

## 미국 민주주의의 위기론 일고\*

장 원 석\*\*

### I. 머리말

미국 민주주의는 강력한 개인주의와 자유주의를 근본이념으로 하여 대통령 중심제라는 독특한 헌법 모델을 취하고 있다. 20세기 세계사의 발전에 있어서 미국의 역할은 절대적이었으며 미국은 제국으로서 위상을 정립하기에 이르렀다. 이에 따라 미국 민주주의는 현대정치의 귀감이 되었고 미국의 가치와 제도는 여타의 국가사회에 대해 큰 영향을 미치게 되었다. 립셋은 비록 국제사회가 동일한 발전 행로를 밟고 있다고는 하나 미국은 여전히 예외주의적이라고 말함으로써 미국의 자부심을 표출한 바 있다.<sup>1)</sup> 사실상 미국식 자유민주주의의 승리를 의미하는 ‘역사의 종언’이 운위되는 가운데 미국은 민주주의의 수호자임을 자처하여 지구촌 도처에서 정의의 전쟁을 수행하고 있다. 그러나 부의 불평등, 인종적 갈등, 높은 범죄율, 저조한 투표율과 정치참여, 낙후된 사회보장제도, 도덕률의 붕괴와 가족의 해체 등 미국 민주주의의 이면은 암울한 그림자를 보여준다.

프로비던스 대학의 정치학 교수인 허드슨은 미국 정치의 자기만족적 전통에 도전하여 미국의 가치와 정치제도 및 사회구조 전반에 대한 재검토를 주장한다. 그것은 한편으로 상황변경의 논리에 입각해 있지만 다른 한편으로 건국의 신화에 대한 정면적인 도전이기도 하다. 미국식 개인주의와 자유주의는 앞으로도 계

---

\* William E. Hudson, *American Democracy in Peril: Eight Challenges to America's Future* (Washington D.C., CQ Press, 2004)에 대한 서평 논문

\*\* 제주대

1) Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double Edged Sword* (New York: W.W.Norton & Company, 1996), 292.

속 예찬되어야 하는가? 권력분립의 원리는 과연 민주주의의 이상을 구현하는가? 그의 의문은 최종적으로 건국의 아버지가 추구했던 정치철학을 겨냥하고 있으며 미국 헌법에 내재된 반민주적 구석을 문제 삼는다.

허드슨에 따르면 9/11 사태는 미국 민주주의가 자신의 문제를 되돌아 볼 수 있는 반성의 계기를 제공했으나 약간의 시간이 흐른 후 모든 것은 원점으로 복귀하였다. 테러범들은 미국 민주주의의 이상을 포함하여 미국의 모든 것을 증오했다. 이들 적대세력에 대처할 수 있는 진정한 방법은 무엇인가? 미국 민주주의에 대한 중립적 서술이 아닌 비판적 성찰을 통해 미국의 안전과 세계질서의 평화를 모색하겠다고 말하는 그는 미국 국민들이 현재 미국정치가 처해있는 위기의 본질을 이해하고 진정한 해결책을 고민해야 한다고 역설한다. 그는 먼저 민주주의의 4가지 모델을 검토한 후 미국 민주주의가 직면하고 있는 8가지의 위기를 해부한다.

## II. 민주주의 모델

허드슨은 민주주의의 4가지 모델 - 보호적 민주주의, 발전적 민주주의, 다원적 민주주의, 참여민주주의 - 을 제시한 후 미국 민주주의의 위기를 극복하기 위해서는 4번째 모델인 참여민주주의를 지향해야 한다고 주장한다. 모델의 분류는 대체적으로 민주주의의 시대적 발전상에 입각해 있으며 상호배타적이지 못한 한계가 있으나 관점의 차이를 나름대로 분명히 하고 있다.

보호적 민주주의는 자유주의의 세례를 가장 강하게 받은 모델로서 개인적 자유와 재산권의 보호를 최고의 목표로 설정한다. 따라서 정부권력의 견제에 전력을 기울인다. 제레미 벤담이나 제임스 밀의 정치철학이 이론적인 정당성을 제공하며, 제임스 매디슨이 생각한 미국헌법의 이념이기도 하다. 발전적 민주주의는 공공정신으로 충만한 좋은 시민을 양성하는 것이 민주주의의 최종 목표라고 생각하며 따라서 대표자의 선출과 민주적 통제에 적극적으로 관여할 것을 촉구한다. 이런 맥락 하에 민주주의의 도덕적 가치를 강조한 대표적 이론가로서 존 스튜어트 밀이 있으며 아브라함 링컨으로부터 우드로 윌슨 대통령에 이르는 시기 미

국의 정치지도자들이 취했던 민주주의의 비전이기도 하다. 다원적 민주주의는 공정한 선거를 통해 사회세력 상호간에 타협과 안정을 실현하는 것을 민주주의의 정수로 간주한다. 따라서 정치적 무관심도 민주주의의 발전에 순기능을 행한다고 평가되며 적극적인 정책결정권자로서 정치엘리트의 역할에 더 많은 기대를 건다. 베렐슨 등의 1948년 선거연구와 슈페터의 고전적 정의가 이론적 토대를 제공한다.<sup>2)</sup> 참여민주주의는 1960년대의 시민권 운동과 학생운동을 배경으로 발전하였으며 대중의 참여 제고를 통해 공공정책의 결정과정에 대한 영향력 강화를 목표로 한다. 사회경제적 불평등의 해소를 정치적 평등의 관건으로 보기 때문에 공적 부분뿐만 아니라 사기업의 경우에도 민주적 통제가 실현되어야 한다고 본다. 캐롤 페이트만이 이론적 선구자이다.<sup>3)</sup> 발전적 민주주의와 참여민주주의 양자 모두 참여를 강조하지만 전자는 사회경제적 불평등에 대한 문제의식을 결여하고 있다는 차이가 있다. 허드슨은 보호적/다원적 모형을 하나의 조합으로 발전적/참여적 모형을 다른 하나의 조합으로 평가한 후, 미국 정치가 전자의 논리에 너무 경도되었음을 비판하고 후자의 방향으로 나아갈 것을 주장한다.

### Ⅲ. 미국 민주주의의 8가지 위기

#### 1. 권력분립의 원칙

허드슨이 지적하는 미국 민주주의의 첫 번째 문제이자 근원적인 문제는 바로 권력분립의 원칙이다. 셰이스(Shays)의 반란에 경악했던 헌법제정권자들은 다수의 폭정이 초래할 위험에 대한 강박관념으로 인해 연방제와 더불어 권력분립의 원리를 안전장치로 도입하였다. 그러나 그들이 유럽식 의회제를 거부했던 것은 이후에 완성될 성숙한 의회민주주의의 출현을 미처 목격하지 못했기 때문이었다. 대통령중심제는 의회와 정부의 완전한 분리와 상호견제를 근본원리를 삼았는데

2) Bernard Berelson, Paul Lazarsfeld and William McPhee, *Voting* (Chicago: University of Chicago Press, 1954); Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper & Bros, 1950).

3) Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970).

미국헌법은 여기에 추가하여 양원제를 도입하였고 나아가 하원의 임기를 2년으로 하며 2년 마다 상원의 3분의 1을 교체함으로써 국가권력의 응집현상을 막고 중간선거 결과에 따라 수시로 세력판도가 변경되도록 조치하였다.

미국식 권력분립체제하에서는 분리정부의 등장이 불가피하며 정당의 역할 축소로 인해 그 출현 빈도가 더욱 커지고 있다. 설령 통합정부가 성사되더라도 제퍼슨 모델<sup>4)</sup>이 재현되기가 어렵다. 정당의 기율과 결속력이 크게 약화되었기 때문이다. 야심적으로 의료개혁을 추진했던 클린턴 정부가 결국 좌절을 맛본 것은 부분적으로 민주당 내부의 비협조에 기인하였다. 엔론 사태의 파국 역시 정치 기금의 수혜자들 다수가 정파를 초월하여 회계 산업의 탈규제에 사실상 공모를 했기 때문이었다. 결과적으로 현행의 대통령 중심제는 의회제와 비교할 때 반응성과 책임성의 측면에서 심각한 결함을 드러낸다. 정당한 다수의 의지가 잘 조직된 소수에 의해 무력화되고 유권자는 의회와 대통령, 민주당과 공화당 누구를 심판해야 할 것인지 책임소재가 모호하다. 모든 정치세력은 국가정책의 실패에 대해 서로에게 책임을 전가한다. 제3세계의 경우 대통령 중심제는 종종 교착상태를 타개하지 못한 채 일탈된 경로를 밟게 된다. 허드슨은 대통령중심제 하에서 정권의 실패는 인물의 문제가 아니라 구조의 문제라고 주장한다. 현행의 권력분립체제하에서는 정치세력간의 불협화음으로 변화와 개혁이 요원하다는 것이다.

