 지원

정책제안	진행경과
협동조합과 상호조합을 위한 특화된 종합 비즈니스 상담 및 지원 프로그램 제공	웨일즈 정부가 제공하는 “비즈니스 웨일즈”의 비즈니스 상담 및 지원 프로그램에 소셜 비즈니스 지원 프로그램 및 종업원 인수 후 종업원 소유 기업으로 전환 전문 컨설팅 포함. 특히 이러한 선택이 일반 비즈니스 니즈 진단이후 선택할 수 있는 옵션의 하나로 포함되도록 마련 낙후지역의 빈곤퇴치 프로그램인 “커뮤니티 퍼스트 (Community First)”의 지원을 받는 커뮤니티 대상 평가항목에 사회적 기업 관련 항목 포함 - 낙후지역의 프로그램으로 사회적 비즈니스 시작과 운영을 장려하는 방안
성장 잠재력이 있는 전략 영역별로 협동조합의 성장 지원 프로그램 제공	WCC가 지원받은 유럽 연합의 지역 개발 기금을 성장 지원 프로그램 개발에 투자하여 “소셜 비즈니스 웨일즈” 서비스의 내용을 강화. 특히 일반 비즈니스 지원 서비스인 “비즈니스 웨일즈”와 연계 프로그램 개발 (www.businesswales.gov.wales/socialbusinesswales)
신규 협동조합의 개발과 설립 지원에 현재 운영중인 협동조합이 적극적으로 참여할 수 있는 기회제공. 기존 협동조합의 스핀아웃 회사 설립 지원, 공급자나 고객/멘토 등으로 신규 협동조합과 연계 제공	WCC는 소셜 비즈니스 웨일즈 서비스를 통해 소셜 비즈니스 멘토링 프로그램 시작
사회적 경제 조직을 위한 종합 상담 및 지원 정보 프로그램을 원스톱으로 찾을 수 있는 전용 포털페이지 개설	소셜 비즈니스 웨일즈(Social Business Wales) 서비스와 웹사이트 강화
경영위기에 놓인 기업을 직원이 집단으로 인수하여 협동조합으로 전환하는 프로세스를 전문적으로 지원하는 프로그램 강화	“비즈니스 웨일즈”에 종업원 소유 기업 전환 전문 컨설팅 포함

C. 재무적 투자

정책제안	진행경과
------	------

<p>협동조합, 상호조합, 사회적기업 전용 지원 보조금 및 융자기금 마련. 전문 금융 기관이 기금 운영 주체이어야하며, 기금 이용 정보는 “소셜 비즈니스 웨일즈”와 같은 원스톱 포털을 통해서 제공되도록.</p>	<p>“소셜 비즈니스 웨일즈” 웹사이트를 통해 사회적 경제 조직 대상 다양한 자금 지원 정보 원스톱 제공</p> <p>WCC와 웨일즈 자원봉사 행동 위원회(Wales Voluntary Action Council)가 운영해오던 사회적경제 조직 대상 커뮤니티 투자 기금을 확대하고, 소셜 비즈니스 웨일즈와도 공동으로 운영. 웨일즈 자원봉사 행동 위원회는 이밖에 파이낸스 웨일즈, 마이크로 비즈니스 용자 기금, 에너지 예금 신탁 등에서 제공하는 소셜 비즈니스 대상 기금을 운영.</p>
<p>사회적 경제 조직 지원 기금을 제공하는 기관은 일반 비즈니스 지원 프로그램 운영 기관과 협력하여, 새로 시작하는 비즈니스가 사회적 경제 모델 선택시에도 투자자 확보가 가능하도록 연계해야함</p>	<p>웨일즈 정부와 중소기업 대상 투자금융기관인 ‘파이낸스 웨일즈’는 웨일즈 개발 은행 설립 논의 시작.</p> <p>웨일즈 정부는 비즈니스 웨일즈 전략 이사회에 의뢰하여 사회적 경제 조직을 포함한 웨일즈 중소기업대상 정부의 (비금융) 비즈니스 지원프로그램과 금융 프로그램의 연계와 정합성을 점검. 검토 결과 사회적 경제 조직이 금융기관을 통해 투자받을 수 있는 조건과 수준이 되도록 준비하는 “투자 준비” 지원 프로그램 개발을 제안하고 준비작업착수.</p>

D. 토지와 자산¹⁰

정책제안	진행경과
<p>커뮤니티가 커뮤니티 자산을 등록하고 소유권을 보장 받을 수 있는 법제화 필요. 웨일즈 지역민들이 가장 많이 활용하는 스포츠 클럽이 커뮤니티 자산으로 꼭 등록될 수 있도록 법제화할 것</p>	<p>2010년도에 설립된 국가자산워킹그룹(National Asset Working Group, 이하 NAWG)은 2014년부터 재무와 지자체 장관(the Cabinet Secretary for Finance and Local Government)으로 이전하고, 웨일즈 공공기관이 소유한 자산의 매입, 매각, 관리 전반을 관장. 특히 이들 공공자산의 커뮤니티 활용과 소유권 이전 현황 및 전략 개발.</p>
<p>커뮤니티 자산의 효과적인 보호를 위한 다양한 자산 잠금(Asset Lock) 법안 및 정책 필요</p>	<p>커뮤니티 자산 이전을 원하는 커뮤니티를 위한 지침 자료인 “커뮤니티 자산 이전 모범사례 가이드(Community Asset Transfer Best Practice Guide)”, “커뮤니티 자산이전 툴킷” 등을 발행하고 기타 커뮤니티 자산이전 지원 정보 등을 정부 홈페이지 한 곳에 마련 (https://goo.gl/qf6Nv4).</p>
<p>웨일즈 정부와 커뮤니티 개발 금융 연합(Community Development Finance Association)은 협력하여 커뮤니티 개발 금융(Community Development Finance)이 커뮤니티의 자산취득과 개발에 많이 투자되고 활용될 수 있는 방안을 마련</p>	<p>웨일즈내 공공기관이 참조해야할 커뮤니티 자산 이전에 관한 법적 절차와 지원을 집대성한 자료 발간. 특히 정부내 다양한 부처에 분산되어 있는 지원방식과 준수 절차 등을 설명</p> <p>커뮤니티와 빈곤퇴치 담당 차관의 커뮤니티 빈곤퇴치를 위한 커뮤니티 자산이전 방안 제안 보고서 발간</p> <p>웨일즈 공공 섹터 소유 토지 및 건물 DB 구축. 이중 민간이 직접 임대 혹은 매입이 가능한 공공자산 목록과 이들 자산 이용에 필요한 정보를 함께 제공하는 전용 웹사이트 Assets Cymru 오픈</p> <p>공공자산 현황 및 활용도 평가 지수(Property Performance Indicators) 개발</p>

¹⁰ (Wales Government, 2015b), (Wales Government, 2016b)

E. 조달

정책제안	진행경과
웨일즈 공공기관의 조달 정책을 정의한 “Value Wales”에 협동조합과 상호조합의 공급망이 포함될 수 있도록 사회적경제 섹터의 전문적인 현황과 공공기관 조달과정 개발	WCC, 웨일즈 자원봉사 행동 위원회(Wales Voluntary Action Council)와 Value Wales 팀이 모여 운영위원회 결성하고, 시범 프로젝트 진행. 운영위원회에는 조달 주문을 내리는 정부기관과 조달 주문에 입찰하여 조달물품과 서비스를 제공하는 협동조합/상호조합이 모두 참여. 시범사업을 통해 콘소시엄을 형성한 조달 입찰과정, 입찰 결정 후 상품 서비스 제공.
웨일즈 정부의 공공기관 대상 조달정책 지침서에 협동조합과 상호조합의 충분한 소개	
유럽연합의 공공기관 조달 규칙에 사회적 경제 조직에게 충분한 기회를 제공하는 조항을 삽입할 수 있도록 제안 및 로비	
공공기관 조달과정에 중소기업의 사회적 경제 조직이 콘소시엄(때로는 규모가 있는 민간기업을 포함하여)을 이루어 조달사업의 입찰에 공모할 수 있도록 하는 상세 가이드 발간하고, 사회적 경제 조직 지원기관에서는 이러한 콘소시엄을 통한 입찰이 가능하도록 지원	WCC, 웨일즈 자원 봉사 행동 위원회(Wales Voluntary Action Council)는 중소기업의 사회적 경제 조직이 콘소시엄(때로는 규모가 있는 민간기업을 포함하여)을 이루어 조달사업의 입찰에 공모할 수 있도록 하는 상세 가이드 “Joint Bidding Guide”를 발간하여 “Value Wales”를 통하여 배포
특정 공공기관의 조달을 전적으로 사회적 경제 조직에 맡기는 시범사업을 운영 (미국 오하이오주 클리블랜드의 에버그린 협동조합 프로젝트 벤치마킹)	

F. 지능과 혁신

정책제안	진행경과
웨일즈 정부의 혁신 전략인 “혁신 웨일즈(Innovation Wales)”에 신사업 개발 전략에 협동조합과 상호조합의 성장전력이 포함되도록	
영역별 협동조합 지원 프로그램에 혁신을 고민하고 혁신을 통해 성장하는 내용이 포함되도록	사회적 경제 섹터 대표 중간지원조직인 웨일즈 협동조합 센터, 개발 신탁 협회(Development Trust Association), 사회적 기업 (Social Firms) 등은 지원 프로그램에 “혁신” 지원

G. 네트워크와 (정치적) 지지

정책제안	진행경과
웨일즈 협동조합 / 상호조합 섹터의 확장을 위한 연구, 전략, 정책 개발 역량을 강화. 이에 기반한 웨일즈 협동조합 / 상호조합 섹터의 전략적 리더십을 발휘	WCC가 조율하고 웨일즈 정부가 지원하는 “상호조합 연합 (Mutual Alliance)” 조직 중. 협동조합/상호조합 리더, 공공기관/정부의 리더들이 모여 협동조합/상호조합 연구, 정책 개발, 리더들간의 네트워킹, 섹터 전략 개발 등을 진행할 예정.
웨일즈 정부 정책 입안자들에게 정책 조언을 할 수 있는 웨일즈 협동조합 리더들의 포럼 결성	비즈니스 웨일즈 전략 이사회(Business Wales Strategic Board)의 이사로 사회적 경제 섹터의 리더 선임 진행 중
웨일즈 협동조합 / 상호조합 관련 조직간의 네트워킹을 강화	
웨일즈의 미래 세대 웰빙을 위한 지속가능한 개발 목표에 협동조합 / 상호조합 비즈니스 모델이 구체적으로 포함되도록 법령 개정 및 법적 가이드 마련	

H. 정책 제안의 실행을 위한 작업들

	정책제안	진행경과
자금지원	현재 웨일즈 정부가 직접 협동조합 섹터를 위해 제공하는 지원금은 미미. 지역 경제 활성화, 일자리 창출, 교육, 보건, 빈곤퇴치 등에 협동조합이 중요한 역할을 할 수 있도록 웨일즈 정부와 유럽연합 지원금을 제공	각 주제별 협동조합 시범사업 진행을 위한 자금지원 (예: 교통, 보건, 돌봄, 주택, 자연자원 관리 - 아래 I. 기타 작업들 참고)
실행	협동조합의 성공적인 확장과 개발은 반드시 정부의 지원이 필요. 단지 협동조합의 법적 정의 정도에 끝나는 것이 아니라 웨일즈 협동조합 및 상호조합 특별위원회가 제안하는 정책들의 주도자로서 리더십을 발휘하며, 특히 공공서비스 제공의 방안으로 협동조합을 활용하는 전략적 리더십 필요. 공공 서비스 제공의 대안으로 지자체와 협동조합의 파트너십을 강화	대대적인 공공서비스 제공의 대안으로 협동조합과 상호조합과의 파트너십이 강조되는 미래세대의 웰빙법안 통과. 그에 따른 대안모델 기반의 공공서비스 제공 행동계획 발표. (본 보고서 2. 웨일즈 정부의 공공혁신 참조)
경제성장과 연계한 성과평가	웨일즈 협동조합 섹터 전체의 발전현황과 어려움을 파악하기 위하여 협동조합 섹터 전체의 경제발전 기여도 조사. 이를 위하여 위원회는 협동조합의 유형, 경제 영역별 실태조사를 다음의 지표를 이용하여 실시하도록 권고 (전체 협동조합/상호조합의 숫자, 이들의 전체 매출, 웨일즈 전체 산업 매출 대비 협동조합/상호조합의 매출이 차지하는 비율, 전체 조합원 숫자, 전체 협동조합 세전 이익율, 매출 대비 이익율, 협동조합 직원 숫자, 협동조합 적립금 규모)	웨일즈 정부는 WCC 지원하여 웨일즈의 소셜 비즈니스 실태 조사를 조사 - 보고서 "Social Businesses in Wales: State of the Sector" 발간
개별 협동조합 성과평가	영국 협동조합 연합회가 개발 제공하는 협동조합 평가지표를 이용한 개별 협동조합 평가 필요. 이는 재무적/비재무적 지표를 모두 포함. 정기적인 평가와 평가결과 공유 필요	

I. 기타 작업들

이밖에 위원회에서 제안한 것은 아니지만 몇몇 전략 영역에서는 개별적으로 협동조합을 연계한 영역내 문제를 풀고자하는 노력들이 진행되고 있다.

