

젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구*

- 영국 Localism Act의 Community Rights를 중심으로 -

박수빈** · 남진***

A Study on the Community Role for Preventing the Side Effects of Gentrification*

- Focused on Community Rights of Localism Act in UK -

Su Bin Park** · Jin Nam***

요약 : 이 연구는 도시재생과정에서 필연적으로 예상되는 현상인 젠트리피케이션의 부작용을 방지할 수 있는 제도적 장치로 영국 Localism Act의 지역공동체 권리를 소개하고 적용 사례를 분석해 국내에 제도적 시사점을 제시한 것이다. Localism Act는 지역주민들이 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 지역공동체 발언권, 지역공동체 건설권, 지역공동체 입찰권리 등 지역 사회에 대한 새로운 권리와 권한을 부여하였다. 이 중 지역공동체 입찰권리는 지역공동체에게 민간자본보다 우선적으로 부동산을 매입할 수 있는 권리를 갖게 하는 제도로 젠트리피케이션에 의해 지역의 소중한 자산이 지역적 특성을 잃지 않도록 보호하는 것을 목적으로 한다. 이에 실제 권리가 적용되었던 사례분석을 통해 지역공동체 연합체인 로컬리티(Locality)의 역할과 지역공동체 스스로 자금을 조달하는 수단인 공동체 주식(Community Shares)의 작동 원리를 살펴보고 시사점을 제공하였다.

주제어 : 도시재생, 젠트리피케이션, 지방주권법, 지역공동체 권리, 지역공동체 자산화

ABSTRACT : Side effects of gentrification can be caused in the process of urban regeneration, such as a sharp increase in rental price, involuntary out-migration of small businesses, and loss of local identity. This paper aimed at providing policy implications in how to prevent the side effects of gentrification through the analysis of Community Rights in Localism Act of UK. The paper found that (1) The UK government provides Community Right to Challenge, Community Right to Build, Community Right to Bid to local residents for preventing side effects of gentrification. (2) Community Right to Bid is that local community can take precedence over private capital enterprises regarding real estate purchase and aims at protecting valuable asset of the region. (3) Asset of Community Value and Community Shares, is the main mechanism of Community Right to Bid, are schemes to help self-financing through issue of shares.

Key Words : Urban Regeneration, Gentrification, Localism Act, Community Rights, Community Asset

* 이 연구는 국토교통부 도시건축연구사업의 연구비지원(14AUDP-B077117-01)에 의해 수행되었습니다.

** 서울시립대학교 도시공학과 석사과정(Master's course, Department of Urban Planning and Design, University of Seoul)

*** 서울시립대학교 도시공학과 교수(Professor, Department of Urban Planning and Design, University of Seoul),

교신저자(E-mail: jnam@uos.ac.kr, Tel: 02-6490-5519)

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

한국은 세계에서 유래 없는 눈부신 경제성장을 이끌어 왔고, 그 속에서 도시의 성장도 빠르게 진행되어 왔다. 그러나 성장과 쇠퇴가 공존하는 도시에서 빠른 성장은 또 다른 쇠퇴를 야기하며 재생의 단계를 유도하고 있다. 이러한 도시재생 과정에서 발생하는 필연적인 현상인 젠트리피케이션(gentrification)은 일반적으로 기존에 낙후되었던 노동계급 주거지역이 중산층의 회귀로 인해 쇄신되는 현상을 의미한다(Hamnett, 1984: 284). 그러나 동시에 급격한 지가 및 임대료의 상승을 유발하여 기존 거주민들의 비자발적 이주 문제를 야기하게 되며 그 결과 지역 정체성의 상실, 커뮤니티의 붕괴와 같은 부작용이 발생하게 된다.

도시의 재생 과정에서 발생하는 부작용은 국내 뿐만 아니라 전 세계적으로 경험하는 하나의 현상이다. 이를 해결하기 위해서 도시의 쇠퇴와 재생을 먼저 경험한 해외에서도 젠트리피케이션의 부작용을 방지하기 위하여 상업가로의 임대료 규제 및 프랜차이즈의 업태 규제와 같은 법제도적 장치를 마련하기 위한 노력 중에 있다. 이에 국내에서도 젠트리피케이션의 부작용을 방지하기 위해 「성동구 지역공동체 상호협력 및 지속가능발전구역 지정에 관한 조례」 제정(2015.09.24.)을 시작으로 서울특별시 「서울특별시 상가임차인 보호를 위한 조례」를 제정(2016.01.07.)하는 등 활발한 정책적 움직임을 보이고 있다. 그러나 건물주와 임차인간의 문제에만 초점을 맞추고 있을 뿐 정작 해당 지역을 매력적인 공간으로 만들어 낸 주체인 소상공인, 문화·예술인, 지역주민 등으로 구성된

지역공동체의 역할과 권리에 대한 논의는 미흡한 실정이다.

따라서 이 연구에서는 2011년 지역공동체의 역할 확대와 권한 강화 법률인 Localism Act 제정을 통해 젠트리피케이션 부작용을 방지하기 위해 노력중인 영국 사례연구로부터 시사점을 얻고자 한다. 특히 Localism Act의 지역공동체 권리 개념과 이 권리가 적용된 해외사례 분석을 통해 실제 사례에서 이러한 제도적 장치들이 어떻게 활용되어 젠트리피케이션의 부작용을 방지하였는지 확인하고자 한다. 이는 지역공동체 역할 확대와 권한 강화를 통해 도시 재생 과정에서 오는 젠트리피케이션의 부작용을 방지하기 위한 제도적 장치마련에 고심중인 각 지방자치단체에게 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

2. 연구의 방법 및 내용

이 연구는 젠트리피케이션의 부작용을 방지하기 위하여 영국에서 활용하고 있는 Localism Act의 지역공동체 권리를 소개하고, 이를 적용한 사례를 분석한다. 이를 위해 지역공동체의 역할 확대 및 권한 강화 등에 관한 국내·외 연구와 LGIU(Local Government Information Unit)에서 발간한 Localism Act관련 보고서들을 검토하며, 최근의 제도 현황을 파악하기 위해 로컬리티(Locality)홈페이지 및 마이 커뮤니티(My Community) 등의 관련 사이트를 활용하여 자료를 구득 및 검토한다. 또한 Localism Act 등 지역공동체의 권리 등에 관하여 규정하고 있는 영국의 법령을 분석하는 방법으로 진행된다.

연구의 2장에서는 지역공동체를 정의하고, 이와 관련된 이론 및 국내·외 선행연구를 검토한다. 3장

에서는 Localism Act의 제정배경을 영국 도시재생정책의 변화와 함께 살펴본 후, ‘지역공동체 권리’와 ‘로컬리티’¹⁾의 정의, 기능, 역할 등을 살펴본다. 4장에서는 지역공동체 권리 중에서 급등하는 임대료로부터 소상공인을 보호할 수 있는 지역공동체의 권한인 ‘지역공동체 입찰권’을 중심으로 주체, 작동원리, 구조 등을 분석한다. 더불어 지역공동체 입찰권을 활용하여 젠트리피케이션의 부작용을 방지한 런던의 Ivy House pub 사례를 검토한다. 마지막으로 5장에서는 이 연구의 결론과 함께 앞서 분석한 내용을 바탕으로 국내 제도적 개선에 종합적인 시사점을 도출한다.

II. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

1. 이론적 고찰

1) 지역공동체(community)의 정의

국내에서는 지역공동체를 지역사회와 같은 말로 사용하고 있으며, “한 지역의 일정한 범위 안에서 지연에 따라 자연스럽게 이루어진 생활 공동체”로 정의하고 있다(국립국어원 표준국어대사전). 해외에서는 Mattessich et al.(1997)에 의해 ‘지역공동체’를 지리적으로 한정된 지역 안에 거주하면서 상호적 유대관계를 맺고 있는 사람들로 정의되기도 하며, Chaskin(1997)에 의해 ‘common’ 또는 ‘commual’과 ‘unity’의 합성어로 정의되면서 ‘공동’의 의미를 가진 다양한 용어로 사용되기도 한다(전대욱 외, 2012). 이처럼 지역공동체는 쓰임에 따라서도 다양한 의미를 지닐 수 있는데, 지역재생과정의 주민참여 측면에서는 ‘공간적 범위

를 기준으로 하여 지역성에 기반한 공동의 가치를 추구하는 공동체’로 정의하기도 한다(박인권, 2012; 여혜진 외, 2015).

특히, 도시재생정책에서 지역공동체의 참여를 활성화시키는 것은 매우 중요하게 작용하고 있는데, 그 이유는 지역공동체가 급속한 산업화 및 도시화 과정에서 획일적인 도시개발 전략을 배제하여 그 지역 고유문화와 역사적 자원의 개발 및 보존을 실현시킬 수 있는 역할을 하기 때문이다(전대욱 외, 2012) 즉, 도시재생측면에서 지역의 정체성을 지키고 지역 경쟁력을 갖추기 위해서는 지역공동체의 참여가 중요하며, 그들의 역할이 강화될 필요가 있음을 시사하고 있다.

2) 내생적 성장이론(endogenous growth theory)

내생적 성장이론은 1980년대에 신고전주의의 외생적 성장이론의 한계에 대응하여 Romer(1986)와 Lucas(1988) 등에 의해 탄생하였으며, 경제성장률에 영향을 미치는 내생적 요인들을 규명하는 성장이론을 말한다. 외생적 성장이론에 의하면 외부에서 도입되는 기술적 진보나 지식의 발전이 없을 경우에는 투자수익률이 감소하여 결국에는 경제 성장이 멈추게 된다고 주장하지만, 내생적 성장이론에서는 외생적인 기술의 진보가 없더라도 내생적으로 발생한 기술과 지식 등이 내부적으로 혁신을 일으켜 지속적인 경제성장을 이끌 수 있다고 설명한다. 특히 Lucas(1988)는 외부로부터의 기술도입보다는 내부로부터의 기술혁신, 학습 등을 통한 인적자본 수준의 향상과 축적을 통해 경제성장이 이루어진다고 주장한다(김계숙, 2010: 21).