허드슨은 현실적으로 유럽식 의회제의 도입이 불가능한 상황에서 차선책은 통합정부의 구성과 제퍼슨 모델의 가동을 용이케 하는 준의회제적 개혁을 시도하는 것이라고 말한다. 이를 위해 무엇보다도 정당의 역할을 강화시키는 것이 선결과제인데 많은 정치학자들이 이 점에 공감을 표시해 왔다. 그러나 권력분립 자체가 정당정치의 발전을 가로막는 내재적 한계가 있다. 허드슨은 분리정부의 취약점을 극복하기 위한 구체적인 제도 개혁으로서 다음의 방안을 제시한다.

첫째, 대통령과 의회의 후보를 한 팀으로 하여 동시에 투표하는 팀 슬레이트(team slate) 제도를 생각해 볼 수 있다. 이 방안은 대통령 당선자와 의회 다수당을

4) 제퍼슨 모델(Jeffersonian model)이란 대통령직과 의회 다수석을 동시에 확보한 후에 정당을 가교로 정부와 의회가 유기적으로 결합된 상황을 말한다. 제임스 맥그리거 번스의 표현이다. James MacGregor Burns, *The Deadlock of Democracy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1963).

자동적으로 연결시킬 수 있으나 의원들이 개인적 실적에 입각해 심판받기를 원하기 때문에 실현 가능성이 낮다.

둘째, 아직도 19개 주에 남아있는 연기투표제(straight-party-ticket voting) 제도를 일반화하는 것이다. 모든 연방공직선거에 대해 정당별 명부를 채택함으로써 대통령과 의회의 분리현상을 막을 수 있다. 셋째, 대통령 선거가 있는 해에 실시되는 의회선거를 대통령 선거 2주후의 시점으로 조정함으로써 대통령을 선출한 유권자들이 동일 정당의 의원을 선택할 수 있도록 기회를 만들어 주는 방안이다. 프랑스에서 미테랑과 시라크 대통령이 각각 이러 방식의 혜택을 받은 바 있다. 넷째, 당선된 대통령에게 보너스 의석을 부여함으로써 양원에서 다수 의석을 확보할 수 있게 만드는 보다 극적인 방법을 생각할 수 있다. 마지막 방법은 각료의 의원 겸직을 허용하고 대통령이 의회 출석 발언권을 인정하는 헌법개정을 시도하는 것이다. 그러나 헌법을 신성시하는 미국인의 정서와 까다로운 헌법개정절차를 고려한다면 미국 헌법의 기본원칙을 재검토하기 위한 대중교육이 우선적으로 요청된다할 것이다.

## 2. 정치의 사법화 경향

미국은 사법부가 헌법과의 일치여부를 문제 삼아 법률이나 정부의 결정을 무효화할 수 있는 위헌심사 제도를 갖고 있는 전 세계에서 몇 안 되는 나라 중의 하나이다. 대법원에 의한 위헌심사권의 행사는 헌법의 규정과 무관하게 마샬의 마버리 판결(1803년) 이후 하나의 전통이 되었다. 그리하여 사법부의 역사에서 볼 때 사법적 적극주의는 대세를 이루고 있으며 진보와 보수를 막론하고 이에 대해 입장을 같이 하는 경향이 있다. 2001-2002년의 경우에 75개의 주요한 국가적 사안이 대법원에 의해서 최종적으로 처리되었다. 여기에는 공정한 판결을 기대하는 국민적 기대 외에도 정치적 이해득실을 따지는 정당과 선출직 공직자의 편의주의가 한 몫을 담당하였다. 심지어 시민운동가들까지도 이 제도의 반민주적 본질을 간과하고 오히려 매력을 느끼는 실정이다.

허드슨에 따르면 미국 정치사를 되돌아 볼 때 대법원의 위헌심사권 행사는

몇몇의 시행착오에도 불구하고 대체적으로 성공적으로 운영되어져 왔지만 여기에는 여전히 위험요인이 잠재되어 있다고 본다. 그것인 비선출직인 법관이 선출직인 의회의 결정을 부정하며 주요한 국가정책을 결정한다는 것이다. 연방판사의 경우 또한 임기가 종신직이므로 민주적 통제가 불가능하다는 치명적인 문제가 있다. 대법원이 사실상 플라톤의 철인왕 역할을 수행하고 있다고 비판하는 그는 헌법의 해석에 있어서 제정자의 본래적 의도를 강조하는 엄격한 해석주의의 입장을 취한다 할지라도 주관적 요인의 개입을 배제하기 어려울 뿐만 아니라 시대적 상황에 따른 창조적 해석을 시도할 경우 소수의 대법관이 미국적 가치의 수호자로 등장하게 된다고 말한다. 사법적극주의의 또 다른 폐해는 시민의 민주적 능력을 손상시킨다는 것이다. 민주적 절차에 의해 공적인 정책 갈등을 해결하지 않고 법적 판단에 일임함으로써 시민의 정치적 무관심을 조장하고 정치참여의 쇠퇴를 초래하기 때문이다. 그 결과 선출된 대표의 업적에 근거하여 정기적인 심판을 행하는 대의제의 이상은 파괴된다. 따라서 허드슨에 따르면 위헌심사제도는 다수 국민의 의사를 배격할 수 있는 반민주주의의 보루가 된다.

미국 정치에 만연된 송사만능주의의 풍토를 비난하는 그는 1998년의 매스터 새틀먼트(Master Settlement) 사례를 소개한다. 1994년 미시시피 주정부의 발의가 있던 후 대부분 미국 주정부들이 단합하여 담배회사를 압박한 결과 흡연을 경계하고 기업의 이익을 사회에 환원시키는 일련의 조치를 성사시켰다. 허드슨에 따르면 사건의 결말을 훌륭했지만 그것을 얻기 위해 사용된 수단은 민주주의에 심각한 문제를 초래하였다. 국가 주요정책의 결정이 선출된 대표자에 의해 의회에서 공개적으로 진행된 것이 아니라 송사를 목전에 둔 양측의 변호사들 간 사적이고 비밀스런 협상을 통해서 이루어진 것이다. 따라서 협상은 최선의 대안을 제시하는데 실패했으며 민주적 책임성이라는 관점에서 볼 때 심각한 흠결을 보여주었다.<sup>5)</sup>

5) 담배회사가 부담하게 될 대부분의 비용은 담배가격 인상을 통해서 해결되었는데 이는 사실상 판매세를 강요한 격이었으며 대기업에 의한 담합이 묵인되었다. 또한 협정은 이들 기업의 해외판매 촉진을 지원함으로써 흡연으로 인한 죽음의 수출을 지원했다는 비난을 받았다.

William E. Hudson, *American Democracy in Peril*, 94.

미국 민주주의의 사법화를 경향을 시정할 수 있는 확실한 조치는 헌법수정을 통해 대법원의 위헌심사권을 부정하거나 대법원 다수의 판사가 마버리 판결을 무효화하는 새로운 결정을 내리는 것이지만 뿌리 깊은 사법심사의 전통과 대중의 정서를 감안한다면 그러한 가능성은 요원해 보인다. 그리고 위헌심사가 민주적 권리와 과정을 보호하기 위해 제한적으로 행사된다면 나름대로 민주주의의 발전의 보루가 될 수도 있다. 따라서 헌법수정을 통해 대법원의 위헌심사권을 제한적으로 행사하게 하는 방안<sup>6)</sup>을 생각해 볼 수 있으며, 다른 한편 연방의회가 헌법에 보장된 고유한 권한을 적극적으로 행사하는 것도 하나의 해결책이 될 수 있다. 그러나 이 역시 헌법 개정 절차의 난이성과 사법부 및 의회의 거부감 때문에 성사가능성이 낮다. 따라서 이 문제에 대한 최선의 접근 방법은 법조계와 정치학자들 사이에서 사법부의 자제를 촉구하는 새로운 운동을 전개하는 것이다. 그리하여 대통령이 사법적 소극주의 철학을 견지하는 후보자를 지명하고 이를 연방의회가 인준함으로써 소기의 성과를 거두는 것이다. 허드슨은 사실 대의민주주의가 정상적으로 제 기능을 발휘한다면 미국 국민은 더 이상 위헌심사라는 비민주적 제도에 의존하지 않게 될 것이라고 말한다.

### 3. 과도한 개인주의

미국은 정치적 신념에 입각해 건설된 국가이다. 미국인의 정체성은 미국적 신조의 공유에 의해서 확인된다. 미국 혁명의 정신은 필라델피아 헌법회의에 의해서 구체화 되었고 로크의 고전적 자유주의가 미국의 신조로서 뿌리를 내렸다. 신조의 핵심적 구성요소는 개인주의로서 그것은 모든 구속에서 벗어나 자신의 추구 목적에 따라 원하는 삶을 영위할 수 있는 자유를 의미한다. 미국 특유의

---

6) John Hart Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review* (Cambridge.: Harvard University Press, 1980)의 이론이다. 엘라이는 사법심사가 정치과정의 민주화와 정당한 소수의 권리보호라는 두 개의 기능에 국한되어야 한다고 주장한다, 전자의 예로서 1962년의 인구비례에 의한 주 의회 의석결정 판결(Baker vs Carr)을, 후자의 예로서 1953년 학교인종차별을 금지한 위렌 법정의 판결(Brown vs Board of Education)을 들고 있다.

