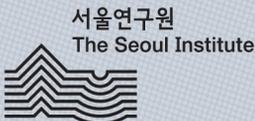


2013-PR-18

작은 연구 좋은 서울 09

전통시장의 사업기반 안정화를 위한 토지협동조합 모델 연구: 광진구 증곡제일시장 사례를 중심으로

조성찬



2013-PR-18

전통시장의 사업기반 안정화를 위한 토지협동조합
모델 연구: 광진구 증곡제일시장 사례를 중심으로

연구진

연구책임	조성찬	토지+자유연구소 토지주택센터장
연구원	성승현	토지+자유연구소 토지주택센터 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

차례

I	서론	10
1	연구의 배경 및 목적	10
1 1	연구 배경	10
1 2	연구 목적	11
2	연구 범위 및 방법	12
2 1	연구 범위	12
2 2	연구 방법	13
3	기대효과	13
II	기존 전통시장 활성화 방안의 평가	16
1	전통시장의 중요성과 활성화 원칙	16
1 1	전통시장의 중요성	16
1 2	전통시장 활성화 원칙	17
2	기존 전통시장 활성화 방안의 결과와 한계	19
2 1	기존 전통시장 활성화 방안의 결과	19
2 2	기존 전통시장 활성화 방안의 한계	23
2 3	극복방안 : 왜 협동조합인가?	28
III	토지협동조합 모델의 이론적 근거	32
1	협동조합이 토지정의를 중시해야 하는 이유	32
2	토지정의 실현을 위한 공공토지임대제	34
2 1	공공토지임대제의 이론적 정당성	34
2 2	공공토지임대제의 장점과 적용 가능성	38

23	토지문제 해결을 위한 정책방향	39
3	토지와 건물의 이론적인 결합방식 : ‘토지공유 및 임대’+‘건물 사유’	40
31	부동산의 개념은 ‘토지와 그 정착물’	40
32	착각을 일으킨 경제학적 원인	41
33	‘토지공유 및 임대’+‘건물 사유’	42
4	토지사유제 하에서 공공토지임대제 방식 적용의 한계	43
5	공공토지임대제의 현실적 도입방안 : 토지협동조합 모델	44
51	토지협동조합 모델의 기본 개념	44
52	토지협동조합 모델의 필요성	45
53	공공토지임대제와 협동조합의 ‘사회적 DNA’ 유사성	49
IV	중곡제일시장을 위한 토지협동조합 모델 설계	56
1	토지협동조합 모델의 세부 유형	56
11	민간토지를 활용하는 토지협동조합 모델	57
12	공공토지를 활용하는 토지협동조합 모델	62
2	중곡제일시장에 가장 적합한 토지협동조합 모델	69
21	사유지 매입의 어려움을 극복할 수 있는 모델	69
22	‘매입+출자형 토지협동조합 모델’ 협동조합 유형 검토	70
3	중곡제일시장 맞춤형 토지협동조합 모델 세부설계	74
31	매입+출자형 토지협동조합 모델의 기본 구조 : 토지 임대+건물 매각	74
32	매입+출자형 토지협동조합 모델의 주요 원칙	76
33	매입+출자형 토지협동조합 모델의 세부 내용	77
34	매입+출자형 토지협동조합 모델 지원 체계	87
4	재원조달 방안	91
41	조합원 출자	91
42	기타 투자재원 확보방안	91

43	재원조달 우선순위	95
5	중곡제일시장을 위한 토지협동조합 모델 종합	96
V	토지협동조합 모델의 중곡제일시장 적용 전략	100
1	중곡제일시장 소개	100
11	중곡제일시장 현황	100
12	상인협동조합의 성과	102
13	상인협동조합의 새로운 시도	103
2	모델 적용을 위한 기초자료	104
21	임대차 관련 개요	104
22	필지별 현황과 기초 통계들	105
3	토지임대료 수익률에 기초한 토지협동조합 모델 경제적 타당성	108
31	토지임대료 수익률 계산식	108
32	토지협동조합 모델 경제적 타당성 조건	108
4	필지 단위 경제적 타당성 시뮬레이션	109
41	시뮬레이션 분석 방법	109
42	수익률 시뮬레이션 분석표 작성에 필요한 변수들	111
43	수익률 시뮬레이션 분석 결과	112
5	모델 적용을 위한 핵심 전략	118
51	필지별 토지임대료 수익률과 평균 수익률의 비교에 따른 적용	118
52	적용을 위한 전략 종합	119
VI	종합 및 정책건의	122
1	종합	122
2	정책건의	123
	참고문헌	128

표차례

표 2-1	전통시장 현황	20
표 2-2	전통시장 점포수	20
표 2-3	전통시장 상인수	21
표 2-4	전통시장과 각 소매업태의 연매출	22
표 2-5	전통시장 일평균 매출액	23
표 2-6	점포당 평균 보증금과 평균 임대료	25
표 2-7	점포당 구간별 임대료 추이	25
표 3-1	토지소유제도의 유형과 토지개혁 방향	40
표 4-1	토지 소유 및 이용 방식에 따른 토지협동조합 모델 분류	56
표 4-2	민간토지임차형 토지협동조합 세부 모델	58
표 4-3	협동조합의 유형들	70
표 4-4	일반 협동조합과 사회적협동조합 비교	72
표 4-5	토지협동조합 모델이 소속 가능한 유형 검토	74
표 4-6	협동조합과 주식회사의 비교	78
표 4-7	지상권 주요 내용	84
표 5-1	중곡제일시장 통계 요약	106
표 5-2	필지별 현황과 임대료 수익률(수익률 순서)	106
표 5-3	수익률 시뮬레이션을 위한 변수의 조합표	111
표 5-4	사례 필지 000-0의 수익률(이자율 0.02 적용)	112
표 5-5	사례 필지 000-0의 수익률(이자율 0.05 적용)	113
표 5-6	사례 필지 000-0의 수익률 정리표	115
표 5-7	시뮬레이션 수행 결과 1	116
표 5-8	시뮬레이션 수행 결과 2	118

그림·사진차례

그림 4-1	토지협동조합 모델 종합체계도	97
사진 5-1	중곡제일시장 입구 전경(2013.6.13.)	101
사진 5-2	아케이드가 설치된 'ㄱ자'형 중곡제일시장 전경	101

I 서론

- 1 연구의 배경 및 목적
- 2 연구 범위 및 방법
- 3 기대효과

I 서론

1 연구의 배경 및 목적

1.1 연구 배경

1996년 우루과이라운드협정(UR) 체결로 유통시장이 완전히 개방되고, 1998년 「외국인투자유치촉진법」이 제정되어 외국인의 부동산 소유가 전면적으로 허용되면서 우리나라의 유통시장에 큰 변화가 일어났다. 그로 인해 백화점, 전통시장¹ 중심의 이중 구조였던 한국의 유통시장은 대형마트, SSM(Super Super Market, ‘기업형 슈퍼마켓’), 홈쇼핑 등이 급성장하면서 그 구조가 다변화되었으며, 반면 전통시장은 급격하게 침체되어 갔다. 1998년 이후 대형마트와 무점포판매업(TV 홈쇼핑, 인터넷쇼핑, 오픈마켓 등)은 매출액이 각각 연평균 18.1%, 30.4%씩 성장한 반면, 전통시장은 경쟁력의 쇠퇴로 점차 그 규모가 줄어들어 2005년에서 2012년 사이에 그 수가 1,660개에서 1,511개로, 시장 당 일평균매출액은 5,801만 원에서 4,502만 원으로 감소하였다.²

이러한 상황에서 지방정부는 상인들과 함께 전통시장을 활성화하기 위해 다양한 시책을 펴기 시작했다. 그럼에도 불구하고 전통시장을 활성화하는 데 한계가 있는 것으로 보인다. 이 연구는 다양한 주체들의 노력이 상가 임대가치 상승으로 이어져 상가 소유자들이 대부분의 가치 상승을 독차지하는 불공정한 재산권 구조를 한계의 핵심 요인으로 주목한다. 여기에 불안한 상가세입자 임대차 법률 조항들 역시 전통시장 활성화 시책들의 한계를 더욱 부각시키고 있다. 이런 상황에서 협동조합을 통해 대

1 '전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법'에 따르면 전통시장이란 상업기반시설이 오래되고 남아 배수·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영 개선 및 상거래의 현대화 촉진이 필요한 장소를 말한다.

2 시장경영진흥원, 2012, 「전통시장 및 점포경영 실태조사」.

안을 마련하려는 움직임이 활발해지고 있다. 여기에 부응해 서울시도 「협동조합 활성화 기본계획」(2013.1.13)을 발표하고, 전통상인·소상공인처럼 공공성이 강한 협동조합을 집중 지원하여 성공모델을 만들어 내려는 의지를 밝혔다.

이상으로 문제의식을 정리하면, 첫째, 재산권 차원에서 사업기반이 안정화되지 않으면 각종 전통시장 활성화 대책은 실효성을 거두기가 어려운 실정이다. 둘째, 사업기반이 안정화된다 하더라도 상인들이 협력체계를 구축하지 않으면 경쟁력을 확보하기 어려워 여러 경쟁업체에 뒤처지기 십상이다. 재산권 차원의 사업기반 안정과 협력체계 구축은 전통시장 활성화를 위한 필수 요소가 되었다.

12 연구 목적

이러한 연구 배경에서 이 연구의 목적은 재산권 차원의 사업기반 안정과 협력체계 구축을 위한 대안적인 방안을 모색하는 것이다. 대안적인 방안은 다음의 조건들을 만족할 수 있어야 한다. 첫째, 기존 전통시장 활성화 시책의 한계를 극복하며, 둘째, 지방정부와 상인들의 노력에 대한 대가를 임대료 형식으로 빼앗기는 현행 재산권 구조의 불합리를 극복하고, 셋째, 상가건물 임대차의 불안정성을 해소하며, 넷째, 협력을 통해 기업형 슈퍼마켓과의 경쟁을 효과적으로 이끌어내고, 다섯째, 서울시가 제시한 「협동조합 활성화 기본계획」의 정책을 효과적으로 활용할 수 있는 것이어야 한다.

이 연구는 이러한 방안을 구체적으로 ‘토지협동조합 모델’이라고 명명하고자 한다. 토지협동조합 모델은 본 연구소가 제안하여 안철수 대선 후보 공약에 포함되었던 정책을 보다 구체화하는 성격을 갖는다.³

3 「안철수의 약속」(186쪽)에서 제시한 방안의 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 전통시장 등 판매시설에서 상인협동조합의 상가 마련을 지원해 영업안정성을 제고
- 전통시장 상인들이 상인협동조합을 설립해 건물을 매입할 경우, 정부는 토지를 매입해

이 연구는 단지 이론적인 검토에서 그치는 것이 아니라 실제 현장에 적용 가능한지를 함께 검토하고자 한다. 이를 위해 이미 상인협동조합을 결성해 활발하게 활동중인 광진구 중곡제일시장을 대상으로 적용해 보고 토지협동조합 모델의 이론적, 실천적 적용가능성을 탐색하고자 한다.

2 연구 범위 및 방법

2.1 연구 범위

이 연구는 먼저 2장에서 전통시장의 중요성과 활성화 원칙을 제시한 후 여기에 기초해서 기존의 전통시장 활성화 방안을 평가하고 한계를 제시한다. 또한 대안적인 극복방안의 방향성에 대해서도 논의한다. 3장에서는 토지협동조합 모델의 이론적 근거를 제시한다. 구체적으로, 협동조합이 토지정의를 중시해야 하는 이유를 살펴보고, 토지정의를 위한 공공토지임대제의 이론적 정당성과 현실적 한계를 살펴보고, 공공토지임대제의 현실적 도입방안으로 토지협동조합 모델을 제시한다. 4장에서는 중곡제일시장을 위한 토지협동조합 모델을 구체적으로 설계한다. 먼저 토지협동조합 모델의 세부 유형을 살펴본 후 중곡제일시장에 가장 적합한 토지협동조합 모델을 도출한다. 다음으로 중곡제일시장에 맞는 토지협동조합 모델에 대해 세부설계를 진행한다. 마지막으로 실제적인 문제인 재원조달 방안에 대해서도 살펴본다. 본론의 마지막 장인 5장에서는 토지협동조합 모델을 직접 중곡제일시장에 적용하여 경제적 타당성을 살펴본다. 이를 위해 먼저 토지협동조합 모델이 경제적 타당성을 갖기 위한 기본 조건을 살펴보고, 필지 단위로 경제적 타당성 시뮬레이션을 진행한

상가마련을 지원

- 상인들에게 토지를 장기사용토록 하는 대신 합리적인 임대료를 납부케 함.

다. 그런 후에 증곡제일시장에서 토지협동조합 모델을 적용하기 위한 핵심 전략을 도출한다. 마지막 6장에서 종합 및 결론으로 마무리한다.

2.2 연구 방법

이 연구의 가장 큰 특징은 귀납적 방법과 연역적 방법이 조화를 이룬다는 점이다. 먼저 전통시장의 현실에서 출발하면서도 이러한 현실을 토지정의에 따른 재산권 문제로 끌어올려 철학 및 이론 차원에서 토지정의 철학과 이를 구체화하는 공공토지임대제를 살펴본다(귀납화). 이후 공공토지임대제를 현실화할 수 있는지 검토해보고, 대안적인 현실화 방안으로 토지협동조합 모델을 제시한 후 현실 적용이 가능한지를 알아보기 위해 사례를 통해 타당성을 검토한다(연역화).

이와 같이 본 연구는 현실에서 문제의식을 도출하면서도 현실에만 치중하지도 않으며, 반대로 문제의식을 철학과 이론 차원으로 끌어올리면서도 이론에 매몰되지 않으면서 현실과 이론의 최적 균형을 찾기 위해 고심하였다. 이러한 연구 흐름을 위해 각 장별로, 문헌연구(II장, III장), 이론연구(III장), 정책연구(IV장), 사례연구(V장)라는 방법론을 적용한다.

3 기대효과

전통시장에 토지협동조합 모델을 적용함으로써 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다.

첫째, 지방정부와 상인들의 노력에 대한 대가를 임대료 형식으로 빼앗기는 현행 재산권 구조의 불합리 극복

둘째, 장기적인 임대차 계약을 맺을 경우 현행 상가건물 임대차의 불안정성 해소

셋째, 협동조합 조합원의 협력을 통해 기업형 슈퍼마켓과의 경쟁을 효과적으로 이끌어냄.

넷째, 다른 지역 전통시장 및 일반 상인협동조합에 확대 적용할 경우 '사회적 지역경제' 구축 기반을 조성

다섯째, 조합이 토지 등에 대한 재산권 지분을 확보하게 되면 향후 도시 재생사업 추진 시 전통시장이 재정착 가능하도록 유도할 수 있음.

II 기존 전통시장 활성화 방안의 평가

- 1 전통시장의 중요성과 활성화 원칙
- 2 기존 전통시장 활성화 방안의 결과와 한계

II 기존 전통시장 활성화 방안의 평가

1 전통시장의 중요성과 활성화 원칙

1.1 전통시장의 중요성

전통시장의 침체는 전통시장이 우리 사회, 특히 지역 사회에서 가지고 있는 중요한 역할을 생각할 때 심각한 문제이며, 이에 정부도 문제의 심각성을 인식하여 전통시장 상인들과 함께 전통시장을 활성화하기 위한 다양한 시책을 펴오고 있다. 전통시장 활성화의 필요성을 알기 위해서는 우선 전통시장이 우리 사회에서 어떤 긍정적인 역할을 하고 있는지를 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 전통시장은 지역경제 활성화에 기여한다. 전통시장은 1960년대 이후 산업화로 인해 농촌에서 도시로 유입된 많은 사람들에게 생업을 위한 수단 및 고용기회를 제공하고, 서민들을 위한 저가의 구매 장소로서의 기능을 수행해왔다. 특히 2000년대 이후, 기술 친화적 산업구조로의 변화와 저성장으로 인해 일자리가 부족해지고 있는 상황에서 전통시장의 침체는 실업에 대한 보호막의 상실을 의미한다. 전통시장이 침체되면 그곳에서 생계를 이어오던 영세상인과 자영업자가 몰락하여 실업률 상승과 양극화 심화로 이어지게 되고, 지역 주민의 소비가 지역 사회에서 순환되는 고리가 끊어지게 되어 지역경제가 침체하게 될 가능성이 높다.

둘째, 전통시장은 지역의 공간구조 측면에서 중요한 역할을 한다. 전통시장은 한 지역의 중심에 위치하면서 그 지역에서 가장 많은 유동인구를 보유한 구역인 경우가 대부분이다. 지역 사회에서 일종의 공간적 중심지 역할을 하는 것이다. 전통시장의 침체가 지속되면 오랫동안 유지되어 왔던 상권이 죽으면서 슬럼지대로 변할 가능성이 높고, 이렇게 되면 공간적인 중심지 역할을 해오던 전통시장의 침체가 지역사회 전체의 활력을

아아가고 지역을 낙후시킬 가능성 또한 높아지게 된다.

셋째, 전통시장은 지역공동체 형성에 있어서 중요한 역할을 한다. 오랜 시간을 지역사회와 밀착하여 존재해온 전통시장에는 해당 지역의 지역 문화와 정서가 담겨있고, 이를 중심으로 일종의 지역주민 간 커뮤니티센터(community center)로서의 기능을 해왔다. 최근 대안적 도시재생 방법으로 시도되고 있는 ‘마을 만들기’의 경우, 핵심은 기존의 지역공동체가 가지고 있던 물적·인적 자산(asset)을 보존·활성화하면서 주거환경을 개선하는 것이다. 전통시장의 침체는 곧 전통시장이 가지고 있던 지역주민 간 커뮤니티센터 기능이 사라지는 것을 의미하기 때문에 마을 만들기와 같은 지역공동체의 형성에 있어서 분명한 마이너스 요인이 될 것이다.

12 전통시장 활성화 원칙

전통시장 활성화는 앞에서 살펴본 전통시장의 중요성이 최대한 발현될 수 있는 방향으로 전개되어야 한다. 그리고 전통시장을 둘러싼 구성원 즉 당사자인 상인, 이용자인 소비자, 주변의 지역주민, 해당 지자체 등의 효용이 최대한 증대되는 방향이 되어야 한다. 이를 고려하면 전통시장 활성화 원칙은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 소비자들을 끌어들이 수 있도록 전통시장의 자체 역량이 강화되어야 한다. 대형마트 및 SSM과 같이 거대 자본을 앞세운 유통망이 골목상권에까지 침투하면서 전통시장은 확실히 존립의 위협을 맞고 있다. 소비자의 편리에 맞는 최신시설을 갖추고, 선진화된 경영방식으로 무장한 대형마트 및 SSM에 비해 전통시장은 분명 낙후된 시설과 전근대적인 유통활동으로 그 경쟁력이 떨어지는 것이 사실이다. 하지만 지역사회에 밀착해 있다는 전통시장만의 강점에 소비자의 편리에 맞게 시설을 현대화하고, 인터넷과 모바일의 발전으로 인해 변화한 유통 환경에 맞도록 새로운 경영방식을 도입한다면 소비자들을 다시 전통시장으로 불러들이 수

있을 만큼의 경쟁력을 확보할 수 있을 것이다.

둘째, 상인들의 안정적인 사업기반이 마련되어야 한다. 전통시장의 역량이 강화되어 매출이 늘어나더라도, 상인들이 안정적이고 장기적으로 장사를 할 수 있는 기반이 부족하다면 전통시장을 활성화하려는 모든 정책은 무의미한 시도가 될 것이다. 특히 대부분의 전통시장 상인들이 상가를 임차해 장사를 하고 있는 상황에서 상인들이 장기적으로 사업을 이어나갈 수 있도록 하기 위해서는 안정적인 임대차제도가 필수적이다. 그런데 이와 관련한 우리나라의 제도 여건은 매우 열악한 상황인데, 원인은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 우선 임차인들에게 불리한 상가세입자 임대차 법률 조항 문제이며, 다음으로 조금 더 근본 원인인 불합리한 재산권 구조의 문제이다. 이 두 가지 원인으로 인해 전통시장을 활성화하기 위한 다양한 주체들의 노력이 대부분 상가의 임대가치 상승으로 이어지고, 결과적으로 상가소유자들이 실제적인 이익의 상당부분을 차지하게 된다. 이로 인해 상인들은 매출은 늘지만 수익은 오히려 줄어드는 역설적인 상황에 직면하게 되는 것이다. 따라서 전통시장 활성화 방안에 이러한 문제를 해결하는 대책이 포함되어 상인들이 안정적이고 장기적으로 장사를 할 수 있는 기반을 함께 만들어 주어야 한다.

셋째, 전통시장의 활성화가 지역공동체의 발전과 상호 보완될 수 있어야 한다. 현대 자본주의는 시장만능주의의 심화로 시장의 힘은 비대해지고, 경기불황의 주기와 강도가 더욱 강해진 반면, 경제적 약자들에 대한 보호막은 점점 약해지고 있는 상황이다. 2008년 미국발 서브프라임 금융위기의 발생 이후 이러한 자본주의의 폐해를 극복하려는 움직임들이 전 세계적으로 주목받기 시작했다. 그 중에서 한 흐름이 바로 ‘공동체’와 ‘지역사회’에서 희망을 찾으려는 움직임이다. 물질보다 함께 살아가는 이웃을 더 중시하는 ‘마을 공동체’와 지역에 토착화된 기업, 특히 경제적 가치와 사회적 가치를 함께 추구하는 기업들을 많이 만들어 냉혹한 자본주의에 맞서려는 시도이다. 전통시장의 경우 오랫동안 지역사회에 뿌리

를 내리고 지역경제의 한 축을 담당해왔기에 전통시장 활성화와 마을 공동체가 상호 보완되면서 이루어진다면 서로가 긍정적인 시너지를 주고 받을 수 있을 것이다.

2 기존 전통시장 활성화 방안의 결과와 한계

이 절에서는 앞 절에서 제시한 원칙에 기초하여 현재 시행되고 있는 전통시장 활성화 방안들의 결과와 한계점을 평가한다.

2.1 기존 전통시장 활성화 방안의 결과

1996년 유통시장의 전면개방 이후 국내의 유통산업 구조가 변화하면서 전통시장은 급속도로 위축되기 시작하였다. 이에 정부는 2002년부터 전통시장을 활성화하기 위한 지원을 시작하였고, 2005년 「재래시장 육성을 위한 특별법」을 제정하면서 지원을 대폭 확대하였다. 이후 이 법은 몇 번의 개정을 거듭해 지금의 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」(이하 「전통시장 특별법」)으로 발전하였는데, 현재 정부 주도로 이루어지고 있는 전통시장 활성화 방안들은 모두 이 법을 근거로 하여 이루어지고 있다. 「전통시장 특별법」의 목적은 유통시장의 전면개방 이후 유통산업 구조와 소비자 구매형태가 변화하면서 급격히 위축되고 있는 전통시장에 시설과 환경을 개선하고(시설 현대화 사업), 경영기법과 상거래 방식의 선진화(경영 선진화 사업)를 도움으로써 전통시장의 자생력을 강화하는데 있다. 전통시장 지원 주무기관인 중소기업청은 2002년부터 2012년까지 전통시장 활성화를 위해 총 1조 5711억 원의 예산을 투입하였으며,⁴ 여기에 각 지자체가 투입한 지방비까지 포함하면 전

4 윤형호, 2013, 「민간주도형 상권활성화를 위한 사업진흥지구의 서울시 도입방안」, 서울연구원.

통시장 활성화를 위해 정부에서 그동안 투입한 예산은 약 2조 원에 달할 것으로 추산된다.

지금까지 전통시장 활성화에 투입된 예산의 성과를 알아보기 위해 먼저 각종 전통시장 현황의 변동추이를 살펴보도록 하자. 우선 전통시장 개수 변동을 나타내는 표 2-1을 보면 2005년 전국 1,660개, 서울 262개였던 전통시장의 수는 2012년 전국 1,511개, 서울 217개까지 감소하였다는 것을 알 수 있다. 표 2-2에서는 점포수의 변동을 나타내고 있는데, 2005년 전국 239,200개, 서울 59,982개였던 점포수는 2012년 전국 204,237개, 서울 47,855개까지 감소하였다. 표 2-3은 총시장상인수의 변동 추이를 나타내고 있다. 2005년 전국 396,229명, 서울 99,774명이었던 총시장상인수는 2012년에 전국 354,146명, 서울 94,648명 수준까지 감소한 것으로 나타난다. 표 2-3을 통해 전통시장의 침체가 전통시장의 고용기능 약화로 이어지고 있다는 것을 확인할 수 있다.

표 2-1 전통시장 현황

(단위 : 개)					
연도	2005	2006	2008	2010	2012
전국	1,660	1,610	1,550	1,517	1,511
서울	262	226	204	218	217

출처 : 시장경영진흥원, 2012, 「전통시장 및 점포경영 실태조사」.

표 2-2 전통시장 점포수

(단위 : 개, %)										
	2005		2006		2008		2010		2012	
	점포수	비중								
전체	239,200	100	225,725	100	207,329	100	201,358	100	204,237	100
자기소유	66,255	27.7	64,719	28.7	43,704	21.1	45,234	22.5	47,978	23.5
전국 임차점포	141,300	59.1	128,259	56.8	135,206	65.2	129,962	64.5	131,758	64.5
빈점포	31,645	13.2	28,510	12.6	23,663	11.4	21,811	10.8	18,520	9.1
기타점포*	-	-	4,237	1.9	4,756	2.3	4,351	2.2	5,981	2.9

표 계속 전통시장 점포수

	2005		2006		2008		2010		2012	
	점포수	비중								
전 체	59,982	100	54,774	100	55,447	100	49,225	100	47,855	100
자기소유	8,489	14.2	6,688	12.2	5,410	9.8	4,667	9.5	5,075	10.6
서울 임차점포	45,659	76.1	43,420	79.3	45,098	81.3	39,945	81.1	39,218	82.0
빈점포	5,834	9.7	4,018	7.3	3,828	6.9	3,896	7.9	3,186	6.7
기타점포*	-	-	648	1.2	1,111	2.0	717	1.5	376	0.8

주 : * 참고 및 사무실 등 영업 이외의 목적으로 활용되고 있는 점포로 2006년 조사부터 추가된 분류임.
출처 : 시장경영진흥원, 2012, 「전통시장 및 점포경영 실태조사」.

표 2-3 전통시장 상인수

		2005	2006	2008	2010	2012
전국	총시장상인 (명)	396,229	352,646	362,960	359,375	354,146
	종사자 (명)	331,131	301,581	296,005	297,809	298,140
	점포소유상인 (%)	20.6	21.5	14.7	15.0	16.1
	점포임차상인 (%)	43.6	43.4	45.3	43.2	44.2
	종업원 (%)	35.8	35.0	40.0	41.8	39.7
	노점상 (명)	65,098	51,065	66,955	61,566	56,006
서울	총시장상인 (명)	99,774	99,369	102,085	85,482	94,648
	종사자 (명)	93,065	96,282	95,365	83,289	91,757
	점포소유상인 (%)	8.8	6.9	5.8	5.5	5.5
	점포임차상인 (%)	49.9	46.2	47.9	47.1	42.7
	종업원 (%)	41.3	46.9	46.3	47.3	51.7
	노점상 (명)	6,709	3,087	6,720	2,193	2,891

- 주 : 1. 총시장상인 : 종사자 + 노점상인
 2. 종사자 : 점포소유상인 + 점포임차상인 + 종업원
 3. 종업원은 무급가족봉사자, 상용종사자, 임시 및 일일 종사자, 무급종사자를 모두 포함
 4. 점포소유상인 구성비 : 점포소유상인/종사자
 5. 점포임차상인 구성비 : 점포임차상인/종사자
 6. 종업원 구성비 : 종업원/종사자

출처 : 시장경영진흥원, 2012, 「전통시장 및 점포경영 실태조사」.

