

## 커먼즈와 커뮤니티 관계의 역사적 변동 — 제주도 선흘리 마을과 선흘곶-동백동산 관계를 사례로\*

정영신\*\*

### | 국문초록 |

이 글은 커먼즈론을 통해 숲과 마을, 커먼즈와 커뮤니티 관계의 역사적 변동을 다룬다. 근대 이전의 시대에 마을숲은 지역의 주민들이 이용하는 가장 중요한 커먼즈였다. 세계 곳곳에서 발견되는 커먼즈로서의 마을숲은 근대적인 소유제도가 도입되면서 대부분 국유지나 민유지로 전환되었다. 한국의 제주에서도 마을마다 곳자왈이라는 마을숲이나 공동목장을 오랫동안 이용하고 관리해 왔지만, 근대적인 소유제도의 도입으로 마을숲은 논쟁의 대상이 되고 있다. 마을주민 공동의 숲이라는 관념과 등록된 소유주들의 재산권 행사 사이에 충돌이 발생하고 있는 것이다. 다른 한편에서, 마을숲은 마을 주민들의 가장 중요한 생계자원의 역할을 벗어났지만, 그 역할을 다양한 방식으로 되살리려는 시도가 진행되고 있다. 커먼즈로서의 마을숲의 역사를 복원하고 커먼즈의 현대적 의미를 되살리기 위해서는 마을공동체와 마을숲 사이의 역사적 관계를 분석하고, 둘 사이의 관계를 형성하는 실천활동(commoning)에 대한 분석이 필요하다. 이 글에서는 일제시기의 근대적 소유권 제도의 도입과 위로부터의 목장조합의 건설, 제주4·3사건으로 인한 공동체의 붕괴와 5·16이후의 조치들로 인한 마을공동재산의 박탈, 자본주의적 근대화의 추진 과정을 통해 커먼즈와 커뮤니티의 역사적 관계가 변화해 온 양상을 분석한다. 그리고 생태관광을 통해 숲과 마을, 커먼즈와 커뮤니티의 관계가 새롭게 형성되는 양상을 살펴봄으로써 커먼즈의 현대적 의미를 탐색한다.

주제어: 커먼즈, 선흘리, 생태관광, 마을, 동백동산

\* 이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2014S1A3A2044381).

\*\* 제주대학교SSK연구단 전임연구원(freecity7@hanmail.net)

## |차례|

1. 문제제기: 마을숲과 공동목장을 둘러싼 논란
2. 커먼즈론을 통한 마을에의 접근
3. 선흥리 커먼즈-커뮤니티 관계의 형성과 발전
4. 선흥리 커먼즈-커뮤니티 관계의 역사적 변동
5. 나오며: 마을 숲은 어떻게 커먼즈가 되었는가?

## 1. 문제제기: 마을숲과 공동목장을 둘러싼 논란

제주의 오늘은 소란스럽다. 과거에는 대규모 골프장과 리조트의 건설 등으로 소란했다면, 최근에는 대형 카지노와 초대형 복합관광단지의 건설 등이 개발과 보존을 둘러싼 사회적 이슈가 되고 있다. 이런 가운데, 2013년에 1천만 명을 돌파한 관광객 수는 2016년에는 1천5백만 명을 돌파했고, 같은 시기에 인구는 60만 명에서 65만 명을 넘어섰다. 이 같은 제주의 사회와 경제의 양적인 팽창은 2002년에 제정된 ‘제주국제자유도시 특별법’에 힘입은 바 크다. 2000년대 이후 제주사회의 미래비전으로 제시되고 있는 국제자유도시 구상은 “규제완화와 글로벌 스탠다드 도입을 통해 ‘이상적 자유시장 경제모델’을 구축함으로써 동북아의 친환경적 국제자유도시로 발전”시키겠다는 것이다.<sup>1)</sup> 이 국제자유도시 구상에서 강조되고 있는 것이 자연의 상품화와 산업화다. 2004년 1월에 제정된 ‘국가균형발전특별법’에 따라 제주도청이 수립한 ‘제1차 제주도 지역혁신발전 5개년 계획’에서 제시된 ‘신성장동력산업’이란 지하수나 바람과 같은 자연자원의 상품화를 의도한 것이었다. 또한 2009년 4월 이명박 정부에 의해 개정된 ‘국가균형발전특별법’ 하에서는 물산업과 관광레저산업을 선도사업으로 선정하였다. 바로 이런 정책적 방향 속에서 중국인들의

1) 정영신, 『제주 개발의 역사와 오늘: 주변의 정치경제와 개발주의 시대를 넘어서』, 최현외, 『공동자원의 섬 제주2 - 지역공공성의 새로운 지평』, 진인진, 2016b, 340쪽.

급속한 부동산 매입과 수용인구 6만 명이라는 실로 어마어마한 규모의 ‘오라관광단지’ 사업이 추진되고 있는 것이다.

그러나 이러한 정책 비판만으로는 한계가 뚜렷하다. 무엇보다, 이러한 대형 개발사업은 지역 주민들의 개발 욕망과 자포자기에 의한 토지매각을 통해 이루어지고 있는 것이 현실이기 때문이다. 제주4·3사건 이후 정치적 배제와 경제적 소외를 경험했던 제주사회는 제주 경제의 양적 팽창이 불러온 토지가격 상승을 계기로, 마을공동체가 보유한 공동재산, 공유재산을 매각해 왔다. 여기에서 가장 큰 쟁점이 되는 부분이 해안지대와 산간지대를 잇는 중산간지대(해발 200~600미터)에 존재하는 꽃자왈, 마을공동목장, 벵딕 등이다. 제주의 독특한 식생을 간직한 숲인 꽃자왈, 꽃자왈을 포함한 넓은 목초지를 중심으로 목축문화의 장이었던 마을공동목장, 오름과 숲 사이의 넓은 들판을 의미하는 벵딕는 과거에는 제주의 마을사람들의 생계를 책임지는 생산의 장이면서 생활의 터전이었다. 그리고 오늘날 이들은 한편에서는 마을 주민들에 의해 언제라도 처분될 수 있는 재산, 부동산으로 여겨지고 있으며, 다른 한편에서는 풍부한 환경적 가치를 지닌 자연의 선물로 여겨지기도 한다.<sup>2)</sup> 제주의 마을과, 마을을 둘러싼 숲과 들판에는 도대체 무슨 일이 있었던 것일까? 마을과 통합적인 삶의 일부를 구성하고 있던 숲과 들판은 언제 어떤 과정을 통해 분리되어 단순한 부동산 재산으로 전락했는가? 이 글은 이러한 질문에 대답하기 위해서 마을과 (여러 자연자원들 가운데 특히) 마을숲의 관계가 역사적으로 변동해 온 과정을 분석할 것이다. 특히 이 글에서는 최근 제주에서 마을숲을 이용하여 생태관광 프로그램을 실천하고 있는 선흘리와

2) 꽃자왈과 마을공동목장을 후술할 커먼즈론, 공동자원론에 의거하여 연구한 것으로는 최현 외, 『공동자원의 섬 제주1 - 땅, 물, 바람』, 진인진, 2016a; 최현 외, 『공동자원의 섬 제주2 - 지역공공성의 새로운 지평』, 진인진, 2016b를 참조. 최근 주목받고 있는 벵딕에 관한 종합적인 조사·연구로는 윤용택 외, 『벵딕 조사를 통한 벵딕의 보존과 생태적 활용방안을 위한 연구』, 제주녹색환경지원센터, 2016을 참조.

선흘곶-동백동산을 사례연구의 현장으로 삼는다. 선흘리-동백동산의 사례를 통해 마을과 숲의 새로운 관계맺기가 어떻게 가능한지, 그 과정에서 어떤 인식과 실천의 변화가 있었는지 살펴볼 것이다.

## 2. 커먼즈론을 통한 마을에의 접근

인문사회과학에서 다루는 마을 개념은 사람들이 함께 살아가는 지리적 공간으로서의 차원, 그런 공간에서 살아가는 사람들의 역사로부터 발생하는 기억과 관념의 차원, 사람들의 활동과 실천 속에서 형성되는 관계성의 차원 등 복합적인 면모를 지니고 있다.<sup>3)</sup> 따라서 마을 연구 역시 그 동향을 간단히 정리할 수 없는 복잡성과 다양성을 지니고 있다. 여기에서는 이 글의 맥락과 연결되어 있는 몇몇 흐름만을 간략하게 살펴보고자 한다. 단순화의 위험성을 무릎쓰고 이야기 하자면, 1980년대까지의 마을 연구는 보편적인 사회발전과 동일한 흐름으로서 농어촌의 산업화 과정에 대한 연구이거나 지체된 산업화를 설명하는 특수성의 용기로서 농어촌 마을에 대한 관심으로 이분화되어 있었다고 할 수 있다. 이 속에서 마을이 지녔던 관계성의 측면들, 특히 정서적 유대감이나 친밀감, 협력의 문화 등은 전근대적인 것으로 취급되었다.

그러나 1990년대 이후 민주화와 지방자치제도의 실시, 세계화의 압력 속에서 마을 연구는 크게 변화하고 있는 듯하다. 특히 농어촌재생과 도시재생 프로그램으로 진행되고 있는 ‘마을만들기’에 대한 연구는 마을 연구의 주류를 형성하고 있다. 마을만들기 연구의 양적인 확대는 마을만들기 지원제도와 사업에 대한 연구를 넘어서, 다양한 참여주체들 사이의

3) 공윤경 외, 『마을연구와 로컬리티 연구』, 『로컬리티 인문학』 13, 부산대학교 한국민족문화연구소, 2015.

협력적 관계의 창출로까지 연구의 영역을 넓혀가고 있다. 하지만 기존 마을만들기 연구는 ‘정태적’ 연구에 치중하면서 갈등, 소통, 합의의 창출 등과 같은 동태적 연구가 빈약했다는 비판을 받고 있다.<sup>4)</sup> 이것은 마을의 현대적 구성은 어떻게 가능한가라는 질문과도 연결되어 있는데, 필자는 여기에서 핵심적인 것이 커먼즈와 커머닝(commoning)이라고 생각한다.

이 글에서 분석의 대상으로 삼고 있는 마을(공동체)과 숲의 관계는, 보다 일반적으로 말하자면, 특정한 인간 집단과 그들을 둘러싼 자연 사이의 관계의 변동의 문제라고 할 수 있다. 이러한 연구는 지금까지 주로 ‘생태사’ 또는 ‘환경사’의 영역에서 다루어져 왔는데, 인간과 자연 사이의 통합적이며 순환적인 관계로부터 인간이 자연으로부터 분리되어 자연을 인간의 인식과 지배의 대상으로 간주하는 시대로의 전환은 근대 혹은 자본주의 시대로의 변동을 설명하는 핵심적인 요소였다.<sup>5)</sup>

그런데 전통사회 안에서 인간과 인간, 인간과 자연의 순환적 관계를 설명할 때 등장하는 것이 바로 커먼즈(common)다. 역사적으로 보면, 커먼즈는 인간의 손길이 닿지 않는 깊은 자연이 아니라, 인간사회의 주변에 존재하면서 인간 집단이 생계와 생존을 위해 의지하고 이용할 수밖에 없었던 다양한 자연자원과 그것을 이용하기 위해 인간들 사이에 형성되었던 협력적인 제도들을 지칭한다. 마을사람들이 공동으로 이용하고 관리하던 마을숲, 마을어장, 마을공동목장, 공동우물 등 그 예는 다양하다.<sup>6)</sup>

4) 정석·김택규, 『국내 ‘마을만들기’ 연구동향과 ‘사람’에 중점을 둔 연구의 특성 분석』, 『한국도시설계학회지 도시설계』 16-5, 한국도시설계학회, 2015.

5) 부연하자면, 인간과 인간, 인간과 자연 사이의 물질적 대사는 본래 연속적인 과정이지만 근대적인 사적 소유제도 하에서 불연속적인 것으로 분할된다. 그리고 자본주의 발전의 역사적 과정에서 불연속적으로 단절된 인간과 인간, 인간과 자연자원이 ‘시장’을 통해 연결될 때 효율적이라는 것이 현대사회의 지배적인 원리라고 할 수 있다. 조원희, 『사유재산, 시장, 그리고 외부효과 - 시장과 비시장 영역의 상호작용』, 『사회경제평론』 37-1, 한국사회경제학회, 2011.

