

미국 민주당 단점정부와 상식연합: 117대 의회의 중심축 투표자*

이종곤 ■ 이화여자대학교**

〈국문요약〉

2021년 미국 민주당은 상원에서 무소속 의원들과 더불어 50석을 확보하며 단점정부를 형성하였다. 하지만 공화당의 필리버스터 위협으로 인해 바이든 대통령이 추진하는 재건계획(Build Back Better Plan)을 비롯한 다수의 민주당의 당파적 법안들이 크게 수정되거나 지연 및 정체되고 있다. 이러한 환경에서 민주당과 공화당의 중도적 의원들로 구성된 상식연합(Common Sense Coalition)은 입법과정에서 중심축 투표자(pivotal voter)로서 강한 협상력을 갖고 있다. 특히 상식연합 소속의 공화당 의원들은 필리버스터 피벗(filibuster pivot)으로 기능하며 민주당 당파적 법안의 가부를 결정하는 투표블록으로의 영향력을 보이고 있다. 또한, 상식연합 민주당 의원들 역시 필리버스터가 면제된 경우 중추적 투표자로서 법안 협상을 주도하였다. 이에 본 논문은 미국 117대 의회 첫 회기 동안의 상원의원들의 토론종결 및 본회의 표결 호명투표를 분석함으로써 상식연합의 투표행태와 입법영향력에 대해 분석하였다.

*주제어: 미국 정치, 상원, 상식연합, 중심축 투표자, 필리버스터

I. 서 론

2021년 1월 조지아 주(州) 상원의원 결선 선거(runoff election) 두 곳에서 민주당의 존 오소프(Jon Ossoff, D-GA)와 라파엘 워녹(Raphael Warnock, D-GA)이 당선되었다. 이에 따라 117대 의회(2021-2023)에서 민주당은 실질적으로 민

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 인문사회분야 중견연구자지원사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A5A2A01069423).

** 이화여자대학교 정치외교학과 부교수 (E-mail: jongkonlee@ewha.ac.kr)

주당 소속과 다를 바 없는 무소속 버니 샌더스(Bernie Sanders, I-VT), 앵거스 킹(Angus King, I-ME) 두 의원과 더불어 상원 50석을 확보하였다. 그리고 이를 통해 민주당은 111대 의회(2009-2011) 이후 약 12년 만에 117대 의회에서 단점 정부(unified government)를 수립하였다. 하지만 민주당은 2021년 1월부터 이듬해 1월까지의 첫 번째 회기(1st session) 동안 기대한 만큼의 입법성과를 내지 못하고 있다. 이 기간 동안 민주당 의회가 입법한 법안은 81개에 불과하며, 바이든 대통령이 대선 공약으로 제시한 '재건계획'(Build Back Better Plan)의 상당수는 축소되거나 입법 자체가 지연되었다. 대표적으로 민주당 의회는 바이든 대통령 취임 후 1년이 넘도록 재건계획의 주요 항목 중 하나인 '미국가족계획'(American Families Plan)의 입법화에 실패하였다. 임기 초부터 바이든 대통령은 의회 연설을 통해 미국가족계획의 필요성을 역설하고, 행정정책성명(statement of administration policy)을 발표하여 해당 계획을 구체화한 재건법(Build Back Better Act; H.R.5376)의 조속한 입법을 촉구하였다. 그리고 2021년 11월 하원은 자레드 골든(Jared Golden, D-ME)을 제외한 모든 민주당 하원의원들의 찬성하에 해당 법안을 220-212로 통과시켰다. 하지만 상원의 필리버스터(filibuster) 위협 및 상원 중위(Senate median)를 점유한 조 맨친(Joe Manchin, D-WV) 의원의 반대로 재건법은 2022년 1월 현재까지 의회에서 표류하고 있다. 마찬가지로 유권자 등록과 투표 접근성을 확대하는 국민법(For the People Act; H.R.1) 역시 민주당 지도부에 의해 강하게 추진되었고 하원을 220-210 표결로 통과하였으나, 상원의 필리버스터를 넘지 못하며 입법이 좌절되었다.

제시한 사례에서 드러난 것과 같이 민주당은 117대 의회에서 단점정부를 구성했음에도 불구하고 심각한 입법정체(legislative gridlock)에 시달리고 있으며, 이러한 현상은 하원보다는 상원에서 두드러지게 나타나고 있다. 2000년대 이후 심각한 양극화로 인해 이전까지 드물게만 활용되던 필리버스터가 상원에서 상용화되면서 토론종결(cloture)을 위한 상원의원 3/5의 동의가 오늘날에는 필수조건이 되었다(Wawro & Schickler 2010; Sinclair 2017). 즉, 117대 의회의 상원 민주당원들은 법안 통과를 위해 일반적으로 최소 10명에 해당하는 공화당원들을 포섭해야 한다. 하지만 양극화로 인해 정당 결집력(party cohesion)이 강해지며 상원의 정당단합투표 비율(party unity score)은 90%대에 이르고 있다(Stonecash 2010; CQ Almanac 2021). 그 결과 117대 의회에서 다수당인 민주당이 공화당 의원들을 개별적으로 설득하여 최소 10명의 협력을 이끌어내기는 쉽지 않다.

이러한 이유로 민주당이 단점정부를 구성했음에도 117대 의회의 대부분의 입법들은 정당 지도부 간의 협상을 통해 초당적(bipartisan)으로 이루어지고 있다.

‘초당적’이라는 용어는 상황에 따라 다양한 의미를 지니지만, 본 논문에서는 민주당 과반과 공화당 과반에 해당하는 의원들이 모두 찬성하여 법안을 가결하는 경우를 의미하는 것으로 정의하겠다. 즉, 법안명에 초당적이라는 용어가 포함된 경우에도 두 정당의 과반이 찬성하지 않은 채 통과된 경우에는 모두 당파적 법안으로 가정하였다. 예를 들어 117대 첫 회기에서 통과된 81개의 법안 중, 54개는 상원의 만장일치, 10개의 법안은 상원의 구두표결(voice vote)로 통과되었다. 그리고 상원에서 최종적인 법률 통과를 위해 본회의 호명투표(roll-call vote)를 실시한 17개의 법안 중에서도 6개는 초당적인 투표로 제정되었다. 즉, 117대 의회 첫 회기에서 86.4%에 해당하는 70개의 법안은 민주당과 공화당의 초당적인 협력을 바탕으로 입법되었다. 실제로 공화당 상원의 지도부를 구성하고 있는 상원 소수당 대표(Senate minority leader) 미치 매킨(Mitch McConnell, R-KY), 원내총무(Senate minority whip) 존 툰(John Thune, R-SD)은 117대 첫 회기에 제안된 모든 초당적 법안에 찬성표를 던졌다. 공화당 컨퍼런스 의장(Republican Conference chair)인 존 버라소(John Barrasso, R-WY) 역시 같은 기간 동안 H.R.1868 법안 표결에 참석하지 않은 것을 제외하고는 모든 초당적 법안에 찬성표를 던졌다.)

하지만 모든 법안이 초당적인 합의를 통해 이루어지는 것은 아니다. 오히려 정치적 합의가 높은 법안들을 두고서는 민주당과 공화당 간 정치적 갈등이 심한 것이 일반적이며, 해당 법안들에 대한 당대당 합의는 거의 불가능에 가깝다. 이에 따라 정치적으로 중요도가 높은 법안들은 오히려 당파적(partisan)으로 입법되는 사례가 많으며, 실제로 117대 의회 첫 회기 중 정치적으로 가장 중요한 법안들 역시 대부분 당파적이었다.) 대표적으로 바이든 대통령이 재건계획의 일환으로 추진한 재건법, 미국구조계획법(American Rescue Plan Act; H.R. 1319, P.L. 117-2), 기반시설투자법(Infrastructure Investment and Jobs Act; H.R. 3684, P.L. 117-58) 등은 모두 높은 당파성을 띠고 있다. 또한, 부채 한도를 높이기 위한 S.1301(P.L.117-50), S.J.Res.33(P.L.117-73)과 같이 정치적 중요성이 큰 법률들 역시 민주당에 의해 당파적으로 입법되었다. 그러므로 당파성이 강한 법안들을 제정할 때 공화당 지도부의 협력을 기대할 수 없는 민주당 지도부 입장에서는 중도적 이념을 지닌 상원의원들과의 입법협상이 필수적이다. 이들의 협조 하에서만

1) 메디케어(Medicare)를 자동예산삭감조치(sequestration)에서 면제하는 법안이다.

2) 이 글에서 당파적이라는 용어의 의미는 초당적이라는 용어의 반대어로 사용하였다. 즉, 한 정당의 과반에 해당하는 의원들이 찬성 의견을, 다른 정당의 과반에 해당하는 의원들은 반대 투표를 한 법안을 당파적인 법안으로 정의하였다.

필리버스터를 종결할 수 있는 상원 60표를 획득할 수 있을 뿐 아니라, 예산조정 (budget reconciliation) 등의 방법을 통해 예외적으로 필리버스터를 면제하는 경우에도 상원 50표를 안정적으로 확보할 수 있다.