이처럼 전통시장 규모가 축소되는 현상을, 경쟁력이 없는 몇몇 전통시장들이 자연적으로 도태되면서 일어난 유통산업 내의 구조조정 결과라고 본다면 이것을 꼭 나쁜 현상이라고 볼 수는 없다. 따라서 전통시장 규모

의 축소 원인을 좀 더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

이를 위해 전통시장의 매출액의 변화를 살펴보자. 표 2-4는 전체 소매업태와 대형마트, 무점포판매업의 매출액 변동 추이를 나타내고 있다. 우선 전체 소매업태의 매출규모는 지속적인 성장추세에 있는데, 2011년에는 전년 대비 8.4%의 성장을 보였다. 비슷하게 대형마트는 2011년에 전년 대비 9.0%, 무점포판매업의 경우 2011년에 전년 대비 10.2%의 성장을 하였다. 반면에 전통시장의 매출액은 2005년에 32.7조원이었던 것이 2012년에 21.1조원까지 감소하였으며, 2012년의 매출액은 전년 대비 4.5%가 감소한 수준이었다. 전체 소매업태의 매출액이 증가하는 상황에서, 전통시장 매출액 감소 추이는 다른 소매업태 매출추이의 성장세와 뚜렷하게 대비 된다.

전통시장의 매출액 추이를 표 2-5를 통해 조금 더 자세히 살펴보자. 2012년에 전통시장의 전년 대비 시장당 일평균 매출액은 9.6%, 점포당 일평균 매출액은 19.5%, 종사자당 일평균 매출액은 24.0%씩 감소하였다는 것을 알 수 있다. 이렇게 각 단위별 매출 감소가 발생하고 있다는 것은 지금의 전통시장 침체가 단순히 경쟁력이 떨어지는 일부 전통시장의 문제가 아니라, 전통시장 전반의 경쟁력이 하락하고 있는 구조적 문제라는 것을 의미한다.

표 2-4 전통시장과 각 소매업태의 연매출*

	(단위 : 조원, %)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전체 소매업태	203.4	214.0	226.6	242.0	251.7	275.8	299.1	-
대형마트	23.7	25.7	28.4	30.1	31.2	33.7	36.8	-
무점포판매업	17.8	19.7	21.3	23.9	27.0	31.1	34.3	-
전통시장**								
매출액	32.7	29.8	26.7	25.9	24.7	24.0	22.1	21.1
증감률	-	-8.9	-10.4	13.0	-4.6	-2.8	-7.9	-4.5

주 : * 자료출처는 통계청 소매판매액

** 전통시장 매출액은 점포경영 실태조사 결과를 활용하여 추정하였음.

출처 : 시장경영진흥원, 2012, 「전통시장 및 점포경영 실태조사」 재인용함.

표 2-5 전통시장 일평균 매출액

	(단위 : 만원, %)			
	2008	2010	2012	증감률
시장당 일평균 매출액	5,358.0	4,980.3	4,502.4	-9.6
점포당 일평균 매출액*	46.4	41.6	33.5	-19.5
중사자당 일평균 매출액*	28.1	25.4	19.3	-24.0

주 : * 점포경영 실태조사 결과를 활용하여 추정하였음.

출처 : 시장경영진흥원, 2012, 「전통시장 및 점포경영 실태조사」.

이상의 내용들을 종합하면, 2005년에 「전통시장 특별법」을 제정한 이후 전통시장을 활성화하기 위한 많은 정책들이 시도되었음에도 불구하고 전통시장의 침체는 지금까지 계속해서 일어나고 있다는 것이다. 조달호(2012)는 “전국 전통시장 중에서 2009년보다 2010년 매출이 증가한 점포는 4.8%에 불과한 반면 매출이 감소한 점포는 34.3%나” 된다고 한다. 특히 “중소기업청의 ‘전통시장 활성화 지원사업’ 대상에 포함되지 않은 점포의 평균 매출액은 전년에 비해 24.2% 감소하였는데, 이 점포들은 2009년에는 하루 평균 32만 6천 750원의 매출을 올렸으나, 2010년에는 하루 평균 24만 7천 533원의 매출을 기록하는데 그쳤다.” “정부의 지원을 받은 시장도 매출이 오르긴 했으나 소폭에 그친 것으로 나타났는데, 지원 대상 시장 점포는 하루 평균 매출이 2009년 33만 8천 752원에서 2010년 34만 8천 995원으로 3.0%의 신장률”을 보였을 뿐이다.⁵

2.2 기존 전통시장 활성화 방안의 한계

시설 현대화사업 및 경영선진화사업 위주의 ‘전통시장 활성화 지원사업’의 효과가 부진했던 원인에 대해서는 기존 연구들에서 이미 많은 분석이 진행되었기에 또 다시 언급할 필요는 없을 것이다. 이 연구는 기존

⁵ 조달호, 2012, 「서울시 전통시장 현황 및 활성화 방안」, 서울연구원.

연구들이 놓치고 있는 원인에 주목하고 그에 대한 해결책을 찾는 데 집중하고자 한다. 시설 현대화사업과 경영선진화사업에 치중된 기존의 전통시장 활성화 방안은 앞 절에서 밝힌 전통시장 활성화 원칙의 첫 번째 원칙인 전통시장의 역량 강화에 치중하고 있는 반면 나머지 두 가지 원칙에 대한 고려는 부족해 보인다. 특히 두 번째 원칙인 안정적 사업기반 마련에 대한 해결방안은 거의 담겨있지 않다.

2 2 1 **안정적 사업기반 부재의 한계**

안정적인 사업기반을 마련하는 것이 왜 중요한지를 알기 위해 그 문제점을 먼저 살펴보자. 우선 표 2-6에서 전통시장 내의 점포당 평균 보증금과 임대료의 변동추이를 살펴보면 2006년 전국 1,550만원, 서울 1,653만원이었던 평균 보증금은 2012년 전국과 서울이 각각 1,729만원과 1,746만원으로 상승했다. 그리고 평균 임대료는 2006년 전국 52.6만원, 서울 76.0만원에서 2012년 전국 63.6만원, 서울 92.8만원까지 상승했다. 이는 앞선 표 2-5에서 전통시장의 매출액이 꾸준히 줄어들었던 것과 상반되는 결과이다. 전통시장 상인들의 수입인 매출액은 계속해서 줄어든 반면 비용인 임대료는 꾸준히 늘어나고 있다는 것이며, 이것은 그만큼 상인들의 수익구조가 계속 악화되어 왔다는 것을 의미한다.

표 2-7을 보면 이러한 상황을 구조적으로 더 자세히 살펴볼 수 있다. 전국에서 임대료가 25만원 미만이었던 점포는 2006년 29.1%에서 2012년 22.4%로 감소한 반면, 임대료가 100만원 이상인 점포는 2006년 14.9%에서 2012년 21.6%로 늘어났다. 서울로 한정했을 경우에는 임대료가 100만원 이상인 점포가 2006년 28.8%에서 2012년 40.4%까지 대폭 늘어난 것을 확인할 수 있다.

표 2-6 점포당 평균 보증금과 평균 임대료

(단위 : 만원)

		2006	2008	2010	2012
보증금	전국	1,550.0	1,623	1,529.2	1,729.5
	서울	1,653.3	1,646	1,524.5	1,746.0
임대료	전국	52.6	64.6	62.8	63.6
	서울	76.0	95.1	88.7	

출처 : 시장경영진흥원, 2012, 「전통시장 및 점포경영 실태조사」.

표 2-7 점포당 구간별 임대료 추이

(단위 : %)

		2006	2008	2010	2012
전국	전체	100.0	100.0	100.0	100.0
	25만원 미만	29.1	23.8	21.8	22.4
	25~50만원 미만	26.6	26.6	26.0	28.5
	50~75만원 미만	22.8	22.9	23.6	20.6
	75~100만원 미만	6.7	6.9	7.6	6.9
	100만원 이상	14.9	19.8	21.0	21.6
	전체	100.0	100.0	100.0	100.0
서울	25만원 미만	9.4	6.6	6.3	6.1
	25~50만원 미만	21.3	21.0	16.0	22.9
	50~75만원 미만	31.1	26.9	28.9	21.1
	75~100만원 미만	9.4	10.2	11.5	9.5
	100만원 이상	28.8	35.3	37.3	40.4

출처 : 시장경영진흥원, 2012, 「전통시장 및 점포경영 실태조사」.

앞의 표 2-2에서 전통시장 내의 자기소유점포 비중은 2005년 전국 27.7%, 서울 14.2%에서 2012년 전국 23.5%, 서울 10.6%로 줄어든 반면 임차점포의 비중은 2005년 전국 59.1%, 서울 76.1%에서 2012년 전국 64.5%, 서울 82.0%로 늘어난 것을 확인할 수 있었다. 전통시장의

임대료 부담이 커지는 추세에 임차점포의 비중이 늘어나는 추세가 맞물리면서 열악한 '임차구조 문제'로 인한 전통시장 상인들의 수익구조 악화 문제는 더 가중되었을 것을 쉽게 추론할 수 있다.

이렇게 열악한 임차구조 문제로 인해 상인들의 매출이 늘더라도 수익은 오히려 줄어드는 상황이 발생할 가능성이 높아지는데, 이때 대부분의 이익은 상가소유자들이 향유하게 된다. 현재 추진되고 있는 정부의 전통시장 활성화 방안의 한계도 여기에 있다. 가령, 정부에서 시설 현대화사업의 일환으로 아케이드, 주차장 및 고객 쉼터 등의 각종 편의시설을 제공하고, 경영 선진화 사업의 일환으로 상인들과 함께 상품권과 쿠폰 발행 등의 다양한 노력을 한다고 하자. 이를 통해 전통시장 활성화에 성공했다고 치더라도, 가치 상승의 대부분이 부동산 가격 상승 및 상가임대료 인상으로 이어져 버리면 전통시장 활성화를 위한 다양한 주체의 노력은 결국 상가소유자들에게 이익만을 안겨준 결과가 되는 것이다.

2.2.2 상가임대차보호법의 문제

열악한 임차구조의 문제는 임차인들에게 불리한 상가세입자 임대차 법률 조항으로 인해 더 심화된다. 가령, 현행 「상가건물임대차보호법」에서 규정하고 있는 연간 임대료 상한폭은 9%로(시행령 제4조), 건물주가 임대료를 매년 9%씩 인상할 경우 매출 증가액의 대부분이 상쇄될 가능성이 높다. 또한 임대 기간은 최대 5년까지만 보장하고 있어(동법 제10조 2항), 장기적인 사업을 영위하는데 불안요인으로 작용하고 있다. 이런 열악한 「상가건물임대차보호법」마저도 보증금 환산액이 서울의 경우 3억원 이하인 경우에만 적용된다는(동법 2조) 비현실적인 독소조항으로 인해 무용지물인 경우가 많다.⁶ 여기에 용산참사 이후 계속 문제가 되고

6 이와 관련하여서는 최근 논란이 되었던 리쌍의 '갑의 횡포' 논란에서 당사자인 '우장창창' 곱창집의 사장인 서윤수씨의 글을 통해 잘 알 수 있다. 토지정의시민연대의 홈페이지를 참조바람 (www.landjustice.or.kr).

있는 상가권리금은 현실에 엄연히 존재하고 있음에도 불구하고 법적으로 보호받을 수 없어, 상가세입자들이 재개발·재건축의 가능성 앞에서 상시적인 생계불안 상태에 놓이게 만드는 원인이 되고 있다.

2.2.3 활성화 정책의 하향식 접근방식이라는 한계

개별 전통시장은 지역적 특성에 따라 장점과 특징이 서로 상이하기 때문에 활성화에 있어서도 전통시장별로 적합하고 필요로 하는 사업방식 및 지원책이 다를 수밖에 없다. 하지만 지금까지 이루어진 전통시장 활성화 정책들은 정부에 의해 사업계획이 수립되고, 실태조사를 통해 지원 대상, 종류 및 방법, 예산 등이 선정되는 하향식(top-down) 방식이 대부분이었다. 정부 주도의 하향식 방식은 정부가 수립한 정책과 전통시장의 필요로 하는 요구 간의 불일치를 만들어낼 가능성이 높다. 또한 전통시장의 구성원들은 정부와 수직적인 관계에 있을 뿐 주도적으로 사업에 참여하기가 어렵기 때문에 사업에 대한 책임성을 갖기가 어렵고, 중장기적인 사업목표가 아닌 단기적 사업목표에 치중할 수밖에 없게 된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 상인이나 지역주민과 같이 전통시장의 필요를 가장 잘 알고 있는 구성원들이 전통시장 활성화 방안의 결정 과정에 더 많은 참여를 할 수 있도록 하는 상향식(bottom-up) 방식으로의 전환이 필요하다. 그리고 전통시장 활성화 사업이 단기적 성과에 치중하는 것이 아니라 중장기적으로 지속가능한 사업이 되도록 하기 위해서는 시장상인과 지역주민의 자발적인 참여와 사업역량을 키우는 것이 필수다. 이를 통해 전통시장의 구성원이 주체가 되어 지방정부, 관련 단체와 협력하고 자체재원을 조달하며, 중장기적인 관점에서 지역사회와 상생할 수 있는 상권활성화 사업을 지속할 수 있게 된다.

극복방안 : 왜 협동조합인가?

이상에서 살펴보았듯이 기존 전통시장 활성화 방안이 가지고 있는 가장 큰 한계는 활성화를 위한 다양한 주체들의 노력이 부동산 가격 상승 및 상가임대료 인상으로 이어져 상가소유주들이 모든 이익을 독식하는 ‘재산권 구조’에 있다. 이를 해결하지 못한다면 전통시장 상인들이 안정적인 지속가능한 사업기반 속에서 장기적으로 사업을 영위하는 일은 요원한 일이 될 것이다. 합리적인 ‘재산권 구조’를 만드는 일이 지속가능한 전통시장 활성화를 위한 하드웨어적 요소라고 한다면, 전통시장 구성원들의 참여와 역량을 강화시켜 하향식 접근방식을 상향식(bottom-up) 접근방식으로 전환하는 일은 소프트웨어적 요소라고 할 수 있다.

하드웨어적 요소와 소프트웨어적 요소를 모두 갖추었으며, 전통시장 활성화 기반을 만들기 위한 대안적 방법으로 제시되고 있는 것이 바로 ‘협동조합’이다. 협동조합은 사회적 가치 및 경제적 가치를 동시에 추구할 수 있다는 특징을 갖고 있고, 자본주의의 폐해를 극복할 수 있는 하나의 중요한 대안으로서도 역할을 할 수가 있기 때문에 지역경제의 한 축을 담당하고 있는 전통시장과 성격이 부합한다고 할 수 있다.

2012년 12월 1일에 「협동조합기본법」이 발효된 이후, 서울시에서는 2013년 1월 13일에 ‘협동조합도시, 서울’ 조성을 위한 「협동조합 활성화 기본계획」을 발표하였다. 기본계획은 협동조합에 대한 사회적 공감대 형성, 사회적경제 토대 마련을 목표로 제시하면서 전통상인·소상공인처럼 공공성이 강한 7대 전략분야 협동조합을 집중 지원하여 성공모델을 가시화하려는 의지가 엿보인다. 여기에 더해 중소기업청도 307억 원을 확보하여 중소상공인 협동조합사업 육성계획을 발표하였다. 이렇게 정부에서도 협동조합을 통해 기존의 전통시장 활성화 방안이 가지고 있던 한계를 극복하려는 의지가 분명해 보인다.

협동조합은 ‘1원 1표’가 아닌 ‘1인 1표’의 원리에 따라 운영되고, ‘주주’

의 이윤극대화가 아닌 '조합원'의 이익최대화를 목표로 한다. 따라서 전통시장 구성원들이 조합원으로 참여하는 협동조합이 만들어지게 되면 전통시장 상인조직의 결속력과 자발성이 강화되어 급변하는 환경에 적극적으로 대처하고, 시장 및 지역상권의 발전 방안을 스스로 개발·개선할 수 있는 주체로서의 역할을 할 수 있게 될 것이다. 이를 통해 전통시장 활성화 접근방식도 상향식으로 전환하기가 쉬워질 것이다. 하지만 현재 추진되고 있는 전통시장 협동조합 움직임을 살펴보면 불합리한 '재산권 구조'에서 발생하는 한계를 극복하려는 노력이 부재해 보인다.

협동조합이 직접 전통시장 상가의 소유권을 확보하는 방향으로 협동조합이 결성된다면, 전통시장 상인들이 안정적이고 장기적으로 장사를 할 수 있는 하드웨어적 기반까지 마련할 수 있을 것이다. 결론적으로 협동조합을 어떤 지향점을 가지고 운영하느냐에 따라 하드웨어와 소프트웨어를 모두 갖춘 경쟁력이 있는 전통시장이 될 수 있느냐 없느냐도 결정이 되는 것이다. 이러한 시도를 하고 있는 좋은 사례가 바로 이 연구에서 토지협동조합 모델을 적용하려는 '증곡제일시장' 상인협동조합이다.

III 토지협동조합 모델의 이론적 근거

- 1 협동조합이 토지정의를 중시해야 하는 이유
- 2 토지정의 실현을 위한 공공토지임대제
- 3 토지와 건물의 이론적인 결합방식 : ‘토지공유 및 임대’+‘건물 사유’
- 4 토지사유제 하에서 공공토지임대제 방식 적용의 한계
- 5 공공토지임대제의 현실적 도입방안 : 토지협동조합 모델

III 토지협동조합 모델의 이론적 근거

“협동조합 연구자들의 임무는 비판적 입장을 견지하면서도 파괴적이지 않아야 하고, 환상을 깨면서도 희망을 꺾지 않아야 한다.”

Johnston Birchall(2003)

1 협동조합이 토지정의를 중시해야 하는 이유

2012년은 UN이 정한 ‘세계협동조합의 해’이자, 이미 제정된 「협동조합 기본법」이 12월 1일부터 본격적으로 시행되기 시작한 해이기도 하다. 이에 따라 소외된 99%의 문제를 해결하는 데 국가와 시장이 제 역할을 하지 못하고 있는 상황에서 ‘자기’의 문제를 ‘우리’의 힘으로 해결해 보겠다는 실험들이 협동조합이라는 옷을 입고 여기저기서 일어나고 있다. 그런데 현재 한국에서 추진되고 있는 협동조합 이론 및 운동은 자본주의의 한계에 대한 문제의식이 강한 반면 근대 자본주의 형성에 중요한 기초를 제공한 토지사유화에 대한 문제의식은 강하지 않은 것으로 보인다.

국제 협동조합운동 연구의 권위자인 Johnston Birchall(2003)⁷은 협동조합 운동의 기원을 설명하기 위해 영국의 산업혁명에서부터 출발한다. 그리고 영국의 산업혁명으로 인해 형성된 근대 자본주의는 인클로저(공유지에 울타리치기)라는 토지사유화를 전제로 하고 있었다는 점을 분명히 밝혔다. 그의 견해를 직접 들어보자.

근대사회는 시장사회이다. 시장사회는 오랜 온정주의적 사회의 틀을 철저히 부수고 새로이 출현한 노동자계급을 혁명의 지배하

7 Johnston Birchall, 2003, 「21세기의 대안 협동조합운동」, 장종의 옮김, 들녘.

에 두었다. 그리고 그 혁명은 인간이란 무엇인가를 정의했다. 인간이 곧 상품이 되었다. 그 근거는 한편으로는 재산을 소유할 권리를 절대적인 것으로 웅변한 철학자 존 로크(John Locke, 1632-1704)에 의해서 이론적으로 뒷받침되었으며, 다른 한편으로는 의회에서 절대적인 정치권력을 이용하여 토지에 울타리를 치기 시작한 지주들에 의해서 사실상 뒷받침되었다. 지주들이 일반 민중에 대하여 ‘공유지’의 권리를 박탈했기 때문에 일반 민중은 자신들의 모든 생활양식을 임금노동을 통하여 확보할 수밖에 없었다. 그리고 노동하는 사람들이 지니고 있었던 모든 관습적인 권리, 즉 공유지에서 빨감을 마련하고 수렵할 권리, 치안판사가 결정한 임금을 받을 수 있는 권리, 실직하거나 동절기에 농업노동에서 해고될 경우에 ‘빈민구제’를 받을 수 있는 권리 등 모든 권리가 박탈되었다. (중략) 폴라니(K. Polanyi)가 서술한 바와 같이 예전에는 시장이 사회의 부속물이었는데 이제는 사회가 시장의 부속물이 되었다.⁸

버첼은 산업혁명을 통해 인간이 노동자라는 상품으로 전환되었던 근거로 두 가지를 제시하였다. 하나는, 토지 등 사적 재산권을 절대적인 것으로 본 존 로크의 재산권 이론이었다. 다른 하나는, 이 이론에 기반하여 사적 재산권 제도를 구축하고 인클로저 운동(enclosure movement)을 주도한 지주의 정치권력이었다. 이 당시 인클로저는 대량의 모직물 생산을 위한 것이었다. 그래서 근대 최초의 협동조합이 모직물 산업으로 특화된 로치데일에서 나타난 것은 버첼에게 전혀 놀라운 일이 아니었다. 이처럼 자본주의의 한계와 모순점을 극복하기 위한 대안으로 시작된 협동조합운동은 더 깊은 차원의 배경에 토지사유화가 자리하고 있었다. 그렇다면 협동조합 이론 및 운동의 숙제로, 우선적으로 자본주의의 한계

와 모순점을 해결하면서도 한 차원 더 나아가 토지사유화 문제를 어떻게 해결할 수 있을 것인가가 중요해진다. 그런데 정작 협동조합 이론 및 운동의 당사자들은 이러한 문제의식을 분명하게 공유하고 있지 못한 것으로 보인다. 협동조합은 재산의 ‘공동소유’를 원칙으로 삼았을 뿐 토지사유제 전체에 대한 개혁의지를 분명하게 표방하지는 않았다. 협동조합에 의한 공동소유는 독립된 협동조합에게 안정적인 재산권 기반을 마련해 준다는 점에서 장점이 있는 반면 전체 토지사유제 문제를 해결하려는 것은 아니라는 점에서 한계가 있다.

이러한 점에서 토지사유제 문제를 해결하려는 토지정의 원칙이 협동조합 이론 및 운동과 결합될 필요가 있는 것이다. 그렇게 되면 서로 별개로 진행되던 토지정의(대안 토지)와 협동조합(대안 자본 및 대안 노동)이라는 두 흐름이 생산의 3요소인 토지, 자본, 노동이 모두 결합된 ‘대안적인 경제 시스템’ 즉 더 진보한 ‘사회적경제2.0’ 시스템을 구축할 수 있는 새로운 차원으로 발전할 수 있게 된다.

2 토지정의 실현을 위한 공공토지임대제

2.1 공공토지임대제의 이론적 정당성

우리 사회에는 여전히 한 줌의 땅이 없어 힘든 삶을 살아가는 이들이 많다. 땅은 삶(노동, 거주, 휴식)의 터전이다. 아브라함 링컨(Abraham Lincoln)이 “노동은 자본에 우선하며 독립적이다. 자본은 오로지 노동의 열매이며, 노동이 먼저 존재하지 않고는 결코 존재할 수 없다.”라고 선포했음에도 불구하고⁹, 링컨이 그렇게 중요하게 여겼던 노동 역시 삶

⁹ <http://www.addictinginfo.org/2012/11/17/lincolns-best-hits-cheesy-spielberg-movie-reveals-classic-quotes-from-old-school-republican/>

의 터전인 땅 없이는 무용지물이 되고 만다. 따라서 논리 순서상 생산의 3요소는 토지, 노동, 자본의 순서이다. 그런데 우리는 지금 ‘을’이어야 할 자본이 ‘갑’인 세상에 살고 있다. 오히려 ‘갑’이어야 할 노동은 ‘을’로 전락한지 오래며, 현실에서 분명한 ‘갑’인 토지는 ‘갑’인지 아니면 ‘을’인지 아직 커밍아웃(coming out)을 하지 않았다.

많은 이들은 이러한 현상에 대한 원인분석으로 시장만능주의 내지 자본주의의 병폐라고 진단한다. 하지만, 이론적으로 볼 때 근대 재산권 철학 및 체계의 기초를 세운 존 로크 및 현대 주류경제학의 기초를 세운 초기 신고전학과 경제학자들의 공로가 가장 크다. 우선 로크는 “적어도 동질의 좋은 토지가 다른 사람에게도 충분히 남겨져 있어야 한다”는 단서¹⁰와 화폐를 통해 개인 토지소유 면적이 제한되지 않는다는 ‘화폐 노동설’에 기초하여 개인의 토지소유를 정당화했을 뿐만 아니라 토지소유 면적의 제한을 철폐하였다.¹¹ 이러한 재산권 철학의 전통을 이어받은 초기 신고전학과 경제학자들은 한계생산력설을 주창한 클라크 등을 중심으로 경제학 체계를 수립하면서 토지를 자본의 범주에 편입시키는 방법으로 토지의 중요성을 탈색시켰다.¹² 이후 토지는 경제학 체계에서 그 역할을 상실한 지 오래며, 노동운동의 현장에서도 토지문제는 부각되지 않는다. 심지어 자본주의에 대항하기 위한 노력으로 전개되고 있는 협동조합 운동에서도 토지문제, 즉 토지사유제 문제는 심각하게 다뤄지지 않는다. 그럼에도 불구하고 토지문제는 시장경제에서 심각한 저해요인으로 작용하고 있다. 본 연구가 토지문제를 분석하는 것이 아니기에 자세히 다룰 수는 없는데, 토지사유제 문제의 심각성을 인식한 연구자들이 그 원인과 대안을 제시하고자 노력하였다. 가장 대표적인 학자가 신고전학과

10 이러한 단서를 보통 “로크의 단서”(Locke’s proviso)라고 부른다.

11 조성찬, 2011, “토지사유제의 대안으로서 공공토지임대제의 정당성 연구”, 「토지+자유연구」 8호, 2011.11.7.

12 자세한 내용은, 전강수, 2012, 「토지의 경제학」, 돌베개, 21~28쪽 참고할 것.

의 시조에 해당하는 레옹 왈라스(Léon Walras, 1834~1910)와, 역시 자유로운 시장경제를 옹호하는 전제에서 토지가치 공유사상을 주창한 헨리 조지(Henry George, 1839~1897)이다. 레옹 왈라스는 시장주의자들이 시장의 우수성을 옹호할 때 그 근거로 제시하는 ‘일반균형이론(general equilibrium theory)’과 한계효용이론을 처음으로 제시한 프랑스 학자이다. 왈라스의 일반균형이론에 따르면 생산의 3요소인 토지, 노동, 자본이 임대차 방식으로 결합되어야 한다고 보았다(Walras, 1877). 게다가, 사회적 부의 공정한 분배가 경제학이 추구하고 실현해야 할 본질적인 목표라고 보았으며, 이를 위해 정부가 참여하여 토지를 국유화한 후 임대해야 한다고 하였다(Walras, 1896).¹³ 그런데 왈라스의 이러한 과격한 주장은 신고전학파의 주류 경제이론 프레임에서 배제되었다. 다행히도 왈라스의 ‘숨겨진’ 주장들은 한국 경제학자들의 저서 속에 간간히 흘러나오고 있다. 대표적으로 정운찬 전 서울대 총장은 그의 칼럼집 「한국 경제 아직도 늦지 않았다」(나무와 숲, 2009)에서 토지 임대 방식은 왈라스가 설정한 자유지상 경제제도의 전제조건이라고 말한다. 그의 이야기를 직접 들어보자.¹⁴

자유시장경제 원리는 19세기 말에 왈라스(L. Walras)가 창안한 ‘일반균형이론’이라는 정교한 분석틀을 가지고 있다. … 자유시장 경제 제도에서 소유권은 근본적으로 노동과 자본을 중심으로 성립된다. 왈라스의 표현을 직접 빌리자면 “인류는 토지를 영구적으로 소유하지만 현 세대는 다만 토지의 사용자일 따름이다.” 그에 따르면 희소한 토지는 당세대에서만 임대료를 지불하고 사용하

13 Léon Walras, 1984, *Elements of Pure Economics, or, The Theory of Social Wealth*(1877), Translated by William Jaffé, Philadelphia, PA : Orion Editions ; Léon Walras, 2010, *Studies in Social Economics*(1880), Translated by Janvan Daaland Donald A.Walker, Routledge.

14 한겨레신문, 2009.09.14, “총리 후보자의 부동산 소신은?”(김윤상 칼럼), 재인용함.

되, 사용 후에는 모두 국가에 반납해야 한다. 이런 의미에서 토지 공개념은 자유시장경제 제도와 배타적이기보다는 오히려 왈라스가 설정한 자유지상 경제제도의 전제조건이라고 생각된다.

