



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

공동자원을 활용한 시민배당과
기본소득론의 확장:

조세론적 기본소득론의 한계와
공동자원론에 입각한 해결 방안

제주대학교 대학원

한국학협동과정

이재섭

2022년 2월



공동자원을 활용한 시민배당과 기본소득론의 확장:

조세론적 기본소득론의 한계와 공동자원론에 입각한 해결방안

지도교수 최 현

이 재 섭

이 논문을 문학 박사학위 논문으로 제출함

2021년 10월

이재섭의 문학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 백 영 경



위 원 정 창 원



위 원 김 도 균



위 원 전 원 근



위 원 최 현



제주대학교 대학원

2021년 12월

Citizen's Dividends Based on Commons and Expanding Basic Income Theory:

A Solution Based on the Commons Theory
to the Taxological Basic Income Theory

Jae-Sub LEE

(Supervised by professor Hyun CHOE)

A thesis submitted in partial fulfillment of the
requirement for the degree of Doctor of Arts.

2021. 10.

This thesis has been examined and approved.

.....
Thesis director, Hyun CHOE, Prof. of Sociology

.....
Committee Chairperson, Young-Gyung PAIK, Prof. of Sociology

.....
Committee member, Chang-Won JUNG, Prof. of History

.....
Committee member, Do-kyun KIM, Prof. of Sociology

.....
Committee member, Won-Keun CHUN, Prof. of Sociology

.....
Dec. 2021.

Date

Department of Interdisciplinary of
Postgraduate Program in Koreanology
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

국문초록

공동자원을 활용한 시민배당과 기본소득론의 확장:

조세론적 기본소득론의 한계와 공동자원론에 입각한 해결 방안

이재섭

이 연구는 공동자원론에 입각한 기본소득론에 현실성을 부여하기 위한 시도로, 조세론적 기본소득론의 한계를 제시하면서, 기본소득론을 확장할 수 있는 대안으로 공동자원을 활용한 시민배당을 검토할 필요성에 대해 제안한다. 기본소득론은 현실 사회의 불평등 문제를 해결하고, 실질적 자유를 증진할 수 있는 효율적 정책 대안이지만 정책의 실현이라는 측면에서 현실성을 확보하는 데 여러 가지 문제에 직면하고 있다.

공동자원론에 입각한 논의는 ‘나와 공동체, 공동자원은 연결되어 있다.’는 자각을 일깨울 수 있다. 이때 중요한 것이 지역을 둘러싼 공동자원과 그 공동자원을 중심으로 삶을 이어온 공동체이다. 공동의 것을 공동체로 돌리고, 자율적 생활 기반을 마련하는 것은 결국 공동자원을 기반으로 살아온 공동체를 위한 것이기도 하지만, 공동자원을 관리하는 가장 효율적인 방안이 될 수 있다. 공동자원론에 입각한 시민배당은 공동체의 활성화를 통해 잃어버린 공동자원을 회복시켜줄 것이다. 이와 같은 과정에서 시민배당이 지급된다면 공동체와 공동자원과의 관계가 되살아나고, 둘의 연결 고리는 더욱더 촘촘해질 것이다. 이는 알래스카와 경기도의 기본소득 사례의 효과성 연구를 통해 확인할 수 있다. 모두의 권리와 책무를 바탕으로 논의될 공동자원론에 입각한 시민배당은 사회적 합의 도출에 큰 역할을 담당할 수 있다.

II장에서는 공동자원론과 기본소득론의 관계를 조명하였다. 공동자원을 중심으로 기본소득의 현실성을 확보하기 위한 이론적 근거와 기초를 제시하였다. 현재 기본소득론은 조세를 중심으로 진행되고 있다. 기본소득한국네트워크는 조세도 ‘공동부’로 포함하여 ‘공동부’를 기반으로 한 기본소득을 논의한다. 여기에서는

‘공동부(조세 등 국가가 형성한 모든 것)’와 ‘공동자원(자연자원 등 공동체가 함께 이용하고 관리하던 범주-공동자원에 대한 논의를 통해 점차 공동부의 논의로 나아가야 함)’의 차이에 대해 논의하고, 조세론적 기본소득론과 공동자원론을 활용한 시민배당을 구분하여 논의하였다. 이어서 공동자원론을 활용한 국가 단위 배당 사례인 몽골의 자원배당과 이란의 현금 이전 프로그램을 검토하였다.

Ⅲ장에서는 기본소득의 모색 및 실시 사례를 살펴보았다. 먼저 해외의 사례인 미국 알래스카 주정부의 기금배당금 제도를 살펴보았으며, 국내의 모색과 사례로는 지방자치단체들의 기본소득 연구 동향 분석과 경기도 청년기본소득을 검토하였다. 이를 통해 조세론적 기본소득론과 공동자원론에 입각한 시민배당을 비교, 분석하였다. 알래스카 주정부의 기금배당금은 공동자원에 대한 시민의 권리를 헌법에서 보장하고, 영구기금을 법률로 보장하여 정책의 안정성을 확보하였다. 경기도 청년기본소득은 조세에 기반한 범주형·부분 기본소득으로, 만 24세에 한정하여, 1년 동안 지역 화폐를 통해 지급하고 있다.

공동자원론에 입각한 시민배당은 우리가 이용해야 할 공동자원에 대한 권리만을 요구하지 않는다. 권리만을 요구할 경우 그 공동자원의 지속가능성은 담보될 수 없다. 결국, 우리에게 주어진 공동의 자원이 유한한 자원임을 인식하고, 이를 효율적으로 관리할 때 지속 가능한 이용이 가능하며, 이를 보존할 책무가 시민들에게 주어졌다. 권리와 책무가 함께 이행될 때 시민배당도 지속될 수 있다.

Ⅳ장에서는 제주도의 공동자원 관리 및 운영 사례를 통해 공동자원론에 입각한 시민배당의 가능성을 살펴보았다. 공동자원은 공동체를 필요로 한다. 공동체가 존재하지 않는다면 마을의 공동자원도, 지방자치단체의 공동자원도 지속될 수 없다. 그리고 공동자원이 존재하지 않는다면 공동체는 위기를 맞을 수 있다. 공동자원과 공동체는 서로 긴밀하게 연결되어 있다. 이는 제주도의 사례를 통해 확인할 수 있다. 시민배당의 실현을 위해서는 지역에서 다양한 형태의 공동자원 관리에 참여하고, 그 혜택을 나누는 경험이 필요하다.

마을에서 공동자원을 효율적으로 관리하고 운영하여 수익이 발생할 경우, 그 사용처를 어떻게 결정해야 하는가? 마을의 향약을 통해 공동체 구성원의 권리와 책무를 규정하고 공동자원을 관리하고, 그로 인한 혜택을 나눌 수 있다면 더욱 효율적인 운영이 가능하다. 마을 내부에서는 공동자원의 지속적인 이용과 마을

자치를 강화하고, 마을 구성원들의 역량 강화와 공동체 활성화에 공동자원의 수익이 활용될 수 있다.

V장에서는 조세론적 기본소득론의 한계를 극복하고, 공동자원론에 입각한 대안을 모색하기 위해 마을의 공동자원 관리와 시민배당의 연계 방안에 대해 검토하였다. 이를 토대로 공동자원의 소유권과 관리·이용권의 분리, 마을 자치를 통한 공동체 활성화 모색, 공동자원을 활용한 마을 수익의 기금화, 마을 공동체의 공동자원 자치 규약 정비 등에 대해 논의하였다. 다양한 사회적 문제나 현실에 대한 고려 없이 기본소득만 주어진다고 지역에 닥친 문제가 해결될 수 있는 것은 아니다.

이 연구는 공동자원론을 기반으로 하여 지방자치단체와 지역공동체가 할 수 있는 역할은 무엇이며, 왜 시민배당이 필요하고, 이때 공동체는 어떤 역할을 할 수 있는지에 주목하였다. 지역의 구성원들은 공동체의 일원으로 지역의 공동자원 관리와 유지, 지속가능성을 위해 노력해야 하며, 그 필요성에 공감하고, 자신이 할 수 있는 역할을 하고 있는지, 할 의지가 있는지를 살펴보아야 할 것이다. 공동체 구성원의 관심과 노력이 공동자원을 지속 가능하게 유지하고 관리할 수 있다는 것을 인식하는 개인이 늘어나야 마을 공동자원이 관리되고, 마을의 자치가 시작될 것이다.

조세를 기반으로 한 기본소득의 논의는 중앙 정부에서 심도 있게 진행하고, 지방자치단체에서는 공동자원을 활용한 시민배당 논의를 활성화해야 한다. 오랫동안 마을의 기반이었던 공동자원을 상실한 공동체는 예로부터 끈끈하게 이어져 내려온 공동체성을 상실하였다. 마을의 공동자원은 단순히 공동의 자산이 아닌, 마을의 관계를 이어온 연결 고리였다. 공동자원을 통해 끊어진 마을과 사람들을 연결해야 지역에서의 삶도 되살아날 것이다. 공동자원론에 입각한 시민배당을 통해 마을 공동체가 공동자원을 새롭게 인식하고, 공동체의 활성화를 통해 마을의 자치를 이루는 계기가 마련되어야 할 것이다.

주제어: 공동자원, 기본소득, 시민배당, 공동체, 마을, 지방자치단체, 중앙 정부, 제주특별자치도, 지속가능성, 성원격

목 차

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	2
3. 용어의 정의	7
1) 공동자원	7
2) 기본소득과 시민배당	9
4. 연구 대상 및 방법	10
1) 연구대상 및 방법	10
2) 연구의 층위	11
3) 연구의 구성	13

II. 이론적 배경

1. 기본소득론의 기원과 공동자원	15
2. 공동자원론과 기본소득론	16
1) 정의와 범주	16
2) 연구의 동향	20
3) 한계와 가능성	23
3. 공동자원론과 기본소득론의 관계	25
1) 공동자원의 논의와 기본소득의 관계	25

(1) 공동부와 공동자원	25
(2) 조세를 기반으로 한 기본소득	27
(3) 공동자원을 활용한 시민배당	28
2) 공동자원론을 활용한 국가 단위의 배당 사례	29
(1) 몽골의 자원배당	29
(2) 이란의 현금 이전 프로그램	30
(3) 시사점과 한계	32
4. 공동자원론에 입각한 시민배당	34

Ⅲ. 기본소득 모색과 실시 사례

1. 기본소득 모색의 배경	37
2. 해외 기본소득 사례: 알래스카 주정부 영구기금배당금	38
1) 배경	38
2) 영구기금과 기금배당금 체계	42
3) 영구기금과 기금배당금의 효과와 논쟁	44
4) 비판적 검토 및 시사점	47
3. 국내 기본소득 모색과 사례	53
1) 조세를 기반으로 한 기본소득의 모색	54
(1) 경기도의 다양한 범주형 기본소득 논의	54
(2) 복지예산을 토대로 한 서울시 기본소득 시나리오	58
(3) 부산시의 청·장년 대상 범주형 기본소득	59
(4) 세종시의 참여소득형 기본소득 도입안	61
2) 조세를 기반으로 한 기본소득의 사례	62
3) 공동자원론을 기반으로 한 시민배당의 모색	65
4. 시사점: 공동자원론에 입각한 시민배당의 실현 가능성	66

IV. 공동자원 관리와 시민배당의 가능성: 제주도를 중심으로

1. 제주도의 정책 대안과 분석	70
2. 제주도 공동자원의 관리와 운영	75
1) 제주도의 공동자원	75
(1) 토지와 공동목장	76
(2) 지하수와 바다밭	81
(3) 풍력에너지	85
(4) 경관 자원: 해안과 제주 발달	88
(5) 그 밖의 공동자원들	91
2) 공동자원의 관리 현황	92
(1) 공동자원의 운영 및 주체	93
(2) 공동자원에서 발생한 수익과 지출 구조	95
(3) 성원격	97
3) 마을의 사례	100
(1) 잃어버린 공동자원을 되찾은 사례	100
(2) 바람으로 새로운 자원을 모색한 사례	103
(3) 기피 시설을 통합 새로운 공동자원 발굴	107
(4) 제주 어촌계의 사례	109
(5) 공동자원의 소멸과 한계	111
(6) 마을의 공동자원 관리와 갈등	112
3. 마을 공동자원의 수익과 운영	114
1) 마을 공동자원을 통한 시민배당과 주민 자치의 실현	114
2) 마을 자산과 마을 기반 주민배당의 가능성	115
4. 제주도 공동자원의 관리와 시민배당의 가능성	119
1) 정당성 - 공동자원에서 확보된 시민배당의 정당성	119
2) 재정모델 - 지방자치단체에서의 공동자원을 활용한 시민배당의 재원	122
3) 공동자원의 관리를 통한 시민배당의 실현	128

V. 연구 결과 및 제언

1. 기본소득론의 쟁점과 공동자원론에 입각한 해결 방안	136
1) 기본소득 대 사회적 지분 급여 자산	136
2) 개인 대 공동체	137
3) 중앙 정부 대 지역공동체	138
(1) 중앙 정부의 역할.....	138
(2) 지방자치단체와 지역공동체의 역할	140
2. 마을 공동자원 관리와 시민배당 연계 방안	142
3. 공동체의 활성화 방안과 시민배당	146
1) 공동자원의 소유권과 관리·이용권의 분리	147
2) 마을 자치를 통한 공동체 활성화 모색	149
3) 공동자원을 활용한 마을 수익의 기금화	150
4) 마을 공동체의 공동자원 자치 규약 정비	151
5) 우리의 것, 모두의 것, 우리 모두의 것	151
4. 공동자원론에 입각한 시민배당이 나아갈 방향	152
1) 연구 결과	154
2) 제언	157
3) 연구의 한계 및 후속 연구 주제	161
참고문헌	163
Abstract	176

부록 1.	마을 공동자원 운영 및 관리·배분 구조에 대한 조사 질문지	181
부록 2.	제주도 마을 공동자원 및 공동체 운영 현장조사 세부 내용	183
1.	서귀포시 표선면 가시리 현장조사	183
2.	제주시 한림읍 금능리 현장조사	186
3.	제주시 한경면 금등리 현장조사	187
4.	제주시 봉개동 현장조사	190
5.	서귀포시 색달동 마을회 현장조사	192
6.	제주시 조천읍 선흘2리 현장조사	194
7.	서귀포시 표선면 성읍2리 현장조사	199
8.	서귀포시 성산읍 신산리 현장조사	201
9.	제주시 애월읍 애월리 현장조사	203
10.	제주시 조천읍 조천리 현장조사	205
11.	제주시 조천읍 함덕리 현장조사	208
12.	제주시 구좌읍 행원리 현장조사	211
13.	제주시 조천읍 교래리 현장조사	213

표 차례

[표 I -1] 제주도 마을 공동자원의 관리 운영 실태조사 및 인터뷰 목록.....	11
[표Ⅲ-1] 미국 알래스카 주정부 영구배당기금 연대기.....	40
[표Ⅲ-2] 알래스카 주정부 영구 배당 기금 배당액.....	44
[표Ⅳ-1] 읍·면·동지역 마을 주민의 자격.....	100
[표Ⅳ-2] 제주도 풍력발전현황.....	104
[표Ⅳ-3] 제주도 지하수 개발 이용 현황	124
[표Ⅳ-4] 제주특별자치도 시민배당의 재원	128

그림 차례

[그림Ⅲ-1] 영구기금의 원금 및 수익 규모.....	43
[그림Ⅳ-1] 제주시 조천읍 선흘1리의 수익 배분 구조	101
[그림Ⅳ-2] 서귀포시 표선면 가시리 마을 공동자원의 수익 배분 구조.....	105
[그림Ⅳ-3] 제주시 구좌읍 행원리 마을 공동자원의 수익 배분 구조.....	106
[그림Ⅳ-4] 제주도 어촌계 마을의 수익 배분 구조	110
[그림Ⅳ-5] 충남 보령시 장고도리의 수익 배분 구조	115
[그림Ⅳ-6] 충남 태안군 만수동 마을의 수익 배분 구조	117
[그림Ⅳ-6] 마을 공동자원의 수익 배분 구조	131
[그림Ⅴ-1] 공동자원을 둘러싼 관계도	144
[그림Ⅴ-2] 지방자치단체와 마을 연계 방안	145
[그림Ⅴ-3] 다양한 층위의 기본소득 연계 방안	156

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

기본소득 논의가 뜨겁다. 4차 산업혁명이 가져올 새로운 위기는 기존의 완전고용을 기반으로 한 사회 시스템에서 해결할 수 없으며, 점차 확대되는 소득의 불평등과 양극화에 대한 대안으로 기본소득이 제안되었다(파레이스·판데르보흐트, 2018). 모든 공동체는 성원들이 자유를 누리게 해 주어야 하며, 성원들이 누리게 될 실질적 자유는 공동체의 존재 가치를 높여줄 수 있다. 기본소득이 공동체의 성원에게 실질적 자유를 부여할 수 있다면 상당히 설득력을 가질 수 있다. 기본소득론은 현실 사회의 불평등 문제를 해결하고, 실질적 자유를 증진할 수 있는 효율적 정책 대안이다.

현재 사회가 직면한 문제 해결을 위한 다양한 정책들이 쏟아져 나오고 있는 상황에서 여타의 정책들이 현실 문제 해결에 집중한다면, 기본소득론은 새로운 대안을 모색하고 어떤 미래를 맞이할 것인가에 대한 비전을 보여줄 수 있다. 특히 공동자원론에 입각한 논의를 통해 ‘나와 공동체, 공동자원은 연결되어 있다.’는 자각을 일깨울 수 있다. 기본소득론이야말로 잊혀진 공동자원에 입각한 권리이다. 본 연구는 기본소득론에 주목하면서 이를 지속 가능한 상태로 미래 세대에 물려주어야 한다는 측면에서 책무에 대해서도 논의하고자 한다.

그럼에도 불구하고 정책 실현의 측면에서 기본소득론은 현실성을 확보하는 데 여러 가지 문제에 직면하고 있다. 조세를 기반으로 한 중앙 정부 중심의 논의는 지방에서의 논의를 어렵게 만들고, 일시에 충분성을 확보할 수 없기 때문에 국민용돈이라는 비판을 받고 있다. 기본소득은 조세권이 없는 대한민국의 지방자치단체에서는 구체적인 논의를 진행하기에 어려우며, 정책이 실현된다고 하더라도 범주형이자 부분 기본소득으로 제한적이다. 그리고 사회적 안전망 역할을 감당할 수 있는 ‘충분성’을 갖추기까지 오랜 시간이 필요하다는 비판에 직면하고 있다.

즉, 기본소득이 정당성은 있지만 지금 당장 삶이 굉장히 어려운 사람들에게 큰 도움이 되지 못하고, 불평등 해결에 시간이 걸릴 수 있다. 국가 공동체는 구성원들의 참여와 자율성, 자유의 확보를 목적으로 한다. 실질적으로 공동체의 협력을 통해 발생하는 성과들이 많지만, 문제는 이것을 누군가가 독점한다는 것이다.

본 연구는 공동자원론에 입각한 지역의 공동자원 관리와 이용의 사례들을 통해 공동자원론에 입각한 시민배당에 대한 논의를 진행하고자 한다. 이를 통해 공동자원의 독점적 이용에 문제를 제기하고, 기본소득론에 현실성을 부여하고자 한다.

2. 연구의 목적

이 연구는 조세론적 기본소득론이 갖는 한계를 비판하면서 지역에서 공동자원을 활용한 시민배당을 통해 기본소득론을 확장하고자 한다. 공동자원론의 논의에서 중요한 것이 지역공동체를 둘러싼 공동자원과 그 공동자원을 중심으로 삶을 이어온 공동체이다. 공동의 것을 공동체로 돌리고, 자율적 생활 기반을 마련하는 것은 결국 공동자원을 기반으로 살아온 공동체를 위한 것이기도 하지만, 공동자원을 관리하는 가장 효율적인 방안이 될 수 있다.

기본소득은 주로 국가 수준에서 논의된다. 하지만 공동자원론에 입각하면 다양한 층위의 공동자원이 존재하듯이 기본소득도 다양한 층위에서 논의할 수 있으며, 각각의 수준에서 시민배당이 가능하다. 이때의 말하는 시민배당은 공동체의 성과 혹은 분업으로 만든 성과 중 일부는 시민들에게 배당해야 한다는 것이다. 즉, 중앙 정부 수준에서만 아니라 다양한 층위에서 공동자원을 활용할 수 있는 방안이 고민되어야 한다. 현재 기본소득은 필요를 충족시킨다는 것에 초점을 맞출 뿐, 다양한 공동의 성과에 대해 공정성을 확보하고 재원을 마련할 수 있는 점에 대해서는 충분히 논의하고 있지 못하다.

기본소득의 논의를 이끌어 온 파레이스는 ‘누구에게나 일 이외의 활동을 통해 자신의 인생을 꽃 피울 실질적 자유가 공정하게 분배되어야 하며, 이를 위해 기

본소득이 필요하다'고 주장한다(파레이스, 2016; 파레이스·판데르보흐트, 2018). 그는 기본소득의 재원으로 근로소득세를 주장한다. 이는 조세권을 가지지 못한 지방자치단체는 배제되는 논의이며, 파레이스가 주장하는 그 밖의 재원들도 중앙 정부 차원에서 논의될 수 있는 것들이다. 국내의 기본소득론자들이 대선 국면에서 논의하는 대표적인 재원들도 국토보유세와 시민소득세 등의 새로운 조세다(강남훈, 2019ㄱ; 금민, 2020; 남기업 외, 2017).

이 연구에서는 조세론적 기본소득론의 한계를 해결하기 위해 지역의 공동자원과 공동체에 주목한다. 근대 이후 자본주의가 양산한 울타리 치기(enclosure)에 대해 공정하고 지속 가능한 사회를 구축하기 위한 대안은 자연자원의 공공적 관리 방안을 마련하는 데 있었다. 이를 위해서는 관리 주체인 마을 공동체에 주목해야 한다는 것이다(최현 외, 2016ㄱ). 공동자원이 없이 공동체는 형성될 수 없으며, 공동체는 공동자원의 유지와 관리를 통해 존속될 수 있다.

그렇다면 왜 공동자원론에 입각한 시민배당인가? 지역과 마을에서의 삶이 지속 가능하기 위해서 중요한 것이 공동자원이다. 그리고 공동자원을 관리하고 운영하는 공동체다. 개인은 자신이 살아가는 지역 공동체에 편입되어 함께 공동자원을 관리하고 운영하며, 서로 돕고 도우며 삶을 영위한다. 공동체가 관리한 공동자원에서 수익이 발생할 경우, 이를 공동체의 사회적 자산으로 삼아 공동체 운영을 위해 사용할 수 있어야 하며 수익의 나머지는 공동체 성원에게 배당하여 공동자원이 모두에게 속해 있고 지속적으로 관리하고 운영해야 함을 깨닫게 할 필요가 있다. 그렇게 될 때 공동자원의 지속적인 이용도 가능하며, 공동체와 성원들의 삶도 지속될 수 있다.

공동자원론에 입각한 시민배당은 공동체의 활성화를 통해 잃어버린 공동자원을 회복시키고, 이를 통해 공동체와 공동자원과의 관계를 복원시켜 줄 것이다. 이와 같은 과정에서 시민들에게 시민배당이 지급된다면, 연결 고리는 더욱더 촘촘해질 것이다. 이는 알래스카와 경기도의 기본소득 사례 효과성 연구를 통해 확인할 수 있다. 논의의 층위는 중앙 정부가 아닌 지방자치단체와 지역공동체이며, 재원은 모두의 권리 기반인 공동자원이다. 모두의 권리와 책무를 바탕으로 논의될 공동자원론에 입각한 시민배당 논의는 사회적 합의 도출에 있어 큰 역할을 담당할 수 있을 것이다.

본 연구의 질문은 다음과 같다.

첫째, 기본소득론은 어떤 한계를 가지고 있는가? 이 연구에서 논의하는 기본소득론은 지방자치단체에서 실행할 수 있는 구체적 대안을 제시하지 못하고 있다. 기본소득을 논의하는 연구들이 기본소득의 지급 주체를 중앙 정부 혹은 지방자치단체나 지방 정부로 설정하고 있지만, 재원에 대한 논의는 조세가 중심이다. 이와 같은 이유로 조세권이 없는 대한민국 지방자치단체의 역할은 제한적이다. 즉 국내의 기본소득론에서 중앙 정부를 제외한 지방공동체의 역할은 한계를 지닌다. 또한, 조세론적 기본소득론은 지역공동체가 어떤 협력을 통해 역할 분담을 할 수 있는지에 대해 논의하지 않는다. 따라서 지방자치단체는 ‘고도’¹⁾를 기다려야 한다.

파레이스 등이 주장하는 기본소득론은 국토보유세(남기업 외, 2017), 근로소득세 또는 시민소득세(강남훈, 2019²⁾) 등의 방법으로 재정을 마련하고자 한다. 새로운 조세에서 마련된 재정으로 기본소득론을 도입하는 것에 대한 찬성론자들은 순 수혜 가구가 80%를 넘어설 수 있으므로 정치적 실현 가능성이 높다고 주장한다. 하지만 새로운 조세 신설은 수많은 반대에 직면한다. 특히 근로소득세의 신설은 노동의 문제가 중심이기 때문에 좌우를 가리지 않고 반대한다. 일하는 개미의 소득으로 일하지 않는 베짖이에게 나눠주는 정책이며, 국가 예산을 갹아먹고, 특히 복지 재정을 구축하는 나쁜 정책이라는 것이다(양재진, 2020; 이상이, 2020; 2021).

둘째, 그렇다면 기본소득론의 한계는 어떻게 해결할 수 있는가? 조세론적 기본소득론의 한계에 대해 공동자원론에 입각한 해결 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해서는 지역에서 공동체 구성원들의 다양한 경험이 필요하다. 향후 기본소득이 중앙 정부 단위에서 실현되기 위해서 조세 중심의 논의는 필수적이다. 이를 위해서 시민소득세나 국토보유세 등의 방식 또한 도입되어야 할 필요가 있다. 그러나 모든 정책이 그러하듯이 시작 단계에서는 많은 반발에 직면하게 될 것이다. 이미 우리는 ‘긴급재난지원금’의 보편적 지급과 선별 지급에 대한 논란을 통해서도 경

1) 사무엘 베케트의 1952년 작품인 희곡 『고도를 기다리며』의 이야기에 빗대어 논의하였다.

힘하고 있다.

이와 같은 문제를 돌파하고 기본소득의 정당성을 입증하기 위한 과정에서 공동자원론에 입각한 시민배당은 사회적 합의를 더욱 수월하게 할 수 있다. 특히 공동의 노력을 통해 성취된 부분이 크다는 것에 대해서 다양한 방식으로 사람들이 경험을 통해서 확인하지 않으면 조세론적 기본소득론으로 넘어가는 것은 어렵다. 이때 중간 단계의 측면에서 지방자치단체의 공동자원론에 입각한 시민배당은 지역에서 다양한 형태의 공동자원 관리에 참여하고, 그 혜택을 나누는 경험을 통해 역할을 담당할 수 있다.

지방자치단체 단위에서 이와 같은 사례를 만들고 경험이 쌓이게 되면 시민배당을 경험한 많은 사람으로부터 정책적 신뢰를 얻게 될 것이다. 이와 같은 과정을 통해 중앙 정부 단위에서 조세론적 기본소득론은 무난하게 사회적 합의에 이를 수 있다. 이때 사회적 합의가 수월한 이유는 공동의 자원이라고 인식하는 자원으로부터 수익을 나누는 경험을 했기 때문이다. 이를 통해 조세 또한 공동의 부이며 사회 공동의 몫이 존재함을 인식할 수 있고, 조세를 기반으로 한 기본소득의 인식도 점차 개선될 수 있다.

그렇다면 왜 공동자원론에 입각한 시민배당인가? 이는 공동의 몫에 대한 논의로 최근 논의되는 능력주의에 대한 비판적 논의로 입증할 수 있다. 지금 우리의 소득 중 개인의 능력에 대한 비중보다는 공공의 기여, 혹은 과거로부터 내려온 기여에 의한 부분들이 크다. 그럼에도 불구하고 수익 대부분은 기존의 자본을 가진 이들과 기술을 가진 이들, 먼저 기득권을 차지한 이들이 대부분을 가져가고 있다. 점점 더 개인 간의 소득 차이가 벌어지고 있으며, 소득의 차이로 인한 자산 불평등은 더욱 심화되고 있다.

결국, 공동체의 사회적 기여로 인한 수익 대부분을 개인의 기여로 인식하고 모든 것을 특정 개인에게 귀속할 때 사회의 불평등은 더욱 가중될 수 있다. 공동자원론에 입각한 시민배당은 이 점에 주목한다. 지역에 사는 시민들은 자신이 사는 지역의 공동자원에 대한 권리가 있다. 그리고 공동자원을 관리하고 이용할 책무 또한 주어졌다. 이와 같은 공동체 구성원의 권리와 책무가 공동자원을 중심으로 잘 발휘된다면 공동자원론에 입각한 시민배당은 가능하다. 이 연구는 그와 같은 측면에 주목하여 논의를 진행해 보고자 한다.

셋째, 그렇다면 지역공동체에서의 해결 방안은 무엇이며, 공동자원론에 입각한 시민배당은 이 문제를 어떻게 해결할 수 있는가? 우리는 이미 실시된 사례를 통해 문제를 진단할 수 있다. 기본소득론은 중앙 정부 단위에서도 중요한 논의이지만, 지역공동체의 현실적 문제를 해결할 수 있는 중요한 논의이기도 하다. 그리고 중앙 정부의 기본소득이 실현된다고 하더라도 ‘충분성’에 이르는 기본소득이 급박하게 실현될 가능성은 거의 없다. 이때 지역공동체에서의 논의는 부가적인 것이 아니라 협력적 관계이자 상호 보완적인 역할이 될 수 있다.

연구자에 따른 정도의 차이는 있으나 기본소득론을 주장하는 연구자들은 각국의 GDP 대비 25% 정도를 충분성의 기준으로 보고 있다(파레이스·판데르보흐트, 2018). 2021년 12월 현재 여권의 대권 후보로 선출된 후보자의 공약을 보면 “기본소득의 최종 목표는 기초생활 수급자 생계비 수준인 월 50만 원으로 판단되며, 전 국민에게 2023년부터 연간 25만 원씩 2회, 임기 내에 최소 4회 이상 지급하여 1인당 100만 원의 기본소득을 지역화폐로 지급하겠다고 발표했다. 단 청년(19-29세)들에게는 보편적 기본소득 외에 연 100만 원의 청년 기본소득을 지급”하겠다고 밝혔다(송락규, 2021). 이같이 기본소득을 지지하는 후보의 공약을 통해서도 기본소득이 가야 할 길은 아직 멀고, 사회적 합의가 필요하다.

그렇다면 중앙 정부 중심의 기본소득론을 지역에서는 어떻게 뒷받침할 수 있는가? 중앙 정부 중심의 기본소득이 도입된다고 하더라도 이 모든 재정을 국가에서 전부 부담하는 것은 아니다. 현행 경기도 청년기본소득의 경우, 광역자치단체와 기초자치단체가 7대 3의 비율로 재정을 부담하고 있다. 이는 지방 재정에도 큰 변화를 불러올 수 있다. 중앙 정부에서 추진하는 기본소득론이 가야 할 길은 멀고, 그 한계를 극복하기 위해서는 지방자치단체의 협력이 필요하다. 문제는 중앙 정부의 기본소득론이 실시된다면, 지방에서 조세를 바탕으로 한 범주형 기본소득의 실시는 더욱 요원하다는 점이다.

현재 지역공동체는 위기에 처했다. 지역에서의 삶이 지속 가능한가? 지방자치단체에서 지방 예산을 바탕으로 한 기본소득은 제한적일 수밖에 없다. 현재의 조세론에 입각한 논의에서는 정부 정책이 실시된다고 하더라도 분담금을 나누는 역할로 한정될 수밖에 없다. 지방자치단체의 기본소득을 모색하는 다른 연구에서

도 재원을 조세로 한정했을 때, 지역에서 실현 가능한 범위를 범주형 기본소득으로 한정하고 있다.

그렇다면 다른 대안은 없는가? 대안을 마련하기 위해 주목해야 할 것이 공동자원론이다. 지역에서 오랜 세월 살아야 할 공동체에게 그 가능성을 제공할 수 있는 것은 공동자원이다. 우리는 공동자원과 함께 지역을 지키고, 마을 공동체를 유지해 왔다. 하지만 자본주의가 만연하면서부터 지역의 공동체와 공동자원의 관계는 단절되었다. 그러나 최근에는 지역에서 공동자원을 통한 새로운 모색을 보여주는 공동체의 사례들이 나타나고 있다. 마을과 지방자치단체의 공동자원이 공동체와 연계될 수 있는 새로운 길을 모색하고, 공동체의 새로운 수익 모델을 기대할 수 있다면 지역에서도 기본소득론을 뒷받침할 수 있다.

이 연구 또한 중앙 정부 중심의 조세를 기반으로 한 기본소득에 동의한다. 그리고 언젠가 우리는 기본소득이 실현된 사회에서 살아갈 것이다. 4차 산업혁명과 코로나 팬데믹이라는 위기에 처한 우리는 중요한 선택의 기로에 서 있다. 그러나 현재의 기본소득론에서는 지방자치단체와 지역공동체가 나아가야 할 길이 보이지 않는다. 이미 많은 이들이 공동자원론의 가능성과 필요성에 대해서는 공감하고 있지만, 공동자원론에 입각한 시민배당의 실질적 논의는 많지 않다. 이와 같은 측면에서 이 연구는 조세론적 기본소득론을 뒷받침할 수 있는 지방자치단체의 해결 방안으로 공동자원을 활용한 시민배당에 대해 논의하고자 한다.

3. 용어의 정의

1) 공동자원

먼저, 용어에 대한 정리가 필요하다. 공동자원론에서는 공동자원, 공동관리자원, 커먼즈(Commons), 공유지와 커먼웰스(Commonwealth), 공통부, 공유부, 공동부 등 다양한 용어가 혼재되어 사용되고 있다. 이때 혼란을 가중하는 용어는

커먼즈(Commons)와 커먼웰스(Commonwealth)다. Commons에 대한 번역어로 커먼즈, 공유지, 공동자원 등이 사용되고 있다. 커먼웰스에 대한 번역어는 공동부, 공유부, 공동부 등이 사용되고 있다. 이 연구에서는 Commons에 대한 번역어로 ‘공동자원’을, Commonwealth에 대한 번역어로 ‘공동부’를 사용한다. 커먼웰스의 경우, 이는 공동으로 소유한 것이 아니기에 공유부의 표현은 적절치 않으며, 모든 사람들에게 공통된 것도 아니다. 이 연구에서는 의미에 걸맞게 ‘공동부’로 사용한다.

이 연구에서 사용하는 용어인 ‘공동자원’이란 무엇인가? 이에 대해 오스트롬은 ‘다수의 개별 주체들이 공동으로 사용하며, 잠재적인 사용자를 배제할 수 없거나 배제하기 어렵고, 한 주체의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 자연적 자원이나 인공시설’이라고 정의했다(Ostrom & Ostrom, 1977: 7-49; 오스트롬, 2010; 최현 외, 2019ㄴ: 53). 오스트롬의 정의는 현재 문제가 되는 자연자원 등 잠재적인 사용자를 배제할 수 없거나 배제가 어려운 자원을 이론화함으로써 자원으로부터의 배제를 둘러싼 갈등을 해결하는데 큰 도움이 된다(최현 외, 2019ㄴ: 53). 그러나 최현은 자원의 감소성과 배제가능성을 자원 자체의 물리적 속성이 아닌 사회적으로 형성된 것으로 보아야 하며 나아가 신자유주의적 사유화에 맞서 공동관리자원을 확대하는 것은 그것을 물리적, 경제적으로가 아니라 윤리적, 사회적으로 정의할 때 가능한 것이라고 말한다(최현, 2019ㄱ: 7).

최현은 독점정당성을 공동자원의 특성으로 규정하며, 사회적 정당성이나 윤리적 속성인 독점 부당성을 정의한다(최현 외, 2019ㄴ: 60). 이와 같은 새로운 공동자원에 대한 정의는 모든 것을 상품화함으로써 인간과 자연을 파괴하는 신자유주의에 대항하여 남아있는 공동자원을 지킬 뿐만 아니라, 정의나 공정성 등에 비추어 사유화되어서는 안 되는 것이지만 사유화되었던 것들을 다시금 모든 인류에게 되돌려주는 운동을 정당화하는 논리적 근거를 제시한다(최현 외, 2019ㄴ: 61). 본 연구에서는 ‘공동자원’에 대한 최현의 정의에 입각해 용어를 사용하고 논의를 전개한다.

2) 기본소득과 시민배당

파레이스에 따르면 기본소득은 자산조사나 근로조건부과 없이 모든 구성원들이 개인 단위로 국가로부터 지급받는 소득으로, 무조건성은 기본소득을 고용보조금의 형태와 구분 짓는 중요한 특징이다(파레이스·판테르보흐트, 2018: 14). 그렇다면 기본소득과 시민배당은 어떠한 차이가 있는가? 여기에서 논의하는 ‘배당’은 일방적인 시혜는 아니다. 시민의 몫이나 기여(노동 이외의 활동)에 대한 대가를 말한다. 반스는 “우리가 물려받았거나 함께 만들어 낸 재산에서 소득을 얻을 권리는 모든 사람에게 있다.”는 아이디어에서 시민배당의 논의를 시작한다(반스, 2016: 26).

본 논의에서 말하는 공동자원론에 입각한 논의는 ‘시민배당’이라는 용어가 적절하다. 기본소득의 ‘기본’은 인간의 필요에 주목하지만, 시민배당의 ‘시민’은 권리와 책무에 주목한다. 기본소득에서 말하는 ‘기본’에는 한 개인의 권리에 주어진 몫도 존재하겠지만, 사회안전망의 측면에서 기본적으로 살아갈 수 있는 최저 수준의 생활비로 ‘필요’를 의미한다. 그에 반해 시민배당은 시민의 권리뿐 아니라 시민의 책무에 대해서도 논의를 한다. 시민의 격, 즉 시민의 자격을 갖춘 사람들에게 ‘공동부’에서 지급하는 배당을 나눠준다는 것이다(최현, 2020).

김종철(2019)은 기본소득의 ‘무조건성’에 대한 의구심을 한꺼번에 넘어설 수 있는 합리적 논리로 사회 구성원 모두가 당연히 가져야 할 ‘권리’로 간주해야 하며, 기본소득을 ‘시민배당금’으로 정의해야 한다고 말한다. 시민들의 당연한 권리로서의 ‘배당금’이라고 간주할 때, 그 배당금이란 결국 공동체의 공동자원이 만들어 낸 이익에 대한 배당(김종철, 2019: 273-275)으로 볼 수 있다는 것이다. 시민배당은 시민들 모두의 권리를 갖는 자원에서 발생한 수익을 배당하고, 시민은 공동자원을 관리해야 할 의무와 책임을 갖는다. 이와 같은 시민배당은 정당성을 확보하기 수월하다(최현 외, 2017; 이재섭·최현, 2019). 이와 같은 측면에서 이 연구에서는 조세론적 기본소득론을 논할 때는 ‘기본소득’이라는 용어를 그대로 사용하지만, 공동자원론에 입각해 논의할 때는 ‘시민배당’이라는 용어를 사용한다.

4. 연구 대상 및 방법

1) 연구 대상 및 방법

본 연구는 조세론적 기본소득론이 가진 한계를 제시하고 해결 방안으로 공동자원론에 입각한 시민배당의 가능성을 검토한다. 이에 다양한 층위에서의 공동자원과 기본소득의 형태를 살펴보지만 연구 대상은 광역시/도와 가장 작은 지역공동체인 마을회이다. IV장에서 사례로 든 제주도의 경우 광역자치단체의 역할에 비해 기초자치체인 제주시와 서귀포시의 역할은 제한적이다. 현재 제주시장과 서귀포시장은 시민들의 투표로 선출하는 것이 아니라 도지사가 임명한다.

읍·면·동의 경우에도 해당 행정단위의 장은 도지사의 발령을 통해 업무를 맡고 있으며, 지방자치단체에서 읍·면·동장은 지역의 행정업무를 담당하는 역할로 축소되어 있어 공동체의 자치와 활동에는 큰 영향을 미치지 못한다. 이에 본 연구에서는 연구 목적을 달성하기 위한 대상으로 광역자치단체와 리 단위나 자연마을의 마을회로 한정한다. 이중 대안을 제시하기 위한 구체적인 사례연구는 그 대상을 제주도와 제주도의 마을로 한정한다.

이 연구는 공동자원과 기본소득 연구들의 논의를 바탕으로 공동자원론에 입각한 시민배당 실현을 위한 첫걸음이다. 이를 위해 공동자원론에 입각한 기본소득 선행 연구를 중심으로 문헌 분석하였다. 분석한 문헌들은 대한민국 광역자치단체나 기초자치단체의 기본소득 연구보고서와 제주도에서 발간한 공동자원 관리와 운영의 사례에 관한 보고서이다. 해외 사례를 검토하기 위해 미국 알래스카 주정부의 영구기금과 기금배당금의 사례연구를 분석하고, 이란과 몽골 등 기본소득을 실시한 다양한 사례들을 다룬 문헌을 살펴보았다.

또 제주도의 공동자원 관리와 시민배당의 실현 가능성을 검토하기 위해 제주특별자치도 마을의 공동자원 관리 및 운영 사례에 대한 현장조사 및 심층 인터뷰를 실시하였다. 제주도 마을 공동자원과 공동체 관리 및 운영에 대한 현장조사는 제주도의 마을을 대상으로 2021년 4월부터 8월까지 실시되었다. 그 외에도 연

구자가 최근 3년 이내 마을의 공동자원 연구를 위해 방문하여 인터뷰했던 마을 조사 자료도 이번 연구에서 활용하였음을 밝힌다. 이를 통해 지역공동체에서 공동자원론에 입각한 시민배당의 실현 가능성에 대해 검토해 보고자 한다.

연번	방문일시	마을명	인터뷰 대상자	비고
1	2021. 04. 29.	제주시 조천읍 교래리	마을이장	
2	2021. 06. 15.	제주시 봉개동	운영위원장·사무장	
3	2021. 06. 17.	서귀포시 표선면 가시리	마을이장	재방문
4	2021. 06. 21.	제주시 조천읍 함덕리	마을이장	재방문
5	2021. 06. 23.	제주시 조천읍 조천리	마을이장	
6	2021. 06. 23.	제주시 구좌읍 행원리	마을이장	재방문
7	2021. 06. 25.	제주시 한림읍 금능리	마을이장	
8	2021. 06. 28.	서귀포시 성산읍 신산리	마을이장	
9	2021. 07. 05.	제주시 조천읍 선흘2리	마을이장	
10	2021. 07. 22.	제주시 애월읍 애월리	마을이장	
11	2021. 07. 27.	서귀포시 표선면 성읍2리	마을이장·사무장	
12	2021. 07. 29.	서귀포시 색달동	마을회장·사무장	
13	2021. 07. 29.	제주시 한경면 금등리	마을이장	

[표 I -1] 제주도 마을 공동자원의 관리 운영 실태조사 및 심층 인터뷰 목록

2) 연구의 층위

기본소득의 논의는 다층적이다. 세계시민을 대상으로 기본소득을 논의하는 논자들도 있다. 주로 탄소세 등 전 세계적 문제에 대응하기 위한 수단으로 전 세계인을 대상으로 한 기본소득이 필요하다는 논의이다. 기아와 빈곤 문제 해결을 위한 기본소득의 효과와 가능성에 대한 논의도 있다. 다음은 국가 혹은 중앙 정부 단위이다. 많은 국가들이 기본소득이라는 이름의 정책 반영을 위한 실험에 돌입했으며, 다양한 논의가 이루어지고 있다. 우리나라의 경우에도 2022년 대선을 앞

두고 기본소득이 주요 화두로 대두되었다. 중앙 정부 단위에서는 주로 조세론에 입각한 기본소득을 주장하거나 핀란드의 기본소득 실험처럼 기존의 노동 연계 정책의 대안으로 기본소득론을 검증하는 사례도 있다. 세 번째 층위는 주정부 혹은 지방 정부, 지방자치단체 등을 들 수 있다. 대표적으로는 미국 알래스카 주정부의 영구기금배당금으로 1982년부터 지금에 이르기까지 유지되어온 공동자원을 활용한 시민배당이다. 국내에서는 성남시와 경기도의 청년기본소득과 농민을 대상으로 한 농민기본소득 등을 살펴볼 수 있다. 마지막 층위는 마을로 대표되는 지역공동체이다. 기본소득의 실험은 주로 작은 단위인 마을을 중심으로 진행되었다. 대표적인 사례로 인도의 농촌 지역 기본소득 실험과 아프리카 나미비아의 사례가 있다. 국내의 경우 최근 농촌기본소득 실험을 준비 중인 경기도가 면단위 지역을 대상으로 실험을 설계하여 진행을 예고하고 있으며, 소규모 마을을 중심으로 다양한 배당을 실시한 사례가 있다.

이와 같은 다층적 기본소득론을 모두 실현하기 위한 과정은 지난한 과정이 될 것이다. 세계적 차원의 논의는 신자유주의 체제에서 각국의 이익이 주요 관심사인 최근의 흐름을 보면 유토피아적 환상으로 요원해 보인다. 국가 단위의 기본소득은 최근 깊이 있는 논의가 이루어지고 있지만, 여전히 실현된 바 없는 미지의 영역이고, 정치적 논리가 우선시되는 경향 때문에 학술적 논의를 통해 영향을 미칠 수 있는 부분도 제한적이다.

본 연구에서는 중앙 정부 중심의 조세론적 기본소득론의 한계를 제시하고, 그 하위 층위인 광역시·도와 지역공동체 단위에서의 기본소득론에 대해 중점적으로 논의하고자 한다. 대표적인 사례는 경기도의 청년기본소득을 들 수 있다. 단, 경기도의 사례는 조세를 기반으로 한 사례로, 지방자치단체의 예산 범위 내에서 가능하며, 그러한 이유로 규모와 범주가 한정적이다. 공동자원은 조세라는 재원이 가진 한계를 넘어서서, 기본소득의 실현 가능성을 높일 수 있는 대안이다. 공동자원을 활용할 경우 해당 지방자치단체에 공동자원이 존재해야 하며, 그 공동자원에서 발생하는 수익 중 지역에 거주하는 이들에게 시민배당을 지급할 정당성을 입증할 수 있어야 한다. 특히, 전 국민 지급이 아닌 경우 배타성으로 인해 다른 지방자치단체의 반발에 직면할 수 있다. 따라서 이 연구는 지역공동체의 공동자원론에 입각한 시민배당의 정당성을 입증하고, 이를 통해 조세론적 기본소득

론이 가진 한계를 극복하면서 기본소득론을 확장하고자 한다.

3) 연구의 구성

서론에서는 기본소득의 논의가 뜨거워진 상황에서 왜 기본소득에 대해 주목하고 있는지를, 연구자의 문제의식과 연구 목적을 통해 제시하였다. 이 연구는 공동자원론에 입각하여 기본소득론의 현실성을 부여하기 위한 시도이며, 이에 조세론적 기본소득론의 한계를 제시하고, 기존의 기본소득론을 확장할 수 있는 대안으로 공동자원을 활용한 시민배당을 검토할 필요성에 대해 논의한다.

II장에서는 이론적 배경을 다루고 있다. 이 연구에서 논의하는 공동자원론과 기본소득론의 관계를 공동자원을 중심으로 구성하였으며, 기본소득의 현실성을 확보하기 위한 이론적 근거와 기초를 제시하였다. 현재 기본소득론은 조세를 중심으로 진행하고 있으며, 기본소득한국네트워크는 조세 또한 ‘공동부’로 포함하여 ‘공동부’를 기반으로 한 기본소득을 논의하고 있다. 여기에서는 ‘공동부(조세 등 국가가 형성한 모든 것)’와 ‘공동자원(자연자원 등 공동체에게 함께 이용하고 관리하던 범주: 공동자원에 대한 논의를 통해 점차 공동부의 논의로 나아가야 함)’을 정의하고, 조세를 기반으로 한 기본소득론과 공동자원론을 활용한 시민배당을 구분하여 논의하였다. 그리고 공동자원론을 활용한 국가 단위의 배당 사례인 몽골의 자원배당과 이란의 현금 이전 프로그램을 통해 공동자원론에 입각한 시민배당의 한계와 가능성을 살펴보았다.

III장에서는 기본소득의 모색과 사례를 검토하였다. 현재 기본소득의 논의 지점과 해외 시민배당의 사례인 알래스카 주정부의 기금배당금 및 한국 지방자치단체의 모색 등을 검토하였다. 알래스카 주정부의 기금배당금은 배경과 체계, 효과와 논쟁을 비판적으로 검토하면서 시사점을 도출하였다. 국내 기본소득의 모색과 사례에서는 조세를 기반으로 한 기본소득의 모색 사례인 경기도와 서울시, 부산시 등의 연구보고서를 검토하였다. 조세를 기반으로 한 기본소득의 사례로는 성남시의 청년배당과 경기도의 청년기본소득의 사례를 분석하였다. 이를 통해 공동자원론을 기반으로 한 시민배당의 시사점을 도출하였다.

IV장에서는 제주도의 공동자원 관리와 시민배당의 가능성에 대해 논의하였다.

공동자원의 섬으로 불리는 제주도의 사례를 중심으로 논의하기 위해 제주도의 미래 전략에 대한 정책 대안을 살펴보고 분석하였다. 2절에서는 제주도 공동자원의 관리 및 운영을 살펴보기 위해 제주도의 공동자원에는 무엇이 있으며, 공동자원의 관리 현황은 어떠한지에 대해 다양한 마을의 사례를 종합적으로 검토하였다. 3절에서는 마을 공동자원의 수익과 운영을 살펴보기 위해 마을 공동자원을 통한 수익의 배당과 주민 자치의 실현은 어떻게 진행되고 있으며, 마을 자산을 통한 마을 기반 주민배당의 가능성에 대해 검토해 보았다. 4절에서는 제주도 공동자원의 관리와 시민배당의 가능성을 논의하기 위해 공동자원에서 확보된 시민배당의 정당성과 공동자원을 활용한 시민배당의 재원으로 지하수와 환경보전기여금에 대해 검토하였다. 이를 통해 공동자원의 관리를 통한 시민배당의 실현에 대해 논의하였다.

V장에서는 연구를 정리면서 공동자원론에 입각한 대안을 모색하였다. 2절에서는 마을의 공동자원 관리와 시민배당의 연계 방안에 대해 검토하였다. 3절에서는 공동체의 활성화 방안과 시민배당은 어떻게 연관되는지를 검토하여, 공동자원의 소유권과 관리 및 이용권의 분리, 마을 자치를 통한 공동체 활성화 모색, 공동자원을 활용한 마을 수익의 기금화, 마을 공동체의 공동자원 자치 규약 정비 등에 대해 논의하였다. 이를 통해 기본소득론의 현실적 한계를 해결할 수 있는 공동자원론에 입각한 시민배당이 나아갈 방향을 제언하면서 조세론적 기본소득론을 확장할 수 있는 가능성을 제시하였다.

II. 이론적 배경

1. 기본소득론의 기원과 공동자원

기본소득론의 기원은 토마스 페인까지 올라갈 수 있으며, 공동자원과 밀접한 관련을 맺는다. 페인은 “토지가 경작되기 전에 자연 상태의 토지는 원래 인류의 공동자원”이었으며, “모든 사람은 태어날 때부터 공동자원을 가지고 있었고, 공동으로 소유한 토지를 이용해서 이익을 누려야 했다.”고 주장한다(페인, 2012). 헨리 조지는 “토지를 공동자원(산)으로 만들어야 한다.”고 주장하면서, 빈곤 문제의 원인을 토지의 사유로 보았다. 이러한 문제의 해결 방안으로 ‘토지단일세’를 제시하였다(조지, 1997).

페인은 “토지법”에 맞서는 『토지 정의』에서 토지 소유제도가 도입되면서 공동자원(소유권)을 박탈당한 이들의 권리를 주장하였으며, 이들의 어려운 상황에 관심을 기울였다. 페인은 토지의 독점적 소유는 사악한 폐단을 유발했으며, 독점으로 온 나라 시민 중 절반 이상이 권리를 상실했고, 마땅히 받아야 할 몫도 받지 못했다는 것이다. 그 결과 빈곤층이 등장했으며, 그들에게 자선을 베푸는 것이 아니라 빼앗긴 권리를 되돌려 주어야 함을 역설하였다(페인, 2012).

페인은 『토지정의』를 통해 기본소득을 주창하였다. “이 수당은 부자들 빈자들 모든 사람에게 지불된다. 불공평한 차별을 막으려면 그렇게 하는 것이 가장 좋은 방법이다. 이는 모든 사람이 낳 때부터 자연스럽게 가지는 권리 때문에 옳은 것이다. 그것은 사람들이 스스로 일구어낸 재산 혹은 부모에게 물려받은 재산과 무관한 것이다.”(페인, 2012). 페인은 계획을 실행에 옮기는 동시에 공익이 되도록 만드는 방법까지 제시하고 있다.²⁾ 페인의 제안은 다음 절에서 살펴볼 사회적 지분급여의 형태와 일정 연령층을 대상으로 한 범주형 기본소득을 더한 형

2) 국가 기금을 만들어서 스물한 살이 된 모든 사람에게 15파운드(평균소득으로 따질 때 현재의 18,600파운드 또는 약 3천4백만 원에 해당)를 지급해서 토지 소유제도가 도입된 후 모든 사람이 잃어버린 소유권을 부분적으로 보상하고, 50세 이상의 모든 사람에게 그가 생존하는 동안 해마다 10파운드(약 2천3백만 원)를 보상금으로 주는 것.

태다.

페인의 논의처럼 토지는 원래 인류의 공동자원이었다. 모든 사람은 태어났을 때부터 공동자원을 가져야 했으며, 이로부터 이익을 얻었어야 한다는 것이다. 그러나 신자유주의가 만연한 오늘날, 이 당연한 권리에 대해 의문을 갖는 사람들이 많다. 현대인들은 자본주의 시스템에 길들여졌기 때문에 공동자원의 맥락을 잃어버렸고, 근대국가 형성 이후 점차 중앙 집권적인 국가가 완성되면서 토지의 사유화도 강화되었다. 토지에서 시작된 ‘올타리 치기’(인클로저)는 점차 많은 영역에서 영향력을 행사하고 있으며, 4차 산업혁명이 시작된 오늘날, 개인들의 소소한 노동과 지적 재산권마저도 다른 누군가의 올타리로 들어가고 있다.

2. 공동자원론과 기본소득론

1) 정의와 범주

공동자원론과 기본소득론은 각각 어떻게 정의할 수 있으며, 두 개의 논의는 어떻게 연결될 수 있는가? 기본소득론은 모든 공동체의 성원에게 실질적 자유를 증진시킬 수 있다고 주장한다(파레이스, 2016). 기본소득이 ‘충분성’에 이르게 되면 사회적 안전망의 역할을 할 수 있으며, 이를 통해 공동체의 구성원에게 실질적 자유를 보장할 수 있다는 것이다. 공동자원론은 사회적 정당성이나 윤리적 속성을 통해 누군가를 배제하고, 누군가가 독점하는 것에 문제를 제기한다. 즉, 공동자원론은 공정성에 초점을 맞춘다.

(1) 공동자원의 정의와 범주

오스트롬은 공동자원(Commons)에 대해 ‘다수의 개별 주체들이 공동으로 사용하며, 잠재적인 사용자를 배제할 수 없거나 배제하기 어렵고, 한 주체의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 자연적 자원

이나 인공시설'로 정의한다(Ostrom & Ostrom, 1977: 7-49; 오스트롬, 2010; 최현 외, 2019ㄴ: 53). 오스트롬의 정의에 대해 최현은 “현재 문제가 되는 자연 자원 등 잠재적인 사용자를 배제할 수 없거나 배제가 어려운 자원을 이론화함으로써 자원으로부터의 배제를 둘러싼 갈등을 해결하는 데 큰 도움”이 된다고 주장한다(최현 외, 2019ㄴ: 53).

그러나 최현은 “자원의 감소성과 배제 가능성을 자원 자체의 물리적 속성이 아닌 사회적으로 형성”된 것으로 보고, 나아가 “신자유주의적 사유화에 맞서 공동자원을 확대하는 것은 그것을 물리적·경제적으로가 아니라 윤리적·사회적으로 정의할 때 가능한 것”이라고 주장한다(최현 외, 2019ㄴ: 7). 최현은 오스트롬과 달리 독점정당성을 공동자원의 특성으로 규정한다. 이와 같은 새로운 공동자원에 대한 정의는 모든 것을 상품화함으로써 인간과 자연을 파괴하는 신자유주의에 대항해서 남아있는 공동자원을 지킬 뿐만 아니라, 정의나 공정성 등에 비추어 사유화되어서는 안 되는 것이지만 사유화되었던 것들을 다시금 모든 인류에게 되돌려주는 운동을 정당화하는 논리적 근거를 제시한다(최현 외, 2019ㄴ: 61).

오스트롬 부부는 공동자원에 대하여 감소성과 배제가능성을 독립적인 것으로 보고 배제가능성이 없는 자원인 공동자원을 감소하지 않는 공개재와 감소하는 공동관리자원으로 구분한다(Ostrom & Ostrom, 1977; 최현, 2016ㄴ; 2019ㄴ). 이에 대해 최현은 오스트롬의 논의에서 감소성과 배제가능성이 자원의 물리적 속성으로 간주하여 여러 한계점에 노출되었음을 지적한다. 최현은 “비배제성과 결합성을 공동자원의 특성”으로 규정하고, “소유 관계 등 현재의 사회적 제도나 사물의 물리적 속성으로 비배제성을 정의하는 오스트롬과는 달리 사회적 정당성이나 윤리적 속성”으로 비배제성을 규정한다(최현 외, 2016ㄴ: 33).

이 연구에서 정의하는 공동자원은 “사용자들이 경쟁 상태에서 사용해야만 하지만 독점이 사회적으로 용인되지 않는 자연적 자원이나 인공시설”로 정의하는 최현의 주장을 따른다(최현 외, 2019ㄴ: 58). 이와 같은 공동자원에 대한 정의는 신자유주의의 물결 속에서도 남아있는 공동자원을 지키고, 정의나 공정성에 비추어 사유화되어서는 안 되지만 사유화된 것들에 대해 새로운 시각으로 바라볼 수 있게 해 줄 것이다(최현 외, 2016ㄴ; 이재섭·최현, 2019). 이와 같은 새로운 시각을 통해 공동자원론에 입각한 다양한 논의들이 가능할 것이다.

오스트롬의 공동자원 체제에 대해 금민(2020)은 “오스트롬의 ‘공동자원 체제’는 토지나 자연자원처럼 점차 고갈되는 차감적 공동자원을 대상으로 한다.”(금민, 2020: 103)고 논의한다. 그러나 이 논의를 최현의 논의로 확장할 경우 단순히 고갈되는 자원만을 공동자원으로 규정할 필요는 없으며, 자연자원이라도 지속적으로 관리되고 이용된다면 고갈되지 않을 수 있다. 문제는 관리되지 못하는 공동자원에 있다. 그리고 사회적 정당성과 윤리적 속성을 통해 우리는 더 많은 자원들에 대해 공동자원론에 입각해 바라볼 수 있을 것이다. 이에 공동체를 둘러싼 많은 사회적 공동자원에도 관심을 기울이고, 이를 통한 다양한 논의를 펼쳐낼 수 있어야 한다.

(2) 기본소득과 사회적 지분 급여

기본소득이란 무엇인가? 파레이스에 따르면 기본소득은 자산조사나 근로조건 부과 없이 모든 구성원이 개인 단위로 국가로부터 지급받는 소득으로, 소비와 투자의 내용과 시기를 제한하지 않고 개인에게 현금으로 정기적으로 지급되는 것이다. 비시민을 위한 적용기준은 최소한의 거주 기간이나 현재 조세 목적으로 규정된 거주조건을 따르며, 기본소득의 무조건성은 고용보조금의 형태와 구분 짓는 중요한 특징이다(파레이스·판테르보흐트, 2018: 14). 필리프 판 파레이스와 판테르보흐트(2018)는 기본소득에 대해 ‘모든 사회 구성원 개인에게, 다른 소득의 유무와 관계없이, 어떤 조건도 없이, 현금을, 정기적으로 지급하는 것’으로 정의한다.

기본소득지구네트워크(BIEN)³⁾에 의하면 기본소득은 자산조사나 노동 요구 없이 무조건, 개별적으로 모든 사람에게 지급되는 정기적인 현금 급여다. BIEN에서 말하는 기본소득의 5가지 특징은 첫 번째, 주기적-일회성 보조금이 아닌 정기적으로 지급된다는 점, 두 번째, 현금 지급-적절한 교환 수단을 통해 지급되며, 이를 받는 사람들이 지급할 금액을 결정할 수 있으며(이때 현물이나 바우처로 지급되지 않는다), 세 번째, 개인을 기준으로 지급되며, 네 번째, 보편성-자산조사 없이 모든 사람에게 지급되며, 다섯 번째, 무조건적-일할 필요 없이 또

3) Basic Income Earth network Homepage, <https://basicincome.org/about-basic-income/>

는 일할 의지를 보여주기 위해 지급된다는 점이다.

기본소득한국네트워크에서 정의하는 기본소득은 “국가 또는 지방자치체(정치공동체)가 모든 구성원 개개인에게 아무 조건 없이 정기적으로 지급하는 소득”이다. 기본소득이 기존 생활 보장 제도와 다른 점은 “보편적 보장소득”으로 “모든 구성원”에게 지급되며, “무조건적 보장소득”이며, “개별적 보장소득”이라는 점이다. 기본소득한국네트워크는 기본소득이 “보편적 복지” 그 이상이며, “모든 구성원의 적절한 삶을 보장한다는 점에서 보편적 복지이고, 단순한 재분배정책이 아니라 사회적·생태적 전환의 기초가 된다는 점에서 이행전략”이라고 주장한다.

가. 제1장 총칙 제2조(목적) 개정⁴⁾

제1장 총칙 제2조(목적) 네트워크는 모든 사회구성원의 자유와 참여를 실질적이고 평등하게 보장할 수 있는 기본소득제의 실현에 기여 하는 것을 목적으로 한다. 이때 ‘기본소득’이라 함은 ‘공동부’에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫으로서 모두에게, 무조건적으로, 개별적으로, 정기적으로, 현금으로 지급되는 소득을 말한다.

기본소득과 다른 측면에서 사회적 지분 급여를 선택해야 한다고 주장하는 이들도 있다(액커만·알스툿, 2010; 피케티, 2019; 김병권, 2020; 김종철⁴⁾, 2020). 이는 폐인으로부터 시작된 논의로, 청년들은 자신의 인생을 설계할 소중한 기회를 가져야 한다는 것이다. 사회적 지분 급여는 한 사람이 한 번의 인생에서 하나의 사회적 지분을 가져야 한다는 원칙을 가진다. 브루스 액커만과 앤 알스툿은 “모든 자유로운 시민들은 성인기를 시작하는 21세에, 정부로부터 80,000달러의 사회적 지분을 받아야 한다.”고 주장한다. 조건으로는 고등학교를 졸업해야 하고, 범죄 경력이 없어야 하며, 이러한 자격 요건이 충족된 청년들은 4년 동안 2만 달러씩 받아야 한다고 주장한다. 8만 달러의 사회적 지분을 받았던 사람들은 사망할 때 이자와 함께 사회적 지분을 상환해야 한다(액커만·알스툿, 2010: 82).

사회적 지분을 주장하는 이들은 기본소득보다는 사회적 지분 급여가 희망적이라고 주장한다. 사회적 지분은 다른 월 단위의 급여를 제안하는 것이 아니다. 그

4) 2019년 1월 29일, 제7차 기본소득한국네트워크 정기총회, 제7차 정기총회 아카이브. https://basicincomekorea.org/7th-ga-archive_item04/

들은 청년들이 의미 있는 자산을 갖지 못하고 새로운 책임을 떠안은 채로 인생을 시작함으로써 명백한 곤경에 처하게 되는 상황을 무시하는 커다란 실수를 하고 있지 않은가라는 질문을 던진다. 이는 오늘날의 부는 공정한 경쟁을 통해서 얻을 수 없다는 인식 아래 ‘소수를 위한 거액의 상속’과 ‘모두를 위한 의미 있는 상속’ 간의 맞대결로 인식한다(액커만·알스툿, 2010; 피케티, 2021; 김병권, 2020; 김종철², 2020).

국내에서도 정의당을 중심으로 사회적 지분 급여를 주장하고 있다. 정의당은 2018년 지방선거에서 당의 첫 번째 대표 공약으로 「지역형 청년사회상속제 실시」 정책을 내놓았다. 이와 관련하여 ‘청년사회상속법안’을 심상정 의원의 대표 발의로 제안하였다. ‘지역형 청년사회상속제’는 만 19세 청년들에게 2백만 원에서 5백만 원을 지급하는 것이 주요 골자로 광역 시도에서 시범적으로 실시할 계획이었다(정의당, 2018). 이후 청년사회상속제를 주장하던 연구자들은 청년사회상속법안을 발전시키면서 ‘사회적 상속’(김병권, 2020), ‘기본자산제’(김종철², 2020) 등의 논의를 이어오고 있다.

이와 같은 측면에서 공동체를 대상으로 하는 사회적 지분을 주장할 수도 있다. 지역의 공동체도 사회적 자산이 주어지지 않는다면 지속 가능하지 않을 수 있다. IV장에서 살펴볼 제주도의 마을 중에서 공동자원과 자산이 없어서 한시적으로 마을회의 운영을 중단한 사례가 있었다. 이와 같은 ‘사회적 지분’의 논의는 ‘개인’ 차원의 논의와 ‘공동체’의 논의로 구분될 수 있는데, 이 연구의 V장에서 구체적으로 다루어 보도록 하겠다.

2) 연구의 동향

(1) 공동자원론의 연구 동향

한국에서 공동자원론의 연구는 엘리너 오스트롬이 노벨경제학상을 받은 2009년 무렵부터 관심을 갖기 시작했다. 1990년에 발간된 그의 저서 『Governing the Commons』가 『공유의 비극을 넘어』로 2010년에 번역되어 출판되었다. 2010년을 기점으로 한국에서는 공동자원 연구가 개념적 재구성과 이론적 종합의 단계

로 진화하였다. 오스트롬의 연구는 ‘자원 이용자에 의한 자치적 자원 관리’라는 제3의 길을 제시했으며, 혼잡이나 남용의 문제, 파괴의 문제를 해결하기 위해 감시나 제재, 집합적 선택과 갈등 해결 장치 등이 존재했다. 오스트롬이 관심을 가졌던 공동자원 상황은 이용자 공동체와 공동자원이 비교적 안정적으로 존재하는 소규모의 정적인 사회구성에 가까웠다(정영신, 2017: 27-29).

윤여일은 공동자원의 패러다임이 경제위기와 위험사회, 환경위기 등을 경험하고 있는 복합위험사회에서 비판적 이론화와 대안적 실천의 방향으로 전개하고 있으며 지속 가능 사회에 대한 지향의 흐름 속에서 공동자원에 대한 확장을 구상하고 있다고 논의한다. 한국 학계의 공동자원 연구 추이는 2000년대에 들어서서 시작되었으며 자연 공동자원의 영역을 넘어 인민의 생활을 구성하는 다양한 자원과의 관계로 확장되었다. 공동자원 연구는 공동목장, 공동어장, 마을숲 같은 자연 공동자원을 마을 단위로 관리해 온 역사다. 공동목장, 공동어장, 공유수면 등은 자연자원의 공공적 가치가 높아 자연자원의 사유화, 사적 개발사업, 국책사업 등이 침해한 정치적 쟁점이 되었다(윤여일, 2020).

이와 같은 논의들은 마을 공동목장의 보존과 마을숲의 공동자원화를 시도하였다. 제주의 공동자원 연구는 마을 공동목장, 공동어장, 꽃자왈 등 땅 위의 자원만이 아니라 지하수와 풍력자원으로까지 확대되었다. 이후 역사와 현실에 근거해 공동자원 개념을 재해석하였으며, 지역 사회의 문화에 뿌리내린 생산과 생활양식의 연구와 제주의 수놓음 문화의 해체와 재형성 연구, 공동자원의 변동으로 본 개발사 연구, 전근대에서 근대로의 사회 이행에 관한 연구, 지역의 역사적 변동에 관한 학제적·통합적 연구도 진행되었다(윤여일, 2020).

이후 공동체 공동자원과 공중의 공동자원 연구, 자치적 관리 모델 연구, 공동체의 이용 규칙에 관한 연구, 공동자원의 변동에 관한 연구, 공동자원 활용 공동체 발전 연구, 공동자원 관련 법제 연구, 복지 공동자원 연구, 공동자원 운동 연구 등으로 확대되었다. 이와 같은 흐름은 자연 및 공동체 공동자원 연구와 사회 및 공중의 공동자원 형성의 연계로 나아왔으며 자치 공공성의 확보와 민주적 재구성에 관심을 보여준다. 최근 공동자원론과 관련한 연구 논문 발표의 흐름을 보면 지역 연구 45편 중 제주 관련 연구가 21편에 달하였다(윤여일, 2020). 이는 제주도가 공동자원의 섬이며, 여전히 공동자원을 보존하고 있음을 보여준다.

(2) 기본소득론의 논의 흐름과 현재의 쟁점

1986년에 기본소득유럽네트워크(Basic Income European Network)가 창설되면서 본격적인 기본소득 논의가 분출되었다. 이후 2004년에는 유럽 중심의 논의가 전 지구적으로 확산되면서 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network)로 개편되었다. 기본소득한국네트워크(Basic Income Korea Network)는 2009년에 설립되었으며, 2010년 기본소득지구네트워크에 의해 17번째 가입국으로 승인되었다(BIKN 홈페이지, 2021).

