

주민참여의 대안적 접근: 감귤 적정생산을 위한 제도적 틀의 모색

이 경 원*

목 차

- I. 문제의 제기
- II. 이론적 틀: 공유재 문제의 제도적 접근
- III. 주민참여를 위한 제도 발전의 모색: 개념적 요소와 진단
- IV. 맺는말

I. 문제의 제기

제주의 감귤 농업은 두 얼굴을 가지고 있다. 한편으로 제주의 생명 산업이자 동시에 이미 정치산업화 되었다는데 별 이의가 없다. 이는 제주 감귤이 갖는 경제적 소득의 측면 뿐 만 아니라 역사적으로 감귤을 통해 형성되어온 도민의 정서(대학나무, 꿈나무 등)를 대변하는 말이기도 하다. 최근의 한 보고서에 따르면(제주발전 연구원, 2002), 감귤 산업은 자체의 생산에 의해 얻어지는 순수 조 수익과 농약과 비료를 포함한 농업 관련 요소산업과, 선과, 수송, 포장재 등에서 발생하는 파급효과, 그밖에 관광에 미치는 연관사업까지 합칠 경우 연 1조 2000억원의 수입을 올리고 있다. 관광과 더불어 제주 지역 경제의 2대 기간산업 중의 하나임을 여실히 보여주고 있다.

이처럼 제주의 생명 산업임에도 불구하고 90년대 중반 이후 과잉생산에 따른 가격폭락과 유통체계의 혼란 등으로 인해 감귤산업은 최대의 위기를 맞고 있다. 생산 측면에서 감귤 산업의 위기를 보면, 첫째, 과잉생산에 따른 가격 폭락의 문제를 들 수 있다. 감귤산업이 갖고 있는 핵심적 문제는 한정된 수요에 비해 공급이 많다는 것이다. 제주 감귤은 1970년대 이후 현재까지 재배면적, 생산량, 재배농가 호수 등에 있어 물량적인

* 제주대학교 행정학과 교수

확대가 지속되어 오고 있다. 1975년의 제주감귤 생산 규모는 재배면적 10.9천ha, 생산량 8.1만 톤, 재배농가 호수 8천 호 이었으나, 2002년 현재 재배면적 25.2천ha, 생산량 78.8만 톤, 재배농가 호수 3만5천 호의 규모로 변화하였다. 이같은 재배면적의 확대는 지난 30년 간 연평균 3.5% 이상의 꾸준한 증가를 보이고 있으나 감귤 농가당 재배면적은 1970년 말 2.79ha에서 2002년 말 0.72ha로 크게 감소하였다. 그 동안 감귤 농가수는 크게 증가한 반면 가구 당 재배면적은 소형화 됨을 의미한다(최장오, 2003). 한편 감귤의 적정 생산량 규모를 60만 톤으로 설정하고 있으나, 1990년대 중반이후 줄곧 이를 초과하는 생산규모를 보이고 있다.

1990년대 중반 이후 과잉생산에 비례하여 조수익의 감소현상이 뚜렷해지고 있다¹⁾. 이에 더하여 획일적 재배구조²⁾, 질 낮은 감귤 출하와 이에 따른 이미지 추락, 가공 산업의 부재 등은 문제를 악화시키고 있다. 게다가 연간 900만톤(온주 밀감 100만톤 포함)의 생산능력을 가진 중국의 WTO 가입과 칠레와의 FTA체결도 제주 감귤산업의 잠재적 위협 요인으로 제기되고 있다(김영문, 2002).

제주도는 가격폭락의 악순환을 탈피하고자 생산량의 조정과 관련 여러 시책을 발표 집행해 나가고 있으나 적정생산이라는 목표에 대해 실효성을 의심받는 실정이다. 대표적으로 1997.1.15 제정된 '제주도감귤 생산조정 및 유통에 관한 조례', 2000.11 '제주도 감귤산업 발전계획', 그리고 2003년(1차: 2003.10.28-2004.4.30)과 2004년 10월(2차: 2004.10.14-2005.4.30) '농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률'(농안법) 제10조의 규정에 의거 농림부장관이 발령한 '감귤유통조절명령'³⁾을 들 수 있다. 그밖에도 간벌, 적과, 가지치기, 감귤나무 휴식년제 그리고 폐원 등과 같이 생산조정을 위한 프로그램을 매년 시행해 오고 있다. 그러나 이러한 수단들은 농민들의 참여를 이끌어내는데 실패하고 있으며, 농민의 자발적 참여를 유도하기 위한 발상 전환의 필요성이 제기되고 있다.

- 1) 감귤 생산을 통한 전체 농가의 수입을 보면 '97년 4009억원, '98년 5158억, '99년 3257억, '00년 3708억, '01년 3617억, '02년 3000억으로 감소현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.
- 2) 2002년 기준으로 총 경지 면적의 약 59%에 해당하는 전체 밀감 재배면적 가운데 온주밀감이 약 96%를 차지하고 있다.
- 3) 2005년 4월말까지를 대상기간으로 하고 있는 2차 유통명령은 제1조 목적을 비롯해 대상품목과 지역, 대상자, 출하조절 의무, 명령이행 방법 및 확인·제재 등 모두 7조로 구성되어 있다. 이에 따라 1. 9번 과(지름 51mm 이하와 71mm 이상) 비상품 감귤과 강제착색과, 중결점과 등을 국내시장에 출하할 경우 최고 500만원의 과태료 처분을 받게 된다. 다른 지방에서 불법 출하·유통행위가 적발될 경우 해당지역 시·도지사 또는 시장·군수가 과태료를 부과하게 된다. 단속대상도 확대돼 생산자와 생산자단체, 산지유통인·도매시장법인·시장도매인 등 유통인까지 포함된다. 이 같이 대상이 넓어지면서 비상품감귤에 대한 도매시장 상장거부가 가능해져 비상품 출하 행위가 원천적으로 차단되는 효과를 기대하고 있다.

둘째, 집합행동의 문제(Collective Action Problem)를 들 수 있다. 연 60만톤 이내의 적정생산을 위해서는 농민과 생산자 단체의 참여가 필수적이다. 그러나 그들에게 참여를 유도하고 공약(commitment)을 실천할 만한 동기가 부족한 실정이다. 마을별 할당된 감산 시책에 능동적인 참여를 찾아보기 힘들며, 생산자 단체인 농협, 감협도 농가의 반발을 의식해 제대로 나서지 않고 있다. 농민 역시 감귤의 간벌이나 적과의 경우 손해를 본다는 의식이 지배적이며, 자기들이 생산한 감귤을 팔지 못하게 하는 것에 자본주의 논리를 내세우며 받아들이려 하지 않는다. 이해관련 당사자들의 갈등도 한몫한다. 전체 감귤 농가의 75%가 3000평 미만인 영세농민이나 이를 고려치 않고 大農 및不在지주들과 똑같이 무차별적으로 간벌 등과 같은 감산 프로그램의 실시 요구는 정부 정책의 불신을 가중시켜 왔다. 결국 정부 프로그램의 하향적 접근은 무임승차(free-ride)나 농민과 단체의 도덕적 해이 등을 조장, 집합행동의 문제를 발생시키며 정부 프로그램의 무용론까지 제기되기에 이르렀다.

