

## “공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화” 윤홍근, 안도경 역 (서울: 랜덤하우스코리아, 2010)\*

안 도 경 (서울대학교 정치외교학부 교수)

*Governing the Commons* (이하 『공유의 비극을 넘어』)는 2009년 오스트롬 교수에게 여성 최초이자 현직 정치학자 최초 노벨 경제학상의 영광을 안긴 책이다. 공유자원 연구를 혁명화 하였다는 노벨상 선정위원회의 표현처럼 이 책은 공유자원이 사유화되거나 정부에 의해서 통제되어야 한다는 기존의 이론들을 수많은 경험적 사례들을 바탕으로 반박하고 자치적인 제도의 가능성과 조건을 보여주었다(Economic Science Prize Committee, 2009). 하지만 『공유의 비극을 넘어』가 공유자원과 관련된 의미만을 지닌다면 사회과학 전반에 걸친 이 책의 지대한 영향력을 설명할 수 없다. 오히려 사회과학의 각 영역에서 이 책은 그토록 빈번하게 인용되는 이유는 책이 제시하고 있는 제도연구의 새로운 방향 때문일 것이다. 제도는 문화와 더불어 인간 사회를 이해하기 위해 사용되는 가장 거시적인 개념으로써, 한 사회 내에서 사람들의 행위의 규칙성을 설명하고 또한 사회들 간의 차이를 묘사한다. 그러나 제도를 어떻게 정의해야 할 것인지, 제도라는 개념을 통해서 드러내고자 하는 것이 무엇인지, 제도를 어떻게 관찰하고 연구해야 할 것인지 등의 문제는 오랜 시간 동안 끊이지 않는 논쟁의 대상이었다. 필자는 이 글에서 『공유의 비극을 넘어』를 요약하기보다는<sup>1)</sup> 이 책의 방법과 정신을 이해하기 위한 몇 가지의 주제들만을 다루고자 한다. 먼저 오스트롬에 대한 소개를 한 후에, 책의 의의 및 구성을 간단하게 설명하고 이후에 책의 주요 내용을 성공적인 제도가 집합행동의 문제를 해결하는 방식, 제도의 정의, 제도적 실천과 장인정신(artisanship) 이라는 주제들을 중심으로 소개하겠다.

---

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

1) 책에 대한 좀 더 자세한 요약은 번역본에 포함되어 있는 역자해제를 참조할 것을 권한다.

1933년 대공황의 시기에 태어난 오스트롬 교수는 대학(UCLA)에서 정치학과 경제학을 복수 전공하였다. 대학 졸업 후 보스턴에서 수출입 서류 타이피스트, 인사담당 직원 등의 일을 7년간 하다가 다시 L.A.로 돌아와 UCLA의 사무직원으로 취업한다. 여가 시간을 이용해서 대학원 수업을 듣다가 반세기 동안의 학문적 인간적 동반자가 된 빈센트 오스트롬(Vincent Ostrom) 당시 UCLA 정치학과 교수를 만나고 그의 학문적 영향하에서 남부 캘리포니아 주의 지하수 문제를 다룬 논문을 제출하여 박사학위를 취득하게 된다. 박사학위 취득 이후 ‘물’ 문제만 빼고는 무엇이든 공부하겠다고 한 공언을 깨고 다시 공유자원 문제에 대한 연구로 돌아온 것은 오스트롬 교수가 직면했던 인생의 여러 기로들과 마찬가지로 아주 우연적이었던 것으로 보인다. 80년대 초반 독일의 같은 대학에서 안식년을 보내던 Paul Sabatier 교수가 요청한 조직학습에 대한 발표를 승낙한 오스트롬 교수는 자신이 박사학위 논문에서 연구했던 수자원의 관리 문제를 바탕으로 발표를 하였고, 사바티에 교수로부터 과연 남부 캘리포니아의 수자원 관리제도가 십여 년이 지난 지금에도 그때처럼 유지되고 있을까라는 질문을 받게 된다. 이 질문에 답하기 위한 일련의 노력들이 『공유의 비극을 넘어』라는 역작으로 이어졌다. 그 과정에서 주어진 기회들을 어떻게 활용했고, 던져진 도전들에 대해 어떻게 대응했는지에 대해서는 역작을 쓰고자 하는 바램을 지닌 젊은 학자들이 주의 깊게 살펴볼 가치가 있다. 이에 대해서는 『공유의 비극을 넘어』의 서문과 자전적 글 “A Long Polycentric Journey”를 참고할 것을 권한다. 엘리너 오스트롬 교수는 6월 12일 2012년 췌장암으로 남편인 빈센트 오스트롬 교수보다 두 주 앞서 사망하였다.

『공유의 비극을 넘어』는 공유자원 문제에 대한 제도적 해결의 지평을 넓힌 의미와 더불어 국가와 시장의 해결책을 중심으로 한 전통적인 집합행동이론의 한계를 극복하고 자치의 가능성과 그 조건들을 제시하는 이론사적인 의의를 지닌다. 이 책은 공유자원 이론, 제도 이론, 집합행동 이론에 큰 영향을 주었지만 소박하다는 느낌을 줄 정도로 거대 담론이 없고, 강한 주장들도 적으며, 단지 조심스럽게 독자와 함께 의문을 풀어가며 배워가는 방식으로 서술되어 있다. 책의 주제를 소개하고 기존의 이론을 비판적으로 검토하면서 책에서 이루고자 하는 바를 제시하는 제 1 장에서는 연구의 퍼즐을 ‘이론과 현실간의 괴리’라는 관점에서 제시한다. 즉, 널리 받아들여지고 있는 죄수의 딜레마, 공유지의 비극, 집합행동의 논리와 같은 모형들은 공유자원 사용자들이 집합행동의 문제를 스스로 해결하지 못하므로 국가 또는 시장이라고 하는 해결책이 외부로부터 주어져야 한다고 주장하지만 현실의 사례들을 보면 사유화나 정부에 의한 통제에 의존하지 않고 자치적으로 공유자원을 관리하는 사용자 공동체들을 많이 관찰할 수 있다. 어떻게 공유자원의 자치적 관리가 가능한 것인가? 이러한 퍼즐은 이 책의 중심적인 개념체계와 분석틀, 연구의 계획을 제시하는 제 2 장에서 다시 한 번 가다듬어 진다. 제 2 장에서는 공유자원의 자치적 관리의 문제를 이론적 개념들을 바탕으로 세 가지의 작은 문제들로 나눈다. 좋은 제도가 있으면 집합행동의 문제가 극복될 수는 있겠지만 그러나 1) 제도를 공급하는 문제 자체가 상위 차원의 집합행동문제를 야기하는 것

