

미국 정치의 양극화, 미국 민주주의의 위기

—확대경으로서의 2004년 선거

임성호

미국 민주주의의 신화

결점 없는 완벽한 정치체제는 현실상 존재하지 않는다. 미국의 경우도 마찬가지이다. 미국 민주주의도 다른 모든 체제나 현상과 마찬가지로 명암을 공히 갖고 있다. 그러나 오랫동안 우리는 미국 민주주의의 긍정적 측면만 너무 주목하지 않았는지 반성이 든다. 다양한 의견이 자유롭게 표출되고 호혜의 원칙에 따라 원만하게 입장 조정과 갈등 흡수가 이루어지는 안정된 체제, 이것이 미국 민주주의에 대해 우리가 품어 왔던 신화적 생각의 핵심을 이룬다.

지나친 환상은 기대 수준을 비현실적으로 높여 결국엔 지나친 환멸을 낳을 수 있다. 미국에 대한 환상적 이미지와 실제상 관찰되는 미국의 여러 문제점 사이에 괴리가 관찰되면서 합리적 비판보다는 자칫 미국의 모든 것을 총체적으로 싫어하는 감정이 우리를 지배할 위험성이 있다. 지난 2~3년 사이에 급속히 퍼졌던 반미 분위기는 그 위험성의 싹을 경고해 준다. 이러한 총체적 반감을 극복하기 위해서도 우리는 미국 사회와 미국 정치 그리고 미국 민주주의에 균형 잡힌 평가를 가할 필요가 있다. 그 균형의 추축가 오랫동안

동안 신화를 강화하는 쪽으로 기울어져 있었으므로, 이제는 부정적 측면도 비판적으로 살피며 신화를 깨는 쪽으로 좀더 움직여야 한다.

시기적으로 요즘이야말로 그러한 비판적 평가를 시도하기에 적기이다. 과거 한때는 미국 내부에 균질적 정치문화를 바탕으로 예외적으로 강한 사회적 공감대가 형성되어 있었다.¹ 그 공감대 덕택에 미국 정치체제의 다양한 이익들 간에 타협과 조정이 다원주의적으로 비교적 용이하게 이루어지며 민주주의가 안정되게 유지될 수 있었다.² 물론 미국체제에 대한 계급론적 관점의 비판과 공화주의적 시각의 비판이 없었던 것은 아니고 소수집단에 대한 억압도 역사적으로 자주 있었지만, 적어도 이념상 미국 사회에 고전적 자유주의에 대한 공감대가 워낙 컸던 탓에 사회주의 등 대안적 이념이 확산될 여지가 별로 없었다.³ 이처럼 균질적 사회분위기가 퍼져 있던 과거에는 민주주의 체제가 미국 내부에서는 비교적 원활히 작동될 수 있었다.

그러나 1960~70년대에 민권운동, 베트남전, 워터게이트 등을 거치며 사회공감대가 서서히 균열을 보이기 시작했고 급기야 탈냉전, 탈산업화, 탈물질주의로 대표되는 전환기를 맞아 오늘날 미국 사회는 거대한 이분법적 균열 구도에 빠지게 되었다. 이후에 서술하겠지만, 이 균열구도는 정당선호도, 이념성향, 사회적 배경, 문화적 가치관 등 제諸측면에 나타나며 상호 맞물리고 강화하여 양극적 전면전을 초래하고 있다. 2004년 선거는 이 양극화를 가장 극명히 확대해서 보여 준다. 이런 양극화의 상황을 볼 때, 미국 민주주의가

1 Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America* (San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1955).

2 Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: The University of Chicago Press, 1956).

3 Werner Sombart, translated by Patricia M. Hocking and C. T. Husbands, *Why Is There No Socialism in the United States?* (White Plains, NY: International Arts and Sciences Press, 1976); S. M. Lipset, "Why No Socialism in the U.S.?" in Seweryn Bialer and Sophia Sleyar, eds., *Sources of Contemporary Radicalism* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1977).

과거보다는 그 작동의 효과성과 안정성에서 떨어질 수밖에 없을 것이고, 이제 미국 민주주의를 과대포장하고 있는 신화의 베일을 벗기고 좀 더 비판적으로—그래서 균형적으로—관찰할 수 있는 때가 무르익었다는 생각이 설득력을 떨 수 있다.

이하에서는 논의의 구체성을 높여, 첫째, 근래 심화된 미국 사회의 양극적 균열구도를 지적하고, 둘째, 2004년 선거 과정과 결과에 정치 양극화가 특히 뚜렷이 나타났다는 점을 서술하고, 셋째, 그러한 양극화로 인해 향후 미국 국정은 대립과 교착으로 특징지어질 것이라는 전망을 하고, 넷째, 미국 국내에서의 어려움이 결국 대외정책상 일방주의의 공고화로 이어질 수 있다는 우려를 표하고자 한다.

미국 사회의 양극적 균열구도

1990년대 초 도드(Lawrence Dodd)는 미국 민주주의가 통치능력을 상실하여 정통성의 위기에 빠졌다고 진단했다.⁴ 새 세기에 접어든 후에도 그러한 위기 인식은 널리 받아들여지며 ‘교착(gridlock)’이라는 표현이 유행어가 되다시피 했다.⁵ 즉, 의회와 대통령 간에 정치적 합의와 조정이 잘 이루어지지 못함에 따라 수많은 사회적 요구가 정책으로 적절하게 산출되지 못하고 병목현상이 생기고 있다는 비판이다. 비판론자들은 이러한 정치적 교착 때문에 일반대중의 정치 효능감과 정부 신뢰감이 위협할 정도로 낮아졌다고 개탄한다.⁶ 물론 클린턴 대통령의 중도 전략으로 그의 집권기 후반에 여러 정책성과를 낼

4 Lawrence C. Dodd, "Congress and the Politics of Renewal: Redressing the Crisis of Legitimation," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered*, 5th edition (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1993).

5 Alan Brinkley, "What's Wrong with American Political Leadership?," *The Wilson Quarterly* 18, 2 (1994); Sarah Binder, "Going Nowhere: A Gridlocked Congress?," *The Brookings Review* 18, 1 (2000).