이에 따라, 내생적 발전 전략으로는 그 지역의

1) ‘로컬리티(Localitiy)’는 지역 발전을 목표로 마을 사업이나 마을 계획에 참여하는 지역공동체들이 연결된 전국적인 지역공동체 연합(national network of community-led organization)으로, 잉글랜드 전역을 대상으로 하고 있으며, East London의 Old Street에 본사를 두고 있다.

자연, 인력, 문화 등의 자원을 가지고 지역 스스로의 추진력에 의해 지역발전이 이루어지는 것을 강조하며, 대단위 기업 또는 산업의 발전보다는 지역주민이 직접 참여하는 경제활동이 중시되었다. 이것은 주민의 소득 및 복지의 증진에 우선 순위를 두기 때문에 복지 지향적 지역개발이라고도 하며, 지역 내 시장을 주요 대상으로 지역 주민이 학습하고 계획하고 경영하는 것을 지역 개발의 중요한 원칙으로 고려되고 있다(김호식·유원근, 2007).

즉 켄트리피케이션의 부작용으로 인하여 지역의 전통과 문화를 잃고 대규모 자본에 의한 획일화가 이루어질 경우 지역 경쟁력이 약화됨을 의미하며, 이것을 방지하기 위하여 지역공동체의 역할이 중요함을 시사하고 있다.

3) 사회적기업 이론

한국사회적기업진흥원에서 사용하고 있는 사회적기업의 법적 개념은 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 수익을 창출하는 기업(사회적기업 육성법 제2조 제1호)으로 정의하고 있으나 세계적으로 통일된 개념 없이 각기 다르게 사용하고 있다. 이에 사회적기업 개념에 대한 많은 연구가 국내외에서 활발히 추진되고 있으나 아직까지 국가마다 그 정의가 상이하기 때문에 공통 개념을 이해하기 위한 핵심적인 두 관점을 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째는 Defourny and Nyssens(2010)에 의한 임금창출의 관점이다. 이것은 사회적기업을 사회적 가치 추구를 위하여 수익활동을 하는 기관으로 보고, 공공의 한정된 재원을 보완할 수 있는 수단으로 간주한다. 두 번째는 Dees(1998)에 의한 사회혁신 관점이다. 사회적인 변화와 혁신을 추구하는 사회적기업의 다양한 활동들을 창출되는 임

금보다 중요하게 인식하는 것이 특징이다(박정은, 2014: 17~18).

이러한 개념을 바탕으로 한 사회적기업은 실업자·여성·사회적 열위계층 등을 참여시켜 지역이 필요로 하는 사업을 수행하면서 시장의 힘만으로 해결이 어려운 새로운 사회·경제적 문제를 다루기 때문에(OECD, 2006) 도시재생 측면에서 시사하는바가 크다. 특히, 공공이 주도했던 기존의 도시계획과는 달리 주민의 역할이 강조되는 도시재생에서 사회적기업은 공공과 주민을 이어주는 보충·보완적인 역할이 가능함을 시사한다.

2. 선행연구 검토

1) 국외 연구

‘켄트리피케이션’이란 용어는 영국의 사회학자 Glass(1964)가 1950년대 영국의 주거입지 변화를 연구하면서 도심부의 낙후된 저소득층 주거지로 고소득층이 이주해옴으로써 기존의 저소득층을 대체하고 주거환경을 개선하는 과정을 의미하는 것으로 설명하면서 사용되기 시작하였다. 이후 영국과 미국을 중심으로 켄트리피케이션의 중요성과 더불어 이론적, 경험적 연구가 많이 진행되어 왔다.

켄트리피케이션의 발생 원인에 대해서도 여러 논의가 제기되어왔는데 특히 교외로 이주하였던 중산층이 다양한 문화생활을 영위할 수 있는 도시 내부지역으로 회귀하는 현상으로 설명한 Ley(1986)의 수요이론과 현재의 지대가 향후 최대의 이용 상태에서 얻을 수 있는 잠재지대보다 낮아서 투자가치가 존재하기 때문에 나타나는 현상이라고 설명한 Smith(1987)의 지대격차이론이 대립해온 양상을 보인다.

초창기 연구에서는 젠트리피케이션 현상에 의해 주택 개발에 대한 투자가 늘고, 소매업과 문화 시설들이 함께 증가하면서 기존 거주자들에게 더 나은 공공 서비스를 제공하게 된다는 긍정적인 측면이 강조되는 편이었다. 그러나 결과적으로는 저소득층이 대부분이었던 기존 거주민들이 임대료 상승을 감당하지 못하고 이주를 해야만 하는 현상이 증가하면서 부정적 측면이 대두되었다. 이러한 부작용을 해결하기 위하여 임대료 규제 정책이 제시되었지만 모든 저소득 가구의 비자발적 이주문제를 해결하기에는 미흡하였다(Freeman and Braconi, 2004).

1970년대 이후, 고급 레스토랑, 카페, 상점들은 전 세계 도시에서 젠트리피케이션의 상징적 의미로 등장해왔고, 1990년대 이후 규모와 수가 더욱 증가함에 따라 지역 상점들은 극적으로 쇠퇴하면서 지역의 사회적 계급과 독특한 특성이 바뀌고 있는 현상에 대한 문제의식을 느껴왔다(Zukin, 2009: 47~49). 이러한 지역 특성 상실과 같은 사회 현상에 위기의식을 느낀 영국은 도시 재활성화 과정에서 지역 정체성을 보존하기 위하여 지역공동체 역할의 중요성을 강조하고 있으며, 실제로 Bailey(2012)의 연구에서도 Localism Act의 지역공동체 권리(Community Rights)를 소개한 바 있다.

2) 국내 연구

국내 젠트리피케이션에 관한 연구들은 이론 연구와 실증분석 연구로 나뉜다. 이론연구는 주로 초창기에 진행되었으며, 서구의 젠트리피케이션 관련 이론들과 쟁점들을 국내에 소개하는 연구가 대부분이었고(김걸, 2008; 변필성, 2003; 정현주, 2005), 최근 신정엽·김감영(2014)의 연구에서 젠트리피케이션 연구에 대한 이론적 재고찰을 통해

실제 도시 현상에 적용하기 위한 방향을 모색하여 국내에 적용 가능한 향후 연구방향을 제시하기도 하였다. 초창기의 실증분석 연구는 주로 주거지역의 재개발과정에서 발생하는 젠트리피케이션 현상을 분석한 연구가 대부분이었고(김걸, 2006; 이희연·심재현, 2009; 최병현, 2013), 도심재개발이나 재건축사업에 대한 연구에서 부수적으로 언급하는 정도였다(하성규, 1996; 오동훈, 2005). 이후 공공의 개입으로 인한 젠트리피케이션의 부작용을 다룬 실증연구로는 용산 재개발 지역을 대상으로 한 이선영(2014)의 연구가 진행되었고, 재개발의 시행 과정에서 세입자들의 의사결정과정 참여에 대한 중요성을 주장하였다.

최근 들어 상업공간에서 젠트리피케이션의 부작용이 발생하는 사례지역들이 늘면서, 이곳들의 현상을 분석하고 문제점을 제기한 실증분석 연구가 많이 진행되고 있다. 삼청동길을 대상으로 한 정지희(2007)의 연구에서는 삼청동길의 상가 형성과정과 상점들의 입지요인을 분석하여 젠트리피케이션 현상이 발생하고 있음을 증명하였고, 이후 김봉원 외(2010)의 연구에서는 경제성만이 부각되는 상업화로 인한 삼청동의 장소적 가치 상실을 언급하며 문화적 맥락의 중요성을 주장하였다. 신사동 가로수길과 방배동 사이길의 젠트리피케이션 현상을 실증 분석한 김필호(2015)의 연구에서 지자체와 지역 내 사회적 기업의 역할을 언급하였으나, 그 역할과 효과에 대해서는 중점적으로 보지 않았다.

3) 기존 연구와의 차별성

국내 젠트리피케이션에 관한 연구는 주로 지리학에서 다루어져 왔으며, 최근 들어 도시문제와 관련된 사례지역들을 대상으로 진행된 현상 분석

연구가 진행되어지고 있는 추세이다. 최근 들어 국내에서 진행되고 있는 젠트리피케이션 현상분석 연구를 통해서도 지역이 가지고 있던 장소적·문화적인 맥락성이 사라지고 있음을 문제제기하는 연구들은 증가하고 있지만, 이와 관련한 제도적 해결방안에 대해서 집중적으로 연구한 논문은 미흡한 실정이다. 특히 젠트리피케이션의 부작용을 방지하기 위한 하나의 방안으로 지역공동체의 역할에 착목하여 진행된 연구는 전무하다.

이에 이 연구는 기존의 국내 연구에서 미흡하게 진행되었던 젠트리피케이션의 부작용을 방지하기 위한 법제도를 분석한 연구임에 차별성이 존재하며, 특히 아직까지 국내에서 다뤄지지 않았던 영국의 '지역공동체 권리'를 소개하는 연구라는 점에서 의의가 있다.

III. 법제도 및 로컬리티(Locality)의 역할

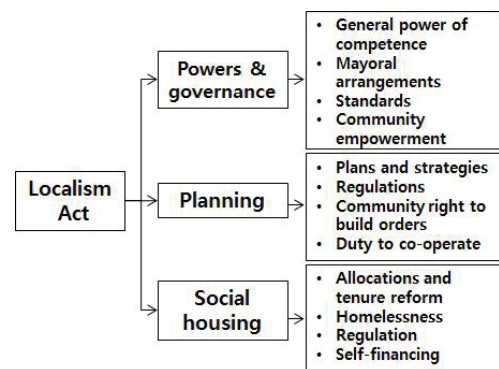
1. Localism Act의 탄생배경과 지역공동체 권리(Community Rights)의 개념

1) 제정 배경 및 목적

과거 영국의 도시재생정책은 지역과 도시의 사회·경제적 성쇠에 정부가 개입함으로써 더 효과적인 방법을 찾기 위한 실험정신과 불확실성을 특징으로 하는 공공정책결정의 영역이었다. 그러나 이로 인하여 중앙정부의 재정지출이 늘어 예산 적자와 함께 금융 시장과의 신뢰를 위협받게 되었고 잠재적으로는 거시 경제의 안정성을 훼손하는 문제에 직면하게 되었다(Deas, 2013: 65~69). 이에 따라 공공부문의 구조조정을 촉진하고 도시계획 체계를 개편하고자 하는 필요성이 강조되어 왔고, 2010년 선출된 카메론 보수당 주도의 연합 정부는

정부(국가)를 축소하고 시민사회를 통한 능력을 개발하는 'Big society'이념을 내세우게 되었다. 이것은 지역 의회와 커뮤니티 주민들 그리고 개인들에게 새로운 권력을 줌으로써 지방정부로의 권력 이양을 강조하는 'Localism(지역주의)'로 정책화되기 시작하였다. 이에 따라 Localism agenda는 2010년 법안이 발의되고 몇 달 후 2011년에 제정된 Localism Act와 함께 새로운 통치 체제의 초반에 빠르게 발전하게 되었다(Bailey, 2012: 11).

