

# 미국 정당의 변화와 개혁에 관한 연구\*

박 경 산

(연세대학교)

미국은 건국 이래로 양당제의 기틀을 유지해오고 있고, 매우 안정적인 정당체제와 정당들을 가지고 있다고 할 수 있지만, 미국 정당의 역사가 점진적 변화와 개혁의 역사인 점 또한 사실이다. 역사적으로 살펴보면, 미국 정당의 변화는 기존의 정당 틀로서는 사회 경제적 변화를 해결할 수 없게 되었을 때 발생한 것으로(Ippolito and Walker 1980), 정당이나 유권자의 재연립(realignment)이 있어왔고, 그 변화들이 오늘날 미국 대의 민주주의에 근간이 되어왔음을 알 수 있다. 이 글에서는 미국 정당의 변화의 기본적인 흐름과 그 연원에 대해 살펴보고, 전국위원회, 예비선거, 정당정책에 관한 논의를 함으로써 정당 개혁에 대한 국민적 열망이 높고 그 실험이 여러 각도로 논의되고 있는 우리에게 타산지석의 교훈을 삼고자 한다.

미국 정당에 관한 기존 연구는 크게 보아서 두 가지로 요약될 수 있는데, 하나는 중대선거(critical election)와 정당의 재편(partisan realignment)에 대한 역사적 논의이고, 또 하나는 정당의 쇠퇴(decline of party in electorate)에 관한 현상적 규명이다(Aldrich, Beger, and Rohde 2002). 이 논문은 정당의 재편과정을 중대선거의 관점에서 접근하기 보다는 사회경제적 변화에 따른 정당의 변화라는 측면에서 역사적으로 조명하고자 한다.

---

\* 이 논문은 2002년 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음 (KRF-2002-072- BM2010).

## 1. 미국 정당의 기원: 건국초의 정당

17, 18세기 유럽의 반(反)정당 정서에 영향을 받은 미국 건국의 아버지들(founding father)의 정당에 관한 입장은 매우 부정적인 것이었다.<sup>1)</sup> 초대 대통령인 워싱턴(George Washington)은 어떤 형태의 정당의 출현에도 엄중하게 경고하고 있었고, 토머스 제퍼슨은 정당 없이 천국에 갈 수 없다면, 절대로 천국에 가지 않겠다고 말했다고 말했다 정도였다. 정당은 사회의 단합을 해치고 국가의 안녕을 위협한다고 건국의 입안자들은 믿었다. 그래서 그들은 정당 없이 대륙회의를 개최했고, 헌법 이전에 만들어졌던 연맹규약(Articles of Confederation)에서는 정당에 대한 어떤 법률적 보장도 하지 않았었다.

하지만 영국으로부터의 독립을 성취한 이후, 새로운 나라의 건설을 시작하면서 정당에 대한 우려가 클수록 정당이 필연적으로 존재하게 될 것이라는 예측이 많아지게 되었다. 반정당(anti-party) 정서에 영향을 받은 대표적인 정치가인 메디슨(James Madison)은 정당은 나쁜 것으로 미국에서는 존재해서는 안 되는 것이지만 민주주의와 다원주의사회에서는 의심할 바 없이 당연히 존재하게 되리라고 보았고, 헌법의 보완장치를 잘 이용하면 한 정당의 일방적인 집권으로 인한 반대 세력에 대한 억압을 방지할 수 있다고 주장했다. 헌법으로 정당을 금지하지는 않았지만, 권력분립과 견제와 균형의 장치들이 정당의 성장을 제한할 수 있을 것으로 기대하였던 것이다(Hamilton, Madison, Jay 1961). 특히 대통령과 의회의 헌법적 분립은 각 기구들에게 상호간의 독립성을 유지할 수 있고, 정당에 대한 의존을 피할 수 있도록 고안된 것이었다(Ippolito and Walker 1980). 이처럼

1) 대표적인 반(反)정당 학자로는 데이비드 흄(David Hume)을 들 수 있다. 18세기 영국의 역사 철학자인 흄은 정당(parties)은 자유세계에는 필연적으로 존재하는 것이지만, 파벌(factions)은 정부를 전복하는 나쁜 것이라고 보았다. 여기서 흄이 정당과 파벌을 분리하여 사용하기는 했으나, 곳곳에서 혼용하여 사용함으로써 일반적으로 정당과 파벌을 구분지어 논의했다고는 보기 어렵다. 따라서 우리는 흄이 정당을 부정적으로 여기나 그 필연성을 인정하는 것으로 해석할 수 있다.

정당에 대한 부정적 선입관이 지배적이었음에도 불구하고, 사회경제적 변화에 따른 다양한 이익과 견해들을 정치체계에서 수용하기 위하여 자연스럽게 해밀턴(Alexander Hamilton), 메디슨(James Madison), 제퍼슨(Thomas Jefferson)을 중심으로 정당의 형성이 이루어졌던 것이다. 윌리엄 챔버스(William Chambers)에 따르면, 1790년대의 해밀턴, 메디슨, 제퍼슨이나 1820년대 앤드류 잭슨(Andrew Jackson)을 중심으로 모였던 정치인들은 그들의 모임이 정당의 형성이었다는 것을 인식하지 못했으나, 결과적으로 그들은 유권자에게 영향을 미치고, 선거에서 승리하고, 다양한 집단의 이해를 만족시키고, 공공정책을 수행하고자 노력하였고, 그것은 바로 정당의 시초였다(William N. Chambers 1967).

현대 정당의 시효로 불리고 있는 미국의 정당의 출발은 초대 대통령인 워싱턴(Washington)의 내각의 중심 인물간의 정치적, 정책적 시각차이가 그 도화선이였다. 재무부장관(Secretary of Treasury)인 해밀턴과 국무부장관(Secretary of State)인 제퍼슨은 의회에서 각자의 정책을 경쟁적으로 제안하고 통과시키기 위하여 노력을 경주하였다. 두 정파는 연방정부와 주 정부의 권한, 재정정책, 영국과 프랑스에 대한 외교적 관계 등 국내의 정책에 관하여 상당한 이견이 있었고, 상대 정파에 대해서 정부를 장악하려고 시도하는 위협하고 불충한 파당이라고 서로를 비난하였다.<sup>2)</sup> 해밀턴을 따르던 사람들은 동부에 기반을 둔 지주나 사업가들로 귀족적 취향을 가지고 독립전쟁 당시에 주로 장교였던 것에 비해, 제퍼슨을 따르던 사람들은 남부에 기반을 둔 중소 상인이나 농민들로 독립전쟁에 일반 병사로 참전하였던 사람들로 구성되어 있었다(Witcover 2003). 이처럼 두 정파는 지역적으로 계층적으로 상이한 기반을 가지고 경쟁하였다. 정부안에서 두 중심인물을 중심으로 한 정파간의 경쟁은 정당의 출현으로 발전하게 되었고, 해밀턴과 그의 추종자들은 연방주의자(Federalist)로, 제퍼슨의 정파는 반연방주의자(anti-Federalists) 혹은 공화주의자(Jaffersonian Republican)

2) Richard Hofstadter에 따르면 심지어 그 당시 정당은 상대 정당을 파괴하기를 공공연하게 원했을 정도였다고 했다(Hofstadter 1969).