개인주의는 자립심, 진취성, 창의력 등을 통해 민주주의의 발전에 기여하였다. 『미국민주주의』에서 토크빌은 한편으로 미국의 개인주의가 고립적 생활방식으로 인하여 이기주의로 변질될 가능성을 우려하였지만 다른 한편 지방정부나 비정부기구에의 참여를 통해 시민적 덕성을 유지하는 자체의 안전판을 확보하고 있음을 확인하였다. 미국 사회의 개인주의는 일련의 기제를 통해 공동체 윤리와 균형을 유지했던 것이다.

1985년 미국의 저명한 사회학자 벨라(Bellah)는 토크빌의 진단이 현시점에서도 여전히 유효한지를 확인하기 위해 실증적인 조사연구에 착수하였는데 미국의 중산층이 공공선의 실현에 무관심하며 비슷한 부류끼리 즐기는 자족적 삶을 즐기고 있다는 결론을 내렸다.<sup>7)</sup> 1988년 간스(Gans)의 연구 역시 다수의 미국 중산층 시민이 공적 영역에의 참여를 기피하고 가족이나 친구로 구성되는 미시적 사회 관계에 몰입하고 있다고 지적하였다.<sup>8)</sup> 이들의 연구결과는 토크빌이 강조했던 건전한 ‘마음의 습관(habit of the heart)’이 사라지고 있음을 의미한다.

허드슨은 오늘의 미국 사회가 공동체와 민주적 과정에 대한 의무를 방기하고 개인의 권리만을 고집하는 권리만능주의에 빠졌음을 개탄한다(Hudson, 123).<sup>9)</sup> 미국 시민들은 헌법의 의미를 권리장전으로 이해하고 민주주의를 자유와 권리로만 인식하는 경향이 있다. 그리하여 그들은 더 많은 공적 서비스를 요구하면서 조세 부담을 거부하는 자기 모순적인 행태를 보인다. 허드슨은 개인적 선의 총화가 공공성이라는 가정 하에 최소정부와 최대의 자유를 처방하는 정치 이데올로기로서 극단적 자유주의(libertarianism)가 과연 어떠한 결과를 초래할 것인지 이론적인 분석을 행한다. ‘최수의 딜레마’나 ‘공유지의 비극’이 보여주는 것처럼 개별적 인

7) Robert N. Bellah, Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler, and Steven M. Tipton, *Habits of Heart: Individualism and Commitment in American life* (Berkeley: University of California Press, 1985).

8) Herbert Gans, *Middle American Individualism: Popular Participation and Liberal Democracy* (New York: Oxford University Press, 1988).

9) ‘나의 권리를 주장하는 바이다’는 미국의 정치담론에서 가장 일상적인 표현이다. 미국 시민의 권리에 대한 집착을 심층 분석한 저술로서 Mary Ann Glendon, *Right Talk: The Impoverishment of Political Discourse* (New York: Free Press, 1991).

간의 단기적 이익추구는 구성원들에게 최적의 상태를 구현하지 못할 뿐 아니라 공멸을 초래할 가능성이 상존함을 보여준다.

인간 존재의 사회적 본질과 관계의 그물을 인식한다면 경쟁이 아닌 협력에 기반을 둔 집합적 행동이 필연적으로 요청된다. 퍼트남(Putnam)은 비슷한 맥락에서 신뢰와 협력을 기반으로 하는 사회적 자본의 존재가 효율적인 정부와 경제적 번영을 창출한다고 주장하였다. 허드슨은 자신의 논리가 민주주의에 대한 개인주의의 공헌을 무시하는 것이 아니라 극단적 자유주의의 담론에서 해방되어 권리와 책임 간 균형감각을 되찾는데 있음을 강조한다. 그것은 공동체에 대한 관심, 공적 사안에 대한 인지, 상호부조와 신뢰에 입각한 시민적 참여의 전통을 회복하는 일이다. 그가 장기적 관점에서 제시하는 대안은 진보주의 운동(Progressive movement)<sup>10)</sup>의 전통을 계승하는 공동체주의 운동을 전개하는 것이다. 1990년대에 들어 사회학자 에찌오니(Etzioni)가 ‘반응하는 공동체 강령(Responsive Community Platform)’<sup>11)</sup>을 주창하여 클린턴 정부와 부시 정부의 공공정책 결정에 큰 영향을 미쳤고 많은 대학에서 공공봉사 과목을 정식 커리큘럼으로 채택하는 등 변화의 조짐이 나타나고 있는 것은 고무적인 현상이다. 미국의 자유주의 교육은 공동체적 민주주의의 교육과 운동으로 보완되어야 할 것이다.

#### 4. 시민참여의 문제

시민의 정치참여와 관련하여 두개의 상반된 시각이 존재한다. 참여민주주의를 지지하는 관점에서 보면 시민의 적극적 정치참여는 소수의 이익이 아닌 다수의 이익을 위한 바람직한 정책수립에 기여할 뿐 아니라 또한 훌륭한 민주시민을 교육하는 학습효과를 갖는다. 토끼빌이 뉴잉글랜드의 타운십을 좋아한 것은 주민들이 직접적인 정치참여를 통해 공화국의 정신을 습득했기 때문이었다. 그러나

10) 미국 사회가 정치적 부패 추방과 정부의 정화를 위해 범국민적 운동을 전개했던 1890년에서 1920년에 이르는 개혁의 시기이다.

11) 이에 대해서는 Amitai Etzioni, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda* (New York: Crown Publishers, 1993) 참조.

보호적, 다원적 민주주의 이론을 지지하는 사람들은 지나친 정치참여가 정치적 혼란을 야기할 수 있으며 정치권에 대해 과부하를 줌으로써 부작용을 초래할 수 있다고 우려한다. 『페더럴리스트』 No. 10에서 제임스 매디슨 역시 시민들의 대표에 의해서 표현된 대중의 목소리가 대중들 스스로에 의해서 표출된 것보다 공익에 더 부합될 것이라고 주장하였다.

1960년대 이후 미국의 투표참여율이 점점 낮아지고 있는데 저자에 따르면 이는 대중의 자신감 약화, 언론의 냉소주의, 선거과정에서 정당 개입의 퇴조 등 복합적인 원인의 결과이다. 최근의 대통령 선거는 50% 내외의 투표율을 보여주고 있으며 의회 선거는 33%까지 낮아졌다. 미국의 평균투표율은 선진국 국가들 중에서 거의 최하위 수준이다. 허드슨은 낮은 투표율이 계급편차의 역할을 통해서 공공정책의 보수화라는 치명적인 문제를 초래한다고 말한다. 투표 행태에 영향을 미치는 중요한 두 가지 변수로서 사회심리학적 요인과 법제도적 요인을 들 수 있는데, 사회경제적 지위가 높을수록 외부적 표출의 정치적 욕구가 강력해지고 투표 절차와 관련된 법적 규제가 복잡할수록 투표참여는 저조해 진다. 미국은 선거일이 휴일이 아니며 사전등록을 요구하고 있기 때문에 소득과 학력 수준이 낮은 집단일수록 비용편익의 관점에서 투표를 포기할 가능성이 높다.

그러나 다른 한편 저조한 투표율과는 대조적으로 1960년대의 저항운동 이후 시민들의 행동주의는 더욱 활발해지는 양상을 보여주고 있다. 미국의 절반의 주가 주민제안이나 주민투표와 같은 직접민주주의의 기제를 수용하고 있으며, 시민들이 의회를 우회하여 입법과정에 직접적으로 개입하는 참여민주주의가 보다 보편적인 정치현상으로 자리매김하고 있다. 또한 풀뿌리 시민단체의 수가 현저히 증가하였고 공익을 추구하는 사회운동도 점차 활성화되고 있다. 그러나 허드슨에 따르면 새로운 행동주의가 아직은 소수의 유급운동가에 의존함으로써 퍼트남이 말하는 사회적 자본의 구축에 이르지 못하고 있으며 종종 의제가 너무 협소하여 공적 사안에 대한 대중의 폭넓은 관심을 이끌어 내지 못하고 있다. 허드슨이 제기하는 보다 심각한 문제는 투표에서와 마찬가지로 새로운 행동주의에 적극적으로 관심을 보이는 집단이 일반 대중이 아니라 경제적으로 부유한 유산계급으로서 이들에 의해 운동의 방향이 결정되고 있다는 점이다. 세금인하를 주장하는 캘리

포니아주의 '제안13(Proposition 13)' 운동처럼 부동산 사업가가 주도하는 보수 우익 시민운동이 성공을 거둔 사례나 민병대와 같은 극우 시민운동이 발호하는 것도 비슷한 배경에서이다. 심지어 특수이익을 위하여 재벌기업이 경비를 제공하고 주민을 동원하는 위장된 사이비 풀뿌리운동(astroturf)도 심심치 않게 발견된다.

