

재산권 이론의 정책학적 기여에 관한 소고(小考): 이론적 함의를 중심으로*

이 민 창**

〈目 次〉

- I. 서론: 무엇을 연구할 것인가?
- II. 재산권 이론의 이해
- III. 정부, 정책, 그리고 재산권
- IV. 재산권 이론의 정책학적 기여와 함의
- V. 결론

〈요 약〉

재산권과 거래비용은 사실상 정책의 거의 모든 영역을 설명하는 데 활용될 수 있다. 그럼에도 불구하고 정책학 연구에서는 재산권을 너무나도 당연한 것으로 간주하여 재산권 이론을 이해하고 재해석하며 그 개념을 분석적 수준으로 받아들이려는 노력이 부진하였던 것이 사실이다. 본 연구에서는 이런 문제 의식을 다음과 같은 세가지 논점을 중심으로 전개하여 재산권 측면에서 정책 현상을 검토할 때 야기될 수 있는 정책연구의 과제를 제시해 보았다. 첫째, 재산권 이론의 개념과 발전과정이 제도나 이념의 형성과 발전과정에 어떤 관계가 있으며, 정부의 역할은 어떻게 정의될 수 있는가? 둘째, 재산권 이론의 접근방법은 어떤 현상을 설명할 때 다른 이론적 접근방법이 제공하지 못하는 현상을 설명할 수 있는 장점을 갖는가? 셋째, 재산권 이론의 접근방법을 활용하면 정책학 이론의 외연은 어떻게 확장되는 것이며, 사회현상의 분석 수준은 어떻게 깊어지는 것인가? 이론적 검토 결과 재산권 이론은 정책학의 이론적 가정에서 시작하여 정책연구의 개별영역, 설명하기 어려웠던 정책연구의 이론적 문제들, 아직 시도되지 않은 설명영역들에 대한 새로운 접근 방법을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 재산권 연구의 철학적, 방법론적 특징을 받아들이는

* 본 논문은 2006년도 서울대학교 한국행정연구소 학술연구비 지원에 의한 것임. 부족한 생각을 정리한 줄고의 초안을 검토하고 소중한 지적 말씀을 주신 서울대 최병선 교수님과 평택대 사공영호 교수님, 그리고 생소한 개념을 다룬 글을 읽고 그 감상을 피력해 준 서울대와 조선대 박사과정 학생들께 심심한 감사를 표한다. 훌륭한 지적들을 모두 수용하지 못하여 남아있는 흥결은 필자의 노력이 부족한 결과임을 밝혀 둔다.

** 조선대학교 행정복지학부 교수.

노력은 그동안 처방적 연구에 치중하던 정책학 연구의 이론적 지평을 넓히고 정책현장의 이해를 돋는데 상당한 기여를 제공할 것으로 보인다.

【주제어: 재산권, 제도, 정책이론, 협력, 자율집행, 정책불용, 기회주의】

I. 서론: 무엇을 연구할 것인가?

Where an excess of power prevails, property of no sort is duly respected.
No man is safe in his opinions, his person, his faculties or his possessions.
(James Madison, *Federalist Papers*)

Property rights mean self-interested monitors.
(Thomas Sowell, *Knowledge and Decisions*)

피자 한 조각을 서로 먹기 위해 두 명의 어린 아이가 싸우고 있는 모습을 살펴보면 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 피자를 좋아하는 어린 아이들의 피자 나누기 해법은 상대적으로 짧은 시간의 다툼 끝에 힘이 센 아이가 피자를 모두 먹고 힘이 약한 아이가 울면서 끝나거나, 자신들의 욕구를 수용하고 공정하게 배분의 문제를 해결해 줄 것 같은 엄마나 주변의 어른에게 피자의 분할을 요구하고 그 결과를 수용하는 방식으로 이루어지는 것이 대부분이다¹⁾. 전자의 해결 방법은 중립적인 제3자와 규칙이 없는 상황에서 발생하는 자원배분의 전형적인 방식이고²⁾, 후자의 방식은 중립적인 제3자의 힘을 빌려 문제 상황을 해결하는 방식이다. 어린 아이들이 피자를 나누는 이 방식에서는 흔히 말하는 제도나 정책과 같은 복잡하고도 정밀한 학술적 개념을 논하기 어려운 것처럼 보인다. 그러나 조금만 자세히 들여다보면 법률이나 제도와 같은 복잡한 개념에 대해서 교육받지 않았을 것이 분명한 어린 아이들이 피자 한 조각을 나누어 먹는 방식

1) 물론 매우 드물게 자발적으로 분할에 합의하고 나누어 먹는 경우도 발견할 수 있다. 그러나 그런 경우를 잘 살펴보면 두 당사자의 거래 조건들이 대등하지 않은 경우가 많다는 것도 관찰할 수 있다. 이런 협력과 자발적 집행에 의한 문제 해결은 4장에서 소상히 다루고자 한다.

2) 홉스는 이런 상황에 대하여 재산권과 규칙이 없는 무질서의 세계에서 생활은 ‘추잡하고 야만적이며 금방 종결되어버릴 것(nasty, brutish, and short)’이라고 언급하고 있다(Hobbes, [1651] 1985: 186).

이 사회적 상호작용의 원리를 그대로 반영해 보여주고 있다는 것을 발견할 수 있다. 이론적으로 보면 피자를 나누어 먹는데 다툼이 생기는 것은 피자를 먹고 싶다는 욕망이 두 아이 모두에게서 비슷한 정도로 발생하고 있고, 피자를 먹거나 처분할 수 있는 권리는 확정되어 있지 않는 상태이며, 피자를 나누어 먹는 방법에 대한 규율이나 규칙이 존재하는 것이 아니기 때문이라는 설명이 가능해진다. 규율이나 규칙은 회소한 자원의 배분에 관한 특정시대, 특정사회의 가치관을 반영한다. 피자 한 조각을 평온하게 나누어 먹기 위해서는 다툼이 생긴 두 어린이가 수긍하고 받아들일 수 있는 피자의 분할에 관한 권리, 피자의 처분에 관한 권리 등 다양하고 복잡한 상호작용관계를 규정해 주는 게임의 규칙(제도)이 필요한 것이다.

이런 게임의 규칙을 확정하는 과정은 누가, 언제, 어떤 방법으로 무엇인가를 할 수 있도록 하는 권리를 확정해 주는 것과 다르지 않다고 볼 수 있다. 문제는 누가 어떤 방식으로 권리의 확정방식과 확정된 권리의 집행을 보장하는가이다. 다시 피자 다툼의 예를 생각해 보면, 힘이 센 아이가 다툼 끝에 피자를 모두 먹어버리는 초기 상태는 그 어떤 권리 배분도 없는 상태에서 최초의 권리 확정이 오직 힘에 의해 발생하는 상황을 보여주고 있다. 반면에 엄마나 어른의 개입에 의한 해결은 다툼이 있는 사회문제를 해결할 수 있는 중립적이고도 이해관계로부터 자유로운 제3자의 존재와 필요성을 간접적으로 보여주고 있다.

현실 사회에서도 피자 나누기의 예와 같은 권리의 배분이나 사용을 그 본질로 하고 있는 다툼은 부지기수로 발생하고 있다. 의약분업의 해결과정, 노사분쟁의 해결과정, 안마사의 직업보장에 관한 위헌판결, 각종 국책사업의 추진을 위한 정부보상의 과정, 부동산 정책의 집행과정, 조세의 징수와 사용과정, 국회 의원 선거구의 확정과정, 이자제한법의 폐지와 부활과정, FTA 협상의 과정, 기업 지배구조의 형성과 집행과정, 새만금 공사의 진행과정, 각종 규제의 형성과 집행 과정, 취업과 교육시장의 과열 등 정부의 행위(정책)와 관련된 해아릴 수 없을 정도로 많은 일들이 바로 제도와 재산권의 문제에 다름 아니다. 만약 이런 많은 일들이 누구의 권리가 누구에게 귀속되는지를 결정하거나 집행하는 규칙이 존재하지 않거나 그 누구도 이를 결정할 수 있는 권한이 없는 상황에서 진행된다면 어떤 혼란이 야기될지는 매우 자명한 것이다(Grunbaum, 1987).

현실세계에서 재산권의 문제가 이렇게 복잡하고 중요함에도 불구하고 정책학 연구에서는 이런 다툼의 과정에 누가 개입해야 하는지, 왜 그리고 어떻게 개입해야 하는지에 대한 이론적 논의를 제기한 연구를 찾아보기는 힘든 것이 사실이다. 우리가 숨쉬고 생활하는 과정에서 공기의 중요성을 느끼지 못하는 것과 같이 재산권과 자본주의 제도의 문제에 대한 깊이 있는 이론적 성찰의 필요성을 인식하지 못한 채, 복잡한 사회문제가 발생하면 매우 당연히 정부가 개입하

여야 하고, 또 그것을 정부의 중요한 기능인 것으로 간주하고 있는 것으로 보인다. 정책문제를 이렇게 이해하고 접근하는 배경에는 정부가 권위와 능력을 갖춘 매우 유능한 행위자일 뿐만 아니라 늘 공평정대하고 선의의 의도로 모든 사람에게 혜택을 줄 수 있는 소위 공익적 행위만을 한다는 것을 기본적으로 가정하고 있기 때문이다. 그 결과 이런 정부가 만들어 내는 정책은 공익의 실현을 위한 권위 있는 결정이고 따라서 많은 문제해결에 적절한 대안을 제시할 수 있다 는 매우 순진한 이론적 가정에 근거하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이런 가정 하에서 결정되고 집행되는 정책들은 늘 현실세계의 문제를 해결하기 보다는 또 다른 문제를 야기하는(policy as its own cause) 결과로 귀착되곤 하였다.

재산권 이론의 관점에서 이런 현상에 대한 설명은 매우 간명하다. 정책은 관련된 행위자의 재산권 변동에 다를 아니기 때문에 늘 문제를 유발할 소지를 안고 있다는 것이다. 정책대상자가 소유한 재산의 가치 하락을 예견할 수 있는 재산권 변동을 핵심내용으로 하는 정책은 행위자들의 순응을 유도하기 힘들며, 이런 정책의 집행은 사회의 동적 효율성(dynamic efficiency)을 확보하기도 매우 어렵다. 그렇기 때문에 서구의 재산권에 관한 사상과 이론에서는 개인의 자유와 재산권에 대한 제3자의 개입(비록 그것이 정부라고 할지라도)에 매우 신중하며 보수적이다. 재산권 사상에 관한 이론들은 자유와 재산권의 보장이 사회발전의 기초이며 이를 보장하기 위한 노력과 공식적·비공식적 제도의 차이가 장기적으로 국가의 성장과 발전의 방향과 성과를 좌우할 것임을 주장하고 있다(North, 1990; Eggertsson, 1990). 재산권 이론은 이런 측면에서 정부와 정책의 필수적인 역할을 인정하면서도 자유와 자본주의의 기초인 재산권의 문제나 사회적 상호 작용의 과정에 정부가 정책수단을 통하여 과도하게 개입하는 것을 경계한다. 특히, 정책학의 분석대상에서 제외되어 있는 재산권을 중심으로 한 제도적 환경을 이해하고 이를 내생변수화 하여 정책연구의 과정에서 정책갈등의 원인과 행위자의 정책불응유인을 이론적으로 설명하는데 큰 장점을 갖는다.

개별 행위자의 재산권을 중심으로 정책을 이해하는 이런 접근법은 자유와 번영, 그리고 국가발전에 관한 새로운 논점을 제공하기도 한다. 정부개입을 매우 당연한 것으로 받아들이는 정책학 연구의 시각에서 시장실패는 정부개입의 원리를 설명하는 중요한 이론적 논거가 되어 왔지만, 시장실패가 발생하지 않는 영역에서도 정부가 개입하는 현상이 빈발하고, 특정한 결과를 지향하는 정책이 수립되어 시행되는 경우에 발생하는 여러 가지 의도하지 않은 결과를 설명하는 데는 한계를 노정하였다. 정책현장에서 발견되는 자원 배분의 방식(재산권 확정의 방식)이나 거래 방식(재산권 교환의 방식)이 어떻게 결정되고 있으며, 매우 불합리한 것으로 보이는 재산권 구조가 지속되는 이유가 무엇인지에 대한 이론적 설명을 단순한 시장실패의 논리로 제공하기는 힘들다. 이는 우리 사회의 발

전과정에서 재산권 보장을 위한 공식적·비공식적 제도가 어떻게 변화(진화)하고 정착해 왔는지의 문제와 밀접하게 관련되어 있다고 볼 수 있다. 혼히 개발 연대로 명명되는 기간 동안 우리 사회에서 재산권을 이해하고 인식하는 방법과 개인의 권리를 보호하기 위한 제도적 보장이 어떻게 변화되어 왔는지를 섬세하게 살펴보는 것만이 무질서하고 이기주의적인 기회주의 행태가 난무하고 정책불용이 증가해 간다는 통념적 사회현상이 매우 당연한 것임을 이론적으로 설명할 수 있게 될 것이다.

