

공공정책의 갈등관리를 위한 공유재의 구축에 관한 연구: 문화재 보존정책을 중심으로*

임 승 빈**

A great problem for the modern state is deciding the order of policy priorities. There are conflicts in the choice of priorities due to limited resources, restricted time, and the different policy circumstances between government departments. In particular, policies concerned with cultural properties suffer from serious problems because cultural assets display characteristics of both private and common goods. The conflicts are various because cultural assets and properties both belong to the commons, as they are based on shared values for local society, and the realm of private goods, as they highlight personal viewpoints. These conflicts have induced damage of cultural assets as common property in communities. Accordingly, it is necessary to define accurately the concept and content of the commons. This article compares the National Trust of the United Kingdom with Korea's National Trust. The ultimate purpose of this research, rather than a simple comparative study of cultural policy which explicates differences, is to suggest how each case can contribute to the process of social agenda-decision making.

[Key Words: Conflicts, Common goods, Cultural assets, National trust]

I. 서론

현대국가가 당면하고 있는 가장 큰 문제점은 정책의 우선순위를 결정하는 일일 것이다. 그 이유는 제한된 자원, 제한된 시간뿐만이 아니라 정부부처 내에서도 각 부처가 처한 정책 환경이 다르기 때문에 정책의 우선순위와 선택에 있어서 갈등이 발생할 수밖에 없기 때문이다. 특히 갈등의 소재가 국민들이 민감하게 받아들이는 사안 일수록 사회적 대립을 가져오게 되어

* 이 논문(저서)은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-330-B00258)

** 명지대학교 행정학과 부교수(lim0816@hanmail.net).

크게는 국가 전체의 사회적 갈등, 작게는 지역사회 내에서의 갈등현상으로 발전되어 정책의 성공과 실패까지 좌지우지 할 수 있게 된다. 본래 국책사업이란 국민이나 지역사회가 모두 공유할 가치가 있는 공공재이어야 하나 개인이나 집단의 입장에서는 사유재이기 때문에 발생하는 갈등의 양상은 매우 다양하다. 즉, 개인이나 집단의 입장에서 보면 자신들의 사유재산에 영향을 미치게 된다면 명분으로는 공공재의 중요성을 거론하면서 실제로는 사유재산을 지키거나 확대하기 위해서 갈등을 조장하여 님비(NIMBY) 혹은 핼피(PIMFY)현상이 발생하는 것이다. 따라서 갈등의 원인을 규명하기 위해서는 개인과 집단의 이기주의로 돌리는 것은 본질을 규명하지 않고 결과만을 본다는 결함이 있으므로 그 절차 내지 과정을 살펴보는 것이 필요하다고 본다. 이러한 관점에서 허버트 사이먼(H. Simon)은 경제학이 가정하고 있는 합리성에 대해 인간 인지능력의 한계라는 관점에서부터 체계적인 비판을 가한 최초의 사회과학자라고 할 수 있다. 그는 완전히 합리적인 수 없는 인간을 설명하기 위해 ‘제한된 합리성’이라는 개념을 만들어 인간의 선택은 최적화된 기준에서 실행되는 것이 아니라 일정 수준 이상이 되면 선택한다는 ‘만족화’원리를 비롯해 합리성은 선택의 결과가 아니라 선택의 과정이나 방법에 대해 논의해야 한다는 ‘절차적 합리성’이라는 혁신적인 아이디어를 제공한 바 있다.

특히 본고에서 연구대상으로 하고자 하는 문화재 보존 정책을 둘러싼 정부와 개인, 그리고 정부와 집단 간의 갈등관리는 공공재와 사유재라는 사회적 가치와 경제적 가치의 충돌이라는 관점에서 절차적 합리성을 추구하느냐 혹은 결과의 선택이냐라는 점에서 매우 흥미로운 주제이다. 문화재 자체만을 본다면 국민이나 지역사회가 모두 공유할 가치가 있는 공공재이나 개인의 입장에서는 사유재이기 때문에 발생하는 갈등의 양상은 복잡적이다. 이러한 갈등이 심화되어 심지어는 공동체 모두가 향유할 수 있는 문화재의 훼손까지 이르는 사태도 적지 않다. 예를 들어 서울 강동구의 풍납토성의 보전에 관한 갈등사례와 경주 등의 고도보전(古都保全)과 같이 문화재 보전정책이 광범위하게 이루어지는 경우에는 개인 뿐만 아니라 지방자치단체 마저도 갈등의 당사자가 되어 중재자가 사라져버리는 현상이 발생한다. 특히 지방자치가 본격적으로 실시된 1995년 이후에는 공공정책의 추진과정에서의 갈등현상이 급증하였으며 이에 대하여 실증적인 연구도 많이 다루어져 학문적인 성과도 나타났다. 그러나 기존의 연구들은 갈등이 발생된 이후에 그 원인과 결과의 상관관계에 관한 귀납적 실증연구가 대부분이었다.

따라서 본고에서는 공공정책의 추진과정에서 갈등의 원인을 논리실증주의로 탐색한 것은 다소 미흡하다고 여겨 개인과 집단의 사회적 가치와 경제적 가치가 충돌되는 상황에서 갈등을 최소화 혹은 회피할 수 있는 방안에 대하여 대안을 제시해보고자 한다.

II. 이해 당사자 간의 합리적 의사결정과 공유재의 구축

1. 제한된 합리적 의사결정

우리의 일상생활은 의사결정의 생활이라고 해도 과언이 아니다. 인간은 사회적 동물이면서 동시에 경제적 동물(homo economicus)이라는 관점에서 동물과는 구별된다고 한다. 물론 경제적 동물이라는 근간에는 인간은 경제적 합리성, 즉 비용대비 효과의 최대치(optimal value)를 추구한다는 것이다. 그러나 결론적으로 말하자면 인간의 행동에 대한 이러한 가설은 절대적이지 못하다. 1978년도에 노벨경제학상을 받은 허버트 사이먼(H.Simon)은 경제학이 가정하고 있는 합리성에 대해 인간 인지능력의 한계라는 관점에서부터 체계적인 비판을 가한 최초의 사회과학자¹⁾라고 볼 수 있겠다. 완전히 합리적일 수 없는 인간을 설명하기 위해 ‘제한된 합리성(bounded rationality)’이라는 개념을 만들어 인간의 선택은 최적화된 기준에서 실행되는 것이 아니라 일정 수준 이상이 되면 선택한다는 ‘만족화(satisficing)’원리를 비롯해 합리성은 선택의 결과가 아니라 선택의 과정이나 방법에 대해 논의해야 한다는 ‘절차적 합리성’이라는 혁신적인 아이디어를 제공했다(Norio Tomono, 2006: 40)라고 한다.

