

## 비판적 실재론에 의한 제도변화 설명가능성 탐색: 역사적 제도주의와 비교를 중심으로\*

김 선 희\*\*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 제도변화에 대한 최근 역사적 제도주의 연구경향 고찰
- III. 비판적 실재론과 형태발생 사회이론 개관
- IV. 제도변화에 대한 비판적 실재론과 역사적 제도주의 비교분석
- V. 결 론

〈요 약〉

제도변화는 행정학 및 정책학 분야에서 지속적으로 논의되는 핵심 연구주제 중 하나이다. 본 연구에서는 제도변화를 설명하는 역사적 제도주의 설명방식이 가지고 있는 근본적인 한계를 지적하고, 그 대안으로 비판적 실재론(critical realism)을 통해 재구성의 가능성을 탐색하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 제도변화와 관련해 역사적 제도주의가 ① 변화와 연속에서 원인과 결과 간 관계설정과 관련된 조건과 기체의 문제인 인과성(causality), ② 거시적 구조와 미시적 행위자간 관계설정의 문제인 발현성(emergence), ③ 시간의 흐름과 공간적 맥락간 관계 설정 문제인 역사성(historicity), ④ 연속과 변화의 통합설명이라는 차원에서 한계가 있음을 지적한다. 역사적 제도주의에서 제도의 변화와 연속을 설명하기 위한 새로운 모형을 구성하기 위해서는 이러한 쟁점들에 대한 근본적 재검토가 요구되는데, 본 연구에서는 비판적 실재론이 이에 대한 이론적 대안을 제시하고 있음을 살펴보았다.

【주제어: 역사적 제도주의, 제도변화, 비판적 실재론】

\* 본 논문은 저자의 박사학위 논문(정책변화의 제도적 조건과 메커니즘 분석: 의료보험 규제정책을 중심으로, 2009년 2월, 고려대 행정학과)의 일부를 수정하여 발전시킨 것입니다.

\*\* 고려대학교 정부학연구소 선임연구원(shkim7675@hanmail.net).

논문접수일(2009.4.23), 수정일(2009.5.26), 게재확정일(2009.5.29)

## I. 서 론

제도변화는 행정학 및 정책학 분야에서 지속적으로 논의되는 핵심 연구주제 중 하나이다. 신제도주의의 학문적 주류인 역사적 제도주의(historical institutionalism)에서는 제도의 연속과 변화를 이분법(二分法)으로 구분한 후, 연속 또는 변화를 가져오는 특정한 하나의 설명변수를 규명하는데 연구의 초점을 두어왔다. 구체적으로 제도의 연속 및 지속현상은 경로의존성(path dependency)이라는 개념을 활용하여 설명하는 반면 변화는 단절된 균형(punctuated equilibrium)과 같은 외부의 사건의 발생이나 새로운 정책구조의 등장 등과 같은 외생적(exogenous) 변수를 추출하는 방법을 통해 설명을 시도하였다. 역사적 제도주의의 접근이 제도의 연속 및 지속성을 설명하기 위해 주로 활용되기는 하였지만, 변화를 설명하기 위해 변화요인을 외생변수라는 이론모형 밖에 의존함으로써 변화에 대해 부정합하고 불완전한 이론적 모형이라는 비판에 직면해 왔다.

최근 역사적 제도주의에서는 제도의 연속과 변화에 대한 기존의 이분법적 연구경향을 지양하고, 단일 요인에 의한 제도변화를 설명하는 방식을 극복하기 위한 노력이 활발히 전개되고 있다. 제도주의에서의 이러한 논의는 크게 제도가 다양한 맥락 요인들의 복합적 관계 양식에 따라 제도변화가 나타난다는 전제를 받아들이고 제도변화의 내생적(endogenous) 요인을 규명해야 한다는 주장과 복잡한 제도변화의 메커니즘을 규명하기 위한 과정중심의 서술을 강조하는 논리로 구분될 수 있다.

그러나 이러한 새로운 접근들은 다음과 같은 몇 가지 이론적 한계를 지니고 있다. 첫째, 제도적 중층성(layering)이나 제도적 전환(conversion)이라는 특정변수에 변화의 원인을 귀인시킴으로 인해 복잡한 제도변화의 양상을 설명하는 데 한계가 있다. 둘째, 내생적 요인의 성격변화로부터 제도변화가 나타나게 된다는 주장에도 불구하고, 여전히 내생적 변수에 대해 합의된 분석틀이 존재하지 않는 문제가 있다. 셋째, 역사적 접근을 취하면서도 역사성에서의 핵심인 시간 개념을 분석과정에서 구체화하지 못하고 있다. 제도의 연속과 변화를 설명하는 것과 관련하여 역사적 제도주의가 직면하고 있는 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 단순한 변수 중심적 인과성(causality) 분석에서 벗어나 과정중심의 인과기제(causal mechanism)에 기반한 이론적 모형의 정립, 내생적 모형의 핵심인 거시적 구조(macro structure)와 미시적 행위(micro actor)간 관계의 구체화, 역사적 설명방식을 잘 구현하기 위한 시간성(temporality) 개념에 대한 구체적 모형의 정립 등이 요구된다.

본 연구의 목적은 Bhaskar(1979, 1989)의 비판적 실재론(Critical Realism)과 이를 분석적 모형으로 구체화한 Archer(1995)의 형태발생 사회이론(Morphogenetic

Social Theory)이 제도변화에 대한 역사적 제도주의 설명구조에 대한 보완 및 대안이론이 될 수 있음을 탐색하는 것에 있다. 제도변화를 설명하는 데 있어 역사적 제도주의가 갖는 문제는 결국 ① 변화와 연속에서 원인과 결과 간 관계설정과 관련된 조건과 기제의 문제인 인과성(causality), ② 거시적 구조와 미시적 행위자간 관계설정의 문제인 발현성(emergence), ③ 시간의 흐름과 공간적 맥락간 관계 설정 문제인 역사성(historicity), ④ 연속과 변화의 통합설명이라는 네 가지 논점의 구체화로 귀결될 수 있다. 비판적 실재론과 형태발생 사회이론은 사회체계의 연속과 변화를 유도하는 요인이 제도의 내생적 변수의 성격변화로부터 도출된다는 것을 전제로 하여, 사회현상의 복잡한 인과기제와 조건의 규명, 거시적 구조와 미시적 행위 간 연계, 시간성에 대한 고려 등을 통해 제도변화를 설명하는 통합적 설명모형을 제공하고 있기 때문에 역사적 제도주의 접근에 대한 보완 및 대안적 설명모형이 될 수 있다. 본 논문에서는 인과성, 발현성, 역사성 및 통합설명구조라는 논점을 중심으로 하여 역사적 제도주의와 비판적 실재론의 제도변화 설명구조를 비교함으로써, 비판적 실재론이 역사적 제도주의 접근의 보완 및 대안구조가 될 수 있음을 이론적 차원에서 규명하고자 한다.

## II. 제도변화에 대한 최근 역사적 제도주의 연구경향 고찰

### 1. 최근 역사적 제도주의의 연구경향

제도변화에 대한 초기 역사적 제도주의의 연구경향은 제도의 연속 및 점진적 변화를 설명하기 위해 경로의존성 개념을 적용한 경우와 급격하고 단절적인 정책변화를 설명하기 위해 단절적 균형 개념을 적용한 경우로 구분할 수 있다. 전통적으로 역사적 제도주의의 주된 관심은 제도가 행위에 미치는 영향력에 있었던 것에 반해, 최근의 주된 관심은 제도변화의 과정과 원인 규명에 있다. 최근 제도주의 연구들에서는 제도의 변화와 연속이 이분법적으로 구분되는 것이 아니며, 제도주의에서의 핵심적인 경로의존성 개념이 지속성 뿐만 아니라 변화의 개념도 포함하고 있다는 것에 초점을 두고 있다. 최근 역사적 제도주의를 활용한 연구들의 경향은 크게 제도의 내생적 변수 규명에 초점을 둔 연구, 과정 중심의 서술을 강조하는 연구, 이론간 통합을 주장하는 연구로 구별할 수 있다.

#### 1) 내생적 변수 설명모형

제도의 내생적 변수 규명을 강조하는 연구들은 제도의 연속과 변화를 이분법적으로 구분하는 문제를 지양하면서 하나의 내생적 제도변화 요인 규명을 하고자

하는 제도진화론적 입장을 취하고 있는데, Thelen(2003, 2004), Linder(2003), Bates(2006), Duit(2007) 등의 연구가 대표적이다. Thelen(2003)은 제도가 재생산과 변화의 메커니즘이 동시에 작동하면서 지속적으로 진화한다고 주장하였다. 그녀는 정책 시스템이 수많은 상호연계적 요소로 구성되는 제도복합체(institutional complex)<sup>1)</sup>라는 전제하에 점진적이고 완만한 변화가 근본적 변화를 초래할 수도 있다고 주장하면서, 변화의 내부적 요인으로 제도의 중층성(layering)과 전환(conversion) 개념을 제시하였다<sup>2)</sup>. Thelen(2003)은 또한 제도의 형성과 유지, 변화 즉, 제도의 진화에 관한 기존 논의를 크게 고정 원인 설명과 경로의존 설명으로 구분하고, 경로의존 설명방식이 제도진화를 설명하는데 있어 더 유용하다고 보았다(Thelen, 2003: 214-222). 그녀는 후속연구(Thelen, 2004: 23)에서 기존의 신제도주의적 접근이 제도가 정치적 결과 즉, 정책산출에 어떠한 영향을 주었는지'를 비교정태학적으로 설명하였다면, 최근의 신제도주의는 제도의 진화와 경로의존성에 관한 문제에 초점을 두고 제도의 기원과 시간의 흐름에 따른 발전 경로를 추적(track)하는 것으로 초점이 바뀌었다고 주장하였다. Linder(2003)는 제도의 안정과 변화를 '동전의 양면'에 비유하면서, 제도의 안정과 변화는 제도의 재생산 메커니즘이 조합되는 방식에 따라 결정된다고 보았다. Bates(2006) 역시 연속과 변화는 다른 시기에 다른 공간 속에서 상이한 요인에 의해 나타나는 것이 아니라, 같은 시기에 동시에 나타나며 연속과 변화를 유도하는 요인 역시 동일한 대상으로 설명되어야 한다고 보았다. 또한 그는 변화와 관련된 연구의 초점이 변화의 발생 유무로 변화의 양상을 이분법적으로 파악하기보다는 변화의 속도(pace)와 방향(direction) 그리고 연속과 변화를 유도하는 메커니즘을 파악하는 것에 두어져야 한다고 주장

1) Kay(2005)와 North(2005), Peters, Pierre and King(2005)에서도 제도 복합체라는 개념을 바탕으로 제도의 연속과 변화가 공존하게 되는 제도의 점진적 변화 현상을 분석하고 있다.

2) '제도의 중층성'은 제도의 구성요소 가운데 핵심적이지 않은 요소들에 대한 변경이 부분적으로 이루어지는 것이고, '제도적 전환'은 제도의 기능과 역할이 변화함에 따라 새로운 목표로 변경이 이루어지는 것을 의미한다. 제도적 중층성의 예로는 부과방식(pay-as-you-go systems) 공공연금제도의 축소를 위한 직접적 개혁이 기득권층의 저항으로 인해 어려운 경우, 공공연금체계에 민간연금제도를 보완적으로 도입함으로써 전체 사회복지체계의 변화를 유도한다는 Pierson(1994)의 연구와 와 스칸디나비아 국가들의 보편적 사회서비스 프로그램에 민간부분의 사회서비스가 병렬적으로 혼합되고 있음을 설명한 Rothstein(1998)의 연구를 들 수 있다. 헌법의 기본 골격은 유지한 채 환경의 변화에 따라 조문 일부를 수정하거나 추가하는 헌법의 수정 역시 제도적 중층성의 예에 해당한다. 제도적 전환의 예로는 전쟁기간에 만들어진 군수물품 생산을 위해 만들어진 조직이 전쟁이 끝난 이후에 적극적 산업정책을 위한 조직으로 그 기능이 변경되면서 유지되는 경우를 들 수 있다. 국내에서 제도의 중층성을 경험적으로 적용한 연구로는 김정수(2006), 제도적 전환을 경험적으로 적용한 연구로는 김태은(2008)을 대표적으로 들 수 있다.

하였다. Duit(2007) 또한 제도변화와 관련된 연구들은 제도의 재생산 메커니즘에 있어서의 변화를 확인하고 추적해야 하며, 특히 경로의존을 이끄는 미시적 상호 작용 요인들이 어떻게 제도의 안정과 변화를 발생시키는지를 설명해야 한다고 보았다. Boas(2007)는 제도의 지속이 시간에 따른 수학체증에 의한 경로의존에 의해 나타난다는 Pierson(2000, 2004)의 논의를 바탕으로, 제도의 지속과 변화를 설명하기 위한 복합 기준 모형(composite-standard model)을 제시하였다. 복합 기준 모형에서는 제도가 수많은 복잡한 요소들이 다층의 구조를 형성하고 있는 복합체라는 가정 하에, 제도의 연속을 설명하기 위한 수학체증의 개념이 중중성이나 전환을 통한 제도변화에 필수적 요소라는 것을 설명한다. 즉, 수학체증을 발생시키는 제도 구성요소들의 변화가 시간의 흐름에 따라 축적되면 제도의 근본적 변화가 일어날 수 있다는 것이다.

제도의 내생변수에 주목하는 국내의 최근 제도변화 논의는 기존 제도이론에서 통상적 제도변화를 설명하지 못했다는 반성을 출발점으로 하여 통합적 분석들의 고안을 목적으로 이루어지고 있다. 하연섭(2003)은 제도의 변화와 연속 과정은 완전히 단절된 것이 아니며, 경로의존 개념 역시 단절 뿐만 아니라 제도적 요소의 변형과 지속이라는 의미를 동시에 갖는다고 주장한다(하연섭, 2003: 198). 그는 후속연구에서 점진적 제도변화를 설명하고 제도변화의 내부적 원인을 규명하기 위해 제도가 다양한 요소들로 구성된다는 제도복합체를 상정하고, 아이디어(idea)에 초점을 두며, 행위자의 역할과 권력관계의 중요성을 강조하였다(하연섭, 2006a). 아울러 외생적 변수가 아닌 내생적 변수에 의한 제도변화를 설명하기 위해 제도 내부의 미시적 변화가 중중적으로 축적되는 제도의 중중성(layering)과 제도의 불완전성 혹은 내적 모호성, 그리고 외부 환경의 변화나 행위자간 권리관계의 변화로부터 제도가 역동적으로 변화된다는 제도적 역동성(dynamics)이라는 개념을 통해 제도변화를 설명하려는 염재호 외(2004) 및 제도 변화를 설명하기 위한 구조(거시)-제도(중범위)-행위(미시)의 통합적 접근을 제안한 김윤권(2005)의 연구 등이 대표적이다.

