

## 공동자원을 둘러싼 마을의 의사결정구조와 공동관리 : 제주 행원리 사례를 중심으로 \*

김자경 \*\*

지역 단위의 마을 조직들과 공동자원과의 관계는 매우 복합적인 성격을 띠고 있다. 한국의 농촌 지역에는 일제 식민지 시기(1910~1945년)와 1960년대 초 군사독재정부 시기에 만들어진 다수의 마을 조직들이 여전히 존재하고 있다. 각 마을마다 군사독재정부 시기에 만들어진 개발위원회가 존재하며 그 밑으로 노인회, 청년회, 부녀회와 같은 조직들이 마을의 대소사를 결정하는데 관여하고 있다. 이들은 직접적으로 공동자원과 연관된 조직은 아니지만, 마을 공동체 소유의 공동자원에 대한 관리와 처분에서 중요한 영향력을 행사한다. 또한 목장조합, 산림계, 어촌계와 같이 공동자원을 관리하는 조직들도 존재한다. 이 조직의 구성원들은 첫 번째 유형의 조직 구성원들과 일치하는 경우가 많고, 식민지 시기와 군사독재정부 시기를 거치면서 위로부터 조직되었다는 공통점을 가지고 있다. 하지만 공동자원과 연관된 조직들은 위로부터의 조직화 이전부터 지니고 있던 자원관리의 규칙과 규범들을 지니고 있었고, 오랜 시간을 거치면서 점차 상대적인 자율성을 획득해 왔다.

지역 단위의 마을 조직들과 공동자원과의 관계는 오랜 기간 동안 개발주의 패러다임 속에서 규정되어 왔다. 마을의 개발위원회와 청년회, 노인회 등 마을 내 조직들은 농촌의 근대화라는 이념을 받아들이고, 그 과정에서 마을 목장을 비롯한 공동체 소유의 토지를 마을 외부의 자본에게 매각해 왔다. 동시에 이들은 마을공동체 소유의 공동자원 관리를 통해서 마을의 공동자원을 보존하는데 결정적인 역할을 담당했다. 그래서 어떤 마을의 경우에는 목장조합이 목장의 매각에 주도적으로 나서는 반면, 다른 마을의 경우에는 목장조합이 목장 보존

\* 이 논문은 2017년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067220).

\*\* 제주대학교 공동자원과 지속가능사회연구센터 학술연구교수(sojuno1@hanmail.net).

에서 결정적인 역할을 담당하기도 한다.

이 글의 목적은 한국에서 특히 많은 수의 공동자원을 보유하고 있어서 ‘공동자원의 섬’이라고 불리는 제주도에서 지역의 마을조직들이 공동자원의 이용과 관리에서 보이는 복합적인 활동을 해명하는데 있다. 이 연구를 통해 외부 조건의 변화를 계기로 공동자원에 대한 인식과 실천이 어떻게 변화하는지, 마을공동체 내부의 문화적 조직적 특성들이 어떻게 작동하는지에 대해 보다 풍부한 논의를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

주제어 : 공동자원, 의사결정, 중층의 정합적 사업단위, 공동관리, 마을조직

## 1. 서론

바람이 분다. 바람은 바다에서 산으로 분다. 마을을 지켜주는 나무도 그 바람의 끝이 가리키는 한라산으로 향해있다. 제주에서는 이러한 나무를 ‘편향수’라 한다. 바람이 나무의 방향에 영향을 미친 것이다. 과거에는 고난과 역경의 상징이었던 바람이 이제 마을의 공동자원이 되었다. 마을의 공동소유지에 풍력발전기를 설치하여 전기를 생산한다. 이 전기를 판매한 돈은 마을의 기금이 되었다. 제주 동쪽의 작은 마을은 바람과 더불어 살아나가고 있다. 이 마을의 이름은 행원리다.

행원리에는 많은 공동자원이 있다. 바다가 있고, 식수로 사용되는 용천수가 있고, 마을소유의 농지가 있고, 목장이 있다. 시간이 흘러감에 따라 마을소유의 마을회관이 건설되었고, 풍력발전기가 세워지면서 이들이 공동자원이 되었다. 행원리 마을사무소(리사무소)<sup>1)</sup>에 큰 현황판이 걸려있다. 마을의 조직

1) 제주에는 172개의 마을이 있으며, 각 마을마다 리사무소에 마을 재산이 많은 적든 현황판으로 한 눈에 알 수 있게 정리되고, 모두에게 정보가 공개되고 있다. 이러한 마을재산은 마을사람들 사이에서 공동자원으로

도와 인구현황, 마을의 재산목록을 보여준다. 마을 사람들을 누구나 마을 재산이 얼마나 되는지 알 수 있다. 행원리 마을사람들이 마을의 재산을 공동자원으로 인식하고 있다는 것을 보여준다. 이러한 특징으로 인해 제주는 특히 많은 수의 공동자원을 보유하고 있어서 ‘공동자원의 섬’이라고 불린다.

마을의 중요한 공동자원으로 대표되는 것은 마을공동어장과 마을공동목장이다. 마을공동어장의 소유권은 국가에 있으나, 바다의 이용권과 수익권은 마을에 있다. 마을공동목장은 마을소유이거나 국유, 사유 등 소유권이 복잡하지만 대부분 마을공동목장조합의 법인으로 운영한다. 두 공동자원 모두 마을 사람들은 자신들의 것으로 인식하고 있는 것이다. 이러한 운영을 가능하게 하는 것은 과거부터 이용하고 관리해 온 관습과 문화에 따른 것이다. 특히 이러한 공동자원은 ‘계’라고 하는 독특한 구조를 가지고 마을 사람들이 협력해서 관리해온 풍습이 있다. 일제강점기, 군사독재정부, 기술의 발전, 신자유주의의 확산, 분권과 민주주의의 획득 등과 같은 한국의 외부충격 또는 외부조건의 변화는 마을에 커다란 영향을 미쳤고, 많은 변화를 가져왔다. 제주의 공동자원 운영방식도 마찬가지로 변화를 겪고 있다. 마을 사람들이 공동자원을 이용하고 관리해 왔던 관습은 외부충격으로 인해 변하고 있다. 이러한 변화는 공동자원이 해체되거나 소멸되는 것뿐만 아니라 새로운 형태로 만들어지는 것도 포함한다.

특히 ‘계’라는 조직은 공동자원의 이용과 관리에 관련된 네트워크 형태로 현재 마을에서 중요한 의사결정 구조로 운용되고 있다. 제주의 마을은 행정의 말단 전달 기구 역할을 강제되기도 하지만, 공동자원을 이용하여 수익을 창출하기 때문에 공동자원에 대한 의사결정을 하면서 나름의 자립적이고 자

---

인식되는 경향이 강하며, 특히 우리 마을 것, 우리 것이라는 인식이 강하다. 이러한 인식 때문에 바다와 같이 공동자원의 경계를 둘러싼 분쟁이 많다. 그리고 마을공동목장의 경우 조합원으로 인정받기 위한 소송과 지자체와 마을의 소유권 분쟁도 많은 편이다.

율적인 구조를 가지고 있다. 또한 한 마을에는 하나의 공동자원만 존재하는 것은 아니다. 제주의 마을을 돌아다녀보면 물통, 마을공동어장, 마을공동목장, 꽃자왈(마을숲)이나 오름, 리유지 등 다양한 마을의 공동자원이 존재하고 있음을 알 수 있다.

본 연구에서는 공동자원이 새롭게 만들어지면서, 마을 내 공동의 부를 창출하고 있는 제주의 행원리를 중심으로 살펴보고자 한다. 그리고 행원리에는 다수의 공동자원이 존재하는데, 이들을 관리하는 과정에서 의사결정구조가 어떻게 이뤄지고 있는지 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 제주의 마을조직들이 공동자원의 이용과 관리에서 보이는 복합적인 활동을 설명하는 것이 본 연구의 목표이다. 이 연구를 통해서 외부 조건의 변화를 계기로 공동자원에 대한 인식과 실천을 둘러싸고 마을공동체의 문화적 조직적 특성들이 어떻게 변화하는가에 대해 보다 풍부한 논의를 제공할 수 있을 것으로 기대한다. 한편 본 연구는 주로 심층면접을 통한 구술 조사 자료를 이용하였다. 심층면접 조사기간은 2019년 4월~6월이다.

## 2. 이론적 논의

### 1) 문제의식

공동자원 연구의 초기에 공동자원의 과잉이용으로 인한 ‘공유지의 비극’ 문제는 공동체의 관리를 통해서 극복할 수 있다는 연구가 주류를 이뤘다. 1968년 하딘이 시작한 ‘공유지의 비극’ 논쟁은 1999년 오스트롬이 일단락 지었다고 볼 수 있다. 오스트롬을 중심으로 한 다수의 연구자들이 공유지의 비극이 일어나지 않았던 수많은 지역의 사례를 집대성하여 반증했기 때문이

다. 이어서 근대국가와 자본주의 발달 과정 속에서 나타난 인클로저로 인해 공동자원이 소멸하게 된 원인을 찾고, 자본주의의 대안운동을 모색하면서 공동자원에 초점을 맞춘 연구가 등장하였다(라인보우, 2012; 페더리치, 2013). 신자유주의의 확산으로 인한 전 지구적 경제불황, 공동체의 해체, 소득의 양극화 등은 공동자원 연구를 공동자원 운동과 일치시키며 이론과 운동의 결합을 강하게 요구하고 있다. 볼리어와 같은 공동자원 활동가는 “인클로저를 공동자원의 관리와 사회적 상호주의 시스템을 사유화, 가격, 시장관계, 소비주의를 우선시 하는 시장질서로 바꾸는 것”으로 보고(볼리어, 2015: 73), 공동자원을 회복하거나 새롭게 만들어내는 과정(commoning)을 강조하였다. 최근 들어 이 공동자원의 재구축(commoning) 개념이 확산되면서 공동자원 운동은 더욱 활발해지고 있다(월재스퍼, 2013; 솔론·아기똥·아잠·벨트란, 2018). 이와 더불어 자연자원이 아닌 공동자원으로서 도시를 다룬 연구들도 등장했다(하비, 2014). 또한 물질인 아닌 공동자원으로서 지식 공동자원, 정보 공동자원 등에 대한 연구도 활성화되고 있다. 바야흐로 공동자원 연구의 봄이 일어나고 있는 듯하다. 이러한 흐름은 정영신(2016)이 진행한 한국 공동자원 연구의 현황과 쟁점을 정리하는 연구에서도 충분히 드러나고 있다.<sup>2)</sup>

동아시아에서도 공동자원 연구는 활성화되고 있다. 일본의 경우 마을 산에 형성된 입회제도를 중심으로 공동자원 연구가 상당히 축적되어 있다(이노우에, 2014). 최근 들어 일본의 공동자원 연구는 방향이 조금 바뀌었다. 공유지의 비극을 일으키는 공동자원의 ‘과잉이용(over use)’이 아니라, 공동자원이 더 이상 사람들의 생존과 필요를 충족시키지 못해 공동자원들이 방치되고

2) 한국의 공동자원 연구는 행정학을 시작으로 오스트롬의 원칙을 적용한 개별 연구들이 존재했었다. 오스트롬의 제자들이 한국으로 돌아와 행정학 분야에 자리를 잡으면서 나타난 현상이라고 판단된다. 공동자원 연구는 점차 다른 학문 분야로 확산되기 시작했다. 2011년 9월 제주대학교의 공동자원과 지속가능한사회 연구센터가 설립되면서 공동자원 연구가 본격적인 궤도에 올랐다.

