

# 공공성과 공동자원\*

: 공공성의 새로운 구성을 위한 제주대학교 공동자원과  
지속가능사회 연구센터의 모색

박서현\*\*

- I. 서론
- II. 연구센터의 초기 문제의식과 공동자원, 공공성 개념의 혁신
  - 1. 공동자원 개념의 혁신
  - 2. 공공성의 새로운 구성을 위한 연구의 맥락
  - 3. 공공성 개념의 혁신
- III. 공공성의 새로운 구성을 위한 연구센터의 모색
  - 1. 지역 공공성의 구성과 공공협력
  - 2. 제주 공동자원 조례
- IV. 결론

## 국문초록

이 글은 한국연구재단 사회과학연구 지원사업 하에 2011년 제주대학교에 설립된 공동자원과 지속가능사회 연구센터(이하 연구센터) 연구의 중간 결산으로서, 연구센터의 지난 10년간의 연구의 특징을 제시한다. 또한 이 글은, 연구센터가 지난 10년간 국내 공동자원 연구를 선도해온 측면이 있다는 점에서, 2010년대 국내 공동자원 연구의 특징을 일부 제시한다. 특히 이 글은

\* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다(NRF-2021S1A5C2A03089203). 논문을 개선하는 데 큰 도움을 준 세 명의 심사위원께 깊이 감사드린다.

\*\* 제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터 학술연구교수(suhhyunp@gmail.com)

연구센터의 지난 연구의 특징을 공동자원에 입각한 공공성의 새로운 구성으로 보고서, 공(共, common)으로 공(公, public)을 구현해나가는 과정 혹은 공동자원을 공공적으로 운영하는 과정을 통해서 구성되는 공공성이 연구센터에서 제시한 공공성에 대한 새로운 이해임을 확인한다. 그리고 연구센터가 새로운 공공성을 실현하는 방안으로서 공과 공의 협력(public-commons partnership), 제주 공동자원 조례, 공동자원 기반 기본소득을 연구·제안했다는 점을 검토한다.

주제어 : 공공성, 공동자원, 제주도, 제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터

## I. 서론

제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터(이하 연구센터)는 2011년 한국연구재단(이하 연구재단) 사회과학연구(Social Science Korea, SSK) 지원사업에 선정되어 제주대학교에 설립됐다. 설립 이후 연구센터는 SSK 소형(2011년 9월~2014년 8월), 중형(2014년 9월~2017년 8월), 대형(2017년 9월~2021년 8월) 단계를 거치면서 연구의제를 심화·확장시켜왔다. 2021년 9월에는 연구재단 인문사회연구소 지원사업에 선정되어 2027년 8월까지 6년 동안 더 연구를 수행하게 됐다. 지역의 인문사회 분야 연구기관이 16년 간 국가기관의 지원 하에 하나의 연구주제를 연구하면서 이를 심화·확장시킨 것은 아마도 흔치 않은 일이라고 할 수 있을 것이다.

이 글은 연구센터 연구의 중간 결산으로서, SSK 지원사업 하에 이루어진 연구센터 연구를 검토하여 학계와 지역에 연구센터가 기여한 바가 무엇이었는지를 정리·보고하기 위해 작성됐다. 물론 이 글은 SSK 지원사업 하에 이루어진 연구센터의 전체 연구를 병렬적으로 제시하고자 하는 것이 아니다. 오히려 이 글은 연구센터에서 이루어진 공동자원 연

구의 핵심적 특징을 ‘공공성과 공동자원의 결합’ 혹은 ‘공동자원에 입각한 공공성의 새로운 구상’에 대한 모색으로 보면서, ‘공동자원’과 ‘공공성’이라는 두 키워드를 중심으로 연구센터의 주요 연구들을 검토한다. 물론 공동자원과 공공성의 결합은 사실 연구센터의 공동자원 연구의 특징일 뿐만 아니라, 어떤 점에서는 2010년대 이후 국내 공동자원 연구—혹은 커먼즈(communs) 연구—일반의 특징이라고도 할 수 있을 것이다.

공동자원 연구에는 다양한 원천이 있지만,<sup>1)</sup> 특히 2010년대 이후 한국 학계에서 공동자원에 대한 관심이 점점 더 커지고 관련 연구도 폭발적으로 증가하게 된 이유로 공동자원을 일평생 연구해온 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)의 2009년 노벨 경제학상 수상을 들 수 있을 것이다. 오스트롬은 공동어장과 공동목장, 지하수와 같은 소위 자연 공동자원(natural commons)을 장기간에 걸쳐 성공적으로 관리해온 제도를 연구했다. 오스트롬은 무임승차와 의무태만의 유혹이 존재하는 상황에서도 국가나 시장이 아닌 중소규모의 공동체에 의한 공동자원의 성공적 관리가 가능하다는 점을 보여주려고 했으며,<sup>2)</sup> 실제로 『공유의 비극을 넘어』에서 이러한 성공적 관리가 가능하다는 점을—그리하여 이러한 관리가 불가능함을 주장하는 ‘커먼즈의 비극’(the tragedy of commons)이 허구라는 점을—실증적으로 보여줬다.

그런데 오스트롬의 관심은 실증적 사례들로부터 공동자원을 성공적으로 관리하는 제도들에서 일관적으로 나타나는 특성을 제시하는 것이었기 때문에,<sup>3)</sup> 오스트롬이 ‘공공성’을 구현하는 공동자원의 활용과 같은, 공동자원과 공공성의 접목에 관심을 가졌던 것은 아니었다고 할 수

1) 정영신, 「한국의 커먼즈론의 쟁점과 커먼즈의 정치」, 『아시아연구』 23(4), 2020, 239-242쪽 참조.

2) 엘리너 오스트롬, 『공유의 비극을 넘어』, 윤홍근·안도경 역, 알에이치코리아, 2010, 41-44쪽 참조.

3) 이 일반적 특성이 8개의 디자인 원리이다. 8개의 디자인 원리는 다음과 같다. 1. 명확하게 정의된 경계, 2. 사용규칙·제공규칙의 지역조건과의 부합성, 3. 집합적 선택 장치, 4. 모니터링, 5. 점증적 제재 조치, 6. 갈등 해결 장치, 7. 최소한의 자치 조직권 보장, 8. 중층의 집합적 사업 단위. 엘리너 오스트롬, 같은 글, 175쪽 참조.

있다. 이와 달리 2010년대 이후 한국 학계에서의 공동자원 연구의 초점은 과연 공동자원이 예컨대 공기업을 민영화하는 식으로 사적 소유를 강화하는 신자유주의의 대안이 될 수 있는지, 즉 공동자원이 1990년대 중후반부터 진행된 한국사회의 신자유주의화에 대한 대안이 될 수 있는지였다.

물론 한국 학계에서 공동자원이 신자유주의적 사유화에 대한 대안으로 연구된 것은 1960년대부터 현재까지 이어지고 있는 사회운동의 전통 안에서 공동자원론이 받아들여졌기 때문이었다.<sup>4)</sup> 국내 공동자원 연구의 이러한 특징은 도시 공동자원(urban commons)을 중심으로 공동자원을 연구해온 서울대학교 아시아도시사회센터에서 최근 기획·출판한 저서 『커먼즈의 ‘도전’: 경의선공유지 운동의 탄생, 전환, 상상』에서도 확인할 수 있다. “자본주의 도시에서 공간 사유화라는 근본적인 물질적 구조에 정면 도전(했고) 국유지의 점거를 통해 사유 대신 공유를 지향(했던) 공동체 운동, 즉 커먼즈라는 새로운 대안적 가치를 구체화(했던)”<sup>5)</sup> 운동으로 경의선공유지운동을 이해한다는 점에서도 알 수 있듯

4) 이것이 중국·일본·대만과 같은 다른 동아시아 국가의 공동자원 연구와 국내 공동자원 연구의 중요한 차이이다. 연구센터에 공동연구원으로 참여했던 중국·일본·대만 연구자들과의 연구교류는 국내 공동자원 연구의 특징을 보다 더 분명하게 확인할 수 있는 계기가 되었다. 예컨대 일본의 공동자원 연구가 공동자원과 공동체의 분리가 이루어지는 상황에서 공동자원의 과소이용 문제를 제기했다면, 중국의 공동자원 연구는 도시화·시장화가 급속히 이루어지는 상황에서 공동체에 의한 공동자원 관리를 어떻게 유지하거나 조정할 것인가의 문제를 제기했고, 대만의 공동자원 연구는 대만의 현대사를 반영하여 토지 공동자원을 둘러싼 토착민과 국가의 관계에 집중하고 있었다(제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터, 『제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터 뉴스레터』 4, 2019.4.15., 31쪽; Choi, H. & S. Park, “Introduction”, Choi, H. et al. (eds), *Commons Perspectives in South Korea*, London and New York: Routledge, 2022, 2쪽 참조).

5) 박배균·이승원·김상철·정기황, 「서문: 지금 왜 커먼즈인가?」, 박배균·이승원·김상철·정기황 편, 『커먼즈의 도전: 경의선공유지 운동의 탄생, 전환, 상상』, 빨간소금, 2021, 14쪽. 사회운동의 전통 안에서 공동자원 혹은 커먼즈를 연구한, 연구센터의 작업들로 윤여일, 「강정, 마을에 대한 세 가지 시선: 커먼즈에서 커머닝으로」, 『ECO』 21(1), 2017, 71-109쪽; 정영신, 「제주 해군기지를 둘러싼 투쟁과 강정마을공동체의 변동」, 『탐라문화』 58, 2018, 149-183쪽; 장

이, 이 저서는 사회운동의 전통 안에서 공동자원론을 받아들이고 있는 대표적 문헌이다.

