

## 지역의 생태적 전환\*

### : 법적 제도의 전개와 공동자원의 관점

홍성태 (상지대)

이 글에서는 정부의 지역 정책을 중심으로 지역의 생태적 위기와 생태적 전환에 대해 살펴보고자 한다. 정부의 지역 정책은 국토 정책과 환경 정책을 기본으로 한다. 지역이라는 지리적 실체는 다양하게 파악되고 여러 지역 정책들에 의해 변형되고 있다. 이 지역 정책들의 관계와 구조가 지역의 발전에서 관건적인 의미를 갖는다. 이런 관점에서 지역의 생태적 위기와 전환에 대해 살펴보고, 공동자원 연구에서 제시되는 대안을 검토해서 정책적 과제를 제안하고자 한다. 엘리노어 오스트롬의 연구는 공동체가 공동자원을 잘 지키고 유지될 수 있다는 사실을 밝혔다. 이로써 그녀는 공동체가 주변의 자연을 잘 지킬 수 있다는 것을, 즉 기업과 정부가 아닌 공동체가 자연을 지키는 중요한 주체일 수 있다는 것을 밝혔다. 그러나 공동체의 한계도 명백하다. 이 점에서 공동체의 '설계 원리'뿐만 아니라 그것이 놓여 있는 '다층적 수준'에도 주의하지 않으면 안 된다. 더욱이 한국처럼 개발국가의 문제를 안고 있는 곳에서는 개발국가의 개혁이 공동체의 활성화를 위한 중요한 조건이 된다.

주제어: 생태위기, 생태적 전환, 지역, 공동체, 공동자원, 개발국가, 오스트롬

## 1. 머리말

'생각은 지구적으로, 행동은 지역적으로!'(Think Globally, Act Locally!)  
이 유명한 구호는 르네 듀보(René Dubos, 1901~1982)<sup>1)</sup>가 1972년 6월 5

\* 이 논문은 2017년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017-S1A3A2067220).

일~16일에 스웨덴의 수도 스톡홀름에서 열린 '유엔 인간환경회의'를 위해 제안한 것이다(Gough, 2002). 지역은 사람들이 실제로 살아가는 곳이다. 국가 개혁이나 사회 개혁이 실제로 실현되는 곳은 지역이다. 이런 점에서 우리는 지역을 중심으로 국가 개혁이나 사회 개혁을 생각하고 추구해야 한다. 요컨대 우리의 인식과 실천에서 '지역적 전환'이 이루어져야 하는 것이다.

생태적인 면에서 보았을 때 지역을 중심으로 국가와 사회를 생각하는 것은 당연한 것이라고 할 수 있다. 국가와 사회의 생태적 실체는 수많은 지역들이기 때문이다. 생산-소비-폐기의 전 과정이 지역에서 이루어진다. 생태위기는 지역에서 시작되어 지구 전체로 확대되었다. 생태위기를 완화/해소하기 위해서는 필요한 활동을 지역에서 적극 실천해야 한다. 지역을 지키지 않는 것은 지구를 지키지 않는 것이다. 르네 듀보가 제안한 구호는 이런 사실을 명료하게 압축해서 제시해 보였다.

세계적으로 보아서 지역적 전환은 경제적인 차원에서 더욱 적극 실행되었다. 1980년대 초에 미국은 일본에 의해 대대적인 경제 공격을 받게 되었다. 그 결과 세계 최대의 철강-자동차 공업지역이었던 미국의 북동부 지역이 이른바 '러스트 벨트'(rust belt, 쇠늑 지역)로 바뀌었다. 그러나 미국은 '실리콘 밸리'(silicon valley)를 기반으로 해서 세계 최대 경제국의 지위를 계속 유지했다. 세계 최대의 공업 도시들을 제치고 스탠포드 대학교 근처의 소도시가 세계 경제를 지배하는 놀라운 변화가 이루어졌다. 이런 극적인 변화에 따라 국가가 지역들로 구성되고 지역들이 국가를 이끈다는 생각이 커져서 '지역 혁신론'이 제기되었다(Porter, 1990). 그리고 1995년에 세계무역기구(WTO)가 출범하게

---

1) 르네 듀보는 프랑스에서 태어난 미국의 미생물학자로 여러 차례 노벨상 후보로 선정되었고 1950년대 후반부터 환경운동에 적극 참여해서 많은 활동을 했다. 그는 '유엔 인간환경회의'를 위한 전문가 자문단에 참여해서 영국의 경제학자인 바바라 워드(Barbara Ward, 1914~1981)와 함께 '유엔 인간환경회의'에 제출된 비공식 보고서인 Only One Earth를 썼다.

되어 국가의 산업 지원이 어렵게 되자 각국의 경제 정책은 산업 지원에서 지역 지원으로 바뀌었다. 이렇게 해서 지역적 전환이 세계적 차원에서 확립되었다.

르네 듀보의 구호가 잘 보여주듯이 지역적 전환은 생태적인 차원에서 먼저 주창되었다. 실천의 면에서 보더라도 그렇다. 예컨대 1961년에 시작된 스코틀랜드의 핀드혼(Findhorn) 공동체는 지역에서 생태적 전환을 추구한 선구적 사례이다. 그러나 지역적 전환을 주도하는 것은 생태적인 차원이 아니라 경제적인 차원의 정책이다. 1972년의 '유엔 인간환경회의'가 1982년의 나이로비 유엔 환경계획 특별회의를 거쳐 1992년 리우 유엔 환경-발전회의(리우 회의, 지구 정상회의)로 이어졌고, '리우 회의'에서 마침내 '지속가능 발전'과 그것을 실현하기 위한 '의제 21'을 채택했고, '의제 21'은 '지방의제 21'을 규정해서 지역에서 생태적 전환을 추구하는 과제를 확립했다. 이렇게 유엔의 주도로 지역의 생태적 전환이 이미 1990년대 초부터 적극 추진되기 시작했으나 그 성과는 여전히 크지 않고 생태위기는 계속 악화되고 있다. 우리는 어떤 상태에 있는가?

이 글에서는 정부의 지역 정책을 중심으로 지역의 생태적 위기와 생태적 전환에 대해 살펴보고자 한다.<sup>2)</sup> 유엔의 '지속가능 발전' 정책 이후 정부의 지역 정책은 국토 정책과 환경 정책을 기본으로 하는 것으로 변화했다. 그러나 그 내용과 운영은 여전히 개발국가의 문제를 크게 안고 있는 것으로 파악된다. 미흡한 공장의 오염 관리, 불필요한 토건 사업의 지속, 탈핵 정책의 난조 등은 그 뚜렷한 증거이다. 이런

---

2) 생태적 전환(ecological transition, eco-transition)은 생태학에 의거해서 현대 사회의 전환을 추구하는 것이다. 현대 사회는 '풍요 사회'이나 그것은 자연의 특성과 한계를 무시한 것이어서 거대한 생태 위기(eco-crisis)를 맞게 되었다. 생태적 전환은 우리의 인식과 생활방식, 사회구조의 전면적인 개혁을 뜻하며, 그 핵심은 생태복지국가(eco-welfare state)를 이루는 것, 즉 복지국가의 생태적 전환을 이루는 것이다(홍성태, 1998, 2019).

상황에서 문제를 자각한 사람들의 자구적 노력으로서 공동체 운동의 중요성이 계속 커지고 있다. 그런데 공동체 운동은 구조 개혁을 통해 안정성을 확보할 수 있다. 따라서 국가와 공동체를 대립/대체적 관계가 아니라 상보적 관계로 파악할 필요가 있다. 이 글에서는 이런 관점에서 공동자원론을 제시하고자 한다.

## 2. 지역의 법적 구성

지역은 흔히 지방과 혼용된다. 그러나 둘의 의미는 크게 다르다. 지역은 전국과 대비되는 지리적 개념으로 전국은 수많은 지역들로 이루어져 있고, 이에 비해 지방은 중앙과 대비되는 행정적 개념으로 수도가 아닌 지역들을 가리킨다.<sup>3)</sup> 또한 사회적 특성의 면에서 보자면, 지역은 크게 도시 지역과 비도시 지역으로 나뉜다. 도시 지역은 많은 사람들이 모여 살며, 이 때문에 각종 시설과 건물들이 많이 만들어져 있다. 이에 비해 비도시 지역은 사람들이 흩어져서 살며, 따라서 각종 시설과 건물들도 많이 만들어져 있지 않다.

