

지역수리권론

2013. 12. 13. 전 재 경⁷⁾

1. 서 론

1) 기후변화와 물

물은 지역적으로나 전 세계적으로 식량 생산에 있어서 결정적인 역할을 한다. 한편으로는, 전 지구의 농업용 토지의 80% 이상이 천수답이며, 이들 지역에서의 농작물 생산성은 증발 수요와 관련 토양 수분 분포에 필요한 충분한 강수량에만 의존하게 된다(FAO, 2003). 기후에 의해 제약을 받는 곳에서의 농업 생산은 기후 변화에 대단히 취약하다.

다른 한편, 전 지구적인 식량 생산은 강수량에 의해서 뿐만 아니라 관개를 위해 확보되는 여러 가지 형태의 가용 수자원에 의존하게 된다. 실제로 전 지구의 농업용 토지의 18%에 지나지 않는 관개되는 토지는 연간 10억톤의 농작물, 혹은 전 세계 연간 총 공급량의 약 절반을 생산한다. 이는 관개에 의해 생산되는 농작물은 천수답으로부터의 생산량보다 평균적으로 약 2~3배 정도 많이 생산되기 때문이다.

물이 너무 부족하면 농작물 생산이 취약해지는 반면 물이 너무 많으면 직접적으로는 토양의 성질에 영향을 주거나 식물의 성장에 피해를 줌으로서, 그리고 간접적으로는 필요한 경작 스케줄에 지장을 주거나 지체를 시킴으로서 농작물의 생산성에 해로운 영향을 줄 수 있다.

2) 공동체의 실패

공동체 모형에 관한 법제분석을 통하여 알 수 있는 바와 같이, 공유수면인 저수지와 하천을 원천으로 하는 농업용수권의 영역에서는 공동체의 실패가 있었다고 볼 수 있다. 민법에 기초한 용수권의 법리가 작동되지 아니하고 하천법상의 용수권과 공유수면관리법상의 용수권이 정부 모형에 의하여 작동되고 있다는 사실이 이를 뒷받침한다. 그러나 다른 일면 농업용수권에 관한 공동체 실패는 공동체 자

*) 이 글은 필자가 수행한 수리권 및 농업용수에 관한 선행연구(2010-2012: 한국법제연구원·한국농어촌공사·한국수자원공사) 결과들을 ‘지역’이라는 관점에서 재정리한 것이며 일부 데이터는 최동진박사가 제공한 것이다. 아직 ‘지역수리권’이라는 개념이 정착되지 아니하여 여기에서는 ‘지역’과 ‘공동체’를 동의어로 쓴다.

체의 요인으로 인한 실패라기보다 식민지 시대를 거치면서 진행된 정부 당국의 과도한 개입에 의하여 자초된 측면이 짙다.

농지 생산성을 향상시킨다는 명분 아래 관 주도로 진행되었던 대규모 토지개량 사업은 계 중심의 작은 공동체들이 적응할 수 없는 ‘규모의 경제’를 지향하였고 일제 시대에는 대규모 수리조합화에 대한 크고 작은 반대들이 빈발하였지만 결과적으로 이해관계자들은 행정법적 규제에 의하여 작동되는 정부모형에 의존할 수 밖에 없게 되었고 이는 수리 공동체의 실패로 연결되었다.

관개체계를 스스로 조직화하기 위한 효과적인 규율장치의 개발에 실패하는 것은 제3세계 사회에서 원조자금으로 이루어지는 대규모의 관개체계에서 흔히 찾아볼 수 있다. 자율관리(self-governance)를 성취할 수 있는 능력의 결핍은 농민들이 처한 상황과 관련된 대내적인 요인, 그리고 그들이 살아가는 정치적 구조와 관련된 대외적 요인들로부터 기인하는 것으로 보인다.

공동체 실패에는 내재적인 요인도 존재한다. 수리조합이 토지개량조합과 함께 공동체 모형을 벗어나 정부 모형으로 움직이는 상황에서 보(淤)의 수리권은 잔존하는 공동체 모형이었는데 보(淤)를 둘러싼 수리계 마저 쇠퇴함으로써 수자원을 둘러싼 공동체의 모형이 현저하게 퇴락하였다. 대부분 국유에 속하였던 제언계와 달리 계원들의 공유재산으로 운영되었던 보계에서는 계장과 보감고(淤監考) 등이 수리 공동체를 관리하였다. 특히 2001년부터 지방자치단체가 보의 수리와 관리를 지원하면서 농민들의 부담이 없어졌고 농민들이 농사에만 전념하면서 전통적인 수리계의 기능과 역할도 없어지게 되었다.

