

## 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구\*

하연섭\*\*

.....〈目 次〉.....

- I. 서 론
- II. 복합체로서의 제도와 제도적 상호보완성
- III. 제도변화
- IV. 아이디어와 제도
- V. 결 론

〈요 약〉

단일체로서가 아니라 복합체로서 제도를 인식하고 이러한 인식변화에 기반하여 제도 구성요소들 간의 상호작용과 갈등 양상 분석을 통해 제도의 지속과 제도의 변화를 설명하고 있는 것이 신제도주의의 최근 흐름이다. 제도변화 연구에 있어서는 단절된 균형모형이나 경로의존 개념의 한계를 뛰어 넘어 완만하고 점진적인 제도변화를 설명하는 동시에 제도변화의 내부적 원인을 규명하는 데 최근의 제도분석은 초점을 맞추고 있다. 특히, 최근에는 제도분석이 행위자의 역할과 권력관계에 주목하는 동시에 행위자의 인식, 신념, 아이디어에 초점을 맞춤으로서 제도의 영향력과 제도변화 과정을 설명하는데 있어서 행위자와 구조, 인식과 문화, 권리자원 등의 개념을 동태적으로 활용하여 사회현상을 설명할 수 있는 이론적 자원을 갖추어 나가고 있다고 평가할 수 있다.

이 글은 신제도주의의 최근 연구경향과 이론적 진화를 설명하고 이에 기반해서 정책연구에 있어서의 시사점을 탐색하고자 하는 데 기본적인 목적이 있다. 제도개념의 변화, 제도변화에 대한 설명방식의 변화, 그리고 제도와 아이디어의 관계를 설명하는 데 있어 이 글은 신제도주의 분파 중에서 역사적 제도주의와 합리적 선택 제도주의에 초점을 맞추어 논의를 전개하고 있다.

【주제어: 제도복합체, 제도적 상호보완성, 제도변화, 아이디어】

\* 본 논문은 2006년도 서울대학교 한국행정연구소 학술연구비 지원에 의한 것임.

\*\* 연세대학교 사회과학대학 행정학과 교수

## I. 서 론

신제도주의의 모든 분파에 공통된 최근의 흐름은 ‘제도’ 개념의 변화이다. 제도란 단일체(monolithic entity)가 아니라 복합체(complexes)로 인식해야 한다는 것이 제도를 이해하는 최근의 지배적인 경향이다. 무엇보다도 이렇게 제도를 다양한 요소들로 구성된 복합체로 인식함으로서 제도의 형성과 변화를 설명하는 데 있어서 기존 제도이론이 갖고 있었던 한계를 극복할 수 있는 분석적 틀을 갖추게 되었다고 평가할 수 있다. 특히, 제도가 다양한 요소들로 구성되어 있을 뿐만 아니라 제도변화란 이러한 구성요소들이 새롭게 재결합하는 것으로 인식하게 되면 제도변화 과정에서 행위자의 역할에 주목할 수 있게 되고, 또 행위자간 권력관계를 이론적 틀 내에서 설명할 수 있게 된다. 또한 다양한 하위 제도들로 구성된 제도복합체(institutional complexes)를 상정하게 되면서 제도 간 관계에 주목하게 되었는데, 이러한 제도 간 관계를 설명하는 개념으로 최근 주목받기 시작한 개념이 바로 제도적 상호보완성(institutional complementarities) 개념이며, 이에 기반한 경제모형과 경제적 성과에 관한 논의가 이른바 자본주의 다양성(varieties of capitalism) 혹은 생산레짐(production regimes) 이론이다.

전통적으로 신제도주의의 주된 관심이 제도가 행위에 미치는 영향력에 있었다면, 최근의 주된 관심은 제도변화 그 자체에 대한 관심이다. 특히, 현실적으로 대부분의 제도변화는 급격하거나 혁명적인 변화가 아니라 완만하고 점진적인 변화를 특징으로 하는데, 이러한 통상적인 제도변화를 설명할 수 있는 이론적 자원을 신제도주의가 갖추지 못했다는 반성으로부터 최근의 제도변화에 대한 논의는 출발하고 있다. 이에 따라 단절된 균형모형이나 경로의존 개념의 한계를 뛰어 넘어 완만하고 점진적인 제도변화를 설명하는 동시에 제도변화의 내부적 원인을 규명하는 데에 최근의 제도분석은 초점을 맞추고 있다. 또한 최근에는 제도변화를 설명하기 위해 제도의 불완전성, 제도의 내적 모호성, 행위자, 권리 관계 등의 개념을 광범위하게 활용하고 있는 것이 특징이다.

제도의 안정성이나 제도의 변화를 설명하는 데 있어 ‘아이디어’에 초점을 맞추는 것이 또 하나의 최근 흐름이다. Lieberman(2002: 607)이 표현한 대로, “아이디어의 재발견(bringing ideas back in)”이야말로 제도연구에 있어 새로운 흐름이라고 할 수 있다. 신제도주의의 각 분파에서 아이디어에 주목하기 시작한 이유는 서로 다르다고 할 수 있는데, 역사적 제도주의에서는 제도변화를 설명하기 위해 아이디어에 주목하기 시작했다면, 이와는 달리 합리적 선택 제도주의에서는 제도의 안정과 균형을 설명하기 위해 아이디어에 초점을 맞추게 되었다고 할 수 있다. 아이디어에 주목하게 되면서 행위자의 역할이 더욱 주목받게 되었는데, 아이디어의 변화와 이에 기반한 제도변화를 설명하는 전략적 개념으로서

주목하기 시작한 것이 바로 틀 짓기(framing)라는 개념이다. 그리고 아이디어의 생성과 확산 과정을 설명하기 위해 이를 둘러싼 제도적 틀에 주목하기 시작한 것이 최근에 주목할 만한 연구경향이다.

이 글은 이러한 신제도주의의 최근 연구경향과 이론적 진화를 설명하고 이에 기반해서 정책연구에 있어서의 시사점을 탐색하고자 하는 데 기본적인 목적이 있다. 제도개념의 변화, 제도변화에 대한 설명방식의 변화, 그리고 제도와 아이디어의 관계를 설명하는 데 있어 이 글은 신제도주의 분파 중에서 역사적 제도주의와 합리적 선택 제도주의에 초점을 맞추어 논의를 전개하고 있다.

## II. 복합체로서의 제도와 제도적 상호보완성

### 1. 제도복합체

최근의 신제도주의에 관한 이론은 ‘제도’를 단일체(monolithic entity)로서가 아니라 복합체(complexes)로서 인식하는 경향이 뚜렷하다. 이러한 경향은 신제도주의의 특정 분파를 넘어서는 흐름이다. 다양한 요소들로 구성된 제도라는 개념을 지속적으로 주장해온 역사적 제도주의 학자들로서는 Lieberman(2002), Orren과 Skowronek(2004), Pierson(2004) 등을 들 수 있다. 신제도주의경제학 혹은 합리적 선택 제도주의에서는 Greif(2006)가 가장 대표적이며, 사회학적 제도주의에서는 Scott(2001)의 논의가 대표적이다.

이러한 연구경향은 두 가지 흐름을 지니고 있다. 첫 번째는 특정한 제도의 복합적 구성요소에 주목하는 경향으로서, 특정 제도는 여러 가지 요소들로 구성되어 있다는 것이다. 이를 Lowndes(2002: 100)는 “제도에 대한 전체적 개념에서 분화된 개념으로의 변화”라고 표현하고 있다. 제도는 내부적으로 분화되어 있다고 표현되는데, 이는 제도의 구성요소들이 반드시 통합된 전체(integrated whole)를 구성할 이유가 없으며, 기능적으로 바람직한 해결책을 의미할 이유도 없다는 것을 의미한다. 다양한 요소들이 특정 시점에서는 특정 제도를 구성함으로서 제도가 안정성을 지니고 있는 것처럼 보이지만, 이러한 요소들 간에는 갈등적인 관계 또한 존재한다는 점에 주목할 필요가 있다.

이러한 연구경향에서 주목해야 할 또 다른 흐름은 제도가 복합적 요소들로 구성되어 있다고 보는 시각 자체가 제도 연구에 있어서 ‘시간’ 개념을 포함하게 된다는 것이다(Orren & Skowronek, 2004). 즉, 제도를 구성하는 요소들은 일종의 마스터플랜 하에서 제도를 설계하면서 제도의 구성요소로 포함된 것이 아니라, 그 때 그 때 생겨나는 문제들을 해결하는 과정에서 제도의 구성요소로서 편입되었다는 것이다. 그러므로 제도의 구성 요소 간에는 완벽한 정합성을 갖추기

어렵다고 할 수 있다.

제도를 단일체로서가 아니라 복합체로서 인식하게 되면, 제도가 구성 요소들로 이루어져 있을 뿐만 아니라 제도들이 결합되어 상위개념의 제도를 만들어낼 수도 있다는 점에 주목하게 된다. 예를 들면 한 나라의 제도적 모습(institutional arrangements)으로서 정치제도, 경제제도, 교육제도 등을 들 수 있는데 이는 상위 개념의 제도가 하위 개념의 제도들을 포함하고 있다는 것을 의미한다. 정치제도는 다시 선거제도, 의회제도, 지방자치제도 등으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 이렇게 우리가 흔히 제도라고 부르는 것들은 그것들이 결합되어 상위 개념의 제도를 구성할 수도 있고, 하위 개념의 제도들을 구성 요소로서 가질 수도 있다. 이 때 어떤 수준의 제도에 초점을 맞출 것인가는 연구자의 학문적 관심이나 해명하고자 하는 문제에 따라 달라지게 된다.

## 2. 제도적 상호보완성

다양한 제도들이 결합되어 제도를 구성한다는 점을 인정하면서 나오게 된 개념이 바로 제도적 상호보완성이라는 개념과 제도의 위계성(hierarchy)이라는 개념이다. 제도적 상호보완성은 역사적 제도주의자인 Pierson, Thelen, 자본주의 다양성 이론을 주장하는 Amable, Hall, Hollingsworth, Soskice 같은 학자들뿐만 아니라 제도주의 경제학자인 Aoki, Greif, North 등의 학자들이 최근에 와서 모두 주목하는 개념이다.