본 연구의 목적은 감귤의 적정생산을 위한 제도의 분석과 개발(Institutional Analysis and Development)에 있다. 감귤의 적정생산을 목표로 설정한 지방자치단체는 농민들이 그 필요성을 공감하는 경우 그들의 조직을 통해 조례나 유통명령 그리고 그 밖의 여러 감산정책에 자발적으로 참여하리라는 생각을 하기 쉽다. 그러나 이의 실현에는 많은 문제가 따른다. 농민이나 관련 단체의 기회주의적 태도는 대표적인 문제들 가운데 하나다. 이는 공유재의 사용자들 사이에 협동(cooperation)의 부재로 나타난다. 각 농민의 이익 추구 극대화 행동은 공유재의 상황에 있어 효과적인 참여와 조직화를 통한 자치적인 문제해결을 어렵게 한다는 의미이다. 그러나 이러한 어려움은 집합행동의 다양한 상황에 내재해 있는 동기(incentive)를 개발해 낼 수 있는 제도적 장치(institutional arrangements)를 고안해 냄으로써 극복할 수 있다(E. Ostrom 등, 1994). 미래의 공동 목표를 위한 지역농민들의 참여는 그들 사이에 협동을 촉진시킬 수 있는 적절한 제도적 장치가 존재하는 경우 효과적일 수 있다는 주장이다. 감귤의 과잉생산 문제를 해결하기 위해서는 농민들과 그들이 참여하는 지역 조직의 협동이 필수적으로 요구된다. 따라서 지역차원에서 농민들의 집합행동의 문제를 효과적으로 극복하기 위한 조건과 과정을 분석하는 것이 본 연구의 목적이라 할 수 있다. 본 연구는 어떻게 물리적, 사회적 그리고 제도적 요소들이 감귤생산조정에서 요구되는 자기 통치(self-governance)의 효과적인 조직화에 영향을 미치는가를 분석하기 위해 제도 분석 및 개발의 관점에서 대안적 틀의 개념적 제시를 목적으로 하고 있다.

II. 이론적 틀: 공유재 문제의 제도적 접근

1. 감귤의 재화적 성격: 공유재(Common Pool Resource)로서 제주 감귤

제주 감귤의 과잉생산은 공유지의 비극(the tragedy of the common)에 따른 결과로 볼 수 있다. 생산자 입장에서 신규 감귤원 조성 등과 같은 생산의 참여에 제한을 할 수 없으므로 비배제성과, 적정수준 이상의 감귤 생산으로 인한 생산비 이하의 감귤 출하에서 오는 생산자의 편익 감소성으로 합리적인 행위자로 구성된 감귤 생산자들은 심각한 문제에 직면하게 된다. 잠재적인 생산참여자들을 배제하지 못하므로, 개인적인 합리성을 추구하는 생산자들의 최선의 선택은 가능한 한 많은 양의 감귤을 생산함으로써 자신의 이익을 극대화하는 것이 된다. 그러나 공유재의 또 하나의 특성인 편익 감소성으로 인하여 전체 생산량의 증가에 따라 감귤재화의 가격은 점차 하락하여 공유재가 효율적으로 사용, 관리되지 못하게 된다. 결과적으로 공유재의 붕괴를 초래할 수 있다.

1) 공유재의 특성과 접근

주민참여가 중요한 역할을 담당할 수 있는 분야가 공유재(Common-pool resources)와 관련된 분야이다. 제주지역에 있어 감귤은 공유재의 성격을 갖는다는 것이 연구자의 판단이다. 공유재는 자연적 또는 인위적인 재화로서 대단위로 존재하기 때문에 그들의 사용에 따른 수익으로부터 잠재적인 혜택을 배제하기가 곤란한(비록 불가능하지는 않다 하더라도) 재화를 의미한다(Ostrom, 1990). 그러나 공유재가 본질적으로 갖는 비배제성과 사용자의 증가에 따른 편익의 감소로 인해 무임승차나 도덕적 해이 등과 같은 집합행동의 문제가 발생하게 된다(Olson, 1965; Hardin, 1982). 개인은 다른 사람보다 가능한 한 더 많은 재화를 사용하고자 하거나 아니면 재화에 더 적은 투자를 하고자 할 것이다. 결과는 재화에 대한 과다사용(over-exploitation) 이나 또는 과소투자(underinvestment)로 나타난다. 결과적으로 자연재화에 있어 과다사용은 그의 재생은 물론 수익의 측면에서 심각한 문제로 이어질 수 있게 된다.

따라서 감귤 농업의 공유재적 특성에 따른 분석의 초점은 그의 개념적 특성에서 찾을 수 있다. 먼저, 공유재 논리를 중심으로 감귤 농업의 성격과 감귤농가의 공동선이라 할 수 있는 적정생산의 달성을 위한 지역의 제반(현장 및 그를 둘러싼 환경) 여건을 확인할 필요가 있다. 공유재의 관점에 따른 제주 감귤의 이해는 감귤 농업이 놓여있는

지역적 맥락과 집합적 차원에서 농민의 행동과 문제를 파악하는데 중요한 의미를 갖게 된다. 이는 궁극적으로 지역개발의 자발적 참여를 유도하기 위한 제도적 규칙을 개발하는데 기초를 제공하게 된다.

둘째, 공유재적 상황에 있어 농민들이 직면하는 집합행동의 문제를 해소할 수 있는 제도적 장치(institutional arrangement)들에 대해 분석할 필요가 있다. 즉 개인의 합리적 행동에 따른 **역결과(adverse outcome)**와 이를 극복하기 위한 조직화의 가능성에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이러한 문제의 해결을 위해 흔히 언급되는 두 가지의 방법으로 시장(Market)과 정부의 개입에 의존하는 방법이 있다. 해결 기제로서 이러한 접근은 새로운 제도적 규칙의 공급, 모니터링 그리고 제재(sanctioning)를 포함하고 있다. 그러나 이러한 제도적 설계는 감귤의 적정 생산이라는 측면에서 감귤 농민들의 행동을 효과적으로 제약(constraints)하는데 그리 성공적이지 못하였다. 따라서 어떻게 주민(농민)들이 제도를 형성하고, 이에 대한 공약과 모니터링의 문제를 해결하기 위해 조직화하는지는 여전히 의문으로 남아 있다(Ostrom, 1990). 따라서 공유재 문제의 해결에 있어 성패의 경험적 연구는 집합행동의 이론적 관점은 물론 정책적 관점에서도 중요한 이슈라 할 수 있다.

셋째, 공유재의 사용자들은 장기적 이익의 측면에서 기회주의적 행동을 최소화하기 위한 제도적 장치를 필요로 한다. 그러나 사용자들은 효과적인 제도적 장치의 개발에 앞서 불확실성(uncertainty)을 극복하여야 한다. 불확실성은 제도 발전에 영향을 미치는 거래의 또 다른 차원이라 할 수 있다. 불확실성은 농민들 사이의 합의를 도출, 집행하는 과정과 공동선(목표)을 달성하는데 있어 농민들의 기여를 측정하는 것과 밀접한 관련이 있다(North, 1990). 이러한 불확실성은 농민들 사이에서 협동의 장애물로 작용한다. 따라서 물리적, 지역사회의 속성 그리고 정치적(행정적) 관계로부터 제기되는 불확실성을 줄이기 위해 농민들로 하여금 '신빙성 있는 공약(credible commitment)'과 이에 따른 일단의 규칙(a set of rules)을 유도하여 결과적으로 장기적인 협동관계를 형성하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 따라서 제도 발전을 위한 불확실성의 해소와 그에 따른 규칙의 형성과정에 대한 연구는 감귤 문제의 제도적 접근에 있어 중요한 과제라 하겠다.