류동민(2009)도 그의 저서에서 왈라스의 생각을 제시했는데, 토지문제에 관심이 많았던 왈라스의 학문적 배경을 이해할 수 있다는 점에서 흥미롭다.

신고전학과 경제학의 시조 격이자 일반균형이론의 창시자인 레옹 왈라스도 선입견과 달리 자본주의 경제의 장기적 비전에 많은 관심을 가지고 있었다. 왈라스는 발전해 가는 사회에서는 노동의 가격, 즉 실질임금은 큰 변화가 없고, 토지용역의 가격, 즉 지대는 크게 상승하고, 이자율은 제법 눈에 띄게 하락한다고 주장했다. (...) 왈라스가 토지문제를 어떻게 해결할 것인가라는 논문 컨테스트에서 입상한 것을 계기로 이름을 얻기 시작한 인물이라는 점을 감안하면 (이런 주장은 - 연구자 삽입) 그다지 놀라운 일만도 아니다. 여담이지만, 이 컨테스트에서 1등을 차지한 인물은 프랑스의 유명한 무정부주의자로서 맑스와도 논쟁을 벌이게 되는 프루동(Pierre-Joseph Proudhon)이었고, 왈라스는 놀랍게도 토지국유화를 주장했다. 이를테면 왈라스는 토지문제를 어떻게 해결할 것인가라는 신문사 논문현상대회에서 토지국유화를 주장하는 글로 입상을 한 셈인데, 아마 오늘날 한국에서였다면 ‘친북좌파’ 쪽으로 유명해졌을지도 모를 일이다.¹⁵

한국의 대표적인 조지스트¹⁶ 경제학자인 전강수는 미국의 경제학자 메이

¹⁵ 류동민, 2009, 「프로메테우스의 경제학 : 새로운 세대를 위한 맑스경제학 강의」, 창비, 219~220쪽.

슨 개프니의 글¹⁷을 재인용하면서 이렇게 이야기한다.

그(레옹 왈라스 - 삽입)는 “개인의 능력에 의한 생산물을 모두 개인에게 귀속시키기 위해서는 국가가 토지를 소유하고 그 임대료로써 국가를 유지하고 자본을 형성해야 한다. 토지를 국유로 하면 조세가 없어지고 따라서 조세의 문제도 해결된다”는 생각을 갖고 있었으며, 토지세는 조세라기보다는 국가를 통한 토지의 공동소유의 표현이자 완벽한 정부 수입원이라고 주장했다.¹⁸

자유경쟁시장을 전제하고 일반균형이론을 창시한 레옹 왈라스의 이론 틀 내에 공공토지임대제가 장착되어 있었다는 사실과, 한국의 대표적인 경제학자들이 이를 지지하고 있다는 사실을 통해 공공토지임대제의 정당성이 증명되었다고 본다.

2.2 공공토지임대제의 장점과 적용 가능성

지금까지 신고전학파의 아버지인 레옹 왈라스가 제시한 공공토지임대제에 관한 개략적인 이론과, 왈라스의 주장을 지지하는 국내 학자들의 견해를 살펴보았다. 공공토지임대제는 건강한 시장경제 질서를 유지하기 위한 이론적인 차원에서도 정당하며, 진보 속의 분배 문제, 즉 사회

16 조지스트(Georgist)란 19세기 미국은 물론 영국과 유럽에 큰 영향을 끼친 미국의 정치경제학자 헨리 조지(Henry George)의 이론을 지지하는 이들을 지칭하는 말이다. 헨리 조지는 레옹 왈라스와 동시대 사람이면서도 서로 학문적인 영향은 주고받지 않은 것 같지만 거의 유사한 주장을 펼쳤다. 조지는 그의 책 「진보와 빈곤」에서 사회 전체가 창출한 지대를 개인이 취하는 토지사용제로 인해 ‘진보 속에서 오히려 빈곤이 심화되어 가’는 명제를 증명하며 해결책으로 지대조세제 및 공공토지임대제를 주장하였다.

17 메이슨 개프니, “토지세에 관한 경제사상 2세기”, 김윤상, 「토지정책론」, 법문사, 1991, 265쪽에 실림.

18 전강수, 2012, 「토지의 경제학」, 돌베개, 186쪽.

양극화 문제를 해결하기 위한 정책적인 차원에서도 정당하다. 그런데 공공토지임대제는 이러한 정당성을 충족시키면서도 동시에 다음의 장점을 갖는다(전강수, 2012 : 90).

첫째, 토지의 사용권을 민간에게 부여하되 사용료를 공적으로 징수하면 토지를 효율적으로 이용할 수 있게 된다.

둘째, 토지의 수익권을 공공이 갖게 되면 지가의 문제나 토지 불로소득 같은 문제들이 바로 사라진다.

셋째, 토지 매매시장이 위축되겠지만, 대신 토지 임대차시장이 작동하기 때문에 가격을 매개로 하는 토지의 효율적 배분은 아무런 문제없이 이루어진다.

실제로 공공토지임대제에 기초한 도시개발은 그 가능성이 확인되었다. Steven Bourassa and Yu-Hung Hong(2003)은 해외 여러 나라의 구체적인 사례를 보여주고 있으며, 핀란드를 가장 성공적인 사례로 소개하고 있다.¹⁹ 김기호·김대성(2002)은 모범적인 도시개발 사례로 평가되고 있는 뉴욕 배터리파크 개발전략이 성공할 수 있었던 요인 중 중요한 것으로 “도시의 계획적이고 체계적인 개발을 위해 '임대'방식을 도입하고 개발사업을 단계적으로 추진하는 것이 바람직하며, 이를 위해서는 장기 채권의 발행을 통한 재원조달 기법이 마련되어야 한다”고 하였다.²⁰

23 토지문제 해결을 위한 정책방향

이런 맥락에서 우리 사회가 토지문제를 해결하기 위해 접근해야 하는 토

¹⁹ Steven Bourassa and Yu-Hung Hong(eds.), 2003, *Leasing Public Land : Policy Debates and International Experiences*, Lincoln Institute of Land Policy.

²⁰ 김기호·김대성, 2002, “대규모 도시개발사업의 전략과 기법에 관한 연구”, 「대한건설학회논문집」, 18권10호(통권168호).

지정책 방향은 김윤상(2009)이 제시한 표 3-1로 요약된다. 김윤상(2009)은 민법이 규정하고 있는 소유권의 세 가지 권능, 즉 사용권, 수익권, 처분권 중 어떤 권능을 사적 주체에게 귀속시킬 것인가에 따라 토지소유제도를 구분하였다. 국가 단위에서 실제로 의미 있는 토지소유제도로 토지사유제, 지대조세제, 공공토지임대제, 토지공유제 4가지를 제시하고, 토지사유제는 지대조세제 방향으로, 토지공유제는 공공토지임대제 방향으로 개혁할 것을 논하였다.

표 3-1 토지소유제도의 유형과 토지개혁 방향

소유권의 권능	토지사유제	지대조세제	공공토지임대제 ^(주1)	토지공유제
사용권	사	사	사	공
처분권	사	사	공	공
가치수익권 ^(주2)	사	공	공	공

주 : 1. 김윤상(2009)는 원래 토지공공임대제라는 표현을 사용하였으나, 공공이 토지를 소유한다는 것을 강조하기 위해 공공토지임대제라는 표현으로 바꾸었다.

2. 민법에서는 원래 수익권이라는 용어를 사용하나, 김윤상(2009)은 수익권을 토지가치 수익권 즉 지대 및 지가의 수취권으로 정의한다는 점에 유의하기 바란다.

출처 : 김윤상, 2009, 「지공주의」, 경북대학교 출판부, 38쪽 <표 2.1>.

3 토지와 건물의 이론적인 결합방식²¹ : ‘토지공유 및 임대’+‘건물 사유’

3.1 부동산의 개념은 ‘토지와 그 정착물’

학자들에 따르면, 부동산의 개념은 물리적 개념(자연, 공간, 위치, 환경), 경제적 개념(자산, 자본, 생산요소, 소비재, 상품) 및 법적 개념의 3가지 차원을 갖는다. 그 중에서 부동산의 개념은 일반적으로 법적 개념에 기초하고 있다.²² 실제로 우리나라에서 통용되는 부동산의 법적 개념을 살

21 김윤상·조성찬·남기업 외, 2012, 「토지정의, 대한민국을 살린다」, 2장 주택문제는 토지문제다 (조성찬), 평사리, 47~49쪽에서 인용함.

해보면, 민법 제99조에서 부동산을 ‘토지와 그 정착물’로 정의하고 있다. 토지의 정착물이란 건물, 담장 등 토지의 개량물(improvements)을 말한다. 그리고 개량물과 유사한 표현도 정착물(fixture), 부착물(attachment), 부속물(appurtenance) 등 다양하다. 용어가 다양할지는 몰라도 토지와와의 관계에 있어서 본질적으로 차이는 없다.²³ 모두 토지가 중심적인 위치에 있고 건물 등이 종속적인 상태를 의미한다.

3.2 착각을 일으킨 경제학적 원인

토지와 건물의 주종 관계가 이와 같음에도 불구하고 건물이 토지에 종속되어 있는 개량물 또는 부착물이라는 사실을 망각하는 이유는 무엇일까? 아마도 가장 직접적인 이유는 토지보다는 건물이 시민의 피부에 더 직접적으로 와 닿기 때문일 것이다. 일반 시민들이 늘상 이용하는 공간은 건물이지 그 건물이 기초하고 있는 토지가 아니기 때문이다.

부동산에서 토지와 건물(개량물)의 주종관계를 착각하게 된 또 다른 이유를 학문적으로 접근해 보면 착각의 책임이 시민들에게만 있는 것은 아님을 알 수 있다. 이들의 착각 뒤에는 뛰어난 경제학자들의 튼튼한 이론이 자리하고 있기 때문이다. 이러한 이론들이 토지와 자본을 구별하지 않고 오히려 토지를 자본의 하나로 간주하게 되면서 실제로 자본인 건물과 자본이 아닌 토지 사이의 관계에 혼동이 발생하게 되었다. 이러한 경향은 노동과 자본만으로 생산함수를 정의했던 신고전학파뿐만 아니라 마르크스와 케인즈에게서도 발견된다. 마르크스는 토지와 자본을 모두 생산수단으로 보았으며, 케인즈는 토지가 농경시대에는 중요하다고 했다.

그러나 토지와 자본(건물)은 다음과 같은 분명한 차이가 있다. 첫째, 자본과 달리 토지는 인간의 노동으로 만들어지지 않아, 자본처럼 공급을

22 이성근·서경규, 2005, 「현대 부동산의 이해」, 부연사, 19~21쪽.

23 안정근, 2005, 「현대부동산학」, 법문사, 25쪽.

늘릴 수 없다. 둘째, 자본이 용도가 제한된 반면, 토지는 여러 가지 용도로 사용될 수 있다. 셋째, 토지는 자본보다 더욱 인간의 삶에 필수적이다. 넷째, 자본의 가격은 ‘과거’에 투입된 생산 원가를 중심으로 수요와 공급에 의해서 결정되지만, 지가는 ‘미래’에 발생할 지대가 더해진(자본화됨) 값에 의해 결정된다. 다섯째, 자본은 시간이 흐름에 따라 가치가 줄어들지만, 토지는 오히려 가치가 증가한다. 여섯째, 자본은 가격이 급등하면 공급이 늘고 수요가 줄지만, 토지는 그 반대이다.²⁴

33 ‘토지공유 및 임대’+‘건물 사유’

이론상 토지는 공유하면서 사용권을 획득하는 방식, 즉 공공토지임대제가 토지재산권 철학 및 경제원리에 부합한다. 반면 자본은 사유하는 방식이 일반 재산권 철학 및 경제원리에 부합한다. 그런데 건물의 경우 자본에 해당하면서도 토지에 부착되어 있다는 특징이 있다. 이러한 특성으로 인해 건물을 사유하기 위해서는 토지도 사유해야 한다는 주장이 힘을 얻는다. 이렇게 되면 다시 부동산 개념 오류에 빠지게 된다.

토지 공유(임대) 및 자본 사유가 재산권 철학 및 경제이론에 부합하다면 자본의 위치에 건물을 넣어도 동일하게 부합한다. 토지를 임차하면서도 그 위의 건물을 사유하는 것이 재산권 철학 및 경제이론에 부합하다는 것이다. 뿐만 아니라 이러한 방식은 실제로 가능하다는 것이 입증되었다. 이미 핀란드나 중국에서 보편적으로 실시되고 있기 때문이다. 개성공단엔 입주한 남한 기업들 역시 이러한 재산권 체계에 적용되어 있다. 뿐만 아니라 국가임대산업단지나 토지임대부 주택에서도 동일한 재산권 체계가 적용되고 있다.

토지소유권이 없으면 건물을 사유할 수 없다는 것은 단견이다. 토지소유

24

남기업, 2011, “공정성과 토지문제”, 〈행정언어와 질적연구학회〉〈토지+자유연구소〉〈사회디자인연구소〉 공동 춘계학술대회 발표논문.

권이 없으면 토지개량을 적극적으로 하지 않을 거라는 우려에 대해 헨리 조지는 다음과 같이 말한다.

토지사용에 필요한 것은 토지의 사적 소유가 아니라 개량물에 대한 보장이다. 토지의 경작과 개량을 유도하기 위해서 '이 땅은 당신의 것'이라고 할 필요가 없다. 단지 '이 땅에서 당신이 노동과 자본을 들여 생산한 것은 당신의 것'이라고 하면 족하다.²⁵

건물과 같은 개량물에 대한 보장체계가 잘 갖춰져 있으면 토지는 임차하면서 건물만 소유하는 방식이 토지매입 비용을 줄이고 건물을 최대한 잘 관리하도록 유도하기 때문에 경제적 측면에서도 유리하다. 다만 건물마저 임차하여 사용하고자 하는 경우 토지와 건물 모두 임차할 수 있다. 시장경제 시스템에서 '토지임대+건물사유' 및 '토지임대+건물임대' 모두 가능한 방식들이기 때문이다.

4

토지사유제 하에서 공공토지임대제 방식 적용의 한계

공공토지임대제가 갖는 이론적 정당성에도 불구하고 이미 토지사유제가 완성되어 있으며, 게다가 지가도 이미 높게 형성되어 있는 상황에서 공공토지임대 방식을 적용하는데 여러 가지 한계가 발생한다. 정부 담당자가 가장 먼저 제기하는 한계는 공공토지의 부족 문제다. 쓸 만한 정부 소유의 땅이 거의 없다는 것이다.

공공토지가 부족하면 정부가 민간토지를 매입하여 임대하면 되는데, 이러한 방식에도 한계가 존재한다. 바로 정부의 예산제약 문제 때문이다. 재원이 항상 부족하다고 인식하는 담당자들은 민간토지를 토지수용이

25

헨리 조지, 1997, 「진보와 빈곤」, 김윤상 옮김, 비봉사. 384쪽.

아닌 협상을 통해 매입하여 공공토지임대 방식으로 전환하는 것이 높은 보상비용을 수반한다고 지적한다. 공공토지임대 방식의 경우, 토지임대료 수입은 안정적으로 증가하기 때문에 시간이 지나면서 이자부담을 초과하게 된다. 따라서 국민주택기금이나 연기금 및 토지채권 방식 등을 적용하여 재원문제를 해결할 수 있을 것으로 보이지만²⁶, 협상을 통해 토지를 매입해야 하는 상황에서 민간 토지소유자가 매각을 거절할 경우 달리 도리가 없다는 것이다. 이러한 견해는 상당한 설득력이 있으며, 새로운 접근법이 요구된다.

5 공공토지임대제의 현실적 도입방안 : 토지협동조합 모델

5.1 토지협동조합 모델의 기본 개념

2012년 12월부터 시행되기 시작한 ‘협동조합기본법’이 정의하고 있는 협동조합이란, “재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직”으로서(제2조), 하나의 법인격을 가진 법인이다(제4조). 협동조합의 기본적인 재산권 체계는 “공동으로 소유하고 민주적으로 운영”하는 방식이다(제6조 ②항). 이러한 협동조합은 조합원 등을 위해 최대한 봉사하면서도 투기를 목적으로 하는 행위와 일부 조합원 등의 이익만을 목적으로 하는 업무와 사업을 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다(제6조 ①항 및 ③항).

앞서 살펴본 협동조합의 기본적인 성격에 비추어 이 연구에서 ‘토지협동조합’ 모델의 기본 개념을 다음과 같이 새롭게 정의할 수 있다.

26 미국의 대표적인 개발 사례인 배터리 파크는 공공토지임대제 방식으로 개발한 후 일정 시점이 지나면서 수익을 창출하고 있다.

토지협동조합이란 ‘토지’라는 생산요소의 획득과 사용을 협동으로 운영하여 조합원과 지역사회의 발전에 기여하고자 하는 법인으로, 토지 자산은 공동으로 소유하고 민주적으로 운영한다. 다만 토지의 소유와 사용은 투기를 목적으로 해서는 안 된다.

여기서 한 가지 부연 설명할 것은, “토지 자산은 공동으로 소유한다”는 내용이다. 이러한 정의에 따르면, 소유의 대상은 토지소유권을 생각할 수 있지만, 본 연구가 기초하고 있는 재산권 철학과 이론에 비추어 보면 ‘토지사용권’도 공동 소유의 대상으로 삼을 수 있다. 따라서 “토지 자산은 공동으로 소유한다”는 정의는 토지협동조합이 토지소유권 또는 토지사용권을 획득하여 공동 소유하는 경우 모두를 포괄하는 것으로 해석할 수 있다.

5 2 토지협동조합 모델의 필요성

5 2 1 공공토지임대제의 현실적 한계로 인한 대안적인 모델이 필요

공공토지임대제는 토지사유제가 갖는 토지 불로소득 사유화를 차단할 수 있는 효과적인 방안으로 주목을 받고 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 경우 토지사유제가 중심을 이루고 있으며, 토지투기로 인해 지가가 높게 형성되어 있고, 항상 예산제약에 시달리는 지방정부가 소유하고 있는 쓸만한 부지는 거의 없는 실정에서 지방정부가 높은 수준의 토지매입 비용을 부담하면서 토지를 매입하기는 쉽지 않은 실정이다. 이러한 현실론에 입각해 볼 때 보다 공공토지임대제의 원리와 원칙을 담으면서도 보다 현실적인 방안을 모색할 필요가 있다.

5 2 2 甲의 횡포를 막을 수 있는 경제민주화 도모

乙의 반란이 시작됐다. 이는 비단 남양유업 사태나 CJ 대한통운 택배 노

동자들의 운송 거부 사태, 포스코 직원의 항공사 여직원 폭행 등에만 머무르지 않는다. 가장 빈번하게 일어나고 있으면서도 크게 주목받고 있지 못하고 있는 임대인-임차인 간의 갑-을 관계가 심각한 수준에 이르고 있다. 특히, 서울이나 수도권외의 상가건물 임대인은 임대차 보호법의 허점을 이용해 무리한 보증금 및 월임대로 인상을 요구하면서 상가세입자의 입장이 갈수록 어려워지고 있다.²⁷

이처럼 재산권 문제가 발생하면 한국의 현행법은 지나치게 재산권자 입장을 대변하는 반면, ‘사용자’ 즉 세입자의 입장은 충분히 보호하지 못하고 있는 실정이다. 부동산 가치는 기본적으로 사회가 발생·상승시키지만, 재산권자와 세입자 중 누가 더 기여했느냐만 따지면 당연히 세입자라고 말할 수 있다. 따라서 임대차 관련 법률이 소유자보다 세입자를 더 적극적으로 보호해야 한다는 입장은 편향된 것이 아니라 ‘정당한’ 것이다. 따라서 소유자와 사용자의 책임과 권한이 균형을 이루는 재산권 체계를 재구성하는 것은 향후의 경제민주화를 위해서 꼭 해결해야 할 과제다.

523 사회적경제 활성화를 위한 기반으로 지역자산 형성의 중요성

신자유주의가 위기상황에 처한 이후 이를 극복하기 위한 모색으로 ‘사회적경제’가 새롭게 부각되고 있다. 신자유주의가 주주자본주의라면 사회적경제는 공동체 경제라고 특징지을 수 있다. 즉 신자유주의가 개인의 재산권과 이익만을 중요시했다면, 사회적경제는 지역공동체 전체의 이익과 개인의 이익이 균형을 이루는 것을 중요시 한다. 이러한 사회적경제를 위해서는 새로운 경제시스템을 구축해야 한다. 즉, 사회적경제의 구성요소인 ‘사회적자본’, ‘사회적투자’ 및 ‘지역자산’을 재구성할 필요가 있는 것이다. 이를 위해서 이미 형성되어 있는 사회적자본을 지역자산에 (사회적) 투자함으로써 사회적경제 활성화를 위한 기반을 구축할

27

관련 기사 및 사례 : <http://media.daum.net/economic/newsview?newsid=20130512205405864>; http://imnews.imbc.com/weeklyfull/weekly01/3266485_6414.html

수 있게 된다.

이 연구는 지역자산 중에서 가장 중요한 것으로 토지자산을 주목한다. 왜냐하면 토지자산은 이론 검토를 통해서도 알 수 있었듯이, 지방정부 내지 지역공동체가 ‘공유’해야 하는 대상이기 때문이다. 그런데 공유 대신 ‘사유’가 지배적인 제도로 확립되면서 지역경제 활성화에 따른 열매는 대부분 토지가치 상승으로 또는 임대료 상승으로 토지소유자에게 귀속되고 있는 실정이다. 이러한 맥락에서 가장 시급하게 회복해야 할 지역자산은 바로 토지인 것이다.

524 토지사유제 문제 해결을 도외시한 협동조합 운동의 한계 극복

사회적경제를 위한 가장 핵심적인 항목으로 한국에서 크게 주목되고 있는 협동조합은 그 가능성과 의미에도 불구하고 토지사유제 문제 해결에 대한 개혁의지를 분명하게 표방하지는 않았다. 협동조합이 겨냥하고 있는 자본주의의 출발이 바로 토지사유화에서 비롯되었음에도 불구하고 말이다. 물론 협동조합이 재산의 공동소유를 표방하면서, 협동조합에게 안정적인 재산권 기반을 마련해 준다는 점에서 장점이 있는 반면 전체 토지사유제 문제를 해결하려는 것은 아니라는 점에서 한계가 있다. 따라서 협동조합 운동은 자본주의의 한계를 극복하기 위해 노력하면서도 자본주의의 폐단을 가져온 또 다른 원인인 토지사유제 문제를 해결하기 위해서도 노력해야 한다.

525 토지협동조합과 상인협동조합의 독립적 결합 필요성

해외나 국내에서 토지협동조합이 결성된 사례는 아직 존재하지 않는다. 그리고 토지협동조합과 유사한 주택협동조합의 경우에서도 토지협동조합이 독립된 형태를 띠지는 않았다. 토지를 주택이라는 건물을 짓기 위한 장소 제공이라는 역할로 한정하면서 그럴 필요성을 느끼지 못했을 가능성이 크다. 그러나 토지가 확보되지 않는 한 건물 확보 역시 어렵다는

점에서, 토지협동조합이 독립적인 형태를 띠면서 타 협동조합과 유기적인 관계를 맺는 것이 더 의미가 있다고 본다.

526

전통시장에서 토지소유자의 협동(연대)이 필요하도록 환경 조성

자본주의 사회에서 협동조합은 기본적으로 당위가 아닌 필요에 의해서 만들어졌다. 마찬가지로 토지협동조합도 생명력을 갖기 위해서는 이론적인 당위보다는 현실적인 필요가 강력하게 뒷받침되어야 한다.

협동의 유형은 소비자들의 협동, 생산자들의 협동 및 소비자와 생산자의 협동이 있다. 생산자들의 협동에서는 다시 노동자들의 협동, 소자본가들의 협동에 기반한 협동조합이 형성되고 있다. 주로 노동자들이 조합원으로 자본을 출자하여 필요한 부지 및 건물과 생산수단을 확보하게 된다. 토지소유자가 협동을 필요로 하는 가장 대표적인 예는 재개발 재건축 시의 토지소유자 조합을 결성하는 경우이다. 단지개발을 해야 하는 경우 개별 토지소유자가 아닌 집단적인 토지소유자들이 민주적인 의사결정 과정을 거쳐 개발방안을 결정해야 하기 때문이다. 그래서 지주조합이라고도 부른다.

지방정부와 시장 상인들은 전통시장을 활성화하기 위해 다양한 사업을 전개하고 시설투자 및 노력을 아끼지 않는다. 이러한 과정에서 매출이 증가하게 되는데, 그 열매는 고스란히 임대료 증가로 상가 건물 주인의 주머니로 들어가게 된다. 이는 대단한 무임승차다. 이러한 구조에서 개별 토지소유자는 구차하게 토지소유자끼리 협동할 이유가 하나도 없다. 그저 뒷짐 지고 지방정부와 상가 세입자들이 애쓰는 모습을 바라보며, 매출이 증가할 경우 임대료 상승으로 그 열매를 따 먹으면 되기 때문이다. 토지소유자는 甲 중에서도 슈퍼甲이다.

따라서 전통시장의 개별 토지소유자끼리 협동할 필요를 느끼도록 환경을 조성할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방정부가 전통시장 활성화 지구를 지정하고, 토지협동조합을 결성할 경우 지방정부 투자, 세금 감면

등 각종 인센티브를 제공하며, 토지협동조합을 결성하지 않을 경우는 조례를 통해 임대료 상승률을 제한할 필요가 있다. 조금 더 큰 틀에서 토지보유세(재산세, 임대소득세)를 상향 조정할 필요도 있다. 그렇게 되면 전통시장이 노후한 경우에는 ‘자발적인’ 협동의 필요성을 느끼게 되어 보다 적극적인 입장을 취할 수 있게 될 것이다.

53 공공토지임대제와 협동조합의 ‘사회적 DNA’ 유사성

두 생명체의 DNA가 유사하다는 말은 두 생명체가 같은 조상에서 나왔다는 것을 의미한다. 마찬가지로 두 시스템의 ‘사회적 DNA’가 유사하다는 말은 두 시스템이 같거나 비슷한 철학이나 정신에서 나왔다는 것을 의미한다. 더 나아가 ‘사회적 DNA’가 유사하거나 동일한 두 시스템이 결합될 때 부작용을 최소화하면서 가장 잘 결합될 수 있음을 의미한다. 물론 이때 결합 효과가 가장 극대화된다는 점은 부연 설명할 필요가 없다. 사회적 DNA의 구성이나 내용은 연구자의 연구 목적이나 철학 등에 따라 다를 것이다. 본 연구에서는 사회적경제라는 큰 범주에 기초하면서 공공토지임대제와 협동조합이라는 두 시스템의 특성을 고려하여 다음의 세 가지 요소를 사회적 DNA의 구성 요소로 제안하고 두 시스템의 유사성을 살펴보고자 한다.

- 사람이 주인(Dignity to People)
- 가치 접속(Nexus of Values)을 통한 지역사회 기여
- 공유 기반 자산(Asset on Common Wealth)

531 사람이 주인(Dignity to People)

조합원이 지분참여를 통해 자본을 소유하고 민주적인 과정으로 경영에 참여한다는 사실은 주택협동조합을 포함한 모든 유형의 협동조합이 궁

극적으로 자본이 아닌 조합원 즉 노동자와 소비자를 우선시 한다는 사실을 극명하게 보여준다. 마찬가지로 사회적 부의 공정한 분배가 경제학이 추구하고 실현해야 할 본질적인 목표라고 보았던 레옹 왈라스나, 토지사용제는 언제나 사회가 발전함에 따라 노동 계층의 노예화를 초래했고 또 반드시 초래하고 만다는 사실을 주창한 헨리 조지 모두 공공토지임대제를 통해 노동자의 열악한 상황을 개선할 수 있다고 보았다. 이처럼 자본주의 시스템의 대안으로 제시되고 있는 협동조합과, 토지사용제의 대안으로 제시되었던 공공토지임대제는 모두 공정과 호혜에 기초하여, 토지(지주)나 자본(자본가)이 아닌 사람(노동자와 시민)이 주인인 사회를 꿈꾼다는 점에서 닮았다.

