

## 제주의 토지와 지하수 \*

### — 공동자원으로서의 공통점과 차이점

최현

이 논문은 토지와 지하수라는 공동자원이 제주에서 사유화되는 과정과 그에 대한 반작용이 나타나는 과정을 계보학적으로 연구하고 차이점과 공통점을 분석했다. 이를 통해 자연의 사유화를 되돌릴 수 있는 수 있는 가능성을 찾고자 했다. 지금까지는 토지를 필두로 공동자원이 사유화되는 것이 대세였고 하천이라는 공동자원만이 외롭게 남아 있었다. 그런데 토지와 하천수의 중간적 특성을 가진 지하수가 제주에서부터 시작해서 전국적 범위에서 사적 소유의 대상에서 사유화할 수 없는 자원으로 인정되는 변화가 나타나고 있다. 제주에서는 낫자왈과 공동목장을 중심으로 토지에 대해서도 공유화운동이 시작되었다. 토지와 지하수 등 자연자원은 각각의 자원이 가지는 물리적 속성에 따라 일정한 차이가 있기는 하지만 사회적·윤리적으로 공동자원으로서의 성격을 가지고 있기 때문에 신자유주의의 광풍 속에서도 사유화를 거스를 수 있었다. 공동자원은 경합성을 가지지만, 타인이 이용하는 것을 막는 것이 윤리적·사회적으로 정당하지 않은 자원이며, 다음과 같은 3가지 조건이 있을 때 타인을 배제하는 것이 부당하게 된다고 본다. (1) 특정 자원을 사람들이 자유롭게 사용하지 못하면 생존할 수 없을 경우. (2) 어떤 자원을 개발·형성하는 데 기여한 것이 없거나 매우 적은 개인이나 집단이 다른 사람들이 그 자원을 이용하는 것을 막을 경우. (3) 특정 자원을 개발했거나 관리해온 사람들이 그 자원을 이용하는 것을 막을 경우. 공동자원 개념의 확산과 시민의 동의는 토지 등 이미 사유화된 공동자원을 사유화할 수 없는 자원으로 되돌리는 지렛대로 활용되어 왔다.

주제어 : 공동자원, 자연, 토지, 지하수, 소유

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

## 1. 머리말

이 논문은 인류가 자연으로부터 얻는 혜택을 불평등하게 나누어 빈곤에서 헤어나지 못하는 사람과 엄청난 부를 무기로 다른 사람들을 지배할 수 있는 사람이 있는 한 자연을 파괴하는 것을 막을 수 없다는 문제의식에서 출발했다. 부유한 사람들은 자연을 파괴해야만 더 많은 부를 쌓을 수 있을 뿐만 아니라, 엄청난 부가 환경오염으로부터 자신을 지켜줄 수 있다고 믿기 때문에 자연을 파괴하기 위해 끊임없이 노력한다. 벡(1997)이 지적했듯이 자본주의에서 더 많은 ‘위험’을 감수하면서 자연을 파괴해야 하는 것은 더 많은 부를 축적을 위하여 불가피하다. 빈곤에서 헤어나지 못하는 사람들은 자연을 파괴해서라도 빈곤에서 벗어나야 한다는 유혹을 뿌리칠 수 없다. 자본주의는 불평등을 통해 부유한 사람들은 자연을 파괴하도록 끊임없이 기획하도록 만들고, 빈곤한 사람들은 이들을 지지하는 광범위한 지지 기반이 되도록 만든다. 정부와 전문가집단이 권력과 정보를 독점함으로써 경제적 불평등에 따라 자연을 파괴하려는 기획과 공모가 가져오는 위험은 통제되지 않고 오히려 증폭된다. 일본의 원전사태, 한국의 4대강 개발은 이러한 ‘위험’의 현실성을 적나라하게 보여주었다. 따라서 자본의 자연에 대한 수탈을 제한하고 자연을 공공적으로 관리하여 자연의 혜택을 공유하는 것은 시민들의 복지를 확대할 뿐만 아니라 인간이 자연과 호혜적 관계를 회복하고 지속가능한 삶을 선택할 수 있는 기본적 조건이다.

이를 위해서는 자연자원을 자본주의적 수탈로부터 보호하고 공공적으로 관리하기 위한 철학적·윤리적 토대를 마련하는 것과 함께 토지, 물, 바람 등 공동자원이 사유화되고 그에 따라 인간들의 삶의 방식이 변화했던 과정에 대한 계보학적 연구가 필요하다. 이 논문은 이러한 철학적·윤리적 토대를 마련하고 토지, 물 등 자연자원 중에서 경쟁성(rivalry: 한 사람이 사용하면 다른 사람의 몫이 줄어들어오는 성질)이 있는 자원이 어떻게 상품화되어 자본의 수탈대상이 되었던

가를 계보학적으로 분석하려는 일련의 시도의 일환이다. 계보학적 연구를 통해 자연의 상품화가 논리적·윤리적 정당성에 따라 이루어진 것이 아니라 자본이라는 권력의 힘에 의해 이루어진 것이며 이에 대한 저항이 지속적으로 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있다. 여기에서 우리는 자연의 사유화를 되돌릴 수 있는 수 있는 가능성을 찾고자 한다. 여기서는 특히 제주에서의 지하수 사유화와 이에 대한 저항의 과정을 토지의 사유화 과정과 비교함으로써 20세기에 제주에서 진행된 사유화와 21세기에 제주에서 진행되고 있는 자연의 사유화 과정의 차이를 드러내고 이러한 차이를 만들어낸 사회적 힘 속에서 탈사유화의 가능성을 확인하고자 한다.

## 2. 공동자원(共同資源, common pool resource)의 정의와 유용성

토지, 물, 햇빛, 공기 등 자연자원을 사회과학에서 다루기 위해 사용하는 개념이 통일되어 있지 않은 상황에서 오스트롬(2010)은 주류경제학에서 생겨났지만 오랜 동안 무관심의 대상이었던 공동자원이라는 개념(경합성과 비배제성을 가지는 자원)을 활용하면서 자연적·사회적 자원이 매우 효과적으로 공동체에 의해 관리될 수 있다는 것을 다양한 경험적 사례들을 통해 보여주고 공동체적 관리의 실현 조건을 이론화했다. 오스트롬의 연구는 사유화가 많은 문제를 낳지만 불가피하다는 신자유주의적 논리를 비판하는 강력한 경험적 증거로 받아들여졌고, 이로부터 사유화를 대신하는 다양한 대안을 모색하는 시도를 불러 일으켰다(김윤상, 2010; 윤순진, 2004; 2006; 이명석, 2006). 하지만 오스트롬은 주류경제학이 정의한 공동자원을 비판하지 않고 그대로 사용했는데, 주류경제학에 따르면 자원은 배제성과 경합성의 유무를 기준으로 공동재(또는 공동자원), 공공재, 회원재, 사유재로 구분된다(<표 1> 참조). 최현(2013)은 이러한

〈표 1〉 자원의 분류

	배제성	비배제성
감소성 또는 경합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사유재 음식, 옷, 가구, 자동차 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공동재(공동자원) 바다, 하천, 공동목장, 공동어장 등</li> </ul>
비감소성 또는 비경합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 회원재 케이블 TV방송, 소프트웨어, 지적 재산 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공공재(공개재) 치안, 인터넷, 일기예보, 공개 소프트웨어(shareware) 등</li> </ul>

출처: 배득중, 2001; 2004; 오스트롬, 2010; 이명석, 2006; 최현, 2013에서 재인용.

주류경제학의 공동자원 개념이 지나치게 협소하고 주변적일 뿐만 아니라 오해를 불러일으킬 수 있는 있다는 것을 비판한다. 그는 공동자원은 경합성과 배제성을 가진 자원으로 정의하는 것은 정당하지만, 이러한 특성은 주류경제학과는 달리 물질적 속성이 아니라 사회적 속성으로 정의할 필요가 있다고 주장한다. 인구의 증가 등 사회적 배경의 변화에 따라 경합성을 가지지 않던 자원이 경합성을 가지게 되기도 하고 배제성을 가지지 않던 것이 배제성을 가지게 되기도 하는데 이러한 변화를 기존의 공동자원 개념은 수용할 수 없다는 것이다. 또한 배제성을 ‘잠재적인 사용자를 배제할 수 없거나 배제하기 어려운 자원’(오스트롬, 2010: 70-75)으로 정의하는데, 이러한 자원은 현재 거의 없다. 결국 공동자원에 포함되는 자원은 극히 예외적인 것이 될 수밖에 없다.