2) 적정 생산의 딜레마와 자치적 해결

농민들의 관점에서 적정생산의 달성은 자치(self-governance)의 시금석이 될 수 있다. 따라서 제도적 분석을 통해 오랜 기간 형성된 지역 사회 구성원의 상호작용을 이해하

고 공동체의 맥락(context) 하에서 공유재(감귤) 문제의 자발적 해결(self-governing)의 가능성을 분석할 필요가 있다. 농민들 상호간 그리고 단체(감귤협동조합, 감귤협의회, 감귤출하연합회 및 관련 자치단체 등)들이 집합행동의 문제로 대두되는 무임승차, 책임회피 그리고 그 밖의 기회주의적인 행동에 직면하여 어떻게 공동의 이익을 위해 조직화하고 통치 할 수 있는지는 중요한 의미를 갖는다.

특히 오랜 기간 형성된 지방의 연고관계 및 지방정치의 논리와 맞물리면서 정부 정책의 집행과정에 대한 모니터링은 물론 위반 사항의 적발시 제재수단의 적용은 더욱 어려운 실정이다. 공식적인 규칙의 제정 못지않게 지역사회의 맥락에 바탕을 둔 자치적 해결수단의 모색이 중요한 의미를 갖게 되는 이유이기도 하다. 감귤의 적정생산을 위한 자발적인 제도적 장치의 공약(commitment)이 가능한가? 다시 말해 집합행동의 문제를 극복할 수 있는 제도적 장치의 형성은 문제의 자치적 해결 가능성과 직결된다.

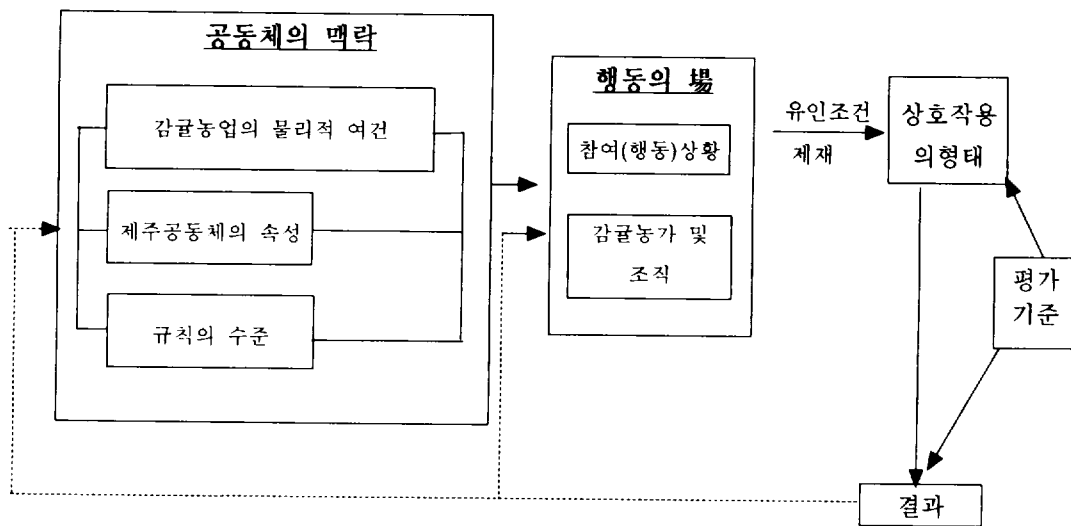
2. 제도의 분석 및 개발(Institutional Analysis and Development)

정책분석에 있어 제도가 갖는 다양한 역할이 중요한 변수로서 제기된다(Institution matters)(Williamson, 1985; March and Olsen, 1989; North, 1990; Thelen and Steinmo, 1992). 제도는 반복되는 사회적 상황에서 참여자들 사이의 상호관계를 구조화하는 일단의 규칙 배열(a configured set of rules)로 볼 수 있다(Ostrom, Gardner and Walker, 1994; North, 1990; 1995). 그들에 있어 규칙이란 의사결정 상황에서 요구되는 절차적 및 내용적 사항과 참여자를 결정하는 규칙이며, 어떻게 정보가 구조화되고, 어떤 결정을 내릴 것이며 그의 결과는, 그리고 개인결정이 집합적 차원의 결정으로 전환되는 방법에 관한 규칙을 의미한다. 이익의 극대화를 의도하는 지역사회의 구성원들은 특정한 구조적 맥락 하에서 목표의 추구하고 제도를 형성한다. 제주의 감귤 농민들도 예외는 아니다. 또한 일단 제도가 구축되면 그 제도는 자체의 입지를 형성하고 이의 구심력을 바탕으로 원래의 의도와 다른 결과를 이끌어 내기도 한다. 제도의 형성과 발전을 설명하는데 있어 참여자들의 의도와 다양한 형태의 제약 그리고 결정이 이루어지는 제도적 맥락(DiMaggio and Powell eds, 1991; Scott, 1995)을 살펴볼 필요가 있다.

본 연구는 감귤의 적정 생산을 위한 주민의 참여와 협동을 이끌어 내는데 있어 제도적 장치의 형성과 그 논리에 대해 분석적 설명을 시도하는데 있다. 이를 위해 일차적으로 제도 변화의 진화적(evolutionary) 관점에 따른 질적 분석과 아울러 제도 분석과 발전(Institutional Analysis and Development)의 분석 틀을 활용하고자 한다. 공공정책의 전개와 설명에 있어 제도의 중요성은 행태주의의 한계를 지적하면서 다시 부각되

고 있다(Shepsle and Weingast, 1987; Immergut, 1998). 이는 공유재의 유지나 관리에 있어 제도의 역할에 대한 새로운 인식을 의미하며, 사회의 집합적 목표나 문제해결에 적절한 유인구조의 기제를 통해 자발적 통치를 위한 제도의 형성이 가능하다는 것을 시사한다. 사람들 사이의 상호관계를 규정하는 방법의 일환으로 협동(cooperation)을 이끌어내고, 갈등적 관계를 해결하기 위한 제도(Institution)의 발전은 정책적 개입 이상으로 사회적 자본(social capital)의 중요성을 인식시켜 주고 있다(Coleman, 1990; E. Ostrom, 1990, 1994). 제도의 틀 안에서 행위자는 선택의 범위를 설정하고, 제한하는 일종의 게임의 법칙을 형성해 나가기 때문에 자치(self-governing)를 위한 제도적 규칙의 형성은 문제 해결에 있어 정부나 시장에 의한 개입 이상의 의미를 갖게된다. 따라서 대안적 통치 시스템으로서 제도의 생성과 변화에 대한 이론적 및 경험적 고찰은 국내·외 제도주의 연구의 중심적인 이슈가 되고 있다(Kato, 1996; Ingram and Clay, 2000; 이명석, 1995; 정용덕 등, 1999a, 1999b; 김선명, 2000; 하연섭, 2002, 2003; 홍성만·주재복, 2003 등).

어떻게 지역 현장의 규칙과 물리적 여건 그리고 제주 지역 공동체의 속성이 감귤재배 현장의 의사결정 구조와 개인의 판단에 영향을 미치는지 확인하고, 결과적으로 이러한 공동체적 맥락이 어떻게 감귤의 적정생산에 영향을 미치게 되는지 농민과 각 단체들의 상호관계에 작용하는 유인(incentive)구조와 제약 조건을 분석함으로써 파악할 수 있다. 이러한 목적을 위해 제시되는 대안적 분석의 틀은 다음과 같다.



