

## 제도와 선택: North의 관점에서

이 경 원\*

### 目 次

- I. 서 론
- II. 제도와 거래비용
- III. 제도의 본질
- IV. 정치제도의 구조
- V. 제도변화의 논리
- VI. 제도적 접근의 정책적 함의

### I. 서 론

인간은 역사적으로 서로의 상호관계를 규정하는 방법을 끊임없이 모색해 왔다. 이러한 모색의 일환으로 사람들 사이의 협동(cooperation)을 이끌어내고, 근대사회를 상징하는 복잡한 교환관계를 해결하는 방법으로 제도(Institution)의 생성과 발전을 추구해 왔다. 제도의 틀 안에서 우리는 선택의 범위를 설정하고, 제한하는 일종의 게임의 법칙을 형성해 나간다. 제도의 생성변화를 이해한다는 것은 결코 간단치 않다. 그럼에도 불구하고 제도는 만들어지고 변화하게 된다. 따라서 제도의 생성과 변화에 대한 의문, 특히 변화의 원인에 대한 의문은 제도연구의 중심적인 이슈가 된다(Immergut, 1998). 이러한 의문에 대한 해답은 제도의 접근에 따라 각기 다른 해석이 가능하며<sup>1)</sup> 이는 개인이나 집단의 의사결정에 있어

\* 濟州大學校 行政學科 教授

1) 신제도주의는 크게 세 관점에서 논의되어 진다. 논의의 대강은 합리적 선택(rational choice), 조직적(organizational) 그리고 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 관점에서 이루어진다. 합리적 관점의 제도주의는 개인의 결정능력과 변화의 일차적 역할을 인정하고 매개변수로서 제도의 역할을 모색한다. 조직적 관점에서 제도는 사회, 문화와 같은 거시 차원의 맥락에 종속하는 개념으로 조직상의 제도를 연구한다. 한편 역사적 제도주의에 있어 제도는 정책의 흐름과 경로 결정에 결정적 역할을 하며 개인의 행동과 선택에 많은 제약을 미친다는 입장이다(Immergut, 1998).

제도의 개념과 역할을 규정하는 것과 관련이 있다.

본 논문은 고전경제학의 문제점을 확인하는데서 출발한다. 비용의 개념이 제대로 포함되지 않은 교환관계의 문제점을 지적하고, 이어 제도의 본질과 내용을 개념화하고, 제도론적 관점에서 정치제도의 성격과 구조를 설명하고자 하였다. 그리고 마지막으로 제도변화의 논리와 이의 정책적 함의에 대해 논의하고자 한다. 본 논문의 주장은 역사적 관점에서 경제행위자들의 동기와 수행능력 그리고 이의 정치·경제적 결과에 초점을 맞춘 노스(North, 1990)의 新制度主義적 관점을 중심으로 이루어 졌다.

## II. 제도와 거래비용

고전경제학(Neoclassical Economic)은 개인 또는 국가간의 거래를 통한 상호 효용의 증대를 강조해 왔다. 그러나 관련된 많은 학자들이 간과한 가정은 교환은 비용을 수반하지 않는다는 것이다. 즉 거래에서 발생할 수 있는 비용을 무시해 왔다. 그러나 거래비용은 경제 전체비용의(생산비용과 거래비용의 합) 상당한 부분을 차지한다는 것이다.<sup>2)</sup> 제도는 거래관계의 비용을 결정하는데 중요한 역할을 담당하기 때문에, 제도의 능력은 전체 비용을 줄여 경제체제의 수행 능력을 제고시키는데 결정적인 역할을 하게 된다.

거래에는 왜 비용이 수반되는가? 결론적으로 구체적으로 거래 내용을 합의하고 이를 집행하는데 소요되는 자원(resources)에서 기인한다. 모든 사람들이 같은 목적함수를(효용의 극대화와 같은) 가지고 있다 하더라도 계약의 체결은 상당한 자원을 요한다(예로써, 교환되는 대상에 대한 비대칭적인 정보, 대리인의 수행능력에 관한 정보의 부족 등). 따라서 거래로부터 발생하는 비용은 경제 활동에 기본적인 영향을 미치게 된다.<sup>3)</sup>

거래비용의 발생에 관한 보다 분명한 해답은 교환(exchange)의 성질에 대해 보다 세밀한 검토를 통해 알 수 있다. Lancaster(1966)에 따르면 재화와 용역은 이들의 가치를 구성하는 속성을 가지고 있다. 이들은 단지 물리적 속성(크기, 모양, 색깔 소재 등) 뿐만 아니라 재산권(property rights)적 성질을(사용권, 임차권 등) 가지고 있다. 이러한 속성들은 상호 구별되고, 정확히 경계를 정하고 측정(measure) 함으로써 교환되어 질 수 있다. 재화와 용역에 대해 권리를 측정하고 확보한다는 것은 비용이 든다(Barzel, 1982). 이러한 개념은

- 2) 전체 미국 경제에서 거래부분이 차지하는 비중은 1970년을 기준으로 GNP의 약 45%에 해당한다는 통계가 있다(Wallis and North, 1986).
- 3) 대부분 경제학자들에 의해 행해진 거래비용에 관한 연구는 계약내용과 모니터링 장치(monitoring arrangement)의 행태적 효과를 밝히는 데까지 많은 진전을 보았다. 그에 관한 연구는 교환으로부터 이득을 증대시키고 거래비용을 줄이기 위해 계약의 범위를 정하고 촉진시키는데 있어 제도의 역할이 무엇인가에 관심을 집중시키고 있다.

대리인 이론에 있어 대리인의 수행능력을 측정하는데도 마찬가지로 적용된다(권순만, 김난도, 1995; Jensen, 1983).<sup>4)</sup> 계약체결을 집행하는데도 비용이 든다. 만약 교환의 대상이 단순 재화 이거나 즉석에서 이루어진다면 그리 큰 문제가 되지 않는다. 그러나 시간과 공간을 넘어 이루어지는 재화 교환의 복잡한 관계는 게임 이론의 주요 관심사이기도 한 집단행동의 문제(collective action problem)와 같은 근본적인 딜레마를 제기한다. 이러한 문제에 대해 바람직한 해법이란 제도의 활용이다. 게임이론의 측면에서 보면 협동(cooperation)이라는 제도를 통해 편익을 제공하고 의무의 불이행에 따른 비용을 부과시키는 것이다. 거래비용의 관점에서 보면 각 교환에 소요되는 생산 및 거래비용을 낮추어 거래의 잠재적 이득을 실현시키는 것이다. 어느 관점이던간에 제도는 중요한 의미를 갖게된다.