재산권의 분화 및 제도발전의 과정에 관한 설명은 결국 정부의 역할과 정책 과제에 관한 의미와 한계를 이론적으로 설명하려는 노력이 될 것이므로 재산권 이론이 갖고 있는 이론적 가정과 논점에 대한 검토는 기존 정책이론이 설명하지 못하는 혹은 간과해 왔던 부분들에 대한 연구 가능성을 제시하여 정책학 연구의 외연을 확대하고 분석의 깊이를 더하는데 도움이 될 것으로 보인다. 예를 들자면 현실세계에서 발생하는 많은 갈등상황이나 정책상황을 설명하는 정책이론들은 주로 중범위 및 거시 단위의 설명에 초점을 맞추고 있어서, 미시적 분석 단위인 정책 행위자의 선호나 유인구조에 관한 일관된 가정이나 설명 방식을 제공하지는 않고 있다. 또, 정책환경이라는 가정을 통해 개인의 유인구조를 변화시키기도 하고 개인의 상호작용에 의해 변화되는 제도를 외생변수로 가정하는 경향을 보이고 있어서, 재산권의 구조나 특성 그리고 재산권의 변화에 의한 행위자들의 정책반응과 의도하지 않은 정책결과의 발생에 관한 설명을 제공하는 데에는 한계가 있다. 뿐만 아니라 정책을 산출물로 보고 있는 까닭에 정책과정에서 발생하는 정치경제적인 다양하고 복잡한 상호작용에 대한 설명을 제공하지도 못한다. 재산권 이론의 접근 방법은 이런 정책의 다양한 측면을 권리의 분화과정과 재산권의 변동이라는 측면에서 설명할 수 있게 해줌으로써 정부의 역할 및 기능을 다시 검토해 보게 하고, 제도를 정책의 내생변수로 간주할 수 있는 이론적 논거를 제공함으로써 정책학 이론의 발전에 기여할 수 있는 가능성을 보여준다.

그러나 이런 가능성에도 불구하고 정책연구의 근저를 이룬다고 볼 수 있는 재산권에 관한 이론적 접목의 시도나 연구노력은 여전히 상대적으로 부족한 것이 현실이다. 본 연구에서는 이런 문제의식을 다음과 같은 세가지 논점을 중심으로 전개하여 재산권 측면에서 정책현상을 검토할 때 야기될 수 있는 정책연구의 과제를 제시해 보고자 한다. 첫째, 재산권 이론의 개념과 발전과정이 제도나 이념의 형성과 발전과정에 어떤 관계가 있으며, 정부의 역할은 어떻게 정의될 수 있는가? 둘째, 재산권 이론의 접근방법은 어떤 현상을 설명할 때 다른 이론적 접근방법이 제공하지 못하는 현상을 설명할 수 있는 장점을 갖는가? 셋째, 재산권 이론의 접근방법을 활용하면 정책학 이론의 외연은 어떻게 확장되는 것

이며, 사회현상의 분석 수준은 어떻게 깊어지는 것인가? 요컨대 본 연구는 그동안 매우 당연한 것으로 간주되어 왔던 재산권 및 자본주의 제도에 관한 이론적 고찰, 정책연구의 협장적 합성과 이론적 적실성을 높이기 위한 정부의 역할과 기능에 대한 분석적 고찰, 재산권 이론의 정책학적 기여 가능성에 대한 검토를 통해 정책연구의 이론적 외연 확장에 관한 논의를 제기하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

II. 재산권 이론의 이해

1. 재산권은 무엇인가?

1) 재산권의 본질

재산권의 개념: 피자를 어떻게 나눌 것인가?

재산권은 누가 무엇을 할 수 있으며 만약 어떤 손해가 발생했다고 한다면 누구에게 그 손해를 배상해 줄 것인가를 결정하는 게임의 규칙(제도)이다 (Anderson & Huggins, 2003: 2). 피자를 나누어 먹는 어린이들을 다시 생각해보면 피자를 나누는 권리와 나눈 피자를 먼저 선택하는 권리의 확정, 분할 받은 피자를 먹거나 다른 상대방에게 특정한 이익을 대가로 처분하는 배타적 권리, 피자의 가치를 평가하는 방법과 평가자를 확정하는 권리 등 자원의 배분과 활용에 관한 일체의 권리관계가 확정되는 재산권 제도가 존재하고 있으며 이를 충분히 학습하고 있었다면 다툼보다는 가장 자신에게 이익이 될 수 있는 방향으로 피자를 나누고 거래하였을 것이라는 설명이 가능해 진다³⁾. 권리의 확정이라는 것은 특정 재화의 사용용도가 사회적으로 금지되고 있지 않는 여러 가지 용도의 기회집합 중에서 하나 이상의 기회를 선택할 권리를 부여하는 것이다. 위의 예에서 알 수 있듯이 재산권은 사실상 물건과 사람의 관계에서 발생하는 것이 아니라, 사물의 존재에 의해 발생하고 그 물건의 사용과 관계된 사람들이 인정 혹은 허용하고 있는 사람과 사람 사이의 행위적 관계를 지칭하는 것이다 (Furboton & Pejovich, 1972: 1139).

3) 물론 재산권은 반드시 유형의 재화에만 설정되는 것은 아니다. 저작권이나 지적재산권과 같은 권리들은 무형의 지적활동의 결과로 이익을 발생시키는 지적 자산에 대해 설정되는 권리들이다.

재산권의 구성: 재산권은 한가지 뿐인가?

행위관계를 규약하는 재산권은 법원의 결정과 같은 공식적인 방법이나 선점과 같은 비공식적 방법에 의해 설정되기도 한다. 사람들은 이렇게 설정된 권리 위에서 유형·무형의 자산에 대해 접근을 금하기도 하고 사용과 수익을 배타적으로 인정받기도 한다. 자산에 대한 권리가 공식적인 것에 의해 발생하였건 비공식적인 것에 의해 발생하였건 간에 또 그것이 유형의 자산에 대한 것이건 무형의 재산에 대한 것이건 간에 재산권은 단일한 하나의 권리이기 보다는 행위관계를 규약하는 다양한 권리들로 구성되어 있다. 가장 대표적으로 재산권의 구성을 구분해 본 것은 재산권을 세가지의 권리를 포함하고 있는 권리 다발(bundle of rights)로 인식한 것이다(Cheung, 1974). 그 첫 번째는 소유와 사용에 관한 권리이다. 소유와 사용에 관한 권리는 권리의 객체가 되는 재화의 배타적 사용을 인정함으로써 다른 행위자의 사용을 배제할 수 있다는 것을 말한다. 둘째, 수익에 관한 권리이다. 수익에 관한 권리는 재화를 사용함으로써 발생하는 수익을 배타적으로 취할 수 있는 권리를 말한다. 셋째, 처분에 관한 권리이다. 처분은 재화의 새로운 소유주가 될 사람과 자발적으로 계약의 내용을 정하여 계약을 체결하고 그 계약을 집행할 수 있는 것을 말한다. 재산권은 이 세가지 권리의 복합적 상호작용이며 재산권의 확정과정은 이 세가지 권리의 상호작용 내용을 결정하는 것에 다름 아니다. (Cheung, 1974; Anderson & Huggins, 2003; 송현호, 1998; 김일중, 1998).

재산권의 공급: 재산권은 어떻게 보장되는가?

재산권은 소유자가 이 세가지의 권리를 완전히 배타적으로 활용할 수 있는 형태로 제공되기도 하고 약간은 불완전한 형태로 제공되기도 한다(Anderson & Huggins, 2003: 3). 전자의 경우 다른 개인에게 해를 입히지 않는 한 자신의 자산을 자유롭게 활용할 수 있는 배타적인 권리가 부여되는 것이 보통이다. 자산의 소유자는 사용의 범위와 용도를 결정하고 자산으로부터 일정한 가치를 향유할 뿐만 아니라 타인이 그 가치를 향유하지 못하도록 막거나 자산을 사용하는 방법을 결정할 수 있으며 극단적으로는 자산의 물리적 형태를 변화시키거나 자산을 파괴하는 권리까지도 갖게 된다. 예를 들어 자동차의 소유주는 차량을 운행하면서 사고를 유발하거나 다른 사람에게 피해를 주지 않는 한 자신의 차량에 원하는 사람을 태울 수도 있고 원하는 곳에 갈수도 있다. 다른 예를 들자면 토지를 소유한 사람은 다른 사람에게 피해를 주지 않는 한 토지의 사용방식은 물론이고 토지로부터 발생하는 수익을 배분하는 방법까지 자유롭게 선택할 수 있다. 그러나 한편으로 재산권은 일정부분 제약을 동반한 채로 설정되기도 한다. 이런 경우에는 자산의 소유자라고 할지라도 자신으로부터 발생하는 가치의

일부만을 향유할 수 있게 하거나 다른 사용자 중 일부만의 사용을 배타적으로 금지할 수 있거나 일정한 기간 동안만 재산권을 행사할 수 있도록 허용되기도 한다. 예를 들어 개인이 차량을 소유하는 것은 자유롭지만 자가용으로 택시 영업을 하는 것은 제약받는다. 토지에 대한 용도지정이나 규제는 소유자의 의지와는 다른 방향으로 토지의 사용을 제한하기도 한다.

재산권이 잘 정의되어 있다고 해서 반드시 그 권리의 보장이 잘 이루어진다고 볼 수는 없다. 마치 축구장에서 게임을 하는 규칙이 정해져 있다고 해서 반칙이 발생하지 않는 것이 아니듯이 현실세계에서도 타인의 권리를 침해하는 일은 쉽사리 그리고 빈번하게 발생할 수 있다. 축구장에서 반칙을 적발하고 합당하는 벌칙을 부과하는 심판의 역할은 게임의 원활한 운영을 위한 필수적인 조건이다. 개인의 이익을 극대화하기 위해서 타인의 권리를 침해하는 현상을 방지하는 제도적 장치가 바로 법정이나 정부 등 제3자에 의한 권리의 보장이다.

2) 재산권의 경제적 의미

재산권의 경제적 특성: 그 이론적 가정은 무엇인가?

Coase, Alchian, Demsetz 등의 학자들에 의해 발전해 온 재산권에 대한 경제적 분석과 이론적 접근은 독특한 몇 가지 특징을 보인다(Anderson & Huggins, 2003: 4-12). 이들의 분석은 개인을 분석의 기본 단위로 하고 있으며 집단이나 사회를 개인의 선호와 선호 표출 과정의 집합으로 이해하고 있다. 이런 이론적 가정에서 출발하여 다음과 같은 재산권의 경제적 특성을 논의해 볼 수 있다. 첫째로 개인은 자원이나 자산의 희소성 상황 하에서 선택을 결정한다. 희소성 상황이기 때문에 자산의 특정한 사용은 다른 사용기회를 상실하게 한다. 둘째로 자원이 희소하기 때문에 개인은 합리적⁴⁾으로 행동하며, 자신의 행동에 수반되는 비용과 편익을 계산하여 자신의 이익(self-interest)을 쫓는다. 세 번째로 개인은 희소한 자원을 지배하기 위해 경쟁하며 경쟁은 그 사회의 제도(게임의 규칙)에 의존한다⁵⁾. 네 번째로 잘 정의되고 이전 가능한 재산권의 존재는 거래를 촉

4) 여기서 '합리적'이라는 의미는 사람들은 잘 정의된 선호체계를 갖고 있으며 자신들의富와 수입의 한계를 인식하고 그 범위 안에서 자기 삶의 안녕(well-being)을 극대화하기 위해 체계적으로 행동한다는 것이다.

5) 이 경우 게임의 규칙은 매우 다양하게 나타날 수 있다. 예를 들어 자원을 배분하는 다른 메커니즘이 없으면 흡스가 언급한 것처럼 폭력에 의해 자원 획득을 위한 경쟁이 발생할 것이고, 줄서기에 의한 자원배분과 같이 비공식적 제도에 근거한 매우 쉽고도 명확한 배분방식이 활용될 수도 있으며, 자본주의가 발달한 체제라면 가격 메커니즘이 의해 자원이 배분될 것이다. 그러므로 자본주의가 발달한 사회일수록 재산권의 보장과 거래의 메커니즘이 다양하게 분화되고 잘 보호되는 성향을 보이게 될 것이다.

진 시킨다. 재산권의 거래가능성은 개인으로 하여금 자산을 잘 관리하고 보존할 유인을 형성시키고 그 결과 자신의 미래가치를 높여주게 된다. 그러나 재산권의 설계와 보장은 아무런 대가나 희생 없이 이루어지는 것이 아니다. 이 또한 많은 시간과 비용이 수반되는 일인 것이다. 많은 경우 제3자의 개입을 재산권 보장의 중요한 요인으로 꼽는 것도 바로 이런 이유에서이다. 그 중 정부는 재산권을 설정하고 재산권과 관련된 많은 사회 제도를 집행하는 데 가장 값싼 방법으로 인식되고 있다⁶⁾.

재산권의 설정과 집행: 재산권은 공짜가 아니다?

재산권을 설정하고 집행하는 데에는 비용이 든다. 만약 권위를 부여받지 못한 자산을 다른 사람들이 사용하지 못하도록 하려면 소유자는 상당한 비용을 부담하여야 한다. 그 자산으로부터 이익을 향유하고자 하는 많은 사람들이 자산을 훔치거나 몰래 사용하거나 망치는 일들을 할 수 있으며, 소유자는 이를 방지하기 위해 자산을 보호하는 물리적 장치를 설치하거나 시간을 투자하여 감시하는 비용을 부담해야 하는 상황이 된다. 이와 같이 재산권을 보장하기 위해 들어가는 비용을 배제비용이라고 본다(Kasper & Streit, 1998: 187). 만약 이 비용이 매우 높다면 자산의 가치는 상대적으로 떨어진다. 만약 어떤 공동체 내에서 개인의 사적 재산권 존중에 대한 공감대와 윤리적 기준이 형성되어 있다면 어느 정도 까지는 이 비공식적인 제도적 환경에 의존하여 재산권의 보장이 이루어질 것이다. 이렇게 자발적이고 자생적인 사적 재산권의 존중은 배제비용을 낮출 것이고 이런 사회에서는 동일한 재화에 대한 가치가 상대적으로 높아지게 된다⁷⁾.

