

제주의 바람: 공동자원론적 관리 방식*

최현**·김선희***

- I. 머리말
- II. 공동자원의 개념과 관련 쟁점
- III. 제주의 공동자원인 바람
- IV. 결론: 공동자원론과 제주 바람의 공공적 관리

국문요약

이 논문은 바람이라는 공동자원이 제주에서 사유화되는 과정과 이에 대한 반작용이 나타나는 과정을 분석하고, 제주의 바람과 공동자원론 간의 상호관계를 검토했다. 이를 통해 공동자원론에 입각한 제주 바람의 공공적 관리방식을 모색하려고 했다. 예로부터 바람은 제주도민들에게 고난과 역경으로 인식되어 왔지만, 오늘날에는 경제적 이익을 창출하는 경제재로 인식되고 있다. 이러한 인식의 변화는 제주도에 풍력발전단지가 들어서는데 결정적인 역할을 해왔다. 하지만 풍력발전개발과정 가운데 불거진 여러 가지 사회적 갈등은 제주사회가 제주의 바람이 지닌 공동자원적 속성에 주목하도록 만들었으며, 이는 제주의 바람을 공공의 자원으로 규정하는 동력이 되었다. 그러나 풍력발전에 관해 독점적인 권한을 갖게 된 제주도청은 풍력발전지구 선정과정 가운데 자본에 유리한

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

** 제주대학교 사회학과 교수

*** 제주대학교 사회학과 박사과정

행정적 조치들을 빈번하게 시행하고, 풍력발전개발에 따른 이익을 도민 사회에 환원할 구체적 방안을 마련하지 못하는 모습을 보이는 등 제주 사회 전반에 바람자원의 사유화에 대한 우려를 낳게 하고 있다. 이 논문은 공동자원론이 이러한 우려를 불식시킬 수 있는 논리로 적용될 수 있는 가능성을 검토하고, 또한 제주의 바람 사례가 공동자원론에 주는 함의에는 어떤 것들이 있는지 검토했다. 이를 통해 공동자원론은 제주의 바람의 공공적관리가 정당하다는 것을 뒷받침한다는 것을 확인했다. 하지만 공동자원 개념은 제주의 바람과 제주도민의 역사적·지리적 관련성을 수용하고 바람에 의해 제주도민들이 겪는 피해에 따른 도민들의 특별한 권리를 수용할 수 있도록 변형되어야 한다는 것을 지적한다. 또한 제주의 바람 사례는 공동자원 관리가 왜 반드시 협치를 통해 이루어져야 하는가를 보여준다.

주제어: 공동자원, 바람, 풍력발전, 협치, 단위 연계, 공공성, 제주도

I. 머리말

제주지역에는 물, 토지, 어장과 해수면 등 자연자원을 공동으로 관리·이용해온 전통이 오래 전부터 있었다. 이러한 전통은 육지와 마찬가지로 산업화와 자본주의의 발전으로 사유화가 진행되고 개인주의가 발전하면서 점차 퇴색되어 왔지만 농업과 어업, 그리고 관광에 의존하는 제주에서의 삶은 육지에 비해 훨씬 더 자연자원에 의존하고 있기 때문에 자연자원을 공동으로 관리·이용하는 전통은 오늘날까지 지속적으로 이어져 오고 있다. 예를 들어 2005년 12월에는 94개 리(里) 7,815명을 조합원으로 하는 70개(95년에는 82개), 총면적 8,628ha의 공동목장이 있었는데, 2012년 12월에는 공동목장이 59개, 총면적 6,663ha(제주 전체 목장용지의 41%)로 줄어든 것으로 확인되었다. 더욱이 공동목장으로 이용되는 총면적의 30%정도만이 공유지이고 나머지는 사유지가 되었다.¹⁾ 이렇듯

1) 강정만, 「제주도 12일~10월10일 마을공동목장 실태조사」, 『뉴시스』, 2012(2012.09.11);

사유화가 진행되었다고 하더라도 상당한 정도로 많은 마을공동목장과 광대한 공유지가 아직까지 남아 있는 지역은 우리나라에서 제주지역이 거의 유일하다고 할 수 있을 것이다.

이렇게 자연자원을 공동으로 관리·이용해 온 오랜 전통이 여전히 살아 있는 제주에서는 새로운 자연자원의 이용에 대해서도 공공적 관리의 필요성이 제기되고 있다. 지금까지 자원으로 거의 인식되지 않았던 바람(風)이 얼마 전부터 신재생에너지에 대한 지구적 요구와 풍력발전기술의 발전으로 인해 돈이 되는 자원이 되면서 제주의 바람을 사적으로 이용하려는 대기업·토지소유자와 공적 관리와 개발이익의 공유를 주장하는 도민들의 사이에 갈등이 발생하고 있다. 이 글은 이러한 갈등을 해결하는 원칙을 제공하기 위한 것이다. 이 글은 새뮤얼슨(Paul Anthony Samuelson: 1915~2009)에 의해 그 기초가 마련되고 오스트롬²⁾에 의해 정의된 공동자원(common pool resources 또는 CPRs)이라는 개념, 그로부터 발전된 공동자원론과의 관계 속에서 제주의 바람이라는 자원의 성격을 규정하고 관리방안을 제시하고자 한다.³⁾ 이를 위해 공동자원의 정의와 특징, 공동자원론의 주요 내용, 쟁점과 함의, 제주 바람의 자원적 특성과 공동자원론적 함의를 살펴볼 것이다.

II. 공동자원의 개념과 관련 쟁점

생물학자 개릿 하딘(Garrett Hardin)이 1968년에 제시하여 논란을 불러일으킨 “공동자원의 비극(The Tragedy of the Commons)”⁴⁾이라는 테

문정용, 『마을공동목장 특성화사업 추진으로 운영 활성화』, 축정과 엮음, 제주특별자치도, 2010.; 윤순진, 「제주도 마을 공동목장의 해체과정과 사회생태적 함의」, 『농촌사회』 16, 2006.; 제주특별자치도, 『2012년 마을공동목장 운영현황』, 2013a.; 최현, 「제주의 토지와 지하수: 공동자원으로서의 공통점과 차이점」, 『환경사회학 연구: ECO』 17, 2013b.

2) 오스트롬(Ostrom, E.), 윤홍근·안도경 역, 『공유의 비극을 넘어』, 랜덤하우스, 2010.
 3) 지금까지 많은 사람들이 common pool resources를 공유자원이라고 옮겨왔지만, 이 글에서는 공동자원으로 옮겨왔다. common pool resources는 공유자원을 뜻하는 common property resources와 명확히 다르기 때문이다.
 4) Hardin, Garrett, “The Tragedy of the Commons”, Science 162, 1968.

제는 ‘보이지 않는 손’을 비판하기 위해 제시된 것이었다.⁵⁾ 하지만 아이러니하게도 이 테제는 현재 ‘보이지 않는 손’을 정당화하는 신자유주의나 자유지상주의의 논거로 사용되고 있다. 원래 하딘은 지구환경 전체의 이익을 우선하기 위해서 개인의 권리나 행동의 자유를 제한하는 거시환경론이 필요하다고 주장했다. 이를 뒷받침하기 위해 합리적인 개인의 의지에 따르는 것을 전제로 공동의 시스템이 운용된다면 고전과 경제학자들이 주장하는 것과는 달리 그 시스템은 붕괴된다는 아마추어 수학자 로이드(William F. Lloyd: 1794~1852)의 모델을 제시한 것이다. 하딘은 관리되지 않는 자원은 얼마 안 가서 사라진다는 ‘비극’의 시나리오를 통해 지구규모의 자원관리와 인구 억제정책, 배출물 규제 of 필요성을 강력하게 주장하였다.⁶⁾ 하지만 공동자원에 관한 단순·명쾌하고 이해하기 쉬운 하딘의 시나리오는 사람들에게 회자되면서 지나치게 단순화되어 신자유주의적 자유방임과 자연의 전면적 사유화를 정당화하는 논리로 활용되기에 이르렀다.

그렇다고 해도 “공동자원의 비극”이라는 은유가 하딘의 주요 관심과는 달리 자유방임과 자연의 사유화를 정당화하는 논리로 사용되고 있는 것에 대해 하딘에게 책임이 전혀 없는 것은 아니다. 그는 사유화되거나 국유화되지 않은 공동자원은 결코 지속될 수 없다는 주장을 경험적 검증도 하지 않고 제시함으로써 공동자원에 대한 부정적 견해를 퍼트린 책임을 면할 수는 없을 것이다. 이러한 맥락에서 하딘의 주장이 안고 있는 문제점을 드러내기 위해 많은 학자들이 ‘비유’의 대상이 된 지역차원의 공동자원에 주목한 것은 어쩌면 너무나 당연했다. 그 결과 1970년대 말부터 공동자원에 관한 깊이 있는 연구가 활발히 전개됐다. 특히 지역 사회에서 공동자원의 관리를 경험적으로 연구했던 인류학자들이 지역사회에서 공동자원은 하딘이 예시하는 것처럼 누구나 접근할 수 있는 ‘무

5) 지금까지 commons는 주로 공유지로 번역됐지만, 소유권과 상관없이 공동으로 관리·이용되는 토지, 습지, 하천, 지하수, 시설 등을 모두 지칭하기 때문에 이 글에서는 common pool resources와 마찬가지로 공동자원으로 옮겼다. 전자는 영어권에서 전통적으로 사용되던 용어이고, 후자는 오스트롬이 그것을 학술적으로 정해 사용해 온 용어다.

6) 菅豊, 『コモンズの喜劇』, 『コモンズ論の挑戦』, 井上眞編, 東京: 新曜社, 2008.

