

제도, 공유재 그리고 거버넌스*

이명석**

<目 次>

- I. 서론
- II. 신제도주의와 제도분석틀
- III. 제도와 공유재
- IV. 공유재 관리정책과 제도
- V. 행정학적 함의: 거버넌스의 가능성
- VI. 결론

<요약>

공유재 문제는 개인의 합리성과 사회적 합리성이 일치하지 않는 사회문제의 대표적인 사례로, 일반적으로 공유재 문제의 해결을 위해서는 정부의 간섭이 필요한 것으로 쳐방되어 왔다. 그러나 정보문제, 동기부여문제, 그리고 정치적 책임성 문제 등으로 인해 정부에 의한 공유재 문제해결의 비효율성이 나타난다. 또한 전통적 이론의 예측과는 달리, 공유재 사용자들이 자치적인 방법을 통하여 정부가 관리하는 경우보다 오히려 더 효율적으로 공유재를 관리하는 사례가 보고되고 있다. 그러나 공유재 문제가 언제나 자치적인 방법으로 해결될 수 있는 것은 아니다.

본 연구는 성공적인 공유재 관리를 가능하게 하는 제도설계원칙을 통하여 공유재 사용자들이 제도적 장치의 설계와 유지라는 제 2차 사회적 딜레마를 자치적으로 극복하고 공유재 문제를 해결할 수 있는 조건을 정리하였다. 또한 공유재 문제의 자치적 해결 사례를 통하여 사회문제 해결의 새로운 대안인 거버넌스의 가능성 및 잠정적 조건 등을 살펴보았다.

【주제어: 공유재, 거버넌스, 신제도주의】

* 본 논문은 2006년도 서울대학교 한국행정연구소 학술연구비 지원에 의한 것임.

** 성균관대학교 국정관리대학원 교수(mslee@skku.edu).

I. 서 론

행정의 역할은 사회문제를 해결하는 것이다. 정부에 의한 사회문제 해결의 필요성을 정당화하는 대표적인 논리로 좌수의 딜레마 게임, 무임승차, 집합행동(collective action)의 곤란성 등을 들 수 있다(Ostrom, 1990). 개인들 간의 자발적인 협동에 의한 사회문제 해결이 불가능하므로, 사회문제를 해결하기 위해서는 제3자인 정부의 개입이 필요하다는 것이 이러한 논리의 핵심이다.

그러나 20세기 말에 들어 사회문제를 해결하기 위해 존재하는 행정 자체가 가장 해결하기 어려운 사회문제로 전락하게 된다(이명석, 2002). 정부의 비효율성, 부정부패 등의 문제가 모든 국가들이 공통적으로 겪는 심각한 사회 문제가 된 것이다. 이러한 이유로 행정이라는 사회문제를 해결하기 위하여 행정학의 ‘코페르니쿠스적인 사고의 대전환’이 요구되고 있다(Ostrom, 1989). 최근 정부의 비효율성이라는 사회문제를 해결하기 위한 다양한 이론들이 제기되고 있고, 이러한 이론들을 토대로 한 행정개혁이 진행되고 있다.

행정개혁을 위한 대표적인 새로운 이론으로 기업경영방식을 공공부분에 도입하고 계층제적 통제를 경쟁의 원리로 대체할 것을 주장하는 신공공관리론을 들 수 있다. 신공공관리론은 전통적인 행정학이 효율성 확보의 수단으로 강조하는 계층제적인 내부규제를 대폭 완화하고 관료들에게 자율권을 부여한 후 성과를 바탕으로 관료들 사이의 경쟁을 유발하는 새로운 행정관리의 제도적 장치를 마련함으로써 행정의 효율성을 향상시킬 수 있다고 처방한다. 이는 ‘행정이 이루어지는 제도’, 또는 ‘관료들이 사회문제의 해결을 위하여 상호작용하는 제도’를 근본적으로 개혁함으로써 행정의 효율성을 제고할 수 있다는 주장이라 할 수 있다. 그러나 행정과 경영의 본질적인 차이를 무시하는 신공공관리론적인 행정 개혁의 문제점이 드러나면서 한때 행정학의 새로운 패러다임으로까지 거론되던 신공공관리론에 대한 비판이 제기되고 있다(Saint-Martin, 1998).¹⁾

신공공관리론의 문제점을 극복하기 위한 새로운 대안으로 ‘거버넌스’라는 개념이 부각되고 있다.²⁾ 새로운 사회문제 해결 양식으로 주목받는 거버넌스는 계층제적인 통제나 정부의 직접적인 간섭에 의존하지 않는 사회문제 해결가능성을 강조한다(Rhodes, 1997). 사회적 조정 양식으로서의 거버넌스는 사회문제의

1) 고객중심논리의 한계, 다양한 행정이념과 효율성의 갈등, 기업과 정신과 공익의 불일치 가능성, 보편적 적용곤란성, 정치적 문제의 지나친 외연, 보편적 적용불가능성 등이 신공공관리론의 문제점으로 지적되고 있다.

2) 거버넌스는 다양한 사회문제 해결양식을 총칭하는 넓은 의미의 개념으로도 사용될 수 있으나, 본 연구에서는 일반적으로 신거버넌스, 또는 네트워크 거버넌스라고 불리기도 하는 새로운 사회문제 해결양식을 의미하는 좁은 의미로 사용한다. 자세한 내용은 이명석(2002) 참조할 것.

해결에서 더 이상 정부가 주도적인 역할을 담당하지 않는다는 점에서 기존의 행정학 이론들과 차별화된다. 그러나 정부의 공권력에 의존하지 않고 협동을 통하여 사회문제를 해결하는 거버넌스의 현실적인 가능성에 대한 불신과 회의로 정부의 집권적인 조정이 여전히 필요하다는 비판이 존재한다.

이러한 비판에도 불구하고 행정의 근본적인 문제점을 극복하고 사회문제를 효율적으로 해결하기 위해서 ‘새로운 사회문제 해결 양식’의 탐색이 절실하게 필요하다는 사실에는 의견이 없다. 단순히 정부가 일하는 방식을 변화시키는 것만으로는 낮은 효율성과 부정부패 취약성 등 행정의 문제를 근본적으로 해결하기 어렵기 때문이다. 이러한 이유로 새로운 사회문제 해결 방법의 탐색과 이를 토대로 한 정부와 시민사회의 새로운 역할분담을 통한 사회문제 해결가능성의 탐색이 요구된다.

공유재 문제는 시민들의 자발적인 협동을 통한 해결이 불가능한 대표적인 사회문제이다. 전통적으로 공유재 문제의 경우 정부의 간섭이나 통제 없이는 해결이 불가능한 것으로 알려져 왔다. 그러나 공유재 문제에 대한 많은 연구들이 정부 간섭의 비효율성과 자발적인 협동을 통한 다양한 문제해결 사례를 지속적으로 보고하고 있다(Ostrom, 1990; 이명석, 1996). 공유재 문제의 가치적 해결가능성은 새로운 사회문제 해결 양식, 즉 거버넌스의 가능성을 보여준다. 본 연구는 공유재 문제의 본질과 공유재 문제의 가치적 해결가능성을 신제도주의적 관점에서 분석하고, 이를 토대로 거버넌스적인 사회문제 해결가능성을 모색하는 것을 목적으로 한다.

II. 신제도주의와 제도분석틀

사회현상은 공식·비공식적인 규칙이 가하는 제약 하에서 자신들의 목적을 달성하기 위하여 상호작용을 하는 개인들의 행동의 결집이라는 점에서 ‘규칙에 매인 관계 (rule-ordered relationship)’라고 할 수 있다(Ostrom, 1989; 이명석, 1999). 따라서 사회현상의 본질을 이해하기 위해서는 규칙과 개인의 의도가 행동에 미치는 영향을 파악할 수 있어야 한다. 신제도주의는 제도가 개인의 행동에 미치는 영향과 개인의 선택이 제도의 생성과 변화에 미치는 영향에 관심을 갖는다(Eggertsson, 1990).

신제도주의는 크게 역사적 제도주의(historical institutionalism), 합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism), 그리고 사회학적 제도주의(sociological institutionalism) 등으로 구분될 수 있다(Hall and Taylor, 1996). 개인과 제도에 대한 상이한 관점에도 불구하고 제도에 대한 신제도주의의 정의는 대체로 유사하

다. 먼저, 역사적 제도주의는 제도를 “장기간에 걸친 인간 행동의 정형화된 패턴”으로 정의한다(하연섭, 1999: 16). 또한 합리적 선택 제도주의는 제도를 “균형점을 이루는 공유되는 전략, 규칙, 그리고 규범에 의해서 구조화되는 상황에서 나타나는 인간 행태의 지속적인 규칙성”으로 정의한다(이명석, 1999: 20). 마지막으로 사회학적 제도주의는 제도를 인간의 행동을 지도하는 의미의 준거들을 제공하는 상징체계, 규범, 또는 문화라고 정의한다(Hall and Taylor, 1996). 따라서 신제도주의는 제도를 공식적인 법률뿐만 아니라 규범이나 문화 등 인간의 행태에 영향을 미치는 다양한 공식·비공식적 제약과 이로 인해 나타난 상호작용의 결과로 포괄적으로 정의하고 있다고 할 수 있다. 본 연구에서는 제도를 균형점을 이루는 공유된 전략, 규칙, 그리고 규범에 의하여 구조화되는 상황에서 나타나는 인간행태의 안정된 규칙성, 또는 ‘실제로 사용되는 제도(rules-in-use)’로 정의한다.³⁾

세분파의 신제도주의는 제도의 제약 하에서 이루어지는 개인들의 행동의 본질을 각기 다른 관점에서 파악한다. 먼저, 합리적 선택 제도주의는 개인의 행동은 주어진 제약 하에서 목적의 성취를 추구하는 목적지향적이고 도구적인 성격을 갖는다고 가정한다(Tsebelis, 1990). 이를 주어진 제약 하에서 목적과 수단을 연계하여 최적의 행동을 계산한다는 의미에서 산술적 접근(calculus approach)이라고 한다(Hall and Taylor, 1996). 그러나 합리적 선택 제도주의는 완전한 합리성을 가정하지 않는다. 합리적 선택 제도주의는 완벽한 합리성을 “제한된 또는 불완전한 합리성의 한 극한 경우(the limiting case of bounded or incomplete rationality)”에 불과한 것으로 간주하고(Selten, 1975; 35), 다양한 정도의 합리성을 가정한다(Ostrom et al., 1994; Ingram and Clay, 2000).⁴⁾

다음으로, 사회학적 제도주의는 개인행동의 수단적인 의미를 부정하고, 개인행동이 개인들이 갖는 가치관이나 세계관 등에 의해 이루어진다고 가정한다. 규범이나 문화 등의 제도가 개인의 정체성이나 자아상, 그리고 선호에 영향을 미치고, 개인은 이러한 제도가 규정하는 적절성의 논리(logic of appropriateness)에 의해 행동한다는 것이다(March and Olsen, 1989). 이러한 접근을 합리적 선택 제도주의의 목적-수단 산술(means-end calculus)과 구분하여 문화적 접근(cultural approach)이라고 부른다(Hall and Taylor, 1996). 마지막으로, 역사적 제도주의는

3) 실제로 사용되는 규칙은 법적(*de jure*), 실제적(*de facto*) 규칙의 구분 없이 실질적으로 영향을 주는 규칙을 의미한다. 법적으로 명시된 규칙이라도 현실에서 아무도 준수하지 않는다면 제도라 할 수 없고, 반면에 공식적으로 규정되지 않은 규칙이라도 많은 사람이 준수한다면 제도라고 할 수 있다.

