

시장-정부 이분법에 대한 비판적 검토:

R. H. Coase와 E. Ostrom의 제도 연구 방법을 중심으로*

안도경**

공공성을 시장에 대한 반대 개념으로 보는 견해는 시장과 정부라는 이분법에 기초하고 있다. 시장-정부라는 단순한 이분법은 현실의 제도를 이해하고 문제해결을 위한 정책을 고안하는데 도움이 되지 않는다. 이 글은 코즈(Ronald H. Coase)와 오스트롬(Elinor Ostrom)이 공공재와 공유재에 대한 제도론적 연구에서 어떻게 시장-정부 이원론을 극복하고 있는지를 살펴본다. 두 학자들의 연구는 현실의 제도가 시장 또는 정부라는 단순한 이분법에 의해 포착될 수 없는, 시장적 요소와 정부적인 요소들을 포함하는 문제해결을 위한 규칙의 체계임을 보여준다. 사적인 것은 시장의 영역이고 공적인 것은 정부의 영역이라는 공-사 구분법 역시 극복되어야 한다. 공공성이라는 개념은 구체적인 문제의 맥락에서 그 문제와 관련된 사람들의 범위를 설정하고, 그 문제와 문제에 대한 가능한 해결책의 성격을 규정하기 위해 사용되어야 한다.

주제어: 공공성, 시장, 정부, 제도, 코즈, 오스트롬

I. 서론

한국행정연구원이 발간한 일천 쪽이 넘는 방대한 <<새로운 시대의 공공성 연구>>(윤수재 외, 2008:1045)는 공공성을 연구하는 시대적인 배경이 “신자유주의의 한계를 극복하기”위해 공공성의 개념을 활용하기 위한 것이라고 천명한다. 소영진(2008:46)이 지적하고 있듯이 공공성의 강화를 주창하는 논자들의 실질적인 주장

* 본 논문은 고려대학교 정경대학 특별연구비와 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원(NRF-2010-330-B00077)을 받아 수행된 연구이다.

** Indiana 대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 정치외교학부 교수로 있다. 주요 관심분야는 제도이론, 공공선택이론 등이다(tkahn@snu.ac.kr).

에는 흔히 ‘반시장성’을 공공성과 동일시하는 관점이 깔려있다. 임혁백(2008:112)에 의하면 현대 자본주의 사회의 과제는 “자본의 지배와 경제적 인간”이 판치는 가운데 “사적 이익을 넘어서는 공공성의 정치”를 착근시키는 것이다. 논자들이 항상 명시적으로 그렇게 주장하는 것은 아니지만 결국 공공성을 시장에 대립하는 가치로 주창하는 경우, 공공성을 대표하는 것은 정부이며(백완기, 2008:31) 정부의 활동을 통해서 시장의 문제를 교정하는 것이 공공성이라는 관점이 내재되어있다.

이 글은 공공성에 대한 개념적인 논쟁에 참여하기보다는 공공성 논의에서 흔히 보이는 시장과 정부의 이분법을 비판적으로 검토하는 것을 목표로 한다. 개념의 차원에서 공공성이란 무엇인가라는 질문에 답하려는 다양한 시도들이 얼마나 생산적이었는지는 의문스럽다. 공공성이라는 개념들이 다른 논자들에 의해서 어떻게 사용되고 있는가, 어떠한 대상들을 지칭하고 있는가, 어떠한 가치들을 주창하고 있는가라는 식으로 진행되는 비이론적인 유형론은 끊임없는 상호인용을 통해 새로운 유형론을 만들 뿐 개념이 자리 잡는 이론의 발전으로 이어져 경험적 연구와 정책 형성을 위한 길잡이가 되는 경우는 드물다.

이 글은 공공성을 기치로 한 시장 비판에 대항하여 시장을 옹호하려는 것도 아니다. 시장이 만병통치약이 아니라는 것은 자명한 것이다. 제도로서의 시장은 개인들의 활동을 통해서 자연발생적으로 진화하는 것이 아니라 다양한 형태의 공적인 제도와 규범을 바탕으로 해서만 존재할 수 있다. 흔히 저개발 국가의 문제를 시장제도의 도입을 통해서 해결하고자 할 때 시장의 ‘공적’인 성격이 극명하게 드러난다.

“저발전 사회에 신고전 경제학을 적용하려 할 때 시장경제의 제도적 토대가 무엇인지가 잘 드러난다. 분명하게 정의된 소유권 체계, 사기와 반경쟁적 행태 및 도덕적 해이를 통제하기 위한 규제 장치, 신뢰와 사회적 협동을 가능케 하는 응집력인 있는 사회, 위험을 줄이고 사회적 갈등을 관리하는 사회적 정치적 제도들, 이러한 것들은 경제학자들이 흔히 전제하고 있는 사회적 장치들이다. 그러나 가난한 나라들에서는 이러한 사회적 장치들이 명백하게 결여되어 있는 경우가 대부분이다 (Rodrik, 2007:153; Holmberg 외, 2009:139에서 재인용).”

보이지 않는 손의 역할을 제대로 수행하는 시장은 공적인 제도를 전제하기 때

문에 근본적으로 공적인 질서이다. 시장의 부작용을 논하는 것도 중요하지만 시장제도가 제대로 정립되지 않음으로 인한 문제들 역시 그 못지않게 심각하고 많음을 인식해야 한다. 이러한 맥락에서는 시장을 교정하는 것 보다 시장을 창출하는 것이 훨씬 더 긴급한 공적인 과제일 수 있다. 정부 또는 국가는 인간 역사의 대부분에서 사회 구성원 다수의 이익을 대변하기 보다는 소수 집단의 도구였다는 사실(Olson, 1893; Tilly, 1985; 1990)은 시장이 사적인 질서이고 정부가 공적인 영역이라는 주장의 반대가 어찌면 진실에 더 가까울 수도 있음을 시사한다.

이 글이 다루고자 하는 더 근본적인 문제는 시장-국가라는 경직된 이분법이다. 유용한 사회과학적 개념은 이론을 전제로 하고, 그러한 이론적인 개념들은 사회의 탐구에 길잡이가 될 수 있다. 그러나 개념들은 현실을 연구하는 도구가 아니라 재단하는 도구가 되기도 한다. 즉, 경험적 사실들의 정리하여 현실에 부합하는 분석적인 틀로 발전시키려는 노력을 경주하지 않고서도 마치 현실을 이해하는 듯 착각을 하게하는 해로운 도구가 될 수도 있다는 것이다.

이 글은 제도이론의 발전에 중요한 기여를 한 코즈(Ronald Coase)와 오스트롬(Elinor Ostrom)이 등대와 어장의 문제와 관련한 인간의 경험을 통해서 배우는 순간들을 보고하고자 한다. 여기서 이 학자들이 ‘배웠다’는 것은 이론과 개념으로 문제들을 ‘재단했다’는 것에 반대되는 의미이다. 문제를 재단하는 것은 문제에 대한 경험적인 분석의 노고를 들이지 않고 이론과 개념을 일방적으로 적용하는 것을 의미한다. 코즈와 오스트롬은 구체적인 사례들을 자세히 살핌을 통해서 시장과 정부라는 이원론을 극복하고, 인간의 집단적 역사적 경험이 응집되어 나타나는 제도와 제도의 다양성으로부터 배울 것을 역설한다. 한국 행정학에서 이 두 학자가 직접 인용되는 경우는 많지는 않지만, 이명석(2008)이 체계적으로 정리하고 있는 협력적 거버넌스론의 뿌리에 코즈와 오스트롬의 제도이론이 위치하고 있다고 볼 수 있다.