그 이후 합리적 의사결정을 밝히고자 연구가 활발해지는 데 독재자 게임과 최후통첩 실험 역시 유사한 연구로 볼 수 있다. 이 두 게임에서는 두 가지 모순적인 양상을 보여주는 것을 강조하면서 제한된 합리성의 근거를 논리적으로 그리고 실증적 실험에 의해 공고히 해준다. 즉, 일반적으로 사람들은 타인에게 관대하지 않으면서도 상대는 자기에게 공정하고 관대하기를 바란다는 것이다. 예를 들어 다니엘 카너만(Daniel Kahneman)등의 실험에 의하면 어제까지 눈 치우는 거래를 15달러에 팔고 있다가 어느 날 눈이 무척 많이 온 날 20달러로 올렸다. 이는 어떤 조치일까 하는 질문에 응답자의 82%가 부당하다고 평가했다. 어떤 면에서는 상당히 비논리적인 결론이다. ‘수요-공급’의 원리에 의하면 가게주인이 올리지 않더라도 가격 견인 효과는 나타난다. 이 실험에서 나타난 결과는 영리를 추구하는 기업일지언정 가격을 책정할 때는 ‘비용-수익’, ‘수요-공급’과 같은 회계공식 뿐만이 아니라 ‘반드시 사람들이 공정하다고 느끼는 정서’를 염두에 두는 것이 좋다고 한다(Kay-Yut Chen & Marina Krakovsky, 2010, 이명래 옮김: 82-83)는 점이다. 또 다른 실험의 결과도 같은 결과가 나왔다. 한 의류회사가 동일한 가격의 여성의류 제품 가운데 대형사이즈만 가격을 올렸을 때 고객의 구매가 6-8% 줄었다는 것이다. 그밖에도 고객들이 느끼는 공정성이 기업의 매출에 얼마나 중요한 지에 대해서

1) H.Simon은 경제학자로 국한시키기 보다는 정치학박사를 받은 이후에 거의 조직학, 심리학, 인지과학, 정보체계론에 이르기까지 거의 모든 사회과학 분야에 걸친 학자라고 볼 수 있다.

는 여러 가지 실패가 많다. 행정의 관점에서 보면 연체료나 벌금이 효과를 발휘하지 못할 것이라고 유추해 볼 수도 있을 것이다. 예를 들어 공정한 제안이지만 부당하게 느껴지는 것에서 질투게임(Envy Game)이라는 흥미로운 실험이 있다. 이 실험에서 참가자인 어린이에게는 두 개의 옵션이 주어진다. A 옵션은 자기도 사탕 하나, 다른 아이에게도 사탕 하나인 경우는 받아들여졌지만 B 옵션인 자기는 사탕 하나, 다른 어린이에게는 사탕 둘인 경우에는 참가자 어린이들이 5-6세 어린이들이었음에도 불구하고 80% 이상이 거절했다고 한다. 즉, 본인도 목 먹을지언정 다른 아이에게 본인 보다 많이 가는 것을 참지 못한다는 것이다. 참가자들이 ‘제안자들이 다른 참가자에게는 얼마를 제안했는지 알 수 있는 최후통첩 실험의 변형에서, 자기에게 제안한 액수보다 다른 참가자에게 제안한 액수가 높을 때 거절 비율은 훨씬 높아진다는 실험결과가 있다. 이와 같이 다른 사람들과 비교하여 공정한 몫을 얻고자 하는 관심은 깊은 진화적 뿌리를 갖고 있는 듯하다(Kay-Yut Chen & Marina Krakovsky, 2010, 이명래 옮김: 87). 즉, 우리가 비교하는 대상은 내 주변에 있는 타인인 것이다. 따라서 공정성이란 주는 사람의 마음이 아니라 받는 사람의 비교기준에서 느끼는 비경제적 정서적 감정이라고 정의해 볼 수 있다.

공정성과 합리적 관계를 규명하는 다른 실험에서도 마찬가지이다. 2002년도에 카너먼²⁾과 함께 노벨경제학상을 수상한 조지메이슨 대학에서 경제학과 법학을 가르치고 있는 버논 스미스(Vernon L. Smith) 역시 최후통첩의 게임(ultimatum bargaining)을 직접 실험해 보았는데 역시 이 경우에도 적은 금액을 제안 받은 사람은 감정이 상해 제안을 거절함으로써 아무도 돈을 못 받게 되는 확률이 적은 금액이라도 받는 확률 보다 훨씬 높다고 한다고 한다 (Michael Gazzaniga, 박인균 번역, 2009: 179-181). 케이윗과 마리나(Kay-Yut Chen & Marina Krakovsky, 2010 이명래 옮김: 76)는 공정성에 대한 관심이 인간의 보편적인 특성인 것처럼 보이기도 하고 다른 한편으로는 ‘무엇이 공정한 것인가’에 대한 기준이 모두 조금씩 다르다는 점을 설명하고 있다. 그들에 의하면 이 문제를 세 가지에 초점에 맞추어 설명하고 있는데 첫째는, 공정성에 대하여 문화적 배경에 따라 다를 수도 있는 것이다. 따라서 협상에 있어서 ‘문화’가 어떠한 역할을 하는 지 알아보기 위한 실험이 있다. 경제학자인 알빈 로스(Alvin Roth)가 이끄는 팀은 4개의 도시(미국의 피츠버그, 일본의 도쿄, 이스라엘의 예루살렘, 슬로베니아의 류블랴나)에서 최후통첩 실험을 진행한 바 있다. 미국과 슬로베니아의 참가자들은 일본과 이스라엘의 참가자보다 상대방에게 더 많은 금액을 제시했다고 한다. 이 두 개의 나

2) Daniel Kahneman은 경제주체의 의사결정이 반드시 합리적으로 이뤄지는 것은 아니라는 준합리적 경제이론 분야를 개척한 공로로 2002년 노벨경제학상을 수상. 그는 1960년대 이스라엘 히브리대학 심리학과 교수 시절에 일생의 학문 동지자인 Amos Tversky를 만나 행동경제학의 지평을 열기 시작한다.