특정 영역에서 특정 형태의 제도의 존재가 다른 영역에서 다른 제도의 존재, 기능 및 효율성을 강화시켜줄 때 제도 간 상호보완성이 존재한다고 표현한다. 즉, 제도적 상호보완성은 제도 간 이른바 시너지 효과가 존재함을 의미하는 개념이다(Offe, 2006). 제도적 상호보완성이 존재하는 경우 다른 영역에 있는 제도가 어떤 형태를 띠고 어떤 기능을 수행하는가에 따라 특정 영역에서의 제도의 기능이 영향을 받게 된다. 제도는 다른 제도와의 상호보완적 관계 아래 기능하는 것이기 때문에 동일한 제도라 할지라도 제도의 맥락(즉, 다른 상호보완적 제도의 존재 여부와 존재 형태)에 따라 전혀 다른 결과를 창출할 수도 있다(Amable, 2000 & 2002).

특정 제도는 다른 제도와 독립적으로 사회현상에 영향을 미치지 않는다. 제도들은 상호작용을 통해 영향력을 행사하는 것이 특징이다. 다시 말해서, 복수의 제도가 결합된 효과(combined effect)가 개별 제도의 독립적인 효과보다 훨씬 더 중요하다는 것이다. 따라서 사회현상(특히, 경제적 성과)에 대한 제도의 영향력은 특정 제도만을 분리해서 고찰하는 것이 아니라 제도의 통합적 영향력(joint influence) 차원에서 분석하는 것이 필요하다(Amable, 2002; Hall, 1999).

제도적 상호보완성은 제도의 이식과 수입에 대해서도 중요한 합의를 갖는다.

제도는 다른 제도들과 상호보완적인 관계에 있기 때문에 쉽게 다른 사회로 이식되기 어렵다(Hollingsworth, 2000). 특정 영역에서 어떤 제도가 최적의 제도인지를 탐색하고 그에 기반하여 그 제도를 도입했을 때(이른바 벤치마킹), 이식된 제도가 의도했던 결과를 창출하지 못하는 경우가 허다하다. 그 이유를 바로 제도 간 상호보완성에서 찾게 되는 것이다. North(2005)도 강조하고 있듯이 경제적 성과를 결정하는 제도적 구조가 상호의존적인 제도들로 구성되어 있기 때문에 바람직한 성과를 내기 위해 제도 하나만을 변화시킨다면 이는 불완전할 뿐만 아니라 경우에 따라서는 역효과를 낼 수도 있는 것이다.

제도들이 상호 관련되어 있지만, 이것이 수평적으로 동일한 관계에서 이루어지는 것만은 아니다. 다른 제도의 운영에 대해 보다 큰 영향력을 행사하는 제도가 있고 그렇지 않은 제도들이 있는데, 이렇게 제도들이 상호간의 영향력에서 수직적인 관계를 보일 경우 제도의 위계성(hierarchy of institutions)이 존재한다고 일컫는다.<sup>1)</sup> 위계체에서 상위에 위치하는 제도는 가장 자주 변하지 않는 제도이다. 위계적 관계에서 상위에 있는 제도(superior institution)가 존재하게 되면 특정한 제도적 구조 하에서 다른 제도가 이 제도를 보완하는 기능을 수행해야 한다. 또한 위계적 관계에서 상위에 있는 제도가 변화할 경우 다른 제도의 변화 양상에도 영향을 미치게 된다(Amable, 2000 & 2002).

### 3. 제도적 상호보완성과 생산레짐이론

제도적 상호보완성 개념에 기초하고 있는 가장 대표적인 연구흐름이 이른바 자본주의 다양성 혹은 생산레짐 이론이다. 생산레짐은 세계시장경제에서의 특정한 생산방식과 경쟁방식을 놓게 하는 제도의 각 요소들이 서로 얹혀있는 제도적 상호보완성을 특징으로 한다.

경제모형(생산레짐)은 다양한 제도들이 무작위로 뭉쳐있는 것이 아니라 이를 제도 간에는 상호보완성과 이에 기반한 응집성(coherence)이 존재하고 있음에 주목할 필요가 있다. 제도 간 상호보완성은 제도운영의 유사성이나 구조적 동형화(isomorphism)와는 구분될 필요가 있다. 즉, 경제모형을 구성하고 있는 모든 제도에 동일하게 적용되는 단일한 ‘원칙’이 존재하는 것이 아니라는 것이다. 상호보완적인 제도들은 상이한 원칙에 기반해서 병존하고 있는 것이 더욱 일반적이며, 이에 따라 그들 간의 결합이 단일한 논리나 원칙에 의해 이루어지는 것은 아니다(Amable, 2002: 6).

자본주의 다양성 이론이나 생산레짐 모형에서는 선진자본주의의 제도적 틀을 크게 자유시장경제(liberal market economies)와 조정시장경제(coordinated market economies)로 구분한다. 자유시장경제에서는 기업들이 시장을 중심으로 기업행

1) 제도적 위계성 개념은 제도주의 경제학자인 Greif(2006)도 활용하고 있는 개념이다.

위를 조정하는 반면, 조정시장경제에서는 비시장적인 관계를 통해 기업행위를 조정하는 특징을 지니고 있다(Hall & Soskice, 2001). 자유시장경제는 다른 말로 주주자본주의(stock market capitalism) 혹은 앵글로색슨자본주의(Anglo-Saxon capitalism)라고 표현할 수 있는데, 대표적인 예가 미국과 영국이다.

조정시장경제는 다시 산업별 조정(industry-based coordination)을 특징으로 하는 경제와 그룹별 조정(group-based coordination)을 특징으로 하는 경제로 나눌 수 있다. 독일과 대부분의 북유럽국가들이 산업별 조정을 특징으로 하는 국가들이다. 산업별 조정경제에서는 기업 간 조정이 산업부문 내에서 이루어진다. 즉, 산별노조, 산업 내 기술이전과 확산, 산업 내 기술규범의 설정, 산업별 직업훈련 등이 특징이다. 그룹별 조정의 예는 일본과 한국에서 발견할 수 있다. 그룹별 조정경제에서는 기업별 노조, 재벌그룹 내에서의 기술이전과 확산, 재벌그룹 내 기술표준의 설정, 기업별 직업훈련 등이 특징이다(Hall & Soskice, 2001; Soskice, 1999).

자본주의 체제를 구성하는 대표적인 제도로서는 금융제도, 노사관계, 교육 및 훈련제도 그리고 기업 간 관계 등을 들 수 있는데, 자유시장경제와 조정시장경제에서는 이러한 제도들의 각각의 특징과 결합 방식이 서로 다르게 나타난다. 조정시장경제는 장기적 시각을 강조하는 금융제도, 협력적인 노사관계, 초기 직업훈련에 대한 강조, 기술 및 표준 설정에 있어서의 기업 간 협력이 특징이다. 조정시장경제에서는 기업 특정적(firm-specific)이거나 산업특정적인 숙련을 위한 직업훈련이 이루어지는데, 이러한 장기적인 투자가 가능하기 위해서는 장기적인 금융이 뒷받침되어야 한다. 또한 가로채기(poaching)의 위험성을 최소화하기 위해서는 기업 간 협력적인 임금설정이 필요하며, 고수련 노동자들로부터의 협력을 얻어내기 위해서는 협력적인 노사관계가 필요하다. 또한 숙련형성의 기초가 되는 기술이전과 표준설정을 위해서는 산업에 공통적인 기술개발이 필요하며, 이를 위해서는 기업 간 협력이 필수적이다(Soskice, 1999: 106-109).

자유시장경제에서는 단기적인 시각을 가지지만 고도의 위험을 용인하는 금융제도, 비규제적인 노사관계와 약한 노조, 일반교육을 강조하는 교육 및 훈련제도, 기업 간 협력보다는 기업 간 경쟁을 촉진하는 제도 등을 특징으로 한다. 자유시장경제에서도 제도의 요소들 간 강력한 상호보완성이 존재한다. 단기적인 시각을 가진 금융제도 하에서는 기업들이 새로운 활동으로 재빠르게 전환하며, 이에 따라 노동에 대한 고용과 해고가 자유롭게 이루어져야 한다. 이에 따라 노동시장에 진입하고자 하는 젊은 세대들은 특정 기업이나 특정 산업에 자신을 얹매게 하는 특정 숙련을 추구하기 보다는 다양한 상황에 대한 빠른 적응을 가능케 하는 일반교육을 받고자 한다(Soskice, 1999: 110-12).

제도적 상호보완성 때문에 자본주의 경제에서 생산레짐이 그리 다양하게 존

재하지는 않고 있다. 제도가 중요한 역할을 수행하는 부문이 n개 있고 (예를 들면, 금융부문, 교육부문, 노동시장, 복지 등) 각 부문에서 존재할 수 있는 제도의 형태가 2개 있다고 가정한다면 자본주의경제의 모형은  $2^n$ 개가 존재한다고 할 수 있다. 그렇지만 존재가능한 자본주의의 형태는 이것보다는 훨씬 작을 수 밖에 없는데, 그 이유는 2<sup>n</sup>개의 조합중 상호보완적이지 않은 제도들로 구성된 조합들은 현실적으로 존재할 수 없는 생산레짐이기 때문이다. 예를 들면 금융기관과 기업 간 장기적인 관계를 중시하는 금융제도와 기업 특정적 숙련 형성을 요구하는 고용형태는 분권화되고 신축적인 노동시장과 병립할 수 없기 때문이다(Amable, 2000: 657).

### III. 제도변화

제도변화에 관련된 두 가지 쟁점은 변화의 과정과 변화의 원인에 관련된 것이다. 첫째, 변화가 과연 근본적이며 급격하게 이루어지는가 혹은 점진적이며 완만하게 이루어지는가에 관련된 논쟁이다. 단절된 균형모형에 의하면 변화는 급격하게 이루어질 수밖에 없다. 그런데 최근에 와서는 제도변화는 점진적이고 완만하게 이루어진다는 주장이 보다 현실에 부합하는 것으로 설득력을 얻고 있으며<sup>2)</sup>, 이에 따라 최근의 연구는 점진적 제도변화의 과정과 형태를 설명하는데 초점을 맞추고 있다(Campbell, 1997, 2001, 2005; Lieberman, 2002; Orren & Skowronek, 2004; Scott, et al., 2001; Thelen, 2003, 2004; Streeck & Thelen, 2005). 둘째, 제도변화가 완만하고 점진적으로 이루어진다면, 제도변화의 원인은 외부적인 데서 찾을 것이 아니라 내부적인 원인을 찾아야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 다시 말해서, 제도변화에 관한 신제도주의의 최근 연구경향은 점진적이고 완만한 제도변화의 내부적 원인(endogenous sources)을 밝혀내는 데 집중되고 있는 것이다.