6 John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse, *Congress as Public Enemy* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995).

수 있었다는 평가도 있지만,⁷ 근래 미국 정치에 대한 그 나라 학자들의 전반적 시각은 비판과 우려를 그 어느 때보다도 강하게 노정하고 있다.⁸

이러한 비판론의 근거에는 정치의 양극화라는 부인할 수 없는 현실이 존재한다. 이미 있어 왔던 민주-공화 양당의 이념적 간격이 지난 십수년 사이에 크게 벌어지고 동시에 각 당의 내부 균질성이 강해진 것은 사실이다.⁹ 이에 따라 양당 사이에 대립의 골이 깊어지고 완충지대가 좁아졌으며, 원만한 합의와 갈등 조정이 이루어지기 어렵게 되었다. 뿐만 아니라, 정치의 양극화가 단순히 정당경쟁 차원에 머무는 것이 아니고 사회 영역에서의 양극적 균열과 함께 맞물리며 상호강화한다는 점에 사안의 심각함이 있다. 특히, 사회문화적으로 종교적 보수 세력의 등장과 그에 대항하는 진보 진영의 결집으로 인한 사회·문화·종교적 가치체계의 정치세력화 및 이념적 양극화 추세가 지난 수년간 강화되어 오며 정당정치의 대결구도를 더욱 이분법적으로 첨예화시켜 왔다.¹⁰

미국 식자층은 미국의 양극화가 정치뿐 아니라 사회·경제·문화 제諸차원에서 같이 진행되고 있는 상황에 우려를 표한다. 예를 들어, 힘멜화브 Gertrude Himmelfarb는 *One Nation, Two Cultures* 라는 책에서 오늘날 미국 사

7 Martin A. Levin, Marc K. Landy, and Martin Shapiro, eds., *Seeking the Center: Politics and Policymaking at the New Century* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2001).

8 Jon R. Bond and Richard Fleisher, eds., *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era* (Washington, D.C.: CQ Press, 2000); John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth Democracy: Americans' Belief about How Government Should Work* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002).

9 Jon R. Bond and Richard Fleisher, *op. cit.*; John H. Aldrich and David W. Rohde, "The Logic of Conditional Party Government: Revisiting the Electoral Connection," in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered*, 7th edition (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 2001).

10 Edward Ashbee, "Remoralization: American Society and Politics in the 1990s," *The Political Quarterly* 71, 2 (2000).

회가 극명하게 대조되는 두 부분으로 나뉘어졌다고 주장한다.¹¹ 한 부분은 1960년대에 전성기를 이루었던 세속적·쾌락적·개인주의적 문화가 지배하는 곳이고, 다른 하나는 1950년대로 거슬러 올라가는 청교도적이고 가족 중심적인 문화가 지배하는 곳이다. 언론인 히트 Jack Hitt도 미국 사회의 근본적이고 심각한 분열은 문화와 세계관의 차원에서 찾아볼 수 있다고 한다.¹² 한쪽에는 젊은 세대가 주축인 '업적주의자meritocrat'가 있다. 그들은 개인의 능력을 가장 중시하며 개인적 업적을 쌓는 데 주안점을 둔다. 전통적 사회규범은 그들에게 부차적일 뿐이다. 다른 한쪽에는 전통적 도덕가치를 중시하는 '가치주의자valuecrat'가 존재하며 업적주의자의 몰가치성에 대한의식을 느낀다.

물론 모든 학자가 미국 사회의 양극화 현상에 동의하는 것은 아니다. 한 예로 올프 Alan Wolfe는 미국 사회가 두 진영으로 양극화되기보다는 상당히 동질적이지만 동시에 이질적 요소에 대해 관용적 태도를 지닌 교외 거주 중산계층에 의해 지탱되고 있다고 주장한다.¹³ 즉 미국 사회에는 양쪽으로 극단적인 계층도 있지만, 그 중간에는 전체 인구의 5분의 2에 달하는 중도적이고 온건한 중상류 계층이 포진해 있다는 말이다. 또한 정치학자 피오리나 Morris Fiorina 등도 미국 사회는 원래 양분되지 않았는데 정치권에서만 정파적 이유와 제도적 이유로 양극화가 벌어졌을 뿐이라고 주장한다.¹⁴

그러나 피오리나 등의 주장은 양극화가 먼저 사회에서 시작되어 정치권으로 확산된 것이 아니라는 것이지, 근래 미국 사회가 정치권의 양극화에 영향

11 Gertrude Himmelfarb, *One Nation, Two Cultures* (Vintage Books: 2000).

12 Jack Hitt, "The Great Divide," *The New York Times Magazine* (Dec. 31, 2000).

13 Alan Wolfe, *One Nation, After All: What Middle-Class Americans Really Think about God, Country, Family, Racism, Welfare, Immigration, Homosexuality, Work, the Right, the Left and Each Other* (Penguin Putnam, 1999).

14 Morris P. Fiorina, Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope, *Culture War? The Myth of a Polarized America* (Longman: 2004).

받아 이분법적으로 갈리고 양쪽으로 동원되고 있다는 사실을 부인하는 것은 아니다. 또한 울프의 지적대로 상당수의 중도계층이 있긴 하지만 그들의 목소리는 양 극단 간의 과열된 대결 속에 파묻혀 상대적으로 큰 파장을 일으키지 못하며 미국 사회를 주도하는 힘이 되지 못하고 있는 것 같다. 특히 2004년 선거기간 동안 미국 사회의 이분법적 갈등 양상이 여러 면에서 뚜렷이 노정되며, 일각에선 ‘근대주의 대 근본주의’, ‘실용주의 대 도덕절대주의’, ‘이성 대 종교’라는 극단적 입장을 견지하는 두 진영 사이의 전쟁이 미국 사회 전역에서 벌어지며 미국의 성격을 재규정하고 있다는 다소 과장된 표현도 공감을 자아낼 정도이다.¹⁵ 다음 절에서 2004년 선거를 좀 더 자세히 조망함으로써 미국의 정당정치, 이념, 사회·경제·문화 체차원에서의 거대한 양극화 현상을 살펴본다.

