서 평 II

# 공유자원에 대한 통치

김 영 평*

Elinor Ostrom, *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge : Cambridge University Press, 1990).

사람들은 집단을 이루어 생활하면서 대부분은 개인적으로 문제를 해결한다. 각자의 필요와 선호에 따라 재화와 용역을 교환함으로써 문제가 해결되는 것이 **시장**이다. 정상적인 교환에 의하여 문제가 해결되지 못한 경우를 **시장실패**라고 부른다. 시장실패의 문제는 개인적으로 해결할 수 없기 때문에 단체적으로 해결할 수밖에 없다. 대체로 시장실패의 문제를 공공적인 문제로 치환하여 정부에서 다루어 왔다. 공공적 자산은 거의 필연적으로 공유의 문제를 제기한다. 공유의 문제가 언제나 공공적인 것은 아니지만, 다수의 구성원을 가진 단체에 의하여 관리되는 재산에서는 거의 언제나 공유의 딜레마 문제가 나타난다.

*고려대 행정학과 교수

공유자원은 언제나 문제를 안고 있다. 한편으로는 그 자원이 모든 사람들에게 필수불가결하면서, 그것의 유지관리 비용은 부담하지 않으려는 경향이 작용한다. 공유자원의 이용으로 이익은 얻으면서 그것의 유지관리에 드는 비용은 물지 않으려는 사람을 **무임승차자**라고 부른다. 공유자원을 사용하는 거의 대부분의 구성원들은 개인적으로 무임승차의 유혹을 뿌리치기 어렵다. 논리적으로 보면, 이기적인 개인들로 구성되어 있는 단체의 공유자원은 오용되어 **황폐화**될 수밖에 없어 보인다. 그런데도 사회의 많은 단체들은 공유자원을 성공적으로 유지관리하고 있다.

Ostrom의 연구주제는 공유자원을 유지하는 단체의 구성원들은 상호의존적 상황에서 무임승차와 책임회피와 기회주의적 행동의 유혹에 직면하면서도, 어떻게 공동이익을 계속적으로 얻기 위하여 스스로 조직하고 통치체제를 유지하는가에 관한 것이다.

공유자원의 무임승차 문제를 다루기 위한 이론으로는 지금까지 대체로 세 가지가 제시되고 있다. 공유의 비극(*The Tragedy of the Commons*) 이론, 죄수의 딜레마 게임(*The Prisoner's Dilemma Game*) 이론, 그리고 단체행동의 논리(*The Logic of Collective Action*) 이론이 그것이다. 이 이론들의 결론은 서로 거의 일치하고 있다.

수많은 사람들이 공유자원에 진입하여 그것을 사용할 수 있으면, 그 자원이 소모되는 양은 경제적으로 최적의 소모량보다 더 크다. 따라서 공유자원은 황폐화되어 버릴 운명이 예정되어 있다. 개개인들은 개별적으로 합리적인 전략에 따라 행동하지만, 그 행동의 결합은 단체적으로 불합리한 결과로 나타난다. 이 역설은 합리적인 인간들이 합리적 결과를 성취할 수 있다는 근본적인 믿음에 의문을 던진다. 그리고 이 역설은 합리적 존재의 협동 불가능성 등을 암시하고 있다.

특별히 강제를 하거나 또는 다른 장치를 통하여 개인들에게 공동의 이익을 위하여 행동하도록 하지 않으면, 합리적이고 이기적인 개인들은 공동이익 또는 단체이익을 성취하기 위한 행동을 하지 않을 것이다. 즉, 개인들은 공동이익을 제공하는 데 자발적으로 기여해야 할 유인이 거의 없다. 그런데도 공유자원이 제공하는 공동 이익에서 어떤 한 사람의 이익을 배제하는 것이 실질적으로 불가능하다. 만일 각 사람이 공유자원의 확보, 유지, 관리, 개선에 공동노력을 제공할 동기가 약하고 다른 사람들의 노력에 편승해서 이익만 보려 한다면, 즉 모든 참여자들이 무임승차를 선택한다면, 단체이익은 조만간 제공될 수 없게 될 것이다.

이러한 공유의 딜레마에 대한 유일한 처방은 전통적으로 T. Hobbes가 Leviathan이라

고 말하는 **정부**에 의존하거나, 아니면 공유자원을 **사유화**(*privatization*)시키는 길밖에 없다고 생각하였다. 그러나 중앙정부에 의한 방법이나 사유화에 의한 방법이나 여러 가지 조건이 갖추어져야만 딜레마를 해결할 수 있다.

외재적 정부에 의한 집권적 통제에서는 당국이 누가 언제 공유재산을 얼마나 사용할 수 있는지를 결정한다. 이 제도에서는 공유재산이 황폐화되지 않으면서 사용자들이 규칙위반을 하지 않도록 감시할 수 있는 기술을 가져야 한다. 또한 감시자가 정직하고 유능하여야 하기 때문에, 정보, 감시능력, 제재의 신빙성, 관리비용 등에서 문제가 없어야 한다.

공유자원을 분할하여 개인들에게 사유재산권을 부여하면, 공유재산이 황폐화되는 것은 막을 수 있다. 그러나 사유화는 공유자원의 최적 해결은 아니다. 사유화의 경계에 울타리를 설치하는 비용의 문제와 각 개인별 자원의 유지보수의 문제, 그리고 사유재를 보호하기 위한 감시와 제재 활동에도 투자가 필요하다. 더 중요한 문제는 여러 공유자원에서는 바다의 물고기처럼 자원을 분할할 수 없는 경우가 있다. 이러한 경우에는 개인들에게 일정한 장비의 사용, 사용시간과 장소의 할당, 자원이용 단위의 설정 등만을 정할 수밖에 없다. 그렇다면 다시 이러한 결정을 위한 정부가 필요하므로, 또 다시 집권적 통제기구가 필요하게 된다.

이 두 가지 전통적인 해결 방법은 서로 상충하는 특성을 지녔기 때문에 어느 한 가지가 옳으면 다른 하나는 부정확한 방법이다. 즉, 두 가지 방법이 모두 옳은 것일 수 없다. 이러한 주장이 전통적인 논의였다.

Ostrom은 공유자원의 사용에서 단 한 가지 문제에 단 한 가지 해결책을 찾는 것에 반기를 들고 있다. 그녀는 상이한 여러 가지 문제에 대한 여러 가지 해결책이 있다고 주장한다. 그녀는 확실히 옳은 제도를 제안하지 않는다. "옳은 제도를 얻기는" 어렵고, 시간이 걸리고, 갈등을 피할 수 없는 과정이라고 본다. 그래서 제도의 선택과정에서는 문화적으로 받아들여질 수 있는 광범위한 규칙의 레퍼토리들이 필요하다고 본다. 같은 제도가 어떤 데서는 성공하더라도 다른 데서는 실패할 수 있다. 따라서 저자는 유일한 해결책은 찾지 않고 여러 대안 중의 하나에 대하여 연구하려 한다.

