

# 지역자산을 커뮤니티 소유로, 영국의 지역공동체 입찰권리제도

김건

웨스트민스터대학교 도시재생  
박사과정

## 들어가며

영국의 지리학자 데이비드 하비(David Harvey)는 1970년대 이후 영국의 도시들이 중앙정부의 적극적인 개입을 통해 관리되고 통제되던 방식(Managerialism)에서 변화해 지방 분권과 시장경제의 논리가 도입된 기업가주의 방식(Entrepreneurialism)으로 성장하고 있다고 설명한다.\*

이를 도시정책의 관점에서 바라보면 영국에서는 1970년대 이후 탈산업화와 신자유주의 정책 기조에 따라 중앙정부의 재정 지출을 대폭 축소하는 대신 민관협력체계(Private-Public Partnership) 등 민간자본 투자를 활성화하는 새로운 제도적 장치를 마련하여, 민영기업이 도시개발의 정책 시행 과정에 적극 참여하는 환경이 조성되었다고 볼 수 있다. 그리고 2000년대 토니 블레어 노동당 정부(New Labour Government)의 근린재생정책(Neighbourhood Renewal)과 2010년대 데이비드 캐머런 보수당 연합정부(Coalition Government)의 지역주권법 (Localism Act)의 도입 등을 통해 그 참여 주체는 일반 시민들까지 확대되었다.

특히 2011년 제정된 지역주권법을 근거로 새롭게 등장한 ‘지역공동체 입찰권리제도(Community Right to Bid)’는 특정 지역의 중요한 자산들을 지역공동체가 공유화하여 활용할 수 있도록 도와주는 제도적 장치이다. 이 지역공동체 입찰권리는 최근 젠트리피케이션(Gentrification)과 같이 토지의 사용가치와 이용가치의 불균형 사이에서 발생하는 사회 문제들을 ‘토지가치의 공유’의 시각으로 새롭게 바라볼 수 있도록 한다는 점에서 도시재생의 패러다임으로 넘어가고 있는 한국에도 시사하는 바가 크다.

\* Harvey, D. (2002), “From managerialism to entrepreneurialism”, *The Blackwell City Reader*, pp.456~463.

## 지역공동체 입찰권리제도의 도입과 의의

영국은 2008년 세계금융위기 이후 지속적인 경제 침체 속에서 2010년 데이비드 캐머런이 이끄는 보수당 연합정부가 집권하게 되었다. 그리고 새 연합 정부는 경제 침체의 대응책으로 중앙정부의 역할을 축소하고 지방정부와 지역공동체의 역할을 확대함으로써 소위 ‘큰 사회, 작은 정부(Big Society, Small Government)’를 기조로 한 도시정책을 추진해 왔다. 즉 이전 진보 노동당 정부에서 중앙정부가 적극 개입하여 재정 지출이 상대적으로 높았던 도시 르네상스(Urban Renaissance) 등의 도시정책들을 순차적으로 폐지하고, 2011년 지역주권법을 제정하여 지방정부와 지역공동체가 중심이 되어 도시재생사업을 추진할 수 있는 정책적 틀을 마련하였다.\*

지역주권법은 10개의 편(part)과 29개의 장(chapter)으로 구성되어 있으며, 크게 지역공동체 권리(community rights) 근린지역계획(neighbourhood planning) 주택계획(housing) 지방분권(em-powerment of cities and other local areas) 등 4개 부분으로 구분하여 살펴볼 수 있다.\*\* 이 법은 중앙정부의 역할을 축소하여 지방정부의 행정적·재정적 자치권을 보장해 주고, 더 나아가 지역 주민들에게는 지역환경 개선 과정에 참여할 수 있는 새로운 권리를 보장해 줌으로써 지역공동체의 역량을 강화하는 데 궁극적인 목표가 있다.

