

THE CHALLENGE OF DEMOCRACY  
GOVERNMENT IN AMERICA

Kenneth Janda  
Jeffrey M. Berry  
Jerry Goldman

First published by Houghton Mifflin Company, Boston, Massachusetts,  
United States of America

Copyright © 1991 by Houghton Mifflin Company.  
All rights reserved.  
Korean Translation Right © 1997

THE CHALLENGE OF  
*Democracy*  
GOVERNMENT IN AMERICA

2nd Brief Edition  
Kenneth Janda  
Jeffrey M. Berry  
Jerry Goldman

Abridged by  
Earl Huff

Houghton Mifflin Company

## 옮긴이 서문

1945년 이후 우리나라와 가장 밀접한 관계를 유지한 나라가 미국이라는 사실을 부정할 사람은 아무도 없다. 미군정과 정부수립과정을 통해, 그리고 한국전쟁 이후 군사동맹과 경제협력의 틀은 오늘까지 견고하게 유지되고 있다. 한미 간의 특수한 관계 속에서 양국은 인적, 물적, 학문적 교류를 확대해 왔으며, 그 결과 양국에 대한 상호 이해의 폭은 상당히 넓어졌다. 그러나 ‘미국’이라는 나라에 대한 한국인의 인식폭은 그리 확장되지 못한 채 제자리를 견고하고 있다는 지적이 많다. 미국과 미국인을 선악의 이분법적 잣대로 평가해 온 경향은 분단과 냉전의 상황 때문이라고 할 수 있다. 냉전 이후 세계질서 속에서 미국의 역할이 어떻게 변화할 것인가에 대한 관심이 높아지는 가운데, 이에 대한 연구가 계속되고 있다. 국내에서도 미국사회를 객관적으로 이해하려는 노력이 가시화되고 있는 것은 다행스런 일이다.

지난해 국내에서 미국정치를 강의하고 연구하고 있는 학자들이 자리를 함께 하여 미국정치연구회라는 소규모 연구모임을 시작했다. 미국정치的重要 관심사를 함께 연구하고, 강의와 연구과정에서 봉착하는 어려운 점을 서로 이야기하는 모임으로 정착하고 있다. 미국정치분야 연구로 학위를 취득한 신진 학자들의 신선한 연구결과를 놓고 토론토 하고 외국 정치학자들의 초청강의도 들으면서 미국정치에 대한 체계적인 연구를 하고 있다.

한 국가의 정치상황을 정확하게 이해한다는 것은 참으로 어려운 일이다. 정치현상은 그 사회의 문화와 역사, 경제와 사회, 과학기술의 발달과 같은 여러 측면이 복합적으로 나타나는 것이기에, 단순한 척도나 분석틀을 갖고 한 국가의 정치를 규명하겠다는 것은 자칫 무모한 모험일 수 있다. 더욱이 외국인의 입장에서 다른 나라의 정치를 분석하면서 부딪히는 인식의 벽은 비교연구의 여러 개념을 총동원해도 쉽사리 극복하기 어려운 경우가 많다. 미국정치를 보편적 민주정치의 전형이라고 보기 이전에 한 사회의 특수한 정치현상으로 인식하고 이를 분석하는 것이 필요하다면 이러한 작업은 더욱 힘든 일일 수밖에 없다.

이 책은 미국정치를 공부하려는 대학생이나, 미국정치에 관심이 있는 일반인을 위한 것이다. 미국정치의 광범위한 대상을 모두 섭렵하고 있다는 이유에서 이 책의 유용성은 크다. 그러나 더욱 중요한 측면은 이 책이 미국정치를 이해하기 위한 기본적인 분석틀과 문제의식을 독자에게 제시하고 있으며, 독자들은 앞으로 이를 기초로 하여 미국정치라는 넓은 바다를 자유롭게 항해할 수 있다는 점이다. 역자들은 이 책을 번역하면서 수차례의 토론과 협의, 상호수정을 거쳤으며 독자들에게 미국정치 현실을 정확하게 전달하기 위해 최선을 다했다. 특히 지금까지 자의적으로 번역해 사용해 왔던 미국정치 관련 용어들을 장시간의 숙고와 토론을 통해 통일한 것은 큰 의미가 있다. 이 책이 앞으로 미국정치에 대한 연구가 더욱 활성화되는 데 큰 도움이 되기를 기대하면서 독자 제현의 뜨거운 비판을 기다린다.