Ostrom의 이 주장에 나는 전적으로 동의한다. 문제의 해결은 문제의 성격과 문제해결자의 능력에 의존한다(김영평, 1991; Simon, 1972). 문제는 그것이 제기되는 맥락에 따라서도 다른 함축을 갖는다. 그러므로 외양적으로 동일한 문제일지라도, 비유적으로 말하

여, 맥락에 따라 같은 무늬에 색조의 차이가 나타난다. 문제해결책으로써 쓸만한 제도의 탐색은 어떤 제도가 주어진 영역의 문제를 해결하는 데 더 우수한 능력을 발휘할 것인가를 검토하는 것이다. 제도의 문제해결 능력은 제도 그 자체의 효능뿐만 아니라, 그 제도를 활용하는 사회의 여건, 문화, 전통, 그리고 구성원들의 지배적 인식 방법에 의해서도 영향을 받는다. "옳은 제도"란 문제의 특성과 문제의 맥락에 따라 결정된다고 하더라도, 그것이 결정적일 수 없다. 왜냐하면 문제의 맥락은 고정되어 있지 않기 때문이다.

그렇다면 같은 종류의 문제라 할지라도, 다양한 해결책의 레퍼토리들이 제시되었을 때, 해결책의 선택에 도움을 줄 수 있다. 목수는 연장이 다양할수록 유리하고, 사회문제를 해결해야 하는 사람들에게는 제도의 레퍼토리들이 다양할수록 도움을 받을 수 있다.

## 2. 공동사용 자원의 자기통치 제도의 소개

Ostrom이 *Governing the Commons*에서 주로 관심을 가지는 영역은 공유자원 일반이 아니라, 그녀가 CPRs(공동사용 자원 : *common-pool resources*)이라고 부르는 것에 한정하고 있다. 공동사용 자원은 자연적이거나 인공적 자원체계로서 그 규모가 충분히 크기 때문에, 그것을 사용하여 편익을 얻으면서 사용료를 지불하지 않는 잠재적 이용자를 배제하는데(불가능하지는 않더라도), 비용이 너무 많이 들어서 배제하지 못하는 경우를 지칭한다. 전형적인 공동사용 자원의 예로써 어획구역, 지하수대, 방목지역, 관개수로, 주차공간, 컴퓨터 중심기기 등을 들 수 있다.

이 책에서 논의하고 있는 CPRs(공동사용 자원)은 한정적인 의미로 사용되고 있다. 즉 (1) 재생 가능한 자원, (2) 근본적인 자원희소의 상황, (3) 사용자들이 서로 다른 사용자들에게 근본적으로 피해를 줄 수 있는 상황에 한정하고 있다.

공동사용 자원의 생산과 제공은 합동으로(*jointly*) 이루어질 수 있지만, 자원의 이용은 합동으로 이루어지지 않고 개별적으로 이루어진다. 이용에서는 사유재와 비슷하고, 제공과 생산에서는 공공재와 비슷하다. 이용에서 특정인의 배제가 어렵기 때문에 무임승차의 문제가 제기된다. 공동사용 자원의 이용자들은 상호 의존적이고, 공동운명체적이며, 따라서 단체적(*collective*) 효과를 가진다. 그리고 순수 공공재에서는 문제가 되지 않는 만원 효과(*crowd effect*)와 과도사용 효과(*overuse effect*)가 나타난다. 이러한 의미에서

순수한 의미의 공공재(*public goods*)와 구분된다.

그녀가 이렇게 특별한 유형의 공유자원에 관심을 가지는 이유는 간단하다. 위에서도 밝힌 것처럼, 공유문제는 단 한 가지가 아니며 문제에 따라 서로 다른 해결책이 있을 수 있다. 더 나아가서 같은 종류의 공유문제에서도 문화와 정황에 따라 서로 다른 제도가 유용할 수 있다. 같은 제도가 같은 종류의 공유자원에 항상 성공적이지 않다. 제도의 성공과 실패는 수많은 다른 변수들에 의하여 결정되기 때문에 선험적으로 성공과 실패의 조건을 알아낼 수 없다. 결론적으로 공유의 문제가 전통적인 해결방법인 외재적 Leviathan인 정부의 존재나 사유화 이외의 제 3 의 방법으로도 해결 가능하다는 것을 이론적이고도 실증적으로 보여 주려는 것이 Ostrom의 의도이다.

그녀가 제시하는 공유의 딜레마 문제의 제 3 의 해결책은 "자기조직화"(*self-organization*)와 "자기통치"(*self-governance*)이다. 여기서는 사유화 제도와는 달리 개인적으로 문제를 해결하지 않고 단체적으로 해결한다. 그러나 정부와 같은 외재적 통치력을 가진 기구에서 규칙을 재정하고 그 규칙의 준수 여부를 감시하고, 규칙을 위반한 구성원을 처벌하는 것이 아니다. 자기통치에서는 단체의 구성원들이 자발적으로 참여한 심의기구에서 규칙을 재정하고, 상호감시에 의하여 규칙의 준수를 유도하며, 누진적 처벌제도와 갈등관리 제도를 공동으로 운영한다. 구성원들은 한편으로 무임승차의 유혹을 받는 개인이면서 동시에 무임승차자를 감시하는 이중적, 얼른 보기에는 모순적 지위를 유지한다. 이렇게 모순적 제도가 생존 유지될 수 없으리라는 것이 전통적 이론의 결론이었다. 그러나 Ostrom은 단호하게 주장한다. 이것은 이론적으로 불가능하지도 않고, 실증적으로 성공적인 예를 많이 보여 줄 수 있다는 점을 분명히 하고 있다.

공동자원의 딜레마를 해결하는 제 3 의 방법인 자기통치와 자기조직화는 언제나 성공적인 것이 아니다. 그것도 외재적 정부나 사유화와 마찬가지로 일정한 조건이 합치되어야 성공할 수 있다. Ostrom은 14개의 실증적 사례에서 자기통치의 성공과 실패를 분석하여 설계의 원리를 도출한다. 그녀가 제시하는 설계의 원리는 다음과 같다. (1) 자원이용자의 경계가 분명할 것, (2) 자원이용 규칙과 자원제공 규칙이 지역조건에 합치할 것, (3) 자원체제의 운영규칙에 영향을 받는 대부분의 개인들은 운영규칙의 수정에 참여할 수 있을 것, (4) 공동사용 자원의 상태와 이용을 감시하는 사람은 이용자 자신들이거나 또는 이용자들에게 법적 책임을 져야 할 것, (5) 운영규칙을 위반한 사람들은 다른 이용자나 다른 감시자들로부터 누진적 제재를 받게 될 것, (6) 이용자들과 관리자들은 갈등

을 해소할 기제를 갖출 것, (7) 이용자들이 스스로 제도를 마련하는 권리를 가지며, 이 권리는 중앙정부 당국으로부터 제한되지 않을 것, 그리고 (8) 상위체제의 일부인 하위체제로서 공동사용 자원인 경우에는 위의 모든 원리들이 상하관계와 조화를 이루어야 할 것 등이다.