<그림 1> 제도 분석 및 개발의 분석틀

출처: Ostrom, Gardner and Walker(1994: 37)에 바탕을 두고 재구성

행동의 場은 재화의 생산과 교환이 일어나고, 이러한 과정에서 문제의 발생과 해결을 둘러싼 구성원들의 상호작용이 진행되는 사회적 공간이라 할 수 있다. 이 공간에는 자기 이익을 추구하는 다양한 배경과 능력을 가진 참여자와 이들의 상호작용이 일어나는 지역 현장의 구조가 있다. 따라서 다양한 상황적 여건에 따른 감귤 농가 및 조직의 동기 구조를 확인 하는 과정이 행동의 場에서 이루어진다.

공동체의 맥락은 행동의 장과 관련된 구조에 영향을 미치는 요인들로 구성이 되어 있다. 이런 관점에서 행동의 장은 또다른 요소들에 종속되어 있음을 알 수 있다. 이러한 요소들로서는 참여자들간의 관계를 구성하는 규칙, 행동의 場이 놓여있는 자연적 여건 그리고 공동체의 특성을 들 수 있다(Kiser and Ostrom, 1982). 이들의 상호 작용은 행동의 場에 포함된 요소에 영향을 미치게 된다.

Ⅲ. 주민 참여를 위한 제도 발전의 모색: 개념적 요소와 진단

1. 독립변수로서 참여(행동)의 場

주민의 직접적인 참여(행동)가 일어나는 공간적 단위로서 참여(행동)의 場은 참여자와 그를 둘러싼 상황으로 구성되어 있으며 양자의 다양한 상호작용이 이루어지는 곳이다. 참여자와 참여 상황은 농민들의 행동과 결과를 예측하고 진단하는데 필수적이다.

1) 참여(행동) 상황

참여의 현장 구조를 설명하는 변수로서 이를 통해 참여자 행동의 규칙성과 결과가 드러나고 제도 변화의 필요성이 대두되는 현장이다. 상호작용(행동과 상황)의 형태를 개선하고 바람직한 결과를 얻기 위해 참여자의 구체적 행동을 불러일으키는 동태적 과정에 대해 이해가 요구된다.

감귤 농업에 있어 참여 상황의 구조를 구성하는 변수로서 다음과 같은 것 들이 분석의 대상이 될 수 있다(E. Ostrom 1999). ① 현장의 참여자들: 이는 누가 그리고 어느 계층의 사람들이 감귤 농업에 종사하고 조수익을 얻느냐 하는 것과 관련이 있다. ② 참여자의 지위: 감귤농업의 관계적 상황에서 구별될 수 있는 참여자의 지위를 들 수 있다. 다양한 위치(大農/小農, 거주농민/부재지주, 조합원/비조합원, 도내 각 지역별 등)의 구성원들은 주어진 정보와 제약 여건에 따라 전략적 행동을 추구한다는 것을 가

정한다. ③ 허용되는 행동: 감귤 농사와 수확에 있어 허용되는 행동의 기준을 의미한다. 농약의 사용, 비상품 감귤의 처리 그리고 간벌 등과 같은 감산방법 등이 이에 해당된다. ④ 잠재적 결과들: 특정한 지위의 참여자들이 영향을 미치는 지리적 범위나 사건에 관한 변수를 말한다. 즉 어떤 참여자의 지위가 감귤의 생산이나 유통에 관해 조례나 규칙의 제정에 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 일련의 사건들이 생산 수준에 영향을 미칠 수 있는가이다. ⑤ 선택의 자율성: 농민들의 행동이 자율적인가 아니면 정부의 승인이나 권고에 의한 것인가이다. ⑥ 가용 정보: 농민들이 감귤 농사의 여건(예상 수확, 품질, 가격 등)이나 다른 농민들의 비용/편익 구조 그리고 각 농민들의 행동이 집합적인 결과를 초래하는지에 대해 정보를 가지고 있는가이다. ⑦ 행동과 결과의 비용/편익: 농민들이 선택하는 행동의 비용과 집합적 결과로 나타나는 편익에 관한 변수를 의미한다.

제주지역 감귤 농업의 특징 가운데 하나는 신규 진입의 배제와 적정생산의 유지에 상대적으로 많은 비용이 든다는 것이다. 이는 다른 과수 농사에 비해 감귤의 경우 재배에 요구되는 비용과 노력이 상대적으로 적다는 것과 많은 농가가 영세성을 벗어나지 못하고 부업의 형태로 이루어지고 있는 것에서 알 수 있다(강경선, 2002). 이러한 특징은 제3자의 개입에(감귤생산 조정제 및 유통명령제 등과 같은) 농민들의 참여를 유도하기가 용이하지 않고 결과적으로 무임승차에 대한 제재가 어렵게 되는 결과를 낳는다. 제주의 지역 공동체는 오랜 기간 폐쇄적 구조를 통해 상대적으로 높은 동질적 연고관계를 유지해 오고 있다. 이는 공식적 규칙의 모니터링과 집행을 어렵게 만드는 이유가 되기도 한다. 이러한 여건 하에서 지배적인 행동 규칙은 단기적 이익 추구를 극대화하기 위한 기회주의적 행태와 높은 집행 비용을 발생시킨다. 감귤 농업에 있어 지역적 맥락이 구성원들에게 부여하는 유인구조와 제재와 같은 제도적 규칙의 개발은 농민들의 참여를 활성화시키기 위한 중요한 분석대상이라 하겠다.

2) 참여자

참여자 즉 농민들은 누구인가 하는 정체성에 관한 문제이다. 이는 개별 농민과 조직의 일원으로 참여하는 집단의 차원에서 생각해 볼 수 있다. 그들의 참여는 개인이 부여한 주관적이고 도구적인 의미를 가지고 행동 하는 것을 말한다(E. Ostrom, 1999). 사람들이 어떻게 의사결정을 하는가에 대해 다양한 이론이나 모형들이 동원되는데, 이는 어떤 상황 하에서 인간에게 기대되는 행동 유형을 추론해 내기 위함이다. 이러한 관점에서 제주의 감귤 농민들은 누구이며 어떠한 가치체계를 갖고 있는지에 대해 가

정을 세울 필요가 있다. 즉 그들이 보유한 자원이나 정보 그리고 그들이 의사결정을 하는데 있어 참고로 하는 내부적 기제 등에 대해 분석할 필요가 있다.

개념이 가진 실질적인 한계에도 불구하고 신고전 정치-경제학(neoclassical political-economy)이 가정으로 하는 인간관은 여전히 유용하다. 개인이 내리는 선택은 결국 다양한 전략과 그들의 기대 결과에 대한 손익 평가에 달려 있다(Radnitzky, 1987).⁴⁾ 이러한 합리주의적 관점의 인간관은 많은 논란과 경험적 관점에서 의문이 제기되어 왔다. (Camerer and Thaler, 1995; Bowles, 1998; Bowles and Gintis, 1993) 그럼에도 불구하고 이러한 가정은 경쟁(competition) 상황을 가정하고 적자생존의 관점에서 제도의 출현을 설명하는데 여전히 유용한 개념이라 할 수 있다. 특히 참여의 주체인 농민들이 근시안적이고 경쟁적 행태를 보일때 어떠한 결과를 기대할 수 있을 것인가 하는 점은 분석 개념으로서 합리적 인간관의 유용한 측면을 보여준다.⁵⁾

대안적 인간관으로 비용, 편익을 추산하는데 있어 오류있는 학습자(fallible learner)를 가정해 볼 수 있다. 즉 행위자가 손익을 계산하지만 오류를 범할 수 있으며, 보다 중요한 점은 이를 학습할 수 있는 능력을 가정하는 것이다(Simon, 1985, 1995; V. Ostrom, 1987).⁶⁾ 실수를 통한 학습과 관련, 한 사회의 제도적 유인구조(institutional incentives)가 실수로부터 학습을 허용하는가 하는 점은 중요한 의미를 갖는다.⁷⁾ 효과적인 학습의 기회를 가진 사회는 그들이 보유한 자원을 지속적으로 유지, 개발하는데 비교 우위를 점하게 된다. 이 경우 참여자들이 습득한 제도 설계의 원칙들은 목록(repertoire)에 추가되고, 특정 문제에 직면하여 제도 변화를 추구하는 행위자의 능력에 영향을 미치게 된다. 따라서 실수와 학습능력은 행위자의 보다 일반적인 가정으로 볼 수도 있다.

