



## [미국미래2030] 미국 패권의 미래: 트럼프 이후 미국은 어디로? (4)

### 미국의 행정부 및 행정부-의회 관계와 미국의 미래

이종곤, 이화여자대학교

#### 서론

1990년대 이후 미국의 의회정치 혹은 대통령-의회 관계를 규정하는 대부분의 연구들의 논의는 크게 정당 양극화(party polarization), 분점 정부(divided government) 및 입법 지체(legislative gridlock), 그리고 대통령의 대통령령(executive order) 제·개정을 포함한 단독행위(unilateral action)에 초점이 맞추어져 있었다. 1960년대와 70년대 미국에서 인권운동(civil right movement)이 고도화되면서 특정 이데올로기를 지닌 시민단체가 증가하고, 선거에서 이들 단체들의 정치력이 높아지면서 정당 구성원의 이데올로기 역시 중도적인 이데올로기에서 보다 진보/보수적인 이데올로기로 점차 변화하였다. 그 결과 정당 양극화가 심해지고, 분점 정부하에서 정당 양극화는 의회를 통한 법률(public law)의 형성을 크게 저해하였다 (Binder, 1999; Jones, 2001). 이 과정에서 정부의 정책 의제의 주체가 과거 의회 상임위원회(standing committee)에서 정당으로 옮겨지기 시작하였다. 또한 의회 통과된 법률안에 대한 거부권과 단독 행위를 통해 의회 동의 없이 정책결정이 가능한 대통령이 정당 리더로서의 입지를 굳히며, 의제 설정에 있어 큰 역할을 담당하게 되었다 (Devins, 2017). 특히 2010년대 들어 정당한 대립 현상이 더욱 심해지며 주요 법안들이 의회를 통과하지 못하였을 뿐 아니라, 건강보험 및 이민 문제와 관련한 대통령의 주요 의제에 대해 정당한 합의가 이루어지지 않으면서 장기간에 이르는 정부 폐쇄(government shutdown) 현상이 발생하고 있다. 그 결과 대통령은 의회를 회피하여 대통령령을 포함한 다양한 단독행위들을 통해 정책을 결정하는 모습을 보여주고 있다 (Howell, 2003; Ostrander & Sievert, 2013; Rottinghaus & Warber, 2015).

이러한 학계에서의 기존 논의들은 현 미국의 의회 정치와 대통령-의회 관계에 있어 큰 그림을 보여주는 것은 사실이다. 하지만 기존의 논의들이 미국의 의회 정치 과정에서 발생하고 있는 모든 변화 모습을 보여주는 것은 아니다. 대표적으로 정당 양극화가 심한 2010년대말에도 민주당과 공화당의 의원들은 자신들의 정당의 주류 견해에 반대하는 표를 의회에서 던지는 모습을 자주 보이고 있다. 예를 들어 2017년 트럼프 행정부 출범 이후, 오바마케어 약화 법률안에 대해 공화당의 주류 견해는 이 법안을 빠르게 통과하는 것이었지만, 다수 공화당 의원들의 반대 하에 해당 법률안은 수정을 거듭하였으며, 실제 의회 투표에서도 많은 공화당 의원들이 해당 법안에 반대표를 던졌다. 실제로 115대 의회의 미국 건강보건법(American Health Care Act; H.R. 1628)이 입안되었을 때, 해당 법안에 대해 트럼프 대통령까지 나서서 공화당 의원들의 적극적인 찬성을 독려했지만, 20명에 달하는 공화당 하원 의원들이 해당 법안에 반대표를 던졌다. 마찬가지로 116대 의회에서 입안된 미국 군대를 예멘 지역에서 철수하는 상원 결의안(S.J. Res. 7)에 대해 트럼프 대통령이 강력하게 반대의 목소리를 높였지만, 16명에 달하는 하원의원들은 해당 법안에 찬성 투표를 하였다. 또한 대통령령을 포함한 대통령의 단독 행위의 횟수가 정당 양극화와 입법 지체

현상에도 불구하고 큰 증가세를 보이고 있지 않는 것 역시 주류 학계 견해와 반대되는 현상으로 지적할 수 있다. 실제로 빌 클린턴(Bill Clinton) 및 조지 W. 부시 (George W. Bush) 시절에 대통령령을 포함한 대통령의 단독 행위가 폭발적으로 증가하였음에 반해, 버락 오바마(Barack Obama) 정부에 와서는 대통령령을 발한 횟수가 상당 부분 줄어들었다. 예를 들어, 로널드 레이건(Ronald Reagan) 시절 381건의 대통령령은 빌 클린턴, 조지 W. 부시 시절에 조금씩 더 줄어들다가 버락 오바마 때 276건으로 감소했으며, 서명성명(signing statement)의 경우도 조지 W. 부시 시절 매년 20건에 달했으나, 버락 오바마 행정부에 들어 5건 이하로 줄어들었다.

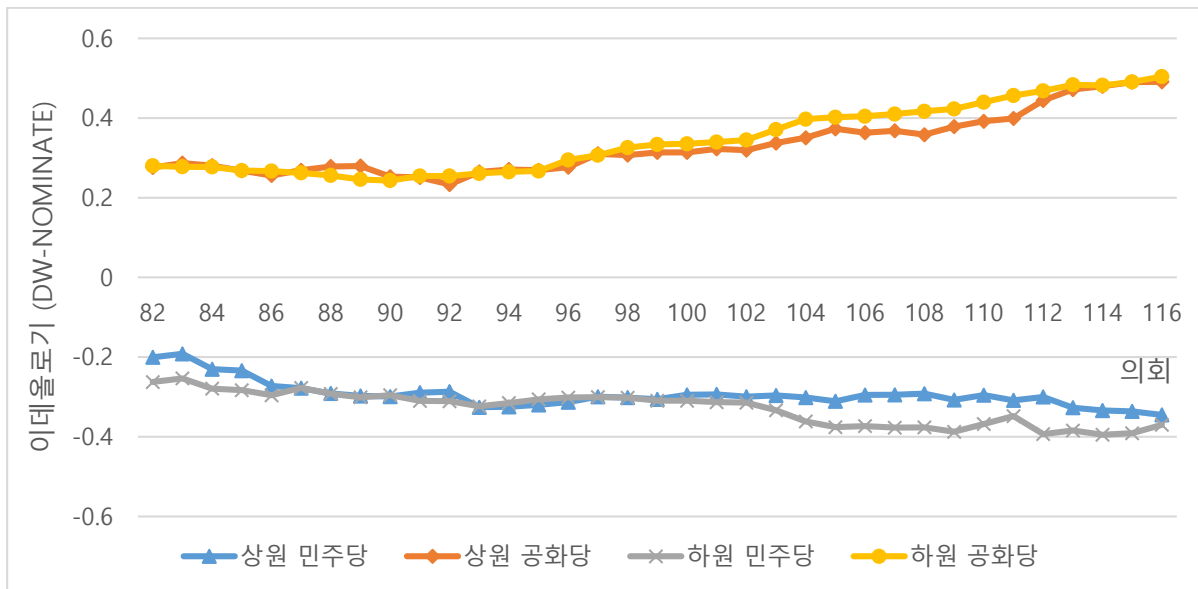
이러한 학계의 주류 견해와 다른 경향들은 현 미국의 의회 정치에 있어 정당 양극화, 입법 지체, 대통령의 단독 행위가 주요한 부분이기도 하나, 이것들이 모든 미국의 의회 정치를 반영하는 것은 아니라는 사실을 보여준다. 특히 2019년 현재 시점이 아닌 10년 혹은 20년 후의 미국의 의회 정치와 대통령-의회 관계를 예측하려 할 때, 기존의 정치 행태 속에서 어떠한 변화가 시작되고 있는지 파악하는 것이 중요하다고 생각한다. 이에 본 글에서는 이러한 관점에서 기존의 견해만으로는 설명하지 못 하는 미국 의회 정치 및 대통령-의회 관계에 있어서의 변화들을 추적하여 어떠한 변화가 시작되고 있으며, 그것이 앞으로의 미래에 어떠한 의미를 갖고 있는지 살펴보고자 한다.

