

현대미국의 단일쟁점정치와 정당정치의 변동

백 창 재
(서울대학교 정치학과)

I. 배제의 정치와 단일쟁점정치

반세기 전 샷슈나이드는 “정당은 민주주의를 창조했다. ... 정당이 없는 민주주의는 생각조차 할 수 없다”고 주장한 바 있다.¹⁾ 현대 민주주의 정치체제들 대부분이 정당을 지니고 있고, 정당이 없이는 민주주의가 제대로 기능할 수 없다는 점에서 “미국정치의 핵심에 정당이 위치하고 있음”을 지적한 것이다. 더욱이 미국은 건국 초기부터 정당정치가 발달했으며, 미국 정당의 성격에 따라 정치과정의 성격이 변화해 왔다²⁾. 특히 1970년대 이후 빈번한 분점정부(divided government)의 상황 속에서도 정부의 통치능력이 유지되어 온 것은 내적 단합도가 약한 정당의 성격에 기인했다고 평가된다.³⁾

미국정당이 지니고 있는 특성으로 흔히 지목되는 것은 미국정당이 서구적인 이념정당, 혹은 정책정당이 아니며, 나아가 공화, 민주 양당 간에 “동전 한 닢의 차이”⁴⁾도 존재하지 않는다는 점이다. 즉, 서구의

1) E. E. Schattschneider, *Party Government*, Rinehart, 1941, p. 1.

2) 이에 대해서는 백창재, 「여소야대와 정부의 통치능력: 미국 경험의 교훈」, 『국가전략』, 제4권 2호(1998), pp. 119-148을 참조하라.

3) David R. Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations*, 1946-1990, New Haven: Yale University Press, 1991.

4) 이는 1960년대 알라배마 주지사였고 1968년 대통령선거에 제3당(American Independent Party) 후보로 출마했던 조지 월리스(George C. Wallace)의 표현이다. 비교정당이론의 권위자인 듀베르제(Maurice Duverge) 역시 미국의 양대 정당을 비슷하게 생긴 두 개의 속빈 병으로 비유한 바 있다.

보수 정당들이나 사회민주주의 정당들은 일관된 이념과 정책을 제시하고 집권할 경우 이를 추진하는 데 비해, 미국의 양당은 뚜렷이 구분되는 이념이나 정책을 제시하지도 않으며 선거 후에도 일관된 정책을 추진하지 않는다는 것이다. 서구의 계급정당적 관점에서 바라볼 때, 미국 정당들은 이념정당이나 정책정당다운 면모를 지니고 있지 못하다고 평가된다. 특히 현대 미국정치에서 공화, 민주 양당은 특정한 계급적 이익을 대표하는 정당의 역할을 하지 않았고, 오히려 선거에서의 승리를 위해 다양한 이해를 포섭하고 대표하는 인중정당(引衆政黨: catch-all party)의 성격을 강하게 지녀왔다. 대부분의 경우 양당은 논란적인 문제에 대해서는 의도적으로 뚜렷한 이념이나 구체적 정책을 제시하지 않을 뿐 아니라, 각 당에 내부적으로 통일된 방향도 설정되지 않는다.⁵⁾

이는 미국 정당이 특정한 이념과 정책을 중심으로 한 특정 사회세력에 기반을 두지 않고 여러 이슈들을 포괄하는 다양한 세력들의 '연합'(coalition)이기 때문이다. 19세기 후반의 경우 정당은 유권자를 조직, 동원하고 다양한 지지기반들의 다양한 이익을 대표하는 강력한 조직이었다. 엽관계를 비롯한 정당의 후견적 능력이 폐지되고 정당 머신(party machine)들이 쇠퇴한 현대에 있어서도 정당들은 다양한 세력들의 연합을 구축하여 선거에서 승리하고 이를 위해 다양한 입장과 이해를 포괄적으로 대표하는 기능을 수행해 왔다.

그러나 1970년대 이후 이러한 연합의 정치를 위협하는 현상이 급속히 대두되었다. 다양한 세력들을 포용하는(inclusive) 기존 정당정치와는 상반되게 특정한 집단만을 배타적으로 조직화하여 선거는 물론 입법과정에까지 압력을 행사하는 현상이 확산된 것이다. 스키어(Steven

5) 그러나 양당간에 이념적, 정책적 차이가 전혀 존재하지 않거나, 혹은 역사적으로 항상 그래왔던 것은 아니다. 계급정당에서 출발한 서구정당들보다는 약하지만, 미국정당들도 각기 고유한 지지집단들과 이념적, 정책적 특성을 지니고 있으며, 이는 일정한 계급적 기반을 반영하고 있는 것이다. 또한 사회변동을 반영하는 중대한 이슈들이 등장하고 유권자들이 이 이슈들을 중심으로 정치적 선호를 변화시켜가는 시기에는 미국정당들의 이념성과 정책성이 크게 증대되곤 했다.

E. Schier)가 배제의 정치(exclusive politics)라고 부르고 있는 이 현상은⁶⁾ 기존 정당정치를 위협할 뿐 아니라 미국 사회의 분열적 성향을 심화시킴으로써 미국 정치체계의 통치(governance)와 통합(integration)에 암운을 던지면서 점차 그 중요성이 커지고 있다.

스키어가 지적하듯이, 배제의 정치는 기존 정당정치, 선거정치, 입법과정 및 로비와 근본적으로 다르다.⁷⁾ 우선 과거의 정당 중심 정치과정은 정당의 활동에 의해 가능한 최대한의 유권자들을 지지층으로 끌어들이는 데 초점을 두었던 반면, 배제의 정치에서 각 후보들과 이익집단들은 자신을 지지할 가능성이 가장 높은 소수의 특정집단들을 대상으로 이들을 끌어들이 수 있는 특정한 이슈와 방법에 초점을 둔다. 둘째, 배제의 정치는 활동의 주체에 있어서도 다르다. 기존 정당 중심의 정치과정에서 활동의 주체는 당연히 강한 정당 조직이었으며, 정치의 중심은 곧 선거였고, 선거는 상당 부분 정당에 대한 선택이었다. 반면 배제의 정치에서 주체는 각각의 후보들과 이익집단들 및 이슈사업가들(issue entrepreneurs)이며 이들이 선거와 정치과정 전반에 걸쳐 양 정당들과 경쟁을 벌이고 있는 것이다. 셋째, 배제의 정치는 그 방법에 있어서도 정당 중심의 정치와 다르다. 배제의 정치는 과학적 여론조사에 따라 신중하게 잠재적 지지집단들이 선택되고 이들에 대한 직접우편(direct mail)과 전화, 인터넷 등을 통해 이들에게 강력히 호소할 수 있는 메시지를 전달하는 방법으로 수행된다. 마지막으로 배제의 정치는 미국 민주주의의 대표체계에 상이한 효과를 가져온다. 정당에 의한 지지 동원은 유권자 전체에 대한 호소를 통해 이루어지므로 투표율이 높고 유권자들 다수의 견해가 곧 정부의 정책으로 연결될 수 있다. 반면 배제의 정치는 특정한 집단의 특정한 이슈를 중심으로 이루어지므로 국민 다수의 입장이나 이해와는 무관하게 진행되므로, 선거결과나 정

6) Steven E. Schier, *By Invitation Only: The Rise of Exclusive Politics in the United States*, University of Pittsburgh Press, 2000.

