

Grumbach, Jacob M. 2022. *Laboratories Against Democracy: How National Parties Transformed State Politics*. Princeton: Princeton University Press.

미국의 연방주의와 민주주의의 퇴보

김서영(American University 정치학과 조교수)

미국의 연방주의(federalism)와 그로 인한 지방정부로의 분권화는 미국의 건국 과정, 따라서 나아가서는 국가적 정체성과 긴밀한 관계를 갖고 있는 제도이다. 미합중국에서는 연방정부가 성립하기 이전부터 주정부가 독립적인 주권체였으며(이옥연 2018), 이 국정운영 실험이 시작된 지 기백년이 흐른 지금에도 어느 층위의 정부가 주요 공공정책을 주관하여야 하는지(이옥연 2015)에 대한 논쟁이 지속되고 있다. 여러 논쟁에도 불구하고 상당수의 미국인들은 연방주의가 미국의 자유를 대변함과 동시에 정책과 민주주의의 실험실(laboratories of democracy)의 역할을 한다고(Morehouse and Jewell 2004) 굳게 믿는다. 그런데 연방주의가 민주주의를 강화시키는 게 아니라 퇴보시키는 방향의 실험실(laboratories against democracy)이라면 어떨까?

그룸바흐(Grumbach 2022a)는 2020년 미국이 겪은 세 가지 위기 —코로나-19 대처 문제, 경찰관의 조지 플로이드 살해, 그리고 트럼프가 2020년 대선 동안 보여준 선거관리 제도에 대한 위협— 모두가 단순히 정치 양극화나 복지국가의 부재로 설명될 수 없으며, 오히려 이는 최근에 부각된 연방주의의 허점을 보여주는 것이라 주장한다. 이러한 연방주의의 한계에 더하여 이 책은 민주당과 공화당의 전국화(nationalization), 즉 각 정당의 연합 내 후보자들, 각종 단체들, 그리고 활동가들이 전국적으로 협력하고 있는 현상이 다음

세 가지의 결과를 낳았다고 진단하였다. 첫 번째 결과는 정책 입안의 주관자로서의 주정부의 역할이 다시금 부상한 것이며, 두 번째는 각 주정부가 반대정당이 정권을 잡은 주에서는 성공적인 정책이더라도 학습하지 않으려 한다는 것, 그리고 마지막은 공화당(Republican Party)이 점령한 주에서 민주주의의 퇴보(democratic backsliding)가 두드러진다는 점이다.

1장에서 이러한 문제를 제기한 후 2장에서 그룹바흐는 지식인들이 기존에 논의해 온 연방주의의 이점에 대해 하나씩 반박한다. 우선 연방주의가 타 정치체제에 비하여 다양성을 존중하기 때문에 국내 갈등을 줄인다는 의견에 대해서, 그는 현재 미국 정치에서는 지역 정당(local parties) 및 주 정당(state parties)들이 모두 중앙 정당 네트워크에 긴밀히 연결되어 있어 이러한 장점은 사라진 지 오래라고 주장하였다. 또한 주정부에게 권력이 집중되는 구조 자체가 오히려 민주주의를 퇴보시키고 권위주의가 판치게 한다고 말한다. 두 번째로 주정부들이 국가적으로 실패하지 않는 선에서 사회 및 경제 정책의 “실험”을 가능하게 한다는 정책 실험(laboratories of policy) 주장은 어떨까? 그룹바흐는 양극화된 정당은 성공적인 정책이 타 주로 전이(spillover)되는 것을 막을 뿐만 아니라, 정책 실험이 반드시 긍정적인 발전을 가져오는 것은 아니라고 일침을 놓는다. 마지막으로 티부(Tiebout 1956) 식의 발로 하는 투표(vote with their feet)가 지방정부가 해당 지역 유권자들을 위한 최적의 제도를 입안하게 한다는 주장에 대해서도 그룹바흐는 부동산 시장의 폭등과 여러 제약들을 고려했을 때 유권자들이 이론처럼 자유롭게 이동할 수 없다고 반박한다. 오히려 유권자들의 발이 거주하고 있는 주에 묶여 있는 동안 자본은 다른 지역으로 빠르게 이동할 수 있어, 주정부들이 유권자보다는 거대 기업의 눈치를 보게 되고, 유권자들의 의지보다 거대 자본의 유인 위주의 정책이 입안될 수 있다는 점을 보여준다.

그렇다면 대체 주정부가 최근에 연방정부를 대체해서 정책의 중심이 된 이유는 무엇일까? 3장에서 그룹바흐는 양극화와 분점 정부(divided government) 때문에 많은 정책들이 연방 수준에서는 교착(gridlock)되었고, 따라서 시민을 위한 주요 정책을 주정부가 실행하게 되었다고 말한다. 이는 연방정부보다 주정

부 수준에서 일반 시민들의 이익과 의견이 잘 반영될 것이라 믿는다면 오히려 지방자치의 장점이라 환영할 수 있는 일이다. 하지만 4장에서 저자가 보여주다시피, 실제로 지방자치에 참여하는 시민은 연방 수준의 정치에 관심 있는 시민보다 백인 비중이 높고 평균적으로 더 부유하며 보수적이다. 또한 유권자들은 전국적 이슈가 아닌 지역적 이슈에 대한 정보를 주의 깊게 지켜보는 것을 힘들어하는 데 반해, 기업과 이익집단의 자본은 훨씬 수월하게 주정부에 정치적 압력을 가하고는 한다. 이렇게 본다면 지방자치가 더 지역 공동체의 입장을 잘 반영할 것이라는 생각은 어찌 보면 순진한 생각일 수 있는 것이다.

