

KIPEC Seminar Report (Parliament)

KIPEC Seminar Report

Structural Characteristics and Changes in U.S. Congressional Politics

Subtitle: Report on the Results of a Seminar Hosting Professor Casey Burgat of The George Washington University

On September 8 (local time), the Korea Inter-Parliamentary Exchange Center (KIPEC) hosted a seminar featuring Casey Burgat, Associate Professor and Director of the Legislative Affairs Program at The George Washington University Graduate School of Political Management, on the topic: *"Why Congress Matters: The Impact of the U.S. Congress on American Policy and the ROK-U.S. Alliance."*

Professor Burgat explained that to understand the behavior of the U.S. Congress, it is necessary to examine the political incentive structures within which members of the House and Senate operate. He focused on how recent features of the U.S. Congress—such as 'insecure majorities', the decrease in competitive congressional districts, and the growing importance of primary elections—affect the behavior of lawmakers and political parties, and discussed how these changes connect to partisan conflict, legislative gridlock, and the expansion of presidential power.

The Importance and Authority of Majority Party Status

Professor Burgat explained that one of the most critical goals in U.S. congressional politics is securing majority status. Even if individual lawmakers win election, if their party remains in the minority, their influence is significantly restricted. Consequently, lawmakers view themselves as part of a party organization, and parties move as a unified team to secure a majority.

He highlighted agenda-setting power as the most crucial authority held by the majority party. This power dictates which bills are brought to a vote, which are not, and when they are considered. Even if a bill has enough support to pass if brought to a vote, it may never reach the floor depending on the judgment of the majority leadership. Furthermore, he added that the majority party holds committee chairmanships to exercise bill review and investigative powers, while also holding advantageous positions regarding campaign fundraising and media exposure.

The Rise of Insecure Majorities and the Expansion of Partisan Conflict

Professor Burgat presented the rise of "insecure majorities" as a defining characteristic of contemporary U.S. congressional politics. While there were past eras when a specific party

maintained a large majority for extended periods, control of the House and Senate has since alternated frequently between Democrats and Republicans, with margin gaps steadily shrinking.

When the seat margin between the majority and minority parties is narrow, making it easy for majority status to flip in the next election, the stakes of individual elections rise. Lawmakers become more vigilant about losing seats, and parties act even more forcefully as a team. As a result, parties have incentives to clearly demonstrate differences to voters, increasingly leaning toward highlighting political differentiation through attacks and policy blocking rather than compromise with the opposing party.

Professor Burgat noted that while this behavior may not be desirable from the perspective of the country as a whole, it can be understood as rational within the framework of elections and party competition. In particular, because the minority party lacks agenda-setting power, it tends to act by blocking the majority's policy initiatives and emphasizing political responsibility for those failures.

Decrease in Competitive Districts and Increasing Importance of Primaries

Professor Burgat cited the decline of competitive House districts as another driver of intensified partisan conflict. A competitive election is defined as one where the vote margin between two candidates is within 10 percentage points. While nearly half of House elections were competitive in 1992, less than 10% were competitive in 2022. Consequently, in roughly 90% of districts, election outcomes can largely be predicted simply by party affiliation rather than individual candidates.

In competitive districts, candidates must appeal to a broad range of voters, securing support from independents and some voters of the opposing party. In non-competitive districts, however, the need to persuade or compromise with opposing voters is reduced. In fact, compromise can carry the risk of being viewed by party supporters as lacking firmness.

Along with this, Professor Burgat explained that primary elections pose a greater political risk than general elections for many lawmakers. Only about 10% of total voters participate in primaries, and these voters tend to have strong party loyalty and partisanship. Therefore, incumbents have incentives to demonstrate that they fully represent their party's stance. Furthermore, primary challengers often take more hardline positions rather than moderate ones. This creates a political risk where compromise or bipartisan cooperation with the opposing party leads to internal criticism of "not sufficiently representing the party's position." Ultimately, while compromise with the opposing party is often necessary to pass actual policies, refusing to compromise can be more advantageous for individual lawmakers to maintain their political standing and survive primaries.