- 보건과 돌봄: 웨일즈 정부는 2014년에 사회 서비스와 웰빙 법령 2014 (Social Service and Well-being Act)를 제정하였다. 이 법령은 웨일즈내 모든 지자체가 사회 서비스를 제공할 때 다음 두가지를 규정하고 있다: i) 협동조합/사회적 기업/제3섹터 기관이 돌봄, 보조, 예방 서비스의 주체로 활동할 것, ii) 이러한 서비스의 디자인과 운영에는 이용자가 참여하는 것을 적극 지원의 의무가 있음을 규정한다. 또한 WCC와 Social Firms이 주체가 되어 보건과 돌봄 영역의 주요 이해관계자들이 함께하는 지역 보건 위원회(Local Health Board)를 구성하고 정기 미팅과 컨퍼런스 등을 진행하고 있다. 이해관계자의 모임에서는 협동조합/사회적 기업/제3섹터 기관이 이러한 서비스를 제공할 때 다른 관련 이해관계자들의 역할은 무엇인지, 어떤 프로세스와 모델이 효과적/효율적인지에 대한 지속적인 평가와 토론이 진행되고 있다. 또한 채택 돌봄 서비스, 돌봄 도우미를 위한 지원, 노인을 위한 커뮤니티 지원 모델, 커뮤니티 중심의 예방 프로그램 등을 포함하는 6개의 시범사업이 진행 중이다. 이와 함께 공공서비스 공모와 입찰, 조달 과정에서 이들 기관의 지원과 참여에 문제는 없는지, 지원이 충분하지 등을 검토하고 있다 (Conay, 2015), (Social Business Wales, 2016).
- 주택: 본 보고서 5. 웨일즈 정부 커뮤니티주도 주택지원 프로그램 참조
- 자연자원: 재생에너지 생산이 가능한 커뮤니티 에너지 회사들의 콘소시움을 통해 규모가 제법 있는 공공사업의 입찰이 가능한지를 검토해보고 있다. 특히 이러한 사업 운영방식에 특화된 재생에너지 커뮤니티 협동조합 설립,

재생에너지 커뮤니티 협동조합들의 컨소시엄 구성과 정부사업 지원 노하우 등 관련 지원 프로그램을 운영하고 있다. 또한 환경관련 법안에서도 재생에너지를 생성하는 협동조합 지원에 관한 항목 개정의 노력이 시작되었다.

J. 진행경과 최종 판단

이상의 웨일즈 협동조합 및 상호조합 특별 위원회의 진행경과 검토 보고는 제언 후 약 18개월 동안 진행된 경과를 평가한 것이다. 웨일즈 협동조합 및 상호조합 특별 위원회의 진행경과 검토에 대한 종합적 판단은 웨일즈 정부가 “협동조합 국가”를 만들기 위한 장기적 전략 수립과 단기 시범사업 시행을 적절히 진행하며, 웨일즈 정부의 공공 서비스 혁신의 적합한 모델로서 사회적 경제모델을 주의깊게 평가해보고 있다라고 결론내렸다. 우선 위원회가 경과 검토를 위해 인터뷰한 많은 정부 부처와 기관에서 협동조합 모델의 적용 여부를 고민하고 있는 것이 파악되었고, 특히 웨일즈 정부가 정의한 공공서비스 제공의 큰 방향의 변화속에서 무엇이 효과적인 구현과 실행의 구조인지를 연구/분석/평가하고 있는 노력은 긍정적인 것으로 평가되었다.

이러한 노력이 좀 더 성과를 내기 위하여 특별위원회는 사회적 경제 섹터와 웨일즈 정부간의 좀 더 긴밀한 협력을 통해 사회적 경제 발전을 위한 계획 수립, 시범사업 시행, 벤치마킹, 서비스 제공 행동계획, 모니터링과 평가 등을 진행할 것을 주문하고 있다. 이와 함께 웨일즈 정부의 각 부처나 공공기관내에서의 노력들도 독립적이 아닌 웨일즈 정부 공공혁신의 큰 틀내에서 통합적으로 시도되고 관리되고 평가되는 노력과 함께 이를 실행하는 현장부서가 새로운 시도에 대한 주인 의식(ownership)을 갖을 수 있도록 하는 것도 필요하다. 이것은 사회적 경제 모델을 적용한 공공서비스의 제공이 단순히 사회적 경제의 강화라는 섹터 발전의 목표가 아닌 웨일즈 정부 공공서비스의 질 향상과 그에 따른 성과 향상이 최종 목표임을 각 실행부서가 충분히 공감하고 새로운 시범사업 등을 시도해보는 것이 중요하다. 궁극적으로 “사회적 경제 모델을 통한 공공서비스 제공”라는 전환에 가장 적절한 “실행 모델”을 웨일즈 정부와 사회적경제 섹터가 공동으로 찾아가는 것이 달성해야할 장기적 목표가 되어야한다.

5. 웨일즈 정부 커뮤니티주도 주택지원 프로그램

웨일즈 주택 현황 및 주택 정책

현재 웨일즈에는 약 135만호의 주택이 공급되어 있으며, 이 중 약 70%가 실소유주가 거주하는 주택이다. 나머지 30% 중 약 16%는 지자체 혹은 정부등록 사회적 임대주택 공급기관이 제공하는 임대주택이며, 그 외 14%는 민간 임대업자가 제공하는 임대용 주택이다. 2010년에 발간된 연구보고서에 의하면 웨일즈 지역에서는 매해 약 9,200호의 시장가 분양과 월세 주택과 약 5,100호의 사회적 임대 주택이 필요하다는 예측을 하고 있다. 또한 임금 대비 집값의 비율은 여전히 높아 특히 첫 집장만을 하는 젊은이들이 큰 어려움을 겪고있다 (Wales Government, 2012). 웨일즈는 2016년 초 현 웨일즈 내각이 진행할 부처별 계획에서 2016년~2021년 사이에 약 2만호(14,000호는 임대용, 6,000호는 분양용)의 저렴한 주택¹¹을 공급을 약속하였다 (Wales Government, 2016e).

웨일즈 정부는 2012년에 웨일즈 주택 정책의 미래 비전과 전략을 “Homes for Wales: A White Paper for Better Lives and Communities”라는 보고서를 통해 발표하였다 (Wales Government, 2012). 이 보고서에서는 웨일즈 정부의 주택 전략을 단순히 모자란 주택 공급량을 맞추기 위하여 주택을 새로 지어 건설하는 것이 아니라 웨일즈 주택 수요를 주의깊게 관찰하며 그것을 충족할 수 있는 웨일즈 전반의 주택 시스템을 관리하는 정책

¹¹ 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 임대료가 많은이들이 지불하기 어려운 수준이므로 이러한 통상적으로 통용되는 저렴한 주택의 정의를 다시 현실적으로 정정해야한다는 반론이 거세다 (Guardian, 2016).

으로 정의하였다. 과거에는 특히 정부의 주택 정책은 직접 저렴한 임대주택을 공급하는 것이 강조되었던 것에 견주어 변화된 웨일즈 정부의 역할은 웨일즈내 노숙인을 완전히 없애는데 모든 가능한 자원과 파트너십을 동원하고 조율하는 관리자(stewardship)이다. 같은 보고서에서는 2020년까지 달성하고자 하는 주택 정책의 목표를 다음과 같이 소개하고 있다.

- 약 7,500호의 저렴한 주택 공급¹²
 - 이중 500호의 협동조합 주택 공급하고, 공공 소유의 택지를 공급
 - 5,000호의 노후된 빈집을 거주할 수 있는 수준으로 리모델링
- 현재 공급되고 있는 공공주택의 질을 개선 : 특히 에너지 효율성을 개선하여 에너지 빈곤층에게 도움이 되도록
- 노숙자 예방 조처 및 취약자 계층이 건강하고 독립적인 삶을 살 수 있도록 이들이 거주하는 주택의 질을 개선
- 2019년까지 노숙하는 가족이 완전히 없어지는 것을 목표로 장기 비전과 계획을 세워 수행

이상의 주택 정책을 요약하자면 저렴한 주택의 공급 증가, 기존 주택의 질을 개선, 주택에 살고있는 웨일즈 지역민의 삶의 질을 보장하기 위해 필요한 지원 서비스(특히 돌봄, 직업 훈련 등 포함) 제공이며, 이들 달성하기 위해 웨일즈 정부 뿐아니라 정부등록 사회적임대 주택 공급주체들, 보건당국, 복지기관, 경찰, 시민사회 등 취약계층의 삶의 질 보장에 관련이 있는 모든 주체들과의 파트너십을 활용하는 것이 강조되고 있다. 이러한 주택정책은 그림.3에 설명되어 있다.

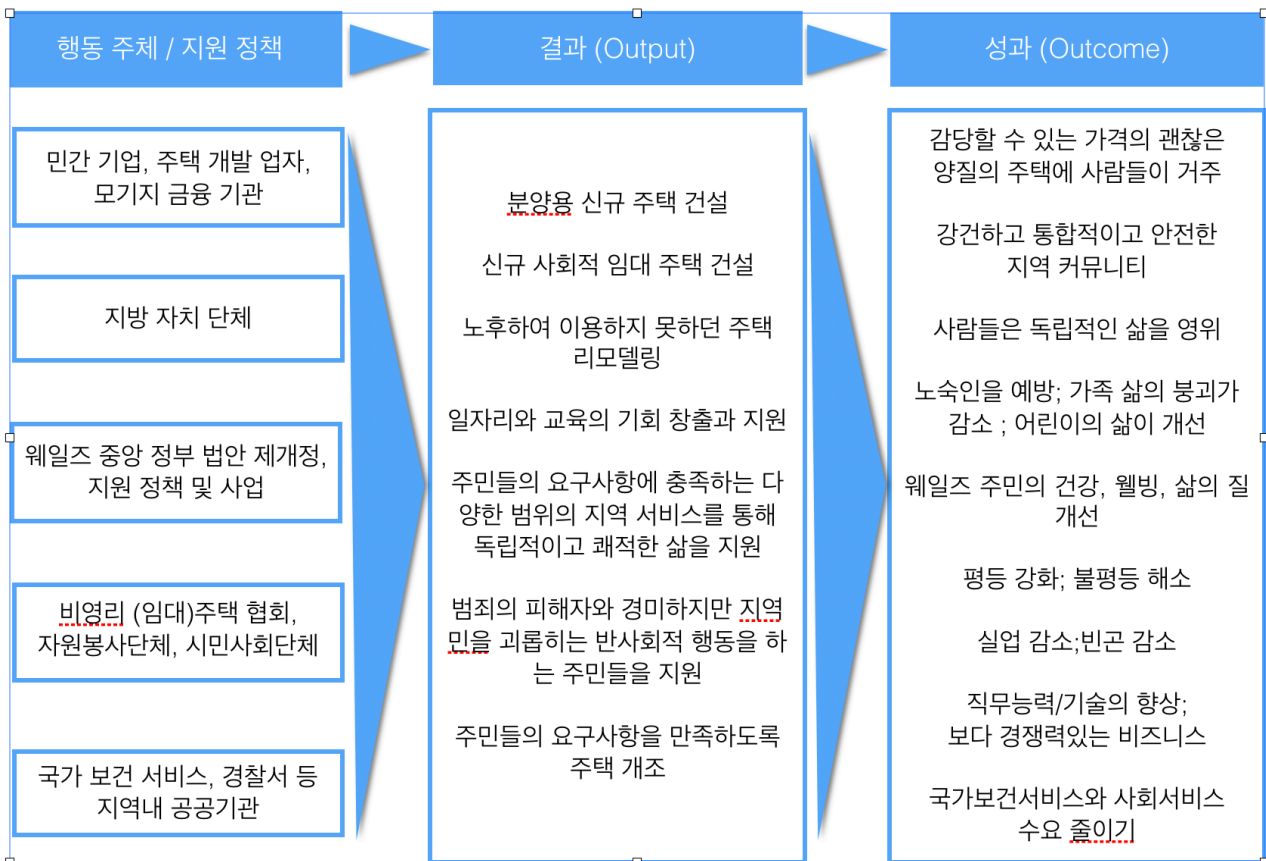


그림 3. 웨일즈 정부 주택 정책 개요

¹² 이는 2016년에 발표된 웨일즈 국정 과제에서 20,000호로 증가하였다 (Wales Government, 2016e)