-
- 6) 물론 많은 사례에서 발견할 수 있듯이 정부가 독점적인 권한을 갖고 재산권을 보호하는 것이 최적대안인 것으로 보는 이런 가정은 매우 순진한(naive) 것이라는 사실을 여러 실증연구들은 보여주고 있다.
 - 7) 재산권이 갖는 경제적 의미를 분석의 대상에 포함시킨 것은 Coase의 공헌이라고 말 할 수 있다. 코스는 자신의 논문 "사회 비용의 문제 (The Problem of Social Cost)"에서 권리와 권리가 발생시키는 사회의 경제적 비용을 다루었고, 권리의 배정이나 가치는 단순한 법적 관계 뿐만 아니라 사회 전체의 경제적 비용을 고려해야 한다고 한다. 여기에서 그는 재산권과 거래비용의 의미 및 관계에 관한 새로운 이론을 발전시키게 된다. 동굴의 비유나 등대의 비유 등 다양한 예를 통해 나타나고 있듯이 그의 이런 접근법은 외부효과의 처리과정에 관한 독특한 해석을 제공한다. 그가 후생경제학적 관점에서 접근하는 많은 정책들을 경계하고 비판하는 것은 후생경제학의 접근 방법들이 권리의 쌍방적 성격이나 사회 전체적으로 발생시키는 경제적 비용에 대한 고려 없이 사회문제에 대한 정부의 개입을 통해 일방적으로 기존 상태의 회복을 지향하고 있기 때문이다. 그의 이런 지적은 우리 사회의 많은 정책들에도 여전히 유효하다. 외부효과를 일으키는 행위자 즉, 피해를 발생시킨 원인자에게 마치 보복과도 같은 원상회복조치를 취하고 이를 매우 당연한 것으로 받아들이는 현실에 대해 코스의 사회 현상 해석방식은 많은 시사점을 제공한다. 코스의 일생과 사상에 관한 정리

어떤 경우에는 재산권의 보장을 집합적 선택에 의한 공식적 제도(입법, 경찰, 사법작용 등)에 의존하는 경우도 있다. 이렇게 집합적으로 재산권을 보장하는 경우 소유자 개인의 재산권 보호에 필요한 배제비용은 상당히 낮아질 수 있다 는 것을 짐작할 수 있다. 그 결과 자산의 소유자들은 기회가 있다면 그 비용을 세금의 형태로 부담하더라도 자신들의 자산이 높이 평가 받고 집합적 제도에 의해 보호받을 수 있는 환경이 제공되는 곳으로 이전하고 싶어 하게 되는 것이 당연한 일이다(Kasper & Streit, 1998: 187-188). 만약 전쟁이나 내분 등 혼란스러운 상태가 계속되면 재산권의 보호는 붕괴될 것이며, 재산권이 제대로 정의되지 않거나 빈약하게 보호되는 혼란 상황이 지속되는 사회에서는 마피아나 임의적인 자조 단체들과 같은 불법적 기구들을 통하여 사적비용을 지불하고서라도 자산을 보호하려는 사람들이 늘어나게 될 것이다.

재산권의 경제적 가치 제고: 왜 재산권은 분할되고 이전되는가?

권리의 다발인 재산권은 권리 분할의 수요나 창의적인 행위자에 의하여 분할 될 수 있다. 경우에 따라서는 재산권을 분할하는 것이 다양한 욕구를 가진 각기 다른 재산권 수요자에게 보다 효과적으로 활용될 수 있다. 재산권이 분할 가능하기 때문에 복잡하고 각기 다른 다양한 수요와 지식을 가진 행위자들은 자신들이 발견할 수 있는 여러 가지 방법 중에서 자산의 가치를 가장 높게 평가해 주는 방법으로 자신의 자산을 활용할 수 있게 된다. 재산권을 분할하여 활용할 수 있도록 하는 제도적 장치가 존재함으로써 비록 자신의 자산이 없을지라도 창의적인 아이디어와 확신을 가진 행위자들이 다른 행위자들의 자산을 보다 쉽게 획득하여 이용할 수 있도록 해준다. 권리를 분할하고 그 활용을 극대화 하는 제도적 지원은 새로운 형태의 재산권을 창출해 내기도 하고 분리된 권리의 거래를 촉진하기도 한다. 이 과정에서 동일한 자산이 창출해 낼 수 있는 경제적 수익은 확대된다(Kasper & Streit, 1998: 189-200). 재산권의 이전가능성은 또 다른 측면에서는 재산권의 품질을 의미한다. 재산권의 이전가능성(처분가능성)이 제한되면, 재산은 한 소유자에게 묶여 있게 된다. 이전가능성이 없는 재산은 재산의 가치를 가장 잘 평가하고 활용가능성을 알고 있는 사람이 재산에 대한 권리를 갖는 것을 원천적으로 막아버림으로써 재산의 가치를 떨어뜨릴 뿐만 아니라 가장 효율적으로 재산이 활용될 기회를 상실하게 함으로써 재산권 약화(attenuation)를 초래하고 그 결과 경제적 가치를 극대화하는 동적 효율성의 신장과 발전 가능성을 저해하는 결과를 낳게 된다.

3) 재산권 활용의 결과

재산권의 순기능: 재산권의 사적 활용이 공익적 효과를 낳는다?

재산권의 소유자들은 사익추구를 위해 행동하지만, 그 결과는 다른 행위자의 편의를 증진시키는 것으로 나타나기도 한다. 재산권의 활용이 보장되는 공동체는 다음과 같은 결과를 발견할 수 있다(Kasper & Streit, 1998: 208-209). 첫 번째로 원활하게 작동되고 있는 재산권 제도를 운영하는 자본주의 사회에서는 개별 행위자의 행동을 통제하기도 하고, 개별행위자들이 재산과 지식을 활발하게 활용하도록 하는 유인을 형성시키는 결과가 발생된다. 두 번째로 사적 재산권 제도를 택한 곳에서는 재화의 물적 실체 및 처분을 개인의 자유에 맡겨 둔다. 정부 혹은 중앙집권적 기구가 개인의 자유를 제약하려는 시도를 할 경우, 사적 재산권 제도는 이를 막을 수 있는 가장 적절한 방파제로 기능하기도 한다. 세 번째로 사적 재산권을 보장하는 제도 하에서 소유자들은 자원을 절약할 유인을 갖게 된다. 그 결과 사회적으로 희소한 자원이 고갈되는 것을 조절하여 오랜 기간 동안 활용할 수 있게 된다.

이런 직접적인 결과만이 재산권 보장의 전부인 것은 아니다. North는 재산권의 분배방식을 규정하는 것이 제도라고 보고 있으며, 분배방식은 법적 구성이나 행위규범, 조직의 형태, 집행의 방식 등을 규정하는 제도적 틀(institutional framework)과 함수관계에 있는 것으로 간주하고 있다(North, 1990:33). 또 어떤 형태의 재산권 구조를 선택하더라도 재산권을 완벽하게 정의하고 집행하는 것은 불가능 하며 그 결과 거래비용을 완전히 없앨 수는 없기 때문에, 이를 감소시켜 줄 수 있는 제도의 설계와 집행이 매우 중요하다고 강조하고 있다. 그러나 특정한 사회가 현재 처해 있는 제도적 환경은 무수히 많은 역사적 과정을 거친 결과 나타나는 공식적 권리보호와 개인의 자기 권리 보호 노력이 혼합되어 형성된 결과이므로 각 사회의 진화 과정에 따라 큰 격차를 보이게 되며, 이것이 국가의 경제적 성과에 큰 영향을 미치게 된다는 것이다.

2. 불명확한 재산권은 어떤 문제를 낳는가?

1) 재산의 유형

재산의 유형: 무엇이 보호받아야 할 재산인가?

재산권 설정의 대상이 되는 재산을 분류하는 데에는 다양한 기준이 존재할 수 있으나, 소유의 주체를 중심으로 국가재산, 집단재산, 개인재산 등 세가지로 분류하는 것이 보통이다(김일중, 1998: 54-55; 유동운, 1999: 78-99; Bromley, 1999: 85-87; Ostrom, 1990; Alchian & Demsetz, 1973: 17-19, Demsetz, 1967: 347-350). 국가재산은 국가기관이 사용과 접근에 관한 규칙을 결정할 권리를 갖

는 경우를 말한다. 개인은 이 규칙을 관리하는 국가기관에 의한 결정에 따라야 할 의무가 있다. 철도, 항만, 공항, 전파 등이 이러한 재산의 종류에 포함된다. 집단재산은 재산의 소유자(관리자)가 재산의 사용과 수익에서 비회원을 배제시킬 수 있는 권리를 갖는다. 회원들은 소유하고 있는 재산의 관리를 위해 필요한 사항을 준수할 의무와 이를 활용하고 그로 인해 발생하는 수익을 향유할 권리 를 갖는다. 지방지하철, 문중의 공동관리재산, 지역도로, 지역공원 등이 이 유형의 재산에 포함될 것이다. 개인재산은 개인이 자신의 재산에 대하여 사회적으로 적정한 수준의 사용을 수용할 것인가를 판단할 권리를 갖는다. 사유재산의 대부분이 여기에 속한다. 사유 재산 중 산지, 임야 등은 개인이 사회적으로 인정된 범위에서 사용이 허가되는 반면, 놀이공원, 박물관 등은 개인의 배타적 권리가 보다 강하게 보장되는 성격을 갖는다.

다양한 유형의 재산들 중 차감성과 비배제성을 갖는 재산을 공유재산 (commons, common pool resource)으로 분류할 수 있다. 공유자원은 자연적으로 혹은 인공적으로 만들어진 자원체계로서 그 양이 매우 커서 다른 사람이 그 자원을 이용하여 수익을 얻는 행위를 억제하기 매우 힘든 상황에 있는 자원이다 (non-excludability). 즉, 높은 집행비용으로 말미암아 자원에 대한 배타적 권리를 설정하기 힘든 상황에 있는 자원이다. 행위자는 이런 자산에 대해 그것을 활용 할 특권도 권한도 갖기 힘들다. 공유자원은 특별한 소유주체가 없어 해당자원이 누구에게나 개방되어 있으며 누구든지 그리고 언제든지 자원을 활용할 수 있다⁸⁾. 공유자산에 속하는 재화는 공유재의 비극을 초래할 수 있다. 공유재의 비극이란 공유재 특유의 속성인 차감성(subtractability)⁹⁾으로 인하여 발생하는 것이다. 공유재는 차감성이 있기 때문에 과다사용(overuse)과 혼잡(congestion)의 문제가 발생한다.

2) 불명확한 재산권의 문제: 공유의 비극

공유의 비극: 재산권 때문에 공유의 비극이 생긴다?

재산권의 관점에서 보면 공유의 비극은 잘 정의된 재산권이 존재하지 않을

8) 이런 재산개념의 분류가 완전히 상호배타적인 것은 아니다. 예를 들어 어촌계가 관리 하는 어장의 경우, 집단재산이 된 공유재라고 볼 수 있기 때문이다. 공유재의 자생적 관리에 관한 최근의 국내 연구로는 최재송·이명석·배인명의 연구(최재송·이명석·배인명, 2001)를 참조하기 바란다.

9) 공유재가 다른 재화와 구별되는 가장 큰 특징은 차감성(subtractability)이다. 즉 한정 된 자원을 재산권의 구체적인 배분이 없는 상태로 방치하면 그 비배제성으로 인하여 혜택을 보게 되는 사용자들이 다른 사용자의 무임승차를 배제하지 못하게 되고 결국 적정한 사용의 양과 수준을 넘어서서 공유자원의 황폐화 현상을 가져온다는 것이다. 공유재가 공공재와 구별되는 가장 큰 특징이 바로 이 차감성이다.

때 가치 있는 자원을 획득하기 위해 서로 다투고 경쟁하는 상황으로 설명할 수 있다. Hardin이 말한 양을 치는 목축업자의 예에서는 누구에게나 접근이 허락된 목초지라는 공유자원에 대해 사적 재산권의 핵심적 요소이며 사적 가치를 위해서 반드시 필요한 배제의 권리(exclusion)와 지배(governance)라는 두가지 핵심적 개념이 결여되어 있다. 이 두가지 개념이 결여되어 있으면 사람들은 자원을 절약하여 사용할 유인이 발생하지 않게 되어 공유자원이 황폐화되는 공유의 비극을 맞게 된다(Anderson & Huggins, 2003: 15-16). 그런데 흥미롭게도 현실세계에서 완전한 자원의 고갈이나 황폐화가 발생하는 경우는 별로 없다. 그렇다면 과연 어떤 형태의 재산권 보장 메커니즘이 이런 비극적인 상황을 막아 주고 있는가?

공유의 비극 탈출을 위한 재산권 보장 메커니즘 I: 공유재의 집합적 관리

공유의 비극을 회피하는 방법 중 하나는 자원을 두고 경쟁하거나 다툼을 벌이는 사람들을 하나의 공동체에 참여하도록 유도하여 다른 사람들이 자원에 접근 하는 것을 제약하고 공유재를 관리하는 규칙을 형성하는 것이다. 이 방법은 공유재에 대한 접근을 공동체의 구성원으로 한정함으로써 비극의 발생을 방지하여 문제를 해결한다. 그러나 이 방법은 공동체의 응집력이나 규모, 누가 어떤 권리를 가질 것인가에 대한 문제가 잔존하는 경우에는 여전히 공유재를 관리하는 것이 힘든 상황에 놓이게 된다. 뿐만 아니라 공유재를 공동체가 집합적으로 관리하는 것은 거래에서 발생하는 이익을 향유하기 어렵게 한다. 어떤 개인이 공동체가 제공하는 수익의 조건보다 좋은 거래 상대를 만났다고 할지라도 공동체의 동질성을 확보하기 위해 그 거래가 금지되거나 공동체의 허가를 받아야 하는 경우가 있다.