따라서 시민참여의 활성화를 위해 우선적으로 요구되는 것은 투표상의 심각한 계층 편향현상을 시정하기 위해 등록절차를 간소화하고 선거휴일제를 도입하며 투표접근의 용이성을 제고하기 위한 노력을 경주하는 것이다. 둘째로 지역문제를 지역 주민 스스로가 결정하는 풀뿌리 시민조직을 재건하는 것이다. 여기서 허드슨은 벤자민 바버의 '강한 민주주의(strong democracy)' 이론을 원용한다.<sup>12)</sup> 그것은 뉴잉글랜드의 타운 미팅에서 영감을 얻는데 1천명에서 5천명으로 구성되는 마을회의를 통해 자체적으로 결정한 사항을 지방정부나 의회에 전달하여 지역문제의 해결을 관철시키자는 주장이다. 이미 유사한 기제가 버밍햄, 포틀랜드, 데이튼, 세인트 폴 등 몇몇 도시에서 성공을 거두고 있으며 가령 오레곤 주의 포틀랜드 마을회의는 자체의 예산과 인력을 확보하여 범죄예방 등의 계획을 수립하고 있다. 마지막으로 정치참여의 질적 수준을 제고하기 위한 방안을 모색해야 한다. 케터링(Kettering) 재단의 연구가 제시하고 있는 모델<sup>13)</sup>을 원용하는 저자는 주민들에게 공공정책에 대한 배경 정보와 대안 등의 자료를 사전에 제공하여 이를 숙지케 한 후 회합을 갖고 일련의 토의과정을 통해 결론을 도출한 후에 그것을 행정기관에게 전달하는 방식을 취함으로써 민주적인 심사숙고의 과정을 공식적인 정부제도와 결합시키는 효과를 기대한다.

## 5. 선거의 의미 퇴색

민주주의의 출발은 슈페터가 말하는 자유롭고 공개적인 선거 경쟁에서부터

12) Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984).

13) 케터링 재단은 오하이오의 데이튼에서 National Issues Forums이라는 단체를 통해 일련의 정책보고서들을 꾸준히 발간하고 있다. 포럼에 대한 정보는 <http://www.nifi.org/index.html> 참조.

시작된다. 그러나 형식적 민주주의가 진정으로 성과를 거두려면 선거가 동등한 대표성의 기회를 제공해야 할 뿐 아니라 심사숙고의 과정을 거쳐야 한다. 이 두 가지 전제가 충족될 때 선거는 비로소 정부 행위에 대한 민주적 통제의 기능을 수행할 수 있다. 허드슨은 미국 민주주의가 스펀터적인 기준을 충족하고 있으나 동등한 대표성과 숙고의 과정이라는 기준에서 볼 때 심각한 장애와 직면하고 있다고 본다. 우선 대표성의 문제를 살펴보자. 미국정치에 있어서 선거운동은 철저히 후보자 개인을 중심으로 진행되며 정당이 개입할 여지가 적다. 그것은 권력분립의 원칙이라는 헌법적 장치의 필연적 귀결이지만 보스 정치의 폐해를 극복하려 했던 진보 시대의 산물이기도 하다. 일련의 개혁조치는 선거에 영향을 미칠 수 있는 주요한 기회를 정당으로부터 박탈하였다. 더구나 예비선거제의 도입으로 정당의 영향력은 더욱 약화되었다. 정당의 강령과 조직에 대한 충성심 없이 개인적인 자신감만으로 출마한 공직 후보자들은 당의 외부적 지원을 거의 받지 않은 채 선거전문 컨설턴트와 거액의 선거자금 모금에 힘입어 선거를 치른다. 그 결과 선거는 정당의 정책과 무관한 인물 간 대결로 전락하며 다수의 정치적 의사가 반영되지 못하고 대규모의 선거 자금을 제공한 특수이익이 선거 결과에 큰 영향력을 행사하게 된다. 보험회사와 제약회사의 지원을 받은 다수 의원들의 방해로 인해 클린턴의 의료개혁이 좌절된 예에서 보듯이, 미국 선거는 동등한 대표성을 구현하지 못하기 때문에 특수이익의 지배를 받으며 부유층에 유리한 방향으로 결과를 산출하고 있다. 마찬가지로 미국의 대통령 선거는 선거인단제와 승자전승제라는 독특한 방식을 고집함으로써 접전지역에서의 승부를 위해 전국적 이슈보다는 특정 지역의 이슈가 더 중시되고 국민적 염원 대신에 지방적 이해가 보다 우선시되는 폐단을 낳는다. 계속해서 허드슨은 심사숙고적 민주주의의 실패에 대해서 진단한다. 미국의 선거과정을 무의미하게 만드는 요인은 정당정치의 퇴조로 인한 정책선거의 부재 외에도 미디어의 적절치 못한 역할을 지적할 수 있다. TV와 언론의 선거보도 비중이 점차 줄어들고 있으며 특히 TV의 경우 하원이나 지방의회 선거를 거의 무시하고 있다. 따라서 대부분의 유권자들은 필요한 정보의 입수를 온갖 이미지 조작으로 얼룩진 선거광고에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 그나마 미디어의 선거보도도 철저히 흥미위주로 진행되기 때문에 정책공약에

대한 심도있는 분석을 기대할 수 없으며 후보자 개인의 실수나 추문 혹은 선거 전술 등에 주로 초점이 맞추어진다. 1990년대가 되자 *Prime Time Live*, *Dateline NBC*, *Fox News*, *MSNBC*, *CNBC*, *Today Show* 등 타블로이드 뉴스 프로그램이 극성을 부렸고 점차 인쇄매체에도 이러한 유행이 파급되어 *USA Today* 발행이후 *New York Times*나 *Washington Post* 같은 정통 일간지마저도 유사한 경향을 드러내 보이고 있다. 언론과 방송이 심사숙고적인 선거과정을 좌절시키는데 일조함으로써 선거결과에 의미 있는 정책적 지시를 내포하지 않게 되고 유권자와 의회의 역할 방기는 관료나 사법부 혹은 위원회의 일방적인 독주를 가능케 만든다. 허드슨은 연방준비제도이사회(FRB)의 무소불위 권력행사를 이러한 맥락에서 파악한다. 선거의 반응성과 책임성을 높이기 위해 무엇을 고쳐야 하는가. 허드슨은 첫째, 개인 재산이나 사적 자금을 동원하지 않고 무료로 미디어를 이용하는 완전한 공영선거제의 실시를 주장한다. 메인, 버몬트, 애리조나, 매사추세츠 등 일부 지역에서 이러한 제도를 도입중이다. 둘째, 선거자금 관련법 개정이 현직의원의 반대로 사실상 단기간 내에 성사되기 어렵다는 사실을 감안한다면 또 다른 대안은 선거과정을 보다 심사숙고적인 성격의 것으로 개혁하는 것이다. 피쉬킨(James S. Fishkin)의 대통령 선거운동 모델을 모든 선거에 적용하는 것도 하나의 대안이 된다.<sup>14)</sup> 이 방식에 따르면 일군의 유권자가 대학 캠퍼스 등 특정 장소에 후보자를 초청한 후, 수일에 걸쳐 그의 정견을 듣고 질문을 행하며, 관련된 이슈에 대해 전문가의 조언을 청취하고, 참석자 상호간 토론을 행하며, 자체적으로 여론조사를 실시한다. 그리고 이 모든 과정을 국민들에게 방송한다. 셋째, 1인1표제라는 민주주의의 근본원리를 부정하는 선거인단제도를 폐지한다. 마지막으로 정당정치 부활을 위해 노력한다. 정당이 선거과정에서 의미 있는 역할을 수행해야만 동등한 대표성과 속의성을 담보하는 진정한 민주선거가 구현될 수 있다고 믿는 그는 정당의 전반적인 구조개혁 외에도 정당을 통한 선거자금의 배분, 예비선거제도의 축소 및 폐지 등을 제안한다.

14) James S. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Direction for Democratic Reform* (New Haven: Yale University Press, 1991).

## 6. 기업의 특권적 지위

미국 정치를 집단이론의 시각에서 분석하는 데이비드 투르만(David Truman)의 논리에 따르면 미국은 다원주의의 천국으로 수많은 이익집단이 정부의 중재 하에 상호 경쟁하기 때문에 최종적인 공공정책의 결정은 이들 다수가 수용할 수 있는 타협안의 형태로 귀결된다.<sup>15)</sup> 지배적인 집단은 존재하지 않으며 비조직화된 집단도 잠재적 반격의 가능성을 보유하므로 정부정책은 민주적 대표성을 취할 수밖에 없게 된다. 그러나 허드슨은 이들 이익집단이 모든 시민의 이익을 대변하지 않을 뿐 아니라 집단 상호간에도 정치적 자원의 규모라는 측면에서 불평등이 존재함을 지적한다. 그 결과 투르만의 이론과는 달리 특정 집단, 즉 기업이 특권적 지위를 향유하게 된다.<sup>16)</sup>

기업의 영향력 행사는 세 차원에서 진행되는데, 첫째는 미국 상공회의소, 전국생산자협회, 200대 대기업으로 구성된 비즈니스 라운드테이블 등 최상부 조직을 통해서 감세조치, 기업규제완화, 노동법 개정 등 친기업적인 정책을 추구한다. 둘째는 미국 은행협회나 주택건설협회 등 특정산업부문을 대표하는 조직을 통해서 집합적인 이익을 표출한다. 셋째는 개별기업 차원에서 워싱턴에 사무소를 설치하고 로비활동을 벌이는 것인데 종종 로펌이나 전문 컨설턴트의 도움을 받는다. 기업의 로비활동은 특히 선거기금 제공을 통해서 위력을 발휘하는데 2000년에 등록된 4499개 정치활동위원회(PAC) 중에서 41%에 달하는 1846개 위원회의 주요 기부자들은 기업 경영진들이었다. 소프트 모니의 관행에 제동이 걸렸지만 개인적 기부의 연합 방식으로 기업의 기부공세는 계속된다.