〈표 1〉 지역의 네 범주

	도시	비도시
수도권	①	②
비수도권	③	④

3) '지방자치법'에 따르면 수도에도 많은 지방 자치체들이 있다. 여기서 잘 알 수 있듯이, 지방은 지리적 개념이 아니라 행정적 개념이며, 그것도 중앙에 종속되는 행정적 개념이다.

지역은 이렇듯 크게 네 범주로 나눌 수 있다. 한국의 지역 구분에서 가장 중요한 것은 수도권<sup>4)</sup> 대 비수도권의 구분이고, 다음으로 중요한 것은 도시 대 비도시의 구분이다. 전자를 보면, 국토의 0.6%인 서울에 인구의 20% 정도인 1000만 명 정도가 살고 있고, 국토의 11% 정도인 수도권에 인구의 50% 정도인 2500만 명 정도가 살고 있다. 후자를 보면, 통계청 통계로는 85% 정도이고, 국토부 통계로는 90%를 넘었다.<sup>5)</sup> 이렇듯 한국은 세계에서 가장 과밀한 수도권 국가이자 세계에서 가장 고도로 진행된 도시화 국가이다.

그런데 법적으로 지역은 어떻게 규정되어 있는가? 2015년 1월에 제정된 '지역 개발 및 지원에 관한 법률'(지원개발지원법)의 '적용 범위'는 다음과 같다. 이에 따르면 법적으로 지역은 수도권과 제주도를 제외한 곳으로 규정된다.<sup>6)</sup>

제4조(적용 범위) 이 법은 수도권(「수도권정비계획법」 제2조 제1호에 따른 수도권을 말한다. 이하 같다) 및 제주특별자치도 외의 지역에 적용한다. 다만, 수도권 중 낙후지역은 이 법의 적용범위에 포함한다.

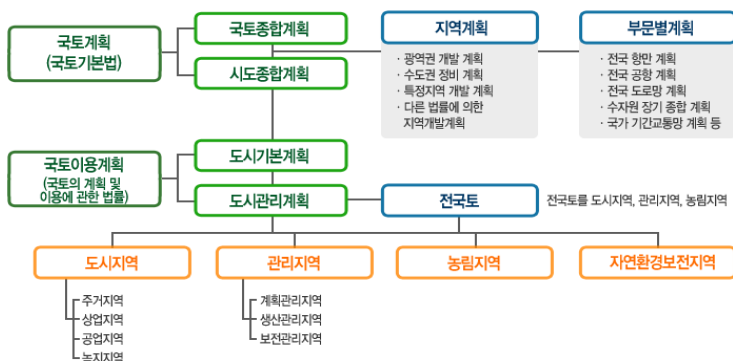
이런 법적 지역 개념에 기초해서 여러 지역 정책들이 시행되고 있다. 그리고 이 지역 정책들은 거대한 국토 체계 속에 놓여 있다. 이 체계는 크게 '국토계획'과 '국토이용계획'으로 이루어져 있다. 지역은 이 국토 체계에 의해 법적 정책의 대상으로 규정되고 구성된다.

4) '수도권정비계획법 시행령'에 따르면, 법적으로 수도권은 서울, 인천, 경기도를 뜻한다. 이에 따라 경기도는 각종 개발의 규제를 강하게 받고 있지만 심각한 난개발 문제가 계속 일어나고 있다.

5) 전자는 행정구역울 기준으로, 후자는 토지이용을 기준으로 한다. 따라서 후자가 지역의 상태를 더 실제적으로 제시한다.

6) 2006년에 '제주 특별자치도 설치 및 국제 자유도시 조성을 위한 특별법'이 제정되어 제주도는 정부의 지역 정책 대상에서 벗어나서 자율적으로 각종 개발을 추진하게 되었다.

〈그림 1〉 국토이용계획 체계



출처: 국토환경정보센터

국토 체계에서 전국의 모든 지역은 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 네 가지의 용도지역으로 구분되어 있다.<sup>7)</sup> 국가는 국토를 기반으로 하고 있고, 국토는 수많은 지역들로 이루어져 있다. 그런데 지역에서 개별적으로 국토의 이용을 추구하면 심각한 국토의 훼손을 초래할 수 있기에 국토를 용도지역으로 구분해서 관리하는 것이다.

〈표 2〉 용도지역의 구분과 면적 (면적 단위: km<sup>2</sup>)

구분	계		육지		해면	
	면적	비율	면적	비율	면적	비율
합계	106,136.4	100	100,469.9	100.0	5,666.5	100.0
도시지역	17,317.3	16.3	16,368.9	16.3	948.4	16.7
관리지역	25,603.3	24.1	25,602.7	25.5	0.554	0
농림지역	50,688.7	47.8	50,688.7	50.5	-	-
자연환경보전지역	12,527.2	11.8	7,809.7	7.8	4,717.5	83.3

출처: 국토환경정보센터

7) 실제 토지의 이용은 지목(地目)에 의해 규정된다. 지목은 전, 답 등 모두 28가지로 되어 있다.

지역의 생태적 상태에서 가장 중요한 것은 '자연환경보전지역'이다. 현재 전체 국토의 11.8%(12,527.2km<sup>2</sup>)가 지정되어 있다. 이와 연관된 것으로 유엔의 결정으로 1948년에 설립된 국제자연보존연맹(IUCN)의 '세계 보호지역' 정책에 따른 '한국 보호지역'이 있다. 5개 정부 부청에서 관리하는 2,071개의 보호지역<sup>8)</sup>이 있는데, 그 면적은 전체 16,854.8km<sup>2</sup>이고, 육상 11,599.3 km<sup>2</sup>(11.57%)·해양 5,255.5km<sup>2</sup>(1.40%)이다. '보호지역'의 면적이 '자연환경보전지역'의 면적보다 훨씬 더 넓다.<sup>9)</sup>

지역의 법적 구성은 국토의 이용이라는 경제적 목적을 우선해서 이루어진 것으로, 그 기본은 '제9장 경제'의 두번째 조인 헌법 120조에 규정되어 있다.

제120조 ①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

그런데 1992년의 '리우 회의'를 계기로 세계 각국이 '지속가능 발전'을 수용하게 되면서 지역/국토 정책에서 생태적 가치가 경제적 목적을 규정하게 되었다. 그러나 현실은 그렇지 않다. 이제 이에 대해 살펴보자.

8) 중복을 무시하고 보면, 5개 정부 부청의 15개 법에 의한 17개 유형 2,320개의 보호지역이 지정되어 있다(우리나라 보호지역 지정 현황).

9) '한국 보호지역 통합 DB관리시스템'에서 지도의 형태로 자세한 내용을 제공하고 있다. 한국의 육상 보호지역 면적은 12.6%로 OECD 평균인 22%에 크게 미달한다(관계 부처 합동, 2015: 8).

### 3. 지역의 개발과 위기

한국의 지역은 일단 수도권 지역과 비수도권 지역으로 크게 나뉘고, 다시 두 지역은 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 네 가지의 용도지역으로 나뉘어 관리되고 있다. 그런데 용도지역은 불변의 것이 아니라 여러 방식으로 변형된다. 여기서 가장 중요한 것은 정부의 지역개발이다. 정부는 가장 거대한 지역개발의 주체로서 공적 지역개발을 주도하며, 또한 기업과 개인의 사적 지역개발을 강력히 촉진/규제할 수 있다.

지역개발을 규정하는 최상위 법은 '헌법'이다. '헌법'에 '지역'은 123조 ②에 단 한 번 나오는데 그 내용은 다음과 같다.

제123조

② 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

이 조항은 제120조 ②에서 규정된 국토의 균형 있는 개발과 이용을 지역으로 바꿔서 제시한 것이라고 할 수 있다. 두 조항에 의해 국토와 지역은 균형 있는 개발과 이용의 대상으로서 사실상 동일시되는 것이다.

이렇듯 헌법에서 지역은 무엇보다 개발과 이용의 대상으로 규정되고 있다. 그 실제 내용을 규정하는 최상위 법은 '국토기본법'과 '국토계획법'이다. 국토기본법은 2002년 2월에 제정되었는데, 그 목적은 '국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함'이며, 이를 위해 '국토종합계획'의 수립을 규정하고 있다. 제2조(국토관리의 기본이념)는 '국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자

산'으로 규정하고, 제3조(국토의 균형 있는 발전)와 제4조(경쟁력 있는 국토 여건의 조성)는 지역개발의 방향을 규정한다. 그리고 제5조는 '환경친화적 국토관리'라는 제목으로 생태적 가치를 적극 규정하고 있다.