2004년 선거에 나타난 정치 양극화

표면상 2004년 선거 결과는 2000년에 비해 첨예한 세력의 균형을 공화당 쪽으로 약간 끌어당겼다. 부시는 총득표에서 51%를 얻어 케리(48%)보다 약 348만 표 앞섰다. 선거인단도 286석을 얻어 252석에 그친 케리를 따돌렸다. 4년 전 선거에서 고어에게 득표는 0.3% 지고 선거인단 수에서 271대 267로 간신히 이겨 대통령이 되었던 것에 비하면 한결 여유 있는 승리였다고 말할 수 있다. 각 주의 상황을 봐도, 부시는 45개 주에서 4년 전에 비해 더 높은 득표율을 기록했고 5개 주에서만 그렇지 않았다. 상원에서도 공화당은 4석을 추가해 총 55석으로 44석에 그친 민주당을 압도하게 되었고(나머지 1석은 무소속), 하원에서도 민주당이 4석을 잃어 202석이 된 반면 공화당은 4석을 늘려 232석을 확보했다.(나머지 1석은 무소속) 일부 관측자는 이제 미국 정치

15 Ron Suskind, "Without a Doubt," *The New York Times Magazine* (Oct. 17, 2004); James Traub, "Going to Extremes," *The New York Times Magazine* (Aug. 29, 2004).

가 참여한 대치구도에서 공화당 우세로 바뀌고 있다고 성급히 단언하기도 한다.¹⁶

그러나 2004년 선거 과정과 유권자 투표행태를 볼 때, 오늘날 미국에서는 정당정치뿐만 아니라 사회세력의 균열구도에도 더욱 치열한 양극화가 나타나고 있다는 점을 부인할 수 없다. 우선, 2004년 선거기간에 정치가 얼마나 과열되었는지 보자. 유권자가 정치와 선거에 관심을 갖는 것은 바람직하지만, 너무 과열될 때는 정파 간 적대감이 커지고 상대방에 대한 관용의 미가 사라질 위험성이 농후하다. 과열화와 양극화는 서로를 강화하고 그 심각성을 증폭시킨다. 2004년 7월 초 여론조사에 의하면, 부시와 케리 각 후보를 '강하게' 지지한다는 유권자 비율은 엇비슷하게 40%로 예전 같은 시기의 30% 정도보다 높았고, 틀림없이 투표하겠다는 비율도 78%로 예전보다 10% 정도 높았다.¹⁷ 또한, 7월 초 현재 민주당 지지자 중 대통령으로서의 부시에 대해 강하게 부정적 평가를 한다는 비율 69%와 공화당 지지자 중 강하게 긍정적 평가를 한다는 비율 68%를 합한 수치(현직 대통령에 대한 선호강도점수)는 137로 전직 대통령 부시父의 72와 클린턴의 92보다 훨씬 높았다. 이러한 여론조사 결과들은 부시의 지지자든 반대자든 양측이 강한 관심과 감정 속에서 선거에 임했다는 것을 말해 준다.

선거일 직전과 직후에 실시된 NYT/CBS 여론조사와 Pew Research Center 여론조사를 종합해 볼 때도 과열화 현상이 드러난다.¹⁸ "투표결정에 필요한 정보를 충분히 얻었는가?" 라는 질문에 응답자 중 86%가 "그렇다"라고 답했

16 David Brooks, "The Values-Vote Myth," *The New York Times* (Nov. 6, 2004).

17 Miles Benson, "Two Warring Nations' Approach the 2004 Election," Newhouse News Service (July 9, 2004), <http://www.newhouse.com>

18 The New York Times/CBS News Poll Paper Release (Oct. 28~30, 2004): "Moral Values: How Important? Voters Liked Campaign 2004, But Too Much Mud-Slinging," The Pew Research Center News Release (Nov. 11, 2004).

다. 이는 해당자료를 추적하기 시작한 1988년 이래 가장 높은 비율이다. “누구를 찍을지 언제 마음을 결정했는가?”라는 질문에는 61%의 유권자가 여름 이전 예비선거 기간 중 혹은 그 직후라고 답해 역시 1988년 이래 최고를 기록했다. 투표일 일주일 내에 마음을 정했다는 비율은 9%에 불과해 예년에 비해 눈에 띄게 낮았다. “이번 대통령 선거에서 누가 이기는지가 당신과 당신 가족에게 얼마나 중요한가?”라는 질문에는 무려 73%가 매우 중요하다고 답했고, 별로 또는 전혀 중요하지 않다는 답은 3%에 불과했다. 이전 선거들과는 비교할 수 없을 만큼 현격히 높은 중요도가 부여된 것이다. 이처럼 2004년에 미국 유권자들의 선거 관심도가 크다 보니 자연스럽게 선거과정에 대해서도 강한 감정을 느꼈다. “이전에 비해 선거운동 시 이전투구가 더 심했는가?”라고 물어 보았을 때 72%가 “더 심했다”라고 답해 역대 최고를 기록했다. “대통령 후보에 대한 언론보도가 불공정했다고 생각하는가?”라는 질문에는 양 후보의 경우 공히 불공정했다는 응답이 과거보다 훨씬 높았다.

이처럼 유권자의 반응이 역대 최고도로 과열되었다는 점은 미국 정치의 양극화를 시사해 준다. 양극적 대립이 심하지 않았다면 이토록 관심과 감정의 도가 오르는 힘들었을 것이다. <표 1>은 미국 유권자들이 정당구도에 따라 극명히 양극화되었음을 잘 보여 준다. 자신의 정당성향에 따라 대통령 후보에 투표한 유권자 비율을 보면, 민주당 지지자와 공화당 지지자 공히 2004년에 최고치에 달했다. 민주당 성향 유권자 중 89%가 케리에게 표를 던졌고 공화당 성향 유권자는 93%가 부시에게 표를 던졌다. 동일 정당의 대통령 후보와 하원의원 후보에 투표한 유권자 비율을 봐도 2004년에 최고를 기록했다. 케리 투표자의 88%가 민주당 후보에게 투표했고 부시 투표자의 91%가 공화당 후보에게 표를 던졌다. 양당 지지 세력의 내부 결속도가 이처럼 높아졌다는 것은 그만큼 미국 유권자의 정파성이 양쪽으로 강해졌고 양당 간 대립의 골도 깊어졌다는 것을 의미한다.

