

變化하는 社會와 政黨의 役割：

70年代 美國 政黨退潮論에 관한 考察

朴 相 燮

〈서울대학교 社會科學大學 外交學科〉

I. 序

美國政治의 將來에 관한 展望은 아직 대단히 不透明하고 따라서 어느 정도의 確實性을 갖고 豫測하기는 대단히 어렵지만 “1968년의 民主黨 全黨大會는 아마도 美國政治의 新舊時代를 가르는 分水嶺이 될 것”¹⁾이라는 프랑크 소로프(Frank Sorauf)의 주장은 상당한 說得力을 갖고 있는 것으로 보인다. 이러한 소로프의 명제를 어떻게 理解하던 간에 1960년대 후반부터 美國政治의 ‘새로운’ 傾向을 운위할 수 있는 몇가지의 特徵의 樣相은 분명히 지적할 수 있다. 그러한 몇가지 징후를 든다면 傳統의인 黨 所屬意識의 弱화, 爭點에 근거한 投票行態(issue voting)의 증가, 完全한 衰減은 아니라 할지라도 選舉過程에서 黨組織 役割의 전반적인 退潮樣相 등을 말할 수 있을 것이다.

이러한 現象들은 多數의 政治學者들 사이에 불안감을 일으켰고 따라서 政黨專門家 사이에 主要問題로 취급되게 되었다. 이미 몇몇 政治學者들에 의해서 公共政策 決定過程 속에서 政黨이 責任있는 役割을 할 수 있도록 하자고 강력히 제의한²⁾ 후 20년 가까이 지나서야 비로소 그러한 問題意識이 어느 정도의 現實性을 갖고서 나타나기 시작했다는 것은 理論的 現實判斷이 갖는 先見之明이 現實政治上에서는 역시 無力할 수 밖에 없다는 점을 翁변으로 말해주고 있는 듯이 보인다.

여하튼간에 (美國)政黨問題專門家들이 70년대에 들어서서 美國政黨政治의 將來를 豫言하는 것은 마치 流行처럼 된 것은 부인하기 어려운 일이다. 이러한 慣行은 단순히 關係著述의 形式을 맞추기 위해서 유도된 것만은 아니었다. 실제로 民主體制의 將來發展은 상당한 부분이 美國과 같은 民主國家에서의 政黨政治의 成功與否에 달려있는 것도 사실이였다.

이러한 의미에서 美國政黨政治의 將來에 관한 토의는, 그에 관한 논의가 政黨政治의 계

1) Frank J. Sorauf, *Party Politics in America* (2nd ed., Boston: Little, Brown, 1972), p. 414.

2) 이것은 1950년 美國政治學會가 E.E. Schattschneider 주관하에 美國政黨制度의 改革案을 제안한 것을 말한다. The American Political Science Association, “Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties” (*American Political Science Review*, Vol. 44, No. 3, Supplement, Sept. 1950).

속적인 연구에 있어서 무엇을 어떻게 해야 할 것인가를 밝혀준다는 점에서 充分히 妥當한 연구주제로서 가치를 갖게 된다고 할 수 있다. 이러한 研究의 方向에 관한 문제와 연관하여 筆者는 美國의 代表的 政治學者의 1人인 로위(Theodore Lowi)의 관계 논문의 導入部分을 引用함으로써, 먼저 필자 자신의 견해를 간접적으로 밝혀두고자 한다.

比較政治學 및 政治發展에 관한 最近傾向을 볼 때 美國 및 他民主國家들에 대한 새로운 評價가 필요한 것으로 보인다. 그러한 評價는 新生國研究者들을 위해 새로운 洞察을 낳을 것이고 또한 先進諸國 자체의 더 깊은 연구 및 이해를 위해서도 가치있는 일이 될 것이다. 50년대까지만 해도 특히 美國 政治學者들은 經驗的 作業을 보다 광범위한 理論的 論議로 전환시키는데 있어서 취약점을 보여왔다. 科學의 이름 아래에 이루어진 事實과 價値의 分離는 많은 사람들에게 수없이 많은 美國內 調查活動과 4칸짜리 圖表作成으로 반쯤 은퇴할 수 있는 수단이 되어왔다. 發展論的 接近은 理論에 대한 관심과 모든 政治分析은 약간의 아리스토텔레스를 함께 지닐 수 있다는 의식을 되살리는데 도움이 되었다.³⁾

본 논고에서 필자는 우선 美國 國內政治에서 危機意識이 한창 高潮되었던 70년대(越南戰, 民權運動, 世界經濟上 主導權의 衰退, 國內失業問題 증가 등)에 있어서 날카롭게 의식된 政黨 役割의 退潮傾向의 歷史的 起源과 그 傾向의 몇가지 側面을 논의하고자 한다. 다음 美國 政黨 및 政黨 體制의 歷史的 特性을 比較論的 觀點, 특히 美國의 現政黨 體制가 그런식으로 되게끔 만든 政黨의 機能과 관련하여 논의할 것이다. 끝으로 美國 社會 및 政治發展의 特性에 비추어 몇가지 發展可能性을 토의하게 될 것이다.

II. 政策擔當機構로서 政黨衰退의 歷史的 起源

美國政治狀況 속에서 나타나는 70年代의 政黨 役割의 退潮現象을 연구함에 있어 觀察의 對象을 現代에만 국한시켜야 할 이유는 없는 것으로 보인다. 실제로 上記問題를 巨視的으로 본다면 60年代末 이후의 傾向은 이미 歷史 속에 깊이 뿌리를 두고 있음을 알 수 있게 된다.

