울산대학교 사회과학논집 제8권 2호 pp. 147-164, 1998.
Journal of Social Science Vol.8 No.2, pp. 147-164, 1998
University of Ulsan.

미국의 분할된 정부(Divided Government)의 원인에 대한 재고찰: 1994년 이후*

김 동 영
사회과학부 정치외교학전공

<요 약>

1950년대 이후 미국정치의 특징이 된 분할된 정부의 원인에 대해 많은 이론이 제시되었으나 그 이론들은 민주당 하원과 공화당 대통령의 분할된 정부만을 다루었기 때문에 1994년 중간선거 이후 억전된 분할된 정부를 설명하는데 한계를 가진다. 본 연구는 기존의 이론을 소개, 평가하고 1994년과 1996년 선거의 분석을 통해 1994년 이전의 분할된 정부뿐만 아니라 그 후의 분할된 정부에 대한 원인도 아울러 설명할 수 있는 포괄적인 모델을 제시하고자 한다.

A Reexamination on the Causes of Divided Government: after 1994

Kim, Dong-Young
Professor of Political Science

<Abstract>

This paper attempts to find a model which can comprehensively explain the causes for divided party control in the American political system. Since previous models are applicable only to divided governments existed before 1994 midterm election, they have limits in explaining the divided governments of Republican House and Democratic

* 이 논문은 1997학년도 울산대학교 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

President which emerged through 1994 and 1996 elections. The first part of the paper reviews and evaluates five previous models. The second part is the analysis of 1994 and 1996 elections. And the final part deals with the prospect of divided control after 1996 election and seeks a comprehensive model which accommodates the two different patterns of divided party control.

I. 서 론

1950년대 이후 미국정치에 있어서 가장 큰 변화 중의 하나는 분할된 정부(divided government)의 빈번한 출현이다. 분할된 정부는 우리 식으로 소수당정부 혹은 여소야대 정부라고 부를 수 있는데 대통령직을 장악한 정당과 의회의 다수당이 서로 다른 정부형태이다. 물론 내각제가 아닌 대통령중심제 하에서는 언제든지 분할된 정부의 가능성은 있으나 1950년대 이전 분할된 정부의 빈도는 1950년대 이후와 비교해 훨씬 낮았다.[1] 그러나 공화당 후보인 아이젠하워(Dwight Eisenhower)가 대통령에 당선된 1952년 이후 미국에서는 대통령의 정당과 의회의 다수당이 일치하는 다수당정부(unified government)의 압도적인 패턴이 무너지기 시작했다. 1953년에 임기가 시작된 83번째 의회에서 1999년 1월까지 임기의 105번째 의회의 정당별 구성을 살펴보면 이 기간 동안 미국의 정부형태가 분할된 정부로 바뀌었음을 알 수 있다.(표 1 참조)

분할된 정부는 1950년대 이후 1992년 11월 선거에서 민주당 대통령 후보인 빌 클린턴(Bill Clinton)이 승리하기 전 까지 주로 공화당 행정부와 민주당 의회의 형태로 나타났다. 때문에 최근까지 분할된 정부의 원인에 대한 연구와 이론은 1992년 이전의 패턴--공화당 행정부와 민주당 의회--에 초점이 맞추어 졌으며 그와 반대되는 패턴은 연구의 관심 밖이

<표 1> 미국의 정부형태 구분(1953-1999)

다수당정부(여대야소)	분할정부(여소야대)
1953-1955: Eisenhower	1955-1961: Eisenhower
1961-1969: Kennedy/Johnson	1969-1977: Nixon/Ford
1977-1981: Carter	*1981-1993: Reagan/Bush
1993-1995: Clinton	1995-1999: Clinton
합계: 16년	합계: 30년

* 이 기간중 1981-1987년 6년 동안은 공화당이 대통령과 상원을 장악했으나 민주당이 하원의 다수당이었기 때문에 이 기간도 역시 분할된 정부의 기간에 포함된다.

었다. 그러나 1994년 이후 분할된 정부의 형태는 지금까지의 패턴과는 완전히 반대인 민주당 대통령과 공화당 의회로 뒤바뀌게 되었고 이로 인해 지금까지의 분할된 정부의 원인

1) 19세기 후반에 나타났던 분할된 정부는 그 빈도에 있어 1959년대 이후 보다 낮았을 뿐만 아니라 주로 대통령선거가 없는 중간선거에서 의회의 다수당이 의석을 잃어 다수당이 바뀌면서 나타났다. 반면에 1950년대 이후의 분할된 정부는 1994년의 중간선거를 통한 경우를 제외하고 모두 대통령선거의 해에 분리투표(split-ticket voting)에 의해 초래되었다.

에 대한 이론의 재고찰이 불가피하게 되었다. 그럼에도 불구하고 이 주제는 미국 내에서도 정치학의 다른 분야에 비해 아직까지 많은 연구가 되어있지는 않다. 특히 1994년 선거 이후 분할된 정부의 패턴이 역전 된 이후에도 새로운 패턴의 원인과 전망에 대한 연구가 아직 미진한 편이다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 측면에서 분할된 정부에 대한 재고찰을 시도하고자 한다: 첫째, 미국의 분할된 정부의 원인에 대한 기존의 이론을 검토, 평가하고; 둘째, 1994년과 1996년의 선거의 분석을 바탕으로 향후 분할된 정부의 패턴을 예상하며; 셋째, 분할된 정부에 대한 기존의 이론과 1994년, 1996년의 선거 분석을 바탕으로 두 가지 형태의 분할된 정부를 포괄적으로 설명할 수 있는 모델을 찾고자 한다.

II. 분할된 정부의 원인

분할된 정부는 선거에서 두 가지 경우에 나타날 수 있는데 하나는 투표행태적인 면에서 투표자가 대통령선거와 의회선거에서 각기 다른 당의 후보에게 투표하는 이른바 분리투표(split-ticket voting)에 의해서이고 다른 하나는 대통령의 선거가 없는 중간선거에서 의회의 다수당이 의석을 잃어 다수당이 바뀌면서 나타날 수 있다. 그밖에 기술적인 면에서는 선거구조작, 즉 게리맨더링(gerrymandering)에 의해서도 가능하다. 아래의 <표 2>에서 보듯이 분리투표는 1900년도 초부터 꾸준히 증가해 왔는데 분할된 정부의 현상이 두드러지기 시작한 1950년대 직전부터 그 증가폭이 늘어남을 볼 수 있다. 하지만 분리투표가 분할된 정부의 직접적인 원인이라는 것은 너무도 분명한 사실이기 때문에 본 연구에서는 투표자가 분리투표를 하게 되는 여러 가지 원인에 초점을 맞추고자 한다. 분리투표의 가장 고전적인 원인으로는 정당의 약화를 들 수 있다. 정당의 결속력이 강하다면 투표자가 결코 대통령선거와 의회선거에서 각기 다른 당의 후보에게 투표하는 분리투표가 일어나지 않을 것이기 때문에 분할된 정부가 생기지 않는다는 주장은 설득력이 있다.[2] 그러나 정당의 약화에 대해서는 많은 연구가 되어있고 정당의 약화는 분리투표를 직접적으로 유발하는 투표행태에 더 많은 영향을 주기 때문에 본 연구에서는 분리투표의 원인의 범위를 게리맨더링 같은 기술적인 요인과 분리투표를 유발시키는 다른 직접적인 원인들에 국한시키기로 하겠다.

2) 정당의 결속력이 강하다고 해서 분할된 정부가 생기지 않는다고는 할 수 없다. 정당의 결속력이 매우 강했던 19세기에도 중간선거(midterm election)의 결과로 의회의 다수당의 위치가 역전되면서 종종 분할된 정부가 출현했었다.