그중에서도 지역공동체 권리(community rights)와 관련된 조항은 지역개발 과정에 주민 개개인이 의견을 적극적으로 개진하고 필요시 사회적 협동 조합 등의 형태로 직접 공공사업 추진도 가능하도록 해주는 제도이다. 이 지역공동체 권리를 자세히 들여다보면 지자체가 제공해 오던 공공서비스를 지역 공동체가 대신 운영할 수 있도록 해주는 지역공동체 발언권리(Community Right to Challenge), 지역 내 소규모 부지에 대해 공공에 이익이 되는 공간을

공동체가 직접 개발할 수 있도록 해주는 지역공동체 건설권리(Community Right to Build), 그리고 지역 내에 공공의 가치가 있는 부동산을 지역의 자산으로 등록하여 공동으로 소유할 수 있도록 도와주는 지역공동체 입찰권리까지 크게 세 가지 공동체 권리로 세분화하여 살펴볼 수 있다. 특히 지역공동체 입찰권리는 개인에게 집중되어 있는 토지의 소유권을 지역사회의 이익을 위한 공동 소유권으로 환원하여 젠트리피케이션의 잠재적 피해를 선제적으로 예방할 수 있는 제도적 장치이다.

2012년 제정된 지역공동체 입찰권리제도는 스코틀랜드 지방정부가 2003년 수립하여 추진 중인 지역공동체 구입권리제도(Community Right to Buy)와 그 맥을 같이하고 있다. 즉 지역공동체 입찰권리 행사를 통해 특정 지역에 보존 가치가 있는 건물이나 토지를 지역공동체가 앞장서 지역자산화를 추진할 수 있는 제도적 틀이 영국 전역에 마련된 것이다.

이 제도의 실행을 위해 영국 중앙정부는 우선 지역주권법의 5편 3장에 근거하여 각 지자체가 지역자산목록(List of Assets of Community Value)을 작성하도록 강행 규정을 신설하였으며, 이 목록에 등록된 자산을 소유주가 매각하고자 할 때에는 반드시 지방당국에 보고하고 지방당국은 이 정보를 지역 공동체에 바로 공유하도록 하여 입찰에 참여할 수 있는 시스템을 구축하였다.

만약 소유주가 매각하고자 하는 정보가 공개되고 입찰 과정에 참여하고자 하는 지역공동체가 있다면 구입 자금을 마련할 수 있도록 해당 지자체는 그 지역공동체에 6개월의 유예기간(Moratorium)을 준다. 그 기간에 소유주는 자산을 제3자에게 매각

\* Tallon, A. (2013), *Urban Regeneration in the UK*.

\*\* 지역주권법 원문, Localism Act 2011, [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga\\_20110020\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf)

## 지역공동체 입찰권리의 행사 절차



할 수 없고 해당 지역공동체와 매각을 위한 협의를 진행하게 된다. 물론 유예기간 이후 협의가 결렬될 상황에 대비하여 소유주는 유예기간 중 제3자와도 협의를 진행할 수는 있다.

하지만 일단 지역자산목록에 등록되고 유예기간이 명시되어 공고된 자산의 경우에는 투자매물로서의 가치가 일시적으로 하락하기 때문에 6개월의 유예기간 중에 토지 소유주는 실질적으로 지역공동체와 매각 협의를 하도록 유도된다.

이 권리를 행사할 수 있는 지역공동체의 형태를 살펴보면 공동체 이익회사(Community Interest Company), 보증유한회사(Company Limited by Guarantee), 공익신탁(Charitable Trust) 등 사회적 협동조합의 형식을 주로 취하게 된다. 영국 하원 국회 도서관 보고서에 따르면 2015년 총 122개의 지역에서 지역공동체 입찰권리가 발휘되었고 11개의 부동산은 지역공동체가 매입하여 사회적 기업을 운

영하고 있다.\* 그중 영국 최초로 지역공동체 입찰권리가 성공적으로 적용된 런던 아이비 하우스 펍(Ivy House Pub)의 사례를 통해 기금 조성과 조직 운영 등 지역 자산화의 개발과정에 대해 자세히 살펴보고자 한다.