제5조(환경친화적 국토관리) ① 국가와 지방자치단체는 국토에 관한 계획 또는 사업을 수립·집행할 때에는 「환경정책기본법」에 따른 환경보전계획의 내용을 고려하여 자연환경과 생활환경에 미치는 영향을 사전에 검토함으로써 환경에 미치는 부정적인 영향이 최소화될 수 있도록 하여야 한다. <개정 2016. 12. 2.>

② 국가와 지방자치단체는 국토의 무질서한 개발을 방지하고 국민생활에 필요한 토지를 원활하게 공급하기 위하여 토지이용에 관한 종합적인 계획을 수립하고 이에 따라 국토 공간을 체계적으로 관리하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 산, 하천, 호수, 늪, 연안, 해양으로 이어지는 자연생태계를 통합적으로 관리·보전하고 훼손된 자연생태계를 복원하기 위한 종합적인 시책을 추진함으로써 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 쾌적한 국토 환경을 조성하여야 한다.

④ 국토교통부장관은 제1항에 따른 국토에 관한 계획과 「환경정책기본법」에 따른 환경보전계획의 연계를 위하여 필요한 경우에는 적용범위, 연계 방법 및 절차 등을 환경부장관과 공동으로 정할 수 있다.

국토계획법은 2002년 2월에 국토기본법과 함께 제정되었는데, 그 목적은 '국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것'으로, 이를 위해 국토를 4개 용도지역으로 구분해서 이용방식을 규정했다. 제3조에서 생태적 가치를 적극 규정하고 있다.

제3조(국토 이용 및 관리의 기본원칙) 국토는 자연환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각 호의 목적을 이룰 수 있도록 이용되고 관리되

어야 한다. <개정 2012. 2. 1.>

1. 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급
2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원
3. 교통·수자원·에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초 서비스 제공
4. 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상
5. 지역의 정체성과 문화유산의 보전
6. 지역 간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구
7. 지역경제의 발전과 지역 및 지역 내 적절한 기능 배분을 통한 사회적 비용의 최소화
8. 기후변화에 대한 대응 및 풍수해 저감을 통한 국민의 생명과 재산의 보호

이렇듯 국토기본법과 국토계획법은 지역개발에서 경제적 목적과 함께 생태적 가치를 명확히 제시하고 있다. 그러나 현실에서 생태적 가치가 과연 제대로 지켜지고 있는가? '지속가능 발전 기본법', '환경 정책 기본법' 등 생태적 가치를 위한 법이 아니라 '국가 균형발전 특별법', '지역 개발 및 지원에 관한 법률'(지역개발 지원법) 등 경제적 목적을 위한 법이 현실을 규정하고 있지 않은가?<sup>10)</sup>

여기서 '국토종합계획'에 대해 살펴보자. 이것은 경제적 목적을 우선한 개발주의의 문제를 시정하기 위해 '국토종합개발계획'을 바꾼 것이다. 개발은 그 자체로 발전이 아니다. 개발은 파괴는 물론 쇠퇴를 야기할 수도 있다. 이런 개발의 문제가 널리 인식되어 국토 계획의 기본이 바뀌게 된 것이다. 그러나 그 내용은 여전히 경제적 목적이 우선하고

<sup>10)</sup> 지속가능발전기본법은 2007년 8월에 제정되었으나 이명박 정부에 의해 2010년 1월에 지속가능발전법으로 격하되었다. 국가균형발전특별법은 2004년 1월에 제정되었으나 이명박 정부에 의해 2009년 4월 개정되어 국가균형발전위원회가 지역발전위원회로, 국가균형발전계획이 지역균형발전계획으로 격하되었다. 2018년 3월 문재인 정부는 국가균형발전특별법을 개정해서 본래대로 환원했다.

있다. '제5차 국토종합계획 2020~2040'을 위한 전문가 조사에서도 국토의 지속가능한 발전, 개발과 환경의 조화가 잘 이루어지지 않은 것으로 평가<sup>11)</sup>받았다(국토연구원, 2018: 6~7).

〈그림 2〉 국토종합계획의 연혁



출처: 국토연구원(2018), 5쪽.

경제성장은 국토/지역의 개발을 통해 이루어진다. 이 과정에서 당연히 국토/지역의 파괴가 이루어진다. 개발은 기존 상태를 변형하는 것이기 때문이다. 급속한 경제성장은 대체로 급속한 파괴를 야기한다. 국토/지역은 우리와 후손의 삶터이므로 그 파괴는 대단히 심각한 문제가 아닐 수 없다. '국토종합계획'은 이런 인식에서 출발한다. 이런 점에서 '국토종합계획'은 중요한 정책의 발전이라고 할 수 있다.

그러나 이 계획은 정권에 의해 심각하게 악용될 수도 있다. 이명박 정권은 2011년에 '제4차 국토종합계획'의 '재수정계획'을 발표했다. 이

11) 국토를 경제성장을 위한 개발의 대상으로 여기는 것은 개발국가(developmental state)의 핵심적인 특징이다. 이런 점에서 한국은 여전히 개발국가의 면모가 강하다고 할 수 있다. 또한 개발국가의 바탕에는 개발을 발전과 동일시하는 개발주의(developmentalism)가 자리하고 있다(홍성태, 2007).

‘재수정계획’은 ‘자연적이고 안전한 국토공간 조성’을 위해 ‘강·산·해 통합 국토관리네트워크 구축’을 제시했다. 그 핵심적인 내용은 다음과 같다(대한민국 정부, 2011: 57~61).

- 국토의 생태적 특성을 고려하지 않고 효율성과 경제성에 치중함으로써 강·산·해 등 주요 국토생태망의 단절 초래
- 개발에 따른 자연환경 훼손에 대한 사전적 조치 및 사후관리체계 미흡
- 점적·산발적으로 무분별하게 이루어지는 해양의 개발행위 대규모 간척·매립사업 등으로 인해 해양환경의 변화가 가속화
- 국토는 산에서 강이 발원하고 바다로 유입되는 하나의 통합된 시스템으로서 강·산·해 통합관리를 통해 국토관리의 효율성 제고
- 강·산·해 통합 국토관리네트워크 구축을 통해 녹색성장의 기반 형성
- 국토의 주요한 생태적 자원을 핵심국토생태축 광역생태축 도시·연결생태축 및 연안·해양생태축으로 구분하고 각 생태축에 대한 역할 및 공간영역 설정

그러나 이 올바른 진단과 처방은 실은 ‘4대강 살리기 사업’을 강행하고, 그것을 중심으로 대대적인 국토/지역의 개발을 강행하기 위한 알리바이로 제시된 것이었다. 강과 산과 바다는 하천을 통해 연결되어 있다. 그러나 강과 산과 바다는 크게 다른 생태적·사회적·경제적 특성을 갖고 있기 때문에 별도로 관리되지 않으면 안 된다. 그런데 이명박 정부는 ‘강·산·해 통합 국토관리네트워크’라는 미명으로 강과 산과 바다를 통합해서 경제적 이용을 용이하게 하려고 했던 것이다.<sup>12)</sup> 그 내

<sup>12)</sup> 이명박 정부는 ‘한반도 대운하’를 가능한 한 쉽게 강행할 수 있게 하기 위해 국토부, 해양부, 산림청을 하나로 통합하려 했다. 결국 이명박 정부는 출범한 직후인 2008년 2월 29일 국토교통부와 해양수산부를 통합해서 국토해양부를 만들었다. 이명박 정부는 2008년 6월 국민들의 저항에 ‘한반도 대운하’를 포기한다고 발표했으나 실제로는 ‘4대강 살리기 사업’으로 이름을 바꿔서 계속 강행했다(홍성태, 2010; 뉴스타파, 2017ㄱ, 2017ㄴ). 국토해양부는 박근혜 정부의 출범 직후인 2013년 3월에 원래대로

용은 다음과 같다(대한민국 정부, 2011: 57~61).