## 미국 의회 정치의 변화 양상

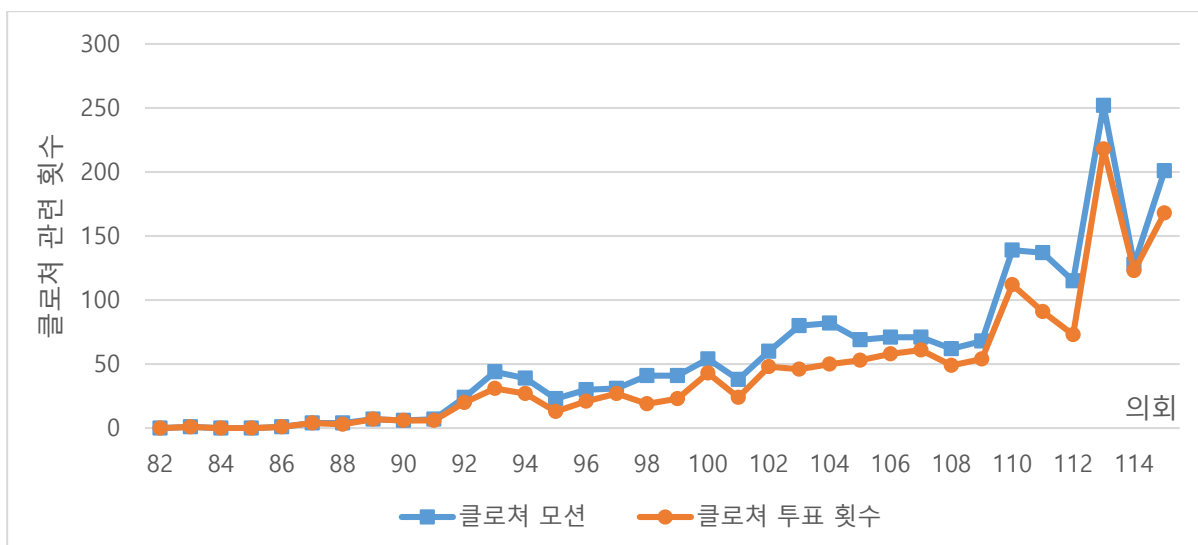
### 1. 정당 양극화와 대통령의 의제 설정

앞서 언급한 것과 같이 민주당과 공화당의 정당 양극화는 1980년대 이후 미국 정치에 있어 가장 대표적인 현상이며, 많은 학자들에 의해 다각도로 분석되었다 (Thurber & Antoine, 2015). <그림 1>은 미국 의회 의원들의 호명 투표(roll-call vote)를 기반으로 의원들의 이데올로기를 측정한 DW-NOMINATE 지표에 기반하여 정당별 의원 이데올로기 평균을 보여주고 있으며, 두 정당의 양극화의 정도가 크게 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 그리고 양극화의 정도가 높아지고 정당들간의 갈등관계가 심해지며 미국 의회는 심각한 입법 지체 현상에 처하게 되었다 (Binder, 2003; Lee, 2013). 이러한 현상은 단순히 행정부-의회 관계가 분점 정부인 경우에 한정된 것이 아니라, 단점 정부인 경우에도 유사한 현상이 나타나기 시작하였다. 하원에서의 양극화 현상에 비해 상원에서의 양극화는 <그림 1>만으로는 낮은 수준에 머무르고 있다고 보인다. 하지만 상원에서는 1980년대 이전까지 실질적으로 거의 활용되지 않았던 필리버스터(filibuster)가 빈번하게 활용되며, 단점 정부에 있어서의 입법 지체 현상이 상원에서도 두드러지기 시작하였다 (Sinclair, 2017; Wawro & Schickler, 2006). <그림 2>는 필리버스터 행위를 막기위한 클로처(cloture) 투표가 얼마나 빈번하게 발생했는지 보여준다. 1969-70년의 91대 의회까지 거의 발생하지 않았던 클로처 투표행위는 이 후 급격하게 증가하여, 2000년대 중반인 109대, 110대 의회 무렵 약 150건에 이르는 클로처 투표가 이루어졌다. 이는 그만큼의 필리버스터 행위가 미국 상원에서 발생하고 있음을 알려주고 있으며, 기존의 예외적 행위에 불과했던 필리버스터가 정당 양극화로 인해 살아있는 제도로 변화하고 있음을 보여준다.

&lt;그림 1&gt; 정당별-의회별 의원 이데올로기 평균

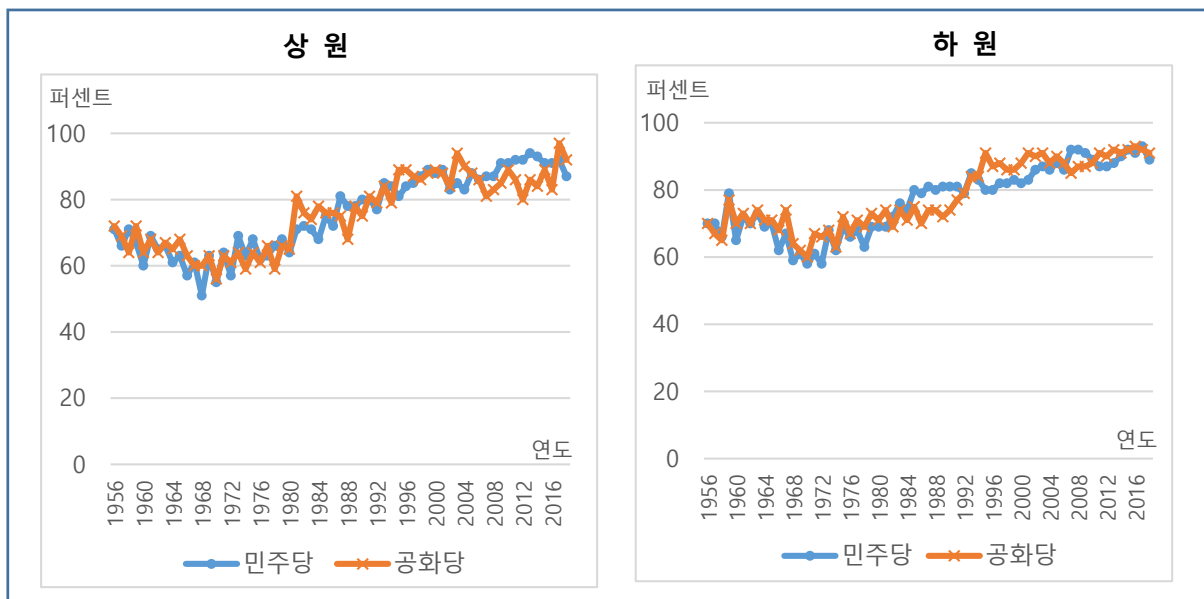


&lt;그림 2&gt; 의회별 클로처 투표 횟수



그리고 각 정당들의 이데올로기 차이가 심해짐으로 인해 <그림 3>에서 보듯 정당의 내부 구성원들 역시 정당 지도부의 의견에 따라 투표를 하는 정당 일체 투표(party unity vote) 비율이 급격하게 늘고 있음을 확인할 수 있다. 1970년대 민권 운동(civil right movement)으로 인해 정당 일체 투표가 낮아진 것을 기점으로 2010년대에 이르기까지 정당 일체 투표 비율은 꾸준히 증가하고 있으며, 현재 그 비율은 90% 정도까지 달하고 있다.