<표 2>서로 다른 당의 대통령후보와 하원후보를 선출한 하원선거구의 비율

연도	비율(%)	연도	비율(%)	연도	비율(%)
1900	3	1936	14	1964	33
1908	7	1940	15	1968	32
1916	11	1944	11	1972	44
1920	11	1948	21	1976	29
1924	12	1952	19	1980	33
1928	19	1956	30	1984	44
1932	14	1960	26	1988	34

*1904년과 1912년의 자료는 입수할 수 없었음.

**출처: Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, 2nd ed. (Boston: Little, Brown & Company, 1987) and Morris Fiorina, *Divided Government* (New York: Macmillan Publishing Company, 1992).

1. 게리맨더링(Gerrymandering)

미국의 공화당은 1950년대 이후 대통령선거에서 민주당을 압도해왔는데 1968년 이후 1992년 민주당의 클린턴이 현직 대통령이었던 부시(George Bush)에게 승리하기 전까지 공화당은 1976년 단 한번 민주당에게 대통령직을 빼앗겼을 뿐이다. 공화당은 이렇듯 대통령의 정당이라고 까지 여겨질 정도로 대통령선거에서 강세를 보여왔지만 연방하원선거에서는 1954년 이후 1992년까지 민주당에 모두 패했다. 그러나 선거구가 조작될 염려가 없는 연방상원의 선거에서는 공화당후보들이 하원선거에 비해 민주당후보들에 대해 더 높은 경쟁력을 가지고 있다는 사실은 공화당원들로 하여금 충분히 선거구조작을 의심하게 할 만한 근거가 되었다.[3] 게다가 민주당이 주정부 차원에서 압도적 강세를 보이고 있는 현 미국정치의 현실에서 주정부에 의해 연방하원선거구가 10년마다 재획정(redistricting) 된다는 사실은 공화당으로 하여금 게리맨더링에 대한 의심을 배가시켰다. 다시 말해서 유권자들은 공화당 하원후보들에게 공화당 대통령후보에게 투표한 수만큼 투표를 함에도 불구하고 공정치 못한 선거구획정 때문에 그들이 받는 표에 비례하는 의석을 차지하지 못한다는 것이다.[4]

위와 같은 공화당의 입장과는 반대로 게리맨더링이 분할된 정부의 원인이라는 주장은 그 타당성을 인정받지 못하고 있다. 몇몇 학자들의 연구 결과 캘리포니아(California)주와 인디애나(Indiana)주 등 소수의 주에서 게리맨더링의 증거를 찾을 수 있었으나 정부의 형태를 바꿀 수 있을 정도는 결코 아니었다는 것이 공통된 주장이었다.[5] 게다가 연방하원선거구는 10년을 주기로 인구조사에 의해 재조정되는데 게리맨더링의 의심을 받는 주의

3) 1954년 이후 1992년까지의 연방의회선거를 보면 하원에서 공화당은 단 한번도 다수당의 위치를 차지하지 못했던 반면 상원에서는 1980년, 1982년, 그리고 1984년 선거의 결과 다수당이 되었다. 또한 상원선거에서는 하원선거에서 흔히 볼 수 있는 압도적인 승리가 훨씬 적다.

4) Austin Ranney, "Divided Party Control in the United States," in *Electoral Politics*, ed. Dennis Kavanagh (Oxford: Clarendon Press, 1992), p. 213.

5) Thomas Mann, "Is the House of Representatives Unresponsive to Political Change?" in *Elections American Style*, ed. A. James Reichley (Washington, D.C.: Brookings, 1987), pp. 269-276.

1980년대와 1990년대의 연방하원의원수를 보면 어느 한 당이 지속적인 우세를 보이지 않았다는 것을 알 수 있다. 이는 다시 말해서 게리맨더링이 어떤 주에서 존재한다고 가정하더라도 그 영향은 적어도 지속적이지 않다는 것을 입증한다.[6]

게리맨더링이 분할된 정부의 원인이라는 주장은 공화당이 하원선거에서 1954년부터 1992년까지 한번도 총투표수에서 민주당을 앞지르지 못했다는 사실에 비추어 보면 더욱 그 타당성을 잃는다. 1972년의 예를 들면 공화당 대통령후보인 닉슨(Richard M. Nixon)이 62%의 국민투표(popular vote)를 얻은 반면 하원선거에서 공화당은 47%를 얻는데 그쳤다. 1984년에는 공화당후보인 레이건(Ronald Reagan)이 59%의 국민투표(popular vote)를 얻었음에도 불구하고 하원선거에서 공화당은 47%의 득표율을 보였을 뿐이다. 이는 곧 대통령선거에서 공화당후보를 지지한 유권자의 일부가 하원의원선거에서는 민주당후보를 지지하는 분리투표(split-ticket voting)에 의해 분할된 정부가 생긴 것이지 게리맨더링에 의한 것은 아니라는 것을 말해준다.

민주당의 게리맨더링이 분할된 정부의 원인이라는 일부 공화당원들의 주장에 대한 가장 확실한 반증은 1994년과 1996년의 선거이다. 만일 민주당이 게리맨더링에 의해 하원을 계속 장악할 수 있었다고 가정하면 1991년에 새로 획정된 하원선거구에 의해 1992년 선거에서도 역시 하원의 다수당이 될 수 있었던 것은 당연하다.[7] 하지만 다음 두 선거인 1994년과 1996년의 하원선거에서의 공화당의 승리는 민주당이 1991년 선거구재획정에서 게리맨더링을 적용했다는 주장을 일소시킬 수 있다.

2. 현직효과(Incumbency)

분할된 정부의 두 번째 원인으로써 현직의원의 높은 재선율을 들 수 있다. 1960년대 이후 현직하원의원들에게는 국민의 세금으로부터 제공되는 여러 가지 특권이 급격히 증가했다. 그들은 선거자금의 확보에 있어서 도전자에 비해 훨씬 유리할 뿐만 아니라 이러한 특권을 지역구의 시비스에 이용할 수 있기 때문에 그들의 재선율은 1970년대부터 현재까지 급격한 증가세를 보여 대부분의 의회선거에서 90%이상의 현직의원이 재출마하여 90%이상이 재선되었고 이는 의회내의 정당분포의 비율을 비슷한 수준으로 유지했다.(표 3 참조). 1950년대

6) Morris Fiorina, *Divided Government* (New York: Macmillan Publishing Company, 1992), p. 16.

7) 1992년 하원선거에서 민주당은 전체 투표자의 52%의 지지를 받았다. 민주당은 하원의석 258석을 차지했는데 이는 전체의석 435석의 59%에 해당한다. 미국의 하원의원선거와 같은 소선거구제(single-member district electoral system)서 적은 표를 획득한 당은 의석의 비례에 있어서도 비례보다 적은 의석수를 차지한다는 the cube law of election을 고려해 보면 1992선거에서 게리맨더링이 있었다고 주장하기는 어렵다.

<표-3> 현직 하원의원의 재출마율과 재선율(1972-1990)

연도	재출마율	재선율	연도	재출마율	재선율
1972	90%	94%	1986	90%	98%
1974	90%	88%	1988	94%	98%
1976	88%	96%	1990	93%	96%
1978	88%	94%	1992	80%	93%
1980	91%	91%	1994	89%	91%
1982	90%	90%	1996	83%	94%
1984	94%	95%			

*출처: L. Sandy Maisel, *Parties and Elections in America* (New York: McGraw-Hill, Inc.,1993), p.111, Stephen J. Wayne et al., *The Politics of American Government,* 2nd ed.(New York: St. Martin's Press, 1997), p.349, 그리고 FEC data로 부터 편집.