한국에서 기본소득 논의는 「비정규직 노동자에 대한 사회적 안전망, 기본소득」이라는 성은미의 논문이 사회복지학회에서 발표된 2003년을 기점으로 시작되어 20년 정도가 되었다. 한국학술지인용색인⁵⁾을 통해 논문 제목으로 ‘기본소득’을 검색하면 2021년 10월 기준 총 209편의 논문을 찾을 수 있다. 1세대라 할 수 있는 초기 패러다임은 근거에 대한 논의들이 많았다. 어떻게 기본소득의 근거를 제공할 것인가에 대한 철학적 정당성을 확보하기 위한 논의(곽노완, 2009; 2015, 이명현, 2010; 2013; 2014 권정임, 2017)가 이어졌다.

2세대라 할 수 있는 논의는 정치적 실현 가능성이 중심이 되었다. 이와 같은 흐름 속에서 재정 중심의 논의들이 많이 나왔다. 이는 한국형 기본소득의 모델 개발 논의(강남훈 외, 2009; 강남훈, 2019; 김교성, 2009; 김교성 외, 2018)로도 이어졌으며, 2019년에는 LAB2050에서 ‘국민기본소득제 연구결과 보고회’를 통해 「국민기본소득제: 2021년부터 재정적으로 실현 가능한 모델 제안」을 발표하였다. 2021년 8월에는 기본소득한국네트워크 산하 기본소득연구소에서 「한국사회 전환, 리얼리스트들의 기본소득 로드맵」을 발표하였다.

이어서 완전고용으로 대표되는 복지국가가 흔들리면서 이에 대한 대안으로 기본소득의 논의를 펼쳐내기 시작했다(이명현, 2006; 백승호, 2010; 강남훈, 2011; 2013; 2014, 이승윤, 2017). 복지국가를 지향하는 논자들은 이와 같은 측면에서 기본소득이 아닌 복지국가의 건설에 우선순위를 두며 기본소득을 비판한다(양재진, 2020; 이상이, 2020; 2021). 최근의 논의는 학술적 논의에 집중하

5) 한국학술지인용색인 홈페이지, <https://www.kci.go.kr/kciportal/main.kci>

기보다는 정치 지형에 따른 비판과 반비판으로 본질적인 논의를 비켜 가고 있다. 2022년 대선을 앞둔 상황에서 유력 후보자의 주요정책인 기본소득에 대한 비판이 쏟아져 나오는 상황이며, 기본소득과 유사한 복지정책들이 기본소득이라는 이름으로 소개되고 있다.

백승호는 기본소득이 더 나은 논쟁으로 나아가기 위해 “사회정의에 대한 진지한 논의가 필요하고, 자본주의의 질적 변화에 대한 진단과 비판, 기본소득의 효과에 대한 논의와 지평 확장, 기존의 사회보장 강화 방안을 포함한 바람직성”에 대해 논의해야 함을 강조하였다(백승호, 2020: 46-48). 이를 통해 기본소득론이 제안하는 복지국가의 설계도는 “육구 중심의 한국 복지국가에 공동부 배당이라는 권리 기반의 기본소득을 추가하고, 1차적 소득보장으로 기본소득을 도입해 모든 사람이 받 던고 일어설 수 있는 발판을 마련해야 하며, 2차적 소득안전망으로 사회보험을 소득보험으로 전환하여 중산층의 소득보장 욕구를 충족하고, 돌봄, 의료, 주거 등 사회서비스를 강화하여 기초를 튼튼히 하는 것”이라고 주장하였다(백승호, 2020: 48). 이는 현재 기본소득의 논의 맥락을 통해 기본소득의 논의가 지향해야 할 방향을 제시한 것으로 볼 수 있다.

그러나 20여 년이 되는 기본소득의 학술적 논의에서도 지방자치단체나 지역공동체 단위의 기본소득 논의는 찾아보기 어렵다. 성남시의 청년배당 이후 증가한 지방자치단체 단위의 청년 취업 지원을 위한 잔여적 소득 정책(이재섭·최현, 2019)이 증가하였으며, 현 정부에서는 고용노동부에서도 청년 대상 잔여적 소득 정책을 실시하고 있다. 경기도에서 실시 중인 청년기본소득에 대한 효과성 검증 등의 논의는 진행되고 있지만, 지방자치단체 단위에서 기본소득론을 어떻게 뒷받침할 수 있는가 혹은 지방자치단체에서는 어떤 역할을 감당할 수 있는가에 대한 논의는 없으며, 공동자원론에 입각한 지방자치단체의 기본소득 논의는 이재섭과 최현(2019)의 「제주도 청년배당 도입 방안: 공동자원을 활용한 재원 마련을 중심으로」가 유일하다.

3) 한계와 가능성

앞에서 살펴본 공동자원론의 연구 흐름을 보면 공동자원론은 작은 규모의 공

동체와 관련된 논의가 주축을 이루었다. 공동체 공동자원 범주에서 연구가 진행되었으며, 소규모 공동체의 자치 공공성 확보가 우선순위에 있었다. 제주를 기반으로 한 연구가 많았던 이유는 제주에 남아있는 공동자원이 상대적으로 많았기 때문에 연구자들에게 다양한 사례를 제공할 수 있었다. 공동자원의 연구는 이를 통해 지역공동체의 지속가능성에 기여하고자 하는 논의가 중심을 이루었다. 그러나 소규모 공동체를 대상으로 하는 논의의 한계성으로 말미암아 그 대상과 범위에 대한 확장성을 갖기 어려웠다.

기본소득은 개인에게 한정 지을 수 없는 다양한 소득원에 대한 모두의 권리에 입각해 논의되고 있다. 본 연구에서도 모두의 권리 기반인 공동자원론에 입각한 시민배당에 대해 논의한다. 우리 사회가 기본소득론에 대한 지속적인 논의를 통해 더 나은 내일을 위한 대안 모색에 관심을 기울여야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 기본소득론은 여러 측면에서 한계를 보인다. 앞 절에서 논의한 대로 기본소득론은 중앙 정부가 중심으로, 조세를 기반으로 하고 있다. 이와 같은 이유로 지역에서는 그 논의가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 설령 논의가 진행된다고 하더라도 그 규모나 예산의 제약, 법적 문제로 또다시 국가(보건복지부)의 승인을 얻어야 한다.

또 다른 한계는 충분성에 있다. 미국 알래스카 주정부의 기금배당금의 사례도 충분성을 갖추지 못했다는 이유로 비판하는 논의가 있다. 경기도의 청년기본소득도 마찬가지다. 그리고 분명한 것은 다른 지역에서 기본소득이 실시된다고 하더라도 한 번에 충분성을 갖추고 시작하는 것은 불가능하다. 현재 거론되고 있는 기본소득의 충분성은 각국의 GDP 규모 대비 25% 수준이다. 대한민국을 기준으로 했을 때 2020년을 기준으로 1인당 GDP는 \$ 31,489(World Bank Group, 2021)이며, 25% 수준으로 적용하면 \$ 7,872이다. 이는 연간 약 940만 원 정도이며, 이를 월 기준으로 바꾸면 약 78만 원이 된다. 이 금액을 지급하기 위해서는 연간 약 468조 원 규모의 예산이 필요하다. 이는 대한민국의 2021년 예산 규모 558조 원 중 83.8%에 해당하는 금액이다.⁶⁾

6) 대한민국 정책브리핑 홈페이지, 「2021년도 나라살림 예산개요」, 검색일(2021. 10. 09.), <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=39313>

예산 규모를 통해 확인했듯이 충분성을 달성하는 것은 현시점에서 불가능하다. 이와 같은 이유로 파레이스는 경천동지할 사건으로 단번에 모든 문제가 해결되리라 기대하지 말고 수천 번의 작은 기회를 이용해 단기적 목표를 달성하고, 이를 장기적 진보로 만들어가는 점진적 방법을 선호한다. 그 과정에서 유토피아적 기본소득은 나침반이 되어 사람들을 이끌 것이며, 그렇게 앞으로 나아가다 보면 어느 날 모든 사람이 든든한 사회적 안전망을 얻게 될 날이 올 것이라는 희망을 노래하기도 한다(파레이스·판데르보흐트, 2018: 562-563; 전강수, 2019: 202). 충분성의 측면에서도 기본소득론을 뒷받침할 지방자치단체의 역할은 중요하다. 오히려 지방자치단체의 협력을 얻고, 다양한 경험과 사례를 통해 사회적 합의에 이르는 길이 기본소득을 앞당기는 일일 것이며, 이와 같은 과정을 통해 중앙 정부 중심의 기본소득론도 힘을 받을 수 있다.

그러나 파레이스의 주장이 설득력을 얻기 위해서는 중간 다리가 필요하다. 본 연구에서는 그 중간 다리 역할을 공동자원론이 할 수 있다고 주장한다. 공동자원론이 가진 특징, 공동체와 연결되던 고리를 다시 새로운 공동체와 연결하고, 공동자원과 연결된 지점에 권리와 책무의 과정을 덧입힌다면 여기에서 나오는 수익 또한 공동체의 사회적 지분으로 활용하고, 일부는 시민들에게 배당으로 나눌 수 있다는 사회적 합의가 가능할 것이다. 이를 통해 조세 또한 또 다른 공동부이며, 분업에 의한 이익도 공동체에 속한 ‘모두’에게 나눌 수 있다는 논의를 펼칠 수 있을 것이다. 이처럼 공동자원론에 입각한 시민배당 논의는 조세론적 기본소득론이 나아가는 길 앞에서 사회적 합의를 앞당기는 데 기여할 수 있을 것이라 기대한다.

3. 공동자원론과 기본소득론의 관계

1) 공동자원의 논의와 기본소득의 관계

(1) 공동부와 공동자원

여기서 살펴볼 것은 2019년에 개정된 기본소득한국네트워크의 정관에 명시된 기본소득 정의이다. 개정된 정관에는 기본소득에 대해 “공동부⁷⁾에 대한 모든 사회구성원의 권리를 기초로 한 몫으로서 모두에게, 무조건적으로, 개별적으로, 정기적으로, 현금으로 지급되는 소득을 말한다.”라고 명시하고 있다. 그러나 ‘공동부’의 규정은 읽는 사람에 따라 다르게 해석될 수 있어 논란의 여지가 생긴다.

금민은 “무엇보다도 공동부를 무조건적·보편적·개별적으로 배당하여야만 할 정당성은 공동소유라는 특정한 소유 관계에서 비롯되는 것이 아니라, 각자의 몫은 각자의 성과에 따라 분배하고 모두의 몫은 모두에게 돌려야 한다는 정의의 기본 원칙에서 비롯된다.”(금민, 2020: 100)고 주장한다. 또한 “공동부 배당론의 관점에서 보자면, 무조건적이고 보편적인 공동부 배당은 공유지 용익권 개념에 내포되어 있지 않다. 공유지 용익권⁸⁾ 모델의 내적 분배원리는 공유자에 대한 평등한 분배일 수 없다.”(금민, 2020: 104)는 것이다.

그러나 이는 한쪽의 면만을 살피고 있는 것이다. 또한 공동부라고 할 때 그 대상이 명확히 규정되어 있지 않으며, 이 땅에서 생성된 부의 모든 것이 공동부라는 주장은 일견 타당할 수 있지만, 이를 기본소득으로 배당한다고 할 때 동의할 수 있는 사람들은 많지 않다. 이 논의는 사회적 기여와 개인의 기여를 구분할 수 없는 주장일 뿐이며, 오히려 이 용익권의 모델을 바탕으로 하는 공동자원론에 입각한 시민배당의 논의는 공동체의 회복과 지방자치단체가 맞고 있는 소멸의 위기 등 사회적 문제를 이겨낼 수 있는 대안이 될 수 있다.

이와 같은 기본소득론의 흐름은 “‘공동부’에 대한 모든 사회구성원의 권리에 기초한 몫”(BIKN, 2019)으로 ‘공동부(Commonwealth)’를 중앙 정부 차원에서 바라보고 있다. 금민(2021)은 공동부를 “사회가 생산한 부 중에서 성과의 원리에 따라 특정 주체의 몫으로 배타적으로 귀속시킬 수 없는 몫, 곧 모두의 몫”이며, “모두의 몫은 특정 주체의 성과로 귀속시킬 수 없기 때문에 개별적인 모든 사람

7) 금민(2020)은 공동부나 공유부라고 하지만 스스로 언급했듯이 공동소유된 것도 아니고 모든 사람에게 공통된 것도 아니기 때문에 이 글에서는 의미에 걸맞게 공동부를 사용한다.

8) 용익권[用益權]은 타인의 소유물을 그 본체를 변경하지 않고 일정기간 사용수익(使用收益)하는 물권이다. 사용수익권(使用收益權)을 발생케 하는 용익물권·임차권 등을 가리키는 말로도 쓰인다. [네이버 지식백과]용익권 (이병태, 2016. 『법률용어사전』.)

에게 조건 없이 평등하게 분배”되어야 한다는 것이다(금민, 2020; 금민 외, 2021: 35).

그러나 이는 공동부, 즉 공동자원이 가진 다양한 층위를 극복할 여지가 있다. 공동부 또는 공동자원은 소규모의 마을 단위에서도, 지방자치단체 단위에서도, 국가 단위에서도, 지구 단위에서도 논의될 수 있는 다층적 성격을 가진다. 기존의 공동자원 연구가 지나치게 소규모 공동체를 중심으로 진행된 측면이 있다면, 기본소득한국네트워크의 ‘공동부’ 논의는 공동자원의 다층적 성격을 반영하지 못하고 있다. 금민은 “자연적 공동부는 ‘모든 사람’ 각자에게 조건 없이 분배되어야 한다.”고 주장한다(금민 외, 2021: 37). 이때의 ‘모든’ 사람은 누구를 포함하고, 누구를 제외하는가?

(2) 조세를 기반으로 한 기본소득

기본소득론은 근로소득세나 국토보유세 등 조세 중심의 논의들이 주류를 이룬다. 대한민국에서는 지방자치단체에 조세권이 부여되지 않았기 때문에 조세 중심의 논의일 경우 지역에서 기본소득의 실현 가능성을 찾기 어렵다. 이러한 이유로 기본소득론이 다양한 층위에서 진행되지만, 각각의 지점에서 어떤 논의와 방향성을 가져야 하는지는 모호하다. 그리고 중앙의 국가 권력과 지방자치단체의 협력을 통한 역할 분담은 확인할 수 없다는 점이다. 여전히 지방자치단체에서 기본소득을 모색하는 일은 차별성을 두지 못하고 있다. 많은 지방자치단체에서 기본소득에 관심을 보이지만, 연구 성과는 미미하다.

파레이스와 판데르보흐트는(2018)는 기본소득의 재원으로 근로소득세를 주장한다. 국내의 대표적인 논의도 국토보유세와 시민소득세 또는 시민배당세, 탄소세 등의 조세다(강남훈, 2019ㄱ; 금민, 2020; 남기업 외, 2017). 강남훈은 기본소득의 재원으로 시민소득세, 국토보유세 등에 대해 논의한다. 시민소득세란 “가계귀속 소득에 대하여 단일한 비율로 과세되는 조세”로 이를 통해 시민배당을 해야한다는 것이다(강남훈, 2019ㄱ: 163). 이때의 소득은 가계에 귀속되는 모든 소득을 말한다. 가계소득에 대해 “소득 공제 없이 10%의 시민소득세를 부과”하여야 하며, “근로소득세 감면제도를 없애게 될 경우 60조 원 규모의 예산을 더 확보”할 수

있으며, 이를 통해 조세를 기반으로 한 기본소득이 가능하다는 것이다(강남훈, 2019: 164-165).

국내에서 공동부 기반의 기본소득을 논의할 때 조세 또한 공동부이기 때문에 기본소득은 정당하다는 주장을 하기도 한다(금민, 2020). 그렇다면 왜 조세가 공동부인가? 여전히 사람들은 이 연결 고리에 대해 의심을 거두지 못한다. 그렇다면, 이와 같은 논의가 신뢰를 얻는 방법은 무엇일까? 이때 필요한 것이 공동자원론이다. 파레이스는 기본소득이 타인의 노동 결실을 공유하는 것이 아니라고 주장한다. 이는 자연환경, 기술의 진보, 자본 축적 등의 원인으로 불평등해진 개인들의 삶에서 그 편익의 일부를 공정한 방법으로 나누는 것(파레이스, 2016: 12)이라고 주장한다. 공동부의 논의는 뒤에서 이어가도록 하겠다.

(3) 공동자원을 활용한 시민배당

미국 알래스카 주정부는 거주하는 시민 모두를 대상으로 공동자원인 원유 자원을 활용하여 현재까지 ‘알래스카 기금배당금’ 제도를 운용 중이다. 이것이 가능했던 이유는 공동자원을 활용한 시민배당이 재원 마련 측면에서 훨씬 큰 정당성을 가지기 때문이다. 하늘, 바다, 주파수, 토지, 빅데이터 등 우리 삶에 무의식적으로 주어진 모든 것이 공동자원이다.

천연 광물자원을 가진 몽골은 2000년대 초반 성장률이 GDP의 9%에 이르렀다. 2009년에는 인간개발기금이 신설되었으며, 핵심 내용은 범주형 아동 보조금에서 모든 시민에게 광물 재산의 몫을 부여하였다(Gentilini·Grosh·Yemtsov, 2020: 55). 이란은 2010년 12월부터 모든 자국민에게 약 45달러에 해당하는 현금을 지급하였다(타바타바이, 2012: 441). 이란의 현금 이전 프로그램은 그간 지급되던 연료 보조금 철회를 위한 자금 지원을 통해 무조건적 배당 프로그램으로의 전환이었다(타바타바이, 2012). 이 자금은 이란의 원유 수입에서 비롯된 것으로 일종의 공동자원에서 발생한 배당으로 볼 수 있다. 몽골과 이란의 자세한 내용은 다음 절에서 논의하겠다.

허버트 사이먼(Herbert Simon, 2000)의 “소득의 90%는 이전 세대에서 축적된 지식을 활용한 것”이며, “모든 소득에 대하여 90%의 세율로 적용”하는 게 정

당하다고 주장한다. 모든 소득에 대한 조세도 공동자원으로 보는 것이다. 그러나 이와 같은 인식은 현재 사회적으로 공감대를 형성하지 못하고 있다. 그래서 먼저 공동자원이라는 인식이 확보된 지하수, 환경, 토지, 풍력에너지 등에서 나오는 수익에서 시작하여 향후 사회적 간접자본, 화폐, 주파수, 빅데이터에 이르기까지 사회적 공동자본에서 나오는 수익으로 공동자원의 재원을 넓혀갈 필요가 있다(이재섭·최현, 2019).

이재섭과 최현(2019)에서는 제주의 공동자원인 지하수에서 나오는 자원과 환경보전기여금을 도입하게 되면 현재 경기도 청년기본소득 지급 수준의 청년배당을 실시할 수 있음을 논증하였다. 그 외 다양한 대형 개발의 수익금 중 일부는 공동자원을 통한 수익의 배분 차원에서 모든 시민에게 배당하여 지급할 수 있다는 점을 주장하였다.

2) 공동자원론을 활용한 국가 단위의 배당 사례

(1) 몽골의 자원배당

몽골은 천연자원으로 자원배당을 실시하였으며, 이는 자원의 수익으로 기본소득 형태의 배당 제도를 도입한 유일한 개발도상국이었다. 이 계획은 엇갈린 결과를 보여주었지만, 전반적으로 실패했고, 정책 디자인과 구현의 결함으로 인해 정치적 지속 가능성과 대중의 지지를 잃었다. 그러나 몽골의 교훈은 ‘자원 대 현금’이 자원의 저주를 피하기 위해 내세웠던 다른 정책 수단보다는 효과적일 수 있음을 보여준다(Yeung and Howes, 2015).

몽골은 2000년대 초반부터 광업 붐이 일었으며 2002년부터 2008년까지 성장률이 GDP의 9%에 이르렀다. 2008년 선거를 앞두고 정당들은 현금 이전 공약을 놓고 경쟁을 벌였다. 그리고 2009년 “지속 가능한 자원을 창출하고 성장시키며, 고르게 분배할 수 있는 인간개발기금(Yeung and Howes, 2015)”이 신설되었다. 핵심 요소는 기존의 범주형 아동 보조금 프로그램을 보편화하여 모든 시민에게 국가의 광물 재산의 몫에 대한 받을 권리를 부여하는 것이었다(Gentilini·Grosh·Yemtsov, 2020: 55).

최초의 보편적 현금 이전 예산은 3천 240억으로, 1년에 걸쳐 국민 1인당 \$ 89를 지급하였다. 이 금액은 알래스카주와 달리 기금에 축적된 실제 자원의 수입과 수익에 의하기보다는 선거 공약에 따른 즉흥적인 것이었고, 자원 수입과의 연계도 약했다. 어느 시점에서는 현금 이전이 광물 수입을 초과하여 인간개발기금(HDF)은 차입으로 보충해야 한다. 결국 구리 가격이 폭락하는 등의 어려움을 겪었다. 2010년 2월 국민 1인당 \$ 52의 배당을 처음 지출한 뒤 지급액이 감소해 향의가 빗발쳤다. 정부는 사회복지 서비스 대체 제공 협상을 시도하였으나 실패했고, 2010년 8월부터 12월까지 기금 내 실제 광업 수익이 연간 현금 이전 지출의 절반에 불과했다. 2011년 1월부터 2012년 6월까지 1인당 월 \$ 145의 배당이 계속 지급되었는데, 정부는 광업 수입 부족분을 메우기 위해 차입금에 지속적으로 의존하였다(Yeung and Howes, 2015).

몽골의 자원배당, 즉 현금 이전 프로그램은 빈곤과 불평등에는 긍정적인 영향을 미쳤다. 하지만 몽골의 거시 경제에는 부정적 효과를 가져왔고, 자원의 현금화라는 시도는 대중의 지지를 잃게 되었다. 그렇다면 왜 직접적인 자원배당이 정치적 지지를 잃게 되었을까? 몽골은 자원배당으로 빈곤을 3분의 1까지 줄이고, 불평등을 13%까지 낮췄으며, 개발도상국 중 가장 높은 재정 수준을 제공했으나 이 계획은 궁극적으로 감당할 수 없는 엄청난 부담이었다. 공공외채는 2010년 국내총생산(GDP)의 31%에서 2012년 48%로 급증했다. 비록 검증되지 않은 채로 남아있기는 하지만 현금 이전은 인플레이션에 기여했을 수도 있다. 이 프로그램은 빠르게 대중과 정치적 지지를 잃었고, 2012년 6월에 기존의 아동 대상 현금 이전으로 대체되었다. 인간개발기금은 저축과 투자에만 초점을 맞춘 새로운 국부펀드로 대체되었다(Gentilini·Grosh·Yemtsov, 2020: 55).

(2) 이란의 현금 이전 프로그램

이란에서는 기본소득 개념이 잘 알려지지 않았으며, 공공 담론에서도 찾아볼 수 없었다. 이란 정부의 정책 목표는 기본소득의 도입이 아니었다. 이란은 대표적인 산유국으로 원유 수출의 막대한 수익금을 보조금 정책으로 충당했다. 이는 단순히 원유로 발생하는 에너지의 항목들을 넘어서서 전기와 수도, 대중교통, 빵

등 다양하게 분포되었다. 이러한 국내시장의 낮은 연료 가격정책은 과소비와 비효율적 생산, 낭비, 오염, 주변국으로의 밀수 등으로 이어졌으며, 보조금에 의한 부의 불공평한 재분배를 낳았다. 이란 정부는 보조금 정책을 개혁을 위한 방편으로 저렴한 연료 가격을 포기하고 원유로 인해 발생하는 수익을 국민에게 현금으로 이전하는 방식을 도입하게 된다(타바타바이, 2012: 441-445).

2010년 12월부터 이란 내에 거주하는 모든 시민에게 45만 5,000리알(약 45달러)에 해당하는 현금이 정부로부터 지급되었다(타바타바이, 2012: 441). 이란은 현금 이전 프로그램(The Islamic Republic of Iran's Compensatory Cash Transfer Program)으로 2011년부터 연료 보조금 철회를 위한 자금을 지원받아 무조건적인 배당 프로그램으로 전환하였다(타바타바이, 2012). 공식 통계에 따르면 연료 보조금으로 발생한 추가금이 연간 약 1,000억-1,200억 달러인데, 이 금액의 70%가 대도시에 거주하는 인구 30%에게 편중된 것으로 나타났다(타바타바이, 2012: 443).

2008년 이란 정부는 에너지와 식량 보조금에 대한 일련의 전면적인 개혁을 발표했다. 그러나 보조금 철회에 대한 대중의 반대가 커졌고, 정부는 목표 계획을 포기하였다. 대신 일률적인 보편적 현금 이체로 대체되었다. 2010년 1월, 의회는 보조금 개혁안을 승인하고 금액 인상을 앞두고 변경 사항을 알렸으며, 은행 인프라를 마련하고 보편적인 계좌 접근을 보장하고, 인플레이션을 줄이기 위한 준비를 시작했다(Gentilini·Grosh·Yemtsov, 2020).

2010년 12월 19일, 보편적인 현금 이전이 각 가정 세대주 은행 계좌에 입금되었다. 동시에 국내 에너지와 농업 가격이 최대 20배까지 올랐다(Gentilini·Grosh·Yemtsov, 2020). 현금 이전 프로그램에 등록된 가구 수는 80%에서 96%로 빠르게 상승했다. 정부는 부유층을 배제하기 위해 노력했지만, 지급 범위는 92%에 육박했다. 월 현금 이전은 1인당 국민소득의 29%로, 보조금 개혁법에 상정된 금액의 거의 3배에 달했다. 이란의 현금 이전 프로그램은 GDP의 거의 3%를 흡수하였다.

보조금 개혁과 제재의 결합은 2018년까지 이전 투자의 구매력을 원래 가치의 3분의 2로 잠식하는 물가상승률을 촉발시켰다. 그럼에도 불구하고 이 프로그램은 긍정적인 결과를 가져왔다. 경험적 연구는 부정적 노동력 공급 효과를 발견하지

못했으나, 청년들의 경우 조금 덜(대부분 고등교육에 등록하고 있었기 때문) 일했으며, 서비스 노동자들은 조금 더 많이(36분/주) 일하게 되었다(Gentilini·Grosh·Yemtsov, 2020). 이는 현금 이전을 통해 학생들이 학업에 전념할 수 있는 상황을 만들어 준 것으로 해석할 수 있다.

이란의 현금 이전 총액은 알래스카주의 PFD보다 몇 배 더 많고, 수혜자의 수도 100배에 이른다. 자녀는 성인과 동일한 금액을 받을 수 있었으며, 현금이 기존 혜택을 대체하지도 않았다(Tabatabai, 2011). 파레이스는 이란의 방식이 알래스카 주정부와 달리 현재에 부과된 세금으로 자금을 조달하는 것으로 이해한다. 이란의 계획은 환경적인 측면에서 책임감 있는 방식으로 석유의 소비 가격을 책정하고 사회적으로 책임감 있는 방식으로 사람들의 생활 수준에 미치는 영향을 완충하고자 하는 나라들에서 활용할 수 있다고 논평한다(Parijs, 2010: 3-4).

이란의 현금 이전 프로그램은 다른 나라의 기본소득 도입의 이유와는 달리 정치 및 경제적 재분배 전략의 일환으로 시작되었다(카푸토 외, 2018). 이는 공동자원의 불공정한 분배에 대한 시정을 시도하기 위한 것이었다(Tabatabai, 2011). 원유로 만든 부의 잘못된 운영에 대한 인식이 퍼졌고, 강력한 경제적 기반과 부의 공평한 분배의 기틀 마련을 위해 새로운 관리 방식에 대한 제안이 나타났다. 이 중 하나가 공동자원의 수익을 현금으로 모든 국민에게 분배하는 방식이었다. 이란의 현금 이전 프로그램은 지원 범위에 대한 문제, 지원 금액에 대한 문제, 정치적 갈등과 급격한 인플레이션에 대한 염려 등이 있었다. 그러나 경제개혁의 주요 목표는 상품과 서비스의 과소비, 특히 연료의 과소비를 막기 위한 것이었으며, 소득 불평등을 해소하는 것이었다(타바타바이, 2012).

(3) 시사점과 한계

몽골의 자원배당은 선거를 앞두고 포퓰리즘에 입각한 경쟁이 ‘인간개발기금’이라는 예산 한도를 넘어섰고, 효율적인 운영에 실패하였다. 무엇보다 공동자원을 활용한 시민배당 도입의 정당성 논의를 건너뛴 채 진행되었으며, 지나친 여러 정당 간의 공약 남발로 정치적 실현은 가져 왔으나, 정책의 지속가능성을 보장하지 못하였다. 이후 시민의 지지도, 정책의 지속가능성도 유지되지 못한 채 평범한

국부펀드로 전락하였다.

이란의 현금 이전이라는 기본소득 유형은 더욱 큰 국가적 이슈, 즉 석유를 비롯한 자원에 대한 장기간의 관리 미숙 문제를 해결하고자 하는 목적에서 시작되었다. 그리고 경제개혁의 주요 목표였던 상품과 서비스의 과소비는 억제되었다. 특히 과소비되던 연료가 휘발유 일일 소비량 기준 9% 줄어들었으며, 전기소비량도 그 전년도에 비해 10% 상승했던 것과 대조적으로 8% 감소하였다. 그 외 가스, 제빵용 밀가루 등의 소비도 상당히 줄어들었다. 이는 전환적 효과로 정부의 기대치를 달성했다고 볼 수 있다.

그러나 소비율의 하락은 생산 부문에도 영향을 미쳤으며, 전통 빵집의 30%가 영업 중단을 고려했고, 낙농업계도 비슷한 문제에 직면했다. 이와 같은 경제적 변화는 보조금 지급에 대한 우려로 논란은 퍼져갔다(타바타바이, 2012: 453-454). 문제는 이란의 공공기관에서 설문 조사를 한 결과 응답자의 62%가 지원금을 받고, 소비를 줄였음에도 인플레이션으로 인한 가격 급등으로 지원금으로는 추가 지출을 충당할 수 없다고 밝혔다(타바타바이, 2012: 455).

이란의 정책 재원은 국가의 예산 또는 공동자원의 수익금이 아닌 재분배 가능한 현존하는 가정의 소득을 이용하였다. 이란의 현금 이전 도입 이후 IMF와 세계은행은 호의적인 반응을 보였으며, 지니계수가 하락하여 소득분배지수는 좋아졌고, 빈곤을 감소시켰으며, 지역 간 소득 차이도 줄었다(카푸토 외, 2018). 그러나 Murphy는 이란 정부가 보조금이 고용을 저해한다고 믿게 되었으며, 언론에서 이와 같은 주장이 제기되었다는 사실을 거론한다. 결국, 이란 의회는 현금 이전 프로그램의 철회를 촉구했다.⁹⁾ 논쟁 끝에 2016년에 현금 보조금이 종료되었다. 그러나 이란의 현금 이전 프로그램과 관련된 연구 결과는 노동과 고용에 어떠한 영향도 미치지 않았음을 보여준다(Murphy, 2017).

그럼에도 불구하고 이와 같은 이란의 현금 이전 프로그램은 가장 중요한 “천연 자원에 대한 장기간에 걸친 관리 미숙의 문제를 수정하려는 목적”으로 수행된 것이다(타바타바이, 2012: 463). 정책의 목적은 기본소득의 실현이 아니었다. 국가적 이슈를 해결하고자 도움이 되는 수단으로 현금 이전을 선택하였고, 이를 실현한 사례로 봐야 한다는 것이다(타바타바이, 2012: 464). 이는 양단의 논의를 가능

9) Tehran Times, 2016년 4월 19일 참조, <https://www.tehrantimes.com/> (검색일: 2020. 8. 27.).

케 한다. 기본소득이 목적이 아니더라도 이를 통해 하나의 정책을 실현할 수 있음을 이란의 사례를 통해 확인할 수 있었고, 기본소득을 실현하는 것도 다양한 목표가 조성될 수 있음을 보여주었다.

이란의 사례는 재원의 특별함에도 주목할 수 있다. 새로운 재원을 만들어 내거나, 조세를 통해 실시한 것이 아닌, 기존에 지급되었던 보조금의 사용 형태 변경을 통해 새로운 정책을 제시한 것이다. 이는 기존 재원에 대한 구조조정이 필요할 때 고민해 볼 수 있는 방식인 것은 분명하다. 그러나 이를 실시할 수 있는 여건이 되는 국가나 지방자치단체는 많지 않다. 문제는 결국 재원이며, 국가나 지방자치단체가 어떤 재원을 토대로 새로운 정책을 디자인할 수 있느냐에 있다.

몽골과 이란의 사례는 비록 국가 단위에서 모두의 공동자원에 입각한 시민배당을 실시한다고 하더라도 그 정당성을 입증하거나 사회적 합의를 이루지 못했을 경우, 정책이 지속될 수 없음을 보여준다. 몽골의 사례는 준비되지 않은 예산과 정책을 정치적 목적으로 실현하는 과정에서 국가의 부채를 증감시켰다. 이란의 사례는 공동자원 관리의 문제점을 수정하기 위한 정책 수단으로 보조금 지급 예산 중 일부를 시민에게 배당하였다. 몽골과 이란의 사례 모두 별도의 정치의도가 있었고, 이는 기본소득이 실현하고자 하는 궁극적 목적과는 거리가 먼 것이다.

4. 공동자원론에 입각한 시민배당

반스는 “공동자원¹⁰⁾에서 배당하면 중산층의 쇠퇴를 막을 수 있으며, 자본주의가 자연자원을 남용하는 속도를 늦추고, 부채를 지지 않고도 구매력을 높여 경제를 원활하게 만들 것”이라고 주장했다(반스, 2016: 21). 금민(2020)은 “공동부배당의 핵심은 자연이나 공동의 유산을 원천으로 하는 부는 사회 성원 모두의 공동부이며 따라서 노동자만이 아니라 모든 사회 성원들에게 평등하게 분배되어

10) 이 책의 역자인 위대선은 ‘Commons’를 ‘공유재’로 옮겼지만 부적절한 번역으로 보여 이 글에서는 ‘공동자원’으로 옮겼다.

야 한다고 주장”한다(금민, 2020: 120).

강남훈(2019)은 로이드 샐플리(Lloyd Shapley)가 제안한 원칙을 통해 “시장에서 데이터 제공자에게는 아무런 가치도 분배되지 않고 인공지능의 가치 전부를 플랫폼 기업이 독차지”하게 되는 문제를 비판하였으며, “샐플리 가치 개념을 활용하여 사이먼이 말한 90%보다는 적지만 인공지능 가치의 50%가 우리의 몫”임을 주장하였다. 그는 “인공지능의 수입에 50%의 세금을 물려 모든 사람에게 균등하게 나누어 가지면 공정한 분배”가 이루어지며, “토지와 같은 순수한 지대라면 지대 전체를 균등하게 분배하는 것이 공정한 분배”라고 주장하고 있다(강남훈, 2019ㄱ: 147-155).

금민(2020)은 자산 및 소득 불평등의 심화에 큰 문제가 있으며, 기본소득은 “공동부의 분배 정의를 실현”하며, 국가가 제공하는 공공서비스를 대체하는 것이 아니라고 밝힌다. 공동부에 대한 무조건적, 보편적, 개별적 배당으로써의 ‘노동은 신성하다’가 아니라, ‘인간은 존엄하다’라는 관점에서 기본소득을 주장하고 있다(금민, 2020: 101). 그러나 ‘공동부’는 공동자원을 공동체가 소유했다고 해서 그 권리가 부여되는 것도 아니며, 무조건적으로 부여되는 모두의 몫도 아니다.

제주시 조천읍 선홍1리의 사례를 통해 공동자원은 소유하지 않았지만, 이를 효율적으로 관리하여 수익을 얻는 사례를 확인할 수 있다(최현, 2017ㄱ). 비록 공동체의 개인에게 수익을 배당하지 않지만 중요한 것은 소유권이 아니다. 공동자원의 관리를 위해 공동체와 공동체에 속한 성원들이 무엇을 했는지를 살펴보아야 한다. 그리고 공동자원을 활용한 수익이 ‘공동부’라고 할 때, ‘공동’에 포함될 사람들이 누구인지에 대해 논의해야 한다. ‘모두’에게 분배될 무조건적인 몫이라고 할 때, 그 ‘모두’에 포함될 조건에 대한 논의가 필요하다.

그렇다면 공동자원론에 입각한 시민배당의 정당성은 무엇인가? 이는 공동자원이 속해 있는 지역에 살고 있다는 이유만은 아니다. 공동자원은 자원을 보호하고 이용하는 공동체를 전제로 한다. 이는 공동자원의 보호에 부담을 지는 사람들만이 이용할 수 있는 권리를 지닌다는 의미이며, 공동관리집단(common pool)에 속하는 사람들이 자원을 보호하고, 이용 규칙을 만들고, 이를 지킴으로써 공동자원과 공동체의 지속가능성을 확보하기 위해 노력하는 것을 의미한다(최현 외, 2016ㄱ: 36; 이재섭·최현, 2019).

공동자원은 공동체의 구성원들에게 권리만을 부여하지 않는다. 대표적인 공동자원인 지하수의 경우 수질을 보호·유지하기 위해서는 상층의 토지 개발에 제한을 가한다. 국립공원으로 지정된 공동자원의 경우 이를 유지하기 위해서는 개발에 제한을 받는 등 재산상의 불이익과 삶의 불편함을 감수해야 한다. 바람을 이용할 수 있는 권리도 마찬가지다. 이는 단순히 혜택만을 취하는 것이 아니라 바람으로 인한 피해도 감수해야 된다. 결국, 공동관리집단에 속하는 사람들에게 공동자원의 권리가 주어진 것은 그들이 공동자원의 관리에 힘쓰기 때문이기도 하지만, 자원으로 인한 피해도 감내하기 때문이다(이재섭·최현, 2019).

다음 장에서는 기본소득 연구 모색 및 실시 사례로 미국 알래스카 주정부의 기금배당금 및 국내의 지방자치단체들의 기본소득 모색과 경기도 청년기본소득 연구 등을 검토해 보고자 한다. 이를 통해 조세론적 기본소득론의 한계를 넘어설 수 있는 공동자원론에 입각한 시민배당의 가능성을 제시해 보고자 한다.

Ⅲ. 기본소득 모색과 실시 사례

1. 기본소득 모색의 배경

국내의 지방자치단체들은 왜 기본소득을 모색하는가? 기본소득 논의의 배경은 무엇이고, 어떻게 연구하고 있는가? 이 장에서는 현시점에서 지방자치단체의 기본소득, 즉 시민배당 연구의 동향과 한계를 살펴보고 비판적 분석을 통해 대안을 제시해 보고자 한다. 현재 지방자치단체들은 많은 문제 상황에 놓여 있다. 인구 감소와 저출생, 초고령화로 인한 지역의 소멸 위기를 경험하고 있다.

지역의 일자리 부족으로 청년 인구는 대도시로 유출되고 지역공동체는 와해되는 상황에 이르기도 하였다. 지역의 공동자원에 대한 개발과 보존의 문제는 여전히 갈등 상황으로 지역 사회를 위협하고 있다. 이와 같은 논의를 통해 지방자치단체에서 왜 공동자원론에 입각한 시민배당 논의가 필요한가에 대해 살펴보고자 한다. 이는 시민배당에서 정당성이 입증된다면 중앙 정부의 기본소득 논의에도 정당성을 제공할 수 있으며, 기본소득의 충분성을 보완할 수도 있다.

그렇다면 왜 공동자원론에 입각한 시민배당인가? 이를 능력주의(메리토크라시)의 허구를 통해 입증해보려 한다. 사실 우리가 얻는 이익 중에서는 개인의 노력보다는 공동의 노력을 통해서 성취된 부분이 더 크다. 그러나 대선 국면에서의 기본소득에 대한 비판은 여전히 포퓰리즘 또는 공산주의로 매도되기도 한다. 사람들은 본인의 경험을 통해 확인하지 않으면 국가 단위의 기본소득으로 넘어가는 것은 큰 난관에 놓이게 될 것이다. 그리고 현시점의 기본소득 논의에서는 중간 지점이 결여되었다. 그렇다면 중간 지점을 어떻게 설정할 수 있는가?

Ⅲ장에서는 대표적인 기본소득 실시 사례인 미국 알래스카 주정부의 기금배당금 정책을 분석하였다. 정책의 도입 배경 및 과정, 정책의 효과와 한계, 비판점 등을 토대로 지방자치단체에서 공동자원론에 입각한 시민배당의 정치적 실현 가능성을 높이고, 정책을 모색할 때 가져야 할 시사점을 제시해 보고자 한다. 또한,

국내의 사례로 경기도와 서울특별시, 부산광역시 등을 비롯한 대한민국 지방자치단체에서 진행한 기본소득을 모색한 연구와 경기도의 청년기본소득 관련 연구를 분석하고 가능성과 한계, 시사점을 도출해보겠다.

2. 해외 시민배당 사례: 알래스카 주정부 영구기금배당금

1) 배경

알래스카주는 19세기 말 골드러시와 대량의 천연자원이 발견되면서 외지인들의 유입으로 일시적 붐이 조성되고, 다시 경기가 침체되는 순환을 반복하여 경험하였다. 이러한 경험으로 알래스카의 시민들은 천연자원을 기반으로 한 경제는 안정성이 떨어지고, 사업의 수익 또한 원주민이 아닌 외지인에게 돌아가는 문제점을 인식하게 되었다. 1956년에 이르러 알래스카주 의회는 알래스카주 경제의 문제점을 극복하고자 천연자원을 통한 수익이 알래스카 시민들에게 돌아갈 수 있도록 주 헌법을 개정하였다.¹¹⁾

알래스카는 천연자원이 풍부하게 공급되었으며, 이러한 자원들은 오랜 역사에 걸쳐 많은 수익을 공급하였다. 알래스카주는 1967년 노스 슬로프에서 거대한 프루도 베이 유전이 발견되면서 지역 경제에 커다란 변화가 일어났다. 1969년 노스 슬로프 프루도 베이 지역 석유 시추 권리가 경매를 통해 9억 달러에 낙찰되었다. 당시 연간 1억 1,200만 달러 수준이던 주 예산의 8배를 상회하는 수준이었다. 이 수익의 용도를 두고 알래스카주 내에서 많은 논란이 일어났다. 당시 부족했던 사회 기반시설과 인프라 확장에 사용하자는 주장과 금액의 일부 혹은 전부를 절약해야 한다는 주장이 있었다. 궁극적으로 수익금은 알래스카주 전체의 사회 기반 시설과 사회 프로그램을 지원하는 데 사용되었다(Widerquist & Howard, 2012).

11) 알래스카주 헌법 8조 2항 “알래스카주 의회는 알래스카 시민 최대다수의 최대행복을 위해 주 영토 및 영해에 매장된 천연자원의 이용, 개발, 보존에 책임을 진다.”

1974년에 Trans Alaska Pipeline의 건설이 완료됨에 따라, 알래스카 시민들은 미래를 바라보며 예상되는 광물 로열티를 가장 잘 활용할 수 있는 방법에 대해 숙고하게 되었다. 의사결정자들은 영구적인 소득을 창출하기 위해 수입 일부를 영구기금으로 운영하는 것을 지지했다. 그러나 알래스카 헌법은 전용 기금을 허용하지 않았기 때문에 이러한 석유 수입을 영구기금으로 운영하기 위해서는 다시 헌법을 개정해야 했다. 기금 설립의 규정을 헌법에 넣은 것은 입법부가 기금을 주민 투표 없이 독단적으로 쓰지 않도록 방어하는 데 도움이 되었다. 헌법 수정안은 알래스카 시민 과반수의 찬성을 요구한다. 1976년에 개정안이 상정되었으며, 영구기금을 제정하는 헌법 수정안은 통과되었다(Widerquist & Howard, 2012; PFD Homepage).

노스 슬로프 프루도 베이 석유 개발권을 따낸 BP(British Petroleum)사는 1977년 석유 시추로 첫 수익을 창출했으며, 같은 해 알래스카 주정부는 첫 수익금으로 73만 4천 달러의 석유 전용 수입 예치금을 받았다. 투자는 전적으로 채권으로 구성되었으며, 입법부는 영구기금을 투자 기금으로 관리해야 하는지, 경제 개발 은행으로 관리해야 하는지에 대해 4년 동안 공개 토론을 벌였다. 당시 제이 해먼드(Jay Hammond: 1922-2005) 주지사는 1980년 투자 관리를 목적으로 Alaska Permanent Fund Corporation(이하 APFC)을 만드는 법안에 서명했다. 그해 입법부는 제1차 영구기금배당제도를 승인했고, 2년 뒤 1차 배당금 1,000달러의 수표가 배부되었다(APFC Homepage; Widerquist, 2013).

1976년부터 1980년까지 알래스카주 자산 평가 작업이 진행되었으며, 1980년에는 알래스카 영구기금법이 제정·공포되었다. 1970년에서 1980년 사이에 알래스카의 인구는 30만 명에서 40만 2천 명으로 증가하였으며, 고용은 13만 3000 명에서 21만 1000 명으로 증가하였다. 총 개인 소득은 49억 달러에서 87억 달러로 증가하였고, 주 예산은 2억 6200만 달러에서 22억 달러로 증가하였다(Marks, 2017).

영구기금은 1974년부터 1982년까지 알래스카 주지사를 지낸 공화당 출신의 해먼드에 의해 최초로 주창되었다. 1970년대 중반 북미 최대 규모를 자랑하는 프루도 베이 유전을 알래스카 시민들의 공동자원으로 삼아 소유권을 확보하였다. 이후, 석유 채취를 통해 발생한 엄청난 부가 현세대의 알래스카 시민들에게만 혜택을 주고 고갈될 것을 염려하게 되었다. 기금배당금은 석유 수입의 일부를 투자하

는 펀드를 조성해 매년 알래스카 시민들에게 배당금을 지급할 아이디어에서 시작되었다. “이 배당금 개념은 알래스카 천연자원의 주인이 주정부가 아니라 알래스카 시민들 자신이라고 명시한 주 헌법에 기반을 둔 것”이며,¹²⁾ 다수의 희생을 감수하고 선호되는 소수에게 선택적으로 혜택을 주는 ‘자원의 저주’라는 관행을 대부분 피할 수 있다고 주장하였다(Hammond, 1996; 2012; 파레이스·판데르보흐트, 2018).

년도	주요 내용
1956	버려진 토지와 천연자원이 공동자원임을 인정하는 주 헌법 비준
1959	미국 연방의 49번째 주로 공식 편입
1967	North Slope Prudhoe Bay 유전 발견
1976	영구기금을 설치하기 위한 헌법 개정안 통과 (알래스카 헌법 제9조 제15항) 영구기금 설치
1977	영구기금으로 총 73만 4천 달러의 석유 전용 수입 예치금을 받음
1980	최초의 영구배당기금 법률 제정 알래스카주 의회는 영구기금 투자 관리를 위해 Alaska Permanent Fund Corporation 설립하고 개인 소득세 폐지
1982	1980년 제정된 법률 위헌 판결(대법원), 첫 번째 배당금 1,000달러 지급
1989	주 의회는 거주 기간을 6개월에서 24개월로 변경 중범죄자의 배당 자격 박탈
1990	상급법원은 24개월 거주 요건을 위헌으로 판결하고 12개월로 변경
1996	2건의 전과가 있는 경범죄자의 배당 자격 박탈
2001	알래스카 대법원은 알래스카에 남으려는 의도를 가진 이민자 외국인이 배당금을 받을 자격이 있다고 판결
2007	알래스카 시민 2/3 이상이 온라인으로 기금배당금 신청
2008	배당금에 1회 자원 리베이트 추가. 높은 에너지 비용에 대응하여 지급 시기가 9월로 앞당겨짐.

[표Ⅲ-1] 미국 알래스카 주정부 영구배당기금 연대기

(출처: Official Alaska State Website; Widerquist & Howard, 2012).

12) Alaska Constitution Article IX, Section 15, Section 15. Alaska Permanent Fund. 알래스카 헌법 제9조 제15항 15절. 알래스카 영구기금 - 알래스카주에서 발생한 모든 천연자원 임대료, 로열티, 로열티 판매수익금, 미 연방정부 천연자원 세입분배금 및 보너스의 최대 25%를 영구기금에 적립한다. 영구기금의 원금은 법률에 의해 영구기금 투자 대상으로 분류된 수익 창출 투자에만 이용되며 영구기금의 모든 수익금은 법에 의해 따로 쓰임새가 있지 않는 한 주 예산에 적립된다.

해먼드 주지사가 영구기금을 만든 이유는 기금배당금을 통해 정치인들이 석유 자원을 통해 발생하는 기금에 영향을 주지 못하도록 하는 전투적인 배당금 수령자 고리를 만들어 보호하고자 했다. 또한, 그는 유한한 기간에만 원유를 퍼내는 유정을 지속 가능한 수익 모델로 만들고 싶었다. 해먼드는 모든 알래스카 사람들에게 건강한 자원 개발을 지원하고 건강하지 못한 일에 저항할 수 있는 주인의식을 심어주고 싶어 했다. 그러한 발전이 건강한지를 판단하기 위해 충족되어야 할 4가지 기준은 ‘환경적으로 수용 가능한가?’, ‘대다수의 알래스카 시민들이 원하는가?’, ‘나름의 대가를 치를 수 있는가?’, 시민들에게 최대한의 혜택을 제공한다는 ‘헌법에 부합하는가?’ 였다(Hammond, 1996; 2012).

초기 “알래스카 주식회사”로 알려진 계획은 성인인 알래스카주 시민에게 1년에 1주씩 총 25주까지 주식을 배분하는 것이었다. 주당 50달러의 현금 배분은 매년 추가 주식을 받을 모든 주주에게 제공될 예정이었다. 따라서 거주 기간이 더 긴 사람들은 더 많은 분배를 받을 수 있었다. 거주 기간 보상은 인구의 유출을 감소시켜서 알래스카 인구의 안정성을 높이기 위해 고안되었다. 그 계획은 입법부를 통과했지만, 주내 거주 기간에 따라 다른 수의 주식을 분배했기 때문에 미국 헌법의 동등한 대우조항에 부합하지 않아 위헌 결정이 내려졌다. 1982년 입법부는 알래스카 주민의 연령에 상관없이 영구기금의 적정 수입 중 동일한 금액을 지급하는 안을 신속히 통과시켰다. 그 이후로 주 정부는 매년 배당금을 지급해왔다 (Goldsmith, 2010).

알래스카 노스 슬로프 석유 생산량은 1988년에 하루 약 200만 배럴로 정점을 찍었다. 그 이후로 생산량은 서서히 감소하고 있다. 동시에 유가는 생산 감소에 따른 주 세입 감소를 상쇄하기 위해 서서히 상승하고 있었다. 석유와 관련된 주 수입은 90%에 가까웠다. 유가는 2008년부터 가파른 상승세를 보였으나, 2014년부터는 가파른 하락세를 보이기 시작했다. 유가가 배럴당 45달러였던 2005년과 배럴당 113달러였던 2013년 사이에 석유를 통한 수입은 28억 달러에서 89억 달러로 늘었다. 이에 2005년과 2013년 사이에 알래스카주 예산은 26억 달러에서 78억 달러로 증가했다(Marks, 2017). 2019년 4월 기준 알래스카주 영구기금은 650억 달러에 달할 정도로 성장했다(Guettabi, 2019). 그러나 2020년 코로나19와 유가 하락으로 알래스카는 커다란 위기 상황에 직면해 있다.

2) 영구기금과 기금배당금 체계

알래스카 기금배당금은 기본소득지구네트워크(BIEN)의 정의 중 보편성, 무조건성, 개인에게 지급, 정기성, 현금 지원 등에 부합한다. 그러나 지급액 규모가 해마다 변동되고, 충분성을 갖추고 있지 않다는 한계를 가진다. 주 정부는 1976년 석유 생산이 시작되면서 영구기금을 설립했다. 펀드 잔액은 장기 수익률을 극대화하기 위해 자산 포트폴리오에 투자된다(Goldsmith, 2010). 알래스카의 모델은 영구기금의 수익금 중 일부를 기금배당금의 재원으로 조달한다. 알래스카주 기금배당금은 사실상 공동자원을 재원으로 하는 시민배당이다. 이는 세계에서 현재 시행되고 있는 유일한 기본소득 버전이다(Widerquist & Howard, 2012: 8-9).

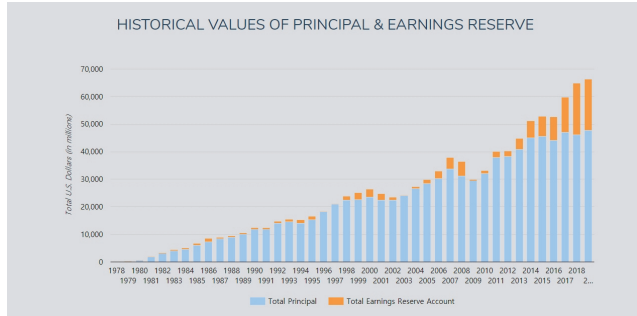
영구기금의 원금 및 수익을 살펴보면, 1980년에 관련 법 제정 후 석유 판매 수익의 25%를 세금으로 걷어 적립하였다. 이후 여러 수익보장 상품에 투자하는 방식으로 운영이 된다. 원금의 구성은 헌법에 의해 보장되는 석유 판매 수익의 25%와 주 의회의 결정에 따라 추가적으로 적립되는 금액, 투자를 통해 얻은 수익에서 기금배당금과 인플레이션 방어금을 제외한 나머지 금액이다. 이 중 수익의 활용은 알래스카 시민에게 배당되는 기금배당금과 인플레이션으로 원금 가치 하락에 대비한 금액, APFC 운영비, 이외의 금액은 원금에 재적립되어 투자에 활용된다(APFC, 2020).

영구기금의 투자 내용을 살펴보면, APFC의 이사회에서 연이율 5%를 보장하는 수준에서 투자를 하고 있다. 투자 비율은 주식 38%, 채권 22%, 부동산 12%, 사모펀드 6%, 절대 수익형 펀드 6%, 인프라 3%, 현금 2%, 기타 11%이다. 기금배당금은 영구기금 제정 이후 1982년부터 매년 알래스카주 시민들에게 배당하는 금액이다. 기금배당금 액수는 여러 요인에 의해 결정되며 과거 5년간 공시된 총이자수익을 합한 후 그 총합의 21%를 배당 대상자의 2배수로 나눈 결과값을 배당한다(APFC, 2020).

APFC는 1980년 주의회에 의해 창설되어 현재 주도인 주노(Juneau)시에 위치한다. 6명의 이사로 이루어진 이사회가 운영한다. 임기 4년의 금융 투자 전문가 4명과 주지사에 의해 임명된 주지사 내각 인사 1명, 그리고 주 재무부 장관으로

구성된다. 이사회에서 임명하는 이사와 행정 기구를 통해 회사 업무를 진행한다. 영구기금의 규모를 살펴보면 1977년 첫 석유 판매수익금을 통해 얻은 73만 4천 달러를 기반으로 하여 기금이 조

성되었다. 이후 해마다 적립과 투자를 반복하며 이 액수는 지속적으로 증가하고 있다. 1989년에 총 100억 달러를 넘었으며, 1997



년에 200억 달러, 2005년 300억 달러, 2011년 400억 달러, 2014년 [그림Ⅲ-7] 영구기금의 원금 및 수익 규모(출처: 500억 달러, 2018년에 600억 달 APFC Homepage, 2020.)

러를 넘었고, 2020년 6월 기준 647억 달러로 한화 기준 77조 6,400억 원에 이르는 규모이다(APFC, 2020).

오늘날 기금배당금은 알래스카주에서 가장 오래 지속된 정책 중 하나다. 시간이 흐르면서 시민들은 기금배당금이 일시적인 현금 분배에서 개인적이고 영구적인 특권으로 발전(Goldsmith, 2010)해 왔다고 여긴다. 알래스카 주정부의 기금배당금 대상은 연령, 소득, 가구 구성원에 상관없이 해당 연도의 전년도에 알래스카주에 1년 이상 거주한 사람 중에서 신청한 날로부터 알래스카 지역에 계속 거주할 의사를 나타내는 모든 이들에게 지급된다. 중범죄로 인해 유죄 판결을 받거나, 경범죄로 유죄 판결을 받아 2회 이상 수감 된 사람들은 배당에서 제외된다. 부모들은 자녀들을 위한 배당을 받는다. 매년 크리스마스 쇼핑 시즌이 시작되기 직전에 약 60만 건의 배당 수표가 주 거주자의 약 95%에게 분배되지만, 2020년은 코로나19의 여파로 7월에 지급되었다. 2019년 배당 기준으로 39회째 시민배당을 진행하였으며, 평균 1,184.55 달러, 총 45,012 달러의 금액이 배당되었다(APFC Homepage, 2020).

연도	금액(US\$)	배당 인구	연도	금액(US\$)	배당 인구
1982년	\$1,000.00	464,300명	2001년	\$1,850.28	632,241명
1983년	\$386.15	499,100명	2002년	\$1,540.26	640,544명
1984년	\$331.29	524,000명	2003년	\$1,107.56	647,747명
1985년	\$404.00	543,900명	2004년	\$919.84	656,834명
1986년	\$556.26	550,700명	2005년	\$845.76	663,253명
1987년	\$708.19	541,300명	2006년	\$1,106.96	670,053명
1988년	\$826.93	535,000명	2007년	\$1,654.00	628,895명
1989년	\$873.16	538,900명	2008년	\$3,269.00	641,291명
1990년	\$952.63	553,171명	2009년	\$1,305.00	654,462명
1991년	\$931.34	569,054명	2010년	\$1,281.00	663,938명
1992년	\$915.84	586,722명	2011년	\$1,174.00	672,237명
1993년	\$949.46	596,906명	2012년	\$878.00	673,978명
1994년	\$983.90	600,622명	2013년	\$ 900.00	631,470명
1995년	\$990.30	601,581명	2014년	\$1,884.00	631,306명
1996년	\$1,130.68	605,212명	2015년	\$2,072.00	644,511명
1997년	\$1,296.54	609,655명	2016년	\$1,022.00	635,997명
1998년	\$1,540.88	617,082명	2017년	\$1,100.00	629,859명
1999년	\$1,769.84	622,000명	2018년	\$1,600.00	639,247명
2000년	\$1,963.86	627,533명	2019년	\$992.00	미정
평균	\$ 1,184.55/인		합계	\$ 45,012.91/인	

[표Ⅲ-2] 알래스카 주정부 영구 배당 기금 배당액(출처:APFD Homepage, 2020)

3) 영구기금과 기금배당금의 효과와 논쟁

기금배당금의 효과에 대해서는 여전히 다양한 논의가 공존한다. 골드스미스(2012)에 의하면 기금배당금이 지급되던 초창기에 건강, 교육, 복지 등 사회적·경제적 효과 등과 연계된 연구는 없었다. 이는 부분적으로 알래스카 사람들이 기금배당금을 이러한 문제를 해결하기 위한 도구로 생각하지 않았기 때문이라고 밝힌다. 이는 다른 모든 프로그램의 영향과는 무관하게 기금배당금의 조치에 대한 배당의 영향을 식별하기 어려웠기 때문이었다. 같은 이유로 기금배당금이 개인의

권한 부여, 자존감, 공동체 의식, 자원봉사 또는 다른 심리적 요인에 어떻게 영향을 미쳤는지도 조사되지 않았다.

그러나 2010년 이후 기금배당금과 관련한 많은 연구가 진행되고 있다. 기본소득의 논쟁이 진행될수록 현재 기본소득의 형태와 가장 유사한 알래스카주의 기금배당금은 많은 연구자들의 관심의 대상이 되고 있다. 여기에서는 기존의 알래스카주 기금배당금과 관련한 연구 결과를 통해 기금배당금이 인구, 노동 및 고용, 실업 등에 미친 영향에 대해 살펴보고자 하겠다.

첫 번째는 기금배당금이 노동시장에 미치는 효과다. 존스와 마리네스쿠(2018)는 현금 이전이 노동시장에 미치는 영향을 연구하기 위해 기금배당금 사례를 분석하였다. 전체 인구에서 시간제 취업자의 비중은 배당 도입 후 1.8%포인트 증가한다. 따라서 무조건적인 현금 이전은 고용에는 큰 영향을 미치지 않지만, 시간제 근무가 늘어나는 것으로 볼 수 있다. 이러한 연구 결과는 노동시장의 부정적 영향은 제한적이며, 중요한 것은 보편적이고 무조건적인 현금 이전이 총 고용을 크게 줄이지 않는다는 것이다(Jones & Marinescu, 2018).

커랜드(2017)는 기금배당금이 외딴 지역 사람들의 교육과 고용 기회에 대한 접근을 개선한다는 실증적 증거를 제공한다(Kurland, 2017). 골드스미스(2010)는 기금배당금은 노동시장에 있는 사람들을 끌어들일 수 있다고 주장한다. 일반적으로 알래스카의 높은 임금은 높은 생활비와 혹독한 기후에 대해 노동자들에게 보상한다. 알래스카주는 임금 수입과 기금배당금을 모두 받을 수 있으므로 일부 노동자들에게 상대적으로 더 매력적이라는 것이다. 이렇게 되면 노동자들이 알래스카로 이주할 동기가 생겨 노동 공급은 물론 실업률도 높아져 임금상승률을 떨어뜨리게 되고, 결국 새로운 평형상태가 찾아올 것이라고 주장한다(Goldsmith, 2010).

두 번째는 재분배 효과이다. 기본소득의 논의 중 재분배 효과에 대한 이견은 기본소득의 찬성과 반대론자들의 주요 논거 중 하나이다. 일반적으로 기본소득 찬성론자의 경우 기본소득이 불평등이 심화된 사회에서 재분배에 효과적이라고 주장하고 있다. 이에 반해 복지국가론을 주창하는 이들은 선별적으로 지출될 복지예산을 모두에게 나누게 되면 오히려 불평등이 증가할 것이며 재분배 효과도 없을 것이라고 주장한다(이상이, 2020; 2021; 양재진, 2020).

그러나 이들의 주장은 불평등 지표에 대한 오해로, 소득 불평등 측면에서 중요

한 것은 절대적 소득 격차가 아니라 상대적 소득 비중(이건민, 2018; Yi, 2020)이다. 이승주(2019)의 ‘모의실험을 통한 기본소득 도입 효과 연구’에서도 기본소득이 현행 사회보장제도보다 소득분배와 빈곤지수에서 긍정적인 효과를 가져오는 것으로 예측한다.¹³⁾ 그렇다면 알래스카주 기금배당금의 재분배 효과는 확인되는가? 골드스미스(2002)는 기금배당금이 빈곤과 소득분배의 불평등을 감소시켰다고 주장한다. 골드스미스의 주장은 이후 마크스의 연구를 통해 확인할 수 있다. 마크스(2017)에 의하면 2014년 알래스카의 중위 가구 소득은 8만 3천 달러로 전국에서 다섯 번째로 높은 주였다. 중위 소득은 서열로 50%에 포함되는 금액으로 가구의 절반이 그 금액보다 더 많이 번다는 것을 의미한다.

그러나 반대 견해도 존재한다. 알래스카에서 가장 부유한 가구의 5%가 가장 가난한 20%에 비해 거의 11배 높은 소득을 얻고 있으며, 1990년대 후반에서 2000년대 중반 사이에 하위 20%의 평균소득은 9.2% 감소했다. 알래스카의 빈곤율은 9%로 상승하고 있으며, 마크스는 배당금의 상당 부분은 이전 세대들의 노력의 결과물로 모든 시민이 배당을 받을 만한 본질적인 이유는 없다고 주장한다(Marks, 2017).

세 번째는 인구 효과를 들 수 있다. 19세기 말부터 알래스카주는 골드러시와 천연자원의 개발로 많은 인구가 유입되고, 다시 빠져나가는 일이 반복되었다. 그러한 이유로 알래스카주는 다른 미국의 어느 주보다 인구 문제에 민감하다. 그렇다면 기금배당금은 인구에 어떤 영향을 미쳤는가? 골드스미스는 기금배당금이 ‘인구 유입 효과’가 있으며, 알래스카로 이주하여 잔류하는 명백한 동기를 부여한다고 주장한다. 기금배당금 지급 초기에는 배당액이 미미했으며, 미래는 불확실했다. 기금배당금이 사람들의 이주를 부추길 수도 있다는 생각은 그 규모가 커지고 영구적인 프로그램이 된 후에야 표면화되었다. 일부 효과들은 대부분 기금배당금이 예상보다 훨씬 커졌기 때문에 일어났다(Goldsmith, 2010).

초창기인 1984년 조사에 응답한 사람들은 누구도 기금배당금을 받기 위해 알래스카로 이주하지 않았으며, 기금배당금 때문에 알래스카주 밖으로 이주하지 않을 결정을 했다고 말하는 사람은 없었다. 골드스미스는 개인 소득에 비해 배당

13) 기본소득 재분배 효과에 대한 자세한 내용은 이견민(2018), Yi(2020)와 이승주(2019)의 글을 참고하기 바란다.

규모가 계속 늘어나면 결국 일부 사람들을 알래스카로 끌어들이기에 충분할 정도로 커질 수 있다고 본다. 알래스카주 인구의 증가는 명백하다. 그러나 인구가 늘어날수록 기금배당금 규모는 줄어들게 될 것이다. 이에 따라 공공서비스에 대한 수요가 늘어나게 되면 세입의 대부분이 천연자원 기반인 알래스카에서는 더 많은 인구를 대상으로 세금을 통해 공공서비스를 지원해야 한다. 따라서 주 예산의 한계적 상황에 봉착할 수 있으며, 알래스카주 내의 토지나 인기 있는 어류와 같은 고정 공급의 자원에 대한 가격이 상승할 것이다(Goldsmith, 2010).

한편 영구기금의 논쟁으로는 재정 문제를 들 수 있다. 2014년부터 알래스카주 의회는 예산 균형을 맞추는 문제로 고전을 면치 못하고 있다. 제정된 예산 삭감과 현재까지 통과되지 않은 세입 증액 방안 외에도 대부분의 의원들은 영구기금으로 벌어들인 수익 일부를 알래스카주 정부 예산으로 편입해야 한다는 공감대를 형성하고 있다. 주 의회는 세부 사항에 대해 합의하지 않았지만, 주요 쟁점은 사용될 수익의 비율이다. 그러나 더 중요한 것은 그 수익의 어떤 부분이 배당금으로 돌아가야 하는가이다(Marks, 2017).

2017년에는 예상 수입과 지출 사이의 약 30억 달러의 격차를 해소해야 하는 등 전례 없는 도전에 직면해 있다. 저유가와 생산량 감소에도 불구하고 알래스카 재무부 자료에 의하면 석유는 여전히 알래스카주 정부 예산의 72%를 차지한다. 알래스카주는 개인 소득세 수입과 판매세를 징수하지 않는 미국 내 유일한 주이다(Berman and Reamey, 2017). 소득세와 판매세 징수 관련 문제는 다음 절에서 자세히 다루도록 하겠다.

4) 비판적 검토 및 시사점

알래스카 주정부의 영구기금과 기금배당금을 연구한 논문들을 통해 다양한 문제의식들을 검토할 수 있었다. 이 연구들은 알래스카 영구기금과 기금배당금의 한계로 환경적 측면에서의 윤리적 정당성 문제, 기금배당금에 대한 ‘권리’와 권리를 누리려는 시민들의 ‘책무’ 사이의 괴리 문제, 초기 조세 설계에 대한 문제 제기로 개인 소득세와 판매세를 거론하고 있다. 그밖에 영구기금의 금융 투자 문제에 대해 비판적으로 검토해 보고자 한다.

첫째, 환경적 측면에서의 윤리적 정당성 문제를 제기할 수 있다. 우리는 윤리적으로 정당한 사회적 제도를 구성해야 한다. 알래스카는 재원의 대부분을 석유와 천연자원에 의존하고 있다. 알래스카라는 지역의 한계일 수도 있지만, 유전이라는 화석 연료에서 나오는 기금에 의존하고 있다는 점은 기후 위기의 시대에 지속 가능한 생태환경을 모색해야 하는 시점에서 시대에 역행하고 있다고 할 수 있다.

윈터(Winter, 2012)는 『Alaska's Permanent Fund Dividend』에 쓴 논문 ‘기후 변화, 복잡성과 보상’에서 기금배당금의 환경적 측면에서의 윤리적 정당성 문제를 제기한다. 현재 세계 경제의 중심에 있는 석유 산업은 반드시 정당하지 못한 본질적 권리 침해를 수반하며, 치명적인 오염 문제는 기후 변화에만 국한되지 않고, 천연자원의 착취와 현실적 한계가 날로 명확해지고 있는 세상에서 기본소득과 지속적인 천연자원의 착취 연계에 신중할 이유가 있다는 것이다. 그는 알래스카 모델에 대해 사회적 제도의 측면에서 문제를 제기하고 있다.

윈터는 대안으로 알래스카에 상당한 풍력, 지열, 수력 발전, 조력 에너지 자원 등을 언급하고 있다(Widerquist & Howard, 2012: 189-202). 알래스카에서 석유는 가장 대표적인 자원이며, 주 예산에서 80%, 산업에서도 막대한 비중을 차지한다. 알래스카주의 주지사였던 제이 해먼드의 염려처럼 많은 국가와 지방자치단체는 이미 ‘자원의 저주’, ‘악마의 배설물’로 자원을 남용하고, 일부가 그로부터 발생한 부를 탈취한 사례가 있었다. 이와 같은 측면에서 해먼드의 기금배당금 정책은 차선의 선택이었다고 할 수 있다(Moss, 2012).