미국 정당 간 양극화를 더욱 경직되게 하는 것은 이념성향과 정당지지도

〈표 1〉 미국 정당 간 양극화: 점증하는 정파성

자신의 정당성향에 따라 대통령 후보에 투표한 유권자 비율(%)	1992년	1996년	2000년	2004년
민주당 지지자	77	84	86	89
공화당 지지자	73	80	91	93

동일 정당의 대통령 후보와 하원의원 후보에 투표한 유권자 비율(%)	1992년	1996년	2000년	2004년
민주당	74	84	85	88
공화당	72	76	86	91

출처: 역대 선거 출구조사 자료. <http://www.nytimes.com>(2004. 11. 7)

가 과거에 비해 보다 중복되는 경향이 커지며 상호강화하기 때문이다. 민주당은 진보적 색채가 더욱 진해지고 공화당은 보수적 색채를 더욱 가미하고 있다. 이러한 경향은 2004년 선거에서 최고조에 달했다. 〈표 2〉가 보여 주듯이, 진보적 유권자의 85%가 민주당에, 보수적 유권자의 84%가 공화당에 표를 던졌다. 물론 과거에도 이런 경향이 있었지만 2004년처럼 강하지는 않았다. 보수적이면서 민주당에 지지를 보내거나 진보적이면서 공화당에 표를 던지는 유권자가 줄어들면서 이념성향과 정당지지도의 상관관계가 높아지고 있다. 이념에 따라 양당의 내부 균질성과 단결도가 높아졌다는 것은 양당 사이의 대립이 근본적인 이념 전쟁으로 비화하며 쉽게 치유하기 힘들어졌음을 시사한다.

물론 미국 정당 지지분포가 이념에 따라 완전히 양극화되었다고 말하기엔 무리가 따른다. 예를 들어, 진보적 분위기가 강하고 민주당 대통령 후보에게 훨씬 많은 표를 주는 주 중에서 주지사가 공화당인 경우를 많이 찾아볼 수 있다. 오늘날 뉴욕, 매사추세츠, 코네티컷, 로드아일랜드, 하와이, 메릴랜드, 캘리포니아 등 민주당 표밭인 곳의 주지사는 모두 공화당원이다. 반대로, 보수적 색채가 강하고 근래 대통령 선거에서 공화당이 이성을 굳히고 있는 노스캐롤라이나, 몬태나 등에서는 2004년 선거에서 민주당원이 주지사로 당

〈표 2〉 이념성향에 따른 정당지지의 양극화

이념성향	투표(지지)한 후보의 당적	1992년	1996년	2000년	2004년
진보 (21%)	민주당	68	78	80	85
	공화당	14	11	13	13
	무소속	18	7	6	-
중도 (45%)	민주당	47	57	52	54
	공화당	31	33	44	45
	무소속	21	9	2	-
보수 (34%)	민주당	18	20	17	15
	공화당	64	71	81	84
	무소속	18	8	1	-

출처: 역대 선거 출구조사 자료. <http://www.nytimes.com>(2004. 11. 7)

선되었다. 상하의원 선거의 경우에도 진보적 주에서 공화당원이, 보수적 주에서 민주당원이 교차해서 당선되는 예를 여전히 찾아볼 수 있다. 그러나 상대적으로 볼 때 전에 비해 그런 경우가 줄고 있으며, 이념상 중도성향의 의원들도 점점 줄고 있다는 것이 엄연한 사실이다.

남부 지역이 공화당 지지로 돌아섰다는 점이 특히 정당 사이의 양극적 대립을 심화시켰다. 민주당 대선 후보는 2000년에 이어 2004년에도 남부 어느 주에서도 승리를 거두지 못했다. 또한 2004년 선거로 남부 11개 주 22명의 상원의원 중에서 4명만이 민주당원으로 남게 되었다. 1860년 남북전쟁 직후 재건 시기 이래로 남부 민주당 상원의원 수가 최저로 떨어진 것이다. 루이지애나에서는 사상 최초로 공화당 상원의원이 탄생했다. 남부에서의 민주당의 몰락은 양당을 중간에서 중재·조정해 줄 수 있는 세력의 소멸을 뜻한다. 오랫동안 남부 출신의 보수적 민주당 의원들이 양당 간 교량 역할을 하며 정당정치에 지나친 이분화를 막았지만 이제는 그런 역할을 할 수 있을 만큼 세가 남지 않게 되었다.

미국 정치의 양극화가 양당의 이념적 내부 균질성과 정파성 증가에만 기인한 것이 아니고 양당 지지층의 사회적 배경상의 광범한 이분법적 균열도 내

포하고 있다는 데 사안의 심각함이 있다. 즉, 정당정치 차원뿐 아니라 사회·경제·문화의 제 측면에서 미국 국민은 양 진영으로 나뉘어져 있으며 그러한 거시적 분열이 정치의 양극화를 강화하고 있다. 오늘날 사회적 배경요인들과 정당지지 사이의 상관관계가 특히 높아진 것이다. 예를 들어, 유권자의 23%를 차지한 기독교 복음주의자 또는 근본주의자 중 무려 78%가 2004년 선거에서 부시를 지지했다. 이는 2000년의 비율 71%보다도 올라간 것이다.¹⁹

〈표 3〉은 사회적 배경에 따른 정치 양극화를 자세히 보여 준다. 인종의 경우, 백인과 흑인 간에 정당지지에서 현격한 차이가 있는데, 특히 백인은 공화당 대통령 후보에게 원래부터 많이 보내던 지지를 2004년에 최고도(17% 차로 높였다. 흑인의 경우 4년 전에 비하면 상대적으로 민주당 지지가 감소했다고 하지만 여전히 민주당 후보에게 77% 차로 몰표를 던졌다. 한편 히스패닉의 민주당 지지가 전에 비해 상당히 줄어든 반면 아시아계는 전통적으로 공화당을 지지하던 것에서 벗어나 이제는 민주당의 기반이 되고 있다. 연령별로 보면 젊을수록 민주당을, 나이가 들수록 공화당을 지지했는데 2004년에 와서 이전 해에 비해 그 차이가 더욱 심해졌다. 혼인여부를 보자면 기혼자는 15% 차로 공화당을 지지했고 미혼자는 18% 차로 민주당을 선호해 양자 사이의 차이가 적어도 1992년 이래 가장 커졌다.