#### 1. 제도복합체 개념과 제도변화

앞에서 살펴본 것처럼 제도를 단일체로서가 아니라 복합적 구성요소들이 결합된 것으로 파악하게 되면 제도변화에 대한 논의도 달라진다. 즉, 제도의 구성요소들이 상황의 변화나 환경의 변화에 따라 충돌을 일으키거나 갈등적인 상황이 연출되게 되면 제도의 변화가 촉발될 수 있다는 것이다. 특히, 제도를 구성

2) 그렇다고 신제도주의에서 불연속적, 급진적, 혁명적 변화의 가능성을 부정하지는 않는다. 그렇지만 이러한 변화는 결코 자주 일어날 수는 없기 때문에 대부분의 변화는 연속적이며 점진적이라는 것이다(Scott, et al., 2000).

하고 있는 요소들 간 갈등이 깊으면 깊을수록 중대한 변화가 나타날 가능성이 높아진다(Lieberman, 2002). 제도변화가 단순히 외적 충격에 의해서 일어나는 것이 아니라 제도를 구성하고 있는 요소들 간의 갈등에 의해서 일어날 수 있는 가능성에 주목하는 것으로서 이는 바로 내부적(endogenous) 제도변화를 설명할 수 있는 중요한 인식의 변화라고 할 수 있다.

## 2. 경로의존과 존속변형

제도가 다양한 요소들로 구성되어 있다고 보게 되면 경로의존을 설명하는 방식도 달라진다. 경로의존이란 과거에 일어났던 일이나 사건이 앞으로의 일의 전개 방향을 제약한다는 의미이다. 그런데 왜 경로의존이 일어나는가라는 질문에 답하기는 쉽지 않았다. 다양한 요소들로 구성된 제도라는 개념을 활용하게 되면 경로의존의 이유에 대한 설명도 쉬워진다. 상황이 변화하거나 환경이 변화해서 기존 제도가 변화하는 경우 완전히 새로운 제도가 나타나는 것이 아니다(이 때는 기존의 단일체로서의 제도에서 새롭게 변화한 단일체로서의 제도로 전환한다는 의미를 지니고 있다). 새로운 제도란 단지 기존 제도를 구성하고 있던 요소들을 새로운 방식으로 재결합한다는 의미를 지니고 있는 것이다. 이를 Campbell(1997)은 존속변형(bricolage)이라고 부르고 있다.

Campbell(2005)에 의하면, 기존 제도의 요소들을 재결합함으로써 새로운 제도가 나타나기 때문에, 제도변화는 진화적인 동시에 경로의존일 수밖에 없다. 행위자들이 재결합할 수 있는 요소들이 과거의 제도에 의해 제한되어 있다면 제도변화의 과정은 경로의존적일 수밖에 없다. 또한 새롭게 만들어지는 제도가 기존 요소들의 새로운 결합이고 이러한 기존 요소들은 과거로부터 물려받은 것인 이상 변화의 과정은 진화적일 수밖에 없다는 것이다.

물론, 새로운 제도가 반드시 기존 제도를 구성하고 있던 요소들만을 재결합하는 방식으로 만들어질 이유는 없다. 기존의 제도를 구성하고 있던 요소에 더하여 전혀 새로운 요소들을 새롭게 결합함으로써 새 제도가 만들어 질 수 있다. 다른 나라에서 활용되고 있던 제도적 요소들을 새롭게 받아들이면서 이들을 기존의 요소들과 결합하는 방식이 예가 될 수 있을 것이다. 특히, 새롭게 요소들을 결합하는 과정에서 기존의 제도가 아니라 외부로부터 요소들이 첨가될 경우 그리고 이러한 외부로부터 오는 요소들의 비중이 커지면 커질수록 변화는 보다 더 혁명적, 급진적일 수 있다. 따라서 제도변화는 진화적 대 혁명적 변화의 이분법으로 설명하기 어렵다. 이것보다는 연속선(continuum)상에 나타나는 정도의 문제로 파악하는 것이 보다 정확할 것이다(Campbell, 2005: 60-61).

기존의 제도를 구성하던 요소들을 새롭게 결합하는 방식을 택하건 혹은 기존 제도를 구성하던 요소들과 완전히 새로운 요소들을 결합하는 방식을 활용하건

제도는 기존 요소들의 재결합을 통해 만들어지는 것이 통상적이다. 이렇게 되면 기존의 제도가 새로운 제도의 모습에 지속적으로 영향을 미칠 수밖에 없다. 바로 이것이 경로의존의 가장 중요한 이유라고 할 수 있을 것이다.

대표적인 제도주의 경제학자인 Greif도 기존의 제도적 요소들의 재결합과 이에 따른 경로의존 현상에 주목하고 있다. Greif(2006)에 의하면 기존 제도의 유용성이 떨어진다 할지라도, 기술적으로 가능한 대안적 제도가 모두 새로운 제도의 후보가 될 수 있는 것은 아니라고 한다. 새로운 제도는 과거의 제도적 요소들을 반영할 수밖에 없는데, 과거로부터 물려받은 신념, 규범, 그리고 조직 등 과거로부터 물려받은 제도의 요소들이 새로운 제도로 변화하는 과정의 초기 상태를 구성하기 때문이다.<sup>3)</sup> 따라서 기존 제도의 모습이 새로운 제도의 모습에 결정적인 영향을 미친다는 것이다.

다시 말해서, Greif에 따르면 제도의 실패에 대한 대응으로서 새로운 제도가 완전히 새롭게 만들어지는 것이 아니라 과거로부터 물려받은 제도의 요소들을 부분적으로 수정함으로써 제도가 만들어진다는 것이다. 이를 Greif(2006: 194)는 제도의 정교화(institutional refinement)라고 부르고 있는데, 제도의 정교화가 제도 변화의 가장 중요한 특징이라는 것이다. 즉, 완전히 새로운 제도를 만들기보다는 실패한 제도를 보강(reinforcement)함으로써 제도가 변화한다는 것이다. 이러한 보강은 기존 제도의 요소들을 부분적으로 변경시키거나 재결합하거나 혹은 새로운 요소들을 더함으로써 이루어진다.

Greif도 광범위한 변화(comprehensive change)의 가능성을 부정하지는 않는다. 의도적이며 완전히 새로운 제도변화는 과거의 제도의 결과가 완전히 실패로 돌아간 경우에는 가능하다. 역할모형(role model), 즉 더 나은 결과를 가져오는 대안적 제도가 알려져 있는 경우, 포괄적인 변화가 일어날 수 있는 가능성은 더 커진다고 할 수 있다(Greif, 2006).

### 3. 제도적 상호보완성과 제도변화

North(2005)에 의하면 제도적 상호보완성 때문에 통상적으로 제도변화는 점진적이고 경로의존적으로 이루어진다. 사실, 제도복합체 내에 있는 제도들은 서로를 강화시켜주는 역할을 하기 때문에, 제도변화가 어려울 수밖에 없다.

제도 간 상호보완성 때문에 제도변화는 자주 일어나지는 않지만, 제도변화가 일어나게 되면 광범위하게 많은 제도들을 포함하게 된다(Greif, 2006: 208). 또한 제도 간 상호보완성 때문에 대규모의 급격한 제도변화가 일어날 수도 있다. 제

3) North(2005) 또한 새로운 제도를 설계하는데 필요한 지식과 기술은 모두 현존하는 제도에 기반하고 있는 것이기 때문에 제도의 변화과정은 경로의존적인 성격을 지닐 수밖에 없다고 주장하고 있다.

도변화는 특정 영역에만 국한되어 이루어지기 어렵다. 강한 제도적 상호보완성으로 인해 한 영역에서의 변화가 연관된 영역에서의 변화를 촉발할 수도 있기 때문이다(Thelen, 2004: 3).

그리고 이러한 상호보완성 때문에 특정 영역에서의 소규모의 제도변화가 대규모의 제도변화로 전환될 가능성이 있다(Amable, 2002). 그렇지만 제도복합체 내에서 제도들 간의 관계가 약하게 상호 연계되어 있다면, 제도변화는 완만하게 이루어지고 소수의 제도들에게만 영향을 미칠 수도 있다(Greif, 2006).

#### 4. 점진적 변화과정과 근본적 제도변화

Thelen(2003 & 2004)은 단절된 균형모형이나 경로의존모형은 제도의 안정성과 제도의 변화를 뚜렷하게 구분함으로써 연속성과 변화가 서로 뒤섞여있는 제도변화를 제대로 설명할 수 없다고 비판하고 있다. Thelen은 점진적이고 완만한 변화가 근본적인 변화를 초래할 수도 있는 가능성에 주목하고 있다. 이를 위해 제시한 것이 변화의 과정과 변화의 결과의 구분이다. 변화의 과정과 변화의 결과를 구분하여 제도변화의 유형을 네 가지로 나눈 것이 <그림 1>이다.

특히, Thelen은 점진적인 변화는 지속적인 적응과정을 통해 제도의 연속성(continuity)으로 이어지고, 급격한 변화는 제도의 불연속성(discontinuity)으로 이어진다고 보는 제도변화에 관한 이분법적인 모형을 극복할 필요가 있다고 한다. 현실적으로 점진적인 변화가 완만한 제도변형(gradual institutional transformations)을 초래하고 이것이 궁극적으로 제도의 불연속성을 초래할 수도 있는 가능성에 주목할 필요가 있다는 것이다. 즉, 소규모의 적응이 누적된 결과 근본적인 변화가 초래될 수도 있다는 것이다(Streeck & Thelen, 2005: 8).

<그림 1> 제도변화의 유형: 과정과 결과

		변화의 결과	
		연속성	불연속성
변화의 과정	점진적 변화	적응을 통한 재생산 (reproduction by adaptation)	완만한 변형 (gradual transformation)
	급격한 변화	생존과 복귀 (survival and return)	해체와 대체 (breakdown and replacement)

출처: Streeck & Thelen(2005): 9.

단절된 균형모형(punctuated equilibrium)은 급격한 변화에 의해 기존 제도가

붕괴되고 새로운 제도로 대체되는 현상을 설명하는 모형이다. 단절된 균형모형에서도 점진적인 변화가 있다는 것을 인정하지만, 이러한 점진적인 변화는 환경의 변화에 적응하려는 노력으로서 그 결과는 항상 제도의 연속성으로 나타난다(즉, 적응을 통한 제도의 재생산). 그렇지만 현실적으로는 점진적 변화가 누적됨에 따라 완만한 전환이 이루어지고 그 결과 제도의 불연속성이 나타날 수도 있으며, 반대로 급격한 변화에도 불구하고 변화의 결과는 연속성으로 나타나는 경우도 있다. Streeck과 Thelen이 주목하는 변화는 바로 점진적 변화에도 불구하고 그 결과는 제도의 불연속성으로 나타나는 경우이다. 이를 Streeck과 Thelen은 완만한 변형(gradual transformation)이라고 부르고 있다. 즉, 완만한 변화가 변혁적인 결과(transformative results)로 나타나는 경우에 주목하고 있는 것이다 (Streeck & Thelen, 2005).

