

# 정당과 유권자: 샷슈나이더 이론의 재조명

백 창 재 | 서울대학교

정 하 용 | 경희대학교

지난 20여 년간 미국 정치는 정당 간의 이념적 대립과 정책적 충돌의 심화로 미국 정부 전반에 대한 심각한 불신을 초래했다. 통상적으로 '양극화'로 진단되는 이러한 미국 정치의 문제의 해결을 위해 선거제도의 변화나 입법 과정에서 양당 간의 충돌을 완화시킬 수 있는 제도적 장치를 도입하자는 요구가 커지고 있다. 그러나 양극화로 일컬어지는 정당 간 이념적 대립의 심화 현상이 과연 양극화로 규정되어 질 수 있는지, 그렇다면 이러한 분열을 가져 온 원인이 무엇인지에 대해서는 여전히 논쟁이 진행 중이다. 이 글은 미국 정당 간의 이념적 대립의 강화를 샷슈나이더의 '갈등의 정치' 틀에서 이념적 대립의 심화를 정책 이슈를 새롭게 규정함으로써 지지 세력을 확장하고 유권자를 동원하려는 양당의 선거 전략의 결과로 분석한다. 미국 정치를 설명해 온 지배적인 분석틀인 다운즈의 중위 투표 이론과 메이휴의 선거의 고리 이론으로는 유권자들의 선호 분포와는 무관하게 지속되고 있는 정당 간 이념적 대립을 설명할 수 없기 때문이다. 또한 정당의 핵심 행위자를 특정 정책을 추구하는 조직화된 이익으로 보는 정책중심적 접근과 달리 갈등의 정치는 선거 승리를 위해 정책을 형성하고 유권자의 지지를 동원하려는 정당의 전략으로 이념적 대립의 심화를 설명한다.

**주제어:** 미국 정당, 다운즈 모델, 정책중심적 접근, 샷슈나이더, 정당 재편, 남부 공략, 도시 공략

## I. 문화 전쟁?

1990년대 이래 미국정치에서 두드러진 현상 중 하나는 이념적 대립과 충돌이다. 의정 과정에서 초당적 문제 해결 보다는 비타협적 대결이 빈번하고, 양당 간 '공격 정

치'(attack politics)와 양부 간 힘겨루기가 자주 목격된다. 민주, 공화 양당의 적극적 지지자들(activists)은 이전보다 훨씬 이념적 편향성을 지니고 자기 당에 압력을 행사하며 상대 당을 공격한다. 일반 유권자들도 이념에 따라 양당에 대한 선호를 결정하는 경향이 증대되고 있다. 극단적인 이념적 지향을 내세우는 언론과 논객들이 이런 현상을 조장한다.

미국 사회 전반에 걸쳐 확산되고 있는 이념적 대결은 '문화 전쟁'(culture war)으로 규정되고 있다(Hunter 1991). 미국 사회가 문화적 '정통'(orthodox)과 '진보'(progressive)의 두 진영으로 분열되어 가고 있으며, 두 세력 간의 갈등과 충돌이 불가피하다는 것이다. 정치적으로 이는 전통적인 경제적 갈등 대신에 도덕적, 문화적, 가치 중심적 갈등의 중요성(salience)이 커지고 있음을 의미한다.

사실 경제적 이해를 기반으로 형성되었던 기존 균열구조가 해빙되고 탈물질적 이슈들이 부상하는 탈근대 정치 현상은 1960년대 후반부터 선진 산업 민주주의 국가들 전반에서 나타났었다. 미국도 예외는 아니어서, 이 시기에 반문화(counter-culture) 운동부터 시작하여 1980년대 종교적 우파(religious right)의 정치세력화까지 탈물질적인 정치적 갈등이 대두되었다. 그러나 민권과 인종갈등 문제를 제외하면, 문화적, 도덕적, 종교적 이슈들이 선거와 정당정치의 핵심으로 등장한 것은 1990년대 이후로 평가된다.

과연 미국사회는 문화적으로 얼마나 분열되었나? 이에 대해 미국 사회학계는 일찍부터 대체로 부정적이었다. 경험적 자료들을 분석한 결과, 도덕과 결부된 이슈들에 대한 일반 미국인들의 판단은 극단화되지 않았으며, 종교적 충돌도 1990년대를 지나면서 수그러들고 있다는 것이다(DiMaggio et al. 1996; McConkey 2001). '문화 전쟁'은 일부에 의해 부풀려진 '허구'(myth)로 취급된다. 반면에 새로운 도덕적 이슈들이 선거와 정당 정치에 미치는 영향에 대해 민감할 수밖에 없는 정치학자들은 문화적 양극화의 증대성에 주목해 왔다(Abramowitz & Saunders 1998; Bartels 2000). 가치와 종교 이슈들에 대한 이념적 대립이 정당의 부활, 정당일체감의 재편성을 가져오고 있다는 분석이 제기되기도 했다.

이런 가운데 피오리나(Fiorina et al., 2005; 2011)에 의해 문화 전쟁에 대한 권위 있는 평가가 내려졌다. 1980년대부터 2005년까지 수행된 각종 여론 조사 자료들을 면밀하게 분석한 뒤, 피오리나는 미국 사회가 이념적으로 전혀 양극화되지 않았다고 진단한다. 낙태 문제에서부터 동성애자 권리 문제, 또는 총기 규제 문제나 안락사 문제

에 이르기까지, 가치나 도덕과 연관된 이슈들에 대해 평균적인 미국인들은 대부분 중립적인 견해를 지니고 있다는 것이다. 한 세대 전이나 마찬가지로, 극단적 견해의 비중은 증가하지 않았다. 또한 대부분의 유권자들은 이러한 이슈들이 중요한 국가적 문제라고 생각하지도 않는다. 여전히 경제적 이슈들이나 테러와의 전쟁과 같이 국민의 삶에 직접적인 영향을 가져오는 문제들이 중대한 이슈로 간주되며 투표에 영향을 미친다. 한 마디로 문화 전쟁은 허구이다.

그렇다면 지난 20여 년간 미국 사회에서 이념적 갈등에 대해 벌어진 논란은 무엇인가? 의회에서 빈번하게 벌어지는 극한 대립은 양당의 지지층과는 무관한 것인가? 대중은 극단화되지 않았으나, 정치인, 정당 활동가(activists), 논객들이 치열한 대결을 벌였고 대중 매체들이 이를 과장해 왔다는 것이 피오리나의 진단이다. 이념적 이슈들은 유권자들로부터 호응을 받지 못하며, 선거 결과에 별다른 영향을 미치지 않는다는 것이다. 오히려 2004년 선거 이후처럼 이념 대결에 식상한 지지층이 이탈하는 역효과를 가져올 수도 있다.

그럼에도 불구하고 피오리나는 이념이 정당 일체감에 미친 영향을 인정하고 있다. 1980년대 이후 공화당 지지층 중 진보적인 유권자들은 사라졌고 민주당내 보수적인 지지층도 이탈했다는 것이다. 이것이 바로 ‘정돈’(sorting)이다. 이념적으로 자신이 진보적이라고 생각한 공화당 지지자들은 민주당 지지로 돌아섰거나 무당파가 되었으며, 보수적 이념을 지닌 민주당 지지자들은 공화당을 지지하거나 무당파가 되었다. 따라서 유권자 전체, 미국 사회 전반의 이념적 성격에는 아무런 변화가 없으며, 다만 민주, 공화 양당 간에 이념적 지향이 맞지 않는 지지층들의 교환이 이루어졌을 뿐이다.

일찍이 선키스트(Sundquist 1983)는 미국의 정당정치를 4당 체계로 규정한 바 있다. 의회 내이든 유권자 수준에서든 공화당 내에 상당수의 온건파들이 있고 민주당 내에도 다수의 보수파들이 있기 때문에, 미국에는 네 개의 정당이 존재하고 있는 것과 마찬가지로라는데는 것이다. 피오리나의 진단 대로라면 이제 미국은 더 이상 4당 체계가 아니다. 양당의 이질적 존재들이 마침내 ‘정돈’된 것이다. 이것이 무시할만한 현상인가? 미국 사회 전체적으로 이념적 양극화가 벌어진 것은 아니지만, 미국 정치와 미국 정당의 양극화는 이루어진 것이 아닌가?

피오리나가 정확히 지적하는 ‘정돈’의 근원으로 두 가지에 주목할 수 있다. 하나는 남부에서 이루어진 유권자 재편(realignment)이다. 주지하듯이 1960년대 민권(civil

right) 이슈로 인해 민주당에 등을 돌리기 시작한 보수적인 남부 유권자들은 1980년대 이후 확고한 공화당 지지층으로 돌아섰다. 따라서 민주당 내 보수적 지지층은 사라졌고, 그 결과 의회 내의 보수적인 남부 출신 의원들의 세력도 크게 위축되었다. 민주당이 진보로 정돈된 것이다. 공화당의 경우, 1980년 선거부터 보수적 이념과 전통적 가치를 동원하여 유권자들을 공략하면서 보수적 색채를 강화시켰다. 그 결과, 남부 유권자들과 복음주의자들이 공화당의 텃밭이 되었고, 이념적 극단화에 반발한 세력이 이탈하게 되었다. 보수로 ‘정돈’된 것이다.<sup>1)</sup>

이러한 과정을 보면, 미국의 정당정치가 중대한 변화를 겪어 왔음을 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 피오리나가 문화 전쟁은 허구이며 정치계급(politicos)이 현실에서 유리된 이념 대결을 벌이고 있다고 비난하는 이유는 무엇인가? 사실, 피오리나가 우려하고 있는 미국 정치 현실은 ‘양극화’된 것이다. 유권자들은 극단화되지 않았으나, 투표소에서 두 개의 극단적인 선택만을 강요당하고 있음을 개탄하고 있는 것이다. 이것이 아마 피오리나가 이 책을 쓴 문제의식일 것이다.

피오리나는 이렇게 개탄스런 현실이 초래된 근원으로 1960년대 이래 진행되어 온 ‘참여의 확대’에 주목한다. 참여의 확대라고 해서 평균적인 미국인들과 일반 유권자들의 참여가 확대되어 온 것이 아니다.<sup>2)</sup> 월답스키(Wildavsky 1965)가 ‘맹목파’(purist)라고 부르고 윌슨(Wilson 1962)이 ‘아마추어’(amateur)라고 불렀던 정치적 활동가들(political activists)의 개입의 폭과 정도, 그리고 영향력이 크게 확대되어 왔던 것이다. 특정한 이슈들, 대부분 일반 유권자들은 관심도 없는 문제들에 대해 비타협적인 견해를 지니고 있는 이 활동가들이 정치인들과 양당에 강력한 영향력을 행사하고 있어

---

1) 피오리나는 이 점을 거듭 지적하고 있다. 특히 2004년 선거를 분석하면서, 부시의 선거 전략이 경제적 보수와 사회적 보수의 양 차원을 공략하여 경제적으로 민주당 지지성향이지만 사회적으로 보수적인 유권자들의 지지를 획득하려 했다고 보고 있다. 물론 경제적으로 공화당 지지성향이지만 사회적으로 진보적인 유권자들은 이탈했다(Fiorina 2011, 170-182).