과연 공(公)과 사(私)는 서로 다른 ‘영역’인가? 공적인 것은 정부가, 사적인 것은 시장 또는 개인들이 담당하는 것이라는 생각은 타당한가? 등대에 대한 코즈의 논의(Coase, 1974) 와 어장에 대한 오스트롬의 논의(Ostrom, 1990)는 ‘공과 사’ 또는 ‘시장과 정부’라는 단순한 이분법이 제도의 문제를 이해하는데 걸림돌이 될 수 있음을 보여준다.

II. 등대(燈臺)

공공재는 소비가 비경합적이고 배제가 어려운 재화이다. 공공재가 일단 공급되면 그 비용을 부담하지 않은 사람들도 혜택을 볼 수 있으므로, 비용은 부담하지 않고 혜택만 얻으려는 무임승차의 유인이 존재한다. 시장을 통해 공공재를 공급하려는 생산자는 그 비용을 회수하지 못할 것이며 이를 예측하고 아예 생산을 하지 않는다. 이처럼 공공재를 시장을 통해 효율적으로 생산하고 배분하는 것은 불가능하므로 공공재의 공급은 정부의 역할이라는 것이 경제학의 교과서적인 주장이다.

학자들이 공공재의 예로 애용하는 재화 중의 하나가 등대이다. 밀(Mill, 1965)은 등대로 인해 혜택을 받는 배들에 그 대가를 지불하도록 하는 것은 불가능하기 때문에 등대를 짓고 관리하는 것은 정부의 역할이라고 주장한다. 시즈윅(Sidgwick, 1901)나 피구(Pigou, 1932)와 같은 이후의 학자들도 정부의 경제적 역할을 논할 때 등대의 예를 들었다. 사무엘슨(Samuelson, 1964) 역시 정부가 제공하여야 하는 서비스의 예로서 등대를 거론한다.¹⁾

“등대는 정부 서비스의 최근의 예이다. 등대 주인이 지나가는 배들로부터 등대 사용료를 받는 것은 불가능하다. 바로 여기서 사적인 이득과 사회적인 이득의 괴리가 발생한다. 철학자들과 정치인들은 이처럼 개인적 이득과 사회적인 이득이 불일치하는 경우에 있어서 정부의 역할이 중요함을 늘 알고 있었다 (Samuelson, 1964; Coase, 1974:358에서 재인용).”

1974년에 출판된 *경제학에서의 등대(The Lighthouse in Economics)*에서 코즈는 이처럼 다분히 상식적인 견해에 대해서 이견을 제시한다. 코즈는 밀, 시즈윅, 사무엘슨 등의 주장은 사실과 다를 뿐 아니라 정책적으로도 해로울 수 있다고 주장한다.

“이 훌륭한 지성들이 어떻게 하여 것처럼 잘못된 주장을 하게 되었는가? 그들의 주장은 사실과 일치하지 않으며, 구체적으로 생각해보면 의미가 분명하지도 않고, 함의하는 정책 또한 그릇된 것이다(Coase, 1974:375).”

1) 등대를 정부의 경제적 역할의 예로 든 이 네 명의 학자들에 대해서는 코즈(Coase, 1974: 357-359)의 논의를 바탕으로 요약하였다. 코즈는 이들의 주장을 좀 더 자세히 소개하고 있다.

코즈는 경제학자들이 등대가 어떻게 만들어지고 유지되는지를 한 번도 실제로 조사해 본적이 없음을 지적하고 그들을 비판하기 위해 영국 등대의 역사를 분석한다. 코즈가 가졌던 비판적인 문제의식의 출처를 이해하기 위해 1960년에 출판되어 큰 영향을 미친 그의 논문 *사회적 비용의 문제(The Problem of Social Cost)*가 등대의 경우에 어떻게 적용될 지를 생각해 볼 수 있겠다. 그 논문에서 코즈는 다른 사람들에게 해로운 효과를 초래하는 활동을 줄이기 위해서 정부가 그 활동에 대해 적절한 수준의 세금을 부과해야 한다는, 당시 상식으로 받아들여지고 있었던 피구세금(pigovian tax)이론을 비판하였다. 그리고 코즈는 거래비용이 없으면 해로운 효과에 관련된 당사자들이 자발적인 거래를 통해서 효율적인 결과를 얻을 수 있다고 주장하였다. 이는 후에 코즈의 정리(Coase Theorem)로 정식화되었다 (Stigler, 1966). ‘외부효과’라는 코즈가 탐탁지 않게 생각한 개념을 통해서 논의된 코즈의 정리는 여러 가지 다른 형태로, 예를 들어 ‘거래의 비용이 없다면, 소유권이 애초에 누구에게 주어졌는가는 결과적인 자원의 배분에 영향을 미치지 않는다’라고 표현되기도 한다.

이와 같이 소위 ‘코즈의 정리’를 중심으로 *사회적 비용의 문제*를 이해하게 되면 코즈는 정부의 개입을 반대하고 당사자 간의 자발적인 해결을 주창한 것이 된다. 그러나 코즈 자신이 이후에 분명히 밝힌 바 있듯이(Coase, 1988:10-16), 그가 보이려한 것은 거래비용을 고려하지 않으면 법과 제도의 문제를 다룰 수 없다는 것이다.

“...거래비용이 없다면 법이 어떠한가는 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 생산의 총 가치를 증대 시킬 수 있는 한 당사자들은 비용을 들이지 않고 협상을 통해서 권리를 획득하고 나누고 결합시킬 수 있을 것이기 때문이다. 그러한 세계에서는 경제시스템을 형성하는 제도는 실체도 목적도 없다(Coase, 1988:14).”

사실 코즈의 정리에 해당하는 부분은 총 12개의 節로 이루어진 *사회적 비용의 문제*의 3, 4 節에서 논해지고 있으며, 그러한 분석의 목적은 거래비용을 분석에 포함시켜서 현실의 제도 문제를 이해해야 함을 역설하기 위한 것이었다. 코즈는 자신의 논문이 소위 ‘코즈의 정리’를 중심으로 이해되고 분석의 다른 여러 측면들이 무시되어 결국 자신이 희망했던 만큼의 유익한 영향을 미치지 못하였다고 평가한다(Coase, 1988:13).

“거래비용이 없는 세계는 흔히 코즈의 세계(Coasian world)라고 불린다. 그러나 이는 전혀 사실이 아니다. 이러한 세계는 현대 경제학의 세계이며 나는 경제학자들이 그러한 세계를 떠나기를 희망하였다(Coase, 1988:174).”

코즈는 기업과 정부와 같은 조직 형태들의 근거가 바로 거래비용의 존재라고 보았다. 또한 어떠한 문제에 대해서는 어떠한 형태의 해결책이 효과적인 것인가에 대한 일반적인 결론을 제시하기를 극도로 꺼려하였다. 거래비용의 형태와 크기는 선형적으로 정할 수 없으며, 따라서 일반적으로 제시되는 해결책이 구체적인 문제에 적용될 때 부적절할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 어떠한 문제에 대해서는 정부가 사적인 조직보다 더 효율적으로 비용을 적게 들이고 해결책을 마련하고 집행할 수 있을 것이다. 그러나 정부의 행정적인 기제는 무비용의 장치가 아님을 인식해야 한다. 실수를 범할 수 있는 현실의 사람들에 의해 움직여지고 또한 경쟁에 노출되지 않고 정치적인 압력 하에서 운용되는 정부가 항상 문제를 더 효과적으로 해결할 것이라 가정할 근거가 없는 것이다.

보통법 체제하에서 영국과 미국의 다양한 판례들에 대한 코즈의 논평을 보면, 코즈가 현실의 제도나 법원 판결이 항상 거래비용을 고려하여 최적의 형태로 이루어지고 있다고 생각했던 것은 아님이 분명해진다. 그러나 코즈는 현실의 사례와 제도를 연구하여 그로부터 배우는 것을 매우 중요하게 생각하였으며 영국의 등대 역사를 살펴본 것 역시, 그러한 노력의 일환이었던 것으로 볼 수 있다.