로 불리게 되었고, 이러한 연방주의자와 공화주의자간의 양당체제를 현대 정당의 효시라고 부르게 된 것이다. 건국 후 약 10년 동안 정당제도는 여러 가지 면에서 발전하게 되었다. 대통령 후보와 부통령 후보의 지명과 정당 정책의 수립, 의회의 위원회 구성과 지도자를 선출하고 더 나아가서 정당을 행정부의 주요 지도자들이 의회의 지지를 이끌어내는 연계장치의 역할을 정당이 담당하게 되었다(Ryan 1971).

미국의 두 정당인 연방주의자들과 공화주의자들이 비록 원내정당으로 시작된 정당이었지만, 원내정당으로만 머문 것이 아니라 정부 밖에서의 정당의 형성까지 연결되었는데, 예들 들어 연방주의자들은 그들의 정책에 대한 국민의 지지를 동원하기 위해 공공 집회나 지역위원회(county committees)를 개최했고 또한 탄원 캠페인을 벌이기도 했다. 제퍼슨의 공화주의자들도 1790년대에 지방 정치조직인 민주 사회(Democratic Societies)라는 조직을 통해서 친프랑스 정책을 공개적으로 지지하였고, 연방주의자들에 대항하는 선거 캠페인을 주도적으로 조직하기도 하였다. 이 민주 사회 조직은 모든 선출직 공무원직에 후보자를 추천하였고 실제로 정당 조직의 선거 기구화에 기여하였다. 공화주의자와 연방주의자의 외교정책에 대한 갈등은 정치인들 뿐 만 아니라 유권자들도 나누게 되었다. 마침 워싱턴 대통령이 삼선 불출마를 선언하자, 다음 선거에서 이기기 위해서 정당의 조직의 필요가 더욱 강조되게 되었던 것이다. 주 의회에서 그 주를 대표할 선거인단을 선택할 수 있기 때문에 선거인단 확보를 위해서 두 정당은 주 의회 선거에 총력을 기울이게 되었다(Burns 1963). 주 의회는 선거인단뿐만 아니라 상원의원도 선출하게 되어있었기 때문에 정당은 주 의회에도 지대한 관심을 갖게 되어서, 1790년대 정당이 관여하는 범위는 연방정부 차원과 주, 지방의 선출직까지 크게 확대되었다. 늘어나는 선출직 자리와 증가하는 유권자들은 정당 조직의 확충을 필요로 하고, 이런 과정에서 중앙당이 각 지역 정당 조직에 제공하는 대가 또한 증가하게 되었다(Ippolito and Walker 1980).

평생의 숙적이었던 해밀턴과 연방주의자들의 도움으로 대통령이 된 제퍼슨은 하원에서의 공화당 우세를 이용하여 행정 프로그램들을 실행하기 위하여 의회 내의 자신의 정당 조직의 강화를 추진하였다. 제퍼슨은 연방 정부를 통해서 공화당 지지자들에게 보상을 하였고, 공화당 신문을 보조하고, 당의 선거 머신을 재조직하고 확대하였다. 제퍼슨은 대통령 후보와 부통령 후보를 지명하는 의원들의 코커스(caucus)를 폐쇄적이고 비밀스러운 운영에서 공개적으로 운영하였다. 또한, 1804년 선거에서는 여러 주의 공화당 상원의원과 대표들로 구성된 전국 위원회(national committee)를 운영하여 선거를 감독하고 선거 전략을 기획하게 하였다(Cunningham 1973). 따라서 전국 위원회의 기원은 제퍼슨의 공화주의자들이 1804년 선거를 준비하고자 만들었던 것에서 찾을 수 있다.

이러한 정당의 구조적 발전에도 불구하고, 연방주의자-공화주의자의 양당 구조는 오래가지 못했다. 특히, 연방주의자들은 제퍼슨의 집권 이래로 선거에서의 그 영향력이 크게 감소되었다. 이런 경향은 그들의 이념이 대중적 지지를 받지 못한데다가 정당에 대한 충성심이 약했고, 정당 지도자의 지도력 부재로 인한 것이었다(Goodman 1967). 1812년 이래로 연방주의자들은 재기 불능의 상태에 빠지게 되었다. 연방주의자들의 붕괴는 경쟁 없는 공화당 독주시대를 열었고, 정당간의 경쟁이 사라지자, 공화당은 파벌간의 내부 갈등과 경쟁으로 결속된 정당으로서의 모습을 보여주지 못하고, 내부 갈등을 해결할 수 있는 능력을 상실하게 되었다. 결국 연방주의자들의 붕괴가 곧 공화주의자들의 붕괴로 이어지게 되었던 것이다. 결정적으로 1824년 선거에서 4명의 후보가 난립하게 되고 공화당은 분열하게 되어, 연방주의자-공화주의자간의 양당 구조가 종말을 맞게 되었고, 잭슨 민주주의라고 불리는 시대가 열리게 되었고, 민주당이 주요 정당으로 등장하게 되었다.

## 2. 대중 정당으로의 변화와 노예문제로 인한 정당 재편

1820년대는 참정권의 급속한 확대로 인한 선거 조직의 필요성이 크게 부각되던 때였다. 1828년에 두 주를 제외하고는 각 주에서 가장 많은 표를 얻은 후보가 그 주의 선거인단을 독식하는 선거법을 시행하였고, 주 의회에서 선거인단을 뽑는 전통적 방법을 채택한 주는 두 주에 불과하였다. 이러한 변화에 제일 먼저 반응을 보인 것은 앤드류 잭슨(Andrew Jackson)과 그의 동료들이었다. 그들은 제퍼슨의 공화주의자의 한 분파로서 민주당(Democratic Party) 조직을 새롭게 건설하여 일반 유권자들을 효과적으로 연계하고자 하였다. 지역(local), 지구(county), 주(state) 단위에서 민주당 조직들이 건설되고, 이들 조직들은 중앙 위원회에서 조정되었다. 신문은 잭슨을 유명한 인사로 만드는데 적극 이용되었고, 새로운 대중들에게 다가가기 위하여 전쟁 영웅으로서의 잭슨의 이미지 고양을 위해서 햇불 퍼레이드나 대중 집회 같은 프로그램들을 고안하였다(Holt 1973). 이러한 잭슨주의자들의 움직임은 1830년대에 와서 전국, 주, 지방 위원회와 전국 의장과 같은 공식적인 지도자의 직제의 설립으로 연결되었다. 그리고 전당대회체제(national convention system)는 정강정책(party platform)과 대통령 후보자를 지명하는 장으로 인정되게 되었다. 연방주의자-공화주의자 구도가 귀족 정당의 형태였다면, 민주당의 등장은 대중 정당과 참여의 민주주의의 시발점 이었다고 할 수 있다.