2) 물론 1972년 이후 예비선거(primary elections)를 통해 그간 당 지도부들이 선출했던 대통령 후보를 일반 유권자들이 선출하게 된 참여 확대의 형태도 있다. 그러나 예비선거나 코커스(caucus)에 실제 참여하여 후보 선출 결과에 조금이라도 영향을 미칠 수 있는 유권자들의 수가 본 선거에 비해서도 훨씬 미미하다는 점을 고려할 때, 유권자 전체의 참여가 크게 확대되었다고 평가하기는 어렵다. 이 역시 소수의 적극적 참여층과 정치 활동가들의 영향력만을 키워주는 결과를 초래하고 있는 것이다.

서 양당과 후보들이 제시하는 이념적 입장이 극단화하고 있다는 것이 피오리나의 진단이다.

유권자들로부터 유리된 채 이념적 대결을 벌여 혼란을 초래하고 있는 미국의 정치 현실에 대해 피오리나가 우려하는 것은 지극히 당연한 일이다. 그러나 피오리나의 논지를 따라가다 보면, 자연스레 여러 가지 의문이 떠오른다. 과연 유권자들은 변하지 않았는데 정치계급이 이념적으로 극단화하여 대립하고 있는 것인가? 이들은 왜 그러는 것일까? 이들이 벌이고 있는 이념적 대결이 유권자들의 이념과 정당일체감에는 영향을 미치지 않는 것일까?

피오리나가 상정하고 있는 모범적인 정당정치는 다운즈(Anthony Downs)식 모델에 근거를 두고 있다(Downs 1957). 유권자들은 이념적 성향이나 정책에 대한 입장에 있어서 공간적으로 일정하게 분포하고 있으며, 정당은 더 많은 유권자들과 상대적으로 더 가까운 입장을 취하기 위해 경쟁한다. 유권자들의 분포는 주어진 것이며, 정당과 후보들은 주어진 분포 속에서 수동적으로 경쟁하는 것이다. 따라서 정당과 후보들이 유권자들의 분포를 변화시킬 가능성은 배제된다. 유권자들의 분포를 무시한 채 극단적인 입장을 취하거나 유권자들이 무관심한 이슈를 제기하는 것은 패배의 지름길이다. 과연 정당과 유권자간에 설정된 이러한 관계는 타당한가?

## II. 유권자와 정당

‘다운즈 패러다임’으로 부를 수 있는 지배적인 시각은 미국 정치를 유권자-선거-의원(정책)의 세 축으로 구성한다(Hacker & Pierson 2014). 일정하게 분포되어 있는 유권자의 지지를 더 획득하기 위해 정당과 후보자들은 경쟁하고, 선출된 의원들은 재선을 위해 경쟁한다. 다시 재선은 주어진 유권자 분포에서 정당과 후보자가 유리한 위치에 서는 것으로 결정되므로, 의원과 정당은 유권자를 의식한 정책결정을 한다. 유권자-선거의 단계가 중위투표자론(median voter theorem)으로 정리된다면, 의원-유권자 단계는 피오리나나 메이휴가 종합한 ‘선거의 고리’(electoral connection)이다(Mayhew 1974; Fiorina 1977). 전자가 선행하고 후자는 부속된다. 유권자 분포에 따른 선거 경쟁이 정치의 시작이자 본질이며, 입법과정은 이를 보완, 강화하는 것이다.

이념적 공간에 유권자가 일정하게 분포하고 정당이 이 주어진 분포 속에서 경쟁한

다는 공간 모델은 주지하듯이 호텔링(Harold Hotelling)에서 유래했다. 경쟁관계에 있는 기업의 위치가 한 곳으로 수렴되어 사회적 효용을 해친다는 경제이론을 1920년대 미국의 양당 경쟁에 적용했던 것이다. 이념적 공간에 유권자들이 균등하게 분포되어 있고 유권자들의 지지가 비탄력적(inelastic)이라면, 이념적 공간의 좌, 우에 위치하고 있던 양당은 더 많은 지지를 획득하기 위해 각기 중앙으로 이동할 것이고, 결과적으로 선택의 여지가 없어져 정당정치 질은 떨어진다고 분석되었다. 그러나 대공황 시기부터 민주, 공화 양당의 정책 차이가 점점 벌어지게 되면서 호텔링 모델은 수정되었다. 유권자들의 지지가 탄력적이라고 가정하면, 양당이 중앙으로 갈수록 좌, 우 양 끝의 지지층이 이탈하므로, 양당이 중앙으로 수렴되지 않는 것으로 설명되었던 것이다.

1950년대가 되면 민주, 공화 양당은 다시 뉴딜식 합의로 수렴되어 갔고, 탄력적 지지 모델은 설명력을 잃게 되었다. 이에 대한 해결책으로 제시된 것이 다운즈 모델이다. 유권자들의 지지는 탄력적이지만 유권자의 분포는 중앙을 정점으로 하는 정상 분포이므로, 양당의 이념적 입장이 수렴된다는 것이다(Downs 1957). 그러나 이 공간 모델도 다시 현실과 동떨어지게 되었다. 1964년 선거에서 공화당이 골드워터(Barry Goldwater)를 대통령 후보로 지명하고 본 선거에서 참패했던 것이다. 왜 공화당은 이념 공간의 중앙을 떠나 오른 쪽 끝을 향했는가? 공간 모델의 입장에서 제시할 수 있는 유력한 해답은 아마 ‘항의’(voice) 개념을 적용한 허쉬만의 설명일 것이다(Hirschman 1970). 허쉬만은 유권자의 지지가 비탄력적이라고 보았다. 다른 정당을 지지할 수 없다는 것이다. 그렇기 때문에 이념적 공간에서 좌, 우 양 끝에 있는 지지자들은 자기 당의 입장이 중앙을 향해 멀어질 경우, 다른 대안이 없기 때문에 모든 자원을 동원해서 ‘항의’하고 영향력을 행사한다. 때로 1964년 공화당의 경우처럼 최적점을 지날 때까지 자기 당을 끌고 가서 참담한 결과를 가져올 수도 있다는 것이다.

이와 같이 유권자 분포와 정당의 위치 잡기, 그리고 선거 결과로 구성되는 공간 모델은 현실 정치에 따라 거듭 수정되고 변형될 수밖에 없었다. 유권자는 고정된 정상 분포인데, 정당들은 중앙으로 수렴되기도 하고 양극으로 선회하기도 했으며, 때로는 1980년 공화당의 경우와 같이 성공을 거두기도 했던 것이다. 정당의 입장과 선거 결과를 도출하는데 유권자의 분포만이 충분하지 않기 때문이다. 허쉬만의 경우에도, 비탄력적 지지층의 항의를 수용하여 정당이 중앙에서 이탈할 수 있다면, 누가 손익을 계산하여 이 결정을 하는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 항의를 수용하는지 여부는

정당의 결정이고, 이는 유권자 분포에 대한 수동적 적응이 아니라 정당의 성패를 결정짓는 전략적 결정인 것이다. 또한 어떤 항의는 성공하고 어떤 항의는 무시되는가? 결정적인 요소는 항의를 뒷받침하는 영향력과 자원일 것이다. 보다 극단적 성향의 지지자들의 항의가 효과적이라기보다는 보다 많은 자원을 통제하는 지지자들의 항의가 효과적일 것이다. 그렇다면 단순한 이념적 분포가 아니라 실제로는 영향력으로 가중된 분포가 관건일 것이다.

다운즈 패러다임과 공간 모델에 대한 이러한 문제의식에서 출발하여 유권자와 정당간의 관계에 대한 대안적 시각들을 살펴 볼 필요가 있다. 다운즈 패러다임에 대한 가장 신랄한 비판은 최근 해커와 피어슨 등이 제기했다(Hacker & Pierson 2004, 645-651). 다운즈 패러다임은 선거에만 치중함으로써 실제 정치적 삶의 본질적 내용, 즉 정책을 경시하고 선거에 부속시켰다는 것이다. 결과적으로 학계에서 유권자 개인들에 대한 선거 분석은 넘쳐나지만 어떤 정책이 어떻게, 왜 만들어지고, 어떤 결과를 초래했는지에 대해서는 연구되지 않는다. 이는 다시 미국 정당을 단순히 선거에서 승리하려는 정치인들의 집합으로 간주하게 만들어서, 정당 자체의 중요성을 격하시킨다. 정당은 그저 정당일체감의 대상일 뿐인 것이다. 나아가 보다 많은 유권자들의 지지를 얻고 집권한 정당이 유권자들을 만족시키기 위해 만든 정책들은 당연히 정당화된다.

이들이 대안으로 제시하는 것은 ‘정책 중심적 접근’(policy-focused approach)이다. 정책을 미국정치 연구의 한복판으로 복귀시키자는 것이다. 이 접근의 초점은 “정책과 조직화된 이익(organized interests)에 있으며, 선거와 유권자 분포는 대단히 유동적이고, 핵심적 대결은 공직을 획득하려는 것이 아니라 공고한 통치구조(governance)를 만들어내려는 것이다”(Hacker & Pierson 2014, 644). 샷슈나이더(Elmer Eric Schattschneider)의 초반기 연구, 즉 스몛-홀리 관세법(Smoot-Hawley Tariff Act) 입법과정의 압력 정치(pressure politics) 분석에 기반을 두고(Schattschneider 1935), 이들은 정책과 조직화된 이익을 중심으로 정치과정을 분석할 것을 제안한다.

정책은 단순히 선거 결과에 따라 만들어지는 부산물이 아니라, 그 자체가 정치를 만들어 나간다. 정책의 성격에 따라 새로운 정치 행위자들과 집단들이 만들어지기도 하고 사라지기도 하며, 개인과 집단의 행태와 전략이 결정된다. 예컨대 스몛-홀리 관세법 당시까지 보호주의 정책은 고관세로부터 이익을 누리는 수많은 기업들, 집단들을 만들어냈고, 이들의 압력 정치를 초래했다. 또 사회보장(Social Security) 정책의

변화는 노인층을 대거 동원해 내어 선거 구도와 정당경쟁에 영향을 주기도 했다. 이처럼 선거, 곧 정치와 정책간의 관계는 다운즈 모델과는 역의 관계일 수 있는 것이다. 더욱이 뉴딜 이후 국가 개입이 대폭 커지면서 현대의 국가 정책의 의미는 더욱 중요할 수밖에 없다(Hacker & Pierson 2014, 645-648).

