

도시지역 주거공동체의 이론적 성격과 공동체 행정을 위한 제도적 방안

The Theoretical Characteristics of Urban Residential Communities and
Institutional Arrangements for Community Administration

최 재 송 (경기대학교 지역개발학과 교수)

- I. 서론
- II. 공유재
- III. 공동체의 집합적 행동
- IV. 공동체회
- V. 우리나라에의 적용 가능성
- VI. 결론

Abstract

Traditional property arrangements in urban residential settings dichotomize property into private and public domains. This study introduces and examines a new type of urban property, organized to maintain an urban commons, composed partly of property that is traditionally private and partly of property that is traditionally public. In the U.S., this type of property includes both condominiums and homeowners' associations, often considered together as "residential community association (RCA)" or shortly "community association (CA)".

The collective-action problems that arise in RCAs are those typical of common-property institutions: access control, use regulation, and maintenance. Each problem is related to a different physical attribute of the commons which RCAs include. RCAs possess the necessary characteristics to be considered potentially effective common-property arrangements. They not only formulate and enforce operational rules, but also raise revenue through mandatory fees and are largely self-governing.

In the context of urban administration, although some theoretical pros and cons about RCAs are discussed, RCAs are potentially an important institution for the provision of public services. Above all, RCAs internalize the effects of community service provision. Since public goods have indirect consequences called externalities, their users have incentives to free-ride in provision. RCAs, however, are potentially capable of internalizing the benefits by providing certain goods that are packageable at a community level. As a result, RCAs have incentives to collectively provide public goods within their communities. Yet, the provision of public goods by RCAs does not aim for complete separation of residential communities from larger local or regional units of government, but for their self-governance and representation of their preferences within a public economy.

I. 서론

都市에서의 住居地域은 관례적으로 私有영역과 公共영역으로 二分된다. 가옥이나 상가건물 및 이에 부속된 垆地 등은 私有부분이며, 도로, 보도, 공원, 골목길 등은 公共부분이다. 그러나,

때로는 “私有” 혹은 “公共”의 엄격한 二分法으로는 성격 규정이 곤란한 영역들이 존재한다. 公共財 영역에서도 私的財(private goods)와 公共財(public goods)의 중간적 성격을 지닌 제3의 재화가 존재하듯이, 도시주거의 영역에서도 私有財産(private property)과 公共財産(public property)의 특성을 부분적으로 함께 지닌 共同財産(common property)이 존재한다.

사실상 농어촌 지역에서는 共有된 형태의 財貨가 관습적으로 유지되어 왔다. 농촌지역의 관개수로는 그 설치 주체가 정부이든 특정 마을이든 관계없이, 사실상 그 주변의 농부들에 의해서 사용·관리됨으로써, 마치 해당 마을 전체가 共有하고 있는 施設처럼 유지되어 왔다. 연안어장이나 하천, 호수 등의 내수어장도 실질적으로 그 주변에 거주하는 어부들이 共有하는 資源으로서 오랫동안 보호·유지되어 왔다. 이와 같이, 농어촌 지역에는 마을 단위로 공동소유 혹은 공동사용·관리하는 시설 및 자원들이 보편적으로 존재한다. 이러한 제3의 共有財貨를 본 연구에서는 “共有財 혹은 커먼스(communs)”라고 명명한다.

본 연구는 먼저 共有財 理論을 바탕으로 도시지역 주거공동체의 성격을 규명하고자 한다. 이에 따라, 공동체를 단순한 주민들의 모임인 地理的 실체로서 보다는 集合의 행동의 行政主體로서 규정하고, 이에 관련된 문제들에 대하여 논하고자 한다. 끝으로, 공동체와 관련한 制度的 문제를 논함에 있어서 美國의 事例를 소개함으로써, 도시지역의 주거공동체가 公共서비스 供給主體로서 地域公共經濟에서 중요한 위치에 있음을 논하고자 한다.

II. 공유재

1. 共有財의 特性

共有財는 私的財와 公共財의 성격을 부분적으로 소유하고 있다. 즉, 多數에 의한 소비에 있어 소비자들 상호간에 어느 정도 편익을 감소시킨다는 점에서는 私的財와 유사한 성격을 가지는 반면, 재화에 대한 가격을 지불하지 않는 자를 소비로부터 排除하는 데 한계가 있다는 점에서는 公共財와 그 특성을 함께 한다. 본 연구는 共有財를 “부분적 排除性과 제한된 非分割性 및 可視的인 境界를 갖는 財貨”로서 포괄적으로 정의하고, 그 특성을 살펴 본다.

1) 부분적 排除性

어떤 재화 및 서비스에 대한 배제성은 잠재적인 구입자가 규정된 가격을 지불하지 않음으로써 그 재화의 사용 및 소비로부터 배제됨을 의미한다 (Ostrom and Ostrom, 1977). 사유재산 제도가 확고하게 갖추어져 있는 대부분의 시장경제에서는 私的財의 가격을 지불하지 않는 사람들을 배제하는 것이 비교적 용이하다. 사유재산권은 개개인의 소유자들 자신이나 정부의 경찰·사법 기능에

의하여 보호된다. 반면, 방송전파나 국방과 같은 公共財의 사용 및 소비로부터의 배제는 가격이 지불되지 않는 경우에도 기술적으로는 거의 불가능하다. 그러므로 公共財의 경우에는 사용자와 비사용자가 구분되지 않는다.¹⁾

한편, 共有財의 잠재적 사용자들에 대한 배제는 반드시 불가능한 것도 아니고 또한 비용없이 무료로 행하여 질 수 있는 것도 아니다. 다시 말하여, 가격 非지불자를 배제하는 것이 가능하지만 비용이 수반된다. 따라서, 가격 非지불자의 배제에 드는 비용을 여하히 줄이는 한편 적정한 가격을 지불하도록 하는 것이 共有財와 관련한 制度的 문제가 된다. 私的財에 대한 접근 통제 는 개개인의 행동이거나 정부의 행동인 것이며, 純粹公共財에 대한 물리적 배제는 제도적 논의 의 대상이 되지 않는다. 반면, 대부분의 共有財들은 어떤 개인에 속하는 것도 아니고 누구에게나 개방되어 있는 것도 아니므로, 共有財의 사용 및 소비에 대한 접근을 통제하는 것은 그 재화를 공동으로 소유 및 사용하고 있는 共同體의 集合的 行動 차원의 문제가 된다.

2) 소비의 제한된 非分割性

純粹公共財의 소비는 비분할성을 지니고 있는 반면, 私的財는 분할적 소비의 특성을 갖고 있다. 다시 말하여, 大氣, 무선방송, 국방 등은 몇사람이 사용해도 무방하므로 純粹公共財로 분류된다. 반면, 어떤 한 사람이 먹고 있는 한 조각의 케익은 다른 사람이 먹을 경우 본래의 양이 유지될 수 없으므로 私的財로 분류된다.

어떤 재화가 소비의 비분할성을 지니고 있는지의 여부는 그 재화가 얼마나 便益減少性(subtractibility)을 지니고 있는가를 의미한다. 또한, 어떤 재화가 편익감소성이 있다는 것은 그것이 稀少하다는 것을 의미한다(Ostrom and Ostrom, 1977). 희소하다는 것은 그 재화가 천연자원의 형태라면 공급량이 수요를 충족시킬 만큼 충분하지 않다는 것이며, 어떤 시설의 형태라면 사용하기에 과밀하다는 의미이다.

공동으로 사용되는 牧草地는 풀이 자연적으로 원상회복될 수 있을 만큼의 가축은 매년 먹일 수 있으나, 가축 수가 어느 수준을 넘어서면 매년 똑같이 충분한 양의 풀을 공급할 수 없을 뿐만 아니라 원상회복 될 수도 없다. 마찬가지로, 도로상에서 어느 한사람에 의한 운전이 어떤 한계까지는 다른 사람의 운전엔 지장을 주지 않지만, 차량수 증가에 따른 어떤 시점부터는 추가적인 운전차량이 도로를 혼잡하게 하여 운전속도를 감소시키는 것이다. 한사람의 財貨 사용이 타인의 사용에 심각한 장애를 주기 시작하는 한계점은 각 財貨의 물리적 특성에 따라서 달라진다. 예를 들어, 잘 포장된 넓은 도로는 좁은 비포장 도로보다 더 많은 교통량을 수용함으로써 더 높은 소비수용 한계점을 갖게 된다.

1) 그러나, 公共으로 사용되는 재화 가운데에도 어떤 재화들은 가격을 지불하지 않는 잠재적 사용자를 배제하는 것이 제도적으로 뿐만 아니라 기술적으로도 가능한 경우가 있다. 이러한 재화로는 지하철이나 유료도로 등이 있으며, 통칭하여 “有料公共財(toll goods)”라고 한다. 한편, private goods, public goods, toll goods, common pool resources 등에 대한 분류 및 상세한 설명에 관하여는 Ostrom and Ostrom (1977)을 참조.