6) 현대적인 의미에서도, 국가나 시장에 의존하지 않으면서 시민들 사이에 형성되는 다

커먼즈론을 통해 마을을 이해하는 것은 커먼즈 자체를 어떻게 이해하고 어떻게 번역할 것인가의 문제와 연결되어 있다. 커먼즈는 과거에 공유지, 공유재, 공유자원 등으로 번역되다가 최근에는 공용자원, 공동자원, 공통자원 등으로도 번역되고 있다. 그런데 이러한 기존 번역어들은 두 가지 개념상의 혼란을 해결하지 않은 채 사용되고 있다. 첫 번째는 이들 번역어들이 커먼즈를 공유자원(common property resources)으로 이해했던 과거의 번역 관행을 그대로 답습한다는 것이다. 역사학이나 인류학 등 여러 분과학문에서는 오랫동안 커먼즈를 공동체가 소유한 공동소유재산(common property)으로 간주해 왔는데, 이러한 이해는 과거의 커먼즈뿐만 아니라 현대사회에서 새롭게 창출되는 커먼즈들이 반드시 공동체 소유제도 하에서 관리되는 것은 아니라는 점에서 오해를 초래한다. 또한 연구의 대상을 공동소유 형태로 과도하게 축소시키고 만다. 그래서 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)은 자원 자체의 성격만을 추상화하여 경제학적 재화의 하나로서 비배제성과 감소성(subtractability)을 특징으로 하는 공동자원(Common-Pool Resources: CPRs) 개념을 제안했고, 자원 자체의 성격으로부터 발생하는 혼잡, 남용, 무임승차의 문제와 소유관계를 비롯한 사회적 제도들로부터 발생하는 문제를 구분하고자 했다.<sup>7)</sup> 둘째는 한국의 연구자들이 엘리너 오스트롬의 논의를 따라 공동자원(CPRs) 개념을 수용하면서 그것을 커먼즈와 동일시한다는 점에 있다. 공동자원 개념은 특정한 이용 조건에 따라서 분류된 추상적인 자원 개념인 반면, 커먼즈는 특정한 역사문화적 맥락 속에 파묻혀 있는(embedded) 존재이기 때문에 양자는 다른 층위에 존재하는 것이다.<sup>8)</sup>

양한 협력적 공동제도들, 예컨대 마을도서관이나 광장, 공동육아제도 등도 커먼즈라고 할 수 있다.

7) Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

8) 이와 관련한 커먼즈의 개념과 이론에 대해서는 정영신, 『엘리너 오스트롬의 공동자원론을 넘어서: 자원관리 패러다임에서 커먼즈에 대한 정치생태학적 접근으로』, 최현

커먼즈는 사람들이 그것을 이용하고 그로부터 수익을 얻는 ‘자원’으로서의 성격을 지니고 있지만, 그것보다 훨씬 포괄적인 의미를 지니고 있다. 커먼즈는 그 관리를 위한 규칙과 제도, 소유제도 등을 필요로 하는 생태적 거버넌스체계를 형성할 뿐만 아니라, 이용자들의 공동생산, 공동노동, 공동생활 등이 펼쳐지는 생산과 문화의 장(場)을 형성한다. 즉, 커먼즈는 추상적인 재화나 자원으로 환원될 수 없는 역사적·문화적 차원을 지니고 있는 것이다. 여기에는 공동체와 공동자원, 커먼즈와 커뮤니티 관계 속에서 형성되고 축적되는 집단적인 기억과 문화, 인식과 실천의 차원 역시 포함된다. 이런 복합적인 맥락과 의미를 모두 포괄하는 번역어가 없기 때문에 이 글에서는 일단 기존의 번역어 대신에 ‘커먼즈’라는 용어를 그대로 사용하기로 한다.

커먼즈는 인간의 생계와 생존에 필수적인 요소였기 때문에 마을의 형성에서도 중요한 역할을 담당했다. 예컨대, 1960년대까지 제주의 해안마을에서는 지하에서 자연스럽게 분출하는 용천수가 가장 중요한 생계자원이었는데, 제주의 각 마을은 공동우물인 ‘물통’을 관리하기 위한 자체의 규칙을 형성하고 유지해 왔다.<sup>9)</sup> 더 나아가 공동우물은 물부조를 통해 마을 사람들 사이의 협력관계를 형성할 뿐만 아니라, 물과 연결된 마을마다의 정체성을 형성하고 유지하는 역할 역시 담당해 왔다. 이 때문에 한 연구자는 1960년대까지 제주의 “마을사람이란 즉 물공동체”였다고 주장한다.<sup>10)</sup> 이런 맥락에서 보자면, 마을이란 마을산, 마을숲, 마을길, 공동우물, 공동목장, 공동어장 등의 커먼즈를 함께 이용하고 관리하는 사람들의 주거와 협력의 네트워크였다고 할 수 있을 것이다. 커먼즈를 함께 이용하고 관리할 필요성에 의해 산림계나 어촌계 등 마을 내부의 다양한 조직들이 형성되었고, 커먼즈를 형성·재형성하는 다양한 과정과 실천을

외, 앞의 책, 2016a를 참조.

9) 이런 점에서 공동우물은 공동자원의 전형적인 사례다.

10) 문경미, 『제주지역 용천수의 이용관행 연구』, 제주대학교 석사학위논문, 2015, 36쪽.

통해 그 결과물로서 마을이 (재)구성되어 왔다고 볼 수 있다. 다시 말해서, 마을은 주거의 공동성을 지닌 사람들이 공동의 관계(the common)를 형성하고 유지하며 공유하는 실천(commoning)<sup>11)</sup> 통해 (재)구성되는 관계의 망이다. 이러한 실천을 통해 형성되는 협력의 문화나 연대의식은 관계망에 연결된 사람들에게 공동의 정체성을 형성한다. 즉, 마을은 국가에 의한 행정적 구분(公)이나 개인·가족(私)의 단순한 합산만으로 형성되지 않으며, 지역 주민들의 공동(共)의 실천과 관계형성을 통해 (재)구성된다. 요컨대, 커먼즈론을 통한 마을 연구는 공(共)적인 사회적 관계들의 총체로서 마을공동체와 그것의 물적·제도적 토대인 커먼즈의 관계를 다룬다. 따라서 이 글에서 선흘리 마을과 동백동산은 그 자체가 연구의 ‘대상’이라기보다는, 인간(집단)과 인간(집단), 인간과 자연의 관계가 문제시 되는 ‘현장’이다. 동시에 커먼즈론은 국가와 시장으로 환원되지 않는 사회의 영역으로서 자치와 협력, 지속가능성의 시각에서 문제의 발생과정을 탐구하고 그 해답을 찾아가는 하나의 ‘방법’을 제공한다.

### 3. 선흘리 커먼즈-커뮤니티 관계의 형성과 발전

#### 1) 선흘리 마을과 선흘곶-동백동산의 역사적·지리적 개관

선흘리(善屹里)는 행정구역상으로 제주특별자치도 제주시 조천읍에 속하며, 조천읍의 가장 동쪽에 위치한 중산간 마을이다. 선흘리는 선흘1

11) 이 글에서는 커먼즈의 의미를 고정하지 않고 열린 차원으로 사고한다. 따라서 그것을 형성하고 유지하는 다양한 실천활동을 의미하는 커머닝(commoning) 역시 하나의 한글 단어로 번역하기에는 어려움이 있다. 다만 commoning은 각 개인이 자신의 소유물을 개방하거나 복제하여 다른 사람들과 공유하는 sharing과는 구별된다. 전자에는 각 개인의 외부에 존재하는 공동의 자원이나 제도를 형성하고 유지하는 활동도 포함되기 때문이다.



리와 선흘2리로 구분되는데, 선흘2리에는 유네스코 세계자연유산인 거문오름이 위치하고 있다. 이 글의 연구 현장인 선흘1리는 알밤오름, 선흘꽃자왈, 람사르습지에 해당하는 먼물깎 습지, 선흘꽃자왈의 일부이면서 제주도 기념물 제10호인 동백동산, 제주도 기념물 18호인 백서향 및 변산일엽 군락, 그리고 갖가지 난대성 수목과 양치류 등 풍부한 자연생태자원을 보유하고 있다. 또한 4·3유적인 낙선동 4·3성터, 본향당과 탈남 밧일뿔당 등의 신당들, 마르지 않는 샘으로서 오랜 기간 식수터로 사용해 온 밧뿔(반뿔) 등의 역사문화자원이 존재한다.<sup>12)</sup>

선흘1리에는 2015년 11월 30일 기준으로 328세대, 716명이 주민으로 등록되어 있다. 선흘1리는 전체 가구의 80%가 농가인 전형적인 농촌마을이며, 현재 농경지의 반 이상에서 감귤이 재배되고 있다. 면적은 2,168ha이며, 지목별로 보면 전(田) 248ha, 과수원 177ha, 기타 179ha이며, 가장 큰 면적을 차지하는 것은 임야(1,149ha)와 목장용지(415ha)이다. 토지의 용도별 구성에서 알 수 있는 것처럼, 숲과 목초지는 선흘리의 가장 큰 부분을 차지하고 있다.

제주의 독특한 숲을 의미하는 꽃자왈은 제주사람들에게 생계의 자원을 제공하는 전형적인 생계자금 커먼즈(subsistence commons)였다.<sup>13)</sup>

12) 현재 선흘1리는 본동, 낙선동, 신성동, 목선동 등 4개의 마을로 이루어져 있다. 본동은 ‘웃선흘’로 불렸으며 ‘큰동네’라고도 불리는 선흘1리의 중심 마을이다. 낙선동은 ‘알선흘’로 불리기도 하는데, 제주4·3사건 당시에 무장대의 침입을 막기 위해 군경이 마을주민들을 강제 동원하여 성답을 쌓은 데서 유래한다. 신선동은 ‘새로 형성된 마을’이라는 뜻으로 1960년대 초반에 조성되었고, 목선동은 1960년대 후반에 제주 한림의 이시돌목장에서 양돈을 목적으로 땅을 사서 사람들을 정착시킨 데서 연유한다고 한다. 제주특별자치도(한국자치경제연구원), 『제주특별자치도 마을특성 및 실태조사(제주시) 보고서』, 제주특별자치도, 2015, 401쪽.

13) 커먼즈 연구자이자 공유 운동가인 데이비드 볼리어는 커먼즈의 군집을 여섯 가지로 구분하고 있다. 전통적인 커먼즈인 삼림, 어장, 목초지, 물, 사냥감 등의 생계자금 커먼즈(Subsistence Commons), 원주민들의 신성한 장소나 자연자원에 대한 전통 지식, 토착적인 예술 디자인 등을 포괄하는 토착(민의) 커먼즈(Indigenous People's Commons), 시간은행이나 혈액·장기 기증시스템 등의 상호부조 시스템을 의미하는 시민적 커먼즈(Civic Commons), 지역 공동체의 정원, 광장, 마을축제, 다양한 시민포임, 친환

꽃자왈은 제주 지역의 기후와 식생을 반영한 독특한 숲을 말하는데, 제주어에서 ‘꽃’은 숲을 의미하며 ‘자왈’은 암석과 덩불, 나무가 서로 뒤엉켜 있는 상태를 말한다. 마을에 따라서는 ‘꽃’이나 ‘자왈’이라고 부르기도 한다. ‘제주특별자치도 꽃자왈 보전 및 관리 조례’에서는 꽃자왈을 “제주도 화산활동 중 분출한 용암류가 만들어낸 불규칙한 암괴지대로 숲과 덩불 등 다양한 식생을 이루는 곳”으로 정의하고 있다. 꽃자왈은 주로 제주의 산간지대와 해안지대를 잇는 생태축인 중산간지대(해발 200~600미터)에 분포하고 있으며, 규모가 큰 4대 꽃자왈에는 한경-안덕 꽃자왈, 애월 꽃자왈, 조천-함덕 꽃자왈, 구좌-성산 꽃자왈이 있다. 조천-함덕 꽃자왈은 교래꽃자왈과 선흘꽃자왈로 이루어져 있으며 선흘꽃(자왈)의 중심 부분을 차지하는 것이 동백동산이다. 선흘1리 남쪽의 선흘2리에 있는 거문오름에서부터 이어지는 용암지대와 그 위에 자리잡고 번성한 선흘꽃(자왈), 그리고 선흘꽃 주변에 넓게 펼쳐진 목초지는 근대 이전 시기부터 마을주민들에게 가장 중요한 생계자원이 되어 왔고 이러한 자연을 배경으로 선흘리 주민들은 농경과 목축의 생산양식, 생활양식을 유지해 왔다.<sup>14)</sup>

경 마을, 공동거주지 등 공존과 협력적인 삶을 가능케 하는 사회적 커먼즈(Social Commons), 규모가 커서 정부의 적절한 관리가 필요한 국립공원, 국유지, 전파, 중앙 정부 출자의 연구 등을 지칭하는 국가신탁 커먼즈(State Trustee Commons), 전지구적인 규모에서 관리와 보호를 필요로 하는 대기와 해양자원, 생물다양성 등을 포괄하는 글로벌 커먼즈(Global Commons) 등이다. David Bollier, *Think like a Commoner, A Short Introduction to the Life of the Commons*. New Society Publishers, 2014, pp.127~146.

- 14) 꽃자왈은 현대에 와서 깨끗한 공기를 제공할 뿐만 아니라 빗물의 정화와 지하수의 함양에 중요한 역할을 담당하고 있다는 점 때문에 그 환경적 가치를 인정받고 있다. 최현, 『제주의 공동목장: 공동자원으로서의 특징』, 최현 외, 『공동자원의 섬 제주1: 땅, 물, 바람』, 진인진, 2016a.

## 2) 생계·생활의 공간과 목축문화의 장으로서 선흘곶·동백동산

선흘곶은 근대 이전의 시기에 선흘리의 주민들이 생계와 생활을 이어 가는 공간이었다. 그 몇 가지 흔적을 2012~2013년에 국립산림과학원의 주도로 진행된 선흘곶자왓 내 역사유적에 대한 조사를 통해 살펴볼 수 있다.<sup>15)</sup> 이때 보고된 선흘곶의 역사문화유적은 원형돌숯가마 2기, 원형 흙숯가마 78기, 노루텃(돌로 만든 노루함정) 7기, 농경유적 20곳, 음용수 생활유적 10곳, 신앙유적 2곳, 동굴유적 1곳 등이다. 그런데 선흘곶 내의 유적들 상당수는 약 7,500㎡ 크기의 산전(山田) 경계돌담 안에 위치하고 있고, 이 유적들의 연대가 조선 말기부터 1960년대 중반 정도로 추정되어 상당히 오랜 기간 동안 선흘 주민들이 선흘곶, 동백동산 안에서 집단적으로 생활해 왔음을 알 수 있다.