4) 참고로, 이러한 관점에서 Ingram and Clay(2000)는 제한된 합리성을 강조하면서 합리적 선택 제도주의를 “제약 하에서의 선택 신제도주의(choice-within-constraint new institutionalism)”이라고 부른다.

합리적 선택 제도주의와 사회학적 제도주의의 절충적인 입장을 취하며 산술적 접근과 문화적 접근을 동시에 사용하여 개인의 행동을 설명한다(Hall and Taylor, 1996).⁵⁾

신제도주의의 대표적인 분석도구라고 할 수 있는 제도분석틀(IAD framework: institutional development and analysis framework)을 통하여 신제도주의적 접근의 특징을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾ 먼저, 제도분석틀은 사회현상의 본질을 이해하기 위하여 물리적 속성, 규칙 또는 제도적 장치(institutional arrangement), 공동체 속성, 행동의 장(action arena), 그리고 행위자 등에 대한 정보 또는 가정이 필요하다고 설명한다(Ostrom, 1986).⁷⁾ 물리적 속성과 규칙 또는 제도적 장치, 그리고 공동체의 속성이 행동의 장에서 개인들의 유인규조를 결정하고, 주어진 유인 구조하에서 개인들의 상호작용이 이루어지므로, 이들 요소에 대한 가정과 정보를 체계적으로 분석하여 사회현상의 본질을 정확하게 이해할 수 있다.

제도분석틀이 행위자에 대한 정보 또는 가정을 구체적으로 다루고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이는 앞에서 언급된 바와 같이 다양한 정도의 합리성을 가정한다는 것, 그리고 산술적 접근과 문화적 접근 등 다양한 신제도주의의 인간행동에 대한 가정을 포용할 수 있다는 것을 의미한다. 행위자에 대한 다양한 가정과 접근을 통합함으로써 제도분석틀은 제도와 개인행동의 관계를 중심으로 사회현상을 연구하는 신제도주의의 주요 분석도구로 활용될 수 있다.

제도분석틀의 또 하나의 특징은 제도의 중첩성(nestedness)을 강조하는 것이다. Kiser and Ostrom(1982)은 제도분석을 위해서는 운영수준(operational level), 집단선택수준(collective choice level), 그리고 구성적 선택 수준(constitutional choice level) 등 세 가지 수준을 구분할 필요가 있다고 설명한다. 먼저 운영수준

- 5) 그러나 인간의 행동에 대한 이러한 관점의 차이는 생각보다 크지 않다고 할 수 있다 (이명석, 1999). 예를 들어, 문화적 접근의 경우에도 적절성의 논리에 의해 행동이 이루어진 후, 결과성의 논리에 의해 사후적으로 목적-수단 산술에 의해 행동이 정당화 된다고 한다(March and Olsen, 1989).
- 6) 제도분석틀은 합리적 선택제도주의의 분석의 틀이라고 할 수 있다. 그러나 신제도주의 접근들의 상호보완성(Hall and Taylor, 1996)과 다양한 이론을 통합할 수 있는 일종의 메타이론으로서의 특성(Kiser and Ostrom, 1982) 등을 고려할 때, 일반적인 신제도주의 접근의 분석틀이라고 할 수 있다. 예를 들어, 역사적 제도주의적인 접근방법을 사용하는 연구의 경우에도 물리적 속성, 규칙, 공동체 속성이 행동의 장에서 상호작용을 하는 개인의 가치관, 규범 및 선호 등에 어떤 영향을 주는지, 그리고 이러한 유인구조하에서 개인들은 어떤 생각을 하고 어떤 행동을 하는지를 분석하는데 제도분석틀은 유용한 분석틀(framework)을 제공할 수 있다.
- 7) 경험적인 연구의 경우 사회현상의 본질에 대한 정확한 이해를 위하여 이들 요소에 대한 정보가 필요하고, 형식이론(formal theory)의 경우 사회현상을 보다 정확하게 모형화하고 결과를 연역하기 위하여 이들 요소에 대한 가정이 필요하다고 할 수 있다.

이란 개인들의 상호작용이 실제로 일어나고 그 결과 사회현상이 발생하는 수준을 말한다. 물리적 속성, 공식적 정책(제도적 장치), 그리고 규범(공동체 속성) 등이 운영수준 행동의 장에서의 유인구조를 결정하고, 유인구조와 행위자의 속성이 결합하여 상호작용의 결과에 영향을 준다. 일반적으로 제도분석에서는 제도적 장치를 주어진 것으로 가정하고 이러한 제도가 개인의 행동에 미치는 영향이 분석되는데, 이러한 연구는 대부분 운영수준에 대한 연구라고 할 수 있다.

다음으로 집합적 선택 수준은 운영수준을 제약하는 공식적 정책이 만들어지는 수준을 말한다. 즉, 집합적 선택 수준은 정부관료제를 포함한 다양한 행위자들이 사회문제의 해결을 위하여 운영수준의 행동의장을 틀지우는 제도적 장치(즉, 정책)를 결정하는 상호작용이 일어나는 수준이라고 할 수 있다. 따라서 운영수준의 상호작용의 결과가 사회현상인 반면, 집합적 선택 수준의 상호작용의 결과는 운영수준에서 작용될 제도적 장치가 된다. 이 수준에서도 운영수준에서 와 마찬가지로 물리적 속성, 제도적 장치, 공동체 속성 그리고 행위자의 속성 등이 상호작용의 결과에 중요한 영향을 미친다. 마지막으로 구성적 선택 수준이란 집합적 선택 수준의 행위자들의 권한, 의무, 그리고 상호작용의 규칙을 결정하는 수준을 말한다.⁸⁾ 다른 수준과 마찬가지로 구성적 선택 수준의 행동의 장도 물리적 속성, 제도적 장치, 그리고 공동체 속성 등의 영향을 받는다.

운영수준이 독립변수로서의 제도, 즉 제도가 개인의 행동에 미치는 영향에 관심을 갖는 신제도주의의 특성을 잘 나타내고 있는 반면, 구성적 선택 수준과 집합적 선택 수준은 종속변수로서의 제도, 즉 개인의 선택이 제도에 미치는 영향에 관심을 갖는 신제도주의의 특성을 반영한다. 그러나 구성적 선택 수준과 집합적 선택 수준에서의 개인들의 행동 역시 주어진 제도적 제약 하에서 이루어진다는 점에서 제도가 종속변수인 동시에 독립변수로 작용한다고 할 수 있다. 이렇게 제도의 중첩성을 강조함으로써 제도분석들은 주어진 제도적 제약 하에서 개인의 선택이 제도에 미치는 영향을 분석하는 유용한 도구로 활용될 수 있다.

그러나 ‘제도를 만든다’는 표현이 제도가 언제나 개인들의 의도에 따라 만들어지는 사회적으로 바람직한 것이라는 사실을 의미하지는 않는다. 운영수준의 상호작용의 결과가 참여자가 아무도 원하지 않는 전혀 예상하지 못하였던 것일

8) 이상의 3 수준은 제도분석에서 필요한 최소의 3가지 ‘개념적인 수준’을 의미한다. 현실에서는 3가지 수준 이상의 실제적인 수준이 존재할 것이며, 이 중에서 사회문제의 본질을 이해하기 위하여 필요한 수준만을 선별하여 분석이 이루어질 것이다. 예를 들면, 집합적 선택이 지방자치단체에서 이루어지는 경우 구성적 선택은 중앙정부에서 이루어지고, 중앙정부 수준의 구성적 선택을 틀지우는 ‘차상위’의 구성적 선택 수준이 존재할 수 있다. 또한 차상위의 구성적 선택 수준을 틀지우는 ‘차차상위’의 구성적 선택 수준도 존재할 수 있다. 이러한 이유로 본 연구에서는 constitutional choice level 을 ‘헌법적 선택’이 아닌 ‘구성적 선택’이라 부른다.

수 있는 것과 마찬가지로, 집합적 선택 수준에서의 개인들의 상호작용의 결과인 제도 또한 얼마든지 상호작용에 참여한 개인들의 의도와는 다른 것일 수 있기 때문이다. 제도분석들이 가정하는 것은 단순히 주어진 제약 하에서 수단-목적 산술, 또는 적절성의 논리에 의해 이루어지는 개인들의 상호작용이 제도의 생성과 변화에 영향을 준다는 것일 뿐, 의도한 대로 작동하는 제도를 만들 수 있다는 것은 아니다.⁹⁾

III. 제도와 공유재

1. 공유재 문제의 본질

개인적인 합리성에 기초한 행동이 사회적인 합리성을 달성하지 못하게 되는 경우를 ‘사회적 딜레마(social dilemmas)’라고 한다. 일반적으로 사회적 딜레마는 ‘사회적 장벽(social fences)’과 ‘사회적 함정(social traps)’으로 비유된다(Sell, 1988). 사회적 장벽이란 무엇인가를 해야 하는 개인들에게 아무 것도 하지 않는 것이 개인적으로 합리적인 선택이 되는 경우를 나타내고, 사회적 함정이란 무엇인가를 하지 말아야 하는 개인들에게 무엇을 하는 것이 개인적으로 합리적인 선택인 경우를 나타낸다. 일반적으로, 사회적으로 요구되는 재화나 용역이 적정 수준으로 공급되지 못하는 공유재의 공급 문제는 사회적 장벽으로, 그리고 사회적으로 가치 있는 자원 등이 남용되어 황폐화되는 공유재의 사용 문제는 사회적 함정으로 비유된다.

정부의 개입을 정당화하는 논거로 사용되는 사회적 딜레마의 대표적인 사례인 ‘공유재(共有財, CPR: common pool resource)¹⁰⁾’는 다수의 개별 주체들이 공

9) 특히 합리적 선택 제도주의의 경우, 제도가 개인들의 합리적인 선택의 결과라고 가정 하므로 개인들이 의도하지 않는 제도나 바람직하지 않은 제도의 존재를 설명하지 못하는 단점을 갖는다는 비판을 받는다(Hall and Taylor, 1996). 그러나 이는 잘못된 지적이다. 합리적으로 생각하고 행동하는 행위자들의 상호작용이 어느 누구도 원하지 않는 사회적으로 바람직하지 못한 결과를 초래한다는 것이 합리적 선택이론의 대표적인 모형이라 할 수 있는 죄수의 딜레마의 이론적 예측이다. 제도의 선택도 마찬가지이다. 합리적 선택이론이나 제도분석들은 개인들의 합리적인 선택의 결과로 나타나는 제도가 언제나 개인들의 의도한, 그리고 사회적으로 바람직한 것이라고 가정하지 않는다.