특히 종교에 따른 정당지지의 양극화가 극명한데, 종교를 가진 사람이 그렇지 않은 사람에 비해 공화당을 지지하는 경향이 뚜렷하다. 기독교 신자의 공화당 선호는 계속 커져서 2004년에 민주당 선호와의 격차를 19%로 넓혔다. 기독교 신자 중에서도 백인의 공화당 지지는 압도적이며 1992년 이래로 그러한 경향을 더욱 증폭시켜, 2004년에는 무려 35% 차로 공화당에 몰표를 던졌다. 전통적으로 민주당을 지지했던 가톨릭 신자들도 이번에는 부시에게 5% 차로 표를 더 많이 주었다. 특히 오하이오에서는 가톨릭 신자들이 55

19 *New York Times*, 2004. 11. 5.

대 43(12% 차)으로 부시를 더 지지해 그의 대선 승리에 결정적 공헌을 했다. 이는 케리가 케네디 이후 최초의 가톨릭 대통령 후보라는 점을 고려할 때 의외의 일이다. 유대인은 여전히 민주당 표밭이지만 이번 선거에선 전에 비해 민주당 지지의 정도가 줄어들었다. 이처럼 종교를 불문하고 신앙심을 가진 사람은 공화당, 그렇지 않으면 민주당을 지지하는 양극적 쏠림 현상이 2004년 선거의 큰 특징이라 하겠다.

〈표 3〉 사회적 배경에 따른 정당지지의 양극화

(표 안 수치: 공화당 후보 지지율에서 민주당 후보 지지율을 뺀 값)

		1992년	1996년	2000년	2004년
인종	백인	+1	+3	+12	+17
	흑인	-73	-72	-82	-77
	히스패닉	-36	-51	-36	-13
	아시아계	+24	+5	-13	-17
연령	18~29세	-9	-19	-2	-9
	30~44세	-3	-7	+1	+7
	45~59세	-1	-7	+1	+3
	60세 이상	-12	-4	-4	+8
혼인여부	기혼	+1	+2	+9	+15
	미혼	-21	-26	-19	-18
종교	기독교 신자	+9	+9	+18	+19
	백인 기독교 신자	+14	+17	+29	+35
	가톨릭 신자	-9	-16	-2	+5
	유대인	-69	-62	-60	-49
거주지	인구 50만 이상 대도시	-30	-43	-45	-21
	인구 5만~50만 중도시	-17	-11	-17	0
	교외(도시근교)	-2	5	+2	+5
	인구 1만~5만 소도시	+3	-7	+21	+18
	농촌	+1	+2	+22	+19
가계소득수준	\$15,000 이하	-35	-31	-20	-27
	\$15,000~29,999	-10	-17	-13	-15
	\$30,000~49,999	-3	-8	-1	-1
	\$50,000~74,999	+1	-2	+5	+13
	\$75,000~99,999	자료없음	+4	+7	+10
	\$100,000 이상	자료없음	+16	+11	+17

출처: 역대 선거 출구조사 자료. <http://www.nytimes.com>(2004. 11. 7)

거주지에 따른 양극적 균열은 2000년 선거에 비해서는 다소 완화되었다. 그러나 <표 3>이 보여 주듯이, 여전히 대도시는 민주당의 확실한 지지기반이고 소도시와 농촌은 공화당의 아성이 되고 있다. 또 하나 주목할 사항은 소득수준도 정치적 양극화의 한 요인이 되고 있다는 점이다. 원래부터 저소득층일수록 민주당 선호가 강했지만, 이번 선거처럼 극명하게 저소득층의 민주당 지지, 고소득층의 공화당 지지가 대비를 이룬 때가 없었다. 이상 살펴본 것처럼 사회적 배경에 따라 양당 지지양상이 이분법적으로 나뉜다는 점에서 향후 국정의 어려움을 엿볼 수 있다. 정당선호도, 이념성향과 아울러 여러 사회적 요인들까지 함께 작용하며 양극적 균열과 대립이 벌어지고 있기 때문에 전면전 양상으로 치달기 쉽고 현안에 따른 국지적 조정이 잘 되기 어려운 상황이다.

뿐만 아니라, 무엇이 중요한 현안인지에 대해서도 양측의 지지자들은 크게 다른 생각을 하고 있다. <표 4>에서 보듯이, 부시 지지자들은 무엇보다도 도덕적 가치를 중시하고(44%) 그 다음으로 테러문제를 꼽지만(24%) 케리 지지자들은 도덕적 가치나 테러문제에 상대적으로 높지 않은 비중을 두고 있으며 대신 경제/고용(36%), 이라크 전쟁(34%)을 중요하게 생각한다. 또한 케리 지지자가 의료혜택, 교육에 신경 쓴다면 부시 지지자는 그 두 문제를 상대적으로 경시한다. 이처럼 양측의 우선순위에서 큰 차이가 나기 때문에 부시는 향후 국정의 의제설정 단계부터 강한 반대에 부딪힐 공산이 크다.

<표 4> 무엇이 중요한 현안인지에 대한 부시 지지자와 케리 지지자의 의견

	도덕적	이라크	경제/고용	테러	의료	교육	세금	기타	모름
부시 지지자	44%	11	7	24	1	2	4	5	2
케리 지지자	7%	34	36	3	8	6	2	3	1

출처: "Moral Values: How Important? Voters Liked Campaign 2004, But Too Much Mud-Slinging." The Pew Research Center News Release (Nov. 11, 2004), p. 6.