7) *Ibid.*, pp. 8-10.

부의 정책결정이 유권자 다수를 반영하지 못하게 만드는 결과를 가져올 수 있다.

스키어가 배제의 정치라고 지적한 현상은 곧 단일쟁점의 정치(single issue politics)이다. 특정한 집단에게 강력한 호소력을 지니는 단일쟁점들을 각 후보들과 단체들 및 이슈사업가들이 개발하여 특정집단을 조직화하고 이들을 기반으로 선거와 정책결정과정에서 영향을 미치는 현상인 것이다. 이러한 현상은 1970년대부터 나타나 확산되었고, 최근 선거와 정책결정 과정에서 단일쟁점의 정치는 중대한 문제로 대두되고 있다.

이 시기에 단일쟁점의 정치, 배제의 정치가 확산된 데는 몇가지 원인이 있다. 우선 기술 발전의 영향을 들 수 있다. 1960년대 이전까지 유권자들을 동원하고 지지를 호소하는 것은 정당조직과 같은 인적 자원에 의해서만 가능했다. 그러나 1970년대 이후 과학적 여론조사의 발달과 직접우편 및 홍보기법들의 발달로 정당조직 이외에 개인과 소규모 집단들도 특정한 지지집단을 확인하고 이들을 동원할 수 있게 된 것이다. 소규모의 자금과 능력있는 참모진이 있으면 특정한 이슈를 중심으로 이를 강력히 지지하는 유권자 집단을 동원할 수 있고 이들의 지지에 의해 보다 많은 자금과 조직이 마련될 수도 있는 것이다.

이러한 기술적 요인이 부인할 수 없는 필요조건이라 하더라도 1970년대 이후 단일쟁점 정치가 확산된 것은 두 가지 정치적 조건과 맞물렸기 때문이다. 하나는 정당의 약화, 특히 선거과정에서 정당의 역할이 약화된 현상이며, 둘째는 이익집단의 폭증현상인데, 두 현상의 근저에는 사회경제적 계층의 변화가 작용했다.⁸⁾ 다음 두 절에서 이러한 현상들을 살펴보자.

8) 예컨대 변협은 1960년대 후반 이후 '신계층'의 출현에 주목했는데, 전통적인 뉴딜의 구도에서 벗어난 신계층이 각 선거결과를 물론 양당 지지구조 자체에 중대한 변화를 몰고 올 수 있다고 보았다. Walter Dean Burnham, 'American Politics in the 1970's: Beyond Party?' in Louis Maisel & Paul Sacks, eds., *The Future of Political Parties*, Sage, 1975 참조.

II. 정당과 단일쟁점정치

다른 민주주의 국가들에서와 마찬가지로 미국의 정당들은 다양한 기능을 수행해 왔다. 예컨대 정당은 전국적인 이익의 집약자(aggregators)로서 유권자를 단합시키고, 집단과 파당과 이데올로기를 조정하며, 정치적 선택을 제시하고, 정치엘리트들을 후원하며, 대안적 정책들을 제안하고, 정부의 운영을 조정 혹은 감시하는 역할들을 수행해 온 것이다.

그러나 이같은 기능의 상대적 중요도는 시간의 흐름에 따라 변화되어 왔고, 정당들이 이들 기능을 수행하는 성공도 역시 상황에 따라 변화되어 왔다. 전자의 예로 금세기 전반까지만 해도 정당은 공공복지의 중요한 제공자였다. 특히 지방의 당조직들은 보다 많은 표를 얻기 위해서 유권자들에게 직업알선, 금전대여, 연금, 세금 등에 있어서 편의를 제공했었다. 그러나 뉴딜정책 이후 정부가 복지사업을 전담하게 되면서 정당의 이 기능은 점차 쇠퇴하였다. 후자의 경우, 사회세력들간의 이해관계와 이념을 조직화하는 기능에 있어서 정당들은 비교적 성공적이었으나, 예컨대 1860년의 경우에는 이러한 조정에 실패하고 남북의 분열을 초래했었다. 또 1968년 시카고에서 거행된 민주당 전국대회(national convention)에서 발생한 것과 같은 사태는 흑인과 학생 및 진보적 지식인들로 구성된 반합집단을 조정하기에는 정당의 능력이 미흡한 것이 아닌가 하는 의문을 제기했었다.

1970년대 이후 미국정당의 문제는 특히 선거에서의 역할이다. 주지하듯이 정당의 일차적 기능은 유권자, 즉 국민들에게 선거에서의 대안들을 조직화하여 제시함으로써 민주주의적 투표행위의 거래비용을 줄여주는 데 있다. 즉, 유권자들은 각 후보의 이념이나 정책적 입장을 세세히 따져보지 않고서도 소속정당에 따라 투표를 하면 되기 때문에 쉽게 선택을 할 수 있는 것이다. 특정정당이 특정한 정책과 특정한 성격의 후보들의 집단이라는 정체성을 지니고 있기 때문이다. 미국의 경우

도 마찬가지이다. 양 정당은 정당일체감과 같은 심리적 요인에 의존하면서 가능한 한 많은 유권자들을 동원하고 지지를 확보해 왔다.

보다 많은 수의 유권자들이 확고한 정당일체감을 지니고 있고 이를 근거로 투표를 할 경우, 정당들은 확실한 지지기반을 지속적으로 유지할 수 있고 정당체제 역시 안정된다. 반면에 유권자 대부분의 정당일체감이 약하고 그때 그때의 선거에 따라 지지정당을 바꿀 경우 정당체제의 안정도 이루어지지 않을 뿐만 아니라 정당 자체도 취약해질 수밖에 없다. 이는 바꿔 말하면 유권자를 조직화하는 정당의 일차적 기능이 제대로 수행되지 못하는 상황을 의미한다.

1970년대 이후 미국정당의 최대의 문제로 지적되어 온 것이 바로 이 같은 정당일체감의 약화이다. 아래 일련의 표에서 드러나고 있듯이, 1960년대 후반에서 1970년대 초에 이르는 시기 이후 유권자들의 정당일체감은 상당히 약화되었고 그에 비례하여 민주, 공화 양당 중 어느 당에도 일체감을 느끼지 않는 중립적 유권자의 수가 크게 증가되었다(<표 1>). 그나마 정당일체감을 유지하고 있는 유권자들의 경우도 선거마다 정당보다는 후보에 이끌려 투표함으로써 정당일체감과 상반되는 투표를 하는 경향이 강해졌다(<표 2>). 그 결과 한 하원 선거구에서 대통령 선거와 하원 선거에서의 승리를 양당이 나누어 가지는 경우가 급증하게 되었다(<표 3>).