특히 5장에서 저자는 미국은 선거후원금 제도가 다른 국가에 비해 제약이 적은 편이기 때문에(Weschle 2022) 정치인들이 후원금을 얻기 위해서 이익집단 활동가(IGAs: interest group activists)들을 조직적으로 움직여(Bawn et al. 2012) 주 정치(state politics)의 정치후원금을 장악하고 있다고 주장한다. 그룸바흐(Grumbach 2020, 2022a)는 주의회(state legislature) 정치인의 급진주의적 성향은 그들이 개인 후원자나 정당 내부자(party insider)에게 후원받는 금액과는 상관관계가 적은 반면, 이익집단 활동가들에게서 후원받는 금액과는 훨씬 더 높은 상관관계를 드러냄을 보인다. 이익집단 활동가들은 자기보고한(self-reported) 정치 성향이 일반인에 비해 훨씬 극단적일 뿐더러 현직 정치인들에게 직접 연락을 취하는 형태로 정치참여를 하는 빈도도 훨씬 높으니, 이익집단 활동가들의 기부금에 의존적인 정치인들이 더 극단적인 정치 성향을 띠는 것이 그렇게 놀라운 일은 아닐 것이다. 다만 기존과 달라진 점은 연방의회 정치인들에게 집중하던 이익집단들이 이제는 주 수준의 정치인들을 공략하기 시작했다는 것이다.

3~5장에서 저자가 주정부가 정책의 중심이 됨과 동시에 이익집단의 영향력에 취약해질 수밖에 없었던 과정을 보이는 것에 집중했다면, 6장에서 그룸바흐는 과연 미국의 주들이 다른 주에서 성공적이었던 정책을 학습하는지를 연구한다. 저자는 정당 간의 경쟁이 이러한 주 단위 정책 학습을 논하는 데 필수적이라고 주장한다. 정치인들 입장에서는 반대 당의 정책이 성공적이라면 도리어 해당 정책을 채택하는 것은 반대 당의 입지를 강화시키기 때문에 채택하지 않을 유인이 생

기는 것이다. 실제로 경험적 연구 결과는 정당 학습(partisan learning), 즉 같은 당이 장악한 주들에서만 성공적인 정책이 학습됨을 보인다.

7~9장에서 저자는 50개 주 모두에 대해 2000~2018년도 사이 민주주의와 관련된 51개 분야 데이터를 수집하여(Caughey and Warshaw 2022) 잠재변수(latent variable)로서 주 민주주의 지수(State Democracy Index: Grumbach 2022a, 2022b)를 생산하고 분석하였다. 이 지표를 구성하는 대부분의 항목은 선거 민주주의에 관련된 정책들과 관련되었는데, 그룹바흐는 유권자들의 정책 선호를 잘 대변할 수 있는지를 판단하는 게리맨더링(gerrymandering) 여부라든지, 투표를 얼마나 어렵거나 쉽게 만드는지와 관련된 자동 유권자 등록(automatic voter registration) 정책(Kim 2022)이라든지, 정책이 얼마나 여론조사에 반응해서 변화하는지 등등을 모아 하나의 지표로 치환하였다. 이후 저자는 이 지표가 경쟁, 양극화, 인종적 위협(racial threat), 그리고 어느 정당이 정권을 잡고 있는지에 따라 어떻게 달라지는지 분석한 결과, 선거 경쟁이 얼마나 치열했는지는 이러한 지표에 약간의 영향을 미쳤지만 양극화나 인종적 위협은 전혀 영향이 없었다는 것을 밝혀내었다. 하지만 분석 결과 공화당이 주의 정권을 잡는 것은 해당 주의 민주주의 지표에 악영향을 미친 것으로 드러났다. 현재 미국의 각 정당 지지자의 분포상, 도시를 중심으로 지지자들이 밀집되어 있는 민주당과는 다르게 공화당은 넓은 지역에 걸쳐 지지자들이 분포되어 있어 지리적으로 선거에서 이기는 데에 이점이 있다. 때문에 이 책은 공화당이 주정부 수준에서 정당의 통제력을 강화하려고 하고, 그 방향이 민주주의를 퇴보시키는 것과 궤도를 같이 한다는 것에 크게 우려를 표하고 있으며, 연방 수준에서만 아니라 각 주에서 어떤 일이 일어나고 있는지에 대해 좀 더 신경을 쓸 것을 당부한다.