- 강을 중심으로 한 품격 있는 국토 개조
  - 4대강 살리기 사업, 지류 정비 등을 통해 홍수 피해와 물 부족을 근본적으로 해결
  - 수질 개선과 하천 복원으로 생명이 살아 숨쉬는 수생태계 조성
  - 4대강 등 주요 주변지역을 체계적으로 보전활용
- 산을 휴양 및 경제공간의 거점으로 활용
  - 백두대간을 녹색 국토관리네트워크로 보전하고, 이외의 지역은 도시민의 여가수요에 대응한 휴양공간으로 조성
  - 보전가치가 낮은 구릉지·산지를 계획적으로 활용하여 산지의 경제적 잠재력 극대화
  - 백두대간의 효율적 관리와 비무장지대 생태계의 통합적 관리
- 바다를 국민의 고품격 휴식처로 개선
  - 육지와 바다의 연접지역인 연안지역을 친환경적인 해양공간으로 조성
  - 바다를 친환경적인 해양공간으로 개발
  - 인프라 개발 및 접근성 증대를 통한 풍부한 섬자원의 활용 제고

이 중에서 가장 강력히 진행된 것은 '4대강 살리기 사업'이었으나 산지와 바다의 개발도 적극 추진되었다. '강·산·해 통합 국토의 파괴적 개발'이 강행되었던 것이다. 감사원은 '4대강 살리기 사업'을 '총체적 부실'로 규정했다. '4대강 살리기 사업'은 막대한 혈세를 탕진해서 강을 망치고 지역을 망친 희대의 파괴적 개발 사업이었다. 4대강은 핵심 상수원으로서 대다수 국민들이 삶을 의지하는 생명의 원천이다. '4대강 살리기 사업'이 극명하게 입증하듯이, 파괴적 개발 사업에 의해 지역의 생태적 위기는 계속 악화되고 있다.

---

국토교통부와 해양수산부로 환원됐다.

#### 4. 지역의 생태적 전환

생태적 전환은 비생태적 사회를 생태적 사회로 바꾸는 것이다. 그것은 생명의 기반인 공기, 물, 흙을 가능한 한 자연의 상태로 복원/보존하고, 다른 생물들이 최대한 자유롭게 살아갈 수 있게 하는 것이다. 그런데 이렇게 하기 위해서는 현대 사회의 모든 것을 바꿔야 할 것이다. 자연을 무한대로 변형/파괴할 수 있는 공업을 폐기해야 할 것이고, 사람들의 자유를 최대한 보장하는 자유주의를 포기해야 할 것이다. 이런 점에서 보자면 생태적 전환은 대단히 어려운 변화이다. 그것은 '기득권 세력'의 반대는 물론이고 모든 사람들의 삶에 크나큰 영향을 미치기 때문이다.

여기서 생태적 전환이 이루어지는 과정에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 우리는 이곳에서 저곳으로 어떻게 가게 되는가? 생태적 전환은 다른 모든 변화와 마찬가지로 변화의 범위와 속도를 기준으로 네 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

〈표 3〉 생태적 전환의 과정

	점진	급진
부분	①	②
전면	③	④

생태적 전환은 ①에서 ③으로 가는 과정으로 이루어질 것이다. 그것은 사실상 생산과 생활의 모든 것을 바꾸는 것이기 때문이다. 이렇게 모두의 모든 것을 바꾸는 변화는 우리의 의지를 떠나서 부분에서 전면으로 점진적인 과정으로 이루어질 수밖에 없다.

생태적 전환은 비생태적인 것을 없애는 것과 생태적인 것을 만드는 것의 두 가지로 이루어진다. 예컨대 에너지의 생태적 전환은 비생태적

인 핵발전을 폐기하고, 생태적인 햇빛발전을 확대하는 것을 핵심으로 한다. 전자의 면에서는 격렬한 '기득권 세력'의 반대에 부딪히게 되고, 후자의 면에서는 기술의 향상이 계속 이루어져야 한다.<sup>13)</sup> 사실 반대하는 것은 '기득권 세력'만이 아니다. 많은 사람들이 전기를 풍족하게 쓰는 생활에 익숙해져서 핵발전의 폐기에 우려한다. 그런데 햇빛발전의 기술은 일순간에 크게 향상되는 것이 아니어서 우려하는 사람들을 바로 안심시킬 수 없다. 이렇듯 생태적 전환은 우리의 의지를 떠나서 내용이 과정을 규정하며, 따라서 우리는 장기적인 전망을 갖고 지속적인 노력을 기울여야 한다.<sup>14)</sup>

지역의 면에서 보자면, 생태적 전환은 비생태적 지역을 생태적 지역으로 바꾸는 것이다. 사회가 공간 안에서, 즉 지역 안에서 존재한다는 점에서 보자면, 사회의 생태적 전환은 지역의 생태적 전환을 통해 실현되는 것이다. 지역은 우리가 실제로 살아가는 곳이고, 모든 것이 실제로 존재하는 곳이다. 따라서 국가나 사회의 생태적 전환은 반드시 지역의 생태적 전환을 통해 실현된다. 지역은 넓고 다양하다. 어떤 곳은 극히 비생태적 상태에 있고, 어떤 곳은 아주 좋은 생태적 상태에 있다.<sup>15)</sup> 요컨대 수도권보다 비수도권이 낫고, 도시보다 비도시가 낫다. 여기서 쉽게 알 수 있듯이 생태적 전환은 오염과 개발을 줄이는 것으로 시작되어 그것을 없애는 것으로 완료될 수 있으나 그것은 대단히

13) 생태적 전환은 전근대 상태로 회귀하는 것이 아니다. 생태적 전환은 기술의 포기나 아니라 기술의 향상을 요청한다. 위협의 면에서도 그렇다. 핵발전의 완전한 폐기는 무려 수만 년 동안 고도의 과학기술을 필요로 한다. 우리는 과학기술을 포기하면 거대한 위협에 빠질 수밖에 없는 상황 속에 있다. 따라서 우리가 해야 하는 것은 최대한 생태적 기술을 개발해서 선용하는 것이다.

14) 독일이 햇빛을 비롯한 신재생에너지의 이용에서 최고 모범국인 것은 단지 그 이용률이 높아서가 아니라 정부와 국민이 모두 에너지 전환을 위한 장기적인 전망을 갖고 지속적인 노력을 기울이고 있기 때문이다.

15) 그러나 오늘날 어떤 곳도 지구 고온화를 비롯한 생태위기에서 자유로운 곳은 없다. 45억 년 전에 생겨난 이래 지구는 어디나 아름답고 깨끗한 생태적 장소였으나, 공업 혁명 이후 250년이 지나고 이제 지구는 어디나 비생태적 문제를 안게 되었다.

복잡하고 어려운 과제이다.

지역의 차이는 대단히 중요하다. 수도권과 도시 지역은 많은 사람들이 모여 살고 있으나 비생태적 문제가 커서 주거에 좋지 않다. 더욱이 이곳의 비생태적 문제가 비수도권과 비도시 지역으로 확산된다. 따라서 수도권과 도시 지역의 생태적 전환이 관건적 과제이다. 또한 수도권과 도시 지역은 대기 오염을 주도하는 동시에 물과 식량과 폐기물 처리를 비수도권과 비도시 지역을 통해 해결하면서 심각한 지역 불의(regional injustice) 또는 공간 불의(spatial injustice)의 문제도 일으킨다. 수도권과 도시 지역의 생태적 전환은 이미 국가적 또는 사회적 차원의 긴요한 혁신 과제이다. 오늘날 사회 혁신의 최대 과제는 바로 생태적 전환을 이루는 것이고, 특히 수도권과 도시 지역의 생태적 전환을 이루는 것이다.<sup>16)</sup>

주체의 면에서 지역의 생태적 전환은 정부의 차원과 주민의 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다. 전자는 정부의 정책으로 전국에 걸쳐 생태적 전환을 시행하는 것이고, 후자는 주민의 노력으로 각자의 지역에서 생태적 전환을 실천하는 것이다. 전자는 후자를 강력히 촉진할 수 있고, 후자는 전자를 올바르게 구현할 수 있다. 정부는 주민의 노력을 유도하고 강화하기 위한 여러 생태적 전환의 정책을 시행하고 있다. 예컨대 '생태마을' 정책은 그 좋은 예이다.<sup>17)</sup> 이런 정책은 정부가 추진하는 것이지만 실제 실행은 주민에 의해 이루어진다. 이런 점에서 지역의 생태적 전환을 위한 정부의 정책은 크게 정부 실행 정책과 주민 실행 정책의 두 가지로 이루어져 있다.

이런 실행 정책은 방대한 환경법 체계에 의해 규정되고 있다. 이 환

---

16) 혁신은 존속적 혁신(sustaining innovation)과 단절적 혁신(disruptive innovation)으로 나눌 수 있다. 슈페터의 '창조적 파괴'를 구현하는 혁신은 후자다(Bower and Christensen, 1995). 생태적 전환은 현대 사회의 전체에서 단절적 혁신을 이루고 새로운 발전의 길을 여는 것이다

17) 정부의 생태마을 정책은 환경부 생태마을, 산림청 산촌생태마을, 행안부 평화생태마을 등 세 종류로 시행되고 있다.