둘째, 기금배당금에 대한 ‘권리’와 권리를 누리려는 시민들의 ‘책무’ 사이의 괴리 문제다. 골드스미스(2002)는 기금배당금의 지급이 진행된 이후 주정부가 매년 주민에게 세금 고지서가 아닌 수표를 보내는 환경에서 모든 세대가 성장했다고 말한다. 이러한 환경에서 성장한 청년들은 대의 민주주의에서 살아가는 데 따르는 책임감을 교육받지 못했다고 주장한다. 그들은 공적 자금이 어떻게 배분되는지에 대한 관심이 없으며, 복지에 대한 책임감도 느끼지 못한다는 것이다. 공공교육은 이러한 추세를 상쇄하는 데 도움이 되지만 기금배당금은 공공부문의 기능에 대한 왜곡된 의식을 키워갈 수 있다는 것이다.

이에 대해 워더퀴스트(2013)는 운영과 규제 및 접근 제한에 대한 권리를 지니

기 때문이며, 공동자원에 따른 배당을 받는 것은 공동체 구성원이 스스로를 환경의 공동소유자로 인식하게 해주고 환경을 아끼는 집사가 되도록 요구하는 권한을 부여하게 해준다고 말한다. 이는 우리에게 시사하는 바가 크다. 지방자치단체 단위에서 시민배당을 검토하는 시점에서 우리는 공동자원을 활용한 시민배당을 권리의 측면에서만 바라봐서는 안 될 것이다. 시민 모두의 공동자원을 지속적으로 이용·관리하기 위한 방안을 모색해야 한다(Widerquist & Howard, 2013).

셋째, 개인 소득세와 판매세의 면세 문제이다. 1980년에 알래스카주는 개인 소득세와 판매세를 없애기로 의결함으로써 개인 소득세와 판매세가 폐지되었다. 이는 미국 50개 주 중 개인 소득세를 받지 않는 7개 주 중 하나이며, 판매세가 없는 5개 주 중 하나이다(Widerquist & Howard, 2012: 118). 문제는 소득세를 없앤 효과를 누가 보고 있는가이다. 골드스미스(2012)는 주 소득세와 판매세가 없는 유일한 주이기 때문에 이주자들에게 매력적이며, 평균 주정부 세금부과는 1인당 약 2,800달러에 달하기 때문에, 이 세금부과는 배당보다 큰 규모의 알래스카 보조금을 제공하며, 고소득자들에게는 상당히 높은 인센티브를 제공한다고 비판한다(Widerquist & Howard, 2012: 56).

개인 소득세와 판매세는 소득에 따라 내는 세금으로, 소득세를 부과하지 않을 경우 고소득자에게 더 큰 혜택이 돌아간다. 이는 오히려 소득 격차를 가중시킬 수 있다. 만약 개인 소득세를 유지하면서 시민배당을 운영했다면 더 큰 규모의 기금배당금이 가능했을 것이며, 지금보다 더 경제적 평등에 기여했을 것이다. 2016년 주 세금 징수 내역을 살펴보면 알래스카주의 1인당 조세 부담금은 1,405달러로 연방 정부 평균 2,882.20달러의 절반에 불과하며, 캘리포니아주의 1인당 조세 부담금인 3,955달러에 비교하면 35%에 불과했다(U.S. Census Bureau, 2017). 연방 정부 평균 수준의 개인 소득세와 판매세를 징수했다면, 기금배당금의 액수는 40여 년 기금배당금의 평균값보다 2배 이상의 배당이 가능했을 것이며, 알래스카주의 재정 격차도 현저하게 줄일 수 있었을 것이다.

마지막은 영구기금의 수익 구조이다. 이는 펀드를 통한 금융 투자로 기금을 관리하여 수익 증대를 통해 미래 세대에까지 지속 가능한 현금 이전을 모색하고 있다. 이는 신자유주의에 기댄 측면으로 이 점을 비판적으로 평가해야 할 필요가 있다. 석유나 천연자원에서 발생한 수익에 의존하는 기금의 형태와 금융 자본에

투자하여 사회적 불로소득에 의존하는 미래 세대로의 현금 이전이 얼마나 공정한지에 대해 아직 평가가 내려지지 않고 있다. 이와 같은 정책은 또 다른 지역의 미래 세대에 대한 소외와 불평등을 기반으로 하는 것은 아닌지 논의해 보아야 한다.

결국 알래스카주의 영구기금이 증대한다는 것은 또 다른 금융 상품을 통해 수익을 잃게 되는 이들이 발생한다는 모순에 직면하게 될 것이다. 기금의 가치 하락 문제도 기금 운용의 측면에서 간과할 수 없다. 2001년에서 2002년, 그리고 2008년에서 2009년의 경제 위기에 133억 달러의 기금 손실이 발생하였다. 또한 석유 자원은 호황과 불황을 지속하고 있으며, 앞으로는 더 어려운 상황에 직면하게 될 것이다. 코로나19의 상황 속에서 세계 유가는 큰 폭으로 떨어졌으며, 현재 다시 불황의 늪에 빠져 있다. 문제는 알래스카 주정부의 재정이 석유와 석유 산업에 대한 큰 의존도를 가지고 있다는 점이며, 이는 향후 지속적으로 부정적 영향을 미칠 요인이다.

그렇다면 알래스카주의 기금배당금 사례를 통해 얻을 수 있는 시사점은 무엇인가? 첫 번째는 기본소득에 대한 시민의 권리와 책무가 함께 주어져야 한다는 점이다. 골드스미스(2002)에 의하면 알래스카 시민들은 알래스카 영구배당기금을 공공의 지출이 아닌 모든 알래스카 시민들의 공동자원이자 그들의 권리로 본다. 이처럼 일부 알래스카 사람들은 배당을 공공 지출의 일부가 아니라 공동자원의 소유 지분의 분배로 보고 있다. 그러나 마크스(2017)는 모든 시민이 배당을 받을 만한 본질적인 이유는 없으며, 배당금의 상당 부분은 이전 세대들의 노력의 결과물이라고 말한다. 마크스의 주장처럼 이전 세대들의 노력의 결과물이기 때문에 지금 세대 또한 공동자원의 지속가능성을 위해 노력한다면 배당금을 받을 본질적인 이유가 성립될 수 있다고 할 수 있다.

이와 같은 문제 제기는 향후 논의될 공동자원론에 입각한 시민배당 논의에서 치열한 논쟁의 소재가 될 것이다. 본질적으로 시민의 권리이기 때문에 시민배당이 가능하다는 것은 절반만 맞는 말이 될 것이다. 왜냐하면 시민의 권리가 지속 가능하기 위해서는 공동자원의 지속가능성이 유지되어야 할 것이며, 이를 위해서는 공동자원을 지속 가능하게 할 수 있는 공동자원 관리의 책무 또한 함께 주어

져야 한다. 더욱이 생태적 문제에 민감한 지방자치단체에서는 유한한 자원을 효율적으로 관리하고, 보존할 책무를 시민들이 감당할 때에만 그에 따르는 공동자원을 활용한 지속 가능한 시민배당도 가능하기 때문이다.

두 번째 시사점은 환경 문제에서 자유로울 수 있도록 공동자원의 지속 가능한 이용과 관리에 주목해야 한다는 점이다. 윈터(2012)의 비판처럼 알래스카주의 기금배당금은 환경 문제로부터 자유롭지 못하다. 천연자원의 착취 문제는 점점 우리 삶에 커다란 갈등을 드러내고 있다. 대한민국의 지방자치단체 또한 공동자원에 대한 난개발의 문제에서 자유롭지 못하다. 이와 같은 난개발은 환경오염 문제로 이어지며, 시민들의 지속 가능한 삶의 가능성에 대해 문제를 제기한다. 분명한 것은 공동자원이 지속 가능할 때 공동체도 지속 가능하며, 공동자원을 활용한 시민배당도 가능할 수 있다.

알래스카 모델은 지속 가능하지 않은 화석 연료의 수익을 지속 가능하게 유지하기 위해 현실적 방법인 금융 자본의 시스템 안에서 수익을 확산시키고 있다. 이를 통해 수익은 일정 기간 안정적으로 운영될 수 있을지는 몰라도, 생태적으로 지속 가능한 이용에서는 점점 멀어지고 있다. 우리나라의 지방자치단체에서 새로운 시민배당을 도입하기 위해서는 이와 같은 알래스카 주정부가 당면한 한계점에 대한 문제 제기로 논의를 시작해야 할 것이다.

세 번째는 시민배당을 가능케 하고, 유지할 헌법과 법률의 필요성이다. 알래스카 주정부에서 매년 지급되는 기금배당금은 주 정부에서 가장 인기 있는 프로그램이 되었다. 여기에서 주목해야 할 것은 기금배당금의 규모를 결정하는 영구기금은 헌법에 의거 보호되고 있지만, 기금배당금에 대해서는 그러한 보장이 없다는 점이다. 입법부는 언제든지 기금배당금을 변경할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 법에 의해 기금배당금을 제거할 수 있다. 유일한 보장은 기금배당금에 대한 시민들의 지지이자 정치적 인기(Goldsmith, 2010)라고 할 수 있다.

알래스카의 사례를 보면 시민들은 영구기금의 설치를 위해 1976년 주 헌법 개정안을 통과시켰으며, 1980년에는 최초의 기금배당금을 법률로 제정하였으나, 1982년 연방 대법원에 의해 위헌으로 판결되었다. 이후 초기 배당액을 거주 기간에 비례하여 지급하기로 한 규정 또한 위헌으로 판결되어 모든 거주자에게 균등한 배당금을 지급하는 것을 허가하는 법안이 통과되었다. 알래스카 주정부의 사

례는 헌법과 법률에 입각하지 않는 시민배당은 지속 가능할 수 없다는 점을 보여준다. 이는 시민배당의 도입을 위해 헌법 및 법률적 검토와 지방자치단체 차원의 법적 검토(조례)를 위한 다양한 논의의 필요성을 시사한다.

노호창(2017)은 ‘기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구’에서 기본소득의 헌법적 근거를 구성해야 한다면 ‘경제적 평등권’ 및 ‘사회적 시장경제질서’의 관점에서 그 기초를 찾아내는 것이 가능할 것이라고 논의한다. 그리고 지방자치단체 수준에서 기본소득의 도입이 법질서 하에서 가능한 것인지 규범적 검토가 필요하며, 기본소득을 지방자치단체 수준에서 도입하는 것이 국가의 조직적 질서를 해친다거나 국민 간의 기본권 충돌을 가져오는 사항이라고 단정하기 어렵다고 밝히고 있다. 이는 청년배당 도입 초기 성남시가 대통령을 상대로 청구한 권한쟁의심판과 관련한 논의의 연장으로 볼 수 있다(노호창, 2017: 146-150; 181). 지역 차원의 시민배당이 가능하기 위해서는 새로운 법률이 필요한 사항도 존재하고, 지방자치단체의 조례로 가능한 사항도 존재한다(노호창, 2017: 176). 이와 같은 법적 차원의 검토 및 연구가 이어져야 할 것이다.

마지막으로 기금배당금이 지속적으로 운영될 수 있었던 이유를 살펴보아야 한다. Marks(2017)는 시민들이 영구기금의 경영에 직접적인 재정적 지분을 가지고 있었기 때문에 효과적인 감독자가 되어왔으며, 그것이 없었다면 철저한 안전장치가 필요했을 것이라고 말한다. 알래스카에는 기금배당금을 보호하는 웹 사이트(Permanent Fund Defenders)가 있다. 홈페이지 화면에는 “알래스카의 공동부에 대한 공격으로부터 우리의 기금배당금과 영구기금을 구하라.”¹⁴⁾고 적혀 있다. 이는 알래스카 시민들의 기금배당금에 대한 지지 정도를 보여준다. 알래스카 시민들이 기금배당금에 신경 쓰는 이유는 그것이 그들의 삶에 중대한 영향을 끼치기 때문이다(Widequist, 2013). 마크스의 말처럼 시민들이 기금의 효과적인 보호자가 되어왔기 때문에 40여 년이 흐른 지금까지도 알래스카 주정부의 영구기금과 기금배당금이 이어져 올 수 있었다.

14) “Save Our PFD and Permanent Fund From Attacks on Alaskans’ Common Wealth”, Permanent Fund Defenders Homepage, <http://www.pfdak.com/> (검색일 : 2020. 7. 4.)

3. 국내 기본소득 모색의 모색과 사례

2016년 성남시의 청년배당과 2019년 경기도 청년기본소득 실시 이후 많은 지방자치단체에서 지역의 현실적 문제 해결을 위한 대안으로 기본소득론을 검증하고, 검토하기 위한 다양한 연구가 진행되었다. 이와 같은 연구는 크게 4가지 목적으로 나눌 수 있다. 첫 번째는 지방자치단체 차원에서 기본소득론의 실현 가능성을 검토하기 위한 논의이며, 두 번째는 기본소득을 지역의 특성에 맞춰서 어떻게 도입할 수 있을지에 대한 연구이며, 세 번째는 지역의 예산 규모와 기금을 통해 실시 가능한 재정적 방안을 모색하는 연구이고, 마지막은 기본소득의 유형과 비슷한 또 다른 복지 지출로 기본소득의 논의를 활용하고자 하는 연구 등으로 분류할 수 있다.

지방자치단체에서 기본소득을 연구한 주체는 서울의 경우는 서울연구원, 경기도의 경우에는 경기연구원, 경기도농수산진흥원, 부산시는 부산복지개발원, 충청남도의 경우에는 충남연구원, 세종특별자치시의 경우 세종특별자치시 사회서비스원 등 지방자치단체 소속 연구기관인 경우가 많았다. 여기에서 주목할 점은 인구 1,300만 명이 넘는 경기도에서부터 가장 작은 단위로 인구 36만여 명의 지방자치단체인 세종특별자치시에 이르기까지 다양한 기본소득의 논의가 진행되고 있다는 것이다. 다만, 인구 분포에 따라 대응할 수 있는 점도, 예산의 규모도 달라진다.

물론 예산의 규모는 인구를 반영하기 때문에 별개로 볼 수 있는 사안은 아니다. 그럼에도 불구하고 인구 1,300만 명의 도시에서 논의하는 기본소득과 인구 약 36만 명 규모의 지방자치단체에서의 논의가 동일할 수는 없다. 최근 카지노 배당을 준비하는 정선군의 경우 2021년 9월 기준 35,717명이다(정선군 인구 통계, 2021). 이 절에서는 지방자치단체의 기본소득 모색의 동향과 목적 등을 살펴보기 위해 경기도와 서울특별시, 부산광역시, 세종시의 기본소득 연구보고서를 검토한다. 이어서 현재 실시 중인 경기도의 청년기본소득 정책에 대한 분석을 토대로 지방자치단체에서 진행한 기본소득 연구의 특성과 지향점, 한계점과 대안에 대해 논의해 보고자 한다.

1) 조세를 기반으로 한 기본소득의 모색

(1) 경기도의 다양한 범주형 기본소득 논의

먼저 살펴볼 지역은 국내에서 기본소득 논의를 선도하고 있는 경기도의 연구들이다. 경기도는 경기연구원과 경기도의회 기본소득 연구포럼을 중심으로 기본소득 관련 연구를 진행하거나 발주하였다. 2020년 3월에는 『경기도 농민기본소득에 관한 연구』를 경기연구원에서 발행하였으며, 2020년 10월에는 경기농식품유통진흥원이 주관하고 (재)지역재단과 (사)농업농민정책연구소 너름이 진행한 『경기도 농촌기본소득 사회실험 설계연구』 보고서를 발간하였다. 2020년 12월에는 『기본소득형 국토보유세 도입과 세제개편에 관한 연구』 보고서를 경기연구원에서 발간하였다. 2020년 12월에는 경기도의회 기본소득 연구포럼이 발주하고 정치경제연구소 대안이 연구한 『경기도 범주형 기본소득 도입 모델 개발연구』를 경기도의회에서 발간하였다.

2021년 1월에는 경기도에서 발행하고 정치경제연구소대안, 한신대학교, 가톨릭대학교, 군산대학교에서 연구한 『경기도형 기본소득 정책에 관한 연구』를 발행하였다. 그리고 2021년 7월에 『기초지방자치단체의 기본소득 도입방안 연구-경기도를 중심으로』를 경기도의회가 경기연구원에 의뢰하여 발행하였다. 경기도에서는 이외에도 범주형 기본소득인 청년 기본소득에 관한 많은 연구를 진행하고 있으며, 성과를 검토하고 있다. 그 외 농민 기본소득과 농촌기본소득실험 사회설계와 관련한 다양한 논의들도 진행되고 있다.

이 연구들의 목적은 지방자치단체에서 기본소득의 정치적 실현 가능성을 검토하고, 실행하는 데 있다. 여기에서는 지방자치단체 단위에서 실현할 수 있는 기본소득의 논의를 중심으로 살펴보도록 하겠다. 『기본소득형 국토보유세 도입과 세제개편에 관한 연구』의 경우 중앙 정부 층위에서 실현할 수 있는 국토보유세라는 정책에 관한 연구이며, 『경기도 농민기본소득에 관한 연구』의 경우 농민이라는 한정된 직업군에 대한 범주형 기본소득이나 농민에 대한 정의도 의견이 분분하고, 지방자치단체에서 지급하고 있는 농민수당과의 관계 설정 등 살펴볼

사안이 많은 관계로 이 연구에서는 분석대상으로 삼지 않았다. 『경기도 농촌기
본소득 사회실험 설계연구』의 경우 경기도의 인구 4,000여 명 정도의 한 개 면
을 선정하여, 향후 3년간 마을 모든 구성원에게 기본소득을 실시하려고 하는 실
험이다. 현재 시행을 앞두고 있으며, 사람들의 관심이 이 연구에 집중되어 있다.
그러나 본 연구가 지향하는 전체적인 논의의 흐름과는 차별성이 있어 분석의 대
상으로 삼지 않았다.

먼저 살펴볼 연구는 『경기도 범주형 기본소득 도입 모델 개발연구』이다. 지
방자치단체에 조세권이 없고, 예산도 제약된 상태다. 경기도는 청년기본소득 등
의 제한된 범위의 ‘범주형 기본소득’을 실시하고 있다. 이와 같은 지방자치단체의
한계적 상황에서 이 연구는 경기도의 범주형 기본소득의 적절한 발전 방향을 모
색하고, 경기도의 범주형 기본소득 도입 모델의 의미와 발전 방향을 찾아냄에 목
적이 있다. 이를 통해 전국적인 기본소득 제도로 가는 유효한 경로와 도입 방식
을 모색하고자 한다. 이를 위해 특정 인구 집단에 한정된 범주형 기본소득을 인
구 범주형과 직업 범주형으로 구분하고 있으며, 범주형 기본소득이 지방자치단체
가 취할 수 있는 최대치의 정책임에도 그 한계가 있음을 논의하고 있다. 이를 통
해 지방자치단체 차원에서 최대한 범주형 기본소득을 확대하는 방안을 마련해야
하며, 이때 범주형 기본소득은 전국적인 기본소득으로 가는 디딤돌의 역할을 해
야 하고, 제도가 아닌 실험을 통해 전국적 기본소득의 실현에 기여할 수 있음에
대해 논하고 있다(안효상 외, 2020).

『경기도형 기본소득 정책에 관한 연구』는 경기도 기본소득 정책에 대한 발
생에서부터 제도적 특성, 담론, 사회정치적 효과, 다른 지방자치단체로의 확대 가
능성, 중앙 정부에 의한 전국화 과정 등을 다루고 있다. 경기도의 기본소득 정책
은 예산 규모가 0.65%에 불과하다. 하지만 소상공인의 상권 보호 등 경제적, 사
회적, 정치적 효과가 증폭된 좋은 정책임이 입증되었음을 논의하고 있다. 특히
지역화폐를 매개로 했다는 측면에서 소상공인의 상권 보호와 연대경제를 형성했
다는 것이다. 그리고 무조건성의 원칙을 구현하여 보편성을 확대하는 전략을 취
했으며, 비록 지방자치단체 단위의 기본소득이라는 한계를 가지고 있지만, 중앙
정부 차원의 기본소득이 도입된다고 하더라도 불필요해질 정책은 아니라는 점이
다. 즉, 지방자치단체의 기본소득과 중앙 정부 차원의 기본소득이 중층적으로 조

화를 이를 필요성에 대해 언급하고 있다. 그런 측면에서 이 보고서에서는 지방자치단체의 기본소득과 중앙 정부 단위의 기본소득의 다층적 재원의 성격을 살펴보고 있다(금민 외, 2021).

이 연구에서는 경기도 기본소득 모델의 특성으로 공동부 배당과 무조건성, 보편성 확대와 복지 및 경제의 융합 전략으로서의 '지역 화폐', 실험이 아닌 제도화, 시대 정신의 반영과 선도, 지속가능성과 확장 가능성을 위한 거버넌스 구축 등을 들고 있다. 경기도 기본소득 모델의 의의는 수급자에게 긍정적 효과를 가져왔으며, 지방자치단체가 새로운 정책을 시행할 수 있음을 보여주었으며, 이는 지방분권 시대의 중요한 사례라는 것이다. 지역화폐를 지급 형태로 삼음으로써 경제와 복지라는 두 축을 중심으로 정치적 동맹을 형성한 점을 강조하고 있다. 이와 같은 기본소득 모델의 확장 가능성에 대해서는 범주형 기본소득을 통해 예산 제약성을 회피할 수 있기에 다른 지방자치단체에서도 유사한 제도를 채택할 수 있으며, 지역화폐라는 방식을 통한 접근이 다른 지방자치단체에서 이 제도를 긍정적으로 바라볼 수 있게 해 주었다고 논의하고 있다(금민 외, 2021).

문제는 중앙 정부에서 기본소득이 실시된다고 할 때, 지방자치단체가 부담해야 할 부담금과 기존의 지방자치단체에서 실시하는 범주형 기본소득의 예산은 중복 가능한가를 검토해 볼 필요가 있다. 이 논의에서는 중앙 정부의 기본소득이 실시된다고 하더라도 지방자치단체에서 실시하는 범주형 기본소득은 별개로 운영될 수 있음을 가정하고 있다. 하지만 조세권이 없는 지방자치단체의 한정된 예산 구조에서 중앙 정부의 기본소득과 지방자치단체의 범주형 기본소득은 결국 같은 주머니에서 예산을 운용해야 할 확률이 높다. 오히려 중앙 정부와 지방자치단체의 기본소득이 함께 기능하기 위해서는 새로운 재원의 확보가 요구되고, 이는 비단 조세를 기반으로 한 예산의 효율적 운영만으로는 한계에 직면하게 될 수 있다는 것이다.

지방자치단체는 공공자산(public property)의 수익을 기본소득의 재원으로 삼을 수 있다. 이때 지방자치단체의 수익은 국가 단위의 기본소득 형태로의 배당보다는 지방자치단체의 재원으로 삼는 것이 재산권의 논리에 부합되며 자연스럽다. 이러한 측면에서 이 연구는 지방자치단체 소유의 공공자산 수익을 지방자치단체의 기본소득으로 배당할 경우 법률적 재산권은 지방자치단체에 있지만 수익은

지방자치단체의 시민들에게 배당하기 때문에 공공자산이 아니라 공유자산(common property)의 성격을 가지게 된다고 보고 있다. 또한, 지방자치단체의 지방재정을 투입하여 획득한 지분권으로부터 발생하는 수입을 기본소득 재원으로 쓸 수 있음을 논의하고 있다. 이 경우에도 중앙 정부 층위의 기본소득 재원이 아닌, 지방자치단체의 기본소득 재원이라는 것이다. 경기도는 공동부 기본소득론의 핵심요지로 사회가 생산한 부에서 특정한 경제주체의 노력에 배타적으로 귀속시킬 수 없는 것은 모두의 몫으로 돌려야 한다는 것이며, 이때 가장 정당한 방식이 기본소득이라는 논리이다(금민 외, 2021).

이 연구는 공공자산의 수익을 기본소득의 재원으로 삼아야 함을 논의하고 있다. 다만, 구체적으로 어떤 재원이 있으며, 경기도의 공동부 중에서 어느 정도의 수익을 확보할 수 있는지에 대한 검토에는 이르지 못했다. 지방 재정을 투입하여 획득한 지분권을 이야기하고 있지만, 이 또한 가야 할 길은 멀다. 다양한 법적 문제를 검토해야 하며, 경기도만의 '공동부' 정당성을 입증해야 하는 과정도 필요할 수 있다. 무엇보다 특정한 경제주체의 노력에 배타적으로 귀속시킬 수 없는 수익은 개별 지방자치단체 단위에서 기본소득으로 지급하는 방식보다는 중앙 정부 차원에서 수익을 확보하고, 모든 시민에게 지급하는 방식이 효율적이며, 정당성을 확보하기 수월할 것이다.

『기초지방자치단체의 기본소득 도입방안 연구-경기도를 중심으로』는 기초지방자치단체에서의 기본소득 도입 추진의 가능성을 검토하고 있다. 경기도 지역을 대상으로 한 설문 조사 결과를 보면 도입 찬성 의견이 높았다. 재정 여건을 분석한 결과도 재원 마련의 가능성이 큰 것으로 나타났다. 이때 사용될 재원은 순세계잉여금과 과도하게 적립된 재정안정화기금의 사용이 가능하다. 이때 경기도 차원의 예산 지원이 필요하며, 경기도의 예산 지원이 있을 시 기본소득 도입 찬성률이 높아졌다. 그리고 기본소득이 도입되더라도 점진적, 단계적 도입이 바람직하며, 시범 사업을 통해 실현 가능성과 지속가능성, 효과 등을 면밀히 살펴 보아야 한다는 것이다. 무엇보다 기존 예산의 구조조정과 경기도의 지원도 유지되어야 하며, 공동부 수입 등 새로운 재원의 발굴도 요구된다고 논의하고 있다(유영성 외, 2021).

(2) 복지예산을 토대로 한 서울시 기본소득 시나리오

서울연구원은 2017년에 『기본소득의 쟁점과 제도연구』를 발간하였다. 이 연구에서는 한국의 사회복지 담론이 사회적 위기에서 새롭게 정립되었으며, 신자유주의 시장경제질서 개혁의 여파로 나타난 불평등의 증가와 소득 문제가 주요 어젠다가 되고 있다고 분석한다. 문제는 소득을 보장할 수 있는 재원을 어디에서 마련할 수 있는가이다. 복지국가는 세금을 통해 재원을 마련하였다. 우리는 시민권과 보편적 접근의 차원에서 소득보장과 기본소득의 논의가 제기되었으며, 이 연구에서는 복지 제도에서 재정적 실현 가능성을 검토하고 있다. 즉, 지출 가능한 재정을 서울시의 복지예산으로 한정하고 있다. 그리고 기존 사회보장 체계와의 갈등 문제에 직면할 수 있으므로 신중한 접근이 필요하다고 보고 있다(조권중 외, 2017).

이 연구에서는 기본소득을 서울시에 도입하기 위한 가능성을 검토하기 위해 서울시 복지예산의 재정적 가용성에 초점을 두었다. 시나리오별 접근을 통해 일반형, 수당형, 부가형 등 현금 지급의 맥락으로 설정하거나 개인별, 가구별, 중위 50% 가구 등 다양한 선택 영역을 제시, 예상 지출액을 산정하였다. 이와 같은 검토를 토대로 기존 복지제도를 유지하면서 완전 기본소득의 도입은 재정적으로 불가능한 것으로 판단하고 있다. 가구 단위 방식으로 접근해도 상당한 예산이 수반되고, 수당형 기본소득으로 일부 도입 논의를 진전할 수 있으나 누구에게 어떤 목적으로 지급할 것인지 명확한 차이가 필요하다고 보고 있다(조권중 외, 2017).

또한 사회보장체계의 보편성과 선별성에 대한 논의를 통해 자원이 제한적임에도 복지 수요는 증대하고 있는 현시점에서 복지제도가 발달할 수 있는 경로 역시 선별적 조건이 부과될 것으로 보고 있다. 그럼에도 불구하고 보편성과 선별성을 함께 조응해 가는 방식의 제도적 정합성 모색이 필요하다고 제시한다. 이 연구에서 보는 기본소득의 한계점은 우리나라의 경우 사회보장체계가 적절히 작동되고 있지 않기에 기본소득의 확대 방향은 기존 제도를 오히려 불안하게 하는 요소가 될 수 있다고 우려하고 있다(조권중 외, 2017).

그럼에도 불구하고 이 연구에서는 기본소득의 현실적 도입 가능성에 대해서 여건의 문제보다는 의지의 문제로 판단하고 있다. 그러나 지방 재정의 현실이 제

도적인 도입을 제한하고 있고, 지방 정부의 복지 재정의 대부분이 정부의 사업지출과 전출금 예산으로 구성된 한계에 대해 논의하고 있다. 결국, 복지 재정으로 지방자치단체의 고유 사업을 진행하는 것은 제한적이라는 것이다(조권중 외, 2017). 서울시의 기본소득 논의는 제한된 한계에서 복지예산에 한정된 기본소득을 모색하고 있다는 점에서 다양한 논의는 펼쳐내지 못하고 있다.

(3) 부산시의 청·장년 대상 범주형 기본소득

다음으로 살펴볼 연구는 부산복지개발원에서 2019년에 발간한 『부산형 기본소득 도입방안 연구』이다. 이 연구는 부산광역시라는 연구 대상을 선정하여 기본소득의 도입 방안을 모색하였다. 이를 토대로 지역에서의 범주형 기본소득과 지역화폐의 원칙과 필요를 검토하였으며, 두 제도를 연계하는 방안을 모색하고 있다.

이 연구는 기본소득의 예상 효과와 공동부 배당으로서의 기본소득의 필요성을 논하고, 범주형 기본소득의 필요성과 지역화폐의 개념을 제시하며 실행방안에 대해 검토하고 있다. 특히 우리나라의 사회보장체계에서 청년과 장년에게는 보편적 현금 급여가 제한되어 있음에 주목하고 있다. 이 연구는 이와 같은 특징에 근거하여 부산광역시에서 두 가지 범주형 기본소득의 형태를 제시하고, 범주형 기본소득의 필요성과 어느 정도 규모로 실현할 수 있는지를 논의한 후, 이를 지역화폐와 연결하려는 시도이다(서정희·조미정 외, 2019).

이 연구에서는 공동부 배당으로서의 기본소득의 필요성을 역설하고 있으나 이 또한 플랫폼 자본으로 한정하고 있다. 플랫폼 자본주의의 가치 생산 데이터는 일반 대중이 생산한 것이기 때문에 모두에게 배당되어야 한다는 것이다(금민, 2020). 그러나 이 경우 플랫폼 자본이 생산한 이윤을 어떻게 기본소득화 할 것인가에 대한 논의가 빠져 있으며, 특히 지방자치단체의 기본소득 논의에서 이를 어떻게 적용할 수 있는가에 대한 논의 또한 제시되어 있지 않다. 그리고 대한민국의 지방자치단체는 조세권이 없기에 기본소득을 시행하는 것이 원천적으로 불가능하다고 보고 있다. 이와 같은 측면에서 단계적 전략의 하나로 지방자치단체의 예산 수준에서 가능한 범주형 기본소득을 제시하고 있다.

이 연구는 부산형 기본소득 1안으로 청년 기본소득을, 2안으로 장년 기본소득을 제시한다. 청년 기본소득은 청년 세대가 노동시장으로의 진입이 어렵고, 진입하게 된다고 하더라도 일자리의 질이 낮으며, 주거 마련이 불가능하고 빈곤의 고착화에 빠져 있으며, 경쟁의 항상성과 세대 간 격차 및 세대 간 불평등 확대, 가치관의 변화 등으로 기본소득이 요구되어 진다는 것이다. 장년 기본소득의 경우 장년의 생애 주기적 특성에 따라 지급되는 권리성 급여로 제도의 실현가능성을 위해 급여의 충분성을 낮은 수준으로 책정하고, 시민권에 기초해 개인에게 지급하며, 장년층의 이중 부양 부담, 퇴직 과정에서 발생하는 비복지 상태에 대응하기 위한 사회적 보상 강화의 수단이라는 것이다(서정희·조미정 외, 2019).

이 연구에서는 지방자치단체의 자체 예산 징수권이 없으므로 전체 거주민을 대상으로 충분한 수준의 기본소득을 바로 실행하는 것이 불가능하지만 낮은 수준에서 보편적 방식의 범주형 기본소득의 시행은 정책 의지에 따라 가능할 수 있음을 제안하고 있다. 부산시의 2019년 예산은 12조 9천억 원이며, 복지예산 4조 원 규모이다. 이때 청년기본소득안으로 제시하는 규모는 477억 원에서 5,025억 원 규모이며 이는 1개 연령층으로 한정하거나 모든 청년 대상으로 확대하고 있으며, 1인에게 지급되는 기본소득액은 연간 100만 원 수준이다.

장년 기본소득의 경우 55세에 이른 장년에 대해 연 240만 원을 지원하는 방안으로 연간 1,398억 원의 예산이 소요된다. 두 번째 지원안은 55-60세 이하의 연령대에 연 240만 원을 지원하는 데 소요되는 예산은 8,634억 원이다. 결국, 이 연구는 기본소득의 예산으로 지방자치단체의 복지예산을 상정하고 있으며, 지방자치단체는 조세권이 없으므로 기본소득의 실현은 불가능하지만, 실현가능성을 높이기 위해 대안으로 지역화폐와의 연계를 강조하고 있다. 이와 같은 연계를 통해 정책의 실현 가능성을 도모할 수 있다는 것이다(서정희·조미정 외, 2019).

이 연구에서는 부산광역시의 복지 정책의 특징이라든가, 부산시의 공동부 또는 공동자원에 대한 논의와 왜 부산에서 범주형 기본소득의 논의를 해야 하는 지에 대한 당위는 제시하지 못하고 있다. 복지예산으로 제시된 4조 원은 어떻게 지출되고 있으며, 구체적으로 제시한 범주형 기본소득이 실현될 경우 예산 조정은 어떤 형태로 가능할지에 대해 논의하지 않는다. 공동부를 논의하고 있으나, 이 또한 지방자치단체 단위에서 활용할 수 있는 공동부는 아니다.

즉, 지방자치단체에서 우선권을 주장할 수 있는 수준의 공동부가 아니라는 말이다. 플랫폼 자본주의에 대한 문제 제기는 비단 지방자치단체가 아니라 국가 단위, 전 지구 단위에서 논의되고 있지만, 여전히 누가 고양이 목에 방울을 달 수 있는지에 대해 명쾌한 해답을 내놓지 못하고 있는 형편이다. 플랫폼 자본의 부당 이익에 대한 환수를 통해 기본소득을 실현하는 것은 커녕 각 국가에서 플랫폼 자본을 대상으로 한 정당한 세금부과도 쉽지 않은 것이 지금의 현실이다.

결국, 이 연구는 지방자치단체에서 기본소득이 가능하기 위해서는 범주형 기본소득 수준에서 가능하며, 예산은 복지예산 범주에서 가능할 수 있음을 보여주고 있다. 그리고 정치적 실현 가능성은 정책 의지이며, 지역화폐를 통해 실현될 때 지역 상권을 통한 지역 살리기가 가능하기 때문에 정책의 실행을 도울 수 있다는 것이다. 장년 기본소득의 경우 그들의 권리의 측면을 강조하고 있다. 그러나 기본소득의 권리가 장년층에만 국한된 권리는 아니다. 모든 연령층에서 그것을 획득할 권리가 존재한다고 할 때 이와 같은 논리가 받아들여지는 것은 어려울 수 있다.

(4) 세종시의 참여소득형 기본소득 도입안

다음 살펴볼 연구는 세종특별자치시 사회서비스원에서 2020년에 발간한 『세종형 기본소득 기초연구』이다. 이 연구의 목적은 빈곤과 불평등의 해결을 위해 지방자치단체의 새로운 대안으로 기본소득을 탐색하고, 방안의 제시를 통해 시민들의 삶의 질을 향상하는 데 있다. 이 연구는 국내 및 해외 기본소득의 사례연구를 통해 소규모에서 점진적으로 실현 범위를 확대하며 국가 단위로 발전해 나가는 모습이 필요하며, 일부 국가에서 코로나19라는 감염병의 위기에서 이를 극복하는 과정에서 기본소득의 개념을 차용하고 있음에 주목하고 있다(정운태 외, 2020). 이 연구는 기본소득이 중앙 정부 차원에서 사회보장제도와 병행 또는 보완의 형태로 가능할 수 있으며, 참여소득제의 도입을 검토해야 하고 연령, 지역, 성별 외 직업군에 대한 범주형 기본소득에 대한 논의의 필요성을 제안하고 있다. 결론에서는 세종형 기본소득 도입(안)을 5가지로 구분하여 제시하고 있다.

지역참여형 I 은 시에 등록된 자원봉사자를 대상으로 월 10만 4천 원의 참여소

득을 지급하면 연 150억 원이 소요되며, 이는 세종시 전체 예산의 0.9%, 사회복지예산의 3.9% 수준이다. 지역참여형 II안은 돌봄 수요에 대응한 사회적 기여 활동 참여자로 월 10만 4천 원의 참여소득을 받게 될 경우 총 118.8억 원이 필요하고 이는 전체 예산의 0.7%, 사회복지예산의 3.1% 수준이다. 지출보전형은 19세 이상 성인에게 월 10만 원을 지급하면 연간 3,110억 원이 필요하며, 이는 전체 예산의 19.4%, 사회복지 예산의 80.9%이다. 지역맞춤형 I안은 동 지역과 면 지역의 격차를 감안하여 면 지역의 소득을 보전하기 위한 대상 설정으로 면 지역 인구에게 10만 원의 기본소득을 지급하면 558억 원이 필요하고, 이는 전체 예산의 3.5%, 사회복지 예산의 14.5%가 소요된다. 마지막으로 지역맞춤형 II안은 자영업자와 임시, 일용근로자를 대상으로 가정한 설계이며, 이들에게 월 10만 원을 지급하면 소요 재정은 576억 원이며, 이는 전체 예산의 3.6%, 사회복지예산의 15.0%에 달한다(정운태 외, 2020).

이 연구에서는 시의 예산 중 사회복지예산을 기본소득의 재원으로 상정하고 있다. 또한, 사회적 합의를 통해 가능한 범주형 기본소득의 실현이 필요하다는 입장으로 다양한 논의가 가능하다고 제안하고 있다. 그러나 이 연구에서 제시하는 기본소득 도입안은 서로 다른 층위와 대상으로 인해 갈등을 유발할 수 있으며, 재원의 경우 기존의 사회복지예산을 전용할 때 발생할 문제점에 대해서는 간과하고 있다. 그리고 복지 재정에 국한한 설계에서 살펴볼 수 있듯이 기본소득을 복지 정책의 하나로 바라보고 있다. 다만, 공동체 내에서 중요한 자원봉사나 돌봄의 문제와 연동하려는 시도는 공동체의 지속가능성의 측면에서도 기본소득의 논의와 함께 연동될 필요가 있다.

2) 조세를 기반으로 한 기본소득의 사례: 경기도와 성남시의 사례

2019년 4월에는 경기도 청년기본소득이 시행되었다. 4차 산업혁명 등 사회변화에 따라 심화되는 일자리 감소, 불평등, 양극화 해소의 대안이 될 수 있도록 우선 청년 대상으로 기본소득을 시행하여 청년들에게 정기적인 소득 지원을 통해 장래를 준비할 수 있는 시간을 주어 사회활동 촉진 및 사회적 기본권을 보장하기 위함으로 만24세 청년에게 1인당 연간 최대 100만원(분기별 25만원)의 기본소득을

지역화폐로 지급하고 있다.¹⁵⁾

경기도는 성남시의 청년배당이 청년복지와 취업 역량 강화라는 정책 목표뿐만 아니라 지역에서만 사용 가능한 ‘성남사랑상품권’으로 배당을 지급해 골목상권 활성화에 도움을 주었다. 복지 정책이 지역경제 활성화에 기여하는 선순환의 구조를 만들어 냈으며, 이는 정치에 대한 청년들의 관심과 참여를 제고시켜 2016년 국회의원 선거에서 19-24세 청년들의 투표율이 경기, 서울 등의 40대 투표율보다 높았다. 이와 같은 성과를 통해 2018년 10월, 경기도의회에서 기본소득에 관한 정책 수립 및 시행을 목적으로 한 「경기도 기본소득위원회 설치 및 운영 조례」를 의결하였으며, 이후 청년 기본소득을 경기도의 31개 시·군으로 확대하게 되었다(안동광, 2019).

경기도의 청년기본소득은 대상자만 17만5천 명에 이르는데 이는 전세계에서 시행 중인 파일럿 프로그램을 포함한 기본소득 정책 중 가장 큰 규모다(이재섭·최현, 2019). 경기도 청년기본소득은 국가에 의해 진행되는 정책이 아닌 광역자치체인 경기도가 자체 재원을 가지고 시행하는 고유의 사업으로 많은 지방자치단체의 주목을 받고 있다(유영성 외, 2019). 경기도 청년기본소득의 효과성에 대해 검토한 논의를 살펴보면, 이상적 기본소득으로 가기 위한 이행전략이라는 평가를 하고 있다. 청년기본소득에 대한 만족도 조사 결과 ‘전반적 만족 수준’이 80%를 넘어섰으며, 삶에 유익한 변화 항목에서도 긍정 답변이 점차 증가하였다(유영성 외, 2019; 2020).

특히, 수급 대상 청년들과 타지역 비수급 청년들 간의 비교집단 사전·사후 패널 조사 결과를 살펴보면 경기도 청년들의 행복감, 건강과 식생활, 인식과 태도, 꿈과 자본, 경제활동 등 다양한 범주에서 사전 대비 사후에, 비교 집단에 비해 더 긍정적이고 향상된 결과를 나타냈다. 청년기본소득을 실시한 이후 경기도 내 일반 도민을 대상으로 한 공론화 조사결과를 살펴보면 증세에 동의하는 비율이 32%에서 75%로 증가하였으며, 지역화폐를 사용하였기 때문에 소상공인들의 매출에 기여하였다는 결과가 도출되었다(유영성 외, 2020).

그러나 경기도 청년기본소득은 광역자치단체와 기초자치단체의 예산을 기반으로 한 범주형 기본소득이며, 부분 기본소득이다. 가장 큰 어려움에 직면한 청년

15) 경기도 홈페이지, <https://www.gg.go.kr/> (검색일: 2019년 5월 22일)

층을 대상으로 하되, 소상공인과 경제순환의 고리를 형성함으로써 많은 정치적 지지 기반을 형성하여 정책 효과를 증대하였다. 향후 경기도의 범주형 기본소득 정책이 더 많은 연령층 혹은 동일한 대상에게 더 오랜 기간을 지원하기란 쉽지 않아 보인다. 문제는 예산이다.

경기도 청년기본소득은 분명 범주형 기본소득이라고 하더라도 충분히 효과성을 입증할 수 있음을 보여주었다. 그러나 한계도 명확하다. 그렇다면 경기도 청년기본소득의 한계점은 무엇인가? 경기도의 사례는 기본소득을 실시했다는 측면에서 많은 국가와 지방자치단체에 소개되었으며, 긍정적인 사례로 부각되고 있다. 아무도 가지 않은 길에 이르렀다는 사실 자체로도 충분히 의미 있는 일이다. 정책 실시를 주도한 전임 도지사는 성남시장 재임 시절부터 청년배당을 실시하였고, 이는 당시 정부의 극심한 반대 속에서 보건복지부를 설득하며 새로운 길을 개척했다는 자체로 높게 평가받을 수 있다.

또한 청년배당의 수령자들에 대한 설문조사를 통해 청년배당의 정치·사회·심리적 효율성을 확인할 수 있었다. 이는 경기도 청년기본소득의 경우에도 비슷하게 나타났다. 많은 이들이 적은 금액 혹은 ‘기본용돈’에 불과한 액수가 어떤 유의미한 결과를 도출할 수 있느냐며 회의적인 시선을 보냈지만, 실상 수령자들의 의견은 달랐다. 이는 알래스카주 기금배당금 사례를 통해서도 확인할 수 있었다. 다만, 단순히 정치적·사회적·심리적 효율성을 넘어서는 그 무엇이 필요하다. 그래야 기본소득의 규모 확대와 대상의 확장도 가능할 수 있다.

현행 경기도 기본소득 정책의 한계는 재원에 있다. 대한민국에서 가장 큰 인구 규모의 지방자치단체인 경기도정이 예산을 효율적으로 사용해 현행 청년기본소득 수준의 범주형 기본소득은 지속적으로 운영할 수 있다고 하더라도 대상이나 지급액의 확대는 요원한 실정이다. 이 문제를 풀기 위해서는 세제의 문제를 해결해야 하는데 이는 중앙 정부 차원에서 논의를 해야 할 사안이다.

현행 경기도 청년기본소득의 경우에도 2019년부터 2022년까지 4년에 걸쳐 실시하는 것으로 설계되어 있다(유영성 외, 2019). 물론 경기도에서 발간한 보고서에서는 도지사의 임기에 맞춘 것이 아니며, 책임 정책 구현 차원에서 하나의 정책이 실행되고 정착되기까지 4년이라는 기간이 필요하며, 향후 지속적으로 청년기본소득 정책이 실시될 것이라고 말한다. 하지만 새로운 도지사의 정책 방향에

따라서 존폐가 결정될 가능성이 높다. 이에 반해서 2018년 9월부터 아동의 권리와 복리 증진, 양육 부담 경감 등을 위해 국가가 실시 중인 아동수당이나, 2014년 7월에 어르신의 노후 생활을 돕고 연금 혜택을 공평하게 나누기 위해 65세 이상 어르신 가운데 소득인정액이 선정기준액 이하인 경우 국가가 급여를 지급하는 기초연금의 경우 정책 시한이 정해져 있지 않다(대한민국 정책브리핑 정책 위키 홈페이지, 2021).

3) 공동자원론을 기반으로 한 시민배당의 모색

공동자원론을 기반으로 한 시민배당의 모색으로는 정선군의 사례를 들 수 있다. 강원도 정선군에서는 2020년에 제출된 “강원랜드 주식 배당금을 활용한 정선군민 기본소득 지원계획”에 따라 “정선군민 기본소득 도입 연구” 용역을 발주하였다. 지속적인 인구 감소로 인해 위기 상황에 놓인 정선군에서는 ‘모든 군민이 건강하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 일정 수준의 소득을 보장해주는 기본소득 도입을 검토’하고 있다. 지급 조건은 정선군에서 1년 이상 거주한 군민이다.

2020년 11월부터 진행된 기본소득 연구용역에서 정선군이 보유한 강원랜드의 주식 배당금이 재원으로 활용된다. 정선군은 강원랜드의 3대 주주로 연간 주식 배당금은 100억 원 정도다. 정선군 인구 규모(약 3만6천여 명)를 고려해보면 연간 20만 원 정도이다. 특이한 점은 강원랜드에서 배당금이 지급되지 않으면 기본소득도 지급되지 않는다. 2020년에는 코로나바이러스의 여파로 적자를 기록한 강원랜드에서 배당금이 지급되지 않았다. 정선군은 기본소득 연구 용역이 마무리되면 보건복지부 사회보장위원회 심의대책 수립 및 사회보장제도 신설 협의, 조례 지정, 기본계획 수립 등의 행정절차를 진행할 예정이다. 기본소득은 지역 화폐로 지급될 예정이다(이인모, 2021).

4. 시사점: 공동자원론에 입각한 시민배당의 실현 가능성

Ⅲ장에서는 기본소득의 모색 사례를 검토하기 위해 대표적인 기본소득 실시 사례인 미국 알래스카 주정부의 기금배당금 제도와 국내의 지방자치단체들의 기본소득 연구 동향을 분석하였으며, 범주형 기본소득의 실시 사례인 경기도 청년 기본소득 정책을 검토하였다.

기본소득의 실시 사례인 미국 알래스카 주정부의 기금배당금과 경기도의 청년 기본소득 정책을 통해서는 먼저, 그 사례의 차별성을 강조하면서 무엇이 다르며, 향후 지방자치단체는 어떤 길로 향해야 하는지에 대한 논의해 보고자 하였다. 알래스카 주정부의 사례는 공동자원이 기반이 되고, 주헌법에 알래스카주의 공동자원에 대한 시민의 권리가 보장되었다면, 경기도의 사례는 기존의 조세 중 일부를 전용하여 범주형 기본소득을 청년층 인구 중 만 24세에 한정하여, 1년이라는 기간 동안 지역화폐를 통해 지급하였다.

알래스카 주정부의 기금배당금은 공동자원에 대한 시민의 권리를 헌법에서 보장하고, 영구기금을 설치하고 법률로 보장하는 과정을 통해 기금 운영의 안정성을 확보하였다. 이와 같은 절차를 토대로 1982년 시행된 알래스카 주정부의 기금배당금 제도는 40여 년간 숱한 위기를 겪기도 했지만, 여전히 유지될 수 있었다. 다만, 정책을 설계할 당시 개인 소득세와 판매세를 부과하지 않는 결정을 함으로써 더 좋은 정책을 실현시키지 못한 점은 문제로 지적할 수 있다. 개인 소득세를 유지했다면 더 큰 규모의 시민배당이 가능했을 것이며, 이를 통해 지금 보다 더 경제적 평등을 달성할 수 있었을 것이다.

2016년 기준 알래스카 주정부의 조세 부담금은 연방 정부 평균 조세 부담금의 절반 정도 규모이다. 알래스카 주정부에서 미국 내 평균 수준의 개인 소득세와 판매세가 징수되었다면 지금보다 2배 이상의 시민배당도 가능했을 것이며, 어려움에 놓인 재정 격차도 줄일 수 있었을 것이다. 결국 공동자원을 활용한 시민배당을 도입하게 된다고 하더라도 정책 설계를 어떻게 하는가는 중요한 문제임을 확인할 수 있었다.

알래스카 주정부의 기금배당금은 시민배당이 권리의 측면뿐 아니라 책무의 중

요성도 보여주고 있음을 확인할 수 있었다. 조세를 기반으로 한 기본소득론이 권리의 측면을 강조하고 있다면, 공동자원론에 입각한 시민배당은 단순히 우리가 이용해야 할 공동자원에 대한 권리만을 요구하지 않는다. 권리만을 요구할 경우 그 공동자원의 지속가능성은 담보될 수 없다. 결국, 우리에게 주어진 공동의 자원이 유한한 자원임을 인식하고, 이를 효율적으로 관리할 때 지속 가능한 이용이 가능한 것이고, 이를 보존할 책무가 시민들에게 주어졌다는 것이다. 시민들의 권리와 책무가 함께 연결될 때 공동자원에서 확보할 수 있는 시민배당도 지속 가능할 수 있다.

칼 워더퀴스트(2013)의 논의처럼 공동자원에서 시민배당을 받게 되면 시민들은 스스로가 자연환경에 대한 주인의식을 가지게 되며, 이 소중한 공동의 자원을 아끼고, 보살필 역할을 감당할 수 있다는 것이다. 이는 지역공동체 단위에서 기본소득을 모색할 때 기본소득의 권리에 대한 논의에만 집중할 것이 아니라, 모두의 공동자원을 지속 가능하게 이용하고 관리할 수 있는 방안을 모색하고, 여기에서 발생하는 수익을 함께 나눌 수 있는 방안을 새롭게 찾아야 할 것이다.

국내 지방자치단체의 기본소득 연구 동향을 통해 확인할 수 있었던 것은 기본소득에 대한 논의가 활성화되면서 각 지방자치단체에서도 이에 관심을 두고 실질적 연구를 시작했다는 점이다. 경기도를 필두로 대다수의 광역자치단체와 일부 기초자치단체에서 기본소득의 정책 검토와 실현을 위해 본격적인 연구에 돌입했다. 일부 지방자치단체에서는 범주형 기본소득이나 농민수당 등의 형태로 기본소득을 실시하기도 하였다. 하지만 대다수 지방자치단체에서는 그 가능성을 검토하고 제언하는 선에서 연구를 마무리하였다. 이는 지방자치단체의 예산상의 문제와 조세권의 부재로 범주형이자 부분 기본소득의 실시 정도가 가능할 것으로 분석하면서 제언하고 있다.

경기도의 청년기본소득 사례연구를 통해 조세를 기반으로 한 지방자치단체의 범주형 기본소득이 가지는 긍정적 효과를 확인할 수 있었다. 하지만 조세를 기반으로 정책을 설계했기 때문에 발생하는 한계점도 확인할 수 있었다. 청년층 내에서도 정책 대상자의 확대가 어렵고, 다양한 연령층으로의 정책 확대 또한 쉽지 않으며, 지급 대상자들에게 급여를 인상하기도 어렵다. 그리고 정책 기한이 정해져 있어 지속적인 정책 실현이 가능한가에 대해서도 의문이 남는다.

사례연구를 통해 확인할 수 있었던 것은 조세를 기반으로 한 기본소득론을 지방자치단체에 적용할 경우 그 한계 지점이 명확하다는 것이다. 예산의 문제도 넘어야 하지만 시행의 과정에서도 도지사를 비롯한 리더십에 의해 큰 영향을 받게 된다는 점은 기본소득론이 넘어야 할 지점이다. 한계가 명확함에도 이미 실시된 기본소득이 주는 시사점도 확실하다. 실시가 가능하다는 것이다. 그리고 이미 실시된 기본소득을 기반으로 해서 새로운 기본소득의 재원 모델을 찾고, 범주형과 부분 기본소득의 층을 더욱 두텁게 만들어야 한다.

이와 같은 조세론적 기본소득론의 한계를 넘어설 수 있는 대안으로 지역공동체의 공동자원론에 입각한 시민배당의 가능성에 대해 논의할 필요가 있다. IV장에서는 공동자원의 관리 사례를 통해 지역공동체에서의 시민배당의 가능성을 검토해 보고자 한다. 이를 통해 공동자원론에 입각한 시민배당의 사례가 조세론적 기본소득론의 한계를 극복하고, 중앙 정부 단위의 기본소득론의 하부 층위를 형성하여 기본소득론의 확장에도 기여할 수 있음을 입증해 보이려고 한다.

물론, 기본소득이 충분성을 갖춘다고 하더라도 해결하지 못할 사회 문제는 존재할 것이며, 공동자원론에 입각한 시민배당도 모든 문제를 해결할 수는 없다. 하지만 이와 같은 논의는 단순히 기본소득을 지급하는 데 머무는 것은 아니다. 공동자원론에 입각한 시민배당의 논의를 통해 이 연구는 공동체와 주민 자치를 통한 공동체 활성화에 주목한다. 공동자원은 공동체를 기반으로 할 때 유의미해지며, 공동체가 없는 공동자원은 지속 가능하게 관리되거나 운영될 수 없다.

IV. 공동자원 관리와 시민배당의 가능성: 제주도를 중심으로

제주는 ‘공동자원의 섬’이다. 많은 공동자원을 보유하고 있었지만, 신자유주의의 열풍과 ‘관광 제주’의 개발이라는 명분으로 제주도 마을 공동목장을 중심으로 자본의 먹이가 되었다. 근대화는 토건 기업들을 중심으로 제주 중산간의 토지를 잠식하였고, 마을의 공동자원은 약탈당했다. 공동자원의 약탈 이후 지방 공동체에 균열이 생겨났으며, 마을 공동체는 공동자원의 매각과 함께 해체되었다. 농촌은 도시와의 격차가 심해졌으며, 먹고 살기 힘든 청년과 장년층은 도시로 이주하였다. 살기 좋던 마을은 점점 척박한 터전으로 변하였고, 마을 공동체는 공동자원의 약탈로 물적 토대를 잃었다(스탠딩, 2021).

제주도는 여전히 현실적 문제에 봉착해 있다. 지하수 문제와 쓰레기 문제, 오버 투어리즘 등의 환경 문제, 대형 개발과 도로 증설 등으로 사회적 문제에 직면해 있다. 지하수와 쓰레기 문제는 단지 환경의 개선을 요구하는 것이 아닌, 제주도의 지속가능성을 보장할 수 있는 중요한 문제이다. 제주도는 고용과 실업의 문제, 초고령화 및 인구 감소, 저출생 등으로 인한 지방 소멸 문제 등의 인구 문제가 심각하다. 한때 제주이민 열풍이 불기도 했지만, 그 또한 일부 지역에 한정되었으며, 2019년을 정점으로 열풍은 사그라들었다. 그리고 선주민과 이주민간의 갈등은 제주 땅에 남았다. 지금 제주도의 인구는 정체될 보이고 있다.

지역의 다양한 문제들을 해결하지 못한다면 제주도는 위기에 봉착할 것이다. 마을과 농촌 공동체는 도·농간의 격차, 소득 불균형 등의 문제를 가지고 있다. 이는 비단 육지에만 적용되는 것은 아니다. 제주도 내에서도 제주도와 서귀포시의 인프라 차이, 동 지역과 읍·면 지역의 의료, 교육, 문화의 차이를 보인다. 또한, 선주민과 이주민 사이의 갈등과 개발을 둘러싼 공동체의 갈등 문제는 지역의 지속가능성을 저해하는 요소이다. 이와 같은 문제를 해결하고, 새로운 제주의 미래 비전을 제시하기 위한 시도들이 2016년 이후 제주특별자치도와 제주연구원을 중심으로 있었다.

지방자치단체의 전환 계획 혹은 전략으로 2016년에는 제주특별자치도가 용역

을 의뢰해 『제주 미래비전』을 수립하였으며, 2018년에는 제주연구원에서 ‘제주 성찰과 미래위원회’를 구성하여 『제주성찰과 미래전략』 보고서를 제출하였다. 제주연구원에서는 2019년에도 ‘제주 성찰과 미래위원회’를 통해 『제주의 미래 2045』를 발간하였는데, 이는 해방 100주년을 기념하는 의미를 지닌다. 2020년에는 제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터에서 「2050 제주 공동자원 생활체계」를 발표하였다. 제주도에서 발표된 미래비전 등 다양한 정책 대안 보고서에 대한 비판적 분석이 요구된다. 과연 다양한 정책 대안들은 제주의 미래에 대해 어떻게 분석하고 있는가? 실효성이 있으며, 공동자원론에 입각한 분석은 존재하는지가 검토 대상이다.

1. 제주도의 정책 대안과 분석

청정과 공존 사회를 향한 제주의 전략이라는 부제를 단 『제주미래비전』¹⁶⁾의 서문에서는 제주도가 몸살을 앓고 있으며, 대규모 관광 개발 정책을 추진하여 외형적 성장을 달성하고, 눈부신 성과를 보였지만 등가교환의 법칙 아래 제주 자연 환경은 훼손되고, 관광 개발 편익은 도민 소득으로 이어지지 못하고 도외로 유출되었으며, 도민의 삶과도 유리되어 삶의 질을 떨어뜨리고 있다는 평가를 하면서 제주만의 창조적 발전전략을 새로이 모색할 시기라고 적고 있다.

이 보고서에서는 제주의 핵심가치로 “청정”과 “공존”을 채택하여 현안 문제와 미래 트렌드 변화를 토대로 “청정과 공존” 사회를 실현하기 위한 정책 수단을 6대 부문의 기본구상으로 제시한다. 첫 번째는 생태·자연·청정 부문으로 “자연과 함께 번영하는 지속 가능한 청정 제주”이며, 두 번째는 편리·안전·안심 부문으로 “편리하고 안전한 안심 제주”이며, 세 번째는 성장·관리 부문으로 “성장과 보존이 조화로운 성장관리 제주”이며, 네 번째는 상생·창조 부문으로 “지역과 기업이 상생하는 창조 제주”이며, 다섯 번째는 휴양·관광 부문으로 “도민 체감형 지속 가능한 휴양·관광 제주”이고, 마지막은 문화·교육·복지 부문으로 “행복하고 가치

16) 제주미래비전연구단. 2016. 『제주미래비전』. 제주특별자치도.

있는 문화·교육·복지 제주”를 표방하고 있다(제주미래비전, 2016).

다만, 제주특별자치도에서 용역으로 수립한 이 보고서가 도정에 얼마나 깊이 있게 반영되었는지에 대해서는 논란이 되고 있다. 먼저, 보고서 작성의 주체가 국토연구원과 한국종합기술, 건축사무소 대표 등 개발 논리를 앞세우는 이들을 중심으로 꾸려진 용역팀에서 진정한 “청정”과 “공존”이 얼마나 가능할지에 대해서도 의문이었다. 6개 부문에서 제시하고 있는 원칙들은 제주 사회에 꼭 필요한 것들이었지만 과연 실현 가능성이 존재하며, 원칙으로 제시된 내용과 보고서 내용과의 연계성을 얼마나 보여주고 있는지도 의문이었다.

이미 계획 수립의 단계에서 진행된 「제주미래비전 용역 결과보고회(2016. 2. 2.)」에서도 모든 도의원이 날이 선 비판을 하였다. “추상적인 미래비전, 명확한 목표 수치가 없으며, 국제자유도시 가는 길에 도민 지역내총생산(GRDP)이 달성 될 것인지 조차 제시되지 않았다.”라는 지적과 “청정이 목표인데 1차 산업 계획이 부실”함에 대해 진단한 견해와 “미래비전 정체성부터 불분명”하며 “제주에 나타난 문제점을 분석하고 나열하고 방향들을 제시하는 수준에서 머물러서 아쉬움”이라는 평이 있었다. 또한, “청정과 공존을 핵심가치로 했는데, 구체적으로 어떻게 보존할 것인지에 대한 세밀한 부분들이 나와 있지 않았다. 기본 방향 수준에만 제시됐지 구체적인 방향이 없다.”는 혹평도 있었다(박성우, 2016).

제주연구원에서는 2018년 ‘제주 성찰과 미래위원회’를 구성하였다. 제주가 걸어온 과거와 현재를 진단하고 이를 성찰함으로써 새로운 미래를 준비하기 위한 화두와 담론을 제시하였다. 『제주성찰과 미래전략』은 관광객과 인구 증가의 둔화가 이어지면서 다양한 문제들에 봉착하게 된 제주의 상황 속에서 바람직한 방향성을 찾기 위한 시도였다. 지속 가능한 제주를 위한 담론을 제시하여 제주 미래상의 혼선으로 야기되는 도민 공감대 부족과 비전 실현의 한계를 극복하고, 제주 사회의 여러 갈등 요소를 관리하여 제주다운 공동체의 회복과 도민 역량을 결집하는데 필요한 단초를 제시하고 있다고 밝히고 있다.

이와 같은 논의를 위해 제1장에서는 제주의 정체성과 발전가치, 제주특별자치도의 미래를 논하고 있으며, 2장인 제주 미래 담론에서는 시민 공화정의 산실로 읍·면·동을 다루고, 제주형 복지모형의 전략과 청년 일자리, 교통, 생태 도시의 방향성, 환경자원 총량제, 세계환경수도 추진의 성과와 과제, 제주 농업과 관광의

성찰과 미래를 다루고 있다. 다만, 이와 같은 논의는 전문성을 지닌 논자들의 논의를 수용하여 나열한 것에 불과하며, 이 또한 정책의 실현과의 연계성을 찾아보기에는 어려움을 지니고 있다.

『제주의 미래 2045』은 지속 가능한 성장을 하는 데 있어 섬으로서의 한계가 존재하고, 제주의 발전에 대한 냉철한 성찰을 통해 새로운 전환점을 모색해야 할 시점에서 대내외의 환경변화에 어떻게 대응하고, 적응할 수 있는지에 대한 문제인식 아래 제주 현안 및 미래 이슈에 대한 논의를 지속하였으며, 제주의 지속 가능한 발전을 모색하기 위한 목표연도를 2045년으로 설정하였다. 이는 광복 100주년에 실현될 수 있는 미래상을 담아내기 위한 작업이었다. 여기에는 정치·사회·문화·경제·산업·환경·도시·교통부문을 중심으로 제주도의 문제를 성찰하고, 미래를 대비하고, 제주도가 나아가야 할 방향성을 제시하는 데 초점을 두었다.

이는 2018년에 이은 ‘제주 성찰과 미래위원회’의 작업으로 도민의 삶의 질 향상과 제주의 지속 가능한 성장에 도움을 줄 수 있는 정책 방향 제시를 위한 노력의 결과물이다. 이 보고서에는 제주특별자치도의 분권 모델 전략, 남북관계의 변화와 제주의 발전, 지속 가능한 제주의 문화 증진 방안, 사회복지와 건강, 인재양성과 평생교육의 방향, 지역 경제의 생존 전략, 농업과 수산업, 관광산업과 제주의 신산업, 자원순환사회로의 대응, 안전도시 구현, 탄소 없는 섬에 대한 논의를 다루고 있다.

조판기는 “16장 미래 지속 가능한 도시와 거주지는 어떻게 형성해야 하나?”에서 ‘지속 가능한 제주를 위한 성장관리 방안’으로 여러 가지 방안을 제시하고 있는데, 이 중 ‘제주 경관 가치 창출 방안 마련’의 측면에서 ① 도민 참여를 통한 제주 경관 가치 인식 확산, ② 실효성 높은 경관 관리체계 확립 방안 마련을 제시하였으며, ‘제주형 공유자원 활용시스템 마련’을 제시하면서 ① 공유자원의 활용 원칙 설정, ② 공기업 및 출자, 출연 기관의 역할 확대와 체계화를 제시하고 있다. 즉, ‘성장과 보존이 조화로운 청정 제주’의 조성을 위해 개발과 보존이 조화를 이루어야 하며, 경제와 사회, 환경의 측면에서 지속가능성을 고려해야 한다는 것이다.

문제는 이와 같은 목표를 달성하는 것이 쉽지 않다는 점이다. 모두가 그 어려움을 알고 있으며, 대안을 제시하는 일은 쉽지 않다. 그렇다면 과연 어떻게 그

해결 방안을 제시해야 하는가? 도민들에게 어떻게 경관 가치의 인식을 확산시킬 것이며, 공유자원의 활용 원칙을 어떻게 설정할 것인가도 논쟁이 될 수 있다. 즉, 문제제기는 하고 있지만, 대안은 제시하지 못하고 있다. 이러한 이유로 2019년 보고서도 2018년의 작업의 한계를 답습하고 있으며, 각 분야 전문가의 논의를 다루고 있지만, 그 해결 방안을 제시하지 못할 뿐 아니라 이를 하나로 조망할 수 있는 틀을 갖추고 있지 못하다. 즉, 제주특별자치도의 미래 전략을 하나의 커다란 창으로 드러내는 데는 한계를 지니고 있다. 이와 같은 대안과 전략이 제주특별자치도의 도정 운영 계획 및 철학과 어떻게 상호작용하는지에 대해 보여주지 못했다는 점에서 한계를 드러낸다.

『제주공동자원생활체계』는 정부와 관련 기업 등 연구 집단들의 동맹에 입각한 제주 미래 전망과 제안들이 제주 미래 담론을 지배하는 상황에서 시민사회는 단기적인 대응으로 인해 5년 이상의 전망을 확보하지 못하고 있다고 분석하고 있다. 공동의 미래를 위한 집합적 선택을 어떻게 이룰 수 있는가에 대한 공동자원의 딜레마가 발생하는 국면에서 제주개발체제를 넘어서는 대안체제의 방향이나 경로가 부재한 상황 인식에서 출발한다. 이는 제주 현실에 입각해 공동자원체계 사고를 지역전환계획과 연결하고, 둘 사이의 간극을 줄여 장기 비상시대에 적용하고, 지속 가능 사회로의 전환에 기여하고자 한다. 이와 같은 논의를 통해 공동자원체계 패러다임을 구성하고자 한다. 이 논의에서는 공동성의 규범이 필요하고, 공동자원체계 사고와 지역계획의 제도화를 매개할 수 있는 전략 중 하나로 공동자원생활체계(commonfare)라는 개념을 제시한다(장훈교, 2020).

이미 제주에서는 공동자원체계를 둘러싼 유사한 정책 제안이 있었다. ‘제주형 공유자원 활용시스템’, ‘제주 자산관리 신탁공사’, ‘제주 자연 공동자원을 통한 시민배당’, ‘관광이익/개발이익의 도민배당’, ‘풍력자원 공유화기금’, ‘읍·면·동 마을기금 조성’, ‘곶자왓 신탁운동’, ‘우수 자연환경자원의 공유화’, ‘지역공동체 참여형 자연자원 관리체계’, ‘토지 이용에 관한 규제’ 등이다. 공동자원생활체계란 공동자원체계를 통해 동료 시민이 공동의 생활을 영위하는 체계라고 정의한다. 이는 동료시민의 안전문제와 연결하여 그들의 안전을 확장해나가는 메커니즘으로 자연으로부터 출발해 사회로 나아가도록 만든다. 이 논의에서는 동료시민의 보상체제로 시민임금과 시민배당을 제안하고 있다. 그리고 권리의 전제로서 요구되는

책무가 아니라 모두에게 부과되는 책무의 분배를 제안한다(장훈교, 2020).

제주 공동자원 관리의 구체적 과제로 ‘공동자원의 개발 자원화 관리 실패’, ‘공동자원을 둘러싼 이익 충돌의 조정 원리 부재’, ‘공동자원의 사적 독점 및 관리이익의 사유화 허용’, ‘공동자원의 확대재생산으로 공동의 부 창출’, ‘다른 제도와 연계 및 통합 관리’, ‘공동자원 수탁자로서의 책임 강화’, ‘관리 기반 강화’, ‘제주 전환 전망과의 통합’ 등 8대 과제를 제시하고 있다. 특별히 ‘공동의 부’는 공동체가 소유한 공동재산 이상의 관점에서 논의되지 못하는데, 공동의 부를 토대로 공동의 안전과 발전을 도모하는 새로운 접근과 구체적인 제도 마련의 공급이 필요하다는 것이다. 또한, 공동자원 관리자의 책무를 명확히 규명할 필요가 있으며, 공동자원 관리에 필요한 인프라 및 제주시민의 권리와 책무에 대해 논의하고 있다. 이와 같은 공동자원 관리와 제주전환의 연계 전략 및 전략적 관리 5대 공동자원으로 ‘노동, 토지, 지식, 화폐, 데이터’를 제시하고 있다. 이를 바탕으로 2050년까지의 ‘제주 공동자원관리 기본계획’을 제안하였다(장훈교, 2020).