공유의 비극 탈출을 위한 재산권 보장 메커니즘 II: 사적 재산권의 보장

공동체가 관리하는 방식의 소유권은 종종 사적 재산권으로 전환되기도 한다¹⁰⁾. 이런 전환 과정에서는 대상이 되는 권리의 개념과 범주 등에 대한 정의와 집행을 보다 정확하게 할 뿐만 아니라 각각의 개별 소유자가 소유권을 이전할 것인지 말 것인지를 결정할 수 있도록 하는 것을 포함해야 한다. 정의를 할 때는 구체적으로 어떤 개인이 어떤 권리를 갖는지, 잠재적인 사용자들을 배제하는 권리보호의 집행은 보장되는지, 이전 가능성성이 보장되어서 소유자가 또 다른 방식의 사용에 의해 새롭게 발생할 수 있는 가치를 지속적으로 고려하는지 등에 대한 명확한 제시가 필요하다. 이렇게 되어야 사적 재산권은 그 소유자가 자산

10) 재산권의 형태 및 성질변화에 관한 자세한 내용은 Kasper & Streit, 1998:179-185를 참조하기 바란다.

을 유지하고 보다 높은 가치를 받을 수 있도록 자신의 자산을 사용할 유인을 갖게 된다.

공유의 비극 탈출을 위한 재산권 보장 메커니즘 III: 정부규제

가장 일반적이고 흔하게 접할 수 있는 공유의 비극 문제 해결은 정부가 직접 개입하는 것이다. 흥미로운 것은 이런 방식의 정부 개입이 반드시 효과적이라는 증거도, 역사적으로 가장 많이 활용되었다는 증거도 없다는 점이다(Anderson & Huggins, 2003). 정부규제는 공유재에 대한 제약 조건을 설정하고 이 조건을 강제하거나 사람들을 공유재에 접근하지 못하도록 함으로써 갈등을 줄이거나 재화의 고갈을 막는 방법이다. 정부규제의 방법에 의한 방식은 몇가지 고려해야 할 문제를 안고 있다. 첫 번째로는 재화에 대한 접근을 막는 것은 상당한 비용을 수반한다는 것이다. 규제를 집행할 때 규제기관은 재화에 접근하는 것을 방지하고 적발된 사람을 처벌하는데 상당히 많은 자원을 소비해야 한다. 두 번째로 규제기관은 감시와 적발을 원활히 하고 자원의 고갈을 막기 위해 민간의 사적 비용을 증가시키기도 한다는 점이다. 세 번째로는 혹여 정부가 아주 효과적으로 재화의 보존에 성공하고 재화의 가치를 높였다고 할지라도 누구에게 재화에 대한 권리를 부여할 것인가라는 새로운 문제에 부딪히게 된다는 것이다.

요컨대 정부규제의 방법을 활용한 공유의 비극 문제 해결은 권리의 배분에 관한 경쟁과 투쟁의 장소를 정치적인 영역 안으로 옮기게 되는 것을 의미하며, 그 결과 정부나 입법자가 자원에 대한 권리를 배분하게 되는 것에 다름 아닌 것이다. 이렇게 정치적인 영역에서 재산권 배분의 문제를 결정할 수 있게 되면 미래의 수요자들은 무엇이 정치가들과 관료들의 자원배분에 관한 의사결정을 좌우하게 되는지에 큰 관심을 기울이게 만든다. 그 결과 수요자들은 다양한 방식의 자원을 소비하면서 의사결정자들을 포획하는데 관심을 쏟게 된다.

III. 정부, 정책, 그리고 재산권

1. 재산권은 누가 설정하는가?

재산권의 설정: 재산권 창도자(*entrepreneur*)가 중요하다?

재산권 이론의 관점에서 정부의 역할을 이해하기 위해서는 무엇보다도 재산권의 형성 혹은 생산에 관한 몇가지 측면을 살펴보는 것이 유용하다. 그 첫 번째는 누가 재산권을 형성 혹은 생산할 것인가의 문제이고 다른 하나는 형성된

재산권은 누구에 의해 집행(enforcement)되어야 하는가에 관한 것이다. 재산권의 형성은 외부효과를 내부화하는 비용이 편익보다 작을 때 발생한다(Demsetz, 1967: 334; 송현호, 1998:45-46) 즉, 희소한 자원의 재산권을 부여하는 것을 제약하는데서 발생하는 이익이 그 재산권을 보장하는 데 필요한 비용보다 클 때, 개인이나 집단은 재산권을 규정하고 집행하려는데 투자하게 된다. 그런데 사람들 이 재산권의 설정에 어떻게 참여하는가는 재화의 종류, 재산권 설정과 집행에 들어가는 비용¹¹⁾과 발생하는 편익의 정도 등에 따라 매우 광범위하게 달라질 수 있다. 만약 문제가 되는 재화의 재산 가치가 낮다면 보다 낮은 비용이 들어 가는 재산권 보장 메커니즘을 활용하려 할 것이고, 재산의 가치가 보다 높다면 보다 많은 비용이 들어가는 재산권 보장 메커니즘이라도 활용하려 할 것이다. 재산권 보장은 재산권의 가치를 발견하고 권리를 형성시키는 재산권 창도자(property rights entrepreneur)의 역할도 중요하게 작용한다. 이들은 다른 사람들이 발견하지 못하는 새로운 재산가치를 먼저 발견하여 새로운 혁신적인 방법으로 그 소유권을 설정하는 사람들이이다. 이런 활동은 특정한 재화에 대한 개인의 권리와 주장을 확정하는 과정을 거침으로써 개인의 이익을 극대화하는데 기여하기도 하지만, 다른 한편으로는 공유의 비극을 해결하는데 기여하게 됨으로써 사회적으로도 바람직한 역할을 하는 것이 된다¹²⁾.

-
- 11) 여러 가지 요인들이 재산권 설정의 비용측면에 영향을 미친다. 그 중 대표적인 예가 기술의 발전이다. 기술의 발전은 재산권의 설정과 집행비용을 줄여주는 중요한 요인으로 작용한다.
- 12) 재산권 창도자들은 단순히 문제가 되는 특정재화의 재산권 설정에만 관심을 보이고 노력하는 것은 아니다. 새로운 권리를 설정하기 위해서는 그 대상이 되는 자산과 관련된 환경 및 그 권리의 설정에도 관심을 갖고 노력하게 된다. 예를 들어 대체에너지 기술이 발전하게 되면, 토지의 소유자들은 토지 자체에 대한 권리의 설정에만 관심을 갖는 것이 아니다. 대체에너지 기술의 발전은 태양, 바람 등 자연자원이 갖고 있는 에너지원의 활용가능성을 높여주고, 토지 소유자들은 이런 새롭게 발생하는 에너지원에 관한 재산권의 확립에 관심을 갖게 된다. 태양열 전지판 기술이 발전하여 태양열을 이용해 전기를 생산하여 판매할 수 있게 되면 토지 소유자들 사이에서는 보다 많은 전기 생산을 위해 인접하는 건물의 높이에 관한 새로운 규칙(제도)에 합의할 것이며, 풍력발전에 대한 기술이 발전하면 이웃하는 다른 소유자의 토지에 바람이 지나가는 길을 막지 않도록 하는 새로운 권리구조의 창출에 관심을 갖고 바람에 대한 새로운 권리를 창출하고 확정하게 된다. 이런 예들은 재산권 창도자들이 직접적인 재화의 새로운 가치에 관한 권리의 확정 뿐만 아니라 관련된 다양한 분야의 자산가치를 인지하고 새로운 재산권의 확정과 보장에 관심을 갖는다는 것을 잘 보여준다. 또, 결과적으로 이런 노력들이 공유의 비극을 해소하는데 도움을 준다는 사실도 잘 설명해 준다.

재산권 설정과 집행 I: 재산권 설정 주체는 개인인가 정부인가?

공유의 비극을 제거하고 재산권의 보장을 위해서 정부의 필수적 기능이 필요하다는 점을 살펴보았고 실제로 정부에 의해 재산권이 설정되고 집행되는 영역이 매우 넓은 것이 현실이지만, 그럼에도 불구하고 여전히 개별행위자들이 재산권의 보호를 개인이 직접 할 것인가 국가에 의해 수행되도록 할 것인가를 선택할 여지는 남아 있다. 개별 행위자들의 이런 선택은 주로 공식적 제도인 법적 환경이 재산권의 보호를 어느 정도나 제공해 주는가에 달려 있다고 할 수 있다 (Yandle, 2001). 만약 법적 환경이 저렴하고도 안전한 방법으로 재산권을 보호해 주는 방법을 담보하고 있다면 개별행위자들은 보다 쉽게 정부에 의한 재산권의 보호와 집행을 선택할 것이다¹³⁾. 그러나 만약 공식적인 법적 장치에 의한 재산권 보장 메커니즘이 부족하거나 불안정하다면 사람들은 사적 방법에 의해 재산권을 보장하려 할 것이다. 이 방법은 순수한 원자적 개인에 의한 보장에서부터 유사한 동기를 가진 사람들이 모여 클럽을 형성하고 재산권을 보장하려는 것 등등 다양한 형태로 나타나게 된다. 그러나 개인이 직접 재산권을 설정하고 집행하는 데에는 몇 가지 문제가 있다. 첫 번째로 개인이 재산권을 설정하면 이를 보장하기 위해 다툼(분쟁과 경쟁: conflict and racing)이 발생하기 쉽고, 그 결과 가치 있는 자원의 낭비는 물론 경제적 성장의 잠재 가능성이까지 잡식시키고 만다. 두 번째로 발생할 수 있는 문제는 개별적 집행에 의한 낭비의 문제이다. 규모의 경제는 집합적 행위(collective action)를 보다 저렴하고 효과적인 것으로 만들어 줄 수 있는데, 재산권 설정 문제 중 상당수는 규모의 경제와 관련되어 있다. 국가가 재산권을 집합적으로 관리하는 것은 재산권의 종류에 따라서는 규모의 경제 효과를 낼 수 있다. 세 번째로 무임승차의 문제이다. 사적인 재산권 보호 노력은 무임승차(free rider)의 문제를 발생시키며 특정인의 재산권 보호로 인해 편익을 보는 무임승차자에게 강제적으로 비용을 부담시키기는 어렵다. 이런 이유들로 인하여 사적인 재산권 보호는 비용이 많이 들면서도 효과적이지 못하기 십상이다. 정부에 의한 재산권의 보장이 그 정당성을 인정받는 것은 이와 같이 독점적인 강제력을 부과함으로써 타인의 재산권 침해와 불필요한 다툼을 해결하고 규모의 경제 효과를 누리고 무임승차를 방지한다는 것에 대해 다수의 개별 행위자들이 동의하고 있기 때문이다(송현호, 1998: 45-46, 67, 77-86, 115-125).

재산권 설정과 집행 II: 정부의 역할은 무엇인가?

정부가 재산권의 설정과 집행과정에서 긍정적인 역할을 하는 것은 틀림없다. 그러나 정부가 재산권을 설정하고 집행한다고 해서 문제가 없는 것은 아니다.

13) 토지나 건물의 등기, 자동차의 등록, 저작권이나 지적재산권의 등록 등과 같은 예를 들 수 있다.

어떤 특정한 문제에 직면한 정부가 개인을 상대로 재산권을 부여하려 하면 사람들은 재산권을 획득하기 위해 경쟁하는 방법을 알아내게 된다. 여기서 말하는 재산권 획득 경쟁은 정상적인 시장 경쟁을 의미하는 것이 아니라 재산권을 분배하는 정부를 상대로 하여 영향력을 발휘하여 배타적이고 우선적으로 재산권을 확보하려는 왜곡된 형태의 경쟁을 의미한다. 이렇게 특정 재화가 그 누구에게도 재산권이 설정되지 않은 정치적인 의사결정의 영역(공역: public domain)에 놓이게 되면 재산권 설정을 위한 정치적인 경쟁이 발생하는데 경우에 따라서는 정부가 이런 행위를 의도적으로 혹은 비의도적으로 조장하는 셈이 된다는 것이다¹⁴⁾. 재산권 이론의 시각에서 보면 정부의 기능을 나름대로 정의함으로써 국가의 기능을 명확히 해야 할 필요가 발생한다. 이런 필요성 때문에 제도경제학에서는 정부를 개인의 행위가 제도의 범위 내에서 일어나도록 강제하는 보호적 제도(protective institution)의 한 형태로 본다(Kasper & Streit, 1998).