이 법의 목적은 지방정부에게 권력을 이양하여 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있게 하는 것으로써 핵심 분야에서 지역공동체에 대한 권력의 이양을 추진하고 있다. 이를 위해 지역공동체가 지방 자치 단체의 역할을 대신하여 지역 서비스를 운영 및 관리 할 수 있는 권한과 공공 자산을 인수하여 운영할 수 있는 권한의 규정이 제정되었다. 이것은 지역공동체의 역량을 강화 및 향상시키기 위한 중앙정부의 노력으로써 지역공동체에 대한 새로운 권한을 만듦으로써 추진되고 있다(Deas, 2013: 65~69). 이 법은 10개의 항목(part)과 29개의 세부항목(chapter)으로 구성되어 있으며, 크게 '권력과 거버넌스', '마을계획', '사회주택' 등



〈그림 1〉 Localism Act 구조도

자료: Kitchin and Ross(2012)에서 재구성

3부분으로 구분될 수 있다(그림 1 참조).

2) 지역공동체 권리(Community Rights)

Localism Act 규정의 대부분은 지역 사회에 대한 새로운 권리들을 만듦으로써 추진되고 있으며, 이때 ‘지역공동체의 권리’는 지역공동체 및 주민 개개인에게 지역 사회 개발 방식에 대하여 더 큰 발언권을 주는 권한들의 집합을 말한다. 2012년에 효력을 갖게 된 3가지의 지역사회 권리들은 ‘지역공동체 발언권’, ‘지역공동체 건설권’, ‘지역공동체 입찰권’으로 지역공동체에게 자신이 살고 있는 지역의 발전 계획을 결정할 수 있는 권한을 부여한다. 특히, 이 권리들은 지역 상점, 펍(pub), 도서관, 공원 및 축구장 등 지역공동체에게 필요한 토지 및 건물들을 지킬 수 있게 도와주는 기능을 하며, 각 권리의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 지역공동체 발언권 (Community Right to Challenge)

‘지역공동체 발언권’은 Localism Act의 part 5 지역공동체 권력이양(Community Empowerment) 항목의 chapter 2에 해당하는 권리로 지역공동체

〈표 1〉 지역공동체 발언권의 주요 내용

	내용
정의	지역 공공 서비스 운영에 대한 관심을 표현할 수 있는 권리
목적	지역공동체에게 지자체 권한이었던 공공 서비스를 만들고 운영할 수 있는 기회를 제공하는 것
주체	자원봉사 및 지역사회 기관, 자선단체, 지역 교구회 또는 공무원
효과	지역 주민들의 맞춤형 수요 충족으로 효과적인 서비스 제공이 가능함

들이 지방자치단체를 대신하여 공공 서비스 운영에 대한 관심의 표현을 할 수 있게 해주는 권한을 말한다. 이 권리는 지역공동체에게 지자체 권한이었던 공공 서비스를 운영할 수 있는 기회를 제공하는 것을 목표로 한다. 지역에서 삶을 영위하던 지역 주민으로 구성되는 공동체이기 때문에 지역 주민들의 수요를 충족시킬 수 있는 효과적인 서비스 제공이 가능하다.

공공서비스 운영에 관심을 표현하고 실제로 운영할 수 있는 지역공동체의 유형은 4가지로 규정하고 있으며, 자원봉사 및 지역사회 기관(voluntary and community bodies), 자선단체(charities), 지역 교구회(parish council)²⁾ 또는 공공부문 직원들(two or more employees of the relevant authority)이 해당된다. 이들이 운영하고 싶은 지역 서비스가 있다면, 이 권리를 사용하여 지자체에 서면형식의 신청서를 제출해야 한다. 이때 신청서에 포함되어야 하는 사항들로는 해당 주민 공동체의 재정적 자원 및 서비스 운영 능력 보유 증거, 서비스가 해당되는 지역의 지리적 정보 그리고 서비스를 운영함으로써 성취하고 싶은 목표 등이며 이 정보들이 포함되지 않을 경우 선택될 수 없다. 이것을 요약 정리하면 〈표 1〉과 같다.

(2) 지역공동체 건설권(Community Right to Build)

Localism Act의 part 6 계획(Planning) 항목의 ‘마을계획(Neighbourhood Planning)’이라는 조항에 해당하는 권리로 지역 조직들에게 소규모 공동체 주도의 발전을 가져올 수 있는 권한을 제공한다. 이것은 부동산 개발사업에 대한 제안서가 통과될 시 지역공동체가 원하는 주택과 상점, 집 또

2) 지역 교구회는 영국의 가장 기초적인 지방자치단체를 말한다.

는 커뮤니티 시설들을 계획하기 절차 없이 원하는 곳에 신설할 수 있는 권한을 제공한다. 이 때 제안서는 지역 투표를 통해 50% 이상의 주민 동의와 국가의 계획 정책 및 지역계획의 전략과의 일치여부 등 몇 가지 최소한의 요건을 충족해야한다.

이 권리를 통해 지역공동체가 부동산 개발 사업을 실시하는 경우 이와 관련하여 발생하는 어떤 수익이든 그 지역사회의 이익을 위해서만 사용·처분·개발 될 수 있다. 이 권한을 이행할 수 있는 지역공동체들은 지역의 사회적·경제적·환경적 복지 향상을 목표로 하는 법인화된 조직이어야 하며 지역 교구회 또는 지역 포럼(neighbourhood forum)³⁾과 보증에 의한 유한회사(company limited by guarantee), 산업공제조합(Industrial and Provident Society, IPS), 유한회사 형태의 사회적 기업(Community Interest Company, CIC)이 가능하다. 해당 지역공동체들은 개발사업의 감독과 개발로 인해 발생한 이익을 지역사회에 환원할 수 있는 방안을 결정할 권한을 갖게 되며 이것을 요약 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 지역공동체 건설권의 주요 내용

	내용
정의	일반 계획 절차를 따르지 않고 지역 사회를 위한 건물을 건설할 수 있는 권리
목적	지역사회이익을 목적으로 수익을 창출하는 부동산을 개발함
주체	지역 교구회, 지역 포럼, 보증에 의한 유한회사, 산업공제조합, 유한회사 형태의 사회적 기업
효과	지역사회의 부동산 수요를 충족하고, 개발사업의 계획 및 감독을 함으로써 지역공동체의 역량 강화에 도움을 줌

(3) 지역공동체 입찰권(Community Right to Bid)

지역공동체 입찰권은 Localism Act의 part 5 지역사회 권력이양(Community empowerment) 항목의 chapter 3 '지역사회가치의 자산(Asset of Community Value, ACV)'에 해당하는 권리로 지역공동체가 가치 있다고 평가한 부동산 자산들을 보호하기 위해 새로 고안된 방법이다. 이것은 지역의 권한을 기반으로 하여 지역 주민 단체들과 지자체가 지역에서 보호할 공공의 가치가 있는 부동산 및 공공재를 ACV 목록(List of assets of community value)으로 임명하고 지역공동체에서 입찰할 수 있는 기회를 주는 권리이다.

ACV 목록으로 승인된 이후에는 지역공동체에게 입찰자금을 조달할 수 있는 6개월의 매매유예기간이 제공되며, 이때 부동산 소유자는 지역공동체 외에는 판매가 불가능하다. 자산 입찰이 가능한 지역공동체는 자선단체, 보증 책임 주식회사, 산업공제조합, 유한회사 형태의 사회적 기업, 지역 교구회가 해당된다.

특히, 지역공동체 입찰권리의 경우 스코틀랜드의 토지개혁법 'Land Reform Act(2003)'의 '지역공동체 구입권리(Community Right to Buy)'에서

<표 3> 지역공동체 입찰권의 주요 내용

	내용
정의	지역 사회의 가치가 있는 부동산을 입찰할 수 있는 권리
목적	지역사회에 이익이 되는 부동산을 지역공동체가 소유함으로써 공유가치를 보호함
주체	자선단체법인, 산업공제조합, 유한회사 형태의 사회적 기업, 지역 교구회 등
효과	지역공동체가 소중하게 여기는 자산은 소유주라도 함부로 판매할 수 없음

3) 지역 포럼(neighbourhood forum)은 교구회가 없는 지역에서 지역 계획을 만들기 위해 조직된 지역사회단체이다.

영향을 받아 제정되었는데, 이것은 지역공동체가 토지를 자산화 할 수 있도록 권리를 부여하였던 측면에서 맥락을 같이한다. 지역공동체가 소중하게 여기는 자산은 소유주라도 함부로 매각 할 수 없게 작용 하므로 가장 강력한 권한을 행사할 수 있는 권리로 판단된다. 이것을 요약 정리하면 <표 3>와 같다.

2. 로컬리티(Localty)의 역할

영국 지역공동체 연합인 '로컬리티'는 도시재생 정책에서 지방정부로의 권력 이양과 주민 공동체의 권한 강화의 중요성을 강조하며, 2011년 Localism Act 제정에 영향력을 행사하였다. 현재 지역공동체 권리 이행에 도움을 주고 있는 공식적인 조직이기에 이들의 역할을 살펴보았다.