있는 ‘과소이용(under use)’에 초점을 맞춘 연구가 등장하기 시작한 것이다 (Miyanaga·Shimada, 2018). ‘지방소멸’이라는 현실에 ‘과소이용’이라는 개념이 더해져 일본의 공동자원 연구는 농촌과 도시의 지역재생이라는 시각에서 상당부분 논의가 진행되고 있다(間宮陽介·廣川祐司, 2013; 小磯修二·草刈健·関口麻奈美, 2014; 이가라시, 2016). 마을 내 공동자원이 사라지는 현실 속에서 작은 어린이 공원과 같이 새로운 공동자원을 만들어가면서 지역재생에 도전하는 사례가 존재한다(高村学人, 2012).

이러한 공동자원 연구의 흐름에 중요한 위치를 차지하고 있는 것은 역시 마을이다. 마을 내에서 공동자원을 이용하고 관리하던 관습을 현대적으로 재구성하려는 노력이 공동자원 운동으로 나타났다고 판단하기 때문이다. 한 마을의 개별 사례부터 마을, 지자체, 국가 간의 경계를 넘나드는 연구의 축적이 필요하다. 마을과 공동자원의 관계에 대한 한국의 사례 연구는 부족하다. 전통시대에서 현재시점까지 아우르는 공동자원과 마을의 변동에 관한 연구가 필요한 시점이다. 하나의 공동자원을 이용하고 관리하던 제도에 대해서 오스트롬(2010)은 8가지 원칙으로 설명을 하고 있지만, 마을에는 단 하나의 공동자원만 존재하는 것은 아니다. 여러 개의 공동자원이 동시에 존재하는 경우 각 공동자원을 둘러싼 공동체 내의 소통이나 의사결정 구조는 어떻게 되고 있는지, 한 마을 내에서 어떤 공동자원은 사라지고, 어떤 공동자원은 현재까지 유지되고 있는지에 대한 분석이 필요하다. 새로운 공동자원을 어떻게 만들어나가는가에 대한 질문이 필요하다. 한 마을 내 공동자원들이 어떻게 연결되고 있는지, 아니면 독립적으로 운영되는지 등 한 마을 내에 있는 공동자원의 존재방식에 대해서 고찰해야 할 수많은 질문들도 남아있다. 마을 공동체에서 함께 이용하고 관리했던 생산수단으로서 존재했던 공동자원의 변동과정을 살펴보는 것도 중요한 연구과제이다.

또한 마을공동체와 공동자원은 매우 복합적인 성격을 띄고 있다. 일제 식

민지, 군사독재정부와 같은 외부적 여건에 따라 마을 조직이 달라지고, 그에 따라 의사결정과정도 달라졌다. 경제개발에 따라 공동자원의 가치가 바뀌면서 공동자원 이용이 쇠퇴하거나 공동자원을 매각하기에 이른다. 이와 같이 공동자원의 이용이나 처분에 관해 의사결정을 하는 단위는 마을공동체이다. 따라서 마을조직의 변동과 이에 따른 공동자원의 관계는 복잡할 수밖에 없을 것이다. 이와 같은 복잡성을 규명하는 과제도 존재한다.

## 2) 마을과 공동자원의 관계

예로부터 마을은 다양한 기능을 가지고 있는 공동체이다. 신앙공동체, 경제공동체, 교육공동체, 생활공동체, 복지공동체로 분류할 수 있다. 제주의 마을에서 오랫동안 활동하고 있는 마을만들기 전문가인 이 구분에 따라 제주의 마을이 수행하는 기능을 다음과 같이 설명하고 있다(라해문·김진숙, 2017: 239). 첫째, 신앙공동체는 당제(굿)나 마을포제를 지낸다. 매년 초 한해의 마을살이를 시작하기 전에 제사를 지내는 것이다. 마을에서 소유한 신당은 대부분이 잘 관리되고 유지되고 있어 신당은 마을의 공동자원으로서 마을 공동체를 유지하고 있음을 밝힌 연구가 존재한다(송정화·최현, 2018). 이 연구에 따르면 신당의 소유권이 국가나 지자체, 기업, 개인에게 있는 것은 개발사업에 의해 몇 곳이 파괴되었음을 확인할 수 있었다. 둘째, 바다에서 어업을 하기 위해 만든 ‘어촌계’, 농사를 할 때 함께 사용할 물을 관리하는 ‘수리계’, 농사에 사용하는 말이나 소를 방목하기 위한 ‘목축계’ 등 마을 내 다양한 경제공동체가 존재한다. Kim(2018)은 과거 제주의 생계농업과 관련한 목축문화를 중심으로 경제공동체로서 마을의 모습을 묘사하였다. 그리고 한 마을 내에 목축계 뿐만 아니라 다양한 ‘계’가 존재하며, 이들은 유기적으로 연결되어 있어 마을의 생계경제를 유지하는 안정망 역할을 하고 있음을 밝혔다.

그러나 트랙터, 농약과 비료와 같은 농업기술이 발전하면서 목축계의 필요가 없어지자 마을공동목장은 존재 위기에 처했음을 보여주었다. 즉 마을공동체의 위기는 마을공동목장의 매각을 둘러싼 갈등으로 드러나고 있음을 확인할 수 있었다. 셋째, 교육공동체는 마을마다 존재하는 학교다. 근대식 학교가 없을 때는 ‘서당계’ 등을 만들었다고 한다. 넷째, 생활공동체는 마을사람들이 일상을 살아가는 집들이다. 일상에서 친목을 도모하기 위한 다양한 ‘친목계’들이 존재한다. 다섯째로, 복지공동체다. 사람이 살아가는데 가장 중요한 행사는 장례이다. 마을사람들이 함께 모여 장례를 준비하는 ‘상여계’가 있다. 마을에서 노인회관과 같은 공동이용시설을 건립하고, 마을 자생조직들(부녀회와 노인회 등)이 협력하여 일정한 날짜에 함께 식사를 하기도 한다. 이러한 것들을 복지공동체라 할 수 있다. 그러나 지금은 마을공동체의 이러한 기능이 상당히 약화되고 있는 것도 현실이다. 본 연구에서는 다양한 마을 기능 중에서 경제공동체를 중심으로 논의의 초점을 맞추고자 한다.

그러나 마을과 공동체의 개념에 대해 유의해야 할 점이 있다. 홍성태는 ‘마을’과 ‘공동체’를 같은 개념으로 간주해서는 안 된다고 지적하였다(홍성태, 2017: 311). 마을과 공동체를 바로 등치시키면, 사회적 관계인 공동체만을 중시하고 마을의 물질적 기반인 공동자원을 무시하게 될 경향이 많이 때문이다. “마을은 단순히 여러 개인들과 그들의 사적 재산의 결합으로 형성되지 않는다. 마을은 공동자원을 만들고 나서야 공동체가 된다. 때문에 공동자원이 보존되지 않는 마을은 해체되기 쉽다(홍성태, 2017: 312).”

제주 마을의 기원을 살펴보면 이 의미를 쉽게 이해할 수 있다. 제주는 화산 폭발로 만들어진 섬이어서, 대부분 화산회토의 성질을 가진 토양이다. 땅에 물이 고이지 않아, 제주에는 항상 물이 흐르는 하천이 없고, 논도 거의 없다. 때문에 마을은 땅에서 지하수가 솟구쳐 나오는 용천수가 있는 곳에 형성된다. 이 용천수를 제주어로는 ‘물통’이라 부른다. 이런 물통은 해안가를 따라



형성되어 있다. 따라서 제주의 마을은 주로 해안가를 따라 형성되었다. 물통은 마을의 중요한 공동자원이 된다. 한국어로 마을을 뜻하는 ‘동네’의 개념에도 물을 뜻하는 의미가 포함되어 있다. 따라서 제주의 마을마다 고유의 물통 이름을 짓고, 관리 규칙을 정했다. 홍성태(2017)가 주장하는, 공동자원을 관리하는 규칙이 제대로 작동하고 있어서 공동체가 성립한다는 견해에 쉽게 동의할 수 있다. 오늘날 수도시설이 보급되어 개개인의 집으로 상하수도가 들어가자 이러한 물통의 기능은 약화되었다. 물통을 둘러싼 공동체의 기능이 상실된 것이다. 마을공동체가 생존을 위해 필요한 경제공동체의 기능이 약화되는 이유도 이와 비슷하다. 공동자원은 생존을 위해 중요한 생산수단이었고, 그 자체의 이용가치가 굉장히 높았었다. 소유권의 관계는 다양하지만 이를 묻지 않고, 이용가치 측면에서 마을사람들이 관리를 하고 누구나 모자라지 않게 사용할 수 있었다. 이른바 자원의 희소성을 극복하는 장치를 마련했었던 것이다. 이처럼 마을공동체는 공동자원 없이 유지될 수 없다. 오늘날 경제공동체가 약화된 마을에서 다른 공동체 기능을 강화한다고 해서 지역경제 활성화가 되지는 않을 것이다. 여전히 유행하고 있는 ‘마을 만들기’ 정책들은 이 부분을 간과해서는 안 될 것이다. 이와 더불어 공동자원의 이용가치에 이어 자산가치에 대한 논의가 필요하다. 마을의 땅(마을공동목장 또는 마을소유토지) 역시 공동자원으로서 중요하다. 특히 마을공동목장은 제주에서 농업을 영위하는데 중요한 공동생산수단이었다. 그러나 농기계, 비료와 농약이 도입되면서 마을공동목장의 이용가치는 하락하게 되었다(Kim, 2018). 그리고 공동자원의 대부분은 골프장 등과 같은 관광지 개발을 위해 매각되기 시작하였다. 1990년대에 들어서 금악리를 시작으로 골프장 개발 반대운동과 같은 주민운동이 확산되었지만, 제주도내에 있는 마을공동목장의 매각 속도를 줄이지는 못했다. 자산가치가 상승하면서 마을 총회에서 마을공동목장 매각의 건이 지속적으로 안전에 오르기 시작한 것이다. 또한 한 마을 내 목장

조합에 관한 사항은 시민사회단체나 다른 마을사람들은 당사자가 아닌 이유로 힘을 얻지 못했다. 자산가치가 상승하면서 목장은 우리 것, 즉 목장조합원들의 것으로 한정되어 인식되었기 때문이다. 마을에서는 기계화 등으로 농업기술이 발전하면서 축력이 필요하지 않게 되었고, 대신에 비육우를 기르는 목장으로 유지해나갈 수 있었으나 이에 따른 신규투자, 축산시장의 쇠퇴 등을 이유로 목장으로 운영되는 마을공동목장 역시 줄어들고 있다. 이와 같이 마을의 공동자원은 이용가치의 하락, 자산가치의 상승 등으로 여러 가지 도전에 직면해 있다. 따라서 마을의 공동자원을 지키려는 마을과 그렇지 않은 마을들이 다양하게 나타나고 있다. 제주의 가시리, 선흘1리 등이 공동자원을 잘 지켜나간 성공사례이다(최현·정영신·윤여일 편저, 2017).

지금까지 공동자원을 유지해 온 마을들은 이용가치, 재산가치, 이외에 공동자원을 이용한 사회적 가치를 추구해야 할 것이다. 공동자원을 활용해 만들어 얻은 소득을 어떻게 이용하느냐에 따라 사회적 가치는 다양하게 발현할 수 있다. 사회적 가치는 마을의 공공성을 위해 장학금이 될 수 있고, 마을의 대소사에 사용될 공동기금으로 활용될 수 있다. 또한 마을사람들의 기본소득으로 사용할 수도 있을 것이다.