물론 국내 공동자원 연구가 사회운동의 전통 안에서 공공성과 공동자원의 접합이라는 과제를 제기했던 이유는 2010년대 이후의 공동자원 연구를 비판 사회과학 연구자들이 주도했기 때문이었다.<sup>6)</sup> 그리고 사실

훈교, 「제주 탐동 공유수면 매립 반대 운동: 유산의 재구성과 또 다른 상속의 방법」, 최현·김자경·윤여일 편, 『제주사회의 변동과 공동자원』, 진인진, 2019, 199-256쪽; 박서현, 「제주 제2공항 반대 제주도청 앞 천막촌운동: 네트워크 된 사회운동의 성격을 가지는 커먼즈운동」, 『기억과전망』 45, 2021, 315-350쪽 등을 들 수 있을 것이다. 제주에서 일어난 주요 사회운동을 공동자원론적 시각에서 검토했던 이 연구들은 해군·제주도청·국토부 등의 소위 ‘공적’(公的, public)인 것이 과연 공공성을 담지하는가라는 문제를 제기하면서 공동자원 운동-혹은 커먼즈 운동-으로 해석될 수 있는 사회운동 속에서 구성되는 ‘공동성과, 공적인 것이 본래 담지해야 하는 ‘공공성’ 사이의 간극이 존재함을 증시한 작업들이었다. 예컨대 강정 해군기지 건설 반대운동을 공동자원 운동으로 해석하는 작업에서는 강정마을공동체의 동네마당이자 사랑방, 놀이터, 쉼터, 성소로 존재했던 ‘구럼비’를 커먼즈로 규정하고, 발파로 인하여 구럼비가 부재한 상황에서 이루어지는 커머닝, 즉 ‘커먼즈 없는 커머닝’을 강조한다(윤여일, 앞의 글, 77쪽; 정영신, 앞의 글, 171쪽; 박서현, 앞의 글, 322쪽). 이러한 커머닝을 통해 구성되는 공동성, 공적인 것과의 ‘투쟁’ 속에서 구성되는 공동성은, 공공성과 관련하여 생각해본다면, 해군기지 건설이 과연 공공성을 구현하는 사업인지를 문제로서 제기하는 것이라고 할 수 있을 것이다. 이와 같이 제주에서 일어난 사회운동을 공동자원론적 시각에서 검토하는 연구들은 공동자원 운동 속에서 구성되는 공동성과 공적인 것이 본래 담지해야 하는 공공성 사이의 간극을 드러내면서 공적인 것과의-협력이 아니라-투쟁, 적대 속에서 공공성을 새로이 구성해야 할 필요를 제기한다고 할 수 있다. 그리고 이러한 점에서 사회운동의 전통 안에서 공동자원론을 받아들였음에도 공공성을 새로이 구성하려 했던 연구센터의 모색에는 초점이 다소 다른 두 가지 흐름이 존재한다고 할 수 있을 것이다. (이와 관련하여 각주 28 참조) 공동자원론적 시각에서 제주 사회운동을 연구한 연구센터의 작업들을 공공성의 새로운 구성이라는 논점에 검토하는 것은-이 글이 아닌-추후의 과제가 될 것이다.

6) Jang, H., “A perspective on the rise of the commons movements in South Korea”, Choi, H. et al. (eds), *Commons Perspectives in South Korea*, London and New York: Routledge, 2022, 93쪽 참조. 공동자원 혹은 커먼즈라는 용어를 사용하지는 않았지만, 공동자원에 대한 연구는 2010년대 이전에도 있었다. 이러한 연구로 예컨대 마을숲을 지속가능한 방식으로 관리하기 위해 조직된 금송계(禁松契)에 대한 역사학적 연구, 공유재의 자치적 관리에 대한 행정학적 연구를 들 수 있다(박종채, 「조선후기 금송정책과 금안동 금산계」, 『숲과 문화』 4(2), 1995, 17-

연구센터의 국내 연구진 역시 대부분 비판 사회과학 연구자들로서 공동자원의 성공적 관리를 넘어 공동자원의, 신자유주적인 사적 소유에 대한 대안으로서의 의미와 가치에 주목하는 연구자들이었다.

2010년대 이후 연구센터가 국내 공동자원 연구를 선도한 측면이 있다는 점에서,<sup>7)</sup> 국내 공동자원 연구가 공공성과 공동자원의 접합을 모색하는 성격을 가지게 된 데 연구센터가 영향을 미쳤다고 말하더라도 과언은 아닐 것이다. 연구센터의 공동자원 연구의 중간 결산이라고 할 수 있을 이 글이 연구센터의 공동자원 연구만이 아닌 2010년대 국내 공동자원 연구의 정리·보고라는 성격을 일부분 가지는 것은 이 때문이다. 그렇다면 이제 연구센터의 공동자원 연구의 의미가 무엇인지를 보다 더 구체적으로 검토하기 위하여 먼저 연구센터의 초기 문제의식을 확인하기로 하자.

---

22쪽; 박종채, 「조선후기 금송계의 유형」, 『숲과 문화』 8, 2000, 192-204쪽; 이명석, 「공유재 문제의 자치적 해결 가능성」, 『한국행정학보』 29(4), 1995, 1291-1312쪽; 최재석·이명석·배인명, 「공유재 문제의 자치적 해결: 충남보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로」, 『한국행정연구』 10(2), 2001, 152-172쪽 참조. 그러나 한국 학계에서 공동자원 연구가 폭발적으로 증가한 것은 2000년대 후반부터였으며 그 배경은 확인했듯이 신자유주의의 고조와 그 폐해의 누적이었다(Yoon, Y., "Commons research in Korea in the 21<sup>st</sup> Century: Progress and Tasks", Choi, H. et al. (eds.) *Commons Perspectives in South Korea*, London and New York: Routledge, 217쪽 참조.

7) 연구센터는 대형 단계에서 센터장을 포함한 국내 연구진만 공동연구원이 13명, 전임연구원이 4명이 되었으며 공동자원 관련 연구 영역도 제주의 자연 공동자원에서부터 에너지·지식·정보·법·돌봄·사회적경제·시민배당(기본소득)·공화주의·사회운동 등에 이르기까지 확장됐다. 물론 연구기관을 중심으로 생각해보는다면 서울대 아시아도시사회센터의 도시 공동자원 연구 역시 국내 공동자원 연구의 심화와 확대에 분명히 기여했다고 할 수 있을 것이다.

## II. 연구센터의 초기 문제의식과 공동자원, 공공성 개념의 혁신

연구센터가 서울이나 다른 지역이 아닌 '제주'에 소재하는 이유는 무엇보다도 제주가 공동목장과 공동어장, 지하수 등의 공동자원이 풍부하게 존재하는 '공동자원의 섬'이기 때문이었다. 그런데 연구센터가 제주에 설립된 2010년대 초반은 2000년대 중반 이후의 제주 이주부의 영향 속에서 1960년대부터 진행돼온 관광개발체제 하의 개발주의가 훨씬 더 노골화된 시점이었다. 물론 그 결과는 제주 공동자원 해체의 가속화였다.

기실 마을의 공동자원으로 관리돼온 공동목장이 개발업자에게 매각되는 것은 2000년대 중반 이전에도 꾸준히 일어난 일이었다. 하지만 2000년대 중반 이후의 개발 열풍은 제주 토지에 대한 투기 및 급속한 개발과 같은 개발주의를 한층 더 강화시켰다. 이러한 점에서 이 시기의 개발주의를 관광개발체제와 결합된 제주판 신자유주의라고 불리도 과언은 아닐 것이다. 이와 같은 현실은 제주사회의 지속가능성을 위하여 토지를 포함한 지하수, 바람과 같은 자연자원을 공공적으로 관리해야 할 필요를 제기했으며, 연구센터는 '자연의 공공적 관리와 지속가능한 삶의 방식'이라는 연구과제를 통해 제주사회의 필요에 부응하고자 했다.

### 1. 공동자원 개념의 혁신

위와 같은 문제의식 하에 연구센터는 제주의 자연 공동자원에 대한 연구를 시작했다. 이 연구는 '재산권'을 재고하는 것에서부터 시작됐는데, 이러한 재고는 공동자원에 대한 향후 연구 및 자연자원의 공공적 관리를 위한 공동자원론 자체의 혁신을 위해 중요한 것이었다.

먼저, '공동관리자원'(common-pool resources)으로 공동자원을 규정하는 오스트롬의 논의에 따르면, 공동자원은 '감소성'과 '비배제성'이라는 특

징을 가지는 자원이었다. 즉 공동자원은 공동으로 소유할 때 성공적으로 관리되는 경우가 많기는 하지만, 반드시 공동으로 ‘소유’돼야 하는 자원은 아니었다. 달리 말해 오스트롬의 논의에 따르면 공동자원은 중앙정부나 지방자치단체가 소유할 수도 있고 공동체가 소유할 수도 있으며 개인들이나 회사가 소유할 수도 있고 누구나 접근하여 사용할 수 있는 오픈액세스자원이 될 수도 있는 것이었다.<sup>8)</sup> 이는 소유의 문제가 공동자원의 성공적 관리에 있어 핵심적 논점이 아님을 의미했다.

그러나 공동자원에 대한 소유의 문제는 사실 중요한 것이었다. 그것은 어떠한 소유 방식을 취하느냐가 공동자원의 지속가능성 및 공동자원을 사용·관리하는 마을의 지속가능성에 영향을 미치기 때문이었다. 예컨대 공동자원을 개인들이 소유하거나 회사가 소유할 경우 그것을 더 쉽게 매각할 수 있으며, 이러한 점에서 이 경우 그것을 ‘공동’의 자원으로서 유지하는 것은 사실상 더 어렵다고 할 수 있다.

이에 연구센터는 국유(國有)와 공유(公有)로 구분되는 공적 소유와, 개인 소유와 공동 소유로 구분되는 사적 소유 중에서 공동자원의 지속가능성에 보다 더 기여할 수 있는 공동재산의 형태인 공동 소유에 초점을 맞춰서 연구를 진행했다.<sup>9)</sup> 물론 그것은 공동 소유가 공동자원의

8) Ostrom, E., “Ideas, Artifacts, and Facilities: Information as a Common-Pool Resources”, *Law and Contemporary Problems* 66(1/2), 2003, 120쪽 참조

9) 공동 소유는 법적으로 다시금 공유(共有)·합유(合有)·총유(總有)로 구분된다. 공유는 2인 이상이 물건을 ‘지분’에 의하여 소유하는 관계를 말하며(민법 제262조 제1항), 합유는 2인 이상이 ‘조합체’로서 물건을 소유하는 관계를 말한다(민법 제271조). 총유는 다수가 집합체로서 물건을 소유하는 관계를 말한다(민법 제275조 제1항). 다시 말해 공유(共有)는 개별 지분이 인정되는 것으로서 주식회사로 대표되는 일반 기업의 소유 방식을 의미하며, 합유는 개인들의 지분을 인정하나 임의로 처분할 수 없는 소유 방식, 총유는 개인들의 지분을 아예 인정하는 않는 소유 방식을 의미한다. 공유·합유·총유의 의미에 대해서는 박태현·이병천, 「공동자원의 공동체적 관리를 위한 법체계와 총유제」, 최현·정영신·윤여일 편, 『동아시아의 공동자원: 가능성에서 현실로』, 진인진, 2017, 221-223쪽; Hong S., “The Value of common resources theory: Beyond developmentalism and neoliberalism”, Choi, H. et al. (eds), *Commons Perspectives in South Korea*, London and New York: Routledge, 2022, 39쪽 참조. ‘법적 소유 방식은 아래와 같다(Hong, S., Ibid.)