5.3.2 가치 접속(Nexus of Values)²⁸을 통한 지역사회 기여

찰스 골드 세계협동조합연맹(ICA) 사무총장은 2012년 12월 3일 아이쿱생협과 성공회대 공동주최로 열린 한국 협동조합인들과의 대담 자리에서, “경제적 가치를 추구하면서 동시에 지역과 사람에게 기여할 수 있는 협동조합 방식이 최상의 기업모델로 부각되고 있다”고 말했다.²⁹ 골드가 강조한 ‘지역과 사람에의 기여’라는 강점은 이미 1995년 ICA 총회에서 ‘지역사회에 대한 기여’라는 제7 원칙으로 채택된 것이다. 일본의 협동조합 연구자 나카가와 유키치로는 한 단계 더 나아가 ‘커뮤니티 재생’이라는 개념으로 ‘지역사회에 대한 기여’를 구체화하고, 이러한 성격의 협동조합이 성장하고 있다고 하였다.³⁰ 그가 생각하는 커뮤니티 재생 또는 커뮤니티 질 향상이란 고령자, 장애자 간병, 육아 보육과 그에 따른 직업훈련 교육, 고용창출 등을 의미한다. 주택협동조합 운동을 이끌고

28 [통신망]어떤 통신 시스템의 접속 또는 상호 접속. 데이터 연결이나 기타 통신로와 노드의 네트워크 등을 말한다. [컴퓨터]연결 또는 상호 연결. 연결 또는 상호 연결된 것. 네이버백과사전
 29 한겨레신문, 2012.12.7, “협동조합, SNS 시대에 가장 맞는 성장모델”.
 30 염찬희, 2010, 「협동조합과 지역사회 : 생협운동을 중심으로」, 아이쿱협동조합연구소.

있는 기노채(2012)는 지역사회에 대한 기여를 “조합이 속한 지역 사회의 지속 가능한 발전을 위해 봉사하고 노력하기 위해, 매년 주택의 유지 보수 및 관리 잉여금의 일부를 지역사회 발전기금으로 적립하여 필요한 곳에 사용”하는 것으로 정의하고 있다.

2012년 12월 1일부터 발표된 「협동조합기본법」은 지역사회에 대한 기여를 보다 구체적으로 규정하고 있다. 우선 제2조의 3에서 사회적협동조합을 통해 지역주민들의 권익과 복리 증진을 도모하는 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 역할을 감당하도록 했다. 또한 제6조 제3항에서 협동조합 등 및 사회적협동조합은 투기를 목적으로 하는 행위와 일부 조합원 등의 이익만을 목적으로 하는 업무와 사업을 하여서는 아니 된다고 규정하여, 간접적인 방식으로 지역사회에 대한 기여의 의무를 규정하였다. 이에 더해 제50조 제1항에서 매년도 경영수익(잉여금)의 10%(사회적협동조합은 30%)를 법적으로 적립하도록 규정하여, 충당된 적립금으로 직원들의 교육과 훈련에 활용하고 불황과 구조조정 등의 위기상황에 대비하도록 하였다.

협동조합이 새롭게 추구하고 있는 중요한 원칙인 지역사회에 대한 기여는 협동조합의 경영 및 활동을 통해서 뿐만 아니라 경영에서 창출되는 수익금을 지역과 사람에게 연결시켜 주는 것(Nexus)을 통해서도 이루어진다. 지역 내에서 가치를 필요로 하는 곳과 가치가 남는 곳이 서로 접속되어 가치의 순환이 일어나고 결과적으로 지역사회에 기여하게 되는 것이다. 협동조합은 가치의 접속과 순환을 통한 지역사회에의 기여에 특화된 시스템이다. 공공토지임대제 역시 마찬가지다. 이 제도가 궁극적으로 추구하는 것은 토지가치가 지역 내부로 포착(Capture)되고 공유되어 사람을 살리고 지역을 살리는 것이다.

5.3.3 공유 기반 자산(Asset on Common Wealth)

협동조합의 자산은 공유로 하면서 개인 조합원들은 출자한 지분만큼 소

유하는 구조이다. 개인이 지분 형식으로 소유하는 자산이 공유자산에 기 반하고 있다는 점은 공공토지임대제에서도 동일하다. 영국의 사상가 허 버트 스펜서는 사회정학(Social Statics, 1851)에서 공공토지임대제 로의 개혁을 분명하게 주장한다.

그러나 누구나 토지를 평등하게 사용할 자격이 있다면 그 결과는 무 엇인가? 구획되지 않은 야생의 토지에서 뿌리와 열매를 얻거나 사냥 을 하면서 연명하던 과거로 돌아가자는 것인가? 아니면 푸리에 (Charles Fourier, 1772~1837), 오언(Robert Owen, 1771~1858), 루이 블랑(Louis Blanc, 1811~1882)과 같이 공산주의적 공동체 생활을 하자는 것인가?

그 어느 쪽도 아니다. 이것은 최고의 문명상태와 합치하며 경제에 별다른 영향을 미치지도 않고 현 사회체제에 혁명을 일으키지도 않는다. 필요한 변화는 단지 지주를 바꾸는 것뿐이다. 개별 소유 권이 주식회사와 같은 국민의 공동소유권으로 통합된다. 국토는 개인의 소유가 되는 것이 아니라 사회라는 통합체의 소유가 된다. 농민은 토지를 개별 지주에게서 빌리는 것이 아니라 국가로부터 빌린다. 지대는 귀족 지주의 집사에게 지불하는 것이 아니라 공동 체의 담당자에게 납부한다. 감독자는 개인이 아니라 공무원이 되 며 토지에 관해서는 임대차 관계만 존재하게 된다. 이러한 질서는 도덕법칙과 완전히 화합된다. 이 제도하에서는 모든 사람이 동등 한 지주인 동시에 자유로운 토지임차인이다.³¹

이처럼 협동조합과 공공토지임대제는 '사람이 주인', '가치 접속을 통한 지역사회 기여' 및 '공유 기반 자산'이라는 세 가지 차원에서 상당히 유

사하여 '사회적 DNA'가 유사하다고 말할 수 있다. 따라서 토지협동조합은 공공토지임대제가 갖는 원리와 철학을 잘 담아낼 수 있는 새로운 그릇이다.

IV **중곡제일시장을 위한 토지협동조합 모델 설계**

- 1 토지협동조합 모델의 세부 유형
- 2 중곡제일시장에 가장 적합한 토지협동조합 모델
- 3 중곡제일시장 맞춤형 토지협동조합 모델 세부설계
- 4 재원조달 방안
- 5 중곡제일시장을 위한 토지협동조합 모델 종합

IV 중곡제일시장을 위한 토지협동조합 모델 설계

1 토지협동조합 모델의 세부 유형

여러 출자자들이 협력해서 토지를 확보하고 소유하는 토지협동조합의 세부 유형을 파악하기 위해서는 토지 소유 및 이용 방식에 따른 모델을 분류할 필요가 있다. 이러한 분류를 위해 「공유재산 및 물품 관리법」 제 28조 ①항을 살펴보면, 일반재산을 관리 및 처분하는 방법으로 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 사권 설정 방식을 적용할 수 있으며, 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제를 할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 여러 방식 중에서 토지협동조합의 세부 유형에 의미 있는 방법으로 대부, 매각, 신탁, 출자가 있다. 여기에 일반재산을 매입하는 방식을 추가하여 정리하면 매입, 임대차(대부), 신탁, 출자의 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 이를 토지사유제 기반 및 공공토지임대제 기반으로 유형화하면 아래의 표 4-1과 같다. 각 모델의 구체적인 내용은 아래에서 다룬다.

다만 표 4-1의 8가지 유형 중에서 공공토지임대제에 기반하는 유형은 토지가 사유화되어 있는 경우 적용할 여지가 없다. 따라서 중곡제일시장과 같은 사유 토지에 대해서는 나머지 유형인 민간토지매입형, 민간토지임차형, 민간토지신탁형, 민간토지출자형 중에서 선택 가능하다.

표 4-1 토지 소유 및 이용 방식에 따른 토지협동조합 모델 분류

토지이용 방식 토지소유 주체	매입(私有)	임대차	신탁	출자
토지사유제 기반	민간토지매입형	민간토지임차형	민간토지신탁형	민간토지출자형
공공토지임대제 기반	공공토지매입형	공공토지임차형	공공토지신탁형	공공토지출자형

1 1 민간토지를 활용하는 토지협동조합 모델

1 1 1 민간토지매입형 토지협동조합 모델

1) 개념

토지협동조합이 민간으로부터 토지를 매입하여 공동으로 소유하면서 상가 등을 짓고 개별분양 또는 임대를 통해 조합원의 건물 수요를 해결하는 모델이다. 물론 민간으로부터 나대지 토지를 매입하여 신축하는 경우뿐만이 아니라 기존 상가를 매입하여 토지협동조합으로 전환하는 모델도 생각해 볼 수 있다.

2) 장점

이 모델은 가장 빈번하게 적용될 수 있는 유형으로, 토지 및 상가 소유권이 모두 협동조합에 귀속되기 때문에 재산권이 가장 안정적이다.

3) 한계

특히 서울 및 수도권 등 대도시에서 이러한 모델을 추진하는 경우 토지 구입비 부담이 크기 때문에 재정 여건이 충분히 뒷받침되어야 한다.

4) 법적 실현 가능성

토지사유제 기반 위에서 그동안 토지거래가 이루어져 왔고 「협동조합기본법」이 발표된 상황에서 이러한 모델을 추진하는 데 법적인 큰 애로사항은 없는 것으로 보인다.

5) 적용 가능 대상

토지나 건물을 구입할 수 있는 경제적인 능력이 있는 주체가 추진하는 협동조합이 이러한 모델을 활용할 수 있을 것이다.

1) 개념

이 모델은 토지협동조합이 민간 토지를 임차하여 토지협동조합을 설립하고 운영하는 모델이다. 다시 세 가지 모델을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 지상권(민법 279조, 건물 최대 30년)을 활용하여 민간으로부터 토지를 안정적으로 임차한 후 상인협동조합에 재임대하는 모델이다. 상인협동조합은 건물을 신축 후 분양 또는 임대할 수 있다. 둘째, 전세권(민법 303조, 부동산 최대 10년)을 이용하여 토지협동조합을 추진하는 모델이다. 첫째 모델과 마찬가지로 상인협동조합이 토지를 재임차하여 신축 후 분양 또는 임대할 수 있다. 셋째, 임차권(민법 629조, 최대 2년)을 통해 토지를 임차하여 추진하는 모델이다.

앞서 제시한 순수 민간 차원의 모델 외에도 현행 「공유재산 및 물품 관리법」 제4조 ①항이 규정하고 있는 공유재산 항목에 지상권·지역권·전세권 등도 규정하고 있는 근거를 토대로, 지방정부가 중간에 민간 토지소유자와 지상권이나 전세권을 설정한 후에 다시금 토지협동조합에 토지사용권을 전대하는 모델도 생각해 볼 수 있다.

표 4-2 민간토지임차형 토지협동조합 세부 모델

토지협동조합 모델 유형	내용	비고
지상권 기반 모델	토지협동조합이 지상권을 활용하여 민간토지 임차 후 상인협동조합에 재임대	지상권 최대 30년
전세권 기반 모델	토지협동조합이 전세권을 활용하여 민간토지 임차 후 상인협동조합에 재임대	전세권 최대 10년
임차권 기반 모델	토지협동조합이 임차권을 통해 민간토지 임차 후 상인협동조합에 재임대	임차권 최대 2년
지방정부 전대 모델	지방정부가 민간 토지소유자와 지상권이나 전세권을 설정한 후에 다시금 토지협동조합에 토지사용권을 전대하는 모델	-

2) **장점**

토지를 매입하는 것이 아니라 임차를 하기 때문에 자금 부담이 줄어들 수 있다. 또한 지상권을 활용하는 모델의 경우는 30년 기간 동안 안정적인 토지사용권을 확보할 수 있다.

3) **한계**

지상권을 통해 토지협동조합을 추진하는 모델은 타인 토지 위에 건물을 신축하기 때문에 계약기간 종료 후 재계약이 되지 않을 경우 재산상의 손실을 볼 수 있다.

전세권의 사용기간은 최대 10년으로 지상권의 사용기간보다 짧아, 재계약의 불안정성이 해소되지 않으면 장기적인 계획을 수립하여 토지협동조합을 추진하기 어렵다.

임차권을 통한 모델은 2년 사용 후 재계약되는 모델로, 일반적으로 볼 때 보장 가능한 사용기간이 길지 않다. 따라서 장기적인 안정성 측면에서는 세 가지 모델 중 가장 안정성이 떨어진다.

4) **법적 실현 가능성**

우리 민법에 이미 지상권과 전세권 및 임차권을 규정하고 있으나 현실적으로 지상권과 전세권을 활용하는 경우는 많지 않다. 지상권이나 전세권은 임차인의 권리를 지나치게 강하게 보호한다고 생각하는 소유주들이 권리 설정과 등기를 꺼려하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 저성장 시대에 본인 토지를 지상권이나 전세권을 통해 임대하여 안정적인 임대수입을 도모하려는 자가 있다면 충분히 활용할 수 있는 모델이다.

여기에 더해 현행 「공유재산 및 물품 관리법」 제4조 ①항에서 지상권·지역권·전세권 등도 공유재산이라는 규정을 이용하여 지방정부가 중간에 민간 토지소유자와 지상권이나 전세권을 설정한 후에 다시금 토지협동조합에 권리를 양도하는 모델을 적용하는 가능성도 검토할 필요가 있다

고 판단된다.

5) **적용 가능 대상**

이 모델 역시 일정 소득수준이 있는 주체가 활용할 수 있다. 그런데 토지 임대료를 정기적으로 부담하기 때문에 재정 부담이 분산되어, 민간토지 매입형 토지협동조합 모델보다는 초기 재정 부담이 크게 줄어든다.

1 1 3 **민간토지신탁형 토지협동조합 모델**

1) **개념**

이 모델은 토지협동조합이 신탁법에 근거하여 민간으로부터 토지를 신탁 받아 확보한 후 상인협동조합으로 하여금 상가를 건설하도록 하는 모델이다. 물론 토지를 포함한 건물까지 신탁 받아 협동조합을 추진하는 모델도 생각해 볼 수 있다.

2) **장점**

신탁의 본래 목적이 수탁자로 하여금 위탁자의 재산을 관리 또는 처분하도록 위탁하는 것이다. 즉, 신탁법의 본래 취지가 자기 소유의 토지를 잘 관리해서 운영수익을 발생시켜 달라는 것이다. 사업을 목적으로 하는 상가의 경우는 이러한 신탁법의 취지와 상통한다.

3) **법적 실현 가능성**

현행 신탁법 등 관련법에 따르면, 토지신탁회사, 즉 수탁자는 토지소유자로부터 위탁을 받아 지대(地代) 징수나 토지 매각 등의 업무를 대행하고, 그 대가로 토지소유자로부터 수수료를 받는다. 그런데 토지의 관리·처분은 특수하고 전문적인 지식을 요구하기 때문에 신탁법에 의거, 재정경제원장관의 허가를 받은 신탁회사가 토지신탁 업무를 담당하도록 규

제하고 있다. 따라서 토지협동조합이나 사회적 토지협동조합이 현행 신탁법과 신탁업법에 근거하여 이러한 모델을 추진하기가 어려워 보인다.

1 1 4 민간토지출자형 토지협동조합 모델

1) 개념

이 모델은 민간이 자기의 보유 토지를 현물 출자하여 토지협동조합을 추진하는 모델이다. 토지를 현물 출자하게 되면 토지지분에 대한 권리가 존재할 뿐 물리적인 토지에 대한 재산권은 종료된다.

일정 구역으로 지정된 토지소유자 중에서 출자에 동의하지 않고 매각을 원하는 경우, 민간토지출자형 토지협동조합은 민간토지매입형 방식과 결합이 가능할 것으로 보인다. 이때 토지 매입을 위한 자금출자자는 해당 지역의 지방정부, 사회적투자기관, 지역 주민 및 해당 토지에 건축된 건물을 사용하려는 상인 등이 될 수 있다.

2) 장점

민간토지출자형 모델은 자본주의 시장경제에 가장 잘 부합하는 모델로 볼 수 있다. 토지를 자본화하여 현물로 출자하게 되면 재산권이 유연화하게 되어 다양한 세부 모델로 추진이 가능하다.

또 다른 장점은 출자를 통해 토지를 확보하기 때문에 토지협동조합의 토지 구입부담이 크게 줄어든다는 점이다. 이는 토지 매입비가 건설의 최대 관건임을 생각할 때 크게 부각될 수 있는 장점이다.

3) 한계

토지 매입부담이 사라진다는 민간토지출자형의 장점은 단점으로도 작용한다. 만약 소수의 토지출자자로 구성된 토지협동조합에서 큰 면적의 토지를 현물 출자한 조합원이 탈퇴하는 경우 토지협동조합의 존속에 큰

영향을 주게 되어 이에 대한 대처나 협약이 필요하다. 만약 토지협동조합이 사전에 조합원 탈퇴를 대비하여 자금을 충분히 확보하지 못하였을 경우는 더 어려운 상황에 처할 수도 있다.

다음으로, 조합원이 토지 현물출자 이후 보유하고 있는 토지 지분의 가치를 어떻게 평가할 것인지도 민감한 주제다. 가령, 해당 지역의 지가상승률을 기초해서 토지 지분의 가치를 인정해 줄 것인지, 아니면 물가상승률이나 은행의 정기예금 이자율만큼 인정해 주면서 출자액에 비례한 배당수익을 보장해 줄 것인지, 아니면 출자 당시의 가치를 기초로 하면서 출자액에 비례한 배당수익을 보장해 줄 것인지를 결정해야 한다.

4) 법적 실현 가능성

출자 방식은 자본주의 경제제도에서 가장 광범위하게 적용되고 있는 방식이기 때문에 중대한 법적 애로사항은 없는 것으로 보인다.

5) 적용 가능 대상

저성장 시대에 지역 주민들과 토지소유자의 의식이 변하여 지역자산 형성의 중요성 및 지역공동체 형성의 중요성을 인식하고 있는 이들을 중심으로 다양하게 적용할 수 있을 것으로 보인다.

12 공공토지를 활용하는 토지협동조합 모델

12.1 공공토지매입형 토지협동조합 모델

1) 개념

공공토지매입형 토지협동조합은 말 그대로 토지협동조합이 민간 토지가 아닌 정부 토지를 매입하여 확보하는 모델이다. 토지협동조합은 정부가 택지개발한 곳의 필지를 매입할 수도 있고, 기존 정부 소유의 부지나 건물을 포함한 부지를 매입할 수도 있다.

2) **장점**

이러한 모델의 장점은 토지협동조합이 토지소유권을 확보하기 때문에 재산권의 안정성을 도모할 수 있다는 점이다. 또한 관리가 어려운 부지나 공공건물을 토지협동조합에 매각하여 관리·운영하게 함으로써 행정 비용을 절감할 수 있다. 또한 커뮤니티가 토지협동조합을 통해 적극적으로 참여하게 될 경우 커뮤니티 경제가 형성될 수 있다.

3) **한계**

그러나 이러한 모델은 공유자산의 저가 매각에 따른 정당성 또는 형평성 논란이 일어날 수 있다. 게다가 건축이 가능한 공유 부지가 충분치 않은 상황에서 이러한 모델을 확대 적용하기에는 한계가 있다.

4) **법적 실현 가능성**

지방정부 소유의 공유토지를 규정하는 「공유재산 및 물품관리법」(이하, 공유재산법)에서 규정하고 있는 공유재산 관리·처분의 기본 원칙은 다음과 같다.

제3조의2(공유재산 및 물품 관리·처분의 기본원칙) 지방자치단체가 공유재산을 관리·처분하는 경우에는 다음 각 호의 원칙을 지켜야 한다.

1. 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것
2. 취득과 처분이 균형을 이룰 것
3. 공공가치와 활용가치를 고려할 것
4. 투명하고 효율적인 절차를 따를 것

따라서 지방정부가 공유토지를 ‘처분’하려는 경우 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞아야 하며, 취득과 처분이 균형을 이뤄야 하고, 공공가

치와 활용가치를 고려해야 하며, 투명하고 효율적인 절차를 따라야 한다. 한 마디로 하면 공공가치를 고려하되 너무 저렴하게 매각해서는 안 된다는 것이다. 그런데 「공유재산법」은 공유재산을 행정재산과 일반재산으로 나누면서 행정재산은 기본적으로 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 하지 못하며, 이에 사권을 설정하지 못하도록 규정하고 있다(제19조①항). 일반재산은 매각이 가능한데, 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획을 세워 그 지방의회의 의결을 받아야만 매각할 수 있다(동법 제10조①항).

5) 적용 가능 대상

공유재산 처분의 기본 원칙을 고려할 때 공익 성격이 강한 사회적 토지 협동조합이 관리가 어려운 부지나 공공건물을 매입할 때 이 모델을 활용할 수 있을 것이다.

1.2.2 공공토지임차형 토지협동조합 모델

1) 개념

공공토지임차형 토지협동조합 모델은 공공토지임대제 이론에 가장 부합하는 모델로 평가된다. 즉, 토지협동조합이 공공토지를 임차하여 토지를 확보한 후 상인협동조합에 재임차하는 모델이다. 아니면 임차 단계를 간소화하기 위해 ‘토지상인협동조합’을 결성하여 해결할 수도 있다.

2) 장점

공공토지임차형 토지협동조합은 이론상 안정적인 토지사용권의 확보 및 정부의 재정부담 문제 완화, 부동산투기 문제 해결, 조합의 적극적인 참여 유도를 통한 커뮤니티 활성화 등의 효과를 기대할 수 있다.

3) 한계

공공토지임차형 토지협동조합 모델이 공공토지임대제 이론에 가장 부합함에도 불구하고 현행 법률 체계가 이를 충분히 지원하기에는 너무나 미약하다. 또한 재산권자들 역시 토지를 임차하면서 건물을 소유하는 방식에 대해 낯설어 하며 재산권이 불안하다는 인식을 가지고 있다. 그리고 공공토지의 위치에 따라 적용되는 지대를 결정해야 하는 문제가 있다.

4) 법적 실현 가능성

「공유재산법」 제19조①항에서 행정재산은 기본적으로 대부하지 못한다고 규정하고 있다. 다만 동법 제20조(사용·수익허가)①항에서, 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다고 규정하여 가능성을 열어놓고 있다. 그런데 ④항에서 지방자치단체의 장은 제3항 단서에 따른 사용·수익이 그 목적 또는 용도에 장애가 되거나 행정재산의 원상(原狀) 회복에 어려움이 있다고 인정하는 경우에는 그 사용·수익을 승인하여서는 아니 된다고 하였다. 즉 행정재산에 해당하는 토지 위에 원상회복이 어려운 건축은 추진되기 어렵다는 것이다. 왜냐하면 행정재산의 사용·수익허가 기간은 그 허가를 받은 날부터 3년 이내로 매우 짧기 때문이다(제21조①항).

행정재산에서 사용·수익이 이루어진다면, 일반재산에서는 대부가 이루어진다. 그런데 대부기간은 토지와 그 정착물의 경우 5년을 초과할 수 없다(제31조①항). 다만, 지역경제의 활성화를 위하여 필요한 경우(시행령 제35조①항) 5년을 초과할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 대부기간 연장이 가능한 규정을 두고 있는데 너무 제한적이어서 장기적으로 안정적인 사용이 어렵다. 대부료는 매년 납부토록 하고 있으며(제32조①항), 지역경제의 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우(제34조①항의2) 대부

료를 면제할 수 있도록 규정하고 있다.

현재 한국의 법체계는 공공토지임차형 토지협동조합을 추진하는데 걸림돌이 많다. 「국유재산법」 및 「공유재산법」상 민간이 국공유지 위에 건물 등 영구시설물을 축조할 수 없으며, 만약 축조하는 경우 영구시설물의 준공과 동시에 국가 또는 지자체에 기부채납해야 하는 조건을 받아들여야 하기 때문이다. 이때 토지 및 건물을 무상사용할 수 있도록 하는데, 기간이 최장 20년으로 결코 길지 않다.

정리하면 「공유재산법」에서 정하고 있는 대부(임차) 관련 규정은 우선 물권적인 계약이기보다는 채권적 성격이 강하며, 30년 이상 장기적인 사용을 보장받기 어려워 대부(임차) 방식을 통해 공공토지임차형 토지협동조합을 추진하기가 실질적으로 어려울 것으로 판단된다. 제도개선이 요구된다 하겠다.

1 2 3 공공토지신탁형 주택협동조합 모델

1) 개념

공공토지신탁형 모델은 현행 법체계 내에서 해석하면 정부가 공공토지를 토지협동조합에 위탁하여 지대를 대신 징수하도록 한 후 그 대가로 관리 수수료를 지급하는 방식이다.

2) 장점

공공토지임차형 모델과 마찬가지로 공공토지신탁형 모델도 이론상 바람직한 모델로 평가된다.

3) 한계

공공토지신탁형 모델은 그 장점에도 불구하고 현행법에서 바로 적용하기에는 한계가 있다. 자세한 내용은 아래에서 다룬다.

4) 법적 실현 가능성

사인(私人)간의 신탁 업무를 규정하고 있는 「신탁법」에서 국가나 지방정부가 국공유지를 민간에게 신탁할 수 있다는 관련 규정이 없다. 그런데 공유재산의 관리를 규정하고 있는 「공유재산 및 물품 관리법」은 이에 대한 자세한 규정이 나와 있다.

「공유재산법」은 부동산과 그 종물(從物), 지상권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리 및 부동산신탁의 수익권을 공유재산의 범주에 포함시킨다(제4조제①항의1, 4, 7). 다만 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 하지 못하며, 이에 사권을 설정하지 못한다고 규정하고 있다(동법 제19조①항). 반면, 일반재산(토지와 그 정착물로 한정)은 부동산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제42조①항).

신탁시 무상대부는 할 수 없으며, 해당 지방자치단체 외의 자를 신탁의 수익자로 할 수 없다(제42조②항). 신탁 종류는 크게 3가지(분양형, 임대형, 혼합형)을 제시하고 있으며 공공토지신탁형 모델에 임대형 신탁과 혼합형 신탁 방식을 적용할 수 있을 것으로 보인다(제42조③항). 그리고 임대형 및 혼합형 신탁은 신탁 기간이 30년이며 같은 기간 범위 내에서 갱신이 가능하다(제42조④항, ⑤항).

이제 관건은 「협동조합기본법」에 기초해 결성된 토지협동조합이 대통령령으로 정한 신탁업자에 포함되느냐의 여부(동법 제43조)이다. 이를 규정한 동법 시행령 제48조의2(일반재산의 수탁기관) ①항에서 한국자산관리공사, 한국토지주택공사 및 지방공사를 신탁업자로 규정하고 있다. 따라서 여기에 토지협동조합이 추가되어야만 이 모델을 적용할 수 있다.

5) 적용 가능 대상

신탁은 「공유재산법」 제42조③항에서 임대형 신탁과 혼합형 신탁의 개

념을 정리한 내용에서 알 수 있듯이, 지방정부가 ‘수익’을 창출하기 위해 각종 공사에 신탁하여 수익활동을 대신 하도록 하는 방식이다. 따라서 공공토지신탁형 모델을 적용하는 토지협동조합은 기본적으로 ‘수익’을 창출하여 그 수익을 지방정부에 귀속시켜야 할 책임이 있는 것이다. 이러한 관점에서 수익 창출이 안 되거나 너무 낮은 소득계층을 대상으로 하는 토지협동조합은 적용 가능성이 낮아 보인다.

1 2 4 공공토지출자형 토지협동조합 모델

1) 개념

공공토지출자형 토지협동조합 모델이란 공공토지를 토지협동조합에 현물 출자하고, 토지협동조합은 조합원들로부터 건설자금을 모아 그 위에 건물을 건설하는 방식을 의미한다.

2) 장점

지방정부의 입장에서는 유휴 토지를 출자함으로써 유휴 토지를 활용할 수 있게 된다. 토지협동조합 입장에서는 건물을 건설하는데 필요한 토지 취득비용이 들지 않게 되어 건축 당시에는 크게 비용 절감할 수 있다.

3) 한계

가장 중요한 한계로, 지방정부가 출자할 만한 정부 소유 토지가 별로 없다는 점이다. 또한 정부가 토지를 출자하는 과정에서 민주적인 절차를 거치지 않는 경우 특혜 소지도 발생할 수 있다.