한편 대기업들은 워싱턴 정가에서 많이 읽히는 의회 신문의 애드버토리얼(advertorial)을 통해서 정부의 기업규제를 비판하거나 TV 광고를 활용하기도 한다. 클린턴의 의료보험 개혁안을 비난했던 ‘해리와 루이스’ 광고는 대표적인 사례이

15) David Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951).

16) 이 문제를 바라보는 허드슨의 기본 시각은 Charles E. Lindblom, *Politics and Market: The World's Political Economic System* (New York: Basic Books, 1977); *Democracy and the Market System* (Oxford: Oxford University Press, 1988) 두 저서의 논리에 입각해 있다.

다. 또한 싱크탱크에 대한 지원을 통해 공공정책의 방향을 친기업적으로 유도하는데 심지어 자유주의적인 경향의 브루킹스 연구소조차도 최근에는 보수화되고 있는 실정이다. NBC의 경우와 같이 대기업이 매스 미디어를 직접 소유하여 정보 생산 자체를 통제하는 경우도 있다. 1970년 대 이후 경기침체와 세계화의 무한 경쟁에 내몰린 미국의 기업들은 재무조작과 불법적인 로비활동을 통해 생존을 꾀하려 하였는데 엔론의 몰락은 이러한 시대상을 반영한다.

기업의 특권적 지위는 적어도 네 가지 측면에서 미국의 민주주의를 훼손한다. 첫째, 사회전체의 정치적 이해가 평등하게 반영되는 것을 방해한다. 둘째, 공공정책의 결정 과정에서 정책대안에 대한 충분한 논의를 심각히 제약한다. 셋째, 민주적 시민의 형성을 저해한다. 넷째, 다수 시민의 이익과 충돌하는 정책을 초래한다. 저자는 기업의 특권적 지위를 파괴하기 위한 전략으로서 다음의 네 가지를 제시한다. 첫째, 공영선거를 실시함으로써 기업의 정치적 자원을 무력화시킨다. 둘째, 증권거래위원회나 연방통상위원회 등 대기업을 견제할 수 있는 정부기구와 노동조합을 강화한다. 셋째, WTO와 같은 국제기구의 의사결정과정에 비정부기구와 노동조합의 참여를 의무화하여 세계화의 과정을 보다 민주화시킨다. 넷째, 대기업을 의사결정에 대해서도 노동자와 시민단체에 의한 민주적 통제를 가한다.

## 7. 불평등

정치적 평등은 민주주의의 핵심적 가치이다. 그러나 그것은 사회경제적 평등이 전제되지 않는 한 실효성을 상실한다. 물론 여기서 말하는 사회경제적 평등은 절대적 평등이 아니라 어느 정도 용인될 수 있는 수준의 불평등을 의미한다. 1830년대에 미국을 방문했던 토크빌은 미국 사회가 보여주는 ‘조건의 평등’에 강한 인상을 받았다. 조건의 평등은 진정한 의미에 있어서 ‘기회의 평등’을 말하며 이는 상당한 수준의 사회경제적 평등을 배경으로 한다. 역사학자 고든 우드(Gordon Wood) 역시 미국 혁명의 이상은 궁극적으로 조건의 평등에 귀착됨을 주장하였다.<sup>17)</sup> 그러나 오늘의 미국은 더 이상 사회경제적으로 평등한 사회가 아니다. 1992년 발생한 LA 사태는 상호간에 소통과 이해 혹은 동정이 거의 존재하지 않는

두 개의 세계 - 시미 벨리와 중남부 지역 - 가 존재함을 보여주었다. 저자는 미국 민주주의를 위협하는 두 개의 사회경제적 요인, 즉 부와 소득의 불평등 확대와 뿌리 깊은 인종적 불평등을 거론한다.

미국의 신화인 아메리칸 드림은 개인의 노력에 따라 사회적 이동이 가능하며 물질적으로 보상을 받을 수 있다는 믿음이다. 1945년에서 1970년대 초까지 전후 30년은 이러한 환상이 현실로 나타난 시기였다. 가계수입의 분포에 있어 하위계층 비율이 크게 감소하였고 중하층 대다수가 중산층으로 이동하였다. 가계수입이 두 배로 증가하였고 노동시간은 줄어들었으며 대부분의 가정은 두 대의 차를 주차시킬 수 있는 차고지와 바비큐 파티를 열수 있는 정원을 소유하게 되었다. 하지만 1970년 대 중반 이후 이러한 현상은 종료되었고 계층의 양극화 현상이 시작되었다. 장기간의 경기호황은 임금인상과 사회복지 비용의 증대를 초래하여 성장세가 둔화되었으며 경쟁력을 상실한 제조업의 해외 이전이 가속화 되었다. 전반적인 산업구조 조정으로 생산직 노동자들은 일자리를 상실하였으며 대다수는 저임금 서비스 노동자로 전락하였다. 오직 최고의 교육을 받은 소수의 상징분석 직종(symbolic analyst) 종사자들만이 더 좋은 미래를 꿈꿀 수 있게 되었다. 심지어 경기 회복의 시기에도 하향침투효과(trickled down) 이론은 현실화되지 않았으며 대부분 노동자들의 삶의 질은 호황기에 한 발짝 나아가고 불황기에 세 발짝 퇴보하는 양상을 꾸준히 반복하였다. 1% 혹은 5% 최상위 집단의 소득과 재산은 더욱 증대되었으나 하층계급의 상황은 계속 악화되었고 중산층의 파괴과정이 진행되었다. 최상위 집단의 소득증가는 다양한 요인 - 감세법, 주식시장의 호황, 높은 이자율, 실질 부동산 가격 상승, CEO에 대한 특혜 등 - 에 기인하였다. 반면 노동자 계급은 글로벌 경제의 등장으로 노동조합이 약화됨에 따라 자신들의 정당한 몫을 확보하는데 실패하였다. 갈브레이드(James K. Galbraith)는 미국 사회에 있어서 불평등의 심화가 일정부분 경제체제의 구조적 변화에 기인하지만 정부 정책의 역할 역시 무시할 수가 없다고 말한다.<sup>18)</sup> 대통령과 의회로부터 사실상 거시경제정책 결정권을 위임받은 연방제도준비이사회는 기업의 이익 특히 은행산업의 이해에 더

17) Gordon Wood, *The Radicalism of the American Revolution* (New York: Knopf, 1991).

18) James K. Galbraith, *Created Unequal: The Crisis in American Pay* (New York: Free Press, 1998).

민감하게 반응하여 고용의 증진대신 인플레이와의 투쟁에 주력하였고 이자율 인상 정책을 고집하였다. 선거 자금의 굴레에서 벗어나지 못하는 의회 역시 최저임금 인상에 거부감을 보였으며 친기업적인 행보를 계속하였다. 레이건과 부시행정부는 긴축재정을 명분으로 사회복지예산을 대폭 축소하였으며 감세법을 통과시켰다. 한편 미르달이 언급한 미국의 딜레마, 즉 흑백 인종문제는 1960년대 민권법과 선거법 등 일련의 법률개정과 소수자우대정책(affirmative action)을 통해 한 때 상황이 개선되기도 했지만, 현재 일부 흑인 집단의 주류사회 편입에도 불구하고 하층 집단의 삶은 더욱 힘들어지고 있다. 제조업의 퇴조와 경제 구조개편의 주요 피해자가 이들 흑인 노동자 집단이기 때문이다. 미국 남부의 경우 하층 흑인집단의 생존권 투쟁은 하층 백인 집단의 위기의식을 자극함으로써 민주당의 정체성에 혼란을 야기하기도 한다.

사회경제적 불평등의 확대는 민주주의의 핵심가치인 정치적 평등을 잠식하고 공동체 윤리의 파괴, 저항과 억압, 권위주의적 정치의 등장이라는 악순환을 초래한다. 저자는 사회경제적 불평등을 치유하기 위한 시급한 과제로서 첫째, 과감한 교육 및 훈련 투자를 통해 숙련직 노동자를 양성하고 취업기회를 확대시킬 것, 둘째, 노조를 중심으로 생산과정에 대한 노동자의 발언권을 강화시켜 성과의 제고와 정당한 분배를 추구할 것, 셋째, 거시경제정책의 우선 목표를 완전고용 실현에 맞추고 최소임금제를 실질적인 생계비용으로 상향조정할 것, 넷째, 근로소득 세액공제(EITC) 수혜계층의 폭을 넓힐 것, 다섯째, 지방정부는 조례를 통해 지역 진출 기업이 피고용자에 대해 충분한 지원을 할 수 있도록 임금 규정을 법제화할 것, 여섯째, 모든 은퇴 노동자들에게 적용되는 사회보장연금제도 외에 보편적 건강보험 및 보편적 육아보육 및 보조 프로그램을 채택할 것, 마지막으로, 19세기에 농부들에게 소규모의 토지와 금융자원을 지원했던 홈스테드법(Homestead Act)의 정신을 되살려, 고등학교를 졸업하거나 혹은 태어나는 모든 국민들에게 사망 직전 그것을 변제할 것을 조건으로 일정액의 금융자산을 제공하는 방안들을 제시한다.