웨일즈 협동조합/상호조합 주택 현황

2009년에 발표된 버밍햄 대학의 연구보고서에 의하면 영국 전체 주택 중 협동조합 주택이 차지하는 비율은 불과 0.6% (836개의 주택 협동조합이 약 169,000호의 주택을 관리)에 불과했다. 그리고 영국 협동조합 주택 연대 (Confederation of Co-operative Housing)이 집계한 주택 협동조합의 숫자는 2016년 현재 836곳이며¹³, 이들이 관리하고 있는 주택의 숫자는 약 196,000호이다. 이들 중 약 3%만이 웨일즈에 위치하고 있다 (Bliss et al, 2013). 현재까지 웨일즈에서 협동조합 주택의 숫자와 그 영향도는 미미하다. 하지만 웨일즈에서 시장가보다 낮은 저렴한 주택을 공급하는 주요 주체인 정부등록 사회적 임대주택 기관(Registered Social Landlords, 이하 RSLs)가 보유하고 관리하는 주택을 거주민이 조합원으로 참여하는 협동조합형으로 전환할 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

웨일즈내 RSLs은 약 153,000호의 저렴한 주택을 공급하고 있으며, 웨일즈 인구의 15%가 거주하고 있다. 웨일즈의 약 23만 여호의 사회적 임대주택 중 62%인 13만 9천여호를 RSLs이 소유하고 있으며, 점차로 지자체가 직접 제공하는 사회적 임대주택의 숫자보다 RSLs이 제공하고 있는 사회적 임대주택의 숫자가 늘고있다 (Bliss et al, 2013). 웨일즈 RSLs이 고용하고 있는 직원은 7,500명이고 2011년~2012년 회계년도에는 약 8억 5천만 파운드(약 12조 2천만원)의 매출을 기록하였다 (Wales Co-operative and Mutual Commission, 2014). RSLs은 지난 30년간 소외된 계층을 위한 주택 제공의 주요 주체로서 택지 확보, 주택 건설 자금 유치, 적절한 건축 설계/시공사 파트너 확보, 주택사업 비즈니스 모델의 이해, 주택 관리의 노하우 등을 이미 보유하고 있다. RSLs은 주로 빈곤지역의 비영리 앵커조직으로서 지역민을 위한 주택 공급과 함께 그들의 삶 개선에 도움이 되는 직업 훈련 프로그램, 돌봄, 보건, 보육, 환경, 가족 프로그램 등을 제공하기도 하고, 주변 공공 공간의 정비작업도 진행하고 있다. 최근에는 RSLs이 제공하는 주택 단지를 기반으로 하는 커뮤니티 기업, 사회적 기업의 활동도 점차로 활발해지고 있다. RSLs은 또한 통상 낙후지역에서 가장 많은 일자리를 창출하고 있는 지역 기반 고용주이기도하다. RSLs은 지역민을 위한 저렴한 주택 공급과 낙후지역의 지역 재생이라는 목표를 지자체와 공유하며, 점차로 낙후 지역에서 역할과 영향력을 확대해가고 있다. 실제 이것을 이유로 지자체의 좋은 협력 파트너로 관계를 맺으며 필요한 지원을 받고 있다.

RSLs의 커져가는 영향력 만큼 그들이 극복해야할 현실의 이슈도 만만치가 않다. 우선 다양한 계층의 주민들의 복잡한 수요에 만족할만한 주택과 주변 이웃환경을 제공하는 것이 쉽지 않다. 특히 이들 경험이 많은 RSLs은 단순한 주택이라는 공간만을 제공하는 것이 아니라 주민들이 주인의식을 느끼고 오랫동안 거주할 수 있는 보금자리를 제공할 때, 지역의 커뮤니티가 강화되고 바로 이들이 지역을 계속 살아나게하는 재생의 원동력이 된다는 것을 잘 파악하고 있다. 또한 정부의 지원이 많이 줄어들고 있는 상황에서 저렴한 임대가를 유지하면서 양질의 주택 제공하는 것도 새롭게 풀어야할 관건이다. 이러한 현실적인 RSLs의 문제를 해결할 수 있는 방안으로 그들이 제공하는 주택의 관리를 주민이 직접 참여하는 협동조합이 맡는 것에 큰 관심을 보이고 있다. 이미 몇몇 규모가 큰 RSLs은 다양한 주택관리 프로그램에 주민을 직접 참여하는 것을 통해 보다 나은 서비스 만족도와 주택 관리 질의 개선을 경험해보고 있다. 웨일즈의 경우 2003년을 기점으로 지자체가 보유하고 있던 대단위 임대주택의 소유권을 지역의 앵커조직인 RSLs에 이양하고, 지자체가 지역 주택 공급과 지역재생의 목표 달성을 이들 RSLs과의 협력을 통해 달성하는 사례가 점점 일반적이 되어가고 있다. 지자체가 직접 주택을 지어 공급하는 것 보다 이들 전문 기관들을 통해 지역민에 필요한 공공서비스를 제공하는 이러한 모델은 바로 2015년 웨일즈 정부가 천명한 대안모델에 기반한 공공서비스 혁신의 선경험으로 평가하고 있다. 이제 이 모델은 RSLs뿐만 아닌 공공 서비스의 이용자인 지역주민도 함께 참여하는 협동조합 형태로 진화가 시작되고 있다 (Edwards, 2015).

¹³ <http://www.cch.coop/>

웨일즈 정부 협동조합 주택 지원 정책

웨일즈 정부의 협동조합 주택 지원정책은 과거 노동당의 공약에 포함되어 있었다. 이 공약의 핵심은 저렴한 주택 공급과 특히 사회적 임대주택 공급과 관리에 주민과 지역 커뮤니티의 민주적인 주민참여를 보장하는 것이었다. 이후 2012년에 발표된 웨일즈 정부의 종합 주택 정책에는 저렴한 주택 7,500호를 새로 건설하고¹⁴, 이 중 500호는 협동조합 주택으로 건설하는 것을 포함한다. 이 새로운 주택 정책은 노동당뿐만아닌 초당적으로 지원하고 합의된 내용이다. 웨일즈 정부의 협동조합 주택 지원정책은 다음과 같은 다섯가지 기대효과를 목표로 하고있다 (Jones, 2015b).

- 협동조합 주택이라는 대안 주택 모델을 웨일즈 지역민에게 제공
- 저렴한 주택(affordable housing)의 공급량과 선택의 폭을 넓힘
- 웨일즈 정부의 저렴한 주택 제공 정책에서 정부가 지원하는 보장된 주택 모델로서 협동조합 주택이 인지되도록
- 협동조합 섹터, 저렴한 주택 제공 섹터, 지역 커뮤니티, 지자체간의 파트너쉽 체계 구축과 활용
- 정부와 공공기관 소유의 토지와 공공 보조금의 효율적인 이용

이를 위하여 웨일즈 정부는 우선 협동조합 주택 이해관계자 위원회 그룹을 조성하여 협동조합 주택 500호 건설과 여타 협동조합 주택 지원 정책을 결정하고, 그에 대한 모니터링과 평가를 실시하고 있다.

협동조합 주택 이해관계자 위원회 그룹 활동

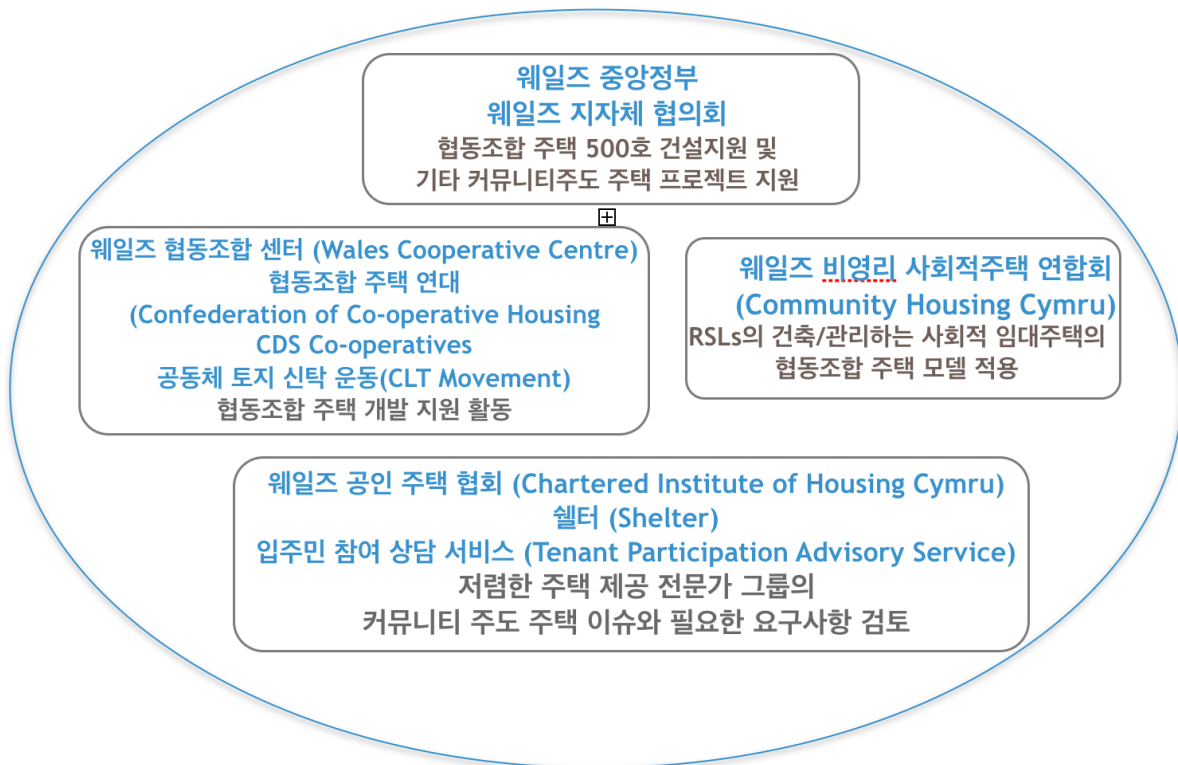


그림 4. 웨일즈 협동조합 주택 이해관계자 위원회

웨일즈 정부는 협동조합 주택 지원을 위해 “협동조합 주택 이해관계자 위원회(Co-operative Housing Stakeholder Steering Group)”를 만들었다(그림 1). 위원회는 네개의 그룹으로 구성되어있고 협동조합 주택

¹⁴ 이후 이 공약은 20,000호로 바뀐다..

확산에 직간접으로 관계하는 정부기관, 지자체, 협동조합 주택 섹터, 비영리 주택협회, 주택 전문가 기관, 주택 관련 시민사회 그룹 등으로 구성되어 있다 (Jones, 2015b), (Keith, 2015). 이 그룹은 정기적으로 만나 웨일즈 정부의 협동조합 주택 지원 정책의 효과를 모니터링하고 이에 따른 미래 정책을 위한 토론을 진행한다. 웨일즈 정부가 추진하는 웨일즈 협동조합 주택 사업(Co-operative Housing in Wales)의 성과는 위원회가 함께 선정한 다음의 평가 항목에 기준하여 현재까지 공급된 협동조합 주택을 평가하고 있다 (Jones, 2015b). 이러한 평가항목은 웨일즈 정부가 기대하는 협동조합 주택이 반드시 가져야할 특성을 정의하고 있다.

- 웨일즈 주택수요를 충족하는 모델인지
- 민주적인 커뮤니티 조합원으로 가입하는 기회가 존재하는지
- 조합원이 주택 협동조합 거버넌스에 참여하는지
- 임대용 주택, 시장가 분양 주택, 지분 공동 소유 주택의 혼합된 주택 모델을 제공하는지
- 주택의 질은 현재 웨일즈 정부가 공급하고 있는 사회적 임대 주택의 질보다 더 나은지
- 주택이 위치한 동네(장소)가 사회적, 경제적, 환경적으로 지속가능성을 충분히 보여주는지
- 지역주민의 소득수준과 가계구조(예: 1인가구, 청년가구, 젊은가족, 중장년 가족, 노인 등)에 적합한 모델을 제공하고 있는지
- 커뮤니티에서 요구되는 다양하고 유연한 주택의 계약조건(예: 월세임대, 공동소유 등)이 제공되고 있는지
- 협동조합 주택 개발에 요구되는 자금 확보에 대한 계획이 있는지 혹은 자금 확보가 가능할 준비와 계획을 가지고 있는지

웨일즈 주택법령 2014 개정안

500개 협동조합 주택을 짓겠다는 계획 발표 후 웨일즈 정부는 2014년 주택법령의 몇몇 조항을 개정하여 웨일즈에서 협동조합 주택의 건설과 보급에 도움이 되도록 하였다. 그 내용은 다음과 같다. 협동조합 주택이 쉽게 이해될 수 있는 표준 주택 임대 계약서를 법조항으로 정의하여 협동조합 주택 모델로 임대 계약을 맺을 수 있는 근거와 보장을 하였고, 이 계약서에서는 주택 협동조합과 조합원 사이에 입주 계약을 맺을 때 방해가 되는 요소들을 제거하고 있다. 또한 주택 자금 용자 기관과 모기지 용자 계약을 위한 협동조합 주택 모델에 대한 법적 근거 조항을 만들었다. 협동조합 주택에 대해서도 계약의 당사자인 협동조합 주택이나 협동조합 주택 조합원이 용자 대금 상환에 실패할 때 주택 자금 용자 기관이 협동조합 주택을 차압할 수 있는 근거를 마련하였다 (Jones, 2015b).