4) 제도분석 특히 합리적 제도주의에서 가정하는 인간 모형으로 경제적 인간관을 지적할 수 있다. 즉 행위자는 논리적인 선호체계(well-ordered preference)와 완전한 정보를 가지고 있으며 기대수익을 극대화 하고자 한다는 입장으로 주로 신고전경제와 게임이론을 통해 개발이 되어왔다.

5) 이러한 기본적 입장에 더하여 제도론자들은 참여자(개인)에 대한 가정을 확대해 왔다. 비용과 편익의 계산에 관계 구축과 유지에 소요되는 시간과 자원을 포함하기도하고(Williamson, 1979), 믿을 수 있는 인간으로서 평판(reputation)을 구축하는데 개인이 부여하는 가치(Breton and Wintrobe, 1982)를 강조하기도 한다.

6) 오류 있는 학습자(fallible learner)는 행위자가 실수를 범할 수 있음을 인정한다. 실수는 학습을 위한 전제조건이 된다(Ashby, 1960). 농민들은 실수를 통해 타인의 비용, 편익도 중요하고, 공약을 지키고 상호 호혜의 정신을 중요시 여기는 것을 배우게 된다(E. Ostrom, 1990). 최근 공식 사회에서 도입되기 시작한 실수권도 이와 유사한 개념이라 할 수 있다.

7) 어떤 사회적 환경은 참여자에 의한 동일한 실수의 반복이나 단기적 이익의 추구에 무관심이다. 이는 참여자들로 하여금 기회주의적 행동을 유발 시킬 수 있다. 반면 또 다른 환경은 과거의 잘못된 행동으로부터 재빨리 학습하여 장기적으로 보다 효과적인 실천 전략을 채택하도록 도와준다.

한편 공유재와 관련된 많은 상황은 불확실하고 복잡하며, 경쟁적인 시장이 갖는 선택의 압력이나 정보 산출의 능력을 결여하고 있다. 따라서 “제한된 합리성”(bounded rationality)의 가정으로 완전 정보와 효용극대화의 가정을 대치하게 된다. 다시 말해 행위자의 정보 탐색과 처리 능력의 고비용 및 제한으로 인해 목표 달성의 전략을 선택하는데 실수를 할 수 밖에 없다(V. Ostrom, 1986). 따라서 시간이 지남에 따라 농민들은 감귤이 처한 상황에 대해 보다 장기적이고 객관적인 인식을 하게 될 것이며 수익 극대화의 전략을 재고하게 될 것이다. 즉 좁은 의미의 단기적 이익보다는 서로 호혜적 관점의 시각이 출현하게 될 것이다(Oakerson, 1993).

참여자들은 그들이 관계를 맺고 있는 상대방과 같은 수준의 정보를 가지고 있는 것은 아니다. 한 예로 감귤의 적정 생산과 같은 공동의 관심사에 한 농민이 어느 정도 기여하고 있는지를 판단하는 것은 쉽지 않다. 공동 참여의 결과가 고비용에, 다수에 의한 측정하기 어려운 내용의 투입이 개입되는 경우, 각 참여자는 기회주의적 행태의 유혹을 받게 된다(Williamson, 1975).⁸⁾ 기회주의적인 행동의 상존은 주어진 상황의 불확실성(uncertainty)의 문제를 더욱 악화시킨다. 또한 참여자가 보여주는 기회주의의 정도는 의사결정의 환경 자체 요소뿐 만 아니라 그 상황에서 구성원들간의 관계를 규정하는 규범(norm)이나 제도(institution)에 의해서도 영향을 받는다.

협동조합이나 협의회 같은 지역 조직(local organization)은 감귤의 적정 생산과 관련 집단 행동의 문제(collective action problem)를 해결하는데 잠재적 가능성과 한계를 갖고 있다. 문제 해결에 있어 지역조직은 참여자들 사이의 거래 비용을 줄이고 신뢰를 촉진시키는 역할을 할 수 있으나, 또한 책임의 소재를 분산시키거나 특히 장기적 관점에서 자발적 통치 구조의 형성을 저해하는 문제점이 있다. 감귤 농업의 경우 이미 여러 단체들(농민 조직들)이 조직화되어 있다. 과제는 이들이 어떠한 방식으로 조직화되어 있느냐 이다. 각 조직들이 공유하는 집단 선택의 규칙(collective choice rule)은 무엇이며, 이러한 단체의 구성 및 의사결정 방식과 기제들이 농민들의 협동적 제도를 형성하는데 촉매 역할을 하는지도 분석되어야 할 것이다.

감귤 농가와 그 단체들을 규율(governing)하는 제도적 차원의 변수로 다음과 같은 것들을 고려할 수 있다(E. Ostrom, 1990). ① 공유재 이용자의 경계(boundary) 구별 ② 공유재의 이용 및 관리에 있어 규칙의 지역 적합성 여부 ③ 집합적 결정을 위한 기제의 여부 ④ 모니터링 기제 여부 ⑤ 규칙 위반시의 제재들 ⑥ 사용자간 갈등해소의

8) 기회주의(opportunism)는 개념적으로 타인의 희생 하에 자신의 이익을 극대화 시키고자 하는 기만적 행위라 할 수 있다. 이는 때로는 별 생각없이 하는 태만적 행동이나 또는 상대방을 교묘한 계산하에 기만하는 다양한 형태로 나타난다.

기제 ⑦ 공동체의 자치 조직권을 들 수 있다.

3) 상호작용과 결과

구성원이 직면한 상황과 그 행위자에 대해 어떠한 가정을 하느냐에 따라 (정책)결과에 대한 추론이 가능해진다. 감귤 생산에 참여가 비배제적이고 공유재적 성격을 갖는 경우에 그 자원이 고갈 될 때까지 경쟁이 있으리라는 예측이 가능하고 이는 사회적 고비용으로 이어질 것이 명백하다. 즉 과다사용과 비배제적 공유재의 파멸 가능성을 예측할 수 있다. 이런 경우 참여자들(점유자들)이 감귤의 감산 정책과 같이 비배제적 구조를 변경하기 위한 집합적 선택의 단계에 이르기란 쉽지 않다.

한편 많은 경우 공유재의 수확이 그리 비관적인 것만은 아니다. 이미 오랜 기간 공동체를 구성해온 참여자들은 이미 내재되어 있는(embedded) 공정성이나 자원보존에 대해 기대를 가질 수 있다. 공유재적 상황에서도 의사소통(communication)의 증대는 무임승차의 가능성을 줄이고 공동생산의 가능성을 높일수 있다는 지적이 이에 해당된다(E. Ostrom 등, 1994b). 현장에서의 직접적인 상호 대면과 토론의 마련도 중요할 뿐만 아니라 이미 역사적으로 내재되어 있는 요소들에 대한 분석도 필수적이다.

2. 종속변수로서 참여(행동)의 場

현재 적용되고 있는 규칙, 물리적인 여건 그리고 공동체의 속성 등은 모두 행위자의 행동 선택에 영향을 미치게 된다. 참여자들은 서로의 관계를 규정하는 현장 규칙, 물리적 환경 그리고 행동의 상호작용이 일어나는 공동체의 성격에 의해 그들 행동의 편/익 분석과 결과에 대한 기대 등이 영향을 받게 된다.

1) 규칙과 규칙의 사양(configuration)

규칙(rule)이란 어느 정도의 강제성을 가지고 참여자들 가운데 요구되거나, 금지 또는 허용되는 행동으로 이는 구성원들 사이에 서로 공유함으로써 유지된다. 규칙은 대체로 자기 지위(position)를 가진 사람들이 공동체의 질서와 예측 가능성을 높이고자하는 시도의 결과로 볼 수 있다(Crawford and Ostrom, 1995). 거버넌스의 관점에서 참여자의 행동 상황(action situation)에 적용되는 규칙의 출현은 여러 경로를 통해서이다. 중앙 또는 지방 정부 그리고 특수 행정기관에 의해 이루어지는 입법 활동뿐만 아니라 기업이나

다양한 비영리 단체에 의해서도 내부 질서와 의사결정을 위한 규칙을 제정한다.⁹⁾

사회의 구성원들은 여러 형태의 규칙 제정에 참여하게 되는데, 그 가운데 공통적 사항 중의 하나는 미래지향적인 문제 해결(problem-solving)의 시도라는 것이다. 민주 사회에서 선거 등과 같이 공동의 문제 해결을 위하여 상호간의 관계를 규정하는 규칙을 제정하는 것은 커다란 의미를 갖는다. 하지만 규칙에 따른 행동이라는 것은 자연과학적 법칙에 따른 행태와 같이 엄밀하게 예측 가능한 것은 아니다. 인간의 언어에 바탕을 두고 있기에 오해와 착오의 가능성은 항상 존재한다. 규칙에 따른 참여자 행동의 안정성은 그 규칙의 언어 속에 담겨있는 의미의 공유 정도에 달려 있다. 실제로 규칙이 형성되더라도 다양한 행동 상황(예로서 기술이나 규범 등의 변화)에 직면했을 때, 참여자들은 무엇이 허용 또는 금지되는 행동인지에 대해 혼란이 있게 되며, 그들의 일관된 행동을 기대하기란 어렵게 된다.

한편 농민들이 경험하는 정(+)과 부(-)의 유인 구조를 바꾸어 지금과는 다른 형태의 협조와 행동을 이끌어내기 위해서는, 그들 간 상호작용을 규정하는 규칙(rule)을 바꿀 필요가 있다. 다양한 계층의 농민이 보여주는 복잡하고 연속적인 일련의 행동을 조정하기 위해 상호 경쟁적 관계에 있는 대안적 차원의 제도적 장치를 고려해 볼 필요가 있다. 이를 위해 먼저 시장(market)을 생각해 볼 수 있다. 시장은 조직간 규칙에 입각한 경쟁관계에 의존함으로써 경쟁을 이루는 가장 유용한 제도적 장치라 할 수 있다. 감귤의 적정생산을 위해 보다 시장원리에 의존하는 방식을 의미한다. 다음으로 지방자치체를 통해 경쟁적 관계에 놓여있는 지방차원의 정치적 장치를 들 수 있다. 특히 정당간, 후보자간 규칙에 따른 경쟁은 제도 발전의 중요한 기여 요소로 볼 수 있다. 이러한 수단들은 공유재의 적정 생산을 달성하는데 있어서도 경쟁적인 2 이상의 생산자를 가정함으로써 대응성(responsiveness)과 효율성(efficiency) 모두를 살릴 수 있는 여지를 갖게 된다. 이는 일정 수준 이상으로 발달된 양당체적 정치질서와 주민들의 선택능력 과도 관련성이 높다 하겠다.

현장 수준(working level)에서 여러 형태의 규칙들 가운데 과연 어떤 규칙이 보다 더 중요한가하는 것은 그 규칙이 행동 상황에 미치는 영향의 정도에 따라 구별해 볼 수 있다. 현장에서 직면하는 행동 상황의 변수에 미치는 영향에 따라 운영 규칙(operational rule)을 분류해 볼 수 있다(E. Ostrom, 1999).

① 진·퇴 규칙: 이는 자원 점유자의 자격이 해당 지역민에 한정되는가 아니면 진입과 퇴출이 자유로운가에 관한 것이다. 감귤 농업과 관련하여 농지의 소유 및 참여에

9) 그러한 측면에서 가족도 규칙 제정 기구의 하나로 볼 수 있다.

지역민이나 타 지역 사람들의 진입과 퇴출에 제한을 두고 있는지의 여부이다. 부재지주가 가능한지의 여부가 포함될 수 있다.

② 지위 규칙: 누가 그리고 어떻게 관련 조직이나 단체에서 특정한 지위(position)를 갖게 되는가이다. 즉 감귤 관련 단체의 장이나 임원 등이 될 수 있는 자격이 이에 해당된다.

③ 범위 규칙: 자원의 점유자나 다른 사람들이 허용 또는 금지된 지리적 내지 기능적 영역에 대해 알고 있는가이다. 감귤 농사의 지리적 한계나 할 수 있는 일 또는 해서는 안되는 일에 대해 서로 이해를 공유하고 있는 정도라 할 수 있다.

④ 권한 규칙: 자원의 점유자들이 수확과 관련하여 법적으로 금지 또는 허용된 기술에 대한 이해의 정도와 관련이 있다.

⑤ 집단 규칙: 수확 방법, 절차, 시기 등의 선택에 영향을 미치는 규칙에 대해 공감대가 있느냐이다. 또한 농민들이 수확과 관련 행동을 택하는데 있어 다른 사람들의 동의나 사전 승인을 필요로 하는지의 여부이다.

⑥ 정보 규칙: 정보의 공개나 비밀 유지의 여부에 관한 규칙을 말한다.

⑦ 보상 규칙: 위에 언급한 규칙을 위반한 경우 어느 정도의 제재 조치를 부과할 수 있으며, 그리고 규칙의 순응 정도를 모니터링 할 수 있는가이다. 다시 말해, 불응에 대한 제재의 책임 소재와 부과되는 제재는 적절한가이다. 동시에 점유자들의 어떤 행동에 대해 주어지는 보상도 이에 해당된다.

이러한 규칙들은 성문(成文) 규칙의 형태로 되어 있지 않은 경우가 많으며, 게다가 농민들에게 정확하게 규칙으로 인식되고 있지 못한 경우가 많이 있다. 따라서 오랜 기간 동안 형성되어온 감귤 농업의 현장 규칙들을 확인 조사하기 위해서는 참여 관찰에 의한 구체적 맥락(context)의 파악이 요구된다.