현안의 우선순위뿐 아니라 각 현안에 대한 입장에 있어서도 양당 성향의

유권자들 사이에는 메우기 힘들 만큼의 양극적 간격이 있음은 주지의 사실이다. 이미 선거 약 1년 전 실시된 퓨 연구소 조사에서, 각종 현안에 대한 양당 지지자들 간의 의견 차이가 지난 수년간 점점 더 벌어지고 있음이 확인되었다.²⁰ 그러한 격차가 1년에 걸친 치열한 선거전 속에서 양당 지지자가 자신의 기존 생각을 더욱 강화하게 됨에 따라 더 커졌을 것임은 자명하다.

국정 대립과 교착의 시대

정치 양극화의 심화로 인해 부시 앞의 국정은 험난하기만 하다. 이를 극복하려면 부시 개인의 뛰어난 리더십이 요구된다. 그러나 그가 과연 적절한 리더십을 행사하며 국정을 안정적, 효과적으로 이끌 수 있을지 큰 물음표가 붙는다. 부시 대통령의 직책수행에 대한 미 국민의 평가도는 9·11 직후 89%로 최고에 달했으나 계속 추락해 지난 1년간 50%를 밑돌았다.²¹ 또한 케리에 게 표를 던진 유권자 중 정말 케리가 좋아 표를 던진 비율은 42%에 불과했고 49%가 부시에 대한 반대의 뜻으로 케리를 지지하게 되었다고 한다.²² 이러한 반감은 근래 어떤 대통령에 대한 반감보다도 강한 것이다. 또한, 부시가 우여곡절 끝에 당선된 후 4년이 지난 지금도 부시의 2000년 승리가 정당하지 않았다는 응답이 45%에 달하는데(정당했다는 응답은 50%), 이 수치는 4년간 거의 비슷한 수준을 유지해 오고 있다.²³ 부시가 개인적 리더십을 잘 발휘하기엔 반부시 정서가 너무 뿌리 깊다는 것을 엿볼 수 있다.

부시의 리더십 스타일도 갈등 해소나 원만한 국정에 적절하지 않다. 그는 중도를 표방하기보다는 극단적 입장과 태도를 취하는 경향이 있다. 일부 비

²⁰ Pew Research Center, *Evenly Divided and Increasingly Polarized: 2004 Political Landscape* (Nov. 5, 2003).

²¹ The NYT/CBS Poll Paper Release (2004. 10. 28~30), p. 9.

²² The Pew Research Center News Release (Nov. 11, 2004), p. 15.

²³ The NYT/CBS Poll Paper Release (2004. 10. 28~30), p. 28.

평가는 부시가 신으로부터 사명을 부여받았다는 신념 속에 자신의 생각이 절대적으로 옳다고 믿으며 행동하기 때문에 구체적 사실에 입각한 분석을 등한시할 정도라고 말한다.²⁴ 자연히 내 생각과 다르면 악이라는 경직적 태도를 보일 수밖에 없고, 이견을 가진 사람들과 열린 토의를 할 자세를 보이지 않는다.²⁵ 이러한 부시의 대결적 스타일은 선거운동에도 반영되어, 부시의 핵심 참모인 로브 Karl Rove가 인정했듯이 공화당 진영은 중도적, 무정파적 유권자에게 어필하는 중도전략보다는 보수층에 대한 호소를 더욱 높여 공화당 지지기반을 결집, 동원하는 전략을 구사했다. 이런 전략이 선거에서는 효과적이었는지 몰라도 국정운영에서는 지나친 갈등과 교착을 야기할 가능성이 더 크다는 것이 향후 전망을 어둡게 한다.

타협을 통한 원만한 국정을 기대하기 어려운 또 다른 이유로 양쪽의 극단적 사회세력으로부터 오는 압력을 들 수 있다. 특히 사기가 오른 보수 세력, 그중에서도 기독교 근본주의자들의 압력이 거세질 것이다. 그들은 선거승리의 공을 강력히 내세울 것이다. 특히 오하이오에서 동성결혼 금지 주민발의를 통해 보수층의 결집에 성공함으로써 부시에게 결정적 승리를 안겨 주었다고 자평하며 여세를 이어 나가고자 한다. 그들은 집권 2기의 부시가 타협을 위해 민주당이나 진보 진영의 요구를 일부 수용하려 할 때 적극 반발할 것이다. 완강하기는 부시를 반대하는 측도 마찬가지이다. 선거 직후 여론조사에서 민주당 성향 유권자들은 이전에 비해 훨씬 호전적, 비협조적 태도를 감추지 않았다. “민주당 지도부는 일부 민주당 지지자들을 실망시키더라도 공화당 지도부와 협력해 정책성과를 내는 데 최선을 다해야 한다”라는 의견은 42%에 그쳤고, “민주당 지도부는 정책성과가 적게 나오더라도 민주당 지지자들이 중시하는 현안들에 대해 공화당 측에 강하게 대응해야 한다”라는

24 Ron Suskind, *op. cit.*

25 James Traub, *op. cit.*

의견이 더 많아 52%에 달했다.²⁶ 적어도 수사적, 원칙적 차원에서는 상호협력을 강조하기 마련인 상례를 깨고 민주당 지지자들은 이처럼 전의를 다지고 있다. 양극단의 사회세력으로부터 오는 압력은 타협, 양보, 관용의 여지가 없으므로 향후 국정에 큰 긴장을 초래할 것이다.

이상에서 미국 정치의 양극화가 깊어지고 있어 부시의 향후 국정은 안정 및 성과보다 대립 및 교착으로 특징지어질 것이라는 전망을 했다. 양극화가 정당선호도, 이념성향, 사회적 균열구도 등 여러 차원에서 심화될 뿐 아니라 상호강화하고 있다. 반면 부시의 개인적 리더십이나 그를 둘러싸고 있는 상황은 양극화의 치유를 위한 조화와 균형에 유리해 보이지 않는다. 따라서 향후 각종 국내쟁점—예를 들면 경제성장의 불균형, 연방예산적자, 의료개혁, 교육, 에너지공급, 세금감면, 사회보장(민간화), 낙태, 동성결혼, 대법원 판사 인준 등—에서 사사건건 대결이 격화되고 교착이 이어질 가능성이 크다. 이것은 곧 미국 민주주의 위기론의 재등장을 촉발시킬 수 있다.