번햄(Walter D. Burnham)에 따르면 60年代末 이후의 政黨分解(party decomposition)現象은 전혀 갑작스러운 變化가 아니라 美國政黨體制 發展의 第四期(1896~1932)의 恒久的 遺産으로 보아야 한다. 특히 그는 1900~1920년간의 정치게임 규칙의 전반적 變化를 가장 重要한 要因으로 보고 있다. 그가 말하는 변화는 대체로 다음과 같다.⁴⁾

① 秘密投票制의 導入: 이것은 選舉의 淨化를 위해 도입된 것이었으나 오래된 黨機構의 役割을 제거하였고 黨投票(party voting)에서 候補投票(candidate voting)로의 轉換을 쉽게

3) Theodore J. Lowi, "Party, Policy, and Constitution in America," in William N. Chambers and Walter D. Burnham (eds.), *The American Party System: Stages of Political Development* (New York: Oxford University Press, 1967), p. 238.

4) Walter D. Burnham, *The Critical Elections and the Mainspring of American Politics* (New York: Norton, 1970), pp. 74-81.

하였다.

② 直接豫備選舉制의 導入: 이 제도는 少數黨으로부터 獨占의 反對의 能力을 제거하였고 候補選出過程에서의 黨指導者의 統制權을 弱화시켰다. 뿐만 아니라 有權者들의 관심을 黨 보다는 候補者 쪽으로 돌리는 결과를 낳기로 하였다.

③ 政黨競爭을 배제하는 地方選舉制로의 움직임: 이것은 選舉區같은 代議制의 地方的 基盤을 제거하고 州全體代表制를 選好하는 추세와 동반하였는데 이 두가지 경향으로 인해 政治權力의 기반이 一般大衆에서 都市地域의 엘리트로 옮겨가게 되었다.

④ 人頭稅(poll tax)같은 일련의 法的 또는 超法的 措置 등을 통해 美南部地域에서 모든 黑人과 대부분의 가난한 白人들을 有權者에서 배제하는 정책.

⑤ 個人別 選舉人登錄制의 實施: 이러한 제도는 中産階層의 支配의 價値에는 충실히 일치되는 것이기는 하지만 선거인 명단의 作成義務를 當局이 아닌 個人에게 지음으로써 결과적으로 빈곤한 계층에게 選舉權을 박탈하는 효과를 낳기도 하였다.

뉴딜(New Deal)이후의 政黨間 勢力關係의 再編成으로 選舉過程의 解體(electoral disaggregation)를 향한 추세는 일단 抑制되기는 하였으나, 변협에 따르면, 뉴딜이후의 政治聯合의 재편성(realignment)은 그 이전의 재편성에 비해 보다 방만하고 시기적으로 늦었을 뿐 아니라 불완전하였기 때문에 그 效果는 상당히 制限的이었다. 즉 經濟問題가 選舉의 中心爭點이었고 또 1929년의 公황으로 직접 피해를 입은 世代가 有權者의 變數를 구성한 한에서만 上記의 再編成은 의미있는 것이었다.⁵⁾ 따라서 변협은 그러한 效果가 일단 작용하지 않게 되면서부터 政黨支持의 전통적 패턴은 1952년 선거부터 다시 무너지게 되었다고 본다. 물론 個人別 政黨支持方式의 급격한 변화가 나타나기 시작한 것은 1960년대에 들어선 이후의 일이었다.

1952년 이후의 현상이 과거의 사태가 반복한 것에 불과하다는 사실의 증거로 변협은 다음과 같은 양상들을 들고 있다.⁶⁾

- ① [大統領·議員의] 分割投票(split ticket voting)의 증가.
- ② 無所屬(Independents) 被選者의 증가.
- ③ 같은 黨 소속 大統領候補者에 대한 지속적 支持度의 減小.

Ⅲ. 1960년대 후반이래 政黨의 政治的 役割의 減小

1. 正當性·充員 및 資源의 獨占者로서의 政黨

美國史에 있어서 政黨의 一次的 機能은 選舉의 기능, 말하자면 候補者의 充員과 指名.

5) Walter D. Burnham, "The End of American Party Politics," *Transaction*, Vol. 7, No. 2, p. 17.

보다 자세한 논의는 Burnham, *Critical Elections*, pp. 97-134를 볼 것.

6) Burnham, "The End of American Party Politics," p. 19.

선거 강령의 작성 즉 政黨方向의 決定, 選舉戰의 수행 및 選舉機構의 要員配置 등에서 찾을 수 있다. 한다디로 래니와 켄달(Austin Ranney and Willmoore Kendall)이 말했듯이 “政黨은 選舉過程이 움직이도록 하는 데”⁷⁾ 있는 것이다.

이 점을 다른 식으로 표현한다면, 제랄드 폼퍼(Gerald Pomper)가 말한 것처럼 “政黨은 [최근까지만 해도 選舉過程上的 모든] 正當性, 充員 및 資源을 소유하고 있었다.”⁸⁾

政黨이 누리고 있던 正當性은 投票者들이 그동안 보여온 忠誠度에서 잘 나타난다. 대부분의 美國人들은, 비록 政黨에 대한 愛着心이 急激한 政治聯合의 再編成(critical realignment) 때에는 주기적으로 붕괴되기도 하였지만⁹⁾ 대체로 平生동안 同一政黨에 대한 所屬感을 維持하여왔다. 上記의 再編成도 보통은 個人的 態度變化보다는 오히려 世代變化에 기인하는 것처럼 설명되어왔다.¹⁰⁾ 또한 無所屬 投票者들의 정치형태는 낮은 수준의 政治意識의 결과로 해석되기도 하였다.¹¹⁾ 즉 1950년대 全國標本을 바탕으로 한 연구에 의하면 조사대상의 90% 이상이 兩大政黨 中 어느 한쪽을 지지하였다.¹²⁾