<표 1> 정당일체감의 변화(%)

		1952	1956	1960	1964	1968	1972	1976	1980	1984
민주당	강한 민주당	22	21	20	27	20	15	15	18	17
	약한 민주당	25	23	25	25	25	26	25	23	20
	합 계	47	44	45	52	45	41	40	41	37
중립	민주당 지지성향	10	6	6	9	10	11	12	11	11
	순수 중립	6	9	10	8	10	13	14	13	11
	공화당 지지성향	7	8	7	6	9	10	10	10	12
	합 계	23	22	23	23	29	34	36	34	34
공화당	약한 공화당	14	14	14	13	14	13	14	14	15
	강한 공화당	13	15	15	11	10	10	9	8	12
	합 계	27	29	29	24	24	23	23	22	27

출처: Frank Sorauf and Paul Allen Beck, *Party Politics in America*, 6th ed., Scott, Foresman and Company, 1988, p.167, Table 6.2에서 발췌, 수정.

<표 2> 정당일체감의 영향력의 변화

연도	대통령 선거			하원 선거		
	정당일체감 과 일치	정당일체감 과 불일치	중립적 정당일체감	정당일체감 과 일치	정당일체감 과 불일치	중립적 정당일체감
	1956	76	15	9	82	9
1964	79	15	5	79	15	5
1972	67	25	8	75	17	8
1980	70	22	8	69	23	8
1988	81	12	7	74	29	7
1992	68	24	9	71	21	7

출처: Morris Fiorina, "The Electorate at the Polls in the 1990s," in L. Sandy Maisel, ed., *The Parties Respond: Changes in American Parties and Campaigns*, 2nd ed., Westview Press, 1994, p. 129, Table 6.2에서 발췌.

<표 3> 대통령 및 하원 선거에서 상이한 정당이 승리한 하원 지역구의 비율(%)

연도	비율	연도	비율	연도	비율
1900	3	1948	21	1972	44
1908	7	1952	19	1976	29
1916	11	1956	30	1980	34
1924	12	1960	26	1984	44
1932	14	1964	33	1988	34
1940	15	1968	32	1992	23

출처: Fiorina, "The Electorate at the Polls in the 1990s," p. 126, Table 6.1.

요컨대 선거에서 정당이 유권자들에 미치는 영향력이 점차 작아져 온 것이다. 이러한 현상에 주목하여 1980년대부터 정당 쇠퇴론이 대두하였다.⁹⁾ 정당쇠퇴론자들은 미국정당들이 유권자들을 조직화하는 기능을 점차 상실해오고 있고, 따라서 소속의원들이나 정치인들에 대한 정당의 통제가 더욱 약화될 수밖에 없으며, 이것이 곧 정당의 쇠퇴와 정당정치 쇠퇴를 가져오고 있다고 주장했다.¹⁰⁾

선거에서 정당의 역할이 줄어들게 된 원인은 비교론적, 거시적으로는 정당의 물질적 지지기반이 해체되고 있는데 있다고 볼 수 있다. 립셋과 로칸의 '동결된 정당체제'(frozen party system) 명제로 묘사되는 1920년대 이후의 정당 지지구조가 1960년대를 거치면서 해빙되었기 때

9) 정당쇠퇴 현상이 관찰된 것은 크게 다음 세 차원이다. 첫째 유권자와 정당의 관계에 있어서 정당일체감이 약화되고 있다는 점이다. 둘째, 정당조직의 차원에서, 정당 머신의 소멸과 같이 전국 및 지역적 정당조직이 자체가 취약해지고 정치과정 에 대한 정당조직의 영향력도 크게 약화되었다는 점이다. 셋째, 의회내에서 정당의 단합도가 점차 낮아지고 있다는 사실이다. 즉, 보다 많은 수의 의원들이 자기 당의 방침과 다른 표결을 하게 되었다는 것이다. Frank J. Sorauf and Paul Allen Beck, *Party Politics in America*, 6th ed., Scott, Foresman, 1988, chs, 2, 3, 5 참조.

10) 대표적으로 Martin Wattenberg, *The Decline of American Political Parties, 1942-1980*, Harvard University Press, 1984를 참조하라. 와덴버그는 이후의 전개상황을 고려하여 부분적으로 그의 주장을 수정해오고 있다. 동일한 책의 1986, 1990년도 수정판을 참조하라.

문에 유권자들에 대한 정당의 호소력이 약화되었을 수밖에 없다는 것이다.

미국 정당과 정치제도에 보다 직접적인 원인으로는 다음 세 가지를 들 수 있다. 첫째는 후견제의 소멸과 이에 따른 정당조직의 쇠퇴이다. 뉴딜체제 이전까지만 해도 선거는 정당에 의한 유권자의 동원으로 이루어졌고, 정당조직은 정부직과 같은 후견제적 혜택의 배분을 통해 필요한 활동가를 동원할 수 있었다.¹¹⁾ 엽관제의 폐지는 이같은 정당의 물질적 기반을 박탈함으로써 정당조직의 약화를 가져왔고, 선거에서 정당의 역할을 위축시키는 결과를 가져왔던 것이다.

둘째, 1970년대 예비선거제의 확산은 정당의 공천권까지 박탈함으로써 선거과정에 대한 정당의 기본적인 영향력을 사라지게 했다. 예비선거제는 후보의 선출을 정당 지도부가 아닌 평당원과 일반 유권자에게 개방시킴으로써 참여의 확대를 가져온 긍정적 측면이 있으나, 반면 미국의 정당정치와 정치체제 전반에 걸쳐 여러 가지 부정적 영향을 가져온 것으로도 평가된다.¹²⁾ 우선, 실제 예비선거에 참여하는 유권자들의 구성을 분석해 보면 예비선거의 참여가 사회경제적, 혹은 정책지향적으로 특정한 집단에 편향되어 있다. 즉, 본선거보다 유권자들의 관심이 적을 수밖에 없는 예비선거의 참여자들은 소위 '핵심투표자들'(core voters)이며, 따라서 예비선거의 결과가 사회경제적 상층부와 이념적·정책적으로 특정한 집단의 선호로 편향된다는 것이다. 이로 인해 전통적인 양당의 지지구조가 무너지는 결과가 초래되었다. 주지하듯이 민주·공화 양당은 다양한 사회적·경제적·정치적 이해관계를 지닌 사

11) Gary L. Rose, *The American Presidency Under Seige*, University of New York Press, 1997, p. 53.

12) John Haskell, *Fundamentally Flawed: Understanding and Reforming Presidential Primaries*, Rowman & Littlefield, 1996; James L. Lingle, *Representation and Presidential Primaries: The Democratic Party in the Post-Reform Era*, Greenwood, 1981; Nelson Polsby, *Consequences of Party Reform*, Oxford University Press, 1983; Austin Ranney, *Curing the Mischiefs of Faction: Party Reforms in America*, University of California Press, 1975 등을 참조할 것.