### 지역자산화를 통해 새롭게 태어난 런던의 아이비 하우스 펍

2015년 기준 영국 내 지역자산목록에 등록된 총 1,800여 개의 자산 중 500여 개 이상이 대중술집, 즉 펍(Pub)이다.\*\* 이는 펍이 지역 주민들을 위한 교류

\* 영국하원 국회 도서관 보고서(2015), 「지역사회 가치의 자산 (Asset of Community Value)」, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06366/SN06366.pdf>

\*\* 영국하원 국회 도서관 보고서(2015), 「지역사회 가치의 자산 (Asset of Community Value)」, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06366/SN06366.pdf>

의 장으로 영국에서 중요한 역할을 하고 있다는 방증이기도 하다. 그중에서도 사회적 취약계층의 비율이 높은 런던 남부 서더크(Southwark) 지역에 위치한 아이비 하우스 펙은 영국 내 최초로 지역자산목록에 등록되고, 또한 최초로 지역공동체 입찰권리가 성공적으로 발휘된 사례로 기록되면서 이 제도가 도입되기 전후의 상황을 이해하는 데 도움을 준다.

1930년대 건축양식으로 지어진 아이비 하우스 펙은 지역 주민들의 크고 작은 행사들, 예를 들어 결혼식·음악공연·반상회 등의 생활밀착형 행사를 위한 장소로 자주 활용되면서 지역 내 주민들의 화합을 위한 허브 역할을 해 왔다. 그러나 2010년 이후 서더크 지역에서 진행된 일련의 도시재개발사업으로 주변의 임대료가 급격히 오르고 투자 가치 또한 상승함에 따라 아이비 하우스 펙과 같은 소규모의 상점들은 준립 자체가 위험한 상황에 놓이게 되었다.

실제로 2012년 4월 펙의 건물주는 계약 만료일 일주일 전 펙 운영자에게 건물 매각계획을 일방적으로 통보하고 계약 만료일 이틀 후 펙 건물을 부동산 개발회사인 엔터프라이즈 인즈(Enterprise Inns)에 50만 파운드에 매각된다. 하지만 주변 부동산 개발로 인한 시세차익을 노렸던 엔터프라이즈 인즈는 일주일 만에 펙 건물을 75만 파운드에 매물로 다시 내놓게 된다.

이에 아이비 하우스 펙을 지키고자 했던 지역 주민들을 중심으로 지역공동체 입찰권리 행사가 가능한 유한회사 형태의 지역공동체(Ivy House Community Pub Limited)를 결성하게 된다. 우선 이 지역 공동체는 대상 건물이 제3자에게 바로 매각되어 재개발되는 위험을 최소화하기 위해 비영리 자선 단체인 페컴 소사이어티(Peckham Society)와 함께 지역자산(Assets of Community Value) 임명 과정을 진행하여 2012년 10월 해당 건물을 영국 최초의 지역자산목록에 등록시키는 데 성공한다.

그 결과 아이비 하우스 펙 지역공동체는 6개월의 유예기간을 획득하여 지역공동체 입찰 준비를 시작하게 되고, 이 과정에서 중간지원 조직인 로컬리티(Locality)가 입찰을 성공적으로 진행하는 데 큰 역할을하게 된다. 로컬리티는 2011년 공식 출범한 전국 단위의 지역공동체 네트워크 조직(National Network of Community-led Organisation)이다. 지역주권법이 제정된 이후에는 중앙정부의 재정 보조를 받아 신생 지역공동체들을 대상으로 지역공동체 권리(community rights) 구현을 위한 구체적인 절차와 방법에 대한 지원을 무료로 제공하고 있다.\*

아이비 하우스 펙 사례의 경우 로컬리티는 지역공동체 입찰권리 행사를 위한 법률적 조언과 기금마련 지원을 해주었다. 구체적으로 아이비 하우스 펙 지역공동체는 로컬리티의 도움을 받아 건축 유산기금(Architecture Heritage Fund)으로부터 55만 파운드, 사회목적투자기관(Social Investment Business)으로부터 45만 파운드의 자금을 확보하여 펙을 81만 파운드에 낙찰받고, 영국 최초로 지역 예산에 등록된 공동체 소유의 지역 커뮤니티 펙으로 재탄생시키는 데 성공한다.

