

미국의 승자독식정치와 그 귀결

이 준 구

미국 역사상 분배상태가 가장 불평등한 상황에 이르렀던 것은 1920년대 대공황 발생 직전의 시기다. 1920년대 말 대공황의 발생 그리고 그 와중에 집권하게 된 진보적인 루즈벨트 대통령의 뉴딜정책으로 인해 평등화의 추세가 나타나기 시작했지만, 1970년대 말에 이르러 다시 불평등화로의 극적인 반전이 일어나기 시작했다. 비슷한 상황에 있는 여러 나라들 가운데서 왜 유독 미국만 것처럼 극적인 불평등화로의 반전을 경험하게 되었는지는 큰 의문이 아닐 수 없다. 경제학자들은 숙련편향기술진보가설 등 여러 가지 설명을 제시했지만, 불평등성 심화의 한 단면만을 설명해 주고 있을 뿐 종합적인 설명에 이르지 못하는 한계를 갖는다. 더욱 심각한 문제는 왜 유독 미국에서 극적인 불평등화로의 반전이 일어났는지를 제대로 설명해 주지 못한다는 점이다. 좀 더 넓은 시각에서 보면 최근 미국 사회에서 관찰할 수 있는 불평등성의 심화는 사회와 정치의 보수화와 아주 밀접한 관련을 갖는 현상임을 간파할 수 있다. 보수세력은 정국의 주도권을 잡자마자 평등주의적인 뉴딜정책의 유산을 청산하는 작업에 착수했다. 이들은 파격적인 감세, 정부지출 감축, 그리고 규제 완화 등 일련의 신자유주의정책을 추진했고, 이런 정책이 불평등성의 심화라는 부작용을 가져왔다는 것은 의심의 나위가 없는 사실이다. 미국처럼 보수세력의 정국 주도권 장악이 장기간에 걸쳐 확실하게 이루어진 다른 나라의 사례를 찾아보기 힘들다. 또한 미국처럼 경제의 모든 분야에 걸쳐 신자유주의정책을 열정적으로 추구한 다른 나라의 사례를 찾기도 힘든 실정이다. 그렇기 때문에 바로 이와 같은 차이가 미국 사회에서 유독 다른 나라들에 비해 불평등성의 심화가 훨씬 더 빠르게, 그리고 더 큰 정도로 일어난 결정적 이유라는 해석이 큰 설득력을 갖게 된다. 그렇다면 다음으로 떠오르는 의문은 미국의 보수세력이 확고한 헤게모니를 쥐게 된 이유는 과연 무엇인지가 된다. 1960년대에 시작된 보수세력의 결집은 1980년 레이건이 대통령 선거에서 압승을 거두는 ‘레이건혁명’에 의해 완전한 헤게모니 장악으로 이어지게 된다. 그 배경에는 경제적 보수주의자, 사회-문화적 보수주의자, 그리고 종교적 보수주의자의 삼각편대로 구성된 보수주의운동의 치밀하면서도 열정적인 지원이 있었다. 이와 같은 대중적 차원에서의 운동이 뒷받침되지 않았다면 보수세력의 헤게모니 장악은 불가능한 일이었을 것이 분명하다. 정국의 헤게모니를 완벽하게 장악한 보수세력은 서슴없이 승자독식 정치를 실천에 옮겼고, 그 결과 오늘날 우리가 보는 사상초유의 불평등한 미국 사회가 만들어지게 되었다.

주제어: 신자유주의, 보수주의운동, 불평등성, 감세정책, 승자독식 정치

1. 머리말

미국 사람들뿐 아니라 다른 나라 사람들에게도 미국은 기회의 땅으로 인식되어 왔다. 가난한 이민자의 자제로 태어났다 하더라도 열심히 노력하기만 하면 얼마든지 상층부로 이동할 수 있다는 ‘미국의 꿈’(American dream)은 미국 사회에 가장 깊게 뿌리박고 있는 신화 중 하나다. 이와 같은 신화는 미국이 무척 평등한 사회라는 인상을 주기 십상이지만, 실제로 미국의 소득분배 상태를 자세히 들여다보면 비슷한 수준에 있는 다른 나라들보다 훨씬 더 불평등하다는 놀라운 사실을 발견하게 된다. 단지 현재의 분배상태가 불평등한 데 그치는 것이 아니라, 가난한 사람이 상층부로 이동할 수 있는 기회도 아주 제한되어 있는 사회가 되어 가고 있다.

미국 역사상 분배상태가 가장 불평등한 상황에 이르렀던 것은 1920년대 대공황 발생 직전의 시기다. 주로 이민자들로 구성된 독립 당시의 미국 사회는 비교적 평등한 상태에서 출발했지만, 19세기 후반 남북전쟁이 끝나고 본격적인 산업화 단계에 들어서면서 급속도로 부의 집중이 이루어지기 시작했다. 흔히 ‘강도귀족’(robber baron)이라고 불리는 소수 산업자본가의 수중에 막대한 부가 집중되는 한편, 대다수의 노동자들과 농민들은 성장의 과실에서 소외되어 계속 궁핍화의 길을 걷고 있었다. 산업자본가들은 정치권력까지 자신의 지배하에 놓음으로써 미국 사회 전체에 막강한 영향력을 행사하고 있었다. 이와 같은 정경유착구조는 1900년대에 들어오면서도 계속 미국 사회를 지배해 사상 초유의 불평등한 분배상태를 만들어 가고 있었다.

그러나 1920년대 말 대공황의 발생 그리고 그 와중에 집권하게 된 진보적인 루즈벨트(F. D. Roosevelt) 대통령의 뉴딜(New Deal)정책으로 인해 이와 같은 상황에 일대 변화가 일어나게 되었다. 그때까지의 불평등화 기조가 일거에 평등화 기조로 반전되는 대격변이 일어났던 것이다. 제2차 세계대전의 발발은 평등화의 기조를 한층 더 강화하는 계기가 되었으며, 이와 같은 평등화의 기조는 대전이 끝난 후에도 계속 이어졌다. 보수세력은 기회 있을 때마다 뉴딜정책의 전복을 시도했지만, 시대의 대세를 막기에는 역부족이었다. 그 결과 1960년대에 이르러서는 분배상태가 눈에 띄게 평등해졌고, 바야흐로 ‘중산층의 사회’ 시대가 본격적으로 열리게 되었다.

쿠즈네츠(S. Kuznets)는 1956년 소득분배이론에 중요한 이정표가 된 중요한 논문을 발표했는데, 경제성장의 단계에 따라 분배상태가 정형화된 양상을 보이면서 변화한다는 가설을 제기하고 있었다. ‘역-U자 가설’(inverted-U hypothesis)로 알려진 그의

가설에 따르면, 경제성장의 초기단계에서는 분배상태의 불평등성이 점차 심화되어 가다가 성장이 성숙단계에 이르면 평등화로의 반전이 일어난다는 것이다. 그렇기 때문에 시간이 흐름에 따라 불평등의 정도가 어떻게 변화하는지를 추적해 보면 U자를 뒤집어 놓은 모양의 그래프를 얻을 수 있다는 것이 이 가설의 핵심이었다. 쿠즈네츠는 미국을 위시한 주요 국가들의 경험에서 이와 같은 전형적 양상을 도출한 것인데, 문제는 과연 이것이 자본주의경제가 발전해 나가는 양상에 대한 일반적인 이론으로 성립할 수 있는지의 여부에 있다.

쿠즈네츠가 그 논문을 쓴 1950년대의 시각에서 본다면 경제성장의 단계와 분배상태 사이에는 그와 같은 관계가 존재한다는 결론을 내릴 수 있었을지 모른다. 피케티 [T. Piketty(2014)]가 말하고 있듯, 미국뿐 아니라 유럽의 다른 나라들도 1900년대 초까지 불평등성의 정도가 지속적으로 높아지는 것을 경험한 바 있다. 이와 같은 불평등화의 추세는 두 번에 걸친 세계대전으로 인해 평등화의 추세로 반전되었다는 것이 그의 지적인데, 만약 이것이 사실이라면 역-U자 가설은 자본주의경제 발전과정에 대한 일반적인 이론이 될 수 없다. 왜냐하면 자본주의경제 내부에 존재하는 동력에 의해 초기단계의 불평등화가 성숙단계에서의 평등화로 반전되는 것이 아니었고, 두 번에 걸친 세계대전이라는 외생적 요인이 그와 같은 반전을 가져온 주요인이었던 셈이기 때문이다. 쿠즈네츠의 가설은 자본주의경제가 성숙단계에 이르면 거의 자동적으로 평등화로의 반전이 일어날 것을 기대하게 만들지만, 반드시 그렇게 되어야 할 당위성은 없다는 것이 피케티의 주장이다.

1970년대 말 이래 미국을 위시한 세계 여러 나라에서 관찰된 분배상태의 변화 양상은 쿠즈네츠의 가설에 의심을 품게 만드는 또 다른 요인이다. 대부분의 나라에서 분배상태의 평등화 추세가 끝나고 다시 불평등화의 추세가 나타났기 시작했는데, 이 부분은 쿠즈네츠가설이 전혀 설명할 수 없기 때문이다. 피케티는 이 점에 대해 자본주의경제는 본질적으로 불평등이 심화되는 경향을 갖는데, 두 번에 걸친 세계대전의 충격이 완전히 가시고 각국 경제가 정상적인 궤도로 돌아오면서 자연스럽게 나타나는 현상이라고 보았다. 그 이유가 무엇이든 많은 나라에서 나타나고 있는 불평등화의 경향은 자본주의경제가 성숙단계에 들어오면서 평등화의 경향이 나타난다는 쿠즈네츠가설에 의심을 품게 만들기에 충분한 이유가 된다.

이와 같은 불평등성 심화 현상과 관련해 특히 우리의 관심을 끄는 것은 미국의 경우다. 미국 사회에서의 불평등화로의 반전은 매우 극적인 성격을 가져 1970년대 말

에서 2000년대 말에 이르는 불과 30년의 기간 동안 지난 40년 이상 진행되어 온 평등화의 효과를 완전히 상쇄하기에 이르렀다. 2000년대 말에 들어오면서 미국 사회의 불평등도는 그것이 가장 높았던 1920년대 말 대공황 전야의 수준으로 되돌아간 것을 볼 수 있다. 소득계층 최상위 1%가 점유하는 소득의 비율이 1928년 23.9%로 정점을 찍은 바 있다. 1976년에는 8.9%로 가장 낮은 수준으로 떨어졌다가 그 뒤 급격하게 오르기 시작해 2007년에는 23.5%까지 뛰어올라 간발의 차로 1928년의 수준에 육박하게 되었다.⁽¹⁾

그렇다면 비슷한 상황에 있는 여러 나라들 가운데서 왜 유독 미국만 이처럼 극적인 불평등화로의 반전을 경험하게 되었을까? 경제학자들은 미국 사회에서 1970년대 말 이래 불평등성이 급격하게 더 커진 데 대해 여러 가지 가설을 제기하고 있지만, 그 중에서 상황 전체를 만족할 만큼 충분히 설명해 주는 가설은 없는 실정이다. 이준구(2012)를 통해 살펴본 바 있지만, 경제학자들이 제시한 가설들을 대략 다음과 같이 정리할 수 있다. 우선 가장 많은 수의 경제학자들이 들고 있는 불평등화의 핵심 요인은 최근에 나타난 기술진보의 특성이다. 즉 기술진보의 특성이 숙련노동에 대한 수요를 상대적으로 더 크게 만드는 성격을 갖고 있기 때문에 미숙련노동자들과의 임금 격차가 점차 더 커지는 것이 불평등성 심화의 주요인이라고 보는 숙련편향기술진보(skill-biased technological progress)가설이 많은 관심을 끌고 있는 것이다.

이와 더불어 세계화(globalization)로 인해 개발도상국으로부터 생산한 값싼 상품들이 밀려들어오면서 미숙련노동자의 입지가 좁아지게 되었다는 가설도 제기된 바 있다. 개발도상국 미숙련노동자들과의 경쟁구도가 만들어짐으로써 미국 내 미숙련노동자들의 임금이 압박을 받아 임금 격차가 벌어지게 되었다는 설명이다. 또한 일부 경제학자들은 정보화의 진전으로 인해 각 부문에서 슈퍼스타라고 부를 수 있는 소수의 사람들이 엄청나게 큰 몫을 챙겨가는 구도가 만들어지기 때문에 소득격차가 심해지게 되었다는 슈퍼스타의 경제학(economics of superstar) 가설을 제기하기도 한다.

경제학자들과는 다른 시각에서 불평등성 심화의 근본 원인을 찾으려는 시도도 있는데, 그 좋은 예가 바로 경영자권력(managerial power)가설이다. 이 가설에 따르면 최고경영진이 갖고 있는 권력을 이용해 자신의 보수를 올려가는 경향이 있고, 그 결과 최고경영진의 보수가 찬문화적인 수준으로 높아지게 되었다는 것이다. 주주의 이

(1) Facundo Alvaredo *et al.*, The World Top Incomes Database. <http://www.parisschoolofeconomics.eu/en/expertise-dissemination/wtid-world-top-incomes-database/>

익을 대변해야 할 이사회가 실질적으로 최고경영진의 영향력하에 있기 때문에 최고경영진에 지급되는 보수가 도에 넘는 경우에도 제대로 제동을 걸지 못한다고 말한다. 미국에서 최고소득계층의 상당 부분을 최고경영진이 차지하고 있는 현실을 설명하기 위해 제시된 가설인데, 경제학계 내부에서 이 가설이 갖는 영향력은 그리 크지 않은 것이 사실이다.

이 네 가지 가설 모두 최근 미국 사회에서 진행되어 온 불평등성 심화의 한 단면만을 설명해 주고 있을 뿐 종합적인 설명에 이르지 못하는 한계를 갖는다. 더욱 심각한 문제는 왜 유독 미국에서 극적인 불평등화로의 반전이 일어났는지를 제대로 설명해 주지 못한다는 점이다. 예를 들어 숙련편향기술진보, 세계화의 진전, 슈퍼스타의 등장 등에 의한 불평등성의 심화는 미국 이외의 다른 나라들도 비슷한 상황일 텐데 왜 이런 똑같은 현상이 유독 미국에서만 극심한 불평등성의 심화를 가져 왔을까? 경영자권력가설 역시 미국 기업들이 다른 나라의 기업들과 어떤 점에서 분명한 차이를 갖는다는 것을 설명해 주지 않고 있기 때문에 우리의 의문에 대해 만족스런 대답을 기대하기 힘든 상황이다. 비유를 들어 말하자면 미국 사회에서 나타난 불평등성 심화의 원인 규명이라는 퍼즐 게임에서 경제학자들은 아직도 그림을 완성하지 못하고 채워지지 않은 빈 공간을 남겨 놓고 있는 셈이다.

불평등성의 심화는 분명 경제적 현상이며, 따라서 경제학적 분석의 대상이다. 그러나 그 현상을 일으킨 원인을 경제와 경제학의 테두리 안에서만 찾으려 할 필요는 없다. 경제적 여건뿐 아니라 사회적, 정치적 여건도 불평등성의 심화에 중대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 좀 더 넓은 시각에서 보면 최근 미국 사회에서 관찰할 수 있는 불평등성의 심화는 사회와 정치의 보수화와 아주 밀접한 관련을 갖는 현상임을 간파할 수 있다. 1980년 공화당 레이건(R. Reagan)의 대통령 당선을 계기로 그 동안 수세에 몰려 있던 보수세력은 미국 정치에서 확실한 우위를 점하게 되었다. 1981년에서 2009년에 이르는 기간은 클린턴(B. Clinton) 대통령의 8년을 빼면 나머지는 계속 보수적인 공화당이 집권하고 있던 시기였다.

보수세력은 정국의 주도권을 잡자마자 평등주의적인 뉴딜정책의 유산을 청산하는 작업에 착수했다. 줄기차게 ‘작은 정부’를 부르짖어 온 이들은 정부의 개입폭을 줄여 민간부문의 활력을 높일 수 있다는 명분하에 파격적인 감세, 정부지출 감축, 그리고 규제완화를 추진했다. 우리가 신자유주의적 정책이라고 부르는 이런 정책기조가 실제로 경제의 활력을 더 크게 만드는지의 여부는 논란의 여지가 있지만, 불평등성의

심화라는 부작용을 가져온다는 것은 의심의 나위가 없는 사실이다. 감세와 규제완화는 주로 기업과 부유층에 직접적 혜택을 가져오는 한편, 정부지출, 특히 사회보장 관련 지출의 감소는 빈곤층에게 직접적 타격을 가져오기 때문이다.

해커-파이어슨[J. Hacker and P. Pierson(2010)]은 공화당의 장기 집권으로 인해 미국 사회에 부자를 더욱 부유하게 만드는 한편 중, 저소득층을 더욱 가난하게 만드는 ‘승자독식정치’(winner-take-all politics)가 자리 잡게 되었다고 말한다. 일부 보수성향의 인사들은 최근 들어 미국 사회의 불평등성이 심화되었다는 사실 그 자체를 부정하려 들지만, 너무나도 많은 통계지표들이 모두 한결같이 불평등성의 심화를 말해주고 있기 때문에 그들의 주장은 신빙성을 결여하고 있다. 또한 그들은 불평등성의 심화가 정부의 정책이 아닌 경제 그 자체의 역학관계 변화로 인해 발생했음을 강조해 공화당의 집권과 무관함을 강조하고 있지만, 보수세력의 정국 주도권 장악이 불평등 심화에 결정적인 원인이 되었다는 것을 입증하는 수많은 증거들이 존재하고 있다.

미국처럼 보수세력의 정국 주도권 장악이 장기간에 걸쳐 확실하게 이루어진 다른 나라의 사례를 찾아보기 힘들다. 또한 미국처럼 경제의 모든 분야에 걸쳐 신자유주의 정책을 열정적으로 추구한 다른 나라의 사례를 찾기도 힘든 실정이다. 그렇기 때문에 바로 이와 같은 차이가 미국 사회에서 유독 다른 나라들에 비해 불평등성의 심화가 훨씬 더 빠르게, 그리고 더 큰 정도로 일어난 결정적 이유라는 해석이 큰 설득력을 갖게 된다. 앞에서 지적한 것처럼 경제학자들이 즐겨 들고 있는 여러 가지의 불평등화 요인들은 미국과 다른 나라들 사이의 차이를 제대로 설명해 주지 못하는 한계를 갖고 있다. 그러나 사회와 정치의 보수화라는 측면에서 보면 미국은 다른 나라와 확연하게 구분되는 특징을 갖고 있으며, 바로 이 점이 미국 사회에서 진행되어 온 불평등성 심화의 본질을 이해하는 열쇠가 될 수 있는 것이다.

그렇다면 다음으로 떠오르는 의문은 미국의 보수세력이 확고한 헤게모니를 쥐게 된 이유는 과연 무엇인지가 된다. 1950, 60년대만 하더라도 뉴딜정책의 영향이 아직도 미국 사회 곳곳에 남아 있었기 때문에 공화당을 중심으로 한 보수세력은 거의 존재감이 없었던 것이 사실이다. 1953년 20년 만에 처음으로 집권한 공화당의 아이젠하워(D. Eisenhower) 대통령이었지만, 뉴딜정책의 기초를 뒤엎는다는 것은 상상조차 할 수 없는 일이었다. 케네디(J. Kennedy), 존슨(L. Johnson) 대통령 시대에 이르러 진보세력은 전성기를 구가하고 있었으며, 보수적 이념은 일종의 이단으로 취급될 정도였다. 1968년 강경보수 성향의 닉슨(R. Nixon)이 대통령에 당선되었지만, 오늘날의

관점에서 볼 때 그가 추구한 정책은 민주당 대통령의 그것과 거의 구별이 되지 않는 진보적 성향을 띠고 있었다.

이와 같은 기본구도는 1980년 레이건(R. Reagan)이 대통령 선거에서 압승을 거둬으로써 일거에 뒤바뀌게 된다. 소위 ‘레이건혁명’(Reagan revolution)이라고 부르는 보수기조로의 전환은 뉴딜정책의 유산을 완벽하게 청산하기에 이르렀으며, 이를 계기로 보수파가 정국의 주도세력으로 화려하게 부상하기 시작했다. 뒤돌아보면 레이건혁명은 바로 그 시점에서 필연적으로 일어날 수밖에 없는 일이었다. 1960년대 후반으로부터 1970년대 이르는 기간 동안 음지에서 절치부심하던 보수세력은 국면전환을 위해 힘을 모아 열정적인 노력을 기울였고, 그와 같은 끈질긴 노력의 결과 엄청난 잠재력을 비축하게 되었다. 그 잠재력의 분출이 바로 레이건혁명이었고, 이 점에서 볼 때 레이건혁명은 하나의 필연이었다고 볼 수 있는 것이다.

이 논문에서 첫 번째 주제는 사회와 정치의 보수화가 구체적으로 어떤 경로를 통해 불평등성의 심화를 가져왔는지를 밝히는 일이다. 즉 정국의 주도권을 장악한 공화당이 추구한 정책이 왜 승자독식의 성격을 갖게 되었는지를 밝히는 것이 이 논문의 첫 번째 주제라는 말이다. 두 번째 주제는 보수세력이 미국 사회와 정치의 헤게모니를 쥐게 된 과정을 밝히는 일이다. 어느 때 일어난 어떤 사건을 통해 보수세력이 음지에서 양지로 나오게 되었으며 이윽고 정국의 주도권을 장악하게 되었는지 그 과정을 세심하게 분석해 보는 것이 또 하나의 중요한 과제인 것이다. 이와 같은 두 가지 주제의 분석을 통해 경제학자들이 남겨 놓은 퍼즐의 빈 공간을 채워 보려고 하는 것이 이 논문의 목적이다.

2. 승자독식정치가 어떻게 불평등의 심화를 가져왔는가?

지난 40여 년 동안 계속되어 온 불평등성의 심화의 결과 미국 사회에는 1% 대 99%의 대립구도, 즉 소수의 엄청난 부자와 대다수의 가난한 서민이 대립하는 구도가 정착되기에 이르렀다. 스미스[H. Smith(2012)]는 미국 사회가 권력, 돈, 그리고 이념의 차원에서 극도의 분열상을 보임으로써 사회를 하나로 묶는 끈은 사라지고 실질적으로 ‘두 개의 미국’이 존재하는 상황이 되었다고 말한다. 중산층이 갖고 있던 ‘미국의 꿈’, 즉 안정된 일자리, 생활수준의 향상, 자가 주택, 안정된 노후생활, 그리고 자식들의 더 나은 삶은 이제 이루어질 수 없는 꿈이 되어 버렸다. 스미스가 쓴 책의

제목이 “누가 미국의 꿈을 훔쳐 갔는가?”(*Who Stole the American Dream?*)인 것은 현재 미국 사회가 처해 있는 상황을 잘 말해 주고 있다.

돌아보면 1940년대에서 70년대에 이르는 시기는 미국 사회의 황금기였다. 중산층이 번영을 구가하고 있었으며 정치의 장에서도 중산층이 확고한 주역을 담당하고 있었다. 르바이-테민[F. Levy and P. Temin(2007)]이 말하고 있듯, 1947년에서 1973년에 이르는 기간 동안 노동생산성과 중위가구소득은 두 배에 이르는 성장세를 보였다. 미국 경제가 전반적으로 활발하게 성장하고 있었을 뿐 아니라, 중산층의 중심축을 이루는 근로대중도 이 번영의 대열에 동참할 수 있었다는 뜻이다. 그러나 1980년대에 들어오면서 분위기가 급변해 1980년에서 2005년에 이르는 기간 동안 비농업부문의 생산성이 67.4% 오른 데 비해 정규직 근로자의 중위임금은 고작 14%밖에 오르지 않았다. 그 기간 동안 최상위소득계층 1%에 속하는 사람들이 소득 증가의 80%나 되는 몫을 차지했기에 그런 결과가 나왔던 것이다.

그렇다면 1980년을 전후해 미국 사회에 과연 무슨 일이 일어났기에 소득분배 상황에 이와 같은 쿠페르니쿠스적 변화가 일어나게 되었는가? 경제학자들이 즐겨 말하는 기술변화의 속성이라든가 세계화의 진전 혹은 슈퍼스타들의 등장은 모두가 점진적으로 진행한 변화의 성격을 갖기 때문에 이처럼 어느 한 시점의 전후로 급격한 변화가 일어난 사실을 설명해 주는 데는 한계가 있다. 그즈음 미국 사회에서 일어나고 있었던 변화로서 소득분배의 상황 변화에 결정적인 영향을 주었으리라고 짐작되는 것은 바로 사회와 정치의 보수화다. 1960년대까지만 해도 미국 사회를 주름잡고 있었던 것은 진보세력이었으며, 공평성과 재분배를 추구하는 진보적 정책기조가 거의 무비판적으로 받아들여지고 있었다. 그러나 1970년대에 들어오면서 보수파가 세력을 결집하기 시작해 강력한 도전세력으로 등장하게 되었고, 1980년의 레이건혁명을 계기로 완전한 주도권을 장악하기에 이르렀다.

보수세력이 미국 사회의 주도권을 장악하게 된 시간경로와 분배상황 변화의 시간경로는 놀랄 만한 일치를 보여주고 있다. 즉 진보세력이 주도권을 갖고 있던 1960년대까지는 계속 평등화가 진행되다가, 이렇다 할 변화가 없었던 1970년대를 거쳐 1980년대에 들어오면서 보수세력의 득세와 더불어 급격한 불평등화 추세로의 반전이 일어났던 것이다. 보수적 정책기조가 불평등성의 심화를 가져올 수 있는 수많은 경로를 생각해 볼 때 이것을 단순한 우연의 일치로 볼 수는 없다는 결론에 이른다. 이미 경제 내부에 존재하고 있던 숙련편향기술진보 등 여러 가지 불평등화 요인들이

작용하고 있는 상황에서 기업과 부자들에게 결정적으로 유리한 방향으로 작동하는 보수적 정책기조가 더해져 불평등화로의 반전을 돌이킬 수 없는 추세로 정착시킨 것이 당시의 상황이었다.