이런 시각에서 정부의 기능을 정리해 보면 다음과 같다(Kasper & Streit, 1998: 111-116). 첫째, 정부는 비공식적 제도를 공식화하고 제도의 안정적 집행을 보장할 수 있는 가장 적합한 제도적 기구이다. 정부는 기존에 모호하게 규정되어 있던 관습이나 관행을 공식적 제도의 형태 혹은 권위를 부여받은 신뢰할 수 있는 공약(credible commitment)의 형태로 바꾸어 주는 역할을 수행한다. 둘째, 정부는 행위자에 따라 자의적인 해석이 가능한 비공식 제도들로부터 편향성과 자의성을 배제하고 적법한 절차에 따라 공식적인 제도를 집행하는 역할을 하며, 제도의 일탈에 대해 법원을 통한 권위 있는 판단을 제공함으로써 행위자들로 하여금 제도의 준수에 대한 규범적 인식을 확보하는 역할을 수행한다. 셋째, 정부에 의하여 제도의 집행이 강요될 때 나타나는 개인의 자의적인 폭력 행사를 방지한다. 정부는 합법적인 권리의 행사를 독점적으로 위임받고 있어서 제도로부터의 일탈을 통제할 수 있는 권한을 갖고 있으며 제도의 일탈자에 대하여 강력한 제재를 가할 수 있다. 넷째, 정부는 신뢰할 수 있는 공약(credible commitment)을 보장해주는 공정한 제3의 존재가 된다. 많은 경우에 공정한 제3자의 개입이 없이는 개인 간의 거래에서 신뢰할 수 있는 공약을 안정적으로 확보하기는 어렵게 된다. 이 때 정부가 양자의 거래에 대한 신뢰성을 보장하여 약속을 강제해 주는 기관이 된다는 것이다. 다섯째, 정부가 지지하는 제도의 형성과 집행에 의하여 죄수의 딜레마 상황(prisoner's dilemma)을 극복한다. 또, 정부는 공유자원(common pool resource)의 활용에 관한 제도적 장치의 보장을 통

14) 경제학의 관점에서는 이런 행위를 지대추구(rent seeking)의 개념으로 설명할 수 있다. 그린벨트와 같은 사례에서 이미 우리는 구역설정으로 인한 정부의 재산권 제한조치가 당사자의 재산 가치를 어떻게 변화시키고 그린벨트의 해제를 위한 치열한 정치적 상호작용의 과정을 통해서 자산의 가치와 지대형성의 과정이 어떻게 변화하고 어떤 영향을 미치는지를 짐작할 수 있다(이민창, 2001a)

여 공유재의 비극(tragedy of commons)을 극복할 수 있다. 여섯째, 정부는 무임승차(free riding)의 문제를 극복한다. 개인간의 계약에 의하여 제공되는 공공재가 있을 경우 발생하는 무임승차의 문제를 정부가 제도적 보장을 통하여 생산하거나 제공함으로써 갈등의 소지를 없애고 사회적 효율성을 증진할 수 있다는 것이다. 일곱째, 정부가 제도의 형성과 집행자로서 적정한 이유는 비공식 제도가 형성되고 집행되는 과정에서 본래의 제도 구성원을 위한 편향적 목적을 나타내는 경우가 많아 외부자를 차별하는 현상이 발생한다는 것이다. 정부는 이러한 차별을 배제하고 공정한 경쟁의 규칙을 제공하기 위하여 제도를 형성하고 집행한다.

요컨대 넓은 의미에서 정부는 제도의 설계자, 제도의 집행자 그리고 제도의 학습자라는 지위를 동시에 갖는 복합적인 제도내의 행위자인 동시에 공식적 권위를 통하여 개인 간의 행위에 안정성을 보장해주는 역할을 수행하는 것이다.

2. 정책은 재산권에 어떤 영향을 미치는가?

정책의 본질: 재산권 이론에서 본 정책의 의미는 무엇인가?

재산권 문제는 현대사회에서 정부가 사회적 효율성의 증진을 위하여 정책¹⁵⁾을 형성하고 집행할 때 직접적이고도 우선적으로 고려해야 할 사항이다. 재산권의 설정은 정책 혹은 제도 내 다양한 행위자들의 행동 범위를 결정하는 문제일 뿐만 아니라 행위주체들이 변화하는 경제적 조건을 어떻게 수용하고 행위할 것인지에 대한 가장 기본적인 토대가 되기 때문이다¹⁶⁾. 잘 설정된 재산권에 근거한 경제적 행위들은 사회적 효율성을 증진한다. 유·무형의 재산권이 명료하게 확립되어 있고 효율적으로 관리된다는 것은 거래비용을 저감시킨다는 것과 일맥상통한다. 재산권의 확립과 관리가 제대로 이루어지지 않으면 합법적인 경제 행위보다는 암시장이나 경제적 약탈행위 등 기회주의적 행위가 팽배하게 된다.

15) 정책의 개념은 연구하는 학자가 정책의 어떠한 측면을 강조하는가에 따라 매우 다양하게 정의될 수 있다. Dror는 정책이란 정부기관에 의하여 결정되는 미래의 행동지침이며, 이 지침(정책)은 실현 가능한 최선의 수단을 활용하여 공익을 달성할 것을 공식적인 목표로 하고 있다고 정의한다(Dror, 1983: 12). 또 다른 기준으로 보면 정책을 형성하는 과정에서 정책에 대한 수요에 의하여 정책이 형성되었는가, 국가의 정책공급 의지에 의하여 정책이 형성되었는가에 따라 정책은 사회중심적 정책과 국가중심적 정책으로 분류하기도 한다. 전자는 사회중심적 정책망(society-centered policy network)을 가진 다원주의적 정부의 특징을 잘 나타내고 있으며, 후자는 국가중심적 정책망(state-centered policy network)을 가진 단일체적 정부에서 흔히 나타난다(최병선 1999: 167).

16) 이하 이 절에서 다루는 재산권 이론의 시각에서 본 정책에 관한 논의는 이민창(2001a)의 내용을 바탕으로 발전시킨 것이다.

기본적으로 재산권은 정책 혹은 행위관련 당사자들의 행동 범위를 결정하여 주는 중요한 제도 구성요소 중의 하나이다. 재산권의 설정에 따라 관련 행위자들은 자신의 권리를 적극적으로 주장하거나 보호할 수 있는 것이며, 최종적으로 이는 '법률'의 형태를 띤 공식적 제도로 나타나게 되는 것이다. 법률의 형태를 띤 대부분의 정책은 재산권을 생성하거나 변경시키거나 소멸시키는 결과를 낳게 된다. 이 과정에서 정책에 의해 어떤 재산권은 그 누구의 소유도 아닌 상태 즉, 공역(public domain)에 들어오게 된다. 재산권이 공역(public domain)에 포함되어 있는 경우에는 재산권의 획득을 위한 치열한 경쟁이 발생하게 된다(김일중, 1998; 이민창, 2001b).

재산권의 관점에서 정책을 이해하게 되면 정책과정에서 재산권에 대한 고려가 매우 중요해지는데 공역으로 들어온 재산권이 어떤 과정을 거쳐 배분되는지, 얼마나 안정적으로 유지될 것인지, 또 배분되고 안정화 되는데 얼마나 많은 시간이 걸리는 것인지 등, 재산권의 배분을 위한 경쟁의 과정에 대한 예측이 필수적인 것이 된다. 정부는 바로 이 경쟁의 과정을 통해 재산권의 최종 소유자가 누가 되어야 하는지, 재산권의 설정에 의하여 사회의 동적 효율성(dynamic efficiency)¹⁷⁾이 보장될 수 있는지를 예측하고 정책을 설계해야 하는 것이며, 정부의 이러한 능력이 공식적 제도로서 정책의 안정적 정착 여부를 결정하는 중요한 요인으로 작용할 것이다(North, 1990; 박세일, 2000). 이런 관점에서 볼 때 정책은 기본적으로 정부에 의해 일방적으로 결정되는 것만을 의미하지 않고 다수의 행위자들이 어떤 결과를 달성하기 위해 정치적이고 집합적인 수단을 활용하여 체계적이고 지속적으로 발생하는 일련의 활동으로 인식하게 된다.

정부의 정책제공으로 새로운 재산권이 확립되면 행위자들의 인센티브는 자신들의 이해를 극대화하는 방향으로 변화한다¹⁸⁾. 재산권의 변화는 어떤 이유로 시작되었건 간에 제도 내 행위자들의 행위 유인을 변화시킨다. 왜냐하면 재산권에 대한 선호의 변화나 이익의 변화는 곧 행위자 자신의 이익의 극대화와 직접적인 관련이 있는 것이기 때문이다. 특히 정책의 제공이 행위자의 재산권을 제한하는 것일 경우 행위자들은 자신들이 소유한 재산가치를 극대화하고 재산권을

17) 신제도주의 경제학이나 법경제학에서는 사회적 효율성을 동적효율성과 정적효율성으로 구분한다. 정적효율성 혹은 정태적 효율성(static efficiency)이란 한정된 자원을 특정한 시점에서 가장 높은 부가가치를 창출하는 방법으로 활용하는 것을 말하며, 동적 효율성(dynamic efficiency)이란 시간이라는 변수를 포함하여 과거-현재-미래의 시간적 범위 속에서 해당자원의 가치를 극대화하는 방향으로 경제적 활동을 결정한다는 것이다.

18) 행위자들이 자신의 이익을 극대화하는 방향으로 행동한다는 것은 제도주의 경제학의 행위자에 대한 기본가정인 이기주의(self-interest)와 기회주의(opportunism)에 대한 가정에서 비롯된 것이다(김난도, 1997; Kasper & Streit, 1998).

보장받기 위하여 적극적으로 정책변화를 요구하거나 기회주의적 행동을 하게 된다. 재산권 변화는 이렇게 직접적으로 행위자들의 정책반응을 유도하며 행위자의 유인을 변화시키게 된다¹⁹⁾.

정책의 영향: 재산권과 거래비용 그리고 정책은 상호작용을 한다?

재산권과 거래비용²⁰⁾은 상호작용한다. 거래비용이 높으면 재산권 설정이 힘들어지며, 재산권의 설정으로부터 발생하는 순편익이 감소될 것이다. 같은 논리로 재산권이 명확하게 설정되면 거래비용이 낮아진다. 이런 상호작용관계에 대한 인식은 정책을 설계하고 집행하는데 많은 시사점을 준다. 거래비용을 고려하지 않은 정책은 기회주의, 죄수의 딜레마 상황, 무임승차 등 다양한 문제를 야기하고 이러한 문제들의 해결을 위해 또 다른 정책이 형성된다. 거래비용에 대한 고려가 없는 경우, 행위자들의 거래비용 증가는 경제적 성과 혹은 사회적 효율성을 저해하게 되고 행위자들은 스스로 거래비용을 감소시키려는 노력을 하게 된다.

거래비용을 감소시키려는 행위자들의 노력에 대한 정부의 가장 직접적인 반

19) 재산권 변동에 대한 행위자의 행동반응은 크게 세 가지로 분류해 볼 수 있다. 첫째는 현재 재산권을 보유하고 있으며, 그로 인하여 적정한 이익을 향유하고 있는 행위자는 자신의 재산권을 보호하려는 행위를 할 것이고, 두 번째로 새롭게 재산권을 이양 받음으로 해서 다양한 이익이 발생하는 행위자는 적극적으로 재산권을 변동시키려는 노력을 할 것이며, 세 번째로 정부는 사회적으로 바람직한 방향으로 재산권을 설계하고 보호하려는 노력을 기울일 것이다. 정부가 재산권을 보호하려는 노력을 하는 것은 특정한 행위자의 재산권을 안정적으로 보호하여 줌으로써 행위의 안정성을 높이고 사회적 효율성을 증진하려는 노력으로 해석할 수 있을 것이다.

20) 거래비용이론은 Coase와 Williamson 그리고 North 등의 학자들에 의하여 발전하여 왔다. Coase는 거래를 원하는 사람이 누구인지 찾아내고, 거래하고자 하는 사람에게 거래 조건을 알려주고, 협정이 이루어지도록 협상하고, 계약서를 작성하고, 계약이 잘 준수되는지를 확인하는데 필요한 조사를 수행하는데 들어가는 비용이라고 정의한다. 즉 코스는 정보비용, 탐색비용, 의사결정에 소요되는 비용, 집행비용, 감시비용 등을 거래비용으로 보고 있는 것이다(Coase, 1960). Williamson은 거래과정에서 발생하는 부대비용을 거래비용으로 보고 있다. Williamson의 거래비용 인식은 인간과 거래에 대한 기본적인 가정에서 시작된다. 그는 인간에 대한 가정에서 i) 제한된 합리성(bounded rationality)과 ii) 기회주의(opportunism)를, 거래에 대한 가정에서 iii) 자산의 특정성(asset specificity)과 iv) 불확실성(uncertainty), v) 거래빈도(frequency)를 전제하여 거래비용을 파악한다. North의 거래비용은 위의 두 학자와는 그 접근방법이 약간 다르다. North의 관점에서는 경제적 재화의 생산에 필요한 생산비용(production cost)은 전환비용(transformation cost)과 거래비용(costs of transaction)으로 구성된다고 한다. 거래비용은 교환하려는 재화의 가치와 특성을 측정하는데 들어가는 측정비용(measurement cost)과 권리를 보호하고 계약의 집행을 보장하는데 들어가는 집행비용(enforcement cost)으로 구성되어 있다.(North, 1990: 27-28). 즉, 거래의 과정에서 필요한 정보비용과 조직비용, 감시비용 등을 거래비용으로 보고 있는 것이다.

용은 재산권을 직접적으로 분배하거나 재산권의 구조를 변경하는 것이다(유동운, 1999: 161). 재산권의 직접적 분배는 국가가 특정 개인에게 재산권을 직접적으로 확정하여 사용과 처분에 관한 권리를 부여하는 행위를 말한다. 예를 들어 공유자원으로 간주되는 어족 자원의 활용을 어렵히가 등의 형식으로 배분하여 특정인이 어획할 수 있도록 면허나 허가를 부여하는 것이다. 이와 유사한 것으로는 오염배출의 수준을 정하여 특정 행위자가 정해진 수준 안에서 오염물질을 배출할 수 있도록 하는 것 등이 있다. 재산권의 구조를 변경하는 것으로는 특정 공동체가 어장을 활용할 수 있도록 배타적 권리를 부여한다거나 개별적으로 어획이 가능하도록 어획할당제를 도입한다거나 환경오염을 방지하기 위하여 오염 배출권을 발행하여 거래가 가능하도록 하는 것 등이 있다(곽승준 외, 1998).