이 논의는 여전히 개발 중심적인 도정에 대한 견제의 역할은 충실히 이행하고 있지만, 실행 가능성의 측면에서 보면 더 깊은 논의를 제안하는 수준에 머물며, 시민사회 입장에서 논의를 제안하는 수준으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 「제주공동자원생활체계」는 제주의 현 문제 상황에 대한 분석을 토대로 제주전환이라는 목표를 2050년에 실현하기 위해 5대 공동자원을 중심으로 기본계획을 제안하고 있다. 본 연구에서는 조세론적 기본소득의 한계 극복방안으로 제시하는 공동자원론에 입각한 시민배당 또한 「제주공동자원생활체계」와 연결되는 지점이 있다. 이에 「제주공동자원생활체계」의 논의를 검토하면서 공동자원의 관리와 운영 방안에 대해 모색해 보고자 한다.

2. 제주도 공동자원의 관리와 운영

1) 제주도의 공동자원

사람들의 인식 속에 남아있는 대표적인 공동자원은 땅, 물, 바람 등이 대표적이라고 할 수 있다. 누구에게도 속하지 않은 자원이면서, 모두가 그 자원의 토대 위에서 삶을 영위해갈 수 있기 때문이다. 그러나 근대 이후 울타리 치기와 1980년대 초반 신자유주의의 물결은 땅과 물에 이어 바람까지도 수탈하고, 사유화하였다. 이와 같은 신자유주의의 광풍 속에서도 비록 많은 약탈이 있었지만, 제주에는 여전히 공동자원들을 가꾸고 지켜나가고 있다. 물론 제주라 해서 개발 열풍을 피해온 것은 아니지만 여전히 사람들의 인식 속에 공동자원을 통해 수놓으며 살아온 의식은 남아있다.

이우성은 ‘왕토사상’에 대해 “중국을 포함한 동아시아 지역에서 고대로부터 토지공유는 국유의 이념적 바탕”이 되어왔다고 밝히고 있다(이우성, 1991: 3). 조선은 건국 초기부터 “山林川澤與民共之”를 정책이념으로 표방하였다. 이는 산림과 하천, 바다 등의 자연이 모든 백성이 이용할 수 있는 것임을 의미한다. 조선에서 자연은 ‘왕토사상’에 의해 왕의 소유였지만 백성들은 그들의 필요에 따라 자유롭게 이용할 수 있었다(김선경, 1994: 87).

제한이 없었던 것은 아니었지만 백성들은 일정한 규칙과 이념에 따라 대부분 산림과 하천, 바다와 호수 등을 이용하였다. 조선의 왕토사상에 의해 소유권이나 이용권 없이도 공동자원으로 이용되고 관리되던 공동의 방목지는 일제강점기에 일본이 자본주의적 토지 소유제도를 도입하면서 마을 소유 토지로 재편되기 시작하였다(윤순진, 2002).

이 절에서 살펴볼 땅, 물, 바람 그리고 경관은 공공적으로 관리하고 자연의 혜택을 공유함으로써 시민들의 복지를 확대하는 것은 다시금 인간이 자연과 호혜적 관계를 회복할 수 있는 계기가 될 수 있다. 사람이 생산할 수 없지만 모든 사람의 생존에 반드시 필요한 토지, 물, 햇빛, 공기 등 자연자원을 모든 사람의 것으로 보는 가치관과 태도는 매우 오랜 세월 동안 다양한 지역에서 나타나고 있

다(최현 외, 2016ㄱ). 여기에서는 제주도의 대표적인 공동자원인 토지와 지하수, 바다밭과 풍력에너지, 경관 자원 등으로 구분하여 살펴보도록 하겠다.

(1) 토지와 공동목장

제주도 마을의 공동목장은 상품화와 사유화 과정에서도 공동자원이라는 토지의 성격으로 인해 유지되고 관리될 수 있었다. 그러나 신자유주의의 물결과 자본주의적 소유제도가 뿌리내리면서 공동자원이었던 토지는 상품화를 위해 사유화되어 사라져가고 있다. 마을 숲과 목장 등이 예외적으로 공동의 재산으로 남아있기도 하지만, 토지가 사유화되는 과정에서 마을 주민들은 숲 관리권과 갈등을 빚는 경우가 많다. 공동자원으로 함께 이용하던 토지는 거의 사라졌으며, 현재에는 공동소유의 하나인 공유나 합유라는 형태의 소유권 제도에 의해 보호되는 토지가 일부 남아 있다(최현 외, 2016ㄱ; 정창원 외, 2019).

폴라니는 토지에 대해 ‘허구 상품’이라며 비판을 가했다(폴라니, 2009). 하지만 이와 같은 폴라니의 비판이 무색하게 사유화되었으며, 한국에서는 대표적인 투기상품이 되었고 어느 정권도 이 문제를 해결하고 있지 못하다. 이젠 토지를 공동자원으로 보기 어려울 정도가 되었다. 폴라니의 비판은 여전히 유효하다. 사유재산권을 정당화한 로크조차 토지 소유는 정당하지 못함을 말하였다(최현 외, 2016ㄴ). 로크는 “한 인간이 개간하고, 파종하고, 개량하고, 재배하고, 그 산물을 사용할 수 있는 만큼의 토지가 그의 소유이다.”라며 토지 소유에는 한계가 있음을 주장하였다(로크, 1996: 38).

로크는 경작하는 토지 소유권에 대해서도 “여전히 많은 토지가 남아있고, 아직 토지를 가지지 못한 자가 사용할 수 있는 것보다 더 많은 토지가 남아”있어야 하며, “어떤 사람이 울타리를 치는 행위로 인해 다른 사람에게 토지가 적게 남아 있는 일”이 없는 경우에만 정당화될 수 있다고 주장한다(로크, 1996: 39). 즉, 로크는 경합성이 있는 토지를 경합성이 없는 것으로 전제하고 그로부터 비배제성을 도출하고 이러한 비배제성을 전제로 노동과 관리를 통해 토지의 사적 소유가 정당해질 수 있다고 주장하였다. 로크의 논의는 토지로 대표되는 공동자원을 사유하는 것에 반대하는 논리에 근거를 제시하고 있다. 토지는 자연자원으로 가

장 먼저 사유화의 과정을 걸었으며, 사유화로 인해 심각한 불평등과 환경 파괴의 문제를 양산하였다. 이와 같은 토지 변천의 역사는 공동자원의 공공적 관리의 필요성을 적극적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다(최현 외, 2016; 정창원 외, 2019).

조선시대에는 공동자원으로 이용권과 소유권 없이도 사용 가능하던 자원이 일제강점기에 접어들면서 많은 변화 속에서 이용에 제한이 가해졌으며, 국가와 지방자치단체에 의해 관리되고 운영되었다. 한·일병합 이후인 1912년 3월에는 『조선민사령』과 『조선부동산등기령』이 발표되었다. 이후 8월에는 토지조사령을 내려 토지 세부 측량을 실시하였다. 이와 같은 정책들을 통해 토지에 대한 자본주의적 소유 관계를 확정하게 되었고, 토지세 부과에 근거를 마련하게 되었다. 당시 제주는 표본 지역으로 선정되었고 1913년부터 1917년 말까지 토지의 세부측량이 이루어졌다. 이후 마을 사이의 경계 및 마을 목장의 경계가 확정되었다(강만익, 2011).

1918년 7월에는 『임야조사령』이, 1926년 4월에는 『조선특별연고삼림양여령』 등의 법령이 시행되어 국유지였던 방목지는 마을이나 마을 대표자 소유지로 변모하게 되었다. 당시 조선총독부는 1930년대 목야지 정리계획에 의거 공동목장의 구역을 확정하였으며, 『조선부동산등기령』을 개정해서 리명의로 리유지를 등기할 수 있는 제도를 마련하는 한편 목축 생산을 늘리기 위해 공동목장을 장려하였다. 1933년에는 마을 사람들이 자발적으로 유지하던 목장계를 마을 공동목장으로 전환, 22개의 마을 공동목장이 생겨났고, 1943년 무렵에서 해방 이전까지 공동목장이 빠르게 증가하여 123개의 공동목장이 운영되었다(강만익, 2011; 안경아 외, 2018).

제주도의 마을 공동목장은 중산간 지대(표고 200-600m)에 주로 분포한다. 중산간 지대는 용수의 확보가 어렵고 토지가 척박해서 경작이 어려웠다. 하지만 기온이 온화하고 강우량이 많고, 목초가 자라는 데 적합했기에 방목장으로 이용되었다. 제주에는 농경과 함께 소와 말이 사육되었으며, 목장 형태로 우마를 사육한 것은 고려 말인 1276년 원이 제주 동부지역에 탐라목장을 설치한 이후이다. 이때부터 제주는 군마 공급지로 활용되었다. 이후 제주마에 대한 수요가 증가하였고, 국영목장이 확대되고 사영목장도 설치되었다(강만익, 2011).

그 결과 제주도 전체가 말 목장으로 변화였고, 행정체제도 말 관리를 중심으로 재편되었다. 전국 초지의 46.6%가 제주도에 있으며, 국내에서 유일하게 마을 공동목장이 유지되고 있다. 공동목장은 고려 말 몽골이 운영했던 탐라목장, 조선시대 십소장으로 불린 국마장, 그리고 현마공신 김만일의 목장과 산마감목관들이 운영했던 산마장, 일제강점기 마을 공동목장, 해방 이후 마을 공동목장과 기업형 목장으로 변화해왔다(윤순진, 2006; 강만익, 2011).

제주도 마을 공동목장은 척박하여 이용할 수 있는 자원이 부족한 제주의 자연적·기술적·사회적 제한 속에서 누구든지 생존을 위해 자연자원에 접근할 수 있는 기회를 제공하는 역할을 하였다. 이와 같이 공동체의 구성원 모두가 살아갈 수 있는 기반이 되었고, 인간이 자연과 더불어 공존·공영할 수 있었다. 자연재해가 많은 제주 자연의 한계에 대해 인식하면서 자연을 수탈하지 않고 사람들이 함께 살아나갈 수 있는 길을 찾게 되었다(정창원 외, 2019).

제주도의 공동목장은 해방 이후 상당한 타격을 받았다. 1961년에 공포된 『지방자치에 관한 임시조치법』은 “읍·면의 일체의 재산과 공부는 그 소속 군에 귀속한다.”는 규정을 두었고, 이전에는 마을이 관습법에 의해 법인격을 인정받은 마을 공동목장이 지방자치법 시행으로 법인격이 소멸하여 시·군에 귀속되었다. 이후 1969년에는 『임야소유권 이전 등기 특별법』을 제정하였는데, 이 법에 의해 토지 브로커들이 소유자가 없는 목장을 합법적으로 차지하게 되어 많은 마을 공동목장이 개인 소유로 바뀌게 되었다. 잃어버린 공동목장을 되찾으려는 노력은 1980년대부터 서서히 나타났다. 몇몇 중산간 마을은 소송을 통해 군 소유지로 남아있던 토지의 소유권을 되찾았다(김동전·강만익, 2015).

하지만 사유지가 된 마을 공동목장들은 시일이 너무 많이 흘러 대부분 마을이 소유권을 찾아올 수 없었다. 개인 소유로 넘어간 공동목장들은 개발 붐을 타고 개발업자들에게 넘어간 경우가 많았다. 제주도 개발은 1962년부터 시작되었는데, 관광개발계획이 핵심적 위치를 차지하였다. 이와 같은 개발계획 실행에서 정부는 관광객 유치에 위해 골프장 개발사업을 활발히 진행하였으며, 1968년에는 정부가 추진하던 축산진흥정책을 이용, 금융 특혜를 받은 기업과 부유한 외지인들이 기업목장을 운영한다는 목적으로 대규모 국유지와 공동목장 부지를 사들였으며, 1970년대에 들어서면 기업과 외지인들이 개발이익을 노리고 중산간 목초

지와 잡종지뿐만 아니라 해안지대의 땅까지 대량으로 사들였다. 1967년 『낙농진흥법』, 1969년 『초지법』이 제정되어 마을 공동목장의 지목이 ‘목장용지’로 지정되어 초지로 관리되었으나 1994년 『제주도개발특별법』은 초지 전용을 쉽게 바꿔 개발사업을 용이하게 만들었다. 이에 따라 목장용지가 골프장, 관광시설로 전용되기 시작하였다(김동전·강만익, 2015; 김성훈, 2016).

마을 공동목장은 제주의 대표적인 경관으로, 1943년에 123개소 2만 4,432ha에 이르렀으나 1990년대 이후 급속도로 줄어들었다. 1995년에는 82개소(제주시 7, 서귀포시 7, 북제주군 40, 남제주군 28)로, 2003년에는 75개소(제주시 6, 서귀포시 7, 북제주군 38, 남제주군 24)로 줄어들었다. 2004년에는 74개소 9,127ha로 줄었고, 2005년 12월에는 94개 리 7,815명을 조합원으로 하는 70개의 마을에 총면적 8,628ha의 공동목장이 있었는데, 2012년 12월에는 60개소 총면적 6,663ha로 줄어들었으며, 2014년에는 56개소 6,327ha로 줄었으며, 2017년에는 54개소, 2018년에는 51개소로 감소하고 있다(안경아 외, 2018).

목장 수도 줄어들고 있지만, 목장 면적의 감소는 더 빠르게 진행 중이다. 더 이상 공동목장을 이용할 이유를 찾지 못한 마을회와 주민들은 개발업자나 외지인들의 유혹에 넘어가 마을 공동자원을 매각하고 있으며, 제주의 지형도 바뀌고 있다. 마을 공동목장이 감소하는 이유는 시기에 따라 변해왔는데, 4·3사건 이후인 1950년대에는 중산간이 소개되어 공동목장이 폐쇄된 경우가 많았고, 1960년대에는 행정체계 개편을 통해 국유지로 강제 귀속한 경우가 많았다. 1980년대 이후에는 목축업 쇠퇴가 주요 원인이었으며, 1990년대 이후에는 골프장과 리조트, 테마공원 건설 등 대규모 관광개발사업이 원인이 되어 마을 공동목장이 사라지게 되었다(김동전·강만익, 2015; 안경아 외, 2018; 정창원 외, 2019).

제주도는 마을의 공동자원인 공동목장이 해체되면서 개발 이익이 도외로 유출되었으며, 이로 인해 상대적 빈곤이 심화되었다. 이와 같은 개발 열풍은 제주도의 지속 가능한 삶의 방식을 파괴하였고, 이를 가능케 했던 사회적 관계 또한 해체시키는 결과를 가져왔다. 결국, 마을 공동목장의 해체는 빈부 간의 격차를 확대하고, 제주의 생태 자연 훼손과 지속 가능한 삶의 방식 파괴라는 결과를 가져왔다. 공동목장에 대한 개발사업의 결과는 도민들을 제주의 자연자원으로부터 소외시키고 불평등을 심화시킬 뿐만 아니라 제주도민들의 지속 가능한 삶의 기반

인 꽃자왈을 훼손함으로써 지하수를 오염시키고 고갈시켜 지속 가능한 삶을 위협하고 있다(최현 외, 2016ㄱ; 정창원 외, 2019).

제주에서 마을 공동목장은 공동체가 유지되고 공동자원적 성격이 유지되는 동안에는 소유제도의 확대와 상업화 과정에서도 명맥을 유지했다. 그러나 마을 공동체는 사라져가고 공동체와 공동목장의 관계는 희미해져 갔다. 이미 과거의 이용 형태를 유지한 공동목장은 존재하지 않으며, 지속적으로 사라져가고 있다. 지금 제주도민들은 마을 공동목장을 새로운 공동자원으로 바라보고 있다. 이를 통해 새로운 형태로 공동자원으로 복원하고 있다. 그 시작은 꽃자왈 공유화 운동이다. 꽃자왈은 제주의 콩팥이자 허파라는 것을 새로 인식하고, 공동자원을 공공적으로 관리하려는 노력이 시작되었다. 공동목장과 꽃자왈은 그것 없이 지역 주민이 살 수 없기때문에 공동자원일 수밖에 없다. 더욱이 제주의 자연자원으로서 마을 공동목장과 꽃자왈을 생성하는데 현재의 어떤 사람도 기여한 바가 없기 때문에 공동목장과 꽃자왈은 공동자원인 것이다(최현 외, 2016ㄱ; 정창원 외, 2019).

제주연구원에서는 2018년에 『제주지역 마을 공동목장 관리실태 및 개선방안』 연구를 발표하였다. 이를 통해 마을 공동목장의 형성과 해체 과정을 분석하였으며, 마을 공동목장 관리 개선방안으로 1. 목축 경영체 지원, 2. 공동체 자산 신탁 제도 도입, 3. 마을 공동목장 경관 포럼, 4. 목축문화 복원 및 활용 등의 방안을 제시하였다(안경아 외, 2018). 최근 제주지역 뉴스인 제주의소리에서는 ‘탐나는 가치 맵핑(mapping)’ 프로젝트를 통해 제주의 숨은 가치를 찾는 연대를 시작했다. 개발의 유혹에 흔들리고, 소멸 위기에 놓였으면서도 마을 공동목장이 유혹의 손길을 뿌리치고 제주 특유의 목축경관과 자연환경을 지켜나갔던 대안을 마을 공동목장의 사례로 제시하고 있다. 여기에서는 서귀포시 남원읍 한남리에 있는 남원·한남공동목장, 제주시 한림읍 금악리와 서귀포시 안덕면 동광리 당오름에 있는 금당목장, 서귀포시 하원동의 하원공동목장, 서귀포시 남원읍 신례리의 신례리공동목장, 제주시 애월읍 장전리의 장전공동목장 등의 사례를 통해 마을 공동자원인 공동목장이 나아갈 방향에 대해 새로운 대안을 제시해주고 있다(김찬우, 2019).

(2) 지하수와 바다밭

① 지하수

제주의 지하수는 공수로 관리된다. 공수 개념은 제주에서 지하수의 공공적 관리를 위한 준거로 사용되는 개념이다. 공수는 “모든 국민이 공용할 수 있는 것이면서 사적 소유권의 대상이 될 수 없는 수자원”을 의미하는데 “공공의 수자원”과 동일한 개념으로 지하수에 대한 공공적 관리 필요성을 제기되었다. 공수 개념에 따르면, 지하수는 토지를 중심으로 토지 소유권의 지상과 지하에 대한 독점적 소유권과 분리되어 공공적으로 관리되어야 할 자원이다. 이에 공수성을 지니고 있으며, 공수 개념은 제주 사회에 폭넓게 수용되었다. 제주도민들의 공수 개념에 대한 적극적 수용은 척박한 수자연 환경에서 지하수의 중요성을 인식하고 있었기 때문이다(김선필, 2013; 2016; 제주특별자치도, 2015ㄱ).

제주도는 전국 최초로 지하수 공적 관리를 법률로 규정하였다. 이를 통해 지하수를 공공의 자원으로 지정하여 지하수 관리정책을 공수 개념에 입각하여 펼치고 있다. 그러나 먹는 샘물 시장의 성장과 함께 지하수의 상품화 추세가 강해지면서 공수인 지하수 개념이 흔들리고 있다. 이와 같은 공수 개념은 지하수 관리정책이 개발과 보전의 논리 중 하나로 치우치지 않도록 예방하고, 상황이 발생할 경우 이를 효과적으로 비판할 수 있는 이론적 보완장치가 필요하다(김선필, 2013).

공수와 공동자원은 지하수를 공공의 자원으로 인식하고, 비배제성을 강조한다는 측면에서 비슷한 개념이다. 하지만 몇 가지 차이를 보이는데, 소유권의 측면에서 공수는 사적 소유를 제한하고, 공공의 영역으로 본다면, 공동자원은 지하수 사용에 대한 독점적 지위에 반대하는 것으로 어떤 측면에서도 양극단을 지양한다. 또한 공수는 법률에 의거하여 지하수를 ‘공공의 자원’이라 규정, 국가가 관리해야 한다는 논리를 통해 국가의 행위에 정당성을 부여한다. 이는 국가에 의한 자원의 관리는 이것이 개발이든지 보전이든지 정당하다는 논리이다. 이에 반해 공동자원은 지하수의 개발과 보전이라는 양극단에 치우치지 않고 증화된 비배제

성의 논리를 통해 일정한 수준의 한계를 규정한다. 따라서 지하수에 대한 공동자원 개념은 공수 개념의 한계를 보완할 수 있다(김선필, 2013; 2016; 제주특별자치도, 2015-1).

제주도의 지하수에 대한 관리는 물 부족에 시달리던 문제 해결을 위해 1961년 애월읍 수산리에서의 지하수 관정을 굴착한 이후 지하수 개발이 시작되었다. 하지만 본격적인 개발은 지하수 부존 형태가 밝혀지고, 지하수 개발에 대한 타당성이 확인되고, 정부의 지하수 개발계획이 수립·시행된 1970년대 이후부터 진행되었다. 인구 증가 그리고 관광객 증가로 물 부족이 심화되었고, 물 공급 수요를 따라갈 수 없었던 도정은 민간에 의한 지하수 개발을 허용하여 물 공급 문제를 해결하려 하였다. 물 부족 현상을 극복하려는 정부와 민간의 노력은 1985년에 상수도 보급률 99.9%를 달성하는 성과를 이루게 되었다. 그러나 1980년대 후반부터 지하수 난개발에 따른 고갈과 해수 침투 등의 우려가 지역 사회에 확산되었고, 지하수에 관한 종합관리 대책의 필요성이 제기되었다. 이후 지하수 보전을 위한 법적·제도적 장치가 마련되었다(김선필, 2013; 2016).

2007년 이후 제주도는 지하수가 보존될 대상이라기보다는 지역 성장 동력산업을 위한 경제재로 인식하였으며, 개발되어야 할 대상으로 취급하였다. 제주도에 서는 내리는 빗물 대부분이 지하로 흘러 들어간다. 제주도의 하천은 건천으로 평소에는 물이 흐르지 않는다. 이로 인해 과거 제주도민들은 식수를 얻기 위해 해안지역의 용천수에 의존했다. 지금도 생활용수 및 농업용수를 지하수에 의존하는 실정이다. 제주도민들은 지하수와 밀접한 관계를 형성하고 있다. 제주도의 마을들은 용천수가 있는 해안가를 중심으로 형성되었으며, 제주 신화와 전설, 속담 등에는 물 관련 내용이 많이 포함되어 있다. 이와 같은 특성으로 인해 제주도는 지하수를 외부로부터의 오염과 남용으로부터 보호해야 하며, 지하수의 공공적 관리가 절실히 요구된다. 지하수에 대한 공공적 관리와 지하수의 지속가능성 확보는 제주도민의 안정된 삶을 위한 필수조건이다(김선필, 2016).

제주도에서 먹는샘물 문제는 생활용수와 농업용수의 대부분을 지하수에 의존해야 하는 현실에서 매우 민감할 수밖에 없었다. 이와 같은 현실은 지역 언론과 시민단체들의 지하수 공수화 운동과 결합하여 강력한 여론을 형성하게 되었고, 이를 통해 지하수 문제를 제주 사회의 이슈로 자리매김하게 되었다. 여론을 수렴

한 제주도정은 법률을 통해 지하수를 공공자원으로 지정, 지하수의 보전 방안을 수자원 계획에 포함하여 지하수 보전 정책을 실시하고 있다. 그러나 제주도는 지하수를 많이 사용하는 골프장과 관광호텔 등의 업체들에게 쉽게 허가를 내주고 상수도에 비해 월등히 싼 원수대금을 받고 있다(김선필, 2013; 2016). 도정은 지하수 개발의 정당성을 옹호하고, (주)한국공항의 지하수 증산을 허용하였으며, (주)오리온의 염지하수 상품화를 허가하는 등 공수인 지하수의 공공적 관리가 무색할만큼 개발 친화적인 태도를 보이고 있다.

공동자원으로서 지하수는 자본에 의해 상품화되었고, 인간의 지속 가능한 생존을 위협하고 있다. 이에 지하수에 대한 공공적 관리는 필수적으로 요구되어진다. 그럼에도 불구하고 지하수의 관리 주체인 제주도는 물산업을 전면적으로 추진하고 있다. 제주의 지하수가 개발 위험에 노출된 것은 제주 사회 내에 공리주의적 개발주의가 만연하기 때문이다. 공동자원은 인간의 생존과 관련된 땅과 물, 바람 등 여러 자연 및 환경자원에 적용할 수 있다. 따라서 공동자원 개념에 입각한 자원 관리에 대한 지속적인 연구가 필요하다(김선필, 2016; 정창원 외, 2019).

② 바다밭

바다밭의 관할권은 개인이 아닌 주변 마을의 합의에 의해 마을 단위로 할당되었다. 이와 같은 마을 사이의 합의는 관습에 따른 것인데 이를 잘 들여다보면 공동자원 관리의 원칙을 확인할 수 있다. 이렇게 정해진 바다밭의 경계는 현재까지도 유지되고 있다. 그러나 간혹 마을 사이에 경계를 둘러싼 분쟁이 생기기도 한다. 이럴 때 지역 어촌계의 대표인 수산업협동조합장이 분쟁을 해결한다. 이마저도 어렵게 되면 지방자치단체나 법원이 분쟁해결자로 나서기도 한다. 바다밭 관리는 근본적으로 공정성과 정당성이라는 원칙이 작동한다. 이러한 원칙은 마을 내에서 개인(또는 가구)이 마을의 공동자원인 바다밭을 이용할 때도 적용된다(최현, 2019ㄱ).

마을에 귀속되어 있는 바다밭은 마을 공동자원으로서 많은 혜택을 가져다준다. 해녀들은 자기 마을에 귀속된 바다밭에서만 물질을 할 수 있다. 바다는 마을 주민들에게 권리만 부여하는 것은 아니며, 의무도 부과한다. 바다에 죽은 시신(屍

身)이 바람에 밀려 해변에 오는 경우도 있는데, 이를 ‘영장(永葬)’이라 한다. 이러한 일이 발생하면 마을 사람들은 이를 공동으로 처리해야 했다. 이때는 ‘갯닭음’도 하고 장례를 치러서 원한을 풀어주어야 한다. 마을이 관리하는 해변에 올라온 시신을 마을에서 치우지 않는 것은 마을이 바다밭에 대한 관리권을 포기한다는 선언이었다. 또한 마을 바다밭의 해안 정비와 공동 채취 등 마을의 공동작업에 참여하지 않는 해녀는 마을 바다밭에서 물질을 할 수 없었다. 이는 오래된 관습법으로 현재까지 통용되고 있다. 마을 바다밭 등의 공동자원을 이용할 권리는 이용자 또는 마을이 짚어진 책임과 의무의 대가인 것이다. 이는 공동자원을 선점한 사람들이라고 해서 무한정 그 권리를 가질 수 있는 것은 아님을 보여준다. 공동자원에 대한 권리는 공정성이라는 정의의 원리에 따라 책임을 다하는 사람이나 마을에 언제든지 다시 분배될 수 있음을 보여준다(고광민, 2012; 최현, 2019ㄱ).

제주도의 바다밭 관리 규칙을 통해 알 수 있는 것은 공동자원을 이용할 수 있는 권리가 과거로부터의 관행을 토대로 인정되는 것이 아니라는 점이다. 공동자원은 독점할 수 있는 것이 아니었기에 계속 이용하기 위해서는 주변 마을로부터 이용에 대한 정당성을 인정을 받아야만 한다. 이와 같은 정당성을 인정받기 위해 개인과 공동체는 공동자원을 가꾸고 인간을 존중하는 다양한 활동을 해야 했다. 마을 내부에서도 바다밭을 이용할 권리가 모두에게 주어진 것은 아니었다. 마을에 속해 있다고 하더라도 공동자원과 공동체에 대한 의무를 이행할 때만 그 권리를 가질 수 있다. 마을 규정에 의하면 15세 이상의 성인들은 해초 관리 작업과 같은 마을 공동작업에 참여해 의무를 다해야 한다. 그렇지 않으면 마을 바다밭에서 물질을 할 수 없다. 결국, 물질할 수 있는 권리는 그에 따르는 책임과 의무를 다할 때 정당성이 확보되는 것이다. 노년의 해녀에게는 공동작업에 참여해야 하는 의무가 면제된다(최현, 2019ㄱ).

또한, 깊은 바다에 나가 잠수를 하지 않고도 해산물을 채취할 수 있는 얕은 바다밭이 할망바당으로 조성되어 삶을 영위할 수 있도록 하였다. 이와 같이 책임과 권리의 균형에도 예외가 있다. 이는 노인들의 생존을 보장하기 위한 것으로, 이들을 제외한 마을 해녀들이 할망바당에서 해산물을 채취하는 것을 금한다. 제주도의 바다밭 관리 사례는 공동자원이 가지는 독점부당성에 관한 주장을 뒷받침하며, 제주에서 자연자원을 선점한 것이 그것을 영구적으로 독점할 수 있는 근거

가 되지 못하는데, 이는 로크의 지적처럼 후세대에게 불공정하기 때문이다(최현, 2019ㄱ).

(3) 풍력에너지

제주는 자연자원이자 공동자원을 마을 공동체가 함께 관리하고 이용한 전통이 남아있다. 이와 같은 공동자원을 이용하고 관리해 온 공동체의 전통은 새로운 자연자원의 이용에서도 새로운 전환을 요구한다. 최근까지 자원으로 인식되지 않았던 바람이 이제는 새로운 가치를 부여하는 자산으로 인식되고 있다. 이는 신재생에너지에 대한 수요와 풍력 기술의 발전에 의한 것으로 경제적 가치가 높아졌다. 이후 제주의 바람을 사적으로 이용하려는 이들과 공동자원으로써 관리의 필요성을 제기하면서 공적 관리와 개발이익 공유를 주장하는 도민들의 사이에서 갈등이 발생하였다(김동주, 2017ㄱ).

삼다도인 제주는 예로부터 바람이 많았다. 제주의 바람은 제주 사람들에게 고난과 역경을 주었다. 그러나 바람을 이용하는 풍력발전은 수익 창출에 무상 원료를 제공하고 있다. 지리적으로 중위도에 위치한 제주는 기압 배치의 변화가 심하다. 제주의 지형은 바람을 막아주는 장애물이 없기 때문에 강한 바람이 불어온다. 이로 인해 제주는 끊임없는 바람의 영향으로 풍수해를 겪어 왔다. 과거 고난과 역경의 대명사이던 바람이 이제는 새로운 모습으로 다가오기 시작했다. 특히 지구온난화로 지구의 환경 문제가 부각되면서 바람은 대체 에너지 중 하나로 화폐적 가치를 지닌 경제재로 변화되었으며 상품화되기에 이르렀다(김동주, 2017ㄱ; 정창원 외, 2019).

제주도는 신재생에너지 사용을 획기적으로 확대하여 ‘탄소 없는 섬’ 제주를 만들겠다는 ‘Carbon Free Island Jeju by 2030’ 로드맵을 구축하여 추진하고 있다. 제주도에서도 바람 자원에 주목하고 있다. 제주도는 2030년까지 육상풍력으로 350MW, 해상풍력으로 2,000MW를 발전하는 것을 목표로 ‘신재생에너지 특성화 마을’ 제도를 추진하고 있으며, ‘신재생에너지 보급 활성화 대책’에 따라 마을 단위에서 3MW 이하의 소규모 풍력발전기를 설치하는 것이 가능하다(제주특별자치도, 2012; 김동주, 2017ㄱ).

정부와 제주도는 1980년대부터 다양한 풍력발전 기술을 개발하고, 시범 운영 실시, 자원 조사와 정책 수립의 과정을 거쳐 풍력에너지를 개발하였다. 제주도는 1981년 동력자원부에 의해 ‘풍력에너지개발 시범도’로 지정되었으며, 과학기술처에 의해 ‘한독 태양·풍력 복합발전시스템 개발 시범도’로 지정되면서 바람을 통한 에너지 생산에 의지를 드러냈다. 이후 제주도는 1996년부터 2001년에 걸쳐 제주지역에서 풍력발전기를 설치할 수 있는 지역을 검토하는 등 바람에 대한 조사를 진행하였다. 이는 제주도가 일찍부터 신재생에너지인 바람에 주목하였음을 보여준다(김동주, 2017ㄱ).

바람은 특정한 지역을 향해 불지 않는다. 고정된 실체도 없으며, 그 이용을 막을 수 없다. 또한, 누군가 바람을 이용하더라도 타인의 이용을 방해하지 않는다. 이와 같은 이유로 바람이 공공재의 모습을 보여준다. 하지만 바람을 이용하기 위해서는 선결 과제가 많다. 우선 발전기의 설치가 필요한데 이는 특정 장소에 고정되어야 하므로 토지나 해안 지역과 결합되어야 한다. 이러한 이유로 상업적 발전이 가능한 지역은 많지 않다. 이러한 특성으로 바람 자원은 배제가능성과 감소성이 있는 것으로 볼 수 있지만, 특정한 개인이나 집단이 그것을 생산하는데 기여한 것이 없다는 점에서 공동자원의 특성을 가지고 있다. 즉, 바람은 공동자원이다. 특정 주체의 독점 불가능성은 바람과 제주도민 관계의 특수성에서 제주 바람의 이용권이 제주도민에게 우선적으로 부여되는 것을 정당화한다는 점에서 또한 공동자원으로 간주될 수 있다(김동주, 2017ㄱ; 정창원 외, 2019).

바람의 공동자원적 특성으로 제주에서는 바람의 사유화를 반대하고 공동자원으로 규정하고자 하는 움직임이 나타나기 시작했다. 바람의 사유화와 공유화 운동을 통해 공동자원이 가지는 배제 가능성이 사물의 특성이 아니라 사회적 특성임을 알 수 있다. 풍력발전단지는 양질의 풍속과 풍량이 갖춰진 지역에만 설치할 수 있다. 그리고 방대한 규모의 토지가 필요하다. 이러한 이유로 풍력발전은 제주의 마을 공동목장이나 해안을 중심으로 조성되었다. 문제는 이러한 입지를 선점하기 위해서는 대규모의 자본이 필요하고, 결국 대기업이 개입할 수밖에 없는 조건이 만들어지는 것이다. 이로 인해 바람으로 인한 개발이익은 자본을 투자한 대기업이 가져가지만, 사회적 갈등과 바람으로 인한 피해는 제주 사회가 감당해야 하는 상황이 펼쳐졌다(김동주, 2017ㄱ).

이 같은 이유로 제주의 바람을 공동자원화하려는 움직임이 나타났다. 바람을 공공적으로 관리하여 풍력발전의 개발이익을 도민이 가져가야 한다는 것이었다. 이는 시민단체가 주도하고 제주도가 응답하면서 공론화되었다. 그 결과 2007년에 국회가 풍력발전사업에 대한 허가권을 도지사에게 이양한다는 내용이 포함된 제주특별법이 통과되었다. 이를 통해 제주도의 바람을 공공적으로 관리하기 위한 법적 기초가 마련되었다(김동주, 2017ㄱ; 정창원 외, 2019).

바람을 이용해서 얻는 이익은 제주도민, 대한민국의 국민, 그리고 모든 인류의 공동자원이다. 헌법 제120조 ①항은 “광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용에 특허할 수 있다.”고 명시되어 있다. 이는 공동자원의 공공적 관리와 이용을 정당화한다. 문제는 제주도에 사는 제주도민들은 바람으로 인한 혜택도 받지만, 이로 인한 피해와 역경을 감당해 왔다는 것이다. 풍력발전이 설치된 지역 주민들은 그로 인한 실질적 이익을 얻기도 했지만, 바람으로 인한 소음과 경관의 파괴 등을 감당해 왔다(이재섭·최현, 2019).

이러한 이유로 공동자원에 대한 특별한 권리는 용인될 수 있다. 특별한 권리란 제주도의 바람을 이용하여 발생하는 수익 중 일정한 부분에 제주도와 제주도민의 몫이 있다는 것이다. 이렇게 사용되는 것이 사회적·윤리적으로 정당하다는 것이다. 공동자원은 모든 사람에게 동일하게 개방된 것이 아니다. 공동체에 포함되어 공동자원을 관리하고, 이바지하는 사람이나 공동체에게 특별한 권리를 부여하는 것이 인정된다. 이런 맥락에서 제주 바람을 이용하여 풍력발전시설이 들어선 지역의 주민과 제주도민에게 바람으로 인해 발생하는 수익 일부를 귀속시키는 것은 정당하다(김동주 외, 2017ㄱ; 정창원 외, 2019).

바람은 공동자원의 특성을 갖는다. 바람을 공동자원으로 규정하고 공공적으로 관리하기 위해서는 사유화에 대응할 수 있는 논리가 필요하다. 이때, 공동자원론은 많은 시사점을 준다. 바람을 생성하는 데 누구도 기여한 바는 없다. 그러므로 바람은 특정한 개인이나 집단이 독점할 수 없는 자원이다. 그렇기 때문에 바람을 이용할 때 생기는 혜택은 모든 국민이 향유할 수 있어야 하며, 특히 바람으로 인한 피해를 감당하는 사람들에게 더욱 큰 혜택을 주어야 한다. 이는 헌법 제120조를 통해 확인한 바와 같이 공공적 관리에 대해 정당성을 획득할 수 있다(김동

주 외, 2016; 정창원 외, 2019).

(4) 경관: 해안과 제주 발달

① 해안 경관

제주도는 자연 해안선은 250.7km이다. 본섬의 해안선 길이도 방파제와 매립지 등 인공 해안선 164.8km를 포함하면 415.5km, 부속 도서는 자연 해안선 108.7km, 인공 해안선 27.5km이다. 제주도의 해안은 기본적으로 현무암질 용암에 의하여 구성된 암석해안으로 성산읍 일대의 신양리층에 발달한 파식대(파도, 조류 등의 작용으로 땅이 깎여서 해안 가까이에 나타나는 평탄한 지형)는 제주도에서는 드물게 퇴적층에 형성된 파식대로, 구멍과 홈 등 미지형이 파식대면에 집중적으로 형성되어 독특한 경관을 이룬다(국립해양조사원, 2014).

제주도 서귀포시에는 서귀포층, 주상절리, 해안폭포 등이 오랜 세월에 걸쳐 다양하게 형성되어 있어 관광적 가치가 높다. 특히 성산일출봉과 소머리오름, 용머리와 송악산, 수월봉 등은 제주도의 화산활동과 관련한 구조를 확인할 수 있다. 그밖에 제주도의 해수욕장인 이호, 삼양, 금릉, 협재, 괄지, 함덕, 김녕, 하도, 종달, 천진, 하고수동, 신양, 중문, 화순, 사계, 대정 등에는 사질 해안이 있어 해수욕장으로 이용되고 있으며, 대부분 해변은 우수한 해안 경관으로 인해 많은 관광객을 불러모으고 있다(김태호·박성훈, 1997).

제주의 대표적 관광명소인 올레길 대부분이 해안선을 따라 나 있는 것에서 알 수 있듯이 해안은 제주의 대표적 경관이다. 이러한 해안 경관이 공적으로 관리되지 않는 상황에서 사유화되고 난개발로 파괴되고 있다(김태일, 2010). 특히 2010년 이후 이루어진 해안 경관의 파괴는 제주도 전 지역을 변화시키고 있다. 이것은 제주도 관광정책의 실패가 아니라 성공의 결과이며 제주도 관광객 수는 지속적으로 늘어 2005년 처음으로 500만을 넘었고, 2010년 758만 명이었던 관광객 수는 2013년 1,085만 명이 됐고, 2016년에는 1,585만 명을 넘어섰다(제주특별자치도, 2018). 2013년 이후 매년 천만 명 이상이 제주를 방문함에 따라 제주는 과잉관광으로 인한 교통 문제와 쓰레기 처리, 하수 문제 등으로 몸살을 앓

고 있다.

대표적인 사례가 제주시 구좌읍 월정리와 서귀포시 안덕면 대평리이다. 제주 동부 구좌읍 월정리 해안은 조간대와 함께 완만한 해안지대가 펼쳐져 있고 눈부신 백사장과 에메랄드빛 맑은 바다 등으로 자연경관과 생태환경이 뛰어난 곳이었다. 아름다운 바다 풍경과 더불어 아기자기한 농경지의 농로와 해안선을 따라 제주 화산섬 지질의 특성을 감상하고 학습할 수 있는 좋은 조건을 갖추고 있어 이 마을을 지나는 올레길 코스와 지질 트레일 코스가 인기를 끌고 있다. 2010년 이후 해안 경관은 해안도로를 중심으로 난개발이 진행되었고, 파괴와 훼손이 발생하면서 해안 경관의 원형을 잃었다(최현, 2019c).

서귀포시 안덕면 대평리는 기암절벽과 군산으로 둘러싸여 있어 경관이 수려한 곳으로, 불과 몇 년 전까지만 해도 안덕면에서 가장 작고 한적한 마을이었다. 2008년 제주올레 8-9코스가 개발된 후 제주를 찾는 관광객들이 자주 찾는 명소가 되었다. 이후 관광업에 종사하는 이주민들이 마을에 유입되기 시작했으며, 지역주민 중 70% 이상이 이주민으로 마을 안길까지 음식점과 카페, 게스트하우스 등이 점령하였다. 과거의 모습을 잃어버린 마을 주민들은 하나, 둘씩 마을을 떠나고 있다(제주특별자치도, 2015c; 최현, 2019c). 문제는 한 번 잃어버린 해안 경관은 회복하기 어렵다는 점이다.

② 제주 발달

제주도는 ‘제주화산섬과 용암동굴’이라는 명칭으로 2007년 6월 27일 세계자연유산에 등재되었다. 제주만의 특징을 가지는 화산활동에 의해 생성된 제주 암반층은 제주만의 특색 있는 문화유산을 만들어 놓았으며, 대표적인 것이 제주 돌담이다. 제주대 고성보 교수의 조사 결과에 따르면 제주 돌담(집담, 발달, 산담과 잣성 등)의 총길이는 3만 6,000여km이며 이 중 발달은 2만 2,000여km로 추정된다. 지구를 약 3바퀴(돌담), 2바퀴(발담) 돌 수 있을 정도로 긴 길이지만 제주 돌담은 무한한 잠재적 가치와 실질적 가치를 인정받지 못한 채 방치되고 훼손이 가속화되고 있다. 특히 급속한 도시화와 농업의 몰락, 그에 따른 농업형태의 변화 등으로 제주 발달의 훼손율이 평균 11%에 달할 정도로 심각한 상태이다. 돌

담의 원형이 급속도로 훼손되는가 하면 일부 지역에서는 돌담 자체가 사라지는 현상도 나타나고 있다고 조사되었다(강시영, 2013).

제주 밭담은 농업의 기계화와 읍·면 지역의 도시화 등으로 빠르게 사라지고 있다. 특히 제주의 대형개발사업과 주택 신축 등으로 속도가 빨라졌다. 제주 돌담은 하루아침에 이루어진 경관이 아니다. 오랜 세월을 걸쳐 이룩한 유산으로 이제는 다시 축조할 수도 없는 제주 가치다. 사람들은 제주의 돌담을 ‘흑룡만리’라 일컫는다. 과거 제주인의 삶을 보면 돌의 가치가 어떠했는지 알 수 있다. 화산 지형으로 다공질 현무암은 섬에 넘쳐났다. 그리고 그 돌은 바닷바람에 의해 풍화작용을 거친다. 제주의 역사는 제주 사람들이 거친 바람을 이겨낸 역사이자, 그 거친 돌과 부대끼며 지나온 시간을 보여주기도 한다(김유정, 2015).

제주 밭담은 서로 완만한 곡선으로 연결되어 있고, 지형과 어울리게 구성되어 있어 제주의 풍경을 더욱 특별하게 연출한다. 이러한 제주 밭담은 1,000년을 웃도는 역사성과 기능성을 유지하는 문화유산이며, 고도와 지역에 따른 토양특성별 문화적 다양성과 주민들의 삶의 패턴을 확인할 수 있는 요소이다. 제주 밭담도 농업의 기계화로 인해 파괴되고 있으며, 그 외 과학영농의 도입 및 재배작물의 변화, 제주 지역 개발 광풍에 의한 도시 지역 확대 및 도로 건설 등으로 훼손이 증가하고 있다(강승진, 2016).

제주인들은 돌을 통해 현세의 문제뿐만 아니라 삶과 죽음이라는 문제를 풀어나가는 죽음의 의례에도 활용했다. 삶과 죽음의 경계를 허물어 삶의 터전에 묘를 쓰고, 산담을 돌렸다. 삶의 터전인 오름의 평원에 쓰인 묘는 외부인과 가축의 침입으로부터 지키고(김유정, 2016), 삶의 지근거리에서 그들을 기리기 위한 수단이었다. 그밖에도 조선시대에 중산간 목초지에 목장 경계용으로 쌓은 잣성(잣 또는 잣담), 바닷가에 돌을 쌓아 만든 공간으로, 해녀들이 물질을 위해 옷을 갈아입거나 언 몸을 녹이는 불턱 등 다양한 모습으로 남아 제주의 경관을 보여주고 있다.

(5) 그 밖의 공동자원들

여기에서는 주로 자연 공동자원들을 살펴보았다. 자연 공동자원만이 시민배당 재원이 되는 것은 아니다. 그러나 자연 공동자원을 중심으로 살펴본 이유는 그 정당성에 있다. 그렇다면 제주도에서 공동자원을 기반으로 한 시민배당은 가능한가? 앞에서 논의한 미국 알래스카와 경기도 사례가 보여준 한계에 대해 어떤 대안을 제시할 수 있는가? 제주도에서도 예산의 효율적 사용을 통해 일부 청년들에게 시민배당 지급이 가능할 수 있다. 경기도 수준의 청년배당을 지급하기 위해서는 연간 약 87억 원이 소요된다(이재섭·최현, 2019). 이는 제주도 1년 예산 규모인 5조 원의 약 0.17% 규모에 불과하다. 제주도는 매년 5% 내외의 예산을 제때 사용하지 못한다. 물론, 다른 지방자치단체들도 상황이 다르지 않다. 불용액에 대한 철저한 관리가 이루어진다면 사전에 이를 효율적으로 활용할 수도 있을 것이다. 문제는 정치적으로 실현하고자 하는 의지일 것이다.

물론 제주도의 시민배당을 기존의 예산에만 의지할 수는 없다. 향후 국가적 차원에서 기본소득이 실현될 때, 지방자치단체에서 분담해야 할 비용도 상당할 것이다. 경기도의 청년기본소득에서 나타난 광역 지방자치단체와 기초자치단체의 분담률처럼 7대 3의 비율이라고 할 때, 지방자치단체의 예산 부담은 상당하다. 물론, 더 많은 정치적 논의 과정이 필요하고, 더 많은 반대급부에 시달릴 수 있다. 이때 필요한 것이 공동자원론이다.

우리에게는 이미 공동자원이 주어졌다. 다만 자본주의 시대 이후 우리는 우리에게 주어진 공동자원의 권리를 잊고 살았다. 그렇기 때문에 공동자원에 대해서 다시 한 번 주의를 환기하고 공동자원을 어떻게 관리하고 운영해야 하며, 공동체의 삶에 어떤 관련성이 있는지를 살펴보아야 할 필요가 있다는 것이다. 그리고 우리에게 주어진 공동자원이 자연에만 존재하는 것이 아니라는 인식이 필요하다. 지식, 데이터, 주파수 등 이루 헤아릴 수 없이 많은 것들이 공동자원이다. 이와 같은 공동자원에 대한 인식을 확대할 필요가 있다. 물론 논의의 층위는 다층적이며, 지방자치단체 단위에서 논의하기 어려운 공동자원도 존재한다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체 단위에서도 지속적인 관심과 논의는 요구된다. 그리고 그 논의의 시작은 자연 공동자원이 될 것이다.

2) 공동자원의 관리 현황

제주특별자치도 마을에서 공동자원을 어떻게 관리하고 운영하고 있는지에 대한 현장조사와 심층 인터뷰를 위해 2021년 4월부터 8월 사이에 각 마을 사무소와 공동자원을 방문하였다. 마을 공동자원에 대한 인터뷰는 주로 마을 이장이나 사무장을 통해 조사하였으며, 과거 마을 공동자원의 현황과 현재 마을 공동자원의 운영 및 관리 실태를 확인하였다. 이 외에 과거 인터뷰 자료 및 문헌 자료를 검토하였다. 특히 이번 연구의 대상이 된 마을과 관련된 제주특별자치도의 연구보고서와 논문을 분석하였다. 참고한 문헌들은 제주특별자치도에서 2015년에 발간한 「제주특별자치도 마을특성 및 실태조사(제주시)」와 「제주특별자치도 마을특성 및 실태조사(서귀포시)」, 2017년 제주연구원에서 발간한 「제주 신당의 공공자원화를 위한 기초조사」, 2018년 제주연구원에서 발간한 「제주지역 마을공동목장 관리실태 및 개선방안」, 2020년 제주연구원에서 발간한 「제주지역 마을운영규약 실태조사 및 개선방안」 연구 등이다.

현장조사를 통해 확인할 수 있었던 주된 내용은 마을마다 공동자원의 수효가 많은 차이를 보였으며, 소유권의 측면에서 살펴본다고 하더라도 마을마다 주어진 여건에 많은 차이를 보였다. 같은 리 단위의 마을이라고 하더라도 인구 규모나 면적이 큰 차이를 보여서 동일한 잣대로 분석하기에도 어려움이 따랐다. 일례로 서귀포시 표선면 가시리의 면적은 제주시 한경면의 면적보다 넓었으며, 제주시 조천읍 함덕리의 인구는 약 7,400명인데 반해, 제주시 한경면 금동리의 인구는 250여 명 정도였다. 오히려 한경면의 인구인 9,158명(2021년 5월 기준, 제주시 홈페이지)에 가까운 수치였다. 마을 단위로 다양한 공동자원의 관리와 이용이 이루어지고 있으나 대체로 몇 가지의 틀을 가지고 있었으며, 큰 틀에서 ‘제주’라는 공동자원의 관리와 운영을 논해야 할 필요성이 있다.

이 연구에서 분석하여 제시해야 할 것은 마을 공동자원의 관리와 운영이 어떻게 제주특별자치도의 시민에게 공동자원론에 입각한 시민배당을 가능케 할 수 있는가에 있다. 그리고 마을 공동자원 관리와 운영 및 공동체 활성화에 기여할 수 있는 것은 무엇이며, 마을 자치와는 어떤 연결지점을 가지는지에 대한 분석도

필요하다. 공동자원이 없는 마을은 수익 구조의 한계로 마을 운영이 지속되지 못하는 경험을 하기도 하였다. 이는 단순히 국가의 하부 층위인 마을의 운영이 불가한 측면으로 보아서는 안 된다. 하나의 마을이 운영될 수 없게 된다면, 더 많은 마을이 영향을 받을 수 있고, 결국 작은 층위의 소멸은 더 큰 층위에도 부정적인 영향을 미치게 될 것이다. 그렇다면 공동자원이 없는 마을에는 어떤 대안을 제시할 수 있는가?

이 연구는 하나의 틀을 제시하기에는 어려움이 따르지만, 공동자원의 현황 및 관리 실태를 통해 향후 다양한 모습의 대안을 제시할 수 있을 것이다. 물론, 마을 단위에서 공동자원의 관리 및 운영을 어떻게 해야 하는가는 마을 자치로 남겨두어야 할 것이다. 이 연구는 마을 자치를 통해 공동자원이 관리, 보존되고, 효율적으로 운영될 때 제주도 층위에서 공동자원도 보존과 관리가 가능해짐을 보여주고자 한다. 그리고 그에 따라 발생하는 수익은 기금의 형태로 운영하여 공동자원의 관리를 위한 재원과 제주도민들의 시민배당 재원으로 사용되어야 함을 제안한다.

(1) 공동자원의 운영 및 주체

마을은 어떻게 운영되는가? 현재 제주도의 마을은 지방자치단체에서 일부 보조금을 지원받고 있기는 하지만, 별도의 마을 수익에 의해 운영된다. 지방자치단체에서 지원되는 수익으로는 사무장의 인건비도 지출할 수 없는 수준이다. 마을에는 이장이 있고, 마을의 향약에 의해 선거권과 피선거권을 규정하고 있다. 최근 새로운 이주민의 유입으로 갈등 구도가 발생하면서, 마을에서는 성원의 자격을 새롭게 규정하는 경우도 있다. 이를 통해 마을의 개방성과 폐쇄성을 구분할 수도 있지만, 마을 조사 결과를 통해 살펴보면 공동자원이 많은 마을일수록 폐쇄성은 커진다.

마을에는 ‘마을회’라는 조직을 중심으로 전 이장들과 마을 원로들이 중심이 된 개발위원회가 존재한다. 그 외 마을마다 차이를 보이기는 하지만 대체로 노인회, 부녀회, 청년회, 문고회 등의 조직이 있다. 그밖에 자연마을회가 별도로 존재해 세부 조직으로 운영되는 마을들도 있다. 해안 마을의 경우 별도의 어촌계가 조직

되어 바다의 사무를 관리하기도 하는데, 이 경우 마을회와 독립적으로 운영되기도 해 갈등의 여지는 남아 있다. 해녀회는 어촌계 산하로 바다에 대한 권리와 함께 책무도 지고 있다. 최근 다이버와의 갈등이 법적 문제로 비화되기도 하지만 여전히 제주 바다에서 마을 해녀들은 주체적으로 마을의 바다맡을 지키고 있다.

마을의 공동목장이 남아 있는 경우 목장조합을 운영하는 마을도 있다. 대부분 마을은 마을회 산하 기관으로 목장조합이 존재하지만, 마을회와 별도의 기관으로 운영하는 마을도 있다. 가장 넓은 토지를 지닌 서귀포시 표선면 가시리 마을은 가시리 협업목장조합을 조직해 290여 명의 조합원으로 조합을 운영하고 있다. 총유의 형태로 목장조합을 운영하고 있으며, 가시리 태생이거나 그들의 자녀에 한해 조합원이 될 수 있다. 특이한 사례는 제주시 봉개동이나 제주시 구좌읍 동복리, 서귀포시 색달동 등으로 쓰레기매립장 건설과 관련하여 마을 내 대책위원회가 설립되었고, 마을회와 함께 기피 시설의 운영에 마을의 의견을 전달하고, 이를 통해 새로운 마을 공동자원을 만들고, 이를 운영하고 있다.

이처럼 마을에는 다양한 주체가 마을의 운영을 담당하고 있다. 마을회가 중심에 서기는 하지만 사안에 따라 다양한 주체들이 상호작용을 하고 있고, 자치조직을 운영하고 있다. 문제는 그들이 운영되기 위해서는 공동자원이나 자산이 필요하고, 그에 따르는 수익 구조가 요구된다는 것이다. 마을 공동자원이나 자산이 있는 마을의 경우 이를 효율적으로 운영하여 수익을 발생시키고, 보존 및 관리하고자 하는 움직임들이 있지만, 그렇지 않은 마을의 경우에는 유명무실한 마을회 운영이 이어지고 있다.

그렇다면 마을은 공동자원과 자산을 어떻게 관리하고 있는가? 공동자원의 관리 및 운영 주체는 누구인가? 마을 내에는 다양한 주체들이 있다. 가장 대표적인 주체는 마을회, 어촌계, 목장조합 등이라고 할 수 있다. 그러나 마을의 공동자원이 무엇이나에 따라 관리 주체는 달라진다. 대표적으로 바다맡과 공동목장은 그 관리 주체가 어촌계와 목장조합이라고 할 수 있다. 이 경우에는 마을회보다 어촌계나 목장조합이 주체적으로 운영하고 관리한다.

제주도 마을의 대표적인 공동자원은 마을 공동목장과 바다맡이다. 최근에는 마을 공동목장이나 공유수면에 풍력발전설을 설치하여 운영하는 마을도 늘어났다. 그리고 마을 학교의 운영을 위한 임대주택을 운영하거나 한 달 살이 펜션을 운영

하는 마을도 늘어나고 있다. 이와 같은 마을의 자산들은 주로 마을회가 중심이 되어 관리하고 있다. 이와 같은 운영을 외부에 위탁하는 사례도 있다. 특이한 사례는 마을에서 운영하는 사우나이다. 마을 주민들의 편의시설로 운영하는 경우에는 수익이 나지 않지만, 쓰레기매립장 건설과 관련하여 지원을 받은 봉개동의 경우나 삼양동, 조천읍 조천리의 경우 마을에서 직접 운영하며 수익을 발생시키고 있다.

(2) 공동자원에서 발생하는 수익과 지출 구조

제주도의 마을에는 다양한 공동자원이 존재한다. 그렇다면 마을의 공동자원에서 발생하는 수익에는 무엇이 있을까? 그리고 어떻게 관리되고 사용되고 있는가? 현장조사를 통해 확인해 본 마을들의 사례를 중심으로 공동자원에서 발생하는 수익을 검토해 보고, 공동자원을 활용한 시민배당의 가능성을 확인해 보고자 한다.

제주도 마을의 공동자원을 활용한 수익 모델 중 많은 비중을 차지하는 것은 풍력발전이다. 대표적인 마을은 서귀포시 표선면 가시리와 제주시 구좌읍 행원리이다. 제주도에 마을 내에 풍력 발전을 운영하는 사례는 제주시 구좌읍의 김녕리, 동복리, 월정리, 행원리, 한동리·평대리 해역, 월정리·행원리 해역과 조천읍 북촌리, 애월읍 어음리, 한경면 두모리, 신창리, 용수리, 한림읍 금악리, 월령리, 금능리 해안, 수원리 해역 등에서 풍력 발전을 운영하고 있거나 운영할 예정이다. 서귀포시의 경우 남원읍 수망리, 대정읍 동일1리 해역, 성산읍 삼달리, 수산리, 표선면 가시리, 표선리·하천리·세화2리 해역 등에서 풍력 발전을 운영하고 있거나 운영할 예정이다.

제주도의 마을에서 풍력발전단지를 유치하는 이유 중 하나는 마을의 수익이 되기 때문이다. 가시리 마을의 경우 제주에너지공사와 SK D&D에게 토지를 임대 해주고 매년 6억 원 정도의 임대료 수익을 얻고 있다. 행원리의 경우 주민 주도형 풍력발전기를 소유하고 있어서 마을에서 그 수익을 관리, 운영하고 있다. 한경면 금등리의 경우에도 마을 해안에 3기의 해상풍력이 들어오면서 매년 1기 당 4,500만 원의 수익을 얻고 있다. 첫째 보상금은 마을에서 가구당 250만 원을

배당하였다. 현재에는 해녀들에게 개인적으로 지급을 하고, 다른 조직들은 운영비로 지급하고 있다. 가시리의 경우 풍력발전단지에 태양열 에너지를 함께 운영하고 있다.

봉개동과 삼양동, 조천읍 조천리의 경우 마을에서 사우나를 운영하고 있다. 마을에서 펜션이나 초등학교 학생들을 유치하기 위한 임대주택을 운영하는 마을도 있다. 서귀포시 성산읍 신산리는 마을 카페를 운영하고 있다. 제주시 조천읍 선흘2리는 마을의 대표적인 으뜸인 거문오름 내에서 ‘오름보러가게’라는 마을 가게와 마을 카페를 운영하고 있다. 어촌계가 있는 마을은 어촌계 식당이나 해녀의집의 운영을 통해 수익을 얻지만, 이는 어촌계와 해녀회 등에서 수익을 배분한다. 마을 자산인 해수욕장이나 해변, 해안가 운영을 통한 수익이 발생하기도 한다. 조천읍 함덕리, 서귀포시 색달동, 한림읍 금능리 등 많은 마을이 이에 해당한다. 이 경우 마을 내 자치 단체 중 하나가 관련 수익금을 통해 자치조직을 운영하기도 한다. 이와는 다른 사례로 선흘1리는 생태관광을 운영하면서 수익 구조를 만들고 있다.

마을들은 공동자원에서 발생한 수입을 마을회의 운영을 위해 사용한다. 교래리 마을의 경우 마을 운영 자금이 없어서 리사무소 운영을 중단한 경험이 있다. 결국, 마을회 운영도 마을 내 공동자원을 통한 수익 구조가 존재할 때 지속 가능할 수 있다. 규모가 큰 마을의 경우 리사무소 상주 인원에 대한 인건비 문제도 해결해야 하며, 마을 내 다양한 조직들의 운영비 지원도 해 주어야 한다. 풍력을 통해 큰 수익이 발생하는 마을의 경우 마을회 내 다양한 조직들에 대한 지원뿐 아니라 마을의 학생들이나 마을 출신 학생들을 대상으로 장학금을 지급한다.

가시리 마을은 마을회에 가입한 모든 가구의 초등학생과 중학생에게 장학금을 지급하고 있으며, 가시리 협업목장조합원들에게는 고등학생과 대학생 자녀에게도 장학금을 지급하고 있다. 행원리는 2013년 7월부터 별도의 ‘행원리 장학회’를 법 인화하여 운영하고 있다. 매년 4회에 걸쳐 행원리 향우회를 포함, 마을 출신 학생들에게 장학금을 지급한다. 금등리는 마을 초등학생 7명에게 1년 30만 원의 장학금을 지급하고 있으며, 풍력발전 사업자가 마을의 중학생, 고등학생, 대학생들에게 장학금을 지급하고 있다. 봉개동 마을회에서는 봉개초등학교에 장학금을 지급하고 있다. 서귀포시 성산읍 신산리 마을회에서도 학교에 마을회 명의의 장

학금을 지급하고 있다.

그 밖에 노인들을 대상으로 노인배당을 실시하는 사례도 있다. 가시리의 경우 마을의 80대 이상의 노인들을 대상으로 매달 5만 원의 노인배당을 실시하고 있다. 마을 단위에서 노인들을 대상으로 노인배당을 실시하지 않는다고 하더라도 마을 내 다른 조직에 비해 노인들에게는 더 많은 지원을 해주고 있으며, 마을 내 노인 인구가 상대적으로 많기 때문에 더 많은 예산을 책정하고 있다. 그밖에도 마을회원들을 대상으로 현물배당을 실시하기도 한다. 가시리와 행원리, 삼달리의 경우 협업목장조합원이나 풍력에너지법인에 속한 조합원 또는 구성원들을 대상으로 명절 등 일정한 기한을 정해 곡식 등의 현물을 배당하고 있다.

연구를 진행하면서 느꼈던 한계점은 마을의 공동자원 수익에 대한 지출 여부에 대해 정확한 내역은 확인할 수 없다는 것이다. 특히, 수입이 큰 마을들의 경우 내용을 공개하는 것을 꺼리기도 하고, 최근 다양한 이슈로 수입이 발생하는 마을의 경우 아예 마을 조사를 꺼려하는 경향도 있다. 문제는 이런 마을일수록 폐쇄적 구조를 띠고 있으며, 마을 내부의 인원들이 해당 이익을 독점하고 있는 경우가 많다.

다음 절에서 살펴볼 육지 마을의 배당 사례는 마을 공동자원의 수익을 투명하게 개방했기 때문에 가능할 수 있었다. 그리고 공동자원의 성격에 따라, 노동력이 투입되는 수준에 따라 다양한 비용이 발생하게 될 것이고, 이에 따라 노동에 따른 급여가 별도로 지급되어야 한다. 중요한 것은 마을 수익을 배분할 때 그 대상이 되는 공동체 구성원의 자격인 성원격은 어디까지 인정할 수 있느냐의 문제가 남게 된다.

(3) 성원격(membership)

누가 마을의 성원인가? 마을회는 마을에서 삶을 영위하는 사람들의 자발적 참여로 만들어진 조직이다. 마을에서 살아가는 모든 이들이 성원인 것은 아니다. 마을의 거주자나 전입자 모두 주민이 될 수 있다. 단, 주민은 마을회의 성원이 될 수 있는 참여 대상이지 성원의 권리와 책무를 가지는 것은 아니다. 분명한 것은 주민 스스로가 마을회에 참여할 의사를 지니고, 마을회가 정한 성원의 자격에

부합해야 된다(현혜경·라해문, 2020).

제주도 마을 조사를 통해 확인해 보면 마을마다 마을회에 가입할 수 있는 조건이 다르다. 서귀포시 표선면 가시리 마을의 경우 가입 조건은 실거주 3년이며, 이 조건을 충족할 때 마을에서 중학생 자녀의 장학금과 전기세 보조금이 지급된다. 그리고 10년 이상 계속 거주할 시 입회권이 주어진다.¹⁷⁾ 단, 가시리협업목장 조합에 들어갈 수 있는 사람은 1978년 이전에 가시리 태생이거나, 태어난 사람의 직계 후손에게만 자격이 주어진다. 서귀포시 색달동은 마을에 입주해서 실거주 15년이 지나고 마을 일에 잘 참여해야 마을회에 들어갈 수 있다. 15년이 지나야 선거권도 부여된다. 관련 내용은 향약에 명시되었다.

서귀포시 표선면 성읍2리의 경우 외지인 가구는 존재하지만, 이주민이 총회에 들어온 사례가 없다. 성산읍 신산리의 경우 실거주 7년을 지내면 선거권을 부여 받는다. 실거주 7년을 살아도 마을회에 들어오기 위해서는 마을 일에 참여하고, 마을에 녹아들었을 때 총회에서 받아들여 준다. 피선거권의 경우 마을 임원을 3년 이상, 나이가 30대 이상, 마을 선거 참여 10년 이상이 되어야 자격이 주어진다. 마을 주민이 외지에 나갔다가 들어오더라도 마을 선거 참여 10년이 되어야 자격이 주어진다.

제주시 한림읍 금능리의 경우 마을 내에서 선거권을 얻기 위해서는 3년 이상 거주해야 하며, 피선거권을 얻기 위해서는 20년 이상 거주해야 한다. 한경면 금등리는 외지인의 경우 5년 이상 실거주자에게 모든 마을 행사, 조직에 참여할 수 있는 자격이 주어진다. 이장으로 출마하기 위해서는 개발위원을 1회 이상 역임해야 하며, 마을의 보상 관계도 5년 이상 된 마을 주민에게 지급하며 관련 내용은 향약에 명시되어 있다.

조천읍 선흥2리의 경우 향약에 매우 간단히 기재되어 있는데, 주민등록을 옮기고 실거주만 하면 마을회로 편입될 수 있다. 실거주 기간은 상관없다. 원주민이 많은 마을이 아니고, 1970년에 새롭게 만들어진 마을의 특성을 담고 있다. 조천읍 조천리의 경우 1년 이상 거주자 중 리세(연 1만원)을 낸 사람이 선거권을 갖으며, 피선거권은 10년을 거주해야 한다. 조천읍 함덕리의 경우 선거권은 1

17) 입회권은 마을에서 공동체의 구성원들이 공동의 이익을 위해 마을 공동자원을 함께 운영하는 권리를 말한다.

년 이상 실거주를 하면 주어지고, 피선거권은 10년 이상 실거주 시 출마할 수 있다. 과거에는 리세를 냈지만, 현재는 이 조항이 삭제되었다. 리세를 내는 사람에게만 선거권을 주는 문제가 있어서 이 조항을 없앴다.

현장조사 결과를 분석해 보면 마을 내에 공동자원이 많고, 수익이 많을수록 폐쇄적인 구조를 띠고 있었다. 이에 반해 나중에 생겨난 마을이거나 공동자원의 소유권을 마을에서 갖지 않은 경우, 개방형의 모습을 보인다. 현혜경·라해문(2020)의 『제주지역 마을운영규약 실태조사 및 개선방안』 연구를 보면 제주도의 읍·면·동 지역의 마을 주민의 자격 요건을 살펴볼 수 있다. 중복으로 응답 된 결과를 보면 201개의 읍·면·동 중 회비납부를 자격 요건으로 포함하는 사례는 총 151개 75%의 마을이 있었고, 전입 및 실거주 요건을 자격 요건으로 하는 사례는 132개의 마을로 65% 정도의 비율이었다.

일정 시점 경과 후에 마을 주민의 자격을 부여하는 사례는 52개 마을로 약 25% 정도였고, 44개 마을은 준회원 제도를 운영한다. 마을 향약에 주민의 규정을 다루지 않은 마을도 4개 마을이 있었다. 이를 동 지역과 읍·면 지역으로 분리하여 살펴보면 동 지역에 비해 읍·면 지역이 마을 주민의 자격 요건을 더욱 엄격하게 규정하고 있었으며, 회비납부의 규정 또한 읍·면 지역은 88%, 동 지역은 49%에 머물렀다.

이를 통해 마을의 성원격 또한 공동자원이나 마을의 운영과도 밀접한 관련이 있음을 유추해 볼 수 있다. 마을의 성원이 된다는 것은 마을에서 공동자원의 관리와 이용, 수익에 대한 권리를 모두 부여받는 것이다. 가시리 마을의 사례에서 처럼 마을의 공동자원에 대한 수익을 모두에게 나눌 수 있는 범주와 마을의 형성과 마을 공동목장에 기여한 구성원에게 조합원의 자격을 주어 구분하는 사례를 확인할 수 있었다.

이에 반해 선흘1리의 경우 마을 공동자원이 있더라도 소유권을 국가가 가진 경우 마을 성원의 자격을 개방적이고 평등하게 유지하고 있었다. 선흘2리의 사례는 1970년대에 새로 조성된 마을로 이주민이 다수를 형성하고 있는 마을의 특성으로 개방형 구조를 이루고 있었다. 결국, 공동자원을 활용한 시민배당을 운영하기 위해서는 각 마을의 특성에 대한 이해와 공동자원의 유·무도 중요한 요소이지만, 성원을 어떻게 규정하는가도 중요하다.