지속가능성에 보다 더 기여할 수 있을 뿐 아니라-배제불가능성의 권리라는 의미에서-인권과 친화적이라는 점에서도 활성화할 필요가 있기 때문이었다.<sup>10)</sup>

나아가 연구센터는 개인이나 집단이 독점하는 것이 정당화될 수 없는 자원이 있다는 점을 강조하고 예컨대 마을숲이나 꽃자왈처럼 그것이 생성되는 데 그 누구도 기여한바가 없는 자원이 이와 같은 자원들 중 하나일 수 있다는 점을 제시했다. 이러한 제시는 공동자원의 공공적 관리를 위한 이론적 토대의 하나가 되었다. 그것은 이러한 이론에 따를 때 마을숲, 꽃자왈이 개발됨으로써 자연자원으로부터 사람들이 배제되고 그리하여 그로부터 더 이상 혜택을 볼 수 없게 될 경우-개발을 우선시할 것이 아니라-자연자원을 (일부 사람이 아닌) 모든 사람을 위해 공공적으로 관리해야 한다는 논리가 성립되기 때문이었다.<sup>11)</sup>



10) 최현, 「재산권 재론」, 『국제원광문화학술논집』 2(2), 2012, 19쪽 참조.

11) 최현, 「공동자원 개념과 제주의 공동목장: 공동자원으로서의 특징」, 『경제와사회』 98, 2013, 21쪽 참조. 독점정당성과 경합성을 중심으로 하는 공동자원에 대한 새로운 정의는 생성되는 데 누구도 기여한 바가 없는 (마을숲이나 꽃자왈만이 아닌) 대기와 해양, 나아가 지구 자체와 같은 공동자원이 우리 모두의 것임을 의미하며 우리 모두가 그에 대한 권리를 가지는 것임을 함축한다. 물론 오늘날에는 생성되는 데 누구도 기여한 바가 없는 것도 아울러 다수의 협력을 통해 생산된 지식이나 정보, 데이터 등도 사적 소유의 대상이 되고 있다. 이러한 점에서 독점정당성과 경합성을 중심으로 하는 공동자원에 대한 새로운 정의가 함축하는, 우리 모두의 것인 공동자원에 대한 권리는 사적 소유가 지배하는 현실을 변화시키는 실천의 필요를 제기하는 것이라고 할 수 있다. 다시 말해 공동자원에 대한 권리는 그것의 생성에 누구도 기여한 바가 없거나 다수가 협력하여 생산한 공동자원을 다시금 우리 모두의 것으로 전유하는 실천의 필요를 제기하는 것이다. 국가나 자본이 아닌 공동체가 공동자원을 성공적으로 관리할 수 있기 때문에, 공동체가 공동자원을 관리하는 권리를 비로소

위와 같은 논리를 따를 경우 공동자원에 대한 개발은 모든 사람들이 그로부터 실질적으로 혜택을 볼 수 있을 때에만 가치를 가질 수 있는 것이었다. 이런 의미에서 공공복리에 이바지하는 개발이 아닌 공동자원에 대한 처분과 사용을, 그리고 이러한 처분·사용의 근거가 되는 공동자원의 사유화를 비판할 뿐 아니라 이러한 비판의 연장선에서 대안을 마련할 필요가 있었다.

특히 대안과 관련하여 연구센터는 공유와 합유 그리고 총유라는 공동 소유의 세 가지 형태 중 총유에 초점을 맞춰서 연구를 진행했다. 그것은 공동체가 처분권과 관리권을 가지고 공동소유자는 이용권과 수익권만을 가지는, 즉 공동체적 성격이 강한 총유<sup>12)</sup>가 공동체가 공동자원을 공동으로 소유하면서 지역주민의 복리에 기여하는 식으로 그것을 사용할 수 있는, 공동 소유의 형태이기 때문이었다. 이와 같이 총유에 대한 연구는 자원들의 사적 소유에 기반을 두고 있는 투기적 소유체계에 맞설 수 있는 대안을 모색하기 위해 이루어진 것이었다.

물론, 공동자원의 공동 소유를 통해서 투기적 소유체계에 맞서는 것은 이론적으로 오스트롬의 공동자원 개념의 혁신을 필요로 하는 것이기도 했다. 그것은 공동자원에 대한 오스트롬의 이해가 공동자원이 ‘이미 존재하는 상황에서 이 자원을 성공적으로 관리하는 제도의 특성에만 초점을 맞추고 있는 것이기 때문이었다. 이러한 혁신의 필요가 ‘경제학적’ 의미의 자원이라고 할 수 있을 오스트롬식의 공동자원 개념에 대한 비판의 연장선에서, ‘독점정당성’과 ‘경합성’에 준거한 새로운 공동자원 개념을 연구센터에서 제시하게 된 이유였다.

보다 더 구체적으로 연구센터는 물과 같이 해당 자원을 이용하지 않

---

인정받는 것이 아니라 우리 모두가 애초에 그에 대한 권리를 가지기 때문에—하나 물론 현실은 전혀 이 권리가 인정받지 못하기 때문에—그것을 실제로 구현하기 위한 실천, 운동이 필요한 것이다. 이러한 점에서 오스트롬의 공동자원론에 크게 영향을 받았음에도 공동자원에 대한 연구센터의 새로운 정의는 오스트롬의 그것과는 결을 분명히 달리 한다고 할 수 있다.

12) 최현, 「한국 공동자원 연구의 현황과 과제」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017, 57쪽 참조.

고는 생존이 불가능한 자원처럼, 독점적으로 이용하는 것이 사회적으로 용인되지 않는 자원들 중 경합성이 있는 자원들-예컨대 제주의 지하수-을 공동자원으로 재규정했다. 이러한 재규정은 공동자원이 줄 수 있는 혜택으로부터 잠재적 사용자를 배제할 수 있는 개발에 대해서 '독점 부당성'에 입각하여 일정한 한계를 부여할 수 있는 이론적 토대가 되었다.<sup>13)</sup>

## 2. 공공성의 새로운 구성을 위한 연구의 맥락

위와 같이 연구센터에서 제안된 새로운 공동자원 개념은 무분별한 개발에 일정한 한계를 부여하는 식으로, 공동자원에 입각한 사회의 지속가능성을 모색하기 위해 제안된 것이었다. 사회의 지속가능성을 공동자원에 입각하여 모색한다는 점에서, 연구센터 연구의 핵심에는 공동자원을 통해서 사회의 건강한 유지와 발전을 도모한다는, 즉 공공성을 구현한다는 문제의식이 있었다. 그리고 이러한 문제의식 하에 연구센터는 공공성에 대한 기존의 논의를 비판적으로 이해하고 공동자원을 중심으로 공공성을 새롭게 구성하고자 했다.

이러한 문제의식은 연구센터의 SSK 소형 단계에서부터 확인할 수 있다. 예컨대 연구센터는 '고려대학교 공공성의 재구성과 사회통합 연구단과 2013년 5월 31일 '공공성의 구조와 변동' 심포지엄을 공동주최했다. 물론 연구단 사이의 교류-통합을 강조한 SSK 지원사업의 성격상 다른 연구단과의 학술협력이 필수적으로 요구됐던 측면이 있으며, 이것이 심포지엄의 공동주최에 영향을 미쳤다고 말할 수도 있을 것이다. 하지

13) 공동자원 개념이 비배제성의 논리에 입각하여 개발과 보전에 일정한 한계를 부여할 수 있다는 점에 대해서는 제주의 지하수를 사례로 하여 이 문제를 검토한 김선필, 「제주 지하수의 공공적 관리와 공동자원 개념의 도입」, 『ECO』 17(2), 2013, 51쪽 참조. 연구센터에서 제안된 새로운 공동자원 개념은 공동자원에 주목하여 한국사회를 진단하고 지속가능한 변화를 모색해온 연구자들에게 큰 영향을 미쳤다. 대표적 사례로서 조성찬, 「공유자원 사유화 모델에 기댄 제주국제자유도시 발전전략의 비판적 검토: 토지 및 지대의 사유화를 중심으로」, 『공간과사회』 26(2), 2016, 50쪽 참조.

만 고려대 연구단과의 교류는 SSK 지원사업 하에서 의무적으로 해야 하는 과제를 수행한다는 제한적 의미를 가지는 것이 아니었다.

오히려, 고려대 연구단이 SSK 지원사업에 탈락함으로써 연구단 사이의 통합을 모색할 수 없게 된 이후에도, 공공성의 새로운 구성이라는 주제는 연구센터의 핵심적 연구의제로 남게 됐다. 물론 연구센터는 이 연구주제를 공동자원을 중심으로 다루었다. 공공성의 새로운 구성이라는 문제의식을, 재정의된 공동자원 개념에 입각하여 제주 자연자원의 공공적 관리의 필요를 제기하는 연구센터 연구들에서 확인할 수 있는 것은 이 때문이었다. 그런데 그렇다면, 공동자원을 중심으로 공공성에 대한 기존의 논의를 비판적으로 재구성하는 것과 같은, 공공성의 새로운 구성이라는 과제가 연구센터의 연구 화두로 제기된 한국사회의 맥락은 무엇이었을까?

공공성이 학계의 성찰을 요구하는 중요한 개념이 된 것은 역설적으로 한국사회의 신자유주의화로부터 비롯된 것이었다. 공공성에 대한 논의가 학계에 본격적으로 대두된 것은 1997년 외환위기 이후 김대중정부의 실정이 뚜렷해진 정권 말기부터였다. 이후 노무현정부 말기 한미 FTA 추진, 이명박정부 초기 미국산 쇠고기수입 강행을 계기로 하여 공공성 논의는 심화·확대되었다.<sup>14)</sup> 공공성에 대한 초기 논의는 공공기관의 민영화에 대한 반대를 중심으로, 즉 공적 성격을 가지는 공공기관의 민영화를 저지함으로써 공공성을 지켜야한다는 논점을 중심으로 이루어졌다.<sup>15)</sup>

공동자원에 입각하여 공공성을 새롭게 구성하고자 했던 연구센터의 연구는 신자유주의적인 사적 소유의 강화에 대한 비판의 연장선에서 공공성을 보호·강화하려했다는 점에서, 한국 학계에서 이루어진 공공

14) 이병천, 「공공성, 자치 사회화, 커먼즈: 공공협치의 투트랙 전략을 향해」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017, 236쪽 참조.

15) 홍성태, 「시민적 공공성과 생태적 공공성」, 제주대학교 SSK연구단, 토지+자유연구소 편 『공동자원의 섬 제주 2: 지역 공공성의 새로운 지평』, 진인진, 2016, 28쪽 참조.