국가 자산 실무단(National Assets Working Group)

저렴한 주택 제공에 가장 큰 어려움 중 하나는 저렴한 택지의 확보이다. 저렴한 택지 확보의 한 방안으로 공공이 소유하고 있는 토지와 건물을 주민이 커뮤니티 주도 주택 건설 및 관리주체에 소유권을 이전하거나 30년 이상의 장기 임대를 하는 것이 적극적으로 검토되고 있다. 웨일즈 정부에서 국가 자산 실무단을 설립하고 매해 “커뮤니티 자산 이전 모범사례 가이드, “커뮤니티 자산이전 툴킷” 등을 발행하고 있다. 국가 자산 실무단은 웨일즈 공공기관이 소유한 자산의 매입, 매각, 관리 전반을 관장하며, 특히 이들 공공자산의 커뮤니티 활용과 소유권 이전 현황 및 전략 개발 중이다. 웨일즈 정부가 권장하는 공공기관 자산 이전은 일반 원칙은 공공이 소유하고 있는 자산 중 이전 대상 자산은 i) 다른 여타 공공기관에서 활용할 필요가 없을지 검토, ii) 여타 공공기관에서 활용할 기회가 없을 경우 목록을 시민에 공개하고 오픈 마켓에 매물로 올려놓는다. 국가 자산 실무단은 이러한 일반적 경우와 구별되어지는 “커뮤니티”가 자산 이전의 주체가 되는 커뮤니티 자산 이전의 목적, 원칙, 절차 등을 정의하고 있다. 커뮤니티 자산 이전은 주로 지자체가 소유하고 있는 자산의 소유권을 지역에서 활동하는 커뮤니티 그룹, 시민사회, 커뮤니티 차치 단체 등에게 이전하는 것이다. 커뮤니티 자산 이전은 오픈 마켓에서 자산 이전의 목표인 수익성만을 목표로하지는 않는다. 그보다는 커뮤니티 자산 이전은 커뮤니티의 직접적인 자산 소유와 관리를 통하여 커뮤니티의 혜택을 가져와 커뮤니티 전체의 역량이 강화되는 것이다. 실제로 본 보고서 웨일즈 협동조합 주택 사업에서 소개

되는 협동조합 주택 프로젝트의 많은 경우에서 지자체가 이전한 토지가 택지로 확보되어 저렴한 주택이 공급되고 있다 (National Assets Working Group, 2016).

공동체 토지 신탁 법적 정의와 지원

공동체 토지 신탁(Community Land Trust)를 따로이 지원하는 정부 프로그램은 존재하지 않지만 아래 협동조합 주택 사업에 선정된 커뮤니티 주도의 협동조합 주택 프로젝트 중 다수가 공동체 토지 신탁을 설립하여 주택을 짓고 있다. 웨일즈 정부는 정부의 협동조합 주택 지원 사업에 공동체 토지 신탁이 소유하는 주택도 지원이 될 수 있도록 법적 정의를 하고, 공동체 토지 신탁 개발 가이드를 만들어 배포하고 있다¹⁵. 웨일즈 정부가 정의하는 공동체 토지 신탁의 정의는 다음과 같다 (Bliss and Fox, 2014).

공동체 토지 신탁이란 지역 커뮤니티의 사회적, 경제적, 환경적 이득을 증진시킬 목적으로 설립된다. 공동체 토지 신탁은 다음의 목적으로 토지와 기타 자산을 확보하고 관리한다.

- 지역 커뮤니티에게 혜택을 제공할 것
- 공동체 토지 신탁의 조합원들이 지역 커뮤니티에 혜택을 줄 수 있다고 생각되는 경우를 제외하고 공동체 토지 신탁이 보유하고 있는 토지나 자산을 팔거나 개발하지 못하도록 할 것

또한 공동체 토지 신탁은 정관에 명확하게 다음을 보장해야 한다.

- 공동체 토지 신탁의 활동으로 만들어진 어떤 이윤이라도 지역 커뮤니티에 혜택이 되는 것에 사용되어야 한다 (이것이 지켜지지 않은 경우 이윤은 모두 조합원에게 직접적으로 배분되어야 한다).
- 구체적으로 명시된 지역에 살거나 일하는 개인들은 공동체 토지 신탁의 조합원이 될 수 있는 기회를 갖는다.
- 공동체 토지 신탁의 운영이 조합원이 통제한다.

이와 함께 RSLs과 공동체 토지 신탁간 파트너십을 맺고 신규 공동체 토지 신탁에게 지역의 RSLs이 택지 확보, 공동체 주택 설계, 건설, 관리의 노하우를 공유하는 프로젝트도 시범 사업에 포함되어 있다 (Conaty, 2015) (예: 웨스트 릴 공동체 토지 신탁, 그위네드 공동체 토지 신탁, 표.1. 커뮤니티 주도 협동조합/상호조합 주택 개발 프로젝트 참조).

웨일즈 협동조합 주택 사업 (Co-operative Housing in Wales)¹⁶

개요

2012년에 발표된 웨일즈 주택 전략에서는 웨일즈 의회와 내각이 유지되는 2020년 5월전까지 협동조합 주택 500호 공급을 약속하였다. 이는 웨일즈 협동조합 주택(Co-operative Housing in Wales, 이하 CHIW)라 불리는 사업이며, 사업의 협동조합 주택 프로젝트 지원방안은 다음의 세가지로 진행되고 있다. 첫째, 주택 개발자금 약 190만 파운드(약 27억원)를 직접 지원하는 세 개의 시범 프로젝트를 시작한다. 이 시범 프로젝트는 파트너로 정부등

¹⁵ Community Land Trust Handbook, <https://goo.gl/G1fGhV>

¹⁶ Donbavand and Rees (2016), Wales Co-operative Centre (2015), Mllins (2016)

록 사회적 임대주택 개발기관(Registered Social Landlords, 이하 RSLs)을 지정하고, 파트너로 선정된 RSLs은 저렴한 가격의 협동조합 주택의 건설/분양/관리를 진행한다. 둘째, 웨일즈에서 이미 진행되어오던 협동조합/상호조합 주택 프로젝트를 선정하여 다양한 “협동조합 방식”의 주택 개발, 관리, 조합원 참여 등을 지원한다. 이를 위해 WCC에 협동조합 주택 전담 지원 매니저를 두고, 개별 프로젝트 지원뿐 아니라 프로젝트간의 교류와 정보 공유 등을 진행한다. 셋째, 각 프로젝트 시작 전후의 타당성과 성과평가를 진행하여 결과를 연구보고서로 발간한다 (Donbavand and Rees, 2016).

WCC 협동조합 주택 매니저 지원

WCC 소속 협동조합 주택 매니저는 웨일즈 협동조합 주택사업에 선정된 프로젝트와 공식 “지원 계약”을 맺는다. 특히 첫 조합원 모집과 협동조합 설립부터 협동조합 주택 건설, 입주까지 WCC의 협동조합 주택 매니저는 다음과 같은 지원을 제공한다.

- 조합원 그룹 개발과 협동조합 거버넌스 구성 지원
- 주택 협동조합 법적 구조 지원
- 영국 내 다른 협동조합 주택 방문 연계
- 프로젝트 조안을 구할 수 있는 협동조합 주택 전문가 연결
- 협동조합 주택 조합원 대상 역량강화 프로그램 제공
- 협동조합 주택 개발에 도움이 되는 연구 진행
- 모범사례 공유 및 네트워킹 자리 마련
- 미래의 협동조합 주택 모델을 위한 가이드 개발

협동조합 주택 기대효과

CHiW 사업은 웨일즈 정부의 전체 주택 사업 중 물량으로 차지하는 비율은 크지 않지만 (2021년까지 웨일즈 지역 새주택 약 20,000호 건설 중 협동조합 주택 500호 건설), 시범사업의 성격을 갖고 향후 웨일즈 주택 사업의 미래 방향을 제시할 수 있는 근거를 마련하기 위한 사업이다. 따라서 시범 프로젝트로 개발 자금을 지원한 프로젝트, 커뮤니티가 자발적으로 주도하여 시작한 프로젝트, 전문 RSLs이 주도하는 프로젝트로 고르게 구성되어 있다. 웨일즈 정부가 추진하는 다른 주택사업과 다르게 웨일즈 정부가 CHiW의 특성으로 기대하는 것은 다음과 같다 (Wales Co-operative Centre, 2015).

- 지역민들의 열정과 관심: 지역민들이 직접 자신이 살게될 주택과 주변지역의 설계, 건설, 관리 등에 참여하고 중요한 의사결정을 하면서 이웃을 더 많은 소통을 하게되고 서로를 잘 알게되면서 커뮤니티 정신이 되살아나는 것을 기대한다. 이러한 과정에서 보다 주체적인 지역으로 거듭나기를 기대한다.
- 강화된 파트너십: 흔히 기존에 저렴한 주택을 공급하던 주체였던 지자체나 RSLs는 협동조합 주택 모델 기반 주택 제공을 위해 입주민, 지역 커뮤니티, 협동조합 활동가, 지역 재생 전문가 등과 파트너십을 강화하고 적극 활용한다. 단순히 주택 공급이 저렴한 가격의 거주가능한 건물을 지어 공급하는 것이라는 개념에서 진화하여, 주민들이 지역에서 웰빙의 삶을 영유할 수 있는 공간만들기로 바라본다. 따라서 이와 같이 전환된 개념을 실천하는데에는 지역의 공간만들기에 함께 참여해야할 모든 이해관계자간의 파트너십이 중요하며, 이를 실현시키는 가장 적합한 방식으로 협동조합 주택이 적절한지 증명해본다.
- 유연함: 제공되는 주택의 입주 예정자 요구사항에 따라 특화된 특성들을 갖출 수 있는 유연함이 보장될 것을 기대한다. 협동조합 주택의 특징으로 입주민, 주택 건설 주체, 주택 관리 주체, 주택 개발 자금 지원자 등이 함께

참여하여 지역과 입주민의 특성에 가장 적절한 주택과 주변 지역을 함께 디자인-건설-관리가 가능하며, 이의 결과로 입주민에게 가장 적절한 주택의 건설이 가능하다는 것이다. 이러한 유연함이 실제로 시범사업에서 증명되도록 한다.

이러한 특성이 최종적으로는 협동조합 주택을 통해 웨일즈 주민들에게 주민들이 감당할 수 있는 저렴한 주택의 제공, 장기적 주거권이 보장되는 주거 안정성 강화, 가치를 공유하는 커뮤니티의 삶을 통한 주민들의 웰빙이 높아지는 성과를 기대한다.

CHiW 지원 프로젝트

웨일즈 정부는 CHiW 사업의 일환으로 총 25개의 협동조합 주택 프로젝트를 대상으로 다양한 지원을 제공하였다. 이들 프로젝트는 프로젝트별도 주택의 위치(도시와 농촌지역), 주택의 형태, 입주자의 구성 등이 각기 다르다. CHiW 사업의 1차 평가보고서는 2016년 3월에 발표되었고, 2015년 10월까지의 진행상황을 분석하였다 (Donbavand and Rees, 2016). 이 보고서에 의하면 2016년말까지 25개의 프로젝트 중 총 16개의 협동조합 주택 프로젝트가 주택건설을 종료하고 입주하는 것을 목표로 하고있다. 평가가 진행된 시점에는 대부분의 프로젝트는 협동조합이 설립되고 주택을 짓고 있는 과정이었다. 이 중 8개의 프로젝트는 커뮤니티가 주도하여 진행된 프로젝트이고, 나머지 8개의 프로젝트는 RSLs이 주도하여 진행된 프로젝트이다. 이 16개의 프로젝트 중 세개의 프로젝트가 주택개발자금 190만 파운드를 지원받은 프로젝트이다. 표.1과 표.2에 16개 프로젝트 이름과 주택이 위치한 장소, 간단한 프로젝트 설명이 소개되어 있다.