Rise in Party Unity Voting

Professor Burgat explained that this inter-party competition also influences voting behavior within Congress. While voting alongside members of the opposing party was relatively common in the past, recent trends show an increase in "party unity voting," where members vote aligned with their own party. This stems from heightened incentives for lawmakers to act together as party members to maintain or regain majority status. He added that internal policy disagreements tend to be managed through internal discussions with leadership rather than expressed publicly.

As a result, cross-party coalitions formed with members of the opposing party have become relatively rare, and such party unity also contributes to clearly demonstrating differences between the two parties to voters.

Permanent Campaigning and the Spread of Message Politics

Professor Burgat discussed the environment of a "permanent campaign" arising alongside insecure majorities. Discussions for the next election begin immediately after one ends, and in a situation where a handful of seats determines majority status, lawmakers constantly act with reelection in mind. Outside the majority, since the authority to directly advance policy is limited, the minority party tends to present blocking the opposing party's policies as a political achievement and appeal to voters to make them the majority in the next election.

In this process, he explained that "messaging politics" has increased. In messaging politics, aggressively speaking out on a specific issue does not necessarily lead to legislative action; rather, attracting voter attention and emphasizing contrast with the opposing party can become the primary objective. Professor Burgat pointed out that within Congress, attention may focus more on delivering messages via TV and social media than on actual legislative activity, and voting itself can become a tool to highlight the opposing party's stance and deliver political messages rather than pass legislation.

Expansion of Executive Power and Congress's Oversight Role

During the seminar, questions were raised regarding the expansion of U.S. executive power, the role of Congress, and what these changes mean for foreign governments—including South Korea—building relations with the U.S. The questioner asked how to evaluate the current trend where foreign governments have traditionally prioritized building relationships with Congress, but are now seeing an increasing number of cases where the executive branch uses executive power to advance major policies despite limited congressional involvement.

Professor Burgat explained that the expansion of presidential power is not a phenomenon limited to a specific president or administration, but a persistent trend across multiple

administrations. Behind this trend lies the fact that Congress has delegated substantial authority to the executive branch, coupled with legislative gridlock caused by partisan conflict that hinders the smooth passage of legislation. In such situations, room expands for presidents to advance policies more rapidly using executive authority, such as executive orders.

Conversely, to check executive action, Congress must take measures such as enacting new laws or exercising power over the budget; however, if it cannot secure the necessary votes due to partisan conflict, substantive checks become difficult. Additionally, when the same party controls both Congress and the presidency, lawmakers of the same party may be less inclined to actively check the president's exercise of executive power.

However, Professor Burgat explained that both Republicans and Democrats share a degree of awareness that presidential power has expanded excessively, and recognize that Congress itself bears responsibility for how this situation developed.

He emphasized that Congress still possesses institutional mechanisms to influence key presidential policies—including war and tariffs—through measures such as restricting or defunding budget allocations or passing new legislation. However, he noted that under current conditions of deepened political polarization and partisan conflict, securing the votes required to actually exercise these powers is the primary challenge. Consequently, presidents have come to realize that when Congress is in gridlock, it is difficult for Congress to effectively block their policy initiatives—a trend that is also not limited to any specific party or president.

This material is distributed by the Korea Inter-Parliamentary Exchange Center (KIPEC) on behalf of the National Assembly of the Republic of Korea. Additional information is on file with the Department of Justice, Washington, D.C. KIPEC is registered under FARA.

KIPEC 세미나 리포트

미국 의회 정치의 구조적 특징과 변화

부제 : 조지워싱턴대학교 케이시 버갓 교수 초청 세미나 결과 보고서

한미의회교류센터(KIPEC)는 9 월 8 일(현지시간) 조지워싱턴대학교 정치행정대학원(Graduate School of Political Management) 입법정책 프로그램 디렉터이자 부교수인 케이시 버갓(Casey Burgat) 교수를 초청하여 「왜 의회가 중요한가 : 미 의회가 미국 정책과 한미동맹에 미치는 영향」을 주제로 세미나를 개최하였다.