&lt;그림 3&gt; 정당별 정당 일체 투표 비율



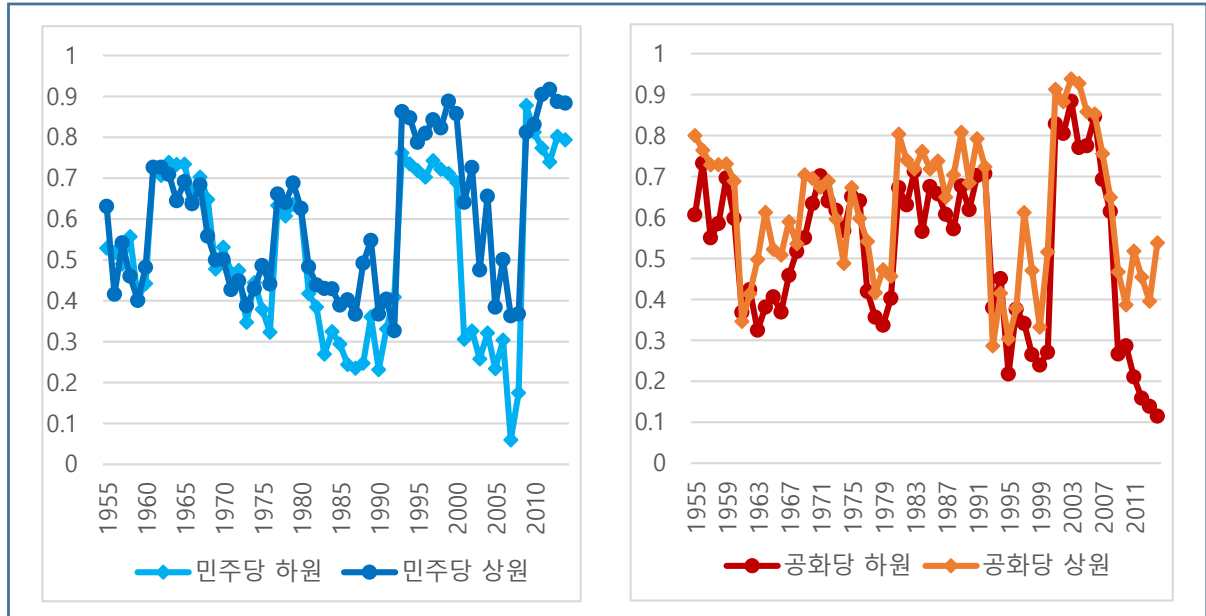
&lt;표 1&gt; 미국의 2000년대 이후의 법률 지체 현상

의회 (연도)	대통령	정당 이념 차이	분점 정부	토론 종결 제기	법률 수
107 (01-03)	GW Bush	0.662	분점	71	377
108 (03-05)		0.650	단점	62	498
109 (05-07)		0.686	단점	68	482
110 (07-09)		0.687	분점	139	460
111 (09-11)	Obama	0.707	단점	137	383
112 (11-13)		0.743	분점	115	283
113 (13-15)		0.798	분점	252	296
114 (15-17)		0.815	분점	128	329
115 (17-19)	Trump	0.823	단점	201	442

그리고 그 결과로 <표 1>에서 보는 바와 같이 입법 지체 현상이 크게 나타나고 있다. 예를 들어 100대 의회(1987-89) 때 713개의 법률이 통과되었음에 반해, 2000년대에는 300-400개 정도의 법률만이 통과되고 있다. 하지만 표에서 나타나듯 분점 정부에 비해 단점 정부에서 더욱 많은 법률이 통과되고 있으며, 특히 이러한 경향은 대통령은 일종의 정당 리더로서 의제를 설정하고 이를 의회에서의 정당을 통해 실현하는 현상에 부분적으로 영향을 받고 있다 (Lovett, Bevan, & Baumgartner, 2015). 즉, 대통령은 정당의 리더로서 적극적으로 정책 의제를 설정하고 있으며, 정당 양극화의 경향 하에서 대통령의 의제는 소속 정당의 전폭적인 지지 하에 단점 정부에서 쉽게 통과되는 경향이 있다 (Devins, 2017; Kriner & Reeves, 2015). 실제로 <그림 4>에서 보이는 것과 소속 정당의 대통령이 제시하는 의제에 대해서는 의원들이 높은 확률로 지지하는 반면, 상대 정당 소속의 대통령의 의제에 대해서는 높은 확률로 반대표를 던지는 것을 보여주고 있다. 즉, <그림 4>를 통해 대통령이 정당 리더로서 의제를 설정하고, 상당수의 정당원들의 투표 행태에 영향을

미치고 있음을 알 수 있다. 또한 <표 2>에 나타난 것과 같이 대통령의 주요 의제인 의료 개혁, 이민 등을 두고 정당 간 첨예한 대립이 이루어졌으며, 관련 정책 예산들이 의회를 통과하지 못 해 행정부의 기능이 일부 정지되는 ‘정부 폐쇄’ 현상이 1990년대 이후 지속적으로 나타나고 있다.

<그림 4> 정당 및 상·하원별 대통령 지지 투표



<표 2> 미국의 1990년대 이후 정부 폐쇄

연도	기간(日)	대통령	이슈
1995-96	5+21	Clinton	교육, 환경, 보건
2013	16	Obama	의료개혁 (Obamacare)
2018	3	Trump	이민 (DACA; Deferred Action for Childhood Arrivals)
2018-19	35		이민 (Trump Wall)

하지만 대통령의 정당 리더로서의 영향력은 절대적이라 말하기 힘들다. 물론 <그림 4>와 <표 2>를 통해 대통령의 의제가 정당 간 대립을 이끌며, 많은 정당원들이 소속 정당의 대통령 의제에 대해 높은 확률로 지지를 표하는 것은 사실이다. 하지만 <그림 4>에서 알 수 있듯, 정당 양극화가 극도로 높아진 2010년대에서조차 소속 정당원의 대통령 의제에 대한 지지율은 90%대 이상으로 오르지 않는 못하고 있다. 즉, 한 정당의 하원 의원이 일반적으로 200여명이라 생각하면, 대개 20여명의 소속 의원들은 대통령의 의제에 대해 반대표를 던진다는 의미이며, 상원의 필리버스터까지 감안할 때, 법률안의 통과여부를 좌우할 수 있을 정도의 의미 있는 숫자이다. 특히 하원의 경우 민주당과 공화당 모두 상원에 비해 대통령 의제에 찬성하는 비율이 낮은 편이다. 그럼에도 불구하고 정당 리더로서의 대통령은 이들 의원들의 이탈을 적절하게 통제하지 못하고 있다. 같은 관점에서 <표 1>에서 역시 단점 정부에서의 법률생산성이 분점 정부보다 높기는 하나, 그 정도는 생각보다 아주 높지는 않다는 사실을 알 수 있으며, 대개 분점 정부에서의 통과 법률

수에 비해 약 20-30% 정도 더 높은 수준에 그치고 있다. 즉, 정당 리더로서의 대통령의 의제 설정 영향력이 절대적인 것은 아니며, 단점 정부 상황에서조차 일정 부분 제한적일 수 있다는 것을 보여준다.