회세력들의 연합으로 구성되어 있다. 뉴딜 이후 상당 기간 양당의 지지 기반이 이와 같이 유지될 수 있었던 것은 양당이 이들의 이해를 적절히 반영해 왔기 때문이다. 즉, 특정 집단들에 대해 대통령 후보 선출 과정에 참여하도록 허용하지는 않았다 하더라도 이들의 이해를 정강에 반영하고 이를 보호해주는 후보를 선출하여 왔던 것이다. 그러나 후보 선출과정이 완전 개방되어 양당의 핵심 투표자들에 의해 후보가 결정되는 상황에서는 기존 지지세력들의 이해관계를 인위적으로 조정, 통합하는 것이 불가능하게 된다. 즉, 기존 지지세력을 포괄적으로 대표하는 것이 아니라 특정 세력만을 대표하는 후보가 선출될 수 있고, 이같은 상황이 반복될 경우 양당의 연합세력중 소외되는 집단들의 이탈 가능성이 높아지는 것이다. 예컨대 민주당의 경우 예비선거의 결과에 동북부 및 진보집단들의 영향력이 크게 반영되고 노조와 남부의 영향력이 줄게 되면서 기존 지지기반이 붕괴되고 있는 실정이다. 공화당 역시 우파와 종교적 우파의 영향력이 커지면서 본선거에서의 승리에 장애로 작용하고 있다. 요컨대 핵심적 투표자, 즉 특정한 이슈를 중심으로 잘 조직된 정치적 활동가들(political activists)에 의해 후보선출이 결정됨에 따라 기존 지지기반들의 이해관계를 포괄적으로 대표하기보다는 특정집단들의 선호를 반영하는 정강과 후보가 선택되고, 그 결과 양당의 지지기반이 약화되고 있는 것이다.

이같은 상황은 전국적인 다수연합을 형성할 수 없어도 몇 개 지역에 잘 조직된 지지자들을 확보하고 있는 후보에게 유리하게 작용한다. 더욱이 동시에 전국적으로 실시되지 않고 몇 개의 소규모 주에서 먼저 실시되는 예비선거제의 형식도 이같은 문제를 악화시키고 있다. 즉, 주별로 벌어지는 일련의 예비선거 가운데 초기에 벌어지는 선거가 대세를 결정하게 되고, 따라서 이 주들에 조직적인 지지기반을 확보한 후보가 유리해지는 것이다. 예컨대 1976년 선거에서 카터가 민주당 지명권을 따게 된 것은 아이오와와 뉴 햄프셔에서의 성공 때문이었고, 1992년 선거 당시 클린턴도 크게 다르지 않다. 중서부 농업지역인 아이오와와

동부 사양 산업지대인 뉴 햄프셔가 결과적으로 미국 전체의 예비선거와 본선거의 결과를 결정지운 것이다. 또 전국적 지명도나 활동경력이 없던 후보가 이 지역들에서 성공할 수 있었던 것은 오랜 기간 동안 이 지역들에 조직을 심고 이들을 위한 이슈와 정책을 제시했기 때문임은 자명하다.

세째, 1970년대의 정치자금법 개혁 역시 정당의 약화를 초래했다. 정치자금법 개혁은 정치자금 수수의 투명성과 소액화라는 긍정적 효과를 낳은 반면, 정당에 대한 기부한도를 크게 낮춤으로써 선거에서 정당이 역할을 할 수 있는 물질적 기반을 박탈했다. 반면, 정치활동위원회(Political Action Committee; PAC)를 통한 이익집단들의 영향력을 크게 증대시키는 결과를 가져왔고, 후보자 개인들이 독자적으로 선거자금을 모금하도록 함으로써 후보자 중심의 선거 운동을 초래했다.¹³⁾

<표 4> 연방선거기부금 한도

	특정 후보에 대한 기부금	특정 정당 중앙당에 대한 기부금	특정 PAC 혹은 기타 정치단체에 대한 기부금	
기 간	선거당	일년간	일년간	연간총액
개 안	\$1,000	\$20,000	\$5,000	\$25,000
PAC	\$5,000	\$15,000	\$5,000	무제한
기타 정치단체	\$1,000	\$20,000	\$5,000	무제한

*예비선거와 본선거는 별개의 두 선거로 간주됨.

13) 이에 대해서는 Herbert Alexander, *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*, 2nd ed., CQ Press, 1980; Frank Sorauf, *Inside the Campaign Finance*, Yale University Press, 1992.

<표 5 > 1994년 의회선거비용의 조달

후 보 자		개인 기부금	PAC	후보자 자신	정당/기타
하 원	현직의원	43%	51%	1%	5%
	도전자	62%	13%	22%	3%
	공석	58%	22%	16%	4%
	하원 평균	52%	37%	8%	3%
상 원	현직의원	59%	20%	14%	7%
	도전자	51%	3%	44%	2%
	공석	68%	20%	20%	9%
	상원 평균	59%	16%	20%	5%

이와 같이 정당의 영향력이 약화되고 특히 선거과정에서 정당의 전통적인 조직력, 심리적 호소력(정당일체감) 및 자금력이 약화됨에 따라 상대적으로 후보자 개인들과 이익집단들의 역할과 영향력이 증대되었다. 이러한 변화가 선거에서 폭넓은 연합이 구축되지 않고, 특수이익을 목표로 하는 이익집단들과 후보들이 특정한 이슈를 이용하여 특정한 집단의 유권자들을 공략하는 단일 쟁점의 선거를 가져오게 하였다.

III. 이익집단과 단일쟁점 정치

토크빌 이래 자발적 결사체와 이익집단은 미국 정치의 독특한 특성으로 주목받아 왔다.¹⁴⁾ 미국에서 이익집단이 발달하게 된 원인으로는 여러 가지 설명들이 제시될 수 있지만, 문화적 설명 이외에 대체로 미국의 사회구조와 정치체제의 성격이 핵심적인 원인으로 간주된다. 첫째, 미국사회는 일찍부터 이민과 그 후손으로 이루어졌으므로, 인종적, 민족적, 종교적, 문화적으로 다양한 집단들로 구성되었다. 이러한 다원

14) Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Knopf, 1944.

적 사회에는 사회적 균열의 축이 많고 다양하며, 이를 바탕으로 수많은 집단들이 형성되었던 것이다. 둘째는 미국 정치체제의 특성으로, 미국의 정책결정체계는 침투성(porousness)이 대단히 크기 때문에 이익집단이 정책결정과정에 접근할 수 있는 기회와 접근의 창구가 훨씬 많다. 접근점과 접근기회가 많다는 것은 곧 정책결정에 영향을 미쳐 이익을 얻을 가능성이 높다는 것을 의미하며, 따라서 유사한 목적을 가진 사람이라면 누구나 이익집단을 만들어서 정책결정에 영향을 미치려고 시도하게 되는 것이다.

