

Issue Brief on Foreign Laws

최신외국법제정보

영국 공동체 가치자산법 (Asset of Community Value)에 관한 연구

▶ 김재선 한경대학교 법학과 조교수, 법학박사, J.D.

Issue Brief on Foreign Laws

최신외국법제정보

영국 공동체 가치자산법 (Asset of Community Value)에 관한 연구

▶ 신청기관 사회투자지원재단

Korea Legislation Research Institute

2017

Global Issue Paper

※ 최신외국법제정보는 정부기관 등으로부터 외국의 입법례 조사를 의뢰받아 한국법제연구원 글로벌법제연구실에서 발간합니다.
※ 게재된 내용은 필자의 개인적인 견해이며, 한국법제연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.

Contents:

04	I 들어가며
06	II 공동체 가치자산법의 주요 내용
19	III 공동체 가치자산 활용사례 및 영국 사회의 평가 검토
25	IV 나가며: 우리나라에서의 시사점
30	참고문헌

I. 들어가며

1. 논의의 배경: 사회·기술·세계적 환경 변화

● 개관

- ▶ 2011년 제정된 영국 지방분권법(Localism Act)은 본격적으로 공동체 단위에서 주민들의 참여를 제도화하기 시작함
- ▶ 근대사회에서 강조되던 중앙집권적 체제를 벗어난 21세기 이후 지방과 분권을 강조하는 새로운 제도변화가 등장하게 된 것은 최근 유럽 사회와 세계가 직면한 다음 몇 가지 변화(사회·기술·세계적 환경 변화)와 관련됨

● 사회적 변화-유럽사회의 시민사회에 관한 관념 변화

- ▶ 2000년대 이후 영국을 포함한 유럽 사회는 공공서비스의 ‘합의모델’에 관심을 가졌으며, 합의의 주체로 국가 대신 시민 사회 또는 지역공동체가 강조됨¹⁾
- ▶ 지방주의에 관한 논의는 영국 중앙정부에서 ‘지역공동체 참여제도’를 구체화하면서 촉진됨. 예컨대 2004년 영국 중앙정부는 도시계획 및 재생사업을 추진하면서 계획지침(“Planning Policy Statement 5: Planning and Historic Environment”) 및 지방개발기준(“Local Development Frameworks”)을 제정함²⁾
- ▶ 위 지침으로 제안된 지역자산 활용전략은 지역 특유의 가치 자산 보존목적과 가치에 따라 분류하고 별도의 자산목록으로 분류하고, 이를 공동체에서 주도적으로 활용할 수 있도록 촉진하는 지역재생 활용정책을 의미함³⁾
- ※ 지역자산의 분류체계에 따르면, 건조환경자산(built environment asset)으로는 “건물, 가로경관, 오픈스페이스(공원 또는 광장), 역사적 유물, 역사적 건물 등”이 있으며, 자연환경자산(natural environment asset)으로는 “경관, 조경, 물길, 장소”등이 분류되며, 인적 자산(Human Asset)으로는 “역사적 유명인”이 있음⁴⁾

● 기술적 변화-기술플랫폼의 발전으로 새로운 형태의 경제공동체 형성

- ▶ 기술 플랫폼의 변화는 지역공동체 내에서의 활발한 정보교류를 가능하게 하여 협력적 생산과 소비 형태로서 ‘공유경제’를 촉진시킴
- ▶ 공유경제 또는 공동체 경제는 대안적 생산과 소비 형태로 새로운 경제공동체, 즉, “소규모·지역적·개방적·상호교류적 (small, local, open, connected)” 형태의 공동체 경제를 형성하여 기술 플랫폼에 대한 접근성이 높은 젊은 세대에게 높은 호응을 얻으며 성장함⁵⁾

● 세계적 변화-유럽, 미국 등의 지역공동체 활용 움직임

- ▶ 세계적으로 새로운 형태의 경제공동체 발전전략이 확대되는 현상이 나타남
- ▶ 미국의 경우, 1990년대 이후 미발굴된 (인적·조직적·물리적) 자산을 발굴하고 지역공동체를 활성화하기 위하여 “지역자산 기반의 지역공동체 발전전략(Asset-Based Community Development)”을 적극적으로 도입함⁶⁾

1) 정지연, [마포구] 마을을 위협하는 젠트리피케이션과 지역 자산화 전략 - 영국 로컬리티 사례로부터, 서울시마을공동체종합지원센터, 2015, available at (http://www.seoulmaeul.org).

2) 이왕건·박태선·박정은·류태희·이유리, 지역자산 활용형 도시재생 전략에 관한 연구, 국토연구원, 2011, 29-31면.

3) 위의 글, 29-32면.

4) 위의 글.

5) 폴리테크닉 대학 에지오 만자니 교수.: 정지연, 위의 글.

6) 전대욱, 지역공동체 소유권과 자산화 전략, 마을공동체 이슈프리즘, 행정자치부 한국지역진흥재단, 2017.3, 1-9면.: 자세한 내용은 최현선·오윤경·이지연, 커뮤니티 개발과정에서 자산지도화기법(Asset Mapping) 활용 사례 연구, 국토연구 제75권, 2012, 55-58면 참조.

- ※ 지역자산 기반의 지역공동체 발전전략은 1993년 미국 노스웨스턴 대학에서 처음 제안된 개념으로 커뮤니티의 발전을 위해서는 (외부가 아닌) 커뮤니티 내의 자산(Asset)에 기초하여야 함을 강조함⁷⁾
- ※ 지역자산 발굴 및 활용을 위한 3단계(구성원에 대한 커뮤니티 형성의 동기부여, 커뮤니티 환경분석, 전략적 계획 및 추진)를 제안함⁸⁾
- ▶ 2009년에 경제학자 오스트롬 교수는 “지역단위의 공유재 활용”을 강조하여 노벨 경제학상을 수상하면서 세계적으로 지방화에 대한 관심이 증가함
 - 오스트롬 교수는 특히 공유자원의 자발적 관리의 경제성을 입증하여 지역공동체 재단(community foundation)의 필요성을 강조하였고 이러한 논의는 세계적으로 지방화, 개방화, 분권에 관한 관심으로 나타남⁹⁾

2. 논의의 전개

- 이에 따라 본고에서는 공동체 단위의 주민참여를 제도화한 지방분권법(Localism Act) 제5장 공동체 가치자산법 (“The Assets of Community Value”)을 주된 연구의 대상으로 삼고자 함
 - ▶ 제III장에서는 공동체 가치자산법의 주요 내용으로 입법과정, 법체계 개관, 법률의 주요 내용으로 구성하고자 함
 - 입법과정은 토지개혁법을 통한 공동체 토지신탁제도 도입과정, 유럽연합의 사회책임조달 가이드라인과 영국의 사회적가치법 도입과정의 순서로 검토함
 - 법률의 주요 내용은 공동체 가치자산 보존을 위한 제도적 보장내역을 검토함. 구체적으로 공동체 입찰권 보장제도 (Community Right to Bid), 유희자산에 대한 공공기관 등의 신청제도(Community Right to Reclaim Land), 공동체의 요구에 의한 강제자산매각제도(Compulsory Purchase Order Requests), 공공유희자산 이전 요구제도(Right to Contest), 공공기관의 다른 기관에 대한 자산이전 요구제도(One Public Estate Programme), 지역공동체 계획권(Neighbourhood Planning)의 내용으로 구성됨
 - ▶ 제III장에서는 공동체 가치자산 활용사례, 지역공동체의 운영방식 및 영국 사회의 평가를 검토함
 - 공동체 가치자산 활용사례로는 민관협업 신탁방식(로컬리티(Locality) 사례, 소셜라이프(Social Life) 및 SIX(Social Innovation Exchange) 사례)을 검토한 후, 민관협업 공동체 주식회사 방식으로 주식추진단(Community Share Unit) 사례, 그 밖의 지역공동체 운영사례(옥스퍼드 인근 세븐 스타스 사례, 노스웨일스 레이브 인 사례, 아이비 하우스 펍 사례)를 검토함
 - 지역공동체 운영방식으로는 자금조달방식, 공동체 주식의 흐름에 관하여 검토함
 - 영국 사회의 평가로는 사유재산권 침해논의에 관한 긍정적 또는 부정적 평가를 검토함. 긍정적 평가로는 목적의 정당성, 수단의 적정성 등을 평가함. 부정적 평가로는 자산이전 절차와 기준의 문제로는 특히 자산의 공익성 또는 사회적 가치에 대한 판단 기준이 모호하다는 점 등이 논의됨
 - ▶ 마지막으로 제IV장에서는 우리나라에서의 관련논의 현황을 검토한 후, 우리나라에서의 입법시사점을 검토함

7) 장주연·김재현·박정윤·최현선, 지역자원과 커뮤니티 개발을 기반으로 한 농산촌 발전 프로세스 도입 방안 연구-충청북도 괴산군 사례를 중심으로-, 한국지역개발학회지 제27권 제1호, 2015, 233-234면.

8) 장주연 등, 위의 글.

9) 전대욱, 위의 글, 1-3면.

II. 공동체 가치자산법의 주요 내용

1. 입법과정

1) 토지개혁법을 통한 공동체 토지신탁제도 도입

● 공동체 토지신탁방식의 의미

- ▶ 공동체 토지신탁방식은 지역공동체 등이 자산(토지 또는 건물 등)을 공동으로 소유하는 방식으로 공동체 자산을 보존하는 동시에 공동체 가치에 적합한 방식으로 활용하도록 하는 제도를 의미함

● 영국의 지역공동체 토지신탁방식의 발전과정

- ▶ 영국의 경우 지역공동체의 자산소유에 관한 논의가 17세기부터 전개되어 왔음. 특히 1970년대 공동체의 자산소유 및 운영방식에 관한 논의가 증가하면서 2003년 본격적으로 제도화되기 시작함
- ▶ 2003년 영국 스코틀랜드 지방은 토지개혁법(Land Reform Act)을 제정하여 공동체가 자산(토지 또는 건물)을 소유할 수 있도록 규정하였음
- ▶ 2004년 중앙정부는 공공단체 등이 소유한 자산(토지 또는 건물)이 일정한 요건(금액의 경우 약 200만 파운드 이하)에 해당하는 경우, 매각하도록 함¹⁰⁾
 - 동 규정에 따라 일정 낙후지역(예컨대, 웨스트아일랜드)의 경우 당해 지역 토지의 60%가 공동체 자산이 됨¹¹⁾
 - 공동체는 해당 지역의 특성을 살린 수익모델을 창출하여 지역경제를 살리고 새로운 거주민을 유입시키는 등의 성공을 거두었음. 이후 연구결과 이러한 공동체 토지신탁제도의 성공률은 민간토지신탁사례에 비하여 높은 것(약 250% 정도)으로 평가됨¹²⁾
 - 이후, 스코틀랜드의 개혁사례는 2005년 웨일즈의 사회적기업 육성전략, 2007년 북아일랜드의 커뮤니티 지원 프로그램 등을 통하여 확산됨¹³⁾
- ▶ 영국 정부는 2000년대 후반, 공동체 자산의 활용방안으로 지방화와 도시개발을 결합한 토지신탁 제도를 제안함
 - 2007년 이후부터는 공동체 토지신탁제도를 확대하려는 노력으로 토지신탁제도 구체화방안이 연구됨
 - 대표적으로 영국 정부는 기존 토지신탁의 성공 및 실패사례를 분석한 퀸크 보고서(2007년)에 따라 공공차원의 기금조성을 추진하여 다양한 형태의 기금(“Adventure Capital Fund, Futurebuilders, Community Asset Fund”)을 창설하고 자산(토지 또는 건물)의 효율적 활용을 지원함¹⁴⁾ 또한 공동체 가치자산을 활용하기 위한 방안으로 “공동체 토지신탁(Community Land Trust)” 제도를 제안함
 - 보고서에 따르면 공동체 토지신탁방식은 지방정부가 주관하고 지역공동체가 참여하되 투명하고 공개적인 입찰제도를 운영하도록 입법으로 규제함을 주된 내용으로 함¹⁵⁾
- ▶ 이러한 기금운용의 성공 등은 2011년 지방분권법 제정 논의의 근간이 됨

10) 정지연, 위의 글.; 전대욱, 위의 글, 13-14면.