이 아닌가? 2) 규칙 위반의 유혹이 상존하는 가운데 사람들은 어떻게 서로의 약속을 신뢰할 수 있는가? 3) 규칙의 준수 여부에 대한 효과적인 감시와 규칙의 위반에 대한 적절한 제재가 있다면 사람들은 다른 사람들도 규칙을 지키리라고 믿게 될 것이다. 하지만 이러한 감시와 제재의 문제를 외부의 권위에 의존하지 않고 어떻게 자치적으로 해결할 수 있는가?

제 3 장에서는 성공적인 공유자원 제도들의 공통점을 여덟 개의 제도 디자인 원리로 정리한다. 그러나 이 장에서 살펴보는 사례들은 그 제도적 기원을 정확하게 알기 어렵다는 한계를 지닌다. 제 4 장은 남부 캘리포니아 지하수 분지들의 사례들을 통해서 제도의 기원에 대해 살펴본다. 여기까지는 물론 성공한 제도들만을 대상으로 한다는 한계가 있다. 제 5 장에서는 공유자원의 자치 관리에 실패한 사례들을 분석하면서 3장에서 발견한 제도 디자인 원리들의 부재가 이 실패 사례들의 원인인지를 검증한다. 제 6 장은 사례연구들을 종합하여 책의 앞부분에서 제시한 퍼즐들에 대한 답을 제도와 집합행동에 대한 더 진전된 이론을 제시하는 형태로 정리한다. 제 3 장에서 제 5 장까지의 많은 사례들은 읽기 지루할 수도 있다. 필리핀, 스리랑카, 중세의 스위스 마을, 이슬람의 지배하에 있던 스페인과 같은 세계 각지의 많은 지명들, 그리고 목초지, 관개체계, 바나나 잎으로 땀을 만드는 과정에 대한 세세한 묘사들은 사실 이 책의 가장 흥미로운 부분이어야 한다. 물론 그렇게 되기 위해서는 독자들의 준비가 필요하며 그러한 준비는 제 1장과 2장에서의 이론적인 준비이다. 참고로 오스트롬 교수는 다양한 인류학과 역사학 등의 저작들에 의존하였는데, 원고를 완성한 후 각 사례와 관련하여 참고한 저술들의 저자들에게 원고의 내용을 검증받았다고 한다.

오스트롬 교수는 의도적으로 비교적 소규모의 공유자원 체계들을 연구의 대상으로 정하였는데 이를 유기체를 연구하는 생물학자들의 연구전략을 채택한 것으로 설명한다(61). 생물학자들이 비교적 단순한 유기체에 대한 연구로부터 출발하는 것은 그러한 유기체가 모든 유기체들을 대표하기 때문이 아니라 정확한 관찰을 통해서 이후 더 복잡한 연구로 나아가는 기초를 마련하기 위해서이다. 이는 오스트롬 교수가 소규모의 공유자원 체계를 연구하는 과정에서도 더 복잡한 대규모의 집합행동 문제를 다루기 위한 개념과 이론의 탐색을 염두에 두고 있다는 것을 의미한다. 『공유의 비극을 넘어』는 합리적 선택이론의 전통에 있으면서도 협의의 합리적 선택 접근과 일정한 거리를 취한다. 이는 한편으로는 세밀한 경험적 연구를 위해서이기도 하고 또한 경험적인 연구의 결과이기도 한다. 이러한 지점이 가장 분명하게 드러나는 것은 『공유의 비극을 넘어』가 전제하는 인간관이다. 오스트롬 교수는 인간성의 본질과 합리성의 정의에 대한 논쟁에 휘말리는 것을 피하면서도 일정한 인간관을 제시한다. 인간은 무엇보다 ‘실수를 범하지만 시행착오의 과정을 통해서 학습을 할 수 있는’ 존재이다. 또한 인간은 행동과 결과의 비용과 편익을 염두에 두기는 하지만 규범을 내재화할 수 있는 능력을 지닌 것으로 상정된다. 이러한 인간관은 비록 소규모의 공유자원 상황이라

고 해도 상당한 정도의 불확실성을 수반하며 여러 사람들이 공동체 속에서 상호의존적으로 존재한다는 사실에 근거한다. 광의의 합리성, 시행착오적 학습, 규범의 내재화 가능성과 같은 행위자에 대한 최소한의 가정에만 의존하며 집합행동의 문제가 해결되는 방식은 인간 자체에 대한 추상적 차원의 탐구가 아니라 사람들이 처해있는 구체적인 상황의 변수들과 그 상황 속의 문제들을 집단적으로 해결해 나가는 방식에 대한 탐구를 통해서 답하고자 한다.