영국에서 등대는 트리니티하우스(trinity house)라고 하는 비정부·비영리 기관에 의해서 관리되고 있다.²⁾ 원래 트리니티하우스는 해양운수업이나 어업에 종사하는 사람들의 길드에 뿌리를 두며 1514년에 국왕으로부터 자치권을 부여받고, 항해 및 운송과 어업 종사자들 및 그 가족들에 대한 복지사업 등을 수행하게 되었다. 1566년에 트리니티하우스는 항로표지를 관장하는 권한을 해군제독으로부터 공식적으로 넘겨받았다. 17세기 초에 트리니티하우스는 최초의 등대를 건설하였으나 그 이후 오랫동안 선주들로부터의 거둬지는 요청에도 불구하고 등대 건설을 꺼려하였다. 반면 이 시기에 십여 개의 등대들이 사적인 기업가에 의해서 만들어졌다. 이 과

2) 이하 영국등대서비스의 역사와 현황은 코즈(Coase, 1974), 테일러(Taylor, 2001), 그리고 트리니티하우스 인터넷 홈페이지(<http://www.trinityhouse.co.uk/>)를 바탕으로 정리하였다.

정에서 트리니티하우스는 등대 건설에 대해 자주 반대를 하였는데 이는 아마도 자신들의 독점권이 침해되는 것에 대한 우려 때문이었던 것으로 보인다.

등대업으로 이윤을 보려한 사무엘슨의 표현에 따르자면, 매우 ‘이상한’ 사람들은 과연 어떠한 제도적인 장치를 사용하였는가? 그들은 먼저 트리니티하우스의 권리침해와 관련된 분쟁에 휘말리지 않기 위해 왕으로부터 허가를 얻고 등대의 혜택을 보는 배들에 대해 요금을 부과하는 방식으로 이윤을 획득하였다. 그들은 왕에게 허가를 청원할 때 등대가 필요하며 사용료를 내겠다는 서약이 담긴 선주들의 연대서명을 첨부하였다. 이후 등대사업의 허가권이 의회로 넘어가게 되었고, 트리니티하우스는 적극적으로 개입하여 의회로부터 허가를 획득하고 이를 사적인 기업가에게 계약을 통해 양도하거나 대여하고 사적 기업가들은 계약에 따라서 등대를 건설하는 방식이 보편화되었다. 트리니티하우스는 사적인 개인들이 소유하고 있던 등대들도 사들여서 등대에 대한 독점적인 지위를 확대해 갔고, 19세기 말에 이르러서는 지방등대를 제외한 대부분의 등대를 소유·관리하게 되었다. 이 과정에서 등대 사업을 하던 개인들은 등대를 트리니티하우스에 양도하는 대가로 최고 44만5천 파운드에 이르는 거액을 보상받았다.³⁾ 19세기 중반에 이르러 등대의 건설과 유지, 그 비용의 조달과 관련한 현대적인 제도를 이해하기 위해 중요한 한 가지의 변화가 있었는데, 그것은 트리니티하우스가 등대사용료를 복지사업을 위해 사용하는 것을 의회가 금지한 것이다.⁴⁾

현재 영국의 등대서비스 공급방식은 다음과 같다. 상선들은 톤수에 따라서 입항세의 일부로서 등대료를 납부하고 이를 교통부에서 일반등대기금으로 관리한다. 이 기금은 등대 등의 항해표지기를 설치하고 관리하는 비용으로 사용된다. 매년 십이월에 등대 회의가 개최되는데 여기에는 트리니티하우스, 교통부 및 등대고문위원회가 참여하여 당해 연도의 등대관련 사업들의 구체적인 내용과 예산에 대해 토론한다. 등대고문위원회는 해양운송인회의소 소속의 위원회로서 선주, 보험사, 해양운송업자 등으로 구성되고 등대에 대한 법적인 지위는 없지만 예산의 편성과 승인에 상당한 영향력을 행사한다.

3) 코즈의 계산에 의하면 이를 1970년대의 가치로 환산하면 칠백에서 천만 달러에 달한다.

4) 이는 등대료가 과다하다는 선주들의 항의 때문이다. 타 목적을 위해 등대료를 사용하는 것이 금지되므로 인하여, 등대서비스에서의 수익자 부담원칙이 더 일관되게 적용될 수 있게 되었다.

영국에서 등대를 만들고 유지하고 또 그에 따를 비용을 조달하는 방식은 경제학의 이론과 다르다. 첫째, 정부가 여전히 중요한 역할을 담당하기는 하지만 밀이나 사무엘슨이 단순화 시킨 것처럼 ‘정부가 만들고 관리한다’라는 것은 등대서비스의 공급방식을 묘사하는데 크게 불충분하다. 둘째, 한계비용이 없으므로 등대가 일단 만들어지면 사용료를 받지 말아야 한다는 경제학의 이론과도 현실은 크게 어긋난다.

첫 번째의 차이에 대해서 코즈는 공공재 공급의 방식들에 대한 대안적인 이론을 제시하지는 않고 다만 현실과 경제학의 이론이 다르다는 점, 그리고 현실에서는 사적인 기업가의 역할이 컸다는 점만을 지적하며 제도의 다양성과 그에 대한 경험적 연구의 중요성을 강조한다. 두 번째 문제, 한계비용이 없는 공공재에 대해 사용료를 징수하는 문제에 대해서 코즈는 영국의 제도가 사용자로 하여금 등대서비스의 공급의 방식과 수준에 대해서 민감하게 반응하도록 유도하여 적절한 공급수준을 정하는데 기여하고 있음을 강조한다.

밀에서 사무엘슨에 이르기까지 학자들에 의한 등대의 예의 남용을 지적하고 경험적 연구를 통해서 공공재가 실제로 공급되는 다양한 방식들을 살펴볼 것을 주창한 점에서 코즈의 글은 큰 의미를 가진다. 그러나 공공재가 공급되는 실재의 방식에 대한 이론적인 개념화는 상당히 부족하여 과거 역사에서 사적 기업가의 역할이 있었음을 보이는데 그치는 한계를 지닌다. 코즈 자신도 그 논문의 목적이 등대서비스가 어떠한 방식으로 공급되어야 하는가의 문제를 일반적으로 답하는 데 있지는 않다고 분명히 하며 그 문제를 답하기 위해서는 세밀한 경험적인 연구가 더 필요하다고 인정한다(Coase, 1974:376). 다만 그가 비판하고자 했던 것은 등대는 공공재이므로 정부가 공급해야 한다는 교과서적인 논리였던 것이다.

현재 영국의 등대서비스의 공급방식은 1970년대 이후 오스트롬 부부 및 동료들에 의해 발전된 공공재 공급의 다양한 방식에 대한 이론들을 통해서 더욱 잘 이해할 수 있을 것이다.⁵⁾ 오스트롬·오스트롬(Ostrom and Ostrom, 1977)이 지적하듯이, 공공재 공급 문제의 핵심은 소비자들에게 있으며 공공재 공급방식을 이해하기 위해서는 ‘집단소비단위’의 형성에 주목해야 한다. 영국의 역사를 보면 원래 상호부

5) 이와 관련한 대표적인 저작들로서는 Ostrom, Tiebout, and Warren(1961), Ostrom and Ostrom (1977), 그리고 Oakerson(1999) 등이 있다.

