

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 704

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 강현수 • www.krihs.re.kr

## 협동조합 참여 확대를 통한 도시재생사업의 지속가능성 제고 방안

배유진 국토연구원 책임연구원

### 요약

- 1 협동조합은 지역기반의 자발적, 민주적 사업체로 전국적으로 확대·시행되고 있는 도시재생사업의 지속 가능한 운영주체로서 참여 확대가 필요**
  - 협동조합은 조합원의 자발적 욕구를 충족하기 위해 설립하고 민주적 방식으로 운영되는 사업체로서, 지역기반 활동 및 협력을 통해 지역경제 순환생태계 형성에 기여
  - 도시재생사업 공공지원 이후에도 지속적으로 사업을 추진할 운영주체로 지역성과 공동체성을 보유한 협동조합 참여 확대가 필요
- 2 도시재생뉴딜사업에서도 지역·주민 주도로 사업을 추진할 경제주체를 지원·육성하는 방안을 추진하고 있으나, 지역관리주체로서 도시재생회사의 발전모델은 미흡**
  - 정부는 '터세로이' 사업자, 마을관리 협동조합 등 도시재생 경제조직 사업모델과 국토교통형 예비사회적 기업 발굴을 추진하고 있으나, 지역관리자로서 도시재생회사에 대해서는 명확한 개념 및 발전모델은 부족
- 3 협동조합 형태의 도시재생회사를 세 가지로 유형화하고 발전방향 모색 필요**
  - 도시재생 현장지원센터는 지역 대표성을 갖도록 중간지원조직의 통합운영자로서 권한을 부여하고 소규모 재생사업을 통해 주민참여형 추진여건을 조성하면서 공공지원 비중을 점차 줄여나가는 방식으로 발전
  - 사회적경제 조직은 최근 수요가 증가하는 사회적 돌봄의 영역에서 사업화를 시작하여 지역공공자산의 운영조직으로 사업영역 범위를 확장해나가는 방식으로 발전
  - 도시재생 경제조직은 현재 예비사회적기업에 대한 도시재생 관련 지원사업 선정 시 가점부여 외에 해당 지역 재생사업 및 사회적 가치에 기여하는 정도에 따라 다양한 형태로 지원하면서 성장을 유도

### 정책방안

- 1 협동조합이 도시재생사업 참여 시 장애요인 및 애로사항 해소**
  - 도시재생사업 시행자에 일반협동조합도 명시, 주택협동조합이 조합원에게 분양 시 취득세 감면, 사회적 협동조합 등에 지방자치단체 출자 제한적 허용, 총회 의결 후 변경등기 절차 간소화 등을 추진
- 2 협동조합 형태의 도시재생회사 활성화를 위한 제도적 기반 마련**
  - 도시재생 활성화계획 실현가능성 및 타당성평가 시 지역 내 사회적경제 조직들을 기초조사하고 이들과 도시재생사업을 연계할 수 있는 방안을 구상하도록 평가기준에 반영
  - 도시재생회사를 지원하기 위한 법률적 정의규정을 마련하고, 현재 간접지원 방식 외에 자립적 사업모델 이 불확실한 초창기에는 공공이 주도하는 공동사업방식 등을 통해 지역의 역량을 강화하는 모델을 개발

# 1. 협동조합의 특성 및 공간적 분포

## 협동조합의 개념 및 종류

협동조합은 조합원 소유의 자발적, 민주적 사업체이며 다른 협동조합과의 협력, 지역사회 공헌을 강조

- 조합원들이 자발적 욕구를 충족하기 위해 경제 및 사회적 조직을 스스로 만들고 적극적 참여와 구성원 간의 합의로 운영하여 주주 자본주의의 문제점을 보완하고 민주주의를 학습하는 조직체로 주목
- 조합원들 간의 신뢰와 참여가 필수적이기 때문에 대부분 지역을 기반으로 활동하며 동종 및 이종 협동조합과의 협력과 지역사회에 대한 공헌을 통해 지역경제 순환생태계 형성에 기여
- 세계 금융위기에서도 고용의 안정성을 유지하고 높은 회복력을 보여 UN이 2012년을 세계 협동조합의 해로 정하였고, 국내에서도 2012년 「협동조합 기본법」을 제정하여 법적 근거를 마련(김병철 2015)
- 이러한 특성으로 협동조합 형태 자체가 사회적경제에 포함되나 협동조합의 자주, 자립, 자치 등 기본 원칙에 따라 간접지원이 원칙이고 주 사업의 공익성에 따라 개별법에서 별도로 지원하는 체계