이러한 관점에서 중도적인 이념을 지닌 상원의원들의 정치 행태는 오늘날 미국 의회의 입법과정에서 상당히 중요하다. 하지만 양극화와 정당단합투표 경향이 뚜렷하게 나타나는 오늘날의 미국정치 환경에서 다수당과 중도 상원의원들 간의 입법협상이 어떠한 기재를 바탕으로 행해지고 있는지, 중도적 상원의원들의 협상력은 실제(實在)하는지 등에 대해서는 거의 연구가 없었다. 그보다는 포폴리즘 혹은 티파티 운동(Tea Party movement)과 관련하여 극단적인 이념을 지닌 상원의원들의 정치활동에만 논의가 집중되곤 하였다(e.g., Schmitt et al. 2019; Russell 2021; Smith forthcoming). 그리고 이러한 논의에서 중도적 이념을 지닌 의원들의 입법협상력에 대해서는 충분한 논의가 이루어지지 않았다. 이에 본 논문에서는 117대 의회의 민주당 단점정부 하에서 중도적 상원의원들과 이들의 비공식적 조직인 상식연합(Common Sense Coalition)이 입법과정에서 어느 정도의 입법결정력을 지니는지 살펴보았다. 117대 의회 첫 회기 동안의 민주당 당파적 법안들에 대한 상원의원 투표행태를 분석한 결과, 공화당 소속의 상식연합 의원들은 필리버스터가 가능한 일반 입법과정에서, 조 맨친 의원을 비롯한 상식연합 민주당 의원들은 필리버스터가 면제된 사례에서 중추적 투표자(pivotal voter)로 기능하며 강한 입법협상력을 보였다. 이를 통해 양극화가 심한 현 미국정치에서 중도적인 이념을 가진 의원들의 정치적 결정이 입법과정에서 결정적인 역할을 한다는 것을 확인할 수 있었다.

II. 이론 설정: 입법협상 모형과 중추적 투표자

필리버스터가 허용되지 않는 하원에서는 다수당의 당파적 법안이 상대적으로 쉽게 본회의에서 가결됨에 반해, 상원에서는 소수당의 필리버스터 위협에 자주 노출된다. 그리고 필리버스터를 멈추기 위해서는 토론종결 투표에서의 상원의원 60명의 동의가 필요하다. 그러므로 2000년대 이후 민주당과 공화당이 상원 의석을 양분하고 있는 상황에서 상원의 필리버스터는 다수당의 의제를 가결함에 있어 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 1970년대 말 109대 의회에서 민주당이 일시적으로 61석을 획득한 이래 현재까지 한 정당이 60석이 넘는 상원 의석을 점유한

적은 단 한 번도 없으며, 55석 이상을 단일 정당이 차지한 경우도 상당히 드물다. 현재 117대 의회에서도 민주당이 두 명의 무소속 의원들과 함께 50석, 공화당 역시 50석을 점유하고 있다. 이러한 상황에서 소수당의 필리버스터 위협은 단점정부 입법정체의 가장 결정적인 원인으로 여겨지고 있다(Shaheen 2013).

〈표 1〉 상원 호명투표 표결로 입법된 법률 (117대 의회 첫 회기)

법률	법안	하원표결 (찬-반)	상원표결 (찬-반)	초당적 법안	토론종결 (찬-반)	필리버스터 면제
P.L. 117-1	H.R.335	326-78	69-27	×	-	×
P.L. 117-2	H.R.1319	220-211	50-49	×	-	○
P.L. 117-6	H.R.1799	415-3	92-7	○	96-4	×
P.L. 117-7	H.R.1868	246-175	90-2	○	-	×
P.L. 117-13	S.937	364-62	94-1	○	92-6	×
P.L. 117-22	S.J.Res.13	219-210	50-48	×	-	○
P.L. 117-23	S.J.Res.14	229-191	52-42	×	-	○
P.L. 117-24	S.J.Res.15	218-208	52-47	×	-	○
P.L. 117-27	H.R.1652	384-38	100-0	○	-	×
P.L. 117-31	H.R.3237	416-11	98-0	○	-	×
P.L. 117-43	H.R.5305	254-175	65-35	×	48-50	×
P.L. 117-50	S.1301	219-212	50-48	×	61-38	×
P.L. 117-58	H.R.3684	221-201	69-30	×	67-32	×
P.L. 117-70	H.R.6119	217-209	69-28	×	-	×
P.L. 117-71	S.610	222-212	59-35	×	64-36	×
P.L. 117-73	S.J.Res.33	221-209	50-49	×	-	○
P.L. 117-81	S.1605	363-70	88-11	○	86-13	×

필리버스터 위협에 대응하여 다수당이 법률을 제정하기 위해 취할 수 있는 가장 기본적인 방법은 민주당 지도부가 공화당 지도부와 당대당(黨對黨)으로 협상하는 방법이다. 앞서 설명한 것과 같이 상당수의 가결된 법안들은 민주당과 공화당의 만장일치로 통과되었으며, <표 1>에서 나타난 것과 같이 입법된 법률 중 상원의 호명투표가 실시된 법안들의 35%도 초당적으로 가결되었다. 하지만 양당 간의 양극화가 심각한 상황에서 민주당의 정책 선호가 크게 반영된 당파적 법안들을 초당적 합의를 통해 가결하는 것은 실질적으로 불가능하다. 그렇기 때

문에 민주당 입장에서는 당파적 법안들을 입법하기 위해 공화당 지도부가 아닌 다른 상원의원들과의 입법협상이 필수적이다.

당파적인 법안의 상원 가결을 위한 방법은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 필리버스터를 예외적으로 면제함으로써 상원 50표의 단순 다수를 통해 법률을 입법하는 방법이다. 대표적으로 의회는 예산조정 절차를 활용하여 법안을 통과시킬 수 있다.³⁾ 의회 예산법(Congressional Budget Act)에 의해 예산조정에 대한 토론시간은 20시간으로 제한되어 있으므로 예산조정 법안은 필리버스터 대상에서 제외된다. 또한, 의회심의법(Congressional Review Act)에 의해 상원은 60입법일(legislative days) 이내에 행정 각부가 채택한 규칙을 과반 동의로 심의·폐지할 수 있다.⁴⁾

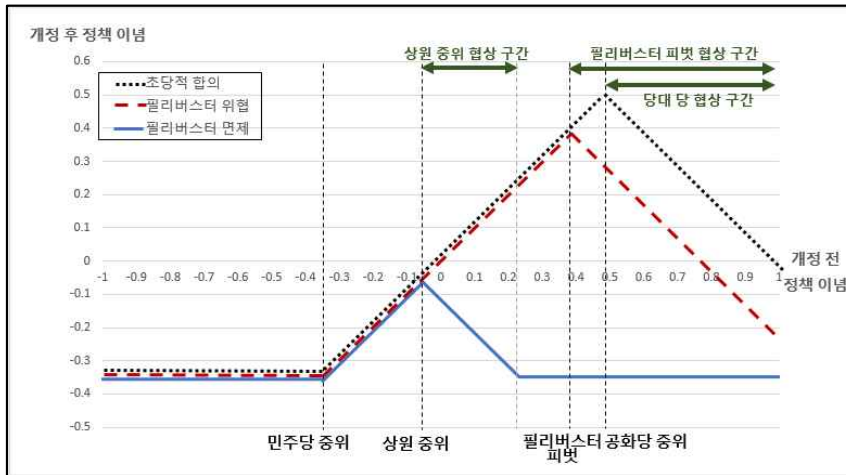
당파적인 법안을 상원에서 가결하기 위한 다른 한 가지 방법은 다수당인 민주당이 공화당원 일부를 설득함으로써 상원 60표를 확보하여 토론종결 투표를 성공적으로 마친 뒤, 법안을 가결하는 방법이다. 필리버스터 면제는 제한적으로만 허용되기 때문에 다수당 지도부가 중도 이념의 소수당 상원의원들을 설득하여 필리버스터를 종결하는 것이 당파적 법안의 입법과정에서 보다 일반적이다.

제시된 입법 상황들을 키스 크레비엘 (Keith Krehbiel)의 중추적 정치 모형(pivotal politics model)을 바탕으로 재구성하면 [그림 1]과 같다. 크레비엘은 공간모형(spatial model)에 입각하여 중추적 정치 모형을 제시하였으며(Krehbiel 1998), 이후 다수의 연구들이 해당 모형의 비현실적인 가정들을 수정하여 보다 현실적인 입법협상 모형들로 재구성하였다(e.g., Chiou & Rothenberg 2003; Lee 2013; Dziuda & Loeper 2018). [그림 1]에서 의원들은 자신들의 정책 선호에 따라 현존하는(status quo) 정책 이념을 상징하는 가로축의 값과 법안 제안자가 제안한 새로운 법안의 이념을 비교하여 법안에 대한 찬반을 결정한다. 의원들의 법안에 대한 찬반은 자신들의 이념에 근거하며, 해당 이념은 가로축을 기준으로 한다. 그리고 의원들의 결정에 따른 입법 결과물은 세로축에 표시된다. 즉, 가로축은 특정 정책의 개정 전 이념과 개별 의원들의 이념을 나타내고, 세로축은 해당 정책이 현 의회에서 어떠한 이념을 가진 법률로 개정될 수 있는지를 나타낸다. [그림 1]의 가로축과 세로축의 눈금은 DW-NOMINATE에 입각하여 재구성

3) 예산조정은 예산결의(budget resolution)에 수정을 가하는 것이므로, 예산결의가 미리 이루어져 있어야 한다. 예산결의는 단순 과반을 정족수로 하며 대통령의 서명이 불필요하다.

