

# 選舉政治에 관한 經濟學的 理論： 다운즈(A. Downs)의 *An Economic Theory of Democracy*를 중심으로

朴贊郁\*

-----〈목 차〉-----	
I. 서론	V. 선거전략
II. 다운즈 이론의 기본성격	VI. 불확실성과 정보비용
III. 투표참여	VII. 결론
IV. 정당 및 후보자 선택	

## I. 서 론

이 글의 목적은 1957년에 출간된 다운즈의 『민주주의의 경제학적 이론』(*An Economic Theory of Democracy*)을<sup>(1)</sup> 중심으로 선거정치연구에 있어서 다운즈의 공헌을 소개하자는 것이다.

공공선택론(Public Choice)은 경제학적 개념, 가정 및 분석양식을 원용하여 정치현상을 설명하고 예측하려는 연구분야라고 할 수 있는데, 『민주주의의 경제학적 이론』은 이 분야의 고전으로 손꼽힌다.<sup>(2)</sup> 공공선택론에 있어서 다

\*서울大學校 정치학과

- (1) Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*(New York: Harper & Row, 1957).
- (2) 공공선택론을 넓게 정의하면 신고전주의 정치경제학(Neo-classical Political Economy), 정치의 경제이론(Economic Theory of Politics), 실증정치이론(Positive Political Theory), 형식이론(Formal Theory), 합리적 선택이론(Rational Choice Theory), 집단선택이론(Collective Choice Theory) 등과 거의 동일한 의미로 쓰인다. 한편 공공선택론을 좁게 파악할 때는 주로 정부 활동에 영향을 미치는 유권자, 정치가, 관료 등의 행위에 관한 연구를 가리킨다. 따라서 털로크(Tullock), 부캐넌(Buchanan), 다운즈 등의 연구전통이 중심이 된다. 협의의 공공선택론은 블랙(Black)이나 애로우(Arrow) 등의 지

운즈의 공헌을 좀 더 구체적으로 말하자면 선거정치에 관한 공간모형(spatial model)을 제시한 선구적 업적을 산출했다는 점이다.

공간모형은 지지회득을 위해 경쟁하는 주체(정당 및 후보자)와 투표자가 쟁점 또는 이념정향의 공간(issue or ideological space)에서 보여주는 양자간의 거리를 투표행위의 핵심적인 설명변수로 설정한다.<sup>(3)</sup> 이 모형은 투표행위에 관한 심리학적 이론이나 사회경제적 이론을 보완하여 투표행태연구에 의미 있는 기여를 하게 되었다.

투표행태연구에서 중요한 업적을 낸 미시간 학파의 모형(Michigan model)은 투표행위가 연쇄적인 인과관계를 형성하는 사회적 심리적 변수들의 최종결과라고 본다.<sup>(4)</sup> 미시간 모형이 이와 같이 유권자 내면과 외부에 존재하는 條件化 動因(conditioning agent)을 강조하는 반면에 공간모형은 투표자의 합리성(rationality)에 역점을 둔다. 미시간 모형은 유권자가 단기적으로 통제할 수 없는 요인이 그의 투표행위를 좌우한다는 決定論에 입각해 있다. 반면에 공간모형은 투표자의 전략적인 선택에 기초를 두고 있다. 또한 미시간 모형에 있어서 선거경쟁의 주체가 갖는 속성은 이미 주어진 조건으로 간주되고 있는 반면에 공간모형에서 정당이나 후보자는 유권자의 선택행위를 수정할 수 있는 능동적 행위자로 고려된다. 공간모형은 미시간모형과 달리 투표자와 선거경쟁주체간의 상호작용을 잘 파악한다.<sup>(5)</sup>

이 글은 우선 다운즈 이론의 기본전제와 개념을 정리한 후에 유권자의 투표 참여, 투표자의 정당 및 후보자 선택, 선거경쟁주체의 전략 등에 관하여 논의하게 된다. 그리고 또한 선거과정에 존재하는 불확실성과 이에 따른 정보비용

적 전통을 쫓아 개인선호에 기초하여 집단선택을 산출하는 절차에 초점을 맞추는 사회적 선택이론(Social Choice Theory)과 구분될 수 있다. 또한 협의의 공공선택론은 폰 노이만(Von Neuman)과 모건스턴(Morganstern)이 개척한 게임이론(Game Theory)과도 지적 전통을 달리한다. 그런데 필자는 공공선택론의 범위를 구태여 협의하게 파악할 필요는 없다고 본다.

- (3) 블랙의 저작도 투표행위에 관한 선구적 업적인데, 그의 이론과 다운즈 이론은 적용되는 맥락에 있어서 양자간에 중요한 차이를 보인다. 즉 블랙은 비교적 많은 정보를 가진 소수의 투표자가 일련의 정책대안 가운데에서 선택을 하게 되는 위원회 투표에 주로 관심을 가졌다. 반면 다운즈는 대중을 이루는 유권자가 각자 제한된 정보를 토대로 정당 또는 후보자를 선택하는 선거를 주로 다룬다. Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections*(Cambridge: Cambridge University Press, 1958) 참조.
- (4) Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller, and Donald Stokes, *The American Voter*(New York: Wiley, 1960).
- (5) James M. Enelow and Melvin J. Hinich, *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*(Cambridge: Cambridge University Press, 1984), pp. 5-6.

에 관한 다운즈의 분석을 검토하고, 마지막으로 다운즈의 연역적 이론과 선거 정치에 대한 경험적 분석과의 접목에 대하여서도 살펴볼 것이다.

## II. 다운즈 이론의 기본성격

### 1. 기본전제

다운즈의 이론은 공공선택에 관한 모든 이론들이 그러하듯이 인간의 합리성이라는 자명한 公理(axiom)를 전제로 삼고 있다. 그런데 여기에서의 합리성은 베버가 말하는 실질적인 합리성, 즉 인간행위의 목표 자체가 事理에 맞는 가의 여부를 말하는 것이 아니다. 여기서의 합리성은 개인이 지향하는 목표가 일단 주어지면 그 목표를 실현할 수 있도록 의도적인 선택행위를 한다는 의미의 절차적인 합리성이다.<sup>(6)</sup>

행위자는 選擇代案들을 자신의 선호에 입각하여 최선의 것으로부터 최악의 것까지 서열을 매긴다. 이러한 序列化는 형식논리적으로 볼 때 推移性을 근본 속성으로 갖는다.  $xR_y$ 가 “ $x$ 는 적어도  $y$ 만큼은 좋다”( $x$  is at least as good as  $y$ )라는 二元關係를 의미한다고 하자.<sup>(7)</sup> 만약  $x$ 가 적어도  $y$ 만큼은 좋으며  $y$ 가 적어도  $z$ 만큼 좋다고 한다면  $x$ 는 적어도  $z$ 만큼 좋다는 것( $\forall x, y, z \in S: (xR_y \& yR_z) \rightarrow xR_z$ )이 추이성이다.

선택대안들에 대한 개인의 선호는 效用函數(utility function)로 표현된다. 다운즈에 있어서 효용의 개념은 선택대안들의 효용간에 이루어지는 서열 관계를 말하는 序數的 效用(ordinal utility)에 그치지 않고 효용의 倍數的 비교가 가능하다는 基數的 效用(cardinal utility)에 기초한다. 즉 효용함수는 선택대안에 대한 선호의 서열뿐만 아니라 선호의 강도까지 나타낸다. 정부의 활동과 파레토 最適(Pareto optimum), 그리고 유권자간의 표거래 (vote-trading)에 대한 논의에서 이 점이 밝혀진다.<sup>(8)</sup>

어떤 하나의 대안을 선택하는 것이 단 하나의 결과(outcome)만을 가져오

(6) Downs, *op. cit.*, pp. 4-6. 공공선택론의 기본전제에 대한 개괄적 논의는 William H. Riker and Peter C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory*(Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1973), pp. 8-44; 황수익, “정치학과 합리적 선택 접근법,” 『한국정치학회보』, 제19집 (1985), pp. 33-46.

(7)  $R$ 은 弱順序이다. “ $x$ 가  $y$ 보다 좋다”를 말하는 2원관계  $xP_y$ 는 強順序라고 한다.

(8) Downs, *op. cit.*, pp. 17-18; 177-198. 주지하다시피 파레토 최적은 어떤 다른 개인의 효용을 감소시킬 수 없도록 자원이 배분된 상태이다.

지 않는다. 하나의 선택대안이 복수의 결과를 초래할 경우에 선택행위는 개인이 바라는 바에 못미치는 결과를 가져올 危險(risk)이 수반된다. 합리적인 인간은 어떤 대안이 가져올 수 있는 각각의 결과가 갖는 효용 [ $U(O_j)$ ]에 발생할 확률 [ $P(O_j)$ ,  $\sum_{j=1}^m P(O_j) = 1$ ]을 가중치로 곱한 다음에 그 효용의 총합 [ $\sum_{j=1}^m P(O_j)U(O_j)$ ], 즉 기대효용(expected utility)을 구한다. 그리고 기대효용을 극대화하는 선택을 한다. 합리적 인간은 효용의 극대화, 즉 자신의 선호를 실현하기 위하여 선택을 한다고 보기 때문에 여기서의 합리성은 도구적 합리성(instrumental rationality)이다.

다운즈의 관심은 정치에 대한 분석이므로 그가 문제시하는 효용은 정치적인 이유로 인하여 초래되는 효용이다. 다운즈에 의하면

“선거에 대한 우리의 접근방법은 이와 같이 좀계 정의된 합리성이 어떻게 적용되고 있는가를 말해준다. 우리는 민주주의 체제에서 선거의 정치적 기능이 정부를 선택하는 것이라고 가정한다. 그러므로 선거와 관련하여 합리적인 행위는 이러한 목적을 지향하는 행위이며 그 외의 다른 목적을 실현하기 위한 것이 아니다. 어떤 남성이 정치적인 이유로 A정당을 선호하고 있지만 그가 B정당을 지지하지 않게 되면 그의 아내가 짜증을 낸다고 하자. B정당 대신에 A정당이 승리하게 만드는 것보다 자기 아내의 짜증을 예방하는 것이 그에게 더 중요하다면 이 사람이 B정당에 투표하는 것은 개인적으로 완벽하게 합리적이다. 그럼에도 불구하고, 우리의 모형에서 그가 B정당에 투표하는 행위는 비정치적인 목적의 실현을 위하여 정치적인 수단을 강구하는 것이기 때문에 비합리적이라고 간주된다.”<sup>(9)</sup>

다운즈에 의하면 합리적 개인은 타인의 복지를 직접적으로 배려하지 않는 다. 다운즈의 합리적 인간은 利他的이지 않고 利己의이다. 이것은 다운즈의 시각이 철저하게 경제학적임을 말해준다. 아담 스미스와 마찬가지로 다운즈도 자기이익(self-interest)을 실현하는 개인의 행위가 타인에게 유익한 사회적 기능을 수행할 수 있다고 본다. 기업이 이윤을 추구하는 바와 다름없이 유권자는, 자기에게 가장 많은 便宜을 가져오는 정책을 내세워 수행하는 정당 및 후보자를 지지한다. 정당 역시 이기적인 존재로서 공직의 획득을 위해 선거에서 승리하고자 하는 것이다.<sup>(10)</sup>

다운즈가 내세우는 합리적 인간의 이기성을 비현실적이라고 비판하는 사람도 있을 것이다. 그런데 이기성의 가정이 곧 남을 위해 자신을 희생하는 至純至高한 테레사 修女같은 인물이 없다는 주장이 아님에 유의하여야 한다. 愛他的인 인간은 세상에 분명히 존재한다. 다만 다운즈는 비이기적인 행위자까지

---

(9) *Ibid.*, p. 7.