### Ⅲ. 제도의 본질

제도변화의 조건이나 논리를 논하기에 앞서 제도의 개념에 대해 여러 접근을 살펴보고 필요한 규정을 내릴 필요가 있다. Shepsle과 Weingast(1987) 그리고 March와 Olsen(1984)은 정치현상을 이해하는데 있어 제도를 핵심적 요소로 보고 있으나 그에 대한 명확한 정의를 내리고 있지는 않다. Kiser와 Ostrom(1982)은 제도적 배열의 개념적 성격으로서 규칙(rule)을 강조한다. 그들에 있어 규칙이란 의사결정 상황에서 요구되는 절차적 및 내용적 사항과 참여자를 결정하는 규칙이며, 어떻게 정보가 구조화되고, 어떤 결정을 내릴 것이며 그의 결과는, 그리고 개인결정이 집단의 결정으로 전환되는 방법에 관한 규칙을 의미한다.

North(1990)는 제도의 성격을 선택(choice)의 범위(한계)를 수용하는 능력(capacity to limit choices)과 집행기제의 보유(possession of enforcement mechanism)로 파악하고 있다. North에 따르면 제도는 계약을 성사 유지하는데 수반되는 거래비용(transaction cost)을 줄이는 역할을 한다. 제도는 예기치 못한 행동으로부터 야기될 수 있는 불확실성(uncertainty)을 감소시켜 적절한 계약 당사자를 물색하고 우발적 사고의 가능성을 모두 고려한 가운데 계약을 성사시킨다.<sup>5)</sup> 규칙에 대한 강조는 제도의 역할보다는 그의 개념(제도란 무엇인가)에 초점을 맞추고 있다. 따라서 개인행동을 사회화(aggregating)하는데 있어

4) 代理人 이론에 있어 대리인(agent)는 합리적인 효용 극대화로서 위임자(principal)의 의도와는 달리 대리인 자신의 선호를 개입시키고자 한다. 이러한 대리인들에 대한 위임자의 합리적인 반응으로 대리인의 수행능력을 바탕으로 고안된 계약상의 유인구조(incentive system)를 기대해 볼 수 있다. 이러한 유인구조를 통해 대리인은 위임자의 의도에 따르는 것이 그들의 이익에 부합하고, 위임자 역시 그들의 관점에서 최대의 결과를 기대할 수 있다.

5) North(1990)는 그러나 협상 상대자와 교류의 횟수가 증가하면서 거래비용 또한 증가 할 수 있음을 인정하고 있다.

제도와 다른 질서 사이에는 중요한 차이가 있음을 알 수 있다. 특히 제도와 규범(norm) 사이의 구별은 우리가 규칙의 본질을 고려한다해도 간단하지가 않다. 실제로 사회의 규범을 어기는 자들에게도 제재는 가해진다. 그러나 규범에 대한 복종을 확보하기 위한 중요한 동기는 인식적인(cognitive) 측면과 사회적인 측면에서 찾을 수 있다. 반면 제도는 순응확보를 위한 법적 측면을 가지고 있고 나름대로 집행을 위한 명백한 수단들에 의존한다. 노동의 분화, 제충제 그리고 징벌이 따르는 책임 등은 대표적인 예들이라 할 수 있다.

제도를 일단의 규칙의 집합으로 보는 관점은 또한 각기 상이한 제도들 사이의 다양성을 간과할 수 있다. 일상적으로 제도는 결정절차, 가족, 기업, 공공기관, 입법, 시장, 전체로서 국가 등을 지칭한다. 이들을 모두 제도로 부르는 것은 동일한 현상에 대해 각기 다른 實例를 드는 것과 같다. 이처럼 독특한 규제 형태를 유사하게 취급하는 것은 제도의 분석을 어렵게 만드는 요인이 된다. 명확한 개념이나 최소한의 분류기준 없이 제도의 생성, 유지, 변화를 설명한다는 것은 불가능에 가깝다. 하나의 전략은 모든 제도의 구성요소에 대해 추상적인 윤곽(schema)을 개발하거나(Ostrom, 1986) 아니면 제도의 분류를 시도하는 것이다.

통상적으로 우리가 제도라 부르는 규칙은 그 규칙이 적용되는 대상의 크기, 규칙이 규제하는 행동, 제도의 내적 집행력의 정도에 있어 국가와 같은 외적 제도의 힘(power)과 비교하여 차이점을 논의하게 된다(Levi, 1990: 405). 각기 다른 부문의 제도적 배열(institutional arrangement)은 결정을 모니터하고 집행하는데 있어 상당히 차이를 가지고 있다. 한 예로 가족의 구성원에 대한 규칙과 정부의 복지정책의 시행에 적용되는 규칙에는 많은 차이가 있다. 후자는 서비스의 제공에 있어 전자보다 더욱 세부적인 협력, 서비스전달, 집행, 예산 등의 기제 등을 요구하게 된다. 이것은 가족이 그의 구성원에 대해 권한을 결여하고 있다는 것을 의미한다기 보다 정부의 권한에 비해 質的 내지 量的으로 다르다는 것을 의미한다.

여기서는 제도의 개념을 공식적인 규칙, 비공식적인 제약 그리고 양자의 효과적인 집행 기제들로 구성되어 있는 것으로 본다(North, 1990: 36-60). 이들이 결합하여 인간 상호작용에 있어 게임의 규칙을 제공한다. 게임을 진행하는데 있어 중요한 측면은 이러한 규칙이나 제약들에 대해 위반이 있을 경우 이를 조사, 확인하고 응징함으로써 비용을 부담시킬 수 있는 가능성이다. 따라서 공식 내지 비공식적인 규칙과 더불어 집행의 효과성은 전체 게임의 성격을 형성하게 된다. 비공식적인 제약(informal constraints)은 협동 및 조정의 문제에 대한 해결책으로 전해 내려온 관습(convention)이라 할 수 있다. 행동지침(code of conducts)이나 정직, 청렴 등과 같은 개인적 행위규범과 같이 모든 당사자들이 유지하기를 원하는 관습을 말한다. 이러한 행위규범은 상대방의 반응(인내 또는 응징 등)이나 제 3자(사회적 제재 및 사법기관 등)에 의해 형성되고, 이의 효과성은 바로 집행(강제력)의 효과성에 달려 있다.

