

미국 민주당 예비선거와 한국정치

조성대
(미주리대학교 객원교수)

- I. 민주당 예비선거의 위상
- II. 민주당 예비선거의 진행과정
- III. 본선의 서막, 그리고 견제와 균형
- IV. 게임의 룰과 민주주의
- V. 뺏음말을 대신하여: 대통령 제자리 찾기

2008년 새해 벽두부터 6월 초까지 대선을 향한 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 대 버락 오바마(Barack Obama) 사이의 민주당의 예비선거가 오바마의 승리로 막을 내렸다. 물론 공화당 예비선거가 없었던 것은 아니지만 민주당 예비선거가 유난히 주목을 끌었던 것은 한편으로 공화당 집권 8년에 대한 시민적 염증이 컸기도 했지만, 미국 역사상 최초의 여성 대 흑인 후보 간의 경선이 미국 정치에 가져올 파괴력이 어마어마하기 때문이다. 이 글은 지난 1월부터 본격적으로 진행된 미국 민주당 예비선거를 관찰하면서 그 특징을 설명하며 다른 한편 한국정치에 대한 교훈들을 모색하는 의도로 작성되었다. 그러나 연구논문이라기 보다는 수상문 정도로 쓰였음을 염두에 두면 좋겠다. 그럼에도 불구하고 민주당 예비선거에 대한 기초적인 지식들을 많이 첨가하려고 노력했다. 아울러 글의 몇몇 주요 부분은 <내일신문>에 게재된 필자의 정치시론에서 절취되었음을 미리 밝혀둔다.

I. 민주당 예비선거의 위상

2008년 민주당 예비선거는 그 어느 해보다 유권자들 사이에 많은 관심과 열정을 불러일으킨 선거였다. 무엇이 이렇게 민주당의 예비선거를 뜨겁게 만들었을까? 설명에는 크게 두 가지 요인이 제기되고 있다. 첫 번째 설명은 부시 행정부에 대한 유권자들의 불만 고조다. 예를 들어,

“미국이 올바른 방향으로 가고 있는가?” 는 질문에 대해 “그렇지 않다” 는 응답은 2008년 1월 73%에서, 3월 80%, 그리고 5월 85%에 이른 반면, “그렇다” 는 응답은 1월 24%에서, 3월 19%, 그리고 5월 14%에 불과했다. 여기에 실질적으로 “부시 대통령이 대통령직을 잘 수행하고 있다고 생각하는가?” 는 질문에 “그렇다” 는 응답은 1월 34%에서 3월 32%를 거쳐 5월 현재 28% 수준에 머물고 있는 반면, “그렇지 않다” 는 응답은 1월 61%에서 3월 64%로 그리고 5월 68%로 증가했다(Gallup poll 참조).

이러한 부시행정부에 대한 국민적 실망의 근거에는 살벌하게 느껴지는 실물경제가 도사리고 있다. 서브프라임 모기지 사건으로 인한 집값 및 물가의 불안, 천정부지로 치솟는 에너지가격, 그리고 실업의 증가와 더불어 사회복지(예, 의료보험 등)의 사각지대로 밀려나는 시민들의 증가 등 사회·경제난맥상은 6월초 현재 일자리창출과 경제성장(27%)과 에너지와 연료가격(18%)을 가장 중요한 이슈로 선택하게끔 만들고 있는 가운데, 경제분야에서 부시에 대한 지지도는 5월초 23%에 머물게 하고 있다(NBC Poll & LA Times poll). 여기에 미국의 대외적 이미지의 침식은 국민적 염증의 또 하나의 요인으로 작용하고 있다. 미국 유권자들은 이라크전쟁이 막대한 비용과 전력을 쏟아 부을 정도로 가치 있는 일이라고 생각하지 않고 있을 뿐만 아니라 이 문제에 대한 부시 행정부의 정책에 대해서도 찬성하지 않고 있다(6월초 현재 64%, NBC Poll). 이라크전쟁에 대한 규범적인 판단 외에도 점점 가중되는 전쟁경비, 그리고 날로 늘어나는 전사자¹⁾ 등은 부시 행정부로부터 유권자들을 등 돌리게 하고 있다.

민주당 예비선거 흥행의 두 번째 요인으로 지적되는 것은 그것이 성(gender) 대 인종(race) 라는 역사적 대결로 치러졌다는 점이다. 미국 정치사에서 성과 인종은 민주주의의 가늠자 역할을 해왔다. 링컨의 노예해방 이후 1960년대 중반까지도 제대로 정치적 권리를 행사해오지 못했던 흑인과 1920년이 되어서야 참정권을 획득할 수 있었던 여성은 미국정치의 대표적인 소수(minority)로 자리매김 되어왔다. 2008년 민주당 예비선거는 그러한 소수자들이 주류(mainstream) 미국정치에 도전하는 것이었고 바야흐로 미국정치를 혁명적 변화의 소용돌이로 몰아넣기 충분한 것이었다.