## 8. 안보국가의 문제

제2차 세계대전 이전의 시기에 헌법의 기본정신에 따라 소규모의 군대만을 보유하고 있었던 미국은 종전의 도래에도 불구하고 냉전에 대처하기 위해 대규모의 상비군을 계속 유지하였다. 1947년 미국 정부는 국가안보법을 발표하여 전쟁성과 해군성을 국방성으로 통합하고 국가안보회의를 신설했으며 중앙정보부를 조직하고 국가안보를 관장하는 새로운 기구들을 창설한 결과, 수백만 명의 관료 집단이 국가안보를 위해서 종사하게 되었고 연방 예산의 절반 이상이 이 분야에 투입되었으며 아이젠하우어가 말했던 군사복합체가 형성되었다. 한편 1970년대가 되자 의회는 국방부의 요청을 수용하여 징병제를 폐지하고 모병제와 직업군인제도를 도입하였는데 이로 인해 군대는 시민사회와 절연된 독자적인 정체성과 군사문화를 형성하게 되었다. 냉전의 종식에 따른 기대감에도 불구하고 부시 대통령은 무기를 넘어 쟁기를 만드는 대신 신세계질서(New World Order)라는 새로운 논리를 앞세워 투자와 교역의 보호라는 명분하에 기존의 입장을 고수하였고, 부시 2세는 테러와의 전쟁을 선언하여 방위 예산을 배가시킨 결과 냉전 없는 냉전 예산 시대를 맞게 되었다. 특히 2002년 이민국, 관세청, 국방순찰대 등 22개의 연방부서를 통합한 국토안보부의 창설은 과거 라스웰이 말했던 병영국가(Garrison State)가 미국에서 완성단계에 도달하였음을 의미한다.

민주주의의 지지자들은 안보국가에 내재한 관행과 태도 속에서 다음과 같은 위험을 확인한다. 첫째, 비밀주의의 문제이다. 적으로부터 비밀을 유지한다는 명분으로 선출직 공무원과 대중의 정보 접근을 금지하는 각종조치는 관련 책임자의 권력남용을 초래하고 민주적 통제와 효과적인 정책 수립을 방해한다. 콘트라 사건(contra affair) 사건에서부터 9/11 테러 용의자들에 대한 수사과정에 이르기까지 주요 문서와 공작들이 철저히 비밀에 부쳐졌으며 부시 대통령은 예정되었던 전임자들의 기록물 공개를 국가안보상의 이유로 거부하였다. 둘째, 과도한 권력 집중의 폐해이다. 국가안보정책은 신속성과 과단성이 요구된다는 명분으로 대통령과 소수의 자문가 집단에게 권한이 집중된 결과 쿠바의 미사일 위기 사태부터 이라크 전에 이르기까지 전쟁의 수행여부가 의회의 관여 없이 독단적으로 결정

되었다. 1973년 의회는 군대 파견의 사전협의, 군사조지 48시간 이내 서면보고, 의회의 승인이 없을 경우 60일 이내로 작전 제한 등을 골자로 하는 전쟁권한법을 통과시켰지만 사실상 무시되고 있는 실정이다. 역대 미국의 대통령들이 최고통수권자임을 근거로 헌법에 명시된 규정을 어기며 절대적인 권한을 행사해 왔음에도 불구하고 의회는 초당적 외교의 이데올로기에 사로잡혀 별다른 이의를 제기하지 않고 있다(Hudson, 307). 이에 대해 역사학자는 아더 윌레진저는 미국 헌법의 민주적 가치와 충돌하는 ‘제왕적 대통령제’를 거론한 바 있다.<sup>19)</sup> 어빙 재니스의 집단사고(group think) 이론에 따르면 소수집단의 폐쇄적 의사결정은 독립적이며 비판적 사고를 체계적으로 배제함으로써 정책적 오류를 반복하게 된다.<sup>20)</sup> 셋째, 억압의 문제이다. 냉전의 시기, 특히 50년대와 60년대에 FBI는 공산주의자의 체제전복 음모에 맞서 정치적 사찰을 행하였고 COMINFIL이나 COINTELPRO 같은 프로그램을 운용함으로써 미국 시민의 정치적 자유가 심각하게 침해되었다. 점차 CIA도 외국과 연계된 국내정치집단을 대상으로 작전을 수행하기 시작하였으며 각종 보안기구들이 좌파 혹은 반체제 집단을 대상으로 사찰을 실시하였다. 1980년대에 들어서는 종교적 집회, 정치적 강연, 거리의 시위 모두가 사찰의 대상이 되었다. 9/11 사태 이후 일련의 반테러조치들이 발표되었는데 가령 2001년의 애국법은 법무성에 대해 테러범을 포괄적으로 해석하고 테러용의자를 범죄혐의 없이 구금하며 용의자의 변호사 접견권을 제한할 수 있는 권한을 부여하였다. 국토안보부의 등장으로 더 많은 정부기구들이 사찰에 동참하게 되었으며 2002년에는 2명의 미국인이 알 카에다 조직원이라는 혐의로 군 시설에 수감되었고 이들에 대해 사법적 절차가 부정되었다. 넷째, 왜곡의 문제이다. 거대한 자원을 동원하는 과정에서 군과 산업 내부에 기득권 집단이 생겨나고 이들은 위기의 본질을 과장하며 특수이익을 관철시킨다. 정치자금과 지역경제의 압력을 의식하는 의회가 여기에 가세하여 3자 연합이 형성됨으로써 새로운 전쟁의 양상에 대처할 수 있는 적절한 무기체제의 도입 필요성에도 불구하고 냉전시대의 유산인 고가 장비 생산을 고집한다.

19) Arthur M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin, 1973).

20) Irving L. Janis, *Groupthink* 2d ed. (Boston, Houghton Mifflin, 1982).

미국은 수많은 분쟁에 연루되는 가운데 세계인의 분노의 대상이 되었고 냉전 및 테러와의 전쟁을 거치며 안보는 국가 제일의 관심사가 되었다. 그러나 위기에 대한 대처 방식은 장기적으로 볼 때 문제 해결에 부적절할 뿐 아니라 민주주의와 복지의 희생을 초래하였다. 국가안보정책의 개혁을 위해서 저자는 4개의 시급한 과제를 지적한다. 첫째, 과거 50년간 방치되었던 전쟁수행권을 의회가 대통령으로부터 되돌려 받는 일이다. 미국 헌법 제 1절 제8조는 의회가 전쟁선언권을 갖고 있음을 명시하고 있음에도 불구하고 그동안 의회는 이 문제에 대해서 소극적인 태도로 일관해왔다. 앞으로는 전쟁수행법이 규정하고 있는 것처럼 대통령은 군대를 파견하기 전에 의회의 승인을 받아야 하며 의회는 예산 배정을 무기로 추가적인 감독권을 행사해야 한다. 저자는 의회가 자신의 권리를 행사함에 있어서 더 단호해져야 할 것이라고 말한다. 둘째, 냉전의 부산물인 군산복합체를 해체하는 일이다. 그러나 방위산업 노동자들의 생존권이 달려있는 만큼 이 문제는 조심스럽게 처리되어야 하며 생산적인 분야로 체제전환을 시도해야 할 것이다. 셋째, 현재 미국의 군 조직체계는 4분의 3이 정규군이고 4분의 1이 주방위군 및 예비군으로 구성되어 있다. 이러한 구성비율을 역전시켜 3분의 2를 후자에게, 3분의 1을 전자에게 배정함으로써 시민병사의 전통을 회복해야 한다. 또한 직업군의 규모를 60만 명 수준으로 축소시켜 신속대응군의 역할을 수행하게 하고 유사시 시민병사를 충원하는 방향으로 나아가야 민주적 이상에 부합한 군조직이라 말할 수 있다. 저자는 이 문제와 관련하여 군사문화의 완화를 위한 기제로서 학군제도(ROTC)를 활성화시켜야 한다고 주장한다. 셋째, 미국은 선제적이며 일방적인 군사행동을 자제하고 국제법과 국제기구의 네트워크를 활용해야 한다. 마지막으로 미국의 외교는 우방의 독재자를 지원하는 냉전시대의 폐습에서 벗어나 민주주의의 가치를 증진하는 방향으로 나아가야 하며 테러와의 전쟁 역시 전 세계의 민주정부를 지원하는 방식으로 추진되어야 한다.