경법 체계는 1990년 8월의 '환경정책기본법' 제정으로 형성되기 시작해서 2002년 2월의 '국토기본법' 제정으로 일단락되었다.

〈표 4〉 생태적 전환의 법적 기반

제정 연월	법과 계획
1990년 8월	환경정책기본법 - 국가환경종합계획 -> 지자체 환경보전계획 수질환경보전법(2017년 1월 '물환경보전법' 개정) -
1991년 12월	물환경관리기본계획
1995년 1월	대기환경보전법 - 대기환경개선종합계획
1999년 2월	자연환경보전법 - 자연환경보전기본계획 토양환경보전법 - 토양보전기본계획
2002년 2월	습지보전법 - 습지보전기본계획
2003년 12월	연안관리법 - 연안통합관리계획
2004년 2월	국토기본법 - 국토종합계획 -> 지자체 국토계획 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 - 수도권 대기환경관리기본계획 야생 동식물 보호법(2011년 7월 '야생생물 보호 및 관리에 관한 법률' 개정) - 야생생물 보호 기본계획

'국토기본법'의 제정으로 환경법 체계의 형성이 일단락된 것은 국토계획과 환경계획의 연동이 법적으로 규정되었기 때문이다. 이것은 지역의 생태적 상태를 유지/개선하기 위한 중요한 법적 진전이라고 할 수 있다.

〈그림 3〉 국토계획과 환경계획의 연동제



권영섭 외(2016), 228쪽.

그러나 이렇게 환경법 체계가 형성되고 여러 '생태마을' 정책이 시행되었어도 생태위기는 계속 악화되었다. 지역의 생태적 전환이 아니라 지역의 생태적 악화가 계속되었다.<sup>18)</sup> '4대강 살리기 사업'은 그 최악으로 꼽히는 것이지만 새만금 간척 사업, 핵발전소, 핵폐기장, 고압 송전선-송전탑, 신도시-택지 개발, 도로, 댐, 그리고 풍력 발전과 햇빛 발전 등 다양한 오염과 개발에 의한 지역의 생태적 악화는 계속되고 있다. 현실에서 우리가 목도하고 있는 것은 법 정책의 정비와 생태적 악화의 지속이라는 모순적 상황이다. 이런 모순적 상황은 어떻게 해서 만들어진 것인가? 가장 중요한 것은 역시 정치의 문제이다. 반생태적 세력이 민주적으로 권력을 잡고 합법적으로 생태적 개악을 강행했던 것이다. 요컨대 이명박-박근혜 정권은 각종 비리를 저질렀을 뿐만 아니라 생태적 개악도 강행했다. 그 대표적인 정책은 '4대강 살리기 사업'이지만 이와 함께 지속가능발전 정책의 개악이 이루어진 것도 주의해야 한다.

지속가능발전 정책은 유엔이 지구의 생태적 안정을 위해 세계 각국에 요청한 것으로, 1987년에 『우리 공동의 미래』라는 유엔 보고서를 통해 처음 제시되었고, 1992년에 '리우 회의'에서 세계 각국이 기본 정책으로 채택했다. 한국의 환경법 체계가 1990~2002년에 정비된 것도 이런 유엔 차원의 변화에 대응해서 이루어진 것이다. 한국에서 지속가능발전 정책은 김대중-노무현 민주 정부에 의해 확립되었다. 김대중 정부 때인 2000년에 '대통령 자문 지속가능발전위원회'가 설치된 것을 시작으로 노무현 정부 때인 2007년 8월에 '지속가능발전기본법'이 제

<sup>18)</sup> 정부의 자료에 따르면, 자연생태, 자원이용, 생활환경 등 여러 면에서 많은 활동들이 전개되고 있으나 여전히 미흡하거나 부족한 실정이다(관계부처 합동, 2015: 7~15). 물론 지역 간에 차이가 있고, 같은 지역에서도 개선된 것도 있다. 이런 점에서 보자면 차이를 구분해서 파악하는 '모자이크 관점', '스펙트럼 관점'이 중요하다. 그러나 전체 상황을 인식하는 데는 평균의 방식이 유용하다.

정되었다. 그런데 2008년 2월에 출범한 이명박 정부는 2010년 1월 ‘저탄소 녹색성장기본법’을 제정하고 ‘지속가능발전기본법’을 ‘지속가능발전법’으로 격하했다.<sup>19)</sup>

〈그림 4〉 국가 지속가능발전 전략과 변화전망



출처: 지속가능포털, 2018년 11월 12일

법 제도가 만들어진다고 해서 그 자체로 변화가 보장되는 것은 아닙니다.<sup>20)</sup> 민주주의는 주권자들이 잘못된 선택을 해서 합법적으로 잘못

19) 이명박 정부는 교토의정서 이후 국제 지구 고온화 정책에 대응하기 위해 ‘저탄소 녹색성장법’을 제정했다고 주장했다. 그러나 이것은 지속가능발전의 핵심과제이다. 문재인 정부는 출범한 직후인 2017년 5월에 지속가능발전위와 녹색성장위를 합쳐서 대통령 직속 지속가능위를 만들겠다고 발표했으나 이행되지 않고 있다.

20) 로버트 퍼트남이 이탈리아의 지자체 연구를 통해 밝혔듯이 사회가 후진적인 상태에서는 선진적인 제도도 제 기능을 하지 못한다(Putnam, 1992). 그리고 독재/권위주의 정권은 자신을 정당화하기 위해 민주주의 제도를 형식적으로 적극 활용한다 (Kendall-Taylor, 2015).

된 정권을 만들 수 있는 내적 취약성을 갖고 있다(Levitsky and Ziblatt, 2018; Mounk, 2018). 예컨대 반생태적 의식을 가진 다수의 국민들이 민주적으로 합법적으로 반생태적 정권을 만들고 반생태적 국가를 만들 수 있다. 이렇게 되면 아무리 잘 정비된 환경법 체계도 무력화되고 심지어 악용될 수 있다. 국가/사회의 생태적 전환을 위해 정치의 생태적 전환은 대단히 중요하다. 그리고 민주주의에서 정치의 개혁을 위해서는 시민의 각성과 실천이 무엇보다 중요하다.

## 5. 공동자원의 관점

생태적 전환을 위한 시민의 노력은 시민운동을 통해 가장 강력하게 나타난다. 시민단체를 결성해서 시민들의 힘을 모아 정부/정치와 기업/경제의 문제를 밝히고, 정부/정치와 기업/경제가 올바르게 활동하도록 비판/견인하는 것이다. 그리고 여기서 더 나아가 시민이 직접 사회적 개혁의 주체가 될 수 있다. 예컨대 생태적 전환의 경우에 시민이 직접 생산과 생활의 변화를 실천하는 것으로 사회적 개혁의 주체가 될 수 있다. 이런 노력은 지역 공동체 운동으로 대표된다.<sup>21)</sup> 엘리노어 오스트롬의 공동자원론은 그 중요성을 강력히 제시했다. 그녀의 공동자원론은 전통적인 합리적 선택론과는 다른 '신제도주의 합리적 선택론'으

21) 이와 관련해서 주민운동과 시민운동의 차이에 주의할 필요가 있다. 이 차이는 1960-70년대에 일본에서 적극 제기되었는데, 주민운동은 특정 지역에 거주하는 주민들이 자신들의 이익을 지키기 위한 사회운동이고, 시민운동은 지역을 떠나서 시민들이 사회의 공익을 지키기 위한 사회운동이다(McKean, 1983). 주민은 어느 지역에 거주하는 사람을 뜻한다. 시민은 본래 도시에 거주하는 사람을 뜻했으나 현대 민주주의 사회에서 주권자를 뜻하게 되었다. 여기에는 시민이 민주화를 주도한 역사가 담겨 있다. 공동체는 본래 작은 지역에서 적은 수의 주민들이 호혜적 관계를 이루고 살아가는 것을 뜻했으나, 현대에서는 지리적으로 멀리 떨어져 있는 많은 사람들이 호혜적 관계를 이루고 살아갈 수 있다. 이런 점에서 지역 공동체와 사회 공동체를 구분하는 것이 유용하다.