주공산(無主空山)의 상태에 놓여있었던 것이 아니라, 공동체가 환경이용의 지속가능성을 실현하면서 관리해왔다는 반론을 여러 차례 제기하였다. 그들은 하던과는 반대로 공동자원이 ‘희극(comedy)’으로 끝난 경우를 많은 곳에서 찾아냈다.⁷⁾

이러한 경험적 성과를 바탕으로 오스트롬⁸⁾은 공동자원에 관한 이론을 비약적으로 발전시켰다. 즉 오스트롬은 인류학의 경험적 연구 성과와 경제학의 이론적 성과를 수용하는 한편 캘리포니아의 하천 관리 등 독자적인 사례연구를 통해 공동자원의 개념을 정립하고 공동자원이라는 새로운 연구 영역을 개척했다. 우선 그는 commons라고 애매하게 불렀던 공동자원을 새뮤얼슨의 공공재 개념을 활용해 common pool resources라는 학술적 개념으로 재정의했다. 새뮤얼슨은 정부의 공공투자의 필요성을 입증하기 위해 시장에 의해 공급될 수 있는 사유재(private goods)와는 달리 시장에 의해 제대로 공급될 수 없는 공공재(또는 공개재, public goods)를 구분했다.⁹⁾ 치안이나 국방과 같은 공공재는 빵이나 집과 같은 사유재와는 달리 감소성(subtractability: 사용에 따라 양이 줄어드는 성질로 한 사람이 이용하면 다른 사람의 몫이 줄어들기 때문에 ‘경합성(rivalry)’이라고도 함)이 없기 때문에 누구나 사용할 수 있고 상품화나 사유화가 어려워서 시장은 제대로 공급할 수 없다는 점을 지적했다.¹⁰⁾ 이를 통해 사회에 반드시 필요한 공공재를 충분히 공급하기 위해서 정부가 공공지출을 해야 한다는 점을 설득력 있게 보여주었다. 하지만 새뮤얼슨은 감소성과 배제가능성(excludability: 다른 사람의 사용을 막을 수 있는 성질)이 서로 독립적이라는 것을 파악하지 못하고 혼동함으로써 공공재와 공동재(common goods)를 구분하지 못하는 결과를 가져왔다.¹¹⁾

7) 위의 글.

8) 오스트롬, 앞의 글.

9) Samuelson, Paul A., "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics* 36(4), 1954, 387-389쪽; Samuelson, Paul A., "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics* 37(4), 1955.

10) 공공재는 경합성이 없기 때문에 집합재(collective goods)라고도 한다(Samuelson, Paul A., 1954, 앞의 글.).

11) 오스트롬. 앞의 글.; 헤스·오스트롬(Hess, C. & Ostrom, E.), 「1장. 공유자원으로

오스트롬은 감소성과 배제가능성을 독립적인 변수로 구분하고 이 두 가지 변수를 기준으로 재화를 공공재, 공동자원(공동재), 사유재, 회원재(club goods)의 4가지로 구분했다(<표1> 참조).¹²⁾ 이를 통해 공동자원과 회원재라는 새로운 개념이 태어났는데, 오스트롬은 공동자원에 연구의 초점을 맞췄다. 그는 공동자원을 ‘다수의 개별주체들이 공동으로 사용하며, 잠재적인 사용자를 배제할 수 없거나 배제하기 어렵고(non-excludable), 한 주체의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는(subtractable) 자연적 자원이나 인공 시설’라고 정의했다.¹³⁾ 오스트롬은 이러한 정의에 입각한 다양한 사례연구를 통해 세계 여러 지역의 공동자원이 성공적으로 관리·이용된 사례를 제시하였다. 이를 통해 하딘의 “공동자원의 비극”이라는 개념에 따라 자연자원을 효율적으로 관리하기 위해서는 비록 자연자원의 사유화가 많은 문제를 낳지만 불가피하다는 신자유주의적 논리에 강력한 문제를 제기하고 다양한 대안을 제시했다.¹⁴⁾

<표1> 자원의 분류¹⁵⁾

	배제가능	배제불가능
감소 또는 경합	사유재 음식, 옷, 가구, 자동차 등	공동자원(공동재) 바다, 하천, 공동목장, 공동어장 등
비감소 또는 비경합	회원재(요금재) 케이블 TV방송, 판매 소프트웨어, 지적 재산 등	공공재(공개재) 치안, 인터넷, 일기예보, 공개 소프트웨어(shareware) 등

서의 지식, 『지식의 공유』, 김민주·송희령 역, 타임북스, 2010; 山本伸幸, 「地域主義とコモンズ論の位相」, 『コモンズ論の挑戦』, 井上眞編, 東京: 新穂社, 2008.

- 12) 오스트롬은 공동재라는 경제학적 용어보다 공동자원이라는 용어를 사용한다.
- 13) 오스트롬, 앞의 글, 70-75쪽.; 이명석, 「제도, 공유재 그리고 거버넌스」, 『행정논총』 44, 2006, 254쪽.
- 14) 김윤상, 「공유지의 비극과 사유화의 비극」, 『국가정책연구』 24, 2010; 윤순진, 「옛날에 공유지를 어떻게 이용했을까?」, 『한국의 전통생태학』, 이도원 엮음, (주)사이언스북스, 2004.; 윤순진, 「제주도 마을 공동목장의 해체과정과 사회생태적 함의」, 『농촌사회』 16, 2006.; 이명석, 앞의 글.
- 15) 출처: 배득중, 「공공재와 공개재 그리고 공유재」, 『kapa@포럼』 95, 2001, 45-46쪽.; 배득중, 「공유재 이론의 적용 대상 확대」, 『한국행정학보』 38, 2004.; 오스

하지만 최현이 지적했듯이, 그의 개념은 경제학의 자원 분류 방식을 비판 없이 수용함으로써 중요한 문제를 안고 있다.¹⁶⁾ 즉 오스트롬은 경합성과 배제가능성을 자원 자체의 물리적 속성으로 간주함으로써 자원의 사회적·역사적 특성을 과약하는 데 실패한다. 그 결과 사회적·윤리적으로는 배제가능성이 없지만 기술적·경제적으로 배제가능성을 가진 자원이 사유재나 회원재(경합성이 없지만 비용을 지불하지 않은 사람들의 접근이 차단된 자원)가 된 것을 정당화한다. <표1>에서 볼 수 있듯이 현재 대부분의 자원은 기술적·경제적으로 배제가능성을 가지고 있어 사유재나 회원재가 되었다. 그런데 이런 자원의 사유화나 독점이 자원의 물리적 속성에 의한 것이라면 그것을 비판하거나 극복하는 것은 불가능하게 된다. 따라서 오스트롬의 공동자원 개념은 신자유주의적 사유화로부터 공동자원을 보호하는 데에는 유용하지만, 공동자원의 영역을 확대하는 것을 가로막는다.

이렇게 된 것은 공동자원이 기초하고 있는 새뮤얼슨의 분류 기준이 경제학적으로, 다시 말해 자본가의 입장에서 정의되었기 때문이다. 이 기준은 사회학적으로, 다시 말해 시민의 입장에서 재정의될 필요가 있다. 공동자원이 공동자원인 것은 어떤 자원이 그 자체로 배제할 수 없는 성질을 가졌거나 배제를 하는데 비용이 많이 들기 때문이 아니다. 오히려 그것으로부터 사람들이 배제되면 사람들이 살아갈 수 없거나 사람들을 그것으로부터 배제하는 것에 도덕적 정당성이 없기 때문이다. 이러한 근거에서 필자는 공동자원을 ‘잠재적인 사용자를 사회적으로 배제할 수 없거나 배제하기 어렵고, 한 주체의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 자연적 자원이나 인공 시설’이라고 정의한다. 여기서 잠재적인 사용자를 사회적으로 배제할 수 없는 이유는 다음과 같은 3가지 이유 때문이다. (1) 인간이 특정 자원을 자유롭게 사용하지 못할 경우 생존이 불가능하거나 매우 어렵게 된다면 개인이나 어떤 집단이 다른 사람들이 그 자원을 이용하는 것을 막는 것은 사회적으로 인정되지 않기 때문이다(일반적 배제불가능). (2) 특정 자원

트롬, 앞의 글; 이명석, 앞의 글.; 헤스·오스트롬, 앞의 글.; 山本伸幸, 앞의 글.

16) 최현, 「공동자원 개념과 제주의 공동목장」, 『경제와 사회』 98, 2013a.

을 개발·형성하는 데 기여한 것이 없거나 매우 적은 개인이나 집단이 다른 사람들이 그 자원을 이용하는 것을 막는 것은 사회적으로 인정되지 않기 때문이다(특정 주체의 독점불가능). (3) 특정 자원을 개발했거나 관리해온 사람들이 그 자원을 이용하는 것을 막는 것은 사회적으로 인정되지 않기 때문이다(관리 주체의 배제불가능).¹⁷⁾

그런데 여전히 해결되지 않은 문제가 남아 있는데 그것은 먼저 (1)과 (2)의 경우 남용을 피하기 위해 적절한 관리가 필요한데 어떤 주체가 이것을 관리할 것인가의 문제이며, 그 다음은 (3)의 경우 관리주체가 있기는 한데 이 관리주체와 다른 단위 주체와의 관계문제다. 첫 번째 문제는 지금까지는 주로 지방자치체, 국가, 국제조직이 담당해 왔는데, 이러한 행정적인 관리방식은 민주주의가 매우 발전한 시스템에서는 효과적이지만, 그렇지 못한 경우에는 행정조직이 관리를 못해 자원이 훼손되거나 거대자본에게 팔아넘기는 사유화로 귀결되는 경우가 많았다. 따라서 공동자원론은 협치론과 결합되어야 한다는 주장이 강력하게 제기되고 있다.¹⁸⁾ 제주의 바람을 둘러싼 중앙정부, 지방정부의 정책과 도민, 해당 마을 주민들 사이의 갈등은 공동자원론에 입각해서 협치론을 어떻게 받아들일 것인가하는 문제를 구체적으로 살펴볼 수 있는 사례로 문제 해결에 도움을 줄 수 있다. 또 (3)과 관련된 마을 주민이라는 관리주체와 도민, 지방정부, 중앙정부, 지구 시민의 공동자원인 바람을 둘러싼 관계는 버키스가 공동자원 연구를 통해 제기한 단위연계(cross-scale institutional linkages)의 문제를 검토할 수 있는 사례로서도 의미가 있다.¹⁹⁾

17) 김선필, 「제주 지하수의 공공적 관리와 공동자원 개념의 도입- 먹는샘물용 지하수 증산 논란을 중심으로」, 『환경사회학연구: ECO』 17, 2013, 49-50쪽; 최현, 2013a, 앞의 글, 9쪽; 최현, 2013b, 앞의 글, 83쪽.