미국 민주주의의 위기, 우리가 걱정해야 하는 이유

국내적으로 대립과 교착이 심해지고 심지어는 민주주의 위기론까지 불거지면 앞으로 부시 대통령은 대외문제에 상대적으로 더 집중할 것이다. 일반적으로 집권 2기의 대통령은 재선 부담으로부터 자유롭다는 이유, 역사에 남을 업적을 쌓는 것에 집착한다는 이유 등으로 인해 집권 1기에 비해 대외문제에 우선순위를 두는 경향이 있다. 거기에 덧붙여, 부시의 경우에는 앞에서 살펴보았듯이 국내정치적으로 양극화가 심화되며 국정주도가 용이하지 않을 것이므로 앞으로 4년간 원하든 원하지 않든 대외문제에 상대적으로 더 몰두하지 않을 수 없을 것이다.

그런 예측은 미국 대중이 9·11 테러, 이라크 전쟁 이후 국제문제에 대해

26 The Pew Research Center News Release (Nov. 11, 2004), p. 28.

매우 높은 관심을 보이고 있다는 점에서부터 설득력을 얻는다. 선거 직전의 여론조사에서 국가안보와 경제 중 어느 것을 더 중시하며 표를 행사할 것인가라는 질문에 응답자 48%가 국가안보, 33%는 경제, 16%는 두 가지를 똑같이 중시한다고 답했다.²⁷ 미국 사회에 테러로 인한 안보불안감이 퍼지며 경제를 더 중시하던 이전과는 판이한 예외적 모습이 나오고 있다.

향후 4년간 부시가 대외문제에 관심을 경주함에 있어서 그 접근방식은 주로 일방주의를 취할 것이라고 전망된다. 이미 집권 1기에 부시는 적어도 9·11 이래로 분명한 일방주의 노선을 견지해 왔고, 그 경향은 앞으로 더욱 강화될 것으로 보인다. 세계 각지에서 반미주의의 편리한 구실이 되고 있음에도 불구하고 미국이 일방주의를 고집하려는 이유로 전략적 계산도 들 수 있지만, 이 글은 미국인들의 가치관에서 근본적 답을 찾는다. 미국 사회는 서유럽 국가들에 비해 훨씬 전통적인 가치관을 갖고 있다. 미시간 대학이 세계 각국을 대상으로 다년간 실시한 연구에 따르면, 전통적 가치관에서 세속적·합리적 가치관으로의 이행이 대부분 국가에서의 공통현상인데 반해, 미국은 조사가 시작된 1981년 이래로 오히려 전통적 가치관이 강화되는 예외적 추세를 보이고 있다고 한다.²⁸ 이처럼 전통적 가치관의 도를 높이는 국민으로서의 새로운 시대상황인 세계화에 어울리는 다자주의 접근을 이해하기 힘들고 과거 절대주권국가 시대의 산물인 자국중심적 일방주의를 더 선호할 수밖에 없다.(물론 자국중심적 전통주의는 세계 유일의 초강대국인 미국만이 현실적으로 누릴 수 있는 특권이기도 하지만)

전통적 가치관의 핵심요소는 애국주의이다. 9·11 사태가 터지기 이전에도 이미 72%의 미국인이 조국을 매우 자랑스럽게 생각한다고 답했다는 점을 볼 때, 그 이후에는 그런 생각이 더욱 강해졌을 것이라고 쉽게 추측할 수

²⁷ The NYT/CBS Poll Paper Release (2004. 10. 28~30), p. 15.

²⁸ *The Economist* (2003. 1. 4), pp. 18~20.

있다. 실제로 “나는 매우 애국적이다”라는 진술에 “완전히” 동의하는 비율이 근래 증가해 오고 있다.²⁹ 애국주의 자체야 바람직하게 평가할 수 있지만, 그것이 외국에 대한 배타적 태도를 함께 수반하기 쉽다는 데 문제가 있다. 근래 애국주의의 증가와 외국에 대한 배타적 태도의 확산이 동시에 진행되고 있음은 우연이 아닐 것이다. 프랑스에서 반미운동이 번지는 것에 대한 보복으로 ‘French fries’를 ‘Freedom fries’로 바꿔 부르자는 캠페인이 공감을 얻고 있는 상황에서 애국주의와 배타주의 사이의 구분은 어려울 수밖에 없다. 미국이 왜 타국, 국제기구, 국제 NGO의 요구에 구속되어야 하는지 국민적 이해가 따르지 않는, 일방주의에 유리한 사회조건이라 하겠다.

미국의 전통적 가치관은 또 다른 핵심요소로 종교적 신앙심을 내포한다. 미 국민의 종교심은 서구 대부분의 나라 국민에 비해 훨씬 강할 뿐 아니라 그도가 근래 더 강해지고 있다. 퓨 연구소 조사에 의하면, 기도가 자신의 일상생활의 중요한 부분이라는 것에 전적으로 혹은 상당히 동의한다는 답이 2003년의 경우 81%에 달했다.³⁰ 이 비율은 조사가 시작된 1987년 이래 가장 높은 수치이다. 전적으로 동의한다는 답은 51%로 1987년의 41%에 비해 증가했다. 신의 존재를 결코 의심한 적이 없는지 물어보았을 때 87%의 사람이 동의했고 특히 전적으로 동의한다는 답은 69%로 1987년의 60% 이래로 꾸준히 증가해 왔다. 2004년 현재 미국 유권자 중 무려 23%가 기독교 복음주의자 또는 근본주의자로 분류될 수 있는 바, 나날이 교인 수가 줄고 있는 유럽에서는 상상할 수 없이 높은 비율이다. 미국 사회의 종교적 분위기를 반영하여 낙태, 동성결혼, 줄기세포 연구 등이 타국에서는 이해가 되지 않을 정도로 핵심 논란거리가 되고 있다.

미국인들의 종교적 가치관은 미국 대외정책에 도덕주의적 색채로 투영된

²⁹ Pew Research Center, *Evenly Divided and Increasingly Polarized: 2004 Political Landscape* (Nov. 5, 2003), p. 33.