<표 1> 생활유적 밀집지구 내 자원의 종류와 용도

유적의 종류	사용 시기	용도	비고
돌숯가마	조선시대 말~ 일제강점기 이전	백탄 생산	다른 원형 1기는 약 150m 거리에 위치
일회용 숯가마	해방 이후~ 1960년대 중반	검탄 생산	밀집지구 내 12기 분포
숯막(움막)	조선시대 말~ 1960년대 중반	일시적 휴식처, 일시적 거주지	방형 숯막 1기
山田, 머들 <sup>16)</sup> , 경계용 돌담	1894년 이후~ 1950년대 말	보리, 조, 피, 산디 등을 재배	경작지 6개소 이상
노루텃(통)	조선시대 말~ 일제강점기 이전	야생 노루의 포획	밀집지구 경작지 주변에 3기 위치

출처: 강창화 외, 앞의 책, 24쪽의 자료를 일부 수정

15) 자세한 조사 결과에 대해서는 강창화·정광중·최형순·현화자·김찬수, 『선흘곶 자왓의 역사문화자원』, 국립산림과학원 연구자료 제565호, 2014.

16) 밭 경작 시에 나온 자갈을 한군데 모아놓은 것을 말한다.

위와 같은 단위생활 군집유적의 존재는 다음과 같은 사실을 말해준다. 첫째, 유적의 연대에서 알 수 있는 것처럼, 선흘곶-동백동산이 몇 세대 이상의 시간 동안 선흘리 주민들의 생계와 생활의 공간이었다는 점을 알 수 있다. 둘째, 공동노동과 공동거주를 위해 주민들 사이에 계(契)와 같은 품앗이 조직이 형성되었으며, 이를 통해 자원을 이용하고 관리하는 규칙, 공동노동과 공동거주를 위한 규칙이 만들어졌다는 것이다. 셋째, 선흘곶-동백동산을 배경으로 선흘리 주민들은 농경, 사냥, 솥 굽기 등의 다양한 생산활동을 영위했다는 점이다. 넷째, 솥 생산의 규모가 컸던 것으로 보아, 솥을 통해 제주의 다른 지역과 경제적 교환활동이 이루어졌다고 볼 수 있다. 주민들은 솥을 판 솥돈으로 주로 제주읍내에서 농산물을 구입했다.

또한 선흘곶과 동백동산을 포함한 제주의 곳자왈은 제주의 마을들이 오랫동안 이용해 온 목축과 농경 문화의 장이었다. 제주에서 농경과 함께 소와 말이 사육된 것은 『고려사(高麗史)』 등의 역사서와 고고학적 발굴을 통해 확인되고 있는데, 대규모 목장의 형태로 우마를 사육한 것은 고려 말인 충렬왕 2년(1276년)에 원나라가 군마를 사육하기 위해 제주의 동부지역에 탐라목장을 설치한 때로 거슬러 올라간다. 이후 조선 전기에는 고려시대의 제도를 답습하다가, 세종 때인 1429년에 제주 출신인 고득중이 해안지역의 경작지 확보를 위해 목장을 중산간지대로 옮길 것을 제안하면서, 중산간지대에 십소장(十所場)을 설치하여 관리하게 되었다. 오늘날의 조천 지역에는 2소장이 설치되었다. 이 국영목장은 국가에서 관리했지만, 지역주민들에게도 개방되어 있었기 때문에 주민들이 소와 말을 방목할 수 있었다. 하지만 제주의 목장 제도는 조선 말기에 가뭄과 흉년이 반복됨에 따라 화전농업이 늘어나면서 점차 쇠퇴했고, 1894년부터 관설목장의 주요 제도인 감목관제와 공마제도가 폐지되고, 1897년부터는 공마를 금전납으로 대신하면서 관설목장은 폐지

되게 되었다.<sup>17)</sup>

제주에서 마을주민들에 의한 목장 운영이 언제부터 시작되었는지에 대해서는 의견이 분분하지만, 18세기 말인 정조 때에 제주 주민들에게 목야지(牧野地)에 대한 소유권을 부여하여, 공동목장으로의 분할이 일어났다는 견해가 유력하다.<sup>18)</sup> 19세기 후반부터는 현재까지 남아있는 형태의 마을공동목장들이 형성되기 시작하여 19세기 말에 3곳, 1900년대에 3곳, 1910년대에 1곳, 1920년대에 7곳 등의 형성시기를 확인할 수 있다.<sup>19)</sup> 가장 결정적인 계기는 1933년에 조선총독부가 전라남도 제주도청에 ‘목야지정비계획’을 세우도록 하여 각 마을마다 마을공동목장조합 결성을 지시한 것이라고 할 수 있다. 1934-1943년 사이에 마을공동목장은 빠르게 증가해서 해방 직전에는 123개의 공동목장이 설립되었다.<sup>20)</sup> 중요한 점은 19세기를 기점으로 제주도 목축문화의 중심이 관설목장에서 마을공동목장으로 이동했고 대략 해방을 전후한 시기에 완성되었다는 점이다. 이러한 변동은 선홀리의 커먼즈와 마을공동체 사이의 관계에도 커다란 변화를 가져왔다.

#### 4. 선홀리 커먼즈-커뮤니티 관계의 역사적 변동

선홀리의 주민들과 그들이 함께 이용하고 관리했던 선홀곶-동백동산

17) 강만익, 『朝鮮時代 濟州島 官設牧場の 景觀研究』, 제주대학교 석사학위논문, 2001; 남도영, 『제주도 목장사』, 『제주도』, 제주특별자치도, 2007; 윤순진, 『제주도 마을공동목장 해체의 원인과 사회·생태적 귀결』, 최현 외, 위의 책, 2016a; 최현, 같은 글.

18) 이에 대해서는 윤순진, 앞의 글을 참조.

19) 강만익, 『일제 강점기 제주도 공동목장의 운영실태』, 제19회 『전국향토문화공모전 수상집』, 한국문화원연합회, 2004, 23쪽.

20) 강만익, 『일제시기 제주도 마을공동목장조합 연구』, 제주대학교 박사학위논문, 2011, 74~77쪽.

사이의 관계의 변동은 크게 보면 네 시기로 구분해서 살펴볼 수 있다. 각 시기마다 커먼즈와 커뮤니티 사이의 관계를 변동시켰던 요인들은 상이했다.

### 1) 총유적 관행과 명목적 공유의 시대<sup>21)</sup>: 일제시기

일제시기는 조선시대 말부터 이어졌던 주민들의 선흘곶-동백동산 이용방식이 연속성을 가지고 이어졌던 시기였다. 그러나 일제의 식민통치가 식민지 근대화를 지향하고 있었던 만큼, 선흘곶-동백동산과 마을공동목장을 둘러싼 근대적인 소유권 제도의 도입이 이 시기에 이루어졌다.

1910년에 대한제국을 강제로 병합한 일제는 1911년 9월에 ‘산림령’을 시행했다. 이것은 당시 한국의 임야를 총독부 소유의 국유임야(國有林野)로 강제로 편입시키기 위한 조치였다. 일제시기 이전에 선흘곶은 마을의 총유재산이었다고 볼 수 있지만, 1914년 5월부터 11월 말까지 6개월 동안 이루어진 토지조사사업의 세부측량 결과, 선흘곶 일부가 국유임야로 편입되게 된다. 선흘리 산12번지의 동백동산은 1919년 6월 15일자로 국유지로 편입되었다. 그런데 조천읍 선흘리 임야대장에 따르면, 1934년에 국유지로 편입되었던 산12번지 1필지가 마을주민 49명에게

21) 우리 민법에는 민법(현재 법률 제14409호) 제2편 물권, 제3장 소유권, 제3절 공동소유 항목에서 공동소유의 형태를 공유(제262~270조), 합유(제271~274조), 총유(제275~277조)의 세 가지로 구분하고 있다. ‘공유’는 여러 사람이 지분의 형태로 물건을 소유하는 경우를 말하며, 공유자들이 지분에 대한 처분권을 가지고 있다. ‘합유’는 여러 사람이 조합체로서 물건을 소유하는 경우를 말하며, 합유물과 지분에 대한 처분은 조합체 전원의 동의를 필요로 한다. ‘총유’는 법인이 아닌 사단의 사원이 집합체로서 물건을 소유하는 경우를 말하며, 총유물의 관리 및 처분은 사원총회의 결의에 따르며 각 사원은 총유물에 대한 사용권과 수익권을 가진다. 특별히 조합을 결성하지 않은 마을공동체의 소유는 총유로 해석할 수 있는데, 마을 구성원은 마을의 총유재산에 대해 사용권과 수익권을 가지지만 개인 지분을 주장할 수 없고, 공동체 성원권을 박탈당하면 총유물에 대한 권리 역시 사라지게 된다. 총유의 조항은 1958년의 신 민법에서 처음으로 등장했다.

이양되어 공유지로 바뀌었다. 또한 알마장이 위치했던 산6번지 역시 1919년 7월 31일에 국유지로 편입되었다가, 1932년에 마을주민 9명에게로 소유권이 이전되었다. 산9번지 역시 1919년 12월 22일 국유지로 편입되었다가 1932년에 마을주민 5명에게 소유권이 이전되었다.<sup>22)</sup>

이처럼 일제시기에 이루어진 ‘산림령(1911)’, ‘토지조사령(1912)’, ‘임야조사령(1918)’, ‘목야지정비계획(1933)’ 등을 통해 제주의 숲과 목초지에 근대적인 소유관계가 정립되어 마을 주민들이 총유적 관행으로 이용하던 커먼즈는 점차 국유재산이나 공유재산으로 전환되어 갔다.

먼저, 마을 커먼즈가 국유재산으로 전환되는 과정을 살펴보자. 일반적으로 마을 주민 소유의 재산은 크게 보면 리·동 행정업무에 제공되는 행정기관 소유의 실질적인 리·동소유재산과 마을 주민들의 공동 목적을 위해 공동작업 수입금, 호당 각출금, 마을의 공동목적을 위해 각 개인들이 희사한 재산 등으로 구성된 형식적인 리·동소유재산, 즉 마을총유재산으로 구분할 수 있다. 일제시기에 ‘조선총독부 토지조사령’에 의거하여 1913~18년에 실시된 마을재산에 대한 지적공부 등록 시에 이 양자는 별도의 구분 없이 리·동 명의로 등록되었다. 그리고 조선총독부는 1930년 12월 29일의 ‘읍·면 및 읍·면장에 관한 규정’(총독부령 제103호)에 따라 1931년 4월 1일에 읍·면제를 실시하였고, 읍·면제의 실시에 따라서 당시 리·동 명의로의 재산은 읍·면 명의로 이전되었다. 그리고 이 재산들은, 다음 절에서 살펴볼 몇 가지 조치들을 통해, 해방 이후에 지자체 소유의 공유(公有)재산이나 국유재산으로 전환된다.

다음으로, 식민지 시기에 이루어진 근대적 소유관계의 정립 과정에서 마을 커먼즈는 다양한 형태의 공유재산으로 전환되거나 새롭게 조성되었다. 대표적으로, 1930년대에 이루어진 일제의 농촌진흥운동(1932-1940)과 축산정책에 따라 목초지 이용자들이 마을목장조합으로 조직되

22) 강창화 외, 앞의 책, 108쪽.

면서, 각 목장조합별로 공동목장을 마련하게 된다. 이때 공동목장의 부지는 읍·면·리가 보유한 마을의 총유재산, 개인들로부터 매입한 매수지와 차수지, 기부지 등으로 형성되었으며, 제주도 전체적으로 116개의 마을공동목장이 구성되었다. 선흘리가 속한 조천읍에서는 조천 제1목장과 조천 제2목장, 대흘목장 등 3곳이 조성되었다. 1943년 일제가 작성한 『제주도 공동목장 관계철』<sup>23)</sup>에 따르면, 조천 제1목장은 교래, 와흘, 대흘 지역에서, 제2목장은 선흘, 교래 지역에서 조성되었다. 조천 제2목장은 선흘리 마을주민들이 이용하던 알마장과 옷마장을 모두 포괄하고 있던 것으로 보이는데, 신흥, 함덕, 북촌, 선흘, 와흘 등의 마을이 공동으로 사용했고, 목장조합은 1935년 5월에 설립되었다. 당시 조합원은 626명이었는데, 토지를 제공한 대부분의 소유주들이 선흘리 거주자였다.