표.1. 커뮤니티 주도 협동조합/상호조합 주택 개발 프로젝트

프로젝트 이름/위치 (정보 홈페이지)	주택 형식	설명	프로젝트 주체
Abbey Street Co-operative Housing/ Rhyl, Denbighshire (https://goo.gl/yfY2B8)	사회적 임대주택	웨스트 릴 공동체 토지 신탁과 RSLs인 북 웨일즈 주택이 공동으로 협동조합을 설립하고 이사회의 이사로 등재. 협동조합 소유의 주택 11호 건설. 7호는 방 세계 규모의 가족주택으로 새롭게 짓는 건물이며, 4호는 빅토리아시대 오래된 건물을 아파트와 커뮤니티 상점/베이커리로 리모델링. 지역주민 중 지역재생에 열정을 갖고 조합원 활동을 할 사람들을 우선순위로 조합원 선정, 프로젝트를 위해 WCC의 지원으로 2010년에 웨스트 릴 공동체 토지 신탁이 설립되고, 2014년에 12월에 건축시작, 2016년 입주 예정.	웨스트 릴 공동체 토지 신탁(West Rhyl Community Land Trust)/북 웨일즈 주택 (North Wales Housing)
Golem Housing Co-operative/ Swansea, (https://goo.gl/Yi8a7E)	협동조합 조합원 소유 주택	7명의 주민들의 주도로 건설된 협동조합 주택. 2010년에 설립되어 2012년에 완성되어 입주하고 현재는 추가로 주택을 확장을 위해 토지 매입 등 조사중	7명의 입주자
Home Presteigne/ Powys (www.home-presteigne.co.uk/)	협동조합 조합원 소유 주택	17호의 협동조합 주택 건설 중이며, 향후 3년간 비즈니스 계획이 세워졌음. 공동체 토지 신탁을 설립하여 토지 확보, 건축 허가 등의 작업을 진행하고 있음. 캠 해리 토지 신탁(Cam Harry Land Trust)의 지원으로 주택 단지내 공용토지에 먹거리 재배, 그린 에너지 발전 등을 계획	자발적인 커뮤니티 그룹
Wrexham Self-Build/Wrexham	협동조합 조합원 소유 주택	환경을 고민하며 지속가능한 주택에 관심이 있는 자발적인 핵심 그룹이 모여 시작. 협동조합 주택 12호 건설 계획. 주택부지를 찾았고, 토지 매입과 건설 비용등 자금 마련 중. 조합원이 직접 주택 설계와 건설 단계에도 참여.	자발적인 커뮤니티 그룹

St David's Peninsula Community Land Trust/ Pembroeshire	공동체 토지 신택 소유 주택	지역재생을 위해 2015년에 세인트 데이빗 페닌슐러 공동체 토지신택은 약 100호가 넘는 주택건설 계획. 현재 토지확보는 되었고, 주택 설계와 건축허가 신청 중. 주택 건설과 함께 커뮤니티 수영장, 카페 등을 함께 개발하여 지역 비즈니스를 포함한 지역 재생을 함께 계획함. National CLT network의 지원을 받으면서 프로젝트 진행 중.	세인트 데이빗 페닌슐러 공동체 토지신택 (St David's Peninsula CLT)
Gwynedd CLT/ Gwynedd (https://goo.gl/8Lv2wu), (https://goo.gl/kdcNQJ)	공동체 토지 신택과 조합원 공동소유	아주 외딴 시골지역에 저렴한 주택을 공급하기 위해, 지역 RSLs인 그룹 시네피, 그위네드 지자체, 스노우도니아 국립공원이 파트너가 되어 그위네드 CLT를 설립. 그룹 시네피의 노하우로 3곳의 빌리지에 시장가의 70% 분양가인 주택 25호 건설. 조합원은 주택을 그위네드 CLT와 공동소유. 지자체는 택지와 건설비용 용자. 이와 함께 건설비용 충당을 위해 시장가로 분양할 주택도 추가로 건설.	그위네드 공동체 토지신택 (Gwynedd CLT)/ 그룹 시네피 (Grwp Cynefin)

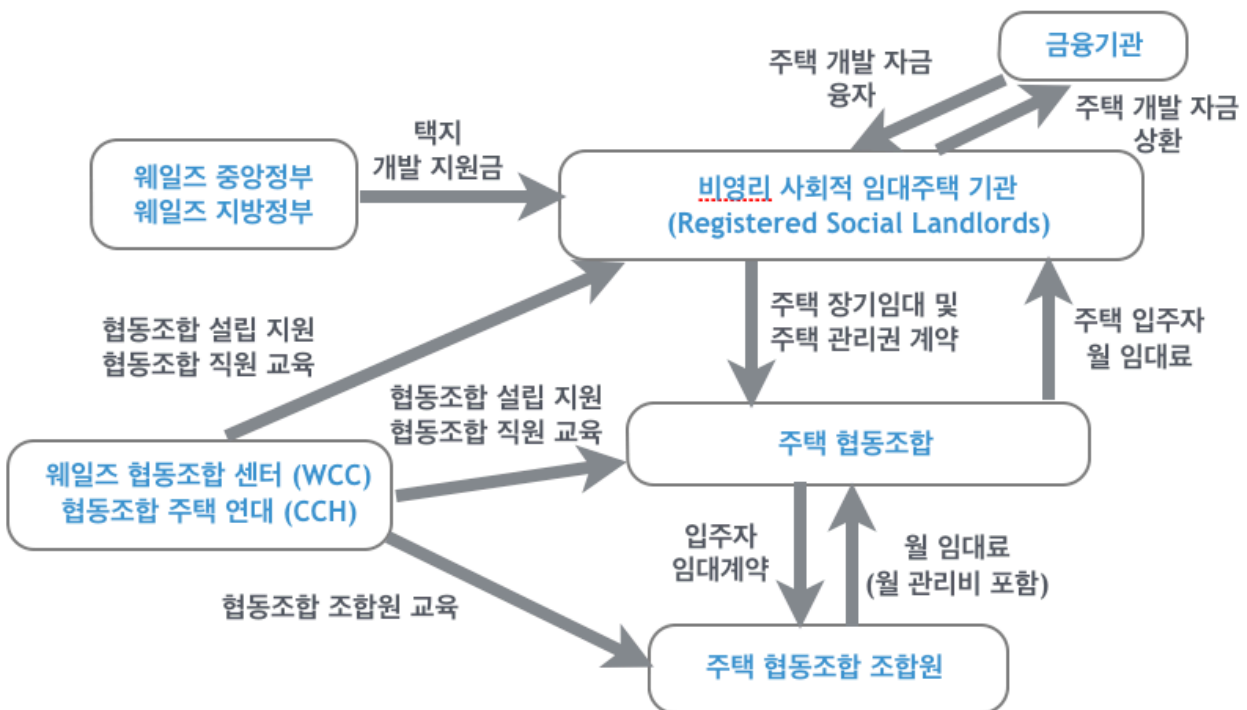
표.2 RSLs(정부등록 비영리 사회적임대 주택 개발기관) 주도 협동조합/상호조합 주택 개발 프로젝트

프로젝트 이름/위치	주택 형식	설명	프로젝트 주체
Loftus Garden Village/Newport https://goo.gl/QW1glA	주택개발한 RSLs 과 조합원 공동소유 주택	RSLs인 세렌 그룹이 개발하는 대단위 주택단지(총 30호 임대주택과 201호 개인주택 분양. 이중 60%이상인 저렴한 주택)의 일부인 20호를 협동조합 주택으로 개발. 웨일즈 중앙정부와 뉴포트시는 지원금 65만 파운드 및 주택부지 제공. 주택 협동조합은 조합원이 참여하는 주택 임대/커뮤니티/조합원 관련 이슈를 담당. 조합원은 집값의 30~60%를 지불하고, 나머지 잔금의 3%씩 매달 임대료처럼 지불.	세렌 그룹(Seren Group)
Home Farm Village Co-operative/Cardiff, https://goo.gl/juCOhA	사회적 임대주택	RSLs인 카드윈 주택 연합이 소유권을 갖고 장기임대권을 새로 설립한 홈팜 빌리지 협동조합(Home Farm Village Co-operative)에 보장해줌. 홈팜 빌리지 협동조합은 주민 조합원으로 구성되어 41호의 가족용 주택과 아파트를 주택의 실소유주인 카드윈 주택 연합과 함께 공동으로 관리. 웨일즈 중앙 정부는 지원금 40만 8천 파운드와 주택부지 제공.	카드윈 주택 연합 (Cadwyn Housing Association)
Old Oak Housing Co-operative/ Carmarthen, (www.gwalla.wales/co-op)	사회적 임대주택	은퇴자를 위한 임대주택. 카마덴서 카운티 지자체의 요청으로 RSLs인 그룹 그와리아 소유의 주택 27호 건설. 장기 임대권을 새로 설립한 카마덴 주택 협동조합(Carmarthen Housing Co-operative)에 보장해 주고, 주택 관리의 역할을 공동으로 수행. 27호 중 1채는 학습장애를 갖고있는 사람을 위한 특수 설계로, 입주자와 공동소유. 웨일즈 중앙 정부는 지원금 85만 1천 파운드와 주택부지 제공.	그룹 그와리아 (Grwo Gwallia)/ 카마덴서 카운티 지자체 (Carmarthenshire County Council)
Ty Cftle/ Pontypool, https://goo.gl/CSmxEO	사회적 임대주택	16~24세 청년 대상 임대 아파트 8호 건설. RSLs인 브론 아폰 커뮤니티 주택 소유의 임대주택 거주 청소년을 위한 프로그램에서 진화하여, 부모로부터 첫 독립하는 청년대상 협동조합 아파트로 발전. 입주자는 조합원으로 주택관리 협동조합에 가입하여 주택 관리 관련 조합원 규칙과 활동에 참여. 입주자 조합원 최장 2년간 입주할 수 있고, 브론 아폰 커뮤니티 주택의 청소년팀이 지원하는 다양한 직업교육 프로그램에 참여	브론 아폰 커뮤니티 주택(Bron Afon Community Housing)

Gellideg Co-operative/ Merthyr Tydfil, https://goo.gl/BmW9uN	사회적 임대주택	RSLs인 머서 벨리 주택과 머서 티드필 지자체가 함께 지역 재생 특수목적의 공동벤처를 설립하고, 머서 벨리 주택이 소유하고 있던 노후한 아파트 소유권을 이 벤처회사에 이전. 머서 티드필 지자체는 지역 재생 기금을 이용 노후 아파트 리모델링 비용 투자. 새로 설립된 갤리데그 협동조합은 리모델링된 아파트의 장기 임대권을 벤처회사와 계약하고 입주민을 조합원으로 구성하여 조합원 참여의 주택 관리 및 비즈니스 계획을 세워 시중보다 저렴한 임대료를 받지만 지자체의 리모델링 용자비용을 장기간에 걸쳐 상환하는 계약체결	머서 벨리 주택 (Merthyr Vally Homes) / 머서 티드필 지자체 (Merthyr Tydfil County Borough Council)
--	----------	---	---

표.2에서 소개하고 있는 RSLs 주도 협동조합 주택 프로젝트들 중 회색으로 표시된 프로젝트(Loftus Garden Village, Home Farm Village Co-operative Housing, Old Oak Housing Co-operatives)는 WCC의 지원 뿐 아니라 협동조합 개발 정부 지원금이 직접 제공된 프로젝트이다. 웨일즈 정부에서 전략적으로 선택한 모델은 파트너십을 통한 협동조합/상호조합 주택 모델 개발이다. 영국에서 저렴한 주택을 공급하는 주요 주체는 2차 세계 대전 이후 1980년대 후반까지는 정부였다. 중앙정부가 주택 개발 자금을 직접 지원하고, 주택 건설과 관리의 주체는 지자체였다. 그러나 1980년대 후반부터 정부의 직접 제공하던 사회적 임대주택은 영국 정부에 등록된 사회적 임대주택 전문기관에 의해 제공되기 시작한다. 지자체가 직접 소유하고 관리하는 대단위 공공임대주택의 노후가 시작되면서 재개발 및 리모델링 비용이 상당해지고, 지자체의 사회적 임대주택 관리 효율성과 효과성에 비판적이던 정부는 저소득층을 위한 임대주택의 제공 방식을 변화한 것이다. 정부는 저소득층을 위한 주택공급의 전반적인 전략과 정책 수립에 집중하고, 실질적인 주택 공급과 관리의 이행은 RSLs와 같은 전문기관에 맡기는 것이 정책변화의 핵심이다. 마찬가지로 현재 웨일즈 정부의 사회적임대주택 공급 정책은 따라서 직접공급이 아닌 RSLs를 통한 간접공급이며, 따라서 이들 사회적임대주택 전문공급기관을 대상으로 하는 관리감독이 웨일즈 정부와 지자체의 주요 업무이다. 협동조합 주택의 공급의 주요 목표로 저렴한 주택 공급이 포함되어 있고, 이러한 이유로 웨일즈 내에서 저렴한 주택 공급의 노하우를 가장 많이 보유하고 있는 RSLs이 협동조합 거버넌스를 적용하는 주택 단지를 건설하여 운영하는 것으로 협동조합 주택 확산 전략을 선택하였다. 이는 앞에서 소개한 웨일즈 협동조합 및 상호조합 특별 위원회가 제안한 내용과도 일치한다.