이와 같은 보수적 정책기조와 불평등성의 심화 사이의 관계를 부정하는 사람들은 정부가 조세나 정부지출을 통해 분배상태에 영향을 줄 수 있는 정도에는 명백한 한계가 있다고 주장한다. 존재하는 대부분의 불평등성은 이미 시장에서 만들어지는 것이며, 여기에서 정부가 어떤 중요한 역할을 했다고 볼 수 있는 여지는 없다는 말이다. 예를 들어 “정부의 정책담당자는 설사 그렇게 하기를 원한다 할지라도 조세납부 전의 소득에 그렇게 큰 영향을 미칠 수 있는 수단을 갖지 못한다.” (Government policy makers do not have the tools to exert such a strong influence over pretax earnings, even if they wanted to do so.)라는 맨큐[G. Mankiw(2008)]의 발언은 바로 이와 같은 시각을 드러내고 있다. 그러나 해커-파이어슨[J. Hacker and P. Pierson(2010)]은 현실에서 정부가 조세와 정부지출이 효과를 발휘하기 전의 시장소득(market income)에 여러 가지 경로로 영향을 줄 수 있다는 사실을 들어 이들의 주장을 반박하고 있다.

사실 정부가 소득분배의 상황에 영향을 줄 수 있는 경로가 오직 조세와 정부지출에 국한된 것은 아니다. 해커-파이어슨이 지적하고 있듯, 시장경제는 정부가 만들어 놓은 게임의 규칙에 따라 움직이게 되므로 그 규칙을 어떻게 설정하느냐에 따라 사람과 사람 사이의 이해관계가 민감한 영향을 받고 이에 따라 소득분배 상태에 변화가 올 수밖에 없다. 예를 들어 노동조합에 관한 법률, 최저임금제도, 기업 지배구조 관련 규제, 그리고 금융시장 관련 규제가 모두 소득분배에 적지 않은 영향을 주고 있는 것이 사실이다. 정부가 오직 조세와 정부지출이란 수단을 통해 소득분배 상태에 영향을 줄 수 있다는 주장은 현실과 매우 동떨어져 있다는 비판에서 자유로울 수 없다.

르바이-테민[F. Levy and P. Temin(2007)]은 제도와 규범이 소득분배의 상황에 상당한 영향을 줄 수 있다고 지적하고, 평등화를 가져온 기존의 제도적 틀이 정치의 보수화와 더불어 붕괴하게 된 것이 불평등성 심화의 주요한 원인이었다고 주장한다. 숙련편향기술진보나 세계화 같은 경제적 요인이 실제로 어느 정도의 불평등화를 가져오는지는 이들이 어떤 제도적 틀 안에서 작용하느냐에 따라 그 답이 달라진다는 것이 그들의 지적이다. 이는 불평등성의 심화를 가져온 요인으로서 경제적인 것보다

정치적인 것이 더 큰 중요성을 가질 수 있다는 뜻이다. 그들은 민간부문의 힘만으로 불평등성을 완화할 수 없고, 오직 정부의 개입과 이로 인한 민간부문 행태의 변화를 통해서만 그것이 가능하다고 말한다.

정부가 소득분배 상태에 영향을 줄 수 있는지의 여부에 관해 논의할 때 한 가지 중요하게 고려해야 할 점은 어떤 적극적 행동을 통해 영향을 줄 수도 있지만 때로는 행동을 하지 않음을 통해서도 영향을 줄 수 있다는 사실이다. 해커-파이어슨은 경제가 동적 발전을 하는 과정에서 상황이 바뀌어감에도 불구하고 장기간에 걸쳐 체계적인 무대응으로 일관함으로써 분배상태를 악화시킨 사례가 많다고 지적했다. 그들은 이와 같은 무대응을 정책의 ‘표류’(drift)라고 불렀는데, 급변하는 금융 환경은 기존의 규칙과 규제를 새로운 상황에 알맞도록 수정해야 함을 요구하는 데도 불구하고 그대로 방치해 둠으로써 기득권층에 유리한 구도를 만드는 것을 그 예로 든다. 월가의 큰 손들이 국민이 낸 세금을 담보로 위험한 도박을 벌여 막대한 돈을 끌어갈 수 있었던 배경에는 이와 같은 정책의 표류가 중요한 역할을 한 것으로 볼 수 있다.

정부는 어떤 행동을 적극적으로 취함으로써 혹은 어떤 행동을 취하지 않음으로써 소득분배 상태에 상당한 영향을 끼칠 수 있다. 그렇기 때문에 정부가 어떤 정책기조를 선택하느냐에 따라 소득분배의 양상이 크게 달라질 수 있는 것이다. 1980년대 중국의 주도권을 잡은 보수세력과 공화당은 침체한 경제를 되살린다는 명분으로 신자유주의적 정책을 강력하게 밀어붙였는데, 그들이 추구한 정책이 일관되게 부유층의 이익을 증진시키는 방향으로 나아갔다는 사실에 의문의 여지가 없다. 해커-파이어슨은 현재 미국 사회에 존재하는 불평등성 중 경제적 요인에 의해서 만들어진 부분보다는 정치적 요인에 의해서 만들어진 부분이 훨씬 더 크다고 말한다. 그들은 정치의 중요성을 강조하며 우리가 흔히 쓰는 “중요한 것은 경제야.”(It’s the economy.)라는 말을 “중요한 것은 정치야.”(It’s the politics.)로 바꿔야 한다고 말한다.

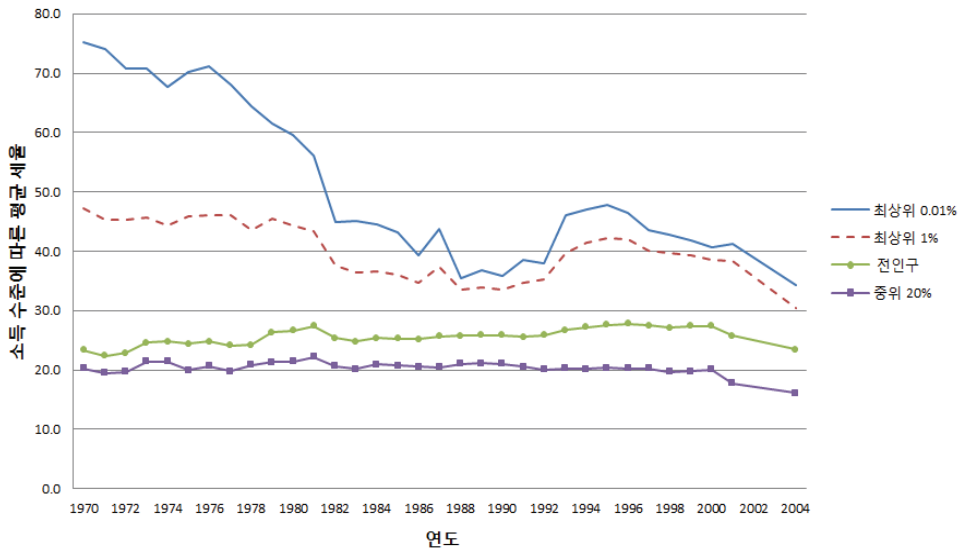
그렇다면 1980년대 이래 보수적인 정부가 구체적으로 어떤 경로를 통해 급격한 불평등성의 심화를 가져오게 되었는가? 불평등성 심화를 가져오는 원인이 된 적극적인 정책의 예로는 감세정책과 사회복지지출 감축을 통한 재정의 재분배기능 약화를 들 수 있는 한편, 정책의 표류에 해당하는 것은 최저임금 동결과 기업과 금융계에 대한 규제 완화를 들 수 있다. 다음에서 이들이 어떻게 불평등성 심화에 기여하게 되었는지를 하나씩 살펴보기로 한다.

2.1. 정부재정의 재분배기능 약화

공화당은 1970년대 미국 경제가 활력을 잃어가고 있는 상황에서 감세정책을 통해 경제를 되살리겠다는 공약을 내걸고 정국의 주도권을 잡는 데 성공했다. 그런데 신자유주의적 이념에 기초한 공화당 행정부의 감세정책은 감세의 혜택을 주로 부유층에게 돌아가게 만들어 세후(after-tax) 소득의 분배상태를 종전에 비해 더욱 불평등하게 만드는 결과를 가져왔다. 신자유주의적 감세정책의 본격적 시작을 알리는 신호탄은 레이건 행정부에 의해 주도된 1981년의 Economic Recovery Tax Act(ERTA)였다. 이를 통해 종전까지 70% 수준에 머물러 있던 최고소득세율이 50%로 대폭 낮춰졌으며, 장기자본이득에 적용되던 최고세율도 28%에서 20%로 낮춰지게 되었다. 이와 동시에 법인세상에서도 10%의 투자세액공제제도를 도입하고 가속상각제도를 도입함으로써 기업의 법인세 부담을 대폭 낮춰주는 혜택을 제공했다.

공화당 행정부에 의한 감세정책의 두 번째 파도는 부시(G. W. Bush) 대통령 때 몰려오게 된다. 부시 행정부는 2001년의 Economic Growth and Tax Relief Act (EGTRA)와 2003년의 Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act를 통해 종전에 39.6% 수준이었던 최고소득세율을 35%로 낮춰 주는 동시에, 장기자본이득에 적용되는 최고세율을 20%에서 15%로, 그리고 배당금에 적용되는 최고세율은 35%에서 15%로 낮춰 주었다. 감세규모의 측면에서 2001년의 EGTRA는 1981년의 ERTA의 기록을 깨고 미국 조세 역사상 최대폭의 감세라는 기록을 세우게 되었다. 이처럼 자본이득과 배당금에 적용되는 최고세율을 대폭 내려준 것의 혜택이 주로 부유층에 돌아갈 것임은 두말할 나위도 없다.

해커-파이어슨[J. Hacker and P. Pierson(2010)]에 따르면, 2001년 EGTRA에 의한 감세혜택의 1/3 이상이 최상위 1%의 소득계층에게 돌아갔다고 한다. 이 소득계층에 속하는 가계가 매년 얻게 되는 평균적 감세혜택은 무려 38,500달러에 이르는 것으로 추산된다고 한다. 그 반면 하위 80%에 속하는 소득계층이 매년 얻게 되는 평균적 감세혜택은 가계당 600달러에 지나지 않아 좋은 대조를 이루고 있다. 그런데 이 수치는 감세정책이 각 소득계층에 미치는 직접적 영향만을 평면적으로 비교한 결과로서, 감세정책으로 인한 세수 부족을 누군가가 더 많은 세금을 납부함으로써 메워야 한다는 사실을 제대로 고려하지 못했다는 한계를 갖는다. 이 사실까지 고려해 좀 더 합리적인 방법으로 각 소득계층에게 돌아가는 감세혜택을 계산해 보면 감세정책의 불평등화 효과가 훨씬 더 커진다고 지적하는 사람이 있다.



자료: Piketty, Thomas and Emmanuel Saez(2007), Table 2.

〈그림 1〉 소득층별 평균세율 변화추이

게일-오잭[W. Gale and P. Orszag(2004)]은 감세정책으로 인한 세수 부족을 누군가가 더 많은 세금을 납부함으로써 메워야 한다는 가정하에서 부시행정부의 감세정책이 갖는 분배적 효과를 분석했다. 그들의 분석 결과에 따르면, 2001년과 2003년에 시행된 감세정책을 통해 이득을 보는 것은 오직 상위 20%의 소득계층에 속하는 사람들만이라고 한다. 나머지 하위 80%에 속하는 사람들은 감세정책이 실시된 후 오히려 더 많은 세금을 내야 하는 처지가 된다는 것이다. 감세정책을 지지하는 경제학자들은 이로 인해 경제성장이 촉진되면 중하위 소득계층에 속하는 사람들이 혜택을 얻게 된다는 사실을 고려해야 한다고 주장한다. 이에 대해 게일-오잭은 이런 결과가 나올 가능성을 고려한다 하더라도 부시행정부의 감세정책이 하위 소득계층에 속하는 사람들의 조세부담을 증가시켰다는 결론은 그대로 성립한다고 반박했다.

공화당의 연이은 감세정책이 불평등성 심화의 주요한 원인으로 작용했다는 증거는 다른 데서도 찾을 수 있다. 〈그림 1〉을 보면 지난 30여 년의 기간 동안 전체 인구와 중위 20%의 소득계층에 적용되는 평균세율은 거의 일정한 수준에 유지되어 온 반면, 최상위 0.01%와 1%에 속하는 소득계층에 적용되는 평균세율은 급격한 감소를 보여 왔음을 알 수 있다. 특히 1970년만 하더라도 최상위 0.01%에 적용되는 평균

〈표 1〉 연도별 세입 구성비율

(단위 : %)

연도	소득세	법인세	사회보험세	기타
1970	47	17	23	13
1975	44	15	30	11
1980	47	12	31	10
1985	46	8	36	10
1990	45	9	37	9
1995	44	12	36	9
2000	50	10	32	7
2005	43	13	37	8
2010	42	9	40	10
2013*	47	11	34	8

* 2013년 통계자료는 추정치

자료: 2013 *Economic Report of the President*, The White House, U.S. Government, Table B-80.

세율이 70%보다도 더 높았던 것이 2004년에는 그 절반에도 미치지 못하는 수준으로 떨어진 것을 볼 수 있다.⁽²⁾ 1990년대 민주당의 클린턴 행정부가 들어오면서 최상위 0.01%와 1%에 속하는 소득계층에 적용되는 평균세율이 상승세로 반전했지만 90년대 말부터 다시 사상 최저의 수준을 향해 떨어지기 시작한 것을 볼 수 있다.

미국 정부의 세입 구성비율의 변화추이를 보여주는 〈표 1〉을 보면 공화당의 감세 정책이 주로 부유층의 이익과 일치하는 방향으로 진행되어 온 또 다른 증거를 발견할 수 있다. 이 표를 보면 두 가지의 주요한 추세를 발견할 수 있는데, 하나는 법인세 비중의 점진적 감소이며 다른 하나는 사회보험세(payroll tax) 비중의 점진적 증가다. 이론적 관점에서 볼 때 법인세의 부담이 오직 법인의 주주에게만 귀착되는 것이 아니라 소비자 혹은 노동자에게로 전가될 수 있음은 널리 알려진 사실이다. 그러나 실제로 법인세의 부담이 이들에게로 큰 폭으로 전가될 가능성은 비교적 작기 때문에 기업의 소유자인 부유층이 주로 이 법인세의 부담을 진다고 볼 수 있다. 따라서 1970년 법인세의 구성비율이 17%에 이르던 것이 2000년대로 들어오면서 10% 전후로 떨어졌다는 것은 그만큼 부유층의 세금 부담이 가벼워졌다는 것을 뜻한다.

(2) 한 가지 흥미로운 점은 최상위 0.01%의 소득계층에 적용되는 평균세율이 이미 1970년대부터 급격히 떨어지고 있었다는 사실이다. 공화당 행정부의 감세정책이 본격적으로 효과를 발휘하기 이전부터 최상위 소득계층의 조세부담은 현저하게 줄어들고 있었던 것이다.

법인세와 대조적으로 사회보험세는 중저소득계층이 그 부담을 주로 진다는 특성을 갖고 있으며, 따라서 이로부터 나온 수입의 비중이 커졌다는 것은 중·저소득계층의 세금 부담이 그만큼 무거워졌음을 뜻한다.⁽³⁾ Urban-Brookings Tax Policy Center가 계산한 결과에 따르면, 최상위 1%의 소득계층에 적용되는 실효사회보험세율은 2.0%에 지나지 않는다. 최상위 0.1%의 소득계층에 적용되는 실효세율은 한층 더 낮아 고작 0.9%밖에 되지 않는 것을 볼 수 있다. 이에 비해 60~90% 구간에 속하는 소득계층에 적용되는 실효세율은 10.2%나 되어 가장 높은 수준을 보이고 있다.⁽⁴⁾ 심지어 0~2% 구간에 속하는 사람들에게 적용되는 실효세율도 7.3%나 되어 이 조세의 주요 부담 주체가 중·저소득층임을 확인할 수 있다.

피케티-사에즈[T. Piketty and E. Saez(2007)]는 미국 조세제도가 갖는 누진성이 얼마나 큰지를 역사적인 관점에서 분석했는데, 1960년대 이래 계속적으로 누진성이 약화되어온 추세를 보여 왔다는 결론을 내리고 있다. 특히 1980년대의 레이건 행정부 시절과 2000년대의 부시 행정부 시절에 누진성 약화가 현저하게 일어났으며, 유일한 예외로 꼽을 수 있는 것은 첫 번째 클린턴 행정부의 1990년대 초였다는 것이 그들의 지적이다. 그들은 이와 같은 연방조세제도의 누진성 약화는 주로 최상위 1%의 소득계층과 관련해 일어났으며, 나머지 소득계층과 관련해서는 이렇다 할 변화가 없었다고 덧붙였다. 예를 들어 자본이득과 배당금에 적용되는 세율을 영구적으로 낮추어 줄 것인지의 여부라든가 상속세를 폐지할 것인지의 여부는 최상위 1%의 소득계층과 주로 관련을 갖는 조세상의 변화이기 때문이라는 것이다.

피케티-사에즈는 이 누진성의 약화가 중위투표자이론의 현실설명력에 의문을 갖게 만들 수 있다고 말한다. 만약 중위투표자이론이 시사하고 있는 것처럼 미국 조세제도가 중위투표자의 이익을 대변하는 방향으로 변화되어 왔다면 그와 같은 지속적인 누진성의 약화는 일어나지 않았을 것이기 때문이다. 그것이 아니고 최상위 소득계층의 이해관계를 대변하는 방향으로 조세제도가 변화해 왔기 때문에 누진성의 약화가

(3) 이처럼 중·저소득층이 사회보험세의 주요 부담주체가 되는 데는 그럴 만한 이유가 있다. 이 세금은 근로소득에만 부과될 뿐 아니라, 그것도 단일세율로 일정액 이내의 근로소득에만 부과된다. 예를 들어 2014년의 경우 근로소득이 117,000달러를 초과하는 부분에 대해서는 사회보험세가 전혀 부과되지 않는다. 따라서 근로소득이 이보다 훨씬 더 높고 자본소득이 많은 부유층은 이 세금을 거의 내지 않는 결과가 빚어지는 것이다.

(4) 여기서 60%라는 것은 예를 들어 100명의 사람을 가장 가난한 사람으로부터 배열했을 때 60 번째에 해당하는 사람이라는 뜻이다.

일어날 수밖에 없었다는 것이 그들의 해석이다. 누진성의 약화가 특히 현저하게 일어난 시기가 대표적인 보수적 정권인 레이건과 부시 행정부 시절과 일치한다는 사실이 이와 같은 해석의 설득력을 더욱 크게 만들어준다.

감세정책과 더불어 재정의 재분배기능 약화에 기여한 또 다른 보수적 정부의 정책 기조는 사회복지지출의 감축이다. 보수적 정권하에서도 사회복지지출의 절대적 규모는 꾸준히 증가해 왔기 때문에 통계수치만을 보면 사회복지지출의 감축이 그리 두드러져 보이지 않는 것이 사실이다. 특히 노년층에 제공되는 건강보험 프로그램인 메디케어(Medicare)와 빈곤층에 제공되는 메디케이드(Medicaid)의 경우에는 의료비의 급격한 상승추세와 맞물려 그 지출이 매우 빠른 속도로 커져 왔다. 그렇다고 해서 사회복지지출과 관련한 재분배기능이 강화되어 온 것은 결코 아니고, 오히려 지속적으로 약화되어 왔다고 보는 것이 올바른 판단이다.

보수적 정부하에서 사회복지지출과 관련한 재분배기능이 약화되었다고 평가하는 것이 타당한 첫 번째 이유로서 들 수 있는 것은 국내총생산 대비 사회복지지출의 비중이 점차 작아져 왔다는 사실이다. 앨런-스크럭스[J. Allan and L. Scruggs(2004)]는 1970년대에 비해 2000년의 사회복지지출의 대 국내총생산 비중은 줄어든 것으로 나타난다고 지적한다. 국내총생산의 증가와 더불어 사회복지지출도 함께 증가해야 실질적인 복지혜택이 줄어들지 않을 수 있기 때문에 대 국내총생산 비중의 감소는 사회복지 프로그램의 실질적 축소를 뜻한다. 더군다나 이 기간 동안 전 인구에서 은퇴자가 차지하는 비율이 더 커져 공적연금 지급 요구가 더 커졌다는 사실까지 고려한다면 실질적인 축소폭은 더 커질 수 있다.

두 번째 이유로는 사회복지 프로그램의 질적 변화로 인해 재분배기능이 현저히 약화되었다는 점을 들 수 있다. 모핏-솔츠[R. Moffitt and J. Scholz(2010)]는 1984년부터 2004년에 이르는 기간 동안 사회복지지출의 절대적 규모는 매우 빠르게 증가해 왔지만 그 혜택이 상이한 인구집단과 소득계층 사이에서 고르지 못하게 분배된 결과 극빈계층에게 돌아가는 혜택은 오히려 현저하게 줄어들었다는 사실을 지적한다. 그들에 따르면 가난한 노년층, 장애자, 자녀가 없는 가정에게 돌아가는 혜택이 크게 늘어난 반면, 아주 가난한 편친 혹은 양친 가정에게 돌아가는 혜택은 현저하게 줄어들었다고 한다. 즉 사회복지 프로그램의 질적 변화는 극빈계층으로부터 가난하지만 상대적으로 소득이 더 높은 계층으로의 재분배를 가져오게 되었다는 것이다.

이와 같은 결과를 가져온 결정적 원인은 공적부조프로그램의 핵심이라고 할 수 있

는 AFDC(Aid to Families with Dependent Children)가 TANF(Temporary Assistance to Needy Families)로 바뀌면서 그 지출의 절대적 규모가 크게 줄어든 데서 찾을 수 있다. 종전의 AFDC는 소득이 일정 수준 이하로 떨어지면 거의 자동적으로 복지혜택을 받을 수 있는 방식이었고, 이런 특성으로 인해 사회복지제도에 대한 의존성을 크게 만든다는 지적을 받아 왔다. 사회복지제도에 대한 보수세력의 공격은 바로 이와 같은 AFDC의 특성에 그 초점이 맞추어졌고, 그 집요한 공격의 성과가 바로 TANF로의 전환이었다.

역설적이게도 1996년의 TANF로의 전환은 공화당이 아닌 민주당 클린턴 행정부에 의해 이루어졌다. 그러나 많은 주, 특히 공화당이 장악하고 있는 주에서는 이미 기존의 AFDC를 대폭 수정한 형태로 운영해 왔기 때문에 연방정부 차원에서의 전환은 이와 같은 주정부 차원에서의 전환을 공식화했다는 측면이 있다.⁽⁵⁾ 뿐만 아니라 민주당 출신의 클린턴 행정부마저 사회복지제도의 근본적 변화를 추구할 수밖에 없었다는 것은 당시 미국사회를 휩쓸고 있었던 보수세력의 영향력이 얼마나 컸는지를 보여주는 좋은 사례라고도 볼 수 있다.

TANF의 출범과 함께 미국의 공공부조정책(public assistance program)에는 큰 변화가 일어나기 시작했다. 이 제도의 특성은 ‘근로에 기초한 안전망’(work-based safety net)이라는 데 있어, 적극적으로 일자리를 찾는다는 조건을 충족해야만 혜택을 받을 수 있을 뿐 아니라, 일생 동안 받을 수 있는 혜택에도 제한을 두는 등 수혜조건을 매우 까다롭게 만들었다. 무조건 사회복지제도에 의존하려 하는 것을 막고 스스로의 힘에 의해 빈곤에서 벗어나게 유도한다는 측면에서 보면 바람직한 측면을 갖고 있지만, 일을 할 능력이 없거나 혹은 일을 할 의사가 없는 빈곤층은 혜택 중단이라는 무거운 대가를 치르게 만들었다.

AFDC가 존재했던 시기와 비교해 보면 TANF가 도입된 이후 복지지출액의 크기와 수혜자의 숫자가 모두 절반 이하의 수준으로 떨어진 것을 볼 수 있는데, 이는 그 이유가 어찌 되었든 극빈계층에 대한 사회적 지원이 대폭 삭감되었다는 것을 뜻한다.⁽⁶⁾

(5) 주정부 차원에서 AFDC를 수정한 형태로 운영한 사례에 대한 자세한 분석은 Y. Zylan and S. Soule, "Ending Welfare As We Know It(Again): Welfare Retrenchment, 1989-1995," *Social Forces*, 79(2000)을 참조하라.

(6) 2012년 8월 9일의 CNN 보도에 따르면, 1996년에는 AFDC를 통한 현금 소득보조액이 204억 달러였던 데 비해, 2011년의 TANF를 통한 현금 소득보조액은 고작 96억 달러에 그쳐 그 절반 수준에도 미치지 못했다. 더군다나 수혜자의 숫자는 1,260만 명에서 460만 명으로 줄어

이와 같은 변화를 달리 표현하면, 1995년에는 100명의 빈곤인구 중 75명이 AFDC의 혜택을 받고 있었던 데 비해, 2009년에는 오직 28명만이 TANF의 혜택을 받게 되었다고 말할 수 있다.

정부는 이처럼 TANF의 규모를 축소시켜 나가는 대신 EITC(earned income tax credit)제도를 확충해 왔기 때문에 사회복지지출의 전반적 규모가 줄어들지 않았다는 인상을 받게 된다. 그러나 EITC의 혜택은 빈곤층 중에서도 일을 하기 때문에 상대적으로 소득이 더 높은 계층에 주로 혜택이 돌아가기 때문에 이와 같은 사회복지제도의 구조적 변화는 극빈계층으로부터 가난하지만 상대적으로 소득이 더 높은 계층으로의 재분배를 가져오게 되었던 것이다.⁽⁷⁾ 모핏-솔즈에 따르면, 극빈계층에 속하면서 자녀를 갖고 있는 가정이 받은 2004년의 평균적 혜택은 1984년이나 1993년에 비해 더 작은 것을 발견할 수 있다고 한다. 이로 인해 빈곤인구의 비율에는 별 변화가 없었어도 빈곤갭(poverty gap), 즉 빈곤층의 소득이 빈곤선에 미치지 못하는 정도는 큰 폭으로 증가하는 결과가 빚어졌다.

해커[J. Hacker(2004)]는 사회복지정책의 후퇴가 단지 사회복지지출 총액의 감소만을 뜻하는 것은 아니라고 지적했다. 비록 사회복지지출의 수준이 떨어지지 않았더라도 사회복지제도의 구조적 변화를 통해 재분배기능의 약화시킨다면 이것 역시 사회복지정책의 후퇴를 뜻한다는 것이 그의 지적이다. 이와 같은 지적은 단지 사회복지지출의 절대적 규모가 변화해 온 추이만을 보고 보수적 정부의 지출 프로그램이 갖는 재분배효과를 평가해서는 안 된다는 점을 말해 주고 있다.