농어촌정비법은 지방자치단체장으로 하여금 수리계를 복원할 수 있는 길을 열어두었다. 즉 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제11조에 따른 공사 관리 지역 외의 농업기반시설의 유지·관리를 위하여 필요하다고 인정하면 그 농업기반시설의 이용자를 계원으로 하는 수리계를 조직·운영하고 농업기반시설의 유지·관리업무를 위탁할 수 있다(제110조제1항). 이는 긍정적인 측면이 없지 않으나 공동체의 자생력을 떨어뜨리는 부정적인 측면도 있다.

3) 정부의 실패

수자원 규제 영역에서 일의적으로 정부의 실패가 있었다고 단정하기는 쉽지 않다. 정부와 시장 사이를 오가는 “규제의 주기”라는 관점에서 ‘정부의 실패’는 흔히

‘시장의 실패’와 대비되는데 수자원 영역에서 시장의 실패가 있었다고 할 만한 시장의 존재를 논하기 어렵기 때문이다. 시장이 없었고 따라서 시장의 실패가 없었으며 시장의 실패가 없었기 때문에 정부의 개입에 따르는 정부의 실패도 없었다는 입장이 정부실패를 부정하는 논리이다.

그러나 시장의 실패가 없었다고 하여 정부의 실패가 없었다고 단정함은 자원관리를 정부-시장 모형에만 의존하는 논리이다. 수자원 영역은 다른 영역에서와 마찬가지로 공동체-정부-시장의 모형이 공존한다. 수자원을 둘러싼 공동체와 정부 상호간의 관계를 토대로 공동체의 실패가 있었는지 아니면 정부의 실패가 있었는지를 살펴보아야 할 것이다. 수자원과 용수권의 영역에서 공동체의 실패가 있었고 따라서 정부의 개입이 뒤따랐다면, 정부실패의 문제가 일어날 수도 있다.

농업용수 부문에서는 과도한 정부개입에 의하여 공동체 실패가 있었고 공동체 실패 이후에 정부실패가 존재한다고 추론할 수 있다. 용수료를 징수하려면 먼저 물을 경제재로 인식하고 수리권을 재산권으로 정립하여야 하는데 정부 모형에서는 이에 관한 이론적·제도적 가공을 소홀히 하였고 수리시설과 수리권을 분리하지 아니한 채 시설사용료와 용수료를 혼동함으로써 용수권과 개념이 다른 “수세”라는 복병을 만나 용수료 징수체계가 좌초하는 실패를 겪었다. 하천 용수료 부문에서도 민법에 기초한 공동체 모형을 완전히 간과한 나머지 부분적으로 정부실패를 낳고 있다.

4) 과도한 규제

규제 개혁은 각 영역 내부에서 규제를 축소하고 합리화하는 작업[규제폐지]에 의하여서도 진행될 수 있으나 이러한 작업은 종래 많이 추진되었고 보다 근원적으로 규제를 개혁하기 위하여서는 「규제영역의 이관」과 「협치」(governance)라는 두 가지 측면에서 패러다임의 이동(paradigm shift)이 이루어져야 할 것이다. 규제개혁은 행정계획의 영역에서도 이루어져야 한다. 행정부는 위임입법 뿐만 아니라 법률에 규정된 법정계획의 형식을 통하여 입법부와 긴장관계를 유지하지 않으면서 입법부로부터 많은 재량권을 부여받는다. 행정계획은 형식적·실질적으로 규범으로 작용한다. 행정계획은 국민의 자유와 권리를 직접적으로 규정하지 아니하기 때문에 규제라는 비판을 받지 아니하지만, 국토이용·자원개발·환경보전·안전관리·문화유산 등과 관련된 많은 행정계획들은 실제 규제로 작용한다는 의미에서 “은폐된 규제”라고 볼 수 있다. 농업용수가 물관리 계획에 너무 엄격하게 기속될 때에는 과도한 규제에 해당한다.