이후 미국의 분할된 정부는 공화당이 대통령선거에서 우세했던 반면 민주당이 지속적으로 하원을 장악한데 그 직접적인 원인이 있는데 민주당이 하원에서 계속 우세할 수 있었던 것은 현직의원의 높은 재선율에 기인한다는 주장이 여러 학자들에 의해 제기되어 왔다.[8] 그들의 주장에 의하면 1950년대 이후 미국의 유권자들은 정책제시와 그 수행에 있어서 공화당 대통령후보를 선호하는 반면 국가적인 이슈와 상황의 영향을 대통령선거보다 덜 받는 하원선거에서는 정당보다는 후보개인의 자질이나 활동에 의미를 부여하기 때문에 유권자들은 현직의원을 재선할 가능성이 매우 높게되고 따라서 대통령과 의회의 정당이 다른 분할된 정부가 출현한다는 것이다. 한편 선거에서 유권자들이 자신의 정당의 후보에 투표하지 않는 경우는 주로 의회선거에 집중되어 있는데 이러한 행위는 현직의원의 정당을 지지하는 유권자들에서는 드물게 일어나는 반면 도전자의 정당을 지지하는 유권자들에게 대부분 집중되어 있다는 것이다.[9]

현직효과가 민주당의 지속적인 하원장악에 대한 원인이라는 이론에 대해 제이콥슨(Gary Jacobson)은 다른 시각을 제시한다. 그는 1980년대의 하원선거에서 평균 4.7%의 공화당 현직의원이 선거에서 패한 반면 3.7%의 민주당 현직의원이 패한 사실은 하원선거에서 공화당이 민주당에 비해 경쟁력이 떨어지는 것을 의미한다고 주장하고 있다.[10] 다시 말해서 현직의원(민주당과 공화당)의 높은 재선율이 하원에서의 민주당의 우세를 설명할 수 있는 원인이 될 수 있지만 민주당의 하원에서의 강세에 대한 가장 큰 요인은 민주당 후보(현직의원과 도전자, 그리고 open seat 후보를 모두 포함)의 경쟁력이 공화당후보에 비해 높기 때문이라는 주장이다. 이러한 주장은 현직후보가 출마하지 않는 선거(open-seat election)에서도 역시 민주당 후보가 우세하다는 사실에 의해 뒷받침 될 수 있다. 제이콥슨은 다른 연구에서 1968년부터 1988년 사이의 연방하원선거에서 민주당은 공화당 현직후보가 출마하

8) 이들 중 대표적인 논문으로는 다음을 들 수 있다. Gary King and Andrew Gelman, "Systemic Consequences of Incumbency Advantage in U.S. House Elections," in *American Journal of Political Science* 35(1991): 110-138.

9) Howard L. Reiter, *Parties and Elections in Corporate America* (New York: Longman, 1993), pp. 200-202.

10) Gary Jacobson, "Congress: A Singular Continuity," in *The Election of 1988,* ed. Michael Nelson (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1989): 143.

지 않은 의석의 27.7%을 뺏은 반면 공화당은 민주당 현직후보가 출마하지 않은 의석의 19.9%를 뺏는데 그쳤다는 증거를 제시하고 있으며 아브람슨(Paul R. Abramson), 알드리치(John H. Aldrich), 그리고 로드(David W. Rohde)도 민주당후보들의 하원선거에서의 우세를 주장하고 있다.[11]

3. 의회의 전문화(Professionalization of Congress)

이 주장도 역시 1950년대 이후 민주당의 의회선거에서의 강세를 설명하기 위한 것이다. 피오리나(Morris Fiorina)는 몇몇 주정부 의회의 성격을 비교함으로서 전문화되고 직업화된 의회는 공화당후보 보다는 민주당후보에게 더 매력적인 직업적 동기를 부여하며 연방의회에서도 이러한 이론이 적용된다고 주장한다.[12] 피오리나는 1950년부터 1990년까지의 와이오밍(Wyoming)주와 캘리포니아(California)주의 의회를 비교한 결과 전자의 구성원은 전문화되지 않은 아마추어 의원들인 반면 후자의 경우는 연방의회의 구성원들처럼 의원직을 그들의 주된 직업으로 하는 전문 정치인들로 구성되어 있는 것을 발견한다. 다시 말하면, 와이오밍주의 의원들은 대부분 본직을 따로 가지고 있으면서 본직이 따로 없이는 생활할 수 없을 정도의 봉급을 받고 있는 반면 캘리포니아 주 의원들의 경우는 의원직을 그들의 본직으로 하는 전문 정치인들이었다. 그런데 특이한 현상은 1950년대 이후 1990년까지 와이오밍주 의회는 공화당이 압도적으로 우세했다는 것이다. 더 자세히 말하자면, 와이오밍주 의회의 상원은 40년 동안 한번도 민주당이 다수당이 된 적이 없었고 하원은 1958년과 1964년의 두 번의 선거를 제외하곤 공화당의 아성이었다. 캘리포니아 주에서는 1958년에 이르러 민주당이 완전히 의회를 장악하게 되는데 민주당은 상원의 경우 1990년까지 단 한번도 다수당의 위치를 뺏긴 적이 없었고 하원에서는 1968년 단 한번 공화당에 패했을 뿐이다.

의회의 전문화와 주 입법부의 정당구도의 관계는 주의회 후보들의 정당별 특성을 살펴보면 설명이 가능해진다. 일반적으로 와이오밍주와 같이 전문화되지 않은 의회를 가진 주에서는 보통 시간급을 급여의 원칙으로 하며 의회는 일년에 한달 정도의 회기를 갖는다. 때문에 의회후보는 개인적으로 많은 재산을 가지고 있거나 독자적인 사업을 본업으로 가지고 있으면서 입법부의 직무에 시간을 낼 수 있는 자들이 대부분을 차지하게 되고 이는 공화당의 성향과 맞아떨어진다. 캘리포니아주와 같이 의회가 전문화되고 직업화된 주에서는 이와 반대의 현상이 일어난다. 입법부의 의원직은 생계수단이자 전문성을 띤 직업이기 때문에 본업을 가진 사람들이 부업으로 선택할 수 있는 성격의 직업이 될 수 없다. 캘리포니아를 비롯하여 의회가 전문화 된 미국의 대부분의 주들에서 주의원들의 봉급은 중류층 수준 이상이며 그밖에 많은 특권과 세금혜택이 주어지기 때문에 경제적으로 중산층 이하의 인구에 기반을 둔 민주당 성향의 사람들에게는 주의회 의원직은 매력적인 직업에 속할 수밖에 없다.[13] 따라서 의회가 전문화된 주에서의 의원직은 민주당의 성향과 더 잘 부합한

11) Gary Jacobson, *The Electoral Origins of Divided Government* (Boulder, CO: Westview Press, 1990), p. 33. 그리고 Paul R. Abramson, John H. Aldrich, and David W. Rohde, *Change and Continuity in the 1992 Elections* (Congressional Quarterly Press: Washington, D.C., 1994), p. 294.

12) Fiorina, *Divided Government*, pp. 46-52 그리고 그의 다른 논문 "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism? in *American Political Science Review* 88(1994): 303-316을 참조 할 것.

13) 전문화된 주의회의 의원직은 민주당 성향을 가진 사람들에게 실제로 경력과 직업적인 면에서 인기가

다고 볼 수 있다. 주의회가 전문화되고 직업화됨에 따라 민주당후보의 수는 증가하게 되고 그 결과 후보의 질도 향상되게 된다. 이러한 현상은 가장 전문화된 의회인 연방의회의 선거에도 자연히 그 영향을 미치게 되어 민주당이 연방의회에서 강세를 보이게 된다. 봉급은 중류층 이상이지만 당선이 되는 경우 의원직을 본업으로 선택해야 하는 부담 때문에 더 높은 수입을 가지고 있는 공화당 성향의 사람들에게는 주의원선거 출마는 별로 바람직하지 못한 선택일 수 있다. 따라서 자격을 갖춘 공화당원들이 주의회선거에 출마하지 않는 현상이 일어나고 이는 공화당이 점진적으로 주의회 그리고 나아가 연방의회에서 소수당이 되는 결과를 초래하게 된다.[14]

의회의 전문화와 직업화가 주의회와 연방의회에서의 민주당의 강세에 기여를 했다는 것은 어느 정도 설득력이 있는 이론이다. 의회가 전문성을 띠기 시작한 이후 더 많은 보좌진과 특권을 가지게 된 현직의원들이 이러한 자원을 지역구관리에 이용하게 되어 그 결과 재선율이 급격히 증가한 것도 사실이다. 이러한 점에서 볼 때 의회의 전문화는 현직효과와도 긴밀한 상관관계를 가지며 이 두 요인이 복합적으로 분할된 정부의 원인으로 작용했다고 생각할 수 있다. 그러나 앞서도 언급했듯이 이 두 가지 원인들은 개별적 혹은 복합적으로도 1994년 이후 출현한 민주당 대통령과 공화당 의회를 설명할 수 없다.