정책은 또한 정치 투쟁의 궁극적 목표이다. 선거의 승자는 국가 권력을 장악하고 정책을 통해 자신의 선호를 획득한다. 정치인들에게는 선거의 승리와 공직의 획득이 목표일 수 있으나, 정보와 자원이 풍부하고 잘 조직된 집단들에게는 국가권력을 장악하여 정책을 달성하는 것이 궁극적 목표이다. 선거는 단지 한 가지 수단일 뿐이다. 여기에서 해커와 피어슨은 정당을 구성하고 있는 조직화된 이익들을 핵심적 행위자로 설정한다(Hacker & Pierson 2014, 648-652). 특정 정책에 대한 강력한 요구를 지닌 조직화된 이익들이 연합하여 양당을 구성하고 있다는 것이다. 목표 달성을 위해 국가 권력을 장악하려면 다수 연합을 형성해야 하는 대중 민주주의에서 조직화된 이익들 간의 연합과 타협은 필수적이다. 이들은 일시적으로 선거에서 실패하는 것보다는 정책 목표가 훼손되는 것이 더 감당할 수 없다. 이 경우, 조직된 이익들의 목표가 우선한다. 조직된 이익들의 자원과 정보, 조직이 정당 활동에 필수적이고, 조직된 이익들의 선호를 무시하는 정치인들은 응징당할 수도 있기 때문이다.

이러한 관점에서 해커와 피어슨은 지난 30년간 벌어지고 있는 양당 간의 이념적 양극화 현상을 분석한다(Hacker & Pierson 2014, 652-654). 의회 표결분석이나 대통령 후보들의 이념적 정향, 심지어 대법관들의 이념 성향에 대한 경험적 자료에 의하면, 정치 엘리트 수준에서 양극화는 심각하게 진행 중이다. 그러나 이는 피오리나가 진단하듯이 양당 간 양극화가 아니라, 비대칭적 극단화(asymmetrical polarization)이다. 민주당은 크게 변하지 않았으나 공화당이 더욱 보수화되고 있는 것이다.<sup>3)</sup> 그 이유를 이들은 기업들의 조직화된 이익(business interests)이 크게 강화되어 양당에, 특히 공화당에 강력한 영향력을 행사하는데서 찾는다. 민주당의 경우, 기업들의 영향력이 DSG(Democratic Study Group)를 통해 행사되어 민주당의 진보화, 특히 경제정

3) 상대적으로 공화당이 더욱 극단화되고 있는 것은 옳은 평가이고 피오리나도 부분적으로 인정하는 바이다(Fiorina 2013). 그러나 남부가 이탈한 민주당 역시 이전보다 진보화된 것은 사실이다. 따라서 민주당이 이념적 위치를 고수하고 있는데 공화당만이 극단화로 가고 있다고 볼 수는 없다. 양당 간 이념적 극단화가 얼마나 비대칭적인가는 사실상 주관적인 평가일 수 있다.

책에 있어서 진보적 성향이 강화되는 것을 가로막는다. 반면에 공화당의 경우는 기업 이익과 연합하고 있는 기독교 우파(Christian conservative), 티파티(Tea Party), 총기 규제(gun control) 반대세력 등을 견제할 수 있는 중도 온건 보수 세력이 존재하지 않는다. 그 결과 공화당이 지속적으로 보다 보수화되어 가고 있고, 이 비대칭적 극단화 현상이 양당 간 양극화로 오인된다는 것이다.<sup>4)</sup>

이렇게 볼 때, ‘샷슈나이더적 접근’이라고 스스로 명명한 이 접근은 전혀 샷슈나이더적이지 않다. 아마도 『정치, 압력, 관세』 시기의 샷슈나이더일지는 모르지만, 『절반의 인민주권: 현실주의자의 시각』 시기의 샷슈나이더는 아니다. 후술하듯이, 샷슈나이더는 『절반의 인민주권』에서 압력정치에 대한 대안으로 현대 정당정치의 필요성을 역설한 바 있다(Schattschneider 1960; 1942). 정책 중심적 접근에서 정당은 다운즈 모델에서처럼 주어진 유권자 분포에 대해 수동적으로 반응하는 존재는 아니다. 유권자의 선호와 다르게 움직일 수 있고, 때로는 단기적인 선거의 승리를 희생시킬 수도 있다. 이런 면에서 1964년 이래 미국 정치 현실에 보다 적합한 관점이라고 평가할 수 있다. 그러나 이 접근에서 정당은 조직된 이익들에 포획되어 있는 존재이다. 기업 이익을 중심으로 특정 정책 목표를 중심으로 잘 조직된 이익들이 전면에서, 그리고 이면에서 미국 정치 현실을 장악하고 있는 것이다. 정당은 사라지고 조직된 이익과 이들이 원하는 정책만 남은 것이다. 그렇다면 이러한 현실에 대한 해결책은 무엇인가? 자원과 정보에 있어서 누구보다 강력한 기업 이익을 어떻게 견제할 것인가? 공화당의 폭주와 민주당의 자제가 계속될 수밖에 없는가? 정책 중심 접근에는 해답이 없다.

### III. 샷슈나이더 이론의 재조명

이런 맥락에서 샷슈나이더의 이론을 다시 음미할 필요가 있다. 현대 대의 민주주의에서 유권자들이 할 수 있는 일은 무엇이고, 선거는 어떻게 조직화되며, 정당은 어떤 기능을 수행하는가? 압력집단들은 어떻게 견제될 수 있는가? 무엇이 보다 나

4) 미국 사회의 또 하나의 중대한 문제인 경제적 양극화도 이들은 마찬가지로 설명한다. 1980년 이래 기업 이익들이 공화당을 강력한 신자유주의 정책으로 이끌었으며, 민주당의 경우 DSG과 같은 경제적 보수 세력이 신자유주의 정책에 대한 견제를 막았다는 것이다 (Hacker & Pierson 2014, 654-655).

은 민주주의인가? 1896년 체제(system of 1896)가 무너지고 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)와 민주당에 의해 뉴딜 정당체계가 수립되는 것을 목도하면서 샷슈나이더는 이 질문들에 대한 해답을 『절반의 인민주권』에 제시한 듯하다.

샷슈나이더의 이론을 이해하기 위해서는 정치의 본질을 바라보는 그의 시각, 곧 정치에 대한 규정에서 출발할 필요가 있다. 일반적으로 정치는 두 가지 상반되는 시각에서 이해되어 왔다. 하나는 정치의 본질을 권력 현상에서 찾는다. 정치란 권력을 추구, 획득, 행사, 유지하는 모든 현상인 것이다. 다른 하나는 사회적 동물인 인간이 공동체 안에서 자신의 개체성을 구성하고 표현하는 과정으로 정치를 이해한다. 전자가 마키아벨리와 홉스로부터 현대 국제정치학자들로 이어지는 현실주의의 입장이라면, 후자는 고대 그리스로부터 아렌트(Hannah Arendt)와 현대 참여 민주주의자들로 이어지는 전통이다.

정치가 지닌 이러한 양면성을 샷슈나이더는 모두 담아낸다. 그는 정치는 “싸움”(fight)과 같다고 규정한다(Schattschneider 1960, ch. 1). 전형적인 현실주의자의 단순한 정의 같지만, 그가 말하는 싸움은 화장실 싸움이 아니라 길거리 싸움이다. 은폐된 공간에서 벌어지는 싸움이 아니라, 구경꾼이 둘러싸고 있는 공개된 싸움이다. 길거리 싸움에서 구경꾼은 언제든지 싸움에 가담하여 패싸움이 벌어질 수 있다. 더욱이 정치라는 싸움은 스포츠 경기와는 달리, 엄격한 규칙에 따라 진행되지도 않거니와, 선수와 관객이 명확히 구분되지도 않고, 언제든지 관객이 게임에 참여할 수 있다. 따라서 단순히 당사자 간의 힘의 차이에 따라 승패가 결정되는 화장실 싸움과 달리, 길거리 싸움에서 싸움 당사자들에게 중요한 것은 자신의 입장을 정당화하고 이를 구경꾼들에게 제대로 알려서 자기편의 지지를 확보하는 것이다. 이에 의해 패싸움의 결과는 달라질 수 있다. 이와 같이 정치의 본질을 길거리 패싸움에 비유한 샷슈나이더의 정의는 앞의 두 가지 입장을 절묘하게 조화시킨다. 정치의 핵심적 속성은 권력 투쟁이지만 여기에는 목적이 있으며, 이 투쟁 과정은 정당화와 소통과 동원으로 구성되는 것이다.

이처럼 샷슈나이더는 정치의 본질을 갈등(conflict)에서 찾는다. 이 갈등은 원래의 당사자들뿐 아니라 공동체의 다른 구성원들까지 간여하게 만드는 전염성(contagiousness)을 지닌다. 따라서 특정한 갈등이 어디까지 전염되어 얼마나 많은 성원들, 어떤 성원들까지 연루시키는가, 곧 갈등의 범위(scope of conflict)가 갈등의 결과를 결정한다. 갈등의 범위의 변화는 특정한 편견(bias)을 수반한다. 모든 참여자는

중립적이지 않고 파당적(partisan)이기 때문이다.

정치에 있어서 가장 중요한 전략은 바로 이 갈등의 범위를 어떻게 통제, 혹은 변화시키는가 하는 것이다. 갈등의 범위가 변화하면, 새로운 경쟁구도가 생기게 되고 새로운 힘의 균형이 이루어지게 되며 새로운 결과가 초래되기 때문이다. 많은 중대한 정치현상들이 갈등의 범위의 변화로 해석될 수 있다. 예컨대, 지방자치제, 특히 탈정당적(non-partisan) 지방자치제는 갈등의 범위가 확대되어 전국화되는 것을 방지하려는 제도이다. 그 지역의 갈등을 지역 내에 국한시킴으로써 외부 세력들이 간여하는 것을 막는 것이다. 이렇게 되면 그 지역 내의 세력관계에 의해 갈등의 결과가 결정된다. 또한, 자유기업체제라는 것도 단순히 사적 소유권의 확립에만 연관되는 것이 아니라, 기업과 연관된 갈등의 범위를 기업 내에 한정시키려는 체계이다. 기업 외부의 공적 개입을 차단한 채, 기업 내의 갈등을 기업 내에서 해결하게 해 주는 제도인 것이다.

정치에 대한 이러한 규정을 바탕으로 샷슈나이더는 정치가 이루어지는 체계를 두 가지로 분류한다(Schattschneider 1960, ch. 2). 하나는 압력 체계(pressure system)이고, 다른 하나는 정당 체계(party system)이다. 압력 체계는 이익집단들로 이루어진다. 이익집단들은 특수한 사적(private) 이익을 추구하며, 그 구성원들이 조직화되어 있다. 조직화된다는 것은 곧 가입(membership)이 제한되어 있음을 의미한다. 구성원의 성격, 혹은 자격이 제한되어 있다는 것은 다시 이 집단이 규모가 작으며(small), 소수(minority)임을 의미한다. 국민 과반수가 회원인 이익집단이란 존재하지 않기 때문이다. 사적 이익이라는 것은 이익 자체가 집단 구성원에게만 돌아간다는 의미이며, 사회 전체에 혜택이 비배제적으로(unexclusively) 부여되는 공익(public interest)과 엄격히 구분된다. 요컨대 압력 체계는 소수의 회원들을 조직화하여 이들에게만 혜택이 되는 특수이익을 추구하는 집단들로 이루어지는 정치체계이다.