2. 수리권 체계

하천법 등 행정법 모형에서는 수리권이라는 개념을 오래도록 방치하였고 민법과 같은 사법(私法) 모형에서는 수리권을 정립하였으나 수자원을 조성하고 분배하는 행정계획 등에 영향을 미칠 수가 없었다. 수자원을 관장하는 행정당국은 수리권을 소홀히 취급하였고 공동체의 수리권은 수리시설에 종속되어 제 권능을 발휘하지 못하였다. 정부모형에 따라 하천과 댐의 수자원을 관리하는 공기업의 지위와 기능 그리고 공동체 모형에 따라 저수지의 수자원을 관리하는 공기업의 지위와 기능이 차별화되지 아니하여 수자원 관리에 혼란을 야기시켰다.

1) 민법상의 준칙

현행 민법(1958년의 법)은 공유하천용수권을 인정한다. 공유하천의 연안에서 농업이나 공업을 경영하는 자는 이에 이용하기 위하여 타인의 용수를 방해하지 아니하는 범위 내에서 필요한 인수를 할 수 있다(민법 제231조제1항). 이 경우 인수에 필요한 공작물을 설치할 수 있다(민법 제231조제2항). 공유하천용수에 관하여 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다(민법 제234조).

하류연안의 용수권도 민법에 의하여 보호를 받는다. 공유하천에서의 인수나 공작물로 인하여 하류연안의 용수권을 방해하는 때에는 그 용수권자는 방해의 제거 및 손해의 배상을 청구할 수 있다(민법 제232조). 농업 또는 공업의 경영에 이용하는 수로 기타 공작물의 소유자나 물리자의 특별승계인은 그 용수에 관한 전(前) 소유자나 수익자[蒙利者]의 권리의무를 승계한다(민법 제233조). 하류연안의 용수권 보호에 관하여 다른 관습이 있으면 그 관습에 의한다(민법 제234조).

이상의 규정들로 미루어 볼 때, 민법은 공유하천으로부터의 인수권 내지 용수권을 농업이나 공업의 경영과 관련된 독자적 권리로 인정하고 있음을 알 수 있다. 인수에 필요한 공작물의 설치권은 인수권 내지 용수권에 이바지하는 부차적인 권리이다. 또한 실정법보다 관습법이 우선한다. 수로 기타 공작물의 소유자가 아닌 수익자[물리자]의 권리도 승계될 수 있다.

2) 하천법 체계

2007년의 하천법은 “하천으로 편입되는 토지의 국유화에 따라 발생하는 사유재산권 침해의 논란을 해소하고 국가의 재정부담을 완화하기 위하여” 하천의 국유제

를 폐지하였다. 지방재정상의 이유로 지방하천을 매수청구대상에서 제외함으로써 사유재산권 침해 논란으로부터 완전히 자유롭지는 못하다. 종래 하천 “국유” 규정은 정부가 하천수에 대하여 허가수리권을 보유하는 근거로 작용하였으나, 국유제가 폐지됨으로써 정부가 하천수의 사용을 허가하는 권원의 확인이 필요하였다.

2007년의 하천법은 “생활·공업·농업·환경개선·발전·주운 등의 용도로 하천수를 사용하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주무장관의 허가를 받아야 한다”(제50조제1항)고 규정함으로써 허가수리권의 권원을 확인하였다. 그러나 하천 국유제의 폐지는 하천의 “공유성”을 인정하는 논리를 낳을 수 있다. 국유가 아닌 공유의 하천은 민법상 공유하천에 대한 수리권(제231조)과 조화를 이룰 수 있다.

3) 댐법 체계

하천의 유수를 저수로 바꾸고 이에 물권을 설정할 수 있도록 수권한 1966년의 특정다목적댐법은 실정법으로서 최초로 하천의 저수에 관한 권리[댐사용권]를 규정하였다. 1999년의 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」은 특정용도를 위한 하천점용을 규정함으로써 하천법과 댐법의 관계를 공식화하였다. 다목적댐의 저수를 특정용도에 사용하고자 하는 자는 하천의 점용허가(하천법 제33조) 및 하천수의 사용허가(하천법 제50조)를 받고 댐사용권을 설정받아야 한다(제26조).

1999년의 댐법은 댐사용권자 또는 댐사용권설정예정자로 하여금 당해 댐의 저수를 사용하는 자로부터 사용료를 받을 수 있다(제35조제1항)고 수권함으로써 댐의 수자원에 관한 시장 모형을 가능하게 하였으나 주무장관의 승인을 조건으로 설정함으로써 가격규제를 통한 시장관리 방식을 택하였다.