‘이용자 소유의 회사’인 일반협동조합과 ‘사업범위가 넓은 비영리법인’인 사회적협동조합으로 구분

- 경제적 영리활동을 상법상 회사가 아닌 일반협동조합으로 영위할 경우 소유자(출자자)와 이용자가 분리되지 않아 원가경영을 통해 초과이익을 발생시키지 않는 것이 핵심
- 기존 비영리 공익법인이 특수한 사회서비스에 한정하고 있는 반면 사회적협동조합은 공익활동을 전체 사업 중 40% 이상만 요구하여 다른 비영리법인에 비해 수익-비수익 사업 간 다양한 포트폴리오 가능

표 1 민간부문 경제 및 사회적 사업체 분류

경제사업	개인사업자	영리법인		
		회사	특수협동조합	일반협동조합
관련법	없음	상법	개별법	협동조합기본법
특징	개인명의 사업체	영리형 사단법인	협동조합기본법('12) 이전 8개 협동조합	자발적 결성, 민주적 운영, 소유=이용=관리
유형	자영업자 소규모 임대업자 전문직 개인(의사, 변호사 등)	합명회사, 합자회사, 유한책임회사, 주식회사, 유한회사	농협, 수협, 신협, 생협, 새마을금고, 산림, 업연초조합, 중소기업협동조합	구매, 이용, 직원, 사업자, 다중이해 협동조합

사회사업	비영리법인			비영리조직 중 비법인
	사회적협동조합	비영리법인	특수비영리법인	
관련법	협동조합기본법	민법, 공익법인법	개별법	비영리민간단체지원법
특징	배당불가, 자산동결, 공익사업 40% 이상	사단법인 일부 재단법인 전부	비영리법인 중 운영상 공익성 강조	계약, 통장개설 등 법적 주체 불가
유형	지역사업형, 취약계층 배려형, 위탁사업형, 기타 공익형, 혼합형	공익(학술, 종교, 자선) 기예, 사교, 기타 비영리 목적	사립학교법인 사회복지법인 의료법인	비영리민간단체 임의단체(공동체, 공제회 등)

자료: 김기태 2018; 장윤주 외 2018을 참고하여 저자 작성.

### 지역별 협동조합 및 사회적경제 활성화

협동조합은 수도권에 집중되어 있으나 전체 경제활동 대비해서는 수도권의 비중이 낮은 상황

- 2018년 기준 설립된 협동조합 1만 3,452개 중 서울 3,293개, 인천 391개, 경기도 2,413개 등 수도권 지역에 등록된 비율이 45.32%
- 229개 기초지자체별로 사업체 대비 협동조합수를 분석한 결과 수도권 및 광역대도시보다 충청남도 논산시(19.7개), 강원도 정선군(16.91개), 전라북도 완주군(14.67개), 충청남도 천안시(12.65개) 등 중소도시 및 군지역에 비중이 높은 지역들이 고루 분포
- 지역단위의 중간지원조직, 영농관련 생산자협동조합이 활성화된 지역들이 사업체수 대비 협동조합의 상대적 비중이 높음