4) 정권교체가 이루어진 경우, 이전 정권의 행정규칙을 폐지하기 위해 자주 활용되며, 현 바იდ든 행정부에서도 3개의 법률(P.L.117-22, P.L.117-23, P.L.117-24)을 제정함으로써 트럼프 행정부 당시 제정된 행정규칙들을 폐지하였다.

하였다. 의원들 중 법안의 찬반을 결정하는 기준점이 되는 의원들인 중추적 투표자들을 기준으로 법안 결과가 다르게 나타나며, 초당적 합의, 필리버스터 위협, 필리버스터 면제의 상황에 따라 다른 의원들이 중추적 투표자로 기능하므로, 모델 형태 또한 상이하게 나타난다.⁵⁾



[그림 1] 입법협상 모형

크레비엘이 1990년대 후반 제시한 중추적 정치 모형에서는 정당의 의원에 대한 영향력이 거의 없다고 가정하여 의회 중위(congressional median)에 해당하는 인물을 법안 제안자로 상정하였다. 하지만 2000년대 이후 정당의 영향력이 크게 강해지며, 대개의 수정된 입법협상 모형에서는 다수당 중위에 해당하는 다수당 지도부 인물을 법안 제안자로 보는 것이 일반적이다(Chiou & Rothenberg 2003; Richman 2011).⁶⁾ 117대 상원에서 25번째로 진보적인 이념을 갖고 민주당 중위

5) DW-NOMINATE는 의원들의 호명투표 데이터를 집계하여 의원들의 평균적인 이념을 -1과 1 사이에서 나타낸 지표이다 (높은 값이 보다 보수적인 이념). 해당 데이터는 voteview.com에서 확인할 수 있다. [그림 1]에서는 민주당 중위, 상원 중위, 필리버스터 피벗, 공화당 중위에 해당하는 상원의원들의 DW-NOMINATE 값을 활용하여 입법협상 모형에 표현하였다. 각각의 지점에 해당하는 인물들과 DW-NOMINATE 값은 다음과 같다: 딕 더빈(Dick Durbin; -.348), 조 맨친(Joe Manchin; -.058), 린지 그레이엄(Lindsey Graham; .388), 존 코닌(John Cornyn; .476).

6) 또한, 정당의 영향력이 강해지며 크레비엘 모형에서 제시된 비토피벗(veto pivot; 대통령 거부권을 무효화하는 주요 행위자)의 의미도 크게 축소되었다. 민주당 대통령을 가

에 해당하는 의원은 딕 더빈(Dick Durbin, D-IL)으로 그는 민주당 원내총무(Senate majority whip)를 역임하고 있다. 이러한 사실은 입법모형에서 민주당 중위의 인물이 법안 제안자 역할을 한다는 가정을 뒷받침한다. 그리고 [그림 1]의 짧은 점선, 긴 점선, 실선은 각각 '초당적 합의', '필리버스터 위협', '필리버스터 면제' 상황을 대표한다. 그래프에서 각각의 선들이 우상향하는 구간은 가로축과 세로축의 값이 같은, 즉 법률이 개정되지 못한 입법정체 상황을 상징한다. 초당적 합의 모형의 입법정체 구간은 다른 모형에 비해 넓으며, 이러한 사실은 민주당의 당파적 법안들을 초당적으로 합의하는 것이 쉽지 않음을 의미한다. 또한, 그림에서 우하향하는 구간은 각각의 모형에서의 중추적 투표자(pivotal voter)가 법률 제안자와 입법협상을 하여 법안을 조정하는 구간이다. 중추적 투표자란 자신의 투표 결정으로 표결 결과를 뒤바꿀 수 있는 행위자를 의미한다(Krehbiel 1998). 마지막으로 가로로 평평한 구간에서는 세로축의 값이 민주당 중위의 이념과 동일하다. 이는 법안 제안자인 민주당 중위가 특별한 입법협상 없이도 자신의 정책 선호를 반영하는 법률을 제정할 수 있음을 의미한다.

제시된 세 종류의 입법협상 모형들은 각기 상이한 중추적 투표자, 협상구간, 입법결과를 보여준다. 민주당 지도부가 공화당 지도부와 당대당으로 교섭하는 초당적 합의 모형에서는 공화당 중위로 대표되는 공화당 지도부가 중추적 투표자로 기능할 것이다. 앞서 설명한 것과 같이 2000년대 이후 정당의 영향력이 강해지며 상당수의 법안들이 당대당 협상에 의해 초당적으로 가결되었다. 하지만 (하원에 비해) 상원에서는 정당 영향력이 약한 편이며, 상원의원은 하원의원에 비해 자신의 정책 선호에 따라 투표하는 경향이 보다 강하다(Volden & Wiseman 2018). 그렇기 때문에 민주당이 공화당 지도부와 당대당으로 협상하기 힘든 경우에는 초당적 합의 대신 중도적인 공화당원 일부를 설득·포섭하여 필리버스터를 종결하려 할 수 있다. 이와 관련된 모형은 [그림 1]에서 '필리버스터 위협' 모형으로 제시하였다. 해당 모형에서 정당 영향력과 같은 요인들이 투표행태에 미치는 효과가 크지 않다면, 60번째로 진보적인 상원의원이 필리버스터를 종료하는 중추적 투표자 역할을 할 것이다. 이 중추적 투표자는 크레비엘의 정의에 따라 앞으로 필리버스터 피벗(filibuster pivot)이라 지칭하겠다. 반면, 필리

정할 경우, 보수 이념에서 진보 이념으로의 방향으로 2/3에 위치한 인물이 비토피벗으로 기능한다. 하지만 양극화가 심각한 현재 상황에서 민주당 대통령의 의제를 거부함에 있어 중추적 역할을 할 확률이 거의 없다. 그렇기 때문에 2000년대 이후 수정된 입법협상 모형에서는 비토피벗에 대한 고려는 거의 하지 않는 것이 일반적이다. 본 논문에서도 비토피벗을 생략하여 입법협상 모형들을 구성하였다.

버스터를 면제하는 경우에는, 굳이 상원 60표를 획득할 필요가 없으므로, 이때에는 [그림 1]의 '필리버스터 면제' 모형이 나타내는 것과 같이 상원 중위에 위치한 인물이 중추적 투표자 역할을 할 것이다.

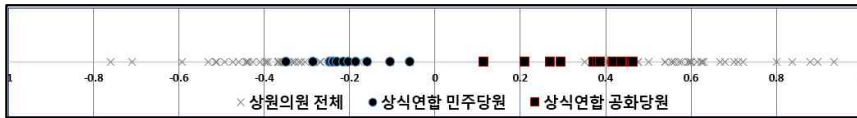
이렇게 구성한 [그림 1]의 입법협상 모형들을 살펴볼 때, 중추적 투표자들의 이상점(ideal point)을 중심으로 입법정체와 입법협상이 이루어지는 구간들이 다르게 나타남을 알 수 있다. 즉, 누가 중추적 투표자로 기능하는지에 따라 입법 결과물이 달라지게 된다. 초당적 합의 모형, 필리버스터 위협, 그리고 필리버스터 면제 모형 순으로 평평한 구간은 더욱 길고, 입법정체 구간은 짧으며, 협상 구간에서는 (세로축의) 입법 결과물이 민주당 중위의 이념과 더욱 유사하게 나타남을 알 수 있다. 즉, 민주당 입장에서는 공화당 지도부보다는 필리버스터 피벗, 필리버스터 피벗보다는 상원 중위 투표자와 입법협상을 하는 것이 자신들의 정책 선호를 실현하는데 더욱 유리하다. 그러므로 단점정부 다수당인 민주당은 가능만 하다면 필리버스터를 면제하는 입법과정을 선호할 것이며, 이 경우 상원 중위에 해당하는 인물이 중추적 투표자로서 민주당 지도부와 입법협상을 할 가능성이 높다. 하지만 앞서 설명한 것과 같이 필리버스터 면제는 예산조정, 행정기관 규칙 폐지 등의 예외적인 경우에만 가능하다. 그러므로 일반적으로는 민주당이 당파적인 법안을 제안할 때 필리버스터 피벗에 해당하는 중추적 투표자와 협상해야 할 필요성이 크다.

III. 상식연합과 중추적 투표자

이와 관련하여 117대 의회에서 주목할만한 상원 내 세력은 상식연합(Common Sense Coalition)이라 불리는 비공식적 조직이다. 2017년 정당양극화에 반대 목소리를 높이며 설립된 상식연합은 117대 의회 현재 민주당원 (및 무소속) 14명, 공화당원 12명으로 구성되어 있으며, [그림 2]와 <표 2>에 나타난 것과 같이 대부분 중도적인 이념을 지향하고 있다.⁷⁾ 이들은 정당 간 입법 대결을 지양하며 정당 간 합의를 통해 입법 정체를 해소하는 것을 주요 목적으로 한다. 물론 상식

7) 상식연합은 비공식적 조직이므로 공식적 홈페이지나 조직도가 공식적으로 존재하지 않는다. <표 2>에 제시된 상식연합 구성원 리스트는 미국 의회 구성원 데이터베이스인 Legistorm에 근거하였으며, 이후 저자가 언론 매체에 드러난 해당 의원들의 정치 활동을 재점검함으로써 명단의 신뢰성을 재확인하였다. 그리고 [그림 2]와 <표 2>의 이념은 1차원 DW-NOMINATE를 활용하여 계산하였다.

