

## 공동자원 개념과 제주의 공동목장

공동자원으로서의 특징\*

최현\*\*

이 논문은 공동자원의 개념을 재정의하고 제주의 공동목장의 사례를 통해 그 개념의 정당성을 검토한다. 공동자원은 경합성과 비배제성을 가진 자원으로 정의되는데, 이 논문은 경제학적으로 정의된 공동자원의 비배제성을 사회학적·윤리학적 정당성 측면에서 재정의함으로써 공동자원의 개념을 재정의했다. 사회학적·윤리학적 비배제성은 크게 다음의 3가지로 정의할 수 있다. (1) 그 자원을 형성하는 데 특정 개인이나 집단이 기여한 것이 없는 경우의 일반적 비배제성. (2) 해당 자원의 이용이나 수익이 없이는 인간의 생존이 불가능할 경우의 일반적 비배제성. (3) 해당 자원을 발전·관리·유지하는 사람들에 대한 특정한 비배제성. 이러한 개념의 정당성을 제주의 공동목장의 주요 사례를 통해 살펴보았다. 제주도에서 공동목장이 생성·발전된 과정과 사유화되면서 생겨난 문제, 그리고 그것을 극복하려는 공유화운동을 통해 공동목장의 공동자원으로서의 특성을 보여주고 이를 통해 이 논문에서 새롭게 정의한 공동자원의 개념이 가진 정당성을 주장한다. 특히 공동자원의 새로운 개념은 공동자원으로서의 성격을 공유하는 다양한 자연적·사회적 자원의 사유화를 극복하는 데 도움을 줄 수 있다. 이를 위해 부족하지만 법적·철학적·경제적 연구 성과를 반영하려고 노력했다.

\* 이 연구는 2011년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2011-330-B00108).

\*\* 제주대학교 교수·사회학 wnuni85@gmail.com

## 1. 머리말

자본주의의 발전에 따른 사유화 또는 자연의 상품화 과정 속에서도 제주지역에서는 물, 토지, 어장과 해수면 등 자연자원의 공공성이 매우 높기 때문에 현재까지도 일부가 공유자원으로 남아 공적으로 관리되고 있다(신행철, 1995; 윤순진, 2006). 그런데 최근 무분별한 자연자원의 사유화, 사적 개발 사업 등으로 인해 공공성이 훼손되고 환경오염이 발생하여 심각한 우려가 발생하고 있다. 한편에서는 물산업이 중앙 정부에 의해 '제주광역경제권 선도산업'으로 선정되고 지방 정부가 풍력발전 선도 모델을 채택하면서 물과 바람을 사유화하고 산업화하려는 시도가 더욱 확대되고 있다. 하지만 다른 한편에서는 한국공항공이 물을 증산하려는 계획에 대해 도민들이 강력하게 저항하는 데서 알 수 있듯이 자연자원을 사유화하고 사적 이익을 위해 사용하는 것에 대해서 일반 도민들이 강한 반감을 가지고 있는 것도 사실이다. 사실 제주도는 공공성이 강한 자연자원에 대해 공적으로 관리해야 한다는 도민들의 의사를 반영해서 2006년 지하수에 대한 공적 관리 제도를 마련하기도 했다(권상철, 2011). 그렇지만 지하수에 대한 공적 관리를 둘러싸고 자본과 토지 소유자들의 저항이 가라앉지 않고 있다. 행정 소송, 헌법 소원 등이 이어지면서 자연 자원의 공공적 관리의 필요성과 사적 재산권 사이의 갈등이 지속적으로 재현되고 있다.

이러한 갈등을 해결하고 자연을 공공적으로 관리함으로써 자연의 혜택이 더욱 많은 사람들에게 미칠 수 있도록 하지 않으면 자연에 대한 수탈이 강화되고 환경 파괴는 더욱 심각해질 수밖에 없다. 부가 불평등하게 분배되는 경우 빈곤층과 부유층이 자연을 수탈하는 것을 막을 수 없기 때문이다. 부유층은 국가의 친환경적 정책을 통제할 수 있는 너무나 많은 자원을 가지게 되고, 빈곤층은 친환경적 정책에 반대하는 여론을 형성한다. 백(1997)이 지적했듯이 더 많은 부의 축적을 위하여 자연을 수탈하고 더 많은 위험을 감수해야 하는 '위험'은 자본주의 사회의 필연적 산물이며, 사회 불평등에 따라 정부와 전문가집단이 권력과 정보를 독점함으로써 이러한 위험은 증폭된다. 일본의 원전사태는 이러한 '위험'의 현실성을 적나라하게 보여주고 있다. 따라서 인류의 부를 평등하게 나누어 빈곤에서 헤어나지 못하는 사람과 엄청난 부를 무기로 다른 사람들을 지배할 수 있는

사람 사이의 분리를 없애는 것은 자연 수탈을 줄이는 기본 조건이다.

이러한 문제의식에서 보면 토지, 물, 바람 등에 대해 공공적으로 관리하고 자연의 혜택을 공유함으로써 시민들의 복지를 확대하는 것은 다시금 인간이 자연과 호혜적 관계를 회복할 수 있는 첫걸음이다. 그런데 이를 위해서는 토지, 물, 바람 등 공동자원이 사유화되고 그에 따라 인간들의 삶의 방식이 변화했던 과정에 대한 계보학적 연구가 필요하다. 그리고 이러한 계보학적 연구는 경제학, 사회학, 법학, 지리학 등의 학제적 연구를 통해서만 실현될 수 있다. 하지만 지금까지는 토지, 물, 바람 등을 개별적으로 다루거나 각각의 분과 학문에서 자연 자원을 연구했을 뿐이다. 이 연구는 토지, 물, 바람의 공공 관리의 경험을 통해 공동자원의 개념을 재정의하고 공동자원의 공공적 관리의 가능성을 타진하려는 시도의 일환이다. 특히 여기서는 제주의 토지의 공공적 관리를 다룰 것이다. 왜냐하면 토지는 자연자원 중에서 가장 먼저 사유화되었기 때문에 다른 자연자원의 사유화 과정을 전망하는 시금석이 될 뿐만 아니라 물, 바람의 공공적 관리 역시 토지의 공공적 관리와 떼어서 생각하기 어렵기 때문이다.

여기서는 공동자원의 개념을 재정의하고 제주의 공동목장 사례를 통해 그 개념의 정당성을 검토한다. 제주의 공동목장을 주요 사례로 다루지만, 공동목장의 유지와 사유화의 문제, 그리고 그것을 극복하려는 공유화운동은 공동자원 특히 자연이라는 공동자원의 사유화 과정에서 나타나는 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있다. 제주에서의 공동목장의 사유화 사례를 분석함으로써 제주 지역의 물이나 바람의 사유화뿐만 아니라 이외의 지역에서도 자연의 사유화 과정에서 나타날 수 있는 문제를 해결하는 데 도움이 되는 교훈을 얻는 것이 이 논문의 목적이다. 이를 위해 부족하지만 법적·철학적·경제적 연구 성과를 반영하려고 노력했다.

## 2. 개념 정의: 공동자원(共同資源, common pool resource: 이하 CPR)이란 무엇인가?<sup>1)</sup>

토지, 물, 햇빛, 공기 등 자연자원을 사회과학에서 다루기 위해 사용하는 개념은 아직까지 통일되어 있지 않다. 다만 토지, 물, 햇빛, 공기 등 자연자원을 다루는 데 도움이 되는 몇 가지 개념이 경제학에서 발전되어 행정학, 법학, 사회학 등에서 사용되고 있는데, 자유재(free goods), 공유재(또는 공유자원 common property resources), 공동재(common goods 또는 공동자원 common pool resources), 공공재(public goods) 등이 그러한 개념들이다. 이 논문에서 다루는 자연자원을 정의하기 위해서는 먼저 이 개념들을 검토하는 것이 필요하다. 자유재는 자연자원 또는 인공 시설 중에서도 너무나 풍부하기 때문에 누구나 무료로 사용할 수 있는 것을 지칭한다. 공유자원은 다수의 사람이 공동으로 소유권을 가지고 있는 자연자원 및 인공 시설을 의미하며, 공동재 또는 공동자원은 다수의 개별주체들이 공유하고 공동으로 사용하며, 잠재적인 사용자를 배제할 수 없거나 배제하기 어렵고(non-excludable), 한 주체의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는(subtractable) 자연적 자원이나 인공 시설이라고 정의된다(오스트롬, 2010: 70~75; 이명석, 2006: 254).

오스트롬(2010)은 공동자원과 공공재를 구분함으로써 공동자원의 특성을 분명하게 드러내려고 노력했다. 그는 공동자원이 감소성 또는 경합성을 가지고 있다는 점에서 공공재와 구분된다고 주장한다. 공공재는 어떤 사람이 사용하더라도 다른 사람이 사용할 수 있는 양이 줄지 않으므로 이용자들이 경쟁할 필요도

---

1) 우리 학계에서는 지금까지 공동자원이라는 용어 대신에 주로 공유자원이라는 용어를 사용했는데 이것은 실제로 소유권을 다수가 공유하고 있는 common property resource와 소유권과 상관없이 다수가 사용하는 CPR 또는 commons를 혼동하게 만들었다. 그 결과 공동자원(CPR 또는 commons)을 둘러싼 국제적인 논의를 극히 예외적으로 남아 있는 공유재산이나 자본주의적 소유관계에 따른 공유재산에 관한 논의로 협소하게 만드는 경향이 있었다. 이 논문에서는 혼동을 피하고 공동자원을 둘러싼 국제적 논의를 적극적으로 수용하고 확대하기 위해 commons나 CPR을 다룰 때 공동자원이라는 용어를 사용하며 공동재산을 다룰 경우에만 공유자원이라는 용어를 사용한다.