Streeck과 Thelen은 완만한 변화가 변혁적인 결과를 가져오는 경우를 전치, 충화, 표류, 전환, 소모<sup>4)</sup>의 다섯 가지로 설명하고 있다.

1) 전치(displacement) : Orren과 Skowronek이 주장하는 것처럼 제도는 단일한 요소가 아니라 복합적인 요소로 구성되어 있으며, 이러한 요소들은 서로 다른 시기에 형성되었을 뿐만 아니라 상호 간에 갈등적인 논리를 내포하기도 한다. 특정 시기에 있어서 제도의 모습이나 기능은 이러한 요소들 중 지배적인 요소들에 의해 좌우되는데, 이러한 지배적인 제도의 모습이 상황의 변화 등에 따라 한계를 노정하는 경우, 기존에 얹눌려있던 요소들을 재발견하고 활성화시킴으로써 제도변화를 촉발할 수 있다고 한다. 이것이 바로 전치(displacement)이다. 예로서 들고 있는 것이 영국에서 경제정책이 케인즈주의로부터 통화정책으로 변화한 경우이다. 전혀 새로운 정책이 도입된 것이 아니라 기존의 정책 틀에서 주목받지 못하고 얹눌려져 있던 정책요소들을 찾아내고 이를 활성화시킴으로써 경제정책의 큰 틀이 바뀌게 되었다는 것이다.

2) 충화(layering) : 충화에 있어 가장 중요한 개념은 차별적인 성장(differential growth)이다. 기존 제도의 기능에 문제가 나타나면 제도를 운영하는 사람들은 기존의 제도를 수정하는 한계적인 변화를 추구하게 되는데, 이것들이 처음에는 기존의 제도를 보완하거나 정교화하는 수단으로 정당화된다. 그리고 이렇게 도입된 새로운 제도는 기존의 제도를 직접적으로 약화시키는 것이 아니기 때문에, 현상을 유지하고자 하는 사람들의 반발을 불러일으키지도 않는다. 그렇지만 이러한 제도는 전혀 다른 논리에 기반하고 있을 뿐만 아니라 기존 제도보다 더

4) 소모(exhaustion)는 시간의 흐름에 따라 제도가 서서히 해체되는 현상을 의미한다. 이 글에서는 이에 대한 자세한 설명은 생략한다.

빠르게 성장하기 때문에, 시간의 흐름에 따라 제도의 모습을 근본적으로 바꾸어 놓을 수 있게 된다.

3) 표류(drift) : 제도의 안정성은 제도가 전혀 변하지 않는 상태를 의미하는 것이 아니다. 상황이 변화함에 따라 제도도 상황의 변화에 맞추어 지속적으로 변화하지 않으면 안 된다. 그런데 상황의 변화에도 불구하고 제도가 변화하지 않게 되면 표면적으로는 제도가 안정성을 띠는 것으로 보일지 모르지만, 실질적으로는 제도가 제 기능을 하지 못하게 되는 것이다.<sup>5)</sup> 이렇게 상황의 변화에도 불구하고 제도가 경직적인 모습을 보이게 되고 그 결과 제도가 제 기능을 못하게 되면 궁극적으로는 제도의 효과성이 떨어지게 되는데, 이렇게 제도가 위축되거나 쇠퇴하게 되는 것을 표류라고 표현하고 있다. 상황의 변화에 대처해서 적극적으로 제도를 유지하려는 노력을 기울이지 않을 경우, 제도는 위축되거나 쇠퇴할 수밖에 없다는 것이다(Streeck & Thelen, 2005: 24-25).

4) 전환(conversion) : 기존의 제도가 새로운 목적이나 기능을 수행하는 것으로 바뀌게 될 때 이를 전환이라고 표현하고 있다. 이러한 전환은 환경이 변화하고 이에 대처해서 기존의 제도를 새로운 목적에 부합하도록 변경할 때 나타날 수도 있고, 혹은 권력관계의 변화에 따라 제도를 설계할 당시에는 참여하지 못했던 사람들이 제도를 장악하게 됨으로서 새로운 목적으로 제도를 바꿀 때 나타날 수도 있다.

대표적인 예로서 Thelen(2004)은 독일의 직업훈련제도를 들고 있다. 독일의 직업훈련제도를 가능케 한 1897년의 법은 권위주의적인 정부에 의해 주도되었고 그 목적은 독일의 사회민주적 노동운동을 약화시키려는 데 있었다. 권위주의적인 정부에 의해 만들어진 1897년의 법은 해당초 보수적인 가내수공업자들의 입지를 강화하려는 목적이었고 이를 통해 급진적인 노동운동을 견제하려는 목적을 지니고 있었다는 것이다. 이렇듯 독일의 직업훈련제도는 그것이 만들어지던 당시에는 산업부문을 염두에 둔 것도 아니었고 더더구나 노동조합은 이 법을 만드는 과정에서 아예 배제되어 있었다. 그렇지만 약 100년이 지난 오늘날 독일의 직업훈련제도는 노동조합의 가장 중요한 힘의 원천일 뿐만 아니라 노동과 기업의 사회적 파트너십을 위한 가장 중요한 기제가 되어 있다. 즉, 시간의 흐름에 따라 독일의 직업훈련제도는 정치적·분배적 측면에서 초기의 의도와는 정반대의 목적을 달성하게 되었다는 것이다. 따라서 현재 독일의 직업훈련제도

5) 제도는 새로운 문제가 나타남에 따라 지속적으로 변화해야 한다. 이렇게 제도가 환경의 변화에 따라 지속적으로 변화함으로써 제대로 기능하는 것을 North(2005)는 적응적 효율성(adaptive efficiency)이라고 부른다.

가 수행하고 있는 기능으로 그 연원과 형성 과정을 추론할 수는 없다. 오히려 독일의 직업훈련제도는 초기의 목적이 시간의 흐름에 따라 서서히 변질되었다고 보는 것이 더 정확하다는 것이다.

### 5. 제도의 내적 모호성, 제도의 불완전성과 제도변화

제도가 갖는 내재적인 모호성(ambiguities) 그리고 제도화된 규칙과 그 집행 간의 격차(gap)에 의해 제도변화가 촉발될 수도 있다. 사회적 규칙의 집행이 항상 완벽한 것이 아니기 때문에, 규칙과 규칙 집행 간의 격차가 행위자로 하여금 전략적 행위를 할 수 있는 기회를 제공한다고 할 수 있다. 즉, 규칙과 규칙 집행 간의 격차에서 점진적인 내부적 변화의 원인을 발견할 수 있다.

Streeck과 Thelen(2005: 26-28)은 제도화된 규칙과 규칙의 집행에서 나타나는 격차의 원인으로 네 가지를 지적하고 있다.

첫째, 제도설계 과정에서의 제도설계자의 인지적 한계와 이에 따른 의도하지 않았던 결과 때문이다. 의도하지 않았던 결과가 나타남에 따라 현재의 제도에 만족하지 않는 사람들이 제도를 새로운 목적에 부합하도록 변경시키고자 하는 유인을 갖게 된다. 또한 특정 문제를 해결하는 과정에서 만들어진 제도는 문제 해결과정에서 다른 문제들을 파생시킬 수도 있고 다른 문제들을 해결하는 데는 효과적이지 못할 수도 있다. 이 과정에서 새로운 제도가 대안으로 제시될 수 있는 것이다(Schneiberg, 2005).

둘째, 제도형성과정은 정치적 협상의 산물로 나타나기 때문에 타협과 절충을 특징으로 한다. 따라서 규칙에 모호성이 내재할 수밖에 없고 이에 따라 규칙을 어떻게 해석하고 적용할 것인가에 관련된 정치적 논쟁이 불가피하다는 것이다.

셋째, 제도설계 과정에 참여하지 않았던 사람들도 지속적으로 자신들에게 유리한 방향으로 제도와 규칙을 재해석하려는 경향을 지닌다는 것이다.

넷째, 상당수의 제도들은 시간적인 측면에서 볼 때 오래 지속되는 경향을 지닌다. 이러한 제도의 지속 때문에 제도를 처음 설계한 사람들, 이를 가능케 한 사회적 연합, 혹은 제도가 해당초 만들어지게 된 상황의 변화보다도 더 오래 제도가 지속된다는 것이다. 이에 따라 제도를 둘러싼 상황의 변화나 권력관계의 변화에 따라 특정 목적을 위해 만들어진 제도를 전혀 다른 목적을 위해 전환시키고자 하는 유인이 생긴다는 것이다.

North(2005)도 최근 저작에서 제도변화의 내부적 원인으로서 제도의 불완전성을 강조하고 있다. North에게 있어서 핵심적인 개념은 행위자의 의도성(이를 North는 intentionality of the players라고 표현하고 있다)과 불확실성이다. 물리적 환경(physical environment)에 대한 불확실성을 제거하고 낮추기 위한 과정에서 나타난 것이 바로 제도이며, 이러한 제도가 인간환경(human environment)을 구성

하고 있다는 것이다.

현실을 어떻게 인식하는가는 개인들이 지니고 있는 신념체계에 의해 굴절될 수밖에 없다. 객관적으로 그리고 독립적으로 존재하는 현실이란 없으며 현실은 인간의 인식, 그리고 이러한 인식의 기초가 되는 신념에 의해 인간의 마음에 투영될 뿐이다. 그리고 현실의 인식은 불완전한 신념 때문에 불완전하게 이루어질 수밖에 없다. North에 의하면 제도는 인간을 둘러싼 불완전성을 감소시키기 위해 인간이 창조해낸 구조물이다. 현실을 인식하는 신념이 내적인 구조물이라면, 제도는 불확실성을 감소시키기 위해 인간이 외적으로 창안해낸 구조물인 것이다. 따라서 제도는 의도성의 산물인 것이다.