이에 본 연구에서는 행원리라고 하는 하나의 마을을 선정하여, 과거부터 현재에 이르는 마을과 공동자원의 관계에 대해서 고찰하고자 한다. 행원리를 선택한 이유는 다수의 공동자원이 존재하면서도, 그 생성과 소멸의 과정을 하나의 마을 내에서 살펴볼 수 있는 사례지역이라 판단되었기 때문이다. 또한 공동자원의 활용 과정을 살펴보면서 이용가치, 자산가치, 사회적 가치의 활용측면을 살펴볼 수 있는 사례라 할 수 있다. 또 하나의 이유는 행원리에 대해 인류학연구자의 선행연구가 존재했다는 점이다. 이지치(2013)의 연구를 통해 행원리 마을사람들의 생활상을 미리 살펴볼 수 있었다는 이점이 있었다.

### 3. 공동자원의 변동으로 살펴본 행원리의 과거와 현재

#### 1) 마을의 시작, 물통

행원리 설촌 연대는 약 500여년 전으로 추정하고 있다. 행원리 설촌 유래는 김씨 성을 가진 사람이 현재 행원리의 남쪽으로 약 1.5km 떨어진 ‘듬벙이물’에 정착하여 화전을 일구고 살았다는 이야기가 전해진다. 1553년경에는 이 ‘듬벙이물’에 살다가 식수 문제로 현재의 해안가로 이주했으며, 이후 다른 성씨들이 들어와 마을의 규모를 갖추었다고 한다. 1530~1800년대 후반까지 서적이나 지도에 의하면 마을이름이 어등포(於等浦), 어등포(魚登浦)가 혼재되고 있다(제주특별자치도문화원연합회, 2017: 310~311). 1899년 『제주군읍지』에는 행원리(杏源里)로 기록되어 있으며, 행정구역 상의 명칭이 현재에 이르고 있다(제주특별자치도문화원연합회, 2017: 697). 행원마을의 설촌 유래에서도 알 수 있듯이 제주의 자연마을은 식수를 확보할 수 있는 곳을 중심으로 형성된다.

과거 마을은 3조합이었다가 6조합으로 바뀐 뒤 6동이 되었다. 한 조합에 하나의 물통을 가졌다. 과거 자연마을이 3개의 조합으로 구성된 것은 물통이 3개 있었다는 것이다. 현재 먹을 수 있는 물통이 남은 곳은 연대봉 근처의 ‘대물통’ 뿐이다. 마을 해안가 쪽에는 지서물과 말랭이물이 남아있다. 지서물에서는 여자들이 목욕하고, 말랭이물에서는 남자들이 목욕했다(2019년 4월 11일 박준웅 89세, 박제운 71세 인터뷰).

기록에 따르면 행원리 용천수는 구렁물, 더봉물, 지서물, 말랭이물, 산응물, 볼래낭물이 있었다. 구렁물, 산응물, 볼래낭물은 위치가 멸실되었으며, 더봉물은 수량이 부족하여 사용되고 있지 않다(제주특별자치도문화원연합회,

〈그림 1〉 행원리의 공동자원: 물통, 지서물(좌)과 말랭이물(우)



자료 : 필자촬영(2019년 4월 11일).

2017: 38). 지서물과 말랭이물은 현재 〈그림 1〉과 같이 잘 정비되어 있다. 물통 외에도 행원리에는 몇 곳의 습지가 있다. 습지는 물이 고이는 못으로, 빗물이 모여 만들어진 것이다. 상수도가 보급되지 못했던 과거에 습지의 물은 농업용수나 가축용수로 요긴하게 활용되었다. 현재까지 남아 있는 곳은 쇠시름물(자연연못, 빨래터, 목욕), 범주리통(자연연못, 왜가리, 백로가 자주 옴)이 있다(제주특별자치도문화원연합회, 2017: 41). 행원리 마을의 기원이었던 물통은 수도가 보급되면서 사라지게 되었다.

## 2) 공동자원으로서 바다: 마을공동어장

제주의 지명은 그 마을사람들이 스스로 짓지 않는다고 한다.<sup>3)</sup> 다른 마을사람들이나 중앙정부나 지자체가 이름을 지어주는 것이다. 행원리는 원래 어등개였다. 좋은 바다(개)를 얻었다(어등)는 의미이다. 다른 마을 사람들이 행원리를 바라볼 때 바다의 풍요로움이 부러웠을 것이다. 실제 행원리는 제주의 중요한 포구 중의 하나이다. 바다가 깊어 배를 쉽게 탈 수 있었기 때문이다.

---

3) 2019년 3월 14일 행원리 출신 생활민속학자 고헌민 인터뷰.

〈그림 2〉 행원리 마을 지도



주: 흰 원은 6개의 자연마을을 표시한 것임.  
자료: 행원리사무소 앞 게시판 필자촬영.

풍부한 바다의 자원을 드러내던 마을 이름이 행정구역 상 명칭이 행원리가 된 것은 아쉽다.

행원리는 6개의 자연마을로 이뤄졌다. 행원리의 자연마을은 행원리 내의 지리적 위치를 직관적으로 드러내는 이름으로 동동, 중동, 중양동, 상동, 하동, 서동으로 구성되어 있다(〈그림 2 참조〉). 그러나 행원리 마을사람들은 자연마을을 조합으로 부른다. 동동은 1조합, 중동 2조합, 중양동 3조합, 상동 4조합, 하동 5조합, 서동 6조합이다. 동으로 부른 것은 20여년이 채 되지 않는다고 한다.<sup>4)</sup> 조합이라 부르는 연원은 마을의 공동자원인 바다와 관련되었다. 바다를 이용하고 관리하는 마을 조직은 어촌계이며, 이 조합이 6개로

4) 2019년 4월 11일 행원리사무장(44세) 인터뷰.



조합이 계속 그 바다를 이용하게 되면 다른 조합 구성원들은 당연히 불만이 속출하게 된다. 바다 이용에 관한 갈등을 없애는 장치로서 구분된 바다를 돌아가면서 이용하고 있는 것이다.

지폰개~거분목은 1, 2조합, 건난디~모살것~큰도고리는 3, 4조합, 오저여~뒗터지~더뱅이물은 5, 6조합이 이용하고 관리한다. 다음 해에는 이 바다를 순번으로 돌아가면서 이용한다. 즉 다음 해에는 1, 2조합은 건난디~모살것~큰도고리 구역의 바다밭을 사용한다. 오저여는 바다가 별로 좋지 않고, 거분목, 뒗터지는 톳이 잘 되는 바다이다. 최근에는 더뱅이물에서 우뭇가사리가 잘 수확된다(2019년 4월 11일 박준웅(89세), 박제운(71세) 인터뷰).

한편 오스트롬은 공동자원을 자원체계와 자원단위로 구분을 하고 있으며, 자원체계는 공동으로 이용하고 관리하나, 자원단위는 공동으로 활용되는 것은 아니다(오스트롬, 2010: 71~73). 행원리의 바다가 자원체계라면 톳이나 우뭇가사리, 미역 등은 자원단위이다. 행원리의 경우, 바다(자원체계)는 조합별(자원마을별)로 나뉘서 공동으로 관리하나, 톳이나 우뭇가사리, 미역(자원단위) 등은 공동으로 이용하거나 개별로 관리한다. 톳과 우뭇가사리는 공동으로 배분하는데, 이는 미역보다 수익이 높아 평등하게 배분하기 위해 공동작업을 선택한 것으로 판단된다.

미역은 개인이 자유롭게 채취하고 판매하여 수익을 올릴 수 있다. 그러나 톳만큼은 공동채취를 한다. 톳을 채취하는 시기가 되면 마을 사람들이 모두 공동작업에 참가해야 한다. 이 공동작업에 빠지게 되면 ‘꺄’이라 하여 벌금을 내야하는데, 톳을 판매한 수익에서 그 꺄만큼을 제한다. 공동작업에 참가한 사람만이 일당에 비례하여 수익을 나눈다(2019년 4월 11일 박준웅(89세), 박제운(71세) 인터뷰).

바다를 관리하는 조직은 어촌계이다. 2019년 1월 현재 행원리 어촌계<sup>6)</sup>는 297명으로 구성되어 있다. 어촌계는 일반회원과 해녀(잠수회)로 나뉜다. 일반회원은 우뭇가사리와 툇만 채취하고, 해녀는 툇과 우뭇가사리는 물론 해산물과 패류를 채취할 수 있다(제주특별자치도문화원연합회, 2017: 474). 행원리 바다(마을공동어장)의 면적 248.4ha, 1인당 조업면적 3.2ha이다(제주특별자치도문화원연합회, 2017: 891). 행원리 어촌계는 일반회원을 제외하면 다시 해녀와 배를 가진 자(행원리 소속은 6척)로 나눌 수 있다. 때문에 어촌계의 주요 구성원은 해녀이다. 남자가 어촌계원이 되는 경우는 부인이 해녀이나 사망했을 시 남편이 이를 상속받아 어촌계원이 되기도 한다.<sup>7)</sup> 주요한 수산물은 소라, 성게, 우뭇가사리, 툇 등이 있다.

한편 행원리 포구 옆에는 ‘원담’의 흔적이 남아있다. 만조시 암석지 공간대에서 행해졌던 어업형태이다. 풍랑으로 조업이 불가능하여 수산물을 생산할 수 없을 때, 제사가 겹쳐 제수용품으로 생선을 올리지 못할 경우, 최소한의 어로서설을 이용해 고기를 잡아 제사를 지냈던 것에서 유래하였다고 한다(제주역사문화진흥원, 2010: 156).

### 3) 공동자원으로서 토지: 마을공동목장

행원리는 반농반어의 마을이다.<sup>8)</sup> 행원리에서 농사는 녹록치 않았다. 과거

6) 현재와 같은 어촌계가 정비되기 이전에는 조금 다른 조직의 모습이었다. 해녀는 상군, 중군, 하군으로 잠수능력에 따라 나누는데, 상군 해녀들 중 대표를 상잠수라 한다. 행원리에는 상잠수가 10명이었으며 이들 밑으로 최대 30여명 정도의 해녀들이 따랐다. 이 상잠수가 모여서 어촌계가 되었다고 한다(2019년 4월 18일 강동지(82세) 인터뷰).

7) 2019년 4월 11일 박준웅(89세), 박재운(71세) 인터뷰.

8) 행원리는 해안가에 가깝게 붙어 있어 대규모의 밭들이 거의 없다. 그래서 농사를 지어도 대부분 소농이며, 농업보다는 어업에서 얻는 수익을 생활한다. 같은 반농반어의 생활이지만 제주 서쪽에 위치한 마을들은 행원리와



제주의 바람은 고난과 역경의 상징이었다. 특히 행원리가 있는 동부지역은 바람 때문에 씨앗과 흙이 다 날려가서 농사를 짓기가 수월하지 않았다. 태풍으로 행원리의 모래흙이 다 날려가 용암지반이 커다랗게 드러나는 경우도 흔했다. 행원리의 과거 농업의 형태를 살펴보면 다음과 같다.