## 2. 미국의 정당 계파와 의회-대통령 관계<sup>1</sup>

정당 양극화와 대통령의 의제 설정 권력 강화 등으로 특징지어지는 기존 논의의 핵심은 다양한 이데올로기와 정치적 이해관계를 갖는 다양한 의원들의 집합체로서의 성격을 갖는 미국의 정당이 과거와는 달리 집합 행동(collective action)에 있어 높은 단결력을 보여준다는 전제를 깔고 있다. 이와 관련해서 존 알드리치(John H. Aldrich)와 토마스 슈와르츠(Thomas Schwartz) 같은 학자들은 정당은 일종의 장기 연합(long coalition)이며 (Aldrich, 1995; Schwartz, 1989), 이러한 장기 연합은 정당 조직의 특성에 따라 결집도가 달라지는데, 대표적으로 정당원들의 유사성(homogeneity)에 따라 정당 구성원들의 결집도가 높아지며 정당 리더십의 권력이 강화된다고 보았다. 특히 조건적 정당 정부 이론(conditional party government theory)에 따르면, 정당 구성원간의 이데올로기 및 지역구에 있어 유사성이 높아질수록 정당 구성원들과 정당 리더들 사이의 이해관계가 일치할 가능성이 높기 때문에, 의원들은 의제 설정 권한들을 정당 리더들에게 위임하며, 이에 따라 정당 리더들의 권력이 강해지고 구성원들의 결집력 역시 높아진다고 보았다 (Aldrich, 1995; Rohde, 1991). 하지만 의회 내에서의 정당 관계를 민주당과 공화당간의 1차원적인 대립으로만 보아 두 정당의 내부 구성원들의 정치적 유사성만을 고려하는 것으로는 정당 구성원들이 왜 주요 법안에 대해 정당 수뇌부 그리고 정당 리더로서의 대통령의 의제에 반하는 투표행위를 하는지 설명하기 힘들다.

미국의 정당은 하나의 장기 연합으로 기능하기는 하지만, 정당 내부의 의원들은 단순히 정치인 개인으로 존재할 뿐 아니라 내부적으로 이해관계가 일치하는 의원들끼리의 소규모 그룹들, 즉 계파(party faction)의 연합이기도 하다 (Bawn et al., 2012; Cohen, Karol, Noel, & Zaller, 2016). 대개 정치적 이해관계가 일치하는 의원들끼리 계파를 형성하는데, 예를 들어 여성 정치인들의 ‘여성문제를 위한 의회 코커스’(Congressional Caucus for Women's Issues), 흑인 정치인들의 ‘블랙 코커스’(Congressional Black Caucus)와 같이 의원들의 개인적 특징을 기반으로 계파가 형성되는 경우가 많다. 하지만 이러한 계파들은 확장성에 있어 한계가 있기 때문에 제시된 계파들보다 특정 이데올로기를 기반으로 하여 확장성을 갖는 계파들이 보다 큰 정당 내부 정치력을 가진다 (Clarke, Forthcoming; Thomsen, 2017). 2010년대 말 현재, 공화당 내에는 이데올로기 스펙트럼을 따라 주요한 세 개의 계파가 존재하는데, 온건한 이데올로기를 갖는 메인 스트리트 파트너십(Republican Main Street Partnership; 이하 RMSP), 상대적으로 보다 보수적인 공화당 연구위원회(Republican Study Committee; 이하 RSC), 그리고 극보수적인 색채를 띠는 프리덤 코커스(House Freedom Caucus; 이하 HFC)가 존재한다. 마찬가지로 민주당 측에서도 온건한 이데올로기의 청견 민주(Blue Dog Coalition; 이하 BDC), 보다 진보적인 신민주당원(The New Democrats; 이하 ND), 그리고 가장 진보적인 색채를 띠는 의회 진보 연합(Congressional Progressive Caucus; 이하 CPC) 등의 정당 내부 조직들이 존재한다 (Clarke & Jenkins, 2017). 그리고 이들 계파들은 소속 정당에 비해 내부적 유사성이 높기 때문에, 정당 그 자체의 단결력보다 높은 단결력을 보이는 경향이 있다 (Bloch Rubin, 2017; Clarke, n.d.).

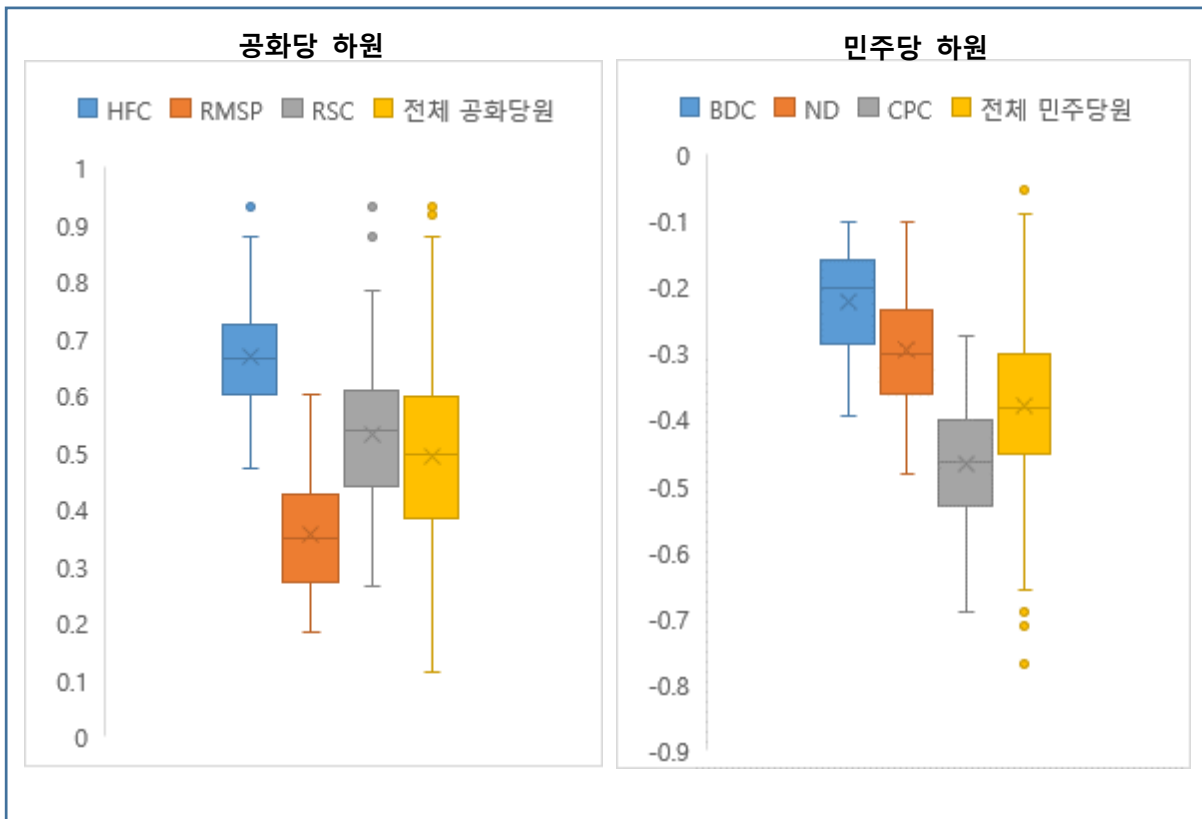
<sup>1</sup> 본고에서 활용한 ‘계파’라는 용어는 한국 정당에서 특정 인물을 중심으로 형성되는 ‘계파’와는 여러 가지 의미에서 차이가 있다. 대부분의 계파는 특정 이데올로기를 중심으로 형성되며 조직 역시 한국에서의 계파보다는 훨씬 느슨한 형태를 갖고 있다. 하지만 정당 내부의 다양한 조직들을 지칭하는 용어로서 가장 적합하다고 여겨져 본고에서는 다양한 정당 내부 이데올로기 그룹들을 ‘계파’로 지칭하였다.