4. 유권자의 정책균형 추구(Policy-balancing Model)

정책균형 모델(policy-balancing model)은 이데올로기 균형 모델(ideological-balancing model)로도 부를 수 있는데 이 모델은 유권자들이 분리투표를 통하여 서로 다른 정당의 대통령과 의회를 선택함으로서 두 정당의 대립되는 정책 혹은 이데올로기의 균형을 모색한다는 것을 가정하고 있다.[15] 정책은 대통령과 의회에 의해서 결정되기 때문에 대통령의 정당과 의회의 정당이 다른 경우 정책결정은 두 정당의 정강이나 이데올로기의 타협에 의해 이루어지게 되는데 바로 이러한 정책적 균형을 추구하기 위해 유권자는 고의적으로 분할된 정부를 선택한다는 것을 이 모델은 강조한다. 이 모델은 유권자를 이데올로기적 성향에 따라 자유(liberal), 중도자유(moderate liberal), 중도보수(moderate conservative), 그리고 보수(conservative)의 네 가지 부류로 구분하고 있다. 분할된 정부를 초래하는 분리투표는 중도자유와 중도보수의 성향을 띤 유권자가 많을 수록 증가한다고 하는데 그 이유는 다음과 같다: 두 정당이나 그들의 후보가 정강이나 이데올로기에서 많은 차이를 보일 때, 다시 말해서 즉 두 정당이 각기 이데올로기적 성향의 양극단으로 멀어질 때 유권자들의 대부분은 극단적 입장을 따라가지 않고 중도자유와 중도보수에 집중되는 경향을 보인다. 즉, 그들은 자유-보수의 성향을 표시하는 눈금(ideological scale)의 중앙분리점을 기준으로 하여 양쪽에서 가까운 범위에 포진하게 되고 이러한 현상은 두 정당이 이데올로기에서 많은 차이를 보일 수록 두드러진다.

자유주의자들에는 여러 소수민족, 동성연애자의 권리옹호자, 급진적 페미니스트, 그리고

많다는 연구에 대해서는 William Keefe and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1985), pp. 111-113을 참조할 것.

14) Fiorina, *Divided Government*, pp. 48-49. 피오리나는 연방의회에서의 1,000 달러의 봉급인상은 1%의 민주당 의원수의 증가와 관계가 있다고 설명한다. 이점에 대해서는 Fiorina "Divided Government in the American States," p. 304를 참조할 것.

15) Fiorina, *Divided Government*, pp. 73-82.

반전주의자들이 속해 있고 그들의 정책적 선호는 높은 소득세, 사회보장의 강화, 그리고 고용증대 등으로 나타난다. 보수주의자들의 구성을 보면 근본주의자(fundamentalist), 임신중절 반대자, 강경론자(매파)등이며 그들은 낮은 세금, 사회보장의 삭감, 인플레이션의 감소, 국방강화, 그리고 자유무역을 추구하고 있다. 그러나 중도자유와 중도보수 쪽으로 기운 유권자들은 어떤 점에서는 자유주의 성향의 정책을 그리고 어떤 점에서는 보수주의적 성향의 정책을 선호하는 현상을 보이게 된다. 예를 들면, 낮은 세금을 선호하면서 저소득층을 위한 충분한 사회보장제도를 지지하거나, 강력한 국방력을 원하면서 타국과의 분쟁보다는 협상을 지지하는 것 등이다. 결과적으로 이러한 중도자유와 중도보수 유권자들의 정책선호 패턴은 투표행태에 있어 분리투표의 현상으로 나타나게 된다. 이러한 예는 공화당후보인 골드워터(Barry M. Goldwater)가 극단적 보수주의 성향을 띤 1964년의 선거와 민주당이 극단적 자유주의 성향으로 기운 1968년의 선거에서 나타났는데 이 두 선거에서 분리투표는 10% 정도 증가했다. 1984년과 1988년의 선거에서도 역시 두 정당의 이데올로기가 양극단으로 움직이자 중도자유와 중도보수의 유권자층이 확대되어 분리투표가 증가했었다.[16]

그렇다면 정책과 이슈에 따라 때로는 자유주의 정책을 그리고 때로는 보수주의 정책을 지지하는 중도자유와 중도보수 성향의 유권자들이 분리투표를 하는 경우 대통령후보의 당과 의회후보의 당을 정하는 기준은 무엇인가? 정책균형 모델에 의하면 연방정부 차원에서 대부분의 미국인들은 대통령이 의회보다 더 강력한 리더십을 가지고 있다고 인식하고 있기 때문에 분리투표를 하는 경우 정책 이슈에 있어서 중도성향의 유권자들에 더 가까운 정당의 대통령후보를 지지하고 의회선거에 있어서는 다른 당의 후보에게 투표를 한다는 것이다. 예를 들면 공화당의 정책과 이슈가 민주당보다 더 중도성향의 유권자들에게 가까운 경우 공화당 대통령후보와 민주당 의회후보에게 투표한다는 것인데, 두 정당이 극단적인 성향으로 움직이는 경우에도 중도성향의 유권자들은 그들에게 조금이라도 가까운 즉, 극단적인 성향 쪽으로 좀 더 적게 움직인 정당의 대통령후보를 지지하게 된다. 공화당이 실제로 민주당보다 중도성향의 유권자들에게 정책적인 이슈에서 더 가까웠다는 에릭슨(Robert Erikson)의 주장은 1950년대 이후 대통령선거에서 공화당이 우세한 사실을 뒷받침해준다.[17]

정책균형 모델은 분명 앞서 소개된 다른 원인에 비해 공화당 대통령과 민주당 의회의 분할된 정부뿐만 아니라 그 반대의 경우도 설명할 수 있는 이점이 있다. 그렇다면 분할된 정부를 초래하지 않는 선거도 정책균형 모델로서 설명할 수 있는가? 두 정당이나 그들의 후보의 정강 혹은 이데올로기가 극단적 자유주의나 보수주의로 향하지 않는 경우, 다시 말해서 두 정당이 정책에 있어 큰 차이를 보이지 않을 때, 일반 유권자들은 자유-보수의 성향을 나타내는 눈금(ideological scale)의 중앙부분으로 이동할 이유가 별로 없기 때문에 선거에서 분리투표의 수는 줄어들게 된다. 결과적으로 이러한 선거에서는 유권자들이 정책의 균형을 모색할 필요가 없어지게 되어 분할된 정부가 나타나지 않을 수 있다는 주장이다.

그러나 정책균형 모델 역시 모든 경우의 분할된 정부를 설명하는데 한계가 있다. 1964년

16) Morris Fiorina, "The Reagan Years: Turning to the Right or Groping Toward the Middle," in *The Resurgence of Conservatism in Anglo-American Democracies*, eds. Barry Cooper, Allan Kornberg, and William Mishler (Durham, NC: Duke University Press, 1988), pp. 430-459.

17) Robert Erikson, "Roll Calls, Reputations, and Representation in the U.S. Senate," in *Legislative Studies Quarterly* 15 (1990): 630.