4) 공유수면법 체계

공유수면으로부터 물을 끌어들이거나 공유수면에 물을 내보내는 행위(제5호)를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관 또는 특별자치도지사·시장·군수·구청장으로부터 점용 또는 사용의 허가를 받아야 한다(2005년의 공유수면관리법 제5조제1항; 2010년의 「공유수면의 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조제1항). 당초 1961년의 공유수면관리법(제4조제4호)은 공유수면으로부터 인수하거나 공유수면에 주수하는 행위에 대하여 소관 지방관리청의 허가를 받도록 규정하였다.

5) 소하천정비법 체계

“소하천”이라 함은 하천법의 적용 또는 준용을 받지 아니하는 하천으로서 법 제 3조의 규정에 의하여 그 명칭과 구간이 지정·고시된 것을 말한다(1995년의 소하천정비법 제2조제1호). 소하천구역 안에서 유수를 점용하고자 하는 자는 행정안전부령이 정하는 바에 의하여 관리청의 허가를 받아야 한다(동법 제14조제1항).

관리청은 허가를 받은 자로부터 유수 및 토지의 점용료, 토석·모래·자갈등 소하천산출물의 채취료 등을 징수할 수 있다. 다만, 점용 또는 사용대상인 재산에 관한 권리가 국가 또는 지방자치단체에 속하지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다(동법 제22조제1항).

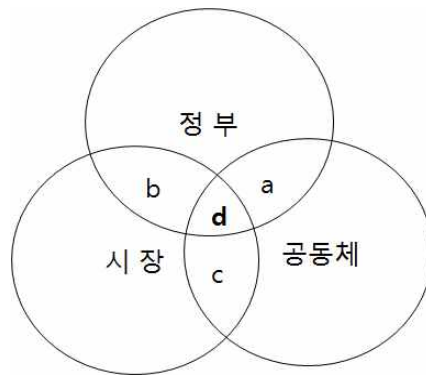
3. 지역수리권

외세에 의한 근대화와 더불어 (지역)공동체가 후퇴하고 수리에 관한 관습법이 증발하자[공동체의 실패], 정부는 공동체를 갈음하는 수자원의 관리자로 등장하였다. 그러나 공동체가 후퇴한 사회에서 정부가 수리에 관한 모든 권한과 권리를 독점한다면, 정부의 실패가 발생할 경우에 위기관리 대안이 없다. 자원의 최적배분과 사회적 갈등의 해소를 위하여 정부는 공동체 및 시장과 협력하여야 한다. 정부의 실패가 일어난 다음에 협력하기에는 너무 늦다. 정부는 정부의 실패가 일어나기 이전에 “포트 폴리오”의 일환으로서 (지역)공동체를 복원시키고 물 관리 기구를 정상화시킴으로써 위기관리·갈등관리 시스템을 구축하여야 할 것이다.

1) 지역 수리권의 주체

“협치”란 동일한 관리체계를 두 개 또는 세 개의 영역에서 공동으로 규율함을 의미한다. 이 경우에도 규율이 폐지되는 것이 아니라 존속한다. 경우에 따라서는 행정법적 규제가 사법적 규범에 의하여 규율될 수는 있으나 이는 관리의 속성이 달라짐을 의미할 뿐 규율 자체가 없어지는 것은 아니다.

정부영역에 거의 일임되어 있는 지역용수(농업용수를 포함한다)를 공동체 영역과 정부 영역이 공동으로 관리하는 방안[그림에서 a 부분]이 협치에 해당하고 공유수면에서의 취수와 공급을 지방자치단체와 기업 그리고 공동체가 공동으로 도모하는 방안[그림에서 d 부분]이 협치에 해당한다. 경우에 따라서는 정부와 시장간의 협력[그림에서 b 부분]이나 시장과 공동체 간의 협력[그림에서 c 부분]이 있을 수도 있다.