거래비용을 낮추려는 정부 개입의 성공 여부는 i) 국가가 재산권을 보호하는 역할을 맡음으로서 시민들이 얻을 수 있는 이득의 크기가 얼마나 되었는가, ii) 재산권을 보호하는 기능을 맡을 수 있는 다른 대체적인 지배자가 있었는가의 여부, iii) 여러 가지 수입원을 바라는 지배자에게 돌아가는 편익과 비용을 결정 해주는 경제적 구조가 있었는가 등이 중요한 요인이 된다고 볼 수 있다(North, 1971). 결국 제3자, 즉 정부는 거래비용이 감소하여 행위자들이 수용할 만큼 재산권을 충분히 정밀하게 규정하고, 그 집행을 보장해야 하며(정책의 제공) 행위자들의 기회주의적 행동을 극복할 수 있는 행위 당사자간의 행위에 관한 규범이 존재하여야 정책이 성공적으로 사회의 효율성을 높일 수 있는 것이다.

요컨대 정부가 정책을 설계하고 집행의 방법을 선택할 때에는 거래비용의 절감을 통하여 행위자의 행위를 유도할 수 있는 인센티브 구조를 포함시키고, 재산권을 보장하여 사회적 효율성을 높일 수 있도록 하여야 한다. 그러나 현실적으로는 대부분의 정책이 제도적 수용 가능성은 고려하지 않고 가장 이상적인 정책의 효과(목표)만을 고려하여 작성되기도 한다. 거래비용을 고려하지 못하고 설계한 정책은 행위자들의 기회주의적 행동을 막지 못하고 정책의 불확실성을 높이게 되어 성공적인 정책집행의 가능성은 낮아질 것을 예측할 수 있다.

정부가 행위자의 행위와 현실적인 제도의 제약을 고려하지 않고 정책을 설계한다는 것은 정부가 스스로 부담하여야 하는 정책관련 비용을 고려하지 못하고 막연한 정책목표만을 세운다는 것과 같은 말이 된다. 정부의 정책목표가 정책집행의 가능성을 고려하지 않고 설계되었을 경우에는 행위자들의 거래비용을 높이고 불안정한 재산권의 설정 혹은 변경으로 인하여 정책의 불확실성이 높아지게 된다.

IV. 재산권 이론의 정책학적 기여와 함의

1. 연구 방법과 대상의 확대: 외생변수의 내생화

재산권이 정책학 연구의 직접적인 연구대상에 포함되지 않고 있었던 것은 사실이다. 이는 재산권 연구가 특정한 결과를 지향하는 정책결과의 산출과 직접적으로 관계가 없으며 정책연구는 정책의 실현을 위해 필요한 처방적 수단의 연구 및 규범적 영역의 체계화에 초점을 맞추어야 한다는 연구경향과 맞물려 있는 듯하다. 정책연구의 이런 경향은 재산권 구조와 같이 쉽게 변화하기 어렵고 상대적으로 정책효과에 영향을 미치지 못한다고 판단하는 변수들을 모두 주어진 것(given)으로 보고 정책환경으로 간주한 결과이다. 이런 접근방법에서는 특정한 결과를 지향하는 프로그램의 생산과 집행에 대한 기술적 방법론에 대한 연구가 발전하게 마련이다.

재산권 연구는 이런 연구의 방향이나 초점과는 사뭇 다른 영역에서 정책연구에 시사점을 제공한다. 무엇보다도 제도연구와 재산권 연구의 가장 큰 장점은 그 동안 외생변수로만 여겨져 왔던 제도, 재산권, 시장 등 거대변수를 내생적으로 다룰 수 있는 이론적 기초를 제공하고 있다는 점이다. North는 그의 연구를 통해 경제성장의 근본요인은 제도이며, 효율적인 제도의 핵심은 자유재산권의 엄격한 규정과 보호라고 보았다(North & Thomas, 1973). 이런 분석이 가능한 것은 행위자와 구조, 그리고 제도라는 각기 다른 분석단위를 동시에 다룰 수 있는 독특한 분석방법에서 비롯된 것이다. 즉, 행위자는 재산권 제도를 생산하고 일단 생성된 재산권 구조는 행위자를 구속하며, 이 상호작용이 특정영역과 시간에 서는 재산권의 제도적 구조를 형성하며, 이것이 다시 행위자의 선호나 재산권 구조의 변화에 영향을 미치기도 한다는 것이다. 재산권 이론은 방법론적 측면에서 볼 때 미시적 분석단위인 개별 행위자를 분석의 대상으로 하고 있다. 그러나 거시적 변수인 제도나 재산권 구조에 따른 행위자의 유인변화를 미시-거시 접근법과 거시-미시 접근법을 통해 자유롭게 선택하면서 정책과정이나 정책결과를 설명하기에 매우 용이한 구조를 가졌다(김난도, 1997; 이호철, 1996).

뿐만 아니라 재산권 연구는 자유주의와 민주주의에 대한 이론적 논의, 시장과 자본주의 제도에 대한 근본적 논의, 국가의 강제적 권력성 인정, 법적 장치와 법의 지배의 원리, 정치적 상호작용의 새로운 해석, 집단행동의 딜레마와 공유의 비극문제 등등 정책학의 영역에서 발생하는 있는 거의 모든 새로운 문제 영역들에 대한 독특한 해석을 제공할 수 있게 됨으로써 단순히 어떤 결과를 지향하는 정책의 규범성과 처방적 성격을 강조하는 유형의 이론적 논의가 갖는 한계를 극복하고 다양한 정책단위의 상호작용 과정을 보다 정밀하게 설명할 수

있다는 장점을 갖고 있다.

2. 행위자에 대한 가정과 기회주의적 행동에 대한 설명

정책학 연구에서 행위자에 대한 연구는 일천하다고 볼 수 있다. 규범적 차원에서 접근하는 정책연구에서 행위자는 정책 대상 집단으로 이해되는 경우가 많다. 정책 대상 집단으로서 행위자는 수동적이고 피동적인 존재로서 정부가 제공하는 정책을 받아들이거나 저항함으로써 의사표시를 하는 것으로 간주되는 경우가 많다. 정책연구에서 행위자가 연구의 중요한 대상으로 간주되지 않았기 때문에 당연히 행위자의 행동에 대한 가정이나 이에 근거한 정책분석을 다룬 연구도 찾아보기 힘들다. 재산권 이론에서 개인은 신제도 경제학에서 가정하는 행위자에 대한 가정을 공유한다(송현호, 1998:57-59; 이호철, 1996; Kasper & Streit, 1998).

제한된 합리성과 인간의 이기성에 대한 가정은 신제도 경제학의 행위자에 대한 가정의 핵심이다²¹⁾. 첫 번째로 불확실한 상황에서 의사결정을 할 경우 인간은 자신이 인지할 수 있는 범위 내에서 정보를 수집하고, 수집된 정보 내에서 의사결정을 할 수 밖에 없는 제한된 합리성(bounded rationality)을 갖게 된다. 인간의 거래에 대한 의도가 아무리 합리적인 범주에 속하더라도 행위는 인간 능력의 한계로 인하여 제한적일 수 밖에 없게 된다. 합리성이 제한되어 있다는 것은 거래의 당사자들이 거래의 과정에서 발생하게 되는 모든 상황을 사전에 미리 파악하고 계약에 임할 수는 없다는 것을 말한다. 제한된 합리성(bounded rationality)의 가정은 행위자가 정책의 제공으로 인하여 발생하는 재산권과 거래비용의 변화를 모두 파악할 수 없다는 점을 말해 준다. 제한된 합리성에 대한 가정은 왜 정책 행위자들이 계산된 장기적이고 보다 큰 혜택을 제공하는 정책 대안보다는 단기적이고 혜택이 다소 적더라도 확실성이 높은 대안을 보다 선호하는지를 잘 설명해 준다.

두 번째로 신제도 경제학에서는 인간행동이 유발되는 원인으로 신고전학파 경제학이 가정하였던 이기주의(self-interest)에 대한 가정을 재고(再考)하고 있다. 이기주의에 대한 가정은 인간이 자신에게 이로운 이해관계에 따라 행동한다는 것이다. 그러나 현실적으로 나타나는 이타적 행동은 이런 가정의 비현실성을 노정해 준다. 신제도주의 경제학에서는 전적으로 이기주의적 속성에 의한 행동을 가정하지도 않지만 그렇다고 인간의 이기주의적 행동을 완전히 부인하지도 않는다. 이기주의에 대한 회의는 인간의 행동이 이기적 측면 뿐만아니라 이타적인 동기(altruism)에 의해서도 유발된다는 것이다. 그리고 이타주의의 형성과 개인의

21) 이기성에 관한 보다 상세한 정리는 이민창(2001a)과 Elster(1989)를 참조하기 바란다.

상호작용 관계를 규정해 주는데 영향을 주는 요인으로서 사회적 규범과 제도의 기능이 강조되고 있다(North, 1990:20-22; Kasper & Streit, 1998:61-64). Kasper & Streit는 이타적인 행위는 주로 소규모 집단(가족, 친구 등)에서 발생하는 것으로 보고 있으며, 이기적인 행위는 시장(market place)에서 자발적인 교환이 발생할 때 중요한 행동유인이 된다고 가정하고 있다²²⁾. 이기주의에 대한 이런 가정은 정책의 제공과 그에 대한 행위자의 반응을 설명할 때에도 동일하게 적용될 수 있다. 정책의 제공으로 행위자들의 행위유인이 변화할 때에 행위자들은 적극적으로 자신의 이익을 탐색하고 활동할 뿐만 아니라 최소한 정책으로 인하여 발생하는 피해(편의의 감소)를 극소화하려는 행위가 나타난다. 이는 국가의 권력 작용에 대한 이기주의적 반응으로 해석할 수 있다.

제한된 합리성과 이기주의에 대한 가정은 정책과정에서 발생하는 기회주의적 행위(opportunism)에 대한 정밀한 설명이 가능하게 해준다. 기회주의는 인간이 목표의 달성을 혹은 단기적인 만족의 극대화를 위해서 다른 사람에게 미치는 영향이나 허용되는 사회적 규범의 범위를 고려하지 않고 저지르는 행위를 말한다(Kasper & Streit, 1998:64) 즉, 기회주의적 행동을 하는 인간은 이익이 되기만 한다면 거짓말을 밥먹듯이 하고, 상대방의 재산을 거리낌 없이 훔치고, 남을 속이는 것은 물론, 상대방과 약속한 것은 헌신짝 버리듯이 한다고 전제한다. 또 기회주의적인 행동은 능동적으로 뿐만 아니라 수동적으로도 발생하기도 한다(유동운, 1999; Williamson, 1995). 정책이 제공되어 재산권 활용에 제약을 받게 되는 행위자들은 정책집행 과정에서 자신들이 소유하고 있는 재산의 가치를 극대화하고 이익을 확보하기 위해 많은 기회주의적 행동을 나타낸다. 이런 기회주의적 행동은 장기적으로 정책의 불확실성을 높이고 안정적인 집행을 어렵게 한다. 또 시장거래에서 기회주의는 안정적인 거래행위의 발생을 저해하고, 거래 과정에서 발생하는 비용을 증가시켜 사회적 효율성을 저하시키게 된다. 재산권 제도는 행위자들의 이런 속성을 제약해 줌으로서 불확실성을 감소시키고 안정적인 행위가 가능하도록 하여 사회적 효율성을 확보해 주는 것이다.

3. 정책불응과 정책실패의 원인 설명

재산권 이론은 정책의 설계과정에서 행위자의 제도순응유인(행위 인센티브구조)을 어떻게 고려하여야 하는가를 설명하는데 적합한 이론이라고 할 수 있다.

22) Kasper & Streit는 행동동기의 유발요인으로 이기주의와 이타주의 외에 명령(command)에 의한 동기유발을 하나의 유형으로 정리하고 있다. 명령은 타인에 의한 이타주의의 강제라는 차원에서 이해된다. 물론 이들은 이런 명령의 발생근거를 사회주의적 이념의 발생과 정착과정에서 찾고 있다. 자세한 내용은 Kasper & Streit, 1998: 61-62를 참조하기 바란다.