<표 1> 자원의 분류

	배제성	비배제성
감소성 또는 경합성	사유재 음식, 옷, 가구, 자동차 등	공동재(공동자원) 바다, 하천, 공동목장, 공동어장 등
비감소성 또는 비경합성	회원재 케이블 TV 방송, 소프트웨어, 지적 재산 등	공공재(공개재) 치안, 인터넷, 일기예보, 공개 소프트웨어(shareware) 등

출처: 강만익, 2011: 76~77; 배득중, 2001; 배득중, 2004; 오스트롬, 2010; 이명석, 2006.

없다. 반면에 공동자원은 감소성이 있어 이용자가 경쟁이 불가피하다는 것이다. 오스트롬이 정의한 공공재는 결과적으로 사유재와 유사하다. 단지 오스트롬은 경합성과 배제성을 독립적인 속성으로 보았으나 사유재라는 개념을 사용하는 학자들은 경합성과 배제성 사이에 인과관계가 있는 것으로 간주한다. 따라서 이들에 따르면 자원은 사유재와 경제재로 구분되나, 오스트롬의 분류 기준에 따르면 자원은 공동자원, 공공재, 사유재, 회원재(다른 사람들이 사용한다고 줄어들지 않지만 특정 집단의 회원만이 독점적으로 사용할 수 있도록 하는 장치에 의해 다른 사람들의 사용을 배제하는 자원)의 4가지로 구분된다(<표 1> 참조).

오스트롬의 정의는 현재 문제가 되고 있는 자연 자원의 특징을 개념적으로 정의함으로써 자연자원을 이해하고 그것을 둘러싼 갈등을 해결하는 데 큰 도움이 된다. 특히 지금까지 하딘의 “공유지의 비극”이라는 개념에 따라 자연자원을 효율적으로 관리하기 위해서는 비록 자연자원의 사유화가 많은 문제를 낳지만 불가피하다는 신자유주의적 논리에 강력한 문제를 제기하고 다양한 대안을 제시했다는 점에서 매우 큰 의미가 있다(김윤상, 2010; 윤순진, 2004; 2006; 이명석, 2006). 하지만 그 개념은 몇 가지 문제를 내포하고 있다. 우선 오스트롬은 경합성과 배제성이라는 자원의 물리적 속성에 따라 자원을 분류함으로써 여러 가지 문제를 낳는다. 예를 들어 배제성은 자원 자체의 속성이라기보다 사회적으로 형성된 것인데, 이것을 자원의 물리적 속성으로 간주함으로써 역사적 변화에 따른 자원의 사회적 속성의 변화를 파악할 수 없도록 한다. 기술이 발전하거나 소유권 제도가 생겨나고 사람들의 자원에 대한 태도가 변화함에 따라 이전에는

다른 사람이 사용하는 것을 배제할 수 없던 자원이 배제할 수 있는 자원으로 바뀌는 경우가 있고, 물이나 공기처럼 감소성(자원의 자체 물리적 속성)이 있어도 경합성(자원의 사회적 속성)이 없던 것이 인구 증가와 환경오염, 기후 변화로 경합성을 갖게 되는 경우가 있다. 또 사유재 또는 공공재였던 바다나 황무지 등이 인구의 증가, 측량기술의 발달과 상품화의 진전에 따라 사유화됨으로써 배제성을 가지게 되었다. 그런데 오스트롬의 개념은 이러한 변화를 파악하기 어렵게 만든다.

두 번째 문제 역시 첫 번째 문제와 밀접한 연관을 갖는데, 사유재와 회원재 등 대부분의 자원으로부터 사람들을 배제하는 것을 정당화하는 결과를 초래한다는 것이다. 현재 대부분의 자원들은 경합적 성격을 가지고 있든 없든 사유화되어 배제성을 갖고 있다. 예를 들면, <표 1>에서 볼 수 있듯이 현재 대부분의 자원은 사유재나 회원재에 속한다. 이러한 사적 소유나 독점에 의한 배제가 자원의 물리적 속성에 의한 것이라면 배제를 비판하는 것은 불가능하게 된다. 따라서 오스트롬의 공동자원 개념은 신자유주의적 사유화로부터 공공재나 공동자원을 보호하는 데에는 유용하지만, 공공재나 공동자원의 영역을 확대하는 것을 가로막는다. 실제로는 배제성이라는 자원의 물리적 속성이 사유화나 독점을 가져오는 것이 아니라 사유화나 독점이라는 사회적 제도가 배제를 가져오는 것이다.

코헨(1993)은 재산권에 대해 논하면서 자원과 인간의 관계에 대한 이러한 오해를 바로 잡는 것의 중요성을 이미 지적했다. 그는 재산권이라는 것이 소유자와 사물 사이의 관계가 아니라 그 사물을 둘러싼 사람들 사이의 권력 관계라는 점을 분명히 인식해야 한다고 지적한다. 곧 한 사람의 권리란 항상 다른 사람에 대한 권리며, 사유재산권의 핵심은 항상 소유권자가 다른 사람의 사용을 금지·배제할 수 있는 권리였다는 것이다. 자연자원이든 인공자원이든 자원과 인간의 관계는 사물의 물리적 속성에 의해 결정되는 것이 아니라 인간 사이의 관계에 의해 결정된다. 즉 자원들의 물리적 속성이 자원을 구분하는 데 영향을 미치는 것이지만, 결국 자원들과 인간 사이의 관계를 근본적으로 규정하고 자원의 분류 기준을 제공하는 것은 자원을 둘러싼 인간들의 관계다. 같은 물리적 속성을 가진 소프트웨어도 어떤 사회관계에 놓여 있느냐에 따라 공공재가 될 수도 있고 회원재가 될 수도 있으며, 같은 물도 사유재산이 될 수도 공동자원이 될 수도

있다.

따라서 공동재 또는 공동자원은 물리학적·경제학적으로, 다시 말해 사물의 입장이나 자본가의 입장에서 정의되어서는 안 되며 윤리학적·사회학적으로, 다시 말해 시민의 입장에서 재정의될 필요가 있다. 공동자원이 공동자원인 것은 어떤 자원이 그 자체로 비배제성을 가졌거나 배제를 하는 데 비용이 많이 들기 때문이 아니다. 오히려 그것으로부터 사람들이 배제되면 사람들이 살아갈 수 없거나 사람들을 그것으로부터 배제하는 것에 도덕적 정당성이 없기 때문이다. 그리고 사람들이 현행법에 따른 소유관계나 기술적 능력과 상관없이 그러한 자원으로 배제하는 것을 부당하게 여기기 때문에 공동자원이 되는 것이다. 예를 들어 아직까지 제주도에서 누구나 산과 들에 널려있는 고사리를 꺾을 수 있는데,<sup>2)</sup> 이것은 땅 주인이 없어서도 아니고 땅 주인 이외의 사람들을 고사리 채취로부터 배제할 기술이나 제도가 없어서도 아니다. 오히려 제사와 식생활에 필요한 고사리는 꺾는 수고를 아끼지 않은 사람에게 속한다는 가치관에 따른 것이라고 할 수 있다. 이러한 사회적으로 공유된 가치관에 따라 토지 소유권에 따른 배제를 강력하게 강제할 수도 없고 하지도 않는 것이다. 토지 소유권이 절대적이라는 생각이 뿌리내려 고사리 채취를 제도적으로 처벌하고 그것을 도둑질로 사람들의 생각에 낙인찍을 수 있게 되면 땅 주인만 고사리를 꺾거나 땅 주인에게 지대를 지불하고 고사리를 꺾게 될 것이다.

사람이 생산할 수 없지만 모든 사람의 생존에 반드시 필요한 토지, 물, 햇빛, 공기 등 자연자원을 모든 사람의 것으로 보는 가치관과 태도는 매우 오랜 동안 다양한 지역에서 나타났다. 예를 들어 조선은 “산림천택여민공리지(山林川澤與民公利地), 산장수량일국인민공리지(山場水梁一國人民公利地)”를 건국이념으로 표방했다. 산림, 하천, 바다 등 자연은 온 나라의 백성이 다 함께 이용할 수 있는 것이어야 한다는 것이다(김선경, 1994; 윤순진, 2004). 조선에서 자연은 ‘왕토사상’에 따라 법적으로는 왕의 소유였으나, 모든 조선의 백성이 필요에 따라 자유롭게 이용할 수 있었던 것이다. 제한이 전혀 없었던 것은 아니지만 조선의 백성들은 이러한 이념에 따라 대부분의 산림, 하천, 바다, 호수를 이용할 수 있었다. 제주도

---

2) 물론 경작된 고사리를 꺾는 것은 허락되지 않는다.

고사리 채취의 예는 이러한 오래된 원칙이 내면화된 결과라고 할 수 있다.