연합 구성원들은 상원의원들로 구성되어 있기 때문에 본래적으로 의원들의 독립성이 강한 편이며, 출신 지역도 동질적이지 않다. 크리스 쿤스(Chris Coons, D-DE)는 민주당 색채가 강한 델라웨어(Delaware) 출신이지만, 제리 머랜(Jerry Moran, R-KS)은 보수적인 캔사스(Kansas) 출신이다. 또한, 정당 차이로 인한 내부적 갈등 역시 불가피하다. 그럼에도 불구하고 상식연합 의원들은 사안에 따라 민주당 지도부와와의 협상 채널을 일원화하며 집단적으로 유사한 투표행태를 보이고 있다.



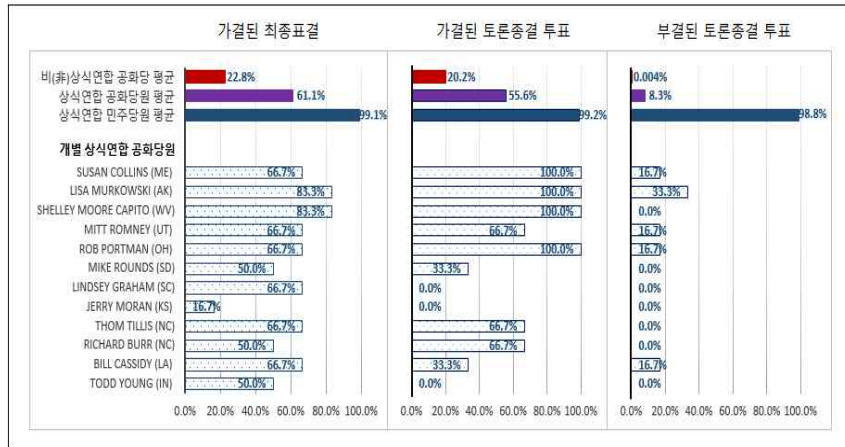
[그림 2] 117대 의회 상식연합의 이념 분포

<표 2> 117대 의회 상식연합 구성원

민주당 (및 무소속)		공화당	
이름	이념 (진보순위)	이름	이념 (진보순위)
Richard Durbin (D-IL)	-.348 (25)	Susan Collins (R-ME)	.115 (51)
Amy Klobuchar (D-MN)	-.285 (33)	Lisa Murkowski (R-AK)	.210 (52)
Gary Peters (D-MI)	-.246 (37)	Shelley Capito (R-WV)	.270 (53)
Tim Kaine (D-VA)	-.244 (38)	Mitt Romney (R-UT)	.295 (54)
John Hickenlooper (D-CO)	-.240 (39)	Rob Portman (R-OH)	.372 (57)
Jeanne Shaheen (D-NH)	-.237 (40)	Mike Rounds (R-SD)	.382 (59)
Chris Coons (D-DE)	-.230 (41)	Lindsey Graham (R-SC)	.388 (60)
Maggie Hassan (D-NH)	-.230 (42)	Jerry Moran (R-KS)	.416 (64)
Jon Tester (D-MT)	-.215 (44)	Thom Tillis (R-NC)	.418 (66)
Mark Warner (D-VA)	-.203 (45)	Richard Burr (R-NC)	.438 (69)
Mark Kelly (D-AZ)	-.186 (46)	Bill Cassidy (R-LA)	.461 (72)
Angus King (I-ME)	-.159 (48)	Todd Young (R-IN)	.465 (73)
Kyrsten Sinema (D-AZ)	-.104 (49)		
Joe Manchin (D-WV)	-.058 (50)		

Note: DW-NOMINATE에 입각하였으며, 상원에서 진보적인 이념 순위를 괄호안에 표시하였다.

물론 상식연합 구성원들이 모든 종류의 법안에 대해 동일한 투표행태를 보이는 것은 아니다. 오히려 상식연합 의원들 중 민주당과 공화당 의원들의 투표행태는 현격한 차이를 보인다. 의원들은 자신들이 소속한 정당의 정치적 요구에 민감하게 반응할 수밖에 없으며, 실제로 당파적 법안 표결에서 상식연합 민주당 의원들과 공화당 의원들의 투표행태는 크게 다르다. [그림 3]은 117대 의회 첫 회기 동안 필리버스터가 가능한 민주당의 당파적 법안에 대한 상원의원들의 찬성 비율을 보여주고 있다. 해당 그림을 통해 상식연합 공화당원은 다른 공화당 상원의원들에 비해 월등하게 높은 비율로 민주당의 당파적 법안에 찬성하고 있음을 알 수 있다. 특히 최종적으로 가결되었거나 성공적으로 토론종결된 법안에서 그 차이가 현격히 나타난다. 하지만 상식연합의 공화당원들이 민주당의 당파적 법안에 찬성한 비율은 상식연합 민주당원들에 비해 상당히 낮다. 민주당 상식연합 의원들은 법안 특성에 상관없이 모두 100%에 가깝게 민주당의 당파적 법안에 찬성표를 던졌다.



[그림 3] 당파적 법안 상원의원 찬성 비율

이러한 특성을 감안할 때, 상식연합을 단일의 견고한 투표블록(voting bloc)으로 가정하는 것은 적절하지 못하다. 그보다는 소속 정당에 따라 상이한 두 개의 투표블록들이 느슨하게 연결된 조직으로 파악하는 것이 적당하다. 특히 상식연합의 공화당 의원들로 구성된 투표블록은 [그림 1]의 '필리버스터 위협' 모형에서의 필리버스터 피벗으로 기능할 가능성이 높다. 본래 크레비엘의 중추적 정치

모형에서 필리버스터 피벗은 단순히 60번째로 진보적인 의원 한 명을 의미한다. 이는 의원들의 이념 이외의 다른 요인들이 투표행태에 영향을 미치지 않는다는 전제하에 60번째로 진보적인 의원이 협상한 법안에 대해 그보다 진보적인 의원들은 당연히 찬성할 것이라는 가정에 근거한다. 하지만 개별 의원들은 소속 정당의 영향으로부터 자유롭지 않으며, 다양한 요소들에 의해 상이한 투표행태를 보일 수 있다. 그러므로 민주당이 필리버스터 피벗에 해당하는 의원 1명과 성공적인 입법협상을 한 경우에도, 51~59번째로 진보적인 공화당 의원들이 이에 무조건적으로 동의할 것으로 생각하는 것은 비현실적이다. 그보다는 유사한 투표행태를 보이는 의원들로 이루어진 투표블록을 필리버스터 피벗으로 여기는 것이 보다 현실적이다. 그리고 상식연합의 공화당원 그룹이 이러한 투표블록에 부합한다. [그림 3]에서 나타난 바와 같이 상식연합 공화당원들은 상당히 유사한 투표 성향을 보이고 있을 뿐 아니라, 이들의 찬반에 따라 최대 12표의 결과가 달라질 수 있다. 그러므로 이들은 필리버스터 위협이 존재하는 경우 토론종결 여부를 결정하는 중추적 투표자로 기능할 수 있다.

반면, 상식연합 민주당원들은 [그림 3]의 모든 투표에서 100%에 가까운 찬성률을 보이고 있다. 즉, 해당 그림만으로는 상식연합 민주당원들과 다른 민주당원들과의 투표행태상 차이점을 찾기 힘들다. 하지만 [그림 3]은 어디까지나 필리버스터 위협 하에서의 상식연합 민주당원들의 투표행태를 보여줄 뿐이다. 필리버스터가 면제되는 경우, 상원 중위에 해당하는 조 맨친 혹은 그와 유사한 이념을 표방하는 커스틴 시네마(Kyrsten Sinema, D-AZ)와 같은 인물들이 중추적 투표자 역할을 할 수 있다. 물론 117대 의회 첫 회기에서 필리버스터가 면제된 5개의 법안에 대해 모든 상식연합 민주당원은 찬성표를 던졌다.⁸⁾ 하지만 이러한 투표결과에도 불구하고 법안 표결이 이루어지기까지의 과정에서 민주당 소속의 상식연합 구성원들, 특히 맨친 의원은 적극적으로 법안 수정을 위해 민주당 지도부와 협상하는 모습을 보였다. 예를 들어 2022년 1월 현재 재건법(H.R. 5376)은 예산조정 절차를 거쳐 필리버스터가 면제되었음에도 불구하고, 맨친 의원이 법안 수정을 요구하며 해당 법안의 상원 가결을 지연시키고 있다. 이러한 사례는 필리버스터가 면제된 경우 상식연합 민주당원들이 중추적 투표자로서 입법협상에 적극적으로 나설 수 있음을 암시한다. 이러한 본 장(章)에서의 상식연합에 대한 논의를 앞장의 입법협상 모형들과 관련지어 요약 정리하면 <표 3>과 같다.

8) 해당 법안들은 다음과 같다: H.R.1319, S.J.Res.13, S.J.Res.14, S.J.Res.15, S.J.Res.33.