18) 山本, 앞의 글; 三俣學, 「コモンズ論再訪」, 『コモンズ論の挑戦』, 井上眞編, 東京: 新曜社, 2008.; 三井昭二, 「コモンズ論における市民社會と風土」, 『コモンズ論の挑戦』, 井上眞編, 東京: 新曜社, 2008; 井上眞, 「コモンズ論の遺産と展開」, 『コモンズ論の挑戦』, 井上眞編, 東京: 新曜社, 2008.

19) Berkes, Fikret, "Cross-scale Institutional Linkages: Perspectives from the Bottom Up", *The Drama of the Commons*, Washington, D.C.: National Academy Press, 2002; 菅豊, 앞의 글. 단위연계란 다양한 이해관계자들이 공동자원을 둘러싸고 연계되어 있고 이러한 연계로 인해 문제를 해결하기 위해서는 다양한 이해

Ⅲ. 제주의 공동자원인 바람

1. 제주 바람의 자원화

익히 알려진 바와 같이 제주도는 바람이 많은 지역으로 유명하다. 지리적으로 볼 때, 제주도는 중위도 북태평양에 위치하여 기압과 기압 배치의 변화가 심하고, 제주로 불어오는 바람을 막아줄 장애물이 없기 때문에 바람이 많이 불고, 그 강도 또한 강하다.²⁰⁾ 이런 이유로 제주지역은 끊임없이 풍수해(風水害)를 겪어 왔다. 따라서 조선시대에 송시열은 제주도가 “죄를 지은 자가 살기에 마땅한 곳”²¹⁾라고까지 했다. 그런데 오늘날 제주 바람은 도민들에게 새로운 모습으로 나타나기 시작했다. 바람이 화폐적 가치를 지닌 경제재(economic goods)로 등장한 것이다. 제주도는 섬이라는 고립지로서의 지리적 상황과 관광특화 개발이라는 정치적 상황에 따라, 1960년대 이후 1·3차 산업 중심의 불균등한 산업 발전이 이루어지고, 외부시장에 대한 의존도가 높아지게 되는 등 지역경제의 불안정이 심화되었다.²²⁾ 따라서 경제성장의 상대적 열세를 매우기 위해 새로운 자연자원을 발굴하고, 그것을 상품화하려는 동기가 어느 지역보다 강했다. 이러한 사회적 배경과 더불어, 환경문제가 전지구적 이슈가 되면서 환경적 가치가 있는 제주지역의 자연자원이 본격적으로 상품화되었다. 대표적인 것이 제주의 지하수와 바람이다.²³⁾ 특히 바람의

관계의 조정과 이해관계자들의 협력이 필요하다는 것을 지적하기 위해 버키스가 사용한 개념이다. 예를 들어 1991년 ‘낙동강 폐놀 오염사건’은 낙동강이라는 공동자원을 매개로 행정적으로는 국가, 도, 구미시가 수직적으로 연계되어 있을 뿐만 아니라 경상북도, 경상남도, 부산시 등이 수평적으로 연계되어 있었다. 게다가 다양한 수준의 주민과 주민조직, 기업 등 또한 연계되어 있었고 이해관계가 얽히고설켜 매우 복잡한 양상을 보였다. 사안에 따라서는 이 밖에도 국제적 조직이나 지구 시민사회가 직접적으로 연계되기도 한다.

20) 제주특별자치도, 『제주도지』 4권, 2006.

21) 김치완, 「한국학의 전통에서 본 바람·바람, 흐름’의 철학적 접근」, 『탐라문화』43, 2013, 120쪽에서 재인용.

22) 이상철, 「제주사회변동론 서설-개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로」, 『사회과학과 정책연구』 9(1), 1987.

23) 제주 지하수의 상품화와 공공적 관리를 위한 논의는 다음을 참고하라. 김선필, 앞

경우 화석에너지가 고갈되고 지구온난화 문제가 발생하면서 신재생에너지에 대한 지구적 요구가 확대되고 풍력발전 기술이 발달함에 따라 점차 자원이 되었다. 예로부터 바람이 많았던 제주도에서 경제적 필요와 기술적 조건이 절묘하게 맞아떨어지면서 바람은 다른 지역보다 먼저 바람을 경제재로 활용하게 되었다.

제주도는 1981년 동력자원부에 의해 ‘풍력에너지개발 시범도’로, 과학기술처에 의해 ‘한독 태양·풍력 복합발전시스템 개발시범도’로 지정되는 등 1980년대 초반부터 바람을 통한 전기의 생산 즉 풍력발전에 대한 강한 의지를 보여 왔다.²⁴⁾ 바람의 본격적인 자원화에 앞서 제주도는 1996년부터 2001년까지 총 5년에 걸쳐 제주의 바람에 대한 조사를 실시하는데, 이는 제주지역에 풍력발전기를 설치할 수 있는 지역을 파악하기 위한 것이었다.²⁵⁾ 이를 바탕으로 제주도는 1998년 북제주군 행원리에 600MW급 풍력발전기 2기를 설치하여 국내 최초로 상업운전을 시작하고, 2003년까지 15기의 풍력발전기를 순차적으로 설치함으로써 최초의 풍력발전단지를 조성하였다. 이어서 2013년 12월 기준, 제주시 지역 8개, 서귀포시 지역 4개의 풍력발전단지를 조성 및 운영하게 되었으며, 이들의 총 설치용량은 113,400KW에 이른다.²⁶⁾

현재 제주도는 풍력발전을 비롯한 신재생에너지 사용량을 획기적으로 확대하여 제주를 탄소 없는 섬으로 만들겠다는 ‘Carbon Free Island Jeju by 2030’ 로드맵을 구축하여 추진하고 있으며, 이를 실현하기 위한 대표적인 신재생에너지인 바람자원에 특히 주목하고 있다. 제주도에 따르면, 육상풍력발전은 2030년까지 350MW, 해상풍력발전은 2,000MW의 보급을 목표로 하고 있으며, 이를 위해 육상풍력발전 7곳(176MW)과 해상풍력단지 2곳(303MW)의 추가 건설을 추진 중에 있다.²⁷⁾

의 글.; 최현, 2013b, 앞의 글.

- 24) 제주지역의 풍력발전 사업의 주된 추진 목적은 그것을 통한 지역경제활성화에 있었다(고태호, 『풍력단지 조성과 연계한 주민소득 증대 방안』, 제주발전연구원, 2013a, 87쪽).
- 25) 제주도, 『제주도내 풍력자원 조사에 관한 연구 용역(Ⅲ)』, 2001(2001.11.).
- 26) 제주에너지공사, 『제주에너지공사 중·장기 발전전략 보고서(초안)』, 제주에너지공사 중장기 발전전략 수립 중간보고회, 2014(2014.02.26.).
- 27) 고태호, 「풍력발전사업이 지역경제에 미치는 효과」, 『JDI FOCUS』 170, 제주발

2. 제주 바람을 둘러싼 갈등과 쟁점

1) 바람자원의 공동자원적 성격

바람은 한곳에 고정되어 있지 않아 그 이용을 막을 수 없으며 누군가 이용한다 할지라도 다른 사람이 이용하는 것을 방해하지 않는다. 따라서 바람은 일종의 공공재처럼 보인다. 하지만 바람을 이용하기 위해서는 풍력발전기가 설치되어야 하고, 그것은 특정한 장소에 고정되어 설치되어야 한다. 그러므로 바람 자원은 토지와 결합되어 있는데, 특히 상업적 발전이 가능한 지역은 매우 적다. 그 결과 바람 자원은 배제가능성과 감소성이 있는 사유재의 일종으로 분류될 수 있다. 하지만 바람은 특정한 개인이나 집단이 그것을 생산하는데 기여한 것이 없다는 점에서 앞에서 제기한 공동자원의 특성을 가지고 있기 때문에 배제가능성이 적은 공동자원으로 간주될 수 있으며(특정 주체의 독점불가능성), 바람과 제주도민 간의 관계의 특수성은 제주바람의 이용권이 제주도민에게 우선적으로 부여되는 것을 정당화한다는 점에서 또한 공동자원으로 간주될 수 있다(관리 주체의 배제불가능성). 이러한 제주 바람의 공동자원적 특성으로 인해 제주에서는 바람의 사유화에 반대하고 바람을 공동자원으로 규정하려는 움직임이 나타나기 시작했다. 여기서 우리는 공동자원이 가지는 배제가능성이 사물의 특성이 아니라 사회적 특성이라는 것을 다시 한 번 확인할 수 있다.

2) 풍력발전단지 조성과정에서 나타난 갈등

① 사기업과 제주사회의 갈등: 제주 바람의 공동자원화

풍력발전단지는 양질의 풍속·풍량 등의 조건이 갖춰진 지역에만 설치 가능하고, 방대한 규모의 토지가 필요하며, 여기에 덧붙여 고도의 풍력발전설비가 요구되는 특성이 있다. 따라서 풍력발전단지는 제주의 농어촌 지역을 중심으로 조성되고 그곳에는 막대한 자본 즉 대기업이 개입

전연구원, 2013b(2013.11.28.), 14쪽; 제주특별자치도, 『제4차제주특별자치도에너지계획』, 2012a(2012.12.), 161-163쪽. 한편 2013년 11월 현재, “향후 개발 가능한 풍력발전 규모는 육상풍력발전 69MW와 해상풍력발전 1,697MW”임(고태호, 2013b, 앞의 글: 14쪽).