문제는 압력 체계의 대표성(representation)에 있다. 조직화에는 비용이 수반되므로, 조직화할 수 있는 소수는 사회경제적 강자들이다. 다양한 경험적 자료들을 동원하여 샷슈나이더는 이 점을 명확히 입증하고 있다. 사회경제적 지위가 높은 계층이 보다 쉽게 조직화되어 압력집단을 이루기 때문에, 압력 체계는 본질적으로 계급 편향적일 수밖에 없다. 더욱이 현실적으로는 특히 기업들이 가장 강하게 압력집단으로 조직화된다. 모든 이익들이 조직화되거나 조직화될 수 있는 잠재적 이익이라는 다원주의자들의 주장은 현실적으로나 이론적으로나 타당하지 않다. 갈등관계에 있는 모든 이익

들이 조직화될 수 있다면, 그 결과는 “교착”(stalemate)이기 때문이다.

이처럼 압력 정치는 소수의 사회경제적 상층에 편향적이며, 현대 민주주의와는 거리가 멀다. 정당 정치는 다수를 대표해야 한다는 점에서 이와는 완전히 다르다. “승리를 위해” 유권자 과반의 지지를 획득해야 하기 때문이다. 정당은 극도로 단순하게 대안을 제시하여 유권자를 조직화한다. 과반의 유권자를 위한 편견(bias)을 동원하는 것이다. 또한 정당이 “압력집단들의 연합으로 구성되는 것이 아님”을 샷슈나이더는 분명히 밝히고 있다. 예컨대 민주당이 노동조합과 같은 이익집단들을 포함하고 있으나, 이 집단들이 선거에서 민주당의 승리에 기여하는 바는 극히 작다. 정당 보다 이익집단들이 우선하는 것은 아닌 것이다.

그렇다면 정당은 정치체계를 어떻게 조직하고 누구를 대표하며 어떤 역할을 하는가? 현대사회 내에는 잠재적, 현실적으로 수많은 갈등이 존재하며 이 갈등에 따라 사회 구성원들이 나뉠 수 있다. 그러나 이 중 중요한 갈등이 되는 것은 소수이다. 갈등들이 대부분 양립 불가능하며 강도(intensity)에 있어서 동질적이지 않기 때문이다 (Schattschneider 1960, ch. 4). 모든 갈등이 균등하게 중요한 사회는 산산이 조각날 것이다. 갈등들 간에는 우선성(priority)이 달라서, 어떤 갈등들은 지배적인 갈등이 되어 사회 내에 강력한 균열(cleavage)을 구축하는 반면, 어떤 갈등들은 흡수되거나 잊혀 지거나 의미를 잃거나 사회 구성원들을 자극시킬 능력을 상실한다. 본질적으로 갈등들 간에는 갈등(conflicts of conflicts)이 존재하는 것이다.

정당은 바로 특정한 갈등의 균열선을 중심으로 사회 구성원들을 나누고 자기편을 결집시키는 역할을 한다. 그럼으로써 다수를 결집시켜 정치권력을 장악하는 것이다. 정당은 갈등들 간의 갈등에서 특정한 갈등을 선택하여 이 갈등을 규정(definition)한다. 갈등의 규정이야말로 가장 중요한 권력 자원으로, 다른 갈등들을 덮어버리고 자신에게 유리하도록 이슈와 대안을 결정해 준다. 갈등의 선택에 따라 권력이 분배되는 것이다. 이렇게 규정된 갈등을 중심으로 정당은 편견을 동원하여 상대방을 나누고 자기편을 결집시킨다, 모든 정당, 정치조직, 리더쉽, 정치제도들은 기존 갈등을 관리하고 새로운 갈등을 억누르며 갈등들 간의 차별성을 유지한다.

정치 변동은 기존 갈등이 새로운 갈등으로 대체(displacement)되면서 일어난다. 기존의 지배적인 갈등은 강도(intensity)와 가시성(visibility)에 있어서 우월하고, 다른 이슈들을 덮어버릴 수 있다. 또한 연관된 다른 균열들과 합쳐져서 막강한 균열선을 구축할 수 있다. 이 균열선에 의해 구성된 다수는 기존의 정치적 배열(alignment)에

기득권을 지닌다. 이미 잘 알려진 익숙한 반대편만을 상대하기 때문이다. 그러나 이 기존 균열에서는 수많은 사회구성원들이 희생되고 있다. 이들의 갈등이 흡수되고 덮여져 있는 것이다. 따라서 이들의 불만의 누적이야말로 새로운 갈등과 새로운 배열을 위한 운동의 자원이 될 수 있다. 새로운 운동은 새로운 갈등과 균열을 규정하여, 기존 다수내의 분열을 유발시키고 소외된 구성원들을 결집시켜 갈등의 대체를 이룰 수 있다. 어떠한 정치적 배열도 모두를 똑같이 만족시킬 수는 없기 때문에, 이러한 과정이 지속되면서 정치체계의 동적 변화(dynamic)가 이루어지는 것이다.

정당과 정치 변동에 대한 샷슈나이더의 이론을 명쾌하게 보여주는 것이 1896년 체계의 수립과 붕괴 과정이다(Schattschneider 1960, ch. 5). 1896년 체계가 등장하게 된 배경에는 1880년대 중서부 이서 지역을 휩쓴 급진적인 농민 운동, 곧 포퓰리즘(populism)이 있다. 포퓰리즘의 위협 속에서 공화당과 민주당 양당의 보수파들은 남북전쟁과 재건기의 기억을 불러일으켜 지역주의(sectionalism)에 호소했다. 포퓰리즘이 내세웠던 산업 대 농업, 독점 대 반독점, 도시 대 농촌 간의 갈등을 대체하는 남부 대 북부라는 갈등을 동원하는데 성공했던 것이다. 결과적으로 지역주의 이외의 다른 갈등들은 문혀 버렸고, 지역주의 하에서 이후 한 세대 간 남부는 민주당, 동북부는 공화당의 일당 체제가 수립되었다. 동북부 지역이 인구 밀집 지역이므로 전국적 선거에서는 당연히 공화당의 승리가 보장되었고, 그 결과 공화당이 분열되었던 1912년(및 1916년) 선거에서 우드로 윌슨(Woodrow Wilson)에게 패배한 것을 제외하면, 공화당 우위의 체제가 지속되었다. 남부의 민주당 보수파들은 전국적 선거의 승리를 포기한 채, 지역주의에 의지하여 남부에 대한 확고한 지배를 구축했다. 이로 인해 흑인과 백인 빈곤층의 이익은 철저히 배제되었다. 이와 같이 포퓰리즘과 지역주의 간의 “갈등의 갈등”에서 지역주의가 승리하는 “갈등의 대체”가 이루어지게 되면서 세 가지 정치적 결과가 초래되었다. 첫째, 남부와 동북부 지역에 각각 민주당과 공화당의 일당체제가 수립된 점, 둘째, 지역적 일당체제를 수립한 양당 간에 정치, 경제, 사회, 외교정책들에 있어서 거의 차이가 존재하지 않게 되었던 점, 셋째, 이러한 정당체제에서 유권자들의 정치에 대한 관심이 줄어들고 투표율이 지속적으로 하락한 점이다. 요컨대 전국가적 공익과 다수 연합을 동원하기 위한 정당 활동과 정치는 실종되었던 것이며, 샷슈나이더가 『정치, 압력, 관세』에서 분석했듯이 정정유착을 통한 압력 정치가 횡행하게 되었던 것이다.

1896년 체계가 붕괴된 과정도 샷슈나이더의 이론으로 명쾌히 규명된다. 대공황 속

에서 치러진 1932년과 1936년 선거에서 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)의 민주당 뉴딜연합이 승리하면서 1896년 체계가 붕괴하고 민주당 우위의 뉴딜 정당체제가 수립되는데, 이는 갈등의 대체로 설명되는 것이다. 이 시기에 민주당이 내세운 정강, 정책은 이전과 확연히 달랐고 공화당의 정강, 정책과도 뚜렷이 구분되었다. 국가의 시장 개입과 정부의 역할, 농업정책, 노동정책, 기업 규제정책, 사회복지 정책 및 외교정책에 이르기까지 민주당의 정책은 진보적인 방향으로 크게 변화했던 것이다. 이러한 정책들이 대공황기의 유권자들로부터 민주당에 대한 지지를 동원할 수 있었고, 그 결과 남부를 제외한 모든 지역에서 민주당은 부활했다. 비남부 지역에서 양당 간 세력 구도가 민주당 우위 내지 경쟁적인 구도로 바뀌었던 것이다. 남부지역은 여전히 지역주의에 의해 민주당 일당체제였으므로, 뉴딜 정당체제에서 민주당은 확고한 우위를 장악할 수 있었다. 이와 같이 비남부 지역에서 정당 경쟁이 전국화(nationalization)된 것은 민주당이 뉴딜 이슈로 낡은 지역주의 갈등을 대체하는데 성공하여 뉴딜 갈등이 전국화될 수 있었기 때문이다. 그 결과, 압력 정치 체계가 무너지고, 양당 간의 전국적인 경쟁과 갈등의 동원이 이루어지게 되었다.

정당에 대한 이러한 기대는 현대 대중 민주주의에 대한 그의 ‘현실주의적’ 관점에서 유래한다. 샷슈나이더는 고전적 민주주의론을 비판한다. “인민에 의한 정부”(government by the people)라는 정의는 현실적으로 틀린 것일 뿐 아니라, 위대한 것이다(Schattschneider 1960, ch. 8). 당시부터 발전하던 여론조사와 각종 경험적 자료들에 따르면, 일반 유권자들은 이슈 투표를 할 능력이 결여되어 있다. 주요 정책들에 대한 정보도 적으며, 자신의 이해와 선호도 분명하지 않고, 후보와 정당들의 입장을 잘 알지도 못하기 때문에, 자신의 선호가 대표될 수 있도록 투표하지 못하는 것이다. 즉, 고전적 개념의 민주주의를 할 능력이 없는 것이다. 그렇다면 처방은 두 가지이다. 하나는 인민들을 교육하여 이러한 능력을 발휘할 수 있도록 하는 것이고, 다른 하나는 이러한 능력이 없는 인민들의 참정권을 박탈하는 것이다. 두 방안 모두가 불가능하거나 불합리하다는 것은 명백하다. 따라서 고전적 민주주의론자들은 이상과 다른 현실에 부딪혀서 결국 민주주의와 인민주권을 비하하거나, 혹은 정치적 소외 계층의 존재가 오히려 민주주의를 안정되게 한다는 식의 회의론에 빠지게 된다.