라에서 가장 흔한 제의는 50%였다. 일본에서는 40-45% 이었으며 이스라엘도 마찬가지로였다. 더욱 흥미로운 점은 일본과 이스라엘에서는 적은 비용이라도 제안자들이 적게 제안했지만 거절 비율이 낮았다는 점이다. 따라서 국가별로 공동체에 대한 인식문화는 다르다는 점을 알 수 있다. 둘째는, 알빈 로스(Alvin Roth)가 최후통첩 게임을 변형해서 또 다른 실험에서 참가자들은 어떤 내용이든지 간에 서로 간에 대화를 나눌 수 있게 했다. 그리고 이야기는 나누기 실험과 직접적으로 연관된 이야기는 금지시켰다. 이때의 커뮤니케이션은 순전히 사교적인 것이다. 대면을 한 이후 실험결과는 50% 정도까지 정당하게 분배한 비율이 83%까지 높아졌으며 거절 비율은 기존의 33%에서 5%대로 떨어졌다. 가장 흥미로운 점은 어떤 커뮤니케이션을 했느냐가 중요한 점이 아니라 커뮤니케이션을 했느냐 안했느냐가 중요한 점이라는 사실이다. 이 모든 차이를 만든 것은 ‘직접적인 소통’이었다. 즉, 협상에서는 이메일 비즈니스 보다는 스몰 토크(small talk)를 통한 대면접촉이 중요하다는 점이다. 케이윗과 마리나(Kay-Yut Chen & Marina Krakovsky, 2010)의 지금까지의 논의를 정리하면 인간은 경제적 선호(economic preferences)와 사회적 선호(social preferences)로 구분하여 행동한다는 것이다. 그리고 경제적 선호의 바탕이 되는 것이 경쟁성의 요소이며 사회적 선호의 요소가 협력적인 요소로 구분된다는 것이다. 경쟁성의 요소로서는 2가지가 있는데 다음과 같은 것을 들 수 있다. 돈과 물질적인 것에 대한 갈망인 부의 추구하고 그 자체를 목적으로 하는 지위에 대한 갈망인 지위의 추구이다. 즉, 사람들은 부의 축적만을 추구하는 것이 아니라 ‘내가 영향력 있는 자리에 있다’는 자리 하나 때문에 자신의 부를 대신하여 사회적 선호 투자를 기꺼이 한다는 것이다. 즉, 경제적 선호가치들과는 정반대로 자신이 상대적으로 약하다고 인식하거나 동등하다고 인식할 때는 사회적 선호 가치가 발동된다는 것이다. 이럴 때는 개인적으로는 경제적인 선호를 추구했던 사람들마저도 사회적인 협력을 선호한다는 것이다. 이와 같은 협력적인 요소 역시 2가지로 구성된다. 첫째는 공정성과 상호주의를 강조하는 것이다. 다른 사람으로부터의 공정성에 대한 요구와 부당한 것을 벌하려는 의향, 그리고 친절은 친절로 되갚으려하는 경향을 보이는 것이다. 둘째는, 집단 정체성의 추구이다. 집단의 일원이 되고자 하는 욕구, 그리고 자기가 속한 집단의 구성원들을 선호하는 성향을 보이는 것이다. 다음의 <표 1>은 한 개인이 의사결정을 결정하는 사회적 선호도와 경제적 선호도의 차이점에 대하여 핵심가치와 의사결정의 규범 및 주요 요소 등을 정리한 것이다(Kay-Yut Chen & Marina Krakovsky, 2010, 이명래 옮김: 82-83).

<표 1> 사회적 선호도와 경제적 선호도의 차이

구분	사회적 선호도	경제적 선호도
핵심가치	지위의 추구	부의 추구
의사결정의 규범	협력성	경쟁성
의사결정의 주요 요소	공정성, 상호주의, 집단정체성	돈, 물질

출처: Kay-Yut Chen & Marina Krakovsky, 이명래 옮김. 2010:82.

상기 <표 1>을 주의해서 봐야 할 것은 항상 사회적 선호만을 혹은 항상 경제적 선호만을 추구하는 것이 인간의 속성이 아니라 하나의 개인은 항상 경제적 선호만을 그렇다고 사회적 선호만을 하지 않고 상황에 따라 추구하는 가치와 의사결정의 규범 및 주요 요소 등이 바뀔 수 있다는 것이다. 이와 같은 개인의 행동패턴의 변화를 케이 윗 등에 앞서서 버논 스미스(Vernon L. Smith)는 실행모델(commitment model)이라는 이름으로 증명한 바 있다. 그는 최후통첩의 게임과 독재자 게임을 변형하여 데이브와 알에게 한 번이 아니라 여러 번 게임을 하게 했다. 데이브와 알은 자기 순서가 올 때마다 현금을 넘겨주거나 자제 올 수 있는데, 현금을 넘겨줄 때마다 총액이 많아진다. 게임은 어느 시점에 이르러 아무도 현금을 갖지 않으려고 하면 결국 끝나고 현금은 데이브가 갖는다. 모두가 이성적이라면 알은 자신의 마지막 차례에 현금을 가져와야 한다고 계산할 터이고 데이브 또한 알이 그럴 것이라고 계산하여야 한다. 그래서 데이브는 자신의 마지막에서 두 번째 차례에 현금을 가져가야 하는데, 이런 식으로 계속 계산하다 보면 결국 이성적인 사람이라면 자신의 첫 번째 차례에서 현금을 가져가야 한다. 그러나 학생들은 그렇게 하지 않았다. 그들은 데이브가 마지막 게임에서 현금을 가져가게 하면서 다음 게임에서는 그가 상호 관대함을 보여주길 기대한다. 이것이 바로 로버트 프랭크의 실행모델(commitment model)이다. 양쪽이 서로를 알고 있는 상태에서 일련의 게임을 하는 것이다. 이 연구는 네 개 대륙과 뉴기니에서 열다섯 명으로 구성된 소규모 사회를 비교 대상으로 이 게임을 실시했다. 그 결과 학자들은 어느 사회에서도 완전히 이기적인 행동으로 게임에 임한 사람은 없었다고 결론지었다. 즉, 사회가 혈족 간 유대를 넘어 상호적인 거래에 관여할수록 제안은 더 공평해졌다는 것이다(Michael Gazzaniga, 박인균 번역, 2009:179-181).

따라서 논리적으로 정리를 해보면 분명히 누군가 이득을 보다 많이 받게 되는 갈등의 해법은 받아들여지기가 쉽지 않다는 것이다. 즉, 정부와 주민간의 갈등이 왜 발생하느냐 하는 의문에 적용을 해보자면 최후통첩의 게임과는 달리 주민들이 생각하기에는 정부가 독재자 게임을 하고 있다는 인식을 가질 때 갈등이 발생한다고 추론해 볼 수 있는 것이다. 예를 들면, 정부는 문화재 정책을 비롯한 각종 국가 정책이 공공재로서 중요하다고 역설하지만 주민들은 정부가 독재자 게임을 하고 있다고 인식하는 한 정책집행 과정에서 양자 간의 갈등은 좁혀지지 않는다는 것이다. 그렇기 때문에 앞서 버논 스미스(Vernon L. Smith), 레오니트 후르비

치(Leonid Hurwicz) 교수 등이 주장하는 바는 이해 당사자들 간의 신뢰와 협력이 무엇보다도 중요하다는 점을 강조한 것이다. 따라서 사익을 좇는 합리적 개인들 간의 ‘협동’ 가능성이 합리적 선택이론의 새로운 조류로 부각되는 것이다. 오스트롬(E. Ostrom) 역시 합리적 선택 제도주의자들은 개인차원의 합리적 선택이 사회전체차원의 합리적 선택을 가져오지 못하는 ‘사회적 딜레마(social dilemmas)’를 해결하기 위해 특정한 ‘제도(institutions)’가 만들어졌다고 주장한 바 있다(Ostrom, 1990:33-35).