옛날 행원리는 조, 보리, 메밀, 산디, 고구마 등을 농사지었다. 집집마다 소를 이용하여 농사를 지었다. ‘소먹이는 게(목축계, 번쇠라고도 함)’가 있었다. 소는 마을공동목장에서 데리고 가서 풀을 먹였다. 행원리 공동목장은 ‘출(소먹이가 되는 풀의 제주사투리)’이 부족하였다. ‘출’이 부족했기 때문에 2개동씩 서로 소를 비슷하게 가진 사람 들끼리 모여 제를 구성하였다. ‘소먹이는 게’는 소를 가진 집들이 모여 돌아가면서 2명 정도씩 당번을 보았다. 소의 소유수가 5마리이면 5번 당번을 맡아야 했다. 소 소유수 만큼 돌아가면서 당번을 맡아 소를 먹일 수 있는 곳에 데려가 먹였다. 6개동이 2개동씩 목장을 3군데로 나눠서 이용하였다(2019년 4월 11일 박준웅(89세), 박제운(71세) 인터뷰)

행원리는 강밭(진흙밭의 제주 사투리)은 별로 없으나, 강밭에서는 보리를 심었다. ‘멜’을 잡아 말린 후 밭에 멜을 한 마리씩 넣고 거기에 보리를 심었다. 말린 멜이 비료인 셈이다. 이렇게 멜을 잡아 말린 후 다시 밭에 뿌리고 난 뒤 보리파종을 해야 한다. 농업에는 노동력이 정말 많이 든다(2018년 4월 18일 김춘화(91세), 윤유옥(89세) 인터뷰).

비료를 줄 때는 ‘듬복’이라는 해조류를 걷어 밭에 뿌려주었다. 바다를 지키는 소임이 오기 전에 ‘구덕(제주식 대바구니)’을 가져가서 담아 왔다. 25세 정도에 결혼을 하면

---

반대로 어업보다는 농업에서 주로 수익을 얻어 생활한다. 이는 동과 서의 흙과 바다의 물리적 조건에 따른 차이에 기인한다. 서쪽은 찰흙이 많아 동쪽과 같은 작물을 심어도 생산되는 수량이 많거나 작물의 무게가 크다. 동쪽은 찰흙기가 없는 가벼운 화산회토나 모래흙이다. 그래서 주로 근채류를 심는다(2019년 4월 11일 동부농업기술센터 기술보급과장 인터뷰).

서 ‘칠공주친목회(친목계)’를 결성하였고, 70세가 넘어가면서 농사일이 힘들어 해 산했다. 처음 가입했을 때 10만원을 냈다. 여행도 가고, 서로의 농사일과 집안일을 도와주었다(2019년 4월 18일 강등자(82세) 인터뷰).

행원리는 과거에 보리, 메밀, 산디, 조를 재배하였다. 주로 축력을 이용하여 농사를 지었는데 이 소를 먹이기 위한 풀을 얻는 장소가 행원리 공동자원인 마을공동목장(현 행원목장)이다. 목장 이용과 관련되어 1934년 일제에 의해 공동목장조합으로 등기하기 이전에는 ‘계’라는 형식을 띄고 ‘소먹이는 계’가 있었다. ‘소먹이는 계(목축계)’는 필요할 때마다 모여서 일이 끝나면 바로 해 산을 하기 때문에 지속성이 없는 모임인 것이 특징이다.<sup>9)</sup> 공동목장 역시 바다와 같은 방식으로 2개동씩 3군데로 나뉘서 돌아가면서 이용하는 방식은 그대로 취하고 있음을 알 수 있다.

현재 마을공동목장을 관리하는 조직은 행원리목장회이다. 행원리 공동목장은 소를 기르는 마을 사람들이 거의 없어서 이용하지 않고 그대로 방치되고 있는 상황이다. 축산시장에 소를 팔아도 큰 소득을 올리기 어렵고, 목장을 빌리려는 사람도 없어 임대도 하지 못한 상황인 것이다. 공동목장 이외의 마을 소유토지(리유지)들은 개인에게 빌려주어 농사용 등으로 사용하고 있다. 현재 행원리의 주요 농산물은 당근, 감자, 쪽파, 마늘 등이다.

지금까지 행원리의 생계경제와 공동자원의 살펴보면, 농사를 중심으로 바다와 목장이라는 공동자원이 연결되어 있음을 알 수 있다. 또한 바다와 공동목장을 6개의 자연마을이 골고루 나뉘서 돌아가면서 이용한다는 것이 특징이다. 만약에 공동자원을 고정시켜 한 자연마을만 이용하고 관리하게 하면 어떤 마을은 물리적으로 불리한 조건을 가질 수 있기 때문에 마을살이에서 갈등이 생길 수밖에 없을 것이다. 이를 고려하여 공평하고 공정하게, 그리고

9) 2019년 4월 18일 김영호(79세) 인터뷰.

억울함이 없도록 여러 장치를 고안했고, 관습이 되었다. 생계를 유지함에 있어 공동자원은 필수적이다. 때문에 공평하고 공정한 공동자원의 이용 관습은 행원리 마을 사람들이 오랜 시간 동안 소통하며 의사 결정하여 정해졌다고 판단된다. 누구라도 나서서 사익을 취하고자 한다면 마을 내 갈등이 존재했을 것이다. 한편 공동자원 중에서도 여전히 소득을 올릴 수 있는 바다는 잘 이용되고 있으나, 소를 기르는 마을사람들이 사라지면서 공동목장은 그 활용도가 눈에 띄게 감소했다.

#### 4) 바람, 행원리의 공동자원이 되다

과거 행원리에서 바람은 고난의 상징이었다. 거센 바닷바람은 모래밭에서 농사를 짓는데 큰 어려움이었으며, 나무도 바람이 불어가는 방향에 가치를 내맡겨 독특한 풍향수가 되었다. 행원리의 가옥분포를 보면 북동-남서 방향으로 향한 가옥배치가 뚜렷하게 나타난다. 다른 지역에 비해 바람의 양과 세기가 큰 행원리의 지역적 특징이 반영된 것이다(제주역사문화진흥원, 2010: 179-180). 이러한 바람이 행원리의 공동자원이 되었다.

1차 산업이 전반적으로 쇠락하면서 반농반어로 생계를 꾸려나갔던 행원마을은 새로운 의사결정을 하게 된다. 마을의 발전을 위해 ‘외부 투자 유치(이하 외자유치)’에 적극적인 모습을 보이기 시작한 것이다. 마을 사업은 마을총회를 거쳐 의결이 되면 원활하게 추진된다. 마을이 추진하는 사업에 따라 찬반 논의도 마을사람들 사이에서 존재하지만, 사업추진의 방향성이 정해지면 그대로 진행되고 있다. “1997년 풍력발전을 설치하려는 움직임이 있을 때 역시 마을 주민들의 반대와 항의가 심했다. 그러나 선진지 견학을 다녀온 뒤로 인식이 바뀌고 50대 연령층을 중심으로 마을 발전을 위해 외자 유치에 적극적인 모습을 보이기 시작했다(제주역사문화진흥원, 2010: 189-190).” 당

시 행원리 풍력발전법인 설립을 주도한 당시 이장은 다음과 같이 언론에 말하고 있다.

주민들이 나서서 발전기를 세우기까지 과정도 쉽지 않았다. 전문성이 부족한 주민들이 법인설립과 환경평가 등 절차를 밟아나가는 데 어려움이 많았다. 그러나 주민들 간에는 법인의 형태 등 여러 가지 사안에 대해 많은 회의를 거치며 활발한 소통이 이뤄졌고, 이 같은 합의가 성공적인 사업추진에 밑거름이 되었다.<sup>10)</sup>

1997년부터 산업자원부와 제주도(예산 203억원)가 해안 부근에 풍력발전단지를 조성하기 시작해, 2005년 5월초 준공하였다. 행원마을에 풍력발전단지를 유치하자 이에 따른 지원금이 행원리에 지급되었다. 풍력발전단지 사업자는 인근 마을에 발전용량 1메가와트(MW)당 1천만 원 이하의 지원금을 지급해야 하는 정책이 추진되었기 때문이다. 행원풍력단지에는 총 설비용량 9.8MW규모의 발전기 15대가 설치돼 있다. 행원리는 이에 그치지 않고 직접 풍력발전기 1대를 설치했다. 2011년 10월 ‘제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구지정 등에 관한 조례’가 제정되었다. 이를 근거로 행원리는 2012년 9월 행원풍력에너지 특성화마을 법인을 설립했다. 이장이 법인의 발기인이 되어 마을주민들의 참여를 이끌었고, 이때까지 모아 놓은 풍력발전 지원금과 대출금을 합쳐 2013년 3월 풍력발전기 1대를 설치했다. 이와 같이 고난의 상징이었던 제주의 바람은 공동자원이 되어 행원마을의 새로운 수익원이 된 것이다. 제주도는 “주민공동체가 안정적인 소득원을 확보하게 돼 건실한 지역사회가 조성되고 풍력 자원의 공공성을 강화하는 효과가 있다”고 설명했다.<sup>11)</sup>

---

10) 단비뉴스 2014년 6월 1일자, 「생기 않은 어촌 되살린 ‘하얀 날개’

<http://www.danbinews.com/news/articleView.html?idxno=4107>

11) 오마이뉴스 2018년 11월 17일자 「바람 많아 살기 힘들었던 제주, 바람으로 역대 수입 벌다」

[http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002486778&CMPT\\_CD=P](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002486778&CMPT_CD=P)

또한 행원리는 2005년부터 주민들 스스로 외자 유치에 적극 참여하기 시작하였다(제주역사문화진흥원, 2010: 189-190). 이에 발맞춘 듯 2008년부터 제주도는 ‘마을투자유치단’을 정책적으로 지원하기 시작했다. “마을투자유치단은 마을이 소유하고 있는 토지의 상세한 내역을 정리하여 투자 우선대상으로 선정된 사업투자자를 대상으로 토지정보를 제공하는 등 투자유치의 중개 역할을 한다. 그리고 사업 시행 중에 발생할 수 있는 지역주민간의 갈등 요인을 사전에 해소하고 사업계획 단계에서 지역주민의 참여를 유도하고자 하는 것이다.”<sup>12)</sup> 이러한 결과로 2008년 제주폴로 승마리조트가 행원리에 들어오게 되었다.

2000년대 초반 하더라도 개인 양식장이 마을 해안가로 들어오려고 할 때 행원리민 전체가 강하게 반발하여 양식장이 들어오지 못한 경우가 있었다. 하지만 이제 상황은 바뀌었다. 제주도정의 국제자유도시 추진을 위한 외자유치 정책이 공동자원을 지켜온 마을 사람들의 욕구와 욕망을 자극하면서 ‘마을투자유치단’의 형태로 나타난 것이다. 이 지점에서 공동자원과 마을 사람들의 균열이 보인다. 이 균열은 바다와 목장을 이용하여 지속적으로 수익을 올리면서 마을의 살림살이와 관련된 활동이 점차 사라지면서 나타나고 있는 것이다. 바다는 소라나 톳 등 여전히 좋은 가격으로 팔리는 수산물이 존재하지만, 해녀들이 고령화가 되고 있다. 목장의 경우 수요가 전혀 없어 방치되고 있는 중이다. 각종 농자재를 투입하여 농사를 짓지만 이마저 수월치 않았다. 새로운 소득 창출의 수단이 필요한 지점에서 ‘마을투자유치단’ 정책이 호응하게 된 것이다. 공동자원과 마을 사람들의 균열 지점에 외부 자본이 들어온 것이다.