複數의 소비자가 있는 재화는 일반적으로 여러가지의 다양한 형태로 사용된다. 예를 들면, 강은 낚시 뿐만 아니라 운송, 레저, 산업 등에 이용된다. 공원도 산보, 휴식, 운동 등에 사용된다. 그러나, 각각의 사용 형태는 편익감소성에 있어서 차이가 있다. 강에서 수영하는 행위는 운송이나 공업용수 같은 다른 형태의 사용에 거의 지장을 주지 않지만, 산업폐수 및 생활오수의 무단 방류는 대체로 다양한 형태로 강을 이용하는 것에 심각한 장애요인이 된다. 또한, 공원에서 조깅을 하는 어느 한사람은 풀밭에 있는 다른 사람들의 휴식에 지장을 주지 않지만, 단지 몇 사람에게 의한 골프연습만으로도 수많은 다른 사람들의 공원 사용을 방해하게 된다. 마찬가지로, 주택가 도로에서 아이들의 놀이나 산보 등은 다른 형태의 도로사용에 거의 장애가 되지 않지만, 차량 및 오토바이 폭주는 그곳에서 놀고 있는 많은 어린이들에게는 심각한 위협이 된다. 따라서, 制度的인 측면에서는, 바람직한 형태의 共同消費가 최적 수준의 한도내에서 유지될 수 있도록 共有財 사용에 대한 規制의 필요성이 제기된다.

3) 境界條件

共有財는 자원이나 시설의 물리적 특성이나 사용방식을 기초로 하는 여러 다양한 경계조건을 가진다. 물리적인 경계는 共有財의 “範圍”, 즉 자원이나 시설의 지리적인 영역을 표시하는 것이다. 共有財는 작은 목초지와 같이 비교적 작은 크기이기도 하고, 수백만평의 토지나 水資源에 걸쳐 있기도 하며, 심지어는 그 범위가 전세계적이기도 하다. 共有財는 또한 경계를 정의하는 난이도에 있어서도 많은 차이가 있다. 大氣의 경계는 비록 기류가 제한된 범위로 이동함에도 불구하고 매우 비정형적이다. 어장도 다소 불명확한 경계를 갖고 있으나, 종종 串이나 灣과 같은 형태와 연관되어 정의될 수 있다. 지하수반은 꽤 명확한 경계를 갖고 있으나, 지하에 있는 관 계로 인식하기가 용이하지 않다. 또한, 경우에 따라서는 동물들이 얼마나 멀리까지 풀을 뜯으러 가느냐와 같이, 共有財의 범위가 자원이나 시설 그 자체의 물리적 특성보다는 사용방식에 더욱 의존하기도 한다.

共有財의 물리적 경계와 제도적으로 정의되는 경계, 소위 管轄領域을 구분하는 것이 중요하다 (Oakerson, 1992). 비록 물리적 경계가 다소 불명확한 경우라도 물리적 조건에 맞는 몇몇 형태의 관할영역들을 정의하는 것은 가능할 수 있다. 이 경우 관할영역의 정확한 선택이란 것이 자의적일 수 있으나, 물리적 조건을 근거로 하는 범위내에서 이루어지는 것이므로 객관성을 유지할 수 있다. 制度的인 측면에서 共有財 경계설정의 문제는 곧 관할영역을 물리적 경계에 최대한 세밀하게 일치시키는 것이다.

2. 共有財의 分類

물리적 특성의 측면에서 共有財는 그것이 어떻게 만들어지느냐에 따라 共同資源(common

resource)과 共同施設(common facility)로 분류된다. 즉, 공동자원은 자연적으로 만들어지고 재생되는 共有財로 어장, 지하수, 공동목초지 등과 같은 것들이 있으며, 공동시설은 인공적으로 만들어지고 재생되는 共有財로 관개수로, 도로, 보도, 공원 등과 같은 것들이 있다.

천연 資源 과 인공 施設 은 몇가지 중요한 점에서 구별된다. 관개수로나 주택가 도로와 같은 시설들은 목초지나 어장과 같은 자원처럼 스스로 회복되지 않는다. 인공시설들은 오직 인위적으로만 재생된다. 그러나, 천연자원조차도 때로는 인위적으로 재생될 수 있다. 예를 들어, 캘리포니아주의 지하수는 파이프라인을 통해 전달되는 콜로라도 강물으로써 다시 보충되기도 한다. 많은 나라의 연안어장에는 양식장에서 인공부화된 치어들이 방생된다. 게다가, 자원은 사용되지 않는 한 원형을 보존하는 반면, 시설은 전혀 사용되지 않는다 할지라도 노후화되는 것이 일반적이다. 따라서, 천연자원은 일정한 한계내에서 사용이 조절될 때 최적의 유지가 가능하지만, 인공시설의 경우는 사용조절 외에도 일정 수준의 정비화된 관리 및 보수 행위가 있지 않고는 예상수명 기간 동안 조차도 효율적인 작동이 계속되기 어렵다.

제도적인 측면에서 共有財는 開放型(open system)과 閉鎖型(closed system)으로 분류될 수 있다(Ostrom, 1992). 개방형 共有財는 앞서 논의된 바와 같이 사실상 누구에게나 개방된 公共財처럼 취급된다. 폐쇄형 共有財에는 경계가 설정되고 유지된다. 개방형 共有財와 폐쇄형 共有財의 구분 기준은 소유권의 存在이다. 즉, 폐쇄형 共有財가 共同所有權이 어떤 형태로든 존재함을 의미하는 한편, 개방형 共有財는 사용자들간의 재산권 관계가 不在함을 의미하는 것이다. 폐쇄형 共有財의 대표적인 예로는 共同財産(common property)을 들 수 있다. 그러나, 공동재산이 개방형 共有財의 반의어인 완전폐쇄형 共有財와 동의어는 아니다. 개방형 共有財와 공동재산의 중요한 차이점은 개방형 共有財의 유지·관리는 그 주체가 불분명하거나 혹은 정부의 공권력에 의존해야만 하는 반면, 공동재산의 유지·관리는 공동소유자들이 구성하는 共同體의 集合的 行動에 의하여 수행될 수 있다는 것이다. 공동체의 집합적 행동을 여하히 수행하느냐의 문제가 바로 共有財에 관련된 制度的 問題이다.

3. “共有財의 悲劇”인가?

G. Hardin (1968)의 古典의 논문인 “The Tragedy of the Commons”는 왜 共有財가 과잉개발되거나 고갈되는지에 대한 적절한 설명을 위하여 여러 종류의 연구에서 자주 인용되어 왔다. 그의 논문에 실려 있는 공동목초지에 대한 다음의 서술은 이에 대해 시사하는 바가 크다.

합리적 존재로서, 각각의 牧者는 수익의 극대화를 추구한다. 명백히 혹은 암묵적으로, 다소 의식적으로, 그는 다음과 같이 묻는다, “한마리의 가축을 추가함으로써 나에게 돌아오는 효용은 무엇인가?” (중간 생략)

합리적인 목자는 그가 추구할 현명한 전략은 또 한 마리의 가축을 추가하는 것 뿐

이라고 결론 내린다. 그리고 또 한 마리, 그리고 또 한 마리... 그러나, 이것은 공동목초지를 공유하고 있는 모든 개별적인 목자들에게 의해 도달된 결론이다. 거기에 비극이 존재한다. 각각의 목자는 자신들로 하여금 가축을 무제한적으로 늘리도록 강요받는 체제에 갇혀져 있지만... 그러나, 세상은 어떤 한계성을 갖고 있는 것이다.

Hardin의 결론은 사용을 극대화하는 것이 각자의 이익을 극대화하는 최선의 방책이므로 각각의 개인들이 공동목초지를 과잉사용한다는 것이다.²⁾

상기의 例話에서 공동목초지는 개방된 공공자원이다. 그것은 모든 사람들에 의해 소유되고 있기 때문에, 접근이 통제되지 않는다. 이와 같은 개방된 상황에서 각자의 이익을 극대화하는 이와 같은 전략은 囚人의 딜레마 게임(Prisoner's Dilemma Game)에 의해서도 설명될 수 있다 (이명석, 1996과 1995)³⁾

개방된 자원에서는 출입과 사용이 제한되지 않으므로, 사용자들의 선택은 상호 독립적이다. 그러므로, 합리적 인간이라면, 모든 사람이 다른 사람들의 선택에 관계 없이 자신들이 할 수 있는 만큼 최대한의 자원을 사용 혹은 취득한다. 결론적으로, 모든 개방된 공공자원의 사용자들은 각자 사용량을 극대화한다. 실제로 많은 실증적 연구들이 Hardin이 예상한 과잉사용의 사례들을 보여 주고 있다. 터키의 연안어업에 대한 두가지 사례 (Berkes, 1986), 캐나다 Nova Scotia의 연안어업 사례 (Davis, 1984), 1940년대 이전의 南加州의 West Basin 지하수 사례 (Blomquist and Ostrom, 1989) 등은 “공유재의 비극”에 대한 적절한 사례들이다.

2) Hardin에 따르면, 牧者는 추가된 가축의 판매로 인한 모든 이익을 받을 수 있으므로 한마리의 가축 증가의 正의 效용은 +1에 가깝다. 반면, 과잉방목으로 인한 손실은 모든 목자들에게 골고루 전가되므로 負의 效용은 (-1/전체목자수)에 불과하다. 따라서, 가능한 한 많은 수의 가축을 추가하는 것이 합리적이다.

3) 다음은 囚人의 딜레마 (prisoner's dilemma, PD) 게임에 대한 서술임.