이해를 돕기 위하여 유명한 솔로몬 왕의 재판사례를 하나 더 살펴보자. 솔로몬 왕은 자신의 아이임을 서로 주장하는 두 어머니에게 결정권을 그들에게 부여한다. 솔로몬 왕은 자신이 갖고 있는 불확실한 증거들 가운데서 스스로 결정하지 않고 당사자인 아이의 입장을 가장 잘 대변하는 어머니를 찾고자 하였다는 점에서 과연 현명하다. 흥미롭게도 솔로몬의 해법은 후르비치 교수 등의 메커니즘디자인이론으로 증명 받는다³⁾. 메커니즘 디자인 이론은 정부가 정책을 수립하고 실행할 때 의도가 아무리 좋더라도 사람들은 자신의 이익을 최우선적으로 고려하기 때문에 당초 의도했던 정책 효과가 달성되지 않을 수 있다는 가정을 깔고 있으며, 궁극적으로 현실적인 개념 아래 목표를 달성할 수 있는 최적의 제도가 무엇인지, 어떻게 이를 설계할 수 있을지를 연구하는 것을 목표로 삼고 있다. 즉, 정책 결정자와 정책 대상자 간의 신뢰가 갈등을 방지할 수 있다는 것이다.

이상의 논의를 정리하면 당사자 간의 갈등관리를 위하여 정부는 ‘공유지의 비극(tragedy of commons)’을 최소화 시킬 수 있는 정책 수단을 가질 필요가 있다. 1968년 미국의 개럿 하딘(Garret Hardin)은 사이언스(Science) 잡지에 ‘공유지의 비극(tragedy of commons)’에 대해 언급하면서⁴⁾ 의사결정에 있어 사회적 가치와 경제적 가치의 합리성 사이의 괴리를 해결하기 극복하기 위해 ‘공유재(common poll resources)’ 문제에 대해 관심을 가져야 한다고 주장한다. 즉, 문화재와 같은 공동체의 공유재는 모두에게 속해 있을 때에는 보기 좋고 질 좋은 초지(草地)와 같으나 사유재가 되는 순간 경제적 선호에 의해서 황폐화가 될 수 있다는 것이다. 여기서 공유재란 다수의 개인들이 공유하고 사용하며, 잠재적인 사용자들은 배제하기가 불가능하거나 곤란하고(비배재성: non-excludability), 한 개인의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는(편익감소성: subtractability), 자연적 혹은 인위적 시설

3) 레오니트 후르비치 미네소타대 교수, 에릭 매스킨 프린스턴대 교수, 로저 마이어슨 시카고대 교수 등 3명이 2007년 노벨경제학상 공동 수상의 영예를 안았다. 이들은 게임이론 중 하나인 ‘메커니즘 디자인’ 이론을 창시하고 이를 발전시킨 연구 업적을 인정받았다. 이들 가운데 러시아 태생의 레오니트 후르비치는 2010년에 작고하였다.

4) 그 내용을 소개하자면 마을 사람들이 공동으로 소유한 초지(草地)가 있어 목동들이 양떼를 몰고 와 풀을 뜯기는 데 어느 날부터 어느 목동이 더 많은 양들을 데려와 풀을 먹이기 시작했다. 이를 본 마을 사람들이 자신들도 더 많은 양들과 소들에게 풀을 뜯게 하여 결국에는 공유지인 초지가 황폐화되었다는 것이다. 개럿 하딘(Garret Hardin)의 사례는 생태학보다 경제학 혹은 행정학 분야에서 더욱 많이 활용되고 있다.

물을 말한다(Ostrom, 1999; Ostrom, Gardner & Walker, 1994; 이명석, 2002 185-205재인용). 이상의 논의를 정리하자면 이해 당사자 간의 갈등을 최소화하고 합리적 의사결정을 하기 위해서는 상호간의 신뢰와 공유할 수 있는 개인과 집단 간의 공유(共有)재가 필요하다는 논리적 주장에 다다르게 된다.

2. 공유재의 확장(擴張)과 문화재 보존 정책

여기서 비교적 새로운 개념인 공유재의 개념을 보다 명확히 할 필요가 있는데 이는 우리가 소유라는 용어에는 법제도적인 관점에서 다음의 4가지 차원이 있다는 점에서 출발하여야 할 것이다. 첫째는, 비소유(open access)제도이다. 이 제도에서 자원은 누구의 소유도 아니고 모든 개인, 공공단체, 사적단체에서도 이용이 가능하다. 둘째는, 공적소유제도이다. 자원의 소유권은 국가 또는 지방자치단체에 있으며 이용권한과 관리권한도 공공기관이 행사한다. 셋째는, 공(共)적 소유제도이다. 자원은 지역공동체가 소유하며 구성원에 의하여 공동으로 이용·관리 되는 것이다. 이 제도에 있어서 자원은 공유재 자원(communal resource) 또는 공유 자원(common property resource: CPR)이 되는 것이다. 넷째는, 사적 소유제도이다. 개인은 사회적으로 허용된 범위에서 타인을 배제하고 자원을 사용·수익·처분하는 권리를 갖고 있다. 이 제도상에서 자원은 소비의 배제성과 경합성을 갖는 사유재인 것이다(鈴木·富野編, 2006: 8)라고 한다.

본고에서는 상기의 분류 가운데 공유재 자원의 개념을 내포하고 있는 세 번째의 개념이 본고에서 주장하는 공유재의 조작적 개념에 가장 적합하다고 본다. 이러한 공유재의 개념이 정부의 구체적인 정책으로 시작되기 시작한 것은 최근이 아니라 영국의 엔클러우저 운동부터라고 한다(鈴木·富野編, 2006:3). 즉, 토지의 강력한 사유화의 바람에서 공유재의 개념이 도입되어 공동지(共同地)의 성질을 잔존한 상태에서 산업혁명에 이르게 되었으며 도시의 공원을 확장하게 하는 결과를 낳았다는 것이다. 이러한 관점에서 보면 영국의 내셔널 트러스트(National Trust)운동이나 우리나라의 국민신탁운동 등은 사유재가 되어 문화재의 소멸 또는 문화재 경관의 황폐화를 막는 공동체의 공유재 확보 운동으로 볼 수 있다. 특히, 문화재의 보존과 활용이라는 정책 추진과정에서 공유재의 부재 혹은 결핍으로 인하여 사회적 가치를 선호하는 정부와 경제적 가치를 선호하는 개인 간의 가치 충돌이라고 본다면 공유재의 확장이 중점적인 정책이 되어야 할 것이다. 문화재가 국가 자산인 것과 마찬가지로 개인의 자산이라는 관점은 같은 자산이지만 그 가치 판단은 매우 다르기 때문이다. 상호 간 경제적 가치와 사회적 가치가 충돌되어 있는 양자에게 모두 만족을 주기 위해서는 결국 공공기관과 개인이 가치를 공유할 수 있는 공유재 개념에서 문화재 정책을 추진하는 것이 필요하다. 왜냐하면 문

문화재는 “사적 재산권”의 객체로서의 성질과 “공공재”로서의 성질을 함께 가지고 있기 때문이다.