샷슈나이더에 따르면, 인민주권이란 것은 절반(semi-sovereign people)에 불과한 것이다. 인민은 주권을 위임받은 대표들을 선출하고 주요 정책에 대해 제시된 대안들을 선택한다는 면에서 주권을 지니는 것이지, 모든 사안을 알고 모든 정책 과

정에 참여하여 결정한다는 의미에서 주권을 행사하는 것은 아니다. 이는 인민들에게 과도한 명예를 지우는 것이며, “모든 것을 알려고 집착하면 광기에 다다른다”(Schattschneider 1960, 137). 주요 정책 사안들을 파악하고 이해관계를 분석하고 대안을 제시하며, 논의를 조직화하고 선호를 동원하는 역할은 정치 조직들과 지도자들의 몫이다. 다만 인민들에게 제시되는 대안들이 의미가 있기 위해서는 대안들이 경쟁적이어야 한다. 실질적인 선택이 보장되어야 하는 것이다. 이를 위해서는 대안을 제시하는 정치 조직들과 지도자들이 경쟁적이어야 한다. 이 조건이 보장되어야 비로소 나머지 절반의 인민 주권이 확보된다. 이와 같이 경쟁적인 ‘전문가들’(expert)과 ‘무지한’(ignorant) 인민들 간의 협력으로 민주주의가 운영되는 것이다. 따라서 샷슈나이터가 제시하는 민주주의에 대한 조작적(operational) 정의는 “경쟁적인 정치 조직과 지도자들이 제시한 대안들 중에서 인민이 선택을 할 수 있는 정치체계”이다 (Schattschneider 1960, 142).

이처럼 샷슈나이터는 현대 대의 민주주의에서 정당에 핵심적 역할을 부여하고 있다. 정당은 선거에서 승리하여 권력을 장악하기 위해 다수의 지지를 끌어낼 수 있는 갈등을 능동적으로 만들어내며, 유권자들은 이에 반응한다. 다운즈 패러다임과는 반대되는 논리이다. 또한 앞에서 살펴본 정책중심적 접근과도 뚜렷이 구별된다. 집단과 집단들의 연합은 다수가 될 수 없으므로 정당이 완전히 집단에 포획될 수 없다는 것이다.

#### IV. 샷슈나이터 이론의 적용

미국 정당에 대한 샷슈나이터의 시각을 통해 현대 미국 정당 체계의 변동을 분석하고 있는 것은 브루어, 스톤캐쉬, 메이젤 등의 최근 연구들이다(Stonecash 2010; Brewer & Maisel 2013, Brewer & Stonecash 2009). 이들은 정당의 목적을 두 가지로 상정한다. 하나는 당연히 선거에서 승리하는 것이고, 다른 하나는 정부 권력을 장악하여 정책을 수립하는 것이다. 물론 양자는 밀접히 연계되어 있고 서로를 규정한다. 정당이 이 목적들을 이루는 과정에는 세 가지 요인이 작용한다. 하나는 끊임없이 변화하는 환경 조건들이다. 전국적, 지역 간 인구 구성의 변화, 경제적 부침과 산업구조의 변화, 사회적 행태와 문화적 변화 등 정당은 환경의 변화가 선거에 미칠 영향에

지속적으로 대비해야 한다. 둘째는 당내 합의를 도출하는 것이다. 양당 내부에는 다양하고 이질적인 세력들이 존재하고 있다. 전통적으로 당내 긴장을 유발하는 요소들은 지역, 계급, 종교, 인종 등 여러 가지가 있고, 최근에는 이념이 두드러진 영향을 미치고 있다. 양당의 리더십은 이러한 긴장을 극복하고 합의된 전략을 추진해야 한다. 셋째, 다양한 유권자 집단들의 지지를 끌어내어 승리 연합을 이루어낼 수 있는 장, 단기 전략을 수립해야 한다. 선거 승리를 위한 적절한 계획을 수립하고 계획을 완수할 수 있는 최선의 전략을 마련하며, 이 전략으로 얻게 될 결과를 예상하고, 이러한 결과가 가져올 의미를 추정하는 것이다(Brewer2010; Stonecash 2013).

이들은 양당의 리더십과 활동가들이 이러한 전략적 구상을 지니고 경쟁한다고 상정한다. 물론 기대했던 결과가 나오지 않을 수도 있고, 단기적 성공이 장기적 실패를 가져올 수도 있으며, 반대의 경우들도 가능하다. 또한 새로운 지지층을 얻는 과정에서 기존 지지층의 이탈이 초래될 수도 있다. 어떤 경우이든 양당의 리더십은 상황에 따라 전략을 조정하며 계산된 행동을 한다는 것이다. 이들의 연구 성과를 바탕으로 뉴딜이래, 민주, 공화 양당의 전략들과 지지기반의 변화를 살펴보자.

우선 뉴딜 연합의 결성은 1928, 1932, 1936년 선거 당시 민주당의 전략적 성공의 결과였다(Brewer & Stonecash 2009, 68-78). 1930년대 이전까지는 지역주의 구도에 의해 공화당이 전국적 다수당의 위치를 고수하고 있었다. 소수당이었던 민주당, 특히 동북부 도시지역의 민주당은 1920년대 후반에 집권을 위한 전략을 수립했는데, 당시 뉴욕 주지사 루즈벨트가 중심적 역할을 했다. 경제적 호황이 지속되고 있었던 1920년대에 미국 사회는 큰 변화를 겪고 있었다. 이민이 대폭 증가하고 완전한 산업사회가 되면서 농촌보다 도시지역의 인구, 특히 도시노동자와 빈곤층의 비중이 증가했다. 동북부 민주당 리더십은 집권의 기회를 여기에서 찾았다. 바로 '도시 공약'이다. 남북 전쟁 이래 민주당 텃밭인 남부와 도시지역 빈곤층 및 이민, 그리고 노동자들의 지지를 확보하여 승리연합을 결성하려 했던 것이다.

경제적 호황으로 승리의 기회가 극히 작았던 1928년 선거에 민주당은 대통령 후보로 스미스(Al Smith)를 선출했다. 가톨릭 신자와 이민자들의 호응을 얻기 위해서였다. 남부 일부의 반대와 이탈에 부딪히기도 했고 선거 결과는 예상대로 참패였으나, 1928년 선거에서 민주당은 이민자와 가톨릭 신자들의 지속적 지지를 확보하게 되었다. 1932년 선거에서 민주당과 루즈벨트는 대승을 거두었다. 무엇보다도 대공황의 한복판에서 집권당이던 공화당이 승리할 가능성은 없었던 덕분이었다. 이미 1930

년 중간선거에서부터 공화당은 유권자들의 응징을 받고 있었다. 그러나 1932년 선거에서 루즈벨트와 민주당은 별다른 공약을 제시하지는 못했다. 경제 위기에 대해 무언가를 하겠다고 공언했을 뿐, 아직 특별한 해결책을 고안하지는 못했던 것이다. 취임 후 소위 ‘100일간의 밀월기간’(100 days of Honeymoon) 동안 루즈벨트 행정부는 1차 뉴딜의 수많은 경제정책들과 사회입법들을 통해 경제적 고통을 경감시키려 했지만, 뚜렷한 성과를 거두거나 일관된 집행이 이루어지지는 않았다.

1936년 선거를 앞두고 루즈벨트 행정부의 2차 뉴딜이 시작되었다. 2차 뉴딜은 이전보다 훨씬 진보적 정책들로 구성되고 일관되게 추진되었는데, 명확하게 지지기반을 목표로 둔 정책들이었다. 민주당의 지지기반을 장기간 지속될 수 있는 승리연합으로 재편하려는 정치적 계산에 따라 수립되었던 것으로, 경제적 진보와 보수의 균형을 전면에 내세웠던 것이다. 대표적으로, 사회보장법(Social Security Act)을 통해 고령자와 은퇴자, 장애인들에게 연금 혜택을 제공했고, 와그너법(Wagner Act)에 의해 노조 결성과 단체교섭을 보장했으며, 세제 개혁으로 부유층의 재산세와 소득세를 대폭 인상했다. 이러한 정책들의 정치적 목표는 명확했고 루즈벨트도 확실히 의식하고 있었다. 루즈벨트의 보좌관이던 몰리(Raymond Moley)에 따르면, “와그너 법의 혜택을 통해 노동의 지지를 확보하고, 실업수당과 노령 연금을 제공하고, 풍부한 구호 자금을 사용하며, 계급을 떠올리는 수사(speech)를 함으로써 북부 대도시 지역의 거대한 대중 표들을 확고히 할 수 있다”고(Brewer & Stonecash 2009, 77) 루즈벨트는 인식했다. 또한 인종 문제에 대해 연방정부가 개입하지 않는 한, 남부의 민주당 지지는 지속될 것으로 판단했다.

루즈벨트의 전략은 대성공을 거두었다, 1936년 선거에서 루즈벨트는 61:37의 압승을 거두었고, 상, 하원에서도 민주당은 오히려 의석을 늘릴 수 있었다. 민주당은 빈곤층, 노조, 도시 거주자, 가톨릭, 이민자, 북부 흑인, 여성, 젊은 층들 사이에서 높은 지지를 확보했고 남부의 지지도 지속되어 소위 ‘뉴딜 연합’을 결성할 수 있었다. 샷슈나이터의 주장대로, 갈등의 대체를 통해 다수의 지지를 확보했던 것이다.

그러나 민주당의 승리 연합에는 본질적으로 갈등이 내재되어 있었다. 뉴딜 연합은 남부의 전통적 지지를 기반으로 도시 공약의 결과가 결합된 것이었는데, 보수적인 남부의 이질성이 갈등의 원천이 되었던 것이다. 주권주의(state rightism)의 전통이 강한 남부 민주당은 연방 정부의 권한 확대에 회의적이었다. 특히 두 가지 이슈에 대해 강하게 반대하는 입장이었다. 하나는 민권 이슈로, 남부의 인종 차별(segregation)에 대

해 연방정부가 개입하는 것을 저지하려 했다. 다른 하나는 진보적 노동 관련 입법들에 의해 민주당 내 노조의 영향력이 강해지는 것을 우려했다. 따라서 대통령 선거에서 민주당에 대한 남부의 지지는 점점 약화되어, 1952년과 1956년 선거에서 남부는 공화당에 50퍼센트에 가까운 지지를 보냈다. 이미 1948년 대통령 선거에서 남부 주지사 썬드(Strom Thurmond)가 주권주의를 내세우고 제3당 후보로 출마하기도 했다. 한편 남부 출신 의원들은 공화당과 보수 연합을 결성하여 진보적 사회입법과 민권법안들을 저지하며 당내 진보파와 대립하곤 했다.