이러한 正當性 외에도 政黨은 選舉의 效果的 資源을 장악하여왔다. 투표함에 대한 接近, 選舉戰의 자원, 財政 및 官職叙任權(patronage) 등으로 인하여 政黨은 사실상 政府官職을 獨占하였다.¹³⁾ 더우기 政治的 充員의 통로도 政黨에 의해 지배되었다. 이러한 점은 잭슨(Jackson), 그랜트(Grant) 또는 아이젠하워(Eisenhower)같은 勝戰將軍을 제외한 대부분의 大統領들이 그들의 出馬 이전에는 대부분 몇가지 黨職을 맡아온 經歷을 가졌었다는 점에서 잘 드러난다.¹⁴⁾

2. 政黨 退潮現象의 몇가지 側面

(2) 有權者들 속에서의 政黨의 退潮

衰退하는 政黨 地位의 제 측면 가운데에서 가장 중요한 점은 有權者들 속에서 黨所屬意識이 줄어간다는 사실이다. 美國政黨의 基本的 存在理由는 選舉에서의 勝利이기 때문에 有權者들 속에서 基盤을 잃는다는 것은 사실상의 붕괴를 뜻하는 것이다. 이러한 사실의 심각성은 바로 이 문제를 다루는 研究著作物들의 숫자가 증가한다는 점에서 잘 反映되고 있다.

7) Austin Ranney and Willmoore Kendall, *Democracy and the American Party System* (New York: Harcourt Brace, 1956), p. 505.

8) Gerald M. Pomper "The Decline of the Party in American Elections," *Political Studies Quarterly*, Vol. 92, No. 1 (Spring 1977), p. 23.

9) V.O. Key, "A Theory of Critical Elections," *Journal of Politics*, Vol. 17, No. 1 (February 1955), pp. 3-18.

10) P. Beck, "A Socialization Theory of Partisan Realignment," in R.G. Niemi(ed.), *The Politics of Future Citizens* (San Francisco, 1974), pp. 199-219.

11) Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stokes, *The American Voter* (abridged ed., New York: John Wiley, 1964), p. 84.

12) *Ibid.*, p. 69.

13) 14) 이에 관한 자세한 논의는 Pomper, "The Decline of the Party..." pp. 23-4를 볼 것.

이제 우리는 이러한 현상의 구체적 사례를 다음과 같이 들 수 있다.

① 無所屬有權者의 증가: 無所屬 有權者의 數는 70年代 初盤에 있어서는 民主黨을 자처하는 수보다 약간 적으며 共和黨을 자처하는 사람의 두배 가까이 이르게 되었다.

② 黨 所屬을 자처하는 사람들 경우에 있어서도 그 歸屬意識은 상당히 弱화되어왔다. 投票者들은 全國 또는 地方選舉를 가리지 않고 爭點 또는 人物에 따라 黨 所屬을 쉽게 저버리는 경우가 늘어가게 되었다.

③ 黨의 解體現象은 兩黨의 傳統的 支持基盤의 弱化에서도 엿보인다. 民主黨은 이제 南部票나 北部勞動者層票를 더 이상 자동적으로 기대할 수 없게 되었다. 共和黨도 마찬가지로 新教中上層에 크게 의존할 수 없게 되었다.

(i) 原因 1: 爭點投票(issue voting)의 증가

비교적 최근의 연구들에 의하면 傳統的 投票行態의 붕괴의 가장 큰 요인은 爭點에 기반을 둔 投票의 증가에 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁵⁾ 폼퍼에 따르면 有利한 統計學的 假定下에서 조차도 黨 忠誠度는 投票行爲에서 나타나는 扁差의 半 이상은 설명할 수 없다.¹⁶⁾ 나이(Norman Nie)와 버바(Sidney Verba)에 의하면 爭點에 관계없이 傳統的 黨 所屬에 의거하여 투표하는 사람의 비율은 1960년의 42%에서 1972년의 23%로 급격히 감소되었다.¹⁷⁾

어떤 分析家들은 爭點보다는 候補個人의 인기의 중요성을 더욱 강조하고 있다. 그러나 爭點과 候補의 差異는 그리 중요치 않은 것으로 보인다. 왜냐하면 爭點을 제기하는 것은 黨이 아니라 個人候補이기 때문이다.

ii) 原因 2: 政治世代之 變化

나이(Nie)와 버바(Verba)는 黨 歸屬意識의 弱化에 대한 또 다른 要因으로서 새로운 政治世代之 登場을 지적한다.¹⁸⁾ 이들도 인정하고 있듯이 새로운 정치세대의 등장은 항상 있는 일이다. 따라서 새로운 정치세대 등장 그 자체는 投票行爲의 급격한 변화에 대한 說明으로서는 설득력이 약하다. 이러한 점에 대해서는 폼퍼도 동의하고 있다.¹⁹⁾ 그러한 급격한 변화가 있기 위해서는 뉴딜의 경우와 같이 有權者들을 새로운 方向으로 밀고 갈 수 있는 새로운 問題의 提起가 필요하다. 그러나 뉴딜의 경우와 달리 1960년대의 새 政治世代는 黨所屬을 바꾸기보다는 黨 歸屬 자체를 붕괴시켜나갔다. 즉 1970년대 후반 이래 새로 投票權을 얻은 世代 中 절반 가까이가 無所屬임을 자처하였다. 그 이후 1970년대까지 계속하여 特定 黨 所屬을 정하지 않았었다.

15) Gerald M. Pomper, *Voters' Choice: Varieties of American Electoral Behavior* (New York: Dodd, Mead, 1975); Norman H. Nie, Sidney Verba, and John R. Petrocik, *The Changing American Voter* (Cambridge: Harvard University Press, 1976).

16) Pomper, *Voters' Choice*, p. 163.

17) Nie, Verba, and Petrocik, *The Changing American Voter*, p. 302.

18) *Ibid.*, pp. 350-52.

19) Pomper, *Voters' Choice*, pp. 203-4.

(2) 選舉過程의 變化

1860년대 이후로 우리는 黨 役割의 減少를 반영하고 또 그러한 減少를 더욱 촉진시키는 選舉過程上의 變化를 관찰할 수 있다. 구체적으로는 大統領候補者 選出過程의 變化와 候補 選出戰略의 變化를 들 수 있는 바 이러한 과정에서 우리는 美國政治의 個人中心的 傾向 (personalism,²⁰ individuation²¹)을 발견할 수 있다.