〈표 3〉 입법협상 모형별 중추적 투표자

입법협상 모형	중추적 투표자 이념 위치	중추적 투표자 투표블록	주요 상원의원
초당적 합의	공화당 중위	공화당 지도부	미치 매코널, 존 튜
필리버스터 위협	필리버스터 피벗	상식연합 공화당원	수전 콜린스, 롭 포트먼
필리버스터 면제	상원 중위	상식연합 민주당원	조 맨킨, 커스틴 시네마

IV. 사례분석

상식연합의 이원적 투표블록 및 중추적 투표자로서의 모습을 확인하기 위해 117대 의회 첫 회기 동안 제안된 민주당 당파적 법안들에 대해 상식연합 의원들이 어떠한 투표행태를 보였는지 사례를 통해 분석하고자 한다. 특히 바이든 대통령이 제안한 재건계획 법안들과 관련하여 상식연합 의원들의 정치적 행태를 보다 자세하게 분석하여 양극화가 심한 현 미국 의회에서 상식연합이 어떠한 정치적 의미를 갖는지 규명하고자 하였다.⁹⁾

1. 필리버스터 위협 사례: 상식연합 공화당원의 입법협상

앞서 설명한 것과 같이 상식연합의 공화당 의원들은 하나의 투표블록으로 기능하며, 민주당 당파적 법안의 가부(可否)를 결정하는 필리버스터 피벗 역할을 한다. 이러한 사실은 117대 의회의 당파적 법안에 대한 토론종결 및 본회의 표결을 요약한 <표 4>을 통해 확인할 수 있다. 117대 의회의 첫 회기 동안 9개의 당파적 법안에 대한 토론종결 호명투표가 시행되었으며, 이 중 3개의 법안은 토론종결에 성공하였다. 모든 투표에서 대부분 찬성표를 던진 민주당 의원들과 달리 상식연합 공화당 의원들은 법안에 따라 상이한 투표행태를 보였다. 그리고 이들의 투표행태에 따라 토론종결 여부가 결정되었다. 즉, 상식연합 공화당원들의 찬성률이 낮은 경우에는 토론종결이 실패한 반면, 다수의 상식연합 공화당원

9) 바이든 대통령은 취임 이전부터 재건계획을 천명하며, 이와 관련하여 인프라 구축, 기술 발전, 교육 강화, 지속가능한 발전과 같은 정책과제들을 천명하였다. 즉, 해당 계획은 117대 의회 민주당의 가장 주요한 입법과제라 할 수 있다.

들이 찬성표를 던진 경우에는 토론종결이 성공하였다. 만약 (토론종결에 성공한) H.R.3684, S.610, S.1301의 법안에 상식연합 공화당원들이 반대했다면, 토론종결 찬성표는 60표를 밑돌게 되어 필리버스터를 종결할 수 없었다. 즉, 상식연합 공화당원들이 해당 토론종결에 있어 중추적 투표자 역할을 했음을 알 수 있다.

〈표 4〉 117대 첫 회기 당파적 호명투표 (필리버스터 위협 존재)

토론종결 표결					
법안	입법 여부	표결 결과 (찬-반)	상식연합 찬성표 (공화/민주)	토론종결 여부	상식연합 공화당원 중추적 투표
H.R.3684	P.L.117-58	67-32	10/14	성공	○
S.610	P.L.117-71	64-36	7/14	성공	○
S.1301	P.L.117-50	61-38	5/14	성공	○
H.R.7	×	49-50	0/14	실패	×
H.R.5305	P.L.117-43	48-50	0/14	실패	×
H.R.3233	×	54-35	5/13	실패	×
S4	×	50-49	1/14	실패	×
S2747	×	49-51	0/14	실패	×
S2093	×	50-50	0/14	실패	×
상원 본회의 표결					
법안	법률명	표결 결과 (찬-반)	상식연합 찬성표 (공화/민주)	토론종결 호명투표	상식연합 공화당원 중추적 투표
H.R.5305	P.L.117-43	65-35	10/14	48-50	○
H.R.6119	P.L.117-70	69-28	11/14	-	○
S.610	P.L.117-71	59-35	6/13	64-36	토론종결 당시 중추적
S.1301	P.L.117-50	50-48	0/14	61-38	토론종결 당시 중추적
H.R.3684	P.L.117-58	69-30	9/14	67-32	토론종결 당시 중추적
H.R.335	P.L.117-1	69-27	7/14	-	×

이러한 사실은 당파적 법안에 대한 최종표결 투표에서도 재확인할 수 있다. 117대 의회 첫 회기에서 가결된 법안에 대한 최종표결 호명투표는 총 6건의 법안에 대해 이루어졌다. 이 중 세 법안에 대해 토론종결 투표 없이 최종표결이 이루어졌는데, 해당 투표들에서 상식연합 공화당원들은 중추적 투표자에 준하는 모습을 보였다. 특히 H.R.5305, H.R.6119 법안들에 대한 상식연합 공화당 의원들의 찬성표는 각각 10표, 11표로 이들의 찬성이 없었다면, 최종표결 찬성표가 60표에 미치지 못했을 것이다. 즉, 상식연합 공화당원들의 찬성이 없었다면 해당 법안들에 대한 공화당 필리버스터가 발동되어 최종표결 자체가 이루어지지 않았을 가능성이 높다. 그러므로 필리버스터 위협이 존재하는 경우 상식연합의 공화당 의원들은 필리버스터 피벗으로서 중추적 투표자 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

상식연합 공화당원들의 중추적 투표자로서의 행태를 보다 자세히 살펴보기 위해 바이든 행정부의 재건계획 중 하나인 기반시설투자법 사례를 분석하고자 한다. 바이든 대통령은 임기 초부터 재건계획의 일부로 기반시설 투자 및 일자리 창출을 강조하였으며, 이 과정에서 민주당을 대표하여 하원 교통위원회(House Transportation Committee) 의장인 피터 드파지오(Peter DeFazio, D-OR)가 기반시설투자법을 발의하였다. 하지만 이러한 민주당 당파적 법안에 대해 바이든 대통령과 미치 매킨 상원 공화당 대표가 초당적인 합의를 이루는 것의 불가능에 가까웠다. 특히 기반시설 투자 규모에 있어 민주당과 공화당 지도부의 의견 대립은 상당히 심각하였다(Bolton 2021).

기반시설투자법이 상원에서 표류하기 시작하자 민주당 지도부는 상식연합 공화당 의원들과의 협상에 나서기 시작했다. 특히 상식연합 공화당원인 셸리 무어 캐피토(Shelly Moore Capito, R-WV)는 2021년 5월 무렵부터 기반시설 관련 법안에 적극적으로 임하며 바이든 대통령과의 회담을 거듭했으며, 상식연합 공화당 의원들의 의견을 반영한 중재안을 제시하였다. 그리고 캐피토 의원의 중재안에 힘을 실기 위해 상식연합 의원들은 공동으로 해당 중재안에 대한 지지 성명을 발표하기도 하였다(Everett 2021; Pramuk 2021). 이에 바이든 대통령을 비롯한 민주당 지도부는 상식연합 상원의원들과 교섭을 이어갔으며, 결국 기존의 기반시설투자법안에서 교육, 보육, 가정양육, 기후변화 등과 관련된 항목들을 배제하고, 기반시설 투자 항목에 배당된 예산액을 삭감하는 것으로 합의가 이루어졌다. 그리고 2021년 7월 상식연합은 협상안이 완전히 완성되지 않은 상태(shell bill)에서 법안을 일단 토론종결한 뒤 상식연합이 기획한 수정안을 추후에 입안하는 것으로 민주당 지도부와 합의하였다. 해당 합의에 기반하여 상식연합 공화

당 의원 10명이 토론종결에 찬성을 표한 가운데 67-32로 기반시설투자법에 대한 공화당의 필리버스터가 종결되었다. 토론종결과 동시에 상식연합 소속으로 공화당원인 롭 포트먼(Rob Portman, R-OH) 의원은 상식연합 민주당원인 시네마 의원과 공동으로 기반시설투자법에 대한 대대적인 수정에 착수하였고, 며칠 동안의 내부 논의 후 상식연합 소속 9명의 공동발의자들과 함께 S.Admt.2137 수정안을 제안하였다.

해당 수정안은 하원에서 통과한 기반시설투자법안과 비교하면 직접지출(direct spending)을 1,100억 달러 낮추고, 세입은 500억 달러 증가시키며, 재량적 지출을 4,150억 달러 증가하는 등의 내용을 담고 있다(Congressional Budget Office 2021). 추가 수정안 논의가 끝날 무렵 S.Admt.2137는 상식연합 공화당원 9명의 찬성표를 기반으로 67-27로 토론종결 되었으며, 최종적으로 수정안을 포함한 기반시설투자법이 69-30으로 상원을 통과하였다.¹⁰⁾ 당시 매킨널 상원 공화당 대표는 최종표결에서 기반시설투자법에 찬성표를 던졌으나, 존 톤 공화당 원내총무와 존 버라스 상원 공화당 컨퍼런스 의장은 반대표를 던졌다. 해당 사례를 통해, 상식연합 공화당 의원들이 민주당의 당파적 법안에 대해 중추적 투표블록으로 기능하며 법안 협상, 토론종결, 수정안 통과 등에 있어 큰 영향력을 미친 것을 확인할 수 있다.

2. 필리버스터 면제 사례: 상식연합 민주당원의 입법협상

앞 절(節)의 논의를 통해 상식연합의 공화당원들이 필리버스터 피벗으로 기능하며 다수의 민주당의 당파적 법안과 관련하여 중추적 투표자 역할을 함을 확인하였다. 반면, 해당 사례들에서 상식연합의 민주당 의원들의 정치적 역할은 크게 두드러지지 않았다. 오히려 [그림 3]에 나타난 것과 같이 상식연합의 민주당 의원들은 일관적으로 찬성하는 투표행태를 보였다. 하지만 상식연합 민주당 의원들이 117대 의회의 입법협상에서 항상 배제된 것은 아니다. 오히려 [그림 1]의 ‘필리버스터 면제’ 모형과 같이 필리버스터가 면제되는 상황에서는 조 맨친과 같이 상원 중위에 자리 잡은 상식연합 민주당원들이 중추적 투표자 역할을 수행하였다. 이와 관련하여 <표 5>는 117대 의회 첫 회기 동안 민주당이 예산조정 절차 등을 활용하여 필리버스터를 면제한 법안들을 나타내고 있다. 해당 표에서

10) 최종 표결에도 9명의 상식연합 공화당원들이 찬성표를 던졌다. 그리고 조 맨친을 포함한 모든 민주당의 상식연합 소속 의원들 역시 해당 법안에 항상 찬성표를 던졌다.