집합행동의 문제는 어떻게 해결될 수 있는가? 『공유의 비극을 넘어』에서 이 질문은 집단행동의 문제를 성공적으로 극복한 공동체들에서 공통적으로 나타나는 제도적 특징들은 무엇인가라는 문제로 제기된다. 그 특징들을 오스트롬은 여덟 가지의 제도 디자인 원리 (Design Principle)로 정리하고 있다.<sup>2)</sup> ‘디자인 원리’라는 표현은 이후 여러 가지 오해의 소지가 되기도 하였다. 즉 제도를 이러이러한 원리에 따라서 만들면 문제가 잘 해결될 것이라는 식으로 이해되기도 한 것이다. 노벨상 수상 연설에서 오스트롬은 디자인 원리라는 표현을 쓴 것에 대해 다소 후회하는 모습을 보인다. 오히려 견고한 제도의 규칙들과 구조들을 묘사하기 위해 “최선의 실행 양식들 (best practices)”이라는 표현을 사용했더라면 더 좋지 않았을까하는 감상을 표현하고 있다. 그렇다면 성공적인 제도 하에서 사람들은 어떻게 집합행동의 문제를 해결하는가? 여기서 핵심적인 개념들은 ‘조건부 협동의 전략,’ ‘공유된 믿음,’ ‘저비용의 감시체제’ 그리고 ‘점증적인 제재 조치’ 등이다.

집합행동의 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 먼저 집합행동의 범위가 분명해야 한다. 누가 관련 당사자인가가 분명해야 한다는 말이며, 공유자원의 물리적 경계 역시 분명해야 한다는 것이다. 이는 상호의존성의 배경이 되는 물리적 환경의 경계가 관련 당사자들에게 충분히 인식되어 있고, 그러한 범위 내부의 행위자들, 즉 상호의존적 상황에 의해 영향을 받는 사람들이 당사자로서 인정받고 내부의 행위자로 정립되어야 한다는 것이다. 그리고 행동 상황의 바깥에 있는 사람들이 자의적으로 그 행동의 장에 드나들며 집합행동의 조직화를 교란해서는 안 된다는 것을 의미하기도 한다. 둘째, 집합행동의 성공적 조직화를 위해서는 경계 안의 사람들이 규칙의 제정과 관련하여 어느 정도 자율성을 지니고 있어야 한다. 셋째, 그렇게 제정된 규칙들이 집합행동을 둘러싼 물리적 조건과 공동체적 조건들의 특성에 부합하여야 한다. 넷째, 집합 행동 문제의 해결은 한 번의 규칙제정으로 완료되는 것이 아니다. 미리 예측하지 못했던 상황들이 생겨날 수밖에 없으며 그에 따른 갈등도 필연적으로 생겨난다. 이에 대비하여 당사자들이 의존할 수 있는 저비용의 신뢰할 수 있는 갈등 해결의 장치가 마련되어 있어야 한다. 그러한 갈등 해결의 장치는 공동체 내적일 수도

---

2) 공유자원의 성공적인 공동사용을 위한 여덟 가지의 제도디자인 원리는 다음과 같다. 1) 명확하게 정의된 경계, 2) 사용 및 제공 규칙의 현지 조건과의 부합성, 3) 사용자의 집합적 선택과정의 참여, 4) 감시 활동, 5) 점증적 제재 조치, 6) 갈등 해결 장치, 7) 최소한의 자치권의 보장, 그리고 (공유 자원 체계가 대규모인 경우) 8) 중층의 정합적 사업 단위.

있고 때로는 더 큰 범위의 정치조직에서 마련해 놓은 것을 활용할 수도 있다.

여덟 가지의 제도 디자인 원리들 중에서도 특히 감시 활동과 그에 입각한 점증적인 제재 조치라고 하는 두 가지의 원리들은 제도를 통해 집합행동의 문제를 극복하는데 결정적인 중요성을 지니는 것으로 볼 수 있다. 행위자들이 집합행동에 참여하기 위해서는 협동을 통해서 얻을 수 있는 이득이 협동의 부재 상태에 비해서 상당히 크다는데 대한 인식이 공유되어야 한다. 즉 모두가 극단적인 자기이익 추구를 자제하고 협동의 규칙을 따르는 경우 각자 자유롭게 행동하는 경우에 비해서 이익이 된다는 것을 함께 인식하고 있어야 한다는 것이다. 물론 이는 필요조건이기는 하지만 충분조건은 아니다. 왜냐하면 여전히 배반의 전략을 사용할 가능성, 무임승차를 할 가능성, 공유자원을 약속한 양보다 많이 획득할 유혹이 존재하기 때문이다. 이로부터 협동이 모두를 위해 이로움에도 불구하고 협동이 이루어지지 않는 사회적 딜레마가 발생하게 된다.