## 2) 제도적 과정 서술 모형

‘제도적 과정론’을 강조하는 연구들에서는 경로의존적 메커니즘을 과정 중심의 서술을 바탕으로 규명할 것을 주장한다(Mahoney, 2000, 2001; Pierson, 2000, 2004; Kay, 2005; Barzelay and Gallego, 2006; Bennett and Elman, 2006; Howlett and Rayner, 2006; Boas, 2007).

역사적 제도주의에서의 대표적 학자인 Mahoney(2001)는 사회적 메커니즘 분석과 관련된 Hedström and Swedberg(1998)의 「Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory」와 Ragin(2000)의 「Fuzzy-Set Social Science」에 대한

서평을 통해, 최근 변화와 관련된 이론과 방법들이 인과성 규명을 위한 상관분석을 넘어 인과적 메커니즘과 과정을 고찰하는 것으로 변화하고 있다고 보았다. 그는 다중복합적 인과관계라는 개념에 기반한 제도주의적 사례연구가 시간의 흐름에 따른 변수들의 역동적 상호작용을 분석할 수 있는 설명틀을 제시하지 못한다는 한계가 있다는 비판을 하였다. 아울러 제도의 연속과 변화를 이분법적으로 구분하는 경향을 지양하면서 내생적 제도변화 요인을 규명하려는 제도 진화론적 논의들 역시 제도적 과정서술 모형을 제시하고 있다. 예를 들어 제도가 다양한 맥락적 요인들이 결합된 제도복합체라는 전제하에 제도의 중층성이나 전환과 같은 개념을 바탕으로 제도 변화를 설명해야 한다는 주장(Thelen, 2003, 2004; Hacker, 2004; Crouch and Farrell, 2004)이나 경로의존적 메커니즘을 과정 중심의 서술을 바탕으로 규명할 수 있다는 제도적 과정론과 관련된 논의들(Mahoney, 2000, 2001; Pierson, 2000, 2004; Kay, 2005) 등을 들 수 있다. 과정 중심의 서술을 강조하는 이러한 연구는 Bennett and Elman (2006)의 통시적(diachronic) 과정 추적(process tracing)과 체계적 사례 비교, Barzelay and Gallego(2006)의 제도적 과정론(institutional processualism), Howlett and Rayner(2006)의 과정 연쇄 모형(process sequencing models) 등과 같은 입장으로 볼 수 있다. Dobrowolsky and Saint-Martin(2005), Morgan and Kubo(2005), Rico and Costa-Font (2005) 등은 과정 연쇄 모형이 변화현상을 설명하는데 훨씬 적합성이 있음을 경험적 사례를 들어 분석하였다(Howlett and Rayner, 2006).

### 3) 이론간 통합모형

제도의 변화현상을 포괄적이고 체계적으로 설명하기 위한 시도로 제도이론을 중심으로 기존 이론들 사이의 통합을 바탕으로 한 이론적 혁신이 이루어지고 있다(Barley and Tolbert, 1997; Lewis and Steinmo, 2007). 이와 같은 이론간 통합의 논의는 미시와 거시, 연속과 변화라는 축을 중심으로 이루어지고 있다.

구조화이론의 통합을 주장한 Barley and Tolbert(1997) 및 진화이론과 제도이론의 통합을 강조한 Lewis and Steinmo(2007)의 연구가 대표적이다. Barley and Tolbert(1997)에서는 제도주의와 구조화이론의 통합이 구조화 과정으로서의 제도화(institutionalization as a structuration process) 이론으로 발전될 수 있음을 제시하고 있다. 이들은 사회학적 제도주의에서 제도화과정을 설명하는 주요 변수인지, 문화적 변수가 아닌 구조, 행태적 변수에 초점을 두고 제도화과정이 설명되어야 한다고 주장하면서, 제도와 행위의 상호작용 패턴을 연구하기 위한 순환 모형(recursive model)을 제시하였다. Lewis and Steinmo(2007)는 경로의존성 내에 존재하는 제도변화를 설명하기 위해 진화론적 논의를 적용하여 행위자와 제도의 역동적 상호작용에 의한 적응적 변화(adaptive change)를 강조한다. 이들은 진

화이론이 미시-거시 수준의 역동성을 연계하면서, 점진적 과정을 통해 나타나는 내재적·외재적 변화를 모두 설명할 수 있는 분석틀을 제공한다고 주장하였다. 아울러 제도주의 내에서의 이론간 통합이 주장되고 있는데, 역사적 제도주의에 적극적 행위자(agency)와 아이디어 및 권력관계에 대한 강조를 통해 제도변화의 설명이 가능하다는 주장도 제기되고 있다. Peters, Pierre and King(2005)은 다양한 요소들로 복잡하게 얹혀 있는 제도의 경로의존성에 대한 정치학에 주목하게 되면 역사적 제도주의에서도 적극적 행위자와 새로운 아이디어에 의한 정치적 갈등에 의해 제도가 변화하게 된다는 설명이 가능하다고 보았다. 이들의 주장은 제도변화를 설명하는데 있어 행위자의 역할과 권력관계를 중요시 하면서, 제도가 행위자의 권력관계를 반영하기 때문에 제도가 점진적으로 변화하게 된다는 North(2005)의 주장과도 연결된다.

제도와 정책간 관계 및 제도변화를 설명하기 위해 제도이론을 중심 분석틀로 하고 관련된 다른 이론들을 보완적으로 하는 이론간 통합을 주장한 국내의 연구로는 하연섭(2003, 2006a, 2006b)과 김선혁(2004)를 들 수 있다. 하연섭(2003, 2006a, 2006b)에서는 제도를 복합체로서 인식하고, 점진적 제도변화를 설명하는 동시에 제도변화의 내부적 원인을 규명하기 위해 행위자와 권리관계, 인식과 신념, 아이디어에 주목하는 최근의 신제도주의의 연구경향을 이론적 전화의 측면에서 소개하고 있다. 김선혁(2004)에서는 비교정책학 연구방법의 하나로 신제도주의와 사회적 구성주의의 결합을 제안하고 있다. 이론간 수렴을 통한 사례분석을 시도한 국내 연구로 정책네트워크 모형과 Scharpf(1997)의 행위자중심제도주의(Actor-Centered Institutionalism)을 결합한 분석모형을 통해 그린벨트정책의 변동요인을 규명한 강은숙(2002), 역사적 제도주의에서의 제도적 제약요인에 행위자의 의도적·전략적 선택과 인지작용을 파악할 수 있는 미시적 도구로서 프레임을 접목시킨 모형을 통해 NEIS 정책갈등을 분석한 주경일·이철주(2005), 공무원 채용제도를 중심사례로 선정하여 전화이론과 신제도주의의 통합적 설명을 통해 제도변화의 통합적 설명을 시도한 김한창(2007)의 연구를 대표적으로 들 수 있다.

## 2. 최근 역사적 제도주의 설명구조의 한계 검토

최근 역사적 제도주의에서 제도변화를 설명하는 논의들에 대한 고찰을 통해 제도변화의 인과기제의 파악을 위한 과정 중심적 접근과 거시적 구조와 미시적 구조의 연계 및 시간 차원의 고려 등이 필요하다는 것으로 수렴되고 있음을 알 수 있다. 또한 제도변화의 과정과 원인을 포괄적·체계적으로 설명하기 위한 시도로 기존 이론들 간 통합을 통한 혁신이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 제도변화를 설명하는 것과 관련된 역사적 제도주의적 설명방식은 여전히 다

음과 같은 한계가 존재한다.

첫째, 경로의존이나 제도진화를 유도하는 특정 변수 즉, 수확체증(increasing return), 제도적 중층성이나 제도적 전환과 같은 '특정 변수 추출'에만 의존하여 설명을 단순화시키는 문제점에 직면해 있다. 경로의존 개념을 적용한 연구의 경우, 경로의존성이 사회현상의 연구에 줄 수 있는 함의가 크다는 일련의 연구에도 불구하고, 경로의존이나 제도진화를 유도하는 특정 변수 즉, 제도적 중층성이나 수확체증과 같은 특정 변수만을 추출하거나 '구체적 메커니즘'에 대한 설명 없이 시간의 흐름에 따른 점진적 변화 양상만을 기술하는 것에 그치고 있다. 즉, 전체적인 설명기제에 기반하기 보다는 경로의존과 같은 일정한 변수에 과도하게 의존하고 있다. 이와 관련하여 Thelen(2003), Hacker(2004), Crouch and Farrell(2004) 등은 모두 경로의존에 관한 설명모형들이 제도의 지속성 정도를 과잉 설명하는 문제가 있다고 지적하였다. 이들은 경로의존성을 설명하기 위한 개념인 수확 체증, 고착효과, 전환 비용과는 구별되는 제도 변화의 메커니즘이 제도의 중층성 및 전환 등에 대한 고려가 필요하다고 주장한다. 그러나 이들의 주장 역시 최근의 내생적 설명모형(Thelen, 2003, 2004; Linder, 2003; Bates, 2006; Duit, 2007) 역시 변화의 동인을 내생적 변수에 국한하여 설명함으로써, 전통적인 설명방식이 범하고 있는 변수 중심적 설명의 오류를 극복하지 못하고 있다. 이처럼 '특정변수 중심'의 '인과성에 대한 과도한 단순화'는 현실세계에서 복잡한 정책변화와 연속현상을 설명하는데 많은 한계점을 가진다.

둘째, 연속과 변화를 유도하는 내생적 요인의 성격변화에 주목하면서도, 내생적 요인의 변화의 내용이 무엇인지에 대한 합의된 분석틀이 없다는 한계가 있다. Mahoney(2001)은 과정이론의 필요성을 주장하였지만, 그 내부과정을 구체화하는 모형 제시에는 실패하고 있다. Thelen(2003)도 정책 시스템이 수많은 상호연계적 요소로 구성되는 제도복합체라는 전제하에 점진적이고 완만한 변화가 근본적 변화를 초래할 수도 있다고 주장하고 있지만, 이러한 복잡체를 구성하는 다양한 요소들에 기초한 설득력 있는 모델을 제시하지 못하고 있다. 또한 제도 변화의 내생적 요인 규명과 관련하여 변화의 핵심에 있는 거시적 구조(macro-structure)와 미시적 행위(micro actor)간 연계(linkage), 행위와 구조간 순환론의 극복 등에 대한 논란이 지속되고 있으며, 현재까지도 미시와 거시를 연결하고자 하는 다양한 노력이 진행 중에 있다. 김윤권(2005)에서는 제도변화를 설명하기 위한 구조(거시)-제도(중범위)-행위(미시)의 통합적 접근을 강조한다. Barley and Tolbert(1997)도 신제도주의와 구조화이론의 통합이 구조화 과정으로서의 도식적인 제도와 행위의 상호작용 패턴을 연구하기 위한 순환모형(recursive model)을 제시하고 있다. 그러나 이들의 주장은 존재론적 차원에서 구조와 행위의 관계 설정 및 방법론적 차원에서 구조와 행위의 연계에 대한 일반화된 모형을 제시

하지 못하고 있다는 한계가 여전히 존재한다.

셋째, 설명구조에서 역사적 접근을 취하면서도 시간에 대한 구체적 모형 없이 시간 흐름에 따른 점진적 변화 양상만을 기술하는 것에 그치고 있다. Mahoney (2001)는 제도주의에서 ‘시간의 흐름’에 따른 변수들의 역동적 상호작용을 분석하는 설명틀을, Barley and Tolbert(1997)는 제도화(institutionalization as a structuration process)를 강조하면서 분석의 동태성을 가정한다. 그러나 이들 논의에서 동태성, 상호작용성, 제도화 등은 시간개념과 관련성을 맺고 있으나, 시간변수는 내재화되어 있을 뿐 분석과정상 구체적 변수로 설정되어 있지 않고 있다.

제도변화를 설명하는 것과 관련하여 제도주의적 접근이 직면하고 있는 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 첫째, 연속과 변화를 설명하기 위해서 단순한 변수 중심적 인과성(causality) 아닌 맥락과 상황논리와 연계시키는 인과기제 (causal mechanism)에 기반한 이론적 모형의 정립이 요구된다. 둘째, 연속과 변화의 동인인 거시적 구조(macro structure)와 미시적 행위(micro actor)간 연계, 구조와 행위의 이분법적 논리 극복 등을 통한 통합적 이론모형이 요구된다. 셋째, 역사적 설명방식을 잘 구현하기 위한 시간성(temporality) 개념에 대한 구체적 모형의 정립이 요구된다. 이러한 논의는 ① 변화와 연속에서 원인과 결과간 관계 설정과 관련된 조건과 기제의 문제인 인과성(causality), ② 거시적 구조와 미시적 행위자간 관계설정의 문제인 발현성(emergence), ③ 시간의 흐름과 공간적 맥락간 관계 설정 문제인 역사성(historicity)이라는 세 가지 논점으로 정리될 수 있다. 이하에서는 제도변화를 설명하기 위해 역사적 제도주의 접근이 갖는 한계와 관련된 논점을 보완할 수 있는 내용이 형태발생 사회이론을 중심으로 한 비판적 실재론에 체계적으로 반영되어 있음을 살펴보기로 한다.