4) 법적 실현 가능성

「공유재산법」 제19조①항은 행정재산을 출자하지 못한다고 규정하고 있다. 반면 제28조에서는 법령이나 조례로 정하는 경우 일반재산을 현물출자 할 수 있으며, 현물출자의 범위와 내용은 대통령령으로 정한다고

하였다. 그런데 정작 시행령 제24조에서는 현물출자의 범위는 정하지 않고 출자 재산의 평가방법만을 정하고 있어 법의 불비(不備)로 보인다. 따라서 법으로 볼 때는 출자의 가능성을 열어놓았지만 정작 시행령에서는 구체적인 조항들을 마련하고 있지 않다.

5) 적용 가능 대상

사회적 토지협동조합이 추진하는 사업의 경우 지방정부가 이를 지원하기 위해 공공토지를 현물출자 할 수 있을 것으로 보인다.

2 중곡제일시장에 가장 적합한 토지협동조합 모델

2.1 사유지 매입의 어려움을 극복할 수 있는 모델

표 4-1의 8가지 유형 중에서 공공토지임대제에 기반하는 4가지 유형은 중곡제일시장처럼 토지가 사유지인 경우에 적용할 여지가 없다. 따라서 나머지 민간토지매입형, 민간토지임차형, 민간토지신탁형, 민간토지출자형 토지협동조합이 선택 가능한 대상이다.

현행법 하에서 토지가 사유화되어 있는 경우 실제로 토지협동조합이 중곡제일시장의 상가 부지를 확보하는 방안은 토지 매입부담을 고려했을 때, 민간토지매입형과 민간토지출자형을 결합한 [민간토지매입형+민간토지출자형] 토지협동조합(이하, 매입+출자형 토지협동조합)이 가장 현실성이 있다. 이렇게 함으로써 공공토지임대제에 준하는 지방정부 공유(公有)에는 이르지 못하지만 그 하위 단계에서 공동체 공유(共有)에 이를 수 있다. 그리고 엘리너 오스트롬(2010)은 공유지의 비극을 극복하기 위한 새로운 대안으로 정부 개입이나 시장 메커니즘이라는 기본 논리에서 탈피해 ‘공동체 중심의 자치제도’ 방안을 제시했는데, 토지협동조합은 이러한 새로운 흐름에도 부합한다.

‘매입+출자형 토지협동조합 모델’ 협동조합 유형 검토

중곡제일시장에 가장 적합할 것으로 판단되는 ‘매입+출자형 토지협동조합 모델’이 협동조합 유형 중에서 어떤 유형에 속하는지를 검토하는 것은 전통시장인 중곡제일시장의 특성에 맞는 설계를 하는 기초가 된다. 이는 점에서 의미가 있다. 그래야만 이해관계가 다른 그룹들이 하나의 조직 안에 묶이게 될 때, 갈등을 조정하고 의견을 모어나가는 과정에서 불필요한 에너지 소모를 예방할 수 있기 때문이다.³²

아래의 표 4-3에서 제시되어 있는 협동조합의 목적과 주된 사업의 성격 별로 분류되어 있는 모델 유형을 살펴보면, 앞서 제시한 ‘매입+출자형 토지협동조합 모델’이 정확히 어느 유형에 속하는지를 속단하기가 어렵다. 토지라는 자산의 소유만을 놓고 보면 이용협동조합에 속하는 것으로 보이며, 다양한 조합원이 참여할 수 있는 개방형 구조를 놓고 보면 다중 이해관계자협동조합에 속하는 것으로 보인다. 반면 토지협동조합의 주목적이 토지가치 공유를 통한 사회적 목적의 실현이라는 점을 놓고 보면 사회적협동조합에 속하는 것으로 보인다.

표 4-3 협동조합의 유형들

협동조합의 주 목적	조합원의 참여동기	주된 사업의 성격	다양한 협동조합 모델
조합원의 필요 충족 (호혜적 동기)	생활·소비	구매 대행	구매협동조합
		서비스나 자산 공유	이용협동조합
	사업·경영	일자리 제공	직원협동조합
		공동업무 대행	사업자협동조합
사회적 목적의 실현 (공익적 동기)	상호제공·상호이용		다중이해관계자 협동조합
		보건의료	의료사회적 협동조합

출처 : 한국협동조합연구소, 2013, 「협동조합 이해하기」, 서울시 협동조합 상담센터, 26쪽.

32

한국협동조합연구소, 2013, 「협동조합 이해하기」, 서울시 협동조합 상담센터, 24쪽.

소비이용협동조합 검토

소비협동조합의 한 유형인 소비이용협동조합은 “상부상조의 협동정신을 바탕으로 조합원의 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 통하여, 조합이 공동으로 구성한 자산이나 서비스를 공동으로 이용함으로써, 조합원의 소비생활 향상과 국민의 복지 및 생활문화 향상에 이바지함을 목적으로 하는 협동조합”으로 정의된다(한국협동조합연구소, 2013 : 29). 그리고 그 사례로 주택임대협동조합, 공동육아협동조합, 렌트카이용협동조합을 들고 있다. 그런데 토지협동조합은 조합원들이 지역자산 성격의 토지를 ‘공동 소유’를 하면서 토지이용을 원하는 사용자에게 안정적으로 이용토록 하고, 동시에 토지가치를 공유하려는 목적을 갖는다. 즉, 토지의 소유자와 이용자가 일치하지 않는다는 것이다. 바로 이러한 점에서 토지협동조합은 소비이용협동조합과 차이가 존재한다.

다중이해관계자협동조합 검토

다중이해관계자협동조합은 “상부상조의 협동정신을 바탕으로 둘 이상 유형의 조합원들이 모여 상호 배려하면서 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 통하여, 조합원의 경영개선 및 생활향상에 이바지하고, 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로”하는 것으로 정의된다. 다중이해관계자조합원은 생산자 조합원, 소비자 조합원, 직원 조합원 등 이질적인 조합원으로 구성된다. 이러한 점 때문에 다양한 조합원의 참여를 이끌어 낼 수 있다는 장점을 발휘할 수 있다. 다만 반대로 이러한 점 때문에 의사결정 비용이 높을 수 있어, 가치의 공유와 의사결정제도를 잘 마련하는 것이 중요하다(한국협동조합연구소, 2013 : 48~49). ‘매입+출자형 토지협동조합 모델’의 조합원은 기본적으로 지역 자산을 공유하려는 지역 주민과 전통시장 이용자 및 지방정부, 사회적투자기관 그리고 토지소유자와, 토지를 실제로 이용할 상인협동조합이 참여할 수 있다. 이처럼 조합원으로 참여하는 이들이 다양할 수 있다는 점에서 다

중이해관계자협동조합의 성격을 갖는다. 그런데 다중이해관계자협동조합의 정의에서 밝힌 조합원이 기본적으로 ‘생산자 조합원, 소비자 조합원, 직원 조합원’으로 구성되는 반면, ‘매입+출자형 토지협동조합 모델’은 기본적으로 소유자 조합원과 이용자 조합원으로 구성된다는 점에서 차이가 있다. 게다가 이용자 조합원(상인협동조합)은 반드시 참여해야 하는 필요조건이 아니기에 토지협동조합은 기본적으로 다양한 유형의 소유자 조합원으로 구성된다는 점에서 동질성을 갖는다.

2.2.3 사회적협동조합 검토

사회적협동조합은 지역주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다. 일반 협동조합이 조합원의 필요를 충족시키는 이기적 동기에 기반을 두고 있다면, 사회적협동조합은 사회적 목적 실현이라는 이타적 동기에 기반하고 있다(한국협동조합연구소, 2013 : 54~55). 구체적인 차이점은 아래의 표 4-4와 같다.

표 4-4 일반 협동조합과 사회적협동조합 비교

비교 항목	협동조합	사회적협동조합
설립목적	조합원의 필요	공익적 목적
법인격	법인	비영리 법인
설립	시·도지사 신고	기획재정부(관계부처) 인가
감독	없음	있음
사업	업종 및 분야 제한 없음 (금융·보험 제외)	공익사업 40% 이상 수행 - 지역사회 재생, 주민권익 증진 - 취약층 사회서비스 및 일자리 제공 - 공공위탁사업, 공익증진사업 등
부수사업		소액대출 및 상호부조
법정적립금	잉여금의 10% 이상	잉여금의 30% 이상
배당	가능	금지
정산	정관에 따라 잔여재산 처리	비영리 법인, 국고 등 귀속

출처 : 한국협동조합연구소, 2013, 「협동조합 이해하기」, 서울시 협동조합 상담센터, 55쪽.

‘매입+출자형 토지협동조합 모델’은 토지를 지역자산으로서 공유하면서 여기서 발생하는 토지가치의 일부를 지역을 위해 재투자하기 때문에 분명히 목적으로 보면 사회적협동조합의 목적과 겹치는 영역이 존재한다. 그런데 토지협동조합이 토지를 확보하기 위해서는 토지소유자의 현물출자뿐만 아니라 지역주민 등 소유자 조합원의 현금출자가 필요하다. 이러한 출자를 유도하기 위해서는 배당 등 매력적인 인센티브를 제공해야 한다. 즉, 사회적협동조합이 요구하는 비영리 법인이라는 법인격, 잉여금의 30% 이상을 법정적립금으로 유보, 배당 금지 및 청산 후 토지자산의 국고 귀속 등을 적용하기에는 한계가 따른다.

224 검토 결과 : 다중이해관계자협동조합에 속하는 것이 바람직

이상으로 ‘매입+출자형 토지협동조합 모델’이 속할 것으로 보이는 소비이용협동조합, 다중이해관계자협동조합 및 사회적협동조합을 살펴보았다. 검토 내용에서도 알 수 있었듯이, 정확히 토지협동조합에 부합하는 유형을 찾지 못했다. 그 이유는 토지협동조합이 새로운 영역에 속하기 때문이다.

토지자산의 공유는 소비이용협동조합 유형에 속하고, 다양한 조합원의 참여는 다중이해관계자협동조합 유형에 속하며, 토지가치 공유 및 지역재투자라는 공익적 성격은 사회적협동조합 유형에 속한다. 그런데 소유자와 이용자가 다르다는 점에서 소비이용협동조합과 차이를 보이며, 다양한 조합원이 대부분 소유자 조합원이라는 점에서 다중이해관계자협동조합의 조합원 구성과 차이를 보이고, 사회적 목적을 갖지만 조합원에게 배당을 해야 하는 점에서 사회적협동조합과 차이를 보인다.

표 4-5 토지협동조합 모델이 소속 가능한 유형 검토

관련 유형	공통점	토지협동조합 모델의 특성
소비이용협동조합	토지자산의 공유	소유자와 이용자가 다름
다중이해관계자 협동조합	다양한 조합원 참여	다양한 조합원 대부분이 소유자 조합원
사회적협동조합	토지가치 공유 및 지역 재투자	사회적 목적을 갖지만 조합원 배당 실시

이상의 검토 결과 토지협동조합 모델은 기본적으로 다중이해관계자협동조합 유형에 속하는 것이 가장 바람직할 것으로 보인다. 조합원의 성격에서 분명한 차이가 있지만 토지협동조합 모델 역시 다양한 소유자가 조합원으로 참여한다는 점에서 다중이해관계자협동조합 유형으로 분류하는 것이 가장 타당해 보인다. 따라서 토지협동조합 모델은 다중이해관계자협동조합 유형의 기본틀을 참고하면서 소비이용협동조합의 중요한 특성인 토지자산 공유를 포함하고, 사회적협동조합이 추구하는 사회적·공익적 목적을 추구하도록 설계하는 것이 가능할 것이다.

3 **중곡제일시장 맞춤형 토지협동조합 모델 세부설계**

3.1 **매입+출자형 토지협동조합 모델의 기본 구조 : 토지 임대+건물 매각**

토지가 사유 상태인 중곡제일시장의 경우, [민간토지매입형+민간토지출자형] 토지협동조합 모델을 적용하는 것이 가장 설득력이 있다. 실제적으로 이 모델에 기초해서 토지협동조합을 추진할 경우, 토지 위의 건물도 함께 매입해야 할 것이다. 그리고 토지협동조합은 건물 사용에 대해 다양한 방식으로 접근할 수 있다.

첫째, 토지협동조합이 상가 건물을 개별 매각하는 방안(토지 임대+건물 매각)

둘째, 토지협동조합이 상가 건물을 개별 임대하는 방안(토지 임대+건물 임대)

셋째, 토지협동조합이 상인협동조합에 건물을 매각하는 방안(토지 임대+건물 매각)

넷째, 토지협동조합이 상인협동조합에 토지와 건물 모두 임대하는 방안(토지 임대+건물 임대)

이러한 네 가지 방안 중에서 가장 바람직한 방안은 셋째 방안이다. 우선 이론상 셋째 방안이 [토지공유+건물사유]의 재산권 구조에 부합한다. 그리고 현실적으로도 다음과 같은 이유가 있다.

첫째, 토지협동조합이 상가 건물을 매각하게 되면 토지협동조합의 자금 부담을 덜 수 있고, 관리에 따르는 비용을 줄일 수 있다. 가령, 토지협동조합은 개별 상인이 아닌 상인협동조합으로부터 일시에 토지임대료를 받고, 개별 건물을 지속적으로 관리할 책임을 덜게 됨으로써 관리비용이 크게 줄어든다.

둘째, 개인에게 매각하는 것보다는 상인협동조합에 매각하게 되면 토지협동조합과 상인협동조합이 상호 협력관계를 형성하여 시너지를 일으킬 수 있다. 협동조합 제6원칙인 “협동조합과 연대하라”와도 부합하게 된다.

셋째, 상인협동조합은 건물을 자산으로 하게 되며, 조합원은 더 이상 상가 세입자가 아닌 상가소유자가 될 수 있다. 더 이상 乙이 아닌 것이다. 물론 상인협동조합이 개별 상가를 개별 임대하거나 아니면 개별 매각하느냐는 상인협동조합 조합원이 민주적인 의사결정을 통해 결정할 사안이다.

이하의 연구는 셋째 방안인 “토지협동조합이 상인협동조합에 건물을 매각하는 방안(토지 임대+건물 매각)”을 중심으로 설계한다.

매입+출자형 토지협동조합 모델의 주요 원칙

국제협동조합연맹(ICA)에서 1995년 발표한 협동조합 7대 원칙에 비추어 보아, 그 정신을 따를 수 있도록 구체화한 토지협동조합 모델의 주요 원칙은 다음과 같다.

- 1) 1원칙. 자발적이고 열려진 조합원제
 - 토지협동조합 조합원은 스스로의 결정에 의해 자발적으로 가입한다.
 - 조합원은 토지출자자와 자금출자자로 구성된다.
 - 조합원은 권리와 의무를 다한다.

- 2) 2원칙. 조합원에 의한 민주적인 운영
 - 조합원은 1인 1표라는 평등한 의결권을 갖는다.
 - 토지의 취득 및 사용은 민주적인 의사결정을 통해 결정한다.

- 3) 3원칙. 조합원의 경제적 참여
 - 조합원이 토지를 공동소유한다.
 - 조합원은 토지소유자, 지방정부, 사회적투자자(투자기관), 지역주민, 시민단체, 상인협동조합 등에 개방되어 있다.
 - 토지임대료 수입은 조합원에게 잉여금으로 배당하고 나머지는 유보금으로 적립한다.

- 4) 4원칙. 자치와 자립
 - 토지협동조합은 조합원이 운영하는 자치적 자조 조직이다.
 - 협동조합이 정부를 포함하여 다른 조직과 계약을 맺거나 외부에서 자금을 조달할 경우에는 조합원에 의한 민주적 운영을 보장하며 협동조합의 자주성을 확보, 유지하는 조건으로 행한다.

- 5) 5원칙. 교육, 훈련 및 정보제공
 - 토지협동조합은 조합원과 선출된 대표, 관리자, 직원이 협동조합의 발전에 공헌할 수 있도록 교육훈련을 실시한다.
 - 토지협동조합은 일반인, 특히 젊은이와 오피니언 리더에게 토지협동조합 운동의 특성과 장점을 알린다.

- 6) 6원칙. 협동조합 간의 협동
 - 토지협동조합은 지역의 다른 협동조합들과 협동한다.
 - 가장 우선적으로 상인협동조합과 협동한다.

- 7) 7원칙. 지역사회에 대한 기여
 - 토지협동조합은 사회적경제 생태계의 일원으로서 활동한다.
 - 토지협동조합은 커뮤니티의 지속가능한 발전을 위하여 조합원이 승인한 정책(프로그램)을 실시한다.
 - 토지협동조합의 유보금은 지역사회에 기여하도록 활용한다.
 - 투기적인 목적으로 토지(부동산)를 소유하거나 사용하지 않는다.

3.3 매입+출자형 토지협동조합 모델의 세부 내용

서울시 협동조합 상담센터가 제시하고 있는 협동조합의 기본 구조는 다음의 표 4-6과 같다. 이하에서는 협동조합의 기본 구조 중에서 검토가 필요한 사항에 대해 추가적으로 검토한다.

표 4-6 협동조합과 주식회사의 비교

구분	협동조합	주식회사(상장회사)	
소유제도	소유자	조합원	주주(주식 소유자)
	투자한도	개인의 출자 한도 제한	원칙적으로 출자 제한 없음
	지분거래	없음	지분거래 가능
	가치변동	출자가가격의 변동 없음	주식시장에서 수시 변동
	투자상환	상환책임 있음	상환책임 없음
통제제도	의결권	- 1인 1표 - 다수의 평등한 지배	- 1주 1표(주식 수에 비례) - 소수 대주주의 지배
	경영기구	- 조합원에 의해 선출된 이사회 - 이사회에서 선출한 경영자 또는 선출직 상임조합장	- 주주에 의해 선출된 이사회 - 이사회에서 선출한 경영자, 혹은 대주주의 자체 경영
수익처분제도	내부유보	- 내부유보를 강하게 선언 - 사회적협동조합은 100% 유보	- 내부 유보는 제한적
	이용배당	- 협동조합 배당의 원칙 - 출자배당에 선행함	- 없음
	출자배당	- 출자금의 이자로 이해 - 배당률의 제한, 일부 미 실시	- 위험을 감수한 대가로 간주 - 제한 없음

출처 : 한국협동조합연구소, 2013, 「협동조합 이해하기」, 서울시 협동조합 상담센터, 6쪽.

3.3.1 조합원

1) 토지소유자의 현물출자 가능

협동조합기본법은 현물출자가 가능한 것으로 규정하고 있다. 제22조 ①에서 “조합원은 정관으로 정하는 바에 따라 1좌 이상을 출자하여야 한다. 다만, 필요한 경우 정관으로 정하는 바에 따라 현물을 출자할 수 있다.”고 규정하고 있다. 제18조 ③항은 구체적인 출자 절차에 대해 “현물출자자는 제2항에 따른 납입기일 안에 출자 목적인 재산을 인도하고 등기·등록, 그 밖의 권리의 이전에 필요한 서류를 구비하여 협동조합에 제출하여야 한다.”고 규정하고 있다.

이러한 조항에 미루어볼 때 토지소유자의 현물출자도 역시 가능할 것으로 해석할 수 있다.

2) 지방정부와 법인도 조합원 가입 가능

토지협동조합 모델 3원칙에서 토지협동조합은 조합원이 토지를 공동소유한다고 밝혔다. 그리고 조합원은 개인뿐만 아니라 지방정부, 사회적투자자(투자기관), 시민단체, 상인협동조합 등 법인에게도 개방되어 있다고 밝혔다. 따라서 법인이 조합원으로 가입이 가능한가가 중요해진다. 조합원과 관련된 규정을 살펴보면, 협동조합기본법 제20조에서 “조합원은 협동조합의 설립 목적에 동의하고 조합원으로서의 의무를 다하고자 하는 자로 한다.”고 규정하고 있어, 자연인이 아닌 기관이 조합원이 될 수 있는지에 대해서 명확하게 규정하고 있지 않다. 그런데, 서울시 협동조합 상담센터가 발간한 자료(2013 : 67쪽)에 따르면, “발기인은 조합원 자격을 가진 자로서, 자연인인 개인은 물론 주식회사 등 법인도 조합원이 될 수 있다.”고 해석하고 있다. 이러한 해석을 따르면 3원칙에서 제시한 주체들은 대체로 조합원 자격을 갖는다고 볼 수 있다.

특히 지방정부가 조합원이 될 수 있는지 여부가 중요한데, 지방정부는 법인이 아니기 때문에 직접적으로 조합원이 되기는 어렵다. 그런데 지방정부가 설립한 공기업은 법인공기업이기 때문에 지방공사가 지방정부를 대표하여 조합원으로 가입할 수 있다.³³ 다만 지역에서 활동하는 시민단체는 법인이 아닌 경우 개인 자격으로 조합원으로 가입할 수 있을 것으로 보인다.

3.3.2 출자(투자)한도

1) 현물출자 한도도 현금출자 한도와 동일

조합원 1인의 투자한도는 최저 1좌 이상이며(협동조합기본법 제22조 ①항), 최고 총 출자금의 30%를 넘으면 안 된다(동조 ②항). 그리고 현물

33 실제로 서울시 지방공사인 SH공사의 경우도 「서울특별시 에스에이치(SH)공사 설립 및 운영에 관한 조례」(2010. 4.22. 개정, 조례4980호) 제3조에서 “공사는 법인으로 한다.”고 분명하게 규정하고 있다.

출자의 경우, 출자한도를 구체적으로 규정하고 있지는 않다. 아마도 현물출자액도 현금출자액과 동일한 적용을 받는 것으로 보인다.

- 2) 출자한도 적용을 위해서는 출자형보다 매입형을 우선 적용
고액의 토지를 현물로 출자하는 경우 현물출자자 한 사람이 차지하는 출자금 비중은 매우 크다. 따라서 토지협동조합이 이러한 규정을 따르기 위해서는 매입형과 출자형 중에서 우선적으로 조합원의 출자 자금 및 금융지원을 통해 매입형으로 추진할 필요가 있다. 이후 현물 출자를 하더라도 출자금 한도를 넘어가지 않을 경우 현물 출자가 가능할 것으로 보이나, 사실상 토지협동조합이 출자한도의 일반 원칙을 따르기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 다만 여러 현물출자자가 동시에 출자하는 경우 현행 규정을 준수할 수 있을 것이다.

333 지분거래 제한

- 1) 협동조합기본법은 지분거래 제한
협동조합은 기본적으로 일반 주식회사와는 달리 지분거래를 금지하고 있다. 조합원이 탈퇴하는 경우에는 지분에 대한 환급을 신청할 수 있다(동법 제22조 ①항). 그리고 조합원 탈퇴시, 조합원 지분의 양도는 총회의 의결을 거쳐야 하며(동법 제24조 ③항), 이 때 협동조합이 조합원의 출자지분을 취득할 수 없다(동법 제55조).
- 2) 현물출자자 조합원 탈퇴시 현금으로 환급해야
토지를 현물출자한 조합원이 탈퇴하는 경우 자기 토지를 되돌려받는 것인지 아니면 현금으로 되돌려받는 것인지를 명확히 하는 것은 매우 중요하다. 그런데 토지협동조합의 기본 취지가 개인 소유의 토지를 지역자산으로 전환하는 것이기 때문에 원래의 토지가 아닌 현금으로 환급받도록

할 필요가 있다. 만약 토지로 환급해주게 되면 토지협동조합의 존속이 불가능해진다.

334 잉여금 내부유보

- 1) 자기자본의 3배가 될 때까지 잉여금의 10% 이상을 강제 적립
협동조합은 잉여금의 내부유보를 강하게 선언한다. 협동조합기본법 제 50조 ①항은, 매 회계연도 결산 결과 잉여금이 있는 때에 자기자본의 3배가 될 때까지 잉여금의 100분의 10 이상을 적립(이하 “법정적립금”) 하도록 강제하고 있다. 자본금 경쟁력이 부족한 협동조합이 자금 문제를 해결하기 위한 준비인 것이다. 그리고 ③항에서 손실 보전에 충당하거나 해산하는 경우 외에는 법정적립금을 사용할 수 없도록 규정하고 있다. 잉여금은 법정적립금 외에도 사업준비금 목적을 갖는 임의적립금을 마련할 수 있다고 규정하고 있다(동조 ②항).

- 2) 토지협동조합이 잉여금 적립 원칙을 따르기 위해서는 매입형 우선 잉여금 내부유보 원칙 역시 토지협동조합의 설립 및 운영에 장애를 초래할 소지가 크다. 잉여금 내부유보 원칙은 일반적인 기업활동을 하는 협동조합에서는 의미가 있으나, 토지 등 부동산 그 자체가 자본항목이면서 동시에 수익을 창출하는 원천일 경우 이러한 원칙을 완전히 충족하기는 쉽지 않을 것으로 보인다. 만약 이 원칙을 충족하기 위해서는 출자형이 아닌 매입형을 우선적으로 적용할 필요가 있다. 매입을 위해 자금을 융통하는 경우 지급해야 하는 이자는 비용으로 처리되기 때문에 이자 비용을 제외한 나머지가 잉여금이기 때문이다.

잉여금의 배당 : 이용배당과 출자배당

- 1) 수익은 [손실금 보전 → 법정(임의)적립금 적립 → 이용배당 → 출자배당] 순서

협동조합기본법이 잉여금의 내부유보에 우선순위를 두는 만큼 잉여금의 배당은 우선순위가 밀린다. 협동조합은 우선 손실금을 보전해야 하며 법정적립금과 임의적립금 등을 적립한 후에 남은 잉여금을 배당하게 된다(동법 제51조 ②항).

잉여금 배당도 크게 이용배당과 출자배당 두 가지를 두고 있는데, 그 우선순위는 이용배당이 전체 배당액의 50%를 넘어야 하고, 출자배당은 납입출자금의 10%를 초과해서는 안 된다(동조 ③항).

- 2) 토지협동조합이 잉여금 배당 일반원칙을 따르기는 어려움

그런데 위에서 살펴본 잉여금 배당 일반원칙을 출자자 배당이 매우 중요한 토지협동조합에 그대로 적용할 경우 문제가 발생할 소지가 매우 크다. 토지협동조합은 매입+출자형으로 토지를 획득하기 때문에 토지임대료 수입으로 매입자금에 대한 이자 지급 및 출자자에 대한 배당을 실시해야 한다. 또한 소유자 조합이기 때문에 이용자 배당은 의미가 없다. 이러한 문제가 발생하는 이유는 토지협동조합이 기본적으로 이용자 조합이 아닌 소유자 조합이기 때문이다.

다만 출자배당 시 납입출자금의 10%까지 허용하고 있어서 ‘납입출자금의 10%’를 하나의 수익률 개념으로 이해할 경우, 토지협동조합이 이러한 원칙을 수용하기는 수월할 것으로 보인다.

출자지분 가격변동

- 1) 출자지분의 가격은 변동하지 않음

협동조합은 출자지분의 가치 즉 가격이 변동하지 않는다. 이는 일반 주

식회사의 주가가 가격이 수시로 변동하는 것과 크게 다른 점이다. 출자지분의 가격이 변동하지 않기 때문에 설령 지분의 자유로운 양도가 가능하더라도 매매차익을 전혀 기대할 수 없다. 출자자들은 대신 출자배당을 기대할 수 있다.

- 2) 출자지분의 가격이 변동 없다는 원칙은 현물출자자에게 민감한 조건
출자지분의 가격이 변동이 없다는 점이 토지를 현물출자한 이들에게 어떤 영향을 줄 것인지를 파악하는 것이 매우 중요하다. 토지 가격이 급등하는 지역의 토지소유자라면 이러한 원칙은 마이너스로 작용할 것이고 반대로 토지가격이 하락하는 지역이라면 오히려 플러스 요인으로 작용할 것이다. 그리고 은행의 정기예금 이자율 수준으로 상승하는 지역이라면 다른 조건을 고려하여 현물 출자를 결정할 수 있게 된다.
토지협동조합의 경우 토지소유자의 현물출자가 매우 중요한 역할을 하게 되는데, 출자지분 가격변동이 없으며, 잉여금도 내부유보가 우선순위를 가지며, 배당의 경우도 이용배당이 출자배당에 우선하고 있어서 토지소유자의 현물출자를 유도할 다른 인센티브가 추가될 필요가 있다.