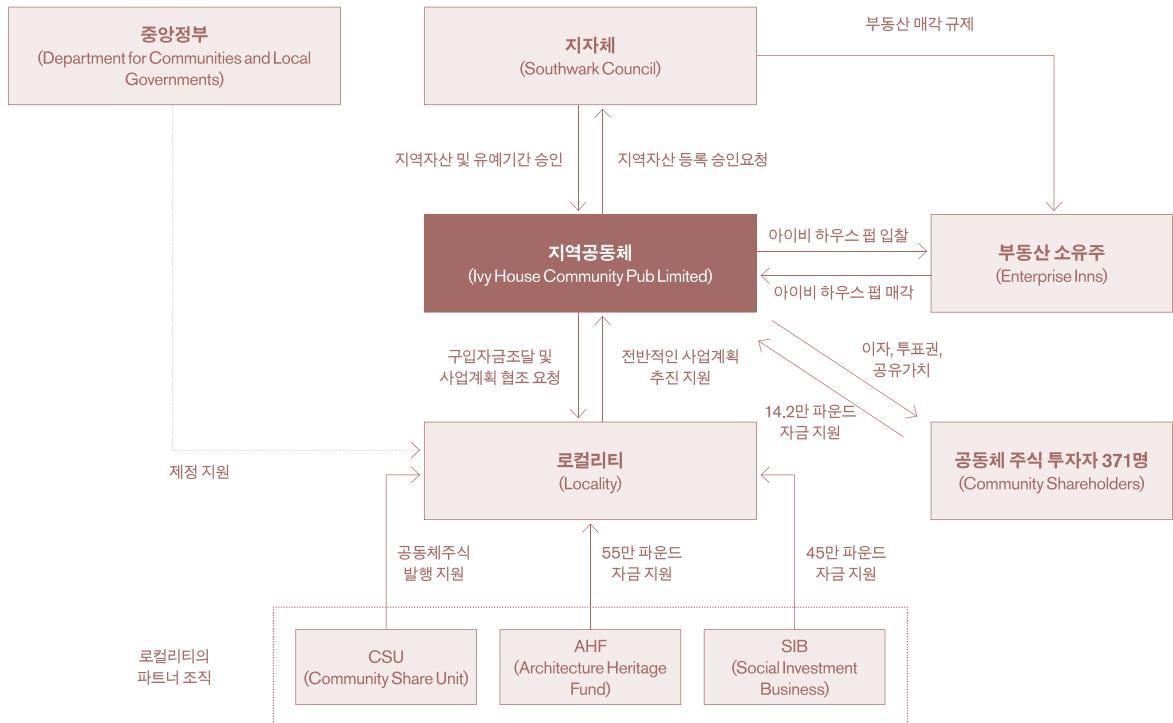
이후 지역 주민 주도의 지속가능한 운영체계를 구축하기 위해 아이비 하우스 펙 지역공동체는 로컬리티의 도움을 받아 지역공동체 주식(Community Share)을 발행하였고 총 371명의 지역 주민이 공공 투자자로 참여하면서 운영자본 14만 2,000파운드를 확보하여 안정적인 공동체 사업을 착수할 수 있게 되었다.

이후 371명의 공동체주식 소유주를 중심으로 운영위원회(Management Committee)가 설립되었고 중요한 안건들은 이 운영위원회의 승인을 거치도록 하는 민주적 장치를 마련함으로써 투명한 운영체

\* 로컬리티 홈페이지, <http://locality.org.uk>

## 아이비 하우스 펍의 입찰과 자금조달 구조

자료: <http://www.ivyhousenunhead.com/>



계를 구축하였다. 또한 전 직원을 지역 주민들로 고용하면서 펍의 소유부터 개발·이용·운영에 이르기 까지 체계적으로 지역자산화를 이루었다는 점에서, 시장논리로 강행되는 도시개발 과정 속에서 사라져 가는 지역의 정체성을 보존할 수 있는 도시재생 대응책의 한 사례로 평가받는다.