여성의 경우 1968년만 하더라도 연방의회의 의원 숫자는 12명에 불과했다. 그러나 약 40년의 세월이 흐른 2008년 현재 연방의회 내의 여성의원의 숫자는 상원의원 16명과 하원의원 76명으로 총 86명의 연방의원을 보유하고 있다. 아울러 현재 미시건과 워싱턴 주 등 8명의 주지사도 여성이다. 이처럼 반세기 동안 여성정치가 비약적으로 발전한 가운데 연방행정부에 대한 여성 도전은 아직 당선자를 내지 못하고 있다. 1984년 민주당의 먼데일(Walter Mondale) 대통령 후보에 의해 부통령 후보로 지명되었던 페라로(Geraldine Ferraro)가 유일했을 뿐이었다. 물론 먼데일

후보는 낙선했다. 그러나 클린턴 후보는 성공한 변호사, 8년의 백악관 안주인, 그리고 재선의 뉴욕 주 상원의원이라는 정치경력을 업고 사상 최초의 여성 대통령을 겨냥하고 나선 것이어서 당연히 국민적 관심의 대상이 되었다. 여기에 흑인후보의 가세는 민주당 예비선거를 토네이도급 흥행물로 만들었다. 1870년 레이니(Joseph Rainey)와 레벨스(Hiram Revles)가 최초로 각각 하원과 상원에 진입한 이후 현재까지 미국의 흑인정치는 총 121명의 흑인 연방의원들을 배출하고 있다. 특히 1965년 시민권법 통과이후 흑인들의 의회진출은 비약적인 증가를 기록했다. 그러나 이 중 상원의원은 남북전쟁 재건기의 레벨스와 브루스(Blanche Bruce)를 포함하여 총 5명에 불과했고, 오바마는 2004년 일리노이 주에서 미국 역사상 다섯 번째이자 현재 유일한 흑인 상원의원으로 당선되어 연방정치를 시작했다. 그리고 그의 이번 대통령직 도전은 1960년대 마틴 루터 킹(Martin Luther King, Jr.)으로 대표되는 흑인인권운동의 산 결실이라는 평가를 받고 있다.

이처럼 부시행정부에 대한 실망과 여성 대 흑인이라는 흥행요인은 민주당 예비선거를 뜨겁게 달구었고 다음 두 가지의 기현상을 속출시켰다. 우선 예비선거 투표자의 비약적인 증가를 들 수 있다. 2008년 민주당 예비선거는 약 1,653만 명이 참여했던 2004년에 비해 2배가 훨씬 넘는 약 3,716만 명의 투표 참여자를 기록했다. 그리고 이 기록은 공화당 예비선거 투표자 2,016만 명에 비해서도 거의 두 배에 육박하는 숫자이기도 했다. 특히 무당파와 20대 유권자들의 투표참여의 증가는 민주당의 11월 본선전망을 밝게 만들 주요인들로 거론되고 있다. 두 번째 기현상은 정치자금 모금에서 민주당 후보들이 공화당 후보들을 앞지른 것이다. 역사적으로 정치자금 모금에서 공화당 대통령 후보들은 대부분 민주당 후보들을 훨씬 앞질렀었다. 이는 공화당이 민주당에 비해 보다 친기업적 당이라는 데서 쉽게 이해될 수 있을 것이다. 그러나 이번 대선은 이변을 연출하고 있다. 4월 20일 현재 공화당의 유력 후보인 매케인(John McCain), 롬니(Mitt Romney), 그리고 줄리아니(Rudy Giuliani)의 선거자금 모금액은 총 약 1억6천95백만 달러였다. 이에 반해 민주당 후보인 오바마, 클린턴, 그리고 에드워즈(John Edwards)는 약 4억7천5백만 달러를 모금했다. 민주당 후보들이 공화당 후보들에 비해 거의 세 배에 가까운 정치자금을 모금하고 있는 것이다. 아울러 5월 20일 현재 공화당의 후보로 확정된 매케인과 민주당의 유력후보인 오바마의 선거자금은 약 9,860만 달러 대 27,200 달러로 역시 세 배의 차이를 보이고 있다 (<http://www.cnn.com> 참조). 특히 인터넷을 통한 소액 모금이 오바마 정치자금의 주종을 이루고 있다는 것은 예비선거 참여자들의 증가와 더불어 11월 대선 전망을 무척이나 밝게 해주고 있다.