		나	
		使用	不使用
使用	使用	-1	-3
	(-1)	(-3)	
他人들	使用	+3	+1
	不使用	(-3)	(+1)

괄호 밖의 숫자들은 게임에서 “나”가 딸 수 있는 금액들을 가리키며, 괄호 안의 숫자들은 “다른 사람들”이 딸 수 있는 금액들을 지칭한다. 다른 사람들의 선택이 무엇이든, 내가 딸 수 있는 금액은 사용하지 않을 때보다 사용할 때가 더 크다 (-1 > -3, +3 > +1). 그러므로, 내가 다른 사람들의 선택을 모르는 한, 나는 항상 “사용”을 택한다. PD게임은 대칭적이므로, 똑같은 논리에 따라 다른 사람들의 선택도 나의 선택과는 무관하게 항상 “사용”이다. 결과적으로, 이 게임에 참가한 모든 사람이 “사용”을 택하고 “-1”의 금액을 받게 된다. 만약 다른 사람들과 나, 모두가 “불사용”을 택한다면, 모두가 “+1”의 금액을 따게 될 것이다. 그러나, PD게임의 상황에서는 아무도 “불사용”을 택하지 않는다.

III. 공동체의 집합적 행동 4)

앞에서 거론된 Hardin의 例話로부터 共有財가 共同으로 所有되어 있기 때문에 “共有財의 비극”이 발생한다고 결론짓는 것은 큰 오류이다. 어떤 의미에서 그 정반대의 논리가 옳은 것이다. “共有財의 비극”에 대한 Hardin의 서술에는 세가지 암묵적인 가정이 전제되어 있다.

(1) 누구든지 공동목초지 사용이 자유롭다 즉, 접근이 통제되지 않는다.

(2) 공동목초지 사용을 관할하는 어떠한 규제도 없다 즉, 얼마 만큼의 가축을 방목하느냐, 어느 곳에서 방목하느냐, 언제 방목하느냐 등에 있어서 아무도 제한 받지 않는다.

(3) 아무도 공동목초지의 관리·유지에 투자하지 않는다. Hardin의 공동목초지의 비극은 공동목초지에 대한 접근을 통제하고, 방목 방식을 규제하며, 관리 활동을 하게 하는 어떠한 “規則(rule)”도 없는 까닭에, 각각의 목자들이 방목 가축수를 무제한적으로 늘리는 반면, 공동목초지 보호를 위해서는 어떠한 일도 하지 않기 때문에 발생하는 것이다. (자세한 논의는 Runge, 1986; McCay and Acheson, 1987; Stevenson, 1991 참조).

共有財의 비극에 대한 논의를 도시 상황에서 논의해 보면, “비극”은 전세계의 많은 대도시들에서 종종 목격되는 바와 같이 개방된 주택가의 공공지역에서도 발생할 수 있다 (Logan and Rabrenovic, 1990). 예를 들어, 주택가가 외부인들에 의해 복잡해짐으로써 쾌적함을 상실한다든지, 불량배들이나 차량운행에 노출됨으로써 안전성을 상실할 수 있다. 즉, 어떤 주택가가 그 지역에 거주하는 사람들 외의 누구에게도 쉽게 개방됨으로써 쉽게 슬럼화, 노후화되든지 혹은 주택가로서의 기능을 상실하는 것이다. 주거지역의 共有財는 본질적으로 가격 非지불자의 배제가 곤란하고 소비에 있어서 제한된 非分割性을 지니는 까닭에 개방된 公共영역으로 취급되는 경향이 있다. 이러한 주거지역 共有財는 여타의 개방형 共有財와 같이 잠재적으로 “비극”의 가능성을 내포하고 있으며, 인구 고밀도 상황에서는 더욱 심각하다. 통제없이 방치된 상황에서는, 무제한적인 방목 가축수 증가와 같이 주거지역 共有財에도 황폐화가 초래될 수 있다.

반면, 만약 어떤 주거지역이 共同의 이해관계를 가진 하나의 共同體 형태로 조직화된다면, 그 영역내에 포함된 共有財에 대한 관리 책임은 부분적으로 1차적인 사용자들, 즉, 共同體내의 주택소유자 및 거주자들에게 귀착된다. 이로써 그 지역의 共有財는 개방된 共有財로 방치되지 않고, 해당 共同體 관리하의 共有財로 전환되는 조건이 형성될 수 있는 것이다.

그러나, 단순히 공동소유권이 존재한다는 것만으로 共有財의 문제들을 해결할 수 있는 것은 아니다. 앞에서 논의된 바와 같이, 共有財의 비극은 共有財의 가격 非지불자 배제, 사용상의 자율규제 및 유지·관리활동 등이 부재한 상황에서 기인할 수 있으므로, 共同體가 이러한 활동들과 관련한 집합적 행동을 효과적으로 수행할 경우에만 共有財의 비극이 초래될 가능성은 낮아질 수 있는 것이다. 실제로 많은 실증적 연구들이 Hardin이 예상한 共有財의 비극이 초래되

4) “집합적 행동”의 개념 및 분류에 관한 자세한 논의는 신해룡(1994): 101-106 참조.

지 않은 성공적인 사례들을 보여 주고 있다. 스위스의 고지대 목축지들에 대한 사례 (Netting, 1981; Stevenson, 1991), 일본의 전통마을들에 대한 사례 (McKean, 1986) 등은 “비극”을 겪지 않은 共有財에 대한 적절한 사례들이다. 다음에서는 共有財의 성공적 유지를 위한 집합적 행동과 관련된 문제들에 대하여 논의한다.

1. 가격 非지불자 排除

共有財는 앞에서 논의된 바와 같이 가격을 지불하지 않는 자를 배제하는 데에 있어서 본질적인 한계성을 지닌다. 共有財에 있어서는 가격 非지불자 배제가 純粹公共財의 경우와 같이 전혀 불가능한 것도 아니고, 私的財의 경우와 같이 각각의 개인이나 정부의 공권력에 의해서 보장되는 것도 아니다. 따라서, 어떤 공동체가 그들이 직접적으로 사용하거나 소유하고 있는 共有財의 유지를 위해서는 공동체 스스로가 가격 非지불자를 배제하려는 집합적 행동의 필요성을 갖게 된다.

공동체 구성원들이 모두 가격을 지불한다고 전제할 경우, 가격 非지불자는 주로 공동체 外部人에 한정될 수 있다. 외부인의 공동체 접근을 배제하는 활동에는 몇가지 고려해야 되는 기술적 문제들이 존재하는데, 일반적으로 이러한 문제들은 공동체의 물리적 혹은 지리적 경계 및 외부인의 구별가능성 등과 관련이 있다. 즉, 물리적 경계가 분명하지 않거나 취약할 경우에는 실제로 경계물을 설치하고 이를 감시하는 비용이 문제가 될 수 있다. 또한, 누가 외부인인지 구별하기 곤란한 경우에는 누가 통제되어야 하는지가 문제가 된다. 더구나, 이러한 요소들은 공동체의 규모에 따라 달라진다. 일반적으로, 다른 조건이 동일하다면, 공동체의 규모가 클수록 가격을 지불하지 않는 외부인을 통제하는 것이 더욱 어려워진다.

외부인을 배제하는 능력은 공동체의 결집성과 관련이 있을 수 있다 (Campbell, 1982). 즉, 공동체 구성원들의 결집성 결여는 외부인 접근통제에 대한 집단적 관심 결여로 이어질 수 있다. 그러나, 공동체의 결집성이 가격 非지불자 배제와 자동적으로 연결되는 것은 아니다. 각각의 공동체 주민들은 이러한 집합적 배제활동의 수행이 보장되는 한 항상 무임승차하려는 유인을 갖게 된다. 그러므로, 무임승차를 방지할 수 있는 또 다른 집합적 행동이 요구된다.

2. 共有財 사용상의 規制

외부인이나 가격 非지불자들을 성공적으로 배제하는 것이 “共有財의 비극”이 방지되는 것을 반드시 보장하지는 않는다. 경제적 합리성의 견지에서 共有財 사용자들은 각자의 이익을 극대화하려고 노력하기 때문에, 일단 共有財에 접근하게 되면 가능한 한 많은 양을 취득 혹은 사용하려 할 것이다. 사용량에 대한 어떤 수준의 규제가 없는 한 그 共有財는 고갈될 것이고, 결과

적으로 “비극”이 초래된다. 즉, 가격 비지불자를 배제하는 것이 “누구”에게 共有財 사용을 허용하느냐에 관한 것인 반면, 使用規制는 “언제, 어떻게, 무엇을” 사용하느냐에 관한 것이다.

사용규제는 세가지 형태로 분류된다. 첫째, 使用時期(when)에 대한 규제이다. 時期 문제는 자원의 재생에 있어서 중요한 요소이다. 예를 들어, 산란기에는 일반적으로 어획이 규제되고, 가뭄시기에는 하천이나 호숫물의 사용도 규제된다. 둘째, 使用量(how)에 대한 규제이다. 이 문제도 시기 문제와 함께 지속가능한 개발을 위하여 매우 중요하다. 셋째, 技術(what)에 대한 규제이다. 어업규제에 있어서 선박의 규모나 어망의 규격 등이 규제되는 것이 한 예가 될 수 있다.