그녀가 분석한 사례들의 공동사용 자원은 모두 소규모의 공동체에 소속된 자원이었다. 그러한 의미에서 자기통치에 의한 공유의 딜레마 극복은 한정된 범위의 공유사용 자원에만 적용될 수 있을 것이다. 특히 제 3 설계원리를 배제할 수 없다면, 소위 직접 민주주의가 가능한 규모의 공동체에만 적용될 수 있는 해결책이라고 할 수 있다. 대규모 공동체나 이질성이 큰 공동체, 그리고 환경적 불확실성과 외재적 중앙정부의 개입을 배제할 수 없는 CPRs에서는 자기통치가 실패하고 있음을 보고하고 있다.

어떤 문제해결을 위한 제도라도 그 유용성에 한계가 있다. 정부나 사유화와 마찬가지로 자기통치의 방법으로 적절하게 해결책을 마련할 수 있는 공동사용 자원의 종류는 한정되어 있다. 그 조건과 제약요인을 밝히는 것이 그 제도를 제안한 사람의 책무이기도 하다. 그러나 이 책에서는 암시적으로만 자기통치 제도의 한계를 인정하고 있다. 어떤 제도이건 그것을 실증적으로 다양한 상황에 응용해 보기 전에는 그것의 유용성의 한계를 뚜렷히 밝힐 수 없다. 그러나 그 제도에 익숙하지 않은 사람들이 그 제도를 응용하려 할 때에는 필요한 경고와 실패에 대한 경계를 할 수 있는 정보가 레퍼토리 안에 마련되어 있어야 한다. 그것은 우리가 의약품을 사용할 때에 소비자들에게 그 약품사용의 주의사항을 제시하는 것과 같다. 이 책의 공헌이 적지 않지만, 자기통치 제도의 이용상의 주의점과 한계를 분명하게 밝히지 않은 것은 옥의 티라고 할 수 있다.

## 3. 공동사용 자원의 관리

공동사용 자원의 관리문제는 크게 두 가지로 나누어진다. 사유재의 논리와 유사한 이용의 문제와 공공재의 논리와 비슷한 제공과 생산의 문제가 그들이다. 물론 이것은 설명과 이해를 위한 구분이면서 관리문제의 영역 구분이다. 그러나 그들은 완전히 독립된 문제가 아니라 서로 연결되어 있다.

이용의 문제는 자원 단위의 양을 배분하는 다양한 방법에 따라 이용자가 얻게 되는 순

득실에 어떠한 효과를 주는가에 관한 것이다. 제공의 문제는 시간이 경과하면서 자원체계의 건설, 회복, 또는 유지에 대한 책임을 배정하는 다양한 방법의 효과에 관한 것이다. 이용의 문제는 자원의 흐름을 배분하는 것에 관한 문제이고, 제공의 문제는 자원의 총량에 관련된 것이다. 전자는 시간에 독립적이나 후자는 시간에 의존적이다.

### 1) 이용의 문제

이 문제는 결국 누구에게 얼마만큼의 자원을 이용하도록 하며, 이용자들간의 갈등을 어떻게 해소하는가 하는 문제이다. 그리고 자원 이용에서 무임승차자를 어떻게 막을 수 있는가? 즉 사용료의 누출을 막을 수 있는 방법은 없는가 하는 문제가 제기된다.

이용자의 범위를 한정하지 않는 무제한 진입(*open-access*)은 자칫 죄수의 딜레마 게임이 되기 쉽다. 여기서는 사용료 누출이 고질적인 병폐이고, 어느 이용자도 자원이용을 억제해야 할 유인이 없다.

일정한 집단에게만 이용권을 허용하는 제한 진입(*limited access*)에서 이용자의 유인은 이용의 시기, 위치, 허용량, 기술 등을 지배하는 규칙에 따라 달라진다. 이러한 규칙이 감시되고 집행되는 방법에도 의존한다. 그러므로 제한진입의 구조는 죄수의 딜레마 게임이 아니다.

진입의 권리와 의무의 배정이 불공정하거나, 비경제적이며, 불확실하거나, 부적절하게 집행된다고 이용자들이 생각할 때에 사용료의 납부와 공동사용 자원의 유지관리를 위한 투자의욕에 역효과가 나타날 것이다. 이용자를 규제하는 데 사용하는 규칙은 감시비용과 경찰비용에 영향을 줄 것이며, 이용자와 감시자 사이에 나타날 전략적 행동의 형태에 영향을 줄 것이다.

### 2) 제공의 문제

CPRs 상황에서 직면하는 공급측의 문제는 자원의 건설과 유지에 관련되어 있다. 이 문제가 특히 이용자들의 무임승차의 동기와 결합되면 체계유지를 위한 조직화가 대단히 어려운 과업이 된다. 이 문제는 한번에 해결될 수 있는 것이 아니라 장기적이고 계속적인 문제이다. CPRs 상황에서는 이용의 문제가 해결되지 않고는 제공의 문제를 추적하

기는 불가능하다(이와 대조적으로 순수 공공재 상황에서는 이용은 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 자원단위를 쪼갤 수 없고, 다른 사람의 사용으로 자신의 사용의 몫이 감소하지 않기 때문이다).

단체가 공동사용 자원을 제공하는 문제를 설명하는 데에는 전통적으로 두 가지 이론이 있다. 하나는 기업 이론이고 다른 하나는 국가 이론이다. 기업 이론에서는 기업가(*entrepreneur*)를 상정한다. 기업가는 여러 단체 구성원들과 계약을 맺어, 단체에 필요한 공동사용 자원을 제공한다. 그들이 어떻게 행동하여 조정을 이루고 상호의존 관계를 형성하는가를 기업가가 지시한다. 공동자원 제공 기업에 참여하는 사람들은 기업가의 대리인(*agent*)이 되는 것이다. 즉, 기업가가 알아서 단체의 문제를 헤쳐나간다. 국가 이론에서는 기업가 대신에 지배자를 내세운다. 지배자가 군대를 독점적으로 이용하고 강제력을 사용하여 신민들에게 가장 큰 이익이 돌아가도록 공동사용 자원을 조직화한다. 그 대가로 신민(단체 구성원)들로부터 세금과 노동과 기타 자원을 징발한다. 만일 신민들이 이러한 자원을 제공하지 않으면 엄청난 제재의 위협을 사용한다.