정부지원사업 실적으로 사회적경제 활성화 정도를 분석한 결과 공간 집중도가 뚜렷하지 않아 오히려 대다수 쇠퇴 지역에서 사회적경제 활용 가능

- 정부부처 공모사업을 통해 선정된 업체들이 많은 지역일수록 예산을 사회적경제 분야에 투입하고 질적으로 우수한 성과를 보임
  - ※ 사회적기업(고용노동부), 마을기업(행정안전부), 소상공인 협동조합(중소기업벤처부) 등 모든 국고보조사업에서 지방비를 매칭(10~50%)하여야 하므로 해당 지역에 선정 업체가 많다는 것은 적어도 자체예산을 사회적경제 분야에 적극 투입한 것으로 해석됨
  - ※ 정부지원 사업 실적만으로는 강원도 원주시와 같이 민간 주도 협동조합이 발달하고 있는 지역들이 저평가되는 한계가 존재함
- 전라북도 전주시(73개), 충청북도 청주시(66개), 제주특별자치도 제주시(59개), 경기도 성남시(55개), 광주광역시 북구(52개), 경기도 수원시(52개)가 가장 많은 사회적경제 지원실적을 보유
- 229개 기초지자체 중 30개 이하가 203개 지자체로 아직까지 지역적 집중도를 발견하기 어려워서 오히려 전국 대다수 쇠퇴지역에서도 사회적경제와 관련된 조직을 도시재생사업 주체로 연계 가능

그림 1 사업체 1,000개당 협동조합수(개/1,000개)

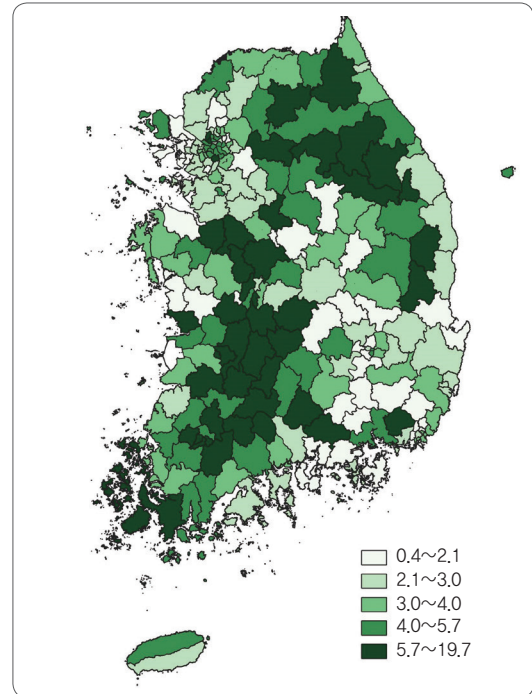
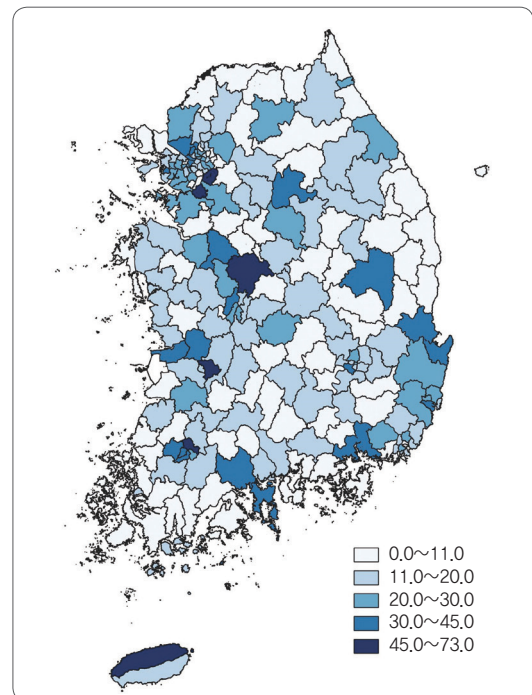


그림 2 사회적경제 지원조직수(개)



## 2. 도시재생사업의 협동조합 참여 현황

### 도시재생사업 대상지역의 총괄적 운영주체로서 협동조합의 역할 필요

도시재생사업을 지속적으로 확대·시행하고 있으나 국비지원 이후 지속적으로 사업을 운영해갈 지역 내부 사업주체가 부족한 상황에서 협동조합의 참여 확대를 고민할 필요

- 고성장, 개발연대의 도시외곽 신도시 개발 또는 도시내부 전면철거형 정비방식에서 쇠퇴한 기존 도시를 환경, 생활, 경제적 측면에서 재활성화하는 도시재생 방식으로 패러다임을 전환하고 사업을 확대시행 중
- 그간의 추진과정에서 타 지역 전문가에게 의존하거나 주민들을 대상으로 한 단기적·형식적 이론교육으로 지역의 재생역량이 축적되지 못한 상태에서 예산지원이 끊기면서 사업도 중단되는 현상이 발생
- 도시재생사업의 지원이 종료된 이후 지속가능성을 담보하기 위해 사회적경제 조직의 참여가 필요하며 특히 지역성과 공동체성을 강조하는 협동조합의 참여 확대가 필요