0001&utm\_campaign=daum\_news&utm\_source=daum&utm\_medium=daumnews

12) 뉴시스 2008년 5월 3일자, 「각종 개발사업 투자유치에 마을이 앞장」

<https://news.v.daum.net/v/20080503152808150?f=o>

### 5) 다양한 공동자원

행원리에는 바람 이외에도 새로운 공동자원이 만들어지고 있다. 최근 들어 농촌지역에는 행정의 예산 지원으로 마을회관이나 도농교류센터, 가공시설이 세워지고 있다(구자인, 2017: 3). 행원리도 이와 같은 마을 재산들은 차곡 차곡 증가하고 있다. 1995년 노인복지회관, 2008년 게이트볼장, 2009년 잠수탈의장(목욕탕)이 마을 내 공공시설이 들어섰다. 어촌계의 잠수탈의장은 해녀들의 편의를 위해 만들어졌지만 마을 내 공공시설로 함께 이용되고 있다. 마을재산이자 공동자원으로 인식되고 있다. 이들은 마을의 공공시설이자 마을 재산으로 행원리사무소 현황판에 기록되어 있다. 복지회관에는 리사무소, 어촌계사무실, 청년부회 사무실이 들어가 있으며, 농협지소에는 임대를 주고 있다. 복지회관 맞은 편에는 노인회관이 있어 매주 월요일과 목요일에 마을 어르신들이 이곳에서 함께 모여 점심 식사를 한다. 복지회관은 ‘마을 재산’임과 동시에 ‘공동자원’이다. 비록 행정의 예산이 투입되었다 하더라도 마을의 생계와 생활에 밀접한 관계를 가지고 있고, 마을사람들이 운영 규칙을 정하고 지키면서 사회적 관계를 창출한다는 측면에서 공동자원이라 할 수 있을 것이다. 이러한 점에서 행원리는 새로운 공동자원이 지속적으로 만들어지고 있다고 판단된다. 한편 한국의 다른 지역에서는 공동자원이었던 ‘마을산’이나 ‘이장답’이 거의 사라지고 있는 것이 현실이다(구자인, 2017: 3). 행원리에서도 마을목장이 거의 활용되지 않으면서 마을사람들이 언제 매각할지 모르는 상황이다.

이 외에도 행원리에는 1989년 행원농공단지, 1999년 행원동부육상양식단지가 조성되었다. 한국해양과학기술원, 해양수산연구원의 수산종자연구센터, 제주에너지공사의 신재생에너지홍보관이 들어서면서 과거와 전혀 다른 마을 풍경이 만들어졌다. 행원리는 공동자원을 품고 있지만 마을의 풍경은

과거와 다른 것이 되었다.

#### 4. 행원리의 중층적 의사결정 구조와 공동자원

##### 1) 과거 제주의 마을 운영 구조

행원리는 6개의 자연마을로 구성되었으며, 하나의 자연마을에 식수를 확보하고, 생계를 유지하기 위해 바다와 목장을 관리하고, 장례를 치르는 상여를 독립적으로 구비하고 있었다. 그런데 행원리는 원래 3조합이었다고 한다.<sup>13)</sup> 즉 3조합에서 6조합, 6개의 자연마을로 바뀌었던 것이다. 3조합이었을 때 마을의 생활상을 드러내는 기록을 찾기 어려웠다. 구술을 채록하더라도 현재 80세 어르신인 과거의 기억이 선명한 15세 이후의 시간대는 1950년 이후의 일들이며, 그 이전의 기억 역시 구전에 의한 것이다. 따라서 고평민(2016)의 『제주 생활사』에서 채록된 도순리의 마을구조를 토대로 행원리의 과거 마을 구조와 생활상을 유추해보고자 한다.<sup>14)</sup>

도순리 마을 조직은 3명의 으뜸과 경민장, 감관으로 크게 구성된다. 으뜸은 3명으로 구성되고 3명의 으뜸은 3개 자연마을의 동장을 의미한다. 으뜸은 수으뜸, 부으뜸, 삼으뜸으로 나뉜다. 으뜸 중 수으뜸이 마을 전체를 관장하는 이른바 리장이 된다. 수으뜸이 사망하면 부으뜸이 수으뜸이 되며, 삼으뜸은 부으뜸이 된다. 그리고 삼으뜸은 마을 향회에서 선출하는 구조이다. 으뜸 밑

13) 2019년 4월 18일 박준웅(89세) 인터뷰.

14) 2019년 3월 14일 제주 생활민속학자 고평민 인터뷰. 고평민은 오랜 기간 동안 제주의 생활사를 연구했으며 그는 제주를 1970년대 개발주의 패러다임 시기 이전과 이후로 구분한다. 그 이전 시기를 생계경제의 시기로 보고, 도순마을의 구조를 제주 마을 구조의 원형으로 보고 있다.

에는 경민장과 감관을 둔다. 경민장은 마을의 사법과 행정을 담당한다. 즉 마을의 공금, 호적관리, 향회를 소집하는 업무를 담당한다. 감관은 마을의 보완관이다. 농경지에서 부정한 일을 저지른 마을 주민을 다스린다. 감관은 유급으로 활동하는 케파장(목장지기)을 거느린다. 그리고 마을 전체가 돈을 주고 고용하는 하인이 있다. 하인은 마을의 공적인 일의 심부름을 담당하며, 당제를 관리한다. 그래서 마을의 주요 행사인 관혼상제에 관한 실무를 주로 담당하기에 당하인 또는 당제를 이끌어가기 때문에 심방이라고도 한다. 이러한 도순리의 마을 구조는 1950년대 까지 유지되었다(고광민, 2016).

마을의 의사결정은 마을총회적인 마을향회를 통해 주요 의사결정이 되었을 것이다. 으뜸을 향회를 통해 선출했기 때문이다. 그리고 으뜸제도를 두고 생활과 경제의 질서를 위해 관리해 온 것을 알 수 있다. 마을의 생활을 담당했던 실무자를 하인, 마을의 경제 실무를 담당했던 케파장은 유급제였다. 케파장은 농업을 영위하기 위해 중요한 목장을 관리했으며, 방목했던 소들이 개인의 밭에 침입하면 피해상황을 파악하고 소 주인에게 배상을 요청하기도 했다.

행원리도 3조합이었을 때 이와 같이 으뜸을 중심으로 한 마을 구조를 가졌을 것이라 추측되는 바이다. 농업에서 중요한 역할을 담당했던 감관이 있으니, 바다를 관장하는 담당관이 있었을 것이다.<sup>15)</sup>

## 2) 행원리 마을 조직

현재 행원리 마을의 세대수는 다음과 같다. 『제주읍지』에 따르면 18세기에

15) 행원리는 반농반어 마을이어서 감관과 마찬가지로, 바다의 질서를 담당하는 담당자가 있었을 것이다. 행원리에는 어촌계 구성 이전에 상잠수가 있었다는 것은 확인을 했으나, 상잠수 중 으뜸이 되는 이가 어떠한 명칭으로 불렸는지는 확실하지 않고, 이에 대한 확인은 어려웠다.



는 99세대, 남 305명, 여 326명 합 631명이라는 기록이 있다(제주역사문화진흥원, 2010: 26). 1904년에는 가구수 140세대, 남 346명, 여 419명 합 765명이다(제주특별자치도문화원연합회, 2017: 56). 1970년대와 1980년대만 하더라도 인구수가 1,500명에 육박하는 큰 마을이었으나, 점차 마을의 인구가 줄어들어 현재에 이르고 있다(제주특별자치도문화원연합회, 2017: 78). 2019년 1월 현재 행원리 인구는 586세대, 남 626명, 여 586명 인구합 1,212명이다.

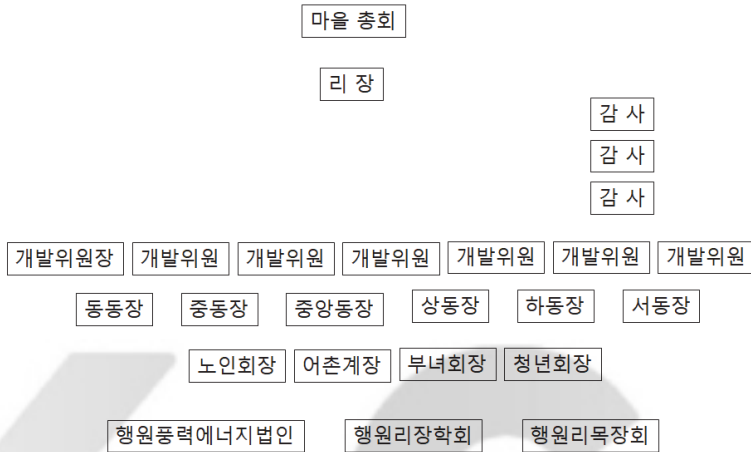
행원리 마을 공동체는 다음과 같이 구성되어 있다(〈표 1〉 참조). 마을의 전반적인 의사결정이 이뤄지는 조직은 행원리 마을회이다. 행원리 정기총회를 개최하며, 마을 전체 행사를 관장한다. 마을 전체 행사는 마을제(포제), 잠수굿, 체육대회 등이 있다. 행원리 목장회와 행원리어촌계는 마을의 공동자원에 관한 사항을 결정하는 곳이다. 2012년 (주)행원풍력에너지특성화마을법인은 새롭게 만들어진 공동자원에 관한 조직이다. 노인회, 부녀회, 청년

〈표 1〉 행원리 마을공동체 활동 현황(2019년 1월 현재)

조직명	조직구성	모임횟수	등록일시	주요활동내역
행원리마을회	회원(리민)	수시/년		마을의 전반적인 사항
행원리목장회	회원(리민)	수시/년		목장회의 전반적인 사항
행원리어촌계	297명	수시/년		어촌계의 전반적인 사항 잠수회가 있음
행원리노인회	205명	1회/월		노인의 복리증진 마을안길 청소 및 경로당 운영
행원리부녀회	120명	4회/년		리행사시 협조, 재활용쓰레기 수거
행원리청년회	75명	1회/월		리민단합체육대회 개최, 리행사 협조, 방역활동, 환경감시 및 조성
(주)행원풍력에너지 특성화마을법인	회원(리민)	4회/년	2012년	풍력발전기 1기
(재)행원리장학회	회원(리민)	4회/년	2013년 7월8일시행	행원리출신(향우회포함) 학생들에게장학금 지급

자료 : 행원리사무소 현황판.

〈그림 4〉 행원리 마을 조직표



자료 : 행원리마을회, 『행원리 전화번호부』.<sup>16)</sup>

회는 생활에 관한 일들을 관장하고 있다. (재)행원리장학회는 2013년 설립되어 마을의 청소년에게 장학금을 지급하고 있다.

행원리 마을 공동체를 의사결정 구조로 정리한 것이 〈그림 4〉의 마을구조이다. 행원리 마을 조직표의 특징은 상하구조를 보여주는 수직의 선이 존재하지 않는다는 점에 있다. 다만 마을회에 소속된 것은 행원동력에너지법인, 행원리장학회, 행원리목장회가 있고, 나머지는 수평적인 관계라고 한다.<sup>17)</sup>

16) 행원리 마을의 조직표는 행원리 전화번호부에 수록된 조직도를 그대로 인용하였다. 행원리마을회에서 작성하고 배부한 『행원리 전화번호부』는 마을의 정보를 파악하는데 귀중한 자료이다. 인터넷으로 정보를 쉽게 찾고, 핸드폰으로 간편하게 전화번호를 기록하여 이용할 수 있는 시대임에도 불구하고, 제주는 마을별로 전화번호부가 따로 제작되는 경우가 많다. 마을생성의 유래, 생활정보 서비스 및 6개동(자연마을) 전화번호, 향후회 전화번호, 마을 입주기일 및 단체 전화번호, 생활예절 및 상식, 영농정보와 일상생활에 도움이 될 수 있는 정보가 제공되고 있다.