지금까지 논의한 바와 같이 보수적 정부는 공격적인 감세정책과 사회복지정책의 구조적 변화라는 두 가지 경로를 통해 정부재정이 갖는 재분배효과를 계속 약화시켜 왔다. 2011년 의회예산처(Congressional Budget Office)가 발행한 보고서에 따르면, 1979년과 비교했을 때 2007년에 이르면 정부재정이 갖는 재분배효과가 현저하게 줄어든 것을 발견할 수 있다고 한다.⁽⁸⁾ 1979년의 경우 연방정부의 조세와 이전지출의 영향으로 인해 지니계수의 값이 0.479에서 0.367로 줄어들었다고 한다.⁽⁹⁾ 그런데

그 감소폭이 더욱 컸다.

(7) J. Ziliak(2011) 역시 사회안전망이 극빈계층에 직접적으로 정책의 초점을 맞추지 않았기 때문에 빈곤 해소에 별 도움을 주지 못했다는 평가를 내리고 있다.

(8) Congressional Budget Office, "Trends in the Distribution of Household Income Between 1979 and 2007," October 2011.

(9) 즉 연방정부의 재정이 간여하기 이전의 시장소득(market incomes) 분배에서 구한 지니계수의

2007년에는 조세와 이전지출이 지니계수의 값을 0.590에서 0.489로 줄어든게 만들어 그 감소폭이 고작 17%밖에 되지 않았다고 한다. 그 보고서는 만약 정부재정이 갖는 재분배효과가 줄어들지 않고 1979년의 수준을 계속 유지했다면 2007년에 산출된 (조세와 이전지출 이후의 소득에 대해 구한) 지니계수의 값은 0.489가 아니라 이보다 낮은 0.452가 되었을 것이라고 지적한다.

이렇게 정부재정의 재분배효과가 줄어든 탓에, 1979년과 2007년을 비교해 보면 조세와 이전지출 이후의 소득에 대해 구한 지니계수는 시장소득에 대해 구한 지니계수에 비해 더 큰 폭으로 증가하는 결과가 빚어졌다. 이 기간 동안 시장소득의 지니계수 값은 23% 더 커진 것으로 나타났다. 이에 비해 이전지출을 더한 소득에 대해 구한 지니계수 값은 29%나 더 커진 것으로 나타나는 한편, 다시 이에서 세금을 뺀 소득에 대해 구한 지니계수 값은 33%나 더 커진 것으로 나타났다. 이 수치들을 비교해 보면 정부의 조세와 이전지출이 갖는 재분배효과가 그 기간 동안 모두 줄어들었고, 특히 이전지출 쪽의 재분배효과 감소폭이 상대적으로 더 컸음을 알 수 있다. 이것이 앞에서 말한 사회복지지출의 대폭 축소와 밀접한 관련을 갖는다는 것은 두말할 나위도 없다.

2.2. 노동조합의 퇴조와 최저임금 동결

미국이 튼튼한 기반을 갖는 중산층 사회가 된 데는 노동조합의 기여가 컸다는 것이 중론이다. 그러나 1970년대부터 현저하게 나타나기 시작한 노동조합의 퇴조와 더불어 중산층 사회의 기반도 서서히 무너져 내리기 시작했고, 급기야는 오늘날 보게 되는 극도로 불평등한 사회로 변모하게 되었다.⁽¹⁰⁾ 미국 노동조합의 조직률이 정점에 이르렀던 1979년 전체 노동자의 21%에 이르는 2천 1백만 명이 가입하고 있었는데, 2010년에 와서는 12%인 1천 5백만 명만이 가입하는 것으로 줄어들었다. 그나마 공공부문의 노동조합 조직률이 크게 떨어지지 않아서 이 정도의 하락세에 그친 것으로, 민간부문의 조직률만 보면 불과 7%밖에 되지 않는 수준으로 급락한 것을 볼 수 있다. 이와 같은 노동조합의 급격한 퇴조의 배경에는 사용자측의 집요한 공격과 이

값이 0.479였는데, 조세와 이전지출이 개입된 후에는 그 값이 0.367로 줄어들어 정부재정이 지니계수의 값을 23%만큼 줄이는 재분배효과를 가졌다는 뜻이다.

(10) T. Noah(2012)는 노동조합 조직률을 나타내는 그래프를 그리고 그 위에 중산층의 소득점유 비율을 나타내는 그래프를 덧붙여 그리면 두 곡선이 거의 일치하는 것을 발견할 수 있을 것이라고 말한다(p.127-128).

에 힘을 실어준 보수적 정치가 자리 잡고 있는 것을 발견할 수 있다. 경제적 환경의 변화가 노동조합의 약화를 가져온 요인이었다고 주장하는 사람도 있지만, 비슷한 경제적 환경에 직면해 있는 유럽의 여러 나라와 캐나다에서는 노동조합의 현저한 약화가 일어나지 않았다는 사실이 이들의 주장에 효과적인 반박이 될 수 있다.

사실 노동조합이 소득분배를 좀 더 평등하게 만드는 역할을 하는지 아니면 반대로 더욱 불평등하게 만드는 역할을 하는지에 대해서는 경제학자들 사이에 의견이 갈려 있다. 전통적인 견해에 따르면, 노동조합 가입자들은 비가입자에 비해 더 높은 임금을 받을 뿐 아니라, 가입자들 사이에서도 숙련노동자들에게 유리한 방향으로 임금 격차를 벌리게 만들기 때문에 노동조합의 존재는 소득분배의 불평등화를 가져오는 요인이 될 수 있다는 것이었다. 그러나 최근에는 이와 반대로 노동조합의 존재가 소득분배의 평등화를 가져오는 요인으로 작용한다는 견해가 더욱 많은 지지를 받고 있다. 최근에 이루어진 많은 실증연구들이 노동조합의 존재가 임금의 분포를 더욱 평등하게 만드는 결과를 가져온다는 쪽으로 결론을 내리고 있기 때문이다.

그 좋은 예가 프리먼[R. Freeman(1980)]의 실증분석인데, 그는 노동조합의 평등화 효과가 불평등화 효과를 상쇄하고도 남기 때문에 노동조합이 소득분배에 대해 갖는 효과는 평등화를 촉진하는 쪽으로 나타난다는 분석결과를 제시하고 있다. 그는 노조 조직률의 차이에 따라 산업간의 임금 격차가 발생할 뿐 아니라 비슷한 자질의 근로자들이 노조 가입 여부에 따라 상이한 임금을 받게 된다는 데서 노동조합의 불평등화 효과가 나온다고 말한다. 반면에 노동조합은 일반적으로 상이한 작업장 사이에서의 임금 격차나 동일한 작업장 안에서의 임금 격차를 줄이는 방향으로 임금정책을 유도하는 것이 일반적이기 때문에 여기서 평등화 효과가 발생하게 된다. 프리먼은 이 평등화 효과가 불평등화 효과를 상쇄하고도 남음이 있어 노동조합의 존재는 평등화를 가져오는 요인으로 볼 수 있다는 실증분석 결과를 제시하고 있다.

웨스턴-로젠펠드[B. Western and J. Rosenfeld(2011)]는 노동조합의 존재가 임금 격차를 줄이는 역할을 하게 되는 또 다른 경로가 있다고 말한다. 노동조합의 존재는 단지 가입자들 사이에서의 임금 격차를 줄이는 결과를 가져올 뿐 아니라, 비가입자들 사이에서의 임금 격차도 줄이는 결과를 가져온다는 것이다. 왜냐하면 노동조합의 존재가 평등성의 규범을 제도화함으로써 그것의 영향을 비노조 부문에까지 확산시키는 결과를 가져오기 때문이라는 것이다. 그들의 실증분석 결과에 따르면, 노동조합 조직률과 비가입자의 임금 평등도 사이에는 강한 상관관계가 존재한다고 한다. 즉

노동조합 조직률이 높은 부문일수록 비가입자들 사이의 임금 격차가 상대적으로 더 작은 추세를 보여 전반적인 임금 불평등도가 줄어든다는 것이다.

카드 등[D. Card *et al.*(2004)]은 미국과 영국 그리고 캐나다 세 나라를 비교한 실증 분석을 통해 앞에서 인용한 프리먼의 분석결과가 보편성을 갖는다는 사실을 입증했다. 그들은 1980년대에서 90년대에 이르는 기간에 이 세 나라 모두에서 노동조합 가입률의 하락을 관찰할 수 있지만, 그 중에서 영국의 가입률 하락이 특히 컸던 반면 캐나다의 가입률 하락은 그다지 크지 않았다는 점에 주목했다. 남성 근로자의 임금 격차 증가폭을 보면 영국이 가장 컸던 데 비해 캐나다가 가장 작았던 것을 볼 수 있는데, 이는 노동조합 가입률과 임금격차 사이에 밀접한 상관관계가 존재한다는 것을 시사하고 있다. 그들의 분석결과를 보면 미국과 영국 사이의 임금 불평등도 변화폭의 차이 중 2/3가 영국 노동조합 가입률의 급격한 하락에 의해 설명될 수 있다고 한다.⁽¹¹⁾

프리먼은 메도프[J. Medoff]와 함께 쓴 *What Do Unions Do?*라는 책에서 이와 같은 노동조합의 평등화 효과가 사실이라면 미국 사회에서 진행되고 있는 민간부문 노동조합 조직률의 지속적인 하락은 사회적 관점에서 볼 때 바람직하지 못한 현상으로서 국가적 차원에서 진지한 관심을 기울여야 할 문제라고 지적했다. 왜냐하면 노동조합 조직률의 하락에 따라 소득분배의 불평등성이 점차 더 커질 것이기 때문이라는 것인데, 실제로 많은 실증연구들이 미국 사회에서 일어난 노동조합 조직률의 급격한 하락이 불평등성의 심화를 가져오는 주요한 원인으로 작용했음을 입증해 주고 있다[D. Card(2001); D. Card *et al.*(2004); N. Fortin and T. Lemieux(1997); B. Western and J. Rosenfeld(2011)].

노동조합의 약화는 지금까지 논의해 온 것과는 다른 경로를 통해서도 불평등성의 심화를 가져올 수 있다. 이준구(2013)에서 지적한 바 있지만, 현재 미국 사회에서 일어나는 소득분배 불평등성 심화의 가장 주요한 원인 중 하나는 기업의 최고경영진이 받는 보수의 급격한 증가다. 불평등성 심화는 주로 최상위 1% 소득계층이 차지하는 몫이 급격하게 커진 데 기인하고 있는데, 이 최상위 1%의 가장 큰 부분을 차지하고 있는 것이 바로 최고경영진이다. 이렇게 최고경영진의 보수가 천문학적 수준으로 치솟은 데는 여러 가지 이유가 있을 테지만, 노동조합의 약화로 인해 견제기능을 제대로 발휘하지 못한 것이 핵심적 이유 중 하나임은 분명하다. 노동조합이 1960년대

(11) 그러나 여성 근로자의 경우에는 노동조합 가입률과 임금 격차 사이에서 체계적인 관계를 관찰할 수 없다고 한다.

의 조직물, 따라서 그때 발휘했던 견제기능을 계속 유지했다라면 최고경영진의 보수 급증을 어느 정도 막을 수 있었을 것이다.

그렇다면 노동조합의 퇴조는 사회와 정치의 보수화와 어떤 관련을 갖고 있을까? 보수진영의 인사들은 경제적 환경의 변화가 노동조합의 퇴조를 가져왔을 뿐, 사회와 정치의 보수화 추세와는 아무런 관련이 없다고 주장한다. 그들이 예로 들고 있는 경제적 환경의 변화 중 하나는 미국 경제의 중심축이 노동조합이 가장 활성화되어 있던 제조업에서 노동조합 조직이 상대적으로 어려운 서비스업으로 전환했다는 것이다. 그러나 크루먼[P. Krugman(2007)]은 노동조합 조직물의 하락이 가장 현저하게 나타난 것은 제조업 내부로서 1973년에 39%였던 것이 2005년에는 13%로 급감했다는 점을 들어 서비스업으로의 중심축 이동이 노동조합 퇴조의 중요한 이유는 아니라고 반박한다.

또한 세계화의 진전으로 인해 국제경쟁이 치열해짐에 따라 노동조합의 입지가 줄어들었을 뿐 아니라, 1970년대 초 일어난 석유파동 등의 악조건 때문에 노동조합 활동에 어려움이 커졌다는 점을 지적하는 사람도 있다. 이와 같은 주장에 대해 스미스[H. Smith(2012)]는 다른 나라들도 이와 비슷한 어려움을 겪었지만, 그것이 노동조합의 급격한 퇴조로 이어지는 않았다는 반론을 제기하고 있다. 나아가 해커-피어슨[J. Hacker and P. Pierson(2010)]은 미국의 근로자들이 갑자기 노동조합 가입에 흥미를 느끼지 않게 된 것도 타당한 이유가 될 수 없다고 말한다. 설문조사 결과를 보면 비조합원으로서 노동조합 가입을 원하는 사람의 비율이 1984년에는 30%였는데 2005년에는 절반이 넘는 수준으로 증가했다고 한다.

그렇다면 특별히 미국에서 노동조합의 퇴조가 두드러지게 나타난 것은 미국 사회 특유의 상황 때문일 것이 분명하며, 이 점에서 가장 주목의 대상이 되는 것은 사회와 정치의 보수화일 수밖에 없다. 노동조합의 전성기라고 할 수 있는 1950년대와 60년대는 진보세력이 헤게모니를 쥐고 있었던 반면, 노동조합의 퇴조가 시작되는 1970년대 말 경 권력의 중심축이 보수세력으로 이동해 가기 시작했다는 것은 결코 우연이 아니다. 노동조합에 적대적인 보수세력이 헤게모니를 장악하면서 노동조합과 사용자측 사이에 존재하던 힘의 균형은 급격하게 무너지고 이에 따라 노동조합이 급격한 퇴조의 길을 걷게 된 것이라고 보는 것이 타당한 해석임이 분명하다.

다음 절에서 자세하게 논의하게 되겠지만, 1970년대에 들어오면서 미국 기업들은 그때까지 지켜오던 수비적 자세를 버리고 갑자기 공격적 자세로 바꿔 자신의 이익

을 적극적으로 추구하기 시작한다.⁽¹²⁾ 이와 같은 변모가 가져온 가장 눈에 띄는 변화는 노동조합의 무력화 시도였다. 기업들은 로비활동에 엄청난 돈을 쏟아 부어 노사관계 법률을 자기 쪽에 유리한 방향으로 고쳐 나가는 데 주력하는 한편, 합법적, 비합법적 수단을 모두 동원해 노동조합의 활동을 방해하는 일을 서슴지 않았다. 이졸 [T. Edsall(1984)]에 따르면, 1960년에서 80년에 이르는 기간 동안 사용자측의 부당한 고용관행에 대한 문제 제기가 네 배로 늘었고, 불법적인 해고에 대한 문제 제기는 세 배로 늘어난 한편, 체불임금 지급이나 복직 명령을 내린 사례가 다섯 배로 늘어났다고 한다. 이와 같은 통계수치는 기업들이 노사관계와 관련해 법의 경계를 넘나드는 것을 두려워하지 않게 되었음을 강하게 시사하고 있다.

기업과 노동조합 사이의 불안한 균형이 결정적으로 무너지게 된 계기는 1978년 노동조합이 추진한 노사관계법 개정이 실패로 돌아간 것이었다. 노동조합은 노사관계 조정의 역할을 담당하고 있는 National Labor Relations Board(NLRB)가 법률을 위반한 사용자들에게 부과하는 벌금이 가벼운 데다가 시간을 많이 끈다는 특성 때문에 노동조합 결성을 방해하는 행동을 조장한다는 인식을 갖고 있었다. 사용자의 관점에서 볼 때 노동조합의 결성을 감수하는 것보다는 아예 벌금을 내는 쪽이 훨씬 비용이 덜 든다고 판단할 여지가 있었기 때문이다. 이에 따라 노동조합측은 NLRB가 좀 더 신속하게 의사결정을 하는 동시에 위반자에 대한 벌금을 더 무겁게 만드는 것을 골자로 하는 개혁법안의 통과를 위해 혼신의 노력을 기울였다.

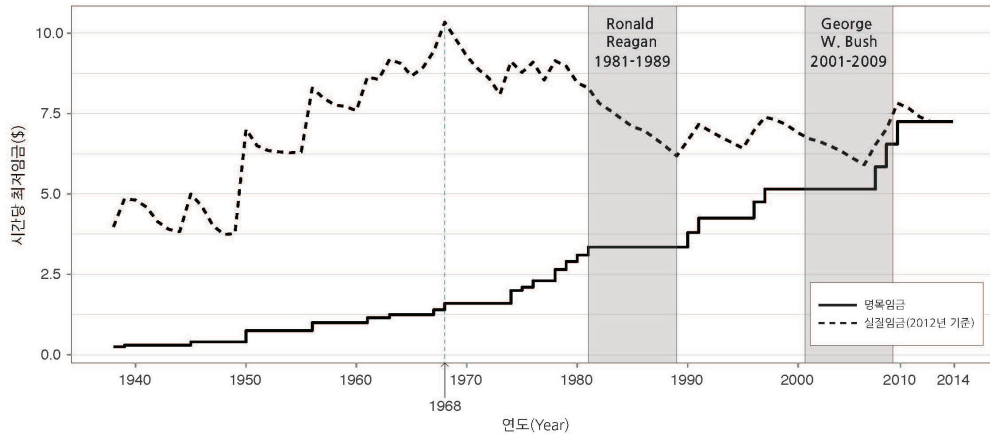
당시의 상황을 보면 민주당 출신의 카터(J. Carter)가 백악관을 차지하고 있었을 뿐 아니라, 민주당이 상원과 하원을 모두 압도적 다수로 장악하고 있었던 터였다. 특히 상원에서는 민주당이 상대방의 필리버스터를 정지시킬 수 있는 선인 60석에서 1석이 더 많은 61석을 차지하고 있었기 때문에 표면적으로만 볼 때 노동조합측이 추진하는 개혁법안의 통과 전망은 상당히 밝은 편이었다. 후에 이 개혁법안의 반대자 한 사람이 고백했듯, 당시의 상황은 이 개혁법안의 통과를 저지할 아무런 방법이 없는 것처럼 보였던 것이 사실이었다. 그러나 Business Roundtable, Chamber of Commerce, 그리고 National Association of Manufacturers를 중심으로 한 재계 이익 집단의 집요한 방해공작이 성과를 거두어 상원을 통과하지 못한 채 막을 내리고 말았다.

(12) 뒤에 자세하게 논의하겠지만, 이와 같은 기업의 태도 변화에 결정적인 역할을 한 것은 1971년에 발표된 파우웰 메모(Powell memorandum)였다.

개혁법안의 통과를 저지하기 위해 재계가 퍼부은 로비자금은 노동조합이 지출한 그것의 3배에 이르는 규모였다. 재계는 잘 조직되고 일관된 반대공작을 통해 민주당 의원까지 그 법안에 반대하게 만드는 성과를 거두었다. 개혁법안 통과 실패는 이제 노사관계 문제에서 정부가 손을 떼겠다는 신호를 전달해 주는 의미를 가졌다. 노사관계에서 압도적 우위를 점하게 된 사용자들이 법률을 넘나들며 위반 행위를 하더라도 정부가 이를 적극적으로 통제하지 않겠다는 의사를 내비친 셈이 되기 때문이다. 많은 사람들이 1980년 대통령 선거에서 거둔 레이건의 승리가 미국 정치에서 보수세력이 주도권을 장악하게 된 계기로 인식하고 있다. 그러나 실제로는 그 이전인 1970년대 말부터 재계를 중심으로 한 보수세력이 정국을 주도하기 시작했던 것이다.

대통령에 취임한 레이건은 때마침 일어난 항공관제사(air-traffic controller)의 파업을 강경하게 진압함으로써 그의 반노동조합 성향을 분명하게 드러냈다. 뿐만 아니라 노아[T. Noah(2012)]가 지적하고 있듯, 그는 NLRB의 예산을 대폭 삭감하는 동시에 중립적이라고는 결코 말할 수 없는 친기업성향의 인사를 그 의장직에 앉힘으로써 그의 노동정책의 앞날을 쉽게 점칠 수 있게 만들었다. 그가 의장직에 임명한 dots(D. Dotson)은 과거 노사관계에서 사용자측을 대변한 경력을 갖고 있을 뿐 아니라, 단체협상은 개인의 자유를 파괴하는 결과를 가져온다는 과격한 보수적 신념의 소유자였다. 그가 이끄는 NLRB는 노동조합 지지자들을 심문하거나 해고할 수 있는 사용자의 재량권을 확대하는 일련의 판정을 내렸을 뿐 아니라, 사용자측의 부당한 고용관행에 대한 제소의 처리를 최대한 늦춰 암암리에 사용자를 돕기도 했다. 노아가 평하고 있는 것처럼, 레이건 행정부는 공개적으로 그리고 아무런 변명도 없이 반노동조합적인 노동정책을 채택한 첫 번째 정부라고 말할 수 있다. 그 뒤의 부시(G. W. Bush) 행정부도 레이건 행정부에 비해 결코 노동조합에 호의적이지 못했으며, 이와 같은 분위기하에서 노동조합은 회복이 불가능한 침체의 늪으로 빠져들 수밖에 없었다.

보수적 정부가 노동시장을 통해 불평등성의 심화를 가져온 또 다른 사례는 엄청나게 인색한 최저임금제도의 운영에서 찾을 수 있다. 레이건 행정부가 출범한 1981년의 (연방)최저임금은 시간당 3.35달러였는데, 임기가 끝날 때까지 단 한 푼도 오르지 않아 1989년의 최저임금 역시 똑같은 금액이었다. 그가 재임한 8년 동안의 소비자물가지수 상승폭은 무려 36.4%에 이르렀는데, 이는 최저임금을 받는 미숙련노동자들의 생계에 엄청난 후퇴가 일어났음을 뜻한다. 부시 행정부 역시 인색하기는 마찬가지여서, 그가 취임했을 때인 2001년의 시간당 5.15달러의 최저임금이 퇴임 직전인



자료: Wage and Hour Division, U.S. Department of Labor.

〈그림 2〉 최저임금 실질가치의 변화추이

2007년까지 계속 유지되었다. 임기가 끝날 즈음인 2007년 7월 10년만에 처음으로 최저임금이 5.85달러로 상향조정되었지만, 그가 재임한 8년 동안의 소비자물가지수 상승률이 21.1%에 이른다는 점을 생각하면 형편없이 부족한 조정이었다는 결론이 나온다.

이처럼 보수적 정부가 줄곧 인색하게 최저임금제도를 운영해 온 결과 〈그림 2〉에서 보는 것처럼 최저임금의 실질가치는 1970년대 이래 지속적 하락세를 보여 왔다. 심지어 진보적인 오바마(B. Obama) 행정부가 출범한 이후에도 공화당의 비협조로 인해 생계비 상승을 반영한 최저임금 인상이 거의 불가능한 상황이다. 오바마 행정부는 출범 직후인 2009년에 7.25달러로 상향조정된 최저임금을 10.10달러로 올리려는 시도를 계속해 왔지만 공화당의 비협조로 인해 뜻을 이루지 못했다.⁽¹³⁾ 1981년에서 2013년에 이르는 기간 동안 미국의 1인당 명목국내총생산(per capita nominal GDP)는 13,993달러에서 53,143달러로 3.8배 증가한 한편, 소비자물가는 2.6배 수준으로 뛰어 올랐다. 반면에 (명목)최저임금은 3.35달러에서 7.25달러로 단지 2.2배 정도밖에 올라가지 않아 경제 전반의 성장세를 크게 밀둔 것은 물론 생계비 상승분조차 반영되지 못한 결과를 빚었다.

이처럼 인색하기 짝이 없는 최저임금제도를 운영해온 결과 미국은 OECD 주요국

(13) 오바마 정부는 최소한 연방정부에서 고용한 근로자에게만이라도 10.10달러의 최저임금을 적용하는 방향으로 우회하는 작전을 쓰고 있다.

〈표 2〉 각국의 평균/중위임금 대비 최저임금 비율(2012년)

(단위: %)

나라	평균임금 대비 비율	중위임금 대비 비율
오스트레일리아	44	53
영국	39	47
아일랜드	44	48
뉴질랜드	51	60
캐나다	40	45
네덜란드	41	47
프랑스	50	62
일본	33	38
한국	35	42
미국	27	38

자료: OECD StatExtracts.

들 중 최저임금이 가장 낮은 나라가 되었다. 〈표 2〉에서 보듯, 미국의 최저임금은 평균임금 대비 27%에 불과해 뉴질랜드의 51%와 좋은 대조를 이루고 있다. 심지어 최저임금이 결코 후하다고 말할 수 없는 한국보다 더 낮은 수준인 것을 볼 수 있다. 이 표에서 보는 국제비교는 레이건과 부시 행정부를 거치면서 미국의 최저임금제도가 얼마나 인색해졌는지를 생생하게 증언해 주고 있다.

리[D. Lee(1999)]가 1980년대 미국에서 임금격차가 벌어지게 된 이유를 분석한 결과를 보면 임금분포의 하위계층에서 일어난 격차 증가의 상당 부분이 최저임금의 실질가치 하락에 기인하는 것으로 나타난다. 좀 더 구체적으로 말해 여성근로자의 경우 하위계층에서 나타난 불평등성 증가의 70%에서 100%에 이르는 부분이 최저임금의 실질가치 하락으로 설명할 수 있는 한편, 남성근로자의 경우에도 상당 부분이 비슷한 이유로 설명할 수 있다고 한다. 이 연구는 최저임금의 실질적 동결이 시작된 단계에서 이루어진 것이므로 동결상황이 한층 더 오래 계속된 시점에서 비슷한 연구를 다시 수행한다면 최저임금의 실질가치 하락이 임금격차 증가를 설명할 수 있는 부분이 더 커진 것으로 드러날 가능성이 있다.

보수적 정권이 최저임금의 상승에 극도의 거부반응을 보이면서 내건 정당화의 근거는 높은 최저임금이 미숙련노동자의 실직을 유발하게 될 것이라는 점이다. 경제학원론 교과서는 균형임금보다 더 높은 수준에서 설정된 최저임금이 미숙련노동의 초과공급을 가져올 수 있음을 설명하고 있지만, 이와 같은 교과서적 수준의 이론적

예측이 현실과 그대로 부합되는 것은 아니다. 카드-크루거[D. Card and A. Krueger (1995)]는 *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage* 라는 책을 통해 노동시장의 현실은 교과서적 예측과 다를 수 있음을 설득력 있게 설명해 주고 있다. 이들에 따르면 최저임금제도와 관련된 실증분석 결과 중 최저임금제도가 미숙련노동자들의 고용을 줄인다는 결론을 내고 있는 것을 찾아보기 힘들다고 한다. 심지어 최근의 연구는 최저임금제도가 미숙련노동자의 고용을 작은 폭이나마 더 크게 만든다는 결론을 도출하고 있는 것까지 있다고 그들은 주장한다.