(단위: 마을수)

구분		전입 및 실 거주	일정시점 및 전입 후 일정기간 경과	기타	규정없음	회비납부	준회원 (명예, 특 별회원)
총계	201	132	52	14	4	151	44
계	134	93	33	4	4	118	28
소계	72	47	18	3	4	63	12
제주 시	한림읍	21	18	2		17	-
	애월읍	18	10	5	2	16	9
	구좌읍	5	3	1	1	-	5
	조천읍	6	5	1	-	-	6
	한경면	15	8	5	-	2	14
	추자면	3	2	1	-	-	1
	우도면	4	1	3	-	-	4
소계	62	46	15	1	-	55	16
서귀 포시	대정읍	22	15	6	1	-	18
	남원읍	14	13	1	-	-	14
	성산읍	12	8	4	-	-	11
	안덕면	6	2	4	-	-	5
	표선면	8	8	0	-	-	7
계	67	39	19	10	-	33	16
제주 시 동지역	51	35	8	8	-	24	8
서귀 포시 동지역	16	4	11	2	-	12	8

[표IV-1] 읍·면·동 지역 마을 주민의 자격(출처: 현혜경·라해문, 2020: 35, 38)

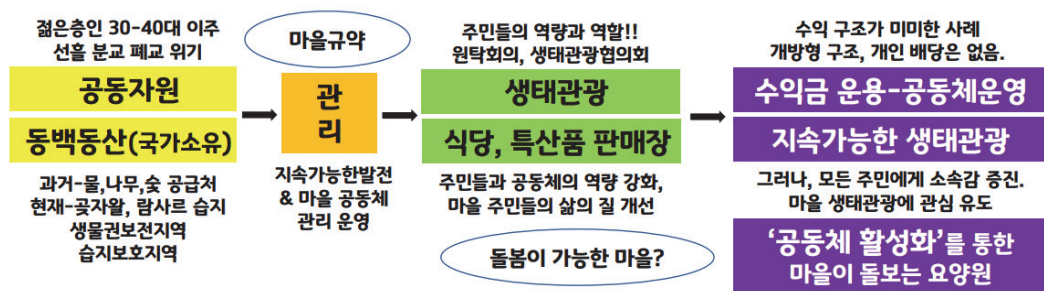
3) 마을의 사례

(1) 잃어버린 공동자원을 되찾은 사례

선홍1리 마을은 예로부터 동백동산이라는 대표적인 공동자원을 이용하였다. 주민들의 생계와 밀접한 관계를 맺던 동백동산은 4·3사건 이후 주민들에게는 트라우마의 대상이 되었고, 수도와 화석 연료가 보급되면서 주민들과의 관계가 단절

되기 시작했다. 동백동산은 1971년 제주기념물 10호로 지정되면서 법적 규제를 받게 되었으며, 2011년 ‘람사르 습지’로 지정되면서 주민들은 재산권 피해나 개발 제한으로 불편을 겪게 되었다. 이후 동백동산은 마을 주민들과 더 거리가 멀어지게 되었다(최현, 2017ㄱ; 정창원 외, 2019).

그러나 마을 지도자들의 헌신적인 노력은 동백동산과 마을 주민들의 관계를 소생시켰으며, 현재 동백동산은 마을 주민들의 공동부(commonwealth)를 위해 이용·관리되고 있다. 동백동산에는 새롭게 조성된 동백동산습지센터를 중심으로 식당과 특산물 판매장 같은 공동의 수익 창출을 위한 공간을 조성하였다. 또한, 문화와 교육을 진행할 수 있는 소통 공간을 조성하여 주민들의 삶의 질을 높이며 새로운 공동자원을 마련하고, 마을 공동체 운영의 기반을 닦았다. 이와 같은 공동자원의 관리를 통해 주민은 생태주의와 민주주의를 배우고 실천하고 있다(최현, 2017ㄱ; 정창원 외, 2019).



[그림 IV-1] 제주시 조천읍 선흘1리의 수익 배분 구조

선흘1리는 생태관광을 활용하여 마을의 꽃자왈을 현대적으로 이용하였다. 이를 토대로 새로운 공동자원을 창출해 공동자원의 지속 가능한 이용의 새로운 방안을 제시하였다. 공동자원인 동백동산을 이용한 생태관광 프로그램은 그 자체가 새로운 마을 공동자원이었다. 이는 동백동산을 지속 가능하게 관리하면서 동백동산을 아끼고, 지키려는 의지를 지닌 주민이라면 누구든지 참여하여 혜택을 누릴 수 있는 모두에게 열린 자원이었기 때문이다(최현, 2017ㄱ; Choe & Lee, 2018; 정창원 외, 2019).

선흘1리의 주민들은 관리되지 않고 버려졌던 동백동산을 협치라는 방식을 통해

생태관광의 자원으로 활용하였다. 마을 주민 모두가 함께 관리하고, 보존하여 지속 가능한 새로운 공동자원으로 변화시키고 있다. 이와 같은 선흘1리 공동자원의 관리 및 운영 사례는 적용 범위가 매우 넓다. 선흘1리는 생태관광이라는 마을만들기를 통해 국유지인 동백동산을 마을 공동자원으로 복원하였다. 이를 통해 마을 공동체와 자연자원의 유대관계를 회복하였으며, 생태관광 프로그램을 통해 녹색 성장주의의 위협에서도 벗어날 수 있었다. 마을 주민들의 노력은 마을의 공동복지와 유대를 강화하고, 공동자원과 주민의 유대를 강화함으로써 성장에 대한 욕구를 줄이고, 자연의 지속 가능성에 대한 관심을 제고시켰다(최현, 2017; Choe & Lee, 2018).

가시리의 사례는 선흘1리와는 다른 측면을 살펴볼 수 있다. 제주도는 개발붐이 불어 닥치면서 대규모 자본이 유입되어 대형 개발이 쉬운 마을의 공동목장을 사들였다. 이와 같은 변화의 물결에서 가시리는 공동목장을 둘러싼 법적 분쟁에 들어섰다. 과거에는 공동소유를 보호할 수 있는 제도가 없었고, 마을 공동자원도 마을 지도자들의 명의로 등기한 사례가 많았다. 이에 가시리 공동목장의 소유권을 둘러싼 그들의 후손과 마을 주민들 간의 분쟁이 생겨났다. 분쟁은 법정 싸움으로 확대되었고, 마을 주민들은 얼마씩 각출하여 재판 비용을 모았다(가시리, 1988; 최현·김선필, 2016).

하지만 소송이 길어지면서 마을은 늘어나는 재판 비용을 감당할 수 없었다. 이때 마을 주민들은 마을회의 소유로 가지고 있던 번널오름을 매각하여 재판 비용을 충당하였다. 이와 같은 각고의 노력 끝에, 1978년 대법원은 마을 공동목장이 가시리 마을의 공동재산이라는 판결을 내렸다. 이 같은 경험은 가시리 주민들에게 공동목장이 가지는 가치를 깨닫게 해 주었고, 이는 개인적 소유물이 아니라 마을 전체의 공동자원이라는 인식을 깊이 새겨주었다. 250만 평에 이르는 가시리 공동목장은 1970년대부터 제주도에 불어 닥친 개발 광풍 속에서도 마을 주민들이 함께 지켜낸 공동자원이었다(가시리, 1988; 최현·김선필, 2016).

과거 마을 주민들에게 가시리 공동목장은 생계와 중요한 관계를 맺고 있었다. 그러나 축산업의 퇴조와 농기계의 보급 등의 이유로 밀접했던 관계는 단절되었다. 이와 같은 흐름 속에서 공동목장은 더이상 유지되기 어려웠다. 1980년대 중반 소값 파동 이후 제대로 활용되지 못하던 공동목장은 2007년 마을 만들기 사

업의 중요한 경제적 기반이 되었다. 마을 지도자들의 노력으로 공동목장과 주민들의 관계는 복원될 수 있었고, 산업화 과정에서 끊어졌던 공동자원과의 유대관계를 현대적 방식으로 복원되었다. 이를 통해 마을 공동자원을 지속 가능하게 관리·이용하는 방식으로 마을의 발전을 도모하고 있다. 결국, 마을 공동목장을 현대적 방식으로 활용하여 새로운 공동자원을 창출해냈다. 가시리는 공동자원의 효과적 이용과 지속가능성의 목표를 모두 달성할 수 있었다(가시리, 1988; 최현·김선필, 2016; Choe & Lee, 2018).

여기에서 주목할 점은 잃어버린 공동자원을 회복한 마을의 사례를 통해 공동자원은 단순히 소유권의 문제로 판가름할 수 있는 것이 아님을 알 수 있었다. 소유권은 국가가 가지고 있더라도, 공동자원과 끊어졌던 고리를 다시 맺고, 새로운 마을 공동자원으로 운영하는 사례와 잃어버린 소유권을 되찾고, 과거와는 다른 방식으로 마을 공동자원을 활용하는 사례는 여러 마을에 시사점을 줄 수 있다. 중요한 것은 지역공동체가 함께 관리하고 운영했던 공동자원은 무엇이 있었으며, 현재의 시점에서 할 수 있는 일은 무엇인지 살펴보아야 한다. 이를 토대로 마을 공동체가 나아갈 새로운 방향을 모색해 보아야 한다.

(2) 바람으로 새로운 자원을 모색한 사례

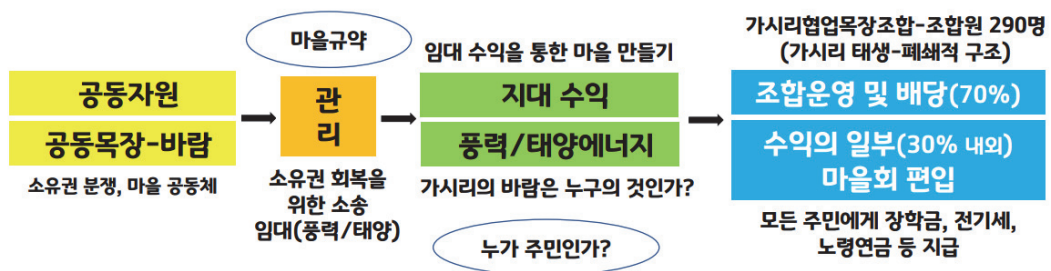
제주도에는 바람으로 새로운 자원을 모색한 사례들을 찾아볼 수 있다. 제주도에서 바람은 또 하나의 마을 자산으로 형성되어 가는 중이다. 여전히 제주도 풍력발전의 개발 문제와 풍력자원의 공유화 논쟁이 남아있지만, 풍력발전은 마을 자산에 큰 역할을 담당하고 있다. 제주특별자치도 풍력발전현황을 살펴보면 제주시 구좌읍 김녕리, 동복리, 월정리, 행원리, 한동리·평대리 해역, 월정리·행원리 해역, 조천읍 북촌리, 애월읍 어음리, 한경면 두모리, 신창리, 용수리, 한림읍 금악리, 월령리, 금능리 해안, 수원리 해역 등에 풍력 발전을 운전 중이거나 절차를 이행하고 있다. 서귀포시의 경우 남원읍 수망리, 대정읍 동일1리 해역, 성산읍 삼달리, 수산리, 표선면 가시리, 표선리·하천리·세화2리 해역 등에서 풍력 발전을 운전 중이거나 절차 이행을 준비하고 있다. 자세한 내용은 아래의 표를 통해 확인할 수 있다.

구분	사업자	발전소(사업)명	위치	규모(MW)	기수	비고
운전중	제주특별자치도	행원연안국산화풍력	구좌읍 행원리	3	1	
		김녕풍력실증단지	구좌읍 김녕리	10.5	2	
	제주에너지공사	행원풍력발전단지	구좌읍 행원리	11.45	12	
		신창그린빌리지	한경면 신창리	1.7	2	
		김녕국산화풍력	구좌읍 김녕리	0.75	1	
		가시리국산화단지	표선면 가시리	15	13	
		동북풍력발전단지	구좌읍 동북리	30	15	
	한국남부발전(주)	제주한경풍력발전	한경면 신창-용수	21	9	
		성산풍력	성산읍 수산리	20	10	
	한국에너지기술연구원	제주월정풍력발전	구좌읍 월정리	1.5	1	
	한신에너지(주)	삼달풍력발전	성산읍 삼달리	33	11	
	(주)GS풍력발전	제주월령풍력발전	한림읍 월령리	2	1	
	제주대학교 산학협력단	행원풍력3호기	구좌읍 행원리	0.66	1	
	특성화마을행원	행원마을풍력발전소	구좌읍 행원리	2	1	
	특성화마을월정	월정마을풍력발전소	구좌읍 월정리	3	1	
	특성화마을동북	동북마을풍력발전소	구좌읍 동북리	2	1	
	SK D&D	가시리풍력발전소	표선면 가시리	30	10	
	김녕풍력발전(주)	김녕풍력발전소	구좌읍 김녕리	30	10	
	한국중부발전(주)	상명풍력	한림읍 금악리	21	7	
	탐라해상	탐라해상풍력발전	한경면 두모리·금능리해안	30	10	
절차이행중	수망풍력(주)	수망풍력발전소	남원읍 수망리	25.2	7	공사착공
	제주한림해상풍력(주)	한림해상풍력발전	한림읍 수원리해역	100	18	허가준비
	대정해상풍력발전(주)	대정해상풍력발전	대정읍 동일1리해역	100	18	동의절차
	공공주도: 후보지공모(마을유치)	표선·하천·세화2 해상풍력지구	표선면 표선리·하천리·세화2리 해역	135	27	사업준비
	공공주도: 후보지공모(마을유치)	한동·평대해상풍력	구좌읍 한동리·평대리해역	105	21	환경영향평가진행
	공공주도:	월정·행원해상풍력	구좌읍	125	25	사업

후보지공모 (마을유치)		월정리·행원리 해역			준비
공공주도: 후보지공모 (마을유치)	행원육상풍력 (보름왓풍력)	구좌읍 행원리	21	7	지구 정비 준비 중
제주에너지공 사	동북·북촌육상풍력2 단계	구좌읍 동북리	20	8	사업 준비
북촌서모풍력	북촌서모풍력발전소	조천읍 북촌리	3	1	공사 착공
한국남동발전	어음풍력발전	애월읍 어음리	20	8	공사 착공

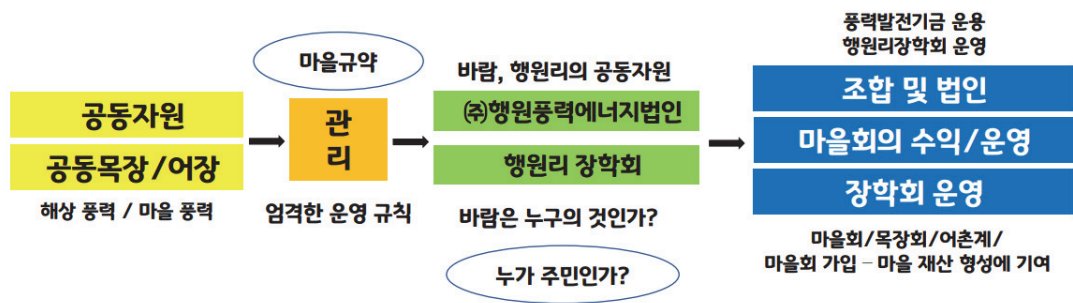
[표IV-2] 제주도 풍력발전현황(기준일: 2020. 5. 12. 출처: 제주데이터허브 홈페이지)

풍력발전으로 대표적인 마을은 서귀포시 표선면 가시리와 제주시 구좌읍 행원리이다. 가시리 마을은 ‘유채꽃과 그린 에너지가 어우러지는 생명의 마을 가시리’라는 비전으로 풍력발전단지를 2012년 처음으로 조성했으며, 풍력발전단지와 함께 태양광발전 단지도 유치했다. 가시리는 마을 공동목장 부지에 풍력발전단지를 유치하였으며, 총 45MW, 23기의 육상풍력발전기를 운영하고 있다. 풍력발전단지나 태양광발전 설비를 소유하고 있지 않지만, 토지임대료로 벌어들이는 수익은 마을 주민에게 돌아간다. 제주에너지공사와 SK D&D로부터 매년 8-9억 원 상당의 토지임대료를 받고 있으며, 목장조합에서 받는 임대료 총합은 매년 10억에 이른다(이경민, 2018; Choe & Lee, 2018). 현재 가시리 풍력발전단지는 가시리 협업목장조합에서 관리·운영하고 있다. 이 중 30%는 마을회로 이관되어 마을 주민들의 복지와 마을 운영에 사용되고 있다.



[그림IV-2] 서귀포시 표선면 가시리 마을 공동자원의 수익 배분 구조

행원리는 1992년부터 한국에너지기술연구소가 신재생에너지연구단지를 행원리에 출범시키면서 1997년에 600KW급 발전기 2기를 설치하였고, 2002년에 추가로 15기의 풍력발전을 설치하면서 대규모 풍력발전단지가 형성되었다(이경민, 2018). 2020년 5월 기준으로 행원리의 풍력발전은 총 38.11KW, 22기가 운영되고 있으며, 월정·행원 해상풍력단지가 조성되고 있는데, 총 125KW, 25기가 운영될 예정이다. 2011년에는 ‘신재생에너지 특성화 마을’ 제도가 신설되었고, 마을에서는 3MW 이하 발전기 1대 수준에서 풍력발전사업을 실시할 수 있게 되었다. 향후 계약 대금을 완납한 이후에는 매년 10억 원의 소득을 예상한다(이경민, 2018). 특이점은 행원리의 경우 마을회에서 풍력발전을 운영하는 것이 아니라 행원풍력에너지특성화 마을법인(풍력발전마을)을 설립하여 운영하고 있다.



[그림 IV-3] 제주도 구좌읍 행원리 마을 공동자원의 수익 배분 구조

행원리는 공동자원인 풍력에너지를 과거와는 다른 방식으로 관리하고 있다. 과거에는 직접 공동자원의 관리에 참여하고 이용권을 통한 기여로 정당성을 획득하였다면, 현재는 공동자원의 관리에 기여하지 않더라도 수익의 배당을 받는 사례가 등장하게 된 것이다. 이를 통해 공동자원의 이용과 수익의 정당성 문제와 성원격의 인정 문제가 발생할 가능성이 있다(김자경, 2019: 69).

공동자원을 관리하는 사업의 단위들은 자체적 의사결정을 통해 사업의 진행 여부를 결정하더라도 최종적으로는 마을회 중심의 총회에서 합의 과정을 거쳐야 한다는 점에서 공동자원이 개인의 부가 아닌 ‘공동체의 부’임을 확인할 수 있다. 다만, 행원리의 사례에서는 공동자원의 가치가 생존을 위한 이용의 가치에서 점차 자산의 가치로 부각되고 있는 측면을 확인할 수 있다.

이와 같은 공동자원의 변화는 그에 따르는 수익의 배분 문제에서도 참여한 갈등의 불씨로도 남을 수 있다. 풍력에너지가 마을의 공동자원을 활용한 수익 모델로 자리를 잡게 된 것은 분명 마을에는 기회 요소이다. 문제는 이와 같은 기회를 어떻게 관리하고, 운영하여 지속 가능하게 할 수 있을 지에 대해서는 공동자원의 사회적 가치의 측면에서 살펴볼 필요가 있다(김자경, 2019).

풍력발전이 마을에 긍정적인 영향만을 끼치는 것은 아니다. 최근 풍력발전의 과잉 설치로 인해 전력이 남아 풍력발전기 일부가 멈춰서는 일이 종종 발생하고 있다. 풍력발전기에서 필요 이상으로 많은 전기를 생산하는 바람을 멈춰 세운 것이다. 저장장치는 부족하고, 육지로 보낼 수 있는 송전망은 열악한 상황에서 2015년에는 3회, 152MWh에 불과하고 하던 풍력발전 가동 중단이 해마다 늘어 2020년에는 77회, 1만9449MWh로 급증했다(안준호, 2021).

현재 제주의 마을들은 공동목장 부지에 풍력에너지를 운영하거나, 해상풍력을 운영하거나 계획하고 있는 사례가 많다. 그러나 현재와 같은 상황에서 본질적인 문제 해결을 등한시한 채, 마을들이 경쟁적으로 풍력발전을 도입하는 것이 마을 만들기 혹은 마을 재정을 확보하기 위한 능사가 아님을 유념할 필요가 있다. 그리고 마을 공동체의 회복과 공동자원을 활용한 수익 구조 만들기가 풍력발전에 집중될 때 마을에서는 새로운 갈등 구조가 양산될 수 있다.

(3) 기피 시설을 통한 새로운 공동자원 발굴

봉개동의 현안은 쓰레기매립장과 관련되어 있다. 봉개동은 쓰레기매입장에 관한 의결 기구로 '쓰레기매립장 대책위원회'가 구성이 되어있다. 대책위원회는 자연마을인 동회천, 서회천, 명도암마을, 용강마을, 봉개마을 총회에서 각 3명씩 선출하여 매립장 관련 협약을 진행하였다. 별도로 주민대책위원회가 있고, 소각장 관련 주민지원협의체가 구성되어있다. 봉개동에서는 마을 사우나를 운영하고 있다. 사우나 운영 수익금을 각 마을 단위로 나누어 지원하고 있으며, 수익금이 크지는 않다.

소각장을 지역에 유치할 경우 마을 주변 편의시설을 지원받을 수 있다. 봉개동의 경우 소각장이 주민 생활공간과 거리가 멀어 봉개동 주민 생활공간에서 가까

운 곳으로 사우나를 건립해달라고 제주도에 요청하였고, 현재 위치(제주시 번영로 576)에 사우나를 운영하고 있다. 사우나 건물은 행정에서 땅을 구입하고 건물을 지었다. 현재 봉개동 마을에서 위탁 관리 및 운영을 담당하고 있다. 쓰레기 소각장 계약이 3년 연장되면서 건물 리모델링을 요구, 수리하였으며 예산은 30~40억 원 정도 소요되었다. 처음에는 지역 주민에게 임대 형식으로 운영하다가 현재는 협의체를 구성하여 운영하고 있다.

색달동은 행정동으로는 예레동에 속하며, 예래동 5통에 해당한다. 쓰레기매립장이 들어온 지 10년 쯤 되었다. 중문·색달해수욕장은 예전에는 중문해수욕장이었는데, 쓰레기매립장 들어오면서 명칭이 바뀌었다. 색달동의 생수천복합문화센터는 매립장과 관련하여 제주도의 지원을 받아 신축하였다. 현재 색달동에는 광역음식물처리장 공사가 예정되어 있으며, 마을에서는 악취 문제에 대해 고민하고 있다. 음식물처리장 공사와 관련하여 공사대금의 10%를 마을에서 지원받기로 하였다. 공사장의 토지는 시유지이며, 현재 벌목작업이 끝났다. 매립지, 소각장, 음식물처리장이 함께 들어온다. 색달동에는 현재 매립지, 소각장이 있고 음식물처리장을 조성하고 있다. 대책위 협상은 제주도와 하고 있으며, 마을의 최대 현안이다. 음식물처리장은 2023년 초부터는 가동이 될 예정이다.

제주시 구좌읍 동북리는 300여 세대, 630여 명이 살고 있는 해안 마을이다(제주도, 2021). 동북리는 주민주도형 제주환경자원순환센터 조성사업을 진행하였다. 제주환경자원순환센터 조성사업은 「제주특별자치도 폐기물처리 기본계획(2012~2021)」을 토대로 쾌적하고 청결한 도시환경 및 생활환경 조성을 위한 목적과 혐오시설을 활용하여 주민주도의 에너지 생산, 관광 수익 등을 통해 주민수익을 향상시키는 마을발전계획을 수립하여 친환경에너지 타운 조성에 기여함을 목적으로 하였다(허경중, 2015: 129). 제주도는 원활한 시설 입지 선정을 위해 선정 지역 내 8개 마을을 대상으로 주민설명회를 실시하였으나 주민들의 반대로 무산되었고, 난항 끝에 동북리가 주민 임시총회를 개최하여 과반 이상의 찬성으로 입지가 결정되었다.

이와 관련하여 제주도에서는 기초생활 기반확충, 소득증대, 경관개선, 주민교육, 마을 홍보, 정보화 등의 영역에서 주민 지원 사업을 계획하였고 동북리 풍력발전 사업 등 수익 사업에 참여하는 주민기금 출자, 주민공동체가 협치 행정을 실현할

수 있도록 계획하였다(허경중, 2015: 133-134). 동복리 마을에 대한 주민 지원 사업비는 제주도와 동복리의 협약대로 2015년 주민 지원 사업비 100억 원을 시작으로 2025년까지 총 225억 원을 특별 지원된다. 사업비는 풍력발전사업, 임대주택, 마을주유소 건립지원 등을 추진할 계획이다. 우선 특별 지원되는 100억 원은 초등학교 살리기 사업을 위한 임대주택(20평형 29세대 규모) 건립, 경유·휘발유·등유 등 5만 리터 저장 규모 마을주유소 건립, 마을 단위 풍력발전 사업(2MW×1기)에 지원된다.

제주도는 특별지원을 통해 기피 시설을 유치한 지역주민에게 실제로 혜택이 돌아가고, 환경자원과 연계한 수익 창출 사업으로 친환경 사회를 구축하는 데 효과가 있을 것으로 보았다(2015, 원성심; 최병근, 2015). 동복리는 2017년 환경부 ‘친환경에너지타운 조성사업 공모’의 최종 대상지로 선정되었다. ‘친환경에너지타운 조성사업’은 환경기초시설에 주민 수익 개념을 도입하여, 폐에너지를 활용한 주민소득을 창출해 환경과 에너지, 입지 문제를 동시에 해결한다는 취지의 사업이다. 동복리 친환경에너지타운 사업은 2017년 6월부터 3개년에 걸쳐 총 52억 원의 사업비가 투입된다. 주요 사업으로는 소각장에서 발생 되는 폐열을 활용한 관상어 양식장, 농산물 건조시설, 유리온실 등을 기초로 지역주민들과 지속적인 협의 하에 사업을 선정한다(박성우, 2017).

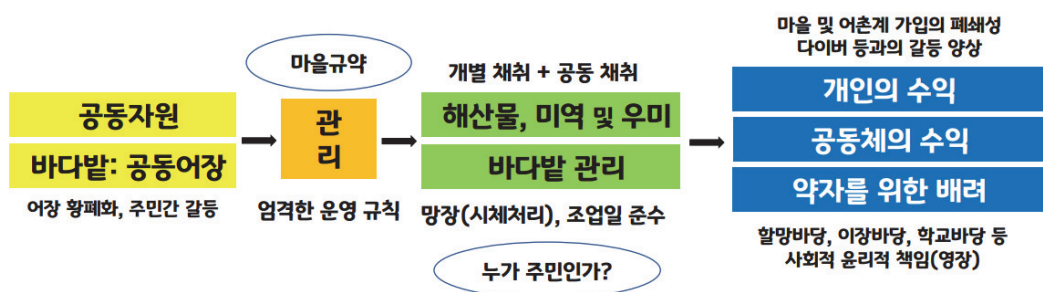
이처럼 기피 시설의 유치가 어려워지면서 지방자치단체에서는 기피 시설을 유치하는 마을에게 새로운 마을 자산을 만들어주고, 주민 생활에 도움이 될 지원을 하고 있다. 이를 통해 마을은 새로운 공동의 자원을 만들고, 운영하고 있다. 중요한 것은 마을 내의 공론화를 통해 새로운 공동자원을 어떻게 관리하고 운영할 것인가에 있으며, 공동자원을 지속 가능하게 이용하기 위한 공동체의 노력이 유지되어야 할 것이다. 그리고 새롭게 조성된 마을의 공동자원에 대한 권리와 책무의 내용을 마을 향약에 넣어 새로운 인구 유입 이후에도 갈등의 요소를 차단하기 위한 노력이 필요하다.

(4) 제주 어촌계의 사례

제주 어촌계의 사례도 주목할 만하다. 제주의 마을 어장은 바다밭으로 불리운

다. 제주의 공동자원인 바다밭은 이용에 관한 규율이 존재한다. 마을의 어촌계를 중심으로 공동자원의 관리와 이용, 수익금의 운영 등이 마을 규약으로 존재한다. 제주의 바다밭은 개인의 역량에 따른 수익을 보장하면서도 공동체를 위한 공동의 노동이 존재하고, 사회적 약자나 공동체에 기여한 이에 대한 배려의 바다도 존재한다. 대표적으로는 할망바당, 학교바당, 이장바당 등이 있다. 그리고 마을 공동의 작업을 할 경우, 마을 공동체 모든 이에게 관리의 책무가 부여된다. 이를 지키지 않을 경우 마을의 바다밭을 이용할 자격을 상실하게 된다. 제주의 바다는 다양한 마을 단위의 특성을 통해 관리되고 있기는 하지만 어느 정도 공동의 특성도 지닌다(이재섭·김자경, 2021).

제주도 마을의 어촌계는 엄격한 마을 규약을 통해 금채기, 조업일수, 바다 관리, 개인의 권리 등을 규제하거나 보장한다. 이때 개별채취와 공동채취는 사전에 구분되어 있다. 마을 공동자원은 바다밭 중에서 각자에게 이용할 수 있는 지역이 정해져 있다는 점이 중요하다. 특히 할망바당으로 대표되는 공동체의 기여자 혹은 약자에 대한 배려를 통해 공동체성을 강화한다. 그리고 노년에 이른 이들이 안전하게 생활을 영위해 갈 수 있는 기반을 마을에서 마련해 준다는 데 그 의미가 있다. 이는 약자를 위한 배려의 모습으로 드러나지만, 결국 공동체성의 강화를 통해 공동자원의 관리를 더욱 촘촘히 하는 계기가 되며, 이를 통해 공동체의 구성원들은 생산수단을 보호받으며 일을 하게 되고, 향후 그들이 노년에 이르게 된다고 하더라도 지속적으로 생산수단을 보호받게 됨을 예측할 수 있게 된다. 이와 같은 마을 공동자원의 관리와 운영은 지속 가능한 이용과 공동체성이라는 측면에서 주목해야 할 것이다(이재섭·김자경, 2021).



[그림 IV-4] 제주도 어촌계 마을의 수익 배분 구조

최근 마을 어촌계와 дай버 사이에 법적 소송이 발생하고 하였다. 공동의 바다에 대한 이용의 제한이 또 다른 이들과의 갈등을 유발하는 것이다. 그러나 우리가 여기에서 주목할 점은 바다를 이용할 권리와 책무 중 무엇을 통해 그 갈등을 해결해야 하는가이다. 또한, 공동의 자원이라고 했을 때 공동의 자원에서 수익을 얻을 수 있는 자격이 어떻게 주어질 수 있는가이다. 이 나라에 사는 모든 이들에게는 일정 부분의 권리가 주어질 것이다. 다만, 권리의 몫을 어디까지로 할지는 다시 논의해 보아야 문제다. 그리고 지속적으로 마을의 공동자원을 관리하고 운영하며 삶을 이어온 이들에게 우선되는 권리가 주어지지 않는다면 현재 제주의 바다밭이 지속적으로 관리될 수 있을까? 공동자원은 관리 주체를 배제할 경우 지속 가능한 이용이 불가능하다. 우리는 이 점에 주목해야 한다(이재섭·김자경, 2021).

(5) 공동자원의 소멸과 한계

앞 절에서 살펴본 제주시 조천읍 선흘1리는 국가가 소유한 동백동산을 마을의 공동자원으로 활용하여 생태관광을 도입한 사례이다. 이를 통해 새로운 마을만들기를 진행할 수 있었으며, 공동체의 회복과 활성화에 기여한 사례를 확인할 수 있었다. 그렇다면 선흘1리의 사례를 보편화할 수 있을까? 이는 쉽지 않을 수 있음을 제주의 또 다른 사례를 통해 확인할 수 있다. 대표적인 사례로 제주시 조천읍 선흘2리와 제주시 구좌읍 평대리를 들 수 있다. 두 마을에는 거문오름과 비자림이라는 공동자원이 있다. 거문오름과 비자림은 마을 주민들에게 중요한 공동자원이지만, 이를 관리하고 운영하는 주체는 광역자치단체와 기초자치단체이며, 마을은 공동자원의 관리와 운영에서 제외되었다.

선흘2리는 제주의 어머니 오름으로 불리는 거문오름이 자리하고 있다. 세계자연유산으로 지정된 거문오름에는 제주세계자연유산센터가 자리 잡고 있다. 제주세계자연유산센터는 대한민국 최초의 세계자연유산이라는 상징성과 효율적 관리 및 보전, 시스템을 구축하고자 하는 시도로 제주지역의 자연 탐방의 거점이자 핵심축으로 기능하고 있다(제주 세계자연유산센터 홈페이지, 2021). 마을에 이처럼 커다란 자연유산이 존재한다는 것은 어떤 의미가 될 수 있을까? 선흘2리는 마을

공동자원이 없다고 말한다. 거문오름은 국가 소유의 재산이고, 마을에서 관리하고 있지 않다.

매년 거문오름에서 진행되는 축제인 트레킹도 관이 주도하고, 언론사의 주최로 진행된다. 마을이 전혀 참여하지 않는 것은 아니지만 협력이라고 할 수 없는, 들러리 수준이라는 것이다. 세계자연유산으로 선정될 당시에는 주민과의 협력이 중요한 요소였지만 실제 운영이 되면서 ‘협력’은 빠져 버렸다는 것이다. 특히 선흘1리의 이웃 마을 입장에서 선흘2리가 느끼는 상실감은 더욱 크다. 선흘2리의 경우 마을의 공동자원이 없어 수익 구조가 없는 열악한 상황이다. 마을에서 필요한 1년 운영비는 약 4천만 원 정도이지만 마을에서 수익으로 얻을 수 있는 금액은 2천5백만 원 내외라서 적자인 상황이다. 마을 운영도 장담할 수 없는 상황이다.

(6) 마을의 공동자원 관리와 갈등

마을에는 다양한 사람들이 거주하고 있다. 더욱이 마을 공동의 자산을 관리하고 운영하는 과정에는 다양한 견해와 입장 차가 존재한다. 마을은 항상 갈등을 지닌 채 운영되고 있다. 최근 원주민과 이주민의 갈등이 제주 지역 사회 내에서 문제가 되기도 하였다. 그러나 늘 원주민과 이주민 사이에만 갈등이 존재하는 것은 아니다. 새로운 공동자원이 조직되고, 수익이 발생하게 되면 그에 따르는 이익의 분배로 놓고 첨예한 갈등에 접어들기도 한다. 최근 선흘2리는 동물테마파크와 관련하여 마을 구성원들이 거센 갈등에 빠지기도 했다.

서귀포시 표선면 가시리의 경우 마을 내 공동자원이 풍부하다. 마을 수익금 중 산하 단체에 지급하는 비용도 상당하다. 그중 오름 동호회의 경우 제초작업을 하게 되면 추가적인 지원을 해 준다. 문제는 마을 모든 사람이 참여해야 하는 공동작업에 잘 참여하지 않는 주민들로 인한 갈등이 종종 발생한다는 점이다. 결국 공동체의 구성원으로 감당할 책무는 다하지 않고 권리만 찾는 모습에서 갈등이 발생한다. 마을 내에서 의무가 강제 조항은 아니지만, 마을회를 운영하는 입장에서는 마을 정서에 녹아들기를 기대하고 있다.

제주시 한경면 금동리는 외지인이 많은 마을로 전체 인구의 50%는 외지인이다. 지금은 마을 주민들이 유입 인구에 개방적이다. 문제는 새로운 공동자원인

해상 풍력발전단지가 들어오면서 마을 내부의 의사결정과정에서 갈등이 발생하였다. 해상풍력이다 보니 마을회보다는 어촌계와 해녀들이 문제의 중심에 서고, 마을회는 일이 진행되는 과정에서 협의 테이블에도 앉지 못했다. 이후 마을 내 갈등은 해소되었지만 새로운 공동자원이 만들어질 경우 마을 내에서는 새로운 갈등이 발생함을 알 수 있다.

제주시 조천읍 선흘2리 마을은 동물테마파크로 마을 주민들이 찬성 주민들과 반대 주민들로 나뉘었다. 선흘2리 마을은 개발과 보존의 문제가 마을 내 참여한 갈등을 유발했으며, 새롭게 선출된 이장을 중심으로 마을 정상화를 추진하고 있다. 선흘2리는 1970년대에 만들어진 마을로 주민들은 대부분 이주민이다. 새롭게 마을로 이주한 주민들은 마을이 가진 자연환경이 보존되기를 바라고 있다면, 기존에 마을에서 살던 주민들은 마을의 개발을 통한 수익을 기대하고 있다. 이와 같은 입장 차는 마을 내 다양한 문제에서 의사결정에 갈등 양상으로 보이며, 마을 공동체의 회복을 더디게 하는 요소가 되고 있다.

제주시 조천읍 함덕리는 마을 자산이 많은 마을 중 하나이다. 함덕해수욕장 인근의 토지는 함덕리 마을 소유이고, 마을의 공동자원이 많아서 마을 산하 단체가 나누어서 공동자원을 관리하고 있다. 하지만 효율적인 공동자원의 관리가 어려워 지자 마을회로 관리가 이관되면서 마을 조직 내부의 갈등 양상이 부각되었다. 마을회에서 운영하게 되면서 마을 내 수익 구조는 나아졌지만, 마을 내 자생 단체와 마을회의 관계에 갈등이 발생하면서 마을 운영에 애로사항이 발생하였다.

3. 마을 공동자원의 수익과 운영

1) 마을 공동자원을 통한 시민배당과 주민 자치의 실현

앞 절에서 살펴보았듯이 마을의 공동자원을 효율적으로 관리한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 특히 수익이 발생할 경우, 수익 배분의 문제는 마을 구성원의 갈등을 유발할 수 있다. 마을에서 공동자원을 지속적으로 관리한다는 것만 해도 쉽지 않은 일이 될 수 있다. 그렇다면 공동자원의 관리와 운영을 통한 시민배당은 어떻게 가능할 수 있을까? 마을 차원에서 공동자원을 효율적으로 관리한다는 것은 공동자원의 이용이 지속 가능함을 의미하며, 이는 제주의 관광 자원인 경관이 보존되고 유지됨을 말한다. Ⅲ장의 논의에서 살펴본 바와 같이 제주의 경관 자원은 대표적인 공동자원 중 하나이다. 경관 자원을 바탕으로 제주 관광이 가능해지는 것이다.

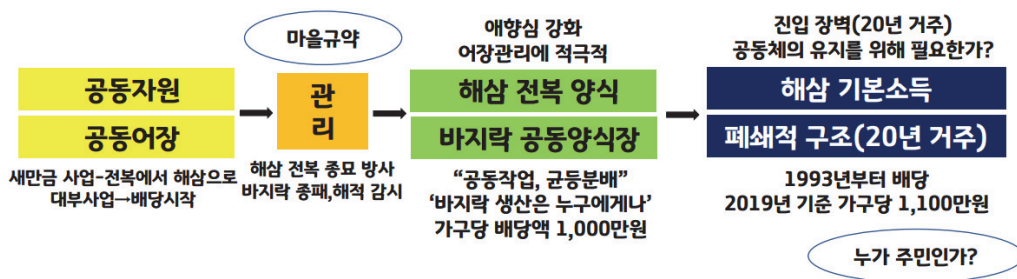
또한, 마을 공동자원의 관리는 제주의 지하수를 효율적으로 관리하는 문제와도 연결될 수 있다. 공동자원을 관리한다는 것은 비단 마을 내에 있는 공동자원의 관리에만 국한되지 않는다. 마을의 성원들이 마을에 관심을 가지고, 자원을 살펴본다는 것은 공동자원을 헤치거나, 불법으로 이용하려는 시도를 차단하는 감시의 역할이 더해지는 것이기도 하다. 이와 같은 과정을 통해 마을 공동자원의 관리와 운영은 제주도 경관 자원의 보존과 연결 지을 수 있다. 마을 경관 자원의 보존을 통해 발생할 수 있는 제주특별자치도 단위에서의 공동자원 수익은 시민배당의 실현으로 이어질 수 있다.

그렇다면 공동자원과 시민배당의 논의는 어떻게 주민 자치의 실현으로 연결될 수 있을까? 현장 조사를 위해 마을에서 인터뷰를 진행하면서 확인한 사실은 마을에 공동자원이 존재하지 않고, 수익 구조가 없다면 마을 운영이 지속될 수 없다는 점이다. 마을회의 운영이 어렵다는 것은 마을에서 자치회를 운영할 수 없다는 것이고, 이는 마을 내 공동체의 와해를 불러올 수 있다는 것이다. 마을의 자치가 시작되기 위해서는 물질 기반이 필요하다. 단순히 금전적 수준을 넘어 무언가를 도모하고, 공동체를 아우를 수 있는 자원의 형태가 요구되는 것이다. 제주도에서도 마을 공동체가 활성화된 마을일수록 공동자원이 마을 공동체의 구심점

역할을 하고 있음을 확인할 수 있었다. 마을의 공동자원은 마을 자치의 시작이며, 마을의 경제적 기반을 마련해 줄 수 있다. 결국 마을의 자치는 물적 토대를 기반으로 가능하고, 마을의 공동자원이 그 역할을 할 수 있다.

2) 마을 자산과 마을 공동자원 기반 주민배당의 가능성

마을 자산과 공동자원을 활용한 마을배당 혹은 주민배당의 실시 사례에는 무엇이 있는가? 충남 보령시 장고도리는 공동작업과 공동분배를 통해 마을 주민에게 배당금을 지급하고 있다. 주 수입원은 해삼과 전복 양식으로 어촌계를 중심으로 마을에서 공동으로 관리·운영하고 있으며 이익금은 분배된다. 2019년 기준 배당금은 가구당 1,300만 원이며, 전체 75가구 중 70가구가 지급 받았다. 배당금의 지급 기준은 장고도리에 20년 이상 거주한 주민에게 가구별로 지급한다. 장고도리는 바지락 양식장을 공동으로 관리하고 있다. 바지락 양식장의 경우 정해진 날, 가구당 1인이 참여하여 공동작업을 실시한 후 채취한 양에 상관없이 이익금을 공동 분배한다. 2020년 기준 가구당 약 700만 원을 배당받았다. 해삼배당과 다르게 바지락 채취 배당금은 어촌계원으로 가입하여 공동작업에 참여한 가구는 누구나 받을 수 있다(김창수, 2020).



[그림 IV-5] 충남 보령시 장고도리의 수익 배분 구조

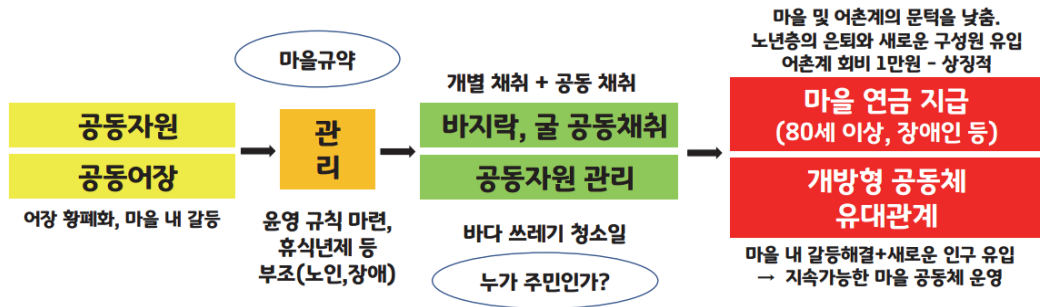
장고도리의 마을배당 사례는 마을 공동어장의 황폐화를 해결하기 위한 시도의 결실이다. 새만금 사업 이후 기존의 전복 양식의 수확량이 줄어들었고, 이후 해삼 양식으로의 전환하였다. 이때 마을 이장을 중심으로 공동어장의 수익금으로

대부사업을 운영하였지만 새로운 어촌계장은 이 방식에 문제를 제기하였다. 이후 마을 주민들이 주도하는 어촌계 관리가 시작되었다. 해삼과 전복 종묘 방사, 바지락 종패, 해적 감시 등으로 공동어장의 수확량을 증가시켰고, 마을 규약을 통해 양질의 수확물을 얻어 공동의 소득을 증대시켰다. 특이점은 해삼 수입에 대해 어촌계에 가입하고 20년 이상 거주한 마을 주민에게 해삼배당을 실시했다는 점이다. 현재 마을 거주 인구 중 95%가 수혜를 받고 있다. 해당배당의 경우 별도의 노동이 투입되지 않는다. 다만, 해삼배당은 진입장벽이 있다. 이는 마을 공동자원을 관리하고 유지하기 위한 방편으로 읽힌다. 장고도리는 공동어장의 관리와 해삼배당을 통해 마을 주민들의 공동체 의식을 강화했으며, 주민들이 어장 관리에도 적극적으로 나서게 되었다(김창수, 2020; 이재섭·김자경, 2021).

충청남도 태안군 만수동은 2016년부터 어촌계와 연계된 마을 연금제도를 운영하고 있다. 대상자는 어촌계원 중 80세 이상의 고령자와 장기 입원환자, 장애 판정자 등이다. 연금의 지급 방식은 어촌계 공동생산액 중 30% 정도를 대상자에게 공동 분배하고 있다. 현재는 약 21명에게 연간 300만 원 내외의 연금을 지급한다. 만수동은 마을 연금을 운영하기 위한 재원 마련을 위해 노동력을 상실한 마을 노인들의 양식장 지분을 젊은 사람들이나 귀어한 사람에게 넘겨준다. 이후 바지락이나 굴 등을 공동 채취한 후 수익금의 일부를 연금으로 충당하는 방식이다. 이와 같은 마을 연금제도는 공동체의 유대관계를 더욱 긴밀하게 만들고, 귀어인을 어촌계원으로 받아들이는 등 개방형 공동체 형성에 기여하고 있다. 또한, 다른 지역의 어촌계의 경우 가입비가 수백만 원에서 수천만 원에 이르기도 하지만 만수동은 1만 원이라는 상징적인 가입비만 받고 있다(김창수, 2020).

“만수동 마을 연금제도는 능력만큼 일하고, 필요한 만큼 일정한 혜택을 볼 수 있는 공동체 사회의 전범을 만들어가고 있다.”고 말한다(김창수, 2020). 만수동은 공동자원의 관리 측면에서도 주목할 만하다. 자율적으로 갯벌에 대한 휴식년제를 실시하고 있으며, 꽃게와 붕장어 등의 조업 금지 기간을 설정하여 지속 가능한 어업을 위해 노력하고 있다. 이는 생산량에 집착하기보다는 상품의 품질을 향상시켜 수익을 보전하는 방식이다. 또한, 매월 ‘바다 쓰레기 청소일’을 지정해 공동자원을 관리하고 있으며, 불법 어구 사용을 강력히 금하고 있다. 만수동은 주민의 개방성과 상생 협력의 사례로 2019년 해양수산부 ‘어울림 마을 콘테스트’에서

대상으로 선정되었으며, 현재 국내 어촌계에서 벤치마킹을 위한 컨설팅이 쇄도하고 있다(김창수, 2020).



[그림 IV-6] 충남 태안군 만수동 마을의 수익 배분 구조

만수동의 사례는 개방형 공동체를 유지하여 새로운 인구 유입의 가능성이 열려있다는 점에서 주목할 만하다. 마을의 공동자원인 마을 공동어장의 황폐화와 마을 내 갈등 구조에서 새로운 운영의 규칙과 휴식년제, 바다 쓰레기 청소 등 공동의 관리 의무를 부여하여 마을 공동어장의 효율적 운영의 기틀을 조성하였다. 만수동은 새로운 이장이 부임하면서 새로운 도전을 하게 된다. 마을 공동어장에서 생산한 바지락의 수익금 중 5%는 사전에 마을 공동어장의 관리를 위해 사용하고 남은 수익금 중 30%로 마을 연금을 지급했다는 점이다(김창수, 2020).

처음 이와 같은 계획을 마을 회의를 통해 논의했을 당시에는 젊은 주민들을 중심으로 많은 반대가 있었다고 한다. 그러나 신임 마을 이장의 강력한 리더십으로 시작된 마을 연금은 선순환의 흐름을 가져왔다. 마을 공동어장의 관리는 오히려 마을 수익금의 증가를 가져왔으며, 내부의 지나친 경쟁으로 황폐화 된 마을 공동어장도 효율적으로 관리될 수 있었으며, 기존의 개인별로 채취해서 수입을 가져갔던 때보다 더 높은 수익을 가져왔다는 점이다. 그리고 새로운 주민들이 유입되면서 마을은 새로운 활력을 띠고 있으며, 공동자원의 지속 가능한 이용이 공동체의 지속가능성에 어떤 영향을 미칠지에 대해 확인할 수 있는 사례로 많은 지자체에 소개되고 있다(김창수, 2020; 이재섭·김자경, 2021).

제주도 마을 경우에도 마을 공동자원에서 나오는 수익을 통해 노인배당, 현물 배당을 실현한 사례들이 있다. 풍력발전단지를 통해 수익이 발생하는 서귀포시

표선면 가시리와 제주시 구좌읍 행원리, 제주시 한경면 금등리, 서귀포시 성산읍 삼달리 등의 사례가 대표적이다. 마을의 공동목장 부지를 임대하여 수익을 내는 사례로 주로 풍력에너지 사업이나 태양열 에너지 사업으로 활용된다. 행원리와 금등리의 사례는 해상 풍력단지로 수익을 창출하고 있다. 이는 마을이 풍력단지를 운영하는 기업과 계약을 통해 임대 수익을 발생시키는 사례다. 물론, 이와 같은 사례들이 마을 주민들의 배당으로 곧바로 이어지는 것은 아니다. 직접적인 현금 급여는 없으며, 간헐적 현물 편익을 얻고 있다(이경민, 2018; 이재섭·김자경, 2021).

가시리 마을은 토지 임대료로 벌어들이는 수익을 마을 주민들을 위해 사용한다. 매년 8-9억원 상당의 토지 임대료를 받고 있으며, 목장조합에서 받는 임대료 총합은 매년 10억에 이른다(오창홍, 2018). 가시리 협업목장 조합원의 수는 총 290여 명으로 가시리 태생에 한해 조합원이 될 수 있다. 1978년부터 ‘가시리 공동재산 관리규약’에 따라 공동목장을 관리하였고, 2017년 마을회와 목장조합이 분리된 후 새 목장조합 규약에 의거하여 수익금을 관리한다(Choe&Lee, 2017).

가시리 협업목장조합은 수익금 중 30% 정도인 약 3억 원을 마을회로 이전, 마을 운영과 주민들의 복지에 사용한다. 주요 내역은 전기요금 보조금, 케이블방송 시청료, 명절 쌀 지원, 80세 이상의 노인연금, 초등학생과 중학생 자녀들의 장학금이다(오창홍, 2018). 가시리는 수익을 공동복지시설에 사용하고, 조합원이 아닌 주민들에게도 공동자원이 가져다주는 등 수익의 일부를 분배하여 비교적 개방적으로 공동자원을 관리하고 있다. 다만, 고등학생과 대학생 자녀들의 장학금과 명절 현물배당의 대상은 290여 명의 조합원으로 한정하고 있다(Choe & Lee, 2018).

4. 제주도 공동자원의 관리와 시민배당의 가능성

1) 정당성 - 공동자원에서 확보한 시민배당의 정당성

공동자원과 관련된 논의를 통해 공동자원에서 확보할 수 있는 다양한 시민배당의 정당성을 확인하였으며 그 기반이 될 수 있는 논의들을 검토하였다. 이와 같은 논의들을 통해 공동자원에 대한 시민의 권리를 바탕으로 시민배당의 정당성을 끌어 올 수 있었다. 그리고 시민이 공동자원에서 나오는 수익을 기반으로 한 시민배당의 권리를 가지게 된 것이 단순히 시민의 권리 혹은 거주민으로의 자격을 갖추고 있기 때문이 아니라는 점을 확인하였다.

최현(2016ㄱ)에 의하면 공동자원이 공동자원일 수 있는 것은 자원을 보호하고 관리하는 집단이 존재하기 때문이다. 공동자원은 관리와 보호에 부담을 지는 사람들이 존재하고, 이러한 책무를 감당하고자 하는 사람들만이 이용할 수 있는 자원이다. 특히 훼손과 파괴의 위험이 큰 공동관리자원의 경우 보호, 관리, 이용의 규칙을 마련하고 구성원들은 이를 지킴으로써 공동자원의 지속 가능성을 확보하기 위해 노력하는 공동체에게 정당한 이용권이 부여된다(최현 외, 2016ㄱ; 이재섭·최현, 2019).

페티트는 비지배 자유에 대해 논의하면서 “사람들이 어떤 경우든 동등하게 대우 받고 자유로운 시민으로서 갖춰야 할 자원과 보호를 제공 받기 위해서는 사회적 질서가 있어야 한다.”고 말한다(페티트, 2012; 2019: 39). 여기에서는 공동자원에 대한 권리와 이에 대한 책무가 곧 사회적 질서라고 할 수 있다. 이를 토대로 수익을 발생시키고, 이 수익을 시민들에게 배당으로 돌려 자유로운 시민이 갖추어야 할 기반을 마련해 주는 것이다. 이를 통해 공동자원의 효율적 관리를 유지시켜 지속 가능한 생태적 전환이라는 선순환에 기여할 수 있음을 확인할 수 있다.

아렌트는 근대사회가 ‘노동 사회’로 정의된다고 하더라도 이 사회는 ‘노동으로부터의 해방’을 추구함을 보여준다. 과학과 기술의 발전은 이 한 가지 목표를 향해 달려가고 있으며, 직업은 돈을 벌기 위한 수단으로 이해되는 측면이 강하다. 오늘날 다수의 노동자들은 쓸 돈을 벌기 위해 노동하는 듯 보인다. 고대 폴리스

에서 자유인들이 노동의 영역에서 벗어나고자 했던 것은 공론 영역인 정치적 행위를 하기 위함이었음을 밝힌다. 그는 노동과 작업이 궁극적으로는 ‘행위’에 의해 통합되어야 한다고 말하면서 ‘행위’를 인간 활동의 규범적 토대로 제시하고 있다(아렌트, 1958: 40-42).

공동자원을 활용한 시민배당은 우리가 잊고 지냈던 공동체에서의 여가와 자유 시간을 보장할 것이며, 이를 통해 자유로운 시민들은 공론의 영역에서 동료 시민들과 공동의 관심사에 대해 논의할 시간적 여유를 되찾게 될 것이다. 이와 같은 과정을 통해 우리는 자연스럽게 공론의 영역에서 잃어버렸던 공론장을 형성할 기회를 얻게 될 것이다. 아렌트의 관점에서는 탈노동 사회에서의 물질적 삶의 해결 수단으로서 시민배당에 대한 권리의 요구 자체가 핵심은 아니다. 이는 노동 및 사회경제적 요소에서 분리된 공적 정치가 가능해지기 위한 전제 조건으로 시민배당은 의미를 가질 수 있다. 이는 공적 정치화라는 전제 아래에서 시민배당의 의미를 도출할 수 있다는 것이다. 이때의 본질은 정치적 삶에 대한 권리인 것이다(임미원, 2019: 21).

이와 같은 측면에서 지역 공동체의 공동자원을 활용한 시민배당은 정당성을 획득할 수 있으며, 마을 공동체의 회복에 기여할 수 있다. 마을 공동체의 새로운 성립은 본질적으로 공적 정치의 기틀을 마련할 수 있다. 마을 단위의 공적 정치의 기틀은 인간의 권리 측면에서 마을 자치에 관심을 증폭시킬 것이며, 이는 시민의 권리와 책무를 증대시키는 장치의 역할을 감당하게 될 것이다.

절대적으로 권리만을 부여해 주는 공동자원은 없다. 어떠한 공동자원이든 공동체에게 관리에 대한 책무와 그로 인한 피해 또한 감내하게 만드는 것이다. 이것이 본 연구에서 말하는 시민배당의 정당성을 공동자원에서 구성하고자 하는 가장 큰 논거이다. 결국, 시민배당은 공동자원에 대한 모두의 평등한 권리와 책무에 근거하여 정당화될 수 있다. 공동자원은 혜택만을 가져다주지 않고 그에 따른 책임도 부여한다. 지하수로 인한 수익의 배당은 수질을 유지하기 위해 개발 제한을 감수해야 하며, 바람으로 인한 수익의 배당은 주민들에게 태풍이나 강풍으로 인한 피해 또한 감내하게 만드는 것이다(이재섭·최현, 2019).

고르스는 “생존 소득의 목적은 실업자나 고용 불안정 상태에 있는 사람들이 자신을 팔지 않아도 살아갈 수 있게 하려는 것”이라고 말한다(고르스, 2015: 174).

근본적으로 공동자원을 활용한 시민배당은 일시적으로 ‘생존 소득’에 미치지 못할 것이다. 그러나 공동자원에 대한 시민의 권리를 보장해야 하며, 시민의 책무를 바탕으로 지속 가능한 시민배당을 지급해야 할 것이다. 이후 조세론적 기본소득의 확대를 통해 ‘경제 바닥’ 혹은 ‘사회안전망’, 또는 ‘생존 소득’을 보장할 수 있을 것이다. 물론, 이때에도 기본소득은 재정적으로 지속 가능하며, 생태적으로 지속 가능한 모델을 확립해야 할 것이다.

울리히 벡은 “포스트모던 사회는 대단히 다양하고 개인적이며, 사회적 책무를 발전시키고 공동의 이익을 창조하는 방법들이 필요한 사회(벡, 2006).”라고 말하며 사회적 책무를 강조한다. 최현은 “현대 사회를 위험사회로 인식하게 된 이후 세계시민은 현재 인류에 대해서만 책임이 있는 것이 아니라 지구에서 앞으로 살아갈 미래 시민들을 위해 지구의 환경을 보호해야 할 책무가 있음을 자각”(최현 외, 2020)하게 되었다고 논의한다. 마찬가지로 현대를 살아가는 시민들은 현대 대한민국의 지방자치단체에서 살아가면서 지역의 개발 속도와 범위에 위험을 자각하고 있다. 이는 현 개발의 흐름뿐만 아니라 지역의 미래에 대해서도 생태적으로 지속 가능한 공동체를 남겨주어야겠다는 책무를 자각해야 함을 의미한다.

이러한 책무를 바탕으로 한 시민적 덕성을 고취하기 위해서는 공정하고 자유로운 공동체를 조성하고자 하는 운동이 필요하며, 이와 같은 운동은 개인이 아닌 사회적 차원에서 요구되어야 한다. 사회적 차원에서 갖추어진 시민적 덕성은 생태적 전환이 요구되는 사회에서 우리의 공동체를 지속 가능하게 할 큰 힘이 될 것이며, 이 힘을 ‘생태적 감수성’이라 명명할 수 있다. 이러한 측면에서 공동자원을 활용한 시민배당은 정당화될 수 있다.

제주는 전통적 공동자원을 지금까지도 유지해 공동자원에 대한 의식을 시민들이 가지고 있다(최현 외, 2016ㄱ). 제주의 공동자원도 신자유주의의 광풍 속에서 그 기능을 일부 상실하였고, 지금도 지속적으로 파괴되고 있다. 이에 따라 공동자원에 대한 인식도 점차 약화되고 있다. 그럼에도 불구하고 다른 지방자치단체에 비해 공동자원이 많이 남아있으며, 여전히 사람들은 공동자원에 대한 경험과 의식을 공유하고 있다. 이러한 제주의 사례는 단지 제주의 이야기로 그치는 것이 아니라 다른 지역에도 적용될 수 있는 공동자원론에 입각한 시민배당 정책을 보여줄 수 있을 것이다(이재섭·최현, 2019).

2) 재정모델 - 지방자치단체에서의 공동자원을 활용한 시민배당의 재원

지방자치단체의 시민배당이 가능하기 위해서 가장 중요한 것 중 하나는 재원이다. 이때 공동자원을 재원으로 활용할 수 있다면 시민배당은 시민들에게 조세 저항 없이 자연자원 혹은 공동자원과 제도를 통해 수익을 얻을 수 있으므로 실현 가능성이 높아질 수 있다. 앞에서 살펴본 알래스카 주정부의 기금배당금의 사례를 통해 확인했듯이, 시민배당의 재원이 공동자원일 경우, 일단 제도화시킬 수 있다면 지방자치단체장이나 지방의회가 바뀌어도 흔들리지 않고 유지될 가능성이 크다.

제주도는 전통적 공동자원에 대한 의식을 시민들이 가지고 있으나, 신자유주의의 광풍 속에서 대자본에 팔려나가고, 그 기능을 잃어버렸다. 그로 인해 시민들의 공동자원에 대한 인식도 점차 약화되고 있다. 그러나 다른 지역에 비해 공동자원이 많이 남아있고, 사람들이 공동의 자원을 함께 가꾸고, 지켜낸 경험과 의식을 공유하고 있다. 앞서 살펴본 제주특별자치도의 사례를 통해 공동자원을 활용한 재원에 대해서 간략히 논의하고자 한다. 제주의 사례를 통해 다른 지역에서도 충분히 공동자원을 활용해 시민배당의 재원을 마련할 수 있을 것이다.

그렇다면, 제주도의 공동자원 중 시민배당의 재원이 될 수 있는 것은 무엇이 있을까? 이때 가장 대표적인 공동자원은 경관(환경), 지하수, 바람, 토지 등 자연자원이 있다. 제주도에서 공동자원론에 입각한 시민배당의 재원으로 활용할 수 있는 가장 대표적인 것은 지하수와 환경보존기여금이 있다. 이외에도 대형개발에 따른 이익 환수금과 면세점 및 카지노 수익 중의 일부는 공동자원론에 입각한 시민배당의 재원으로 활용해야 한다. 제주도에 많은 관광객이 입도하고, 그들로 인한 다양한 환경 문제가 발생하지만, 면세점과 카지노 사업은 별도의 책무를 다하지 않은 채 이익을 편취하고 있다.

그러나 명심해야 할 지점은 제주에 오는 관광객들은 면세점과 카지노 이용이 주목적이 아니라는 점이다. 자연과 경관 자원을 즐기기 위해 왔을 제주 방문 기회에 면세점도 이용하고, 외국인 관광객의 경우 카지노도 이용하게 된다. 그렇다면 그 수익 중 일부는 일정한 기금을 운영하여, 시민배당 기금으로 전용할 필요

가 있다. 면세점과 카지노 이용 수익에 대해 시민배당의 재원으로 활용하기 위한 논의도 필요하다. 하지만 이 문제는 여전히 찬성과 반대가 격론 중에 있으며, 그 자체로도 논의해야 할 부분이 많기에 이 연구에서는 제외하고자 한다. 추후 다른 연구에서 논의를 이어갈 필요가 있다.

본 연구에서는 많은 공동자원 중 지하수와 경관(환경)에서 나오는 재원인 환경보전기여금을 중심으로 논의하고자 한다. 지하수와 경관(환경)이 공동자원인 이유는 누구의 것이 아닌 제주에 뿌리내리고 사는 모두의 것이기 때문이며, 다른 자원들에 비해 사회적 합의에 이르기 쉽기 때문이다.

(1) 지하수: 원수대금 적정화와 제주개발공사의 삼다수 배당금

제주도는 지하수를 미래의 지속 가능한 자원으로 활용하기 위해 공공관리 체계를 강화하고 있다. 지하수가 도민 모두의 공동자원이라면 지하수를 원료로 하는 제주개발공사의 삼다수 판매 수익 또한 모든 제주도민을 위해 사용되어야 한다. 현재 제주개발공사는 먹는샘물 판매 수익 중 63%를 제주특별자치도에 배당하고 있다. 또 현행 제주의 지하수 용수 가격이 상수도 가격의 30%도 되지 못하기 때문에 관광호텔과 리조트, 골프장과 농업용수 등에서 과도하게 지하수를 사용하고 있다(이재섭·최현, 2019).

제주특별자치도는 2015년 11월에 ‘제주의 지하수는 도민의 생명수이자 공동자산이라는 원칙 아래 지속 가능한 자원으로 관리하기 위해 사적인 지하수 개발을 강력히 억제하겠다.’고 발표했다. 주거·상업·공업지역 및 취락 지구 외에서 사적 지하수 개발을 금했으며, 사적 지하수 시설 이용실태 분석을 통해 허가량을 조정하고 지하수 원수대금도 상수도 수준으로 단계적으로 인상해 상수도 사용을 유도할 계획임을 밝혔다(제주특별자치도, 2015ㄱ).

지하수 문제는 제주 사회에서 큰 논쟁의 대상이 되었다. 지하수가 도민 생존에 직접적 영향을 미치며, 인간의 생산물이 아니기에 개인이나 지자체가 독점할 수 없으며, 이는 도민 모두의 공동자원이라는 인식과 그렇지 않은 사람들 사이에 갈등이 벌어진다. 이것은 “지하수 보전 담론과 물 산업 개발 담론의 대립 및 충돌”(정희중, 2012: 27)로 보는 시각도 있지만, 오히려 “호혜적이고 지속 가능한

이용·관리와 지속 가능하지 않은 개발 이익의 사적 독점 사이의 갈등”으로 보아야 할 것이다(이재섭·최현, 2019).

구 분		계	생활용	농업용	공업용	먹는샘물 제조용
계	공수	4,586	1,385	3,064	130	7
	허가량	49,092	21,628	26,667	656	141
공공	공수	1,431	493	928	4	6
	허가량	39,511	17,962	21,337	74	138
사설	공수	3,155	892	2,136	126	1
	허가량	9,581	3,666	5,330	582	3

[표Ⅳ-3] 제주도 지하수 개발 이용 현황 (단위 : 공, 천 톤/일)*

*염지하수 1,207공 245,859천 톤/월, 조사관측용 224공 제외. 출처: (제주특별자치도 물정책과, 2021년)

지하수를 공적으로 관리하기 위해서는 무엇보다 지하수 원수대금 부과체계를 개선해야 한다. 지하수 원수대금은 톤당 가정용 128원, 영업용 291원, 골프장 563원으로 상수도 요금(가정용 586원, 목욕탕 1,426원, 골프장 2,289원)의 6-27% 수준이다(임성일 외, 2012; 제민일보, 2018). 농업용수는 2012년까지 무료였고, 2013년부터 월정액제로 원수대금을 부과한다. 관정 구경 50mm 이하는 월 5,000원, 51-80mm는 1만원, 81-100mm는 15,000원만 내면 된다(제주일보, 2018). 이와 같은 이유로 지하수를 사용하는 시설에서는 당연히 지하수 사용을 선호하게 된다. 이는 지하수의 공공적 관리를 포기한 태도이며, 자원의 고갈을 부추기는 행위다(이재섭·최현, 2019).

영업용의 경우 숙박업체(38,000원, 상수도 요금의 6%), 관광호텔(1,633,000원, 16%), 골프장(7,034,000원, 27%)의 용수 대금을 납부하고 있다. 상수도 사용 시 호텔 당 월 1천만 원의 추가 부담이 생겨나기 때문에 지하수 사용으로 관광호텔 전체가 연간 49억 원의 이익을 얻고 있는 셈이다(제주특별자치도, 2015년). 제주도에서 밝힌 대로 현행 1㎡당 374원(먹는 샘물 제외) 수준의 원수대금을 2025년까지 624원 수준으로 인상(상수도 평균 요금 716원, 87%)하고, 18) 지

18) 한국지방행정연구원 분석 결과, 지하수원수대금 공급단가 624원/㎡으로 산정.

하수와 상수도의 요금 격차를 줄여 상수도 사용을 유도함으로써 공공급수 체계 정립 및 사설 지하수 관정을 정비할 필요가 있다.

이와 같은 지하수 원수대금 세입확대를 통해 지하수 보전·관리 재투자의 재원을 확보(2014년 101억 원, 2020년 130억 원, 2025년 160억 원)하고, 시민배당의 재원으로 활용할 수 있을 것이다(제주특별자치도, 2015ㄱ; 이재섭·최현, 2019). 또한, 매년 제주특별자치도 개발공사에서 삼다수 배당금으로 차입되는 170억 원 또한 시민배당의 재원으로 사용될 수 있다. 제주특별자치도 개발공사는 매년 삼다수 판매 수익 중 170억 원을 제주특별자치도에 배당금 형식으로 지급한다. 170억은 제주도 예산의 약 0.38% 규모로 제주특별자치도는 이 금액을 출자 배당금의 형식으로 세입에 합산하여 제주도 예산으로 집행하고 있다(제주특별자치도, 2019). 지역의 공사는 지방자치단체가 출현하여 운영하는 기업이다. 지역 공사의 수익은 도지사가 사용하고 도의회가 감독한다.

지하수는 제주도가 새롭게 개발한 상품이 아니다. 오랜 세월 화산섬 제주의 자연이 만들어 오늘에 이른 것이다. 이는 제주도민 모두의 공동자원이다. 제주도는 미래 세대에게 제주의 지하수를 안정적으로 물려주어야 한다. 이를 위해 미국 알래스카 주가 원유 자원을 통해 기금배당금을 이룬 것처럼 제주도는 지하수의 원수대금 적정화와 제주삼다수 배당금을 활용하여 시민배당을 도모하고, 지하수의 항구적 이용을 위한 관리 비용을 확보해야 한다. 이와 같은 이유로 삼다수의 배당은 제주도 예산의 세입으로 포함하여 일반예산으로 사용할 것이 아니라 도민의 대표인 도의회와 용처를 논의해 효율적 이용을 도모해야 할 것이다(이재섭·최현, 2019; 정창원외, 2019).

(2) 환경보전기여금

2018년 제주특별자치도는 ‘환경보전기여금 제도를 도입하는 것이 타당한가’를 연구하는 용역을 실시하였고, 결과를 발표하였다. 발표 이후 아직 정책화로 이어지는 않았지만, 꾸준히 논의가 필요한 사안이다. 2010년 이후 제주는 환경 수용량에 한계에 도달했다. 이는 관광객의 급격한 증가와 이주 열풍, 한 달 살기 등 다양한 원인으로 발생하였으며, 2016년에 이르러 관광객이 2010년 기준 두

배로 증가했다. 이와 같은 관광객들의 비약적인 증가는 제주 관광산업에는 호황이었지만, 자연환경에 부담으로 작용했다. 이로 인해 기반시설은 포화상태에 이르렀고, 생활폐기물 발생량은 급증하였다(민기 외, 2018; 이재섭·최현, 2019).

유럽과 일본 등은 이미 관광으로 인해 포화 된 도시들이 ‘오버투어리즘’에 대항하기 위해 다양한 형태의 세금을 관광객들에게 징수한다. 프랑스 파리, 스페인 바르셀로나, 이탈리아 베네치아 등은 관광객을 대상으로 한 입장료를 부과하고 있으며, 베네치아의 경우 성수기에는 더 높은 요금을 부과할 방안을 검토하고 있다. 이와 같은 정책은 관광객의 급증으로 발생 되는 도시환경의 변화에 대응하려는 것이다. 또한, 훼손된 환경의 복원, 소음 및 공해, 교통체증 등으로 피해를 본 시민들을 보호하기 위한 정책으로 ‘관광세’를 받고 있다(이선우, 2019).