1) 로컬리티의 개념 및 역할

'로컬리티(Localty)'는 지역 발전을 목표로 마을 사업이나 마을 계획에 참여하는 지역공동체들이 연결된 전국적인 지역공동체들의 연합이다. 2011년 4월에 설립되었으나 탄생 배경은 1880년대 옥스퍼드와 캠브리지 대학생들이 빈곤 지역에서 사회복지관을 설립하고 지역민들과 함께 유대를 다지면서 의료, 법률, 교육 등 서비스를 제공했던 '세틀먼트 운동(Settlement Movement)'에 토대를 둔 단체인 BASSAC(British Association of Settlements and Social Action Centres)와 1970년대부터 마을 만들기과 지역 재생 운동을 해 온 개발신탁들의 전국협의회(Development Trust

Association)가 통합되어 로컬리티로 발전한 오랜 역사를 가진 기관이다.

로컬리티의 직원들은 지역공동체들이 스스로 지역의 문제를 해결하고 지역을 발전시킬 수 있는 방안들을 조언해주는 조력자의 역할로써 지역공동체 주도의 기업들을 지원하고 있다. 이들은 지역공동체들이 자산을 소유 및 관리할 수 있도록 전문가 상담을 무료로 제공하여 사업 계획이나 모델을 개발하는 데 가이드를 제시해주기도 하며, 마을 사업을 진행할 때 부족한 전문지식에 대하여 주민들에게 맞춤형 교육과 멘토링을 제공함으로써 스스로 능력을 개발할 수 있도록 돕는 등 다양한 방법을 통해 도움을 주고 있다.

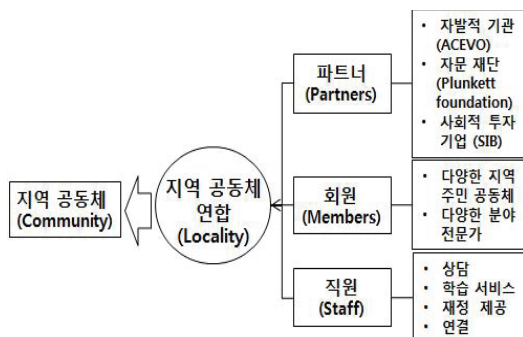
또한 로컬리티는 지역공동체가 주도하는 기업이 성공할 수 있는 환경을 만들기 위해 정책입안에 의견을 제시하기도 하는데 실제로 지역공동체 조직들에게 권한을 이양시키고 지역공동체 사업들을 더욱 고양시키기 위하여 Localism Act의 제정과 '지역공동체 권리'를 생성하는데 일등공신을 하였다. 2011년 Localism Act가 제정된 이후, 지역공동체권리 이행을 돕기 위하여 '지역사회 및 지방정부의 부서(Department for Communities and Local Government)'⁴⁾로부터 재정적 지원을 받으며 지역공동체권리에 관한 법률 및 사업계획 등의 다양한 정보 제공과 일대일 전문가의 조언 등의 서비스를 무료로 제공하고 있다.⁵⁾ 지역공동체 권리와 관련된 파트너들은 자발적인 조직들의 최고 경영자 협회인 'ACEVO'와 전 세계적으로 지역사회의 협동조합과 사회적 기업들을 육성하는 기관인 'Plunkett Foundation' 그리고 영국에서 가장

4) 영국의 지역 사회 및 지방정부에 대한 정부 부서로써 2006년 5월에 설립되었다. 건물규정, 지역사회화합, 소방 서비스 및 지역사회의 활력성, 주택, 지방정부, 계획 등 다양한 분야에서 영구 정부 정책에 관한 책임을 가지고 있다.

5) 이 서비스들은 전화나 My community 웹 사이트를 통해 제공하고 있다.

큰 사회적 투자기관 중 하나이면서 지역사회의 투자들을 관리하는 사회투자기업인 'Social Invest Business'가 있다.

그리고 전국적인 지역 주민 공동체들을 회원으로 두고 있는 네트워크 기관으로써 지역 주민 공동체들끼리 서로에게 마을사업 운영에 관한 경험을 공유하거나, 회원들 중에 존재하는 관련 전문가들을 통해 도움을 주고받을 수 있도록 연계시켜주는 역할을 한다. 이러한 로컬리티의 노력들은 지역공동체가 지역의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 하여 지역 주민 공동체들의 역량을 강화시키는데 중요한 역할로 작용하고 있다. 이러한 로컬리티의 연결 구조를 도식화하면 <그림 2>와 같다.



<그림 2> 로컬리티의 구조

2) 로컬리티에 의한 지역공동체의 자금조달방식

지역공동체가 주도하는 마을사업의 실현가능성을 제고하기 위해 로컬리티 자체에서 지역공동체에게 보조금이나 기금을 통한 사업자금을 제공해 주기도 하거나, 사업진행을 위한 운영자금을 안전하게 조달할 수 있도록 사회적 투자조직들을 연결하는 역할을 수행한다. 특히, 지역공동체 스스로 사업운영자금을 모을 수 있는 방안으로 영국 전역의 협력기업에 대한 중앙회원조직인 Co-operatives

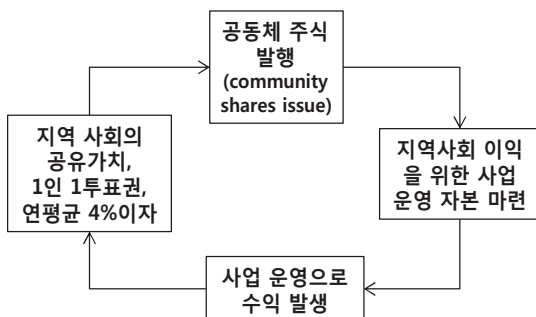
UK와 함께 공동체 주식(Community Shares) 발행을 도와주는 공동체 주식 단체(Community Shares Unit)를 운영하고 있는데, 이들은 자금이 필요한 협동조합 형태의 지역공동체들에게 공동체 주식 발행에 관한 정보와 가이드라인을 제공하며, 지역사회의 가치를 공유하는 사람들과의 연계를 지원하는 역할을 한다.

이때 지역공동체에서 발행할 수 있는 '공동체 주식'의 법적 정의는 없으며, 단지 금융실시기관(Financial Conduct Authority, FCA)에 등록된 협동조합(Co-operative)과 지역사회 이익단체(Community Benefit Society)에 의해 발행될 수 있는 '철회 가능한 주식(Withdrawable shares)'으로 불리는 독특한 형태의 주식 자본을 말한다. 이 공동체주식은 '양도 가능한 주식(Transferable shares)'이라고 불리는 일반 주식과는 다르게 주식시장에서의 판매 및 양도가 불가능하며 오직 투자자의 철회로 현금상환만 가능하다. 이 주식을 발행할 수 있는 조직은 지역사회의 이익을 목적으로 하기 때문에, 사업에 수익이 발생해도 개인에게는 배당금의 형태로 돌아오는 이익이 존재하지 않으며, 투자한 주식자본 이상으로는 주가가 오르지 않고 연 평균 4%(최소 2% ~ 최대 5%)의 이자와 기업 운영에 대한 동등한 의결권을 가질 수 있다. 한번 투자하면 최소 3년동안 유지해야 하므로, 일반 주식에 비해 상대적으로 장기적인 재정적 안정을 보장받을 수 있어 지역공동체가 주도하는 마을 사업의 초기 운영 자본 마련에 적합하다.

협동조합과 사회적 협동조합(Community Benefit Society)은 공동체 주식을 발행할 수 있다는 공통점을 가지지만, 두 집단의 목적과 특성은 상이하다. 협동조합의 경우 조합을 구성하고 서비스를 이용하는 구성원들의 상호적 이익을 목적으로 하

는 반면, 지역사회이익단체는 구성원의 이익보다는 그들이 속한 지역사회 전체의 이익을 최우선적인 목적으로 하기 때문에, 자선단체와 유한회사 형태의 사회적 기업의 자산잠금장치(asset regulator)와 같은 법적 권한을 가질 수 있다. 법적 자산잠금 장치는 주식 발행으로부터 모은 투자금으로 회사를 운영하는 개인이나 관계자가 규제기관(FCA)에 보고 없이는 함부로 사회적 기업의 자산을 사용할 수 없게 규제하는 것이며, 협동조합에는 해당하지 않는 제도라는 점에서 두 집단의 차이가 존재한다.

즉, 공동체 주식은 지역사회의 이익을 목적으로 하는 지역공동체 기업들이 초기자본을 모을 수 있게 해주는 가장 적합한 방법임과 동시에, 지역 주민들에게 지역사회의 이익이 되는 의미 있는 참여를 제공함으로써 사회적 공헌을 가능하게 해준다. 또한 일반 주식과는 달리 투자한 금액에 상관없이 동등한 의결권을 가지므로, 기업의 운영에 있어 민주적이며, 자신이 투자한 돈이 사용되는 경로를 알 수 있으므로 투명한 마을 기업 운영이 가능하다(그림 3 참고). 특히, 공공의 도움 없이 지역공동체 스스로 운영하는 마을 사업을 통해 지속가능한 수익을 창출할 수 있다는 점에서 지역공동체의 역량을 강화할 수 있는 방안이라 판단된다.



〈그림 3〉 공동체 주식의 흐름

IV. 지역공동체 입찰권리의 실태분석

1. 지역공동체 입찰권리의 작동원리

지역공동체 입찰권리는 국내에는 존재하지 않는 권리임과 동시에 젠트리피케이션 현상으로 인해 증가하는 건물주들의 횡포에 대응하는 가장 강력한 권한으로 작용할 수 있으므로 작동원리에 대해 면밀히 살펴보았다.