오스트롬은 사람들이 배반의 전략을 선택하는 것은 협동의 의사가 없어서라기보다는 다른 사람들이 협동을 할 것이라는 확신이 없기 때문이라고 본다. 조건부 협동의 전략을 채택하고자 하는 의사가 있다고 하더라도 다른 사람들의 배반으로 인하여 자신만이 순진한 바보가 되는 경우를 우려하여 협동을 하지 않는 경우가 많다는 것이다. 그렇다면 협동이 유지되기 위해서는 일방적으로 배반을 하는 것이 즉 협동을 위해 마련된 규칙을 위반하는 것이 큰 이득이 되지 않는다는데 대한 인식이 공유되어야 한다. 공유된 인식이라는 것은 대부분의 당사자들이 규칙의 내용과 의미, 필요성을 알고, 대부분이 그렇게 생각한다는 것을 또 대부분의 사람들이 안다는 것이다. 저비용의 감시체계와 효과적인 제재(sanctioning) 조치는 개인의 편익-비용 계산에 영향을 주기도 하지만 더욱 중요하게는 타인들의 행동에 대한 기대에 영향을 주어 조건부 협동의 전략을 사용하는 것이 손해를 보는 길이 아니라는 믿음을 가지게 한다. 아무리 성공적인 협동의 체계라 하더라도 자연적 조건이 가혹하게 변하거나, 또는 인간의 실수, 순간적인 유혹에의 굴복 등으로 인하여 규칙 위반이 발생하지 않을 수 없다. 이러한 위반들이 발견되고 처리되는 방식이 조건부적 협동을 위한 공유된 믿음의 유지에 영향을 미친다. 규칙 위반자가 발각되지 않으면 위반자는 단기적으로 이득을 볼 뿐만 아니라 체계 전체의 감시기능이 약화되었음을 깨닫게 된다. 타인들이 위반의 사례를 아예 모르고 지나쳐 버리는 경우도 있겠지만 만약 마을 숲에서 목재가 없어졌는데 누가 규칙을 위반하였는지를 알 수 없다면, 또 이러한 사례들의 빈도가 증가한다면, 사람들은 조건부 협동이라고 하는 현재의 행동지침이 자신을 순진한 바보로 만들고 있는 것이 아닌가 하는 불안한 마음을 가지게 된다. 반대로 위반의 사례가 알려지고 위반자가 적절한 제재를 받게 되면 이는 사람들의 편익과 비용에 대한 계산에만 영향을 미치는 것이 아니라 협동의 체계 전체가 어떠한 방식으로 운영되고 있는지에 대한 인식에 영향을 주게 된다. 즉 규칙을 위반하면 발각되고 적절한 제재가 그에 대해 가해질 것이며, 모두가 이것을 목도하였으므로 나 자신 뿐만 아니라 다른 사람들도 마찬가지로 생

각을 할 것이며 따라서 협동의 전략을 계속 유지해 나갈 것이라는 믿음을 가지고 조건부 협동의 전략을 유지하게 되는 것이다. 규칙 위반이 적발되었을 경우 여러 사람들이 이를 알게 한다든지 또 규칙의 위반에 대한 제재를 아무리 낮은 수준의 제재라 하더라도 공개적인 방식으로 수행하는 것은 이러한 공유된 믿음을 유지하기 위해서이다. 규칙의 위반에 대한 제재가 가지는 의미가 개인의 편익-비용 계산에 영향을 미치는 것 이상으로 공동체 전체의 공유된 신념을 유지하는 데 있다는 점, 또한 상황의 불확실성과 인간적 실수의 가능성 등을 고려할 때 왜 규칙의 위반에 대해 가해지는 제재가 점증적이고 첫 번째의 규칙 위반에 대해서는 종종 아주 낮은 수준으로 행해지는가를 이해할 수 있게 된다.

집합행동의 자치적인 해결 가능성에 대해 회의적인 이론가들 역시 감시와 제재 활동의 중요성을 알고 있었다. 다만 이러한 감시와 제재가 상위 수준의 집합행동 문제를 야기한다고 보고 이의 해결을 위해서는 위계적인 기업이나 국가와 같은 조직이 필요하다고 보았다. 기업이나 국가와 같은 조직의 소유자 또는 권력자는 조직화를 통해 창출되는 협동의 잉여분에 대한 권한을 가지고 따라서 감시와 제재 활동을 효과적으로 수행할 인센티브를 가진다는 것이다. 그러나 오스트롬이 묘사하고 있는 성공적 사례들에서는 공유자원의 당사자들이 저비용의 감시체제를 마련하고 또 감시와 제재가 단지 집합적 재화를 제공할 뿐만 아니라 감시자, 제재자의 이익과도 일치하게 만드는 것이 가능함을 보여준다. 예를 들어, 고기잡이의 지점을 순번제로 운영하여 자신이 좋은 장소에서 고기를 잡을 순서가 되었을 때 어김없이 아침 일찍 그 자리에 나가서 순서를 위반한 사람은 자연스럽게 발각이 되게 한다든지, 또는 수로로부터 순차적으로 물을 대는 경우 정해진 시간보다 먼저 수문을 열거나 정해진 시간 보다 더 오래 수문을 열어놓는 행위들이 수로의 위와 아래의 농부들에 의해 감시되는 경우 등이다.

『공유의 비극을 넘어』에서 묘사되는 ‘자치’는 도덕적 인간들이 이루어 내는 유토피아적인 삶의 모습과는 거리가 있다. 협동이 제도를 통해서 이루어지는 경우에도 규칙의 확립, 규칙의 준수에 대한 감시, 위반에 대한 처벌은 필수적인 것이다. 이런 의미에서 오스트롬은 제도적인 현실주의자라고 할 수 있다. 그러나 오스트롬은 감시와 제재의 의미를 합리적이고 이기적인 개인의 편익 계산의 관점에서만 보려고 하는 접근과는 상당히 다른 이야기를 들려주고 있다. 즉 오스트롬에게 있어서 감시와 제재의 중요성은 그러한 활동들이 규범을 학습할 수 있고 협동을 할 의사가 있는 사람들로 하여금 조건부의 협동 전략을 사용할 수 있게 해준다는 데 있는 것이다.