도시재생의 지속가능성과 협동조합의 새로운 사업모델 발굴이라는 측면에서 도시재생사업과 협동조합이 상호 이익을 증진할 수 있는 구조를 형성할 필요

- 도시재생사업의 관점에서는 지역기반의 협동조합을 지역 내 부족한 사업 운영주체로 활용할 수 있으며, 장기적으로 신뢰 및 참여에 기반한 협동모델이 정착되어야 지역 및 주민주도의 재생사업이 가능
- 협동조합 측면에서는 도시재생사업을 통해 지역 내 새로운 수익모델 발굴이 가능하며, 비수익성 사업이 주인 경우 재생사업에서 공급되는 물리적 공간을 저렴하게 이용하면서 성장이 가능

도시재생뉴딜사업에서 지역내부의 운영 주체를 지원·육성하는 방안들을 이미 추진하고 있어, 개별 사업 모델보다 향후 지역관리 도시재생회사로 협동조합이 적합한 형태로 판단됨

- 정부는 도시재생뉴딜로드맵('18.3)을 통해 '터새로이' 사업자, 마을관리 협동조합과 같은 새로운 사업모델을 제시하였고, 도시재생사업에 적합한 국토교통형 예비사회적기업을 공모하여 28곳을 선정('18.6)
- 개별 사업모델 개발 및 이에 맞는 사회적경제 사업체 발굴은 상당수 진행되고 있으나 지역 전체의 관리 주체로서 도시재생회사에 관한 발전 모델은 아직 미흡한 부분이 있어 협동조합 형태의 도시재생회사를 검토

그림 3 도시재생뉴딜로드맵 주요 실천과제 중 협동조합 관련 정책



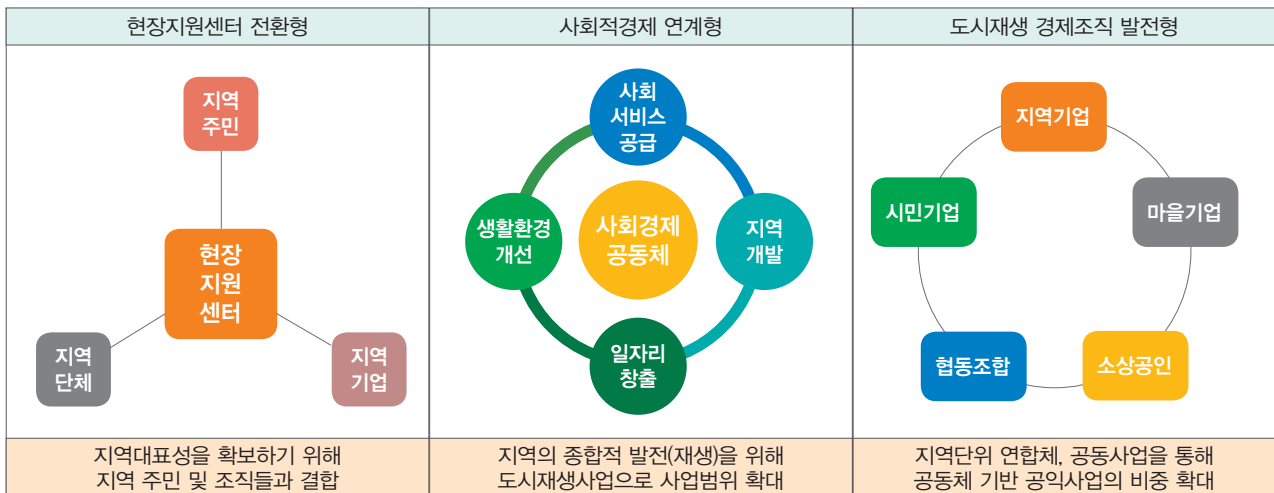
자료: 관계부처 합동 2018.