3. 維持 · 管理활동

共有財의 유지 · 관리는 공동체에 의해 수행되는 중장기간에 걸친 일련의 집합적 활동으로 이루어지는 것이 일반적이다 (Ostrom, Schroeder and Wynne, 1990). 또한 유지 · 관리활동의 효과는 단기기간에는 매우 미미하거나 일정시간이 지난 후에 나타날 수 있으므로, 일련의 유지 · 관리활동에서 한두번의 활동이 빠진다고 해서 共有財 상태의 변화가 쉽게 즉각적으로 감지되는 것은 아니다. 이러한 효과는 유지 · 관리활동이 어느 정도 장기간 동안 이루어지지 않기 까지는 사용자들이 인지하기가 곤란한 것이 보통이다. 그러나, 그 효과의 축적은 어느 시점에 이르러서는 심각한 문제를 야기하게 될 것이다.

이러한 의미에서 유지 · 관리활동은 共有財가 기능을 상실하기 이전에 미리 계획 · 수행되어야 한다. 만약 유지 · 관리활동이 사전에 수행되지 않을 경우에는 非常補修 활동이 수행되어야 하는 것이다. 대부분의 경우에 사후보수는 사전관리보다 더욱 많은 비용을 수반하거나 혹은 불가능하다. 예를 들어, 일단 심각하게 오염된 하천이나 호수를 완전하게 회생시키는 것은 극도로 어려운 일이다.

IV. 공동체회

1. 共同財産으로서의 都市住居 共有財

도시공간은 복수의 사용자들에 의해 공동으로 사용되거나 소유된다. 거리, 공원, 보도, 주차장, 광장 등과 같은 공동의 공간은 소위 “都市共有財”라고 언급될 수 있다. 都市共有財는 가격 비지불자 배제의 어려움이 있고 사용상 제한된 비분할성을 지니는 까닭에, 개방형 공공공간으로 취급되는 경향이 있으며, 결과적으로 정부가 경찰, 소방, 위생, 공공사업 등의 기능을 수행함

으로써 관리하게 된다. 어떠한 개방형 共有財와도 마찬가지로 도시공간도 잠재적으로, 특히 고 인구밀도 상황에서서는 더욱, “비극”의 개연성이 있다.

주거지역에 있어서의 都市共有財는 몇가지 물리적 특성을 지닌다. 첫째, 도시주거 共有財의 조건은 주택의 가치에 영향을 미친다. 이는 마치 관개시스템이 그 관할내에서 경작물의 양과 경작지의 가치에 영향을 끼치는 것과 같은 것이다. 예를 들어, 주거지역의 거리가 안전하지 못하다고 인식된다면, 주민들은 불안함을 느끼고 이사할 수도 있다. 더욱 많은 주민들이 그 주거지역을 떠나게 되면, 그곳의 주택들은 가격이 하락하거나 심지어는 버려지기도 하는 것이다 (Schelling, 1971 참조).

둘째, 도시주거 共有財는 복수의 다양한 형태로 사용된다 (Jacobs, 1961: chs.2-4). 간선도로는 대체로 운송에만 사용되는 반면, 주거지역의 도로는 운송 뿐만 아니라 놀이, 조깅, 보행 및 여러 형태의 위락활동 등에 쓰인다. 주거지역 도로는 보행과 조깅에는 분할성이 거의 없이 사용될 수 있으나, 운송과 놀이에는 동시적으로 사용되기 쉽다. 특정 형태의 사용에 대한 규제에 따라, 도시주거 共有財는 다양한 수준의 분할적 사용과 비분할적 사용이 가능하다.

셋째, 많은 도시주민들은 非도시주민들에 비해 타 주거지역으로의 이사를 많이 하게 된다. 대체로 이사를 자주할수록 특정 공동체에 대한 소속감이 감소될 것이다.

“비극적” 결과는 전세계적으로 많은 대도시들에서 목격되는 바와 같이 개방형 공공공간의 성격을 지닌 주거지역에서 일어날 수 있다. 그러나, 도시주거 共有財는 적절히 설계될 경우 반드시 개방적 성격을 갖지 않을 수도 있다 (Newman, 1972). 예를 들어, 울타리로 둘러진 주거구역은 물리적으로나 심리적으로도 외부인의 무분별한 접근을 막아주게 된다. 공공도로라 할지라도 그러한 주거구역내에 위치할 경우 모든 사람들에 의해 쉽게 사용될 수는 없다. 결과적으로 그러한 도로는 개방형 공공공간보다 해당 주거구역의 공동재산인 것처럼 유지될 수 있을 것이다.

도시주거 共有財는 비록 그것이 외부인에 의해 사용된다 해도 일차적으로는 그 주민들, 즉 그 경계내에 거주하는 사람들에 의해 사용되는 것이다. 그들은 곧 일차적인 共有財 사용자들이다. 그러나, 개방의 상황에서 경계가 분명하게 정의되지 않을 때는, 일차적인 共有財 사용자들 분명하고 확실한 방법으로 정의하는 것이 극히 어려워진다. 따라서, 도시주거 共有財의 사용에 전적으로 정부개입의 필요성을 요구하게 된다.

반면에, 주거공동체가 조직화될 수 있는 상황에서는 그 共有財의 관할에 대한 책임이 부분적으로 공동체의 주택소유자 및 거주자들, 즉 일차적인 사용자들의 結社會(association)에 소재할 수 있게 될 것이다. 이러한 制度的 조치는 도시주거 共有財가 共同體會(RCA: residential community association 또는 CA: community association) 관할하의 공동자원 혹은 공동시설로 전환됨을 가능하게 할 수 있다. 비록 共有財의 개념이 도시 주거지역의 行政的 질서를 위한 制度的 기반으로서 거의 거론되고 있지 않지만, 본 연구는 共有財 理論을 바탕으로 특정 형태의 제도적 기반을 갖춘 도시주거공간을 共有財로 재인식하고자 한다. 이와 관련한 가장 적절한 事例로서 미국의 共同體會에 대해서 논하고자 한다.

2. 共同體會의 定義

RCA에 관한 주요 연구들(Oakerson, 1989; Bish & V. Ostrom, 1973; Logan & Rabrenovic, 1990; Fisher, 1984)을 종합해 볼 때, 共同體會는 대체로 다음의 세가지 요소에 의해 정의될 수 있다.

- (1) 共同體會의 초기 형성은 해당 공동체의 개발업자(developer)에 의해서 행해진다.
- (2) 共同體會에의 가입은 해당 공동체내에서의 주택 구입 혹은 거주에 따라 의무적이고 자동적이다.
- (3) 주민선출에 의해 구성된 대표회의는 공동재산 및 사유재산의 사용을 관할하는 규칙을 집행하고, 공동시설의 유지·관리 및 “공공” 서비스를 비롯한 제반 공동체의 集合財를 공급할 세입을 조달하는 권한을 가진다.

地方政府와 비교할 때 共同體會의 가장 뚜렷한 제도적 특징은 주택개발의 과정에 부수적인 절차로서 행해지는 (개발업자에 의한) 私的인 설립이다. 반면, 자동적이고 의무적인 가입, 선출에 의한 대표회의의 구성, 집합적 재화 및 서비스의 공급, 주민 개인과 가구별 행동에 관련된 규칙의 집행 등에 있어서는 共同體會의 기능이 소규모 지방정부와 매우 유사하다. 共同體會가 지방정부와 가장 상이한 것은 바로 설립의 방식과 상황이다. 즉, 새로운 共同體會의 설립이 새로운 주거공동체의 개발과 직접 연관되어 있는 반면, 지방정부의 설립은 주택개발과 거의 연관되어 있지 않다.

共同體會는 그것이 설립되는 방식에 있어서는 私的인 조직이지만, 그것이 수행하는 기능들의 형태에 있어서는 公的인 조직이다. 이러한 이유로, 共同體會는 종종 “私的인 정부” 혹은 “準정부” 조직이라고 불리운다 (Ostrom, Bish & Ostrom, 1988). 이 점에서 共同體會는 지방정부와 구별되는 외에 사적인 클럽(Buchanan and Tollison, 1984와 소병희, 1993 참조)이나 순수하게 자발적으로 구성되는 지역모임과도 구별된다.

미국에서 共同體會는 대체로 콘도미니엄(condominium)과 주택소유자會(homeowners' association)의 두가지 기본적인 법적 형태로 존재한다. 콘도미니엄에서는 주택소유자가 각각의 주택에 대한 소유권을 가지는 한편, 모든 나머지 주택소유자들과의 공동명의로 전체 콘도미니엄의 공동공간에 대한 소유권을 갖는다. 콘도미니엄會는 어떤 공동재산도 법적으로는 소유하지 않지만 사실상의 소유를 바탕으로 공동재산을 관리한다. 주택소유자會에서는 개별 소유자들이 각자 주택의 內外 공간과 주변의 토지를 소유하며, 會는 공동재산을 소유하며 관리한다 (CAI, 1998).

共同體會는 또한 지리적 경계에 따라 영토적인 것(territorial)과 非영토적인 것(nonterritorial)으로 구분된다. 영토적 共同體會는 지방정부와 매우 흡사하게 일정 영역의 토지를 관할하고 경계를 설정한다. 반면, 비영토적 共同體會는 단일의 고층건물이나 각각의 부지에 지어진 개별 주택들의 집합이다.