그림 5. 웨일즈 주택 협동조합 시범 프로젝트의 일반적 모델 유형



위 그림 5는 웨일즈 주택 협동조합 시범 프로젝트에서 적용하고 있는 일반적 모델을 설명하고 있다. 웨일즈 중앙 정부와 지방정부가 택지와 개발자금을 지원하며, 지역에서 지역민을 위한 저렴한 주택 공급을 오랫동안 맡아온 전문성과 지역민을 위한 쾌적한 주택을 제공한다는 비전을 지자체와 함께 공유하고 있는 RSLs이 직접 주택 건설/분양/임대 입주인 모집 등을 진행한다. 이 경우 정부의 지원금이 부족할 경우 적절한 비즈니스 모델을 제안하여 RSLs이 직접 시중 금융 기관을 통해 주택 개발 자금을 용자한다. RSLs이 주도한 주택 건설은 사업별로 100% RSLs이 소유하고 사회적 임대주택으로 입주자를 모집하고 입주자는 시장가보다 저렴한 월세를 지불하는 임대형과 주택의 소유지분을 입주민에게 분양하여 주택의 소유권이 RSLs과 입주민에게 공동으로 있는 분양형 두가지가 있다.

보통 RSLs은 이러한 사업에서 주택 건축과 주민 입주가 종료된 주택과 단지의 관리도 전문적으로 맡아 진행한다. 협동조합 주택의 경우 RSLs이 소유한 주택 단지와 관리를 새로 설립한 협동조합과 함께 맡는다. 이를 위한 협동조합의 설립과 조합원 모집, 교육 또한 RSLs내 협동조합 주택 전담 직원에 대한 협동조합 관련 교육은 협동조합 전문 기관인 WCC와 CCH가 제공한다. 협동조합 주택을 분양받거나 임대주택에 입주인으로 거주하고 싶은 주민은 주택 협동조합의 조합원이 되어야 한다. RSLs, 주민 조합원, 지역사회 단체 등의 구성원이 통상 주택 협동조합의 이사회 이사가 되어 주택 협동조합의 운영과 의사결정에 참여한다¹⁷. RSLs은 주택 협동조합에 장기적으로 주택을 임대하고 관리하는 위탁사업자로 계약을 맺고, 계약에서 주택 임대/관리 역할과 업무 중 어떤 부분을 RSLs이 수행할지와 주택 협동조합이 실시할지를 결정한다. 일반적으로 실제 입주민의 임대 계약 체결의 대상은 따라서 주택 협동조합이다.

CHiW 프로젝트 1차 평가

웨일즈 정부는 CHiW 사업의 1차 평가보고서는 16개 프로젝트 대상으로 주요 참여자(RSLs 관계자, WCC 관계자, CCH 관계자, 주민과 웨일즈 협동조합 주택 사업 진행과 관계된 웨일즈 협동조합 주택 이해관계자 위원회의 위원들을 대상으로 설문조사 및 심층 인터뷰를 분석한 결과이다 (Donbavand and Rees, 2016).

협동조합 주택 프로젝트의 시작

정부주도의 3개 시범 프로젝트는 모두 정부가 주택부지와 개발지원금을 제공하고, RSLs과 협동조합 주택 지원 조직인 WCC와 CCH의 파트너십으로 주택 협동조합을 설립하였다. 두 개의 프로젝트는 사회적 임대주택으로 RSLs이 주택의 소유권을 갖고, 로프터스 가든 빌리지(Loftus Garden Village) 주택의 경우 이를 개발한 RSLs과 조합원이 공동으로 소유한다. 세 프로젝트 모두 정부 주도로 시작되었으며, 이에 참여한 RSLs은 이 시범사업을 통해 과연 협동조합모델이 입주민들의 커뮤니티 강화를 통해 더 안전하고 쾌적한 환경 유지, 비용대비 효율적인 주택 유지보수와 관리가 가능한지를 테스트 해보고 싶어했다. 특히 다소 낙후된 지역에 소외된 계층들의 거주지인 임대주택 단지가 “못 사는 사람들의 슬럼”화 되어가는 것이 현실적인 문제이며, 이러한 단지의 슬럼화를 막고 쾌적함을 향상시키위해선 단지 RSLs의 건물 유지보수나 교체 등의 물리적인 업그레이드만으로는 충분하지 않다는 것을 RSLs은 경험을 통해 잘 알고 있었다. 이에 많은 RSLs이 점차로 입주자 커뮤니티가 주택단지 관리에 자발적으로 참여하고, 입주민들의 커뮤니티 강화 모델을 대안으로 고민하고 있다. 이와 함께 정부와 협동조합 섹터에서는 협동조합 주택 모델이 웨일즈 서민을 위한 주요 주택 모델로 확장될 수 있을지를 평가해보고 확산시키는 주체로 RSLs이 주요한 파트너가 될 수 있다는 판단을 하였다. 따라서 웨일즈 정부는 시범 프로젝트를 모두 RSLs이 주도하며 이들이 새로 짓는 소규모의 주택단지에 협동조합 전문가들이 파트너로서 참여하여 새로운 협동조합

¹⁷ RSLs이 참여하는 주택 협동조합의 거버넌스 구조는 “로치데일지역 주택 상호조합 사례 조사 (스프레드아이 2017)”를 참조. 로치데일지역 주택 상호조합과 웨일즈의 머서 벨리 주택 상호조합(Merthyr Valley Home)은 RSLs 전체를 주택 상호조합으로 전환한 경우.

설립을 지원하는 모델로 프로젝트를 시작하였다. 커뮤니티 그룹이 주도하는 프로젝트의 경우 주로 환경, 지속가능성과 지역문제 해결이라는 비전을 공유하는 개인들이 모여서 시작되었다. 협동조합의 이해도가 어느 정도 있으며, 주택의 대안 모델로서 협동조합에 열정과 참여의식이 높은사람들이 주요 조합원으로 모였다.

택지 및 개발자금 확보

커뮤니티 주도의 프로젝트는 대부분이 택지와 개발자금 확보에 많은 어려움을 겪고있다. 일부 공동체 토신 신탁의 경우 지자체가 택지를 제공하기도 했지만, RSLs 주도의 프로젝트와 비교해 지자체로부터의 택지 지원을 받는데 훨씬 어려움을 겪고 있다. RSLs 주도의 프로젝트 중 3개 시범 프로젝트는 모두 정부의 지원금과 택지 제공이 있었으며, 그 외의 프로젝트는 이미 RSLs이 확보한 택지와 자금으로 프로젝트가 진행되었다. RSLs의 경우 정부가 보유한 토지를 제공받아 택지로 이용할 수 있는 기회가 적지 않은 편이다. 과거 지자체가 추진하던 지역의 사회적 임대주택 제공의 역할을 RSLs이 이어받아 진행하고 있기 때문에, 지자체와 지역의 RSLs이 긴밀하게 지역의 저렴한 주택제공의 계획을 공동으로 수립하고 추진한다. 또한 주택개발의 자금도 RSLs은 30년간의 노하우로 제안한 비즈니스 계획이 금융기관에서 받아들여 자금 용자가 원활한 편이다. 이와 반대로 커뮤니티 그룹이 주도하는 협동조합 주택의 경우 택지확보와 금융기관을 통한 자금확보는 아주 어려운 형편이다. 경험이 많지 않은 커뮤니티 그룹이 모여 제안된 시간과 예산내에 주택을 짓는 것과 협동조합이라는 익숙하지 않은 모델의 소유주체에 대해서도 의구심을 갖고 일반 시중 금융기관에서는 자금 용자를 꺼려하는 경향이 있다. RSLs 주도의 협동조합 주택은 주택의 소유와 개발은 RSLs 단독이거나 협동조합과 공동 소유를 하고, 협동조합은 소유는 하지 않지만 관리기능을 갖는 경우로 한정될 때 금융기관의 주택개발 자금 용자는 용이한 편이다. 협동조합 모델에 익숙하지 않은 금융기관을 통한 모기지 용자의 어려움을 해소하기 위하여 웨일즈 정부는 2014년에 주택 법령을 개정하기도 하였다.

파트너십

이 사업의 주요 참여자는 지자체, RSLs, 커뮤니티 그룹, 주택 협동조합 조합원, 협동조합 전문가 (WCC와 CCH), 주택 건설업체, 지역 시민단체 등이다. 대체로 지자체와 RSLs간의 파트너십은 이미 오랜 기간동안 이어왔고, 지역민을 위한 저렴한 주택 제공의 어려움이 무엇인지도 함께 공유가 잘 되어 있어, 이를 극복하기 위한 대안으로 협동조합 주택을 실험해보는 프로젝트에서도 원만한 파트너십이 잘 진행되고 있는 편이다. 이와는 대조적으로 커뮤니티 주도의 협동조합 주택 프로젝트는 지자체의 지원 기회와 방안을 잘 모르거나, 오히려 정부 지원으로 인해 프로젝트의 본래의 가치와 원칙이 훼손될까 걱정을 하는 커뮤니티 리더들도 존재했다. 대신 이들은 협동조합 주택 전문성을 보유한 시민사회 단체(CCH, 전국 토지공동체 신탁 네트워크)와 지역의 환경단체들의 지원을 잘 활용하고 있었다.

대부분의 프로젝트가 새로 협동조합 주택을 짓는 프로젝트로 이를 관리하는 협동조합도 새로 설립되는 경우가 많았다. 조합원들은 대부분 WCC의 협동조합 주택 매니저를 통해 다른 파트너들과 필요한 소통을 이어나갔다. 난방의 효율성을 포함한 쾌적하고 지속가능한 주택을 저비용으로 짓는 노하우를 보유하고 있는 친환경 서민주택 전문 건축업체들과의 파트너십도 중요한 역할을 하였다. 특히 주택의 설계 단계부터 조합원의 의견을 충분히 반영하면서 주어진 예산과 시간내에 협동조합 주택의 본래의 취지를 잘 이해하는 전문 건축업체의 참여는 프로젝트 성패의 주요 요소가 되었다.

주택을 포함한 주거환경

협동조합 주택 조합원으로 가입하고 주택 프로젝트에 참여하는 가장 큰 이유 중 하나는 바로 질 낮은 임대주택에서 벗어나 양질의 쾌적한 환경을 갖춘 주택으로 이주하기 원했기 때문이다. 기존의 임대주택처럼 저렴한 임대가가

유지되면서 동시에 노후되지 않고 모든 것이 잘 작동되며, 에너지 효율성과 주변 단지 환경도 쾌적한 곳을 원했고, 새로 시작되는 협동조합 주택 프로젝트가 그러한 조건에 부합한다는 판단하에 조합원으로 가입한 사람들이 대부분이었다. 이러한 기대에 어긋나지 않게 현재까지 주택의 건축이 거의 완공된 경우 대부분의 프로젝트에서 조합원들은 주택과 주변단지의 질에 만족을 느끼고 있었다. 이는 대부분의 프로젝트가 협동조합 조합원들의 협동에 기반한 주택관리가 핵심이므로 설계 단계에서부터 건물 하나 뿐이 아닌 커뮤니티 전체가 통합할 수 있는 공공공간 등을 확보하거나, 조합원들의 의견이 반영되는 방식으로 진행된 것이 만족도 상승에 큰 기여를 하였다. RSLs 주도의 협동조합 주택은 조합원들이 전체적인 단지와 주택의 디자인 전체를 많이 변화할 수 있을 정도의 유연성을 부여하지는 않았으나, 임대주택임에도 불구하고 입주민 조합원이 직접 주택의 부엌 가구, 바닥재, 타일, 벽지 등을 선택하게 함으로써 소유의식과 참여의식을 느끼게 하였다. 커뮤니티 주도의 주택은 이 보다 훨씬 창의적인 다양한 디자인과 건축 자재 등이 활용되었다.