선거의 경우 공화당이 이데올로기에서 극단적 성향을 보여 분리투표가 증가했고 유권자들은 그들에게 더 가까운 민주당 대통령후보를 선택했다. 그러나 의회선거에서는 공화당을 선택하지 않았는데 이는 정책균형 모델로서는 설명하기가 어렵다. 정책균형 모델의 한계는 1980년, 1982년, 그리고 1984년의 선거에서도 드러난다. 1980년 선거에서는 앞서 설명했듯이 공화당의 레이건 후보가 중도성향의 유권자에 더 가까웠기 때문에 당선되었다고 가정한다면 의회선거에서 유권자들은 민주당을 지지했어야 하는데 상원은 공화당이 차지했고 이어서 1982년의 중간선거와 1984년의 선거에서도 유권자들은 상원선거에서 공화당을 지지했다.

정책균형 모델에 한 반증은 다른 학자들의 연구에서도 볼 수 있는데 대표적인 학자로 캠벨과 밀러(Campbell and Miller)와 래니(Austin Ranney)를 들 수 있다. 캠벨과 밀러는 분리투표를 하는 유권자를 두 가지 유형으로 분리했는데 하나는 정당과 후보에 무관심하면서 단지 후보의 이름을 보고 자기와 같은 인종이나 민족의 후보에 투표하거나 친지의 권유에 의해 투표함으로써 분열투표를 초래하는 유형이고 다른 하나는 정당소속에 관계없이 후보의 입장이나 견해, 혹은 이슈에 의해 투표하는 유형이다. 전자의 경우 유권자는 분리투표에 대한 동기부여가 약할 뿐 아니라 정치에 대한 관심도도 약한 반면 후자의 경우 유권자는 분리투표에 대한 동기부여가 강할 뿐만 아니라 정치에 대한 관심도도 높은 층이다. 다시 말해서 이 경우 유권자는 권력의 분립과 견제와 균형에 대해 매우 높은 수준의 지식과 세련된 감각을 가지고 있어야 한다. 세 학자가 선거의 분석을 통해 공통적으로 발견한 사실은 분리투표를 하는 사람들 중 대다수는 전자의 경우에 속한다는 것이다. 그들의 주장에 의하면 분리투표를 하는 유권자들의 대부분이 후자의 경우에 속할 확률이 적기 때문에 분리투표의 원인을 유권자들의 정책균형 추구에 두기보다는 유권자들이 대통령이나 하원의원 후보들의 소속정당에 무관심하기 때문이라고 설명하고 있다.[18]

5. 공화당 대통령후보와 민주당 하원의원 후보에 대한 선호

유권자의 정책균형 모델에 대한 비판에서 출발한 이 모델은 유권자들이 견제와 균형 그리고 정책균형이라는 추상적인 원칙에 근거해 분리투표를 하기보다는 공화당 대통령후보가 당선될 경우 유권자들이 원하는 것을 보다 더 많이 제공한다는 인식과 민주당 하원의원후보가 당선될 경우 대통령이 유권자에게 제공하는 것과는 사뭇 다른 것을 제공한다는 인식에서 분리투표를 한다고 주장한다. 이 모델은 미국의 다수의 유권자들은 그들의 대통령이 대외정책에 있어서는 미국의 국익을 증진시키는 강력한 외교정책과 방위정책을 수행하기 원하는 반면 국내정책에서는 복지에 대한 지출, 높은 세금과 인플레이션을 억제하기를 바란다고 설명하고 있다. 이러한 유권자의 기대에 부응했던 대통령후보들은 민주당의 매가번(George McGovern), 먼데일(Walter Mondale), 그리고 두카키스(Michael Dukakis)보다는 그들의 상대였던 공화당의 닉슨(Richard M. Nixon), 레이건(Ronald Reagan), 그리고 부시(George Bush) 후보였다. 이와는 반대로 미국의 유권자들이 그들의 지역대표인 하원의원에게 바라는 것은 연방정부의 여러 프로그램, 세금우대정책, 그리고 사회복지연금을 유지시키고 그들의 지역구의 이익을 최대화해주는 것이다. 일반적으로 민주당이 공화당에 비해 사회복지정책과 부의 공평한 분배를 옹호하기 때문에 유권자들은 그들의 하원으로

18) Ranney, pp. 217-218.

민주당후보를 선호한다는 것이 이 모델의 주장이다.[19]

공화당 대통령과 민주당 하원의원의 선호에 의한 분할정부의 설명은 적어도 1950년대 이후 1994년 중간선거 이전까지는 많은 경우 유효했다고 본다. 1994년 중간선거 이전까지는 사실상 한번도 공화당 하원과 민주당 대통령의 분할된 정부가 나타나지 않았기 때문에 이 모델은 민주당 행정부와 민주당 하원이 존재하던 다수당 정부의 경우 대통령의 정당에 대해 설명하기에는 곤란한 경우가 있었으나 적어도 민주당 하원에 대한 유권자의 선호를 설명하는데는 언제나 아무런 하자가 없었다. 그러나 1994년 선거의 결과 분할된 정부의 현상이 역전됨으로써 더 이상 유효한 이론이라고 볼 수 없겠다.

지금까지 본 연구는 다섯 가지의 분할된 정부의 원인에 대한 이론을 검토, 평가했는데 그 중 어느 것도 완벽한 설명을 제공 해 주지 못한다. 위에서 검토한 모델들의 대부분이 공통적으로 주장하는 것은 1950년대 이후의 분할정부의 현상은 민주당의 지속적인 의회 장악을 기본조건으로 하여 공화당이 행정부를 장악했을 때 일어났으며 분할된 정부의 출현이 잦았던 이유는 공화당이 빈번하게 행정부의 정당이 되었기 때문이라는 것이다. 결과적으로 위의 모델들은 분할된 정부의 원인을 민주당의 지속적인 의회 장악에 두고 있다고 볼 수 있다. 그러나 위의 모델들이 1950년대 이후 1994년 중간선거까지의 분할된 정부에 대해 어느 정도 타당성 있는 설명을 할 수 있다고 하더라도 1994년 선거의 결과 나타난 공화당 의회와 민주당 행정부의 분할된 정부를 설명하는데는 역부족이다. 결국 두 가지 분할된 정부를 포괄적으로 설명할 수 있는 모델을 찾기 위해서는 무엇보다 공화당 의회와 민주당 대통령의 분할된 정부를 초래한 1994년 중간선거와 1996년의 선거를 자세히 분석해 볼 필요가 있다.

III. 1994년 선거 분석[20]

1994년 중간선거는 미국정치에 있어 매우 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 이 선거의 결과 1950년대 이후 처음으로 민주당 행정부와 공화당 의회의 분할된 정부가 탄생했기 때문이다. 이는 앞서 다루었던 분할된 정부의 원인들과는 전혀 다른, 즉 분리투표와는 무관하게 출현한 분할된 정부이기 때문에 1994년 선거의 분석은 지금까지 거의 연구가 되지 않고 있던 중간선거에 의해 초래된 분할된 정부에 대해 좀 더 알 수 있는 계기가 될 수 있으리라 생각한다.[21]

일반적으로 대통령의 정당이 중간선거에서 어느 정도의 의석을 잃는 것은 사실이지만 민주당은 1952년 이후 어떤 경우에도 하원 선거에서 공화당에 패한 적은 없었기 때문에 1994년 하원선거에서 민주당의 패배는 정당지지도에 있어 큰 변화를 의미한다. 1992년 선거의 결과 구성된 103번째 의회(1993-1995)에서 민주당은 하원 전체 의석 435석 중 258석 그리고 공화당은 176석을 가지고 있었는데 1994년 선거에서 공화당은 53석이 늘어나 42년만에 하원을 장악하게 되었다.[22] 약 반세기만에 일어난 하원선거에서의 유권자의 정당지지

19) Gary Jacobson "Meager Patrimony: Republican Representation in Congress," in *The Reagan Imprint*, ed. Larry Berman (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989)를 참조할 것.

20) 본 연구에서는 하원선거만을 다루고자 한다.