### III. 비판적 실재론과 형태발생 사회이론 개관

#### 1. 비판적 실재론의 주요 내용

비판적 실재론(critical realism)<sup>3)</sup>은 실재론이라는 철학과 비판적 사회과학의 통

3) 비판적 실재론이란 초월적 실재론(transcendental realism)과 비판적 자연주의(critical naturalism) 및 그 자체에 들어있는 사회실천적 의미를 통틀어 이르는 용어이다. ‘초월적’이라는 것은 초월적 이성의 개념이나 경험적 내용으로 직접 설명할 수 없는 실체를 규명하기 위해 Bhaskar가 Kant의 초월론적 근거들을 차용한 데에서 연유하며, ‘비판적’이라는 수식어는 실증주의적 자연주의에 대한 차이를 강조한 것이다. Bhaskar는 처음에(1975) 자신의 이론을 Hume류의 전통적 경험주의, Kant의 초월적 관념주의와 대비하여 초월적 실재론으로 명명하였다가, 후에 Bhaskar(1979)에서 자신의 사회과학 이론인 비판적 자연주의와 초월적 실재론을 종합하여 비판적 실재론이라는 용어를 정

함을 통하여 대두된 과학철학의 새로운 사조로, Roy Bhaskar의 저작 *A Realist Theory of Science*(1975)와 *The Possibility of Naturalism*(1979)에 의해 정립되어 Andrew Sayer, Andrew Collier, Margaret Archer 등에 의해 발전되면서 사회과학에 적용되고 있다<sup>4)5)</sup>.

비판적 실재론에서는 인과적 메커니즘이 우리 인간의 지식과 독립적으로 존재한다고 주장하면서, 과학을 제대로 이해하기 위해서는 연구대상인 세계에 대한 분명한 철학적 입장, 즉 존재론이 필요하다고 주장한다(Bhaskar, 1975: 36; 1989: 133). 인식론과 관련하여 사회적 관계(social relations)는 자동적(intransitive) 차원의 영역인데, 실증주의는 사회 현상의 개념 의존성을 과소평가하는 반면, 해석학적 입장은 과대평가하는 문제를 갖고 있다고 지적한다(Bhaskar, 1989; Carter and New, 2004: 5). Giddens(1984)의 구조화이론과 같은 현실주의(actualism)에서는 실재의 존재를 인정하지만, 사건의 기저에 있어서 관찰 불가능한 구조의 존재는 부정한다. 발생적 메커니즘 혹은 구조는 실재하는 실체가 아니라 이론적 실체에 불과하다는 것이다. 즉, 규칙(rules)과 자원(resources)으로 정의한 구조의 속성이 행위자의 실행(practice)을 통해 현실화.instantiation)된다는 것은 실재(real)과 구별되는 현실(actual)적 존재라는 점에서 비판적 실재론과 차이가 있다(Archer, 1995: 97-98). 이와 대조적으로 비판적 실재론에서는 경험적으로 구조의 존재를 증명할 수 없고, 행위자에 의해 직접 경험되지 않는다고 하더라도 사건의 결과에 인과적 힘을 발휘하는 구조가 실재한다고 본다. 따라서 현실주의가 구조란 단순히

립하였다(고창택, 1994; 이영철, 2006).

- 4) 경제학 분야에 비판적 실재론을 적용한 연구로는 Lawson(1997, 2003a, 2003b)이 있다. Lawson(1997, 2003a, 2003b)에서는 제도경제학 혹은 진화경제학의 철학적 가정으로 비판적 실재론의 논의가 필요하다는 주장을 하면서, 경제현상의 실재(reality)를 분석하기 위해서는 고전적 경제학보다는 진화경제학이 더욱 타당하다는 입장을 전개한다. Dopfer and Potts(2004), Cheng(2005), Wilson(2005), Castellacci(2006) 역시 Commons와 North 등의 제도경제학 논의에 비판적 실재론이 적용될 수 있음을 제시한다. 이는 합리적 선택 제도주의와 비판적 실재론이 이론적 친화성이 있음을 설명하는 것으로 볼 수 있다. 비판적 실재론에 대한 연구는 조직연구 분야에 가장 논의가 활발한데, Fleetwood and Ackroyd(2004), Willmott(1997, 2000) 등이 비판적 실재론의 논의가 조직연구에 있어 존재론적 측면을 설명하는데 유용하며, Dobson(2001a)에서는 정보 체계 연구에, Easton(2002)에서는 마케팅 영역에 있어 비판적 실재론이 적용 가능성을 제시한다.
- 5) 비판적 실재론을 활용한 국내의 연구는 기존의 주류 연구방법에 대한 대안으로 비판적 실재론의 개념과 주장을 소개하는 내용이 주를 이루고 있다. Bhaskar의 비판적 실재론이 처음으로 소개된 것은 철학분야에서의 고창택(1994)의 연구에서부터였다. 사회과학 분야의 연구방법으로 소개한 연구는 이기홍(1998, 2003), 이덕재(2002), 홍태희(2007), 구치모·조군재(2002), 구치모(2003, 2006a, 2006b)의 연구가 있다. 국내의 행정학계에서 Bhaskar의 비판적 실재론을 대상으로 한 연구로는 이영철(2006), 신희영(2003, 2007) 등을 들 수 있다.

분석을 위한 비실재적 존재이기 때문에 구조의 독립적 인과력을 설명할 수 없다는 입장인데 반해, 비판적 실재론의 경우는 구조 자체의 독립적 인과력이 존재한다는 입장임을 알 수 있다. 이처럼 구조의 독립적 인과력을 인정하게 되면 어떤 현상이 오랫동안 지속되는 이유를 설명할 수 있다(MnAnulla, 2005: 36).

비판적 실재론에서는 충화된 사회 존재론<sup>6)</sup>(stratified social ontology)을 바탕으로 하여 행위자가 활동하는 맥락이 되는 구조가 행위자와 구별되며 행위자로 환원될 수 없다고 주장한다. 구조와 행위의 관계는 비판적 실재론에 있어 핵심적 문제이다. 비판적 실재론은 사회는 실재적이지만, 사회적 구조는 자연적 구조와는 달리 행위의존성, 개념의존성, 시/공간의존성을 가진 독특한 실재라고 규정한다<sup>7)</sup>. Bhaskar(1998)는 이를 구조의 ‘발현성’으로 보았다. 방법론적으로 비판적 실재론에서는 구조와 행위가 발현적 속성(emergent properties)이라는 개념을 통해 연계되어야 한다고 주장한다. 발현성이란 하나의 대상이 통시적으로 혹은 공시적으로 다른 대상으로부터 도출되지만, 그 대상으로 환원될 수 없는 속성을 의미하는 것으로, 이와 같은 발현성은 구성요소들 사이의 상호작용과 관계에 기반하여 나타나게 된다. Bhaskar(1989)는 충화존재론을 전제로, 다양한 충 내부로부터 각각의 특징(properties)과 권력(powers)이 발현된다고 보았다(Whyte, 2005). Bhaskar의 충화된 실재론을 발전시킨 Archer(1995)는 ‘구조’와 행위 각각에서 나타나는 발현성(emergence)을 설명하였으며, 또한 구조를 세분화하여 물질적 구조와 이념적 문화로 구별하였다(Wilmott, 2000).

아울러 Archer(1998)는 시간개념에 대해서 고려하고 있는데 실재의 충화적 속성이 시간을 둘러싼 수직적 인과성(vertical causality)인 역사성(historicity)의 문제를 필연적으로 수반한다(Archer, 1998: 196)고 보았다. 변화는 시간의 문제이고,

6) 비판적 실재론에서는 세계에 대한 3가지 존재론적 전제를 바탕으로 실제 존재하는 실재(real reality)가 있다는 존재론적(ontological) 가정을 하고 있다. 첫째, 자동성(intransitive)은 세계의 인과적 구조와 발생적 메커니즘이 인간의 지식과 무관하게 존재하고 있다는 것을 의미한다. 둘째, 초사실성(transfactuality)은 법칙의 보편성에 관한 존재론적 특성을 의미한다. 즉, 자연의 법칙은 개방체계나 폐쇄체계에 관계없이 작용한다는 것이다. 셋째, 충화(stratification)는 세계가 실재(real), 실제(actual), 경험(experience)의 영역으로 구조화되어 있다는 것을 의미한다. 비판적 실재론에서는 특히, 세계(존재)가 실재적인 것, 현실적인 것, 경험적인 것이 중첩적으로 구성되어 있다는 충화존재론(stratified ontology)을 강조한다.

7) 구조의 발현성은 다음의 3가지로 정리하였다. 첫째, 사회 구조는 그 구조가 지배하는 행위들과 독립적으로 존재하지 않는다(행위의존성). 둘째, 사회 구조는 개인이 자신이 행하는 행위에 대한 인식과 이해에 관여하며, 행위자의 활동 속에서 자신이 하는 일이 무엇인가에 대한 행위자의 개념과 독립적으로 존재하지 않는다(개념의존성). 셋째, 사회 구조는 시/공간적으로 상대적으로만 지속적이다(시/공간의존성). 첫 번째와 두 번째 주장은 구조와 행위간의 관계에 설명이고, 세 번째 시공간의 상대성에 대한 설명이다(Bhaskar, 1998: 218).

시간성은 필연적으로 변화를 함축하므로, 변화에 대한 연구를 하기 위해서는 시간에 대한 고려가 필수적으로 이루어져야 한다는 것이다.

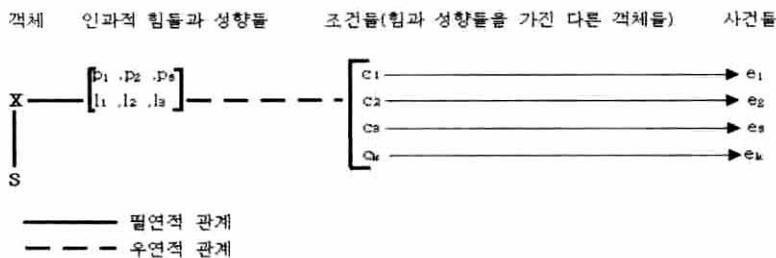
비판적 실재론은 존재론에 있어 실증주의와 마찬가지로 현실 세계가 실제한다는 객관주의적 입장을 취하고 있다. 다만, 실증주의가 실험과 관찰에 의하여 실제하는 현실세계를 알 수 있다는 인식론적 객관주의를 취하는 반면, 비판적 실재론에서는 현실이 실제하기는 하지만 완전히 파악하기는 어렵고 개연적으로만 파악할 수 있다는 수정된 객관주의적 입장을 취하고 있다. 즉, 우리가 가진 지식이 진실이 아니고 실제에 가까워 질 수 있을 뿐이며, 지식이 경험자료로부터 도출되는 것이 아니라 근본적으로 이론적이라는 점을 강조한다. 따라서 비판적 실재론에 있어 현실세계에 대한 연구의 핵심은 ‘현상이 어떻게 발생하게 되었는가’ 하는 인과적 기제와 조건을 밝히는 것이라고 본다(이영철, 2006: 75-78).

## 2. 비판적 실재론의 구체적 설명모형: 형태발생 사회이론

Archer(1995)의 형태발생 사회이론(Morphogenetic social theory)은 비판적 실재론의 철학적 기초와 방법론을 토대로 시간의 흐름에 따라 거시적 구조 내에서 이루어지는 미시적 행위의 기제와 과정을 설명한다. 비판적 실재론이 철학적 차원의 존재론, 인식론, 방법론에 기반하고 있다는 점에서 추상적인 성격을 가질 수밖에 없는데, 형태발생 사회이론은 이를 분석 가능한 모형으로 구체화하고 있다. 형태발생 사회이론은 비판적 실재론을 경험적으로 적용한 연구들 가운데 가장 구체화되어 있다고 평가되는데, 이는 분석적 이원론이나 시간성에 대한 고려 등을 통해 구조와 행위, 발현성 등과 관련된 비판적 실재론에서의 논점을 체계적으로 규명하고 있기 때문이다(Carter and New, 2004).

형태발생 사회이론은 Bhaskar(1975, 1979)의 비판적 실재론적 설명구조에 바탕을 두고 발생적 인과기제(generative causal mechanism)를 주장한다. 비판적 실재론은 실제 세계의 객체(objects)나 관계가 그 자체의 독특한 인과적 힘과 성향, 발생기제 및 구조들을 가지고 있다고 가정한다. 객체가 갖는 인과적 힘과 성향은 그 객체에 필연적으로 존재하지만, 그것이 행사되거나 활성화되는지의 여부는 다른 조건들(맥락들)에 달려있다. 즉, 기제들이 활성화될 때 그 활성화의 실제 결과는 그것들이 작동하고 있는 조건들에 따라 달라진다는 것이다(Bhaskar, 1975; Sayer, 1992, 2000). 이와 같은 주장을 수용하고 있는 형태발생 사회이론의 설명구조를 도식화하면 아래의 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 형태발생 사회이론의 실재론적 설명구조

구조적 조건화

객체 X가 S라는 구조 하에서

인과적 힘(p)과 성향(l)을 갖고 있다.

사회적 상호작용

인과적 힘과 성향을 갖는

다른 객체들의 존재가 구체적 조건(c)이 된다.

구조적 정교화

구체적 조건이 활성화되지 않으면

변화가 없는 형태균형이 나타나고,

구체적 조건이 활성화되면  
변화가 일어나는 형태발생이 나타난다.

출처: Archer(1995) p.160

주: X-S는 구조 s를 가진 객체 x; p는 powers(힘); l은 liabilities(성향); c는 conditions; e는 event를 의미함.

Archer(1995)는 형태발생 사회이론이 다음과 같은 점에서 실재론적 설명구조를 갖고 있다고 설명하였다. 그녀에 따르면, S라는 구조를 갖는 객체 X는 필연적으로 인과적 힘(p)과 성향(l)을 갖는데, 다른 인과적 힘과 성향을 갖는 객체들의 존재가 구체적 조건(c)이 되어 각각의 조건 하에서 상이한 사건들이 발생하게 된다는 것이다. 구조의 정교화를 통한 사건의 발생 단계에서 변화를 향한 조건이 활성화되지 않으면 변화가 없는 형태균형이 나타나고, 변화를 향한 조건이 활성화되면 변화가 일어나는 형태발생이 나타난다는 것이다.