## 협동조합 형태의 도시재생회사<sup>1)</sup> 참여 유형 및 사례

기존 도시재생사업을 지원하던 현장지원센터가 지역주민과 함께 협동조합을 만드는 방식 외에 기존 사회적 경제 비영리조직이나 도시재생에 참여한 영리조직이 협동조합형 도시재생회사로 발전

- 현장지원센터 전환형은 기 추진하던 정부지원 마중물 사업의 연속성을 유지하면서 주민들의 자발적 참여를 통해 지역의 대표성을 확보하는 주체로 성장하는 모델
- 사회적경제 연계형은 기존 마을공동체 및 비영리 사회적 경제조직이 자생적으로 발달한 지역에서 재생 사업의 물리적 공간 및 수익성 사업과 연계하면서 성장하는 모델
- 도시재생 경제조직 발전형은 재생사업과 밀접히 관련된 영리형 도시재생 경제조직들이 협동조합 방식으로 지역단위 연합체를 설립하면서 발전하는 모델

그림 4 협동조합 형태의 도시재생회사 유형



자료: 배유진, 이지원 2018.

관련 사례검토 결과 협동조합 형태의 도시재생회사로 발전하기 위해서는 공적인 비영리사업과 수익사업의 균형적 구조가 중요하며 정부지원에 의존한 운영이나 공동체에 대한 고민 없이 구성된 협동조합은 지속가능성이 낮음

- 창신송인 도시재생사업(2013~2017)의 지원센터가 2017년 협동조합으로 전환하여 운영 중이나 지역주민의 참여율이 아직 미흡하고 주민공동이용시설을 이용한 자립적 사업모델이 불확실한 상황
- 대구 안심마을, 원주 협동조합, 성남 논골마을 등 자발적 결사체에서 마을만들기 공동체로 성장해 온 특수한 사례지역들은 해당 지역의 도시재생사업과 연계하여 지역관리회사로 성장하는 방안이 필요
- 주거재생협동조합 나레, 성남시 시민기업, 서울의류봉제협동조합 등은 자신의 이익을 넘어서는 공동체 가치를 추구하며 협력적이고 유기적인 네트워크를 구축하는 단계까지 못 가고 있는 상황

1) 지역관리회사로서 도시재생회사에 대한 명확한 개념정의는 아직 없으나 뉴딜로드맵('18.3)에서는 단위사업시행 능력, 주민대표성, 공익성 등을 갖추고 도시재생사업을 지원·시행하는 사업체로 정의함.



### 3. 협동조합 형태의 도시재생회사 유형별 발전 방향

협동조합 형태를 현장지원센터 전환형, 사회적경제 연계형, 도시재생 경제조직 발전형 등 세 가지로 구분

#### 현장지원센터 전환형

도시재생 현장지원센터가 지역 대표성을 가질 수 있도록 권한을 확대하고 소규모 재생사업을 통해 주민참여를 유도하면서 공공의 지원비중을 서서히 줄여나가는 방식으로 발전

- 지역단위에서 개별적으로 운영되고 있는 각종 중간지원조직을 통합·운영함으로써 현장지원센터와 같은 중간지원조직이 지역 내 공동체 관련 공공사업을 계획하고 종합적으로 운영하도록 실질적 권한을 강화
  - 이러한 점에서 마을만들기, 사회적경제, 도시재생 중간지원조직을 통합적으로 운영하고 있는 수원시 지속가능도시재단, 아산시 공동체지원센터(CB센터) 등의 운영모형을 검토할 필요
- 공공지원 후에도 지역주민의 참여를 지속하기 위해서는 단기적으로 가시적인 성과를 거둘 수 있는 대규모 사업보다는 주민이 참여할 수 있는 소규모 재생사업에서부터 변화과정과 성과를 체감하여 발전해나가는 방식이 바람직한 것으로 판단(Slow and steady wins the race)
  - 소규모 재생사업<sup>2)</sup>을 확대하고 유휴부지 등을 활용하여 지역주민 또는 사회적 경제조직들이 팝업스토어 형태로 운영·관리하는 칠레 산티아고 사례(Morande 83, 325m<sup>2</sup>)도 참고할 필요

그림 5 칠레 주민참여형 도시재생 실험실 사례



자료: Andres G. Blanco 2018, Cities Lab, 국토연구원 발표자료(서민호 외 2018에서 재인용).

2) 지역주민들이 직접 계획·제한하는 소규모 재생사업을 연간 50곳 이상 선정하고 있으며, 선정된 지역은 사업별로 5천만 원에서 최대 2억 원까지 국비를 지원(박준형 2018, 10).