‘이는 단일한 물건 혹은 객체가 헌법 제23조에 의해 보호되는 기본권의 대상으로서 지위와 아울러 동 조항에서 규정하고 있는 재산권의 공적 책무 혹은 공익상 필요에 의한 제한을 받게 되는 지위도 동시에 가지고 있음을 의미하고 있다. 따라서 문화재의 소유자는 사적 재산권자로서 헌법상 누려야 할 기본권과 역시 동일한 헌법에 의해 용인해야 할 혹은 감내해야 할 공공적 책무도 동시에 가지고 있으며, 마찬가지로 국가 등 공공주체는 문화재 소유자의 재산권인 기본권을 보호해야 할 의무와 공익을 위해 문화재 소유자의 기본권을 제한해야 할 혹은 제한할 수 있는 권한도 동시에 가지고 있다. 이러한 과정에서 필연적으로 발생하는 문제들이 있다. 즉, 재산권에 제한이 되는 문화재 지정의 기준과 한계 및 필요성, 그리고 재산권 제한에 따른 보상의 여부와 기준과 한계, 나아가 재산권 제한의 내용과 정도 등이 그것이다. 그러데 이러한 상황에서 재산권자의 국가 등의 입장과 판단은 항상 같은 방향을 향할 수 없고 이는 필시 갈등과 분쟁으로 이어질 수 있다’고 한다(정훈, 2011: 2).

특히 우리나라의 경우 일정 규모 이상의 개발 사업에 있어 문화재 지표조사를 위한 발굴이 우선적으로 실시되는 데 이를 강제 발굴로 시행하고 있다는 점이 가장 큰 문제이다. 개발원인자(사업시행자) 부담원칙의 문화재 지표조사 정책은 국가가 그 책임을 방기하는 데에 있어 문화재와 관련 있는 개인과 집단 간의 갈등의 소지가 있는 것이다. 즉, 개발업자에 의뢰를 받은 사설 발굴 전문기관의 보고서가 전문가 그룹이나 주민들에게 납득될 수 없고 발굴조사의 공공성, 공익성, 학술성이 보장될 수 없다는 데에 갈등이 싹트는 것이다. 실제로 발굴조사 기관 중 일부에서는 기관의 대표자나 실무 책임자가 구속되거나 실형을 선고받는 사건까지 종종 발생하고 있다. 따라서 정부가 문화재를 문화재의 발굴, 보존 및 관리에 있어 영리를 추구하는 개발업자가 부담하는 것이 아닌 공공재원을 확보하는 것이 오래된 정책과제였다. 다행히도 2010년 12월 정기국회에서 문화재보호기금은 정부로부터의 출연금, 정부 외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품, 그 밖의 재산, 「복권 및 복권기금법」에 따른 복권기금으로부터의 전입금으로 조성하며 지정문화재 관람료를 징수하는 국가와 지방자치단체는 징수금액의 100분의 10을 기금에 납부하도록 법이 개정되었다⁵⁾. 정부가 지정하는 문화재가 사유재로서 존재하더라도 정부의 예산 지원이 가능하게 되어 어느 정도 사회적 가치와 경제적 가치의 합리적 조정을 하게 하는 공유재가 어느 정도는 확보된 셈이다.

우리나라 뿐만 아니라 대부분의 국가에서는 자국의 문화유산의 보존과 활용에 대한 공유재 확장에 대한 국가적 책무에 대하여 헌법과 문화재보호법 등에서 명기하고 있다. 그러나

5) 기금은 문화재 보존을 위한 예방적 관리, 훼손으로 인한 문화재의 긴급 보수 또는 복원, 매장문화재의 긴급 발굴, 민간의 문화재 보호활동 지원에 사용하도록 되어 있다.

이러한 법적 의무가 아닌 실제적인 정책수단으로서 공유재의 확장 정책은 매우 유용하다. 더욱이 문화재에 대한 사회경제학적 가치의 충돌은 외부경제효과로 취급되어 경제적 가치와 문화적 가치의 양면성으로 그 중요성이 강조되고 있다. 그러나 국가가 이러한 문화재의 보전 정책 전반을 책임지는 것은 현실적으로도 불가능하며 정부재정의 팽창이라는 관점에서도 바람직하지도 않다. 국가는 사회구성원 간 공동의 이익을 위한 공유재를 확장시켜 문화재 정책추진과정에서 갈등을 최소화 내지 회피하여야 하는 것이다.

3. 공유재의 확장을 위한 중간지원 조직의 역할

이상 살펴 본 바와 같이 문화재 정책에 있어 공공재도 아니고 사유재도 아닌 공유재를 강조한 점은 문화재를 소유한 지역 혹은 개인이 받는 경제적 손실을 사회적 가치로 환원시키는 데에 그 목적이 있다. 이러한 의미에서 공익활동을 하는 비영리단체와 자원제공자(정부 또는 민간)와의 사이에서의 자원중개와 여러 가지 지원기능을 담당하는 비영리단체 조직인 중간지원조직의 활성화가 매우 중요한 역할을 담당한다. 중간지원조직이라는 용어는 일본에서 주로 사용되고 있는 용어로 미국의 중간조직(intermediary organization)의 번역어로, 특히 미국에서 중간지원기능을 가진 조직의 호칭으로서 보급된 개념이다. 편의상 우리나라에서도 중간지원조직이라는 용어가 사용되기 시작했으나 통일된 정의를 부여하는 것은 어렵지만, 일반적으로는 하기와 같은 기능을 가진 조직으로서 이해되고 있다(Anheier and List, 2005: 137). 중간지원기능은 비영리분야에 있어서 여러 가지 역할을 완수하고 있는데 주요한 역할에는 이해관계자(스태이크 홀더)와 긴밀한 관계를 쌓고, 서비스 공급자와 제공자와의 교류를 주도하고, 지원을 행하는 것 서비스 질과 책무를 향상시키는 것, 자원을 중개하고 활용시키는 것, 그리고 효과적인 정책을 위해 지원활동을 행하는 것 등의 역할을 하는 것이라고 이해되고 있다. 미국에서 중간지원조직이라고 불리는 조직으로 가장 많이 알려진 것은 각종 조성재단(foundation)이다. 반면에 요시다(2004: 105, 임승빈: 2009a: 388, 재인용)도 지적했듯이 일본의 중간지원조직에 있어서는 자금의 직접제공 등의 자원중개기능은 약하고 정책지원인 곳이 대부분이라고 한다. 영국의 중간지원조직도 미국과 같이 다양하다. 최근에는 ‘인프라 조직’이라고 많이 사용하는데, 우산조직(umbrella organization)과 중간조직(intermediary organization), 또는 ‘지역발전대리점’이라는 용어로도 사용되고 있다. 영국에서도 중간지원조직을 대상으로 하는 선행연구는 일부 연구를 제외하고 결코 많지 않다. 그러나 역사적으로 보면, 중간지원조직은 미국, 영국, 일본 등지에서는 정부와 자발적 공동체분야와의 파트너쉽 구축, 인재육성 등에 있어서 극히 중요한 역할을 완수해 왔다고 한다. 독일의 경우에도 근대의 산업문화재를 발굴하여 보존하고 유지 관리하는 사업들을 지원하기위해 세운 재단이 바로 “산업문화재와

역사문화재단”이다. 이 재단의 지원을 통해 역사적 보존가치가 있는 산업시설들을 정비하여 일반인들에게 공개하고 교육에 활용하며, 또 학문적으로 연구하는 일들이 추진되고 있다. 재단의 재정은 주정부가 제공한 설립 자본금과 광산이나 공장의 주식회사들이 제공하는 자본금의 운용 수익금(Erträgen des Kapitals)으로 충당하고 있다고 한다(문화재청, 2010: 45).