이와 유사하게 제도의 개념을 개인의 선호(preference)를 집합하는(aggregating) 공식적인 배열과 그리고 공식적인 권한을 가진 참여자들에 의해 집행되는 구체적인 규칙과 결정과

정을 통해 사회 구성원들의 행위를 규제하는 것으로 보는 입장이 있다(Levi, 1990: 405).<sup>6)</sup> 그러한 규칙이 성문법이거나 또는 관습의 형태를 띠고 있는 약속이건 간에 행위상의 기대를 갖고있는 것은 분명하다. 따라서 개념상 제도는 비교적 지속적이고 공식적인 규칙으로 권력의 내용(resources of power)을 배분하고, 관련대상자나 집단의 선택을 제한하며 이를 위한 內的인 집행기제를 갖고 있는 것으로 이해할 수 있다.<sup>7)</sup>

이러한 입장에서 제도는 교환(exchange)의 경우에 참여자들 사이에 발생 할 수 있는 갈등을 해결하기 위해 한 그룹으로부터 다른 그룹으로의 권력의 移轉(concession of power)을 의미하는 것으로 이해 할 수 있다(Levi, 1990). North(1990) 역시 제도의 역할에 대해 사회적 갈등을 해결하거나 피하기 위해 선택의 범위를 제한하는(delimiting) 것으로 보고 있다. 그는 거래비용(transaction cost)을 인용하여 회사를 포함한 제도는 더 이상 검은상자(black box)가 아니라 복잡하지만 분석 가능한 제약관계임을 밝히고 있다.<sup>8)</sup>

제도는 근본적으로 집단행동의 문제(collective action problems)를 해결하는데 필요로 한다. 제도는 조직 목표의 달성을 위해 대상집단으로부터 기여(강요, 참여, 또는 조정의 형태로)를 이끌어 냄으로서 집단행동의 문제를 해결하고자 한다. 즉 제도는 조건을 설정하고 갈등으로부터 도출될 수 있는 결과들의 범위를 제한 해준다.<sup>9)</sup> 따라서 제도는 그가 갖는 여러 차이점에도 불구하고 권한(power)을 창조하거나 제한하는 이중적 성격을 가지고 있음을 알 수 있다.

자발적 행동지침(self-imposed codes of conducts)은 관습이나 앞서 말한 행동규범과는 달리 효용을 극대화하는 행동을 수반하지 않는 대신 다른 가치를 위해 합리적 차원의 만족을 포기하기도 한다. 선택을 하는데 있어 이러한 측면의 중요성은 논란의 대상이 되기도 한다(Kalt and Zupan, 1984). 그러나 그러한 행동이 존재하고 어떤 의미를 갖게되는 중요

- 
- 6) 대외적이고 명백한 규칙 그리고 제충제는 공식적 제도와 다른 조직배열을 구별하고 또한 (反)유인 조건을 통해 행위를 규제하는 규범과도 구별되어진다. 이러한 개념규정은 비록 관습이나 문화가 인간들 사이의 반복적인 상호작용을 규제한다해도 이들을 배제하고 있다. 각종 이익집단이나 집단운동들도 제도로 규정하기가 힘들다. 비록 그들이 결과에 영향을 미칠 수는 있으나 그들이 관련 있는 상대에게 그들의 의사를 집행(강요)할 수 없기 때문이다. 특히나 그들은 일시적인 성격을 띠고 있기에 더욱 그러하다.
- 7) 일상적인 행동을 규제하는 규칙 외에 제도의 상대적인 내구성(durability)을 특성으로 지적할 수 있다 (Keohane, 1988). 제도가 갖는 이러한 내구성은 제도개혁이 그만큼 어렵고 또한 우리의 관심대상이 됨을 보여준다.
- 8) 거래비용의 관점은 꽤 오랫동안 연구되어 왔다. 먼저 Coase(1937)에 의해 소개되었으며 그후 Fama(1980), Jensen and Meckling(1976), North(1981), Williamson(1985) 등은 그러한 개념을 회사나 조직의 행태를 이해하는데 유용하게 적용하였다. 대리인 이론(Principal-Agent Theory)도 그 중의 하나라 할 수 있다.
- 9) 이는 갈등의 제도화(the institutionalization of conflict)로 부를 수 있으며(Ralf Dahrendorf, 1957) 어떻게 단체협상이 노·사간의 관계에 한계를 설정하는가를 묘사하는데 적용할 수 있다.

한 이유중의 하나가 바로 제도(institution)라 할 수 있다. 즉 제도가 일견 비합리적인 행동을 유발적 또는 의도적으로 유도(실행) 하던간에 개인으로 하여금 그러한 행동에 수반되는 비용을 낮추게 한다. 또한 고전경제학은 신념 또는 思考(idea)를 무시해 왔다. 이는 제도가 그러한 신념에 커다란 의미를 부여할 수 있다는 사실을 간과하고 있는 것이다. 예를 들자면 투표는 개인적으로 큰 의미를 갖지 않으며 개별 유권자들에게 별 비용을 부과하지 않으나 집합적으로는 엄청난 결과를 가져올 수 있게 된다. 또한 의원들은 의회에서 전략적 투표 등을 통하여 유권자들보다는 그들의 개인적 선호를 만족시키는 묘안을 짜내게 된다. 전문직(교수, 판사 등)의 정년 보장은 제도가 의도한대로 그들이 직무외적인 압력으로부터 벗어날 수 있게 한다. 이러한 사례들은 제도적 틀(institutional framework)이 어떻게 개인으로 하여금 그들의 신념이나 사고를 나타내는데 있어 수반되는 비용의 정도를 변경할 수 있는가를 보여준다. 다시 말해 만약 개인이 신념(idea)에 따른 선택으로 인해 발생하는 모든 비용을 부담해야 한다면 선택이 다를 수 있다는 것을 추정해 볼 수 있다. 반대로 개인들이 그들의 신념(idea)으로 인해 발생할 수 있는 비용부담을 줄일 수 있다면 그들은 결과(outcome)의 성취를 위해 더 많은 것을 기여할 수도 있을 것이다(Nelson and Silberberg, 1987).