이는 유럽에만 한정된 논의는 아니다. 일본과 인도네시아 발리는 관광세를 도입했다. 일본의 교토시는 내·외국인 모두에게 ‘숙박세’를 1박당 최대 1,000엔을 부과하고 있다. 도쿄는 이미 2002년 10월부터, 오사카는 2018년 1월부터 관광진흥 재원을 위한 숙박세를 걷고 있다. 교토시는 숙박세 징수를 통해 연간 46억 엔(약 448억8800만 원) 상당의 세수가 확보될 것으로 보고 있다(장용석, 2018).

환경보존기여금은 이용자가 환경 부담에 대한 비용을 직접 지불하게 하자는 취지다. 제주도 주민등록인구는 2021년 9월 기준 697,263 명이며, 이는 등록 외국인 2만여 명을 포함한 수치다(제주특별자치도 인구통계, 2021ㄷ). 주민등록인구에 포함되지 않은 외국인과 관광객을 합하면 상주인구는 80만 명에 육박할 것이다. 제주 열풍에 밀려 늘어난 인구와 관광객으로 제주도에서 배출하는 생활폐기물은 1일 1,162t에 이른다.

제주도에서 하루 평균 쓰레기 발생량은 1인 기준 1.80kg(2015년 기준)으로 전국의 하루 평균 발생량 0.97kg의 두 배에 이른다. 제주시 쓰레기매립장 반입량은 2013년 47,339t, 2015년 63,921t, 2017년 88,870t으로 5년 사이 두 배 가까이 늘었다. 이는 관광객이 버린 쓰레기의 양까지 도민들이 끌어안은 수치이며, 제주참여환경연대에 따르면 ‘각종 대규모 개발 사업과 숙박 시설 허가를 남발한 것이 원인으로, 환경수용력을 검토하지 않은 행정이 도민 삶의 질을 도외시키고 있다.’고 지적하고 있다(임성준, 2016).

이와 같은 제주도의 현실적 문제를 해결하고자 내놓은 정책 중 하나가 입도세

명목의 환경보전기여금이다. 이미 녹색당은 2018년 6월 지방선거에서 ‘입도세를 신설하여 이를 기본소득의 재원으로 활용’하겠다는 정책을 발표하였다. 입도세는 전혀 새로운 것이 아니다. 지방자치제가 실시된 이후 과거 지방정부에서도 지속적으로 논의되고, 중앙 정부에 건의하기도 하였다. 그러나 도내 관광업계의 반발과 전국 단위의 부정적 여론으로 무산되었다. 이는 개별 지방자치단체 단위의 입도세 신설에 대한 정부의 반대가 가장 큰 원인이었다. 그러나 입도세가 아닌 “원인자부담의 원칙”에 입각한 ‘환경보전기여금’을 부과한다면 새로운 논의가 가능할 것이다(이재섭·최현, 2019).

향후 환경보전기여금을 부과하여 징수하게 된다면, 수입의 절반은 제주도민을 위해, 나머지 절반은 자연 보호를 위해 사용하는 정책이 제안되었다. 환경보전기여금은 제주가 가진 천혜의 자연환경으로 발생하는 것이다. 당연히 그 일부를 제주도민에게 ‘생태적 시민배당’으로 지급할 수 있다면 환경보전을 위한 실질적인 행동으로 이어지기를 기대할 수 있다는 것이다(김동주, 2017ㄴ; 2017ㄷ).

제주도의 공동자원인 자연환경과 경관을 누리러 제주를 방문하는 관광객에게 ‘환경보전기여금’을 거둬 제주 자연과 생태환경, 경관을 지속적으로 관리·보존하고, 관광객으로 인한 혼잡과 교통문제, 다양한 환경 문제에 시달리는 도민들에게 이를 배당하는 것은 긍정적 대안이 될 것이다. 스탠딩이 “시민배당은 우리에게 부과된 환경비용에 대한 부분적 보상으로, 사회정의의 문제로 이해할 수 있는 면이 있다.”(스탠딩, 2018: 61)고 주장한 것도 같은 맥락으로 이해할 수 있다(이재섭·최현, 2019).

2003년에도 ‘환경보전기여금’이라는 명목으로 항공 운임의 2% 수준의 입도세 징수 논의가 진행되었다(임재영, 2013). 2015년에는 제주의 환경보전을 위해 관광객을 대상으로 공항이용료 수준의 환경보전기여금 징수 내용을 담은 ‘세계 환경수도 조성지원 특별법안’이 제출되었다. 그러나 사실상 입도세 성격을 띠고 있는 환경보전기여금 징수에 대해 정부는 타 시·도와의 형평성 문제 등을 이유로 수용하지 않았다(고대로, 2015).

제주도는 2017년에 환경보전기여금 제도의 도입과 타당성 용역을 의뢰했고, 그 내용을 2018년에 발표했다. 제주도의 발표 내용을 보면 숙박 1인당 하루에 1,500원, 렌터카는 1대당 1일 5,000원의 환경보전기여금을 징수하는 것으로 제

안되었다. 제주특별자치도는 이를 환경개선사업과 자연환경 및 생태계 보전, 생태관광 해설사 양성 등에 쓰겠다고 발표했다(임재영, 2018). 이 연구보고서의 기준으로 정책이 시행되었다면 연구 당시의 관광객 추산을 기준으로 2021년에는 1,540억 원 규모의 환경보전기여금 징수가 가능했으며, 2023년에는 1,660억 원 규모의 환경보전기여금 징수가 가능했을 것이다(이재섭·최현, 2019).

그러나 제주도에서 발표한 연구 용역의 경우 입도세를 ‘환경보전기여금’이라고 변경하여 만든 추가적인 세수확정안에 불과하다. 환경보전기여금을 징수하여 어디에 사용하는지에 대한 명확한 계획이 마련되지 않았으며, 가장 중요한 것은 관광객 증가로 인해 일상생활에 상당한 불편을 경험하고 있는 도민들에 대한 고려는 전혀 없었다. 그리고 환경기여금이 신설되기 위해서는 부정적 여론에 대한 숙의와 공론화가 필요하다. 그리고 관광객을 대상으로 징수할 ‘환경보전기여금’의 사용은 어떻게 해야 하는가에 대해 도민사회와 함께 논의의 장을 펼쳐야 할 것이다(이재섭·최현, 2019).

(단위: 백만원)

항목		2021년	2023년
지하수	삼다수 배당금	17,000	17,000
	원수대금 (추정치)	13,000	14,500
환경보전기여금	숙박	56,071	60,577
	렌터카·버스	98,228	106,300
합계		184,299	198,377

[표IV-4] 제주특별자치도 시민배당의 재원. 출처: (제주특별자치도, 2015ㄱ; 민기 외, 2018; 이재섭·최현, 2019)

3) 공동자원의 관리를 통한 시민배당의 실현

IV장에서는 제주도의 공동자원 관리 및 운영의 사례를 통해 공동자원론에 입각한 시민배당의 가능성을 살펴보았다. ‘공동자원의 섬’이라 불리며, 여전히 공동

체 의식이 남아있는 제주도의 사례를 중심으로 조세론적 기본소득의 한계를 극복할 방안에 대해 검토하였다. 이 장에서 검토한 제주의 공동자원들은 시민배당의 재원이 될 수 있는 공동자원이자, 공동체에 의해 관리되고 운영될 때 그 가치를 유지할 수 있는 자원들이다. 제주특별자치도에서도 지역의 공동자원을 보전하고, 현실 문제를 해결하기 위해 다양한 대안들이 모색되고 있으며, 미래 전략들이 수립되었다. 그러나 현실적 문제는 제주 사회의 갈등 요소로 남아있다.

제주도 마을 공동자원을 매각하려는 움직임은 계속 이어지고 있으며, 마을의 공동목장도 본연의 목적과는 다르게 이용되고 있다. 이와 같은 상황에서 마을의 공동자원을 통해 개발 이익을 얻고자 하는 개발업자들에 의해 마을 공동자원은 잠식되어 가고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 제주도 마을 공동체들은 마을의 공동자원을 효율적으로 관리하면서 공동체를 활성화하고, 마을 자치를 신장시켜 가고 있다. 그 중심에는 공동자원이 있다. 공동자원은 공동체를 필요로 한다. 공동체가 존재하지 않는다면 마을의 공동자원도, 지방자치단체의 공동자원도 지속 가능할 수 없다. 그리고 공동자원이 존재하지 않는다면 공동체는 위기를 맞을 수 있다. 이처럼 공동자원과 공동체는 긴밀하게 연결되어 있으며, 이는 제주도의 사례를 통해 확인할 수 있다.

시민배당의 실현을 위해서는 지역에서 다양한 형태의 공동자원 관리에 참여하고, 그 혜택을 나누는 경험이 필요하다. 국가의 기본소득 논의를 확장하고, 지방자치단체의 공동체 활성화에 기여할 수 있는 정책 대안이 필요한 때다. 제주도도 수많은 변화의 흐름 속에 있다. 제주도의 공동자원, 제주도를 제주도이게 한 공동자원이 위협을 받고 있다. 이를 보존하고 보전하는 길이 공동자원에 입각한 시민배당이라는 정당성을 입증할 수 있다면 지방자치단체에서 공동자원의 수익을 토대로 한 시민배당은 가능할 수 있다.

물론, 공동자원의 다양한 특성과 마을의 다양한 관리 및 운영 구조, 성원격의 차이로 인해 단편적인 논의를 진행하는 것은 어렵다. 특히 마을 단위의 주민배당 실현에는 외부의 개입보다는 마을 내부에서의 자치적 의사결정을 통해 모든 과정이 운영되어야 한다. 이미 작은 규모의 범주형 기본소득을 운영하는 사례도 있다. 하지만 마을의 수익이 발생하더라도 마을 인구 규모에 따라 주민배당으로 사용하기에는 부족한 경우도 많다. 결국, 마을에서 공동자원을 효율적으로 관리하

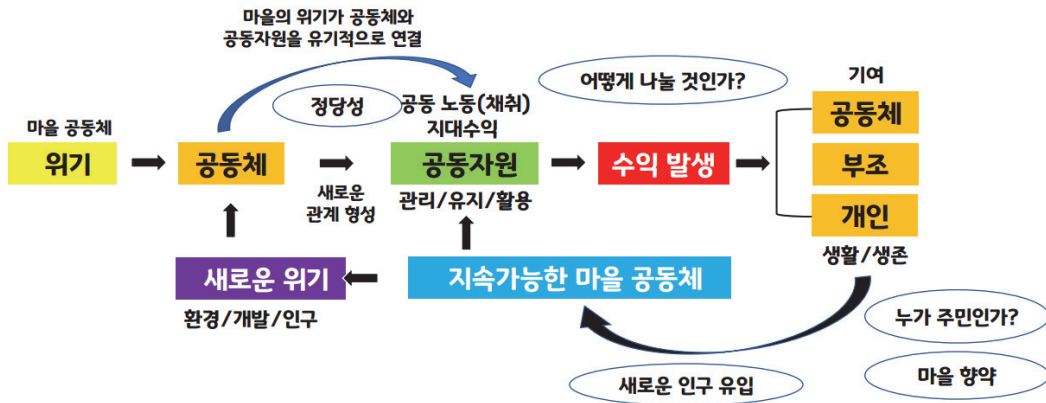
고 운영하여 수익이 발생할 경우, 그 사용처를 어떻게 결정하며, 어떻게 의미를 부여할 것인가는 마을 내부의 일이기도 하고, 마을의 운영 및 자치의 문제로 보아야 한다. 즉, 주민배당을 강요할 수는 없다는 것이다.

이때 우리는 기본소득의 한 유형인 사회적 지분 급여의 방법을 공동체에 적용시킬 방안을 모색할 수 있다. 21세의 청년들이 사회에 진입하는 단계에서 사회적 지분이 필요했던 것처럼, 공동체도 일정한 역할을 감당하고, 지속 가능하기 위해서는 사회적 지분이 필요하다. 이를 별도의 중앙 정부나 지방자치단체의 예산으로 편성할 수도 있겠지만, 마을의 공동자원에서 발생하는 수익이 마을의 사회적 지분이 될 수 있다.

제주시 조천읍 교래리의 사례에 주목해야 한다. 마을의 효율적 운영을 위해서도 마을 자산과 공동자원을 활용한 수익이 필요하다. 마을회의 운영비는 광역자치단체에서도, 기초자치단체에서도 지원하지 않는다. 마을에서도 공동체의 자산을 활용해 소득을 창출할 경우, 단순하게 마을 공동체의 구성원에게 개인 배당을 하는 것이 아니라 마을 내 조직을 통해 공동체의 자산을 관리하고 운영해야 한다. 결국, 마을의 공동자원에서 발생한 수익은 마을이 지속 가능할 수 있는 방식으로 사용되어야 한다. 마을의 특색에 맞도록 운영되는 것이 마을 공동체와 구성원들에게 효율적인 방안이 될 수 있다.

마을 내부에서 공동자원을 관리하고 운영에 참여하는 사람들은 제한적일 수밖에 없다. 그리고 수익을 발생시키는 데 기여한 사람과 기여하지 못한 사람들이 구분되기도 한다. 오히려 마을의 향약을 통해 공동체 구성원의 권리와 책무를 규정하고, 공동자원을 관리하고 그로 인한 혜택을 나눌 수 있다면 더욱 효율적인 운영이 가능할 것이다. 이를 고려해본다면 오히려 마을 내부에서는 공동자원의 지속 가능한 이용과 마을 자치를 강화하고, 마을 구성원들의 역량 강화와 공동체 활성화에 공동자원의 수익이 활용되는 것이 더욱 효율적일 수 있다.

마을 공동자원의 수익 배분 구조



[그림 IV-7] 마을 공동자원의 수익 배분 구조

[그림 IV-7]은 마을 공동자원의 수익 배분 구조를 도식화한 것이다. 제주도 마을 사례를 통해 확인할 수 있었던 점은 마을 공동체의 위기가 발생할 때 공동체는 지속 가능한 발전 방향을 모색하게 된다는 점이다. 이때 공동체는 마을 내에 있는, 과거에는 유기적이었던 공동자원에 주목한다. 이를 통해 과거와는 다른 방식으로 공동자원과의 새로운 관계를 형성한다. 이렇게 마을의 위기는 공동체와 공동자원을 유기적으로 연결하는 역할을 한다. 제주도 마을들은 공동자원에서 수익이 발생할 때 공동체에 대한 기여와 부조, 공동체를 구성하는 단체의 지원금으로 사용하고 있다. 제주도의 마을은 이와 같은 방식으로 지속 가능한 마을 공동체를 만들어가는 중이다.

그러나 새로운 인구의 유입은 공동체 내 갈등 문제를 야기할 수 있다. 누가 주민인지에 대해 마을의 향약에 근거하여 문제를 해결하고 있지만, 여전히 문제는 남아있다. 많은 마을은 원주민과 이주민 사이에 갈등이 발생하고 있으며, 이를 지혜롭게 해결하기 위해 노력하고 있다. 공동자원의 지속적인 관리와 운영의 측면에서 공동체에는 새로운 인구가 끊임없이 유입되어야 한다. 그리고 공동체 내에 유기적으로 편입되면서 주민의 권리를 누리고, 책무를 감당할 수 있어야 한다. 그러나 현실은 이와 다르다. 여전히 권리와 책무 사이의 갈등의 골은 깊어가고 있다. 이 문제의 해결은 공동자원의 관리와 성원격을 통해 해결되어야 할 것

이다.

그렇다면 마을 공동자원의 관리와 공동자원에 입각한 시민배당은 어떻게 연결되는가? 이미 앞 절에서 공동자원론에 입각한 시민배당의 재원에 대해 제주도의 사례를 통해 확인해 보았다. 공동자원을 지속 가능하게 이용하기 위해서는 공동체의 노력이 필요하다. 지역공동체가 공동자원에 대해 관리하지 않는다면 공동자원도, 공동체도 지속 가능할 수 없고, 이를 통한 수익도 발생하지 않는다. 그리고 공동자원의 관리와 운영을 통해 발생한 수익을 지역공동체 구성원에게 시민배당으로 지급한다면, 지역에서 살아가는 모든 시민에게 공동자원에 대한 시각을 바꿔줄 수 있을 것이다.

그렇다면 공동자원의 관리 주체는 누구인가? 우리는 공동자원의 관리 주체가 당연히 지방자치단체나 마을이라는 소극적인 관점에서 벗어나야 한다. 이때 마을주민들이 소극적 관점에서 벗어나 공동자원에 대해 적극적 태도를 지닐 수 있게 해 줄 방안 중 하나가 공동자원을 기반으로 한 시민배당이다. 나에게도 공동자원의 몫이 있고, 내가 관리의 주체라는 인식이 확산될 때 공동체도, 공동자원도 지속 가능할 수 있다.

이와 같은 인식의 전환을 통해 주민 스스로가 자신에게 주어진 책무를 감당하고, 공동체가 잘 관리해야 마을도, 공동자원도 지속 가능할 수 있으며, 시민의 권리인 시민배당이 실현될 수 있다는 것을 깨달아야 한다. 그렇게 된다면 수많은 시선이 지역의 공동자원을 살피고 관리하게 될 것이다. 공동자원론에 입각한 시민배당은 단순히 액수 증대를 목표로 하지 않는다. 모두의 권리 기반인 공동자원을 관리하는 책무가 이행될 때, 공동자원의 지속 가능한 이용이 가능해질 것이고, 이를 통해 공동체의 자치도, 활성화도 가능해질 수 있다.

공동자원론에 입각한 시민배당의 가장 큰 목표는 지방자치단체와 그 안에서 살아가는 공동체의 지속가능성에 있다. 이와 같은 방식으로 공동자원을 활용하여 공동체가 활성화된다면 시민들은 그 안에서 또 다른 기회의 터전을 만들고, 새로워진 공동자원과의 관계 속에서 새로운 삶을 살아낼 수 있다. 목표가 달성될수록 기본소득의 규모는 작아질 수도 있다. 물론, 기금화를 통해 이를 잘 관리하고, 성장시킬 수 있다면 비슷한 규모의 지속적인 시민배당의 실현도 가능할 수 있다. 그러나 공동자원론에 입각한 시민배당의 본질적인 목표가 사회적 안전망을 형성

하는 데 있지 않다.

그리고 시민배당의 규모가 작아진다는 것은 지방자치단체가, 마을이 회복탄력성을 통해 다시 과거의 모습으로 되돌아왔다는 것을 의미할 수 있다. 공동자원론에 입각한 시민배당이 진정으로 기대하는 것은 시민들이 본인이 살아왔던, 혹은 살고 싶은 마을에서 지속 가능한 삶을 사는 것이다. 그리고 그 안에서 살아가는 마을 공동체의 회복에 있다. 현재 우리 앞에 놓인 문제들은 마을 공동체의 회복을 통해 지워져 갈 수 있을 것이다. 이 연구는 이와 같은 지역에서의 지속 가능한 삶의 실현을 위한 논의의 시작이다.

여전히 우리에게 남은 문제는 있다. 마을에서는 공동자원으로 여겨지지만 소유권의 문제로 인해 마을이 운영하거나 관리할 수 없는 공동자원의 문제를 어떻게 해결할 수 있는가? 이때 공동자원에 대한 이용권과 관리의 책무는 어떻게 분배할 수 있을까? 그렇게 운영된 공동자원에서 수익이 발생할 때 지방자치단체와 국가는 그 수익에 대해서는 어떻게 분배를 해야 하는가? 모든 것을 마을 자치로 넘겨 해결할 수 있는 문제인가? 아니면 국가 혹은 지방자치단체의 소유권을 인정해 주고, 중앙 정부 중심으로 공동자원의 운영과 관리를 해야 하는가?

공동자원과 공동체를 둘러싼 문제는 해결이 쉽지 않다. 여기에 더해 공동자원론에 입각한 시민배당으로 이어가려는 움직임은 또 다른 역학 관계를 형성한다. 과연 우리들의 논의는 정치적으로 실현 가능한가? 사회적 합의에 이르는 것은 가능한가? 여전히 가야 할 길은 멀고, 논의해야 할 주제들은 넘쳐난다. 지금 우리는 지역공동체의 입장에서 공동자원론에 입각한 시민배당을 논의해야 하며, 공동체 구성원의 시선에서 마을 내에서 발생하는 수익에 대해 어떤 선택을 내리도록 독려해야 하는가에 대한 숙의 과정이 필요하다.

그렇다면 IV장에서 살펴본 제주도의 사례에서 실현 가능한 시민배당은 존재하는가? 조세론적 기본소득론과 공동자원론에 입각한 시민배당은 무엇이 같고, 무엇이 다른가? 앞에서 논의한 알래스카 주정부의 사례와 경기도의 한계에 대해 어떤 대안을 제시할 수 있는가? 제주특별자치도 또한 예산을 효율적으로 사용하여 조세를 통해 일부 청년들에게 시민배당을 지급할 수 있다. 경기도 수준의 청년기본소득을 지급하기 위해서는 연간 약 87억 원이 소요된다. 이는 제주도 1년 예산 규모인 5조 원의 약 0.17% 규모에 불과하다(이재섭·최현, 2019).

제주도는 매년 5% 내외의 예산을 제때 사용하지 못하고 이월 처리한다. 불용액에 대한 철저한 관리가 이루어진다면 사전에 이를 효율적으로 활용할 수도 있을 것이다. 문제는 정치적으로 실현하고자 하는 의지이다. 물론 제주도의 시민배당을 기존의 예산에만 의존할 수는 없다. 이때 필요한 것이 공동자원론이다. 우리에게 이미 공동자원이 주어져 있다. 그러나 자본주의가 만연해지면서 우리는 우리에게 주어진 공동자원의 권리를 잊고 살아왔다. 그러므로 공동자원에 대해서 다시 한번 주의를 환기하고 공동자원의 소유 관계의 현황은 어떠한지, 어떻게 관리하고 운영해야 하는지, 공동체의 삶에 어떤 영향을 미치고 있는지 등에 대해 살펴보아야 한다.

V. 연구 결과 및 제언

이 연구는 지방자치단체의 기본소득에 대한 다양한 모색 및 실시 사례, 지역을 대상으로 한 연구 등을 검토하였다. 이를 통해 지방자치단체에서는 기본소득론의 확장을 위해 어떤 역할을 할 수 있는지 논의하였다. 기본소득이 실현된다고 하더라도 충분성에 이르기까지는 오랜 시간이 필요하다. 이때 지방자치단체의 역할은 보조적인 것이 아니다. 중앙 정부와 협력적 관계이자 상호 보완적인 역할을 감당해야 한다. 특히, 기본소득이 도입될 때 중앙 정부가 모든 재정을 부담하는 것은 아니다. 정책이 실현될 때 지방자치단체가 부담할 재정 규모도 크다. 이와 같은 관계를 극복하기 위해서도 지방자치단체에서의 협력은 중요하다.

V장에서는 앞서 언급한 다양한 논의들을 정리하면서 기본소득론의 쟁점과 공동자원론에 입각한 해결 방안을 제안한다. 기본소득과 사회적 지분 급여에 대한 논의와 개인과 공동체로 대표되는 수익 분배, 중앙 정부의 역할과 지방자치단체의 역할에 대해 규명한다. 조세를 기반으로 한 중앙 정부에서의 기본소득 논의와 지방자치단체 단위에서 공동자원론에 입각한 시민배당은 각기 어떠한 경로를 향해야 하며, 상호 어떤 연결점이 있는지에 대한 검토가 필요하다.

이어서 왜 공동자원론에 입각한 공동체 구성원들의 다양한 경험이 필요한지, 지방자치단체에서의 경험이 사회적 합의를 이루는 과정에서 어떤 의미가 있는지에 대해 확인해 보고자 한다. 특히, 지방자치단체의 공동자원 관리와 운영의 사례로 제시한 제주도의 다양한 형태의 공동자원 관리 및 운영의 실태를 통해 공동자원과 시민배당, 마을의 공동체가 어떻게 연결되는지를 살펴본다. 이와 같은 연계 방안을 통해 지역 공동체는 어떻게 활성화될 수 있으며, 공동자원론에 입각할 때 주민 자치는 어떻게 실현될 수 있는지에 대한 논의를 진행한다.

마지막으로 공동자원과 시민배당의 역학을 통해 공동체 구성원의 권리와 책무가 공동자원을 중심으로 잘 발휘된다면 지방자치단체의 시민배당이 실현 가능하다는 것을 입증해 보이려고 한다. 이 과정에서 공동자원론에 입각한 시민배당이 사회적 합의를 수월케 함으로써 중앙 정부의 조세론적 기본소득론과의 연결점을

찾을 수 있을 것이다. 또한, 조세론적 기본소득론과 공동자원론에 입각한 시민배당은 별개의 논의가 아닌 중앙과 지방이 함께 나아가기 위한 논의이며, 이를 통해 기본소득론을 확장할 수 있음을 입증해 보이려고 한다.

1. 기본소득론의 쟁점과 공동자원론에 입각한 해결 방안

이 절에서는 기본소득론의 쟁점을 세 가지로 살펴보고, 이에 대한 공동자원론에 입각한 해결 방안을 모색해 보고자 한다. 첫 번째 쟁점은 기본소득 대 사회적 지분 급여의 논의이다. 이는 기본소득론에서도 중요한 쟁점 중 하나이며, 이 연구에서도 구분해야 할 지점이 존재한다. 두 번째 쟁점은 연구 대상에 대한 논의이자 시민배당을 누구에게 줄 것인가에 대한 논의로, 개인과 공동체로 구분할 수 있다. 세 번째 논의는 이 연구의 핵심 주제로 중앙과 지역의 갈등 및 경쟁 관계에 대한 논의를 통해 조세론적 기본소득론과 공동자원론에 입각한 시민배당이 어떻게 연결되며, 어떤 대안을 모색해야 하는지를 다룰 수 있다.

1) 기본소득 대 사회적 지분 급여

첫 번째 쟁점은 기본소득이나, 사회적 지분 급여나이다. 현 사회적 문제의 해결 방안으로 모색되는 다양한 정책 중 기본소득과 사회적 지분급여는 비슷한 정책 설계를 가진다는 이유로 함께 논의되고 있다. 기본소득을 반대하는 이들은 두 정책 모두를 기본소득 유형의 정책으로 보기도 한다. 그러나 내부 논의 지형을 살펴보면 차이가 존재하는데, 기본소득을 주장하는 논자들은 사회적 지분급여가 일순간에 탕진할 수 있으며, 실질적 자유를 보장하지 못하는 정책이라고 비판을 하고 있다.

이에 반해 사회적 지분급여를 주장하는 논자들은 중요한 것은 기울어진 운동장을 바로잡는 일이며, 사회적 지분급여는 불평등한 현실에서 공정한 출발점을 제공할 수 있다고 주장한다. 즉, 기본소득은 한 개인이 인간적인 삶을 누리며, 자

신이 하고 싶은 일을 할 수 있는 실질적 자유를 보장하는 인간의 권리를 강조하고 있다면, 사회적 지분급여는 청년이 사회로 나아가는 길에서 독립된 구성원으로 자리를 잡을 수 있는 ‘몫’을 사회가 주어야 하며, 이를 통해 기울어진 운동장을 개선할 수 있다는 것이다. 이 연구에서는 개인에게는 시민배당을, 공동체에게는 사회적 지분을 부여하는 방식을 제안하였다. 이는 두 번째 쟁점으로 논의가 이어진다.

2) 개인 대 공동체

두 번째 쟁점은 그 대상이 개인이냐, 공동체가냐이다. 이 연구는 우리나라에서는 조세론적 기본소득론이 지역에서 고려될 수 없다는 점을 논의하면서 지방자치단체에서는 공동자원론에 입각한 시민배당이 시행되어야 함을 주장하였다. 이러한 주장을 뒷받침하기 위해서 지역공동체의 공동자원과 공동체의 연계성을 확인하고, 공동자원이 지역과 공동체를 유기적으로 연결하여 지속 가능한 삶을 이어나갈 수 있다고 주장하였다.

지역에서 볼 수 있는 공동자원의 두 개의 층, 즉 지방자치단체 단위에서 관리·운영하는 공동자원과 마을을 중심으로 관리·운영하는 공동자원을 구분하면서, 지방자치단체의 공동자원에서 발생하는 수익은 공동자원의 관리 및 운영에 사용하고, 일부 수익은 기금화를 통해 지방자치단체의 시민들에게 시민배당으로 지급할 것을 주장하였다. 이때 지방자치단체에서 지급할 수 있는 시민배당은 충분성을 보장하기 어렵다. 이 연구의 논의가 지역에서의 시민배당에만 국한하는 것은 아니다. 조세론적 기본소득론이 이어지고, 지역에서 기본소득론을 뒷받침할 수 있는 공동자원론에 입각한 논의가 진행될 때, 이를 보완하면서 지역에서의 삶을 지속할 수 있는 기반을 마련해 줄 수 있다.

반면, 마을의 공동자원에서 발생한 수익은 마을의 다양한 상황과 현실에 맞춰 운영되어야 함을 논의하였다. 이때 마을에서 사용될 수익은 마을 공동체의 사회적 지분이 될 수 있다. 제주도의 경우 마을 자산이 있어서 마을 공동체가 유지되고 있다고 할 수 있다. 어촌계나 목장조합, 마을문고 등 마을에서 운영하는 여러 형태의 조직들이 있다. 마을에는 자생 단체들이 있고, 이런 조직을 운영하는 것

은 상대적으로 공동체 유지에 도움이 된다. 어촌계가 유지되는 이유는 수익이 지속적으로 발생하기 때문이다. 어촌계를 운영해 보면 계원들이 수익금을 어촌계 공동자금으로 모아, 이 자금을 기반으로 함께 할 수 있는 공간을 만들어낸다. 그리고 공동체가 유지되기 위해서는 이와 같은 유무형의 공간을 만들어야 하는데 현재는 점차 쇠퇴하고 있다(김병수·김자경, 2021).

3) 중앙 정부 대 지역공동체

세 번째 논의는 중앙 정부 중심인가, 또는 지역의 공동체가 중심이 되어야 하는가이다. 지금 우리가 경험하는 팬데믹의 위기는 우리에게 어떤 사회로의 전환을 가능하게 할 수 있을까? 중요한 것은 중앙 정부와 지방자치단체 혹은 지역공동체의 역할을 구분하거나 경쟁하는 일은 아니다. 어쩌면 동일한 사회적 문제에 대하여 서로 다른 층위의 답변이 필요할 수도 있다. 이를 해결해 나가는 과정에서 상호 간의 협의와 역할 분담이 요구된다. 그렇다면 과연 사회적 합의를 앞당기며, 정치적 실현 가능성을 높일 수 있는 대안은 무엇인가?

이 연구에서는 중앙 정부 중심의 조세론적 기본소득 논의와 지방자치단체 단위에서의 공동자원론에 입각한 시민배당의 논의가 별도의 층위에서 지속적으로 이어져야 함을 주장하고 있다. 이때, 중앙 정부의 역할과 지방자치단체로 대표되는 지역공동체의 역할은 구분될 필요가 있으며, 상호 보완적 관계를 형성할 필요가 있다. 여기에서는 중앙 정부에서의 논의와 지방자치단체에서의 논의를 구분하고, 다층적 논의가 어떻게 연결될 수 있는지에 대해 살펴보고자 한다.

(1) 중앙 정부의 역할

그렇다면 중앙 정부의 역할은 무엇인가? 현 사회적 문제와 새로운 위기에서 어떤 정책 대안을 모색해야 하는지에 대해 심도 있는 검토가 필요하다. 무엇보다 조세 중심의 기본소득을 설계할 때, 사회적 합의에 이르는 방법에 대해서도 검토할 필요가 있다. 기본소득론 또한 다양한 정책 대안 중 하나이며, 이를 검증하고 확인하는 과정이 필요하다. 이를 위한 다양한 논의를 활성화해야 하며, 더 나은

전략을 위한 공론장이 필요하다. 이러한 과정에서 다수의 국민이 사회적 합의 과정을 통해 이해의 폭을 넓히고, 다양한 견해를 도출할 수 있을 것이다. 이를 통해 정책의 선정 과정에 동의할 수 있도록 해야 한다. 이와 같은 전제를 바탕으로 중앙 정부의 역할에 대해 논의해 보겠다.

첫째, 기본소득을 논의하는 장을 펼쳐가면서 복지국가와의 연계 방향에 대한 검토가 필요하다. 이를 통해 기본소득이 ‘사회적 안전망’의 기능을 할 수 있는지도 검증은 해야 한다. 기본소득을 주장하는 연구자들은 기존 복지의 틀을 어느 정도는 유지한 채, 기본소득의 도입이 가능하다고 주장한다(금민, 2020; 강남훈, 2021; 백승호, 2021). 반면 복지국가를 주장하는 연구자들은 기본소득이 도입될 경우 복지예산의 구축으로 복지체계의 근간이 흔들릴 것을 우려하고 있다(이상 이, 2020; 양재진, 2020).

중요한 것은 기본소득은 여전히 논의 중이라는 것이다. 아직 실현되지 않은 정책이 국가의 중요한 선거 국면에서 너무 많은 이슈화의 과정을 거치면서 오히려 혼란만 가중되고 있다. 이럴 때일수록 중앙 정부 차원에서 다양한 논의와 연구를 진행하고, 기본소득 실험 등 다양한 기본소득의 실현 가능성을 검토할 필요가 있다. 또는 당장 충분성을 확보하지는 못하더라도 부분 기본소득이나, 범주형 기본소득의 도입을 통해 그 가능성을 확인해 보는 것도 유의미할 수 있다.

둘째, 기본소득의 논의에서 지방자치단체와의 협치 모델을 만들어야 할 것이다. 중앙 정부 차원의 기본소득이 도입될 때, 광역자치단체의 분담금에 대한 논의가 사전에 조율되어야 한다. 중앙 정부 단위에서 기본소득이 실현된다고 하더라도 지방자치단체와의 협력은 선택이 아닌 필수의 문제다. 중앙 정부의 예산만으로 기본소득이 실현되지는 않을 것이다. 당연히 지방자치단체의 분담금이 필요하게 될 것이며, 이때 지방자치단체의 협력은 필수적이다. 그럼에도 현재의 논의에서는 지방자치단체를 포함한 논의가 진행되고 있지 않다. 중앙 정부 단위에서도 그렇고, 지방자치단체에서도 그와 같은 논의는 전무하다.

셋째, 중앙 정부가 소유한 공동자원의 활용, 이용, 운영, 관리의 문제이다. 즉, 중앙 정부 소유 공동자원의 소유권은 중앙 정부가 가지더라도 그 이용권의 일부와 공동체가 이용권을 사용하여 발생한 수익에 대해서는 공동자원이 위치한 지방자치단체나 마을에 이양할 필요가 있다. 지방자치단체 단위에서 공동자원론에

입각한 시민배당을 실현할 때 중앙 정부의 협치가 중요하다. 특히 중앙 정부 소유의 공동자원이 많은 지방자치단체일수록 이용권과 수익권에 관련한 문제는 핵심 논제가 될 수 있다.

이 문제는 앞에서 살펴본 제주시 조천읍 선흘1리 동백동산의 사례를 통해서도 확인할 수 있었다. 그러나 전국의 어촌 마을에 분포한 수많은 어촌계에서 관리하는 바다밭에서 이 논의의 정당성을 끌어올 수 있다. 모든 바다의 수역은 공유수면으로 국가가 소유권을 갖는다. 다만, 그 바다의 이용권은 마을의 어촌계에게 부여하고 권리와 함께 바다밭을 관리하는 책무도 부과하고 있다. 마을의 구성원들은 공동자원의 생활 테두리에서 공동자원과 함께 호흡하고, 삶을 영위해 나가고 있다. 오랜 세월 공동자원과 유기적 관계를 맺었던 마을 공동체를 배제한 공동자원의 관리와 운영은 공동체의 활력을 잃게 만들 수 있다.

앞에서 살펴본 사례에서도 확인할 수 있었지만, 마을 내에 존재하는 공동자원의 소유권을 가지지 못해 공동자원의 이용에서 배제된 상황에 놓인 마을이 많다. 이때 소유권은 중앙 정부가 가지더라도 마을에서 공동자원을 관리하고 운영할 수 있는 이용권을 이양할 수 있다면 어촌계의 사례처럼 새로운 공동체 활성화의 기틀을 마련할 수 있다. 이미 공동자원이 중앙 정부에 의해 관리되고 있다면, 기준을 정해서 마을의 참여를 독려할 수 있을 것이다. 가장 가까운 곳에 있는 공동체의 구성원들이 관심을 두지 않는 공동자원이라면 지속가능성은 보장되기 어려울 수 있다.

(2) 지방자치단체와 지역공동체의 역할

그렇다면 지방자치단체와 지역공동체에서는 무엇을 할 수 있는가? 조세론적 기본소득론과는 별개로 공동자원론에 입각한 시민배당을 논의해야 할 필요와 목적은 무엇인가? 공동자원론에 입각한 시민배당의 목적은 시민들의 사회적 안전망을 확보하려는 데 있지 않다. 사회적 안전망은 기본소득의 ‘충분성’ 조건에 해당한다. 오히려 공동자원론에 입각한 시민배당은 현대 사회의 위기에서 지방자치단체의 지속가능성에 대한 고민이자 정책 대안이며, 지방자치단체의 미래 전략을 국가에만 맡겨둘 수는 없다는 선포에 가깝다.

그렇다면 지방자치단체와 지역공동체에서는 어떤 논의가 필요하며, 검토할 사항은 무엇인가? 먼저, 중앙 정부와의 협치가 중요하다. 이를 위해서 중앙 정부의 기본소득론에 대한 입장도 명확히 해야 한다. 한 번에 충분한 기본소득이 실현되지도 않겠지만, 부분 기본소득이나 범주형 기본소득이 도입되더라도 지방자치단체의 예산이 함께 운용될 가능성이 크다. 그렇다면 이에 대한 재정 확보와 운영 계획도 필요하다. 규모에 따라 다르겠지만, 기본소득이 실현되기까지 기다리면 오히려 중앙 정부의 기본소득 논의에 끌려다닐 수 있다. 중앙 정부의 논의를 기다려서는 안 될 것이며, 지역에서도 이 논의를 준비해야 한다.

둘째, 공동자원의 관리·운영을 마을 자치 강화의 측면에서 살펴보아야 할 것이다. 지방자치단체가 마을과는 어떻게 협치를 만들 수 있으며, 주민의 권리와 책무를 기반으로 한 공동체의 활성화와 마을의 지속가능성을 위한 지방자치단체의 역할은 무엇인지에 대해 논의해야 한다. 마을 공동체의 활성화는 중앙 정부나 지방자치단체로부터 지원받은 마을의 건축물이 보장해주지 않는다. 오히려 마을 공동체의 구성원들이 그들의 역량 강화를 통해 나아갈 방향을 모색할 수 있도록 지원하고, 도울 필요가 있다.

이때 가장 큰 역할을 할 수 있는 것은 마을의 공동자원이다. 공동자원을 확보하여 공동체의 활성화를 통한 마을 자치를 이루어야 한다. 마을 공동체의 효율적 운영과 공동체 구성원의 삶의 영속성은 중요한 가치다. 이때, 원주민과 이주민 사이의 갈등을 해소할 필요가 있다. 마을의 구조가 지나치게 폐쇄적이어서도 안 되지만, 마을 성원들이 마을 내에서 자신이 감당할 책무를 이행하지 않는 모습을 보이는 것도 경계해야 한다. 이를 위해 지방자치단체에서는 마을의 향약 개정 등에 대한 지원을 검토할 필요가 있다.

마을 소유의 공동자원은 그 수나 자산 가치 등이 마을마다 큰 차이를 보인다. 이 경우 마을 내에 있는 중앙 정부나 지방자치단체의 공동자원에 대한 이용권과 관리권, 수익권 등을 부여하는 방안에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 마을과 공동체가 지속하지 못한다면 지역의 공동자원을 가꾸고, 지키기 위한 중앙 정부나 지방자치단체의 행정 인력과 예산은 더 많이 필요하다. 중요한 것은 마을이 국가 운영의 시작점이라는 인식이다. 주민 자치의 시작은 마을이고, 마을이 효율적으로 운영될 때 시민자치로 이어질 수 있다.

2. 마을 공동자원 관리와 시민배당 연계 방안

시민배당은 어떻게 지역공동체의 공동자원과 연결될 수 있을까? 지역의 공동자원을 효율적으로 관리하고, 운영하는 방안은 지방자치단체의 시민배당과는 어떻게 연결되는가? 공동자원론에 입각한 시민배당은 토머스 페인의 『토지정의』와 헨리 조지의 “토지공유제” 사상을 기초로 한다. 페인은 “토지가 경작되기 이전에 자연 상태의 토지는 원래 인류의 공동자원”이라는 주장을 통해 토지가 공동자원이었음을 주장한다. 또한, “모든 사람은 태어날 때부터 공동자원을 가지고 있었고, 공동으로 소유한 토지를 이용해서 이로운을 누렸어야 한다.”고 주장하는데, 이는 피터 반스가 주장한 “우리가 물려받았거나 함께 만들어 낸 재산에서 소득을 얻을 권리가 모든 사람에게 있다.”와도 연결된다(반스, 2016; 26).

공동자원을 새롭게 정의한 최현(2016)은 공동자원 중에서 토지를 가장 중요하게 보았다. 그는 “토지는 자연자원 중에서 가장 먼저 사유화되었기 때문에 다른 자연자원의 사유화 과정을 전망하는 시금석”이 되며, “물, 바람의 공공적 관리와 떼어서 생각할 수 없기” 때문이라고 밝힌다(최현 외, 2016: 25). 이와 같은 논의를 통해 확인할 수 있는 것은 토지가 우리 모두의 공동자원이며, 공공적 관리와 떼어서 생각할 수 없다는 것이다. 공동자원인데 이를 공동이 관리하지 못한다면 어떤 일이 발생할까?

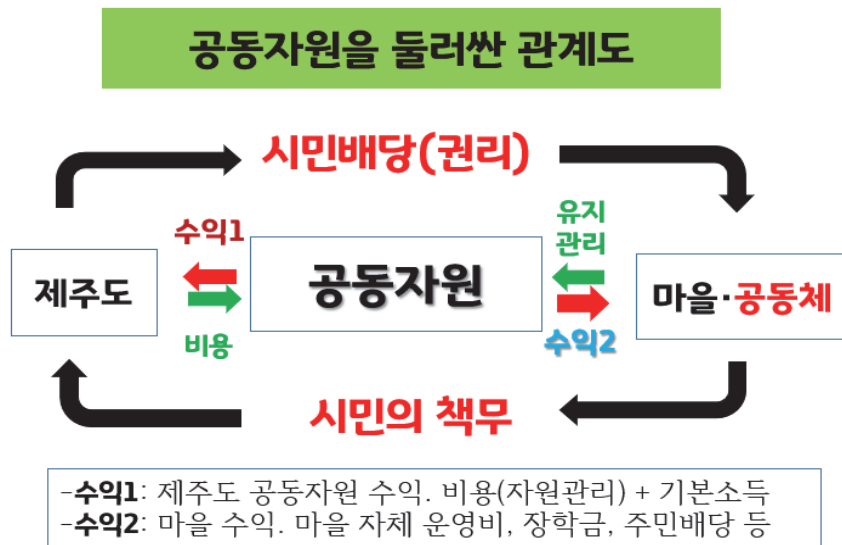
IV장에서 지방자치단체의 공동자원은 무엇이 있으며, 시민배당의 재원으로 가능한 것은 무엇인지 논의하였다. 제주도의 사례에서 보았듯이 대표적인 공동자원이자 시민배당의 재원은 지하수와 경관 자원이 대표적이다. 이를 통해 환경보전 기여금의 논의가 가능하며, 이 정책이 실현될 수 있다면 공동자원으로 인한 수익 일부는 시민배당으로 지급되어야 한다. 그렇다면 지방자치단체 차원의 시민배당은 마을의 공동자원 관리 및 운영과는 어떻게 연결될 수 있는가?

현재 지하수는 제주도의 공동자원으로 도에서 관리하고 있다. 하지만 제주특별자치도라는 공공의 관리만으로는 지하수 보존이 쉽지 않다는 사실을 확인할 수

있었다. JIBS 제주방송에서는 2019년 12월 25일에 『제주 지하수의 경고, ‘균형이 무너진다’』와 2020년 1월 1일 『제주 지하수 침묵의 경고』를 방영하였다. 이미 제주 지하수가 만든 생태 균형은 무너지고 있으며, 지하수 오염으로 지하수에 의존하고 있는 제주 연안 생태계가 위협받고 있다는 것이다.

제주에서 사용하는 물의 98%는 지하수에 의존하고 있다. 그렇다면 우리들의 생명수인 지하수는 안전한가? 방송사에서 제작한 다큐멘터리는 그렇지 않음을 보여준다. 생명수인 지하수가 오염되었다면, 우리의 미래는 어떻게 되는가? 이는 단순히 시민배당의 재원이 가능하냐의 문제를 넘어선다. 지하수의 오염 실태를 보여주는 다큐멘터리는 지하수 관리의 중요성을 이야기하고 있으며, 이는 단순히 공공에서 해야 할 몫 이상이 있음을 알려준다. 그렇다면 경관 자원은 또 어떤가? 제주의 경관 자원은 어떤 변화를 경험하고 있는가? 앞에서 살펴본 생활 쓰레기 문제 외에도 제주에는 너무나 많은 환경 문제와 대형 개발의 문제로 시름하며, 갈등을 겪고 있다. 오랜 세월 제주를 지켜준 자연환경은 우리에게 여러 신호를 보내고 있다. 이대로 괜찮은가? 그렇지 않을 것이다.

이 글에서 논의하는 마을 공동자원의 관리와 운영은 공동자원과 공동체의 지속가능성에 목적을 두고 있다. 지역 소멸론에 흔들리지 않고 지역이, 마을이 지속 가능하기 위해서는 공동자원의 관리와 이용에서도 지속가능성에 무게를 두어야 한다. 이러한 측면에서 마을의 공동자원 관리가 이루어진다면 이는 제주도에 속해 있는 공동자원들이 마을 공동체 구성원에 의해 관리되고, 이용된다는 것을 의미한다. 그리고 이와 같은 마을 공동체에 의한 공동자원의 관리는 지역공동체의 지속가능성과 함께 제주도와 제주도 공동자원의 지속가능성도 신장시킬 수 있다.

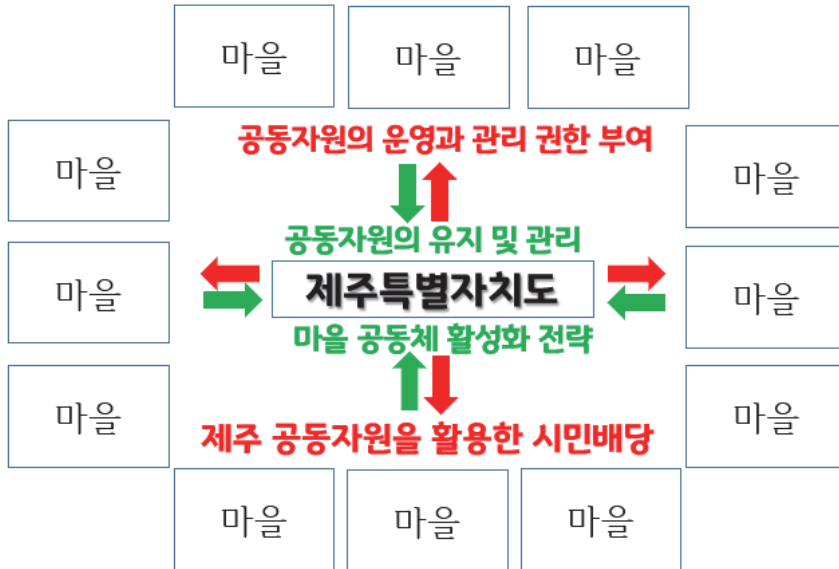


[그림 V-1] 공동자원을 둘러싼 관계도

[그림 V-1]과 같이 공동자원은 단순히 지방자치단체와 마을을 구분하지 않는다. 모든 마을에는 공동자원이 존재하고, 모든 공동자원은 해당 지방자치단체에 속해 있는 것이다. 마을이 공동자원을 관리하고, 지속 가능하게 이용할 수 있다는 것은 지방자치단체의 공동자원도 지속 가능함을 의미한다. 그리고 마을의 공동자원 관리와 운영을 통해 시민배당의 재원이 될 지방자치단체의 공동자원도 지속 가능하게 운영될 수 있다. 이와 같은 측면에서 제주도의 공동자원을 활용한 시민배당은 공동체의 공동자원 관리와 운영을 통해 제주도의 지속가능성에 기여할 수 있다. 그리고 시민배당은 공동자원에 대한 시민의 권리와 함께 책무를 감당하는 방향으로 인식을 전환할 수 있을 것이다.

서론에서 기본소득론의 층위를 언급하였다. 물론, 층위에 따른 논의도 유의미하다. 그러나 모든 공동자원은 다층적이다. 하나의 층위만을 가지는 공동자원은 존재하지 않는다. 마을에만 속한 공동자원은 존재하지 않으며, 지방자치단체만 관리할 수 있는 공동자원은 없다. 왜냐하면, 공동자원은 이 땅에서 발을 딛고 사는 모든 이들의 것이자, 앞으로 살아갈 미래의 모든 이들의 것이기 때문이다. 다층적인 공동자원은 단편적 논의로 그 문제를 해결할 수 없으며, 우리 모두의 책임을 자각하는 이들과 함께 공동으로 관리하고 운영해야 할 것이다.

지방자치단체와 마을 연계 방안



[그림 V-2] 지방자치단체와 마을 연계 방안

[그림 V-2]를 통해 확인할 수 있는 것은 마을과 지방자치단체는 긴밀하게 연결되어 있다는 것이다. 그리고 공동자원은 긴밀한 연결의 고리 역할을 하고 있다. 공동자원은 시민배당을 통해 개인의 삶에도 영향을 미칠 수 있지만, 마을 공동체에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 마을도 수익이 발생하지 않는다면 재정의 문제로 인해 운영이 어려울 수 있다. 이는 공동체의 소멸을 불러올 수 있는 중차대한 문제다.

지방자치단체가 지속 가능하기 위해서는 마을이 지속 가능해야 한다. 마을이 지속 가능하기 위해서는 마을에서 살아가는 시민 개개인의 삶이 지속될 수 있어야 한다. 공동자원은 주민과 마을, 마을과 지방자치단체를 연결해 주는 고리라도 같은 역할을 할 수 있다. 이때 모든 것을 지방자치단체나 중앙 정부가 도맡아 하는 것은 효율적이지 못하다. 공동자원의 관리 및 운영 주체는 공동자원의 주변에서 삶을 영위하는 마을과 지역공동체가 가장 적합하다. 제주도 마을 신당 연구에서는 신들의 고향인 제주도의 신당이 공동자원화되기 위해서는 마을회의 관리가

중요하고, 마을에서 소유권이 없는 경우에도 마을에서 운영하고 관리할 수 있도록 지원할 필요성에 대해 제언하였다(김석윤·송정희·이재섭, 2017).

이렇게 마을의 공동자원과 지방자치단체 단위의 공동자원은 연결되어 있다. 이러한 이유로 지방자치단체는 마을에 권한을 위임하고, 관리체계와 시스템을 강화해야 한다. 마을 공동체는 연결된 고리에서 공동자원의 관리와 운영의 효율성을 도모하면서 공동자원과 공동체의 지속가능성을 위해 노력해야 한다. 이는 마을의 관리와 지방자치단체 단위의 시민배당과의 연결이며, 이를 통해 마을 공동체는 보다 활성화될 수 있고 경제적 기반을 모색할 계기를 마련하는 것이다. 마을 공동자원과 시민배당의 연결을 통해 지방자치단체 단위의 공동자원은 내실 있게 관리되고, 경관 자원은 다양한 층위에서 관리되고 운영될 기반을 마련할 수 있다.

3. 공동체의 활성화 방안과 시민배당

우리에게 주어진 공동자원은 어떻게 관리되어야 하는가? 이를 위해 공동체는 무엇을 할 수 있는가? 공동체가 활성화된다는 것은 무엇인가? 마을에서의 주민 자치는 어떻게 만들어갈 수 있는가? 주민 자치 역량을 강화하기 위해서는 무엇을 해야 하는가? 지금 마을에서는 공동체의 지속가능성에 대해 의문을 품고 있다. 마을에서의 삶이 지속 가능할까, 지역에서의 삶이 지속 가능할까에 대해 염려하고 있다. 본인들은 이 마을에서 나고 자라면서 삶을 지탱하고 있지만, 자녀들은 이 마을에서 살게 될 것이라고 장담하는 사람들은 많지 않다.

현장 조사를 위해 방문했던 마을 중 한 마을은 어린 시절부터 함께 지내던 사람들이 여전히 마을에 남아있고, 공동체를 이루며 살고 있다고 했다. 이 같은 생활이 가능했던 가장 큰 이유는 마을에서 생계를 유지할 수 있었고, 감귤 농사를 지으며 생활의 터전과 가깝게 살 수 있었기 때문이었다. 그렇다면 과연 지금 대한민국의 마을에서 그럴 수 있는 곳은 얼마나 될까? 문제는 마을에서의 삶이 지속 가능하지 못하다는 데 있다. 과연 내 자식이 이 마을에서 살 수 있을까? 마을

을 다니면서 만나 본 사람들은 그렇지 못하리라는 사실을 알고 있다. 자녀들만의 문제가 아니다. 지금 마을에서 살고 있는 사람들의 삶은 지속 가능할까? 그리고 새롭게 이주하는 사람들은 마을에서 정착해 오래도록 살아갈 수 있을까? 우리는 이 질문에 대해서도 답을 해야 한다.

중앙 정부 중심의 조세를 기반으로 한 기본소득이 지급된다면 사람들은 마을에서 지속적으로 살 수 있을까? 그렇지 못할 것이다. 그렇다면 어떤 방식이 마을과 지역공동체의 지속가능성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을까? 이를 위해서는 공동자원과 마을, 공동체의 연계를 강화하고, 마을 단위의 특색을 살려 공동자원을 관리하고 운영해야 할 것이다. 공동자원이 관리되고, 효율적으로 운영될 때 마을 공동체의 활성화도 가능한 것이다. 이 절에서는 공동자원론에 입각한 마을 공동체의 활성화를 위한 방안에는 무엇이 있는가에 대해 논의해 보고자 한다.

1) 공동자원의 소유권과 관리·이용권의 분리

먼저 논의할 것은 소유권과 이용권의 분리 운영이다. 마을 또는 공동체의 공동자원 중 일제강점기와 해방, 근대화시기를 통해 소유권이 국가나 지방자치단체, 또는 개인에게 옮겨간 사례도 있다. 대표적인 사례는 서귀포시 표선면 가시리의 경우이다. 가시리의 사례는 과거 마을회 소유의 토지 등기를 마을 이장이나 개인 명의로 하였다. 이후 마을 소유의 토지를 마을 이장의 후손들이 개인 자산으로 매각하려는 것을 마을회와 주민들이 오랜 법정 소송을 통해 소유권을 되찾았다. 현재는 총유의 형태로 가시리 협업목장조합을 조직하여 공동자원을 관리·운영하고 있다. 그러나 많은 마을은 공동자원이 개인의 사유재산으로 둔갑되거나, 공공의 자산으로 바뀌었으나 소유권을 되돌리지는 못했다.

그렇다면 국가나 지방자치단체가 소유권을 가진 공동자원은 마을 공동체가 활용할 수 없는 것인가? 그렇지 않다. 제주시 조천읍 선흘1리와 제주시 구좌읍 평대리의 사례를 통해 우리는 새로운 대안을 모색해 볼 수 있다. 선흘1리는 동백동산이라는 습지를 통해 새로운 마을 만들기를 모색하고 있다. 평대리는 마을 내에 비자림이라는 아름다운 숲이 있지만, 제주시에서 관할하는 관계로 마을과는 연결지점을 만들지 못하고 있다. 중요한 것은 선흘1리의 동백동산도 국가 소유

의 땅이고, 비자림의 경우도 지방자치단체 소유의 땅이라는 점이다. 그렇다면 어떤 차이가 두 마을의 공동자원 활용의 기준을 바꾸었을까? 선흘1리의 사례는 비록 소유권을 가지고 있지 않지만, 지방자치단체와의 협치를 통해 이용권을 승인 받았고, 공동자원인 동백동산을 적극적으로 활용하여 공동체와 공동자원의 관계를 복원한 사례이다(Choe & Lee, 2018).

과거에도 마을 주민들과 동백동산은 밀접한 관계를 맺고 있었다. 주민들은 숲에서 물과 땀감, 목재 등을 얻었다. 하지만 4·3과 근대화는 공동자원과 공동체의 관계를 단절시켰다. 이후 동백동산이 제주기념물 10호로, 2011년에는 랍사르 습지로 지정되었다. 동백동산이 법적 제한을 받게 되고, 마을은 개발 제한구역으로 묶였다. 마을 주민들이 재산상의 피해를 입었고, 주민들과 동백동산의 마음의 거리는 더욱 멀어지게 되었다(고제량, 2015; 고제량 외, 2016).

선흘1리는 공동자원인 동백동산을 지속 가능하도록 관리하기 위해 생태관광을 도입했다. 제주 꽃자왈¹⁹⁾을 현대적으로 활용하고, 새로운 마을 공동자원을 창출하였으며, 이를 통해 동백동산의 지속 가능한 이용이 가능해졌다. 이는 마을 공동체의 관리가 국가나 개인보다 공동자원을 지속 가능하게 할 수 있다는 오스트롬(2010)의 주장을 확인할 수 있는 사례다(오스트롬, 2010; 최현, 2017ㄱ).

선흘1리는 인구가 줄어들면서 마을 분교의 폐교 위기를 경험하였다. 이를 통해 마을 공동체가 지속되지 못할 수 있다는 위기를 경험했다. 이들은 지속 가능한 마을 공동체를 만들기 위해 공동체와 떨어진 마을 공동자원에 주목하였다. 비록 중앙 정부의 소유였지만, 마을의 공동자원을 지속 가능하게 활용하기 위해 생태관광이라는 공동자원 관리·운영의 형태를 조직하였다. 이를 통해 마을 공동체 구성원의 소속감을 증진 시켰고, 새로운 인구 유입이 늘어나고, 공동체 역량 강화 및 삶의 질 개선이라는 효과를 얻고 있다(최현, 2017ㄱ). 분교였던 마을 학교는 2022학년도부터 선흘초등학교로 승격하여 개교한다(위영석, 2021).

이에 반해 평대리는 비자림이라는 마을숲이 지방자치단체 소유로 지방자치단체에 의해 관리·운영되고 있어 공동자원의 관리에서 배제되어 있다. 비록 비자림

19) 꽃자왈은 제주어로 ‘꽃’과 ‘자왈’의 합성어이다. ‘꽃’은 숲을 뜻하며, ‘자왈’은 나무와 자갈과 바위를 뜻한다. 꽃자왈은 돌무더기 숲으로 쓸모없는 땅으로 방목지로 이용되거나 땀감을 얻고, 숯을 만들고, 약초를 채취하는 데 이용되었다.

이 지방자치단체에 의해 잘 관리되고, 운영된다고 하더라도 마을의 공동체가 배제된 채 지속적으로 운영된다면 마을 공동체의 활성화는 요원한 일이 될 수 있다. 이 경우에도 마을과 지방자치단체의 협치를 통해 새로운 가능성을 모색해 볼 필요가 있을 것이다.

2) 마을 자치를 통한 공동체 활성화 모색

마을 공동체의 활성화를 위해서는 어떤 대안이 필요할까? 지방자치단체의 마을 만들기의 사례들을 보면 대부분 중앙 정부나 지방자치단체의 예산 지원을 받아서 마을 내 건물을 짓고 있다. 이와 같은 사업을 주도하는 공공기관은 마을 주민들이 새로운 자원을 바탕으로 공동체를 활성화하고, 주민 자치를 실현하기를 기대한다. 그렇다면 마을의 지도자들이나 주민들의 의견은 어떨까?

이와 같은 형태의 마을 만들기가 이어지면서 이제는 마을에서도 건축물을 지어주는 형태의 사업에는 관심을 접는 사례가 늘고 있다. 새로운 건축물이 들어서면 건축물의 관리와 운영을 위해서는 인력이 필요한데, 인력에 대한 문제는 마을에서 자체적으로 해결해야 한다. 이에 더해 새로운 신축건물에 대한 종합부동산세도 감당할 수 없는 경우가 많다. 읍·면 단위에 속한 마을은 이와 같은 인건비나 종합부동산세를 해결할 수 있는 예산 자체가 없다. 그렇다면 어떤 해결 방안을 모색해야 하는가?

마을 공동자원의 관리·운영 실태 현장 조사를 통해 확인한 사실은 공동자원이 효율적으로 관리되는 마을일수록 공동체는 활성화되어 있고, 마을은 유기적으로 운영·관리되고 있다는 것이다. 마을이 효율적으로 운영·관리되는 경우, 중앙 정부나 지방자치단체의 지원을 통해 새롭게 만들어지는 유형의 공동자원도 관리될 수 있지만, 그렇지 못한 사례에서는 오히려 관리의 짐을 지우고, 건축물로 인해 발생하는 종합부동산세 등의 세금으로 부담만 가중될 수 있다.

공동체의 활성화를 위해서는 공동자원이 필요하다. 마을의 자치는 한순간에 실현될 수 있는 것이 아니다. 선홍1리의 사례를 통해서도 확인했듯이 잃어버린 공동자원을 새로운 시각으로 다시 검토하고, 공동체를 살리는 일은 지난한 과정이 될 수도 있다. 그러나 공동자원이 존재하고, 공동체에서 새로운 목표를 가지고

마을 구성원 모두가 힘을 모을 수 있다면 공동체의 활성화는 가능하다.

3) 공동자원을 활용한 수익의 기금화

제주도의 마을들은 공동자원에서 발생하는 수익을 마을에서 관리·운영하고 있다. 가시리 마을의 경우 별도의 협업목장조합을 통해 수익금을 관리한다. 일부는 마을회의 운영비로 지급하며, 나머지는 협업목장조합에서 운영한다. 행원리 마을은 (주)행원풍력에너지법인 및 행원리장학회를 구성하여 마을 기금을 운영하고 있다. 그 외 마을들은 마을회를 중심으로 마을의 수익을 관리하고, 마을 내 산하 단체에 운영비를 지급하고 있다.

문제는 대부분 마을에서 수익이 소모성 경비로 지출되고 있다는 점이다. 물론 마을의 조직이 운영되기 위해서는 어느 정도 규모의 지출은 감당해야 한다. 다만 공동자원에서 발생하는 수익이 지금 세대만을 위한 것이 아니라 측면에서는 재고해 볼 여지가 있다. 이런 측면에서 수익 중 일부는 기금으로 구성하여 미래 세대를 위한 몫으로 남겨두어야 한다는 것이다. 행원리의 사례에서처럼 마을 장학회를 구성하여 마을 출신의 학생들에게 장학금을 지급하는 사례도 좋은 모델이 될 수 있다.

그러나 이 연구는 마을의 공동자원을 활용한 수익 구조를 마을 공동체의 활성화와 연계하려는 시도다. 이를 통해 마을의 효율적 운영과 마을 자치, 기금 모델을 통한 주민배당의 가능성을 검토하는 것이 중요하다. 가시리의 사례처럼 이미 노인배당을 실현한 사례도 있다. 그리고 마을 내 공동자원을 매각한 금액을 토지 보상금의 형태로 마을 성원들에게 배당한 사례도 있다. 이러한 이유로 제주도의 마을에서 각종 조합원의 지위를 경제적 가치와 동일시 여기는 경향도 있다.

향후 검토해야 할 부분들은 마을의 수익이 마을 운영의 지속가능성과 공동체의 지속가능성에 영향을 미치기 위해서는 어떤 경로를 밟아야 하는가이다. 지금의 수익이 황금알을 낳는 거위의 형태를 띠고 있다 하더라도 언제까지 지속 가능할지 알 수 없다. 여기에서 우리는 알래스카 주정부의 영구기금 모델에서 실마리를 찾아야 할 필요가 있다.

4) 마을 공동체의 공동자원 자치 규약 정비

마을 공동자원을 활용한 공동체의 수익은 또 다른 마을 내 갈등 구도를 형성하기도 한다. 마을의 자산은 마을 내 정치 구도를 양산할 수 있으며, 마을의 지속가능성과는 다른 기준에 의해 마을 자치가 흔들릴 수 있다. IV장에서 살펴본 마을의 사례들처럼 소수의 공동체인 마을은 작은 문제에도 큰 어려움에 직면할 수 있다. 이 경우 마을 공동자원의 관리와 운영의 기준을 마을 향약에 규정하여, 마을 내에서 자치 단체의 장이 바뀌더라도 마을의 지속가능성을 목표로 하여 운영될 수 있는 마을 자치 규약의 기반을 마련할 필요가 있다.

앞에서 살펴본 사례들은 마을 내부에 공동자원이 많을수록, 또는 새로운 공동자원이 생성될수록 갈등의 요소들 또한 증폭될 수 있음을 보여주었다. 중요한 것은 마을 내 명확한 규정과 이를 준수할 수 있는 공동체 구성원의 노력, 마을의 공동자원을 효율적으로 관리하고자 하는 리더십이 연계되어야 공동자원의 효율적 운영과 지속 가능한 이용이 가능하다는 점이다.

마을의 공동자원은 단순히 잘 관리해서 수익이 나도 그만, 그렇지 않아도 그만인 자원이 아니다. 마을의 공동자원이 효율적으로 관리되고 운영될 때 마을 공동체도 지속 가능하고, 마을 공동자원도 지속 가능하다. 갈등이 없는 공동체는 존재하지 않는다. 다만, 공동자원을 관리한다는 측면에서 이를 관리하고, 제재할 수 있는 구체적인 규약이 필요하며, 이를 통해 공동자원의 효율적 이용이 가능해질 것이다.

5) 우리의 것, 모두의 것, 우리 모두의 것

공동자원은 ‘우리’의 것인가, ‘모두’의 것인가? 공동자원론에 입각한 시민배당과 제주도의 지속가능성을 논의하는 지점에서 이 문제는 현실적 질문을 던진다. 이는 여러 가지로 이야기할 수 있다. 대표적으로 논의 가능한 지점은 공동자원의 층위다. 공동자원의 층위를 어떻게 볼 것인가? 제주도에 있는 공동자원은 제주도민의 것인가? 제주도에 있는 공동자원 중 국가가 소유권을 가진 자원의 경우 제주도민의 공동자원으로 논의할 수 없는가? 제주도가 소유권을 가진 공동자원의

경우, 제주도 이외의 지역에 사는 국민의 권리는 인정되지 않는가? 전 국민의 권리와 제주도민의 권리가 상충 된다면 해결 방안은 무엇인가?

이때 성원격을 논의한다면, 시민배당과 관련하여 어떻게 규정할 수 있을까? 대한민국의 국적은 일반적으로 출생과 동시에 취득한다. 제주특별자치도민의 자격은 출생과 함께 얻어지거나 주거지의 이전을 통해 획득할 수 있다. 하지만 마을의 성원격은 다르다. 지역마다 다르고, 마을마다 다르다. 여기에서 ‘모두’의 것과 ‘우리’의 것 사이의 괴리가 발생한다. 과연 공동자원은 ‘모두’의 것인가? 또는 ‘우리’ 혹은 ‘그들’의 것인가? 최근 제주도 바다밭에서 해녀들과 дай버 간의 갈등 사례가 발생하고 있다. 해녀들은 바다밭에서 어떤 권리를 가지고 있으며, 어떤 책무를 감당하고 있는가? 이에 반해 다이버들은 제주도 바다밭에서 어떤 권리를 가지고 있으며, 또 어떤 책무를 감당하고 있는가? 혹은 감당하지 않고 있는가?

우리는 이와 같은 일련의 갈등 상황을 어떻게 바라보아야 하는가? 공동자원론의 시선에서 이 상황은 어떻게 해석될 수 있는가? 제주도의 공동자원은 무엇인가? 많은 관광객이 매료되는 제주만의 공동자원은 무엇이 있는가? 그것은 경관 자원이다. 그렇다면 제주도민들은 경관 자원에 대한 권리를 지니지만, 이를 잘 보존하고 지켜나가야 할 책무 또한 함께 지는 것이 아닌가? 지방자치단체 차원에서 시민배당을 논의하게 될 때, 이 문제가 가장 큰 걸림돌이 될 수 있다. 그때 우리는 우리들의 정당성을 공동자원에서 가져와야 할 것이다. 그리고 그 자원과 함께 어우러지며 살아가고 있는 삶의 모습을 보여줘야 할 것이다. 삶의 모습 속에는 경관 자원을 지키고자 애를 쓰는 마을 공동체의 모습도 포함되어 있을 것이다.

4. 공동자원론에 입각한 시민배당이 나아가야 할 방향

조세를 기반으로 한 중앙 정부 중심의 기본소득이 가야 할 길과 지방자치단체의 공동자원론에 입각한 시민배당이 가야 할 길은 다르다. 두 개의 길은 많은 부분에서 차이를 드러낸다. 하지만 가는 길이 다르다고 해서 함께 할 수 없는 것은

아니다. 조세론적 기본소득론과 공동자원론에 입각한 시민배당이 지향하는 바는 같다. 시민의 권리를 기반으로, 공동체와 성원들의 삶을 지속가능성이라는 측면에서 모색하고 있다는 점이다.

지방자치단체의 다양한 사회적 문제나 현실에 대한 고려 없이 기본소득만 주어진다고 지방에 닥친 문제가 해결될 수 있는 것은 아니다. 물론 국가적 문제 또한 기본소득만으로는 해결할 수 없다. 다양한 복지 정책과 경제 정책이 뒷받침되어야 할 것이다. 그러나 여기에서 논의하고자 하는 내용은 지방자치단체의 역할에 대한 고려가 없는 조세론적 기본소득론에 대한 비판이며, 지방자치단체에서 공동자원론에 입각한 시민배당이 가능하며, 이를 통해 기본소득론을 확장할 수 있음을 입증하는 것이다. 기본소득이 실시된다고 하더라도 분명 지방자치단체의 예산 범주에서 분담금의 지급이 요구될 것이다. 그와 같은 중요한 논의는 지방자치단체와의 사전 협의를 통해 진행되어야 한다.