합리적 선택이론 내에서 제도를 둘러싼 논쟁 중의 하나는 ‘제도란 무엇인가’라고 하는 문제이다. 이 문제에 대한 견해들은 제도를 균형(equilibrium)으로 보는 입장과 행동을 제약하는 규칙(rules)의 체계로 보는 입장으로 크게 나눌 수 있다. 균형으로서의 제도를 강조하는 학자들은 제도

란 행동의 규칙성에 불과한 것이며 행동이 규칙적인 것은 그렇게 행동하는 것이 합리적인 개인의 자기이익과 일치하기 때문이라고 주장한다. 오스트롬 교수는 이러한 입장을 명시적으로 비판하지는 않는다. 그러나 『공유의 비극을 넘어』에서 오스트롬 교수가 제도를 균형 이상의 그 무엇으로 보고 있음은 분명하다. 굳이 이름을 붙이자면 균형으로서의 제도를 주장하는 사람들은 제도를 개인의 전략과 그 모음으로서의 게임이론적인 균형으로 보는 제도의 환원론이라 할 수 있고 오스트롬 교수의 입장은 이에 반해서 제도를 객관적으로 존재하는 행동에 대한 제약으로 보는 관점, 즉 제도의 실재론이라고 볼 수 있다. 오스트롬 교수는 제도를 ‘사용되는 규칙들 (rules-in-use)’의 체계라고 본다. 사용되는 규칙들이란 적혀있는 규칙들 (rules-in-form)과 대조되는 것이다. 법률체계와 같이 정합적으로 구성된 규칙들이 어디엔가 적혀있고 공식적인 절차를 거쳐 공포되었다고 해서 제도가 되는 것은 아니라는 것이다. 사용되는 규칙이란 행동의 지침이 되는 규칙들이며 행동으로 구현되는 규칙들이다. 그럼에도 불구하고 제도가 행동 그 자체와는 다르며 행동에 대한 외적인 제약이라는 것은 어떤 의미인가? 이 문제에 답하기 이전에 먼저 제도의 구성 요소인 규칙이란 무엇인가라는 문제를 생각해볼 필요가 있다.

오스트롬 교수는 제도의 구성요소로서의 규칙을 규범 및 행동과 구분하여 정의한다. 규칙과 규범은 모두 어떠한 행동 또는 어떠한 결과에 대해서 요구(require)하거나 금지(prohibit)하거나, 허용(permit)하는 언명(linguistic statement)의 형태를 띤다(Crawford and Ostrom, 1995; Ostrom 2005). 규칙은 그러한 언명이 지켜지지 않았을 때 뒤따르는 결과, 즉 처벌의 요소를 포함한다는 면에서 규범과 다르다. 규범의 위반은 특히 규범이 내재화 되어있을 경우 위반자의 심리적인 고통으로 귀결된다. 규칙의 위반은 그것이 발각되었을 경우 다른 사람들에게 의한 제재를 수반하게 된다. 제도가 단지 행동의 균형 상태 이상인 것은 제도를 구성하는 규칙들이 공유된 인식으로 존재하기 때문이다. 공유된 인식의 대상으로서의 제도는 개인의 밖에 존재하며 구체적인 상황에서 어떻게 행동할 것인가를 결정하는 기준의 역할을 한다. 제도를 게임이론적 균형으로 보는 사람들은 제도의 자기지속성(self-enforcement)를 과신하는 경향이 있다. 이는 물론 균형이라는 개념 그 자체가 가지는 속성이다. 그러나 현실의 행동 상황에서는 환경의 불확실성과 인간의 제한적 합리성으로 인하여 규칙의 위반이 발생하기 마련이다. 제도는 일단 만들어지면 개인의 합리적 계산에 의해서 균형을 유지하며 지속되는 것이 아니라, 끈임 없는 긴장 속에서 재확인 되고 재정립된다. 이러한 과정은 행위자들이 제도를 구성하는 규칙들을 재해석하고 새로운 상황에 적용하고 그렇게 하기 위해서 서로 협의하고 논쟁하는 과정을 포함한다. 즉 제도는 의식적인(conscious) 과정인 것이다.

『공유의 비극을 넘어』의 메시지는 흔히 사회 문제의 해결을 위해 시장과 국가 또는 정부에 의한 통제와 사유화라는 두 개의 대안만이 고려되는 상황에서 자치(self-governance)라고 하는 제

삼의 대안을 제시한 것으로 이해된다. 따라서 제3의 섹터(third sector)로서의 시민사회의 활성화를 주창하는 사상적 정책적 흐름 속에 위치하고 있는 것으로 여겨지기도 한다. 더 나아가 국가 또는 시장이라는 대안들보다 자치제도가 문제해결에 더 우월하다는 주장을 담고 있는 것으로 해석되기도 한다. 『공유의 비극을 넘어』에 대한 이러한 해석은 국가와 시장을 넘어선 제도적 가능성을 탐색하게 하는 의미는 있겠으나 오스트롬의 메시지에 대한 정확한 해석은 아니며 심지어 왜곡으로 이어질 가능성도 있다.<sup>3)</sup> 노벨상 수상 연설의 제목을 ‘시장과 국가를 넘어(Beyond Markets and States)’로 정한 것에서도 알 수 있듯이 오스트롬은 국가-시장이라는 이분법적 접근에 대해 매우 비판적이다. 그러나 앞에서 말했듯이 제 삼의 대안을 추가하거나 그 대안의 우월성을 주장하는 것은 오스트롬의 의도가 아니다. 그렇다면 국가와 시장이라는 이분법에 대한 오스트롬의 대안은 무엇인가? 먼저 국가 시장 이분법에 대한 비판을 오스트롬의 목소리로 직접 들어보자.

“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. ... 사적 제도의 전형이라 할 수 있는 시장은 그 자체가 공공재다. ... 실제 상황 속에서 공적인 제도와 사적이 제도는 별도의 세계에 있다기보다는 서로 얽혀서 상호 의존적으로 존재한다(43-44).”