미국, 영국, 독일, 일본 등지에서 이러한 중간지원조직을 통한 문화재 보존 정책도 활발하지만 최근에는 개개의 문화재 보호뿐만 아니라 일정한 테마를 설정하여 복수의 문화재를 그 주변 환경까지 포함하여 종합적으로 보존·활용하는 방향으로 확장되어 가고 있다는 점도 주목할 만하다. 예를 들어 일본의 문화재 정책은 새로운 경향으로서 역사문화기본구상을 강력히 추진하고 있다. 즉, 문화재를 중심으로 지역전체를 역사·문화 공간으로 보고 다양한 활동을 함으로써 지역 활성화와 문화재 보존·활용을 동시에 추구하는 것이다. 이 제도는 지역의 문화재는 지역진흥과 관광진흥, 경제발전 등에 이바지한다는 인식하에 지역 내 문화재의 보존·활용에 있어서 지방자치단체의 역할을 강조한 것이다. 근거법으로서 일본의 기초자치단체인 시정촌(市町村)은 2008년 공포된 ‘지역에서의 역사적 풍치 유지 및 향상에 관한 법률’⁶⁾에 기초하여 ‘역사적풍치유지향상계획’을 수립해야 하는데, 동 계획의 수립시 중요문화재를 중심으로 한 ‘중점구역(重點區域)’⁷⁾을 설정해야 한다고 한다. 즉, 사전에 지역의 문화재를 조사 등을 통해 적확하게 파악하여 문화재를 주변환경까지 포함하여 종합적으로 보존·활용하기 위한 기본 구상인 ‘역사문화기본구상’을 책정한 후에 이를 바탕으로 ‘역사적풍치유지향상계획’을 세우도록 유도하고 있다.

우리나라에서도 지금은 서울의 대표적 관광지가 되어 있는 북촌마을은 1984년 한옥보존지구로 지정되었으나 엄격한 증개축의 통제와 대체 콘크리트 한옥이 들어서며 도시경관이 급속도로 악화되고 보전지구가 전면 해체되었다. 그러나, 1999년 후반 북촌한옥마을을 지키고 가꾸려는 새로운 움직임이 주민과 서울시 양측에서 함께 시작되어 2001년 7월부터 한옥등록제의 시행을 계기로 ‘북촌한옥마을가꾸기’ 사업이 본격적으로 시작되어 오늘에 이르러 지금과 같은 성과를 이뤘던 것이다. 즉, 서울시가 단독으로 혹은 주민 단독으로 사업을 추진했다면 서울의 대표적 문화재 보존·활용 지역이면서 관광명소인 지금의 북촌은 없어졌을 것이다. 서울시에서는 2010년 7월부터 경복궁 서측마을도 북촌과 같은 방식으로 추진 중이다.

6) ‘지역에서의 역사적 풍치 유지 및 향상에 관한 법률’이란 일명 ‘역사마을만들기법’으로 불리는 법으로, 2008.5.23일에 공포되어 동년 11월 4일에 시행되었음. 문부과학성(문화청), 농림수산성, 국토교통성이 연계하여 역사적풍치의 유지 및 향상 도모를 위해 제정되었음. 그 주요내용은 국가에 의한 ‘역사적풍치유지향상기본방침’의 책정, 시정촌이 작성하는 ‘역사적풍치유지향상계획’의 국가에 의한 인정, 인정을 받은 ‘역사적풍치유지향상계획’에 기초한 특별조치, ‘역사적풍치유지향상지구계획’제도의 창설이다.

7) ‘중점구역’이란 중요문화재, 중요유형민속문화재 혹은 사적명승천연기념물로서 지정된 건조물(建造物)용으로 된 토지 구역 및 그 주변 토지 구역, 혹은 중요전통적건조물군보존지구내의 토지 구역 및 그 주변의 토지 구역이 조건이 되고 있음.

그러나 문화재의 소유 혹은 인접에 의하여 경제적 가치를 잃는 주민들에 대한 간접적인 지원을 위한 중앙정부의 정책도 중요하다. 독일은 1977년 12월 22일자로 통과된 ‘문화사적으로 그리고 도시건설 면에서 가치 있는 건축물의 유지와 현대화를 위한 법률’(Gesetz zur Erhaltung und Modernisierung kulturhistorisch und städtebaulich wertvoller Gebäude)과 1989년 12월 20일자로 통과된 ‘주택건설 지원법’에서도 문화재를 보유하고 있는 개인 소유자들에게 세금 감면의 혜택을 부여하는 법률을 제정한 것이다(문화재청, 2010: 47). 일본 역시 문화재와 관련된 세제조치가 풍부하다(日本文部科学省編, 2007: 260). 중요문화재 등으로 지정, 선정, 등록된 가옥과 그 부지에 대해서는 고정자산세를 비과세와 1/2 과세로 하는 등 소유자가 문화재를 적절하게 관리하는데 필요한 세제상 우대조치를 마련해두고 있으며 중요문화재를 국가와 지방공공단체 등으로 양도한 경우는 소득세가 비과세(사적 등으로 지적된 토지에 대해서는 특별공제)이며, 건조물(등록유형문화재·중요전통적 건조물군 보존지구내의 전통적 건조물을 포함)에 대해서는 상속세 경감도 도모되고 있다. 또한 우수한 미술품의 미술관·박물관의 공개를 촉진하기 위해 등록미술품으로서 등록된 미술품에 대해서는 상속세의 물납(物納) 특례조치를 마련해두고 있다.

지금까지 논의된 것을 요약하자면 사회적 가치를 추구하는 공유재의 확장을 위해서는 중간지원조직의 육성 혹은 지역공동체의 책임을 보다 강조하여야 하며 중앙정부에서는 조세 및 간접적인 지원정책을 통하여 공유재를 확장시킬 필요가 있다는 점이다(임승빈, 2009b: 48-49). 이하에서는 문화재의 공유재를 확장시키는 운동이면서 중간지원조직이기도 한 전 세계에서 가장 먼저 시작한 영국의 내셔널 트러스트(National Trust) 운동, 이제 막 첫걸음을 디뎠지만 우리나라의 국민신탁운동에 대해 살펴보아 공유재 확장을 위한 개선점을 제안하고자 한다.

