

일반논문

공동자원의 지속가능성과 마을만들기 전략  
제주 가시리의 사례\*

The Strategy of Community Building based on the CPR:  
The Case of Gasiri in Jeju

최 현\*\*·김선필\*\*\*

이 글은 자본주의의 발전 과정에서 단절된 공동자원과 공동체의 관계를 현대적 방식으로 복원함으로써 공동자원을 지속가능하게 관리할 수 있는 길을 찾기 위해 작성되었다. 이를 위해 제주도 가시리의 마을만들기 사례를 분석했다. 가시리는 마을 공동자원인 공동목장을 적극적으로 활용해 공동체와 공동자원의 관계를 복원하고, 이를 바탕으로 마을만들기 사업에 성공한 대표적인 사례로 주목받고 있다.

가시리의 공동목장은 과거 마을 주민들의 생계와 밀접한 관계를 맺고 있었던 공동자원이었지만, 화학비료와 농기계의 보급, 축산업의 퇴조 같은 이유로 관계가 점차 단절되었다. 공동목장은 더 이상 유지되기 어려운 상황에 처해, 외지인이나 대기업에 팔려 골프장이나 리조트로 개발될 가능성이 커져갔다. 하지만 마을 지도자들의 헌신적인 노력으로 공동목장과 마을 주민들의 관계는 다시 복원될 수 있었다. 이제 공동목장은 마을 주민들의 공동복지(commonwealth)를 위해 이용·관리되고 있으며, 마을의 문화공간, 교육공간, 양로원, 공동목욕탕 등 마을의 새로운 공동자원을 마련할 수 있는 경제적 기반을 제공하고 있다.

이처럼 가시리 공동목장은 새로운 방식으로 마을 주민들과 유대관계를 형성함으로써 진정한 지속가능성을 확보할 수 있게 되었다. 이러한 성공에는 마을만들기 전략이 큰 역할을 했다. 즉, 공동자원과 공동체의 관계를 현대적 방식으로 복원하기 위해서는 마을만들기 전략이 매우 중요한 변수라는 점을 이 글을 통해 확

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

\*\* 제1저자, 제주대학교 사회학과 교수, SSK연구단 연구책임자(wnuni85@gmail.com)

\*\*\* 교신저자, 제주대학교 사회학과 강사(ksp0713@hanmail.net)

인할 수 있다.

주요어: 공용자원, 공동자원, 자산기반 공동체 발전 전략, 마을만들기 전략, 제주도

## 1. 머리말

근대 이전까지 공동의 것으로 모두가 함께 이용했던 땅, 공기, 바람, 물이 근대 이후 하나들씩 사유화되고 있다. 사람들은 자연을 수탈하고 인간을 새로운 위협에 노출시키는 방법을 통해 부를 축적하고 있고, 그것은 생태를 훼손하고 지속가능한 삶의 방식을 파괴하는 결과를 초래하고 있다. 자연을 독점해서 부를 쌓는 이들과 자연에서 배제된 채 생존을 위협 당하는 이들 사이의 빈부 격차와 불평등은 더욱 커져가고 있다(라 인보우, 2012; 페데리치, 2013). 자연과의 유대가 끊어진 빈곤층은 생존을 위해 자연을 파괴하는 부유층의 기획을 지지하고 자연의 파괴에 동참하고 있다. 따라서 자연의 혜택을 인류가 함께 나눔으로써 인간과 자연 사이의 유대를 다시 복구하는 것은 인류가 지속가능한 삶의 방식을 찾아가도록 하는 지름길이다. 또 이것은 부익부 빈익빈의 악순환 고리를 끊어내기 위해서 반드시 필요한 일이기도 하다.

근대화 이전까지 제주를 비롯한 한국의 농촌뿐만 아니라 전 세계의 농촌지역에서는 주민들의 필요를 충족시키기 위해 공동으로 이용됐던 공용자원(communs)이 존재했다. 그러나 그것은 인클로저와 자본주의의 발전으로 인해 대부분 파괴됐다. 하지만 다양한 지역에서 공용자원의 일부가 마을 주민들이 함께 이용하고 관리하는 공동자원(common pool resource) 형태로 유지될 수 있었다.<sup>1)</sup> 그런데 농기계와 화학비료가 보급되면

1) 소유권이 분명하지 않은 전근대의 commons를 우리나라에서는 많은 사람들이

서, 공동자원에 대한 인간의 의존과 관리의 필요성이 사라지게 되었고, 공동자원은 상품으로 전락하게 되어 거대 자본의 손쉬운 먹잇감이 되었다. 이에 따라 공동이용자들(commoners)과 그 후손들은 자연을 비롯한 공동자원의 관리권을 대자본에게 넘겨줘 자연의 혜택은 자본가들이 독점하게 됐다. 공동이용자들은 자급능력을 상실한 채 공동체를 떠나 자본에 더욱 깊이 예속될 수밖에 없었다(볼리어, 2015; 최현, 2013a).

그런데 제주도 가시리는 산업화 과정에서 끊어졌던 공동자원과 주민들 사이의 유대 관계를 현대적 방식으로 복원함으로써, 마을의 공동자원을 지속가능하게 관리·이용하는 방식으로 마을공동체의 발전을 도모하고 있다. 가시리는 마을 공동목장을 현대적으로 활용하고(풍력발전 등), 이를 바탕으로 새로운 공동자원을 창출해냄으로써 공동자원의 지속가능성과 효과적 이용이라는 두 마리 토끼를 잡는 데 성공해왔던 것이다. 이것은 엘리너 오스트롬(2010)이 제시한 제3의 관리방식, 즉 공동체적 관리방식이 국가나 개인보다 공동자원을 지속가능하게 관리하는 데 더욱 효과적이라는 사실을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 우리는 가시리의 마을만들기 사례에 주목했다. 실제로 가시리 마을만들기 사례는 매우 성공적인 것으로 행정당국과 학계의 주목을 받고 있다. 2013년에는 한국농촌경제연구원(KREI)이 ‘가시리의 마을만들기 이야기’라는 현장토론회를 개최했고, 2014년 농식품부에서 개최한 ‘제1회 행복마을만들기 전국 콘테스트’에서 가시리가 금상을 수상하기도 했다(좌동철, 2014; 한국농촌경제연구원, 2013). 가시리 마을만들기 사례를 도시개발의 관점에서 연구한 학술논문(이자원, 2015)도 출판되었

---

공유지나 공유재로 옮겨졌으나 이는 시대착오적이며, ‘common property resources’와 구분할 수 없기 때문에 여기서는 ‘공용자원’ 또는 ‘공용물’이라고 옮겼다. 공용자원(또는 공동이용물: commons)과 그것의 근대적 유산인 공개재(또는 공공재: public goods), 공동자원(또는 공동관리자원: common pool resources), 공유자원(common property resources)의 개념과 관계에 대해서는 최현(2016), 공유자원의 실천적·학술적 가능성은 볼리어(2015), 한국에서 공동자원론을 생태적 공공성과 지속가능성을 중심으로 발전시킨 연구성과는 최현 외(2016a; 2016b)를 참조할 것.

다. 이처럼 가시리 마을만들기는 일반적인 마을만들기의 관점에서든 매우 중요한 사례지만, 이 글에서는 공동자원과 지역 생태계의 지속가능성이라는 관점에서 그 사례가 가지는 중요성을 부각시키려고 한다.

우리는 가시리 사례 분석을 위해 가시리를 다룬 여러 문헌들(논문, 잡지, 언론기사 등)을 검토했으며, 가시리 마을만들기 사업을 주도적으로 추진했던 당사자와 인터뷰를 실시하여 기존 문헌들을 통해 파악되지 않았던 행간의 의미를 명확하게 파악하고자 했다.

## 2. 공동자원의 지속가능성과 마을만들기 전략

마을만들기 전략의 중요성에 관한 연구는 2000년대 이후 많이 등장했지만, 공동자원이나 공유자원을 활용한 마을만들기에 관한 학술적 연구는 거의 없었다.<sup>2)</sup> 다만 박진도는 2011년에 출판된 『순환과 공생의 지역만들기』에서 일본의 오야마와 이시우치 등의 사례를 통해 지역자원을 발견하고 종합적으로 활용하는 것이 마을만들기의 두 번째 성공요인이라고 지적했다(박진도, 2011). 또 최근 행정학 분야에서 이전까지는 중요한 지역자원이라고 생각할 수 없었던 것의 가치를 발견하고, 그것을 활용해 새로운 재화나 서비스를 창출하는 “자산 기반 공동체 발전전략(ABCD: Asset-Based Community Development)”<sup>3)</sup>이아말로 공동체의 지속가능한 발전의 핵심적 요소라는 인식이 확산되고 있다(전대욱 외, 2016; McKnight and Kretzmann, 1996; Rowland, 2008). 이 글은 이런 인식과 맥을 같이하면서도, 공동자원이 가지는 생태적 중요성에 주목하면서 제주도의 가시리 사례를 분석하려고 한다. 가시리 사례는 공동자원이라는 지역자원을 재발견하고 그것을 활용해서 새로운 공동자원을 형성하는 마을만들기 전략이

2) 이 논문이 심사 중이던 2016년 6월 23일 열렸던 한국행정학회 60주년 기념 하계공동학술대회 및 국제학술대회에서 “지역공동체 소유권과 자산화 전략”이라는 논문 드래프트가 발표됐다(전대욱 외, 2016).