North(2005) 또한 환경에 대한 이해의 불완전성과 제도의 불완전성을 강조하고 있다. 즉, 인간이 만드는 구조에 의해 불확실성이 감소되지만 아예 없어지는 것은 아니라는 것이다. 인간이 만드는 제약요인 또한 불확실성한 결과를 가질 수밖에 없는데 이는 환경에 대한 완벽하지 못한 이해와 공식적 제도와 비공식적 제도의 불완전성에 기인한다고 한다. 행위자들은 자신들이 가진 신념에 기초해서 제도를 설계한다. 즉, 불확실한 상황에서 특정한 제도가 어떤 결과를 만들 어낼 수 있을 것이라는 신념에 기초해서 제도를 설계한다는 것이다. 그런데 이러한 신념이 완벽하지 않을 경우 (신념이 완벽한 것은 차라리 예외적인 경우이다) 제도의 의도와 결과 사이에는 차이가 존재하게 된다. 다시 말해서, 불완전한 신념(faulty beliefs) 때문에 의도와 결과 사이에 격차가 존재한다는 것이다. 신념이 불완전하기 때문에 상황을 정확하게 이해하지 못할 뿐만 아니라 신념에 따라 변화시킨 제도가 의도한 방향으로 행위를 변화시키지도 못한다는 것이다. North(2005: 116)가 표현한 대로, “행위자들이 환경의 변화를 정확히 이해하고, 적절한 제도를 만들어내며, 새롭게 봉착하게 된 문제들을 해결할 정책을 집행한다는 보장은 어디에도 없다”는 것이다. 이러한 격차가 제도변화를 촉발시킨다고 할 수 있다.

## 6. 행위자, 권력관계와 제도변화

최근 논의에서는 제도변화를 설명하는 데 있어 행위자의 역할과 권리관계의 중요성을 강조하고 있다. 특히, 앞에서 설명한 대로 제도가 다양한 요소들로 구성되어 있을 뿐만 아니라 제도변화란 이들이 새로운 방식으로 재결합하는 것으로 인식하게 되면, 제도변화 과정에 있어서 행위자(agency)의 역할에 주목하게 된다. 제도의 구성요소들이 구조적으로 변화하는 것도 아니며 자동으로 새로운 방식으로 결합되는 것도 아니다. 제도를 구성하는 요소들을 새로운 방식으로 결합하는 것은 오직 행위자만이 할 수 있는 것이다. 특히, 새로운 제도는 현존하는 제도를 정교화함으로써 만들어질 수도 있고 혹은 과거로부터 물려받은 제도

의 요소들을 재구성함으로써 만들어질 수도 있다. 이에 따라 행위자들이 제도의 선택 과정에서 큰 영향력을 발휘할 수 있는 것이다(Greif, 2006).

제도의 변화과정에서 행위자에 주목하게 되면 행위자간 권력관계에 주목하지 않을 수 없다. 기능주의적 설명방식과는 달리 제도가 어떤 특정한 목적을 달성하기 위해 설계되는 것이 아니라면 제도의 구성요소들을 결합하는 방식에 대한 결정, 어떤 요소들이 얼마나 강조될 것인지에 대한 결정 등은 모두 정치적인 결정일 수밖에 없다. 그리고 제도의 형성과정이 정치적인 결정과정으로 이루어져 있다면, 이는 곧 제도의 형성에 참여하는 행위자들 간의 권력자원(power resources)의 불균등을 반영할 수밖에 없다고 할 것이다(Lowndes, 2002).

경로의존의 설명에 있어서도 행위자의 역할을 대단히 중시한다. 제도의 형성 과정이 권리관계에서 자유로울 수 없듯이, 제도의 변화과정 또한 기존의 제도를 유지하려는 행위자(혹은 조직)들과 이를 변화시키려는 행위자들 간의 권리관계에 의해 이루어지며, 통상적으로 기존의 제도를 유지하려는 측의 강력한 저항으로 말미암아 제도는 경로의존적으로 변화할 수밖에 없다는 것이다.

North(2005)도 제도변화를 설명하는 데 있어서 행위자의 역할과 권리관계를 대단히 중시한다. 제도는 점진적이고 완만하게 변화하며, 제도는 권리관계를 반영한다. 이러한 권리관계는 제도를 만드는데 있어서 누구의 신념체계에 기반해서, 다시 말해서 누구의 인식에 기반해서 어떤 제도를 만들 것인가를 결정한다. 갈등적인 신념이 존재할 경우, 제도는 자신들의 선택을 유효화할 수 있는 위치에 있는 사람들의 신념을 반영한다. 제도를 변화시키게 되면 기존의 권리관계가 변화하여 기득권을 가진 사람들의 이익이 침해받을 수 있게 되는데, 이 때 기득권자들의 저항에 따라 제도는 완만하게 변하는 것이다. North에 의하면 경로의 존은 대부분 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. 제도변화가 기존 이익을 저해하게 된다고 판단하게 되면 현존하는 제도에서 의사결정을 할 수 있는 위치에 있는 사람들이 제도변화를 방해한다는 것이다. 따라서 제도변화의 폭과 방향은 현존 제도의 수혜자들과 도전자들 간 권리자원이 어떻게 배분되어있는가에 따라 달라진다고 할 것이다.

## IV. 아이디어와 제도

### 1. 아이디어와 틀 짓기

사회과학에서 특정한 개념에 대한 합일된 정의를 내리는 것이 쉬운 일이 아님지만, 아이디어만큼이나 논자에 따라 다양하게 해석되고 사용된 개념도 그리

흔치는 않을 것이다. 사실, 아이디어는 논자에 따라 가치에 대한 서술, 인과관계에 대한 서술, 공공문제에 대한 해결책, 상징이나 이미지, 혹은 세계관이나 이데올로기 등 다양한 대상을 지칭하는 개념으로 활용되어 왔다. 이렇게 아이디어에 대한 정의조차 논자에 따라 상이했기 때문에, 아이디어에 대한 연구에서 학문적 논쟁과 지식의 축적이 매우 힘들었다고 할 수 있을 것이다. 최근, 아이디어에 대한 관심이 높아지면서 아이디어에 대한 정의와 유형 분류가 시도되고 있는데, 대표적인 시도로서는 Goldstein과 Keohane(1993), Blyth(1997), 그리고 Campbell(2001 & 2004) 등을 들 수 있다.

아이디어에 관한 지난 20여 년 간의 논의를 종합할 때, 아이디어는 다음과 같이 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

1) 프로그램으로서의 아이디어(ideas as programs) : 프로그램 아이디어(programmatic idea)는 정책과정의 참여자들이 정책문제에 대해 갖고 있는 구체적인 해결책을 의미한다. 이는 정책문제를 둘러싼 인과관계를 명확히 하고 이에 기반하여 정책의 구체적인 방향을 제시하는 기술적·전문적 아이디어(technical and professional ideas)이다. Goldstein & Keohane(1993)은 이를 ‘인과관계에 관한 신념(causal beliefs)’이라고 부르며, Hansen과 King(2001), Berman(1998)은 이를 ‘프로그램 신념(programmatic beliefs)’이라고 부르고 있다.

2) 패러다임으로서의 아이디어(ideas as paradigms) : 패러다임은 정책엘리트들이 문제를 어떻게 인식하고, 수용 가능한 문제 해결책의 범위는 어느 정도인지 를 판단케 하는 준거가 된다. 프로그램 아이디어가 정교하고, 구체적이며, 특정 정책 지향적인 문제 해결책을 의미한다면, 패러다임은 정책의 거시적인 방향성을 제시하는 이론적 가정 혹은 당연시되는 세계관(taken-for-granted world views) 을 의미한다. 따라서 패러다임은 인지적 차원에서 정책엘리트들이 선택할 수 있는 문제해결책의 범위를 제한하는 기능을 수행한다.

3) 공공의 정서로서의 아이디어(ideas as public sentiments) : 패러다임이 정책 결정자나 전문가들이 지니고 있는 가정을 의미한다면, 공공의 정서는 일반 국민들이 지니고 있는 문제 해결책에 대한 가정을 의미한다. 패러다임이 인지적 차원에서 문제해결책의 범위를 제약한다면, 공공의 정서는 규범적인 차원에서 수용가능한 문제해결책의 범위를 제약한다고 할 수 있다(Campbell, 2004). 공공의 정서와 어긋날 경우, 패러다임이나 프로그램 모두 장기적인 지속성을 갖기 어렵다.

패러다임과 공공의 정서는 문제를 해결하는 과정에서 의사결정자가 취할 수 있는 선택의 범위를 제한하는 역할을 수행한다. 다시 말해서, 패러다임과 공공의 정서는 제도변화를 제약하거나 혹은 제도변화를 급격한 형태가 아닌 진화적(evolutionary)인 방식으로 유도하는 역할을 수행한다(Campbell, 2004). 이와는 달리 프로그램으로서의 아이디어는 현상(status quo)을 변화시키려는 노력의 일환으로 활용되기 때문에 제도변화를 촉진시키는 역할을 수행한다고 할 수 있다.

이와 관련하여 최근 주목받기 시작한 개념이 바로 틀 짓기(framing)이다. 틀 짓기는 정책이나 제도변화를 촉진시킬 수 있도록 하는 의도적인 노력을 표현하는 개념이다. Campbell(2001 & 2004)은 아이디어의 한 유형으로서 프레임을 제시하고 있지만, 프레임을 아이디어로 보기는 어렵다.<sup>6)</sup> 대신 틀 짓기는 사람들의 문제에 대한 인식을 변화시키려는 의도적인 노력의 과정으로 이해하는 것이 보다 정확할 것이다.

인과관계에 대한 아이디어라고 할 수 있는 프로그램 아이디어가 공공의 정서와 동떨어져서는 정책으로 추진되기 어렵다. 그렇지만 공공의 정서가 먼저 존재하고 프로그램 아이디어가 수동적으로 여기에 부합되어야 하는 것만은 아니다. 이런 경우도 얼마든지 상정할 수 있겠지만, 중요한 것은 프로그램 아이디어를 추진할 수 있도록 공공의 정서를 어떻게 변화시킬 것인가 하는 점이다. 다시 말해서, 정치엘리트들은 자신들이 원하는 방향으로 국민들이 사회적 쟁점을 인식하게 유도함으로써, 자신들에게 유리한 여론이 형성되게끔 시도한다. 이렇게 능동적으로 공공의 정서를 변화시키려는 노력에 주목하는 개념이 틀(frame)과 틀 짓기(framing)이다(Bleich, 2002; Campbell, 2001 & 2005). 프레임 혹은 틀은 일반 국민들에게 정책을 정당화하기 위해 정책엘리트들이 활용하는 상징이나 개념을 의미하며, 틀 짓기란 정책적 쟁점을 자신에게 유리하게 해석할 수 있도록 전달하는 것을 의미한다.