영국의 사례에 대해 연구한 메트카프[D. Metcalf(2008)] 역시 최저임금제도가 미숙련노동자의 고용에 거의 영향을 미치지 않는다는 것을 기정사실로 간주하고 있다. 그는 거의 모든 실증분석 결과가 영향이 거의 없다는 쪽으로 결론을 내고 있음을 지적하고, 왜 그와 같은 결과가 나오는지 규명하는 데 관심의 초점을 맞추고 있다. 그가 찾아낸 이유 중 하나는 최저임금제도로 인해 노동관련 비용이 증가하면 기업은 이를 더 높은 가격으로 소비자에게 전가시키기 때문에 미숙련노동자의 고용이 줄지 않을 가능성이⁽¹⁴⁾ 또 하나의 가능성은 최저임금제도의 영향을 받는 기업이 고용하는 근로자 수를 조정하는 것이 아니라 근로시간을 조정하기 때문에 고용이 줄어들지 않는 것으로 나타나는 것이다. 이와 동시에 노동시장에 존재하는 불완전정보라든가 이동에 드는 비용 같은 마찰(friction) 때문에 그와 같은 결과가 빚어졌을 가능성도 언급하고 있다.

이와 같은 실증분석 결과에 비추어 볼 때, 너무 높은 최저임금이 미숙련노동자의 고용을 대폭 줄이는 결과를 가져오기 때문에 가능한 한 낮은 수준에 유지해야 한다는 보수세력의 주장은 아무런 설득력을 갖지 못한다. 사실 보수적 정부가 최저임금 인상을 한사코 저지한 실제의 이유는 그들의 세력기반인 기업, 특히 중소기업의 이해관계와 밀접한 관련을 갖고 있다. 즉 높은 최저임금이 미숙련노동자의 실업을 가져오기 때문에 바람직하지 않다는 것은 일종의 수사에 불과했고, 그들이 진정으로 추구했던 목표는 중소기업의 환심을 사려는 데 있었던 것이다. 미숙련노동자들을 상대적으로 더 많이 고용하고 있는 중소기업으로서는 노동관련 비용의 상승을 가져오는 최저임금제도에 대해 적대적인 태도를 가질 수밖에 없고, 이들의 친구라 할 수 있

(14) 이처럼 더 높은 가격으로 소비자에게 전가시키지 않으면 기업은 이윤의 하락을 감수해야 한다. 실제로 영국에서는 최저임금제도가 실시된 이후 국민계정에서 이윤이 차지하는 몫이 줄어든 것을 발견할 수 있다는 것이 Metcalf의 지적이다.

는 보수적 정부는 최저임금의 인상을 한사코 저지해 왔다.

프리먼[R. Freeman(1996)]은 최저임금제도를 통해 미숙련노동자의 삶에 개선을 가져올 수 있음은 물론 급격하게 진행되고 있는 불평등의 심화를 어느 정도 억제할 수 있다고 주장한다. 그에 따르면, 적절하게 설정된 최저임금이 경제에 가져다주는 이득은 그에 따르는 비용에 비해 현저하게 더 클 수 있다고 한다. 불행히도 연이어 등장한 보수적 정부는 자신의 세력기반인 중소기업의 환심을 사는데 급급해 최저임금을 오랜 기간 동안 동결시킴으로써 그렇지 않아도 심화되고 있는 불평등성을 조금이나마 완화시킬 수 있는 좋은 기회를 날려 버리고 만 것이다.

2.3. 친기업적 규제완화

이준구(2013)에서 지적했듯, 최근 미국 사회에서 일어나고 있는 불평등성 심화는 최상위 소득계층의 엄청난 약진이라는 특징을 갖는데, 이 최상위 소득계층의 다수를 점하고 있는 것은 기업의 최고경영진과 금융업계의 큰손들이다. 1960년대까지만 해도 기업의 최고경영진이 받는 보수는 결코 엄청나게 높은 수준이라고 볼 수 없었다. 1936년에서 2005년에 이르는 기간 동안 미국 기업 최고경영진의 보수가 변화해 온 추이를 분석한 프리드먼-삭스[C. Frydman and R. Saks(2010)]에 따르면 1970년대 중반까지 최고경영진 보수의 특징은 전반적으로 낮은 수준, 작은 개인간 격차, 보수와 기업 성과 사이의 약한 관계로 요약될 수 있다고 한다. 1950년대와 60년대에 걸쳐 미국 기업들이 상당히 빠른 속도로 성장하고 있는 상황에서도 최고경영진의 보수는 계속 낮은 수준에 머물고 있었던 것을 볼 수 있다고 말한다.

이와 같은 상황은 1970년대 후반에 들어오면서 급격한 변화를 맞게 된다. 기업의 성장 속도에 맞춰 최고경영진의 보수가 전반적으로 급상승했을 뿐 아니라 개인간 격차도 큰 폭으로 확대되기 시작한 것이다. 이렇게 최고경영진의 보수가 천문학적 수준으로 뛰어 오르게 된 데는 주주자본주의의 대두 혹은 노동조합의 퇴조 등 나름대로의 경제적 논리가 작용하고 있었겠지만, 보수적 정부가 이를 부추긴 측면도 무시할 만큼 강한 것이 사실이다. 1950년대나 60년대처럼 최고경영진의 턱없이 높은 보수에 대해 부정적인 사회적 분위기가 형성되어 있는 상황에서는 정부가 유형, 무형의 개입을 통해 자제를 유도하는 경우가 많았다. 그러나 1970년대에 들어서면서 사회적 분위기가 조금씩 바뀌어 가고 레이건 행정부를 기점으로 연이어 보수세력이 집권하기 시작하면서 정부는 완전한 방관의 자세로 돌아서게 되었다.

보수적 이념의 관점에서 보면 최고경영진이 얼마나 많은 보수를 받든 정부가 이에 관심을 가져야 할 하등의 이유가 없다. 최고경영진이 받는 높은 보수는 기업의 이윤에 그만큼 기여한 바가 있었기 때문에 기업이 기꺼이 지급하기로 결정한 것이니만큼 전혀 문제될 것이 없다. 그것이 소득분배 불평등 심화를 가져온다는 지적에 대해서도 시장에서 정당하게 결정된 소득이라면 누가 얼마나 많은 소득을 얻든 아무 상관이 없는 것 아니냐는 반론을 제기할 수 있다. 그렇기 때문에 보수적 정부로서는 최고경영진의 보수가 천문학적 수준으로 뛰어 올라도 이를 제지해야 할 아무런 이유를 찾을 수 없었던 것이다. 사실 보수적 정부는 그들의 열렬한 지지자들인 최고경영진의 보수 급등을 오히려 환영했다고 하는 것이 더 적절한 표현일 것이다. 그럼으로써 더 많은 정치후원금이 흘러들어 왔고, 그 결과 자신의 세력기반을 더욱 확고하게 다지는 기회를 얻을 수 있었기 때문이다.

보수적 정부가 최고경영진 보수의 급등에 제동을 걸 의사를 전혀 갖고 있지 않았다는 것은 그들이 받는 보수에서 중요한 부분을 차지하는 주식옵션에 대한 적절한 규제책을 마련하지 않았다는 데서 단적으로 드러난다. 기업들은 최고경영진의 보수 인상의 주요한 수단으로 주식옵션을 적극적으로 활용하기 시작해 2001년에는 보수의 거의 절반이 이 형태로 지급되기에 이른다. 해커-파이어슨[J. Hacker and P. Pierson(2010)]은 이 주식옵션을 통한 보수 지급이 투명성을 결여하고 있어 엄청난 보수를 지급한다는 사실을 은폐하기 쉬운 데다가 기업의 성과와 연동되어 지급되는 성격도 분명하지 않다는 문제점을 갖는다고 지적한다. 심지어 ‘소급적용’(backdating)이라는 관행을 통해 옵션의 가치를 사후적으로 재설정함으로써 그것을 받은 최고경영진에 큰 이득을 가져다주는 경우도 드물지 않다고 말한다.

최고경영진이 주식옵션을 통해 얻는 이득이 하늘에서 공짜로 떨어지는 것은 아니고, 기업이 그 비용을 고스란히 부담할 수밖에 없다. 그러나 경영자에 의해 장악된 기업은 마치 아무 비용이 들지 않는 양 주식옵션을 남발했고, 그 결과 기업의 금고에 간직되었어야 할 돈이 대규모로 최고경영진의 주머니로 흘러들어갔다. 문제가 있음을 감지한 회계감사업무 담당부서 FASB(Financial Accounting Standards Board)는 기업으로 하여금 주식옵션 지급과 관련된 비용을 보고하도록 만드는 규제를 도입하려 노력했으나 실패로 돌아가고 말았다. 기업가들의 공격적 로비에 의해 공화당 의원뿐 아니라 민주당 의원까지 규제도입 반대세력에 가담함에 따라 의회 통과 가능성은 원천봉쇄 되었기 때문이다. 해커-파이어슨은 이와 같은 사례가 ‘정책표류’(drift)

의 대표적 예라고 지적하면서 그 결과 정부가 주식옵션의 흥수를 방조한 격이 되었다고 평가한다.

엔론(Enron)사와 월드컴(WorldCom)사의 대형 회계부정사건이 터지면서 기업 지배 구조에 문제가 있음이 명백하게 드러나자 정부는 마지못해 개혁작업에 착수했고, 그 결과 2002년 사베인즈-옥스리법안(Sarbanes-Oxley Act)이 만들어졌다. 그러나 이 법안이 통과되기까지는 개혁에 반대하는 세력에게 수많은 양보를 해야만 했고, 최종적으로 만들어진 법안은 경영자의 과도한 권력에 대한 통제라는 원래의 의도와 상당히 거리가 먼 것이었다. 보수 지급 문제를 포함한 기업 경영에 대한 주주의 통제권을 강화한다는 측면에서 거의 진전이 없었기 때문에 표면적으로만 개혁을 표방했을 뿐 그 내용에서는 경영자들에게 실질적인 승리를 가져다주었던 셈이다. 한 가지 흥미로운 점은 이 과정에서 오직 공화당 출신의 대통령 혹은 의원만이 주역을 담당하는 것은 아니라는 사실이다. 민주당 의원들까지 무방비상태로 보수화의 흐름에 휩쓸려 들어갔기 때문에 이 모든 일이 가능했던 것이라고 볼 수 있다.

보수적 정부에 의한 친기업적 규제완화가 불평등성 심화에 결정적 기여를 한 더 좋은 사례는 금융관련 규제에서 찾을 수 있다. 해커-파이어슨은 금융업계가 자랑하고 있는 소위 ‘금융혁신’(financial innovation)이라고 불리는 것이 실제로는 타인의 돈을 갖고 노름을 하는 더 기발하고 위험한 방법에 불과하다고 말한다. 이를 통해 금융업계의 큰손들은 엄청난 이득을 올릴 수 있었는데, 이는 순진한 소비자들 주머니를 털어 얻은 이득이라고 말할 수 있다. 최근 들어 이와 같은 성격의 금융혁신이 빈번하게 나타날 수 있었던 것은 정부가 금융규제를 현실에 맞게 강화함으로써 소비자들을 위협에서 보호해야 하는 의무를 저버렸기 때문이라는 것이 해커-파이어슨의 지적이다. 규제를 강화하기는커녕 오히려 필요한 규제마저 풀어 금융업계의 큰손들에게 날개를 달아준 것은 물론, 급기야는 그 충격파가 전 세계의 금융업계에 미친 글로벌 금융위기를 초래하기에 이르렀다.

대공황과 이에 이어 등장한 뉴딜정책을 계기로 하여 금융시장에 대한 광범한 규제가 도입되기 시작했다. 1933년에 제정된 글래스-스티걸법안(Glass-Steagall Act)이 그 대표적 사례인데, 이와 같은 규제는 투자자의 신뢰를 높이고 금융시장의 안정성을 증진시키려는 데 주안점을 두고 있었다.⁽¹⁵⁾ 그러나 지난 몇 십 년 동안 금융시장의 역

(15) 글래스-스티걸법안은 상업은행과 투자은행을 분리시켜 한 은행이 이 두 업무를 함께 수행할 수 없도록 금지한 규제다.

동성이 커지면서 규제 완화를 요구하는 목소리도 따라서 커져 왔다. 금융시장에 대한 규제는 주로 과도한 투기행위와 이해관계의 상충을 막으려는 목적으로 도입되었다는 점에서 공익과 부합되는 측면을 갖고 있었지만, 일확천금을 노리는 금융업계의 큰손들에게는 거추장스러운 걸림돌에 지나지 않았다. 막대한 자금력을 갖고 있는 그들은 단결된 힘을 발휘해 기존의 규제들을 하나씩 무력화시켜 나갔을 뿐 아니라 새로운 금융환경에 대응하기 위한 규제가 도입되는 것을 방해했다. 그 결과 1990년대 후반에 이르면서 은행업에 대한 규제의 강도는 뉴딜정책 등장 이전의 상황으로 되돌아가게 되었다.⁽¹⁶⁾

그렇다면 정부는 왜 규제완화를 부르짖는 금융업계의 요구에 저항하지 않고 순순히 응해 주었을까? 노아[T. Noah(2012)]는 우선 1970년대 미국 경제가 어려움을 겪고 있는 상황에서 규제가 경제를 더욱 어렵게 만드는 원인으로 작용할 수 있다는 점에 대한 우려 때문에 규제완화 요구에 순순히 응했던 측면이 있었다고 말한다. 이와 동시에 규제 담당자들 자신이 그 당시 보수적 지식인들 사이에 유행하고 있던 반규제이념(antiregulatory ideology)의 영향을 받게 된 것도 중요한 이유 중 하나로 꼽는다. 그러나 실제로 가장 중요한 이유로 작용했던 것은 금융업계의 집요한 로비활동이었다고 볼 수 있다. 그들의 공격적 로비는 공화당 의원들은 물론 민주당 의원까지 규제완화의 열렬한 지지자로 만들었기 때문에 이윤 추구에 걸림돌이 되는 규제들을 제거하는 데 아무런 어려움을 겪지 않았다.

경제평론가 울프[M. Wolf(2008)]는 *Financial Times*에 기고한 “Regulators Should Intervene in Bankers’ Pay”라는 제목의 글에서 “다른 어떤 업계도 이득을 사유화하는 동시에 손실은 사회화하는 데 금융업체처럼 탁월한 능력을 갖고 있지 못하다. (사업자득으로) 곤경에 처했을 때 정부 - 특히 중앙은행 - 가 즉각 규제에 나서지 않으면 마치 권리라도 박탈당한 듯 화를 내는 데도 타의 추종을 불허한다.”라는 언급을 한 적이 있다. 영국 금융업계의 속성에 대한 비판이지만, 미국 월스트리트의 금융업계에도 그대로 적용될 수 있는 것은 두말할 나위도 없다. 글로벌 금융위기 수습과정에서 정부가 엄청난 금액의 구제조치를 취하자 그 돈으로 보너스 잔치를 벌인 것이 바로 월스트리트 금융업계의 속성이었다. 손실의 사회화를 넘어 사회적 손실을 개인적 이득으로 바꿀 수 있는 천재적 능력의 소유자들인 셈이다.

(16) T. Philippon and A. Reshef(2012): “Wages and Human Capital in the U.S. Financial Industry: 1909-2006,” *Quarterly Journal of Economics*, 127, 1551-1609.

더군다나 소위 금융혁신으로 인해 날로 복잡해져 가는 금융환경에서 이들이 규제 의 망을 뚫고 사적인 이득을 취할 기회는 한층 더 커져 있는 상황이다. 금융시장의 안정성을 위해서는 한층 더 촘촘해진 규제로 이들의 과도한 이윤추구 행위를 통제 해야 할 상황이었다. 예를 들어 파산 직전의 Bear Stearns사는 자산의 33배나 되는 부채를 짊어지고 있었는데, 그와 같은 위험한 도박행위를 막기 위해서는 금융 회사의 부채비율이 일정 수준 이상으로 뛰어오르는 것을 엄격하게 규제해야만 했다. 금융회사들은 자신이 개발한 기법을 통해 위험을 적정한 수준에서 관리할 수 있다고 장담했지만, 글로벌 금융위기는 이것이 근거 없는 호언장담이었음을 분명하게 보여 줬다. 그러나 정부는 순진하게 이 호언장담을 믿고 오히려 부채비율과 관련된 규제를 완화해 줌으로써 위기를 자초하는 결과를 빚었다.

보수적 정부에 의한 금융규제 완화는 금융시장의 안정성을 해치는 결과를 가져왔 음은 물론, 불평등성을 극도로 심화시키는 데 결정적인 역할을 했다. 현재 최상위 소득계층에서 기업의 최고경영진 다음으로 높은 비율을 차지하고 있는 것은 금융업계의 큰손들이다. 잘 나가는 몇몇 헤지펀드 운영자가 거둬들이는 천문학적 규모의 수익은 최고경영진이 받는 보수를 왜소하게 보이도록 만들 정도다. 금융규제 완화는 그들로 하여금 아무런 제약도 받지 않고 이득의 사유화를 추구할 수 있게 만들어 주 었다는 점에서 보수적 정부는 불평등성 심화의 책임에서 자유로울 수 없다.

3. 미국 정치, 왜 급격한 보수화의 길을 걷게 되었나?

지금까지 제시한 여러 가지 증거에 비추어 볼 때, 미국사회에서 최근 일어나고 있는 불평등성의 심화에 사회와 정치의 보수화가 매우 중요한 원인을 제공하고 있다는 사실을 부정하기 힘들다. 그렇다면 이제 우리의 의문은 왜 미국의 정치가 1970년 대 이래 급격한 보수화의 길을 걷게 되었는가로 향해지게 된다. 장기적 관점에서 보 면 1920년대까지는 보수세력이 정치를 거의 독점하는 상황이 계속되다가, 대공황 발 생과 더불어 뉴딜정책이 등장하면서 1930년대부터는 진보세력이 정국의 주도권을 잡게 된다. 진보세력의 헤게모니는 1950년대에 이어 60년대에 이르기까지 이렇다 할 도전이 없는 확고한 상황이었다.

문학평론가 트릴링(I. Trilling)은 1950년대 미국 사회의 이념적 지형에 대해 이렇게

말하고 있다.⁽¹⁷⁾ “이 시점의 미국에서 진보주의는 단지 지배적인 지적 전통에 그치는 것이 아니라 유일한 지적 전통이다. 왜냐하면 최근에는 일반적으로 유통되고 있는 보수적인 혹은 반동적인 아이디어를 찾아볼 수 없기 때문이다.” 그가 말하고 있는 것이 당시의 미국 사회에 보수적 신념의 소유자가 아예 없었다는 것은 결코 아니었다. 일관성을 갖는 아이디어의 집합에 기초해 조직된 보수주의운동의 분명한 존재를 찾아볼 수 없다는 의미에서 그런 말을 한 것이다. 지금은 보수의 아이콘으로 자타가 공인하는 공화당마저 그때에는 보수성이 그다지 강하지 않아 민주당과 그리 큰 차이를 보이지 않았다.

진보세력의 위력에 눌려 숨죽이고 있던 보수세력은 1960년대에 이르러 고개를 들기 시작하고 1970년대 후반에 들어서면서는 진보세력을 능가하는 주도세력으로 등장하게 된다. 1960년대 중분부터 시작된 보수세력의 도전은 1980년 레이건의 대통령 선거 승리를 통해 화려한 결실을 맺게 되고, 그때부터 기나긴 보수세력의 전성기가 시작된다. 보수세력이 결집의 움직임을 보이기 시작한 것은 1964년 골드워터(B. Goldwater)가 공화당의 대통령 후보로 선출되었을 때라고 말할 수 있다. 그는 뉴딜정책의 유산을 깨끗이 청산할 것을 주장하면서, 새로운 보수세력의 연합을 통해 뉴딜연합에 대항해야 한다고 부르짖었다. 그 동안 결집된 힘을 보이지 못하고 그늘에서 숨죽이고 있던 보수세력은 강경한 보수주의자 골드워터를 중심으로 단결하기 시작했고, 이를 계기로 보수세력은 진보세력에 대항해 도전의 기치를 높이 치켜들기 시작했다.

대통령 선거에서 골드워터가 대패하면서 보수세력의 도전은 실패로 끝난 것처럼 보였지만, 그가 남긴 불씨는 후일 보수세력의 화려한 복귀의 밑바탕이 되었다. 1968년의 선거에서 공화당의 닉슨(R. Nixon)이 당선되면서 보수세력은 이제 진보세력과 당당히 맞설 수 있는 힘을 가졌음을 보일 수 있었지만, 아직까지 완전한 보수혁명(conservative revolution)이 이루어진 상태는 아니었다. 강경한 보수주의자였던 닉슨이 경제, 사회정책의 측면에서는 놀라울 정도의 진보성을 보였고, 따라서 그의 재임 기간 중에 보인 실적을 보면 우리가 보통 생각하는 보수적 정부의 것이라고는 볼 수 없는 것들이 아주 많았다. 오늘날의 관점에서 보면 그는 보수주의자가 아니라 사회민주주의자라고 해야 맞는 말이라고 하는 사람까지 있을 정도다.

(17) N. Gross *et al.*, “The Contemporary American Conservative Movement,” *American Review of Sociology*, 2011에서 재인용.

역설적이게도 미국 정치의 보수화가 움직일 수 없는 대세로 굳어지고 있음이 확실해진 것은 민주당이 대통령직을 차지하고 있었을 뿐 아니라 상원과 하원에서 굳건한 다수석을 확보하고 있었던 카터(J. Carter) 정부 시절이었다. 그때는 보수세력의 아이콘이 된 레이건이 등장하기 이전으로서 민주당이 아직도 정국의 주도권을 쥐고 있는 것처럼 보였던 때였다. 그러나 그것은 표면적인 인상일 뿐 내막을 보면 보수세력이 이미 분명한 우위를 확보하고 있는 상황이었다. 앞에서 말한 것처럼 카터 행정부 시절에도 개혁 시도가 의회의 비협조로 인해 번번이 무산되고 말았던 것은 일부 민주당 의원들조차 기업과 부자들이 제공하는 정치후원금의 위력에 놀려 개혁안에 반대표를 던졌기 때문이다. 보수세력이 70년대 말에는 이미 무시할 수 없는 정치적 영향력을 확보하게 되었다고 말할 수 있다.

보수세력의 화려한 복귀의 원동력이 된 것은 풀뿌리(grass roots) 차원에서의 활발한 대중적 동원, 보수적 엘리트들이 벌인 집요한 이념전쟁, 그리고 풍부한 자금력을 바탕으로 한 로비활동과 정치기부금의 제공이었다. 보수세력이 벌인 이념전쟁은 매우 효과적인 것이어서 정치인은 물론 일반 대중까지 보수적 어젠다의 지지자로 만들어 확고한 지지기반을 구축하기에 이르렀다. 또한 미국정치에서 점차 돈의 중요성이 커지고 있는 상황에서 보수세력이 동원할 수 있는 풍부한 자금력은 진보세력을 궁지에 몰아넣기에 충분한 위력을 발휘했다. 이제 보수세력이 미국 정치에서 확고한 헤게모니를 구축하게 된 과정을 자세하게 살펴보기로 하자.

3.1. 보수세력의 결집과 이념전쟁

1971년 변호사 파우웰(L. Powell)은 상공회의소 간부인 친구에게 충고의 내용을 담은 메모 하나를 보냈다. “자유기업 체제에 대한 공격”(The Attack on the Free Enterprise System)이라는 자극적인 제목이 달린 이 메모에서 그는 기업을 중심으로 한 보수세력이 그 동안의 수세적 태도를 버리고 공격적인 자세로 진보세력에 맞서 싸워야 한다고 주장했다. 메모는 아래에서 보는 것처럼 현재 미국의 체제가 (진보세력의) 전방위적 공격에 노출되어 있으며, 이와 같은 심각한 위기는 미국 역사에서 전례가 없는 것임을 지적하는 것으로 시작하고 있다.

“생각이 있는 사람이라면 미국의 경제체제 그 자체가 전방위적 공격을 받고 있음을 의심하지 않는다. 이와 같은 공격은 그 범위, 강도, 사용되는 수법, 그리고 가시성의 측면에서 다

양한 양상을 띠고 있다. 미국의 체제에 대해 반대하며 사회주의나 국가주의를 선호하는 사람이 늘 있게 마련이다. 또한 체제를 전복하거나 파괴하려는 것이 아니라 개선하기 위한 목적에서 건전하고 건설적인 비판을 하는 사람도 늘 있게 마련이다. 그러나 지금 우리가 걱정하고 있는 것은 미국 역사에서 아주 새로운 현상이다. 우리가 직면하고 있는 것은 비교적 적은 수의 극단주의자 혹은 소수파 사회주의자 집단으로부터의 산발적이거나 고립된 공격이 아니다. 자유기업체제에 대한 공격은 폭넓은 기반을 갖고 있으며 일관되게 추진되고 있다.”

‘파우웰 메모’(Powell memorandum)라고 불리는 이 메모에서 파우웰은 시종일관 강경한 어조로 보수세력이 힘을 합쳐 싸우지 않으면 보수세력은 물론 미국의 경제체제 그 자체가 위협에 빠질 것임을 경고하고 있다. 말하자면 보수세력의 무장과 봉기를 촉구하고 있는 셈인데, 이런 강력한 메시지 때문에 ‘파우웰 선언서’(Powell manifesto)라는 별명이 붙게 되었다. 어떤 한 개인이 공공연하게 보수세력을 향해 무기를 들고 싸워야 한다고 촉구하는 것은 당시의 분위기 하에서는 상상조차 하기 힘든 일이었다. 그렇기 때문에 후일 사적으로 주고받았던 이 메모가 대중에게 공개되었을 때의 충격이 그만큼 클 수밖에 없었다.

이 메모에서 파우웰이 미국의 자유기업 체제가 심각한 위기에 직면하고 있다는 진단을 내린 근거는 1960년대 진보주의의 회오리바람이 몰아치면서 정책 행동주의(policy activism)가 폭발적으로 영향력을 확대해 가면서 각종 시민단체들이 정치 지형에 근본적인 변화를 가져온 데 있었다. 월남전에 반대하는 운동가들은 기업이 이윤 추구를 위해 전쟁 확대를 부추기고 있다고 비난하며 곳곳에서 반기업 시위를 벌였다. 또한 목소리를 높여가고 있던 환경운동가들은 기업을 환경오염의 주범으로 몰았으며, 소비자단체들은 기업이 소비자의 안전을 위협하는 상품을 만들어 판다는 비판을 퍼부었다.