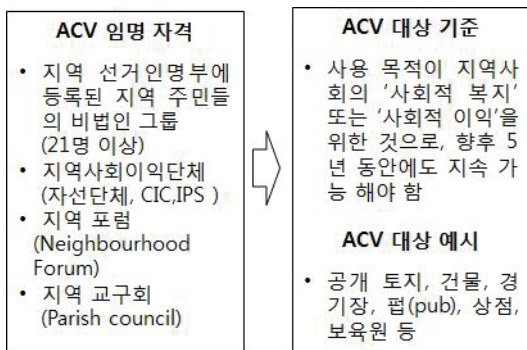
1) ACV(Asset of Community Value) 임명

Localism Act는 지역공동체에게 의미 있는 부동산을 ‘지역사회에 가치가 있는 자산의 목록(ACV 목록)’으로 지정하여 보호하고 있다. 자산의 지역사회가치를 판단하는 법적 기준은 자산의 현재까지 사용되어져 온 주요 목적이 지역 사회의 ‘사회적 복지’ 또는 ‘사회적 이익’을 위한 것이어야 하며 그러한 사용이 향후 5년 동안에도 지속가능한 것인지를 기준으로 한다. 이때 사회적 이익은 문화·오락·스포츠를 포함하는 이익으로 명시되어 있지만, 사회적 복지는 훨씬 폭넓은 활동에 적용될 수 있음을 명시하고 있다.

ACV 목록으로 등록 가능한 사례로는 공개 토지, 건물 또는 건물의 일부를 포함하며, 비공식적이거나 공식적인 경기장과 펍(pub), 지역 상점, 보육원 및 지역사회 모임장소로 사용되는 토지나 건물들을 포함한다. 이때 각 지방자치단체에서는 지역사회의 복지와 지역사회의 이익의 기준을 지역의 상황에 맞춰 정의할 수 있다. 목록에 등록하는 것은 ACV 소유자와는 무관하며, 지역 사회를 위하여 사용되어야 하는 것이 핵심이다. ACV 목록으로 승인될 수 없는 자산의 기준은 부동산의 1차적 속성이 지역공동체의 사용이 아닌 경우와,

부동산의 일부분이라도 주거지로 사용되는 경우, 이동식 주택, 우체국·민간 항공 기관·운송업체와 같은 조직의 공간으로 명시하여 제외하고 있다.

ACV를 임명할 수 있는 지역공동체 자격의 법적 기준은 지역의 선거인 명부에 등록된 21명 이상의 지역 주민들의 비법인 그룹, 자선단체, 구성원들 사이에 이익을 분배하지 않는 보증에 의해 제한된 회사(a company limited by guarantee that does not distribute profits amongst its members), 산업공제조합, 유한회사 형태의 사회적 기업, 지역 교구회이다. 이 조직들은 지역자치단체위원회(Community Council)에 서면 형식의 ACV 목록 임명 신청서를 제출함으로써 임명과정을 완료할 수 있다. 이때 임명 신청서에 필요한 사항으로는 지명된 건물이나 토지의 설명, 부동산의 현재 점유자에 대한 정보와 해당 토지의 소유권이나 임차권을 가지고 있는 모든 사람들의 주소, 자산이 가지고 있는 지역사회가치 설명, ACV 임명을 할 자격이 있다는 증거를 포함해야 하고, 임명 횟수에는 제한이 없다. ACV 임명이 가능한 지역공동체와 ACV 대상 기준 및 예시를 정리하면 <그림 4>와 같다.



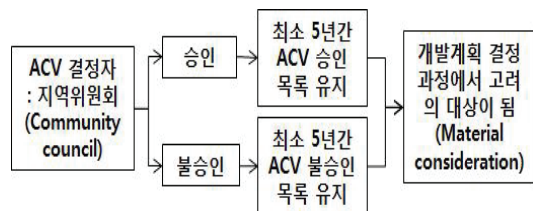
<그림 4> ACV 임명 자격과 ACV 대상 기준

2) ACV(Asset of Community Value) 목록 승인

법적 지명 자격에 부합하는 지역공동체가 지역 자치단체(Local authority)에 ACV 임명 요청 서류를 제출하였다면, 해당 지역의 위원회는 ACV 임명을 결정할 의무를 가지게 되고, 그 자산을 ACV로 승인할 것인지 결정하기 위하여 최대 8주 동안 검토할 수 있는 기간이 주어진다. 이때 지역 위원회는 지명된 부동산이 법적 기준에 부합하는지와 지자체에서 정한 지역사회의 이익을 위해 사용가능한지를 기준으로 판단하여 승인여부를 결정하게 된다.

지역 위원회가 결정을 마쳤다면 그 결과에 대해서는 부동산 소유자와 점유자 그리고 지역 교구회, 지명 기관 혹은 주민 공동체 모두가 알 수 있도록 서면 공지를 해야만 한다. 만약 지명이 승인되지 않더라도 이들에게 서면 공지할 의무가 있으며, 지역 위원회는 지명했던 자에게 그 이유를 서면으로 공지해야만 한다. 이때 지명했던 자는 위원회의 결정에 대한 항소 권리가 없는 대신 다시 신청할 수는 있다.

ACV로 인정되었음에도 불구하고, 부동산 소유자가 자산을 팔기 원한다면 소유자는 지역위원회에게 그 결정에 대한 재검토를 요청할 수 있고, 이것 또한 8주 동안 진행될 수 있다. 재검토 후에도 ACV승인 목록으로 결정되었다면, 부동산 소유자는 첫 번째 계층 재판소(First Tier Tribunal)에 항소할 수 있는 권리를 가지게 된다. 항소에서 부



<그림 5> ACV 목록화 과정

동산소유자가 승리할 경우 지역 위원회는 자산을 지명했던 지역공동체에게 지명목록에서 자산을 제거하라는 서면 공지를 해야 한다.

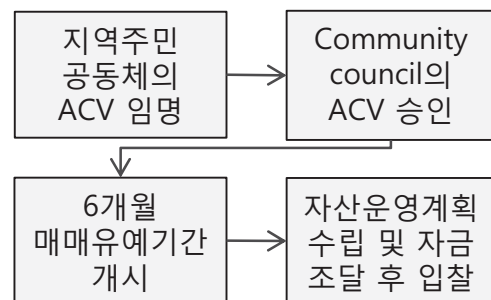
ACV 승인 목록으로 인정된 자산은 최소 5년 동안 ACV 목록에 등록되어 있게 되며, 지명된 자산이 ACV로 인정되지 않더라도 최소 5년간 ACV 불인정 목록에 등록되어있게 된다. 5년 동안 목록에 등록된 자산은 '물질적 고려의 대상(material consideration)'으로 취급되는데, 이것은 지역의 개발을 위한 토지의 사용 및 용도변경 계획을 결정하는 과정에서 필수적으로 고려해야 하는 대상이 되는 것을 의미하며 ACV 목록화 과정을 도식화하면 <그림 5>와 같다. 이때 ACV 자산의 사용 및 용도변경에 대한 허가를 무조건 방지하는 것을 의미하지는 않으며, 의사 결정자가 개발 계획을 판단하여 결정하는 과정에서 고려되어야 하는 계획 법률 과정의 대상이 되는 것을 의미하는 것이다. 이것은 지역공동체가 지역사회에 가치가 있다고 판단된 자산이 지역적 특성을 잃고 함부로 개발되지 않도록 방지할 수 있는 보호방안이라고 판단된다.

3) 매매유예기간의 개시(Triggering the moratorium)

ACV 목록으로 승인되었음에도 불구하고 자산 소유자가 매각 또는 임대하길 원할 경우, 그 의도를 지역 위원회에게 알려야만 한다. 이때 ACV 목록으로 승인된 자산에 대한 매매유예기간이 개시되며 지역공동체는 입찰에 대한 선제 권리를 갖게 된다. 두 가지의 지불유예기간이 존재하는데 첫 번째는 '잠정적인 기간(the interim moratorium period)'으로써, 지역사회이익단체가 자산을 소유

하길 원할 경우 초기 6주 안에 입찰 의도를 지자체에게 알려야 한다. 이때 자산 입찰이 가능한 지역공동체의 자격 조건은 ACV 임명 자격 조건에 비해 까다로운데, 지역사회이익을 목표로 구성되며, 자금조달방안을 가지고 있는 조직들⁶⁾이어야 한다. 즉, ACV 임명이 가능하였던 21명의 지역주민공동체는 입찰자격조건에 해당하지 않는데, 그 이유는 지역사회이익을 목적으로 자산입찰을 원하는 지역공동체라고 해도 이들의 자금조달 능력이 증명되지 못하기 때문이라 판단된다.

두 번째는 '전체적인 유예기간(the full moratorium period)'으로써 최대 6개월 동안 ACV로 임명된 자산이 지역공동체 외의 다른 사람에게 팔릴 수 없도록 매매가 유예되는 기간에 해당된다. 이때 입찰 의도를 표현했던 지역공동체는 자산 운영에 대한 사업계획과 입찰을 위한 자금을 준비할 수 있다. 매매가 유예되는 6개월 동안, 자산 소유자는 시장에 내놓을 수 있으며, 누구에게나 판매에 대한 논의를 할 수도 있지만, 입찰 의도를 표현한 지역공동체 외에는 계약을 할 수 없으며, 이들의 제안에 대해 거절할 최초의 권리가 없다. 즉, 법적 기준에 부합하는 지역공동체라면 자산 입찰에 대한 우선적 권리를 갖게 되는 것을 의미하며, 이 권



<그림 6> 지역공동체 입찰권의 작동원리

6) 자선단체법인(a legally constituted organisation such as a charity), 구성원들 사이에 이익을 분배하지 않는 보증에 의해 제한된 회사, 산업공 제조합, 유한회사 형태의 사회적 기업, 지역 교구회

리의 작동과정을 도식화하면 <그림 6>과 같다.

그러나 6개월의 매매유예기간 동안 지역공동체가 시장판매 가격만큼 자금을 모으지 못했다면, 6개월이 끝나는 직후 자산 소유자는 자유롭게 판매할 수 있게 되며, 또다시 매매유예 대상이 되어 재산상의 손해를 보지 않도록 18개월 동안 보호받게 된다.