## 사회적경제 연계형

사회적경제 조직은 최근 수요가 증가하는 사회적 돌봄의 영역에서 사업화를 시작하여 지역공공자산의 운영 조직으로 확장해나가는 방식으로 발전

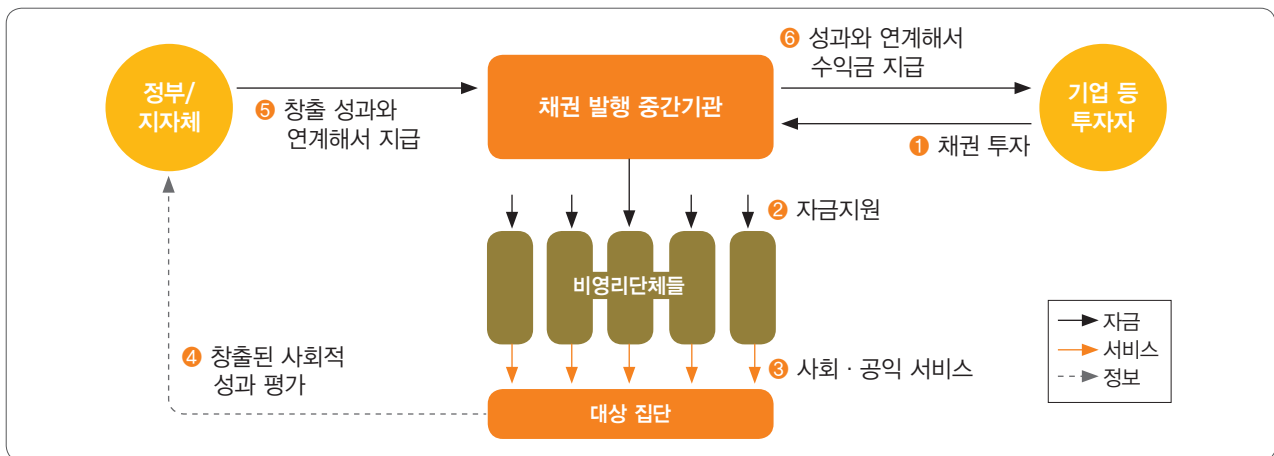
- 저출산·고령화로 인해 새롭게 발생하는 사회적 돌봄의 영역을 서비스 산업화할 필요가 있으며 이러한 사회적 돌봄 산업에 사회적경제 조직이 협동조합 방식으로 참여하면서 성장
  - 과거처럼 사회서비스 분야에 민간자본이 비영리법인을 설립할 경우 운영비를 보조해 주기보다는 공공이 재원을 선투입하여 시설을 설립하고 이용자가 협동조합을 설립하여 직접 운영하는 방식을 활용
- 도시재생 측면에서는 지역 내 공공시설물의 소유권·운영권·관리권 중 일부 권한을 이양하는 지역자산화 모델과 연계하여 사회적경제 조직이 공공자산 운영주체로 성장해 나가기 기대
  - 현재 대부분의 지자체가 별도의 시설관리공단을 통해 공공시설물을 직영하고 있으나 민간운영자에 비해 효율성이 낮고 일상적 이용이 많은 창업센터·복지관·도서관 등은 관리 중심의 전문성보다 친밀하고 수요에 대응하는 운영방식이 적합(노승용, 오승은 2013, 256)

## 도시재생 경제조직 발전형

도시재생 경제조직의 육성은 도시재생사업자 선정 시 가점부여 등의 인센티브에서 출발하여 해당 지역의 재생사업에 기여하는 정도에 따라 다양한 형태의 지원방식을 마련

- 현재 국토교통형 예비사회적기업(3년)에 대한 지원사항은 도시재생 관련 재정지원 및 사업선정 시 가점을 부과하고 있으나 다양한 형태와 수익성을 갖는 재생사업을 고려할 때 일률적 지원체계로는 부족
- 노후 건축물의 소규모 정비사업과 기반시설 확충을 연계하기 위해 건물주가 정비사업 시 일정면적을 기부 채납 하는 등 공공성에 기여하면 공적재원을 간접지원(저리융자, 개발밀도 완화)하는 방식도 필요
- 미국 지역개발회사(Community Development Corporation)와 같이 민간 개발업체가 주거용 건물을 건설할 때 저소득층 주택의 비율만큼 세금감면(Tax Credit)을 제공하거나, 개별 공공적 사업의 사회적성과에 대해 재정을 지원하는 사회적성과연계채권(Social Impact Bond) 방식도 적극 활용할 필요