미국에서 共同體會의 성장은 지난 40년간 폭발적이었다. 1960년도의 추정 숫자가 5백개에 불과한 반면, 약 40년만에 1998년도 추정치로는 약 205,000개를 기록하고 있다. 현재 약 4,200백만의 미국인들이 共同體會 지역에 살고 있는 것으로 추정되고 있다. 또한 주요 대도시권에 지어지는 새로운 주택의 50% 정도가 共同體會에 의해 조직화되고 있다 (CAI, 1998). 共同體會라는 명칭은 현재 RCA보다는 약칭하여 CA로 거의 대체되고 있는 추세이다. 이와 같은 엄청난 증가는 주택단지 개발이나 콘도미니엄 프로젝트 등의 급증에 기인한 것으로 분석되고 있다 (Dowden, 1989).

3. 共同財産 制度로서의 共同體會

共同體會를 이해하는 핵심은 앞서서도 논의한 바와 같이 공동재산 제도로써 인식하는 것이다. 共同體會는 개별적으로 소유된 사유주택 외에 공동체의 개발과 함께 만들어진 공동 공간 및 시설들을 포함하고 있다. 예를 들어, 콘도미니엄에서 각각의 주거공간은 개별적으로 소유되어 있으나, 건물, 토지 및 공동시설 등은 공동소유로 되어 있다. 이러한 共有財들은 개별적인 소유자들에 속해있는 사유재산도 아니고, 정부가 관리하는 공공재산도 아니다. 그 대신, 그 共有財는 自家所有者들의 結社會(association)에 의하여 사실상 혹은 법적으로 소유되어 있다. 공동재산과 관련된 몇가지 制度的인 문제는 다음과 같다.

1) 境界 條件

분명한 경계가 없이는 共有財가 공동재산으로 간주되는 데 어려움이 있다. 共同體會의 경계는 영역을 정의하는 관할경계와 더불어 회원자격의 정의이다. 共同體會의 영토적 경계는 물리적으로 표시될 수 있는 경계선에 따라 명확하게 주어진다. 회원자격은 해당 共同體會 관할내의 주택 구입에 따라 의무적이며 또한 자동적이다. 共同體會 회원들은 共有財의 소유자들이기 때문에 외부인들을 배제할 권리가 있으며, 共同體會 경계내의 재산들을 통제할 자격을 분명하게 갖고 있다.⁵⁾

그러나, 외부인들이 얼마나 효과적으로 통제될 수 있느냐와 모든 경우에도 그들을 통제하는 것이 바람직하냐 등의 문제들은 또 다른 논의의 주제가 된다.

5) 공동체가 그들의 공동재산과 관련하여 행사할 수 있는 권한의 영역이 어디까지인가 하는 문제는 매우 근본적인 문제이지만, 본 연구에서는 논의를 유보하고자 한다. 공동체에 의한 개인의 행동규제가 基本權 제한이나 하는 문제는 곧 국가가 보호하는 기본권의 범위, 소위 憲法的私法的 효력 문제와 맥락을 같이 한다. 그러나, 이에 관하여는 로마법 이래 시대와 국가에 따라 주장을 달리하고 있으므로, 본 연구에서 단순히 결론내리거나 전제할 수는 없다. 이 문제에 대한 자세한 논의는 황우려(1993)를 참조.

2) 共同體 行政과 集合的 行動

共同體會와 관련된 어떤 형태의 규칙들은 외부에서 주어지지만, 共同體會는 그들 자신의 규칙을 공식화하고, 수정하며, 집행할 수 있는 능력을 갖고 있다. 共同體會는 또한 歲入을 마련하고 내부적 의사결정 체제를 구축하는 능력도 보유하고 있다.

미국에서는 共同體會에 관련된 규칙들이 州마다 조금씩 차이는 있지만 대체로 세가지 수준으로 구성되어 있다 (Hyatt, 1988). 첫 번째 수준의 규칙은 州法으로 이루어 진다. 대부분의 주는 地上財産法 (Horizontal Property Act) 혹은 콘도미니엄法 (Condominium Act) 등으로 언급되는 법을 갖고 있다. 두 번째 규칙은 공동으로 소유되는 공동공간의 범위에 대한 개발업자의 宣言(declaration)과 共同體會가 어떤 기능을 해야 한다는 것을 특정한 共同體會 條例 (bylaws)이다. 세 번째 규칙은 각각의 거주자와 세대 및 고용인 등의 결정과 행동을 규제하는 運營規定(operational rules)이다.

주법은 共同體會가 설립될 수 있는 법적인 근거를 제공하고 있다. 이는 또한 自家所有者들이 共同體會 회원이 되도록 요구하며 共同體會가 회원들을 규제하고 강제회비를 징수하는 것을 허용한다. 주법이 설정하는 기회와 한계내에서, 선언과 조례는 共同體會 憲法의 핵심적 역할을 수행한다. 특히, 선언은 대체로 회원자격과 관할경계에 관한 규칙들을 포함하고 있으며, 조례는 통할구조, 투표와 선거 및 주민 행동의 규제 등을 특정함으로써 공동체 행정의 전체 틀을 제공한다. 조례는 또한 共同體會로 하여금 주민들로부터 세입을 징수할 권한을 부여할 뿐만 아니라 제한하기도 하는 財政規則을 포함하고 있다.

共同體會는 조례에 의거하여 共有財 사용에 관한 운용규칙을 제정한다. 共同體會 규칙은 共有財 사용자들의 행동을 규제하고 공동사용과 개별적 사용을 구분해 준다. 사유 주거공간은 주민 개개인의 사적인 사용이 가능하지만, 특정 형태의 사적인 사용은 외부효과를 규제한다는 명분으로 통제될 수 있다. 이와 같은 규제에는 사용규제와 건축규제의 두가지가 있다. 共同體會는 모든 주민에 대해 주거와 관련된 행동의 규제를 가할 수 있는 권한이 있다. 심지어는 빨래건조나 발코니에서의 취사행위 등과 같은 세세한 것까지도 규제될 수 있다. 건축규제는 자가소유자들이 그들의 주택 외부에 변화를 줄 때나 주택 내부를 구조적으로 변경시킬 때 따라야 하는 지침을 설정한다. 이러한 규제들은 부동산의 재산가치나 공동체의 긍정적 이미지를 유지 또는 향상시키는 데 있어서 중요할 수 있다.

共同體會 조례는 대체로 세가지 형태의 의사결정 방식을 규정하고 있다. 첫째는 모든 회원주민들에 의한 의사결정이다. 共同體會 회원은 회원총회나 투표, 선거 등에 참여한다. 투표권은 주민당 한표가 아니라, 주택당 한표가 주어진다 (ACIR, 1989). 두 번째는 이사회에 의한 의사결정이다. 共同體會에 영향을 주는 극히 근본적인 문제들은 주민총회에서 결정되어야 하는 반면에, 대부분의 결정은 共同體會의 공식적인 통할기구인 이사회에 의해서 이루어진다. 이사회 의 구성원들은 共同體會 회원들 중에서 직접 선출된다. 이사회 의 일차적인 책임은 共同體會의 운용에 관련된 규칙들을 제정하고, 개정하며, 집행하는 것이다 (ACIR, 1989; Hyatt, 1989).

이사회는 대체로 산하에 관리기구를 설치한다. 세 번째는 위원회에 의한 의사결정이다. 일단 이사회가 구성되고 나면, 다음 과정은 위원회를 임명하는 것이다. 위원회 체제는 공동체 문제들에 대한 조사와 연구를 함으로써 이사회를 보조하고 共同體會의 운용을 원활하게 할 수 있다.

4. 地域公共經濟에서의 共同體會

共同體會는 공동체 수준에서 패키지화 할 수 있는 집합적 서비스들을 공급하는 능력을 가짐으로써 지역공공경제에서 하나의 서비스 공급주체로서의 기능을 수행한다. 즉, 共同體會는 분화된 지역공공경제에 존재하는 여러 다양한 형태의 공급주체 중 하나이다. 예를 들어, 미조리주 St. Louis 카운티에는 네개의 각기 다른 형태의 주체—주, 카운티, 시, 공동체—가 도로 서비스 공급에 관여한다 (Oakerson, 1989). 간선도로들은 시, 카운티, 주의 공공재산인 반면, 주거지역 도로는 공동체의 공동재산이다. 1986년 현재, 共同體會로 조직된 약 427개의 공동체가 그들 자신의 도로를 유지·관리하고 있다. 이들은 그들 경계내로의 접근을 제한하고 경계내에서의 교통을 통제하는 한편, 그들 자신의 도로에 대한 비용을 지불하고 유지·관리에 대한 노력을 기울인다. 전체로서의 共同體會는 법적으로는 私的인 의의를 가지지만, 그들 관할내의 도로에 대해서는 집합적 공급주체로서의 공공기능을 수행한다. 共同體會는 분화된 지역공공경제에 존재하는 여러 다양한 형태의 서비스 공급주체들 중의 하나이다.