이 책이 번역서로 출간되기까지 많은 분들이 도움을 주셨다. 특히 미문화공보원의 선미라 박사, 한국외국어대학교 정치외교학과와 이진명 석사, 원승중 석사에게 감사의 뜻을 표한다. 끝으로 출판을 맡아 준 도서출판 한울의 김종수 사장님과 편집부의 진경희 씨께 감사를 표한다.

1997년 여름  
유킨이들

## 서문

이 책은 『현대 미국정치의 새로운 도전(The Challenge of Democracy: Government in America)』 세 번째 개정판의 내용을 요약한 것이다. 책의 핵심적인 내용은 그대로 살리면서 분량을 줄이는 데 최선을 다했으며, 1993년 봄 이후 클린턴 행정부의 정치현황을 포함하고 있어 미국의 최근 정치과정을 공부하는 학생에게 충분한 정보를 제공해 줄 것으로 믿는다.

이 책이 견지하고 있는 이론적 분석틀을 적절하게 이용해서 독자들은 미국정치론 강의를 통해 획득한 유용한 정보를 좀더 넓은 관점에서 분석하고 이해할 수 있다. 더욱 중요한 점은 독자들이 시민 또는 유권자로서 직면하게 되는 어려운 선택의 문제를 비판적으로 인식하고 사고할 수 있게 해준다는 것이다.

저자들이 제시하고 있는 미국정치에 대한 문제의식의 중심축은 둘인데 제1장 「민주정치의 딜레마」에서 잘 표출되고 있다. 첫째, 미국정치는 자유와 질서, 자유와 평등 간의 갈등을 반영하고 있다는 점이다. 이러한 갈등은 미국역사를 통해 강력한 원동력으로 나타나고 있으며 현존하는 정치적 이슈와 논쟁점을 설명해 준다. 두 번째 문제의식은 민주주의의 두 개의 모델에 대한 것이다. 다수결원칙의 수단으로 정부가 결정을 내리는 민주정부가 그 하나의 모델이며, 또 다른 하나는 다원주의 모델의 민주정부로서 경쟁적인 이익집단과 정부의 정책결정자들 간의 상호작용의 결과로 설정된다.

이상의 테마는 미국 정치체계의 역동성을 설명하고 관련 이슈를 논의하는 데 항상 중심적인 위치에 있다.

예를 들어 제2장은 헌법이 질서를 증진시키기 위해 존재하지만 정치 사회적 평등의 문제는 등한시하고 있음을 다루고 있으나, 동시에 제12장에서는 평등이 헌법수정을 통해 어떻게 증진되었는가를 설명하고 있다. 제4장에서는 다수결주의의 대의를 앞세우는 언론매체가 어떻게 이 문제를 다루는가를 살펴본다. 제10장에서는 이 책을 통해 독자는 상반된 가치와 정부의 모델 중 선호하는 바를 선택할 수 있도록 한다. 물론 이것은 독자로서 하여금 민주주의가 어려운 선택의 문제임을 인식하도록 하는 것이다.

세 번째 개정판인 이 책은 1992년 대통령선거의 의미와 클린턴 대통령과 의회 그리고 변화된 법원의 면모를 다루고 있다. 최근 자료를 총망라해 새로운 도표와 그림을 추가했으며, 클린턴 행정부 출범 후 미국정치의 변화, 소말리아 사태 그리고 적절한 정치적 사건들을 포함하고 있다. 그 예로 제6장에서 최근 선거전략과 캠페인 기술의 발전을 추가하였다.

독자들이 미국의 정치를 좀더 객관적으로 평가할 수 있도록 다른 나라의 정치상황과 비교할 수 있는 자료를 확충했다. 즉 세계의 시민들은 자유와 평등에 대해 어떠한 중요성을 부여하고 있는가, 다문화사회로 구성된 다른 나라에서는 적극적 차별완화정책의 문제를 어떻게 다루고 있는가, 미국 국민들은 서구의 국민들보다 대중매체의 정치적 힘을 과신하고 있는가 등의 문제를 비교적 관점에서 살펴볼 수 있도록 하였다.

또한 이 책은 좀더 상세한 토론과 설명이 필요한 사안은 별도의 공간을 마련하여 실제 관련문헌 등을 소개하고 있다. 마틴 루터 킹 목사의 연설과 대통령 궐석시 권력승계에 대한 설명들이 그 예다.

