

제주 지하수의 공공적 관리와 공동자원 개념의 도입*

— 먹는샘물용 지하수 증산 논란을 중심으로

김선필

1960년대부터 본격적으로 개발되기 시작한 제주 지하수는 80년대 후반 ‘공수’ 개념이 적용되면서 사유화를 지양하고 국가에 의한 공공적 관리가 실시되었다. 하지만 제주 지하수는 2007년 이후 경제재로 인식되기 시작하면서 다양한 개발 사업에 노출되었고, 제주도청의 지하수 관리 정책은 보전보다는 개발 친화적인 모습을 보이게 되었다. 국가에 의한 개발과 보전 정책 모두를 포괄하는 ‘공수’ 개념은 이에 대응하는 데 한계가 있다. 그러므로 지하수 관리 정책이 개발과 보전 논리 가운데 한쪽으로 치우치는 경우를 미연에 예방하고, 그러한 상황이 발생할 경우 그것을 효과적으로 비판할 수 있는 이론적 보완장치가 필요하다. 본 논문은 ‘공수’ 개념을 보완할 수 있는 개념으로 ‘공동자원’ 개념을 제안하며, 제주 지하수를 ‘공수’이면서 동시에 ‘공동자원’으로 정의한다. ‘공동자원’은 ‘일반적 비배제성’과 ‘특정한 비배제성’을 통해 지하수 관리 범위의 한계를 지적하는 비판적 이념으로 작용한다.

주제어 : 제주도, 지하수, 공동자원, 공수, 비배제성, 먹는샘물, 지속가능한 삶, 공공성

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2011-330-B00108). 아낌없는 조언을 해주신 세 분의 심사자님들과 제주대학교 사회학과 최현, 서영표 교수님, SSK연구팀의 정영신, 김자경 박사님께 깊은 감사를 드립니다. 본 논문이 다루고 있는 공수와 공동자원 간의 관계에 대한 논의는 정영신 박사님과의 토의를 통해 도출된 결과임을 밝힙니다.

1. 머리말

2013년 여름, 제주지역에 최악의 가뭄 현상이 나타났다. 이번 가뭄은 강수량이 많아 물 걱정이 없었던 제주특별자치도청(이하 제주도청)의 예측(제주특별자치도, 이하 제주도, 2013)이 보기 좋게 빗나가 버린 결과였다. 그리고 상수도 보급률 99.9%(1985년 현재)를 내세우며 식수 걱정으로부터 해방되었다고 자평하던 제주도민들에게 식수 확보의 중요성을 일깨워준 사건이었다. 이처럼 가뭄은 수자원에 대한 관심을 집중시키면서 제주도 수자원의 원천인 지하수 관리 정책 실패를 점검하고 안정적인 수량 확보를 위한 시스템 구축의 필요성을 대두시켰다. 역사적으로 제주도의 지하수 관리정책은 보전과 개발이라는 두 논리가 공존하면서 만들어낸 산물이다(정희중, 2012a). 제주도청은 지하수 보전정책(대한민국정부, 2006: 제310조①; 제312조)과 개발정책(제주도, 2007)을 동시에 진행하고 있다. 이때 제주도청에 요구되는 것은 지하수의 지속가능성 확보를 위한 공공적 관리 원칙의 수립이다. 이것은 보전론자들은 물론 개발론자들에게도 과소생산에 의한 2차 모순(O'Connor, 1997)을 피하기 위한 필수조건이다.

지금까지 제주도청은 공수(Public Water) 개념을 수용하여 지하수 관리 정책에 적용해왔다. 그런데 지하수 취수허가량 증산(이하 지하수 증산)을 둘러싼 한국공항과 제주사회 전반의 갈등은 공수 개념으로 정리된 듯 보였던 지하수 관리 정책에 대한 논쟁을 불러왔다. 현재까지의 양상은 한국공항—먹는샘물을 생산하는 제주도내 유일한 사기업—이 먹는샘물 개발을 위한 지하수 증산을 요구하고 있지만, 제주도의회는 반대로 그 뜻을 이루지 못하고 있는 모습이다. 이에 대해 한국공항은 제주도청의 개발 지향적 지하수 관리정책을 비판한다. 그들은 제주특별자치도개발공사(이하 개발공사)와 여타의 지하수 이용 사업자들의 사례를 들어 제주도청의 차별적이고 모순적인 지하수 관리정책을 비판하고, 자신

들에게도 동등한 사업권을 부여해달라고 주장하고 있다. 하지만 그들의 비판은 제주사회 전반을 향해 있다고 보는 것이 정확하다. 시민단체를 비롯한 제주사회 전반은 한국공항의 지하수 증산을 반대하고 있지만, 제주도청의 개발 지향적 지하수 관리정책에 대해서는 소극적인 태도를 보이고 있기 때문이다. 사기업의 비판 대상이 되어버린 제주사회는 공수 개념을 통해 이에 대응하고자 하지만 최근의 양상으로 볼 때, 제주도청으로 하여금 지하수의 공공적 관리 원칙을 준수하도록 강제하고, 사기업의 지하수 사유화 시도를 방어하기 위해 공수 개념은 한계가 있어 보인다. 따라서 지하수의 공공적 관리를 가능하게 했던 공수 개념의 적합성을 현 상황에 비추어 검토하고 이를 통해 드러난 공수 개념의 한계를 극복할 수 있는 대안 마련의 필요성이 제기된다.

이에 본 논문은 제주 지하수의 공공적 관리를 위한 이론적 준거를 마련하는데 목적을 둔다. 제주 지하수의 관리 실태를 파악하고 그 속에 담긴 동학을 읽어내는 것은 이러한 목적에 부응하는 작업이 될 것이다. 이를 위해 제주 지하수가 가지고 있는 사회적·윤리적 의미에 초점을 맞추고자 한다. 지하수를 둘러싼 갈등은 지하수가 지니고 있는 물리적 속성 때문이 아니라 지하수의 이용을 둘러싼 사회적·윤리적 관계에 따른 것이기 때문이다. 토지나 물과 같이 인간의 생존에 반드시 필요한 자원들은 그것이 사유화될 경우 타인의 생명을 좌우할 수 있기 때문에 매우 큰 정당성이 요구된다(맥퍼슨, 1993: 336-339; 김선필·최현, 2013: 270). 따라서 제주도민의 생명수인 지하수가 사유화되는 것은 정당화되지 못할 가능성이 높으며, 지하수의 이용을 둘러싼 갈등은 사회적·윤리적 요인들에 의해 좌우된다고 보는 것이 타당하다.

본 논문은 우선 개발과 보전이라는 자연자원을 대하는 상반된 사고방식과 이들의 교집합이라 할 수 있는 ‘공리주의적 개발주의’ 개념을 검토할 것이다. 그리고 공수 개념과 본 논문에서 새롭게 제안할 공동자원(Common Pool Resources) 개념에 대한 이론적 검토를 실시한 뒤, 제주 지하수 관리 정책의 변화과정과 제

주 지하수에 대한 공공적 관리의 필요성을 간략히 살펴볼 것이다. 이후 한국공 항의 먹는샘물 개발을 위한 지하수 증산 요구와 이와 관련한 논란의 개요를 살펴보고 이에 대한 상세한 분석을 통해 제주 지하수의 관리 실태를 평가할 것이다. 이 논란은 제주 지하수의 전반적인 관리 실태를 들여다볼 수 있게 하는 일종의 프리즘 역할을 할 것이다. 끝으로 공수 개념의 한계를 지적하면서 그것을 보완하기 위해 제주 지하수를 공수이자 공동자원으로 정의할 것이다. 본 작업을 위해 제주 지하수와 관련한 1·2차 자료들을 참고하였다.

2. 이론적 검토

1) 개발과 보전, 공리주의적 개발주의의 흐름과 제주사회

인간이 노동을 통해 획득한 사물은 온전히 그 사람의 것이 된다고 주장한 로크(2011: 43-48) 이래로 보다 많은 물질적 부의 축적은 개인의 근면함과 구원의 상징(베버, 2010)으로 인식되어왔다. 따라서 근대인은 끊임없이 발전을 추구해 왔고, 그것은 “미완의 프로젝트”로서 지금도 끊임없이 진행 중에 있다. 발전에 대한 인간의 욕망은 일부 계층에게 물질적인 풍요를 가져다주었지만, “소외”와 “착취”(마르크스, 2006; 2008a), “쇠우리”(베버, 2010)로 표현되는 인간성의 상실뿐만 아니라 환경과피 등의 부작용을 불러오고 있다. 이러한 부작용에도 불구하고 결코 포기하지 않는 현대인들의 『발전은 영원할 것이라는 환상』(리스트, 2013)은 근대사회를 이해하는 데 없어서는 안 될 중요한 키워드이다. 리스트는 발전 개념의 역사적 흐름을 추적하는데, 발전 교리(dogma)가 전 세계적으로 확산된 결정적 계기는 트루먼 대통령이 취임연설(1949년)을 통해 ‘저발전’ 개념을 제안하면서부터라고 지적한다(2013: 56-61). 2차 대전 이후 탄생한 많

은 신생국가들은 저발전 개념의 수용을 통해 미국을 위시한 발전국가들의 원조 혜택을 누릴 수 있게 되었지만, 저발전 상태를 자신의 정체성으로 받아들임으로써 끊임없이 발전국가를 쫓아야만 하는 프레임에 갇히게 되었다(리스트, 2013: 119-132).

일제의 식민지배로부터 벗어난 한국도 여타의 신생국가들과 같은 상황에 놓여있었다. 한국의 정권들은 국가의 상황을 저발전 상태로 규정하고, 대외 원조 또는 차관—특히 미국을 통한—에 의존하는 형태로 발전을 추구해왔다(배성인, 1997). 박정희 정권이후 한국은 본격적인 근대화의 길에 접어들게 되었으며, 개발은 경제 발전이라는 지상목표를 달성하기 위한 신앙교리로 수용되고 개발주의가 국가적으로 추앙받게 되었다(조명래, 2003). 특히 개발공사를 통한 국가중심의 “급속한 공업화와 고도성장”은 한국을 개발국가로 만들기 위해 추진했는데, 한국은 급기야 정치권과 개발공사, 토건업체(사기업)로 구성된 삼각동맹과 이를 학계와 언론이 뒷받침하는 토건국가로 변모하게 되었다(홍성태, 2005: 9-36).

90년대에 들어 국가주도의 개발에 대한 반대의 목소리가 점차 확대되기 시작하였고, 여러 환경운동단체들이 결성되었다. 이들은 “환경문제를 사회적 이슈로 확대하고, 시민들을 조직하고, 개발지향주의에 제동을 거는 데 큰 역할을 했다”(조대엽·김철규, 2007: 167). 특히 지방자치제의 실시(1996년)와 함께 개발의 주체가 지방자치단체로 전환되기 시작하였는데, 지방자치단체는 개발을 통한 치적 쌓기에 몰두하여 무분별한 개발을 추진하는 경우가 빈번하였다(김석준·이상철, 1999: 61-62). 이에 지역주민들은 환경운동단체들을 자발적으로 결성하여 지방자치단체의 무분별한 개발에 대응하였다(김도균·이평주, 2013: 123). 제주에서도 개발과 보전의 대립구도는 여러 현안들 속에서 첨예하게 나타났다. 탐동매립반대운동(1988년)과 송악산군사기지철거반대운동(1988년), 제주도개발특별법반대운동(1991년) 등은 지방자치제 도입 이전부터 지역주민

과 시민단체가 국가주도의 개발주의에 대해 자기 목소리를 내고 있었다는 사실을 보여주며(조성윤, 1992; 조성윤·문형만, 2005), 지방자치체가 시작되면서 개발과 보전의 갈등은 지역사회의 현안으로 자리잡게 되었다(조성윤, 2011).