노사관계도 순탄치 않아 제2차 세계대전 이후 가장 격렬한 노사분규가 지속적으로 발생하고 있었다. 필립스-파인[K. Phillips-Fein(2009)]은 1967년에서 1976년에 이르는 기간 동안 연간 평균 파업참가 근로자 수가 30%나 증가했다고 지적한다. 1970년 한해만 해도 34차례의 작업장 폐쇄가 발생했을 정도였다. 한 마디로 말해 미국의 기업가들로 하여금 자신이 사회 모든 부문으로부터의 전방위적 공격에 노출되어 있다는 피해의식에 사로잡히게 만들 만큼 반기업 정서가 온 사회를 휩쓸고 있었다.

기업의 입장에서 볼 때 더욱 안타까웠던 것은 정부마저 그들에게 도움의 손길을

뺨치지 않았다는 사실이었다. 당시에는 미국 정치에서 진보의 기류가 워낙 강했기 때문에 정부가 드러내 놓고 기업의 편을 들어준다는 것은 상상조차 못할 일이었다. 정부는 오히려 환경 보존, 작업장 안전, 소비자 보호 등 다양한 문제와 관련해 강력한 규제를 도입함으로써 기업의 행동반경을 한층 더 좁혔다. 심지어 강경한 보수주의자인 공화당 출신의 닉슨(R. Nixon) 대통령조차 이 거센 회오리바람에 감히 저항할 생각을 하지 못할 정도였다. 그는 1970년 환경운동가들의 주장을 대거 반영한 국가환경정책법안(National Environmental Policy Act)에 서명하고, 곧 이어서 환경청(Environmental Protection Agency) 창설의 기초가 되는 행정명령에도 서명함으로써 그를 지지했던 보수세력을 경악하게 만들었다.

그 당시 미국의 기업가들이 싸워야 했던 상대가 오직 국내의 반기업 정서에 국한되어 있었던 것도 아니다. 제2차 세계대전 이래 미국 기업들은 국제무대에서 지배적 영향력을 행사해 오고 있었지만, 유럽과 일본의 부흥으로 인해 그와 같은 독점체제에 금이 가기 시작했다. 이와 같은 국내외적인 도전에 직면한 미국의 자유기업체제가 심각한 위기를 맞고 있다는 인식은 오직 파우웰에 국한된 것이 아니었으며, 많은 기업가 그리고 보수적 정치인들이 그와 같은 인식을 공유하고 있었다. 그렇기 때문에 파우웰 메모가 공개되자마자 보수세력의 신속한 결집이 이루어질 수 있었던 것이다. 특히 기업들의 조직적 반격은 광범하고 신속해 어떤 사람은 이를 이라크전에서 미군이 구사한 전격작전이었던 ‘충격과 공포’(Shock and Awe)작전에 비유하기도 했다.⁽¹⁸⁾

기업은 자금 동원력의 측면에서 다른 집단의 추종을 불허했을 뿐 아니라, 기업부문을 대표하는 소수의 의사결정자들은 기업의 위계조직을 활용해 동원된 자금을 효율적으로 활용할 수 있었다. 기업들은 연이어 워싱턴에 공공문제 관련 부서를 창설해 1968년에는 고작 1백 개에 불과했던 것이 1978년에는 5백 개를 넘는 수준으로 급증했다. 1971년에는 워싱턴에 로비스트를 등록한 기업의 수가 175개뿐이었는데, 1982년에는 2천 5백 개로 불어났다. 기업들이 정치적 영향력을 발휘하는 창구로 이용하는 정치행동위원회(political action committee)의 숫자도 크게 늘어 1976년만 해도 3백 여 개에 불과하던 것이 1980년대 중반에는 1천 2백 개를 넘는 수준으로 커졌다.

이제는 기업들도 가만히 앉아서 당하지 않고 적극적으로 자신의 이익을 위해 싸우

(18) 정치평론가 모이어즈(B. Moyers)가 2012년 9월 자신의 홈페이지에서 이와 같은 비유를 한 바 있다.

겠다는 태도를 분명히 밝힌 셈이다. 말하자면 기업들이 워싱턴을 재창조하기 위한 조직의 혁명을 시작했던 셈이며, 이를 통해 뒤에 등장하게 될 ‘승자독식정치’(winner-take-all politics)의 중요한 기반을 구축하게 된다.⁽¹⁹⁾ 모이어즈[B. Moyers(2012)]는 기업의 태도 변화와 관련해 더욱 중요한 의미는 그와 같은 통계수치가 아니라 질적인 변화에서 찾아야 한다고 지적한다. 예를 들어 기업의 지도자들이 공통의 정치적 목표 달성을 위해 협력하는 방법을 배웠다는 것은 앞에서 본 통계수치 이상의 의미를 갖는다는 것이다. 그들은 연합체를 구성해 더욱 광범한 영역에서 더욱 강력하게 자신의 이익을 주장하기 시작했다. 자신의 기업에만 유리한 정책을 주장하는 차원을 넘어 기업부문 전체의 공동이익에 부합되는 정책을 주장하게 된 것도 눈에 띄는 변화 중 하나였다.

기업들이 조직된 힘을 발휘하기 시작한 과정에서 가장 중요한 이정표 중 하나가 비즈니스 라운드테이블(Business Roundtable)이란 조직의 결성이다. March Group이라는 기업 임원들의 비공식 조직이 규모가 큰 두 개의 공식 조직과 통합되어 1972년 출범한 이 조직은 대기업의 CEO로 그 회원 자격이 제한되었다. 창립된 지 5년이 되면서 *Fortune*지가 선정한 최상위 2백 개 기업 중 113개가 이 조직에 참여할 정도로 빠른 성장세를 보였다. 초기단계에서 이 조직이 힘을 쏟은 분야는 기업에 대한 대중의 인식을 개선시키기 위한 프로그램이었다. 기업에 대한 나쁜 인식을 불식시키려는 목적에서 심지어 고등학교와 대학교의 경제학 수업방식을 바꾸는 일일까지 관심을 보였다.

비즈니스 라운드테이블은 침체상태에 빠진 미국 경제가 다시 활력을 되찾으려면 세금을 깎고 규제를 완화해야 한다는 목소리를 높이기 시작했다. 과거 기업을 대변하는 보수주의가 노동조합과 복지국가에 반대하면서 내세운 근거는 기업활동의 자유가 보장되어야 한다는 것이었다. 이제는 그와 같은 이념적 태도를 버리고 실용주의적인 측면에서 친기업정책의 당위성을 주장하기 시작한 것이다. 미국 경제가 침체상태에 빠진 것은 투자가 위축된 탓이기 때문에 앞으로 경제정책의 주안점은 투자를 촉진하는 데 두어야 한다는 것이 그들의 주장이었다. 오늘날 우리가 신자유주의정책이라고 부르는 것의 두 가지 핵심요소가 감세와 규제완화임을 생각할 때, 비즈니스 라운드테이블이 머릿속에 그리고 있었던 것은 바로 이 신자유주의적 경제질서의 정

(19) B. Moyers, "The Powell Memo: A Call-to-Arms for Corporations," September 14, 2012, BillMoyers.com.

착이었음을 알 수 있다.

뿐만 아니라 파우웰 메모는 보수성향의 싱크탱크(think tank)가 우후죽순처럼 만들어지는 계기를 제공함으로써 보수세력의 세 불리기에 결정적으로 기여하게 된다. 1970년대에 들어올 때까지만 해도 보수성향의 싱크탱크로서 중량감을 갖고 있던 조직은 1938년에 창립된 미국기업연구소(American Enterprise Institute: AEI)가 거의 유일했다. 1970년대에 연이어 설립된 보수성향의 싱크탱크들이 이에 가세함으로써 보수세력은 진보세력에 맞서 이념전쟁을 벌일 수 있는 강력한 진용을 구축하게 된다. 보수세력이 진보세력에 대항해 벌인 이념전쟁에서 보수성향의 싱크탱크가 핵심적 역할을 수행했다는 사실을 생각할 때 파우웰 메모가 촉발한 보수성향 싱크탱크의 경쟁적 설립이 얼마나 큰 중요성을 갖는 모멘트였는지를 능히 짐작할 수 있다.

1970년대에 설립된 보수성향의 싱크탱크 중 대표적인 것은 1973년 쿠퍼즈(J. Coors)가 주도해 만든 헤리티지재단(Heritage Foundation)이다. 헤리티지재단은 출범한 지 얼마 되지 않아 보수적 성향의 싱크탱크를 대표하는 기관으로서 미국기업연구소와 어깨를 나란히 할 정도로 급속한 성장을 이루었다. 노쇠한 조직이 되어 가고 있는 미국기업연구소에 비하면 새로 설립된 헤리티지재단은 오히려 힘이 넘치는 상황 이었고, 이에 따라 보수싱크탱크의 리더 자리는 자연스럽게 헤리티지재단으로 옮겨 가게 되었다. 후일 쿠퍼즈는 파우웰 메모를 읽고 충격을 받아 헤리티지재단의 설립에 팔 걷고 나섰다 고 회고한 바 있다. 미국의 자유기업 체제가 심각한 위기에 처해 있는 것을 그대로 보고만 있을 수는 없었다는 것이다.

헤리티지재단의 뒤를 이어 맨해튼연구소(Manhattan Institute), 카토연구소(Cato Institute), 건전한 경제를 위한 시민(Citizens for a Sound Economy) 등 보수성향의 싱크탱크들이 연이어 선을 보였다. 이 싱크탱크들은 거의 예외 없이 기업이나 부유층의 막강한 재정적 지원을 받고 있었으며, 따라서 그들이 갖고 있는 보수적 신념의 전파를 위한 수단으로서의 역할에 충실할 수밖에 없었다. 뒤 이어 1980년대와 90년대에 들어오면서도 많은 수의 보수성향 싱크탱크가 계속적으로 설립되었다. 이 기간 동안 한 해에 설립되는 보수성향 싱크탱크의 숫자는 평균 2.6개로서 고작 1.3개에 그친 진보성향 싱크탱크의 두 배에 이르는 수준이었다.

리치[A. Rich(2004)]는 미국 싱크탱크의 오랜 전통은 중립적이며 이념과는 무관한 자세라고 말한다. 그러나 1996년에 조사한 바에 따르면, 조사대상이 된 306개 싱크탱크 중 165개, 즉 54%에 이르는 싱크탱크가 분명한 보수 혹은 진보의 이념적 성향

을 보였다. 1970년대 보수성향의 싱크탱크가 계속 설립되면서 이들 사이에서 이념적 양극화가 진행된 것으로 해석할 수 있다. 바로 앞에서 말한 것처럼 보수성향의 싱크탱크가 특히 빠른 성장세를 보인 결과 이들은 압도적인 수적 우위를 차지하게 되었다. 165개의 이념적 성향이 분명한 싱크탱크 중에서 보수성향은 65%나 차지해 고작 35%에 그친 진보성향을 크게 앞질렀다.

보수성향의 싱크탱크는 수적인 측면에서 거의 2:1에 이르는 우위를 점했을 뿐 아니라, 사용가능한 재원의 측면에서도 무려 3:1이나 되는 압도적 우위를 점했다. 리치의 계산 결과에 따르면, 보수성향의 싱크탱크들의 가용재원이 2천 8백 4십만 달러나 되는데 비해 진보성향의 싱크탱크의 가용재원은 고작 8백 8십만 달러에 그쳤다. 그 뒤로 벌어진 보수세력과 진보세력 사이의 이념전쟁에서 주역을 담당한 것은 바로 이 이념적 싱크탱크들이었다. 기업과 부유층의 아낌없는 지원을 받는 보수성향의 싱크탱크들은 이 이념전쟁에서 압도적으로 우세한 화력을 이미 확보해 놓고 있었던 셈이다.

사회에 미치는 영향력이란 측면에서도 보수성향의 싱크탱크들이 분명한 우위를 점하고 있었다. 1997년 의회 보좌진과 언론인들에게 최근 워싱턴에서 공공정책의 수립에 가장 큰 영향을 미치는 싱크탱크 세 개를 들어보라고 물어 본 결과, 80%이 응답자들이 헤리티지재단을 그 중 하나로 꼽았다. 그 뒤를 이어 응답자의 56%가 중립적인 부루킹즈연구소(Brookings Institution)를 꼽았는데, 1위를 차지한 헤리티지재단과 상당한 격차를 보이고 있다. 이 두 싱크탱크 다음으로 보수성향의 카토연구소와 미국기업연구소가 각각 35%와 32%로 3, 4위에 올랐다. 이 설문조사 결과를 보면 영향력의 측면에서 보수성향의 싱크탱크들이 상위권을 휩쓸고 있었음을 알 수 있다.

리치는 보수성향의 싱크탱크들이 공통적으로 추구했던 목표들을 다음과 같이 정리해 놓고 있다.

- (1) 기업 이익의 대변
- (2) 보수적 지식인 집단의 양성
- (3) 근본주의, 복음주의 기독교단의 정치적 동원
- (4) 보수적 경제이론의 영향력 확대

여기서 특히 우리의 눈길을 끄는 것은 보수적 지식인 집단의 양성이 보수성향의

싱크탱크들이 추구한 주요 목표 중 하나라는 대목이다. 이들은 이념전쟁의 전사들을 양성한다는 관점에서 보수성향의 지식인들에게 재정지원을 아끼지 않았으며, 그 결과 네오콘(neoconservatives)이라는 새로운 보수적 지식인 집단의 등장을 보게 되었다. 크리스톨(I. Kristol), 벨(D. Bell), 글레이저(N. Glazer)로 대표되는 네오콘은 반공주의를 공격적인 애국심으로 변환시킨 신념체계를 갖고 있었다. 1965년에 처음 발간되기 시작한 *Public Interest*라는 잡지는 이들의 정치, 외교, 경제정책과 관련된 주장을 전달해 주는 주요 매체의 역할을 했다.

크룩먼[P. Krugman(2007)]은 이와 같은 보수세력 조직의 집중적 지원으로 인해 기존의 보수성향 지식인과는 성격이 다른 ‘직업적 보수 지식인’(professional conservative intellectual)까지 등장하게 되었다고 말한다. 기존의 보수성향 지식인들은 주로 학자로서 보수적 신념을 가진 사람들이지만, 새로이 등장한 직업적 보수 지식인은 파당적인 제도의 조직적 후원을 받아 보수 논객으로서의 입지를 굳힌 사람이라는 것이다.

크룩먼은 진보적인 교육정책을 신랄하게 비판해 인기를 얻은 *Illiberal Education*이란 책을 쓴 드수자(D. d'Souza)를 그 좋은 예로 든다. 대학 재학시절 보수적 출판물의 편집자로 일한 그는 졸업 후 보수적 동창회지 편집자로 일한다. 그가 앞에서 말한 책을 집필한 것은 보수적 싱크탱크인 미국기업연구소(AEI)에서 일하고 있을 때였으며, 보수성향의 올린재단(Olin Foundation)의 재정지원을 받고 있었다. 크루그먼에 따르면 보수성향의 싱크탱크와 재단들이 이런 직업적 보수 지식인에게 엄청난 재정적 지원을 제공했고, 보수성향의 언론 역시 이들에 대한 기사를 자주 실어줌으로써 위상 제고를 위해 힘썼다고 한다. 각 부문의 보수세력이 힘을 합쳐 이념전쟁의 전사를 양성하기 위해 노력을 아끼지 않았다는 뜻이다.

보수적 경제이론의 영향력 확대라는 목표 역시 보수적 지식인 집단의 양성이라는 목표와 상응하는 부분이 있다. 보수성향의 싱크탱크는 시카고학파에 속하는 보수성향의 경제학자와 공급중시 경제학자들에 물심양면의 지원을 제공함으로써 이들의 학문적 위상을 높이는 동시에 사회적 영향력을 크게 만드는 데 많은 노력을 기울였다. 이들은 보수세력이 추구하는 목표들, 즉 감세, 정부지출 감축, 규제완화의 필요성을 이론적으로 정당화하는 역할을 담당함으로써 이념전쟁을 보수세력의 승리로 이끄는 데 보수성향의 싱크탱크 못지않게 큰 공을 세웠다. 미국 사회뿐 아니라 전 세계를 거세게 휩쓸고 있는 신자유주의의 이념적 기초를 제공한 주역이 바로 이 보수성

〈표 3〉 이념성향에 따른 싱크탱크 관련 신문보도의 비중

(단위: %)

신문	보수	진보	중도
<i>Christian Science Monitor</i>	29.7	13.1	57.2
<i>New York Times</i>	28.5	9.2	62.3
<i>USA Today</i>	34.0	9.9	56.1
<i>Wall Street Journal</i>	48.2	7.1	44.8
<i>Washington Post</i>	30.4	11.4	58.3
<i>Washington Times</i>	62.1	4.1	33.8

자료: A. Rich and K. Weaver(2000), Table 5.

향의 경제학자들이었다.

보수세력이 벌인 이념전쟁에서 보수성향의 싱크탱크와 지식인 못지않게 중요한 역할을 한 제3의 세력은 보수언론이었다. 싱크탱크가 아무리 매력적인 정책대안을 제시한다 하더라도 언론에서 이를 보도해 주지 않으면 사회적 영향력의 측면에서는 아무런 성과도 거둘 수 없다. 언론이 대대적으로 보도해 주고 호의적인 평가까지 곁들일 때 정책대안은 비로소 사회에 영향을 미칠 수 있는 생명력을 갖게 되는 것이다. 이 점에서 볼 때 어떤 싱크탱크가 갖는 영향력은 그 자체의 능력뿐 아니라 언론의 보도 자세에도 큰 영향을 받는다고 말할 수 있다. 보수성향의 싱크탱크는 이와 같은 언론의 보도라는 측면에서도 진보성향의 싱크탱크에 비해 훨씬 더 유리한 위치에 있었다.

월스트리트저널(*Wall Street Journal*)과 워싱턴타임즈(*Washington Times*)로 대표되는 보수언론은 보수성향의 싱크탱크 그리고 보수성향의 논객들을 홍보하는 데 노력을 아끼지 않았다. 리치-위버[A. Rich and K. Weaver(2000)]가 분석한 결과에 따르면, 〈표 3〉에서 보는 것처럼 1991년부터 1998년에 이르는 기간 동안 월스트리트저널은 보수성향 싱크탱크에 관련된 기사를 진보성향 싱크탱크에 관련된 기사보다 거의 7배에 이를 정도로 더 자주 실었던 것으로 나타난다. 또한 워싱턴타임즈는 그 배율이 무려 15배에 이를 정도로 편파적인 보도 태도를 보였다. 이를 보면 보수세력이 진보세력을 상대로 벌인 이념전쟁에서 보수성향의 싱크탱크, 지식인과 더불어 보수언론이 또 하나의 중심축을 구성하고 있었음을 알 수 있다.

한 가지 흥미로운 점은 월스트리트저널이나 워싱턴타임즈처럼 명백하게 이념적 편향성을 보이는 언론기관뿐 아니라 중립적 위치에 있는 언론기관도 보수성향의 싱크

탱크에 관련된 기사를 더 많이 읽고 있었다는 사실이다. 심지어 기본적으로 중립적이지만 약간의 진보성향을 갖는 것으로 알려진 뉴욕타임즈(*New York Times*)까지도 보수성향 싱크탱크에 관련된 기사를 진보성향 싱크탱크에 관련된 기사보다 3배나 더 많이 읽고 있는 것을 볼 수 있다. 보수성향의 인사들은 미국의 언론이 진보세력에 의해 장악되어 있다는 불평을 자주 하지만, 실제로 그와 같은 불평은 현실과 크게 동떨어져 있는 것이다.

리치-위버의 분석 결과는 거의 모든 신문들이 보수성향의 싱크탱크에 호의적인 태도를 보였다는 것을 뜻한다. 그들은 이와 같은 언론의 편향성이 돈과 밀접한 관련을 갖는다는 결론을 내리고 있다. 여러 재단, 기업, 정부로부터 풍부한 재원을 제공하고 있는 보수성향의 싱크탱크들은 이 재원을 활용해 언론에 노출될 수 있는 기회를 더 많이 만들 수 있었다는 말이다. 언론 노출 빈도가 높아질수록 더 많은 자금이 흘러들어오고, 그 결과 언론 노출 빈도가 한층 더 높아지는 일종의 순환구조가 형성되어 있다는 것이 그들의 지적이다. 뿐만 아니라 스테판치치-델가도[J. Stefancic and R. Delgado(1996)]가 지적하고 있듯, 보수세력은 언론을 자기편으로 만들어 보수이념의 확산에 기여하게 만든다는 점에서 탁월한 능력을 발휘했다.

신문뿐 아니라 수많은 보수성향의 라디오 토크쇼도 보수적 이념의 확산에 한몫을 단단히 했다. 그와 같은 토크쇼 진행자의 대표격인 사람이 바로 림보(R. Limbaugh)인데, 그는 미국 전역을 커버하는 660개의 방송국을 통해 2천만 명에 이르는 청취자층을 갖고 있었다. 그 외에도 엘더(L. Elder), 그랜트(B. Grant), 커닝햄(B. Cunningham) 등 수많은 토크쇼 진행자가 진보진영과 민주당을 향해 맹렬한 공격을 퍼부었다. 이에 비해 진보진영의 편을 드는 라디오 토크쇼 진행자는 그 숫자가 매우 적었다.

보수성향의 싱크탱크, 지식인, 그리고 언론이 한편이 되어 벌인 이념전쟁에서 보수세력은 결정적인 승리를 거둔다. 터쉬넷[M Tushnet(1996)]은 보수세력의 이와 같은 승리가 이탈리아의 마르크스주의 정치사상가 그람시(A. Gramsci)가 말한 ‘진지전’(war of position)에서의 승리라는 성격을 갖는다고 해석한다. 그람시는 혁명을 이루는 방법에 기동전(war of maneuver)과 진지전 두 가지가 있다고 말한다. 기동전은 혁명세력이 기득권세력을 대표하는 국가를 상대로 벌이는 직접적인 충돌을 뜻하는 한편, 진지전은 문화적 헤게모니(cultural hegemony)를 장악하기 위한 장기간에 걸친 은밀한 투쟁이다.

그람시가 말하는 진지전의 특징은 계급의식을 고취하고, 역사적 분석을 제시하며, 혁명의 이론을 가르치는 등의 방식을 통해 혁명세력이 문화적 헤게모니를 장악한다는 데 있다. 터쉬넛은 1960년대부터 서서히 결집의 움직임이 보이기 시작하고 70년대에 이르러서는 본격적인 이념전쟁에 돌입한 미국의 보수세력이 이와 같은 진지전의 전략을 구사했다고 말한다. 이와 같은 진지전 성격의 이념전쟁에서 보수성향의 싱크탱크, 지식인, 그리고 언론이 유기적인 협력체제를 구축해 문화적 헤게모니 쟁취에 성공했던 것이다.

1978년의 갤럽여론조사(Gallup Poll) 결과를 보면, 응답자의 47%나 되는 사람들이 자신은 보수성향이라고 말한 것으로 나타난다. 이에 비해 자신이 진보성향이라고 말한 사람은 32%에 불과했고, 나머지 10%가 자신을 중도성향이라고 말했다.⁽²⁰⁾ 1960년대만 하더라도 자신이 진보성향이라고 말하는 응답자가 압도적 다수를 차지했다는 사실에 비추어 보면, 비교적 짧은 기간 동안 대중의 이념적 지형에 엄청난 변화가 생겼다는 것을 알 수 있다. 갤럽사가 설문조사 방식을 바꾼 1992년부터는 보수와 진보 사이의 격차가 한층 더 벌어져 자신이 보수성향이라고 말하는 응답자가 진보성향이라고 말하는 응답자의 두 배 이상 더 많은 것으로 나타난다.

2013년에는 자신이 진보성향이라고 말한 응답자의 비율이 23%로 1992년 이래 가장 높은 수준으로 올라갔다. 그러나 보수성향이라고 말한 응답자의 비율이 38%로 무려 15% 포인트나 더 높기 때문에 양자 사이에 역전이 일어날 가능성은 지극히 희박한 것이 사실이다. 이와 같은 여론조사 결과만 보아도 보수세력이 벌인 이념전쟁이 미국 사회에 얼마나 큰 영향을 미쳤는지를 능히 짐작할 수 있다. 재계 지도자 그리고 이들이 지원하고 있는 보수성향의 싱크탱크와 지식인으로 구성된 보수세력이 벌인 전방위적 이념전쟁이 미국 국민 사이에서 보수적 가치를 확산시키는 데 혁혁한 성과를 거둔 것이다.

3.2. 보수대연합의 결성

바로 앞 절에서 논의한 것처럼, 1970년대 파우웰 메모에 의해 촉발된 보수세력의 결집은 주로 재계와 학계의 엘리트들에 의해 주도된 것이었다. 이들의 주요한 관심사는 경제적 측면에 있다는 점에서 이들을 경제적 보수세력(economic conservatives)

(20) W. Berman, *America's Right Turn*, 1998, p.65.

이라고 부를 수 있다. 그런데 실제로 보수주의자들이 하나의 세력으로 뭉치기 시작한 것은 이보다 전인 1960년대였다. 당시의 극심한 정치적, 문화적 변동의 와중에서 위기감을 느낀 보수주의자들은 자신들이 보기에 바람직하지 않은 방향으로 나아가고 있는 미국 사회를 바로 잡기 위해서는 결집된 힘이 필요하다고 느꼈다. 이에 따라 풀뿌리 차원의 대중적 운동의 성격을 갖는 보수주의운동(conservative movements)이 서서히 그 모습을 드러내기 시작했다.

블리-크리샵[K. Blee and K. Creasap(2010)]은 이 보수주의운동의 공통적 특징이 시장 중심의 경제정책, 열렬한 애국심, 전통 중시, 그리고 통상적 도덕의 강조에 있다고 설명한다. 이들은 캘리포니아주에서 조세저항운동을 일으키기도 했고, 사회복지지출의 감축을 주장하기도 했으며, 낙태금지운동이나 동성애금지운동을 벌이는 등 각 집단의 신념에 따라 다양한 형태의 보수주의운동을 벌였다. 앞 절에서의 경제적 보수세력이 엘리트 중심의 집단인데 비해, 이 보수주의운동은 다양한 계층을 망라하는 보수적 신념의 소유자들의 집단이라는 점에서 대중성이 더 크다는 차이를 갖고 있다.