위의 두 이론 모두 단체행동을 조직화하는 부담을 한 사람에게 맡기고 있다. 즉, 외재적 존재가 일차적 책임을 진다. 그들은 참여자들에게 처벌이나 부담을 가할 수 있다. 그리고 그 지배자들이 잉여분을 가지게 되므로 자기들의 이익을 위하여 규칙을 재정하고 집행할 유인이 있는 것으로 보인다.

이렇게 치자와 피치자 또는 기업가와 대리인의 대위법적 설명은 다음과 같은 질문에 대하여 적절한 설명을 제공하지 못한다. 무임승차를 추구해야 할 이용자가 왜 규칙을 준수하는가? 특히 충분한 치자의 감시와 처벌이 없는 때에도 공동자원의 이용자들은 왜 규칙을 준수해야 한다는 자기속박을 받고 있는가? 왜 피치자들 사이에 상호감시가 일어나는가? 그리고 공유사용 자원을 관리하는 규칙은 왜 때로는 치자나 기업가에게 유리하지 않은 방향으로 수정되는가? 즉, 공동체의 구성원들은 제정되어 있는 규칙이 부적절하면 그것을 개정하여 새로운 제도를 도입하려고 노력하는가? 왜 피치자들은 자신들의 이익에 반한 행동을 선택하는가?

이론의 우수성은 그것의 설명력 내지는 예측력에 의존한다. 설명하지 못하는 질문이 많을수록 불완전한 이론이라고 할 수 있다. 공동사용 자원의 관리에 있어 기업 이론이나 국가 이론이 충분한 설명력을 제공하고 있지 못하다는 점은 대안적 이론을 기다리고 있다는 의미이다. Ostrom은 제도 이론으로 기존 이론의 결함을 메우려 한다. 그 노력은

상당히 성공적인 것 같다.

## 4. 세 가지 수수께끼 : 제도공급, 자기속박, 그리고 상호감시

기존의 이론에서 충분히 설명되지 못한 문제들을 Ostrom은 세 가지 수수께끼로 요약하고 있다. 그리고 이 질문들을 제도 이론으로 해답한다. 이 세 가지 수수께끼는 공유자원의 관리에 있어 이용의 문제와 제공의 문제를 연결시켜 준다. 그리고 그녀는 자기조직화와 자기통치의 사례를 통하여 세 가지 수수께끼에 대하여 만족할 만한 해답을 제시하고 있다.

### 1) 믿을 만한 자기속박의 문제

자기속박의 수수께끼는 중요 참여자들이 장기적인 단체이익을 얻기 위하여 어떻게 스스로를 조직화할 수 있는가 하는 문제이다. 일단 규칙에 동의를 하였더라도, 규칙에 얽매이지 않으면 제도를 지속할 수 없다. 모든 행위자는 규칙의 준수와 규칙의 위반 사이에서 행위를 선택해야 한다. 왜냐하면 누구나 규칙을 무시하면 더 큰 이익을 얻을 수 있는 유혹이 있기 때문이다. 규칙에 대한 속박은 어떻게 유지되는가? "다른 사람들이 지키는 한 나도 규칙을 지킨다"는 계산이 깔려 있다면, 다른 사람들이 규칙에 속박되어 있는지를 어떻게 알 수 있는가?

속박의 문제는 종종 외재적 강제 때문에 해결된다고 지적하는 학자들이 대부분이었다(예 : Schelling, 1984). 그러나 Ostrom은 이 주장에 반대한다. 감시의 문제가 해결되지 않고는 믿을 만한 속박의 문제는 해결될 수 없다고 그녀는 말한다(p. 186).

규칙들이 일정한 기준에 합치할 때에 개인들은 안전하고 유익하고 믿을 만한 속박을 받아들인다. 여기서 속박(*commitment*)은 (1) 대부분 비슷한 상황에 처해 있는 사람들이 같은 속박을 용인하는 한, 그리고 (2) 규칙준수의 전략으로 얻게 될 장기적 순기대이익이 무임승차의 전략을 따르는 사람의 장기적 순기대이익보다 더 크다고 보는 한 규칙을 따르는 것을 말한다.

규칙을 준수하고자 하는 자기속박은 정황 의존적이다. 외재적 강제와 상호감시라는

내재적 강제의 형태에 따라 준자발적 규칙준수와 자발적 규칙준수로 나눌 수 있다. **준자발적 규칙준수**는 신뢰할 수 있고 중립적인 감시자가 있어 어느 누구의 규칙위반도 적발될 것이라는 기대와 계속적 규칙위반은 법적 제재를 받게 되고 신망을 잃게 되며 비공식적 제재도 받게 될 것이라는 기대에서 이루어지는 선택이다. 감시가 소홀하고 이용규칙이 무시되는 상황에서 취할 수 있는 전략은 가능한 한 자기에게 전리품이 많이 할당되도록 하는 것이다. **자발적 규칙준수**는 공동자원 이용자들 사이에 타인의 규칙위반이 자기의 손실로 나타나기 때문에 상호감시가 일어나는 경우이다. 상대방의 행위와 계획에 대한 정보를 서로 공유할 수 있어야 자발적 준수가 가능하다. "지식 공유"는 반복적 딜레마 게임의 해결을 위한 필수적인 조건으로 지적된다(Aumann, 1976 : 125)

그러나 규칙준수의 자기속박은 종국적으로 감시체계의 효과성에 의존한다. 만일 규칙위반이 발각되지 않으면, 단기적으로는 규칙위반자는 이익을 얻는다(*better off*). 만일 어떤 사람이 발각되지 않고 규칙을 서너 번 위반하게 된다면, 현존 감시체계의 효능을 낮게 평가할는지 모른다. 이러한 사정은 우연한 규칙위반자에게 규칙위반의 빈도를 높이도록 하는 결과를 초래할 것이다. 적발되지 않은 규칙위반이 더 빈번해지면서 공동자원의 상태는 더 열악해질 것이고, 다른 사람들의 규칙위반의 확률도 높아진다. 감시체계가 이러한 경향을 역전시키려는 노력을 증가시키지 않는다면, 규칙준수율은 급전직하로 떨어질 것이다. 그래서 감시와 처벌의 실패는 그 이후의 규칙위반율을 증가시키는 결과를 낳기 때문에, 규칙준수율을 충분히 높게 유지할 것이 필요하다(p. 186).