하지만 제주지역의 개발반대운동이 환경보전을 위한 목적에 의해 나타났다고만 볼 수는 없다. 송악산군사기지설치반대운동의 경우, 지역주민과 시민단체가 한 목소리로 군사기지 설치 반대를 외쳐 소기의 성과를 달성했지만, 1992년 말 수립된 송악산 지구 관광개발을 두고서는 지역주민과 시민단체가 서로 다른 입장을 보였다. 환경보전과 개발이익의 갈등 속에서 “지역주민들은 주저 없이 국가의 개발 이데올로기를 받아들이고 국가의 정책에 적극 호응하였”던 것이다(조성윤·문형만, 2005: 26). 이처럼 환경보전보다는 개발에 의한 이익을 우선시하는 지역주민들의 태도는 공리주의적 사고방식이 보전논리를 포섭한 대표적 사례라고 할 수 있다.¹⁾ 공리주의적 관점에서 볼 때, “환경은 보다 많은 사람에게 보다 많은 만족을 가져다준다면 얼마든지 개발될 수 있으며, 유용성에 대한 만족보다도 적은 환경적 비용은 언제든지 감수될 수 있는 것으로 간주”되기 때문이다(최병두, 2010: 86). 본 논문에서는 보전논리가 공리주의에 포섭된 개발주의를 ‘공리주의적 개발주의’라고 부를 것이다.

물론 개발과 공리주의가 그 자체로 부정적인 것은 아니다. 개발로 인해 보다 많은 사람들이 편익을 얻을 수 있다면 그것은 긍정적인 것이다. 더불어 공익(Public Welfare)은 공적(official)주체, 공개성(openness) 등과 함께 공공성(publicness)을

1) 비슷한 최근의 사례로는 강정해군기지 유치결정 사례가 이에 해당된다. 해군기지 유치 결정을 주도했던 당시의 강정마을회장은 유치 결정을 내리기 불과 한 달 전만 하더라도 강정마을을 생태마을로 만들겠다는 계획을 가졌던 것으로 확인된다(조영배, 2007). 그런 그가 태도를 180도 바꿔 적극적인 개발론을 펼치게 되는데, 이에 대해 도지사와 사전조율이 있었다는 의혹이 제기되기도 했다(김동주, 2011). 강정마을회는 해군기지 유치 결정을 발표하면서 지역 경제 활성화라는 명분을 내세움으로써 기지유치 결정이 경제적인 이유에 의한 것이었음을 사실상 시인하였다(김대휘, 2007).

구성하는 3요소 가운데 하나이기도 하다(김선필·정영신, 2013: 232-233). 그러나 공리주의적 개발주의가 문제시 되는 것은 공리주의가 가지고 있는 한계를 경고하는 보전논리가 더 이상 유효하게 작동하지 않기 때문이다. 공리주의는 공익의 총량²⁾만을 따질 뿐, 그것의 분배문제에 대해서는 무시하는 경향이 있으며 그것은 분배정의에 위배된다(벤츠, 2007: 324). 또한 공리주의는 모든 환경적 가치들을 공익의 측정(비용-편익 분석) 방법으로 계산할 수 없기 때문에 그러한 가치들이 무시되는 것을 정당한 것으로 본다. 그러나 계산할 수 없는 가치들이 인간의 행복을 증진시킬 수 있다는 것을 우리는 잘 알고 있다. 게다가 공리주의는 미래세대의 이익을 정확히 계산할 수 없기 때문에 미래세대의 이익을 단편적으로 처리하거나 무시한다(최병두, 2010: 89-90). 그러므로 공리주의는 표면적이고 단기적인 이익에 가중치를 두게 되며, 내재적이고 장기적인 이익을 간과하기 쉽다. 이러한 공리주의의 한계들은 보전논리에 의해 지속적으로 비판받아 왔으며, 이는 개발논리를 견제하는 효과를 불러와 무분별한 개발로 인해 발생하게 될 부정의를 최소화시키는 역할을 해왔다. 그런데 보전논리가 공리주의에 포섭될 경우, 보전논리는 더 이상 공리주의의 한계들을 지적할 수 없게 되고 개발논리를 견제해왔던 제어장치가 사라지게 되므로 무분별한 개발을 제어하지 못하게 된다. 공리주의적 개발주의에 의한 개발은 공리주의의 한계로 인해 발생하게 될 다양한 부정의를 양산시킬 가능성이 크다.

본 논문에서 살펴보려는 한국공항의 지하수 증산 논란은 제주 지하수를 둘러싼 개발과 보전 논리가 첨예하게 대립하며, 그 사이에 공리주의적 개발주의가 암묵적으로 작동하는 사례 가운데 하나이다. 따라서 이 사례는 지하수 관리를 둘러싼 제주도청과 한국공항 그리고 제주사회의 역동을 파악하고, 제주 지하수

2) 예를 들어 국방부는 강정에 해군기지를 유치하면 일자리가 18,000여 명, 생산 유발효과가 1조 5,546억 원, 부가가치 효과가 6,248억 원 예상된다고 말하면서 개발을 옹호하며, 해군기지에 찬성하는 도민들은 이러한 경제적 파급효과를 지지 근거로 제시한다(제민일보, 2013).

의 공공적 관리를 위한 방향을 탐색하는 데 유익한 함의를 제공해줄 수 있을 것으로 기대된다.

2) 공수 개념과 공동자원: 제주 지하수의 공공적 관리를 위한 이론적 근거들

‘공수’ 개념은 제주 지하수의 공공적 관리를 위한 이론적 근거로 사용되는 개념이다(윤양수, 1997; 2005). 여기서 공수는 “모든 국민이 공용할 수 있는 것인 면서 사적 소유권의 대상이 될 수 없는 수자원”을 의미한다. 즉 공수는 “공공의 수자원”과 같은 개념으로서 수자원에 대한 공공적 관리 필요성을 제기한다(윤양수, 2005: 229). 공수 개념에 따르면, 지하수는 토지소유권-토지를 중심으로 한 지상과 지하에 대한 독점적 소유권과 분리되어 공공적으로 관리되어야 할 자원이므로 공수성을 지니고 있다. 이러한 공수 개념은 제주사회에 폭넓게 수용되었다. 공수 개념에 대한 제주도민들의 적극적 수용은 척박한 자연환경 속에서 지하수의 중요성을 일찌감치 인식하고 있었기 때문에 가능한 것이었다.³⁾ 이에 발맞춰 제주도청은 전국 최초로 지하수의 공적 관리를 법률로 강제하고 지하수를 공공의 자원으로 지정하는 등 공수 개념에 입각한 지하수 관리정책을 펼쳐왔다. 그러나 최근 지하수의 상품화 추세가 강해지면서 공수로서의 지하수 개념이 무너지는 것이 아니냐는 위기감이 고조되고 있다(제주환경운동연합 외, 2013).

이러한 위기감은 공수 개념이 가지고 있는 논리적 한계 때문에 발생하는 것이다. 공수 개념은 지하수의 공공적 관리에 정당성을 부여한다. 그러나 <그림 1>에서 볼 수 있듯, 공수 개념은 공공이라는 이름으로 행해지는 개발과 보전 논리 모두를 포괄한다. 따라서 지하수의 개발과 보전행위가 어느 한편으로 치우

3) 제주경실련 주관 여론조사(2008년 3월): 지하수 공수화지지(87.2%), 사유화지지(6.3%)(꽃자왈사람들 외, 2013)

칠 경우 이에 대한 비판을 제기할 수 있는 논리적 근거가 미약하다. 그러므로 지하수 관리 정책이 개발과 보전논리 가운데 한쪽으로 치우치는 경우를 미연에 예방하고, 그러한 상황이 발생할 경우 그것을 효과적으로 비판할 수 있는 이론적 보완장치가 필요하다. 다시 말하자면, 지하수의 공공적 관리에 정당성을 부여한 공수 개념의 의미는 그대로 살리면서도 그것이 가지고 있는 한계를 보완할 수 있는 대안적 개념을 마련할 필요가 있는 것이다.

한편 ‘공동자원’은 사회 구성원들이 공동으로 사용할 수 있고 사회의 유지와 발전에 필요한 공동재(The Commons)를 의미한다. 이는 다수의 사람들이 공동으로 ‘소유’하는 데 초점을 맞춘 공유자원(Common Property Resources)과는 달리, 다수의 사람들이 ‘사용’하는 데 초점을 맞춘 자원을 의미한다. 하딘(Hardin, 1968)과 오스트롬(2010)을 위시한 기존의 논의들은 공동자원의 비배제성 즉 사람들이 공동자원을 사용하는 것을 막을 수 없는 이유를 ‘비용’ 등의 경제적 문제로 파악해 왔다. 그러나 최근의 논의는 공동자원을 경제적 측면보다는 사회적·윤리적 측면으로 바라보면서, 어떤 개인이나 집단이 독점하는 것이 정당하지 못한 것으로 인식되는 자원을 공동자원으로 파악하여 그 개념의 범위를 확장시키고 있다(최현, 2013). 다시 말하자면 공동자원은 비배제성이 사회적·윤리적으로 정당하게 보장되어야 하는 자원이라는 것이다. 이때 비배제성은 일반적 비배제성과 특정한 비배제성으로 구분된다. 일반적 비배제성이란 모든 인간에게 그 자원에 대한 사용권이 어느정도 부여되어 있다는 것을 의미한다. 일반적 비배제성이 적용되는 경우는 첫째, “그 자원을 형성하는 데 특정 개인이나 집단이 기여한 것이 없는 경우”,⁴⁾ 둘째, “해당 자원의 이용이나 수

4) 최현(2013: 18)은 제주지역의 고사리 채취 관행을 통해 이를 설명하고 있다. 봄이 되면 제주도 사람들은 산과 들에 자라고 있는 고사리를 채취하여 제사와 식생활을 위한 재료로 사용하는데, 그러한 채취행위는 그 땅의 소유여부와 상관없이 누구에게나 허용된다. 즉 경작되지 않은 고사리는 일반적 비배제성에 의해 누구에게나 채취가 허용되는 것이다. 반면 경작된 고사리에 대한 채취는

익이 없이는 인간의 생존이 불가능 할 경우”⁵⁾이다. 그리고 특정한 비배제성이란 그 자원을 개발·관리·유지하는 사람들에게는 그 자원에 대한 특별 사용권이 있다는 것⁶⁾을 의미한다(최현, 2013: 20). 그런데 특정한 비배제성은 일반적 비배제성의 토대 위에서만 정당성을 얻을 수 있다. 공동자원은 누구에게나 얼마간의 사용권 즉 일반적 비배제성이 부여되어 있기 때문이다. 만일 그러한 권한을 침해할 정도로 특정한 비배제성에 근거한 특별 사용권이 남용된다면 그것은 일반적 비배제성에 따른 보편적 사용권을 침해하는 경우에 해당되므로 부당한 행위가 된다.⁷⁾ 이러한 공동자원 개념이 차지하는 영역을 도식화하면 <그림 2>와 같이 표현할 수 있다. 공동자원은 소유권과 상관없이 누구나 사용가능한 권리를 추구하며, 일반적 비배제성과 특정한 비배제성이라는 서로 다른 층위의 비배제성을 통해 자연자원의 개발과 보전논리의 한계를 규정한다. 다시 말해 소유권—국유(國有)든지 아니면 사유(私有)든지 간에—에 의한 소유자의 독점적 사용을 지양하며, 개발과 보전이 양극단으로 치우치는 것을 억제하는 역할을 수행한다. 그러므로 공동자원 개념은 자연자원이 사회적·윤리적 측면에서 정당하게 사용될 수 있도록 소유 및 관리 형태에 관한 변수들이 나아가야 할 방향을 제시하는 일종의 비판적 이념이라고 할 수 있다.