337 토지사용권 계약 체결

- 1) 토지협동조합 및 상인협동조합 간 토지사용권 계약 체결 가능
이 연구가 추진하는 중곡제일시장 사업기반 안정화를 위한 기본 구조는 이미 앞서 제시한 대로, ‘매입+출자형 토지협동조합 모델’이며, 구체적으로 ‘토지협동조합의 토지 확보 후 임대’와 ‘상인협동조합의 건물 매입’이 결합되는 구조이다. 따라서 이러한 구조를 따를 경우 토지협동조합과 상인협동조합은 상호간 토지사용권 계약을 체결해야 한다.
대한민국 법체계에서 국공유지를 둘러싸고 정부와 민간이 토지사용권 계약이나 토지매매 계약을 체결하는 것이 쉽지는 않지만, 민간과 민간

사이의 토지사용권 계약이나 토지매매 계약은 당사자간 합의만 이루어지면 어렵지 않다.

토지협동조합과 상인협동조합이 체결하게 될 토지사용권 계약은 장기적이면서도 안정적인 필요가 있다. 따라서 토지사용권은 물권적 성격이여야 한다. 현행 민법에서 규정하고 있는 물권, 특히 부동산 사용과 관련한 용익물권은 지상권(민법 제279조)과 전세권(민법 제303조)이다. 지상권이 타인의 토지를 사용할 수 있는 권리임에 반해 전세권은 타인의 부동산을 사용할 수 있는 권리이다. 현재 지상권은 토지소유주가 지상권 설정에 거부감을 느껴 활발하게 활용되고 있지는 못한 것으로 보인다. 그런데 일반 토지소유주가 아닌 토지 임대를 주 사업으로 하는 토지협동조합은 오히려 활발하게 지상권을 활용할 수 있을 것으로 보인다. 민법이 규정하고 있는 지상권의 내용을 구체적으로 살펴보자.

표 4-7 지상권 주요 내용

- 제279조(지상권의 내용) 지상권자는 타인의 토지에 건물 기타 공작물이나 수목을 소유하기 위하여 그 토지를 사용하는 권리가 있다.
- 제280조(존속기간을 약정한 지상권) ① 계약으로 지상권의 존속기간을 정하는 경우에는 그 기간은 다음 연한보다 단축하지 못한다.
 1. 석조, 석회조, 연와조 또는 이와 유사한 견고한 건물이나 수목의 소유를 목적으로 하는 때에는 30년
 2. 전호이외의 건물의 소유를 목적으로 하는 때에는 15년
 3. 건물이외의 공작물의 소유를 목적으로 하는 때에는 5년② 전항의 기간보다 단축한 기간을 정한 때에는 전항의 기간까지 연장한다.
- 제281조(존속기간을 약정하지 아니한 지상권) ① 계약으로 지상권의 존속기간을 정하지 아니한 때에는 그 기간은 전조의 최단존속기간으로 한다.
② 지상권설정당시에 공작물의 종류와 구조를 정하지 아니한 때에는 지상권은 전조 제2호의 건물의 소유를 목적으로 한 것으로 본다.
- 제282조(지상권의 양도, 임대) 지상권자는 타인에게 그 권리를 양도하거나 그 권리의 존속기간 내에서 그 토지를 임대할 수 있다.
- 제283조(지상권자의 갱신청구권, 매수청구권) ① 지상권이 소멸한 경우에 건물 기타 공작물이나 수목이 현존한 때에는 지상권자는 계약의 갱신을 청구할 수 있다.
② 지상권설정자가 계약의 갱신을 원하지 아니하는 때에는 지상권자는 상당한 가액으로 전항의 공작물이나 수목의 매수를 청구할 수 있다.

표 계속 지상권 주요 내용

<ul style="list-style-type: none"> ■ 제284조(갱신과 존속기간) 당사자가 계약을 갱신하는 경우에는 지상권의 존속기간은 갱신한 날로부터 제280조의 최단존속기간보다 단축하지 못한다. 그러나 당사자는 이보다 장기의 기간을 정할 수 있다. ■ 제285조(수거의무, 매수청구권) ① 지상권이 소멸한 때에는 지상권자는 건물 기타 공작물이나 수목을 수거하여 토지를 원상에 회복하여야 한다. ②전항의 경우에 지상권설정자가 상당한 가액을 제공하여 그 공작물이나 수목의 매수를 청구한 때에는 지상권자는 정당한 이유없이 이를 거절하지 못한다. ■ 제286조(치료증감청구권) 지료가 토지에 관한 조세 기타 부담의 증감이나 지가의 변동으로 인하여 상당하지 아니하게 된 때에는 당사자는 그 증감을 청구할 수 있다. ■ 제287조(지상권소멸청구권) 지상권자가 2년 이상의 지료를 지급하지 아니한 때에는 지상권설정자는 지상권의 소멸을 청구할 수 있다. ■ 제288조(지상권소멸청구와 저당권자에 대한 통지) 지상권이 저당권의 목적인 때 또는 그 토지에 있는 건물, 수목이 저당권의 목적이 된 때에는 전조의 청구는 저당권자에게 통지한 후 상당한 기간이 경과함으로써 그 효력이 생긴다. ■ 제289조(강행규정) 제280조 내지 제287조의 규정에 위반되는 계약으로 지상권자에게 불리한 것은 그 효력이 없다. ■ 제289조의2(구분지상권) ① 지하 또는 지상의 공간은 상하의 범위를 정하여 건물 기타 공작물을 소유하기 위한 지상권의 목적으로 할 수 있다. 이 경우 설정행위로서 지상권의 행사를 위하여 토지의 사용을 제한할 수 있다. ②제1항의 규정에 의한 구분지상권은 제3자가 토지를 사용·수익할 권리를 가진 때에도 그 권리자 및 그 권리를 목적으로 하는 권리를 가진 자 전원의 승낙이 있으면 이를 설정할 수 있다. 이 경우 토지를 사용·수익할 권리를 가진 제3자는 그 지상권의 행사를 방해하여서는 아니된다.

- 2) **중곡제일시장의 상황에서 표 4-7의 지상권 법적 내용 정리**
- 토지협동조합은 상인협동조합과 30년의 토지사용권 계약이 가능
 - 건물 사용가치가 남은 경우 상인협동조합 계약갱신 청구권 가짐.
 - 합당한 사유가 있을 경우, 임대차 당사자는 지료(토지임대료)의 증감을 청구할 수 있음.
 - 상인협동조합이 지료를 2년 이상 납부하지 않으면 지상권 소멸
현행 민법이 규정하고 있는 지상권이 상가임대차 보호법이나 주택임대차 보호법에 규정되어 있지는 않다. 아마도 임대차의 법적 성격이 상이하기 때문인 것으로 보인다. 이는 일본의 주택 및 상가 임대차 보호법에

해당하는 차지차가법이 차지권이라는 물권적 성격의 지상권을 규정하고 있는 것과 차이를 보인다.³⁴ 설령 한국의 현행 주택 및 상가 임대차 보호법이 지상권을 규정하고 있지 않음에도 불구하고, 민법의 규정을 활용할 경우, 토지협동조합이 충분히 현행 규정을 활용하여 상인협동조합과 장기적이고 안정적인 토지임대차 계약을 맺는 데 어려움이 없을 것으로 보인다. 다만 지료의 증감 사유가 발생할 경우 어떤 방법으로 청구할 것인지에 대해 좀 더 구체적인 검토가 필요하다.

338 토지임대료 수준 결정

1) 토지협동조합의 세 가지 목적

토지협동조합의 목적은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째, 조합원의 이익도모, 둘째, 지역사회에 대한 기여(지역재생), 셋째, 토지 불로소득 사유화 문제 해결이다. 여기서 토지임대료를 어느 수준으로 결정하느냐에 따라 목적의 달성 정도가 결정된다. 가령, 토지임대료를 높일수록 조합원의 이익을 도모하기가 좋다. 그리고 지방정부의 지분 비율이 높을수록 지역사회에 대한 기여를 위한 재원도 확보할 수 있게 되며, 토지 불로소득 환수 수준도 높아진다. 반면 토지임대료가 낮을수록 상인협동조합에 유리해지지만, 토지협동조합이 추구하려는 세 가지 목적을 달성하기가 어려워진다.

2) 토지임대료는 상인협동조합과 협상을 통해 결정

토지임대료는 토지협동조합이 무작정 높일 수 없으며 토지를 사용할 상인협동조합과 협상을 통해 결정될 것이다. 다만 협상시 현재 상가임차인들이 부담하고 있는 임대료를 기준으로 하여, 전체 임대료 중에서 토지

34 일본 차지차가법에 관한 구체적인 내용은 다음을 참고 : 조성찬, 2013, “모든 세입자를 약자로서 보호하려는 일본의 차지차가법이 주는 시사점”, 「토지+자유 리포트」 6호, 2013.4.15.

분 임대료를 결정한다. 그리고 가령 2년 단위로 토지협동조합과 상인협동조합이 주변 지가나 임대료 상승 등을 고려하여 협상을 통해 토지임대료 증감 여부를 결정할 수 있도록 한다.

그런데 만약 상인협동조합이 토지협동조합의 조합원으로 참여하기 때문에 적정 토지임대료를 부과하게 되면 결국 조합원인 상가협동조합이 운영수익을 확보할 수 있기 때문에, 지나친 인하 요구를 막을 수 있는 기제로 작동할 수 있다.

3.4 매입+출자형 토지협동조합 모델 지원 체계

지금까지 증곡제일시장을 고려한 토지협동조합 모델을 살펴보았다. 토지협동조합 모델이 성공하기 위해서는 비단 모델 자체뿐만이 아니라 모델을 지원할 수 있는 지원체계가 상호 유기적으로 결합될 필요가 있다. 지원체계의 핵심 컨셉은 전통시장의 공간적 범위를 확정된 후에 공간 범위 안에 포함되는 전통시장에 대해서 인센티브와 규제를 동시에 부과하는 것이다.

정부는 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」을 제정하고 증곡제일시장과 같은 전통시장을 활성화하기 위한 시책들을 담고 있다. 동 법률은 이를 위해 ‘상권활성화구역’과 ‘시장정비구역’의 두 가지 구역을 규정하고 있다.

3.4.1 현행 지원체계 I: 상권활성화구역

상권활성화구역이란 아래의 요건에 해당되는 곳으로서 시장·군수·구청장이 지정한 구역을 말한다(동법 제2조 4호).

가. 시장 또는 상점가가 하나 이상 포함된 곳

나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 상업지역이 100분의 50 이상 포함된 곳

- 다. 해당 구역 안에 대통령령으로 정하는 수 이상의 도매점포·소매점포 또는 용역점포가 밀집하여 하나의 상권을 형성하고 있는 곳
- 라. 제9조에 따른 실태조사를 실시한 결과 매출액 감소 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 구역의 주요 상업활동이 위축되었거나 위축될 우려가 있다고 판단되는 곳

시장·군수·구청장이 직접 또는 상인조직을 대표하는 자가 신청하여 상권활성화구역이 지정되면 상권활성화사업의 내용 및 추진방안과 재원 조달 방안이 포함된 상권활성화사업계획을 수립해야 한다(동법 제19조의4). 동법 시행령이 규정하고 있는 상권활성화사업의 지원대상은 다음과 같다(제8조의2 ①항).

1. 공동시설·고객편의시설의 설치 및 개선, 교통체계 개선 등 고객 접근성 향상 및 환경개선 사업
2. 공동 마케팅, 공동 상품·디자인 개발 등 공동사업
3. 빈 점포 활용, 청소 및 노점 관리 등 상권관리사업
4. 고객 및 지역주민 대상 문화시설 설치 및 문화프로그램 운영 등 고객 유치사업
5. 관광(테마)거리 조성, 축제·홍보행사 개최 등 상권홍보사업
6. 상권활성화구역 내 오래되고 낡거나 심하게 훼손된 상업기반시설의 정비에 관한 사업

342 **현행 지원체계 II : 시장정비구역**

상권활성화를 위해서 시장정비구역을 지정하고 시장정비사업을 추진할 수도 있다. 동법 제2조 6이 규정하는 “시장정비사업”이란 시장의 현대화를 촉진하기 위하여 상업기반시설 및 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제4호에 따른 정비기반시설을 정비하고, 대규모 점포가 포함된 건축

물을 건설하기 위하여 이 법과 「도시 및 주거환경정비법」 등에서 정하는 바에 따라 시장을 정비하는 모든 행위를 말한다. 시장정비사업 대상이 될 수 있는 시장은 아래의 곳 중에서 어느 하나에 해당하는 곳이어야 하나(제31조 ②항), 독특하게도 시장정비구역의 국·공유지 면적이 전체 토지면적의 2분의 1 이상이어야 한다는 조건을 충족해야 한다.

1. 상업기반시설이 매우 오래되고 낡아 시설물의 안전에 결함이 있거나 경쟁력이 없어진 시장
2. 화재나 홍수, 태풍, 폭설 등 자연재해로 인하여 상업기반시설 등이 훼손되어 시장의 기능을 정상적으로 수행할 수 없거나 수리하는 것만으로는 그 기능을 회복할 수 없는 시장
3. 그 밖에 시장·군수·구청장이 상권활성화와 도시개발을 위하여 필요하다고 인정하는 시장

3 4 3 서울연구원이 제안하는 사업진흥지구

윤형호(2013)는 “민간주도형 상권활성화를 위한 사업진흥지구의 서울시 도입방안”(2013.1.21. 제133호)에서 새로운 개념의 사업진흥지구를 제안하였다. 사업진흥지구란 일정한 경계를 가진 사업구역에서 건물주들이 재산세 이외에 추가적으로 분담금을 납부하여 그 재원으로 상권활성화 사업을 위한 재원을 조달하는 제도이다. 이러한 제도를 설계하게 된 이론적 근거는, 상권활성화 사업으로 수혜를 얻는 건물주가 상권활성화 사업비를 부담하고(수익자부담 원칙 실현), 자체적으로 사업비를 부담하는 만큼 자체적으로 사업을 계획하고 예산을 사용하는 부담자 자치를 인정받을 수 있다는 것이다.³⁵

³⁵ 이러한 사업진흥지구 개념의 새로운 사업유형은 1984년에 처음으로 미국 뉴욕시의 유니온 스퀘어 사업진흥지구가 시작된 후 현재 약 60여개의 사업진흥지구가 운영되고 있고 긍정적인 평가를 받고 있다고 한다(윤형호, 2013).

윤형호가 이러한 제안을 한 배경은 현재 추진 중에 있는 상권활성화 사업이 지나치게 정부주도형이고 정부예산에 의존하면서 자립가능성이 부족하다는 문제의식이었다. 구체적으로, 중소기업청이 2002년 이후 약 1조 5711억원을 상권활성화 사업에 투입하였으나 정부주도형 사업으로 추진되면서 사업 역량과 전문성이 부족하고, 사업에 대한 책임성도 결여되어 있는 것으로 평가되고 있다(윤형호, 2013).

344

이 연구에서는, ‘전통시장 협동조합활성화지구’ 제안

협동조합기본법이 협동조합이라는 ‘기업’을 대상으로 제정되면서, 구역이나 지구라는 ‘공간’ 개념을 담고 있지 않다. 이는 일면 당연해 보이나, 전통시장과 같이 넓은 구역의 시장 상인들이 자체적으로 조직하는 협동조합은 필연적으로 공간적인 속성을 떨 수밖에 없다. 협동조합도 그 대상이 어떤 특성을 띄느냐에 따라 공간적인 접근이 필요하다는 것이다. 앞에서 전통시장 활성화를 위한 공간 접근법으로 상권활성화구역, 시장정비구역 및 서울연구원이 새로 제안한 사업진흥지구를 간단하게 살펴 보았다. 그런데 이러한 구역들에 과연 토지협동조합이나 상인협동조합을 담아낼 수 있을까를 살펴보면 적합성이 부족한 것으로 보인다. 상권활성화구역의 경우, 중곡제일시장도 상권활성화구역으로 지정할 수는 있으나 사업내용에서 토지재산권 변동을 담아내는 사업이 포함되어 있지 않다는 한계가 있다. 시장정비구역의 경우, 구역지정 목적이 상업기반시설 등 시설현대화에 초점이 맞추어져 있어 토지협동조합의 특성에 부합하지 않는다. 서울연구원이 제안한 사업진흥지구는 기존 정부주도형 상권활성화 전략을 탈피하고, 토지 등 소유권자가 재산세 이외에 추가적으로 재원을 부담하여 자체적으로 사업활성화 방안 및 예산을 확보한다는 점에서 토지협동조합을 담아낼 수 있는 가능성은 다른 구역에 비해 크나, 사업진흥지구의 기본 컨셉이 상권활성화구역에서 추진하는 소프트웨어 사업과 시장정비구역에서 추진하는 하드웨어 사업을 건물주

등의 자체적인 예산으로 추진하면서 정부가 이를 지원하는 구조이다. 따라서 여전히 토지재산권의 변동을 가져오는 토지협동조합의 설립 및 운영에 적합성이 떨어진다고 보인다. 이와 같은 이유로, 이 연구는 토지협동조합의 설립 및 운영에 적합성이 높은 ‘전통시장 협동조합활성화지구’를 새롭게 제안하고자 한다.

‘전통시장 협동조합활성화지구’가 지정되면 이러한 공간범위를 대상으로 토지협동조합 및 상인협동조합의 결성과 운영 및 각종 활동을 지원하는 각종 지원책을 적용할 수 있게 된다.

4 **재원조달 방안**

4.1 **조합원 출자**

협동조합은 기본적으로 조합원 출자를 통해 자본금을 확보하게 된다. 토지협동조합의 경우도 조합원 가입 대상자들로부터 출자를 통해 자본금을 확보할 수 있다. 그 대상은 다음과 같다.

- 토지소유자 현물출자
- 서울시 및 광진구
- 중곡제일시장 상인협동조합
- 지역주민

4.2 **기타 투자재원 확보방안**

조합원 가입 대상자들의 출자를 통해 자본금을 확보하는 경우 외에도 여러 다양한 방법을 통해 추가적으로 재원을 확보할 수 있다. 가능한 방안은 다음과 같다.

- 협동조합 특례보증
- 커뮤니티 주식(Community Share Issue)
- 사회적금융(Social Finance)
- 시중 금융권 담보대출(다루지 않음)

4 2 1 협동조합 특례보증³⁶

1) 개요

중소기업청은 2013.5.13(월)부터 협동조합에 대한 자금조달을 원활히 하기 위해 선제적으로 지역신용보증재단을 통해 「협동조합 특례보증」을 시행한다고 밝혔다. 지원대상은 「협동조합기본법」상 협동조합과, 사회적기업육성법에 따라 사회적기업 인증을 획득한 사회적협동조합이다.

2) 평가

협동조합 특례보증은 협동조합의 재원확보를 돕기 위한 시도라는 점에서 긍정적이거나, 보증 한도가 출자금의 1/2범위 이내에서 3천만원까지로, 상당히 작은 규모이다. 게다가 이번 특례보증은 올해 말까지 한시적으로 운영된다. 신청건수, 규모 등의 추이에 따라 확대시행여부를 추후 검토할 예정이라고는 하지만, 보증 규모가 크게 증가할 것으로는 보이지 않는다.

협동조합 특례보증은 거액의 자금을 장기간 필요로 하는 토지협동조합이 활용하기에 적합하지는 않은 방안으로 평가된다.

36 중소기업청 보도자료, 2013.5.13, “협동조합 자금조달, 물꼬 트인다”.

1) 개요

영국에서 주민들이 지역사회에 유익이 되는 마을상점과 같은 자산에 소규모로 투자할 수 있도록 돕는 새로운 형태의 주식이 자리를 잡아가고 있다. 이를 커뮤니티 주식(Community Share Issue, 이하, CSI)이라고 부른다. 커뮤니티 주식은 단순한 기부가 아닌 사업 이익에 대한 지분으로 주식을 갖는 것이다.³⁷

국내에도 이미 커뮤니티 주식과 유사한 방식이 실시 중에 있다. 바로 주민주식회사 형태다. 주식회사 형태의 이러한 방식은 협동조합과 법인 성격이 다름에도 불구하고, 주민들이 정부 재정지원에만 의존하던 기존의 태도에서 벗어나 주민 스스로 변화의 주인이 되겠다는 자세로 도전하고 있어서 큰 의의가 있다. 대표적인 주민주식회사로는, 정남진 장흥한우 주민주식회사³⁸, 전남 장흥·무산김 주민주식회사³⁹, 원주 혁신도시 주민주식회사⁴⁰, 대관령 주민주식회사⁴¹ 등이 있다.

2) 평가

영국 협동조합도 자금난을 타개하기 위해 조합원의 출자금뿐만 아니라 새로운 형태의 커뮤니티 주식을 발행하여, 이를 통해 새로운 자금을 확보하고 있다. 협동조합과 커뮤니티 주식이 결합되고 있는 것이다. 커뮤니티 주식은 비록 주식 형태를 띠고 있기는 하지만 협동조합과 결합되어 있다는 점과, 커뮤니티 성격을 띠고 있다는 점 때문에 개인의 이익보다

37 자세한 내용은 다음 사이트를 참조할 것 : <http://www.theinformationdaily.com/2013/03/12/what-is-a-community-share-issue>

38 뉴시스, 2013.4.28, “정남진장흥 한우백화점’ 광주 수완지구에 문 열어”; 굿뉴스피플, 2012.4.2, “〈성공 경영〉 정남진장흥한우주민(주) 문현성 대표”.

39 전라남도 보도자료, 2010.3.4, “전남‘주민 주식회사’ 전국 우수사례 전파”.

40 위즈, 2008.5.30, “혁신도시 주민 주식회사 가동”.

41 YBN 영서방송, 2008.9.1, “대관령주민주식회사 출범”.

는 사회의 이익을 중요시하며, 개인의 이자 배당은 투자를 유인할 수 있는 수준에서 결정된다. 그리고 한 사람은 하나의 투표권을 행사하며(협동조합과 동일한 1인 1표의 원칙), 주식은 양도되지 않고 명목가치를 보유하는 특성을 갖는다.

커뮤니티 주식이 갖는 특성으로 볼 때 중국제일시장 토지협동조합에 적용할 수 있는 가능성이 큰 것으로 보인다. 다만 한국에서 커뮤니티 주식과 유사한 형태로 추진 중에 있는 주민주식회사는 참여 지역이 보다 광역적이고 기존 주식회사에 바탕을 두고 있으며, 지역개발 전략의 일환으로 활용되고 있어 중국제일시장 토지협동조합 모델에 곧바로 결합하여 적용하기에는 조금 무리가 따를 것으로 보인다.

4.2.3 사회적금융(Social Finance) : 한국사회투자를 중심으로⁴²

1) 개요

한국사회투자(재)는 사회적금융을, “취약한 사회문제를 개선하는 혁신적이고 지속가능한 시도에 자금을 유통하는 윤리·경제적인 금융”으로 정의하고 있다. 서울시는 이러한 사회적금융을 제도적으로 지원하기 위해 「서울특별시 사회투자기금의 설치 및 운용에 관한 조례」를 2012년 7월 30일에 제정하고 사회투자기금을 운용하고 있다. 서울시가 직접 운용하기 보다는 동법 제9조와 10조에 근거하여 한국사회투자(재)와 같은 비영리법인에 위탁 운영하고 있다.

2) 최근 발표한 용자사업

- 사업명 : 2013년도 서울시 사회투자기금 소셜하우징 용자사업
- 사업기간 : 2013.4.11~2013.12.31
- 신청자격

42 한국사회투자 홈페이지(<http://www.social-investment.kr/purpose>)

- 서울시 소재 건설 관련 사회적기업 또는 협동조합
- 상기 기업과의 공동사업을 수행하는 법인
 - o 사업특징
- 기금 용자로 공급되는 주택은 임대용으로 SH공사에 매각을 목적
- 용자금액은 토지매입비, 건축비 용도로 해당 총 사업비의 50% 이내. 토지매입비는 10억 원 이내(금리 2%)
- 상환방법 : 거치기간(주택건설 기간) 이자납부, 주택 매각 후 원금 일시 상환 원칙

3) 평가

토지협동조합은 한국사회투자자의 목적 및 지원대상 등에 적합한 것으로 평가된다. 지원 규모도 소셜하우징 공모 사례에서 볼 수 있듯이 토지구입비의 50%를 지원하고, 금융이자도 2%로 매우 저렴함을 알 수 있다. 다만 현재 토지협동조합에 적합한 사업은 추진되고 있지 않으며, 향후 토지협동조합에 적합한 금융구조를 설계할 필요가 있다. 이러한 설계에서 토지협동조합에 적합한 원금 상환 기간을 설정할 필요가 있다.

4.3 재원조달 우선순위

이론상 공공토지임대 방식이 적합하나 지방정부의 재원조달 한계라는 특성 때문에 대안적으로 토지협동조합 방식을 제안하면서 토지협동조합이 활용 가능한 재원확보 방안을 살펴보았다.

토지협동조합의 기본 구조는 [매입+출자형]이다. 토지만 확보하면 되며, 건물은 상인협동조합이 자체적으로 부담하기 때문에 토지협동조합이 건물분 재원을 고민하지 않아도 된다.

만약 모든 토지소유자가 출자에 동의한다면 별도의 재원이 필요하지 않게 된다. 그러나 일부 토지소유자가 출자에 동의하지 않고 매각을 원한

다면 토지협동조합이 해당 토지를 매입해야 하며, 매입을 위한 재원을 확보해야 한다. 여기서 우선은 토지협동조합 조합원의 출자금이 1차 재원이 된다. 그리고 1차 재원으로도 부족하게 되면 2차 재원을 고려해야 하는데, 그 대상이 앞서 살펴본 △협동조합 특례보증, △커뮤니티 주식(Community Share Issue), △사회적금융(Social Finance), △시중 금융권 담보대출 등을 생각해 볼 수 있다.

앞서 살펴본 재원조달 방법을 종합해 보면, 협동조합 특례보증은 토지 매입비를 확보하기에는 그 규모가 작아 한계가 있으나 협동조합의 운영비 대출을 위해 활용할 수 있을 것으로 보인다. 그리고 채권보다는 주식이 지역자산 공동소유 개념에 부합한다는 점에서 커뮤니티 주식을 주요 재원조달 수단으로 삼는 것이 바람직해 보인다. 여기에 더해 투·융자 수단에 해당하는 사회적금융과 시중 금융권을 활용하는 것도 좋을 것으로 보인다. 정리하면, 출자 → 커뮤니티 주식 → 사회적금융 → 시중 금융권 순으로 적용하는 것이 토지협동조합의 특성에 부합할 것으로 보인다.

5 **중곡제일시장을 위한 토지협동조합 모델 종합**

토지협동조합 모델을 실제 중곡제일시장에 적용해 본 결과, ‘매입+출자형’ 토지협동조합 모델이 가장 타당한 모델임을 알 수 있었다. 이러한 모델에 기초하여 앞서 살펴본 재원조달의 우선순위를 적용한 전체적인 토지협동조합 모델은 다음의 그림 4-1과 같다.