성 논의의 연장선에 있는 것이었다. 이러한 점에서 연구센터는 오스트롬의 공동자원 연구의 성과가 한국 학계에 본격적으로 소개되던 시기에 공동자원 연구를 시작했고 또 그것에 크게 영향을 받았음에도, 오스트롬의 공동자원 연구와는 분명 다른 측면을 가지고 있었다고 할 수 있다. 이러한 측면은 물론 오스트롬의 공동자원 연구와는 다소 다른 맥락에서 공동자원을 연구해온, 즉 자본주의에 대한 비판과 극복이라는 논점을 중심으로 공동자원을 연구해온 연구자들에서 확인할 수 있다.<sup>16)</sup>

양떼를 키우기 위해 공유지에 울타리를 쳐서 농민을 내쫓은 공유지의 인클로저, 공동자원의 수탈이 자본주의의 이른바 본원적 축적의 토대라는 것은 주지의 사실이다. 그런데 공동자원의 수탈은 자본주의 초기만이 아닌 오늘날에도 계속해서 이루어지고 있다. 그것은 지구와 그것의 생태계에 대한 수탈과 사회적 협력의 산물인 지식과 정보, 데이터와 코드, 아이디어와 이미지 등에 대한 수탈이 공동자원에 대한 수탈의 두 가지 대표적 양태로서 오늘날의 자본 축적의 핵심적 토대이기 때문이다. 그리고 공동자원의 수탈은 어제의 문제이자 오늘의 문제로서 자본주의 역사에서 지속된, 자본주의 역사와 함께 한 문제이자 신자유주의적인 사적 소유의 강화로 인하여 한층 더 노골화된 문제라고 할 수 있다.<sup>17)</sup>

이렇게 한층 더 노골화된 신자유주의적인 사적 소유를 비판적으로 이해하면서 공공성을 보호·강화하려했던 연구센터의 연구에서 공동자원을 자본주의적인 사적 소유의 대안으로 탐색했던 연구자들<sup>18)</sup>의 문제의식을 확인할 수 있는 것은 우연이 아닐 것이다. 전술했듯이 연구센터의 연구에서 공동자원 연구의 다양한 흐름들이 합류하는 것은 신자유

16) 정영신, 「한국의 커먼즈론의 쟁점과 커먼즈의 정치」, 241쪽 참조.

17) 박서현, 「“도둑이야!” 우린 ‘모두의 것’을 도둑맞았다」, 『프레스이안』, 2022.1.22. <https://www.pressian.com/> (검색일: 2022.3.20.) 참조.

18) 대표적으로 데이비드 하비, 『반란의 도시』, 한상연 역, 에이도스, 2014; Caffentzis, G. and S. Federici, “The Commons Against and Beyond Capitalism”, *Community Development*, 49(S), i92-i105쪽; 안토니오 네그리, 마이클 하트 『공통체』, 정남영·윤영광 역, 사월의책, 2009 참조. 네그리와 하트는 공동자원, 커먼즈 대신 ‘공통적인 것’(the common)이라는 용어를 사용한다.

주의의 폐해가 누적되는 상황에서 사회운동의 전통에 속해 있는 비판 사회과학자들에 의해 공동자원론이 수용됐고 연구됐기 때문일 것이다. 물론 연구센터의 연구가 자본주의 자체에 대한 비판과 극복을 과제로서 제기했던 것은 아니다. 하지만 그럼에도 연구센터의 연구는 분명 신자유주의적인 사적 소유에 대한 비판과 대안을 탐색하는 측면을 가졌다. 이러한 측면이 공동자원을 중심으로 공공성을 새로운 구성한다는 연구센터 문제의식이 토대가 됐다고 할 수 있을 것이다.

### 3. 공공성 개념의 혁신

공동자원을 중심으로 공공성을 새로이 구성하는 문제의식에 부합하는, 연구센터에서 제시된 공공성에 대한 새로운 이해로 공공성을 “공(共)으로 공(公)을 구현해나가는 과정”<sup>19)</sup>을 통해서 구성되는 것으로 파악했던 작업을 들 수 있다. 이 과정이 다름 아닌 ‘공동자원을 공공적으로 운영하는’(commoning, 커머닝) 과정이라면, 공공성은 이러한 운영의 과정을 통해서 구성되는 것에 다름 아니라고 할 수 있을 것이다. 물론 이러한 이해는 공동자원의 공동관리에 대한 통상적 이해와 다르다. 양자의 차이는 구체적으로 무엇일까?

공동자원의 공동관리가 통상적으로 어떤 공동체가 어떤 자원을 공동의 자원으로 생산하고 운영하며 사용하는 것을 의미한다면, 이러한 생산·운영·사용은 공사(公私) 구분에 입각할 때에는 사적(私的)인 성격을 가지는 것이며, 공공사(公共私) 구분을 따를 경우에는 공적(共的)인 성격을 가지는 것이라고 할 수 있다. 다시 말해 공동체에 의한 공동자원의 공동관리가 설령 공공사의 구분에 따라서 공적(共的) 성격을 가진다고 말할 수는 있더라도, ‘공적(公的) 성격을 가지는 것이라고, 혹은 공(共)으로 ‘공(公)을 구현해나가는 것이라고 말하는 것은, 공동자원의

19) 김자경, 「커먼즈의 역사적 경험과 생태적 공공성 구축을 위한 시론」, 제주대학교 SSK연구단, 토지+자유 연구소 편, 『공동자원의 섬 제주 2: 지역 공공성의 새로운 지평』, 진인진, 2016, 73쪽.

공동관리에 대한 통상적 이해에 따를 경우 가능하지 않다. 이것이 공동자원의 공동관리에 대한 통상적 이해와 공동자원의 ‘공공적’ 운영 사이에 격차가 존재하는 이유이다.

그런데, 공동자원의 공공적 운영이 공(共)으로 공(公)을 구현해나가는 과정일 수는 없을까? 사실 이 물음은 이미 2006년부터 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’을 통해서 공적(公的)으로 관리되기 시작한 ‘공수(公水)로서의 지하수를 생각하면 쉽게 답변될 수 있다. 공수는 개발과 보전이라는 논리를 모두 포함한다. 이는 지하수를 공적으로 관리하는 제주도정이 그것의 개발에만 치중할 수도 있다는 것, 공수 개념만으로는 제주도정에 의해서 이루어지는 무분별한 개발을 제어할 수 없다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서 연구센터는 지하수가 제주도정에 의해서 공적(公的)으로 관리되는 자원일 뿐만 아니라 제주도민에 의해 공적(共的)으로도 운영되는 자원이 되어야할 필요를 제기했다. 즉 연구센터는 지하수가 제주도정과 제주도민의 ‘협치’(governance)에 의해서 공공적(公共的)으로 운영되고 사용되는 자원이 되어야한다고 제안했다.<sup>20)</sup>

사실 제주에는 우물을 의미하는 물통을 마을 공동체에서 자율적으로 관리해온 역사가 있지만, 유동성을 고려할 때 지하수의 최종적 관리 주체로서 제주도정을 배제할 수는 없을 것이다. 지하수와 같은 공동자원과 관련하여 제주도정과 제주도민의 협치를 통한 해당 자원의 ‘공적(公的) 관리·사용이 강화될 필요가 있는 것은 이 때문이었다. 물론 지방자치단체에 의해 관리된다는 의미에서의, 국가와 관련된다는 의미에서의 공적(公的) 성격을 강화하는 것이 아니라 개인이나 기업의 사적 이익을 넘어서 있으며 이러한 이익으로 환원되지 않는다는 의미에서의 공동자원의 공적(公的) 성격을 강화하는 것이어야 했다.<sup>21)</sup> 정리하면, 공공성은

20) 공동자원론과 협치론의 결합에 대해서는 최현·김선필, 「제주의 바람: 공동자원론적 관리 방식」, 『탐라문화』 46, 2014, 104쪽 참조.

21) 본래 ‘공적(公的)인 것은 국가와 관련된 것, 국가적인 것만을 의미하는 것이 아니다. 공적인 것을 의미하는 라틴어 ‘푸블리쿰’(publicum)이 단순히 국가행정이 아닌 모든 시민으로 구성된 전체 공동체를 가리키는 말이었다는 점에서도

공(共)으로 공(公)을 구현해나가는 공동자원의 공공적 운영의 과정 속에서 구성될 수 있는 것, 혹은 공(公)과 공(共)의 협력(a public-commons partnership)을 통해서 공동자원의 공적 성격(the public commons)을 강화해나감으로써 구현될 수 있는 것이다.

공공성이 공익성과 같은 규범적 의미를 가진다면,<sup>22)</sup> 공동자원에 대한 연구센터의 연구는 공동자원의 운영이 공익적 성격을 가져야한다는 문제의식에 입각해 있는 것이었다고 할 수 있다. 이러한 점에서 연구센터의 연구는 분명 공동자원에 대한 오스트롬의 연구를 제주의 현실에 단순히 적용했던 것이 아니라 개발주의와 신자유주의가 지배하는 한국 사회 그리고 무엇보다도 제주사회의 변화를 위해서 저 연구를 심화하고 변형했던 것이었다고 할 수 있다. 물론 그 핵심은 개인의 사익이든 기업의 사익이든 단순한 사적 이익으로 환원되지 않는다는 의미에서의, 공동자원의 공적(公的) 성격을 강화할 수 있는 길을 모색하는 것이었다.

### III. 공공성의 새로운 구성을 위한 연구센터의 모색

공동자원을 중심에 둔 공공성 개념은 공(共)으로 공(公)을 구현해나가는 과정의 동적 성격에 초점을 맞추고 있는 것이었다. 그런데 이러한 이해는 공공성의 새로운 개념을 제시한 것이기는 하지만 실은 공공성

---

알 수 있듯이, 공적인 것과 국가적인 것은 동일한 것이 아니다. 예컨대 ‘공중(public)을 위해 존재해야하는 공공서비스(public service)는 국가가 원하는 대로 서비스를 제공할 수 있다는 의미에서의 국가서비스(state service)와 같은 것이 아니다(힐러리 웨인라이트, 『국가를 되찾자』, 김현우 역, 이매진, 2014, 16쪽; 백영경, 「커먼즈와 복지: 사회재생산 위기에 대한 통합적 접근을 위한 시론」, 『ECO』 21(1), 2017, 113쪽; 질케 헬프리히, 「코로나바이러스는 어떻게 시장과 국가를 넘어 생각하게 하는가?」, 커먼즈번역네트워크 역, 2020.7.17, <http://commonstrans.net/?p=2222> (검색일: 2022.2.12); 피에르 다도·크리스티앙 라발, 「정치적 시험으로서의 팬데믹: 전지구적 커먼즈를 주장하며」, 커먼즈번역네트워크 역, 2020.3.28, <http://commonstrans.net/?p=2264> (검색일: 2022.2.12) 참조.