조선이나 중국에서만 일반인들이 자연자원을 이용할 수 있어야 한다는 것이 상식이었던 것은 아니다. 라인보우(2012)에 따르면, 영국에서도 자본주의가 본격적으로 사회를 지배하기 이전까지 자연에 일반인들이 접근하는 것은 일종의 당연한 권리로 인정되고 법적으로 보호되기도 했다. 예를 들어, 대헌장은 현재 자유권과 재산권을 보호하는 역사적인 문서로 알려져 있지만, 평민들이 자연자원을 이용할 수 있는 권리를 보장하는 문서이기도 했다는 것이다. 즉 대헌장은 공동자원과 관련해서 5가지 원칙(반중획, 배상, 생계자급, 이웃공동체, 자유여행)을 담고 있는데, 이러한 원칙은 누군가에게 종속되지 않고 자유롭게 살기 위해서는 누구나 자연자원을 이용하여 스스로 생계를 꾸려나갈 수 있어야 한다는 당시의 상식에 기초를 두고 있었다. 이러한 맥락에서 공동자원의 비배제성을 이해해야 할 것이다.

따라서 이 논문에서는 공동자원을 경제학적으로 정의된 비배제성과 경합성을 가진 자원이라는 의미로 사용하는 대신 어떤 개인이나 집단이 독점하는 것이 정당하지 않은 자원이라고 정의한다. 어떤 개인이나 집단이 독점하는 것이 정당하지 않은 데에는 크게 3가지 이유가 있다. 첫 번째 이유는 맥퍼슨이 지적한 것처럼 “그것의 이용이나 수익이 없이는 인간이 온전한 인간이 될 수 없는 어떤 것”(맥퍼슨, 1993: 343)을 타인이 사용할 수 없도록 하기 때문이다. 두 번째 이유는 토니(1993)가 주장했듯이 그 자원을 형성하는 데 기여한 것이 없는 어떤 개인이나 집단이 타인이 그것을 독점하기 때문이다. 세 번째 이유 역시 토니(1993)가 제시했는데, 그 자원을 관리·유지·사용하지 않거나 직접적인 관계를 맺지 않는 어떤 사람이나 집단이 다른 사람들이 이용하는 것을 금지하기 때문이다.<sup>3)</sup> 따라서

---

3) 토니는 직업 활동이나 가계 유지를 위한 활동의 결과로 얻어지며 소유자의 적극적 활동에 의해 유지되는 능동적 성격의 다양한 재산과 자신의 직접적 활동과 무관하게 주어졌으며 소유자가 사용하지 않거나 직접적인 관계를 맺지 않지만 소유자에게 취득·착취·지배의 권력을 부여하는 수동적 성격의 다양한 재산을 구분하고 전자는 보호받을 가치가 있는 재산(property)이지만 후자는 그럴 가치가 없는 재산(improperty)이라고 주장한다. 여기에는 토지, 물, 햇빛, 광물 등 인간이 생산할 수 없는 자연 자원이 당연히 포함되지만, 자연 자원에만 그치지 않고 수로, 도로 등 공동으로 생산한 것과 상속된



이 논문에서는 오스트롬과 마찬가지로 비배제성과 경합성을 공동자원의 특성으로 규정한다. 하지만 소유관계 등 현재의 사회적 제도나 사물의 물리적 속성으로 비배제성을 정의하는 오스트롬과는 달리 사회적 정당성이나 윤리적 속성으로 비배제성을 정의한다. 즉 이 논문에서 공동자원의 특성을 규정하는 비배제성은 (1) 그 자원을 형성하는 데 특정 개인이나 집단이 기여한 것이 없는 경우의 일반적 비배제성, (2) 해당 자원의 이용이나 수익이 없이는 인간의 생존이 불가능할 경우의 일반적 비배제성, (3) 해당 자원을 개발·관리·유지하는 사람들에 대한 특정한 비배제성으로 규정된다. 일반적 비배제성은 인류 모두가 그 자원에 어느 정도 사용권이 있다는 것을 의미하며, 특정한 비배제성은 개발·관리·유지하는 사람들이 그 자원에 특별한 사용권이 있다는 것을 의미한다. 이렇게 공동자원을 재정의함으로써 공동자원(또는 공유자원)은 “정부도 소유하지 않고, 개인도 소유하지 않은 나머지 재화”라는 상식과는 달리 실제로는 공동자원이 정부 소유 혹은 개인 소유 재화도 포함하는 문제(배득중, 2004)를 해결할 수 있다.

### 3. 공동자원으로서의 토지: 제주 공동목장

상품화와 사유화 과정 속에서도 토지의 공동자원으로서의 성격으로 인해 제주에는 마을 공동목장이 남아 있다. 자본주의적 소유제도가 뿌리내리면서 육지에서는 공동자원으로서의 토지가 상품화를 위해 거의 사유화되어 사라졌다. 마을 숲 등이 예외적으로 공유재산으로 남아 있는 경우도 있지만, 토지가 사유화되어 마을 주민들의 숲 관리권과 갈등을 빚는 경우가 더 많다. 예를 들어 강원도 강릉시 연곡면 송림1리의 마을 숲은 마을 사람들이 수백 년 동안 함께 가꿔온 마을의 보배였지만 사유화된 토지 소유권이 외지 사람에게 넘어가면서 마을 숲이 파괴될 위협에 처했다(윤순진, 2009). 이러한 사례는 토지가 허구 상품이라는 것을 보여주는 하나의 사례이지만, 공동자원으로 함께 이용하던 토지는 거의

---

재산이 포함된다. 재산권과 자연으로부터의 배제에 관한 다양한 논의에 대해서는 최현(2012)을 참조하라.

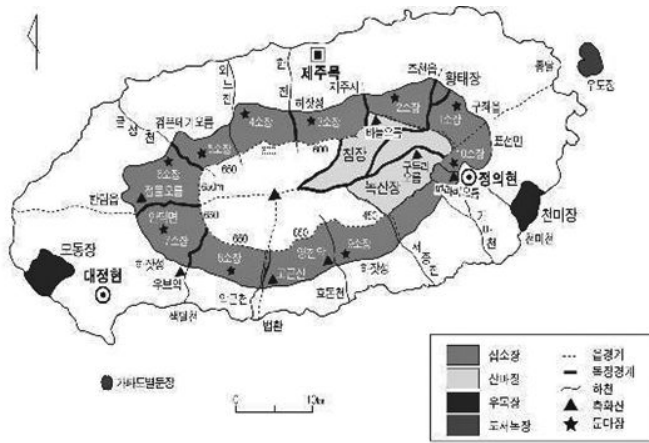
사라지고 현재에는 공동소유의 하나인 총유라는 형태의 소유권 제도에 의해 보호되는 토지가 극히 일부 남아 있을 뿐이다(최문기 2012).<sup>4)</sup>

### 1) 공동목장의 발전과 기능

제주도의 지형은 통상적으로 고도에 따라 해안지대(표고 0~200m), 중산간지대(표고 200~600m), 산간지대(표고 600m 이상)로 구분된다. 현재 제주 마을 공동목장은 중산간지대에 주로 분포하는데, 중산간지대는 근대적 기술의 도움 없이 용수의 확보가 어렵고 토지가 척박해서 경작이 어려웠다. 하지만 기온이 온화하고 강우량이 많아 목초가 자라는 데 적합했기 때문에 방목장으로 이용되었다. 제주에는 농경과 함께 소와 말이 사육된 것을 고려사 등 역사서와 고고학적 발굴을 통해 확인할 수 있으나, 목장 형태로 우마를 사육하기 시작한 것은 고려

4) 하나의 물건을 2인 이상의 다수인이 공동으로 소유하는 것을 공동소유라고 하는데, 1960년 1월 1일 시행된 현행 민법은 구민법과는 달리 공동소유에는 공유, 합유, 총유라는 3가지 형태를 규정하고 있다. 공유는 1개의 소유권이 양적으로 여러 명에게 분할되어 귀속하는 형태로 공동으로 소유하는 여러 명의 결합이 가장 약한 형태다. 합유는 여러 명이 조합체(組會體)로서 물건을 소유할 때의 소유형태를 말한다(민법 제271조 1항 전단). 합유는 공유에 비해서는 단체성이 강하나 총유에 비해서는 합유자 개인의 개성이 강하다. 그리하여 합유에 있어서도 지분은 인정되나 그 처분을 위해서는 합유자 전원의 동의가 필요하고, 합유물의 분할청구는 인정되지 않는다(민법 제273조). 총유는 법인이 아닌 사단(社團)의 사원이 집합체로서 물건을 소유하는 공동소유의 형태다(민법 제275조 1항). 단체성이 가장 강한 결합체의 소유형태로서 총유에는 지분이 없고, 소유권의 내용이 관리·처분의 권능과 사용·수익의 권능으로 분해되어 전자는 구성원의 집합체에 속하고, 후자는 각 구성원에게 귀속된다(민법 제276조). 총유 관계의 예로는 권리능력이 없는 사단(법인이 아닌 사단)의 재산 외에 마을의 재산, 종중(宗中)의 재산과 교회의 재산 등이 있다. 그런데 현재의 민법이 총유 관계를 인정한 것에 반대하는 입장이 있다. 그 중에서 중요한 것은 공유와 합유를 근대적 공동소유의 관계로 보는 반면 총유는 촌락공동체에서의 토지 이용에서 나타나는 전근대적인 유물로 보는 견해다. 이 입장에서 보면 총유는 자본주의에서 이질적 것으로 조만간 사라질 운명에 놓여 있으며 법적으로 보호할 필요가 없는 것이다(최문기, 2012). 하지만 필자는 총유를 공동자원을 보호하기 위해 적극적으로 보호할 필요가 있다고 생각한다.