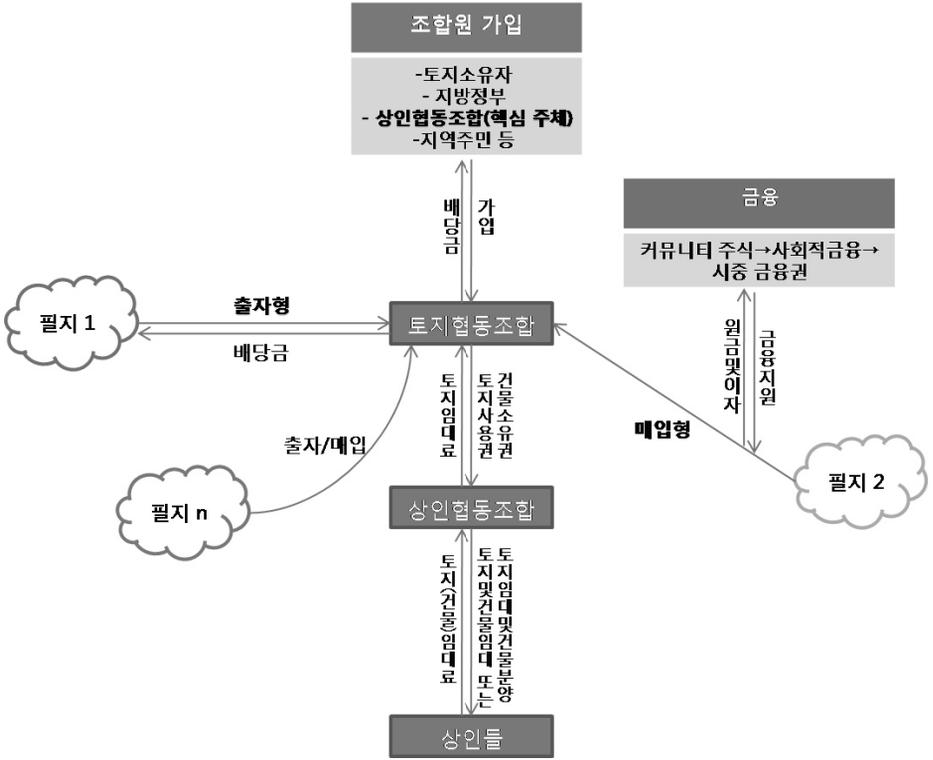


그림 4-1 토지협동조합 모델 종합체계도

V 토지협동조합 모델의 중국제일시장 적용 전략

- 1 중국제일시장 소개
- 2 모델 적용을 위한 기초자료
- 3 토지임대료 수익률에 기초한 토지협동조합 모델 경제적 타당성
- 4 필지 단위 경제적 타당성 시뮬레이션
- 5 모델 적용을 위한 핵심 전략

V 토지협동조합 모델의 중곡제일시장 적용 전략

1 중곡제일시장 소개

광진구에는 모두 14개의 전통시장이 있다. 전통시장은 크게 '건물형 전통시장'과 '골목형 전통시장'으로 분류되는데, 중곡제일시장은 건물형 전통시장 유형에 해당한다. 중곡제일시장에 토지협동조합 모델을 적용하기 위한 전략을 검토하기 위해 우선 광진구청 홈페이지와 상인협동조합 이사장과의 인터뷰(2013.6.13)를 통해 정리한 기본 내용은 아래와 같다.

1.1 중곡제일시장 현황

중곡제일시장은 광진구에 소재를 두고 있는 전통시장으로, 1970년대 초반에 개설되어 2003년 11월 27일에 정식 인가시장이 되었다. 전체 시장면적은 8,788m²이며, 현재 총 42동의 건물에 140개의 상가가 영업을 하고 있다. 2000년에 상인회가 처음 만들어지기는 했지만 뚜렷한 역할을 하지는 못하다가, 2003년에 중소기업협동조합법에 근거한 상인협동조합을 설립하면서 지자체의 지원을 받아 아케이드 설치 공사를 하게 된다.⁴³ 이후 상인협동조합의 주도 아래 2005년 전국 최초 공용쿠폰 도입, 2006년 인정시장 등록과 서울시 최초 상인대학 개설, 2008년 상인을 위한 대출기금 '장터쌈짓돈' 사업 추진, 2009년 주차장 및 공동배송센터 착공, 2011년 전통시장 자체상표 '아리청정' 등록 등의 사업을 추진하면서 전통시장 협동조합의 대표적인 성공사례로 손꼽히게 되었다.

43 공사기간 : 2004. 4~9월, 길이 : 400m, 면적 : 2,377.91m², 높이 : 7.5m, 도로폭 : 6m

상인협동조합의 성과

중곡제일시장에 상인협동조합이 설립된 것은 2003년 11월이니 올해로 딱 10년이 되었다. 2003년, 중곡제일시장은 IMF 이후 이어져 오던 침체로 인해 이미 고사수준에 빠져있던 상황이었다. 상인협동조합은 처음에는 아케이드 설치에 대한 지자체의 공사비 보조를 받기 위해 설립되었다. 상인조직이 법적인 실체가 있어야지만 지자체에서도 보조를 해줄 근거가 되기에, 지자체에서 먼저 상인협동조합 설립을 제안한 것이다. 그런데 상인들이 출자금을 내야 하는 부담에도 불구하고 절반가량이 조합원으로 가입할 정도로 상인협동조합에 대한 상인들의 호응도가 좋았다. 아마도 중곡제일시장 상인들의 사정이 그만큼 절박한 상황이었음을 방증하는 징표일 것이다.⁴⁴

전국적으로 전통시장이 쇠퇴하고 있는 상황에서, 상인협동조합을 중심으로 한 중곡제일시장은 두 가지 면에서 중요한 성과를 보여주었다. 먼저는 8년째 매출이 꾸준히 늘어왔다는 것이며, 또 하나는 모든 상인들이 협동조합에 가입했다는 것이다.⁴⁵ 상인협동조합이 사업을 투명하고 성공적으로 진행해 가면서 상인들의 신뢰를 얻게 되고, 그러면서 자연스럽게 모든 상인들이 협동조합에 가입하게 되었다. 그리고 상인협동조합이 여러 대형 사업을 성공적으로 이루어 내면서 상인들은 장사에만 집중할 수 있게 되었고, 이는 자연스럽게 매출 증가로 이어졌다. 2003년 128억 원 수준이던 중곡제일시장의 연 매출액은 2011년에는 216억원으로 늘어났다.⁴⁶

44 김철환, 2012.12.13, “[소셜잇수다] (33)중곡제일시장 상인협동조합”.

45 오마이뉴스, 2012.6.6, “괴물 대형마트 이겨낸 재래시장...여깁니다”.

46 오마이뉴스, 2012.6.6, “괴물 대형마트 이겨낸 재래시장...여깁니다”.

상인협동조합의 새로운 시도

상인협동조합 출범 이후 매출액이 거의 두 배 가까이 늘었지만, 이것이 반드시 수익구조 개선으로 이어진 것은 아니다. 대부분의 상인들이 세입자인 상황에서 건물주가 늘어난 매출액과 비슷한 수준, 혹은 그 이상으로 임대료를 올리게 되면 오히려 수익구조는 악화될 수 있기 때문이다. 상인협동조합 박태신 이사장과 면담에서 박이사장은 실제로 건물주들이 부동산 시세를 반영해 매년 보증금과 임대료를 법정 최대치인 9%씩 올리다가 5년이 지나고부터는 비약적으로 높은 임대료를 요구하는 경우가 비일비재 했으며, 결국 건물주의 요구에 상인들이 도리 없이 가계를 비워주는 경우도 흔했다고 한다. 그리고 전통시장의 특성상 상인들이 법적으로 보호받을 수 있는 5년 이내에서 영업하는 경우가 드물기 때문에 상가임대차보호법은 사실상 무용지물이며, 최초 5년이 지나서는 건물주가 대부분 1년 단위의 계약을 요구하여 상인들이 최소한의 권리조차 보호받을 수 없는 처지에 놓이는 경우가 많다고 한다. 박이사장으로부터 제공받은 현황에 따르면 전체 140개 점포 중에서 건물주가 직접 장사를 하는 점포는 총 5개, 분양을 받은 점포는 3개에 불과했다. 140개의 점포 중 132개의 점포가 임차 상점이라는 이야기다. 불합리한 임차구조에서 발생하는 근본문제의 해결이 전통시장 활성화에 있어서 얼마나 중요한지가 이렇게 실제 사례에서 보여주고 있다.

박이사장은 상인협동조합의 출범 이후에 협동조합의 노력으로 늘어난 수익이 온전히 임대료 인상분을 채우는 데 들어가는 상황에 답답함을 느꼈다고 한다. 그래서 시도한 것이 로펌과 협동조합이 계약을 맺어 상인들이 건물주로부터 부당한 대우를 받을 경우 저렴한 비용으로 법률 상담을 받을 수 있도록 하는 것이었다. 이를 위해 상인협동조합에서 로펌에 자문료로 매달 14만원의 비용을 지불하고, 모든 조합원들은 언제든지 전화로 변호사와 법무 상담을 할 수 있는 계약을 맺었다. 사실상 사회공헌

에 가까운 비용만을 받는 법률자문이었지만 이를 통해 상인들이 부당하게 권리를 침해받는 일은 상당부분 줄일 수 있었다고 한다.

하지만 상인들과 협동조합의 노력이 오롯이 건물주의 이익으로 돌아가는 일이 근본적으로 해결된 것은 아니었다. 그래서 생각해낸 아이디어가 상인협동조합 차원에서 단계적으로 전통시장 내 상가를 매입한 후 저렴한 임대료로 상인들에게 점포를 임대하는 방안이다. 이를 통해 상인들은 안정적인 사업기반을 얻고, 조합은 수익창출을 도모하면서 전통시장 활성화를 달성할 수 있게 될 것으로 예측했다.

상인협동조합은 중장기적으로 상가를 매입하기 위해 출자금 모집을 했다. 현재 140여개 점포 중 출자금을 납부하고 있는 점포는 70여개 점포로 매월 3만원에서 수십 만원까지 납부하고 있으며, 출자금 납부 규모는 현재 약 1억 2,000만원 정도이다. 그러나 평당 평균 2,000만원 정도 하는 상황에서 전체 상가를 매입하려면 약 600억 정도가 필요할 것으로 예측되기에 상인들의 출자금만으로 목표를 달성하기에는 많은 어려움이 예상되고 있다.

2 모델 적용을 위한 기초자료⁴⁷

2.1 임대차 관련 개요

- 지가 : 시가 기준 평균 2000만원(평당) 수준
- 토지소유자 임대료 수익률 : 평균 5%(최고 8%, 최저 3%)
- 5년이 지난 점포도 2년마다 재계약 하고 있음.
- 올해 9월이면 다시 재계약 시즌이 시작됨.
- 2년마다 재계약하면서 9% 임대료 상승률을 적용하고 있음.

47 중곡제일시장 상인협동조합의 박태신 이사장과 인터뷰한 내용을 요약함(2013.6.13).

- 대부분의 건물이 건축한 지 40년이 넘어 건물가격은 거의 없음.
- 제2전용주거지역이어서 재건축시 1층에 주차장을 건설해야 함. 재건축을 하면서 주차장을 건설하게 되면 1층에 상점이 들어올 수 없게 됨. 이러한 이유로 재건축이 진행되고 있지 않는 것으로 보임.
- 그런데 10년 후면 재건축, 재개발을 추진해야 할 것으로 보임.
- 상인협동조합이 토지(건물) 매입 여건
- 현재 상인협동조합은 1억 2천만 원의 자금을 확보하였음.
- 이자율이 연 2% 정도의 정책금융이 제공되어야 토지(건물)를 매입하면서 상가임대료를 내릴 수 있음. 이자율이 3%가 넘는 경우 상가임대료를 내릴 여지가 없음.

2.2 필지별 현황과 기초 통계들

- 중곡제일시장의 전체 필지수는 모두 44개이며, 점포수는 전체 140개임.
- 전체 140개의 점포 중에서 세입상가 점포수가 132개로 94.3%를 차지하고 있으며, 나머지는 건물주 소유 상가 5개, 분양상가 3개임.
- 필지 기준 시장면적 합계는 12,312.3㎡로, 광진구청이 정리한 면적 통계와 차이를 보이고 있음.
- 개별 상가 점포의 상가임대료를 모두 합친 시장 전체 임대료는 월 1억4천190만원이었으며, 연 17억 280만원이었음.
- 필지 기준 중곡제일시장의 전체 공시지가 총액(2013년 기준)은 465억 2천400만원이었음.
- 면적 가중치를 고려하지 않은 평균 공시지가(㎡)는 366만원
- 조합 이사장이 언급한 평당 2천만원을 기준으로 계산한 시장지가 총액은 7백60억 원으로, 공시지가 총액과 약 195억 원의 큰 차이
- 상가 건물(토지 제외)의 추정가격 = '0' 가정(40년 이상 됨)
- 조합 이사장은 상가의 평균 수익률(토지 시가 대비)을 5% 정도로 보았음

나, 실제로 공시지가를 기준으로 계산한 평균 수익률이 3.66%로 수익률에서 큰 차이를 보이고 있음. 만약 시가를 기준으로 하는 경우 평균 수익률이 더 떨어질 것임.

표 5-1 중국제일시장 통계 요약

전체 필지수	점포수 현황	면적 합계 (㎡)	시장 전체 임대료(만원)	공시지가 총액(2013)	임대료 연평균 수익률(2013)
44개	전체 : 140개 세입자 : 132 건물주 : 5 분양 : 3	12,312.3	월 : 14,190 년 : 170,280	465억 2천4백만원	0.0366 (3.66%)

표 5-2 필지별 현황과 임대료 수익률(수익률 순서)

지적 번호	이용 현황	필지 면적(㎡)	필지별 임대료 (월, 만원), A	공시지가 총액 (만원), B	임대료 수익률 (A/B)
000-0	세입자	300.2	190	137,492	0.0166
000-0	세입자 3, 분양 3	2242.6	1220	874,614	0.0167
000-0	세입자	302.8	180	113,550	0.0190
000-0	세입자	322.6	240	118,717	0.0243
000-0	세입자	248.9	225	100,805	0.0268
000-0	세입자	224.1	200	84,038	0.0286
000-0	세입자	359.7	330	134,888	0.0294
000-0	세입자	148.1	140	55,538	0.0302
000-0	세입자	349.8	340	131,175	0.0311
000-0	건물주 1, 세입자 1	146.2	140	52,340	0.0321
000-0	세입자	237	240	88,875	0.0324
000-0	세입자	244.6	270	99,797	0.0325
000-0	세입자	232.1	240	87,038	0.0331
000-0	세입자	156.7	140	49,831	0.0337
000-0	세입자	166.3	160	56,708	0.0339
000-0	세입자	166	170	56,606	0.0360
000-1	세입자	206.9	240	77,588	0.0371
000-0	세입자	252.9	325	102,425	0.0381
000-0	세입자	143.8	160	49,036	0.0392
000-0	건물주 1, 세입자 1	170.6	210	63,975	0.0394
000-0	세입자	170.6	210	63,975	0.0394

표 계속 필지별 현황과 임대료 수익률(수익률 순서)

지적 번호	이용 현황	필지 면적(m ²)	필지별 임대료 (월, 만원), A	공시지가 총액 (만원), B	임대료 수익률 (A/B)
000-2	세입자	191.7	220	65,945	0.0400
000-0	건물주 1, 세입자 1	180.8	210	62,195	0.0405
000-0	세입자	193.7	230	66,052	0.0418
000-0	세입자	146.1	210	59,609	0.0423
000-0	세입자	171.9	210	58,618	0.0430
000-0	세입자	174.9	240	65,588	0.0439
000-0	세입자	146.1	190	49,820	0.0458
000-0	세입자	146.1	190	49,820	0.0458
000-0	세입자	180.8	240	62,195	0.0463
000-0	세입자	182.1	270	68,288	0.0474
000-0	세입자	201.7	300	75,638	0.0476
000-0	건물주	172.6	240	58,857	0.0489
000-0	세입자	172.6	240	58,857	0.0489
000-0	세입자	227.1	5040	101,060	0.0499
000-3	세입자	170.6	245	58,686	0.0501
000-0	세입자	1553.7	2635	629,249	0.0503
000-0	세입자	162.6	220	51,707	0.0511
000-0	세입자	141.5	210	48,252	0.0522
000-0	건물주	167.9	240	53,392	0.0539
000-0	세입자	161.3	240	51,293	0.0561
000-0	세입자	143.8	230	49,036	0.0563
000-4	세입자	182.1	350	68,288	0.0615
000-5	세입자	348.1	840	140,981	0.0715

자료 : 필지별 임대료 자료는 중곡제일시장 상인협동조합이 제공하였으며, 공시지가는 정부 통계자료를 활용하였음.

- 주 : 1. 건물주(분양) 소유의 임대료(귀속지대)는 옆 건물의 임대료 시세를 반영하여 책정하였음.
 2. 필지번호는 본 연구자가 임의로 설정하였음.

3.1 토지임대료 수익률 계산식

경제적 타당성 분석은 흔히 비용 대비 수입이 얼마나 되는지 또는 언제 수익분기점에 도달하는지를 분석하는 것을 의미한다. 토지협동조합 모델의 경우도 마찬가지다. 다만 이 모델에서 수입과 비용의 항목이 일반적인 분석 대상과 약간의 차이를 보인다는 점이 다를 뿐이다. 우선 수입 항목에서 토지임대료 수입 즉 수익률이 가장 중요하다.

수익률(rate of return)은 보통 “자산 소유로 얻을 수 있는 모든 수익(이자 또는 배당금 + 매매 혹은 상환차손익)의 자산 매입가격(투자원본)에 대한 비율”로 정의된다. 아니면 기업이 일정한 영업 기간에 올린 이익이 기업활동의 규모를 나타내는 다른 수량, 특히 매출액 또는 자본금에 대해 몇 퍼센트에 해당하는가를 나타내는 비율로 정의된다. 이 보고서에서는 수익률을 “초기 지가총액 대비 매 년도 토지임대료 총수입의 비율”로 정의하고자 한다. 이를 식으로 나타내면,

$$\text{토지임대료 수익률}(\alpha_i) = \frac{\text{매 년도 토지임대료 수입}}{\text{초기 지가총액}} = \frac{R_i(1+r)}{100} \dots\dots\dots (1)$$

R_i : i 년도의 토지임대료 수입총액,

r : 토지임대료 증가율

일반적으로 토지임대료는 일정 시점의 토지임대료(R_i)를 기준으로 매년 r 만큼 증가한다고 볼 수 있다. 물론 토지임대료 증가율 r 이 고정된 값으로 증가하는 것은 아니지만, 분석의 편의를 위해 그렇게 가정하였다.

3.2 토지협동조합 모델 경제적 타당성 조건

토지협동조합 모델이 경제적 타당성을 가지려면 최대한 짧은 기간 내에 수익분기점을 넘는 것이다. 즉 일정 기간 동안, 모든 필지의 토지협동조

합 토지임대료 수입($\sum_{i=1}^n A$)이 모든 필지의 토지매입 및 토지출자에 대한 이자와 배당금의 합보다 커야 한다. 여기에서 매입에 따르는 상환 원금 ($\sum_{i=1}^n P$)도 함께 고려해야 한다.

중곡제일시장 토지협동조합의 기본 모델은 [매입+출자형 토지협동조합]이기 때문에, 비용에서 가장 중요한 항목을 차지하는 이자 및 배당의 유형은 1) 현금출자에 대한 배당금($\sum_{i=1}^n B$), 2) 금융자금에 대한 이자 ($\sum_{i=1}^n C$), 3) 토지출자에 대한 배당금($\sum_{i=1}^n D$)이 있다. 여기서 $\sum_{i=1}^n B$ 는 특정 년도에 해당 필지에서 부담해야 하는 모든 배당금을 더한 값(B)을 다시금 일정 기간(n) 동안 더한 값을 의미한다($\sum_{i=1}^n C$ 와 $\sum_{i=1}^n D$ 도 마찬가지). 따라서 경제적 타당성을 충족하기 위해서는 다음의 식을 만족해야 한다.

$$\sum_{i=1}^n A > \left\{ \sum_{i=1}^n (B + C + D) + \sum_{i=1}^n P \right\} \dots\dots\dots (2)$$

앞에서 일정 기간(n)을 대상으로 분석한다고 했는데, 일정 기간의 명확한 기준은 없다. 다만 원금을 상환한다는 맥락에서 20년 정도를 최대치로 가정할 수 있으며, 일정 기간이 짧아지면 짧아질수록 수익분기점 도달 연수가 빨라져 경제적 타당성이 더 크다는 점을 알 수 있다.

4 필지 단위 경제적 타당성 시뮬레이션

4.1 시뮬레이션 분석 방법

[매입+출자형 토지협동조합] 모델이 기본적으로 매입과 출자 두 가지 방식으로 토지를 획득한다. 다만 실제로는 토지협동조합이 출자 및 매입 방식을 통해 ‘일시에’ 토지를 확보하는 것이 불가능하기 때문에, [매입+출자형 토지협동조합] 모델은 기본적으로 ‘필지 단위로’ ‘순차적으로’

토지를 취득한다고 가정하는 것이 현실적이다. 따라서 어떤 필지는 매입형으로, 어떤 필지는 출자형으로 획득하기 때문에 경제적 타당성 시물레이션 역시 매입형으로 획득하는 경우와, 출자형으로 획득하는 경우로 나누어 검토할 필요가 있다.

4 1 1 출자형의 필지 단위 경제적 타당성 조건

앞선 식 (2)에서 제시한 필지 전체에 대한 경제적 타당성 조건을 개별 필지 단위로 한 출자형의 경제적 타당성 조건으로 전환하면 다음과 같다.

$$\sum_{i=1}^n A > \sum_{i=1}^n D \dots\dots\dots (3)$$

위의 식에서 n 이 짧으면 짧을수록 경제적 타당성이 있다고 해석할 수 있다. 특히, 초기년도에 위의 조건이 성립하지 않더라도 토지임대료가 매년 안정적으로 상승한다는 점을 감안하여 적정 시기 내에 조건이 성립되면 경제적 타당성이 있다고 볼 수 있다.

4 1 2 매입형의 필지 단위 경제적 타당성 조건

매입형에서 경제적 타당성 조건을 검토하기 위해서는 이자뿐만 아니라 원금 상환능력을 함께 고려해야 한다. 매입지가가 P 이고 n 년 동안 상환한다고 가정할 때(즉, 매년 상환금이 P/n 일 때) 타당성 조건은 다음과 같다.

$$\sum_{i=1}^n A > [\sum_{i=1}^n (B + C) + \sum_{i=1}^n P/n] \dots\dots\dots (4)$$

출자형과 마찬가지로 매입형 조건에서도 n 이 짧으면 짧을수록 경제적 타당성이 있다고 해석할 수 있다. 다만 매입형의 경우 매입 원금을 상환해야 하기 때문에 n 이 길어지게 되며, 보통 20년 이내에 상환이 완료된다면 경제적 타당성이 있다고 해석할 수 있다.

필지 단위별 경제적 타당성이란 결국 해당 필지의 수익과 지출의 조합을

고려하여, 어떤 조건일 경우 매입형으로 추진하는 것이 바람직한지, 또는 출자형으로 추진하는 것이 바람직한지를 분석하기 위한 것이다.

4.1.3 수익률 등급에 따른 시물레이션 진행

필지별 경제적 타당성을 검토할 때 원래 모든 필지 44개에 대해 개별적으로 시물레이션을 진행해야 하나, 개별 필지의 토지임대료 수익을 등급화하여 개별 등급에서 대표적인 성격의 필지만 분석하기로 한다. 이렇게 등급별 대표 필지의 수익률만 시물레이션 분석을 진행함으로써 개별 필지별로 매입형과 출자형 두 방식 중 어떤 방식을 적용하는 것이 타당한지를 파악할 수 있다.

4.2 수익률 시물레이션 분석표 작성에 필요한 변수들

토지임대료 수익률이 앞서 제시한 조건들을 충족시키는지 여부를 파악하기 위해 지가, 이자율 유형(출자 배당율, 금융 이자율), 초기 토지임대료율 유형, 토지임대료 증가율 유형의 조합을 이용한 시물레이션을 진행한다. 각 변수의 유형은 아래의 표 5-3과 같다.

표 5-3 수익률 시물레이션을 위한 변수의 조합표

공시지가 총액	이자율(배당율) 유형	초기 토지임대료율(R_1)	연 토지임대료 증가율(r)
해당 필지 공시지가 총액	0.02	해당 필지의 토지임대료율	0.03
	0.03		
	0.04		
	0.05		

4.3 수익률 시뮬레이션 분석 결과

4.3.1 사례 필지의 수익률 시뮬레이션

사례 필지 000-0을 대상으로 0.02 및 0.05의 이자율(배당율)을 적용하여 수익률 시뮬레이션을 하면 아래의 표 5-4, 표 5-5와 같다.

표 5-4 사례 필지 000-0의 수익률(이자율 0.02 적용)

연차	공시지가 총액(만원)	임대료 수입 (연, 만원)	토지임대료 증가율	토지임대료 수익률	이자율 (배당율)	배당후 잔액(만원)
1	101,060	5,040	0.03	0.0499	0.02	3,019
2	101,060	5,191	0.03	0.0514	0.02	3,170
3	101,060	5,347	0.03	0.0529	0.02	3,326
4	101,060	5,507	0.03	0.0545	0.02	3,486
5	101,060	5,673	0.03	0.0561	0.02	3,651
6	101,060	5,843	0.03	0.0578	0.02	3,822
7	101,060	6,018	0.03	0.0595	0.02	3,997
8	101,060	6,199	0.03	0.0613	0.02	4,177
9	101,060	6,385	0.03	0.0632	0.02	4,363
10	101,060	6,576	0.03	0.0651	0.02	4,555
11	101,060	6,773	0.03	0.0670	0.02	4,752
12	101,060	6,977	0.03	0.0690	0.02	4,955
13	101,060	7,186	0.03	0.0711	0.02	5,165
14	101,060	7,401	0.03	0.0732	0.02	5,380
15	101,060	7,623	0.03	0.0754	0.02	5,602
16	101,060	7,852	0.03	0.0777	0.02	5,831
17	101,060	8,088	0.03	0.0800	0.02	6,067
18	101,060	8,330	0.03	0.0824	0.02	6,309
19	101,060	8,580	0.03	0.0849	0.02	6,559
20	101,060	8,838	0.03	0.0874	0.02	6,816
21	101,060	9,103	0.03	0.0901	0.02	7,082

표 5-5 사례 필지 000-0의 수익률(이자율 0.05 적용)

연차	공시지가	임대료 수입 (연, 만원)	토지임대료 증가율	토지임대료 수익률	이자율 (배당율)	배당후 잔액
1	101,060	5,040	0.03	0.0499	0.05	-13
2	101,060	5,191	0.03	0.0514	0.05	138
3	101,060	5,347	0.03	0.0529	0.05	294
4	101,060	5,507	0.03	0.0545	0.05	454
5	101,060	5,673	0.03	0.0561	0.05	620
6	101,060	5,843	0.03	0.0578	0.05	790
7	101,060	6,018	0.03	0.0595	0.05	965
8	101,060	6,199	0.03	0.0613	0.05	1,146
9	101,060	6,385	0.03	0.0632	0.05	1,332
10	101,060	6,576	0.03	0.0651	0.05	1,523
11	101,060	6,773	0.03	0.0670	0.05	1,720
12	101,060	6,977	0.03	0.0690	0.05	1,924
13	101,060	7,186	0.03	0.0711	0.05	2,133
14	101,060	7,401	0.03	0.0732	0.05	2,348
15	101,060	7,623	0.03	0.0754	0.05	2,570
16	101,060	7,852	0.03	0.0777	0.05	2,799
17	101,060	8,088	0.03	0.0800	0.05	3,035
18	101,060	8,330	0.03	0.0824	0.05	3,277
19	101,060	8,580	0.03	0.0849	0.05	3,527
20	101,060	8,838	0.03	0.0874	0.05	3,785
21	101,060	9,103	0.03	0.0901	0.05	4,050
22	101,060	9,376	0.03	0.0928	0.05	4,323
23	101,060	9,657	0.03	0.0956	0.05	4,604
24	101,060	9,947	0.03	0.0984	0.05	4,894
25	101,060	10,245	0.03	0.1014	0.05	5,192
26	101,060	10,553	0.03	0.1044	0.05	5,500
27	101,060	10,869	0.03	0.1076	0.05	5,816
28	101,060	11,195	0.03	0.1108	0.05	6,142
29	101,060	11,531	0.03	0.1141	0.05	6,478
30	101,060	11,877	0.03	0.1175	0.05	6,824
31	101,060	12,233	0.03	0.1211	0.05	7,180
32	101,060	12,600	0.03	0.1247	0.05	7,547

표 5-4를 보면, 사례 필지의 초기년도 토지임대료 수익률이 0.0499인 상황에서 0.02라는 낮은 수준의 이자율을 적용할 경우 1년차부터 토지임대료 수입이 이자율에 따른 지출보다 많다는 것을 알 수 있다. 만약 이 필지에 대해 매입형으로 추진하는 경우, 0.02 수준의 낮은 이자율을 부담하는 자금을 용자할 수 있게 되면, 배당후 잔액으로 원금을 갚아나간다고 했을 때 21년차에 가서 원금을 청산할 수 있다.