17) 2019년 6월 12일 행원리사무장(44세) 인터뷰.

자생단체는 노인회, 어촌계, 부녀회, 청년회가 있다. 자연마을 6개동과 마을 내 법인, 자생단체는 모두 개별적으로 회계를 관리하고 있다.

행원리에서 마을임원이라고 하면 개발위원회 7명, 자연마을 동장 6명, 감사 3명, 이장 1명 총 17명을 지칭한다. 그런데 행원리는 주요한 의사결정은 마을연석회의를 통해서 진행된다.<sup>18)</sup> 마을 연석회의는 마을 임원 외에 자생단체 4명의 회장과 전직 이장들이 들어와서 23명으로 구성된다. 마을 연석회의는 권한이 상당히 제한되어 있으나, 마을의 의견을 수렴하고 논의하는 장이다. 마을 내 사업을 제외한 대부분이 연석회의에서 결정하기 때문이다. 한편 마을의 예결산은 임원회의에서 다루며, 마을의 개발과 관련된 사업은 개발위원회에서 담당한다.

이 가운데 노인회의 조직도를 살펴보면 다음과 같다. 노인회는 노인회장을 시작으로 감사 2명, 총무 1명, 각 동별 이사 2명 총 12명의 이사로 구성되어 있다. 자생단체인 노인회도 행원리마을 조직도와 비슷한 조직체계를 갖추고 있으며, 독립적인 회계 절차를 갖추고 있다.

행원리 마을의 조직도를 나타낸 <그림 4>와 마을 활동을 정리한 <표 1>을 함께 살펴보면, 다음과 같은 마을 조직 구조와 의사결정 구조를 알 수 있다.

첫째, 공동자원을 관리하는 마을 자생조직은 어촌계와 목장회이다. “공동자원을 이용하고 관리할 필요성에 따라 산림계나 어촌계 등 다양한 조직들이 마을 내부에서 생겨났고, 공동자원을 형성, 재형성하는 다양한 과정과 실천의 결과로서 마을이 구성되어 왔다”고 해석할 수 있다(정영신, 2017: 89). 공동자원과 관련된 조직은 오스트롬식으로 표현하면 ‘중층적 정합 사업단위(nested enterprise)’이다. 이들은 바다나 목장이라는 공동자원을 이용하고 관리하며, 감시활동, 집행, 분쟁 해결, 운영 활동을 하고 있다.

18) 2019년 6월 12일 행원리장(60세) 인터뷰.

둘째, 마을 내 자생조직은 생활과 생계의 영역이 구분되어 있으나, 실제로 복합적인 성격을 가지고 있다. 부녀회의 활동을 간단하게 살펴보자. 부녀회는 대부분 어촌계에서 활동을 한다. 부녀회는 30~70대 여성 130명의 해녀로 구성되어 있기 때문이다. 이 부녀회는 청년회와 더불어 행원리 사회복지 활동에 가장 적극적인 참여 조직이다. 어촌계는 2009년 1월에 어촌종합개발사업비(1억 8천만 원)을 들여 현대식 목욕탕 시설을 갖춘 잠수탈의장(목욕탕)을 완공하였다. 설과 추석, 마을포제, 마을체육대회 등 각종 마을행사와 월 1회는 정기적으로 목욕탕을 무료로 개방한다. 부녀회는 노인이나 거동이 불편한 주민들을 대상으로 목욕서비스를 제공한다(제주역사문화진흥원, 2010: 193-194). 이와 같이 부녀회의 활동은 생활과 생계의 영역 전반에 이르고 있다. 또한 행원리 마을사람들은 대부분 마을 내 여러 조직에 소속되고 있다.<sup>19)</sup> 어떤 마을사람은 자연마을 중 중앙동, 목장회, 장학회, 어촌계, 부녀회 등의 구성원이 될 수 있는 것이다. 공동자원을 다루는 곳은 어촌계, 목장회, 행원풍력에너지법인이며 각각 개별적으로 의사결정 구조와 독립적인 회계처리를 하고 있으나 마을 사람들은 이 조직에 동시에 소속되어 있는 경우가 많다. 또한 이를 당연한 것으로 생각하고 있는 것이다. 따라서 한 마을 내 여러개의 공동자원은 서로 강하게 연결되어 있음을 추측할 수 있으며, 마을 내 의사결정 구조는 복합적으로 상호작용할 수 있는 여지가 크다고 할 수 있다.

셋째, 전통적인 조직과 새로운 조직이 마을회 안에서 조화롭게 구성되어 있다. 전통적인 조직(생활조직인 노인회, 부녀회, 청년회, 경제조직인 어촌계, 목장회) 외에 새롭게 만들어진 경제조직인 행원풍력에너지법인 등이 마을 내 의사결정조직체계 내에 들어왔다. 행원리는 마을의 발전을 위해 공동의 수익사업을 풍력발전으로 추진하고 있다. 행원풍력에너지법인은 어촌계나

19) 2019년 6월 12일 행원리사무장(44세) 인터뷰.

목장회와 마찬가지로 경제조직이며, 현대적 법인체계를 갖추어 마을의 공동자원인 바람을 관리하기 위한 중층적 정합 사업단위(nested enterprise)이다. 행원풍력에너지법인은 과거 공동자원과 비교해서 사업규모와 특성이 다르지만 행원리 사람들은 어촌계나 목장회와 동등하게 인식하고 있기 때문에, 행원풍력에너지법인 역시 어촌계나 목장회와 같이 공동자원을 관리하는 새롭게 등장한 사업단위로서 중층적 정합 단위로 볼 수 있다. 하지만 어촌계나 목장회와 같이 예전부터 가입되어 기득권이 인정된 것이 아니기 때문에, 수익은 행원리민을 위해 마을기금과 같이 사용되고 있다.

넷째, 어촌계, 목장회, 행원풍력에너지법인 등 다양한 공동자원을 관리하는 조직은 독립적으로 회계를 처리하고, 운영되고 있는 것은 앞에서 확인할 수 있었다. 경제조직이 회계를 독립적으로 처리하다보면 그 수익이 많고 적음에 따라, 또는 서로 다른 견해가 존재함에 따라 마을공동체 내 갈등이 발생할 여지가 많아진다. 특히 풍력발전으로 얻은 수익은 6개의 자연마을과 마을회로 7등분하여 공정하게 나눈다. 마을회의 경우 이 수익을 행원리장학회<sup>20)</sup>에서 사용하도록 하고 있다. 그러나 마을회나 행원풍력에너지법인은 자연마을이 그 수익을 어떻게 사용하는지에 대해 관여할 수 없다. 6개의 자연마을도 자체적인 자산을 가지고 있으며, 독립적인 회계처리를 하며 동회라는 의사결정구조를 가지고 있다. 따라서 마을 내 갈등이 발생하고 이견 충돌이 생길 가능성이 항상 존재한다. 행원리에서는 이를 방지하기 위해 이장이 행원리목장회 회장, 행원풍력에너지법인 이사장, 행원리장학회 이사장을 겸직한다. 그렇다고 해서 이장이 모든 권한을 행사할 수는 없다. 마을연석회의, 개발위원회회의, 임원회의, 마을총회 등을 거치지 않으면 이장도 단독으로 어떠한

20) 풍력발전을 통해 들어온 수익은 소모적으로 사용하는 자연마을도 존재한다. 현재 이장은 소모적으로 사용하는 것을 피하고 마을의 미래에 투자한다는 의미로 행원리장학회를 적극적으로 추진하였다고 한다. 2019년 6월 12일 행원리장(60세) 인터뷰.

사업을 추진할 수 없기 때문이다.<sup>21)</sup>

다섯째, 리장 및 동장은 마을사람들이 직접 선출하며, 이들의 행동에 대해 감사를 두고 있다는 점이다. 노인회나 행원리장학회까지 각 조직도 감사를 두고 있다. 마을 총회는 물론이고 일상과 관련된 자생조직은 서로 실무협업의 와 견제기능이 존재함을 알 수 있다.<sup>22)</sup>

여섯째, 마을의 의사결정권은 없으나 마을의 장학금을 받을 수 있는 범위는 행원리 향우회도 포괄한다. (재)제주시행원향우회, 재경향우회, 재부향우회, (재)통영제주향원향우회가 있다. 마을 향우회까지 범주에 넣게 된 요인으로 마을의 인재가 부족하다는 인식 때문이다. 그 원인으로 행원리 마을사람들은 1948년에 발생한 ‘4·3’을 지목한다(제주역사문화진흥원, 2010: 187).<sup>23)</sup> 이를 계기로 마을에 대한 마을에 대한 애향심은 지니고 있었지만 타향에서 살아갈 수밖에 없는 행원마을 사람들이 생겨나게 되었다(제주역사문화진흥원, 2010: 188). 그렇지만 마을을 떠난 행원주민들은 외지에서 행원리 발전을 위한 인적자원의 역할을 충분히 했다고 한다. 때문에 행원향우회를 만들어 지금까지 유지되고 있는 것이다.

일곱째, 마을 구조를 살펴보면 개발위원회의 위상이 높다는 것을 알 수 있다. 마을 내 의사결정에 가장 큰 영향력을 미치는 조직은 개발위원회이다. 개발위원장과 개발위원들로 구성되어 있으며, 개발위원들은 한 명 한 명이 마을의 의사결정구조 내에 들어와 있다. 제주 농촌마을의 의사결정은 주로

21) 2019년 6월 12일 행원리사무장(44세) 인터뷰.

22) 이장의 임기는 2년이며 연임을 할 수 있다. 그러나 행원리 역대 이장 선거를 살펴보면 단 한번도 연임을 한 이장이 없었다. 현직 이장은 2018-2019년이 임기이며, 12월에 이장선거가 열린다.

23) 아직 제주에서 ‘4·3’은 정명되지 못하여 이렇게 표현한다. 행원리는 토벌대에 의해 마을 책임자들인 반장·조합장이 포함된 28명이 마을 공회당에서 총살당한 비극적인 역사를 가지고 있다. 그리고 ‘곶은재우영’에서 주민들이 총살당한 사건도 있다. 1998년에 이들을 기리기 위해 ‘행원리 4·3위령탑’이 세워졌다. 이 위령탑은 마을 단위로는 처음으로 세워진 희생자 위령탑이다.