가이 스탠딩은 『공유지의 약탈』에서 “불평등을 줄이고 시민권을 강화하기 위해서는 공동자원을 재생하는 것이 반드시 필요하다.”고 주장한다(스탠딩, 2021). 현재 우리 사회에서는 중앙 정부와 지방자치단체의 역할이 각각 효율적으로 잘 발휘되고 있는가? 중요한 것은 모든 층위가 효율적으로 연계되어야 하며, 조세를 기반으로 한 기본소득 논의와 공동자원론에 입각한 시민배당 논의, 마을의 공동자원 관리가 함께 논의되어야 한다는 것이다. 그리고 중앙 정부의 논의가 지방에서 어떻게 적용될 수 있으며, 지방의 논의는 다시 중앙의 논의로 어떻게 발전될 수 있는지 보여줄 수 있어야 한다.

우리에게 임박한 사회 문제는 기본소득론이라는 중앙 정부 차원에서의 정책만으로는 해결할 수는 없다. 다양한 층위에서 경험하고 있는 문제의식들을 공론장에서 펼쳐내야 할 것이다. 이와 같은 과정을 통해서 우리가 활용할 수 있는 모든 자원을 검토해야 한다. 이때 가장 효율성 있는 개념 중 하나가 공동자원론이고, 이 연구에서 논의하는 공동자원론에 입각한 시민배당이 될 수 있다. 조세를 기반으로 한 중앙 정부 중심의 기본소득 설계와 공동자원을 활용한 시민배당 논의는 별개의 개념으로 볼 수 없다.

현재도 쉽지 않아 보이는 기본소득이 부분 기본소득 혹은 범주형 기본소득으로 실현될 수 있다고 하더라도 충분성을 가질 때까지, 아니 충분성을 가지게 되

더라도 지속적으로 정책적 기능을 유지하기 위해서는 다양한 층위에서의 논의가 함께 이루어져야 한다. 공동자원론을 기반으로 한 시민배당은 단순히 기본소득론의 층위를 두텁게 하는 수준의 논의는 아니다. 이는 태초부터 우리에게 속해 있던 권리를 되찾기 위한 구체성 있는 논의이며, ‘우리의 것’에 대해 소극적이지 않겠다는 다짐이기도 하다. 신자유주의 이후 약탈된 공동의 자원들이 다시 공동체에 귀속되고, 그 기반에서 공동체의 자치가 실현될 때 지역에서의 새로운 삶은 다시 시작될 수 있을 것이다.

1) 연구 결과

이 연구에서는 지방자치단체와 지역공동체 단위에서 공동자원론에 입각한 시민배당이 필요하고, 가능함을 입증하고자 하였다. 이 논의에서의 시민배당은 시민 모두의 권리인 공동자원에서 그 정당성을 입증할 수 있다. 기본소득을 주창하는 논자들은 조세 또한 ‘공동의 몫’이자 ‘공동부’이며, 우리의 소득 또한 지난 세대에 빚을 진 것이기 때문에 일정 세액을 부과하여 이를 기본소득으로 지급하는 것은 ‘공동의 부’에 의한 기본소득이라고 주장한다. 나는 이 주장에 동의한다. 다만, 이때의 ‘공동의 부’는 중앙 정부 단위에서 논의할 수 있는 ‘공동의 몫’이며, 조세권을 가진 중앙 정부만이 주체적으로 논의할 수 있다.

이 연구는 지방자치단체의 위기 상황에서 그 해결 방안으로 제시되는 조세론적 기본소득론의 한계를 제시하였다. 이를 토대로 지방자치단체와 지역공동체가 할 수 있는 역할은 무엇이며, 왜 공동자원론에 입각한 시민배당이 필요하고, 이때 공동자원은 어떤 역할을 할 수 있는가에 주목하였다. 이를 통해 지방자치단체와 공동자원, 시민배당이 어떻게 연결되어 있으며, 이 연계를 통해 지역의 어떤 문제를 해결할 수 있고, 어떤 미래상을 제시할 수 있으며, 지방자치단체와 마을공동체의 지속가능성에는 어떻게 기여할 수 있는지 논의해 보았다.

이와 같은 목표를 향하는 과정에서 공동자원의 관리와 운영을 위한 시민적 책무를 이야기하였다. 이는 공동체 단위의 책무이며, 마을 공동체는 지방자치단체의 공동자원과 마을의 공동자원을 연결하여 이를 관리하고, 새로운 수익 모델을 도모한다. 이를 통해 마을은 사회적 지분, 즉 경제적 기반을 마련하고, 잘 관리된

공동자원에서 나오는 수익은 지역공동체 모두를 위한 시민배당으로 활용될 수 있다. ‘책무’에 대한 논의는 기본소득의 논의 중 무조건성에 어긋나는 조항일 수 있다. 다만, 기본소득에서 ‘기본’이 무엇인지에 대해 깊이 헤아려본다면 결코 다른 이야기가 아니다.

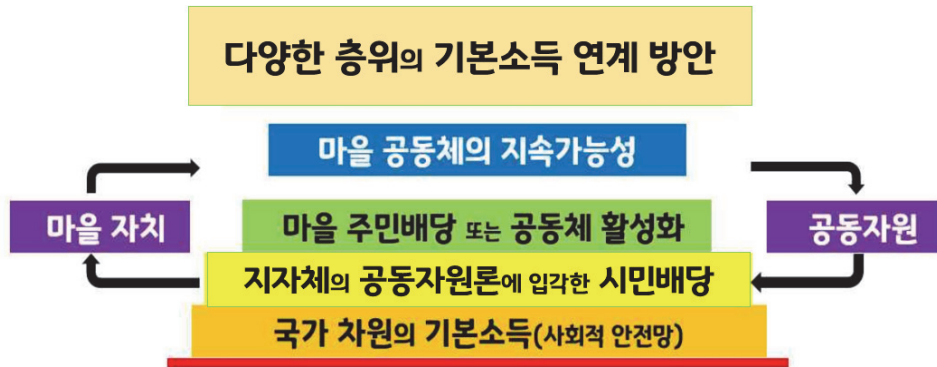
기본소득은 모두에게 부여되는 권리가 아니다. 현존하는 사회에서도 모든 시민에게 그 권리와 자유를 허락하는 것은 아니다. 그 권리가 공동자원에서 기인한 것이라면 공동자원을 관리하고 운영하는 데 어떤 기여를 했는가에 대해 따질 필요가 있다. 이는 노동의 제공이라는 측면과는 다르게 해석되어야 한다. 단순히 공동체의 일에 참여했는지를 가리는 수단은 아닐 것이다. 공동체의 일원으로 지역의 공동자원 관리와 유지, 지속가능성을 위해 노력해야 함을 말하는 것이며, 그 필요성에 공감하고, 자신이 할 수 있는 역할을 하고 있는지, 할 의지가 있는지를 살펴보는 과정일 것이다.

나의 관심과 노력이 공동자원을 지속 가능하게 유지, 관리할 수 있다는 것을 인식하는 개인이 늘어나야 마을의 공동자원은 관리되고, 마을 공동체는 공동자원을 활용한 다양한 활동이 가능하다. 그리고 이는 공동자원론에 입각한 시민배당에서 매우 중요한 논의이다. 이와 같은 일련의 공동체에 대한 관심과 참여가 활성화가 될 때 공동자원의 효율적 이용은 가능해지고, 마을의 자치는 시작될 것이다. 이를 통해 마을 공동체는 활성화될 수 있으며, 마을 공동체는 공동자원의 관리와 운영을 통해 수익을 발생시킬 수 있다.

이 연구는 이와 같은 논의를 토대로 조세권이 없는 지방자치단체에서도 공동자원론에 입각한다면 기본소득 논의를 확장할 수 있고, 공동자원론에 입각한 지방자치단체의 시민배당이 가능함을 입증하였다. 지방자치단체는 현실적 문제들로 위기에 처했다. 지속적인 재정 문제와 공동체 문제로 중앙 정부에 재정을 요구하게 된다면 모두에게 심각한 위기를 초래할 수 있다. 그렇다면 해답은 무엇인가? 중앙 정부 차원의 조세를 기반으로 한 기본소득의 논의는 더욱더 심도 있게 진행하되, 지방자치단체 차원에서 가능한 공동자원을 활용한 시민배당의 논의가 활성화되어야 한다는 것이다.

[그림 V-3]에서 제시한 것처럼 중앙 정부 차원의 기본소득이 사회적 안전망의 역할을 감당하게 된다면, 지방자치단체의 공동자원론에 입각한 시민배당은 그 층

위를 더욱 두텁게 할 것이다. 이와 같은 과정을 통해 마을 공동체는 공동자원과의 유기적 관계를 회복하고, 주민 자치를 통한 공동체의 활성화를 도모할 수 있으며, 이는 마을의 주민배당으로 연결될 수 있다. 결국 마을 공동체는 지속가능성을 유지할 수 있을 것이다.



[그림 V-3] 다양한 층위의 기본소득 연계 방안

여전히 기본소득론에 대한 여론은 호의적이지 않다. 전국민 재난지원금 지급에도 반대 여론이 많다. 사회적 합의를 위해 가야 할 길이 아직 많이 남아있다. 그렇다면 공동자원론에 입각한 시민배당은 그와 같은 사회적 합의를 이루는 데 수월할까? 그렇지 않을 것이다. 여전히 ‘공동의 것’에서 나오는 수익을 중앙 정부나 지방자치단체의 예산으로 사용하지 않고 시민들에게 배당하는 것에 대한 여론은 분분하다.

그럼에도 불구하고 조세 중심의 논의에서 사회적 합의를 이루는 것보다 모두의 권리 기반이자 우리들의 권리인 공동자원에서 정당성을 입증하는 방식은 상대적으로 수월할 수 있음을 논의하였고, 이는 실현 가능한 제안이 될 것이다. 이미 이와 같은 과정을 입증한 공동체도 존재한다. 미국 알래스카 주정부의 기금배당금 사례는 여전히 논란의 대상이긴 하지만 분명히 공동자원론에 입각한 시민배당의 사례다. 우리는 알래스카 주정부의 사례를 토대로 그 한계점을 직시하고, 이를 개선하기 위한 방안 모색을 통해 아무도 가지 않은 길을 갈 수 있다.

지역의 소멸에 대한 논의는 끝없이 이어진다. 과연 우리가 발 딛고 살아가고

있는 지역에서 계속 살아갈 수 있을까? 아니, 지역에서 살아갈 수 있어야 한다. 지속가능성은 구호가 아니다. 이를 위해서 모두가 노력해야 한다. 중앙 정부와 지방자치단체, 마을 모두가 힘을 모으고, 새로운 방법을 모색해야 한다. 이때 그 가능성을 이루는 토대, 중심에는 공동자원이 있다. 국가의 공동자원, 지방자치단체의 공동자원, 그리고 마을의 공동자원이 있다.

오랜 세월 마을의 기반이었던 공동자원을 상실한 공동체는 예로부터 끈끈하게 이어져 내려온 공동체성을 상실하였다. 마을의 공동자원은 단순히 공동의 자산이 아닌, 마을의 관계를 이어온 연결 고리였다. 이제 다시 그 고리를 통해 끊어진 마을과 사람들을 연결시켜야 지역에서의 삶도 되살아 날 것이다. 공동자원을 활용한 시민배당의 실현은 단순히 충분성을 갖추기 위해 중앙 정부의 기본소득에 더해지는 것이 목표는 아니다. 이와 같은 논의를 통해 마을 공동체가 공동자원을 새롭게 인식하고 활용하여 마을의 자치를 이루고, 공동체를 활성화할 수 있는 계기가 마련되어야 할 것이다.

2) 제언: 공동자원론에 입각한 시민배당의 실현

이와 같은 논의를 바탕으로 본 연구자는 공동자원론에 입각한 지방자치단체의 시민배당의 실현을 위한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 지방자치단체는 공동자원론에 입각한 시민배당을 실현하기에 앞서 중앙 정부의 기본소득이 실현될 경우에 대한 대비가 필요하다. 중앙 정부 차원에서 기본소득이 실현될 때 필요한 모든 예산을 중앙 정부의 예산으로만 지급하는 것은 아니다. 경기도 청년기본소득의 사례를 통해 확인했듯이 일반적으로 중앙 정부의 부담금과 광역자치단체의 부담금이 7대 3의 비율로 나뉠 수 있다고 가정해 볼 수 있다.

2021년 현 여당 대선 후보의 정책이 실현된다고 가정하면 임기 내에 전 국민을 대상으로 1인당 연간 100만 원의 부분 기본소득이 실현된다. IV장에서 지방자치단체의 공동자원 관리 및 운영 사례로 본 제주특별자치도를 기준으로 살펴보면, 제주도의 인구는 2021년 9월 기준 697,263명이다(제주특별자치도,

2021년). 제주특별자치도의 2021년 재정공시에 따르면 예산 규모는 5조 8,298억 원이다(제주특별자치도, 2021년). 이때 제주특별자치도에서 지출해야 할 예산 규모는 연간 1인 기준 30만 원이며, 이를 제주도 인구 규모로 산정하면 1년 예산이 나온다. 이를 계산하면 약 2천 92억 원 규모다. 이는 제주특별자치도 1년 예산의 약 3.58%이다. 단, 이 수치는 200만 원을 지급할 예정인 청년 기본소득의 규모를 추가로 산정하지 않은 것이다.

그러나 국가적 차원의 정책이 실현된다면 모든 지방자치단체에 동일한 수준의 분담금이 요구될 것이다. 현재에도 많은 지방자치단체에서 기본소득과 관련한 연구를 진행하고 있지만, 중앙 정부의 정책이 실현될 경우를 대비한 연구는 없다. 물론 정부가 앞장서서 기본소득 정책의 실현을 위한 단계에 들어선다면, 향후 지방자치단체에서도 관련된 정책 실시를 위한 준비에 들어설 것이다. 하지만 지방자치단체의 시민배당을 논의하는 시점에서 다양한 시나리오의 검토는 필요하다. 다양한 층위에서 기본소득의 실현을 위해서는 기존의 조세를 활용한 논의와 공동자원을 활용한 논의를 함께 검토하고, 준비해야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체가 소유한 공동자원의 현황 및 관리, 운영 실태에 대한 조사가 요구된다. 단순히 소유하고 있는 자산의 조사가 아닌 공동자원으로 어떻게 활용되고, 관리·운영되고 있는지에 대한 연구가 필요하다. 이때 지방자치단체가 소유한 공동자원뿐 아니라, 지방자치단체의 지역적 범위에 위치하는 중앙 정부 소유의 공동자원 및 마을 소유의 공동자원에 대한 실태조사가 함께 이루어져야 한다. 연구는 관리 현황 및 운영의 방식 등으로 분류하여 문제점과 대안 분석까지 다룰 수 있어야 한다. 연구를 통해 공동자원의 효율적 이용을 위한 방안의 모색이 요구된다.

그리고 중앙 정부와 지방자치단체, 마을 간의 협치가 가능한 방안이 도출될 필요가 있다. 잘 관리되고 있는 사례와 관리되지 못하는 사례의 비교 분석을 통해 지방자치단체에서 공동자원을 활용한 시민배당을 실현할 가능성을 검토할 수 있다. 그 대상이 되는 공동자원은 마을 주민들과 밀접한 관련을 맺고 있는 공동자원이거나, 현재 잘 관리되지 않고 방치되거나, 효율적 이용이 어려운 공동자원이 될 수 있을 것이다.

중앙 정부나 지방자치단체가 효율적으로 운영하는 공동자원의 경우 이용의 주체 중 하나로 마을을 포함하는 방안도 모색할 필요가 있다. 진정한 협치가 이루어지기 위해서는 마을 공동자원의 관리에 있어서 공동체 구성원이 주변부가 아닌 중심에서 논의를 함께 진행할 수 있어야 한다. 행정에서부터 마을 주민들의 자치를 인정하지 않는다면 마을의 주민 자치는 구호에 그칠 것이다.

셋째, 마을에 있는 중앙 정부, 지방자치단체, 마을 소유의 공동자원에 대한 실태조사 후, 이와 같은 공동자원이 마을 공동체와 어떻게 연계될 수 있는지에 대한 방안을 모색해야 한다. 공동자원의 특성 및 유형에 따라 별도의 방식이 요구된다. 이때 필요한 것은 하나의 규정이나 틀이 아니다. 오히려 공동체 구성원들에 대한 역량 강화가 요구될 수 있다. 주민 자치가 가능하기 위해서는, 그래서 공동체가 활성화되기 위해서는 이전과는 다른 공동체 구성원의 역량이 필요하다. 이때 필요한 역량은 리더십의 역량, 리더십과 주민의 가교의 역할, 주민 각자가 맡은 소임을 감당할 수 있는 역량, 수평적으로 마을 공동체를 운영할 수 있는 역량 등 다양하다.

마을 공동체 구성원의 역량이 강화되었다면 마을의 특성에 맞게 마을의 공동자원과 공동체를 연계할 방안을 모색해야 한다. 공동자원과 공동체의 연계를 통해 만들어질 새로운 공동의 목표는 마을 공동체와 공동자원의 지속가능성에 두어야 할 것이다. 먼저 공동체와 공동자원이 지속 가능해야 마을에서의 수익도 유의미한 것이 될 수 있다. 그리고 마을의 수익은 마을의 사회적 지분이 되어 마을 운영 및 공동체 활성화를 위한 역할을 할 수 있다. 이와 같은 과정을 통해 수익이 다변화된다면 그때는 마을 기금화나 주민배당을 모색할 수 있다. 공동자원에서 발생하는 수익의 운영도 지속 가능해야 할 것이다.

넷째, 마을에서 공동자원의 관리와 이용의 문제를 논의하기 위해서는 성원격의 문제 해결도 중요하다. 마을마다 주민의 자격을 정하는 기준이 다르다. 이는 마을의 역사와 전통이 다르고, 마을을 이루는 공동체의 규모가 다르고, 마을이 관리하는 공동자원의 형태와 규모가 다르기 때문이다. 그러나 중요한 것은 마을 공동자원을 관리하기 위해서는 일정 규모의 성원들이 필요하고, 지속적으로 공동체

의 주민들이 충원되어야 한다는 점이다.

최근 마을의 성원들에게 별도의 노동력을 동원하지 않아도 수익이 발생하는 풍력발전을 비롯한 마을 공동자원이 늘어나면서 마을의 성원으로 편입되는 일은 더욱 어려워졌다. 그리고 이주민이 마을 내 중요한 의사결정을 하는 단계로 진입하는 길이 원천적으로 차단된 마을의 사례도 있다. 이와 같은 문제에 놓인 마을에 대해 어떤 해답을 줄 수 있는가? 분쟁에 처했던 마을 중 마을 규약으로 해결할 수 없는 문제 상황에서 제주특별자치도의 조례를 통해 문제 해결을 시도한 사례도 있다. 여기서 우리가 생각해 봐야 할 것은 마을이 심각한 갈등으로 치달을 때, 지방자치단체는 그 중재의 역할을 할 수 있다는 점이다. 이때 중재는 조례나 법률로 사전에 그 내용을 정할 수 있다.

Choe & Lee(2018)의 논의에서도 확인했듯이 마을 공동체는 성원격에 있어서 폐쇄적 구조보다는 개방적일 때 더 효율적으로 기능할 수 있다. 문제는 많은 자산을 소유한 마을의 경우 이를 개방적으로 운영하기에는 어려운 지점들이 있다는 것이다. 그러나 공동자원이 지속 가능하게 관리되고, 운영되기 위해서는 새로운 구성원이 지속적으로 충원될 수 있는 구조가 필요하다. 그렇지 않으면 공동자원은 어느 한순간 남아있는 소수의 공동체 구성원들에 의해 매각될 위기에 처할 수도 있다.

성원격의 기준은 공동자원에 대한 권리뿐 아니라 책무를 감당할 수 있어야 하며, 공동체의 활성화에 기여할 수 있는 주민들에게 주어져야 할 것이다. 현재 마을 단위로 별도의 성원격을 부여하고 있다. 다만 지방자치단체나 중앙 정부의 공동자원을 활용하여 마을이 관리·운영을 할 경우, 이때의 성원격을 부여하는 것은 지방자치단체에서 규정이나 조례를 통해 제안할 수도 있다. 이때의 성원격은 공동체의 구성원을 개방적으로 충원할 수 있도록 유도할 필요가 있으며, 주민의 권리뿐 아니라 책무도 규정할 필요가 있다.

다섯째, 공동자원을 활용한 수익이 발생할 경우, 이를 지속 가능하게 이용하고 미래 세대의 몫을 보장하기 위해서는 ‘공동자원 시민배당 기금’으로 운영할 필요가 있다. 이때 검토할 수 있는 모델이 III장에서 살펴본 알래스카의 사례다. 기금 모델은 지방자치단체에서 발생한 수익의 기금과 마을 단위의 기금으로 구분할

필요가 있다. 지방자치단체 단위에서 공동자원을 활용한 기금의 재원은 지하수 원수대금 및 삼다수 배당금, 경관 자원을 활용한 ‘환경기여금’, 개발 이익금 환수 및 카지노와 면세점 수익 중 일부 등을 포함할 수 있다.

이 재원들은 「지방자치단체 공동자원 시민배당 기금(안)」으로 운영하여, 지역의 자연, 환경, 생태, 공동자원을 관리·운영하는 데 사용하고, 일부 금액은 시민들을 대상으로 한 시민배당의 재원으로 활용될 수 있다. 지방자치단체에서 운용 중인 기존의 기금은 별도의 방식으로 운영되고 있지만, 제주특별자치도의 경우 별도의 세원으로 구분되어 사용되기보다는 일반예산으로 편성되어 사용하는 경우가 많다. 그리고 기금으로 운영되기 위해서는 기금화를 위한 법률 및 조례 제정 등으로 뒷받침되어야 한다. 알래스카 주정부의 사례에서처럼 기금이 법률로 보호되지 않는다면 다양한 정치 집단에 의해 공격받을 수 있다. 반면 마을에서 발생하는 수익은 전적으로 마을에서 관리하여야 한다. 이때 마을 공동자원에서 발생한 수익은 마을의 사회적 지분의 역할을 할 수 있으며, 마을은 자치의 강화를 위한 운영 자금 및 공동체 활성화를 위해 사용할 수 있다.

그리고 중앙 정부나 지방자치단체의 공동자원 관리 몫 중 일부가 마을로 이양이 되고, 마을에서 위탁 관리하는 공동자원을 통해 마을 수익 구조를 마련할 수 있어야 한다. 이때 공동자원의 관리와 운영의 목표는 “마을의 지속가능성”이다. 즉, 지역에서의 삶이 지속 가능한가에 초점을 맞춰야 한다. 마을의 기금은 지속가능성에 기여할 수 있는 방향으로 운영되어야 하며, 마을 향약 또는 조합이나 법인의 규정으로 보호될 수 있다.

3) 연구의 한계 및 후속 연구 주제

이 연구는 마을 공동자원의 관리와 이용의 사례들을 사전에 검토하여, 연구 목적에 적합한 마을을 대상으로 현장조사 및 심층 인터뷰를 실시할 계획을 세웠다. 그러나 연구 대상으로 선정한 마을 중 현장조사 및 인터뷰를 진행할 수 없는 사례가 있었다. 이는 마을 공동자원이나 공동의 자산이 외부로 노출되는 것에 대한 거부감 또는 마을의 공동자원이 언론에 노출되면서 갖게 되는 부담감 등이 이유였다. 이에 다양한 마을의 사례를 분석하지 못했다는 한계점을 갖는다. 또한 코

로나19라는 상황에서 제주 이외의 마을 사례를 직접 확인하고 인터뷰할 기회를 하지 못한 점 또한 아쉬움으로 남는다.

코로나19 이후 돌봄에 대한 사회적 문제가 더욱 부각되고 있다(백영경, 2020). 공동자원론에 입각한 시민배당은 공동체의 활성화라는 측면에서 돌봄의 문제가 중요한 요소이다. 마을에서도 돌봄에 대한 고민이 많음을 현장조사를 통해 알 수 있었다. 가시리의 경우 요양원 건립의 계획이 있었다. 마을 자체가 고령화 사회이고, 마을에서 80세 이상의 비율이 높다 보니 이 문제를 해결하기 위해 마을 자체적으로 요양원을 짓기 위한 협의 과정을 거치고 있었다(가시리, 2021).

선홍1리도 마을 요양원 설립을 목표로 하고 있었다. 이는 공동체 내에서 돌봄까지 가능한 구조를 마련하여 마을 공동자원과 공동체의 지속가능성을 마을 자체적으로 확보하고자 하는 노력의 일환이었다. 이 같은 과정을 통해 마을 공동체 구성원들의 소속감을 증진하고, 마을 공동자원에 관심을 증대하고, 새로운 인구 유입의 증가, 공동체 역량 강화와 삶의 질 개선이라는 유·무형의 효과를 얻고 있었다(고제량, 2021; 이재섭·김자경, 2021).

그러나 이를 개별 마을의 문제로 격하시키고, 마을이 해결해야 할 문제로 남기는 것은 바람직하지 않다. 향후 마을의 공동자원을 활용한 시민배당의 일환에서 다양한 지점을 함께 논의할 수 있어야 한다. 연구 주제인 공동자원론에 입각한 시민배당은 생태적 전환을 통한 지속가능성 논의와 공동체의 돌봄 논의와도 밀접한 관련이 있으나, 이 연구에서는 논외로 하였다. 향후 공동자원론에 입각한 생태적 전환과 돌봄 논의를 바탕으로 시민배당 연구를 확장해 보고자 한다. 탈성장과 공동자원론, 시민배당의 연결점을 모색해 보는 것도 지속가능성의 측면에서 의미 있는 연구가 될 것이다.

+ 핵심어: 기본소득, 시민배당, 공동자원, 공동체, 중앙 정부, 지방자치단체, 마을, 제주도, 지속가능성, 성원격.

참고문헌

- 가시리. 1988. 「가시리지-가스름」. 대동원색인쇄사.
- 강남훈. 2011. 「한국에서 기본소득 정책과 기초생활보장 정책의 재분배효과 비교」. 《마르크스주의 연구》, 8(3). 76~98쪽.
- _____. 2013. 「불안전노동자와 기본소득」. 《마르크스주의 연구》, 10(2). 12-42쪽.
- _____. 2014. 「생태기본소득의 가구별 소득 재분배 효과」. 《사회이론》, 43권. 239-264쪽.
- _____. 2014. 『기본소득운동의 세계적 현황과 전망』. 박종철출판사.
- _____. 2019ㄱ. 『기본소득의 경제학』. 박종철출판사.
- _____. 2019ㄴ. 「근로소득세 공제 없애고 기본소득을 지급할 때의 재분배 효과 -근로소득 천분위 자료 분석」. 《사회경제평론》, 32(1). 1-27쪽.
- _____. 2019ㄷ. 『기본소득과 정치개혁』. 진인진.
- 강만익. 2011. 「일제시기 제주도 마을 공동목장조합 연구」. 제주대학교 대학원 박사논문.
- _____. 2017. 『한라산의 목축생활사』. 제주특별자치도 세계유산본부.
- 강승진. 2016. 「FAO 세계중요농업유산 제주밭담의 가치와 지속가능성」. 《제주밭담 아카데미》. 제주발전연구원·돌빛나예술학교.
- 강시영. 2013. 「제주밭담 원형 훼손 가속화... 한번 무너지면 회복 불능」. 《한라일보》, 10월 9일자. <http://www.ihalla.com/print.php3?aid=1381244400443871280>
- 곽노완. 2009. 「신자유주의와 실질적 자유지상주의 경제철학」. 《사회와 철학》, 18호. 1~32쪽.
- _____. 2015. 「좋은 삶과 기본소득-기본소득을 향한 드워킨 분배정의론 재구성」. 《도시인문학연구》, 7(1). 63-94쪽.
- 고대로. 2015. 「제주방문객 환경기여금 징수 결국 '불발탄」. 《한라일보》, 4월 15일자.
- 고르스, 앙드레(Andre Gorz). 2015. 『에콜로지카』. 임희근, 정혜용 역. 갈라파고스.

- 고제량. 2015. 「주민참여 생태관광의 지속발전을 위해」. 『우리의 미래를 위한 습지, 지속가능한 발전을 위한 생물다양성』. 환경보전과 공동체 활성화를 위한 생태관광 자료집.
- _____ 외. 2016. 『마을에서 시작하는 생태관광: 생태관광 주민참여 성공사례집- 제주 동백동산 선홍1리』. (사)생태관광협의체.
- 국립해양조사원. 2014. 《해안선 통계 공표자료》.
- 권정임. 2017. 「실질적 자유지상주의 분배정의의 세 원칙과 공유사회」. 《시대와 철학》, 28(1). 7-42쪽.
- 기본소득연구소. 2021. 「한국사회전환 리얼리스트들의 기본소득 로드맵」. 기본소득한국네트워크. 2021. 8. 14.
- 김교성. 2009. 「기본소득 도입을 위한 탐색적 연구」. 《사회복지정책》 36.2 (2009): 33-57.
- 김교성·백승호·서정희·이승윤. 2018. 『기본소득이 온다』. 사회평론아카데미.
- 김동전·강만익. 2015. 『제주지역 목장사와 목축문화』. 서울:경인문화사.
- 김동전 외. 2018. 『제주 성찰과 미래전략』. 제주 성찰과 미래위원회: 제주연구원.
- _____ 외. 2019. 『제주의 미래 2045』. 제주성찰과 미래위원회: 제주연구원.
- 김동주·이강록·정경상·조주환. 2016. 『제주미래비전, 청정과 공존사회를 향한 제주의 전략』. 제주미래비전연구단: 제주특별자치도.
- 김동주. 2017ㄱ. 『바람은 우리 모두의 것이다』. 경인문화사.
- _____. 2017ㄴ. 「오피니언 [특별기고] 아주 오래된 담론, 제주 입도세 또는 환경기여금(상)」. 《한라일보》, 9월 11일자.
- _____. 2017ㄷ. 「오피니언 [특별기고] 환경기여금의 이론적 배경과 논의해야 할 주제(하)」. 《한라일보》, 9월 12일자.
- 김병권. 2020. 『사회적 상속 - 세습사회를 뛰어넘는 더 공정한 계획』. 이음.
- 김병수·김자경. 2021. <제주시 구좌읍 평대리 김병수 마을발전추진위원회 사무국장 인터뷰 자료>. 제주대학교 공동자원과 지속가능사회연구센터. 5월 4일.
- 김석윤·송정희·이재섭. 2017. 「제주 신당의 공공자원화를 위한 기초조사」. 《제주학연구 45》. 제주연구원 제주학연구센터.

- 김선경. 1994. 「조선전기의 산림제도 -조선국가의 산림정책과 인민지배」. 《國史館論叢》 第56輯. 87-127쪽.
- 김선필. 2013. 「제주 지하수의 공공적 관리와 공동자원 개념의 도입」. 《ECO》 17.2 41-78쪽.
- _____. 2016. 「공수에서 공동자원으로: 제주 지하수의 먹는 샘물용 증산 논란을 중심으로」. 『공동자원의 섬 제주 1-땅, 물, 바람』. 진인진. 289-325쪽.
- 김성훈. 2016. 「제주도 공동목장 해체 실태보고서」. 《제주연구 8호》. 토지+자료 리포트. 토지+자유연구소.
- 김유정. 2015. 『제주돌담』. 대원사.
- _____. 2016. 「산담, 섬땅의 위대한 기념비」. 《제주발담 아카데미》. 제주발전연구원·돌빛나예술학교.
- 김자경. 2019. 「공동자원을 둘러싼 마을의 의사결정구조와 공동관리: 제주 행원리 사례를 중심으로」. 『ECO』. 제23권 1호: 35-74쪽.
- 김종철ㄱ. 2019. 『근대문명에서 생태문명으로』. 녹색평론사.
- 김종철ㄴ. 2020. 『기본소득은 틀렸다』. 개마고원.
- 김창수. 2020. 「보령시 장고도와 태안군 만수동: 충남의 공동체 마을」. 『열린충남』 SUMMER+FALL VOL.91. pp60-63.
- 김태일. 2010. 「선보전 후개발에 근간을 둔 제주도 개발정책 전환의 의미」. 《제주발전포럼》 35호 가을호, 81-90쪽.
- 김태호·박성훈. 1997. 『제주도 해안의 지형경관』. 환경부.
- 금민. 2020. 『모두의 몫을 모두에게』. 동아시아.
- 금민·강남훈·안효상·백승호·서정희. 2021. 「경기도형 기본소득 정책에 관한 연구」. 경기도.
- 남기엽·전강수·강남훈·이진수. 2017. 「부동산과 불평등 그리고 국토보유세」. 《사회경제평론》 30.3: 107-140.
- 노호창. 2017. 「기본소득의 헌법적 근거에 관한 모색적 연구」. 『憲法論叢』 第28輯. 111-191쪽.
- 로크, 존(John Locke). 1996. 『통치론』. 강정인·문지영 역. 까치.
- 민기·옥동석·김길훈 외. 2018. 『환경보전기여금 제도 도입 타당성 조사용역』.

제주특별자치도.

- 박성우. 2016. 「제주미래비전 쏟아진 포화...“베끼기 용역”, “계획 부실”」, 《헤드라인 제주》. 2월 2일.
- _____. 2017. 「제주 동북리에 ‘친환경에너지타운’ 조성... 폐에너지 순환」, 《헤드라인제주》. 5월 1일.
- 반스, 피터(Peter Barnes). 2016. 『우리의 당연한 권리, 시민배당』. 위대선 역. 갈마바람.
- 백승호. 2010. 「기본소득 모델들의 소득재분배 효과 비교분석」. 《사회복지연구》, 41(3). 185-212쪽.
- _____. 2020. 「더 나은 기본소득 논쟁을 할 권리: 사회정책 분야의 논쟁 분석」. 《경제와 사회》 128호: 12-57.
- 백영경. 2020. 「싸우는 방역은 함께 돌보는 면역으로 바뀔 수 있을까?」. 『멀티플 팬데믹』. 이매진. 105-128쪽.
- 벡, 울리히(Ulrich Beck). 2006. 『위험사회: 새로운 근대(성)을 향하여』. 홍성태 역. 세물결.
- 서정희·조미정 외. 2019. 「부산형 기본소득 도입방안 연구」. 부산복지개발원.
- 성은미. 2003. 「비정규노동자에 대한 새로운 사회적 안전망: 기본소득(Basic Incom)」. 《비관과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집》. 273-306쪽.
- 송락규. 2021. 이재명 ‘기본소득’ 정책 발표...“임기 내 연 100만 원 지급”. KBS뉴스. 2021.07.22. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5239674>
- 스탠딩, 가이(Guy Standing). 2018. 『기본소득』. 안효상 역. 창비.
- _____. 2021. 『공유지의 약탈』. 안효상 역. 창비.
- 아렌트, 한나(Hannah Arendt). 1958. 『인간의 조건』. 이진우 역. 2019. 한길그레이트북.
- 안경아·강만익·한삼인·정근오. 2018. 「제주지역 마을공동목장 관리실태 및 개선 방안」. 현안연구2018-04. 제주연구원.
- 안동광. 2019. 「경기도 청년기본소득 사례」. 《제1회 경기도 기본소득 국제컨퍼런스 발표집》. 경기도.

- 안준호. 2021. 「제주 ‘풍력 코미디’… 발전기 마구 짓더니 전력 넘쳐 강제 스톱」. 《조선일보》, 2021년 5월 26일자.
- 안효상·이관형·서정희. 2020. 「경기도 범주형 기본소득 도입 모델 개발연구」. 재단법인 바람: 경기도의회.
- 양재진. 2020. 『복지의 원리』. 한겨레출판.
- 액커만·알스토틀·파레이스(Bruce Ackerman, Anne Alstott & Philippe van Parijs) 외. 2010. 『분배의 재구성』. 너른복지연구모임 역. 나눔의집.
- 오스트롬, 엘리너(Elinor Ostrom). 2010. 『공유의 비극을 넘어』. 윤홍근·안도경 역. RHK.
- 오창홍. 2018. 「가시리협업목장조합 오창홍 조합장 인터뷰」. 표선면 가시리 유채꽃플라자. 제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터. 3월 30일.
- 유영성·김병조·마주영. 2019. 「경기도 청년기본소득, 청년의 반응과 시사점」. 이슈&진단 384: 1-25.
- _____.정원호·이관형·마주영. 2020. 「경기도 기본소득의 1년 회고, 긍정적 정책 효과가 보인다」. 이슈&진단 402: 1-26.
- _____. 외. 2021. 「기초지방자치단체의 기본소득 도입방안 연구-경기도를 중심으로-」. 경기연구원: 경기도의회.
- 윤순진. 2002. 「전통적인 공유지 이용관행의 탐색을 통한 지속가능한 발전의 모색-송계의 경험을 중심으로」. 『환경정책』 10(4), 27-54쪽.
- _____.2006). 「제주도 마을 공동목장의 해체과정과 사회생태적 함의」. 『농촌사회』 16, 45-88쪽.
- 윤여일. 2020. 「공동자원연구센터 십년의 연구 흐름 보고」. 《2020 제주공동자원포럼-모색에서 제도로 자료집》. 제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터. 미발간.
- 위영석. 2021. 「선홍분교장 내년부터 선홍초등학교로 승격·개교」. 《한라일보》, 10월 10일자.
- 이건민. 2018. 「기본소득의 소득재분배 효과: 테크니컬 노트」. 정치경제연구소 대안, Alternative Working Paper, No.5 (9월).
<https://alternative.house/alternative-working-paper-no5/>

- 이경민. 2018. 「이익공유제가 주민수용성과 환경의식에 미치는 영향」. 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 이명현. 2006. 「복지국가 재편을 둘러싼 새로운 대립축: 워크페어(Workfare) 개혁과 기본소득(Basic Income) 구상」. 《社會保障研究》 22.3: 53-76.
- _____. 2010. 「시민권과 기본소득-호혜성 원리 중심의 고찰」. 《사회보장연구》, 26(4). 433-457쪽.
- _____. 2013. 「새로운 시민권과 기본소득의 가능성」. 《사회복지법연구》, 4호. 35-56쪽.
- _____. 2014. 『복지국가와 기본소득, 논쟁과 전략의 탐색』. 경북대학교 출판부.
- 이상이. 2020. 「좌파 기본소득, 우파 기본소득을 모두 반박한다」. 『프레스리안』. 2020.06.08.
- _____. 2021. 『기본소득 비판』. 도서출판 밭.
- 이선우. 2019. 「유럽은 ‘오버투어리즘’과 전쟁 중, 韓도 선제대응을」. 《한국경제》, 2월 10일자.
- 이승주. 2019. 「모의실험(Simulation)을 통한 기본소득 도입의 효과분석」. 연세대학교 사회복지대학원. 박사학위논문.
- 이우성. 1991. 『韓國中世社會研究』. 一潮閣.
- 이원재·윤형중·이상민·이승주. 2019. 「국민기본소득제 - 20021년부터 재정적으로 실현가능한 모델 제안」. 솔루션2050-04. LAB2050.
- 이인모. 2021. 「정선균, 모든 국민에게 기본소득 지급 추진」. 《동아일보》, 5월 3일자.
- 이재섭·최현. 2019. 「제주도 청년배당 도입 방안」. 《경제와 사회》, 124. 255-286쪽.
- _____. 김자경. 2021. 「공동체 공유자산의 분배와 커먼즈로서 기본소득의 쟁점과 과제」. 제4회 농촌기본소득정책포럼: 동명다형의 기본소득 시대, 농촌기본소득의 쟁점과 과제 발표문. 경기도농수산진흥원·한겨레경제사회연구원.
- 임미원. 2019. 「아렌트의 탈노동적 정치 관념과 기본소득 구상」. 《법학논총》 36.3: 1-29.

- 임성일·이삼주·이효·김성주. 2012. 『제주특별자치도 지하수 원수대금 원가산정 및 부과체계 개선』. 제주특별자치도 수자원본부.
- 임성준. 2016. 「인구, 관광객 폭증에 난개발… 과부하 걸린 제주 ‘신음」. 《세계일보》, 9월 22일자.
- 임재영. 2013. 「제주 환경보전을 위한 ‘환경기여금’ 징수 방안 마련」. 《동아일보》, 11월 27일자.
- _____. 2018. 「제주 관광객 ‘환경보전기여금’ 논의 본격화」. 《동아일보》, 7월 4일자.
- 장용석. 2018. 「日 교토시, 오늘부터 내외국인 불문 ‘숙박세’ 부과」. 《뉴스1》, 10월 1일자.
- 장훈교. 2020. 「2050 제주 공동자원 생활체계」. 『2020 제주공동자원포럼-모색에서 제도로 자료집』. 제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터. 미발간.
- 정영신. 2017. 「커먼즈의 변동과 한국사회의 이해」. 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』. 진인진. 25-44쪽.
- 정윤태 외. 2020. 「세종형 기본소득 기초연구」. 세종특별자치시 사회서비스원.
- 정의당. 2018. 「제7회 지방선거 정의당 정책공약집」. 정의당 홈페이지. https://www.justice21.org/newhome/board/board.html?bbs_code=JS56&num=107839 (검색일: 2021. 11. 20.).
- 정창원·최현·이재섭. 2019. 「제주도 공동자원(common) 관리정책 개발을 위한 기반연구」. 제주도: JRI(제주연구원).
- 정희중. 2012. 「제주도 물산업 발전을 위한 정책 제언」. 《제주발전연구》 16: 25-48.
- 제주특별자치도. 2012. 「제주형 저탄소 녹색성장 - Carbon Free Island Jeju by 2030」. 2012년 5월.
- _____. 2015ㄱ. 「제주 지하수 공공관리 강화 방안」. 2015년 11월, <http://www.jeju.go.kr/news/bodo/list.htm?act=view&seq=957294> (검색일: 2019. 10.21.)
- _____. 2015ㄴ. 『제주특별자치도 마을특성 및 실태조사(제주시)』. 제주특별

- 자치도.
- _____. 2015년. 『제주특별자치도 마을특성 및 실태조사(서귀포시)』. 제주특별자치도.
- _____. 2019. 『제주특별자치도 재정관리 보고서』. 제주특별자치도. 2019년 7월.
- _____. 2021년. 「지하수 부존 현황」. 『2021 주요행정통계』. 제주특별자치도.
<https://www.jeu.go.kr/open/stats/list/survey/2018.htm?act=view&seq=1313036>
- _____. 2021년. 제주특별자치도 2021년 재정공시,
<https://www.jeu.go.kr/finance/finance/2016/2021.htm>
- _____. 2021년. 제주통계포털 제주인구현황,
<https://www.jeu.go.kr/stats/stats/population.htm>
- 조권중·최상미·장동열. 2017. 「기본소득의 쟁점과 제도연구」. 서울연구원.
- 조지, 헨리(Henry George). 1997. 『진보와 빈곤』. 비봉출판사.
- 최현. 2013. 「공동자원 개념과 제주의 공동목장」. 『경제와 사회』 98, 12-39쪽.
- _____. 외. 2016년. 『공동자원의 섬 제주 1 - 땅, 물, 바람』. 진인진.
- _____. 외. 2016년. 『공동자원의 섬 제주2: 지역 공공성의 새로운 지평』. 서울:진인진.
- _____. 김선필(2016), 「공동자원의 지속가능성과 마을만들기 전략」, 『공간과 사회』 26(4), 267-295쪽.
- _____. 2017년. 「선홍리 마을만들기와 공동자원의 지속가능성」. 『ECO』 제19권 2호.
- _____. 외. 2017년. 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』. 진인진.
- _____. 2019년. 「공동새로운 정의와 제주의 공동자원: 바다밭을 중심으로」. 『ECO』 12권 1호, 7-33쪽.
- _____. 2019년. 『공동자원의 영역들』. 진인진.
- _____. 2019년. 「제주:발전과 난개발 사이에서」. 『한권으로 읽는 제주특별자치도지』. 제주특별자치도. 387-418쪽.
- _____. 2020. 「시민격과 세계시민교육」. 『한국 세계시민교육이 나아갈 길을

- 문다』. 살림터.
- 카푸토, K.리차드 외(Richard K. Caputo). 2012. 『기본소득, 존엄과 자유를 향한 위대한 도전』. 윤홍식 외 역. 2018. 나눔의집.
- 타바타바이, 하미드(Hamid Tabatabai). 2012. 「이란: 기본소득을 향한 험난한 길」. 『기본소득, 존엄과 자유를 향한 위대한 도전』. 리차드 K. 카푸토 외. 윤홍식 외 역. 2018. 441-446쪽.
- 파레이스, 필립(Philippe van Parijs). 2016. 『모두에게 실질적 자유를』. 조현진 역. 2016. 후마니타스.
- 파레이스·판데르보흐트(Philippe van Parijs & Yannick Vanderborght). 2018. 『21세기 기본소득』. 홍기빈 역. 흐름출판.
- 페인, 토마스(Thomas Paine). 2012. 『토지정의』. 종지바라기 역. 유페이퍼.
- 페티트, 필립(Philip Pettit). 2012. 『신공화주의: 비지배 자유와 공화주의 정부』. 광준혁 역. 나눔.
- _____. 2019. 『왜 다시 자유인가: 공화주의와 비지배 자유』. 광준혁·윤채영 역. 한길사.
- 플라니, 칼(Karl Polanyi). 1944. 『거대한 전환』. 홍기빈 역. 2009. 길.
- 피케티, 토마(Thomas Piketty). 2019. 『자본과 이데올로기』. 안준범 역. 2020. 문학동네.
- _____. 2021. 『피케티의 사회주의가 시급하다』. 이민주 역. 2020. 은행나무.
- 허경중. 2015. 「주민주도형 제주환경자원순환센터 조성사업」.
- 현혜경·라해문. 2020. 「제주지역 마을운영규약 실태조사 및 개선방안」. 제주도: JRI(제주연구원).

- 해외 자료

Alaska Permanent Fund Dividend Division Homepage. <https://pfd.alaska.gov/>
 Basic Income Earth Network. 2019. "About basic income."
<https://basicincome.org/basic-income/>
 Constitution of the State of Alaska. State of Alaska official Alaska state

- website. <https://ltgov.alaska.gov/information/alaskas-constitution/>
- Gentilini, Ugo, Margaret Grosh, and Ruslan Yemtsov. 2020. The Idea of Universal Basic Income. *Exploring Universal Basic Income: A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Jamele Rigolini, and Ruslan Yemtsov, eds. International Bank for Reconstruction and Development. 1818 H Street NW, Washington, DC. The World Bank.
- Goldsmith, Oliver Scott. 2002. "The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experiment in Wealth Distribution." *Basic Income Europe Network 9th International Congress*, Geneva, September 12th-14th.
- Goldsmith, Oliver Scott. 2010. "The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee" presented at *13th Basic Income Earth Network Congress*, University of Sao Paulo, Brazil, July 2010.
- Goldsmith, Oliver Scott. 2012. "The Economic and Social Impacts of the Permanent Fund Dividend on Alaska." In *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model*, edited by Karl Widerquist and Michael Howard, chapter 4. New York: Palgrave Macmillan.
- Guettabi, Mouhcine. 2019. "What do we know about the effects of the Alaska Permanent Fund Dividend?". *Institute of Social and Economic Research*, University of Alaska.
[On-line] <http://hdl.handle.net/11122/10581>
- Hyun, Choe, and Lee Jaesub. "A Comparative Study on Two Ways of Community Building with Different Commons Ownership Modes: Focusing on the cases of Gasi-ri and Seonheul 1-ri." *Journal of Asian Sociology* 47.2 (2018): 211-236.
- Hammond, Jay S. 1996. *Tales of Alaska's Bush Rat Governor-The Extraordinary Autobiography of Jay Hammond, Wilderness Guide and*

- Reluctant Politician*. Epicenter Press.
- Jones, Damon, and Ioana Marinescu. 2018. "The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund." NBER Working Paper 24312. *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, MA.
[On-line] <https://www.nber.org/papers/w24312.pdf>
- Knapp, Gunnar, Scott Goldsmith, Jack Kruse, and Gregg Erickson. 1984. THE ALASKA PERMANENT FUND DIVIDEND PROGRAM: ECONOMIC EFFECTS AND PUBLIC ATTITUDES. by *Institute of Social and Economic Research*, University of Alaska.
- Kurland, Samuel. 2017. "Effects of Transfer Income on Migration and Rural Unemployment: Evidence from the Alaska Permanent Fund Dividend". Department of Economics. Stanford University. Stanford, CA 94305.
- Marks, Roger. 2017. "The Opportunity Costs of the Alaska Permanent Fund Dividend." *Journal of Economics and Public Finance*. Vol. 3, No. 3, 2017 [On-line] <http://www.scholink.org/ojs/index.php/jep>
- Mattathias Lerner. 2019. "The Impacts of the Alaska Permanent Fund Dividend on High School Status Completion Rates A Synthetic Control Study". May 2019.
- Moss, Todd, ed. 2012. *The Governor's Solution: How Alaska's Oil Dividend Could Work in Iraq and Other Oil-Rich Countries*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Ostrom, Vincent & Elinor Ostrom. 1977. "Public Goods and Public Choices". in *Alternatives for Delivering Public Services: The Toward Improved Performance*, E. S. Savas(ed). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Permanent Fund Defenders Homepage. <http://www.pfdak.com/>
- Parijs, Philippe van. 2010. "COMMENTARY: A BRIEF PERSONAL ACCOUNT". *BIEN'13TH CONGRESS*. Oct 23, 2010. [On-line] <https://basicincome.org/news/2010/10/commentary-a-brief-personal-acco>

- unt-of-bien-13th-congress-by-philippe-van-parijs/
- Simon, Herbert. 2000. "UBI and the Flat Tax." *Issue of Boston Review*.
 [On-line] <https://bostonreview.net/archives/BR25.5/simon.html>
- State of Alaska Official Alaska State Website. <http://alaska.gov/>
- Tabatabai, Hamid. 2011. "The Basci Incom Road to Reforming Iran's Price Subsidies" *Basic Income Studies* 6(1): Article 3.
- U.S. Census Bureau, "2016 annual survey of state government tax collections by category"
 [On-line] https://ballotpedia.org/Alaska_state_budget_and_finances
- Weller, Chris. 2016. "Here's why the inventor of the Internet supports basic income." *businessinsider*. [On-line]
<https://www.businessinsider.com/tim-berners-lee-supports-basic-income-2016-5>
- Widerquist, Karl, and Michael Howard, eds. 2012. *Alaska's Permanent Fund Dividend: Examining Its Suitability as a Model*. New York: Palgrave Macmillan.
- Widerquist, Karl, and Michael Howard, eds. 2012. *Exporting the Alaska Model: Adapting the Permanent Fund Dividend for Reform around the World*. New York: Palgrave Macmillan.
- Widerquist, Karl, José A. Noguera, Yannick Vanderborght, and Jurgen De Wispelaere, eds. 2013. *Basic Income: An Anthology of Contemporary Research*. Oxford, UK: Wiley-Blackwell.
- Yi, Gunmin. 2020. "Seven Propositions on the Income Redistribution Effects of the UBI-FIT Model". Paper for *the 32nd Annual EAEPE Conference 2020*, 2-4 September 2020, Online Event: The Evolution of Capitalist Structures: Uncertainty, Inequality, and Climate Change.
- Ying Yeung and Stephen Howes. 2015. "Resources-to-Cash : a Cautionary Tale from Mongolia", Mining for Development Centre Action Research Report. Development Policy Centre. Australian National University.

-인터넷 사이트

경기도청 홈페이지. “정책실명제 중점관리 대상사업 사업내역서”, www.gg.go.kr

(검색일: 2019. 5.27.)

기본소득한국네트워크, <https://basicincomekorea.org/>

기본소득지구네트워크, <https://basicincome.org/>

대한민국 정책 브리핑 홈페이지, <https://www.korea.kr/main.do> (검색일: 2021.

10. 26.).

법제처 국가법령정보센터 홈페이지. <http://www.law.go.kr/> (검색일: 2019. 6.21.)

선홍1리 마을 홈페이지, <http://ramsar.co.kr/>

제주개발공사 홈페이지, <http://www.jpdc.co.kr/social/contribute.htm> (검색일:

2018.11.14.)

제주데이터허브홈페이지, <https://www.jejudatahub.net/data/view/data/472> (검색

일: 2021.10.30.)

제주방송(JIBS). 2019. 『제주 지하수의 경고, ‘균형이 무너진다’』. 2019년 12월

25일 방영. <https://www.youtube.com/watch?v=CKeAb8OY07U&t=1556s>

제주방송(JIBS). 2020. 『제주 지하수, ‘침묵의 경고’』. 2020년 1월 1일 방영.

<https://www.youtube.com/watch?v=W1cemb4-eNk&t=1725s>

제주 세계자연유산센터 홈페이지,

<http://www.jeju.go.kr/wnhcenter/center/info.htm>

제주특별자치도청 홈페이지, <http://www.jeju.go.kr/jeju/local/sub.htm>

제주특별자치도 서귀포시 홈페이지(주민등록인구통계),

<http://www.seogwipo.go.kr/info/stats/resident.htm?act=view&seq=5712182>

2&page=3

통계청. 「경제활동인구조사 : 청년고용률(시도)」. 2020년 7월. (검색일: 2020. 7.

31.) <http://kostat.go.kr/wnsearch/search.jsp>

Abstract.

Citizen's Dividends Based on Commons and Expanding Basic Income Theory:

A Solution Based on the Commons Theory
to the Taxological Basic Income Theory

Jae Sub LEE

This paper addresses an attempt to add practicality to the basic income theory through the theory of commons, where limitations to the taxological basic income theory are revealed and the necessity to consider citizen's dividends based on the commons is proposed as a solution to expanding basic income theory. Basic income theory is an efficient policy option which is capable of solving inequality issues in society while enhancing real freedom.

In terms of implementing relevant policies, society is faced with a range of problems in securing their practicality. Taxological ideas are criticized as giving only pocket money to people, for they bring difficulties to local-level discussions and fail to instantly secure sufficiency.

Discussions based on the theory of commons can awaken citizens' self-awareness that "I am connected to the community and the commons." In this case, the importance is found in the commons that surround the community and the community where people have lived their lives with those commons at their center. Returning communal belongings to the community and laying the groundwork for autonomous living ultimately benefits the community whose members have led a commons-based way of life; besides, it can function as the most efficient way of managing the commons.

Citizen's dividends based on commons will restore the lost commons by revitalizing the community. If the relationship between the community and the commons is revived in the process and if citizen's dividends are paid to the citizens, the community will be able to tighten its connectedness even further. This can be identified through the study of the effectiveness of basic income as demonstrated in the cases of the State of Alaska and South Korea's Gyeonggi Province. Citizen's dividends based on commons, which are discussed in this paper on the grounds of rights and duties of all community members, can play a significant role in reaching social consensus.

Chapter II highlights the relationship between the commons and the taxological basic income theory. This chapter also suggests theoretical grounds and fundamentals to secure the practicality of citizens' dividends mainly through the commons. Currently, the basic income theory is being advanced in the context of taxes. Basic Income Korean Network, a South Korean non-profit organization, includes taxes in the concept of "common wealth" and discusses a basic income based on the "common wealth". This paper discusses the differences between the "common wealth" (everything that is accumulated by the state, including taxes) and the "commons" (the category that is communally used and managed, including natural resources – the discussions need to gradually develop from the commons into the common wealth). The taxological basic income theory and citizen's dividends based on the commons are distinguished in the paper. Subsequently, it reviews the Mongolian resources-to-cash program and the Iranian cash transfer program; the cases of national dividends utilizing the commons.

Chapter III examines basic income theory and related examples. As an overseas case, the chapter addresses the Alaska Permanent Fund Dividend, while the domestic case example features the analysis of research trends at the local government level and the Youth Basic Income program of Gyeonggi Province. Through the review, a comparative analysis of the citizen's

dividends based on the taxological income theory and the commons is conducted. In the Alaska Permanent Fund Dividend program, the stability of the policy was secured by guaranteeing the citizen's constitutional right to the commons and the statutory distribution of the permanent fund. The Youth Basic Income of Gyeonggi Province corresponds to a basic income category based on taxes, where a basic income in the form of regional currency is paid to the residents aged 24 or under for a period of one year.

The citizen's dividends based on the commons does not only involves a demand for the right to using the commons. Demanding only the right would fail to guarantee the sustainability of the commons. Thus, the citizens are also endowed the duties to conserve the commons with the perception that the commons are limited resources and that the sustainable use of the commons will be possible only when it is efficiently managed. The simultaneous exercise and fulfillment of rights and duties will secure the sustainability of the citizen's dividends.

In Chapter IV, the possibility of the citizen's dividends based on the commons is explored through the case of managing and operating the commons on Jeju Island. The commons requires a community. Without the existence of a community, no commons of a village or local government can be sustained, while the community may also face risks without the commons. The commons and the community are closely related. This is demonstrated in the case of Jeju Island. Realizing the citizen's dividends requires a regional experience of engaging in the management of the commons in various forms and the distribution of the resulting benefits.

When profits are generated from the efficient management and operation of the commons in a village, how should the use of the profits be determined and what significance will that imply? A more efficient operation of the commons will be possible if Hyangyak [village codes] define the rights and duties of the communal members, the management of the commons, and the

distribution of the benefits. Within the village, it is more efficient to sustainably use the commons, strengthen village autonomy, and utilize the profits from the commons for the capacity building of the village members and for the revitalization of the community.

Chapter V looks into how to relate the management of the village commons with the citizen's dividends in order to surmount limits to the taxological basic income theory and consider an alternative solution based on the commons. Based on the review, the chapter discusses the ownership of the commons and the division of the rights to its management and use, the revitalization of the community through village autonomy, the utilization of the profits from the commons as a village fund, and the maintenance of the self-governing rules of the village community concerning the commons. Paying a basic income without considering various social problems and reality will not solve the issues that a region is faced with. Even if a basic income program is implemented, the payment of the local government share of the expenses will inevitably be required within its budget limits. The related discussions will have to be advanced through prior consultation with the local government concerned.

The study addressed in this paper is based on the commons and highlights the roles local governments and regional communities can play, why citizen's dividends are needed, and what roles the community can play in the citizen's dividends context. As members of the community, residents of a region should make efforts to manage and maintain the region's commons and to guarantee the sustainability of the commons, while, based on the consensus of the necessity of those efforts, examining whether they have fulfilled their capacity in their roles, and whether they are willing to take on the roles. The village commons can be managed and the village community can engage in various activities only when an increasing number of individuals become aware that the attention and efforts of the community members enables the

sustainable maintenance and management of the commons. When there is a more heightened interest and engagement in the community, the commons will be efficiently used and village autonomy will be initiated.

The discussions on taxological basic income theory should be seriously conducted at the national government level, while local governments need to invigorate discussions on the citizen's dividends based on the commons. The communities that lost the commons, which had long been the foundation of their villages, eventually lost the communality that had been resolutely handed down since ancient times. The commons of a village were not merely the commonly owned assets but the links that connected the relationships within the village. Now is the time to reconnect the disconnected village and its people through the commons, so that the community will regain its vitality. Momentum will have to be created wherein the village community newly perceives the commons through discussions on the citizen's dividends based on the commons and whereby they accomplish village autonomy through the resulting revitalization of the community.

Keywords: commons, basic income, citizen's dividends, community, village, local governments, national government, Jeju Island, sustainability, membership

#부록 1. 마을 공동자원 운영 및 관리, 배분 구조에 대한 조사 질문지

+조사 주체: 제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터

-조사 마을: ○○읍/면 ○○리

-일시: 2021년 ○○월 ○○일 ○○시

-참석자: ○○○ 연구원 외 ○ 명

1. 마을 전반에 대한 질문

- 1) 마을 인구
- 2) 마을의 구성
- 3) 마을회 운영
- 4) 마을 공동체 가입(입회 자격)
- 5) 마을 조직
- 6) 마을 공동자원(공동목장)
- 7) 마을 신당의 관리 유무
- 8) 이주민과 선주민의 비율은?

2. 공동자원의 관리와 분배 구조

- 1) 마을에 공동자원이 있는가? 관리는 어떻게 하는가? 관리 주체는?
- 2) 마을 공동 재산은? 어떻게 공동 재산을 관리하는가?
- 3) 마을 운영 기금은 어떻게 조성하는가?
제주도 혹은 제주시에서 나오는 지원금은 존재하나?
마을 내 기업들의 지원은 있는지?
- 4) 추진 중인 마을 사업은?
- 5) 마을의 경제, 생활, 교육, 종교, 돌봄의 공동체 운영에 대한 질문
- 6) ○○리 마을의 공동성, 공동체 유지를 위한 특별한 것들은?

3. 추가 질문

- 1) 최근 마을의 최대 현안은?
- 2) 마을 기업들과 마을 간의 관계는?
- 3) 마을 예산 운영은? 리세 수령 여부?
- 4) 기본소득에 대한 견해, 농민수당 혹은 농촌기본소득은 필요한가?
- 5) 마을 공동체 회복을 위해 가장 필요한 사항은?
제주도 혹은 제주시/서귀포시에서 지원받으면 좋을 것들은 무엇이 있는가?
- 6) 기타사항

#부록 2. 제주도 마을 공동자원 및 공동체 운영 현장조사 세부 내용

1. 서귀포시 표선면 가시리 현장조사

- 구술자 : 가시리 마을이장 정○○
- 일 시 : 2021년 6월 17일 목요일

- 가시리 마을과 운영에 대한 소개

마을 인구는 아주 조금씩 늘어가고 있다. 원주민은 약 950명 정도이며, 외부에서 유입된 인구가 400-500 명 정도 된다. 마을 인구는 약 1,350 명이다. 외부에서 유입된 인구 중에 실제로 거주하지 않는 인구도 있지만, 「개인정보보호법」으로 리사무소에서 확인할 방법이 없다. 외부에서 유입된 인구는 거의 대부분 육지에서 들어온 인구이며, 마을에 신축건물도 많고 현재 빈집은 없다.

마을회에 가입 조건은 실 거주 3년이 되어야 한다. 마을회에 가입이 되면 중학생 자녀는 장학금이 지급이 되고 전기세도 지원된다. 10년 이상 계속 거주할 시 입주권이 주어진다. 중간에 거주하다가 나갔다가 하면 안 되고 주소만 있고 실거주를 하지 않으면 안 된다. 누구나가 그 사람을 보증을 해 줄 수 있어야 한다. 이웃들이 확인을 해주어야 한다. 현재 마을에는 80세 이상의 주민들에게 월 5만원 씩 수당이 지급되고 있다. 수당의 재원은 마을 수입원(풍력)에서 지원하고 있다.

마을이장 임기는 3년 단임이며, 리세는 1년에 1만원이다. 리세는 마을회에 가입한 이후에 받는다. 가시리 마을회와 가시리협업목장조합은 분리하여 운영하고 있다. 조합으로 들어오는 풍력 및 태양광 수입에서 30%는 마을회로 들어오고, 이 금액을 마을 운영에 사용하고 있다. 마을회와 조합이 분리되어 있어서 조합 운영은 마을회에서 관여는 하지 않고 있다. 유채꽃프라자는 조합에서 운영을 하고 있고 조랑말박물관은 마을에서 운영을 하고 있다. 조랑말박물관은 식당, 카페, 박물관 등으로 구성되어 있으나 현재 코로나로 인해 운영이 잘 안 되고 있다.

마을 운영 조직은 동호회 포함 13개 정도 된다. 마을회를 중심으로 개발위원회가 운영되고 있으며, 산하 단체로 청년회, 부녀회, 노인회, 문고회로 있다. 부녀회, 청년회에는 연간 500만 원 정도 지원한다. 문고회는 마을에서 연간 1천만 원

정도 지원한다. 노인회는 조금 더 많이 지원이 되고 있다. 동호회는 연간 100만 원 정도 지원된다. 오름 동호회(30명 정도) 같은 경우는 가시리 마을 내 오름 산책로 제초작업을 하면 별도로 200~300만 원 정도 지원을 한다. 가시리 지역 내 오름이 13개 있다. 오름 관리는 마을에서 자체적으로 하고 있고 제주도나 서귀포 시에서는 아주 조금 지원하고 있다. JDC에서 하는 오름 관련 사업은 마을하고는 전혀 관련이 없다.

마을 환경정화를 위해 추석맞이 대청소를 할 때 동장별로 구역을 나눠주면 이주민들이 잘 참여를 하지 않을 때 갈등이 발생한다. 그러나 마을에서 물품을 나누어주거나, 행사를 진행하면 제일 먼저 와서 제일 늦게까지 참석하는 모습이 보이는 경우가 있어 갈등이 드러나기도 한다. 의무는 하지 않고 권리만 찾는 모습에서 갈등이 발생하고 있다. 의무가 강제 조항은 아니다. 하지만 마을 주민들은 이주민들이 마을 정서에 녹아들기를 바란다. 간담회를 진행하기도 했는데 마을에서 이주민을 소외시킨다고 생각하는 등 이주민들도 불만이 많다. 그러나 간담회에는 5명만 참석했다. 이주민 연령대는 40대 이하로가 많다. 그 다음은 60대가 많다. 노년에 농촌에서 살고 싶어서 오는 경우들이 많다. 30~40대 인 경우는 카페, 사진관 등 업종이 다양하다.

-가시리 마을 공동자원과 가시리협업목장조합 운영은 어떻게 하고 있는가?

마을 공동자원(자산)에는 마을 땅, 오름 등 마을 명의로 있는 것들이 있다. 따라비 오름과 대록산 오름은 마을 명의로 되어있다. 마을 명의로 된 땅이 50만 평 정도 된다. 수익은 나지 않고 관리만 하고 있다. 목장조합 명의로 된 땅이 250만 평 정도 된다. 가시리가 면적상으로 대정읍보다 넓다. 마을 땅은 짜투리 땅이어서 경관보존 직불제를 받지 못하고 오름은 경관보존 직불제 대상이 아니어서 받지 못한다. 오름 관리는 제주도, 서귀포시 차원에서 관리비를 마을로 지원을 해 줘야 한다. 오름을 시에서 임대를 해서 관리를 하든지 해야 한다. 오름의 문제는 화장실이 없다. 그래서 화장지를 산처럼 쌓여 있다. 조랑말박물관은 전시물이 너무 비약하다. 처음은 위탁 운영을 했는데 위탁 운영한 사람도 돈을 못 벌고 나갔다. 원래는 보조금 받는 것이 있어서 임대를 주면 안 되는 것이었다. 그래서 마을에서 운영을 하는데 잘 안 되고 있다.

가시리협업목장조합원은 290명이다. 조합에 가입할 수 있는 자격 여건은 1978년 이전에 가시리에서 태어났거나, 태어난 사람의 직계 후손이어야 한다. 외지인은 들어올 수 없다. 여기서 태어나 살다가 외지로 나갔다가 다시 들어오는 경우에는 1년을 살고 직계 후손인 것이 확인되면 조합원으로 받아들여 준다. 조합원 자체에 혜택이 많은 관계로 재산으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 목장 수익금은 현금배당은 안 되고 물품 배당은 하고 있다. 장학금은 기본으로 주고 있고 추석 같은 명절 때 곡물을 나눠주고 있다. 목장조합 수입원은 풍력발전, 태양광, 유채꽃프라자 등이다. 풍력발전은 SK에서 연간 6억 원 정도 받고 있고, 태양광에서 4억 원 정도 받고 있다. 유채꽃프라자 운영은 연간 3천만 원 정도 적자이지만, 유채꽃프라자는 조합의 상징이라서 적자가 나도 운영을 하고 있다. 목장 지대 경관보존 직불제는 2021년 기준 약 4천만 원 정도 받았다.

마을의 향후 계획은 요양원 건립이다. 마을 자체가 고령화 사회이다. 마을에서 80세 이상만 100명이 넘는다. 노인회가 70세부터인데 너무 인원이 많다. 요양원을 짓기 위해 협의를 하고 있다. 마을의 요구 조건은 마을에서 땅을 내놓고 운영회에서 요양원 건물은 짓고 운영도 하고 단지 호실 30%를 마을로 주면 마을 노인회에서 들어가는 조건이다.

2. 제주도 한림읍 금능리 현장조사

- 구술자 : 금능리 마을이장 김○○
- 일 시 : 2021년 6월 25일 금요일

- 금능리 마을 운영 및 공동자원에 대한 소개

마을의 대소사는 원담축제, 체육대회, 마을제, 마을 효도관광, 어버이날행사, 연말 경노잔치 이렇다. 마을 행사가 많은 이유는 금능마을의 전통을 깨지 않으려고 하다 보니 그렇다. 이렇게 행사를 하다보면 예산이 많이 든다. 해수욕장 샤워장(부녀회), 파라솔(청년회) 등 운영을 하면서 수익금으로 행사를 하고 있다. 마을 행사 의사결정은 운영위원회에서 회의를 통해 결정하고 있다. 예전에 개발위원회라고 했다.

마을 수익은 해수욕장 운영과 부동산 임대 사업으로 내고 있다. 연간 한 번 씩 소식지를 내고 있다. 소식지에 많은 노력을 투자하고 있다. 마을만들기 사업(어촌테마마을)은 올해부터 다시 98억 원 확정된 것이 있다. 문화마을을 중심으로 할 예정이다. 예술인도 많이 받아드리고 숙박도 하고 작업도 하고 하는 공간을 지을 생각이다. 공연장도 만들고 버스킹 공간도 만들 예정이다. 환경정비도 할 것이다. 관리가 안 되어 있는 곳 정비, 능향원을 공원처럼 정비하는 것이다.

꿈차롱도서관도 마을에서 운영하고 있다. 현재 행정이 해수부와 농림부 나눠지면서 제주 마을은 중산간 마을도 해수부 사업을 받아야 하는 상황들이 만들어졌다. 행복마을만들기 사업이 농림부 사업인데 금능리는 바다관련 내용으로 출전하게 되면서 출전팀 중에 유일하게 바다 관련 내용으로 했다. 그래서 동상을 받은 것 같다. 사업을 준비하는 과정에서 매우 세부적으로 계획해서 진행하는 것이 장점으로 보이는 것도 있다.