(i) 大統領候補 選出過程의 性格과 基盤

大統領候補者 選出過程의 變化는 그 性格과 基盤이라는 두가지 側面에서 관찰할 수 있다. 첫째 大統領選舉戰은 통상 후보자 자신의 自家選出의 과정으로부터 시작하고 그 선거권의 成功與否에 달려있다. 이러한 現代 選舉戰의 代表的인 케이스로서 우리는 1960년도 케네디 (Kennedy)의 選舉戰略을 들 수 있는데 그의 個人 組織 속에 참가한 職業政治人은 존 베일리 (John Bailey) 한 사람뿐이었다.²²

1960년 이후에 있어서 個人組織의 重要性은 한층 더 分明해졌다. 폼페에 따르면 個人에 대한 忠誠心에 바탕을 두었던 케네디식의 組織에서부터 더욱 발전하였다.²³ 즉, 각 個人組織들은 점차로 公式的이고 契約的 關係로 형성되는 조직으로 발전되었다. 즉 후보자들은 職業的 選舉戰略家, 弘報專門家, 輿論調査家 및 기타 전문인들의 用役을 제공받고 그 댓가로 이들은 公式 用役費 또는 勝利時의 政治的 機會를 받게끔 되었다.

둘째 大統領候補의 充員基盤도 바뀌었다. 루즈벨트(F.D. Roosevelt)같은 傳統的인 全國指導者들은 뉴욕州과 같은 大州의 知事였었다. 候補者·當選에 필요한 요소는 아마도 資源일 것이다. 이 중에서 가장 중요한 資源은 아마도 全黨大會에서의 代議員票數의 確保일 것이다. 이런 점에서 大州의 知事들은 상대적으로 有利한 위치에 있다. 또한 知事들은 그동안 國家政策의 어려운 決定을 피할 수 있었으므로 나쁜 이미지 형성을 처리할 수 있는 利點도 갖고 있다.²⁴

그러나 1970年代에 들어와서 大統領候補者의 가장 중요한 基盤은 副統領 또는 上院議員으로 바뀌었다.²⁵ 이러한 경향의 예외로서 우리는 아들라이 스티븐슨(Adlai Stevenson) 일리노이州知事 또는 지미 카터(Jimmy Carter) 조지아州知事を 들 수 있다. 스티븐슨은 일리노이州知事로서의 영향력 보다는 全國 黨派閥 및 利益集團을 통합할 필요성에 부응하는 人物이었다는 점에서 候補者로서 선택되었던 것이다.²⁶ 1976년도의 카터의 등장은 權力의 傳

20) Sorauf, *Party Politics in America*, pp. 409 ff.

21) Nie, Verba, and Petrocik, *The Changing American Voter*, p. 347.

22) cf. Theodore H. White, *The Making of President, 1960* (New York: Atheneum, 1961), pp. 53-7.

23) Pomper, "The Decline of the Party...", p. 26.

24) *Ibid.*, p. 26.

25) William R. Keith and Donald R. Matthews, *The Party's Choice* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976), pp. 14-9.

26) Pomper, "The Decline of the Party...", p. 27.

統的 基盤이 붕괴되어간다는 사실을 더욱 확실히 해주는 증거로서 얘기할 수 있다. 비록 그는 出身州의 강력한 지지를 받기는 했으나 이 지지는 黨組織의 後援에서 비롯된 것이 아니라 豫備選舉에서의 勝利에서 연유한 것이었다.

(ii) 候補當選戰略의 變化

카터의 勝利는 大統領選舉過程上的의 또다른 중요한 變化 즉 候補當選戰略의 變化를 例示하는 것으로 말할 수 있다. 즉 전통적인 地域間的 聯合에 바탕을 두던 戰略은 이제 利益集團, 各種 人口學的 集團 및 爭點에 민감한 반응을 보이는 公衆들간의 광범위한 聯合으로 代替되기에 이르렀다. 地理的 背景에 기반을 둔 戰略의 붕괴는 1976년도 텍사스州에서 이 지역 출신의 유망주(favorite son)였던 로이드 벤스톤(Lloyd Bensten)의 참패에 의해서 잘 例示되었다.

戰略上 變化의 두번째 側面으로서 우리는 候補者 競爭選舉戰이 全國化된 사실을 지적할 수 있다. 이러한 점은 1976년도 선거에 있어서 많은 州組織들이 全黨大會 代議員 選出을 州 豫備選舉에서 이루어지도록 방치했다는 사실에서 잘 드러난다.

세째로 傳統的으로 黨組織이 지켜오던 位置를 이제는 選舉運動의 主體로서 個別候補의 선거조직이 담당하게 되었다는 사실을 지적할 수 있을 것이다.

네번째로 우리는, 매스미디어의 중요성이 커지고 있다는 점을 지적하여야만 할 것이다. 候補者의 위치는 이제 黨指導者들 사이의 지지 또는 黨組織의 후원이 아닌 新聞, 放送 또는 雜誌의 記者 또는 評論家들에 의해서 확인되게끔 되었다. 이러한 상황에 대해 키취(Keech)와 마투스(Matthews)는 아래와 같이 서술하고 있다.