공수와 공동자원 개념은 지하수를 공공의 자원으로 인식하고 비배제성을 강

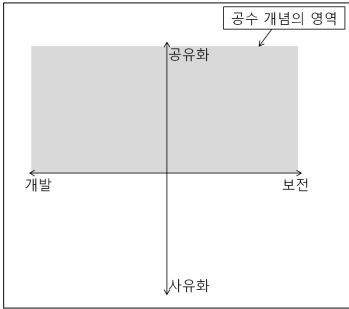
하락되지 않는다.

5) 라인보우(2012)에 따르면 중세 영국에서는 약자(과부 등)의 생존을 보장하기 위해 일부 자연자원(목재 등)은 누구도 독점할 수 없도록 법으로 규정하고 있었다. 반면 마르크스(2008b)와 폴라니(2009) 등이 자세히 묘사한 산업혁명 시기의 인클로저는 공동자원의 일반적 비배제성을 무시한 대표적인 부당사례이다.

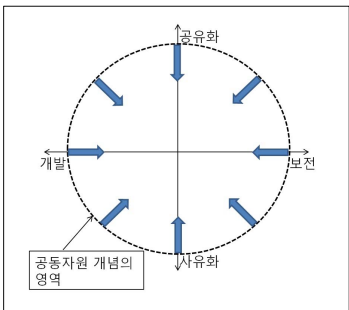
6) 어떤 마을에 있는 우물의 물은 그 우물을 파고 관리하는 마을 사람들이 우선적으로 사용해야 할 것이다.

7) 갈증 때문에 너무나 힘들어 하는 어떤 사람이 우물을 발견하고 거기에 있는 물을 마시려고 할 때, 그 사람이 다른 마을 사람이라는 이유로 물을 마시지 못하게 할 권리는 누구에게도 없는 것이다.

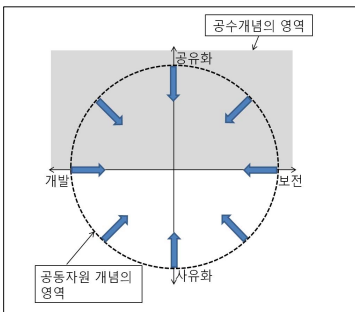
<그림 1> 공수 개념의 영역



<그림 2> 공동자원 개념의 영역



<그림 3> 공수와 공동자원의 관계



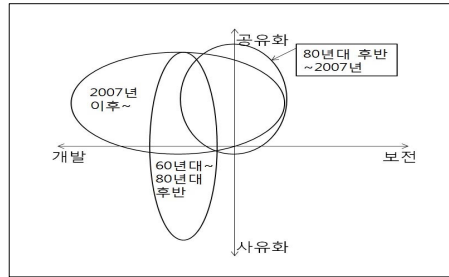
조한다는 점에서 유사한 개념이다. 하지만 몇 가지 측면에서 차이가 나타나는데, 그것은 다음과 같다. 첫째, 소유권과 관련된 측면이다. 공수는 사적 소유를 제한함으로써 지하수를 공유의 영역으로 제한하고 있지만, 공동자원은 지하수 사용의 독점에 반대하여 공유화와 사유화의 양극단을 지양하므로 공유와 사유의 영역을 넘나든다. 둘째, 지하수 관리 정책과 관련된 측면이다. 공수는 법률을 통해 지하수를 ‘공공의 자원’이라 규정하고 그것을 국가가 관리해야 한다는 논리를 만들어 국가의 행위에 법적 정당성을 부여한다. 따라서 국가에 의한 공유자원의 관리 즉 지하수의 관리—그것이 개발이든지 보전이든지 간에—는 정당하다. 반면 공동자원은 지하수의 개발과 보전이 양극단에 치우치지 않도록 총화된 비배제성의 논리를 통해 일정한 한계를 규정한다. 따라서 공동자원 개념은 앞서 제기한 공수 개념의 한계를 보완할 수 있는 논리를 갖추고 있다. <그림 3>은 공수와 공동자원 개념 간의 관계를 표현한 것이다. 공수 개념은 지하수

를 공유화 하는 것에는 성공했지만, 그것의 관리 정책이 개발 또는 보전의 양극단에 치우치게 되는 것을 막을 수 없다. 그러나 공동자원 개념은 공유화된 지하수의 관리 정책의 범위를 제한하고 있으므로 과도한 개발과 보전이라는 지하수 관리 정책의 편향성을 피할 수 있는 논리적 기제를 가지고 있다. 즉 공유 개념이 해결할 수 없었던 공공적인 지하수 관리의 한계를 공동자원 개념이 보완할 수 있는 것이다.

3. 제주 지하수 관리 정책의 변화와 공공적 관리의 필요성

그렇다면 제주 지하수에 대한 관리는 어떻게 이루어져 왔을까? 유사 이래 물 부족 현상에 시달리던 제주사회는 이를 해소하기 위해 1961년 애월읍 수산리에서의 지하수 관정 굴착 성공을 기점으로 지하수 개발에 뛰어들었다. 그러나 본격적인 개발은 제주도 지하수의 부존형태를 밝혀내고 지하수 개발에 대한 타당성이 확인된 후 정부 차원의 지하수개발계획이 수립·시행된 1970년대 이후부터 진행되기 시작했다. 그러나 극심한 가뭄과 지속적인 인구증가 그리고 관광객 증가로 인해 물 부족 현상이 심화됨에 따라 증대되는 물 공급 수요를 따라갈 수 없었던 제주도정은 민간에 의한 지하수 개발을 허용함으로써 당면한 물 공급 문제를 해결하려고 하였다. 이와 같이 물 부족 현상을 극복하려는 정부와 민간의 노력이 지속되면서 1985년에는 상수도 보급률 99.9%를 달성하는 성과를 이루게 되어 물 공급 문제를 해소할 수 있었다. 그런데 80년대 후반부터 지하수 난개발에 따른 지하수 고갈과 해수침투 등의 우려가 제주사회에 확산되면서 지하수에 관한 종합관리 대책의 필요성이 제기되었고, 이를 반영하여 지하수 보전을 위한 법적·제도적 장치가 마련되기 시작했다.⁸⁾ 그러나 2007년 이후 제주 지하수는 ‘공공의 자원’으로서 보존되어야 할 대상이라기보다는 지역성장동

〈그림 4〉 제주도 지하수 관리 정책의 변화



력산업을 위한 경제재로 인식되면서 개발되어야 할 대상으로 취급되어 오늘에 이르고 있다(권상철, 2012; 정희중, 2012a; 2012b; 2012c; 제주발전연구원, 2007)(<그림 4> 참조).⁹⁾

이어서 제주 지하수에 대한 공공적 관리의 필요성에 대해서 살펴보도록 하겠다. 이를 위해 가장 먼저 주목해야 할 것은 제주 지하수가 제주도민의 삶과 밀접한 관계를 맺고 있다는 점이다. 물이 귀한 제주도의 특성상 지하수는 제주도민의 생명수 역할을 하기 때문이다. 화산활동으로 만들어진 제주도는 투수성이

8) 제주도청은 ‘제주도개발특별법’(대한민국정부, 1991)에 지하수 굴착·이용허가 및 지하수 원수대금의 부과·징수에 관한 규정(제25조-제26조)을 포함시킴으로써 전국 최초로 지하수의 법적 관리를 위한 토대를 마련하였고, ‘제주도개발특별법’(대한민국정부, 1995)을 통해 지하수를 보존자원으로 지정·고시하고, 지하수자원의 적정관리를 위해 지방 공기업 이외에는 먹는샘물 제조·판매 목적의 지하수허가를 제한할 수 있도록 규정하였다(제25조). 이후 지하수의 공유화 여론을 수용하여 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(대한민국정부, 2006)에서 지하수를 ‘공공의 자원’으로 규정하고(제310조①), ‘제주특별자치도 지하수관리 기본조례’(제주도, 2006)를 제정하였다.

9) 제주도청은 ‘물산업 육성 기본계획’을 발표하고 제주 지하수의 글로벌 브랜드화, 제주 지역맥주의 브랜드화, 제주위더 테마파크 조성을 역점 추진과제로 선정하였다(제주도, 2007). 제주도청의 물산업육성 계획은 2009년 “제주광역경제권 선도산업”으로 선정되어 정부로부터 국비를 지원받게 되면서 더욱 탄력을 받게 되어 역점사업으로 추진되고 있다.

좋은 현무암 및 조면암류가 널리 분포되어 있다. 따라서 제주지역에 내리는 빗물의 대부분은 지하로 흘러들어가고, 평상시 물이 흐르는 하천은 찾아보기 드물다. 이러한 이유로 인해, 과거 제주도민들은 식수를 얻기 위해 해안지역의 용천수에 의존해야만 했고, 현재 역시 상수도 및 농업·공업용수를 지하수에 의존할 수밖에 없는 실정이다(고동찬·이대하, 2000).¹⁰⁾ 이렇듯 제주도민과 지하수의 밀접한 관계는 도내에 형성된 마을들이 용천수가 있는 해안가를 중심으로 형성되어 있으며(梶田一二, 2005), 제주의 신화와 전설, 속담 등에 물 관련 내용이 다수 포함되어 있다는 사실(박원배, 2009)을 통해서도 미루어 짐작할 수 있다.

한편 제주도는 지표를 이루는 토양의 투수성이 높고, 전국 최대의 강우량을 기록하고 있어 지하수 함양량이 크고 순환속도가 빠른 특성을 지닌다(제주도, 2007: 57-59). 따라서 지하에 오염물이 유입될 경우, 지하수 전반에 광범위하고 빠른 확산 속도를 보일 가능성이 높아 지하수 오염에 취약하다. 또한 무분별한 지하수의 사용 또는 기후변화에 따른 해수면의 상승으로 인해 바닷물이 지하수로 유입될 가능성을 배제할 수 없다는 점도 무시할 수 없다(김지영 외, 2001). 그러므로 지하수를 외부로부터의 오염과 무분별한 남용으로부터 보호할 수 있는 지하수의 공공적 관리가 요청된다.¹¹⁾ 지하수에 대한 공공적 관리와 이를 통한 지하수의 지속가능성 확보는 제주도민의 안정된 삶을 위한 필수조건이라고 할 수 있다.

10) 제주도(2013: 106)에 따르면, 2011년도 기준 수자원의 총 이용량은 연 180백만 m^3 이며, 이 가운데 지하수가 연 151백만 m^3 으로 전체 시설용량의 83.9%를 차지하고 있다.

11) 사실 이러한 과학적 연구 성과가 있기 전부터 제주도민들은 지하수를 효과적으로 보호하기 위해 규율을 만들어 시행했다는 보고가 존재한다(박원배, 2009: 236-239).