1950년대는 미국 사회의 '황금기'로 불릴 만큼 대중 소비 시대가 도래하고 빈부격차가 크게 완화되었던 시기였다. 미국 사회의 경제적 여유가 생기게 되면서 이를 누리지 못하는 빈곤 계층에 대한 사회적 관심이 증대되었다. 한편, 남부의 인종차별 문제에 대한 근본적 해결도 모색되기 시작했다. 이미 민권 운동이 격렬히 전개되고 있었을 뿐 아니라, 인종차별이 더 이상 존재할 수 없다는 의식이 비남부 지역에서 확산되어 갔다. 이러한 사회의 변화 속에서 민주당 진보파는 더욱 도시 지역과 비백인 지지층에 주목하게 되었다.

1958년과 1960년 선거는 민주당 내 진보파의 입장을 강화시켜 주었다. 경제 불황에서 치러진 1958년 중간 선거에서 민주당은 대승을 거두었는데, 특히 남부 이외의 도시 지역에서 큰 지지를 획득했다. 더욱이 1960년 선거에서는 가톨릭인 케네디(John F. Kennedy)가 대통령 선거에서 승리했음은 물론, 의회선거에서 민주당이 더 많은 의석을 확보하게 되었다. 이 또한 북동부와 중서부 대도시 지역에서 획득한 지지 덕분이었다. 이처럼 당내 입지가 강화된 민주당 진보파는 비남부 대도시 중심의 선거 전략을 강화하는 방안을 모색하게 되었다.

1960년 선거에서 닉슨(Richard Nixon)에게 신승을 거두었던 케네디는 재선을 앞두고 지지층의 확대가 필요했는데, 케네디와 민주당이 초점을 둔 것은 대도시 흑인들이었다(Brewer & Stonecash 2009, 790-91). 케네디는 대도시 지역의 빈곤한 흑인층을 지원하는 각종 정책들을 구상하고 시행했다. 암살된 케네디를 승계한 존슨(Lyndon B. Johnson) 역시 이를 더욱 적극적으로 추진했다. 텍사스 출신의 보수적 상원의원이었던 존슨도 남부가 아니라 대도시 저소득층과 비백인 유권자들에게서 민주당의 승리연합의 기회를 포착했던 것이다(Brewer & Stonecash 2009, 93-94). 1964년 선거를 앞두고 존슨은 강력한 민권법을 제정했고, 도시 빈곤층을 위한 '위대한 사회'(Great Society) 계획을 발표했다.

민주당 진보파의 기대는 결실을 거두었다. 1964년 선거에서 존슨은 골드워터에게 압승을 거두었는데, 소득 하위 3분의1 계층의 73퍼센트, 도시거주자의 73퍼센트, 흑인 유권자 100퍼센트가 존슨을 지지했다. 흑인 표는 존슨이 획득한 총 지지표의 13퍼센트에 달했다.<sup>5)</sup> 상, 하 양원 선거에서도 민주당은 1930년대 이래 최대의 우위를 점하게 되었다. 선거 직후 존슨과 민주당은 위대한 사회 프로그램의 수많은 입법들을 추진했다. 뉴딜의 사회정책이 완성된 것으로, 연방 정부의 역할을 대폭 증대시켜 사회 문제들을 해결하려 했던 것이다. 이러한 프로그램들은 다시 대도시 빈곤층과 유색인종들을 민주당의 강력한 지지기반으로 만들어주었다.

이처럼 민권과 사회복지의 두 이슈를 전면에 부각시켜 새로운 균열선을 구축함으로써 민주당 진보파는 지지기반을 재정렬시켰다. 점점 증가하는 대도시 빈곤층과 유색인종 및 사회적 진보세력들이 핵심적 지지층을 이루게 되었던 것이다. 그러나 이 전략에는 대가가 따랐다. 남부 민주당이 강력히 반발했고, 대통령 선거에서 남부 유권자들이 이탈하게 되었던 것이다. 이미 1968년 선거에서 앨라배마 주지사 월리스(George Wallace)가 3당 후보로 출마하여 15퍼센트에 가까운 득표를 하면서 민주당을 패배시켰다. 이 선거에서 민주당의 험프리(Hubert Humphrey)가 남부에서 한 득표는 26퍼센트에 불과했다. 이전의 절반 수준이었다.<sup>6)</sup> 대통령 선거에서 남부의 이탈은 이후 지속되었고, 의회 선거에서도 민주당에 대한 남부 유권자들의 지지는 크게 약화되었다.

남부의 재편은 민주당 도시 공약의 결과만은 아니다. 민주당의 진보화가 남부 지지층을 이탈하도록 만들었다면, 동시에 이들을 끌어들이는 것은 공화당의 남부 공약(Southern strategy)이었다. 뉴딜 이후 소수당으로 전락한 공화당의 주도 세력은 동북부의 온건파(moderates)였다. 이들은 정부 역할의 확대가 어느 정도 필요하다는데 동의했고 민권 이슈에 대해서도 남부 민주당보다 진보적이었다. 공화당이 남부에서 지지를 획득하기란 불가능하므로 비남부 지역에서 호응을 얻기 위해 온건한 노선을 견지했던 것이다. 심지어 1952년 대통령 선거에서 공화당 온건파들은 보수적 후보의 출마를 막기 위해 아이젠하워(Dwight Eisenhower)를 총원하기도 했다(Brewer and

5) 이후 대통령 선거에서 흑인표는 민주당 후보가 획득한 총 득표의 20퍼센트에 달하게 되었다. 부록 참조.

6) 이후 대통령 선거에서 민주당 후보들이 남부에서 받은 지지는 40퍼센트를 넘지 못했다. 남부 출신 후보가 나온 1976년과 1996년만이 예외이다. 부록 참조.

Stonecash 2009, 107-108).

1950년대를 거치면서 점점 커지고 있는 정부 역할에 대한 비판이 확산되기 시작했다. 높은 세금과 연방정부 지출 증대, 정부의 규제 확대, 개인적 자유의 침해 등에 대한 반대 운동이 전국적으로 조직화되기 시작했다. 이들은 공화당의 노선을 재정적 보수주의(fiscal conservatism)로 설정해서 유권자들의 호응을 얻으려 했다. 1964년 선거에서 마침내 공화당내 보수파들은 재정적 보수주의의 대변인과 같았던 골드워터를 대통령 후보로 지명하는데 성공했다. 골드워터는 재정적 보수주의와 주권주의, 그리고 강경한 반공주의를 내세우고 본 선거를 치렀으나, 그 결과는 참패였다.

그러나 골드워터는 5개의 남부 주에서 승리했고, 의회 선거에서도 공화당은 남부에서의 의석을 늘리는 성공을 거두었다. 공화당 보수파의 노선이 남부 유권자들의 호응을 얻을 수 있고, 공화당이 남부를 공략할 수 있다는 가능성을 인식하게 된 것이다. 1960년대 후반까지 남부에서는 인종통합 정책과 반문화 운동에 강하게 반발하는 정서가 확산되고 있었는데,<sup>7)</sup> 작은 정부론과 함께 개인적 자유와 주권을 강조하는 보수주의로 남부를 공략하는 전략이 수립되었다. 이 전략은 닉슨에 이르러 성공을 거두는 듯 했다. 1968년 선거에서 닉슨은 민주당 후보보다 많은 남부 표를 획득했고, 민주당에서 가장 진보적인 맥거번(George McGovern)을 상대로 한 1972년 선거에서는 남부 유권자들의 무려 80퍼센트의 지지를 얻었다. 그러나 뒤이은 워터게이트 사건으로 공화당은 최악의 상태에 빠지게 되었다.

공화당의 남부 공략이 결실을 거두게 된 것은 1980년 선거였다. 1970년대부터 미국의 경제상황은 악화되기 시작하여 카터(James E. Carter) 행정부 후반에 최악의 침체에 빠져 들었다. 케인즈주의 경제정책이 더 이상 통하지 않는 상황이 벌어진 것이다. 레이건(Ronald Reagan)은 이에 대해 공급 위주 정책을 대안으로 제시했다. 감세와 탈규제로 투자를 촉진하여 경제를 활성화시킨다는 것으로, 재정적 보수주의의 경제이론이 마련되었던 것이다. 이와 함께 레이건은 전통적인 미국적 가치와 개인주의, 주권주의를 강조하며 가치 문제를 본격적인 아젠다로 설정했다. 1980년 선거에서 레이건은 대승을 거두었고 공화당은 상원까지 장악했다. 특히 남부에서 레이건은 60퍼

7) 연방정부의 개입과 민주당에 대한 남부의 반발을 여실히 드러내 주었던 것이 1968년 선거에 제3당 후보로 출마한 윌리스였다. 연방정부의 엘리트들이 남부의 삶을 파괴하고 있다는 포퓰리즘 전략으로 윌리스는 30퍼센트에 가까운 남부표를 획득했다(Brewer and Stonecash 2009, 113-115).

센트의 지지를 획득했고, 재선에서는 69퍼센트로 지지를 확충했다.

레이건 행정부 시기에 공화당은 지지기반을 확대하기 위해 5개 집단을 공략 대상으로 선정했다. 남부 유권자, 재정적 보수주의자, 교외(suburb) 거주자, 백인 남성, 문화적, 종교적 보수주의자가 그것이다(Brewer and Stonecash 2009, 126-130). 재정적 보수주의자들에 대해서는 감세와 탈규제로 확고한 지지를 획득했다. 남부의 경우, 남부출신 클린턴(Bill Clinton)이 출마했던 1992년과 1996년을 제외하면 공화당 후보가 60퍼센트 이상의 표를 획득할 정도로 절대 우위를 점하게 되었고, 의회 선거에서도 우위를 확대해 갔다. 중복되기는 하지만, 교외거주자, 백인 남성, 문화적 보수주의자들의 지지를 확보하기 위해 동원한 것이 사회적 보수주의(social conservatism)였다. 미국적 가치와 개인주의, 연방정부 개입의 축소, 주와 지방정부의 자율성 등을 강조하여 교외에 거주하는 중산층 백인 남성들과 종교적 신심이 깊은 유권자들의 호응을 얻으려 했던 것이다.

이와 같이 레이건과 보수파는 재정적 보수주의와 사회적 보수주의를 결합하여 공화당을 확고한 보수주의 정당으로 만들었고, 이를 통해 지지연합을 구축해 내었다. 결과적으로 남부의 재편으로 공화당은 남부에서 확고한 우위를 점하게 되었고, 1994년 중간선거 이후 남부 출신 의원들이 공화당의 주도권을 장악하게 되면서 공화당의 재정적 보수주의와 사회적 보수주의 노선은 더욱 강경해지게 되었다. 이제 민주당은 동북부와 서부 대도시의 진보 정당으로, 공화당은 남부 교외지역과 교회의 보수 정당으로 자리매김했다. 뉴딜 시대 이래 양당 리더십이 승리를 위해 구사해 온 전략들의 결과이다. 정치 엘리트들 간의 문화 전쟁은 이 과정에서 초래된 한 현상인 것이다.