생태와 마을의 지속가능성을 확보하는 데 중요하다는 사실을 잘 보여주고 있기 때문이다. 대개의 제주도 마을들이 마을 공동목장의 가치를 모른 채 목장을 대규모 리조트와 골프장 용지로 팔았지만, 가시리는 그것을 마을의 공동자원으로 재인식하고 마을주민의 공동번영(commonwealth)을 위해 활용함으로써 마을과 마을 주변 자연환경의 지속가능성을 확보할 수 있었다. 이 글은 가시리에서 공동자원과 지역주민의 유대관계를 복원하고 새로운 공동자원을 형성하는 것이 마을만들기 전략으로 자리 잡는 과정과 그 결과를 살펴봄으로써, 공동자원의 지속가능성을 확보하는 데서 마을만들기 전략이 차지하는 중요성을 지적하고자 한다.

조선시대에 제주 지역의 방목지는 왕토사상에 따라 공리지(公利地)로 간주되어 소유자 없이 주민들이 공동으로 보호·이용해 왔다. 그러나 일제가 자본주의적 토지 소유제도를 조선에 도입하면서 마을 소유 토지로 재편됐다(강만익, 2011; 윤순진, 2004; 2016). 우선 일제는 1912년 3월 『조선 민사령』과 『조선부동산등기령』을 발포하고, 8월 『토지조사령』을 내려 토지세부측량을 실시했다. 이를 통해 토지에 대해 자본주의적 소유관계를 확정하고 토지세 부과의 근거를 마련했다(조석근, 2003). 당시 제주는 표본지역으로 선정되어 1913년 8월부터 1917년 말까지 토지세부측량이 이루어졌다(강만익, 2011). 이에 따라 마을 사이의 경계, 마을 목장의 경계가 확정되었는데, 이전에 관유지였던 십소장도 마을별로 분할되었다. 1918년 7월 『임야조사령』, 1926년 4월 『조선특별연고삼림양여령』 등의 법령을 제정하고 시행함에 따라 국유지였던 방목지는 마을이나 마을 대표자 명의로 등기되었다(강만익, 2011).

이어 조선 총독부는 1930년대 목야지 정리계획에 의해 공동목장의 구역을 확정하고 『조선부동산등기령』을 개정해서 마을명의로 이유지(里有地)를 등기할 수 있는 제도를 마련하는 한편, 목축 생산을 늘리기 위해 공동목장을 장려했다(강만익, 2004; 윤순진, 2016; 윤양수, 1987). 1931~1933년에는 주로 기존에 마을 사람들이 자발적으로 유지했던 목장계가 마을 목장으로 전환해서 22개의 마을 목장이 생겨났으며, 1934~1943년에 공

동목장이 빠르게 증가해서 광복 이전에는 123개의 공동목장이 운영되었다(강만익, 2011: 74~77). 그런데 마을 공동 목장은 광복 이후 새로 조직된 경우도 있었지만, 해체되는 경우가 훨씬 더 많았다. 그 결과 2010년 현재 남아있는 마을 공동목장은 65개뿐이다(강만익, 2011). 윤순진(2016), 최현(2013a), 강만익(2011) 등은 4·3사건, 법제도의 변화, 골프장과 관광지 개발 사업의 영향으로 마을목장이 급속도로 해체됐던 것으로 파악했다.

이러한 외부 요인들도 분명 공동목장의 해체에 영향을 주기는 했지만, 더욱 중요한 것은 화학비료와 농기계, 화석연료가 보급되면서 공동목장과 지역주민 사이의 유대관계가 깨졌다는 지역의 내부 요인이 더 크게 작동했다고 할 수 있다. 1960년대 이전까지 화산섬인 제주도에서는 진압 농법을 채택해야 했기 때문에 공동목장은 생존을 위해 반드시 필요한 부분이었다. 공동목장은 비료와 연료, 파종기에 땅을 밟아주는 소나 말을 기르기 위해 반드시 필요한 생활의 터전이었다. 하지만 화학비료와 농기계 보급되고 석유로 대표되는 화석연료가 보급되면서 공동목장은 농사에 반드시 필요하지 않게 되었다. 게다가 1980년대 초중반 전국적인 공급 과잉으로 소 값이 폭락한 소 파동은 제주의 농민들이 공동목장과 맺고 있던 남은 유대관계마저 끊어냈다. 농산물 수입개방으로 소 값이 폭락하면서 목장은 농민들의 생계활동에서 더욱 멀어지게 돼버렸다. 같은 시기 제주가 점차 관광지로 각광을 받기 시작하면서 공동목장은 오히려 골프장이나 대규모 리조트 개발업자들에게 팔 수 있는 상품으로 가치가 높아졌다. 게다가 마을주민들의 자식들 역시 대부분 마을을 떠나 도시에 정착했기 때문에 현재뿐 아니라 미래에도 마을주민들이 공동목장과 유대관계를 회복할 가능성은 거의 없어졌다. 공동목장의 공동소유자인 마을주민들이 혈값이라도 마을목장을 팔려고 하게 된 것은 너무나 당연할 귀결이었다.

마을이 공동목장을 대자본에 팔면 거기에 리조트나 골프장이 들어서게 되고, 마을주민은 더 이상 살 수 없게 되어 도시로 떠나는 경우가 많았다. 도시로 떠나지 않는 경우에는 푼돈을 자식들에게 나눠주고 지역의

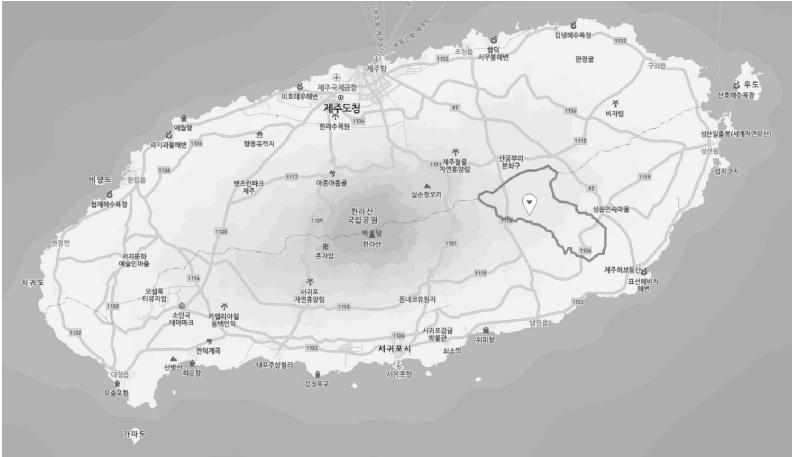
주민들은 늙고 병들어 세상을 떠났다. 대자본이 소유한 자연은 이윤을 위해 파괴될 위험이 더욱 커지게 된다(윤순진, 2016). 이러한 문제는 제주도만의 문제도 아니고 우리나라만의 문제도 아니다. 일본의 마을만들기와 공동자원에 대한 연구에서도 마을주민과 마을숲, 마을산의 유대약화, 상품화, 노령화 문제는 해결하지 않으면 안 되는 문제로 등장한다(이agara 시, 2016; 이노우에, 2014). 가시리는 마을 공동목장을 지속가능하게 현대적으로 활용하고, 그에 따라 생겨난 수익을 마을주민 개개인에게 나눠준 것이 아니라 마을주민의 공동번영과 마을의 지속가능성을 유지하기 위해 사용했다. 그 결과 마을은 젊어지고, 마을로 들어와 살고 싶어 하는 사람들이 이주 허가를 기다리게 됐다. 어떻게 이런 일이 가능했을까?