버갓 교수는 미국 의회의 행동을 이해하기 위해서는 하원의원과 상원의원들이 어떠한 정치적 유인구조(incentive structure) 속에서 행동하는지를 살펴볼 필요가 있다고 설명하였다. 특히 최근 미국 의회를 특징짓는 '불안정한 다수(insecure majorities)'와 경쟁적 선거구의 감소, 당내 경선의 중요성 확대가 의원과 정당의 행동에 어떠한 영향을 미치는지를 중심으로 설명하고, 이러한 변화가 당파적 대립과 입법 교착, 대통령 권한 확대와 어떻게 연결되는지를 논의하였다.

• 다수당 지위의 중요성과 권한

버갓 교수는 미국 의회 정치에서 가장 중요한 목표 중 하나가 다수당 지위를 확보하는 것이라고 설명하였다. 개별 의원이 당선되더라도 소속 정당이 소수당에 머물 경우 행사할 수 있는 영향력에는 상당한 제약이 따르며, 이 때문에 의원들은 자신을 정당 조직의 일원으로 인식하고 정당 역시 다수당 확보를 위해 하나의 팀으로 움직인다고 설명하였다.

다수당이 갖는 가장 중요한 권한으로는 의제 설정권(agenda setting)을 꼽았다. 이는 어떤 법안을 표결에 부칠지 또는 부치지 않을지, 언제 처리할지를 결정하는 권한으로, 실제로 표결에 부쳐질 경우 통과될 수 있는 법안이라도 다수당 지도부의 판단에 따라 의제에 오르지 못할 수 있다고 설명하였다. 이 외에도 다수당은 상임위원장직을 맡아 법안 심사 및 조사 권한을 행사할 수 있으며, 선거자금 모금과 언론 노출 측면에서도 유리한 위치를 점한다고 덧붙였다.

• 불안정한 다수의 부상과 당파적 대립의 확대

버갯 교수는 현재 미국 의회 정치의 특징으로 '불안정한 다수(insecure majorities)'의 부상을 제시하였다. 과거에는 특정 정당이 장기간 큰 다수를 차지하던 시기가 있었으나, 이후 민주당과 공화당의 다수당 지위가 번갈아 바뀌고 의석 차이도 점차 축소되고 있다고 설명하였다.

다수당과 소수당의 의석 차이가 작아 다음 선거에서 다수당이 쉽게 바뀔 수 있는 상황에서는 개별 선거의 중요성이 커지고, 의원들은 의석을 잃는 것을 더욱 경계하게 되며 정당 역시 하나의 팀으로서 더욱 강하게 행동하게 된다. 이에 따라 정당은 유권자에게 양당 간 차이를 명확히 보여줄 유인을 갖게 되고, 상대 당과의 타협보다 공격과 정책 저지를 통해 정치적 차별성을 부각하려는 경향이 커진다고 언급하였다.

버갯 교수는 이러한 행동이 국가 전체의 관점에서는 바람직하지 않을 수 있으나, 선거와 정당 경쟁의 관점에서는 합리적으로 이해될 수 있다고 언급하였다. 특히 소수당은 의제 설정권을 갖고 있지 않기 때문에 다수당의 정책 추진을 저지하고 이에 대한 정치적 책임을 부각하는 방식으로 행동하는 경향이 있다고 설명하였다.

• 경쟁적 선거구 감소와 당내 경선의 중요성 확대

버갯 교수는 당파적 대립이 강화되는 또 다른 원인으로 경쟁적인 하원 선거구의 감소를 제시하였다. 경쟁적 선거(competitive election)는 두 후보 간 득표율 격차가 10%포인트 이내인 선거를 의미한다. 1992년에는 하원 선거의 약 절반이 경쟁적인 선거였던 반면, 2022년에는 경쟁적인 하원 의석의 비율이 10%에도 미치지 못해, 약 90%의 선거구에서는 후보 개인보다 소속 정당만으로도 선거 결과를 상당 부분 예측할 수 있는 상황이 되었다고 설명하였다.