Ⅲ. 영국의 내셔널 트러스트(National Trust) 운동과 한국의 국민신탁운동

1. 영국의 내셔널 트러스트(National Trust) 운동

내셔널 트러스트(National Trust)의 정식명칭은 National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty로서 존속의 위기에 처한 전원의 풍경이나 역사적 건조물을 구입하여 보존하는 것을 목적으로 하는 것이었다. 영국 내셔널트러스트 운동은 지금까지 크게 4 단계를 거

치면서 발전해 왔다고 한다. 1단계(1895~1907년)는 토지보유에 의한 보전이란 운동론이 최초로 형성되던 단계이다. 2단계(1907년~1920년대)는 1907년 국민신탁법(The National Trust Act)의 제정에 의해 국가적 지지를 얻고 조직의 권한이 정비되던 단계이며 3단계(1930년대~1950년대)는 1931년 재정법(The Finance Act), 1931 제정으로 토지 집적이 용이해지면서 자산보유단체로 특화되고, 아울러 1937년부터 전원주택보전사업(Country Houses Scheme)을 추진한 결과로 사회적 위상이 공고해진 단계이다. 그리고 4단계 1960년대부터 현재까지인데 1956년에 시작된 ‘넵툰사업(Enterprise Neptune), 해안선보전운동’에 전 국민이 참여하면서 회원이 급증하여 지금과 같은 조직으로 자리를 잡아가는 단계라고 언급되어지고 있다. 내셔널트러스트 운동의 첫 성과는 출범 이듬해인 1896년 서섹스(Sussex) 지방의 알프리스톤(Alfriston)이라는 마을에 소재한 오래된 목사공관(Clergy House)의 매입이었다. 쓰러져가던 이 건물을 매입하는 데 10 파운드가 들었지만 수리에 30배인 300파운드가 소요되었다. 모든 비용은 처음부터 모금운동을 통해 조달되었는데, 이 자체가 내셔널트러스트 운동이 된 것이다. 영국 내셔널트러스트 운동의 발전은 1895년 출범 당시 회원 수는 100명에 불과했고, 50년 뒤인 1945년까지만 해도 7,850명이었지만, 1956년 넵툰운동이 시작되면서 급증하기 시작해 1960년 9만7천, 1970년 22만6천명, 1981년 100만에 달한 후 2008년 356만 명이 되었다. 특히 지난 5년간 회원 수가 무려 100만 명이 증가했고 재정도 20% 흑자를 이룩할 정도로 최근에 올수록 내셔널트러스트 운동의 성과는 더욱 괄목할 만하다, 19세기 운동이면서 21세기 운동으로서 성과를 거둘 수 있는 것은 최소 100년 이상을 내다보는 영국 내셔널트러스트 운동의 독특한 방법이기 때문이다. 2007년에 영국 내셔널트러스트는 전 국토의 1%에 해당하는 25만 헥타르, 1호 국립공원 레이크 지방(Lake District)의 30%, 전국 해안선의 10%인 700마일, 역사적 건물 166개, 정원 160여 곳, 성 19개, 산업유산 47개, 교회건물 49개, 선술집 및 여인숙 건물(Pubs and Inns) 35개, 선사 및 로마시대 유적 9곳, 경관공원 73곳, 유기농 농장 700여개, 기타 건물 2만5천여 채(이중 5천 채는 일반가옥과 전원주택), 소장 문화예술 품 100만여 점, 법정 보호종의 50%, 보전습지의 16% 등을 소유·보전하고 있다. 이 방대한 자연 및 문화유산을 보전하기 위해 연간 3억8천만 파운드(약 8천억 원, 2007~8년 기준)의 수입을 가지고, 직원 4,300명, 자원봉사자 43,000여명, 회원 340만 명이 전국에 걸쳐 활동하고 있다. 영국 내셔널트러스트는 영국의 최대 NGO이면서 세계적으로 규모가 가장 큰 회원(보유)단체에 속한다. 영국 내셔널트러스트 운동의 진정한 성과는 자연 및 문화유산을 단지 많이 보유하고 있는 데 있는 게 아니라, 이 많은 유산을 시민이 자발적으로 영구히 지켜가는 데 있다. 이것의 가능성은 이른바 ‘양도불능의 원칙’에 있다. 내셔널트러스트란 이름으로 확보한 자산은 자연유산, 문화유산 관계없이 어떤 경우에도 소유의 양도가 불가능하다. 법적 장치에 의해 두 가지 보전의 효과가 생겨나게 되었는데 첫째는 사실상의 영구보전이며, 둘째는 시민들의 자발적 기부·기

여·기증으로 확보되고 시민들의 자발적 노력으로 ‘영구히 보전됨으로써’, 자연 및 문화유산의 범주 중에서 이른바 ‘시민유산(Civic Heritage)’이란 부분이 생겨난 점이다.

특히, 시민들의 자발적인 성금, 기부, 기증으로 인한 ‘신탁의 다양화는 일상적으로 활용하면서 보전된다는 점이 특징적이다. 내셔널트러스트는 보유하고 있는 대부분의 보전지를 시민들에게 개방해 시민유산의 관람·이용·활용을 다양하게 허용하고 있다. 영국의 많은 대학에서는 학생들의 기숙사로도 활용하고 있다는 점이 인상적이다. ‘살아 있는 유산’으로 가치를 지켜갈 뿐 아니라 ‘문화상품 혹은 환경상품’에 준하는 경제적 가치를 창출하고 있는 것이다. 이 운동은 처음부터 끝까지 ‘시민들의 자발적 참여’에 의해 이루어져 시민들 스스로의 주머니를 털어 지켜야 할 보전자산을 확보하는 데 자발적으로 참여하고, 자발적인 노력 봉사를 통해 확보한 보전자산을 시민유산으로 가꾸고 지켜가는 데도 자발적으로 참여(조명래, 2009:12)하고 있다는 점이 가장 큰 특징이자 장점이라고 볼 수 있다.

2. 한국의 국민신탁 운동

한국의 국민신탁 운동 즉, 영국의 내셔널트러스트의 한국판은 출범이후 미래세대를 위해 영구 보전할 수 있는 시민유산 확보를 위한 활동과 이를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 내셔널트러스트법 제정활동을 진행하였다. 2006년 3월 법률 제7912호 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법(이하 국민신탁법)의 이론적 기반이 만들어졌다. 이에 기반한 국민신탁 운동은 “국민신탁법인이 국민·기업·단체 등으로부터 기부·증여를 받거나 위탁받은 재산 및 회비 등을 활용하여 보전가치가 있는 문화유산과 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리하는 운동”으로 우리나라에서는 90년대 초반 지역에서 특정 자연환경과 문화유산 보전을 위해 시민 성금모금 형태로 초기의 운동이 이루어졌다. 90년대 중반 ‘그린벨트 해제 반대운동’을 계기로 본격적으로 한국사회에서 국민신탁운동을 모색하게 되었는데, 그린벨트라는 정부의 제도적 보전장치가 훼손됨에 따라 기존 그린벨트 지역 소유자들의 사유재산을 보장하고 녹지공간을 보전할 수 있는 새로운 시민운동을 모색하면서 ‘국민신탁운동’이 제기되었다. 2006년 3월, 법률 제7912호 ‘문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법(이하 국민신탁법)’이 제정됨에 따라 우리나라에서도 영국과 같이 보전가치가 높은 문화유산 및 자연환경자산을 민간 차원에서 매입·보전할 수 있는 법적 기반을 마련하게 되었다. 국내 국민신탁운동의 주요 활동단체 사례를 살펴보면 다음과 같다. 2000년 한국내셔널트러스트의 출범으로 우리사회에 본격적인 국민신탁운동의 계기를 맞게 되고, 한국내셔널트러스트는 출범이후 미래세대를 위해 영구 보전할 수 있는 시민유산 확보를 위한 활동을 하고 있다. ‘강화 매화마을 군락지’, ‘최순우 옛집’, ‘동강 제장마을’, ‘나주 도래마을 옛집’, ‘권진규 아틀리에’, ‘연천