이러한 이유로 건국초부터 많은 이익집단들이 생겨났고 그 수가 증가되어 왔다. 그러나 특히 1960년대 후반에서 1970년대 초반에 이르는 시기 이후 수많은 공익단체들(public interest group)과 다양한 이념적, 정치적 집단들 및 경제적 집단들이 생겨나서, 가히 '이익집단의 폭증'(Balkanization of interest groups)이라고 부르는 현상이 발생했다. 결과적으로 정치과정에 수많은 이익집단들이 참여하고 이들의 영향력이 직·간접적으로 행사되며, 특정한 단일쟁점에 따라 이들이 동원되고 정치과정에 영향을 미치게 되었던 것이다.

이 시기에 정치적 집단들이 폭증했던 이유는 수요와 공급의 두가지 측면에서 분석할 수 있다. 먼저 수요의 측면에서 이 시기에 다수의 중상층이 '표현적'(expressive) 가치를 추구하게 되었다는 점이다.¹⁵⁾ 앞에서 살펴 본 바와 같이 뉴딜 정책을 통한 정부의 경제 개입으로 인해 전반적인 소득수준과 교육수준이 상승함에 따라, 보다 많은 사람들이 전통적인 물질적 이익보다는 비물질적인 특정의 가치와 이슈를 보다 중시하게 되었다. 이들의 요구를 전통적인 경제적 집단들이나 양대 정당이 포용하지 못함에 따라 새로운 집단들이 출현할 수 있는 기회가 주어진 것이다. 더욱이 이와 같은 비물질적 가치들은 보다 다양하고 소

15) Robert Salisbury, "The Paradox of Interest Groups in Washington—More Groups, Less Clout," in Anthony King, ed., *The New American Political System*, 2nd ed., American Enterprise Institute, 1990.

수의 사람들만이 공유하는 경향이 강하므로, 특정한 소수가 모인 집단들이 폭증할 수 있었던 것이다.

공급의 측면에서 이 시기에 이익집단이 폭증한 원인은 집단들을 조직화하고 지휘할 수 있는 지도부의 존재에 있다. 올슨(Mancur Olson)의 지적대로, 공통의 이해관계를 지닌 사람들이 있다 하더라도 이들은 무임승차(free ride)의 문제 때문에 쉽게 조직화되지 않는다. 따라서 이들로 하여금 집단행동(collective action)을 하도록 만드는 지도부의 존재가 필요하다.¹⁶⁾ 특히 자신들만의 특수한 경제적 이익을 주목적으로 하는 집단이 아니라 특정한 정치적, 이념적 목적을 지향하는 집단들의 경우 집단의 조직화와 활동에 있어서 지도부의 역할이 보다 중대하다. 예컨대 1830~40년대에 크게 늘어난 노예제 반대운동 단체들은 당시 종교적 분위기에 자극받은 청년들에 의해 움직여졌으며, 19세기 말에서 20세기 초에 이르는 기간은 대졸 학력의 중산층이 크게 늘어난 시기로 이들을 중심으로 각종 단체들이 결성되었다. 1960년대 후반은 민권운동과 반전운동에 고무되었던 많은 청년층이 이후 여러 가지 공익단체들의 지도부로 활동하면서 다양한 이슈들을 중심으로 잠재적 지지층을 조직화시켰던 것이다. 이는 다시 1970년대에 들어 보다 많은 ‘이슈사업가’(issue entrepreneur) 혹은 ‘이익집단 사업가’(interest group entrepreneur)의 출현의 계기가 되었다. 이와 같이 지도부가 대거 공급되면서 보다 많은 잠재적 집단들이 쉽게 조직화되기 시작했던 것이다. 이 ‘사업가’들은 ‘사업’의 성공을 위해 가장 확실한 지지층을 확인하고 이들에게 가장 강하게 호소할 수 있는 단일쟁점을 개발하여 이들을 조직화함으로써 단일쟁점의 정치가 확산되었던 것이다. 리차드슨(Jeremy Richardson)은 다음과 같이 단정한다:

..... 새로운 쟁점지향적 단체들이 형성된 것은 쟁점에 대한 대중의 관심
이 존재하기 때문만이 아니라 조직 사업가(organizational entrepreneurs)

16) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Schocken, 1970.

들이 출현했기 때문이기도 하다. 이들은 자신들이 정치적 아젠다에 올려 놓은 쟁점을 중심으로 대중의 지지를 획득하고 자금을 동원함으로써 새로운 단체(및 자신의 경력)를 창출할 기회를 포착한다 이 새로운 '사업가 주도형' (entrepreneur-driven) 단체들은 정부와 의회는 물론 양 정당들이 반드시 반응해야만 하는 아젠다를 설정하는 데 점점 큰 영향력을 행사하고 있다.¹⁷⁾

IV. 단일쟁점정치의 정치적 영향: 기독교연합을 중심으로

정당의 약화와 이익집단의 폭증이 진행되면서 출현한 많은 단일쟁점 집단 중에서 그간 가장 주목을 받았던 것이 기독교연합(Christian Coalition)이다. 기독교연합은 기독교 우파(Christian Right), 혹은 종교적 우파(Religious Right)로 분류되는 단체들 중의 하나이지만, 그 정치적 활동력과 영향력에 있어서 다른 단체들을 압도해 왔다. 기독교연합을 사례로, 단일쟁점 정치가 기존 정당정치와 미국정치 전반에 미치는 영향을 분석해 보자.

종교단체는 수많은 열성적 회원들을 확보하고 있다는 면에서 잠재적으로 커다란 정치적 영향력을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 20세기 초반의 금주령 제정운동 등을 제외하면 종교단체가 정치에 간여하는 경우는 흔치 않았다. 종교의 자유와 보호가 확보되었고, 종교와 정치의 분리가 이루어졌기 때문이다. 그러나 1960년대 이후 복음파(evangelist)와 근본주의자(fundamentalist) 등을 중심으로 종교를 조직화하여 정치와 사회문제에 간여하려는 시도가 이루어지기 시작했다. 신앙행위 자체는 사회내에서 이루어져야 하는데, 미국의 사회적 환경이 신앙생활을 위협하는 수준으로 악화되고 있으므로 이를 바로잡아야 한다는 '각성'이 확산되었던 것이다. 이는 1960년 후반의 민권운동, 여권운동 및 반문화운동 등의 진보적 사회문화운동과 낙태(Roe v. Wade)와 평등권

17) Jeremy Richardson, "The Market for Political Activism: Interest Groups as a Challenge to Political parties," *West European Politics*, 18(1995), pp. 116-40.

수정안(Eaqual Right Amendment) 등의 이슈들이 종교적 우파들을 자극한 결과라고 볼 수 있다.¹⁸⁾ 이러한 배경에서 기독교연합을 비롯하여 '도덕적 다수'(Moral Majority), CWA(Concerned Women for America), FRC(Family Research Council) 등 다수의 기독교 우파 단체들이 출현하여 보수적 사회 이슈를 중심으로 유권자들을 조직화해 왔다.