### 3. 가시리 공동목장 이용의 변화와 마을만들기 전략

#### 1) 가시리 마을의 개요

가시리는 제주도 서귀포시 표선면 서북부에 위치한 중산간 마을이다. 남북의 길이는 31km, 동서의 길이는 73km이며, 면적은 56.018km<sup>2</sup>로 표선면 전체 면적의 41.4%, 표선면에 속한 여섯 개의 법정 리 가운데 가장 넓은 면적을 차지한다. 해당 면적은 임야 2만 9519km<sup>2</sup>, 목장 14.996km<sup>2</sup>, 밭 5.787km<sup>2</sup>, 과수원 1693km<sup>2</sup>, 대지 0.247km<sup>2</sup>로 구성되어 있다. 가시리 북쪽에는 제주시 조천읍이 서쪽에는 서귀포시 남원읍과 경계를 맞대고 있으며, 가세오름과 갑선이오름 및 구두리오름·가문이오름·대록산(큰사슴이)·소록산·따라비오름·붉은오름·번널오름·병곳오름·설오름·여문영아리·챗만오름 등 여러 오름이 가시리 마을 안에 포함되어 있다. 2012년 5월 31일 현재 469세대, 1159명(남자 628명, 여자 531명)이 가시리에 거주하고 있다.<sup>3)</sup> 대부분의 젊은이는 도시로 나가고 전체 인구의 절반 이상이 60대 이상 고령자로 구성되어 있다(이자원, 2015).<sup>4)</sup> 가시리의 산업은 역사

<그림 1> 가시리 마을의 위치



적으로 목축업이 주를 이뤘지만, 1960~1970년대 제주지역에 불어온 환금작물 재배의 영향으로 이 지역에서도 감귤 재배가 성행하고 있다. 감귤 이외에 콩·당근·고구마·더덕 등의 밭작물 재배가 함께 이루어지고 있다. 한편 숙종 때 지어진 말 목장인 ‘녹산장’은 1894년 갑오개혁으로 없어졌다가 1930년 가시리 마을 공동목장으로 다시 부활했으며, 현재까지 가시리 마을 소유로 관리되어오고 있다.

- 3) 공식 통계는 아니지만 양기훈(2014)의 기사에 따르면, 2009년 이후 마을만들기 사업이 성과를 거둠에 따라 인구가 늘어 2014년 1300명 정도가 가시리에 살고 있는 것으로 추정된다.
- 4) 디지털서귀포문화대전 ‘가시리’ 편([http://seogwipo.grandculture.net/Contents?local=seogwipo&dataType=01 &contents\\_id=GC04600256](http://seogwipo.grandculture.net/Contents?local=seogwipo&dataType=01 &contents_id=GC04600256)).



## 2) 가시리 공동자원 이용의 변화

### (1) 말 사육을 위한 최적의 장소

예부터 제주도는 말을 사육하기 좋은 장소로 손꼽혀왔다. 고려시대 때 원(元)이 제주도를 탐라총관부로 삼아 직접 통치한 이유가 말 사육 때문이었다는 사실은 이미 상식이 되어 있다. 이러한 이유에서 조선왕조는 제주도 한라산 중산간 지역 가운데 해발 200~600m 지역을 10개 구역으로 나누어 ‘십소장(十所場)’이라는 국영목장을 설치하고, 제주 동부 지역의 해발 400m 이상 산간지역에 ‘산마장(山馬場)’을 설치했다. 가시리는 십소장 가운데 십소장과 산마장 가운데 녹산장(鹿山場)<sup>5)</sup>이 위치해 있는 지역이다. 특히 가시리는 넓은 목초지를 가지고 있었기 때문에, 나라에 바치는 말 가운데 상등마(上等馬)를 사육하는 지역으로 지정되어 갑마장(甲馬場)으로 불렸다. 그리고 1933년이 되자, 일제는 각 국영목장을 마을별로 관리하도록 했다. 이때 갑마장은 가시리공동목장으로 변경·설치되었고, 관리 및 운영은 공동목장조합이 맡게 되었다(가시리, 1988: 154~155).

### (2) 4·3사건으로 인한 마을의 파괴

1947년부터 1954년까지 약 7년에 걸쳐 벌어진 4·3사건은 제주도 전역을 황폐화시켰다. 그중에서도 가시리는 가장 큰 피해를 입은 지역이었다. 안봉수 가시리유채꽃마을만들기 추진위원장(이하 위원장)<sup>6)</sup>의 증언에 따르면, 4·3사건 직전 가시리에는 300호에 1000명 정도의 주민들이 모여

5) 현재 녹산장에는 제동목장이 들어서 있다.

6) 가시리 태생인 안봉수는 16대 국회의원이었던 고진부의 보좌관 출신이다. 제주 자치분권연구소 상임이사를 지내고, 2006년도 지방선거에서 도의원 출마를 준비하다가 포기했다. 중앙정계부터 제주도정까지 두루 경험한 인물이다. 안봉수는 2007년 3월부터 2009년 2월까지 가시리 이장으로 재임하면서, 마을만들기 사업을 주도적으로 추진했다. 퇴임 이후 마을 주민들은 마을만들기 사업을 지속하기 위해 안봉수를 가시리유채꽃마을만들기 추진위원회의 위원장으로 추대했다. 이 글에서는 편의상 안봉수 위원장으로 통일해 부르겠다.

살고 있었다. 그런데 4·3사건으로 약 600명의 주민들이 사망하고, 가옥도 단 두 채만 남고 나머지는 모두 불에 타 사라졌다고 한다. 이때 주로 희생당한 주민들은 청·장년층의 남자들이었다. 이 때문에 가시리는 4·3사건 이후 마을을 재건하는 과정에서 인력이 부족해 큰 어려움을 겪었다. 문제는 그것만이 아니었다. 참혹한 고통을 당한 주민들은 마음의 문을 닫아걸고, 국가가 하는 일에 소극적으로 참여하는 모습을 보이기 시작했다. 더욱이 가시리가 위치한 지역은 한라산 중산간 지역으로서 제주 지역 가운데 가장 후미진 지역이다. 이러한 이유에서 가시리 마을은 가장 낙후된 지역이 되어갔다(안봉수, 2015).

### (3) 공동목장 매각 저지 사건

1970년대에 들어서면서, 제주 지역에 개발붐이 불어닥치면서 대규모 자본이 유입되기 시작했다. 특히 대지본은 대규모 개발이 쉬운 공동목장을 사들이기 시작했으며, 이러한 상황은 가시리 사람들을 가시리의 공동목장을 둘러싼 법적 분쟁의 소용돌이로 몰아넣었다. 과거 공동소유를 보호하는 제도가 없는 조건에서 마을 지도자들이 자신의 이름으로 등기했던 가시리 공동목장의 소유권을 둘러싸고 마을 지도자의 후손과 마을 주민들 사이에 법적 분쟁이 생겨난 것이다. 마을 지도자의 후손들은 자신들의 조상 명의로 등기된 땅의 소유권을 주장하면서, 공동목장을 매각하려고 했다. 주민들은 그런 땅이 마을 공동목장의 일부로 실제로는 마을 소유라는 점을 들어 매각에 반대했다. 특히 당시만 해도 가시리 주민들에게는 축산업이 중요했기 때문에 마을 사람들은 공동목장을 매우 중요한 것으로 생각했다. 안봉수 위원장의 발언을 들어보자.

(공동목장은) 개인 것이 아니다. 일부가 개인 명의로 되어 있던 것은 그 사람들의 조상들이 마을에서 대표성을 가지고 있어서 그 사람들 이름으로 등기가 된 것이었다. 마을 사람 전체로 등기가 안 되어서, 편의를 위해서 대표성을 갖는 사람들의 이름을 넣은 것이었을 뿐이다(제주특별자치도,

2012: 16).

결국 이 문제는 법정 싸움으로 확대되었다. 마을 주민들은 몇 천 원씩 각출해서 재판 비용을 모았다. 하지만 시간이 길어지면서 늘어나는 재판 비용을 감당할 수 없었다. 그래서 주민들은 마을회 소유의 번널오름을 매각해 재판 비용을 충당할 수밖에 없었다. 이러한 노력 끝에, 1978년 대법원은 공동목장이 가시리 마을의 공동재산이라는 판결을 내렸다(안봉수, 2015; 제주특별자치도, 2012: 16).

이 경험을 통해 가시리 주민들은 공동목장이 가지는 공동자원적 가치를 다시 깨달을 수 있었고, 그것이 개인적 소유물이 아니라 마을 전체의 공동재산이라는 사실을 깊이 인식하게 되었다. 하지만 1980년대 중반 일명 소 파동 사건으로 축산업이 몰락하면서, 제주 지역의 마을 공동목장들이 주민들과 가지고 있던 직접적 유대는 끊어졌다. 그렇게 해서 제주도의 많은 공동목장이 주민들 스스로의 결정에 따라 외지인에게 상품으로 팔려나갔다. 특히 가시리 주변 마을의 공동목장들은 대부분 외지인에게 매각되어 골프장 등으로 개발됐다. 2016년 현재 가시리 주변의 성읍리 공동목장은 사이프러스 골프장이 됐고, 성읍2리 공동목장은 세모그룹 유병언의 소유지, 신흥리 공동목장은 해비치 골프장, 수망리 공동목장은 부영 골프장, 한남리 공동목장은 디클래식 골프장, 위미리 공동목장은 스프링게일 골프장, 상호 공동목장은 우리들 골프장으로 변해버렸다. 그 일대에서는 거의 유일하게 가시리 공동목장만 매각되지 않고 마을의 공동자원으로 남아 있다.