로 불완전한 정보 상황에서 집단의 주체들이 토론과 합의를 통해 제도를 형성하고 진화시켜 집단과 환경을 유지할 수 있다는 것을 입증했다(Ostrom, 1990; 최현 외, 2017).

엘리노어 오스트롬의 발견은 두 가지로 요약할 수 있는데, 하나는 국가와 시장이 자연을 지키기 위해 모든 것을 할 수는 없다는 것이고, 다른 하나는 공동체가 자연을 지키는 역할을 잘 할 수 있다는 것이다.<sup>22)</sup> 이에 관한 논쟁은 1950년대 미국에서 시작되어 1960년대에는 '공유지의 비극'이 주장되기에 이르렀다. 요컨대 자연 자원을 개인들이 그냥 자유롭게 이용하게 해서는 남용과 파괴의 문제를 피할 수 없으므로 국가가 나서서 자연 자원을 개인의 재산으로 전환해서 지키거나 자연 자원의 이용에 세금을 적극 부과해야 한다는 주장이 제기되었던 것이다(Gordon, 1954; Scott, 1955; Hardin 1968). 이런 주장에 대해 엘리노어 오스트롬은 20년이 넘는 기간 동안 수행한 지구적 차원의 대규모 사례연구에 의거해서 공동체가 주변의 자연을 공동자원으로 삼고 합의와 토론을 통해 그 보존적 이용을 지속할 수 있다는 사실을 제시했다(이명석, 1995; 홍성만·주재복, 2003; 김은희, 2006; 강은숙·김종석, 2010; 김정돈·류석진, 2011; 박계옥, 2013; 강영웅, 2016; 최현 외, 2017).

엘리노어 오스트롬의 핵심적인 주장은 세 가지로 압축될 수 있는데 그 중에서 가장 널리 알려진 것은 '설계 원리'라고 불리는 것이다. 이 원리는 다음과 같이 8가지로 제시되었는데, 8번째 것은 부가적인 것이어서 사실상 7가지로 파악할 수 있다.<sup>23)</sup> 7가지는 명확한 경계 및 구성원, 적합한 규칙들, 집합적 선택 영역, 감독 활동, 누진 제재, 갈등 해소 기제, 인정된 조직권 등이다. '설계 원리'가 중요한 이유는 세계 각

<sup>22)</sup> 여기서 국가는 권력의 행사주체를 뜻하고, 시장은 자유로운 경제활동의 영역을 뜻하며, 공동체는 주변의 자연에 의지해서 유지되는 지역 공동체를 뜻한다. 지역 공동체는 자연 마을이 대표적이지만 조합을 비롯한 여러 호혜적 조직의 형태로 존재할 수도 있다.

<sup>23)</sup> 8번째 원리는 '중첩된 주체'로서 공동자원이 더 큰 체계의 부분일 때 관련된 여러 주체들을 고려해야 한다는 것이다.

지의 5천여 공동체들에 대한 엘리노어의 연구를 통해 이것을 잘 지키면 공동체가 공동자원의 보존적 이용을 지속할 수 있는 것으로 밝혀졌기 때문이다. 엘리노어는 세계 각지에서 공동체들의 자발적 노력으로 그 주변의 공동자원이 오랜 기간 잘 유지되고 있는 사실을 발견했다. 이 사실은 국가와 시장을 넘어서 시민들의 자발적 노력으로 생태 위기를 극복할 수 있는 것을 보여준 것으로 여겨졌다. 이로써 엘리노어 오스트롬의 연구는 국가와 시장의 이분법을 넘어서 공동체를 제3의 사회적 주체로 정립하는 데 성공했다.<sup>24)</sup>

〈표 5〉 장기적으로 지속하는 CPR 제도들의 디자인원리들

- 
1. **Clearly defined boundaries**  
Individuals or households who have rights to withdraw resource units from the CPR must be clearly defined, as must the boundaries of the CPR itself.
  2. **Congruence between appropriation and provision rules and local conditions**  
Appropriation rules restricting time, place, technology, and/or quantity of resource units are related to local conditions and to provision rules requiring labor, material, and/or money.
  3. **Collective-choice arrangements**  
Most individuals affected by the operational rules can participate in modifying the operational rules.
  4. **Monitoring**  
Monitors, who actively audit CPR conditions and appropriator behavior, are accountable to the appropriators or are the appropriators.
  5. **Graduated sanctions**  
Appropriators who violate operational rules are likely to be assessed graduated sanctions (depending on the seriousness and context of the offense) by other appropriators, by officials accountable to these appropriators, or by both.
  6. **Conflict-resolution mechanisms**  
Appropriators and their officials have rapid access to low-cost local arenas to resolve conflicts among appropriators or between appropriators and officials.
  7. **Minimal recognition of rights to organize**  
The rights of appropriators to devise their own institutions are not challenged by external governmental authorities.
- For CPRs that are parts of larger systems:*
8. **Nested enterprises**  
Appropriation, provision, monitoring, enforcement, conflict resolution, and governance activities are organized in multiple layers of nested enterprises.
- 

출처: Ostrom(1990), *Governing the Commons*, Cambridge University Press, 90.

24) 그런데 현실에서는 시장과 공동체는 사적 영역으로서 공적 영역인 국가의 안에서 국가의 영향을 받으며 존재한다. 현대 사회는 국가가 통제하는 ‘국가 사회’로서 국가로부터 자유로운 존재는 없다. 따라서 공동체의 존속과 안정을 위해서는 국가의 상태가 대단히 중요하다. 민주 국가일수록 공동체에 유리하다. 따라서 공동체도 민주 국가를 위해 적극 노력할 필요가 있다. 그런데 이렇게 본다면 결국 민주주의가 중요하다 하는 것으로 귀결되고 정치적 순환논리가 될 수 있을 것이다. 이와 관련해서 공동체는 개인 주체들의 직접적인 실행의 장으로서 거시적 전환을 위한 미시적 기초가 되는 것으로 파악할 수 있다.

그런데 '설계 원리'는 공동체의 구성과 운영을 규정하는 제도의 설계에 관한 것으로 공동체의 외부에서 공동체를 규정하는 거시적 구조를 배제하고 공동체 내부의 미시적 작동을 설명한다. 따라서 '설계 원리'에만 초점을 맞추는 것은 큰 문제를 안고 있다. 공동체의 제도 설계가 아무리 충실히 되어 있다고 해도 외부의 거시적 구조에 의해 공동체는 쉽사리 파괴될 수 있기 때문이다. 이 점을 무시하고 '설계 원리'에만 초점을 맞추는 것은 공동체를 사회적 중력에서 벗어나서 존재하는 것으로 파악하는 허구적 유토피아 논리가 될 수 있다. 이 문제에 관해 엘리노어 오스트롬은 분명히 인식하고 있었다. 그녀는 이 문제를 '다층적 수준 분석'(multiple levels of analysis)으로 설명했다. 작동적(operational), 집합적(collective), 헌법적(constitutional) 수준을 구분해서 규칙들의 위계적 연관을 살펴봐야 한다는 것이다.

작동적 선택에 영향을 미치는 규칙들은 집합적 선택 규칙들의 조합 안에서 만들어지는데, 집합적 선택 규칙들은 헌법적 선택 규칙들의 조합 안에서 만들어진다. 미시적 상태를 위한 헌법적 선택 규칙들은 더 큰 관할권을 갖는 집합적 선택과 헌법적 선택의 규칙들에 의해 영향을 받는다(Ostrom, 1990: 50).

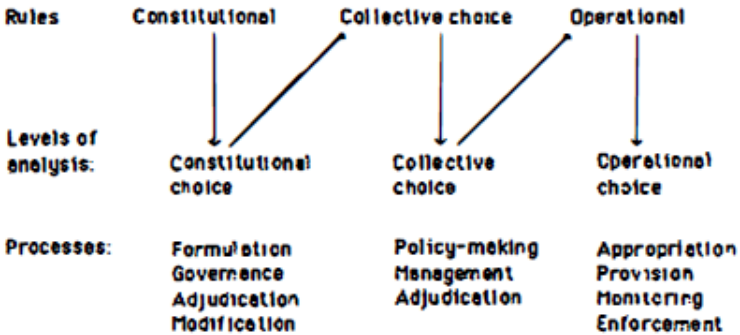
CPRs<sup>25)</sup>의 이용에서 취해지는 행위와 획득되는 결과에 축적적으로 영향을 미치는 세 수준의 규칙들을 구분하는 것이 유용하다. ... 전유, 규정, 감독, 시행의 과정은 작동적 수준에서 일어난다. 정책 결정의 정책 수립, 관리, 판결의 과정은 집합적 선택의 수준에서 일어

25) 엘리노어 오스트롬은 공동체가 함께 이용하는 자원, 즉 공동자원(common resources)의 개념을 재정립하기 위해 스승이자 남편으로 평생 함께 연구했던 빈센트와 함께 1960년대 후반부터 애썼다(Vincent, 1967). 1950~60년대의 연구를 통해 공동자원은 공동재산자원(common property resources, CPRs)으로 정립되었는데, 이에 대해 빈센트와 엘리노어는 공유이용자원(common pool resources, CPRs)을 제시했다. 전자는 공동소유를 강조하지만 후자는 공유이용을 강조한다. 현실에서 전자는 후자의 한 유형일 뿐이며, 전자를 내세우면 후자가 배제되어 공동자원 정책이 크게 왜곡될 수 있다.