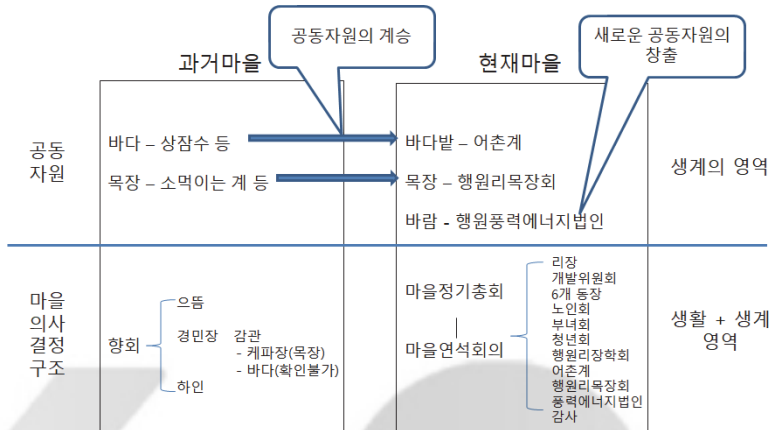
개발위원회에 의해 주도되었다(장성수·양영철, 1989). 그러나 농촌 마을에 개발위원회가 구성된 것은 군사독재정부 당시 정책에 의한 것이다. 제주의 경우 1964년 7월 28일 <리동개발위원회 육성요강 및 리동 개발위원회 조례준칙시달>이라는 명령이 내려왔다. 당해 8월 31일까지 리동개발위원회 설치상황을 도지사가 내부부장관에게 보고하게 되어있다. 이를 통해 리장이 개발위원장을 겸임하면서 마을 내 자생조직을 모두 개발위원회 산하에 두게 되었다.<sup>24)</sup> 개발위원회는 이로써 주민과 마을의 대표성을 가지게 되었다. 군사독재정부에 의해 마을의 자생조직을 흡수하기 위해 만들어진 개발위원회는 농촌마을에 남다른 위상을 가지게 되었다. 행원리도 예외는 아니었다. 다만 현재 개발위원회는 주로 전직 조합장 즉 전직 동장들로 구성되고 있다. 마을사람들이 직접 선출했던 동장이 개발위원회로 들어가는 구조를 만들어 낸 것이다. 또한 개발위원회 위원들은 마을 총회에서 선출한다. 행원리 고유의 민주성을 확보하고 있으며, 마을사람들의 신임을 얻은 개발위원회라고 판단된다.

### 3) 공동자원과 의사결정 주체의 문제

<그림 5>는 지금까지 살펴본 행원리의 공동자원과 마을의 변동과정을 도식화한 것이다. 마을의 구조는 생계의 영역과 생활의 영역으로 구분할 수 있다. 공동자원과 관련된 부분은 생계의 영역이고, 나머지는 생활과 자치의 영역이다. 행원리의 기원이었던 물통은 사라지고 없지만, 바다와 목장이라는 공동자원은 지금까지 계승되고 있다. 그리고 바람을 이용하는 새로운 공동자원이 만들어졌다. 확실히 행원리 마을조직은 진화하고 있다. 과거 으뜸제도

24) 국가기록원에서 ‘리동개발위원회 육성요강 및 리동개발위원회 조례준칙 시달’ 자료를 찾을 수 있었다(출처: <http://theme.archives.go.kr/viewer/common/archWebViewer.do?bsid=200301012410&dsid=000000000045&gubun=search>).

〈그림 5〉 행원리 공동자원을 둘러싼 의사결정구조의 변화



자료 : 필자정리.

보다 조직적으로 마을사람들이 참여가 강화되었으며, 의사결정구조가 마을 총회와 각종 자생조직 등을 통해 중층적으로 이뤄지고 있다. 마을정기총회가 1년에 한 번 개최되기 때문에 원활한 의사결정을 위해 마을연석회의가 구성되기도 했다. 2012년에 (재)행원리장학회가 추진 될 때는 마을연석회의를 통해 마을 내 의견수렴을 하였다. 과거 공동자원이었던 바다와 목장은 어촌계와 행원목장회로 조직이 유지되고 있으며, 새로운 공동자원인 바람은 행원풍력에너지법인에서 운영하고 있다.

행원리는 풍력발전으로 마을 수익이 안정화되면서, 마을총회에서 의사결정권을 지니는 주체의 개념이 강화되고 있다. 즉 마을에 살고 있는 자와 의사결정권을 가진 마을 사람으로서의 구분이 명확해지고 있는 것이다. 이는 마을의 경계가 오히려 강화되고 있다고 할 수 있다. 행원리에 이사 와서 전입신고를 한다고 해서 마을 일에 의사결정을 할 수 있는 의결권이 주어지는 것이



아니기 때문이다. 마을 재산이 많고, 공동자원에서 창출되는 수익이 많을수록 마을회 가입조건은 강화될 수밖에 없다.

마을의 의사결정에 대한 권리는 행원리 마을에 자기 소유의 집이 있어야 권리가 발생한다. 즉 세대주가 되어야 한다. 집을 임대해서 사는 이에게는 권리가 없다. 마을에서 의사결정권을 가지기 위해서는 각 동에 가입신청을 해야 한다. 가입을 하기 위해서는 출자금 형식의 가입비를 내야 한다. 동 별로 동의 자산 규모의 몇 분의 1에 해당하는 액수를 내야 한다. 그리고 동에 가입하고 10년 이상이 되어야 리에 가입할 수 있다. 이를 ‘훗수를 가진다’고 한다. 마을의 의사결정단위는 1호가 되는 것이다. 행원리는 마을목장, 리유지 등의 마을 재산이 많아서 가입하기 힘들다. 그래도 최근에 가입비를 내고 들어온 이가 몇 있다.

행원마을에 새롭게 이사를 오는 사람들이 증가하고 있다. 행원리의 인구는 증가하고 있다. 그러나 1/3 정도는 리 운영에 관여를 하지 않고 있다. 이들은 마을 재산 형성에 대한 기여가 없기 때문이다. 이들이 마을에 가입하기 위해서는 상당한 액수의 가입비를 내야 한다. (2019년 4월 18일 김영호(79세) 인터뷰).

마을 내 의사결정을 하기 위해서는 의사결정권을 가지고 있어야 한다. 의사결정권을 가진다는 것은 행원리의 표현대로 ‘훗수를 가지는’ 문제다. 즉 ‘입호제도(入戶制度)’가 아직까지도 유지되고 있는 것이다. 입호제도는 “전통 사회에서 자연 촌락에서 마을사람들에게 이익이 되도록 경지·산야·어장 등을 공동의 별이터로 이용하는 관행이다. 이러한 관행에 따라 마을의 기본 구성원이 되는 것을 입호라 하고, 입호에 따른 관습상의 권리를 입호권이라 한다.”<sup>25)</sup> 이는 마을사람으로서, 마을의 주체 설정 문제와 직결된다. 공동자원을 이용하여 생계를 이어나가기 위해 중요한 생산수단이기에 입호에 관한 권리

25) 한국학진흥사업성과 포털 검색(waks.aks.ac.kr/subject.aspx?dataID=31651). 한국의 입호제도는 일본의 입회(入会, 이리아이)제도와 비슷하다. 입호제도에 관한 양국의 비교 연구는 차후 과제로 둔다.

는 엄격하다. 공동자원의 지속가능한 이용을 위해 과잉이용을 억제하는 역할을 수행하기 때문이다. 공동자원의 이용가치만 생각했던 시기만 하더라도 “입호권은 아버지를 승계한 만아들에게는 자동적으로 주어지나, 둘째아들과 다른 곳에서 이주해 온 사람은 그 마을에 살고 있었다고 해서 자동적으로 주어지지 않았다. 이들이 입호권을 얻으려면 마을에 터전을 가지고 살면서 농촌에서는 농업, 어촌에서는 어업을 본업으로 해야하며, 일정액의 입호료를 내고 마을 총회에서 승인을 얻은 다음 일정 기간 성원들의 일을 돕는 과정에서 신뢰받을 수 있는 이웃으로 인정되어야만 가능했던 것이다.”<sup>26)</sup>

행원리에서는 우선 동에 가입을 하고 나서 10년 이라는 시간 동안 신뢰를 쌓고 나서 리의 승인을 받아야 한다. 특히 오늘날과 같이 공동자원의 자산가치가 부쩍 상승하면서, 마을에서 의사결정권을 가지는 주체를 규정하는 문제가 중요하게 부각되고 있다. 제주에서 이주민과 마을주민들과의 갈등이 이러한 부분에서 일부 기인하는 것이라 추측할 수 있다.<sup>27)</sup> 개발사업에 따라 공동자원을 매각하면서 발생하는 수익에 대한 배분 문제는 당연히 ‘누가 마을구성원인가’라는 문제를 따지게 된다. 예를 들어 마을공동목장조합과 마을회구성원이 일치하지 않을 경우에는 마을 내부에서도 마을공동목장 매각대금의 배분에 따른 갈등이 빈번하게 발생하기도 했다. 마을공동목장조합원의 자격을 인정받기 위한 소송들이 이에 해당한다.

한편, 제주의 여러 마을에서 국책사업과 같은 개발 이슈가 발생했을 때 ‘당사자성’을 강하게 묻는 이유는 여기에 기인한다고 판단된다. 해군기지 건설 반대나 제2공항 건설 반대를 하는 사람들이 그 마을에 살고 있음에도 불

26) 한국학진흥사업성과 포털 검색(waks.aks.ac.kr/subject.aspx?dataID=31651).

27) 과거에는 마을청소, 경로잔치 등 노력봉사를 하다가 마을회에 가입을 하는데, 이주민들은 마을회에 먼저 가입한 후에 마을청소 등 마을행사에 참가하고자 하는 경향이 크다고 한다. 2019년 6월 12일 행원리사무장(44세) 인터뷰.

구하고, 당사자로 인정받지 못하는 이유는 공동자원을 이용하여 생활경제를 영위했던 관습 또는 기득권과 무관하지 않다는 것이다. 그리고 제주도민으로서 국책사업에 반대를 하나 다른 마을에 살고 있기 때문에 원활하게 의견을 개진하지 못하는 이유도 여기에 있을 것이다.

## 5. 결론: 공동자원의 변동과 마을 연구에 관한 쟁점을 정리하며

본 연구는 마을과 공동자원의 관계에 중점을 두어, 행원리를 중심으로 공동자원의 이용과 관리에서 보이는 복합적인 활동을 분석하였다. 행원리는 바람을 새로운 공동자원으로 만들었다. 풍력발전단지를 유치하고, 마을의 풍력발전기를 설치했다. 바람을 이용하고 관리하는 조직으로서 과거 어촌계와 같이 중층적 정합적 사업단위로서 행원풍력에너지법인을 구성하였다. 신재생에너지 정책과 이를 추진하는 새로운 전력시장에 적응하면서 안정적인 수익을 창출하고 있다. 행원리와 같이 공동자원을 창출하는데 성공한 마을 사례를 살펴보면, 다음과 같이 과거와 현재의 공동자원 관리에 관한 내용을 정리할 수 있다.

첫째, 과거 공동자원과 현재 공동자원의 관리방식에 차이가 보인다. 과거에는 마을 구성원이 직접 공동자원 관리에 참여하면서 이용권을 획득하였다. 마을사람들이 공동자원의 관리에 책임을 맡고 공동자원 관리에 기여하면서 공동자원의 수익을 배당받는 ‘정당성’을 획득하였다. 그러나 현재 마을 주체들은 공동자원의 관리에 기여하지 않으면서도 공동자원의 수익을 배당받는 사례가 등장한 것이다. 이는 공동자원 이용과 수익에 대한 정당성의 문제와 구성원의 인정문제를 새롭게 야기할 가능성이 존재한다.

둘째, 공동자원을 관리하는 사업단위가 마을의 의사결정구조에 들어가 있

다는 점은 과거와 다르지 않다. 행원리 마을에는 펜션이나 게스트하우스, 식당, 영농법인, 농협의 작목반과 같은 경제조직이 다수 존재한다. 이들은 마을의 의사결정구조에 들어가지 않는다. 바다와 목장, 그리고 바람이라는 공동자원을 관리하는 조직만이 마을의 의사결정구조에 들어가 있다. 공동자원을 관리하는 사업단위가 마을의 의사결정구조에 들어간다는 의미는 공동자원이 마을 공동의 부를 창출하거나 공동의 생산기반이라는 뜻이다. 공동자원을 관리하는 사업단위들이 자체적으로 의사결정을 내려 다양한 사업을 진행한다고 하더라도 최종적으로는 마을총회를 거쳐 마을 구성원들의 합의과정을 거쳐 공동자원의 관리방향을 정한다. 이로써 공동자원은 개인의 부를 위한 것이 아니라는 점이 명확해진다.