#### (4) 공동자원을 활용한 마을만들기의 성공과 지속가능성

2007년 안봉수 위원장이 가시리 이장으로 취임했다. 이장 취임 첫째, 그는 다른 마을 지도자들과 함께 마을만들기 사업에 관심을 갖고 주민들과 여러 차례 토론회를 해서 마을만들기의 방향을 ‘자본 중심의 개발이 아닌, 주민 중심의 성장’으로 결정했다. 이를 실현하기 위해 그는 주민들의

의견을 수렴하고 또 설득도 해서 외부의 전문가를 초빙하고, 관련 기관과 유기적인 협력체계를 마련했다. 또한 전문가들과 함께 정부의 마을만들기 지원 사업에 공모해서 여러 차례 정부의 지원을 얻어냈다.<sup>7)</sup> 또 외부전문가들과 함께 마을의 자원을 조사·연구해서, 공동목장과 같은 가시리의 공동자원을 적극적으로 활용하는 마을만들기 전략을 수립했다. 그 결과 가시리는 마을만들기 사업의 대표적인 성공 모델로 인식되기 시작했다. 가시리는 2014년에 개최된 ‘제1회 행복마을만들기 콘테스트’에서 금상을 수상하고, 마을만들기 사업의 일환으로 건설된 유채꽃플라자가 ‘제9회 한국농촌건축대전’에서 대상을 수상하는 등 마을만들기 사업의 성과를 전국적으로 인정받고 있다(강민식, 2014; 좌동철, 2014). 이제 전국 각지에서 가시리의 마을만들기 사업을 따라 배우기 위해 견학을 오고 있다. 이 글에서 자세하게 살펴보려는 시기는 바로 이 부분이다.

### 3) 공동자원과 공동체 결속의 조건

가시리는 마을이 가지고 있던 공동자원의 가치를 재발견하고, 그것을 마을만들기 사업에 적극 활용했다. 그뿐 아니라, 마을 주민들이 함께 사용할 수 있는 소통의 공간, 문화 시설, 공동목욕탕 등 편의시설을 만들어서 마을 공동자원을 확장해나갔다. 한동안 소원했던 공동자원과 마을 주민의 관계가 친밀하게 변했고, 마을 주민과 주민 사이의 관계도 더욱 끈끈해지면서, 가시리 공동체는 다시 활기를 찾기 시작했다.

7) 중앙정부에서 추진하던 ‘농촌종합개발사업’과 ‘신문화공간조성사업’에 공모해 2010년까지 총 84억 원의 재원을 확보했다. 2011년에는 ‘친환경생활공간조성사업’에 선정되어 5억 원을 추가로 마련했다.

(1) 공동자원의 활용과 확장

① 마을 공동목장의 재발견

안봉수 위원장을 비롯한 초기 마을만들기 지도자들은 주민들의 욕구를 충족시키는 것이 마을만들기 사업의 성공을 위해 반드시 필요하다고 생각했다. 이를 위해 마을 지도자들이 가장 먼저 추진한 것은 주민 욕구 조사와 더불어, 가시리 마을이 가진 자원을 조사하는 일이었다. 주민들의 욕구를 파악했다 할지라도, 그것을 충족시킬 수 있는 자원이 마을에 없다면, 마을만들기 사업을 제대로 추진하기 어렵다고 판단한 것이다. 따라서 먼저 마을이 가지고 있는 역사, 문화, 생태, 환경 그리고 인적자원을 파악하는 것에서부터 마을만들기 사업을 시작했다(안봉수, 2015).

이 과정에서 가장 중요하게 취급되기 시작한 것이 마을 공동목장이었다. 225만 평에 달하는 가시리 공동목장은 1970~1980년대부터 제주지역에 불어 닥친 개발의 광풍 속에서도 마을 사람들이 지켜낸 공동자원이었다. 하지만 1980년대 중반의 소값 파동 이후 제대로 활용되지 못하고 있었는데, 2007년 마을만들기 사업이 시작되면서 마을 공동목장은 마을만들기 사업의 가장 중요한 경제적 기반이 되었다(안봉수, 2015).

먼저, 마을 공동목장에 풍력발전단지를 유치함으로써 가시리가 마을만들기 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 재정적 기반을 마련할 수 있었다. 2008년 11월, 가시리는 공동목장 부지 안에 풍력발전 국산화 시범 단지를 유치했는데, 우선 13기의 풍력발전기가 2012년 설치되어 최대 15MW의 전력을 생산하기 시작했다. 이어 2013년 가시리 마을은 제주특별자치도가 추진하던 육상풍력발전지구에 지정되어 2014년부터 10기(30MW)의 풍력발전기를 추가로 설치하게 됐다. 이에 따라 현재 총 45MW의 풍력발전 설비가 가시리 공동목장에서 운영되고 있다. 가시리 마을회는 풍력발전기 1대 당 200~300평 정도의 부지를 풍력발전사업자에게 임대한다. 그리고 1MW당 연간 2000만 원씩 임대료 수익을 얻고 있다. 따라서 풍력발전사업을 통해 연간 9억 원의 수입을 얻는다. 이렇게

연게 된 수입<sup>8)</sup>은 마을 복지 예산으로 사용되고 있다. 마을 주민들의 노령화에 대응하기 위해 6억을 들여 경로당을 짓고, 매년 4000만 원의 운영비를 지원하고 있으며, 이립(里立) 양로원을 짓기 위한 기금 역시 조성하고 있다. 또한 유치원생부터 대학생까지 일정한 금액의 학자금을 지원하고, 각 가정에 전기료를 매월 2만 원씩 지원하고 있다(안봉수, 2015).<sup>9)</sup>

둘째, 마을 공동목장은 마을만들기 사업 추진을 위한 공간을 제공했다. 우선 공동목장 부지에 설치된 대표적인 시설로는 조랑말체험공원과 유채꽃플라자 등이 있다. 조랑말체험공원은 가시리 마을 공동목장이 가진 역사·문화 자원을 현대적으로 재해석하고, 발전시키기 위한 노력이 반영된 공간이다. 이 공원에는 우리나라 최초의 이립 박물관인 조랑말박물관과 조랑말승마장, 캠핑장 및 게스트하우스 등이 들어서 있다. 여기에서 얻는 수입은 시설 관리 및 유지비, 개선비로 재투입된다. 이를 통해 자칫 소멸할 수 있는 마을의 목축 문화를 지속적으로 보존하고 관광객 등 외부 사람들에게 즐거움을 제공하고 있다. 또 유채꽃플라지는 회의공간과 숙박시설로 활용되고 있으며, 마을만들기 추진위원회 사무실로도 사용되고 있다. 한편 드넓은 마을 공동목장 부지에는 5만평 규모의 유채꽃 단지가 구성되어 있다. 매년 봄이 되면, 많은 기관·단체 또는 개인 관광객들이 유채꽃을 보기 위해 가시리 마을 공동목장을 찾고 있어 마을 경제에도 상당한 도움을 주고 있다.<sup>10)</sup> 그뿐 아니라, 가시리는 이렇게 생산된 유채꽃을 활용하여 다양한 상품들을 생산·판매할 계획을 세우고 있

8) 가시리 마을은 풍력발전사업을 통해 연게 되는 9억 원과 다른 사업들을 통해 연게 되는 1억 원을 합쳐 연간 총 10억 원의 수입을 얻고 있다.

9) 이처럼 자연자원을 비롯한 공동자원과 공공자원 등 비배제성을 가진 공용자원을 활용해서 그 혜택을 나누는 것은 자본주의의 문제를 해결하기 위해 현재 논의되고 있는 ‘시민배당’ 또는 ‘기본소득’의 재원을 마련하는 데 활용될 수 있다. ‘시민배당’ 또는 ‘기본소득’ 논의에서 공용자원이 가지는 의미에 대해서는 반스(2016)를 참조하시오.

10) 2010년 이후부터 가시리에서 유채꽃 큰잔치가 매년 열리고 있으며 제주를 대표하는 축제 가운데 하나가 되었다는 것은 가시리 마을 공동목장의 유채꽃 단지가 도내외적인 명소로 자리 잡게 되었다는 사실을 보여준다.

다. 이것은 마을 공동목장의 재발견이 마을만들기에 다양한 긍정적 결과를 가져왔다는 것을 보여준다(안봉수, 2015).