[물 관리상의 협치]

2007년의 하천법이 하천 “국유”제를 폐지하였음은 하천부지내의 사유지에 대한 보상문제를 해결하려는 목적에서 비롯하였지만, 국유제 폐지는 하천의 공유화의 실마리를 제공한다. 공유하천의 수자원은 국가만의 자원이 아닌 공유자원에 해당한다. 공유자원은 정부의 일방적인 허가[특허]로 관리되기 어렵다. 이용권의 대상인 수자원과 같은 공유자원은 정부와 공동체에 의하여 협업으로 관리될 때 최적으로 접근할 것이다. 공유의 수자원은 정부 모형과 공동체 모형에 의한 협치(governance)를 가능하게 한다.

2007년의 하천법이 하천의 국유를 폐지하면서 “기득하천사용자”(제34조)의 범위를 명시하지 않았고 또 동법의 위임을 받은 대통령령이 민법상 공유하천용수권(제231조)과 하류연안용수권(제232조)을 기득하천사용자로 열거하지 아니함은 공유하천의 수자원에 관한 협치의 여지를 가로막으며 기득수리권과 기득하천사용자를 연계시킬 수 없게 만든다. 입법은 당사자들이 사적투자를 정돈할 수 있는 능력을 향상시킨다. 이러한 구조는 관계형 거래를 중시하는 관습법이 실정법을 보완할 수 있음을 보여주며 관행 수리권과 법정 수리권의 공존 가능성을 시사한다.

2) 지역 수리권의 보장

정의(justice)는 로마법 이래 “각자에게 그의 것을” 분배하는 것으로 정의된다. 수리권에서도 각자에게 그의 것을 주는 정의의 원리에 주목하여야 한다. 빈곤국가들에서는 물을 둘러싼 재산권원이 제대로 설정되지 않아서 투자목적의 자원접근이 곤란하다. 재산권이 기대효과를 거두기 위해서는 집행가능하고 신뢰할 수 있어야 한다. 수리권의 경우에도 재산권이 제대로 정의되지 아니할 경우에 경제성장에 장애가 초래된다.

민법은 자연유수이용권과 함께 토지에 종속되는 수리권을 규율한다. 하천법이나 댐법상의 수리권은 토지소유권과 분리된다. 토지소유권과 분리된 수리권을 어떻게 배분할 것인가에 관하여 최적모델의 정립이 필요하다. 토지 소유권과 수리권의 관계에 관하여서는 규제로 해결하기 어려운 문화적 요인이 크게 작용한다. 토지소유권은 시초에 공동체적인 것으로 간주되었으나 법제결핍으로 사람들은 개인 토지 소유권을 창설하는 쪽으로 움직였다. 토지에 관한 제3세계의 법제는, 마을 공유재산들의 일실에서 보듯이, 개인주의로 흘렀다.

우리나라의 (지역) 수리권은 토지와 반대로 공동체주의에서 국가주의에로의 길을 걸었다. 법률적 제도의 취약은 경제적 곤경을 초래한다. 실정법은 개인주의로 흐른 토지질서와 국가주의로 흐른 수리권을 조화시켜야 한다. 수자원 관리는 다른 자연자원과 마찬가지로 분명하고 일관되어야 한다. 해당 수리권의 체계가 어느 모형[패러다임]에 속하는가를 확인하여야 한다. 그리고 일단 정립된 관리체계는 그를 대체할 만한 확실한 대안이 생길 때까지 유지하는 법적안정성이 확립되어야 한다.

4. 농업용수의 가치와 비용부담

1) 현 황

농업인들은 용수료를 “물값”이 아닌 “수세”로 인식하고 있다. 요금과 세금은 아주 다른 개념임에도 불구하고 20년 전에 발발하였던 ‘수세폐지’ 운동은 농업용수에 관한 법리적 문제점을 극명하게 노정시킨다. 식민지 시대의 법령을 승계한 토지개량조합 법제는 수리시설 내지 관개시설을 토지 재산권에 종속시켰고 수리조합 법제는 용수권을 수리시설에 부착시켜 행정청 내지 그 대행기관에 이관시켰으나 ‘수리권’ 그 자체를 규율하지는 아니하였다. 규제당국이나 농업인이나 모두 수리권을 경제적 가치가 있는 재산권으로 인식하지 못했다. 수리권을 시설에 부착시켰으면 ‘시설이용료’를 징수하여야 마땅한데 실정법은 정당한 권원이 불분명한 ‘용수료’를 징수하겠다는 취지를 선언함으로써 ‘수세’ 논쟁이 빚어졌다.