알 수 있듯 모든 법안들이 50표 남짓 찬성표를 얻어 가결되었으며, 특히 H.R.1319, S.J.Res.13, S.J.Res.33의 경우 오직 민주당 50표로만 가결되었다. 이러한 투표결과를 미루어 볼 때, 민주당 지도부 입장에서는 맨친 의원을 비롯한 상식연합의 중도적인 민주당 의원들이 찬성 50표의 중추적 투표자로 여겨질 수밖에 없다.

〈표 5〉 117대 첫 회기 당파적 호명투표 (필리버스터 면제)

법안	입법 여부	표결 결과 (찬-반)	상식연합 찬성표 (공화/민주)	필리버스터 면제 근거
H.R.1319	P.L. 117-2	50-49	0/14	예산조정
S.J.Res.13	P.L. 117-22	50-48	0/14	CRA
S.J.Res.14	P.L. 117-23	52-42	3/14	CRA
S.J.Res.15	P.L. 117-24	52-47	1/14	CRA
S.J.Res.33	P.L. 117-73	50-49	0/14	민주당-공화당 1회성 합의

이를 보다 자세히 살펴보기 위해 바이든 행정부의 재건계획 중 미국구조계획법 입법과 관련된 사례를 살펴보면 다음과 같다. 2021년 취임 초부터 바이든 대통령은 약 1조 9천억 달러에 달하는 미국구조계획(American Rescue Plan)을 제안하였으며, 이를 반영하여 민주당의 존 야머스(John Yarmuth, D-KY) 의원이 미국구조계획법(H.R.1319)을 발의하였다. 법안 입안 당시 롭 포트먼, 수전 콜린스(Susan Collins, R-ME), 리사 머코스키(Lisa Murkowski, R-AK), 미트 롬니(Mitt Romney, R-UT)를 비롯한 상식연합 공화당원들은 자신들의 필리버스터 피벗으로서의 지위를 활용하여 조 바이든 대통령에게 약 6000억달러 규모의 구조안을 역으로 제시하였다(Collinson 2021). 하지만 민주당은 공화당의 필리버스터 위협을 피하고, 해당 법안을 신속하게 처리하기 위해 해당 법을 예산조정 절차로 통과시키기로 계획하였다. 그러자 필리버스터가 면제된 상황에서 중추적 투표자 위치에 서게 된 맨친과 상식연합 민주당원들은 바이든 행정부를 압박하며 법안에 대한 수정 협상에 돌입하였다. 대표적으로 그들은 법안 진행의 대가로 일부 고소득 납세자들에 대한 경기부양금이 단계적으로 폐지되게끔 법안을 수정하는데 성공하였다(Werner & Stein 2021).

또한, 맨친을 비롯한 상식연합 민주당원들은 예산조정 절차에 따라 의원들이 수정안을 무한정 제출할 수 있는 보트-어-라마(Vote-a-Rama) 과정에서 최저임금,

실업급여 연장 등에 대한 수정안과 관련하여 강한 입법협상력을 보였다. <표 6>에서 제시한 것과 같이 총 27개의 수정안에 대한 호명투표가 실시되었으며, 이 중 6개의 수정안이 가결되었다. 그리고 상당수 수정안의 가부에 대해 상식연합 소속으로 상원 중위에 위치한 맨친 의원이 큰 협상력을 발휘하였다. 예를 들어 실업급여와 관련하여 민주당 지도부는 지급 기한을 8월까지 연장하여 매월 400달러를 지불하고자 하였다. 하지만 맨친 의원은 상식연합 공화당 의원인 롭 포트먼 의원과의 공조하에 S.Amdt.1092 수정안을 통과시키며 실업 급여를 300달러로 삭감하고, 지급 기한 역시 7월까지로 단축하였다.¹¹⁾ 뿐만 아니라 민주당 지도부의 반대에도 불구하고 상식연합 민주당원인 존 테스터(Jon Tester, D-MT)와 맨친 의원은 공동으로 바이든 행정부가 취임 초 사업 중단시킨 키스톤 XL 파이프라인(Keystone XL Pipeline) 사업을 재검토할 것을 요구하는 S.Amdt.1197 수정안을 발의하기도 하였다. 해당 수정안은 49명의 공화당원 지지를 받으며 51-48로 가결되었다. 가결된 수정안 이외에도 부결된 수정안을 통해서도 맨친을 비롯한 상식연합 민주당원들의 입법영향력을 가늠할 수 있다. 대표적으로 버니 샌더스 의원이 제안한 최소임금 관련 수정안(S.Amdt.972)을 부결시킴에 있어 맨친을 비롯한 7명의 상식연합 민주당원들의 반대표는 결정적인 영향을 미쳤다. 또한, <표 6>에 제시된 다수의 수정안들이 49-50의 단 한 표 차이로 부결되었는데, 이를 통해 맨친 의원과 같이 민주당 내에서 중도적인 상식연합 민주당원들이 수정안 논의에서 자신들의 중추적 투표자로서의 지위를 심분 활용하였을 것임을 짐작할 수 있다.

<표 6> 미국구조계획법(H.R.1319) 수정안 호명투표

수정안	제안자	표결 결과 (찬-반)	상식연합 정당 이탈표 (공화/민주)	가결·부결 결과
S.Amdt.972	Sanders (I-VT)	42-58	0/7	부결
S.Amdt.1092	Portman (R-OH)	50-49	0/1	공화당 지지안 가결
S.Amdt.1242	Collins (R-ME)	48-51	0/0	부결
S.Amdt.1030	Tim Scott(SC) (R-SC)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.1378	Wyden (D-OR)	50-49	0/0	민주당 지지안 가결

11) 이후 맨친 의원은 민주당 지도부와 협의를 거쳐 실업급여 기한을 다시 7월에서 9월 초로 늘리는 민주당 수정안에도 찬성하였다(S. Amdt. 1378).

수정안	제안자	표결 결과 (찬-반)	상식연합 정당 이탈표 (공화/민주)	가결·부결 결과
S.Amdt.1026	Rubio (R-FL)	48-51	1/0	부결
S.Amdt.1344	Hassan (D-NH)	51-48	1/0	민주당 지지안 가결
S.Amdt.1369	Graham (R-SC)	48-51	0/0	부결
S.Amdt.1197	Tester (D-MI)	51-48	0/2	공화당 지지안 가결
S.Amdt.1161	Cassidy (R-LA)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.1010	Toomey (R-PA)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.944	Fischer (R-NE)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.1014	Paul (R-KY)	47-51	1/0	부결
S.Amdt.1383	Young (R-IN)	48-50	0/0	부결
S.Amdt.1395	Rick Scott (R-FL)	47-51	1/0	부결
S.Amdt.996	Blackburn (R-TN)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.1031	Lankford (R-OK)	52-47	0/2	공화당 지지안 가결
S.Amdt.969	Cruz (R-TX)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.1364	Romney (R-UT)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.1386	Tuberville (R-AL)	49-50	1/1	부결
S.Amdt.1381	Lee (R-UT)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.1162	Cassidy (R-LA)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.968	Cruz (R-TX)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.1331	Lee (R-UT)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.902	Grassley (R-IA)	45-54	1/0	부결
S.Amdt.1154	Moran (R-KS)	49-50	0/0	부결
S.Amdt.1391	Warner (D-VA)	93-6	0/0	가결

Note: 표결 순서에 따라 정리하였으며, 가결된 수정안은 음영 처리하였음.

V. 회귀분석: 상식연합의 집단행동과 필리버스터 피벗

앞의 사례에서와 같이 상식연합의 공화당원 및 민주당원들은 상황에 따라 필리버스터 피벗 혹은 상원 중위에서 중추적 투표자의 역할을 하였다. 이를 보다 엄밀하게 입증하기 위해 상식연합 의원들의 투표행태를 통계적으로 재확인

하고자 한다. 하지만 상식연합 민주당 의원들의 투표행태와 관련하여 117대 의회의 첫 회기 중 필리버스터를 면제한 법안들은 극소수임에 반해 민주당 의원들의 투표행태는 일관성을 띠고 있어서 해당 사례에 대한 회귀분석이 기술적으로 불가능하다. 그러므로 본 장에서는 필리버스터 위협에 놓였던 당파적 법안들을 대상으로 상식연합 공화당원들의 투표행태를 분석하는 회귀분석만을 수행하고자 한다.