1829년과 1837년 사이에 제왕에 비유되던 잭슨 대통령에 반대하는 많은 세력들은 영국의 반왕당과 정당이었던 위그당을 기념하면서 위그당을 조직하여 결집하게 되었다. 두 정당은 관세, 국내 개발, 재정 정책, 부와 권력의 분배에 대하여 첨예한 의견의 대립을 보였다. 민주당원들은 정부가 지나친 권력을 사용하지 못하도록 제한한 잭슨 대통령을 찬양했으며, 위그당은 보호관세, 국립은행, 공유지의 매각과 국내개발을 통해 기업의 발전을 가져올 수 있는 정부정책이 사회의 공공선에 이바지하고 모든 계층의 이익을 도모할 수 있는 것이라고 주장했다. 민주당은 위그당의 주요 세력이

기업가와 상업자본이라는 점에서 위그당을 부자의 정당이라고 비난했다. 하지만 1830, 40년대 위그당은 북부와 남부에서 민주당의 경쟁자로서 상당한 성공을 보였다. 민주당과 위그당은 대중 유권자들을 동원하고, 정부를 조직하고, 안정적 정당 조직을 유지하는데 성공하였다. 그러나 노예제도의 문제에 봉착했을 때 민주당-위그당의 구조는 지역적 기반을 둔 당내 갈등으로 그 문제를 풀 수 없는 한계에 직면하게 되고, 1850년대에 결국 민주당-위그당의 구조는 완전히 분해되었다.

모든 인간은 평등하게 창조되었다는 미국의 헌법에도 불구하고 그 인간의 범주에 노예는 들지 않았었다. 수정헌법에서도 노예의 문제는 해결되지 않았는데, 이는 정치가들이 노예 문제를 고의적으로 언급하지 않고 묵인하고자 했기 때문이었다(케네스 잔다, 제프리 베리, 제리 골드만 1997). 헌법은 노예 문제를 각 주가 결정할 문제로 남겨두었는데, 1819년 먼로 대통령 시기에는 11주는 노예제도를 인정하고 있었고, 나머지 11주는 노예제도를 인정하지 않았었다. 그 해에 미주리 주가 노예제도를 인정하는 주로 연방에 가입하고자 했을 때 노예문제는 국가적 아젠다로 등장했으나, 결국 우여곡절 끝에 1820년에 의회는 미주리와 메인을 연방의 일원으로 받아들이면서 북위 36도 30분을 기준으로 북쪽은 노예제 불인정을, 남쪽은 노예제 인정하는 주로 인정하는 결정을 내렸다(Witcover 2003).<sup>3)</sup> 하지만 노예제는 영구적으로 해결된 것이 아니라 언제 터질지 모르는 뇌관으로 남아있었고, 노예제에 대한 견해의 차이는 정당내의 지역적 분열을 가져오고 이는 위그와 민주당의 내부분열로 인해 공화당이 성립되는 계기가 되었다.

3) 미주리는 노예제를 인정하는 주로, 메인은 노예제를 인정하지 않는 주로 연방에 가입시켰으며, 이런 의회의 결정을 남부와 북부가 용인하는 상태로 향후 30년간 지속되었다. 멕시코 전쟁과 캘리포니아 주의 연방 가입으로 다시 문제가 불거졌을 때, 의회는 캘리포니아를 노예제를 인정하지 않는 주로 받아들이는 반면에, 남부에서 북부로 도망친 노예를 잡아서 남부로 되돌려 보내야하는 남부의 권리를 더 강화하는 타협점을 찾았고, 이는 영구적인 해결이 아닌 채로 1850년대를 맞게 되었다(Gould 2003).

민주당은 주로 작고 제한적인 정부와 백인 우월주의를 지향하는 세력이었으며, 그들은 연방정부가 도로, 도로, 철도 건설 등을 통하여 경제 성장을 촉진할 수 있다고 믿지 않았다. 1852년 민주당의 정강(platform)을 보면 정부에 의한 국내 개발의 일반체제를 반대하고 있었고, 남부의 노예제에 의회가 간섭할 권한이 없다는 것을 명시하고 있었다(Gould 2003). 위그당의 경우에도 1852년의 정강을 보면 노예문제는 위험한 이슈라고 명기되어 있으나 내부적 갈등을 미봉하는 수준 이상의 것은 아니었다. 1852년 대선에서 위그당의 패배는 위그당이 살아남을 수 있는가에 대한 심각한 의문을 제시하게 되었다.<sup>4)</sup> 더욱이 주류금지법과 타 지역에서 동부로 이주해온 사람들에 대한 태도에 대해서 북부 위그당은 심각한 분열을 보였으며, 1830, 40년대의 위그당의 정강은 분화된 사회상과 정치 경제적 요구를 수용하지 못하는 퇴물이 되어버렸다. 특히 대표적 위그당의 정책이었던 보호관세와 중앙은행 정책은 산업화의 발달과 자금 공급의 원활로 인하여 더 이상 현실정치에서 중요한 역할을 하지 못했다.

오랫동안 유지되어왔던 미주리 타협은 36도 30분 이북 지역에서는 환영받는 타협안이었으나, 남부는 노예제 존속을 지리적으로 규정함으로써 자신들의 권리를 제한하는 것으로 받아들였다. 더욱이 1850년의 타협안은 캘리포니아를 연방의 일원으로 받아들이면서, 새로운 영토의 경우에 노예제를 인정하느냐의 여부에 상관없이 연방에 가입할 수 있으며, 연방헌법으로 노예제 인정이나 불허를 규정하지 않고 노예제는 연방에 가입하고자 하는 주헌법에 따른다고 명시하였다. 이러한 규정은 북부의 입장을 반영한 것으로 볼 수 있는데, 구 멕시코령이었던 신영토의 경우 멕시코 법에 따라 노예제가 없었기 때문이었다. 그러던 중 1854년 일리노이주 출신의 민주당 상원의원인 스테판 더글러스(Stephen A. Douglas)가 상원의 영토 상임위(Committee of Territory)의 의장의 자격으로 캔자스-네브래스카

4) 1852년 대선에서 전체 유권자를 대상으로 위그당 후보가 얻은 표는 당선자에 비해 불과 20만 표밖에 차이가 나지 않았지만, 선거인단의 투표에서는 254 대 42 표로 참패하게 되었고, 이는 위그당의 몰락으로 이어지게 되었다(Gould 2003).



(Kansas-Nebraska) 법안을 상정했고, 이 법안은 노예문제를 국가적 화두로 만들고 정치적 지평을 완전히 뒤바꿔 버렸다.