코헨(1993)이 재산권에 대해 논하면서 지적했듯이 자원과 인간의 관계는 인간에 대한 사물의 속성의 문제가 아니라 인간과 인간의 사회적 관계의 문제다. 자원의 배제성 또는 비배제성은 결국 인간 사이의 관계에 의해 결정된다. 예를 들어 같은 속성을 가진 소프트웨어도 어떤 사회관계에 놓여 있느냐에 따라 비배제적인 공공재가 될 수도 있고 배제적인 회원재가 될 수도 있으며, 같은 물도 사유재산이 될 수도 공동자원이 될 수도 있다. 따라서 공동재 또는 공동자원을 물리학적·경제학적으로 정의하는 것은 잘못된 관점을 야기한다. 윤리학적·사회학적으로 재정의해야만 한다. 이 논문에서는 공동자원을 경합성을 가지지만,

타인이 이용하는 것을 막는 것이 윤리적·사회적으로 정당하지 않은 자원이라고 정의하며, 다음과 같은 3가지 조건이 있을 때 타인을 배제하는 것이 부당하게 된다고 본다. (1) 특정 자원을 사람들이 자유롭게 사용하지 못하면 생존할 수 없을 경우. (2) 어떤 자원을 개발·형성하는 데 기여한 것이 없거나 매우 적은 개인이나 집단이 다른 사람들이 그 자원을 이용하는 것을 막을 경우. (3) 특정 자원을 개발했거나 관리해온 사람들이 그 자원을 이용하는 것을 막을 경우. 이러한 공동자원의 개념은 제주에서 일어났던 토지 사유화와 그에 대한 저항, 물의 사유화와 그에 대한 저항을 이해하는데 도움이 된다.

### 3. 공동자원으로서의 토지: 제주 공동목장<sup>1)</sup>

상품화와 사유화 과정 속에서도 토지의 공동자원으로서의 성격으로 인해 제주에는 마을 공동목장이 남아 있다. 자본주의적 소유제도가 뿌리내리면서 육지에서는 공동자원인 토지가 상품화를 위해 거의 사유화되었다. 하지만 제주에는 상당히 광대한 토지가 공유지로 남아있고 최근에는 토지를 공유지로 확보해 공공적으로 관리하기 위한 사회적 운동이 일어나고 있다.

#### 1) 공동목장의 역사

제주도의 지형은 통상적으로 고도에 따라 해안지대(표고 0-200m), 중산간지대(표고 200-600m), 산간지대(표고 600m 이상)로 구분된다. 현재 제주 마을 공

---

1) 제주에서 토지가 어떻게 사유화되었고 그 과정에서 공동목장이 어떤 변화를 겪었으며, 최근에 사유화된 공동목장 부지를 공유화하려는 운동이 어떤 이유에서 활기를 띄게 되었는지에 관한 자세한 내용은 최현(2013)을 참조하시오.

동목장은 중산간지대에 주로 분포하는데, 중산간지대는 근대적 기술의 도움 없이 용수의 확보가 어렵고 토지가 척박해서 경작이 어려웠다. 하지만 기온이 온화하고 강우량이 많아 목초가 자라는 데 적합했기 때문에 방목장으로 이용되었다(강만익, 2001; 남도영, 2007; 윤순진, 2006). 특히 제주에서는 말과 소가 농사에 반드시 필요했기 때문에 마을 주민들 스스로 마을 주변의 방목지를 관리하기 시작했다.<sup>2)</sup> 또한 방목지는 제주 사람들이 살아가기 위해서 반드시 필요한 말과 소의 똥, 풀, 잡목 등 난방 연료와 축, 고사리, 달래 같은 채소뿐만 아니라 췌, 두더지, 노루 등 다양한 단백질원을 제공해주는 보물창고였다.

왕토사상에 의해 명확한 소유권이나 이용권 없이 공동자원으로 유지되던 공동 방목지는 일제가 자본주의적 토지 소유제도를 조선에 도입하면서 마을 소유 토지로 재편된다. 일제는 1912년 3월 ‘조선민사령’과 ‘조선부동산등기령’을 발표하고, 8월 ‘토지조사령’을 내려 토지세부측량을 실시했다. 이를 통해 토지에 대해 자본주의적 소유관계를 확정하고 토지세 부과의 근거를 마련했다(조석곤, 2003). 일제가 1918년 7월 ‘임야조사령’, 1926년 4월 ‘조선특별연고삼림양여령’ 등의 법령을 제정하고 시행함에 따라 제주에서는 국유지였던 방목지는 마을이나 마을 대표자 소유지로 변모하게 되었다. 1930년대 일제는 전통적인 지역의 토지관리와 법이 충돌하자 목야지 정리계획에 의해 공동목장의 구역을 확정하고 ‘조선부동산등기령’을 개정해서 리명의로 리유지를 등기할 수 있는 제도를 마련했다(강만익, 2004; 윤순진, 2006; 윤양수, 1987).<sup>3)</sup> 1931-43년에

---

2) 제주는 화산섬으로 대부분의 토양이 화산재이기 때문에 피종할 때 말과 소를 이용해서 땅을 밟아주는 진압농법을 사용해야만 했고, 말과 소의 똥을 밭에 계속 공급하지 않으면 곡물이 자라지 않았다. 따라서 주로 힘을 경작에 이용하기 위해 소를 키웠던 다른 지역보다 제주에서 말과 소는 경작에 더욱 필요했다(강만익, 2004; 윤순진, 2006; 전경수·조경만, 1984). 또한 육지에서와는 달리 제주에서 말과 소의 똥, 그리고 풀이 중요한 난방연료로 사용되었다(전경수·조경만, 1984).

3) 일본 정부가 조선에서만 주민들의 저항에 부딪쳐 공동자원에 대해 정책을 바꿀 수밖에 없었던 것이 아니었다. 일본 본토에서도 마찬가지로 주민들의 불만에 따라 여러 차례 공동자원에 대한

공동목장이 증가해서 해방이전에는 123개의 공동목장이 운영되었다(강만익, 2011: 74-77). 제주 공동목장은 제주지역의 자연적·기술적·사회적 제한 속에서 서로 누구나 생존을 위해 자연 자원에 접근할 수 있는 기회를 가질 수 있도록 하는 역할을 했다.

123개에 달했던 제주도의 마을 공동목장은 해방 이후 새로 조직된 경우도 있었지만, 4.3사건, 법제도의 변화, 골프장과 관광지 개발 사업에 영향으로 더 많은 목장들이 해체됐다. 그 결과 제주도청에서 실시한 조사에 따르면, 2010년 남아있는 마을 공동목장은 65개에 불과했다(강만익, 2011). 그리고 마을목장의 해체는 빈부격차의 확대, 제주 생태의 훼손과 지속가능한 삶의 방식의 파괴라는 예상하지 못했던 결과를 가져왔다. 우선 1948년부터 1954년까지 계속된 4.3사건은 제주에 엄청난 충격을 주었다. 인명피해가 엄청나서 전체 인구가 30%가량 줄어들었으며, 수십 개의 마을이 파괴됐다. 이 과정에서 사라진 마을의 공동목장은 주인 없는 땅이 되어버렸고, 지역의 유지나 약삭빠른 토지 브로커가 이러한 땅을 착복했다. 또 마을 사람들이 대부분 사망하거나 실종되어 남은 사람들이 마을목장에 대한 세금을 전부 부담해야 하게 되었을 때 부담을 견딜 수 없어 헐값에 목장을 팔아넘기는 경우도 있었다(윤순진, 2006; 조성윤, 1998).

이어 군사정권이 1961년 9월 1일 공포한 ‘지방자치에 관한 임시조치법(이하 지방자치법)’ 역시 마을 공동목장에 상당한 타격을 주었다. 군사정권은 종래의 지방자치단체였던 읍·면 대신에 군을 새로운 기초자치단체로 정하고, 관습법에 의해 인정받아 왔던 마을의 법인격을 박탈해서 마을 공동목장을 소속 시·군에 귀속시켰다(윤양수, 1987; 조성윤, 1998). 시·군은 개발사업 등을 이유로 공동목장의 소유권을 기업이나 개인에게 마음대로 팔 수 있게 되었다. 이어 1969

---

정책을 바꿔야 했다(박동성, 2012).

년 5월 21일 군사정권은 ‘임야소유권 이전 등기 특별법’을 제정했는데, 이 법은 토지 브로커들이 마을이 없어져 소유자가 없는 목장을 합법적으로 차지할 수 있는 길을 열었다. 이에 따라 중산간지대에 있던 많은 마을 공동목장이 개인 소유 재산으로 바뀌었다(조성윤, 1998).