### 2) 상호감시

종래의 단체행동 이론에서는 제도의 중요 참여자들이 서로 그들 자신의 규칙을 준수하는지 여부를 어떻게 상호감시하는가 하는 문제에 거의 관심을 보이지 않았다. 기존 이론의 예측은 상호감시가 잘 이루어지지 않으리라는 것이었다. 감시란 국가나 기업에 고용된 대리인이 수행하는 과업으로 보았다. CPRs를 이용하는 단체의 구성원은 공동자원의 부당 이용의 감시활동에 가담해야 할 유인이 없다고 보았다.

자기통치의 분권적인 방법을 통한 상호감시에서도 제 2 차 무임승차자 문제가 제기된다. 예컨대, 어떤 합리적이고 이기적인 노동자가 노동조합에 가입하지 않고 있는 (무임승차하는) 경우에 다른 노동자들은 왜 그를 추방하거나 또는 다른 처벌을 하지 않는가?

물론 모든 조합원이 비조합원을 처벌하는 것은 누구도 처벌에 참여하지 않는 것보다 나은 결과를 가져올는지 모른다. 그러나 각 조합원으로서는 소극적으로 남아 있는 것이 더 낫다. 처벌에서 얻는 이익은 구성원 전체에게 분산적으로 배분될 뿐인데 비하여, 처벌은 처벌에 가담하는 사람에게도 거의 어쩔 수 없이 비용을 지불하게 만든다. 처벌 자체가 공공재이다. 그것을 제공하기 위하여, 제 2 차 선택적 유인이 필요하다.

제 2 차 선택적 유인을 보장하려면 CPRs를 이용하는 사람들이 상호감시의 의무를 부담하고, 그것을 위반하였을 때에는 제재가 가능한 규칙을 제정하여야 한다. 그 규칙도 또 다른 하나의 공공재이다. 그러나 그 규칙을 제정하는 데 관여하는 일이 개인에게는 비용으로 작용한다. 규칙이 만들어지면 모든 구성원에게 이익을 주겠지만, 구성원 개개인이 규칙제정에 관여하는 작업에 적극적일 유인이 없다. 여기에서 제 3 차 무임승차자 문제가 나타난다.

딜레마 속에 딜레마가 도사리고 있는 셈이다. 그러므로 유인의 구조를 변경하려고 새로운 제도를 설계함으로써 상호감시의 문제를 해결하려는 시도는 실패할 것으로 보인다. 감시가 없이는 믿을 만한 속박은 있을 수 없고, 신용할 만한 속박이 없이는 새로운 규칙을 제안할 이유가 없다. 따라서 새로운 규칙의 제정을 통한 상호감시의 문제는 단체행동의 논리로는 일차적으로 해결 불가능이다. 그러나 현실에서는 누군가 제도를 창안하고, 이용자들은 규칙에 따르도록 스스로 속박을 받고, 그들의 동의에 대한 스스로의 준수 여부를 감시할 뿐만 아니라, CPRs 상황에서 규칙에 순종한다.

상호감시의 문제는 정보비용과 거래비용에 관련된다. 종래의 이론은 완전한 정보가 공짜로 이용 가능하다고 가정하였고, 거래비용도 무시할 수 있다고 가정하였다. 기존 이론으로는 정보가 희소하고 잠재적으로 편향되어 있으며, 정보 획득에 비싼 비용을 치러야 하고, 대부분의 거래비용이 비싼 상황에 적합한 설명을 만들어 내지 못한다. 이 책을 통한 Ostrom의 공헌이 여기서 엿보인다.

개인은 정황 의존적으로 전략을 사용한다. 개인들이 정황 의존적인 전략을 탐구하는 데 필요한 정보를 얻기 위하여 서로 다른 사람들의 행동을 감시한다. 개인들이 규칙을 따르고 상호감시를 수행하면서 제도적 장치를 강화한다. 개인들의 CPRs 이용의 전략은 서로간에 완벽하지는 않지만 지속적인 규칙준수의 자기속박을 유지하도록 부추긴다. 공동체의 구성원들은 서로 이질적인 집단으로 구성되어 있고, 따라서 단체에 대한 소속감도 동일하지 않다. 또한 그들간에 정보도 공유되어 있지 않은 상황에서 개인은 자신

의 이익을 위하여 다른 사람들의 전략과 행동을 알아야 할 필요가 있다. 단기적으로 공유자원으로부터의 이익 획득은 이용자들간에 거의 제로-섬 게임으로 인식되기 때문에, 다른 집단 또는 개인의 전략과 행동을 알고 있을수록 유리한 결정을 할 수 있다. 그러므로 자기통치의 상황에서는 각자 타인에 대한 감시가 자기의 정보를 최대화하는 전략이다.

### 3) 제도공급의 문제

기존의 단체행동 이론에서는 새로운 제도의 도입이나 기존 제도의 수정이 외재적 정부나 기업에 의하여 이루어진다고 보았다. 그러므로 제도의 개선은 치자가 시혜적으로 제공하는 것으로 이해하였다. 그리고 이용자는 제도공급에서 반사적 이익을 얻을 수 있을 뿐이었다. 그러나 Ostrom은 공동사용 자원의 이용자들이 CPRs 문제를 해결하기 위하여 스스로 제도를 공급할 능력이 없다는 주장을 거부한다. CPRs에 관련된 규칙의 변동에서 기대되는 순이익이 순비용을 초과하면 제도의 공급이 가능할 것으로 추리한다. 그러나 이용자는 규칙변동의 순이익이 순비용을 초과할 때에는 언제나 새로운 규칙을 채용한다고 가정(*presumption*)하는 것은 아니다.

CPRs 문제를 해결하기 위하여 새로운 제도를 설계하고 채용하는 것은 어려운 과업이다. 만일 어떤 개인들이 비교적 잘 작동될 규칙을 찾아내었다고 하더라도, 더 잘 작동될 규칙을 계속 탐색하는 비용을 치러야 할 동기는 그들에게 거의 없다. "만일 고장이 나지 않았으면 고치지 말아라"는 교훈이 자동차와 같은 물리적 자산에서뿐만 아니라 CPRs의 관리와 같은 제도적 자산에서도 적용되는 말이다. CPRs 상황에서 무임승차와 기회주의적 행동의 유혹이 주어졌다고 하면, 이러한 규칙공급의 문제를 긍정적으로 극복하도록 개인을 유도하는 강한 외부적 압력은 없는 셈이다.

제도공급에 관한 이익과 비용의 판단은 고도로 불확실하고 복잡한 상황에서 이루어진다. 불확실성과 복잡성이 제도공급의 실마리를 제공한다. Kreps와 그의 동료들에 의한 연구(1982)에서 반복적인 죄수의 딜레마 게임을 통하여 행위자의 득실에 대한 약간의 불확실성이 협동적 균형을 만들었음을 보고하고 있다. 불확실성하에서 한 행위자가 서로 생산적 교섭이 이루어질 것을 기대하며 다른 행위자에게 협동의 의사를 비치게 된다. 이리하여 신용을 쌓고 공동체 의식을 형성한다. 새로운 제도의 공급이 이루어지는 기제

(*mechanism*)는 바로 공동체의 존재이다.