될 수밖에 없었다. 여느 농어촌 지역과 마찬가지로 도시에 비해 상대적으로 낙후되어 있던 이 지역에 막대한 자본이 투입된다는 사실은 해당 지역주민들에게는 환영할만한 일이었을 것이다. 하지만 풍력발전단지 조성과정에서 부작용이 나타났는데, 예를 들어 풍력발전을 통한 개발이익은 대부분 외부로—막대한 자본을 투자한 대기업으로— 유출되지만, 풍력발전에 따른 사회적 갈등으로 인한 온갖 피해는 제주사회가 고스란히 떠맡아야 하는 불합리한 상황이 벌어지게 된 것이다. 이에 대한 반발로 제주의 바람을 공동자원화하려는 움직임이 나타나기 시작했다. 이는 특히 바람을 공공적으로 관리하고 개발이익을 도민이 공동으로 향유하게 하려는 움직임으로 나타났는데, 시민단체 등이 주도하고 제주도청이 이에 응답하는 형태로 공론화되었다.²⁸⁾

공론화의 결과로 2007년에 국회가 풍력발전사업 허가권을 도지사에게 이양한다는 내용을 포함한 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』(이하 특별법)을 통과시킴으로써 제주 바람을 공공적으로 관리하기 위한 법적 기초가 마련됐다(<표2> 참조).²⁹⁾ 이어 2008년 3월에 제주도청은 보도자료를 통해 풍력자원의 공공자원화를 명시적으로 밝히고,³⁰⁾ 11월에는 풍력자원을 공공적으로 관리하기 위한 용역보고서를 공개하였으며,³¹⁾ 2009년에는 특별법 개정에 따른 이행 조치로 『제주특별자치도 태양에너지·풍력발전 사업 허가 등에 관한 조례』를 제정하는 등 바람의 공공적 관리를 위한 제도를 본격적으로 마련하기 시작했다.³²⁾ 그리고 2011년 개정된 『특별법』을 통해 제주의 바람은 명실상부한 제주도민의 공동자원으로 규정되고 국가적으로 그 가치를 인

28) 김동주, 「제주도 바람의 사회적 변형과 그 함의: 자원화와 공유화」, 『환경사회학 연구: ECO』16(1), 2012, 182-196쪽.

29) 대한민국정부, 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』, 법률 제8566호, 2007(2007.07.27.), 제221조2.

30) 제주특별자치도, 『(보도자료) 신재생메카로의 도약위해 풍력발전 공공자원화 한다』, 2008a.

31) 제주특별자치도, 『제주지역 풍력발전사업 공영화 추진전략수립 용역 최종보고서』, 2008b.

32) 제주특별자치도, 『제주특별자치도 태양에너지·풍력발전 사업 허가 등에 관한 조례』, 제주특별자치도조례 제554호, 2009(2009.11.04.).

정반게 된다.³³⁾ 이를 반영한 조례는 풍력자원이 공공적으로 관리되어야 하며 도민들은 풍력자원 개발을 통해 얻어지는 이익을 향유할 수 있는 권리를 가진다는 점을 명시함으로써 풍력자원의 공동자원적 성격을 분명히 하였다.³⁴⁾ 나아가 제주도청은 풍력발전의 수익을 도민에게 귀속시키기 위해 ‘제주에너지공사’를 2012년 7월에 설립하여 운영하기 시작했다.³⁵⁾

<표17> 바람자원 관리제도의 변천과정³⁵⁾

년도	주요내용
2007년	○ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 개정(2007.07.27) - 풍력발전사업(2MW 이하) 허가권 도지사에게 이양(제221조2)
2009년	○ 제주특별자치도 태양에너지-풍력발전 사업 허가 등에 관한 조례 제정(2009.11.04) - 풍력자원의 공공적 이용을 명시(제5조)
2011년	○ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 개정(2011.05.23) - 풍력자원을 공공의 자원으로 규정(제221조의5①) ○ 제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례 제정(2011.10.12) - 풍력자원의 공공적 관리와 개발이익의 도민 향유를 도지사의 책무로 명시(제3조)
2013년	○ 제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례 개정(2013.07.10) - 풍력발전 사업자에게 지역기여 상생노력 의무 부과(제17조의2)

② 시민사회와 제주도청의 갈등: 사기업에 대한 제주도청의 특혜 논란

제주도청은 바람을 공동자원으로 관리하는 법적 제도 구축에 힘입어 풍력발전과 관련된 권한을 확보할 수 있었다. 이러한 권한을 바탕으로 제주도청은 풍력발전단지 선정과정에 따른 갈등을 최소화하기 위해 풍력발전단지 후보지를 공모해서 지정하는 방식을 선택했다.³⁶⁾ 이에 따라 제주도청은 2011년 12월 신규 풍력발전지구 지정 후보지 공모를 공고하였고³⁷⁾, 이에 10개의 공모신청서가 접수되었다. 이 가운데 서류를 제출

33) 대한민국정부, 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』, 법률 제10701호, 2011(2011.05.23.), 제221조5.

34) 제주특별자치도, 『제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례』, 제주특별자치도조례 제802호, 2011a(2011.10.12.), 제3조.

35) 출처: 대한민국정부, 2007, 앞의 글.; 제주특별자치도, 2009, 앞의 글.; 제주특별자치도, 2011a, 앞의 글.; 제주특별자치도, 『제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례』, 제주특별자치도조례 제1055-7호, 2013c(2013.07.10.).

36) 관련조례에 풍력발전지구 지정과 관련된 조항들이 포함되어 있다(제주특별자치도, 2011: 제20조-제23조).

37) 제주특별자치도, 『육상 풍력발전지구 지정 후보지 공모 공고』, 제주특별자치도공

하지 않은 1개 사업자를 제외한 9개의 사업자를 중심으로 지역주민 및 이해관계자들에 대한 의견수렴 그리고 경관위원회의 심의가 이루어졌고, 이를 통해 4개 지구(가시리, 김녕, 월령, 어음)가 경관위원회의 심의를 통과하였다(2012년 2월). 그러나 심의가 제대로 이루어지지 않았다는 문제가 제기되자 곧 재심의가 이루어졌는데, 이때 재심의를 요청한 2개 지구(수망, 상명)가 추가로 통과되었다(4월). 경관위원회의 심의를 통과한 6개 지구는 이어서 개최된 풍력발전사업심의위원회의 심의를 모두 통과하게 되는데, 이로써 6개 지구에 대한 신규 풍력발전지구 지정절차는 도지사의 최종 지정 고시만 남겨둔 상태가 되었다(2012년 7월 현재).

그런데 이러한 상황에서 제주도내의 한 환경단체가 풍력발전지구 지정절차의 부당성을 제기하고 제주특별자치도감사위원회에 조사요청 공문을 발송하는 사건이 발생했다.³⁸⁾ 이에 감사위원회가 조사를 실시한 결과 첫째, 지구지정 후보지 공모에 공고된 발전용량은 85MW 내외범위에 한정되어 있었으나, 지정된 후보지들의 총 발전용량은 146MW에 이르고 있어 공모 범위를 초과하여 후보지를 과다 선정하였으며, 둘째, 토지 사용권을 확보하지 못한 사업자는 후보지에서 제외된다는 공모 공고 내용에도 불구하고, 이에 해당되는 가시지구를 후보지로 지정했다는 점이 지적되었다.³⁹⁾

그런데 이런 조사결과가 나오기 전에 제주도청은 후보지 공모 변경공고를 하고, 발전용량을 150MW로 높이는 조치를 취하였다.⁴⁰⁾ 이것은 감사위원회로부터 조사개시 통보를 받아 내린 조치였다. 이러한 제주도의 행보에 대해 공공자원으로 규정된 풍력자원을 몇몇 대기업이 사유화할 수 있도록 특혜를 베푸는 것이라는 비판 여론이 일어났다.⁴¹⁾ 여기에

고 제2011-1050호, 2011b(2011.12.01.).

38) 제주환경운동연합, 『육상 풍력발전지구 지정 관련 조사 요청서』, 제주환경연합-12-017, 2012a(2012.08.07.).

39) 제주특별자치도감사위원회, 『‘육상 풍력발전지구 지정 관련’ 조사요청에 대한 조사결과』, 2013(2013.01.16.).

40) 제주특별자치도, 『육상 풍력발전지구 지정 후보지 공모 변경공고』, 제주특별자치도공고 제2012-991호, 2012a(2012.10.17.).

41) 제주환경운동연합, 『(성명서) 풍력자원 사유화 강행하는 육상풍력지구 공모변경 즉각 철회하라』, 2012b(2012.10.18.).

후보지로 선정된 6개 지구의 사업자들이 모두 도외지역에 소재한 대기업 또는 대기업이 참여한 컨소시엄이라는 사실(<표3>참조)과 기존 풍력발전단지에서 생산된 개발이익(총매출액)의 83%(2012년 현재)가 도외의 대기업의 수중으로 넘어가버렸고,⁴²⁾ 아직 그것을 회수할 수 있는 방안이 마련되지 않고 있다는 사실은 비판 여론을 더욱 들끓게 하였다. 이러한 상황을 보면, 지방자치단체가 주도하는 바람의 공공적 관리가 반드시 시민의 공공적 관리를 보장하는 것은 아니라는 사실을 보여준다. 미쓰이 쇼지(三井昭二)는 “투명성, 설명책임, 참가, 공평성”을 4대 핵심요소로 하는 협치(governance)가 공동자원의 공공적 관리를 위해 반드시 필요하다라고 지적한다.⁴³⁾ 제주의 사례는 이러한 지적의 정당성을 분명하게 보여준다.