일제의 『공동목장 관계철』에 나타난 공동목장 조성 당시의 자료에는 마을공동목장이 확보한 부지의 소유형태와 확보 방법이 자세하게 나타나 있다. 확보된 부지의 총면적은 185.9km<sup>2</sup>에 달하여 제주도 총면적(현재 1,845.88km<sup>2</sup>)의 10%에 해당한다. 조천면은 제주읍과 11개 면 가운데 가장 큰 면적인 45.9km<sup>2</sup>의 공동목장 부지를 확보했다. 마을공동목장 부지의 확보 방법에는 매수, 차수, 기부의 방법이 사용되었다. 매수지(買收地)는 행정의 압력을 배경으로 지역 주민들로부터 염가로 매입한 땅이며, 차수지(借受地)는 주민들이 관행적으로 이용하던 토지를 토지조사와 삼림조사를 거쳐 공유지(公有地)로 전환한 것을 목장조합이 다시 빌리는 형태였고, 기부지는 개인들로부터 소유권을 넘겨받거나 마을회 소유의 토지에 대한 사용권과 수익권을 넘겨받은 땅이었다.<sup>24)</sup> 제주도 전체를 놓고 보

23) 1943년에 제주읍공동목장조합연합회에서 조사한 『共同牧場 關係綴』 자료는 현재 제주도청 축정과에서 보관하고 있으며, 일제시기 제주도 공동목장의 실태를 파악할 수 있는 가장 중요한 자료다. 이 자료에는 공동목장별로 토지소재지(면, 리), 지목, 지번, 지적, 소유자, 비고(매수, 차수, 기부) 등의 항목을 기록하고 있다.

24) 강만익, 같은 책, 2013, 146~164쪽.



면, 매수지가 30%, 차수지가 51%, 기부지가 19%를 차지한다. 선흘리가 속한 조천면의 경우, 매수지 33%, 차수지 64%, 기부지 3%를 보이는데, 차수지가 많고 기부지가 적다는 특징을 보인다. 이것은 조천면의 경우에 주민들이 이용하던 기존의 토지와 삼림 대부분이 국공유지로 편입되었다는 사정과 관련이 있다. 『공동목장 관계철』을 꼼꼼하게 조사한 강만익에 따르면, 당시 제주도와 조천면 소재 공동목장의 소유주체별 상황은 다음과 표와 같다.

<표 2> 제주도와 조천면 마을목장조합 국공유지·사유지 확보실태(m<sup>2</sup>)

지역	공동목장	國有	道有	面有	里有	私有	合計
조천면	총면적	3,951,527	471,900	17,796,029	4,500	23,716,821	45,940,777
	%	8.6	1	38.7	0.1	51.6	100
제주도	총면적	7,561,982	5,047,046	42,841,843	31,223,963	99,223,140	185,897,974
	%	4	3	23	17	53	100

출처: 『공동목장 관계철』, 강만익, 앞의 책, 300쪽의 표를 재구성.

위의 <표 2> 가운데 국유지, 도유지, 면유지는 토지조사사업을 통해 공적 영역으로 귀속된 토지에 해당하며 리유지는 마을 명의로 사정받은 토지를 말한다. 제주도 전체 상황과 비교했을 때, 조천면의 경우에는 마을 명의로 리유지가 거의 없고 국공유지가 많아서 이것을 빌리는 형태로 마을공동목장을 조성했다는 점을 알 수 있다. 그리고 절반이 넘는 부지는 사유지의 형태를 띠었다. 정확한 비율이나 규모는 확인할 수 없지만, 이 사유지 가운데 일부는 앞에서 살펴본 것처럼 몇몇 마을사람들이 공동으로 소유하는 형태가 되었던 것으로 보인다. 이와 같은 등기 방식은 제주도 전역에서 관찰되는데, 근대적인 소유관념이 미비한 상태에서 문자를 해독할 수 있거나 세금과 입회비를 지불할 정도의 재산을 가진 사람들을 중심으로 등기가 이루어졌고, 이것은 숲과 목장이 마을 사람 모두의 것이라는 인식과 관행 속에서 용인되었다.<sup>25)</sup>

위와 같은 일련의 변동을 요약하면 ‘마을공동목장의 제도화’라고 할 수 있을 것이다. 이 과정은 지역 공동체의 생산과 생활양식 및 이용관행에서도 몇 가지 중요한 변화를 가져왔다.

첫째, ‘관설목장 체제’에서 ‘마을공동목장 체제’로 목축환경이 변화하면서 이전 시기보다 제주도민의 우마 사육이 크게 늘었고, 주민들의 생계에서 목축이 차지하는 비중 역시 훨씬 커졌다. 일제에 의해 주도된 위로부터의 공동목장 설립 정책은 조선의 우마를 일본으로 수출하여 식량을 확보하기 위한 일제의 축산정책의 일환이었지만, 특히 소의 사육이 보편화되어 1920년대에 100여 두에 불과했던 제주산 소의 일본으로의 수출은 1930년대에는 한 해에 1,500여 두를 상회할 정도가 되었다.<sup>26)</sup> 1930년대의 통계자료에 따르면, 제주도의 소 사육 두수는 40,924두로 조선 전체의 30%, 말은 22,500필로 조선 전체의 40%를 차지했다고 한다.<sup>27)</sup> 해방 전후 제주 인구를 20만으로 추정하면 대략 한 농가당 1~2마리의 소를 키웠다고 할 수 있다.

둘째, 우마 사육의 확대는 농경과 목축이 결합된 제주 특유의 순환적 경제를 확대했다. 제주도의 토양은 화산회토(火山灰土)로 바람에 잘 날리고 배수가 잘되어 수분이 부족하기 때문에, 말과 소를 이용하여 땅을 밟아주는 진압농법(鎭壓農法)을 사용해 왔다. 이러한 농법과 방목을 위해서는 협력적인 조직이 필요했는데, 목장조합을 구성하기 이전에도 제주인들은 ‘모듬태’라는 방식으로 15~20명의 소 주인들이 조를 짜서 자신들이 소유한 모든 소들을 공동으로 방목을 하면서 관리해 왔다. 마을주

25) 등기된 숲과 목초지라 하더라도 관리를 위해 일정한 의무를 질 경우에는 마을 사람들이 이용할 수 있었다. 다만, 목장조합의 조합원이 되기 위해서는 일정 금액의 입회비를 내거나 일정 규모의 임야와 노동력을 제공해야 했다. 윤순진, 앞의 글, 190~194쪽.

26) 강만익, 『일제시기 목장조합 연구』, 경인문화사, 2013, 24쪽.

27) 부혜진·강창화·정광중, 「제주도 중산간 꽃자왈 지대의 마을공동목장 운영과 방목 활동을 통한 생활상 연구」, 『한국지역지리학회지』 22-2, 한국지역지리학회, 2016, 355쪽.

민들이 목장조합을 설립한 이후에는 각 목장조합별로 조합원의 권리와 책무, 자격, 공동목장의 운영방식 등에 관한 규정을 마련했다. 공동목장과 관련한 조직들은 마을 공용목초지의 공동체적 이용이라는 측면과 더불어, 한 가구가 하기 힘든 일을 함께 해결한다는 공동노동조직이라는 특성도 지니고 있었다.<sup>28)</sup> 또한 말과 소의 배설물을 농경을 위한 거름으로 사용하고, 농작물의 일부를 사료로 사용함으로써 목축과 농경 사이의 순환적인 관계를 형성했다.

선흘리 마을공동체의 여러 관계들 역시 보다 가시적이며 제도화된 형태를 띠게 되었다. 선흘곶-동백동산 역시 방목과 목축활동이 활발하게 이루어지는 장소였는데, 마을 주민들은 선흘리의 마장(馬場)을 ‘웃마장’과 ‘알마장’으로 구분하고<sup>29)</sup>, 선흘리 주민들은 알마장을 이용해 말과 소를 길렀다. 선흘곶에는 우마의 먹이인 출(꿀의 제주어)과 비가 오면 물이 고이는 습지가 풍부했기 때문에 방목이 가능했다. 원래 선흘리의 방목활동은 제주의 다른 마을들과 그다지 다르지 않았다. 음력 2월에는 알마장 방목지에 불을 놓는 ‘방앳불 놓기’(放火, 火入)를 했는데, 공동목장 단위의 불놓기에는 마을에서 집집마다 의무적으로 출력하여 마을의 공동체성을 확인하는 계기로 삼았다. 봄철이나 가을철에 대기가 건조한 시기에는 산불로부터 선흘곶을 지키는 것이 매우 중요한 일이어서, 마을 사람들이 순번제로 곶자왓을 순찰하기도 했다.

제주의 여타 지역과 마찬가지로 이곳에서도 ‘테우리’라 불리는 사람을 두어 마을공동목장을 관리하고 방목을 책임지게 했다. 이들은 공동목장 내에 지어진 ‘테우리 막’에 살면서 마소를 관리했다. 이들은 알마장과 동백동산 곶자왓의 지리적 환경, 특히 우마에게 물을 먹일 수 있는 습지의

28) 윤순진, 앞의 글, 190~194쪽.

29) 알마장은 선흘리인 산6번지 곶자왓과 산8, 산10, 산13번지 일대이고 웃마장은 알밥오름 동쪽부분인 선흘리 산30, 산31, 산34, 산36, 산39, 산41, 산43, 산45번 일대에 해당한다.

이름과 위치, 상태 등을 정확하게 알고 있었다. 또한 다른 마을들과 마찬가지로 1930년대 공동목장조합이 만들어진 후에는 목감(牧監)을 두어 방목을 전담케 했으며, 목감에게는 관리할 우마의 수에 따라 탈곡한 보리로 샅을 지급했다. 방목을 하기 힘든 겨울철에는 집에서 소와 말을 먹일 출을 마련해야 했는데, 선흘1리 사람들은 알마장과 알밤오름, 윗밤오름 일대에서 필요한 출을 확보했다.<sup>30)</sup>

선흘곶에서 행해졌던 목축 역시 농경과 결합되어 있었는데, 거름을 얻기 위해 소와 말을 밭으로 몰아넣은 다음 이들의 배설물을 이용해 농사용 거름을 얻는 ‘바령밭’을 운영했다. 특히 앞에서 언급한 산전(山田)의 존재는 선흘곶에서 소규모의 농경이 행해졌음을 보여준다. 산전농업은 화전의 한 형태인데 곳자왈 내에 돌담을 쌓아 불넣기를 통해 잡초를 제거하고, 주변 습지의 물을 이용해 농사를 지었다. 제주도내 곳자왈 가운데 선흘곶에서 유일하게 벼농사를 지었는데, 선흘1리 주민들은 선흘곶과 인접한 산6번지 알마장 일대에서 습지인 ‘강뚝’을 이용했다. 선흘곶 습지의 물이 가뭄에도 쉽게 마르지 않았기 때문에 가능했다.<sup>31)</sup> 곳자왈 내에서 개척한 논은 먼저 만든 사람에게 경작권이 인정되었고, 자식에게 경작권을 물려주는 경우도 있었다.<sup>32)</sup> 곳자왈에 대해서는 소유권을 주장하는 일이 없었지만, 돌담으로 경계가 마련된 산전에 대해서는 개인적인 권리주장이 가능했던 것이다. 이러한 산전은 자연 그대로의 지형을 이용해 소규모로 행해졌기 때문에 곳자왈 환경을 파괴할 정도로 확대되지는 않았다.

이처럼 ‘제도화’가 초래한 변동에 대응하는 과정에서 마을의 공(共)적인 관계들이 일정 부분 공식적인 모습으로 바뀌기도 했지만, 이전 시기

30) 강창화 외, 앞의 책, 72~78쪽.

31) 선흘곶, 동백동산은 숲이 울창하게 우거져 있어서, 숲 속으로 들어가면 공기 중의 습도가 높다는 것을 느낄 수 있을 정도다.

32) 강창화 외, 앞의 책, 78~81쪽.

부터 지속되던 비공식적 관행들이 지속된 것이 이 시기의 특징이었다.

## 2) 마을·숲 관계의 파괴와 재생 노력: 4·3부터 1971년까지

해방 이후의 시기에 선흘리 마을공동체와 선흘곶-동백동산 관계를 변동시킨 결정적인 요인은 4·3과 5·16군사쿠데타라는 정치적 변동이었다.

먼저, 20세기 제주사회를 뒤흔든 가장 대표적인 사건이었던 제주4·3 사건은 선흘리에도 엄청난 고통과 충격을 주어 마을공동체를 완전히 파괴했으며, 그럼으로써 커먼즈-커뮤니티 관계에도 중대한 영향을 미쳤다.<sup>33)</sup> 1948년 11월 21일에 군인들이 마을을 불태우고 해안마을로 소개하라는 명령을 내렸을 때, 주민들은 오히려 숲으로 숨어들었는데, 그것

<그림 1> 도틀굴과 목시물굴 입구



도틀굴(반못굴) 입구



목시물굴 입구

출처: 선흘곶 누리집. <http://www.ramsar.co.kr/?mid=KR0107>

33) 2003년 10월 15일에 확정된 『제주4·3사건 진상조사보고서』에서는 제주4·3사건을 “1947년 3월 1일 경찰의 발포사건을 기점으로 하여, 경찰·서청의 탄압에 대한 저항과 단선·단정 반대를 기치로 1948년 4월 3일 남로당 제주도당 무장대가 무장봉기한 이래, 1954년 9월 21일 한라산 금족지역이 전면 개방될 때까지 제주도에서 발생한 무장대와 토벌대간의 무력충돌과 토벌대의 진압 과정에서 수많은 주민들이 희생당한 사건”으로 규정하고 있으며, ‘초토화 작전’을 동반한 이 대규모 학살에 의한 희생자 수는 2만5천~3만 명으로 추정되고 있다. 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 『제주4·3사건 진상조사보고서』, 2003, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 363~367쪽.