<그림 1> 십소장과 산마장의 위치



자료: 강만익, 2004: 22.

말인 1276년 원이 동부지역에 탐라목장을 설치한 후부터였다. 이후 제주는 군마 공급지로 활용되었다. 조선 전기에는 고려 말 제도를 답습하다가 제주마에 대한 수요가 증가하면서 국영목장이 확대되고 사영목장도 설치되었다. 그 결과 제주도 전체가 말 목장으로 변하다시피 하면서 행정체제도 말 관리를 중심으로 재편되어 목장의 분포에 따라 행정구역도 편성되었다(강만익, 2001; 남도영, 2007; 윤순진, 2006).

조선 전기까지만 해도 말 목장이 해안에 분포했으나, 세종 때인 1429년 제주 출신으로 한성판윤까지 지낸 고득중이 경작지 확보를 위해 해안지대에 있던 목장을 중산간지대로 옮길 것을 제안했다. 이 제안이 받아들여져 조선 조정은 제주 중산간지대에 십소장(十所場: 5~7개의 자목장)을 설치하고 운영·관리했다.<sup>5)</sup>

5) 암말 100마리와 수말 11마리 정도를 사육했던 소규모 목장들이 관리를 위해 천자문의 특정 글자로 낙인을 찍어 자기 목장에 속한 말을 표시했기 때문에 자목장(字牧場)이라 불렀다(강만익, 2001: 10).

조선 후기에는 추가로 제주 동부지역에 산마장이 설치되었다(<그림 1> 참조). 국영 목장은 국가에서 관리하기는 했지만, 지역주민들에게 개방되어 주민들이 소와 말을 방목할 수 있었다(강만익, 2001; 남도영, 2007; 윤순진, 2006). 그러나 인구가 늘면서 중산간에 화전농업이 점차 늘어나면서 목장이 쇠퇴했다. 19세기 중엽에 이르면 정부가 법적으로 화전농업을 허용하게 되어 목장은 더욱 쇠퇴했고, 결국 19세기 말에 이르러 십소장이 폐장되기 시작했다(윤순진, 2006). 십소장 등 국영 목장이 폐장되었지만, 지역 주민들에게는 농사에 반드시 필요했던 말과 소를 기르기 위해 방목지가 필요했기 때문에 마을 주민들이 스스로 마을 주변의 방목지를 관리하기 시작했다.<sup>6)</sup> 또한 방목지는 말과 소의 똥, 풀, 잡목 등 난방 연료와 썩, 고사리, 꿩마늘(달래의 제주말) 같은 채소뿐만 아니라 꿩, 지다리(두더지의 제주말), 노루를 비롯한 다양한 단백질원 등 제주 사람들이 살아가기 위해서 반드시 필요한 것들을 제공해주는 보물창고였다.

왕토사상에 의해 명확한 소유권이나 이용권 없이 공동자원으로 유지되던 공동 방목지는 일제가 자본주의적 토지 소유제도를 조선에 도입하면서 마을 소유 토지로 재편된다. 일제는 1912년 3월 「조선민사령」과 「조선부동산등기령」을 발표하고, 8월 「토지조사령」을 내려 토지세부측량을 실시했다. 이를 통해 토지에 대해 자본주의적 소유관계를 확정하고 토지세 부과의 근거를 마련했다(조석곤, 2003). 당시 제주는 표본지역으로 선정되어 1913년 8월부터 1917년 말까지 토지 세부측량이 이루어졌다(강만익, 2011). 그 결과 마을 사이의 경계, 마을 목장의 경계가 확정되었는데, 이전에 관유지였던 십소장도 마을별로 분할되었다. 1918년 7월 「임야조사령」, 1926년 4월 「조선특별연고삼림양여령」 등의 법령을 제정하고 시행함에 따라 국유지였던 방목지는 마을이나 마을 대표자 소유지로 변모

6) 제주는 화산섬으로 대부분의 토양이 화산재이기 때문에 농작물을 파종해도 발아와 정착이 되지 않는다. 또한 하천이 없어 토지의 비옥도도 낮았다. 따라서 파종할 때 말과 소를 이용해서 땅을 밟아주는 진압농법을 사용해야만 했고, 말과 소의 똥을 밭에 계속 공급하지 않으면 곡물이 자라지 않았다. 따라서 주로 소의 힘을 경작에 이용했던 다른 지역보다 제주에서 말과 소가 더욱 중요해서 경작에 필수불가결한 요소였다(강만익, 2004; 윤순진, 2006; 전경수·조경만, 1984). 또한 말과 소의 똥과 산야초는 제주에서 중요한 난방연료로 사용되었다(전경수·조경만, 1984).

하게 되었다. 또한 조선 총독부는 1930년대 목야지 정리계획에 의해 공동목장의 구역을 확정하고 「조선부동산등기령」을 개정해서 리명의로 리유지를 등기할 수 있는 제도를 마련하는 한편 목축 생산을 늘리기 위해 공동목장을 장려했다(강만익, 2004; 윤순진, 2006; 윤양수, 1987). 1931~1933년에는 주로 기존에 마을 사람들이 자발적으로 유지했던 목장계가 마을목장으로 전환해서 22개의 마을 목장이 생겨났으며, 1934~1943년에 공동목장이 빠르게 증가해서 해방이전에는 123개의 공동목장이 운영되었다(강만익, 2011: 74~77).

제주 마을 공동목장은 육지로부터 고립되어 있고 토지가 척박하며 이용할 수 있는 자원이 부족하다는 제주지역의 자연적·기술적·사회적 제한<sup>7)</sup> 속에서도 누구나 생존을 위해 자연 자원에 접근할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 하는 역할을 했다. 이렇게 마을 구성원 모두가 살아갈 수 있도록 배려하는 가운데 자연과 인간이 공존·공영할 수 있는 가능성도 마련되었다. 자연의 한계에 대해 인식하는 가운데 자연을 수탈하지 않고 사람들이 함께 살아나갈 수 있는 길을 찾았던 것이다. 따라서 가구당 사육할 수 있는 말과 소의 수를 성문화해서 제한하지는 않았지만, 마을 공동목장을 과도하게 이용해서 황폐화되었다거나 사육두수의 차이에 따라 마을 주민 사이에 갈등이 있었다는 기록을 찾아볼 수 없다(윤순진, 2006).

## 2) 공동목장의 해체와 사회·생태적 문제

123개에 달했던 제주도의 마을 공동 목장은 해방 이후 새로 조직된 경우도 있었지만, 4·3사건, 법제도의 변화, 골프장과 관광지 개발 사업에 영향으로 더 많은 목장들이 해체됐다. 그 결과 제주도청에서 실시한 조사에 따르면, 2010년 남아있는 마을 공동목장은 65개에 불과했다(강만익, 2011). 그리고 마을목장의 해체는 빈부격차의 확대, 제주 생태의 훼손과 지속가능한 삶의 방식의 파괴라는

---

7) 섬이 일반적으로 고립된 지역이라는 것에 대한 최근의 여러 비판은 정당하지만 제주의 경우 조선 인조 7년(1629년) 이후 출륙금지령으로 인해 200년 이상을 고립된 지역으로 남아 있어야 했다(신행철, 1995).

예상하지 못했던 결과를 가져왔다.

#### (1) 4·3 사건과 지역사회의 균열

1948년부터 1954년까지 계속된 4·3사건은 제주에 엄청난 충격을 안겨주었다. 인구의 30%가 줄어들 정도로 인명피해가 컸으며, 수십 개의 마을이 파괴됐다. 무장봉기 세력이 주로 산간지대와 중산간 마을을 근거지로 활동했기 때문에 정부군은 1947년 11월 중산간 마을에 대한 소개령을 내려 주민들을 해안지방으로 강제로 이동시킨 후 주민들이 남아있던 마을을 초토화시켰다. 1954년 가을 중산간에 대한 출입금지가 풀리고 제주도와 중앙정부는 48개 마을을 복구하는 계획을 세웠지만, 마을 사람들이 대부분 사망하거나 빨빨이 흩어졌기 때문에 마을은 복구될 수 없었다(조성윤, 1998: 18~20). 이 과정에서 파괴되어 사라진 마을의 공동목장은 임자 없는 땅이 되어버렸고, 지역에 영향력 있는 몇몇 유지나 약삭빠른 토지 브로커가 이러한 땅의 명의를 바꾸어 개인소유 땅으로 착복했다. 또 마을 사람들이 대부분 사망하거나 실종되어 살아남은 소수의 사람들이 마을 목장에 대한 세금을 전부 부담해야 했는데, 이들은 빈곤했기 때문에 세금을 감당할 수 없었다. 따라서 쌀 몇 되에 또는 혈값에 목장을 팔아넘기는 경우도 있었다(윤순진, 2006; 조성윤, 1998).