더구나 신규 풍력발전지구 지정 공모는 제주에너지공사 설립 준비 기간에 공고된 것이었다. 제주도청이 풍력자원을 공동자원으로 관리할 의지를 정말로 가지고 있었다면, 지구 지정 공모는 제주에너지공사가 설립된 이후에 진행하는 것이 사리에 맞다. 하지만 제주도청이 공사 설립 전에 공모를 진행함으로써 제주에너지공사는 최초 공모에 참여할 수 있는 기회조차 얻지 못했으며, 변경 공모에도 신청을 할 수 없게 되었다. 결국 포화상태를 맞은 육상 풍력발전사업에서 제주에너지공사의 지위는 불안해질 수밖에 없었고, 풍력발전의 수익을 도민에게 귀속시키기 위해 설립된 에너지공사는 본래의 역할을 할 수 없었다.⁴⁴⁾ 이와 같은 여러 가지 문제에도 불구하고 제주도청은 2013년 3월, 6개 후보지 가운데 네 지구(가시리, 김녕, 상명, 어음)를 최종 지정 고시하였으며,⁴⁵⁾ 나머지 두

42) 제주환경운동연합, 『(보도자료) 공공자원인 풍력자원 개발이익의 83% 도외유출』, 2013a(2013.02.06.).

43) 三井昭二, 앞의 글.

44) 제주에너지공사는 현재 신규 풍력발전지구와는 별도로 1개 지구에 대한 지정을 추진하고 있다(제주특별자치도, 『동북 풍력발전지구 지정 계획안』, 2013b(2013.11.)). 해당 지구는 2014년 1월 22일 풍력발전심의위원회의 지구지정 심의를 통과했으나, 주민동의과정에서 갈등이 나타났고, 예측 음도가 규제기준을 초과했기 때문에 이에 대한 보완대책을 마련해야한다는 이유로 2014년 2월 25일 도의회에 의해 지구지정 동의안이 심사보류 되었다(윤철수, 「도의회, 월령.동북 풍력발전지구 지정 동의안 ‘제동’」, 『헤드라인제주』, 2014(2014.02.26.)).

지구(월령, 수망)는 추후 지정을 추진하기로 하였다.⁴⁶⁾

<표18> 풍력발전지구 신규 지정 현황(2014년 기준)⁴⁷⁾

지구명	위치	설치용량 (MW)	사업자	지정일	
육상	가시리풍력발전지구	서귀포시 표선면 가시리	30	가시리 마을화·SK D&D	13.03.13.
	김녕풍력발전지구	제주시 구좌읍 김녕리	30	제주김녕풍력발전(주)·GS건설	13.03.13.
	상명풍력발전지구	제주시 한림읍 금악리	21	한국남부발전(주)	13.03.13.
	어음풍력발전지구	제주시 애월읍 어음리	20	(주)한화건설 (주)에스엔에너지 (주)건화·어음2리공동목장조합	13.03.27.
	월령풍력발전지구	제주시 한림읍 월령리	21	두산중공업·월령리새마을회	보류
	수망풍력발전지구	서귀포시 남원읍 수망리	21	(주)대경·한국남부발전(주)	재심의
소계		143	-	-	
해상	한림해상풍력발전지구	제주시 한림읍 수원리 해상	100	한국전력기술(주)	13.12.31.
	대정해상풍력발전지구	서귀포시 무릉1리·영락리·일과1, 2리·동일리 해상	203	한국남부발전(주)	추진중
	소계		303	-	-

③ 국가기관 간의 갈등: 단위연계의 문제

바람자원의 공공 관리를 위해 제주도청에 부여한 법률적 권한이 대기

- 45) 제주특별자치도, 『육상풍력발전지구 지정 고시』, 제주특별자치도고시 제2013-30호, 2013d(2013.03.13.); 제주특별자치도, 『육상풍력발전지구 지정 고시』, 제주특별자치도고시 제2013-36호, 3013d(2013.03.27.).
- 46) 월령풍력발전단지의 경우 2013년 7월 30일 풍력발전심의위원회의 지구지정 심의를 통과하였으나, 이 과정에서 특혜의혹이 불거져 나옴에 따라 지구지정이 불투명한 상태에 있다가 오석근, 「월령풍력지구 특혜 의혹 행정사 도마에, 『제주국제일보』, 2013(2013.10.24.)」, 2014년 2월 25일 도의회에 의해 지구지정 동의안이 심사보류 되었다(최연주, 「월령육상풍력발전지구지정 결국 ‘심사보류’, 『뉴스제주』, 2014(2014.02.25.)」. 한편 육상풍력발전지구 지정과는 별도로 2011년 해상풍력 사업지구는 두 군대가 선정(한림, 대정)되었다. 한림해상풍력발전 지구는 2013년 12월 지정 고시되었지만, 특혜논란에 휩싸이면서 환경영향평가에 대한 재심의 결정을 받았다(고대로, 「무수전·한림해상풍력발전 사업 재등, 『한라일보』, 2014(2014.03.13.)」. 대정해상풍력발전지구는 아직 지정 추진 중에 있다. 해상풍력단지의 사업자 또한 도의 공기업 즉 대기업이다.
- 47) 출처: 고태호, 2013a, 앞의 글, 42쪽.; 제주특별자치도, 2013c, 앞의 글.; 제주특별자치도, 2013d, 앞의 글.; 제주특별자치도, 『「한림해상풍력발전지구」 지정 고시』, 제주특별자치도고시 제2013-159호, 2013j(2013.12.31.).

업에 특혜를 제공하는데 사용되는 등 풍력발전지구 지정을 둘러싼 제주도청의 대기업 특혜 논란이 확산되자, 제주도청의 권한을 견제할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 제주도의회는 2013년 7월 『제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례』(이하 풍력조례)를 개정하여 풍력발전지구를 지정할 때 도지사가 도의회의 사전 동의를 받도록 하고, 풍력발전기업의 지역기여 노력을 의무적으로 하도록 하는 내용을 추가했다. 제주도지사가 자의적으로 권한을 행사하는 것을 막고, 대기업이 전용하던 풍력 개발이익을 도민들이 향유할 수 있도록 하기 위한 조치였다.⁴⁸⁾ 그러나 제주도청은 개정된 조례가 상위법 즉 『특별법』에 명시된 도지사의 권한을 침해하고 사업자의 이익을 강제 환수하려는 것이라고 반발하면서, 개정조례에 대한 재의결 무효 확인 청구소송과 가처분 신청을 대법원에 제기하였다.⁴⁹⁾ 지방정부와 지방의회가 대립하게 되는 상황이 발생하게 된 것이다.

그런데 비슷한 문제가 지방정부와 중앙정부와의 관계에서도 나타났다. 제주도청은 제주특별법 5단계 제도개선안에 도내 풍력발전사업자들에게 풍력부담금을 부과·징수하는 내용을 반영시키려고 했지만, 중앙정부의 반대로 이를 관철시키지 못했다. 게다가 “풍력자원개발대금의 부과·징수를 위한 근거규정을 마련하고 신재생에너지자원관리특별회계를 설치”한다는 내용을 담은 『특별법』 개정안⁵⁰⁾ 또한 주무부서인 산업통상자원부가 대금부과·징수 규정이 정부의 신재생에너지 정책에 역행하고 기업들에 부담을 주며, 타 지역과의 형평성 논란이 생길 우려가 있다고 주장하면서, 개정안에 반대하는 입장을 분명히 함에 따라 국회 안전행정위원회 심사단계를 넘어서지 못하고 있다.⁵¹⁾ 이렇듯 상위법과 하위법 해석에 대한 제주도청과 제주도의회와의 갈등, 중앙정부 정책과 지역적 요구의

48) 제주특별자치도, 『제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례』, 제주특별자치도조례 제1055-7호, 2013년(2013.07.10.), 제20조의7, 제17조의2.

49) 제주도정뉴스, 「TV아침뉴스」, 『제주도정뉴스』, 2013(2013.07.16.)

50) 김우남 외, 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안』, 2012(2012.09.20.발의), 제221조의6; 제221조의7.

51) 고대로, 「풍력자원 이익공유화 물거품 되나」, 『한라일보』, 2013(2013.10.10.); 대한민국국회, 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안』, 대한민국국회의안정보시스템, 2014.

불일치, 타 지역과의 형평성 등의 문제들은 버키스가 제기한 단위연계의 문제⁵²⁾가 제주의 바람자원을 둘러싸고 다양하게 나타나고 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

④ 풍력발전에 따른 개발이익 공유화 논란: 협치론의 필요성

자본이 제주의 풍력발전 사업에 관심이 많은 이유는 계통한계가격(SMP)이 타 지역에 비해 높아 같은 전력생산량에도 불구하고 타 지역보다 더 많은 수익을 올릴 수 있기 때문이다.⁵³⁾ 하지만 공동자원의 특성을 생각한다면 바람 자원을 이용해서 얻는 이익은 넓게는 인류, 대한민국 국민, 제주도민이 함께 공유해야 할 필요가 있다. 이런 맥락에서 우리나라의 제헌 헌법 제85조는“광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다”고 하여 공동자원의 공공적 관리와 이용을 정당화하고 있다.⁵⁴⁾ 하지만 제주 지역 외부의 사람들과는 달리 제주 사람들은 바람의 혜택을 받을 뿐만 아니라 바람으로 인한 피해도 감당해 왔다는 점에서 바람에 대한 특별한 권리를 인정하는 것이 당연하다. 물론 특별한 권리를 인정한다고 해도 독점할 권리를 부여하는 것은 아니다. 여기서 특별한 권리는 제주의 바람을 이용해서 전력을 생산함으로써 발생하는 수익 가운데 일정한 부분은 제주지역을 위해 사용되어야 사회적·윤리적으로 정당하다는 점을 밝혀준다(제주 바람의 특징적 배제불가능성).⁵⁵⁾ 실제로 『풍력조례』는 풍력발전 사업자들에게 지역기여 상생노력

52) Berkes, Fikret, 앞의 글.