## ② 새로운 공동자원의 생산

가시리는 4·3사건으로 가장 큰 피해를 입었던 지역이었다. 따라서 마을 주민들은 마음의 문을 굳게 걸어 잠갔고, 따라서 정부와의 협치 가능성도 매우 적었다. 이런 상황에서 가시리는 마을만들기 사업을 통해 총 89억(농촌마을종합개발사업: 64억, 신문화공간조성사업: 20억, 친환경생활공간 조성사업: 5억)을 국가에서 지원받게 되었다. 이에 가시리 지도자들은 파괴된 공동체 문화를 복원하기 위해, 주민들이 마음을 열고 소통할 수 있는 공간을 만들기로 결정했다. 그것은 새로운 공동자원을 생산하는 것이었다. 그 공간은 마을 주민들이라면 누구나 찾아올 수 있는 공간이면서(비배제성), “공동체가 집합적으로 유지되거나 지속가능한 공동의 삶을 향유하기 위해 필요한 자연자원이나 사회적 자원·제도”(김선필·정영신, 2013: 256)의 범주에 속하는 ‘사회적 공동자원’이 될 수 있었기 때문이다. 마을만들기 사업을 통해 새롭게 탄생한 공동자원은 다음과 같다.

첫째, 가시리 디자인카페다. 마을회는 마을 주민들이 손쉽게 찾아올 수 있도록 마을회관 별관을 리모델링해서 이 카페를 조성했다. 2010년 안봉수 이장 등 마을만들기 지도자들은 마을만들기 사업 초기에 이곳을 매우 중요하게 생각했다고 한다. 더 많은 주민이 이 카페에 찾아오도록 만듦으로써, 마을만들기 사업에 대한 주민들의 관심을 불러일으키고 참여를 확대시키려는 의도가 있었던 것이다. 이 때문에 카페에는 항상 마을만들기 사업의 추진내용과 여러 결과물이 전시되어 있었다. 처음에는 밖에서 서성거리기만 하던 주민들이 하나둘씩 카페에 들어와 차를 마시며 마을만들기에 대한 의견을 내놓기 시작했다(김암현, 2016). 점차 디자인 카페는 마을 사랑방으로 마을만들기 사업의 아이디어 창고가 되었다(안봉수, 2015).

둘째, 가시리 창작지원센터다. 이 센터는 외부의 예술가들이 머물면서

창작활동을 할 수 있는 공간이지만 마을 주민들을 위한 공간이기도 하다. 마을회는 예술가에게 월 80만 원의 생활비와 약간의 창작비를 지원하는 대신, 그들의 능력과 작품을 마을 주민들이 향유할 수 있도록 했다(지금중, 2011: 329). 이러한 시도는 제주에서도 가장 후미진 곳에서 별다른 문화생활을 영위하지 못하던 가시리 주민들이 양질의 문화생활을 체험할 수 있게 만들어주었다. 화가는 마을 학생들에게 그림을 가르치고, 사진가는 사진 촬영 강좌를, 요가 전문가는 요가 교실을 열어 주민들이 다양한 문화 프로그램을 체험할 수 있었다. 예술가들의 만족도도 높았다. 정해진 활동 기간이 끝난 후에도 가시리를 떠나지 않고 눌러앉은 예술가가 30명가량 되고, 다시 이들의 소개로 가시리에 정착한 예술가가 20명 정도다. 현재 50명에 가까운 예술가가 가시리에 정착해서 살고 있다. 창작지원센터와 그것이 가져온 높은 수준의 문화생활은 가시리 주민들 모두가 함께 향유하고 관리하는 공동자원이 됐다.

셋째, 가시리 문화센터다. 이곳은 가시리사무소 옆 사유지를 구매해서 만들었다. 이 역시 주민들의 접근성을 최우선적으로 고려한 결정으로 판단된다. 마을 지도자들은 여기에 동아리방, 녹음실, 다목적공연장, 로컬 푸드 식당 등을 설치했다. 현재 약 10개의 문화동아리가 활동하고 있으며, 마을 축제 공간, 마을 주민의 결혼식 피로연장으로 사용된다. 곧 마을 주민들이 함께 문화활동을 통해 소통할 수 있는 공간이 되고 있다. 또한 마을에서 작품활동을 하고 있는 예술가들의 전시공간으로 활용함으로써, 마을 주민들의 문화적 욕구를 충족시키는 효과를 낳고 있다. 주민들은 문화센터를 지속가능하게 관리하기 위해 적극적으로 노력하고 있다. 외부 기관이나 단체로부터 세미나 또는 워크숍 행사를 위한 대관 사업을 진행하고, 음향장비 임대사업을 펼쳐, 센터의 유지를 위한 재원을 자체적으로 마련함으로써 공동자원의 지속가능성을 확보하고 있다(안봉수, 2015).



## (2) 공동자원을 활용한 마을만들기 전략 수립의 조건

가시리는 마을이 소유한 공동자원의 가치를 이해하고, 그것을 효과적으로 활용할 뿐만 아니라 새로운 공동자원을 창출함으로써 마을만들기의 모범사례가 되었다. 그런데 마을 소유의 공동자원은 가시리에만 존재하는 것이 아니었다. 제주도에는 2012년까지 60개(총면적 6,663ha)나 되는 마을 공동목장이 존재하지만(강정만, 2012), 그 가치를 이해하고 마을 공동체 활성화에 활용했던 경우는 거의 없었다. 오히려 골프장이나 리조트로 변한 수많은 공동목장을 통해 알 수 있듯이, 공동목장이 가지고 있는 거대한 토지의 상품성에 주목하여 대자본에게 공동목장을 팔아버리고, 그 수익을 세대별(또는 인구별)로 나누어 가지는 방식으로 마을의 공동자원이 사라지는 경우가 비일비재했다. 2005년까지 70개나 됐던 공동목장이 2012년에는 60개로 줄어버린 것은 그러한 세태를 반영한 것이다. 이러한 사실은 공동목장과 같은 공동자원의 소유 여부가 공동체 활성화의 중요한 조건이긴 하지만, 그것이 절대적인 요인은 아니라는 점을 알려준다. 그렇다면 무엇이 공동자원을 활용한 마을만들기를 가능하게 한 것일까? 가시리의 경우, 민주적으로 마을 주민들을 참여시키면서도 외부 전문가들의 의견과 안목을 적극적으로 활용한 마을 지도자 그룹의 마을만들기 전략이 결정적인 역할을 한 것으로 보인다.

### ① 소통과 참여

마을 지도자들이 마을만들기 사업을 추진하기 시작하면서 봉착했던 가장 큰 난관은 가시리 마을 주민들의 폐쇄성이었다. 앞서 언급했듯이, 가시리는 4·3사건에서 막대한 피해를 입었기 때문에 주민들의 마음은 굳게 닫혀 있었다. 또한 국가와 함께하는 사업에 대해서는 매우 소극적이었다. 공권력에 대한 트라우마(trauma)가 있었던 것이다. 그런데 주민들의 공감과 참여를 얻지 못하는 마을만들기 사업은 실패할 수밖에 없다는 것을 마을 지도자들은 잘 알고 있었다. 마을 지도자들은 주민들의 참여를 통해 모든 사업을 추진하기로 하고, 총 7번에 걸쳐 마을발전을 위한

대토론회를 열었다. 이를 통해 마을의 발전 방향을 결정할 수 있었다. 마을 주민들의 행복과 마을 공동체의 결속을 위해 마을발전 계획을 대기업이나 정부에 맡기는 것이 아니라 어렵더라도 주민들이 스스로 참여해서 마을의 장점을 살리면서 함께 마을만들기를 진행하기로 한 것이다. 이러한 마을만들기의 기본 방향이 결정되자, 국가의 지원을 받을 수 있는 사업에 응모하기 시작했다. 사업계획서는 주민들의 회의를 거쳐 작성되었다. 준비하는 과정에서 관할 지자체인 서귀포시 담당자가 소극적인 태도를 보였지만 끈질기게 추진해나갔다.<sup>11)</sup> 행정의 냉담한 반응 속에서도 사업을 끝까지 추진할 수 있었던 것은 준비 과정에서 주민 사이에 마을을 살리자는 공감대가 형성됐기 때문이었다. 가시리는 마침내 2009년에 ‘농촌마을종합개발사업’과 ‘신문화공간조성사업’을 동시에 유치할 수 있게 되었다.

그런데 처음에 마을만들기 사업에 적극적으로 참여하기 시작한 주민은 총 주민 1200명 가운데 150명에 지나지 않았다. 이 때문에 대부분의 주민들은 사업을 유치한 뒤에도 정부로부터 타낸 사업비를 어떻게 나누어 가질 것인가에만 관심을 가졌다(안봉수, 2015). 따라서 더 많은 주민이 마을만들기 사업을 이해하고 이 사업에 동참하도록 만드는 것이 필요했다. 이에 따라 앞서 언급한 디자인 카페와 문화센터를 마을 중심부에 조성하게 됐다. 하지만 이것만으로 주민들의 관심과 이해, 참여가 획기적으로 증진되지는 않았다. 이런 상황에서 마을 어린이들을 대상으로 한 프로그램이 더 많은 주민들이 마을만들기 사업에 관심을 가지고 참여하도록 만드는 전기를 마련했다.