개발정책이 역시 공동목장을 파괴하는 데 한 몫을 했다. 제주도에 대한 개발은 1962년에 시작되었는데, 축산개발과 관광개발계획이 중심적이었다. 1968년부터 정부가 추진하던 축산진흥정책을 이용해 육지의 기업과 부유한 외지인들이 각종 금융지원과 특혜를 받아 기업목장을 경영한다면서 대규모 국유지와 공동목장 부지를 사들이기 시작했고, 1970년대에 들어서면 기업과 여유자금이 있는 외지인들이 개발이익을 노리고 중산간 목초지와 잡종지뿐만 아니라 해안지대의 땅까지 대량으로 사들였다(윤순진, 2006; 이기욱, 1995; 이상철, 1995). 이후 관광지 개발계획 실행 과정에서 정부는 골프장 개발 사업을 활발하게 진행했고 기업목장 등 외지인에게 팔린 땅은 제일 먼저 골프장으로 전환되었다(고광희, 2001: 56). 남아 있던 공동목장은 1980년대에 골프장 개발이 본격화되면서 다시 집중적으로 팔려나갔다(윤순진, 2006). 2013년 1월 현재 제주에 사업허가 및 승인을 받은 40개의 골프장이 있고, 그 중 30개(한화 프라자CC 제주 포함)가 운영되고 있는데, 그 대부분이 중산간의 목장지대에 건설된 것들이다(윤순진, 2006; 최영근, 2013).

자본주의적 농업의 확산도 공동목장을 해체하는 데 기여했다. 1970년대 이후 교통통신 시설이 구비되고 육지와 제주 간 교역이 활발해지면서 자금자족적인 제주의 농업생산이 급격히 상업화·자본주의화되었다(윤순진, 2006; 이기욱, 1995; 이상철, 1995) 상업적 농작물 재배나 축산을 위해 중산간지대의 목초지를 농민들이 농경지로 개간하거나 기업농이 대규모 목장과 축산시설로 개발했다. 그리고 자본주의적 작물 재배와 축산이 확산되면서 토지에 대한 지역주민들의 의식도 변화했다. 토지자원에 대해 공동자원으로 파악했던 의식이 점차

면해서 개인적 재산으로 이해하게 되었고, 이에 따라 공동목장은 더욱 빠르게 해체되었다(양영웅 외, 1990; 윤순진, 2006).

## 2) 공동목장 해체의 결과와 그에 대한 대응

제주의 공동목장이 해체되면서 제주도의 환경에 적응하면서 생겨난 지속가능한 삶의 방식이 파괴되고 지속가능한 삶의 방식을 가능하게 했던 사회적 관계 또한 해체되는 결과를 가져왔다. 2005년 12월 94개 리 7,815명을 조합원으로 하는 70개(95년에는 82개)의 마을 총면적 8,628ha의 공동목장이 있었지만, 2012년 12월에는 59개 총면적 6,663ha(제주 전체 목장용지의 41%)로 줄어든 것으로 확인되었다. 더욱이 공동목장으로 이용되는 총면적의 30%정도만이 공유지이고 나머지는 사유지가 되었다(강정만, 2012; 문정용, 2010; 윤순진, 2006; 제주특별자치도, 2013a). 공동목장에 대한 개발 사업은 도민들을 제주의 자연자원으로부터 소외시키고 불평등을 심화시킬 뿐만 아니라 제주도의 지속가능한 삶의 기반인 곳자왈<sup>4)</sup>을 훼손함으로써 지하수를 오염시키고 고갈시켜 지속가능한 삶을 위협하고 있다.

제주의 공동목장 부지를 사들여 관광지로 개발하고 있는 외지의 투자자들은 기본적으로 지역 재투자, 이익의 지역 환원을 통한 지역 주민들과 공동번영, 지역 문화와 환경의 보호에 대해 동기를 가지고 있지 않다. 따라서 외지 투자자나 기업은 사업에서 더 많은 이익을 얻기 위해 환경 보존 비용을 지역에 전가시키고 얻은 이익을 외부로 유출시키고 있다. 예를 들면, 2010년 제주도내 전체 관광업계의 영업이익 가운데 절반이 넘는 55%가 역외로 유출된 것으로 추정됐다(최현, 2013). 또한 제주도 외국인 면세점(신라, 롯데)의 매출액이 2006년 724

---

4) 곳자왈에 대해서는 아래에서 상세히 설명할 것이다.

억 원에서 2011년 2,133억 원으로 급증했으나 이들 면세점 수익의 대부분 역시 역외 본사로 송금되었다(윤대혁·조강철, 2013). 이러한 수입의 유출은 골프장의 경우에도 크게 다르지 않을 것으로 보인다. 결국 제주의 토지 등 자연자원은 제주도 지역 주민의 삶을 풍요롭게 하는 공동자원으로서의 역할을 잃어버리고 오히려 제주 주민들을 소외시키는 외지인들과 외지 대기업의 전유물이 되어 버렸다. 전국에서 제주경제가 차지하는 비중이 축소되고 지역민들의 소득(1인당 명목GRDP)도 매우 낮다(2011년 기준: 전국 평균 2,500만 원의 80% 수준인 2,010만 원)는 사실이 이를 뒷받침한다(윤대혁·조강철, 2013).

공동목장의 사유화와 개발은 꽃자왈의 파괴를 가져왔다. 꽃자왈은 제주 지역 중산간지대 목장에 광범위하게 퍼져 있는 나무와 덩굴이 많은 숲으로 “용암의 암괴들이 불규칙하게 얽혀 있고 다양한 동·식물이 공존하며, 독특한 생태계가 유지되고 있는 보존가치가 높은 지역”(정광중, 2012: 13)이다. 꽃자왈은 제주의 자연과 인간이 서로 의지하며 삶을 이어나가는데 있어 없어서는 안 될 3가지 기능을 수행하고 있다. 우선 꽃자왈은 제주의 콩팥이다. 꽃자왈은 틈이 많은 용암층(클링커층)으로 이루어져 있어 빗물이 지하도 침투하기 쉽고 저장하기 쉬운 구조로 되어 있다. 또한 꽃자왈은 초지성 식물과 교목림 등의 식생이 발달해 빗물을 정화하는 탁월한 능력을 가지고 있다. 꽃자왈을 통해 공급되고 정화된 물이 제주도의 대수층을 이루고 이 물이 용천수로 솟아남으로써 강이나 하천이 발달하지 않은 제주에서 인간을 비롯한 온갖 생명체가 살아나갈 수 있는 것이다. 둘째로 앞에서도 언급했지만, 꽃자왈은 제주의 허파다. 초지성 식물과 교목이 1년 내내 광합성을 통해 맑은 공기를 생산해내는 것이다. 마지막으로 꽃자왈은 해안지역과 산간지역 사이의 완충지로서 자연과 인간이 충돌 없이 공존할 수 있도록 하는 기능을 수행한다.

중산간 공동목장이 관광지로 개발되면서 제주에서는 지하수의 염소와 질소 농도가 높아지고 야생동물로 인해 농작물 피해가 늘어나는 등 자연과 인간의

갈등이 증폭되기 시작했다(김지영 외, 2001; 윤순진, 2006; 좌용철, 2010; 좌용철, 2013).<sup>5)</sup> 이에 공동목장, 특히 꽃자왈의 생태적 중요성이 부각되면서 제주에서는 꽃자왈을 공공적으로 관리하려 노력이 나타나고 있다. 대표적인 것이 꽃자왈 공유화 운동이다. 2000년대 초부터 제주의 귀중한 자연자산인 꽃자왈을 도민 스스로의 힘으로 지켜나가야 한다는 여론이 확산되어 2007년 4월에 드디어 꽃자왈공유화재단이라는 신탁법인이 설립되기에 이른다. 꽃자왈 공유화 운동은 제주의 생명수인 지하수를 정화하고 함양하는 콩팥 역할을 하고 있는 꽃자왈을 보전하기 위한 내셔널트러스트(National Trust)운동이다. 제주의 자연을 보호하고 삶의 질을 향상시키기 위해서는 꽃자왈을 지속가능하게 관리하는 것이 필요하다는 인식에서 도민들이 자발적으로 토지나 자금을 기부해서 꽃자왈을 공유화하고자 하는 것이다. 2012년 꽃자왈공유화재단은 도민들로부터 기금을 기탁 받아 개인소유 꽃자왈 13.3ha(약 4만 평)를 매입하여 꽃자왈 보전의 기틀을 마련하기 시작했다(꽃자왈공유화재단, 2012).

#### 4. 공동자원으로서의 물: 제주의 지하수

##### 1) 제주에서의 물 관리의 역사

제주도는 하천이 거의 없는 지역으로 주민들은 오래 전부터 용천수(제주어로 산물)와 봉천수, 층향을 용수원으로 사용했다. 용천수는 해안주변의 용출수와 고지대의 용천수로 구분하기도 하는데 땅 속을 흐르던 물이 샘으로 솟아난 것을 말한다. 물은 생존과 직결되었기 때문에 샘을 중심으로 마을이 형성되었고

5) 제주에서 원층지대가 사라지면서 노루로 인해 농작물 피해가 커지게 되었으며, 그 결과 지금까지 보호동물이었던 노루가 한시적이긴 하지만 유해동물로 지정됐다(전지혜, 2013).