농어촌정비법 제22조제3항에 따르면, 농업기반시설 관리자는 농업기반시설이나 용수를 농업 등 본래 목적 외의 목적에 사용하는 사용자로부터 농업기반시설을 유지하거나 보수하는 데에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 징수할 수 있다. 하천법시행령 제57조에서는 농업용수 하천수 사용료를 1일 1천 세제곱미터에 대하여

연액 231원으로 정하고 있고, 하천수사용자가 농어촌정비법 제22조에 따라 한국 농어촌공사에 용수사용료를 내는 경우에는 하천수사용료를 면제하고 있다.

선행연구(한국농어촌공사, 2008) 결과에 따르면, OECD가 주장하는 투자비용완전회수 원칙을 우리나라에서 단기간에 실현하는 것은 정치, 사회적으로 불가능하다고 판단된다. 투자비용완전회수 원칙이나 농업용수 이용료 제도를 바로 도입하기는 현 단계에서 쉽지 아니할 것이며 농업용수기반시설에 대한 전체 자본비용 중 유지관리비만이라도 농업인이 부담토록 하는 단계적 추진이 이루어질 수 있어 대비가 필요하다.

2) 가치분석

큰 (heavy) 강수 사상과 과도한 토양 수분, 그리고 홍수 범람 등은 전 세계적으로 식량 생산과 농촌 생활에 지장을 주고 있다. 식량 준비 과정에 있어서 필수적일 뿐 아니라, 농작물의 생산성과 식량 생산에 결정적인 영향을 미침으로서 물은 식량 안보 측면에서 중대한 역할을 한다. 현재 전 세계의 8억 5,000만 명에 달하는 사람들은 여전히 충분한 영양섭취를 못하고 있다 (FAO, 2003).

다가오는 수십 년 동안의 사회경제적 압력으로 인해 관개의 필요성과 비 농업 부문으로부터의 수요 사이의 경쟁은 심화될 것이어서 식량을 위한 수자원의 가용량은 줄어들고 수질은 나빠질 잠재성이 있다. 식량 생산에 미치는 기후 영향의 평가를 하기 위해 광범위한 강수 시나리오들이 현재 사용되고 있으며, 일반적으로 지역 강수량이 감소하는 시나리오를 사용하여 평가하면 대체로 농작물 생산량은 줄어들고, 반대의 경우에는 늘어난다.

3) 농업용수 비용부담

□ 조합비 면제로 인한 문제점 및 비용부담 필요성

한국농어촌공사 관리 시설의 경우 무료로 공급되고, 지자체 관리시설은 농민의 부담으로 운영되어 수익자 부담, 수혜자 부담의 원칙에서 벗어나고, 사회적 형평성의 측면에서도 합당하지 못하다.

□ 농업용수 비용 부담수준 및 부과기준

통합전(1998)			통합후(2006)			증 감
과 목	금 액	비율	과 목	금 액	비율	
합 계	257,598	100	합 계	297,563	100	39,965
국고보조금	98,751	38	국고보조금	152,800	51	54,049
부대운영수익	5,564	2	부대운영수익	36,672	12	31,108
자산매각수익	45,743	18	자산매각수익	67,780	23	22,037
지방비보조 등	2,953	1	지방비보조 등	29,253	10	26,300
적립금전입금	53,454	21	타사업수익전입	602	-	△52,852
사업외수익	21,871	9	영업외수익	10,456	4	△11,415
조합비 수익	29,262	11				△29,262

* 자료: 최동진(2012)

□ 농업용수 비용 부담시 문제점 및 쟁점사항

[모형의 한계]

공동체 모형은 민법상 상린관계 중심의 소규모 자연적 수리권을 승계하는데 공유수면관리법과 「농어촌공사 및 농업기금관리법」 그리고 농어촌정비법에 따른 수리권은 규모의 경제를 추구하는 대규모 인위적 수리권을 지향하고 있어 종래 비용부담 없이 농업용수를 이용하던 수혜자들의 관념과 충돌한다.

[쟁점사항]

- 수세폐지 운동의 유습
- 재산권으로서의 수리권
- 기존방식을 유지할 경우에 발생하는 형평의 문제
- 용수료를 계속 유예할 경우에 발생하는 도덕적 해이
- 용수료[물값]와 시설이용료의 구분
- 정부의 실패
- 공동체의 실패