[記者·評論家들은] 公認되고 있는 專門家들로서 全國의 政治的 指導層과 잘 연결되어 있다. 그들의 기사는 전국의 가장 權威있는 新聞이나 존경받는 放送을 통해 보도된다. 候補者나 잠재적 후보자들에 관해 그들이 쓰는 바는 다른 매스미디어의 態度決定에 強力한 影響力을 미친다. 이들은, 그들이 말하는 바가 바로 그들이 말했기 때문에 맞게 되는 그러한 종류의 현대적 예언자들이다.²⁷⁾

보다 광범위한 大衆의 關心을 얻기 위해서 候補者들은 여러가지 戰術을 쓸 수밖에 없다. 왜냐하면 輿論과 國民規模 輿論調查의 結果는 통상 決定的인 의미를 갖기 때문이다. 그러한 戰術가운데 하나로서 대단히 중요한 문제를 부각시키거나(1972년 McGovern 후보의 전술) 또는 豫備選舉에서의 豫想外的 勝利(1976년 Carter의 戰術)가 종종 사용된다.

(3) 全黨大會 重要性的 減少

폼퍼가 풍자적으로 비유하듯이 “한때는 ‘씨키스로 僞裝한 체스 게임’으로 얘기되었던 全黨大會는 이제는 아마추어들이 과거의 大家들의 수를 좇아 들 수 있도록 한 新聞의 체스란을 닮았다.”²⁸⁾ 즉 큰 裁量權을 갖는 政策決定機構로서의 候補決定을 위한 全黨大會의 쇠

27) Keech and Matthews, *Party's Choice*, p. 13.

28) Pomper, “The Decline of the Party...,” p. 31.

되는 政黨의 弱화된 役割의 또 다른 면모이다. 폼퍼가 全黨大會에 관한 그의 研究에서 지적하듯이 1924년이래 단 한번의 예외를 제외하고서는 한번도 2次投票까지 간 全黨大會는 없었다.²⁹⁾ 그리고 1976년의 경우를 제외한다면 1952년 이래 共和黨은 全黨大會 이전에 이미 候補者를 결정하고 있었다.

폼퍼에 따르면 全黨大會 重要性의 減少에는 여러가지 原因이 作用하였다. 1968년 全黨大會에 관한 研究에서 그는 우선 大統領職의 全國 및 黨指導者로서의 重要性이 증가한다는 점을 말하고 있다. 그에 따르면 이러한 사실은 바로 現職大統領이 쉽게 再選된다는 현상을 說明해 주기도 하는 것이다.³⁰⁾

두번째로 폼퍼는 매스미디어가 역할이 증대됨으로써 全黨大會 以前의 選舉戰의 重要性이 커졌음을 강조한다.³¹⁾ 이에 덧붙여 매스미디어는 候補者의 성품, 능력 및 成功可能性을 評價하는 반면 候補者들은 黨幹部들과 交渉하는 대신 미디어를 통해 有權者들에게 直接 呼訴할 수 있게 되었다. 더우기 全黨大會의 텔레비전의 직접 중계로 인하여 전통적인 協商이 불가능해짐으로써 전당대회의 重要性은 대폭 감소하게 되었다. 왜냐하면 公開的 方式에 의한 妥協點의 到達은 비단 국제정치뿐 아니라 국내정치과정에서도 어려워졌기 때문이다. 즉 各政黨들은 텔레비전 視聽者의 面前에서 妥協過程에서 나타나는 혼돈된 상황을 보이기를 원하지 않기 때문이다. 그대신 정당들은 團結과 調和의 모습만이 비쳐지기를 원하는데 사실 그 결과 전당대회는 지루해졌고 무력하게 되었다.³²⁾

폼퍼는 1977년의 研究 속에서 두 가지의 追加要因을 들고 있다. 그 하나는 政治的 熟練性의 상실이고 다른 하나는 州豫備選舉의 擴散이다.³³⁾

사실상 이 두가지 요인은 協商의 不可能이라는 同一한 現象으로 결과하는 것이다. 이러한 점은 1976년 선거과정에서 民主·共和 兩黨指導者들간에 공통적으로 나타난 바 있다. 民主黨의 경우 카터候補의 豫備選舉 勝利前만해도 全黨大會에서의 妥協에 의한 候補者選出에 대한 豫想이 강력히 이루어졌었다. 代議員의 比例分配라는 새로운 黨規約같이 協商妥決에 유리한 制度的 要因도 있었고 또 상당수의 候補志願者들도 있었지만 결국 黨組織은 카터와 같은 가장 덜 알려지고 또 組織과 가장 작은 連結을 갖고 있었던 個人候補者의 推進力을 꺾을 수 없었다.

共和黨도 마찬가지로 로널드 레이건(Ronald Reagan)과 같이 現職出馬者(포드大統領)에 반기를 들고 나선 후보자의 출현을 막지 못했을뿐 아니라 全黨大會의 進行 조차 統制하지 못했었다.

29) Gerald M. Pomper, *Nominating the President: The Politics of Convention Choice* (Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1966), p. 196.

30) *Ibid.*, pp. 201-3.

31) *Ibid.*, pp. 203-6.

32) Pomper, "The Decline of the Party...", p. 32.

33) *Ibid.*, pp. 31-2.

(4) 選舉戰 環境의 變化 : 選舉資金制限의 立法

既成 政治의 쇠퇴는 選舉財政에 대한 規制 특히 1974년과 1976년에 立法화된 워터게이트 이후의 改革에 의해 더욱 촉진되었다.³⁴⁾

이 節에서는 폼퍼의 論議에 바탕을 두고 選舉資金規制立法化가 政黨政治에 미친 影響을 다루고자 한다. 폼퍼에 따르면 그러한 規制立法의 結果는 단순히 “資金을 黨組織의 手中에서 個人組織으로 移轉한 것”이고 따라서 “選舉資金을 규제하기보다는 職業政治人을 규제한 정도에 지나지 않는 것”에 불과한 것이다.³⁵⁾ 그는 政黨役割 減少라는 점에서 上記 立法이 갖는 의미를 네가지 측면에서 검토하고 있다.

① 選舉運動을 위한 聯邦補助금이 黨이 아닌 個人候補者들에게 支給되도록 하였다.