21) 남북전쟁 이후 의회의 다수당을 바꿔 놓은 중간선거는 1946년과 1994년의 중간선거뿐이다.

22) 공화당의 의석 증가수 53은 1994년 11월 선거의 결과만을 반영했다. 11월 선거 이후 의원들의 사망이나

변화에 대한 대표적인 설명은 과거 남부의 민주당지지 세력이 꾸준히 공화당으로 그 지지도를 바꾸면서 1994년 선거에서 마침내 민주당을 앞질렀다는 것이다.[23] 그러나 1994년 선거 결과를 자세히 분석해 보면 1994년의 공화당의 승리는 남부에만 국한된 것이 아니라는 것을 알게 된다. 전국적으로 50개 주중 공화당의 의석이 늘어났거나 적어도 그 수를 유지한 주는 49개 주였고 오직 1개 주(Rhode Island)에서 공화당의 의석수가 줄었다. 남부에서의 공화당의 의석수의 변화를 보면 14개의 남부 주에서 총 21석이 늘었는데 그 수는 14개 주의 하원 의석수의 합인 140석의 15%에 해당한다.[24] 한편 남부를 제외한 36개 주에서의 공화당의 의석수는 32석이 증가했는데 이 수는 36개 주의 하원의원 의석수 259석의 12%이다.

남부와 그 밖의 주에서의 공화당 의석수의 증가율을 비교해 보면 1994년 선거에서의 공화당의 승리는 전국적인 규모라는 게 확실해진다. 수적으로나 비율에서 남부 이외의 지역에서의 공화당의 의석증가가 낮은 게 사실이지만 전통적으로 이미 공화당이 우세한 지역에서조차 공화당의 의석이 더욱 증가했다는 사실은 하원선거에 있어 공화당에 대한 지지도가 급상승했다는 것을 의미한다. 대통령선거와 관계없는 중간선거에서의 이러한 양대 정당에 대한 유권자의 지지도의 변화를 결코 선거재정렬(electoral realignment)과 관련시키는 것은 무리이지만 변화의 심각성은 여러 곳에서 볼 수 있다. 앞서 <표-3>에서 보았듯이 1994년 하원선거에 재출마한 의원은 384명이었는데 그 중 349명이 재선됨으로서 재선율은 91%이었다. 언뜻 보기에 1994년 중간선거의 재선율은 예년과 비교해 조금 떨어지긴 하지만 그래도 90%를 상회하는 높은 수준임에는 틀림없다. 하지만 정당별로 재선율을 분리시켜 보면 정당지지도의 심각한 변화를 실감할 수 있다. 재출마한 민주당 현직의원 225명 중 191명만 재선된 반면 공화당 현직의원 161명은 모두 재선에 성공했다. 재선율을 백분율화하면 각각 민주당 85%, 공화당 100%인데 이는 현직의원의 재선율에 있어서 매우 큰 차이라고 할 수 있다.[25]

현직의원이 출마하지 않은 open seat에서도 정당지지도의 큰 변화를 감지 할 수 있는데 총 51개의 open seat 중 민주당은 13개 의석을 차지한 반면 공화당은 거의 3배인 38석을 차지했다. 더욱 흥미로운 사실은 11월 선거 이후 민주당으로 당선된 의원 중 4명이 공화당으로 당적을 바꾸었는데 이는 미국정치에서 매우 드물게 일어나는 현상이다. 한편 민주당 의원들의 당적변경은 모두 남부에서 일어났는데 이는 특히 남부에서의 공화당의 약진을 명백히 대변해 준다고 볼 수 있다.

은퇴로 인한 보궐선거(special election)의 결과와 공화당으로의 당적을 변경한 의원들의 수는 포함되지 않았다. 104번째 의회가 끝난 1997년에 최종 집계된 공화당 의원 수는 236명, 민주당 의원수는 196명, 결원 2명, 그리고 무소속 1명이다. 1998년 9월 현재 Internet website http://clerkweb.house.gov/histrecs/history/104final/104finalOL.htm의 *Official List of Members of the House of Representatives of the United States*를 참조할 것.

23) 웨인(Stephen Wayne)등 몇몇 학자들은 1994년 선거 이후 정당지지도의 변화는 주로 남부 백인의 지지도가 공화당으로 바뀐 데 기인하고 있기 때문이며 그렇기 때문에 1994년 선거 이후 선거재정렬의 징후는 아직 나타나고 있지 않다고 주장한다. Stephen Wayne, G. Calvin Mackenzie, David M. O'Brien, and Richard L. Cole, *The Politics of American Government*, 2nd ed. (New York: St. Martin's Press, 1997), pp. 288-290.

24) 일반적으로 미국정치에서 남부는 남북전쟁 당시 11개의 Confederate States (Virginia, Georgia, North Carolina, South Carolina, Tennessee, Louisiana, Mississippi, Alabama, Arkansas, Texas, Florida)에 지리적으로 인접한 3개의 다른 주 (Kentucky, Oklahoma, West Virginia)를 합한 14개주를 일컫는다.

25) 1994년 선거에 대한 분석은 Michael Barone and Grant Ujifusa, *The Almanac of American Politics 1994* (Washington, D.C.: National Journal, 1993), pp. vi-xii. 그리고 1998년 9월 현재 Internet website http://clerkweb.house.gov/histrecs/history/elections/1994/94Stat.htm의 *Statistics of the Congressional Elections of November 8, 1994*를 참조하였음.

IV. 1996년 선거 분석

42년만에 하원의 다수당을 바꿀 정도로 정당지지도에 있어서 큰 변화를 일으켰던 1994년의 중간선거 이후 처음으로 실시된 1996년의 선거에서는 민주당 후보인 클린턴이 재선된 반면 1994년 선거로 의회의 다수당이 된 공화당이 다시 상원과 하원을 장악하였다. 결과적으로 1994년 중간선거 이후 나타난 민주당 행정부와 공화당 의회의 분할된 정부가 대통령선거의 해에도 지속되었다. 1996년 선거의 결과 중 가장 특징적인 것은 하원의 다수당인 공화당의 위치가 안정되고 있다는 것이다. 다시 말하면 1994년 선거에서의 공화당의 약진이 일시적인 현상이 아니고 앞으로도 지속될 가능성이 높아졌다고 할 수 있다. 과거 42년 동안 하원선거에서 민주당을 일관적으로 지지했던 유권자의 행태를 고려할 때 1994년 하원선거 이후 공화당을 지지하기 시작한 유권자들의 지지도가 쉽게 변할 것 같지는 않다.

1994년 선거에서 급상승했던 공화당에 대한 지지도는 일단 범칫하면서 공화당은 9석을 잃었다. 그러나 지역별로 보면 남부에서의 공화당의 의석수는 2석이 증가해 남부에서 공화당에 대한 지지도의 상승이 약하나마 계속되고 있음을 알 수 있다. 남부를 제외한 36개의 주에서는 공화당의 의석이 11석 줄었는데 이는 하원선거에서 공화당에 대한 지지도가 더 이상 증가하기는 어렵다고도 설명할 수 있고 1996년은 대통령선거의 해였기 때문에 중간선거였던 1994년 보다 투표율이 높았고 따라서 투표율에 저장을 더 받는 민주당이 하원선거에서 1994년보다는 조금 더 많은 지지를 받았다고도 설명할 수 있겠다.[26]

1996년 선거에서 현직의원의 재선율을 살펴보면 총 384명의 현직의원이 재출마해서 364명이 재선됨으로써 95%의 재선율을 보였는데 이것은 1994년에 낮아졌던(특히 민주당) 재선율이 다시 예년 수준으로 회복된 것이다. 재선율을 정당별로 살펴보면 민주당은 174명의 현직의원이 출마해 171명이 당선(98%)된 반면 공화당은 209명의 현직의원이 출마해 192명이 당선(92%)됨으로써 현직의원의 재선율은 1994년 이전의 수준으로 완전히 되돌아갔다고 할 수 있다.[27]

V. 분할된 정부: 1994년 이후

1. 공화당의 지속적인 하원 장악 가능성

1994년과 1996년 선거의 분석 결과 가장 주목할 만한 것은 하원선거에서 공화당의 강세가 일시적인 것이 아닐 가능성이 많다는 것이다. 특히 1994년 선거에서의 공화당의 약진은

---

26) 남북전쟁 이후 대통령의 정당은 경제대공황 중에 실시된 1934년의 중간선거를 제외한 모든 중간선거에서 하원 의석을 잃어왔다. 따라서 공화당이 1996년 선거에서 9석을 잃었으나 1998년 중간에서 공화당의 의석수가 늘어날 걸로 예상하면 다음 의회에서도 공화당은 무난히 다수당의 위치를 유지할 수 있다고 본다. 1996년 선거에 대한 분석은 1998년 9월 현재 Internet website http://clerkweb.house.gov/histrecs/history/elections/1996/96Stat.htm의 *Statistics of the Presidential and Congressional Elections of November 5, 1996*을 참조하였음.