2) 자연 상태의 물리적 여건

자원 점유자에게 가능한 행동 유형과 그의 결과는 특정한 재화의 자연적 여건과 밀접한 관련이 있다. 즉 특정한 재화의 물리적 여건에 따라 참여의 형태와 결과는 차별성을 갖는다는 것이다. 따라서 동일한 현장 규칙을 보유한다 해도 참여자가 상대하는 재화의 물리적 여건에 따라 판이하게 다른 행동 상황이 전개 될 수 있다.

감귤을 둘러싼 물리적 여건 중 가장 대표적인 특징의 하나는 제주에서 감귤이 갖는 공유재적 성격을 들 수 있다. 즉 공유재가 제공하는 편익으로부터 수혜자를 배제할 수 없으나(nonexcludability), 특정한 자원의 체계 내에서 각 수혜자의 이용은 자원의

유한성으로 인해 분할될 수 밖에 없으며(subtractability), 결과적으로 개별 참여자의 몫은 감소할 수 밖에 없다.

먼저 비배제적 성격은 무임승차(free-rider)의 문제를 발생시킨다. 재화의 수혜로부터 구성원을 배제하는데 많은 비용이 든다면 참여자들은 잠재적으로 무임승차와 같은 집합행동의 문제에 직면하게 된다(Olson, 1965). 그간 감귤의 적정생산을 위한 지방 정부의 다양한 프로그램(간벌, 가지치기, 폐원 등)은 그의 집행으로 이득을 얻는 자들로부터 자발적인 협조를 얻는데 성공적이지 못하였다. 농민들 가운데 자발적인 참여를 통한 기여나 예산의 배정에는 그러한 정책의 필요성만큼 적극적이지 못하였다. 왜냐하면 그에 따른 비용 부담을 원치 않기 때문이다. 물론 모든 경우에 참여자들이 무임승차를 하는 것은 아니지만, 적정생산을 위한 여러 프로그램의 시행에서 경험한 바와 같이 정책 선호에 관계없이 쉽사리 그를 배제할 수 없는 경우 무임승차의 유인조건은 엄연히 존재한다. 이러한 무임승차의 문제는 정책 실패로 이어지게 된다.

지방 정부의 입장에서 무임승차로부터 혜택을 배제하는 것은 많은 비용이 들뿐 아니라, 특히 효과를 확신할 수 없기 때문에 대부분의 경우 정치적인 고려에 따라 결정이 이루어지게 된다. 만약 지방정부의 관점에서 적정생산을 위한 정책으로 수혜자의 범위를 정하는 것이 별로 어렵지 않다면, 정책의 반복을 통해 농민들의 선호를 파악하게 될 것이다. 즉 생산자(정부)는 제공되는 정책에 대해 소비자의 지불의사를 통해 선호를 알게 된다는 논리이다. 그러나 감귤 농업에서 보듯이 각 정책의 수혜로부터 배제가 어려운 경우 농민들의 선호와 지불의사를 정확하게 반영하는 정책 대안을 설계한다는 것은 매우 복잡하다. 물론 대상집단이 소규모 집단인 경우 구성원의 선호와 제약 사항의 합의에 도달하는데 별 문제가 없으나, 농민 전체를 대상으로 하는 경우 감귤정책의 기본은 주민투표나 하부조직에의 권한이양과 같은 기제를 통해 이루어질 수 밖에 없다.¹⁰⁾ (비)배제와 관련된 또 다른 문제는 일단 감귤 정책이 시행되면 개별 농민들의 수용 여부와 상관없이 집행될 수 밖에 없다는 것이다. 이는 정책에 대한 저항의 빌미를 제공하게 되며 농정의 다른 수단들을 동원 하는데도 영향을 미치게 된다. 따라서 그러한 정책에 대한 동의 여부는 그 결정에 활용된 공공선택 기제의 정당성에 의존하게 된다.

분할성(subtractability) 역시 공유재의 성격을 좌우하는 중요한 특징이다. 공유재와 같은 공동사용 인프라의 경우 서비스의 제공에 있어 한 사용자의 소비에 따라 분할 가능한 특성이 있다. 즉 한 사용자의 일정한 양의 사용은 다른 구성원들에게 있어 그만큼의 제한을 의미한다. 한사람의 사용에 따른 가용량의 제약은 사용자로 하여금 가능

10) 한편 투표에 관한 많은 문헌들은 개인의 선호가 집단의 선택으로 전환되는 것이, 즉 적절하게 개인의 견해가 반영되는 것이 얼마나 어려운가를 보여주고 있다.

한 한 최대한의 자원 확보에 나서게 할 것이다. 감귤의 경우 한 생산자의 더 많은 생산은 다른 생산자의 가격형성에 분할적 요소로 작용하게 된다. 과잉 공급에 따른 시장의 분할과 가격 하락의 논리가 적용된다. 시장의 다변화, 품질의 고급화가 기대만큼 성공적이지 못한 감귤은 과잉 생산에 따른 가격 분할의 현상을 경험하고 있다. 더 많이 생산하는 만큼 더 많은 수익으로 이어진다는 근시안적 생각과 수입 및 다른 경쟁 과수의 가격과 품질의 변화에 무관하던 시기를 통해 감귤의 재배 면적은 지속적으로 확대되어 왔다. 제한된 시장 내에서 과잉공급에 따른 시장과 가격 분할 현상을 제대로 인식하지 못하였던 것이다.

분할적 성격의 재화를 그 흐름(flow)의 측면에서 볼 때 효과적으로 분배되기 위해서는 적절한 규칙을 필요로 한다. 분할적 서비스에 대한 가격의 차등화도 분배 기제의 하나로 생각해 볼 수 있다. 감귤 생산의 양에 따른 수익 구조에서 품질에 따른 수익구조로의 전환이 이에 해당된다. 비록 품질에 따른 가격의 차등이 쉽지는 않으나, 그렇지 않은 경우 감귤 농업의 분할 가능한 재화 생산 구조에 편승하여 더 많은 생산을 이루고자 할 것이다. 이는 가용 농지의 비효율적인 사용으로 이어지고 결국 농민들 간에 높은 갈등을 야기 시키게 될 것이다.

분배규칙(allocation rule)도 농민들이 적정한 생산 체제를 유지하기 위한 유인구조에 영향을 미칠수 있다. 즉 적정 생산을 달성하기 위해 감산 프로그램이 구성될 경우, 감귤 농민 누가 얼마만큼의 몫을 담당할 것인가이다. 분할적 성격의 공유재인 경우 기여의 분배(allocation)와 관련된 제도적 장치는 자원의 지속가능성(sustainability)과 밀접한 관련이 있다. 이러한 자원의 지속가능성 여부는 분배 기제의 효율성, 공정성 그리고 규칙의 집행가능성¹¹⁾의 관점에서 판단되어진다(E. Ostrom 1996). 농민들의 혜택과 책임이 공정하게 반영된 분배 기제가 요구된다는 의미이다.

그밖에도 감귤이 갖는 재배의 지리적 한정성, 저장성, 전체 규모, 농가의 수, 생산성 등도 물리적 여건의 특징으로 볼 수 있다.

3) 공동체의 속성

행동 현장의 구조에 영향을 미치는 세 번째 변수로서 공동체의 속성을 들 수 있다. 공동체의 속성으로는 먼저 해당 공동체에서 받아들여지고 있는 행동규범을 들 수 있다. 그밖에도 현장의 특정한 구조에 대해 구성원들이 공유하는 상호 이해의 수준, 구성

11) 여기서의 집행가능성(enforceability)이란 누가 얼마만큼의 기여를 적기에 적소에서, 어떠한 조건으로 하느냐 하는 것을 구체적으로 적시하는 것을 의미한다.