2. 지역공동체 입찰권리의 적용 사례 분석

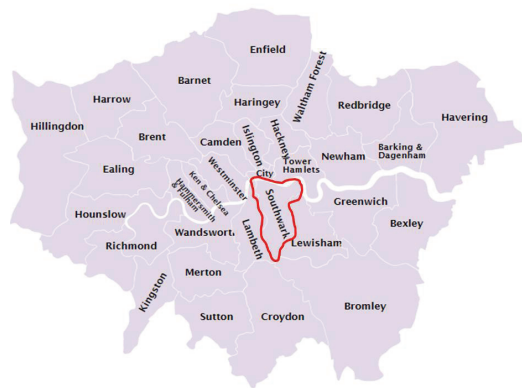
런던의 젠트리피케이션 현상으로 인해 사라질 위기에 놓여있던 'Ivy House pub'이 지역공동체 입찰권리에 의해 지역사회에 남아있게 된 사례를 분석하였다.

1) 젠트리피케이션 부작용 발생 배경

(1) 지리적 배경

'Ivy House pub'이 위치한 Nunhead 지역은 London borough of Southwark에 위치한 이민자와 취약계층⁷⁾이 많은 비율을 차지하는 주거지역인 동시에 독특한 소규모 상점과 펍(pub) 중심의 문화를 간직한 지역이다. Nunhead가 속해있는 Southwark 자치구는 런던의 33개 자치구 중 하나로 구도심이면서 금융 중심지인 City of London borough의 바로 동남쪽에 인접한 주거중심지역이며 <그림 7>을 참고할 수 있다.

이 지역은 1900년대 런던의 교외화 현상과 함께 쇠퇴현상을 경험하였으나 1990년대 테이트모던과 글로브 극장이 있던 Bankside의 '문화구역(cultural quarter)'을 기반으로 고급 아파트 지역이 형성되면서 현재 런던에서 가장 높은 지가 상승률을 기록하고 있는 고급주거 지역으로 변화하였다. 이러한 흐름은 2012년 도시재상사업⁸⁾과 대규모 부동산 개발로 이어져 현재 Ivy House pub이 위치한 Nunhead에 까지 영향을 미치고 있다.



<그림 7> 런던 33개 자치구 지도

출처: <http://directory.londoncouncils.gov.uk/>

(2) 사회적 배경

Ivy House pub⁹⁾은 Nunhead SE15 3BE 지역의 40 Stuart Road의 Peckham rye 공원 상단에 위치한 펍 으로서, 1930년대 건축 양식과 음악 공연 무대를 갖추고 있어 역사적·문화적 가치를 가

7) Peckham and Nunhead 지역의 경우, 인구 71,552명 중 백인 거주자 비율이 45%(자치구 평균 54%) 자치구 내에서 가장 낮고, 흑인·아프리카인·카리브·아프리카계 영국인의 거주자 비율은 38%(자치구 평균 27%) 자치구 내에서 가장 높으며, 정부 보조금을 받는 사회적 취약계층이 17%(자치구 평균 14%) 자치구 내에서 가장 높고, 영국 평균인 14%보다도 높은 특징을 보인다(2011년 기준)

8) Nunhead 지역의 재생 프로그램은 2012-2014년 동안 이루어졌고 1.2백만 파운드 이상의 투자를 보였다. 현재 Nunhead의 재생사업은 Peckham and Nunhead Area Action Plan에 의해 2015년부터 진행되고 있다.

9) 건축가 A.E.Sewill에 의해 1930년대에 설계되었다. 1930년대 건축양식으로 곡선형태 바와 목재를 사용한 벽면 등 고풍스러운 내부 인테리어 양식을 특징으로 하며, 음악 공연을 할 수 있는 무대공간이 마련되어 있어 1970년대에는 락 공연의 활성화와 함께 Ian Dury, Elvis Costello, Joe Strummer, Dr. Feelgood등의 유명 인사들의 공연을 개최하는 곳이었다.

진 랜드마크 역할을 하는 곳이었다(그림 8·9 참고)의 사진을 참고할 수 있다. 또한 지역 주민들의 결혼식과 모임장소 등으로 애용되며 지역 사회의 중심에서 주민들의 화합을 도모하는 허브 역할도 하였다.

그러나 Southwark 자치구의 고급 주택지역 형성과 같은 젠트리피케이션 현상이 Nunhead 지역에도 영향을 미치기 시작하였고, 2012년에 시작된 재생사업과 함께 주거지역의 대규모 부동산 개발은 Nunhead 지역의 독특한 특성을 이루던 소규모 상점들을 위협하기 시작하였다. Ivy House pub 또한 주거지역에 위치한 펍으로써 젠트리피케이션 흐름의 피해 대상이 되고 있었다.

Ivy House pub 건물의 소유자였던 Enterprise Inns(펍 건물 임대 회사)은 펍을 운영하여 얻는 임대료로는 Nunhead 지역의 상승하는 지가를 감당하기 힘들었고, 결국 숙박시설로 변경할 계획을 가진 부동산 개발자에게 펍 건물을 매각하게 된다. 건물주로부터 갑작스런 매각 통지를 받은 펍 운영 매니저는 이 사실에 대해 Ivy House pub을 애용하던 지역 주민들에게 알리기 시작하였고, Ivy House pub이 1주일 안에 사라질 위기에 처했

다는 소식을 들은 지역 주민이자 손님들은 펍을 지키기 위한 주민 공동체를 구성하기 시작하였다.

2) ACV(Asset of Community Value) 임명 요청과 승인

Ivy House pub을 지키기 위해 약 80명 정도의 지역 주민들이 모이게 되었고, 이들은 영국의 전통 맥주와 펍을 보호하기 위한 자선단체인 CAMRA의 도움을 받아 List your local pub 캠페인을 시작하게 되었다. 이들이 가장 먼저 시작한 일은 폐쇄 이후 철거될 위기에 놓인 펍 건물의 역사적 건축 양식을 보존하는 것이었다. 이를 위해 CAMRA의 도움을 얻어 English Heritage에 Ivy House pub의 문화유산 등재를 신청하게 된다. 펍의 오래된 건축적 가치를 인정받아 문화유산 Grade2¹⁰⁾ 목록으로 등록되었으나 2일 후 펍은 예정대로 폐쇄되었고 결국 숙박시설로 변경하려는 부동산 개발자에게 매각되었다. Ivy House pub이 사라지는 것을 막기 위하여 펍의 소유권을 갖기로 결심한 주민 공동체는 소유권을 입찰할 수 있는 조직형태로 전환할 것을 결정하였다. 결국 펍을 보호하기 위해 모였던 Nunhead 지역의 주민 공동체는 부동산 입



〈그림 8〉 Ivy House pub 외부모습

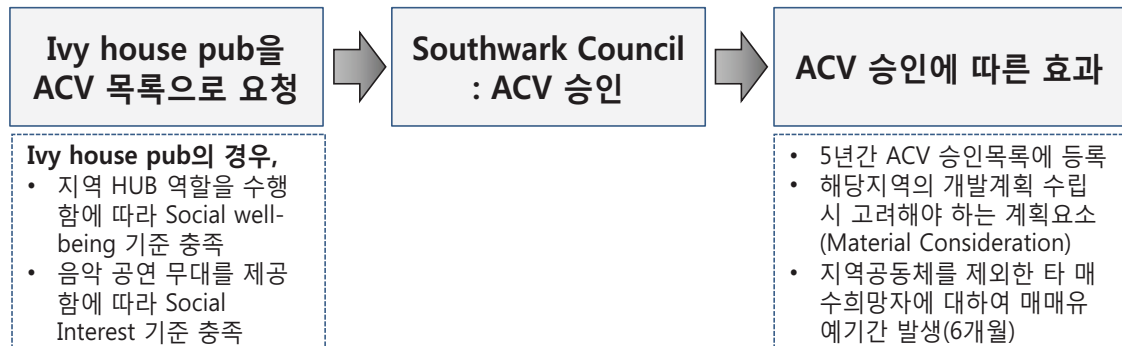
출처: <http://www.ivyhousesunhead.com/>



〈그림 9〉 Ivy House pub 내부모습

출처: <http://www.ivyhousesunhead.com/>

10) 영국 문화 유산(English heritage)에서는 보호가치가 있는 토지 및 건축물을 등급을 정해 목록에 등록하여 보호하고 있다. 이것은 건물의 변경을 방지하거나 보존을 보장하는 것이 아니며, 단순히 등재된 건물의 건축적 역사적 가치가 앞으로의 변경 계획에서 고려되어야함을 의미한다. 총 3가지의 등급이 존재하며, Grade I과 Grade II*의 경우 Grade II 보다 좀더 특별한 고려가 필요한 건물들을 의미한다.



〈그림 10〉 Ivy House pub의 ACV 임명 과정

찰을 위한 상업대출이 가능한 유한회사 형태의 Ivy House Community Pub Limited로 다시 태어나게 되었다.

이들은 CAMRA와 Locality의 법률 자문을 통하여 2012년 9월에 발효된 Localism Act의 지역공동체 입찰권리(Community Right to Bid)에 대한 절차를 알게 되었고, Ivy House pub을 ACV 목록에 등록시키기 위한 과정을 시작하게 된다. 그러나 유한회사가 된 주민 공동체는 ACV를 임명할 자격조건에 해당되지 못하여 지역의 문제를 논의하고 홍보하는 비영리 자선단체인 Peckham Society의 도움을 얻어 Peckham Society의 이름으로 Ivy House pub의 ACV 임명 과정을 진행하게 된다. 지역 주민 공동체와 Peckham Society는 Ivy House pub이 가진 건축적·역사적 가치 외에도 지역공동체의 결속을 유지하는데 중요한 역할을 하고 있음을 증명하는 ACV 신청서를 Southwark Council에 제출하였다.

