

몽골의 방목지 관리제도의 특성과 공유자산 관리체계의 함의

Implication of Mongolian Pasture Land Management and Common Property Regimes

장수환 몽골국립대학교 생태 및 토지관리학부 방문교수(제1저자)
김미숙 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원

주요단어: 공유자산관리체계, 공유지, 무임승차, 사유화, 지나친 방목

목 차

I. 서론

II. 몽골의 방목지 관리제도 및 현황

1. 방목지 관리제도 변천
2. 방목지 이용 현황 및 문제
3. 방목지 관리체계 및 관련법

III. 공유자산관리체계의 함의

1. 공유지의 비극과 공유자산관리체계
2. 보증게임과 몽골 방목지
3. 몽골 방목지와 공유자산관리체계의 함의
4. 우리나라 공유지관리에의 함의

IV. 결론

I. 서론

몽골은 세계에서 가장 큰 면적의 공유 방목지 (common grazing land)를 가지고 있으며 몽골 인구의 1/3이 방목을 통한 목축업과 직·간접적으로 연관되어 있다. 따라서 방목지의 이용 및 관리체계는 대다수 몽골 사람들의 생활과 밀접한 관계에 있다.

몽골은 20세기 두 번에 걸쳐 사회경제체제의 전환을 겪었다. 1920년대에 사회주의체제가 도입되었고, 1990년대 초에 사회주의체제를 포기하고 자본주의체제로 전환하였다. 이 과정에서 방목지의 이용과 관리체제에서 많은 변화가 있었다.

몽골의 방목지는 사회주의체제를 도입하기 전까지 수세기 동안 지역사회의 합의에 근거하여 토지보유 및 관리(land tenure arrangement)가 이루어졌다. 이 시기의 방목지는 의사-공유지(pseudo-commons)라고 할 수 있다.¹⁾ 사회주의 체제하에서 과거 지역사회의 자기규제체계(Self-regulation system)는 점차 중앙계획체제로 대체되었다. 자본주의체제로 전환된 이후 몽골의 방목지는 사회주의체제 이전의 전통적 관리체제는 잊혀지고 사회주의체제하의 중앙정부에 의한 집단적 운영마저 사라진 제도적 공백의 공간이라 할 수 있다. 이에 몽골의 방목지에서 하딘이 주장한 ‘공유지의 비극(The tragedy of commons)’이 출현할 것이라는 우려와 함께 이를 막기 위해서는 방목지

를 사유화해야 한다는 주장이 등장하고 있다. 이와는 반대로 몽골의 전통적인 방목지 관리 체계를 되살려야 하고 방목지를 공유자산으로 관리해야 한다는 주장도 대두되고 있다.

이 논문에서는 현재 몽골의 방목지에서 발생하고 있는 무임승차, 지나친 방목, 방목지의 질 저하 등의 문제가 하딘이 주장한 공유지의 비극으로 발생한 결과인지, 방목지의 사유화 및 국가통제가 해결책이 될 수 있는지 고찰해보고자 한다. 이 연구를 통하여 우리나라 국공유지의 이용 및 관리에 대한 시사점을 도출해보고자 한다.

II. 몽골의 방목지 관리제도 및 현황

1. 방목지 관리제도 변천

몽골에서 방목지의 이용 규제, 토지이용 유보, 토지이용패턴 등 방목지 관련 제도는 사회적·정치적 체제 변천에 따라 변화하여 왔다. 여기서는 사회주의체제 이전, 사회주의 체제시기, 자본주의체제로 전환 이후 구분하여 방목지의 이용 및 관리와 관련된 제도의 변화를 살펴보고자 한다.

1) 사회주의체제 이전(1920년대 이전)

사회주의체제 이전 몽골의 행정지역은 ‘banners’ 또는 ‘hoshuu’라 불리는 영지(fief)²⁾로 나누어져

1) Roger P Martin ANDL. Nymbat. 1997. “PROSPECTS FOR MONGOLIAN COMMONS”. Working Paper no. 97-17. December. Lahore University of Management Sciences: Center for management and economic research. p1.

2) 이들 지역은 더 작은 행정단위인 sums 또는 bags으로 나누어진다. 본고에서 사용되는 몽골행정단위 및 비공식적인 커뮤니티 단위를 순서대로 열거하면 다음과 같다. ① aimag은 우리나라의 도에 해당하는 행정단위이다. ② sum은 aimag의 하위 행정단위로 aimag을 이루는 sum의 수는 다양하다. ③ bag은 sum의 하위 행정단위로 sum은 한개의 sum-bag(sum-center와 그 주변)과 대개 3~4개의 malchin-bag으로 구성된다. bag은 사회주의체제하에서는 생산 단위(negdel)이었다. ④ bag의 하위단위는 malchin-buleg로 비공식적인 목동집단으로 사회주의 체제에서는 hisik로 불리었다. 이는 특정지역에 함께 거주하는 khot-ails로 구성된다. ⑤ khot-ail은 함께 캠프하는 가구집단이고 malchin-buleg를 구성하는 khot-ail의 수는 다양하다. ⑥ 또한 knot-ail을 구성하는 ails의 구성은 계절적 캠프장소에서 바뀔 수 있다. ail은 목동 가구를 말한다.

있었으며, 이 지역들은 세습군주 또는 불교 사원(Buddhist monastery)에 의해 지배를 받았다. 여기서 토지이용을 조직화하고 규제했다. 목동들은 전통에 근거하여 'hoshuu'의 통치자나 하위 행정구역 내에서 권력자가 부여한 이용권(use rights)으로 방목장에 접근할 수 있었다. 이때 이용권은 과거의 이용 관례에 근거하여 부여되었다. 그러나 목동그룹들이 관례적으로 이용하는 방목지의 경계는 불명확하였고, 때때로 협의에 의해 변경되었다.³⁾

2) 사회주의체제 시기

① 집단화 이전(1920's~1950's)

1921년 공산주의 혁명으로 불교 사원과 귀족이 가진 권력이 붕괴됐고, 가난한 가구(household)에 가축이 재분배되었다. 이 시기에는 소규모의 낮은 생산성을 가진 가족 단위의 목동들이 방목지 경제에서 중심이 되었다. 1930년대 'hoshuu' 행정단위가 폐지되고 더 작은 단위의 행정단위로 대체되었다. 목동을 집단화하려는 시도는 1920년대와 1930년대 있었지만, 목동들의 강한 반대에 부딪혀 실패하였다.

② 집단화 시기(1950's~1980's)

목동 집단화는 1959년에 성공적으로 마무리되었다. 1959년에서 1990년 사이에 모든 비도시 거주민은 집단운영체제(negdel) 또는 국영농장(sangin

aj ahui)에 속하게 되었다. 제한적으로 가축의 사유화가 가능했으나 대부분은 집단농장에 속하였다. 이 시기의 방목사회는 국가 경제에 중요한 역할을 하였으며 방목지 관리에서의 초점은 산출 증가에 있었다. 방목산업은 1980년대에는 국내총생산(GDP)의 40% 이상을 차지하였다.

3) 자본주의체제로 전환 후(1990년대 이후)

사회주의체제의 붕괴 후 방목지에서의 목동의 탈집단화가 시작되었다. 이러한 움직임은 1993년까지 전국으로 번져나갔다. 이 과정에서 집단공동체에 의해 방목지에서 가해졌던 규제가 사라졌다. 토지는 여전히 국가 소유였으나 가축은 집단공동체 구성원들의 소유로 남게 되었다.