조조직으로 출발했던 트리니티하우스가 때로는 집단소비단위의 역할을 때로는 집단소비단위의 대리인의 역할을 하였음을 알 수 있다. 현재의 제도에서 집단소비단위는 해양운송인회의소(chamber of shipping)라고 할 수 있으며 이 조직이 등대자문위원회(lights advisory committee)를 통해서 등대서비스와 관련한 자신들의 선호를 결집하고 서비스 공급과 관련한 결정에 영향을 미치는 것이다. 소비단위의 제한적인 조직화, 그리고 등대서비스와 관련된 복잡한 역사적 경로 의존성으로 인하여 트리니티하우스와 같은 독립조직이 등대서비스의 생산을 담당하고 있고, 정부는 사용료를 징수, 관리하고, 트리니티하우스의 활동을 감독하고 예산을 승인함을 통해 공적인 공급을 담당하고 있는 것이라 하겠다. 즉, 등대라는 공공재의 공급과 관련해서는 집단소비단위가 분명한 경계를 가지고 있지 않으므로 독립적 비정부 조직 및 정부 조직의 역할이 상당부분 존재한다. 그리고 완전한 무임승차를 막기 위해 입항선박에 대해서 일종의 사용료를 부과하며 비교적 잘 조직된 소비자들에 대해서 관습적으로 그 공급 및 가격책정과정에 참여할 수 있도록 해주는 것이다.

따라서 밀이 말하는 정부의 사무 또는 사무엘슨이 말하는 정부의 역할을 넓게 이해하면, 그들의 주장은, 비록 여전히 매우 추상적이고 부족하여 불만족스럽기는 하지만, 완전히 틀린 말이라고는 할 수 없을 것이다. 특히 밀은 사적인 공급이 이루어질 수 없다는 주장에 “정부가 강제적으로 그 사용료를 징수하여 생산자를 보상해주지 않으면”이라는 단서를 달고 있다. 한계비용이 매우 작은 재화에 대해 사용료를 부과함에 따른 비효율성의 문제는 어떠한가? 만일 정부 또는 트리니티하우스와 같은 생산자가 등대서비스에 대한 수요를 사용료를 부과하지 않고서도 정확하게 측정할 수 있다면, 어쩌면 일반 재원을 통해서 서비스를 공급하고 사용료를 부과하지 않는 방법이 더 우월할 지도 모른다. 그러나 코즈가 말하는 대로 이상적인 상황을 상상할 수 있다는 것만으로 현실의 제도를 비판할 수는 없다. 즉 대안적인 공급방식들, 즉 일반 재원에서 공급하고 사용료를 부과하지 않는다는지, 완전히 집단소비단위와 사적 기업가 사이의 계약으로 등대서비스를 공급하는 방식 등과 비교하였을 때, 수백 년의 시간을 통해서 현재의 방식이 정립되어 온 이유 및 그 비교 우위를 이해할 수가 있다.⁶⁾

6) 참고로 필자가 조사한 바에 의하면 우리나라 역시 등대의 설치와 관리에는 정부가 중요한 역

Ⅲ. 어장(漁場)

1968년 하딘(Garrett Hardin)에 의해 유명해진 ‘공유재의 비극’이라는 표현의 뿌리는 ‘모든 이의 것은 누구의 것도 아니다’라는 아리스토텔레스의 언급으로까지 거슬러 올라간다. 공공재가 비경합성과 비배제성을 띠면, 공유자원은 경합성과 배제성이라는 특징을 지닌다. 즉, 공유자원의 경우 누군가가 이를 이용하면 다른 사람들이 이용할 수 있는 양이 줄어들지만, 사람들이 그 자원을 이용하지 못하게 막기는 어려운 것이다. 목초지, 삼림자원, 어장, 관개 시설 등이 공유자원에 해당한다. 공유재의 비극이란 공유자원의 사용자들이 자신의 사용에 따르는 사회적 비용을 무시하고 오직 개인적인 비용과 편익만을 고려함으로써 결국 자원의 고갈이 초래되는 상황을 지칭한다. 하딘은 목초지의 예를 들어 이러한 상황에서 비극적인 결말은 피할 수 없다고 주장한다.

“목동들은 제한된 목초지에 가축을 무제한으로 증대시키지 않을 수 없는 시스템 속에 갇혀 있다. 공유지는 누구나 자유롭게 사용할 수 있다고 믿고 각자 자신의 이익만 추구하여 모두가 파국을 향해 달린다(Hardin, 1968:1244; 오스트롬, 2010[1990]:23에서 재인용).”⁷⁾

공유자원을 둘러싼 비극적인 현상은 남의 나라의 일만은 아니다. 우리나라 농

할을 하지만 ‘정부가 만들고 관리하며 무상으로 공급해야 한다’는, 특히 사무엘슨의 주장과는 상당히 다르다. 2009년 12월 31일 기준 우리나라에는 2258개의 광과표지기가 있으며 이 중 1166개는 사설 표지기로 분류된다. 이 중 39개의 유인 등대는 모두 국유이고, 868개의 무인 등대 가운데 145는 사설이다. 항로표지 관련 예산은 일 년에 약 500~600억원 정도이며 이는 정부의 예산으로 충당된다. 사용자 부담의 원칙이 없는 것은 아니어서 11개의 지방해양항만청이 무역항 입항 선박에 대하여 톤당 17원의 항로표지세를 입항세의 일부로 징수하고 있는데 2009년에 거두어들이는 항로표지세 총액은 약 170억원으로 항로표지 총 예산의 3분의 1에 미치지 못한다. 이에 대한 정부의 입장은 동북아 권에서 우리나라 항만들의 경쟁성을 유지하기 위해 수익자 부담원칙을 완화하여 적용해야 한다는 것이다. 우리나라의 등대 건설과 관리 기능의 많은 부분은 항로표지기술협회(<http://www.kaan.or.kr/>)를 통해서 수행되고 있는데, 1999년 비영리재단법인으로 출발한 이 단체는 2008년 특수법인으로 전환되었으며 현재 ‘기타공공기관’으로 분류된다. 해양수산부 국장 출신의 전직 관료가 현재 이 단체의 이사장으로 재임하고 있다. 조사에 도움을 준 담당공무원과 고려대학교 행정학과 박사과정 강문선 양에게 감사드린다.

7) 이하 Ostrom (1990)은 원저를, 오스트롬(2010[1990])은 윤홍근, 안도경의 번역본을 지칭한다.

림수산물부에서 후원하는 자율관리어업의 ‘통영잠수기 자율관리공동체’의 사례에서도 이를 확인할 수 있다.

“다도해로 둘러싸인 통영 연안 해역은 수산업의 1번지라 불릴 만큼 수산자원이 풍부하여 어업인들은 바다자원의 소중함을 모른 채 ‘먼저 잡으면 임자’라는 생각으로 무분별하게 자원을 남획하였다. 그러자 자원고갈로 인해 어획고가 떨어져 다시 또 마구잡이로 경쟁조업하는 악순환이 반복적으로 지속되었다(농림수산물부 자율관리공동체 인터넷홈페이지, <http://www.jayul.go.kr>).”⁸⁾

공유재의 비극을 불가피한 것으로 받아들이는 것은 일부 학자들 사이에 국한되지 않는다. 시사 잡지 *이코노미스트*는 “어장을 어민들에게 맡겨 놓으면 모든 어자원이 남획될 것이며, “재앙을 피하기 위해서는 어민들에 대해서 효과적인 지배력을 발휘할 관리인을 두어야”한다고 주장한다. 정치인들 역시 예외는 아니다. 캐나다의 수산 장관은 ‘경제적 자기 이익을 위하도록 풀어 놓는다면, 여러분은 이웃과 자신을 파멸시키고 말 것입니다’ 라고 경고한다(Ostrom, 1990:8; 오스트롬, 2010[1990]:32-33). 결국 그들의 결론은 정부, 리바이어던, 또는 사회주의를 통해서, 아니면 시장 또는 사유화를 통해서 공유자원의 문제를 해결해야 한다는 것이다.