그리고 이들 계파들은 내부 결집력을 바탕으로 하여, 대통령을 포함한 정당 리더들의 의제에 대해 반대의 목소리를 높이는 모습을 보이고 있다.

물론 계파와 관련하여 다른 의견 역시 존재하는 것이 사실이다. 특히 트럼프 대통령은 취임 후, 론나 롬니-맥다니엘(Ronna Romney-McDaniel)을 공화당 전국위원회(Republican National Committee; RNC)의 위원장으로, 트럼프의 오하이오주 승리를 이끈 공신 중 하나인 밥 파두치(Bob Paduchik)를 공화당 전국위원회의 공동위원장으로 발탁하였으며, 이러한 공화당 장악을 바탕으로 트럼프 대통령이 RSC를 포함하여 HFC, RMSP 등의 모든 계파로부터 상당한 지지를 받고 있다는 주장이 있다 (Clarke & Jenkins, 2017). 하지만 백악관 관리예산실(Office of Management and Budget; OMB)에서 발간한 행정 정책 성명(Statement of Administration Policy)을 통해 트럼프 대통령이 강하게 지지한 정책에 대해서도 공화당 내 특정 계파를 중심으로 반대 목소리가 자주 나오고 있다. 예를 들어 앞에서 언급한 115대 의회의 미국 건강보건법에 대해 반대한 20명의 공화당 하원 의원 중 16명은 RMSP 소속이었으며, 마찬가지로 예멘에서의 군사 철수 관련 상원 결의안에 대해 찬성한 16명의 공화당 하원 의원 중 14명은 HFC 소속이었다. 즉, 의제에 따라 특정 계파의 주도 하에 정당 리더의 의제에 반대 목소리를 높이는 경우가 빈번하게 발생하고 있으며, 이는 기존의 정당 양극화 현상 만으로는 설명할 수 없다.

<그림 5> 정당 계파 의원들의 이데올로기 분포



하지만 <그림 5>에서 보이는 것과 같이 계파 내부 구성원들의 정치적 유사성이 모두 동일한 정도를 유지하는 것은 아니다. 공화당의 경우 HFC가 가장 공화당의 중간값의 이데올로기와 가장 큰 차이를 보일 뿐 아니라 의원들 간의 유사성이 RMSP 혹은 RSC에 비해 상당히 높다. 그렇기

때문에 동일한 상황 하에서 HFC의 의원들은 공화당 정부의 의제 등에 대해 가장 적극적으로 반대의 목소리를 높일 수 있으리라 생각한다. 반면 민주당의 경우 공화당과는 달리 전체 민주당원 간의 유사성이 상대적으로 높으며 BDC가 민주당 중간값의 이데올로기와 가장 큰 차이를 보이며, 계파 내 유사성에 있어서도 ND 혹은 CPC에 비해 약간이나마 높은 편이다. 즉 민주당 역시 BDC가 정당 지도부의 투표 의견에 가장 적극적으로 반대 의사를 표명하는 등의 행위를 할 가능성이 크다고 여겨진다.

### III. 실증 연구

#### 1. 데이터 설명

트럼프 대통령이 찬반 의사를 명확히 밝힌 대통령 의제에 대해 정당과 계파 그리고 상·하원에 따라 투표 행태가 어떻게 달라지는지 살펴보기 위해 본 연구에서는 파이브서티에잇(FiveThirtyEight)에서 개별 의원들이 115대 의회 동안 트럼프 대통령의 의제에 부응하여 투표를 한 비율을 분석하여 설계한 ‘트럼프 점수’(Trump Score)를 활용하였다. 모델에 따라 샘플의 개수가 차이가 있지만 기본적으로 이 분석에서 분석 단위는 개별 의원이므로, 샘플 개수 역시 제한된 범위 내의 의원 수와 같다. 그리고 해당 종속변수들의 경우 트럼프 점수는 연속형 변수의 성격을 띠므로, OLS 분석을 활용하였다. 그리고 비교 대상 의원들이 누구인지에 따라 계파 변수의 통계적 유의미성 혹은 회귀 계수의 방향성이 달라질 수 있다. 예를 들어 HFC 소속 의원들은 모두 공화당 소속 의원들이므로, 당연히 민주당 의원들에 비해 트럼프 대통령의 의제에 보다 적극적으로 찬성한다. 하지만 비교대상이 공화당 의원일 경우에는 앞서 예측한 것과 같이 상대적으로 반대의 목소리를 높일 수 있다. 이러한 이유로 모델 1-1, 1-2, 1-3은 하원을 중심으로 하여, 소속 정당을 달리하며 회귀분석을 수행하였으며, 모델 2-1, 2-2, 2-3은 상·하원을 모두 포함하여 소속 정당을 달리하여 분석하였다.