더글러스는 네브래스카의 서쪽 영토를 규정하는 법률을 상정하면서, 1820년의 타협안은 무효이고, 네브래스카가 비록 지리적으로 북위 36도 30분위에 있지만 노예제가 인정되어야 한다고 주장하였다.<sup>5)</sup> 북부지역에서 더글러스 법안은 많은 비판을 받았지만, 남부 민주당과 더글러스의 동료들은 1854년 5월 30일 캔자스-네브래스카 법안을 법제화했고, 이에 자극된 북부 민주당과 위그당을 지지하는 시민들은 연일 시위를 벌였고 새로운 정치적 연합의 필요성을 강조하였다. 미시건과 위스콘신은 대표적으로 반노예 운동이 강했던 주들이었는데, 캔자스-네브래스카 법안이 통과하기 전인 1854년 2월에 민주당 반대파와 구위그당, 자유지역당(Free-Soil Party)<sup>6)</sup>은 연합을 구성하여서 만약 캔자스-네브래스카 법안이 통과된다면 그에 대응하기 위해서 공화당(Republican Party)을 창당하기로 합의하였다. 결국 법안이 통과되자 1854년 6월 6일 미시간에서 열렸던 공화당 주전당대회에서 주 선출직 후보의 지명이 이루어졌고 선거 캠페인을 위한 정당이 수립되었다(Gineapp 1986). 그들이 정당의 이름으로 예전에 있었던 공화당을 선택한 이유는 연방주의자에 대항하던 토머스 제퍼슨의 공화당의 정치적 조직을 유권자들에게 재각인시키고, 르네상스 이래로 영국 혁명기를 거치면서 시민적 권리를 주장하던 공화주의(Republicanism)의 정신을 표현함으로써 노예제도의 불평등을 공격하는데 잘 맞는다고 생각했기 때문이었다. 결국 노예문제는 위그당을 종식시키고, 민주당을 분열시켰으며, 공화당의 탄생을 가져왔다.

초기 공화당의 최대관심사는 선거에 참여하는 백인 남자가 있는 모든

5) 더글러스는 실제로 노예제보다는 영토확장에 관심이 더 많았다. 특히 그의 관심은 미국 횡단 철도의 건설이었는데, 태평양까지 연결되는 철도의 기점으로 남부의 뉴올리언스(New Orleans)나 세인트루이스(St. Louis)보다 자신의 고향인 시카고(Chicago)를 주장하였고, 노예문제를 언급함으로써 남부의 지지를 효과적으로 이끌어내고자 했던 것이다(Witcover 2003).

6) 자유지역당은 노예제도가 금지되는 자유지역을 주장하는 정파의 조직이었다.

레벨에서의 전당대회인 구축이었다. 지방 선거구(precinct)에서 당원들은 후보자를 선출하고 정당을 만들고 주요 논쟁점들을 정리하였다. 주 전당대회에서는 이를 수합하여 주 차원에서의 정당을 수립하고, 정점인 전국 전당대회에서 대통령 후보를 선출하였다. 민주당에서는 후보 지명전에서 승리자가 전체 대의원의 2/3 이상의 표를 얻어야 후보로 선출되었으나, 신생 정당인 공화당은 민주당의 방법을 따르지 않았다. 공화당의 경우 전당대회에서 4번 정도의 투표를 통해 후보자를 선출하게 됨으로 인해서, 전당대회 전략의 획기적인 전환을 맞이하게 되었다. 한편 민주당의 경우에는 1856년 6월 전당대회에서 연방 의회가 미국 영토에서의 노예문제에 관여할 권한이 없으며, 연방의 힘은 제한적인 것으로 주 정부들에 의하여 명시되지 않은 사항들에 대해서만 권력을 행사할 수 있다는 제헌헌법의 근본 취지로 돌아갈 것을 주장하는 정당을 채택하였다(Bain and Parris 1973). 같은 달 공화당도 전당대회를 갖고 캔자스를 노예금지주로 할 것과 의회가 연방 영토에서의 노예제도와 복혼(polygamy)을 금지할 전권을 가졌다는 정당을 채택하였다. 비록 1856년 대통령 선거에서 공화당이 패배하였지만, 이는 현재 미국의 정당 체제인 민주당-공화당 체제의 시발점이 되었다는 점에서 의미가 있다. 이듬해인 1857년 경제의 침체가 면화 재배 중심의 남부는 영국 시장을 겨냥할 수 있었으므로 별 영향을 받지 않았지만, 제조업 중심의 동북부는 크게 타격을 입게 되었는데, 지역적으로 상이한 산업구조에 따른 관세 정책 등의 입장차이로 민주당내의 지역적 골이 깊어졌으며, 상대적으로 1858년 의회선거에서 공화당은 약진하게 되었다.

1860년 찰스턴(Charleston)에서 열린 민주당 전당대회에서 노예문제를 둘러싸고 남부와 북부가 심한 분열상을 보였다. 민주당은 결국 대통령 후보를 선출하지 못하고 전당대회를 볼티모어에서 다시 개최할 것을 결정하고 해산했으나, 남부 민주당 분파는 그들만의 전당대회를 개최하여 데이비스 결의안에 기반을 둔 정당을 통과시켰다.<sup>7)</sup> 1860년 6월에 볼티모어에서

7) 데이비스 결의안이란 미시시피(Mississippi)의 민주당 상원의원인 제퍼슨 데이비스(Jefferson Davis)가 상원에 상정한 결의안(Resolution)으로 노예권을 보호하는 것을 골자

민주당 전당대회가 속개되었으나 찰스턴 전당대회에서 퇴장했던 남부의 대의원들을 입장시킬 것인가 입장을 금지시킬 것인가의 논란이 생겼고, 더글러스를 중심으로 하는 북부는 알라바마와 루지애나주 대의원들을 제외한 다른 남부의 대의원들의 전당대회 참석을 허가하기로 했으나, 이러한 선별적 전당대회 참석허가는 남부의 불만을 사게 되었다. 버지니아 주의 항의에 다른 남부의 대의원들과 오래건과 캘리포니아주의 대의원들이 동의하여 집단적인 불참을 결행하였다. 결국 전체 대의원의 40%에 해당하는 대의원들의 불참으로 더글러스는 두 번의 투표에서 당규로 정한 전체 대의원의 2/3의 지지를 얻을 수가 없었다. 그에 따라, 전체 대의원이 아닌 출석 대의원의 2/3 이상의 득표로 더글러스가 대통령 후보로 선임되었다는 결의문을 전당대회에서 채택하게 되었다(Bain and Parris 1973). 아울러, 더글러스는 영토내의 노예문제는 대법원의 결정에 따라야한다는 정강을 채택하였다. 남부를 포섭하기 위하여 남아있던 남부출신의 대의원들에게 부통령 후보 지명을 의뢰하였고, 그들은 알라바마 출신의 피츠패트릭(Benjamin Fitzpatrick)을 지명하였으나, 피츠패트릭이 이를 거부하여, 민주당 전국 위원회(Democratic National Committee)에서 조지아의 존슨(Herschel V. Johnson)을 부통령 후보로 재지명하게 되었다. 한편 찰스턴에서 재차 남부만의 전당대회를 개최한 남부 민주당은 현 부통령인 브레킹리지(John C. Breckinridge)를 대통령 후보로 지명하고, 의회에 의한 노예제의 보호를 정강으로 채택하게 되었다(Roseboom 1964). 잭슨의 민주당은 결국 두 개로 분열되게 된 것이었다.