이렇게까지 도발적으로 제도로서의 연방주의의 문제점을, 또 특정한 당의 정책을 직설적으로 지적한 책은 드물다. 하지만 미 전 대통령인 트럼프가 직접 퍼뜨린 가짜 뉴스에서 보듯이, 그로 인해 발생한 2021년 미국 국회의사당 점거 폭동에서 보듯이, 또 2020년도 이후 공화당에서 급박하게 입안했던 투표를 어렵게 하기 위한 각종 법들에서 보듯이, 실제로 최근 공화당은 상당히 반민주적인 방향으로 움직이고 있다. 2020년 이후 고작 1년 만에 19개 주에서 투표를

더 어렵게 하는 33개의 법이 제정되었다(Brennan Center, 2021). 이를테면 최근 몇 년간 경합지역(swing state)으로 급부상한 조지아주에서는 이제 투표를 하기 위해 몇 시간씩 줄을 서 있는 유권자들에게 빵 한 조각, 물 한 잔을 건네는 것도 불법이며, 길게는 5시간씩도 줄을 서서 투표를 해야 하는 조지아주의 경우 이는 유권자들이 지쳐 투표를 하지 않고 이탈하게 하는 것을 유도한다. 이 책은 우리가 민주주의의 가치 앞에서 양비론이라는 알팍한 눈가리개를 쓰고 현실을 외면하지 않도록 질책한다.

그렇다면 도대체 어떻게 해야 한다는 말인가? 그룹바흐는 주정부의 정책적 자유도가 높고 정책 편차가 심하다면 민주주의가 퇴보하기 때문에, 천천히 지방 자치가 맡는 정책적 역할을 줄여나가야 한다고 주장한다. 이를테면 지금은 3천여 개의 카운티에서 제각각 진행되는 선거관리를 연방 수준에서 통일할 것을 주문하는 것이다. 이는 미국의 선거관리를 연구하는 필자 입장에서는 상당히 일리 있는 주장으로 여겨진다. 미국에서는 저자의 말마따나 연방주의로 인한 선거의 탈중앙화가 한국에서는 상상할 수 없는 수준으로, 각 주의 유권자들이 맞닥뜨리는 투표 장벽이 심각하게 다른 편이다. 이를테면 텍사스주에서는 온라인 유권자 등록조차 안 되는 반면, 오리건이나 워싱턴 주의 경우 주 전체가 우편투표로만 선거를 진행한다(all-mail elections).

한 가지 생각해 보아야 할 점은 현재 제도의 장점도 분명히 있기에 그를 살리는 타협점은 어떤 것인가도 고민해 보아야 한다는 것이다. 이를테면 오리건주의 전체 우편투표 실험의 경우 상당히 성공적으로 투표율을 끌어올렸고, 캘리포니아주 등의 유권자 자동등록도 기존 투표율을 상승시킬 것임을 이제는 알고 있다(Kim 2022). 하지만 현재처럼 정당들이 양극화되고 나라가 이분된 상태에서 과연 미국이라는 거대한 국가가 연방정부 수준에서 이 실험을 할 수 있었을지는 의심스럽다. 또한 그 누구도 모든 정책이 연방 수준에서 진행될 수 있을 것이라고 믿지는 않을 것이다. 그러기엔 미국은 너무나 국가가 크고 또 넓어, 애초에 각 지방마다 인구나 인종 구성도, 정책 선호도, 문화도, 또 지금까지의 역사도 크게 다르기 때문이다. 그렇다면 민주주의의 발전을 위한 중앙집권화는 언제 어디까지 진행해야 만족스러운 것인가? 이 책은 그 질문들까진 답을 하지 않으니, 이는 추후 연구자들이 고민해 보아야 할 문제이다.

참고문헌

- 이옥연. 2015. “연방제도 다양성과 통일한국 연방제도의 함의.” 『한국정치연구』 24권. 1호, 55-82.
- _____. 2018. “연방주의 비교 연구를 토대로 한 연방주의화의 조작적 정의: 미합중국과 유럽연합 사례를 중심으로.” 『미국학』 41권. 1호, 99-131.
- 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*. Vol. 10, No. 3, 571-597.
- Brennan Center. 2021. “Voting Laws Roundup: October 2021.” <https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/voting-laws-roundup-october-2021> (검색일: 2023. 1. 5.).
- Caughey, Devin and Christopher Warshaw. 2022. *Dynamic Democracy: Public Opinion, Elections, and Policymaking in the American States*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grumbach, Jacob M. 2020. “Interest Group Activists and the Polarization of State Legislatures.” *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 45, No. 1, 5-34.
- _____. 2022a. *Laboratories Against Democracy: How National Parties Transformed State Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 2022b. “Laboratories of Democratic Backsliding.” *American Political Science Review*. forthcoming, 1-18.
- Kim, Seo-young Silvia. 2022. “Automatic Voter Reregistration as a Housewarming Gift: Quantifying Causal Effects on Turnout Using Movers.” *American Political Science Review*. forthcoming, 1-8.
- Morehouse, Sarah M. and Malcolm E. Jewell. 2004. “States as Laboratories: A Reprise.” *Annual Review of Political Science*. Vol. 7, No. 1, 177-203.
- Tiebout, Charles M. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures.” *Journal of Political Economy*. Vol. 64, No. 5, 416-424.
- Weschle, Simon. 2022. *Money in Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.