그림 6 사회적성과연계채권(SIB)의 구조



출처: 원낙연, 2013. 사회적성과 연계채권이란. 한겨레. <https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=028&aid=0002181138>

## 4. 협동조합 참여 확대를 위한 정책방안

도시재생사업의 협동조합 참여 확대 시 장애요인 및 애로사항으로 도출된 사업시행자, 취득세, 공공기관 출자, 행정절차 간소화에 대한 개선 필요

- 「도시재생특별법」 사업시행자 규정에서 사회적협동조합 등으로 열거하고 있는 현행 규정을 일반협동조합도 명확히 포함되도록 개정
- 주택협동조합이 토지 매입과 건축 시 취득세를 납부하고 이를 다시 조합원에게 분양할 때 취득세를 내야 하는 규정은 사업자와 이용자가 동일한 협동조합의 경우 실질적으로 중복과세하는 결과이므로 개선을 검토
- 인적 역량이 부족한 지방은 협동조합에 선출직 기관장의 참여나 지방자치단체의 출자를 한정적으로 허용하는 방식을 검토
- 협동조합 중요사항 변경 시 총회의 의결과 등기를 거쳐야 하는 절차는 민주적 운영을 위해 필요한 제도이나 이를 위한 표준서식이나 등기절차 간소화 등을 통해 행정부담을 절감하는 방안을 마련

협동조합 형태의 도시재생회사를 활성화하기 위해 재생사업 시행계획 단계부터 사회적경제 조직들을 지원·육성하고 지역관리자로서 도시재생회사를 지원하기 위한 법적기준을 마련

- 도시재생 활성화계획 실현가능성 및 타당성평가 시 지역 내 기 설립된 사회적경제 조직들을 기초조사하고 이러한 지역자산과 도시재생사업을 연계하는 방안을 별도로 마련하도록 평가기준에 반영
- 현재는 도시재생회사를 사업수행능력, 주민대표성, 공익성 등을 모두 갖춘 조직으로 추상적으로만 규정하고 있어, 향후 공공이 이를 지원하기 위해서는 도시재생회사에 대한 법률적 근거 및 지원기준을 마련
- 공기업 컨설팅, 공적기금 저리융자, 마중물사업의 물리적 공간을 통한 간접지원 방식 외에 공공주도 공동사업방식을 통해 민간 및 지역주민의 역량강화로 이어지는 다양한 방식을 모색

### 참고문헌

관계부처합동. 2018.3. 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵.

김기태. 2018. 사회적경제조직의 역사: 법인의 이해와 선택. 세종시 사회적경제 시민 아카데미 강의자료. 세종: 한국협동조합연구소.

김병철. 2015. 협동조합에 대한 정부의 지원 정책 연구. 디지털융복합연구 13권, 2호. 서울: 한국디지털정책학회.

노승용, 오승은. 2013. 지방자치단체 공공시설의 운용실태 및 효율화 방안. 한국자치행정학보 27권, 3호: 249-275.

박준형. 2018. 주민·공동체가 주인이 되는 도시재생 뉴딜. 월간 국토 8월호. 세종: 국토연구원.

서민호 외. 2018. 도시재생 뉴딜의 전략적 추진방안. 세종: 국토연구원.

원낙연. 2013. 사회성과 연계채권이란. 한겨레. <https://news.naver.com/main/read.nhn?oid=028&aid=0002181138>

장윤주, 이영주, 전현경. 2018. 한국 비영리조직의 개괄적 현황 분석. 서울: 아름다운 재단.

※ 본 자료는 “배유진, 이지원, 2018. 도시재생사업의 협동조합 참여 확대방안 연구. 세종: 국토연구원”을 바탕으로 작성한 것임.

배유진 국토연구원 책임연구원(yjbae@krihs.re.kr, 044-960-0649)