미국의 정당들이 이념적으로 '정돈'되어 온 과정에서 정당과 의원들 간의 관계 역시 변화하였다. 다운즈 패러다임에서 정당은 의원들의 입법 활동을 보조하는 조직 이상이 아니며 의원들은 정당의 정책과 무관하게 자유롭게 투표할 수 있었다. 정당은 정책 목표를 달성하기 위한 조직이 아니라 의원들의 재선을 위해 만들어 진 것으로 의원들의 입법 활동을 규율하는 조직이 아니라 재선에 용이하도록 도와주는 지역적이고 부수적인 조직일 뿐이었다. 지지 세력과 정당 내부의 중도 세력을 정돈해 냄으로써 이제 정당은 의원들의 입법 활동에도 상당한 영향을 미치는 입법 기구가 되었다. 정당 내부의 이념적 동질성 강화라는 '정당 정부'(party government) 형성을 위한 조건이 충족된 것이다(Aldrich and Rohde 2000).

정당이 의원들의 재선을 위한 편의를 제공하는 역할을 넘어서 의원들의 입법 활동

을 주도하는 역할로 바뀌게 된 데에는 하원의 제도 개혁의 영향이 크게 작용하였다. 하원의 제도 개혁은 1960년대 크게 입지가 강화된 민주당 진보파가 1970년대 주도한 의회 개혁으로 남부 민주당의 이탈과 공화당의 남부 공략으로 이어졌다. 민주당 진보파는 1960년대에 민권과 사회복지를 강화하는 법안을 상정하였으나 남부 민주당과 공화당의 “보수 연합”이 장악하고 있던 상임위원회는 진보적 법안들의 논의 자체를 좌초시켰다(Rodhe 1991, ch 2). 민주당 진보파는 정당과 상임위원회 간의 제도적 균형을 바꿈으로써 정당이 다수 의원이 선호하는 정책을 만들어 낼 수 있도록 하였다.

다수당의 리더십을 강화하고 정당의 리더십과는 독립적으로 상임위원회를 장악하고 있던 위원장의 권력을 약화시킴으로써 보수 세력에게 유리하게 작동하던 제도적 기반을 무너뜨린 것이 의회 개혁의 핵심이다. 정당의 지도부는 당 조정위원회(Steering and Policy committee)를 통하여 위원장을 선출하게 되었고, 하원의 의사일정을 결정하는 규칙위원회 위원장은 다수당의 지도자인 하원의장이 임명하게 되었다. 또한 위원회 자체의 권력 역시 소위원회(subcommittee)들로 분산시켜서 소위원회가 선임제에 의해 소위원회 위원장을 선출할 수 있도록 하고 소위원회 위원장에게는 상임위원장으로부터 독립된 권한을 부여하였다. 의회 제도 개혁 직후부터 의원들의 당론 투표 빈도는 상당히 높아졌고 당론 투표에 대한 당원들의 지지 역시 증가하였다(Rohde 1991, 27-47).

애초에 민주당이 주도한 의회의 제도 개혁은 각급 위원장들에게 정당 리더십이 자원과 정책에 대한 영향력을 행사할 수 있는 기회를 제공하는 대신에 위원장들의 선출을 지도부가 관리함으로써 이들의 정당에 대한 독립성을 약화시키려는 것이었다. 1970년대 개혁 이후 민주당과 공화당은 공히 위원장들의 선출과 임기에 정당 구조가 더 많은 영향을 미칠 수 있는 방향으로 의회의 제도와 규칙을 바꾸어 왔고, 이는 의원들이 정당 지도부의 노선에 더 민감하게 반응하게 만들기 위한 것이었다. 가령 1994년 선거에서 다수를 장악한 공화당의 뉴트 깅그리치(Newt Gingrich) 하원의장은 고참 의원들을 무시하고 지도부의 관점을 더 잘 수행할 수 있는 주니어 의원들을 주요 위원회의 위원장에 임명하였고, 나아가 주요 입법 과정에서 지도부는 직접적으로 개입하여 법안의 생사를 좌우하였다. 적극적 활동가들의 영향력이 증대하고 정당 체계 재편으로 유권자들 역시 이념적으로 보다 동질화 되면서 정당 지도부의 영향력을 더욱 강화시키는 방향으로 의회 제도는 개편되어 온 것이다. 정당 리더십의 강화

는 한편으로는 정당 구성원들의 이념적 다양성이 현저히 줄어들게 됨으로써 의원들이 지도부에게 더 많은 권한을 양도한 결과라고도 할 수 있다.

## V. 결론

지난 20여 년간 미국 정치는 정당 간의 이념적 대립과 정책적 충돌의 심화로 미국 정부 전반에 대한 심각한 불신을 초래했다. 통상적으로 ‘양극화’로 진단되는 이러한 미국 정치의 문제의 해결을 위해 선거구 획정 방식이나 예비 선거 방식을 변화시켜 양극화를 완화시키거나 입법 과정에서 양당 간의 충돌을 완화시킬 수 있는 제도적 장치를 도입하자는 요구가 커지고 있다. 그러나 양극화로 일컬어지는 정당 간 이념적 대립의 심화 현상이 과연 양극화로 규정되어 질 수 있는지, 그렇다면 이러한 분열을 가져 온 원인이 무엇인지에 대해서는 여전히 논쟁이 진행 중이다.

이 글은 미국 정당 간의 이념적 대립의 강화를 샷슈나이더의 ‘갈등의 정치’ 틀에서 정책 이슈를 새롭게 규정함으로써 지지 세력을 확장하고 유권자를 동원하려는 양당의 선거 전략의 결과로 분석하였다. 미국 정치를 설명해 온 지배적인 분석틀인 다운즈의 중위 투표 이론과 메이휴의 선거의 고리 이론으로는 유권자들의 선호 분포와는 무관하게 지속되고 있는 정당 간 이념적 대립을 설명할 수 없다. 소위 ‘양극화’로 보이는 현상은 민주 공화 양당 간의 지지자의 교환으로 양당 내부에서 중도파가 더 이상 존재하지 않게 된 ‘정돈’의 결과일 수 있다. 피오리나의 ‘정돈’은 선거에서 승리하는 것이 최고의 목표인 미국의 정당 성격상 양당은 필연적으로 중도의 지지를 획득하기 위해 결국 중도적 정당으로 수렴될 것이라는 낙관적 전망을 담고 있지만, 양당 간의 대립은 오히려 격화되고 있다. 또한 정책 중심적 접근과는 달리 갈등의 정치는 선거 승리를 위해 정책을 형성하고 유권자의 지지를 동원하려는 정당의 전략으로 이념적 대립의 심화를 설명한다. 정책 중심적 접근은 정당의 핵심 행위자들은 특정 정책을 추구하는 조직화된 이익이며, 양극화는 조직화된 기업 이익이 공화당에게 특히 강력한 영향력을 행사함으로써 초래된 결과로 본다. 그러나 자원과 정보를 장악하고 있는 통제할 수 없는 기업 이익이 이면에서 정당의 이름으로 정치 현실을 장악하고 있다면 정책적 이념적 대립의 심화에 대한 해결책은 사실상 존재하지 않는다.

샷슈나이더는 정치의 본질을 갈등으로 정의하는 데, 갈등이 당사자들을 넘어서 전

염되는 범위, 즉 갈등의 범위가 갈등의 결과를 규정한다고 본다. 이 범위의 변화는 편견을 지니고 있으며 따라서 정치의 핵심은 갈등의 범위를 통제하고 변화시키는 것이다. '무엇에 관한 정치인가를 결정하는 자가 나라를 다스린다'(Schattschneider 1960, 88). 다수를 대표해야 하는 정당 정치는 소수의 상위 계층의 이익에 크게 편향되어 있는 압력 정치와는 다르다. 정당은 압력 집단들의 연합으로 구성된 것이 아니며, 과반 유권자들의 편견을 동원해야 선거에서 승리할 수 있기 때문이다. 정당의 역할은 편견을 동원하여 특정의 갈등을 중심으로 구성원을 가르치고 지지 세력을 결집하는 것이다. 정치 변동은 새로운 갈등과 균열을 규정하여 기존 다수 세력 내의 분열을 유도하고 배제되었던 구성원을 결집시켜 기존의 갈등을 성공적으로 대체했을 때 일어난다.

'갈등의 정치' 입장에서 보았을 때 현재의 정당 간 이념적 대립의 심화는 양당의 리더십이 선거 승리를 위해 구사해 왔던 선거 전략의 부산물이다. 1960년대 민주당 진보파의 입지가 강화되면서 민주당은 민권과 사회복지의 두 이슈를 부각시켜 새로운 균열 구조로 지지기반을 재정렬하였다. 이에 대한 반발로 보수적인 남부 민주당의 이탈은 가속화 되었고 공화당은 작은 정부와 주권을 강조하는 보수주의로 남부를 공략하였다. 최악의 경제 상황에서 1980년 공화당의 레이건은 재정적 보수주의와 전통적 가치를 강조하는 사회적 보수주의 전략으로 압승을 거두었다. 동북부와 서부 대도시를 지지 기반으로 하는 진보적 민주당과 남부와 보수적 교회를 지지 기반으로 하는 보수적 공화당으로 굳어지고 사회적 이슈를 둘러싼 양당 간의 입장 차이가 더욱 분명해 지면서 정당 간의 대립이 심화된 것이다.

미국의 정당들은 역사적으로 갈등을 새롭게 규정하는 방식으로 이슈를 재정의하여 지지 세력의 확대를 달성하여 왔다. 정당 간 이념적 대립의 심화 역시 전략적 선택의 결과이다. 과거와 달리 1960년대 이후 이루어진 정당 체계의 재편으로 미국의 정당들은 중도의 지지를 극대화하려는 인중(catch-all) 정당에서 양극화 된 지지자들에게 호소하는 책임 정당(responsible party)으로써 이념적 성격을 크게 강화시켜 왔다. 1970년대 이후 의회의 제도 개혁은 정당 지도부에게 더 많은 자원과 권력을 부여하는 방향으로 진행됨으로써 정당 내부의 결속을 강화하여 정당이 보다 용이하게 특정 정책을 추구할 수 있도록 일조하였다.