4. 먹는샘물 증산 논란

1) 개요

제주도에서의 먹는샘물 사업은 한국공항으로 대표되는 사기업과 개발공사로 대표되는 공기업의 양대 축으로 진행되어왔다. 먹는샘물 사업은 사기업이 먼저 진출하였는데 1984년 한진그룹 계열사인 (주)제동홍산(이하 한국공항)은 제주 최초의 먹는샘물 사업자가 된다.¹²⁾ 1995년 제주도청은 개발공사를 설립하고, 정부의 먹는샘물 판매 자유화 조치에 맞춰 본격적으로 먹는샘물 시장에 뛰어들게 되었다(정희중, 2012b; 제주발전연구원, 2007).¹³⁾

먹는샘물용 지하수 증산을 둘러싼 갈등이 나타나기 시작한 것은 한국공항이 먹는샘물의 국내시판을 시도하게 되면서부터라고 할 수 있다. 한국공항은 1995년 먹는샘물 국내시판 허가를 요청하였으나, 제주도청은 이를 거부하였다.¹⁴⁾ 이에 반발한 한국공항은 행정소송을 제기하여 제주도청과 법적다툼을 벌이게 되었고, 결국 대법원이 한국공항의 손을 들어줌에 따라 한국공항의 먹는샘물 국내시판이 가능하게 되었다.¹⁵⁾ 하지만 도민들의 여론이 급격히 악화

12) 한국공항은 1998년도에 (주)제동홍산을 합병했다. 한국공항은 보건사회부로부터 먹는샘물용 해외에 수출하고 주한 외국인에게 판매해야 한다는 조건으로 먹는샘물 제조 및 판매 허가를 받았다.

13) 제주도청의 먹는샘물 사업진출은 1991년부터 정부가 먹는샘물의 국내 시판을 고려하기 시작하면서 제주도내에서 한국공항에 대한 반대 여론이 조성되고, 공적으로 지하수를 개발하여 먹는샘물로 판매하고 부족한 지방 재정을 확충하지는 요구를 반영한 것이었다. 제주도청은 제주도개발특별법을 개정하여 지방공기업 이외에는 먹는샘물 제조·판매 목적의 지하수 허가를 제한할 수 있도록 함으로써 개발공사에 의한 먹는샘물 독점 생산 및 판매 체계를 구축하였다(대한민국정부, 1995: 제25조).

14) 제주도청은 “제주도지방개발공사가 제주산 먹는샘물의 우수성을 국내 소비시장에 홍보하기 위하여 주문생산을 요청할 때에는 생산능력의 허용범위 안에서 이를 생산·공급한다”는 조건하에 “전량 수출 또는 주한 외국인에 대한 판매”에 한정된 지하수 이용 연장 허가를 내주었다.

되고 제주도청과의 갈등이 증폭됨에 따라 1996년 한국공항은 먹는샘물 국내시판 포기 선언을 하게 된다. 제주도청은 “계열사내 판매로 제한”이라는 부관을 달아 한국공항의 먹는샘물용 지하수개발이용 및 도외반출을 허가해주는 것으로 화답하여 먹는샘물과 관련한 제주도청과 한국공항의 갈등은 일단락되었다(제주발전연구원, 2007). 그러나 2005년이 되자 한국공항은 국내시판 포기 선언을 뒤집어 제주도청을 상대로 소송을 제기하였고 승소하였다.¹⁵⁾ 이로써 한국공항은 2008년부터 본격적으로 먹는샘물 국내시판에 들어갔다(권상철, 2012). 한국공항과 제주사회 전반의 갈등은 한국공항이 먹는샘물 생산량 확대를 위한 지하수 취수허가량 증산 요구로 인해 전면 확대되었다. 2011년부터 시작된 한국공항의 지하수 증산요구는 번번히 제주도의회의 장벽에 가로막혀 뜻을 이루지 못하고 있으며, 이러한 논란은 앞으로도 한동안 지속될 것으로 예상된다.¹⁷⁾ 이상의 검토를 바탕으로 이제부터 지하수 증산과 관련된 논란을 보다

15) 한국공항은 1996년 제주도청의 조치에 대한 행정소송을 제기하였고, 건설교통부 행정심판위원회는 한국공항의 손을 들어주었다. 제주도청은 1996년 중앙정부의 지방자치단체장 처분 재결권에 대한 위헌심판을 청구하고 건설교통부 재결처분에 관한 행정소송을 제기하였으나, 헌법재판소의 헌법소원 각하와 대법원의 행정소송 기각으로 법적인 논란이 중단되었다.

16) 한국공항은 2005년 국무총리행정심판위원회에 국내 시판을 제한하고 있는 부관을 취소해달라는 행정심판을 제기하였으나 기각재결 처분을 받았다. 이에 한국공항은 제주지방법원에 행정소송을 제기하였으나 역시 기각되었다. 그러나 한국공항은 2006년 광주고등법원에 상고하여 부관취소 판결을 얻어내고, 2007년 대법원의 확정판결을 얻어냈다.

17) 한국공항은 2011년 4월 지하수 취수허가량을 1일 100톤에서 300톤으로 3배 증산하겠다고 제주도청에 요청하였다(1차). 제주도 지하수관리위원회(이하 지하수관리위원회)는 증산 요청을 승인하였지만 도의회 환경도시위원회는 안건을 상정 보류시켰다. 2011년 10월 한국공항은 1일 200톤으로 지하수 증산을 시도했지만(2차) 이번에는 지하수관리위원회에서 부결되었다. 2012년 4월 한국공항은 지하수 증산을 시도했고(3차), 지하수관리위원회는 이를 승인하였다. 그러나 6월 말 도의회 환경도시위원회는 한국공항의 지하수 증산 신청을 상정 보류시켰다. 2013년 2월 도의회 환경도시위원회는 신선채소 운송을 위한 중형기 투입 및 도민항공료 할인 확대 등을 부대조건으로 1일 100톤에서 120톤으로 증산하는 수정안을 통과시켰으나, 도의장이 직권으로 본회의 상정을 보류하였다. 2013년 3월 한국공항은 지하수 취수허가량 증산을 시도했고(4차), 도의회 환경도시위원

면밀하게 분석하고 이를 통해 제주 지하수 관리 실태를 들여다보고자 한다.

2) 먹는샘물 증산 논란 분석

(1) 먹는샘물의 상징적 의미

<표 1>은 제주도 지하수 개발 현황(2011년 말 현재)이다. 표에 따르면 생활용과 농업용 취수허가량은 전체 지하수 취수허가량의 38.1%, 60.0%의 비율로 지하수 취수허가량의 대부분을 차지하고 있다. 반면 먹는샘물 제조용이 차지하는 비율은 0.2%(공공 0.2%, 사설 0.0%)에 불과하다. 주목할 점은 먹는샘물 취수량이 전체 지하수 취수량에 비해 매우 낮은 비율을 차지하고 있다는 점이다. 이처럼 먹는샘물이 지하수 사용에 차지하는 비중이 매우 미미하고, 특히 사설 먹는샘물의 취수허가량은 거의 제로상태와 다름없음에도 불구하고 지하수 증산을 둘러싼 갈등이 제주사회의 핵심의제가 된 까닭은 무엇일까? 그것은 먹는샘물 개발이 지하수의 보전에 지대한 영향을 끼치기 때문이라기보다는 다른 지하수 개발 영역에 비해 특별한 의미를 가지고 있다고 보는 것이 타당하다.

이에 대해 정희중(2012a)은 주목할 만한 논의를 전개한다. 그는 먹는샘물 논란이 80년대 말 이후 민중화 물결에 따라 성장하게 된 언론과 시민단체 그리고 90년대 지방자치제의 실시에 따라 탄생한 지방정권이 각자 자신의 정치적 영향력을 확대하려는 움직임과 긴밀한 관련이 있다고 파악한다. 제주도청은 지역의 여론을 주도하는 언론사의 의제설정과 시민사회의 요구에 민감하게 반응할 수밖에 없었고, 그들이 지하수 보전 문제를 경쟁적으로 요구함에 따라 그것을

회는 이를 상정·가결처리 했지만, 도의회 본회의에 상정되지 못했다. 한편 2013년 9월 도의원 17명이 한국공향의 지하수 증산 동의안 상정을 요구하였으나, 도의장의 반대로 무산되었다. 도의회의 빈번한 증산 거부 결정에 대해 한국공향은 도의장을 비난하는 성명서를 발표(한국공향, 2013)하였으나, 이는 제주도민을 무시하는 태도로 인식되어 도민들의 비난을 샀다.

〈표 1〉 지하수 개발 현황 (2011년 말 현재, 단위: 공, 천^m/일)

구분		계	생활용	농업용	공업용	먹는샘물제조용
계	공수	4,851(100%)	1,374(28.3%)	3,316(68.4%)	157(3.7%)	4(0.1%)
	취수허가량	1,458(100%)	556(38.1%)	874(60.0%)	26(1.7%)	2.2(0.2%)
공공	공수	1,248(100%)	359(28.8%)	884(70.8%)	2(0.2%)	3(0.2%)
	취수허가량	1,084(100%)	413(38.1%)	667(61.5%)	2(0.2%)	2.1(0.2%)
사설	공수	3,603(100%)	1,015(28.2%)	2,432(67.5%)	155(4.3%)	1(0.0%)
	취수허가량	374(100%)	143(38.2%)	207(55.3%)	24(6.4%)	0.1(0.0%)

출처: 제주도(2013: 108) ※ 염지하수 1,166공 7,378천톤/일 제외, 조사관측용 155공 제외.

따르지 않을 수 없게 되었다는 것이다. 특히 제주 지하수는 제주도민들에게 생명수와 같은 자원이다. 따라서 지하수를 병에 담아 사적 이익을 위해 외부로 반출하려는 먹는샘물 개발 사업은 도민들에게 민감하게 받아들여질 수밖에 없었다. 이것이 지역 언론과 시민사회의 지하수 보전 문제와 결합되면서 제주 지하수를 활용한 먹는샘물 개발 문제는 제주사회의 중요한 정치적 이슈로 자리매김하게 되었고, 먹는샘물 개발과 관련한 정책은 지하수 정책의 상징이 되어버린 것이다.

(2) 제주도청의 태도

위의 관점에서 보면, 제주도청은 지하수의 지속가능성 확보 그 자체에 목적을 두고 공수 개념에 입각한 정책을 펴나갔다고 보기 어렵다. 오히려 정권의 정치적 정당성을 확보하기 위한 방법의 하나로 지하수 보전 정책을 표방하고 있다고 보는 것이 맞다. 제주도청은 지하수의 보전을 공공연하게 내세우고 있지만, 그것보다는 개발 친화적인 모습을 보임으로써 이러한 가설을 뒷받침하고 있다. 지금부터 그 대표적인 사례들을 살펴보고자 한다.

첫째, 제주도청은 관광 업종-지하수 사용량이 많은-에 대해 관대한 태도를 보

<표 2> 지하수 다량사용업체 현황 (2007년 현재, 단위: 톤)

순위	업종별	업체명	연사용량	순위	업종별	업체명	연사용량
1	관광숙박	제주그랜드호텔	699,240	11	골프장	해비치리조트	289,137
2	업무시설	한국공항공사	446,104	12	관광숙박	호텔롯데	268,728
3	먹는샘물	제주도개발공사	433,614	13	골프장	제주컨트리클럽	264,337
4	골프장	에버리스골프장	416,683	14	골프장	크라운컨트리클럽	252,092
5	발전소	남제주화력발전	382,600	15	골프장	엘리시안	249,763
6	골프장	스카이힐	361,275	16	관광숙박	제주신라호텔	240,885
7	골프장	핀크스	303,210	17	골프장	라운골프장	236,063
8	골프장	오라컨트리클럽	302,840	18	공동주택	아라주공아파트	232,596
9	골프장	블랙스톤	299,446	19	목욕장	탐리탕	221,388
10	공동주택	이도주공APT2, 3단지	294,196	20	골프장	캐슬릭스골프장	217,377

출처: 제주발전연구원(2008) 제편집.