22) 홍성태, 위의 글, 30쪽 참조.

을 여전히 ‘형식적으로’ 이해하는 데 머물러 있는 것이라고 할 수 있다. 이제 필요한 것은 연구센터에서 이루어진 공공성의 새로운 구성을 위한 모색의 구체적 ‘내용’을 확인하는 작업이다.

연구센터에서 위와 같은 모색을 진행한 것은 우선적으로-공공기관의 민영화를 저지함으로써 공공성을 지킨다는 논의에서도 확인할 수 있듯이-공공성이 국가가 대변하거나 담지하는 것으로 여겨졌기 때문이었다. 그러나 국가가 사회에 실재하는 권력관계를 반영하며 많은 경우 사회의 기득권을 보호하는 현실<sup>23)</sup>은 지방자치단체이든 중앙정부가이든 국가가 공익성과 같은 규범성을 가지는 공공성을 과연 대변하는지 의문을 던지게 만든다. 이러한 점에서 필요한 것은-설령 공공성을 국가가 일정부분 대변하는 측면이 있을지라도-국가 공공성을 민주화하는 것 혹은 국가 공공성을 민주적 공공성으로 전환하는 것이라고 할 수 있다.

물론 연구센터에서 강조하는 공공성은 공동자원을 중심에 둔 것이라는 점에서 여타의 공공성과 분명한 차별성을 가지는 것이었다. 아울러 한국사회의 신자유주의화라는 맥락 안에서 공공성이 연구센터의 연구 화두가 되었다는 점은 예컨대 한국 사회철학계에서 공공성이 주요한 개념으로 제기된 맥락과는 확연히 다른 부분이었다.

주로 하버마스에 대한 독해를 통해서 한국 사회철학계에 도입된 공공성 개념은 이후 사회철학계의 주요한 개념이 되었다. 이와 달리 공공성의 새로운 구성을 위한 연구센터의 연구는 그 개념적 성찰을 하버마스를 중심으로 하는 서양 사회철학 전통 안에서 모색했던 것이 아니라 동아시아의 역사적·철학적 전통 속에서 모색했다. 다시 말해 연구센터의 연구자들은 공공성의 새로운 구성을 위한 개념적 성찰을 한국이 그에 속해 있는 동아시아의 역사와 철학 안에서 모색했다.<sup>24)</sup> 동아시아의

23) 백영경, 「복지와 커먼즈: 사회 재생산 위기에 대한 공동체적 대응의 모색」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017, 113쪽 참조.

24) 이러한 연구들로 고대 중국의 신(信) 관념에 대한 연구와 유학에서의 공공성 개념에 대한 연구를 들 수 있다. 전자의 연구는 예(禮)를 통해 공동체의 공공성을 확보한 고대 중국의 역대 왕조에서 공공성의 전통을 지탱해온 신(信) 관

역사와 철학에서 모색한 공공성에 대한 개념적 성찰은 그것이 공동자원과 공공성의 관계를 중심으로 이루어진 것이라는 점에서 서양 사회 철학 전통에 기반을 두고 있는 공공성 개념에 대한 연구와는 분명히 구분된다고 할 수 있을 것이다.

이하에서는 국가 공공성의 전환에 대한 연구센터의 모색과 함께 연구센터에서 이루어진 지역 공공성의 구성 혹은 자치 공공성의 확보를 위한 모색을 중심으로 연구센터 연구의 구체적 내용을 확인할 것이다. 그렇다면 이제 먼저 후자의 내용을 확인하기로 하자.

### 1. 지역 공공성의 구성과 공공협력

연구센터에서 국가 공공성의 전환에 앞서 지역 공공성의 구성이라는 과제가 제기된 것은 어찌보면 공동자원을 중심으로 공공성을 이해할 때 당연한 일이었다고 할 수 있다. 그것은 지역 공동체에서 공동으로 관리하고 사용하는 공동자원을 공동체 구성원의 주체적 참여와 민주적 관리를 통해 공적(公的)으로 사용함으로써, 즉 공(共)으로 공(公)을 구현해나감으로써 공동체의 유지와 지역의 발전을 도모했던 사례에 대한 검토가 공동자원 연구에 있어 우선적·일차적으로 중요한 연구이기 때문이었다.<sup>25)</sup>

이러한 연구들이—설령 개인이나 기업의 사익으로 환원되지는 않더라

---

님이 공동자원의 지속가능한 이용과 관리를 위한 사회적 약속과 합리적 구속력을 유지할 수 있는 기반이었다는 점을 제시했다(정창원, 「동아시아 고대사의 전개와 커먼즈」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017, 199, 204쪽 참조). 후자의 연구는 인간의 사적인 감정의 저변에 인간이라면 누구나 공유하는 보편적 공공성의 영역이 있음을 제시하고 이 보편적 공공성에서 출발하여 그것이 보편타당한 규범인 예(禮), 제도 속에서 구현되는 방식을 포괄하는 전체 체계를 주목할 것은 제안했다(김치완, 「공동자원론과 동아시아적 개념의 지층」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017, 181, 196쪽 참조).

25) 김선필·정영신, 「제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성」, 『탐라문화』 43, 2013, 229-263쪽 참조.

도-공동자원을 활용한 지역 ‘공동체’의 복리를 강조한다는 점에서, 이러한 연구들에는 공동자원의 이와 같은 사용이 과연 공적(公的)인 것일 수 있느냐는 물음이 제기될 수 있는 소지가 있었다. 즉 공동체의 복리를 위한 공동자원의 활용은 공사의 구분에 입각할 때에는 사적인 것이며 공공사의 구분을 따를 경우 공적(共的)인 것일 따름이라는 비판이 제기될 수 있는 소지가 있었다.

그러나 지하수의 사례에서도 확인했듯이 공공협력을 통해서 공적(公的) 성격을 강화해나가야 하는 지역의 공동자원들이 존재한다는 것은 의심할 수 없는 일이었다. 그리고 이러한 성격을 가지는 지하수나 에너지, 기반시설 등의 공동자원들은 연구센터 초기부터 중요한 연구주제였을 뿐 아니라 연구센터가 SSK 중형 단계, 대형 단계로 올라가면서 점점 더 중요한 연구주제가 되었다.<sup>26)</sup>

중요한 것은 지역의 공동자원이라고 하더라도 지하수처럼 공공적으로 관리되어야 하는 공동자원들이 존재한다는 점, 그리고 나아가 소규모학교와 같이 일견 특정 지역 공동체와만 연관되어 있는 듯이 보이더라도 지역주민들이 도교육청과 같은 공적 기관과 논의하여-지역 공동체의 유지와 지역의 발전에 반드시 필요하다고 합의할 경우-학교의 유지를 위해 공적 자금을 지원받는 식으로, 소규모 사회 공동자원들<sup>27)</sup>의 공공적 운영을 위한 공공협력이 이미 이루어지고 있었다는 점이었다. 공적 지원이 이루어진 이러한 공동자원들이 특정 지역 공동체의 복리를 위해 운영된다고 하더라도 단순히 ‘공적(共的)인 것’이라고만 말할 수 없는 것, 공동자원에 대한 지역 공동체의 공동운영을 지역 공공성 구성의 한 양태로 이해할 수 있는 것은 이 때문이었다.<sup>28)</sup>

26) 사실 이러한 공동자원들 중에는 예컨대 에너지처럼 특정 지역에 한정된 것이 아니라 국가적 층위로-나아가 국제적 층위로-확장되는 성격을 가지기 때문에 지역 공공성의 구성이라는 과제 못지않게 국가 공공성의 전환이라는 과제와 분리시켜 생각하기 어려운 것들도 있다.

27) “일정한 시공간적 범위 내에 존재하는 인간공동체가 집합적으로 유지되거나 지속가능한 공동의 삶을 향유하기 위해 필요한 ... 사회적 자원·제도들(같은 글, 256쪽)”

28) 김선필·정영신은 지속가능사회의 형성에 필요한 공동자원의 내용과 범위를 공

지역 공공성의 구성이 중요한 것은 이러한 구성이 관광개발체제와 결합된 제주판 신자유주의 아래 공동목장 같은 전통적인 자연 공동자원들이 파괴되고 있는 현실과도 직접적으로 연관될 수 있기 때문이었다. 지역 공동자원을 지역주민들이-예컨대 가시리 마을 공동목장의 현대적 활용에서와 같이 자연 공동자원을 사회 공동자원으로-성공적으로 전환하는 것은 곧 지역 자원의 ‘재공동자원화’(recommonization)를 의미했다. 물론 재공동자원화는 공동체의 유지와 지역의 발전에 기여한다는

적으로 토의하는 규범적 과정이 지방공공성의 고유한 성격일 수 있다고 말한다(같은 글, 257쪽 참조). 미셸 바우엔스(Michel Bauwens)가 주도하는 P2P재단(P2P Foundation)은 시민 참여에 입각하여 자원을 사회적 생산에 자율적으로 사용하고 국가는 이를 지원하는 ‘동반자 국가’(partner state)를 강조한다(Bauwens, M. and V. Kostakis, “Towards a new reconfiguration among the state, civil society, and the market”, 2015.5.23., <https://commonsstrategies.org/> (검색일: 2020.3.20.) 참조). 이와 같이 공적(公的) 자원을 시민이 공공적으로 관리·운영하는 데 초점을 맞추는 식으로 발전해온 공동자원론의 갈래가 있다. 이러한 흐름의 연장선에서 시민과 시정부 사이의 협력을 통해 시정부가 소유한 유휴공간 같은 도시 공동자원(urban commons)을 공공적으로 활용하기 위한 시민의 활동을 지원하는 규약이 이탈리아 볼로냐시에서 2014년에 제정되었다. 공동자원 개념이 포함된 최초의 입법화 사례인 ‘도시 공동자원의 돌봄과 재생을 위한 시민과 시의 협력에 관한 규약’(Regulation on Collaboration between Citizens and the City for the Care and Regeneration of Urban Commons)은 시민의 집단적 관심·이익에 부합하는 자율적 기획을 지원하는 시와 시민 사이의 협력을 강조한다. 구체적으로 이 협력은 시민이 공동자원을 보존·활용하기 위한 프로젝트 제안서를 제출하면 시가 시민과 협의한 후 프로젝트를 지원하는 식으로 이루어진다(P2P Wiki, “Bologna Regulation on Collaboration between Citizens and the City for the Care and Regeneration of Urban Commons, 2019.5.14., <https://wiki.p2pfoundation.net/> (검색일: 2020.3.20.)). 공동자원에 대한 지역 공동체의 공동운동을 통해 지역 공공성을 구성하는 연구·활동은 위와 같은 식으로 발전해온 공동자원론의 한 갈래와 서로 통하는 측면이 있다. 이와 관련하여 이하에서 확인할 ‘제주 공동자원 조례’ 구상을 볼로냐시의 공동자원 규약의 제주 버전이라고 말하더라도 아마도 틀린 말은 아닐 것이다. 물론 역사와 맥락이 다르기 때문에 볼로냐시의 공동자원 규약을 제주에 그대로 적용할 수 없다는 것은 분명하지만 말이다. 결국 공공성의 새로운 구성과 관련한 연구센터의 공동자원 연구에는 1) 제주 사회운동을 공동자원론적 시각에 입각하여 분석하는 과정에서 지자체 등의 소위 공적인 것과의 갈등을 주목하고 이로부터 공공성을 새로이 구성할 필요를 제기하는 작업과 2) 공적인 것과의 협력을 통해서 공공성을 재구성하는 데 초점을 맞추었던 작업이 모두 존재한다고 할 수 있을 것이다.