1860년 시카고에서 열린 공화당 전당대회에서 링컨(Abraham Lincoln)을 대통령 후보로 선출하고, 미국의 모든 영토 내에서 자유의 보편적 조건을 정강으로 채택하고, 보호관세, 국토개발, 태평양 철도의 건설, 가산압류 면제법(homestead law)의 제정을 정강의 말미에 언급함으로써<sup>8)</sup> 북부 민

로 하며 상원의 민주당 코커스(caucus)에서 지지되었다. 남부만의 전당대회에서 이러한 데이비스 결의안에 기반을 하여 정강을 제정하였다.

8) 정강에 보호관세, 국토개발, 태평양 철도의 건설, 가산압류 면제법을 추가함으로써 1860년 공화당은 반노예주의자들의 정당일 뿐 만 아니라 순아메리카(Know Nothing) 주의자들을

주당의 후보인 더글러스와 남부 민주당 후보인 브래킹리지(John C. Breckinridge)와 헌법연맹당(Constitutional Union Party) 후보인 벨(John Bell)<sup>9)</sup>과의 4파전에서 승리하게 되는 기초를 닦게 되었다.

### 3. 남북전쟁과 공화-민주 양당 체제로의 변화

노예폐지론자인 링컨과 공화당의 집권을 용인할 수 없었던 남부는 1861년 2월 알라바마의 몽고메리(montgomery)에서 사우스 캐롤라이나주의 제창아래 미시시피, 플로리다, 알라바마, 조지아, 루지애나, 텍사스의 7개 주의 대표들이 모여서 남부연방(Confederate States of America)의 헌법을 제정하고 미연방으로부터 탈퇴를 선언했다. 남부 민주당원들은 새로 탄생한 연방과의 연합을 공공연히 했으나, 북부 민주당원들은 링컨의 전쟁 노력을 지지하게 되었고, 이들을 수용하는 제스처로써 공화당은 당명을 국가연맹당(National Union Party)으로 개명하였고, 전쟁에 승리하기 위하여 구민

---

포함하는 정당이 될 수 있었다. 1856년 선거에서 북부 주들을 민주당에 잃은 이유가 순아메리카당의 지원을 받지 못하였기 때문이었음을 인지한 공화당은 1860년 선거 당시 당내 유력한 후보자였던 뉴욕의 시워드(William H. Seward)가 순아메리카당의 지원을 이끌어 낼 수 없다는 점에서 그들의 지지를 얻어낼 수 있는 링컨을 후보로 선출하게 되었던 것이다. 순아메리카당은 이민자들의 참정권을 제한하고 공무담임권을 제한함으로써 순수한 미국출신의 백인들이 정권을 잡아야 한다고 믿는 북부 백인의 조직으로 이주민들인 아일랜드 출신들을 싫어하는 반아일랜드(Anti-Ireland)정서와 반천주교(Anti-Catholic)가 강한 결사체였다(Gould 2003). 순아메리카당(Know-Nothings)은 원래 루지애나(Louisiana)에서 원주민당(Native American Party)으로 출발하였으나 점차 북진하여 1844년에는 뉴욕시장과 6명의 의원을 배출하였다. 이들이 순아메리카당(Know-Nothings)으로 불리게 된 이유는 정당의 활동에 관한 질의에 대해서 응답이 잘 모르겠다(I don't know)고 대답한데서 기원하였다. 노예문제보다는 원주민(미국 수립이전의 이주자들)에 관심이 있었던 이들은 1856년 대통령 선거에서 자당 후보를 내세우긴 했으나, 남부와 북부의 분열로 말미암아 결국 민주당 후보의 당선에 공헌하게 되었다(Witcover 2003).

- 9) 제일 먼저 후보를 지명한 것은 헌법 연맹당이였다. 구 위그당의 분파와 온건한 남부인, 전향한 순아메리카당원과 노예제에 강하게 반대하지 않는 공화당으로 구성된 헌법연맹당의 목표는 어떤 대가를 지불하더라도 연맹(미연방)은 유지되어야 한다는 것이었다. 전당대회에서 그들은 재산권은 연방 의회나 주 의회에 의하여 부정될 수 없으며, 재산권 보장이야말로 연방정부의 의무라는 내용의 정강을 채택하였다.

주당 대통령 후보였던 더글라스를 비롯한 많은 북부 민주당원들이 가입하게 되었다. 이렇게 전쟁에서 한마음으로 링컨을 지지하는 민주당 분파를 전쟁 민주당원(War Democrats)라고 불렀다. 하지만 상당한 수의 민주당원들은 미연방을 구하기 위한 전쟁에는 찬성하나 전쟁을 수행과 국내 문제들에 대하여 링컨에 대한 반대를 체제 내에서 계속했고 이들은 평화 민주당원(peace Democrats)라고 불리게 되었다.<sup>10</sup> 평화 민주당은 1862년의 중간 선거에서 32석의 의석을 얻게 되었고, 이를 유권자들이 연방의 수호를 원하지 노예 해방을 원하는 것이 아니라는 증거로 해석하고, 계속적으로 노예제 철폐의 정부 입장을 취소토록 압력을 가하였고, 남부를 연방을 깬 배신자로, 링컨을 노예 해방을 가져오는 배신자로 비난하였다.

1864년 대통령 선거를 위한 전당대회에서 링컨은 대통령 후보로 재 지명되었고, 전쟁 민주당원을 포용하기 위하여 공화당이라는 표현을 자제하고 국가연맹당(National Union Party)의 기치아래 단결을 주장하고, 현임 부통령 대신에 전쟁 민주당원인 테네시(Tennessee) 출신의 존슨(Andrew Johnson)을 러닝메이트로 지명하였다. 민주당은 아직도 보이지 않는 전쟁의 승리와 잭슨 대통령 이래로 아무도 재선에 성공하지 못했으며, 중간 선거에서의 약진에 고무되어 전쟁 영웅인 맥클래란(George McClellan)을 대통령 후보로, 러닝메이트로 평화민주당원인 오하이오 출신의 펜들톤(George Pendleton)을 지명하였다. 민주당은 정강에서 링컨의 전쟁업무와, 자유권의 침해, 연방유지보다 노예 해방을 중시하는 노예 해방령을 비난하면서 흑인의 북부군 편입을 반대하고 승리 없는 평화를 위해 연방의 복원이 중요하다고 명시하였다. 전쟁 민주당과는 정강을 수정해야한다고 민주당 전당대회 의장인 벨몬트(August Belmont)에게 압력을 가하였고, 대통

10) 전쟁 민주당원들은 더글라스가 48세의 젊은 나이로 죽게 되자 그를 대신할 구심점을 갖지 못하게 되었다. 링컨은 많은 전쟁 민주당원들의 지도자들을 군의 요직에 임명하여 그들을 활용하고자 하였다. 반면 평화 민주당원들은 계속적으로 전쟁은 미연방을 구하기 위한 것이지 노예제의 폐지를 위한 것은 아니어야 한다고 링컨을 공격하였다. 이에 대해 링컨과 연맹당(구공화당)은 미연방의 수호를 넘어서 노예제 폐지가 중요한 목표라는 것을 명시하였다(Witcover 2003).