제도변동을 설명하기 위하여서는, 규칙변동에 참여하는 사람들이 기존 규칙과 변동될 규칙들의 순이익을 어떻게 보며, 어떻게 비중을 매기는가를 검토해야 한다. 개인들은 현존 규칙에 의하여 나타나는 기대이익과 기대비용이 바뀔 규칙에서는 어떻게 나타날 것인가를 비교한다.

제도적 선택을 행하는 개인들은 네 가지 내재적 변수들—기대이익, 기대비용, 내재화된 규범, 그리고 할인율—의 영향을 받는다. 개인들이 기대이익과 기대비용을 인지할 때에 내재적 규범과 할인율은 가중치로서 영향을 미친다. 제도선택 상황에서 개인이 기대이익을 평가하는 방법은 개인에게 이용 가능한 정보에 의존한다. 그 정보란 기존 규칙에서 나올 이익(또는 피해)과 대안적 규칙에서 나올 이익(또는 피해)에 관한 것이다. 개인이 기대비용을 평가하는 방법도 그 개인에게 이용 가능한 정보에 의존한다. 기대비용에 관한 정보는 (1) 기존 규칙을 대안 규칙으로 전환할 때에 야기되는 비용과 (2) 대안 규칙으로 전환하였을 때에 나타날 순감시비용과 순집행비용에 관한 것이다. 이와 비슷하게, 내재적 규범과 할인율도 그 개인이 가진 정보에 영향을 받는다.

개인의 합리적 행동을 가정한다면, 사람들은 기대이익이 기대비용을 초과하는 전략을 선택할 것이라고 예측하게 된다. 그러나 기대이익과 기대비용에 영향을 미치는 상황변수를 알지 못하고는 이러한 예측도 공허한 것이다. 그러므로 합리적 행동의 가정에 의존한 이론에서는 모든 설명의 비중이 종국적으로 상황변수에 두어진다.

정태적 상황에서는 이익과 비용을 예측하는 것이 선택의 유용한 도구가 될 수 있지만, 혁신적 기술 변화와 같은 동태적 상황에서 기대이익과 기대비용의 계산은 규칙의 선택 기준으로서 큰 의미를 갖지 못한다. 그러므로 규칙 변동에 관한 결정은 기계적 계산 과정이 아니라, 불확실한 이익과 비용에 관한 지적 판단(*informed judgment*)에 의존한다. 이렇게 보면 제도적 선택 과정은 불확실하고 복잡한 환경에서 편견을 피할 수가 없는 인간 판단의 산물이다.

대부분의 제도적 규칙의 변화는 점진적·순차적·자기변신적 성격을 띠고 있다. 제도변화에 대한 투자는 일회적으로 이루어진 것이 아니라, 초기의 아주 작은 비용에서부터 여러 번에 걸쳐 이루어진다. 참여자들은 다른 참여자들이 무엇을 생각하는지 모르면서 혁신적인 일을 꾸며나가기는 어렵다. 점진적이고 순차적인 과정을 거쳐 초기의 성공이 성취될 수 있으면, 초기 투자로부터의 중간 이익이 더 큰 투자의 필요를 알 수 있게 만

든다. 각 제도의 변동은 차후의 전략적 선택을 결정하게 될 유인구조를 변경한다.

CPRs의 이용자들이 불확실성 속에서 공동의 이익을 도모하는 하나의 공동체를 구성하고 있다면, 자기통치의 제도적 장치를 개선하려는 노력은 소수의 이용자들에 의하여 추진될 수 있다. 새로운 제도가 낡은 제도보다 더 큰 순기대이익을 제공한다면, 제도개선에 대한 장애는 긍정적 유인의 결핍이 아니라 적극적 반대세력의 존재이다. 대부분의 이용자들은 CPRs의 안정적 관리를 선호한다. 불확실성과 복잡성 속에서는 체제의 안전성을 파괴하지 않기 위하여 제도공급이 점진적이고 진화적으로 이루어진다.

#### 4) Ostrom의 설명은 충분한가?

세 가지 수수께끼, 즉 자기속박, 상호감시, 그리고 제도공급의 문제에 대한 Ostrom의 설명은 기존의 이론과 상당히 다르다는 것을 분명히 보여 주었다. 그러나 설명의 충분성은 분명하지 않다. 우선 대부분의 설명이 공동사용 자원의 참여자 개인들의 순기대이익과 순기대 비용의 계산에 의존하고 있으나, 개인들의 비용--이익의 계산이 어떻게 단체의 선택으로 전환되는지는 어디에서도 밝혀져 있지 않다. 단체행동에서 배제할 수 없는 권력 작용, 지도자 효과, 그리고 갈등의 해소에 대한 설명이 개인들의 비용--이익의 계산과 연결되지 못하였다. 이러한 비판은 말하기는 쉬워도 이론을 고안하기는 쉽지 않다는 것을 나는 알고 있다. 그런 의미에서 이 비판이 비판을 위한 비판처럼 보인다는 점을 부정할 수 없다. 그러나 방법론적 개체주의가 극복해야 할 장애임에는 틀림없다.

또 다른 하나의 불충분성은 설명력의 범위에서 발견된다. 여기서 제시하는 Ostrom의 자기속박, 상호감시, 그리고 제도공급에 대한 설명이 제도 일반에 관한 것인지 아니면 자기조직화와 자기통치의 단체행동에 대한 설명인지가 불분명하다. 만일 그것이 후자에 속한다면, 기존 이론에 대한 설명력 부족에 대한 그녀의 비판이 부적절한 것이다. 그리고 만일 그것이 제도 일반에 대한 설명이라면, 한 가지 문제에 대한 단 한 가지 옳은 제도를 찾는 데 반대한다던 그녀의 주장과 미묘한 모순에 빠진다.

만일 그것이 제도 일반에 대한 대안적 설명이라면, 기업 이론이나 정부 이론보다 그것이 더 우수한 설명을 제공하고 있다는 것은, 더 나은 설명을 제공하는 이론에 따라 만들어진 제도가 더 우수할 것이라는 점을 암시하고 있다. 그것은 단 한 가지 문제에 단 한 가지의 옳은 제도를 추구하는 데 반대한 그녀의 주장과 모순적이다. 제도의 우수성

은 해결해야 할 문제영역과 그 제도가 운영되는 사회문화적 맥락에 따라 결정되는 것이지, 설명력의 우수성에 의하여 결정되는 것이 아니다. 아직도 공동의 딜레마를 해결하기 위하여 사회 일반에서 자기조직화와 자기통치의 제도보다도 외재적 정부와 사유화에 의한 제도를 더 보편적으로 응용하고 있는 것이 현실이다. 아무리 좋게 말하더라도 자기통치의 제도가 쓰일 수 있는 범위는 한정적이다. 물론 이 모순이 그녀의 이론적 주장의 타당성을 손상할 정도로 심각한 것은 아니다.