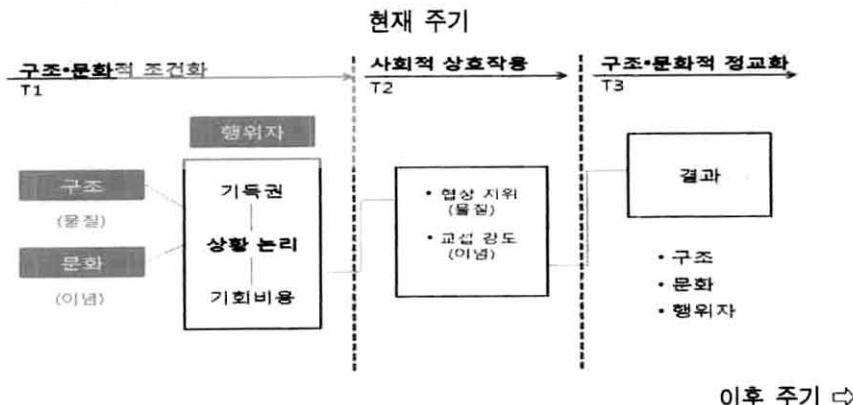
형태발생 사회이론은 분석적 이원론이라는 방법론을 통해 시간성에 대한 고려, 거시적 구조와 미시적 행위 변수의 분리와 연계, 물질적 구조와 이념적 문화의 구분 등을 토대로 사회시스템의 연속과 변화 메커니즘을 설명하는데 이를 도식화하면 <그림 2>와 같다<sup>8)</sup>. 형태발생 사회이론에서는 구조·문화적 조건화, 사회적 상호작용, 구조·문화적 정교화로 구성된 설명구조를 바탕으로 인과적 메

8) 아래에 제시된 형태발생 사회이론의 설명구조 모형 및 주장 내용은 김선희(2009)의 연구를 바탕으로 한 것임을 밝힌다.

커니즘을 규명한다.

〈그림 2〉 형태발생 사회이론의 설명구조

⇨ 이전 주기



형태발생 사회이론에서는 변화 과정의 다이나믹스를 살펴보기 위해 1) 변화 과정에 선재하는 구조·문화적 시스템 조건과 그로부터 연유하는 상황 논리, 2) 행위자 사이의 사회적 상호작용, 3) 구조와 문화, 행위자 조건이 변형되는지 아니면 재생산되는지 그 결과에 주목한다. 특히, 사회체계의 지배적 행위자인 기득권 집단(vested interests)의 관계적 속성(물질적 측면의 상호의존성 정도와 지배가치의 사회적 수용성 정도)에 대한 분석을 통해 사회구조의 연속과 변화를 설명하는 것에 초점을 두고 있다. 구체적으로 “지배적 이해집단인 기득권 연합이 선행하는 이익과 이념이 결합하여 형성된 구조·문화적 상황 조건 하에서 어떻게 상호작용하며, 이들간 상호작용의 결과가 이후 조건에 어떠한 영향을 주게 되는가”라는 연구질문에 대해 시간의 흐름에 따라 서술을 하는 방식으로 분석이 이루어진다(Archer, 1995: 154-161).

#### IV. 제도변화에 대한 비판적 실재론과 역사적 제도주의의 비교분석

본 장에서는 제도변화를 설명하는 역사적 제도주의와의 비교를 토대로 형태발생 사회이론을 중심으로 한 비판적 실재론<sup>9)</sup>이 인과성, 발현성, 역사성의 논점

9) 앞 장에서 제시한 바와 같이 비판적 실재론 가운데 형태발생 사회이론 설명모형이 가

을 포괄하면서 제도변화를 설명하기 위한 통합모형으로서의 조건을 갖추고 있다는 것을 규명하고자 한다.

### 1. 인과성: 기제와 조건의 문제

제도변화에 대한 선행연구들은 대체로 Ragin(1987)이 논의하는 변수 지향적(variable-oriented) 인과성 분석을 하는 경향이 있다. 선행이론들이 분석의 초점으로 하는 변수를 구체적으로 살펴보면, 합리적 선택 제도주의의 경우는 행위자의 이해(interest)와 전략에, 역사적 제도주의의 경우 제도적 맥락이나 제도의 경로의존성이라는 제도의 특성을 각각 규명하고자 하였다. 상대적으로 진화이론은 변화의 내용을 바탕으로 과정 중심의 서술을 하는 경향이 있지만, 체계화된 분석틀 없이 기술하는데 그치고 있는 한계가 있다.

인과성 분석의 경우 원인 변수와 결과 변수 사이의 규칙성에 초점을 두기 때문에, 변수 중심의 실증주의적 설명방식을 채택하게 된다. 실재와 경험을 동일한 것으로 간주하는 실증주의에서는 객체(objects)가 구조나 인과적 힘을 갖는다고 상정하지 않고, 세계를 관찰 가능한 원자적 사건과 규칙으로 구성되어 있다고 간주한다. 비판적 실재론에서는 이와 같은 원인과 결과간의 규칙성이 폐쇄체계에서만 가능하다고 비판한다. 폐쇄체계는 인과적 힘을 가진 객체에 변이가 없어야 한다는 폐쇄의 내부적 조건과, 인과적 기제의 작동과 그 결과에 차이를 만들어 내는 외적 조건들 사이의 관계가 일정해야 한다는 폐쇄의 외부적 조건이 충족되어야 한다(Sayer, 1992). 그러나 개방체계의 사회는 서로 상호 작용하는 수많은 구조와 기제가 있기 때문에 이러한 조건을 충족시키지 못한다. 따라서 폐쇄체계의 가정을 전제로 사건의 원인과 결과의 규칙성을 발견하는 인과적 설명구조는 실제로 영향을 미치고 있지 않는 기제 혹은 구조가 영향을 미치고 있다고 잘못 판단할 위험이 상존한다(Sayer, 2000). 즉, 변수중심의 인과론은 특정한 변수간 ‘원인과 결과’ 관계에 초점을 두기 때문에, 정책 및 제도의 변화에 있어서의 맥락과 조건의 역할이나 맥락과 조건 사이의 구체적 메커니즘과 과정에 대한 설명이 미흡하게 된다. 이에 반해 비판적 실재론과 형태발생 사회이론은 인과적 기제와 그것들이 어떠한 조건에서 작동하는지를 과정(process) 중심으로 서술하는 발생적 인과기제(generative causal mechanism) 분석방법을 채택함으로써 복잡한 사회현상의 인과관계를 설명하는데 유용한 분석틀을 제공하고 있다.

---

장 구체적이기 때문에, 본 장에서는 비판적 실재론에 대한 논의와 함께 형태발생 사회이론의 주장 및 의의를 제시하고자 한다.

〈그림 3〉 실증주의와 비판적 실재론의 인과적 설명 구조 비교

| 〈 실증주의 〉                            | 〈 비판적 실재론 〉  |
|-------------------------------------|--|
| 원인 → 결과<br>↓<br>인과성(Causality; 규칙성) | 구조 → 인과기제(Causal Mechanism) → 결과/사건<br>↑<br>조건(다른 기제들) |

출처: Sayer(2000, p.14-15)

변수 중심의 인과론에 대한 비판 및 사회적 메커니즘 분석의 필요성에 대한 이와 같은 논의는 최근 역사적 제도주의에서도 제기되고 있다. Gorges(2001)는 제도주의가 제도변화를 설명하는데 있어 가장 큰 문제가 인과성 문제에 있다고 본다. '인과성' 문제와 관련해 제도주의는 제도가 다른 요소들과 더불어 정책결과에 영향을 미친다고 설명하지만, 효과발생의 원인으로써 제도적인 것과 비제도적인 것을 동시에 배치시킴으로써 복잡한 인과성에 의존하고 있음에도 불구하고 이들간 관계를 설명하는 모형이 없다는 문제점을 갖고 있다. 제도주의에서는 제도변화의 원인으로써 외생적 변수의 역할을 강조하지만, 문제는 이들 외생적 변수들이 제도변화를 가져온다면 어떤 '조건들' 하에서 이들 변수들이 작동하는지에 대한 구체적 설명모형이 부족하다는 데 있다. 따라서 Gorges(2001)는 제도주의는 변화를 가져오는 다양한 요소와 더불어 실제 이들 변수들과 제도변화 간 연계성을 구체화해야 한다고 강조한다. 요컨대 변수중심의 인과성 탐구가 규칙과 원리의 발견을 가져왔지만, 맥락을 배제함으로써 설명의 적실성을 떨어뜨리는 문제점을 가져왔다라는 것이다. 이와 같은 문제의식에 근거하여 경로의존 연구의 지향이 '조건탐색'에 두어져야 한다는 주장은 Mahoney(2000)에서도 제시되고 있다.

뿐만 아니라 경로의존에 대한 연구들에 대해서 다양한 비판이 존재하는데, 비판의 주요 요점은 제도연속과 변화에 있어서의 구체적 메커니즘에 대한 설명들이 결여되어 있다는데 있다. 경로의존 연구들에 대한 비판의 출발은 경로의존이라는 개념이 지나치게 확장되면서 공통의 분석틀이 결여되고 체계화되지 못한 문제가 있다는 것에서 출발한다(Kay, 2005; Howlett & Rayner, 2006). 즉, 역사가 중요하다(history matters)라는 당연명제를 전제로, 시간의 흐름에 따른 의사 결정의 내용에 대한 명확한 설명 없이 변화보다는 연속을 설명하기 위한 개념으로 활용하고 있다는 것이다. 이는 경험적 실증분석이 이루어지기보다는 제도의 지속성을 설명하기 위한 일종의 휴리스틱 도구(heuristic device)로 활용되는데 그치고 있다는 Ross(2007)의 지적과도 유사하다. Raadschelders(1998) 또한 경로의존성 개념이 회고적 방식에 의한 인과성(causality) 규명을 위한 것이기 때문에, 사회 현상의 변화를 추동하는 구체적 메커니즘을 설명하지 못하는 한계가 있다는 지적을 하였다(Raadschelders, 1998: 576). Crouch and Farrell(2004)에서는

신제도주의에서 경로의존 개념이 결정주의적으로 활용되었음을 비판하면서, 행위자들이 환경과의 상호작용을 통해 변화의 필요성을 인식할 때 새로운 경로의 모색이 일어난다고 주장하면서, 정책다이나믹스 분석을 제안하고 있다. 이와 같은 논의는 공통적으로 제도변화의 내생적 원인과 과정을 규명해야 한다는 주장의 일환으로 제기되고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 문제인식 하에 경로의존성이라는 개념을 활용한 분석틀 설정을 위해서 필요한 연구질문들을 찾기 위한 논의들이 전개되기도 하였다. 그 예로 ‘경로의존적 제도를 형성하는 제도적 요인과 상황조건들이 ‘무엇’인가’를 구체화해야 한다는 Goldstein(1998)의 연구와 ‘경로의존적 제도가 ‘어떻게’ 재생산 되는가?’를 설명해야 한다는 연구들(Mahoney, 2000, 2001; Pierson, 1993, 2000; Thelen, 1999; Thelen & Steinmo, 1992)을 들 수 있다.

경로의존성 연구에 대한 이러한 비판은 역사적 제도주의가 ‘변수중심의 인과론’에 기초하여 이론을 구성하면서 ‘기제 또는 조건중심의 인과론’을 상대적으로 간과하고 있다는 비판적 실재론 및 형태발생 사회이론의 주장과 관련이 있다. 비판적 실재론은 사회현상은 개방체계의 다양한 발생기제가 복합적인 조건 하에서 작용하면서 나타나므로, 현상에 대한 설명을 위해서는 그 발생기제와 인과적 조건을 규명하는 것이 필요하다고 본다(Danermark et al, 2002). 정책 및 제도변화의 인과관계를 통합적 시각에서 분석하는 것 역시 독립변수와 종속변수 사이의 규칙성을 규명하는 인과성(causality) 분석방법보다는 연구대상이 되는 사건의 발생기제와 과정에 대한 서술을 규명하는 인과기제(causal mechanism) 분석 방법이 요구된다. 이러한 점에서 비판적 실재론을 토대로 인과기제 분석을 강조하는 형태발생 사회이론의 설명방식은 복잡한 사회현상을 설명하는데 있어 타당하다고 볼 수 있다.

비판적 실재론에서는 인과관계가 서로 분리되고 구분되는 두 사건 사이의 인과성보다는 객체나 관계들의 인과적 힘과 성향과 관련된 인과기제가 어떠한 조건에서 작동하는지를 서술하는 발생적 인과기제(generative causal mechanism)를 주장한다. 비판적 실재론은 실제 세계의 객체나 관계가 그 자체의 독특한 인과적 힘과 성향, 발생기제 및 구조들을 가지고 있다고 가정한다. 여기에서 발생기제란 사물이 작동하는 방식이라고 정의된다. 따라서 기제들이 발생시키는 사건들과 구별되며, 또한 그 사건들은 그 사건들에 대한 사람들의 경험과 무관하게 발생할 수 있다고 상정한다(Bhaskar, 1975; 1979). 대상의 인과적 힘과 성향은 객체에 필연적으로 존재하지만, 그것이 행사되거나 활성화되는지의 여부는 다른 조건들(맥락들)에 달려있다. 즉, 기제들이 활성화될 때 그 활성화의 실제 결과는 그 것들이 작동하고 있는 조건들에 따라 달라진다. 그러므로 인과적 힘이나 기제들과 그 결과들 사이의 관계는 고정된 것이 아니라 우연적인 것이다(Bhaskar, 1975; Sayer, 1992, 2000). 따라서 인과적 기제들이 활동한 결과, 즉 사건은 상이한 여러

기제들로부터 나오는 영향들의 복합적인 혼합의 결과라는 것이다(Danermark et al., 2002).

비판적 실재론의 설명구조를 근간으로 하는 형태발생 사회이론에서는 시간의 흐름에 따라 나타나는 사회시스템의 구조·문화적 조건을 규명하고, 이러한 조건 하에서 행위자간 상호작용을 통해 구조·문화적 정교화의 결과 사회현상의 연속과 변화가 나타난다는 설명논리를 갖는다. 특히, 구조·문화의 발현적 속성(emergent property)과 상황논리(situational logic), 즉 구조와 문화의 인과력(causal power) 하에서 나타나는 주요 행위자간 상호작용의 결과가 시스템 재생산인지 아니면 변형으로 나타나는지와 관련된 인과적 메커니즘에 주목한다. 형태발생 사회이론에서 논의하는 이런 사회현상의 연속과 변화의 기제는 Hedström and Swedberg(1998)의 사회적 메커니즘 모형과 유사한 맥락에서 이해될 수 있다<sup>10)</sup>.

형태발생 사회이론은 제도와 정책 변화의 기제와 조건을 규명한다는 점에서, 특히 역사적 제도주의가 정책의 연속과 변화를 유도하는 동태적 메커니즘을 설명하지 못하는 한계를 보완해 줄 수 있다. 이는 형태발생이론이 경로의존적 제도가 유지/변화되는 구조적 요인과 상황조건들이 ‘무엇’인가’를 구체화하고, ‘경로의존적 제도가 ‘어떻게’ 재생산/변형 되는가?’를 설명해주기 때문이다.