오스트롬(Ostrom, 1990)은 자치적으로 관리되는 수많은 공유자원들을 연구하여 자치적 관리의 성공과 실패 요인들을 정리하고 그를 바탕으로 공유자원의 자치관리를 가능하게 하는 ‘제도디자인 원리’를 제시하였다. 오스트롬이 검토한 예들에는 스위스 알프스의 마을 공동체에 의한 목초지와 산림 자원의 자치관리, 일본의 산악 마을들과 인도의 숲, 스페인의 관개 시설, 브라질의 근해 어장과 미국 메인 주의 가제어장, 캘리포니아 주의 지하수, 텍사스와 오클라호마의 석유 자원 등이 포함된다. 그 중 몇 가지의 예를 좀 더 자세히 살펴보도록 하자.

먼저 터키 알라니아의 근해어장의 예를 보자. 이곳에서는 백여 명의 어부들이

8) 자율어업관리는 수산관련 법령의 테두리 내에서 지속가능한 어업 생산 기반 구축, 어업 분쟁 해소, 어업인들의 소득 향상 및 어촌사회 발전을 위하여 어장 관리, 자원관리 등을 어업인들 스스로 자율적으로 참여하도록 하는 프로그램이다(<http://www.jayul.go.kr>). 경남 통영잠수기 공동체는 2004년부터 자율관리어업 추진한 후, 우수한 자율관리사례로 선정될 정도로 성과를 보이고 있다.

두세 명 씩 작은 어선을 타고 고기잡이를 하는데 1970년대 초기에 남획과 좋은 자리를 차지하기 위한 치열한 경쟁으로 인하여 어업의 수익성은 낮아지고 공동체의 갈등은 높아만 갔다.⁹⁾ 위기를 느낀 지역 어업조합원들이 중심이 되어 해결책을 모색하였고 여러 방법으로 시행착오를 겪은 후에 다음과 같은 규칙을 마련하게 되었다. 먼저, 어업조합원들은 구월에 자격이 있는 어부들의 명단을 작성하고 고기잡이가 가능한 위치들을 정한다. 추첨을 통하여 고기잡이 장소들을 각각의 어부에게 할당한다. 구월에서 일월까지 어부들은 매일 서쪽에서 동쪽방향으로 다음의 위치로 옮겨간다. 다시 이월부터 팔월까지 어부들은 매일 동쪽에서 서쪽으로 한 자리씩 옮겨간다.

알라니아의 어부들이 고안한 시스템은 여러 가지 측면에서 효과적이다. 고기잡이 장소들 간에 적당한 간격을 두게 하고 각 자의 위치를 미리 배정함으로써 각 장소들 간의 영향을 최소화 시키며 또한 좋은 자리를 차지하기 위해 싸우는 과정에서의 낭비를 줄인다. 이 시스템 하에서 규칙위반에 대한 감시는 거의 자동적으로 이루어진다. 왜냐하면 어부들은 자신이 좋은 자리에서 고기잡이를 하는 날에 일을 쉬는 법이 없고 따라서 자기 차례가 아닌데 좋은 자리에 나타나는 어부는 자동적으로 발각되기 때문이다. 감시와 더불어 제도에서 중요한 것이 제재(制裁)인데 오스트롬에 따르면 대부분의 성공 사례들에서는 점진적인 처벌의 제도나 관습이 발견된다. 알라니아의 경우 낮은 수준의 처벌은 좋은 자리에 대한 그 날의 권리를 침해당한 어부의 항의일 것이다. 규칙의 위반이 반복되면 조합에 보고하고, 조합에서의 논의를 통해 공동체의 따돌림, 그리고 축출의 위협에 이르는 제재가 가능하다.

다음으로 필리핀서북 지역의 잔제라(Zanjera) 관개공동체의 사례를 보자.¹⁰⁾ 이 지역의 관개공동체들은 스페인에 의한 식민화 이전부터 존재했을 것으로 추측되고 있다. 이 공동체들은 농지를 주수로(主水路)에서 가까운 정도에 따라서 세 개 이상의 큰 구역들로 나눈다. 농부들은 서로 유사한 크기의 땅을 소유하는데, 한 농부가 소유하는 땅은 집중되어 있지 않고 각 구역에 고르게 분포되어있다. 이런 식

9) 오스트롬(Ostrom, 1990:18-21)은 *Marine Inshore Fishery Management in Turkey*(Berkes, 1986)를 바탕으로 해서 알라니아의 예를 소개한다.

10) 오스트롬(Ostrom, 1990:82-88)의 논의 중, 이 글에서는 공유재의 관리 측면만 보고 관개시설의 건립과 수리에 관련된 공공재의 공급 문제는 제쳐놓도록 한다.

으로 땅을 분할 소유하는 것은 관개수라고 하는 공유재의 협동적인 사용 문제를 매우 쉽게 해준다. 만약 어떤 농부의 땅은 모두 수로의 머리 부분에 있고, 다른 농부의 땅은 모두 수로의 꼬리 부분에 있다면 머리의 농부로 하여금 꼬리의 농부를 배려하여 물을 아껴 쓰게 하는 것은 아주 어려울 것이다. 땅을 수로의 머리에 가깝고 먼 여러 구역에 분할 소유함으로써, 자신이 소유한 꼬리 부분의 땅을 위해서 머리의 땅에 물을 무분별하게 사용하는 것을 자제 하게 되는 것이다. 잔제라 공동체에서는 또한 공동체의 상징적인 지도자를 감시자로 선임하고 그 감시자에게 수로의 꼬리 부분 끝에 있는 공동체의 땅에 대한 권리를 부여한다.

오스트롬은 이와 같은 예들을 통해서, 시장 또는 국가의 해결이 아닌 자치의 해결의 가능성을 보이고, 성공의 사례와 실패의 사례들을 분석하고 지속가능한 자치적인 해결에 공통적인 ‘제도고안의 원리’를 제시하고 있다. 터키의 알라니아 어장과 필리핀의 잔제라 관개공동체의 예에 국가 또는 시장적인 해결책을 적용하면 어떻게 될까? 알라니아의 경우 정부의 관리가 시기에 따라서 고기가 잘 잡히고 덜 잡히는 위치들을 알고 그에 기초하여 공평한 운번체계를 고안하는 것이 가능했을까? 운번체계를 고안했다하더라도 정부 관리에 의한 감시와 제재가 어부들 자신들에 의한 것보다 더 정확하고 공평하게 집행될 수 있을 것인가? 정부에 의한 완벽한 감시와 공평한 제재가 이루어지는 경우에도 이는 추가적인 비용을 초래할 것이다. 더 큰 문제는 생활에서 채득한 정보가 부재한 정부 관리는 알라니아 어민들이 고안한 시스템을 생각해 내기 매우 어려울 것이라는 점, 그리고 외부권력에 의한 감시와 제재는 항상 권력의 남용과 부패라는 도덕적 해이의 문제가 따른다는 점이다.

관개나 어장 전체에 사적인 소유권을 설정하는 해결책은 경제 이론적으로 효율적인 결과를 낳을는지 모른다. 그러나 이 경우 사적 소유권의 설정을 통한 해결책은 매우 불공평할 뿐만 아니라 수많은 공동체 구성원들의 삶의 터전을 빼앗는 결과를 낳을 수 있을 것이고 따라서 제도 도입의 거래비용이 제도의 효과에 비해 더 클 수도 있을 것이다. 어떻게 생각해보면 알라니아와 잔제라에서 해결책의 핵심은 사적 소유권의 설정과 전혀 무관하지는 않다고 주장할 수도 있겠다. 알라니아의 경우 외부의 관찰자가 어느 하루 동안만 어장을 관찰한다면 마치 어장의 수십 개의 구역으로 나뉘어져서 사적으로 소유되고 있는 듯이 보일 수 있을 것이다. 잔

제라의 경우 농토에 대한 특정한 형태의 사적인 소유가 관개수 문제 해결의 기초가 되고 있다. 하지만 이 두 사례에서 보이는 사적인 소유권의 설정은 공유재의 비극에 대한 해결책으로 제시되는 사유화와는 근본적으로 다르다. 자치관리는 공동체와 개인의 관계, 공동체 속의 개인들 간의 관계에 대한 시행착오적 학습의 결과이며 집단적 지혜의 산물이지 사유화라고 하는 이론적 해결책의 적용은 아닌 것이다.