27) 1996년 선거에서 공화당 현직의원들의 재선율이 민주당 의원들의 재선율보다 낮은 주요 원인은 1994년에 처음으로 당선된 공화당 초선의원 70명 중 13명이 낙선한데 있다. 일반적으로 가장 패배하기 쉬운 현직의원은 근소한 투표수 차이로 당선된 초선의원인데 이점을 고려하면 1996년 이후 선거에서 공화당 현직의원의 재선율은 1996년 보다 높아질 걸로 예상되고 공화당의 다수당으로서의 위치도 1996년 선거 이후 안정기로 접어들었다고 할 수 있다.

과거 민주당을 지지하던 남부백인들이 공화당 지지로 돌아서고 있는 것을 비롯하여 다른 주들의 백인, 남성 유권자, 그리고 교외거주인 같은 유권자 집단들의 공화당에 대한 지지도가 높아지고 있는데 기인하는데 이는 엄밀히 말해서 양대 정당의 지지기반의 변화라고 볼 수 있기 때문이다. 그러나 1994년과 1996년의 선거에서의 이러한 지지기반의 변화를 선거재정렬을 초래하는 중대선거(critical election)라고 볼 수는 없지만 적어도 하원선거에서 부분적인 선거재정렬이 나타났다고 볼 수 있다. 이러한 유권자의 양대 정당에 대한 지지도의 변화는 1996년 선거에서도 역시 유지되었으며 특히 남부에서의 공화당의 강세는 계속될 전망이다.

향후 하원선거에서의 공화당의 강세를 예측할 수 있게 해주는 것은 양대 정당에 대한 유권자의 지지도 변화만은 아니다. 1952년 이후 1994년까지 줄곧 하원선거에서 민주당을 지지했던 유권자들의 투표행태와 더불어 민주당의 지속적인 하원장악의 한 원인으로 주장되는 현직효과 또한 1996년 이후 선거에서 공화당의 강세를 예측할 수 있게 해주는 중요한 요소이다. 현직효과에 의한 현직의원의 높은 재선율은 어느 한 정당에만 국한되는 것이 아니기 때문에 1994년 이후 하원을 장악한 공화당의 현직의원들에게도 이러한 변수가 적용될 거라고 예상된다. 실제로 공화당이 하원의 다수당이 되고 난 후 첫 선거인 1996년 선거에서 현직의원의 재선율은 94%이었는데 이는 어느 당이 하원의 다수당이 되는가에 관계없이 현직효과에 의한 현직의원의 재선율은 높다는 것을 증명한다. 따라서 1996년 선거 이후 현직효과는 공화당의 지속적인 하원장악에 큰 기여를 할 걸로 예상된다.

1996년 이후의 하원선거에서 공화당의 강세를 예측할 수 있게 해주는 또 하나의 변수는 앞서 현직효과에서 언급했던 제이콥슨이 주장한 경쟁력 모델이다. 제이콥슨은 민주당이 과거 하원선거에서 강세를 보였던 원인 중 하나는 민주당 후보들의 선거에서의 경쟁력이라고 주장한 바 있다. 민주당 후보들의 선거에서의 경쟁력은 결과적으로 공화당에 비해 상대적으로 높은 유권자의 민주당에 대한 지지에서 나오는 것인데 그렇다면 1994년 이후 변화한 유권자의 양대 정당에 대한 지지도의 변화를 고려할 때 향후 하원선거에서는 공화당 후보들의 경쟁력이 민주당 후보들에 비해 상대적으로 높을 거라는 결론에 도달할 수 있다. 실제로 1996년 하원선거에서 양대 정당 후보의 경쟁력을 가장 객관적으로 비교할 수 있는 open seat을 살펴보면 총 52개의 open seat 중 공화당 후보가 29석, 민주당 후보가 23석을 차지했다. 이것은 1994년 이전 하원선거에서 제이콥슨이 발견한 민주당과 공화당의 경쟁력이 역전된 것으로써 유권자의 공화당에 대한 지지가 민주당에 대한 지지를 능가했음을 증명해주고 있다. 즉, 1994년 이전의 민주당의 지속적인 하원 장악이 민주당 후보의 높은 경쟁력에 기인했다는 제이콥슨의 이론이 1994년 이후 하원선거에서의 공화당의 우세를 예측하는데 반대로 적용될 수 있다는 것을 보여준다.

2. 민주당 대통령 후보의 빈번한 출현 가능성

1994년 이전 민주당은 40여년 동안 매우 안정적으로 다수당의 위치를 유지했고 1994년 이후에는 공화당이 지속적으로 하원을 장악할 가능성이 높다는 게 본 연구의 예상이다. 그렇다면 향후 선거에서 분할된 정부가 출현할 가능성은 얼마나 높으며 얼마나 자주 출현할 것인가? 대통령 선거에서는 양대 정당 중 어느 당의 후보도 당선될 가능성이 언제든지 존재하기 때문에 1996년 이후의 선거에서도 역시 분할된 정부가 출현할 가능성은 우선 매

우 높다고 할 수 있다. 그 이유는 하원의 다수당이 바뀌기 위해서는 1994년 선거에서와 같이 정당의 지지도 변화에 기인하는 의석수의 변화가 있어야 하는 반면 대통령직은 하나이기 때문에 대통령의 정당이 바뀌는 것은 훨씬 쉽다. 게다가 대통령의 경우 재선율은 하원의원의 재선율에 비해 현저하게 떨어질 뿐 아니라 재선의 기회도 한번에 한정된다. 또한 대통령제하에서 정책에 책임을 지는 것은 일반적으로 의회보다는 행정부의 수반인 대통령이기 때문에 대통령의 정당이 바뀔 확률은 하원의 정당이 바뀔 확률보다 훨씬 높다. 따라서 공화당의 지속적인 하원 장악을 전제로 할 때 민주당 대통령은 언제든지 출현할 가능성이 있으므로 1996년 이후 분할된 정부의 출현 가능성은 항상 존재한다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 1996년 이후 분할된 정부가 얼마나 자주 출현할 것인가에 대한 답을 찾기는 쉽지 않다. 이 질문에 대한 답은 본 연구의 가장 중요한 목적인 두 가지 종류의 분할된 정부에 대한 원인을 포괄적으로 설명할 수 있는 모델을 찾는 것과 직결되는데 그 이유는 향후 공화당의 지속적인 하원 장악이 민주당 대통령의 잦은 출현을 초래하게 된다면 한 정당(민주당 혹은 공화당)의 지속적인 하원 장악은 두 가지 패턴의 분할된 정부를 포괄적으로 설명할 수 있는 원인으로서 타당성이 입증되기 때문이다. 위의 질문에 대한 답을 찾기 위해서 다시 현직효과 모델을 이용해 보기로 한다.