점에서 지역의 공공성을 구성한다는 의미를 가지는 것이었다.<sup>29)</sup>

결국 공동자원 기반 지역 공공성의 구성이라는 과제는 지하수와 같이 현재 이미 공적(公的)으로 관리되고 있는 자원을 ‘공동자원화’함으로써 공공적으로 운영하는 과제와 함께 지역의 공동자원과 같이 공적(共的)으로 관리돼온 공동자원을 공동체의 유지와 지역의 발전을 위해서 공공협력을 통해 ‘재공동자원화’ 함으로써 해당 자원을 다시금 공공적으로 운영하는 이중의 과제를 함축하는 것이었다.

물론 지역 공공성의 구성에서 핵심적인 것은 전자의 경우에는 제주도민이, 그리고 후자의 경우에는 지역주민이 공동자원의 공공적 운영의 중심이 되어야 한다는 점이었다. 다시 말해 공공협력의 주는 공(共) 즉 제주도민이나 지역주민 같은 시민이고, 부는 공(公) 즉 이 경우에는 지방자치단체, 제주도정이라고 할 수 있다. 물론 현실에서는 양자의 관계가 전도되는 경우가 많으며 그래서 이 관계를 변화시키는 것 자체가 공동자원 운동—혹은 커먼즈 운동—이 되는 경우가 허다하지만 말이다.<sup>30)</sup>

## 2. 제주 공동자원 조례

연구센터는 공동자원을 파괴하면서 작동하는 개발주의에 맞서 공동

29) 재공동자원화의 의미에 대해서는 정영신, 「커먼즈론에 입각한 사회변동 연구를 위한 개념적 접근」, 최현·장훈교·윤여일·박서현 편, 『공동자원의 영역들』, 진인진, 2019, 379-413쪽 참조. 물론 지역 공공성의 구성이 지역주민들에 의해서만 가능하다고 말할 수는 없을 것이다. 지역주민이 이러한 구성의 주체가 되어야 하는 것은 분명하지만 이러한 구성을 위한 지방자치단체의 공적 지원과 같은 지방자치단체와 지역주민의 공공협력이 지역 공공성의 구성을 위해 필수적이라고 말하는 것이 사태에 보다 더 부합하는 이해일 것이다. 이러한 의미의 공적 지원을 강조하는 논의로 Foster, S. R. and C. Iaione, “The City as a Commons”, *Yale Law & Policy Review*, Yale Law School, 34(2), 2016, 321쪽 참조.

30) 지방자치단체가 주도하는 공동자원의 공적 관리가 반드시 시민의 공공적 운영을 보장하는 것은 아니라는 점, 공(共)에 의해서 제어되지 않는 공(公)은 정경유착을 통해 특혜로 이어지고 공동자원의 사유화로 귀결된다는 점에 대해서는 최현·김선필, 앞의 글, 111, 120쪽 참조.

자원에 대한 제주도민과 지역주민의 권리를 방어하고 공동자원을 공공적으로 운영하기 위한 방안으로서 ‘제주 공동자원 조례’를 구상했다. 연구센터는 2020년 11월 23일 ‘2020 제주공동자원포럼: 모색에서 제도로’를 주최했는데, 이 포럼은 제주 공동자원을 공공적으로 운영하기 위한 장기적 제도화를 논의하는 자리로서 제주의 정치인, 시민사회활동가, 학계전문가, 일반 시민 등이 참여한 모임이었다. 이 모임에서 제주 시민사회활동가로부터 제주 공동자원의 공공적 운영을 위한 ‘제주 공동자원 조례’ 제안이 이루어졌는데, 사실 연구센터는 이미 조례의 초안을 자체적으로 마련하고서 그에 대한 논의를 진행하고 있었다.

기실 ‘공유 촉진 조례’ 혹은 ‘공유경제 촉진 조례’가 이미 국내에서 2010년대 중반부터 시행되기 시작했다. 서울특별시·광주광역시·대구광역시·구리시·거창군·시흥시·여주시 등이 시행한 ‘공유 촉진 조례’와 부산광역시·인천광역시·고양시·당진시·성남시·오산시 등이 시행한 ‘공유경제 촉진 조례’는—에어비엔비나 우버 등에서 확인할 수 있는 공유경제 모델을 원용하여—자원을 증개하는 기업이나 단체를 지원하는 데 초점을 맞춘 것이었다.<sup>31)</sup> 물론 연구센터는 공유 촉진 조례, 공유경제 촉진 조례와 달리 제주도민과 지역주민의 ‘공동의 부’(common wealth)인 공동자원을 특히 미래 세대를 위해 보존하고 창출하는 데 초점을 맞춘 조례가 필요하다고 판단했다.

이러한 점에서 연구센터는 제주 공동자원 조례의 실질적 토대가 될 수 있는 조례가 (공유 촉진 조례나 공유경제 촉진 조례가 아닌) ‘제주특별자치도 보전지역 관리에 관한 조례’와 ‘제주특별자치도 보존자원 관리에 관한 조례’라고 판단했다. 그것은 전자와 후자가 각각 제주의 자연환경과 자연자원을 보호하기 위해 만들어진 조례로서, 특히 전자는 절대보전지역과 상대보전지역 그리고 관리보전지역을 구분함으로써 무분별한 개발에 제한을 가하고 있기 때문이었다.

정리하면, 연구센터는 ‘제주특별자치도 보전지역 관리에 관한 조례’와

31) 서울특별시의 공유도시 정책에 대한 비판적 검토로는 이광석, 「공유도시 서울과 도시 커먼즈적 전회」, 『공간과 사회』 30(2), 2020, 194쪽 참조.

‘제주특별자치도 보존자원 관리에 관한 조례’를 포괄할 뿐 아니라 자연 자원이나 자연환경 같은 자연 공동자원만이 아닌 사회 공동자원 등에 대한 공공적 운영의 원리를 제시하는 제주 공동자원 조례가 제정될 필요가 있다고 판단했다. 그리고 ‘2020 제주 공동자원 포럼’은 이러한 필요를 제주사회에서 처음으로 확인할 수 있었던 자리였다. 제주 공동자원 조례에 대한 논의는 연구센터가 인문사회연구소 지원사업에 선정된 이후인 2021년 말 재개되었다.<sup>32)</sup> 그것은 무엇보다도 공동자원의 공공적 운영을 통한 지역 공공성의 구성을 위해 제주 공동자원 조례가 필요하다고 연구센터가 판단했기 때문이었다.

### 3. 국가 공공성의 전환과 기본소득

공동자원을 공공적으로 운영하기 위한 조례가 필요하다는 점에서도 알 수 있듯이 공동자원의 공공적 운영을 위해서는 법적 고려가 필수적이다. 그것은, 예컨대 지하수법을 배제하고 지하수의 공공적 관리를 논할 수 없는 것처럼, 자원 관리에 관한 국가의 법체계가 이미 전면적으로 구축되어 있기 때문이다.<sup>33)</sup> 공동자원의 공공적 운영이 국가 법체계와 관련하여 검토되어야 할 뿐 아니라 나아가 때로는 법체계의 변화를 통해서 비로소 가능할 수 있는 것은 이 때문이다.

이러한 점에서 공동자원을 중심으로 하는 공공성의 새로운 구성이라는 과제는 지역 공공성의 구성과 함께 국가 법체계의 변화에 입각한 국가 공공성의 전환이라는 과제를 제기하는 것이었다. 물론 국가 공공성의 전환이라는 과제는 무엇보다도 현재의 신자유주의적 체제가 주장하는 ‘소극적 자유’, 즉 정치 공동체가 개인의 선택에 간섭하지 말아야 한다는 것을 의미하는 ‘소극적 자유’<sup>34)</sup>의 폐해를 비판하고, 그에 대한

32) 2021년 초에는 연구센터의 역량이 인문사회연구소 지원사업 준비에 집중되었기 때문에 제주 공동자원 조례에 대한 논의가 더 진전될 수 없었다. 제주 공동자원 조례의 제정은 연구센터 인문사회연구소 지원사업의 최종적 과제이다.

33) 박태현, 「공동자원의 공공적 관리와 법학적 커먼즈론의 가능성」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017, 250쪽 참조.

대안을 모색하는 것을 중심으로 이해될 필요가 있었다. 그것은 소극적 자유가—개인적 선택에 제한을 두지 않는 상황에서—허울뿐인 형식적 평등 하에 빈부격차와 같은 실질적 불평등을 심화시키는 등의 폐해를 낳았기 때문이었다.

이러한 현실에서 연구센터는 시민들 사이의 실질적인 지배—종속 관계를 막을 수 있는, 경제적 평등을 추구하는 (공화주의적 자유 개념인) ‘비지배 자유’를 소극적 자유에 대한 대안으로 모색했다. 공화주의가 부의 균등한 분배를 추구하는 것은 아니지만, 그럼에도 공화주의는 법을 통해 개인의 선택에 제한을 가하는 것이 필요하다고 이해한다. 그것은 이러한 제한이 사회적 약자를 보호함으로써 개인의 실질적 속박을 줄이고 이를 통해 시민의 독립성을 보장하는 비지배 자유를 실현할 수 있는 것이기 때문이었다.