금능리는 외지인은 20%가 안 된다. 실제로 마을 동네가 형성된 내부는 외지인이 거의 없고 외부에 집을 짓고 있는 경우가 많다. 피선거권은 20년 이상 거주, 선거권은 3년 이상 거주해야 한다.

3. 제주시 한경면 금등리 현장조사

- 구술자 : 제주시 한경면 금등리 마을이장 고○○
- 일 시 : 2021년 7월 29일 목요일

- 금등리는 어떤 마을인가?

한경면 금등리는 제주도에서도 아주 작은 마을로 인구는 249명이다. 마을에서 활동하는 주민은 120여 명 정도이며, 외지인이 전체 인구에 50% 정도 된다. 외지인인 경우 5년 이상 실거주자에 한해서 모든 마을 행사, 조직에 참여할 수 있다. 이장 선거에 나오려면 개발위원을 한 번이라도 해야 하며, 이는 향약에 명시되어 있다. 보상관계도 5년 된 마을 주민들에게 지급한다. 새로운 주민이 들어오면 총회에서 함께 인사한다. 지금은 마을 주민들이 유입인구에 대해 개방적이다. 초기에는 마을이 많이 열악했고 처음 스스로 이장을 하겠다고 하고 투표 없이 이장을 했다. 여기가 고향이지만 마을에서 외지인으로 바라봤다. 이장이 되고 나서 농사를 지었다. 금등리는 발작물 농사를 주로 짓고 있다. 금등리에 외지인이 들어오면 생활할 수 있도록 땅도 빌려주고 있다. 지금 총회 참석 인원이 80명 정도 된다. 13년 동안 마을 주민들이 계속 추천하여 현재까지 이장을 하고 있다. 마을 정관(향약)에는 이장 임기 2년, 연임이 가능하다고만 되어 있어서 가능했다. 어촌계에서 양어장을 임대하면서 받는 수익금이 있어 리세를 받지 않았다. 그런데 마을은 점점 힘들어가고 어촌계는 부유해져 갔다. 이것이 문제라고 생각한다. 운영은 개별 운영을 한다고 해도 어촌계가 마을 안에 있는 것이지 따로 존재할 수는 없다. 그래서 그것을 정리하면서 마을이 체계가 잡혔다. 나는 배가 있어서 어촌계에 들어가려고 하는데 반대가 엄청났다. 해녀들이 반대를 하는 것이 아니고 어촌계에서 반대가 많았다.

- 금등리 마을에는 어떤 갈등이 있는가?

또 해상풍력발전 관련으로 많은 갈등이 있었다. 해상풍력이기 때문에 어촌계가 우선이고 그 다음이 해녀들이었다. 그러다보니 해녀들이 이 문제를 좌지우지 하면서 갈등이 많았다. 마을회는 처음에 그 협의 타자에 넣어주지도 않았다. 해상풍력은 해녀들이 도장을 찍고 어촌계 도장을 찍고 마을이 운영을 했다. 추진위도

구성해서 이장이 추진위원장을 해야 한다고 마을에서 이야기가 나오기 시작했다. 그때부터 마을 주민들의 목소리가 들렸다. 이전에는 해녀들이 최우선이었다. 해상풍력 처음 보상금에 대해 많은 의견이 있었는데 일단 처음 보상금은 외지에서 온 사람들에게는 안 주기로 하고 마을 주민 가구당이 아니고 굴뚝 수대로 주기로 했다. 부모님도 받고 자식도 받게 됐다. 몸이 불편하여 자녀 집으로 갔던지 요양원으로 갔던지 모두 졌다. 해녀들 주고, 노인회(2개)도 주고, 부녀회, 청년회, 어촌계도 졌다. 해녀들은 보상금이고 나머지는 운영비로 졌다. 해녀는 새로 들어온 사람까지 12명이다. 4명이 새롭게 들어왔다. 그중에 며느리가 2명이 있고 나머지 외지인이다. 해남도 2명(1명은 원주민, 1명은 외지인) 있다.

- 금등리 마을 공동자원과 마을 운영은 어떻게 하고 있는가?

해상풍력은 3기가 있다. 두모리가 7기이다. 지금 해상풍력 실행한 지 4년이 되었다. 1년에 1기에 4,500만 원이 들어온다. 첫 보상금은 가구당 250만 원 씩 나눠줬다. 올해는 가구당 보상금을 주지 못 하고 있다. 풍력기에 조명 시설을 할 것이다. 처음 해상풍력을 할 때 해녀 어업을 못한다, 집값이 떨어진다, 동물들이 새끼를 못 난다 등의 불만이 많았다. 매년 해상풍력 보상금은 해녀는 개인적으로 받고, 다른 조직은 운영비로 나눠 쓰고 있다. 해상풍력을 더 확장할 것이며, 해상풍력 1기를 마을 자산으로 받을 것이다. 2023년 쯤 도입할 예정이다. 마을 땅을 사기 위해 해상풍력발전 수익금을 마을 운영으로 쓰기로 했다. 자생단체에 사정을 해서 운영비를 안 주기로 했다. 땅을 사는 이유는 마을 자산이 리사무소 하나 뿐이다. 그래서 리사무소를 증축을 할 예정이며, 제주어 마을 관련하여 센터를 짓기 위해 땅을 살 것이다. 제주어 마을은 제주어연구원 같이 해서 마을 자체적으로 도에서 지원을 받지 않고 자체적으로 하는 사업으로 3년 정도 되었고 우수 사례로 선정됐다.

마을 자산은 리사무소, 노인회관 2개, 해녀탈의장, 창고(30평), 펜션, 작은 체육시설이 있다. 해녀탈의장은 공유수면이라 제주도지사 이름으로 건물을 지었다. 마을에서 초등학생 7명, 1년에 30만 원 장학금을 지원하고 있다. 초등학교는 신창초등학교로 가고 있다. 학교에서 버스가 오고 있다. 중학생, 고등학생, 대학생은 풍력에서 장학금을 지원하고 있다. 어촌계회관은 어촌계 자산이다. 해수욕장

은 없다. 과거에는 있었는데 양어장이 들어오면서 해수욕장을 못 하고 있다. 양어장 계약과 관련하여 과거 계약 시 존폐 시까지로 계약을 해서 문제가 많다. 그래서 지금 이것이 문제다. 창고에 저온저장고가 있고 임대를 해주지는 않는다. 저온저장고에 마을 주민 농산물을 보관하고 신협과 농협에서 와서 가져가서 판매를 해주고 있다. 농산물이 신선하다. 제주 마을에서 한 달 살아보기 등을 위한 펜션이 2채 있다. 각각 15평과 20평 규모로 여기서도 수익금을 얻고 있다.

- 성평등 향약에 대해 소개해 달라?

성평등 향약 문제는 제주도 아직 여성들이 스스로 하겠다고 나서야만 되는데 아직은 아닌 것 같다. 여성들이 역량 갖춰서 시작했으면 좋겠다. 총회 때 여성들이 말 한마디 잘못하면 너무 남자들한테 당한다. 그래서 가능한 여성 스스로가 역량을 갖추고 나서 후에 성평등 향약까지 가길 바란다.

4. 제주도 봉개동 현장조사

- 구술자 : 봉개동 마을운영위원장 고○○, 사무장 한○○
- 일 시 : 2021년 6월 15일 화요일

- 봉개동 마을의 가장 중요한 현안은 무엇인가?

봉개동의 현안은 쓰레기매립장과 관련되어 있다. 봉개동 쓰레기매립장에 관한 의결 기구로 쓰레기매립장대책위원회가 구성이 되어있다. 동회천, 서회천, 명도암 마을, 용강마을, 봉개마을 총회에서 각 3명 씩 선출하여 매립장 관련 협약을 진행하였다. 별도로 주민대책위원회가 있고, 소각장 관련 주민지원협의체가 따로 구성되어있다. 소각장과 관련하여 마을 사우나를 운영하고 있다. 사우나 운영 수익금을 각 마을 별로 나누어 지원하고 있다. 현재는 사우나 공사로 운영을 안 하고 있고, 수익금이 크게 나지는 않는다. 행정에서 유류비를 지원받고 있는데도 수익금이 나지 않는다. 소각장을 지역에 유치하게 되면 그 주변 편의시설로 사우나, 체육시설, 헬스장 등을 지원 받게 된다. 그런데 봉개동의 경우 소각장이 주민 생활공간과 거리가 멀다보니 봉개동 주민생활공간에서 가까운 곳으로 사우나를 건립해달라고 도에 요청하여 현재 위치에서 사우나를 운영하게 되었다. 사우나 건물은 행정에서 땅을 사서 건물을 지어줬다. 봉개동에서는 위탁 관리 운영만 하고 있는 상황이다. 소각장 계약이 3년 연장되면서 건물 리모델링을 요구하여 수리 중이다. 예산은 30~40억 원 정도 보고 있다. 처음 운영은 지역주민에게 임대를 줘서 운영하는 방식이었는데 그렇게 운영하다가 문제가 발생하여 지금은 협의체에서 운영을 하고 있다. 소각장은 3년 연장하기로 했는데 그 이유는 쓰레기 라든가 폐목재라든가 현재 수거한 것들을 다 태우는데 소요되는 시간을 3년으로 보고 연장하였다. 하지만 3년 안에 다 태울 수 있을지 모르는 상황이다.

- 봉개동 마을 공동자원과 마을 운영은 어떻게 하고 있는가?

봉개동 복지회관이 있다. 원래는 대기고등학교 들어가는 초입에 있었는데 현재 위치로 옮겨왔다. 이 토지가 원래는 제주도 농협 1/2 토지였는데 농협 비료창고였던 자리였다. 봉개동에서 매입을 하고 건물을 지어서 사용하고 있다. 1층은 노인회관으로 2층은 예식장으로 사용하고 있다. 3층 옥상에 조립식 건물로 마을운

영위원회 사무실로 사용하고 있다.

봉개동 8통으로 이루어져 있다. 봉개동 본동 1통, 2통, 3통, 8통, 명도암 4통, 서회천 5통, 동회천 6통, 용강동 7통이다. 명도암, 서회천, 동회천, 용강동은 태양광으로 혜택을 받고 있다. 그런데 본동은 인구도 많고 해서 배정된 예산에 태양광을 할 수가 없었다. 그런 혜택을 받지 못하고 있어서 복지회관을 짓는 것으로 했다. 행정 상 봉개동 전체를 운영하는 운영위는 없다. 각 마을별로 운영을 따로 하고 있다. 하지만 주민자체위원회는 하나로 있다. 하지만 이 조직은 행정 조직이다.

어린이교통학교 맞은편에 마을공동목장으로 목장용지 땅 1만8천 평 있다. 2019년부터 세금이 나오고 있다. 2021년 세금이 1천7백만 원이 나왔다. 원래 노루생태공원 땅이 봉개동 땅이었고 현재 마을 땅으로 있는 목장 땅이 제주도 소유였다. 노루생태공원을 만들면서 땅을 교환하였다. 봉개본동에서 펜션 건물을 운영 중인데 이 땅은 봉개동 옛날 작목반 소유였고 건물은 도에서 지어줬다. 회천목장을 한화리조트에 팔고 회천마을에서 목장 사용 대가를 지원하면서 관광농원이 형성된 것이다. 봉개본동은 한화리조트에서 실버타운을 지으면 5개 동을 봉개동에서 사용할 수 있도록 하는 조건으로 했는데 마을에서 운영을 못하고 그 수익금이 1년에 1천6백만 원 정도 들어오고 있다. 한화리조트에서 폐열로 연간 9천만 원 정도 들어오고 있다. 마을운영위에서 노인회에 연간 1천3백만 원 정도 지원을 하고 각 통별 체육대회 명목으로 지원하고 있다.

명도암 참살이 체험마을은 라인리조트가 들어올 때 라인리조트 땅은 원래가 봉개본동 땅이었고 그런데 마을에서 골프장 들어온다고 하니 반대가 심해서 라인리조트에서 가까이 있는 명도암마을에 1만5백 평을 줘서 참살이가 형성된 것이고 그 땅에 안에 있는 건물 숙박동, 체험동은 매립장 관련으로 도에서 지어준 것이다. 수익사업이 조금 된다. 명도암 마을 만들기 사업으로는 참살이 하나뿐이다. 현재 마을회에서 봉개초등학교에 장학금을 지원하고 있다.

5. 서귀포시 색달동 마을회 현장조사

- 구술자 : 서귀포시 색달동 마을이장 지○○
- 일 시 : 2021년 7월 29일 목요일

- 색달동 마을에 대한 소개

색달동은 행정동으로는 예례동이고 5통에 해당한다. 예례동이 상예동(2곳), 하례동, 색달동, 난드르까지 5통이 있다. 통마다 다 통장이 마을회장이다. 직선제로 뽑고 있다. 색달리에서 색달동으로 바뀌었다. 대소사는 어버이날 행사, 추석 다음날 화합한마당(제일 큰 행사), 노인회에서 선달 그믐날 행사가 있다. 중문색달해수욕장은 예전에는 중문해수욕장이었는데 매립장 들어오면서 명칭이 바뀌었다. 쓰레기매립장은 들어온 지 10년 쯤 된다.

마을회장 임기는 2년이고 한번 재임이 가능하다. 이주민이 마을회로 들어올 수 있는 경우는 마을 입주해서 실 거주 15년이 지나고 마을 일을 잘 참여하고 해야 마을회로 들어올 수 있다. 15년 후 선거 투표권도 있다. 향약에 명시되어 있다. 단, 이장 입후보는 안 된다. 색달동 자생단체는 마을회, 운영위, 대책위, 노인회, 청년회, 부녀회이 있다. 인구는 1,000여명 쯤 된다. 모두가 실거주자는 아니다. 호텔이 많다보니 직원들이 주소만 여기로 옮기고 실 거주는 제주시에서 하는 경우들이 있다. 마을회에 들어온 주민은 156가구이다. 156가구는 모두 색달동이고향이다. 인구로는 500~600여 명 쯤 된다. 올 초에 코로나19 지원금으로 가구당 50만 원을 주민들에게 지급했다. 마을회비는 없다.

- 색달동 마을 공동자원과 마을 운영은 어떻게 하고 있는가?

색달동 마을 자산은 생수천(복합문화센터), 마을공동묘지, 마을회관(2층 경노당 같이 사용), 복지회관, 자제창고(30평) 등이 있다. 동에서 지원 나오는 것은 해수욕장 감태 작업할 때, 사무장 교통비, 이장 교통비 정도 나온다.

중문색달해수욕장은 7월과 8월만 관리를 한다. 주차장, 탈의실, 파라솔, 튜브를 하고 있다. 그 외에 기간에는 서귀포시 해양수산과에서 관리한다. 감태가 올라오면 그것을 정리하는 것도 마을에서 한다. 동에서 조금 보조를 받고 마을 주민들이 당번을 정해서 하고 있다. 한번 나오는데 40~50여명 정도 나온다. 출석체크

를 한다. 운영위원은 2달 동안 1주일 한 번은 나와야 한다. 이장은 매일 나온다. 감태는 과수원에 거름으로 버리는 경우가 있고 화장품 만들 때 짜서 쓰기도 한다. 과수원 거름을 쓸 때는 물로 씻고 말리고 해서 쓴다.

해수욕장 수익금은 마을회 운영에서 쓰고 7월, 8월 해수욕장 주변 청소, 상하수도 처리 등에 사용한다. 수익금 7~8천만 원 정도이다. 청소하러 온 주민들은 오전 식사를 제공한다. 해수욕장 입장 시 발열체크를 하고 스티커로 확인을 하고 있다. 아르바이트생이 6명이다. 생수천은 수익이 없고 적자이다. 마을에서 직접 운영을 하고 있다. 운영위에서 운영을 한다. 직원도 주민들이고, 아르바이트생은 마을 주민 자녀들이 하고 있다. 직원 월급주고 아르바이트비를 주고 나면 적자다. 직원은 주민들이 요일마다 돌아가면서 하고 있다. 아름다운 소하천으로 선정되었다. 코로나19 이전에는 사람들이 많이 왔었는데 지금은 많이 오지는 않는다. 생수천복합문화센터는 매립장 관련해서 제주도에서 지어줬다.

광역음식물처리장은 악취에 대한 고민이 많다. 공사가 시작되면 감시하러 공사장으로 출근을 해야 한다. 마을에 지원되는 것은 공사대금의 10%를 받기로 했다. 땅은 사유지이다. 지금 별목작업이 끝났다. 매립지, 소각장, 음식물처리장이 함께 들어온다. 색달동에 현재 매립지, 소각장이 있고 이제 음식물처리장이 들어온 것이다. 위치상으로는 소각장 다음 매립지, 음식물처리장으로 있다. 대책위 협상은 제주도와 하고 있다. 마을 최대 현안이다. 2023년 초부터는 가동이 된다.

이장 임기 중점 사업은 생수천 개발도 있고 생수천 개발은 수영장 쪽으로 해서 개발할 계획이다. 체육공원 그라운드 골프장도 만들 계획이다. 그라운드 골프장은 노인 대상 게이트볼장이다. 색달동은 마을 운영이 잘 되고 있다. 가장 핵심은 마을 단합이 잘 된다. 색달동은 이 지역에서 생계를 유지할 수 있기 때문에 사람들이 다른 곳으로 이주하여 가지 않고 여기 남아있다. 마을 주민들 100% 다 직장을 다니고 굴농사도 많이 한다. 마을 주민 90% 정도 굴농사를 하고 있다. 해녀들도 있다.

6. 제주도 조천읍 선흘2리 현장조사

- 구술자 : 선흘2리 마을이장 이○○
- 일 시 : 2021년 7월 5일 월요일

- 선흘2리의 마을 공동자원과 운영은 어떻게 하고 있나?

선흘2리에는 마을 공동자원이 없다. 거문오름은 국가재산이다. 소유의 개념은 국가 재산이다. 거문오름도 자원이라고 생각하면 자원이라고 할 수 있지만 아니다. 거문오름은 마을에서 관리하지 않는다. 마을에서 관리하는 자원은 리사무소, 노인회관, 복지회관, 게이트볼장, 운동장 정도 마을에서 관리하고 있는 수준이다. 거문오름은 마을에서 전혀 관리하는 것이 없다. 거문오름에서 축제를 한다고 해도 신문사가 주최가 되어 축제 운영을 하는 상황이다. 거문오름은 좋게 말하면 협력이고 나쁘게 말하면 들러리이다. 거문오름 트레킹도 관이 주도하고 신문사가 진행하는 과정에서 마을은 들러리처럼 이용되는 상황이다. 세계문화유산으로 선정될 때 주민과의 협력이 중요한 부분이었는데 주민과의 협력은 빠져버렸다. 주민들이 이런 부분에 대해 불만이 많다. 선흘2리는 1970년에 만들어진 마을이다. 그러다보니깐 마을의 자산이 없다. 공유할 수 있는 공간은 최소로 하였고 입주하는 주민들에게 땅을 분할해주는 형식이었다.

이장 임기는 3년이다. 현재 1년차이다. 인구는 800명 정도 증가하였다. 집을 새로 지어서 들어온 상황이다. 현재 새로 들어온 주민들과 마을회가 잘 관계를 맺고 있다는 것은 어떤 기준이냐에 따라 다르게 볼 수 있다. 현재 리사무소가 예전처럼 마을 주민이 이사를 오면 그 사실을 알고 관리를 하는 시스템이 아니고 지금은 「개인정보보호법」으로 어떤 사람이 이사를 왔는지 알 수가 없다. 새로 주민이 오면 전화번호를 등록을 하고 문자로 알림을 하는 정도이다. 500명 정도 문자를 보내고 있다. 새로운 주민이 마을회에 들어올 수 있는 조건도 향약이 매우 간단히 되어있다. 주민등록을 옮기고 실 거주만 하면 마을회로 들어올 수 있다. 실거주 기간은 상관이 없다. 원주민이 많은 마을이 아니다보니 많이 오픈된 상황이다. 그런데 여기서 문제는 그 분들이 선흘2리에 실 거주를 하고 있는지를 확인할 방법이 없다는 것이다. 여기는 주민등록이 되어있다고 하더라도 실 거주를 안 하는 경우들이 많다. 세컨 하우스 개념으로 집을 짓는 경우들이 많다. 주

민등록이 되어 있으면 마을회 자격은 주어진다. 이장 입후보할 수 있는 자격은 마을에 3년 이상 거주하면 가능하다. 저 같은 경우는 이장 선거 당시 2년 6개월 인 상황이었다. 전 이장이 사퇴를 하면서 공백이 생기면서 향약으로 이장을 뽑을 수 없는 상황이었다. 도 조례에 따르면 2년 이상 마을에 거주하면 이장으로 입후보할 수 있다. 도 조례에 따라서 이장으로 입후보하여 이장 선거에 나갔다. 향약 개정은 올해 목표로 준비 중이다.

마을은 수익구조가 없는 열악한 상황이다. 마을의 1년 운영비가 4천만 원 정도인데 마을에서 수익을 얻을 수 있는 금액은 2천5백만 원 정도라서 적자인 상황이다. 예전에는 어떻게 운영을 했는가 했더니 일출제 같은 축제를 해서 기부금이나 보조금을 받아 운영해왔었다. 코로나 상황이 오니 축제를 열 수가 없고 그래서 계속 적자이다. 세계자연유산센터 내에 마을 임대한 공간이 두 곳이 있다. 매점하고 카페 공간이다. 2007년부터인가 2008년부터 임대를 했다. 그런데 여기를 마을이 직접 운영을 해야 하는데 그게 안 되는 상황이라 개인에게 재임대를 하는 상황이었다. 그러다 보니 마을로 들어오는 수익은 매우 적었다. 작년에 민원이 들어갔는지 카페, 매점을 개인에게 재임대를 해 준 것이 문제가 되었다. 사실 개인이라고 하는데 전 전 이장이다. 감사원에서 문제시 하여 앞으로 마을에서 직접 운영을 하지 않으면 그 공간을 임대를 주지 않겠다고 해서 지금은 매점인 경우 마을에서 직접 운영을 하고 있다. 그게 '오름보러가게'이다. 카페는 경영관리인을 두고 운영을 하고 있는 상황이다. 매점은 적자는 아니다. 그런데 거문오름 장점은 예약제인데 그러다보니 올 수 있는 사람이 정해져 있어 수익을 많이 낼 수 있는 구조는 아니다. 마을 주민이 자원봉사로 일을 하고 있다. 임대조건은 조례에 정해진 대로 2곳에 임대료를 연간 1천만 원 정도이다. 너무 비싸다. 예약자만 이용을 하고 공적인 기관이니깐 오후 6시 이후는 문을 닫아버리니깐 장사를 할 수 있는 시간도 많지 않다. 그런데 임대료는 전부 다 내고 있다. 임대료 감면방안을 고민 중이다.

이색교류센터는 도에서 만든 공간인데 마을 공간으로 이용하고 있는 상황이다. 이색교류센터는 마을 복지관으로 되어 있고 부녀회에서 그 공간을 사용하겠다고 하니 부녀회에 임대를 해 준 상태이다. 도서관으로 활용하고 있다. 그 옆 건물은 보건소와 소매점, 청년회사무실로 되어 있는데 현재까지 그 공간을 제대로 활용

을 못하고 있다. 리사무소 상근자는 이장과 사무장 이렇게 2명이다. 이장은 마을에서 받는 인건비가 70만 원이고 읍에서 받는 것이 50만 원이다. 사무장은 마을에서 100만 원, 읍에서 또 따로 받고 있기는 하다. 보조 사업을 하더라도 인건비로 보조금을 사용할 수가 없다. 그런 문제로 비리가 발생할 수밖에 없는 구조이다. 마을 이장의 경우도 오전에 학교에 가서 애들 가르치고 오후에 리사무소 근무를 한다. 사무장도 '오름보러가게'에서 일을 하고 리사무소에서 근무하고 이중으로 일을 하고 있다.

-마을 조직 및 마을 운영 역점 사항은 무엇인가?

마을 조직은 하나는 자치조직(개발위원회-청년회, 부녀회, 노인회, 영농회, 각 반 4개반)이 있고 반별 조직이 있다. 선흘2리는 4반으로 이루어져 있다. 각 반에서 2명 씩 해서 개발위원회가 구성된다. 마을을 우진동, 선인동 등으로 부르기는 하는데 행정적으로는 반으로 되어있다.

2018년에 왔을 때 마을 행사가 어떤 것이 있는지를 몰랐다. 체육대회 자체가 있는지를 몰랐다. 기존에 있던 분들은 알고 있고 행사를 했을 것 같은데 사실 이런 게 잘 알려져 있지는 않았다. 동물테마파크 일이 터지고는 마을 행사를 거의 하지 않았다. 이것도 이주민 마을의 특징이라고 생각한다.

이장 회의를 가보니깐 마을들 정말 상황이 다르다는 걸 알았다. 선흘2리인 경우는 정말 외지인이 많은 마을이라는 것을 알았다. 다른 마을 이장들이 이런 상황을 잘 이해를 못했다. 70년대에 들어온 사람들 사실 몇 명 안 되고 90년대에 들어온 사람들이 쯤 있다. 학교에서 제주어를 쓰는 아이가 한 명이었다. 실제로 마을 인구 전부가 외지인이라고 할 수 있다. 여기 들어와 사는 사람들이 쉬기 위하여 들어오는 경우가 대부분이라 자연환경이 변화하는 걸 반대하는 입장이 많을 수밖에 없다. 그리고 기존의 주민들이 자신들의 땅이 있고 하면 개발되면서 이득을 보는 것들이 있겠지만 그런 경우가 별로 많지 않다. 여기 대부분의 사람들이 자신의 집 주변의 길이 생기거나 개발되는 것을 반대한다.

마을을 정상적으로 운영을 하고 모든 상황을 공유하려고 노력하고 있다. 마을 카페 오픈식을 했는데 참석자가 대부분 동물테마파크를 반대한 사람들이 참석하는 모습이다. 그럼에도 불구하고 이장이 찾아다니면서 부탁도 드려야 하고 해야

하는데 그런 걸 잘 못해서 애를 많이 먹고 있다.

-마을에서 보조 사업은 진행하고 있는가?

현재 보조 사업은 진행하고 있지 않다. 시에서는 보조 사업을 진행하라고 하는데 그 사업을 하는데 감당해야 하는 사람도 없고 또 사업에서 결국 남는 것은 시설밖에 없다. 그럼 사무장이 서류처리 하느라 힘들어지고 이장은 건물 짓는데 돈이나 받아먹었다는 소문이나 돌게 되고 그래서 지금은 안하고 있다. 1~2년은 마을을 정상화 하는 것에 중점을 두고 있다. 어느 정도 정상화가 되면 그 후에 보조 사업을 할 예정이다. 보조 사업이 10억, 20억 정도면 인건비 사용이 되는 그 이하는 인건비로 사용할 수 없게 된 구조이다 보니 문제가 많다. 사실 알아서 빼 먹으라는 것 아닌가 하는 생각이 든다. 보조 사업으로 도서관을 지으면 차후에 사서 인건비는 마을에서 알아서 하라는 것인데 연간 5천만 원 정도는 드는 사서를 인건비를 마을에서 어떻게 감당을 하나하는 것이 문제이다.

보조 사업은 작년 같은 경우는 부녀회가 직접 보조 사업을 신청해서 마을학교 품다 사업을 하고 있다. 이런 경우 문제가 있다. 마을회와 부녀회가 분리되는 상황이 만들어지고 또 이 사업이 마을회 사업인지 부녀회 사업인지 구분하기도 힘들다. 마을회가 신청해서 보조 사업이 되면 그것은 총회를 걸쳐 부녀회에서 운영하게 되면 마을회와 부녀회가 같이 사업을 할 수 있는 구조가 되는데 그렇게는 지금은 안 되고 있다. 부녀회가 보조 사업을 직접 신청하게 되니깐 마을에서는 이 사업을 전혀 모르는 실정이 되고 있다.

선흥2리는 신당도 없고, 포제도 안한다. 선흥2리는 박정희 때 양잠단지로 만들어진 마을이다. 4·3때 소개된 마을이고 그 이후 70년대에 만들어진 마을인 것이다. 제주의 다른 마을과는 많이 다른 상황이다. 그래서 마을 특정한 문화라는 게 딱히 없는 상황이다. 여기 지역이 계획적으로 만들어진 것을 알 수 있다. 초등학교를 중심으로 방사형으로 도로가 나고 거기에 집을 짓고 살게 한 것이다. 실제로 이 구조도 90년 후반에 형성이 된 것이다.

거문오름이 생기면서 일출제를 하게 됐는데 1월1일에 거문오름에 올라가서 제를 지내는데 그것은 마을의 고유의 행사가 아니고 이벤트성 행사이다. 이런 문제는 거문오름의 관리권을 마을이 가질 수 없었던 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다.

땅을 나누는 과정에서도 갈등이 심했다는 이야기가 있다. 땅이 부족하니 공유공간은 최소화된 것이다. 처음에는 1인 8천 평씩 나눠주기로 했는데 땅이 부족하니깐 7천5백 평씩 나눠줬다고 한다.

선홍2리의 특징이 이주민의 마을로 새로운 문화를 만들어가야 하는 상황이 되었고 이주민의 마을로써 기준이 되는 마을일 수 있다. 지금 보조 사업으로 한 500만 원정도 지원을 받아서 마을 로고를 만들어서 마을 곳곳에 부착하려고 한다. 마을의 정체성을 표현하는 작업이다. 이 작업을 통해 마을의 역사를 조사하고 있고 마을의 핵심이 무엇이나, 마을의 상징이 무엇이나를 잡아가려고 한다. 9월 말이면 완성이 될 것으로 보인다.

선홍2리의 특징은 마을 주민들은 가난하지 않다. 마을은 가난하다. 그러다보니 주민들의 원하는 것은 도시적인 행정지원을 원한다. 가로등 설치 등을 요구한다. 지금은 주민들의 불편함이 없게 마을 운영하는 것과 함께 마을 행정 부분은 정리하는 것이 중요하다. 리세는 가구당 3만원이다. 70세 이상은 제외하고 가정형편이 어려우면 제외한다. 1년 이상 리세 완납하신 분만 이장 선거에 투표권이 있다. 리세가 제대로 걷어져서 마을 운영에 도움이 되지 않았다. 동물테마파크가 들어오기 전에는 아무도 이장을 하려고 하지 않았는데 동물테마파크가 들어오고 보조금이 들어오면서 이장 선거를 하게 되었다. 그러면서 갈등이 생겼다.

7. 서귀포시 표선면 성읍2리 현장조사

- 구술자 : 서귀포시 표선면 성읍2리 마을이장 김○○, 사무장 양○○
- 일 시 : 2021년 7월 27일 화요일

- 성읍2리 마을 소개

성읍2리 인구는 약 230 명 정도이다. 그 중 청초밭 영농조합((주)세모)에 100여 명 정도 산다. 실제적인 마을회 인구는 130여 명. 외지인이 6~7가구 정도. 인구는 줄었다. 이주민과는 전혀 대화를 하지 않는다. 이주민이 총회에 들어온 적이 없다. 청초밭 영농조합과 마을회는 서로 전혀 관여하지 않는다. 30여 년 전에 마을 땅을 (주)세모에 300만 평정도 팔았는데 지금은 청초밭 영농조합에서 유기농으로 농사를 하지 않으면 땅을 빌려 주지 않는다. 사이프러스 골프장이 230만 평인 것을 보면 청초밭 영농조합 면적이 상당히 넓은 것이다. 청초밭 영농조합 대표는 온 지 17년 쯤 되고 마을에 많이 협조를 하려고 한다.

성읍2리는 범죄 없는 마을이다. 성읍2리에서 농사는 주로 더덕, 감사, 무를 하고 있다. 예전에는 더덕가공공장도 있었는데 지금은 법이 바뀌어서 오수처리 문제로 공장을 가동하지 못하고 있다. 성읍2리에서 하우스는 못 하는 이유는 난방비가 너무 많이 들어서 못하고 있다.

4·3항쟁 이후에 다시 만들어진 마을이다. 공동목장은 있다. 개오름이 사유지인데 그곳을 임대하여 목장을 운영하고 있다. 목장조합 인원은 12명이다. 제주말을 30마리를 키우고 있다.

이장 임기는 2년이고 현재 3년차 하고 있다. 이장 경선은 예전에는 했지만 지금은 안하고 있다. 지금은 추천으로 하고 있다. 연임은 계속 할 수 있다. 리세는 년 2만 원이고 리세를 내야 선거에 참여할 수 있다. 70세 이상은 면제이다. 마을 자산은 저장고 200평, 리사무소, 경로당, 농어촌민박 이렇게 있다.

연간 대소사는 주민단합대회를 하는데 예전에는 체육대회를 했는데 지금은 마을 주민 연령이 높아서 주민단합대회로 하고 있다. 포제를 하고 있다. 경노잔치는 1년 한 번 버스를 대여해 제주관광을 하고 있다. 5월 경노잔치 청년회에서 한번 하고 부녀회에서 한번 하고 했다. 현재는 그냥 마을회에서 하고 있다. 예전에 저장고는 보조금을 받아서 지었다. 농어촌민박은 보조금을 받아서 지었는데

지금 마을에서 운영을 하고 있지 않고 개인에게 임대를 줘서 운영 중이다. 8동이다.

마을자치행정은 마을회 밑으로 개발위원회, 노인회, 부녀회, 청년회 이렇게 있었는데 지금은 청년회, 부녀회는 운영이 안 되고 있다. 실제 일을 할 사람이 없어서 운영을 안 하고 있다. 사이프러스 골프장에서 10년 간 년 1천만 원씩 기부금을 마을에 주기로 했는데 9년만 주고 1년은 운영난으로 주지 않았다. 장학금은 대학생에게 20년 넘게 년 250만 원을 주고 있다. 성읍2리에는 7명 쯤 받았다. 남양나일론 땅이었는데 남양나일론에서 사이프러스 골프장에 땅을 팔았다. 지금은 운영난이 있어 50% 정도 다른 곳으로 넘어갔다고 한다.

성읍2리에서 가장 문제는 오수처리장 용량이 작아서 새로운 건물이나 카페나 들어올 수가 없다. 25년에 해결해 준다고 하는데 지금은 아무런 것을 할 수가 없다. 카페나 건물을 새로 지으려면 별도의 오수처리장을 만들어야 한다고 해서 들어올 수가 없다. 그리고 하천 범람도 가장 문제이다. 현재 주민 참여 하천 정비 사업으로 3천만 원을 받았다. 다가구주택 사업으로 농어촌민박으로 8동을 16년에 지어서 운영하고 있는데 지금은 개인에게 위탁을 줘서 운영하고 있다. 마을 운영에 대한 생각은 마을 주민의 원하는 일들을 잘 해결하는 것이라고 생각한다.

마을 의사 결정은 마을 총회에서 한다. 마을 주민 인원이 많지 않아 코로나19이기 하지만 그냥 대면으로 했다. 30~40여 명 정도 참석한다. 개발위도 15명이 라 대면 회의를 했다.

8. 서귀포시 성산읍 신산리 현장조사

- 구술자 : 신산리 마을이장 강○○
- 일 시 : 2021년 6월 28일 월요일

- 마을 운영과 경영은 어떻게 하고 있는가?

신산리는 이장 임기가 3년 단임이다. 올해가 마지막 년도다. 3년 전까지는 마을에서 말 꺼나 하고 친척들 좋고 하면 추대되어서 이장이 되었다. 이장을 하려면 나름의 철학이 있어야 하고 하는데 그렇지 못 한 것 같았다. 현재 리사무소 건물이 아주 좋은데 이 건물이 공항사업 시작할 때 원희룡 지사가 국책사업 시설 정비 사업으로 급히 편성하였다. 당근이었다. 공항 주변 마을 5곳 마을에 25억 원 씩 지원해 주었다. 리사무소 건물과 땅은 마을 소유이다. 땅은 원래 마을 것이었고 건물만 지원 받아서 지은 것이다. 마을 수익구조는 마을 땅 임대, 마을 카페이다. 땅은 크게 한 5만 평정도 있고 또 작은 땅들도 있다. 마을 리세는 받지 않는다. 그 중에 신산초등학교 살리기로 다세대 주택 임대사업을 한다. 학교 장학금도 주고 이장 월급도 120만 원 정도 된다.

이주민 중에 착한 이주민과 나쁜 이주민이 있다. 이사 온 지 얼마 안 되서 마을 일을 같이 하는 사람이 있는가하면 여기서 20년을 살아도 마을 일에 전혀 관심이 없는 사람들도 있다. 그런 사람은 마을 주민이라고 할 수가 없다. 그래서 선거권이 까다롭다. 실 거주 7년을 살면 투표권을 준다. 실거주 7년을 살아도 단순 신산리 주민이 아니고 마을회로 들어오려면 마을 일에 참여를 하고 녹아들었을 때 총회에서 받아준다. 피선거권은 마을 임원을 3년 이상, 나이가 30대 이상, 마을 선거 참여 10년 이상해야 한다. 여기 주민이 외지로 나갔다가 들어와도 마을 선거 참여 10년이 되어야 한다.

마을 조직 관련 규약을 개정했다. 마을 조직에 마을 개발위원회, 새마을지도자 등 이런 이름을 뺐다. 여성 활동가를 많이 뽑았다. 성평등 관련은 여민회와 해서 마을 부녀회 같이 했다. 성평등 문제는 규약으로 바꾸려고 했지만 현재 마을 여성주민들의 마인드가 아직 준비가 안 된 상황이라 아직 바꾸지는 못했다. 성평등으로 운영위원을 남녀 비율을 5대5로 했을 때 득보다 실이 많다는 생각에 그렇게 규약을 개정하지는 못했다. 농협 대위원에 문제가 있다. 대위원에 여성이 한

명이 꼭 있어야 한다. 그런데 한 명 이상이 아니고 한 명만 가능하다는 것이다. 이것은 문제다.

마을 리사무소에는 이장, 사무장, 행정보조원, 마을카페 직원 2명이다. 마을 사업을 하다보면 마을에서 운영을 하면서 운영 적자가 나게 되고 그러다보면 지원 받아 지은 건물만 남게 된다. 그렇게 되면 마을 소수가 그것을 잠식하게 된다. 그래서 문제이다. 몇 십억 씩 지원 받아 지은 작목반 공장 같은 경우에 그런 경우들이 있다. 보조 사업을 많이 하는 게 좋은 것은 아니다. 마을 카페 같은 경우도 마을 공동체로 운영하게 되면 많은 문제가 있다. 전문성이 떨어지고, 파트타임으로 마을 주민들이 근무하는 것도 사실 좋은 것은 아니다. 전문성이 떨어지다 보니 일을 대충하게 된다. 마을 카페는 서비스업인데 전문성이 더 큰 문제이다. 그런데 신산리는 마을에 녹차밭이 있어서 카페에서 녹차를 이용하여 잘 했다. 서울에 있는 유명한 사업가와 연계를 맺어 녹차아이스크림을 잘 만들어 지금은 유명하다.

보조 사업은 건물 리모델링 정도 하고 있다. 정확한 것은 자료를 주겠다. 어찌 되었든 주민들이 편하게 보조 사업을 하고 있다. 마을 대소사는 마을제, 체육대회, 경노잔치, 단합대회 등인데 코로나 이후 모두 중지되었다. 범성굴왓본향당이 있다. 마을제는 포켓단에서 하고 있다. 몸정성을 하고 있다. 포제를 문화적인 개념으로 바뀌는 과정이라 지금은 몸정성을 잘 하지는 않는다. 이주민은 마을 주민 20% 정도 된다. 젊은 사람들이 많다. 착한 이주민들이 많다.

마을은 나의 삶의 원천인데 잃어버려서는 안 된다. 우리 마을이 지속가능한 사회로 유지 되었으면 좋겠다. 외지로 나간 마을 주민들이 돌아오길 바란다. 삼달리 같은 경우는 이주민들의 입김이 더 세다. 마을에서 바라는 점은 제2공항 반대 투쟁을 하는데 마을 주민들이 아직도 누군가 하겠지 하는 생각이 강하다. 이장이 하겠지 하는 생각들이 많다. 그런 것들이 바뀌었으면 한다. 아직도 마을 주민들 민원이 개인 민원이 대부분들이다. 향약 개정에 있어 성평등 문제는 여성들이 요구해야 한다. 사실 제2공항 제주도 투표는 여성이 반대가 더 많았다. 그런 부분을 생각하면 여성들이 먼저 요구하는 것들이 있어야 향약이 바뀔 것이다.

9. 제주도 애월읍 애월리 현장조사

- 구술자 : 애월리 마을이장 이○○
- 일 시 : 2021년 7월 22일 목요일

-마을 운영 및 마을 사업은 어떻게 하고 있나?

마을과 어촌계는 분리 운영되고 있다. 어판장은 마을 소유이다. 행정에서 마을과 어촌계를 분리하여 운영하게 했는데 그것은 잘못된 것이다. 마을 안에 어촌계지 마을과 어촌계를 분리할 수는 없다. 지원금을 받아도 마을에서 받아서 어촌계에 나눠주는 것이 맞다. 애월리는 어촌계와 마을이 함께 상생으로 가기 위해 노력하고 있다. 마을만들기를 한 마을을 다녀보니 마을과 어촌계간의 문제가 있다. 그것은 행정에서 고쳐야 한다. 마을 해안에 양어장이 들어온다 하면 그것을 어촌계에서 계약을 하거나 하면서 보상금도 어촌계에서만 받고 하는 경우들 때문에 문제가 많을 것으로 보인다. 해양수산부에서 어촌계에서 힘을 너무 준 것이다. 그러면 정부에서 마을 갈등을 만드는 것이다.

애월항 조성은 공원만 남아 있고 공사는 다 끝났다. 국가사업이다. 공원이나 대합실은 마을에서 운영할 계획이다. 여객항이 될 계획이다. 지금은 모래배가 들어오고 있다. 애월리는 마을만들기 사업은 아직 안하고 있다. 도 사업은 작년에 끝났다. 문화도시사업을 하고 있다. 마을만들기와 비슷한 사업이다. 지역주민들 대상으로 교육을 하는 사업이다. 제주문화도시에서 받아서 하고 있다. 제주도 문화도시가 5개 마을이 지정되어있다. 사업은 공동체 사업을 할 예정이다. 지역 특산품을 판매할 예정이다. 마을 카페나 하는 것은 하나도 없다.

애월리 마을 공동목장은 어음리에 있다. 마을에서 소를 키우지 않아 소 키우는 사람(애월사람)에게 임대를 줘서 관리를 하고 있다. 경관보존 직불제는 일부 받고 있다고 한다. 마을 목장은 10만평 정도 된다.

애월은 이주민과 갈등이 아직 없다. 그래서 공동체 사업으로 이주민과의 사업은 아직 필요성을 느끼고 있지는 않다. 애월마을공동목장 조합은 만들지 않았다. 애월 공동목장이 어음리에 있는 이유는 조선시대 대 십소장이 있었는데 그 중에 오소장이 어음리에 있었는데 그 곳을 애월리 사람들에게 관리를 하라고 해서 현재까지 어음리에 있는 오소장 자리 공동목장을 애월리에서 관리를 하게 되었다.

후에 도에서 이 공동목장을 도유지라고 해서 애월리와 법정투쟁을 해서 애월리가 이겼다.

마을 자산은 리사무소와 어판장과 펜션이 있다. 리사무소는 마을 땅이고 건물은 일부 지원 받아서 지었다. 이 리사무소는 원래 면사무소였는데 면사무소가 80년대에 애월읍사무소로 이전을 하면서 애월읍사무소 땅을 마을 사람들이 내놨다. 이 리사무소 땅과 바꾼 것이다. 이 리사무소 건물 지을 때도 또 마을 사람들이 기금 모아서 일부 지원받고 해서 지었다. 펜션도 있다. 펜션 임대료를 받고 있다. 어판장도 임대료를 받고 있다. 애월항 대합실 매점, 선물가게, 카페 등을 운영하려고 한다. 애월은 해수욕장이 없다.

이장 활동비는 도에서 쏘 나오고 있고 원래 취나물 농사를 했었는데 지금 못하고 있다. 너무 바쁘다. 한담리 때문에 정말 민원이 많고 힘들다. 민원은 본토사람보다 외지사람들이 많이 한다. 마을 운영에 가장 중요한 것은 화합이다. 애월리 인구는 2,500여 명이다. 원주민과 이주민 비율은 아직 모른다. 파악을 할 수가 없다. 읍의 도움을 받으면 알 수 있지만 「개인정보보호법」 때문에 파악을 할 수가 없다. 아직은 이주민보다 원주민이 많다. 한담리에는 원주민이 1명 뿐이고 모두 이주민이다. 그 한 사람도 죽어서 그 딸이 한담리에 들어가서 장사를 한다고 했다. 지금 이장은 2년 차이로 올 12월에 이장선출을 다시 할 것이다 연임 가능하다.

마을 운영은 공판장과 목장, 펜션 임대료로 운영을 하고 있다. 리유비(리세)는 애월리는 안 받은 지 매우 오래됐다. 그런데 리유비를 받자는 사람도 많다. 주민으로 권리, 의무를 어떻게 규정할 것인가에 대해 말들이 많다. 이장 선거하는데 어떤 사람이 선거권을 갖는가.

10. 제주도 조천읍 조천리 현장조사

- 구술자 : 조천리 마을이장 장○○
- 일 시 : 2021년 6월 23일 수요일

- 마을을 경영한다 혹은 운영한다는 것이 무엇인지?

제주 마을에서 리는 기초가 되는 행정이다. 리 단위 예산이 별도 잡아야 한다. 마을 운영은 자체적으로 하고 있다. 리는 사실 행정과 주민 사이의 가교 역할을 하고 있다. 리사무소는 작은 행정이라고 생각하고 자치행정으로 만들어야 한다고 생각한다. 조천리는 주거 환경으로는 좋은 마을이다. 조천리 사무소는 지금 사우나와 헬스장을 같이 하고 있다. 건물은 마을 것이다. 도에서 보조금을 받고 지었다. 여기 사우나에 작년 기준 17만 6천 명 정도 왔다갔다. 그리고 금액으로는 9억4천만 원이 넘는 금액이다. 매일 450명 정도 왔다 간다. 사우나는 마을에서 운영을 하고 있고 사우나는 5천원, 티켓은 4천원, 헬스는 2천원이다. 지역주민 할인, 노인 할인 등은 없다. 모두가 다 똑같이 받고 있다. 사우나 운영은 2017년부터 했다. 코로나 이후 타격이 많다.

2016년 8월 이후부터 이장을 했다. 2016년 8월에 전 이장이 사고 사망하여 그 이후 이장직을 맡아 현재까지 하고 있다. 이장 임기는 3년이고 2회에 한해서 연임이 가능하다. 그래서 현재 연임하여 6년차이다. 청년회 활동을 오래 하면서 경영에 대하여 리더 역할에 대하여 많이 배웠다. 동창회장, 읍청년회장, 도청년회장, 농협 임원 등의 경험들이 많은 도움이 되었다.

조천리건강문화센터를 운영하기 전까지는 마을 운영을 사무장 한명으로 근근히 운영하고 있었다. 리 행정보조금을 받기는 하지만 소모품, 전기세 등등 정도 사용할 수 있었고 사무장 월급도 제대로 줄 수 있는 상황은 아니었다. 처음 조천리건강문화센터를 한다고 할 때 마을에서 운영을 하면 3개월이 가기 전에 망한다고 하였다. 하지만 3개월을 넘기면서 주변의 많은 도움을 받고 지금까지 운영하고 있다. 헬스장도 처음에는 망한다고 하였지만 후원금을 받아 시작하였고 지금까지 잘 운영하고 있다. 무엇이든지 모험이 필요하다. 하지만 가능한 피해가 있어도 마을차원에서는 피해가 없게 했다. 피해가 있어도 이장인 내가 피해를 보는 차원으로 만들었다.

역사문화와 함께하는 용천수 탐방기행을 해서 조천리 마을에 있는 용천수를 다 조사하여 탐방 기행을 할 수 있도록 만들었다. 조천리용천수지킴이(법인)를 마을 주민 중심으로 구성하여 관리하고 있다. 도 물정책과 보조 사업으로 지원을 받아서 마을사업으로 진행하였다. 용천수 정비까지 해서 5년 걸렸고 예산을 7억 원 정도 들었다. 조천리는 해안도로가 없다. 내년 쯤 지역에 마을 해설사 관련해서 양성하려고 생각 중이다.

조천읍 주민원탁회의가 있다. 읍과 리 관계가 가까운가? 이장협의회가 있다. 이 달의 지침을 받아서 의논하는 자리이다. 원탁회의는 정례적으로 하는 회의는 아니다. 마을에서 가장 큰 협의체는 개발위원회이다. 사우나 같은 경우는 건강문화센터운영위원 회의가 따로 있다. 건강문화센터에서 만들어지는 수익금에 대한 쓰임은 꼭 운영위를 걸쳐서 사용한다. 그리고 투명하게 운영하고 있다. 운영위원은 운영위원장은 이장이고, 부녀회장, 청년회장, 동장협의회장, 각 동장, 부녀회 각 동 회장 등 해서 13명이다. 이 사람들은 모두 개발위원회에서 승인을 받은 사람들이고 개발위원회 출신들이다. 예전 조천리 사무소는 현재 마을 소유이고 임대를 준 상태이다. 그 뒤에 있는 주민교류센터도 마을 소유이고 마을 영화관, 연회장, 지역의 행사, 강연 등으로 활용하면서 문화공간으로 활용할 계획으로 만들었다. 작년 2월에 개관식을 하였다. 20억 원 정도 예산이 들었다.

- 마을 비전은 무엇인가? 마을의 공동자원에는 무엇이 있는가?

농어촌사업 응모를 하고 있다. 마을 사업이 많이 성공하면서 응모하게 되었다. 원래 마을에서 운영하는 사업은 무조건 망해야 한다. 수익을 낼 수가 없다. 하지만 조천리는 성공하였다. 하지만 상근하면서 정말 열심히 일을 했다. 다음 새로운 이장에게 물려주는 것을 두려워 하면 안되고 항상 멘토의 자세를 잃어버리면 안 된다. 마을은 협의체이다. 서로의 생각이 달라도 협의 통해 해결해 나가야 한다.

마을 목장은 없다. 조천리 내에 부동산이 대부분이다. 복지관, 건강센터. 주민교류센터, 경로당 등 많이 있다. 조천리는 주로 타이백 굴이 유명하다. 제주의 태풍을 한라산이 막아주고 있어서 일조량이 많아 굴이 맛이 좋다. 복지관, 조천리 사무소는 임대 사업을 하고 있다.

조천리는 7동으로 이루어져 있고 해안가에 4개 동, 산간에 3개 동이다. 마을
목장은 원래는 있었다고 들었지만 모르겠다. 해녀는 27명 정도이다. 서류상으로
많이 있다. 직불제는 많이 받는다.

사실 이주민과의 갈등은 느끼고 있지 않다. 이주민이 30% 정도 된다. 리세는
년간 1만 원이다. 이것은 권리이자 의무이고 리세 낸 사람만이 선거권이 있다.
선거권은 거주 1년, 피선거권은 거주 10년이다.

11. 제주도 조천읍 함덕리 현장조사

- 구술자 : 함덕리 마을이장 한○○
- 일 시 : 2021년 6월 21일 월요일

- 마을 운영은 어떻게 하는 가?

마을 1년 대소사는 1월1일 서우봉 일출제, 어버이날, 해수욕장 개장 고사도 지내고 있다. 포제는 1구와 4구에서 지내고 있다. 예전에는 1구, 2구, 3구, 4구가 다 있었는데 지금은 2구와 3구는 포제를 지내고 있지 않다. 포켓단은 1구 포켓단, 4구 포켓단이 따로 있다. 해녀굿은 어촌계에서 진행하고 있다. 어촌계는 함덕리 전체로 하나 있다. 본향당은 서물하르방당이다. 어촌계에서 서물하르방당을 이전하겠다고 이야기가 되고 있는데 지금은 정식으로 요청이 오지 않은 상태이고 요청이 오면 회의를 통해 결정을 할 것이다. 마을 전체 행사는 개발위원회 회의를 통해서 한다. 함덕리는 5구로 되어있다.

이장 임기는 3년, 현재 재임한 상태로 4년차 이장. 재임이 된 가장 유효한 공약은 기본 원칙을 지키는 것과 환경을 지키겠다는 부분이다. 기본 원칙을 지키겠다고 하는 것은 사실 회식 같은 것을 하면 정확한 정산이 이루어지지 않고 마을 예산이 10년 중 2~3년말고는 적자였다. 18년부터 해수욕장 샤워장은 마을 직영을 하기로 하고 수익을 얻기 시작하였고 19년도부터는 청년회가 하던 해수욕장 사업을 마을회에서 하면서 19년도에 1억 원 정도 수익을 냈다. 마을 사람들이 많이 놀랐다. 실질적인 수익금을 보게 되면서 상황이 많이 달라졌다. 18년도 전까지는 마을 운영이 적자였다. 18년도부터 마을 운영이 흑자로 돌아서게 되었다. 수익금은 노인회, 부녀회로 지원하면서 수익금은 순환을 시켰다. 구에는 토지가 도로로 수용이 되면서 보상받은 것에서 각 구로 5천만 원 씩 지원을 해줬다. 그리고 경로당과 부녀회에도 별도로 지원을 해줬다.

마을 총회 결과 같은 것도 마을 주민들에게 전부 보내주고 있다. 우편으로 발송한다. 소식지도 별도 있다. 정기총회는 연간 1회 실시하고 임시총회는 안전에 따라 필요시 실행하고 있다. 개발위원은 47명이고 대원이 16명이다. 총회는 각 구 추천인 23명 씩 참석하고 진행하고 있다.

함덕리 전체 인구는 7,400명이 조금 안 된다. 함덕리는 유입 인구를 월별로 제

크를 하고 있다. 함덕리사무소에 이동민원실이 있어서 전입, 전실 확인이 가능하다.

함덕리 상가 280여 개 쯤 되는데 그 중에 70~80%가 외지에서 들어온 분들이다. 예전에는 이주민과 선주민 간에 문제가 있었는데 지금은 그런 문제가 거의 없다. 개발위원, 대위원 중에 20~30%가 이주민이다.

기분을 지킨다는 것은 마을 운영을 투명하게 하는 것이라고 말할 수 있다. 기존 청년회와 많이 싸웠지만 지금은 그런 일은 없지만 완전히 문제가 해소되었다고 말할 수는 없다. 해수욕장 주변 상가 임대료가 평당 150만 원 정도 된다. 40평 기준으로 6,000만 원 정도 되는데 기존에 있던 상가 입주인들이 1,200만 원 정도에 임대료만 내고 있고 나가라고 해도 나가지도 않고 있다. 그냥 상가 입주민을 나가라고 하면 안 나가기 때문에 상가 신축을 한다고 하고 상가 임대 계약을 취소하고 있다. 지금도 여러 가지 문제로 싸움은 진행하고 있다.

마을 자산으로 땅은 함덕해수욕장으로 한 2만 평정도 있다. 함덕리 땅값이 높기 때문에 자산 가치로는 높다. 환경을 지키는 활동은 부녀회 활동도 있고 서우봉 지킴이 활동이 있다. 해수욕장 정리 작업도 같이 하고 있다. 청년회하고는 현재 사이가 안 좋아서 이런 활동을 하고 있지는 않다. 블럭공장이 함덕리로 들어오는 것을 마을회 차원에서 막았다. 공장이 들어오는 경우에 관례적인 부분이 많아 문제가 있다고 생각한다. 당초 사업계획보다 더 많은 물량이 들어오거나 하는 것을 행정에서 묵인하는 것들이 많았다. 서우봉 지킴이는 함덕초등학교 총동창회 산하에서 조직이 되어있다. 함덕리는 초, 중, 고가 다 있다.

마을 주민 투표권은 1년 이상 실거주하면 주어진다. 이장은 10년 이상 실거주 시 출마할 수 있다. 리비(리세)는 냈었는데 현재는 없다. 리세를 내는데 15% 이상 내지 않는다. 리세를 내는 사람에게만 선거권을 주기도 문제가 있고 해서 리세제도는 없었다. 예전에는 리세를 3년을 내야 선거권을 줬었는데 그것은 출마한 이장이 대납을 하면서 문제가 생겼다. 이장은 선거권 위반 없다. 함덕리 이장 선거는 치열하고 문제도 있고 해서 선거관리위원회에 맡아달라고 했다. 하지만 현재로써는 자치적으로 하고 있다. 마을에서 이장 선거로 선출되고 형식적으로 읍장이 임명을 하는 절차이다.

리사무소에는 이장, 사무장, 도서관 직원이 있고 이동민원실에 직원 2명이 있

다. 이장은 상주를 했다. 보조 사업은 예전에는 자부담금이 없어서 할 수가 없었는데 지금은 마을 수익이 있다 보니 보조 사업을 많이 하고 있다. 20년 기준으로 보조 사업을 3개 정도 했다. 함덕리에 라마다프라자호텔, 비치호텔, 위탁호텔은 분양형 호텔이라 내부적으로 문제가 많다. 하지만 마을 크게 피해를 주지는 않는다. 함덕리에서 행사를 하면 기부금을 가장 많이 내는 곳이 대명리조트이고 그 다음이 카페 델문도이다.

마을 경영은 마을 기업을 만들어서 일자리 창출이든 수익금을 선순환 구조를 만들려고 한다. 마을만들기를 통해 마을 카페 운영이라든가 함덕리 기념품 사업이라든가 하는 사업을 하고자 한다. 함덕리 마을 장점은 초, 중, 고가 한 마을에 있다는 것도 큰 장점이고 리 단위로는 가장 큰 마을이다. 함덕을 면으로 승격을 시켜야 한다고 생각한다. 조천읍에서 행정업무처리를 여기 함덕리에서 하는 경우가 많다. 주변 마을에서도 여기로 와서 행정업무를 본다. 그런 것을 보면 인구도 많고 행정적인 부분도 필요하고 해서 면을 승격을 시켜도 될 것으로 보인다. 그런데 사실 마을만들기 사업은 육지와 제주가 차원이 다르고 또한 인구가 7,000명이 넘는 마을과 인구가 200명인 마을과의 고민의 차원이 다르다.

함덕리 이장선거는 원래 직선제였는데 단선제로 하고 있는데 직선제로 바뀌어야 한다. 그리고 이장을 한 사람이 계속하는 것은 잘못된 생각이다. 사실 잘못된 선택이라도 이장은 바뀌어야 한다. 마을 공동체 복원 문제는 현재 함덕리에 있는 비석을 옮기면서 한자를 한글로 해석을 넣으면 유치원, 저학년 등 현장체험학습으로 교육을 통해 마을 공동체에 대한 생각이 달라지기 바란다. 함덕초등학교와는 학부모 회의를 같이 하고 장학금이나 마을에서 도와줘야 하는 부분들은 도와주고 있다.

12. 제주도 구좌읍 행원리 현장조사

- 구술자 : 행원리 마을이장 이○○
- 일 시 : 2021년 6월 23일 수요일

- 마을을 운영하고 경영한다는 것은 어떤 것인가? 원칙은 무엇인가?

신뢰라고 생각한다. 사육이 아닌 공익적으로 마인드로 일을 한다. 예전에는 이장들이 사실 반농반어를 하면서 자신의 일도 하면서 이장 일을 해왔는데 그런 부분에서 마을 일에 많은 부분을 시간을 쓸 수가 없는 상황들이었다. 하지만 나는 상근하고 있다. 마을 일을 보고 사람들 말을 귀 담아 들을 수 있는 사람이라고 생각하고 다시 뽑아 준 것으로 보인다. 사실 이장이 상근하고 해야 마을로써는 많은 이득이 생긴다. 마을 주민들도 이장직을 명예직으로 생각하는 것이 아니라 실질적으로 일을 해야 하는 것으로 인식하고 있는 것으로 보인다.

풍력발전 등의 일을 하면서 사실 주변에서는 잘 한다고 하지만 나는 더 열심히 할 걸 후회를 많이 하고 있다. 그리고 다른 사람들이 하지 않았던 일들을 하고 있어서 두렵기도 하다. 개인적인 사업이면 망해도 뭐 괜찮다고 생각을 할 수 있지만 마을의 공동채산을 가지고 사업을 하는 것이기 때문에 그런 부담은 크다. 사적인 생각으로 일이 잘못 되면 사실 나는 여기서 나고 자랐고 또 이장을 그만둔다고 해도 다른 곳으로 이주하거나 하는 것이 아니라 계속 여기서 살아야 하기 때문에 더 부담이 많이 된다.

새로운 일들을 시작하면서 가시적인 효과는 사실 아무것도 없다. 하지만 주민들에게 희망을 주는 것 같다. 지금 이장을 세 번째 하고 있다. 12년도 처음 이장을 할 때 키오스트를 유치했는데 마을에서 이장이 땅을 팔아먹었다고 많은 오해를 받았다. 하지만 서서히 일자리 창출도 되고 하면서 좋은 일이었다는 것을 인정받고 읍면단위 주민자치위원장으로 추대를 받아 위원장 활동을 했다. 그리고 18년부터 다시 행원리 이장으로 활동하고 있다. 두 번째 이장을 할 때는 무슨 사업을 한다고 하면 긍정적인 반응이 나왔다. 마을 일을 하면서 가장 우선 반대하는 사람들을 먼저 이해를 시켜야 한다. 마을을 안다는 것은 사람을 아는 것이다. 이주민과의 관계에서는 이주민들이 제주어를 몰라서 생기는 경우들이 많다.

신재생에너지 브람맛 소규모 풍력발전이 행원리가 잘 된 마을이다. 하지만 도

정 행정 시스템이 매우 문제가 많다. 도의회에서 결의가 나와 사업이 진행되는 상황이고 도의회에서 보안 시정이 명령이 떨어지며 그것을 수정하는데 또 많은 시간이 걸린다. 행정절차를 간소화하는 방법이 지금 절실하게 필요하다. 그리고 신재생에너지가 많이 발생하면서 또 문제가 되고 있다. 다른 마을에서도 브룸맛 사업을 많이 하고 있다. 하지만 사실 적자를 보는 경우들이 있는 것 같다.

마을 사업을 하는데 마을이 손해를 보지 않는 방법을 계속 연구해서 사업을 진행하고 있다. 풍력발전 모기업이 부도가 나서 해체 수순을 밟는데 마을의 손해는 최소화하고 기존의 자산을 지켰다. 사업을 모기업에서 독립해서 운영 중이었다. 이런 사업을 하는데 처음 계약 시 어떤 내용으로 하는지가 가장 중요하다. 앞을 내다보고 계약 내용을 정해야 하고 최소한 마을 땅은 지킬 수 있는 선에서 계약을 해야 한다. 그리고 사업 관련 공부를 스스로 하고 또 대기업이나 공기업 등 문의를 많이 한다. 태양광이든 풍력이든 미래가 희망적이고 비전이 있을 때, 내가 확신이 있을 때 해야 한다. 전력시장도 봐야 되고, 행정정책도 봐야 되고 이런 부분이 마을 사업에서는 매우 중요하게 작용 한다.

보조 사업들을 하고 있는 마을이라서 마을 주민들에게 현금을 줄 수 있는 방법이 없다. 행사를 해야 물품으로 나눠줄 수가 있는데 행사를 하지 못하니 매우 걱정이다. 행사를 못하는 상황에 발생하는 것은 마을 공동체라는 부분이 많이 사그라들었다. 개인주의 나타나고 있다. 경노당에서도 식사를 못하고 있다. 총회 때는 일주일 동안 했다. 다 모일 수가 없어서 서류를 돌리고 유·무선을 통해 의견을 수렴하고 해서 총회를 했다. 그래서 향약도 바꿨다. 이런 상황들이 앞으로 계속 생길 수 있기 때문에 비대면 총회 또는 일주일 동안 총회를 할 수 있도록 개정했다.

주민 역량이 제일 중요하다. 향약 개정도 다음 후임이 개정을 해도 어쩔 수 없다. 하지만 현재 향약을 총회에 의결을 해서 개정을 할 수 있도록 했다. 운영을 총회로 중심으로 할 수 있도록 만들어 놨다. 주민 역량강화가 자주 해야 하고 중요한 부분이다. 유명한 강사보다 맛있는 대화를 할 수 있는 강사를 초빙하여 강의를 하는 것이 좋다. 주민 참여도 높아지고 있다.

13. 제주시 조천읍 교래리 현장조사

- 구술자 : 교래리 마을이장 나○○
- 일 시 : 2021년 4월 29일 목요일

-교래리 마을 소개

2015년에는 410명, 2019년 422 명 이었는데 지금은 460명 정도이다. 그런데 마을에 전입신고의 문제가 있다. 주민등록법이 강화되어 마을에 자체적으로 신고 해 주지 않으면 확인할 방법이 없다. 잘못하면 주민등록법 위반이 될 수도 있다. 헌법 제17조, 개인정보법이 강화가 되어 마을 주민들을 제대로 파악할 수 없다. 이 문제를 해결해야 한다. 리세는 1년에 2만원이고, 65세 이상은 면제다. 65세를 확인하려면 개인정보를 알아야 하는데 방법이 없다. 리세의 경우도 환원하는 차원에서 회의비 만원을 책정해서 주고 있다. 농협상품권으로 지급을 한다. 리세를 내면 주민의 자격이 주어진다. 마을 조직은 부녀회, 청년회, 노인회, 개발위원회가 있다. 청년회를 조직화 시급하게 한 이유는 마을에서 청년의 역할이 가장 중요하다. 이장은 마을에 대표성만 가진다. 이장 임기는 3년이고 연임이 가능하다.

-교래리 마을 공동자원에 대한 소개

과거 마을 공동자원이 있었는데 와홀에 넘겨줬다. 와홀목장으로, 지금은 와홀한우목장 터가 교래리 땅이었다. 30여 년 전에 당시 마을사람들이 이야기를 들어보니깐 관리하기도 벅차고 돈도 없고, 당시에는 필요치 않는 곳으로 판단했다. 한 3만평 정도였다. 그 외 땅이 한 700평, 마을 땅이 이렇게 있는데 영농조합법인을 만들었다. 마을에서 막걸리공장을 해서, 소득주도를 해서 거기 주민들에 어떤 경제적인 이득을 가지게끔 해서 지원해 주려는 움직임이 있어 만들었는데 삼다수 수원으로 막걸리를 만들겠다고 하니 지역 여론이 안 좋아서 중단이 됐다.

1960년대에는 이 마을이 초토화된 이후 여기 다시 와가지고 관리를 해야 되는데 그때 당시 제주도 도지사나 관에서 사람들이 인센티브를 줬다. 여기에서 살면 일정한 구간에 관리권을 주고, 다음에 건물과 집을 지어줬다. 다른 마을도 그렇게 했다. 그때 들어온 사람들이 몇 사람 남아 있다. 그 다음 70년대에는 제동목

장 들어왔다. 조천읍 12개리 중에서 교래리가 1/3정도 차지하는 면적인데도 불구하고 마을 땅은 거의 없다.

마을 운영은 1년 예산이 5천만 원 정도 든다. 2015년에서 2016년까지는 마을에 자금이 없어서 마을 리사무소를 운영할 수 없을 정도였다. 리사무장한테 월급을 줘야 하는데, 그런 것이 없기 때문에 보조사업도 못하고 마을이 아무것도 못하고 그냥 주저앉아 있는 상황이었다. 일도 없고, 행사도 없는, 일을 못하는 상황이었다. 재정이 없으니깐. 그러면 문을 닫을 수밖에 없다. 2015년에서 2016년 초까지 그런 때가 있었다. 사람에 대한 투자를 어느 정도를 해야 된다. 그래야 사람이 일을 한다. 그래서 우리 삼다수 마을 위원회가 있는데 ‘삼삼오오 트레링’을 제주도에서 1억 보조 사업을 받아서 2019년부터 하고 있다. 2019년에는 진행했는데 작년에는 코로나19 때문에 못했다. 올해는 하려고 한다. 왜 이런 걸 하느냐? 마을 역량을 길러서 그 역량을 토대로 해서 이제 ‘힐링수치료센터’, 그걸 ‘숲치료센터’, ‘힐링숲치료센터’라고 한다. 그걸 유치해야 마을에 경제적인 이익이 온다. 마을사람들이 체험하고, 복합적으로 치료를 하면서 다른 사람도 찾아오면 마을 사람이 이용도 할 수 있다.

마을 운영비는 다행히 2018년도부터 제주도 개발공사에서 고압선을 넣으면서 마을 사람들이 위험을 느끼게 되니 민원이 발생했다. 개발공사와 마을회에서 회의를 진행하고, 개발공사에서 5년간에 걸쳐서 1년에 1억 씩, 총 5억 원을 지원하기로 했다. 그리고 마을 발전계획 수립 용역에 5천만 원의 용역비를 지원한다. 지금 한국자치경제연구원하고 용역 지금 진행 중에 있다. 향약도 거기다가 맡겨 놓았다. 현재에는 ‘삼삼오오 걷기대회’라고 매년 기획을 해서 보조 사업을 따냈다. 1억 원 규모의 보조 사업이다. 현재 마을에는 리 행정 운영비라는게 있다. 1년 예산이 1,020만 원이다. 이 금액은 인건비를 쓰라고 한 것은 아니고 전기세 등의 운영비로 사용하는 예산이다. 그 중 사무장 처우 개선을 위해 일정 금액을 설정했다. 다른 마을은 다른 보조가 많으니깐 그거는 정말 사무실 운영비로 청소하고 뭐 전기세 내고 하는데 쓰지만 여기 교래리는 그렇지 못하다. 리 행정 운영비를 제외하고는 지원되는 것이 없다. 자립 마을로 만들지 않으면 우리는 문을 닫는다. 자립을 위해서는 지속적으로 뭔가 나와야 된다. 마을에 이주민하고 제주도 사람들하고 비율은 6대4 정도이다.