주요 독립 변수인 공화당과 민주당 계파 멤버십은 각 계파가 홈페이지 등을 통해 공개한 멤버 목록을 주로 활용하였으며, 공화당의 HFC와 같이 해당 멤버십이 명확히 공개되지 않은 경우에는 언론 등을 통해 드러난 정보를 주로 활용하여 멤버 리스트를 재구성하였다. 또한 한 명의 의원이 2개 이상의 계파에 소속된 경우가 가끔 있는데 이러한 경우는 모든 계파에 모두 소속된 것으로 코딩하였다. 이 연구의 독립변수로서의 계파는 이데올로기 자체가 아니라 계파의 집합 행동으로 인해 대통령의 의제 혹은 정당의 의제에 어떠한 태도를 보이며, 이로 인해 기존의 의회 정치에서 가정한 현상들이 어떻게 달라지는지 확인하는 것이기 때문에, 의원들의 이데올로기와 정당 등을 통제하였다. 특히 상원의 경우 두 주요 정당에 소속되지 않은 의원들이 있기 때문에 모델에 따라 민주당과 공화당의 더미 변수를 모두 활용하였다. 이데올로기 관련 변수는 DW-NOMINATE를 활용하였다. 종속변수가 대통령의 의제에 대한 의원들이 찬성 비율인만큼 의원과 대통령간의 이데올로기 격차가 주요한 교란변수일 수 있다. 하지만 현재까지 트럼프 대통령의 이데올로기가 [voteview.com](http://voteview.com)을 통해 발표되지 않은 관계로 트럼프 대통령과 의원간의 이데올로기 격차를 직접적으로 통제하지 못 하였다. 대신 의원들의 이데올로기 제공항을 추가로 회귀분석 모델에 포함하였다. 해당 제공항을 통해 트럼프 대통령이 제시한 의제를 가장 잘 반영할 수 있는 이데올로기를 최대점으로 중형 모양의 변수간 추세선이 그려질 것으로 가정하였다. 그리고 추가로 샘플에 따라 상·하원 여부 역시 통제하였다. 하원 의원들과 달리 상원 의원들의 경우는 특정



계파에 거의 소속되지 않기 때문에, 상·하원 의원들을 분리하여 계파를 통제할 경우 의원들이 어떠한 투표행태를 보일 것인지 역시 살펴보았다. 또한 트럼프 대통령이 여성을 포함한 사회적 소수자에 대해 부정적인 의사를 자주 표하였기 때문에, 여성 의원들의 경우 트럼프 대통령의 의제에 반대할 확률이 높을 수 있다고 생각한다. 그래서 여성 의원들 역시 더미 변수화하여 통제하였다. 그리고 의원들은 자신들의 지역구 거주민들의 정책 선호에 민감하게 반응할 수 밖에 없으므로 (Mayhew, 1974), 115대 의회 중 트럼프 대통령의 지지도가 높았던 남부 및 러스트 벨트 지역을 더미 변수로 통제하였으며, 그에 추가하여 각 주(州)에 있어서의 트럼프 대통령의 지지율 역시 같이 회귀분석에 포함하였다.<sup>2</sup> 트럼프 대통령의 지지율 변수는 모닝 컨설팅(Morning Consulting)에서 2018년 1월에 측정한 트럼프 대통령에 대한 주(州)별 지지율을 활용하였다.<sup>3</sup>

## 2. 통계 분석

이에 따른 회귀분석 결과는 <표 3>과 같다. 예측한 바와 같이 샘플 집단의 차이에도 불구하고 항상 HFC 소속 의원들은 공화당 의원들임에도 불구하고, 정치적 변수들을 통제할 때 다른 의원들에 비해 트럼프 대통령의 의제에 대해 적극적으로 반대의 목소리를 높이는 것으로 나타났다. 실제로 앞서 언급한 미국 건강보건법 예에서도 HFC의 대부분의 의원들은 결국 찬성표를 던졌지만 논의 과정에서는 미국 건강보건법 원안에 대해 큰 반대 목소리를 내며 이를 수정할 것을 강력하게 요구하였다. 즉, HFC는 내부 구성원의 유사성을 바탕으로 하여 공화당 리더로서의 트럼프 대통령의 의제에까지 적극적으로 반대의 목소리를 내는 것으로 보인다. 이 같은 경향은 민주당의 BDC에 있어 정확히 반대 현상으로 나타난다. BDC의 경우는 민주당 수뇌부의 정당 정책에도 불구하고 트럼프의 의제에 대해 보다 자주 찬성하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 상원 더미 변수는 모델 2-1, 2-2, 2-3에서 모두 통계적으로 유의미하지 않게 나타나고 있다. 앞서 <그림 4>에서 보았던 것과 같이 소속 대통령 의제에 대한 지지율은 하원의 경우, 상원보다 낮게 나타나고 있었으나 <표 3>의 회귀분석에서는 계파가 통제된 상태에서 통계적 유의미성이 나타나지 않았다. 이는 <그림 4>에서의 차이가 일부 계파와 관련되었을 가능성을 나타낸다. 상원 의원들은 하원 의원들과는 달리 특정 계파에 소속되는 경우가 드물기 때문에, HFC 혹은 BDC와 같이 소속 정당 수뇌부의 의견에 조직적으로 맞서는 것이 쉽지 않다. 물론 상원 의원 개개인의 정치적 영향력은 하원 의원에 비해 높은 편이기 때문에 개별 의원으로서의 오히려 정당 수뇌부의 의제에 더 많이 반대하는 것이 가능할 수도 있다 여겨진다. 실제로 (통계적 유의미성은 높지 않으나) 공화당 의원들만을 대상으로 하는 모델 2-1에서는 상원 변수의 계수값이 음(陰)의 값, 민주당 의원들만을 대상으로 하는 모델 2-2의 경우에는 양(陽)의 값으로 나타나고 있다. 하지만 보다 조직적으로 정당 수뇌부 혹은 소속 정당 대통령의 의제에 직접적으로 맞서기는 쉬운 일이 아니기 때문에, 계파와 같은 내부 조직의 조력 하에서만 반대의 목소리를 높일 수 있다고 여겨진다.

<sup>2</sup> 각 지역에 포함시킨 주들은 다음과 같다:

- ◆ 러스트 벨트: IL, IN, MI, MO, NY, OH, PA, WV
- ◆ 남부: AL, AZ, AR, CO, FL, GA, ID, KY, LA, MS, MT, NM, NC, OK, SC, TN, TX, UT, VA, WV, WY

<sup>3</sup> 앞에서 제시한 변수들의 데이터 출처는 다음과 같다:

- ◆ 의원 이데올로기: [voteview.com](http://voteview.com)
- ◆ 트럼프 점수: <https://projects.fivethirtyeight.com/congress-trump-score/>
- ◆ 트럼프 대통령 지지율: <https://morningconsult.com/tracking-trump-2/>

&lt;표 3&gt; 트럼프 대통령 의제 관련 의원들의 투표 행태 결정 요인

선택된 케이스		하원 공화당	하원 민주당	하원 모든 정당	상·하원 공화당	상·하원 민주당	상·하원 모든 정당
모델		모델1-1	모델1-2	모델1-3	모델2-1	모델2-2	모델2-3
공화당 계파	HFC	-.063*** (.012)		-.076*** (.015)	-.062*** (.011)		-.064*** (.014)
	RMSP	.018† (.011)		.011 (.013)	.015 (.010)		.013 (.011)
	RSC	.024** (.008)		.024* (.010)	.024** (.008)		.035*** (.009)
민주당 계파	BDC		.071** (.026)	.129*** (.020)		.084*** (.022)	.118*** (.019)
	ND		-.020 (.015)	-.012 (.013)		-.017 (.014)	-.024* (.012)
	CPC		-.038** (.014)	-.034** (.013)		-.039** (.013)	-.041*** (.011)
의원 개인 특성	이데올로기	.741*** (.152)	1.834*** (.297)	.291*** (.040)	.724*** (.122)	1.519*** (.192)	.296*** (.030)
	이데올로기	-.782*** (.150)	1.555*** (.349)	-.288*** (.042)	-.772*** (.116)	1.209*** (.231)	-.330*** (.031)
	제공						
	민주당			-.454*** (.036)			-.060 (.051)
	공화당						.365*** (.056)
	상원				-.015 (.010)	.010 (.015)	.007 (.009)
	여성	-.009 (.013)	.023† (.013)	.017† (.009)	-.008 (.011)	.019† (.011)	.016† (.008)
의원 당선주 특성	러스트벨트	.002 (.011)	.017 (.015)	.013 (.010)	.003 (.010)	.016 (.013)	.013 (.008)
	남부	.002 (.013)	-.040† (.024)	-.015 (.013)	-.002 (.010)	-.029 (.018)	-.014 (.010)
	트럼프	.000 (.000)	.002** (.001)	.001* (.000)	.000 (.000)	.002** (.001)	.001** (.000)
	지지율						
상수		.764*** (.040)	.735*** (.066)	.864*** (.022)	.774*** (.033)	.661*** (.042)	.494*** (.053)
Adj. R-squared		.316	.568	.959	.333	.622	.961
n		247	200	447	302	248	552