## 2. 발현성: 구조와 행위의 문제

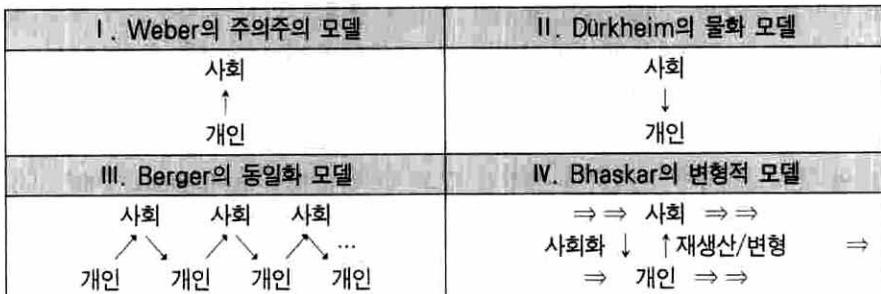
사회과학에 있어 발현성은 거시적 구조와 미시적 행위 사이의 연계 과정과 메커니즘을 의미한다(Hedström and Swedberg, 1998: 22-23). 비판적 실재론을 구체화한 형태발생 사회이론은 시스템 유지와 변화의 메커니즘을 설명하는 분석틀을 구체적으로 제시하고 있다. 형태발생 사회이론에서는 구조와 행위자의 발현성 즉, 주요 행위자간 관계적 속성의 내용에 따라 현상의 연속과 변화가 나타난다고 본다. 사회시스템 연속과 변화에 대한 이와 같은 설명방식은 역사적 제도주의의 경로의존적 메커니즘을 구조와 행위자의 발현성을 중심으로 규명할 수 있다는 점에서 대안적 설명방식이 될 수 있다.

구조와 행위 사이의 관계에 대한 제도주의에서 입장은 크게 방법론적 개인주의, 구조 결정론, 구조화이론으로 구분할 수 있다. 합리적 선택이론과 역사적 제도주의는 각각 방법론적 개인주의와 구조 결정론적 입장에 해당하며, 구조화이론은 구조의 이중성을 강조하는 입장이다. 기존 논의들은 Bhaskar와 Archer가 주장하듯, 구조와 행위를 설명하는데 있어 각자의 오류를 갖고 있다. 충화존재론을 토대로 Bhaskar(1989, 1998)는 기존의 구조(사회)와 행위(개인) 간 관계에 대한 기존

10) 구조·문화적 조건화는 상황적 메커니즘(situational mechanisms)에, 행위자간 상호작용은 행동 형성 메커니즘(action-formation mechanisms)에, 구조·문화적 정교화는 변형적 메커니즘(transformation mechanisms)에 각각 대응된다.

의 설명모델을 주의주의(voluntarism), 물화론(reification), 동일화(identification)의 변증법적 모델, 사회적 활동의 변형 모델(Transformational Model of Social Activity)로 구분하고, 그 중 사회적 활동의 변형모델에 근거하여 기존 이론들을 비판적으로 검토하고 있다<sup>11)</sup>.

〈그림 4〉 Bhaskar의 사회와 개인을 연결하는 네 가지 모델



자료: Bhaskar(1989) p.31-37

제도주의는 사회 구조와 인간 행위가 각자의 인과력, 즉 인과적 힘을 갖고 있기 때문에 서로 환원될 수 없다는 것을 존재론적 입장에서 명확하게 설명하지 않은 채 구조와 행위 사이의 관계를 설명하는 한계가 있다(Lawson, 2003: 183). 또한 구조화이론에서는 구조를 사회적 관행(practice)에 기초한 규칙과 자원으로 간주하고, 사회적 관행만이 존재론적 실체를 갖는다고 본다. 구조와 행위는 상호 구성적이지만, 구조 자체는 가상적(virtual)이고, 행위자에 의해 실체화.instantiation)되는 경우에만 실재하게 된다고 본다. 그러나 행위자가 의도하지 않은 결과와 행위자가 인지하지 못하는 구조적 조건들이 실제 존재하고 있다는 것을 고려하지 못하는 존재론적 한계가 있다(Archer, 1995: 33-64). 이에 반해 비판적 실재론에서는 개인(행위자)과 사회(구조)가 각각의 영역을 갖는다고 전제함으로써 기존 이론들이 가졌던 구조의 물화(reification)나 행위의 환원주의(reductionism)의 오류를 극복

- 11) 그에 따르면, 앞의 세 가지 모델은 다음과 같은 문제가 있다. 첫째, ‘개인→사회’로 표현되는 Weber류의 주의론은 방법론적 개인주의에 입각하여 복잡한 사회현상을 단순한 행위의 요소로 환원하기 때문에, 행위는 있으나 사회적 조건이 간과되는 문제가 있다(환원주의 오류). 둘째, ‘사회→개인’으로 표현되는 Durkheim류의 구조결정론은 방법론적 전체주의에 입각하여 사회로 개인을 설명하기 때문에, 개인의 행위와 동떨어진 외적 실체로서의 구조적 조건은 있어도 인간의 행위에 대한 설명이 없다(물화의 오류). 셋째, ‘개인→사회→개인→사회...’로 즉, 사회와 개인 사이의 상호관계 속에서 변증법 방식으로 사회와 개인이 산출되어 간다는 동일화 모델은 인간의 행위와 사회의 구조적 조건 간의 구분과 그 상호관계가 명백하게 드러나지 않는다는 한계가 있다(순환론적 오류). 이에 반해 TMSA은 사회의 상대적인 독립성, 자율성, 영속성이라는 존재론을 근거로 사회와 사람 간에는 존재론적 간극이 있다는 구조와 행위의 이분법에 기초하고 있다(Bhaskar, 1989: 31-37; Bhaskar, 1998: 212-217).

하고자 한다. 발현성의 문제와 관련해 비판적 실재론에서는 사회(구조)는 가상적(virtual) 존재가 아니라 개인들로부터 발현하는(emergent) 동시에 개인들 내에 실제(real) 존재한다는 것이다. 따라서 비판적 실재론에서의 구조는 그 존재가 실제하며, 그 속성은 발현성에 의해 특징지워진다. 여기에서 발현성이란 2개 이상의 구성요소의 결합에 의해 나타나는 새로운 현상으로, 어떠한 객체가 발현적 힘을 갖는다는 것은 그 구성요소들로 환원될 수 없는 힘과 성향을 갖는다는 것을 의미한다(Sayer, 1992: 119). 구조와 행위간 관계도 이와 유사한 방식으로 설명될 수 있다. 행위자들이 상호작용할 때, 그들은 특별한 속성을 발휘하지만 그러한 상호작용로부터 발현되는 행위의 결과는 행위자들의 활동으로 환원될 수 없다. 그러므로 구조는 행위자의 활동에 의존하지만, 단순히 그들 활동의 총체는 아니며, 그 자체의 독특한 속성을 갖고 있다는 것이다(McAnulla, 2005: 34). 인간 행위와 사회구조는 존재한다는 측면에서는 상호의존적이지만, 본질적으로는 서로 구분되는 독립적 개체이다(Bhaskar, 1998: 215-217). 이와 같은 구조와 행위의 존재론적 이원론은 형태발생 사회이론에도 나타나고 있다.

형태발생 사회이론에서는 구조와 행위의 존재론적 이원론을 전제로 한 분석적 이원론(analytical dualism)을 강조한다. 구조와 행위자의 발현성 즉, 주요 행위자간 관계적 속성의 내용에 따라 현상의 연속과 변화가 나타난다고 본다. 사회시스템 연속과 변화에 대한 이와 같은 설명방식은 역사적 제도주의의 경로의 존적 메커니즘을 구조와 행위자의 발현성을 중심으로 규명할 수 있다는 점에서 대안적 설명방식이 된다고 할 수 있다. 분석적 이원론의 주장은 사회적 실재가 계층화되어 있어(stratified) 구조와 행위자의 발현적 속성이 서로 각자에 환원될 수 없으며, 구조와 행위가 시기적으로 구분된다는 것이다(Archer, 1995: 66). 따라서 구조는 행위자들 사이의 상호작용과 관계에 기반하여 나타나지만, 행위자와의 관계에 있어 ‘자율적이고 독립적이며 선재하면서(pre-existent) 인과적 영향력을 갖는(causally efficacious)’ 사회적 관계, 규칙, 역할의 집합적 존재이다(Archer, 1995: 42-43).

King(1999)은 이와 같은 Archer의 형태발생 사회이론이 발현성 개념을 잘 설명하지 못하고 있고, 구조의 객관화 및 물화를 통한 존재론적 오류를 갖고 있다는 비판을 하였다(King, 1999: 222)<sup>12)</sup>. Hay(2002) 역시 Archer의 형태발생이론의 가장 큰 한계가 구조와 행위자가 서로 다른 시간대에서 작동한다는 가정에 있다고 보았다. 그는 형태발생이론의 문제가 존재론적 이원론을 규명하지 못하고 분석적 이원론에 입각하고 있으며, 구조주의적 편향을 보이고 있다는 것에 기인

12) Archer는 충화적 사회 존재론에 기반한 자신의 구조 개념은 행위자의 상호작용에 기반한 관계적 속성을 갖고 있기 때문에, 결코 물화의 대상이 아니라고 주장하였다 (Archer, 2000b).

한다고 지적하였다(Hay, 2002: 24, 147-148). Hay는 구조와 행위의 존재가 그 자체로 존재하는 고립적 관계가 아닌 상호 구성적(mutually constitutive) 관계를 맺고 있다고 보았다(Hay, 2002: 127). 따라서 구조와 행위가 비록 분석적으로는 분리될 수 있다고 하더라도, 실제에 있어서는 완전히 융합되어 있는 존재론적 비분리성을 주장하는 것이다.

그러나 이와 같은 비판에 대해 Archer(2000b)는 구조가 인간의 활동에 의해 매개될 경우에만 그 영향력을 행사하므로, 구조가 사회적 상호작용 없이 존재하는 물화적 실체가 아닌 관계적 발현물(relational emergents)임을 반박하였다. 즉, 그녀는 발현성이라는 개념을 통해 구조의 물화를 극복할 수 있다고 보았다. Gimenez(1999)는 Archer(1995)의 방법론적 이원론이 존재론적 이원론 측면에서 문제가 없는 것은 아니지만, 시간이라는 변수를 포함하고 있으며 복잡하게 얹혀 있는 사회현상을 풀어서 설명하고자 했다는 점에 연구의 의의가 있다고 보았다<sup>13)</sup>. 그는 특히, 구조가 행위를 결정한다는 구조의 물화(reification)라는 한계가 있는 기존 구조주의의 연구경향과는 달리, 형태발생 사회이론은 구조가 행위자와 별도의 인과력(causal force)를 갖고 있다는 전제하에 구조가 행위에 영향력을 행사하는 것에 불과하다는 Archer(1995)의 주장에 주목하였다. 여기에서의 구조의 인과력, 즉 발생적 권력(generative power)은 행위자가 직면하게 되는 상황의 제약(constraints) 혹은 기회(enablement)를 의미한다는 것이다. 아울러 그는 행위자가 구조적 조건 하에서 자신의 선호를 바탕으로 선택을 하게 된다고 보았다. MaAnnulla(2005) 또한 King(1999)과 Hay(2002)의 비판에 대해 구조가 행위를 결정하는 것이 아니라 영향력을 행사하는 조건일 뿐이며, 행위 역시 구조의 조건에 불과하다는 것을 간파하고 있음을 지적하였다.

비판적 실재론 가운데 형태발생 사회이론에서는 분석적으로 구조와 행위를 구분하고, 구조체계와 문화체계를 구분한다. 구조와 행위의 분리와 관련하여, ‘시간’ 변수를 고려하여 행위 이전에 존재하는 구조개념을 상정함으로써 구조와 행위의 관계를 설명한다. 또한 구조체계와 문화체계의 분리에 있어서는 역사적 제도주의가 ‘아이디어’의 역할을 간과하고 있다는 Blyth(1997)의 논의와 같은 맥락에서, 구조체계로서의 제도와 문화체계로서의 아이디어를 구분한다. 이렇게 볼 때, 형태발생 사회이론의 발현성 논의는 분석적 이원론을 바탕으로 구조와 행위가 시기적으로 구분되고 구조와 행위자의 발현적 속성이 서로 각자에게 환원될 수 없다는 점, 물질적 구조와 이념적 문화가 구조 차원에서 구분되어 이해 된다는 점, 그리고 구조의 관계적 개념 및 적극적 행위자의 상정이라는 전제 등

13) Gimenez(1999)는 King(1999)이 ‘사람이 없으면, 사회가 없다’는 진부한 명제를 단순히 반복하면서 복잡한 사회 현상을 설명하기 위한 새로운 방법을 제시하지 못한 채 기존 논의를 재생산하는데 그치고 있다고 반박하였다.

을 통해 기존 논의가 발현성 차원에서 갖는 오류들을 보완하는 대안적 설명이 될 수 있는 조건을 갖추고 있다고 판단된다.