즉 오스트롬은 국가 또는 시장이라고 하는 제도를 비판하는 것이 아니라 다양한 제도들을 국가와 시장이라고 하는 정해진 개념의 틀에 끼워 맞추려 하는 이론과 정책을 비판하는 것이다. 따라서 이분법에 대한 비판은 삼분법이 아니라 인간의 사회적 상호작용에 질서를 부여하는 규칙체계의 다양성을 볼 수 있는 제도 연구의 방법과 분석틀이다. 단순한 이분법적인 사고를 넘어서 복잡하고(complex) 다중심적인(polycentric) 현실의 제도들을 경험적으로 연구하며 이를 통해서 인간의 문제해결 능력을 촉진하는 것이 제도 분석과 공공정책의 목표가 되어야 한다는 것이다. ‘제도 분석과 발전(IAD: Institutional Analysis and Development)’ 분석틀은 이러한 문제의식을 좀 더 구체화 시킨 것이라고 볼 수 있다. IAD 분석틀은 국가, 시장을 포함한 어떠한 형태의 제도를 이해

3) 번역본의 제목과 관련한 하나의 에피소드를 소개하겠다. 출판사에서 원래 제시한 제목은 ‘지속가능한 미래를 위한 공유자원의 자치제도’이다. 역자들은 약간의 우려를 가지고 이 제목이 받아들일 만한지 오스트롬 교수에게 물어보았다. 이에 대해 오스트롬 교수는 다음과 같은 답변을 이메일로 보내왔다. “Would the publisher be willing to use only the first part of the proposed title: Beyond The Tragedy of the Commons. I would feel comfortable with that. I am uncomfortable with the second part as it could be interpreted that “self governing institutions” are always sustainable and I am frequently criticized as having put forth another panacea and I do not want a title that can be interpreted as such.” 즉, ‘공유의 비극을 넘어’라는 표현은 좋으나 부제는 ‘자치제도’를 하나의 만병통치약인 것인 양 오해하는 것, 또 그러한 주장을 오스트롬 교수가 하는 것으로 보는 오해를 살 수 있다는 것이다. 대부분의 경우 상대방을 충분히 배려하고 ‘맞추어 주는 (accommodating)’ 오스트롬 교수가 이렇게 분명한 반대의 입장을 보이는 경우는 드물었다.



하는데도 보편적으로 적용될 수 있는 제도의 내생적, 외생적 변수들과 그 변수들 간의 관계에 대한 지도이다.<sup>4)</sup> 이 분석들은 메타이론적인 개념의 체계를 제시하며 분석의 대상이 되는 상황의 특징에 따라서 다양한 형태의 이론과 결합될 수 있다.

다시 현실의 제도에 관한 문제로 돌아와서 앞서 말한 ‘장인정신’의 문제를 다루어보자. 앞에서 제도를 ‘공급’하는 것이 항상 극복할 수 없는 상위 수준의 집합행동 문제를 야기하는 것이 아님을 말했었다. 제도를 만드는 초기의 비용이 극복 불가능할 정도로 크지 않을 수도 있다. 문제해결의 방법을 모색하기 위해 둘러앉는 것은 엄청난 희생을 요구하는 행동은 아니다. 때로는 당사자들 중 일부가 문제 해결에 훨씬 더 적극적으로 나서고자 하는 인센티브를 가지고 있을 수도 있다. 또는 공공기업가의 입장에서 문제의 해결을 위해 헌신하는 것이 자신의 미래에 대한 계획과 일치할 수도 있다. 어떤 경우에는 결국 제도의 출발점에는 필요성을 인식하고 가능성을 분석하고 제약을 극복하는 개인들의 결단과 실천이 있다. 제도가 만들어지고 유지되는 것은 매우 큰 틀에서 보면 자연발생적이고(spontaneous) 진화적인 과정으로 볼 수도 있겠으나 미시적으로 보면 장인정신(artisanship)의 발현 과정이기도 하다. 모든 진화적 과정이 미리 결정된 과정이 아니듯이 제도의 과정도 성공과 실패가 완전히 결정되어 있지는 않는 영역이며 그 최종적인 실행은 인간의 노력에 의해서 이루어진다.

『공유의 비극을 넘어』를 읽는 한 방법은 이러한 제도적 장인정신이 개인, 개인들, 그리고 조직에 의해 발휘되는 과정에 주목하는 것이다. 터키 알라니아 어장의 사례에는 다음과 같은 부분이 있다: “1970년대 초반에 지역 조합원들은 현지 어민들에게 조업 구역을 배정하는 새로운 운영 체제를 실험하기 시작했다. 10년이 넘는 시행착오 끝에 알라니아 어민들은 다음과 같은 규칙을 이용할 수 있었다(50).” 여기서 핵심어는 ‘실험’, 10년이 넘는 ‘시행착오’, 그리고 ‘규칙’ 등이다. 오랜 기간 자원의 고갈, 공동체 내부의 갈등에 시달려온 사람들은 어떠한 선택을 할 것인가? 실험과 시행착오를 통해 공동체의 구성원들이 받아들일 수 있고 지속 가능성이 있는 규칙의 체계 즉 제도를 만들어 내는 것은 하나의 대응 방법이지만 필연적인 것도 아니고 쉬운 일도 아니다. 이러한 그리고 이와 유사한 많은 사례들은 집단적인 제도의 장인정신의 발휘라는 관점에서 읽을 수 있다. 물론 여기서 ‘집단적인’ 장인정신이라고 하는 것은 그 자체로서 옳은 말이기도 하지만 제도의 형성 과정에서 각 개인의 기여를 우리가 알지 못하기 때문에 사용하는 말이기도 하다.

제도의 갈림길에서 한 사람 또는 조직의 결단이 어떻게 역사의 방향을 바꾸고 수많은 사람들의 삶에 영향을 미칠 수 있는가를 잘 보여주는 한 사례는 『공유의 비극을 넘어』에서 극적인 반전이

---

4) IAD 분석틀에 대해서는 Ostrom, Gardner and Walker(1995) 그리고 Ostrom(2005)를 참고할 수 있다.