초창기에는 주민의식을 바꾸는 게 어려웠어요 그래서 어른보다 어린이에 중심을 뒀 거요. 학교 못 가고 방치되어 있는 어린이들. 그러

11) 당시 서귀포시 담당자는 계획서 준비를 위해 필요한 여러 차례의 회의에 참석하기 어렵다는 등의 이유로 가시리의 마을만들기 사업 추진에 부정적인 입장을 취했다고 한다(김양현, 2016: 90~91).

자 엄마들이 좋아하면서 마음을 열기 시작했어요(추진위 사무장, 2015.06.  
22. 인터뷰, 김양현, 2016: 98).

지도자 그룹은 2009년 여름방학이 되자, 서울에서 활동하는 문화단체를 초대했다. 그리고 마을 어린이들을 대상으로 한 달 동안 다양한 놀이 프로그램을 진행하도록 했다. 자녀들이 행복해하는 모습을 보자, 처음에는 마을만들기에 관심을 보이지 않던 엄마들이 간식을 들고 찾아오기 시작했다. 이어서 할아버지, 할머니 그리고 아빠들도 관심을 갖기 시작했다(안봉수, 2015). 서서히 더 많은 마을 주민이 디자인 카페와 문화센터에 찾아오기 시작하면서, 마을만들기 사업은 주민들 사이에 안정적으로 정착했다.

이후 주민의 소통과 참여는 마을만들기 사업의 중요한 원칙으로 자리 잡게 되었다. 그리고 이 원칙은 긍정적인 효과를 발휘하기 시작했다. 그 효과는 유채꽃플라자 건물을 신축하는 과정에서 뚜렷하게 나타났다(안봉수, 2015). 유채꽃플라자는 설계과정부터 공모를 통해 추진되었다. 관련 전문가들이 참여했기 때문에 모두들 좋은 건축물이 탄생할 수 있을 것이라고 생각했다. 하지만 주민들의 참여가 없었더라면, 유채꽃플라자는 관리하기가 어려운 골칫덩어리 건축물이 될 뻔했다. 다행히 건축이 시작되기 전에 가시리에서 일생을 살아왔던 마을 어르신들이 처음 설계에 대해 문제를 제기했고 그에 따라 설계를 보완함으로써 발생할 수 있는 문제를 피할 수 있었던 것이다. 처음 설계에 따르면 건물은 한라산을 등지고 세워졌을 것이다. 하지만 어르신들은 그럴 경우, 겨울에 바람 때문에 문을 열 수 없을 것이라고 하면서 근처에 있는 큰사슴이오름(대록산)을 등지고 지어야 한다고 조언했다. 어르신들의 조언에 따라 설계를 변경해서 건물을 지었는데 이것이 올바른 선택이었다는 것을 마을주민들은 건물의 이용과정에서 계속해서 확인할 수 있었다. 전문가를 뛰어넘는 ‘지역의 지식(local knowledge)’과 참여의 힘을 확인할 수 있었던 것이다.

## ② 신뢰

마을만들기 추진과정 속에서 드러난 마을 지도자들의 모습을 보면서, 주민들 사이에는 지도자들에 대한 신뢰가 쌓이기 시작했다. 이와 더불어 주민들의 소통과 참여는 더욱 확대됐다. 사업 초기에 상당수의 주민은 마을 지도자들이 사업비를 유용하는 것이 아니냐는 의혹을 가지고 있었다(김양현, 2016: 96). 마을 지도자들은 이러한 의혹을 해소하고, 신뢰를 얻기 위해 노력했다. 예를 들면 마을만들기를 위한 ‘선진지 견학’을 투명하고 알차게 진행함으로써, 지도자들이 공금을 낭비하는 사람들이 아니라는 점을 알려 주민들로부터 신뢰를 얻고자 했다. “강똥왕(가서, 봐서, 와서) 고민하고 실행하자”라는 견학의 슬로건을 내걸고 내실 있게 견학을 진행했다. 견학의 목적을 명확히 하고, 사전에 준비 학습을 한 다음, 견학 현장에서 토론회를 갖고, 돌아와서 평가회를 여는 모든 과정을 성실히 그리고 투명하게 진행했다. 견학이 단순한 관광이 아니라는 점이 알려지기 시작하면서, 주민들이 의구심을 떨치고 지도자들을 더욱 신뢰하게 됐다(안봉수, 2015). 이렇게 생긴 마을 지도자들에 대한 신뢰는 주민들과의 소통과 주민들의 참여를 통해 더욱 쌓여 갔고, 그에 따라 주민들의 참여가 확대되는 선순환의 고리가 형성됐다.

주민들은 마을 지도자들이 초빙한 외부 전문가들에 대해서도 의구심을 품고 있었다. 그러나 그들의 진정성을 확인하게 되면서 점차 그들을 신뢰해갔다. 외부 전문가 지금중 씨의 인터뷰 내용이다.

오히려 개인으로 왔더라면 쉬웠을 텐데 마을일에 개입을 하느라 오해 받고 욕먹는 일이 정말 많았어요. 이해관계가 얽혀있는 거니까요. 아마 그동안 제주에서 겪은 힘든 일을 책으로 쓰라고 한다면 세 권을 쓸 수 있을 것 같네요. (중략) 마을을 가꾸겠다는 의무와 책임감 때문이었죠. 시간이 지나니 저를 이해해주는 분들도 많아졌고요. 여전히 제가 하는 일이라면 눈을 흘기시는 분들도 계시고요(김태연, 2015).

정창원(2013; 2014)이 지적했듯이, 신뢰는 동서고금을 막론하고 공동체를 결속시키기 위해 반드시 필요한 덕목인 것이다.

### ③ 마을 주민의 역량 강화

사업 초기 마을 지도자들은 국가로 지원받은 예산을 건물을 짓는 곳에 쓰기보다 마을 주민들의 역량을 강화시키는 데 사용했다. 사업 기간 내내 건물만 짓다가 국가의 지원 기간이 끝나버리면, 그것을 운영할 수 있는 주민들의 역량 부족으로 그 건물들이 이내 골칫덩이로 전락할 수 있다는 우려 때문이었다. 이러한 이유에서 가시리는 마을만들기 사업 초기부터 주민들을 위한 여러 교육 프로그램을 운영해나갔다. 이것은 국가의 지원 기간이 끝난 2016년 현재까지 마을만들기 사업이 지속적으로 이어질 수 있었던 주요 요인이었다. 이제 주민들은 마을 만들기 사업에 능동적으로 참여하고 있는 것으로 보인다.

여름에 김 맬 때는 청년회, 부녀회, 동아리 회원들이 하는데, 동아리 회원들은 평소에 지원을 많이 받으니까 대부분 협조합니다(정경운 이장, 2015.11.30. 인터뷰, 김양현, 2016: 105).

마을 주민들의 역량 강화는 마을 지도자급의 안정적인 인수인계에도 영향을 미친 것으로 보이며, 그것은 마을 만들기 사업의 지속적인 추진을 가능하게 만들고 있다. 안봉수 위원장의 뒤를 이어 가시리장에 취임한 정경운 이장의 발언이다.

확실히 정착시키는 게 주요 목적입니다. (중략) 새마을사업도 아닌데 서두를 것 없어요. 주민들에게 문화, 복지 혜택을 받도록 하는 게…… (중략) 이젠 정리하고 안착해야 할 때입니다. 필요없는 것은 빼고 보충할 것은 보충하도록 해야죠. (중략) 보통 권역사업 끝나면 법인을 설립해요. 우리는 (공동목장: 인용자주)협업영농조합을 세웠죠(정경운 이장, 2015.11.30. 인

터뷰, 김양현, 2016: 102, 106).

정경운 이장의 발언을 통해 확인할 수 있듯이, 가시리 마을만들기 사업은 이제 자생력을 갖추고 안정적으로 추진되어 나가고 있으며, 그것은 마을 공동목장의 지속가능한 관리와 이용에서 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 결국 사업 초기 마을 주민들의 역량 강화를 주요 전략으로 삼았던 마을 지도자들의 판단이 옳았던 것이다.<sup>12)</sup>

#### ④ 개방적 협치

마을만들기뿐 아니라 공동자원의 효과적인 관리를 위해서도 마을 주민들이 국가(지방·중앙정부) 그리고 전문가의 적절한 도움과 협조를 얻는 과정은 반드시 필요하다(최현·김선희, 2014; 박진도, 2011). 가시리 마을 지도자들은 이 점을 처음부터 잘 인식하고 있었다. 따라서 마을만들기를 시작하면서부터 가시리 마을회는 정부와 전문가와 협력하기 위한 네트워크를 형성했다. 이 네트워크는 가시리가 마을 공동자원을 효과적으로 관리하고 마을만들기를 성공적으로 수행하는데 크게 이바지했다.

마을만들기 사업 초기, 마을 지도자들은 다양한 전문가들을 활용했다. 마을만들기 전문가인 지금종<sup>13)</sup>과 시민운동가 이지훈<sup>14)</sup> 그리고 ‘예술과 마을 네트워크’라는 NPO를 운영하던 김정현<sup>15)</sup> 등이 사업 계획서를 작

---

12) 마을회와 추진위 간의 관계를 유기적으로 제도화시킨 것도 가시리 마을만들기 사업의 지속적인 추진을 가능하게 만든 요인으로 보인다. 추진위는 마을회 산하기구에 포함되어 있는데, 마을회는 이장을 중심으로 가시리 행정 전체를 총괄하고, 추진위는 마을만들기 사업만을 추진하는 방식으로 업무의 경계를 명확하게 구분시켰다. 또한 마을회 운영위원들을 추진위에 참여시킴으로써, 마을회와 추진위가 같은 관심사를 공유하고 서로 마찰이 생기지 않도록 만들었다.

13) 문화연대 사무총장과 시민사회단체연대회의 상임운영위원으로 활동했으며, 2008년 제18대 국회의원선거에서는 민주노동당 비례대표국회의원으로 출마했다.

14) 제주지역 시민단체에서 활동했으며, 최근에는 제주시장과 수원마을르네상스센터장을 역임했다.

성하는 과정에서 주민들에게 도움을 줬다(김정현, 2010a; 2010b). 가시리 마을이 ‘신문화 공간 조성 사업’을 유치하게 되자, 지금중은 가시리에 정착하여 마을만들기 사업 프로젝트 매니저(Project Manager: PM)로 적극 활동하기 시작했다(지금중, 2011). 그리고 그의 도움으로 다른 전문가들과의 네트워크도 마련되기 시작했다. 전문가들의 동참은 마을만들기 사업에 상당한 도움을 준 것으로 보인다.<sup>16)</sup>

이와 함께 처음에는 소극적인 태도를 보였던 지자체의 담당자도 적극적으로 협력하기 시작했다. 김정현에 의하면, 서귀포시는 2009년 2월에 자신에게 연락을 해왔다고 한다. 열흘밖에 남지 않은 ‘신문화 공간 조성 사업’ 공모를 위해 참여해달라는 취지였다(김정현, 2010b). 그것은 2009년 1월 28일자로 가시리가 ‘농촌마을종합개발사업’ 대상자로 선정된 직후의 일이었다. 가시리가 44억 사업을 유치한 후 달라진 행정의 모습이었다. 이후 서귀포시는 오름 등반로 조성과 같은 대규모 공사에 행정력을 지원해주고 있다(김양현, 2016: 105). 현재는 가시리 사례를 벤치마킹해서, 제주도 전역에 마을만들기 사업을 추진하기 위한 부서가 제주도청(지역균형발전과)과 제주시청(마을만들기추진팀), 서귀포시청(마을만들기추진팀)에 마련되어 있다.

국가의 재정적 지원은 가시리 마을만들기 사업의 성공을 위한 바탕이 었지만, 마을만들기 사업의 성공을 위해서는 재정적 지원을 대가로 간섭하려고 하는 정부의 부당한 요구를 뿌리칠 필요가 있다. 앞서 언급했듯이 가시리는 마을만들기 사업을 시작할 때 필요한 재원 대부분을 농림부에서 얻었다. ‘농촌마을종합개발사업’과 ‘신문화 공간 조성 사업’을 주관했던 농림부 산하 농어촌공사는 사업 초기 주민 의견 수렴 없이 독단적으로 사업을 계획하고 추진하려고 했다. 이때 안봉수 위원장은 리더십을

15) 공주대 교수와 한국문화예술위원회 위원장, 서울문화재단 이사장을 역임했다.

16) “우리는 무심코 지나쳤던 큰 나무 하나, 바위 하나, 농가의 쓰러져 가는 창고 하나까지도 전문가의 눈에는 자원으로 다가오는 것을 보았습니다(안봉수, 2015).”

발휘해 국가와의 관계 설정에 중요한 역할을 했다. 그는 마을 주민의 의견을 우선하지 않는 마을만들기 사업은 필요 없다는 점을 농어촌공사에 강력하게 주장했던 것이다.

초기 기본계획 수립 시, 농어촌공사와 갈등을 빚었어요. 농어촌공사에서 실무를 맡아 진행했는데, 기본계획을 주민과 소통 없이 세운 거예요. 마을에 오지도 않고, 주민 의견도 안 듣고, 위원장님(안봉수 위원장: 인용자 주)이 이렇게 말씀하셨어요. ‘마을이 갇히고 농어촌공사가 울’이다(추진위 사무장 인터뷰, 2015.06.22., 김양현, 2016: 100에서 재인용).

이처럼 가시리 마을 측에서 확고한 태도를 보이자, 농어촌공사는 마을의 의견을 중심으로 협력해나가는 태도를 보이게 되었다. 그리고 가시리의 마을만들기 사업에 적극적으로 협조해주었다.

#### 4. 맺는말: 공동자원의 지속가능한 이용

지금까지 가시리의 마을만들기 사례를 통해 끊어져버렸던 공동자원과 지역 주민의 유대관계를 현대적으로 복원함으로써 마을과 공동자원이 지속될 수 있는 길을 살펴보았다. 공동체에 의한 관리방식이 양자의 유대관계를 복원하는 데 국가와 개인보다 더욱 효과적이라는 사실을 확인할 수 있었으며, 그 과정에서 공동자원을 활용하는 마을만들기 전략이 매우 중요한 역할을 했다는 점을 확인할 수 있었다.

제주도 중산간 지역의 광활한 목초지는 인접한 마을들이 공동목장으로 활용해왔으며 제주의 생태와 주민들의 지속가능한 삶에 매우 중요한 요소다. 하지만 현재 여러 마을이 다양한 사회적·역사적 배경 속에서 목초지를 더 이상 이용·관리하지 않게 됐다. 이에 따라 생태적으로 중요하고 마을 공동체의 기반인 목초지는 상품으로 시장에 나올 수밖에 없었



다. 상품화된 목초지는 이미 사라졌거나 사라질 운명에 처해 있었다. 제주의 생태계와 지속가능성에 필수불가결한 목초지가 파괴되는 것은 시간문제일 뿐이었다. 실제로 제주지역의 수많은 공동목장들이 대자본에게 매각되어 골프장과 리조트 등이 조성되었고, 마을도 쇠퇴했고 생태적인 문제도 양산됐다. 그러나 가시리는 다른 길을 보여줬다. 가시리는 안봉수 위원장을 비롯한 마을 지도자들이 공동목장의 잠재된 가치와 생태적 중요성을 발견하고, 그것을 지속가능하게 관리할 현대적 방식을 찾아냄으로써 마을과 생태계를 지켜냈던 것이다. 현재 가시리 공동목장은 마을 주민들의 공동복지(commonwealth)를 위해 이용·관리되고 있고, 마을 주민들이 문화공간, 교육공간, 마을양로원, 공동목욕탕 등 새로운 공동자원을 형성할 수 있는 경제적 기반을 제공하고 있다. 가시리 사례는 공동자원이 단순히 물리적 속성에 따라 결정되는 것이 아니라, 그것의 이용과 관리를 둘러싼 사회적 관계에 따라 결정된다는 최현·김선필의 주장(2014: 103)을 재차 확인시켜주고 있다.

가시리 마을만들기가 가진 또 하나의 장점 역시 공동자원의 사회적 속성과 밀접하게 관련되어 있다. 그들이 공동목장과 주민들의 유대관계를 효과적으로 복원할 수 있었던 것은 주민들의 안목을 키워주고 의견을 적극적으로 수용함으로써 권력화(empowerment)를 달성했다는 점이다. 주민들의 역량을 키워주고 주민들에게 권한을 부여해서 권능감을 맞보도록 함으로써 마을만들기 사업에 주민들이 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하고, 지도자와 주민들이 서로 소통할 수 있는 구조를 만들었다. 이 과정에서 그들은 외부 전문가와 국가의 도움도 적절하게 활용할 줄 알았다. 이처럼 공동목장의 이용과 관리 과정에서 주민들의 의견을 적극 반영하고, 그들의 참여를 이끌어내고 주민들의 역량을 강화함으로써 마을만들기의 지속가능성도 커졌다. 지도자들 몇몇의 마을만들기가 아니라, 주민들이 함께하는 마을만들기가 되었기 때문이다. 마을만들기 과정에서 역량이 강화된 주민들은 공동목장을 더욱 거시적으로 바라볼 수 있게 됐다. 주민들은 가시리 마을 공동목장을 단지 마을에 ‘황금알을 낳아주

는 거위'로만 보지 않고 '제주의 콩팥'(최현, 2013b)으로 인식하기 시작하면서, 공동목장을 비롯한 마을 공동자원의 관리에 적극적으로 나서고 있다. 또한 주민들의 결정에 따라, 마을이 얻은 수익 대부분은 개별 주민들이 나눠 갖는 것이 아니라 마을공동자원을 확대하는 데 사용되고 있다.