### 3. 역사성: 시간 개념의 문제

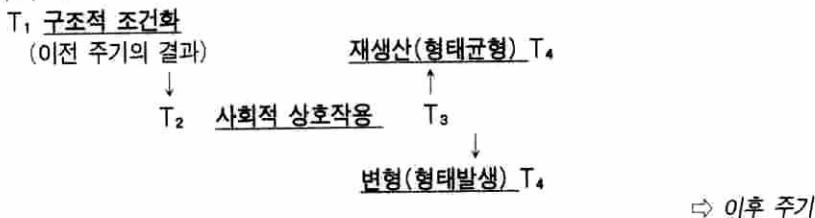
역사와 맥락을 강조하는 역사적 제도주의에서 시간의 개념이 적절히 설명되지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 정정길 외(2005)의 연구를 대표로 한 시차적 접근에서는 역사적 제도주의에서의 시간의 흐름이 원인변수라기보다는 대개의 경우 제도의 경로의존성을 설명하기 위한 맥락 속에 내재화된 변수로 치환되는데, 이와 같은 맥락 내에 너무 많은 요소들이 포함되어 있기 때문에 시간을 분리해서 분석해야 한다고 주장한다. 그러나 염재호(2005)는 시차적 접근에 대한 비판적 검토를 통해 제도와 분리하여 제도를 대체할만한 시간 개념이 과연 설명력이 있는 것인지를 지적한다. 그는 정책연구에 있어 시차적 접근과 시간 개념의 활용이 설득력을 갖기 위해서는 보다 세밀하고 구체적으로 정책현상에서 나타나는 시간요소에 대한 개념화 작업 및 인과관계의 도출이 필요하며, 특히 다른 변수들로부터 시간의 변수를 어떻게 적출하여 이를 중심으로 인과관계의 설명을 할 것인가가 중요한 과제라고 주장한다. Kay(2005) 역시 역사적 제도주의에서의 경로의존성 개념이 시간변수를 고려한 과정중심의 설명이라는 점에서 동태적 분석을 가능하게 한다고 보았다. 경로의존성이 정책결정이 시간에 따라 축적되고, 축적된 정책결과가 향후 정책 결정자의 선택을 제약하는 과정에 나타난다는 것을 의미하기 때문이다. 동태적 분석에 있어 시간 변수는 변화를 설명하는 독립변수로 기능하게 되는데, 이는 외부의 충격적 사건과 같은 외재적 변수로 인해 변화가 발생하게 되어 시간이 종속변수가 되는 정태적 설명방식과는 구별된다. 동태적 분석의 경우, 인과적 요인과 그에 뒤따라 관측되는 변화 사이에 시간적 간극이 있다는 것을 전제로 하여 시간의 흐름에 따라 정책변화가 어떻게 전개되는지를 살펴본다는 측면에서 시간이 독립변수가 된다는 것이다(Kay, 2005; 558-559).

경로의존 현상에 주목하는 역사적 제도주의에서 시간이 중요한 설명변수라는 이와 같은 논의는 형태발생 사회이론에서 정책과 제도의 연속과 변화 과정의 주기(cycle)의 흐름을 통해 보다 더 구체화된 형태로 설명된다. Bhaskar(1989)의 사회적 활동 변형 모델(TMSA)은 이전 시기의 결과가 조건이 되어 생산 과정을 거쳐 재생산 혹은 변형이 되는 과정이 연속된다는 것이 기본 논리이다. Bhaskar(1989)의 TMSA는 사회현상에 대한 관계론적 관점에서 대상들의 관계와 그 관계의 관계를 구체적으로 파악하고, 그 유기적 연관관계를 총체적·과학적으로 설명할 수 있기 때문에, 역사성을 고려하면서 현상의 연속 및 변화를 설명할 수 있다는 장점을 갖는다(고창택, 1995). Archer(1995)는 각 주기(cycle)별로 구조적

조건화와 사회적 상호작용, 재생산/변형이 나타난다는 것을 아래의 <그림 5>와 같이 도식화하여 설명하면서 TMSA를 보다 정교화하면서, 형태발생적 접근에 시간성이 반영되어 있다고 주장하였다.

<그림 5> 형태발생 사회이론의 시간성 설명 구조

이전 주기 ⇔



출처: Archer(1995) p.158

즉, 변화의 과정이 시간에 따라 전개되며 매 순간이 역사적으로 특정 시점이며 물역사적 다이어그램 안에 포함될 수 없는 내재적 역사성이 있다는 것이다 (Archer, 1995: 154). 추상적 의미의 역사성은 흐름(flow)과 주기(cycle), 움직임(movement)으로 구체화되는데, 이 때 시간과 공간은 흐름이 반영되는 형태균형 혹은 형태발생의 주기로 구체화된다. 이 때 각 주기는 역사적 흐름도에서 하나의 구체적 국면(phase)으로써, 이전 주기와 이후주기의 연속선 상에 위치하게 된다(Archer, 1995: 154-158). 이와 같은 주장에 대해 King(1999)은 Archer(1995)가 형태발생과 형태균형의 개념으로 단순히 상이한 역사적 시기와의 비교를 통해 변화를 기술하는데 그쳤을 뿐, 변화를 설명하기 위한 개념을 제시하지 못하였다고 비판하였다. Bates(2006) 역시 변화가 비판적 실재론과 형태발생 사회이론에 있어 중요한 개념임에도 불구하고 시간적 차원을 고려한 변화에 대한 이론적 정교화가 간과되어 왔다고 지적하였다.

Archer(1995) 시간성 개념이 모호하고 다소 모순적 요소가 있기는 하지만, 현재까지의 분석 방법 가운데 시간성에 대한 고려가 가장 구체적이라는 것은 많은 연구들에서 제시되고 있다(Barley and Tolbert, 1997; Reed, 1997; Dobson, 2001a; Stones, 2001; Sawyer, 2005). 대표적으로 Sawyer(2005)는 형태발생 사회이론이 존재론적 이원론보다는 분석적 이원론에 초점을 둘으로써 실재론적 접근이라는 주장이 모호하다는 지적이 있기는 하지만, 시간성(temporality)에 대한 고려를 통해 발현적 구조의 속성이 실재한다는 것을 설명할 수 있다고 보았다 (Sawyer, 2005: 83-84). 형태발생 사회이론은 시간성에 대한 고려를 바탕으로 구조와 행위 사이의 연계메커니즘을 설명하고 있다는 점에서, 시간성 차원에서 설명력이 있다고 할 수 있다.

#### 4. 연속과 변화의 통합설명모형<sup>14)</sup>

경로의존이나 제도 진화를 통해 연속과 변화를 설명하는 경향이 최근 연구에서는 주류를 이루고 있다. 그러나 이러한 연구들에서는 경로의존이나 제도진화를 유도하는 특정 변수 즉, 제도적 중층성이나 수학체증과 같은 변수를 추출하거나 구체적 메커니즘에 대한 설명 없이 시간의 흐름에 따른 점진적 변화 양상을 기술하는 것에 그치고 있다. 그리고 연속과 변화를 유도하는 동일한 요인의 성격변화의 내용이 무엇인지에 대한 합의된 틀이 없다는 문제가 존재한다. 이와 같은 제도주의의 한계와 관련하여 형태발생 사회이론의 인과성과 발현성 및 시간성을 연계한 설명방식은 제도 진화나 경로의존에서의 점진적·누적적 변화 논의의 구체적 메커니즘을 설명할 수 있는 대안적 조건이 될 수 있다. 이는 형태발생 사회이론이 시스템 유지와 변화의 메커니즘을 설명하는 분석틀을 구체적으로 제시하고 있기 때문이다.

비판적 실재론에서는 충화적 사회 존재론(stratified social ontology)을 바탕으로 하여 행위자가 활동하는 맥락이 되는 구조는 행위자들 사이의 관계적 속성으로부터 도출된다는 것을 통해 사회구조의 발현성(emergence)을 강조하기 때문에, 사회구조의 발현성에 기반하여 사회구조가 재생산 및 변형된다는 것을 규명할 수 있다는 장점이 있다(Lawson, 2003: 181-185). 여기에서 사회구조의 발현성이란 제도주의에서 논의하는 제도의 내생적 변화 요인에 해당하기 때문에, 제도의 내생변수의 변화로부터 정책변화가 도출된다는 설명이 가능해진다. 비판적 실재론의 이와 같은 논의를 구체화한 모형인 형태발생 사회이론에서는 구조와 행위자의 발현성 즉, 주요 행위자간 관계적 속성의 내용에 따라 현상의 연속과 변화가 나타난다고 본다. 기득권 연합의 관계적 속성을 의미하는 구조·문화의 발현성은 두 가지 측면으로 구성되는데, 하나는 물질 구조적 측면에서 기득권 연합의 이해관계의 상호의존성 정도를, 다른 하나는 문화 이념적 측면에서 기득권 연합이 갖는 지배가치의 사회적 수용성 정도를 의미한다. 전자는 필요적이거나(necessary) 조건적인(contingent) 경우로, 후자는 양립가능하거나(compatible) 양립불가능한(incompatible) 경우로 설명될 수 있다. 구조와 문화의 발현성은 행위자의 행동방향을 결정하는 상황 논리(situational logics)를 이끌어 내는데, 상황논리는 행위자에게 강제적으로 적용되는 규칙은 아니지만, 행위자로 하여금 상황적 맥락 하에서 기회비용을 고려할 때 상황논리에 입각하여 행동하는 것이 합리적이라는 판단을 하게 되면서, 상황논리에 따른 상호작용 행태가 나타나게 된다.

첫째, 필요적/양립가능한 경우는 구조·문화적으로 보호(protection)의 상황논리

14) 아래에 제시된 형태발생 사회이론의 내용적 소개에 대한 부분은 김선희(2009)의 내용을 바탕으로 정리한 것이다.

가 형성된다. 기득권 연합간 이해관계가 호혜적 측면에서 필요적 관계를 형성하고 있고, 기득권 연합의 지배가치 및 이념에 대한 사회 일반의 정서가 양립가능하기 때문에 기득권 연합은 기회비용이 크지 않은 상황에서 자신들의 기득권 유지를 위한 방어적인(defensive) 행태가 나타나게 된다. 둘째, 필요적/양립불가능한 경우는 구조적으로 타협(compromise), 문화적으로 혼합을 통한 수정(correction leading to syncretism)이라는 상황논리가 형성된다. 기득권 연합간 이해관계가 필요적 관계로 구축되어 있는 상황에서 사회 일반의 가치가 기득권 연합의 지배가치와 양립가능하지 않은 이념적 조건과 결합된 상황조건에서는 기득권 유지를 위해 기존 체계에 대한 수정을 위한 양보적(concessionary) 상호작용 행태가 나타난다. 셋째, 조건적/양립가능한 경우는 구조적으로 기회주의(opportunism), 문화적으로 자유 행동(free play)이라는 상황논리가 형성된다. 사회 일반의 정서가 기득권 연합의 지배가치에 대한 저항이 크지 않고 수용적인 상황인 경우, 기득권을 향유하기 위해서는 기존 체계의 수정보다는 기존 체계를 유지하는 것이 기회비용을 고려할 때 합리적이기 때문에 기득권 연합은 연합관계를 유지하지만, 자신들의 이해와 결부되는 사항에 대해서만 연합관계를 유지하는 기회주의적(opportunistic) 행태가 나타나게 된다. 넷째, 기득권 연합간 이해관계도 조건적이고, 기득권 연합간 지배가치가 공유되어 있지 않거나 사회 일반의 정서가 지배가치에 대한 수용성이 낮아 양립불가능한 조건인 경우에는 기득권 연합간 구조적으로 배제(elimination), 문화적으로 선택 강요(choice forcing of)라는 상황조건 하에서 경쟁적인(competitive) 행태가 나타난다.

형태발생 사회이론은 시스템 유지와 변화의 메커니즘을 통합적으로 설명하는 분석틀을 제공한다. 기득권 집단의 관계적 속성으로 규정되는 구조·문화적 발현성이 구조·문화적 상황논리를 통해 상호작용으로 반영되면서 결과적으로 시스템의 연속(형태균형, morphostasis) 및 변화(형태발생, morphogenesis)를 유도하게 된다. 시스템의 연속은 구조·문화적 기득권 집단 즉, 기득권 연합이 서로 권력을 유지하기 위하여 상호의존적인 경우, 그리고 그들의 목표가 사회전반에서 수용되어 구조·문화적으로 양립가능한 경우에 기득권 연합이 보호 및 방어의 행태를 보이면서 나타난다. 강력한 구조적 이해와 상호 양립가능한 이념의 결합 즉, 필요적이고 양립가능한 발현적 속성이 나타나는 경우 가장 안정적 폐던의 형태균형 주기가 유지된다. 필요적 관계이지만 양립불가능한 경우에도 구조와 문화 어느 한편에서 필요적 보완관계가 나타날 경우에는 시스템 재생산이 이루어진다. 형태균형의 경우는 구조·문화적 형태균형이 일치함으로 인한 정태적 상황에서 비롯된다. 구조와 문화의 형태유지 성향은 엘리트와 물질적 자원의 집중으로 주도권을 편 해게모니 집단이 자신들의 이념을 사회에 재생산시킴으로써 문화적 동질성을 유지해가기 때문에 안정적 상황이 된다. 즉, 구조와 문화의 호

혜적(reciprocal) 영향으로 인해 현상 유지의 경향이 강화된다(Archer, 2000a: 270). 반면, 기득권 행위자가 서로 상이한 입장에 따라 해결이 어려운 경쟁적 구조·문화적 지향을 갖는 경우에는 시스템의 변형이 나타난다. 기득권 연합 사이의 물질적 이해관계가 조건적 관계로 변화될 경우 기존 시스템의 변형을 모색하게 되지만, 문화적으로 기존 지배이념이 양립가능한 조건일 경우 변화가 나타나지는 않는다. 그러나 기득권 연합간 조건적 관계가 양립불가능한 문화적 이념적 조건과 결합할 경우에는 상호 경쟁 및 배제와 같은 상황논리가 도출되면서 불안정한 형태발생 주기가 나타나 변화가 나타나게 된다(Archer, 1995: 308-312).

형태발생 사회이론의 설명모형을 구성하는 구조/문화적 발현적 속성의 결합에 따른 구조/문화적 상황논리, 그에 따른 상호작용 유형과 시스템 연속/변화의 산출양상에 관한 구체적 내용은 아래의 <표 1>과 같이 정리될 수 있다.

<표 1> 형태발생 사회이론 설명모형의 구성요소

| 발현적 속성    | 구조적 상황논리 | 문화적 상황논리 | 상호작용 유형 | 시스템 연속/변화        |
|-----------|----------|----------|---------|------------------|
| 필요적/양립가능  | 보호       | 보호       | 방어적     | 형태균형<br>(시스템 연속) |
| 필요적/양립불가능 | 타협       | 혼합수정     | 양보적     |                  |
| 조건적/양립가능  | 기회주의     | 자유 활동    | 기회주의적   | 형태발생<br>(시스템 변화) |
| 조건적/양립불가능 | 제거       | 선택 강요    | 경쟁적     |                  |

주: Archer(1995, p.218)을 재구성

사회시스템 연속과 변화에 대한 이와 같은 설명방식은 역사적 제도주의의 경로의존적 메커니즘을 구조와 행위자의 발현성을 중심으로 규명할 수 있다는 점에서 대안적 설명방식이 된다고 할 수 있다. Greener(2006)에서는 형태발생이론이 역사적 제도주의에서의 경로의존성 개념을 구체화하여 제도의 연속과 변화에 대한 논의를 보다 체계화할 수 있다고 보았다. Ross(2007) 역시 경로의존 개념을 활용한 제도분석보다는 형태발생 사회이론 설명모형이 정치 현상에 대한 설명력이 더 높다고 보았다. 그에 따르면, 형태발생 사회이론은 구조적 이해(structural interest), 제도적 관계(institutional relationships), 권력(power), 이념(ideas) 등을 포함하고 있기 때문에, 경제학 분야로부터 도출된 제도주의의 경로의존성에 비해 정치 영역에 적용이 훨씬 용이하다. 또한 제도를 둘러싼 구조·문화적 조건을 규명함으로써 제도변화의 내생적 변수를 구체화하고, 구조·문화적 조건의 성격변화로부터 제도의 연속과 변화가 나타나게 된다는 것을 설명할 수 있다는 장점이 있다.