이고 있다.¹⁸⁾ <표 2>는 2007년 현재 지하수 다량사용업체 현황이다. 현황에 나타난 대다수의 업체는 관광숙박업과 골프장 등 관광 업종에 속해 있다. 따라서 지하수를 보전하기 위해서는 먹는샘물 업체보다는 관광숙박업과 골프장 등의 업체를 집중적으로 관리해야 하고 허가를 제한하는 정책을 펼쳐야했다. 그러나 대다수의 골프장은 지하수를 보존자원으로 지정·고시한 1995년 제주도개발특별법 개정 이후 설치된 시설들이었다(권상철, 2012: 369-371). 제주도는 지하수의 보전보다는 관광 개발을 통한 경제적 수익에 더 큰 비중을 두고 있었던 것이다. 게다가 골프장에 부과되는 지하수 원수대금은 상수도요금 대비 약 4.8

18) 골프장은 잔디 관리를 위해 지하수를 퍼 올려 사용함으로써 지하수 부존량에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 농약을 대량으로 살포함으로써 지하수 자체의 오염 가능성도 높인다(김석준·이상철, 1999: 65).

배 저렴한 것으로 나타났다(제주발전연구원, 2010: 33). 제주도청은 골프장에 누진세를 적용하기는커녕 상수도 요금보다도 값싼 원수대금을 부과하고 있었던 것이다.

둘째, 제주도청은 수자원이 풍부하다는 근거로 지하수 개발을 옹호하고 있다. 제주도청은 제주도가 국내 최고의 강수량을 기록하고 있으며, 지속적인 취수가 가능한 풍부한 지하수량이 있고, 그 지하수는 품질이 매우 우수하다는 점을 근거로 지하수를 활용한 물산업 육성 계획을 수립하였다(제주도, 2007). 또한 지하수 취수허가량 및 실제 사용량이 ‘지하수 지속이용가능량’¹⁹⁾에 미치지 못한다는 사실을 근거로 지하수 개발의 확장을 주장하고 있다.²⁰⁾ 제주도청과 같은 입장인 개발공사—공기업—역시 지하수 함양율이 국내 최대라는 점을 홍보하면서 지하수 개발을 정당화한다.²¹⁾

셋째, 제주도청은 한국공항의 지하수 증산 요청에 대해 사실상 찬성하는 입장을 보여 왔다. 2011년부터 지속적으로 시도되어온 한국공항의 지하수 증산 요청이 현재까지 거부된 이유는 제주도청이 아니라 제주도의회가 반대하고 있기 때문이라고 보는 것이 정확하다. 왜냐하면 지하수 취수허가량을 1차 결정하는 ‘지하수관리위원회’는 한국공항의 증산 신청을 대부분 승인하고 있었지만, 최종 결정기관인 도의회는 이러한 지하수관리위원회의 승인을 부정함으로써 제주도청의 지하수 개발 정책을 견제하고 있었기 때문이다. 주목할 점은 지하수관리위원회의 위원은 도지사가 위촉하며, 그 가운데는 공무원들이 당연직으

19) “지하수의 수원고갈이나 수질악화와 같은 지하수 장애를 일으키지 않으면서 대수층으로부터 지속적으로 채수가 가능한 지하수량”을 의미하며, “유역별 지하수 관리의 지표로 이용”된다(제주도, 2013: 95).

20) 고기원(2013)의 연구에 따르면, 2012년 말 제주지역의 취수허가량(1,496천m³/일)은 지하수 지속이용가능량(1,768천m³/일)의 84.6%를 차지하고 있고, 실제 지하수 이용량(413.8m³/일)은 취수 허가량의 27.8%에 지나지 않는다.

21) 제주특별자치도 개발공사 홈페이지 <http://www.jpdc.co.kr/water/resources>

로 포함되어 있다는 점이다(제주도, 2006: 제35조). 따라서 한국공항의 지하수 증산에 대한 지하수관리위원회의 승인은 도지사 즉 제주도청의 의지가 반영된 것이라고 볼 수 있다. 그러므로 만약 제주도의회의 반대가 없었다면, 한국공항의 지하수 증산은 손쉽게 이루어졌을 가능성이 높다. 최근 지하수 증산 시도가 물거품이 된 직후 발표된 한국공항의 성명서는 증산 시도 좌절의 원인이 제주도청이 아니라 제주도의회에 있다는 것을 분명하게 보여준다(한국공항, 2013).

위의 사례들로 볼 때, 제주도청은 지하수의 보전보다는 친개발적인 태도를 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 제주도청이 지하수를 공공의 자원으로 규정하고 이를 법률로써 명시하는 등의 지하수 보전을 위한 태도를 보이고 있는 것은 사실이다. 하지만 제주도청은 물산업을 신성장 동력산업으로 지정하고 지하수를 이용해 다양한 상품을 개발하는데 박차를 가하며, 골프장·한국공항 등 지하수를 이윤추구의 수단으로 사용하려는 자본에 대해 관대한 태도를 보이는 개발 지향적인 행보를 보이는 것 또한 명백한 사실이다.

(3) 공리주의적 개발주의: 지하수 증산 논란에 대한 상반된 태도

제주도청의 개발 지향적 행보는 공리주의적 개발주의가 제주도청과 지역사회에 널리 확산되어 있다는 것을 의미한다. 지난 7월 제주산 월동채소의 항공운송난을 해소하기 위해 구성된 ‘제주농산물 항공수송대책마련 태스크포스(위원장 김선우 부지사)’가 한국공항의 지하수 증산안 승인과 대한항공 화물운송편 확대 안을 교환하자는 결론을 내린 것은 전형적인 공리주의적 개발주의 관점이다(연합뉴스, 2013). 시민사회의 거센 반발로 제주도청은 그러한 결정이 공식적인 입장은 아니라고 물러섰지만, 이 사례는 제주 지하수가 언제든지 공익이라는 명분으로 개발될 수 있다는 사실을 보여준다.

이러한 공리주의적 개발주의의 양상은 제주도의회의 개발공사에 대한 지하

수 증산 허용과 한국공항에 대한 증산 거부라는 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 도의회는 개발공사의 지하수 증산 요청을 비교적 쉽게 승인하고 있다. 개발공사는 2006년과 2013년도에 지하수 증산 허가를 받았다.²²⁾ 개발공사의 지하수 증산 성공은 판매 이익금의 약 63%를 제주도청에 배당하고 있다는 명분이 존재했기 때문이다(제주도, 2013: 212). 개발공사의 지하수 증산에 대한 도의회의 허가는 지하수 보전 담론과 이익금을 제주도에 환원하는 공기업의 이미지를 조합하여 제주도청과 제주도의회가 만들어낸 합작품으로써 공리주의적 개발주의가 정책에 반영된 결과였다.

한국공항의 지하수 증산 시도 실패 원인 또한 공리주의적 개발주의 측면에서 설명될 수 있다. <표 3>은 한국공항의 지하수 판매실적이다. 2000년부터 2011년에 이르기까지 판매액과 판매량이 지속적으로 증가하고 있음을 확인할 수 있는데, 특히 국내 시판권을 획득한 2007년 이후 증가세가 뚜렷해지고 있다. 또한 <표 4>는 먹는샘물 지하수 세금 납부현황이다. 한국공항은 지난 12년간 총 판매액의 3.8%(39억 2,520만 원)를 세금으로 지불했다. 이것은 대다수의 상품에 적용되는 10%의 부가가치세 세율에 비해서도 턱없이 낮은 세율이 적용되고 있다는 사실을 보여주는 것으로서, 한국공항에 대한 제주도청의 특혜 의혹이 야기되는 부분이며(꽃자왈사람들 외, 2012), 판매이익의 과반을 지역사회에 환원하는 개발공사의 모습과는 상당한 격차를 보이는 것이다.²³⁾ 한편 <표 5>는 한

22) 2006년도에 먹는샘물 제조·판매를 위한 지하수 취수허가량을 1일 868톤에서 1일 2,100톤으로 증산해줄 것을 요청하여 도의회의 허가를 받았다. 2012년도에 들어서자 개발공사는 구제역과 후쿠시마 원전사고로 인한 먹는샘물 수요량의 증가를 이유로 취수허가량을 1일 5,100톤으로 증산 할 것을 요청하였으나 본의회에서 부결되었다. 이에 불복한 개발공사는 2013년도에 다시 취수허가량 1일 3,700톤의 증산안을 제출하였고 도의회의 허가를 얻게 되어 지하수 증산에 성공하였다.

23) 2011년 증산 요청 당시 한국공항은 지역사회 이익 환원 방안으로 제주기점 국제 노선 신규 증대, 항공기 추가 등록 제주도 세수 확대, 제주 세계7대 자연경관 선정 참여 및 홍보, 병상탑 연고지 제주 등록, 연간 5억 원 환경보전기금 활용, 제주KAL 빌딩 1층 로비 갤러리 운영 제주

국공항의 지하수 증산에 따른 먹는샘물 판매계획이다. 한국공항은 지하수 증산을 통해 먹는샘물 판매량을 지속적으로 확대시킬 계획을 가지고 있다. 한국공항의 지하수 증산 시도는 먹는샘물 판매량 확대를 통한 이윤 창출을 목표로 하고 있는 것이다.

〈표 3〉 한국공항의 지하수 판매실적 (취수량 월 3000톤)

구분	판매액(백만원)	판매량(m)	구분	판매액(백만원)	판매량(m)
2000	6,119	10,863	2007	9,820	17,968
2001	6,075	11,642	2008	10,373	19,863
2002	6,126	12,203	2009	11,008	20,676
2003	6,298	13,251	2010	11,744	21,920
2004	6,907	14,651	2011	13,308	24,660
2005	7,367	15,433	합계	103,197	199,535
2006	8,052	16,405			

출처: 꽃자왈사람들 외(2012) 재편집.

〈표 4〉 한국공항의 먹는샘물 지하수 세금 납부현황 (단위 : 백만원)

구분	합계 (지하수원수대금+수질개선부담금+지역자원시설세+재활용부담금)	구분	합계 (지하수원수대금+수질개선부담금+지역자원시설세+재활용부담금)
2000	221.6	2007	497.8
2001	250.3	2008	493.7
2002	264.0	2009	263.3
2003	308.0	2010	237.8
2004	305.0	2011	237.1
2005	404.1	합계	1,729.7
2006	442.5		

출처: 꽃자왈사람들 외(2012) 재편집.

문화예술단체 이용, 정석비행장 옆 항공박물관 건립 추진, 제주 관광산업 서비스 질 향상 종사자 교육 등을 제시하였다.