기업 이론이나 국가 이론은 하나의 비유에 불과하다. 자기통치의 이론도 비유를 벗어나지 못한다. 그렇다면 비유에 따라 서로 다른 이론은 서로 다른 질문을 던졌을 뿐이다. 자기속박과 상호감시와 제도공급의 문제에서는 자기통치의 비유가 더 선명한 설명을 제공할 수 있었을지라도, 또 다른 질문에서도 그렇다는 보장은 아니다. 이론이 몇몇 질문에 더 좋은 설명을 제공한다는 것이 바로 그 이론의 우수성을 증명하는 것은 아니다. 오히려 이론의 우수성은 현실문제의 해결에 어떻게 공헌하느냐에 의하여 평가되어야 할 것이다.

## 5. 제도분석을 위한 방법론

Ostrom은 *Governing the Commons*에서 CPRs의 관리가 자기통치와 자기조직화를 통하여 단체행동으로 나타나는 하나의 제도로 파악하고 있다. 그것은 시장이 사회문제의 해결을 위한 하나의 제도이고, 정부가 공공문제의 해결을 위한 제도인 것과 다르지 않다. 제도는 고정되어 있지 않고 변화한다. 엄격한 의미에서 제도는 인류의 문화와 문명의 소산이므로 인공물이다. 그러나 그것이 특정 개인의 설계에 따라 일회적으로 구성된 것이 아니라 수많은 사람들의 아이디어의 결합의 소산이라는 의미에서 제도는 진화하고 있다. 제도의 진화는 점진적이고 순차적이며 자기변형적 성격을 띠고 있다.

자기통치와 자기조직화가 제도의 한 가지 형태라면, 그것의 이해를 위해서는 그 제도의 분석이 필요하다. 위에서 본 세 가지 수수께끼에 대한 논의도 제도 이해의 일환으로써 제공되고 있다. 그것이 좀더 일반적인 수준에서 이해될 때에 더 분명한 이론적 타당성을 포착할 수 있을 것이다. Ostrom도 CPRs의 자기통치를 더 분명히 이해시키기 위하여 그것의 분석을 위한 접근방법을 보여주고 있다.

그녀가 말하는 제도란, 어떤 문제영역에서 실용규칙의 집합이라고 정의할 수 있다. 그 규칙들은 누가 결정에 참여할 수 있으며, 어떤 행동이 허용되거나 제약되며, 결정들의 어떤 결합규칙을 사용해야 하며, 어떤 절차를 따라야 하며, 어떤 정보는 마련되어야 하거나 마련될 필요가 없으며, 그들의 행동에 따라 개인들에게 할당될 손익의 전말 등을 정하는 데 사용된다. 모든 규칙은 어떤 행동이나 결실은 금지하거나, 허용하거나, 요구하는 처방을 내포한다.

규칙은 **공식적 규칙**과 **비공식적 규칙**이 있고 **성문적 규칙**과 **불문적 규칙**이 있다. 제도에서 말하는 규칙은 **실용적 규칙**이다. 사문화된 규칙은 공식적이건 성문적이건 제도로서의 기능을 발휘하지 못한다. 실용규칙(*working rules*)은 공식적 법규(*formal laws*)와 밀접하게 유사할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 체제의 운용에 "법의 지배"가 강할수록 양자는 서로 일치한다. 규칙의 존재를 아는 것은 사람들의 전략의 선택이 그것에 의하여 영향을 받기 때문이다.

모든 규칙은 그 규칙이 어떻게 변경될 수 있는가를 정의한 다른 규칙의 집합 속에 둥지를 틀고 있다. 이렇게 규칙 속에 규칙이 자리잡고 있음은 컴퓨터 언어가 서너 가지 수준으로 자리잡고 있음과 비슷하다.

그러므로 제도의 역학을 이해하려면, 다음과 같은 문제를 인식해야 한다. (1) 어떤 한 수준의 행동을 규정하는 데 사용될 규칙에서 변동을 이해하기 위해서는 더 깊은 수준의 규칙이 잠정적으로 "고정된" 상태인 것처럼 가정해야 한다. (2) 좀더 깊은 수준의 규칙에서 변동은 더 어렵고 더 많은 비용이 든다.

Ostrom에 의하면, 한 제도는 세 가지 수준의 규칙들로 구성되어 있다.

(1) **운용 규칙**(*operational rules*) : 일상적인 결정에 영향을 주는 규칙; 이용자가 언제, 어디서, 얼마나 자원단위를 사용할까? 누가 다른 사람의 행동을 어떻게 감시할까? 어떤 정보를 교환해야 하나? 서로 다른 행동과 결실에 대해 어떤 보상과 처벌을 매겨야 하나? 이러한 결정에 관한 규칙을 말한다. 공동사용 자원의 관리에서 이용, 감시, 제공, 집행 등에 관한 규칙이 이 수준에서 나타난다.

(2) **단체적-선택 규칙**(*collective-choice rules*) : 이것은 이용자, 관리, 또는 외재적 권위에 의하여 어떻게 제도를 관리해야 하는가에 관한 정책(운용규칙)을 만들 때에 사용하는 규칙을 말한다. 공동사용 자원의 관리에서는 정책결정, 관리전략, 그리고 정책결정의 조

정 등이 이 수준에서 나타난다.

(3) **헌법적-선택 규칙**(*constitutional-choice rules*) : 단체적 선택 규칙, 그리고 나아가서 운용규칙에 영향을 주는 규칙을 짜는 데 사용되는 규칙을 말한다. 공동사용 자원의 형성, 자원 이용자의 범위의 수정, 자원제공 주체의 변경 및 이러한 결정의 방법 등에서 나타난다.

제도의 분석 수준도 이 규칙의 수준에 상응하게 설정할 수 있을 것이다. 현재까지의 대부분 CPRs 문제와 관련된 단체행동의 문제는 운용규칙 수준의 분석에 집중되어 왔다. 운용분석에서는 게임의 규칙도 물리적 기술적 제약요인도 주어졌고, 분석의 시간적 격차 안에서 변화가 없다고 본다. 이 분석에서는 기술과 제도의 규칙을 알고 있으며 변화하지 않는다고 가정한다. 운용적 결정에 영향을 주는 규칙은 단체적 선택 규칙의 틀 안에서 이루어지고, 또 후자는 더 큰 관할범위를 가진 헌법적 선택 규칙의 틀 안에서 만들어진다.