일어난 것으로 소개되는 스리랑카의 어느 관개 프로젝트이다. 스리랑카에서는 대규모 관개 사업으로 농토를 확장하고 여기에 농민들을 이주시키는 사업이 오랫동안 지속되었는데 대부분의 경우 관개사업에 대한 기술관료주의적 접근, 이주농민들의 공동체 의식 부족 등으로 인하여 기대만큼의 효과를 이루지 못하였고 물의 사용과 관련한 갈등과 부패가 지속되었다. 예외적인 하나의 사례는 갈오야 관개 프로젝트의 좌측 제방 지구에서 생겨났다. 아 사례가 제도적 장인정신의 관점에서 중요한 것은 이와 모든 면에서 유사한 많은 실패의 사례들이 있기 때문이다. 『공유의 비극을 넘어』에 따르면 관개 기술자들이 제시한 “본래의 사업 계획은 농부들의 재편성과<sup>5)</sup> 법집행 강화를 요구했다(302).” 변경된 최종사업계획에서 농민들의 조직화에 필요한 자원과 책임을 부여받은 스리랑카 농업연구훈련원은 코넬 대학교 농촌개발위원회의 자문을 받았다. “농업연구훈련원-코넬 대학 팀은 서안 지구의 1만 9천여 농부들을 4년 안에 조직화할 단일 ‘농민 조직’ 모델을 개발하고 검증한다는 이 사업 계획을 숙고 끝에 거부하였다(302-303).” 앞의 문장에서 핵심어는 ‘숙고’와 ‘거부’이다. 어떠한 선택을 할 것인가에 대해 깊이 생각하였고 자신들의 적극적인 개입이 없었다면 사태가 전개되었을 방향을 바꾸기 위해 ‘거부’라는 선택을 한 것이다. 농업연구훈련원-코넬 대학 팀은 대안으로서 ‘제도조직자’를 투입하여 밑으로부터의 조직화를 실행하였다. 그 이후 상황의 전개는 『공유의 비극을 넘어』 302-310쪽에 비교적 자세히 서술되어있다.

특히 남부 캘리포니아의 여러 지하수 분지들의 사례를 다루는 책의 제 4 장에는 제도의 형성과 정에서 개인들과 정부 기관들을 포함하는 여러 조직들이 어떠한 장인 정신을 발휘하였는지가 자세히 기록되어 있다. 서부 지하수 분지의 사례에서 (215-228) 소개되고 있는 협회는 “지하수 생산자들과 지방 단위, 지역 단위, 주 단위의 공공 기관에 의해 취해진 모든 주요한 조치들을 토론할 지속적인 공개 포럼을 제공(217)” 하였다고 묘사되고 있는데 이는 다르게 읽으면 관련 당사자들이 ‘지속적인 공개 포럼’을 만들었다는 것이다. 제도에 대한 진화적 관점은 거시적인 맥락에서 틀린 것은 아니지만 이와 같은 개인과 집단의 장인정신의 발휘가 없이 제도가 ‘자연발생적’으로 생겨나지는 않는다는 것을 간과하기 쉽다. 장인들이 만들어내는 제도가 손에 잡히지 않는다고 해서 실체가 없는 것은 아니다. 제도는 만들어지는 것이기 때문에 단순한 게임의 균형 이상의 것이다. 이런 의미에서 오스트롬의 제도이론은 제도적 현실주의이며 제도적 실재론이다.

이 책의 출판 이후에도 오스트롬 교수는 공유자원의 지속가능성에 대한 연구를 계속하여 사회-생태체계(Social-Ecological Systems)라고 하는 보다 포괄적인 분석틀을 제안했으며 마지막 몇 년 간에는 기후 변화와 같이 전 지구적 차원의 집합행동 문제에도 도전하였다. 사회-생태체계는 자원과 환경 문제를 둘러싼 견고성(robustness)과<sup>6)</sup> 지속가능성(sustainability)문제를 다루기 위한 통합

5) ‘재편성’은 regimentation의 번역인데 regimentation은 군대의 조직과 규율에 관련된 단어이다.

6) 견고성은 공학에 기원을 둔 개념으로서 제도의 속성을 묘사하는데 흔히 사용된다. 견고한 제도란 외부적인

적인 분석틀(framework)이다. 이러한 분석틀은 『공유의 비극을 넘어』에서 충분히 다루지 못한 생태적인 다이내믹스를 제도적 문제와 접목시킨다는 의미를 지닌다. 또한 사회과학과 생태학에서 자원과 환경 문제를 상호교류 없이 독립적으로 연구해온 한계를 극복하고 각 분야에서의 성과를 종합하여 지식의 축적이 이루어지게 한다는 목표를 지닌다. 오스트롬 교수는 사회-생태체계를 자원 체계, 자원단위, 사용자, 그리고 거버넌스 체계와 같은 하위체계들로 구성되어 있는 다수준의 중첩적인 체계로 정의한다.<sup>7)</sup> 사회-생태 체계의 네 가지 하위 체계는 전체 체계의 견고성과 지속가능성에 영향을 주는 다양한 변수들을 분류하는 개념도의 역할을 한다. 예를 들어 자원 체계는 자원의 종류, 자원 경계의 명료성, 자원체계의 규모, 체계의 생산성, 체계 다이내믹스의 예측가능성 등의 변수를 포함하며, 자원 단위는 자원 단위의 이동성(mobility), 성장과 복원의 속도, 경제적 가치, 시-공간적인 분포 등을 포함한다. 또 거버넌스 체계와 관련된 변수들로는 정부조직, 비정부조직, 사회연결망 구조, 소유권체계, 실행규칙, 집합선택규칙, 헌법선택 규칙, 감시와 제재의 과정 등이 있고 사용자와 관련된 변수들로는 사용자들의 숫자, 사회경제적인 속성, 자원사용의 역사, 리더십, 규범과 사회적 자본, 사회-생태체계에 대한 지식, 기술 등이 있다.