정부가 제공하는 정책의 상당부분은 사회적 효율성을 증진한다는 명목을 가지고 있다. 그러나 이를 구체적으로 파악해 보면 결국 행위자들의 재산권 재설정 활동과 관련된 것이 된다²³⁾(Kasper & Streit, 1998; Bromley, 1991). 정책을 통한 재산권의 변동은 많은 행위자들의 행동범위에 변화를 주게 되고 이 변화는 행위자들에게 새로운 행동유인을 제공한다(Demsetz, 1967; North, 1990; 김일중, 1998; 박세일, 2000). 즉, 정부의 정책제공으로 새로운 재산권이 확립되면 행위자들의 인센티브는 자신들의 이해가 극대화되는 방향으로 변화한다. 이렇게 발생한 새로운 행동유인은 행위자들로 하여금 정책이 도저히 감당하기 어려운 재산가치의 하락이나 왜곡을 극복하기 어려울 경우, 의도한 정책목표와는 전혀 거리가 먼 행동을 통해 자산가치의 보전을 꾀하거나 기회주의적 행동을 통해 새로운 이익을 취하기도 한다. 이렇게 발생하는 정책불응을 재산권의 관점에서 설명해 보는 것은 정책불응의 극복과 정책순응의 확보에 대한 정책학 연구의 가정에 중요한 시사점을 제공한다. 기존이론에서는 도덕적 설득과 경제적 보상, 그리고 처벌 또는 강압 등의 수단을 통해 정책순응을 확보할 수 있다고 설명하고 있다. 재산권 이론의 관점에서 보면 정책의 성공과 정책순응의 확보를 위해서는 재산권과 거래비용을 고려한 정책설계와 집행이 중요한 요인이 된다(Seabright, 1993:114-133). 전자가 정책형성 이후 집행과정에서 발생하는 사후적 순응확보에 관심을 갖고 있다고 본다면 후자는 정책설계의 과정에서 재산권과 거래비용의 변화를 고려하고 끊임없이 이를 반영하여 자발적 순응을 유도하는 것이 중요한 것으로 보고 있다. 사실 정책은 반드시 피해집단과 수혜집단을 발생시키기 때문에 정책불응은 언제나 발생할 것으로 예상할 수 있다. 재산권 이론의 관점에서는 정책피해자에 대한 순응확보의 시점이 정책집행이 아닌 정책설계의 시점에서 이루어지게 되므로 이론적으로 최초의 정책목표를 달성하는 과정에서 발생하는 정책비용의 절감을 예상할 수 있다. 즉, 정책설계를 통해 집행비용 혹은 감시비용 등의 절감을 이를 수 있으며 동시에 정책관련 행위자들의 정책순응을 확보하기 용이하다는 점을 시사해준다²⁴⁾.

23) 재산권의 재설정활동은 개인간의 재산권 재설정만을 의미하는 것은 아니다. 개인의 재산권, 집단의 재산권, 국가의 재산권 등 다양한 범위의 재산권 재설정 활동에 의하여 제도는 변화의 유인을 갖게 된다(김일중, 1998: 49-56).

24) 물론 이에 대한 비판의 견해도 존재할 수 있다. 재산권의 변화에 따른 거래비용의 변화라는 것이 사전에 측정하기 어렵다는 것이 대표적인 지적인데 이는 제도주의 이론이 실증적 연구결과가 부족하다는 점과 함께 꾸준히 제기되는 문제이다. 앞으로 실증연구를 통해 검증해 가야할 정책학의 과제이다.

4. 협력과 자율적 집행에 관한 연구

협력의 의미: 왜 정책연구에서 협력연구가 중요한가?

정책연구에서 협력은 자율적 정책집행의 전제가 되는 개념이다. 그럼에도 불구하고 최근까지도 협력에 관한 연구를 정책학적 관점에서 시도한 것은 찾아보기 어렵다²⁵⁾. 개념적으로 협력상황은 그 원인이 무엇이건 간에 한 행위자가 다른 행위자와 함께 공동의 목표달성을 위해 노력하는 현상을 의미한다. Axelord는 협력에 관한 연구에서 협력상황의 발생환경을 i) 행위자들 간에 우호적 관계가 형성되어 있는 경우, ii) 행위자간에 비우호적인 관계가 형성된 경우로 구분하고 있으며, 양자의 경우 모두 협력은 발생하는 것으로 보고 있다²⁶⁾(Axelord, 1984). 전자의 경우에는 상호혜택적 협력상황(mutually rewarding situation)의 발생은 물론이고, 서로 피해를 주는 상황에서도 일정한 협력이 발생하는 반면, 후자의 경우 상호협력을 주는 상황이 아니면 협력이 발생하기 어려운 것으로 보고 있다. 후자의 경우 상호생존게임상황(live-and-let-live situation)에서 주로 협력이 발생하는 것으로 보고 있다.

협력 발생의 중요한 원인은 ‘이해관계’에 있으며 이해관계 발생의 본질은 재산권 구조의 형성이나 변경에 있다(Anderson & Huggins, 2003; 김일중, 1998). 이는 i) 양쪽 모두 이익을 얻는 상황, ii) 양자 모두 피해를 보는 상황, iii) 양자 중 한쪽만 이익을 얻는 상황, iv) 양자 중 한쪽만 피해를 보는 상황을 형성하는 중요한 원인변수로 작용한다²⁷⁾. 이 네 가지 상황구분은 개별행위자의 이해관계를 중재하거나 조정할 수 있는 권위 있는 집중화된 조직의 존재가 없는 상태에서 개별행위자들의 사익추구적 행위의 결과로 나타날 수 있는 것을 정리한 것이다.

25) 협력과 자율규제에 관한 실증연구로는 이민창(2004)의 대포천 자율규제 사례연구가 있다. 본 논문의 협력과 자율규제에 관한 내용은 이민창(2004)의 연구를 기초로 하여 재정리하였다. 보다 상세한 내용은 원문을 참조하기 바란다.

26) 전자의 경우에는 신뢰, 문화 등 사회적 자본을 바탕으로 비공식제도가 안정적으로 형성되면 이를 바탕으로 제도적 상호작용이 발생하게 된다. 후자의 경우에는 안정된 사회에서는 공식적 제도의 역할이 커지게 되며, 거래비용과 집행비용을 낮추어 주는 제도적 설계가 중요한 이슈가 된다. 적대적 관계에 있는 긴장상황에서 협력을 진행해야 할 경우에는 협력 유지가 어려울 뿐만 아니라 외부 상황의 변화나 사회적 충격 혹은 의도하지 않은 작은 사건의 발생이나 정보의 왜곡 등에 의해 협력이 좌절되기도 한다(Axelord, 1984:73-87; Kasper & Streit:93-100).

27) 이런 상황구분은 구체적으로 죄수의 딜레마 상황과 같은 초보적 단계의 게임상황에서부터 무한반복 게임상황까지 그 조건의 변화에 따라 다르게 나타날 수 있다. 이 논문에서는 협력 발생원인에 대한 분석만을 대상으로 하기 때문에 이원적 선택상황과 같은 단순게임상황과 반복적 게임상황에서 발생할 수 있는 유인구조에 관한 설명만을 전제로 한다. 게임상황을 중심으로 한 협력발생의 자세한 내용은 Axelord의 저서를 참조하기 바란다(Axelord, 1984; Axelord, 1997).

결국 권위적 조정자가 존재하지 않는 경우 개인의 이익을 극대화하는 상호 협력적 협력상황(mutually rewarding situation)이나 양자 모두 피해를 입을 상황이어서 이를 공동으로 극복하기 위한 상호생존게임상황(live-and-let-live situation)에서 자발적 협력이 발생하는 것으로 볼 수 있다.

자발적 협력에 의한 문제의 해결은 사회문제의 발생이 곧 정부개입으로 이어지는 논리에 반론을 제기한다. 많은 경우 공익이나 시장실패, 규모의 경제 등을 이유로 정부 개입이 정당화 되고 있지만, 여전히 자발적인 협력을 통해 문제를 해결할 수 있는 여지는 남아 있으며, 재산권의 설계는 자발적 협력에 의한 문제 해결의 기초가 된다. 특히, 정책비용의 감소측면이나 갖가지 행정 서비스를 정부가 직접 제공하는 것을 지양하는 방향의 기능 변화를 주장하는 정책연구를 수행할 경우, 협력에 의한 자발적 정책집행 메커니즘으로서 재산권 구조에 대한 이해 및 행위자들의 유인을 분석하는 도구로서 재산권 이론은 매우 중요할 것으로 본다.

자율집행의 예시: 자율규제와 협력은 어떤 관계가 있나?

자율적 정책집행 중 가장 실현이 힘든 것은 규제정책의 자율집행이다. 기본적으로 규제는 재산권의 제약이라는 속성을 가지고 있으며, 재산권 제약상황에서 협력을 도출하기는 매우 어렵기 때문이다. 자율규제에 대한 협력과 순응은 ‘이해관계’를 반영한 규칙의 형성과 집행여부에 달려 있다고 볼 수 있다(Kasper & Streit, 1998:93-100). 이론적 시각에 따라 다양하게 해석될 수 있겠지만, 자율규제상황에서 가장 중요한 이해관계 형성원인은 단기적 혹은 장기적인 재산권 제약으로 해석할 수 있다²⁸⁾. 재산권 제약 상황이란 재산의 현재가치와 미래가치의 보장을 위한 자율적 행위규제 협약의 체결과 집행을 말하는 것이다. 그런 측면에서 재산가치는 매우 중요한 의미를 띠는데 이는 단지 재화의 경제적 가치만을 의미하는 것이 아니며, 공식적 제도의 영역 내에서 보장받는 법적 의미의 재산가치와 경제적 의미의 재산가치를 통합적으로 의미하는 것이다²⁹⁾.

자원의 희소성을 전제로 하는 많은 의사결정 상황에서 가장 효율적으로 자원을 사용할 수 있는가의 여부는 재산권이 잘 정의되어 있으며 제대로 보장되고, 원만하게 이전될 수 있는지의 여부와 직결되는 문제이다(Anderson & Huggins,

-
- 28) 이는 정치적 측면에서 민주주의와 경제적 측면에서 자본주의, 사회적 측면에서 다원 주의적인 제도의 형성과 발전이 보장되고 개별 행위자들이 주어진 환경 속에서 제도적 상호작용을 할 수 있다는 기본적인 전제가 받아들여지고 있는 상황을 의미한다. 이런 상황의 지속을 위해서는 개인주의와 사익추구의 원리에 기초한 사회구성 및 사회적 상호작용과 법의 지배 원리가 필수적으로 받아들여져야 한다.
- 29) 이럴 경우 재산가치는 정태적 효율성(static efficiency)의 측면보다는 동태적 효율성(dynamic efficiency)의 측면에서 보장되도록 하는 것이 중요하다(North, 1990).

2003:14-15). 사익추구의 행위자를 전제하는 상황에서 개별 행위자는 재산가치의 보전과 확대 재생산에 대한 유인을 갖게 된다. 만약 어떤 상황변수에 의하여 이런 유인구조가 위협받을 경우 즉 재산가치의 보전이나 확대 재생산이 어려워질 경우 이를 극복하기 위해 개별행위자들의 협력행위가 발생하게 된다는 가정이 가능해 진다. 또, 상호호혜적인 재산가치의 재생산이 가능하거나 예측되는 경우에도 협력이 발생한다. 이 두가지 상황에서 협력은 어떤 경우라고 할지라도 개별행위자의 재산권 보장을 위한 것이 된다. 요컨대 재산권 보장이나 재산가치의 확대 재생산을 예측하거나 보장할 수 있는 상황에서는 자율규제의 형성과정에서 행위자들의 협력적 행태를 유도하기가 용이하다고 가정할 수 있다.

자율집행의 성공 조건: '신뢰할 만한 공약'의 제공이란 무엇인가?

신뢰할 만한 공약(credible commitment)의 형성³⁰⁾은 자율규제의 성공적 집행에 반드시 필요한 전제조건이 된다. North는 많은 경제적 거래 상황에서 발생하는 측정비용과 적발비용, 무임승차자 문제 그리고 처벌비용 등으로 인해 적절한 자율집행(self-enforcement)이 이루어지기 힘들다고 지적하였다(North, 1990:50). 또, 다수의 자율규제 관련 연구들도 업계의 자체적인 규율형성과 집행이 실패하는 가장 큰 원인 중의 하나로 정부 혹은 제3자적 입장의 공식기구가 규약의 집행 상황을 점검하고 강제하는 메커니즘의 부재를 들고 있다(Hutter, 2001; Black, 1998; Silvo, Melanen, Honkasalo, Ruonala, Lindstrom, 2002; 류승호, 1997; 강휘원, 2000; Gunningham & Rees, 1997). 이런 접근에서는 신뢰할 만한 공약을 확보하는 메커니즘으로서 단지 정부의 강력한 개입만을 거의 유일한 수단으로 강조하고 있다. 그러나 신뢰할 만한 공약의 확보를 위해서는 기업 명성의 훼손과 정보의 공개 및 확산을 통한 기업가치의 재평가 메커니즘, 시장에서 거래되는 재화의 품질평가 시스템의 구축과 집행 등을 통한 간접적 제재제도의 설계와 감독 기관이나 외부기관에 의한 직접적 제재제도의 설계의 병행이나 활용가능성이 동시에 검토되어야 한다(Anderson & Skogh, 2003; Nunez, 2001). 신뢰할 만한 공약 메커니즘의 제공은 정부의 정책비용 감축과 정책수단의 선택에 큰 의미가 있다. 정부가 직접 모든 정책대상자를 관리한다는 것은 불가능하다. 또, 자유로운 기업의 활동을 제약하는 정책을 집행하여야 하는 경우에는 정책이 최초 목표한 결과를 달성할 가능성이 더욱 낮다는 것은 재고의 여지가 없다. 자율적 정책집행에 관한 연구는 정부의 기능과 정책수단의 선택을 위한 필수적인 연구의

30) 신뢰할 만한 공약은 서로 믿을 수 없는 거래상황에서 상대방에게 거래의 집행을 담보하기 위해 제공하는 약속이다. 수백 년 전에 전쟁을 멈추고 조공을 바친다는 약속을 보증하기 위해 왕족을 불모로 교환하는 것이나, 현대의 거래관계에서 계약의 성공적 집행 약속을 보증하기 위해 변호사를 통해 공증을 하는 것 등이 모두 이에 속한다.

성격을 떨 것이며 그 성공조건으로서 신뢰할 만한 공약의 확보 메커니즘을 설계하는 것은 정부의 노력을 줄이면서도 사적 거래와 자율적 집행을 담보하는 좋은 수단이 될 수 있다.