② 各黨에게 許容된 3百萬弗에 비해 個別候補者에게는 7배나 되는 2千萬弗을 허용함으로써 黨과 候補者의 관계는 더욱 소원해질 수 있게 되었다. 더욱기 聯邦支援金은 大統領候補者에게만 지급됨으로써 議會에서 地方幹部職에 이르는 黨의 餘他職과 大統領候補者는 資金面에서 無關한 것이 되었다.

③ 聯邦大法院의 해석에 따라 大統領候補者는 聯邦補助金の 受領을 거부하고 독자적으로 資金을 동원함으로써 資金支出에 대한 制限마저도 無視할 수 있게 되었다. 따라서 個人的 富를 소유하거나 또는 個人的으로 富力の 動員能力이 있는 사람은 여전히 無制限의 資金을 사용할 수 있게 되었다.

④ 特定 候補 또는 政黨과 연결되지 않는 政治獻金이나 支出은 아무런 制限을 받지 않는 관계로 公式的인 關係만 부인하는 한 政治資金의 募金이나 支出은 事實상 制限을 받지 않게 되었다.

이러한 立法의 盲點은 결국 政黨의 存立自體를 근본적으로 붕괴시킨 결과를 낳았다고 폼퍼는 지적하고 있다.³⁶⁾

3. 政黨政治衰退의 結果

지금까지 보아온 바와 같이 美國政黨들이 選舉過程에서의 重要한 資源 예컨대 正當性, 充員機能 및 資金 등을 거의 다 喪失하였고 따라서 有權者, 政府 및 自體組織의 세가지 부문에서 機能을 크게 상실하였다는 점은 부인하기 어려운 사실이 되었다.³⁷⁾ 그 결과는 따라서 폼퍼가 지적하듯이, “政黨은 [이제 美醫師會같은] 私的 利益集團과 별 다를 바 없는 기구가 되어 버렸다.”³⁸⁾ 즉 다른 集團들과 같이 選舉에 影響力을 미치려 노력하지만 모두가

34) 1974 년의 選舉資金支出制限法에 대해서는 *Congressional Quarterly Weekly Review*, June 14, 1975, p.241을 볼 것.

35) Pomper, “The Decline of Party...,” pp.29-31.

36) *Ibid.*, p. 30.

37) cf. Sorauf, *Party Politics in America*, pp. 409-13.

38) Pomper, “The Decline of Party...,” p.39.

오직 제한된 효력밖에 갖지 못하고 있다.

이러한 의미에서 우리는 美政黨들이 이제는 로위(Lowi)가 '利益集團 自由主義'³⁹⁾ (interest group liberalism)라고 부르고 있는 전반적인 美國的 體制의 일부로 포섭되고 있다고 말할 수도 있을 것이다.

政黨들은 전통적으로 社會的 利益들을 集合하고 有權者들을 위해 選擇을 간단히 해주며 政府의 功過에 대한 責任을 질 수 있는 기본적인 手段을 제공하여 왔었다. 또한 政黨들은 有權者들로 하여금 과거의 公共政策에 대한 判斷을 하도록 돕고 장래를 위한 方向을 제시해 왔었다.⁴⁰⁾ 그러나 個人候補가 政黨과는 獨立的으로 활동하게 된 상황에서 選舉에서의 選擇은 과거의 業績에 대한 評價의 의미를 지닐 수 없게 되었다. 왜냐하면 所屬政黨의 과거 業績이라도 엄연히 他人이 해놓은 바를 새로운 個人候補로서는 責任질 수 없기 때문이다. 따라서 爭點을 바탕으로 하는 投票는 과거에 대한 평가가 아니라 未來展望의 의미밖에 가질 수 없게 되었다.⁴¹⁾

政黨이 전통적으로 政治家들이 有權者들 앞에서 競爭하게 되는 유일한 試驗臺였다는 사실을 인식한다면 결국 政黨政治의 衰退는 궁극적으로 政治眞空을 낳게 하고 따라서 政治自體의 排除를 낳는 것이라고 말할 수 있을 것이다. 한때 獨逸의 社會學者 막스 베버(Max Weber)가 경고하였듯이 그러한 政治眞空狀態는 과장된 政治口號로써 有權者에게 직접 호소하는 煽動政治家에 의해 채워질 수도 있는 것이다.⁴²⁾ 비록 그러한 경고는 70년대의 美國의 狀況과는 약간 다른 맥락 속에서 이루어진 것이기는 하지만 美國政黨政治의 代表的 論者에 의해서도 그러한 논지가 지지되고 있음을 우리는 아래의 글에서 살펴 볼 수 있다.

政黨은 個人的으로 또는 組織的으로 強力한 少數에 맞서 個人的으로는 無力한 多數를 대변할 수 있는 對抗的인 集合의 힘을 效果的으로 創出해낼 수 있는 西洋人의 지혜에 의해 만들어진 유일한 方策이다. 따라서 政黨이 사라질 경우, 政黨을 代替할 수 있는 새로운 集合的 權力의 構造가 창안되지 않는 한, 또한 그러한 구조를 效果적으로 사용할 수 있는 社會構造와 政治文化가 수립되지 않는 한 挑戰받지 않는 有力한 少數의 政治的 上昇은 필연적인 현상이 될 것이다.⁴³⁾

결론적으로 政黨의 衰退가 가져오는 궁극적인 代價는 公共政策에 대한 大衆의 統制 喪失이고 一般人들의 自身의 社會生活에 대한 影響力 喪失일 뿐인 것이다.

39) cf. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority* (New York: Norton, 1969), pp. 77-80.

40) cf. V.O. Key, *The Responsible Electorate: The Rationality in Presidential Voting, 1936-1960* (Cambridge: Harvard University Press, 1966), pp. 75-6.

41) 보다 자세한 논의는 Nie, Verba, and Petrocik, *The Changing American Voter*, p. 347을 볼 것.

42) cf. Max Weber, "Politics as a Vocation," in H.H. Gerth and C.W. Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1947), pp. 96-103.

43) Burnham, *Critical Elections*, p. 133.

Ⅳ. 美國政黨의 機能에 대한 歷史的 再吟味

비록 우리의 논의는 1970년대 말까지의 경향에 초점을 두고 있지만 궁극적인 關心은 80년대 이후의 사태에 있다. 未來에 대한 展望은 불가피하게 과거와 현재에 대한 判斷을 바탕으로 할 수밖에 없을 것이다. 이러한 뜻에서 우리는 美國 政黨政治의 歷史的 發展過程에서 나타나는 特徵의 樣相을 재음미하지 않을 수 없을 것이다. 이러한 歷史的 分析을 시도함에 있어서 여기에서는 로위와 번햄(W.D. Burnham)에 의해서 개진된 바 있는 論議를 바탕으로 할 것이다.

이러한 논의에 더 들어가기에 앞서 우리는 우선 民主主義 政治·社會의 맥락에서 政黨이 수행하는 役割 또는 機能을 검토하는 것이 필요할 것이다. 왜냐하면 政黨의 發展은 母體社會의 發展에 전적으로 의존하기 때문이다. 이러한 점에서 政黨은 “政體의 統制를 둘러싼 葛藤을 制度化하고 中繼하며 또한 社會化한다”⁴⁴⁾ 로위의 定義를 바탕으로 논의를 전개할 수 있을 것이다.

이러한 定義에 있어서 政黨의 役割은 葛藤의 구체적 내용 또는 내용과 관계없이 葛藤의 外面的 樣相(代表者의 選出競爭)과 관계할 수 있을 것이다. 만일 葛藤의 구체적 내용과 관련된 경우 政黨은 政策決定者로서의 역할을 담당하게 되는 것을 의미한다. 즉 政策決定이라는 의미에서 責任政黨이 되는 것을 말한다.⁴⁵⁾ 이러한 政黨의 役割內容에 따른 政黨의 분류는 대체적으로 世界觀政黨(Weltanschauung-party)와 後遣人政黨(patronage-party)이라는 베버의 古典의 分類과 일치한다.⁴⁶⁾ 그런데 美國의 政黨은 대체로 後者에 속한다는 점은 일반적으로 이해되는 바이다.

로위는 政黨의 機能을 두가지 면에서 분류하는 바 選出의 機能(constituent function)과 政策決定의 機能이 그것들이다. 만일 이 두가지 기능을 모두 수행하는 경우 그는 그러한 유형을 責任政黨(responsible party)이라고 부르고 있다. 이러한 뜻에서, 즉 두가지 기능을 모두 수행한다는 점에서 西歐政黨들은 責任政黨이라고 부를 수 있는 반면 美國政黨은 代表選出의 機能을 수행하기 때문에 責任政黨이라고 부를 수 없는 것이다. 로위는 바로 이러한 특징적 양상에서 美國의 독특한 政黨政治體制 및 政治發展을 理解할 수 있는 열쇠를 발견한다.⁴⁷⁾

44) Lowi, "Party, Policy, and Constitution in America," p. 239.

45) *Ibid.*, p. 239.

46) Max Weber, *Economy and Society* (Translated and edited by G. Roth and C. Wittich, Boston: Bedminster, 1968), Vol. 1, p. 285. 美國政黨에 대한 Weber의 論議는 上揭 "Politics as a Vocation," pp. 107-11을 참조할 것.

47) Lowi, "Party, Policy, and Constitution in America," p. 240.

美國이 西歐와 달리 독특한 政治體制를 갖게 된 요인은 여러가지로 들 수 있다. 로위의 경우 美政黨制度의 發生과 관련된 네가지의 요인을 특히 강조하고 있다.

① 모든 國家가 近代로 접어들면서 階級葛藤과 中央集權化되고 強制力에 근거하는 公共政策의 必要性에 부딪혔던 유럽과는 달리 美國社會는 封建體制의 歷史的 經驗을 갖고 있지 않았다.

② 유럽의 경우 비교적 일찍이 社會主義政策이 논의되었던 관계로 美國과는 달리 政黨들이 政綱政黨(programmatic party)으로 발전할 수 있었다.

③ 英國을 제외하고서는 대부분의 政黨들이 大衆의 基盤을 갖고 성장했던 유럽의 경우와 달리 美國의 政黨은 기본적으로 院內政黨(intra-parliamentary party)으로 출발하였다. 院外政黨들은 대체로 이데올로기와 연결된 社會運動에서부터 출발하는 경향이 짙었다.

④ 美國밖의 대부분의 政策指向的 政黨들은 多黨制度 속에서 기능을 수행하여왔다. 英國의 경우를 제외한다면 政綱政黨 또는 政策指向的 政黨이 갖는 憲政上的 결과는 대체로 兩黨制의 출현을 억제하거나 기존 양당체제도 파괴하는 경향이 있는 것으로 말할 수 있다.⁴⁸⁾

이상에서 본 바와 같이 美國의 政黨體制가 유럽의 그것과는 전혀 상이하게 작용하게 만든 것은 相異한 社會學的 歷史的 要因이었다. 로위에 따르면 美國式의 兩黨制度가 또는 오늘날 볼 수 있는 政黨의 內部構造의 原型은 대체로 1789~1840년 사이에 이루어진 것이다. 당시 이러한 政黨發展에 의해 결과된 구체적 내용으로 로위는 ① 國家權力의 民主化 및 分化 ② 大統領職의 民主化 ③ 權力分立原則의 회복 ④ 有權者層의 擴大 등을 들고 있다.⁴⁹⁾

그러나 로위에 따르면 全國的 政黨制度의 發展은 1840년대에 와서 일단 멈추었다. 따라서 政治體制發展에 미친 政黨의 役割은 1840년대 이후와 그 전과는 전혀 다른 것이었다. 즉 “政黨發展의 中斷으로 인해 政黨의 機能은 進取的인데에서 保守的인 것으로 革新에서 保存으로 變化에서 變化에 대한 抵抗으로 바뀌었던 것”⁵⁰⁾이었다. 말을 바꾸어 “大衆民主主義라는 20세기에 들어와서도, 政黨은 前世紀와 놀랄 정도로 유사한 構造와 機能을 갖고 있는 制度로 그냥 남아 있는 것”이다.⁵¹⁾

이러한 논지를 요약할 경우 既存政黨과 政黨體制는 기본적으로 保守的이고 反革命的이고 따라서 既存社會的 分裂樣相을 유지하고자 하는 기능을 수행하고 있는 것으로 말할 수 있다.⁵²⁾

48) *Ibid.*, p. 241.