공식적인 규칙(formal rule)은 정도의 면에서 비공식적인 제약과는 차이가 있다. 대부분의 사회는 역사적으로 관습, 규범, 전통으로부터 성문법 체계로 변화를 겪어왔다. 특기할만한 사실은 변화의 정도와 원인은 공식적 규칙과 비공식적 제약 사이에 차이가 있으며, 이러한 차이는 제도변화에 중요한 함의를 갖는다. 공식적인 경제규칙은(법률로부터 일개 회사 조직의 내규에 이르기까지) 흔히 계층제적 성격을 띠게되며, 올라갈수록 개정에 더 많은 비용을 요구한다. 공식적인 정치규칙은 국가의 기본적인 결정규칙으로부터 議題형성에 이르기까지 국가의 의사결정 체계에 있어 계층제적 성질을 나타낸다. 경제적 규칙은 재산권에 관한 규정을 중심으로 이루어지는바, 이는 재산으로부터 파생되는 소득과 사용 그리고 양도에 관한 권리들로 구성된다.<sup>10)</sup>

경제적 및 정치적 규칙들은 모두 그러한 결정규칙을 만드는 자들의 협상력(bargaining power)의 차이로써 이해 할 수 있다(North, 1990: 48-51). 즉 규칙의 한계변화(marginal change)는 협상력에 있어서의 변화에 따라 발생하게 된다. 어쨌든 당사자들의 애초에 주어진 협상력을 감안하더라도, 규칙의 기능이라는 것은 정치적 내지 경제적 교환을 촉진시키

10) 재산권이란 시장경제를 유지하는 구체적인 행동규율 중의 하나라 할 수 있다. 일반적으로 재산권은 소유권과 동일하게 사용되는 경향이 있으나 재산권이 소유권을 포함하는 보다 넓은 의미로 생각할 수 있다. 재산권은 다음의 네 가지 권리를 가진다. 특정자산을 배타적으로 사용할 수 있는 권리, 자산으로부터 발생하는 이익을 배타적으로 가질 수 있는 권리, 자산의 형태나 본질을 변화하는 권리, 그리고 서로 합의된 가격에서 앞의 권리 중 일부 혹은 전부를 이전하는 권리로 이루어진다. 대부분의 자본주의 국가와 마찬가지로 우리도 재산권의 규정을 헌법에 명시하고 있다(공병호, 1996: 102-106).

는 것이라 할 수 있다.

공식적인 제도들은 의사결정과 집행에 대한 내부적인 제충제를 가지고 있을 뿐만 아니라, 사회내의 한 구성원에 비해 다른 구성원의 협상력과 강제력을 구축하고 강화시키는 역할을 하게 된다. 따라서 이러한 힘은 서비스를 제공하고 공동의 이익을 가진 구성원들의 행동을 조정하고 기득권층의 혜택을 지속시키기도 하며 또한 필연적인 갈등의 경우에 당사자나 그 밖의 그 갈등에 의해 영향을 받는 사람들에 대한 비용을 감소시키는 방향으로 중재하는데 이용된다. 어떤 제도는 다수의 이익을 옹호하고 다른 제도는 소수의 이익을 위하지만 분명한 것은 모든 제도가 권력의 수단(resource of power)을 규제하거나 촉진시킨다는 것이다. 이러한 사실을 외면한 제도의 개념은 최소한 제도의 독특한 성격을 제대로 파악하지 못한 것이다. 즉 계약을 포함하는 선택의 범위를 제약하는 기제는 권력(power)의 배분을 반영하고 있다.

거래의 합의를 규정하고 집행하는 비용은 제도의 효과성을 반영한다. 거래 대상을 저비용으로 측정하고 합의를 집행할 수 있는 능력은 정교한 제도적 구조를 요한다. 그 반대의 無能力은 제도적 실패로 평가되고 결과적으로 경제적 침체로 이어지게 된다. 성공적인 경제발전은 보다 정교한 제도의 진화로써 설명될 수 있으며, 결과적으로 이는 익명의 당사자들 사이에 오랜 기간동안 협동적 거래관계를 가능하게 한다. 제도에 대한 신뢰성이란 개인적인 판단과 지식으로 불가해한 결과에 대해 신뢰를 갖는 것을 의미한다.

공식적인 규칙, 비공식적인 제약 그리고 제도의 집행기제는 인간의 상호작용에 있어 계약과 선택의 범위를 결정하게 된다. 한편, 거래 당사자들 사이에 계약을 통해 나타나는 선택은 공식적 계약뿐만 아니라 집행에 따른 비용 및 효과성으로부터 발생하는 불확실성도 반영하게 된다. 아울러 관습이나 비공식적인 제약들도 거래시에 한 부분을 담당하게 된다. 따라서 거래(교환)관계에서 이루어지는 선택을 이해하기 위해서는 제도를 구성하는 다양한 차원을 고려해야할 필요가 있다. 결론적으로 거래관계에 있어 대부분의 관련 제도들은 거래비용을 낮추는 반면 어느 제도는 그 반대의 경우도 초래하게 됨을 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

#### IV. 정치제도의 구조

제도론적 관점에 있어서 주요 관심사 중의 하나는 복잡한 환경과 경쟁의 구조에 있어 시장질서, 조직의 분화 및 통합 등과 같은 제도는 조직이 직면한 문제의 해결에 있어 효율적인 해결책을 제공할 수 있다는 것이다(Williamson, 1975, 1985). 제도분석을 적용하는데

11) 예로써, 불필요한 규제나 정보비용 등을 들 수 있다. 그러나 전통적 신고전주의 파라다임에 의하면 완전정보를 가정함으로써 위에 지적인 할인(discount)의 크기를 결정하는 제도적 틀을 무시하고 있다.

있어 유용한 접근은 국가별 경제의 수행능력의 차이를 설명하는데서 찾을 수 있다 (Steinmo, Kathleen and Frank, 1992). 제도는 행위자들의 동기를 구조화 할 수 있고 이는 결과적으로 경제의 수행능력을 결정하게 된다. 예컨대, 공식적인 제도적 규칙(재산권의 행사와 같은)은 정치제도에 의하여 내용이 규정되고 집행이 가능하게 된다. 반면 규제(regulation)와 같은 경제제도의 정치적 결과에 대한 연구는(Becker, 1983, 1985) 기본적으로 제도적 측면을 고려하고 있지 않으며, 따라서 경제의 수행능력에 있어 정치제도가 갖는 중요한 역할을 간과하게 된다.