11) 정지연, 위의 글.

12) 전대욱, 위의 글, 13-14면.

13) 위의 글.

14) 위의 글.

15) 전대욱, 위의 글, 1-3면.

2) 유럽연합의 사회책임조달 가이드라인과 영국의 사회적가치법 도입

● 유럽연합의 사회책임조달 가이드라인 도입

▶ 발전과정¹⁶⁾

- 유럽연합은 2001년 “지속가능한 발전전략” (Sustainable Development Strategy)을 추구하면서 사회적 책임조달 (socially responsible public procurement)라는 개념을 정의함
- 유럽연합 2010년 사회적 책임조달의 과제로 “경제성장, 환경보호, 사회통합”을 정의함
- 2010년 유럽의회는 사회적 경제에 관한 유럽의회의 결의(“European Parliament resolution (중략) on Social Economy”)를 의결하였으며 이를 구체화하기 위한 가이드라인(‘사회책임조달 가이드라인’)을 마련함
 - ※ 사회책임조달 가이드라인(“Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement”)은 경제적·사회적으로 적합한 낙찰자 선정방식을 제안하여 가치의 충실을 해결할 수 있도록 함
- 2014년 유럽연합은 사회적 책임 조달지침(EU Directive 2014/24/EC)를 제안하여 조달행정 집행 시 유럽연합 지침에서 제안한 사회적 가치가 적어도 둘 이상 포함할 것을 규정함
 - ※ 사회적 가치의 사례에는 “고용, 인권, 일자리의 수준, 공정성 등”이 고려됨
 - ※ 사회적 가치 적용요건으로 “(1) 사회적 가치가 있는 계약목적물 (2) 객관적이고 공정한 낙찰기준 (3) 사회적 가치가 평가 기준임을 공지하고 있는 공고문 (4) 차별금지조항 등 EU의 기본법규를 준수한 조달절차”를 규정하고 있음¹⁷⁾

● 영국의 사회적가치법 도입

▶ 사회적가치법의 정의

- 영국은 2012년 공공역무의 조달과정에서 사회적 가치를 반영하여야 한다는 사회적가치법을 제정함
- 사회적가치법의 주요 입법목적은 유럽 사회의 주요 경제적 가치로 대두된 사회적 가치를 보호하기 위한 것으로 지역공동체의 “참여와 연대”를 강조함. 이를 구체화하기 위한 수단으로 동법은 공공역무에 관한 사전조달의 전 절차에서 사회적 가치를 고려하여야 한다고 규정함¹⁸⁾
- 구체적인 사회적 가치(social value, community interest)가 무엇인지에 대하여는 명확하게 정의되지 않았음. 다만, 법문에서는 “경제·사회·환경적 후생(well-being)”으로 정의됨¹⁹⁾
 - ※ 예컨대 영국 버밍엄 시의회는 “지역고용 창출, 지역제품 구매, 지역공동체와의 협력”을 사회적 가치로 규정하였음²⁰⁾

16) 김병건·임현일·고설테·이미영, 사회적 책임조달과 연계한 물품구매분야 종합심사 낙찰제 도입방안 연구, 조달청 연구보고서, 2017, 26-27면.

17) 위의 글, 27면.

18) Cabinet Office, Efficiency and Reform Group, and Crown Commercial Service, Procurement Policy Note-The Public Services (Social Value) Act 2012-advice for commissioners and procurers.; 전재경, 영국의 「사회적 가치법」, 한국법제연구원 최신외국법제정보, 2014, 3-4면.

19) Mark Upton, Local Government Information Unit Association, Briefing: Public Service (Social Value) Act 2012, 2012.8, available at <<http://www.lgiu.org.uk>>; 전재경, 위의 글, 2-3면.

20) 주수원, 공공혁신의 지렛대, 사회적가치기본법, 한겨레신문, 2017년 6월 23일자.

2. 법체계 개관

● 지방분권법(Localism Act) 제5장으로 제정

- ▶ 지방분권법(Localism Act)은 2010년 중앙에 집중된 권한의 지방 분산을 위하여 제정되었음. 이 중 제5장에서는 지역(공동체)의 특성을 반영한 자산활용방법을 규정하고 있으므로 이를 공동체 가치자산법("The Assets of Community Value")으로 별도로 분류하여 명명함²¹⁾

[영국 지방분권법의 구성]²²⁾

Powers & Governance	General power of competence
	Local authority governance arrangements
	Mayoral arrangements
	Standards
	Community empowerment
Planning	Plans and strategies
	Regulations
	Community right to build orders
	Duty to co-operate
Social Housing	Allocations and tenure reform
	Homelessness
	Regulations
	Self-financing

● 공동체 가치자산법의 입법목적

- ▶ 공동체 가치자산법의 입법목적은 지역 공동체가 직접 자산을 소유하고 관리하도록 함에 있음
 - 법에서는 이를 "지역공동체 소유권"이라고 정의하며, 제도적 보장수단으로 공공자산(혹은 사유 자산)의 소유권을 입찰절차를 통하여 지역공동체로 이전시키는 방안을 규정함²³⁾

※ 지역공동체란, 일정하게 규정된 지역 내에서 "사회적 또는 심리적" 유대감을 갖고 삶을 영위하는 사람으로 정의됨. (Mattesich et al. (1997))²⁴⁾

21) 정지연, 위의 글.

22) 박수빈, 젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 영국 Localism Act의 역할에 관한 연구: 지역공동체 입찰관리를 중심으로, 서울시립대학교 공학 석사학위 논문, 2016, 39-40면.

23) 전대욱, 위의 글, 1-3면.

24) 박수빈, 위의 논문, 10면.

● 구체적인 제도보장 방안

- ▶ 각각의 방법론은 자산 소유권자(공공 또는 사인), 매각 요청자(등록제도, 공동체 또는 사인, 공공기관 등)에 따라 지방정부의 구체적인 개입 요구권에 차이가 있음. 그러나 궁극적으로 지역자산을 보존하고 가치 있게 활용하기 위하여 공동체의 개입을 요구한다는 측면에서 유사한 법적 성격을 가짐
- ▶ 첫째, 공동체에 대한 입찰권 보장제도(Community Right to Bid)로 지방정부(“Local Authority”)는 수시로 지역공동체 자산을 등록하며 소유권자가 이를 매각하고자 하는 경우 일정한 기간(6개월 정도)동안 공동체가 입찰 준비할 수 있도록 보장함
 - 자산등록 요구, 등록여부 결정, 등록에 대한 불복, 공동체가 참여하는 입찰, 손실보상 등의 순서로 이루어지며 각각의 과정에서 소유주(사인 또는 공공), 지방정부, 공동체간 이해관계의 충돌이 나타나므로 개별 단계의 법적 성격과 효력에 관한 논의가 전개됨
- ▶ 둘째, 유휴자산에 대한 공공기관 등의 신청제도(Community Right to Reclaim Land)로 자산 소유권자가 공공기관 등인 경우, 유휴자산의 활용가치를 증진시키기 위하여 스스로 지방정부에게 공동체에 소유권을 이전하도록 요청하는 제도를 의미함
- ▶ 셋째, 공동체의 요구에 의한 강제매각제도(Compulsory purchase order requests)로 소유주(사인 또는 공공)가 매각을 거부하는 경우, 관할구역 50% 이상의 주민동의 또는 법정 요건을 갖추는 경우, 지방정부에서 강제로 자산을 매각하여 공동체에게 소유권을 이전할 수 있도록 하는 제도를 의미함
- ▶ 넷째, 공공유휴자산 이전 요구제도(Right to Contest)으로 소유주가 공공(중앙·지방정부 또는 관련기관)인 경우, 공동체 또는 사인이 당해 유휴자산을 공익적 목적 또는 경제적 효용성 향상을 위하여 활용하도록 하는 제도를 의미함. 공동체의 요구가 있는 경우 지방정부는 협상 및 중재를 통하여 자산의 활용을 유도함
- ▶ 다섯째, 공공의 다른 기관에 대한 자산이전 요구제도(One Public Estate Programme)으로 공공(지방위원회 등)이 다른 공공기관 등에게 지역자산을 공동체에서 활용하도록 요구하는 프로그램으로 네 번째 유형보다 매각요구권한이 완화되는 형태로 나타남
- ▶ 여섯째, 공동체 지역계획권(Neighbourhood Planning)으로 지역공동체에서 근린지역에 대한 특수한 개발을 추진하는 경우, 우선적으로 입지선정 및 디자인에 관한 의견을 제출할 수 있도록 하는 제도를 의미함

[권리유형별 자산매각방법에 관한 특성 분류]²⁵⁾

	자산매각 요청자	자산 소유권자	중재자 (매각절차진행)	매각방법
입찰권 (Right to Bid)	지방정부 (수시등록)	공공 또는 사인	지방정부	입찰 (6개월간 매각정지)
신청권 (Right to Reclaim)	공공 (소유권자)	공공	지방정부	입찰 등
강제매각요구권 (Compulsory Purchase Order Request)	사인 (50% 이상 주민동의 또는 법정요건 필요)	공공 또는 사인 (소유권자 매각 거부 시)	지방정부	입찰 등
공공유희자산 이전 요구권 (Right to Contest)	사인 (공익목적, 경제적 효용 필요)	공공 (유희자산)	지방정부 (협상 또는 중재)	입찰 등
자산이전 요구권 (One Public Estate Programme)	공공	공공	지방정부 (협상 또는 중재)	입찰 등

※ 본 표는 분석대상 법률(Asset of Community Value)에 따른 권리유형 분류내용을 바탕으로 필자가 권리유형별 자산매각방법의 특성을 기준으로 분류한 결과임

3. 주요내용: 공동체 가치자산 보존을 위한 제도적 보장²⁶⁾

1) 공동체 입찰권 보장제도(Community Right to Bid)

● 개관

- ▶ 지방분권법 제5장 제3절²⁷⁾과 2012년에 제정된 잉글랜드 공동체 자산가치규정 제2항에 따르면 지방정부(“Local Authority”)는 공동체 가치자산(토지, 건물 등)을 등록하여야 함²⁸⁾
 - 등록주체와 기준은 지방에 따라 차이가 있으나, 일반적으로 국가를 포함한 공공기관 또는 사인이 소유한 자산(토지 또는 건물)으로 지역의 고유한 특성과 가치를 보존할 필요가 있는 자산을 대상으로 함
 - 등록된 자산(공유 또는 사유 불문)에 대하여는 사인이라 할지라도 지방정부에 신고하지 않고서는 처분할 수 없으며²⁹⁾ 매각을 원하는 소유권자(사인 또는 공공단체)는 지방정부에 매각의사를 통보하여야 함

25) 필자의 연구결과에 따른 영국의 지방분권법(Localism Act) 제5장과 잉글랜드·스코틀랜드 등 지역가치자산에 관한 규정(The Asset of Community Value Regulation)을 함께 분석하였으므로 지역별로 구체적인 제도운영에 관하여 편차가 있음을 밝힙니다.

26) 전대욱, 위의 글, 14-16면.

27) Localism Act 2012, Section 235(6) and (7)(h).

28) The Assets of Community Value (England) Regulations 2012, Local Government, England.

29) 전대욱, 위의 글, 14-16면.

- 등록된 자산에 대하여 소유자의 매각신고를 받는 경우, 지방정부는 즉시 이해관계인(지역공동체 등 잠재적 입찰참여자)에게 이를 통지하여야 함
 - ※ 지방주권법 제95조 제2항에 의해 고지가 요구되는 이해관계 집단은 "(1) a charity, (2) a community interest company, (3) a company limited by guarantee that is non-profit distributing, (4) an industrial and provident society that is non-profit distributing, (5) a parish council"로 정의됨³⁰⁾
- 일반적으로 지방정부의 통지가 도달된 후 일정한 기간(6개월 정도) 동안 매각이 중지되며 당해 기간 동안 지역공동체에게 우선 입찰할 수 있는 기회가 부여됨³¹⁾
- 다만, 지역공동체 입찰권 보장제도의 채택여부는 지역별로 차이가 있음
 - 예컨대 잉글랜드 규정에서는 입찰권에 대한 입법·집행이 이루어지고 있음
 - 반면, 웨일즈 지역 웰시(welsh) 지방정부는 입법을 추진하고 있을 뿐 아직까지 구체적인 시행은 하지 않고 있음³²⁾
- ※ 2015년 12월 발표된 웰시 정부의 컨설팅 결과 보고서에 따르면 지방분권법의 직접적 적용에 대하여는 신중한 의견이 제안되었으며 이에 따라 규정 대신 실무지침서("Best Practice Guide")가 제정되었음³³⁾

[지역공동체 입찰권의 주요 내용]³⁴⁾

	내 용
정 의	지역사회의 가치있는 부동산에 대하여 우선적으로 입찰할 수 있는 권리
목 적	지역사회에 (보전 또는 활용)가치가 있는 부동산을 지역공동체가 소유하여 활용하도록 함
주 체	사회적 기업, 지역 교구회, 자선단체법인, 산업공제조합 등
효 과	소유주라도 지역공동체 가치가 있는 자산은 매각이 제한됨

● 1단계: 공동체 자산 등록(Nomination)

- ▶ 공동체의 지역적 관련성(local connection)
 - (법률 규정) 지방분권법(공동체 가치자산법) 제89조 제2항³⁵⁾에 따르면 지방정부는 공동체의 등록요청 또는 법률 규정에 의하여 허용된 범위에서 자산을 등재할 수 있음³⁶⁾ 공동체 요청에 의한 등재는 당해 지역 이내에 일정한 지역적 관련성이 있는 단체가 요청한 경우에 한하여 인정됨³⁷⁾
 - 또한 법률에 따르면 지방은 공동체의 지역적 관련성을 자율적으로 규율할 수 있음

30) Walham Forest, Notice of Intention to Dispose of an Asset of Community Value, 2012.

31) 위의 글.

32) 위의 글.

33) 위의 글.

34) 본 표는 박수빈·남진, 젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구-영국 Localism Act의 Community Rights를 중심으로, 서울도시연구, 제17권 제1호, 2016, 30면의 내용임.

35) Localism Act 2012, Section 89(2)(b)(iii).

36) Localism Act 2012, Section 89(1).

37) Localism Act 2012, Section 89(2)(b).

- (지방규정) 법률에 따라 규정된 잉글랜드 자산관리규정 제4조에 따르면³⁸⁾ 공동체(community body)는 당해 공동체에 등록되어 있거나 21명 이상의 지역주민들로 구성되어야 하며, 그 전부 또는 일부가 지역적 관련성이 있어야 함
- 지역적 관련성은 지방정부(인근 공동체)와 관련된 것, 지방정부의 이익에 기여하는 것으로 정의됨.³⁹⁾ 다만, 지역 교구회(parish council)의 이익이 다른 지역 공동체의 이익과 관련되는 경우에는 그 관련성이 인정됨⁴⁰⁾
- 자산을 등록할 수 있는 단체로 지방 공동체(등록소재지 또는 21인 이상의 지역주민으로 구성), 지역 교구회(parish council), 자선단체(charity), 도시계획법(Town and Country Planning Act 1990)에 따라 지정된 공동체, 비영리기업, 마을기업("community interest company") 등이 포함됨.⁴¹⁾ 다만, 캠브리지 지역 규정에 따르면 주 및 지방정부, 경찰국, 보건당국 등은 자산을 등록할 수 없음⁴²⁾

▶ 등록대상 자산

- (원칙) 등록대상 자산은 지방분권법 제88조에 의하여 "토지 또는 건물"로 지역적 가치가 있는 자산을 의미함.⁴³⁾ 일반적으로 문화·여가·스포츠 등의 공동체적 기능을 포함함. 다만, (사업용지를 제외한) 주거지의 경우에는 대체로 제외됨⁴⁴⁾
 - ※ 지방분권법 제90조 제4항에 따르면 지역 내에 있고 공동체적 가치가 있다고 판단되는 경우, 지방정부는 반드시 등록하여야 함⁴⁵⁾
- (일반적 기준) "공익 또는 사회적 가치(Social Interests)"를 갖는지를 기준으로 평가되나,⁴⁶⁾ 공익 또는 사회적 가치의 구체적인 평가기준이 불분명하다는 점에 관하여 논란이 있음
- (구체적 기준) 지역별 규정에서 정하는 구체적인 기준은 다음과 같음.⁴⁷⁾ 첫째, 당해 자산이 지역의 사회적 복리후생(social wellbeing or social interest)을 증진시키고 있거나 과거에 증진시켰던 것, 둘째, 당해 자산의 복리 후생적 가치가 (부수적이지 않은) 주된 가치일 것, 셋째, 추후 그리고 향후 5년 이내에 자산의 이용이 사회적 복리후생과 지역이익을 증진시킬 것이며 그러한 기능에 대한 예측이 현실적일 것, 넷째, 당해 자산이 예외적인 자산(토지 또는 건물)에 해당하지 않을 것⁴⁸⁾
- (평가비율) 사회적 복리후생 평가기준에 관하여 인필드 지역(Enfield Council)에서는 일정한 비율을 배분하여 안내하고 있음. 예컨대 자산의 사회적 복리후생을 평가하기 위하여 (개인이 아닌) 공동체 전체에 미치는 영향 40%, 공동체 전체에 대한 가치의 발생원인 40%, 사회적 복리후생에 대한 지역공동체의 지지도 20%를 기준으로 평가하도록 권고함⁴⁹⁾
- (등록제외 자산) 등록제외 자산으로 법률은 "주거지(residential premises)"를 규정함. 캠브리지 지역규정에 따르면 "지역상권(local shops), 공동모임장소(pubs), 커뮤니티 센터(community centre), 도서관, 놀이터, 공원, 수영장, 시장" 등도 제외됨⁵⁰⁾

38) 4(1) Definition of local connection, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012, Local Government, England.

39) 4(2) Definition of local connection, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012, Local Government, England.

40) *Id.*

41) 5. Voluntary or community bodies, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012., Local Government, England.; Frequently Asked Questions, Community Right to Bid: Assets of Community Value, Cambridge City Council, 2012.10.

42) Frequently Asked Questions, Community Right to Bid: Assets of Community Value, Cambridge City Council, 2012.10.

43) Localism Act 2012, Section 88(1).

44) Schedule 1. The Assets of Community Value (England) Regulations 2012.

45) Localism Act 2012, Section 90(3).

46) Communities and Local Government, Assets of Community Value-Policy Statement, Department of Communities and Local Government, 2011.9.

47) *Id.*

48) *Id.*: Frequently Asked Questions, Community Right to Bid: Assets of Community Value, Cambridge City Council, 2012.10.

49) Enfield Council, Asset of Community Value Evaluation Criteria, 2012, at 3-4.

50) Frequently Asked Questions, Community Right to Bid: Assets of Community Value, Cambridge City Council, 2012.10.

[등록대상 자산의 요건 요약]⁵¹⁾

	내 용
입법목적	지역사회의 가치자산 보호를 목적으로 자산의 사적 거래를 제한함.
목록 법적 기준	자산의 사용목적이 사회적 가치(복리)에 부합하여야 함. 사회적 가치는 문화·오락에 비하여 넓은 개념을 의미함.
자격요건	지역의 선거인명부에 등록된 21인 이상의 비법인그룹, 지역 교구회(parish council), 지역이익단체(자선단체, IPC 등)

▶ 등록절차⁵²⁾

- 우선, 지방정부(Local Authority)는 동법에 의하여 등록요청을 받거나 스스로 인지하는 경우, 6주 이내에 당해 자산에 대한 정보(자산명칭, 관련 이익단체)를 관련단체(community interest group)에 고지하여야 함.⁵³⁾ 지방정부에게 고지의무가 부과되는 관련단체의 범위에 관하여 동법은 “지역 교구회(parish council), 토지를 소유한 단체(body)”로 “지역적 관련성(local connection)”이 있는 단체임을 규정함
- 지방정부, 즉 등록책임기관(responsible authority)은 자산(토지, 건물) 지정요청을 받은 날부터 6-8주 이내에 요청받은 자산(토지 또는 건물)의 등록여부를 결정하여야 함.⁵⁴⁾ 결정 시 등록책임기관은 지정된 사항(당해 토지가 그 지역에 있는지, 토지소유권자가 누구인지, 소유자가 토지에 대한 담보권자가 아닌지, 적법한 점유권자가 누구인지)에 관하여 내부적으로 검토(internal review)하여야 함.⁵⁵⁾ 다만, 검토절차에 자산 소유권자(공공 또는 사인)은 반대의견과 증거 등을 제출할 수 있으며, 등록책임기관은 모든 증거와 공익목적 등을 종합적으로 고려하여 결정하게 됨
- 등록자산으로 결정되는 경우, 등록책임기관은 등록자산과 관련이 있는 자(소유권자, 이해관계인 등)에게 서면으로 고지하여야 함
- 고지 후, 등록책임기관(또는 지역공동체)은 자산에 대한 정보(“자산에 대한 설명, 현재 소유자, 최근 저당권 설정자 등 관련 권리소유자 등”)와 등록이유 설명서, 관련 입증자료 등을 제출하여야 함⁵⁶⁾
- 등록된 자산은 소유권자가 파산하지 않는 한, 5년간 유지됨
- 구체적인 등록방법은 지방정부에서 정하는 바에 따르며, 등록 중이라도 자산(토지 또는 건물 등) 소유권자가 자산목록에 대한 재평가(review)을 요구하는 경우 지방정부는 규정된 절차에 따라 평가하여야 함⁵⁷⁾

51) 본 표는 박수빈, 위의 논문, 53면에서 인용하였음.

52) 6. Contents of community nomination, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012. 7-8. Procedure when considering whether to list land, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012. Mark Stanford, Assets of community value, Briefing Paper, House of Commons, 2017.4.26.

53) 2. List of assets of community value, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012.

54) Communities and Local Government, Assets of Community Value-Policy Statement, Department of Communities and Local Government, 2011.9.: 7-8. Procedure when considering whether to list land, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012.: Mark Stanford, supra note 36, at 4-5.

55) 7-8. Procedure when considering whether to list land, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012.

56) Mark Stanford, supra note 36, at 4-5.

57) 9-10. Procedure to be followed for listing review, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012.

▶ 불복절차⁵⁸⁾

- 지방주권법 제92조 제6항(d)에서는 지역별 규정에서는 목록등재 결정에 관한 불복절차를 둘 수 있음을 규정함. 이에 따라 잉글랜드 자산규정 등에서는 불복절차를 규정하고 있음
- 잉글랜드 자산관리규정에 따르면 지방정부의 등록결정에 불복하는 자산 소유권자는 별도의 소송을 제기할 수 있음.⁵⁹⁾ 또한, 미등록 자산으로 판단되면 지방정부는 법 제91조에 의하여 소유권자에게 미등록 자산으로 결정되었음을 통지하여야 함⁶⁰⁾
- 실제로 자산등록에 대한 불복소송이 이루어진 경우는 없으나 2013년 체스함 펌스(“chesham arms pub”) 등록에 대한 불복소송의 1심 청문과정에서 법원은 원고의 주장을 인정하지 않았음⁶¹⁾

[등록과정에 대한 개관]⁶²⁾

공동체 가치자산 결정 (지역위원회, Community Council)	승인	→	목록 유지 (최소 5년)	→	개발계획 결정 시 고려대상 (Material Consideration)
	불승인	→	불승인 유지 (최소 5년)		

[공동체 가치자산 등록부(예시)]⁶³⁾

자산명칭 및 소재지	등록자	등록일	처분공고일	최초파산 종료일 (공고 후 6주 이내)	최종파산 종료일 (공고 후 6개월 이내)	보호기간 종료일 (공고 후 18개월 이내)
Hand and Cleaver Inn (Ranton Green, Stafford)	Ranton Parish Council	2013.8.29.	2017.1.11	2017.2.22	2017.7.11	2018.7.11
Red Lion Inn (Derrington)	Derrington Way Ahead Group	2013.8.29	2013.9.2	2013.10.14	2014.3.2	2015.3.2
Westbridge Park (Stone)	Stone Town Council	2014.1.16	2015.4.9	2015.5.21	2015.10.9	2016.10.9

58) Mark Stanford, supra note 36, at 11-12.

59) 11. Appeal against listing review decision, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012.

60) Mark Stanford, supra note 36, at 11-12.

61) Mark Stanford, supra note 36, at 12.

62) 박수빈·남진, 위의 글, 34면.

63) 영국 Staffordbc 지역의 공동체 가치자산 등록부의 일부를 발췌하여 작성한 도표임을 밝힙니다. <<http://www.staffordbc.gov.uk>>

● 2단계: 입찰(Community Assets and Bids)⁶⁴⁾

▶ 공동체 입찰권의 내용

- 지방정부에 의하여 등록된 자산이라 할지라도 (소유권자의 자산이용을 전면적으로 제한할 수는 없으므로) 소유권자는 보유기간 동안 자산(토지 또는 건물)의 용도를 스스로 결정하여 활용할 수 있음
- 지방정부에 의하여 등록된 자산인 경우, 매각 시 지방분권법 제52조 제2항에 따른 경쟁 입찰이 이루어짐⁶⁵⁾

▶ 공동체 입찰 절차

- 소유권자가 매각 의사를 표시하면, 지방정부는 지역공동체에게 입찰참여 의사표시를 할 수 있는 기회를 부여함
- 지역공동체에서 입찰 참여의사를 표현하면, 소유권자는 일정기간(6개월 정도)동안 사인(법인 포함)에게 매각할 수 없으므로⁶⁶⁾ 이러한 권리는 입찰권(Community Right to Challenge)으로 정의됨⁶⁷⁾
- (6개월 후) 지역공동체는 다른 기관과 동등한 입장에서 입찰에 참여할 수 있는 기회를 부여받음
 - ※ 단, 지역공동체 입찰권은 입찰에 필요한 준비시간을 배려할 뿐 입찰에 참여하는 지역공동체가 가격이나 조건에 상관없이 우선매수할 권리를 보장하는 것은 아니므로 (상법 등의) 우선매수권과는 차이가 있음
- 매각절차 종료 시, 12개월 동안은 더 이상 매각절차가 진행될 수 없음
 - ※ 다만, 잉글랜드 규정에 의하면, 18개월 동안 지역과 관련성이 있는 집단에 매각할 수 있음⁶⁸⁾

▶ 공동체 입찰권과 (상법 등의) 우선매수권과의 차이점

- 첫째, 입찰이 결정되면 지역 공동체의 홈페이지 등(Community Rights Supports Service)을 통하여 공고되므로 여러 지역 공동체가 중복 입찰하거나 사인(법인 등)도 자유롭게 입찰에 참여할 수 있음⁶⁹⁾
- 둘째, 자산 소유권자의 매도권을 박탈할 수 없으므로 자산 소유권자는 입찰기간 동안 선호하는 매수인과 자유롭게 세부조건을 협상할 수 있음
- 셋째, 잉글랜드 규정에 따르면 소유권자(매도인)은 최종 6개월 경과 후 입찰가격 등 세부조건에 구속받지 않고 매수자를 선택할 수 있음⁷⁰⁾
 - ※ 다만, 스코틀랜드의 경우, 입찰을 신청한 지역 공동체가 우선매수하게 되며 거절하는 경우에만 소유권자가 매수자를 선택할 수 있음⁷¹⁾

● 3단계: 손실보상(Compensation)

▶ 절차

- 자산 소유권자가 지역공동체에게 자산을 매각하는 경우 지방정부는 차액(등록되지 않았더라면 얻었을 기대이익)에 대한 손실을 보상할 수 있음⁷²⁾

64) Mark Stanford, *supra note 36*, at 5-6.; 전대욱, 위의 글, 15-16면.

65) 13. Moratorium, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012.

66) 전대욱, 위의 글, 15-16면.

67) 위의 글.

68) 위의 글.

69) 정지연, 위의 글.

70) Mark Stanford, *supra note 36*, at 6.

71) *Id.*

72) 14. Compensation, The Assets of Community Value (England) Regulations 2012.; Mark Stanford, *supra note 36*, at 6.

- 소유권자는 매각고지를 받은 후 6주 이내 또는 손실발생 후 13주 이내에 서면으로 보상을 청구하며, 지방정부는 소유권자의 요구사항과 제출증거를 종합하여 보상여부 및 보상금액을 결정함⁷³⁾
- 보상금액 결정에 불복하는 경우 소유권자는 법원에 항소할 수 있음⁷⁴⁾

▶ 집행현황

- 실제로 이러한 절차에 따라 2015년 회계기간 동안 약 2만 파운드 이상의 보상금액이 집행되었음⁷⁵⁾

2) 유휴자산에 대한 공공기관 등의 신청제도(Community Right to Reclaim Land)

● 법적 개념

- ▶ 유휴자산에 대한 공공기관 등의 신청제도(Community Right to Reclaim Land)는 1980년 “지방정부, 계획과 토지법”에 근거함. 증가하는 유휴부지 활용을 증진시키기 위하여 공공기관 등이 소유한 유휴자산을 지역공동체의 소유권으로 이전하도록 지방정부에 요청할 수 있는 권리를 규정함
- ▶ 2011년 지방분권법에 도입되었으며 구체적으로 “자산처분에 대한 공공요청(Public Request to Order Disposal, PROD)”으로 정의됨⁷⁶⁾

● 구체적 절차

- ▶ 첫째, 공공기관 등은 스스로 소유한 유휴자산의 매각(소유권 이전)을 주지사 등 지방정부에 청구함
- ▶ 둘째, 주지사는 공공단체 등(public bodies)에게 자산처분을 지시 할 수 있으며 공공기관 등은 이에 따라야 함⁷⁷⁾
- ▶ 셋째, 자산(토지 또는 건물)은 공공단체 등이 제출한 부지활용계획과 함께 공개시장에 공고하여야 함
- ▶ 넷째, 지역공동체는 자산활용 사업계획서 등을 제출하여 입찰에 참여함⁷⁸⁾

3) 공동체의 요구에 의한 강제자산매각제도(Compulsory Purchase Order Requests)

● 법적 개념

- ▶ 공동체의 요구에 의한 강제자산매각제도(Compulsory Purchase Order Requests)는 2015년 제안된 권한으로 50% 이상의 주민이 주민투표를 통하여 찬성하거나 지역에서 정한 최소한의 기준요건을 충족하는 경우, 지역공동체에서 지방정부에 강제 매각을 요구할 수 있는 권한을 의미함. 이러한 권한은 지역공동체 자산개발권(Community Right to Build)으로 정의됨⁷⁹⁾
- 예컨대 크리첼 다운 규정(“Crichel Down Regulations”)에 따르면 “소유권자의 매각의사가 없어 그대로 방치하는 경우 자산의 공동체적 가치를 잃을 염려가 있거나 (공실상가 등이 증가하여) 지역공동체의 환경에 영향을 미치는 경우”가 이러한 경우에 해당함⁸⁰⁾

73) *Id.*: Mark Stanford, *supra* note 36, at 6.

74) 16 Review by local authority of compensation decision. The Assets of Community Value (England) Regulations 2012.

75) Mark Stanford, *supra* note 36, at 6.

76) *Id.* at 15-16.

77) *Id.*

78) 전대욱, 위의 글, 15-16면.

79) Mark Stanford, *supra* note 36, at 15-16.

80) 183. What requests can be made to a local authority?, Crichel Down regulations., Mark Stanford, *supra* note 36, at 15-16.

- ▶ 지역공동체의 공식요구가 있는 경우, 지방정부는 모든 공익적 요소를 고려하여 공식적으로 답변하여야 함⁸¹⁾
 - 예컨대 당해 자산이 특정 공동체에 갖는 특수한 가치, 효율적인 활용방법, 자산매수가 필수적인 이유, 통제권자 등을 확인하여야 함⁸²⁾

● 구체적 절차

- ▶ 첫째, 주민들의 공식요구가 있는 경우, 지방정부는 모든 요소를 고려하여 공식적으로 답변함
- ▶ 둘째, 주민들의 공식요구로 강제적 자산매각이 이루어지는 경우, 지역공동체는 동법에 의해 자발적으로 공동체 자산(주택, 상점, 사업체 등)을 개발할 수 있음
 - 지역공동체는 부지선정, 자원조달 등을 자유롭게 하며 공공단체의 펀드 등을 활용할 수 있음⁸³⁾

4) 공공유류자산 이전 요구제도(Right to Contest)⁸⁴⁾

● 법적 개념

- ▶ 공공유류자산 이전 요구제도(Right to Contest)는 지역공동체 또는 사인이 중앙·지방정부 또는 관련기관의 유류자산(토지 또는 건물)의 공익적 사용 또는 경제적 효용을 높이기 위하여 필요한 경우 공동체에서 활용하도록 요구할 수 있는 권리를 의미함⁸⁵⁾
 - 가이드라인에 따르면 “누구든지 정부에게 중앙정부 또는 관련기관의 유류자산 중 (주거확대, 사업확장 등) 경제적 유용성이 높은 경우, 또는 지방정부 또는 관련기관의 유류자산 중 현재 사용되지 않고 있으며 추후 사용계획이 없는 경우”에는 공동체에서 활용하도록 요구할 수 있음⁸⁶⁾

● 구체적 절차

- ▶ 요청을 받은 중앙·지방정부 또는 관련기관은 토지 또는 건물의 공개매각에 동의 또는 거부할 수 있음
- ▶ 거부하는 경우, 지방정부(Department for Communities and Local Government)의 중재로 매각 여부를 결정함⁸⁷⁾

81) Mark Stanford, *supra note 36*, at 16-17.

82) *Id.*

83) *Id.*

84) *Id.*

85) *Id.*

86) *Id.*

87) *Id.*

5) 공공기관의 다른 기관에 대한 자산이전 요구제도(One Public Estate Programme)

● 법적 개념

- ▶ 공공기관의 다른 기관에 대한 자산이전 요구제도(One Public Estate Programme)는 2013년에 시작된 제도로 지방 위원회(local councils)가 중앙 또는 공공기관과 협력하여 지역자산을 재활용하도록 유도하기 위한 제도임⁸⁸⁾
- ▶ 동 프로그램에 따르면 지역자산(토지 또는 건물)은 판매되고 공유되고 자산소득으로 다시 사용할 수 있으므로 이를 실천하기 위한 형태로 지역정부연합(Local Government Association, LGA)이 구성됨⁸⁹⁾

● 구체적 절차

- ▶ 2016년 3월에 발간된 지방정부자산 처분가이드라인(“Local Authority Assets: Disposal Guidelines”)에 따르면, 동 프로그램에 참여하고자 하는 지원자가 지원 서류를 작성하여 제출하면 채택된 자는 약 50만 파운드에 달하는 지원금을 받아 지역 자산을 활용할 수 있음
 - 2016년 지역정부조합에 따르면 동 프로그램으로 중앙정부는 약 16만 가구, 5백만 파운드에 달하는 가구를 공급하는 성과를 거두었음⁹⁰⁾

6) 지역공동체 계획권(Neighbourhood Planning)

● 법적 개념

- ▶ 지역공동체 계획권(Neighbourhood Planning)은 지방정부(Local Authority) 등이 근린지역에 대하여 특수한 개발을 추진하는 경우 공동체에 우선적으로 입지선택 및 디자인 등에 대한 계획을 제안할 수 있도록 하는 제도를 의미함

● 구체적 절차

- ▶ 지역공동체는 계획을 작성하여 제출할 수 있는데 이 경우, 주민투표를 통하여 승인을 받아야 함⁹¹⁾

88) Local Government Association, One Public Estate: Unlocking the Value in Public Sector Assets, 2017.2.: *Id.* at 17-18.

89) *Id.*

90) *Id.*

91) 전대욱, 위의 글, 15-16면.

Ⅲ. 공동체 가치자산 활용사례 및 영국 사회의 평가 검토

1. 공동체 가치자산 활용사례

1) 민관협업 신탁방식: 로컬리티(Localty) 사례

● 조직개관

- ▶ (정의) 영국의 대표적인 시민단체인 로컬리티(Localty)는 공동체 가치자산법 논의의 출발점이 된 단체로 소유주체(국가, 지방자치단체, 민간)를 불문하고 지역주민이 주체가 되어 유휴자산(토지 또는 건물)을 활용하는 단체임⁹²⁾
- ▶ (연혁) 이 단체는 2011년, 1990년대 이후 활발하게 활동한 영국 정착민 사회적 행동센터(British Association of Settlements and Social Action Centres, 이하 BASSAC)와 영국 지역개발연합(Development Trusts Association, 이하 DTA)이 주축이 되어 조직되었음⁹³⁾
 - ※ BASSAC는 1880년 영국 유수 대학(옥스퍼드, 캠브리지 등)의 학생들이 빈곤 지역 주민들에게 의료, 법률, 교육 등 생활에 필수적인 서비스를 제공하는 세틀먼트 운동(settlement movement)에서 시작되었음. DTA는 1970년 이후 마을과 지역을 중심으로 한 재생운동을 실시한 단체임⁹⁴⁾
 - 이후 본격적으로 발전하여 2017년 현재 사무소 수 약 550개 이상, 자산 약 7억 파운드 이상, 조직인원 직원 1만여명, 자원 봉사자 2만5천여명 등으로 규모가 성장하였음⁹⁵⁾
 - ※ 로컬리티는 파트너(partners), 회원(members), 직원(staff)들로 구성되어 있음. 파트너들은 자발적 기관(ACEVO), 자문 재단(Plunkett Foundation), 사회적 투자 기업(SIB)가 있으며, 회원들은 지역 주민 공동체, 각 분야 전문가들로 구성됨. 직원들은 상담, 학습서비스, 재정 제공, 네트워킹 등을 담당함⁹⁶⁾

● 활동내역

- ▶ (활동방법) 지역공동체를 대신하여 자산을 경영하는 것이 아니라, 지역공동체 스스로 문제를 발견하고 해결방안을 마련하여 궁극적으로 지역 발전에 기여할 수 있도록 함⁹⁷⁾
 - 지역공동체에 사업 계획, 사업모델 개발 등에 관한 전문지식을 전달하여 지역공동체의 성장을 도움⁹⁸⁾
- ▶ (주요성과) 지역주의 활동을 통하여 지방주권법(Localism Act)을 제정하고, 공동체 및 지방자치부(Department for Communities and Local Government)의 사업계획 수립 및 예산집행 등에 적극적으로 참여함⁹⁹⁾
 - 대표적인 지역주의 활동 파트너로는 지역봉사 최고경영자기구(Association of Chief Executives of Voluntary Organisations, 이하 ACEVO), 플렁켓 재단(Plunkett Foundation), 지역사회 투자기업(Social Invest Business) 등이 있음
 - ※ 아케보(ACEVO)는 1987년 설립된 비영리단체로 특정 분야가 아닌 약 300여 분야(청년, 보건, 복지, 여성 등)에 걸쳐 정책 컨설팅을 실시하는 그룹임. 전문가 네트워크 제공 뿐만 아니라 정책 및 입법에도 적극적으로 참여하고 있는 것이 특징임¹⁰⁰⁾

92) 정지연, 위의 글.

93) 정지연, 위의 글.

94) 박수빈·남진, 위의 글, 31-32면.

95) 정지연, 위의 글.

96) 박수빈, 위의 논문, 48-49면.

97) 박수빈·남진, 위의 글, 31-32면.

98) 위의 글.

99) 박수빈·남진, 위의 글, 31-32면.

100) ACEVO에 관하여는 홈페이지 참조 <<https://www.acevo.org.uk/about-us>>

※ 플렁켓 재단(Plunkett Foundation)은 1919년 설립된 농업재단으로 주로 농업과 농업에 종사하는 농부 등을 지원하는 민간단체를 의미함.¹⁰¹⁾ 대표적으로 우톤(wooton) 지역의 태클리("Tackley")라는 상점은 수익이 낮은 농촌지역에서 폐업 위기에 처하자 마을 공동체 주민 육십여명이 출자하여 상점을 되살렸음¹⁰²⁾

2) 민관협업 신탁방식: 소셜라이프(Social Life) 및 SIX(Social Innovation Exchange) 사례

● 소셜라이프(Social Life) 사례

- ▶ (조직개관) 소셜라이프(Social Life)는 영국에서 도시 재개발에 관한 아이디어를 내는 지역공동체로 주로 지역주민의 주거지에 관하여 토론함
- ▶ (특수성) 지역주민이 직접 참여하여 한 번에 토론할 주제를 정하여 토론한 후, 다음에는 다른 논제를 정하는 방식으로 토론하며 도시의 사회적 지속가능성에 관한 보고서를 제출함¹⁰³⁾

● SIX(Social Innovation Exchange) 사례

- ▶ (조직개관) SIX는 2008년 Young Foundation으로 시작된 후, 2013년부터 본격적으로 활동하기 시작한 단체로 개인·기업·조직을 네트워크로 연결하여 지식과 정보를 전달함을 주요 목적으로 함¹⁰⁴⁾
- ▶ (특수성) 지식공유를 통하여 기업 또는 공동체의 효용을 높이려는 전략이므로 시간적·지리적 한계를 벗어나 자유롭게 의견을 나누며 새로운 아이디어를 발견하고자 함.¹⁰⁵⁾ 원격회의 등 다양한 의사소통방법을 활용함

3) 민관협업 공동체 주식회사 방식: 주식추진단(Community Share Unit) 사례

● 개관

- ▶ 공동체 주식회사 방식은 지방정부와 주민이 함께 주식추진단(Community Share Unit)을 만드는 방식을 의미함
 - 중앙 자치행정부(Department for Communities and Local Government)와 마을 공동체에서 협업하여 주식을 발행한 후 주민 등의 출자를 받고 수익을 배분함¹⁰⁶⁾

● 운영사례

- ▶ 에켄대 지역공동체에서 모은 자산을 활용하여 “재생에너지 생산, 펍스(pups) 운영 등”으로 수익을 창출하고 이 수익은 다시 투자자들에게 배분하는 방식으로 2009년 이후 최근까지 영국에서는 약 1500만 파운드(약 263억 원), 100여개가 넘는 펀드가 공모되었고 운영됨¹⁰⁷⁾

101) 플렁켓 재단 홈페이지 참조 <<https://www.plunkett.co.uk>>

102) *Id.*

103) 소셜라이프 홈페이지 참조 <<http://www.social-life.co>>

104) SIX 홈페이지 참조 <<http://www.socialinnovationexchange.org/themes/>>

105) *Id.*

106) 전대욱, 위의 글, 12-13면.

107) Simon Birch, “Community Ownership popularity rising,” The Guardian, 2013년 2월 12일자. 전대욱, 위의 글, 12-13면.

4) 그 밖의 지역공동체 운영사례

● 세븐 스타스 사례

- ▶ 옥스퍼드 인근에서 400년 이상 운영하여온 ‘세븐 스타스’ 라는 술집이 영업을 중단하자, 지방정부는 공동체 가치자산법에 근거하여 입찰권 보장제도를 시행함
- ▶ 지역공동체는 당해 부동산에 대한 우선매수권을 갖고 낙찰받음¹⁰⁸⁾
- ▶ 사례에서는 지방정부에서 지역공동체에서 운영하여 수익을 창출할 때까지 재정적으로 지원함¹⁰⁹⁾

● 레ιβ 인 사례

- ▶ 노스웨일스의 술집 ‘레이브 인’이 폐업위기를 맞자 주민공동체에서 인수함
- ▶ 이후, 주민공동체는 다양한 프로그램을 운영하는 ‘커뮤니티 펍스(community pups)’로 운영함
 - 커뮤니티 펍스는 단순히 술을 판매하는 곳이 아니라 주민들이 “육아상담, 재무상담, 요가교육, 웨일스어 교실, 우쿨렐레 교실 등” 다양한 형태의 커뮤니티 시설을 운영하게 하여 지역 공동체를 활성화 시키는데 기여하며 수익을 창출하는 공간을 의미함¹¹⁰⁾

● 아이비 하우스 펍 사례

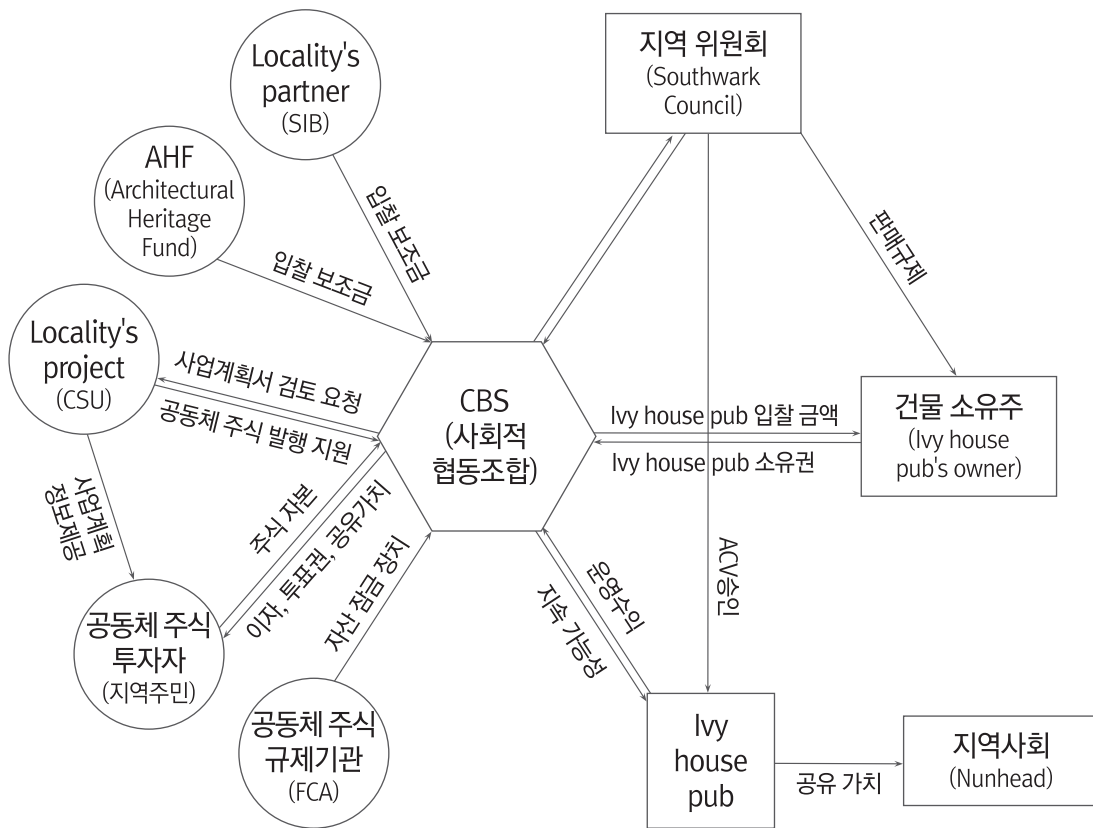
- ▶ 런던자치구 중 네헤드(Nunhead) 지역의 토지가격이 인근 부동산 개발로 급등하여 아이비 하우스 펍(Ive House Pub)이 폐업 위기에 처함
 - ※ 아이비 하우스 펍(Ivy House Pub)은 1930년대 당시의 건축양식으로 지어진 오랜 펍으로 지역의 역사와 문화적 가치를 가진 곳이었음
- ▶ 인근지역 주민들은 펍을 살리기 위해 CAMERA(campaign for real ale)를 조직하고 문화유산 등재를 신청하여 2등급으로 등재하였음
- ▶ 문화유산 등재 2일 후, 펍은 개발업자에게 매각되었고, 시사차익을 노린 투자업자에 의하여 다시 경매로 매각이 진행하였음
- ▶ 주민은 공동체 가치자산법에 근거하여 지방정부(southwark council)에게 자산목록 등재를 신청·등재되어 6개월간 매각이 중단됨
- ▶ 유예기간동안 아이비하우스 커뮤니티 펍(“Ivy House Community Pub Limited”)의 경우, 플렁켓 재단과 사회적 협동조합 등으로부터 자금지원 및 법적·사업운영에 관한 아이디어를 얻었음. 또한 건축유산재정(Architecture Heritage Fund)로부터 55만파운드의 대출을 받고, CSU(Community Share Unity)로부터 지역공동체 주식을 발행하게 됨

108) 손고윤, *英 술집의 대변신... “애들은 가라!” → “애들아, 와라!”*, 문화일보, 2017년 5월 11일자.

109) 위의 기사.

110) 이러한 커뮤니티 펍스는 상당한 경제적 효과(“평균 8만 파운드(약 1억1700만원)~10만 파운드”)를 낸다고 평가된다. 손고윤, 위의 기사.

[Ivy House Pub의 운영도식도]¹¹¹⁾



2. 지역공동체의 운영방식

● 자금조달방식

▶ 주로 공동체에서 주식을 발행하여 이를 투자하는 방식으로 이루어짐

- 공동체 주식단체(Community Share Unit)으로 운영되는 경우가 많음. 공동체 주식은 투자목적으로 발행된 것이 아니므로 일반적인 주식과 달리 공익목적에 위한 제한을 받음. 예컨대 한번 매수하면 최소 3년 이상 보유하여야 하며, 주식보유자는 주식을 철회(withdraw)할 수는 있지만 양도(transfer)할 수는 없음. 배당이 이루어지지도 않음¹¹²⁾

※ 지역공동체는 기존의 협동조합과 운용목적에서 차이가 있음. 지역공동체의 경우, 당해 구성원들이 지키고자 하는 지역 사회를 우선적으로 보호하고 발전시키고자 함. 따라서 지역공동체의 자산은 지역사회의 이익목적에 부합하지 않는 한 사용이 제한될 수 있음. 반면, 협동조합은 지역발전 또는 지역의 이익 보다는 구성원의 이익(배당수익 등)을 우선적으로 보호하므로 지역공동체와 달리 주식거래 등에 관한 강한 규제를 두기 어려움¹¹³⁾

111) 박수빈, 위의 논문, 2016, 65면에서 인용하였음을 밝힙니다.

112) 박수빈·남진, 위의 글, 32면.

113) 박수빈·남진, 위의 글, 33면.

● 공동체 주식의 흐름

- ▶ 지역공동체는 공동체에서 주식을 발행(Community Shares Issue)하면 사업운영자본을 마련하고, 당해 자본을 활용하여 사업을 운영한 후, 자본을 투자한 구성원에게 연평균 4% 이내의 이자(상한 있음)을 보상으로 지급하고 당해 자산의 운영에 관하여 1인 1표의 투표권을 갖도록 함¹¹⁴⁾

3. 공동체 가치자산법에 대한 영국 사회의 평가

1) 긍정적 평가

● 사유재산권 침해 논의

- ▶ 공동체 가치자산법은 일반적으로 사회적 시장경제의 실천수단으로서 지방의 고유한 특성을 살리면서 경제를 활성화한다는 측면에서 특수한 성격을 가짐
- ▶ 공동체 가치자산법에 관한 사유재산침해가 있으나 일반적으로 사회적 시장경제의 실천수단으로 지방의 고유한 특성을 살리면서 경제를 활성화한다는 측면에서 유럽 및 영국 사회의 사회적 합의(지방자치, 분권)의 관념에 부합하는 것으로 평가됨

● 긍정적 평가 근거

- ▶ 긍정적 평가는 입법목적의 중요성, 입법수단의 적정성, 공익적 효과의 측면으로 분류됨
- ▶ 첫째, 입법목적(지역공동체의 이익)에서 지역공동체 이익은 중요한 가치임
 - 2007년 퀴크 보고서는 “공동체 자산을 지역 공동체에 이전하는데 어떠한 걸림돌도 없다”라고 평가함. 등록대상 자산의 경우, 명백하게 지역에 이익이 된다면 이전가치가 있다고 평가함¹¹⁵⁾
 - 2010년 지방화에 관한 보고서(“To Have and To Hold”)는 지역의 가치자산을 수요자의 요구에 맞게 이용하는 방식(“Demand pull”)으로 그 가치가 있다고 평가함¹¹⁶⁾
- ▶ 둘째, 입법수단 역시 과도한 사유재산 침해에 해당하지 않음
 - 입찰권(Right to Bid)의 경우, 자산소유권자가 사인인 경우 지역공동체가 입찰을 준비할 수 있도록 6개월 정도의 여유기간을 부여한다는 점 외에 입찰결과에 대하여 지역공동체에 특별한 인센티브를 부여하지 않으므로 사유재산의 침해가 아니라고 평가함¹¹⁷⁾
 - ※ 이러한 제도적 보장에 대하여 동법은 “공동체가 제안서를 준비할 시간과 자산 활용을 계획할 기회를 제공함으로써 지역 고유의 자산과 시설을 통제할 기회를 부여하는 것”이라고 설명함¹¹⁸⁾
 - 강제매각요구권의 경우 50% 이상의 주민동의를 요건으로 규정하고 있으므로 사유재산권의 보호이념과의 조화를 고려한 것이라는 견해임
 - 자산소유권자가 공공(지방정부 또는 공공기관 등)인 경우, 공익목적에 완화하여 경제적 효용을 위하여도 이전요구를 할 수 있다는 점에서 사유재산권을 공공소유권한에 비해 더 엄격하게 보호하고 있다는 견해임

114) 공동체 주식의 흐름은 박수빈·남진, 위의 글, 33면의 도표를 서술형으로 작성하였음.

115) Communities and neighbourhoods, The Quirk Review, Making Assets Work: The Quirk Review of community management and ownership of public assets, 2007.5.; DCLG, “Council urged to reap the benefits of handling assets to communities”, News release 2007/0092, 2007.5.; Mark Stanford, *supra note 36*, at 14-15.

116) Lorraine Hart, Locality, To Have and To Hold, 2010, p.13-14.; Mark Stanford, *supra note 36*, at 14-15.

117) Communities and Local Government, Assets of Community Value-Policy Statement, Department of Communities and Local Government, 2011, 4-6.; DCLG, Assets of Community Value-Policy Statement, 2011.; Mark Stanford, *supra note 36*, at 14-15.

118) *Id.*

- ▶ 셋째, 공익적 효과에 대한 긍정적인 평가가 나타남
 - 지방가치자산 활용효과에 대한 긍정적인 평가가 나타나고 있음
 - 예컨대 2008년 자산이전단체(Asset Transfer Unit, 이하 ATU)의 성과보고 이후 중앙정부 등은 여러 형태의 자산관리 재단(예컨대, “Building on Strong Foundation”)을 설립하였음.¹¹⁹⁾ 이러한 재단은 지역공동체 사업 등에 성과를 보이고 있음

2) 부정적 평가

● 사유재산권 침해 논의

- ▶ 지역 공동체에 입찰기회를 부여하기 위하여 6개월 간 자산을 동결시키도록 하는 제도는 비효율적이며 새로운 산업의 발전을 저해한다는 평가가 있음
 - 예컨대 2016-2017년 버스서비스법안(Bus Service Bill) 제안 의견에서 6개월간의 자산동결이 가져올 비경제성에 대하여 비판적인 의견이 제기되었음¹²⁰⁾

● 공동체 자산이전의 절차와 기준의 문제

- ▶ 첫째, 자산의 공익성 또는 사회적 가치의 판단기준이 모호하다는 점
 - 주관적 판단에 의하여 자산의 공익성이 판단될 수 있다는 점
 - ※ 지방주권법 제88조 제1항에 대한 가이드에 따르면 지방정부가 사회적 필요의 기준에 부합된다는 의견에 따라 결정된다고 규정하고 있음¹²¹⁾
- ▶ 둘째, 자산 소유권자의 권리(강제매각 반대권, 보상금액 불복절차 등) 보장이 불충분하다는 점¹²²⁾
 - 자산 소유권자와 지역공동체간의 협업 또는 토론을 촉진하지 않고 있음
 - 자산 소유권자는 항소권을 갖고 있지만 지역공동체는 등록거부에 대하여 항소할 수 있는 권한이 없음
- ▶ 셋째, 자산이전 절차에서 지역 간 갈등관리방안이 미흡하다는 점
 - 공동체 자산 운영을 위한 의사결정 과정에서 갈등이 나타날 수 있음
 - ※ 예컨대 술집(pubs)으로 운영되던 곳을 공동체에서 다른 용도(마트, 박물관, 음악감상실 등)로 운영하려고 하는 경우, 공동체간 갈등의 요소가 증폭될 수 있음¹²³⁾
- ▶ 넷째, 지역공동체의 실패사례가 빈번하게 나타남¹²⁴⁾
 - 지역공동체는 자산관리 및 경영에 대한 경험이 부족한 지역주민들로 구성되어 있으므로 의사결정이 지연되고 비효율적으로 이루어질 가능성이 높음
 - 영국에서 공동체 가치자산법으로 자산을 운영하게 된 지역공동체 중 50% 정도가 실패하는 것으로 나타남

119) Mark Stanford, *supra note 36*, at 14-15.

120) *Id.* at 11-12.

121) Thomson Returns, Issues with the community right to bid, 2015.3.25. available at <<http://publicsectorblog.practicallaw.com/the-problems-with-the-community-right-to-bid>>.

122) *Id.*

123) *Id.*

124) *Id.*

IV. 나가며: 우리나라에서의 시사점

1. 우리나라에서의 관련논의 현황

1) 공동체 가치자산 개발이념을 다룬 입법 논의

● 세 가지 관점

- ▶ 지역공동체 가치자산 활용을 위한 구체적인 방안으로 세 가지 관점(지방자치적 관점, 행정절차적 관점 국토개발적 관점)에서 논의가 이루어지고 있음
- ▶ (지방자치적 관점) 행정자치부가 2014년 제안한 바 있는 ‘(가칭) 지역공동체 활성화 지원법(안)’이 영국의 공동체 가치자산법과 유사한 취지를 갖고 있음
 - 예컨대 동법은 마을기업을 “지역공동체의 각종 특화자원(향토·문화·자연자원 등)을 활용해 주민주도의 비즈니스를 통해 안정적인 소득 및 일자리를 창출하는 마을 단위의 기업”으로 정의함.¹²⁵⁾ 이에 따라 2015년에는 미국에서 널리 활용되고 있는 지역공동체 재단(Community Foundations)을 도입하여 지역공동체 기금 활용방안으로 ‘사회적 금융, 크라우드 펀딩, 지역공동체 상호금융 등’의 도입논의가 이루어지고 있음¹²⁶⁾
- ▶ (행정절차적 관점) 2014년 ‘사회적 가치 기본법’ 도입 논의가 이루어지면서 “조달, 개발, 위탁, 민간지원” 등¹²⁷⁾ 모든 분야의 행정행위에 공동체 발전을 위한 이념을 반영한 ‘사회적 가치’를 반영하도록 규정하려는 시도가 있었음¹²⁸⁾
- ▶ (국토개발적 관점) 도시재생관련 논의는 2003년 상가 건물의 임대료 완화를 통한 소상공인 보호를 규정한 도시 및 주거환경 정비법¹²⁹⁾을 거쳐 도시개발을 위한 2006년 도시재정비촉진을 위한 특별법이 제정되면서 본격화됨.¹³⁰⁾ 하지만 당시까지의 논의는 주로 건축물 가격규제의 관점에서 이루어졌으므로 영국의 입법논의와는 차이가 있음
 - ※ 도시 및 주거환경정비법은 2003년에 4개 주택관련 법령(주택재건축사업법, 주택재개발사업법, 주거환경개선사업법, 도시환경정비사업법)을 통합하여 제정함
 - 한편, 2013년 국토교통부는 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하, 도시재생법)을 제정하여 도시를 보존하면서 지역 주민의 생활환경을 개선하기 위한 노력을 기울임. 특히 동법 제2조는 “마을기업”을 “지역주민 또는 단체가 해당 지역의 인력, 향토, 문화, 자연자원 등 각종 자원을 활용하여 생활환경을 개선하고 지역공동체를 활성화하며 소득 및 일자리를 창출하기 위하여 운영하는 기업”으로 정의하여 영국의 공동체 가치자산법의 입법취지와 유사한 논의가 나타남

125) 김재완·정태길·양동수, 사회적기업 육성을 위한 우리나라 법제의 현황과 개선방안, 법조 제668호, 2012, 144-145면.

126) 전대욱, 위의 글, 11-12면.

127) 박정양, 문재인 "영국의 '사회적 가치법'을 주도한 것은 보수당", 뉴스1, 2014년 2월 10일자.

128) 박정양, 위의 기사.

129) 이왕건·박태선·박정은·류태희·이유리, 위의 글, 36-37면.

130) 위의 글.

2) 지역공동체 가치자산의 활용사례

● 개관

- ▶ 영국과 같이 법률을 통한 일정기간 매각제한 또는 강제매각 등의 규정은 없으나, 2007년 사회적 기업 육성법의 제정, 2011년 ‘사회적 기업의 활성화방안’의 제안 등 지속가능한 사회적 기업의 확대를 위한 정책수립이 활발하게 이루어졌음¹³¹⁾
- ▶ 국가 또는 지방자치단체 주도의 지역공동체 자산관리 또는 공동체 주도의 자산관리 형태의 활용사례가 다수 나타나고 있음
 - 대표적으로 행정자치부 마을기업 육성사업, 국토교통부 철도 유휴부지 활용, 교육부 폐교재산 활용사례 등이 있음

● 행정자치부 마을기업 육성사업

- ▶ 발전과정
 - 행정자치부의 마을기업 육성사업은 2010년 (행정안전부의) “자립형 지역공동체 사업”과 2011년 “마을기업 육성사업”에서 발전하였음
 - 행정자치부는 2016년 “마을기업 육성사업 시행지침”을 시행하여 유휴 공유재산을 활용하는 마을기업(Community Business)을 육성하도록 하였음¹³²⁾
- ▶ 운영사례
 - 2016년 황매 덕촌 영농조합법인, 합천황매산아로니아 영농조합법인 등
- ▶ 사업의 한계
 - 2014년 당시 정부지원을 받은 기업 중 일부 기업(10% 정도)을 제외한 대부분(약90%)의 사업은 영업이익이 거의 없는 상태였으므로 새로운 전략이 요구되었음¹³³⁾
 - 마을기업이 중앙정부의 지원을 받고 있으므로 일정한 한계(중앙정부의 지나친 규제, 기업이익의 부족, 공동체 가치자산에 대한 가치판단에서의 혼란 발생)가 나타난다는 점이 지적되었음¹³⁴⁾

● 국토교통부 철도 유휴부지 활용사업

- ▶ 발전과정
 - 철도 유휴부지 활용사업은 지역 자산(철도 유휴부지)을 지역의 상황과 필요에 맞게 활용하도록 하기 위하여 2015년 시작된 사업임
 - 2015년 국토교통부 훈령 ‘철도유휴부지 활용지침’에 따라 지역공동체에서 부지 활용계획(공원 등으로 활용)을 제출하면 이를 심사하여 지역공동체에게 활용권한을 부여하는 방식으로 운영됨¹³⁵⁾
- ▶ 운영사례¹³⁶⁾
 - (2015년) 광양시 광양읍 동서통합 남도 순례길 조성사업, 삼척시 장호 국민여가캠핑장 조성사업, 순천시 순천 예코 누비길 자전거도로 조성사업, 수원시 수인선 자전거도로 조성사업 등
 - (2016년) 태백시 오로라파크 조성사업, 창원시 임항선 그린웨이 조성사업, 안산시 수암 꿈나무 체육공원 조성, 인천시 남구 수인선 유휴부지 활용사업 등

131) 김제완·정태길·양동수, 사회적기업 육성을 위한 우리나라 법제의 현황과 개선방안, 법조, 제668권, 2012, 140-141면.

132) 이태현·홍순구·임성배, 마을기업육성사업을 중심으로 한 Co-creation기반의 공공정책 수립방안에 관한 연구, 지역사회연구, 제25권 제1호, 2017, 5-6면.

133) 이태현, 위의 글, 13-14면.

134) 위의 글.

135) 전대욱, 위의 글, 9-10면.

136) 한국철도시설공단 홈페이지 참조 (<<http://www.krtc.co.kr>>).

● 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 사례

▶ 개관

- 영국의 공공유류자산 이전 요구권(Right to Contest) 또는 자산이전 요구권(One Public Estate Programme)과 유사한 형태의 입법으로 우리나라에서는 2014년 ‘폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법’이 제정됨
- 동법에 따르면 교육청은 지역주민에 대하여 “교육, 사회복지, 문화, 공공체육” 등을 위하여 사용기간 및 목적을 지정하여 “대부 또는 매각”할 수 있도록 규정하여¹³⁷⁾ 폐교를 공동체 시설로 활용할 수 있도록 하였음

▶ 활용사례

- 우리나라의 1982년~2016년 폐교학교는 3천 6백여 곳으로 이 중 2,328곳은 매각되었고, 교육청은 1,350곳을 보유하고 있음. 보유하고 있는 곳 중 993곳이 운영중이며 사회복지시설, 교육시설, 문화시설 등으로 대여된 곳이 714곳, 교육청이 자체활용하고 있는 곳이 219곳임¹³⁸⁾
- 교육부 우수사례에 따르면 화천숲속 예술학교는 목수와 생태그림 작가인 이정인, 이재은 부부에게 매각되어 학생 및 일반인에게 개방되었음. 개인 작업실 뿐만 아니라 생태체험활동 및 문화체험공간으로 활용되어 2014년에는 강원도교육청 “일터 체험제공 우수기관”으로 선정됨. 또한, 약 600만원 정도의 소득이 창출되어 마을로 환원됨¹³⁹⁾

● 공동체 스스로 지역자산을 활용한 사례

- ▶ 제주도 가시리 마을목장의 경우, 1970년대 일부 소유권자들의 매각요청에 대하여 지역공동체에서 소송 끝에 지역자산으로 유지하게 됨
- ▶ 2004년 농림축산식품부에 의하여 수립된 기본계획에 따라 농촌마을 재생을 위한 사업이 추진되었는데 가시리 마을은 2009년 ‘신문화 공간조성사업’에 선정됨. 이에 따라 지역공동체는 지역의 문화를 활성화하기 위한 사업에 적극적으로 참여하기 시작함¹⁴⁰⁾
- ▶ 2011년 지역공동체는 관광(조랑말박물관 운영), 청소년 문화 교육(목축 캠프, 마을신문 만들기, 제주 토속어 보존캠프) 등을 실시하여 2012년 국토해양부 선정 농산어촌 최우수 경관대상을 수상함¹⁴¹⁾
- ▶ 2012년에는 제주 해상풍력사업(“Carbon Free Island Jeju by 2030”)을 위하여 제주에너지공사와 협업하여 사기업에 부지를 임대하여 풍력발전사업으로 수익을 창출함.¹⁴²⁾ 발생한 수익은 지역사회의 자연과 문화를 보존하는데 사용하도록 함¹⁴³⁾

137) 전대욱, 위의 글, 3-4면.

138) 교육부·한국교육개발원, 폐교활용 우수사례 자료집, 2016, 3-4면.

139) 교육부·한국교육개발원, 위의 글, 10-11면.

140) 이지원, 제주 가시리 마을 만들기 사례를 통한 한국형 마을만들기 연구, 국토지리학회지, 제49권 제4호, 2015, 432면.

141) 이지원, 위의 글, 433면.

142) 제주에너지공사, 제주의 바람을 이용한 풍력발전시스템의 성능 평가 활성화 방안, 2013.9.11.

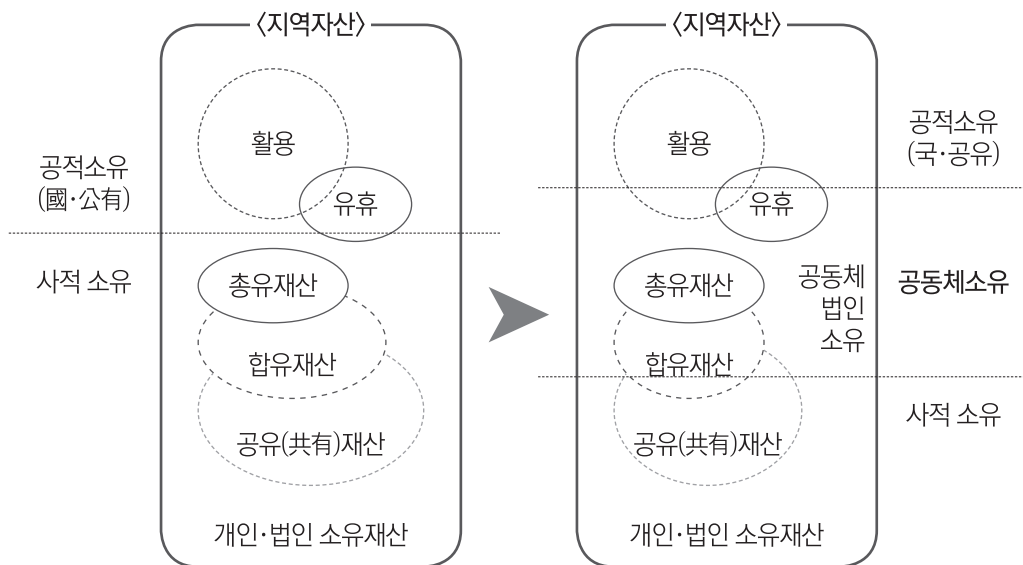
143) 이승록, 마을목장 잠시 쓰게해 연9억 버는 제주 가시리, 제주의 소리, 2016년 1월 28일자.

3) 지역공동체 가치자산 활용과 사회적 갈등

● 사회적 갈등 사례

- ▶ 공동체 자산활용이 집단(이주민-원주민)간 갈등을 불러일으키는 경우도 증가하고 있음
 - 예컨대 남해 가천마을의 ‘다랭이 논’ 활용사례의 경우 이익배분을 두고 지역주민 간 갈등이 있었으며, 경기도 양평 주민공동체의 경우, 공동체의 재산인 토지가 지방정부(지방자치단체)의 소유권으로 인정되자 행정소송이 제기됨¹⁴⁴⁾
- ▶ 사회적 갈등해결을 위한 입법적 논의는 아직까지 이루어지지 못하고 있음. 다만 각 지방정부에서는 개별적으로 대안을 마련하고 있음
 - 예컨대 경남 사천시 2015년 행정지도를 통하여 지역 자산(마을회관, 경로당 등) 총유재산을 일제정리¹⁴⁵⁾하였음. 정리 결과 자산정리에서 건물 14건, 토지 1필을 기부채납 받았으며, 이후 지방자치단체에서 관리·운영을 추진하였음

[지역공동체 자산의 정책화 이념도]¹⁴⁶⁾



144) 전대욱, 위의 글, 3-4면.

145) 이용재, 사천시 공동소유 부동산 일제조사 완료, 경남일보, 2015년 12월 7일자.

146) 본 도표는 전대욱·최인수·김건위, 지역공동체 소유권(community ownership)과 자산화 전략, 한국행정학회 학술발표논문집, 2016, 213면의 도식도를 인용하였음을 밝힙니다.

2. 영국 공동체 가치자산법의 시사점

- 공동체 가치자산법은 지역의 특성을 고려하여 유류자산의 활용을 유도하였다는 측면에서 중요한 입법의의를 가짐
 - ▶ 특히 도시화가 급격히 진행되면서 인구의 대부분이 도시에 모여 거주하는 우리나라의 인구분포를 고려한다면 앞으로 농어촌 등 인구희박지역의 자산을 관광자원, 주민 유희시설 등으로 활용하여 지역을 발전시킬 수 있다면 국가의 균형 발전과 지방분권 측면에서도 중요한 의미를 가질 것으로 생각됨
 - 앞으로 우리나라에서 공동체 가치자산법과 유사한 입법이 이루어질 경우, 각 지방자치단체에서 현재 개별적으로 추진하고 있는 사례들에 관하여 체계적으로 적용할 수 있을 것으로 생각됨
 - ▶ 다만, 구체적인 정책방향의 선택에 있어서 영국의 공동체 가치자산법과 같은 입법의 형식을 취할 것인지, 현행과 같이 지방자치단체에서 자율적으로 추진하는 방식을 취할 것인지에 관한 논의는 우리 헌법과 지방자치법 등에 관한 충분한 해석을 통해 이루어져야 할 것임
- 영국의 공동체 자산가치법과 유사한 형태의 입법이 이루어질 경우, 현재 영국에서의 입법적 쟁점들 역시 논의 될 것임
 - ▶ 첫째, 유럽과 영국의 사회적 시장경제질서 이념에 기초하여 사유재산에 대한 일정기간(6개월 정도) 매각제한이 가능할 것인지에 대한 논의가 이루어질 것임
 - 자산에 대한 거래의 자유를 제한하므로 손실을 보상하기 위한 제도(양도소득세 등 거래세 감면제도 등)가 필요하다는 견해도 있음¹⁴⁷⁾
 - ▶ 둘째, 강제매각요구권의 경우에도 (주민 50% 이상의 동의를 요건으로 한다 할지라도) 사유재산권 침해 우려가 있어 우리나라에서 쉽게 논의되기 어려울 것으로 생각됨
 - 다만, 공공재산의 경우에는 자산의 공익성을 훨씬 완화하여 적용하므로 경제적 효용(economic benefit)만을 위해서도 공동체가 자산을 활용할 수 있게 한다는 점은 우리나라에서 중요한 시사점을 가질 것으로 생각됨
 - ▶ 셋째, 매각자산 등록 시 사회적 또는 공공의 가치에 대한 평가, 자산이전 절차에서 사인의 권리(강제매각 반대, 보상금액에 대한 불복권) 보장, 지역 간 갈등관리방안 등에서 논의가 필요할 것임
 - 사회적 가치에 대한 명확한 합의가 없는 점, 행정절차법상 사인의 절차적 권리보장이 강화되고 있는 현실 등을 고려한다면 절차적 권리는 더욱 엄격하게 보장하되 내용적으로 공익성에 대한 해석범위를 넓히는 방식으로 접근할 필요가 있을 것으로 생각됨

147) 박수빈, 위의 책, 69-70면.

참고문헌

1. 국내문헌

- 김병건·임현일·고설탈·이미영, 사회적 책임조달과 연계한 물품구매분야 종합심사 낙찰제 도입방안 연구, 조달청 연구보고서, 2017.
- 김제완·정태길·양동수, 사회적기업 육성을 위한 우리나라 법제의 현황과 개선방안, 법조 제668호, 2012.
- 박수빈·남진, 젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구-영국 Localism Act의 Community Rights를 중심으로, 서울도시연구, 제17권 제1호, 2016.
- 박수빈, 젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 영국 Localism Act의 역할에 관한 연구: 지역공동체 입찰권리를 중심으로, 서울시립대학교 공학 석사학위 논문, 2016.
- 이왕건·박태선·박정은·류태희·이유리, 지역자산 활용형 도시재생 전략에 관한 연구, 국토연구원, 2011.
- 이지원, 제주 가시리 마을 만들기 사례를 통한 한국형 마을만들기 연구, 국토지리학회지, 제49권 제4호, 2015.
- 이태현·홍순구·임성배, 마을기업육성사업을 중심으로 한 Co-creation기반의 공공정책 수립방안에 관한 연구, 지역사회연구, 제25권 제1호, 2017.
- 장주연·김재현·박정운·최현선, 지역자원과 커뮤니티 개발을 기반으로 한 농산촌 발전 프로세스 도입 방안 연구-충청북도 괴산군 사례를 중심으로-, 한국지역개발학회지 제27권 제1호, 2015.
- 전대욱, 지역공동체 소유권과 자산화 전략, 마을공동체 이슈프리즘, 행정자치부 한국지역진흥재단, 2017.3.
- 전대욱·최인수·김건위, 지역공동체 소유권(community ownership)과 자산화 전략, 한국행정학회 학술발표논문집, 2016.
- 전재경, 영국의 「사회적 가치법」, 한국법제연구원 최신외국법제정보, 2014.
- 정지연, [마포구] 마을을 위협하는 젠트리피케이션과 지역 자산화 전략 - 영국 로컬리티 사례로부터, 서울시마을공동체종합지원센터, 2015.
- 최현선·오윤경·이지연, 커뮤니티 개발과정에서 자산지도화기법(Asset Mapping) 활용 사례 연구, 국토연구 제75권, 2012.

2. 해외문헌

- Cabinet Office, Efficiency and Reform Group, and Crown Commercial Service, Procurement Policy Note-The Public Services (Social Value) Act 2012-advice for commissioners and procurers.
- Communities and Local Government, Assets of Community Value-Policy Statement, Department of Communities and Local Government, 2011.

- Communities and neighbourhoods, The Quirk Review, Making Assets Work: The Quirk Review of community management and ownership of public assets, 2007.5.
- Enfield Council, Asset of Community Value Evaluation Criteria, 2012.
- Mark Stanford, Assets of community value, Briefing Paper, House of Commons, 2017.4.26.
- Mark Upton, Local Government Information Unit Association, Briefing: Public Service (Social Value) Act 2012, 2012.8.
- Local Government Association, One Public Estate: Unlocking the Value in Public Sector Assets, 2017.2.
- Lorraine Hart, Locality, To Have and To Hold, 2010.

3. 관련법령

Localism Act 2012.

The Assets of Community Value (England) Regulations 2012, Local Government, England.

4. 인터넷 지원

1) 홈페이지

교육부 홈페이지 <<https://www.moe.go.kr>>

서울시 마을공동체 종합지원센터 <<http://www.seoulmaeul.org>>

소셜라이프 홈페이지 <<http://www.social-life.co>>

영국 Staffordbc 지역의 공동체 가치자산 등록부 <<http://www.staffordbc.gov.uk>>

제주에너지공사 홈페이지 <<http://www.jejuenergy.or.kr>>

플링켓 재단 홈페이지 <<https://www.plunkett.co.uk>>

한국철도시설공단 홈페이지 <<http://www.krtc.co.kr>>

ACEVO에 관하여는 홈페이지 <<https://www.acevo.org.uk/about-us>>

SIX 홈페이지 <<http://www.socialinnovationexchange.org/themes>>

Walham Forest, Notice of Intention to Dispose of an Asset of Community Value, 2012.

2) 신문기사

박정양, 문재인 “영국의 ‘사회적 가치법’을 주도한 것은 보수당”, 뉴스1, 2014년 2월 10일자.

손고윤, 英 술집의 대변신... “애들은 가라!” → “애들아, 와라!”, 문화일보, 2017년 5월 11일자.

이승록, 마을목장 잠시 쓰게해 연9억 버는 제주 가시리, 제주의 소리, 2016년 1월 28일자.

이웅재, 사천시 공동소유 부동산 일제조사 완료, 경남일보, 2015년 12월 7일자.

주수원, 공공혁신의 지렛대, 사회적가치기본법, 한겨레신문, 2017년 6월 23일자.

Simon Birch, "Community Ownership popularity rising," The Guardian, 2013년 2월 12일자.

맞춤형 외국법제정보 신청안내

한국법제연구원 글로벌법제연구실에서 정부부처, 공공기관 및 기업을 대상으로 신청받아
외국의 법제와 관련한 정보를 무료로 제공하여 드립니다.

제공 대상 정보

- 주요 국가(미국, 영국, 캐나다, 호주, 독일, 프랑스, 일본, 중국 등) 법령 제·개정 정보, 입법적 쟁점, 제·개정 법령의 주요 내용
- 국내 현안에 대한 국가별 법제 현황 및 내용
- 정부 입법 정책 수립에 필요한 외국 법령정보
- 정부 부처 관련 업무에 대한 법령정보 제공
- 개인적인 연구(예 : 학위논문 작성) 관련 신청 및 단순 법령 번역을 제외됩니다.
※ 내용이 지나치게 광범위하거나 모호한 범위의 정보제공은 불가능할 수 있습니다.

신청방법

- 한국법제연구원 홈페이지의 「맞춤형 외국법제정보 신청하기」를 이용하여 신청하실 수 있습니다.
※ 신청 시 신청대상 국가 법령 및 제도의 명칭 등을 구체적으로 명시하셔야 합니다.

신청기한

- **수시** (신청 접수 후 정보수집, 집필, 교정 및 감수기간 약 2개월 소요)

접수 및 문의

- 한국법제연구원 글로벌법제연구실
- 전화번호 : 044-861-0482, FAX : 044-868-9919
- E-mail : hphong@klri.re.kr, <http://www.klri.re.kr/>

배 포

- 비정기간행물 형식으로 발간되고 있으며, 정부부처, 공공기관, 기업 등에 배포 중입니다.
- 신청하시는 경우 ‘최신외국법제정보’를 무상으로 보내드립니다.

ISSN 1976-0760