Note: † 유의수준 10%, \* 유의수준 5%, \*\* 유의수준 1%, \*\*\* 유의수준 0.1% (양측검정)

실제로 트럼프 대통령 취임 이후, 공화당 내에서 가장 큰 대립각을 세운 존 맥케인(John McCain, R-AZ)의 경우 상원 의원임에도 불구하고 RMSP 소속이었으며, 트럼프 대통령과 대립 이후 공화당을 탈당한 저스틴 아마쉬(Justin Amash, R-MI) 역시 (이후 축출되기는 하였지만) HFC의 창단 멤버였을 뿐 아니라 공화당 내 또 다른 계파 중 하나인 리버티 코커스(Liberty Caucus)의 의장을 맡고 있던

인물이었다. 이러한 점을 살펴볼 때, 정당 내 계파의 존재는 정당 구성원으로 하여금 정당 수뇌부의 기본 정책에 반대의 목소리를 낼 수 있는 정치적 자원으로 기능하며, 구성원간의 유사성이 높아 계파의 결집력이 높아질수록 해당 계파 구성원들은 보다 적극적으로 자신들의 의사를 의회 투표를 통해 드러내는 것으로 보인다.

<표 4> 대통령의 단독 행위 빈도

연도	대통령	정당 이념 차이	대통령령	포고	서명성명
01-02	GW Bush	0.662	85	233	58
03-04		0.650	86	223	51
05-06		0.686	53	240	37
07-09		0.687	67	244	13
09-10	Obama	0.707	74	279	13
11-12		0.743	72	304	7
13-14		0.798	52	301	10
15-17		0.815	77	342	7
17-18	Trump	0.823	92	384	37

그리고 이렇게 계파 등에 의해 의회에서 법률이 좌절될 경우 대통령 입장에서는 단독 행위를 수행함에 있어 부담감이 발생할 수 밖에 없다. 정당 양극화로 인해 두 정당이 대립하는 상황에서 입법 활동이 지체될 뿐 아니라, 이른바 두 정당의 입법 정체 구간(gridlock zone)에서 대통령이 단독 행위를 할 경우, 이를 의회에서 통제하는 것이 상당히 힘들기 때문에 정당 양극화는 필연적으로 대통령의 단독 행위를 부추긴다 (Devins, 2009). 하지만 정당 내부 구성원이 대통령의 의제 설정에 대해 반발하는 정도가 강할수록 대통령 입장에서는 단독 행위에 대해 부담을 느낄 수 밖에 없다. 대통령의 단독 행위는 의회의 동의가 필요 없기 때문에, 의회는 이를 견제하는 것이 상당히 힘들다. 하지만 대통령의 단독 행위는 일정 부분 의회를 무시하는 것이기 때문에 대통령의 입장에서는 시민들의 여론에 관심을 가질 수 밖에 없으며, 시민들이 대통령령 혹은 서명성명 등에 크게 반대하는 경우 정치적 부담을 가질 수 밖에 없다. 그리고 이러한 점에서 정당 내부 계파들의 대통령 의제에 대한 반대는 대통령에게 부담이 될 수 밖에 없다. 현재 미국 국민들은 대통령의 단독 행위에 대해 당파성(partisanship)에 따라 다른 평가를 하는 경향이 있다 (Christenson & Kriner, 2017). 예를 들어 민주당 지지 시민들은 오바마 대통령의 단독 행위는 대체로 합법으로 생각하지만, 트럼프 대통령의 단독 행위는 위헌적 요소가 크다고 생각하는 경향을 띤다. 이 경우 공화당 내의 일부 계파 의원들이 대통령에 대해 반대의 목소리를 높인다면, 트럼프 대통령과 같은 공화당 대통령 입장에서는 단독 행위에 부담감을 느낄 수 밖에 없다. 실제로 <표 4>에서 보는 바와 같이 2000년대 이후 정당 양극화는 급격하게 증가하고 있으나, 단독 행위의 빈도는 포고를 제외하고는 크게 증가하고 있지 않으며, 의회의 법률에 대한 성명을 내는 서명성명의 경우는 오히려 그 수가 이전 시기에 비해 줄고 있는 모습을 보이고 있다. 물론 <표 4>만으로 이러한 현상이 모두 민주당과 공화당의 계파가 정치적 영향력을 획득하고 대통령 리더십에 반대하기 때문이라고 말하기는 힘들다. 하지만 현재 변화하고 있는 미국의 의회정치 혹은 대통령-의회 관계에 있어 정당 내부 계파들이 다변화된 모습을 만들어내고 있다는 것을 암시한다고 여겨진다.

#### IV. 결론

1980년대 로널드 레이건 대통령이 집권한 이래 미국 의회 정치 및 대통령-의회 관계는 많은 변화를 겪었으며, 그의 대표적인 현상으로 정당 양극화가 지속적으로 논의되었다. 그리고 이러한 정당 양극화로 인해 의회의 법률 지체, 정당 일체 투표의 강화, 대통령의 단독 행위의 증가 등의 현상이 발생했으며, 이러한 현상에 대해 수많은 연구가 이루어졌다. 그리고 이러한 현상은 최소한 2019년 현재 시점에도 상당히 유의미하게 존재한다. 하지만 현재 그리고 앞으로 10년 혹은 20년 후의 미국 의회 정치와 대통령-의회 관계를 정당 양극화라는 프레임 하나로만 설명하는 것은 무리가 있다고 여겨진다. 정당 양극화가 지속적으로 이루어지는 가운데에서도 정당 구성원들은 자신들의 이데올로기에 따라 새로운 계파를 형성하고 있으며, 계파 구성원간의 유사성이 진행될수록 이들은 정치적 영향력을 획득하여 정당 수뇌부 혹은 정당 리더로서의 대통령의 의제에 반대하는 모습을 자주 보이고 있다. 언론 매체를 통해 화제가 된 트럼프 대통령과 고(故) 존 맥케인 상원 의원 간의 대립 혹은 탄핵을 둘러싸고 트럼프 대통령과 저스틴 아메쉬 하원 의원 간의 대립 등은 정당 양극화가 모든 것을 설명하는 것은 아니며, 정당 내부 정치가 의회 정치에 있어 주요 부분이며, 이 과정에 다양한 계파들이 존재한다는 것을 보여준다.