경제체계의 다양한 수행능력을 설명하기 위해 지배자와 다양한 유권자들(국민)로 구성된 국가를 생각해 볼 수 있다. 차별적인 독점가(monopolist)로 분류할 수 있는 지배자는 다양한 계층의 국민들에게 납세에 대한 반대급부로서 사회적 안정과 재산권의 보호를 약속하게 된다. 여러 계층의 국민들은 지배자에 대해 각기 다른 기회비용(opportunity cost)과 협상력(bargaining power)을 갖기 때문에 차별적인 협상결과가 이루어지게 된다. 사회적 안정과 재산권의 보호를 위한 법제와 이의 집행과 같은 公共財적 조항에는 규모의 경제가 작용하기 때문에 전체 稅收는 증대하게 된다. 그러나 지배자와 국민들 사이에 있어 소득증가의 구분은 그들의 상대적인 협상력의 차이에 달려 있다. 지배자의 억압성이나 국민들의 기회비용에 있어서의 한계변화(marginal change)는 소득증가의 재분배로 이어지게 된다. 더구나 지배자의 총(순)소득은 租稅수준을 측정하고 모니터링하는 대리인(관료들)의 활동 여하에 따라 현저한 차이를 보이게 된다. 대리인 이론에서 보듯이 대리인들은 그들에게 부여된 유인구조의 효과성에 따라 총(순)소득의 증감을 결정할 수 있다.

지배자와의 협상에 있어 유권자 단체의 이익을 대변하는 代議기구의 존재는 앞서 소개한 양자의 관계를 더욱 복잡하게 만든다(Levi, 1990). 역사적으로 代議기구의 기원을 살펴보면, 서구의 의회는 더 많은 재정수입을 원하는 지배자의 욕구에 대한 반응으로 발전해 왔다. 즉 재정수입에 대한 교환으로써 지배자는 국민들에게 반대급부를 약속했으며, 이의 실현으로 대의기구는 양자 사이의 교환을 촉진시키게 된다. 지배자의 입장에서는 국민들과의 새로운 관계는 대리인(관료)의 계층제적 구조(hierachical structure)로의 발전으로 이어지게 된다. 이러한 사실은 왕실재정의 단순한 관리체계로부터 국민들의 소득과 부를 모니터링하는 관료제로의 중요한 변화를 맞이한다는 것을 의미한다. 이러한 관계의 발전은 오늘날에 다원화된 이익단체들의 출현과 제도적 구조의 전개에 의해 대의민주주의라는 보다 복잡한 형태로 발전하게 된다. 그러나 기본적인 원칙은 마찬가지로 각자의 협상력에 바탕을 두고 이익단체들 사이에 교환을 촉진시키는 방향으로 발전하게 된다.

이러한 정치적 거래비용 모형은 특정지역에 있어 유권자의 집중화를 반영하는 이익집단의 다양성이라는 인식에 근거하고 있다. 각 지역구는 수 개의 대단위 이익집단이 지배하는 집중현상을 보이게 되는 경우가 있다. 우리의 지역적 투표성향과 도·농간 유권자들의 차이도 이러한 관점에서 생각해 볼 수 있다. 따라서 일개 지역구 대표자는 혼자서 소기의

목적을 달성할 수 없으며, 각기 다른 이해관계를 가진 대표자들과 협상해야만 한다. 의원들 사이에 그러한 교환관계의 성립으로부터 발전해온 제도를 보면 교차투표나 log-rolling을 예로 들 수 있다(Buchanan and Tullock, 1962). 이들은 모두 의원들 사이에 교환을 촉진시키는 방향으로 전개해 온 것을 알 수 있다. 그러나 입법을 둘러싼 이러한 교환관계의 성립과 제도의 구축은 보다 근본적인 문제를 해결하기에는 미흡하다. 즉 이러한 교환관계의 전제로 참여자들은 모든 법안과 그의 보상체계를 사전에 알고 언제든지 그러한 기준을 적용할 수 있다는 것을 가정한다.

실제로 議會에서는 다양한 형태의 교환이 일어나고 있으며, 대부분의 입법은 장차의 효력을 염두에 둔 일종의 약속으로 법제화가 된다. 따라서 교환비용을 낮추기 위해서는 時空을 극복하여 거래가 이루어 질 수 있도록 제도적 배열을 고안할 필요가 있다. 보상이 미래에 발생하고 상호 다른 이슈들 사이에 이루어질 때 어떻게 신뢰성 있는 公約이 합의에 도달할 수 있을까? 이러한 교환에 있어 자율적 집행은 중요한 의미를 갖으며, 반복된 거래에 있어 '명성'(reputation)은 중요한 자산이 된다.

그러나 경제적 교환관계에서와 같이 측정과 집행의 비용, 속임수의 적발, 無貨乘車, 의 무불이행자에 대한 응징의 비용 등은 많은 경우 자율적 집행을 비효과적으로 만든다. 정치제도는 정치인들 사이에 협동(cooperation)을 이끌어 내기위해 사전 동의를 형태를 가질 필요가 있다. 따라서 정치제도는 교환의 안정된 구조를 조성함으로써 불확실성을 감소시킨다. 결과는 공식적 규칙과 비공식적 제약으로 이루어진 복잡한 위원회(Committee) 조직의 구성으로 나타나고 이들은 의회의 결정을 형성하게 된다(Weingast and Marshall, 1988).

정치제도는 협상 당사자들로 하여금 교환을 촉진시키지만 결과가 경제적 효율성을 보장하는 것은 아니다(North, 1981). 노스(North)에 따르면 지배자가 비효율적인 재산권 제도<sup>12)</sup>를 형성하는 이유로 다음의 두 가지를 들고 있다. 첫째는, 선거라는 경쟁적인 제약을 의식하는 정치인(지배자)은 경쟁자와 긴밀한 관계를 가질 수 있는 강력한 유권자 단체를 의식하지 않을 수 없다는 것이다. 따라서 정치인은 효율성과는 상관없이 강력한 유권자 단체에 유리한 재산권 구조를 지지하고자 할 것이다. 둘째로, 효율적인 재산권 제도는 높은 사회적 소득(societal gain)으로 이어질 수 있는 반면, 모니터링, 확인, 징수 등에서 발생하는 비용으로 인해 더 많은 稅收로 이어지는 것은 아니다.