53) 계통한계가격(system marginal price)이란 민간사업자가 풍력 또는 태양광 등과 같은 방법을 통해 생산한 전기를 한국전력에 판매하는 가격을 의미한다. 제주의 경우 2010년부터 계통한계가격이 육지부와 분리되어 책정되고 있으며, 2010년에는 153원/kwh, 2011년 211.7원/kwh, 2012년 246.4원/kwh로 점차 높아지고 있다. 이는 2011년 124.6원/kwh, 2012년 160원/kwh로 책정된 육지부의 가격보다 상당히 높은 것이다.

54) 대한민국정부, 『대한민국헌법』, 헌법제1호, 1948(1948.07.17.).

55) 필요할 경우 개발이익의 일부를 국고에 귀속시키는 것이 필요하다. 다만 현재는 제주도가 국고보조금 및 지방교부금을 중앙정부로부터 지원 받고 있는 상황이기

의 의무(제17조의2)와 개발이익공유화 계획의 제출의무(제20조)를 부과하고 있는데, 이는 제주바람의 공동자원적 특징을 반영한 결과라고 할 수 있다.⁵⁶⁾

이러한 상황에서 풍력발전지구로 지정된 지역의 사업자들에 대한 풍력발전 사업허가 심의 절차가 진행되기 시작했는데, 여기서 사업자들의 개발이익공유화 방안과 관련된 것이 쟁점으로 부각되었다. 각 사업자들이 『풍력조례』에 따라 이익공유화 계획을 제출하였지만, 개발이익공유화 방안이 서로 다르게 제시되면서 제주도 시민사회가 주목하게 된 것이다(<표4>참조). 이것은 개발이익공유화 계획이 “지역소득 증대를 위한 바람직한 제도임에도 불구하고 기부금 산출 기준 설정 등에 있어서 합리적인 기준이 마련되어있지 않”⁵⁷⁾아서 발생하게 된 상황이었다(<표4>참조). 이렇게 개발이익공유화 방안이 서로 다르게 제출되고 그 기준에 대한 논란이 발생하게 된 이유는 개발이익이 법령에 따른 과세의 형태로 지역에 환수되는 것이 아니라, 제주도 풍력발전 계획상의 권고에 따라 기부금의 형태로 환수되도록 정해져 있었기 때문이다.⁵⁸⁾ 즉 제주지역 토지의 일부를 점유하여 제주 바람을 이용해 전력을 생산하고 수익을 얻는 풍력발전사업자들에게 적절한 사용료를 부과하는 것이 아니라, 그들의 선의에 따른 기부를 기대해야만 하는 상황이었던 것이다.

<표 4> 풍력발전지구 사업 예정자 제안 개발이익 공유화 계획⁵⁹⁾

구분	가시리지구	김녕지구	상명지구	어음지구
전력판매수입 (연 평균)	3,975억원 (199억원)	3,531억원 (177억원)	2,869억원 (143억원)	3,105억원 (155억원)
기부금	내부수익률 12%	배당금의 17.5%	내부수익률 12%	배당금의 17.5%

때문에 국고에 귀속하는 문제는 현안이 되지 않고 있다.

- 56) 『풍력조례』에는 “도민의 자산인 풍력자원의 공공적 관리 및 개발이익 도민 공유를 위하여 지구지정일로부터 6개월 이내에 도지사에게 이익공유화 계획을 제출하지 않을 경우 그 지정을 취소한다”라고 적시되어 있다(『제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례』, 제주특별자치도조례 제1055-7호, 2013e(2013.07.10.), 제20조⑤).
- 57) 고태호, 2013a, 앞의 글, 98쪽.
- 58) 제주특별자치도, 『제주특별자치도풍력발전종합관리계획』, 2012b(2012.11.).

산출기준	초과수익의 69.5%		초과수익의 69.5%	
기부금 규모	264억원	-	133억원	118억원

이런 상황에서 2013년 9월 김녕풍력발전지구의 사업자 제주김녕풍력발전(주)은 매출액의 7%를 제주도청에 기부하고, 3년 주기로 기부금액을 조정하는 것을 골자로 한 개발이익공유화 계획을 수정 제출하였다. 이 계획은 풍력발전심의위원회의 심의를 통과하였고,⁶⁰⁾ 제주김녕풍력발전(주)은 2013년 11월 도지사로부터 개발사업 시행허가를 받았다.⁶¹⁾ 그러나 시민단체는 제주김녕풍력발전(주)이 제시한 기부형태의 개발이익 공유는 강제성이 없고 사업자의 상황에 따라 기부액이 변화될 수 있는 여지를 마련해주는 것이며, 해당 사업자의 회사채 신용등급이 기준을 충족하지 못한 채 심의가 통과되었음을 지적하고 재심의를 요구하는 논평을 냈다.⁶²⁾ 이에 대해 제주도청은 해당 사업자와 “이익공유화에 관한 약정서”를 체결하였으며, 이를 이행하지 않을 경우 “이행 최고와 풍력발전사업허가를 취소하거나 공중각서 및 이행보증보험증서를 통해 기부금을 받을 수 있다는 내용의 부관을 붙여 이익공유화를 확고히 하도록 하는 장치를 마련하였다”고 반박하였다.⁶³⁾

앞서 살펴본 바대로, 개발이익에 세금을 부과하려던 입법 시도가 무산된 상태에서 이러한 제주도청의 개발이익 환수 정책은 어쩔 수 없는 선택일지도 모른다. 따라서 앞으로 다른 사업자들과의 협상에서도 같은 방법이 사용될 가능성이 높다. 그러나 이러한 방법은 개발이익의 환수가 기부금의 형태이고, 환수방안마저도 제주도청의 의지에 따라 언제든지 뒤바뀔 수 있다는 점에서 여전히 잠재적인 논란의 소지를 안고 있다.⁶⁴⁾

59) 출처: 고태호, 2013a, 앞의 글, 61쪽; 제주특별자치도, 『풍력발전 개발이익 공유화 방안』, 3013f.

60) 제주특별자치도, 『(보도자료) 9월 24일 풍력발전사업심의위원회 심의결과』, 2013g.

61) 제주특별자치도, 『제주김녕풍력발전소 개발사업 시행 승인』, 제주특별자치도고시 제2013-139호, 2013h(2013.11.29.)

62) 제주환경운동연합, 『(논평) 출속 육상풍력발전심의, 더 이상 안된다-조건충족 안된 김녕풍력발전 재심의 해야』, 2013b(2013.10.10.)

63) 제주특별자치도, 『(보도자료) 김녕풍력발전사업 11.29. 전기사업 허가』, 2013i(2013.12.02.)

게다가 개발이익공유화 논의에 제주의 바람을 둘러싼 주체들이 모두 공평하게 참여했다고 보기에는 무리가 있다. 제주도는 풍력발전과 관련된 다양한 전문가들을 위원으로 위촉하여 풍력발전심의위원회를 구성하고 개발이익공유화 방안을 논의하도록 함으로써 협치의 형식적 요건을 충족시켰다. 하지만 풍력발전심의위원회는 도지사가 위촉하는 사람들로 구성되기 때문에 제주도청의 입장에 호의적인 결정을 내릴 가능성이 높고, 앞서 시민단체가 지적하였듯 심의위원회가 결정권한을 가지게 되면서 도민들의 의견이 반영될 수 있는 창구가 사실상 차단되는 등 협치의 실질적 요건을 충족시키기에는 부족함이 있어 보인다. 도지사가 위촉한 전문가들만의 공론장에서 제주도민의 이익과 관련된 정책이 결정된다면, 그것은 왜곡된 민의를 반영할 수 있기 때문에 또 다른 사회적 혼란을 가져오게 될지도 모른다. 따라서 제주의 풍력발전 개발이익공유화와 관련된 논란은 공동자원의 관리가 협치의 문제와 긴밀한 연관이 있다는 점을 분명히 보여주며, 공동자원론과 협치론이 결합되어야 한다는 주장⁶⁵⁾을 강력하게 지지하는 사례라고 할 수 있다.⁶⁶⁾

64) 이런 상황에서 고태호(2013a, 앞의 글, iv; 87-105쪽)는 지역자본출자 중심의 풍력발전사업 추진을 통해 그것 자체로 개발이익이 지역주민들에게 돌아갈 수 있는 방안을 제시한다. 그가 제시한 방안은 “소규모 풍력사업 확대, 합동개발방식 풍력발전사업 활성화 유도, 제주에너지공사의 역량 강화를 위한 자본금 증대, 제주에너지공사의 출자 제한 완화” 등이다.

65) 山本伸幸, 앞의 글.; 三侯學, 앞의 글.; 三井昭二, 앞의 글.; 井上眞, 앞의 글.

66) 한편 김녕풍력발전지구 사업시행 허가과정에서 제주도청의 범규위반과 사업자 특혜시비가 불거져 나왔는데, 환경단체의 요구에 따라 제주특별자치도감사위원회의 조사가 이루어지게 되었다(제주환경운동연합, 『(보도자료) 줄속 풍력발전사업허가 심의, 감사위원회 조사 요청』, 2013a(2013.11.07.)). 감사위원회는 제주김녕풍력발전주에 대한 심의절차와 심의 내용에 문제가 있는 것을 확인하기는 하였으나 이미 허가된 사항을 되돌릴 수는 없다는 요지의 조사 결과를 발표하였다(제주특별자치도감사위원회, 『풍력발전사업심의위원회 심의 관련 조사결과 -제주00풍력발전주-』, 2014(2014.01.03.)). 이러한 발표에 대해 감사위원회가 도민의 공익을 외면하고 제 식구 감싸기에 급급하다는 비판이 제기되었다(제주환경운동연합, 『(성명) 존재이유 없어진 감사위원회 차라리 해체하라!』, 2014(2014.01.07.)).