원 선호의 동질성의 정도 그리고 자원의 배분 등이 중요한 요인으로 간주된다(Taylor, 1987). 이들을 한마디로 공동체 문화(culture)라 할 수 있다.

만약 감귤 농민들이 보편적인 가치체계를 공유하며 생산과 관련 여러 차원의 기회에 상호 교류하는 경우, 감귤 농사를 관리하기 위한 적절한 규범과 규칙을 개발할 개연성은 더욱 크다. 농민들이 오랜 기간 지역 공동체에 함께 거주하며 감귤 재배를 이어온 경우 그들의 행동은 쉽사리 평판의 대상이 된다. 그들의 행동을 모니터링하고 제재 수단을 개발하는 비용이 낮을 수 있다는 의미이다. 따라서 공동체 규범의 공유 정도는 지속적이고 효과적인 규칙의 개발에 중요한 변수로 작용한다.

결과적으로 제주의 농민들과 각 농민단체들은 자치단체의 감산 정책과 현행 제도적 규칙들(공식적 및 비공식적 유인체계 및 제약)에 대해, 그리고 농민과 단체들 간의 상호관계와 관련하여 어떠한 인식을 하고 있으며, 공동체 내에서 이러한 인식의 공유 정도를 파악하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 아울러 지역 공동체에서 그러한 인식에 영향을 미치는 요인들은 무엇이며, 그러한 인식은 결과적으로 그들의 참여 행태와 관행 그리고 수익 구조 등에 어떠한 영향을 초래하는가를 실증적으로 고찰 할 필요가 있겠다.

IV. 맺는 말

본 연구는 지역차원에서 공유재의 유지 및 관리를 둘러싼 자치(self-governing)모형의 모색에 있다. 적정생산을 위한 주민의 집합행동 사례를 중심으로 그들의 참여를 가능케 하는 공동체적 맥락을 확인하고 제도적 차원에서 유인과 제약 조건을 분석함으로써 지역 거버넌스(local governance)의 가능성을 위한 대안적 틀을 제시하는데 있다. 제주 감귤농업은 위기를 맞아 종래의 관 주도의 일방적 감산정책에 대한 변화의 필요성이 제기되고 있다. 따라서 문제해결을 보다 상향적 관점에서 본질적으로 접근하는 것이 본 모형의 주요 목적이라 할 수 있으며 또한 대안적 지역개발 모형의 시도라는 차원에서 평가 할 수 있다. 제도는 본래 안정을 추구하는 성향이 있다. 그렇다면 왜 그리고 어떠한 제약조건이 감귤 농가의 협동을 가로막고 있으며, 농민과 공동체적 맥락의 상호작용에 있어 변화를 위한 제도적 설계의 필요조건이 무엇인가를 이 모형을 통해 실증적 고찰을 시도해 볼 수 있다.

다음으로 제도론적 관점의 분석틀을 통해 제도설계의 관련 요인을 분석, 장기적 관점의 변수들을 제시함으로써 타 분야의 공유재적 문제의 해결과정과 비교분석의 가능성을 제공 할 수 있다. 마지막으로 공식적 및 비공식적인 규칙의 실재를 파악하고 정

책분석에 있어 제도의 역할 및 제약(constraints)의 문제를 경험적으로 제시할 수 있는 개념적 틀의 제공에 있다. 아울러 감귤정책에 있어 정부의 실패 사례를 분석하고 제주 농민들의 협동과 자치적 해결 기제의 가능성을 제시함으로써 문제 해결에 있어 제도적 접근의 유용성을 확인할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

<한국문헌>

- 강경선. 2002. 「제주감귤의 발전정책」, 제주대학교 출판부
- 강지용. 2003. 「제주감귤 어떻게 살릴 것인가?」, 감귤살리기 운동본부
- 고성보. 2003. 「고품질·적정생산체제구축을 위한 감귤유통·제도개혁 방안」, 제주발전포럼, 봄, 제주발전연구원 5: 6-18
- 김영문. 2002. 「감귤산업의 발전정책, 감귤 유통 혁신을 위한 학술 심포지움」, 제주대학교 농업생명과학대학, 제주도 농업기술원
- 김인. 1998. "공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치: 연안어장을 중심으로", 「지방정부연구」, 여름, 2(1): 1-28
- 이명석. 1995. "공유재 문제의 자치적 해결 가능성", 「한국행정학보」, 29(4): 1291-1312
- 정용덕 등. 1999a. 「합리적 선택과 신제도주의」, 서울: 대영문화사
- _____. 1999b. 「제도주의 연구」, 서울: 대영문화사
- 오홍식. 2001. 「제주감귤농협 40년사」, 제주감귤농협협동조합
- 제주발전연구원. 2002. 「정책연구」, 2002-16, 제주발전연구원
- 최장오. 2003. 「감귤산업의 현황 및 감귤농가 실태조사 결과, 제주지역 경제성장을 위한 1차 산업의 역할과 발전전략」, 제주도의회
- 최재송, 이명석, 배인명. 2001. "공유재문제의 자치적 해결: 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로", 「한국행정연구」, 여름호, 10(2): 152-172
- 홍성만, 주재복. 2003. 자율규칙 형성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선 사례를 중심으로, 여름, 「한국행정학보」, 39(2): 469-494

<외국문헌>

- Coleman, James. 1990. *The Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass: Harvard Univ Press.

- Cook Karen S. and M. Levi (eds.). 1990. *The Limits of Rationality*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Granovetter, Mark.. 1995. "Economic action social structure: The problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*. 91(3): 481-510.
- Hardin, R., 1982. *Collective Action*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Immergut, Ellen M., 1998, "The theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and Society*. 26(1): 5-46.
- Ingram, Paul and Karen Clay, 2000, "The Choice-Within-Constraints new Institutionalism and Implications for Sociology", *Annual Review of Sociology*. 26: 525-46.
- Kato, Juniko, 1996. "Review Article: Institutions and Rationality in Politics - three varieties of new-institutionalists", *British Journal of Political Science*. 26: 553-82.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, James G. and Johan P. Olsen, 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1995. "Five propositions about institutional change". In Jack Knight and Itai Sened (Ed.), *Explaining Social Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 57-93.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1994. "Neither market Nor State: Governance of Common-Pool Resources in the Twenty-First Century". *International Food Policy Research Institute Lecture Series No 2*. Washington D.C.
- _____. 1996. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development". *World Development*. 24(6). pp. 1073-1087.
- _____. 1999. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". in Paul A. Sabatier, ed.

- Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press. pp. 37-71.
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner and James Walker. 1994. *Rules, Games and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ostrom, Vincent. 1986. "A Fallibilist's Approach to Norms and Criteria of Choice" in FranzXaver Kaufman, Giandomomenico Majone and Vincent Ostrom eds. *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. pp229-249. Berlin and NewYork: Walter de Gruyter.
- _____. 1987. *The Political Economy of a Compound Republic: Designing the American Experiment*. 2d ed. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Powell Walter W. and P.J. DiMaggio. (eds.). 1991. *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Simon, H.A. 1985. "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology and Political Science". *American Political Science Review*. 79(June), pp. 293-304.
- _____. 1995. "Rationality in Political Behavior". *Political Psychology*. 16, pp. 45-62.
- Taylor, Michael. 1987. *The Possibility of Cooperation*. New York: Cambridge Univ Press.
- Williamson, O. E. 1985. *The Economic Institution and Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press.