은 숲이 그만큼 주민들에게 익숙하고 친숙한 공간이었기에 가능한 결정이었다. 또한 동양 최대의 난대림 군락지로 알려진 선흘곳에는 거문오름 용암동굴계가 뻗어 내려와 벵딕굴, 목시물굴, 도틀굴 등 크고 작은 천연 동굴이 밀집해 있었다. 주민들은 목시물굴과 도틀굴로 피신했다. 그리고 며칠만 임시로 몸을 숨기면 다시 마을로 돌아가서 평화롭게 살 수 있을 것이라고 생각했다.

1948년 11월 25일 도틀굴로 피신했던 주민이 물을 길다가 군인에게 발각되었다. 토벌대는 도틀굴을 포위하고 굴 안으로 수류탄을 던졌다. 끌려나온 25명의 주민 가운데 18명이 그 자리에서 총살을 당했다. 남은 주민들은 함덕초등학교로 압송되었고, 다른 주민들의 행방을 찾기 위한 고문이 이어졌다. 누군가의 실토에 의해 남녀노소 150여 명이 은신했던 목시물굴의 존재가 드러났다. 토벌대는 굴을 포위하고 수류탄과 기관총을 난사했다. 끌려나온 주민 가운데 17세 이상의 청장년 40여 명이 이 자리에서 총살을 당했다. 그리고 토벌대는 희생자들의 주검 위에 기름을 부어 불을 질렀다. 이 자리에서 달아나 벵벵딕굴에 숨었던 사람들, 군부대에 의해 함덕으로 끌려갔던 사람들도 이후에 집단 학살을 당했다.<sup>34)</sup> 살아남은 사람들은 군의 명령에 의해 당시 알선흘이라 불리던 낙선동에 가로 150m, 세로 100m 가량의 성을 쌓는데 동원되었고, 그곳에 수용되었다. 선흘1리의 여러 마을들 가운데 4·3 이후에 복구된 마을은 본동 하나 뿐이었고, 1950년대 초에 가서야 이주가 허락되었다.

4·3사건이 커먼즈-커뮤니티 관계에 미친 결정적인 영향은 이처럼 마을 공동체 자체가 거의 완전하게 파괴되었다는 점, 그리고 동백동산이 4·3의 기억을 지속적으로 환기시키는 장소라는 의미를 획득했다는 점에 있다. 마을 주민 가운데 한 사람은 1980년대까지 4·3 희생자들의 유골이 쉽게 발견되곤 했다고 증언한다.

34) 제주특별자치도·제주역사문화진흥원, 『선흘1리』, 도서출판 각, 2010, 67~73쪽.

“불과 10여 년 전까지만 해도 인근 숲이나 동굴 속에는 해골바가지와 그들이 남긴 사기그릇과 손가락이 발견되곤 했지요. 그때는 철 모르는 어린 때라 그게 무엇인지도 모르고 작대기에 꿰어서 메고 다니기도 했습니다. 나중에 보니 해골바가지였어요.”<sup>35)</sup>

마을활동가들에 따르면, 아직까지도 4·3 당시의 기억과 트라우마 때문에 숲으로 들어가지 못하는 주민들이 있다고 한다. 그런 의미에서 동백동산은 선흘리 주민들에게 ‘금단의 숲’이자 ‘악몽의 숲’이었다고 할 수 있다.

또한 이 시기에는 마을숲과 마을공동목장에 대한 추가적인 ‘제도화’ 과정이 진행된다. 5·16군사쿠데타에 뒤이은 ‘지방자치에 관한 임시 조치법’에 의해 마을의 커먼즈는 다시 한 번 국공유재산으로 전환된다. 1961년 9월 1일 박정희 군사정권에 의해 실시된 ‘지방자치에 관한 임시 조치법’(법률 제707호)의 시행으로 일제시기에 읍·면 소유의 재산으로 전환된 커먼즈는 다시 시·군에 귀속되었다. 이후에도 ‘임야 소유권이전등기 특별법’(1969년)과 ‘부동산 소유권 이전등기 특별법’(1978년)이 시행되면서 커먼즈의 소유권은 점차 근대적인 소유제도 아래로 재편되었다. 이러한 조치들에 의해 제주도 전체적으로 보면 시·군으로 귀속된 재산이 1,383필지, 23.005km<sup>2</sup>, 6.969백만 평에 달하며, 이 가운데 선흘리가 속한 당시 북제주군이 12.133km<sup>2</sup>로 제주도 전체의 약 52.7%를 차지했다.<sup>36)</sup>

군사정권에 의한 일방적인 귀속조치는 4·3에서 회복 중이던 마을공동체들로부터 커먼즈를 강탈한 행위로서, 주민들의 강한 불만을 불러왔다.<sup>37)</sup> 우선, 이러한 움직임에 대해 선흘리에서는 마을에서 일정한 금액

35) 주민 고태복씨의 증언. 김순남, 앞의 글, 64쪽에서 재인용.

36) 문태수, 『시·군 귀속 마을총유재산 환원』, 『제주도 지방의정』 4, 1995, 제주도지방의정연구소, 199~200쪽.

37) 이에 따라 마을별로 민원과 행정소송이 잇따라 제기되었고, 마을과 행정기관 사이의 대립과 갈등이 늘어나게 되었다. 이러한 분쟁을 해결하기 위해서 1994년 8월에 ‘시·

을 차출할 수 있는 사람들끼리 자금을 출자해서 연명등기로 일부 공동목장을 공동소유지로 전환했다.<sup>38)</sup> 또한 주민들의 불만을 무마하기 위해서, 귀속재산은 마을 주민들에게 무상으로 임대를 주거나 임대계약을 맺고 소액의 임대료를 지불하는 형식으로 전환되었다. <표 3>에 나타난 귀속재산의 활용 실태를 보면 공동목장과 목초지 비율이 71%에 달한다. 귀속재산의 대부분은 관습적으로 마을 주민들이 함께 사용해 오던 커먼즈였음을 알 수 있다.

<표 3> 귀속재산의 활용 실태(단위: 천㎡)

구분	계		제주시		서귀포시		북제주군		남제주군	
	필지	면적	필지	면적	필지	면적	필지	면적	필지	면적
계	1,383	23,005	318	2,548	118	4,134	446	12,133	501	4,190
경작지	28	592			1		16	545	11	47
주택부지	129	39	74	9	9	2	35	12	11	16
<b>공동목장</b>	<b>43</b>	<b>11,862</b>	<b>2</b>	<b>1,304</b>	<b>1</b>	<b>198</b>	<b>28</b>	<b>7,148</b>	<b>12</b>	<b>3,212</b>
공동묘지	45	450	4	36	14	232	9	102	18	80
연못	51	63					41	41	10	22
마을제단	20	64	3	1	3	1	11	12	3	50
<b>목초지</b>	<b>279</b>	<b>4,503</b>	<b>29</b>	<b>577</b>	<b>5</b>	<b>456</b>	<b>81</b>	<b>2,789</b>	<b>164</b>	<b>681</b>
도로	127	19	54	4			64	10	9	5
기타	661	5,413	152	617	85	3,245	161	1,474	263	77

출처: 문태수, 앞의 글, 201~202쪽에서 재인용.

4·3이나 5·16과 같은 정치적 격변, 숲이 지니는 의미의 부정적 변화를 맞이하여 선흘리 주민들은 한편으로는 숲을 이용하여 생계와 생존을 유지할 수밖에 없었고 다른 한편으로는 마을 공동체의 재건에 나서야 했다.

군 귀속 리·동유재산 환원처리지침<sup>38)</sup>이 마련되었지만, 1994년 1~3월 사이에 민관합동조사를 통해 마을총유로 입증된 6필지, 0.065km<sup>2</sup>와 환원 소송을 통해 돌려받은 5.819km<sup>2</sup>만 마을로 환원되었다. 위의 <표 3>은 이 과정에서 확인된 것을 정리한 것이다.

38) 김순남, 「동백숲을 끼고 자존심을 일궈가는 곳」, 『월간제주』 141, 월간제주사, 1990, 65쪽.



선흘곶과 동백동산은 여전히 선흘리 주민들에게 필수적인 생계와 생활의 장이었다. 선흘곶은 목재의 공급처로서 주민들은 동백동산의 수목을 이용해서 집을 짓거나 농기구를 만들었다. 선흘곶은 야생동물의 먹이가 풍부해서 노루, 오소리, 꿩, 족제비 등이 서식했고, 마을 사람들은 총이나 사냥개 등을 이용해 1960년대까지도 노루를 사냥했다. 또한 쑥, 고사리, 꿩마늘(달래)와 같은 산나물, 식용열매, 약용식물을 채집하는 장소이기도 했다. 특히 1970년대 이전까지 선흘곶을 비롯하여 곶자왈과 이어진 오름과 목초지는 땔감을 구할 수 있는 유일한 장소였다. 숲에서 수집하는 솔방울이나 말라죽은 나뭇가지 등은 겨울철 난방과 식사 준비, 우마의 여물 준비에도 반드시 필요한 것이었다. 이처럼 선흘곶, 동백동산은 선흘리 주민들의 생존과 생계에 없어서는 안 될 다양한 자원과 수단을 제공하는 생계자급 커먼즈였고, 그 자체로 생명의 보고(寶庫)였다.<sup>39)</sup>

또한 4·3으로 해체된 마을공동체를 복원하기 위해서 마을 내부의 조직들도 정비되었다. 산림계의 재조직이 대표적인 사례다. 『제주도 통계연보』의 자료에 따르면, 전쟁 직후인 1954년에 제주의 산림계는 168개로 계원은 24,500에 달했다. 산림계는 점차 확대되어 1961년에는 197개 27,222명, 1964년 19개 37,110명, 1970년에 198개 44,400명으로 늘어났다.<sup>40)</sup> 선흘리에서는 마을 주민들이 선흘리 마을로 돌아온 직후인 1953년에 산림계가 조직되었다. 선흘1리의 산림계는 웃동네인 상동의 상산림계와 알동네인 하동의 하산림계의 2개 조직으로 편성되었다. 상산림계는 산26, 27, 28, 29번지 일대의 임야를 관리했고, 하산림

39) 지난 2002년 처음으로 학계에 보고된 제주고사리삼은 동백동산에서 처음 발견되었으며, 오직 제주도에만 자라는 특산식물로 식물학적인 가치도 크고 제주식물의 상징이 되었다.

40) 이후 산림계는 산림조합이 결성되는 1970년대 후반으로 가면 급격히 축소된다. 1976년 198개 41,400명에 달하던 산림계는 1979년에는 30,700명으로 축소되고, 산림조합은 1976년에 2개 29,145명이던 것이 1979년에는 109,834명으로 팽창했다.

계는 산6, 산10, 산12번지 일대의 알마장 임야와 동백동산 꽃자왈을 관리했다.

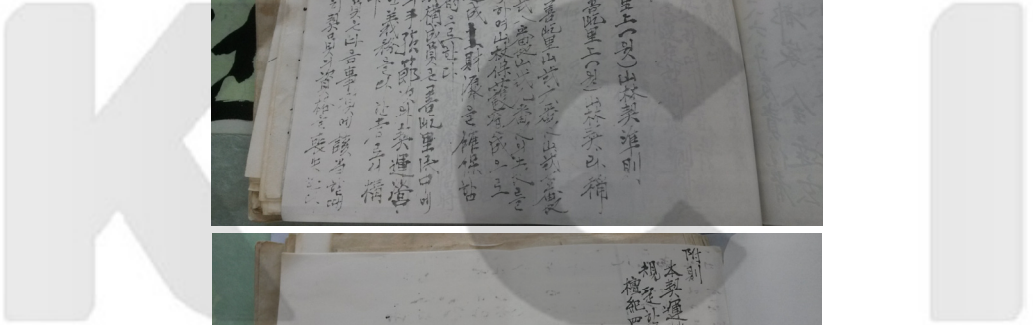
<그림 2> 선흘리와 선흘곶의 공동목장 및 산림계 관할지역 구분도



출처: 강창화 외, 앞의 책, 109쪽의 그림을 필자가 수정·보완한 것.

여기에서는 2016년까지 선흘리 마을 리장을 지낸 박현수씨가 제공해 준 상산림계 관련 문서와 『선흘곶자왈의 역사문화자원』(2014)에 나타난 하산림계 관련 문서를 비교하면서, 선흘리 주민들의 선흘곶 이용 실태와 마을공동체의 사정을 살펴보려 한다.<sup>41)</sup> 『선흘 상산림계 문서철』에는 산림계의 내부 규약을 정한 『선흘리 상산림계 준칙』과 산림계 명부, 임대 계약서, 산림계 회의록 등이 포함되어 있다.

41) 이를 편의상 『상산림계 문서철』과 『하산림계 문서철』이라 칭할 것이다. 각 문서철에는 삼림계로 표시되어 있으나, 현재의 용법에 맞추어 산림계로 표기한다.