IV. 결론: 공동자원론과 제주 바람의 공공적 관리

지금까지 살펴보았듯이 제주의 바람은 공동자원의 특성을 갖는다. 따라서 사유화를 하기보다는 공공적 관리를 하는 것이 공정성과 지속가능성의 측면에서 바람직하다. 그런데 바람을 공동자원으로 선포하여 공공적 관리를 지속적으로 행하는 것도 쉬운 일이 아닐 뿐만 아니라, 공동자원으로 선포하는 것만으로 “공동자원의 회극”이 보장되는 것은 더더욱 아니다. 바람을 제주의 공동자원으로 유지하면서 공공적으로 관리하기 위해서는 우선 사유화를 막을 적절한 논리가 필요하다. 그 다음으로 지속적이며 동시에 효과적으로 관리·이용할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 결론에서는 공동자원론을 통해 이 2가지 문제의 해결책을 큰 틀에서 제시하고, 또 제주의 사례가 공동자원론의 발전에 도움을 줄 수 있는 측면을 살펴보고자 한다.

1. 공동자원론이 제주 바람에 갖는 의미

바람을 공동자원으로 규정하고 공공적으로 관리하기 위해서는 우선 사유화에 대응할 수 있는 논리가 필요한데, 공동자원론은 여기에 많은 시사점을 준다. 즉 바람은 물이나 공기처럼 이용할 수 없으면 인간이 살아갈 수 없는 자원은 아니지만, 자연력으로 어떤 특정한 개인이나 집단이 그 형성에 기여한 바가 없기 때문에 특정한 개인이나 집단이 독점할 수 없는 자원이다. 이러한 점에서 바람을 이용할 때 생기는 혜택은 대한민국 국민 모두가 향유할 수 있어야 한다. 이러한 주장은 비현실적인 당위론이 아니라 앞에서 제헌 헌법을 통해 확인했듯이 우리나라의 법제도가 헌법을 통해 도입했던 매우 현실적인 방식의 정당성을 다시 확인하는 것이다.

또한 공동자원이라고 하더라도 모든 사람에게 똑같이 개방되는 것이 아니고 그 자원의 관리에 이바지하는 사람이나 집단에게 특별한 접근의 권리를 부여하는 것이 인정된다. 이런 맥락에서 제주의 바람에 대해 풍력발전시설을 설치하고 관리하는 회사, 발전시설이 들어선 지역의 주민과 제주도민에게 바람의 사용으로 생겨나는 혜택의 상당 부분을 귀속시

키는 것에 대한 정당성을 주장할 수 있다. 물론 발전시설을 설치하고 관리하는 회사에 적절한 수익을 보장해야 한다. 하지만 수력발전의 수익을 전력회사가 독점할 수 없듯이 풍력발전의 수익을 풍력발전회사가 독점할 수 있는 것이 아니다. 계통한계가격의 차이와 제주 바람의 질적 우수성으로 발생하는 통상적인 발전수익을 초과하는 초과수익은 지역주민과 제주도민에게 돌아가야 한다. 발전시설을 설치하고 관리하는 회사는 이 사업을 통해 적정한 수익을 얻을 뿐만 아니라 발전시설을 개발·관리하는 기술을 축적함으로써 국제적 경쟁력을 높일 수 있는 기회를 갖게 된다. 발전시설이 설치된 지역의 주민과 제주도민은 통상적인 의미에서 바람을 ‘관리’하는 것은 아니지만, 바람으로 인한 피해를 관리하고 있다는 점에서 바람에 대한 “관리 주체의 배제불가능성”이 인정되며, 이에 따른 수익을 향유할 권리 또한 인정된다.

공동자원론을 통해 제주의 바람을 공공적으로 관리하고 그 혜택이 도민에게 골고루 돌아갈 수 있도록 하기 위해서 제주도는 이러한 논리를 제주도민과 공유하는 한편, 도외의 국민, 중앙정부와 기업들에 대해서도 이 논리를 적극적으로 주장할 필요가 있다. 그렇게 하지 않으면 현재와 같이 신자유주의적 사고를 가진 중앙부처가 풍력발전에 따른 수익을 도민이 공유화하는 법안을 막는 상황으로부터 벗어날 수 없을 것이다. 이것은 제주도가 공동자원을 공공적으로 관리하기 위해서는 버키스가 지적한 단위연계(cross-scale institutional linkages)의 문제, 특히 수직연계의 문제를 잘 풀어나가야 한다는 점을 보여준다.⁶⁷⁾ 그런데 수직연계의 문제를 잘 풀어나가기 위해서라도 풍력발전지구 선정의 투명성을 확보하는 한편, 선정되지 않은 지역에도 풍력발전의 수익이 일정부분 돌아갈 수 있도록 함으로써 도내의 갈등을 최소화해 수평연계를 잘 풀어나갈 때만 수직연계의 문제도 긍정적인 방향으로 돌파할 수 있다는 점을 다시 한 번 지적하고 싶다.

67) Berkes, Fikret, 앞의 글.

2. 제주 바람이 공동자원론에 갖는 의미

제주의 바람을 공동자원으로 관리하기 위한 제주지역사회의 노력은 공동자원론에도 몇 가지 시사점을 주고 있다. 먼저 제주의 사례는 ‘공공적 관리’의 공(公)과 공(共)의 관계의 문제가 상호 결합되지 않으면 공동자원의 공공적 관리가 지속될 수 없다는 것을 보여준다. 많은 사람들이 지적하고 있듯이 공(公)은 동아시아적 상황에서 관(官)과 동일시되었다.⁶⁸⁾ 따라서 많은 사람들이 정부에 의해 관리되면 공공적으로 관리된다고 생각한다. 하지만 제주도의 사례에서 볼 수 있듯, 지방정부가 정보를 공개하고 투명성과 시민참여를 보장하지 않으면, 정부에 의한 관리는 사유화와 사적 독점으로 연결될 수밖에 없다. 공(共)에 의해 제어되지 않는 공(公)은 정경유착을 통해 특혜로 이어지고 공동자원의 사유화로 귀결되는 것이다. 바람뿐만 아니라, 물과 곳자왈 등 제주의 공동자원을 공공적으로 관리하기 위해서는 협치론을 통해 발전된 정부, 지역주민, 시민사회대표, 전문가의 협력 방안을 공동자원론이 수용할 필요가 있다.⁶⁹⁾

또한 앞에서 살펴보았듯이 공동자원의 개념을 구성할 때 공동자원의 관리주체에게 특별히 자원에 접근할 권리를 보장하는 “관리 주체의 배제불가능성”을 언급했는데, 제주의 사례는 관리의 개념을 폭넓게 구성할 필요가 있다는 것을 보여준다. 바람의 경우 풍속과 풍향이 주민들의 관리에 의해 유지되는 것은 아니지만, 발전시설 등 풍력 이용시설을 설치하는 지역의 주민들이 바람의 피해를 감당해야할 뿐만 아니라 시설 설치로 생겨나는 소음과 경관의 파괴라는 피해를 “관리”해야 한다는 점에서 관리의 한 주체로 인정될 필요가 있는 것이다.

68) 장현근, 「公(public)·共(common) 개념과 중국 秦·漢 정부의 재발견」, 『정치사상연구』 16, 2010.; 井上眞, 앞의 글.

69) 이와 관련하여 공공정책 결정과정을 공공성(公共性, publicness) 개념에 입각하여 분석한 김선필과 정영신의 논문은 공동자원론의 이론적 확장에 여러 시사점을 던져주고 있다(김선필·정영신, 「제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성」, 『탐라문화』 43, 2013).

참고문헌

- 강정만, 「제주도 12일~10월10일 마을공동목장 실태조사」, 『뉴시스』, 2012(2012.09.11.)
http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20120911_0011434516&cID=10813&pID=10800 [last accessed 2014.04.05]
- 고대로, 「풍력자원 이익공유화 물거품 되나」, 『한라일보』, 2013(2013.10.10.).
<http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1381330800444023073> [last accessed 2014.02.04],
「무수천·한림해상풍력발전 사업 계동」, 『한라일보』, 2014(2014.03.13.).
<http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1394636400457235044> [last accessed 2014.03.14]
- 고태호, 『풍력단지 조성과 연계한 주민소득 증대 방안』, 제주발전연구원, 2013a.,
「풍력발전사업이 지역경제에 미치는 효과」, 『JDI FOCUS』170, 제주발전
연구원, 2013b(2013.11.28.).
- 김동주, 「제주도 바람의 사회적 변형과 그 함의: 자원화와 공유화」, 『환경사회학
연구:ECO』16(1), 2012.
- 김선필, 「제주 지하수의 공공적 관리와 공동자원 개념의 도입- 먹는샘물용 지하
수 증산 논란을 중심으로」. 『환경사회학연구:ECO』 17, 2013.
- 김선필·정영신 「제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성」, 『탐라문화』43, 2013.
- 김우남 외, 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정
법률안』, 2012(2012.09.20.발의).
- 김윤상, 「공유지의 비극과 사유화의 비극」, 『국가정책연구』 24, 2010.
- 김지완, 「한국학의 전통에서 본 바람·비람, 흐름의 철학적 접근」, 『탐라문화』43, 2013.
- 대한민국국회 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특
별법 일부개정법률안』, 대한민국국회의안정보시스템, 2014.
http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_B1Q2E0D9H2T0W0V9U5F6E3U6C614F8 [last accessed 2014.04.10]
- 대한민국정부, 『대한민국헌법』, 헌법제1호, 1948(1948.07.17.), 『제주특별자치도
설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』, 법률제8566호,
2007(2007.07.27.), 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을