〈표 5〉 한국공항의 3천 톤 증량에 따른 판매계획 (단위: m)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년
합계	30,792	41,532	46,272	51,564
국외	12,876	17,520	19,860	22,512
국내	17,916	24,012	26,412	29,052

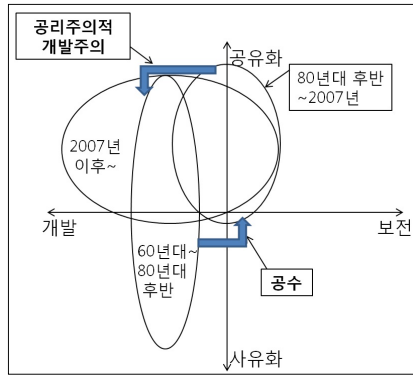
출처: 꽃자왈사람들 외(2012).

결국 한국공항은 상대적으로 낮은 비용을 지출하면서 많은 이윤을 창출할 수 있는 먹는샘물 사업의 확대를 시도하는 것인데, 제주도의 공공자원인 지하수를 이용하면서도 제주사회에 이익을 환원하려 하기보다 기업의 이익의 확대에 골몰함으로써 도민들의 반감을 불러오게 되었던 것이다. 따라서 제주사회에 만연한 공리주의적 개발주의는 개발공사의 지하수 증산 성공과 한국공항의 실패를 관가름하는 주요 변수로 작용했을 개연성이 크다. 먹는샘물 사업자들이 지하수 개발 이익을 얼마나 제주사회에 환원하고 있느냐가 지하수 증산 허용의 가부를 결정짓는 배후 원인이었을 가능성이 높은 것이다.

(4) 소결

종합해보면, 제주도청의 지하수 보전 정책은 정치적인 목적-정권의 정당성을 확보하기 위한-에 의해 시행되어 왔다고 보는 것이 타당하다. 먹는샘물 문제는 수자원의 대부분을 지하수에 의존할 수밖에 없는 제주도민들에게 매우 민감한 사안이 될 수밖에 없었으며, 이것이 지역 언론과 시민단체들의 지하수 공수화 운동과 결합하여 강력한 여론을 형성하게 됨으로써 제주사회의 이슈로 자리매김할 수 있었다. 이러한 여론을 수렴한 제주도청은 법률로써 지하수를 공공자원으로 지정하고, 지하수의 보전 방안을 수자원 계획에 포함하는 등의 지하수 보전 정책을 실시하고 있는 것이다(제주도, 2013). 하지만 제주도청은 많은

<그림 5> 제주도 지하수 관리정책의 변화와 주요 변수



지하수를 사용하는 관광업체들에게 쉽게 허가를 내주고 그들에게 값싼 원수대금을 받고 있었으며, 다양한 자료를 근거로 지하수 개발의 정당성을 옹호하고, 한국공항의 지하수 증산을 사실상 허용하는 등 지하수의 공공적 관리라는 구호가 무색하리만큼 친개발적인 태도를 보이고 있다. 이러한 제주도청의—표면적으로는—보전 지향적이면서—실제로는—개발 지향적인 태도는 공리주의적 개발주의가 제주사회 전반에 만연되어 있기 때문에 가능한 것이다. 제주사회 전반을 돌아볼 때, 그들은 공익을 위해서라면 지하수의 개발을 쉽게 허용할 수 있을 것으로 보인다. 결국 공리주의적 개발주의는 제주 지하수의 공공적 관리를 위한 이론적 준거로 사용되어왔던 공수 개념의 한계를 분명하게 보여주는 주요 변수였던 것이다. <그림 5>는 제주도의 지하수 관리 정책 변화와 주요 변수를 도식화 한 것이다. 국가와 민간이 동시에 지하수 개발에 참여했던 60년대부터 80년대 후반까지의 상황이 국가에 의한 공적 관리 형태로 변화될 수 있었던 주요 변수는 공수 개념이었으며, 그것은 80년대 후반부터 2007년까지 지하수의 공공적 관리를 이끌어왔다. 그러나 ‘물산업 육성기본계획’이 발표된 2007

년 이후부터 지금까지 나타난 지하수 관리 정책은 보전보다는 친개발적인 모습을 보이게 되는데, 그 변화의 주요변수는 공리주의적 개발주의이다. 한국공항의 지하수 증산 시도는 이러한 흐름 속에서 논란을 일으키고 있었던 것이다. 따라서 개발에 편향되어 있는 지하수 관리 정책의 균형을 바로잡기 위해서는 공리주의적 개발주의에 대응할 수 있는 이론적 작업이 요청된다.

5. 공수 개념의 재검토와 공동자원 개념의 도입

공수 개념은 “모든 국민이 공용할 수 있는 것이면서 사적 소유권의 대상이 될 수 없는 수자원”을 의미한다(윤양수, 2005: 229). 따라서 공수로서의 제주 지하수는 제주도청과 같은 책임 있는 기관을 통해 공공적 관리가 이루어져야만 한다. 그러나 먹는샘물 증산 논란을 분석한 결과, 공수 개념에 기초한 지하수의 공공적 관리는 공리주의적 사고방식에 기초한 지하수 개발의 거센 바람 앞에 제대로 대응하지 못하고 있다. 이는 공수 개념이 편향된 개발과 보전정책을 제한할 수 있는 논리적 근거가 미약하기 때문이다. 그렇다면 구체적으로 공수 개념의 어떤 부분이 한계점으로 노출되고 있는 것일까? 본 논문은 지하수 증산 논란 사례를 통해 그것을 검토하고자 한다.

첫째, 공수 개념은 지하수 사용 주체 간의 미묘한 차이를 효과적으로 드러내는데 부족함이 있다. 한국공항은 제주도청이 지하수 취수허가량의 대부분을 차지하는 농업용수와 관광업용수의 사용에는 관대하면서, 지하수 전체 취수허가량의 0.2%(특히 사설의 경우는 0.0%)에 불과한 먹는샘물 개발에 대해서만 엄격한 제한을 두는 것은 부당하다고 주장한다(강만식, 2013). 농업과 관광업 역시 사익을 위해 사적으로 지하수를 사용하는 것인데, 그들의 지하수 사용은 허용하고 자신들은 제지하는 것이 이치에 맞지 않다는 것이다. 그들의 논리대로

라면 농업용수와 관광업용수를 위한 지하수 사용은 특혜의 일종이며, 그것이 정당성을 얻기 위해서는 모든 사업자에게 지하수 개발권을 승인해주거나 아니면 모든 사적 지하수 사용을 엄격히 금지해야만 한다. 지하수의 사적 소유를 제한하고 있는 공수 개념에 의하면, 한국공항의 주장은 설득력이 있다. 하지만 농업용수를 위한 지하수 사용-관광업용수는 논의가 필요하다.은 제주도민의 삶과 직결된 것이기 때문에 대기업의 먹는샘물 문제와는 다른 차원에서 접근해야만 한다. 그런데 공수 개념은 이를 소유권의 문제로 접근하기 때문에 그 차이를 명확하게 보여주지 못한다. 따라서 한국공항의 논리에 효과적으로 대응하기엔 부족하다.

둘째, 공수 개념은 수자원의 사적 소유를 제한하므로 공익을 위한 지하수의 공적 개발은 허용될 수 있다는 의미로 해석될 수 있다. 실제로 한국공항의 지하수 증산 요청은 공수 개념에 의거해 제지당하고 있으나, 개발공사의 지하수 증산 요청은 상대적으로 쉽게 허가되었다. 공리주의적 개발주의가 작동하고 있는 것이다. 공익을 명분으로 한국공항의 지하수 증산을 거부하고 있는 현 상황에서, 만일 한국공항이 개발공사보다 더 많은 이익을 지역사회에 환원하는 조건으로 지하수 증산을 요청한다면 지금까지 증산을 반대하던 제주사회가 이를 거부할 명분이 있을지 의문이다. 즉 공수 개념은 공익 논리를 내세운 지하수 개발론자들의 주장에 적절히 대응할 수 있는 논리적 근거를 가지고 있지 못하다.

셋째, 공수 개념에 의하면 지하수 관리는 국가에 위탁되어야한다는 의미로 받아들여질 수 있다. 국가에 의한 자원의 관리는 『공유지의 비극』(Hardin, 1968)이라는 은유가 광범위하게 확산되면서 유력한 대안으로 부상했으나, 국가의 실패 또한 심심치 않게 보고되고 있다(김성배·이윤미, 2010). 제주 지하수의 경우, 관리책임이 도지사에게 있고(대한민국정부, 2006: 제310조①), 지하수의 개발 및 이용 또한 도지사의 허가를 받도록 명시되어 있다(대한민국정부, 2006: 제312조). 따라서 제주 지하수의 관리의무는 제주도청 즉 국가에 있다고

볼 수 있다. 그런데 문제는 도지사의 의중에 따라 지하수의 관리 양상이 달라질 수 있다는 점이다. 개발지향적인 인물이 도지사로 선출된다면 제주 지하수는 보전보다는 개발의 도구로 전략할 가능성이 높다. 게다가 공기업의 민영화 흐름은 도지사의 의지에 따라 개발공사가 사기업화 될 수 있다는 점을 보여준다.²⁴⁾ 현재의 공수 개념은 도지사의 의지에 따라 지하수 정책이 바뀔 수 있는 현실에 강제력을 행사할 수 없다. 따라서 지하수의 지속가능성을 보장할 수 있는 국가 정책이 보장되도록 강제할 수 있는 공수 개념의 보완이 필요하다.

넷째, 공수 개념을 통한 지하수의 공공적 관리를 주장하는 이들에 따르면, “하천(河川)은 국유로 한다”는 법조항(대한민국정부, 1962: 제4조)이 하천이 사적 소유권의 대상이 될 수 없음을 지적하는 것과 마찬가지로, 지하수 역시 같은 논리에 의해 사적 소유권의 대상이 될 수 없다고 주장한다(윤양수, 2005: 229). 그렇다면 지하수는 하천과 마찬가지로 국유화되는 것이 당연하다. 하지만 국유화된 자원은 누구나 사용가능한 자원이 아니다. 국유재산은 국가를 운영하는 사람들에 의해 전유될 수 있으며, 국민 가운데 일부를 배제할 수 있다. 이렇듯 국가에 의한 자원의 국유화는 타인을 배제하므로 개인에 의한 자원의 사유화와 별반 차이가 없다(맥피슨, 1993: 327). 따라서 국유화 논리를 근거로 지하수 개발을 정당화하려는 움직임에 공수 개념으로 대응하는 것에는 한계가 있다.

이처럼 공수 개념은 여러 한계점들을 노출하고 있다. 따라서 공수 개념의 보완작업을 통해 개발의 흐름 속에서도 제주 지하수를 공공적으로 관리할 필요가 있다. 이에 본 논문은 ‘공동자원’ 개념의 도입을 제안한다. 제주 지하수를 공수이자 공동자원으로 동시에 정의한다면, 공수 개념의 한계를 보완하고 편향된

24) 우근민 현(現) 도지사는 1998년 지방선거 도지사 후보 당시 먹는샘물 사업의 민영화를 염두한 공약을 발표해 논란을 일으켰던 인물로써 개발 지향적 태도를 일찌감치 드러냈던 인물이다(연합뉴스 1998).