정리하면 다음과 같다. 첫째, 유사한 공동목장을 가지고 있더라도 공동자원을 현대적으로 활용하는 마을만들기 전략을 수립한 지역과 그렇지 못한 지역은 마을만들기의 성공에 중요한 차이를 보이며 이것은 또 지역의 환경 보존에도 중요한 영향을 미친다. 둘째, 마을만들기 전략의 수립 과정에서 협치와 주민들의 권력화(주민 역량 강화, 권한 부여, 권능감 체험)는 핵심 요소다. 이를 통해서만 마을만들기의 지속가능성이 보장된다.

원고접수일: 2016년 7월 19일

심사완료일: 2016년 9월 2일

게재확정일: 2016년 10월 15일

최종원고접수일: 2016년 10월 18일

## ❖ Abstract

The Strategy of Community Building based on the CPR:  
The Case of Gasiri in Jeju

Choe, Hyun and Kim, SeonPil

This article was written to look for the way to restore the disconnected relationship between Common Pool Resources(CPR) and commoners in rural areas the process of capitalization. Thus, we analyzed the case of Jeju Gasiri village. Gasiri as an model of a successful Community Building Project draw attention from both scholars and government officials. Before modernization commoners relied on the common meadow as a CPR in Gasiri and had close relationship with it in Gasiri. However, the spread of chemical fertilizers and farm machines and the decline of cattle farming weakened close relationship between commoners and their common meadow in Gasiri with the modernization. At the end of the 2000s the newly elected head of Gasiri village and community leaders supporting him worked hard to restore the relationship between the Common Meadow and inhabitants. Now the common meadow is managed for the commonwealth in Gasiri. And it is the economic source to support welfare facilities for inhabitants such as the culture space, the educational space, the nursing home, public bath and so on. By forming a new relationship commoners and their common meadow, the head of village give substantiality to both commoners and their common meadow in Gasiri. The significant cause of this successful case is leadership in which the values and potentials of the common meadow are discovered by the governance with specialists and officials. In the process, the leaders actively empowered villagers by giving information to them, listening to them, and encouraging them to participate in Community Building Project.

Keywords: commons, common pool resource, asset-based community development, community building strategy, Jeju island

## 참고문헌

- 가시리. 1988. 『가스름』.
- 강만익. 2004. 「일제강점기 제주도 공동목장의 운영실태」. 『전국향토문화공모전수상집』 제19회. 전국문화원연합회, 17~74쪽.
- \_\_\_\_\_. 2011. 「일제시기 제주도 마을 공동목장조합 연구」. 제주대학교박사학위논문.
- 강민식. 2014. 「가시리유채꽃플라자, 농촌건축대전 대상 수상」. 《제주레저신문》 2014.09.29.
- 강정만. 2012. 「제주도 12일~10월 10일 마을공동목장 실태조사」. 《뉴시스》 2012.09.11.
- 김선필·정영신. 2013. 「제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성」. 《탐라문화》 제43호, 229~263쪽.
- 김양현. 2016. 「마을 경관 개선사업에서 나타나는 주민참여 유형별 특성에 관한 연구」. 중앙대학교석사학위논문.
- 김정현. 2010a. 「제주도 표선면 가시리와 ‘신문화공간 조성사업’(1)」. 《프레시안》 2010.07.16.
- \_\_\_\_\_. 2010b. 「제주도 표선면 가시리와 ‘신문화공간 조성사업’(2)」. 《프레시안》 2010.07.23.
- 김태연. 2015. 「이주민, 이민자, 정착주민, 뭐라고 부르면 좋을까?」. 《제주의소리》 2015.09.19.
- 라인보우(Peter Linebaugh). 2012. 『마그나카르타 선언』. 정남영 역. 갈무리.
- 박진도. 2011. 『순환과 공생의 마을만들기』. 교우사.
- 반스(Peter Barnes). 2016. 『우리의 당연한 권리, 시민배당』. 위대선 역. 갈마바람.
- 볼리어(David Bollier). 2015. 『공유인으로 사고하라』. 배수현 역. 갈무리.
- 안봉수. 2015. 「인터뷰 자료(2015.07.15)」.
- 양기훈. 2014. 「양기훈의 제주마을 탐방(4): 표선면 가시리」. 《한라일보》 2014.08.21.
- 오스트롬(Elinor Ostrom). 2010. 『공유의 비극을 넘어』. 윤홍근·운도경 역. 랜덤하우스.
- 윤순진. 2004. 「옛날에 공유지를 어떻게 이용했을까?」. 『한국의 전통생태학』. 이도원 편. (주)사이언스북스, 136~169쪽.
- \_\_\_\_\_. 2016. 「제주 마을공동목장 해체의 원인과 사회·생태적 귀결」. 『공동자원의 섬 제주1: 땅, 물, 바람』. 최현 외. 진인진, 177~233쪽.
- 윤양수. 1987. 「제주도 마을 공동재산의 시·군에의 귀속과 그에 따른 주민권익문제」. 《제주대학교 논문집》 제24호, 9~54쪽.
- 이가라시 다카요시. 2016. 『현대총유론』. 최현 외 역. 진인진.

- 이노우에 마코토. 2014. 『공동자원론의 도전』. 최현·정영신·김자경 역. 경인문화사.
- 이자원. 2015. 『제주 가시리 마을만들기 사례를 통한 한국형 마을만들기 연구』. 《탐라문화》 제46호, 96~127쪽.
- 조석곤. 2003. 『한국 근대 토지제도의 형성』. 해남.
- 좌동철. 2014. 『가시리, 행복마을만들기 콘테스트 대통령상』. 《제주신보》 2014.11.10.
- 전대욱·최인수·김건위. 2016. 『지역공동체 소유권과 자산화 전략』. 『한국행정학회 60주년 기념 하계공동학술대회 및 국제학술대회 자료』.
- 정창원. 2013. 『중국 춘추시기를 중심으로 본 신(信)관념』. 《탐라문화》 제42호, 165~188쪽.
- \_\_\_\_\_. 2014. 『戰國시기를 중심으로 본 信 관념의 변화-제주지역 공유제 연구를 위한 담론 II』. 《탐라문화》 제46호, 75~76쪽.
- 제주특별자치도. 2012. 『제주의 마을을 품다』.
- 지금중. 2011. 『농촌 커뮤니티 활성화와 문화 활동-제주도 가시리 마을 신문화공간 조성사업 추진 사례를 중심으로』. 《로컬리티 인문학》 제6호, 311~339쪽.
- 최 현. 2013a. 『공동자원 개념과 제주의 공동목장』. 《경제와 사회》 제98호, 12~39쪽.
- \_\_\_\_\_. 2013b. 『제주의 토지와 지하수-공동자원으로서의 공통점과 차이점』. 《EC O》 제17권 제2호, 79~106쪽.
- \_\_\_\_\_. 2016. 『공동자원이란 무엇인가?』. 『공동자원의 섬 제주 1: 땅, 물, 바람』. 최현 외. 진인진, 23~40쪽.
- 최현·김선필. 2014. 『제주의 바람: 공동자원론적 관리 방식』. 《탐라문화》 제46호, 96~127쪽.
- 최현 외. 2016a. 『공동자원의 섬 제주 1: 땅, 물, 바람』. 진인진.
- \_\_\_\_\_. 2016b. 『공동자원의 섬 제주 2: 지역 공공성의 새로운 지평』. 진인진.
- 페데리치(Silvia Pedercici). 2013. 『혁명의 영점』. 황성원 역. 갈무리.
- 한국농촌경제연구원. 2013. 『‘가시리의 마을만들기 이야기’ 현장토론회 개최』. 《농경나눔터》 제403호, 19쪽.
- McKnight, John and John Kretzmann. 1996. *Mapping Community Capacity*. Evanston, IL: Northwestern University Institute for Policy Research. <http://www.abcdinstitute.org/docs/MappingCapacity.pdf>.
- Rowland, Stan. 2008. “What is Asset Based Community Development(ABCD)”. Collaborative of Neighborhood Transformation. Retrieved 22 February 2015. [http://www.neighborhoodtransformation.net/pdfs/What\\_%20is\\_Asset\\_Based\\_Community\\_Development.pdf](http://www.neighborhoodtransformation.net/pdfs/What_%20is_Asset_Based_Community_Development.pdf).