넓은 의미에서의 보수주의운동이라는 범주 안에 포함시킬 수 있는 여러 집단 중 특히 우리의 관심을 끄는 것은 신우파(New Right)라고 불리는 집단이다. 이 집단은 자유시장 신봉자, 자유지상론자(libertarian), 반공주의자, 그리고 보수적 사회운동가 등 다양한 성격의 인사들로 구성된 느슨한 집합체였다. 이 신우파가 전통적인 우파, 즉 구우파(Old Right)와 다르다고 보는 사람은 두 집단이 다음과 같은 차이를 갖고 있다고 설명한다. 구우파는 국방, 자유시장, 동성 해빙 같은 문제에 주로 관심을 갖는 엘리트적 성격의 집단인데 비해, 신우파는 국내의 사회적 이슈에 더욱 많은 관심을 갖는 대중주의적 집단이라는 차이가 있다는 것이다. 그러나 버먼[W. Berman(1998)]은 이 두 집단 사이에 이념적인 차이는 없으며, 단지 전략적인 차이 혹은 강조점의 차이 정도가 있을 뿐이라고 지적한다.

신우파는 1970년대 들어 새로이 나타나기 시작하는 경제적, 사회적 환경하에서 자신의 주장에 동조하는 대중적 기반 조성을 위해 새로운 전략과 조직방법을 활용한다는 데 그 주요한 특징이 있었다. 이들이 주로 관심을 갖는 사회적 이슈는 강제 버스 통학, 복지지출, 환경주의, 범죄에 대한 미온적 대응, 인종퀴터제, 비대한 관료조직, 부실한 교육 등이었다. 이와 같은 이슈들은 일반 시민들, 특히 백인 중산층과 근로계층이 지대한 관심을 갖고 있었던 것이었다. 그들은 미국 사회가 바람직하지 않은 방

향으로 나아가고 있다고 보았으며, 이런 사태를 빚은 책임은 그 당시 지배적인 영향력을 행사하고 있던 진보세력과 민주당에 있다는 믿음을 갖고 있었다. 이런 분위기 하에서 신우파는 쉽게 광범한 대중적 기반을 구축할 수 있었는데, 이 과정에서 대중영합주의적 전략의 구사가 매우 큰 효과를 발휘했다.

1970년대에 들어서면서 신우파를 비롯한 보수세력은 영향력을 크게 확대할 수 있는 좋은 기회를 맞게 되는데, 여기에는 몇 가지 그럴 만한 이유가 있었다. 그 이유로서 첫 번째로 꼽을 수 있는 것은 그 당시 미국 경제가 직면해 있던 어려운 처지였다. 물가 불안과 고용 불안이 동시에 발생하는 스태그플레이션(stagflation)으로 인해 민생의 어려움이 가중되고 있는 상황이었다. 1960년대 전반까지만 해도 1%대에 머물고 있던 물가상승률은 후반에 들어오면서 점차 높아지기 시작해, 1970년대에 들어오면서는 5%대 이상의 물가상승률이 거의 일상화되었다. 특히 1974년과 1979년에는 11%대로 치솟았고, 1980년에는 13.5%로 1920년대 이래 최고의 수준으로 뛰어 올랐다. 물가상승률과 더불어 실업률도 함께 고공행진을 계속해 1974년에서 75년에 이르는 기간 동안 9%대로 뛰어 올라 1940년대 이래 가장 높은 수준에 이르게 되었다.

제2차 세계대전의 상처에서 회복한 유럽 여러 나라들과 일본의 약진으로 인해 세계에서 미국 경제가 차지하는 비중도 계속 하강추세를 보이고 있었다. 1950년에는 전 세계의 총생산량 중에서 미국이 차지하는 비중이 40%였는데, 1970년에는 23%의 수준으로 떨어졌다. 또한 전 세계의 무역에서 미국이 차지하는 비중이 1950년에는 20%였는데, 1970년에는 그 절반인 11% 수준으로 떨어졌다. 자신이 세계 제1이라는 자부심을 갖고 살아온 미국 사람들에게 이와 같은 미국 경제 비중의 상대적 위축은 큰 심리적 타격이었다. 그들의 머릿속에는 이러다가 미국이 2등 국가로 전락하게 되는 것이 아니냐는 위기의식이 머리를 들기 시작했다.

뿐만 아니라 미국 기업들은 생산성 향상 속도가 느려지고 이에 따라 국제경쟁력이 약화됨에 따라 위기감이 고조되고 있었다.⁽²¹⁾ 기업과 재계 지도자들은 문제의 원천이 노동조합과 정부에 있다고 보았으며, 신우파는 이에 전적으로 동의하고 있었다. 노동조합의 과도한 임금인상 요구로 인해 원가상승 압력이 가중되는 데다가, 정부는 너무 많은 규제와 너무 높은 세금으로 기업활동을 위축시켰기 때문에 미국 기업들이 활력을 잃을 수밖에 없다는 것이 그들의 시각이었다. 또한 그들은 케인즈적인 복지

(21) 1960년대에는 연간 생산성 상승률이 평균 3.2% 수준이었는데, 1975년에는 1%대로 추락하게 되었다.

국가를 추구하는 과정에서 인플레이션이 견잡을 수 없이 심화되었다는 시각을 갖고 있었다.

보수세력이 영향력을 크게 확대할 수 있었던 두 번째 이유는 급격한 사회 변화로 인해 발생한 가치관의 혼란과 이에 따른 윤리적, 도덕적 갈등이었다. 미국 사회에서 1960년대는 전통적 가치관을 고수하는 사람들에게 무척 고통스러운 시기였다. 월남전 반대운동과 관련해 기존의 권위를 전면적으로 부인하는 새로운 풍조가 나타났을 뿐 아니라, 낙태, 동성애 혹은 마약과 관련해 전통적인 가족제도, 전통적인 윤리와 도덕을 중시하는 사람으로서는 경악을 금치 못할 일들이 연이어 일어났기 때문이다. 따라서 전통적 가치관을 고수하는 사람들에게는 점차 붕괴되어 간다고 느끼는 가족제도를 다시 일으켜 세우고 사회의 윤리적, 도덕적 기반을 재확립하는 것이 무엇보다 시급하고 중요한 과제가 아닐 수 없었다.

이와 같은 불안 심리가 대중적 차원에서 보수주의운동이 본격화되는 시발점이 되었다는 사실은 맥거[L. McGirr(2001)]가 쓴 *Suburban Warriors*라는 책에 자세히 설명되고 있다. 이 책은 1964년 3월 캘리포니아주의 오렌지카운티(Orange county)에 거주하는 킬즈마이어(E. Kielsmeier)라는 평범한 주부가 다가오는 대통령 선거에서 강경 보수주의자 골드워터(B. Goldwater)를 공화당 후보자로 만들기 위한 운동을 벌이는 모습에 대한 묘사로 시작하고 있다. 이어서 이와 같은 풀뿌리 보수주의운동이 점차 조직화되어 가면서 세를 불러 결국 아무도 무시하지 못할 당당한 보수세력의 일원으로 부상하는 과정을 설명한다.

이 풀뿌리 보수주의운동은 미국 사회의 사회적, 문화적 측면에서의 변화에 관심의 초점을 맞추고 있다는 점에서 사회-문화적 보수세력(socio-cultural conservatives)이라고 부를 수 있다. 이들과 앞에서 말한 신우파와 동일한 집단은 아니지만 둘 사이에는 많은 공통점이 있다. 구태여 양자 사이의 관계를 설정하려고 한다면, 사회-문화적 보수세력이 신우파라고 불리는 좀 더 광범한 집단의 주축을 구성한다고 말할 수 있을 것이다. 앞 절에서 논의한 바 있는 경제적 보수세력과 이 사회-문화적 보수세력이 주로 관심을 갖는 영역에는 상당한 차이가 있는 것이 사실이다.

그러나 이와 같은 차이에도 불구하고 이들은 범보수세력으로 결집될 수 있는 강력한 공통분모를 갖고 있다. 그것은 바로 모든 문제의 근원이 진보세력과 이에 의해 장악된 정부에 있다는 공통 인식이다. 경제적 보수세력은 진보적 정부의 지나친 개입과 사회복지 지출이 미국 기업 경쟁력 약화의 주요인으로 꼽고 있었다. 또한 사회-문

화적 보수세력은 자유분방한 진보적 이념이 가족제도와 윤리적, 도덕적 기반의 약화를 가져온 주요인이라고 생각했다. 이렇게 진보세력과 민주당을 공통의 적으로 인식한다는 점에서 두 집단은 공통분모를 갖고 있었고, 이를 기반으로 해서 범보수세력으로 단결될 수 있었던 것이다.

여기에 제3의 보수세력이 합세함으로써 보수대연합은 미국의 정치와 사회를 좌우할 수 있는 막강한 영향력을 구축하게 된다. 이 제3의 보수세력이란 다름 아닌 근본주의적(fundamental), 복음주의적(evangelical) 개신교 목회자들을 중심으로 결성된 종교적 보수세력이다. 버먼(1998)이 '신종교우파'(New Religious Right)라고 부른 이 집단은 세속적인 신우파와 매우 긴밀한 관계를 갖고 있지만, 종교적 신념이 보수주의적 견해의 기초가 된다는 그 자신의 고유한 특성을 갖고 있다. 1960년대와 70년대 초의 급변하는 인종적, 사회적, 문화적 여건하에서 근본주의적 개신교도들을 자극하는 여러 가지 일들이 일어났다. 낙태 자유화, 학교에서의 기도 금지, 음란물과 마약의 범람, 동성애자 운동 등이 그 예인데, 그들은 이와 같은 변화로 인해 미국의 가족제도와 윤리적, 도덕적 기반이 심각한 위협에 직면하게 되었다고 생각했다.

이에 더해 민주당 행정부가 취한 일련의 조치가 이들의 분노를 자극하기도 했다. 예를 들어 연방통신위원회(Federal Communications Commission)는 종교적 방송 프로그램의 면허를 동결함으로써 복음주의적 목회자들의 활동무대를 제약하는 조치를 취했다. 또한 국세청(Internal Revenue Service)은 인종차별을 하는 학교에 대한 면세 지위를 박탈하는 조치를 취했는데, 이 조치를 통해 일부 개신교와 가톨릭 계통의 학교가 영향을 받게 된 것도 그들을 분노하게 만드는 한 원인이 되었다. 근본주의적 목회자의 대표격인 폴웰(J. Falwell) 목사는 국세청의 이와 같은 조치에 대해 목숨을 걸고 싸워야 한다고 선언할 정도였다. 그들은 진보적인 정치적, 문화적 엘리트가 이 모든 문제의 배후에 있다고 믿었으며, 자신들도 세력화해 이들과 정치적 투쟁을 벌여야 한다고 생각했다.

1976년 카터(J. Carter)가 대통령에 당선될 때만 해도 그는 남침례교회(Southern Baptists)의 압도적 지지 덕을 톡톡히 봤다. 그러나 대통령에 당선된 후의 행적에 실망을 느낀 근본주의적 개신교단은 냉정하게 등을 돌리게 되었고, 그 이후 신종교우파는 남부와 남서부를 공화당의 표밭으로 만드는 데 결정적 기여를 하게 된다. 그 당시 주류 개신교단은 신도 수가 줄어드는 경향을 보이고 있었는데 비해 유독 보수적인 남침례교회만은 신도 수가 늘어나는 예외적 현상을 보여 신종교우파의 세력 확장

에 밑거름이 되었다.

신종교우파의 대표적 활동가로는 1978년 창설된 Christian Voice에서 지도적 역할을 수행한 텔레비전 복음주의 설교자 로버트슨(M. Robertson) 목사와 1979년 Moral Majority를 창설한 폴웰 목사였다. 이들은 표면적으로 종교인이라는 직업을 갖고 있었지만 정치가 이상의 정치적 수완의 소유자들이었다. 보수적 이념에 동조하는 사람들을 모집하고 조직화한 다음, 이들을 이념적 동지로 만드는 정치적 과정에서 그들은 정치가를 뽑치는 천재적인 능력을 발휘했다. 그들은 텔레비전 출연과 우편 발송을 통한 캠페인을 통해 전국적 차원의 풀뿌리 네트워크를 조성하는 한편, 일선 목회자들을 통해 진보적 엘리트들에 의해 주도된 세속화의 움직임이 갖는 위험성을 홍보하는 데 주력했다.

리네쉬[M. Liensch(1982)]는 이 신종교우파가 동원할 수 있는 사람의 숫자만 보아도 이들의 사회적 영향력이 얼마나 큰지 능히 짐작할 수 있다고 말한다. 이 집단을 이끄는 지도적 인사의 발언에 따르면 5천만 명의 보수적 개신교도들과 3천만 명의 보수적 가톨릭교도 이외에도 수백 만 명의 다른 종파 교인들을 동조세력으로 볼 수 있다고 한다. 그 인사가 실제의 숫자를 약간 과장해서 표현했을 것이라고 짐작할 수 있지만, 신종교우파의 동원 능력이 결코 무시할 수 없는 수준이라는 것은 전혀 의심의 여지가 없다.

뿐만 아니라 신종교우파의 지도자들은 하나하나가 모두 이념적으로 철저하게 무장되어 있을 뿐 아니라 타협이란 것을 모르는 열정적인 운동가들이자 동시에 직업적 정치가를 뽑칠 정도의 세련된 전술을 구사할 줄 아는 전략가들이었다. 자신의 입장과 다른 정치가들을 무차별적으로 공격하는 호전성으로 인해 심지어 보수성향의 정치인들조차 이들을 두려워할 정도였다. 리네쉬에 따르면, 이름이 알려지지 않은 한 레이건 대통령의 보좌관이 신종교우파를 가리켜 “이와 같은 종교와 정치의 결합은 내가 그 동안 보아온 것 중 가장 위험하고 가장 오싷한 것이다.”라는 논평을 할 정도였다고 한다.

경제적 보수세력과 사회-문화적 보수세력이 손을 잡고 여기에 다시 신종교우파가 가세함으로써 인해 미국 사회 전반을 아우르는 보수대연합의 결성이 이루어지게 된다. 지금까지 살펴본 것처럼 이 세 갈래의 보수세력은 끈질긴 조직과 운동을 통해 자신의 영역에서 막강한 영향력을 구축한 집단들이다. 이들이 미국 사회의 보수화라는 공통의 목표하에 결집해 진보세력에 선전포고를 한 순간 이미 승부는 결정이 된 셈

이나 다름없는 형국이었다. 일관된 목표의식도 없고 단결된 힘을 발휘할 준비조차 되어 있지 못한 진보세력은 이 막강한 보수대연합의 적수가 될 수 없었기 때문이다.

보수주의운동은 자신의 정치적 신념의 실현 수단으로 공화당을 선택했고, 이 전략에 따라 공화당에 진입해 주도권을 장악하기 위한 싸움을 벌였다. 크룩먼[P. Krugman(2007)]은 1964년 강경 보수주의자인 골드워터(B. Goldwater)가 공화당의 대통령 후보로 뽑힌 것은 공화당 내에서 보수주의운동이 주도권을 장악했음을 뜻한다고 해석한다. 종전에는 아이젠하우어(D. Eisenhower)류의 온건 보수세력이 공화당의 주도권을 갖고 있었으며 골드워터 같은 강경파는 비주류에 속해 있었다. 비주류의 골드워터가 대통령 후보로 뽑혔다는 것은 공화당 내부의 세력판도에 변화가 일어나 강경 보수세력이 주도권을 장악했다는 뜻이다. 그러나 선거에서 골드워터가 대패함에 따라 아직까지는 보수주의운동이 미국 사회 전체를 휘어잡기에는 역부족이라는 사실이 드러나게 되었다.

공화당의 주도권을 장악한 보수주의운동이 선거에서 승리를 거둔 첫 번째 사례로 꼽힐 수 있는 것은 1966년 캘리포니아 주지사 선거에서 레이건(R. Reagan)이 당선된 일이다. 그러나 1968년과 1972년 두 차례에 걸쳐 공화당의 닉슨(R. Nixon)이 대통령에 당선된 것을 보수주의운동의 승리를 의미하는 것으로 해석하기는 어렵다. 그가 보수주의운동의 전략을 효율적으로 활용해 선거에서 승리를 거둔 것은 사실이지만, 보수주의운동의 정치적 목표까지 수용한 것은 아니었기 때문이다.⁽²²⁾ 대통령에 당선된 그는 오늘날의 시점에서 보면 민주당 출신의 대통령도 감히 생각하기 어려울 정도의 진보적인 정책을 계속 내놓았다. 당시의 사회적 분위기에 편승해 자신의 정치적 가치를 크게 만들려는 의도가 그 밑에 깔려 있었다고 볼 수는 있지만, 어찌 되었든 보수주의운동의 관점에서 본다면 크게 실망스러운 결과가 아닐 수 없었다.

보수주의운동의 입장에서 볼 때 닉슨에 이어 등장한 포드(G. Ford) 대통령도 실망스럽기는 마찬가지였다. 그러나 그들이 공화당 안에서 발휘하는 영향력은 점차 커져 1970년대 후반에 이르러서는 완전히 주도권을 장악하기에 이른다. 1980년의 대통령 선거에서 레이건이 거둔 압승은 이제 그들이 미국 사회 전반을 좌우할 수 있는 확고한 위치를 구축했음을 보여주는 좋은 증거다. 미국의 승자독식 정치는 공화당의 주

(22) 예를 들어 닉슨은 인종적 갈등, 사회적 변화에 대한 우려, 해외로부터의 위협 등에 대한 호소를 통해 근로계층 백인을 공화당 편으로 끌어들이는 전략을 썼는데, 이것은 보수주의운동이 전형적으로 구사하는 전략이라고 말할 수 있다.

도권을 장악한 바로 이 강경 보수세력에 의해서 만들어진 작품이라고 말할 수 있다.

3.3. 보수세력 승리의 비결

지금까지 살펴본 것처럼 1970년대 말에 이르면 보수세력은 엘리트 차원에서의 보수주의운동과 풀뿌리 차원에서의 보수주의운동이 연합전선을 구축해 막강한 전투력을 갖추게 된다. 이 보수주의운동의 구성원 하나하나가 세상을 바꾸겠다는 뚜렷한 목표의식과 열정으로 무장되어 있었기에 이 집단의 힘은 한층 더 커질 수 있었다. 뿐만 아니라 보수주의운동은 조직화의 측면에서도 탁월한 능력을 발휘해 고립되고 산만한 조직의 진보세력을 압도하고 있었다. 진보세력은 제대로 힘조차 써보지도 못하고 보수세력에게 정국의 주도권을 넘겨줄 수밖에 없었다.

앞 절에서 소개한 *Suburban Warriors*는 캘리포니아주의 평범한 중산층 시민들이 지역 사업가들의 지원을 등에 업고 진보세력의 독주체제를 무너뜨리기 위해 일어서는 모습을 생생하게 묘사하고 있다. 이들은 미국의 전통과 가치를 수호한다는 목표하에 단결하여 학습그룹을 조직하고, 보수서적을 주로 취급하는 서점을 여는가 하면, 학교 이사회 진출을 시도하는 등의 다양한 활동을 벌인다. 저자는 이들을 ‘부엌식탁 활동가’(kitchen-table activists)라고 부르는데, 이들이 바로 1960년대 초만 하더라도 아무런 존재감이 없던 보수세력을 다시 정국을 주도하는 중심세력으로 부활하게 만든 주역들이라고 소개한다.

이 책에서 묘사하고 있는 자생적 보수주의운동은 각기 다른 세계관, 우선순위, 그리고 전략을 갖고 있는 다양한 집단으로 구성되어 있다. 때로는 내부적 갈등을 겪기도 하지만, 이들은 많은 이슈에 대해 공통된 견해를 갖고 있어 ‘진보 집단주의’(liberal collectivism)의 타도라는 공동의 목표를 위해 단결할 수 있었다는 것이 저자의 설명이다. 그들이 말하는 진보 집단주의는 공공의 복지와 사회적 정의라는 명분으로 정부가 경제적, 사회적, 문화적 측면에서의 개입을 강화해온 것을 가리키고 있다. 이와 같은 풀뿌리 보수주의운동이 20세기 미국 정치에서 발생한 가장 의미심장한 변화라고 말할 수 있는 보수의 부활을 가져온 원동력이라는 것이 저자의 주장이다.

보수주의운동가들의 결집된 힘이 얼마나 큰 영향력을 발휘했는지는 리히트먼[A. Lichtman(2008)]의 *White Protestant Nation*이란 책에서도 잘 설명되어 있다. 이 책은 2000년 11월 21일 대통령 선거가 끝나고 2주가 되었는데도 당선자가 확정되지 않은 상황에서 공화당의 부시(G.W. Bush) 후보 지지자들이 플로리다주 마이애미-데이

드카운티(Miami-Dade county)에서의 재검표를 저지하기 위해 벌인 시위에 대한 묘사로 시작하고 있다. 고작 1/5의 재검표가 완료되었을 뿐인데도 민주당의 고어(A. Gore) 후보자가 157표를 더 얻은 것으로 드러나, 만약 예정대로 재검표가 완료되면 플로리다주가 고어 후보쪽으로 가고 그 결과 그가 대통령에 선출될지도 모르는 긴급한 상황이었다.

부시 후보 선거대책본부는 재검표를 저지한다는 전략을 세우고 급히 150명의 시위대를 구성해 재검표 현장을 덮치게 만들었다. 그 중에는 플로리다주 밖에서 동원한 공화당원도 포함되어 있었으며, 선거대책본부 요원은 물론 공화당 의원들의 보좌관들도 다수 포함되어 있었다. 이들은 재검표 현장을 습격해 공포 분위기를 조성함으로써 재검표 작업이 순조롭게 진행되는 것을 방해했다. 이렇게 공화당측이 거의 난동에 가까운 행동으로 재검표 작업을 방해했다면, 상대방인 민주당측은 이에 맞서 재검표 작업이 순조롭게 진행되도록 나름대로 어떤 조치를 취했어야 했다. 그러나 그 현장에서 민주당측을 대변하는 목소리나 행동은 전혀 찾아볼 수 없었다는 것이 리히트먼의 지적이다.

그 일이 있던 후 3주 후에 미국 연방대법원은 플로리다주의 재검표를 중단시켰고, 결국 부시 후보는 537표의 리드를 그대로 지켜 플로리다주를 차지하고 결국 대통령에 당선된다. 리히트먼은 그 날 시위에 참여한 150명의 열혈 보수주의자들이 이미 대통령 선거를 부시의 승리로 만들어 놓은 셈이라고 평한다. 이 사례를 보면 보수세력이 진보세력에 비해 동원능력이 더 뛰어났고 조직된 힘을 훨씬 더 효과적으로 발휘했을 뿐 아니라, 한층 더 열정적이고 정권을 장악하기 위한 욕심도 더욱 강했다는 것을 알 수 있다.

보수세력과 이를 대변하는 공화당이 갖는 상대적 우위는 이런 점들에 국한되어 있는 것이 아니었다. 이들은 기업과 재단의 재정지원을 이끌어내는 능력에서도 우위에 있었으며, 직접 우편을 발송하는 방식으로 풀뿌리 차원에서 기금을 모으는 데도 탁월한 능력을 발휘했다. 뿐만 아니라 당파적 싱크탱크와 시민단체로 구성된 네트워크를 조직하고 활용하는 능력의 측면에서도 진보세력을 압도했다. 나아가 보수성향의 지식인을 적극 후원해 이념전쟁의 전사로 양성한다는 점에서도 이런 측면에서 이렇다 할 노력을 기울이지 못한 진보세력과 좋은 대조를 이루었다. 보수성향의 지식인들은 뉴딜(New Deal)과 위대한 사회(Great Society)로 대표되는 진보주의에 맹렬한 공격을 가함으로써 이들이 더 이상 미국 사회를 이끌어가는 지도이념이 될 수 없다

는 믿음을 대중의 마음속에 심어 놓았다.

자신의 아이디어를 적절하게 포장해 일반 대중에게 마케팅하는 능력의 측면에서도 진보세력은 보수세력의 적수가 되지 못했다. 보수세력은 자신의 정치적 언어를 교묘하게 프레임해 대중적 호소력을 높임으로써 진보세력과의 논쟁에서 상대방을 줄곧 수세에 몰리게 만들었다. 그들의 주장에 따르면 그 동안 진보세력이 추진해온 정책은 국민을 행복하게 만들지 못할 뿐 아니라, 윤리와 도덕을 타락시키고 미국을 위대하게 만드는 데 기여했던 제도와 전통을 허물어뜨리는 결과를 가져왔다. 보수세력과 공화당은 이와 같은 메시지를 효과적으로 전 국민에 유포함으로써 자신이 무너져 가는 미국의 사회와 경제를 바로 잡아 예전의 건강한 상태로 되돌릴 수 있는 유일한 대안임을 납득시키는 데 성공했다.

이와 같은 보수세력과 공화당의 공세가 큰 성공을 거둔 것은 그들 자신의 뛰어난 마케팅 능력의 덕분이 컸지만, 이에 못지않게 당시의 상황이 그들에게 매우 유리한 방향으로 전개되었던 탓도 컸다. 그 당시 미국 국민들에게는 오랜 기간 동안의 진보적 정치에 대한 피로감이 누적되어 있었을 뿐 아니라, 많은 사람들이 그 진보적 정치의 피해자라는 의식을 갖고 있었다. 존슨(L. Johnson) 대통령의 위대한 사회 프로그램은 그 동안 소외되었던 빈곤층, 노인, 그리고 소수인종을 사회 주류에 합류시키려는 ‘통합의 정치’를 추구했지만, 그 과정에서 오히려 다수의 평범한 서민들을 소외시키는 불행한 결과를 가져왔다. 소수인종의 권익을 보호하기 위한 민권입법(civil rights legislation)은 위대한 사회의 트레이드마크와도 같은 존재였지만 서민계층의 백인들에게는 별 의미를 갖지 못했다. 또한 빈곤층은 아니지만 부유하다고도 할 수 없는 서민의 눈에 자신이 낸 세금으로 정부의 도움을 받을 만한 자격도 없는 사람들에게 복지혜택을 쏟아붓는 것 역시 이해할 수 없는 일로 비칠 수밖에 없었다.

일부 백인 중산층과 근로계층은 자신들을 진보적 정치의 피해자로 인식하고 공공연히 반기를 들기 시작했다. 소수인종의 권익을 보호하기 위한 민권법안이 줄지어 뒤를 잇는데도 인종간의 갈등은 오히려 더 커지고 있었으며, 대도시를 중심으로 한 사회적 혼란과 범죄는 계속 증가추세에 있었다. 또한 소수인종을 보호한다는 명분으로 도입한 소수집단우대정책(Affirmative Action)이 백인들을 역차별하는 결과를 가져왔다는 불만이 들끓기 시작했다. 뿐만 아니라 스스로의 노력 부족으로 인해 가난해진 소수인종의 빈곤층에게 ‘너무나도 관대한’ 복지혜택을 주기 위해 그리 부유하지도 않은 자신이 더 무거운 세금부담을 져야 한다는 사실이 그들로서는 납득하기 힘

든 일이었다. 그들에게 존슨 대통령이 내건 위대한 사회의 건설이라는 구호는 ‘빛 좋은 개살구’일 수밖에 없었다.