³⁰ *Ibid.*, p. 65.

다. 그들은 미국이야말로 신의 축복을 받고 신의 정의를 세계에 퍼뜨려야 하는 나라라고 생각한다. 세계질서를 미국이라는 절대적인 선함과 그에 대항하는 악함의 대결로 보는 경향이 있으므로, 자연히 타국이나 국제세력에 협조적, 현실적 태도를 취하기보다는 완고한 독선적인 태도를 갖게 된다.³¹ 더욱 심각한 점은 오늘날 일반대중 못지않게 정책결정 엘리트 계층도 네오콘을 중심으로 이러한 종교적 독선의 태도로부터 자유롭지 않고 오히려 일반대중보다 더 강하게 설파하기도 한다는 것이다. 미국의 관점만 고려하는 일방주의 대외정책이 나올 수밖에 없는 상황이다.

세계 대부분의 나라에서의 비판과는 대조적으로 미국인들은 자국의 정책이 일방주의라는 것조차 별로 의식하지 못한다. “미국은 다른 나라의 이익을 고려하는가?” 라는 질문에 미국인 75%가 동의하고 20%만 아니라고 답했다. 반면 이집트, 터키 등 중동 지역은 말할 것도 없고 전통적 우방인 프랑스, 한국, 일본에서도 미국이 다른 나라의 이익을 고려한다고 생각하는 사람은 소수에 불과하다.³² 도덕주의적 사고에 젖은 미국인들이 보기에 미국 대외정책은 꼭 미국만을 위한 것이 아니고 세계를 위한 것이기도 하다. 미국은 자유를 실천하는 모범국가로 타국에 좋은 예를 제시하고, 자유가 위기에 빠진 곳에서는 적극적으로 자유를 수호해 주고 또한 자유가 도입되지 않은 곳에는 직접 자유의 사상을 주입시키는 도덕적 의무가 있다고 믿는다. 이런 상황에서 많은 미국인들은 미국의 대외정책이 일방주의적이기보다는 오히려 타국에 도움을 주는 세계주의적 성격을 띤다고 생각한다. 그러나 일방주의라는 세계로부터의 비판이 미국에서 공감은커녕 이해조차 받기 힘들고, 세계가 미국을 시기, 음해하는 것이라는 불신감에 따라 미국 위주의 일방주의를

31 James Morone, “In God’s Name,” *American Prospect* (May 2003); Tami Davis and Sean Lynn-Jones, “Citty upon a Hill,” *Foreign Policy* 66 (Spring 1987); Fareed Zakaria, Fareed, “The Arrogant Empire,” *Newsweek* (March 24, 2003).

32 Pew Research Center, *What the World Thinks in 2002* (Dec. 4, 2002), p. 70.

더욱 강하게 고수하려는 분위기가 지속되는 것이다.³³

집권 2기를 맞은 부시로서는 수많은 요인을 고려하며 대외정책을 이끌겠지만 상기한 애국주의, 종교적 도덕주의로 대표되는 미국의 전통적 가치관이 더욱 퍼지는 요즘 미국 사회의 분위기를 고려해서 일방주의 방식을 답습 내지는 강화할 것으로 전망된다. 뿐만 아니라 부시로서는 자신의 지지기반이 강경한 태도를 견지한다는 것도 무시할 수 없을 것이다. 특히 대외강경론자인 네오콘들은 선거승리를 부시 독트린(테러나 핵개발을 막기 위해 미국이 선제공격을 할 수 있다)에 대한 국민적 추인이라고까지 확대 해석한다. 여론조사에서도 부시 지지자들이 대외문제에 있어서 특히 강경한 모습을 보인다는 것이 확연히 드러난다.³⁴ 예를 들어, “선제공격은 정당화 될 수 있는가?”라는 질문에 공화당 유권자는 82 대 15 차로 압도적으로 동의한 반면 민주당 유권자는 52 대 44로 큰 차를 보이지 않았다. “이라크 전쟁 시작은 정당한 결정이었나?”라는 질문은 양당 지지자 사이에 더 현격한 차이를 노정했다. 공화당 지지자는 85 대 10으로 동의한 반면 민주당 지지자는 39 대 54로 “아니다”라고 답했다.

일방주의 속에 이미 ‘강경’ 내지 ‘완고’ 라는 개념이 함축되어 있다. 그렇지만 부시 개인의 스타일과 아울러 요즘 미국 사회의 가치관 및 분위기, 특히 공화당 지지층의 태도를 볼 때 향후 미국 대외정책은 특히 강경한 일방주의 쪽으로 기울어질 것으로 예상된다. 여기에서 미국 사회 및 정치의 양극화, 국정 대립과 교착이 결국 미국 민주주의의 위기로 나아가는 것을 우리도 걱정해야 하는 이유를 찾을 수 있다. 국내적으로 어려움을 겪을수록 부시 대통령은 대외정책에 몰두하며 돌파구를 찾으려 할 수 있고 그의 대외정책 기조는 자국 중심의 일방주의 성격을 강하게 떨 것이기 때문이다. 일방주의에

33 Russell Berman, *Anti-Americanism in Europe: A Cultural Problem* (Hoover Institution Press, 2004).

34 Pew Research Center, *op.cit.* (2003), p. 7.

빠지지 않고 다자주의적으로 타 정부, 국제기구, 국제적 비정부행위 주체를 다루는 것, 이것이야말로 확실한 실천방안이 없더라도 부시 행정부가 인내심을 갖고 매달려야 할 과제라 하겠다. 미국뿐 아니라 한국과 세계를 위해서도 그렇다는 말이다. ■

임성호 limsh@khu.ac.kr | 서강대 정치외교학과 졸업. 미국 M.I.T. 박사. 현 경희대 정치외교학과 교수. 주요 저서로 『2000년 미국대선: 민주주의의 위기인가』(공저), 『미국 의회선거의 변화와 지속성: 2002년 중간선거 분석』(공저) 등이 있고, 주요 논문으로는 「미국 의회-대통령 관계의 변화와 지속성」, 「미국 행정부 대외정책에 대한 의회의 도전」 등이 있다.