프레이밍 개념에 주목한다는 것은 곧 아이디어가 ‘저기 그냥’ 존재하고 있는 것이 아니라 정책 결정자나 정책과정 참여자들에 의해 부단히 각색되고 구성(construct)된다는 것을 의미한다. 즉 아이디어의 형성, 변화, 확산 과정 그 자체가 의도적이며 전략적인 과정이라는 것이다. 이렇게 틀 짓기 개념에 주목하게 되면 제도적 틀 안에서 행위자 → 아이디어 → 제도변화를 연결할 수 있는 가능성이 열리게 되는 것이다.

## 2. 합리적 선택 제도주의에서의 아이디어

합리적 선택 제도주의에서는 아이디어가 중요하다는 것을 인정하지만, 사회

---

6) Beland(2005)도 같은 의견을 꾀하고 있다.

현상의 설명에 있어서 아이디어의 역할은 부차적인 수준에 머물러 있다. 방법론적 개체주의(methodological individualism)에 기초하고 있는 합리적 선택 제도이론에서는 아이디어보다는 개인이 우선시되며, 개인의 이익에 기반해서 개인행위나 집합행위를 설명하고자 하는 것이 특징이다. 이 때, 이익으로만 설명할 수 없는 사회현상을 설명하기 위해 제한된 범위에서 부차적으로 아이디어에 의존하는 것이 아이디어 연구에 있어서 합리적 선택 제도이론의 기본 특징이라고 할 수 있다(Goldstein & Keohane, 1993).

합리적 선택 제도주의에서 아이디어의 중요성을 인정하게 된 계기는 이론적으로 복수의 균형(multiple equilibria)이 가능한 상황에서 단일의 균형이 나타나는 현상을 설명할 필요성이 제기된 것이다. 게임의 참여자들이 지니고 있는 자기이익에만 기반할 경우에는 특정한 균형에 이르게 되는 현상을 설명하기가 어렵다. 복수의 균형이 가능한 상황에서 단일의 균형에 도달하기 위해서는 행위자들이 상황에 대한 해석을 공유하게 함으로써 행위자들의 선택과 행위가 수렴되도록 하는 일종의 초점(focal points)이 필요한데, 이를 제공해 주는 것이 바로 아이디어라는 것이다(Garrett & Weingast, 1993; Gorges, 2001). 다시 말해서, 아이디어는 상황에 대한 공통된 인식을 가능케 함으로써 (전부가 아니라 일부일지라도) 사회구성원들로 하여금 공통의 이해관계를 갖는 것으로 유도하는 기능을 수행한다고 할 수 있다.

합리적 선택 제도주의 시각에서 볼 때, 특히 Ostrom(1990)<sup>[1]</sup>이 주목하는 공유자원(common pool resources)으로부터 파생되는 ‘공유의 비극(the tragedy of the commons)’ 문제를 해결하기 위해서는 제도를 만드는 것이 필요하다. 제도를 만드는 것이 개인의 입장에서는 비합리적인 일이지만, 제도를 만들지 않는다면 이는 집단 전체로 볼 때 치명적인 일이기 때문이다(Blyth, 2002: 302). 집합행동의 문제(collective action problems)를 해결하기 위한 수단이 ‘제도’이지만, 제도의 형성 그 자체가 집합행동의 문제이기 때문에 이러한 집합행동의 문제를 해결해 줄 수 있는 대안적 개념이 필요하게 되었고 이것이 바로 아이디어인 것이다. 즉, 집합행동의 문제가 있는 상황에서 제도가 만들어지고 이러한 제도가 안정적으로 유지되는 현상을 설명하기 위해 아이디어에 주목하게 된 것이다. 다시 말해서, 집합행동을 둘러싼 불확실성이 제거되어야만 제도가 만들어질 수 있으며, 이 때 이러한 불확실성을 제거하고 행위자간 협력을 가능케 하는 수단이 바로 아이디어인 것이다.

결론적으로, 불확실성과 복잡성 하에서 행위자들의 기대와 행위를 조정해 줌으로써 상황에 대한 공유된 해석을 가능하게 하고 이를 통해 특정한 균형에 이르도록 유도하는 기능을 담당하는 것이 바로 아이디어이다. 아이디어의 역할에 대한 이러한 인정에도 불구하고 합리적 선택이론은 여전히 이익에 기반해서 사

회현상을 설명하고자 하는 것이 특징이며, 이러한 이익에 기반한 설명이 불충분한 경우에나 아이디어가 동원되는 것이 합리적 선택이론의 특징이라고 할 것이다. 이러한 측면에서, 합리적 선택이론에서의 아이디어는 도구적(instrumental) 기능을 수행하는 것으로 이해된다(Blyth, 2002).

### 3. 역사적 제도주의에서의 아이디어

역사적 제도주의의 출발점은 ‘제도’이다. 그런데 제도가 이렇게 선형적으로 주어져있기 때문에, 개인의 선택과 행위에 대한 제도의 영향력을 설명하는 데에는 대단히 효과적이었지만 제도의 변화를 설명하는 데 있어서는 어려움에 처할 수밖에 없었다. 즉, ‘구조’를 통해 ‘구조의 변화’를 설명하기가 쉽지 않다는 것이다. 이에 따라 역사적 제도주의에서는 제도변화의 동인으로서 전쟁이나 공황 등 외부적 충격을 강조했지만, 외부적 충격만으로 제도변화를 설명하기는 매우 미흡하다고 할 수밖에 없다. 이러한 어려움을 극복하기 위해서는 변화의 동인에 대한 설명이 필요한데, 이 때 주목하기 시작한 개념이 바로 ‘아이디어’인 것이다.

상황과 이익에 대한 이해(comprehension)는 이를 위한 개념적 틀(conceptual framework)이 있어야만 가능하다. 바로 아이디어가 이러한 개념적 도구로서 가능하게 된다. 행위자들이 자신의 이익을 직접적으로 인식하는 것이 아니라, 자신이 이익이 무엇인가에 관한 인식 자체가 아이디어라는 렌즈를 통해 이루어질 수밖에 없다면(Sikkink, 1991: 19-20), 이익에 대한 인식 자체가 아이디어에 의해 제약될 수밖에 없다는 것이다. 이렇게 볼 때, 행위자들의 이익, 선호 그리고 상황에 대한 인식은 고정된 것이 아니라 가변적인 것이며, 이러한 이익과 선호, 상황에 대한 인식을 구성하는 아이디어를 변화시킬 수 있다면, 궁극적으로 제도까지도 변화시킬 수 있다는 결론에 도달하게 된다.

역사적 제도주의에서는 아이디어가 의도적 행위(purposive action)에 의해 생성, 변화, 확산된다는 점을 인정한다. 사실, 아이디어의 의도적 생성, 변화, 확산에 주목하는 개념이 바로 틀 짓기인 것이다. 이렇게 틀 짓기가 중요해지면 아이디어의 설명에 있어서도 행위자의 중요성이 커진다.

역사적 제도주의에서는 제도변화의 주된 요인으로서 아이디어에 초점을 맞추기 시작했으며, 아이디어에 주목함으로써 제도변화 과정에서 행위자의 역할과 권력관계의 중요성을 강조하게 되었다고 할 수 있다. 즉, 어떤 아이디어를 활용할 것인가 그리고 어떻게 아이디어의 요소들을 재구성할 것인가는 행위자의 주체적인 판단과 노력의 산물이라는 것이다. 또한 누구의 아이디어를 통해 제도의 요소들을 재구성할 것인가는 본질적으로 권력관계의 개념인 것이다. 즉, 누구의 아이디어나 신념체계가 제도의 변화과정에 반영될 것인가는 다양하고 갈등적인

아이디어와 신념체계를 가진 집단들 중 권력자원을 소유하고 있는 사람들에 의해 좌우된다는 것이다. 그리고 일반국민이 권력자원을 소유하고 있는 사람들의 아이디어와 상황에 대한 해석을 따르도록 하는 전략적 행위자 바로 틀 짓기이며, 누구의 프레임을 통해 현실을 인식할 것인가도 본질적으로 권력게임이라고 할 수 있다.

그런데 역사적 제도주의의 기본적인 주장은 아이디어 그 자체도 제도적 틀 내에서 형성된다는 것이다. 이렇게 볼 때, 아이디어와 제도의 관계는 독립변수와 종속변수의 의미를 동시에 갖는 것으로 볼 수 있다. 제도에 대한 아이디어의 종속변수적 관계, 다시 말해서 제도가 어떻게 아이디어의 내용에 영향을 미치는가에 대한 흥미로운 연구로서는 Dobbin(2004)을 들 수 있다.

Dobbin은 미국과 프랑스에서 산업화의 첨병이라 할 수 있는 철도건설을 누가 주도했는가에 관련된 일반 국민의 아이디어가 이후 산업화 과정에서의 정부의 역할에 관한 아이디어를 형성시킨 중요한 요인이라고 설명하고 있다. 나아가 Dobbin은 정치제도의 구조가 산업발전에 있어서 정부의 역할에 관한 아이디어 형성에 결정적인 영향을 미쳤음을 갈파하고 있다. Dobbin이 주목하는 미국과 프랑스의 제도적 차이점은 크게 두 가지인데, 하나는 정치적 권위의 집권화와 분산화이며 다른 하나는 권력의 분리와 통합이다.

미국의 경우 주정부와 지방정부로 정치적 권위가 분산되어 있다는 것은 철도 건설을 위한 자원의 상당 부분이 주정부나 지방정부로부터 왔다는 것을 의미한다.<sup>7)</sup> 그렇지만 의사결정권한의 분권화는 대부분의 미국 사람들이 지방정부의 재원조달과 민간부문의 재원조달을 혼동하도록 만들었다는 것이다. 이와는 달리 프랑스의 경우에는 정치적 권위가 집권화되어 있기 때문에 철도건설과 관련된 결정이 파리에서 주로 이루어졌다. 이러한 집권화 때문에 프랑스 사람들은 의사 결정권한과 자본조달을 혼동하게 되었고, 비록 철도건설을 위한 재원이 대부분 민간부문에서 조달되었지만 철도건설에 있어서 정부의 자본조달을 과대평가하게 되었다는 것이다.

나아가 미국의 경우 권력의 분리로 말미암아 사람들은 국가를 갈등의 장으로서 파악하게 되었고 이에 따라 산업화 과정에서의 민간부문의 역할을 중시하게 되었다는 것이다. 이와는 달리 프랑스에서는 권력의 통합이 사람들로 하여금 국가를 단일한 행위자로 파악하게 하였고 이에 따라 산업화에서 국가의 역할을 중시하게 되었다는 것이다.