이와 같은 수많은 변수들을 분석틀에 포함시킨 것은 단순명료한 이론을 선호하는 학자들의 비판의 대상이 되기도 하였다. 이러한 비판에 대하여 오스트롬 교수는 노벨상 연설에서 복잡성(complexity)은 혼돈(chaos)과 다르며, 복잡한 것을 인위적으로 단순화 시키는 것은 문제 해결에 도움이 되지 않음을 역설한 바 있다. 이 변수들은 오랜 기간의 경험적 연구를 통해서 그 중요성이 확인된 것들이다. 또한 개별적인 연구 대상에 대해서 모든 변수들이 확인되어야 하는 것은 아니다. 대상에 따라서 해당 사항이 없거나 그 중요성이 미약한 변수들이 있을 수 있고 그럴 경우에는 특정 대상에 대한 이 분석틀의 최종적인 적용은 훨씬 단순한 형태로 이루어 질 수 있는 것이다. 이처럼 많은 변수들을 나열하는 사회-생태 체계 분석틀은 또한 그 효과가 이론적, 경험적으로 잘 정립되어 있는 변수들과 그렇지 못한 변수들을 구분함으로써 여러 학문 분야에서 개별적으로 이루어진 연구의 성과들을 종합하고 남아있는 과제들을 확인하는 역할을 하기도 한다.

오스트롬 교수가 공유자원 문제 이후에 가장 관심을 가졌던 연구주제들 중 하나는 기후변화의 문제이다(Ostrom 2009a, 2009b). 이 전지구적 규모의 거대한 집합행동 문제를 다룸에 있어서 오스트롬 교수는 다중심성과, 다수준 접근 (multi-level approach)의 중요성을 다시 한 번 강조한다. 기후 변화의 문제를 하나의 단일한 국제기구 또는 지구 차원의 협약을 통해서 즉 국가들을 행

---

충격 등의 예상하지 못한 교란 요인이 발생했을 때도 그 기능의 손실이 적고 붕괴의 확률이 낮은 제도를 말한다. 흔히 견고성을 위해서는 일상적인 시기의 효율성이 어느 정도 희생되어야 하는 것으로 이해된다.

7) 대표적인 논문으로는 Elinor Ostrom, "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems," *Science* 325(5939) (July 24, 2009): 419-22.

위자로 한 국제정치에만 의존해서 해결하고자 하는 시도는 성과를 거둘 수 없다고 보는 것이다. 오스트롬 교수는 가정과 지역 차원에서 소규모의 집합행동이 효과적으로 조직되고 이러한 노력들이 지구적 차원으로 모이는 상향식의 방식이 동시에 진행되어야 한다고 주장한다. 국가들 간의 협약을 통해서 지구적 차원의 정책이 마련된다 하더라도 이는 지역 차원의 제도들을 통해서 뒷받침되지 않는다면 효과를 볼 수 없다는 것이다.

소규모 공유자원의 자치 관리제도에 대한 연구로에서 출발한 오스트롬의 제도 연구는 제도 이론 자체의 발전에 기여하였고 또한 사회-생태체계 분석틀을 통해서 대규모의 집합행동을 연구할 수 있는 토대를 쌓았다. 기후변화와 같은 전 지구적 집합행동의 문제를 연구함에 있어서도 오스트롬 교수가 『공유의 비극을 넘어』에서 제시한 생각들은 여전히 유지되고 있으며 제도에 대한 연구와 제도적 실천을 고민하는 사람들의 영감의 원천이 되고 있다.

## ■ 참고문헌

- Crawford, Sue, and Elinor Ostrom, "A Grammar of Institutions," *American Political Science Review*, 89, 1995, pp.585-600.
- Economic Science Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences, "Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2009," 2009.
- Hardin, Garret, "The Tragedy of the Commons," *Science*, 162, 1968, pp.1243-1248.
- Kiser Larry and Elinor Ostrom, "The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches," In *Strategies of Political Inquiry*, ed. E. Ostrom, pp.179-222. Beverly Hills, CA: Sage: 1982.
- Merrill, Thomas W., "Introduction: The Demsetz Thesis and the Evolution of Property Rights," *Journal of Legal Studies*, 31(2), 2002, S331-38.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- Ostrom Elinor, "An Agenda for the Study of Institutions," *Public Choice*, 48(1), 1986, pp.3-25.
- \_\_\_\_\_, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge, UK: Cambridge University Press (윤홍근, 안도경 역, 2010, 『공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화』, 서울: 랜덤하우스코리아), 1990.
- \_\_\_\_\_, "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action," *American Political Science Review*, 92(1), 1998, pp.1-22.
- \_\_\_\_\_, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.
- \_\_\_\_\_, "A Diagnostic Approach for Going beyond Panaceas," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(39), 2007, pp.15181-87.
- \_\_\_\_\_, "A General Framework for Analyzing the Sustainability of Social-Ecological Systems," *Science*, 325(5939), 2009a, pp.419-22.

- \_\_\_\_\_. "A Polycentric Approach for Coping with Climate Change," Policy Research Working Paper 5095, World Bank, 2009b.
- \_\_\_\_\_. "A Long Polycentric Journey," *Annual Review of Political Science*, 13, 2010a, pp.1-23.
- \_\_\_\_\_. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems," *American Economic Review*, 100, 2010b, pp.641-672.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner, and James Walker, *Rules, Games and Common-Pool Resources*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.