링 후보인 맥클레란은 정당을 수정하여 전쟁에서의 승리를 노린다고 천명하였다(Binkley 1962). 민주당 전당대회가 끝난 하루 만에 북군이 결정적인 승리를 거두게 되면서, 링컨의 전쟁 수행 능력에 대한 비판이 설득력을 잃게 되고, 링컨이 전체 유권자의 55%의 지지를 얻으면서, 3개 주를 제외한 나머지 주에서 전승함으로써 선거인단의 대부분을 가지게 되었다. 아울러, 국가 연맹당(구 공화당)도 상, 하원에서 크게 압승을 거두면서 링컨과 공화당이 승리를 거두게 되었다(Friedman 1973). 하지만 민주당도 전국 위원회 위원장인 벨몬트의 지도아래 열성 당원들을 조직하고 중요 주에서 강력한 조직의 기틀을 만드는데 성공하여 대통령 선거에서 45%의 지지를 얻어 낼 수 있었다. 이러한 민주당의 조직적 발전에도 불구하고 1865년 4월 9일 남북 전쟁이 끝나자 전쟁 승리의 열매는 국가 연맹당(구 공화당)과 전쟁 민주당원들에게 돌아가고 민주당은 고전을 하게 되었다. 민주당은 의석은 전체 의석의 1/3에도 미치지 못하였고, 북부에서 유일하게 민주당 주지사를 배출하였던 뉴저지마저도 선거에서 짐으로써 북부 지역에서 한 주의 정부도 구성할 수 없게 되었다. 종전 5일 만에 링컨 대통령이 저격당해 사망함으로써 구민주당 전력의 앤드류 존슨 부통령이 대통령직을 수행하게 되자, 전쟁 민주당 계열이나 평화 민주당 계열은 민주당의 복원의 중심점이 될 것으로 생각했으나, 존슨 대통령은 공화당과의 연계를 분명하게 했다. 존슨 대통령이 전후 남부를 연방의 일원으로 받아들이고 복구사업을 펼치는 과정에서 링컨 대통령의 유화적인 정책노선을 계승하였으나, 이에 불만을 가진 급진적 국가 연맹당(공화당) 세력은 좀더 강력한 남부 정책이 필요하다고 주장하였다. 중요한 국가적 의제는 노예였던 흑인들의 참정권 문제였다. 남부와 민주당은 노예 해방은 용인해도 흑인의 참정권은 인정할 수 없다는 점을 분명하게 했다. 해방된 노예의 권리에 대하여 공화당 의회와 대통령은 갈등 관계에 있었다. 남부의 지주와 해방된 노예와의 계약 과정을 규정하고 차별을 감시하는 Freedmen Bureau Bill이 의회에서 통과 되었으나, 존슨 대통령은 거부권을 행사하였고, 해방된 노예의 시민권에 관한 법률에도 거부권을 행사하였으나, 의회

는 2/3의 찬성으로 이를 법률로 확정하였다. 또한 수정헌법 14조는 비록 해방된 노예의 참정권에 대한 명시를 하지 않았으나 정치적 권리를 제한하는 주들을 처벌할 수 있다고 규정함으로써 해석의 여지를 남겨두게 되었다. 전쟁 민주당파는 연맹의 유지를 위해 전쟁한 것이지 흑인에게 참정권을 주기위해서 전쟁에 참여한 것은 아니라고 주장하며 잭슨 대통령을 중심으로 전쟁 민주당, 평화 민주당, 남부, 온건한 공화당으로 일종의 연합을 구성하여 급진적 공화당파에 대항하였다(McKittrick 1988). 이러한 정치적 연합의 결과 잭슨 대통령은 1868년 대통령에 당선될 수 있었다. 남부에서 공화당은 남북전쟁 직후 잠시 의석을 확보할 수 있었으나 이는 일시적인 것이었고 1877년까지 민주당의 독주가 계속되었다.

#### 4. 진보주의 운동(Progressive movement)과 뉴딜(New Deal) 연합

민주당이 소농장주와 도시 노동자의 연계를 이루어내는데 실패한 반면에, 공화당은 새로운 산업구조의 정당으로 일체화하는데 성공하였고, 1896년 공화당은 30년간의 공화당우위시대를 열었다. 도시화와 산업화는 미국 사회를 근본적으로 바꾸어 놓았고, 공화당은 새로이 힘을 얻어가는 사회계층을 지지기반으로 만드는데 성공하였다. 농업 우선 정책과 산업주간의 전쟁이라고 일컬을 수 있는 1896년 선거에서 농업중심의 민주당은 패자가 되었고, 산업화의 기수인 공화당은 승자가 되었던 것이었다. 이 시기의 공화당-민주당 경쟁은 거의 실종되었고 주별 정당 조직을 보면 남부 지역의 민주당과 북부의 공화당이 지역적으로 양분을 하고 있었다. 그 가운데 눈여겨 볼 수 있는 제 3당으로는 민중당(Populist Party 혹은 People's Party)과 진보주의 정당(Progressive Party)이 있었다.

민중당은 민주당의 분파로 서부와 남부의 농촌에 집중되어 있었다. 이

들은 정치 경제적 개혁을 적극적으로 주장하였다. 1892년 민주당의 정강을 보면 화폐 공급의 확대, 철도의 국유화, 농부에 대한 여신의 확대, 소득 수준별 소득세의 도입을 주장하였다. 그들은 또, 상원의원의 간접 선거가 아닌 직접 선거, 직접 예비선거와 국민 발의와 국민 심의, 단임제 대통령제, 여성 참정권 도입 등 매우 획기적인 정치 개혁안을 내놓았다. 민주당은 1892년 선거에서 약진을 했는데, 몇 주의 주지사과 하원의원의 당선과 22명의 대통령 선거인단을 확보하였다. 결국 민주당과지지 기반이 같은 민주당은 민주당을 흡수하면서 이들의 영향으로 무제한적인 은화제조 등 민주당의 정책을 정강에 반영하였다. 민주당의 민주당으로의 유입은 사회 경제적 정책과 당 정강의 측면에서 민주당과 공화당의 간극을 더욱 뚜렷하게 만드는 요인이 되었다.