그렇다면 이와 같이 성공적인 공유자원의 자치적 관리 사례들에서 정부의 역할은 전혀 없는 것인가? 그렇지 않다. 정부의 역할 중에서 무엇보다 중요한 것은 공유자원 문제에 대한 해결책을 모색하는 자치적인 노력을 인정해야 한다는 것이다. 알라니아 어장의 경우 “국가의 법이 지역 조합에 지역 문제를 다룰 관할권을 부여”하고 있으며 따라서 “조합 간부들은 이러한 법령을 근거로 어민들이 자체적으로 규칙을 만드는 과정에서 조력자 역할”을 할 수 있었다(오스트롬, 2010[1990]:52). 더 나아가서 지방의 관리들이 어부들이 서명한 합의문을 제출함으로써 합의의 상징성과 정당성을 높일 수 있었다. 하지만 규약의 구체적인 내용과 그 감시 및 집행의 역할은 공동체의 어부들이 스스로 수행하였다.

미국 캘리포니아 남부 지역의 지하수 자원 문제를 해결하기 위한 제도의 발전을 살펴보면 성공적인 자치관리에서 정부가 여러 가지 중요한 역할을 수행할 수 있음을 알 수 있다 (Ostrom, 1990: Ch.4). 오스트롬은 이처럼 자치적 제도의 발전에 긍정적인 역할을 하는 정치체제를 촉진적(facilitative) 정치체제라고 부른다. 촉진적인 정치체제 하에서는 정부가 문제의 해결을 떠맡지 않으면서도 다양한 방법을 통해서 자치적 해결을 위한 노력의 성공을 돕는다. 예를 들어 남부 캘리포니아의 경우 캘리포니아 주 정부는 지하수 분쟁과 관련하여 다양한 당사자들이 민사법정을 통해서 소송을 할 수 있는 권리를 인정하고, 때로는 그 소송비용의 일부를 부담하였다. 주 정부의 수자원 조사국, 연방정부의 지질조사청 등은 지하수 분지의 상태와 관련된 정보, 특히 당사자들이 스스로 획득하기에는 그 비용이 너무 비싼 정보를 제공하여 당사자들이 문제에 대한 공유된 인식을 확보할 수 있도록 도왔다. 또한 캘리포니아의 자치적 전통은 이후 당사자들이 수자원 관리와 관련한 특별구(special district)를 수립하는 것을 가능하게 해주었다.¹¹⁾ 이러한 사례들에 대한 검토

11) 미국에서는 정부를 일반목적 정부와 특수목적 정부로 나누는 것이 보편화 되어있으며, 이 때

를 통해서 드러나는 것은 정부-시장, 공-사 이분법의 한계이다.¹²⁾

“제도가 ‘시장’과 ‘국가’의 도식적인 이분법에서처럼 완전히 사적이거나 완전히 공적인 경우는 거의 없다. 많은 성공적인 공유 자원 제도는 사적인 것처럼 보이는 제도들과 공적인 것처럼 보이는 제도들의 풍부한 혼합물이기 때문에 경직된 이분법의 틀에 들어맞지 않는다. ... 실제 상황 속에서 공적인 제도와 사적이 제도는 별도의 세계에 있다기보다는 서로 얽혀서 상호 의존적으로 존재한다(오스트롬, 2010[1990]:43-44).”

노벨상 수상 연설의 제목을 *시장과 국가를 넘어(Beyond Markets and States)*로 정한 것에서도 알 수 있듯이(Ostrom, 2010) 그는 단순한 이분법적인 사고를 넘어서 복잡하고(complex) 다중심적인(polycentric) 현실의 제도들을 경험적으로 연구하며 이를 통해서 인간의 문제해결 능력을 촉진하는 것이 공공정책의 목표가 되어야 한다고 역설한다.

IV. 공공성의 개념을 어떻게 사용할 것인가?

시장 또는 정부와 같은 개념은 이론적 이상형(ideal type)으로 유용하지만 현실 문제의 분석에서는 경험적인 맥락 속에 위치시키지 않으면 현실을 재단하는 도구 또는 단순한 정치적인 슬로건으로 전락할 수 있다. 그렇다면 단순한 시장-정부 이

정부를 다른 공적 조직으로부터 어느 정도의 독립성을 유지하면서 그 관할지역, 관할문제와 관련한 조세권을 가지는 공조적으로 정의된다. 미국의 정부 센서스에 의하면 이러한 정의에 부합하는 정부가 십 만개 이상 존재한다. 수리 특별구(water district)는 특수목적 정부의 한 형태이다. 그 이외의 특수목적 정부로는 교육구(school districts), 쓰레기 관리구(solid waste district) 등이 있다. 흔히 특수목적정부의 경계는 일반목적 정부의 지리적 경계와 일치하지 않고, 중첩적(overlapping)이다(U.S. Census Bureau, 2002, ix).

- 12) 정부 또는 시장으로 묘사할 수 없는 여러 자치적 관리의 사례들 중에는 시장적인 요소를 적극적으로 활용하는 경우도 많이 있다. 예를 들어 스페인 알리칸테 지역의 관개공동체는 물에 대한 권리가 설정되고 나면 이를 초단위로 설정되고 나면 이를 거래하는 것을 허용한다(오스트롬, 2010[1990]:153-156). 남캘리포니아에서도 수리권의 거래가 활성화 되어있다(오스트롬, 2010[1990]:245-250). 관개체계나 지하수 자체는 공유자원으로 관리되지만 그 자원에 대한 개인들의 권리가 확립되고 나면 시장적인 거래 역시 가능한 것이다.

분법을 넘어선다는 것은 공공성의 개념을 버리는 것인가? 분석적이고 경험적인 맥락을 분명히 할 경우 공공성의 개념은 유용하게 사용될 수 있을 것으로 보인다. 인간이 사회적인 존재이며 서로의 삶이 완전히 독립적일 수 없다는 것에서 공공성의 개념이 출발할 수 있을 것이다. 듀이(Dewey, 1927)는 다음과 같이 공적인 것(the public)의 본질을 이해한다.

“... 공과 사를 나누는 기준은 어떤 행동이 금지나 권장을 통해서 통제를 할 필요가 있을 정도로 중요한가, 그리고 그 행위가 초래하는 결과의 파장이 어느 정도로 크고 깊은가 하는 것이다(Dewey, 1927:15; Ostrom et al., 1961:832에서 재인용).”

경제학에서 말하는 외부효과, 삶의 긍정적이고 부정적인 사회적 상호의존성이 공적인 것을 필연적으로 논하지 않을 수 없게 한다. 이러한 출발점으로부터, 첫째, 공이라는 개념은 여러 사람이 관련된 문제의 성격을 드러내기 위해 사용될 수 있다. 公共財나 共有資源에서 공과 共은 다수의 사람들의 개인적 선택이 타인의 복지에 영향을 미치고 행위와 선택의 조정, 즉 협동을 통해서 해를 줄이거나 혜택을 높일 수 있는 상호의존적인 상황에 처해있음을 의미한다. 또한 공공재 공유자원 등의 개념에는 상호의존성과 그로부터 기인하는 사회적인 딜레마의 본질에 대한 내용이 포함되어 있다. 등대의 예에서 선박의 소유주, 선원들, 보험회사 등은 등대를 필요로 하지만 무임승차의 가능성으로 인하여 등대가 공급되지 않을 수 있는 상황에 처해있다. 어장의 예에서 어부들은 제한적인 자원을 각자의 이익을 위해 남획하여 파국에 이를 수 있는 상황에 처해있다. 이러한 사회적 딜레마 상황이 개인들의 자발적인 기여와 자제를 통해 해결되지 않을 때 공동의 문제해결이 요구된다.