#### IV. 맺는 말

이제 허드슨의 미국 민주주의 비판을 간략히 요약한 후 이러한 주장이 미국

정치사상사에 있어서 어떠한 의미를 갖는가를 생각해 보고 마지막으로 비판의 타당성에 대해서 검토해 본다.

허드슨은 미국 민주주의의 위기를 미국의 가치, 정치제도, 사회구조라는 세 개의 차원에서 진단하였다. 첫째, 그는 미국 특유의 개인주의 정치문화가 민주주의 발전에 크게 기여했음에도 불구하고 토프빌이 말했던 건전한 마음의 습관을 상실함으로써 권리와 책임 간 균형이 허물어지고 있음을 지적하였다. 그리고 진보시대의 전통을 계승하는 공동체주의 운동을 전개할 것을 역설하였다. 둘째, 그는 미국의 헌법체제가 권력분립의 원칙에 입각한 대통령중심제를 채택함으로써 책임성과 반응성이라는 민주주의의 핵심적 가치를 실현하는데 실패하고 있다고 주장하였다. 그리고 이에 대한 대응책으로 대통령과 의회가 보다 긴밀하게 결합하는 제퍼슨 모델을 지향할 것을 강조하였다. 셋째, 부와 소득의 불평등이 확대되고 아메리칸 드림이 파괴되는 사회현실을 고발하였다. 그리하여 기업의 특권적 지위를 저지하기 위한 제도적 장치, 정당한 분배와 사회복지의 실현을 위한 제도 개혁을 제안하였다.

허드슨이 생각하는 이상적인 민주주의는 참여 민주주의의 모델이다. 이 논리에 따르면 민주정치의 주역은 시민과 의회이며 다수 시민의 의지가 적극적인 정치참여의 과정을 통해서 의회에 전달되고 의회가 이것을 정책에 충실히 반영할 때 비로소 민주주의의 이상은 실현된다. 이러한 관점에서 볼 때 의회의 통제에서 벗어난 행정부의 독자적 행보는 민주주의의 근본정신을 부정하는 것이며 심지어 사법부의 위헌심사마저도 비민주적 제도로서 간주된다. 미국 민주주의가 현재의 위기에서 벗어나기 위해서는 시민참여의 활성화가 우선적으로 요청되는데 특히 투표율의 제고와 선거에 있어서 동등한 대표성의 실현이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해 그는 투표상의 계층편향 현상을 시정하기 위한 제도 개혁과 공영선거제의 실시, 속의민주주의의 실현을 위한 구체적인 모델들을 제시한다. 마지막으로 허드슨은 냉전에서부터 테러와의 전쟁에 이르는 시기에 지나치게 비대해진 군부와 국가 안보기구, 대통령의 전쟁수행권을 비판하고 군산복합체의 해체, 군조직 체계의 개혁, 외교노선의 방향전환 등을 주장한다.

허드슨의 미국 민주주의 비판은 미국의 예외주의에 대한 합의설(consensus theo-

ry) 비판의 시도와 맥락을 같이 한다. 사실상 미국 민주주의에 대한 우월감과 자신감의 표명이라고 말할 수 있는 합의설의 논리에 따르면 대다수의 미국 국민들은 미국 민주주의의 이념과 제도에 대해 만족해하고 있으며 미국 민주주의는 국민적 합의의 소산이다. 합의설에 대한 비판은 한편으로 합의의 부재를 증명하려 하며 다른 한편으로 합의가 허위의식의 산물임을 주장하는 방향으로 나아간다.<sup>21)</sup> 허드슨의 비판은 후자의 논리에 가깝다. 즉 미국 민주주의는 심각한 결함을 갖고 있으며 실제로 많은 문제를 노정하고 있음에도 불구하고 국민들이 자기만족적 이데올로기에 세뇌된 결과 진실을 외면하고 있다는 것이다. 다만 허드슨의 비판은 그 강도가 마르크제나 밀스, 촘스키 등과 같은 반체제론자의 수준에 이르지 않고 온건한 좌파 공동체주의 이론의 경향을 보이고 있다. 정치 이념은 필연적으로 사회구조의 건설과 직결되는데 좌파적 공동체주의 이론<sup>22)</sup>은 대체적으로 본격적인 사회주의 대안까지는 나아가 가지 않은 상태에서 자유주의와 개인주의에 대한 비판을 시도한다. 한편 일부 자유주의자들 역시 좌파적 자유주의를 표방하여 자유주의의 자기반성을 촉구하며 자유주의의 구원을 위해서라도 자유주의는 공동체와 평등의 이념을 포용하는 균형적 가치체계로 발전해야 한다고 주장한다.<sup>23)</sup> 물론 건전한 자유주의가 건전한 공동체주의의 초석이 된다고 판단하여 자

21) 전자의 예로서 Barton J. Bernstein, ed., *Towards a New Past* (New York: Vintage, 1969); Staughton Lynd, *The Intellectual Origin of American Radicalism* (London: Faber, 1969). 후자의 예로서 C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956); Herbert Marcuse, *One-Dimensional Man* (Boston: Beacon, 1964).

22) 공동체주의(communitarianism)는 자유주의 만큼이나 모호한 개념인데 혹자는 공화주의적 공동체주의 이론과 참여민주주의론에 입각한 공동체주의 이론을 구분하기도 한다. 전자는 개인적 이익보다 공공선을 중시하는 시민의 미덕을 강조함으로써 보수주의적 이데올로기의 양상을 동시에 보일 가능성도 배제할 수 없다. 반면, 후자는 경제적 평등과 지방정부의 민주화를 궁극적인 목표로 시민의 도덕적 가치를 동등한 것으로 간주하는 경향이 있는데 자본주의에 대한 정면 비판이 약화되면서 좌파의 유력한 대안으로 부상하고 있다. Rober Booth Fowler, *The Dance with Community: The Contemporary Debate in American Political Thought* (Lawrence: University Press of Kansas, 1991).

23) Richard Rorty, *Contingency, Irony, and Solidarity* (New York: Cambridge University Press, 1989); William E. Connolly, *The Ethos of Pluralism* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995); Michael Walzer, *Sphere of Justice: A Defence Of Pluralism and Equality* (New York: Basic Books, 1983).

유주의에 입각한 공동체주의 건설을 주장하는 시각도 있다.<sup>24)</sup> 허드슨의 공동체주의 이론은 참여민주주의론에 입각한 공동체주의로서 자유주의에 대해 나름대로 대안적 의미를 갖는다. 그러나 미국 사회의 지적 다양성은 자유주의의 소산이며 자유주의는 다양한 개념요소를 내포하고 있다고 주장하는 관점에 서면 미국의 자유주의는 하츠(Louis Hartz)의 합의를설보다 다차원적 의미를 갖게 된다. 그리하여 다원적 가치 상호간의 갈등과 경쟁은 전통적 자유주의가 자신의 외연을 확장시킨 확대된 자유주의의 발전과정으로 분석될 수도 있다.<sup>25)</sup>

개인주의의 본질을 훼손하지 않는 범위 내에서 토끼뿔이 강조했던 마음의 습관을 부활시키고 이에 따라 대기업이나 소수 부유층의 특권을 규제하며 조건의 평등을 실현하는 방향으로 사회구조를 개혁하려는 허드슨의 공동체주의 철학은 자유주의자의 입장에서 반론이 제기될 수도 있으나 수용 가능한 논쟁의 범위를 크게 벗어나지 않는다. 문제는 민주적 정치제도에 관한 논의이다. 허드슨은 다수 국민의 의사를 충실히 반영하는 체제가 민주적 체제이며 이런 의미에서 영국식 의회주의가 가장 바람직한 체제라고 주장한다. 역으로 미국식 대통령중심제는 권력분립의 원리를 도입함으로써 반응과 책임이라는 민주주의의 근본가치의 실현에 실패하고 있다고 믿고 있다. 그리하여 차선책으로 정부와 집권 여당이 한 몸이 되는 제퍼슨 모델을 제시하는가 하면 각료의 의원겸직이나 대통령의 국회 출석 발언권 허용 등 일응 한국식 대통령중심제를 연상케 하는 체제를 이상시하고 있다. 허드슨의 모든 가치 평가는 다수의 의지를 절대선으로 보는 민주주의의 본래적 의미에 대한 과도한 집착에서 비롯된다. 참여민주주의의 예찬은 그것이 다수 시민의 의사를 관철시킬 수 있다는 기본적 발상에 기인한다. 물론 그는 속의 과정의 중요성을 의식하고 있으며 나름대로 몇 가지 방책을 제시하기도 한다. 권력분립 이론 그 자체는 허드슨의 주장처럼 민주주의의 근본원리가 아닐지

24) 예를 든다면 Daniel Bell, "Democracy in Confucian Societies: The Challenge of Justification," Daniel A. Bell, Gavid Brown, Kanishka Jayasuriya and David Martin Jones, *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia* (New York: St. Martin's Press, 1995).

25) Robert Booth Fowler, *Enduring Liberalism: American Political Thought Since the 1960* (Kansas: University Press of Kansas, 1999), 250.