앞서 언급한 바와 같이 하원선거에서의 양대 정당에 대한 지지도는 쉽게 변하지 않는 반면 대통령은 어느 정당에서도 나올 가능성이 있기 때문에 분리투표를 하는 유권자의 수가 절대적으로 적지 않는 한 분할된 정부가 나타날 확률은 많다.[28] 더구나 1950년대 이후 연방선거에서 분리투표를 하는 유권자의 수는 증가 추세에 있고 특히 정당일체감이 약해지기 시작하고 무소속 유권자가 급속히 늘어나기 시작한 1970년대 이후 분리투표의 수는 더욱 증가하고 있기 때문에 앞으로도 분할된 정부가 나타날 확률은 더욱 높다고 할 수 있다.[29] 그런데 분리투표의 주요 원인은 유권자들이 현직 하원의원을 선호하는데 그 주요 원인이 있기 때문에 결국 1996년 선거 이후 자주 나타날 것으로 예상되는 분할된 정부, 즉 공화당 하원과 민주당 대통령의 분할된 정부에도 현직효과 모델의 적용이 가능해진다. 이 설명은 특히 유권자들이 대통령 선거에서 공화당 후보를 선호하고 하원선거에서는 민주당 후보를 선호한다는 모델이 1994년 중간선거 이후 분할된 정부의 원인으로서의 타당성을 잃었기 때문에 더욱 설득력을 가진다.

VI. 결 론

본 연구는 1994년 이전의 분할된 정부와 그 이후에 나타난 정반대의 분할된 정부에 대한 원인을 설명할 수 있는 포괄적인 모델을 찾고자 하는 시도에서 비롯되었다. 기존의 다섯 가지의 모델에 대한 소개와 평가에서 본 연구는 게리맨더링, 의회의 전문화, 그리고 공화당 대통령후보와 민주당 하원후보에 대한 선호 모델은 1994년 이후의 분할된 정부, 즉 민주당 대통령과 공화당 하원의 분할된 정부에 대해서는 적용될 수 없고, 유권자의 정책균형추구 모델 역시 공화당 의회와 민주당 행정부의 분할된 정부를 설명할 수는 있으나 분

28) 분리투표가 전체 투표에서 차지한 비율이 절대적으로 적을 때는 양대 정당 후보에 대한 일관투표(straight-ticket voting)에 의해 다수당 정부가 생긴다. 그러나 일관투표수가 거의 비슷한 경우에는 절대적으로 적은 수의 분리투표에 의해서도 분할된 정부가 생길 수는 있다.

29) 분리투표의 증가에 대한 것은 <표-2>와 Fiorina, *Divided Government*, p. 15를 참조할 것.

리투표의 원인이 유권자들이 정책의 균형을 추구하는데서 기인한다고 보기에는 어렵다는 점에서 한계가 있다고 판단했다. 그러나 현직효과 모델과 거기에 대한 비판으로서 제기된 경쟁력 모델은 의회의 다수당이 바뀐 1994년 중간선거를 제외하고는 1996년 선거의 결과 나타난 분할된 정부를 설명하는데도 반대로 적용할 수 있다는 것을 발견했다.

1994년 중간선거와 1996년의 선거분석을 통해 본 연구가 발견한 것은 공화당 의회가 지속적으로 하원의 다수당의 위치를 유지할 가능성이 높다는 것과 그럴 경우 민주당 대통령이 자주 출현하여 이른바 1994년 이전의 분할된 정부의 mirror image가 예상된다는 것이다. 이러한 분석을 통해 본 연구는 두 가지 종류의 분할된 정부의 포괄적 원인은 한 정당의 지속적인 하원장악이며, 한 정당의 지속적인 하원장악은 현직효과에 의한 현직의원의 높은 재선율, 그 정당에 대한 유권자의 안정적인 지지, 그리고 유권자의 지지도에 근거한 후보의 선거에서의 경쟁력에 의해 가능하다는 것을 제시해 본다.

한편, 본 연구의 방법론적인 한계를 말하자면 공화당 하원과 민주당 대통령의 분할된 정부에 대한 원인을 찾는데 있어 1994년과 1996년 단 두 번의 선거의 분석에 의존할 수밖에 없었던 것이며 이는 장래에 더 많은 자료에 의해 극복될 수 있다고 생각한다.

<참고문헌>

Abramson, Paul R., Aldrich, John H., and Rohde, David W. *Change and Continuity in the 1992 Elections*. Congressional Quarterly Press: Washington, D.C., 1994.

Berman, Larry., ed. *The Reagan Imprint*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

Cooper, Barry., Kornberg, Allan., and Mishler, William., eds. *The Resurgence of Conservatism in Anglo-American Democracies*. Durham, NC: Duke University Press, 1988.

Fiorina, Morris P. *Divided Government*. New York: Macmillan Publishing Company, 1992.

_____. "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism? In *American Political Science Review* 88 (1994): 304-316.

_____. "The Decline of Collective Responsibility." In *Daedalus*, Vol. 109, Summer 1980: 25-45.

Gelman, Andrew., and King, Gary. "Estimating Incumbency Advantage Without Bias." In *American Journal of Political Science* 34 (1990).

Ginsburg, Benjamin., and Shefter, Martin. *Politics by the Other Means.* New York: Basic Books, 1990.

Greenstein, Fred I. *The American Party System and the American People,* 2nd ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1970.

Herzberg, Donald G., and Pomper, Gerald M., eds. *The American Party Politics: Essays and Readings.* New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1966.

Jacobson, Gary C. *The Electoral Origins of Divided Government.* Boulder, CO: Westview Press, 1990.

_____. *The Politics of Congressional Elections,* 2nd ed. Boston: Little, Brown & Company, 1987.

Janda, Kenneth., Berry, Jeffrey M., and Goldman, Jerry. *The Challenge of Democracy: Government in America,* 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1994.

Kavanagh, Dennis., ed. *Electoral Politics.* Oxford: Clarendon Press, 1992.

Keefe, William J. *Parties, Politics, and Public Policy in America,* 2nd ed. Hinsdale, Ill.: The Dryden Press, 1976.

Keefe, William J., and Ogul, Morris S. *The American Legislative Process.* Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1985.

King, Gary., and Gelman, Andrew. "Systemic Consequences of Incumbency Advantage in U.S. House Elections." In *American Journal of Political Science* 35 (1991): 110-138.

Maisel, Sandy L. *Parties and Elections in America.* New York: McGraw-Hill, 1993.

Mayhew, David. *Divided We Govern.* New Haven: Yale University Press, 1991.

Nelson, Michael., ed. *The Election of 1988.* Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1989.

Pomper, Gerald M., ed. *Party Renewal in America.* New York: Praeger Publishers, 1980.

Ranney, Austin., and Kendall, Willmoore. *Democracy and the American Party System.* New York: Harcourt, Brace and Company, 1956.

Reichley, A. James., ed. *Elections American Style.* Washington, D.C.: Brookings, 1987.

Rohde, David W., and Simon, Dennis M. "Presidential Vetos and Congressional Response: A Study of Institutional Conflict." In *American Journal of Political Science* 29 (1985): 397-427.

Scott, Ruth K., and Hrebenar, Ronald J. *Parties in Crisis.* New York: John Wiley and Sons, 1979.

Sorauf, Frank J. *Party Politics in America,* 5th ed. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

Sundquist, James L. *Dynamics of the Party System,* rev. ed. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1983.

_____. "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States." In *Political Science Quarterly* 103 (1988): 613-635.

_____. *The Decline and Resurgence of Congress.* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981.

The Committee on Political Parties of the American Political Science Association. *Toward a More Responsible Two-Party System.* New York: Rinehart & Company, Inc., 1950.

Wayne, Stephen J., Mackenzie, G. Calvin., O'Brien, David M., and Cole, Richard L. *The Politics of American Government,* 2nd ed. New York: St. Martin's Press, 1997.