둘째, 그렇다면 특정 문제에 관련된 개인들의 범위를 정하지 않고서는 공이라는 개념은 무의미하다. 공적인 것은 어떤 특정한 사람들과의 관계 속에서만 그러하다. 개인의 헌법적인 권리, 생산과 분배의 기본 방식을 정하는 문제 등 한 사회의 모든 구성원들이 관련된 공적인 문제가 있는가 하면, 어느 바닷가에 등대를 만드는 문제, 특정 어장에서 고기잡이를 둘러싼 갈등과 같이 사회의 일부분만이 관련된 공적인 문제도 있다. 구체적인 문제에서 공공성의 범위를 올바르게 확정하

는 것은 해결의 주체 및 해결의 방법을 이해하고 고안하는데 중요하다. 특정한 공적인 문제에 관련된 당사자들은 항상 문제 해결의 주체를 모색함에 있어서 우선적인 고려 대상이 되어야 한다. 등대의 예에서 선주와 선원들은 등대 건설을 트리니티하우스에 요구하고, 국왕에게 등대업을 신청하는 기업가의 청원에 연대 서명하고, 등대고문위원회를 통하여 연례 등대 회의에 참여하고, 또한 무엇보다 등대료를 지불함으로써, 스스로를 집단소비단위로 조직하여 등대서비스의 공급에 참여하고 있다. 알라니아의 어민들 역시 남획과 좋은 자리 경쟁으로 인한 문제를 인식하고 문제의 당사자가 아니면 생각해 내기 힘든 윤번제라는 제도를 고안하였다. 문제의 당사자들이 적극적으로 참여하지 않고서는 좋은 제도가 탄생하고 유지될 수 없다. 공공재 공급의 경우, 일찍이 아담 스미스가 주창하였던 수익자 부담의 원칙은¹³⁾, 문제 당사자의 범위를 정하지 않고서는 구현되기 힘든 경우가 많다.

셋째, 공의 개념은 문제에 대한 특정한 해결책을 묘사하는데 유용할 수 있다. 어떤 문제를 공적으로 해결한다는 것은 집합적 의사결정(collective decision-making)으로 개인의 행위를 통제하거나 개인의 행위에 영향을 주어서 그 문제를 해결하는 것이다. 집합적 의사결정의 당사자는 문제와 직접적으로 관련된 사람들일 수도 있고, 정부와 같이 권위와 강제력을 지닌 제삼자일 수도 있고, 혹은 양자 모두를 포함할 수도 있다. 반면 공적인 해결에 반대되는 것은 해결을 하지 않고 내버려두는 것이거나, 사적으로 문제를 해결하는 것이다. 사적인 해결에서는 문제와 관련한 개인들의 선택이 어떠한 상호구속적인 제약 없이 이루어진다. 소유권의 이전으로서의 거래는 교환을 통해서 상호이익의 잠재적 가능성을 현실화 시키는 문제에 대한 사적인 해결이다. 그러나 공적인 해결은 제도적인 해결이다. 집합적인 결정을 통해서 개인의 행위를 구속하거나 그에 영향을 주기 위해서는 규칙들이 필요하며, 그 규칙의 체계는 제도이기 때문이다. 여기서 또 하나 중요한 것은 제도가 여러 차원을 포함한다는 점이다. 예를 들어, ‘약속의 교환’으로서의 ‘계약’은 실행적(operational) 차원에서 보면 사적 성격을 지니는 경우가 많지만, 그 계약의 강제가 한 사회의 법체계에 의해서 뒷받침 되는 경우라면 단순히 사적인 것이 아니라

13) “It does not seem necessary that the expense of those public work should be defrayed from the public revenue. ... The greater part of such public works may easily be so managed, as to afford a particular revenue sufficient for defraying their own expence, without bringing any burden upon the general revenue of the society(Adam Smith, 1991[1776]:475).”

계약과 관련된 공적인 사회제도가 배경이 되어 이루어지는 것이다.

영국 등대의 역사는 애초부터 사적 기업가의 역할이 있기는 했지만, 등대의 문제가 다양한 공적인 방식으로 해결되어 왔음을 보여준다. 또한 정부가 비록 생산자 또는 공급자의 역할을 맡은 것을 아니었지만, 문제 해결을 위한 집합적 결정의 한 당사자였음을 알 수 있다. 코즈가 밀과 사무엘슨 등을 비판한 것은 그들이 제도의 다양성을 보지 않고 정부와 시장이라는 두 가지의 해결책만을 고려했기 때문이다. 코즈는 영국 등대의 역사를 검토하면서 그들의 논의를 반증하고 있지만, 그렇다고 해서 영국의 등대서비스가 시장 원리를 통해서 공급되고 있다고 주장하지는 않는다. 오스트롬이 제시했던 알라니아 어장의 경우도 정부의 역할이 미미한 가운데¹⁴⁾, 공적인 해결을 공동체 내부에서 운번제라고 하는 제도에 대한 집합적 결정이라는 형태로 이루어 졌다. 정부의 직접적인 해결만이 공적인 것이라고 볼 경우, 알라니아의 예는 사적인 해결이 된다. 이러한 관점은 알라니아의 해결책이었던 집합적 결정, 즉 개인의 행동을 통제하는 공적인 해결과 제약 없는 사적인 선택을 통한 해결이 매우 다름을 보지 못하는 잘못된 것이다. 다시 말해, 이는 사유화 또는 집단적 결정의 회피와 같은 진정으로 사적인 해결 또는 문제의 방치와 알라니아 어장에서의 공적인 자치제도를 구분하기 어렵게 한다.

넷째, 문제가 공적이라는 것이 문제해결 역시 공적이어야 함을 의미하지 않는다. 또한 어떤 문제를 공적으로 해결한다는 것이 그 문제에 대한 직접적인 집합적 결정(direct collective decision-making)을 의미하지도 않는다. 분업을 통해서 생산성을 향상시키고 사회적 부를 증대하는 문제에 직면한 사람들이 이를 계획 경제가 아니라 시장의 원리를 근본으로 하여 해결하기로 합의하고 사적 소유권을 비롯한 시장적 규칙의 체계를 만들었을 때, 이 사람들은 문제를 공적으로 해결한 것이다. 그러나 여기서 공적인 해결은 생산과 분배의 문제를 집합적 의사결정의 대상으로 삼지 않을 것을 의식적으로 정한 것이다. 시장에 대한 사회계약적인 합의는 공적이고 따라서 시장은 공적인 제도이다.¹⁵⁾ 그러나 그 해결책의 작동은 사적인 선택

14) 그러나 공동체가 자체 규칙을 만들고 집행하는 것을 막지 않았다는 면에서 정부는 매우 중요한 '역할'을 한 것으로 볼 수도 있다. 이처럼 어떤 문제에 대해 누가 어떠한 방식으로 결정을 할 것인가를 제도의 헌법적 (constitutional) 수준이라 한다. 터키의 정부는 알라니아 어장에서 자치적 관리를 허용한 중요한 헌법 선택적 역할을 한 것으로 볼 수 있다.

15) 코즈(Coase, 1988:7-10)가 말하듯이 시장은 장소나 시설이 아니라 제도이며, 거래의 당사자들

들에 의해서 이루어진다. 달리 말해서 문제 해결의 과정에서 개인들은 집합적인 결정에 구속 받지 않는 사적인 선택을 행하는 것이다. 여기서 우리는 공과 사가 서로 다른 영역이 아니라 문제 또는 문제해결의 중첩된 차원, 층위, 또는 수준들임을 알 수 있다.