마을은 다시 샘을 공동으로 조심스럽게 관리하면서 물을 이용했다. 봉천수는 주로 중산간지대의 마을에서 마을 뒤 높은 곳이나 마을 가운데 물이 고일 수 있는 곳에 커다란 인공수조를 조성하여 사용할 수 있게 한 물이다. 샘이 없거나 샘물이 부족한 마을에서 마을 주민들이 빗물이 자연스럽게 고이도록 인공연못을 함께 만들어 관리하고 이용했다. 그리고 개별 가정에서는 나무와 띠를 이용해 빗물을 모아 저장하는 층항을 마련해 두기도 이용했다(전경수, 1995). 층항은 개별 가정에서 편하게 이용할 수 있는 물을 제공하기는 했지만 비가 내리지 않는 동안에는 사용할 수는 없었기 때문에 안정적인 물 공급원이 되지 못했다. 봉천수 역시 층항보다는 안정적이었지만 갈수기에는 물을 공급할 수 없는 경우가 많았다. 따라서 제주에서는 용천수가 가장 중요하고 안정적인 물 공급원이었다.

용천수와 봉천수를 공동으로 이용하는 과정에서 물은 소중하게 다뤄졌으며, 물과 관련된 분쟁이 발생하지 않도록 자체 규율을 만들고 공정하게 이용할 수 있도록 관리했다. 예를 들어, 제주시 조천읍 와흘리 수기동에는 ‘셋동물’이라는 샘물이 있는데 이 샘의 관리는 물을 이용하는 사람들, 곧 동민이 맡았다. 남자들이 규칙을 정하지만 실제로 관리하는 것은 여자들이었다. 관리에 드는 비용과 노력은 각 가족이 공동으로 부담했다. 주변 마을의 샘이 말랐을 때에는 샘물을 나눠주는 대신 돌담을 고칠 때 노력을 제공받았다고 한다. 반대의 경우도 마찬가지였다. 또한 경조사 때, 집을 지을 때, 이웃들은 서로 물을 길어다 주는 물부조를 했다. 물을 둘러싸고 형성된 이러한 공동체 문화와 물을 소중하게 여기는 의식은 1970년대까지 이어졌다(박원배, 2009; 박원배·정영태, 2010).

용천수나 봉천수, 층항을 이용하던 제주의 전통적 물 이용방식이 서서히 변화하기 시작한 것은 제주시가 본격적으로 상수도사업에 착수하여 금산수원개발사업을 시작한 1953년부터였다. 이 사업을 통해 1957년부터 하루 141톤의 수돗물을 제주시에 공급하는 것으로 제주 상수도가 본격적으로 시작되었다. 그

런데 이러한 상수도의 수원은 용천수와 지하수였다. 1959년부터 간이상수도 시설을 위해 수원으로 용천수 실태를 조사하고 1965년까지 수원지를 조성해서 용천수를 수돗물로 공급했다(고기원, 2005; 박원배·정영태, 2010). 1961년부터는 관정굴착을 통해 지하수를 개발해 이용하기 시작했다. 하지만 1964년까지도 상수도 혜택을 누릴 수 있었던 제주도민은 전체 제주도 인구의 약 45%에 지나지 않았다(박원배·정영태, 2010).

1970년대에는 도민들에게 물을 안정적으로 제공하기 위해 용천수 상수원 개발과 지하수 관정 개발사업이 병행해서 추진되었다. 특히 1971년 어승생에 10만 6천 톤의 용천수를 저장할 수 있는 저수지가 건설되면서 제주도 물을 공공적으로 관리할 수 있는 전기가 마련되었다. 이어 외도천, 강정천 용수개발사업이 완료되어 제주와 서귀포 지역의 용수난을 해결하는데 큰 몫을 했다. 농업진흥공사가 제주도 지하수 조사를 1971년 끝내 1972년부터 생활 및 농업용수를 공급하기 위해 지하수 관정 사업이 추진됐다. 그 결과 1988년에 제주도의 상수도 보급률은 99.9%로 전국에서 가장 높은 수준에 이르게 되었다(고기원, 2005; 박원배·정영태, 2010).

2011년 기준으로 제주 수자원시설의 총 시설용량은 연간 634백만 $m^3$ 이다. 그 중 관정을 파서 인공적으로 뽑아 올리는 지하수는 4,851공에 연간 532백만 $m^3$ 으로 전체 시설용량의 84.0%를 차지하고 있고, 자연적으로 솟아나는 지하수인 용천수는 14개소에 연간 68백만 $m^3$ 으로 전체 시설용량의 10.8%를 차지한다. 여기에 저수량의 대부분을 용천수에 의존하는 어승생저수지(연간 약 5백만 $m^3$ 으로 전체 시설용량의 0.9%를 차지)를 포함시키면, 관정을 통해 인공적으로 뽑아 올려진 것이든 자연적으로 솟아난 것이든 지하수가 시설을 통해 공급되는 제주 물의 95% 이상을 차지하고 있다.<sup>6)</sup> 나머지는 연간 5백만 $m^3$ 의 시설용량으

6) 여기에는 양식에 사용되는 염지하수를 포함시키지 않았다.

로 전체의 0.8%를 공급할 수 있는 4개의 저수지, 대체수자원으로 개발된 빗물과 하수방류수 재이용시설, 해수담수화 시설 등이 공급하는 물이다(제주특별자치도, 2013b).

## 2) 지하수 사유화로 인한 사회·생태적 문제와 공수화

처음에는 행정기관 주도로 지하수 조사 사업과 개발이 이루어졌지만, 이후 관광호텔·여관·목욕탕·농가 등이 너도나도 지하수 관정을 개발했다(고기원, 2005; 박원배·정영태, 2010). 그 결과 1991년 12월 제주도의 조사에서 총 1,831공이 확인되었는데 그 중 공설은 357공에 불과했지만 사설은 그 4배가 넘는 1,474공이나 되었다(제주발전연구원, 2008). 더 심각한 문제는 확인된 것보다 훨씬 더 많은 사설 관정이 개발되었지만, 그 대부분이 1991년 제주도특별법이 제정되기 전까지 전혀 관리되지 않았다는 것이다(고기원, 2005; 박원배·정영태, 2010).

이런 상황에서 1980년대 말부터 백록담 등 산정호수의 수위가 낮아지고 구좌에서 표선에 이르는 동부 지역에서 지하수에 함유된 다량의 염분 때문에 용수이용에 많은 불편을 겪는 등 지하수 수위가 낮아지고 있는 듯한 조짐이 나타남에 따라 이 원인을 규명하려는 연구가 활발해졌다. 그리고 당시에는 지하수의 과잉양수에 의해 발생한 해수의 침입(seawater intrusion)을 원인으로 지적하는 연구 결과가 많았다(고기원·박원배, 2005). 대표적으로 최순학은 1980년대 말부터 1990년대 초까지 다양한 연구를 통해 제주도 동부지역 염수화가 과잉양수로 인해 발생하고 있을 가능성이 크다고 주장했다. 또한 그는 제주 지하수가 다공질의 매체가 아닌 공극구조의 통로를 갖는 대수층에 위치하기 때문에 충전과 배출의 순환이 빨라 오염 역시 빠르게 확대될 수 있다고 지적했다(고기원·박원배, 2005; 최순학, 1988; 1991). 1990년대 중반에는 도시 및 양돈단지

주변 지하수에서 질산성질소에 의한 지하수의 오염현상이 심화되고 있고, 일부 대형 호텔 주변 지하수에서 극히 미량이지만 발암성 물질이 검출되었다는 연구결과까지 나타났다(고기원·박원배, 2005).

이에 따라 도민들의 지하수에 대한 관심이 높아지기 시작했으며, 이를 반영해서 언론과 시민단체들도 지하수에 관심을 가지기 시작했다. 1991년 지역의 주요 신문사 중의 하나인 한라일보사가 ‘제주도 지하수 함양보전을 위한 심포지움’이라는 주제로 하는 학술행사를 개최했는데 제주 지하수 문제를 다룬 최초의 학술행사였다. 여기에 최순학 등이 참여해서 제주 지하수 문제의 심각성을 일반인들에게 알려 보전관리가 필요하다는 여론 형성에 큰 역할을 하였다. 이것을 시작으로 2004년까지 모두 40회에 걸쳐 제주 지하수 관련 학술행사가 열렸고, 도민들이 제주도의 지질과 지하수를 이해하고 지하수에 관심을 갖도록 하는데 크게 이바지했다(2005). 지하수 관련 학술행사가 지하수에 대한 도민들의 관심을 불러일으키자 다른 주요 지역 언론들도 지하수 문제를 집중적으로 다루기 시작했다. 예를 들면 1993-1994년 지역의 주요 일간신문인 제주일보와 제민일보는 지하수를 다루는 기사를 매년 100편 정도 실었는데, 이것은 1990년보다 10배 이상 증가한 것이었다(<표 2> 참조). 특히 1993년에 제주일보는 총 105편의 기사를 게재하여 평균 3.3일에 1건, 1994년에 제민일보는 총 143편의 기사를 게재하여 평균 2.2일에 1건 꼴로 지하수 관련 보도를 했다(정희중,

<표 2> 1990년대 제주일보와 제민일보 지하수 관련 기사 보도 편수

구분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
제주일보	10	26	37	105	86	27	43	69	35	16
제민일보	9	38	31	93	143	46	43	41	33	16
합계	19	64	68	198	229	73	88	110	65	32

출처: 정희중, 2012: 186.