#### (2) 행정 체제 개편에 따른 소유권 변동의 문제

1961년 9월 1일 공포된 「지방자치에 관한 임시조치법(이하 지방자치법)」 역시 마을 공동목장에 상당한 타격을 주었다. 쿠데타로 등장한 지 수 개월 만에 군사정권은 종래의 지방자치단체였던 읍면 대신에 군을 새로운 기초자치단체로 정하고, “읍면의 일체의 재산과 공부(公簿)는 그 소속 군에 귀속한다.”는 규정을 두었다. 이에 따라 이전에는 마을이 관습법에 의해 법인격을 인정받아 왔지만, 지방자치법 시행으로 법인격이 소멸하여 마을 공동목장이 소속 시·군에 귀속되었다(윤양수, 1987; 조성윤, 1998).

이어 군사정권은 1969년 5월 21일 「임야소유권 이전 등기 특별법」을 제정했다. 이 법은 임야 가운데 1960년 1월 1일 이전에 매매·증여·교환 등의 방법으로 사실상 법적으로 소유권이 넘어간 것 가운데 어느 한쪽이 사망했거나, 그밖에

다른 이유로 취득자가 소유권 등기를 못하고 있는 것을 구제·정리하기 위한 것이었다. 이 법에 따라 토지 브로커들이 마을 사람들이 죽어 소유자가 없는 목장을 합법적으로 차지할 수 있게 되었다. 이에 따라 중산간지역에 있던 많은 마을 공동목장이 개인 소유 재산으로 바뀌었다. 중산간지역 주민들 중 살아남은 사람들도 서슬 퍼런 군사정권 치하에서 공동목장에 대해 소유권을 적극적으로 주장하지 못하는 경우도 많았다(조성운, 1998). 공동목장이 군 소유지나 사유지가 됨에 따라 마을 주민들은 임대료를 내고 목장을 이용하거나 임대료를 지불하지 못해 목장으로부터 배제될 수밖에 없었다. 반대로 임대 또는 구매 능력이 있는 타지의 개인이나 기업들이 공동목장을 임대하거나 구매해서 사용하게 됐다(윤양수, 1987).

잃어버린 공동목장을 되찾으려는 노력이 1980년대부터 서서히 나타났고 중산간 마을 가운데 몇몇은 소송을 통해 군 소유지로 남아있던 토지의 소유권을 되찾을 수 있었다. 하지만 처음부터 사유지가 되었거나 처음에는 군 소유지였지만 사유지가 된 마을목장들은 이미 시일이 너무 많이 흘렀으며, 사유지가 된 후에도 여러 차례 소유자가 바뀌었기 때문에 대부분의 마을들이 그 소유권을 찾아올 수 없었다(조성운, 1998). 개인 소유로 넘어간 공동목장들은 개발 붐을 타고 투기꾼들에게 넘어갔고, 군 소유지 등 국유지들 역시 개발주의로 무장한 공무원이나 지방자치단체장들에 의해 개발업자들에게 고스란히 넘어간 경우가 많았다.

### (3) 관광지 개발 사업의 영향

제주도에 대한 개발은 1962년부터 시작되었는데, 관광개발계획이 제주 개발의 핵심적 위치를 차지해왔다. 관광지 개발계획 실행 과정에서 정부는 관광객 유치를 위해 골프장이 필요하다면서 골프장 개발 사업을 활발하게 진행했다. 이에 따라 1968년에는 정부가 추진하던 축산진흥정책을 이용해 각종 금융지원과 특혜를 받아 기업목장을 경영한다면서 기업과 부유한 외지인들이 대규모 국유지와 공동목장 부지를 사들이기 시작했고, 1970년대에 들어서면 기업과 여유자금이 있는 외지인들이 개발이익을 노리고 중산간 목초지와 잡종지뿐만 아니라 해안지대의 땅까지 대량으로 사들였다(윤순진, 2006; 이기욱, 1995; 이상철, 1995).

실제로 제주도는 1989년에 골프장 5개소를 설치하기 위해 사업희망자를 공개 모집했는데, 신청한 7개 업체 중 대부분이 이미 개발부지를 확보하여 기업목장으로 운영하고 있었다(고광희, 2001: 56). 골프장 개발이 본격화된 1980년대에 남아 있던 공동목장은 집중적으로 팔려나갔다(윤순진, 2006). 2013년 1월 현재 제주에서 운영되고 있는 골프장은 30개(한화 프라자CC 제주 포함)에 이른다(최영근, 2013). 사업허가 및 승인을 받은 사업체까지 포함하면 총 40개에 이르는 골프장이 있는데 그 대부분이 중산간의 목장지대에 건설된 것들이다(윤순진, 2006).

#### (4) 자본주의적 농업의 확산

1970년대 이후 교통통신 인프라가 구축되고 육지와 제주 간 교역이 활발해지면서 제주 특산물이 육지라는 외부시장의 수요와 연결되게 되자 자급자족적인 경제 체제의 농업생산이 급격히 상업화·자본주의화되었다(윤순진, 2006; 이기욱, 1995; 이상철, 1995). 이전에는 제주의 농민들이 생산자 자신의 소비를 목적으로 농작물을 생산하고 목축을 했다면, 1970년대 이후에는 시장에서의 교환가치를 높여 현금 소득을 높이기 위해 농작물과 축산물을 생산하게 되었다(양영웅·김종태·김병택·이기욱, 1990; 윤순진, 2006). 상업적 농작물 재배와 축산이 확대됨에 따라 중산간지대의 목초지가 농경지로 변화되거나 기업농에 의한 대규모 목장과 축산시설로 변모하게 되었다. 이렇게 자본주의적 작물 재배와 축산이 확산되면서 토지에 대한 지역주민들의 의식도 변화했다. 토지자원에 대해 공동자원으로 파악했던 의식이 점차 변해서 개인적 재산으로 이해하게 되었다. 이에 따라 공동목장은 더욱 빠르게 해체되었다(윤순진, 2006).

#### 3) 공동목장 해체의 결과와 그에 대한 대응

제주의 공동목장이 해체되면서 제주도의 개발을 통한 이익이 도외로 유출되어 상대적 빈곤이 심화되었다. 또한 제주도의 환경에 적응하면서 생겨난 지속가능한 삶의 방식이 파괴되고 지속가능한 삶의 방식을 가능하게 했던 사회적 관계 또한 해체되는 결과를 가져왔다. 2006년 국회 행정자치위원회 국정감사 자료에 따르면 2005년에 제주지역 전체 산지전용면적 1,873ha 가운데 29.3%인 534



ha를 골프장이 차지하고 있고 1,000ha에 가까운 공동목장 부지에 골프장과 숙박 시설을 건설하고 있거나 건설할 계획을 추진하고 있다. 공동목장에 대한 개발 사업은 도민들을 제주의 자연자원에서 소외시키고 불평등을 심화시킬 뿐만 아니라 제주도의 지속가능한 삶의 기반인 곳자왈을 훼손함으로써 지하수를 오염시키고 고갈시켜 지속가능한 삶을 위협하고 있다.

#### (1) 잉여의 유출과 불평등의 심화

제주의 공동목장 부지를 사들여 관광지로 개발하고 있는 외지의 투자자들은 기본적으로 지역 재투자, 이익의 지역 환원을 통한 지역 주민들과 공동번영, 지역 문화와 환경의 보호에 대해 동기를 가지고 있지 않다. 따라서 외지 투자자나 기업은 사업에서 더 많은 이익을 얻기 위해 환경 보존비용을 지역에 전가시키고 얻은 이익을 외부로 유출시키고 있다. 한국은행 제주본부에 따르면 2010년 제주도내 전체 관광업계의 영업이익 가운데 절반이 넘는 55%가 역외로 유출된 것으로 추정됐다. 제주도내 호텔업계의 경우 2010년 918억 원의 소득을 올렸으나 이 중 61.7%인 566억 원을 지역 외 업체가 수익으로 가져갔다. 호텔업계 수익의 역외 유출은 2006년 348억 원에서 2007년 368억 원, 2008년 427억 원, 2009년 497억 원으로 꾸준히 증가했다. 60여 군데의 자동차 임대업체들은 같은 해 총 421억 원의 수입을 올렸으며 이 가운데 지역 외 업체가 167억 원의 수익을 가져갔다(고태호·강정미·임정현, 2012: iv). 최근 중국관광객들이 크게 늘어나면서 제주도 외국인 면세점(신라, 롯데)의 매출액이 2006년 724억 원에서 2011년 2,133억 원으로 급증했으나 이들 면세점 수익의 대부분 역시 역외 본사로 송금되었다(윤대혁·조강철, 2013). 이러한 수입의 유출은 골프장의 경우에도 크게 다르지 않을 것으로 보인다. 결국 제주의 토지 등 자연자원은 제주도 지역 주민의 삶을 풍요롭게 하는 공동자원으로서의 역할을 잃어버리고 오히려 제주 주민들을 소외시키는 외지인들과 외지 대기업의 전유물이 되어 버렸다. 그 결과 전국에서 차지하는 제주경제의 비중은 오히려 축소되고 지역민들의 소득(1인당 명목GRDP)도 2011년 기준 2,010만 원으로 전국 2,500만 원의 80% 수준으로 상대적으로 매우 낮았다(윤대혁·조강철, 2013).