공화당의 분파인 진보주의 운동가들(Progressives)은 산업화에 반대하지는 않으나 정당의 지도자와 파당 정치에 제한을 가하려고 하였다. 1912년 공화당 정권인 테프트(Taft)행정부에 불만을 느낀 데오도르 루즈벨트(Theodore Roosevelt)가 출범시킨 진보주의 정당은 훌륭한 시민은 정당과 같은 매개체도 없이 직접적으로 좋은 정부를 구성할 수 있다고 주장하며 정당을 부정하였다. 그 결과 진보주의자들은 국민 헌법 개정 제안권, 심의권, 직접 예비선거에 의한 후보자 지명, 국민 소환권 등의 개혁을 주창하였다. 정당 조직은 주정부에 의하여 제한되었으며, 비밀 투표와 유권자 등록을 골자로 하는 선거법이 개정되었다. 이들은 공화-민주 양당을 부패권력 추구자들과 비난하면서, 기업 이익에 대한 연방정부의 규제와 의료 보험과 사회 보험 등의 사회보장 정책을 위한 개혁이 필요하다고 역설하였다. 정당 개혁뿐만 아니라 사회개혁도 중요한 목표중의 하나였는데, 자본주의의 문제에 수정을 가하고 미성년 노동을 금지하는 법안 등을 추진하였다. 몇 개 주의 시장 선거에서 진보주의자들은 정당 선거를 몰아내는데 성공하였다. 하지만 이들의 주요한 운동의 장은 연방정부가 아니라 주 정부와 지방정부였고, 이들은 주와 지방의 정당 조직에 엄청난 파급효과를 가져왔고 이는 중앙당에도 영향을 미쳤다. 오스틴 렌니(Austin Ranney)와



같은 학자는 진보주의 운동을 평하기를, 진보주의자들의 개혁은 오늘날의 정당의 모습을 가져오는데 가장 큰 공헌을 하였다고 하였다(Ranney 1975).

1930년대는 루즈벨트에 의한 뉴딜 연합의 성립으로 민주당과 공화당의 재정립이 일어나게 되었다. 대공황에 맞서기 위해서 의회로부터 전례에 없는 권한을 위임받은 루즈벨트의 경제 사회적 정책은 기존 민주당의 핵심 세력인 전통적 남부와 천주교 도시거주자에 노조, 흑인, 유대인을 또 다른 연합세력으로 연계시켰다. 특히 저소득층을 위한 입법들은 흑인들이 링컨의 정당인 공화당을 떠나서 민주당 귀속감을 갖게 되는 계기가 되었다. 본격적으로 복지국가와 경제 규제가 국가적 화두로 자리 잡게 되었다. 1936년 민주당은 전당대회에서 후보 지명자가 2/3이상의 찬성을 받아야 한다는 2/3 규정을 철폐하였다. 2/3 규정은 남부가 1/3만으로도 잠재적으로 후보자에 대한 거부권을 가질 수 있는 제도적 장치였으나 이 규정이 철폐되고 다수결로 바뀌게 됨에 따라 남부의 대통령 후보에 대한 잠재적 거부권이 상실된 것을 의미했다. 1950년대에 양 정당은 지방 조직에 대한 통제를 강화함으로써 정당의 전국적 후보 지명자에 대한 지방이나 주 조직의 공개적인 반대를 약화시키려고 했다. 이러한 개입의 정도는 점점 강력해져서 전당대회 대의원의 선출 방식과 대의원의 자격 조건에 대하여도 중앙당에서 간여하였다. 지방 조직의 반발과 대의원의 본래 취지에 어긋남에도 불구하고 양당은 대통령 선거에서 이기기 위해서 중앙당을 중심으로 당이 하나가 되어야 한다는 점을 역설했다(Ippolito and Walker 1980). 사회와 기술의 발전은 정당의 역할을 축소시키고 전통적인 머신 정치를 약화시켰다. 대표적으로 TV와 여론조사는 정치인들이 직접 대중과 접촉하여 의사를 전달할 수 있는 방법으로 널리 사용되었다.

## 5. 뉴딜의 붕괴와 의회개혁

정당 개혁은 의회 개혁과 밀접한 관련이 있는데, 이는 정당의 지도부가 대부분 의원들로 구성되어 있고, 결국 정당의 목적이 선거에서 이기고 그들이 원하는 정책을 펼치기 위한 것이기 때문에 정당의 개혁은 의회와 개혁과 맞물려 있기 때문이다. 1950년대를 기점으로 전통적인 뉴딜 연합이 깨지면서, 민주당은 분열을 맞게 된다. 특히 시민권 운동(civil right movement)이 흑인들의 정치적 권리와 사회 경제적으로 차별 받지 않을 권리, 그리고 교육의 권리를 위한 운동으로 전개 되면서 그에 맞서는 대연합(Grand Coalition)이 결성되었다. 이는 공화당과 남부 민주당의 다선 의원들이 연합하여 민주당의 법안들을 저지하기 시작한 것을 가리킨다. 상임위 위원장들이 소위원회회장을 임명하고, 한 의원이 여러 개의 소위원회회장을 겸임하게 되어있었던 의회의 구조는 의회에서 상임위 위원장들의 강력한 권한을 보여주는 단적인 예였다. 그런데 상임위원장이나 소위원회회장은 선임자 원칙에 의하여 다선 중진 의원들이 맡게 되어 있었는데, 민주당의 경우 남북전쟁 이래로 지역주의에 의하여 남부 출신의 의원들이 다선이 많았고, 이들이 주요 상임위원장직을 수행하고 있었다. 이들은 고의적으로 상임위에서 법안을 본회의로 올리지 않고 계류시키거나 폐기하거나 혹은 공화당의원들과 연합하여 반대표를 던짐으로써 부결시키곤 했다. 1968년 동북부 지역에서 당선된 민주당 초선 의원들은 민주당연구회의(Democratic Study Group)를 형성하여 1970년대 의회개혁을 통한 정당개혁의 중심이 되었다. DSG는 소위원회회장의 겸직 반대와 선임자 자동 승계 원칙의 철폐, 소위원회의 법안 심사 기능 강화, 당론에 의한 투표 등의 개혁을 주장했다. 개혁은 성공적이었고, 의회에서의 투표현황도 정당의 내적 단결이 증가되어 왔음을 보여주고 있다. 이는 남부의 의원들이 시민권 법안 등에 대해 당론에 의한 투표를 한 점 보다는, 흑인의 민주당 유입과 시민권의 확대에 대한 남부 백인들의 정서에 기반을 둔 남부 백인 의원들의 공화당으로의 당적 변경이 더 큰 영향을 끼친 결과라고 볼

수 있다.