[illegible]

회장에 해당하는 도가(都家)와 실무를 책임지는 소임(小任), 재무를 두었다. 『선흘리 상산림계 준칙』은 산림계의 운용과 관련한 16개의 조항을 마련하고 있는데 이에 따르면, 산림계의 목적은 산림의 보호와 육성에 있으며(제2조), “계 구성원은 선흘리민 중에 소정의 수속절차와 계 운영에 대한 의무를 다한 자로서 구성한다”(제3조)고 규정하고 있다. 가장 중요한 총회와 관련한 규정(제6~12조) 이외에도, 순찰반을 편성하여 화재와 도벌을 막을 수단을 마련하고자 했다(제12~13조). 하산림계의 좌목 제4조에는 계원이 다른 마을로 이주할 경우에 자격이 상실되며, “상산림과 개인 산림은 부락에 양도하는 동시에 본산림도 무조건 양도”한다는 내용이 들어가 있다. 이를 통해 비록 산림계가 두 개로 분할되어 있지만, 모든 숲이 마을의 소유라는 것을 밝히고 있다는 점이 주목된다.<sup>43)</sup> 산림계의 재조직 과정은 마을공동체 내에서 협력관계의 재창출, 마을 내 규칙의 정비, 마을 사람들이 이용하고 관리하는 커먼즈로서 선흘곶-동백동산과의 관계 회복을 목표로 한 노력이 지속되었다는 점을 보여준다.

### 3) 자본주의적 근대화와 국가 환경정책의 영향: 1971년부터 2010년까지

1971년에는 선흘리와 선흘곶-동백동산에 매우 중요한 두 가지 변화가 찾아왔다. 첫째, 1970년대부터 선흘리에도 근대화의 압력이 밀려왔는데, 대표적으로 1971년에 선흘리에 상수도가 설치된 것은 매우 상징적인 일이었다. 이때부터 주부들은 더 이상 식수를 구하기 위해 식수원으로 이용하던 ‘밭못(반못)’과 동백동산의 습지를 찾을 필요가 없어졌다.

42) 『하산림계 문서철』의 1953년 좌목에는 단기 4285년을 1953년으로 표시하고 있는데, 오늘날의 계산법에 따르면 1952년에 해당한다. 그러나 좌목에서 명시적으로 단기와 서기를 병기하고 있어서 당시의 계산법을 따른다.

43) 그러나 이 규정은 1961년 규정에서는 삭제되는데, 두 산림계의 통합이 불확실한 상황에서 마을로 양도한다는 내용이 실효성이 없는 것으로 판단한 것으로 보인다.

둘째, 선흘곶 가운데 동백동산이 제주도 지정 기념물이 되어 동백동산에 들어가서 물을 길거나 나무와 나뭇잎을 채취하는 것이 불가능해졌다는 것이다. 제주도는 1971년 8월 26일 동백동산을 제주의 문화재로서 기념물 제10호로 지정했는데, 동백동산이 가진 환경적 및 학술적 연구의 가치를 인정했기 때문이었다. 제주도 문화재과에 따르면, 동백동산은 제주도에서 평지에 남아 있는 난대성 상록활엽수로서는 가장 면적이 광활할 뿐 아니라 갖가지의 나무들이 자라나서 제주도의 중산간이 파괴되기 이전의 원식생의 형태를 추정할 수 있는 임상(林相)으로서는 거의 유일한 곳이다.<sup>44)</sup> 1974년 4월 13일에는 선흘리 백서향 및 변산일엽군락이 제주도 지정 기념물 제18호로 지정되었다.

동백동산과 그 주변의 임야가 기념물로 지정되자 이전처럼 숲으로 들어가 채취를 하거나 숲을 굽고 우마를 사육하는 일이 불가능해졌다. 이러한 변화는 주민들의 생계에도 심대한 타격을 주었고, 숲을 다시 이용하고 개발하려는 주민들의 불만은 갈수록 늘어갔다. 1990년에 발간된 한 자료에는 당시 주민들의 불만이 잘 드러나 있다.

“보시다시피 이렇게 아까운 동백숲이 자연보호 구역으로 묶여져 있어 마을주민들은 안타까운 마음을 금할 수가 없습니다. 주변 임야지만 해도 36만 평이나 됩니다. 선흘리 주민들의 생각은 하루빨리 이곳을 관광단지로 조성 활용할 수 있어서 제주도민과 관광객들의 평온한 휴식처가 되었으면 합니다.”<sup>45)</sup>

44) 동백동산의 식생은 주로 구실잣밤나무, 종가시나무, 후박나무, 빗죽이나무, 동백나무 등 난대성 수종이고, 나무 밑에는 새우난초, 보춘화, 사철란 등이 자라고 있다. 또한 동백동산의 숲 안은 물론 숲 주위에는 백서향나무, 변산일엽 등 희귀식물이 자생하고 있다. 자세한 내용은 제주도청 누리집 참조. <http://www.jeju.go.kr/culture/culturalAssets.htm?category=22&page=4&act=view&seq=27770>

45) 당시 주민 박현수씨의 증언. 김근실, 앞의 글, 61쪽에서 재인용.

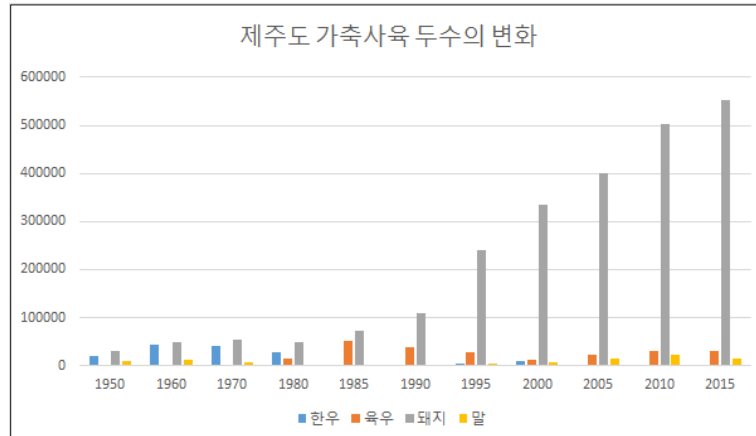
1971년의 두 가지 변화를 비롯하여, 1970년대는 다양한 형태의 근대화 압력이 도래한 시기였다. 우선, 1960년대부터 시작된 감귤 재배가 1970년대 전반기부터 급격하게 면적을 확장하였고 기존의 목초지와 농경지가 과수원으로 변모했다. 주민들의 생계수단과 생산양식에서 중대한 변화가 있었던 것이다. 또한 화학비료와 농기계가 도입되면서 우마의 사육 필요성이 줄어들었다.

숲과 목초지를 배경으로 공동노동과 공동으로 생계를 이어가던 생산양식과 생활양식은 급속하게 변화했고, 국가 주도의 근대화 사업들은 여러 차례의 충격을 통해 이 과정을 압박했다. 그리고 그 영향은 때론 매우 파괴적으로 나타났다. 예컨대, 선흘리에서는 새마을사업의 일환으로 월동배추와 수박 등의 작물을 집중적으로 심기 시작했는데, 한때 이런 작물들은 선흘리에 상당한 수입을 가져다주기도 했다. 그러나 1982년과 85년에 잇따른 배추파동에 선흘리 주민들은 상당한 타격을 입었다. 주민들은 20만 포기의 배추가 눈앞에서 썩어 들어가는 것을 지켜봐야만 했다.<sup>46)</sup> 특히 1980 중반, 수요를 예측하지 못한 정부의 축산장려정책이 ‘소값파동’으로 귀결되면서 선흘리를 포함한 제주 전역의 목축문화는 심대한 타격을 입었다. 정부의 축산장려정책에 따라서 선흘리 마을공동목장, 선흘2리 마을공동목장, 교래리의 새마을계목장 등 제주 전역에서 마을공동목장이 재조직 되었고, 1983~1984년 2년 동안 육우 5천 두가 도입되어 농가에 분양되었다. 그러나 1985년의 1차 소파동으로 인해 소를 분양받은 농가들은 파산했고, 대출을 통해 재기하려던 농가들은 1990년의 2차 소파동으로 인해 빚더미에 올라앉게 되었다.<sup>47)</sup>

46) 김근실, 『가난에서의 탈피를 원하는 선흘리 사람들』, 『월간 관광제주』 54, 제주관광사, 1989, 61쪽.

47) 제주특별자치도 문화관광해설사회, 『제주 동부지역의 공동목장사』, 제주특별자치도 문화관광해설사회, 2010, 70~73쪽.

<그림 4> 제주도 가축사육 두수의 변화



출처: 1950-2000년 자료는 제주도청 축정과, 『축산기본현황』, 2002; 2005-2010년 자료는 제주도의 2011년 『통계연보』; 2015년 자료는 제주도의 2016년 『통계연보』. 2005년 이후 육우 수는 한우와 육우를 합한 숫자임.

<그림 4>는 1980년대 중반 목축문화에서의 구조변동, 즉 1980년대 중반을 기점으로 ‘소값파동’에 따른 한우 사육농가의 소멸, 소에서 돼지로 축산의 중심 이동을 보여준다. 또한 아래의 <표 4>에서는 가축 사육농가의 급격한 감소와 더불어 한 농가당 평균 사육두수의 급격한 증가를 확인할 수 있다. 즉, 1960-70년대에 농가당 1~2마리의 소와 돼지를 기르던 문화는 소멸하고, 1980년대 중반을 기점으로 마을공동목장 주도의 목축에서 기업 주도의 목축으로 중심이 이동했던 것이다.<sup>48)</sup> 이것은 숲과 연결된 목초지, 즉 마을공동목장이 주민들의 생산양식·생활양식 속에서 형성하고 있던 커먼즈-커뮤니티의 순환적이며 통합적인 관계가 점차 상실되었다는 것을 의미한다. 요컨대, 이 시기를 기점으로 제주

48) 기업목장은 1962년의 이시돌목장을 시작으로 1973년 제동목장 등 1978년까지 18개의 목장이 이미 설립되었다. 제주특별자치도 문화관광해설사회, 같은 책, 71쪽.

도 전체적으로 보면, 생계자급형 커먼즈로서의 마을공동목장 체제는 소멸했던 것이다. 그리고 소유주들의 공유재산으로만 취급될 가능성이 커지게 되었다.

<표 4> 제주의 가축 사육 농가의 농가당 평균 사육두수

년도	소(한우+육우)			말			돼지		
	사육 두수	농가 수	농가 평균	사육 두수	농가 수	농가 평균	사육 두수	농가 수	농가 평균
1960	43,234	23,064	<b>1.87</b>	12,077	4,736	<b>2.55</b>	48,794	44,165	<b>1.10</b>
1980	42,669	17,720	<b>2.41</b>	2,401	1,541	<b>1.56</b>	47,100	26,556	<b>1.77</b>
1985	55,076	14,075	<b>3.91</b>	1,541	494	<b>3.12</b>	72,205	11,068	<b>6.52</b>
1990	41,318	8,351	<b>4.95</b>	2,439	295	<b>8.27</b>	109,192	1,572	<b>69.46</b>
1995	36,390	3,169	<b>11.48</b>	3,929	217	<b>18.11</b>	239,808	381	<b>629.42</b>
2000	27,289	1,145	<b>23.83</b>	7,348	298	<b>24.66</b>	335,645	394	<b>851.89</b>

출처: 제주도청 축정과, 앞의 자료, 3쪽에서 변형. 돼지의 1980년 자료는 누락되어 『제주도 통계연보』에서 가져온 1981년 자료임.

이러한 목축 환경의 변화에 주민들은 어떻게 대응했을까? 앞에서 언급했던 「상산림계 문서철」과 「하산림계 문서철」에는 1980년대와 1990년대에 작성했던 다수의 정기총회와 임시총회 회의록이 포함되어 있다. 이 회의록 자료들은 이 당시 산림계 구성원들의 관심사와 상황이 어떠했는지를 보여준다. 먼저, 산림계 총회의 가장 빈번한 안건은 계원들에게 대출을 해주고 그 상환금을 회수하는 문제였다. 이것은 1980년대 축산농가가 입었던 경제적 타격을 반영하는 것으로 보이며, 산림계의 중요한 기능 중의 하나가 상호부조적인 민간금융의 역할이었다는 점을 보여준다.

다음으로, 알마장과 옷마장, 하산림계와 상산림계의 통합 문제가 지속적으로 논의되었다는 것을 확인할 수 있다. 양쪽은 지속적으로 갈등을



겪었는데, 양쪽의 마장과 산림계의 통합은 공동목장과 숲을 마을공동체 모두의 것으로 인식할 가능성을 가져올 수도 있었다. 그러나 이 문제는 명의 소유자 개인들의 재산권 행사와 관련된 쟁점을 가지고 있었기 때문에 쉽게 결론이 나지 않았다. 특히 이 시기에 여러 차례의 경제적 충격이 있었다는 점이 부정적 영향을 미쳤던 것으로 보인다.

마지막으로, 산12번지의 동백동산 개발 문제가 수차례에 걸쳐 논의되었다. 위의 인용문에서 알 수 있는 것처럼, 동백동산을 중심으로 한 선흘 곳을 이용할 수 없다는 것은 선흘리 주민들의 가장 큰 불만사항이었던 것이다. 그런데 1980년대와 1990년대는 육지의 자본이 기업형 목장과 리조트, 골프장의 건설을 위해서 제주의 마을공동목장을 본격적으로 사들이기 시작한 시기였고, 제주의 각 지자체 역시 관광목장의 개설을 위해서 마을공동목장을 매입하던 시기였다. 이 과정에서 몇 번에 걸쳐 조천읍과 선흘리의 공동목장과 곳자왈은 매각되기에 이르렀다. 그런데 이 매각 과정은 알동네와 웃동네뿐만 아니라, 총유 관행에 따라 목장과 숲을 이용하던 주민들과 명목적인 소유자들 사이에 격렬한 갈등을 낳았다. 마을공동목장의 공동 명의자나 그 후손들은 목장과 숲을 그들만의 공유 재산으로 취급했던 것이다. 이와 같은 분쟁은 단지 선흘리만의 사례가 아니고 제주의 거의 모든 마을이 안고 있는 문제라고 할 수 있으며 곳곳에서 소송이 진행 되었고, 지금도 마찬가지다.