2012).

지구온난화로 인해 나타나는 극단적 가뭄과 홍수, 해수면 상승 역시 제주 학계, 언론, 지방정부와 주민들의 지하수에 대해 관심과 우려를 부채질하는 또 하나의 중요한 요인이다. 지구온난화가 육지에 비해 제주에 더욱 직접적이고도 강력하게 영향을 미쳤다. 이상기후로 지속가능한 지하수 이용량의 변동 폭이 더욱 커졌으며, 농업체계가 변화하고 물 소비량의 증가했을 뿐만 아니라 사방이 바다로 둘러싸여 해수면 상승의 영향 또한 매우 직접적이었다. 게다가 상주 인구가 지속적으로 늘고 국내외 관광객이 급속히 늘어나면서 물 소비량도 급속히 증가할 것이라는 것이 예측되었다(제주특별자치도, 2013b). 광공업 종사자 비율이 4% 미만으로 관광산업과 농업이 지역산업의 주요부분을 차지하고 있으며(호남지방통계청제주사무소, 2012), 지하수에 전적으로 의존하는 제주도에서는 이러한 요인들로 인해 모두가 지하수 오염 문제에 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없었다.<sup>7)</sup>

이로 인해 제주도는 1991년 12월 31일 제주도개발특별법을 제정하면서 지하수 굴착·이용허가 및 지하수 원수대금의 부과·징수에 관한 규정(제25조와 제26조)을 포함시켜 지하수를 법적으로 관리할 수 있는 기틀을 전국에서 처음으로 마련했다(<표 3> 참조). 이어 1996년 10월 지하수를 송이, 산호사와 함께 보존자원으로 지정·고시하여, 지하수를 제주도외 지역으로 반출하고자 하는 때에는 보존자원 매매업 허가와 보존자원 도외반출허가를 받도록 했다. 2000년 1월에는 제주도개발특별법을 개정해서 먹는 샘물을 제조·판매하기 위해 지하수를 사적으로 개발·이용하는 것을 원칙적으로 금지하는 한편 지하수 이용허가 기간을 도가 부여할 수 있도록 하고, 지하수 원수대금 부과대상을 확대했다. 2003년 6월 25일에는 적정개발량을 초과해 지하수가 개발되어 지하수위

---

7) 가뭄으로 해안지역 지하수 염수화가 심해지고 중산간지역에 제한급수를 하는 사태가 벌어지면 도민들은 지하수 보존·관리의 필요성을 더욱 절실하게 느낄 수밖에 없다.

〈표 3〉 제주도와 중앙정부의 지하수 관리제도 변천과정(1991~현재)

구분	주요내용
1991년 이전	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이용자의 임의적 지하수 개발·이용</li> </ul>
1991년~1995년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제주도개발특별법 공포(1991. 12. 31)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하수 굴착·이용허가제 도입(용도, 규모에 관계없이 허가)</li> <li>- 지하수원수대금 부과·징수제 도입</li> <li>- 지하수 수질감사, 원상복구 명령 근거 마련</li> <li>- 지하수 굴착시 사전 환경영향평가 의무화</li> </ul> </li> <li>○ 기존 지하수관정 양성화(1993. 8. 25, 11. 25)</li> <li>○ 제주도개발특별법 개정(1995. 1. 5)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광천음료수 제조·판매목적의 허가제한(지방공기업 예외)</li> <li>- 지하수영향조사제도 도입(시행령 개정 1995. 6. 30)</li> </ul> </li> <li>○ 특별법에 의한 최초 지하수 굴착허가(1995. 5. 19)</li> <li>○ 중앙정부 지하수법 제정(1993. 12. 10)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하수 굴착·이용신고제 도입</li> </ul> </li> </ul>
1996년~1999년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제주도 보존자원 지정고시(지하수·송이·산호사: 1996. 10. 23)</li> <li>○ 중앙정부 지하수법 개정(1997. 1. 17)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하수 굴착·이용허가제 도입</li> </ul> </li> </ul>
2000년~2005년	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제주도개발특별법 개정(2000. 1. 28)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하수 이용기간 연장허가제 도입</li> <li>- 지하수자원보전지구, 지하수자원특별관리구역 지정제도 도입</li> <li>- 지하수 개발·이용허가 제한 확대(오염원과의 이격거리 등)</li> </ul> </li> <li>○ 중앙정부 지하수법 개정(2001. 11. 17)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하수의 개발·이용허가에 대한 유효기간제도의 도입</li> <li>- 전국적인 지하수 관측망의 설치, 지하수자료의 정보체계구축</li> </ul> </li> <li>○ 제주도개발특별법을 『제주국제자유도시특별법』으로 개정(2002. 1. 26)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 반경 250m내 기존 지하수관정이 있는 경우 신규 허가제한 규정 신설</li> </ul> </li> <li>○ 제주국제자유도시특별법 개정(2004. 1. 28)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하수 취수량 제한 근거, 단계적 취수량 제한 조치 근거 마련</li> <li>- 허가취소 조항 신설, 지하수 공동이용 신청절차 등 마련</li> </ul> </li> <li>○ 제주국제자유도시특별법 시행조례 개정(2005. 3. 30)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하수 원수대금 부과대상 업종 중 “골프장 및 온천용”신설</li> <li>- 먹는샘물 지하수에 대한 지하수 원수대금 부과율 상향(2% ⇒ 3%)</li> <li>- 지하수자원특별관리구역내 장기간 미사용 관정 정비 규정 신설</li> </ul> </li> </ul>
2006년~현재	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 공포(2006.2.21)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하수를 공공의 자원으로 규정(제310조)</li> </ul> </li> <li>○ 중앙정부 지하수법 개정(2012.1.17)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하수 보존을 위해 필요할 경우 지하수 개발·이용의 허가를 취소할 수 있도록 함(제10조제1항8의2)</li> </ul> </li> </ul>

출처: 권상철, 2012; 대한민국정부, 2013b; 박원배, 2007: 12-13; 김세규, 2007.

하강, 해수침투, 대수층의 교란 등의 위험이 높은 노형-신촌구역 등 4개 구역 160.065km<sup>2</sup>를 지하수자원특별관리구역으로 지정고시하였다. 특히 중요한 것은 2006년 7월 1일부터 시행되고 있는 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제310조에 제주도 지하수를 공공의 자원으로 규정함으로써 제주도의 지하수를 공공의 자원으로 관리할 수 있는 법적 근거를 마련했다는 것이다(대한민국정부, 2013a; 제주발전연구원, 2008). 중앙정부도 1993년 지하수법을 제정하고 1997년 법 개정을 통해 굴착·이용허가제를 도입하는 등 여러 차례 법 개정을 통해 지하수의 공공적 관리에 적극적으로 나서기 시작하면서 지하수가 공동자원임을 점점 더 분명히 하고 있다(대한민국정부, 2013b).

1991년 특별법이 제정되고 지하수에 대한 공적 관리가 전개되면서 처음 시행한 조사에서는 앞서 언급했듯이 관정이 1,831개로 파악되었지만, 1995년까지 시설 관정 3,000여개가 추가로 확인되었다(고기원, 2005). 거기다가 1991년 이후에도 공공기관이 조사와 상수원 확보를 위해 새 관정을 뚫기도 하고 개인이나 기업이 허가를 받고 온천 개발 등을 목적으로 새로 관정을 뚫기도 해서 새로 관정이 생겨나기도 했다. 결국 2005-2007년에는 무려 4,900개가 넘는 관정이 있는 것으로 조사되었다(제주발전연구원, 2008). 그 후 제주도청이 폐관정을 정리하는 사업을 진행하면서 2011년에는 4,851개로 줄어들었는데, 이 중 공설 관정은 총 1,248공으로 전체의 25.7%를 차지하며, 취수허가량은 1일 108만 m<sup>3</sup>로 전체 취수허가량의 74.4%를 차지하고 있었다.<sup>8)</sup> 반면에 시설 관정의 취수허가량은 1일 37만 m<sup>3</sup>로 전체 취수허가량의 25.6%를 차지하지만, 관정은 총 3,603공으로 전체 지하수 관정의 74.3%를 차지하고 있었다(제주특별자치도,

8) 조사 기관마다 약간씩 차이가 있다. 지하수법이 제정되고 중앙정부가 지하수를 관리하기 시작함에 따라 2008년부터 통계청에서도 관정 수를 파악하기 시작했는데, 필자가 통계청에 자료요청을 해서 확인한 제주도의 관정 수는 2008년 5,419개, 2009년 5,044개, 2010년 4,988개, 2011년 5,005개였다. 이에 따르면 2008년부터 줄어들다가 2011년에 다시 약간 늘어났다.

2013b).<sup>9)</sup> 제주도정은 지하수를 공수로 관리한다는 원칙을 천명했지만, 아직까지도 지하수를 사적으로 사용하는 것을 충분히 통제하지는 못하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 중앙정부든 지방자치단체든 국가 기관에 의한 자원의 관리는 민주주의와 지방자치가 활성화되지 않으면 자원의 사적 전용을 낳을 위험을 항상 안고 있다. 하지만 공수 개념을 법과 제도에 도입한 것은 공공적 관리를 향한 약간의 진전이라고 볼 수 있다.

### 3) 지하수 공수화를 둘러싼 논쟁

앞에서 보았듯이 제주도가 지역 주민들의 강력한 지지를 바탕으로 지하수가 공공의 자원이라는 원칙을 도입했으면서도 지하수를 사적으로 이용하는 것을 완전히 막지 못하는 것은 지하수가 사적 소유물이라는 주장을 법적·제도적으로 완전히 무력화하지 못했기 때문이다. 제주도는 1991년 특별법으로 지하수 공공 자원으로 관리할 수 있는 단초를 마련했으며, 중앙 정부도 1993년 지하수법을 제정하여 지하수를 국가 및 지방자치단체가 공적으로 관리하는 수자원으로 규정했다. 하지만 우리나라의 현행 지하수관련 법은 지하수가 부존하고 있는 토지(이하 부존토지) 소유자의 지하수에 대한 권리를 분명하게 부정하지 않고 있다. 그런데 지하수가 부존토지 소유자의 사적 재산이라면 지하수가 공공 자원이라는 법적 규정은 근본적인 한계를 가질 수밖에 없다. 왜냐하면 대부분의 토지가 사유화되어 있는 우리나라 상황에서 토지 소유권자가 지하수에 대해 소유권을 행사할 수 있다면 지하수의 대부분은 사적 재산이 되기 때문에 공적 관리는 유명무실해질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 지하수의 법률적 성격을

---

9) 제주도와 비슷한 여건인 하와이주 오아후섬은 인구가 제주도보다 30만 명 이상 많고 지하수 개발의 역사도 2배 이상 길지만, 1970년대부터 지하수는 공수라는 원칙을 분명하게 천명하고 엄격하게 관리하여 지하수 관정이 제주의 절반 이하인 2,044개에 불과하다(고기원, 2001).

둘러싸고 지하수가 부존토지소유자의 사유물이 될 수 있는 것인지를 둘러싸고 치열한 법리 논쟁이 전개되고 있다(김세규, 2007; 윤양수, 2005).

법조계에서는 지하수를 인류가 가지고 있는 공동자원으로 인식하여 사적 소유의 대상으로 인정하지 않고 공법적 차원에서 종합적으로 관리하여야 한다는 공수론(公水論)과, 지하수 채취에 따른 여러 문제점을 규제하기 위해서 공적 제한이 필요하다는 것을 인정하면서도 지하수에 대한 사적 소유는 인정해야 한다는 사수론(私水論)이 대립되고 있다. 현재의 지하수법은 이러한 쟁점에 대해서 명확한 판단을 내리지 않음으로써 혼란을 야기하고 있는 것이다. 지금까지 우리나라 법조계의 주류는 지하수가 토지 속에 존재하는 것이고, 우리나라 민법 제212조에서 ‘토지의 소유권은 정당한 이익 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미친다’라고 규정 하고 있기 때문에 지하수를 토지의 일부분으로 인식하였다. 따라서 이들은 지하수가 부존토지 소유자의 사유물이 될 수 있다는 사수론적 입장을 견지했다(김세규, 2007; 윤양수, 2005).<sup>10)</sup>

그러나 최근에는 토지 소유와 지하수 소유를 분리해야 한다는 공수론이 광범위하게 수용되고 있는 추세다. 공수론자들은 토지에 대한 소유권과는 달리 지하수에 대한 사적 소유권은 인정되어서는 안 된다고 주장하는데 그 근거는 다음과 같다. (1) 공유하천과 마찬가지로 공공적 성격이 현저한 지하 수원(水源)은 공공적 관리가 필요하고, (2) 토지가 구획·분속이 가능한 고체인데 반하여, 지하수는 구획·분속이 불가능한 유동하는 액체로 지하수의 양수는 대수층에 영향을 미침으로써 주변의 다른 지하수 이용권에 중대한 영향을 줄 수 있으며, (3) 지하수이용권은 생존과 결부된 권리이기 때문에 토지소유권을 가지지 않은 사람에게도 인정되어야 한다는 것이다(김세규, 2007; 윤양수, 2005). 법조계나 법학계에서는 기본적으로 토지 소유권을 인정하는 것을 전제로 토지 소유권과 지

10) 현재 제주도와 대한항공 자회사인 한국공항(주) 사이에 먹는 샘물 생산을 둘러싼 법적 소송과 정치적 갈등이 지속되고 있는데 그 배경 역시 공수론과 사수론 사이의 갈등이라고 할 수 있다.

하수 소유권이나 이용권을 구분하는 데 초점을 맞추고 있다. 이것은 법학계나 법조계가 대체로 현실의 법체계를 기본적으로 긍정하기 때문에 불가피한 것으로 보인다.

## 5. 결론: 공동자원으로서 토지와 물의 공통점과 차이점

법학의 시각에서는 지하수와 토지의 차이점이 중요하지만, 사회학적 시각에서는 지하수와 토지의 공통점이 중요하다. 그리고 법학은 기본적으로 토지의 사적 소유를 인정하면서 지하수의 사적 소유를 비판하지만, 사회학은 지하수의 사적 소유와 함께 토지의 사적 소유를 비판하는 것이 가능하다. 사실 인간이 생산한 것도 아니고 생산할 수도 없다는 점에서 토지 역시 물과 마찬가지로 사적 소유를 정당화할 수 있는 근거가 매우 빈약하다. 개간이나 개발의 노력을 인정해서 이용권과 수익권을 인정하더라도 현재와 같이 상속과 양도가 가능한 영구적 소유권은 정당화가 불가능하다. 이용권이나 수익권도 양도나 상속 할 수 없으며 일정기간 이후에는 만료되어야 한다. 왜냐하면 더 이상 생산될 수 없는 한정된 자원인 토지는 후세대도 이용할 권리를 가지기 때문이다. 이러한 이유로 소유권의 철학적·도덕적 토대를 마련한 로크나 밀도 토지의 소유권에 대해서는 제한을 두었던 것이다(최현, 2012).

이런 토지의 특성은 바로 앞에서 언급했던 “개발·형성하는데 개인이나 집단이 기여한 것이 없거나 극히 부분적”이라는 공동자원의 특성이기도 하다. 게다가 자연으로서 토지는 “자유롭게 사용하지 못할 경우 인간이 생존을 유지할 수 없다”는 또 다른 공동자원으로서의 특성도 가지고 있다. 다시 말해 토지는 사적 소유의 대상이 되어서는 안 되는 것이었다. 하지만 산업화·자본주의화 과정에서 폴라니(2009)가 언급했듯이 토지는 사유물로서 “허구 상품(fictitious commodity)”이

되었다. 이것은 토지의 상품화가 자본주의가 필수불가결한 조건이기 때문이지만, 토지가 물과는 달리 사적 소유를 정당화할 수 있는 특성을 가지고 있기 때문이기도 했다. 우선 자본주의는 토지긴박으로부터 인간을 해방시킴으로써 토지를 이용할 수 없다고 해도 즉각적으로 인간이 생존을 위협 받지 않도록 만들었다. 또한 개발 과정에서 토지의 가치를 높이는 데 개인이 기여한 바를 부정하기 힘들다는 점 때문에 공동자원으로서의 성격을 희석시키고 토지의 사적 소유를 정당화하는 것이 가능했다. 그 결과 강력한 저항에도 토지에 대한 사적 소유권은 전세계적으로 확산되었다.

하지만 물은 토지에 비해 공동자원으로서의 성격이 훨씬 더 분명하게 드러난다. 다시 말해 물은 이용할 수 없을 경우 즉각적으로 생존에 위협을 가져오며, 산업화 이후에 이러한 위협은 오히려 더 커졌다. 또한 물은 수문순환(水文循環)이라는 자연과정의 산물일 뿐만 아니라 인류 역사 초기부터 공동체나 국가가 개발과 관리를 주도해 왔기 때문에 개인이 기여한 바가 거의 없었다. 이 때문에 자본주의적 소유권 제도가 생겨나고 정착되는 과정에서도 하천은 사적 소유의 대상이 되지 않은 채 공공의 것으로 남아 있게 되었다. 지하수는 앞에서 살펴본 왔던 법조 및 법학계의 논쟁에서 알 수 있듯이 토지와 물의 중간적인 특성을 갖는다. 처음에는 우리나라를 비롯한 많은 자본주의 사회에서 지하수는 토지의 일부로 따라서 사적 소유의 대상이 될 수 있는 것으로 취급되었지만, 이제 점차 하천의 일부로 따라서 사적 소유의 대상이 될 수 없는 것으로 받아들여지고 있다. 예를 들면, 우리나라에서는 헌법재판소가 1998년 12월 24일 지하수의 공공성을 분명히 하였고, 대법원 역시 2001년 10월 23일 용출하지 않는 지하수에 대해 사적 소유를 부인하는 판결을 내렸다. 뿐만 아니라 독일과 미국 등에서도 지하수를 사적 소유의 대상에서 제외시키는 입법과 판례가 증가하고 있다(김세규, 2007; 윤양수, 2005).

지금까지 지하수의 사적 소유를 정당화하는 근거는 지하수를 소유하는 사람

이 소유할만한 사회적·윤리적·철학적 자격을 가졌다는 것이 아니라 사적 소유가 지하수를 효율적으로 관리하는데 도움이 된다는 논리였다(이상돈, 2001).<sup>11)</sup> 그런데 이러한 근거는 결과만 좋으면 다 좋다는 식의 결론론일 뿐만 아니라 어떤 주체가 소유권을 가져야 정당한가에 대해 답하지 못하기 때문에 지하수의 사적 소유를 직접적으로 정당화하지 못한다. 사적 소유를 정당화하기 위해서는 어떤 특정 주체(개인이나 집단 또는 법인 등)가 소유해야 하는가를 설명해야 하는데 이러한 주장은 그렇게 하지 못하고 있다.<sup>12)</sup> 둘째, 사적 소유가 효율적 관리를 가져온다는 주장 역시 경험적으로 뒷받침되지 않는다. 벡(1997)이 이론적으로 예측했고, 후쿠시마 원전 사태가 경험적으로 입증했듯이 자본주의적 시장과 사적 소유는 단기적으로 계산할 수 있는 이윤과 효율성을 위해 개인이나 기업이 위험을 감수하도록 함으로써 장기적으로 계산할 수 없는 자원의 낭비를 가져오는 경향이 있다. 더욱이 오스트롬을 비롯한 많은 연구자들이 다양한 공동자원에

---

11) 파이프스(Richard Pipes)는 지하수에 한정된 것이 아닌긴 하지만 소유권이 자유를 확대한다는 이유에서 소유권을 정당화한다(파이프스, 2008). 자유는 효율성보다는 소유권을 정당화하기에 더 적절한 가치이지만 파이프스의 주장 역시 앞에서 지적한 것과 같은 문제를 가지고 있다. 게다가 파이프스는 사적 소유권이 있는 영국과 없는 러시아를 비교하고 러시아에는 자유가 없었다면 사적 소유가 없으면 자유도 없다고 주장하는 데 이러한 주장은 잘못된 비교를 바탕으로 하기 때문에 설득력이 떨어진다. 무엇보다도 지나친 사적 소유권 역시 자유를 위축시킨다는 것을 분명하게 보여주는 미국과 그리스의 역사에 대한 다양한 경험적 연구 성과들이 있었다. 특히 레이건 시대 소유권 강화가 자유를 위축시켰다는 것을 보여주는 경험적 연구가 레이건 시대 정부 브레인이었던 파이프스 논리에 확실한 반론을 제시하기 때문이다(포크스, 2009: 76-80).

12) 이러한 소유권론의 한계를 정확히 파악한 노직(1993)은 소유자격(entitlement)을 통해 소유권을 정당화하려고 했다. 어떤 소유자가 원초적 취득과 이전 및 부정의의 교정 원리에 따라 정당한 절차와 과정에 의해 재화를 획득했을 때, 그는 그 재화에 대한 정당한 소유자격(entitlement)을 가진다는 것이다. 노직은 절차의 정당성을 통해 소유를 정당화하려 했던 것이다. 하지만 토지 등 자연물에 대한 원초적 취득이 후대 사람들이 그것을 취득할 수 있는 기회를 부당하게 박탈하고 있을 뿐만 아니라 후대 사람들에게 동의를 구하지 않았다는 점에서부터 원초적 취득의 절차적 정당성은 처음부터 흔들린다. 따라서 노직의 소유자격론 역시 출발은 정확한 곳에서 했지만 논리적·경험적으로 매우 취약해서 자연물의 소유권을 정당화하는 데는 실패했다.

대해 경험적 연구를 통해 사적 소유와 시장만이 효율적 자원관리 체계가 아니라는 것을 보여주고 있다(아키미치토모야, 2007; 오스트롬, 2010). 셋째, 효율성이 있다고 해도 그 효율성은 기껏해야 “최대다수의 최대행복”이라는 공리주의에 기초를 두고 있는데, 이러한 논리는 자연뿐만 아니라 인간도 수단으로 간주하는 한계를 갖는다. 이 때문에 공리주의에 뿌리를 둔 효용성 논리는 현대 사회를 조직하는 근본 원리가 될 수 없는 것으로 평가된다.<sup>13)</sup> 지하수의 사적 소유를 정당화하는 논리가 이렇게 취약한 것 역시 지하수 공수론이 법조계와 학계뿐만 아니라 시민들 사이에서도 확산되는데 이바지한 것으로 보인다.

지금까지는 토지를 필두로 공동자원이 사유화되는 것이 대세였고 하천이라는 공동자원만이 외롭게 남아 있었다. 그런데 지하수가 사적 소유의 대상에서 사유화할 수 없는 자원으로 변화되는 과정에 대한 연구는 토지 등 이미 사유화된 다른 공동자원을 다시 사유화할 수 없는 자원으로 되돌릴 수 있다는 희망과 되돌리기 위한 전략을 제공해준다. 법학적 시각에서처럼 토지와 지하수의 차이점만을 볼 것이 아니라 사회학적 시각에서 공동자원으로서의 공통점을 찾을 때 이러한 통찰이 가능하다. 그리고 이렇게 토지와 지하수(또는 하천과 물)의 공통점을 파악하는 데 있어서 공동자원이라는 개념을 매우 중요한 디딤돌 역할을 할 수 있다. 공동자원의 개념을 확대해서 적용한다면 토지나 물 같은 자연 자원만이 아니라 도시나 자본, 의료, 교육과 같은 사회적 자원도 공동자원에 포함시킬 수 있을 것이다. 지하수의 공수화 과정에 대한 연구가 활성화되어 이러한 자원들을 사적으로 소유할 수 없는 자원으로 되돌릴 수 있는 논리와 법적·제도적 방안을 마련하는 데 이바지하기를 기대한다.

---

13) 효율성을 비롯한 공리주의적 원리의 한계는 샌델(2010)을 참조하시오.

참고문헌

강만익. 2001. “朝鮮時代 濟州島 官設牧場의 景觀研究.” 제주대학교교육대학원. 석사학위 논문

\_\_\_\_\_. 2004. “일제강점기 제주도 공동목장의 운영실태.” 『전국향토문화공모전 수상집』19회, 17-74쪽. 서울: 전국문화원연합회.

\_\_\_\_\_. 2011. “일제시기 제주도 마을 공동목장조합 연구.” 제주대학교사학과. 박사학위 논문.

강정만. 2012. “제주도 12일-10월10일 마을공동목장 실태조사!” 『뉴스시』 2012.9.11. [http://www.newsis.com/ar\\_detail/view.html?ar\\_id=NISX20120911\\_0011434516&cID=10813&pID=10800](http://www.newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20120911_0011434516&cID=10813&pID=10800) [last accessed 2013.12.11.]

고광희. 2001. “골프장 개발이 인근지역 주민만족에 미치는 영향.” 제주대학교관광개발학과. 석사학위 논문.

고기원. 2001. 『하와이주의 수문지질과 지하수 관리』 제주: 제주도광역수자원관리본부.

\_\_\_\_\_. 2005. “제주도의 지하수 이용 및 관리연혁.” 『2005년 제주의 환경을 말한다』 48-64쪽. 제주: 제주환경운동연합.

고기원·박원배. 2005. “제주도 지하수 조사연구 발달과정.” 『제주발전연구』 9호: 113-45.

꽃자왈공유화재단. 2012. 『제주환경과 문화의 상징, 꽃자왈』 제주: 꽃자왈공유화재단.

김세규. 2007. “지하수이용권에 관한 소고.” 『공법학연구』 8권: 497-516.

김윤상. 2010. “공유지의 비극과 사유화의 비극.” 『국가정책연구』 24: 89-105.