역사적으로 보듯이 비효율적인 경제제도는 예외 없이 존재해 왔다. 이는 정치인들이 경제성장을 원치 않는 것이 아니라, 위에서 지적한 이유들로 인해 그러한 선택을 거의 불가능하게 만들기 때문이다. 더구나 제도변화의 과정에서도 비효율적인 제도를 걸러내고 효율적인 제도를 지향하는 진화적 경쟁의 결과를 보여주지 못한다. 효율적 제도를 향한 역사적 진화의 경향은 상대적으로 미약하고 산발적인 경우가 많아 비효율적인 경제체제는 오랜

12) 여기서 비효율적인 재산권 제도란 단순히 제도가 산출의 증대를 가져오지 않는 것을 의미한다.

기간동안 유지하게 된다. 그 이유를 보면 다음과 같다.

## V. 제도변화의 논리

제도의 변화를 이해하기 위해서는 먼저 제도의 역할에 대해 개념 정의를 할 필요가 있다. 제도의 기본적인 역할은 변화에 따른 비용(cost) 지불의 효과를 최소화 함으로써 기존 체제의 안정과 지속성을 유지하는 것이라 할 수 있다(North, 1990: 83). 시간과 공간을 초월해 복잡한 교환관계를 성립시키는 것은 제도의 안정 덕분이다. 선진사회를 구별하는 효율적인 시장의 필요조건은 정치적 내지 경제적으로 불확실성을 최소화시키는 거래체제의 존재이다. 이러한 조건은 제도를 구성하는 일련의 정교한 제약 내용에 의해 충족되어 진다. 상·하위법과 같은 계층체계에 있어 상위법의 개정을 위해서 더 많은 비용이 요구되는 것도 안정 지향적인 제도 배열의 결과로 볼 수 있다. 실패로써 헌법과 자치조례의 개정에서 소요되는 비용의 차이를 들 수 있다. 정치적 규칙 역시 유사한 계층체제로 이루어져 있다. 의회에 있어 위원회의 구조와 의제의 통제 과정은 현상유지가 변화 보다 더 우선시 되고 있음을 보여준다.

비공식적 제약 역시 안정을 유지시키는 중요한 근거가 된다. 그러한 제약들은 공식적 규칙들을 유지시키고 정당화시킴으로써 거래관계에서 발생하는 여러 형태의 문제를 해결하며 끈질긴 생명력을 보여준다. 비공식적인 제약들은 사람들로 하여금 일상적인 거래관계에 있어 교환에 요구되는 조건과 그에 따른 세부적인 숙고의 필요성을 생략하게 한다. 전통, 관습, 일상성 등과 같은 용어들은 비공식적 제약의 존재를 확인 시켜준다. 공식적 규칙, 비공식적 제약 그리고 집행절차의 복잡한 상호작용이 우리의 일상생활을 유지하고, 이는 바로 제도의 안정성을 정당화시키게 된다. 그렇다고 해서 이러한 제도의 안정성이 곧 제도의 효율성을 보장하는 것은 아니다. 안정성은 인간의 복잡한 상호작용에 있어 필요조건이지 효율성을 위한 충분조건은 아닌 것이다.

제도변화의 원인으로 상대적 가격에 있어서의 변화(relative price change)와 사람들의 선호(preference) 또는 思考(idea)에 있어 변화를 지적할 수 있다(North, 1990: 83-91). 먼저 상대적 가격의 변화는 인간의 상호작용에 있어 사람들로 하여금 유인체제의 구조를 바꾸어 놓는다. 상대적 가격이란 투입되는 요소비용(factor prices)에 있어서 비율의 변화(예를 들어 토지와 노동, 노동과 자본의 비율에 있어서의 변화 등), 기술과 정보비용에 있어서의 변화를 의미한다. 이러한 변화는 외생적일 수도 있지만 대부분의 경우 내생적(endogenous)이라 할 수 있다. 즉 정치 내지 경제적 참여자들에 의한 효과(효용)의 극대화 노력이 반영되어 있다. 이러한 시도가 상대적 가격을 변화시키고 궁극적으로 제도의 변화를 유발시킨다. 이 과정을 보면 정책결정자는 새로운 지식과 기술 등의 여건에 바탕을

두고 기존의 결정내용과 집행비용을 수정하고자 한다. 그리고 새로이 인지된 (정치적)교환 여건과 계약의 득실을 저울질함으로써 정책형성과 집행의 상대적인 가격체계를 바꾸고자 할 것이다. 바꿔 말해 여건의 변화는 관련 당사자들 사이의 협상력의 변화를 불러온다. 이는 경제뿐만 아니라 정치적 계약의 내용과 집행에의 수정, 즉 게임의 규칙이 수정되는 것으로 이어지게 된다.

思考(idea)의 경우를 생각해 보자. 우리의 경제는 예기치 않은 IMF체제를 맞이하였다. 급격한 경제적 환경과 체제의 변화는 사회의 각 구석에서 많은 변화를 요구하였다. 그중 경제의 전반적인 구조조정에 따른 고용조건의 변화를 하나의 예로 들 수 있다. 고용조건의 변화에 따른 중요한 결과는 제도와 신념과의 관계에서 나타난다. 정리해고제, 계약제, 연봉제, 업적평가 등과 같은 고용조건의 변화는 결과적으로 일반 소비자들의 소비결정과 같은 思考의 틀에도 많은 영향을 미치게 된다. 말하자면 제도는 사람들의 신념 또는 사고(idea)에 의미를 부여하게 된다.

변화의 담당자는 정치적 및 경제적 기업가(entrepreneur)이다. 이제까지 제도의 개념을 논할 때 게임의 법칙에 대해서만 관심을 기울였으나 조직이나 그 구성원의 목표 지향적인 의도적 활동도 이미 논의한 여러 제약을 변화시킨다. 조직활동이나 학습과정을 통해 어떻게 변화가 유도되는지를 살펴볼 필요가 있다.

조직의 형성과 관련해서 Coase(1937)는 일찍이 회사의 설립근거로써 거래비용을 꼽았다. 즉 정보나 그의 처리에 수반되는 비용을 생각하지 않고 조직의 역할을 상상할 수 없다는 의미이다. 거래비용에 따른 조직의 결성을 어떠한 관점에서 볼 것인가가 중요할 수 있다. 이에 대해 회사란 착취의 한 형태(Marglin, 1974)라는 견해에서부터 자산의 특이성이 갖는 결과(Williamson, 1975, 1985), 측정비용에 따른 결과(Barzel, 1982)에 이르기까지 다양하다. 이러한 주장들은 나름대로 설득력을 갖는다. 그러나 보다 광의의 관점에서 보면 조직은 사회의 제도적 구조에 대한 반응이며 또한 동시에 제도적 구조의 변화에 한 원인으로 작용하게 된다(North, 1990: 73-74).