탈집단화 이후에 전통적인 또는 혈연관계에 기초한 목동들의 khot ail(협력그룹)이 생겨났다. 이 조직은 유연하고 비공식적인 성격을 가지고 있었다. 집단화시기에도 유사한 그룹핑(groupings), 즉 suur가 있었다. Khot ail와 suur의 차이점은 suur가 khot ail에 비해 구조적이거나 기능적인 조직이 아니었다는 데 있다. 오히려 suur는 행정위주의 조직으로 자립적이지 못하였고, 어떤 경우는 고의적인 집단화 정책으로 인해 suur 그룹 내의 연대가 약화되기도 하였다.⁴⁾ 탈집단화 후 khot ail과 같은 자치적인 협동체가 다시 나타났다는 것은 방목지의 사유화가 공유지 비극을 막는 유일한 대안이라는 주장을 반박할 수 있는 근거가 된다⁵⁾.

3) Sneath, D. 2000. "Notions of Rights Over Land and the History of Mongolian Pastoralism". *Eighth Conference of the International Association for the Study of Common Property*. Bloomington, Indiana, USA. p4.

4) Caroline Upton. 2002. "Local institutions land reform and globalisation in Mongolia". *9th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property*. Zimbabwe. p8. 재인용

5) 이러한 관점에서 1993~1999년의 방목지 이용 형태를 혼돈의 상태라고 말하는 것에 반대하는 학자들도 다수다. Volker- Muller, F. and Bold, B. O. 1996. "On the Necessity of New Regulations for Pastoral Land Use in Mongolia". *Applied Geography and Development* vol.48. p39. 과 Enkh-Amgalan, A. 2000. "The Productivity Consequences of Incomplete Reforms of

표 1_ 시기별 몽골의 방목지 이용 현황과 특징

구분	사회주의체제 이전	사회주의체제 시기		자본주의 체제로 전환 후
		집단지화 이전	집단지화 이후	
주요 현황	'hoshuu'의 통치자나 하위 행정구역 내에서 권력자가 부여한 이용권(use rights)으로 방목장에 접근	국가통제에 따라 이용, 불교 사원과 귀족이 가진 권력 붕괴, 가난한 가구에 가족분배	집단지운영체제(negdel) 또는 국영농장(sangin aj ahu)에서 집단운영	토지는 여전히 국가소유. 체제 전환 후 전통적인 또는 혈연관계에 기초한 목동들의 khot ail (협력그룹) 재출현
특징	합의와 조정에 의한 자기규제체계가 작동함 공식적인 규정과 비공식적 관례 모두 방목지로의 접근권을 얻는 데 중요	방목에서 장거리 이동이 규제됨, 'hoshuu' 행정단위가 폐지되고 더 작은 단위의 행정단위로 대체	목동들 사이의 협력그룹(suur)은 행정위주의 조직으로 비자립적, 고의적인 집단화 정책으로 그룹 내의 연대 약화	탈집단지화 이후에 생겨난 실업자들이 시골로 이주, 한 곳에 머무르는 경향과 기존 협력그룹에 속하지 않으려는 경향을 보임

2. 방목지 이용 현황 및 문제

1) 방목지 이용 현황

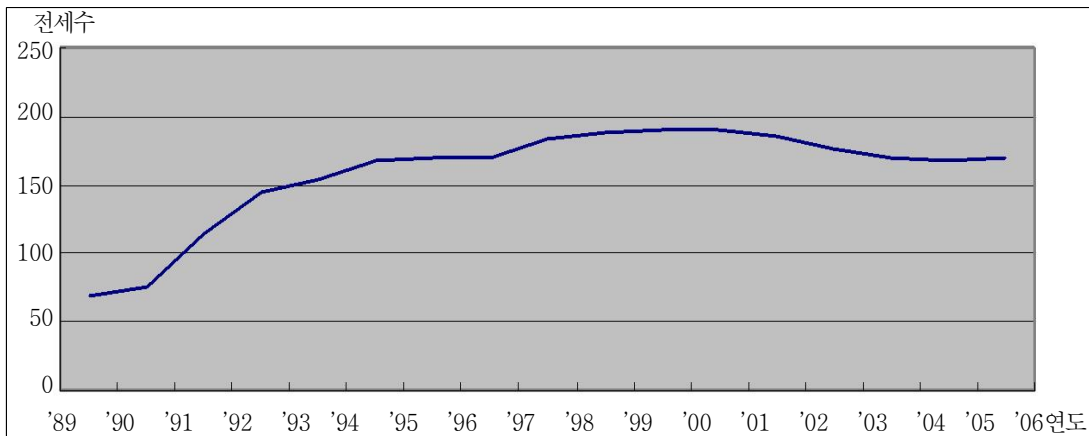
① 목동가구수 및 목동종사자수의 증가
탈집단지화 이후에 생겨난 도시거주민 실업자들이

시골로 이주하였다. 1989년 6만 9천이었던 목동가구의 수는 2000년 최대 19만 1천 가구에 이르렀다가 그 이후 차츰 감소하여 2006년에는 17만 가구다.

한편 1989년 13만 5천 명이었던 목동 종사자수는 2000년 최대 42만 1천 명에 이르렀다가 그 이후

그림 1_ 목동가구의 수

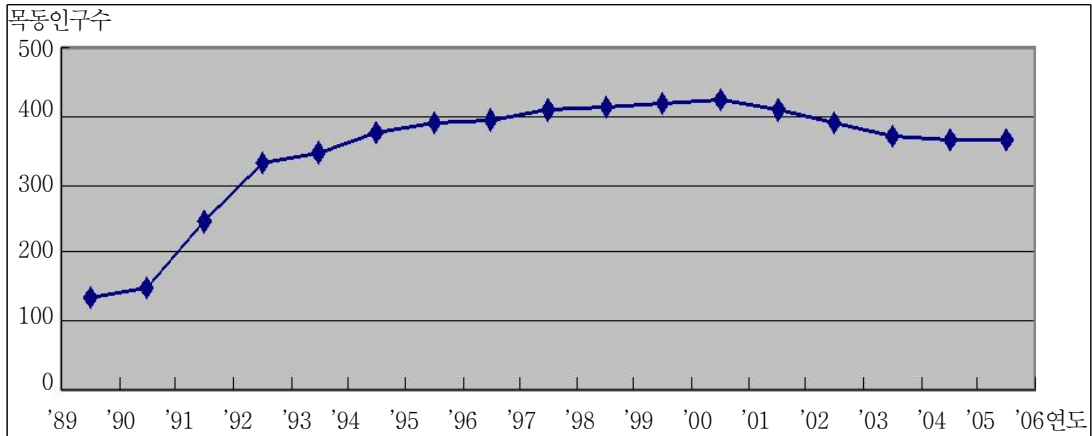
(단위: 천 명)



출처: Mongolian National Statistic book; 2002, 2006(Ulaanbaatar: National Statistical Office)

그림 2_ 목동인구수

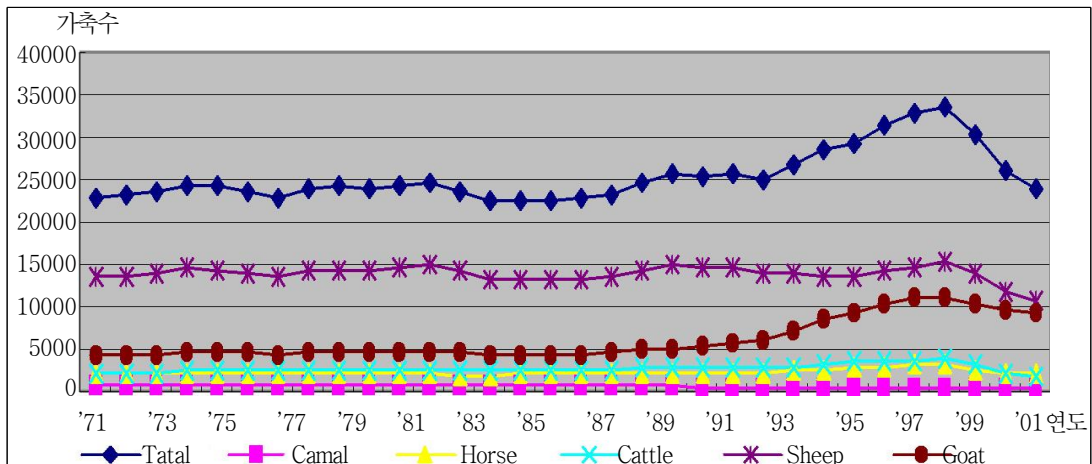
(단위: 천 명)



출처: Mongolian National Statistic book: 2002, 2006(Ulaanbaatar: National Statistical Office)

그림 3_ 총 가축수의 변화와 종류별 변화

(단위: 천 두)



출처: Mongolian National Statistic book: 2002, 2006(Ulaanbaatar: National Statistical Office)

차츰 감소하여 2006년 36만 4천 명이였다.

그러나 1990년대 들어서면서 차츰 증가추세를 보이다가 1995년 이후로 급증하게 된다. 이러한 급증 추세는 2000년과 2001년 연이은 재해(Dzud)⁶⁾로 꺾이다가 다시 이어져 2006년에는 3,480만 2,900두였다⁷⁾.

② 가축수와 종류의 변화

가축수는 1930년(2,367만 6,000두)에서 1985년(2,248만 5,000두)까지 거의 일정하게 유지되었다.

6) World Bank. 2003. *Mongolia environment monitor 2003: Land resources and their management*. Washington: World Bank: p21 Dzud는 가축이 방목지로 나가지 못하는 특정한 날씨와 관련된 상황을 일컫는다. 눈이 쌓여있거나 방목장이 얼음으로 덮인 경우가 가장 흔한 dzud(white dzud)의 형태다. 강수가 가축의 중요한 식수인 지역에서는 겨울에 눈이나 얼음이 부족한 경우 이 또한 dzud의 한 유형이다(black dzud). 1999/2000년, 2000/2001년에 연이은 dzud로 700만 두수 이상의 가축이 죽었으며, 2000/2001년과 2001/2002년에 연이은 dzud 또한 심각한 가축손실을 가져왔다.

표 2_ 사적으로 소유한 가축규모별 분류

(단위: 가구)

연도 두수별 가구수	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2005	2006
total	288,933	301,474	289,729	289,168	283,913	278,315	279,654	274,987	269,950	268,732	256,550	243,234	225,393	225,366
>10	65,013	58,901	48,355	46,772	43,694	39,778	35,530	31,668	28,669	31,361	33,797	33,183	24,280	21,710
11~30	71,609	69,223	56,996	53,772	50,580	47,080	41,009	36,837	35,970	40,436	43,082	42,796	32,215	27,791
31~50	50,859	50,204	43,725	42,007	40,200	37,462	34,784	33,733	31,874	35,041	36,030	36,165	26,919	24,175
51~100	63,836	66,280	63,368	62,947	61,082	61,464	63,774	62,941	61,347	63,096	60,195	55,905	46,139	43,687
101 ~200	31,878	42,763	51,388	53,160	53,564	55,383	65,282	67,466	67,840	59,821	51,383	46,051	49,498	52,445
201 ~500	5,738	13,718	24,578	28,249	31,393	32,983	34,539	36,275	37,635	33,408	27,949	25,313	38,245	44,765
501 ~999		378	1,272	2,123	3,095	3,678	4,137	5,112	5,438	4,591	3,406	3,160	6,527	8,458
1,000 ~1,499		7	47	137	280	445	531	860	1,061	893	639	601	1,354	2,024
1,500 ~2,000				4	17	32	54	62	75	48	38	36	142	182
2,001~				3	8	10	14	33	41	37	31	24	74	129

출처: Mongolian National Statistic book; 2002, 2006(Ulaanbaatar: National Statistical Office)

1990년대 경제적 변화는 가축의 종 구성에 영향을 미쳤다. 가장 큰 변화는 1930년 이후 1990년까지 일정한 종 비율을 유지하던 종 구성에서 1990년 이후 염소의 수가 급격히 증가해, 1990년 전체의 20%에서 2006년에는 44%로 상승하였다⁸⁾.

③ 소유 가축두수의 확대

1991년 10두 이하의 가축을 방목하는 가구의 수는 6만 5,000가구이었는데 2006년 2만 1,700가구로 현저히 감소하였다. 반면 1,000두 이상을 방목하는 가구가 1991년에는 전혀 없었지만 2006년

2,335가구로 증가하였다(<표 2> 참조). 대규모로 방목하는 가구의 증가는 방목지의 관리에 영향을 미쳤다. 과거에는 국가 관리하에 봄철 유보방목지(spring reserve pasture)로 지정되었던 토지를 현재는 도시로부터 진입한 새로운 목동들과 대규모 가축을 방목하는 목동들이 초겨울부터 점유하여 방목하고 있는 형편이다.⁹⁾ 이러한 변화에 대응하기 위해 지역의 목동들은 잘 보유된 방목지에서 비교적 적은 수의 가축과 khot-ail구성원을 유지하려고 한다. 어떤 경우는 이러한 방법이 실패하기도 한다. 침입자가 단순히 그들의 방목지에 진입해

7) 2003~2005년 통계자료는 누락되었다.

8) 이는 캐시미어의 가격 변동과 밀접한 영향을 가진다.

9) Maria E. Fernandez-Gimenez. 2000. "The role of Mongolian nomadic pastoralist's ecological knowledge in rangeland management". *Ecological Society of American: Ecological Applications* vol.10, no.5. p3, p6.

서 떠나기를 거부하는 경우가 그러한 예다.

2) 몽골 방목지 문제와 그 요인

① 지나친 방목

방목지의 수용능력(carrying capacity)은 초지에 대한 가축의 영향과 초지가 악화되지 않고 지속가능하게 유지될 수 있는 “가축의 규모”에 기초하여 추정한다. 일반적으로 방목지에서의 지나친 방목에 대한 문제는 방목지의 수용능력을 넘어서는 가축의 수에서 비롯되거나 방목지의 초지를 관리하지 않아 지속가능하게 초지를 유지할 수 없는 경우에서 비롯된다.

최근 몽골의 방목지에서 일어나고 있는 지나친 방목 문제는 방목 가축수의 증가에 의한 것이라기보다는 목동의 정주형태와 관련이 깊다고 할 수 있다.¹⁰⁾ 지나친 방목이 전 지역에 걸쳐 획일적으로 일어나기보다는 한 지역에서 다른 지역으로의 이동과 방목형태에서의 변화와 관련이 있기 때문이다. 실제로 몇몇 지역에서의 방목 강도는 시장경제체제가 시작되기 이전보다 더 약하다. 예를 들면 유지관의 부실로 우물이 말라버렸거나 이동체계가 정비되지 않은 시장과 거리가 먼 지역은 방목의 강도가 매우 약하다. 집중적인 방목이 일어나는 곳은 주로 도시 인근지역으로, 이곳에 자리를 잡은 목동들은 방목지의 이용에서 덜 움직이는 경향이 있고 한 곳에 영구적인 거주지를 형성한다. 초지를 유지하기 위해서는 일정한 로테이션에 따라 이동하는 것이 전통적인 방목이면서 바람직한 방법이다. 결과적으로 새로이 나타난 이러한 경향들은 특정지역의 혼

잡과 지나친 방목을 초래하게 되었다. 이러한 지나친 방목은 일반적으로 “초지의 수용능력”을 초과하는 “가축의 수”와는 관련이 없다. 오히려 지나친 방목의 원인은 방목지 관리제도의 취약과 덜 이동하게 하는 경제적 유인에 기인하는 것이다.

② 무임승차의 문제

1990년대 중반에 “새로이 전입한” 목동들은 기존의 목동들에 비해 가축을 기르는 데 필요한 기술과 경험을 잘 갖추지 못한 상태였다. 일반적으로 “새로이 전입한” 목동들은 지역사회로의 통합이 부족하고 무임승차 행위에 대한 “기회비용”이 낮았기 때문에 무임승차를 선호하는 경향이 있었다.¹¹⁾ 이는 탈집단화 초기부터 방목장에서의 이해관계 대립 증가, 불확실성, 불안전성이 내재되어 있었기 때문이다. 특히 다른 목동의 행동에 대한 불확실성과 보증의 문제(assurance problem)는 지역사회에 아직 편입되지 않은 새로이 전입한 목동들이 지역적 동의와 협력에 참여하기보다는 무임승차를 선택하도록 하는 요인이었다.

③ 소결: 공유지의 비극과 몽골의 방목지

가렛 하딘(Garrett Hardin)은 공유지를 특정인이 소유하지 않은 자원(resource), 모든 사람들에게 개방되어 있는 자원으로 생각하였다. 이 경우 각각의 가축소유자들은 방목지에 그의 가축을 방목함으로써 얻는 모든 이익을 취할 수 있지만, 방목장을 잘 보존함으로써 얻는 이익은 일부만이 그 보존 노력을 한 개인에게 돌아가기 때문에, 경제적인 개인은 방목장에서의 과도한 이용을 선호하게 되

10) Caroline Upton. 2002. “Local institutions land reform and globalisation in Mongolia”. *9th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property*. Zimbabwe. p10.

11) Mearns, R. 1996. “Community, Collective Action and Common Grazing: The Case of Post-Socialist Mongolia”. *The Journal of Development Studies* vol.32, no.3. p29.

고, 결국은 방목장을 더 이상 이용할 수 없는 비극이 일어난다.¹²⁾ 하딘과 제도주의 경제학자들은 방목지의 공동 이용이 지나친 방목을 초래하기 때문에 방목지의 사유화(privatization)를 통해서 가축 소유자가 방목지를 지속가능하게 이용하도록 동기 부여를 해야 한다고 주장한다.

탈집단화 이후 몽골의 방목장에서는 도시로부터 새로이 진입하는 경험 없는 목동과 그들의 무임승차(free rider) 등으로 인한 문제가 나타나고 있다. 그러나 이것을 공유지의 비극으로 설명할 수 있는가는 논쟁의 여지가 있다.

3. 방목지 관리체계 및 관련법

1) 이용 및 관리체계

가축을 계절별로 이동시키는 것은 목동들로 이루어진 커뮤니티(malchin-bulegs)에서 맡는다. 이 커뮤니티의 구성원이 되는 가구들은 물을 얻을 수 있는 곳 주변에 모여 거주한다. 사회주의 체제 때에는 이 커뮤니티를 hisiks로 불렀고 이는 지금의 bag이라 불리는 행정단위에 속하는 하위단위다. 이 커뮤니티는 비공식적인 그룹으로 규모면에 있어서 크기가 다양하여 10가구에서 20가구 이상이다. 이 커뮤니티의 총 가구들은 다시 하위그룹으로 나뉘어졌는데 이 그룹은 Khot-ails이라 하고 이에 속하는 가구들은 캠핑 그룹을 이룬다. 계절이나 자연적인 환경상태에 따라서, 또는 초지와 물의 이용 상태에 따라서 Khot-ails은 다양한 규모로 구성되었다. 대개는 2~3Ger(가구)가 함께 모여 사는데 상황에 따라서는 6~8Ger(가구)가 모여 살기도 한다. Khot-ails의 구성원은 대개는 친척이나 가까

운 친구 사이로 이루어진다. 그들의 일상 방목활동은 협동으로 서로 도우며 이루어진다.

커뮤니티(malchin-bulegs)의 지도자(비공식적)는 몇몇 구성원들과 함께 계절적인 이동, 우물 파기, 가축생산 판매, 생필품 구매 등의 작업을 계획한다. 주로 sum 영역 내에서의 방목지는 겨울, 봄, 여름, 가을의 4개의 주요 방목지역으로 구분된다. 이 4개의 계절적인 방목장은 각기 다른 커뮤니티들이 이용하는 좀더 작은 방목지역으로 세분화된다. 계절적인 캠핑장소로부터 다른 장소로의 이동은 커뮤니티(malchin-bulegs)의 지도자들과 협력하여 bag 관리자가 매년 계획하는 일정표에 따라서 이동한다. 이 일정표는 sum 행정단위에서 허가해주어야 한다. 4개의 방목계절에 따라 malchin-bulegs의 지도자는 1년에 4번 bag 관리자와 만나 공동의 이익을 위해 방목지의 문제에 대해 상의한다. 그룹 이동은 정해진 일정표를 엄격히 따라야 한다. 만약 이 일정표를 따르지 않을 경우 다른 그룹과 마찰이 발생할 수 있다. 이 경우 커뮤니티(malchin-bulegs)의 지도자와 bag 관리자가 중재한다.

2) 관련법

현재 몽골 헌법에서는 도시와 농업지역을 제외하고 방목지의 사유화를 금지하고 있다.

토지 관련법 논쟁의 핵심은 토지에 대한 헌법적 권리의 명확한 범위와 권리행사 방법에 대한 것이다. 1990년대 초반 이후 몽골 의회는 토지이용과 방목지 관리에 관한 몇몇 중요 법안들을 통과시켰다. 방목지 관리에서 중요한 의미를 가지는 법안 내용을 보면 <표 3>과 같다.

12) Garrett Hardin. 1968. "The Tragedy of the Commons". 162 SCI. pp1243-1244.

표 3_ 방목지 관련 주요 법안

구분	주요 법안내용
헌법 제6조(2) 1992년	<ul style="list-style-type: none"> • 국가는 방목지, 산림, 하층토(subsoil), 수자원에 대한 소유권을 보유한다. 이러한 자연자원에 대한 사유화는 불가능하다.
시민법 제87조, 제144조, 제88조(1) 1994년	<ul style="list-style-type: none"> • 방목지, 산림, 수자원, 모든 하층토에 대한 국가 소유권을 명시한 헌법적 규정을 반복하고 있다. • 국가 소유 토지를 aimags과 sums에 할당하는 것을 허용하고 있다. • 점유권(possesion), 이용권(use right), 임대(lease)를 포함해 토지 소유를 제외한 다양한 권리(non-ownership)를 인정하고 있다.
토지법 제51조, 제52조 2002년 6월	<ul style="list-style-type: none"> • 소유권(ownership), 점유권(possesion), 이용권(use right), 제한된 이용권(limited use right)에 대해 명시하고 있다. • 방목지에 대한 개인 또는 그룹의 점유권(possesion right) 할당을 허용하며 최대 60년까지 보유할 수 있다. 점유권(possesion right) 소지자는 유산을 포함한 특정 상황에서 그 권리를 양도할 수 있다. • 점유권(possion right)과 이용권(use right)은 sum 관리자가 할당한다. • 권리를 가진 자는 토지의 성질과 특성을 보존해야 하며, 토양의 비옥도가 떨어지지 않도록, 지나친 방목을 하지 않도록, 토양 침식과 토지의 강등을 방지하도록 해야 한다. • 사용 중 침식 또는 손상된 토지를 복원해야 하며 해로운 영향을 미칠 수 있는 활동은 하지 말아야 한다. • 점유권(possesion) 또는 이용권(use right) 할당 여부와 관계없이 sum 관리자에게 방목지의 이용을 규제하는 권한을 준다. • 방목지 이용 시 겨울, 봄, 여름, 가을 이동을 ‘전통적인 체계에 따라’ 일정을 가지고 규제한다. 여름 및 가을철 유보 방목지(reserve pasture)는 bags과 bag ails(sub-district families)에 할당되고, 관리자는 가축수를 제한하지 않거나 방목을 규제하지 않아 지나친 방목이 발생한 방목지를 보호해야 한다.

주: Joerg Jenzen and Dambyn Bazargur. 2003. "The transformation process in mobile livestock keeping and changing patterns of mobility in Mongolia". *societa geografica Italiana* vol.4. Italy.

3) 방목지 관련법의 공유자산관리체계로의 잠재성

몽골 방목지 관련법에서는 방목지에 대한 이용 및 관리 책임과 권한을 국가가 aimags과 sums에 할당하도록 정하고 있다. 이러한 권한 이양, 즉 국가 및 중앙정부에 의한 지역 권한 부여 및 인정은 공유자산 관리체계의 핵심요건이다. 점유권(possion right)과 이용권(use right)은 sum 관리자가 할당한다. 또한 자원이 타당하게 이용되고 있는지 감시하고 제재하는 체제를 갖추고 있다. 예를 들면

계절에 따른 유목 활동은 일정표를 가지고 규제하고 있으며 지나친 방목이 발생한 방목지를 보호하는 규정이 있다. 이러한 규제권한 역시 sum 관리자에게 있다. 정부로부터의 이용 및 규제권한 부여와 방목지의 이용 및 관리에 대한 감시, 제재체제는 공유자산 관리체계의 공통적인 요소에 해당될 수 있다. 이는 다시 뒤에서 논의하기로 한다.

III. 공유자산관리체계의 함의

1. 공유지의 비극과 공유자산관리체계

1) 공유지의 비극과 그에 대한 비판

“합리적인 목동은 가축을 늘리는 것이 합리적이라는 결론에 도달할 것이고, 이 결론은 다른 목동들에게도 같을 것이다. 합리적인 개개인이 함께 공유지를 이용하고 있다. 이 안에서 비극이 일어난다. 각각의 개인은 그들의 가축수를 계속 증가시키도록 자극하는 시스템 안에 갇혀있다. 그러나 그 세계는 제한되어 있다”는 것이 하딘의 주장이다.¹³⁾ 하딘(Hardin)과 오펔스(Ophuls)¹⁴⁾는 ‘공유지(commons)’에 대한 해결책으로 ‘국가(Leviathan)통제 또는 개인 소유권’을 주장한다. 하딘과 오펔스의 주장은 개인은 국가의 직접적이고 중앙집권적인 통제하에서 또는 자원을 보존하고자 하는 동기를 제공할 사유재산권을 확립함으로써만 공유지 안에서의 ‘비극(tragedy)’에서 벗어날 수 있다는 것이다. 이에 대해 하딘의 비판자들은 하딘과 그의 추종자들이 말한 ‘공유지(the commons)’의 부적절한 용어선택을 비판하면서 ‘개방지(open space)’라는 용어를 선택했어야 했다고 반박했다.¹⁵⁾ 실제로, 중세의 공유지

(commons)는 매우 안정적인 상태로 유지되었다. 공유지에 속하는 강과 바다, 방목지, 관개 등은 오랜 세기 동안 안정적으로 유지되었다는 것이 하딘의 비판자들의 주장이다.

또한 하딘의 비판자들은 하딘의 ‘The tragedy of the commons’(1968)가 ‘개방접근’(open access) 또는 ‘무임승차’(free rider)이론에 기초를 두고 있어서, 개인의 소비행위가 타인의 손실과 관련된 공유자산자원관리체계(common property resource management systems)에서는 잘못된 해석으로 이끌고 있다¹⁶⁾고 말한다.

2) 공유자산관리체계의 성격

① 자산제도의 한 형태

공유자산관리체계(Common property regime)는 공유자원(Common-pool resource)¹⁷⁾의 소비, 유지, 보존에 대해 규정 및 규제하는 사회적 체계로 자산(property) 제도의 한 형태다. 즉 공유자산관리체계는 자원의 총 스톡(stock)을 단일의 배타적인 체계하에 두는 것이다. 공동 사냥터나 어장을 가진 사람들은 그 자원을 그들 사이의 ‘공유지(commons)’로 간주할지라도 외부에서 보면 그 자원은 자산(property)이다.

13) Garrett Hardin, 1968. “The Tragedy of the Commons”. 162 SCI. p1244.

14) Carol M. Rose. 1999. “Expanding the choices for the global commons: Comparing newfangled tradable allowance schemes to old-fashioned commons property regime”. *Duke environmental law and policy forum* vol.10, no.4. p47.

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

16) Ostrom E., Burger J., Field C. B., Noorgaard R. B., and Policansky D. 1999. “Revisiting the commons: Local lessons, global challenges”. *Science* vol.284. pp278-282.

17) 공유자원(common-pool resource)은 공유자산자원(common property resource)과 같은 의미로 이는 자연적 자원 또는 인위적인 자원으로 이루어진 특정한 재화(good)의 유형으로 성격상 그 재화를 이용하는 것에서 얻을 수 있는 이익으로부터 잠재적인 수익자를 배제하는 데 불가능하지는 않지만 비용이 많이 든다. 순수한 공공재와는 달리 공유자원은 혼잡이나 과도의 이용상 문제가 종종 발생한다. 공유자원은 자본변수(stock variable)로 정의되는 핵심자원(core resource)으로 구성되는데, 이는 흐름 변수(flow variable)로 정의되는 제한된 양의 이용 가능한 자원(fringe units)을 생산해낸다. 핵심자원(core resource)이 계속적인 이용을 위해 보호되는 반면, 이용 가능한 자원(the fringe units)은 소비할 수 있다.

② 배제적 접근

공유자산관리체계는 완전히 개방되어 있지 않다. 공동으로 관리되는 방목장이나 어업장에서 ‘내부(insider)’ 구성원들은 엄격한 지역사회 규범에 의해서만 접근(access)이 허용되고 권리부여(entitlements)가 되었던 것이다.¹⁸⁾

③ 비 사유화 및 국가규제

역사상 공유자산관리 형태를 보면 개인에게 재산권의 형태로 배분되거나 국가(Leviathan)에 의해 규제된 것이 아니었다. 공유자산관리체계 지지자들은 재산권과 정부에 의한 강제가 하딘이 말한 딜레마를 벗어나는 유일한 해법은 아니라고 주장한다.

④ 공유자산관리체계 주요 요건¹⁹⁾

공유자산관리체계는 자원의 명확한 경계와 이용자 명시, 수용과 공급(appropriation and provision) 규정, 규정과 지역 상황의 조화, 집합적 선택합의(collective choice arrangements)²⁰⁾, 모니터링, 등급별 제재와 갈등 해결 메커니즘, 외부 정부기관에 의한 지역의 조직화 권리 승인 등의 주요 요건이 만족되는 상황에서 작동될 수 있다. 이러한 요건은 공유자산관리체계 사례연구를 통해 얻어진 것으로 공유자

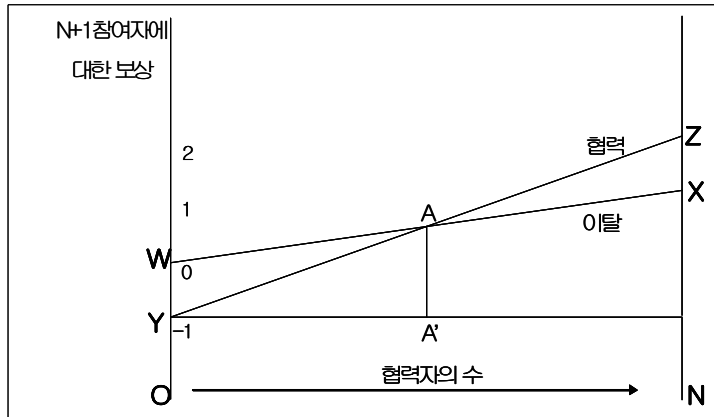
산관리체계의 설계원리가 되기도 한다.

2. 보증게임과 몽골 방목지

1) 보증게임의 의미

공유자산관리로부터 얻을 수 있는 경제적 편익은 보증게임(assurance game)을 통해서 볼 수 있는데, 이 모델은 상호 의존적인 의사결정과 협력에 근거한 모델이다. <그림 4>에서 수평축은 규모 N의 커뮤니티에서의 참여자수를 나타낸 것으로 이 참여자들은 커뮤니티 안에서 방목지 자원을 보호하고 보존하고 이용하는 전략에 협력하는 것을 선택한 사람들이다. 수직축은 (N+1)번째 참여하는 목동에 대한 보상이다. 직선 YZ와 직선 WX는 목동들이 취할 수 있는 두 가지 전략, 즉 협력과 이탈을

그림 4 _ 다수보증게임(Multi-person Assurance Game)



출처: Schelling, Thomas. "Hockey Helmets, Concealed Weapons and Daylight Savings: A Study of Binary Choice with Externalities." J. Conflict Res, 17: p386.

18) Carol M. Rose. 1999. "Expanding the choices for the global commons: Comparing newfangled tradable allowance schemes to old-fashioned commons property regime". *Duke environmental law and policy forum* vol.10, no.4. p48. 재인용 Susan Jane Buck Cox. 1985. "No Tragedy on the Commons". 7 ENVTL. ETHICS: p49.

19) Bold, B. 1996. "Socio Economic Segmentation Khot Ail in Nomadic Livestock Keeping of Mongolia". *Nomadic Peoples* 39. p75 재인용

20) 규정에 의해 영향을 받는 개인들이 그 규정을 수정하는 데 참여하는 것을 의미한다.

각각 나타낸다. 점 W는 모든 다른 참여자가 이탈할 때 보상이 0이 되는 곳에서의 이탈 전략을 나타낸 것이다. 점 X와 Z는 각각 모든 다른 참여자가 협력을 할 때 이탈을 하는 전략과 모든 다른 참여자가 협력을 할 때 협력을 하는 전략을 나타낸다. 모델은 임계치에 해당하는 협력자수(critical mass of cooperators, 그림에서 A')가 되면, 협력으로부터 얻는 이익이 이탈로부터 얻는 이익을 초과할 것이라는 것을 나타낸다.

이 결론의 핵심은 일단 임계치에 해당되는 협력자의 수(critical level of cooperation)에 이르면 이탈에 따른 순보상보다 협력을 선택함으로써 얻을 수 있는 보상이 많아진다는 것이다.

2) 몽골의 방목지에서 보증게임

몽골의 탈집단화 이후 다른 목동의 행동에 대한 목동들 사이의 불확실성, 즉 보증의 문제(assurance problem)와 무임승차 가능성은 공유자산관리체계 이론에 나타나 있는 문제다. 방목지의 이용을 둘러싼 행동은 보증게임이론으로 설명이 가능하다. 보증게임은 일종의 협력게임이다. 참여자들(players)은 일정기간 동안 상호 의존적인 관계를 맺고 있으며, 과거 경험을 통해 행동규범을 만들어 가기 때문이다.

몽골에서 안정적인 공유자산관리체계가 재출현할 가능성을 평가하는 데 있어서 중요한 문제는 협력 전략에 임계치에 해당되는 협력자의 수(critical number of herders)를 확보할 수 있을 것인가에 달려 있다. 조사에 따르면 집단화가 진행되었던 1950년대부터 그후 1980년대까지 협력을 유인하

는 체계가 약화되었고, 탈집단화가 진행되었던 1990년대 초반 이후에는 외부의 영향으로 인해 협력이 약화되는 경향이 나타났다. 그러나 자발적인 협력 그룹인 khot ail이 다시 등장했다. Khot ail 조직은 노동력을 이용하는 데 규모의 경제를 기할 수 있었고, 경제체제의 변화과정에서의 어려움을 집단적으로 대응하는 등 사회적·경제적으로 중요한 역할을 담당하였다.²¹⁾

3. 몽골 방목지와 공유자산관리체계의 함의

1) 공유지에는 비극이 없다

몽골 방목지에서 최근 나타나는 문제를 하딘이 말하는 “공유지(the commons)의 비극”으로 보는 것은 개방지(open space)를 공유지로 잘못 오해한 것이라 할 수 있다. 실제로 공유지는 개방지처럼 모든 이에게 열려진 공간이 아니다. 공유지는 관습에 따라 또는 지역사회의 합의에 의해 이용자가 명시되어 있으며 사용방식까지 명시되어 있다.

소비에트 이전의 몽골은 매우 잘 확립된 지역사회에 기반한 방목지 이용 및 관리제도를 가지고 있었고, 이 제도 안에서 공유지인 방목장으로의 접근이 일정한 규제와 제재 및 합의를 바탕으로 관리되었다.

2) 사유화만이 해결책이 아니다

몽골은 역사적으로 방목지의 소유권이 있었던 적이 없다. 몽골의 방목지와 같은 지역사회 관리 규칙이 있고, 축적된 생태적 지식이 있다면, 사유화

21) Mearns, R. 1996. "Community, Collective Action and Common Grazing: The Case of Post-Socialist Mongolia". *The Journal of Development Studies* vol.32, no.3. p322. 도시에서 온 경험이 부족한 목동 및 가축을 소유하지 않은 목동 등 구성원들의 이질성은 목동 간에 공감대를 형성하는 데 어려움으로 작용하였다.

를 통하지 않고 지역사회 구성원의 합의에 의해 자원을 합리적으로 유지·관리할 수 있다.

실제로 방목지가 사유화되었던 다른 나라의 경우, 가축의 이동이 적어지고 그룹방목이 적어지면서 방목지의 질이 저하되었다는 점으로 볼 때 자연 자원의 특성에 따라 소유 및 이용을 어떻게 할 것인지 최선의 방법을 모색해야 한다. 재산권을 설정하는 것이 항상 최선의 방법이 되지는 않는다. 공유지의 성격을 갖는 환경재를 재산권 설정을 통해 해결을 시도해 볼 수 있겠지만, 오랜 세월에 걸쳐 축적된 전통적 방식과 생태적 지식에 기반한 해결법도 적극적으로 고려해볼 만하다.

3) 공유지는 자산의 한 형태다

공유자산관리체계 자체는 자산(property) 제도의 한 형태로 자원의 이용과 관리가 배타적인 체계하에서 이루어지므로 자원의 제한된 이용, 허가와 규제가 존재하고 지정된 이용을 위반했을 경우의 제재가 있다. 이는 개인에게 부여되는 사유권과는 달리 그룹 내부에서 보면 구성원에게 개방되어 있는 공유지이지만 외부에게는 접근이 허용되지 않는 자산형태인 것이다.

4) 집합적 선택합의에 근거한다

공유자산관리체계는 규정에 의해 영향을 받는 이들이 규정 형성에 참여하도록 하고 있다. 실제로 몽골의 방목지에서 커뮤니티(malchin-bulegs)의 비공식적 지도자는 커뮤니티 내 구성원들과 함께 계절적인 이동, 우물 파기, 가축생산 판매, 생필품

구매 등의 작업을 계획한다. 그룹 이동은 커뮤니티(malchin-bulegs) 지도자들의 합의(collective choice arrangements)에 따라 작성되는 일정에 따라서 이루어진다. 커뮤니티의 지도자는 커뮤니티에서 합의된 사안을 가지고 1년에 4번 bag 관리자와 만나 상의한다.

4. 우리나라 공유지관리에의 함의

몽골과 달리 우리나라 토지의 대부분은 사유화되어 있다. 하딘의 주장을 따른다면 사유화되어 있기 때문에 토지가 효율적으로 이용될 것이라고 생각할 수 있다. 사유화되어 있다고 해서 모든 토지가 효율적으로 이용되기는 어렵다. 농지, 공장용지 등 생산요소로 사용되는 토지는 효율적으로 이용될 수 있지만 숲, 경관 등을 제공하는 소비재로써 토지는 효율적으로 이용되기 어렵다²²⁾.

소비재로써 토지는 생산재로써의 토지나 담보기능을 갖거나 투자대상이 되는 재산으로써 토지와 항상 경합관계에 있다. 소비재로써 토지의 경우 토지가 제공하는 혜택에 대해 소유자가 보상받지 못하기 때문에 개인의 합리성과 효율성을 중시하는 사회구조하에서는 토지는 점점 줄어들 수밖에 없다. 자연·환경적으로 보전가치가 있는 토지는 토지가 사유화된 상태에서는 오히려 보전이 어려울 수 있다. 이러한 토지를 보전하기 위해서는 공유가 더 적절한 방법이 될 수 있다. 더욱이 소비재로써 토지는 면적이 넓어야 토지가 주는 혜택에서 규모의 경제효과를 누릴 수 있다는 점도 공유가 바람직함을 뒷받침한다. 이러한 점에서 몽골의 공유자산관리체계는 보전가치가 있는 토지, 소비재로써 토지

22) 토지의 용도는 크게 생산재, 소비재, 재산으로써 토지로 나눌 수 있다. 생산재로써 토지는 공장부지, 택지 등으로 이용되는 토지이며, 소비재는 경관 등 그 자체를 소비할 수 있도록 이용되는 토지이며, 재산증식수단으로써 토지란 재산보유수단이나 투자대상 토지를 말한다. 이정진, 2005. 토지경제학, pp99-114

를 관리하는 데 적합한 방식일 수 있다.

우리나라에서 보전가치가 있는 공유지의 관리의 방식으로 등장하고 있는 것이 내셔널트러스트 운동이다. 내셔널트러스트 운동이란 시민들의 자발적인 모금이나 기부·증여를 통해 보전가치가 있는 자연자원과 문화자산을 확보하여 시민이 주도가 되어 영구히 보전·관리하는 운동을 말한다. 우리나라의 내셔널트러스트 운동은 1990년대 후반부터 자발적인 시민운동으로 나타났다. 대표적인 신탁운동으로는 광주 광역시 무등산 공유화 운동, 대전시 오정골 지키기 운동, 용인 대지산 살리기 운동, 태백시 원동지역에 위치한 태백변전소 건설 반대운동 등이다²³⁾. 이 운동들은 개발위기에 처한 부지를 보전하고, 개발을 막기 위해 범 시민차원에서 토지를 매입하여 신탁운동의 형태로 진행된 사례들이다.

현재 우리나라의 내셔널트러스트 운동이 안고 있는 문제 몇 가지가 지적되고 있다. 첫째, 우리나라의 내셔널트러스트 운동의 대상은 보전가치가 뛰어나서라기보다는 개발을 저지하기 위한 과정에서 나타나고 있다. 둘째, 개발을 막기 위한 수단으로 개발위기에 처한 땅을 매입하는 단계에 그치고 있다. 셋째, 이러한 이유에서 시민들의 참여를 통한 보전과 관리로까지 이어지지 못하고 있다. 넷째, 신탁을 받아 이를 보전하고 관리하기 위한 신탁관계(매입, 임대, 협약)로 설정하는 수탁자가 분명하지 않다. 표면적으로는 운동을 주도하는 시민단체가 수탁자인 것으로 보이지만, 수탁자에게 법적인 책임과 권리가 법적으로 부여되지 못하고 있다는 점도 문제로 지적되고 있다²⁴⁾.

이러한 상황에서 몽골의 공유자산관리체계가

우리나라의 내셔널트러스트 운동에 주는 함의는 다음과 같다.

첫째, 토지가 제공하는 혜택에서 특정인을 배제할 수 없다면, 또한 토지가 주는 혜택이 규모의 경제를 나타낼 경우 사유화가 공유지의 비효율적인 이용을 예방할 수 있는 유일한 효과적인 방법이라고 할 수 없다는 점이다. 공유화를 통해 많은 사람들이 토지가 주는 혜택을 누릴 수 있도록 하는 것이 사회 전체적으로 바람직할 수 있다는 점이다. 몽골 헌법에서는 도시와 농업지역을 제외하고 방목지의 사유화를 금지하고 있다.

둘째, 내셔널트러스트 운동으로 매입한 공유지를 제대로 관리하려면 이용자들이 공유자산관리의 필요성을 느낄 수 있도록 해야 한다. 즉 구성원들이 협력하여 얻을 수 있는 편익이 협력하지 않고 얻게 되는 이점보다 크도록 인센티브 구조가 형성되어야 한다. 보전가치가 큰 공유지를 왜 보전해야 하는지 홍보와 교육이 필요하다는 것이다. 이러한 필요성을 소수만이 아니라 다수가 공유할 수 있도록 해야 한다는 점이다. 몽골의 방목지를 사유화하지 않고도 관리가 될 수 있음을 이론적으로 뒷받침해 주는 보증게임에 따르면 협력하는 사람이 일정한 수 이상이 될 때 협력으로 얻는 편익이 협력하지 않는 경우에 얻는 편익보다 크게 되기 때문이다.

셋째, 매입한 토지가 당장의 개발을 막기 위한 것에서 비롯되었다 할지라도 보전가치가 높은 토지라면 새로운 관리방식을 모색하는 것과 아울러 그동안 전통적으로 이루어져 왔던 관리방식을 발굴할 필요가 있다. 현재 내셔널트러스트 운동으로 매입한 뒤 시민 또는 지역주민의 참여에 의한 토지 관리가 제대로 이루어지고 있지 않다는 점은 시급

23) 조명래. 2002. “국내 내셔널트러스트 현황과 과제”

24) 조명래. 2002. “국내 내셔널트러스트 현황과 과제”

히 개선되어야 할 부분이다. 몽골의 경우 공유자산 관리체계에 영향을 받는 사람들이 규정형성에 참여하도록 하고 있다.

넷째, 수탁자에게 법적인 책임과 권리를 부여할 필요가 있다. 또한 토지의 보전과 관리를 위해 수탁자들과 행정기관과의 긴밀한 협조도 필요하다. 몽골 헌법에서는 중앙정부가 하부 행정단위인 sum에 토지소유를 제외한 다양한 권리를 허용하고 있다. 이와 아울러 sum은 방목지 이용과 관련된 책임을 다하도록 하고 있다. 계절적 이동이 잦은 몽골의 경우 커뮤니티 지도자들과 행정단위와 방목지 문제를 상의하고 정해진 일정표에 따라 이동하는 등 엄격한 관리가 뒤따른다.

IV. 결론

본 연구의 주제인 몽골 방목지를 둘러싼 논쟁 검토를 통해 ‘공유지의 비극’을 방지하기 위해서 사유화와 국가 통제에 의한 관리만이 적합한 해결책이 아님을 알 수 있다. 몽골의 방목지에서 목동들은 오랜 세월 동안 전통적 관리규칙을 형성해왔으며 여기에는 방목지의 이용과 관리를 둘러싼 합의와 제재, 정부로부터 권리 및 책임부여, 축적된 생태지식이 포함된다.

이는 공유지 상태를 유지한다 하더라도 자원을 합리적으로 유지 관리할 수 있음을 보여주고 있다. 실제로 방목지가 사유화가 되었던 경우, 가축의 이동이 적어지고 그룹방목이 적어지면서 이것이 방목지의 질을 저하시키는 것으로 나타났다는 점을 볼 때 자연자원의 특성에 따라 소유 및 이용에 대한 관리방식이 달라질 수 있으며 재산권 설정만이 최선의 방법이 아님을 말해준다. 공유지에서 보존과 지속적인 이용을 위해 협력을 할 수 있도록 하는 제도적 또는 전통적인 장치가 존재한다면 공유지

를 사유화하지 않더라도 공유 방목지에서 ‘비극’이 일어나지 않을 수 있음을 보여준다.

이러한 점에서 몽골의 공유자산관리체계가 1990년 이후 등장한 우리나라 공유지 운동이라 할 수 있는 내셔널트러스트 운동에 시사하는 바는 첫째, 사유화가 공유지의 비효율적인 이용을 예방할 수 있는 유일한 효과적인 방법이라고 할 수 없다는 점이다. 둘째, 공유지를 제대로 관리하려면 이용자들이 공유자산관리의 필요성을 느낄 수 있도록 해야 한다. 셋째, 공유지 관리를 위해 새로운 관리방식과 아울러 그동안 전통적으로 이루어져 왔던 관리 방식을 발굴할 필요가 있다. 넷째, 수탁자에게 법적인 책임과 권리가 부여될 필요가 있으며, 토지의 보전과 관리를 위해 수탁자와 행정기관과의 긴밀한 협조도 중요하다.

참고문헌

- 이정진. 2005. 토지경제학. 서울: 박영사
- 조명래. 2002. “국내 내셔널트러스트 현황과 과제”. 한국내셔널트러스트 운동본부 홈페이지 자료실. www.nationaltrust.or.kr에서 인용
- Bold. B. 1996. “Socio Economic Segmentation Khot Ail in Nomadic Livestock Keeping of Mongolia”. *Nomadic Peoples* vol.39. pp69-86.
- Carol M. Rose. 1999. “Expanding the choices for the global commons: Comparing newfangled tradable allowance schemes to old-fashioned commons property regime”. *Duke environmental law and policy forum* vol.10, no4. pp45-72.
- Caroline Upton. 2002. “Local institutions land reform and globalisation in Mongolia”. *9th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property*. June. Zimbabwe. pp1-31.
- Enkh-Amgalan, A. 2000. “The Productivity Consequences of

- Incomplete Reforms of the Extensive Livestock Industry in Mongolia". *SURF International Seminar*. Ulaanbaatar, Mongolia.
- Garrett Hardin. 1968. "The Tragedy of the Commons". *Science* vol. 162. pp1243-1248.
- Humphrey C. and Sneath D. 1996. "Pastoralism and Institutional changes in Inner Asia: Comparative perspectives from the Meccia Research Project". *Pastoral Development Network* vol.39b. pp11-26.
- Joerg Jenzen and Dambyn Bazargur. 2003. "The transformation process in mobile livestock keeping and changing patterns of mobility in Mongolia". *societa geografica Italiana* vol.4. Italy.
- Maria E. Fernandez-Gimenez. 2000. "The role of Mongolian nomadic pastoralists' ecological knowledge in rangeland management". *Ecological Society of American: Ecological Applications* vol.10, no.5. pp1318-1326.
- Mearns, R. 1996. "Community, Collective Action and Common Grazing: The Case of Post-Socialist Mongolia". *The Journal of Development Studies* vol.32, no.3. pp297-339.
- Mongolian National Statistic book. 1987. 2002. 2006. *Ulaanbaatar : National Statistical Office of Mongolia*.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom E. Burger J. Field C. B. Noorgaard R. B. and Policansky D. 1999. "Revisiting the commons: Local lessons, global challenges". *Science* vol.284. pp278-282.
- Roger P. Martin ANDL. Nymbat. 1997. "PROSPECTS FOR MONGOLIAN COMMONS". *Working Paper* no.97-17. December. Lahore University of Management Sciences: Center for management and economic research.
- Schelling, Thomas. 1973. "Hockey Helmets, Concealed Weapons and Daylight Savings: A Study of Binary Choice with Externalities." *J. Conflict Res.* vol.17. pp381-428.
- Sneath, D. 2000. "Notions of Rights Over Land and the History of Mongolian Pastoralism". *Eighth Conference of the International Association for the Study of Common Property*. Bloomington, Indiana, USA.
- Volker- Muller, F. and Bold, B. O. 1996. "On the Necessity of New Regulations for Pastoral Land Use in Mongolia". *J. Applied Geography and Development* vol.48. pp29-51

-
- 논문 접수일: 2007.10.12
 - 심사 시작일: 2007.10.24
 - 심사 완료일: 2007.11.12

ABSTRACT

**Implication of Mongolian Pasture Land Management and
Common Property Regimes**

Jang, Su Hwan Visiting Professor, Faculty of Earth Science Department of Geoecology-Land Management, National University of Mongolia(Primary Author)
Kim, Mi Suk Research Fellow, Land & Urban Research Institute, Korea Land Corporation

※ Keywords: Commons, Common Property Regimes, Free Rider, Privatization, local Self-Regulation Groups

Mongolia has one of the largest areas of common grazing land in the world, with one third of the population directly reliant on nomadic pastoralism for their livelihoods. After collapse of socialism, immigrants who have no experience as herder from urban areas have caused problems due to their tendency to remain close to city or town centers, to move little in comparison with prior herders, and to free ride due to their lack of integration into local communities. In result, some areas have suffered from overgrazing and congestion in pasture land.

Many speculate insisted that Mongolia's grazing lands will become one case for the Hardin "The tragedy of the commons". Followers of Hardin/Ophuls insisted that pasture management in Mongila requires either Leviathan on the one hand or individual property on the other to prevent "tragedy". But, prior to collectivization, Mongolia's grazing lands were managed as pseudo-commons under local land tenure arrangements that evolved over centuries. Mongolian have history in which they keep pasture land sound and sustainable.

Although it is true that the social and political change have adverse and diverse effect on pasture land management, we can see also that indigenous, local self-regulation groups have emerged to keep their pasture land sustainable, to keep their pasture land from free riders.

In this paper, we want draw the implication of commons gazing management in Mongolia on other commons or national trust movement in Korea.