물론 이들 계파들의 영향력은 현재 시점에서 아주 강하다고 말하기는 힘들다. 대개의 경우 소속 정당의 이탈표 중 10% 정도의 영향력에 그치고 있으며, 실제로 특정 계파가 반대하는 법안의 경우에도 하원 등에서 쉽게 과반수를 받아 통과되는 모습이 자주 그려진다. 앞선 예의 미국 건강보건법 역시 하원 투표 이전 시점의 HFC의 반대, 그리고 투표 시점에서의 RMSP의 반대표에도 불구하고 다른 공화당원들의 지지 하에 하원을 통과하였다. 하지만 그럼에도 불구하고 이들 계파들의 반대로 인해 해당 법률안은 공화당 내에서도 수정을 거듭하여 원안과는 다른 법안으로 하원을 통과하였다. 또한 하원에서 특정 계파의 반대에 부딪친 법안의 경우 하원을 통과하더라도 해당 법안에 대해 정당 전체의 전폭적인 지지가 있지 않다는 사실을 부각하는 것이기 때문에, 공화당 지지자를 포함한 시민들의 지지를 받기 어려워지거나, 상원에서 통과될 확률을 낮추는 효과를 가져 올 수 있다. 또한 10% 정도의 반대가 적은 것으로 여겨질 수 있으나 오늘날 민주당과 공화당 모두 의회 의석의 50-60% 정도 이상을 획득하는 것이 실질적으로 힘들다는 것을 감안할 때, 계파 하나하나의 모두 일종의 중추적 투표자(pivotal voter)로 기능할 확률이 있다. 그렇기 때문에 앞으로 10년 혹은 20년 후, 정당 내의 계파들이 어떻게 성장할지 미리 예측하는 것이 필요하며, 이를 통해 앞으로의 미국 의회 정치가 어떻게 달라질지 예측하는 작업이 필요하다.

특히 미국 외교가 중요한 우리나라의 입장에서 국제 문제에 대해 큰 영향력을 발휘하는 대통령의 의제 설정 권한은 상당히 중요한 부분이다. 기존의 두 대통령 이론(Two Presidencies)에서 언급 하듯 국제 문제에서의 대통령의 영향력은 상당히 큰 것이 사실이다 (Wildavsky, 1975). 하지만 앞서의 분석에서와 같이 예멘에서의 군사 철수 같은 국제 문제에 있어 공화당 내의 HFC같은 계파들이 트럼프 대통령의 의제에 공공연하게 반대하는 모습을 보이고 있다. 그렇기 때문에 미국과의 실질적인 외교 문제에 있어서도 미국의 대통령의 정책 선호 뿐 아니라, 대통령과 의회 관계 그리고 그 속에서의 여당 내 계파들의 역학 관계들을 자세히 분석할 필요성이 높다고 여겨진다. ■

## 참고 문헌

- Aldrich, John H. 1995. *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bawn, Kathleen, Martin Cohen, David Karol, Seth Masket, Hans Noel, and John Zaller. 2012. "A Theory of Political Parties: Groups, Policy Demands and Nominations in American Politics." *Perspectives on Politics* 10, 3(Fall)
- Binder, Sarah A. 1999. "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." *American Journal of Political Science* 93, 3(Fall)
- Binder, Sarah A. 2003. *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bloch Rubin, Ruth. 2017. *Building the Bloc: Intraparty Organization in the U.S. Congress*. New York: Cambridge University Press.
- Christenson, Dino P., and Douglas L. Kriner. 2017. "Constitutional Qualms or Politics as Usual? The Factors Shaping Public Support for Unilateral Action." 61, 2(Summer)
- Clarke, Andrew J. n.d. "The House Freedom Caucus: Extreme Faction Influence in the U.S. Congress." Easton, PA: Lafayette College.
- Clarke, Andrew J. Forthcoming. "Party Sub-Brands and American Party Factions." *American Journal of Political Science*.
- Clarke, Andrew J., and A. Jeffery Jenkins. 2017. "Who Are President Trump's Allies in the House of Representatives?". *The Forum* 15, 3(Fall)
- Cohen, Marty, David Karol, Hans Noel, and John Zaller. 2016. "Party Versus Faction in the Reformed Presidential Nominating System." *PS: Political Science & Politics* 49, 4(Winter)
- Devins, Neal. 2017. "The Erosion of Congressional Checks on Presidential Power." *The Cipher Brief*.
- Devins, Neal. 2009. "Presidential Unilateralism and Political Polarization: Why Today's Congress Lacks the Will and the Way to Stop Presidential Initiatives." *Willamette Law Review* 49, 1(Spring)
- Howell, William G. 2003. *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jones, David R. "Party Polarization and Legislative Gridlock." 2001. *Political Research Quarterly* 54, 1 (March)
- Douglas L., and Andrew Reeves. 2015. *The Particularistic President: Executive Branch Politics and Political Inequality*. New York: Cambridge University Press.
- Lee, Jongkon. "Contingent Party Pressure and Legislative Gridlock." *American Politics Research* 41, 2(March)
- Lovett, John, Shaun Bevan, and Frank R. Baumgartner. 2015. "Popular Presidents Can Affect Congressional Attention, for a Little While." *Policy Studies Journal* 43, 1(Spring)
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Ostrander, Ian, and Joel Sievert. 2013. "The Logic of Presidential Signing Statements." *Political Research Quarterly* 66, 1(Spring)
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Rottinghaus, Brandon, and Adam L. Warber. 2015. "Unilateral Orders as Constituency Outreach: Executive Orders, Proclamations, and the Public Presidency." *Presidential Studies Quarterly* 45, 2(Summer)
- Schwartz, Thomas. 1989. "Why Parties?", LA: UCLA.
- Sinclair, Barbara. 2017. "The New World of U.S. Senators." In *Congress Reconsidered*, edited by Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, 1-28. Washington D.C.: CQ Press.
- Thomsen, Danielle, M. 2017. "Joining Patterns across Party Factions in the Us Congress." *The Forum* 15, 4(Winter)
- Thurber, James A., and Yoshinaka Antoine. 2015. *American Gridlock*. New York: Cambridge University Press.
- Wawro, Gregory J., and Eric Schickler. 2006. *Filibuster: Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wildavsky, Aaron. 1975. "The Two Presidencies." In *Perspectives on the Presidency*, edited by Aaron Wildavsky, 448-61. New York: Little Brown and Co.

■ **저자:** 이종곤 이화여자대학교 정치외교학과 교수. 미국 UC Berkeley에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 주요 연구 분야는 관료정치 및 정책결정 등이다. 최근 연구로는 *Faction Polarization and Ideological Realignment in South Korea* (2018), *Network Ties and Congressional Delegation to U.S. Federal Agencies* (2018), *Executive-Legislative Conflict and Regulation Outcomes: The Case of the U.S. FCC* (2016) 등이 있다.

■ **담당 및 편집:** 이영현 EAI 연구원

문의: 02 2277 1683 (ext. 207) ylee@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2019년 12월 5일

[미국미래2030] 미국 패권의 미래: 트럼프 이후 미국은 어디로? (4)

“미국의 행정부 및 행정부-의회 관계와 미국의 미래” 979-11-90315-30-2 95340

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)

Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr