신청기관 : 한국자산관리공사

영국의 사회적 가치 제고 및 증진 관련 법안 현황

김 재 선
부산대학교 법학전문대학교 조교수(법학박사, J.D.)

I. 들어가며

우리나라에서는 2014년 이후 사회적 가치 기본법 도입 논의가 널리 이루어지기 시작하면서 사회적 가치의 구체적인 법제화 방안, 법제화가 사회에 미치는 영향 등에 관한 비교법적 연구는 중요한 의미를 갖게 되었다. 공동체 중심의 자산소유 전통 하에서 분권에 관한 논의를 오랜 시간 진행하여 온 영국의 경우, 2003년 스코틀랜드 토지개혁법, 2011년 지방분권법, 2012년 사회적 가치법을 거치면서 조달행정 등 주요 행정행위에 사회적 가치의 필요성을 입법하였다. 이에 따라 본고에서는 영국의 사회적 가치 제고 및 증진 관련 법령 현황을 검토한 후, 우리나라에서의 시사점을 검토하고자 한다.

II. 영국의 사회적 가치 제고 및 증진 관련 법령 현황 검토

1. 관련 법제의 발전개관[01]

영국의 경우, 분권적 전통을 갖고 17세기 이후 지역 공동체(Community) 중심의 자산소유에 관한 논의를 전개하여 왔으며, 1970년대 이후 제도화에 관한 본격적인 이론적 논의를 거쳐, 2003년 스코틀랜드에서 제정된 토지개혁법("Land Reform Act")을 통하여 구

01 김재선, "영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value)에 관한 연구", 글로벌 이슈페이퍼 17-04, 한국법제연구원, 2017, 4-7면.

체화되기 시작하였다. 특히 지역 공동체 단위의 합의모델에 관심을 가진 스코틀랜드 지방의 법제논의는 다양한 형태의 자원 활용에서 주민들의 직접참여를 강조하였다. 스코틀랜드 지방에서 시작된 자원 활용에 대한 관심은 중앙정부에도 확산되었으며 이를 제도화하기 위한 노력으로 도시계획 및 재생사업 계획지침("Planning Policy Statement"), 지방개발체계("Local Department Frameworks") 등 공동체 중심의 개발계획을 추진하였다. 이러한 논의들을 종합하여 중앙 정부에서는 2011년 제정된 지방분권법("Localism Act")을 제정, 사회적 가치 증진을 위한 법정책을 본격적으로 추진하게 되었다.

이러한 영국 법제의 변화는 유럽 사회 전반에서 나타나고 있는 사회적 가치에 대한 관심 증가와 함께 다양한 형태의 사회적 변화(예컨대 기술발전에 따른 공동체 상호교류의 편의성 증진) 등과 직접적으로 관련된다고 볼 수 있다. 예컨대 유럽연합은 2001년 사회적 책임 조달("Socially Responsible Public Procurement")이라는 개념을 정의한 후, 2010년 결의를 통하여 사회책임조달 가이드라인("Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement")을 제정하였으며 2014년 사회적 책임 조달지침("EU Directive 2014/24/EC")을 제안하여, 사회적 가치를 반영하도록 규정하였다. 뿐만 아니라 스마트폰 어플리케이션 등 다양한 기술 플랫폼을 통하여 새로운 경제공동체의 형성이 활발하게 이루어지면서 젊은 세대를 중심으로 한 적극적 형태의 사회적 가치실현이 이루어지고 있다. 특히 이러한 변화는 "소규모, 지역적, 개방적, 상호 교류적"(small, local, open, connected)[02] 형태로 나타나면서 공유경제 등으로 (지역적 격차와 관계없이) 전 세계에서 활발하게 이루어지고 있다.

2. 사회적 가치("Social Value")에 대한 법적 개념

사회적 가치("Social Value")는 "다수에 일상에 상대적으로 더 많이 이익이 되는 가치"를 의미한다.[03] 사회적 가치에 관한 개념논의는 오랜 시간에 걸쳐 이루어졌음에도 불구하고 법률에서 명확하게 규정되지 못하였다. 다만, 대표적인 사회적 가치실현에 관한 법률

02 폴리테니크 대학 에지오 만자니 교수.; 정지연, [마포구] 마을을 위협하는 젠트리피케이션과 지역 자산화 전략 - 영국 로컬리티 사례로부터, 서울시마을공동체종합지원센터, 2015, available at 〈http://www.seoulmaeul.org〉에서 재인용. 김재선, "영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value)에 관한 연구", 글로벌 이슈페이퍼 17-04, 한국법제연구원, 2017, 4면.