## 5. 논의의 종합 및 연구사례 소개

지금까지 논의한 역사적 제도주의와 비판적 실재론의 설명구조 비교내용을 인과성(조건과 기제의 문제), 발현성(구조와 행위의 문제), 역사성(시간성의 문제), 연속과 변화의 통합설명이라는 기준에 따라 정리하면 아래의 <표 2>와 같이 정리할 수 있다<sup>15)</sup>.

<표 2> 역사적 제도주의와 비판적 실재론의 설명 구조 비교

| 분석대상  | 신제도주의(역사적 제도주의)   | 비판적 실재론(형태발생 사회이론)   |
|-------|---|--|
|       | 제도, 제도적 맥락  | 발생기제(generative mechanism)   |
| 인과성   | -변수지향적 연구: 인과성 주목<br>→ focus: 정책문제의 원인 규명   | -과정지향적 연구: 인과기제 중시<br>→ focus: 구조적 조건의 내용 구체화 및 제도적 제약 하에서 나타나는 행위자간 상호작용 과정 및 결과의 인과기제 규명                   |
|       | -정태적(static) 접근<br>: 제도적 맥락의 구체화 및 경로의존성을 야기하는 특정 원인추출  | -동태적(dynamic) 접근<br>: 사건의 구체적 전개과정과 인과기제에 대한 서술 강조   |
|       | -경로의존성을 활용한 '제도적 과정론(institutionalization process itself)' 및 과정 추적(process tracing) 접근의 경우에도 서술방식을 택하였으나, 체계화된 설명틀이 없다는 방법론적 문제가 있음 | -제도와 맥락을 동시에 고려한(juxtaposing institution and context) 분석들을 바탕으로 인과기제(causal mechanism)를 규명하기 위한 구조화된 서술모형 활용 |
| 발현성   | -구조와 행위 각각의 인과력을 전제하지 않음<br>-역사적 제도주의<br>: 하향식 융합 오류(제도→행위)   | -분석적 이원론(analytical dualism)<br>: 구조와 행위가 각자의 자율성을 바탕으로 고유한 인과력을 가짐  |
|       | -합리적 선택이론<br>: 상향식 융합 오류(행위자→제도)  | : 구조의 관계적 속성 강조<br>: 상황논리 구체화(구조결정론의 탈피)   |
|       | -구조화이론<br>: 구조의 이중성이 순환론적 오류  | : 물질적 구조와 이념적 문화의 구분   |
| 역사성   | -과거의 영향력에 초점<br>→ 결정주의적(deterministic) 한계   | -미래의 형성력에 초점<br>→ 행위자의 자율성과 주도력(initiative) 강조   |
|       | -시간 개념의 이원화<br>·단절: 단절된 균형의 경우 시간의 적시성과 같은 포인트 강조<br>·연속 순환: 경로의존성의 경우 시간의 순환성에만 주목   | -시간 개념의 연속성 가정<br>: 구조와 행위가 각기 상이한 시기에 형성되고 발생하므로, 구조와 행위간 연계에 있어 시간 개념이 내재됨                                 |
|       | -시간의 의미 구체화 미흡  | -시간 의미의 구체화를 통한 역사성 설명   |
| 정책 변화 | -연속과 변화에 대한 이분법적 설명<br>→ 변화의 발생 유무 파악에 초점<br>- 구체적 내생변수 제시 미흡   | -연속과 변화에 대한 통합 설명<br>→ 변화의 속도와 방향 규명에 초점<br>- 구체적 내생변수 제시  |

15) 역사적 제도주의에서도 비판적 실재론에서 설명하고 있는 내용들을 이론 내에 담고자 하는 노력이 신제도주의의 이론적 진화 차원에서 논의되고 있기 때문에, 제도주의와 비판적 실재론을 지나치게 이분법적으로 구분한 경향이 있다는 비판이 있을 수 있다. 정리된 내용은 역사적 제도주의가 비판적 실재론과 비교할 때 나타나는 상대적 특성을 설명하기 위한 구분임을 밝힌다.

역사적 제도주의와 비교해 볼 때, 형태발생 사회이론은 제도변화를 설명하는데 있어 비판적 실재론의 존재론, 인식론, 방법론적 기초를 토대로 인과성, 발현성, 역사성 개념을 정교화하고 있으며, 연속과 변화의 원인을 통합적 분석틀을 통해 설명하고자 한다는 점에서 비교우위가 있다고 할 수 있다. 이와 같이 역사적 제도주의에 대한 이론적 보완 및 대안이 비판적 실재론에 있음을 사례분석을 통해 규명한 대표적 연구로 Greener(2006)를 들 수 있다.

Greener(2006)에서는 형태발생 사회이론을 역사적 제도주의에서의 경로의존성 개념에 접목시켜 제도의 연속과 변화에 대한 논의를 보다 체계화하고자 하였다. 그는 역사적 제도주의가 정책과 제도의 연속과 변화를 설명함에 있어 정책상황의 복잡한 인과관계의 메커니즘을 규명하지 못했다고 지적하고, 비판적 실재론과 형태발생 사회이론의 설명모형이 역사적 제도주의에서의 경로의존성 개념을 구체화하여 제도의 연속과 변화에 대한 논의를 보다 체계화할 수 있다고 보았다. Greener(2006)는 영국 의료체계인 NHS 개혁과정을 고찰하기 위해 형태발생 사회이론을 적용하였는데, 정부와 의료계간 관계적 속성의 변화에 초점을 두고 의료체계의 변화양상을 고찰하였다. 그는 영국의 의료체계가 정부와 의료계가 필요적/양립불가능한 관계에서 조건적/양립불가능한 관계로, 다시 조건적/양립가능한 관계로 변화되면서 점진적 변화가 나타났다고 보았다.

그러나 Greener(2006)의 연구는 정부와 의료계의 구조·문화적 차원의 관계적 속성의 내용 규명에 초점을 두면서 구체적으로 의료체계에 어떠한 영향을 주었는지 즉, 인과적 메커니즘을 설명하지 못하고 있다. 형태발생 사회이론의 핵심은 구조·문화의 발현성에 따른 구조의 인과력과 적극적 행위자의 매개 작용 그리고 사회시스템의 재생산 및 변형으로 연계되는 메커니즘의 구체화에 있다. 이러한 점을 고려할 때, Greener(2006)의 연구는 구조·문화의 발현성 측면에만 초점을 두면서 행위자의 매개 활동이나 사회시스템의 재생산 및 변형으로 연계되는 측면을 간과하고 있으며, 분석의 대상 역시 메커니즘을 구체화되어 나타나는 의료정책 차원이 아니라 거시적 구조인 의료체계의 차원에 그치고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 연구의 한계를 보완하는 차원에서 김선희(2009)에서는 한국의 의료보험 규제정책의 대표적 사례인 수가제도 및 수가정책을 분석대상으로 설정하여 제도와 정책 변화의 인과적 메커니즘을 형태발생 사회이론을 통해 구체적으로 규명하고자 하였다.

Greener(2006) 및 김선희(2009)의 사례연구에서 알 수 있듯, 비판적 실재론과 형태발생 사회이론은 무엇보다 제도진화의 제도적 조건과 구체적 메커니즘을 규명할 수 있는 분석틀을 제공하고 있다는 점에서 그 이론적 의의를 찾을 수 있다. 이는 제도의 연속과 변화를 이분법적으로 구분하기보다는 통합적모형으로 설명하고자 하는 최근 역사적 제도주의의 제도진화 모형에 있어 제도의 연속과

변화가 나타나게 되는 요인이 '무엇'이며, '어떻게' 연속과 변화의 양상이 나타나는가를 설명해 주기 때문이다.

## V. 결 론

본 논문에서는 역사적 제도주의에서의 제도변화에 대한 설명방식을 비판적 검토하고, 비판적 실재론의 접목을 통한 재구성의 가능성을 탐색해보았다.

최근 제도의 변화현상을 포괄적·체계적으로 설명하기 위한 시도로 역사적 제도주의를 중심으로 하여 기존 이론들 사이의 통합을 통한 혁신이 이루어지고 있음을 알 수 있었다. 이러한 연구들은 제도변화를 설명하기 위해서는 인과기제의 파악을 위한 과정 중심적 접근과 거시적 구조와 미시적 행위의 연계 및 시간 차원의 고려 등이 필요하다는 논의로 수렴되는 경향이 있었다. 아울러 제도의 연속과 변화를 유도하는 요인이 상이한 요인이 아니라 동일한 요인인 제도의 내생적 변수의 성격 변화로부터 도출된다는 것을 전제로 해야 한다는 논의들이 등장하고 있음을 살펴보았다. 본 논문에서는 제도변화를 설명하기 위한 최근의 이와 같은 논의들을 체계적으로 규명하고 있는 비판적 실재론과 구체적 분석틀로 Archer(1995)의 형태발생 사회이론이라는 구조화된 정책 서술(structured policy narratives) 모형을 제시하였다. 제시된 비판적 실재론 및 형태발생 사회이론의 설명구조는 역사적 제도주의와 비교할 때 인과성(조건과 기제의 문제), 발현성(구조와 행위의 문제), 역사성(시간 변수의 문제), 연속과 변화에 대한 통합 설명모형이라 측면에서 비교우위가 있음을 살펴보았다. 결론적으로 비판적 실재론은 신제도주의가 갖는 이론적 한계에 대한 보완 및 대안적 설명을 제공한다고 볼 수 있다.

본 논문의 주장내용과 관련하여, 비판적 실재론과 형태발생 사회이론이 설명하고 있는 내용이 역사적 제도주의에 반영되어 있다는 주장이 있을 수 있다. 그러나 역사적 제도주의의 경우, 존재론적 측면에서 제도가 중요하다는 주장을 하기 위해 필요한 전제조건인 존재론적 차원의 제도에 대한 논의가 결여되어 있다. 이에 반해 비판적 실재론의 존재론적 전제인 충화존재론은 바로 제도주의에서 제도의 영향력을 설명하기 위해 필요한 제도 그 자체에 대한 존재론적 근거를 제시하고 있다. 또한 구조와 행위의 독립적이면서도 상호관련적 관계를 설명하고자 한 Bhaskar의 TMSA 및 이를 바탕으로 한 Archer의 형태발생 사회이론이 최근 제도주의에서 구조와 행위의 관계를 설명하기 위해 필요하다고 논의되고 있는 논점들을 종합적으로 체계화한 모형을 제시하고 있다. 그리고 제도주의에서 제도변화를 위해 필요하다고 논의되고 있는 이념(idea) 혹은 문화 차원

의 제도에 관한 내용의 경우, 형태발생 사회이론에서 구조의 내용을 물질적 차원과 문화적 차원으로 구분하고 양자를 종합하여 제도적 조건으로 설명하고 있다는 점에서 역사적 제도주의와 분명히 차별화된다고 할 것이다.

또한 구조적 제약 하에서 나타나게 되는 행위자간 상호작용의 과정과 결과라는 인과적 기제에 연구의 초점이 있다는 측면을 보면 합리적 선택 제도주의와 유사한 측면이 있다는 지적이 있을 수 있다. 합리적 선택 제도주의와 비판적 실재론이 선택적 친화성이 있음을 진화경제학 및 제도경제학, 그리고 North의 논의 등을 비판적 실재론과 비교분석한 연구들이 다수 존재한다는 점에서 어느 정도 설명되고 있다. 그러나 비판적 실재론이 역사성을 고려하면서 제도변화를 유도하는 구조·문화적 조건을 구체화한 후 이를 바탕으로 하여 거시적 차원의 구조·문화적 조건이 미시적 차원의 행위에 연계되어 제도의 연속 및 변화가 나타나게 된다는 논리는 역사적 제도주의와 관련이 있다. 본 연구에서는 정치 및 행정 분야에서 역사적 제도주의와 비판적 실재론 역시 이론적 수렴 가능성이 있음을 고찰하고자 하였다.

그러나 추상성이 높은 비판적 실재론을 제도변화의 설명구조로 활용하기 위해서는 다음과 같은 사항에 대한 면밀한 검토가 요구된다. 첫째, 추상적인 비판적 실재론 및 형태발생 사회이론의 설명틀을 분석과정에 적용하는 경우, 분석 변수의 포괄성이 문제가 될 수 있다. 형태발생 사회이론에서는 주요 행위자간 관계적 속성이 구조·문화적 조건을 형성하고 사회적 상호작용을 거쳐 구조·문화적 정교화가 나타난다는 설명구조를 바탕으로 각각의 개념들을 적용하고 있는데, 이와 같은 개념들은 다분히 추상적이고 포괄적인 개념이다. 현상을 설명하기 위한 개념이 포괄적일수록 그 개념은 중요하다고 말할 수 있지만, 추상화된 실체로 그 개념을 이해할 경우에는 실제 사례에 적용하는데 있어 현실적 합성이 떨어질 수 있다. 따라서 각각의 개념들에 대한 조작화를 통해 이러한 개념들이 갖는 포괄성을 완화해야 하며, 타당한 개념의 조작적 정의를 위해 관련 변수에 대한 논리적 근거를 강구해야 할 것이다.

둘째, 이론적 측면에서 의미있는 개념이 실제 사회현상 분석에 적용하여 적실성 있게 설명하는 것이 부합하지 않을 수도 있다는 점에 대해 면밀히 검토해야 한다. 즉, 이론적 개념으로는 구별 가능하지만 이를 실제 사례분석에 적용할 경우 다른 개념들과 혼용되면서 구별이 가능하지 않을 수 있기 때문이다. 특히, 형태발생 사회이론에서 구조와 행위를 연계시키는 주요한 개념으로 제시된 상황논리의 경우, 그 개념적 의미와 기능의 중요성에도 불구하고 실제 사례분석 과정에서는 구조와 행위를 구성하는 개념들과 중첩적으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 이 때문에 중첩적으로 나타나는 개념들을 기계적으로 구분할 경우 작위적 해석이라는 문제를 내포하게 된다.