DMZ 일원 입야', '청주 원흥이 방죽 두꺼비 서식지'를 확보하여 시민유산으로 보전·관리하고 있다. (재)무등산공유화재단은 광주 전남의 무등산 시민 공유화 운동으로 시작해 시민들의 자발적인 모금이나 기부, 증여를 통해 보전가치가 있는 무등산과 광주 전남의 자연 자원 및 문화 자산을 확보한 후 시민 주도하에 영구히 보전하고 관리하여 활용하는 새로운 시민 환경운동으로 1989년 출범하였다. (재)무등산공유화재단은 최초의 내셔널 트러스트 운동에 속하며 모범적인 사례로 평가받고 있다. 대전 「오정골 외국인 선교사촌」보존운동은 문화유산으로 보존가치가 높은 지역 내 아파트건설 반대를 위해 '99년 땅 한평 사기운동을 전개하여 최종적으로 한남대에서 매입·보존하였다. 오정골 선교사촌은 한옥과 양옥의 절충 설계로 건축사적 가치가 있는 근대 문화유산지로서 40여종의 희귀 조류가 서식하는 공간이다. 우면산 내셔널트러스트는 2003년 사단법인 내셔널트러스트와 서초구가 주축이 돼 결성한 민·관 합동의 시민운동단체로, 우면산의 난개발을 막기 위해 남부 순환로변의 우면산 토지 매입을 위한 모금운동을 펼쳐오고 있다.

그러나 우리나라의 국민신탁운동은 짧은 기간에 성과도 많지만 현행 국민신탁법은 정부 입법을 통해 불과 1년 만에 졸속으로 추진되면서 당초의 목적과는 달리 내셔널트러스트운동을 통해 확보된 자산의 영구보전이 실현 불가능할 뿐 아니라 정부의 과도한 개입과 규제로 인해 시민운동의 자율성이 상실될 수밖에 없는 한계를 갖게 되었다. 즉, 우리나라의 국민신탁 운동은 영국의 내셔널트러스트 운동과 비교하여 국가 중심적 성격이 강하다고 할 수 있다. 따라서 '시민유산(Civic Heritage)'이라는 공공재까지는 이르고 있지 못하다. 그러므로 공동체의 관심과 시민 사회의 적극적 참여를 끌어낼 내셔널트러스트 운동이 되기 위해서는 정부주도가 아닌 공동체 주도의 국민신탁법의 개정 또는 대체입법이 필요하다고 본다.

IV. 결 론

본고에서는 공공정책의 추진과정에서 갈등의 최소화를 위해서는 경제적 가치를 사회적 가치로 전환시키기는 공유재(共有財)를 확장시키는 것이 필요하다고 주장했다. 그 논거로서 사회적 선호와 경제적 선호를 선택하는 개인의 제한적 합리성에 대한 이론적 논의 및 영국의 내셔널 트러스트(National Trust)운동과 우리나라의 국민신탁운동과 같은 중간지원조직에 관한 사례를 살펴보았다. 다시 말하자면 사회의 여러 집단들 간의 합리적 의사결정을 위한 다양한 선행연구와 중간지원조직의 역할 사례에서 보았듯이 갈등을 최소화하는 방안 가운데 하나는 공유재를 확장하는 정책이 필요하다는 것이 본 논문의 주장이었다. 즉, 개인과 집단 간에, 혹은 집단과 집단 간에 사회적 가치와 경제적 가치가 충돌하여 갈등이 분출하는 문화

재의 보존 정책에서 양자 간의 갈등을 최소화 내지 해소하는 방안으로 공유재의 확장과 제도화를 강조하고자 하였다.

그러나 본 연구가 갖는 한계점으로서 공유재(共有財)라는 새로운 개념 확장과 영역구축에 대한 학문적 논의의 필요성에 대하여 주장하기는 하였으나 문제제기에 지나지 않았다는 점, 그리고 일반화시키기에는 사례연구가 미흡했다는 점을 들 수 있다. 또한 공유재의 확충을 위한 정책수단으로서 중간지원조직의 육성을 강조하고 있으나 이 역시 실증적인 연구가 아닌 어느 정도는 당위론으로 주장하고 있다는 한계점을 드러내고 있다. 따라서 후속 연구로서 우리 사회의 갈등을 최소화하기 위한 공유재의 확장이 필요한 정책영역의 발굴, 실증연구 등을 통한 일반화 모델링 연구 등을 통하여 보다 구체적인 중간지원조직 육성 방안 등이 필요하다고 본다.

참고문헌

- 문화재청.(2010). 문화재기본계획 제 1편. 문화재청 내부보고서.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정 양식으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」. 36(4): 185-205.
- 임승빈. (2009a). 정부와 NGO. 서울: 대영문화사.
- _____. (2009b). 우리나라 시민사회단체의 책무성 향상방안에 관한 연구, 한양대제3섹터연구소: 시민사회와 NGO 제7권제1: 35-55.
- 정 훈. (2011).2-10.문화재 소유자의 재산권 존중과 공적 책무, 2011.2.19일. 한국법정책학회·(사)한국문화재정책학회 공동 학술세미나 논문집.
- 조명래. (2009), 「미스포터에서 비틀즈까지: 내셔널트러스트 운동의 본령, 영국의 NT운동」, 문화재청 『월간문화재사랑』 9월호:12-16.
- Anheier, Helmut, et al. (2004). “지구시민사회의 개념.” Anheier, Helmut, et al.(eds.), 『지구시민사회』, 조효제·진영중(공역), 서울: 아르케; *Global Civil Society Yearbook*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Helmut K. Anheier and Regina List. (2005). *International Dictionary of Nonprofit and Nongovernmental Organizations*. London: Taylor & Francis.
- Kay-Yut Chen and Marina Krakovsky. (2010), *Secrets of Moneylab*. Penguin Press.(1986), *Fairness as a constraint on Profit seeking: Entitlements in the Market*, *American Economic Review*, 케이윗첸외지음, 이영래옮김. (2010), 머니랩. 타임비즈 76(4),pp.728-741

- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York; Cambridge University Press.
- _____. (1992). *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco, CA: ICS Press.
- _____. (2006). *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.
- 마이클 가자니가. (2009). 왜 인간인가?. 추수밭 출판사: 서울. 박인균 번역. Michael Gazzaniga. (2008). *Human*
- Norio Tomono. (2006). Kodo Keizaigaku, 이명희 옮김(2010), 행동경제학, 서울:지형.
- 鈴木・富野編著. (2006), コモンズ論再考. 東京: 晃陽書房간행.
- 文部科学省編. (2007). 文部科学白書. 東京: 文部科学省, p260
- 文化庁. (2010). 我が国の文化行政. 東京: 文化庁: . pp. 30-42.
- <http://www.bunka.go.jp/bunkazai/rekishifuchi/index.html> (열람일 2010/07/03)
- http://www.bunka.go.jp/bunkashingikai/seisaku/08_05/pdf/shiryo_8.pdf(열람일 2010/07/08)