경쟁적인 선거구에서는 후보가 무당층과 상대 당 유권자 일부의 지지까지 확보해야 하므로 폭넓은 유권자에게 호소할 필요가 있는 반면, 비경쟁 선거구에서는 상대 당 유권자를 설득하거나 타협할 필요성이 줄어든다. 오히려 타협이 소속 정당 지지자들로부터 강경하지 않다는 평가를 받을 위험으로 작용할 수 있다고 언급하였다.

이와 함께 버갯 교수는 상당수 의원에게 본선거(general election)보다 당내 경선(primary election)이 더 큰 정치적 위험이 되고 있다고 설명하였다. 당내 경선에는 전체 유권자 중 약 10%만 참여하며, 이들은 정당 충성도와 당파성이 강한 유권자들이므로 현역 의원은 자신이 소속 정당의 입장을 충분히 대변하고 있음을 보여줄 유인을 갖는다. 또한 현역 의원에게 도전하는 경선 후보는 대체로 중도적이기보다 더 강경한 입장을 취하는 경우가 많아, 상대 당과의 타협이나 초당적 협력은 '충분히 당의 입장을 대변하지 않는다'는 당내 비판으로 이어질 정치적 위험이 있다고 설명하였다. 결과적으로 실제 정책을 통과시키기 위해서는 상대 당과의 타협이 필요한 경우가 많지만, 의원 개인이 정치적 지위를 유지하고 경선에서 살아남기 위해서는 타협하지 않는 것이 오히려 더 유리하게 작용할 수 있다는 것이다.

• 정당 단결 투표의 증가

버갯 교수는 이러한 정당 간 경쟁이 의회 내 표결 행태에도 영향을 미친다고 설명하였다. 과거에는 상대 정당 의원들과 함께 투표하는 경우가 상대적으로 많았으나, 최근에는 소속 정당과 같은 방향으로 투표하는 '정당 단결 투표(party unity voting)'가 증가하는 추세라고 언급하였다. 이는 다수당 지위를 유지하거나 되찾기 위해 의원들이 정당의 일원으로 함께 행동할 유인이 커졌기 때문이며, 정당 내부의 정책적 의견 차이는 공개적으로 표출하기보다 지도부와 의 내부 논의를 통해 조정하려는 경향이 있다고 덧붙였다.

그 결과 상대 당 의원들과 구성되는 초당파 연합(cross-party coalition)은 상대적으로 드물어지고 있으며, 이러한 정당 단결은 유권자에게 양당 간 차이를 명확히 보여주는 데에도 기여한다고 언급하였다.

• 상시 선거운동과 메시지 정치의 확산

버갯 교수는 불안정한 다수 상황과 함께 나타나는 변화로 '항상 선거철'인 정치 환경을 언급하였다. 한 선거가 끝난 직후부터 다음 선거에 대한 논의가 시작되며, 소수의 의석이

다수당 여부를 결정하는 상황에서 의원들은 지속적으로 재선을 염두에 두고 행동한다고 설명하였다. 다수당이 아닌 상황에서는 정책을 직접 추진할 권한이 제한되므로, 소수당은 상대 당의 정책을 막는 것을 정치적 성과로 제시하고 다음 선거에서 다수당이 되어야 한다고 유권자에게 호소하는 경향이 있다고 덧붙였다.