설상가상으로 1960년대 미국 사회 전체를 전쟁터처럼 만든 월남전 반대운동과 이와 함께 나타난 히피문화의 돌풍으로 인한 사회적, 문화적 혼란은 주류 백인들을 더욱 큰 불안으로 몰아넣었다. 바로 얼마 전까지만 해도 미국이 막강한 경제력, 군사력을 갖고 있는 것은 물론 윤리적, 도덕적으로도 다른 나라의 모범이 될 수 있다는 자부심을 갖고 있었던 미국 국민에게 이와 같은 상황은 큰 충격이 아닐 수 없었다. 손을 놓고 그대로 보고만 있는다면 머지않아 몰락의 길을 걷게 될지도 모른다는 위기의식에 사로잡혀 있는 그들로서는 이 위기를 타개할 수 있는 대안세력을 찾는 것이 무엇보다 급한 과제였다.

이런 상황에서 모든 문제의 근원이 무책임한 진보세력과 민주당에 있으며, 이 위기를 타개할 능력을 가진 유일한 집단은 바로 보수세력과 공화당이라는 주장은 엄청난 설득력을 갖고 있었다. 퍼주기식 사회복지를 청산하고, 세율을 크게 낮춰주며, 기업을 옥죄는 규제를 철폐함으로써 경제를 바로 되살릴 수 있다는 주장은 사람을 솔깃하게 만드는 것이 사실이다. 그때까지 그런 정책을 본격적으로 실험해 본 사례가 없었기 때문에 근거 없는 기대가 더욱 컸을 수도 있다. 더군다나 수많은 싱크탱크와 수많은 지식인들이 그것만이 미국 경제를 되살릴 수 있는 유일한 해법이라고 자신 있게 말할뿐더러, 언론까지 그 말이 맞다고 맞장구를 치고 있는 것이 아닌가?

엄격한 행동의 기준을 정립해 사회의 윤리적, 도덕적 기반을 되살리고, 엄격한 법과 질서의 집행을 통해 안전한 사회를 만들겠다는 공약이 갖는 대중적 호소력도 마찬가지로 컸다. 근본주의적 목회자들이 전국을 돌며 도덕적 재무장의 필요성을 부르짖고 다니는 상황에서 이 공약은 바로 그 시대적 요구에 딱 들어맞는 적절한 것으로 받아들여졌다. 또한 범죄의 소굴이 되어가는 대도시에서 생명의 위협마저 느끼며 살아가야 하는 서민들에게 ‘법과 질서’(law and order)라는 말은 마치 복음처럼 들렸을 가능성이 크다.

한 마디로 말해 당시의 시대적 상황은 보수세력과 공화당이 내걸고 있는 공약과 절묘하게 맞아떨어졌다. 더군다나 보수세력은 동원과 조직의 측면에서 비상한 능력을 갖고 있었을 뿐 아니라, 자신의 어젠다를 포장해 마케팅하는 데서도 뛰어난 소질을 갖고 있었다. 진보적 정치에 대해 심한 피로감과 실망을 느끼고 있는 대중에 파고들어 자신만이 나락으로 떨어지려 하는 미국 사회를 구할 유일한 대안임을 설득

해 자신의 지지세력으로 확보하는 데 아무런 어려움을 느끼지 않았다. 특히 과도한 사회복지 지출에 불만을 갖고 있는데다가, 소수인종에게 너무 관대한 정책도 마음에 들지 않고, 미국 사회가 점차 타락해 간다고 느끼는 백인 근로계층에서 열광적인 지지를 얻었다.

보수세력과 공화당은 진보적 정책에 대한 대중의 불만을 부추기기 위해 자극적인 발언을 서슴지 않았으며, 때로는 교묘한 언사로 인종간의 갈등을 부추기기도 했다. 예를 들어 헤리티지재단의 렉터(R. Rector)는 “실패한 미국의 5.4조 달러짜리 빈곤과의 전쟁”이라는 자극적 제목하에서 지난 30년 동안 엄청난 돈을 쏟아 부어 벌인 빈곤과의 전쟁이 대실패로 돌아갔다고 단언했다. 그에 따르면 그 5.4조 달러는 제2차 세계대전에서 사용한 전쟁비용보다 70%나 더 큰 금액이며, 미국 전체의 상업적 기반시설을 모두 구입하고도 남는 금액이라고 한다. 보수세력과 공화당은 임신한 어린이, 무위도식하는 복지수혜자, 폭력과 마약으로 가득 찬 도시빈민가 등의 부정적 이미지를 총동원해 복지정책이 가져온 사회적 병폐를 부각시키는 전략을 구사했다.

그 중 압권은 1976년 대통령 선거 중 레이건 후보가 행한 연설에서 복지지출이 얼마나 낭비되고 있는지를 고발한다며 예로 든 ‘복지여왕’(welfare queen)의 이미지다.⁽²³⁾ 그는 자극적인 언사를 모두 동원해 시카고 남부지역에 사는 한 여성 복지수혜자가 복지제도에 대해 끔찍한 사기를 저지르고 있다고 고발했다.

그는 80개의 이름과 30개의 주소를 갖고 있으며, 12개의 사회보장 카드를 갖고 있다. 뿐만 아니라 가공의 죽은 남편 4명을 내세워 퇴역군인 연금까지 챙기고 있다. 게다가 그는 자신의 사회보장 카드로 연금을 받기도 한다. 그는 메디케이드(Medicaid)와 푸드스탬프(food stamp)의 혜택을 받기도 하며, 이름 하나 하나에 대해 따로 복지혜택을 챙기고 있다. 세금이 부과되지 않는 그의 소득은 15만 달러가 넘는다.

크루그먼[P. Krugman(2007)]이 지적하고 있듯, 레이건의 발언에 등장하는 시카고 남부지역의 복지여왕은 실제로 존재하지 않는 가공의 인물이다. 그는 민주당이 주도한 복지정책을 공격하는 한편 인종 갈등을 부추겨 백인 지지층을 확보하는 이중의 목적을 위해 이 가공의 복지여왕을 등장시켰다. 그의 연설에서 그 복지여왕이 어떤 인종에 속한다고 언급한 부분은 눈에 띄지 않는다. 그러나 그가 복지여왕으로 지목

(23) 복지여왕이라는 말은 레이건이 그 연설에서 처음 만들어 쓴 것은 아닌 것으로 알려져 있다.

하고 있는 사람이 흑인이라는 사실을 모르는 사람은 없었다. 진실에 기반해 있는지의 여부와 상관없이 그의 연설은 당시의 미국 사회에 큰 파문을 던졌다. 복지여왕의 비유가 너무 해픈 복지정책과 그것의 혜택으로 무위도식하는 흑인이라는 대중의 선입견과 꼭 맞아떨어졌기 때문에 많은 사람들이 진실 여부를 따질 생각도 하지 않은 채 그대로 믿어버렸다.

복지정책을 집중적으로 공격하면서 다른 한편으로 인종적 갈등을 부추기는 공화당의 영리한 전략은 진보세력의 핵심인 뉴딜연합(New Deal coalition)의 한 중심축을 무너뜨리는 결정적인 성과를 가져다주었다. 진보세력이 오랜 기간 동안 정국의 주도권을 장악할 수 있었던 것은 진보적 지식인, 근로계층, 소수인종, 그리고 남부로 구성된 뉴딜연합의 힘 덕분이었다. 이 중 남부 주민들은 민주당의 진보적 이념에 완전히 동조하지는 않으면서도 남북전쟁의 여파로 인해 민주당의 강력한 지지자가 되어 있는 상황이었다.

그러나 남부에는 아직도 흑인에 대한 편견이 많이 남아 있었고, 따라서 흑인을 편드는 것처럼 보이는 진보정치에 대해 무언가 불편한 심정을 갖고 있었다. 공화당은 바로 이 점을 파고들어 뉴딜연합의 한 중심축이었던 남부를 민주당에서 떼어내 자기 편으로 끌어들이는 데 성공했다. 이렇게 남부가 공화당의 흔들리지 않는 지지세력으로 바뀐에 따라 양당 사이의 균형추는 공화당에게 압도적으로 유리한 방향으로 기울게 된다. 1980년대 이래 공화당이 계속 정국의 주도권을 걸머지게 된 결정적 원인이 바로 이 남부의 태도 변화에 있었다.

민주당의 든든한 보루였던 남부가 돌연 공화당의 열렬한 지지로 전환한 데는 두 가지 요인이 중요한 역할을 했다. 하나는 남부의 백인 근로계층이 진보대열에서 이탈해 나간 것인데, 그들은 자신의 계급적 이해관계를 떠나 보수적인 공화당을 지지하는 이례적인 태도를 보였다. 이렇게 남부의 백인 근로계층이 진보대열을 이탈해 공화당 지지자로 변모하게 된 데는 공화당의 집요한 공작이 중요한 역할을 했다. 프랭크[T. Frank(2005)]는 미국에서 가장 가난한 주의 하나인 캔저스(Kansas)가 2000년 대통령 선거에서 부시 후보에게 80%를 넘는 표를 던진 이유가 과연 무엇이었는지 묻고 있다. 그의 결론은 공화당이 계급적 반감(class animus)과 총기나 낙태 같은 문화적 갈등(cultural wedge) 이슈를 이용해 근로계층 백인들을 끌어들이 뉴딜연합을 대신하는 새로운 지배적 정치적 연합을 결성하는 데 성공한 것이 주요한 이유라는 것이다.

이와 같은 프랭크의 분석 결과에 대해 바텔즈[L. Bartels(2006)]는 현실의 데이터와 부합하지 않는다고 비판한다. 예를 들어 백인 근로계층이 경제적 이슈보다 문화적 이슈에 더욱 많은 관심을 갖고 있으며, 이로 인해 그들이 공화당 지지로 돌아섰다는 프랭크의 분석 결과는 사실과 다르다고 비판하고 있다. 그러나 그도 남부의 백인 근로계층이 공화당 지지로 태도를 바꾼 것만은 사실이라고 인정한다. 프랭크는 백인 근로계층이 공화당 지지로 태도를 바꾼 것이 마치 전국적인 현상인 것처럼 말하지만, 바텔즈는 이 현상이 남부에 국한된 현상이라고 말하는 점에서만 차이를 보이는 것이다. 어찌 되었든 이처럼 남부의 백인 근로계층이 공화당 지지로 돌아서게 되면서 이제 민주당은 남부를 더 이상 자신의 표밭으로 기대할 수 없게 되었다.

남부가 공화당의 열렬한 지지로 전환한 데 중요한 역할을 한 또 하나의 요인은 신종교우파에 속하는 근본주의적 목회자들의 맹렬한 활약이다. 남부는 원래부터 근본주의적 개신교의 교세가 강해 보수성향이 강한 지역인데, 1970년대 이래 정치화된 목회자들의 활약에 힘 입어 공화당의 강력한 보루로서의 입지를 한층 더 굳히게 되었다. 이들은 정치와 종교의 경계선을 마음대로 넘나들었으며, 미국 사회의 타락을 가져온 장본인으로서 진보세력을 지목해 공격을 가하는 데 전혀 주저함이 없었다. 남부의 백인 근로계층이 진보에서 보수로 입장을 바꾼 데다가 남부 전체가 보수세력에 동조하게 되면서 진보세력을 떠받치는 기둥 역할을 했던 뉴딜연합은 힘없이 무너지고 만다.

공화당의 득세에 결정적인 기여를 한 또 다른 요인은 그들의 풍부한 자금동원력에서 찾을 수 있다. 선거과정에서 텔레비전의 중요성이 점차 커짐에 따라 돈이 선거결과에 미치는 영향력이 급속하게 커졌다. 이 점에서 볼 때 기업과 부자들이 재정지원을 아끼지 않는 공화당은 압도적으로 유리한 고지를 점하고 있다. 돈이 정치판에서 무소불위의 위력을 발휘하는 것은 분명 바람직하지 않은 일이고, 따라서 정치후원금 기부행위에 대해 적절한 규제를 가해야 마땅한 일이다. 이와 같은 목적에서 1971년 제정된 법률이 바로 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act)인데, 예기치 못한 허점이 발견되어 그 뒤 몇 차례의 개정을 거쳤으나 돈과 정치 사이의 고리를 단절하는 데 역부족임을 드러냈다.

버먼[W. Berman(1998)]에 따르면, 1974년의 개정은 개별 후보자에게 정치후원금이 전달되는 과정에 관한 개혁을 시도했으나 오히려 공화당이 득세하는 결정적 계기를 마련해 준 격이 되었다고 한다. 의회는 1972년 닉슨재선위원회와 관련된 추문에 대

〈표 4〉 집단별 정치기부금의 변화추이

(단위: 백만 달러)

연도	기업	노동조합	이념단체	개인
1978	66.5	31.8	8.3	NA
1980	93.4	35.3	13.1	NA
1982	106.7	43.2	22.9	NA
1984	122.4	48.4	28.3	NA
1986	111.4	54.2	34.0	NA
1988	152.3	58.0	32.9	NA
1990	139.4	52.7	22.4	NA
1992	263.1	62.4	26.7	459.8
1994	262.7	63.6	30.4	353.6
1996	407.7	71.8	33.5	536.5
1998	357.3	65.5	37.8	407.2
2000	669.7	104.7	54.0	817.6
2002	615.5	96.1	68.6	719.3
2004	769.4	101.6	77.1	1,014.2
2006	631.7	88.9	67.1	703.0

자료 : J. Manza(2012), p.149.

한 대응책으로 개인이 특정 후보자에게 기부할 수 있는 금액을 1천 달러로 한정하는 동시에 정치행동위원회(political action committee; PAC)로부터의 직접적 기부금에 대해서는 5천 달러의 한도를 설정하는 것을 주내용으로 하는 개정안을 통과시켰다. 그러나 1976년 버클리 대 발레오(*Buckley v. Valeo*) 소송에서 연방대법원이 기업으로 하여금 정치적 목적에서 직원들로부터 자금을 거둘 수 있게 허용하는 판결이 나오면서 기업이 주도하는 PAC는 숨겨 좋은 정치꾼들에 의해 선거 결과를 좌우하는 결정적인 무기로 진화하게 되었다는 것이 버먼의 평가다. 그는 이 판결로 인해 기업이 정치에 관여할 수 있는 문이 활짝 열렸고, 이에 따라 공화당은 정국의 주도권을 장악할 수 있는 절호의 찬스를 맞게 되었다고 논평했다.

버먼은 1974년만 해도 노동조합의 PAC가 201개였는 데 비해 기업의 PAC는 89개에 불과했다고 말한다. 그러나 1976년에는 기업의 PAC가 433개로 급증해 224개로 늘어난 노동조합의 PAC를 수적으로 압도했다. 1980년에는 기업의 PAC가 무려 1,204개로 늘어 6년 동안의 짧은 기간 동안 10배 이상의 높은 증가율을 보였다. 정치 후원금 지원규모를 보더라도 기업에 의한 기부금이 노동조합의 기부금에 비해 압도

적으로 더 큰 것을 볼 수 있다. <표 4>에서 볼 수 있는 것처럼, 1978년 이래 기업의 기부금이 노동조합의 기부금에 비해 훨씬 더 큰 추세가 계속되어 왔으며, 시간이 흐름에 따라 그 격차가 더 커져와 2006년에는 7배의 수준에까지 이르렀다는 것을 알 수 있다.

이렇게 압도적으로 규모가 큰 기업의 정치후원금이 주로 어디로 흘러들어갔는지는 구태여 말할 필요조차 없다. 1976년만 해도 기업의 정치후원금은 민주당과 공화당에 거의 비슷한 크기로 나누어져 흘러들어갔다는 것이 버번의 설명이다. 그러나 1978년에 이르면 기업들의 태도가 돌변해 자신의 이익을 대변해줄 공화당에게 집중적인 지원이 시작된다. 절대적 규모에서는 기업의 정치후원금보다 더 큰 개인의 정치후원금이 주로 어디로 흘러들어갔는지도 큰 의문이 아니다. 개인 기부자들의 핵심이 부자들인 것은 의심의 여지가 없는 일이고, 이들이 어느 쪽을 더 열렬히 지지할 것인지도 뻔한 일이기 때문이다.

공화당은 기업과 부자들로부터의 기부금만으로 만족하지 않고 직접적 우편발송 등 다양한 방법으로 정치후원금을 모아 튼튼한 재정적 기초를 다질 수 있었다. 1977~78년에 공화당이 받은 정치후원금은 8,450만 달러로 고작 2,540만 달러를 얻는 데 그친 민주당을 큰 차이로 압도했다. 1979~80년에 오면 공화당이 1억 6,950만 달러였는 데 비해 민주당은 3,720만 달러에 그쳐 양당 사이의 격차는 한층 더 커졌다. 선거에서 돈이 차지하는 비중이 점차 커지면서 자금력이 풍부한 공화당이 누리는 우위도 점차 커질 수밖에 없었다.

바텔즈[L. Bartels(2008)]는 계량분석을 통해 1952년부터 2004년에 이르는 기간 동안 치러진 대통령 선거에서 선거자금 지출액의 차이가 선거결과에 미친 영향이 얼마나 큰지 측정해 보았다. 그는 각 선거에서 공화당 후보가 민주당 후보에 비해 얼마간 더 많은 선거자금을 지출한 것이 사실이라면 이 차이로 인해 두 당 후보가 같은 금액을 지출한 경우에 비해 더 많은 표를 얻을 수 있을 것이라는 추정으로부터 출발한다. 그의 분석 결과에 따르면 5번의 대통령 선거에서 공화당이 더 많은 선거비용을 지출함으로써 추가적으로 얻은 표가 4% 포인트 이상이었으며, 1968년과 2000년의 대통령 선거에서는 패배할지도 몰랐던 상황에서 더 많은 선거자금을 지출함으로써 승리를 거두었다고 한다. 그 기간 동안 치러진 14번의 선거에서 공화당 후보가 더 많은 선거자금을 지출함으로써 평균적으로 3.5% 포인트의 추가적 표를 얻었다는 것이 그가 내리고 있는 결론이다.

지금까지의 논의와는 전혀 다른 맥락에서 공화당이 정국의 주도권을 장악하게 된 이유를 설명하는 사람도 있다. 브룩스-브래디[C. Brooks and D. Brady(1999)]는 1952년부터 1996년에 이르는 기간 동안에 치러진 대통령 선거에서의 투표성향을 분석한 결과 소득수준의 상승이 공화당에게 유리한 구도를 형성했다는 결론을 얻었다. 일반적으로 소득이 높고 낮음에 따라 사회복지제도나 연방정부의 역할에 대한 의견이 달라지게 마련이고, 소득이 높을수록 더 작은 연방정부의 역할과 사회복지 지출을 선호하는 경향이 있다. 다시 말해 소득이 높아지면서 보수성향이 좀 더 강해지는 경향을 보이고, 따라서 보수적 정책을 추구하는 공화당을 지지할 가능성이 커진다는 것이 그들의 해석이다. 그들의 분석 결과는 1952년 이래 가계소득의 증가는 언제나 공화당 대통령 후보에게 유리하게 작용했음을 보여주고 있다.

지금까지 살펴본 것처럼, 1960년대 이래의 여러 가지 상황이 공화당의 필연적 승리를 가져오게끔 되어 있었다. 정국의 주도권을 되찾겠다는 강한 의지, 그리고 탁월한 동원과 조직의 능력, 기업과 근본주의 개신교단의 열성적 지원, 그리고 극심한 사회적, 문화적 혼란에 대한 우려 등 그들의 승리에 기여한 요인들이 한둘이 아니다. 그런데 공화당이 승리한 배경에는 상대방인 진보세력과 민주당의 무능력과 비전의 결여가 그런 요인들 못지않게 중요한 역할을 했음을 발견할 수 있다.

매시[D. Massey(2005)]는 보통의 유권자가 원칙에 입각한 발언을 하는 공화당 후보와 분명한 신념이 없는 것처럼 보이는 민주당 후보 사이에서 어느 쪽에 표를 던지겠느냐고 묻는다. 민주당은 어떤 뚜렷한 목표의식을 갖고 있는 것 같지도 않고, 일반 대중과 소통할 수 있는 능력도 갖추지 못한 무기력한 정당이 되어 버리고 말았다는 것이 그의 평가다. 자신만의 분명한 비전이나 메시지도 없이 그저 공화당을 따라 하기에 급급한 모습으로 유권자들을 감동시킬 수 있겠느냐는 것이다. 민주당은 대중에게 진보적인 정책이 자신의 이해관계에 최대한으로 부합한다는 점을 쉬운 말로 풀어 설명함으로써 그들의 마음을 사로잡았어야 했는데 그렇게 하지 못한 것이 최대의 패인이라고 지적한다. 즉 진보세력이 주도하는 미국 사회가 어떤 모습을 하고 있을지에 대한 긍정적 메시지를 전달하는 데 실패한 것이 가장 뼈아픈 실책이라는 지적이다.

민주당 지도부의 오만과 독선, 그리고 강력한 지지기반인 근로계층의 고층에 대한 냉담한 태도도 공화당을 도와준 격이 되었다. 사실 민주당이 주도한 사회복지정책과 인종평등정책은 백인 근로계층의 희생과 양보를 요구하는 것이었고, 그렇다면 이들

에 대한 적절한 배려와 보상이 뒤따라야 마땅한 일이었다. 그러나 민주당 지도부는 이들의 불만에 귀 기울이지 않았고, 때로는 오히려 그들을 꾸짖는 오만함까지 보였다. 공화당은 이 틈을 타서 민주당의 엘리트들이 자신은 안전지대에서 살고 일하는 부유층이면서 근로계층의 비용으로 돌아갈 정책이나 만들어내고 있는 무책임한 위선자라는 선전으로 이들 사이를 갈라놓는 교묘한 홍보전을 펼쳤다.

공화당은 남부에 아직도 남아 있던 흑인에 대한 반감을 이용한 소위 ‘남부전략’(Southern strategy)을 통해 백인 근로계층과 흑인 사이를 갈라놓는 전략도 구사했다. 백인 근로계층으로 하여금 민주당의 엘리트에게 반감을 갖도록 부추기는 데 그친 것이 아니라, 흑인에게도 반감을 갖도록 부추김으로써 자기편으로 끌어들이려는 전형적인 ‘분열시켜 정복하는’(divide and conquer) 전략을 구사한 것이다. 민주당은 이와 같은 공화당의 전략에 적절하게 대응하기는커녕 오히려 그들의 전략에 말려들어 패배를 자초하는 결과를 가져왔다. 매시가 적절하게 지적하고 있듯 민주당의 무력하기 짝이 없는 대응으로는 공화당의 전면 공격을 막아내는 것이 불가능했다.

뿐만 아니라 진보세력과 민주당은 결코 만만치 않은 적수인 보수세력과 공화당을 과소평가하는 치명적 실수를 저지르기도 했다. 그들이 맞서 싸워야 했던 보수세력과 공화당은 통일된 목적의식으로 무장되어 있을 뿐 아니라, 협조와 조정이 잘 이루어지고, 게다가 재계의 전폭적 지원에 힘입어 엄청난 자원을 보유하고 있는 무서운 집단이었다. 진보세력과 민주당은 무자비하고, 결의에 차 있으며, 잘 준비된 상대방과 싸움을 벌이게 된다는 사실을 인식하고 나름대로 대비책을 마련해 놓고 있어야 마땅한 일이었다. 그러나 민주당은 리더십의 결여로 인해 단결된 힘을 전혀 발휘하지 못했고, 오히려 자중지란에 휩싸여 갖고 있는 능력마저 제대로 발휘하지 못할 때가 많았다.

3.4. 승자독식정치의 등장

1980년 레이건혁명을 계기로 이제 보수세력과 공화당은 정국의 주도권을 완전히 장악하게 되었다. 완벽한 승리를 거둔 이들은 어느 누구의 눈치를 볼 필요조차 느끼지 않았다. 오히려 민주당 의원들이 이들의 눈치를 보아야 하는 형국이었다. 레이건 대통령이 주도한 1981년의 대대적 감세정책이 공화, 민주 양당의 지지를 얻어 순항할 수 있었던 것을 보면 그 당시 민주당은 공화당과 맞서 싸울 의지마저 버렸던 것이 아닌가 하는 의심이 들 정도다. 예전의 민주당이라면 부자감세의 성격이 강한 레이

건의 감세정책에 그렇게 순순히 동의하지 않았을 것이 분명했기 때문이다. 사실 민주당 의원들은 1970년대 말, 즉 민주당의 카터(J. Carter) 대통령의 재임 시절 상원과 하원의 다수석을 차지하고 있으면서도 공화당 의원들이 진보적 개혁에 휘방을 놓는 것을 저지하지 못한 기록을 갖고 있다. 미국 사회를 거세게 휘몰아친 보수의 바람이 민주당에까지도 영향을 미쳤던 것이다.

과격한 보수주의운동에 의해 장악된 공화당은 과거 아이젠하우어나 닉슨 대통령 때의 온건한 보수주의를 완전히 벗어던지고 타협을 모르는 강경한 보수주의 노선을 추구하고 있었다. 그와 같은 과격성은 시간이 흐를수록 점차 더 심화되어 온 것을 볼 수 있다. 대표적인 최근 공화당의 두 대통령, 즉 레이건과 부시의 정치 스타일을 비교해 보면 보수성의 강도에서 현저한 차이를 갖고 있음을 발견하게 된다. 그와 같은 차이는 강경노선을 추구하는 보수세력이 공화당에 얼마나 큰 영향력을 행사하고 있느냐의 정도에 따라 만들어졌다고 볼 수 있다. 즉 레이건이 재임하고 있을 때에 비해 부시가 재임하고 있었을 때는 강경 보수세력의 입김이 더 커졌기 때문에 부시 행정부의 보수성이 상대적으로 더 두드러져 보인다고 말할 수 있는 것이다. 특히 티파티(Tea Party)같은 초강경 보수세력이 공화당 내에서 영향력을 확대해 감에 따라 부시 행정부도 한층 더 강경한 보수적 정책을 추진할 수밖에 없는 상황이 되었다.