## 차례

<b>1</b>	<b>민주정치의 딜레마 · 15</b>
	정부의 목적 17
	정치분석의 개념 틀 21
	이데올로기와 정부의 범위 28
	미국의 정치이데올로기와 정부의 목적 33
	미국의 정치과정: 다수주의적인가 다원주의적인가 36
	민주정치이론 38
	민주정치의 제도적 모형 44
	세계의 민주정치 51
	요약 55
<b>2</b>	<b>헌법 · 58</b>
	헌법의 혁명적 근원 61
	혁명에서 연맹으로 66
	연맹규약에서 헌법으로 69
	헌법의 완성 73
	헌법의 홍보와 선전 82
	헌법의 변경 87
	헌법의 평가 90
	요약 93

- 3 연방주의 · 96**  
 연방주의이론들 99  
 연방주의의 역동성: 법적 제재와 재정적 유인 103  
 변화하는 연방주의 개념 108  
 새롭게 보다 더 새로운 연방주의 115  
 연방제도 속의 다른 정부들 119  
 현대적 연방주의와 민주주의의 딜레마 123  
 요약 127
- 4 여론, 정치사회화 및 대중매체 · 129**  
 여론과 민주주의의 모델들 132  
 정치사회화 136  
 사회집단과 정치적 가치들 140  
 가치로부터 이념으로 146  
 정치적 의견형성 과정 152  
 미국 대중매체의 성격 157  
 대중매체의 사적인 소유 159  
 대중매체의 정부규제 161  
 대중매체의 정치적 효과 162  
 정부와 관련한 대중매체의 평가 170  
 요약 177
- 5 투표와 정치참여 · 180**  
 민주주의와 정치참여 182  
 비전통적인 참여 184  
 전통적인 참여 189  
 투표를 통한 참여 195  
 정치참여에 대한 설명 205  
 참여와 자유, 평등 그리고 질서 212  
 참여와 민주주의의 모형 214  
 요약 216

- 6 정당, 선거운동, 선거 · 218**  
 정당과 그 기능 220  
 미국 정당정치역의 역사 223  
 미국의 양당체제 226  
 정당이념과 조직 235  
 책임정당정부의 모델 245  
 선거운동의 변화 246  
 선거운동 252  
 선거 259  
 투표선택의 설명 263  
 선거운동, 선거, 그리고 정당 267  
 요약 269
- 7 이익단체 · 273**  
 이익단체와 미국의 정치전통 275  
 이익단체들의 형성과정 280  
 이익단체의 자원 284  
 로비전술 292  
 이익단체정치의 성장 297  
 이익단체의 평가 302  
 요약 305
- 8 의회 · 307**  
 의회의 기원과 권한 309  
 연방의회 선거 312  
 쟁점이 의회의제로 상정되는 방법 319  
 입법의 무대: 개관 320  
 위원회: 의회의 일꾼들 323  
 의회지도자와 추종자들 330  
 입법의 환경 333  
 입법수행에 대한 의회 감시 339  
 대표성의 딜레마 341  
 다원주의, 다수주의, 그리고 민주주의 343  
 요약 346

## 9 대통령직 · 348

- 대통령 권력의 헌법적 기초 351
- 대통령의 권력확장 354
- 의회의 권한위임 356
- 선거관련 문제 362
- 행정부의 설립 365
- 국가 지도자로서의 대통령 371
- 세계 지도자로서의 대통령 377
- 대통령의 성품 380
- 요약 381

## 10 관료제 · 383

- 조직이 중요하다 385
- 관료국가의 발전 386
- 관료조직과 관료 390
- 행정적 정책결정: 형식적 과정 393
- 행정적 정책결정: 비공식적 정치 398
- 정책결정: 이슈네트워크 400
- 정책수행상의 문제 406
- 관료제의 개선: 통제의 강화인가 완화인가 407
- 요약 409

## 11 법원 · 411

- 연방사법부 최고권 414
- 현 연방법원의 조직 420
- 대법원 426
- 법관의 충원 436
- 사법결정의 결과 442
- 대법원과 민주주의 모델 444
- 요약 447

## 12 시민적 자유와 시민권 · 449

- 권리장전 451
- 종교의 자유 453
- 표현의 자유 459
- 주정부에 대한 권리장전의 적용 470
- 수정 제9조와 개인의 자율성 479
- 남북전쟁 수정안 482
- 학교에서의 인종분리 제거 486
- 시민권운동 488
- 다른 소수계를 위한 시민권들 493
- 성과 평등권: 여성운동 497
- 적극적 차별보상정책: 평등한 기회 또는 평등한 결과? 501
- 요약 507

찾아보기 510