전통적인 行政學 분야의 많은 주장에 따르면, 대도시에서 지방정부를 조직하는 데는 유일한 한가지 방식이 있는데, 이는 대체로 단일의 광역정부와 획일화된 하부구조를 조직하는 것이다. 그러나, 실제로 많은 대도시 지역이 다양한 규모와 형태의 수많은 독립적인 관할주체로 조직되어 있으며, 이들은 협동, 경쟁, 갈등 및 해결의 과정을 겪으면서 상호작용하고 있다 (V. Ostrom, 1989). 또한, 이러한 독립적인 다양한 관할주체들로 인하여 개개인의 시민들은 그들의 선호에 가장 적합한 서비스 패키지를 선택할 수 있는 것이다 (Ostrom, Tiebout, and Warren, 1962; V. Ostrom, 1989). 이와 같은 지방체제는 단일 정부에 의해 지배되는 순수한 정부중심적 체계로서 보다는 복수의 행위자들(actors)에 의하여 유지되는 公共經濟로서 더욱 정확하게 이해될 수 있다. 지역공공경제가 적절하게 분화될 경우, 시민들의 선호에 더욱 대응적이고, 서비스 생산에 있어서 효율적이며, 서비스 재정과 전달에 있어서 공평하다는 것이 수많은 연구들에 의해서 실증되고 있다 (Ostrom, Tiebout, and Warren, 1962; Savas, 1978; Schneider, 1986; Ostrom, Bish, and Ostrom, 1988; Parks and Oakerson, 1989).

시장경제에서 家計나 會社가 하나의 경제주체가 되듯이, 郡(county), 市(township 혹은 municipality), 특별자치구역(special district) 등은 모두 주체적 단위를 이룬다. 共同體會 역시 지역공공경제에 있어서는 경쟁력 있는 주체이다. 비록 共同體會가 명목상 혹은 법적인 지위에 있어서는 사적인 조직이지만, 기능적으로는 공동체 단위의 집합적 서비스를 제공한다는 점

에서 공공조직이다. 주택단지가 건설되면, 그 물리적 특성에 세밀하게 맞춘 共同體會가 공동체 집합체의 공급주체로서 창설된다. 환언하면, 새로운 주택단지들의 개발에 따라 새로운 共同體會들이 형성되고, 이로써 그 지역공공경제는 더욱 분화되는 것이다.

지역공공경제의 연구에서는 供給(provision)의 개념과 生産(production)의 개념을 구분하고 있다 (Ostrom, Tiebout, and Warren, 1962). 공급은 일반적으로 다음 사항들을 결정하는 집합적 선택에 관한 것이다. 즉, ① 어떤 서비스를 얼마 만큼 공급하느냐, ② 무엇을 어떻게 규제하느냐, ③ 얼마 만큼의 세입을 어떻게 마련하느냐, ④ 공동체 서비스 생산을 어떤 방식으로 하느냐 등이다. 생산은 투입을 산출로 전환하는, 좀 더 기술적인 과정이다. 이는 구체적으로 생산물을 만들고, 시설물을 설치하며, 관련된 서비스를 제공하는 것 등이다.

생산으로부터 공급을 분리함으로써 共同體會는 지역공공경제에 있어서 좀 더 다양한 범위의 서비스를 공급하는 주체로서의 경쟁성을 갖게 된다. 共同體會는 정부가 공급해야 할 공동체 서비스의 공급에 관한 집합적 선택을 한다는 점에서 “供給主體”가 된다. 반면, 共同體會는 반드시 생산주체가 되는 것은 아니다. 共同體會는 공공경제의 다른 행위자인 정부나 시설 서비스업체 등과의 계약에 의해서 생산에 대한 준비를 할 수 있다. 결과적으로, 共同體會는 공급규모를 해당 공동체의 경계와 일치시킴으로써 주민선호에 대응적일 수 있으며, 한편으로는 대규모 생산기관과의 계약에 의해서 생산에서의 규모의 경제를 활용할 수 있는 것이다.

共同體會는 공동체 서비스 공급의 효과를 內在化한다. 公共財는 외부효과 혹은 파급효과 등으로 일컬어지는 간접적 결과를 갖기 때문에, 이의 사용자들은 공급에 있어서 무임승차하려는 유인을 갖게 된다. 그러나, 共同體會는 개개인에 대해서 패키지化 하는 것이 아닌, 공동체 수준에서 패키지化 할 수 있는 공공재들을 공급함으로써, 공동체 범위 안에서 공공재를 집합적으로 공급하려는 유인을 가질 수 있게 된다. 그 결과 공공재 공급의 혜택을 내재화할 수 있는 잠재적 가능성을 갖게 된다 (Ostrom, Tiebout, and Warren, 1962).

공급주체로서 共同體會의 기능들, 즉 강제적 회비를 부과하고, 주민 행동을 규제하며, 주민 간의 분쟁을 조정하고, 방범, 쓰레기수거, 방역, 보수작업 등의 서비스를 공급하는 것들은 지역공공경제의 공급주체들에 있어서는 매우 전형적인 것들이다 (Oakerson, 1989; Ellickson, 1982; Ostrom, Bish, and Ostrom, 1988; Parks and Oakerson, 1989; Rich, 1979). 지역공공경제에서의 효율성은 상이한 패키지 조건을 가진 여러 종류의 서비스를 공급하는 다양한 규모의 주체들에 의하여 제고되는 것이다 (Ostrom, Tiebout, and Warren, 1962; V. Ostrom, 1989).

5. 共同體會에 대한 贊反論

共同體會는 그들의 회원, 개발업자 및 지방정부에게 중요한 혜택을 주고 있다. 회원들은 무

엇보다도 共同體會에 의해서 공급되는 다양한 서비스의 혜택을 받는데, 이러한 서비스들은 대개 지방정부로부터는 받을 수 없거나 혹은 지방정부의 서비스를 보완하는 것들이다. 회원들은 서비스에 의한 직접적인 혜택 외에도, 이의 결과 파생되는 부동산 가치의 안정 및 상승과 공동체내 토지 및 공동시설의 이용규제로 인한 부동산 가격상의 혜택을 간접적으로 향유할 수 있다 (Oakerson, 1989; 한국의 경우는 김성배, 1995 참조). 개발업자들은 共同體會가 좀 더 안정되고 쾌적한 또한 절약적인 주거환경을 보장함으로써 시장성이 있는 주택을 제공할 수 있게 된다. 지방정부는 자급적이고 지방세원에 도움을 주는 주택단지를 얻게 되는 혜택을 받게 된다 (Tarlock, 1989).

반대로, 共同體會에 대한 비판자들은 많은 주택소유자들이 아직도 共同體會가 관할하는 공동체에서의 거주가 갖는 意義를 이해하지 못하고 있으며, 공동체 통제에 대하여 준비가 되어 있지 못하다고 주장한다. 특히, 共同體會 공동체에 거주한 경험이 없는 사람들은 共同體會와 지방정부의 二重市民權에 대하여 불편하게 여길 수 있다는 것이다. 세금에 관하여도, 각각의 주택 가격에 공동시설의 가치도 반영되는 까닭에 共同體會 회원은 더 많은 세금을 납부할 수도 있다. 共同體會 회원들은 재산세와 강제적 共同體會 회비라는 二重租稅에 대해서도 불만을 가질 수 있다. 共同體會 회비가 회원들, 특히 중·저소득층의 주민에게는 부담이 될 수 있다. 共同體會 규제가 너무 세세해서 어떤 주민들에게는 과도하게 여겨질 수도 있다. 共同體會에 의한 획일적인 규제가 때로는 주민간에 상이한 이해관계의 갈등을 야기할 수 있다. 실제로 미국에서 共同體會는 종종 우편함의 크기나 빨랫줄 설치 여부, 혹은 심야 방문객의 숫자와 연령까지도 제한한다 (ACIR, 1989).

이론적으로 제도로서의 共同體會는 다음의 세가지 기준—住民選好의 收斂과 表現, 財政上의 一致性 및 責任性—에 따라 평가될 수 있다 (ACIR, 1989). 서비스 공급을 위한 주민선호를 수렴한다는 견지에서, 共同體會는 공동체로 하여금 집합적으로 행동할 수 있도록 한다. 이때 주민 개개인이나 모든 주택소유자들의 동의를 매번 구할 필요는 없게 되는데, 이는 지방정부의 운영방식과 매우 흡사한 것이다. 共同體會는 또한 특정 주택단지내로 그 권한의 경계를 정확하게 일치시킴과 아울러, 서비스 수혜범위와 강제회비 징수의 범위를 정확하게 일치시킴으로써 좀 더 세밀한 재정적 일치성을 이룰 수 있다 (Oakerson, 1989). 또한 共同體會는 책임성에 있어서도 장점을 가질 수 있다. 共同體會 규모가 상대적으로 소규모인 덕분에, 그 지도부의 선거가 간편하게 자주 있을 수 있으며, 共同體會 관리들에 대한 접근도 비공식적으로 쉽게 이루어질 수 있다. 그 결과 共同體會 “政府”가 그 회원들에 대하여 갖는 책임성이 제고될 수 있다 (Oakerson, 1989). 그러므로, 共同體會의 옹호론자들은 共同體會가 소비자 선택권, 지방자치권, 토지사용상 경제적 효율성, 서비스공급의 효율성과 대응성, 부동산 가격의 안정성, 주거수준 등의 제고 및 향상에 공헌한다고 주장한다 (ACIR, 1989). 한편, 앞에서 소개된 바와 같이, 共同體會는 지난 수십년간 계속 폭발적인 증가추세에 있어 왔으므로, 共同體會의 효용성이 실증된 것으로 일단 간주될 수 있다.