(10) *Ibid.*, pp. 27-30.

개인의 이기성이라는 전제를 통하여 설명하겠다는 방법론적 결정을 내렸을 뿐이다.<sup>(11)</sup> 이기성의 가정은 추론을 위한 단순화로서 요청된 것이기도 하다. 이 가정은 i라는 행위자의 선호가 j라는 다른 행위자의 선호에 의하여 결정되지 않는다는 것을 의미한다. 만약 이러한 전제가 없다면 한 개인에 있어서 선호와 선택간의 일관성을 유지하기가 용이하지 않을 수 있다.

흔히 오해되듯이 이기성의 가정이 비윤리적 행위를 비호하는 것이 아니다. 합리적인 인간은 법과 같은 규범을 위반하여 재물을 당할 수 있는 행위는 막대한 비용을 수반하기 때문에 이를 삼가할 것이다. 즉 이기적인 행위에도 한계가 있다.

다운즈는 자신의 이론이 전제하고 있는 인간행위의 합목적성, 효용극대화 원칙 및 이기성이 결코 비현실적이지 않음을 역설한다. 또한 이러한 가정은 예측가능한 사회질서의 존재를 의미하는 것이라고 주장한다.<sup>(12)</sup> 사실 이러한 전제의 사상적 연원은 흑스(Hobbes), 밀(Mill), 벤담(Bentham), 매디슨(Madison) 등의 개인주의와 공리주의에서 찾을 수 있다. 결국 다운즈의 가정은 갑작스런 억지주장이 아니고 오래된 사고의 편린이라는 것이다. 다운즈의 가정이 다소 비현실적이라고 해도 그것 자체만으로는 큰 결함이 아니다. 라이커와 오데쉬크에 의하면 합리성의 가정은 개인이 마치 합리적으로 행위하는 것처럼(as if) 전제함으로써 이로부터 유용한 통찰력을 얻고 치밀한 설명을 도출하기 위해서 요구된다.<sup>(13)</sup>

## 2. 개념 정의

이제 『민주주의의 경제학적 이론』에서 정부, 민주적 정부, 그리고 정당의 개념을 어떻게 정의하여 논의를 시작하고 있는가를 살펴보자.

다운즈는 정부에 대한 정의를 다알과 린드블롬으로부터 차용하고 있다고 말한다. 즉

“정부[는] … 일정지역에서 다른 조직과의 분쟁을 질서정연하게 해결할 수 있을 만큼 통제력을 충분히 독점하고 있는 조직이다.”<sup>(14)</sup>

(11) *Ibid.*, pp. 37 참조.

(12) *Ibid.*, pp. 7-8, 10-11.

(13) Riker and Ordeshook, *op. cit.*, pp. 8-44.

(14) Downs, *op. cit.*, p. 22. 이 정의는 다운즈가 다음의 문헌으로부터 인용한 것이다. Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*(New York: Harper & Brothers, 1953), p. 42.

이러한 정의는 정부가 한 사회에서 발생하는 분쟁을 해결하는 데에 있어서 궁극적인 권력을 행사한다는 점을 의미한다. 그런데 정부의 운영을 책임지고 있는 실체는 선거를 통해 승리한 집권당이기 때문에 다운즈에 있어서 정부는 실질적으로 집권당(governing party)이다.<sup>(15)</sup>

다운즈에 의하면 다음과 같은 여러가지 조건들이 충족되는 사회에서 정부가 민주적이라고 할 수 있다.

- (1) “단일정당(또는 정당의 연합)이 대중선거를 통하여 선출되어 통치기구를 운영한다.”
- (2) “그러한 선거는 주기적으로 실시되고, 선거와 선거사이의 間期를 집권당이 단독적으로 변경시킬 수 없다.”
- (3) “그 사회에 永住하고 정신이 건전하며 국가의 법을 준수하는 모든 성인은 각 선거에서 투표권을 갖는다.”
- (4) “각 유권자는 매 선거에서 단 한 표만을 행사한다.”
- (5) “투표자의 다수로부터 지지를 획득한 정당(또는 연합)이 차기선거까지 정부권력을 인수할 권리가 있다.”
- (6) “선거에서 패배한 정당들은 승리한 정당이 취임하지 못하도록 강제나 다른 불법적 수단을 결코 사용하지 않는다.”
- (7) “집권당은 시민이나 정당이 정부를 폭력으로 전복하려고 기도하지 않는 한 그들의 정치적 활동을 제한하려고 하지 않는다.”
- (8) “매 선거에서는 통치기구를 통제하기 위하여 경쟁하는 두개 이상의 정당이 있다.”<sup>(16)</sup>

다운즈의 민주적 정부에 대한 정의는 선거에서 이루어지는 복수정당간의 경쟁을 중심으로 내려진다. 뒤에서 다시 언급되는 바대로 정치다원주의의 시각과 절차적 민주주의 개념에 입각한 정의인 것이다.

다운즈는 정당을 “정당하게 制定된 선거에서 공직을 획득함으로써 통치기구를 통제하고자 하는 개인들의 협력체(team)”로 정의한다. 협력체라 함은 그것이 추구하는 모든 목표에 대하여 구성원들 사이에 합의를 보이는 연합(coalition)을 가리킨다. 이러한 정의는 개인을 구성단위로 하는 정당이 집합체 수준에서도 단일의 일관된 선호서열을 갖는다고 가정함을 의미한다. 물론 정당이 선호에 있어서 동질적인 구성원들로 이루어진다고 보는 것은 비현실적이며 정당 내부의 갈등을 분석하기 위해서는 적절하지 않다. 그러나 정당을 전략적 행위자로서 파악하고 정당간의 경쟁을 분석하기 위해서 이러한 단순화

(15) Downs, *op. cit.*, p. 12의 주 7 참조.

(16) *Ibid.*, pp. 23-24.

가 유용할 수 있다.(17)

다운즈의 정당개념은 정당의 유일한 목표로서 유권자의 지지표를 얻어 공직을 획득하는 것, 즉 선거에서 이기는 것을 상정한다. “정당은 정책을 형성하기 위하여 선거에서 이긴다기보다는 선거에서 승리하기 위하여 정책을 형성한다.”(18) 정당에 대한 다운즈의 정의는 선거에서 정당간 경쟁이 핵심적인 절차로서 확립된 민주주의 체제에 부합한다. 그러나 선거에서 후보자는 내세우되 당선을 유일한 목표로 삼지 않는 정치단체나, 선거과정을 백안시하고 지하에서 기성체제를 전복하려고 기도하는 정치단체에는 적용되지 않는다. 이와 같이 다운즈의 정당개념은 협약한 것이지만 경쟁적인 정체(polity)에 관한 한 아무런 손색이 없으며 유권자들의 투표행위가 정치인들을 통제하는 중요한 수단임을 시사한다.

지금까지의 논의만 보더라도 다운즈의 저작에서 市場去來와 選舉競爭과의 類推(analogy)를 쉽게 발견할 수 있다. 선거경쟁의 주체인 정당 및 후보자는 판매자와 다름없고 유권자는 구매자에 비유된다. 유권자의政見은 구매자의 선호이며 선거경쟁의 주체는 유권자가 원하는 政策公約(platform), 곧 상품을 공급하게 된다. 선거에서의 通貨는 票이다. 당선 또는 승리를 통한 공직획득은 상품의 공급자 또는 판매자가 이윤을 실현하는 것과 같다. 다운즈는 이러한 유추에 기초하여 처음에는 完全情報의 조건에서 이루어지는 선거경쟁에 대하여 논의하고 점차 不確實性의 조건에서 이루어지는 선거를 살펴본다.

### 3. 방법론과 분석시각의 특징

다운즈 이론에서 잘 나타나는 공공선택론의 특징으로서는 첫째로 방법론적 개인주의를 지적할 수 있다. 이것은 사회의 궁극적인 구성요소를 개인으로 보며, 제도나 구조 그리고 다른 대규모 사회현상은 개인들의 상호작용으로 인한 특수한 배합 내지 결과로 보는 입장이다. 이것은 사회현상 자체가 개인으로부터 독립된 실체로서 그 나름의 속성이나 의도를 갖는다고 보지 않는 견해이다. 따라서 분석의 단위와 수준으로 볼 때 다운즈의 이론은 개인에 초점을 두는 미시적인 이론이다. 기능주의나 역사주의(historicism)에서 찾을 수 있는 形而上學의 全體主義(metaphysical holism)와 상반된다. 다운즈가 정당이라는 집합적 행위자의 선호에 관하여 언급할 때 그것의 구성원이 되는 개인들의 선호가 동질적이라고 가정한 것은 바로 개인으로부터 독립된 집합체 자체

---

(17) *Ibid.*, pp. 25-26.

(18) *Ibid.*, p. 28.

의 초인간적(superhuman) 의사를 인정하지 않기 때문이다. (19)

둘째로, 다운즈 이론은 연역적 추론을 통해 검증가능한 가설을 도출한다는 인식론적 목표를 극명하게 보여준다. 귀납적 추론이 개연성을 갖는 명제를 설명항의 大前提로 내세워 결론(파설명항)을 도출하는 반면 연역적 추론은 보편적 통칙을 대전제로 삼는다. 대전제를 설명항의 소전제인 특정의 구체적 조건이나 상황에 적용함으로써 결론을 유도한다. 公理(axiom)는 사실에 의하여 수정되지 않고 자명한 진리로서 수용되는 원초적 명제인데 이를테면 인간은 합리적으로 행동한다는 것이 다운즈에게 있어서 공리이며 이것이 그의 이론에 있어서 대전제이다. 귀납적 추론은 파설명항의 개연성을 제시할 뿐이지만 연역적 추론은 파설명항의 확실성을 보장한다. 즉 설명항의 전제가 모두 참이면 결론도 참일 수밖에 없다. (20)

뒤에서 상세히 소개되는 바와 같이 다운즈는 양당제 민주국가에서 경쟁하는 정당의 정책노선이 중도적 입장으로 수렴하는 현상을 연역적으로 설명한다. 즉 유권자가 자신의 효용을 극대화하는 정책수행을 하는 정당을 선택한다는 것과 정당이 유권자의 지지를 극대화하는 것(모두 행위자의 합리성)을 대전제로 하고, 이를 유권자의 이념정향이 單峰的(unimodal)이고 대칭적(symmetric)으로 분포된 구체적인 상황(소전제)에 적용하여, 정당의 선거전략이 중도입장을 갖는 많은 유권자의 지지를 획득하기 위해 중앙의 위치로 수렴한다는 결론을 도출한 것이다.

다운즈의 연역이론에 있어서 대전제의 현실성에 대한 비판이 부단히 제기되기도 한다. 그런데 이러한 이론의 평가는 전제가 현실에 부합하는가 하는 물음 이전에 이로부터 연역된 결론이 과연 연구대상에 대한 검증가능한 명제를 제시함으로써 사회현상을 설명하는 데에 유용한가 하는 물음에 비추어 이루어져야 할 것이다. 여하튼 다운즈의 연역이론이 추론의 정확성과 간명성에 있어서 장점을 갖고 있음을 부인할 수 없다. (21)

---

(19) *Ibid.*, pp. 15-17: 26. 물론 이러한 가정이 논리적으로 필요시되는 또 다른 이유는 애로우의 一般(不)可能性的 定理가 지적한 문제점을 회피하기 위해서이다. 즉 3인 이상의 구성원을 갖는 집단에서 3개 이상의 대안을 놓고 선택행위가 이루어질 때 논리적으로 일관된 개인선택로부터 일관성과 공평성을 보장할 수 있는 집단적 선호를 형성해 내는 사회선택함수(투표제도)가 없다는 것이다. Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2nd ed. (New Haven: Yale University Press, 1963). 이 책의 초판은 1951년에 출간되었다.

(20) Carl Hempel, *Aspects of Scientific Explanation* (New York: Free Press, 1965), pp. 333-411 참조.

(21) Morris P. Fiorina, "Formal Models in Political Science," *American Journal of Political Science*, Vol. 19(1975), pp. 133-159 참조.

다운즈의 연역이론은 무엇이 발생해야만 하는가보다는 주로 어떤 조건 아래에서 무엇이 발생하는가를 논구하는 것이기 때문에 실증적이다. 그럼에도 불구하고 다운즈의 이론이 규범적인 含意를 전혀 갖고 있지 않다고 단정하기 어렵다. 왜냐하면 다운즈가 현상을 서술하고 설명하기 위해서 전제하는 바들이 가치판단에서 도출된 것이기 때문이다. 예를 들면, 1인 1표주의와 다수지배는 다알과 린드블롬에 있어서 마땅히 실현되어야 할 원리로서 제시되며 바람직한 민주주의 정치의 요건을 구성한다.(22)

셋째로, 다운즈의 이론은 그 지적 배경으로 볼 때 新古典主義 정치경제학의 특색을 잘 반영한다. 인간의 합리성에 대한 기본전제나 분석의 기본단위에 비추어 미시경제학과의 접목이 두드러진다. 공공재나 외부효과 개념 등은 재정학에서, 사회후생함수나 파레토 최적 등의 개념은 후생경제학에서 도입된다. 행위자의 전략적 선택에 관한 게임이론, 그리고 경험적 분석의 기법을 제시하는 계량경제학과도 밀접한 연관성을 찾기 쉽다. 신고전주의 정치경제학은 마르크스주의나 체계분석(systems analysis)에 기초한 정치경제학에 비하여 현실적 적실성에 관한 비판을 보다 많이 받는 반면 세련된 추상적 모형에 바탕을 둔 과학적 엄격성의 추구에 있어서는 강점을 보여준다.

마지막으로, 다운즈의 민주적 정부개념은 多元主義의 분석시각을 반영한다. 다원주의는 복수의 집단이 정책결정과정에서 영향력을 행사하기 위하여 경쟁하고 있으며 따라서 권력은 분산되어 있는 것으로 본다. 대표적 정치다원론자인 다알은 다음과 같은 특징에 비추어 다두지배체제(polyarchy)를 정의하였다. 첫째, 개인간 또는 조직된 집단간의 자유롭고 공정한 경쟁, 둘째, 지도자와 기본정책방향의 선택에 있어서 대중의 참여와 의사반영, 그리고 셋째 시민적 권리와 정치적 자유의 보장이다.(23) 이러한 다두지배체제는 다운즈의 민주적 정부와 일맥상통한다.

### III. 투표참여

민주주의 체제에서 시민이 선거에서 투표에 참여하는 행위는 중요한 의미를 갖고 있으므로 유권자가 왜 투표를 하거나 아니면 기권하는가 하는 질문이 다

(22) Downs, *op. cit.*, pp. 31-33.

(23) Robert A. Dahl, *Polyarchy*(New Haven: Yale University Press, 1971), pp. 3-20. 물론 다알의 다원주의적 민주주의 이론을 이해하기 위해서는 슘페터의 민주주의 이론을 검토할 것이 요청된다. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*(New York: Harper and Row, 1950).

운즈에게 핵심적인 연구과제가 되었다. 다운즈 스스로가 유권자의 투표결정에 관한 손익계산방정식을 수학적으로 표현하지 않았지만 라이커와 오데쉬크의 다음과 같은 공식은<sup>(24)</sup> 다운즈가 이미 논의한 바를 집약한 것이다.

$$R = PB - C + D \quad (1)$$

위의 공식에서  $R$ 은 투표직전의 손익계산의 결과로 나온 報償(reward 또는 payoff)을 가리킨다.  $B$ 는 투표행위가 가져다주는 便益(benefit)이며  $C$ 는 투표행위의 費用(cost)이다.  $P$ 는 투표결정에 임한 유권자의 한 표가 선거결과에 차이를 가져올 수 있는 確率을 의미하는데 이것은 투표결정자에 의하여 주관적으로 추정된다. 한편  $D$ 도 역시 투표에서 얻는 편익이라고 할 수 있으나 단기적인 편익인  $B$ 와 성격을 달리하며 다운즈의 표현에 따르면 “長期的 參與價值”(long-term participation value)이다. 이 공식에 의하면  $R > 0$ 은 합리적 투표참여의 필요조건이고, 반대로  $R < 0$ 은 합리적 기권의 필요조건이 되는 것이다.<sup>(25)</sup>

다운즈는 (1)의 방정식에서  $B$ 項을 “政黨間 效用差”(party differential)라고 부른다.<sup>(26)</sup> 그런데 이것은 물론 경쟁주체를 후보자로 보면 후보자간 효용차라고 할 수도 있을 것이다. 여기서는 다운즈의 방식대로 선거경쟁의 주체를 정당으로 보기로 하자. 다운즈는 간편한 논의를 위해 미국이나 영국에서와 같이 兩黨制度가 확립되어 있는 민주정치체제를 상정하고<sup>(27)</sup>  $B$ 項을 계산하는 몇 가지 방식을 제시한다. 첫째로, 정당간 기대효용차(expected party differential)를 투표에서 얻는 편익으로 볼 수 있다. 즉

$$B_1 = E(U_{t+1}^A) - E(U_{t+1}^B) \quad (2)$$

이 식에서  $t$ 는 당면한 선거까지의 기간(현 선거기간)을,  $t+1$ 은 당면한 선거가 지난 후 그 다음의 선거까지의 기간(차기 선거기간)이다.  $E(U_{t+1}^A)$ 는 현재 집권하고 있는 A정당이 당면한 선거를 통해 재집권하고 정책을 수행함으로써 유권자에게 가져다 줄 기대효용이다. 한편  $E(U_{t+1}^B)$ 는 반대당인 B정당이 집

(24) William H. Riker and Peter C. Ordeshook, “A Theory of the Calculus of Voting,” *American Political Science Review*, Vol. 62(1968), pp. 25-42.

(25) Downs, *op. cit.*, pp. 266-273.

(26) *Ibid.*, p. 38.

(27) 다당제의 경우에 유권자가 가장 선호하는 정당일지라도 선거에서 승리할 가능성 이 매우 희박하다면 그 유권자가 비교하는 두 정당 가운데 어느 하나에도 포함되지 않을 수 있다. 이러한 문제는 본문에서 추후 다루게 될 것이다.

권하여 정책을 수행함으로써 유권자에게 가져다주는 기대효용이다. 이 두 項은 모두 장차 실현될 것으로 기대되는 바로서 (2)의 식에 기초한 결정은 전적으로 展望的(prospective) 투표를 하기 위한 것이다.<sup>(28)</sup>

(2)식과 같이 B항을 계산하는 것은 가상적이며 비현실적인 사실에 기초하고 있다. 집권당에 관하여 볼 때 엄연히 정책수행실적이 있으므로 (2)보다는 용이하게 B항의 값을 산출할 수 있다. 그것은

$$B_2 = U_t^A - E(U_t^B) \quad (3)$$

$U_t^A$ 는 현시점에서 볼 때 집권중인 A당의 실제 정책수행에 대한 회고적 평가에서 얻는 효용이며  $E(U_t^B)$ 는 만약 반대당인 B당이 지금 A당 대신에 집권하고 있다면 정책수행실적이 어떠했을까 하는 假想의 회고적 평가를 통하여 얻는 기대효용이다. (3)의 식은 후에 피오리나가 세련된 회고적 투표모형을 개발하는 토대가 되었다.<sup>(29)</sup> 다운즈는  $B_2$ 를 현시점 기준의 정당간 효용차(current party differential)라고 한다.<sup>(30)</sup>

(2)와 (3)의 방정식에서 양당에 관한 효용이 동일하여 B항의 값이 0에 이르게 될수록, 다른 조건이 동일하다면 기권의 가능성성이 커진다. 즉 경쟁하는 정당간의 無差別(indifference)이 투표기권의 원인이 될 수 있다. 이러한 무차별현상은 유권자가 양당의 정책적 입장이 동일하다고 인식하거나 아니면 양당간 입장차이가 있더라도 유권자의 입장을 기준으로 어느 정당도 보다 많은 효용을 가져다 주지 못하는 경우에 존재한다.

“세상에 공짜가 없다”는 말은 투표에도 그대로 적용된다. 투표하게 된다면 負의 효용을 창출하는 비용이 불가피하게 발생한다. 후보자와 선거상황에 관한 정보를 획득, 처리, 분석하기 위해 결정비용이 요구된다. 투표장에 나가는 것과 같이 투표를 위한 직접비용이 필요하다. 그리고 투표행위를 하기 때문에 다른 무엇을 하는 데에 활용할 수 있는 시간, 금전 등의 희소자원을 희생하는 것이기 때문에 機會費用도 고려에 넣어야 한다. 이것이 모두 C項과 관련된다. 투표비용이 있기 때문에 다른 조건이 동일하다면 이를 부담할 수 있는 高所得者일수록 투표장에 나갈 가능성이 크다고 볼 수 있다. 그리고 고소득층일수록 상대적으로 강력한 정치권력을 행사하게 될 것이다.<sup>(31)</sup>

P項의 확률은 결정주체인 유권자가 자신의 결정이 선거결과에 중요한 영향

(28) *Ibid.*, p. 39.

(29) Morris P. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections*(New Haven: Yale University Press, 1981).

(30) Downs, *op. cit.*, p. 40.

(31) *Ibid.*, pp. 265-266, 273.

을 미칠 가능성을 어떻게 판단하고 있는가를 말해준다. 이 항의 값은 유권자가 선거의 경쟁도를 높은 수준으로 인지할수록 커질 것이다. 선거의 경쟁도는 자신의 결정뿐만 아니라 다른 유권자들의 결정에도 달려 있으므로 P항은 결정주체인 유권자가 다른 유권자의 선택행위를 고려하는 전략적 상호작용의 측면을 반영한다.<sup>(32)</sup> 그리고 유권자의 수(size of the electorate)도 P항의 크기와 관계를 맺는다. 유권자의 수가 많을수록 P의 값은 작아질 것이다.

(1)의 식에서 D항은 많은 논쟁을 불러일으킨다. 만약 D항을 이 손익계산에서 배제한다면 합리적 유권자가 기권하는 逆說이 발생한다. 대통령 선거나 국가 의회의 총선거에서 유권자 한 개인이 결과에 결정적인 영향을 미칠 확률은 객관적으로 매우 낮고 유권자 스스로가 그렇게 인식할 것이다( $P \approx 0$ ). 이것이 사실이라면 (1)의 식은  $R = -C$ 으로 축약된다. 비용만 발생하는 투표참여보다는 보상없는 기권이 합리적인 것이다. 이러한 결론은 다운즈 스스로에 의해서도 지적되었으며<sup>(33)</sup> 텔로크는 이를 “투표기권의 역설”(paradox of not voting)이라고 하였다.<sup>(34)</sup> 합리적인 개인이 모두 투표에 불참하면 민주정치의 붕괴라는 사회적 결과를 가져올 수밖에 없다. 이것은 바로 올슨이 공공재이론으로, 그리고 하딘이 多者(n-person)囚人の 煩悶(prisoner's dilemma)게임을 분석하여 밝혀낸 집단행동의 문제(collective action problem)인 것이다. 즉 합리적인 개인은 사회수준에서 합리적인 집단행동을 산출하기 위하여 자발적으로 협조하지 않는다.<sup>(35)</sup>

다운즈는 위에서 지적한 난관으로 인하여 D항을 (1)의 결정방정식에 포함시키게 되었다. 이로써 상당수의 합리적인 사람들에게 있어서  $R > 0$ 이 되므로 현실의 투표행위를 설명하는 결정방정식을 얻게 되었다. 민주정치체제의 유지에서 오는 편익이 많다면, 자기 자신을 제외하게 되면 투표할 사람에게 있을 것이라고 생각할수록 D에 관련된 효용은 크게 될 것이다. B항은 선호하는 정당이 집권하여 정책을 수행하는 데에서 오는 편익이기 때문에 유권자의短期的合理性를 바탕으로 계산된 것이다. 그러나 D항을 추가하게 되면 유권

(32) *Ibid.*, p. 266.

(33) *Ibid.*, pp. 266-267.

(34) Gordon Tullock, *Toward a Mathematics of Politics*(Ann Arbor: University of Michigan Press, 1967), p. 109. 사회적 선택에서 순환적 다수(cyclical majority)가 발생하는 콩도르세 효과(Condorcet effect) 또는 애로우 문제(Arrow's problem)를 흔히 투표의 제1역설이라고도 하며 여기서의 투표기권의 역설은 투표의 제2역설이라고도 불린다.

(35) Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*(Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965); Russel Hardin, *Collective Action*(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982).

자가 近視眼의인 損益計算에만 급급하지 않고 사회의 장래에 대한 책임의식을 견지하고 장기적인 판단력을 갖고 있음이 부각된다.<sup>(36)</sup>

다운즈가 장기적인 참여가치라고 부른 D항에 대하여 라이커와 오데쉬크도 이와 비슷하게 시민적 의무의 이행에서 얻는 효용이라고 하였다. 유권자가 자신의 정치행위일반이 갖는 효과에 대하여 회의하고 정치과정과 정부를 불신하는 등 정치적 소외(alienation)를 느낄수록 D항의 값은 작을 것이다.<sup>(37)</sup> 이렇게 볼 때 D항은 사회심리학적 모형에서 말하는 政治的 效能感(potitical efficacy)과 다름없이 되어 이 점에서 다운즈 모형이 사회심리학적 모형과 상호배제적이지 않음을 발견하게 된다. 여하튼 (1)의 방정식에서 보면 투표행위에서 얻는 편익은 첫째, 투표를 수단으로 하여 실현하는 도구적 가치인 B와 둘째, 결과와는 관계없이 투표자체(voting per se)에 내재된 表出의 (expressive) 價值인 D로 나누어진다. 피오리나에 의하면 도구적 가치를 위해서 투표하는 것은 投資, 그리고 그 자체에서 만족을 얻기 위해 표출적 가치를 실현하려고 투표하는 것은 消費가 된다.<sup>(38)</sup>

다운즈가 D항을 첨가하여 투표참여행위의 합리적 근거를 제공했다는 주장에 동의하지 않는 학자들이 있다. 배리가 그 대표적인 비판가인데 그가 보기 에 D항의 첨가는 문제를 해결한다기 보다 오히려 문제를 만들었다. 왜냐하면 도구적 합리성을 중요시하고 출발한 투표결정방정식이 비도구적인 정치적 효능감을 투표행위의 독립변수로 강조하게 되었기 때문이다. 투표행위가 대체로 표출적 가치를 지향하는 것이라면 다운즈의 모형이 사회심리학적 모형보다 의미있는 이론적 공헌을 했다고 보기 어렵다는 것이다.<sup>(39)</sup> 배리의 비판이 유권자의 투표참여행위에 대한 다운즈의 설명을 무위로 돌아가게 한 것은 아니지만 논쟁을 유발한 것임에는 틀림이 없다.

(1)의 방정식에서 D항이 갖는 의미에 대한 해석이 구구하게 되자 D항을 포함하지 않고서 투표행위의 합리적 근거를 부여하는 것이 연구과제로 등장했다. 폐레존과 피오리나가 개발한 極小極大 後懷模型(minimax regret model)이 이러한 문제의식을 반영한다. 이 모형을 개괄해 보기로 하자.<sup>(40)</sup>

(36) Downs, *op. cit.*, pp. 245-247, 267-270.

(37) Riker and Ordeshook, *op. cit.*

(38) Morris P. Fiorina, "The Voting Decision: Instrumental and Expressive Aspects," *Journal of Politics*, Vol. 38(1976), pp. 390-415.

(39) Brian Barry and Russel Hardin(eds.), *Rational Man and Irrational Society?*(Beverly Hills: Sage, 1982), pp. 53-69.

(40) John A. Ferejohn and Morris P. Fiorina, "The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis," *American Political Science*

이 모형은 D항을 고려에 넣지 않을 뿐만 아니라 결정주체가 발생할 수 있는 결과(states of the world)에 주관적 확률조차 부여할 수 없는 심각한 불확실성의 조건을 전제로 한다. 즉 P항은 고려하지 않는다. 이러한 상황에서 기대효용의 극대화가 아니라 극소극대의 후회가 결정원리로 채택된다.(41)

어떤 유권자가 두 정당 가운데 어느 하나를 선택하는 투표결정에 임하였다고 하자. 이 유권자가 자신의 표를 포함시키지 않고 발생가능하다고 생각한 상황은 다음과 같다. 즉 (1) 더 선호하는 정당이 1표보다 많은 득표차로 승리, (2) 더 선호하는 정당이 단 1표차로 승리, (3) 두 정당이 무승부가 되어 동전을 던지는 등 무작위로 승패결정, (4) 더 선호하는 정당이 단 1표차로 패배, 그리고 (5) 더 선호하는 정당이 1표보다 많은 차이로 패배의 다섯가지를 생각해 보자. 이 유권자의 선택대안은 (1) 더 선호하는 정당에 투표, (2) 다른 정당에 투표, 그리고 (3) 기권하는 것이 될 것이다. 발생할 수 있는 결과 가운데 (1)과 (5)의 상황은 이 유권자의 투표결정에 의하여 전혀 영향을 받지 않을 것이다.

표 1에서 1)의 손익계산은 B와 C의 두 항만 고려한 단순한 보상추정이다.

〈표 1〉 투표결정의 손익과 후회

1) 손익계산

선택대안**	발생가능한 결과(결정자의 표 비포함)*				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
(1)	1-C	1-C	1-C	$\frac{1}{2}$ -C	0-C
(2)	1-C	$\frac{1}{2}$ -C	0-C	0-C	0-C
(3)	1	1	$\frac{1}{2}$	0	0
종단최대값	1	1	1-C 또는 $\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$ -C 또는 0	0

2) 후회계산( $C < \frac{1}{2}$ )

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	극대후회
(1)	C	C	0	0	C	C
(2)	C	$\frac{1}{2}+C$	1	$\frac{1}{2}$	C	1
(3)	0	0	$\frac{1}{2}-C$	$\frac{1}{2}-C$	0	$\frac{1}{2}-C$

\*(1) 선호정당 2표 이상차로 승리, (2) 선호정당 1표차 승리, (3) 무승부, (4) 선호정당 1표차 패배, (5) 선호정당 2표 이상차 패배; \*\*(1) 선호정당 투표, (2) 비선호정당 투표, (3) 기권.

Review, Vol. 68(1974), pp. 526-536.

(41) 각 결과가 실현될 확률을 감안하지 않는 결정원리에 대하여는 R. Duncan Luce and Howard W. Raiffa, *Games and Decisions*(New York: Wiley, 1957) 참조.

여기서 효용은 0부터 1단위 (*utile*) 사이의 값을 갖도록 정규화 (norminalized)되었다. 두 정당 가운데 더 선호하는 정당의 승리는 1의 효용을, 다른 정당의 승리는 0의 효용을, 그리고 무승부인 경우에 어느 정당이 무작위로 승자가 되면  $\frac{1}{2}$ 의 효용을 가져다 준다고 가정되었다. 후회값을 계산하기 위해서는 결정자가 다음과 같은 질문을 사전에 자신에게 제기한다. 즉 “발생가능한 결과가 그대로 실현된다면 선택한 행위를 얼마나 후회하게 될 것인가?” 하는 것이다. 표 1의 후회계산(편의상  $C < \frac{1}{2}$ 인 경우)은 어떻게 이루어졌는가? 발생가능한 각 결과의 확률을 알 수 없기 때문에 표에 대한 분석은 각 종단에서 실행된다. 제1단을 보자. 더욱 선호하는 정당에 투표하고 난 후 이 정당이 자신의 표 없이도 1표보다 큰 득표차로 승리할 수 있었음을 발견했다고 하자. 그러면 그 때 후회값은 표 1에서 순익계산 가운데 제1단의 종단 최대값인 1(기권했더라면 가능한 보상)에서 실제 보상  $1 - C$ 를 뺀 차이인  $C$ 가 된다. 기권을 했는데 선거 후 선호정당이 1표보다 많은 득표차로 승리한 것으로 판명이 났다고 하자. 이것을 발견한 후에도 후회는 없을 것이다( $1 - 1 = 0$ ). 이와 같은 방식으로 모든 경우에 있어서 후회값을 계산할 수 있다.

표 1의 2)부분에서 맨 우측 중단은 각 횡렬 가운데 최악의 경우인 후회의 극대값을 나타내고 있다. 극소극대 후회의 원리란 후회의 극대값 가운데 극소값을 취한다는 것이다.  $C < \frac{1}{4}$ 이면 극소극대의 후회값은  $C$ 가 되고 합리적 유권자는 선호정당에 표를 던진다. 한편  $C > \frac{1}{4}$ 이면 합리적 유권자는 기권한다. 이 결론이 의미하는 바는 투표비용의 감소에 따라 기권보다는 선호하는 정당에 투표할 가능성이 커진다는 것이다.

극소극대 후회모형이 D항 없이도 투표행위의 합리적 근거를 제시하기는 했으나 이 모형은 여전히 중요한 결함을 안고 있다.<sup>(42)</sup> 그 이유는 P항을 포함하고 있지 않다는 사실에서 비롯된다. 유권자는 선거의 경쟁도에 대한 인식을 갖고 있으며, 여기에 따라서 자신이 행사하는 한 표가 선거결과에 미치는 효과를 매우 적게, 그리고 부정확하게나마 추정한다고 보는 것이 현실적이다. P항이 없는 모형은 이 점을 고려에 넣지 않고 있다. 그리고 P항을 포함하지 않은 모형은 3개 이상의 정당 또는 3인 이상의 후보자가 경쟁하는 선거상황에서 발생하는 유권자의 戰略的 投票(strategic voting)를<sup>(43)</sup> 설명할 수 없다. 이

(42) John H. Aldrich, “Rational Choice and Turnout,” *American Journal of Political Science*, Vol. 37(1993), pp. 259-261.

(43) 다운즈도 전략적 투표현상의 존재에 대해서 언급한다. Downs, *op. cit.*, p. 47 참조. 이 현상에 대한 경험적 연구로서는 Jerome H. Black, “The Multicandidate Calculus of Voting: Application to Canadian Federal Elections,” *American Journal of Political Science*, Vol.

것은 유권자가 가장 선호하는 정당 또는 후보자의 승리 또는 당선 가능성에 대한 판단을 토대로 자신의 표가 死票로 소모될 것을 우려하여 선호서열이 낮더라도 승리 또는 당선 가능성이 보다 높은 경쟁주체를 선택하는 현상이다. P항이 있는 투표결정방정식은 이러한 현상의 존재 가능성을 시사한다. 그러나 극소극대 후회모형에서는 모든 유권자가 자신의 표가 갖는 효과를 의식하지 않고 투표하며 제1선후의 후보에 반드시 투표한다고 본다.

알드리치는 D항이 있는 (1)의 방정식이 합리적 투표결정을 위한 모형으로서 타당함을 주장한다. 그에 의하면 투표행위에 수반되는 편익과 비용은 모두 낮은 수준에 머물고 있기 때문에 투표행위를 집단행동의 전형적인 예로 들기에는 무리가 있다. 그리고 D항에 대한 배리의 비판은 옳지 않다고도 주장한다. 왜냐하면 D항의 편익이 결정시점에서 표출적 가치를 갖지만 장기적으로 보면 도구적 가치의 실현에 이바지하기도 하기 때문이다. 그리고 D항은 정부가 시민의 요구에 대응하여 당면과제를 제대로 해소하는가를 인지하는 외부적 효능감(external efficacy)을 가리키기도 하므로 도구적 요소를 포함한다는 것이다. 결국 D항의 편익을 도구적으로 적실성있게 재해석하게 되면 (1)의 방정식이 투표행위의 합리적 근거를 설명한다고 본다.<sup>(44)</sup> 그런데 이러한 주장에 대해서 同語反復的(tautological)인 牵強附會라고 반박하는 견해도 제기될 수 있고 합리적 유권자의 투표참여문제는 여전히 논쟁을 불러일으키고 있다.

#### IV. 정당 및 후보자 선택

유권자의 투표참여여부가 결정된 다음에는 어떠한 정당 및 후보자를 지지할 것인가 하는 것이 문제시된다. 다운즈는 (2)와 (3)의 방정식에서 정당간 또는 후보자간 효용차를 계산하는 방법을 시사하였다. 여기서의 효용은 결국 유권자, 그리고 정당 또는 후보자의 정책적 입장에 근거한 것인데 다운즈 이후의 공간이론가들이 정책쟁점에 바탕을 둔 정당과 후보자의 선택에 대한 분석을 세련화시켰다. 이제 정책쟁점이 유권자 개인의 수준에서 이루어지는 선택행위에 있어서 어떠한 역할을 하는지 개관해 보기로 한다.<sup>(45)</sup>

22(1978), pp. 609-238; Bruce E. Cain, "Strategic Voting in Britain," *American Journal of Political Science*, Vol. 22(1978), pp. 639-655; Paul R. Abramson, John H. Aldrich, Phil Paolino, and David W. Rohde, "'Sophisticated' Voting in the 1988 Presidential Primaries," *American Political Science Review*, Vol. 86(1992), pp. 55-69.

(44) Aldrich, *op. cit.*, pp. 261-275.

정당  $\Psi(\text{Psi})$ 와 정당  $\Theta(\text{Theta})$ 의 두 정당이 선거에서 경쟁하고 있다고 상정한다. 유권자  $i$ 가 정책쟁점  $j$ 에 대하여 갖는 입장을  $x_{ij}$ 로 표시한다. 그리고 유권자  $i$ 가 쟁점  $j$ 에 있어서 정당  $\Theta$ 의 입장으로 인지하는 바는  $\theta_{ij}$ , 정당  $\Psi$ 의 입장으로 인지하는 바는  $\phi_{ij}$ 로 하자. 공간모형의 요체는 정책적 입장 또는 선호간의 거리이다. 유권자  $i$ 가 정책쟁점 1에 있어서 자신의 입장이 정당  $\Theta$ 의 입장과 동일하다고 인지할 때 이 유권자의 효용은 극대값  $\lambda(\text{lambda})$ 를 갖는다고 본다. 그러나 양자간의 거리가 커질수록 효용은 감소한다. 통상적으로 효용함수는 밑에서 볼 때 오목한(concave) 2차함수로 정의된다.

$$U(x, \theta) = \lambda - a(x_{i1} - \theta_{i1})^2 \quad (a > 0) \quad (4)$$

정책쟁점이 두개가 된다면

$$\begin{aligned} U(x, \theta) = \lambda - a_1(x_{i1} - \theta_{i1})^2 - a_2(x_{i2} - \theta_{i2})^2 \\ - 2a_{12}(x_{i1} - \theta_{i1})(x_{i2} - \theta_{i2}) \end{aligned} \quad (5)$$

위의 방정식에서 마지막 항은 쟁점 1에서의 입장간 차이와 쟁점 2에서의 그 것이 상호작용할 가능성을 말해주는데 상수 2는 편의상 삽입된 것에 불과하다. 쟁점이 두개보다 많게 될 때  $a_{mk} = a_{km}$ 으로 놓고 일반화하면

$$U(x, \theta) = \lambda - \sum_{m=1}^n \sum_{k=1}^n a_{mk} (x_{im} - \theta_{im})(x_{ik} - \theta_{ik}) \quad (6)$$

여러 정책쟁점에 걸친 유권자와 정당의 입장을 종단(column)벡터로 표현한다면 (6)의 방정식은 다음과 동일하다.

$$U(x, \theta) = \lambda - \|x_i - \theta_i\|_A^2 \quad (7)$$

아래에 첨가된 A는 가중치 행렬로서 각 쟁점의 현시성(saliency)과 쟁점간의 상호작용을 지시한다. 쟁점이 2개이고 각 쟁점의 비중이 동일하며, 쟁점간에 상호작용이 없으므로 상호분리가능(separable)하다면  $a_{11} = a_{22} = 1$ ,  $a_{12} = a_{21} = 0$ 이므로 A는 I(단위행렬)이 된다. 한편 유권자  $i$ 가 정당  $\Psi$ 로부터 얻는 효용은

(45) 이 점의 논의는 주로 Riker and Ordeshook, *op. cit.*, pp. 307-337; Enelow and Hinich, *op. cit.*, pp. 15-79; Otto A. Davis, Melvin J. Hinich, and Peter C. Ordeshook, "An Expository Development of a Mathematical Model of the Electoral Process," *American Political Science Review*, Vol. 64(1970), pp. 426-428.

$$U(x, \phi) = \lambda - \|x_i - \phi_i\|_A^2 \quad (8)$$

유권자  $i$ 는 효용이 큰 정당을 선택하므로 정당  $\Theta$ 를 선택할 조건은  $\|x_i - \phi_i\|_A^2 > \|x_i - \theta_i\|_A^2$ 이다.

다운즈에 있어서 유권자와 정당 또는 후보자간의 정책적 거리는 비교적 구체적인 정책쟁점에 대한 입장보다는 일반적으로 좌우이념정향에 비추어 논의된다.<sup>(46)</sup> 사실 유권자가 정당 또는 후보자의 정책쟁점에 대한 견해를 인지하는 것은 우선적으로 경쟁주체의 이념정향을 개괄적으로 파악하고 이것에 준거하여 간접적으로 측정하는 경우가 대부분일 것이다. 구체적 정책쟁점에 대한 정당이나 후보자의 입장은 유권자가 상세히 잘 알고 있다고 보기 어렵다. 진보-보수 또는 좌우의 척도와 같은 기底의 次元에서 정당이나 후보자의 위치가 파악되고 이것을 토대로 특정 쟁점에 대한 정당이나 후보자의 입장이 해석되어진다고 보는 것이 타당하다.

기본적인 이념정향과 구체적인 쟁점에 대한 관계를 고찰해 보자. 정당  $\Theta$ 와 정당  $\Psi$ 가  $\Pi(p_i)$ 라는 차원에서 갖는 위치를 각각  $\pi_\theta$ 와  $\pi_\psi$ 라고 하자. 모든 유권자들이 한 선거기간 동안에는 양당의 이념정향을 동일하게 인지한다고 가정한다. 유권자  $i$ 가 구체적인 쟁점  $j$ 에 있어서 정당  $\Theta$ 의 입장을  $\theta_{ij}$ 로 인지할 때 다음과 같이  $b_{ij}$ 와  $v_{ij}$ 의 두 계수를 포함하는 線形關係가 설정될 수 있다.

$$\theta_{ij} = b_{ij} - \pi_\theta v_{ij} \quad (9)$$

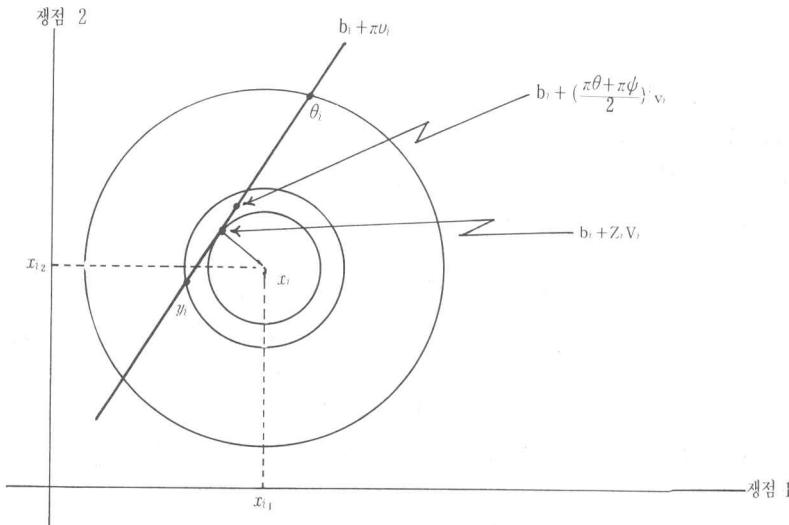
마찬가지로  $\phi_{ij}$ 는 다음과 같다.

$$\phi_{ij} = b_{ij} + \pi_\phi v_{ij} \quad (10)$$

$\Pi$ 축상에는 절대적인 원점이나 측정단위가 정해져 있지 않다. 편의상 집권당의 위치를 원점으로 정하고 집권당과 반대당간의 절대적 거리를 측정단위를 사용할 수 있다. 정당  $\Psi$ 가 집권당이므로  $b_{ij}$ 는 현상유지의 입장이다.  $\Pi$ 축상 양 정당간 차이의 절대값을 1로 본다면  $\pi_\theta = 1$  또는  $-1$ 이다.  $\Pi$ 차원이 좌우 이념성향의 척도라면  $\pi_\theta = -1$ 은 반대당이 집권당보다 좌로 기우는 것을,  $\pi_\theta = 1$ 은 우로 기우는 것을 의미한다.  $\pi_\theta = 0$ ,  $\pi_\theta = 1$ 으로 놓고 이를 (9)와 (10)의 방정식에 대입하면  $\theta_{ij} = b_{ij} + v_{ij} = \phi_{ij} + v_{ij}$ 이다. 쟁점  $j$ 가 방위비 지출의 확대라고 한다면  $v_{ij} > 0$ 일 것이고, 한편 쟁점  $j$ 가 복지비 지출의 증가라고 하면  $v_{ij} < 0$ 일 것이다.

그림 1의 동심원은 두개의 정책쟁점이 문제시될 때 유권자  $i$ 가 갖는 정책선

(46) 특히 Downs, *op. cit.*, pp. 114-141 참조.



〈그림 1〉 유권자 (i)의 지지정당 선택

호의 무차별 곡선이다. 각 쟁점의 상대적 비중이 동일하며 쟁점간 상호작용이 없다고 가정하기 때문에 무차별 곡선은  $x_i$ 를 중심으로 하는 동심원이 된다. 직선  $b_i + \pi v_i$ 는 기본적인 정향의 차원인  $\Pi$ 이다. 그리고  $\Phi_i = b_i + \pi_\phi v_i$ 이고  $\Theta_i = b_i + \pi_\theta v_i$ 이다.  $x_i$ 를 시발점으로 하여  $b_i + \pi v_i$ 과 수직으로 교차하는 점은  $b_i + z_i v_i$ 이다. 이 교차점이  $\Theta_i$ 보다  $\Phi_i$ 에 가까우므로 이 경우에는 정당  $\Psi$ 를 선택한다. 일반적으로 유권자  $i$ 가 정당  $\Theta$ 를 선택할 조건은 다음과 같이 정리된다.

$$|\pi_\theta - z_i| < |\pi_\phi - z_i| \quad (11)$$

여기서 흥미로운 관찰은 일반적 정향의 차원을 고려하지 않았을 때 점( $x_{i1}, x_{i2}$ )가 유권자  $i$ 에게 최선의 입장이다. 그러나 유권자  $i$ 는 일반적 정향에 근거하여 구체적 쟁점에 대한 정당이나 후보자의 입장은 인지한다면 이 유권자가 가장 선호하는 점은 ( $b_{i1} + z_i v_{i1}, b_{i2} + z_i v_{i2}$ )가 된다는 것이다. 이 점이  $\Pi$ 차원을 표시하는 점 가운데 ( $x_{i1}, x_{i2}$ )와 가장 근접한 거리를 갖는다. (47)

(47) 유권자가 복수의 일반적 정향을 토대로 선거경쟁 주체와의 거리를 평가하는 데 관해서는 Enever and Hinich, *op. cit.*, pp. 42-46; 54-64를 참조할 것. 이 경우에 논의는 다소 복잡해지나 유권자의 선택을 좌우하는 조건에 관해서는 역시 동일한 결론을 얻는다.

## V. 선거전략

이제는 논의의 대상을 유권자로부터 선거경쟁의 주체인 정당 또는 후보자로 옮겨보자. 여기서 다운즈의 기본적 질문은, 이념정향의 척도상에 유권자의 입장이 어떻게 분포되어 있는가를 알게 될 경우 정당이 그 입장을 정하는 최적의 전략이 무엇인가 하는 것이다. 다운즈는 그 자신이 밝히는 바와 같이<sup>(48)</sup> 호텔링(Hotelling)을 비롯한 경제학자들이 기업의 공간경쟁에 관하여 논의한 것을 선거정치에 적용하였다. 다운즈 자신과 그 이후 정치학자들이 공간모형에 입각한 선거전략을 이론적으로 구명한 것을 제대로 파악하기 위해서는 우선 호텔링의 단순한 분석을 이해하는 것이 필요하다.<sup>(49)</sup>

상점 A와 상점 B가 複占(duopoly)을 이루고 있는 시장을 상정해 보고 이 시장이 공간적으로  $[0, 1]$ 의 구간에 위치하고 있다고 하자. 이 구간내 상점 A의 위치를  $x$ , 고객  $i$ 의 주소를  $y_i$ , 그리고 상점 A가  $x$ 에 위치하는 데에서 고객  $i$ 가 얻는 효용은  $U_i(x)$ 로 표시한다. 우리는 편의상 다음과 같은 가정을 내세운다. (1) 고객들이 시장의 전구간에 걸쳐 연속적으로 균일한 분포를 보인다. (2) 두 상점이 파는 제품이 동질적이며 상품에 대한 수요는 품질에 따라 탄력적이지 않다. (3) 상품의 가격이 동일하며 다만 운송비용이 상점과 고객의 주소지 사이의 거리에 따라 단조적으로 변화된다. 그리고 (4)  $U_i$ 는 대칭적이다. 즉  $|x - y_i| = |x' - y_i|$ 라면  $U_i(x) = U_i(x')$ 이다.  $U_i(x) = K_i - |y_i - x|c$ 가 되는데 여기서  $c$ 는 단위거리당 운송비용( $> 0$ )이며,  $K_i$ 는 고객  $i$ 가 해당 상품에 대하여 부여하는 가치의 상한이다.

각 상점의 이윤은 물론 판매량에 달려 있으며 이윤의 극대화를 위해서는 다른 상점보다 가까운 곳에 있는 고객을 한 사람이라도 더 확보해야 한다. 경쟁 상대가 되는 다른 상점이 어떤 위치를 선택하건 간에 한 상점에 있어서 더 나은 결과를 보장해 주는 다른 위치가 없는 최적점(optimum)은 어디인가? 두 상점이 모두 최적의 선택을 하고 어떤 하나의 상점도 일방적으로 그 위치를 이탈하지 않는 균형(equilibrium)이 어디서 이루어지는가? 상점 A가 입지를 먼저 선정하면 시장은  $x$ 와  $1 - x$ 의 두 부분으로 나누어질 것이다. 만약에  $x$ 가  $1 - x$ 보다 크면 상점 B는 상점 A의 바로 왼쪽에 인접하여 위치하여 고객을 더 많이 확보하려 할 것이다. 그런데 만약  $x$ 가  $1 - x$ 보다 작으면 상점

(48) Downs, *op. cit.*, p. 115.

(49) Harold Hotelling, "Stability in Competition," *Economic Journal*, Vol. 39(1929), pp. 41-57.

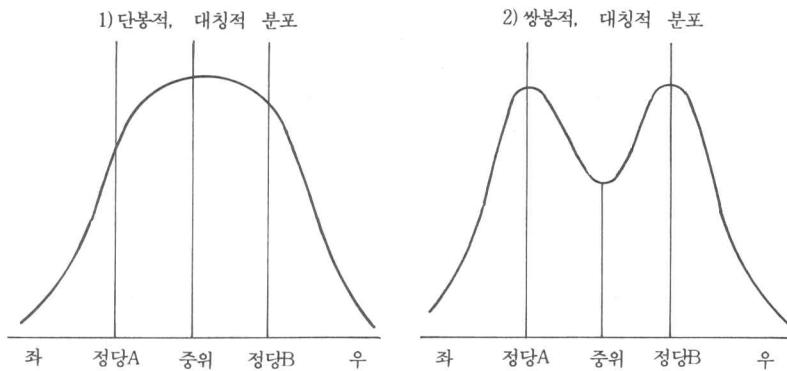
B는 상점 A의 바로 오른쪽에 인접하여 위치하여 더 많은 고객을 유치하려 할 것이다. 상점 A가 입지를 먼저 선정하게 되면 상점 A는 상점 B보다 적은 수의 고객을 확보할 수밖에 없는 것이다. 따라서 상점 A가 이윤을 극대화하기 위한 원리는 시장에서 작은 부분이 차지하는 크기를 뛸 수 있는 한 크게 하는 것(극대극소, maximin)이다. 즉 中位인  $x = 1/2$ 이 상점 A의 최적점이다. 이렇게 되면 상점 B는 동일한 지점에 서로 인접하여 위치할 수밖에 없다. 즉  $1/2$ 의 지점에서 상점 A와 상점 B가 균형을 이룬다.

호텔링의 분석은 제한적인 가정에 입각한 단순한 특징을 갖고 있다. 호텔링 이후 기업의 공간경쟁이론은 완화된 현실적인 가정에 입각하여 전개된다. 우선 균일한 고객분포라는 가정을 변화시킬 수 있다. 또한 3개 이상의 기업이 존재할 경우로 논의를 확대할 수 있다. 이 경우에도 또 다른 기업의 進入(entry)을 배제하거나 아니면 고려하여 분석할 수 있다. 기업의 입지를 단일 차원이 아니라 2개 이상의 공간적 차원을 상정하여 살펴볼 수도 있을 것이다. 그 밖에 고객의 선택행위가 계산없는 순진성(sincerity)에 국한되지 아니하고 세련된 계산이 가미된(sophisticated) 경우도 고려에 넣을 수 있다. 다시 말해서 호텔링의 기초적인 분석은 가정을 완화함으로써 보다 복잡하게 전개될 수 있는 것이다.<sup>(50)</sup>

정당의 선거전략과 관련해서 다운즈가 주장한 핵심적인 내용은 양당제 하에서 일차원적 이념척도상의 유권자 분포가 단봉적이고 대칭적일 때 두 정당 모두 중위의 입장을 최적의 전략으로 선택하여 수렴함으로써 균형을 이룬다는 것이다. 이것은 그림 2에서 1)에 해당된다. 이와 같은 정규분포곡선에서는 중위값, 평균값, 그리고 최빈값이 모두 동일하다. 유권자분포에 있어서 호텔링이 가정했던 바와 다르지만 여전히 각 정당의 정강정책은 중도쪽으로 수렴하게 된다. 정당의 입장이 중앙으로 이동함으로써 극단에 위치한 유권자들이 소외(alienation)되어 투표에 기권한다 할지라도 중도적인 보다 많은 유권자의 지지를 획득할 수 있기 때문이다. 정당은 온건화하고 안정된 민주정치가 전개된다고 보는 것이 다운즈의 견해이다.<sup>(51)</sup>

---

(50) 호텔링 이후 기업의 공간적 경쟁에 대한 경제학자의 후속적 논의를 일목요연하게 정리하고 그것을 정당간의 경쟁에 적용하여 이론적 함의를 도출한 대표적인 연구로서는 다음을 참조할 것. Kenneth A. Shepsle and Ronald N. Cohen, "Multiparty Competition, Entry, and Entry Deterrence in Spatial Models of Elections," in James M. Enelow and Melvin J. Hinich (eds.), *Advances in the Spatial Theory of Voting* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 12-45; 그리고 Gary W. Cox, "Multicandidate Spatial Competition," in *ibid.*, pp. 179-198.



<그림 2> 이념척도상의 유권자분포

한편 다운즈에 의하면 유권자분포가 그림 2의 2)에서와 같이 쌍봉적인 (bimodal) 대칭을 보인다면 양당제하에서 두 정당이 중도적 입장으로 수렴하지 않는다. 왜냐하면 각 정당이 중앙으로 이동할 때 많은 유권자들의 소외를 가져오는데 이렇게 상실한 지지보다 많은 득표를 중도적 유권자들로부터 획득할 가능성이 없기 때문이다.<sup>(52)</sup> 이럴 경우에 두 정당간에는 정책적 입장의 차이가 확연하게 되는 것이다. 소외로 인한 투표기권은 유권자 입장에서 볼 때 상대적으로 가까운 정당의 정책마저 자신의 입장과 큰 차이를 갖는다고 인지 할 때 발생한다. 앞절의 (1)의 방정식에서 보면 D항의 값을 낮추게 되어 투표할 유인이 감소한다. 소외로 인한 투표기권은 무차별로 인한 투표기권과 동일하지 않다. 이미 밝힌 바와 같이 무차별로 인한 투표기권은 두 정당간의 정책적 차이가 없는 까닭에 교차압력을 받게 되어 기권하는 것이다. 이 경우에는 B항의 값이 0에 가깝게 되어 투표할 유인이 감소한다. 다운즈와 달리 모든 유권자가 투표한다고 가정하거나 아니면 무차별로 인한 기권만이 발생한다고 가정하면 그림 2의 2)와 같은 유권자분포에서도 각 정당이 수렴화 전략을 채택하여 중위에서 균형이 이루어질 수 있다.<sup>(53)</sup>

유권자의 이념적 분포가 갖는 형태와 아울러 기존의 정당체계도 역시 개별 정당의 선거전략에 영향을 미친다. 다운즈가 논의한 바의 대부분은 미국이나 영국과 같이 양당제가 정착된 정치에 적설성을 갖는다. 3개 이상의 정당이 경쟁하는 다당제와 관련해서는 충분히 검토되지 않았다. 그럼에도 불구하고 다

(51) Downs, *op. cit.*, 118. 이것에 대한 비교적 간단한 수학적 증명에 대하여서는 Riker and Ordeshook, *op. cit.*, pp. 347-348 참조.

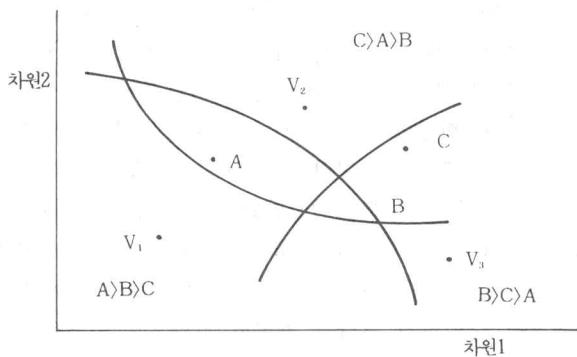
(52) *Ibid.*, pp. 119-121.

(53) Davis, Hinich, and Ordeshook, *op. cit.*, p. 441.

운즈는 유권자나 정당이 양당제하에서와 달리 다당제의 선거경쟁에서 당면하는 문제에 대해서도 간략하게나마 언급한다.<sup>(54)</sup> 다당제 선거에서 유권자의 선택은 단순하지 않으며 제1선호의 후보자나 정당이 득승할 가능성이 적으면 차선을 택하는 전략적 투표현상이 있다. 그리고 다당제 민주정치에서 선거 후 정당간 연합에 의한 집권세력이 출현하므로 유권자의 정당선택이 정부정책에 미치는 효과는 選舉機制뿐만 아니라 집권연합구성의 과정에 의해서도 결정된다. 요컨대 다당제 선거에서 유권자의 선택은 복잡한 것이다. 한편 다당제 하에서 선거경쟁주체의 선택행위도 단순하지 않다. 대체로 다당제에서는 각 정당이 중도의 입장으로 수렴하기보다는 차별화 전략으로 이념적 선명성을 유지하려고 한다는 것이다. 그런데 이러한 원심적 분산의 경향도 있지만 구심적 수렴의 경향도 염연히 존재한다. 이를테면 집권연합에 참여한 정당은 정부정책의 통일성과 집권연합내의 응집성을 상실하지 않도록 협력할 필요가 있다. 아울러 이념정향의 척도가 단일차원이 아니고 2개 이상의 차원인 경우에 정당간 경쟁이 균형을 이를 수 있는가 하는 것도 공간모형에 입각한 분석에 있어서 중요한 질문이다. 쟁점공간이 2차원 이상이 되면 사회적 선택에 있어서 균형이 존재할 가능성이 매우 희박하다는 점은 이미 지적되어 왔다.<sup>(55)</sup> 그림 3은 유권자 3명( $v_1, v_2, v_3$ )과 3개의 정당(A, B, C)이 가장 이상적으로 선호하는 입장을 2차원 공간에 표시하고 있다. 또한 각 유권자를 중심으로 하는 반원형의 무차별 곡선도 그려져 있다. 유권자  $v_1$ 과 유권자  $v_2$ 는 정당 B의 위치보다 정당 A의 위치를 더욱 선호한다. 유권자  $v_2$ 와 유권자  $v_3$ 는 점 A보다 점 C를, 그리고 유권자  $v_3$ 와 유권자  $v_1$ 는 점 C보다 점 A를 선호한다. 단순 다수제에 의거하여 승자를 결정할 경우에 A, B, C 가운데 그 어느 점도 지배적인 위치라고 할 수 없다. 안정적 균형이 이루어지지 않고 있다. 이것은

(54) Downs, *op. cit.*, pp. 125-127; 146-156. 사실 다운즈 이후에도 다당제 선거에서의 경쟁에 관한 세련된 공간모형은 찾기 어렵다. 이 분야에 있어서 이론적 발전이 기대되는 것이다. 주 50에 인용된 두 논문은 특히 세 이상의 정당이나 후보자가 경쟁하는 경우에 과연 균형이 존재하는가 하는 문제를 이론적으로 분석하고 있다.

(55) 이를테면, Richard D. McKelvey and Peter C. Ordeshook, "Symmetric Spatial Games Without Majority Rule Equilibria," *American Political Science Review*, Vol. 70(1976), pp. 1172-1184. 한편 다차원적 균형의 가능성에 대해서는 다음의 논문을 참조할 것. Kenneth A. Shepsle, "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multi-dimensional Voting Models," *American Journal of Political Science*, Vol 23(1979), pp. 27-59; 그리고 Charles Plott, "A Notion of Equilibrium and Its Possibility under Majority Rule," *American Economic Review*, Vol. 57(1967), pp. 787-806.



<그림 3> 2차원 공간에서의 유권자와 정당의 위치

정당이나 후보자를 대안으로 놓고 전개되는 선택과정에서 나타나는 순환적 다수의 현상이다.

공간모형에 입각한 분석에서는 통상적으로 유권자 개인의 효용함수가 밑에서 볼 때 오목하다고 간주한다. 이것은 유권자와 정당간의 정책적 입장차이가 커짐에 따라 유권자가 갖는 불만의 증가율도 점차 커짐을 의미한다. 유권자가 위험을 회피하는(risk-aversive) 태도를 견지한다는 것이다. 그런데 유권자 개인의 효용함수가 밑에서 볼 때 불록한 성질(convexity)을 부분적으로나마 갖게 된다면 정당은 명확히 규정된 입장을 취하기 보다는 의도적으로 정책적 입장을 모호하게 하는 애매성의 전략(strategy of ambiguity)을 택할 수 있다. 불록한 형태의 효용함수란 유권자와 정당간의 입장차이가 커질수록 불만의 증가율이 오히려 감소하는 것, 즉 유권자가 위험을 수용하는(risk-acceptant) 태도를 갖고 있음을 말한다. 다운즈도 정당이 이러한 전략을 구사하여 지지하는 유권자의 수를 증가시킬 가능성을 언급하였다.<sup>(56)</sup> 그렇지만 다운즈는 정당이 이러한 전략을 취하게 되는 유인에 대하여 정확히 논의하지 않았다. 유권자 개개인의 효용함수가 오목한 형태를 갖고 있고, 일차원적 이념척도상에서 유권자들의 분포가 단봉적이고 대칭적이면 중위는 지배적 위치이다. 이 경우에는 애매성의 전략을 취할 유인이 없는 것이다. 그러나 중위를 포함하고 있는 어느 정도의 구간에 있어서 “거의 모든” 유권자가 위험수용적인 태도를 갖는다면 애매성의 전략은 중위에 위치하는 전략에 대항하여 승리를 거둘 수 있다.<sup>(57)</sup> 이것은 선거경쟁의 과정에 내재한 불확실성을 반영하는

(56) Downs, *op. cit.*, pp. 135-137.

(57) Kenneth A. Shepsle, "The Strategy of Ambiguity: Uncertainty and Electoral Competition," *American Political Science Review*.

것이다.

## VII. 불확실성과 정보비용

공공선택론 분야에서 다운즈의 저작은 불확실성(uncertainty) 또는 불완전 정보(incomplete or imperfect information)를 심도있게 다룬 초기의 업적이다.(58) 불확실성은 과거, 현재, 미래 또는 가상적 사태의 추이에 대하여 분명한 정보가 결여되어 있음을 말한다. 여기서 정보는 광범한 개념으로서 첫째로 수학이나 경제학 등 특정의 분야에서 중요한 변수간의 관계 등 근본적 요소를 인지하는 맥락적 지식(contextual knowledge)을 포함한다. 이것은 교육을 통해서 획득되며 전문화의 대상이다. 정보는 또한 맥락적 지식이 파악하는 중요한 변수의 현황에 관한 자료를 가리킨다. 이러한 자료는 맥락적 지식을 토대로 해석된다. 어느 개인이 많은 정보를 갖는다 함은 맥락적 지식과 자료에 모두 정통함을 의미한다.(59)

선거과정에 내재하는 불확실성의 문제는 유권자와 경쟁주체 각각의 입장에서 살펴볼 수 있다. 이를테면 유권자는 선거에서 승리하는 정당이 주도하는 정부가 무엇을 하고 있으며 또한 무엇을 할 수 있는가에 대하여 모를 수 있다. 그리고 정부의 행위와 유권자 자신의 효용증가 사이의 관계를 알고 있지 못할지도 모른다. 한편 정당은 정책이 유권자 개인의 효용함수에 미치는 효과, 유권자 개인의 영향력, 경쟁상대가 되는 정당의 입장, 그리고 정책에 대한 유권자의 반응 등에 대하여 잘 알고 있지 못할 수 있다.(60)

현실세계에는 불확실성이 존재하며, 정보를 활용하여 불확실성을 축소하려면 비용이 듈다. 다운즈는 정보화의 경제학(economics of becoming informed)를 개척한 선구적인 학자이다. 정보비용은 (1) 자료를 수집, 선별 및 전달하는 획득비용, (2) 자료의 사실여부를 검토하는 분석비용, 그리고 (3) 자료나 사실분석을 특정목표에 관련시키는 평가비용으로 구성된다. 그런데 이러한 비용은 한 개인이 다른 개인에게 이전시킬 수 있는 可轉費用이다.(61)

---

Vol. 66(1972), pp. 555-568; Enelow and Hinich, *op. cit.*, pp. 115-122; Benjamin Page, "The Theory of Political Ambiguity," *American Political Science Review*, Vol. 70(1976), pp. 742-752.

(58) 다운즈 이후 정치에 있어서 불완전 정보의 문제를 다룬 업적들을 종괄하여 정리한 훌륭한 연구로서는 Randall L. Calvert, *Models of Imperfect Information in Politics*(London: Harwood Academic Publishers, 1986)를 권한다.

(59) Downs, *op. cit.*, p. 77-79, 208.

(60) *Ibid.*, pp. 79-81.

정치적 행위에 필요한 정보를 얼마만큼 획득할 것인가를 결정하는 것도 생산이나 소비와 마찬가지로 경제적 판단이다. 정보추구자는 정보를 얻는 데에서 오는 한계편익이 그 한계비용과 같게 될 때까지 정보를 얻기 위하여 자원을 투자할 것이다.<sup>(62)</sup>

불확실성의 세계에서 합리적 개인은 정보비용을 감소시켜야 한다는 압력을 받는다. 합리적 시민은 어떻게 정보비용을 감축하는가? 우선 “무상의” 정보를 이용하게 된다. 개인은 정보가 주어지더라도 이를 수용하여 활용하는 데에 스스로의 시간을 소모해야 하기 때문에 엄격히 무상의 정보는 없다. 그런데 여기서 무상이라 함은 가전비용이 지불됨이 없이도 정보가 한 개인에게 주어진다는 뜻이다. 구체적으로 민주주의 사회의 시민에게는 다음과 같은 방식으로 무상의 정치적 정보가 제공된다. (1) 집권당은 정부활동의 고유한 일부분으로서 다량의 정보를 공표한다; (2) 모든 정당들은 유권자들에게 영향을 미치기 위해 정당관련 정보를 방출한다; (3) 전문적 언론 출판업체들이 광고주의 재정지원에 의존하여 정보를 제공한다; (4) 이익집단들이 그 입장을 설득시키기 위해 시민에게 정보를 알린다; (5) 시민 개인들도 편지, 대화, 토론, 연설 등의 형태로 자료를 공급한다. 물론 언론 출판업체, 이익집단, 정당, 그리고 정부는 전문적인 정보제공자로서 다양하게 구분된 영역별로 시민들에게 정보를 저렴하게 공급하기도 한다.<sup>(63)</sup>

또한 유권자는 투표결정을 위한 정보비용을 축소하는 방편으로 이데올로기(ideology) 즉 기본적인 이념정향에 의존한다. 다운즈는 이데올로기를, “좋은 사회가 무엇이며 아울러 그러한 사회를 건설하기 위한 주요수단이 무엇인가에 대하여 언어로 표현된 이미지”라고 정의한다. 확실성의 세계에서 유권자는 경쟁주체가 구체적인 개별쟁점에 있어서 어떠한 입장을 취하고 있는가를 알고 있기 때문에 이데올로기가 그렇게 유용하지 않다. 그러나 불확실성의 세계에서 유권자는 광범위한 쟁점에 대한 정보를 얻는 첨경으로서 이데올로기기에 의존하여 정보비용을 절감하게 된다. 유권자는 정당의 이데올로기를 비교하여 자신의 그것과 가장 유사한 정당을 선택하여 지지하는 것이다.<sup>(64)</sup>

(61) *Ibid.*, pp. 207-212.

(62) *Ibid.*, pp. 207-212.

(63) *Ibid.*, pp. 220-234.

(64) *Ibid.*, pp. 96-100. 개인이 정보를 얻는 과정에서 선별기제(selection mechanism)를 제공하는 것으로서는 이데올로기 외에도 여러가지가 있다. 이 점에서 다운즈의 정보화 경제학은 인지심리학과 만나게 된다. Daniel Kahneman, Paul Slovic, and Amos Tverski(eds.), *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*(New York: Cambridge University Press, 1982).

우리는 앞에서 투표행위가 정보비용을 포함한 제반비용을 요구하는 반면 투표행위가 가져오는 도구적 편익은 별로 없기 때문에 투표행위가 민주정치를 유지하기 위해서 내재적으로 갖는 장기적 가치를 고려해야 투표참여를 설명할 수 있음을 살펴보았다. 이와 같이 투표행위는 낮은 수준의 도구적 편익을 수반하기 때문에 상당히 많은 유권자들에게는 선거기간에 조차 무상으로 제공되지 않는 정치자료를 획득하는 것이 합리적이지 않다. 다운즈는 투표행위에 관련하여 많은 유권자들이 “합리적 무지”(rational ignorance)를 보인다고 말한다.<sup>(65)</sup>

선거과정에서 경쟁하는 정당이나 후보자는 불확실성의 상황에서 득표를 극대화하는 방향으로 이데올로기를 설계한다. 이데올로기는 내적으로 일관되어야 하고 또한 구체적인 정책방향과 부합해야 한다. 그럼에도 불구하고 정당의 주된 목표는 다양한 사회집단으로부터 지지를 극대화하여 선거에서 승리하는 것이기 때문에 이데올로기적으로 내적인 일관성이거나 순수성을 철저히 유지하기 어렵다.<sup>(66)</sup> 불확실성의 상황에서 선거경쟁주체는 애매성의 전략을 활용할 수 있는데 이는 앞에서 언급되었다.

불확실성의 세계에서는 모든 개인이 균등한 영향력을 행사하지 않는다. 정보비용을 부담하는 능력에 차이가 있기 때문이다. 저소득층보다는 고소득층이, 그리고 교육을 많이 받은 개인일수록 보다 많은 정치적 정보에 접근할 수 있다. 정치적 영향력을 행사하려면 정보를 얻는 비용 이외에도 정부에 의사를 전달하는 비용도 필요한데, 이러한 비용의 부담능력에도 개인간에 차이가 있다. 예를 들면 소비자보다는 생산자가 정부를 상대로 하는 의사소통의 비용을 부담하기에 용이하다. 불확실성의 조건하의 민주정부는 일반유권자들이 원하는 바를 파악하고 또한 그들의 지지를 설득하기 위하여 대표자 또는 중개자에 의존하게 된다. 일반유권자의 수에 비하여 소수인 대표자 또는 중개자들은 여론을 확인하고 전달하여 분석하는 전문가들이다. 그들은 일반유권자들을 대표한다고 주장하지만 실제로는 특정 집단이나 조직의 이익실현을 위한 로비스트들이다. 결국 현실의 민주정치에서는 모든 시민이 각 1표를 갖고 있음에도 불구하고 영향력이 불균등하게 배분되어 있다.<sup>(67)</sup>

(65) *Ibid.*, pp. 238-247. 불확실성의 상황에서 유권자는 (1) 정당이나 후보자의 입장을 부정확하게 인지하거나 (2) 그러한 입장을 인지하더라도 승리 또는 당선 후 정책수행에 대하여 확신을 하지 못한다. 각 경우에 있어서 유권자의 정당이나 후보자에 대한 지지선택의 수학적 모형에 관해서는 Enelow and Hinich, *op. cit.*, pp. 122-129 참조.

(66) Downs, *op. cit.*, pp. 100-103, 109-112. 물론 확실성의 조건에 비하여 불확실성의 조건 아래에서 선거전략의 균형이 존재하는 것은 더욱 어렵게 된다. 이 점에 관해서는 Calvert, *op. cit.* 참조.

## VII. 결 론

다운즈는 유권자와 선거경쟁의 주체간의 이념적 또는 정책적 거리에 입각하여 유권자의 참여와 지지선택, 그리고 경쟁주체의 선거전략을 논구하는 공간모형을 개척하였다. 바로 『민주주의의 경제학적 이론』에서 호텔링과 같은 경제학자의 공간경쟁모형을 정치현상에 적용하여 연역적 이론체계를 구축하였다. 그리고 다운즈로부터 시사를 받은 연구가들이 이 방면의 이론을 세련화하였다.

그런데 다운즈의 공간모형은 추상적 수준에서의 논리체계에 머물지 않고 실제의 선거경쟁을 서술하고 설명하려는 많은 경험적 연구를 계도하였다. 따라서 선거정치의 공간모형은 추론의 엄밀성 뿐만 아니라 실증성에 있어서도 많은 진전을 보이고 있는 것이다. 이 방면의 경험적 분석으로서 한가지만 예를 들자면 알드리치와 맥켈비의 논문이 있다.(68) 이 논문은 1968년과 1972년 미국 대통령 선거 당시 중요한 선거쟁점이었던 도시의 소요(흑인 및 빈민의 폭동, 저항 및 불만표출)와 월남전 문제에 초점을 맞추고 있다. 경험적 자료는 미시간대학교 조사연구소(Survey Research Center)에 의하여 수집되었다. 일반유권자가 스스로의 입장을 어떻게 규정하며, 또한 대통령 선거경쟁에 나선 각 후보의 입장을 어떻게 인지하는가 하는 것이 7점척도에 의하여 측정되었다. 알드리치와 맥켈비는 두가지 구체적 쟁점에서의 입장을 그대로 활용하기 보다는 요인분석을 통하여 국내 경제·사회문제에 대한 진보-보수(liberal-conservative)의 정향과 대외정책과 관련한 온전-강경(dove-hawk)의 정향을 추출하였다. 1968년 당시의 세 후보는 험프리, 너슨 및 월러스였다. 2차원적 이념정향의 공간에서 유권자 자신과 그가 인지하는 각 후보의 입장이 어느 정도의 유클리드 거리를 두고 있는가를 독립변수로 삼아 유

(67) Downs, *op. cit.*, pp. 88-95, 234-237, 247-258. 민주정치과정에서 정보의 문제를 여러 각도에서 경험적으로 논의한 업적으로는 John A. Ferejohn and James H. Kuklinski(eds.) *Information and Democratic Processes*(Urbana: University of Illinois Press, 1990). 특히 폐레존, 커크린스키, 피오리나의 세 논문을 참조하도록 권할 만하다. 이 논문들은 유권자 개인수준에서 정치적 정보의 양이 적지만 유권자 집단전체수준에서는 정치적 정보가 결코 적지 않음을 강조한다. 그리고 정기적으로 선거가 실시되고 정치적 경쟁이 유지되는 한 정치엘리트와 일반시민 사이에 존재하는 정보의 비대칭성이 그대로 정치엘리트에 대한 통제의 불가능성으로 귀결되지는 않는다고 강조한다.

(68) John H. Aldrich and Richard D. McKelvey, "A Method of Scaling with Applications to the 1968 and 1972 Presidential Elections," *American Political Science Review*, Vol. 71(1977), pp. 111-130.

권자의 후보지지를 설명하였다. 이 논문의 경험적 결과에 따르면 이러한 설명이 상당히 적합성을 갖는 것으로 판단되었던 것이다. 유권자의 선택에 관한 전통적인 분석모형은 정책쟁점에 비중을 크게 두지 않았으나 최근으로 올수록 정책쟁점투표의 중요성을 강조하게 되었다. 이러한 배경에는 다운즈의 공헌을 손꼽지 않을 수 없다.<sup>(69)</sup>

이 글은 『민주주의의 경제학적 이론』 가운데에서도 선거정치에 관한 부분만 집중적으로 논의하였다. 그렇기 때문에 공공선택론의 다른 측면에 있어서 다운즈의 공헌을 제대로 소개하지 못한 점이 없지 않다. 이를테면 공공재 산출과 외부효과의 제거와 관련한 정부의 활동도 다운즈의 주요관심사였다. 그는 주류경제학이 정부의 역할에 대하여 대체로 관심이 희박하며, 그렇지 않으면 정부의 활동을 주로 규범적 관점에서 그리고 외생적 요인으로 파악하였다고 지적한다.<sup>(70)</sup> 다운즈에 의하면 정부가 완전히 이타적이지 않으며 나름의 사적 동기를 갖는다고 볼 때에 비로소 정부활동에 대한 현실적 분석이 가능하다. 정부는 사회구성원의 의지와 선호를 자동적으로 실현하는 기계가 결코 아니며 사적 이익을 추구할 수 있는 인간에 의하여 운영되는 제도임을 강조한 것이다. 이와 같이 다운즈는 여러 각도에서 정치학과 경제학의 가교를 놓는 분석 모형의 개발을 선도하였다.

---

(69) 박찬욱, “제14대 국회의원 총선거에서의 정당지지분석.” 이남영(편), 『한국의 선거』(서울: 나남출판사, 1993), pp. 78-86 참조.

(70) Downs, *op. cit.*, pp. 280-288.