많은 경제 이론과 제도적 제약의 근거에는 경제적 및 정치적 기업가들이 효용의 극대자로 묘사되고 있다. 따라서 만약 제도적 제약들이 경제적 행위자들이 여러 불공정한 행태(예로써, rent-seeking, 로비, 파업, 태업 등)로부터 보다 많은 보상을 얻을 수 있도록 구성되어 있다면, 조직도 그러한 범위 내에서 이윤을 극대화하도록 조직화 될 것이다. 이와 반대의 논리도 생각해 볼 수 있다. 만약 보상이 생산성 향상의 활동으로 인해 주어진다면, 조직 역시 그러한 활동을 통해 성장을 유도하고자 할 것이다. 즉 기업가나 조직은 잠재적 이윤을 극대화시킬 수 있는 방향으로 자원을 배분하고자 할 것이며 학습과정도 이에 한몫을 하게 된다. 조직은 잠재적인 보상을 달성하기 위해 구성원에 따라 점차로 내부적으로 조직적 제약을 변경시키고자 할 것이다. 간접적으로는 행태변화를 극대화시키거나 비공식적 제약을 변화시키는 방법을 통해, 그리고 직접적으로는 공식적인 규칙을 변경시키는 방안에도

자원을 투자하고자 할 것이다. 주어진 공식적인 규칙 내에서 이윤극대화를 위해 자원을 생산요소에 투자하던지 아니면 규칙 자체를 변경하는데 투자하던지 간에 이에 따른 보상의 상대적 차이는 국가의 구조, 규칙 변경의 보상체계 그리고 정치적 투자의 비용과 함수관계에 있게된다(North, 1990: Ch 10).

제도변화는 결과적으로 점증적인 과정(incremental process)이다. 그러나 단기적 차원에서 이윤 추구의 선택과 이들의 축적은 장기적으로 변화의 경로를 형성하게 된다. 단기적 선택의 장기적 결과는 다음의 두가지 이유에서 의도적인 것은 아니다(North, 1990: 92-104). 첫째, 기업가들(정치적이든 경제적이든)은 장기적 측면의 결과에 대해서는 별로 관심을 기울이지 않는다. 단지 그들은 전년대비 투자에 관심을 쏟고, 생산 요소의 투자에 몰두하고, 신기술 및 지식의 개발과 적용에 그들의 자원을 투자한다는 것이다. 둘째로, 의도한 결과와 실제 결과 사이에는 종종 많은 차이가 난다는 것이다. 고전경제학에 있어 인간 행태의 합리적인 가정은 인간의 정보처리와 환경을 해독하는 능력에 대해 불확실성의 딜레마를 배제하고 있다. 즉 선택과 결과 사이에 직접적인 연관성을 부여한다는 것이다. 그러나 실제로 인간의 제한된 능력과 해결해야할 문제의 복잡성은 의도와 결과 사이를 일치시키지 않는다.

장기적으로 사회의 진화를 결정하는 제도변화의 경로는 과거의 경험과 기업가의 수많은 점증적인 선택의 예기치 않은 결과들에 의해 형성된다. 경제의 각기 다른 수행능력을 설명하는 다양한 경로의 존재는 역사의 중요성을 함축하고 있으며 역사는 점증적인 제도변화의 결과로 볼 수 있다. 더구나 비효율적인 재산권의 관계를 창출해 내는 정치의 성향을 인정하 가운데, 조직으로 하여금 생산적인 활동에 투자할 유인조건을 형성하는 환류체계(feedback)를 개발하지 못한다면 경제의 침체는 장기간 지속될 것이다. 왜곡된 유인조건들이 조직을 형성하고 결과적으로 왜곡된 유인조건을 통해 경제적으로 비효율적인 경로를 추구함으로써 이윤을 얻는 정치적 내지 경제적 협상능력을 가진 기업가를 배출해 내게 될 것이다.

## VI. 제도적 접근의 정책적 함의

이미 지적 한바와 같이 제도주의적 접근에 따른 분석은 경제적(산업적) 조직의 거래비용, 공공재정 그리고 공공선택의 분야에 있어 광범위한 적용이 시도되고 있다. 여기서는 이제까지의 논의를 바탕으로 제도주의적 접근의 정책적 함의를 통해 결론에 대신 하고자 한다(North, 1990: 131-140).

첫째, 경제적 교환관계의 모델을 시도하는데 있어 제도주의적 관점의 가장 커다란 기여로 그 모델이 형성되는데 명백하게 고려해야만 하는 특정한 제도주의적 맥락(institutional

context)을 인정하는 것이다. 대부분의 정책모형에 내재하고 있는 것은 특정한 정치적 규칙, 재산권 내용 그리고 집행 방법들이라 할 수 있으며, 이들은 정책의 결과에 결정적인 작용을 하게 된다. 마찬가지로 내재된 제도들에 있어서의 변화는 정책효과와 관련하여 상이한 결과를 나타내게 된다. 그러나 많은 경우 경제정책의 전문가들은 특정한 경제모형과 제도적 제약과의 관련성에 대해 많은 관심을 기울이지 않는다.

둘째, 경제이론의 구성에 있어 제도의 의식적 포함은 그 이론의 기초가 되는 행태적 가정들에 대해 의문을 제기하게 한다. 만약에 신고전경제학이 제도를 고려하지 않는다면 이는 인간에 대한 행태적 본질과 정보능력에 대한 가정이 제도를 요구하지 않기 때문이다. 그러나 제도는 실제로 존재하기 때문에 경제학자들이 적용하는 행태모형에 있어 제도가 갖는 의미에 대해 의문을 제기하는 것은 너무나 당연하다 하겠다. 한 예로 이데올로기의 경우를 들 수 있다. 우리는 주변 세계에 대한 사람들의 주관적 인식의 형성과, 어떤 제도적 맥락에서 개인들이 별 비용(cost) 부담 없이 자유롭게 그들의 신념에 대해 표현하는 것을 볼 수 있다.

마찬가지로 우리의 행태 모형이 정보의 불완전성과 제한된 처리능력을 담고 있다면, 우리는 제도를 불러오는 인간 상호작용의 규칙화된 형태에 대해 연구하고 할 필요가 있으며 이 경우에 있어 행태모형은 왜 최적(optimal)과는 거리가 먼 얘기 일 수 있다는 것을 알게 된다.