셋째, 오스트롬이 제창한 공동자원론의 핵심에는 마을의 자치 구조를 통해 공동자원이 전승되고 보전되는 것인데, 이를 행원리를 통해 다시금 확인할 수 있었다.

다음으로 앞으로 공동자원 연구에 관해 사고해야 할 몇 가지 사항을 정리해보고자 한다.

첫째, 공동자원의 변동 요인이다. 일반적으로 공동자원은 인클로저로 인해 해체되거나 소멸되는 것으로 인식하고 있다. 특히 한국사회에서 인클로저라 부를 수 있는 시기들이 존재한다. 우선 일제강점기 시기이다. 일제는 토지조사사업을 통해 사유재산제도를 도입했다. 1931년 마을의 법인격을 없애고 마을의 재산 및 토지를 조선총독부 소유로 이전했다. 또한 1934년 기존 마을마다 있었던 목축계를 마을공동목장조합으로 흡수하고 세금을 부과하였다. 마을의 재산이 상당부분 국유재산으로 바뀌게 된 계기가 되었다. 다음으로 1960~1970년대 군사독재정부 시기이다. 개발위원회를 설치하여 마을의 자치권을 흡수하고 마을을 통제했다. 그리고 ‘지방자치임시조치법’을 통해 마을 및 읍면의 소유권을 군에 귀속시킨다. 다시 마을 재산들이 국유화되고 만

것이다. 이러한 사회적, 정치적 외부환경의 변화는 공동자원을 강제로 해체시켰다. 여기에는 기술과 경제의 발전이라는 요인도 고려해야 할 것이다. 농기계의 발전으로 목장을 이용하지 않게 되었다. 상하수도의 보급으로 물통은 거의 사라져버렸다. 일본에서는 이를 ‘과소이용’이라 정의하고 공동자원을 활용할 방법을 찾고 있다. 필자는 이를 ‘공동자원과 필요의 괴리’라 부르고자 한다. 앞으로 공동자원과 필요 사이의 거리를 좁히기 위해서는, 마을 사람들의 필요를 찾아내는 방법을 찾아내야 한다. 행원리는 신재생에너지 시장에 대응한 바람의 수요를 찾아내어 새로운 공동자원을 만들어내는데 성공한 것이다. 하지만 행원리의 사례는 특수한 사례일 수 있다. 제주에서 바람을 개발할 수 있는 곳은 풍력발전단지로 지정된 지구에 한해서이기 때문이다. 공동자원과 필요의 괴리를 극복하는 데 공동자원과 시장과의 관계에 대한 논의가 필요한 시점이다. 이에 대해서는 차후 과제로 삼겠다.

둘째, 최근 들어 만들어진 공동자원은 행정예산을 투입하여 만들어진 것이 대부분이다. 마을회관 등 건물 자산뿐만 아니라 풍력발전단지 역시 마찬가지이다. 물론 마을이 일정 부분 투자를 한 부분도 존재하지만 대규모 행정지원을 받기 위해 마을이 신청했기 때문에 가능한 것이다. 행원리는 1차 산업이 쇠퇴하면서 새로운 수입원을 찾게 되었다. 이에 자연마을, 행원리, 지자체 및 국가가 정합적으로 움직이면서 외자유치의 관점에서 마을 개발사업이 추진되었던 것이다. 행원리 풍력발전단지에서 얻는 수익구조의 방식은 이른바 ‘지대’이다. 과거 공동자원은 함께 일을 하면서 수익을 창출했다면, 풍력발전의 경우 마을사람들의 공동 노동력이 동원되는 것은 아니기 때문이다. 공동자원을 이용하여 지대를 추구하는 결과가 도출된다면 이는 제대로 된 공동자원의 관리(commoning)일까? 행원리에서 바람을 공동자원으로 만드는 과정은 마을 자치 그 자체였다. 마을 내 이장의 리더십, 마을사람들의 지속적인 소통과 민주적 의사결정과정을 통해 바람이라는 공동자원을 만들어 장기적인 수

익구조를 창출했다. 그러나 이는 지대추구와 다를 바 없다. 이 수익을 배분받기 위해 주체의 인정 문제가 부각이 되었기 때문이다. 또한 행정자금이 투입되면서 마을 내부만의 문제로 바라볼 수 없게 되었다. 마을 내부에서 완결된 구조로 공동자원이 만들어 낸 부를 배타적으로 누릴 것이 아니라, 지역사회의 공익 증대에도 관심을 가져야 할 것이다. 한편 도시에서도 새롭게 만들어 가는 공동자원 운동의 사례로 ‘시민자산화 운동’이 존재한다. 시민자산화 운동이 지대추구로 변질되지 않기 위해 다양한 내부 규칙의 정립과 수익배분, 사회적 가치 창출에 관한 연구가 필요할 것으로 보인다.

셋째, 공동자원의 가치가 변하고 있다. 과거에는 생존을 위한 이용가치를 누렸다면 현재는 재산가치가 부각되고 있는 것이다. 공동자원의 가치가 변동함에 따라 마을사람들이 공동자원을 판단하는 규범이 변할 수 있다는 점이 예상된다. 또한 공동자원이 변화하고 있다면 그에 따른 수익의 배분 문제도 변화할 것이다. 행원리는 장학회를 만들어 행원리향우회까지 범위를 확장하여 장학사업을 시작하였다. 그러나 마을 내부에서 완결된 구조로 공동자원이 만들어 낸 부를 배타적으로 누린다는 점에 대해서는 반박의 여지가 없다. 공동자원의 사회적 가치를 발휘하기 위해서 어떻게 해야 할 것인가라는 과제가 대두된다. 지역사회의 공익증대에도 관심을 가져야 할 것이다. 예를 들어 제주에는 101개의 마을어촌계가 존재하며 각자의 바다를 이용하고 관리하고 있다. 어촌계가 있는 마을들은 이웃마을의 이슈에 관심을 기울여 연대의 지점을 찾아야 한다는 것이다. 이제 공동자원을 매개로 마을 간 연대를 모색하는 새로운 과제가 대두되고 있다는 점을 강조하고 싶다.

## 참고문헌

- 고광민. 2016. 『제주 생활사』. 한그루.
- 구자인. 2017. “책 읽는 마을, 더불어 사는 주민.” 『마을독본』 창간준비 2호.
- 라인보우(P.Linbaugh). 2012. 『마그나카르타 선언-모두를 위한 자유권들과 커먼즈』. 정남영 역. 갈무리.
- 라해문·김진숙. 2017. “지난 십 년에서 앞으로 천 년까지. 제주의 마을이야기를 듣다.” 최현·정영신·윤여일 편저. 『제주의 마을과 공동자원』. 진인진.
- 볼리어(D.Bollier). 2015. 『공유인으로 사고하라-새로운 공유의 시대를 살아가는 공유인을 위한 안내서』. 배수현 역. 갈무리.
- 솔론·아기통·아잠·벨트란(P.Solon·C.Aguiton·G.Azam·E.P.Beltran). 2018. 『다른 세상을 위한 7가지 대안』. 김신양·김현우·허남혁 역. 착한책가게.
- 송정희·최현. 2018. “공동자원 제주시 신당의 소유 유형에 따른 관리 상태.” 『역사민속학』 54: 293-316.
- 오스트롬(E.Ostrom). 2010. 『공유의 비극을 넘어-공유자원관리를 위한 제도의 진화』. 윤홍근 역. 랜덤하우스코리아.
- 월제스퍼(J. Walljasper) 편저. 2013. 『우리가 공유하는 모든 것』. 박현주 역. 검등소.
- 이가라시(五十嵐敬喜) 편저. 2016. 『현대총유론』. 최현 외 역. 진인진.
- 이노우에(井上真) 편저. 2014. 『공동자원론의 도전』. 최현·정영신·김자경 역. 경인문화사.
- 이지치(伊地知紀子). 2013. 『일본인학자가 본 제주인의 삶-생활세계의 창조와 실천』. 안행순 역. 경인문화사.
- 장성수·양영철. 1989. “제주도 농촌부락의 의사결정에 관한 연구.” 『사회발전연구』 5(1): 7-40.
- 정영신. 2016. “엘리너 오스트롬의 자원관리론을 넘어서-커먼즈에 대한 정치생태학적 접근을 위하여.” 『ECO』 20(1): 399-442.
- \_\_\_\_\_. 2017. “커먼즈론을 통해 본 선흘리 마을과 숲의 역사적 변동.” 최현·정영신·윤여일 편저. 『제주의 마을과 공동자원』. 진인진.
- 제주특별자치도 (사)제주역사문화진흥원. 2010. 『유네스코 제주 세계자연유산마을 행원리』. 제주특별자치도 (사)제주역사문화진흥원.
- 제주특별자치도문화원연합회. 2017. 『구좌읍 역사문화지』. 제주특별자치도·제주특별자치

도문화원연합회.

최현·정영산·윤여일 편저. 2017. 『제주의 마을과 공동자원』. 진인진.

페데리치(S.Federici). 2013. 『혁명의 영점-가사노동, 재생산, 여성주의 투쟁』. 황성원 역.  
갈무리.

하비(D.Harvey). 2014. 『반란의 도시-도시에 대한 권리에서 점령운동까지』. 한상연 역.  
에이도스.

홍성태. 2017. “마을의 복귀와 위기: 공동체와 공동재, 그리고 민주주의.” 최현·정영산·윤여일  
편저. 『제주의 마을과 공동자원』. 진인진.

Miyanaga, K. and Shimada, D.. 2018. “‘The tragedy of the commons’ by underuse:  
toward a conceptual framework based on ecosystem services and satoyama perspective.”  
*International Journal of the Commons* 12(1): 332-351.

Kim, JK. 2018. “Sunureum as a Traditional Commoning in Jeju: Reinterpretation of  
Jeju’s Livestock Culture.” *Development & Society* 47(2): 195-210.

間宮陽介·廣川祐司. 2013. 『コモنزと公共空間』. 昭和堂.

高村学人. 2012. 『コモنزからの都市再生—地域共同管理と法の新たな役割』. ミネル  
ヴァ書房.

小磯修二·草刈健·関口麻奈美. 2014. 『コモنز 地域の再生と創造: 北からの共生の思想』.  
北海道大學出版會.

(2019년 5월 9일 접수, 2019년 6월 12일 심사완료, 2019년 6월 18일 게재확정)

김자경 sojuno1@hanmail.net

일본 규슈대학에서 농업자원경제학 전공으로 박사학위를 받았으며, 현재 제주대학교 공동  
자원과 지속가능사회연구센터 학술연구교수로 근무하고 있다. 로컬푸드, 사회적 경제, 공동  
자원 운동에 관심이 많다. 주요 논문으로 “커머닝 개념을 통한 마을의 문제 해결 방안에 관한  
사례 연구-제주 금악 마을의 양돈 악취문제 해결과정을 중심으로”, “Sunureum as a  
Traditional Commoning in Jeju: Reinterpretation of Jeju’s Livestock Culture” 등이 있다.