기독교 우파(Christian Right)의 목적은 급진적인 사회적, 도덕적 보수주의의 회귀이다. 즉, 낙태·동성애·매춘과 외설 등을 금지하고, 전통적인 가족적 가치(family values)와 미국적 가치를 되살리자는 것이다.¹⁹⁾ 이러한 가치들은 먼저 남부와 농촌지역 등에서 호응을 얻어 왔으며, 낙태 이슈가 전면에 대두된 1980년대 이후 중서부를 중심으로 전국적으로 영향력이 확산되고 조직화되었다. 이 과정에서 1980년대까지는 주로 로버트슨(Pat Robertson)이나 폴웰(Jerry Falwell), 로버츠(Oral Roberts), 베이커(Jim Bakker) 등 TV부흥사(televangelist)의 역할이 중요하게 작용했다. 이들은 유선 TV방송국을 통해 전국민의 4분의 1로 추산되는 복음파 신도들과 근본주의자들에게 보수적인 정치적, 사회적 메시지를 전파하면서 이들을 조직화해 나갔다. 그러나 이들의 비리와 한계가 드러나게 되면서 전형적인 이슈 사업가들이 기독교우파를 조직하게 되었고, 보다 성공적인 대중적 정치운동으로 발전시키게 되었다. 이슈 사업가들은 낙태를 비롯하여 가족 이슈(동성애, 매춘, 편모 가정)와 전통적 가치(공립학교 기도, 근면, 자조, 국기에 대한 경례) 등을 정치적 아젠다에 올려 놓으며 각 이슈들이 호소할 수 있는 유권자들을 집중적으로 조직화했다.²⁰⁾ 이들 중 대표적으로 성공적인 것이 기독교연합이며, 기독교연합의 정치활동은 단일쟁점정치의 영향력과 한계를 동시에 드러내 주었다.

18) Robert Booth Fowler, Allen D. Hertzke, and Laura R. Olson, *Religion and Politics in America: Faith, Culture, and Strategic Choices*, 2nd, ed., Westview, 1999, ch. 6.

19) Jerome L. Himmelstein, *To the Right: The Transformation of American Conservatism*, University of California Press, 1990, ch. 4.

20) Fowler, *et al.*, pp. 141-8.

원래 기독교연합은 로버트슨(Pat Robertson) 목사에 의해 조직되었다. 로버트슨은 1960년대에 성장하게 된 복음파 텔레비전 부흥사(teleevangelist)로 '700 클럽'이란 유선 방송국을 개설하고, TV를 통해 전국에 신도를 늘려나갔다. 그는 '도덕적 다수'(moral majority)에 의한 정치활동의 필요성을 주장했고, 궁극적으로 1988년 대통령 선거 공화당 예비선거에 자신이 출마했다. 그가 내세운 '도덕적 다수'가 '정치적 다수'가 될 수는 없었지만, 로버트슨의 출마는 미국 정당정치에 커다란 파장을 가져왔고 기독교 우파의 정치적 영향력을 예고하는 사건이었다. 선거 초반의 아이오와와 뉴햄프셔에서 로버트슨은 놀라운 정도로 선전하여 양대 후보 부시(George Bush)와 돌(Bob Dole)을 궁지로 몰아 넣었고, 이후 남은 예비선거들에서도 20% 안팎의 안정적이고 열광적인 지지표를 획득했던 것이다. 결국 1988년의 공화당 예비선거는 종교적 우파들이 보수적 사회 이슈를 중심으로 단합하여 공화당내에서 커다란 영향력을 미칠 수 있음을 과시한 것이었고, 이후 종교적 우파들의 정치활동의 모델을 제시한 셈이 되었다. 그러나 1988년 선거 직후부터, 베이커와 로버츠 등 당시 로버트슨에 필적할 만큼 성공을 거두고 있었던 텔레비전 복음사들 중 상당수가 횡령, 부정축재, 성추문 등 온갖 비리를 저지르고 있는 사실이 폭로되면서, 이들과 기독교 우파의 신뢰도가 크게 떨어지기도 했다.

이러한 위기 속에서 로버트슨으로부터 리드(Ralph Reed)로 지도권이 넘어오게 되었다. 리드는 보다 공세적이고 동시에 실용적으로 기독교연합을 정치화시켜 나갔다. 40대의 전문적 정치활동가, 곧 이슈 사업가인 리드는 각 지역단위로 종교적 우파 지지세력을 조직하고 교육하면서, 기독교연합의 세를 크게 확장시켰고, 대중운동(grass roots movement)의 성격을 강화시켰다. 대중 속의 운동을 벌이면서 각 지방조직들을 활성화시킨 결과 200만에 달하는 활동적 회원들을 확보하게 되었던 것이다. 다른 한편으로 기독교연합은 낙태나 외설물의 금지, 공립학교에서의 기도 허용 등 대중의 호응을 이끌어낼 수 있는 새로운 이슈들을 지속적

으로 제기하고 이를 극히 논쟁적인 이슈로 부각시키는 데 성공했다. 나아가 이같은 이슈들을 선거에서의 핵심쟁점으로 만들어냄으로써 정치적 영향력을 확대시켰다. 표면적으로 정치적 중립을 내세우고 있음에도 불구하고 기독교연합은 공화당 우파의 핵심적 지지기반이 되었고, 공화당 내에서 막강한 발언권을 행사하게 되었다.

기독교연합의 정치적 영향력이 극대화되어 나타난 것은 1994년 중간선거였다. 기독교연합을 중심으로 한 기독교 우파들이 31개의 주들에서 결정적인 영향을 행사하고 있는 것으로 평가되었으며,²¹⁾ 공화당 우파가 예상을 뛰어넘는 대승을 거두게 한 최대의 공로가 기독교연합에 있다는 리드의 주장이 대체로 받아들여졌다. 이로써 기독교연합은 선거결과를 좌우할 수 있는 결정적인 영향력을 지닌 것으로 인정받게 되었고, 최소한 공화당내에서 확고한 정치적 입지와 영향력을 구축하게 되었던 것이다. 더욱이 1994년 선거 직후 1995년까지 깡그리치를 중심으로 한 공화당 우파가 정치과정 전반과 의회를 장악하게 된 선 상황에서 기독교연합의 지위는 더욱 확고해졌다. 선거 후 워싱턴에서 열린 기독교연합 연례총회에는 1996년 대통령 선거의 예비후보들이 대거 참석하여 지지를 호소할 정도였다.²²⁾

이에 고무되어 기독교연합은 1996년 대통령 선거와 의회선거에서의 승리를 면밀히 준비했다. 1994년의 상황이 되풀이된다면, 기독교연합이 추구하는 사회적 가치의 정반대에 서있는 현직 대통령을 낙선시키고 사회적 보수주의자를 백악관과 의회에 입성시키는 것이 가능하게 보였다. 이를 위해 기독교연합은 1995년 공화당 우파의 『미국과의 계약』(*Contract with America*)을 본뜬 『미국 가족과의 계약』(*Contract with American Family*)이라는 공약을 발표하여 1996년 선거에서 추구할 기

21) John F. Persinos, "Has the Christian Right Taken Over the Republican Party?" *Campaigns and Elections*, Sep. 1994, 21-4.

22) Mark J. Rozell and Clyde Wilcox, "Conclusion: The Christian Right in Campaign 1996," in Mark J. Rozell and Clyde Wilcox, eds., *God at the Grass Roots, 1996: The Christian Right in the American Elections*, Rowman & Littlefield, 1997, p. 255.

독연합의 정책적 입장을 공표했다. 이 공약은 감세와 복지 등까지 언급하고 있으나 핵심은 낙태 반대, 공공시설에서의 기도 허용, 외설물 금지, 가족 강화 등 전형적인 보수적 사회 이슈들이었다.²³⁾

이후의 공화당 예비선거 과정에서 기독교연합 지도부는 기독교연합이 추대할 후보를 면밀히 검토했는데, 결국 공화당의 전체의 대세대로 돌을 선택했다. 기독교연합의 가치를 가장 충실히 반영하는 것은 뷰캐넌(Patrick Buchanan)이라고 평가되지만, 예비선거와 본선거에서 뷰캐넌이 승리할 확률은 극히 적었고, 그램(Phil Gramm)은 공화당내 기독교연합의 존재를 받아들이기를 공공연히 거부했기 때문이다. 다른 선택의 여지가 없었을 뿐 아니라, 비록 돌이 보수적 사회 이슈들에 초점을 두는 기독교연합의 입장과는 거리가 있었지만, 기독교연합의 선거 영향력을 무시할 수 없을 것으로 평가했던 것이다.²⁴⁾

기독교우파의 기대대로 돌은 공화당내, 그리고 본선거에 대한 기독교연합의 영향력을 무시할 수는 없었다. 특히 전당대회의 정강 채택과정은 기독교연합에 의해 압도되었다. 그 결과 공화당 온건파(moderate)의 반대에도 불구하고 공화당 정강 최초로 강력한 낙태반대조항이 채택되어 정강으로 발표되었다. 그러나 기독교연합이 지지했던 캠프(Jack Kemp)만이 러닝메이트로 지명되었을 뿐 전당대회의 주도권은 온건파가 장악했다. 돌로서는 기독교 우파를 소외시키고서는 본선거를 치를 수 없었지만, 기독교 우파를 중심으로 선거운동을 할 경우 본선거에서의 패배가 확실하다고 판단했기 때문이다. 따라서 “정강은 보수파에게, 전당대회는 온건파에게 나누어 주는”²⁵⁾ 편법으로 ‘단합된’ 전당대회를 치루려 했던 것이다.

돌의 이러한 딜레마는 본선거 운동 과정에서도 지속되었다. 돌은 다양한 이슈와 메시지를 시도하여 승리 연합을 구축하려 했지만,²⁶⁾ 기독교

23) *Ibid.*, pp. 260-1.

24) *Ibid.*, p. 257.

25) Ann Stone, Speech at American University, 4 Sep. 1996. *Ibid.*, p. 258에서 재인용.

연합의 보수적인 사회 이슈는 마지막 순간까지 회피하려 했다. 이 이슈들에 대한 기독교연합의 입장이 유권자들의 일반적 성향보다 너무 보수적이기 때문에, 이 입장을 받아들일 경우 득보다 실이 많을 것으로 판단했기 때문이다.²⁷⁾ 일단 낙태나 가족 이슈 등 사회 이슈를 제기할 경우, 기독교 우파의 압력대로 이끌리기 쉽기 때문에 둘은 아예 사회 이슈를 제기하려 들지 않았던 것이다. 클린턴에 두자리 수로 뒤처지는 상황에서 둘은 마지막 후보토론에서 사회 이슈들을 제기했으나, 기독교연합이나 공화당 정당의 수준만큼 보수적 입장을 취하지는 않았다.

결과적으로 둘은 대패했다. 이에 대해서는 여러가지 해석이 있을 수 있으나, 일반적으로 선거운동 과정에서 둘이 제대로 클린턴을 공략하지도, 대안을 제시하지도 못했던 것이 도전자로서 치명적인 약점이었다고 평가된다.²⁸⁾ 경제 호황이 지속되고 있는 상황에서 경제 이슈들은 둘에게 유리하게 작용할 수 없었으므로, 둘로서는 사회 이슈를 중심으로 클린턴을 공략하여야 했다. 그러나 둘이 사회 이슈들을 제기할 경우, 기독교연합의 압력 속에서 평균 공화당의 입장이 유권자들의 입장보다 훨씬 보수적인 방향으로 규정될 가능성이 컸기 때문에 둘로서는 사회 이슈들조차 캠페인의 무기로 활용할 수 없게 되었다. 예컨대, 임기 초반 클린턴 행정부를 궁지에 몰아넣었던 동성애자 문제를 제기하거나, 우파 유권자들에게 강력한 호소력을 지니고 있는 낙태 이슈를 제기할 경우, 여성 유권자들, 청년층 및 기타 소수집단 등의 저항세력들을 동원하는 결과를 낳아 둘에게 더욱 불리할 수 있었던 것이다.

26) 이에 대해서는 James W. Ceaser and Andrew E. Busch, *Losing to Win: The 1996 Elections and American Politics*, Rowman & Littlefield, 1997; Gerald M. Pomper, et al., *The Election of 1996: Reports and Interpretations*, Chatham House, 1997; Paul R. Abramson, John H. Aldrich and David W. Rohde, *Change and Continuity in 1996 and 1998 Elections*, CQ Press, 1999; Herbert F. Weisberg and Janet M. Box-Steffensmeier, eds., *Reelection 1996: How Americans Voted*, Chatham House, 1999을 참조하라.

27) Rozell and Wilcox, "Conclusion," p. 249.

28) Walter Dean Burnham, "Bill Clinton: Riding the Tiger," in Pomper, et al., *The Election of 1996*, pp. 8-9.

반면, 의회선거에서 기독교연합은 일정한 수준의 성공을 거둔 것으로 평가된다.²⁹⁾ 킹그리치 주도하의 공화당 의회의 실패와 둘의 참패를 고려할 때, 공화당은 상·하 양원 선거에서 큰 패배를 겪지 않은 채 양원 다수석을 유지했고, 기독교연합을 비롯한 종교적 우파세력이 이에 상당한 공헌을 했던 것이다. 더욱이 기독교연합이 구체적으로 목표를 설정했던 지역구의 의회선거에서 기독교연합의 후보가 상당수 당선되었다.

1996년 선거는 기독교연합과 단일쟁점정치의 가능성과 한계를 동시에 보여준다. 특정한 소수에게 강력히 호소할 수 있는 쟁점을 통해 '파벌'(faction)을 동원하여 정당 내에서는 일정한 세력과 영향력을 구축할 수 있지만, 전국적인 다수의 지지를 확보할 수 없을 뿐만 아니라, 오히려 다수연합의 형성을 가로막음으로써 전국적 선거(대통령선거)에서의 승리에는 장애가 되는 것이다. 기독교연합이 1994년 중간선거와 1996년 의회선거에서만 성공을 거두었고 1996년 대통령 선거에서는 오히려 둘의 패배의 원인이 되었던 이유가 여기에 있다. 의회 선거와 같이 국지적 선거에서는 단일쟁점을 통해 조직된 강력한 소수가 선거결과를 좌우할 수 있으나, 전국적 선거에서 이는 대항집단을 동원하는 결과를 낳거나 평균적인 유권자들을 소외시키으로써 패배의 원인이 되는 것이다.

이러한 분석은 미국 정당정치의 재편 가능성과 전망에 중대한 의미를 갖는다. 우선, 기독교연합과 같은 단일쟁점집단들의 영향력이 양당의 당내 정치에서 점차 증대해가고 있고, 따라서 양당이 이러한 집단들을 포용하면서 전통적인 지지기반을 유지하기는 더욱 어렵게 될 것이다. 반면 단일쟁점집단의 영향력이 커갈수록 양당 모두 대통령 선거에서 승리하고 의회선거에서 안정적 다수를 확보하기가 힘들게 될 것이다. 따라서 양당 내에서는 전통적 지지기반에 근거한 세력과 특정한 소수들의 강력한 조직화에 근거한 단일쟁점세력들간의 대립이 심화될 수 있다. 특히 기독교연합의 영향력이 강한 공화당의 경우, 온건파와 보수파,

29) Rozell and Wilcox, eds., *God at the Grass Roots*안의 각 주별 선거분석 참조.

경제적 보수주의자와 사회적 보수주의자들간의 대립이 격화될 전망이다.

단일쟁점의 정치는 스키어의 지적대로 배제의 정치이며 다수연합을 가로막는 장애로 작용한다.³⁰⁾ 미국정치의 특성이 권력의 분립, 다수연합, 소수의 거부권, 그리고 이를 통한 타협과 점진주의에 있다면, 단일쟁점 정치는 미국정치의 원리를 뒤흔들면서 동시에 쉽게 사라지지는 않을 것이다. 우선, 정당 내부적으로 다수연합을 가로막아 정당의 내적 취약성을 심화시키거나 심지어 양당체제의 분열을 가져올 수도 있다. 정당간의 경쟁구조에 있어서도 어느 당이나 전국적 다수에 기반을 둔 승리연합을 구축하는데 어려움을 가져올 수 있다. 또한, 어느 당이 행정부와 양원 중 어느 하나를 장악하더라도 전국적 다수의 지지기반을 형성할 수 없게 만듦으로써 통치의 위기나 양부간 갈등을 증폭시킬 수 있다. 나아가 강력히 조직된 소수가 거부권 행사를 통해 자신의 이익을 보호하는 방어적 권력을 행사하는 것이 아니라, 자신들만이 원하는 정책을 조직되지 않은 다수에 강요하는 단일쟁점정책의 성격은 미국사회와 미국정치의 분열을 심화시키고 사회적, 정치적 통합의 문제를 악화시킬 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

백창재, 「여소야대와 정부의 통치능력: 미국 경험의 교훈」, 『국가전략』, 제4권 2호(1998), pp. 119-148.

Abramson, Paul R., John H. Aldrich and David W. Rohde, *Change and Continuity in 1996 and 1998 Elections*, CQ Press, 1999.

Alexander, Herbert, *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*, 2nd ed., CQ Press, 1980.

30) Schier, *By Invitation Only*, pp. 10-11, 35-41.

- Burnham, Walter Dean, "American Politics in the 1970's: Beyond Party?" in Louis Maisel & Paul Sacks, eds., *The Future of Political Parties*, Sage, 1975.
- _____, "Bill Clinton: Riding the Tiger," in Pomper, et al., *The Election of 1996*.
- Ceaser, James W. and Andrew E. Busch, *Losing to Win: The 1996 Elections and American Politics*, Rowman & Littlefield, 1997.
- Fowler, Robert Booth, Allen D. Hertzke, and Laura R. Olson, *Religion and Politics in America: Faith, Culture, and Strategic Choices*, 2nd, ed., Westview, 1999.
- Haskell, John, *Fundamentally Flawed: Understanding and Reforming Presidential Primaries*, Rowman & Littlefield, 1996.
- Himmelstein, Jerome L., *To the Right: The Transformation of American Conservatism*, University of California Press, 1990.
- Lengle, James L., *Representation and Presidential Primaries: The Democratic Party in the Post-Reform Era*, Greenwood, 1981.
- Mayhew, David R., *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, Yale University Press.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Schocken, 1970.
- Persinos, John F., "Has the Christian Right Taken Over the Republican Party?" *Campaigns and Elections*, Sep. 1994, 21-4.
- Polsby, Nelson, *Consequences of Party Reform*, Oxford University Press, 1983.
- Pomper, Gerald M., et al., *The Election of 1996: Reports and Interpretations*, Chatham House, 1997.
- Ranney, Austin, *Curing the Mischiefs of Faction: Party Reforms in America*, University of California Press, 1975.
- Richardson, Jeremy, "The Market for Political Activism: Interest

- Groups as a Challenge to Political parties," *West European Politics*, 18(1995), pp. 116-40.
- Rose, Gary L., *The American Presidency Under Seige*, University of New York Press, 1997.
- Rozell, Mark J. and Clyde Wilcox, "Conclusion: The Christian Right in Campaign 1996," in Mark J. Rozell and Clyde Wilcox, eds., *God at the Grass Roots, 1996: The Christian Right in the American Elections*, Rowman & Littlefield, 1997.
- Salisbury, Robert, "The Paradox of Interest Groups in Washington—More Groups, Less Clout," in Anthony King, ed., *The New American Political System*, 2nd ed., American Enterprise Institute, 1990.
- Schattschneider, E. E., *Party Government*, Rinehart, 1941.
- Schier, Steven E., *By Invitation Only: The Rise of Exclusive Politics in the United States*, University of Pittsburgh Press, 2000.
- Sorauf, Frank, *Inside the Campaign Finance*, Yale University Press, 1992.
- _____, and Paul Allen Beck, *Party Politics in America*, 6th ed., Scott, Foresman, 1988.
- Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America*, Knopf, 1944.
- Wattenberg, Martin, *The Decline of American Political Parties, 1942-1980*, Harvard University Press, 1984.
- Weisberg, Herbert F. and Janet M. Box-Steffensmeiser, eds., *Reelection 1996: How Americans Voted*, Chatham House, 1999.

<Abstract>

Single Issue Politics and American Party System

Baik, Chang-Jae

This paper examines the rise of single issue groups and analyses its consequences on party politics in the U. S. Since 1970's, there has been a massive increase in the number, and the influence of single issue groups whose activities focus on only "one" narrow issue such as abortion and mobilize only "one" narrow group of voters to whom the chosen single issue can appeal. By definition, these single issue groups disregard other issues, no matter how broad and important they are, and do not care for other groups of voters. They lead to "exclusive politics" where each single issue group with its own group of supporters individually compete for achieving its own goals that cannot be shared with other groups. In that sense, single issue politics may erode the very foundation of American democracy -- that is, the "catch-all" nature of political parties which has contributed to compromise and integration in a very pluralistic society. Christian coalition will be analysed to corroborate the argument.