V. 우리나라에의 적용 가능성

1. 아파트共同體의 制度的 特性

오늘날 우리나라의 주거형태는 아파트를 포함한 共同住宅의 형태가 지속적인 증가추세에 있으며, 특히 서울의 경우는 공동주택이 전체 주택중 차지하는 비율이 절반을 넘어선 지가 이미 10여년에 이르고 있다. 이러한 현황은 서울을 비롯한 광역 대도시 뿐만 아니라 기초자치단체 수준의 지방 중소도시에서도 뚜렷한 현상으로 나타나고 있다. 우리나라의 공동주택 범주에서는 아파트 형태가 주류를 형성하고 있으며, 그것도 한두개 건물의 소규모가 아닌 상당한 수의 건물들과 근린생활시설들이 복합된 아파트 團地 형태가 두드러진 것이 현재의 추세이다.

아파트 단지는 단순히 복수의 건물들이 군집해 있는 建築 集合體라기 보다는 '都市 속의 小都市'로서의 기능을 수행하고 있다. 각각의 아파트 단지들이 지닌 자치기능을 통하여 해당 주민들에게는 방범, 청소, 방역, 보수작업 등의 서비스가 수행되고, 이에 대하여 주민들은 일종의 세금형태인 관리비를 강제로 납부하고 있다. 때로는 전체 주민의 이익을 위하여 많은 행동들이 규제되기도 한다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 미국의 경우는 입주자의 선정, 야간 방문객의 통제, 발코니에서의 빨래건조 등이 제한되기도 하지만, 우리의 경우도 지나친 고성방가, 야외 취사행위, 쓰레기 분리수거 등이 자치적으로 규제되는 것이 일반적이며, 최근에는 주차난으로 인하여 외부인의 주차는 물론이고 입주민의 주차도 여러 형태로 제한되는 추세이다. 이와 같이, 아파트 단지들은 지방자치단체가 주민에게 수행하는 공공서비스들과 유사한 종류의 서비스들을 독립적으로 혹은 중복적으로 수행하고 있다. 이러한 점에 있어서 우리나라의 아파트共同體에는 미국의 共同體會(RCA)와 유사한 제도적 장치들이 존재한다고 볼 수 있다 (국토개발연구원, 1996 참조). 우리나라의 아파트단지들이 일반적으로 지니는 自治體로서의 제도적 성격은 다음과 같이 要約될 수 있다.

1) 共同規約

우리나라의 모든 아파트들은 자체적인 공동규약을 정해 놓고 있다. 이 규약은 주택건설촉진법에 의한 공동주택관리령에 근거를 두고 있다. 공동규약의 내용은 아파트 단지들마다 大同小異하지만, 규약제정의 주체는 엄연히 해당 아파트공동체 住民들이다. 제정 방식은 대체로 입주 후 처음으로 구성되는 입주자대표회의의 의결에 의하며, 최초의 제정 이전에는 해당 건설회사에서 제공하는 표준공동규약이 적용된다.

공동규약은 먼저 해당 공동체의 구성원 資格과 管轄領域에 대하여 규정한다. 아울러, 관할 단지내에서 무엇이 私有領域이고 무엇이 共有領域인지를 규정한다. 공동주택관리령에 따르면, 공동규약은 아파트 소유자들의 지위, 권리 및 책임을 규정하여야 한다. 입주자대표회의에 대해서도 대표선출 자격 및 대표회의의 권한과 책임에 대해 규정한다. 집행이사회에 대해서도 그 구

성 및 권한과 책임에 대해 규정한다. 관리사무소의 권한과 책임도 규정되며, 심지어는 인원 및 장비에 관한 기준도 상술된다. 財政에 관한 규칙도 공동규약에 반드시 포함된다. 예산, 경리, 감사 및 관리비에 관한 사항들이 상세히 규정되는 것이 일반적이다.

2) 意思決定 機構

아파트 共同體의 의사결정은 원칙적으로 주민의 直接決定에 의한다. 주민이라 하면 대체로 아파트 소유자, 임대인, 동거인(가족 포함) 등의 세 부류를 일컬을 수 있는데, 원칙적으로 共同體 의사결정에 관한 투표권은 아파트 소유자에게만 부여되지만, 임대인 혹은 동거인들에 의하여도 대리 투표된다.

그러나, 대부분의 아파트 共同體들은 모든 일상적인 사항들까지 주민의 직접투표를 할 만큼 그 규모가 작지 않으므로, 代議機構로서 入住者代表會議을 구성한다. 입주자대표회의에서는 대체로 해당 공동체의 관리방식, 즉 위탁관리나 자치관리나 결정되며, 위탁관리 방식이 채택 될 경우 관리회사 선정권이 부여된다. 입주자대표회의는 또한 공동규약의 제정 및 개정권을 가지며, 관리비 부과 주체가 되고, 예산에 관련된 전과정에 관여할 수 있는 권한 및 책임을 갖는다. 관리사무소에 대한 감독권 및 관리요원의 임면권도 입주자대표회의에 부여되며, 수시로 발생하는 공동체 문제에 관한 의결권도 입주자대표회의에 부여된다.

3) 管理費

매월 각 세대에 부과되는 관리비는 일종의 共同體 稅金의 성격을 띤다. 무엇보다도 강제로 부과되고 징수된다는 점이 세금 성격을 더해준다. 특히, 아파트공동체들이 나름대로의 自治를 실시할 수 있는 것도 財政이 외부기구에 의해 형성·관리되는 것이 아니라, 주민 자신들의 손에 의하여 직접 수행되기 때문이다. 또한, 관리비 미납세대에 대해서는 과태료 부과, 전기·가스 공급중단, 혹은 심지어는 재산압류 등의 단계별 강제집행 방법이 공동주택관리령에 의해 법적으로 보장되어 있다.

관리비가 강제집행될 수 있는 실질적 근거는 주민들이 아파트 단지를 共同으로 소유·관리하고 있기 때문에, 共同財産의 지분에 따른 分擔金 및 시설 사용료 등을 징수하는 것이다. 한편, 관리비 부과 주체는 주민대표들로 구성된 입주자대표회의이지만, 무제한적으로 부과될 수 있는 것은 아니며, 부과대상 항목을 공동주택관리령에서 규정하고 있다.

2. 地域公共經濟에서의 아파트共同體의 意義

지역공공경제는 지방자치단체 외에 많은 다양한 경제주체들에 의하여 기능하고 있다. 특히, 앞에서 논의된 바와 같이, 서비스의 공급과 생산의 개념을 구분할 때, 생산 기능을 갖추지 못한

소규모 경제주체들도 공공서비스의 소비자로서 뿐만 아니라 공급자로서도 효과적으로 기능할 수 있다. 아파트공동체도 일반적으로 공동체 서비스의 공급에 관한 집합적 선택을 한다는 의미에 있어서 하나의 서비스 공급체로 간주된다. 그러나, 아파트공동체가 반드시 서비스 생산체가 되는 것은 아니며, 政府나 혹은 충분한 '規模의 經濟'를 가진 民間 생산업체들과 계약을 맺음으로써 생산업무를 대행하게 할 수 있다. 이로써 아파트공동체들은 공급면에 있어서는 해당 아파트단지의 물리적·지역적 특성과 주민의 요구에 적합한 집합적 서비스를 제공하는 한편, 생산면에 있어서는 규모의 경제를 활용할 수 있는 여건을 가질 수 있다.

무엇보다도 아파트공동체들은 지방자치단체의 보조적인 역할을 수행할 수 있으며, 주민들이 지방자치단체로부터는 수혜하지 못할 수 있는 공공서비스의 일부를 제공하기도 한다. 또한, 아파트 단지내의 공간은 지방자치단체의 책임밖에 있으므로, 아파트공동체내의 공동시설은 해당 아파트 주민들 스스로의 유지·관리를 통해 그 혜택이 향유되어야 한다. 예를 들어, 아파트단지의 규모에 관계없이 그 영역내의 청소는 지방자치단체의 책임이 아닌 해당 아파트공동체의 책임이다. 즉, 아파트단지내의 청소는 지방자치단체 소속의 미화원이 아닌, 해당 아파트공동체가 고용한 미화원에 의해 행해져야 한다. 또한, 아파트단지내의 도로는 그 쪽에 관계없이 公用도로로 분류되지 않으며, 대신 아파트공동체가 소유한 私有도로처럼 취급된다. 따라서, 아파트단지내의 주차 및 기타 운전질서는 경찰이 아닌 해당 아파트공동체가 고용한 경비원들의 담당업무인 것이 일반적이다.

따라서, 우리나라의 아파트 공동체의 경우도 미국의 사례와 같이 '二重納稅'의 문제가 제기될 수 있다. 지방자치단체에 납부하는 세금에는 거리 청소를 위한 비용이 포함되어 있고, 아파트 관리비에도 공동청소비가 포함되어 있으므로, 어떤 의미에서 아파트 거주자들은 많은 형태의 공공서비스 분야에서 이중으로 세금을 납부하고 있는 것이다. 따라서, 엄격한 의미에서 이와 같은 이중납세의 법적·행정적 의미가 면밀히 분석될 필요가 있다.