특히 공화주의가 시민에게 기초적 수입을 보장하는 것을 강조하는 이유는 이러한 보장을 통해서 비지배 자유가 구체적으로 실현될 수 있기 때문이었다.<sup>34)</sup> 사실 “대한민국은 민주공화국이다”라고 규정한 헌법 제1조 제1항은 한국이 공화주의에 입각하여 운영될 수 있는 가능성의 씨앗과 같은 것이라고 할 수 있다. 물론 이러한 가능성이 실현되기 위해서 필요한 것이 다름 아닌 국가 법체계의 변화에 입각한 국가 공공성의 전환이지만 말이다.

여기서 국가 공공성의 전환은 국가가 시민의 삶의 안정적 재생산을 위하여 기초적 수입을 보장하는 것과 같이 시민에게 공적 자원을 지원하는 것을 의미한다. 이와 같은 공적 자원의 지원, 기초 수입의 보장은 물론 국가 공공성의 전환, 즉 국가가 대변하는 공공성이 소극적 자유에 대한 보장에서 비지배 자유에 대한 보장으로 전환되지 않는다면 가능하지 않다. 나아가 국가 공공성의 전환은 시민의 삶의 안정적 재생산을

34) 소극적 자유에 대해서는 최현, 「국가와 헌법: 민주주의와 공화주의, 인권」, 홍성태·최현·박태현 저, 『공동자원론, 생태헌법을 제안한다』, 진인진, 2017, 32쪽 참조.

35) 같은 글, 35쪽 이하 참조.

보장할 수 있는 제도를 법체계의 변화를 통해 구체적으로 제시할 때에만 비로소 실현될 수 있는 것이다.

이러한 제도는 시민의 독립성을 보장할 수 있다는 점을 넘어서 개발주의에 대한 대안이 될 수 있다는 점에서도 중요하다고 할 수 있다. 빈곤은 개발에 대한 자본의 압력을 수용하게 만드는 동시에 개발을 자기의 욕구로 만드는 상황을 낳는다.<sup>36)</sup> 이러한 점에서 빈곤을 극복할 필요 혹은 기초 수입을 보장할 필요가 있다. 시민의 삶의 안정적 재생산을 위하여 국가의 역할이 중요한 것, 나아가 국가 공공성의 전환과 관련하여 국가가 시민에게 제공하는 ‘기본소득’이 중요한 것은 이 때문이었다.<sup>37)</sup>

이러한 맥락에서 국가 공공성의 전환은 국가가 시민의 삶을 실질적으로 보장하는 식으로 그것에 책임을 진다는 것을 함의했다. 그리고 이러한 보장과 관련하여 중요한 것이 다름 아닌 공동자원이었다. 이미 공동자원이 자연 공동자원과 사회 공동자원을 포괄한다는 점을 확인했는데 이외에도 지식 공동자원과 정보 공동자원과 같은 여러 다른 공동자원들을 공동자원의 영역에 추가할 수 있다.<sup>38)</sup> 중요한 것은 공동자원들 중 특히 지식 공동자원, 정보 공동자원과 같은 비물질적 공동자원들이 오늘날의 사회적 생산에서 가지는 의미이다. 오늘날 비물질적 공동자원

36) 빈곤과 개발의 관계에 대해서는 장훈교, 앞의 글, 255쪽 참조.

37) 최현, 앞의 글, 37쪽 참조.

38) 연구센터에서 이루어진 지식 공동자원과 정보 공동자원에 대한 연구로는 박서현, 「한국 학계에서 지식 커먼즈의 생산과 공유에 대하여」, 최현·장훈교·윤여일·박서현 편, 『공동자원의 영역들』, 진인진, 2019, 249-282쪽; 이항우, 「블록체인을 디지털 민주주의: 자유지상주의를 넘어 커먼즈의로」, 최현·장훈교·윤여일·박서현 편, 『공동자원의 영역들』, 진인진, 2019, 283-325쪽 참조. 공동자원의 영역과 관련하여 최현은 영토·영공·영해 등 모든 자연과 천연자원을 포괄하는 자연 공동자원과 공공시설과 제도적·문화적 공동자원을 의미하는 사회 공동자원 이외에, 저수지·도로·항만 등의 유형의 공동자원과 국가제도·한국어·경제체제 등의 무형의 공동자원으로 이루어진 대한민국이라는 국가가 공동자원이며, 국가에서 나오는 혜택을 국민들이 모두 공정하게 나누어야 한다는 의미에서 기본소득의 도입을 모색할 필요가 있음을 제시한다(최현, 「한국 공동자원 연구의 현황과 과제」, 59쪽 참조).

들은 사회적 생산에서 핵심적 역할을 수행하고 있다. 이는 물질적 생산이 이러한 공동자원들의 영향 하에 변화하고 있다는 것을 생각해보면 쉽게 이해할 수 있다. 예컨대 스마트팜의 사례에서 알 수 있듯이 농업 생산도 지식과 기술이 적용됨으로써 변화하고 있듯이 말이다.

시민들은 한편으로는 비물질적 공동자원들을 이용하고 다른 한편으로는 이 공동자원들을 재생산하는 식으로 이미 항상 사회적 생산에 참여하고 있다. 예컨대 시민들은 사회적 생산에 유용한 정보로 사용될 수 있는 데이터를 생산하는 식으로 이미 항상 사회적 생산에 참여하고 있다. 이와 같이 시민들이 공동자원의 사용자이자 생산자로서 이미 항상 사회적 생산에 참여하고 있다는 점에서, 사회적 생산에 대한 시민들의 기여를 인정하는 제도를 모색할 필요가 있었다. 그리고 국가가 제공하는 기본소득은 이러한 제도의 하나일 수 있었다. 연구센터에서 제안한 공동자원 기반 기본소득은 시민의 독립성과 비지배 자유를 보장함으로써 국가 공공성의 전환을 진전시킨다는 의미를 가지는 것이었다.

#### IV. 결론

물론 국가적 차원에서 기본소득을 시행하는 것은 분명 쉽지 않은 일일 것이다. 이러한 점에서 향후 국가적 차원의 도입을 염두에 두고서 우선적으로 시도할 필요가 있는 것이 바로 지역 기본소득이다. 본래 기본소득은 시민이 사회적 생산에 이미 항상 기여하고 있다는 점에서 제공되어야 하지만 이보다 더 직관적으로 이해할 수 있는 것은 공동의 것이라고 할 수 있는 공동자원의 운영수익을 시민에게 환원하는 기본소득—혹은 시민배당<sup>39)</sup>—일 것이다. 그리고 공동자원을 재원으로 하는

39) 이재섭·최현은 빈곤층의 필요를 충족시키기 위해 부자들이 부담을 져야한다는 의미가 강한 기본소득 대신 시민들이 공동의 권리를 가지는 자원이 가져오는 수익을 나눈다는 것을 의미하는 ‘시민배당’ 개념을 제안한다(이재섭·최현, 「제주도 청년배당 도입 방안: 공동자원을 활용한 재원 마련을 중심으로」, 『경제와 사회』 124, 2019, 257쪽 참조).

기본소득의 구체적 사례를 만들고 이러한 사례를 확산시키는 것은 사람들의 생각과 삶의 방식을 바꾸는 데 긍정적 역할을 할 수 있을 것이다.<sup>40)</sup>

이러한 점에서 제주 공동자원의 운영 수익을 재원으로 하는 기본소득은 한편으로는 공동자원을 중심으로 하는 지역 공공성의 구성을 위한 실천이자 동시에 국가 공공성의 전환을 위한 토대라고 할 수 있을 것이다. 물론 이러한 토대를 놓기 위해 무엇보다 필요한 것 중 하나가, 제주 공동자원을 제주도민 전체를 위해 진정 공적(公的)으로 사용하고 자 그것을 공공적으로 운영하는 공(共)과 공(公)의 협치, 즉 공공협력이 다. 달리 말한다면 공공협력은 제주의 지역 공공성을 구성하는 실천인 동시에 국가 공공성의 전환을 위한 기능성의 씨앗 중 하나이다.

나아가 공(共)으로 공(公)을 구현해나가는 과정 즉 공동자원을 공공적으로 운영하는 과정을 통해서 구성되는 공공성은 국가가 시민의 삶의 안정적 재생산을 위하여 기초적 수입을 보장하는 식으로 시민에게 공적 자원을 지원하는 것을 의미할 뿐만 아니라 보다 더 근본적으로는 오늘날의 관료화된 국가를 바꾸는 것을 의미하는 것이기도 하다. 오늘날의 관료화된 국가행정체계에서는 선출된 정치인이 정책을 결정하고, 정책의 결정과 실행은 분리되며 정책 실행은 가치중립적인 기계적 과정과 같은 것으로서 이해된다. 즉, 정치인이 정책을 결정하고, 중립적 전문가인 공무원이 정책을 정교하게 가다듬을 뿐 아니라 정책 실행에 필요한 지식을 가지고 있다고 말이다.<sup>41)</sup>

이와 달리 공공협력은 공동자원의 공공적 운영과 같은 우리 삶의 핵심적 문제와 관련된 일을 정치인이나 공무원에게 위임하는 것이 아니라 이들과 함께 이를 논의하여 결정하는 것, 그리하여 삶의 핵심적 문제들에 있어 권력을 단순히 위임하는 것이 아니라 이러한 문제들을 해

40) 공동자원에 대한 담론의 발전과 확산 못지않게 공동자원을 이용하는 사례의 확산을 통해서 사람들의 생각과 삶의 방식을 바꾸는 실천의 중요성에 대해서는 최현, 「한국 공동자원 연구의 현황과 과제」, 55쪽 참조.

41) 웨인라이트, 앞의 책, 98쪽 참조.

결하기 위한 방안을 함께 논의하여 결정하는 것을 함의한다.<sup>42)</sup> 이러한 점에서 공공협력은 현대의 국가행정체제 운영방식의 혹은 국가권력이 작동하는 방식의 변형이라는 함의를 가지는 것으로 이해될 수 있다. 그리고 지역 공공성의 구성과 국가 공공성의 전환이라는 과제가 공존하는 장이었던 제주는 이러한 구성·전환과 함께-싹트기에는 더 많은 시간이 필요할-국가행정체제의 운영방식을, 국가권력이 작동하는 방식을 변형시킬 수 있는 씨앗이 존재하는 장이었다. 물론 저 과제는 이미 달성된 과제가 아니라 제주에서 그리고 한국에서 여전히 요구되는 과제이며 연구센터가 향후 연구를 통해서 수행하고 실현해야 하는 과제, 이를 통해 저 씨앗을 키워내야하는 과제일 것이다.