## 6. 대통령 후보 지명 과정의 개혁

19세기 대통령 후보 지명은 소위 King Caucus라고 불리는 의원총회에서 이루어졌으나, 점차 주와 지방의 정당 지도자들과 당관료들이 참석하는 전당대회에서 이루어지게 되었다. 1900년대 초의 진보주의자들(Progressives)은 전당대회에 참석하는 대의원의 선출이 폐쇄적이라고 비판하면서 유권자들의 의사가 반영되는 직접 예비선거의 도입을 주장했다. 사회 경제적 변화는 유권자들의 대통령 후보 지명에 대한 불만의 증가를 가져오게 되고, 유권자들의 교육 수준의 증가와 도시화와 도시주변의 교외지역의 인구 증대는 유권자들의 표가 동등한 가치를 지녀야 한다는 대법원 판례에 따라 새로운 정치 신인의 유입을 가져오는 주 선거구 변화를 낳게 되었고, 이들은 대통령 후보 지명 과정의 변화의 핵심 추진세력이 되었다. 1968년 이래로 민주당은 직접 예비 선거의 확대, 여성과 소수인종의 대의원 증가, 승자가 주의 전체 대의원을 독식하는 제도(winner-take-all)의 철폐, 전국 전당대회에서의 대의원들의 법적 구속력<sup>11)</sup> 등을 통한 후보 지명 절차의 개혁을 추진해왔다(Walker 1984). 1970년대의 개혁은 주로 민주당 최고 위원회(Democratic commission)에서 주도적으로 이루어졌다. 직접 예비선거의 확대가 가장 중요한 개혁의 결과물이었다. 민주당 최고 위원회는 또한 주 대의원들의 반을 여자로 선출해야 한다는 것을 명시적으로 요구하였고, 소수인종의 충원도 강력하게 권고하였다. 그 결과 오늘날 많은 소수인종과 여성 대의원들이 전당대회에 각 주의 대표로 참여하게 되었다. 하지만 대

11) 대의원들이 자신들의 의사에 따라 후보자를 지명하지 않고 그들이 지지하겠다고 밝힌 후보자에 반드시 투표하도록 법적인 제재를 가하였다. 이는 대의원이 개인적 소양으로 선출된 것이 아니라 어떤 후보를 지지하는가를 기준으로 선출되었기 때문에 이를 어겨서는 안된다는 것이었다.

의원들의 자율적 의사 투표권을 배제한 개혁은 대의원들을 거수기화 하는 문제를 가질 수 있다.

## 7. 결 론

역사적으로 정당 변화를 살펴보는 것은 오늘날의 정당 개혁의 움직임을 이해하는데 많은 도움을 준다. 지금까지 살펴본 것처럼, 미국 정당의 변화와 개혁은 산업화나 도시화, 혹은 경제 불황 등 사회 경제적 변화에 따른 유권자들의 새로운 요구를 수용하기 위한 그 대응의 역사였다. 정강 정책은 그러한 변화를 수용하고자 하는 노력을 그대로 담고 있었고, 그 변화에 따르지 못한 정당은 퇴장하거나 새로운 정당의 필요성이 대두되고는 했다. 그 가운데서 전당대회나 전국위원회, 당 최고 위원회는 개혁을 주도하거나 개혁의 대상으로 많은 변화를 맞게 되었던 것이다. 정당의 개혁은 결국 회의 개혁과 불가분의 관계에 있고, 또한 후보 지명 절차나 예비 선거 제도의 변화와 연계 되어 있다. 이 논고는 정당 변화에 대한 역사적 연구의 필요성을 제고하고 정당 변화를 사회 경제적 변화의 대응으로 설명하는데 그 의의가 있다고 하겠다.

## 참 고 문 헌

- Aldrich, John H. Berger, Mark M. Rohde, David W. "The Historical Variability in Conditional Party Government, 1877-1994" in *Party, Process, and Political Change in Congress* David W. Brady and Mathew D. McCubbins (ed.). (Stanford: Stanford University Press 2002)

- Bain, Richard C. and Parris, Judith H. *Convention Decisions and Voting Records* (Washington D.C.: Brookings Institution 1973)
- Binkley, Wilfred E. *American Political Parties: Their Natural History* (New York: Knopf 1962)
- Burns, James MacGregor, *The Deadlock of Democracy* (Englewood Cliffs: New Jersey Prentice-Hall 1963)
- Chambers, William N. "Party Development and the American Mainstream" in *The American Party Systems: Stages of Political Development*, W. N. Chambers and W. D. Burnham (ed.) (New York: Oxford University Press, 1967)
- Cunningham, Noble E. Jr. "The Jeffersonian Republican Party" in *History of U.S. Political Parties, vol. I. 1789-1860* A. M. Schlesinger, Jr. (eds.) (New York: New York: Chelsea House Publishers, 1973)
- Friedman, Leon "The Democratic Party, 1860-1884" in *History of U.S. Political Parties, vol. I. 1789-1860* A. M. Schlesinger, Jr. (eds.) (New York: New York: Chelsea House Publishers, 1973)
- Gienapp, William E. *The Origins of Republican Party* (New York: Oxford University Press 1986)
- Goodman, Paul, "The First American Party System" in *The American Party Systems: Stages of Political Development*, W. N. Chambers and W. D. Burnham (ed.) (New York: Oxford University Press, 1967)
- Gould, Lewis L. *Grand Old Party: a History of The Republicans* (Random House: New York 2003)
- Hamilton, Alexander & Madison, James & Jay, John *The Federalist Papers* (Penguin Putnam New York: New York 1961)
- Hofstadter, Richard *The Idea of a Party System* (Berkeley: California University of California Press 1969)

- Holt, Michael F. "The Democratic Party 1828-1860" in *History of U.S. Political Parties Vol. I, 1789-1860* A. M. Schlesinger, Jr. (eds.) (New York: New York: Chelsea House Publishers, 1973)
- Ippolito, Dennis S. and Walker, Thomas G. *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy: Group Influence in American Politics* (Prentice-Hall Englewood Cliffs, New Jersey 1980)
- McKittrick, Eric L. *Andrew Johnson and Reconstruction* (New York: Oxford University Press 1988)
- Ranney, Austin *Curing the Mischiefs of Faction, Party Reform in America* (Berkeley: University of California Press 1975)
- Roseboom, Eugene H. *A History of Presidential Elections* (New York: Macmillan 1964)
- Ryan, Mary P. "Party Formation in the United States Congress, 1789-1796: A Quantitative Analysis" *William and Mary Quarterly* 28 Oct 1971
- Schlesinger, Arthur M. Jr. Introduction to *History of U.S. Political Parties* (New York: Chelsea House 1973)
- Walker, Jack L. "The Presidency and the Nominating System" in *The Presidency and The Political System* Michael Nelson (eds.) (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press 1984)
- Witcover, Jules *Party of the People: a History of Democrats* (Random House: New York 2003)
- 케네스 잔다, 제프리 베리, 제리 골드만, [현대 미국정치의 새로운 도전] 미국정치연구회 역, 한울 아카데미, 1997