결론적으로, 이 시기의 특징은 동백동산과 선흘리 마을공동체 사이의 관계가 분리되었다는 것이다. 마을숲은 커먼즈가 아니라 소외된 대상에 불과했다. 동백동산의 보호구역화 및 이와 맞물린 마을공동목장과 곳자왈 부지의 매각은 선흘리 마을공동체에 지속적인 갈등을 형성하는 원인이 되었다. 많은 주민들에게 동백동산은 ‘소외된 숲’이었으며, “불질러 버리고 싶은” 대상이었다. 그리고 이러한 관계는 40년 동안 지속되었다.

#### 4) 숲과 마을이 다시 껴안다: 2010년 이후

마지막의 큰 변화는 2010년대에 찾아왔다. 이 네 번째 시기는 커먼즈-커뮤니티 관계의 (재)형성 과정에서 마을 주민들이 처음으로 주도적인 역할을 담당한 시기이다. 그 역동적인 과정의 전체상을 그리는 것은 후속 연구로 남겨두고, 여기서는 일단 커먼즈-커뮤니티 관계 변동의 특징적인 측면들을 짚어보고 그 의미를 해석해 보고자 한다.

1971년과 1973년에 동백동산과 선흘리 백서향 및 변산일엽군락이 제주도 기념물로 지정된 것은 주민들에게 원성의 대상이 되었지만, 동시에 선흘곶과 동백동산을 대상으로 한 난개발을 막는 효과를 가져왔다. 이러한 배경 하에서 선흘리는 2007년에 세계자연유산마을과 환경친화생태마을로 지정되었고, 2008년에는 자연생태우수마을로 지정되었다. 또한 2010년에는 환경부에 의해 습지보호지역으로 지정되었고, 자연생태우수마을로 재지정되었다. 그리고 2011년에 동백동산은 랍사르습지로 지정되기에 이르렀다. 랍사르습지 지정에 따라, 2012년에 환경부는 선흘리를 환경부 생태관광지 시범사업 대상지로 선정했다. 제주에서 오랫동안 생태관광사업을 해오던 활동가들에게 이것은 좋은 기회였다. 2010년부터 국립습지센터를 중심으로 습지생태체험 프로그램이 시작되었고, 활동가와 전문가들을 중심으로 주민들에 대한 교육과 간담회가 진행되었다(매해 6회, 총 참여자 900명).

현재 선흘리의 생태관광 프로그램은 제주의 대표적인 생태관광 모델이 되었고, 국내외의 많은 관심과 방문을 받고 있다. 그렇다면 선흘리 생태관광 프로그램의 성공 요인은 무엇이고, 그 의미는 무엇인가? 6년 동안 마을만들기 사업을 이끌었던 박현수 이장은 선흘리의 마을만들기 사업이 성공적으로 진행될 수 있던 가장 큰 요인으로 선흘리 주민들과 외부의 전문가들로 구성된 ‘생태관광협의체’의 구성, 그리고 주민 모두가 참여하고 결정하는 ‘원탁회의’의 도입이었다고 주장한다.<sup>49)</sup>

먼저, 2013년 6월 25일에 ‘선흘1리 생태관광 시범마을 추진협의체’(이하 생태관광협의체)가 비영리단체로 결성되었다. 여기에는 현재 환경 NGO, 생태관광 전문가, 마을 대표와 활동가, 환경부와 지자체의 공무원 등 18명이 참여하고 있다. 두 달에 1회 진행되는 이 회의는 동백동산의 보전과 마을의 여러 사업에 대해 다양한 이해관계 당사자들이 모여서 주요 프로그램을 기획하고 협의하는 장이다. 주요 사업으로는 생태관광 활성화를 위한 주민교육에 관한 사업, 생태관광 프로그램·브랜드 개발 및 운영에 관한 사업, 생태관광 활성화를 위한 자매결연에 관한 사업, 습지 보전을 위한 사업, 지역 주민 복지향상에 관한 사업 등이 있다.<sup>50)</sup> 생태관광협의체의 이러한 사업들이 늘 순조롭게 진행된 것은 아니었다. 특히 외부 전문가들과 주민들 사이의 신뢰구축 문제는 매우 중요한 사안이었다. 마을로 귀향한 활동가들의 헌신적인 활동, 생태관광 전문가들의 끈질기고 지속적인 결합, 마을리장의 흔들림 없는 지지, 행정의 우호적인 분위기 등이 결합되어 생태관광협의체의 지속성과 활동력이 보장될 수 있었고, 이를 바탕으로 주민들을 생태관광사업의 주체로 만들어내는 작업이 진행될 수 있었던 것이다.<sup>51)</sup>

생태관광협의체의 여러 제안들을 마을 주민 스스로의 것으로 만들어 내는 과정에는 리민큰마당(원탁회의)이 결정적인 역할을 담당했다. 원탁회의는 지역 주민들의 마을의 문제를 스스로 찾아보고 그 해결책과 방향을 결정하게 하는 최종적인 의사결정 기구라고 할 수 있다. 즉, 주민들이 함께 논의하고 결정하여 공동의 목표를 설정하는 장인 것이다. 이 원탁회의는 지금까지 여섯 차례에 걸쳐 진행되었는데, 주요 의제는 아래의 표와 같다.

49) 박현수 이장 인터뷰, 2016년 6월 1일, 선흘1리 동백동산 습지센터.

50) 고제량·김호선·문윤숙·이혜영, 『마을에서 시작하는 생태관광』, 한국생태관광협회, 2016, 16~18쪽.

51) 김호선 생태관광기획팀장 인터뷰, 2016년 12월 8일, 선흘1리 동백동산 습지센터; 문윤숙 생태관광사무국장 인터뷰, 2017년 1월 5일, 선흘1리 동백동산 습지센터.

<표 5> 리민큰마당(원탁회의)의 주요 의제

시기	제목	주요 의제
2013년	삼촌! 우리 마을 자랑이 머우파?	주민들이 생각하는 마을의 자랑거리를 모아 선흘1리 로고 제작
2014년 1월	삼촌! 선흘이 꼭 지켜야 할 건 머우파?	주민과 더불어 여행자가 마을에 왔을 때 지켜야할 ‘생명약속’ 만들기
2014년 6월	삼촌! 생태관광사업 어떻게코마썸?	생태관광 사업을 계속 추진하기 위한 틀로서 협동조합 건설 결의
2015년 11월	삼촌! 생태관광협동조합 고치 해보게 마썸?	생태관광협동조합의 성격을 사회적 협동조합으로 하기로 결의
2016년 4월	삼촌! 협동조합 고치 잘 맵글어 보게 마썸?	(가칭)선흘곶협동조합 사업단 구성 및 기본 방향 공유

다섯 번에 걸친 원탁회의에는 연인원으로 선흘1리 주민 600여 명 이상이 참여했는데, 선흘1리의 로고 제작, ‘생명약속’ 만들기, 생태관광협동조합의 건설 등이 주요 의제였다. 원탁회의는 누구에게나 발언기회를 제공하고 원탁별로 심화토론을 진행함으로써 그 동안 마을공식 행사에 소극적이었던 여성들의 적극적인 참여와 발언도 이끌어 낼 수 있었다. 현재 선흘1리는 원탁회의를 통해 이윤보다는 공익과 복지를 생각하는 사회적 협동조합을 건설하기로 결의했으며, “(가칭)선흘곶 협동조합은 자주적·자립적·자치적인 협동조합 활동을 통하여 동백동산의 보전 및 조합원의 복리증진과 지속가능한 선흘1리 마을공동체의 발전을 목표로 한다”는 마을주민 공동의 목표를 설정하는데 성공했다. 5년째 마을에 들어와 생태관광 프로그램을 주도하고 있는 고제량 제주생태관광협회 대표는 주민들의 충의를 거쳐 민주적으로 결정된 공동의 목표에 큰 의미를 부여했다.<sup>52)</sup> 그 동안 마을 내부에 존재하던 불화나 마을 지도부의 교체

52) 고제량 제주생태관광협회 대표 인터뷰, 2017년 1월 12일, 선흘1리 동백동산습지센터.

에도 불구하고 마을공동체의 총의를 모아 민주적으로 설정한 공동 목표는 흔들리지 않을 것이라는 점이다.

선흘리에 생태관광 프로그램을 도입하고 마을 주민들이 마을숲의 관리에 참여하면서 마을은 질적으로 변화하고 있다. 2015년 동백동산을 찾은 탐방객 수는 26000명에 이르며, 마을이 운영하는 생태관광 프로그램에 참여하는 사람들 숫자도 2013년에 100명에 미치지 못하던 것이 2014년에는 1700명에 이르렀고 2015년에는 2800명에 이르고 있다. 생태관광 프로그램의 실시는 일자리의 창출, 30-40대 이주민의 증가, 마을에 대한 긍정적인 이미지의 확대에 이어졌다. 가장 상징적인 것으로, 2012년에 18명이던 선흘분교의 학생 수는 2015년에 29명으로 늘어났다.<sup>53)</sup>

이 글의 시각에서 보자면, 생태관광 프로그램은 단지 자연을 이용한 관광프로그램의 성공을 넘어서는 의미를 지니고 있다. 필자는 국가의 일방적인 보호정책과 소유권을 둘러싼 분쟁 속에서 단절되었던 마을과 숲의 관계가 다시 형성되었다는 데 큰 의미가 있다고 본다. 특히 선흘리 주민들은 원탁회의라는 민주적 합의형성의 과정을 통해 숲과의 새로운 관계맺기를 시도했다.<sup>54)</sup> 마을 주민들은 동백동산을 더 이상 ‘우리들만의 것’이 아니라, ‘우리가 보존하고 관리하는 세계시민의 것’으로 인식하고 있으며, 동백동산을 ‘마을의 보물’이라고 말한다. 동백동산이 더 이상 마을 주민들의 생계에 절대적인 의미를 가지지는 않지만, 마을의 역사와 문화, 주민들의 정체성, 마을의 미래비전이라는 측면에서 동백동산은 마을과 분리될 수 없는 관계를 (재)형성했다고 평가할 수 있다. 이와 같은

53) 제주생태관광협회, 『습지보호지역, 지역을 바꾸다 - 동백동산습지 선흘리를 중심으로』, 국립습지센터, 2015.

54) 새로운 관계맺기의 전체상을 그려보기 위해서는 위와 같은 민주적 합의형성 과정뿐만 아니라, 생태관광 프로그램을 통해 숲에 대한 마을 사람들의 실천의 양상과 인식의 변화, 마을 사람들의 실천활동에 따른 숲의 변화 역시 살펴보아야 하는데, 이 부분은 후속 연구를 통해 보충하고자 한다. 생태관광 프로그램의 구체적인 실행과정에 대해서는 고제량 외, 앞의 책, 2016을 참조.

커먼즈의 복원이 마을의 모든 갈등과 다툼을 없애지는 못했으나 동백동산을 매개로 한 협력적 관계는 진전되고 있으며, 자연에 대한 주민들의 인식 역시 변화하고 있다.

## 5. 나오며: 마을 숲은 어떻게 커먼즈가 되었는가?

근대 이전의 시대에 마을은 마을숲, 공동우물, 공동어장, 공동목장 등의 다양한 커먼즈를 함께 이용하는 사람들의 연결망으로 구성되었고, 커먼즈를 공동으로 이용하기 위해 만들어진 계(契)와 같은 협력적 제도들은 공동체를 유지하는 구심력을 형성해 왔다. 이러한 사회구성으로부터 현재의 사회로 어떻게 이행했으며 현재와는 다른 사회로의 이행이 어떻게 가능한가에 관한 일반이론을 구성하는 것은 매우 어려운 일일 것이다. 따라서 이 글은 제주의 한 마을을 현장으로 삼아 마을과 숲의 관계를 변화시킨 요인들을 살펴보고, 양자의 새로운 관계맺기 가능성을 탐색했다.