이처럼 공화당이 날로 더 강경해지는 입장을 취함에 따라 미국 정치는 심각한 양극화(polarization)의 양상을 보이게 되었다. 맥카티 등[N. McCarty *et al.*(2008)]을 비롯한 많은 정치학자들이 보수화와 더불어 이 양극화를 현대 미국 정치가 갖고 있는 주요한 특징으로 들고 있다. 그런데 양극화는 공화당이 더 보수적 입장을 취함과 동시에 민주당이 더 진보적 입장을 취하게 되었기 때문에 발생한 현상이 아니었다. 최근 들어 민주당의 입장이 예전에 비해 한층 더 진보적이 되었다고 볼 수 있는 이렇다 할 근거를 발견하기 힘든 것이 사실이다. 오히려 미국 사회 전체를 휩쓰는 보수주의의 바람 때문에 종전의 진보적 성향을 다수 누그러트렸다는 것이 더욱 정확한 평가가 될 수 있을 정도다. 민주당은 예전의 입장에서 별 변화가 없는데 공화당이 한층 더 우경화함으로써 빚어진 현상이 바로 미국 정치의 양극화인 것이다.

강경한 보수주의 노선을 확립한 공화당은 곧바로 승자독식정치(winner-take-all politics)를 실천에 옮기기 시작했다. 공화당의 입장에서 볼 때 기업과 부유층에 각종 혜택을 몰아줌으로써 미국 사회를 역사상 가장 불평등한 분배의 상황으로 몰아간 승자독식정치는 자신이 내건 이념과 상응하는 측면을 갖고 있을 뿐 아니라, 공화당이

계속 정국의 주도권을 유지하는 데도 유리한 상황을 만들기 때문에 그들로서는 당연한 선택이 될 수밖에 없었다. 보수주의자들이 미국 경제를 되살릴 유일한 길이라고 계속 부르짖어 온 감세, 정부지출 감축, 규제완화는 모두 가진 자들에게 유리한 정책들이다. 따라서 공화당으로서는 자신이 내건 이념에 충실한 정치를 하려 한다는 명분으로 승자독식정치를 정당화할 여지가 있는 것이다.

승자독식정치의 좀 더 음험한 측면은 보수세력과 공화당이 자신을 열렬하게 지원해준 재계와 부유층에 대한 보답의 성격을 갖고 있다는 점이다. 앞 절에서 설명한 바 있지만, 파우웰 메모에 의해 촉발된 재계 지도자들의 각성과 단결은 보수세력의 양성을 통한 자기 이익의 확보에 주안점을 두고 있었다. 따라서 보수세력과 공화당에 대한 이들의 전폭적인 지원은 정책을 통한 반대급부를 분명히 기대하고 이루어진 것일 가능성이 크며, 이 지원을 받는 측에서도 그 사실을 잘 알고 있었을 것이다.

결국 승자독식정치는 보수세력과 공화당, 그리고 그들을 지원해준 재계와 부유층 사이에서 이루어진 ‘주고받기’(give-and-take)의 성격을 강하게 내포한다고 말할 수 있다. 현재 미국의 정치가 내달리고 있는 길을 보면 미국 사회에서 금권정치(plutocracy)의 등장을 보게 될지도 모른다는 바텔즈[L. Bartels(2008)]의 우울한 예언이 머지않아 실현될지도 모른다는 느낌을 받게 된다. 이와 동시에 역사상 가장 불평등한 분배가 가져올 수많은 문제들과 이로 인한 심각한 사회적 갈등을 미국 사회가 과연 어떻게 풀어나갈 것이냐에 대해서도 지대한 관심을 갖게 된다.

4. 맺음말

2008년의 선거에서 민주당의 오바마(B. Obama) 후보가 대통령에 당선되고 민주당이 상하원을 모두 석권하는 모습을 보면서 이제 공화당의 독주시대는 막을 내렸다는 느낌을 받은 사람이 많았을 것이다. 그러나 공화당의 압승으로 끝난 2014년의 중간선거 결과는 대다수의 미국 국민이 아직도 공화당에 대한 지지를 철회하지 않고 있음을 분명하게 보여주었다. 경제 회복의 속도가 더딘 데 대한 실망감과 외교정책에서의 몇 가지 실책이 유권자들로 하여금 민주당에게 등을 돌리게 했다고는 하지만, 바로 6년 전 민주당을 열렬히 지지해준 바로 그 사람들이 맞는가라는 의심이 들 정도로 표변한 민심을 읽을 수 있었다. 이는 일반 대중이 보수세력과 공화당에 대해 갖고 있는 호감이 생각 밖으로 뿌리 깊은 것임을 시사해 주고 있다.

오바마 대통령이 천신만고 끝에 도입한 사회적 건강보험제도, 즉 오바마케어(Obamacare)는 제대로 정착되지 못한 채 민주당의 표를 깎아먹는 요인으로 작용하고 있다. 크루그먼[P. Krugman(2007)]도 그 절박성을 누누이 강조하고 있지만, 건강보험제도의 도입은 진보세력의 오랜 숙원사업과도 같은 것이었다. 여러 민주당 행정부가 사회적 건강보험제도의 도입을 추진했지만 보수세력과 공화당의 집요한 방해공작 때문에 번번이 좌절하고 말았다. 다른 나라들에서는 거의 보편화되어 있는 사회적 건강보험제도가 유독 미국에서만은 도입조차 어려운 상황에 처해 있는 것이다. 오바마케어가 제자리를 찾지 못하고 있는 것은 아직도 미국 사회에서 보수적 이념이 지대한 영향력을 발휘하고 있다는 사실을 생생하게 증언해 주고 있다.

미국 국민이 승자독식정치의 산물인 불평등성의 심화에 대해 불만을 갖고 있는 것은 사실이다. 2014년 1월에 행해진 갤럽여론조사(Gallup poll)에 따르면 미국 국민 중 67%가 현재의 소득과 재산 분배상태에 불만을 갖는다는 응답을 했다고 한다. 이들 중 절반을 훨씬 넘는 응답자가 그저 불만스럽다라는 정도가 아니고 ‘아주 불만스럽다’(very dissatisfied)라고 대답했다고 하니 국민의 불만이 상당히 심각한 수준임을 알 수 있다.⁽²⁴⁾ 심지어 공화당 지지자 중에서도 응답자의 절반이 넘는 54%의 사람이 현재의 분배상태가 불만스럽다고 대답한 것을 보면 대중의 불만이 얼마나 광범위하게 퍼져 있는지 능히 짐작할 수 있다.

그러나 공화당의 승자독식정치와 불평등성의 급속한 심화 사이의 밀접한 관계를 제대로 이해하고 있는 사람은 그리 많지 않다. 갤럽사가 공개한 분배관련 여론조사 장기추이를 보면 2001년만 해도 현재의 분배상태에 대해 만족한다는 대답을 한 사람의 비율이 76%인데 비해 불만스럽다고 대답을 한 사람은 22%에 불과했다. 그 뒤로 양자 사이의 격차는 점차 작아져 2011년에는 양자의 비율이 55:44로 바로 앞에서 말한 2014년의 수준에 이르게 되었다. 승자독식정치가 극성을 부린 부시 행정부의 8년이 모두 지나고 분배의 불평등성이 역사상 가장 높은 수준을 향해 치닫고 있는 상황에서도 사람들은 이를 제대로 인식하지 못하고 있었던 것이다. 불평등성의 심화 그 자체를 인식하는 것도 어려운 상황에서 그것이 승자독식정치의 산물이라는 것을 인식하는 것은 더욱 어려운 일일 수밖에 없다.

보수세력과 공화당의 집요한 홍보활동을 통한 자기정당화는 대중들로 하여금 현실

(24) 좀 더 구체적으로 말해 “약간 불만스럽다”라고 대답한 사람이 총 응답자의 28%였는데 비해 “아주 불만스럽다”라고 대답한 사람은 39%에 이르렀다.

을 제대로 인식하는 데 더 큰 어려움을 겪게 만드는 요인으로 작용하고 있다. 이 홍보활동은 공화당의 공개적 TV 광고나 신문 광고뿐 아니라 보수성향 싱크탱크와 지식인을 통한 은밀한 설득작업을 통해 이루어지고 있다. 사실 대중에게 더욱 큰 영향력을 발휘하는 것은 표면적으로 객관성과 전문성을 가진 것처럼 보이는 싱크탱크와 지식인의 설득작업이다. 전문지식을 가진 사람들이 객관적 입장에서 발언하는 것이니 믿을 만하다는 인상을 심어줄 수 있기 때문이다. 이들은 미국 사회의 분배상태가 진보세력이 떠들고 있는 것만큼 불평등해진 것은 아니라고 반론을 제기한다. 여러 가지 통계자료가 그 반론에 신빙성이 없음을 보여주면, 이번에는 불평등성이 반드시 나쁜 것은 아니고 바람직한 측면도 갖고 있음을 설득하는 작업에 들어간다.

이와 같은 홍보활동에 앞장서고 있는 사람이 바로 대표적 보수성향 경제학자인 맨큐[G. Mankiw(2013)]다. 그는 완벽한 경제적 평등이 이루어져 모두가 똑같은 소득을 얻고 있는 평등주의적 유토피아에 잡스(S. Jobs)가 아이팟(iPod)을, 라울링(J. Rowling)이 해리포터 책을, 그리고 스피버그(S. Spielberg)가 블록버스터 영화를 들고 나타나 교란을 일으킨다면 이를 어떻게 받아들여야 하느냐고 의문을 제기한다. 그가 이 의문을 제기하는 이유는 기업가적 노력(entrepreneurial efforts)에 대한 보상으로 인해 분배상태가 불평등해지는 것은 긍정적으로 평가할 수 있지 않느냐는 주장의 근거로 삼기 위함인 것이 너무나도 뻔하다. 그는 바로 이와 같은 변화가 지난 몇 십 년 동안 미국 사회에서 일어난 변화의 전형적 특성을 단순화해 보여주는 예라고 말한다.

비단 맨큐뿐 아니라 신자유주의적 정책에 동조하는 모든 사람들이 이와 비슷한 논리로 불평등한 분배를 정당화하고 있다. 이와 같은 논리가 옳고 그름을 떠나, 대중의 입장에서 전문가를 자처하는 사람들의 이와 같은 논리에 감히 반박하기는 어려울 것이 분명하다. 더군다나 정치나 경제에 대한 전문지식이 없는 사람으로서 공화당이 추구해온 승자독식정치의 진실을 정확하게 파악하는 것은 더욱 어려운 일일 것이다. 따라서 현실의 분배상태가 불만스럽다고 생각하면서도 그 불평등성 중 얼마나 큰 부분이 보수세력과 공화당에 의해 의도적으로 초래된 것인지를 잘 모르고 있을 가능성이 크다. 분배상태가 불만스럽다고 생각하면서도 그것에 대해 책임이 있는 공화당에 대한 지지를 철회하지는 않는 이유가 바로 여기에 있다.

전반적으로 보아 대중에게 널리 파고든 보수적 이념의 설득력은 아직도 퇴색의 기미를 보이지 않고 있다. 비록 공화당 행정부가 추진한 신자유주의적 정책의 실험은

실패로 돌아갔지만, 미국 국민 사이에서 보수적 이념에 대한 신뢰가 사라져 버린 것은 아니다. 아직도 미국 사회 이곳저곳에 보수적 이념이 미국 경제를 되살리고 미국 사회를 더욱 건강하게 만들 수 있다는 믿음이 깊게 뿌리박고 있는 것을 본다. 공화당의 승자독식정치에서 아무런 이득도 얻지 못하는 서민계층까지도 알게 모르게 이런 믿음에 물들어 있는 상황이다. 이와 같은 여론의 향배를 고려할 때, 보수세력과 공화당이 정국의 주도권을 쥐고 있는 상황은 앞으로 상당 기간 동안 계속될 것으로 보인다.

이와 같은 기본구도에 어떤 변화가 오려면 무엇보다 우선 돈이 선거 결과를 좌우하는 상황에 근본적 변화가 생겨야 한다. 돈이 선거결과를 좌우하는 상황에서는 재계와 부자들의 아낌없는 정치후원금 지원을 받는 공화당측이 절대적으로 우세한 입장에 서게 되기 때문이다. 실제로 그 동안 공화당이 계속 정국의 주도권을 잡아온 데는 대중의 광범한 지지보다 재계와 부자가 제공하는 풍부한 정치후원금이 더욱 직접적인 역할을 했을 가능성이 크다. 그러나 돈이 선거결과에 미치는 영향이 작아질 기미도 보이지 않거니와, 재계와 부자들이 편파적으로 공화당을 후원하는 구도에도 이렇다 할 변화의 조짐이 보이지 않는다. 정부가 정치후원금과 관련해 좀 더 강력한 규제를 실시해야 그 기본구도에 어떤 변화가 생길 수 있는데, 현행의 법질서하에서 규제를 강화하는 것은 불가능에 가까운 일이기 때문이다.

예를 들어 미국 연방대법원은 2014년 4월 맥커천 대 연방선거위원회(*McCutcheon vs. Federal Election Commission*) 소송과 관련된 판결에서 표현의 자유가 보장되어야 한다는 이유로 개인에 의한 정치후원금에 상한선을 폐지해야 한다는 결정을 내렸다. 워터게이트(Watergate) 사건 이후 정치후원금과 관련된 혼탁을 막기 위해 개인이 특정 후보나 정치행동위원회에 기부할 수 있는 후원금의 상한선을 설정한 것인데, 이것이 표현의 자유를 규정한 수정헌법 제1조에 어긋난다는 이유로 상한선 폐지 판결을 내린 것이다. 이보다 4년 전인 2010년 연방대법원은 시민연합 대 연방선거위원회(*Citizens United vs. Federal Election Commission*) 소송에서 기업도 선거와 관련된 비용을 지출할 수 있다는 판결을 내린 바 있다. 이 두 판결이 모두 정치후원금 제도가 공화당에게 유리한 구도로 짜이도록 만드는 데 결정적인 역할을 했음은 두말할 나위도 없다.

표현의 자유라는 명분을 내걸고 있기는 하지만, 공화당을 일방적으로 편드는 편파적인 판결이라는 비판에서 자유로울 수 없는 것이 사실이다. 이 두 판결로 인해 돈

있는 사람들이 정치판을 좌지우지하는 현상이 더욱 심해질 것이며, 이 구도가 공화당에게 명백하게 유리할 것이란 점에 의문의 여지가 없다. 이 판결에 반대한 브라이어(S. Breyer) 대법관은 “시민연합 판결이 문을 열어준 격이라면, 이번 판결은 수문을 열어준 격이 될 것이 우려된다.”(If *Citizens United* opened a door, today’s decision, we fear, will open a floodgate.)는 말로 이 판결이 가져올 파장을 우려했다. 공화당의 장기 집권의 여파로 연방대법원에서 보수성향 대법관이 다수를 차지하고 있기 때문에 이런 판결이 나올 수 있었음은 두말할 나위도 없다.

진보세력과 민주당에게 유리한지의 여부를 떠나, 원칙적으로 말해 돈이 정치에 미치는 영향력을 줄이는 것이 바람직하다는 데 의문의 여지가 없다. 그러나 최근 연방대법원이 내린 일련의 판결은 오히려 그 반대방향으로 몰아가고 있는 것이다. 따라서 돈과 정치 사이의 관계를 단절하는 것이 더욱 어려워진 상황이 되었고, 이에 따라 공화당이 누리는 상대적 우위는 더욱 강화된 결과가 빚어졌다. 공화당의 헤게모니는 앞으로 상당 기간 동안 계속될 것이고, 이에 따라 단기적으로는 승자독식정치의 기본구도에도 이렇다 할 변화가 없을 것이라고 예상된다.

그러나 승자독식정치가 한없이 계속될 수 있을 리는 없다. 분배의 불평등성에 대한 국민의 불만이 임계점에 이르게 된다면 지금으로서는 전혀 예상할 수 없는 돌발상황이 발생할 수 있고 이에 따라 여론의 지형이 급격하게 바뀔 수도 있다. 보수세력과 공화당은 승자독식정치의 기본구도를 고수하려 할 것이지만, 어느 시점에 가서는 더 이상 버틸 수 없다고 느낄 때가 올 지도 모른다. 그들이 자발적 결단에 의해 승자독식 정치를 포기하게 될지 아니면 주변 여건의 강압에 의해 마지못해 그런 결단을 내리게 될지는 우리가 앞으로 깊은 관심을 갖고 지켜봐야 할 일이다.

서울대학교 경제학부 명예교수

서울특별시 관악구 관악로 1

전화: (02) 886-1420

E-mail: joonlee@snu.ac.kr

참 고 문 헌

이준구(2012): “미국의 감세정책 실험: 과연 경제 살리기에 성공했는가?”, 『경제논집』

51.1, 207-261.

_____(2013): “미국 사회, 무엇이 ‘신도금시대’의 도래를 가져왔나?”, 『경제논집』

52.1, 1-49.

Alexander, Jeffrey(2010): *The Performance of Politics*, Oxford: Oxford University Press.

Allan, James, and Lyle Scruggs(2004): “Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies,” *American Journal of Political Science*, **48**, 496-512.

Alperovitz, Gar(2011): *America Beyond Capitalism*, Takoma Park: Democracy Collaborative Press.

Atkinson, Anthony, Thomas Piketty, and Emmanuel Saez(2011): “Top Incomes in the Long Run History,” *Journal of Economic Literature*, **49**, 3-71.

Bartels, Larry(2006): “What’s the Matter with What’s the Matter with Kansas?” *Quarterly Journal of Political Science*, **1**, 201-226.

_____(2008): *Unequal Democracy*, Princeton: Princeton University Press.

Berman, William(1998): *America’s Right Turn*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Blee, Kathleen, and Kimberly Creasap(2010): “Conservative and Right-Wing Movements,” *Annual Review of Sociology*, **36**, 269-286.

Brinkley, Alan(1994): “The Problem of American Conservatism,” *American Historical Review*, **99**, 409-429.

Brooks, Clem, and David Brady(1999): “Income, Economic Voting, and Long-Term Political Change in the U.S., 1952-1996,” *Social Forces*, **77**, 1339-1374.

Card, David(2001): “The Effect of Unions on Wage Inequality in the U.S. Labor Market,” *Industrial and Labor Relations Review*, **54**, 296-315.

____ and Allan Krueger(1995): *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton: Princeton University Press.

____, Thomas Lemieux, and Craig Riddell(2004): “Unions and Wage Inequality,” *Journal of Labor Research*, **25**, 519-562.

Congressional Budget Office(2011): “Trends in the Distribution of Household Income

- Between 1979 and 2007,” Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Edsall, Thomas(1984): *The New Politics of Inequality*, New York: Norton.
- Evans, Geoffrey(2000): “The Continued Significance of Class Voting,” *American Review of Political Science*, **3**, 401-417.
- Feingold, Russell(1988): “Representative Democracy versus Corporate Democracy: How Soft Money Erodes the Principle of One Person, One Vote,” *Harvard Journal of Legislation*, **35**, 377-386.
- Ferejohn, John(2012): “Rising Inequality and American Politics,” in David and Tamar Kricheli-Katz eds. *The Critical Inequality Debates of Our Time*, Stanford: Stanford University Press.
- Fortin, Nicole, and Thomas Lemieux(1997): “Institutional Changes and Rising Wage Inequality: Is There a Linkage?” *Journal of Economic Perspectives*, **11**, 75-96.
- Frank, Thomas(2005): *What’s the Matter with Kansas?*, New York: Holt Paperback.
- Freeman, Richard(1980): “Unionism and the Dispersion of Wages,” *Industrial and Labor Relations Review*, **34**, 3-23.
- _____(1996): “The Minimum Wage As a Redistributive Tool,” *Economic Journal*, **106**, 639-649.
- Frydman, Carola, and Raven Saks(2010): “Executive Compensation: A New View from a Long-Term Perspectives, 1936-2005,” *Review of Financial Studies*, **23**, 2099-2138.
- Gale, William, and Peter Orszag(2004): “Bush Administration Tax Policy: Distributional Effects,” *Tax Notes*, **104**, 1559-1566.
- Gilens, Martin(1999): *Why Americans Hate Welfare*, Chicago: University of Chicago Press.
- Gross, Neil, Thomas Medvetz, and Rupert Russell(2011): “The Contemporary American Conservative Movement,” *American Review of Sociology*, **37**, 325-354.
- Hacker, Jacob(2004): “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States,” *American Political Science Review*, **98**, 243-260.
- _____, and Paul Pierson(2010): *Winner-Take-All Politics*, New York, Simon &

Schuster.

Jacques, Peter, Riley Dunlap, and Mark Freeman(2008): “The Organisation of Denial: Conservative Think Tanks and Environmental Scepticism,” *Environmental Politics*, **17**, 349-385.

Krugman, Paul(2007): *The Conscience of a Liberal*, New York: Norton.

Lee, David(1999): “Wage Inequality in the United States during the 1980s: Rising Dispersion or Falling Minimum Wage?” *Quarterly Journal of Economics*, **114**, 977-1023.

Levy, Frank, and Peter Temin(2007): “Inequality and Institutions in 20th Century America,” unpublished manuscript.

Lichtman, Allan(2008): *White Protestant Nation: The Rise of the American Conservative Movement*, New York: Grove Press.

Lienesch, Michael(1982): “Right-Wing Religion: Christian Conservatism As a Political Movement,” *Political Science Quarterly*, **97**, 403-425.

Mankiw, Gregory(2008): “The Wealth Trajectory: Rewards for the Few,” *New York Times*, April 20, 2008.

_____(2013): “Defending the One Percent,” *Journal of Economic Perspectives*, **27**, 21-34.

Manza, Jeff(2012): “Unequal Democracy in America,” in David and Tamar Krichel-Katz eds. *The Critical Inequality Debates of Our Time*, Stanford: Stanford University Press.

_____, Michael Hout, and Clem Brooks(1995): “Class Voting in Capitalist Democracies Since World War II: Dealignment, Realignment, or Trendless Fluctuation?” *Annual Reviews*, **21**, 137-162.

McCarty, Nolan, Keith Poole, and Howard Rosenthal(2008): *Polarized America*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

McGirr, Lisa(2001): *Suburban Warriors: The Origins of the New American Right*, Princeton: Princeton University Press.

_____(2002): “A History of the Conservative Movement from the Bottom Up,” *Journal of Policy History*, **14**, 331-339.

- Metcalf, David(2008): “Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment?” *Journal of Industrial Relations*, **50**, 489-512.
- Milyo, Jeffrey, David Primo, and Timothy Groseclose(2000): “Corporate PAC Campaign Contributions in Perspectives,” *Business and Politics*, **2**, 75-88.
- Moffitt, Robert, and John Scholz(2010): “4 Trends in the Level and Distribution of Income Support,” *Tax Policy and the Economy*, **24**, 111-152.
- Noah, Timothy(2012): *The Great Divergence*, New York: Bloomsbury Press.
- Philippon, Thomas, and Ariell Reshef(2012): “Wages and Human Capital in the U.S. Financial Industry: 1909-2006,” *Quarterly Journal of Economics*, **127**, 1551-1609.
- Phillips, Kevin(2002): *Wealth and Democracy*, New York: Broadway Books.
- Phillips-Fein, Kim(2009): *Invisible Hands: The Making of the Conservative Movement from the New Deal to Reagan*, New York: Norton.
- Piketty, Thomas(2014): *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- _____, and Emmanuel Saez(2007): “How Progressive Is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspectives,” *Journal of Economic Perspectives*, **21**, 3-24.
- Rich, Andrew(2004): *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge: Cambridge University Press.
- _____(2005): “War of Ideas: Why Mainstream and Liberal Foundations and the Think Tanks They Support Are Losing in the War of Ideas in American Politics,” *Stanford Social Innovation Review*, 18-25.
- _____, and Kent Weaver(2000): “Think Tanks in the U.S. Media,” *Harvard International Journal of Press/Politics*, **5**, 81-103.
- Smith, Hedrick(2012): *Who Stole the American Dream?*, New York: Random House.
- Smith, Mark(2007): “Economic Insecurity, Party Reputations, and the Republican Ascendance,” in Paul Pierson and Theda Skocpol eds., *The Transformation of American Politics*, Princeton: Princeton University Press
- Stefancic, Jean, and Richard Delgado(1996): *No Mercy*, Philadelphia: Temple University Press.

- Tushnet, Mark(1996): “Foreword” in Jean Stefancic and Richard Delgado, *No Mercy*, Philadelphia: Temple University Press.
- Western Bruce, and Jake Rosenfeld(2011): “Unions, Norms, and the Rise in U. S. Wage Inequality,” *American Sociological Review*, **76**, 513-537.
- Williamson, Vanessa, Theda Skocpol, and John Coggin(2011): “The Pea Party and the Remaking of Republican Conservatism,” *Perspectives on Politics*, **9**, 25-43.
- Wolf, Martin(2008): “Regulators Should Intervene in Bankers’ Pay,” *Financial Times*, January 16, 2008.
- Ziliak, James(2011): “Recent Development in Antipoverty Policies in the United State,” unpublished manuscript.
- Zylan Yvonne, and Sarah Soule(2000): “Ending Welfare As We Know It (Again): Welfare Retrenchment, 1989-1995,” *Social Forces*, **79**, 623-652.

Abstract

Winner-take-all Politics in the United States and Its Consequences

Joon Koo Lee

The Americans saw the inequality in their income distribution began to increase dramatically toward the end of the 1970s. The pace of the increase was so rapid that the equalizing effects that have been working during the past forty some years were almost annihilated in a short period of time. As a result, the American society snapped back to the state of the 1920s when extreme inequality was prevalent. Many of the hypotheses economists have presented to explain such an abrupt change in the state of income distribution prove to be insufficient to illuminate the whole picture. That makes us to try to search for non-economic factors which have worked as the major reasons for rapidly increasing inequality. The answer that has been found in this paper is the rise of neo-liberalism which leads to the sweeping success of conservatives in the American politics. Conservatives who have been a chronic minor force for nearly two decades began to build up their muscle in the late 1960s with a firm determination to win back the hegemony of the American politics. With the trouncing victory of Ronald Reagan in the 1980 Presidential election, the conservative revolution that they had dreamed of have finally came true. Behind this sweeping success of conservatives, there were extremely well organized and highly motivated conservative movements whose elitist and grass-roots organizations mounted heavy attacks on the liberal establishments. The conservative movements, a triad of economic conservatives, socio-cultural conservatives and religious rights, proved to be a highly effective force in eliciting enthusiastic support for conservative causes. As successive Republican presidents pushed ahead with a series of neo-liberal agenda, grounds were laid for what J. Hacker and P. Pierson called ‘winner-take-all’ politics.

The dire consequence of this winner-take-all politics is the rapid increase in inequality and polarization of the American society that we witness today.

Keywords: Neo-liberalism, Conservative movements, Inequality, Tax cut, Winner-take-all politics