후속 연구로 비판적 실재론 및 형태발생 사회이론이 갖는 이와 같은 이론적 추상성을 고려하여 실제 정책 및 제도 사례분석에 적합하도록 구체화된 형태의 분석모형을 구성을 제언해 본다.

## 참고문헌

- 강은숙. (2002). 정책변동의 정책네트워크이론적 분석: 그린벨트정책을 중심으로. 「한국 사회와 행정 연구」, 13(1): 103-125.
- 고창택. (1994). 사회과학적 설명과 인간해방의 이념: 바스카의 비판적 실재론과 그 비판을 중심으로. 「철학사상」, 15: 1-32.
- \_\_\_\_\_. (1995). 바스카의 비판적 실재론과 사회과학적 지식의 가능성. 「철학」, 43(1): 444-471.
- \_\_\_\_\_. (1999). 사회이론적 비판과 사회과학적 설명. 「철학논총」, 19(1): 99-113.
- 구치모·조군제. (2002). 비판적 실재론에 의한 회계학 연구방법. 「회계정보연구」, 18: 285-311.
- 구치모. (2003). 회계학연구의 사회과학적 차원과 철학적 가정. 「회계정보연구」, 20: 1-22.
- \_\_\_\_\_. (2006a). 회계학연구의 실재론적 설명. 「재무와 회계정보저널」, 6(1): 1-25.
- \_\_\_\_\_. (2006b). 재무제표 부정에 대한 설명: 비판적 실재론적 관점. 「회계정보연구」, 24(4): 305-321.
- 김선혁. (2004). 비교정책학의 현재와 미래: 신제도주의, 사회적 구성주의, 신비교행정학을 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(3): 259-278.
- 김선희. (2009). 정책변화에 대한 형태발생론적(Morphogenetic) 접근: 의료보험 수가정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 43(2): 계재예정.
- 김윤권. (2005). 제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1): 299-327.
- 김정수. (2006). 한국 영화정책론의 단절적 진화: 제도의 중층성과 다원성 그리고 제도변화의 다면성. 「한국행정연구」, 15(2): 185-216.
- 김태은. (2008). 제도의 변화와 지속요인에 관한 연구: 법조인력양성제도를 중심으로. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문」.
- 김한창. (2007). 공무원체용제도의 진화이론과 신제도주의 통합적 설명가능성: 국가공무원법에 나타난 제도변화를 중심으로. 「정부학연구」, 13(2): 163-211.
- 신희영. (2003). 신공공관리론에 대한 비판적 고찰: 비판적 실재론적 접근. 「정부학연구」, 9(1): 81-119.
- \_\_\_\_\_. (2007). 정책네트워크 동태성의 이론에 관한 비판적 고찰: 사회적 활동의 변형

- 모델을 중심으로. 「한국행정학보」, 41(3): 143-165.
- \_\_\_\_\_. (2008). 도시의 성장지향적 정치와 정책네트워크 형성과정: 전략 관계적 접근. 「한국행정논집」, 20(2): 437-467.
- 염재호·홍성만·왕재선. (2004). 정부관료제의 역사적 형성과 제도변화: 중앙행정기관 조직시스템 변화에 대한 역사적 제도주의 접근을 중심으로. 「정부학연구」, 10(1): 5-49.
- 염재호. (2005). 정책연구에서 시간개념 도입의 유용성. 「한국행정학보」, 39(4): 431-441.
- 이기홍. (1998). 실재론적 과학관과 사회과학의 연구방법. 「경제와 사회」, 39: 178-205.
- \_\_\_\_\_. (2003). 추상화: 비판적 실재론의 해석. 「사회과학연구」, 42: 75-90.
- 이덕재. (2002). 크리티컬 리얼리즘: 설명적 비판을 통한 해방적 기획. 「사회경제평론」, 18: 49-83.
- 이영철. (2006). 사회과학에서 사례연구의 이론적 지위: 비판적 실재론을 바탕으로. 「한국행정학보」, 40(1): 71-90.
- 하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- \_\_\_\_\_. (2006a). 신제도주의의 이론적 진화와 제도변화. 「행정논총」, 44(2): 217-245
- \_\_\_\_\_. (2006b). 정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로. 「행정논총」, 44(4): 1-26.
- 홍성만·염재호·최홍석. (2007). 한국 중앙재정기구의 형성과 변화과정. 「정부학연구」, 13(2): 251-288.
- 홍태희. (2007). 후자폐적 경제학 운동과 비판적 실재론. 「경제와 사회」, 제74호: 1-24.
- Archer, M. (1979). *Social Origins of Educational Systems*. London: Sage.
- \_\_\_\_\_. (1982a) "Introduction", in M. S. Archer, (eds.), *The Sociology of Educational Expansion*. London: Sage
- \_\_\_\_\_. (1982b). Morphogenesis versus Structuration: On Combining Structure and Action. *British Journal of Sociology*, 33: 455-483.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2000a). *Being Human: The Problem of Agency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2000b). For Structure: It's Reality, Properties and Power: A Reply to Anthony King. *The Sociological Review*, 48(3): 464-472.
- Archer, M., Bhaskar, R., Collier, A., Lawson, T. & Norrie, A. (eds.). (1998). *Critical Realism: Essential Readings*. London: Routledge.
- Barley, S. & Tolbert, P. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies*, 18(1): 93-117.

- Barzelay, M. & Gallego, R. (2006). From 'New Institutionalism' to 'Institutional Processualism': Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. *Governance*, 19(4): 531-557.
- Bennett, A. & Elman, C. (2006). Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence. *Political Analysis*, 14: 250-267.
- Bhaskar, R. (1975). *A Realist Theory of Science*. London: Verso.
- \_\_\_\_\_. (1979). *The Possibility of Naturalism: A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. London: Harvester Press Ltd.
- Bhaskar, R. (1989). *Reclaiming Reality: A Critical Introduction to Contemporary Philosophy*. London: Verso.
- Blyth, M. (1997). Any More Bright Ideas?: the Ideational Turn of *Comparative Political Economy*. *Comparative Politics*, 29: 229-250.
- Castellacci, F. (2006). A Critical Realist Interpretation of Evolutionary Growth Theorising. *Cambridge Journal of Economics* 30: 861-880.
- Cheng, C. (2005). Critical Realism and Institutionalism: Integrating the Scientific Method of John R. Commons and Douglass C. North. *Soochow Journal of Economics and Business* 51: 297-318.
- Collier, R. & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Collier, A. (1994). *Critical Realism: An Introduction to Roy Bhaskar's Philosophy*. London: Verso.
- Crouch, C. & Farrell, H. (2004). Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism. *Rationality and Society*, 16(1): 5-43.
- Danermark, B., Ekström, M., Jakobsen, L. & Karlsson, J. C. (2002). *Explaining Society: Critical Realism in the Social Science*. London: Routledge.
- Dobson, P. (2001a). The Philosophy of Critical Realism: An Opportunity for Information Systems Research. *Information Systems Frontiers*, 3(2): 199-210.
- \_\_\_\_\_. (2001b). Longitudinal Case Research: A Critical Realist Perspective. *Systemic Practice and Action Research*, 14(3): 283-296.
- Dopfer, K. and Potts, J. (2004). Evolutionary Realism: A New Ontology for Economics. *Journal of Economic Methodology* 11(2): 195-212.
- Duit, A. (2007). Path Dependency and Institutional Change: The Case of Industrial Emission Control in Sweden. *Public Administration*, 85(4): 1097-1118.
- Fleetwood, S. and Ackroyd, S. (2004). *Critical Realist Applications in Organization*

- and Management Studies*. London: Routledge.
- George, A. L. and Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Goldstone J. (1998). Initial Conditions, General Laws, Path-Dependence, and Explanation in Historical Sociology. *American Journal of Sociology*, 104: 829–45.
- Gorges, M. J. (2001). New Institutionalist Explanations for Institutional Change: A Note of Caution. *Politics*, 21(2): 137–145.
- Greener, I. (2006). Path Dependence, Realism and the NHS. *British Politics*, 2006(1): 319–343.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain. *Comparative Politics*, 25: 275–296.
- Hay, C. & Wincott, D. (1998). Structure, Agency and Historical Institutionalism. *Political Studies*, 46(5): 951–957.
- Hay, C. (2002). *Political Analysis*. Basingstoke: Palgrave.
- Healy, K. (1998). Conceptualising Constraint: Mouzelis, Archer and the Concept of Social Structure. *Sociology*, 32(3): 509–522.
- Healy, M. & Perry, C. (2000). Comprehensive Criteria to Judge Validity and Reliability of Qualitative Research within the Realism Paradigm. *Qualitative Market Research: An International Journal*, 3(3): 118–126.
- Hedström, P. & Swedberg, R. (1998). *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hira, A. & Hira, R. (2000). The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change. *American Journal of Economics and Sociology*, 59(2): 267–282.
- Howlett, M. & Rayner, J. (2006). Understanding the Historical turn in the Policy Sciences: A Critique of Stochastic, Narrative, Path Dependency and Process-sequencing Models of Policy-making over Time. *Policy Sciences*, 39: 1–18.
- King, A. (1999). Against Structure: A Critique of Morphogenetic Social Theory. *The Sociological Review*, 47(2): 199–227.
- \_\_\_\_\_. (2005). A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. *Public Administration*, 83(3): 553–571.
- \_\_\_\_\_. (2006). *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lawson, T. (1997). *Economics and Reality*. London: Routledge.

- \_\_\_\_\_. (2003a). *Reorienting Economics*. New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2003b). Institutionalism: On the Need to Firm up Notions of Social Structure and the Human Subject. *Journal of Economic Issues*, 37(1): 175–204.
- Lewis, O. & Steinmo, S. (2007). Taking Evolution Seriously. *ARENA Working Paper*, No.19.
- Linder, J. (2003). Institutional Stability and Change: Two Sides of the same coin. *Journal of European Public Policy*, 10: 912–935.
- Liu, S. (2006). Towards an Analytical Theory of Social Change: The Case of China. *The British Journal of Sociology*, 57(3): 503–520.
- Mahoney, J. (1999). Nominal, Ordinal and Narrative Appraisal in Macrocausal Analysis. *American Journal of Sociology*, 104(4): 1154–1196.
- \_\_\_\_\_. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29: 507–548.
- \_\_\_\_\_. (2001). Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method. *Sociological Forum*, 16(3): 575–93.
- McAnulla, S. (2005). Making Hay with Actualism? The Need for a Realist Concept of Structure. *Politics*, 25(1): 31–38.
- \_\_\_\_\_. (2006). Challenging the New Interpretivist Approach: Toward a Critical Realist Alternative. *British Politics*, 2006(1): 113–138.
- Pawson, R. & N. Tilly. (1997). *Realist Evaluation*. London: Sage.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: Sage.
- Pierson, P. (2000a). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 92(4): 251–267.
- \_\_\_\_\_. (2000b). Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development*, 14: 72–92.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Raadschelders, J. (1998). Evolution, Institutional Analysis and Path Dependency: An Administrative-history Perspective on Fashionable Approaches and Concepts. *International Review of Administrative Sciences*, 64(4): 565–582.
- Ragin, C. (1997). Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research. *Comparative social Research*, 16: 27–42.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: Chicago University Press.
- Reed, M. (1997). In Praise of Duality and Dualism: Rethinking Agency and Structure in Organizational Analysis. *Organization Studies*, 18(1): 21–42.

- Ross, F. (2007). An Alternative Institutional Theory to Path Dependence: Evaluating the Greener Model. *British Politics*, 2007, 2: 91-99.
- Sayer, A. (1992). *Method in Social Science: A Realist Approach*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Realism and Social Science*. New York: Sage.
- Sawyer, R. (2004). The Mechanism of Emergence. *Philosophy of the Social Science*, 34(2): 260-282.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Social Emergence: Societies As Complex Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Col. : Westview Press.
- Skinningsrud, T. (2005). Realist Social Theorizing and the Emergence of State Educational Systems. *Journal of Critical Realism*, 4(2): 339-365.
- Stones, R. (2001). Refusing the Realism-Structuration Divide. *European Journal of Social Theory*, 4(2): 177-197.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economics*. London: Oxford University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.
- \_\_\_\_\_. (2000). Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change. *Studies in American Political Development*, 14: 101-108.
- \_\_\_\_\_. (2003). "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis", in J. Mahoney and D. Rueschemeyer, (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Science*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- Whyte, J. (2005). Taking Time to Understand: Articulating Relationships between Technologies and Organizations. *The 4th International Critical Management Studies Conference Proceedings*.
- Willmott, R. (1997). Structure, Culture and Agency: Rejecting the Current Orthodoxy of Organization Theory. *Journal for the Theory of Social Behavior*, 27: 93-123.
- \_\_\_\_\_. (1999). Structure, Agency and the Sociology of Education: Rescuing Analytical Dualism. *British Journal of Sociology of Education*, 20(1): 5-21.

- \_\_\_\_\_. (2000). The Place of Culture in Organization Theory: Introducing the Morphogenetic Approach. *Organization*, 7(1): 95–128.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Education Policy and Realist Social Theory: Primary Teachers, Child-Centered Philosophy and the New Managerialism*. London: Routledge.
- Wilson, M. (2005). Institutionalism, Critical Realism, and the Critique of Mainstream Economics. *Journal of Institutional Economics*, 1(2): 217–231.
- Wong, C. (2005). A Critical Realist Approach to Organizational Innovation Research. *The 4th International Critical Management Studies Conference Proceedings*.

## Abstract

# An Exploration of the Critical Realism Approach for Institutional Change: A Comparison with Historical Institutionalism

Sunhee Kim

Institutional change is a theoretical concept which has gained intensive attention in public administration and policy science. This study aims to discuss the fundamental limits of historical institutionalism in explaining institutional change and to suggest a new alternative explanatory model based on critical realism. This research suggests four problems with how historical institutionalism explains institutional change. The first is causality which is related with conditions and mechanisms in the course of setting cause and effect. The second is emergence, the matter of setting the relationship between macro-structure and micro-actor. The third is historicity which determines the relationship between temporal flows and contextual space. This study shows that critical realism will provide a theoretical alternative to historical institutionalism's explanation for institutional change.

[Key words: Historical Institutionalism, Institutional Change, Critical Realism]