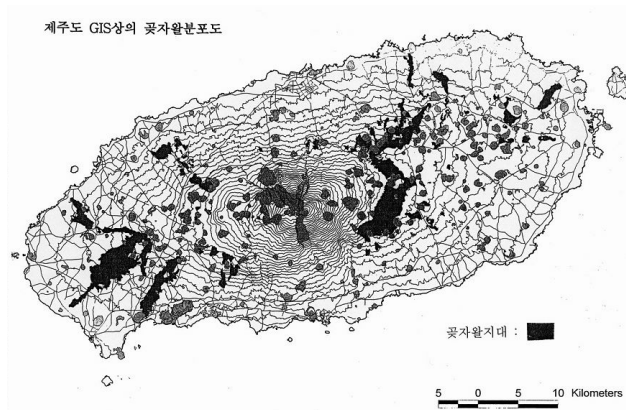
## (2) 생태계의 위협과 공동목장의 재발견: 제주의 콩팥 꽃자왈

제주의 중산간지역이 경작되고 사유지가 되지 않은 채 공동목장으로 남아있을 수 있었던 것은 이 지역이 대부분 용암으로 덮인 꽃자왈로 근대화 이전은 물론 그 이후에도 한동안 경작이 불가능했기 때문이다. 이 때문에 <그림 1>과 <그림 2>를 통해 알 수 있듯이 공동목장과 꽃자왈은 서로 겹쳐있다. 근대화 이후에도 한동안 버려진 땅이었던 꽃자왈의 중요성이 확인된 것은 아이러니하게도 사유화와 개발이 진행되고 그 문제점이 드러나면서부터다. 꽃자왈은 제주 지역 중산간 지대 목장에 광범위하게 퍼져 있는 나무와 덩굴이 많은 숲이다. 최근 제주자치도는 지역 환경관련 단체와 협력해서 「꽃자왈 보전·관리 조례(안)」을 마련했는데, 여기에는 꽃자왈이 “용암의 암괴들이 불규칙하게 얽혀 있고 다양한 동·식물이 공존하며, 독특한 생태계가 유지되고 있는 보존가치가 높은 지역”(정광중, 2012: 13, 재인용)이라고 정의되어 있다. 또 꽃자왈 보호를 위해 2007년 설립된 꽃자왈공유화재단에서는 “제주도 중산간 일대에 점성이 큰 암괴상 용암들이 널려있는 지대에 형성된 숲으로 식생이 양호하고 하부는 수십 겹의 용암층이 시루떡처럼 쌓여 있어 지하수 함양에 중요한 역할을 하는 지역”(정광중, 2012: 13, 재인용)으로 정의한다. 이러한 정의는 꽃자왈의 특성과 함께 제주에 있어 꽃자왈이 가지는 생태적 중요성을 보여준다.

1970년대 중반 직전까지 꽃자왈 없이 제주도민은 일상을 꾸려나갈 수 없었다. 제주 농어촌 지에서는 대부분의 생활 자원을 꽃자왈에서 충당했다. 초가집을 이을 수 있는 띠새를 비롯해서 땀감, 마소의 풀, 농사용 도구나 집안의 일상용품을 만들기 위한 각종 재료, 먹거리용 산나물이나 약용식물 등 많은 것을 꽃자왈로부터 공급 받았다. 특히 1929년 경 취사와 난방을 위한 연료의 95% 이상을 꽃자왈을 비롯한 공동목장과 산림으로부터 공급 받았다(정광중, 2004: 53~56). 꽃자왈은 제주민들이 화석연료를 사용하지 않고 지속가능한 삶을 살 수 있었던 가장 중요한 토대를 제공했다. 또한 꽃자왈은 공동목장의 말과 소들에게 먹이와 은신처를 제공했다.

뿐만 아니라 이전에는 사람들이 인식하지 못하고 있었지만, 꽃자왈은 제주의 자연과 인간이 서로 의지하며 삶을 이어나가는데 있어 없어서는 안 될 3가지 기능을 수행하고 있다. 우선 꽃자왈은 “제주의 콩팥이다.” 지금까지 많은 사람들

<그림 2> 꽃자왈 분포도



자료: 꽃자왈사람들, 2006: 2.

은 꽃자왈이 제주의 허파라는 점을 지적했지만, 더욱 중요한 것은 제주의 콩팥이라는 점이다. 꽃자왈은 틈이 많은 용암층(클링커층)으로 이루어져 있어 빗물이 지하로 침투하기 쉽고 저장하기 쉬운 구조로 되어 있다. 또한 꽃자왈은 초지성 식물과 교목림 등의 식생이 발달해 빗물을 정화하는 탁월한 능력을 가지고 있다. 꽃자왈을 통해 공급되고 정화된 물이 제주도의 대수층을 이루고 이 물이 용천수로 솟아남으로써 강이나 하천이 발달하지 않은 제주에서 인간을 비롯한 온갖 생명체가 살아나갈 수 있는 것이다. 따라서 꽃자왈이 제주의 콩팥이라는 말은 거짓이 아니다. 둘째로 앞에서 언급했지만, 꽃자왈은 제주의 허파다. 초지성 식물과 교목림이 1년 내내 광합성을 통해 맑은 공기를 생산해내는 것이다. 마지막으로 꽃자왈은 해안지역과 산간지역 사이의 완충지로서 자연과 인간이 충돌 없이 공존할 수 있도록 하는 기능을 수행한다. 최근 노루와 멧돼지 등 야생동물들이 농경지를 훼손해서 문제가 되고 있는 것도 꽃자왈이 파괴되면서 서식지와 완충지를 잃은 것 때문이라고 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

8) 제주에서 노루로 인해 농작물 피해가 커지자 농민들을 중심으로 지금까지 보호동물이었던 노루를 유해동물로 지정해야 한다는 주장이 확산되고 있다(좌용철, 2013).

이러한 중산간 공동목장이 관광지로 개발되면서 제주 전 지역에서는 지하수의 오염, 지하수의 염수화 등으로 인해 아토피 피부염이 증가하는 등 여러 가지 문제가 나타나기 시작했다(김지영·오윤근·류성필, 2001; 윤순진, 2006; 좌용철, 2010).<sup>9)</sup> 이에 공동목장, 특히 꽃자왈의 생태적 중요성이 부각되면서 제주에서는 꽃자왈을 공유화하려 노력이 나타나고 있다. 대표적인 것이 제주 시민들이 자발적인 꽃자왈 보호 운동을 벌이고 그 힘을 모아 2005년 ‘꽃자왈사람들’이라는 시민단체를 출범시킨 것과 이러한 시민운동이 도민들의 호응을 얻어 2007년 ‘꽃자왈공유화재단’을 형성한 것이다. 제주의 귀중한 자연자산인 꽃자왈을 도민 스스로의 힘으로 지켜나가기 위해 꽃자왈공유화재단이라는 신탁법인을 설립하게 된 것이다. 꽃자왈 공유화 운동은 제주의 허파이면서 제주의 생명수인 지하수를 정화하고 함양하는 콩팥 역할을 하고 있는 꽃자왈을 보전하기 위한 내셔널트러스트(National Trust)운동이다. 도민들의 자발적인 기부 및 기증 운동을 통해 삶의 질 향상과 가치 있는 자연을 보호하기 위해 꽃자왈을 공유화하여 지속가능한 이용으로 제주 발전에 기여하고자 하는 것이다. 2012년 꽃자왈공유화재단은 도민들로부터 기금을 기탁 받아 개인소유 꽃자왈 132,500m<sup>2</sup>(약 4만 평)을 매입하여 꽃자왈 보전의 기틀을 마련하였다(꽃자왈공유화재단, 2012).

공동목장과 그 주요 구성 부분인 꽃자왈은 자연자원으로서 인간이 생산할 수 있는 것이 아니었으며, 적어도 전통 사회에서는 그것을 이용하거나 그것으로부터의 수익이 없이는 생존이 불가능했다. 따라서 공동자원으로서 명목적으로는 왕의 소유였지만, 왕 이외의 누구도 사적으로 소유·점유할 수 없고 모든 사람에게 개방되어 있는 땅이었다. 물론 직접적으로 관리와 유지를 하는 사람들에 대해서는 권리가 인정되어 마을별로 이용할 수 있는 목장이 할당되기도 했다. 그러나 이 경우에도 마을목장은 언제나 관리·유지의 책임을 지는 사람이 이용할 권리도 갖는 개방적 자원이었다. 하지만 일제에 의해 근대적 토지조사사업과 자본주의적 소유권 제도가 확립되고, 이어 자본주의화가 진행되면서 점점 더 많은 공동목

9) 2004년부터 2009년까지 제주도 지역 지하수 수질에 대한 조사 결과 해발 200m 이하 지역에서 상당한 지하수가 축산폐수, 비료 등에 의해 오염되었으며, 바닷물의 침투로 인해 염수화되었다는 것이 확인됐다. 심각한 것은 이러한 오염과 염수화가 현재 진행 중이라는 사실이다(제주발전연구원, 2008; 좌용철, 2010).

장과 꽃자왈이 사적으로 소유되고 이용되게 되었다. 물론 제주에서 공동목장은 마을 공동체가 유지되고 전통적인 공동자원적 성격이 남아 있는 동안에는 자본주의적 소유제도의 확대와 상업화 과정 속에서도 살아남았다. 하지만 이제 마을 공동체가 사라지고 마을 주민과 공동목장의 직접적 관계가 사라지고 있는 상황에서 이미 과거 형태의 공동목장은 많이 사라졌고 앞으로도 사라져 갈 수밖에 없다.