Nunhead 지역의 자치위원회인 Southwark Council은 Ivy House pub이 Nunhead 지역 주민 공동체의 화합을 유도하고, 문화적으로 앞으로 더 큰 가치를 지역사회에 제공할 수 있을 것이라는 점을 인정하였고, 이들의 승인에 의해 2012년 10월 런

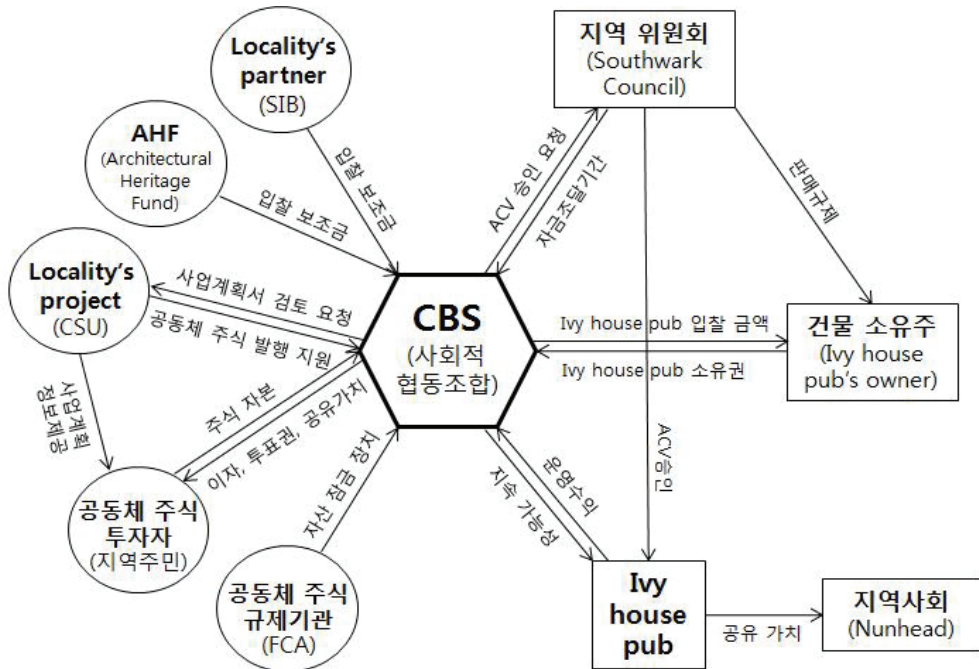
던 최초이자 영국 최초의 ACV로 등록되었다. 이것은 Ivy House pub이 ACV 승인 목록에 5년 동안 등록되어 개발 계획 시 고려의 대상이 되어야 함을 의미하였고, 초기 6주 동안의 Peckham Society의 도움을 얻어 입찰 의도를 의회에 표현함에 따라 6개월의 매매유예기간을 갖게 되었다. 이 과정을 단계별로 표현하면 〈그림 10〉과 같다.

이때 Southwark Council은 ACV 승인결정을 검토할 기간이 8주 동안 존재했음에도 불구하고 2일 만에 승인 처리를 완료하는 등 Ivy House pub을 구하기 위한 적극적인 행동을 취하였고, 지역사회의 문제를 해결하는 과정에서 지방위원회의 재량이 강화되었음을 보여준 사례로 볼 수 있다.

3) 매매유예기간 발생(Triggering the moratorium)과 입찰준비(Ready to bid)

2012년 10월 ACV를 확보한 이후 6개월의 자금 마련 기간을 확보하게 된 Ivy House Community Pub Limited는 지역공동체 연합 기관인 로컬리티로부터 사업계획 및 자금조달과 관련한 지원을 제공해줄 수 많은 조직들과 연결될 수 있게 되었다.

가장 먼저 지역의 협동조합을 장려하고 육성하며 지역공동체 소유(Community ownership)에



〈그림 11〉 Ivy House pub의 입찰 및 운영 자금조달 구조

관한 문제들의 해결을 돕는 법률 재단인 Plunkett Foundation의 사업개발 및 법률지원에 관한 조언을 얻어 개인 유한회사에서 지역공동체 이익을 위한 조직인 사회적 협동조합의 형태로 전환하였다. 이것은 조합 구성원들 개인의 이익보다는 지역사회의 이익을 목표로 하는 조직으로 공동체 주식 발행을 가능하게 해줌으로써 펍 운영을 위한 초기자본 확보에 유리하며, 지역공동체의 화합과 같은 더 큰 공유가치를 목적으로 하기 때문이다.

Plunkett Foundation이 사업 계획을 돕는 동안 로컬리티는 건축·측량 평가사, 건축가, 회계사 및 관계자 등의 전문가들로부터 무급 지원과 조언을 제공해주었고, 이들의 도움으로 사업계획을 실현시킬 수 있는 현실적인 방안을 마련할 수 있었다.

사회적 협동조합 형태의 지역 주민 공동체는 Ivy House pub건물의 소유권을 구입하기 위하여 안전한 대출 금융이 가능한 AHF(Architecture

Heritage Fund)에 대출을 신청하였고, 취약하다고 고려되어지거나 위험에 처한 건물들에 관한 단기금융을 제공해주는 역할의 AHF는 운영자본 5만 파운드를 포함하여 총 55만 파운드를 제공해주었다. 한 달 후인 2013년 1월에 ACV 구조 프로젝트를 지원하는 정부 기금을 관리하는 사회적 투자기업인 SIB로부터 보조금 금융을 신청하여 45만 파운드를 지원받게 되었다. 또한 공동체 주식을 발행하여 371명의 지역 주민 투자자들로부터 14만 2천 파운드를 모아 펍의 설비와 초기 운영자본을 마련할 수 있게 되었다.

이러한 지원을 기반으로 하여 2013년 3월에 Ivy House pub건물을 매입하였던 부동산 개발자로부터 81만 파운드로 Ivy House pub을 소유할 수 있게 되었고, Localism Act를 통한 지역사회 가치자산(ACV)으로 등록되며 지역 주민 공동체에 의해 공동으로 소유된 협동조합 형태의 영국 최초의 펍

으로 인정받게 되었다. <그림 11>을 통해 Ivy House pub이 지역공동체 소유가 되는 과정에서 입찰 및 운영 자금 조달에 관련한 주체들의 관계를 확인할 수 있다.

2013년 9월에 Ivy House pub이 다시 문을 열게 되면서 지역공동체 입찰권리를 기반으로 한 영국 최초의 사회적 협동조합 형태의 펍으로써 재탄생 하게 되었다. 현재는 펍의 원래 매니저를 비롯하여 주민 공동체를 제일 처음 조직하였던 조직원 8명에 의해 운영되고 있으며, 건물주의 퇴거 통지부터 지역공동체에 의해 소유되는 과정을 시간 순으로 정리하면 <표 4>와 같다.

V. 결론 및 시사점

이 연구는 젠트리피케이션의 부작용을 방지할 수 있는 하나의 제도적 장치로써, 영국 Localism Act의 지역공동체 권리를 소개하고 적용 사례 분석을 통해 국내에 제도적 시사점을 제시하고자 하였다. Localism Act는 지역주민들이 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 지역 사회에 대한 새로운 권리와 권한을 부여하는데 목적을 둔다. 이 중 지역공동체에게 새롭게 부여된 권리는 크게 3가지로 첫째, 지역 공공 서비스를 운영할 수 있는 지역공동체 발언권 둘째, 지역사회에 필요한 부동산을 개발할 수 있는 지역공동체 건설권 셋째, 지역공동체가 부동산을 입찰할 수 있는 지역공동체 입찰권이다.

<표 4> Ivy House pub의 지역공동체 자산화 과정과 사회적 기업의 역할

시기	사건	사회적 기업의 역할
2012년 4월	Ivy House pub 건물주로부터 일방적 퇴거 통보를 받음	CAMRA, List your local pub 캠페인 주도 CAMRA, 영국문화유산에 Ivy House pub을 Grade2로 신청
	Ivy House pub을 지키기 위한 주민 조직 구성	
	Ivy House pub 폐쇄 주민 공동체 조직에서 유한회사로 전환 (Ivy House Community Limited)	
2012년 9월	지역공동체 입찰권리 발효(Community Right to Bid)	
2012년 10월	Ivy House pub을 ACV 목록 임명 요청	Peckham Society, 유한회사로 전환된 지역 주민 공동체 대신 Southwark Council에 ACV 임명 신청을 함
	ACV 목록 승인과 함께 6개월의 매매유예기간 발생	
2012년 11월	유한회사에서 사회적 협동조합 (Community benefit society)형태로 전환	Plunkett Foundation, 법률 및 사업계획 조언 제공
2013년 1~2월	ACV 입찰 자금 조달	Architecture Heritage Fund(1월) SIB(2월), 입찰 보조금 제공 CSU(Community Shares Unit), 가이드라인 제공 및 사업계획 검토
	운영 자금을 위한 공동체 주식 발행 (Community Shares)	
2013년 3월	Ivy House pub 입찰	
2013년 9월	Ivy House pub이 지역공동체에 의한 사회적 협동조합 펍 으로 재탄생	

이 중 지역공동체 입찰권리는 지역의 독특한 정체성을 간직한 지역 상점이나 펍 등이 젠트리피케이션에 의해 훼손되는 것을 방지하기 위한 권한으로, 지역공동체 연합인 로컬리티의 법률 자문과 사업계획 지원 및 자금조달 지원 등을 통해 보다 효율적으로 활용된다. 특히 Ivy House pub 사례에서 확인하였듯이 로컬리티는 지역공동체가 지역의 특수성을 간직한 부동산이 지역공동체 자산화가 되는데 중요한 역할을 하였다.

실제 사례분석을 통해 확인된 지역공동체 입찰권리 작동의 핵심은 ACV 제도와 공동체 주식이었다. ACV 제도는 젠트리피케이션에 의해 지역에 중요한 의미를 가지는 부동산이 민간자본에 매각 될 상황에 놓였을 때, 지역의회가 지역공동체로부터 ACV신청을 받아 지역공동체가 민간자본보다 우선적으로 부동산을 매입할 수 있는 권리를 갖게 하는 제도로 지역의 소중한 자산이 지역적 특성을 잃지 않도록 보호하는 제도라 판단된다. 또한 자금조달 능력을 갖춘 지역공동체만이 권리이행을 가능하게 하므로 친시장주의적인 제도임과 동시에 지역공동체의 화합과 지역의 장소적 정체성을 지킬 수 있는 가장 효과적인 방법이라고 판단된다. 공동체 주식은 지역 사회 이익을 목적으로 하는 사회적 협동조합 형태의 지역공동체가 주식 발행을 통해 스스로 자금을 조달할 수 있게 도와주는 실질적인 수단이며, 동시에 정부의 재정지출을 줄이고 공동체의 독립성을 보장함으로써 그들의 역량을 강화시킬 수 있는 일석이조의 효과를 지닌 제도이다.