미시적 시각에서 보면 헌법적 선택 규칙도 단체적 선택에 의하여 영향을 받고, 또 관할권의 범위가 더 큰 체제의 헌법적 선택 규칙에 의하여서도 영향을 받는다. 그리고 자기조직화의 능력을 가진 개인들은 운용적 선택의 영역과 단체적 선택의 영역과 헌법적 선택의 영역을 왔다갔다 하면서 분석과 문제해결을 시도한다.

분석의 필요상 이론가들은 어떤 규칙이 이미 존재하며 외생적으로 결정되었다고 가정한다. 분석의 단계에서 어떤 규칙이 상수적으로 불변이라고 보는 것은 그들이 변동될 수 없다는 의미가 아니다. 다른 분석상황에서는 같은 규칙이 선택의 대상이 된다.

규칙은 기대의 안정성을 제공한다. 그러므로 규칙을 변경시키려는 노력은 제도의 안정성을 급속히 감소시킨다. 따라서 더 깊은 (근본적인) 수준의 규칙을 분석하기는 더 어렵다. 이리하여 어떤 수준에서 분석을 시도할 때에는 분석의 목적을 위하여 더 깊은 수준의 규칙들은 고정된 것으로 본다. 그러나 문제해결에 당면하여서는 전략상 수준을 왔다갔다 하면서 현장 상황의 문제를 극복한다.

새로운 이론인 자기조직화와 자기통치 형태의 단체행동에 관한 이론은, Ostrom의 표현을 그대로 빌리면, 생물학자들의 연구전략을 응용하고 있다. 생물학에서는 거의 이해되지 못한 복잡한 과정을 연구한다. 생물학의 연구전략은 어떤 과정이 일어나는 가능한 가장 단순한 유기체를 관찰로 확인하여 그 형태를 분명하게 이해한다. 그 유기체를 선

택하는 것은 그것이 모든 유기체의 대표성을 가졌기 때문이 아니라, 다른 유기체를 관찰하는 경우보다 더 효과적으로 그 특정 과정을 뚜렷하게 관찰할 수 있기 때문이다.

Ostrom 의 제도에 대한 접근방법은 얼른 보아 독특한 면을 보이고 있다. 그러나 그 방법은 복잡하고 정체를 알지 못하는 대상을 이해하고 포착하는 방법으로는 실용적으로 쓰여 왔던 것이다. 다만 그녀는 그것들을 체계적으로 제시하고 있을 뿐이다. 이 접근 방법은, 다른 공공선택 이론가들이 연역적인 방법에 의존하는데 비교하면, 다분히 실증적인 방법이다. 인식방법론적으로 귀납적인 이론의 타당화 방법이 없다고 하여 실증적이고 귀납적인 추론의 탐지적 가치가 부정되는 것은 아니다. 아직도 인간의 지식의 원천은 경험이다. 이러한 맥락에서 볼 때 서로 다른 제도의 수준에 따라 분석 수준을 달리하는 방법은 경험에 가깝게 현상을 이해하려는 노력의 일환이다. 그리고 가장 단순한 CPRs 사례들을 통한 자기통치의 분석은 복잡하고 불확실한 대상을 이해하는, 만일 가장 믿을 만한 것이 아니라면, 가장 자주 쓰이는 방법으로 현상을 이해하는 데 우리에게 편안함을 준다.

## 6. 맺 는 말

Ostrom은 *Governing the Commons* 에서 가장 단순하고 지엽적으로 보이는 제도를 연구대상으로 삼고 있지만, 그 책이 제공하는 학문적 공헌은 전혀 지엽적이지도 않고 단순하지도 않다. 그녀는 이 책에서 제도의 이해에 새로운 지평을 열고 있다. 지금까지 사회문제의 일차적 해결은 시장에서 이루어지고, 시장실패를 중앙정부가 떠맡고 있다는 도식 속에서 인간의 제도가 논의되어 왔다. 그리고 공공의 문제를 해결하기 위해서는 정부라는 제도를 어떻게 변화시킬 것인가를 논구의 초점으로 생각하였다. 그러나 Ostrom은 이 책에서 그 초점을 고정시켜야 할 이유도 없고, 고정시켜서도 안된다는 것을 우리에게 이해시켜 주고 있다. 새로운 형태의 제도는 얼마든지 가능하고, 또 탐구해야 할 대상이라는 이유를 공동사용 자원의 관리의 자기통치를 통하여 예시적으로 보여주고 있다. 앞으로 제도의 연구는 구대륙의 탐험에 만족할 것이 아니라, 신대륙의 발견을 통하여 신경지를 개척하는 과업으로 확장되어야 할 것이다.

제도가 하나의 인공물이라면, 새로운 인공물의 창안은 문화의 확장이며 문명의 진보

이다. 우리 주변에 있는 수많은 도구와 기계들이 우리의 문제해결의 영역을 확장하여 주듯이, 새로운 제도들도 미래의 생소한 도전에 보탬이 될 것이다.

Ostrom의 또 다른 하나의 공헌은 제도에 관여하는 인간들을 상황 의존적으로 전략을 추구하고 불확실성 속에서 선택을 결정하는 존재로 가정함으로써 제도를 가능한 한 동태적 기제로 이해하는 이론을 제안하고 있다는 점이다. 제도를 진공 속의 존재로 치환하지 않고, 물리적·문화적·사회적 맥락에서 생동하는 존재로 확인하고 있다. 이러한 시도가 만족할 만한 수준에 도달하지 못하였다 하더라도 실제적 문제해결에 불가결한 모색임에 틀림없다.

이러한 이론적 중요성이 아니더라도, *Governing the Commons*는 재미있게 읽을 수 있는 책이다. 행정학도뿐만 아니라 사회과학도들에게도 꼭 한번 읽기를 권하고 싶은 책이다.

## 〔참 고 문 헌〕

김영평. 1991. 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울 : 고려대학교 출판부

Aumann, R. J. 1976. "Agreeing to Disagree," *Annals of Statistics*, Vol. 4 : 1236~9.

Roman Kreps, D. M., P. Milgrom, J. Roberts, and R. Wilson. 1982. "Rational Cooperation in the Finitely Repeated Prisoner's Dilemma," *Journal of Economic Theory*, Vol. 27 : 245~52.

Schelling, T. C. 1984. *Choice and Consequence : Perspectives of an Errant Economist.* Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Simon, Herbert A. 1972. "Theories of Bounded Rationality," in C. G. McGuige and Roy Radner, eds. *Decision and Organization.* Amsterdam : North-Holland.