즉, 미국에서는 정부가 철도건설에서 대단히 중요한 역할을 수행했음에도 불구하고 정치적 권위의 분산과 권력 분립에 따라 사람들이 산업화 과정에서 국

7) 실제로 철도건설에 소요되는 자본 중 정부가 조달한 자본의 비중이 미국의 경우가 프랑스에 비해 2~3배에 달했던 것으로 알려져 있다.

가의 역할을 과소평가하고 민간이 주도적인 역할을 담당해야 하는 것으로 믿게 되었다는 것이다. 이와 반대로 프랑스에서는 철도건설과정에서 정부가 제한적인 역할을 수행했음에도 불구하고 집권화와 통합화에 따라 사람들이 산업화 과정에서 국가가 주도적인 역할을 수행했고 또 수행할 수 있다고 믿게 되었다는 것이다. 다시 말해서, 국가의 제도적 모습이 산업화 과정에서 국가의 역할에 대한 인식과 아이디어에 결정적인 영향을 미쳤다는 것이다.

#### 4. 아이디어와 제도변화

아이디어에 주목하게 된 이유는 무엇보다도 상황의 복잡성에 기인한다고 할 수 있다. 즉, 개인이 봉착한 현실이 매우 복잡하기 때문에 개인이 선택하고 행위하기 위해서는 복잡한 현실을 단순화하는 것이 필요한데, 이러한 복잡한 현실에 대한 여과기제(filtering mechanisms)의 역할을 담당하는 것이 바로 아이디어이다. 이른바 인식된 현실(perceived reality)은 객관적 현실(objective reality)과는 다르다. 인식된 현실에 바탕을 두고 개인은 전략을 선택하고 행위의 방향을 정하기 마련인데, 이때 현실을 특정한 방향으로 인식하도록 만드는 것이 바로 아이디어 혹은 이데올로기인 것이다(Busch & Braun, 1999; North, 1990, 2005).

아이디어를 통해 상황을 해석할 뿐만 아니라 상황을 극복할 수 있는 대안도 탐색하게 된다. 제도변화를 추구할 경우 궁극적인 목적은 새로운 제도에 도달하는 것이다. 그런데 이러한 새로운 제도의 형태를 결정하는데 있어서 행위자들은 아이디어에 의존할 수밖에 없다(Harty, 2005: 66). 즉, 아이디어에 기반해서 제도의 요소들을 재구성할 수 있는 청사진이 제시된다는 것이다.

제도의 변화가 단지 외부적 충격에 의해서 유발되는 것이 아니라 제도 구성요소들의 재배열과 재결합에 의해 이루어진다면, 이러한 제도적 구성요소들의 재결합을 촉발시키는 요인에 대한 분석이 필요하다. 이때 이러한 제도적 구성요소들을 재결합시키는 촉매제로서의 역할을 담당하는 것이 바로 아이디어라고 할 수 있다. 제도변화에 대한 아이디어 영향력은 제도에 대한 전적으로 새로운 아이디어를 소개함으로써 제도가 변화하는 형식을 취하는 것이 아니라, 어떤 새로운 아이디어가 도입되면 이러한 아이디어를 통해 협조하는 제도를 구성하고 있던 요소들을 재배열함으로써 제도가 변화하게 되는 형태를 취하게 된다(Bradford, 1999: 20-21).

이렇게 본다면 정책 아이디어는 독립변수로서의 의미를 지닌다. 그렇지만 제도변화의 촉매제로서의 역할을 담당하는 정책 아이디어가 어떻게 도입되고 해석되고 확산되며 집행되는가를 설명하기 위해서는 제도적 맥락에 주목하지 않으면 안 된다. 이렇게 본다면 정책 아이디어는 종속변수로서의 의미를 동시에 지닌다고 할 것이다.

그런데 흥미로운 것은 제도변화의 메커니즘 그 자체가 아이디어 그 자체의 변화 메커니즘에도 그대로 적용된다는 것이다. 즉, 아이디어는 제도변화와 마찬가지로 기존의 패러다임에서 새로운 패러다임으로 완전히 대체되는 것이 아니라 기존 패러다임의 요소들이 재구성되는 형태를 취하게 되는 것이다(Campbell, 2005).

## 5. 아이디어와 담론적 제도주의

신제도주의에서는 아이디어의 중요성을 인정하는 동시에 아이디어가 정책에 영향을 미치는 방식 또한 한 나라에 고유한 제도의 모습에 따라 달라진다는 주장을 폐고 있다. 아이디어가 아이디어 차원에서만 머무는 것이 아니라 정책으로서 영향력을 갖기 위해서는 정책을 둘러싼 논의의 과정, 즉 담론과정을 거쳐야 한다. 그런데 아이디어가 영향력을 갖기 위해 거쳐야 하는 담론과정과 담론구조 또한 국가마다 다르게 나타나는 것이 일반적이다. 최근, 한 국가에 고유한 제도적 구조와 담론구조를 연결시킴으로써 아이디어와 담론에 관한 연구에 있어서 새로운 지평을 열었다고 평가할 수 있는 연구로서 Schmidt의 일련의 연구(2001, 2002a, 2002b)를 들 수 있다.

상호작용의 차원에서 볼 때, 담론은 정책엘리트들 상호간에 정책형성과 논쟁을 위해 필요한 공통의 언어와 논의의 틀을 제공하는 이른바 조정적 기능(coordinative function)과 일반 국민들을 대상으로 정책의 필요성과 적합성을 설득하는 의사소통적 기능(communicative function)을 수행한다(Schmidt, 2001 & 2002b).

Schmidt의 논의에서 주목할 점은 담론의 과정과 제도의 모습(institutional arrangements)을 연결시키고 있다는 점이다. 한 국가에 고유한 제도의 모습이 정책의 형성과정과 논의과정에 누가 참여하게 될 것인지 그리고 정책담론이 누구를 대상으로 이루어지게 될 것인지를 결정한다는 것이다. 즉, 한 국가에 지배적으로 나타나는 제도의 모습에 따라 조정적 담론과 의사소통적 담론의 상대적 중요성이 다르게 나타난다는 것이다(Schmidt, 2002a).

보다 구체적으로, 정책은 정책 아이디어의 제안, 정책의 입안, 정책의 구체화·공고화, 정책의 발표, 사회적 이슈로의 전환, 정책집행이라는 과정을 밟게 된다. 행정부에 권한이 집중되어 있는 국가(예를 들면 영국, 프랑스, 한국)의 경우 대부분의 정책들은 정책 아이디어의 제안, 정책의 입안, 정책의 구체화·공고화가 비공개적으로 내밀하게 이루어진다. 국민들에게 정책이 알려지는 시점은 정책이 공식적으로 발표될 때이다. 언론을 통해 전달된 정책에 기초하여 사회적 이슈화가 이루어지게 된다. 이들 국가에서는 외부의 투입 없이 정책이 결정되어지며 사회적 담론은 정책의 필요성과 적절성을 일반 국민들에게 설득시키는 데 초점

을 맞춘다. 다시 말해서, 이 국가들의 경우에는 의사소통적 담론(communicative discourse)이 사회적 이슈화에 결정적인 영향을 미치며, 궁극적으로 정책의 사회적 수용도와 정책의 성패에 영향을 미치게 된다.

이와는 달리 의사결정권한이 분절화되어 있고 개방화되어 있는 경우에는 정책과정 참여자들 상호간에도 정책에 대한 합의를 이루기가 쉽지 않다. 이 경우 정책과정 참여자들의 종류와 수가 훨씬 많은 것이 특징이다. 즉, 관료나 정치가들뿐만 아니라 다양한 이익집단, 노동조직 및 자본조직의 대표 등이 정책결정과정에 참여하는 것이 일반적이다. 이 경우 다양한 이해관계를 조정하기 위하여 담론이 정책결정과정 참여자들을 대상으로 이루어지는 것이 특징이다. 예를 들어, 독일, 오스트리아, 스웨덴, 네덜란드 등 권력이 분산되어 있는 국가의 경우 (보다 구체적으로, 연방제, 조합주의적 전통, 비례대표제 등으로 대표되는 국가) 정책의 공고화 단계에서 사회집단들이 정책과정에 참여할 수 있는 기회가 제도화되어 있다. 따라서 이 국가들에서는 정부와 사회집단들 간 정책의 조정을 뜻하는 조정적 담론(coordinative discourse)이 중요한 의미를 지닌다. 그리고 이 과정을 거친 정책이 정부 관료제에 의해 집행된다. 그 결과 의사소통적 담론의 역할과 중요성은 상대적으로 약하게 나타나게 된다(Schmidt & Radaelli, 2004).

이렇게 볼 때, 담론은 다른 요인들과 분리되어 분석되어질 수 있는 것이 아니며, 제도적 맥락에서 이해되어야 한다. 어떤 형태의 틀 짓기가 이루어지고 담론이 어떻게 이루어지는가가 제도의 모습에 따라 달라지기 때문이다. 이러한 이유로 이러한 담론에 관한 연구를 담론적 제도주의(discursive institutionalism)라고 부른다.

## V. 결 론

단일체로서가 아니라 복합체로서 제도를 인식하고 이러한 인식변화에 기반하여 제도 구성요소들 간의 상호작용과 갈등 양상 분석을 통해 제도의 지속과 제도의 변화를 설명하고 있는 것이 신제도주의의 최근 흐름이다. 제도변화 연구에 있어서는 단절된 균형모형이나 경로의존 개념의 한계를 뛰어 넘어 완만하고 점진적인 제도변화를 설명하는 동시에 제도변화의 내부적 원인을 규명하는 데 최근의 제도분석은 초점을 맞추고 있다. 특히, 최근에는 제도분석이 행위자의 역할과 권력관계에 주목하는 동시에 행위자의 인식, 신념, 아이디어에 초점을 맞춤으로서 제도의 영향력과 제도변화 과정을 설명하는데 있어서 행위자와 구조, 인식과 문화, 권리자원 등의 개념을 동태적으로 활용하여 사회현상을 설명할 수 있는 이론적 자원을 갖추어 나가고 있다고 평가할 수 있다.

제도적 상호보완성 개념과 이에 기반한 자본주의 다양성 이론은 사실상 제도가 경제적 성과(economic performance)에 어떤 영향을 미치는가를 분석하고자 하는 노력이다. 제도가 경제적 성과에 미치는 영향에 대한 분석은 North(2005)와 Greif(2006) 등 제도주의 경제학자들의 주된 관심 영역이라고도 할 수 있다. 즉, 각 국가에 고유한 제도의 모습이 경제적 성과에 어떤 영향을 미치는가, 제도 간 상호관계가 어떻게 설정되어야 경제적 성과를 올릴 수 있는가, 경제적 성과를 높이기 위해 제도를 어떻게 변화시킬 수 있는가, 다른 나라로부터 어떤 형태로 어떻게 제도를 수입할 수 있는가, 제도와 문화의 관계는 어떻게 이해할 것인가 등이 최근 관심을 끄는 연구주제라고 할 수 있다.