셋째, 제도를 모델안에 포함시키는 것은 정책결정자 및 경제학자들로 하여금 思考(idea)는 문제가 된다는 것을 일깨워 준다. 제도는 인간의 상호작용을 구조화하기 때문에 우리는 흔히 많은 결정적인 선택의 순간에 우리의 신념이나 思考를 별 비용부담 없이 표현하게 된다. 이러한 경우에 선택의 결과는 경제학의 합리모형이나 공공선택이론의 다원주의 모형과는 차이가 있게 된다.

넷째, 오늘날 정부는 선택에 있어 커다란 역할을 하기 때문에 정치와 경제 이론의 통합은 필수적으로 요청된다. 그러한 통합에 있어 중요한 점은 정치 및 경제적 제도의 모델화이다. 이는 이론적으로 두 제도 사이의 상호작용에 대해 연구할 필요성을 제기하며, 이는 결과적으로 비교 및 巨視 정책상으로 진정한 정치-경제 모형을 구축하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

다섯째, 제도의 본질에 대한 이해는 정책이론에 있어 선택의 범위를 재설정 하는데 기여 할 수 있으며, 또한 제도의 변화에 대한 이해는 그간 소홀히 해온 장기적인 관점에서 경제정책의 변화를 설명하는데 단서를 제공할 수 있다. 역사적 관점에서 제도의 역할, 제도 변화의 점진적 성격과 경로 의존적 과정은 모두 특정한 사회의 경제발전을 이해하고 연구하는데 시발점을 제공할 수 있다. 특히 개발도상국가에서 나타나는 경제적 수행능력에 있어서의 문제점을 이해하기 위한 모델의 개발과 결과적으로 경제발전을 유도하기 위한 정책 가이드를 개발하는데 유용하게 이용될 수 있을 것이다. 신고전주의 경제학은 그러한 수

행능력을 평가하기에 적합하지 않으며 실제로 할 수도 없다. 이는 관련된 많은 제도적 이슈를 고려하지 않는다는 의미이다. 주요한 제약을 가하고 또한 유인구조를 제공하는 것이 제도이며, 경제적 수행능력의 전개를 결정하는 것은 제도변화의 경로라 할 수 있다. 또한 제도주의적 관점은 조직의 발전에 있어 나타나는 문제와 인간의 상호작용에 있어 협동적 해결을 달성하는 문제들에 대해 초점을 맞춘다.

결론적으로 제도주의적 접근은 정책을 보는데 있어 역사를 중심적 위치에 놓고자 한다. 바꿔 말해 현재의 정책결정을 위한 선택 범위의 설정은 과거로부터 내려온 의사결정상의 제약들을 이해하지 않고서는 가능하지 않다는 뜻이다. 즉 과거(역사)는 정책결정자가 고려해야 하는 오늘날의 제도적 제약들에 대해 많은 시사점을 제공한다. 현재와 같은 제약들을 이끌어낸 과거의 점진적인 과정들을 이해함으로써, 정책학자들은 조직화된 그룹의 협상력에 대해 분석하고, 현재의 형태로 제도적 진화를 형성해온 세력에 대해 간파할 수 있으며 따라서 정책모형에 있어 관련된 제약들을 포함시킬 수 있게 된다.

## 참고문헌

- 공병호, 1996. 「시장경제란 무엇인가?」, 한국경제연구원
- 권순만, 김난도, 1995. "행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로", 「한국행정학보」, 29(1): 77-95
- Barzel, Y., 1982. "Measurement Cost and the Organization of Markets", *Journal of Law and Economics*, 20:87-110
- Becker, Gary S., 1983. "A theory of Competition among Pressure Groups", *Quarterly Journal of Economics*, 98:372-99
- \_\_\_\_\_, 1985. "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, 28: 329-47
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock, 1962. *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: Univ. of Michigan Press
- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm", *Economica*, 4: 386-405
- Dahrendorf, Ralf, 1964. *Class and Class Conflict in Industrial Society.*, Stanford: Stanford Univ. Press
- Fama, Eugene F., 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm", *Journal of Political Economy*, 88(21): 288-307
- Immergut Ellen M., 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politic and Society*, Mar 1998, 26(1):5-30

- Jensen, Michael C., 1983. "Organizational Theory and Methodology", *Accounting Review*, 58:319-39
- Jensen, Michael C. and W. Meckling, 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure", *Journal of Financial Economics*, 3:305-360
- Kalt, Joseph P. and Mark A. Zupan, 1984. "Capture and Ideology in the Economic Theory of Politics", *American Economic Review*, 74:279-300
- Keohane, Robert O., 1988. "International Institutions: Two Research Programs", *International Studies Quarterly*, 32: 379-96
- Kiser, L. Larry, and E. Ostrom, 1982. "The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", in *Strategies of Political Inquiry*, (ed.) E. Ostrom, pp. 179-222, Beverly Hills: Sage
- Lancaster, K., 1966. "A New Approach to Consumer Theory", *Journal of Political Economy*, 74:132-57
- Levi, M., 1990. "A Logic of Institutional Change", in Cook, Karen S. and Margaret Levi, (eds.) *The Limit of Rationality*, Chicago: Univ of Chicago Press
- March, James G. and Johan P. Olsen, 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in political life", *American Political Science Review*, 78:734-49
- Marglin, Stephen, 1974. "What Do Bosses Do?", *Review of Radical Political Economy*, 6:33-60
- Nelson, Douglas and Eugene Silberberg, 1987. "Ideology and Legislator Shirking", *Economic Inquiry*, 25:15-25
- North, Douglas C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge Univ. Press
- Ostrom, Elinor, 1986. "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*, 48: 3-25
- Shepsle, Kenneth A. and Barry W. Weingast, 1987. "The Institutional Foundation of Committee Power", *American Political Science Review*, 81: 85-104
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds.), 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge Univ Press.
- Wallis, John J. and Douglass C. North, 1986. "Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970", In S.L. Engerman and R.E. Gallman(eds.), *Long-Term Factors in American Economic Growth*, Chicago: University of Chicago Press.
- Weingast, Barry W and William Marshall, 1988. "The Industrial Organization of

Congress: or, Why Legislatures, like Firms, Are Not Organized as Markets.”,  
*Journal of Political Economy*, 96:132-163.

Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free  
Press