모른다. 그러나 다수가 항상 정의인가라는 진부한 질문을 염두에 둔다면 권력분립의 이론은 민주주의를 보완하기 위한 서구사회의 경험적 지혜이며 따라서 미국 헌법의 이념이 민주주의가 아니라 공화주의라는 지적은 나름대로 의미를 갖는다. 사회적 여건에 따라 다수제 민주주의와 합의제 민주주의의 두 가지 이념형을 상징하는 아렌트 레이파르트(Arendt Lijphart)는 미국 민주주의가 인종적, 지역적 다원성을 배경으로 다수제와 합의제 양자의 이상을 적절히 결합시켜 성공을 거둔 뛰어난 사례라고 말한 바 있다.<sup>26)</sup> 즉 다수제 민주주의만이 능사가 아니라는 이야기이다.

진보주의자의 관점에서 국가사회의 개혁은 국민 다수의 지지를 받는 정당과 지도자의 행보에 거침이 없어야 한다는 논리를 담고 있는 허드슨의 이 책은 우리 사회의 상당수 지식인이 거부감을 보이고 있는 한국식 대통령제를 다른 시각에서 바라볼 수 있게 하는 기회를 제공한다는 점에서 흥미를 끈다.<sup>27)</sup> 마지막으로 한 마디 덧붙인다면 시민의 정치참여를 민주주의의 핵심과정으로 강조하는 저자가 미국의 정당정치 재건을 위해서 예비선거제도의 축소 및 폐지를 주장하는 것은 이해를 못할 바는 아니지만 자기모순적 논리라는 생각이 든다. 예비선거제도야 말로 참여민주주의의 꽃이 아닌가.

26) 아렌트 레이파르트, 최명 역, 『민주국가론』 (법문사, 1985), 46. 레이파르트는 집행권의 집중, 양당제도, 선거에 있어서 최다득표제, 유사한 프로그램을 가진 이질적 정당의 4가지를 다수제적 요소로 보았고 권력분립, 균형있는 양원제, 연방주의, 성문헌법 및 소수자 거부권의 4가지를 합의제적 요소로 파악한다.

27) 2003년 10월 17일 한국정치학회 창립 50주년 기념학술대회에서 조경관은 제왕적 대통령제의 폐해를 극복하기 위해서 미국식 순수한 대통령중심제로 복귀해야 한다고 주장하였다. 그러나 강원택은 한국정치사가 보여주는 제왕적 대통령 현상은 제도의 산물이 아니라 민주적 통치의 관행이 뿌리를 내리지 못한테 기인한다고 진단하며 오히려 대통령의 통치력 약화 문제를 제기 하였다. 그리고 대통령의 통치력 복원을 위해서 결선투표제의 도입, 국회의 각료해임권 축소 등을 제안하였다. 헌법개정 에 관한 최근의 논의는 강원택외, 『헌법개정의 정치』(파주: 인간사랑, 2010); 김철수의, 『대한민국 정부형태 어떻게 할 것인가: 대통령제나 의원내각제나』(서울: 예지각, 2010) 참조할 것.

- ▶ 논문 접수일 : 2012년 03월 14일
- ▶ 논문 심사일 : 2012년 04월 25일
- ▶ 논문 게재일 : 2012년 05월 19일

## 초록

## 미국 민주주의의 위기론 일고

장 원 석

프로비던스 대학의 정치학 교수인 허드슨은 미국 정치의 자기만족적 전통에 도전하여 미국의 가치와 정치제도 및 사회구조 전반에 대한 재검토를 주장한다. 그것은 한편으로 상황변경의 논리에 입각해 있지만 다른 한편으로 건국의 신화에 대한 정면적인 도전이기도 하다.

허드슨은 미국 민주주의의 위기를 미국의 가치, 정치제도, 사회구조라는 세 개의 차원에서 진단하였다. 첫째, 그는 미국 특유의 개인주의 정치문화가 민주주의 발전에 크게 기여했음에도 불구하고 토끼빌이 말했던 건전한 마음의 습관을 상실함으로써 권리와 책임 간 균형이 허물어지고 있음을 지적하였다. 그리고 진보시대의 전통을 계승하는 공동체주의 운동을 전개할 것을 역설하였다. 둘째, 그는 미국의 헌법체제가 권력분립의 원칙에 입각한 대통령중심제를 채택함으로써 책임성과 반응성이라는 민주주의의 핵심적 가치를 실현하는데 실패하고 있다고 주장하였다. 그리고 이에 대한 대응책으로 대통령과 의회가 보다 긴밀하게 결합하는 제퍼슨 모델을 지향할 것을 강조하였다. 셋째, 부와 소득의 불평등이 확대되고 아메리칸 드림이 파괴되는 사회현실을 고발하였다. 그리하여 기업의 특권적 지위를 저지하기 위한 제도적 장치, 정당한 분배와 사회복지의 실현을 위한 제도 개혁을 제안하였다.

허드슨의 미국 민주주의 비판은 온건한 좌파 공동체주의의 논리로서 미국의 예외주의에 대한 합의설 비판의 시도와 맥락을 같이 한다. 영국식 의회주의가 가장 바람직한 체제라고 주장하는 그는 역으로 미국식 대통령중심제는 권력분립의 원리를 도입함으로써 반응과 책임이라는 민주주의의 근본가치의 실현에 실패하고 있다고 주장한다. 그러나 사회적 여건에 따라 다수제 민주주의와 합의제

민주주의의 두 가지 이념형을 상징하는 아렌트 레이파트에 따르면 미국 민주주의가 인종적, 지역적 다원성을 배경으로 다수제와 합의제 양자의 이상을 적절히 결합시켜 성공을 거둔 뛰어난 사례이다. 허드슨의 이 책은 우리 사회의 상당수 지식인이 거부감을 보이고 있는 한국식 대통령제를 다른 시각에서 바라볼 수 있게 하는 기회를 제공한다는 점에서 흥미를 끈다.

□ 주제어 : 미국 민주주의의 위기, 미국정치의 사법화, 제퍼슨 모델, 안보국가, 마음의 습관

## Abstract

## A Thought on American Democracy in Peril

Chang, Wonseok.

The American face different challenges that result from poor constitution and power. The author argues that the current constitution does not grant the citizens the necessary rights they need and that American citizens are not equally represented. Most citizens do not understand democracy and this makes it difficult for them to overcome the challenges. Hudson's introduction offers a review of the history of democratic theory in terms of four models of democracy, giving the reader a set of criteria against which to evaluate the challenges discussed later in the book. Then Hudson explores of what he considers are the major challenges to American democracy: separation of powers, the imperial judiciary, radical individualism, citizen participation, trivialized elections, the privileged position of business, inequality, the national security state. He emphasizes such critical and topical issues as the persistence of economic inequality despite the economic prosperity of the late 1990s, the Clinton scandals and the impeachment controversy, the impact of globalization on business, the role of soft money in election campaigns. He wants to engage the reader in thinking critically about these challenges rather than presenting the neutral and objective discussion common to most textbooks. But his discussion about American presidential system shows a kind of systematic prejudice against the theory of separation of power.

□ Key words : American Democracy in Peril, Judicialization of American Politics, Jeffersonian Model, National Security State, Habits of the Heart

## 참고 문헌

- 강원택외. 2010. 『헌법개정 정치』. 파주: 인간사랑.
- 김철수외. 2010. 『대한민국 정부형태 어떻게 할 것인가: 대통령제나 의원내각제나』. 서울: 예지각. 레이파트, 아렌트 레이파트 최명 옮김. 1985. 『민주국가론』. 서울: 법문사.
- Bell, Daniel. 1995. "Democracy in Confucian Societies: The Challenge of Justification," Daniel A. Bell, Gavid Brown, Kanishka Jayasuriya and David Martin Jones. *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia*. New York: St. Martin's Press.
- Bernstein, Barton J. ed. 1969. *Towards a New Past*. New York: Vintage.
- Burns, James MacGregor. 1963. *The Deadlock of Democracy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Connolly, Willam E. 1995. *The Ethos of Pluralism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Fowler, Robert Booth. 1991. *The Dance with Community: The Contemporary Debate in American Political Thought*. Lawrence: University Press of Kansas.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Enduring Liberalism: American Political Thought Since the 1960*. Kansas: University Press of Kansas.
- Hudson, William E. 2004. *American Democracy in Peril: Eight Challenges to American's Future*. Washington D.C.: CQ Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1996. *American Exceptionalism: A Double Edged Sword*. New York: W.W.Norton & Company.
- Lynd, Staughton. 1969. *The Intellectual Origin of American Radicalism*. London: Faber.
- Marcuse, Herbert. 1964. *One-Dimensional Man*. Boston: Beacon.
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Rorty, Richard. 1989. *Contingency, Irony, and Solidarity*. New York: Cambridge University Press.
- Schlesinger Jr., Arthur M. 1973. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin.

- Walzer, Michael. 1983. *Sphere of Justice: A Defence Of Pluralism and Equality*. New York: Basic Books.
- Wood, Gordon. 1991. *The Radicalism of the American Revolution*. New York: Knopf.