조합원 모집

RSLs 주도의 협동조합 주택 프로젝트는 우선적으로 협동조합의 조합원을 모으는 단계에서부터 세심한 노력을 기울여야했다. 협동조합의 의미와 여러 주택 관리 활동에 참여할 의무를 갖는 조합원으로 가입해야하는 것을 입주 예정자들에게 이해시키는 것은 간단하고 쉬운 일이 아니었다. 주택이란 일반 소비재와 달리 한번 내린 결정이 삶의 질에 미치는 영향이 크고 오래 지속되므로, 많은 사람들이 살 곳을 결정할 때는 보수적으로 이미 익숙한 모델을 선호하는 경향이 있다. 따라서 협동조합 주택으로서 많은 의사결정과 관리활동에 직접 참여하는 것이 어떻게 주민들이 실질적으로 원하는 쾌적한 주택과 장기간 거주권 보장 등과 연계가 되는지를 명쾌하게 설명하는 것이 가장 필요했다. 웨일즈에서는 사회적 임대 주택을 원하며 자격조건이 되는 사람들은 보통 지자체에 지원을 한다. RSLs와 지자체 홈페이지, 전단지 등을 통해 설명회 등을 홍보하기도 하였지만, RSLs은 이들 지원자의 목록을 지자체로부터 공유받아 이들을 대상으로 집중적으로 조합원 모집 홍보를 하였다. 또한 웨스트 릴 공동체 토지 신탁의 프로젝트 경우 커뮤니티 주도 프로젝트이지만 지역 RSLs의 도움을 받아 조합원 모집을 진행하였다.

여러 차례 설명회 이후 참석자들 중 조합원 가입을 원하는 후보자들을 대상으로 보다 지역 이벤트, 상세한 설명회, 등을 거친 후 조합원 지원을 받고, 상세한 인터뷰 과정을 거쳐서 조합원으로 선정되어 주택 협동조합 가입을 권유하였다. RSLs이나 커뮤니티 그룹 리더들은 조합원 가입을 원하는 지원자들 중 오랜기간동안 협동조합 조합원으로서 공동체 생활과 맡은 바 역할에 충실할 사람들을, 특히 공동체 생활에 대한 열정이 있는 사람들을 선별하기 위해 노력하였다. 또한 조합원 선정은 약 입주 1년~18개월 이전에 끝내고, 입주전까지 WCC와 CCH가 진행하는 조합원 교육(대체로 월 2회)에 참여하였다. 대부분의 조합원 지원자들은 현재 살고있는 거주지에 대한 큰 불만으로 새 거주지를 찾고 있었다. 이들은 대체로 집주인의 잦은 임대비 인상을 포함한 요구사항 변경으로 장기 거주가 보장이 못된 점, 유지보수가 제대로 이루어지지 않는 노후한 주택, 임대료가 싼 주택이 위치한 구역과 거리는 흔히 안전하지 못한 점, 공간의 협소함으로 가든과 같은 주택의 쾌적함을 전혀 찾아볼 수 없는 점 등을 겪고 있었다.

조합원 참여와 역할

RSLs 주도의 협동조합 주택의 경우 대부분이 주택의 소유권은 RSLs이 갖고있고, 새로 설립된 주택 협동조합은 RSLs과 장기 임대계약을 맺고 전반적인 주택 관리와 관련된 활동과 의사결정에 참여한다. 프로젝트별로 각 협동조합의 역할과 그에 따른 조합원의 참여도는 다르다. 특히 주택과 주변 단지의 관리, 유지보수와 관련된 활동과 의사결정 사항은 RSLs과 주택 협동조합 사이에서 누가 어떤 역할을 맡고 어떤 의사결정을 할지 각 프로젝트마다 조금씩 다르다. 작게는 임대료 납부 확인, 난방 공급 업체를 비롯한 여러 관리 용역 회사 결정, 입주자 입주허가와 퇴출 정책으로부터 크게는 단지내 공공시설 및 공간 확보 및 설계, 보육원/스포츠 레저 센터 유치 등의 의사결정에 참여한다.

하지만 CHIW에 참여하는 모든 주택 협동조합의 조합원들이 공통적으로 다음의 네가지 역할과 의무를 갖는다. 첫째, 주택을 포함한 단지과 주변 지역을 쾌적하고 좋은 상태로 항상 유지할 것, 둘째, 협동조합의 조합원으로서 요구되는 교육과 미팅에 반드시 참여할 것, 셋째, 커뮤니티의 책임있는 조합원으로 다른 조합원들을 돕고 지원하고 협력할 것, 넷째, 자원봉사로 주택 및 단지 관리 활동에 직접 참여 (예: 임대료 상담직 - 임대료 지불에 어려움을 겪는 조합원들을 방문/상담을 하고 문제 해결을 지원, 입주민 불만 처리 담당 - 입주민 조합원들의 거주 관련 불만을 직접 듣고 RSLs 소속 혹은 주택 협동조합 소속 전문 관리팀과 지속적으로 소통하는 역할) 등이다. 커뮤니티 주도 프로젝트의 경우 대부분은 아직은 초기 단계인지라 조합원이 꼭 해야할 역할과 의무를 파악 못하고 있는 경우가 많았다.

커뮤니티 주도 프로젝트의 경우는 조합원들이 환경 친화나 지역민들 위한 공동주택이라는 공통의 비전을 공유하고 참여하는 경우가 대부분이라 협동조합의 원칙을 배우고 참여하려는 자세와 열정은 충만하였다. 이와 반대로 RSLs 주도의 프로젝트의 경우 조합원으로 가입한 사람들이 협동조합을 이해하고 자신이 직접 참여할 수 있는 역할과 그 효과를 알아가는데 1년~18개월의 준비작업이 아주 효과적이었다. 참여 수준도 첫 설명회의 정보 공유 수준에서 서로를 알아가기위한 소셜 이벤트, 작지만 자신의 의사가 반영된다는 것을 경험해 볼 수 있는 의사결정기회 제공 등으로 참여기회와 정도를 점차로 확대해나간 후, 주택관리에 필요한 위원회를 결성하고 위원회별로 활동하는 역할을 찾아가도록 유도해나갔다. 이러한 조합원들의 협동조합 조합원으로서 알아가고 다져가는 시간과 프로그램은 WCC와 CCH가 주로 진행하였다. 조합원의 참여 기회가 조금씩 확대되고 이해되면서, 조합원들은 “커뮤니티”의 느낌과 “본인이 주인이되는 소유”의 느낌을 갖을 수 있었다고 답변하였다. 이러한 조합원들의 체험을 통해 프로젝트를 주도하는 RSLs과 지자체는 점차적으로 주택 협동조합이 주택 관리와 유지보수 등의 자발성이 확대되기를 기대하고 있다.

지원활동

3개 시범 프로젝트에 대한 웨일즈 정부의 지원금 제공은 주택 건설 자금 뿐아니라 조합원 모집과 조합원 교육에 따른 추가비용 해소에도 많은 도움이 되었다. 특히 협동조합 모델에 익숙하지는 않으나 협동조합 모델을 통한 입주자 조합원의 자발적인 커뮤니티 강화와 참여적인 주택관리에 큰 관심을 갖는 RSLs은 WCC와 CCH의 조합원 모집과 교육에 큰 도움을 받았다. 이 기간동안 이들 RSLs은 자체적으로 전담 협동조합 담당자를 정하고 WCC와 CCH의 도움없이도 향후 자체적인 교육 활동을 진행할 수 있도록, 진행되었던 협동조합 관련 교육과 미팅 진행 등을 숙지하는 노력을 기울였다. WCC와 CCH가 지원한 멘토링 프로그램과 여타 협동조합 주택 방문 교육도 큰 효과가 있었다. 커뮤니티 주도 프로젝트의 경우 자발적인 커뮤니티 그룹의 주택 협동조합 설립과 운영을 전문적으로 지원하는 Radical Routes과 National Local Trust Network의 상세한 도움을 많이 받았다. 또한 CHIW를 통해 지원받는 프로젝트간 전문 지식 공유도 이루어져 많은 도움이 되었다.

사업진행상의 어려움

설문조사 답변과 인터뷰 결과에 의하면 협동조합 주택 사업의 진행에 있어서 가장 큰 어려움은 택지 및 주택개발 자금 확보였다. 커뮤니티 주도의 프로젝트 경우 시중 은행에서는 협동조합의 이름으로 모기지 용자를 받는 것에 큰 어려움이 있다. 여전히 협동조합 주택이라는 모델이 생소한 모기지 은행에서는 협동조합을 상대로 장기 모기지 용자를 해주는 것을 많이 꺼려하고 있다. 따라서 일부 프로젝트가 지자체의 지원을 받아 택지를 제공받은 경우 큰 도움이 되었다. RSLs 주도의 협동조합 주택의 경우도 같은 이유로 은행 용자가 용이하지 않아 몇몇 프로젝트는 RSLs이 계획하고 있는 일반 주택 모델과 함께 혼합하여 비즈니스 계획을 만들어 개발 자금을 용자를 받기도 하였다.

두번째 어려움은 일반 대중의 협동조합 주택에 대한 이해부족과 이로인한 부풀려진 두려움이다. 협동조합 주택 모델이 아직은 웨일즈 주택 시장에서 보편화된 모델이 아니다보니, 장기적으로 안정적인 거주지가 될 수 있을까하는

무조건적인 두려움과 주저함이 있었다. 따라서 앞선 성공사례의 보다 많은 공유와 협동조합 주택의 장점과 무엇이 다른지, 왜 협동조합 주택이 기존 저렴한 주택의 고질적인 문제를 해결할 수 있을지를 일반 대중 상대로 알기쉽게 홍보하는 활동이 시급하다.

세번째 어려움은 조합원 대상의 교육은 너무나도 필요한 활동이지만 이것이 너무 지나쳐서 과도한 비용이 지출될 수 있다는 점이다. 보다 효과적이고 효율적인 적정 수준의 교육 프로그램이 진행되어, 정부의 특별 지원금이 없는 협동조합에서도 많은 부담없이 진행될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

마지막으로 시민주도 프로젝트의 경우 협동조합의 비전, 가치, 원칙에 대한 이해와 신념, 열정은 충분하지만 막상 주택 개발이라는 영역에서 요구되는 전문적인 지식과 도움이 부족한 경우가 많다. 토지 확보, 모기지 확보, 적절한 건축회사와의 계약, 주택관리 노하우 등 협동조합 외적인 주택의 전문 지식과 노하우를 적극적으로 협동조합의 방식(예:조합원과의 지속적인 소통과 참여)을 통해 지원해줄 전문가 집단이 필요하다. 바로 이러한 이유로 웨일즈 정부는 RSLs이 주도적으로 자신들이 소유하는 주택을 협동조합으로 관리하는 모델도 지원하지만, 지역 커뮤니티에게 저렴한 주택을 개발, 제공, 관리하는 지역전문기관으로서 RSLs이 커뮤니티 주도의 협동조합 주택에게도 노하우를 전수할 수 있는 파트너십 체결을 장려하고 지원하고 있다.

6. 맺는말

본 사례연구에서는 웨일즈 정부의 공공혁신의 일환으로서 협동조합 정책을 살펴보았다. 이와함께 주택 협동조합 사례에 집중하여 실질적으로 어떻게 공공서비스 제공의 혁신이 협동조합 주택 모델을 통해 시도되고 평가되는지 살펴보았다. 이러한 시도는 아직은 초기단계이며 따라서 그 성과를 가늠하기는 어렵다. 하지만 다음과 같은 몇몇 시사점을 도출해볼 수 있다.

공공혁신 필요성 대두와 협동조합 정책

복지국가로서 이미 오래전부터 무상의료 서비스인 국가 보건 서비스, 지자체가 제공하는 도서관/스포츠 센터 서비스 등에 익숙한 영국인들은 지자체가 제공하는 공공 서비스가 개인의 삶의 질 개선에 얼마나 직접적으로 영향을 주는지를 잘 알고있다. 1980년대 이후 신자유주의의 선봉에 있었던 영국 정부는 철도, 전력 등 많은 공공서비스를 민영화하였다. 공공기관 직접 서비스 제공이 비효율적이라 판단될 때 과거에는 주로 100% 민영화된 사기업의 서비스 제공이 공공혁신이라는 이름으로 진행되었다. 그 결과는 기업의 주주를 위한 이윤 극대화로 공공서비스 제공 비용의 증가와 그에 따른 가격 상승을 가져왔지만, 기대하던 경쟁에 기반한 질 개선은 경험할 수 없었다. 이에 따라 영국은 공공서비스의 민영화에 대한 우려가 상당하다. 또한 신자유주의의 지속은 결국 2008년 시작된 글로벌 금융 위기는 웨스터민스터 중앙 정부, 웨일즈 정부 모두 긴축재정의 시작을 불러왔다. 이와 함께 점점 증가되는 개인 맞춤형 서비스 제공의 수요는 공공기관의 일방적인 서비스 제공이 더 이상 지속될 수 없음을 시사한다.