10) 일반적으로 공유재는 ‘common property resource’라고 불리기도 한다. 그러나 이 경우 뒤에서 설명되는 소유권이 규정되지 않아 개방적 접근이 가능한 경우를 적절하게 포함하지 못하므로 이 경우까지 포함할 수 있는 광범위한 개념으로 공유재를 정의하기 위하여 ‘common pool resource’라는 용어를 사용한다. 자세한 내용은 Ostrom (1990) 참조할 것.

유하고 공동으로 사용하며, 잠재적인 사용자들을 배제하기가 불가능하거나 곤란한 ‘배제불가능성(排除不可能性, non-excludability)’과, 한 개인의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 ‘편익감소성(便益減少性, subtractability)’을 지닌 자연적 자원이나 인공적 시설이라고 정의될 수 있다(Ostrom and Ostrom, 1978; Gardner *et al.*, 1990).

전통적인 공유재 이론의 논리는 다음과 같다. 배제불가능성과 편익감소성으로 인하여 공유재를 효율적으로 사용하려는 합리적인 개인들로 구성된 사회는 심각한 문제에 직면한다. 잠재적인 사용자들을 배제하지 못하므로, 개인적인 합리성을 추구하는 사용자들의 최선의 선택은 가능한 한 많은 양의 공유재를 사용함으로써 자신의 이익을 극대화하는 것이 된다. 그러나 공유재의 또 하나의 특성인 편익감소성으로 인하여 전체 사용량의 증가에 따라 사용 가능한 공유재의 양은 점차 감소하게 되어 공유재가 효율적으로 사용·관리되지 못하게 됨으로써 공유재의 붕괴가 나타난다. 공유재 사용자 집단은 자신들의 이익을 극대화하려는 개인들의 합리적인 의사결정에도 불구하고 공유재 사용을 자제하지 못하게 됨에 따라 사회 전체적인 측면에서의 최적성(social optimality)을 달성하지 못하게 된다. 이러한 이유로 공유재 사용 상황은 흔히 ‘공유재의 비극(the tragedy of commons)’으로 불린다(Hardin, 1968).¹¹⁾

공유재의 경우 사회적 최적성의 달성이 어려운 것은 공유재에는 ‘사용 문제(appropriation problems)’와 ‘유지 문제(provision problems)’라는 두 가지의 중요한 문제가 동시에 존재하기 때문이다(Gardner, *et al.*, 1990; Ostrom, 1990). 공유재는 실제 사용의 대상이 되는 어떤 재화의 흐름, 즉 ‘유량(流量, flow)’인 동시에 그 것을 제공하는 시설, 즉 ‘저량(貯量, stock)’이라는 두 가지의 측면을 갖고 있다.¹²⁾ 사용 문제는 공유재의 흐름 측면에서, 그리고 유지 문제는 공유재의 시설 측면에서 각각 야기된다. 그러므로 공유재 사용 상황에서 사회적으로 최적한 결과가 나타나기 위해서는 공유재의 유량의 사용이 적정한 수준에서 자제되어야 함은 물론, 공유재의 저량이 잘 유지·보수·관리되어야 한다. 이러한 이유로 공유재의 비극을 극복하기 위해서는 사회적 합정과 사회적 장벽의 문제를 동시에 해결할 필요가 있다.

공유재는 남용될 수밖에 없고 따라서 불가피하게 황폐화될 수밖에 없다는 전통적인 공유재 이론의 논리는 마치 자연과학 법칙(scientific law)처럼 받아들여져 왔다(Feeny *et al.*, 1990).¹³⁾ 그러나 모든 공유재 사용 상황에서 사회적 딜레마가

11) 이런 상황은 흔히 개인적 합리성과 사회적 합리성이 일치하지 않거나 또는 어려운 죄수의 딜레마 게임(prisoners' dilemma game), 확신 게임(assurance game), 또는 겁쟁이 게임(chicken game) 등으로 모형화된다. 자세한 내용은 이명석(1995) 참조할 것.

12). 예를 들어, 관개시설의 경우 저수 시설이나 수로 등은 시설(또는, 저량)이며 여기서 얻을 수 있는 관개용수는 흐름(또는, 유량)이 된다.

발생하는 것이 아니라, 경우에 따라서는 사용자들 간의 자발적인 협동에 의해서 공유재가 효율적으로 관리되기도 한다는 연구보고들이 존재한다(Ostrom *et al.*, 1994). 이러한 현상을 설명하기 위하여 Gardner *et al.* (1990)은 공유재를 사용하는 개인들이 사회적 딜레마에 직면하는 경우를 ‘공유재 딜레마’, 그렇지 않는 경우를 단순한 ‘공유재 상황’이라고 분류하고 다음과 같은 분류 조건을 제시한다.

먼저 편익감소성이 존재하고 다수 사용자가 존재하면 전통적인 이론에서 언급되는 다수의 사용자가 공유재를 사용하는 경우가 된다. 그러나 이 경우 반드시 공유재가 훼손되는 비극적인 결과가 발생하는 것은 아니다. 공유재를 사용하는 개인들이 사회적 최적성의 달성을 실패하고, 따라서 공유재를 남용하는 것 보다 더 우수한 대안이 존재하는 경우에만 사회적 딜레마 상황이 발생하게 된다. 비록 다수의 개인이 공유재를 사용하는 경우에도 공급문제와 사용문제가 다수의 사용자들 간의 자발적인 협동에 의해서 해결되어 공유재를 사회적으로 최적한 수준으로 사용한다면 공유재의 비극은 발생하지 않고 공유재가 효율적으로 유지·관리되는 경우, 즉 공유재 딜레마가 발생하지 않는 공유재 상황이 된다.¹⁴⁾

공유재 문제의 자발적인 해결가능성과 관련하여 Hardin을 포함한 전통적인 이론가들이 간과한 것은 공유재 사용 상황에 영향을 미치는 것은 공유재라는 자원의 물리적인 속성만이 아니라는 사실이다(Dietz *et al.*, 2003).¹⁵⁾ 제도분석틀에서 살펴본 바와 같이, 물리적 속성은 개인의 상호작용이 이루어지는 행동의 장에서의 유인구조에 영향을 줄 수는 있으나, 행동의 장에서의 개인들의 상호작용의 결과를 결정하지는 못한다. 공유재 관련 제도, 공동체의 속성, 그리고 개인들의 속성에 따라 상호작용의 결과는 얼마든지 달라질 수 있다. 그러므로 제도분석틀을 활용하여 제도의 영향을 구체적으로 분석함으로써 공유재 문제의 본

-
- 13) 예를 들어, Moore(1985)는 Hardin의 이론의 중요성을 강조하면서 그의 논문이 모든 학생, 그리고 심지어 가능하다면 모든 인류가 반드시 읽어야 하는 글이라고 역설하였다.
- 14) 그러나 Hardin 등의 이론의 정당성이 완전히 기각되는 것은 아니다. 공유재 문제의 심각성에 대한 전통적인 이론의 경고는 여전히 타당하다. 다만, 모든 공유재가 언제나 부적절한 관리와 사용으로 황폐화될 것이라는 ‘이론의 보편적인 적용가능성(universal applicability)’이 문제가 될 뿐이다(Becker and Ostrom, 1995).
- 15) Hardin(1968)도 물리적 속성만을 강조한 것은 아니다. 공유재의 비극을 개인의 가치관 등이 바뀌지 않는 한 기술적인 방법으로는 해결할 수 없는 기술적 해결책이 존재하지 않는 문제라고 정의하면서 공동체나 개인의 속성에 따라 공유재의 비극이 극복될 수 있다는 사실을 암시하고 있다. 그러나 이러한 가능성은 낫게 평가하고, 또한 규칙의 중요성을 간과한 결과 비극적인 상황이 일반적인 추세일 것이라고 예측하고 있다.

질을 보다 정확하게 이해할 수 있다.

2. 제도분석틀과 공유재 문제

앞에서 설명된 공유재의 특성인 배제불가능성은 자원의 물리적인 속성뿐만 아니라 제도적인 장치의 영향을 받는다(Becker and Ostrom, 1995).¹⁶⁾ 동일한 물리적 속성을 갖는 자원의 경우에도 제도적 장치에 따라서는 행동의 장에서 전혀 다른 유인구조를 가질 수 있다.¹⁷⁾ 특히, 공유재의 대표적인 물리적 속성인 배제가능성은 물리적 속성뿐만 아니라 제도적 장치의 영향을 받는다. 배제불가능성과 관련하여 가장 중요한 제도적 장치로는 공유재에 대한 소유권을 들 수 있다. 이와 관련하여 ‘개방적 접근(open access)’, ‘사적 소유(private property)’, ‘공동 소유(communal property)’, 그리고 ‘국가 소유(state property)’ 등의 4가지 유형의 제도적 장치가 존재한다(Feeny *et al.*, 1990).¹⁸⁾

첫째, 자원에 대한 소유권이 규정되어 있지 않고, 접근을 규제하는 아무런 법적·제도적 장치가 존재하지 않아 누구라도 자유롭게 자원을 사용할 수 있는 경우를 개방적 접근이라고 한다. 공해(公海)의 어장이나 지구대기(地球人氣) 등이 이러한 경우에 해당한다고 할 수 있다. 개방적 접근의 경우 어느 누구도 타인을 자원 사용으로부터 배제할 수 없게 된다.

둘째, 사적 소유는 한 개인이나 법인이 자원에 대한 배타적인 소유권을 갖고 다른 사람들이 자원을 사용하는 것을 금지할 수 있는 경우를 말한다. 사유지인 임야 등이 여기에 해당되며, 이 경우에는 비록 물리적인 속성에 의해 비배제성이 존재하는 경우에도 정부의 강제력에 의존하여 타인의 소비를 배제할 수 있으므로 공유재 사용의 문제는 발생하지 않는다.

셋째, 공동 소유는 공동체나 다수의 개인들이 자원의 실질적인 소유권을 갖

16) 범위나 규모나 커서 울타리를 치는 것이 불가능한 경우 자원은 물리적인 이유로 비배제성을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 울타리를 치는 것이 물리적으로는 가능하나 경제적인 이유로 비효율적인 경우, 그리고 법적으로 허용되지 않는 경우도 존재한다. 따라서 배제불가능성은 자원의 물리적인 속성에 의해서만 결정되는 것이 아니라고 할 수 있다.

17) 예를 들어, 동일한 물리적 속성을 갖는 저수지의 경우 사적 소유권이 인정된 저수지와 소유권에 대한 아무런 공식적·법적인 제도적 장치가 존재하지 않는 경우 행동의 장에서의 유인구조는 전혀 달라지게 된다. 사적 소유권이 인정되는 경우에는 소유자가 다른 사람들의 저수지 이용을 배제할 수 있는 법적 권한을 가지고 있으므로 더 이상 공유재 남용의 문제는 발생하지 않게 된다.

18) 앞에서 설명한 바와 같이, 공유재를 ‘common property resource’라고 부를 경우 소유권이 규정되지 않은 개방적 접근이나 사적 소유권이 인정되는 경우는 해당되지 않는다.

는 경우를 말한다. 이 경우 공동체 구성원들은 외부인들의 사용을 배제할 수 있는 법적 권리를 갖는다.¹⁹⁾ 그러나 공동체 구성원들 사이에서는 자원에 대한 권리를 양도하거나 배제할 수 없고, 모든 구성원들이 동일한 권리를 갖는다.²⁰⁾ 이러한 경우 일반적으로 공유재는 개방된 공유재로 방치되지 않고, 해당 공동체 관리하의 공유재로 전환되는 조건을 갖추게 된다. 그러나 단순히 공동소유권이 존재한다는 것만으로 공유재의 문제들을 해결할 수 있는 것은 아니다. 앞에서 논의된 바와 같이, 공유재를 사용할 수 있는 권한을 가진 다수의 사용자들 간의 협동이 이루어지지 않을 가능성이 존재한다. 그러므로 공동체가 실제로 공유재의 문제해결을 위한 집합적 행동을 효과적으로 수행할 경우에만 공유재의 비극이 극복될 수 있다.²¹⁾

마지막으로, 국가 소유는 자원에 대한 권리가 국가에 귀속된 경우를 말한다. 이 경우 공유재의 사용 등에 대한 모든 결정과 관리는 국가에 의하여 이루어진다. 국가소유의 임야나 어장 등이 여기에 포함되며, 일반적으로 국민들은 정부의 일정한 규제 하에서 이러한 자원에 대하여 평등한 접근권이나 사용권을 갖게 된다. 국가 소유의 경우 국가는 외부인들의 사용을 배제할 수 있는 권리를 가지나, 일반 국민들은 타인의 사용을 배제할 수 없게 된다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 배제불가능성은 자원의 물리적 속성에 의해서만 결정되는 것이 아니라, 자원의 물리적 속성과 자원의 사용과 관련된 제도적 장치의 상호작용에 의해 결정된다고 할 수 있다.²²⁾ 따라서 공유재 문제의 본질을 파악하기 위해서는 물리적 속성뿐만 아니라 제도에 대한 분석이 병행되어야 한다.

공유재 사용 상황에서의 사회적 죄적성의 달성에는 배제불가능성과 편익감소성 이외에도 다른 물리적 속성도 영향을 미치게 된다. 예를 들어, 공유재의 사용에 중요한 영향을 주는 대표적인 물리적 속성으로 자원의 이동성(mobility)과 저장가능성(presence of storage) 등을 들 수 있다(Schlager *et al.*, 1994). 이동성은 어류나 물 등 자원 단위의 공간적인 이동여부를 의미한다. 예를 들어, 호수의 물이나 이동하지 않는 어류 등은 낮은 이동성을 갖는 공유재인 반면, 하천의 물

19) 이 경우가 common property resource라고 불리는 협의의 공유재라고 할 수 있다.

20) 이러한 공동체의 권리는 법적으로 보장되는(*de jure*) 권리일 수도 있고, 경우에 따라서는 실질적인(*de facto*) 권리일 수도 있다.

21) 실제로 공유재의 사용자들이 외부적인 도움이 없이도 공유재를 효율적으로 사용·유지하는 경우 역시 다수 보고되고 있다(Dhalman, 1980; National Research Council, 1987; Ostrom, 1990; Wade, 1988; Tang, 1991).

22) 또한 소유권의 현실적 집행가능성은 공유재의 물리적 속성에 의해 영향을 받는다. 예를 들어, 공유재의 특성상 타인의 소비를 물리적으로 배제하기 어려운 경우에는 소유권이 명확히 규정되었다 하더라도 실질적으로는 개방적 접근이 가능할 수 있다.

이나 이동하는 어류 등은 높은 이동성을 갖는 공유재라고 할 수 있다. 또한, 저수장치가 존재하는 관개시설의 경우 저장가능성이 높은 공유재인 반면, 단순히 하천의 용수에 의존하는 관개시설의 경우에는 저장가능성이 낮은 공유재라고 할 수 있다.

Schlager *et al.*(1994)에 의하면, 이동성이나 저장가능성 등의 속성은 공유재 사용자들이 공유재를 효율적으로 관리하기 위해 필요한 정보의 획득, 다른 공유재 사용자들의 행동에 대한 기대 등에 영향을 주게 되므로 공유재 사용 상황에 중요한 영양을 주게 된다고 한다. 따라서 공유재 사용 상황을 지나치게 단순화·유형화하여 획일적인 방법으로 공유재 문제를 해결하려는 시도는 적절하지 못하다. 주어진 공유재의 물리적 속성과 공유재 사용과 관련된 제도적 속성을 충분히 분석하는 것이 필요하다.

제도적 장치와 물리적 속성 이외에 공동체의 속성이나 개인들의 속성 또한 공유재 사용 상황에서 중요한 영향을 갖는다. 예를 들면, 공유재 사용자들이 갖는 유인규조의 대칭성 (Sparling, 1990), 공유재 사용자들 사이에 존재하는 신뢰, 호혜성(互惠性, reciprocity)과 같은 사회적 자본(social capital)(Ostrom, 1998) 등이 공유재 사용 상황에 중요한 영양을 준다. 공유재 사용자들이 유사한 유인구조를 가질수록, 그리고 높은 상호신뢰와 호혜성 등의 사회적 자본을 가질수록 공유재 사용 상황에서의 사회적 최적성의 달성가능성은 높아질 것이다(Ostrom, 1990; 1992).²³⁾ 또한, 개인들의 속성도 공유재 사용 상황에서의 사회적 최적성의 달성 가능성에 중요한 영향을 준다. 예를 들어, 공유재를 사용하는 개인들이 다른 사용자들의 편의도 함께 고려하는 이타적인 가치관을 소유하고 있거나 또는 사회적 딜레마 상황에서 자기희생과 협동을 가치 있는 일이라고 생각하고 적정성의 논리에 따라 행동한다면, 공유재 사용 상황에서의 사회적 최적성의 달성가능성은 크게 높아질 것이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이, 공유재는 사적재나 공공재와 뚜렷하게 구분되는 특징을 갖는다. 그러나 공유재의 특징은 자원의 물리적 속성에 의해서만 결정되는 것이 아니다. 공유재와 관련된 제도적 장치에 의하여 공유재의 특징, 공유재 문제의 가치적 해결가능성 등이 큰 영향을 받는다. 또한 동일한 물리적, 제도적 여건을 가진 공유재의 경우에도 공유재를 사용하는 공동체의 속성과 공동체를 구성하는 개인들의 속성 등에 의해 공유재 사용 상황에서의 사회적 최적성 달성 가능성이 달라진다. 이러한 의미에서 공유재 문제를 분석하고 해결책을 마련하기 위해서는 물리적 속성, 제도적 장치, 공동체 속성, 그리고 개인의

23) 특히, 공유재 사용상황이 항상 협조하지 않는 것이 균형점인 좌수의 딜레마 상황이 아니라 상대방이 협조한다는 확신만 있다면 협조하는 것이 균형점이 될 수 있는 확신게임과 같은 상황인 경우 신뢰가 존재한다면 외부의 도움 없이도 사회적 최적성의 달성이 가능하다.

속성 등에 대한 구체적인 정보가 반드시 요구된다고 할 수 있다.

비록 Hardin의 이론, 죄수의 딜레마 등이 공유재 문제의 본질에 대한 매우 유용한 통찰력을 제공하는 것이 사실이기는 하지만, 모든 공유재 상황에서 일반적으로 적용될 수 있는 것은 아니다. 공유재 문제의 해결을 위해서는 물리적 속성, 규범, 공식·비공식적 규정, 개인의 행태 등에 대한 종합적인 분석이 요구된다. 따라서 제도분석틀을 활용하여 개별적인 공유재 문제에 대한 구체적이고 상세한 지역특유의 정보(local information)를 분석함으로써 보다 효율적인 공유재 관리 정책을 마련할 수 있다.

IV. 공유재 관리정책과 제도

1. 전통적인 공유재 관리정책의 한계

공유재에 대한 소유권이 구체적으로 규정되지 않아 개방적인 접근이 허용되는 경우에는 대부분 사회적 최적성이 확보되지 못한다. 협동이나 이타심을 강조하는 문화나 규범이 존재하는 경우에는 소유권이 구체적으로 규정되지 않아 개방적인 접근이 허용된다 하더라도 공유재의 사용을 자율적으로 자제하는 것이 가능할 수 있다. 그러나 다른 공유재 사용자들의 협동을 기대하기 어렵고, 심지어 누가 공유재를 사용할 것인지를 알 수 없는 상황에서 자발적으로 공유재 사용을 자제하는 행동을 기대하는 것은 매우 어렵다. 이러한 이유에서 전통적으로 공유재에 대한 개방적 접근을 제한하고 공유재에 소유권을 부여하는 관리정책이 추진되어왔다.

공유재 문제를 해결하기 위한 방법으로는 일반적으로 추진되어온 정책수단은 정부의 통제와 사적 소유권 부여 등이다(Hardin, 1969; Gardner *et al.*, 1990; Ostrom, 1990; Becker and Ostrom, 1995). 이러한 방법들은 공유재 문제와 관련된 제도적 장치의 변화를 통하여 공유재 문제의 해결을 추구한다. 먼저, 가장 일반적인 공유재 관리 정책수단인 정부에 의한 통제는 개방 접근이 허용되던 공유재에 정부의 소유권을 확립하여 국가 소유 공유재로 전환하고 공유재의 관리 및 사용 등을 정부가 직접적으로 규제하는 정책을 말한다. 그러나 실증적인 연구에 의하면, 이론적인 예측과는 달리 이러한 정책들이 항상 성공적으로 공유재를 관리할 수 있는 것은 아닌 것으로 나타났다(Ostrom *et al.*, 1994).

정부에 의한 공유재 관리정책은 다음과 같은 문제점을 갖는다. 정부가 공유재를 직접 관리하는 경우 정부 관료제는 공유재를 효율적으로 관리하여야 할 유인구조를 갖지 못하고(부적절한 동기부여 문제), 공유재의 효율적인 관리에 필요한 지역 정보를 알지 못하고 또한 공유재를 실제 사용하는 사용자들이 가

지고 있는 문화나 규범의 중요성을 인식하지 못하며(정보부족 문제), 또한 공유재가 효율적으로 유지·관리·사용되지 못하여 발생한 문제에 대한 실질적인 책임을 지지 않는다는(정치적 책임성 부재 문제) 등의 한계를 갖게 된다(Ostrom, 1990; Lam, 1994; Lam et al., 1994; Scharpf, 1997). 또한 정부에게 소유권이 귀속되는 경우에도 개인들의 공유재 사용을 실질적으로 배제하는 것이 쉽지 않거나, 많은 비용이 수반되는 등의 한계가 존재한다(Feeny et al., 1990).

이러한 문제점으로 정부가 직접 공유재를 유지·관리하는 경우에는 Ostrom(1989)이 지적한 바와 같이 정부실패가 발생하게 되고, 오히려 문제를 악화시키는 경우도 다수 보고되고 있다. 예를 들어, 대표적인 공유재의 하나인 관개시설의 유지·관리의 경우 정부가 직접 관리하는 좋은 물리적 여건을 갖춘 경우보다 열악한 물리적 여건으로 농부들에 의해 직접 관리되는 관개시설이 훨씬 높은 성과를 나타내는 경우가 다수 존재한다(Tang, 1989; 1992; Lam et al., 1994; Ostrom, 1990).

또한 사적 소유권을 통하여 공유재 문제를 해결하는 경우에도 다음과 같은 문제가 존재한다. 먼저, Wiggins and Libecap(1985)에 의하면 공유재와 관련된 정보의 불완전성과 이와 관련된 부적절한 소유권 규정으로 인해 사적 소유권 규정이 공유재의 사회적 최적 수준의 사용을 달성하지 못할 수 있다고 한다.²⁴⁾ 또한, 정부가 직접 공유재를 관리하는 경우와 마찬가지로 타인들의 공유재 사용을 실질적으로 배제하는 것이 쉽지 않거나, 많은 비용이 수반되고, 여러 가지 여건 상 사적 소유권을 부여하는 것이 불가능한 경우가 존재하는 등의 문제가 있다. 또한 심지어 사적 소유권을 허용하는 것이 논리적이고, 현실적으로 실현가능하며, 효율적이라 하더라도 공유재에 사적 소유권을 부여하는 것이 사회적으로 허용되지 않는 경우도 존재한다(McCay, 1987).

요컨대, 사적 소유권이 부여되는 경우에도 물리적 속성과 공동체 속성 등의 영향으로 행동의 장에서 상호작용을 하는 공유재 사용자들의 유인규조가 실질적으로 바뀌지 않는다면 상호작용의 결과는 바뀌지 않게 된다. 제도적 장치의 변화와 공동체 속성의 조합적 영향(configurational effect)을 적절히 분석하지 못하고 사적 소유권이 부여되는 경우에는, 공유재 소유자와 사용자간의 갈등을 심화시켜 상황을 오히려 악화시킬 가능성도 존재한다. 전통적인 공유재 관리 정책이 갖는 이러한 문제로 자치적인 공유재 문제해결에 대한 관심이 높아지고 있다.

24) Wiggins and Libecap(1985)에 의하면 1800년대 말 미국 펜실베니아주 법원이 원유 소유권을 지표면에 인정한 결과 지하의 원유는 결과적으로 개방적 접근이 가능하게 되어 무분별한 원유채굴이 경쟁적으로 나타나게 되었다고 한다.

2. 자치적 해결가능성과 제도의 다양성

공유재 사용자들의 자발적인 협동을 통한 공유재 문제 해결이 정부의 직접적인 규제나 사적 소유권 부여 등 전통적인 공유재 관리 정책수단을 대신할 수 있는 효과적인 대안으로 주목을 받고 있다. 물리적 속성 및 공동체 속성 등과 조화를 이루는 적절한 제도적 장치가 마련된 경우 공유재를 공동으로 사용하는 공동체 구성원들에 의한 자치적인 공유재 문제 해결이 이루어지는 경우가 다수 보고되고 있다(이명석, 1995). 예를 들어, 스위스 알프스 산간지역의 목초지(Netting, 1981), 일본 산악지역의 공유지(McKean, 1992), 스페인, 네덜란드, 필리핀 등의 관개시설(Ostrom, 1990; Glick, 1970; Siy, 1982), 그리고 미국 캘리포니아주의 지하수(Bломquist, 1992) 등의 경우 정부의 규제 없이 건실한 공유재 관리제도가 장기간 존속하고 있다는 사실이 관찰되었다.²⁵⁾

그러나 자발적인 협동을 통한 공유재 관리가 언제나 성공적인 것은 아니다. 공유재 사용자들이 적절한 공유재 관리제도를 마련하여 운영하는 경우에 한하여 ·공유재 문제가 자치적으로 해결될 수 있다.

〈표 1〉 공유재 문제의 자치적 해결을 위한 제도설계원칙

-
- 제도원칙 1(DP 1): 공유재 이용자의 경계를 명확히 하여야 한다.
 - 제도원칙 2(DP 2): 공유재의 유지 및 이용 문제를 해결하기 위한 규칙은 구체적인 지역의 현지조건에 부합하여야 한다.
 - 제도원칙 3(DP 3): 공유재를 함께 사용하고 운영규칙의 영향을 받는 개인과 전문가 등 다양한 이해관계 당사자들이 운영규칙을 결정·수정하는 집합적 선택과정에 참여할 있도록 제도적인 장치가 마련되어야 한다.
 - 제도원칙 4(DP 4): 공유재의 이용 상황을 감시하는 장치가 존재하여야 한다.
 - 제도원칙 5(DP 5): 운영 규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재(gradual sanction)가 존재하여야 한다.
 - 제도원칙 6(DP 6): 공유재 사용자간의 갈등을 해소할 수 있는 장치(conflict resolution mechanism)가 존재하여야 한다.
 - 제도원칙 7(DP 7): 공유재를 이용하는 공동체의 자치조직권이 공식적으로 보장되어야 한다.
-

출처: Ostrom(1990)

25) 여기에서 장기간 지속된 ‘건실한 제도(robust institutions)’는 장기간 아무런 변화도 겪지 않고 지속된 공유재 관리제도를 의미하지 않는다. 아무런 변화도 겪지 않고 장기간 존속될 수 있는 제도는 현실적으로 존재하기 매우 어렵다. 건실한 제도는 운영 수준을 틀지우는 일상적이고 구체적인 규정들은 상황에 따라 변화해 왔지만, 집합적 선택 수준과 구조적 선택 수준의 제도는 큰 변화를 겪지 않고 큰 틀을 유지해온 경우를 의미한다. 자세한 내용은 Ostrom(1990), Shepsle(1989) 참조할 것.

Ostrom(1990)은 정부의 규제나 사적 소유권 부여 없이 공유재 사용자간의 자발적인 협력에 의해 공유재가 성공적으로 관리된 사례들을 종합적으로 분석하여 <표 1>과 같은 성공적인 ‘제도설계원칙(DP: design principles)’을 제시하고 있다. 이러한 제도설계원칙은 공유재 사용자들이 공유재를 장기간 동안 지속적으로 유지·관리·사용할 수 있는 공동체의 역량을 제고한다. 제도설계원칙의 구체적인 역할은 다음과 같다. (i) 공유재 이용자의 경계를 명확히 함으로써 공유재 관리의 비용을 부담하고 편익을 향유할 행위자를 확인할 수 있도록 한다(DP 1). (ii) 현지조건에 부합하는 규칙의 마련은 비용과 편익을 적절하게 연계함으로써 공유재 관리제도의 공정성을 제고한다(DP 2). (iii) 집합적 선택과정에 공유재 사용자 개인들과 전문가 등 다양한 이해관계자들이 참여함으로써 공유재 관리에 필요한 구체적인 지역정보가 공유재 관리에 적절하게 반영될 수 있도록 한다(DP 3). (iv) 감시와 제재, 그리고 갈등해소장치에 관한 구체적인 규정을 마련함으로써 공유재의 효과적인 유지·관리·사용을 가능하게 하는 효과를 가지는 제도설계원칙 1, 2, 3의 집행을 실질적으로 가능하게 한다(DP 4, DP 5, DP 6).²⁶⁾ (v) 공유재 관리규정을 만들고 집행할 수 있는 공유재 사용자들의 공식적 권리를 인정함으로써, 공유재 관리제도의 정당성을 부인하고 공유재를 부당하게 사용하려는 사용자를 배제할 수 있게 한다(DP 7).

제도설계원칙 1에서 제도설계원칙 6까지를 구현하기 위한 제도적 장치는 공유재를 이용하는 공동체가 자치적으로 마련할 수 있으나, 제도설계원칙 7은 정부의 공식적인 인정이 없이는 불가능하다는 사실에 주목할 필요가 있다. 제도설계원칙 7이 결핍되어 공유재를 이용하는 공동체의 자치조직권이 공식적으로 보장되지 않는 경우에는, 기타의 제도적 장치들은 공동체의 고유의 속성을 충분히 반영한 적절한 제도적 장치가 되기 곤란할 것이다.²⁷⁾

또한, 공유재를 이용하는 공동체가 존재하지 않더라도 정부가 제도설계원칙 1에서 제도설계원칙 6까지를 구현하기 위한 제도적 장치를 제정하여 강제할 수 있다. 그러나 이 경우 집합적 선택과정에 공유재 사용자 개인들의 참여가 형식적인 수준에 머물게 되어, 비용과 편익을 적절하게 연계함으로써 공정성을 확보하고 공유자 사용자들의 자발적인 협조를 유도할 수 있는 적절한 제도적 장치가 마련되지 못한다(Lam et al., 1994). 정부가 공유재 사용자들에게 자치조직권을 인정하고, 공유재 사용자들이 자율적으로 공유재 관리제도를 설계하고 운영하는 경우 공유재가 가장 효율적으로 유지·관리·사용될 수 있다(Ostrom, 1990;

26) 제재의 경우 법적인 강제력이나 구속력을 갖지 않는 사회적 압력이나 또는 협조의 철회 등도 포함된다.

27) Lam et al.(1997)에 의하면, 정부가 관개시설을 관리하는 경우 현지사정에 적합하지 못한 규정을 강제하게 되어 자치적으로 운영되는 관개시설보다 비효율적으로 운영된다고 한다.

Tang, 1992).²⁸⁾

<표 1>에 제시된 제도설계원칙은 건실한 공유재 관리제도가 가지고 있는 제도의 공통적 속성을 일반화하여 정리하고 있다. 그러나 건실한 공유재 관리제도가 모두 강한 구조적 유사성을 갖는 것은 아니다. 모든 공유재 문제의 해결에 보편적으로 적용되는 ‘유일무이한 특정 형태의 공유재 관리제도’는 존재하지 않는다(Becker and Ostrom, 1995). 공유재 사용자들은 물리적 속성, 제도적 장치, 공동체 속성 등에 의해 결정되는 각각의 특수한 공유재 사용 상황에 맞도록 계층제, 시장, 그리고 공동체 자치 등 다양한 제도적 장치를 혼합하여 창의적인 공유재 관리제도를 정교하게 설계하여 공유재를 성공적으로 유지·관리한다(Ostrom, 2005).²⁹⁾ 주어진 상황에 따라 계층제, 시장, 자치적 해결방식 등 다양한 제도적 장치를 혼합하여 사용함으로써 다양한 형태의 의사결정이 가능해지고, 결과적으로 보다 적절한 유인구조 및 정보제공을 통하여 규칙준수 가능성을 제고하게 되는 것이다(Dietz *et al.*, 2003). 이러한 이유로 현실에 존재하는 성공적인 공유재 관리제도들은 매우 다양한 모습을 갖는다.³⁰⁾

공유재 문제가 자치적으로 해결하기 위해서는 제도설계원칙을 구현하는 다양한 제도적 장치가 필요하다. 그러나 제도적 장치를 설계하고 유지하는 것 역시 자발적인 협동이 어려운 ‘2차적인 사회적 딜레마(second order social dilemma)’이다(Ostrom, 1990). 제도적 장치의 설계와 유지에도 무임승차 등 집합적 행동의 문제가 존재하기 때문이다. 또한, 제도적 장치의 생성과 변화가 항상 사회적으로 바람직한 방향으로 이루어지는 것은 아니다. 개인들이 아무리 사회적으로 바람직한 제도를 마련하려는 합리적인 노력한다고 하더라도 항상 예상하지 못하였던 부작용이 나타나게 마련이다.

일반적으로 다음과 같은 조건이 충족되는 경우 공유재를 성공적으로 관리·유지·사용할 수 있는 다양한 제도적 장치가 마련될 수 있다. 즉, (i) 시장의 경쟁 압력이 존재하여 공유재 관리의 효율성 제고가 요구되고(Alchian, 1950), (ii) 구성적 선택 수준의 제도적 장치가 적절히 갖추어지거나(Knight, 1992), 혹은 좀

28) 자율적으로 운영되는 공유재 관리제도는 법적인(*de jure*) 권한을 바탕으로 이루어지는 경우도 있고, 법적으로는 인정되지 않으나 실질적으로 인정되는(*de facto*) 권한을 바탕으로 이루어지는 경우도 있다. 양자 모두 성공적인 사례가 보고되고 있으나, 법적으로 권한을 인정받는 경우가 더 안정적이라 할 수 있다(Lam, 1996).

29) Ostrom은 마치 정교하게 세공하듯이 지역정보나 상황을 활용하여 제도적 장치를 마련한다는 것을 표현하기 위하여 “crafting”이라는 용어를 사용한다(1992; 2005).

30) 예를 들어 Becker and Ostrom(1995)에 의하면, 북부 필리핀의 관개시설 유지·관리 공동체는 판매, 양도 등이 가능한 일종의 용수사용권을 규정하고 네팔의 관개시설 유지·관리 공동체는 수로관리 등에 대한 개인의 투자와 노력에 비례하여 용수를 배당하는 등, 비용과 편익을 적절히 연계하는 다양한 제도적 장치가 제도설계원칙 2를 실질적으로 구현하는 방법으로 사용되고 있다고 한다.

더 구체적으로 설명하여, 공유재 사용자들이 (iii) 공유재에 대한 상제한 정보를 낮은 비용으로 적절하게 제공받을 수 있고, (iv) 여러 가지 기준에서 동질적(同質的)이고, (v) 제도적 장치 변화의 편익과 위험에 대해 이해를 공유하고, (vi) 호혜성이나 신뢰 등의 규범을 공유하는 등 사회적 자본이 존재하고, (vii) 상대적으로 규모가 작거나 또는 안정적이고, (viii) 자치적으로 의사결정을 할 수 있는 권한이 보장되고, (xi) 적절한 의사결정 규칙을 갖고 있어 집단의사결정에 지나치게 많은 비용이 들지 않고, (x) 비교적 정확하고 저렴한 감시 및 제재 수단을 확보할 수 있다면 성공적인 공유재 관리제도를 마련할 수 있다(Becker and Ostrom, 1995: 123-124). 그러나 현실에서 이런 조건을 모두 갖춘 경우는 매우 드물다. 그러므로 이러한 조건을 만족시킬 수 있는 제도적 장치를 설계하거나, 혹은 이상적인 조건의 갖추어지지 않는 상황에서 공유재를 성공적으로 관리할 수 있는 노력이 필요하게 된다(Dietz *et al.*, 2003).

결론적으로, 전통적인 이론의 예측과는 달리 공유재 문제는 정부의 도움 없이도 해결될 수 있다. 그러나 공유재 문제가 언제나 자치적인 방법으로 해결될 것이라고 기대할 수는 없다. 앞에서 논의된 조건이 충족되는 경우에만 성공적인 공유재 관리제도가 마련되고 공유재 문제의 자치적인 해결이 가능하다. 제도설계원칙을 충족하는 성공적인 공유재 관리제도는 개별적인 공유재 상황에 맞는 독특한 모양을 갖고, 결과적으로 공유재를 성공적으로 관리하는 다양한 제도적 장치가 존재하게 된다.

이상의 논의의 또 하나의 중요한 함의는 공유재 문제라는 사회적 딜레마의 자치적 해결을 위해서는 공유재 문제의 해결을 위한 제도적 장치의 설계와 유지라는 제 2차 사회적 딜레마의 해결이 필요하다는 것이다. 이와 관련하여 더욱 중요한 함의는 제 2차 사회적 딜레마가 전통적 이론의 예측보다 해결이 용이하며, 또한 원래의 사회적 딜레마보다 해결이 용이한 경향을 보인다는 사실이다. 그러므로 다양한 제도적 장치가 개인의 행동에 어떤 영향을 주는지, 그리고 개인들이 어떻게 다양한 제도적 장치를 마련하는지에 관한 심층적인 연구가 사회과학의 중요한 과제라고 할 수 있다.

V. 행정학적 함의: 거버넌스의 가능성

제 2차 딜레마의 자치적인 극복에 의한 공유재 문제 해결가능성에 대한 논의를 통하여 새로운 사회문제 해결방법인 거버넌스의 가능성을 재조명할 수 있다. 새로운 사회문제 조정양식이라고 할 수 있는 거버넌스는, (i) 비정부 조직을 포함하는 정부보다 넓은 개념을 의미하는 조직 간의 상호의존성(interdependence

between organizations), (ii) 자원교환과 공유목적 협상의 필요성에 의해 유발되는 연결망(network) 구성원들 간의 지속적인 상호작용, (iii) 연결망 참여자들의 의해 협상되고 동의된 게임의 규칙에 의해 규제되고, 구성원들 간의 신뢰를 토대로 이루어지는 게임적 상호작용(game-like interactions), (iv) 정부의 통제를 받지 않고 정부에 대해 책임지지 않는 정부로부터의 절대적인 자율성, 즉 정부의 공식적인 권한이나 명령·통제에 의존하지 않는 사회문제 해결을 의미한다(Rhodes, 1997; Stoker, 1998; 이명석, 2002).

거버넌스가 전통적인 행정 또는 정부와 차별화되는 가장 큰 특징은 공식적인 권위에 의존하지 않고 다양한 사회구성원들 간의 협조에 의해 사회문제를 해결한다는 것이다. 이러한 특징을 요약하여 Rosenau(1992)는 정부는 공식적인 권위에 근거하는 사회문제 해결을, 그리고 거버넌스는 공유된 목적에 근거한 사회문제 해결양식을 각각 의미한다고 설명한다. 또한, Scharpf(1997)는 협상에 근거한 합의, 또는 협약(negotiated agreement)에 의한 사회문제 해결을 거버넌스의 핵심으로 파악한다.³¹⁾

요컨대, 거버넌스는 공유된 목적에 의해 이루어지는 합의나 협약을 통해 사회문제를 해결하는 사회문제 해결방법이라고 할 수 있다. 공유재 이론의 용어를 사용하여 표현한다면, 거버넌스는 사회 구성원들이 제 2차 사회적 딜레마의 자치적 극복을 통하여 스스로 사회문제를 해결하는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때, 현재 거버넌스, 또는 협치(協治)라는 이름으로 진행되는 행정개혁은 여전히 정부의 공식적인 권위나 통제의 의존하고 있다는 점에서 전통적 행정학의 대안적인 제도적 장치라기보다는 전통적 행정학의 한계를 보완하려는 “제 2세대 정책 수단”에 불과하다고 할 수 있다(Kickert, 1997).³²⁾

일반적으로 공동체의 합의나 협약에 의한 민주적인 사회문제 해결은 작은 규

31) Scharpf(1997)에 의하면, 상호작용의 형식에는 시장(market), 네트워크(network), 계층제(hierarchy) 등이 있고, 상호작용의 유형으로는 일방적 행동(unilateral action), 협상에 근거한 합의(negotiated agreement), 다수결(majority voting), 계층제적 명령(hierarchical direction) 등이 있다. 전통적인 행정은 계층제적 명령에 의해 사회문제를 해결하고 시장은 일방적 행동에 의해 사회문제를 해결하는 반면, 거버넌스는 협상에 근거한 합의에 의해 사회문제를 해결한다. 이러한 의미에서 거버넌스를 시장도 정부도 아닌 제 3의 사회문제 해결방법, 또는 제 3의 사회적 조정 양식이라고 할 수 있다(이명석, 2002).

32) 일반적으로 정부와 시민사회간의 네트워크는 거버넌스로 인식된다. 그러나 Kickert(1997)는 네트워크를 도구적 관점 네트워크, 상호작용적 관점 네트워크, 그리고 제도적 관점 네트워크 등으로 분류한다. 그에 의하면, 도구적 관점 네트워크는 정부가 여전히 강력한 통제자의 역할을 수행하고 시민사회는 과통제자에 불과하다고 한다. 이러한 의미에서 도구적 관점의 네트워크는 직접적인 규제 등의 제 1세대 정책 수단을 대체하는 보다 세련된 제2세대 정책 수단에 불과할 뿐, 정부와 시민사회간의 수평적인 협력이 이루어지는 거버넌스가 아니라고 할 수 있다.

모의 사회문제 해결의 경우에는 효율적일 수 있으나, 대규모 사회문제에는 적용이 어려우므로 제한적인 수준에서만 사용될 수 있다고 지적된다(Ostrom, 1989). 거버넌스에 대한 비판도 이러한 논리와 맵을 같이한다. 정부의 공식적인 권위에 의존하지 않고 상호 신뢰를 바탕으로 사회문제를 해결하는 거버넌스가 지나치게 이상적이므로, 현실에서는 극히 제한적인 경우를 제외하고는 거버넌스적인 사회문제 해결이 불가능하다는 것이다. 또한, 학자와 일반국민들 사이에 시민사회와의 사회문제 해결역량에 대한 불신으로 중앙집권적 통제 없이 사회문제가 해결되는 경우 거버넌스 실패(governance failure)가 불가피하게 나타날 것이라는 우려가 존재한다(Jessop, 1999). 뚜렷한 방향감각을 가지고 사회문제를 효율적으로 해결하기 위해서는 중앙집권적인 조정이 필요하다는 것이다(Peters and Savoie, 1996). 심지어 국민들조차 비정부 조직 등 다양한 조직들이 사회문제 해결에 영향력을 행사하게 되면 정치적 책임성의 확보가 곤란해질 것을 우려하여 선출된 공직자에 의한 집권적인 통제를 선호하는 경향을 보이기도 한다(Stoker, 1998).

그러나 이제까지 살펴 본 공유재 문제의 자치적 해결 사례들은 정부의 도움 없이 사회문제가 해결될 수 있음을 보여주고 있다. 비록 공유재 문제의 자치적인 문제해결이 언제나 가능한 것은 아니나, 일정한 조건이 충족되는 경우 제 2 차 사회적 딜레마를 자치적으로 극복하고 다양한 형태의 제도적 장치를 마련하여 사회문제를 해결할 수 있으며, 또한 자치적인 문제해결 제도가 상당히 오랜 기간 동안 건실하게 유지될 수 있다는 사실은 행정개혁, 또는 행정학 이론과 관련하여 중요한 합의를 갖는다고 할 수 있다. 또한, 오존층 보종 등 규모가 큰 공유재 문제의 경우에도 국제적인 협약을 통하여 성공적으로 관리되는 사례가 보고되고 있다(Dietz *et al.*, 2003).

Ostrom(1989)은 전통 행정학의 근본적인 문제점을 계층제적이고 중앙집권적인 제도적 장치가 좋은 행정을 구현할 수 있는 유일무이한 방법이라고 주장하는 것이라고 비판한다. 그에 의하면, 계층제적이고 중앙집권적인 제도적 장치가 좋은 행정을 만드는 유력한 대안인 것은 사실이나, 모든 사회문제의 해결을 위한 ‘유일무이한 최선의 대안’은 아니라는 것이다. 그럼에도 불구하고 모든 경우에 중앙집권적인 제도적 장치를 쳐방함으로써 행정학은 오히려 행정의 효율성을 훼손할 수도 있다는 것이 Ostrom의 주장의 핵심이다.³³⁾ 해결해야 하는 사회문제에 따라서 좋은 행정을 구현할 수 있는 적절한 제도적 장치는 다양한 형태를 취할 수 있다는 것이다. 공유재 문제가 다양한 제도적 장치에 의해서 자치적으로 해결된 사례들은 Ostrom의 논리를 뒷받침하는 경험적인 증거라고 할 수

33) Ostrom(1989)은 전통적인 행정학이 인류의 복지 증진에 기여하지 못할 뿐 아니라 오히려 인류의 복지를 훼손하고 있다는 것이 미국 행정학의 지적 위기라고 지적한다.

있다.

거버넌스와 관련하여 공유재 문제의 자치적 해결가능성이 갖는 또 하나의 중요한 이론적 함의는 공식적인 권위에 의존하지 않고 사회문제를 해결할 수 있는 가능성이 존재한다는 것이다. 물론, 제도설계원칙 7에서 볼 수 있는 것처럼 공유재 문제의 경우 자치적인 문제 해결을 위해서는 공동체에게 자치권이 부여되어야 하고, 갈등해소장치도 마련될 수 있어야 하며, 감시나 제재 등이 가능할 수 있어야 한다. 이는 정부가 공동체의 법적인 권리를 인정하여야 한다는 것을 의미한다. 그러나 정부가 모든 권한을 상세하게 규정하고 강제해야 하는 것은 아니다. 정부는 공동체의 최소한의 자치권만을 인정하면 된다(Lam, 1996).

공유재 문제를 자치적으로 해결하는 제도적 장치에서의 감시나 제재 등은 법적 강제력에 근거하지 않고도 이루어질 수 있다. Ostrom(1992)은 장기간 존속되어 온 건실한 공유재 관리제도에서 나타나는 규정준수는 정부 등에 의한 외부의 강제에 의해서 이루어지는 것이 아니라고 설명하면서, Levi(1988)의 “준자발적(準自發的) 규정준수(quasi-voluntary compliance)”라는 개념을 이용하여 규정준수의 원리를 설명한다. 강제적인 제재가 직접적으로 이루어지지 않아도 규정에 대한 순응이 자발적으로 이루어지는 경우를 자발적인 준수라고 할 수 있다. 만일 공유재를 사용하는 공동체의 구성원들이 규정을 준수하는 규범을 공유하고 있다면 자발적인 규정준수에 의하여 공유재 문제의 자치적 해결이 가능할 수 있다. 한편, 다른 사람들도 모두 규정에 순응할 것이라는 확신이 있는 경우에만 조건적으로 이루어지는 순응을 준자발적 규정준수라고 한다. Levi(1988)에 의하면, 지속적으로 반복되는 상호작용상황에서 공동의 목표가 달성될 것으로 기대되고, 아울러 다른 사람들도 규정을 준수할 것으로 기대되는 경우 개인들은 준자발적 규정준수의 전략을 선택하게 된다고 한다.³⁴⁾ 결론적으로 외부의 강제 없이도 규범에 의한 자발적 규정준수와 준자발적 규정준수 등의 ‘내부적인 강제’를 통하여 효율적으로 규정준수가 이루어 질 수 있다고 할 수 있다.

공유재 문제의 자치적인 해결을 가능하게 하였던 자발적 또는 준자발적 규정준수의 개념은 거버넌스가 공동의 목적(shared-goal)에 의한 사회문제 해결(Rosenau, 1992), 또는 법적 구속력이 아니라 사회적으로 구속력을 갖는(socially binding) 규정에 의한 사회문제 해결(Jones et al., 1997)이라는 거버넌스 이론의 설명과 매우 흡사하다. 이러한 관점에서, 공유재 문제의 자치적 해결은 신뢰에 근거한 자발적인 협동을 통하여 사회문제를 해결하는 거버넌스의 가능성을 뒷받침하는 경험적 증거라고 할 수 있다.³⁵⁾

34) 이러한 논리는 반복되는 죄수의 딜레마 상황에서 Tit-For-Tat 전략에 의하여 협동이 가능하다는 Axelrod(1984)의 논리와 같은 것이라 할 수 있다. 현실에서도 이와 같은 ‘조건적 협조’ 전략은 쉽게 찾아볼 수 있다.

사회문제는 정부의 직접적인 통제와 거버넌스적인 문제해결 등을 포함하는 다양한 사회적 조정 양식의 혼합에 의해 해결된다(Kiely, 1988; 이명석, 2006). ‘정부에서 거버넌스로의 변화’가 보편적인 현상이라는 주장이 제기되고 있다 (Blatter, 2003). 민간부분의 경우 시장이나 계층제보다 네트워크를 통한 사회문제 해결의 효율성이 높은 경우 네트워크로의 전환이 자연스럽게 나타난다(Kiely, 1988). 그러나 공공부문의 경우 이러한 자연스러운 전환은 기대하기 어렵다. 공공부문의 특징은 중앙집권적인 사회문제 해결 양식에 지나치게 의존하여, 거버넌스로의 전환이 쉽게 나타나지 않는다는 것이다.

그러므로 거버넌스에 의한 사회문제 해결이 필요한 조건을 파악하는 것이 중요하다.³⁵⁾ 사회문제의 효율적인 해결에 가장 적절한 제도적 장치를 탐색하고 실행함으로써 전통적인 사회문제 해결방법의 한계를 극복하고 공공부문의 효율성을 제고할 수 있기 때문이다. 잠정적으로, 공유재 문제의 자치적 해결 사례의 분석에 기초하여 거버넌스에 의한 사회문제 해결이 필요하거나 또는 가능한 조건에 대한 가설을 생각해 볼 수 있다. 즉, (i) 사회문제 관련 당사자들의 경계가 명확한 경우, (ii) 사회문제의 해결에 필요한 협조나 협약이 이루어지는 절차가 사회문제에 적합할 경우, (iii) 사회문제 당사자들이 사회문제 해결을 위한 협상, 토론 과정에 적절히 참가할 수 있는 경우, (iv) 협약준수여부의 감시와 협약 불이행에 대한 제재가 용이할 경우, (v) 사회문제 당사자들 간의 갈등해소장치가 적절하게 갖추어진 경우, (vi) 사회문제 당사자들 간의 협상 및 협약체결권리가 공식적으로 보장되는 경우, (vii) 사회문제 당사자들이 동질적인 경우, (viii) 사회문제 당사자들 사이에 신뢰, 호혜성 등의 사회적 자본이 존재하는 경우, (ix) 공동이익의 도출이 용이한 경우, 그리고 (x) 협약을 통해 얻을 수 있는 편익이 큰 경우 거버넌스적 사회문제 해결의 가능성이 높을 것으로 예상할 수 있다.

한편, 건실한 공유재 관리제도에서 제도설계원칙은 공통적으로 지켜지나 제도설계원칙을 실제로 구현하는 구체적인 제도적 장치는 매우 다양한 형태를 보였던 것과 마찬가지로, 거버넌스를 통하여 사회문제가 해결되는 경우에도 구체적인 거버넌스의 형태는 매우 다양할 것으로 예상된다. 거버넌스는 정책결정과정에 시민단체 대표를 참가시키거나, 위원회를 구성하거나, 시민단체와 공식적인 파트너십을 체결하는 등의 정형화된 모습으로 구현되는 것이 아니라, 사회문제를 해결하려는 사회구성원들의 필요에 따라서 계층제, 시장, 거버넌스가 혼합

35) 예를 들어, 하천이라는 공유재를 정부와의 협약을 체결하여 자치적인 방법으로 효율적으로 유지·관리하고 있는 한국의 대포천 사례는 거버넌스적인 문제 해결의 전형적인 사례라도 할 수 있다. 자세한 내용은 홍성만·주재복(2003) 참조할 것.

36) 민간부분의 경우, 자산전속성(asset specificity), 수요불확실성(demand uncertainty), 과업복잡성(task complexity) 등의 조건이 존재하는 경우 네트워크 거버넌스가 자연 발생적으로 나타난다고 한다(Jones *et al.*, 1997).

된 창의적이고 다양한 형태로 구현될 것이다.

거버넌스는 법적 구속력에 의존하지 않고 사회문제를 해결하는 새로운 제도적 장치이다. 공유재 문제에서 살펴본 바와 같이, 사회문제는 매우 다양한 물리적 속성을 갖는다. 또한 물리적 속성과 제도적 장치, 공동체 속성 등이 행동의 장에서의 유인구조를 결정하고, 이러한 유인구조하에서 상호작용을 하는 개인들의 선택의 결과로 사회현상이 나타난다. 그러므로 사회문제를 해결하는 적절한 대안을 제시하기 위해서는 사회문제와 관련된 물리적 속성, 제도적 장치, 공동체 속성, 개인들의 속성 등에 대한 상세한 정보와 분석을 통하여 행동의 장에서의 유인구조를 정확하게 파악하고, 이를 토대로 행동의 장에서의 개인들의 상호작용을 실질적으로 변화시킬 수 있는 가장 효율적인 제도적 장치를 탐색하는 것이 중요하다.³⁷⁾

VI. 결 론

사회현상은 공식·비공식 규칙이 가하는 제약 하에서 이루어지는 개인들의 상호작용의 결과로 나타나는 규칙에 매인 관계이다. 그러므로 사회현상을 이해하기 위해서는 제도와 개인의 행동의 관계를 이해할 수 있어야 한다. 제도와 개인의 행동의 관계는 양방향적이다. 제도와 개인의 행동 모두 경우에 따라서 독립 변수도 종속변수도 될 수 있다. 이러한 이유로 사회문제와 관련된 제도적 장치와 개인행동에 대한 종합적인 분석이 필요하며, 제도분석들이 이러한 분석을 위한 유용한 도구가 될 수 있다.

공유재 문제는 개인의 합리성과 사회적 합리성이 일치하지 않는 사회문제의 대표적인 사례이다. 일반적으로 공유제 문제의 해결을 위해서는 정부의 간섭이 필요한 것으로 처방되어 왔다. 그러나 정보문제, 동기부여문제, 그리고 정치적 책임성 문제 등으로 인해 정부에 의한 공유재 문제해결의 비효율성이 나타난다. 또한 전통적 이론의 예측과는 달리, 공유제 사용자들이 자치적인 방법을 통하여 정부가 관리하는 경우보다 오히려 더 효율적으로 공유재를 관리하는 사례가 보고되고 있다. 이는 자치적 사회문제 해결가능성을 보여주는 의미 있는 결과이다.

37) 물리적 속성의 대표적인 사례로는 사회문제의 핵심이 되는 재화나 용역의 성격, 지리적 입지 등을 들 수 있다. 또한, 제도적 장치의 대표적 사례는 사회문제와 관련된 법률이나 정책, 공동체 속성의 대표적 사례는 규범, 가치관, 구성원의 동질성, 그리고 개인적 속성의 대표적인 사례는 위험에 대한 태도, 의사결정 유형 등을 들 수 있다. 이러한 정보를 종합적으로 분석함으로써 사회문제의 본질을 보다 정확하게 파악할 수 있다.

그러나 공유재 문제가 언제나 자치적인 방법으로 해결될 수 있는 것은 아니다. 공유재의 물리적 속성, 제도적 장치, 공동체 속성 등이 공유재 문제의 자치적 해결가능성에 영향을 준다. 본 연구는 성공적인 공유재 관리를 가능하게 하는 제도설계원칙을 통하여 공유재 사용자들이 제도적 장치의 설계와 유지라는 제 2차 사회적 딜레마를 자치적으로 극복하고 공유재 문제를 해결할 수 있는 조건을 정리하였다. 또한 공유재 문제의 자치적 해결 사례를 통하여 사회문제 해결의 새로운 대안인 거버넌스의 가능성 및 잠정적 조건 등을 살펴보았다.

사회문제를 이해하기 위하여 제도에 대한 체계적인 분석이 요구된다. 특히, 다양하고 복잡한 사회문제를 해결하기 위해서는 다양하고 복잡한 제도가 필요하다. 그러므로 전통적 행정학의 전형적인 사회문제 해결방법인 계층제적, 집권적 제도적 장치의 대안을 적극적으로 탐색할 필요가 있다. 특히, 거버넌스를 포함하는 다양한 제도적 장치를 탐색하고 사회문제 해결을 위한 다양한 제도적 장치들의 현실적인 적용가능성, 장점, 그리고 한계를 체계적으로 분석하는 것이 행정학의 과제이다. 특히, 새로운 사회문제 해결양식인 거버넌스가 효율적으로 사회문제를 해결할 수 있는 조건을 탐색하는 경험적인 연구가 필요하다.

참고문헌

- 이명석. (1995). 공유재 문제의 자치적 해결가능성. 「한국행정학보」, 29(4): 1291-1312.
- _____. (1999). 합리적 선택론의 신제도주의. 정용덕 외 편저. 「합리적 선택과 신제도주의」. 서울: 대영문화사: 9-30.
- _____. (2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」, 36(4): 321-338.
- _____. (2006). 행정학으로서의 공공선택론. 「공공선택의 이론과 응용」. 공공선택학회총서 시리즈 I. 서울: 도서출판 봉명.
- 하연섭. (1999). 역사적 제도주의. 정용덕 외 공편. 「신제도주의 연구」. 서울: 대영문화사: 9-36.
- 홍성만·주재복. (2003). 자율규칙형성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 37(2): 469-495.
- Alchian, A. (1950). Uncertainty, Evolution and Economic Theory. *Journal of Political Economy*, 58:211-221.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books Inc.

- Becker, D. and E. Ostrom. (1995). Human Ecology and Resource Sustainability: The Impact of Institutional Diversity. *Annual Review of Ecological System*. 26: 113-133.
- Berkes, F. (1986). Marine Inshore Fishery Management in Turkey. in National Research Council. (ed.) *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management*. Washington D.C.: National Academy Press: 63-83.
- Blatter, J. (2003). Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Changes in Transboundary Space. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 16(4): 503-526.
- Blomquist, W. (1992). *Dividing the Waters: Governing Groundwater in Southern California*. San Francisco: ICS.
- Blomquist, W. and E. Ostrom. (1985). Institutional Capacity and the Resolution of a Commons Dilemma. *Policy Studies Review*. 5(Nov): 383-393.
- Dhalman, Carl. (1980). *The Open Field System and Beyond: A Property Right Analysis of an Economic Institution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diets, T., E. Ostrom and P. Stern. (2003). The Struggle to Govern the Commons. *Science*. 302(12): 1907-1912.
- Eggertsson, T. (1990). *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Feeny, D., F. Berkes, B. McCay. (1990). The Tragedy of Commons: Twenty Two Years Later. *Human Ecology*. 18:1-17.
- Gardner, R., E. Ostrom and J. Walker. (1990). The Nature of Common-Pool Resource Problems. *Rationality and Society*. 2(3): 335-358.
- Glick, T. (1970). *Irrigation and Society in Medieval Valencia*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hall, P. and R. Taylor. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. XLIV: 936-957.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of Commons. *Science*. 162: 1243-1248.
- Ingram, P. and K. Clay. (2000). The Choice-Within-Constraints New Institutionalism and Implications for Sociology. *American Review of Sociology*. 26: 525-546.
- Jessop, B. (1999). The Dynamics of Partnership and Governance Failure. in G. Stoker (ed.) *The New politics of Local Governance in Britain*. Oxford:

- Oxford University Press.
- Jones, C., W. Hesterly, and S. Borgatti. (1997). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *Academy of Management Review*. 22(4): 911–945.
- Kiely, R. (1988). Neoliberalism Revisited? A Critical Account of World Bank Conceptions of Good Governance and Market Friendly Intervention. *International Journal of Health Services*. 28(4): 683–702.
- Kiser, L. and E. Ostrom. (1982). The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. in E. Ostrom. (ed). *Strategies of Political Inquiry*. London: Sage Publications: 179–222.
- Kickert, W. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. *Public Administration* 75: 731–752.
- Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lam, Wai Fung. (1994). *Institutions, Engineering Infrastructure, and Performance in the Governance and Management of Irrigation Systems: The Cases of Nepal*. Ph.D. Dissertation, Indiana University, Bloomington, IN.
- _____. (1996). Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan. *World Development*. 24(6): 1039–1054.
- Lam, Wai Fung, Myungsuk Lee, and E. Ostrom. (1994). The Institutional Analysis and Development Framework: Applications to Irrigation Policy in Nepal. in D. Brinkerhoff. (ed.) *Policy Analysis Concepts and Methods: An Institutional and Implementation Focus*. Greenwich, Connecticut: JAI Press.
- Levi, M. (1988). *Of Rules and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- March, J. and J. Olsen. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- McCay, B. (1987). The Culture of the Commoners: Historical Observations on Old and New World Fishers. in McCay, B. and J. Acheson. (ed.) *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*. Tucson: University of Arizona Press.
- McKean, M. (1992). Management of Traditional Common Land in Japan. in Bromley, D., D. Feeny, M. McKean, P. Peters and J. Gilles. (eds.) *Making the Commons Work: Theory, Practice and Policy*. San

- Francisco: ICS. 63-98.
- Moore, J. (1985). Science as a Way of Knowing – Human Ecology. *American Zoologist*. 25: 483-637.
- National Research Council. (1986). *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management*. National Research Council. Washington D.C.: National Academy Press.
- Netting, R. M. (1981). *Balancing on an Alp*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*. 43: 3-25.
- _____. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1992). *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco: ICS Press.
- _____. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review*. 92(1): 1-22.
- _____. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, E., J. Walker and R. Gardner. (1992). Covenants with and without a Sword: Self-Governance is Possible. *American Political Science Review*. 86(2): 404-417.
- Ostrom, E., Wai Fung Lam, and Myungsuk Lee. (1994). The Performance of Self- Governing Irrigation Systems in Nepal. *Human System Management*. 13(3): 197-208.
- Ostrom, V. (1989). *Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Ostrom, V. and E. Ostrom. (1978). Public Goods and Public Choices. in *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. ed. E. S. Savas, Boulder, Colo: Westview Press: 7-49.
- Peters, G. and D. Savoie. (1996). Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum. *Public Administration Review*. 56(3): 281-290.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexity and Accountability*. Bristol, PA: Open University Press.
- Rosenau, (1992). Governance, Order, and Change in World Politics. in J. Rosenau and E. Czempiel. (eds). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Saint-Martin, D. (1998). Management Consultants, the State, and the Politics of Administrative Reform in Britain and Canada. *Administration And Society*. 30(5): 533-569.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- Schlager, E., E. Ostrom and SY Tang. (1992). Property Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*. 68(3): 249-262.
- Sell, J. (1988). Types of Public Goods and Free-Riding. in *Advances in Group Processes*. (eds.) E. Lawler and B. Markovsky. 5: 119-140.
- Selten, R. (1975). Reexamination of the Preference Concept for Equilibrium Points in Extensive Games. *International Journal of Game Theory*. 4: 25-55.
- Shepsle, K. (1989). Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. *Journal of Theoretical Politics*. 1: 131-149.
- Siy, R., Jr. (1982). *Community Resource Management: Lessons from the Zanjera*. Quezon City: University of Philippines Press.
- Sparling, E. (1990). Asymmetry of Incentives and Information: The Problem of Water Course Maintenance. in R. Sampath and R. Young (eds.) *Social, Economic, and Institutional Issues in Third World Irrigation*. Boulder: Westview: 195-213.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*. 50(1): 17-28.
- Tang, Y. S. (1989). *Institutions and Collective Action in Irrigation Systems*. Ph.D Dissertation, Indiana University.
- _____. (1992). *Institutions and Collective Action: Self-Governance in Irrigation*. San Francisco: ICS Press.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Los Angeles: University of California Press.
- Wade, R. (1988). The Management of Irrigation Systems: How to Evoke Trust and Avoid Prisoner's Dilemma. *World Development*. 16:489-500.
- Wiggins, S. and G. Libecap. (1985). Oil Field Utilization: Contractual Failure in the Presence of Imperfect Information. *American Economic Review*. 75: 368-385.

Abstract

Institution, Common Pool Resource and Governance

Myungsuk Lee

Traditional theories of common pool resource(CPR) are predominantly based on the presumption that the obstacles involved in the collective action problems related to the provision and maintenance of CPR are so substantial that only national government can resolve the problem. The government, however, has failed to maintain CPR effectively because of the problems of information, motivation, and political accountability. More importantly, it has been reported that under some conditions CPR managed by individual users could achieve higher levels of performance than those managed by the government.

This paper explores, (i) the conditions under which individuals users could resolve the collective action problems in CPR management via overcoming the second-order social dilemma of crafting institutional arrangement; and (ii) the possibility and the conditions of governance as a new way of social coordination.

[Key words: common pool resource, governance, new institutionalism]