김지영·오윤근·류성필. 2001. “제주도 동부지역 지하수의 염수화에 관한 연구.” 『한국환경과학회지』 10: 47-58.

남도영. 2007. “제주도목장사.” 『제주도』, 146-171쪽. 제주: 제주특별자치도.

노직. 1993. “소유권리론.” 『재산권 사상의 흐름』 김남두 엮음, 275-318쪽. 서울: 천지.

대한민국정부. 2013a. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법. 법률 제11898호, 2013.7.16., 일부개정, 안전행정부(자치제도과)와 국토교통부(기업복합도시과). 서울: 국가법령정보센터

<http://law.go.kr/lsc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&query=%EC%A0%9C%EC%A3%BC%ED%8A%B9%EB%B3%84%EC%9E%90%EC%B9%98%EB%8F%84&x=43&y=14#liBgcolor0> [last accessed 2013.12.11.]

- \_\_\_\_\_. 2013b. 지하수법. 법률 제11690호, 2013.3.23., 타법개정, 국토교통부(수자원정책과). 서울: 국가법령정보센터  
<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&subMenu=2&query=%EC%A7%80%ED%95%98%EC%88%98%EB%B2%95#liBbgcolor10> [last accessed 2013.12.11.]
- 문정용. 2010. 『마을공동목장 특성화사업 추진으로 운영 활성화』. 축정과 여유. 제주도: 제주도청.  
[http://www.jeju.go.kr/contents/?mid=010102&job=detail&cb\\_seq=169050](http://www.jeju.go.kr/contents/?mid=010102&job=detail&cb_seq=169050)  
[last accessed 2013.12.11.]
- 박동성. 2012. “일본사회의 공유자원 관리방식: 이즈 시모다시 지역의 사례 연구.” 『비교문화연구』 18:97-127.
- 박원배. 2009. “제주도 물 문화의 소고.” 『제주발전연구』 13호: 227-44.
- 박원배·정영태. 2010. “물문화와 제주 산물의 가치 제고.” 『제주발전연구』 14호: 254-68.
- 배득중. 2001. “공공재와 공개재 그리고 공유재.” 『kapa@포럼』 95호, 45-46쪽.
- \_\_\_\_\_. 2004. “공유재 이론의 적용 대상 확대.” 『한국행정학보』 38권 4호, 147-157.
- 벡(U. Beck). 1997. 『위험사회』. 홍성태 옮김. 서울: 새물결.
- 샌델(M. Sandel). 2010. 『정의란 무엇인가』. 이창신 옮김. 서울: 김영사.
- 아키미치토모야(秋道智弥). 2007. 『자연은 누구의 것인가: 공유에 관한 역사생태인류학적 연구』. 이선에 옮김. 서울: 새로운 사람들.
- 양영웅·김종태·김병택·이기욱. 1990. “한국문화 속의 제주도 지역문화의 특수성과 발전방향.” 『사회발전연구』 6: 9-54.
- 오스트롬(E. Ostrom). 2010. 『공유의 비극을 넘어』 윤홍근·안도경 옮김. 서울: 랜덤하우스.
- 윤대혁·조강철. 2013. 『제주경제브리프』, 한국은행 제주본부 엮음, 1-12쪽. 제주시: 한국은행.
- 윤순진. 2004. “옛날에 공유지를 어떻게 이용했을까?” 『한국의 전통생태학』 이도원 엮음, 136-169쪽. 서울: (주)사이언스북스.
- \_\_\_\_\_. 2006. “제주도 마을 공동목장의 해체과정과 사회생태적 함의.” 『농촌사회』 16호: 45-88.
- 윤양수. 1987. “제주도 마을 공동재산의 시군에의 귀속과 그에 따른 주민권익문제.” 『제주대학교 논문집』 24: 9-54.
- \_\_\_\_\_. 2005. “지하수의 공유성.” 『공법연구』 33: 217-238.

- 이기욱. 1995. “제주도 농민경제에 관한 인류학적 전망.” 『제주도연구』 12: 209-272.
- 이명석. 2006. “제도, 공유재 그리고 거버넌스.” 『행정논총』 44: 247-276.
- 이상돈. 2001. “수리권 제도 개선에 관한 연구.” 『법조』 543호: 52-69.
- 이상철. 1995. “제주사회 변동론 서설-개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로.” 『제주사회론』, 신행철 외 엮음, 273-311쪽. 서울: 한울아카데미.
- 전경수. 1995. “용수문화, 공공재, 그리고 지하수: 제주도 지하수개발의 반생태성을 중심으로” 『제주도연구』 12: 515-69.
- 전경수·조경만. 1984. “생물가스 이용에 관한 사례연구—제주도 송당리를 중심으로.” 『제주도연구』 1: 255-291.
- 전지혜. 2013. “제주 노루 한시적 유해동물 지정3년간 포획 허용.” 『연합뉴스』 2013.2.28.  
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/02/28/0200000000AKR20130228161000056.HTML?input=1179m> [last accessed 2013.12.11.]
- 정광중. 2012. “제주의 숲, 꽃자왈의 인식과 이용에 대한 연구.” 『한국사진지리학회지』 22: 11-28.
- 정희중. 2012. “1990년대 제주도 지하수 담론과 정책형성에 대한 연구.” 『탐라문화』 40권: 171-224.
- 제주발전연구원. 2008. 『Jeju Water Vision 2030 수립을 위한 기초연구』. 제주시: 제주발전연구원.
- 제주특별자치도. 2013a. 『2012년 마을공동목장 운영현황』. 제주시: 제주특별자치도.
- \_\_\_\_\_. 2013b. 『제주도 수자원관리종합계획(2013-2022)』. 제주시: 제주특별자치도.
- 조석곤. 2003. 『한국 근대 토지제도의 형성』 서울: 해남.
- 조성윤. 1998. “잃어버린 마을과 4.3의 현재성.” 『잃어버린 마을을 찾아서: 제주 4.3 유적지기행』, 제주4.3 제50주년 학술·문화사업추진위 엮음, 9-26쪽. 서울: 학민사.
- 좌용철. 2010. “지하수 오염원 축산분뇨 ‘숨골’을 찾아라!” 『제주의소리』 2010.2.16.  
<http://www.jejuori.net/news/articleView.html?idxno=75762> [last accessed 2013.12.11.]
- \_\_\_\_\_. 2013. “한진 지하수, 노루 유해동물 지정 핫이슈.” 『제주의소리』 2013.2.16.  
<http://www.jejuori.net/news/articleView.html?idxno=126010> [last accessed 2013.12.11.]
- 최순학. 1988. “제주도의 형성과 수자원의 특성.” 『제주도연구』 5권: 59-77.
- \_\_\_\_\_. 1991. “제주도와 OAHU 도의 지질구조 및 수자원의 특성.” 『제주도연구』 8권: 7-39.

- 최영근. 2013. “제주지역 골프장산업 메카 실현 방안.” 『제주일보』 2013.2.13.  
<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=1484509>  
[last accessed 2013.12.11.]
- 최현. 2012. “재산권 재론.” 『국제원광문화학술논집』 2: 1-20.
- \_\_\_\_\_. 2013. “공동자원 개념과 제주의 공동목장.” 『경제와 사회』 98호: 12-39.
- 코헨(M. Cohen). 1993. “재산권과 주권.” 『재산권 사상의 흐름』 김남두 엮음, 241-273쪽.  
서울: 천지.
- 파이프스(R. Pipes). 2008. 『소유와 자유』. 서은경 옮김. 서울: 나남.
- 포크스(K. Faulks). 2009. 『시티즌십』. 이병천·이종두·이세형 옮김. 서울: 아르케.
- 폴라니(K. Polanyi). 2009. 『거대한 전환』. 홍기빈 옮김. 서울: 길.
- 호남지방통계청제주사무소. 2012. “2012 통계로 본 제주의 어제와 오늘.” 제주시: 호남지방통계청.

(2013년 11월 17일 접수, 2013년 12월 9일 심사완료, 2013년 12월 10일 게재확정)

최현 wnuni85@gmail.com

서울대학교 사회학과를 졸업하고, 어바인 캘리포니아 대학에서 사회학 박사 학위를 받았다. 현재는 제주대학교 인문대학 사회학과 부교수로 문화사회학과 정치사회학을 가르치고 있다. <대한민국과 중화인민공화국의 국민 정체성과 시민권 제도>, <근대국가와 시민권: 오키나와인의 사례>, <소유권 재론>, <공동자원 개념과 제주의 공동목장> 등의 논문을 발표했고 <인권>이라는 책을 썼다. 주로 연구했던 분야는 한국과 동아시아의 인권-시민권, 시민권 제도, 시민 의식-문화-정체성, 시티즌십 등인데, 현재는 환경과 지속가능한 삶의 방식, 생태적 시티즌십으로 연구의 폭을 넓히려 하고 있다.