제도가 경제적 성과에 미치는 영향을 넘어 최근에는 제도분석이 정책연구에 있어 어떤 공헌을 할 수 있는지에 대해서도 관심을 갖기 시작했다. 제도와 정책 간의 관계에 대한 이러한 관심은 아직 초보적인 수준에 머물러 있지만, 제도분석이 정교화 될 수록 이에 대한 관심은 높아질 것으로 예상된다.

사실상 제도에 대한 관심은 유사한 외부적 환경 하에서 왜 국가마다 상이한 정책이 나타나는지를 해명하는 과정에서 각 국가에 고유한 제도적 맥락에 초점을 맞추게 된 것이 계기라고 할 수 있다. 이에 따라 제도의 모습이 다름에 따라 각 국가마다 나타나는 정책이 어떻게 다른지를 설명하고자 하는 것이 초기의 (또한 현재에도) 가장 보편적인 연구주제였던 것이다. 사실, 역사적 제도주의는 비교정치경제와 비교정책을 연구하는 학자들로부터 발전해 왔는데 이는 바로 국가 간 정책의 상이성을 설명하기 위해 제도적 맥락에 초점을 맞추었기 때문이다.

제도적 상호보완성 개념으로부터 정책적 상호보완성 개념을 발전시킬 수도 있다. 다른 정책들과 분리되어 집행되는 정책이 아니라 강한 선택적 친화력을 가지는 정책집합(clusters of policies)이 있어야만 정책의 성공 가능성성이 높아진다고 할 수 있는데(Pierson, 2006: 121), 정책의 성공 가능성을 높이기 위한 제도적 기반과 상호보완적 정책을 어떻게 형성시켜 나갈 것인가는 대단히 현실적인 문제라고 할 것이다.

무엇보다도 정책연구에서 제도에 대한 관심은 정책의 성공을 위한 제도적 기반을 어떻게 마련할 것인가에 있다고 할 수 있다. 그런데 정책의 성공을 위한 제도적 기반을 마련하는 가장 보편적인 수단이 바로 ‘정책’이라는 사실에 주목 할 필요가 있다. 제도가 정책을 제약하지만, 다른 한편으로 정책은 제도를 형성하고 제도를 변화시키는 가장 중요한 수단이다(Hall, 1999; Pierson, 2006). 다시 말해서, 정책은 제도적 맥락에 의해 제약당하지만, 정책을 통해 제도적 맥락이 바뀔 수도 있는 것이다. 이렇게 제도와 정책의 상호의존적 관계를 인식하게 되면 제도이론의 시각과 분석틀이 정책연구에 공헌할 수 있는 가능성성이 훨씬 더

높아진다. 물론 제도와 정책의 관계에 대한 보다 정교한 분석과 분석 틀의 설정은 앞으로의 과제이다.

## 참고문헌

- 최병선. (1999). 「무역정치경제론」. 서울: 박영사.
- 하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- Amable, Bruno. (2000). "Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production." *Review of International Political Economy* 7(4): 645-87.
- \_\_\_\_\_. (2002). *The Diversity of Modern Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Aoki, Masahiko. (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: MIT Press.
- Beland, Daniel. (2005). "Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective." *Social Policy & Administration* 39(1): 1-18.
- Berman, Sheri. (1998). *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bleich, Erik. (2002). "Integrating Ideas into Policy-Making Analysis: Frames and Race Policies in Britain and France." *Comparative Political Studies* 35(9): 1054-76.
- Blyth, Mark M. (1997). "Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy." *Comparative Politics* 29: 229-50.
- \_\_\_\_\_. (2002). "Institutions and Ideas." in David Marsh and Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*. 2nd ed. 292-310. New York: Palgrave Macmillan.
- Bradford, Neil. (1999). "The Policy Influence of Economic Ideas: Interests, Institutions and Innovation in Canada." *Studies in Political Economy* 59: 17-60.
- Busch, Andreas and Dietmar Braun. 1999). "Introduction." in Dietmar Braun and Andreas Busch (eds.), *Public Policy and Political Ideas*. 1-7. Cheltenham: Edward Elgar.
- Campbell, John L. (1997). "Mechanisms of Evolutionary Change in Economic Governance: Interaction, Interpretation, and Bricolage." in Lars

- Magnusson and Jan Ottosson (eds.), *Evolutionary Economics and Path Dependence*. 10-32. Cheltenham: Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_. (2001). "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy." in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. 159-89. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2005). "Where Do We Stand? Common Mechanisms in Organizations and Social Movements Research." in Gerald F. Davis, Doug McAdam, W. Richard Scott, and Mayer N. Zald (eds.), *Social Movements and Organization Theory*. 41-68. New York: Cambridge University Press.
- Denzau, Arthur T. and Douglass C. North. (1994). "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions." *Kyklos* 47(1): 3-31.
- Dobbin, Frank. (2004). "How Institutions Create Ideas: Railroad Finance and the Construction of Public and Private in France and the United States." Los Angeles: Department of Sociology, UCLA (Theory and Research in Comparative Social Analysis, Paper No. 11. Available at: <http://repositories.cdlib.org/uclasoc/trcsa/11>.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane. (1993). "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework." in Judith Goldstein and Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. 3-30. Ithaca: Cornell University Press.
- Gorges, Michael J. (2001). "The New Institutionalism and the Study of the European Union: The Case of the Social Dialogue." *West European Politics* 24(4): 152-68.
- Greif, Avner. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. (1999). "The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence." Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks, and John D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. 135-63. New York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. and David Soskice. (2001). "An Introduction to Varieties of Capitalism." in Peter A. Hall and David Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*.

- 1–68. New York: Oxford University Press.
- Hansen, Randall and Desmond King. (2001). "Eugenic Ideas, Political Interests, and Policy Variance: Immigration and Sterilization Policy in Britain and the U.S." *World Politics* 53: 237–63.
- Harty, Siobhan. (2005). "Theorizing Institutional Change." in Andre Lecours (ed.), *New Institutionalism: Theory and Analysis*. 51–79. Toronto: University of Toronto Press.
- Hollingsworth, J. Rogers. (2000). "Doing Institutional Analysis: Implications for the Study of Innovations." *Review of International Political Economy* 7(4): 595–644.
- Hollingsworth, J. Rogers and Robert Boyer. (1997). "Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production." in J. Rogers Hollingsworth and Robert Boyer (eds.), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. 1–47. New York: Cambridge University Press.
- Katzenbach, Ira and Barry R. Weingast. (2005). "Intersections Between Historical and Rational Choice Institutionalism." in Ira Katzenbach and Barry R. Weingast (eds.), *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. 1–24. New York: Russell Sage Foundation.
- Lecours, Andre. (2005). "New Institutionalism: Issues and Questions." in Andre Lecours (ed.), *New Institutionalism: Theory and Analysis*. 3–25. Toronto: University of Toronto Press.
- Lieberman, Robert C. (2002). "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change." *American Political Science Review* 96: 697–712.
- Lowndes, Vivien. (2002). "Institutionalism." in David Marsh and Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*. 2nd ed. 90–108. New York: Palgrave Macmillan.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Offe, Claus. (2006). "Political Institutions and Social Power: Conceptual Explorations." in Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin (eds.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. 9–31. New York: New York University Press.

- Orren, Karen and Stephen Skowronek. (2004). *The Search for American Political Development*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton Universit Press.
- \_\_\_\_\_. (2006). "Public Policies as Institutions." in Ian Shapiro, Stephen Skowronek, and Daniel Galvin (eds.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*. 114-31. New York: New York University Press.
- Schneiberg, Marc. (2005). "Combining New Institutionalisms: Explaining Institutional Change in American Property Insurance." *Sociological Forum* 20(1): 93-137.
- Schmidt, Vivien A. (2001). "Discourse and the Legitimation of Economic and Social Policy Change in Europe." in Steven Weber (ed.), *Globalization and the European Political Economy*. 229-72. New York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_. (2002a). "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?" *Comparative Political Studies* 35(2): 168-93.
- \_\_\_\_\_. (2002b). *The Futures of European Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. and Claudio M. Radaelli. (2004). "Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues." *West European Politics* 27(2): 183-210.
- Scott, W. Richard. (2001). *Institutions and Organizations*. 2nd ed., Thousand Oaks, CA: Sage.
- \_\_\_\_\_, Martin Ruef, Peter J. Mendel, and Carol Caronna. (2000). *Institutional Change and Healthcare Organizations: From Professional Dominance to Managed Care*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sikkink, Kathryn. (1991). *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- Soskice, David. (1999). "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s." in Herbert Kitschelt, Peter Lange, Gary Marks, and John D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. 101-34. New York: Cambridge University Press.

- Schroeder, Wolfgang and Kathleen Thelen. (2005). "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies." in Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. 1-39. New York: Oxford University Press.
- Thelen, Kathleen. (2003). "How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis." in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. 208-40. 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.

## Abstract

# Theoretical Evolution of the New Institutionalism and Policy Studies

Yeon-Seob Ha

Institution is no longer conceptualized as monolithic entity but as complexes composed of various elements. Institutions may change as a result of tension and conflict among institutional elements. Institutional complementarities refer to the existence of strong interrelationship among institutional elements. When institutional complementarities exist, the effect of a particular institution depends on synergetic effects with other institutions. The varieties of capitalism and the models of production regimes are based on the notion of institutional complementarities.

Institutional analysis has shifted its attention from the influence of institutions on individual behavior to the change of institution itself. The models of punctuated equilibrium and path dependence tend to conceive of institutional change as abrupt and revolutionary process. But a great majority of institutional changes are gradual and incremental rather than revolutionary. Hence, institutional analysis currently attempts to find endogenous sources of gradual institutional change.

The challenge of "bringing ideas back in" is one of the central issues now facing institutionalists. For historical institutionalists institutions are seen as constraining rather than enabling factors, so much so that change becomes difficult to explain. Thus, historical institutionalists turned to ideas to explain institutional change more satisfactorily. For rational choice ideas function as focal points that help solve game-theoretic models with multiple equilibria.

In explaining the recent trends and theoretical evolution of the new institutionalism, the article focuses on historical institutionalism and rational choice institutionalism.

【Key words: institutional complexes, institutional complementarities,  
institutional change, idea】