49) *Ibid.*, pp. 243-49.

50) *Ibid.*, p. 251.

51) *Ibid.*, p. 255.

52) 바로 이러한 歷史的 意味 속에서 우리는 美國의 兩黨制度가 실은 既成利益을 代辯한다는 急進的 論客들의 主張을 이해할 수 있을 것이다. cf. Michael Parenti, *Democracy for the Few* (2nd ed. New York: St. Martin's 1977), 11章.

이러한 로위의 論旨에 비추어 앞에서 이미 논의된 政黨政治 弱화現象을 설명한다면 우리는 政黨機能의 弱화를 社會經濟와 政治構造 사이의 不均衡된 發展에서 비롯하는 것이라 말할 수 있을 것이다.

이러한 논지는 변혁에 의해서도 강력히 지지되고 있다. 그에 따르면 分散化되고 多元化된 美國의 社會構造는 “압도적인 多數의 美國인들이 부르조아적 個人主義와 이것의 특크적 變種을 기본 價値體系로서 합의하고 있다는 사실때문에” 그 기능을 발휘할 수 있었다.⁵³⁾

특크적 자유주의에 기반을 두는 政治體系의 一次的 機能은, 그에 따르면 “政治的 葛藤과 社會經濟體制 사이를 가르고 있는 높은 壁을 유지하는 데” 있다. 따라서 “깊숙한 데 자리잡은 辨證法이 美國史 全體에 걸쳐 作用하여 왔다. 즉 한편에 있어서 社會經濟體制는 近代史에 있어서 前例를 찾을 수 없을 만한 에너지와 推進力을 갖고 발전·변화되어온 반면 政黨에서 기타 政策構造에 이르는 政治體系는 놀랄 정도로 달리 변모되지 않은 채 남아있다.⁵⁴⁾

이러한 社會와 政治의 獨自의 發展은 美國社會內的 高度의 勞動分化和 풍요에 의해서 가능하게 된 것이었다.⁵⁵⁾ 이러한 의미에 있어서, 변혁의 지적처럼, “經濟成長이 심각한 威脅을 받지 않는 한 中產階級の 個人主義的 政治的 價値의 생존은 계속 가능하다”⁵⁶⁾고 말할 수 있을 것이다.

그러나 특크적 自由主義가 믿고 서있는 基本的 社會的 前提 즉 獨自의인 社會經濟的 發展은 비교적 순탄하게 모든 個人에게 이익이 될 것이라고 하는 假定은 계속해서 現實과 충돌하게 될 것임은 사실상 自明하다.⁵⁷⁾

보다 구체적으로 말하여 產業資本主義로서 특징지을 수 있는 今日의 社會經濟秩序는 既存政治體制와 계속 葛藤을 일으킬 것이다. 물론 이러한 갈등은 限界的 위치에 있는 知識人이나 일부 勞動階層을 제외하고서는 전혀 의식되지 않을 수도 있다.

변혁은 그 결과로서 資本主義가 아닌 民主主義의 쇠퇴가 초래될 것으로 예측하고 있다.⁵⁸⁾ 그의 分析에 따르면 美國政黨政治의 周期的 리듬 즉 正常的 및 혼돈된 정치사이의 진동주기는 대체로 아무런 장애없이 이루어진 社會經濟體系內的 發展과 그에 相應하는 政治制度의 不在에 정확히 일치하는 것이다.⁵⁹⁾

이러한 점에서 볼 때 急激한 政治聯合의 再編成(critical realignment)을 결과하는 選舉는 특크적 價値體系의 대강을 크게 흔들지 않는 범위 내에서 변화하는 경제발전에 맞추기 위해 政治를 再調整하는 試圖로서 이해할 수 있을 것이다. 따라서 急激한 政治聯合再編成은

53) Burnham, *Critical Elections*, p. 176.

54) *Ibid.*, p. 176.

55) *Ibid.*, p. 177.

56) *Ibid.*, p. 178.

57) *Ibid.*, p. 180.

58) *Ibid.*, p. 187.

59) *Ibid.*, p. 181.

美國政治의 非進化的 性格을 나타내는 징후로서 이해할 수 있다.⁶⁰⁾

이러한 명제는 결국 급격한 政治勢力 再編成은 록크적 價値體系가 도전받지 않는 한 계속 유효하고 또한 항상 실현될 수 있을 것이라는 점을 의미한다.⁶¹⁾ 그러나 앞에서 본 바와 같이 록크적 자유주의는 高度로 발전된 産業資本主義와는 충돌되는 면이 많다.⁶²⁾ 이런 점에서 보면 현재까지 나타나고 있는 既存政黨의 退潮現象은 더 이상 지속될 수 밖에 없을 것으로 展望된다.

60) *Ibid.*, p. 181. 急激한 再編成의 多樣한 解釋에 관해서는 Burnham, "American Politics in the 1970s: Beyond Party?" in L. Maisel and P.M. Sacks (eds.), *The Future Political Parties* (Beverly Hills: Sage, 1975), pp. 239-46을 볼 것.

61) Burnham, *Critical Elections*, p. 191.

62) 이 주제에 대한 더 자세한 논의로는 Lowi, *The End of Liberalism*을 볼 것.