지하수의 개발과 보전 정책을 피하는 공공적 관리가 가능할 것이다. 그 근거는 다음과 같다. 첫째, 공동자원으로서 지하수는 제주도민에게 특정한 비배제성을 부과하며, 한국공항에게는 약한 일반적 비배제성을 부과함으로써 한국공항이 제기하는 형평성 논란에 대응할 수 있다. 지하수에 삶을 의존하는 제주도민에게 특정한 비배제성이 부과되는 것은 상식적인 것—농업용수 사용의 정당성이 여기에 있다—이다. 하지만 한국공항은 제주도민이 아니라 이윤을 추구하는 기업이며, 제주 지하수의 보전을 위해 기여한바가 없을뿐더러, 특별히 그들이 제주 지하수를 주도적으로 보전해야 할 명분도 없고, 굴지의 항공사를 운영하는 그들이 지하수를 개발하지 않는다고 생존이 불가능한 것도 아니다. 따라서 그들은 제주도민들처럼 특정한 비배제성을 주장할 명분이 없고, 일반적 비배제성을 강력하게 주장할 수 없다. 그럼에도 그들에게 지하수의 사유화를 허락한다면, 제주 지하수는 ‘삼다수 불법도외반출 사건’²⁵⁾에서 나타난 것보다 더욱 비참한 처지에 놓이게 될 것이다.

둘째, 공동자원으로서 지하수는 공리주의적 개발주의 아래 추진되는 지하수 개발에 적절한 비판적 준거를 제시할 수 있다. 공익이 지하수의 비배제성을 정당화할 수는 없다. 제주도민이 특정한 비배제성을 가지고 있다고 할지라도 그것은 일반적 비배제성의 기반 위에서만 가능하다. 공익을 위한 지하수의 개발에

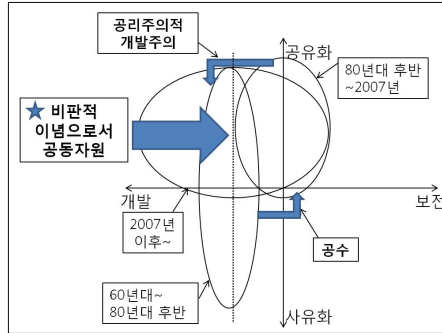
25) 삼다수 불법도외반출 사건은 공공의 자원인 지하수가 사익을 위해 어떻게 사용될 수 있으며, 그것이 법적으로 어떤 위치에 놓이게 될 수 있는지를 잘 보여준다. 보존자원인 지하수는 법률에 따라 제주도 밖으로 반출할 때 도지사의 허가를 받아야 한다(대한민국정부, 2006; 제296조 제5항), 그런데 도내 삼다수 대리점들이 무단으로 도내용 삼다수를 육지부로 반출하여 차익을 챙긴 사건이 터졌다. 이에 경찰은 삼다수를 보존자원인 지하수로 전제하여 불법도외반출을 일삼은 관련자들을 기소의견으로 검찰에 송치했다. 하지만 검찰은 이미 상품화된 삼다수는 보존자원이 아니라는 의견으로 관련자 전원에게 무혐의 처분을 내렸다. 검찰은 사유화되지 않은 지하수는 보존자원이 맞지만, 사유화된 지하수는 보존자원이 아니라고 주장함으로써 삼다수를 반출한 관련자들에게 면죄부를 줬어졌다. 이러한 검찰의 논리는 지하수의 사유화를 부추길 수 있으며, 상품화된 지하수가 처한 운명을 상징적으로 보여준다(장재혁, 2013).

대해 제주도민들이 지지를 보낸다할지라도 그것이 지하수의 고갈을 불러일으킬 가능성이 조금이라도 있다면 그것은 일반적 비배제성에 위배된다. 지하수 없이는 제주도에 존재하는 생명체들이 생존하기 어렵기 때문이다(Singer, 1988: 225; 최병두, 2010: 140에서 재인용). 올 여름(2013년) 제주도를 강타한 폭염과 가뭄은 농업용수의 부족과 일부지역의 제한급수를 불러왔으며, 이로 인해 많은 제주도민들이 고통을 받았다(김정호, 2013). 이것은 수량이 풍부하다는 근거로 제주 지하수의 개발을 정당화하는 제주도청의 주장과는 거리가 먼 것이다. 문제는 이러한 기상이변이 단발성에 그칠 것인지, 앞으로도 빈번하게 발생할 것인지를 예측하는 것이 불가능하다는 점이다. 그리고 기후 온난화로 인한 해수면의 상승은 바닷물의 침투를 불러일으켜 지하수를 오염시킬 가능성이 있다(김지영 외, 2001). 따라서 공동자원인 지하수는 엄격한 ‘할인율’(rate of discount)²⁶⁾을 적용해 관리되어야만 한다. 그러므로 공익이라는 목적만 가지고서는 지하수 개발의 정당성을 얻을 수 없다. 제주 지하수는 공동자원으로서의 비배제성 원리에 부합된 공공적 관리만 요청될 수 있을 뿐이다.

셋째, 제주도청은 법률에 의해 지하수의 관리 책임을 맡고 있지만, 공동자원으로서 제주 지하수 관리의 최종 권한은 제주도민, 더 나아가 모든 인류에게 있다. 지하수 관리정책을 수립·시행하는 권한은 공직자들이 가지고 있지만, 그들은 도민들의 특정한 비배제성에 따른 권한을 대행하는 것이다. 공직자 직무행위의 정당성은 도민들의 지지로부터 나오기 때문이다. 따라서 제주도청의 지하수

26) 할인율은 “미래의 소득에 대한 현재 자원의 교환비율”을 말한다(이종수, 2009). 공동자원의 할인율은 그것의 사용자가 미래를 얼마나 고려하는가에 달려있다. 예를 들어 어장(漁場)의 경우 마을 어장을 사용하는 현지 어민들의 할인율과 여러 어장을 이동해 다니는 어민들의 할인율은 같을 수 없다. 마을 어장을 사용하는 현지 어민들은 자손들의 생존수단을 고려하지 않을 수 없기 때문에 할인율이 낮지만, 여러 어장을 이동해 다니는 어민들은 언제든지 옮겨 다닐 수 있으므로 그 어장의 미래보다는 현재 최대한 많은 어획고를 올리는 것이 중요하기 때문에 할인율이 높게 나타난다(오스트롬, 2010: 78-79).

〈그림 6〉 공동자원 개념을 통한 지하수의 공공적 관리



관리는 공직자들의 배타적 권한이 아니라 도민의 권한으로부터 시행되는 것이다. 그러므로 제주도청의 지하수 관리정책은 도민의 의사가 최대한 공정하게 반영되어야만 한다. 한편 제주도민의 특정한 비배제성은 일반적 비배제성으로부터 정당성을 인정받아야 하기 때문에, 그들이 제주도청의 지하수 정책에 지지를 표명한다고 할지라도 그것이 인류의 공동생존권 즉 일반적 비배제성을 침해한다면 그것은 정당성을 얻을 수 없다. 그러므로 제주도민의 지하수 관리 권한 역시 인류의 일반적 비배제성에 비취 평가되어야 한다. 넷째, 공동자원은 공동의 자원으로 부터 배제되지 않을 개인의 권리를 보증한다(맥피슨, 1993: 326). 왜냐하면 그것의 사용 없이는 인간의 생존이 불가능한 자원에 대한 사용권은 개인의 명백한 권리이자 재산권으로서 보장되어야 하기 때문이다. 따라서 공동자원으로 제주 지하수를 정의하는 것은 지하수의 사유화와 국유화로 인해 지하수로부터 개인이 배제될 가능성을 미리 차단할 수 있다는 장점이 있다.

이와 같이 제주 지하수를 공수이면서 공동자원으로 정의할 경우, 공수 개념으로 대응하기에는 한계가 있던 사기업의 지하수 사유화 시도와 공리주의적 사고방식에 의한 지하수의 개발 그리고 공공기관 주도의 지하수 개발 정책 추진

에 대항할 수 있는 근거를 확보할 수 있게 된다.²⁷⁾ <그림 6>은 공동자원 개념을 지하수 관리 정책에 적용할 경우를 도식화한 것이다. 공동자원 개념은 공리주의적 개발주의로 인해 개발논리에 치우친 지하수 관리정책을 균형잡힌 정책으로 전환하기 위한 비판적 이념으로 작용할 수 있다.

6. 결론

지하수를 비롯한 자연은 자본에 의해 상품화되면 인간의 지속가능한 생존을 위협하는 ‘허구상품’이다(폴라니, 2009). 따라서 그것들의 공공적 관리는 필수적인 것이다. 그런데 제주 지하수를 공공적으로 관리해야할 주체인 제주도청이 물산업을 전면적으로 추진하고 있다는 사실은 우려스러운 일이 아닐 수 없다. 한국공항 또한 법적 소송을 통해 먹는샘물 국내 시판권 확보라는 소기의 목적을 달성한 것에 만족하지 않고 지하수 증산을 요구하면서 지하수의 공공적 관리 원칙을 위협하고 있다. 이처럼 제주 지하수가 개발에 의한 위협에 노출된 것

27) 지하수는 반드시 공수와 공동자원 두 개념이 동시에 적용되어야만 한다. 앞서 공수 개념 자체의 한계를 지적했듯이, 공동자원 개념 역시 그 자체만으로는 한계가 존재한다. 그것은 공동자원 개념의 영역이 사유화의 영역에도 속한다는 점 때문에 발생하는 한계이다. 예를 들어 제주지역 주민들-특정한 비배제성을 가진이 자신들의 생존을 위해 지하수를 이용한 먹는샘물 사업을 시도할 경우, 적절한 생산수준을 유지하고, 그곳에서 나오는 이윤이 지역주민들의 생존에 결정적 도움을 준다면 공동자원 개념은 그러한 행위를 제한할 수 없다. 문제는 같은 논리로 시도될 여러 먹는샘물 업체의 시장진입을 막을 수 없다는 점이다. 한번 지하수의 사유화가 물꼬를 트게 되면 지하수 개발량의 임계점에 다다른 순간-일반적 비배제성을 위협할 정도의-에도 먹는샘물 시장에 아직 진입하지 못한 지역주민들의 요구를 거절할 수 없다. 결국 형평성의 문제로 말미암아 지하수 관리의 통제 불능 상황이 도래할 가능성이 있는 것이다. 따라서 지하수의 사유화를 제한하는 공수개념을 통해 지하수를 공공적으로 관리함으로써 무분별한 지하수 개발을 억제해야만 할 필요성이 있는 것이다. 이처럼 공수 개념과 공동자원 개념은 동시에 적용될 때 비로소 효과적으로 지하수를 관리할 수 있다.

은 공리주의적 개발주의가 제주사회에 만연되어있기 때문이다.

제주도청과 한국공항이 지하수 개발을 정당화하기 위해 공통으로 주장하는 것은 제주 지하수의 부존량이 많고, 지하수의 상품화는 전체 취수량의 극소량만을 사용하는 것이기 때문에 별문제가 되지 않으리라는 점이다. 하지만 이익의 확대를 추구하는 자본의 속성상(마르크스, 2008b: 814) 상품화를 위한 제주 지하수의 지속적인 증산 요구는 필연적인 것이다. 따라서 현재의 미미한 지하수 취수량을 과소평가해서는 안 된다. 또한 지하수 취수량 확대는 개발 압력을 더욱 가중시키게 되어 사기업으로 하여금 제주 지하수 사업에 진출하기 용이한 환경을 만들 수 있다. 그렇게 된다면 제주 지하수의 공공적 관리 기조가 무너질 가능성은 점차 커질 것이며, 지하수의 상품화는 걸잡을 수 없게 확대될 수 있다. 더구나 최근의 극심한 가뭄 현상과 기후 온난화에 따른 해수면의 상승 가능성은 현재의 지하수 부존량이 미래에도 지속될 수 없을 것이라는 불안감을 가중시키고 있다. 이에 본 논문은 공수 개념이 제주 지하수의 공공적 관리 원칙을 지켜내기엔 한계가 있다는 점을 확인하고 그것을 보완하기 위해 제주 지하수를 공수이면서 동시에 공동자원으로 정의할 것을 제안하였다. 공수는 지하수의 공공적 관리의 필요성과 정당성을 부각시킨다. 그리고 공동자원은 누구도 배제되지 않을 권리가 부여된 자원이 있고, 지하수도 그 중 하나에 포함된다는 점을 부각시키며, 지하수 관리 정책이 개발과 보전 어느 한쪽으로 치우치지 못하도록 억제하는 비판적 이념으로 작동한다. 공수와 공동자원 개념을 통해 지하수에 대한 사기업과 국가의 사유화 시도를 방어하고, 이윤보다는 필요의 우선성을 확보함으로써 공리주의적 개발주의에 의거한 지하수 개발 논리에 효과적으로 대응할 수 있다. 공수이자 공동자원으로 정의된 제주 지하수는 누구의 것도 아닌 제주도민 모두의 것이며 나아가서는 인류의 공동자산으로써 공공적으로 관리되어야 한다는 점을 우리에게 분명히 보여준다.