42) 사실 공공협력을 실제로 구현하는 데 있어서 무엇보다 더 검토할 필요가 있는 문제로 '경계'의 문제를 들 수 있을 것이다. 예컨대 공동어장을 둘러싼 어촌계와 스쿠버다이버들 사이의 마찰에서도 확인할 수 있듯이 지역 공동자원을 사용해온 구성원들-이 경우에는 어촌계 구성원들-의 복리와 일반 시민의 복리가 경합할 수 있다. 이는 지하수와 같은 '공개 공동자원'(public commons)보다는 특히 공동어장 같은 '공동체 공동자원'(community commons)의 공공적 관리와 관련하여 제기되는 문제, 공동체 공동자원이 흔히 특정 공동체 구성원의 것('우리의 것')으로 이해되지만 그것이 실은 그 구성원을 포함한 일반 시민의 것('우리 모두의 것')이라는 점으로부터 비롯되는 문제라고 할 수 있다. 사실 공동어장이 어촌계의 공동자원인 동시에 공유수면이기도 하다는 점에서 공동어장-공유수면은 '공공적으로' 관리될 필요가 있다. 이는 공동자원을 다른 수준·규모에서 관리하는 제도들 사이의 연계를 의미하는 '단위연계'(cross-scale institutional linkage)에 입각하여 공동체 공동자원이 관리될 필요가 있다는 것, 이를 위해 공동자원을 사용해온 구성원을 포함한 지자체, 시민사회단체, 학계, 일반 시민들이 참여하는 협치가 필요하며 이러한 협치에 입각하여 다중심적·다층적으로 관리될 필요가 있다는 것을 의미한다. 연구센터의 인문사회연구소 지원사업의 과제 중 하나가 바로 이러한 협치의 틀을 만드는 것이다.

## 참고문헌

- 김선필, 「제주 지하수의 공공적 관리와 공동자원 개념의 도입」, 『ECO』 17(2), 2013.
- 김선필·정영신, 「제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성」, 『탐라문화』 43, 2013.
- 김자경, 「커먼즈의 역사적 경험과 생태적 공공성 구축을 위한 시론」, 제주대학교 SSK연구단, 토지+자유 연구소 편, 『공동자원의 섬 제주 2: 지역 공공성의 새로운 지평』, 진인진, 2016.
- 김치완, 「공동자원론과 동아시아적 개념의 지층」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017.
- 데이비드 하비, 『반란의 도시』, 한상연 역, 에이도스, 2014.
- 박배균·이승원·김상철·정기황, 「서문: 지금 왜 커먼즈인가?」, 박배균·이승원·김상철·정기황 편, 『커먼즈의 도전: 경의선공유지 운동의 탄생, 전환, 상상』, 빨간소금, 2021.
- 박서현, 「한국 학계에서 지식 커먼즈의 생산과 공유에 대하여」, 최현·장훈교·윤여일·박서현 편, 『공동자원의 영역들』, 진인진, 2019.
- 박서현, 「제주 제2공항 반대 제주도청 앞 천막촌운동: 네트워크된 사회 운동의 성격을 가지는 커먼즈운동」, 『기억과전망』 45, 2021.
- 박서현, 「“도둑이야” 우린 ‘모두의 갓’을 도둑맞았다」, 『프레스리안』, 2022.1.22. <https://www.pressian.com/> (검색일: 2022.3.20.)
- 박종채, 「조선후기 금송정책과 금안동 금산계」, 『숲과 문화』 4(2), 1995.
- 박종채, 「조선후기 금송계의 유형」, 『숲과 문화』 8, 2000.
- 박태현, 「공동자원의 공공적 관리와 법학적 커먼즈론의 가능성」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017.
- 박태현·이병천, 「공동자원의 공동체적 관리를 위한 법체계와 총유제」, 최현·정영신·윤여일 편, 『동아시아의 공동자원: 가능성에서 현실로』, 진인진, 2017.

- 백영경, 「커먼즈와 복지: 사회재생산 위기에 대한 통합적 접근을 위한 시론」, 『ECO』 21(1), 2017.
- 백영경, 「복지와 커먼즈: 사회 재생산 위기에 대한 공동체적 대응의 모색」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017.
- 안토니오 네그리, 마이클 하트 『공통체』, 정남영·윤영광 역, 사월의책, 2009.
- 엘리너 오스트롬, 『공유의 비극을 넘어』, 윤흥근·안도경 역, 알에이치코리아, 2010.
- 윤여일, 「강정, 마을에 대한 세 가지 시선: 커먼즈에서 커머닝으로」, 『ECO』 21(1), 2017.
- 이광석, 「공유도시 서울과 도시 커먼즈적 전화」, 『공간과 사회』 30(2), 2020.
- 이명석, 「공유재 문제의 자치적 해결 가능성」, 『한국행정학보』 29(4), 1995.
- 이병천, 「공공성, 자치 사회화, 커먼즈: 공공협치의 투트랙 전략을 향해」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017.
- 이재섭·최현, 「제주도 청년배당 도입 방안: 공동자원을 활용한 자원 마련을 중심으로」, 『경제와사회』 124, 2019.
- 이향우, 「블록체인의 디지털 민주주의: 자유지상주의를 넘어 커먼주의로」, 최현·장훈교·윤여일·박서현 편, 『공동자원의 영역들』, 진인진, 2019.
- 장훈교, 「제주 탐동 공유수면 매립 반대 운동: 유산의 재구성과 또 다른 상속의 방법」, 최현·김자경·윤여일 편, 『제주사회의 변동과 공동자원』, 진인진, 2019.
- 정영신, 「제주 해군기지를 둘러싼 투쟁과 강정마을공동체의 변동」, 『탐라문화』 58, 2018.
- 정영신, 「커먼즈론에 입각한 사회변동 연구를 위한 개념적 접근」, 최현·장훈교·윤여일·박서현 편, 『공동자원의 영역들』, 진인진,

2019.

- 정영신, 「한국의 커먼즈론의 쟁점과 커먼즈의 정치」, 『아시아연구』 23(4), 2020.
- 제주대학교 「공동자원과 지속가능사회 연구센터」, 『제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터 뉴스레터』 4, 2019.4.15.
- 정창원, 「동아시아 고대사의 전개와 커먼즈」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017.
- 조성찬, 「공유자원 사유화 모델에 기댄 제주국제자유도시 발전전략의 비판적 검토: 토지 및 지대의 사유화를 중심으로」, 『공간과사회』 26(2), 2016.
- 질케 헬프리히, 「코로나바이러스는 어떻게 시장과 국가를 넘어 생각하게 하는가?」, 커먼즈번역네트워크 역, 2020.7.17,  
<http://commonstrans.net/?p=2222>(검색일: 2022.2.12.)
- 최재석·이명석·배인명, 「공유재 문제의 자치적 해결: 충남보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로」, 『한국행정연구』 10(2), 2001.
- 최 현, 「재산권 재론」, 『국제원광문화학술논집』 2(2), 2012.
- 최 현, 「공동자원 개념과 제주의 공동목장: 공동자원으로서의 특징」, 『경제와사회』 98, 2013.
- 최 현, 「한국 공동자원 연구의 현황과 과제」, 최현·정영신·윤여일 편, 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』, 진인진, 2017.
- 최 현, 「국가와 헌법: 민주주의와 공화주의, 인권」, 홍성태·최현·박태현 저, 『공동자원론, 생태헌법을 제안한다』, 진인진, 2017.
- 최 현·김선필, 「제주의 바람: 공동자원론적 관리 방식」, 『탐라문화』 46, 2014.
- 피에르 다도·크리스티앙 라발, 「정치적 시험으로서의 팬데믹: 전지구적 커먼즈를 주장하며」, 커먼즈번역네트워크 역, 2020.3.28,  
<http://commonstrans.net/?p=2264>(검색일: 2022.2.12.)
- 홍성태, 「시민적 공공성과 생태적 공공성」, 제주대학교 SSK연구단, 토지+자유 연구소 편 『공동자원의 섬 제주 2: 지역 공공성의 새로운 지평』, 진인진, 2016.

- 힐러리 웨인라이트 『국가를 되찾자』, 김현우 역, 이매진, 2014.
- Bauwens, M. and V. Kostakis, “Towards a new reconfiguration among the state, civil society, and the market”, 2015.5.23.,  
<https://commonsstrategies.org/> (검색일: 2020.3.20.)
- Caffentzis, G. and S. Federici, “The Commons Against and Beyond Capitalism”, *Community Development*, 49(S)
- Choi, H. & S. Park, “Introduction”, Choi, H. et al. (eds), *Commons Perspectives in South Korea*, London and New York: Routledge, 2022.
- Foster, S. R. and C. Iaione, “The City as a Commons”, *Yale Law & Policy Review*, Yale Law School, 34(2), 2016.
- Hong, S., “The Value of common resources theory: Beyond developmentalism and neoliberalism”, Choi, H. et al. (eds), *Commons Perspectives in South Korea*, London and New York: Routledge, 2022.
- Jang, H., “A perspective on the rise of the commons movements in South Korea”, Choi, H. et al. (eds), *Commons Perspectives in South Korea*, London and New York: Routledge, 2022.
- Ostrom, E., “Ideas, Artifacts, and Facilities: Information as a Common-Pool Resources”, *Law and Contemporary Problems*, 66(1/2), 2003.
- P2P Wiki, “Bologna Regulation on Collaboration between Citizens and the City for the Care and Regeneration of Urban Commons”, 2019.5.14., <https://wiki.p2pfoundation.net/> (검색일: 2020.3.20.)
- Yoon, Y., “Commons research in Korea in the 21st Century: Progress and Tasks”, Choi, H. et al. (eds), *Commons Perspectives in South Korea*, London and New York: Routledge, 2022.

ABSTRACT

## Publicness and the Commons

: Jeju Commons Research Center's Searching for a New Understanding of the Publicness through the Commons Perspective

Park, Suh-hyun\*

This paper introduces the characteristics of research that the Research Center on the Commons and Sustainable Society (RCCSS) at Jeju National University has been doing for the past ten years. Also, this paper presents some of the characteristics of Korean commons research in the 2010s in that the research center has been leading commons research in Korea for the past ten years. Under the Social Science Korea Research Project of the National Research Foundation of Korea, RCCSS was founded in September 2011. Since its founding, RCCSS has conducted various research on the commons. This paper shows that one of the core characteristics of RCCSS research has been constructing a new understanding of the publicness through the commons perspective. Plus, this paper shows that RCCSS has been studying the public-commons partnership, the Ordinance on the Jeju Commons, and citizen's dividend based on the commons as ways to realize that new understanding.

Key-words: Publicness, Commons, Jeju Island, Research Center on the Commons and Sustainable Society at Jeju National University

---

\* Research Professor at the Research Center on the Commons and Sustainable Society

302 탐라문화 제69호

논문투고일 2022. 2. 13.

심사완료일 2022. 3. 4.

게재확정일 2022. 3. 23