제시된 회귀분석을 수행하기 위해 117대 첫 회기 동안 호명투표가 이루어진 민주당 당파적 법안들을 분석대상으로 하였으며, 해당 법안들은 <표 4>에 제시된 법안들과 같다. 그리고 상식연합 공화당원의 중추적 투표자로서의 행태를 확인하기 위해 가결된 법안과 부결된 법안을 구분하여 회귀분석을 수행하였다. 그리고 해당 법안들에 대한 호명투표에서 공화당 상원의원들이 찬성한 경우는 1, 그렇지 않은 경우는 0으로 하여 종속변수로 코딩하였고, 통계기법은 로지스틱 회귀분석(logistic regression)을 활용하였다. 그리고 주요 독립변수로 공화당 상원의원들의 상식연합 소속 여부를 더미변수화하여 활용하였다.

또한, 상식연합의 투표행태에 영향을 미칠 수 있는 다양한 정치적 변수들을 모델에 삽입하여 통계하였다. 우선 상식연합 의원들이 민주당의 당파적 법안에 대해 다른 공화당 의원들과 차별화된 행태를 보이는 이유가 그들이 하나의 투표블록으로 기능했기 때문이 아니라, 단지 상식연합 공화당원들의 이념이 중도적이었기 때문일 수 있다. 이를 통제하기 위해 상원의원들의 이념, 그리고 이념 제곱값을 통계모델에 포함하였다. 해당 변수는 DW-NOMINATE의 1차원 값을 활용하였으며, 이념값이 증가함에 따라 공화당 상원의원들의 투표행태가 단순한 선형(linear)으로 변하지는 않을 것이므로, 이를 고려하여 이념 제곱값 역시 통계 모델에 포함하였다. 또한, 상식연합과 유사한 이념을 지니는 중도적 이념의 공화당 상원의원들을 선별하여 더미변수로 지정한 뒤 모델에 포함하였다.¹²⁾ 만약 상식연합 공화당원들이 개별적인 투표블록으로 기능하지 않는다면, 유사한 이념의 공화당원들과 비슷한 투표행태가 통계적으로 나타날 것이다.

그리고 상식연합 의원들의 투표행태는 그들의 출신 주(州)의 정치적 성향에 의해 영향 받을 가능성도 있다. 이를 통제하기 위해 공화당 우세주(優勢州) 출신

12) 이 8명의 의원 명단은 다음과 같다. 팔호안의 알파벳과 숫자들은 각각 출신 주, 1차원 DW-NOMINATE, 117대 의회에서의 진보 순위를 나타낸다. Charles Grassely (IA; 0.35, 55), John Hoeven (ND; 0.367, 56), Roger Wicker (MS; 0.378, 58), Kevin Cramer (ND; 0.398, 61), Mitch McConnell (KY; 0.405, 62), Roy Blunt (MO; 0.412, 63), John Boozman (AR; 0.417, 65), John Thune (SD; 0.422, 67).

여부와 2020년 대선에서의 바이든 후보의 상대적 득표율-바이든 후보 득표율에서 트럼프 후보의 득표율을 차감한 값-을 주(州)별로 모델에 포함하였다. 공화당 우세주는 1992년 대선 이래 2020년까지 공화당 후보가 모든 대통령 선거에서 승리한 주를 1의 값으로 하는 더미변수로 코딩하였다.¹³⁾ 또한, 법안 고유의 특성들 역시 통제하였다. 공동발의자(co-sponsor)가 많고, 법안에 대한 반대표는 적을수록 입법 필요성이 높은 법안일 가능성이 있다. 이러한 경우에 상원의원들은 상식연합 소속 여부와 상관없이 법안에 적극적으로 찬성하는 투표 성향을 보일 수 있다. 이를 반영하여 법안에 대한 공동발의자의 수와 호명투표에 대한 반대표 수도 모델에 포함하였다.

마지막으로 바이든 대통령이 행정정책성명을 통해 법안을 공개적으로 언급했는지 여부를 통제하였다. 행정정책성명은 대통령이 시급하게 입법되어야 할 필요성이 높은 법안에 대한 지지를 표명하는 용도로 활용된다. 그러므로 행정정책성명 변수를 모델에 삽입하여 법안의 시급성 혹은 민주당 지도부의 법안에 대한 관심 정도를 통제할 수 있다. 또한, 바이든 대통령이 시급하게 입법할 것을 촉구하는 법안에 대해서는 민주당 지도부가 적극적으로 입법협상에 돌입할 가능성이 크다. 이러한 경우 필리버스터 피벗 역할을 하는 상식연합 공화당원의 입법협상력은 더욱 강화될 수 있다. 그러므로 행정정책성명 변수와 상식연합 변수와의 교호작용항을 모델 2에 추가로 삽입하였다.

앞서 설명한 변수들을 활용하여 <표 7>에서 모델 1, 2는 가결된 당파적 법안을, 모델 3, 4는 부결된 당파적 법안들을 샘플로 하여 회귀분석을 수행하였다. 모델 1과 모델 2의 차이는 앞서 설명한 것과 같이 상식연합과 행정정책성명 간의 교호작용항이 포함되었는지의 여부이며, 모델 3과 모델 4의 차이는 표본 누락과 관련되어 있다. 117대 의회에서 부결된 당파적 투표에서 상식연합에 속하지 않은 중도적 공화당원들이 항상 반대표를 던졌기 때문에, 모델 3에서 해당 변수가 생략되며, 관련된 47개의 샘플 사례들이 분석에 사용되지 않았다. 해당 샘플 사례들을 분석에 포함하기 위해 모델 4를 통해 중도 공화당원 변수를 제거한 회귀모델을 수행하였다.

모델 1의 회귀분석을 통해 상식연합 소속 공화당원들은 가결되는 당파적 법안에 대해 다른 공화당원들, 심지어 중도적인 이념을 지닌 다른 공화당 의원들에 비해서도 찬성하는 경향이 강하게 나타남을 알 수 있다. 해당 모델들에서 상식연합 관련 변수는 통계적으로 유의미한 반면, 중도적인 공화당원 변수는 유의

13) AK, AL, ID, KS, MS, ND, NE, OK, SC, SD, TX, UT, WY이 해당한다.

미하지 않다. 이러한 결과를 통해 상식연합 공화당원들이 이념을 통제된 상태에서도 다른 공화당원들과는 차별화된 투표블록으로 행동함을 알 수 있다.

〈표 7〉 당파적 법안에 대한 상식연합의 투표행태

	가결 당파적 법안		부결 당파적 법안	
	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
상식연합	1.327** (.496)	.038 (.635)	2.663 (1.860)	3.299 (1.721)
상식연합×행정정책성명	-	2.353*** (.703)	-	-
행정정책성명	-1.185*** (.346)	-1.679*** (.382)	-	-
공화당 중도 의원	.549 (.487)	.330 (.494)	Omitted	-
이념	-11.248 (5.773)	-14.572* (6.273)	-17.026 (11.54)	-16.842 (11.437)
이념 제곱	3.308 (5.064)	5.707 (5.363)	13.606 (10.452)	14.562 (10.384)
공동 발의자	-.021 (.014)	-.017 (.014)	-.002 (.014)	-.002 (.014)
법안 반대 정도	-.281*** (.039)	-.274*** (.040)	-.323** (.113)	-.320** (.112)
공화당 우세주	-.341 (.320)	-.383 (.331)	1.188 (1.142)	1.218 (1.138)
바이든 선거우세	-.008 (.014)	-.010 (.015)	.022 (.048)	.026 (.049)
토론종결 투표	-.056 (.302)	.068 (.311)	-	-
상수	13.472*** (2.364)	14.497*** (2.533)	12.640* (6.426)	11.749 (6.151)
n	433	433	242	289
Pseudo R2	.388	.411	.568	.577
Log-Likelihood	-165.86	-159.67	-13.69	-13.96

* 유의수준 5%, ** 유의수준 1%, *** 유의수준 0.1% (양측검정)

모델 2의 경우에는 상식연합 변수 대신 상식연합×행정정책성명 교호작용항이 통계적으로 유의미하다. 이러한 결과는 바이든 대통령이 관심을 갖는 법안에 대

해 다수당인 민주당이 적극적으로 입법협상에 임할 것이며, 이 과정에서 상식연합 공화당원들의 중추적 투표블록으로서의 특징이 더욱 명확하게 드러나기 때문으로 여겨진다.

반면, 모델 3, 4에서 상식연합 변수는 통계적으로 유의미하지 않다. 즉, 부결되는 법안에 대해서는 상식연합 공화당원들이 다른 공화당원들과 유사한 투표행태를 보임을 알 수 있다. 이러한 모델 1~4의 통계 결과들을 통해 상식연합의 공화당원들은 일률적으로 민주당 법안을 지지하는 것이 아니라, 민주당과의 법안협상 등이 충분히 만족스럽지 않은 경우에는 일반적인 공화당원들과 유사한 투표행태를 보임을 확인할 수 있다. 제시된 통계적 결과는 앞서 사례분석에서 살핀 것과 같이 상식연합 공화당원들이 당파적 법안 협상에 있어 가결·부결을 결정짓는 필리버스터 피벗으로 기능하고 있음을 재입증한다.

VI. 결 론

양극화가 심한 상황에서 117대 의회에서 단점정부를 이룬 민주당은 상원의 필리버스터 위협 때문에 독자적으로 당파적인 법안을 입법하는데 상당한 어려움을 겪고 있다. 그리고 정당 간 대립이 높아지며 각 정당의 극단적인 이념을 지닌 의원들의 정치적 중요성이 높아지고 있다. 예를 들어 2022년 1월 현재 공화당 상원 내에서 보수적 의제를 주도하고, 민주당 의제에 대한 반대의 목소리를 높이는 테드 크루즈(Ted Cruz, R-TX), 마이크 리(Mike Lee, R-UT)와 같은 인물들은 보수적 이념이 상당히 강한 인물들이다. 마찬가지로 민주당 상원에서도 정치력을 높이며 대권주자급으로 성장한 버니 샌더스, 엘리자베스 워런(Elizabeth Warren, D-MA) 역시 강한 진보 성향을 지니고 있다.