하지만 이제 제주도민들은 마을목장의 공동자원으로서의 성격을 새로이 발견하고 새로운 형태로 마을목장을 공동자원으로 복원하고 있다. 마을목장과 그 안의 꽃자왈은 제주의 공팔이자 허파라는 것을 새로이 발견하고, 공동자원을 공공적으로 관리하려는 노력을 시작했다. 마을목장과 꽃자왈은 그것 없이 지역 주민이 살 수 없기 때문에 바로 공동자원일 수밖에 없는 것이다. 더욱이 제주의 자연자원으로서 마을목장과 꽃자왈을 생성하는데 현재의 어떤 사람도 기여한 바가 전혀 없기 때문에 마을목장과 꽃자왈의 공동자원으로서의 성격은 더욱 분명해진다. 물론 현재 중산간지역에 목장을 운영하거나 리조트를 개발한 사람들은 현재의 상태를 만들었다는 것에 대해서는 일정한 보상이 필요할 것이다. 하지만 모든 인간의 노고가 보상을 받는 것은 아니다. 지역 주민 또는 인류 공동의 공공복리에 이바지하는 노력만이 보상 받을 가치가 있다. 따라서 이러한 목장의 운영과 개발이 제주의 지속가능성을 훼손하고 자연자원으로부터 다른 사람들이 혜택을 받을 수 있는 권리를 배제한다면 최소한의 보상을 통해 공공적으로 관리하는 것이 필요하다. 이러한 상식으로부터 공동목장과 꽃자왈을 공동자원으로 환원하려는 운동이 나타나고 있는 것이다.

공동목장과 꽃자왈의 사유화와 그로 인한 문제, 공동목장과 꽃자왈을 공동자원으로 되돌리려는 과정을 통해 공동자원의 본질적 특징을 살펴보았다. 현재 토지는 ‘허구 상품(폴라니, 2009)’이라는 비판이 무색하게 사유화되어 한국에서는 대표적인 투기 상품이 되었고 더 이상 공동자원으로 보기 어려울 정도가 되었다. 하지만 토지에 대해 허구 상품이라고 비판하는 것이 여전히 유효한 것은 사유재산권을 정당화하는 데 크게 기여한 로크조차 토지 소유에 대해서는 정당화하지 못했다는 점에서 분명하게 드러난다. 그는 “한 사람의 인간이 받을 갈고 씨를 심으며 개량하고 재배하며 그 수확물을 이용할 수 있을 정도의 토지의 한도가

바로 그 사람의 재산으로 된다.”(로크, 1993: 27)라고 해서 토지 소유에 한계를 부여했다. 더욱이 로크는 경작하는 토지의 소유권에 대해서도 “아직도 토지를 손에 넣지 못한 자들이라 할지라도 마음껏 이용하고도 남을 만한 정도의 토지가 땅 위에는 아직도 충분히 그리고 전과 다름없이 양호한 상태로 남아” 있어 “점유하는 일이 다른 사람에 대한 어떤 침해로도 되지 않을 경우”에만 정당하다고 주장했다(로크, 2011: 53). 로크는 여기서 경합성이 있는 토지를 경합성이 없는 것으로 전제하고 그로부터 비배제성을 도출한다. 그리고 이러한 비배제성을 전제로 노동과 관리를 통해 토지의 사적 소유가 정당해질 수 있다고 주장했다. 이는 결국 그의 토지 소유론에 중대한 결함으로 자리 잡고 있으며, 결국 토지를 비롯한 공동자원을 사유하는 것에 반대하는 사람들에게 중요한 근거를 제시하고 있다. 이 논문은 이러한 논거로부터 공동자원의 개념을 재정의하는 데 활용했다.

#### 4. 결론: 공동목장의 유지와 낫자왈 공유화운동을 통해본 공동자원 개념의 정당성

이 논문은 경제학적으로 정의된 공동자원의 비배제성을 사회학적·윤리학적 정당성 측면에서 재정의했다. 사회학적·윤리학적 비배제성은 크게 다음의 3가지로 정의할 수 있다. (1) 그 자원을 형성하는 데 특정 개인이나 집단이 기여한 것이 없는 경우의 일반적 비배제성. (2) 해당 자원의 이용이나 수익이 없이는 인간의 생존이 불가능할 경우의 일반적 비배제성. (3) 해당 자원을 발전·관리·유지하는 사람들에 대한 특정한 비배제성. 따라서 이 논문에서는 소유권과 관계없이 공동자원을 정의하며, 그것을 위해 공유자원이라는 용어 대신 공동자원이라는 용어를 사용했다. 이 논문은 이렇게 재정의된 공동자원의 개념을 제주에서의 공동목장의 사유화와 그로 인한 문제 그리고 그것을 극복하기 위한 노력을 역사적으로 살펴봄으로써 새로운 공동자원 개념의 정당성을 확인했다.

자연자원으로 가장 먼저 사유화의 과정을 걸었고, 그로 인해 심각한 불평등과 환경 파괴의 문제를 양산하는 데 핵심적 요소였던 토지 변천의 역사는 자연이 제공하는 공동자원의 공공적 관리의 필요성을 적극적으로 보여준다. 근대화라는

이름 아래 민중들이 토지조사, 종획, 토지의 사유화를 통한 자연으로부터의 배제를 준비 없이 받아들였다면, 현재의 민중들은 토지 사유화의 경험 속에서 역설적으로 공동자원을 공공적으로 관리하는 것의 중요성을 더욱 분명하게 인식할 수 있는 준비가 되어 있다. 따라서 물, 바람, 햇빛 등 다른 공동자원의 사유화를 비판하는 담론을 수용하고 사유화에 대해서 보다 강력하게 저항하고 있다. 예를 들어 제주에서는 지하수를 사적으로 이용하는 것을 제한하는 공수화 담론이 힘을 얻고 법제화되었다(권상철, 2011; 제주발전연구원, 2007). 하지만 토지주와 자본가들의 권력은 여전히 강력하고 공동자원을 사유화하는 것을 정당화하는 다양한 시도를 하고 있다. 따라서 민중의 강력한 저항과 대안적 담론 없이는 물, 바람, 햇빛 등도 시나브로 토지처럼 사유화되어 점점 더 많은 사람들이 사용할 수 없게 될 가능성도 크다. 그리고 이러한 사유화는 토지의 사유화가 초래했던 것 이상으로 인간 생존에 대한 위협과 자연에 대한 수탈을 가져올 것이다. 공동체의 파괴와 자연에 대한 수탈을 줄이고, 그에서 더 나아가 대안적 삶을 제시하고 그러한 대안적 삶이 사회에 뿌리내리도록 하기 위해서 공동자원을 재정의하고 그것을 보호할 수 있는 관리 방식과 소유제도를 모색하는 것이 필요하다.

이러한 방식과 제도는 멀리가 아니라 가까운 우리의 제헌 헌법에도 담겨있었다. 제헌 헌법 제85조는 “광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다.”고 하여 공동자원의 공공적 관리와 이용을 정당화하고 있다(국가법령정보센터, 2013). 이러한 법과 그 정신을 부활시키기 위해 토지, 물, 바람, 지하자원, 수산자원 등 자연의 공동자원뿐만 아니라 도시, 광장, 미디어 등 사회적 공동자원에 대한 연구를 통해 공동자원의 개념을 정교화하고 공공적 관리 방안을 구체화시킬 필요가 있다. 이 연구도 이러한 노력의 일환이다.

공동자원을 공공적으로 관리할 때 해결되어야 할 문제는 “지역주민 등 공동자원을 직접적으로 관리하는 사람들과 다른 지역의 시민들이 어떻게 공동자원에서 생겨나는 이익을 분배할 것인가?”하는 문제일 것이다. 예를 들어 현재 제주의 풍력 발전으로 인한 이익을 풍력발전기가 설치된 지역의 주민과 제주도민, 개발업자가 어떻게 분배할 것인가라는 문제가 제기되고 있는데, 사실은 이들뿐

만 아니라 대한민국의 국민과 세계의 시민이 어떻게 공동으로 향유할 것인가가 문제에 대해 고민해야 할 것이다. 이러한 문제를 해결하는 것이야 말로 영해와 영토를 둘러싼 국제적인 갈등을 해결할 수 있는 궁극적인 방안이다. 왜냐하면 영토와 영해를 둘러싼 갈등은 본질적으로 인류의 공동자원인 자연을 독점적으로 이용하려는 국가 사이의 다툼에서 생겨나는 것이기 때문이다. 그리고 이러한 국가 사이의 다툼의 배후에는 국가 내부의 자연자원을 독점하고 있는 집단이 따리를 틀고 있다. 따라서 자연자원의 공공적 관리 방식을 찾는 것은 세계평화에도 이바지할 것이다. 뿐만 아니라 이것은 더 많은 사람들에게 자연을 보호하도록 동기를 부여함으로써 자연에 대한 수탈을 줄이고 지속가능한 삶의 방식을 확산 시키는데 크게 도움을 줄 수 있다.

그런데 이러한 자연의 공동자원의 공공적 관리 방식은 해당 자원과 인간, 지역사회와의 관계 등에 따라 상당히 다를 수 있다. 토지의 공공적 관리 방식은 물이나 바람, 공유수면의 공공적 관리 방식에 시사점을 줄 수는 있지만, 그대로 적용될 수 있는 것이 아니다. 따라서 공동자원이라는 특성을 공유하면서도 인간과 상이한 관계를 맺고 있는 다양한 공동자원에 대한 구체적인 연구가 필요하다. 이러한 연구는 공동자원의 내용을 더욱 풍부하게 할 것이다. 필자 또한 제주의 물과 바람, 공유수면에 대한 연구를 통해 공동자원에 대한 연구의 필요성에 답하고자 하며, 도시, 경관, 주식회사 등 사회적 공동자원에 대한 연구도 활성화 되기를 기대한다. 그리고 마지막으로 이러한 공동자원에 대한 담론, 공동자원의 공공적 관리(보존과 이용) 방식에 대한 연구를 토대로 어떻게 사유화되어 배제적인 공동자원을 개방적인 공동자원으로 되돌릴 것인가에 대한 전략을 마련해야 할 것이다. 이러한 과제는 매우 중요하지만 이 논문에서는 다루지 못하고 차후의 연구과제로 설정하고자 한다.

(2013년 3월 5일 투고, 4월 3일 심사, 4월 26일 채택)



## □ 주요 용어

공동자원, 공유자원, 공공재, 사유화, 지속가능성

## □ 참고문헌

- 강만익. 2001. 『朝鮮時代 濟州島 官設牧場의 景觀研究』. 제주대학교 교육대학원 석사논문.
- \_\_\_\_\_. 2004. 『일제강점기 제주도 공동목장의 운영실태』. 《전국향토문화공모전 수상집》, 19회, 17~74쪽. 서울: 전국문화원연합회.
- \_\_\_\_\_. 2011. 『일제시기 제주도 마을 공동목장조합 연구』. 제주대학교 사학과 박사논문.
- 고광희. 2001. 『골프장 개발이 인근지역 주민만족에 미치는 영향』. 제주대학교 관광개발학과 석사논문.
- 고태호·강정미·임정현. 2012. 『제주지역 관광산업의 경제적 효과 분석』. 제주시: 제주발전연구원.
- 곶자왈공유화재단. 2012. 『제주환경과 문화의 상징, 곶자왈』. 제주: 곶자왈공유화재단.
- 곶자왈사람들. 2006. 『곶자왈 환경 위협요소와 개발 실태』. 『제주개발과 곶자왈 환경토론회 발표자료』. (사)곶자왈사람들.
- [http://www.gotjawal.com/community/com\\_pds.asp](http://www.gotjawal.com/community/com_pds.asp)
- 권상철. 2011. 『물의 신자유주의화. 상품화 논쟁과 한국에서의 발전』. 《한국경제지리학회지》, 15권 3호, 358~375쪽.
- 김선경. 1994. 『조선전기의 산림제도: 조선국가의 산림정책과 인민지배』. 《국사관논총》, 56호, 87~126쪽.
- 김윤상. 2010. 『공유지의 비극과 사유화의 비극』. 《국가정책연구》, 24권 3호, 89~105쪽.
- 김지영·오윤근·류성필. 2001. 『제주도 동부지역 지하수의 염수화에 관한 연구』. 《한국환경과학회지》, 10권 1호, 47~58쪽.
- 남도영. 2007. 『제주도목장사』. 『제주도』, 146~171쪽. 제주: 제주특별자치도.
- 라인보우(Peter Linebaugh). 2012. 『마그나카르타 선언』. 서울: 갈무리.
- 로크. 1993. 『재산권과 관련된 국가의 권리』. 『재산권 사상의 흐름』, 19~43쪽. 김남두 엮음. 서울: 천지.
- 로크(John Locke). 2011. 『시민정부론』. 서울: 연세대학교 출판부.
- 맥퍼슨(Crawford B. Macpherson). 1993. 『자유민주주의와 사유재산권』. 『재산권 사상

- 의 흐름』, 319~352 쪽. 김남두 엮음. 서울: 천지.
- 배득중. 2001. 「공공재와 공개재 그리고 공유재」. 《kapa@포럼》, 95호, 45~46쪽.
- \_\_\_\_\_. 2004. 「공유재 이론의 적용 대상 확대」. 《한국행정학보》, 38권 4호, 147~157.
- 벡(Ulrich Beck). 1997. 『위험사회』. 서울: 새물결.
- 신행철. 1995쪽. 「제주사회의 기본적 성격」. 『제주사회론』, 6~13쪽. 신행철 외. 서울: 한울아카데미.
- 양영웅·김종태·김병택·이기욱. 1990. 「한국문화 속의 제주도 지역문화의 특수성과 발전방향」. 《사회발전연구》, 6호, 9~54.
- 오스트롬(Elinor Ostrom). 2010. 『공유의 비극을 넘어』. 서울: 랜덤하우스.
- 윤대혁·조강철. 2013. 『제주경제브리프』, 1~12쪽. 한국은행 제주본부 엮음. 제주시: 한국은행.
- 윤순진. 2004. 「옛날에 공유지를 어떻게 이용했을까?」. 《한국의 전통생태학》, 136~169쪽. 이도원 엮음. 서울: (주)사이언스북스.
- \_\_\_\_\_. 2006. 「제주도 마을 공동목장의 해체과정과 사회·생태적 함의」. 《농촌사회》, 16권 2호, 45~88쪽.
- \_\_\_\_\_. 2009. 「공유지 비극론의 재이해를 토대로 한 마을 숲의 지속가능한 관리」. 《농촌사회》, 19권 2호, 125~66쪽.
- 윤양수. 1987. 「제주도 마을 공동재산의 시·군에의 귀속과 그에 따른 주민권익문제」. 《제주대학교 논문집》, 24, 9~54.
- 이기욱. 1995. 「제주도 농민경제에 관한 인류학적 전망」. 《제주도연구》, 12호, 209~272.
- 이명석. 2006. 「제도, 공유재 그리고 거버넌스」. 《행정논총》, 44권 2호, 247~276쪽.
- 이상철. 1995. 「제주사회 변동론 서설-개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로」. 『제주사회론』, 273~311쪽. 신행철 외. 서울: 한울아카데미.
- 전경수·조경만. 1984. 「생물가스 이용에 관한 사례연구-제주도 송당리를 중심으로」. 《제주도연구》, 1호, 255~291.
- 정광중. 2004. 「곶자왈과 제주인의 삶」. 《제주교육대학교 논문집》, 33호, 41~65쪽.
- \_\_\_\_\_. 2012. 「제주의 숲, 곶자왈의 인식과 이용에 대한 연구」. 《한국사지리지학회지》, 22권 2호, 11~28쪽.
- 조석근. 2003. 『한국 근대 토지제도의 형성』. 서울: 해남.
- 조성윤. 1998. 「잃어버린 마을과 4:3의 현재성」. 『잃어버린 마을을 찾아서: 제주

- 43 유적지 기행』, 9~26쪽. 제주 43 제50주년 학술문화사업추진위원회 엮음.  
서울: 학민사.
- 좌용철. 2010. “지하수 오염원 축산분뇨 ‘숨골’을 찾아라!” 《제주의소리》, 2월 16일.  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=75762>.
- \_\_\_\_\_. 2013. “한진 지하수, 노루 유해동물 지정 ‘핫이슈’.” 《제주의소리》, 2월 16일.  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=126010>.
- 최문기. 2012. 「總有에 관한 規定의 立法論」. 《사회과학연구》, 28권 4호, 429~457.
- 최영근. 2013. 「제주지역 골프장산업 메카 실현 방안」. 《제주일보》, 2월 13일.  
<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=1484509>.
- 최현. 2012. 「재산권 재론」. 《국제원광문화학술논집》, 2권 2호, 1~20쪽.
- 코헨(Morris Cohen). 1993. 「재산권과 주권」. 『재산권 사상의 흐름』, 241~273쪽.  
김남두 엮음. 서울: 천지.
- 토니(R. H. Tawney). 1993. 「재산권과 창조적 일」. 『재산권 사상의 흐름』, 215~239쪽.  
김남두 엮음. 서울: 천지.
- 폴라니(Karl Polanyi). 2009. 『거대한 전환』. 서울: 길.

## □ Abstract

### Redefining common pool resource and the case of common meadows in Jeju Island

Choe, Hyun

This paper is an effort to redefine the concept of common pool resource(hereafter, CPR) and review the history of commons in Jeju Island in order to verify the new definition. Ostrom defines CPR as the resource with subtractability and non-excludability. On the one hand, I accept this definition. However, on the other I redefine non-excludability not from the side of resource but from the side of society. In other words, I socio-ethnically define non-excludability as the followings: (1) general non-excludability in the case that

the nobody or everybody made the resource, (2) general non-excludability in the case that human-beings cannot survive without the resource, (3) particular non-excludability against the people who develop, manage, and maintain the resource. In order to verify the new definition of CRP, I review the history of common meadows in Jeju. Common meadows was essential in premodern life in Jeju. And, therefore, at that time the people commonly managed the common meadow and freely accessed to it. Modernization privatized the common meadows and made social and environmental problems in Jeju. In order to protect their lives, people started social movements for managing common meadows publicly in Jeju. We can understand this movement with the new definition of CPR, which is useful in fighting against privatization and exploitation of nature.

Keywords: common pool resource, common property resource, public goods, privatization, sustainability

K C I