반면 출자형으로 추진하게 되면 현재에도 0.0499의 수익률을 향유하고 있기 때문에 0.05(5%) 수준의 출자 배당을 감당할 수 있다. 따라서 이자율 0.05를 적용한 시뮬레이션 분석표를 참고하면, 초기년도에 배당금이 토지임대료 수입을 초과하나, 매년 토지임대료가 증가한다고 가정하면(3% 증가율) 2년차부터는 토지임대료 수입이 배당금보다 많게 되어 배당후 잔액이 남게 된다.

정리하면, 2% 수준의 낮은 이자율의 자금을 융통하여 매입형으로 추진하게 되면 21년 동안 원리금을 갚아 나간 후에 더 이상 원리금의 부담이 사라지고, 22년차부터는 모든 토지임대료 수입이 토지협동조합에 귀속된다. 그런데 출자형으로 추진하게 되면 지속적으로 5% 수준의 배당금을 부담해야 하는 반면 원금 상환에 대한 부담은 없다. 따라서 사폐 필지 000-0의 경우 토지협동조합의 판단에 따라 선택적으로 매입형과 출자형중 하나를 선택할 수 있다. 본 연구자가 보기에 자금 조달이 가능하다면 매입형이 보다 유리할 것으로 보인다.

사례 필지 000-0을 대상으로 모든 이자율(0.02, 0.03, 0.04, 0.05)을 적용하여 시뮬레이션 한 후 정리하면 다음의 표 5-6과 같다.

표 5-6 사례 필지 000-0의 수익률 정리표

토지임대료 수익률	토지임대료 증가율	이자율 (배당율)	배당 후 잔액이 +인 년차	배당 후 잔액 합계가 공시지가를 초과하는 년차(원금 청산 년차)
0.0499	0.03	0.02	1년차	21년차
		0.03	1년차	25년차
		0.04	1년차	28년차
		0.05	2년차	32년차

4 3 2 **조합표 정리**

이러한 내용을 수익률 등급별 대표 필지에 대해 모든 이자율(0.02, 0.03, 0.04, 0.05)을 적용하여 시물레이션 한 후 정리하면 다음의 표 5-7 및 표 5-8과 같다. 시물레이션 내용을 평균 토지임대료 수익률 이하인 필지와 이상인 필지로 구분하여 분석하면 다음과 같다.

1) **토지임대료 수익률이 평균 토지임대료 수익률 이하(16개 필지)**

현재 증곡제일시장 시장임대료를 조사해 보면 평균 수익률이 0.0366이고, 이 평균 수익률 이하인 필지수는 모두 16개이다. 모든 필지에 대해 수익률 시물레이션을 하는 경우 당연히 현재의 임대료 수익률을 기초로 진행해야 하지만, 평균 수익률 이하인 필지의 상가세입자에 대해 평균 수익률까지 상향하도록 조정하는 것이 형평성에 부합한다. 따라서 이들 16개 필지에 대해서는 개별 필지의 현재의 토지임대료 수익률 대신 평균 토지임대료 수익률 0.0366을 적용할 수 있다.

평균 토지임대료 수익률 0.0366을 적용하여 시물레이션을 수행한 결과 표는 아래의 표와 같다. 모든 필지에 대해서 ‘배당후 잔액이 +인 년차’와 ‘배당후 잔액 합계가 공시지가를 초과하는 년차’가 모두 같다.

표 5-7을 해석하면, 16개 필지에 대해 매입형으로 추진할 경우 자금 이자율이 0.02(년 2%)면 1년차부터 토지임대료 수입이 이자부담보다 크며, 원금 상환에 28년이 걸린다는 의미다. 반면 이자율이 0.03인 경우는

마찬가지로 1년차부터 토지임대료 수입이 이자부담보다 크며, 원금 상환에는 33년이 걸린다. 그리고 이자율이 높을수록 매입형은 설득력을 상실하게 된다.

반면 출자형으로 추진할 경우, 이자율이 0.02 및 0.03인 경우 1년차부터 바로 수입이 지출을 앞서며, 이자율이 0.04인 경우는 5년차부터, 이자율이 0.05인 경우는 12년차부터 토지임대료 수입이 이자배당 지출을 앞서게 된다는 것을 의미한다.

정리하면, 16개 필지에 대해 매입형으로 추진하는 경우, 금융 이자율이 0.02 수준이어야 현실적으로 설득력이 있다. 출자형으로 추진하는 경우 모든 이자율에 대해 현실적으로 설득력이 있다고 볼 수는 있으나 기존 토지소유자에게 지급하는 현물출자 배당율이 0.05(년 5%)인 경우는 12년차에서야 토지임대료 수입이 배당금을 앞서게 되어 상당한 시간을 필요로 해 경제적 타당성이 높지 않다고 볼 수 있다.

표 5-7 시물레이션 수행 결과 1

필지 개수	현재 토지임대료 수익률	적용 토지임대료 수익률	토지임대료 증가율	이자율 (배당율)	배당후 잔액이 +인 년차	배당후 잔액 합계가 공시지가를 초과하는 년차
16개	0.0166 ~ 0.0360	0.0366	0.03	0.02	1년차	28년차
				0.03	1년차	33년차
				0.04	5년차	38년차
				0.05	12년차	44년차

- 2) **현 토지임대료 수익률이 평균 토지임대료 수익률 이상(28개 필지)**
 전체 44개 필지 중 28개 필지는 평균 수익률 0.0366을 앞서고 있다. 이러한 필지를 대상으로 시물레이션을 진행할 때 적용되는 토지임대료 수익률은 개별 필지의 현재 토지임대료 수익률을 적용하게 된다. 이때 적용되는 즉 상인이 부담하는 임대료 수익률이 평균 수익률 0.0366보다 높아, 앞서 분석한 16개 필지의 상인들보다 임대료 부담이 높게 되어 형

평성에 어긋난다. 따라서 28개 필지에 속한 상인들이 부담하는 임대료에서 평균 수익률을 초과하는 초과부담 임대료는 토지협동조합에 저축하는 개념으로 접근하고, 16개 필지의 상인들이 추가적으로 부담하게 될 임대료를 통해 보전받는다고 가정한다.

이러한 가정에서 아래의 표 5-8를 해석하면, 현재의 토지임대료 수익률이 평균 수익률을 약간 상회하는 필지 000-1의 경우, 매입형으로 추진할 경우 이자율을 0.02를 적용하게 되면 1년차부터 토지임대료 수입이 이자를 앞서게 된다. 그런데 대출에 따른 원금을 청산하는 데 무려 28년이나 걸리게 되며, 이자율이 높을수록 더 길어지게 된다. 따라서 이자율이 0.02인 경우이나 매입형을 적용할 수 있을 것으로 보인다. 그런데 현재 토지임대료 수익률이 높아질수록 원금 청산 기간이 짧아져 매입형을 적용할 수 있는 여지가 커지고 있음을 알 수 있다.

필지 000-1에 대해 출자형으로 추진하는 경우, 이자율이 0.02, 0.03인 경우 1년차부터 토지임대료 수입이 출자 배당금을 앞서게 되며, 이자율이 0.04인 경우는 4년차에, 0.05인 경우는 12년차에 가서야 토지임대료 수입이 출자 배당금을 앞서게 된다. 토지임대료 수익률이 높아질수록 1년차부터 토지임대료 수입이 출자 배당금을 앞서게 될 확률이 높아진다.

정리하면, 필지별 토지임대료 수익률이 평균 수익률을 초과하는 경우, 매입형의 경우는 현 토지임대료 수익률이 높을수록, 그리고 이자율이 낮을수록 적용 가능성이 높아지며, 출자형의 경우는 현 토지임대료 수익률이 평균 수익률보다 높을수록 적용 이자율과 독립적으로 적용 가능성이 높아져 경제적 타당성이 높아짐을 알 수 있다.

표 5-8 시뮬레이션 수행 결과 2

필지 번호	현 토지임대료 수익률	토지임대료 증가율	이자율 (배당율)	배당후 잔액이 +인 년차	배당후 잔액 합계가 공시지가를 초과하는 년차
000-1	0.0371	0.03	0.02	1년차	28년차
			0.03	1년차	33년차
			0.04	4년차	38년차
			0.05	12년차	43년차
000-2	0.0400	0.03	0.02	1년차	26년차
			0.03	1년차	30년차
			0.04	1년차	35년차
			0.05	9년차	40년차
000-3	0.0501	0.03	0.02	1년차	21년차
			0.03	1년차	24년차
			0.04	1년차	28년차
			0.05	1년차	32년차
000-4	0.0615	0.03	0.02	1년차	15년차
			0.03	1년차	17년차
			0.04	1년차	20년차
			0.05	1년차	22년차
000-5	0.0715	0.03	0.02	1년차	15년차
			0.03	1년차	17년차
			0.04	1년차	19년차
			0.05	1년차	21년차

5 모델 적용을 위한 핵심 전략

5.1 필지별 토지임대료 수익률과 평균 수익률의 비교에 따른 적용

5.1.1 현 토지임대료 수익률이 평균 수익률보다 낮은 경우

- 매입형보다는 출자형을 적용하는 것이 경제적 타당성이 큼.
- 다만 이러한 경우, 이자율이 낮다면 매입형으로 추진할 여지 있음.

- 5 1 2 **현 토지임대료 수익률이 평균 수익률보다 높은 경우**
- 매입형의 경우는 현 토지임대료 수익률이 높을수록, 그리고 이자율이 낮을수록 적용 가능성이 높아짐.
 - 출자형의 경우는 현 토지임대료 수익률이 평균 수익률보다 높을수록 적용 이자율과 독립적으로 적용 가능성이 높아짐.
 - 즉, 현 토지임대료 수익률이 평균 수익률보다 약간 높은 경우는 출자형을 적용하는 것이 경제적 타당성이 높으며, 두 수익률 차이가 커질수록 매입형과 출자형 모두 적용할 수 있는 경제적 타당성이 높아짐.

5 1 3 **전체 종합**

- 출자형은 매입형보다 경제적 타당성이 높아 모든 필지에 대해 적용할 수 있는 가능성이 큼.
- 매입형은 현 토지임대료 수익률이 높을수록 그리고 이자율이 낮을수록 적용 가능성이 커짐.

5 2 **적용을 위한 전략 종합**

5 2 1 **토지임대료 부담 수준 평준화**

평균 임대료보다 낮게 내고 있는 상인으로 하여금 평균 임대료만큼 부담을 올리고, 대신 평균 임대료보다 높게 내고 있는 상인은 그 수준으로 유지하되 차이만큼은 토지협동조합에 저축하는 것으로 계산한다. 그 차이만큼은 출자금으로 전환할 수도 있고 나중에 찾을 수도 있다. 이렇게 한다고 해도 토지협동조합 모델의 타당성에 전혀 영향을 주지 않는다.

5 2 2 **전체 구도 : 출자형 중심, 매입형 병행**

전체적으로 출자형으로 토지협동조합을 추진하되, 토지임대료가 높은 토지에 매입형을 적용하는 전략을 동시에 수행한다. 토지소유자로 하여

금 현재의 토지임대료 수익률보다 높은 수준의 배당률(가령 0.036 수준)을 보장한다고 하면 현물 출자할 가능성이 있다. 그러나 현재 평균 이상의 토지임대료 수익률을 향유하고 있는 토지소유자로 하여금 현물 출자에 동의하도록 하기 위해서는 보다 실질적인 인센티브를 고민해야 한다. 또한 출자형의 경우 현행 협동조합기본법에서 제시하고 있는 배당금 관련 기준을 충족하기 어려운 난제가 있음을 고려해야 한다.

5 2 3 매입형 추진의 관건

현 토지임대료 수익률이 높은 필지 중에서 출자에 동의하지 않는 필지에 대해서는 매입을 유도하되, 이때의 관건은 낮은 수준의 이자율로 공급되는 매입자금이다. 이때 재원조달은 지방정부 정책 금융과 사회적금융, 주식 등 낮은 금리의 재원을 조달하여 토지임대료 수익률이 높은 토지를 우선적으로 매입한다. 다만, 이미 높은 토지임대료 수익률을 향유하고 있는 건물주가 과연 얼마나 적극적으로 매각에 동의하겠느냐가 과제이다.

VI 종합 및 정책건의

- 1 종합
- 2 정책건의

VI 종합 및 정책건의

“생산에 필수적인 물자인 토지가 독점되어 있는 상황에서, (중략) 생산력 증가의 모든 이익을 토지가치 증가의 형태로 토지소유자에게 주고 만다”

Henry George(1997: 304)

1

종합

전통시장이 경쟁력을 상실하기 시작하자 지방정부와 상인들은 전통시장을 활성화하기 위해 다양한 시책을 폈다. 그런데 다양한 주체들의 노력이 상가 임대가치 상승으로 이어져 상가 소유자들이 대부분의 가치 상승을 독차지하게 되었다. 이러한 현상은 헨리 조지의 지적과 정확하게 일치한다. 그나마 다행히도 중국제일시장에는 상인협동조합이 결성되어 있어 토지소유자에 대한 조직된 대항력이 형성되어 있기는 하지만, 아직 역부족이다. 핵심 관건인 토지재산권을 둘러싼 갑-을 관계를 해소해야 하는 숙제가 여전히 남아있다.

토지 불로소득을 둘러싼 재산권의 한계를 극복할 수 있는 방안으로 토지를 공유하면서 임대하고, 임차자는 사용하는 만큼 토지임대료를 납부하는 공공토지임대제가 있다. 토지와 관련한 철학 및 재산권 이론은 공공토지임대제의 정당성을 강하게 지지한다. 그런데 공공토지의 부족, 고지가에 따른 자원 부족 등으로 인해 공공토지임대제를 적용하기 쉽지 않다. 이러한 배경에서 이 연구는 공공토지임대제의 현실 적용방안으로 토지협동조합 모델을 제안했다. 토지협동조합 모델의 핵심은 개인 자산인 토지를 지역자산화하여 지역공동체가 공유하고 전통시장 상인 등 사용자들이 토지를 장기간 안정적으로 임차하여 사용하면서 토지임대료를 납부하며, 건물은 소유하는 개념이다. 이렇게 함으로써 토지사유제에 따른

불로소득의 사유화를 막으면서도 시장 상인들은 보다 안정적인 재산권을 획득하여 전통시장 활성화를 위한 사업기반을 마련할 수 있게 된다. 이러한 성격의 토지협동조합 모델을 실제 증곡제일시장에 적용해 본 결과, ‘매입+출자형’ 토지협동조합 모델이 가장 타당한 모델임을 알 수 있었다. 구체적인 적용 전략을 논하면, 출자형을 중심으로 하되, 토지임대료가 높은 토지는 매입형을 적용하는 전략을 수행하는 것이다. 다만 출자형을 적용하는 경우는 기존 토지소유자들이 현물 출자에 동의하도록 보다 실질적인 인센티브를 제공해야 하며, 매입형을 적용하는 경우는 낮은 수준의 이자율로 공급되는 금융자금을 확보하는 것이 관건이었다. 재원 조달 방안을 검토한 결과, 커뮤니티 주식(Community Share Issue) → 사회적금융(Social Finance) → 시중 금융권 담보대출 순서로 결합하여 재원 조달하는 것이 타당하다고 본다. 그리고 건물 소유권은 상인협동조합이 갖도록 하면서 다시 상인들에게 개별 분양을 하거나 임대하게 되면 토지협동조합의 재정부담 및 건물 관리부담을 줄일 수 있게 된다.

토지협동조합 모델은 비단 전통시장뿐만이 아니라 재개발·재건축과도 결합이 가능하다. 특히 증곡제일시장의 경우는 건물이 40년이나 지나 낡았으며, 현재 상가로 쓰이고 있는 건물 대부분이 주택을 개조한 것으로, 조만간 상가와 주택이 모두 결합되는 방식으로 복합적인 도시재생사업이 추진될 것이 분명하다. 따라서 상인들은 향후 전개될 수 있는 도시재생사업을 대비해서도 재산권을 확보해야만 제2의 용산참사를 법적으로 예방할 수 있다. 토지협동조합은 이를 위해서도 필요하다.

2 정책건의

토지협동조합 모델은 아직 개념상의 모델에 불과하다. 이 모델을 구체적으로 적용하기 위해서는 다음과 같은 정책적 노력이 필요할 것으로

보인다.

첫째, 토지협동조합 모델이 협동조합기본법에서 제시한 일반 원칙과 맞지 않는 부분들에 대해서 필요한 경우 협동조합기본법의 개정이나 조례 제정이 필요하다. 가장 핵심적인 사항으로, 잉여금의 내부유보 및 잉여금 배당과 관련한 법조항들이다.

먼저 잉여금 내부유보 원칙의 수정이 필요하다. 「협동조합기본법」(제50조)은 자기자본의 3배가 될 때까지 잉여금의 10% 이상을 적립하도록 강제하고 있다. 물론 자본금 경쟁력이 부족한 협동조합이 자금 문제를 대비하기 위한다는 취지에는 충분히 공감한다. 그런데 잉여금 내부유보 원칙은 일반적인 기업활동을 하는 협동조합에서는 의미가 있으나, 토지 등 부동산 그 자체가 자본항목이면서 동시에 수익을 창출하는 원천일 경우 잉여금 내부유보 원칙은 토지협동조합의 설립 및 운영에 장애를 초래할 소지가 크다. 자본의 대부분이 수익형 자산인 경우는 잉여금 내부유보 원칙을 보다 폭 넓게 적용할 수 있도록 하여 토지라는 현물 출자자에게 적정 배당이 돌아가도록 할 필요가 있다.

다음으로 잉여금의 배당 순서를 수정할 필요가 있다. 현행법은 수익이 발생할 경우 [손실금 보전 → 법정(임의)적립금 적립 → 이용배당 → 출자배당] 순서로 배당하도록 규정하고 있다. 현행법 제51조 ③항은 잉여금 배당에 대해 이용배당과 출자배당 두 가지를 두고 있으며, 그 우선순위는 이용배당이 전체 배당액의 50%를 넘어야 하고, 출자배당은 납입출자금의 10%를 초과해서는 안 된다고 규정하고 있다. 토지협동조합은 소유자 조합이기 때문에 이용자 배당은 의미가 없다. 이러한 규정은 토지 출자자에게 오히려 역인센티브로 작용해 토지출자를 가로막을 수 있어 새로운 규정이 필요하다.

둘째, 기존의 상권활성화구역, 시장정비구역 및 서울연구원이 새로 제안한 사업진흥지구 외에, 토지협동조합의 설립 및 운영에 적합하도록 ‘전통시장 협동조합활성화지구’(가칭) 도입에 대해 보다 구체적인 정책

연구가 필요하다.

셋째, 조합원 가입 대상자들의 출자를 통한 자본금 확보 외에도 추가적으로 재원을 확보할 수 있는 방안에 대해 보다 구체적인 노력이 필요하다. 가령, 사회적금융(Social Finance)은 이미 정책화가 되었으나 보다 활성화할 필요가 있으며, 지역자산을 주식 형태로 공동 소유하도록 하는 커뮤니티 주식(Community Share Issue)은 보다 구체적인 정책연구가 필요하다.

중곡제일시장과 같은 전통시장은 지역경제 활성화에 기여하며, 공간구조상 중심지에 입지하고 있어 지역사회 전체의 활력을 지켜내는 역할을 감당하고 있고, 지역공동체 형성에도 중요한 역할을 한다. 이러한 이유로 대형마트 등으로 인해 전통시장의 상권이 약화된다고 하더라도 전통시장이 감당하고 있는 긍정적인 역할들은 포기할 수 없다. 따라서 전통시장이 지속가능하도록 하기 위해 안정적인 사업기반, 즉 안정적인 재산권을 확보하는 것은 필수 조건이다. 이를 위해서 이 연구에서는 토지협동조합 모델을 새롭게 제안하였다. 이 연구에서 제안한 방안이 현실적인 대안이 될 수 있도록 보다 구체적인 정책연구와 적극적인 실험이 필요하다.

참고문헌

참고문헌

[단행본·도서]

- 한국협동조합연구소, 2013, 「협동조합 이해하기」, 서울시 협동조합 상담센터.
- 정책네트워크 내일, 2012, 「안철수의 약속」, 제18대 대통령선거 선거공약집.
- 김윤상·조성찬·남기업 외, 2012, 「토지정의, 대한민국을 살린다」, 평사리.
- 전강수, 2012, 「토지의 경제학」, 돌베개.
- 김윤상, 2009, 「지공주의」, 경북대학교출판부.
- 류동민, 2009, 「프로메테우스의 경제학 : 새로운 세대를 위한 맑스경제학 강의」, 창비.
- 이성근·서경규, 2005, 「현대 부동산의 이해」, 부연사.
- 안정근, 2005, 「현대부동산학」, 법문사.
- 김윤상, 1991, 「토지정책론」, 법문사.
- 엘리너 오스트롬, 2010, 「공유의 비극을 넘어」, 윤홍근·안도경 옮김, 랜덤하우스.
- 헨리 조지, 1997, 「진보와 빈곤」, 김윤상 옮김, 비봉사.
- Johnston Birchall, 2003, 「21세기의 대안 협동조합운동」, 장종익 옮김, 들녘.
- Léon Walras, 1984, *Elements of pure economics, or, The theory of social wealth(1877)*, Translated by William Jaffé, Philadelphia, PA : Orion Editions.
- Léon Walras, 2010, *Studies in Social Economics(1880)*, Translated by Janvan Daaland Donald A.Walker, Routledge.
- Steven Bourassa and Yu-Hung Hong(eds.), 2003, *Leasing Public Land : Policy Debates and International Experiences*, Lincoln Institute of Land Policy.

[학술논문]

- 김기호, 김대성, 2010, “대규모 도시개발사업의 전략과 기법에 관한 연구”, 「대한건설학회논문집」, 18권 10호(통권168호).
- 김종수·전은호·홍성효, 2012, “공동체자산기반 접근을 활용한 사회적기업 육성정책 방향 모색”, 「도시행정학보」, 제25집 제2호.
- 남기업, 2011, “공정성과 토지문제”, 〈행정언어와 질적연구학회〉 〈토지+자유연구소〉 〈사회디자인연구소〉 공동 춘계학술대회 발표논문.

[연구보고서]

- 윤형호, 2013, 「민간주도형 상권활성화를 위한 사업진흥지구의 서울시 도입방안」, 서울연구원.
- 임화진·김중수, 2012, 「지역상권 활성화를 위한 우수 해외사례 연구」, 서울연구원.
- 시장경영진흥원, 2012, 「전통시장 및 점포경영 실태조사」.
- 김유오·김우형·김용환, 2012, 「협동조합 도입 방안에 관한 연구」, 시장경영진흥원.
- 조달호, 2012, 「서울시 전통시장 현황 및 활성화 방안」, 서울연구원.
- 윤형호, 2012, 「서울시 사업진흥지구(BID) 적용방안에 관한 연구」, 서울연구원.
- 남윤형, 2010, 「전통시장 지원정책 방향 재정립에 관한 연구」, 중소기업연구원.
- 염찬희, 2010, 「협동조합과 지역사회: 생협운동을 중심으로」, 아이협협동조합연구소.
- 조성찬, 2013, 「모든 세입자를 약자로서 보호하려는 일본의 차지가법이 주는 시사점」, 「토지+자유 리포트」 6호, 2013.4.15.
- 기노채, 2012, 「주택협동조합 활성화 기본방향과 지방정부의 역할」, 서울특별시, 2012.9.27.
- 조성찬, 2011, 「토지사유제의 대안으로서 공공토지임대제의 정당성 연구」, 「토지+자유연구」 8호, 2011.11.7.

[신문]

- 연합뉴스, 2013.5.15, “‘영구채 부채 아닌 자본’...영구채 발행 ‘붐물’ 전망”.
- 뉴시스, 2013.4.28, “‘정남진장흥 한우백화점’ 광주 수완지구에 문 열어”.
- 김철환, 2012.12.13, “[소셜잇수다] (33)중곡제일시장 상인협동조합”.
- 한겨레신문, 2012.12.7, “협동조합, SNS 시대에 가장 맞는 성장모델”.
- 오마이뉴스, 2012.6.21, “괴물 대형마트 이겨낸 재래시장...여깁니다”.
- 굿뉴스피플, 2012.4.2, “〈성공 경영〉 정남진장흥한우주민(주) 문현성 대표”.
- 한겨레신문, 2009.9.14, “총리 후보자의 부동산 소신은?”(김윤상 칼럼).
- YBN 영서방송, 2008.9.1, “대관령주민주식회사 출범”.
- 위즈, 2008.5.30, “혁신도시 주민 주식회사 가동”.

[정부 발표자료]

- 서울시, 2013.1.13, 「협동조합 활성화 기본계획」.
- 광진구청 홈페이지

중소기업청 보도자료, 2013.5.13, “협동조합 자금조달, 물꼬 트인다”.

전라남도 보도자료, 2010.3.4, “전남‘주민 주식회사’ 전국 우수사례 전파”.

[인터뷰]

증권제일시장 상인협동조합 이사장 박태신(2013.6.13)

[인터넷 사이트]

문진수, “[영국 사회적금융기관 탐방기] 사회적투자, 새로운 얼굴의 '금융'을 보다.”, 희망제작소 사회적경제센터, 2012.7.12. (<http://blog.makehope.org/smallbiz/724>)

한국사회투자 홈페이지(<http://www.social-investment.kr/purpose>)

공간정보시스템(<http://map.vworld.kr/map/maps.do>)

네이버 지도(<http://map.naver.com/?cadastral=on>)

<http://www.addictinginfo.org/2012/11/17/lincolns-best-hits-cheesy-spielberg-movie-reveals-classic-quotes-from-old-school-republican/>

<http://www.communityshares.org.uk/find-out-more/what-are-community-shares>

<http://www.theinformationdaily.com/2013/03/12/what-is-a-community-share-issue>

<http://media.daum.net/economic/newsview?newsid=20130512205405864>

http://imnews.imbc.com/weeklyfull/weekly01/3266485_6414.html

작은 연구 좋은 서울

2012

- | | | |
|----|---|-----|
| 01 | 특화거리조성사업의 성과와 과제 : 종로노점거리를 중심으로 | 홍인옥 |
| 02 | 도시의 빈 공간을 활용한 지역 공동체 활동거점 만들기 | 남지현 |
| 03 | 서울의 새로운 문화정책 의제 발굴을 위한 연구 | 이원재 |
| 04 | 커뮤니티디자인이 마을공동체 형성과 변화에 미치는 영향 연구 | 정문수 |
| 05 | 마을공동체사업에 따른 마을형 주거복지연계방안 연구 | 이주원 |
| 06 | 지역상권 활성화를 위한 우수 해외사례 연구 | 임화진 |
| 07 | 문래예술공단 환경조형물 제작 생태계 조사 연구 | 김 강 |
| 08 | 사회혁신채권(Social Impact Bond)의 서울시 사회경제정책 적용가능성에 대한 연구 | 문진수 |
| 09 | 개미이웃 | 이유정 |

2013

- | | | |
|----|--|-----|
| 01 | 노숙인 문화예술창작공간 설립의 타당성 연구 | 김지연 |
| 02 | 의료기관 CCTV 운영 및 오남용 실태조사 | 김준현 |
| 03 | 서울 학교 햇빛발전소 실태조사와 개선방향 연구 | 박규섭 |
| 04 | 서울시 문화공간의 담론적 구성 : 홍대 공간을 중심으로 | 김수아 |
| 05 | 서울시 사대문 안 '주차 전용 건축물'에 대한 기초 연구 | 이윤희 |
| 06 | 을지로 인쇄 제조업 집적의 구조와 생활세계 연구 | 김봉렬 |
| 07 | '강북형' 하자센터 설립을 위한 사전 연구 | 이부영 |
| 08 | 일본인 관광객 유치를 위한 일본인의 서울관광동향 분석 | 백리나 |
| 09 | 전통시장의 사업기반 안정화를 위한 토지협동조합 모델 연구: 광진구 중곡제일시장 사례를 중심으로 | 조성찬 |
| 10 | 도쿄는 어떻게 원전 하나 줄이기에 성공했는가? | 이현석 |

서울연 2013-PR-18

전통시장의 사업기반 안정화를 위한 토지협동조합 모델 연구:
광진구 증곡제일시장 사례를 중심으로

발행인 이창현

발행일 2013년 8월 18일

발행처 서울연구원

137-071

서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1019

비매품 ISBN 978-89-8052-561-4 93320

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.