난다. 헌법적 결정의 형성, 협치, 판결, 수정은 헌법적 수준에서 일어난다(52).

다음의 <그림 5>는 '다층적 수준 분석'을 통해 드러나는 규칙들의 연계를 제시한 것이다. 여기서 우선 주의해야 할 것은 세 수준의 연계가 위계적 연계라는 사실이고, 다음에 주의해야 할 것은 하나의 조직은 더 큰 조직과 위계적 연계를 이룬다는 사실이다. 요컨대 공동체의 작동은 그것을 외부에서 규정하는 더 큰 조직, 즉 지역과 국가의 영향에서 결코 자유로울 수 없다. 공동체를 외적으로 규정하는 법률과 헌법이 공동체를 무시하고 있다면, 공동체는 내적으로 아무리 규칙들을 잘 만들어도 유지되기 어렵다.

<그림 5> 규칙들과 분석 수준의 연계



출처: Ostrom(1990), *Governing the Commons*, Cambridge University Press, 53.

엘리노어 오스트롬은 공동체의 자발적 노력으로 공동자원을 지속적으로 유지할 수 있다는 사실을 밝혔다. 공동자원은 자연적인 것과 인공적인 것으로 나뉜다. 공동자원을 지속적으로 유지할 수 있다는 것은 자연을 지속적으로 유지할 수 있다는 것이다. 그러나 이렇게 하기 위

해서는 공동체가 '설계 원리'를 충실히 구현해야 한다. 그런데 이것만으로는 사실 크게 부족하며, 반드시 '다층적 수준 분석'의 위계적 연계에 주의해야 한다. 이것은 결국 공동체를 중시하는 민주주의를 요청하는 것이라고 할 수 있다.

현대 세계에서 대부분의 CPRs는 고립된 상태로 발견되지 않는다. CPR이 다른 경제적 활동의 중심에 가까울수록, 근처의 CPRs에서 지역의 인구, 자원 단위의 가치, 전유자들의 활동은 주요 CPR에서 획득되는 결과에 불리하게 영향을 미치는 방식으로 변화할 것이다. 멀리 떨어져 있지 않은 곳들에서는, 지배적인 정치체제의 정향이 지역의 전유자들이 자신들의 제도들을 공급할 것인가 자신들의 문제들을 해결하기 위해 외적 권위에 의존할 것인가에서 실질적인 차이를 만들 수 있다.

개인들은 무관심한 상태에서는 새로운 규칙들을 공급할 수 없지만 실질적인 지방 자치를 허용하고, 시행기관들에 투자하고, 일반화된 제도적 선택과 갈등 해소 영역을 제공하는 정치체제에서는 새로운 규칙들을 채택하는 데 성공할 수 있다. 다른 말로 해서, 지방정부와 중앙정부가 효과적인 제도 설계에 개입하는 지역 전유자들의 능력을 향상하기 위한 장치들을 제공하는 적극적인 역할을 할 수 있다(Ostrom, 1990: 212).

한국의 경우를 보자면, 독재 시대에 공동체의 자기결정은 사실상 불가능했고, 민주화에 따라 공동체의 자기결정은 비로소 가능해졌다. 그러나 민주화가 되었어도 장기에 걸친 독재가 만든 개발국가의 문제는 해결되지 않았다. 개발국가는 개발을 발전과 같은 것으로 제시하며 수많은 개발 사업들을 강행한다. 그 결과 개발국가는 어디서나 계속해서 수많은 공동체들을 파괴한다. 이 점에서 한국의 민주화는 국가를 독재적 개발국가에서 민주적 개발국가로 바꾸었을 뿐이라는 심각한 비판적 평가를 받을 수 있다.<sup>26)</sup> 그 바탕에는 선진국에서는 시행되지 않는

‘토지 강제 수용제’가 놓여 있다. 무려 110개의 법률이 ‘토지 강제 수용제’를 시행할 수 있으며, 이에 따라 전국 곳곳에서 언제나 공동체와 공동자원이 합법적으로 파괴되고 있다(이호준, 2015). 한국에서는 ‘토지 강제 수용제’를 비롯한 개발국가의 문제를 개혁해야 공동체와 공동자원이 지속될 수 있는 기반이 다져질 수 있는 것이다.

## 6. 맺음말

현대 사회의 생태적 전환을 위한 노력은 1960년대 초에 서구에서 시작되었다. 1962년에 발표된 레이첼 카슨의 『고요한 봄』은 그 중요한 계기였다. 1960년대에 생태적 전환은 정부의 노력보다 시민의 노력으로 추구되었다. 시민의 노력은 시민운동과 주민운동의 방식으로 크게 나뉘었는데, 전자는 국가와 기업의 개혁을 적극 추구하는 것이었다면, 후자는 지역에서 생태적인 생산과 생활을 추구하는 것이었다. 전자를 대표하는 것이 ‘그린피스’(GreenPeace)와 같은 생태운동체였다면, 후자를 대표하는 것은 ‘핀드혼’(Findhorn) 공동체와 같은 생태공동체였다.

이런 노력에 의해 1968년 말부터 유엔 차원의 노력이 시작되었다. 그 결과 1987년에 ‘지속가능한 발전’을 인류의 과제로 제시한 <우리 공동의 미래>가 발표되었다. 『고요한 봄』의 발표로부터 따지자면 25년의 세월이 흘러서 인류는 현대 사회의 지속불가능성을 분명히 직시하게 되었던 것이다. 그리고 그로부터 5년 뒤에 열린 ‘세계환경정상회의’는 ‘지속가능한 발전’을 세계의 모든 정부가 추구해야 할 정책목표

---

26) 그러나 이명박·박근혜 반민주화 정권의 ‘4대강 사업’이 잘 보여주었듯이 독재 국가와 민주 국가의 사이에는 거대한 차이가 있다.

로 제시했다. 그러나 그 뒤로도 지구의 생태위기는 계속 악화되었다. 지구 고온화가 계속 심해졌고, 미세먼지와 미세 플라스틱 문제도 계속 심해졌다.

생태적 전환을 어떻게 규정할 것인가? ‘오염 방지’를 비롯한 자연 훼손 대책의 실시로 본다면 19세기로 거슬러 올라갈 수 있다. 자연의 보존으로 보더라도 그렇다. 그런데 오염 방지와 자연 보존을 넘어서 현대 사회의 반생태성을 직시하고 생태적 개혁을 추구하는 것으로 본다면, 1960년대 초에 서구에서 제기되어 1992년에 유엔이 각국 정부에게 요청한 ‘지속가능한 발전’으로 본격화되었다고 할 수 있다. 정부는 법적 제도의 주체로서 가장 중요한 역할을 해야 하고 실제로 많은 정책들을 펼치고 있으나 현실은 개선되지 않았다. 이런 상황에서 기업과 정부를 넘어서 공동체의 중요성이 다시 크게 부각되었다.