이와 같은 연구결과를 바탕으로 국내 젠트리피케이션 부작용 방지를 위한 제도적 장치 마련에 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 영국 Localism Act의 지역공동체 3권과 같이 지역공동체가 직접적으로 공공 서비스를 제안하고 운영하

는 행정권력 이양 제도가 필요하다. 현재 공공 서비스 운영은 지방자치단체에서 전담하고 있으나 지역주민단체에게 그 권한을 이양함으로써 지역공동체의 역량 강화가 이루어질 수 있을 것이다. 또한 이것은 지역 주민의 자율적인 임대료 협약 등 지역자산을 보호하는 새로운 제도적 장치 마련에 발판이 될 수 있을 것이다.

둘째, 지역의 정체성에 중요한 기여를 하는 지역자산이 민간투기자본에 의해 멸실될 위기에 놓였을 때, 지역공동체에게 해당 부동산의 우선 매수권을 부여하는 등의 지역자산을 보호하는 제도의 도입이 필요하다. 지역공동체 입찰권리와 같은 권한은 현재 국내에는 존재하지 않으므로 도시재생활성화지역 내 주요 지역자산으로 자리매김한 부동산이 매매시장에 나왔을 때 지역공동체에게 우선 매수할 수 있는 권한을 부여하는 방안을 제도화하는 것을 고려해 볼 수 있겠다. 이것은 도시재생사업으로 인해 지가 및 임대료가 급등하여 젠트리피케이션의 부작용이 예상되는 지역에서 인적자산, 문화적 자산의 비자발적 유출을 방지함으로써 지역공동체의 유지 및 발전에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 공공에서 지원하는 자본으로는 한계가 존재하므로 공동체 주식과 같은 지역공동체의 self-financing 기법의 도입을 통해 보다 지속가능한 지역자산의 보호를 도모할 필요가 있다. 다만, 영국에서 활용하는 공동체 주식과 같은 개념은 국내에는 존재하지 않으므로 국내 실정에 맞는 한국형 self-financing 기법의 마련이 필요하다. 공공에서는 협동조합 형태의 지역공동체가 자산을 출자하고 관리 및 운영하는 방법에 대한 구체적인 가이드라인을 제시함으로써 새로운 제도가 도입되는 과정에서 발생하는 시행착오를 줄일 수 있을 것이다.

넷째, 지역 자산을 보호하기 위한 지역공동체

입찰권리에 따르면 지역사회에 이익을 제공하거나 사회적 복지 측면에서 가치를 갖고 있는 부동산을 소유한 자는 해당 부동산을 자유롭게 매매하는데 기간의 제약을 받게 된다. 이러한 제도를 국내에 적용하기 위해서는 자유로운 매매의 제약에 따른 손실을 보완할 수 있도록 양도소득세 등의 거래세를 감면하는 인센티브 제공이 필요하며 이를 통해 민간의 활발한 참여를 도모할 수 있을 것이다. 예를 들어 도시재생특별법에 적용할 경우 지방자치단체, 지방공기업, 마을기업, 토지 소유주와 같은 도시재생사업시행자에 대해서만 제한적으로 적용되어 왔던 세금감면특례에 대해 특례 대상의 범위를 확장할 필요가 있을 것이다. 이를 통해 도시재생활성화구역 내 지역자산으로 자리매김한 부동산을 지역공동체가 소유하고 저렴한 임대공간으로 활용할 수 있을 것이라 판단된다.

참고문헌

- 김길, 2006, "서울의 주택재개발과 젠트리피케이션 과정으로써의 근린 변화: 월곡 4동 재개발구역의 사례연구", 『국토계획』, 41(4): 215~216.
- 김길, 2008, "젠트리피케이션의 연구동향", 『한국도시지리학회지』, 11(1): 75~84.
- 김계숙, 2010, "산업구조 특화와 다양성이 지역-산업 고용 성장과 근로소득 불평등에 미친 영향: 제조업 근로소득자를 중심으로", 단국대학교 박사학위논문.
- 김봉원·권니아·길지혜, 2010, "삼청동길의 젠트리피케이션 현상에 대한 상업화 특성분석", 『한국지역경제연구』, 15(2): 83~102.
- 김필호, 2015, "강남의 역류성 젠트리피케이션: 신사동 가로수길과 방배동 사이길의 사례연구", 『도시연구』, 14: 87~123.
- 김호식·유원근, 2007, "경제적 관점에서 본 지역공동체와 지역발전: 지역 산업 조직화를 통한 경제 활성화 방안을 중심으로", 『한국행정과 정책연구』, 5(1): 59~89.
- 박인권, 2012, "지역재생을 위한 지역공동체 주도 지역발전전략의 규범적 모형-SAGE 전략", 『한국지역개발학회지』, 24(4): 1~25.
- 박정은, 2014, "도시재생을 위한 사회적기업의 지속가능성 요인", 서울대학교 박사학위논문.
- 변필성, 2003, "젠트리피케이션에 관한 일고찰: 레이와 스미쓰의 1980년대 연구를 중심으로", 『한국경제지리학회지』, 6(2): 471~486.
- 신정엽·김감영, 2014, "도시 공간 구조에서 젠트리피케이션의 비판적 재고찰과 향후 연구 방향 모색", 『한국지리학회지』, 3(1): 67~87.
- 여혜진·박성남·김민지, 2015, "사회적 경제조직의 지역공동체 역량 형성에 관한 연구: 생활환경개선사업을 수행하는 주민주도형 사회적 경제조직을 중심으로", 『도시설계』, 6(4): 47~62.
- 오동훈, 2005, "젠트리피케이션 사례 비교·조사를 통한 실현가능한 도시재활성과 정책 방향 모색(I) - 역사 보존지구를 중심으로", 『부동산학연구』, 11(1): 51~67.
- OECD, 2006, OECD 국가의 사회적기업과 시사점.
- 이선영, 2014, "재개발, 이주, 젠트리피케이션 반대운동", 『대한지리학회지』, 49(2): 299~309.
- 이희연·심재현, 2009, "서울시 젠트리파이어의 주거이동 패턴과 이주 결정요인", 『한국도시지리학회지』, 12(3): 15~26.
- 전대욱·박승규·최인수, 2012, 「지역공동체 주도의 발전전략 연구」, 한국지방행정연구원.
- 정지희, 2007, "문화·예술시설 입지에 기반한 서울시 삼청동길의 가치상향적 상업화", 『지리학논총』, 50: 91~116.
- 정현주, 2005, "젠트리피케이션의 이론과 쟁점: 비교 연구를 통한 맥락적 분석", 『지리교육논집』, 49: 321~335.
- 최병현, 2013, "서울시 도심부 재개발 공동주택의 젠트리피케이션 효과에 관한 실증분석", 광운대학교 박사학위논문.
- 하성규, 1996, "서울의 주거빈곤실태와 복지증진방안", 『도시연구』, (2): 95~126.

- Bailey, N., 2012, "The role, organisation and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK", *Progress in planning*, 77: 1~35.
- Chaskin, P., 1997, "Perspectives on Neighbourhood and Community: A Review of the Literature", *Social Service Review*, 71(4): 521~547.
- Deas, I., 2013, "Towards Post-political Consensus in urban policy? Localism and the Emerging Agenda for Regeneration Under the Cameron Government", *Planning, Practice & Research*, 28(1): 65~82.
- Dees, J. G., 1998, *The meaning of social entrepreneurship*, Stanford University.
- Defourny, J. and Nyssens, M., 2010, "Social enterprise in Europe: At the crossroads of market, public policies and third sector", *Policy and Society*, 29: 231~242.
- Freeman, L. and Braconi, F., 2004, "Gentrification and displacement: New york city in the 1990s", *Journal of the American Planning Association*, 70(1): 39~52.
- Glass, R., 1964, *London: Aspects of Change*, London: MacGibbon and Kee.
- Hamnett, C., 1984, "Gentrification and residential location theory: a review and assessment", *Geography and the urban environment: Progress in research and applications*, 6: 283~319.
- Kitchin, H. and Ross, A., 2012, *The Localism Act: an LGiU Guide updated September 2012*, LGiU
- Ley, D., 1986, "Alternative explanation for inner-city gentrification: a Canadian assessment", *Annals of the Association of American Geographers*, 76(1): 521~535.
- Lucas, R. E., Jr., 1988, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22(1): 3~42.
- Mattessich, P., Monsey, B. and Roy, C., 1997, *Community Building: What Makes It Work? A Review of Factors Influencing Successful Community Building*, St Paul, Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation.
- Romer, P. M., 1986, "Increasing Returns and Long-Run Growth", *The Journal of Political Economy*, 94(5): 1002~1037.
- Smith, N., 1987, "Gentrification and the Rent Gap", *Annals of the Association of American Geographers*, 77(3): 462~465.
- Zukin, S., 2009, "New Retail Capital and Neighborhood Change: Boutiques and Gentrification in New York City", *City & Community*, 8(1): 47~64.
- <http://communityshares.org.uk/>
- <http://directory.londoncouncils.gov.uk/>
- <http://locality.org.uk/>
- <http://lovenunhead.co.uk/>
- <http://mycommunity.org.uk/>
- <http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp>
- <http://www.ahf.org/>
- <http://www.camra.org.uk/>
- <http://www.english-heritage.org.uk/>
- <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-communities-and-local-government>
- <http://www.ivyhousesunhead.com/>
- <http://www.lgiu.org.uk/>
- <http://www.moleg.go.kr/main.html>
- <http://www.peckhamsociety.org.uk/>
- <http://www.plunkett.co.uk/>
- <http://www.sibgroup.org.uk/>
- <http://www.socialenterprise.or.kr/index.do>
- http://www.southwark.gov.uk/downloads/download/3861/peckham_and_nunhead_community_council_area_profile
- http://www.southwark.gov.uk/downloads/download/3933/peckham_and_nunhead_area_action_plan_-_adoption

원 고 접 수 일 : 2016년 2월 5일
1 차 심 사 완 료 일 : 2016년 2월 24일
최 종 원 고 채 택 일 : 2016년 3월 10일