이 과정에서 '메시지 정치(messaging politics)'가 증가하고 있다고 설명하였다. 메시지 정치에서는 특정 이슈에 적극적으로 목소리를 내더라도 이것이 반드시 입법 활동으로 이어지지는 않으며, 정책 통과보다 유권자의 관심을 끌고 상대 당과의 차이를 보여주는 것이 목적이 될 수 있다. 버갯 교수는 의회 내에서도 실제 입법 활동보다 TV와 소셜미디어를 통한 메시지 전달에 더 많은 관심이 집중될 수 있으며, 표결 역시 법안 통과 자체보다 상대 당의 입장을 부각하고 정치적 메시지를 전달하는 수단이 될 수 있다고 지적하였다.

• 행정부 권한 확대와 의회의 견제 역할

세미나에서는 미국 행정부의 권한 확대와 의회의 역할, 그리고 이러한 변화가 한국을 포함한 외국 정부의 대미 관계 구축에 갖는 의미에 관한 질문이 제기되었다. 질문자는 외국 정부가 전통적으로 미 의회와의 관계 구축을 중요하게 추진해 왔으나, 최근에는 의회의 제한적인 관여 속에서도 행정부가 행정권을 활용해 주요 정책을 추진하는 사례가 증가하고 있는 상황을 어떻게 평가하는지 질문하였다.

버갯 교수는 대통령 권한의 확대가 특정 대통령이나 행정부에 국한된 현상이 아니라 여러 행정부에 걸쳐 지속적으로 나타나고 있는 현상이라고 설명하였다. 그 배경에는 의회가 상당한 권한을 행정부에 위임해 온 점과 함께, 당파적 대립으로 의회가 교착상태에 빠져 입법을 원활하게 추진하지 못하는 상황이 있다고 지적하였다. 이러한 상황에서는 대통령이 행정명령 등 행정권을 활용해 보다 신속하게 정책을 추진할 수 있는 여지가 커진다는 것이다.

반면 대통령의 권한 행사를 견제하기 위해서는 의회가 새로운 법률을 제정하거나 예산 권한을 행사하는 등의 조치를 취해야 하지만, 당파적 대립으로 필요한 표를 확보하지 못할 경우 실질적인 견제가 어려워질 수 있다고 설명하였다. 또한 의회를 대통령과 동일한

정당이 장악하고 있는 경우, 같은 정당 소속 의원들이 대통령의 행정권 행사를 적극적으로 견제하지 않을 가능성도 있다고 언급하였다.

다만 버갯 교수는 공화당과 민주당 모두 대통령의 권한이 지나치게 확대되어 왔다는 문제의식을 일정 부분 공유하고 있으며, 이러한 현상이 나타나게 된 데에는 의회 스스로도 책임이 있다는 점을 인식하고 있다고 설명하였다.

그는 의회가 여전히 예산 지원의 제한 또는 중단, 새로운 법률의 제정 등을 통해 전쟁이나 관세를 비롯한 대통령의 주요 정책에 영향을 미칠 수 있는 제도적 수단을 보유하고 있다고 강조하였다. 그러나 현재와 같이 정치적 양극화와 당파적 대립이 심화된 상황에서는 이러한 권한을 실제로 행사하기 위해 필요한 표를 확보하기 어렵다는 점이 문제라고 지적하였다. 이에 따라 대통령들은 의회가 교착상태에 놓여 있을 경우 자신의 정책 추진을 의회가 효과적으로 저지하기 어렵다는 점을 인식하게 되었으며, 이러한 경향 역시 특정 정당이나 대통령에게만 국한된 현상은 아니라고 설명하였다.

KIPEC is registered under FARA. This material is distributed by the Korea Inter-Parliamentary Exchange Center (KIPEC) on behalf of the National Assembly of the Republic of Korea. Additional information is on file with the Department of Justice, Washington, D.C.

September 11 / KIPEC website / Additional Reports (Sep)

https://kipec.org/bsr/board.php?bo_table=archive&wr_id=30

https://kipec.org/ko/bsr/board.php?bo_table=archive&wr_id=30

September 11 / KIPEC website / Roundtable

https://kipec.org/bsr/board.php?bo_table=semina&wr_id=47

https://kipec.org/ko/bsr/board.php?bo_table=semina&wr_id=47