03 Social Value UK, available at 〈http://www.socialvalueuk.org/what-is-social-value〉.

인 사회적 가치법("Public Service Act, Social Value Act")에 따르면 사회적 가치는 "경제·사회·환경적 후생(well-being)"으로 정의된다.[04]

> 구체적인 법문은 다음과 같다.[06]
> Public Service(Social Value) Act 2012 Chapter 3.
> 1. "(3) The authority must consider—
> (a) how what is proposed to be procured might improve the "*economic, social and environmental well-being*" of the relevant area, and
> (b) how, in conduction the process of procurement, it might act with a view to securing that improvement."

사회적 가치를 보다 구체적으로 실현하기 위한 입법논의가 이어졌으나 각 영역 중 가장 실무적으로 활용된 내용은 지역공동체 유휴자산에 대한 활용방안을 담은 지방자치법 제5장, 즉 공동체 가치자산법(Asset of Community Value Act)으로 볼 수 있다. 동법은 각 지방정부에서 공동체 가치자산의 활용을 위한 방안들을 제안, 중앙 정부에서 입법한 것으로 공동체 가치자산의 활용방안(절차, 구체적인 권리와 의무사항 등)을 규율하게 되었다.

3. 사회적 가치에 관한 법령 현황

(1) 사회적 가치법(Public Service Act, Social Value Act)

영국 사회적가치법은 2012년 제정, 2013년 1월부터 실행되었으며, 공공조달의 전 영역(절차)에 있어서 행정의 목적을 단순한 경제적 이익만이 아닌 사회적 가치(Social value) 증진을 위한 수단을 포함할 것을 규정하고 있다.[06] 동법에 따르면 입법목적을 실천하기 위하여 각 조달 영역에서 사회적 가치(구체적으로 "사회적, 경제적, 환경적 가치")가 고려되어야 하는데, 구체적으로 조달 담당자는 개별 절차에서 내부적으로 사회적 가치가

04 Julian Dobson, "Commissioning for social value: what the Public Services(Social Value) Act 2012 means in practice", HQN Limited Registered in England, 2012.; Social Value UK, available at 〈http://www.socialvalueuk.org/what-is-social-value〉.

05 영국 정부 홈페이지 참조, available at 〈https://www.gov.uk/government/publications/social-value-act-information-and-resources/social-value-act-information-and-resources〉.

06 Cabinet Office, Social Value Act Review, 2015, 13면.

고려되었음을 반영하는 서류를 제출하여야 한다.[07]

특히 동법은 2010년 유럽의회 가이드라인의 실천방안으로 채택된 법안으로 유럽연합에서 제안하고 있는 "사회적 가치가 있는 목적물, 객관적이고 공정한 낙찰가격, 사회적 가치를 기준으로 평가한다는 공고, 차별금지" 등 유럽연합의 실천방향을 전반적으로 따르고 있다. 따라서 조달계약 당사자는 "모든 단계에서 사회적 가치"를 고려하여야 한다는 점이 의무화되었다. 예컨대 소상공인에 대한 보호, 환경에 대한 고려, 사회적 비용절감, 자원배분 등에 관한 고려 등이 포함되었다.[08]

이미 조달계약 관련 규정이 사회적 가치를 상당히 고려하고 있다는 점을 고려할 때 사회적 가치법을 제정하는 것이 과연 입법효과가 있을지에 관한 논의가 제기되었다. 하지만 사회적 가치법 도입 이후 입법효과에 관한 연구에서 지역공동체(60%), 지역경제(82%), 지역산업(72%)에 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가되었다.[09] 또한 경제적 투자증진 및 환경개선(66%), 공급망에서 지역산업 활용의 증진(70%), 고용증진(75%) 등의 간접적 효과에 대한 평가도 높게 나타났다.[10,11]

하지만 동법은 다양한 산업 영역에서 다양한 사회적 가치를 고려하여야 하므로 그 기준이 불명확하다는 점, 현실적으로 산업 영역에 따라 가치의 적용 정도가 일관되지 못하다는 점, 사회적 가치의 정량적 계측이 어렵다는 점이 지적되었다.[12] 이러한 문제점을 보완하기 위한 방안으로 사회적 가치법의 적용대상 확대, 사회적 가치 활용의 유인 확대, 가치의 측정방법 개선 등이 논의되었다.[13]

07 Cabinet Office, Social Value Act Review, 2015, 13면.
08 Cabinet Office, Social Value Act Review, 2015, 18–19면.
09 Cabinet Office, Social Value Act Review, 2015, 16면.
10 Cabinet Office, Social Value Act Review, 2015, 16면.
11 Naomi Jones, Alice Yeo, "Community Business and the Social Value Act", Research Institute Report 8, Power to Change, 2017, 13–16면.
12 Cabinet Office, Social Value Act Review, 2015, 19–27면.
13 Russell Hargrave, "Seven ways to improve the Social Value Act", The Guardian, 2017년 8월 15일자.

(2) 공동체 가치자산법(Asset of Community Value Act)[14]

사회적 가치를 공동자산관리의 측면에서 발전시킨 동 법안은 2011년 제정된 지방분권법(Localism Act) 중 일부(제5장)의 내용을 구분하여 의미한다. 공동체 가치자산법은 지역 내 공공 자산의 활용방안을 제안하면서 지역 공동체가 중심이 된 입찰절차의 제도화를 규정하고 있다.[15] 구체적인 방법으로는 공동체 입찰보장제도("Community Right to Bid"), 신청권("Right to Reclaim"), 강제매각요구권("Compulsory Purchase Order Request"), 유휴자산 이전요구권("Right to Contest"), 자산이전요구권("One Public Estate Programme")으로 분류된다.

[공동체 가치자산법 권리내용 개관][16]

	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
공공유휴자산 이전 요구권 (Right to Contest)	사인 (공익목적,경제적 효용 필요)	공공 (유휴자산)	지방정부 (협상 또는 중재)	입찰 등
자산이전 요구권 (One Public Estate Programme)	공공	공공	지방정부 (협상 또는 중재)	입찰 등

우선, 공동체 입찰보장권("Right to Bid")은 법에 따라 공동체와 일정한 관련성(지역적 가치 등)이 있는 경우 사전에 등록(nomination)을 받고 이후 소유자가 매각의사를 밝

14 자세한 내용은 김재선, "영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value)에 관한 연구", 글로벌 이슈페이퍼 17-04, 한국법제연구원, 2017, 6-24면 참조.

15 김재선, "영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value)에 관한 연구", 글로벌 이슈페이퍼 17-04, 한국법제연구원, 2017, 8면.

16 김재선, "영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value)에 관한 연구", 글로벌 이슈페이퍼 17-04, 한국법제연구원, 2017, 10면 표 인용.

히는 경우, (지방)정부는 지역공동체에 당해 사실을 알리고 입찰참여 여부에 관한 의사표현을 할 수 있도록 한다. 지역 공동체가 입찰참여의사를 표현하는 경우, 약 6개월 정도의 기간을 부여하고 입찰을 진행하도록 한다.[17] 둘째, 유휴자산에 대한 신청제도("Right to Reclaim")는 공공기관이 스스로 지방정부에 공동체 자산운영을 요청하는 제도로 이후 입찰절차는 공동체 입찰보장과 유사한 형태로 운영된다. 셋째, 강제자산매각("Compulsory Purchase Order Request")은 주민투표 등의 절차로 일정한 요건을 갖추는 경우, 지역공동체에서 스스로 자산을 운영하도록 요청하는 제도를 의미한다. 넷째, 이전 요구("Right to Contest")는 지역공동체에서 스스로 자산의 이전을 요구하도록 하고 있으며, 마지막으로 공공기관 간 자산이전 요구("One Public Estate Programme")는 지방위원회와 공공기관 간 협력으로 지역 유휴자산의 활용도를 높이도록 제도화하였다.[18]

이러한 절차는 자산 유휴화가 빠르게 진행된 스코틀랜드 등에서 도입되기 시작한 것으로 1880년대 영국의 주요 대학(예컨대 옥스포드, 캠브리지)에서 필수적인 서비스를 빈곤지역 주민에게 제공하는 세틀먼트 운동(Settlement House Movement)에서 유래된 것으로 보인다.[19,20] 한편, 지역공동체의 운영은 2005년 영국 회사법에서 사회적 기업(공동체 이익회사, "Community Interest Corporation") 설립을 허용한 이후, 중앙정부인 사업혁신기술국("Department of Business Innovation & Skills")의 관리 하에 공동체 이익와 고정자산 등에 대한 심사 및 사후관리를 받게 된다.[21] 이에 따라 지역공동체의 운영방식은 민관협업방식인 로컬리티("Locality"), 민관협업 신탁방식인 소셜라이프("Social Life"), 민관협업 공동체 주식회사인 커뮤니티 쉐어 유닛("Community Share Unit") 등의 유연한 형태로 운영되게 되었다.

공동체 가치자산법 도입으로 공동체 자산의 낭비를 줄이고 활용도를 높인다는 점, 공동

17 김재선, "영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value)에 관한 연구", 글로벌 이슈페이퍼 17-04, 한국법제연구원, 2017, 10-16면.

18 김재선, "영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value)에 관한 연구", 글로벌 이슈페이퍼 17-04, 한국법제연구원, 2017, 16-18면.

19 박수빈·남진, 젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구-영국 Localism Act의 Community Rights를 중심으로, 서울도시연구, 제17권 제1호, 2016, 31-32면.; 김재선, "영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value)에 관한 연구", 글로벌 이슈페이퍼 17-04, 한국법제연구원, 2017, 19면에서 재인용.

20 Settlement House Movement, available at 〈http://ocp.hul.harvard.edu/immigration/settlement.html〉.

21 이광택, 사회적기업 지원을 위한 법제도의 개선, 법학논총, 국민대학교 법학연구소, 2012, 247-248면.

체의 가치를 실현하는 방안이라는 점, 법률에서 제안된 수단이 과도한 권리침해가 아니라는 점에서 긍정적인 평가가 이루어졌으나,[22] 당해 제도가 갖는 공익적 가치의 모호성, 실제 공동체 운영의 문제점, 공동체 자산관리 실패사례(약 50% 정도)의 증가, 사유재산권의 침해문제 등 여러 문제점 역시 지적되었다.[23]

Ⅲ. 결론: 우리나라에서의 시사점

우리나라의 경우, 20대 국회의 사회적 경제 기본법안(의안번호 2002616, 2001614) 뿐만 아니라 2016년과 2017년 사회적 가치실현에 관한 기본법(의안번호 9920, 1624)이 발의되는 등 사회적 가치 실현의 입법화 논의가 지속되고 있다. 현재 논의되고 있는 법률안은 대체로 앞서 검토한 법제 중 유럽연합의 사회적 책임조달("Socially Responsible Public Procurement"), 사회책임조달가이드라인("Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement"), 사회적 책임 조달지침("EU Directive 2014/24/EC"), 영국의 사회적 가치법("Public Service Act, Social Value Act")과 유사한 형태로 볼 수 있다. 예컨대 박광동 의원안(의안번호 9920)의 경우, "공공기관의 책무 및 역할"에서 사회적 가치 실현을 강조하였으며, 이를 위하여 기본계획 수립, 사회적가치위원회 설치 등을 규율하였다.[24] 또한, 김경수 의원안(의안번호 1624)의 경우, "사회적 가치의 실현대상"의 범위와 역할을 공공기관 등으로 규정하고 "민간 공공재원의 조성 및 금융정책의 실현", "공공기관의 국유재산관리" 등에서 정부의 역할을 강조하고 있다.[25]

한편, 지방분권법("Localism Act") 제5장으로 규정된 공동체 가치자산법의 경우, 보다 구체적으로 지방정부의 조달행정에서 사회적 가치 실현의 방법을 제안하고 있다. 공동체

22 Mark Stanford, "Assets of community value", Briefing Paper, House of Commons, 2017, at 14-15.; 김재선, "영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value)에 관한 연구", 글로벌 이슈페이퍼 17-04, 한국법제연구원, 2017, 23면에서 재인용.

23 Nina Boeger, "Reappraising the UK Social Value Legislation. Public Money and Management", 37(2), 2017, at 116-119.; 김재선, "영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value)에 관한 연구", 글로벌 이슈페이퍼 17-04, 한국법제연구원, 2017, 23면에서 재인용.

24 법제처 법제조정총괄법제관실, 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 의원발의 법안, 2018.

25 법제처 법제조정총괄법제관실, 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 의원발의 법안, 2018.

내에서 자발적으로 유휴 자산을 활용하도록 규정하고 있는 동 법안은 구체적 자산관리 방안을 제시하고 있다는 점에서 긍정적인 한편, 공익적 가치의 개념이 해석에 따라 달라질 수 있는 명확하지 않은 개념이라는 점, 공동체 기업 운영의 현실적인 어려움, 사유재산 침해의 문제 등의 부정적인 측면이 논의되고 있다.

우리나라의 경우, 조달계약과 관련하여 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 조달 사업에 관한 법률 등이 적용되며 개별 내용에서 사회적 가치를 증진하고자 하는 노력이 이루어지고 있다. 또한 중앙 및 지방정부는 각 행정행위에서 사회적 기업에 대한 사전적 또는 사후적 고려를 증진시키거나[26] 유휴지 활용방안 등을 증진시키고 있다.[27]

영국에서 이루어지고 있는 사회적 가치증진을 위한 법제화는 이념적으로 사회적 가치 실현이라는 측면에서 긍정적이다. 다만, 사회적 가치의 개념 명확화, 행정행위에서 실천방법의 구체화, 전체 국가자산의 효율적 관리 측면 등 여러 쟁점에 대한 체계적 분석으로 우리나라에 적용할 수 있는 바람직한 제도를 설계해 나가야 할 것으로 생각된다.

26 김경하, "공공조달 낙찰 기준… 사회적 가치 반영", 조선일보 2017년 11월 28일자.

27 예컨대 개별 법령(조달행정, 도시재생관련 법령 등), 중앙 또는 지방정부의 행정행위(행정안전부 마을기업 육성, 국토교통부 철도 유휴부지 활용 등) 등을 통하여 관련 논의를 발전시켜 왔다. 김보경, "유휴 국유지 활용해 청년창업·소상공인 지원…사회적 가치 제고", 아시아경제 2018년 8월 20일자.

참고문헌

김재선, "영국 공동체 가치자산법(Asset of Community Value)에 관한 연구", 글로벌 이슈페이퍼 17-04, 한국법제연구원, 2017.

정지연, [마포구] 마을을 위협하는 젠트리피케이션과 지역 자산화 전략 - 영국 로컬리티 사례로부터, 서울시 마을공동체종합지원센터, 2015.

박수빈·남진, 젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구-영국 Localism Act의 Community Rights를 중심으로, 서울도시연구, 제17권 제1호, 2016.

이광택, 사회적기업 지원을 위한 법제도의 개선, 법학논총, 국민대학교 법학연구소, 2012.

법제처 법제조정총괄법제관실, 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 의원발의 법안, 2018.

김경하, "공공조달 낙찰 기준… 사회적 가치 반영", 조선일보 2017년 11월 28일자.

김보경, "유휴 국유지 활용해 청년창업·소상공인 지원…사회적 가치 제고", 아시아경제 2018년 8월 20일자.

Cabinet Office, Social Value Act Review, 2015.

Julian Dobson, "Commissioning for social value: what the Public Services(Social Value) Act 2012 means in practice", HQN Limited Registered in England, 2012.

Mark Stanford, "Assets of community value", Briefing Paper, House of Commons, 2017.

Naomi Jones, Alice Yeo, "Community Business and the Social Value Act", Research Institute Report 8, Power to Change, 2017.

Nina Boeger, "Reappraising the UK Social Value Legislation. Public Money and Management", 37(2), 2017.

Russell Hargrave, "Seven ways to improve the Social Value Act", The Guardian, 2017년 8월 15일자.

Social Value UK, available at 〈http://www.socialvalueuk.org/what-is-social-value〉.

영국정부, available at 〈https://www.gov.uk/government〉.

Settlement House Movement, available at 〈http://ocp.hul.harvard.edu/immigration/settlement.html〉.