한편 공동자원은 인간의 생존과 관련된 토지·물·어족자원 등과 같은 여러 자

연자원에 적용할 수 있는 이론적 자원이다. 따라서 공동자원 개념에 입각한 여러 자연자원들의 관리에 대한 연구가 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 또한 공동자원은 교육·의료·도로 등의 사회적 공동자원에도 유사하게 적용될 수 있다. 사회적 공동자원은 “일정한 시공간적 범위 내에 존재하는 인간 공동체가 집합적으로 유지되거나 지속가능한 공동의 삶을 향유하기 위해 필요한 사회적 자원·제도들”을 의미한다(김선필·정영신, 2013: 256). 인간은 “뺨만으로 살지 않고”(마태 4,4) 사람들과 어울려 살아가는 사회적 존재이기 때문에, 사회적 공동자원 없이는 인간다운 삶을 살아갈 수 없다. 따라서 공동자원의 적용 범위를 자연자원 영역에서 사회적 자원 영역으로 확장시키는 작업이 지속적으로 이루어질 필요가 있다. 자연적·사회적 공동자원을 대상으로 한 일련의 작업들은 재산권을 배타적 사유재산으로 축소시켜버린 근대의 협소한 자유주의적 사고방식을 극복할 수 있도록 사람들을 안내할 것이다. 그리고 인간다운 삶을 위해 누구에게나 개방된 공동자원 역시 소중한 개인적 권리로서 재산권에 포함되어있다는 사실을 사람들에게 상기시키는 데 도움을 줄 수 있을 것이다(맥퍼슨, 1993). 이 논문을 통해 공동자원에 대한 관심이 확산되는 계기가 마련되기를 바란다.

참고문헌

- 강만식. 2013. “제주지하수, 잔디물주기는 되고 먹는샘물은 안 돼?” 『제주레저신문』 2013.07.16. <http://www.leisuretimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=8290>[last accessed 2013.12.16]
- 고기원. 2013. “제주지하수의 보전과 전략적 활용.” 『제5회 제주세계물포럼』. 2013.05.31(미간행).
- 꽃자왈사람들 외. 2012. 『한국공항 먹는샘물용 지하수 증량 동의안 제주도의회 부동의 촉구 기자회견』 2012.06.11.
- 꽃자왈사람들 외. 2013. 『도민 절반 이상 한국공항 지하수증량 허용 반대, 제주도의회는 도민 입장 반드시 수용해야, 가결 땀 도민 이름으로 끝까지 책임 물을 것』 2013.02.25.
- 권상철. 2012. “물의 신자유주의화.” 『한국경제지리학회지』 15(3): 358-375.
- 김대휘. 2007. “제주 강정마을 해군기지 유치희망 공식선언.” 『노컷뉴스』. 2007.04.27. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=079&aid=0000155282>[last accessed 2013.12.16]
- 김동주. 2011. “육지에서 세계에서 제주를 보고 있다.” 『울지마 구럼비 힘내요 강정』. 구럼비살리기전국시민행동 엮음. 나뭇북스: 155-169.
- 김석준·이상철. 1999. “골프장 개발을 통해서 본 제주도의 환경과 지역주민 문제.” 『지역사회학』 1: 59-78.
- 김선필·정영신. 2013. “제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성.” 『탐라문화』 43: 229-263.
- 김선필·최현. 2013. “가톨릭교회 재산권 논의: 지속가능한 삶을 위한 소유권 모색.” 『인문학연구』 15. 제주대학교인문과학연구소: 241-275.
- 김성배·이윤미. 2010. “공유재 관리의 정부실패.” 『사회과학논총』 13: 173-206.
- 김정호. 2013. “타는 가뭄에 제주 결국 단수까지 ‘물 좀 쭉썰.’” 『제주의 소리』 2013.08.06. <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=132829>[last accessed 2013.12.16]
- 김지영·오윤근·류성필. 2001. “제주도 동부지역 지하수의 염수화에 관한 연구.” 『한국환경과학회지』 10(1): 47-58.
- 대한민국정부. 1962. 『하천법』. 1962.01.01.

- _____. 1991. 『제주도개발특별법』. 1991.12.31.
- _____. 1995. 『제주도개발특별법』. 1995.01.05.
- _____. 2006. 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』. 2006.02.21.
- 라인보우(P. Linebaugh). 2012. 『마그나카르타 선언』. 정남영 역. 갈무리.
- 로크(J. Locke). 2011. 『시민정부론』. 이극찬 역. 연세대학교출판부.
- 리스트(Z. List). 2013. 『발전은 영원할 것이라는 환상』. 신해경 역. 봄날의 책.
- 마르크스(K. Marx). 2006. 『경제학-철학 수고』. 강유원 역. 이론과 실천.
- _____. 2008a. 『자본론 I -1』. 강신준 역. 길.
- _____. 2008b. 『자본론 I -2』. 강신준 역. 길.
- 맥퍼슨(C. MacPherson). 1993. “재산권의 안전과 평등.” 『재산권 사상의 흐름』. 김남두 역. 천지: 319-352.
- 박원배. 2009. “제주도 물 문화의 소고.” 『제주발전연구』 13: 227-244.
- 배성인. 1997. “한국의 산업화와 민주화 과정에 관한 연구: 제1공화국에서 제6공화국까지.” 단국대학교박사학위논문(미간행).
- 베버(M. Weber). 2010. 『프로테스탄티즘의 윤리와 자본주의 정신』. 박성수 역. 문예출판사.
- 벤츠(P. Wenz). 2007. 『환경정의』. 최병두 외 역. 한울.
- 연합뉴스. 1998. “<지방선거 현장> 국민회의 禹 후보, 선거공약 발표.” 『연합뉴스』 1998.05.22.
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004355618>[last accessed 2013.12.16]
- _____. 2013. “지하수 증산 허용으로 월동채소 항공운송난 해결?(종합).” 『연합뉴스』 2013.07.09.
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/07/09/0200000000AKR20130709145351056.HTML?from=search>[last accessed 2013.12.16]
- 오스트롬(E. Ostrom). 2010. 『공유의 비극을 넘어』. 윤홍근·안도경 역. 랜덤하우스.
- 윤양수. 1997. “제주도 지하수의 공개념적 관리방법.” 『법과 정책』 3: 127-155.
- _____. 2005. “지하수의 공유성.” 『공법연구』 33(2): 217-238.
- 이종수. 2009. 『행정학 사전』. 대영문화사.
- 장재혁. 2013. “[종합]제주삼다수 반출 사건, 전원 무혐의…법령 정비 과제.” 『뉴스』 2013.03.14.

- http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20130314_0011919720&cID=10813&pID=10800 [last accessed 2013.12.16]
- 정희중. 2012a. “1990년대 제주도 지하수 담론과 정책형성에 대한 연구.” 『탐라문화』 40: 171-224.
- _____. 2012b. “제주도 지하수 정책 형성과 변화 과정 연구.” 『제주대학교 한국사회과학연구단 제1회 워크숍 자료집』. 2012.03.30: 33-59.
- _____. 2012c. “제주도 물산업 발전을 위한 정책 제언.” 『제주발전연구』 16: 25-48.
- 제민일보. 2013. “해군기지 지역발전 국비비율 상향돼야.” 『제민일보』 2013.05.02.
<http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=308983> [last accessed 2013.12.16]
- 제주도수자원본부. 2007. “물산업육성계획의 가시적 성과 창출.” 『보도자료』 2007.12.20.
http://www.jeu.go.kr/contents/?mid=010102&job=detail&ceb_seq=84135 [last accessed 2013.12.16]
- 제주발전연구원. 2007. 『지하수 공수관리제도의 개선방안 연구』.
- _____. 2008. 『Jeju Water Vision 2030 수립을 위한 기초연구』.
- _____. 2010. 『제주도 골프장 용수의 적정관리 방안연구』.
- 제주특별자치도. 2006. 『제주특별자치도지하수관리기본조례』 2006.04.12.
- _____. 2007. 『물산업육성기본계획』.
- _____. 2013. 『제주특별자치도 수자원관리종합계획(2013-2022)』.
- 제주환경운동연합 외. 2013. “제21주년 세계 물의 날 기념 환경단체 공동성명서.” 2013.03.21.
- 조대엽·김철규. 2007. 『한국 시민운동의 구조와 동학』. 집문당.
- 조명래. 2003. “한국 개발주의의 역사와 현주소.” 『환경과생명』 37: 31-53.
- 조성윤. 1992. “개발과 지역 주민 운동.” 『현상과 인식』 56: 81-107.
- _____. 2011. “지방자치단체의 개발정책과 주민운동.” 『담론 201』 14(4): 75-103.
- 조성윤·문형만. 2005. “지역 주민 운동의 논리와 근대화 이데올로기.” 『현상과 인식』 97: 9-30.
- 조영배. 2007. “맑은 물 강정(江汀)의 공동체를 깨뜨리는 자 누구인가?” 『참세상 만드는 사람들』 47. (사)제주참여환경연대: 40-52.
- 최병두. 2010. 『비판적 생태학과 환경정의』. 한울.
- 최현. 2013. “공동자원 개념과 제주의 공동목장.” 『경제와 사회』 98: 12-39.

- 폴라니(K. Polanyi). 2009. 『거대한 전환』. 홍기빈 역. 길.
- 한국공향. 2013. 『지하수개발 이용시설 변경허가 동의안 본회의 청원 상정보류 안전에 대한 입장』 2013.04.25.
- 홍성태. 2005. “제1장 개발공사와 토건국가.” 『개발공사와 토건국가』. 홍성태 엮음. 한울: 9-36.

- Hardin, G. 1968. “The Tragedy of the Commons.” *Science* 162: 1243-1248.
- O'Connor, J. 1997. *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*. Guildford.
- Singer, B. A. 1988. “An Extension of Rawls’ Theory of Justice to Environmental Ethics.” *Environmental Ethics* 10.

- 榊田一二(마쓰다 아찌지). 2005. 『濟州道の 地理學的研究』. 洪性穆 역. 제주시우당도서관.

(2013년 11월 3일 접수, 2013년 11월 26일 심사완료, 2013년 11월 27일 게재확정)

김선필 ksp0713@hanmail.net

제주대학교 사회학과 박사과정에 있다. “자연자원의 공공적 관리와 지속가능한 삶의 방식” SSK연구팀에 연구보조원으로 참여중이다.