다섯째, 공적인 문제 해결이 필요하다는 것이 정부에 의한 해결을 의미하지 않으며, 정부가 문제해결의 주체가 되어야 함이 정부가 공공재의 생산자가 되어야 함을 의미하지 않는다. 정부의 역할은 다양하다. 공적인 해결에서 정부는 전혀 역할을 하지 않을 수도 있고¹⁶⁾, 종속적인 역할을 할 수도 있고, 배경적인 역할을 할 수도 있고, 제공자의 역할을 할 수도 있고, 생산자의 역할을 할 수도 있다.¹⁷⁾ 근본적으로 이는 공공재의 경우 집단소비단위가, 공유자원의 경우 관련 공동체가 결정하는 것이 민주주의 원리에 부합한다. 오스트롬(2010[1990]:248-249)은 남부 캘리포니아 지하수분지를 관리하기 위해 진화한 제도가 정부 또는 중앙적 권위체에 의한 문제 해결 방식이 아니면서도 근본적으로 공공부문에 ‘머물렀다’라고 묘사하고 있다. 공적인 성격을 지니는 문제들에 대한 다양한 해결 방식을 고려하는 대신 공공성을 강화하자는 것을 정부의 역할을 요구하는 것으로 등치시키는 것은, 오스트롬(2010[1990]:382)에 의하면 “정부라고 불리는 무정형적이면서, 가상적이며, 전지전능한 실체를 적실성을 가진 유일한 정책 결정자로 간주”하는 것이다.

공과 사, 그리고 시장과 정부라는 개념들은 공동의 문제를 이해하고 문제해결 방안을 구하는데 유용할 수 있다. 그러나 공과 사의 이분법 또는 시장과 정부의 이분법이 문제를 이해하고 문제에 대한 가능한 해결 방안들을 찾고 그 방안들을 평가하는데 있어서 출발점이 되는 경우 이 개념들은 도움보다는 해가 되기가 쉬울 것이다. 그러한 이분법은 문제와 제도를 구체적으로 보고, 문제 해결을 위해 진화해온 제도들의 다양성을 보고, 그 다양성으로부터 배우는 것을 가로막는다. 그러한 이분법 하

의 권리와 의무에 대한 규칙의 체계이다.

- 16) 이 경우, 정부가 당사자들에 의한 자치적인 해결을 허용한다는 매우 중요한 역할을 하고 있는 것으로 볼 수도 있다. 오스트롬(Ostrom, 1990)은 외부의 정부적인 권위가 공동체의 최소한의 자율성을 허용하는 것이 성공적인 자치관리를 위한 주요한 요소들 중의 하나라고 주장한다.
- 17) ‘제공(provision)’은 서비스나 재화를 공급할 것인지의 여부, 재원의 규모와 그 조달방식, 생산주체의 설정 등에 관한 결정이다. ‘생산(production)’은 투입을 산출로 바꾸고 재화를 만들거나, 서비스를 실행하는 기술적인 과정이다. 이에 대해서는 오커슨(Oakerson, 1999:7-9)을 참조하라.

에서 시장과 국가는 분석가의 이념적 선호와 결합되어 정치적인 구호로 변한다. 추상화된 공공성 개념에는 문제의 성격, 문제와 관련된 개인들의 범위, 가능한 해결책 등에서 집합적 의사결정의 층위와 방식 등과 같은 분석적인 내용이 결합되어 있다. 이렇게 추상화된 공공성은 논자의 이념적인 지향과 그 이념적인 지향을 정부의 강제력을 통해서 실현하고자하는 수단으로 전락할 위험이 있다.

일반화된 이론이나 개념은 문제의 이해와 해결에 도움을 줄 수 있다. 그러나 코즈(Coase, 1988:211-212)가 말하듯이 이론과 개념이 도움이 되기 위해서는 “여러 활동들이 실제로, 다양한 제도적인 틀 내에서, 어떻게 수행되고 있는지에 대한 연구로부터 도출”되어야 한다. 오스트롬(Ostrom, 2005:287)이 “왜 이토록 다양한 제도들이 애초에 생겨났는지, 그 제도들이 다양한 생태적, 사회적, 경제적 조건들을 배경으로 하여 어떠한 결과를 낳게 되는지를 이해”할 것을 촉구하는 것으로 제도의 다양성에 대한 연구의 결론을 대신한다. 공공성이 구호가 아니라 문제와 문제의 해결방법들을 보게 해주는 개념이 되기 위해서는 문제와 문제해결 방안으로서의 제도의 구체적인 내용들과 관련된 분석적인 개념으로 정립되어야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 백완기. 2008. “공공성에 대한 다양한 시각.” 윤수재 외(편), 《새로운 시대의 공공성 연구》, 17-31. 서울: 법문사.
- 소영진. 2008. “공공성의 개념적 접근.” 윤수재 외(편), 《새로운 시대의 공공성 연구》, 32-63. 서울: 법문사.
- 윤수재·이민호·채종현(편). 2008. 《새로운 시대의 공공성 연구》. 서울: 법문사.
- 이명석. 2008. “협력적 거버넌스와 공공성.” 2008 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 임혁백. 2008. “공공성의 정치학적 접근.” 윤수재 외(편), 《새로운 시대의 공공성 연구》, 108-160. 서울: 법문사.
- Coase, Ronald. H. 1960. “The Problem of Social Cost.” *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.
- _____. 1974. “The Lighthouse in Economics.” *Journal of Law and Economics* 17: 357-376.
- _____. 1988. *The Firm, The Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dewey, John. 1927. *The Public and Its Problems*. New York: Holt.

- _____. 1997[1938]. *Experience & Education*. New York: Touchstone.
- Mill, John S. and John M Robson. 1965. *Principles of Political Economy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science* 162: 1243-1248.
- Holmberg, S., Rothstein, B., and Nasiritousi, N. 2009. "Quality of Government: What You Get." *Annual Review of Political Science* 12: 135-161.
- Oakerson, Ronald J. 1999. *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Oakland: ICS Press.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press. (윤홍근 안도경 역. 2010. *공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 자치제도의 진화*. 서울: 랜덤하우스코리아)
- _____. 2005. *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. 2010. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems." *American Economic Review* 100: 641-672.
- Ostrom, Vincent, Tiebout, Charles, and Warren, Robert. 1961. "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry." *American Political Science Review* 55: 831-42.
- Ostrom, Vincent, and Ostrom, Elinor. 1977. "Public Goods and Public Choices." In E.S. Savas. ed. *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, 7-49. Boulder, Colo: Westview Press.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87(3): 567-576.
- Pigou, Alfred C. 1932. *The Economics of Welfare*. London: Macmillan and Co.
- Rodrik, Dani. 2007. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Samuelson, Paul A. 1964. *Economics: An Introductory Analysis*, 6th ed. New York : McGraw-Hill
- Sidgwick, Henry. 1901. *The Principles of Political Economy*. New York: Macmillan.
- Smith, Adam. 1991[1776]. *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York: Prometheus Books.
- Stigler, George J. 1966. *The Theory of Price*. New York: Macmillan.

Taylor, John. 2001. "Private Property, Public Interest, and the Role of the State in Nineteenth-Century Britain: The Case of the Lighthouses." *The Historical Journal* 44(3): 749-771.

Tilly, Charles. 1985. "War Making and State Making as Organized Crime." In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*, 169-191.

_____. 1990. *Coercion, Capital, and European States, AD990-1992*. Cambridge MA.: Blackwell.

U.S. Census Bureau. 2002. *Government Organization*.

농림수산식품부. 자율관리공동체 인터넷홈페이지 <http://www.jayul.go.kr>

트리니티하우스 인터넷 홈페이지 <http://www.trinityhouse.co.uk/>

향로표지기술협회 인터넷 홈페이지 <http://www.kaan.or.kr/>