### 나오며

국가권력의 시장개입을 지양하는 신자유주의(Neo-liberalism) 시대에 우리 도시의 모습들은 토지의 사용가치보다는 교환가치가 중시된 개발들로 채워지고 있다. 이로 인해 배타적 재산권 행사가 보장된 토지 소유권자들은 소유 자산들을 더 많은 수익 창출을

위한 도구로 활용하면서 젠트리피케이션과 같은 사회적 부작용이 더욱 심각해지고 있는 실정이다. 이렇게 배타적 토지의 소유권 행사에서 기인한 투기적 도시개발의 문제점을 해결하고자 유럽의 공공기관들은 우선 지역 내에 공공의 가치가 있는 자산들을 발굴하고 이들의 토지 소유권을 조정할 수 있는 해법들을 내놓고 있다. 다시 말해 지역 주민들을 위해 토지의 사용가치가 극대화될 수 있는 개인 또는 정부의 자산들에 대해서는 그 가치가 적극 공유될 수 있도록 부동산의 재산권을 공유적 형태로 변동하려는 대안적인 정책들이 중앙정부와 지자체를 중심으로 제안되고 있다.

2012년부터 영국에서 시행된 지역공동체 입



공동 자산화 이후 아이비 하우스 펍의 모습  
자료: 아이비 하우스 펍 홈페이지(<http://www.ivyhouseunhead.com>)

찰권리도 이러한 맥락에서 이해할 수 있는 제도이다. 즉 지역공동체 입찰권리는 지역 주민들이 중요하게 여기는 개인 또는 정부의 부동산이 거래시장에 노출되었을 때 민간자본보다 선제적으로 입찰할 수 있는 기회를 보장해 주고 이를 통해 궁극적으로는 '토지가치 공유형 도시재생'이 실현될 수 있는 대안적 환경을 조성하는 데 일조하는 제도적 장치인 셈이다. 한국에서도 최근 논의가 이루어지는 장기안심상가 운영이나 건물주-임대인 상생협약 등의 대안적 정책모델들도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

결국 공유의 개념이 강조되는 도시재생의 환경개선논리 속에서 중앙정부, 지자체, 지역공동체 및 다양한 경제 주체들이 토지가치의 상승을 공유하는 생태계가 조성될 수 있도록 돋는 제도적 뒷받침의 중요성이 강조되고 있는 것이다. 이러한 새로운 제도적 환경에서 최소한 지역의 중요한 자산들만은 국유와 사유의 경계를 넘는 제3의 소유영역, 즉 지역

공동체가 함께 소유한다는 '토지가치의 공유' 개념 속에서 의미 있는 변신을 꾀할 수 있다.

#### 참고문헌

- 로컬리티 홈페이지, Locality, <http://locality.org.uk/>(검색일: 2017. 5. 14.)
- 아이비 하우스 펍 홈페이지, The Ivy House Community Pub, <http://researchbriefings.parliament.uk/documents/SN06366/SN06366.pdf>(검색일: 2017. 5. 14.)
- 지역주권법, Localism Act 2011, [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga\\_20110020\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf)(검색일: 2017. 5. 12.)
- BBC(2014), The Great British Pub, BBC RADIO, <http://www.bbc.co.uk/programmes/p01q4lr7/p01q4hb5>(검색일: 2017. 5. 8.)
- Harvey, D.(2002), "From managerialism to entrepreneurialism: The transformation of urban governance in late capitalism", *The Blackwell City Reader*, pp.456~463.
- House of Commons, Library(2015), Assets of Community Value, Briefing Paper, London, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06366/SN06366.pdf>(검색일: 2017. 5. 12.)
- Tallon, A.(2013), *Urban Regeneration in the UK*, London, Routledge.