하지만 당파적 법안을 입안하고 가결함에 있어 중추적 투표자로 기능하는 인물들은 극단적 이념을 지닌 이들이 아니라, 중도적 이념을 지닌 상원의원들이다. 특히 이들의 비공식적 모임인 상식연합은 상원이 50-50으로 나뉜 117대 의회에서 높은 협상력을 보이고 있다. 특히 상식연합의 공화당 의원들은 민주당의 당파적 법안의 가부를 결정하는 필리버스터 피벗 역할을 담당하고 있다. 예를 들어 기반시설투자법을 입안하고 수정안을 제안하는 과정에서 셸리 캐피토, 롭 포트먼과 같은 상식연합 공화당 의원들은 법안 협상에 주요한 역할을 수행하였다. 또한, 상식연합의 민주당원은 필리버스터 위협이 존재하는 상황에서는 큰 역할

을 하지 못하지만, 필리버스터가 면제된 경우에는 강력한 중추적 투표자로서 민주당 지도부와 법안 협상을 주도하고 있다. 대표적으로 조 맨친 의원을 비롯하여 커스틴 시네마, 존 테스터 등의 상식연합 민주당원들은 미국구조계획법이 예산조정 절차를 통해 필리버스터를 면제받자 보트-어-라마 과정에 적극적으로 참여하여 중도적인 수정안 협상을 이끌었다. 이처럼 상식연합은 117대 의회에서 이원적인 투표블록을 구성하며 상황에 따라 차별화된 입법협상을 수행하고 있다.

그리고 상식연합이 일반적으로는 이원적인 투표블록의 모습을 보이지만, 상식연합 내의 민주당과 공화당 의원들 간의 협력 또한 자주 일어나고 있다. 예를 들어 기반시설투자법과 관련하여 캐피토 의원이 최초 제안한 수정안에 대해 상식연합 공화당원뿐 아니라 다수의 민주당원들까지 지지를 표명하였다(Pramuk 2021). 해당 법안에 대한 대대적인 수정안을 상식연합이 준비할 때에도, 공화당의 포트먼 의원뿐 아니라 민주당의 시네마 의원이 공동으로 법안 수정에 참여하였다. 이러한 사례들을 참고할 때, 상식연합의 민주당원들과 공화당원들이 이원적인 투표블록의 모습을 보이는 것은 사실이지만, 결정적인 순간에는 서로 협력하여 보다 강력한 단일의 투표블록처럼 행동함을 알 수 있다. 이처럼 상식연합은 양극화된 미국 의회에서 다수당 지도부와의 법안 협상에 있어 강력한 영향력을 보이고 있다.

물론 상식연합은 제3의 정당이 아니며, 소속 의원들은 민주당과 공화당에 공히 속해 있으므로, 모든 법안에 대해 단일한 목소리를 낼 수 있는 것은 아니다. 예를 들어 민주당의 의회진보연합(Congressional Progressive Caucus), 혹은 공화당의 프리덤 코커스(House Freedom Caucus)와 같이 동 정당 소속 의원들로 구성되며, 강한 결집력을 보여주는 하원 계파들에 비해서는 투표 결집력이 약하다. 오히려 상식연합 소속 모든 의원들이 법안에 대해 동일한 투표 행태를 보인 경우는 드물다. 즉, 상식연합은 결집력이 강한 투표블록이라 말하기 힘들다. 그럼에도 불구하고 양극화 상황 하에서 극단적인 이념을 반영한 법안이 논의되는 경우, 해당 법안에 대한 반대 목소리를 가진 사람들을 빠른 시간 내에 효과적으로 불러모으는 유동적인 투표블록으로서의 성격을 가지며, 이를 통해 주요한 법안에 대한 강한 협상력을 보여주고 있다. 그러므로 2022년 중간선거를 앞두고 상식연합과 이에 소속된 중도적 상원의원들이 어떠한 정치적 행태를 보여줄지, 그리고 어떠한 법안에 대해 투표블록으로서의 결집력을 강화할지 등에 대해 지속적으로 관찰할 필요성이 크다.

참고문헌

- Bolton, Alexander, 2021. "McConnell Slams Biden for Already 'Caving' to Left on Infrastructure Deal." *The Hill*, <https://thehill.com/homenews/senate/560145-mcconnell-slams-biden-for-already-caving-to-left-on-infrastructure-deal> (2022/02/22 검색).
- Chiou, Fang-Yi & Lawrence S. Rothenberg 2003. "When Pivotal Politics Meets Partisan Politics." *American Journal of Political Science* 47 (3), 503-522.
- Collinson, Stephen, 2021. "Biden Faces Presidency-defining Dilemma Over Republican Offer on Covid-19 Rescue Plan." *CNN*, <https://edition.cnn.com/2021/02/01/politics/joe-biden-coronavirus-congress-republicans-trump/index.html> (2022/02/22 검색).
- Congressional Budget Office, 2021. "Senate Amendment 2137 to H.R. 3684, the Infrastructure Investment and Jobs Act." <https://www.cbo.gov/publication/57406> (2022/02/22 검색).
- CQ Almanac, 2021. "Annual Vote Studies." https://library.cqpress.com/cqalmanac/file.php?path=Party%20Unity%20Tables/2020_Party_Unity.pdf (2022/02/22 검색).
- Dziuda, Wioletta & Antoine Loeper 2018. "Dynamic Pivotal Politics." *American Political Science Review* 112(3), 580-601.
- Everett, Burgess, 2021. "Biden ends infrastructure talks with Senate GOP, starts engaging bipartisan group." *Politico*, <https://www.politico.com/news/2021/06/08/biden-ends-infrastructure-talks-with-senate-gop-starts-engaging-bipartisan-group-492168> (2022/02/22 검색).
- Krehbiel, Keith, 1998. *Pivotal Politics: A Theory of US Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lee, Jongkon 2013. "Contingent Party Pressure and Legislative Gridlock." *American Politics Research* 41(2), 175-202.
- Pramuk, Jacob, 2021. "11 GOP senators back bipartisan infrastructure plan, boosting its chances of moving forward." *CNBC*, <https://www.cnn.com/2021/06/16/infrastructure-republican-senators-su>

- pport-bipartisan-plan.html (2022/02/22 검색).
- Richman, Jesse 2011. "Parties, Pivots, and Policy: The Status Quo Test." *American Political Science Review* 105(1), 151-165.
- Russell, Annelise 2021. "Minority Opposition and Asymmetric Parties? Senators' Partisan Rhetoric on Twitter." *Political Research Quarterly* 74(3), 615-627.
- Schmitt, Carly, Chera LaForge & Hanna K. Brant 2019. "Drinking the Tea: The Tea Party Movement and Legislative Agendas in the U.S. Senate." *Congress & the Presidency* 46(1), 60-88.
- Shaheen, Jeanne 2013. "Gridlock Rules: Why We Need Filibuster Reform in the U.S. Senate." *Harvard Journal on Legislation* 50(1), 1-19.
- Sinclair, Barbara, 2017. The New World of U.S. Senators. in *Congress Reconsidered* (11th ed.), edited by Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer, 1-28. Washington D.C.: CQ Press.
- Smith, Steven S., forthcoming. "Senate Republican Radicalism and the Need for Filibuster Reform." *The Forum*, <https://doi.org/10.1515/for-2021-2032> (2022/02/22 검색).
- Stonecash, Jeffrey M., 2010. Changing American Political Parties. in *New Directions in American Political Parties*, edited by Jeffrey M. Stonecash, 3-10. New York: Routledge.
- Volden, Craig & Alan E. Wiseman 2018. "Legislative Effectiveness in the United States Senate." *The Journal of Politics* 80(2), 731-735.
- Wawro, Gregory J. & Eric Schickler 2010. "Legislative Obstructionism." *Annual Review of Political Science* 13, 297-319.
- Werner, Erica & Jeff Stein, 2021. "Biden limits eligibility for stimulus payments under pressure from moderate Senate Democrats." *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/business/2021/03/03/biden-limits-eligibility-stimulus-payments-under-pressure-moderate-senate-democrats/> (2022/02/22 검색).

Abstract

Democratic Unified Government and the Common Sense Coalition: Pivotal Voters in the 117th US Congress

Jongkon Lee ■ Ewha Womans University

In 2021, the US Democratic Party formed a unified government by securing 50 seats in the Senate. However, due to the Republican filibuster threat, a number of Democratic partisan bills, including the Build Back Better Plan initiated by President Biden, have been greatly revised, delayed, and stagnant. In this regard, the Common Sense Coalition, consisting of ideologically moderate Democrat and Republican Senators, gained strong bargaining power as a pivotal voter in the legislative process. In particular, Republican members of the Common Sense Coalition have decided whether to enact Democratic partisan bills by acting as the filibuster pivot. In addition, Democrats of the Coalition also led the bill negotiations as a pivotal voter when the filibuster was avoided. In this respect, this article analyzed the voting behaviors of the Common Sense Coalition members and discussed their voting behaviors and legislative influence in the 117th US Congress.

Key Words: American politics, US Senate, Common Sense Coalition, Pivotal Voter, Filibuster