정책과 이념의 측면에서 정당의 양극화는 긍정적인 효과를 가져 올 수도 있다. 중도로 수렴되면서 선거의 승리만을 위해 경쟁하는 정당들은 유권자들에게 차별화된

정책을 제공하지 못하며 이는 유권자들에게는 정책에 대한 영향력을 행사할 수 기회를 부인하는 것이기 때문이다. 양극화 혹은 정돈이 이전에는 억압되었던 세력의 요구를 적극 대표하면서 이루어진 것이라면 이로 인한 정치적 비용은 감당할 수 있을 것이다. 바버와 매카티(Barber and McCarty 2013, 36)가 지적하듯이 1950년대까지 중도적 합의에 의해 이루어졌던 양당 정치는 비백인 유권자와 소수 집단을 배제하고 이루어진 정치 과정의 산물이었기도 하다.

그러나 현재의 정당 대립은 극단적인 활동가와 극소수 상위 계층의 영향력만을 대표하면서 타협에 의한 합의를 어렵게 하고 있다는 점에서 부정적인 영향이 더 큰 것으로 평가되고 있다. 양 정당의 극단적인 분열과 정책 대표성의 왜곡으로 인한 정부 역량의 저하와 정부 전반에 걸친 불신의 증가는 양극화 현상에 대한 진단의 차이를 떠나서 미국 정치 연구자들이 가장 우려하는 바이다(Barber and McCarty 2013, 45-46). 2016년 미국의 대통령 선거는 기존 미국의 정당 정치가 사회적 변화에 상응하는 새로운 갈등을 포착하고 새로운 편견을 동원하는 데 실패하였음을 보여주는 좋은 예로 남을 것이다. 미국의 정당들은 유권자의 지지를 확보하기 위해 샷슈나이더가 지적한 ‘무엇에 관한 정치’를 새로이 규정해야 하는 과제를 안고 있는 것이다.

투고일: 2016년 8월 16일

심사일: 2016년 9월 26일

게재확정일: 2016년 10월 6일

## 참고문헌

- Abramowitz, Alan, and Kyle Saunders, 1998, "Ideological Realignment in the U. S. Electorate." *Journal of Politics* 60. No. 3, 634-652.
- Aldrich, John H., and David W. Rohde, 2000. *The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection*. PIPC.
- Barber, Michael, and Nolan McCarty. 2013. "Causes and Consequences of Polarization." in Jane Mansbridge and Cathie Jo Martin, eds., *Negotiating Agreement in Politics*. American Political Science Association, 19-53.
- Bartels, Larry. 2000. "Partisanship and Voting Behavior, 1952-1996." *American Journal*

- of Political Science* 44. No. 1, 35-50.
- Brewer, Mark D. and Jeffrey M. Stonecash, eds. 2009. *Dynamic of American Political Parties*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brewer, Mark D. and L. Sandy Maisel, eds. 2013. *The Parties Respond: Changes in American Parties and Campaigns*, 5th ed. Boulder: Westview Press.
- Brewer, Mark D. 2010. "Strategic Maneuvers: Political Parties and the Pursuit of Winning Coalitions in a Constantly Changing Electoral Environment." In Stonecash, ed., 22-43.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Attempting to Build a Winner: Parties and the Crafting of Electoral Coalitions." In Brewer and Maisel, ed., 47-74.
- DiMaggio, Paul, John Evans, and Bethany Bryson. 1996. "Have Americans' Social Attitudes Become More Polarized?" *American Journal of Sociology* 102. No. 3, 690-755.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Fiorina, Morris P. 1977. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 2013. "America's Polarized Politics: Causes and Solutions." *Perspectives on Politics* 11. No. 3, 852-859.
- Fiorina, Morris P, Samuel J. Abraams, and Jeremy C. Pope. 2005. *Culture War? The Myth of a Polarized America*, 1st ed., 3rd ed. (2011), New York: Longman.
- Hacker, Jacob S., and Paul Pierson, 2014, "After the "Master Theory": Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis." *Perspectives on Politics* 12. No. 3, 643-662.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hunter, James D. 1991. *Culture Wars: The Struggle to Define America*. New York: Basic Books.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- McConkey, Dale. 2001. "Whither Hunter's Culture War? Shifts in Evangelical Morality, 1988-1998." *Sociology of Religion* 62. No. 2, 149-174.
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.

- Schattschneider, E. E. 1935. *Politics, Pressure and the Tariff*. New York: Prentice-Hall.
- \_\_\_\_\_. 1942. *Party Government*. New York: Holt, Reinhart, and Wilson.
- \_\_\_\_\_. 1960. *The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Reinhart, and Wilson.
- Stonecash, Jeffrey M., ed. 2010. *New Directions in American Political Parties*. New York: Routledge.
- Stonecash, Jeffrey M. 2013. "Political Science and the Study of Parties: Sorting Out Interpretations of Party Response." In Brewer, Mark D. and Maisel, L. Sandy, eds., 1-23.
- Sundquist, James L. 1983. *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Wildavsky, Aaron. 1965. "The Goldwater Phenomenon: Purists, Politicians and the Two Party System." *Review of Politics* 27. No. 2, 386-413.
- Wilson, James Q. 1962. *The Amateur Democrat: Club Politics in Three Cities*. Chicago, University of Chicago Press.

〈부록 1〉 민주당 대통령 후보의 지지집단, 1952~2008

연도	소득 하위 1/3	남부 백인	노조원 가정	기톨릭	유태인	대도시 거주자	흑인	여성	비종교적	동북부 거주자	히스패닉	독신자
1952	44(29)	50(16)	55(36)	52(29)	72(7)	49(39)	80(8)	41(47)	44(41)	41(27)		
1956	43(32)	51(22)	52(37)	46(27)	77(8)	45(28)	64(6)	37(48)	42(38)	32(23)		44(10)
1960	47(25)	52(20)	63(33)	82(38)	91(7)	63(29)	74(7)	47(49)	55(38)	49(30)		46(8)
1964	73(34)	58(14)	83(32)	79(29)	89(4)	73(31)	100(13)	69(56)	69(36)	74(27)		70(11)
1968	42(31)	26(11)	48(29)	56(31)	84(6)	53(33)	97(0)	43(58)	38(38)	46(28)		47(17)
1972	41(28)	20(10)	42(31)	39(28)	69(4)	50(35)	86(21)	38(60)	40(51)	40(27)		52(27)
1976	60(31)	46(16)	64(31)	57(29)	70(3)	55(30)	94(15)	51(56)	51(43)	54(24)		56(22)
1980	52(34)	35(20)	50(33)	41(23)	48(4)	56(39)	92(26)	42(59)	38(45)	38(19)		44(27)
1984	56(31)	31(13)	56(31)	46(30)	69(4)	59(32)	87(21)	45(61)	43(46)	39(18)		48(32)
1988	57(26)	32(12)	58(26)	52(29)	73(3)	62(32)	90(20)	50(59)	47(44)	45(18)		54(34)
1992	60(32)	38(14)	54(29)	50(26)	76(4)	63(33)	91(22)	52(58)	53(50)	54(22)		59(37)
1996	68(30)	41(17)	67(25)	55(27)	92(4)	61(31)	96(18)	59(60)	60(47)	61(19)		61(33)
2000	59(34)	35(17)	60(18)	50(27)	89(5)	69(20)	91(18)	56(61)	56(46)	55(19)		59(39)
2004	57(33)	33(14)	64(24)	50(25)	76(5)		87(26)	52(57)	54(51)	51(18)		55(44)
2008	67(32)	30(17)	59(14)	57(21)	85(3)		99(23)	56(60)	61(55)	63(16)		65(37)

\* 괄호 안의 수치는 총 득표 중 비중.

출처: Brewer 2013, 58.

〈부록 2〉 공화당 대통령 후보의 지지집단, 1952~2008

연도	소득 상위 1/3	비남부 백인 개신교도	농촌 거주자	관리 경영직	남부 백인	백인 남성	종교적 복음주의	백인	가톨릭	교외 거주자	기혼자
1952	61(47)	71(60)	62(38)	68(20)	50(11)	59(45)	59(40)		48(19)	62(33)	60(91)
1956	62(36)	71(60)	59(47)	66(21)	47(14)	57(45)	59(45)		54(21)	64(30)	50(90)
1960	52(46)	71(71)	54(55)	58(21)	45(17)	48(43)	50(47)	60(22)	18(8)	54(29)	32(90)
1964	41(50)	43(61)	32(39)	46(29)	42(20)	36(48)	33(45)	35(19)	21(16)	38(37)	47(86)
1968	50(38)	65(63)	51(46)	54(26)	43(16)	51(43)	50(44)	50(22)	37(18)	50(33)	67(86)
1972	68(40)	74(51)	69(45)	65(24)	80(22)	71(45)	71(33)	80(23)	59(24)	68(36)	50(83)
1976	57(47)	61(53)	51(39)	58(31)	53(18)	53(42)	51(32)	54(22)	41(21)	50(37)	54(80)
1980	56(35)	61(43)	57(38)	53(31)	60(27)	60(46)	58(32)	59(21)	50(22)	58(44)	61(75)
1984	69(42)	72(45)	61(35)	61(30)	69(20)	67(43)	60(30)	74(23)	54(25)	65(49)	56(75)
1988	61(43)	66(46)	56(33)	54(34)	68(22)	62(43)	54(32)	72(25)	47(23)	58(50)	39(80)
1992	39(45)	44(42)	37(33)	34(32)	46(23)	38(44)	46(40)	43(37)	30(22)	37(48)	41(77)
1996	48(42)	49(38)	38(31)	43(45)	51(29)	49(50)	51(40)	43(33)	37(26)	43(47)	51(74)
2000	51(35)	53(29)	51(18)	45(42)	61(34)	54(42)	58(38)	64(27)	49(30)	48(24)	55(67)
2004	57(36)	64(35)		43(31)	67(27)	60(41)	59(29)	77(34)	48(24)		50(78)
2008	58(41)	53(27)			67(47)	58(42)	61(36)	74(42)	43(19)		

\* 괄호 안의 수치는 총 득표 중 비중.

출처: Brewer 2013, 62.

ABSTRACT

---

Political Parties and Voters:  
A Revisit of E. E. Schattschneider's *The Semi-sovereign People*

**Chang Jae Baik** | Seoul National University

**Ha Lyong Jung** | Kyung Hee University

The most common explanations of the radical divide between the American political parties center on the emergence of excessive partisanship and deep ideological divisions among political elites and officeholders. This phenomenon has been blamed as partisan polarization caused by Culture Wars that divided Americans into the culturally orthodox and the culturally progressive. This article tries to provide an alternative explanation of polarization relying on the framework of the 'scope of conflict' originally developed by Schattschneider. Whether it is called polarization or sorting, American political parties have increased their influence on their members and partisan ties within the electorate have grown stronger since the 1980s. Those changes in the partisan politics have been resulted from electoral strategies adapted by political parties by which they redefined political conflicts along the issues of government intervention, social values, fiscal conservatism and geographical divisions.

**Keywords:** political parties, Downsian paradigm, policy-focused approach, Schattschneider, realignment, Southern strategy, city strategy