V. 결 론

재산권 이론은 정책연구에서 활용될 수 있는 범위가 매우 넓다. 재산권과 거래비용은 사실상 정책의 거의 모든 영역을 설명하는 데 활용될 수 있다. 그럼에도 불구하고 정책학 연구에서는 재산권을 너무나도 당연한 것으로 간주하여 재산권 이론을 이해하고 재해석하며, 그 개념을 분석적 수준으로 받아들이려는 노력이 부진하였던 것이 사실이다. 본 연구에서는 이런 문제의식 하에서 세가지 질문에 대한 답을 찾고자 하였다. 첫째, 재산권 이론의 개념과 발전과정이 제도나 이념의 형성과 발전과정에 어떤 관계가 있으며, 정부의 역할은 어떻게 정의될 수 있는가? 재산권에 관한 선행연구들은 재산권이 자본주의 사회를 이끌어가는 핵심적인 이념적 기반과 이론적·분석적 개념구조를 가지고 있음을 보여준다. 만약 정책학이 추구하는 것이 그 동안 누누이 언급되어 왔던 인간의 존엄성 실현과 자유주의, 민주주의, 자본주의의 구현에 이바지 하는 것이라면 재산권은 반드시 고려되어야 할 핵심적이고도 필수적인 정책연구의 선행과제임에 틀림없다. 이런 근본적이고도 필수적인 철학적 고찰은 정책연구의 방향타 노릇을 할 것에 틀림없으며 특히 정부의 개입이나 정책처방의 한계와 당위성에 대한 새로운 고찰을 제공할 것이다.

둘째, 재산권 이론의 접근방법은 어떤 현상을 설명할 때 다른 이론적 접근방법이 제공하지 못하는 현상을 설명할 수 있는 장점을 갖는가? 재산권 이론은 정책현장에서 발생하는 정책불응이나 의도하지 않은 정책결과의 발생으로 인한 정책실패가 우연의 결과나 이기적인 행위자들이 공익을 위해 희생하지 않아서 발생하는 문제가 아님을 설명하는데 유용하다. 재산권 이론에 의한 정책현장의 연구는 각 정책이 개별 행위자의 재산권을 어떻게 변동시켰는지를 설명할 수 있으며, 변화한 개별 행위자의 유인이 어떤 정책반응을 불러오는지를 잘 설명해 준다. 행위자들의 재산권 변동은 자연스럽게 자신의 재산권을 보호하고 재산가치를 인정받으려고 하는 유인을 발생시키며 이를 반영한 것이 정책불응이고, 의도하지 않은 정책결과임을 이해할 수 있게 된다. 규제와 같은 정부의 직접적이고도 강력한 재산권 제약을 집행수단으로 하는 정책이 효과를 거두기 어렵다는 재산권 관점의 정책이해는 자연스럽게 협력과 자율집행의 가능성에 관한 연구를 촉발시킨다. 이 분야의 연구는 앞으로 보다 체계적이고 집중적으로 이루어져

야 할 것으로 보인다.

셋째, 재산권 이론의 접근방법을 활용하면 정책학 이론의 외연은 어떻게 확장되는 것이며, 사회현상의 분석 수준은 어떻게 깊어지는 것인가? 재산권 이론의 접근 방법은 행위자 개인에 대한 가정과 유인에서 출발하여 거시적 제도의 연구까지를 포괄하고 있다. 정책학 연구에서 주로 다루어지는 규범적 연구나 기술적 측면에서 다루어지는 정책연구가 가지고 있는 이론적 가정과는 사뭇 다른 접근 방법이다. 재산권 이론의 방법론적 접근 방법은 공익과 사익에 관한 논의, 행위자의 이기성 가정에 관한 논의, 기회주의적 행동에 관한 논의 등에 대해 새로운 문제를 제기한다. 정책학의 환경요인에 속하거나 이미 주어진 것(given)으로 보았던 것들에 대한 새로운 해석은 외생변수의 내생화를 통한 정책이론의 확장과 정책분석의 심화에 기여하게 될 것으로 보인다.

이런 점들을 살펴볼 때 재산권 이론은 정책학의 이론적 가정에서 시작하여 응용되는 정책연구의 각 영역, 설명하기 어려웠던 정책연구의 문제들, 아직 시도되지 않은 이론적 설명영역들에 대한 접근 방법을 제시하고 있다고 볼 수 있다. 결국 재산권 연구의 철학적, 방법론적 특징을 받아들이는 노력은 그동안 처방적 연구에 치중하던 정책학 연구의 이론적 지평을 넓히고 정책현장의 이해를 돋는데 상당한 기여를 제공할 것으로 보인다.

참고문헌

- 곽승준, 장태구, 허세림, 조승국, (1998). 「오염배출권거래제」, 서울: 자유기업센터.
- 강윤호, (2000). 제도, 제약 및 관료의 예산결정행태: 지방정부 예산결정에 대한 신제도주의적 접근. 「한국정책학회보」, 9(1).
- 강희원, (2000). 정보프라이버시 보호를 위한 자율규제: 한계와 정책적 시사, 「한국행정학보」, 34(3).
- 길인성, (1994). 신제도학과 경제사의 성과와 한계: 더글라스 노스를 중심으로. 「사회비평」, 11.
- 김난도, (1997). 신제도경제학의 제도개념과 정책연구. 「한국정책학회보」, 6(1).
- 김상현, (1997). 님비문제 해결을 위한 최적보상체계. 「한국행정학보」, 31(4).
- 김성배, (1999). 재산권 불명현상이 자원이용에 미치는 영향에 관한 연구: 그린벨트의 경우. 「지역연구」, 15(3).
- 김영평·최병선·신도철, (2006). 규제의 역설. 서울: 삼성경제연구소
- 김 인, (1998) 공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치 -연안어장을 중심으로 -. 「지방정부연구」, 2(1).

- 김일중, (1998). 「규제와 재산권」, 서울:자유기업센터.
- 류승호, (1997). 온라인 내용물의 자율규제방안 연구: 등급 시스템도입과 역할 분담 방안을 중심으로. 「한국사회학」.
- 박세일, (2000). 「법경제학」, 서울:박영사.
- 사공영호, (2001). 불신사회에서의 제도실패와 문화왜곡. 「한국행정학보」, 35(2).
- 송현호, (1998). 「신제도이론」, 서울:민음사.
- 신일철·한상범·최병선 외, (2001). 「자유주의와 한국사회」, 서울: 한국경제연구원.
- 유동운, (1999). 「신제도주의 경제학」, 서울: 선학사.
- 이민창, (2001a). 정책변동의 제도론적 분석: 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이민창, (2001b). 밀렵방지정책의 이슈와 대안. 「한국사회와 행정연구」, 12(4).
- 이민창, (2003). 자율규제의 성공요인과 한계: 신문판매공정규약사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 14(3).
- 이민창, (2004). 자율규제의 재산권 이론적 함의: 김해 대포천 사례를 중심으로. 「행정논총」, 42(3).
- 이민창, (2005). 정책갈등현상의 제도론적 해석: NIMBY사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1).
- 이호철, (1996). 행위자와 구조, 그리고 제도: 제도주의의 분석수준. 「사회비평」, 14.
- 최병선, (1992). 「정부규제론」, 서울:법문사.
- 최병선, (1999). 「무역정치경제론」, 서울:박영사.
- 최병선, (2001). 정부주도의 경제사회 운영과 행정윤리. 「행정논총」, 39(4).
- 최병선, (2006). 로널드 코오스: 시장의 진실과 세상의 이치. 김한원·정진영 (편), 자유주의: 시장과 정치. 서울: 부키.
- 최재송·이명석·배인명, (2001) 공유재 문제의 자치적 해결 : 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로. 「한국행정연구」, 10(2).
- Alchian, Armen A., Harold Demsetz (1973). The Property Right Paradigm. *Journal of Economics History*, 33(1).
- Alessi, Louis De. (1969). (1969). Implications of Property Rights for Government Investment Choices. *The American Economic Review*, 59(1)
- Alston, Lee J. & Gary D. Libecap, Robert Schneider. (1996). The Determinants and Impact of Property Rights: Land Titles on The Brazilian Frontier. Working Paper, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Anderson, Frederik., Göran Skogh. (2003). Quality, self-regulation, and competition: the case of insurance. Insurance: Mathematics and

- Economics, 32.
- Anderson, Terry L. & Laura E. Huggins. (2003). *Property Rights : A Practical Guide to Freedom & Prosperity*, Hoover Press.
- Axelord, Robert. (1980). *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, U.S.A..
- Axelord, Robert. (1997). *The Complexity of Cooperation*, Princeton University Press, U.S.A.,
- Black, Julia. (1998). Talking about Regulation. *Public Law*.
- Bromley, Daniel. (1999). *Sustaining Development*, Edward Elgar Publishing Limited.
- Bromley, Daniel. (1991). *Environment and Economy : Property Rights and Public Policy*, Blackwell Publishers.
- Buchanan, James, Robert Tollison, & Gordon Tullock. (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A&M University Press.
- Cheung, Steven. (1974). A theory of Price Control. *Journal of Law and Economics*, 17.
- Coase, Ronald. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*.
- Demsetz, Harold. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, 57(2).
- Demsetz, Harold. (1982). *Economic, Legal and Political Dimensions of Capitalism*. Amsterdam: North Holland.
- Dror, Yehezkel. (1983). *Public Policymaking Reexamined*, Transaction Books.
- Eerkens, Jelmer W.. (1999). Common Pool Resources, Buffer Zones, and Jointly Owned Territories: Hunter-Gatherer Land and Resource Tenure in Fort Irwin, Southeastern California. *Human Ecology: An Interdisciplinary Journal*, 27(2).
- Eggertsson T. (1990). *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press.
- Elster, J. (1989). *The Cement of Society: A Study of Social Order*, Cambridge University Press.
- Epstein, Richard. (2000). *Private and Common Property*, Garland Publishing, Inc.
- Furboton & Pejovich (1973). Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature. *Journal of Economic Literature*.
- Grunbaum, J. O. (1987). *Private Ownership*. Routledge & Kegan Paul.
- Gunningham, Neil & Joseph Rees. (1997). *Industry Self-Regulation: An*

- Institutional Perspective. Law & Policy, 19(4).
- Hall, P.A & Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. Political Studies.
- Hallowell, Irving. (1943). The Nature and Function of Property as a Social Institution. Journal of Legal and Political Sociology, 1.
- Hayek, Friedrich A. (1973). Law Legislation and Liberty: Rules and Order. The University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A. (1976). Law Legislation and Liberty: The Mirage of Social Justice. The University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A. (1979). Law Legislation and Liberty: The Political Order of a Free People. The University of Chicago Press.
- Hobbes, Thomas. [1651] (1985). Leviathan, Reprint. Penguin books Ltd.
- Hutter, Bridget M. (2001). "Is Enforced self-regulation a Form of Risk Taking? : The Case of Railway Health and Safety", International Journal of the Sociology of Law, 29.
- Kasper, Wolfgang & Manfred E. Streit. (1998). Institutional Economics. Edward Elgar Publishing Limited.
- Libecap, Gary D.. (1989) Contracting for Property Rights. Cambridge University Press.
- North, Douglass C.. (1971). Institutional Change and American Economic Growth. Cambridge University Press.
- North, Douglass and Robert Thomas. (1973). The Rise of the Western World: New Economic History. Cambridge University Press.
- North, Douglass C.. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
- Núñez, Javier. (2001). A model of self-regulation. Economics letters, 74.
- Ostrom, Elinor. (1990). Governing the Commons. Cambridge University Press.
- Pejovich, Svetozar. (1990). The Economics of Property Rights: Toward a Theory of Comparative Systems. London: Kluwer Academic Publishers.
- Scheiber, Harry, N. (1981). Regulation, Property rights, and Definition of "The Market": Law and the American Economy. Journal of Economic History, 41(1)
- Seabright, Paul. (1993). Managing Local Commons: Theoretical Issues in Incentive Design. Journal of Economic Perspectives, 7.
- Silvo, Kimmo., Matti Melanen, Antero Honkasalo, Seppo Ruonala, Marianne

- Lindström., (2002). Integrated pollution prevention and control: The Finnish approach. Resources, Conservation and Recycling, 35.
- Tang, Shui Yan. (1992). Institutions and Collective Action. Institute for Contemporary Studies.
- Williamson, Oliver E. & Scott E. Masten. (1995). Transaction Cost Economics Vol. 1-2. Edward Elgar Publishing Limited.
- Yandle, Bruce. (2001). Legal foundations for evolving property rights technologies. In The Technology of Property rights, edited by Terry L. Anderson and Peter J. Hill. Lanham, Md: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

Abstract

The Applications of Property Rights Approach: Towards the Evolution of Policy Studies in Korea

Min-chang Lee

Property rights and transaction cost approach is very useful and applicable to almost all policy studies. But we could hardly find the meaningful results using these compact and powerful theoretical concepts in korean policy studies. In this article, trials revisit the meanings of property rights in policy studies are done from the perspectives as below. First, What is the basic concept of the property rights and how did those concepts are evolved and developed? Second, Which policy area of the real world is best to exhibit the usefulness of property rights approach? Third, To what extent is it possible furthering and enlarging policy studies in explaining the social phenomena by applying the concepts? Theoretical review in this article shows that the concepts are very powerful in the area of research on theoretical basis of policy studies like policy conflict, opportunistic behavior of actors in policy implementation process, explaining the reasons of self-enforcement, the evolution of co-operation etc.

【Key words: property rights, institution, co-operation, self-enforcement, policy conflict, opportunism】