이는 웨일즈 정부로 하여금 공공 서비스 제공 모델 자체에 대한 근본적 고민과 이에 따른 공공 서비스 제공 대안 모델로서 협동조합과 상호조합에 크게 주목하고 있다. 공공서비스를 정부가 100% 도맡아 직접 제공하는 방안과 민영화 하는 방안 모두의 문제점을 경험한 영국은 이를 보완할 대안으로 협동조합과 상호조합 모델에 주목하는 것이다. 공공 서비스의 근본적 목표는 웨일즈 지역민이 체감할 수 있는 삶의 질 개선을 성과로 만들어내는 공공 서비스의 제공이다. 웨일즈 지역민이 체감할 수 있는 공공 서비스를 제공하는 주요 주체는 웨일즈 지방자치단체(이하 지자체)이며 따라서 지자체는 지역에서의 공공 서비스 제공 방식의 혁신으로 협동조합과 상호조합과의 파트너십을 고려하고 있다. 본 사례에서 살펴본 것과 같이 지자체가 직접 제공하던 사회적 임대 주택을 RSLs이 제공하게 되었고, 이제 여기서 더 진화하여 주민들이 함께 참여하는 협동조합/상호조합형을 대안 방안으로 시도해보는 것이다. 이것은 지역민의 삶의 질을 개선하는 주체로 지자체뿐만아니라 시민사회와 커뮤니티, 지자체/시민사회/커뮤니티

간의 파트너쉽, 지역 민주주의 달성을 통한 지역민 개개인의 주도적인 참여 등을 강조하는 것이며, 지자체가 중심이 되는 공공혁신의 핵심은 한마디로 웨일즈 지역 민주주의의 완성과 이를 기반으로한 공공서비스 질의 향상이다. 특히 공공 서비스의 고객이며 이용자인 지역민이 직접 참여하는 협동조합 모델은 무엇보다도 이러한 서비스의 디자인과 제공 방식에서 민주적 절차가 보장되어, 이용자가 가장 필요로하는 서비스가 제공될 수 있다. 또한 지자체가 독점해오던 자원, 권력, 책임을 지역민과 함께 공유하여 지역민이 이용하는 서비스 제공에 대한 투명성이 높아질 것을 기대한다. 따라서 협동조합 및 상호조합과 같은 사회적 경제 조직의 활동은 단순히 새로운 일자리 늘리기의 방안뿐 아니라, 지역민의 삶을 개선시킬 수 있는 새로운 공공 서비스 전달 모델로 고민해볼 수 있다.

미래 세대를 위한 장기적 정책 관점에서의 협동조합 정책

웨일즈 협동조합 정책은 공공혁신 전략의 핵심인 것과 함께 한발 더 나아가 웨일즈 정부 공공 서비스의 장기적 비전과 그에 적합한 프레임워크에 부합하는 실천 모델로서 연구되고 있다. 미래 세대의 웰빙 법령은 모든 공공 서비스의 운영은 장기적으로 지역의 경제적, 사회적, 환경적, 문화적 웰빙을 개선할 수 있어야한다는 공통의 목표하에 통합적으로 제공되는 것을 목표로한다. 이를 위하여 법령에서 구체적으로 제시한 접근 방법 중 (장기적 접근, 예방적 접근, 통합적 접근, 협력적 접근, 참여적 접근) 협력적 접근과 참여적 접근은 바로 협동조합의 서비스 제공 방식과 동일하다. 법령에서 정의한 공공 기관의 서비스 전달방식이 이제 이러한 관점에서 시도되고 평가될 것이다. 이제 웨일즈에서 협력과 참여는 공공 서비스 제공에서 꼭 고려해야하는 요소가 되었다. 과연 이러한 위로부터의 혁신 드라이브가 실제 지역민, 시민사회 등 지역의 이해관계자들이 모두 참여하는 새로운 공공 서비스 제공 모델을 정착시키고 기대하던 공공 서비스 질 개선과 지역민의 삶의 질 개선을 가져올 수 있을지 향후 관찰과 연구가 진행될 예정이다.

이해관계자 파트너쉽을 통한 공공혁신

지역의 웰빙을 개선하기 위해선 주택, 돌봄, 보건, 교육, 육아 등 기존에 지자체나 공공기관이 제공하던 공공 서비스를 이와 관련된 이해관계자의 협력을 통해 제공하고, 특히 공공 서비스의 이용자인 지역민이 어떤 방식으로든 참여할 수 있는 기회를 제공해야한다는 것이 웨일즈 공공 혁신의 핵심이다. 이를 위해 웨일즈 정부는 지역별 공공 서비스 이사회를 통해 이해관계자들의 협력을 의무화하고 있다. 이와 함께 협동조합 주택의 사례에서 보았듯이 협동조합 주택 이해관계자 위원회를 만들어 이해관계자들이 함께 정기적으로 협동조합 주택 현황과 정책 성과를 점검하고 있다. 이처럼 정책 전략 수준 뿐 아니라 실제 공공 서비스 제공 현장에서도 이러한 이해관계자 파트너쉽은 협동조합 사례를 통해서 실천되고 있다. 많은 협동조합 주택 사업이 지자체와 RSLs, 협동조합 전문기관인 WCC, CCH, 주민인 협동조합 주택 조합원의 긴밀한 파트너쉽으로 긍정적으로 운영되고 있다. 이처럼 협동조합 섹터의 확장을 위한 협동조합 정책 운영이 아닌, 지역민의 문제를 해결할 주요 이해관계자로서 협동조합 전문가와 문제 전문가, 정부, 시민이 모두 참여하는 공공혁신으로서 협동조합 정책을 고민한다.

공공혁신과 협동조합 주택

웨일즈에서는 “저렴한 주택 공급”를 정부가 반드시 제공해야할 공공 서비스로 규정하고 웨일즈 주택 공급 전략과 그에 따른 정책을 만들어왔다. 최근 웨일즈 정부가 바라보는 “저렴한 주택 공급”의 목표는 “저렴한 주택과 쾌적한 환경의 지역”을 제공하는 지역 재생의 목표와 함께 맞물려있다. 이 역시 주택 공급을 단순히 모자란 숫자의 주택을 추가로 건설하는 것에 그치지 않고, 지역민의 주거지로서의 주택과 주택이 위치한 지역의 쾌적함, 또 그곳을 살아 나게하는 커뮤니티의 강화 등이 지역민의 삶 개선에 기여하도록 정책을 제안하고 있다. 이러한 이유로 협동조합 주택의 사례는 웨일즈 정부가 지향하는 공공혁신 방향에 선도적인 사업을 시행해보는 영역이다. 새롭게 시도해보는 공공 서비스의 모델(예: 협동조합 주택)이 i) 장기적으로 주민 삶의 질(경제적, 사회적, 문화적, 환경적) 개선에 도움이 되는지, ii) 협력과 주민 참여를 통한 서비스 제공으로 실질적인 서비스 질 개선이 이루어졌는지를 평가해볼 계획이다. 실제로 사회적 임대주택을 대상으로 실시된 평가에서 협동조합 주택은 지자체가 직접 제공하는 사회

적 임대 주택단지와 RSLs이 직접 제공하는 사회적 임대 주택단지와 비교했을 때, 서비스의 질/공공 서비스로서의 가치 유지/비즈니스 실패 대비 방안/직원들에 대한 처우 보장 (이 경우 지자체 지속 공공기관에서 협동조합으로 전환된 경우) 등에 큰 문제가 없었다. 장기적으로 서비스 질 개선에 대한 평가 결과는 조금 더 관찰해보아야겠지만, 협동조합 적용시 예상되던 우려점은 크게 나타나지 않고 있다 (Wales Government, 2013).

7. 참고자료

BBC news (2016), “Devolution: A beginner’s guide”, BBC news 온라인, 2016년 12월 28일 참조, <https://goo.gl/WGH8Gb>

BBC news (2017), “Profile: Wales”, BBC news 온라인, 2017년 1월 28일 참조, <https://goo.gl/GJXEnH>

Bliss, N. , Inkson, S, and Nicholas, J., (2013) “Research into the potential demand for co-operative housing in Wales”, Wales Co-operative Centre, <https://goo.gl/LPfgcP>

Bliss, N., and Fox, A. (2014) “The Potential for Community Land Trust (CLT) in Wales, (incorporating current consideration of a prospective Gwynedd CLT)”, CCH, National CLT Network and WCC, June 2014, <https://goo.gl/rrbS9Q>

Conaty, P. (2015), “A Collaborative Economy for the Common Good”, Wales Cooperative Centre, <https://goo.gl/tTfWU7>

Deaner, B. and Phillips, D., (2013), “Scenarios for the Welsh Government Budget to 2025-26”, The Institute of Fiscal Studies, <https://www.ifs.org.uk/comms/r83.pdf>

Donbavand, S. and Rees, S. (2016) “Evaluation of co-operative housing developments in Wales”, Wavehill ltd research report, March, 2016, <https://goo.gl/GrgtY8>

Davies, H. (2016) “The Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015: Duties or aspirations?”, Environmental Law Review, Vol.18 (1), pp.41-56, 2016, <https://goo.gl/SIBFjY>

Edwards, K., (2015) “Is the feeling mutual? New ways of designing and delivering public services in Wales”, Wales Government, 웨일즈 정부 홈페이지, <https://goo.gl/doMZOu>

European Union(EU) (2017) “Regional Innovation Monitor Plus”, EU - Growth 홈페이지, 2017년 1월 28일 참조, <https://goo.gl/PTiwhb>

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

Jones, I. et al (2015a) “Coping with the Cuts: Lessons from English Councils’ Responses to Budget Reductions”, Public Policy Institute for Wales report, <https://goo.gl/zMEXGp>

Jones, R., (2015b), “Co-operative Housing in Wales”, CCH Annual Conference 2015 presentation, <https://goo.gl/QkHBZv>

Millins, D. et al, (2016) “Tenant Involvement in Governance: Models and Practices - International Model Descriptions”, <https://goo.gl/N49Cvt>

National Assembly for Wales Research Service (NAWRS) (2017), “The Future of Welsh Government Funding”, In Brief - the National Assembly for Wales Research Service Blog, 2017년 1월 28일 참조, <https://goo.gl/TDJWpO>

National Assets Working Group (2016) “Community Asset Transfers in Wales - A Best Practice Guide”, March 2016, <https://goo.gl/AKVo99>

National Audit Office (2016) “Local public service reform: NAO insight report and resource guide”, September 2016, National Audit Office of UK, <https://goo.gl/XFjhsk>

Social Business Wales (2016) “Getting Social Businesses in on the Act”, Wales Co-operative Centre, <http://wales.coop/file/Getting-Social-Businesses-in-on-the-Act.pdf>

Wales Co-operative Centre (2015) “Co-operative housing - for any community in Wales”, CCH and Wales Co-operative Centre, <https://goo.gl/DNK7id>

Wales Government (2012) “Homes for Wales: A White Paper for Better Lives and Communities”, 웨일즈 정부 홈페이지, <https://goo.gl/bpgVca>

Wales Government (2013) “Different structures for delivering public services using social housing as a case study area”, 웨일즈 정부 홈페이지, <https://goo.gl/h1Ogst>

Wales Government (2015a) “White Paper-Reforming Local government: Power to Local People”, 웨일즈 정부 홈페이지, <https://goo.gl/Yxzi7d>

Wales Government (2015b) “Annual Report 2014-2015 of the National Assets Working Group - NAWG”, July 2015, National Assets Working Group, <https://goo.gl/r9uRzn>

Wales Government (2016a) “Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015”, 웨일즈 정부 홈페이지, <https://goo.gl/ca4Gdw>

Wales Government (2016b) “Annual Report 2015-2016 of the National Assets Working Group - NAWG”, March 2016, National Assets Working Group, <https://goo.gl/oR2jIC>

Wales Government (2016c) “Alternative delivery models in public service deliver”, 웨일즈 정부 홈페이지, <https://goo.gl/NdK0ny>

Wales Government (2016d), “Workplace employment by industry in Wales, 2001 to 2015”, Statistical Bulletin, Wales Government, <https://goo.gl/vqhTXO>

Wales Government (2016e) “Taking Wales Forward (2016~2021)”, 웨일즈 정부 홈페이지, <https://goo.gl/H0avm6>

Welsh Co-operative and Mutual Commission (2014) “Report of the Welsh Co-operative and Mutuals Commission”, Welsh Co-operative and Mutual Commission, <https://goo.gl/SBIIJC>

Welsh Co-operative and Mutual Commission (2015) “Review of the Implementation of the Commission Report of Recommendations”, Welsh Co-operative and Mutual Commission, <https://goo.gl/0iEawa>

Keith, E. (2015), “Is the feeling mutual? - New Ways of Designing and Delivering Public Services in Wales”, Welsh Assembly Government, <https://goo.gl/CVxFIZ>

Wikipedia (2016) “United Kingdom government austerity programme”, 2016년 12월 30일 참조,
<https://goo.gl/XLcKqO>