대체로 우리나라의 아파트공동체들도 그 기능면에 있어서 작은 규모의 基礎自治團體와 유사하다고 볼 수 있다. 즉, 기초자치단체와 아파트공동체는 모두 정해진 경계내의 지역에서 관할권을 행사하며, 세금(관리비)을 자동적이고 강제적으로 부과·징수하고, 단체장(주민대표자) 및 의회의원(입주자대표회의의 대표)을 선발하며, 집합적 재화 및 서비스를 제공하고, 주민들의 행태에 관한 규칙을 집행한다. 즉, 아파트단지들은 私的으로 설립되었으나 지역공공경제에 있어서 公共서비스 소비 및 공급의 한 단위로서의 기능을 하는 自治共同體로서 조직화될 수 있다는데 그 意義가 있다.

3. 아파트共同體의 活性化 문제

공동체의 集合의 行動이 실제로 일어나느냐, 또는 그 행동이 효과적이냐 등은 집합적으로 행

동할 수 있는 공동체의 역량에 달려 있다. 따라서, 앞에서 논의된 바와 같이, 공동체의 집합적 행동을 위하여는 共同所有權의 존재 외에 집합적 意思決定機構, 결정된 사항들을 외부의 작용 없이 시행할 수 있는 自治的 管轄기구 등이 제도적으로 구비되어 있어야 한다. 또한, 공동체의 활동을 위한 財政을 자체적으로 마련할 수 있는 능력을 보유하여야 한다. 즉, 共同體가 制度(institution)를 갖춘 하나의 自治團體로 조직화되는 것이 중요하다.

따라서, 아파트공동체의 활성화 문제는 자치기능을 수행할 수 있는 관할기구가 얼마나 실질적인 권한을 행사할 수 있는 제도적 여건이 마련되어 있는가의 문제로 귀결된다고 볼 수 있다. 이러한 점에 있어서 서울시가 발표한(1999. 4. 6) 입주자대표회의의 法人化 추진 계획은 바람직한 것으로 평가할 수 있다. 또한, 현재 민선 2기제를 맞이한 우리나라의 지방자치의 경우에서도 교훈을 얻을 수 있듯이, 制度 자체보다도 제도를 운영하는 책임자와 이의 영향을 받는 모든 관련자들의 意識과 行動이 더욱 중요한 요소이다. 우리의 아파트 단지 건설의 역사는 몇십년을 겪어 왔고, 그 기술적 수준도 크게 향상되어 왔지만, 그러한 하드웨어에 비하여 소프트웨어인 진정한 共同體 건설의 경험은 아직 부족한 편이다. 우리의 아파트 주거문화와 제도가 정착되는 것은 향후 시간이 경과함에 따라 많은 시행착오를 경험해야 하는 문제라고 생각한다.

VI. 결 론

포괄적으로 규정하여 말하자면, 본 연구는 전통적인 관점이 아닌, 새로운 시각에서 都市地域의 住居共同體들을 이해하고자 하려는 노력이다. 주거공동체 중 어떤 형태는 개방된 公共의 공간으로 방치되어 있는 것이 아니라, 共同財產으로서 조직화될 수 있다. 이러한 점을 기본으로 본 연구는 共有財 이론의 적용과 함께 미국의 共同體會에 대한 논의를 함으로써 地域經營의 맥락에서 새로운 분석 시각을 제공하기를 기대한다.

都市·地方行政學의 관점에서 미국의 共同體會는 지역공공경제에 있어서 잠재적으로 하나의 중요한 행정 및 공공경제의 주체로서 간주될 수 있다. 共同體會에 의한 집합적 행동이 존재하지 않는다면, 도시 주거지역에서의 많은 공공서비스들이 대규모 지방자치단체나 관료적 조직들에 의하여 공급·생산되어야 할 것이다. 이 경우 우리가 흔히 경험적으로 목격해 온 바와 같이, 서비스의 전달이 원활하지 못하거나 심지어 이루어지지 않을 수 있으며, 주민의 필요보다는 관료조직의 필요에 우선한 서비스가 공급될 개연성이 있다. 그렇다고, 共同體會에 의한 자치적 공공서비스 공급으로 해당 공동체가 외부로부터 완전히 분리됨을 지향하는 것이 아니라, 오히려 주민자치 및 주민중심적 서비스 공급과 더불어 관할영역의 유지·관리에 대한 분명한 책임 소재를 목표로 하는 것이다.

본 연구는 미국의 共同體會들이 주민생활 및 공동재산 관리를 위한 집합적 행동을 실제로 얼마나 효과적으로 수행하고 있는지, 혹은 지역공공경제상 실제로 얼마나 큰 역할을 하고 있는지에 대한 실증적 자료를 충분히 제공하지 못하고 있다는 한계를 갖고 있다. 그러나, 향후 많은 분야에서 심도있는 실증적인 연구가 수행되는 데에 본 연구가 하나의 이론적 논의로서 조금이나마 도움이 되기를 기대해 본다.

【 참고문헌 】

- 국토개발연구원. "공동주택단지지의 근린시설 기준에 관한 연구". 국토연 96-16. 1996.
- 김성배. "公共政策決定의 内生性에 관한 研究: 土地利用規制를 中心으로". 「한국행정학보」제29권 2호, 1995.
- 소병희. 「公共選擇의 政治經濟學」. 서울: 박영사. 1993.
- 신해룡. 「公共選擇의 財政經濟學」. 서울: 세명서관. 1994.
- 이명석. "정책분석에서의 게임이론의 활용: 제도분석틀의 관점". 「한국행정학보」제30권 2호, 1996.
- . "共有財 問題의 自治的 解決 可能性". 「한국행정학보」제29권 4호, 1995.
- 황우려. "憲法の 私法的 效力". 민사판례연구회 (편) 「민사판례연구 XIII」, 서울: 박영사. 1993.
- Berkes, Fikret. "Marine Inshore Fishery Management in Turkey." in National Research Council, *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management*. Washington, D.C.: National Academy Press, 1986.
- Blomquist, W. and E. Ostrom, "Institutional Capacity and the Resolution of a Commons Dilemma." *Policy Studies Review* 5 (Nov), 1985.
- Campbell, Donald T., "Legal and primary-group social controls." *Journal of Social and Biological Structure* 5, 1982.
- Davis, A. "Property Rights and Access Management in the Small-Boat Fishery: A Case Study from Southwest Nova Scotia." in C. Lamson and A.J. Hanson, eds. *Atlantic Fisheries and Coastal Communities: Fisheries Decision-Making Case Studies*. Halifax: Dalhousie Ocean Studies Programme, 1984.
- Ellickson, R. "Cities and Homeowners Associations." *University of Pennsylvania Law Review* 130, 1982.
- Hardin, Garrett. "The Tragedy of the Commons." *Science* 162, 1968.
- Logan, J. and G. Rabrenovic. "Neighborhood Associations: Their Issues, Their Allies, and Their Opponents." *Urban Affairs Quarterly* Vol 12, 1990.
- McCay, Bonnie and James Acheson. "Human Ecology of the Commons." in Bonnie McCay and James Acheson, eds. *The Question of the Commons: The Culture and Ecology of Communal Resources*. Tucson, AZ: The University of Arizona Press, 1987.
- McKean, M.A. "Management of Traditional Common Lands (Iriaichi) in Japan" in National Research Council, *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management*. Washington, D.C.: National Academy Press, 1986.
- Netting, R. McC. *Balancing on an Alp: Ecological Change and Continuity in a Swiss Mountain Community*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1981.
- Oakerson, Ronald. "Analyzing the Commons: A Framework." In Daniel W. Bromley, ed. *Making the Commons Work*. San Francisco: ICS Press, 1992.
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1965.

- Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK: Cambridge University press. 1990.
- Ostrom, Elinor. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco: ICS Press. 1992.
- Ostrom, E., L. Schroeder, and S. Wynne. *Institutional Incentives and Rural Infrastructure Sustainability*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development. 1990.
- Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. 1989.
- Ostrom, V., R. Bish, and E. Ostrom. *Local Government in the United States*. San Francisco: ICS Press. 1988.
- Ostrom, V. and Ostrom, E. "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration." *Public Administration Review* 31 (March), 1971.
- Ostrom, V. and E. Ostrom. "Public Goods and Public Choices." in E.S. Savas, ed., *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*, Boulder: Westview Press, 1977.
- Ostrom, V., C. Tiebout, and R. Warren. "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry." *American Political Science Review*, Vol 55 (Dec), 1962.
- Parks, R. and R. Oakerson. "Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach." *Urban Affairs Quarterly* 25 (Sep), 1989.
- Rich, Richard C. "Urban Neighborhoods as Public Service Delivery Units." *South Atlantic Urban Studies*, 1979.
- Runge, C. Ford. "Common Property and Collective Action in Economic Development." in *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management*. Washington, D.C.: National Academy Press, 1986.
- Savas, E. "The Institutional Structure of Local Government Services: A Conceptual Model." *Public Administration Review* 38, 1978.
- Schelling, T. "Dynamic Models of Segregation." *Journal of Mathematical Sociology* 1, 1971.
- Schneider, M. "Fragmentation and the Growth of Local Government." *Public Choice* 48, 1986.
- Stevenson, Glenn. *Common Property Economics: A General Theory and Land Use Applications*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1991.
- CAI (Community Associations Institute). "Facts About Community Associations.", [http://www.caionline .org/gettinganswers/facts.html](http://www.caionline.org/gettinganswers/facts.html). 1998.