커먼즈와 커뮤니티의 관계를 변동시켰던 핵심적인 요인은 국가와 시장 혹은 국가의 행정·사법 권력과 자본주의적 시장관계의 확산이었다고 할 수 있다. 그리고 그 핵심적인 매개고리는 커먼즈를 국유재나 사유재로 전환하기 위한 근대적 소유제도의 도입이었다. 식민권력에 의해 추진된 축산정책은 제주의 기존 농경·목축 시스템을 근대화함으로써 때로는 양적 팽창을 가져오기도 했으나 자치의 가치보다는 수탈을 목적으로 한 통제를 통한 것이었다. 뒤이어 군사정권에 의해 추진된 근대화 사업들은 지역적인 순환경제의 토대를 파괴하였고, 이 과정에서 국가는 행정체계 개편과 소유제도의 합리화를 명목으로 마을공동체의 총유재산과 관행적 이용권을 점차 박탈했다.<sup>55)</sup> 다른 한편으로 근대적인 자본주의 경

55) 강권에 의해 박탈당한 마을의 공동재산에 대해서는 1987년의 정치적 민주화와 1995

제의 침투로 인해 마을 주민들이 순환적인 지역경제를 유지할 유인은 줄어들었다. 특히 제주의 경우에는 4·3사건을 통해서 마을공동체를 폭력적으로 해체하고 지속적으로 억압했으며, 선홀리의 경우에 환경보호를 명목으로 숲에 대한 이용권을 일방적으로 박탈하여 마을-숲의 관계를 단절시켰다. 이 때문에 20세기의 거의 대부분의 시간 동안에 마을공동체는 공(公)적 권력의 전횡과 사(私)적 경제의 침투에 효과적으로 대응할 수 없었다. 이것은 커먼즈와 커뮤니티 관계의 변동에서 마을 커뮤니티가 주도권을 확보하지 못한 채 외부의 충격에 적응하는데 급급하도록 만들었다. 한국의 여러 지역들 가운데 커먼즈 혹은 공동자원이 가장 많이 남아 있는 제주의 경우에도 커먼즈를 공동으로 이용하고 관리하던 협력의 전통과 문화가 점차 단절됨으로써, 커먼즈는 처분가능한 공유재산으로서의 의미로만 남게 된 것이다.

2010년대에 선홀리에 도입된 생태관광 프로그램은 위와 같이 단절된 숲과 마을, 커먼즈와 커뮤니티의 관계를 생태적으로 복원하는 사업이었다는데 그 의미가 있다. 이 속에서 주민들은 습지해설사 양성 프로그램에 참여하여 스스로 노인습지해설사, 꼬마숲해설사로 성장하기도 하고, 스스로 동백동산의 식생 변화를 관찰하는 주민모니터링 프로그램을 실천하기도 하며, 노인들은 삶의 이야기 그림책 만들기 프로젝트에 참여하여 숲과 맺어왔던 삶을 돌아보고 기억하며 전승하는 역할을 수행하고 있다. 이처럼 커먼즈를 새롭게 (재)구성하는 주민들의 실천은 이전의 폐쇄적인 생계자급의 커먼즈를 보다 개방적이며 생태적인 방식으로 전환하여 모든 시민들이 향유할 수 있는 것으로 변모시켜가고 있다.

---

년 지방자치 시대의 개막에도 불구하고 과거의 박탈조치를 시정하는 조치가 취해지지 않았다. 이 같은 사정 때문에 최근에는 ‘마을공동체기본법’이나 ‘마을재산권복원기본법’의 제정을 촉구하는 목소리가 커져가고 있다. 이병천, 『마을재산권복원기본법 제정을 촉구한다』, 『한겨레신문』 2017. 2. 27, <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/784408.html>(검색일: 2017.03.05.).

물론, 이러한 전환이 반드시 장밋빛 미래만을 약속하고 있는 것은 아니다. 우선, 생계자급의 자원이 생태관광의 자원으로 전환되었다는 점에서 발생하는 문제가 있다. 과거의 생계자급 체계에서는 생계와 생존의 필요성 때문에 마을사람들 스스로 숲관리에 나서지 않을 수 없었다면, 생계와 생존의 필요성과 분리된 상태에서 마을사람들이 숲관리의 주체로 나서기 위해서는 끊임없는 교육과 인식의 전환, 실천활동이 보장되어야 한다. 그리고 이러한 실천활동은 현재 마을의 생산·생활방식을 보다 생태적인 것으로 전환하는 과정과 결부되지 않을 수 없다. 또한 이러한 인식과 실천의 형성·재형성 과정에는 마을의 핵심 활동가들의 역할이 결정적으로 중요한데, 이들의 재생산을 어떻게 담보할지도 커다란 과제라 아니할 수 없다. 둘째, 과거의 숲이 일정한 경계 안의 사람들이 이용하는 어느 정도 폐쇄적인(closed) 커먼즈였다면, 현재의 숲은 누구나 이용가능한 개방적인(open) 커먼즈다. 생태관광 프로그램이 지속되고 안정적으로 운용되기 위해서는 프로그램으로부터 일정한 수익이 발생해야 하지만, 숲 이용객이 너무 많아지게 되면 숲 자체가 훼손될 것이다. 따라서 지속가능한 숲 이용의 균형점을 찾고 그것의 변동 상황에 대처하는 적응적 능력이 갈수록 중요해질 것으로 예상된다. 말하자면, 마을은 외부의 이용객들과 숲 사이를 매개하고 조정하는 새로운 과제를 떠맡아야 하는 것이다. 셋째, 숲과 목초지를 둘러싼 소유관계로 인해 발생했던 마을 내부의 갈등에 대해 생태관광을 통한 협력적 관계를 확대하면서 치유하고 해결해 가는 과정이 중요하다. 갈등의 원천이었던 숲을 협력과 화합의 상징으로 바뀌내는 작업은 어렵지만 중요한 과제이다. 마지막으로, 선흘리 마을공동체와 선흘곶-동백동산의 관계는 국가의 정치변동과 규제정책, 그리고 자본주의적 시장경제의 변동에 의해 직접적인 영향을 받아 왔다. 현재 동백동산은 환경부로부터 위탁받은 형태로 마을주민들이 숲 관리에 참여하고 있지만, 과거의 경험으로 볼 때 국가의 정책변화에



의해 숲 관리권이 몰수당할 여지도 존재한다. 또한 보호구역으로 지정되지 않은 주변의 숲이 부동산 시장의 변동에 의해 파괴당할 가능성도 크다. 실제로 제주도청과 기업은 동백동산 주변의 곳자왈 지역에 동물원을 짓겠다는 계획을 내놓고 있다. 그렇다면 현재의 선흘리 마을공동체와 선흘곶-동백동산이 맺고 있는 관계가 지속가능하기 위해서는 국가정책과 시장경제의 생태적 전환이 이루어져야 한다는 결론에 도달하게 된다. 이러한 거시적인 구조개혁의 과제는 마을 수준에서 감당하기 힘든 문제이지만, 커먼즈-커뮤니티 관계를 변동시켰던 과거의 경험에 대한 역사적 인식을 갖추고 국가와 사회의 생태적 전환을 위한 움직임에 연대하는 것을 중요한 과제로 파악하는 것이 필요하다.

선흘리 마을과 선흘곶-동백동산의 관계에 대한 역사적 분석은 다음과 같은 사실을 말해준다. 즉, 과거의 커먼즈는 전통적 규범과 생계자급의 생활과 문화 속에서 유지되었지만, 현대의 커먼즈는 주민과 시민들 스스로의 인식의 전환과 실천(commoning) 없이는 존재할 수 없다는 것이다. 그리고 이러한 지역과 마을 단위의 실천이 지속가능하기 위해서는 보다 큰 규모의 정치경제체제를 개혁하는 공유의 정치와 운동이 필요하며, 이를 통해 커먼즈에 대한 권리가 보장되어야 한다는 것이다.

## | 참고문헌 |

- 강만익, 『朝鮮時代 濟州島 官設牧場의 景觀研究』, 제주대학교 석사학위논문, 2001.
- \_\_\_\_\_, 『일제 강점기 제주도 공동목장의 운영실태』, 제19회 『전국향토문화공모전 수상집』, 한국문화원연합회, 2004.
- \_\_\_\_\_, 『일제시기 제주도 마을공동목장조합 연구』, 제주대학교 박사학위논문, 2011.
- 공운경 외, 『마을연구와 로컬리티 연구』, 『로컬리티 인문학』 13, 부산대학교 한국민족문화연구소, 2015.
- 김근실, 『가난에서의 탈피를 원하는 선흘리 사람들』, 『월간 관광제주』 54, 제주관광사, 1989.
- 김순남, 『동백술을 끼고 자존심을 일궈가는 곳』, 『월간제주』 141, 월간제주사, 1990.
- 남도영, 『제주도 목장사』, 『제주도』, 제주특별자치도, 2007.
- 문정미, 『제주지역 용천수의 이용관행 연구』, 제주대학교 석사학위논문, 2015.
- 문태수, 『시·군 귀속 마을충유재산 환원』, 『제주도 지방의정』 4, 제주도지방의정연구소, 1995.
- 부혜진·강창화·정광중, 『제주도 중산간 꽃지왁 지대의 마을공동목장 운영과 방목 활동을 통한 생활상 연구』, 『한국지역지리학회지』 22-2, 한국지역지리학회, 2016.
- 윤순진, 『제주도 마을공동목장 해체의 원인과 사회·생태적 귀결』, 최현 외, 『공동자원의 섬 제주1 - 땅, 물, 바람』, 진인진, 2016a.
- 정석·김택규, 『국내 ‘마을만들기’ 연구동향과 ‘사람’에 중점을 둔 연구의 특성 분석』, 『한국도시설계학회지 도시설계』 16-5, 한국도시설계학회, 2015.
- 정영신, 『엘리너 오스트롬의 공동자원론을 넘어서: 자원관리 패러다임에서 커먼즈에 대한 정치생태학적 접근으로』, 최현 외, 『공동자원의 섬 제주1 - 땅, 물, 바람』, 진인진, 2016.
- \_\_\_\_\_, 『제주 개발의 역사와 오늘: 주변의 정치경제와 개발주의 시대를 넘어서』, 최현 외, 『공동자원의 섬 제주2 - 지역공공성의 새로운 지평』, 진인진, 2016.
- 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 『제주4·3사건 진상조사보고서』, 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 2003.
- 제주도청 축정과, 『축산기본현황』, 제주도청 축정과, 2002.
- 조원희, 『사유재산, 시장, 그리고 외부효과 - 시장과 비시장 영역의 상호작용』, 『사회경제평론』 37-1, 한국사회경제학회, 2011.
- 최현, 『제주의 공동목장: 공동자원으로서의 특징』, 최현 외, 『공동자원의 섬 제주1: 땅, 물, 바람』, 진인진, 2016.

- 강만익, 『일제시기 목장조합 연구』, 경인문화사, 2013.
- 강창화 · 정광중 · 최형순 · 현화자 · 김찬수, 『선흘곶자왈의 역사문화자원』, 국립산림과학원 연구자료 제565호, 2014.
- 고제량 · 김호선 · 문운숙 · 이혜영, 『마을에서 시작하는 생태관광』, 한국생태관광협회, 2016.
- 윤용택 외, 『벵디 조사를 통한 벵디의 보존과 생태적 활용방안을 위한 연구』, 제주녹색환경지원센터, 2016.
- 제주생태관광협회, 『습지보호지역, 지역을 바꾸다 - 동백동산습지 선흘1리를 중심으로』, 국립습지센터, 2015.
- 제주특별자치도(한국자치경제연구원), 『제주특별자치도 마을특성 및 실태조사(제주시) 보고서』, 제주특별자치도, 2015.
- 제주특별자치도 · 제주역사문화진흥원, 『선흘1리』, 도서출판 각, 2010.
- 제주특별자치도 문화관광해설사회, 『제주 동부지역의 공동목장사』, 제주특별자치도 문화관광해설사회, 2010.
- 최현 외, 『공동자원의 섬 제주1 - 땅, 물, 바람』, 진인진, 2016.
- \_\_\_\_\_, 『공동자원의 섬 제주2 - 지역공공성의 새로운 지평』, 진인진, 2016.
- Bollier, David, *Think like a Commoner, A Short Introduction to the Life of the Commons*. New Society Publishers, 2014.
- Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

| Abstract |

Historical Evolution of Relations between Commons and  
Community

: Focused on the Case of Dongbaek-dongsan - Seonheul-ri in JEJU Island

Jeong, Young-Sin

The history of *Dongbaek-dongsan* can provide an interesting case-study for the dynamic relationship between the community and the commons. Located in *Seonheul-ri*, a small rural town of 700 populations, *Dongbaek-dongsan*, literally meaning camellia garden or camellia forest, has been managed by the local villagers for hundreds of years. Until 1960's, *Dongbaek-dongsan* had been a source of important livelihood resources such as firewood, charcoal, medicinal herb, and drinking water. But in 1971, the Jeju local government appointed *Dongbaek-dongsan* as a local monument and banned its utilization by the villagers. The introduction of running water system in the same year further reduced the importance of *Dongbaek-dongsan* in the communal life. However, after 40 years of alienation, *Dongbaek-dongsan* was designated as a Ramsar wetland in 2011 and the sudden changes in the relationship between the two have happened. *Dongbaek-dongsan* now emerged as an invaluable source for eco-tourism and as the village's moral and economic asset, possibly creating more jobs for younger generations. In order to properly protect and manage the forest, the villagers perceived it necessary to conceptualize *Dongbaek-dongsan* as the commons of the national and global citizens including everyone touring the Ramsar wetland, rather

than as a mere village forest. In this context, by examining the every-day commoning practices of the villagers and the resulting community reactivation in *Dongbaek-dongsan*, I would demonstrate how a political ecological approach can be a useful and interesting research method to study the commons.

Key Words: Commons, Seonheul-ri, Dongbaek-dongsan, Eco-tourism, Commoning

· 논문투고일: 2017년 3월 10일 · 심사완료일: 2017년 4월 12일 · 게재결정일: 2017년 4월 20일

K C I

K C I