- 위한 특별법』, 법률 제10701호, 2011(2011.05.23.).
- 문정용, 『마을공동목장 특성화사업 추진으로 운영 활성화』, 축정과 엮음, 제주특별자치도, 2010.
<http://www.jeju.go.kr/contents/?mid=010102&job=detail&seq=169050>
[last accessed 2014.04.05]
- 배득중, 「공공재와 공개재 그리고 공유재」, 『kapa@포럼』 95, 2001., 「공유재 이론의 적용 대상 확대」, 『한국행정학보』 38, 2004.
- 오석준, 「월령풍력지구 특혜 의혹 행정감사 도마에」, 『제주도민일보』, 2013(2013.10.24).
<http://www.jejudnbin.co.kr/news/articleView.html?idxno=43749> [last accessed 2014.02.05]
- 오스트롬(Ostrom, E.), 『공유의 비극을 넘어』. 윤홍근·안도경 역, 랜덤하우스, 2010.
- 윤순진, 「옛날에 공유지를 어떻게 이용했을까?」, 『한국의 전통생태학』, 이도원 엮음, (주)사이언스북스, 2004., 「제주도 마을 공동목장의 해체과정과 사회생태적 함의」, 『농촌사회』 16, 2006.
- 윤철수, 「도의회, 월령·동북 풍력발전지구 지정 동의안 ‘제동’」, 『헤드라인제주』, 2014(2014.02.26).
<http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=201936>
[last accessed 2014.04.09]
- 이명석, 「제도, 공유재 그리고 거버넌스」, 『행정논총』 44, 2006.
- 이상철, 「제주사회변동론 서설-개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로」, 『사회과학과 정책연구』9(1), 1987.
- 장현근, 「公(public)·共(common) 개념과 중국 秦·漢 정부의 재발견」, 『정치사상연구』16, 2010.
- 제주도, 『제주도내 풍력자원 조사에 관한 연구 용역(Ⅲ)』, 2001(2001.11.).
- 제주도정뉴스, 「TV아침뉴스」, 『제주도정뉴스』, 2013(2013.07.16).
<http://news.jeju.go.kr/contents/index.php?mid=3607&frame=detail&job=detail&seq=51883> [last accessed 2014.04.09]
- 제주에너지공사, 『제주에너지공사 중·장기 발전전략 보고서(초안)』, 제주에너지공사 중장기 발전전략 수립 중간보고회, 2014(2014.02.26).
- 제주특별자치도, 『제주도지』4권, 2006., 『(보도자료) 신재생메카로의 도약 위해 풍력발전 공공자원화 한다』, 2008a., 『제주지역 풍력발전사업 공영화 추진전략수립 용역 최종보고서』2008b., 『제주특별자치도 태양에너지·풍력발전 사업 허가 등에 관한 조례』, 제주특별자치도조례 제554호,

2009(2009.11.04.), 『제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례』, 제주특별자치도조례 제802호, 2011a(2011.10.12.), 『육상 풍력발전지구 지정 후보지 공모 공고』, 제주특별자치도공고 제2011-1050호, 2011b(2011. 12.01.), 『육상 풍력발전지구 지정 후보지 공모 변경공고』, 제주특별자치도공고 제2012-991호, 2012a(2012.10.17.), 『제주특별자치도풍력발전종합관리계획』, 2012b(2012.11.), 『제4차제주특별자치도 에너지계획』, 2012c(2012.12.), 『2012년 마을공동목장 운영현황』, 2013a., 『동북 풍력발전지구 지정 계획(안)』, 2013b(2013.11.), 『육상풍력발전지구 지정 고시』, 제주특별자치도고시 제2013-30호, 2013c(2013.03.13.), 『육상풍력발전지구 지정 고시』, 제주특별자치도고시 제2013-36호, 3 013d(2013.03.27.), 『제주특별자치도 풍력발전사업 허가 및 지구 지정 등에 관한 조례』, 제주특별자치도조례 제1055-7호, 2013e(2013.07.10.), 『풍력발전 개발이익 공유화 방안』, 3013f, 『(보도자료) 9월 24일 풍력발전사업심의위원회 심의결과』. 2013g, 『제주김녕풍력발전소 개발사업 시행 승인』, 제주특별자치도고시 제201 3-139호, 2013h(2013.11.29.), 『(보도자료) 김녕풍력발전사업 11.29. 전기사업 허가』, 2013i(2013.12.02.), 『「한림해상풍력발전지구」 지정 고시』, 제주특별자치도고시 제 201 3-159호, 2013j(2013.12.31.).

제주특별자치도감사위원회, 『‘육상 풍력발전지구 지정 관련’ 조사요청에 대한 조사결과』, 2013(2013.01.16.).

http://audit.jeu.go.kr/contents/index.php?job=detail&mid=010202&ebcf_id=AUDIT_RESULT&page=1&artcat=&abd=&depart_names=&board_id=AUDIT_RESULT&write_method=common&neti_sess=&column=eb_subject&keyword=%C7%B3%B7%C2&eb_seq=57804 [last accessed 2014.02.0 4], 『풍력발전사업심의위원회 심의 관련 조사결과 -제주00풍력발전(주)-』, 2014(2014.01.03.).

http://audit.jeu.go.kr/contents/index.php?job=detail&mid=010202&ebcf_id=AUDIT_RESULT&page=1&artcat=&abd=&depart_names=&board_id=AUDIT_RESULT&write_method=common&neti_sess=&column=eb_subject&keyword=%C7%B3%B7%C2&eb_seq=59797 [last accessed 2014.02.04]

제주환경운동연합, 『육상 풍력발전지구 지정 관련 조사 요청서』, 제주환경연합-12-017, 2012a(2012.08.07.), 『(성명서) 풍력자원 사유화 강행하는 육상

- 풍력지구 공모변경 즉각 철회하라』, 2012b(2012.10.18.), 『(보도자료) 공공자원인 풍력자원 개발이익의 83% 도외유출』, 2013 a(2013.02.06.), 『(논평) 졸속 육상풍력발전심의, 더 이상 안된다-조건충족 안된 김녕풍력발전 재심의 해야』, 2013b(2013.10.10.), 『(보도자료) 졸속 풍력발전사업 허가 심의, 감사위원회 조사 요청』, 2013 c(2013.11.07.), 『(성명) 존재이유 없어진 감사위원회 차라리 해체하라!』, 2014 (2014 .01.07.).
- 최연주, 「월령육상풍력발전지구지정 결국 ‘심사보류’」, 『뉴스제주』, 2014(2014.02 .25).
<http://www.newsjeju.net/news/articleView.html?idxno=165287> [last accessed 2014.03.14]
- 최현, 「공동자원 개념과 제주의 공동목장」, 『경제와 사회』 98, 2013a, 「제주의 토지와 지하수: 공동자원으로서의 공통점과 차이점」, 『환경사회학연구:ECO』 17, 2013b.
- 헤스·오스트롬(Hess, C. & Ostrom, E.), 「1장. 공유자원으로서의 지식」, 『지식의 공유』, 김민주·송희령 역, 타임북스, 2010.
- Berkes, Fikret, “Cross-scale Institutional Linkages: Perspectives from the Bottom Up”, *The Drama of the Commons*, pp. 293-321. Washington, D.C.: National Academy Press, 2002.
- Hardin, Garrett, “The Tragedy of the Commons”, *Science* 162, 1968.
- Samuelson, Paul A., “The Pure Theory of Public Expenditure”, *The Review of Economics and Statistics* 36(4), 1954.
- _____, “Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure”, *The Review of Economics and Statistics* 37(4), 1955.
- 菅豊, 「コモন্ズの喜劇」, 『コモন্ズ論の挑戦』, 井上眞編, 東京: 新曜社, 2008.
- 山本伸幸, 「地域主義とコモন্ズ論の位相」, 『コモন্ズ論の挑戦』, 井上眞編, 東京: 新曜社, 2008.
- 三俣學, 「コモন্ズ論再訪」, 『コモন্ズ論の挑戦』, 井上眞編, 東京: 新曜社, 2008.
- 三井昭二, 「コモন্ズ論における市民社會と風土」, 『コモন্ズ論の挑戦』, 井上眞編, 東京: 新曜社, 2008.
- 井上眞, 「コモন্ズ論の遺産と展開」, 『コモন্ズ論の挑戦』, 井上眞編, 東京: 新曜社, 2008.

Abstract

Wind in Jeju: The Management Method adopted Common Pool Resources Theory

Choe Hyun*·Kim SeonPil**

This paper attempts to analyze the processes of privatization of the wind as a common pool resource(CPR) and the countermovement in Jeju. It also examines the relationship between the wind in Jeju and the CPR theory, in order to seek a way to manage publicly the wind in Jeju. The people have regarded the strong wind harmful from old times in Jeju. Today, however, they start to recognize that the wind is an economic good to generate electric power. However, there are various social conflicts in the process through which wind farms are built. Therefore, the people made the rule that defines the wind as a CPR and let the Provincial Government manage it in Jeju. However, Jeju Provincial Government unfairly assigns the rights to build wind farms to big companies and invokes public discontent. This situation suggests as the followings. (1) The CRP Theory is applicable to the wind in Jeju. (2) The concept of CRPs should be revised in order to allow the privilege to the local people who suffer from the CRP like the wind. (3) It is necessary to connect CPR Theory to governance theory.

Key Words: common pool resource, wind, wind power generation, governance, cross-scale institutional linkages, publicness, Jeju island

* Professor in Department of Sociology, Jeju National University.

** Ph.D. candidate in Department of Sociology, Jeju National University.

교신 : 김선필 690-756 제주특별자치도 제주시 아라1동
제주대학교 인문대학 1호관 8221호 SSK연구실
(E-mail : ksp0713@hanmail.net)

논문투고일 2014. 06. 11.

심사완료일 2014. 06. 20.

게재확정일 2014. 06. 25.