엘리노어 오스트롬의 연구는 공동체가 공동자원을 잘 지키고 유지될 수 있다는 사실을 밝혔다.<sup>27)</sup> 이로써 그녀는 공동체가 주변의 자연을 잘 지킬 수 있다는 것을, 즉 기업과 정부가 아닌 공동체가 자연을

---

27) 현재 공동자원에 관한 연구나 운동은 대체로 ‘커먼스(communs)’라는 개념을 중심으로 이루어지고 있다. 이 개념은 이른바 ‘공유 경제(sharing economy)’의 확산에 따라 급속히 지구 전체로 퍼졌다. 역사적으로 보아서 이 개념은 본래 영국에서 전근대 시대에 농민들의 공동경작지를 뜻했다. 이에 대해 현대적 사회과학 연구는 1950년대 미국에서 어장을 중심으로 이루어지기 시작했다. 그 뒤 1960-80년대를 거치며 세계의 패러다임이 정립되었다. 먼저 가렛 하딘의 ‘공유지의 비극’론이다. 공유지는 공동체나 기업에 의해서는 오남용으로 파괴되기 때문에 정부가 개입해서 보호해야 한다는 것이다. 이에 대해 공동체 운동 쪽에서 오랜 동안 실증 연구를 시행했고, 그 결과 ‘공동체 자율관리’론이라고 부를 수 있는 입장이 형성되었다. 공동체가 자율적으로 공유지를 유지할 수 있다는 것이다. 그리고 ‘공동체 자율관리’론은 다시 ‘공동 재산론(common property)’과 ‘공동 이용’론(common-pool)으로 나뉜다. 전자는 일반적인 공동체 운동 쪽으로 공유지를 공동 재산의 형태로 공동체가 소유해야 한다는 것이고 (Bromley et al, 1992), 후자는 엘리노어 오스트롬이 대표하는 것으로 공동체가 소유하지 않아도 공동 이용할 수 있어야 한다는 것이다(Ostrom, 1990). 오스트롬의 연구는 이런 연구사와 운동사의 맥락에서 객관화해서 이해되어야 한다. 한편 현실의 소유관계나 제도를 무시하며 커먼스를 이상화해서 주장하는 것으로 맑스주의 커먼스론과 무정부주의 커먼스론이 있다.

지키는 중요한 주체일 수 있다는 것을 밝혔다. 그러나 공동체의 한계도 명백하다. 이 점에서 공동체의 '실계 원리'뿐만 아니라 그것이 놓여 있는 '다층적 수준'에도 주의하지 않으면 안 된다. 더욱이 한국처럼 개발국가의 문제를 안고 있는 곳에서는 개발국가의 개혁이 공동체의 활성화를 위한 중요한 조건이 된다.

공동체도 국가 속에서 존재하기에 국가의 개혁은 공동체의 존속과 안정을 위해서도 중요한 과제이다. 국가는 합법적 강제력을 갖는 법적 실체이고, 따라서 국가의 개혁은 법적 제도의 방식으로 실현된다. 지역의 생태적 전환을 위해 '토지 강제 수용제'의 개혁을 제시했지만 사실 헌법부터 시작해서 국토기본법, 국토계획법, 각종 개발공사 등이 모두 크게 개정-개혁되어야 한다(박태현·최현·홍성태, 2017). 국가는 법적 제도로 구체화되는 것이기에 법적 제도의 정비는 국가 개혁을 위해 기본적인 것이다. 생태적 전환의 경우에도 그렇다.

(접수 2019. 4. 16. 심사완료 2019. 5. 11. 게재확정 2019. 5. 22)

## 참고문헌

- 강영웅(2016). '한국의 공유자원 자치관리 제도의 형성과정: 자율관리어업 정책을 중심으로'. <정부학연구> 제22권 제3호, 2016.
- 강은숙·김종석(2010). '공유재 딜레마 상황의 해결방안 모색: E. Ostrom의 기여와 남겨진 과제들'. 한국정책학회 학술회의. Vol.2010 No.4.
- 관계부처 합동(2015). <제4차 국가환경종합계획>
- 권영섭 외(2016). <국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 발전방안 연구>, 국토연구원
- 김경돈·류석진(2011). '비배제성과 경합성의 순차적 해소를 통한 공유의 비극의 자치적 해결방안 모색: 제주도 동일리 해녀의 자치조직 사례를 중심으로'. <한국정치연구> 20권3호. 서울대학교 한국정치연구소. 2011. 10.
- 김은희(2006). '공유재의 딜레마 극복을 위한 제도적인 장치: 제도분석틀의 관점'. 한국거버넌스학회 학술대회.
- 뉴스타파(2017ㄱ). 'MB의 유산 4대강: 1부 고인 물, 썩은 강'.  
\_\_\_\_\_ (2017ㄴ). 'MB의 유산 4대강: 2부 사라진 책임자들'.
- 대한민국 정부(2011). <제4차 국토종합계획 2011~2020>
- 박계옥(2013). 『정책 동학의 이해』. 미래의 창.
- 박태현·최현·홍성태(2017). 『공동자원론, 생태헌법을 제안한다』. 진인진
- 이명석(1995). '공유재 문제의 자치적 해결 가능성'. <한국행정학보> 제29권 제4호. 1995.12.
- 이호준(2015). '현행 공용수용제도의 문제점과 개선방안'. 한국감정원. <부동산 포커스> 2015 June Vol.85.
- 최현 외(2017). 『공동자원론, 오늘의 한국 사회를 묻다』. 진인진.
- 홍성만·주재복. 2003. "자율규칙 형성을 통한 공유재 관리." <한국행정학보>, 37(2)
- 홍성태(1998). '생태위기와 생태론적 전환-새로운 생태사회를 향한 전망'. 『문화과학』 16호/1998년 겨울호.

- \_\_\_\_\_ (2007). 『개발주의를 비판한다』. 당대.
- \_\_\_\_\_ (2010). 『생명의 강을 위하여』. 현실문화.
- \_\_\_\_\_ (2019). 『생태복지국가를 향하여』. 진인진.

- Bower, Joshep and Clayton Christensen(1995). Disruptive Technologies: Catching the Wave. *Harvard Business Review*. JANUARY - FEBRUARY 1995 ISSUE.
- Bromley, DAniel et al.(1992), *Making the Commons Work*. ICS Press.
- Dubos, René and Barbara Ward(1972). *Only One Earth*. Norton.
- Gordon, Scott(1954). 'The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery'. *The Journal of Political Economy*. Vol. 62, No. 2.
- Gough, Noel(2002). 'Thinking/acting locally/globally: Western science and environmental education in a global knowledge economy'. Manuscript in press for *International Journal of Science Education* 24(11) 2002. pp.1217-1237.
- Hardin, Garrett(1968). 'Tragedy of the Commons'. *Science*. New Series. 162, no. 3859.
- Kendall-Taylor, Andrea(2015). 'How democratic institutions are making dictatorships more durable'. *Washington Post* 19 March 2015.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt(2018). 박세연 옮김(2018). 『어떻게 민주주의는 무너지는가』. 어크로스.
- McKean, Margaret(1981). *Environmental Protest and Citizen Politics in Japan*. Univ of California Press.
- Mounk, Yascha(2018). 함규진(2018). 『위험한 민주주의』. 와이즈베리.
- Ostrom, Elinor(1990). *Governing the Commons*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_, Vincent(1967). 'INSTITUTIONAL FAILURE AND REFORM: A Problem in Economic and Political Analysis of Water Resource Development'. Prepared for a Conference on "*Political Science and the Study of Public Policy*": sponsored by the Committee on Governmental and Legal Processes of the Social Science Research Council. to be held August 28-30 1967 at Cape Newagen, Maine.

Porter, Michael(1990). 'The Competitive Advantage of Nations'. *Harvard Business Review*. The March-April 1990.

Putnam, Robert(1992). *Making Democracy Work-Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

Scott, Anthony(1955). 'The Fishery: The Objectives of Sole Ownership'. *Journal of Political Economy*. University of Chicago Press. vol. 63.

Ecological Transition of the Region  
: Deployment of Legal Institutions and the Perspective of  
Common Resources

*Hong, Seongtae*

In this article, I will examine the ecological crisis and ecological transition of the region, focusing on the local policy of the government. The local policy is based on the national land policy and the environmental policy. The geographical reality of the region is being variously understood and transformed by various regional policies. The relationship and structure of these regional policies have a key meaning in the development of the region. From this point of view, we will look at the ecological crisis and transition of the region and look at alternatives presented in the Common Resources Research and propose the policy issues. The study of Elinor Oström revealed that the community can be well protected and maintained by itself. By this she has shown that the community can keep the nature around it, that is, the community, rather than the enterprise and the government, can be an important subject to preserve nature. But the limits of the community are also clear. In this respect, we must pay attention not only to the 'design principles' of the community, but also to the 'multiple levels' in which it lies. Moreover, where there is a problem of the developmental state like Korea, reform of the developmental state is an important condition for the activation of the community.

**Key Words:** Eco-Crisis, Ecological Transition, Region, Community, Common Resources, Developmental State, Ostrom