II. 민주당 예비선거의 진행과정

2008년 민주당 예비선거는 1월 3일 아이오와 주 코커스를 시작으로 6월 3일 몬타나와 사

우스다코타 주의 예비선거를 끝으로 50개 주와 워싱턴 DC, 그리고 푸에르토리코 등의 3개의 속령에서 치러졌다. 예비선거 캠페인 과정을 살펴보기에 앞서 관찰자가 유의해야 하는 문제가 있는데, 미국 정당의 예비선거가 각 주마다 당원이나 일반 유권자들이 직접 참여하여 투표하는 코커스와 프라이머리 제도를 지니고 있음에도 불구하고 후보선출의 직접적인 책임과 권한은 코커스나 프라이머리를 통해 선출된 대의원(elected delegate)들과 소위 슈퍼대의원(superdelegate)들에 있다는 점이다.²⁾ 이번 2008년 민주당 예비선거는 우여곡절 끝에 총 4233명의 대의원이 할당되었다. 그 중 약 1/5에 해당하는 189.5명의 슈퍼대의원은 전국위원회 간부, 전현직 상하 의원, 주지사, 그리고 당간부들로 구성되며 지지후보 결정에 있어 자유롭다(unpledged). 나머지 약 80%에 해당하는 3443.5명의 선출대의원들은 주의 코커스나 예비선거에서 후보자들의 득표율에 따라 배분되며 전당대회에서 지정된 후보에게 투표하는 것이 관례이다.³⁾ 따라서 후보자는 한편으로 각 주의 예비선거 승리를 통해 선출직 대의원을 많이 확보함과 동시에 슈퍼대의원으로부터의 지지를 끌어내야 하는 이중적 캠페인을 진행해야 한다.

예비선거의 진행과정을 간단하게 묘사하면 다음과 같다. 우선 전체 대의원 득표에서 클린턴 후보가 초반 강세를 보였고, 그 근원에는 슈퍼대의원으로부터의 지지가 강하게 작용하고 있었다. 이는 알칸소 주지사 영부인, 백악관 안주인, 그리고 재선의 상원의원이라는 오랜 민주당 정치 경력이 말해주듯 그녀가 민주당의 주류(mainstream)를 대표하고 있었기에 가능한 것이었다. 클린턴과 오바마는 아이오와 코커스와 뉴햄프셔 프라이머리에서 시작부터 서로 앞서거나 뒤서거나 팽팽한 승부를 보였고 흐름은 2월 5일의 슈퍼화요일까지 이어졌다. 그 가운데 클린턴이 보다 많은 슈퍼대의원을 확보 수 있어 총 대의원 득표에서 오바마를 여유롭게 앞서고 있었다. 그러나 오바마는 2월 9일 루이지애나, 네브래스카, 워싱턴 주에서의 승리를 통해 선출대의원 확보를 역전시켰고, 2월 12일 메릴랜드와 버지니아를 거쳐 2월 19일 하와이와 위스콘신 예비선거에서 승리하면서 선출대의원 득표차이를 163명까지 벌여놓았다. 여기에 1월 말 케네디(JFK)의 딸인 캐롤라인(Caroline Kennedy)과 테드 케네디(Edward Kennedy) 매사추세츠 주 상원의원의 지지선언, 2월 2일 또 다른 민주당 후보였던 존 에드워즈의 지지선언 등은 오바마에게 유리한 모멘텀을 만들어 주었다. 슈퍼대의원들은 한편으로 민주당의 저명한 인사들의 오바마 지지선언, 그리고 다른 한편 주 예비선거들에서 오바마가 선출대의원들을 클린턴보다 더 많이 확보하는 흐름을 유지하자 점차 대세를 따르는 선택으로 기울기 시작했다. 그리하여 2월 이후 클린턴과 오바마 사이의 슈퍼대의원표 차이는 점차 감소하기 시작하여 급기야 5월 13일 웨스트버지니아 주 예비선거에서 클린턴의 선전에도 불구하고 선출대의원의 폭이 줄지 않자 오바마에 대한 지지로 급선회하기 시작해 오바마의 승리를 굳히게 되었다.

이러한 민주당의 예비선거 과정의 가장 큰 특징은 정책대결의 효과는 작았던 반면에 후보

자들의 개인적 특징과 이미지가 중요하게 작용했다는 점과 후보 지지층의 양극화가 두드러졌었다는 점을 지적할 수 있다. 앞서 지적한대로 미국 유권자의 80% 이상이 미국이 잘못된 방향으로 나가고 있다고 생각할 정도로 부시 행정부에 대한 국민적 염증은 극에 달해 있는 상태이다. 따라서 이번 선거는 한마디로 누가 더 나은 ‘변화’를 가져오는가, 다시 말해 누가 더 전환형(transformative type) 인물인가가 기준이 되었다고 해도 과언은 아니었다. 따라서 클린턴과 오바마 두 후보 사이의 경쟁은 미국사회의 전환에 누가 더 적합한가는 큰 화두 아래 일찌감치 대통령후보에 낙점된 공화당의 매케인 후보에 대해 누가 더 경쟁력 있는 후보인가는 주제로 치열하게 전개되었다. 결론부터 말하면, 오바마의 “희망(Hope)과 변화(Change We Believe In)”가 클린턴의 “경륜(Ready to Lead)과 해결책(Solutions for America)”을 앞도 했다고 할 수 있다.

전반적으로 민주당과 공화당 사이의 정책 차이가 심각하게 부각되는 가운데 민주당 내의 두 후보 사이의 정책 대결은 차이가 좀처럼 부각되지 않았고 후보 선택에 미치는 효과 또한 미미했다는 지적이 대세이다. 초기 TV토론의 주된 정책 의안은 의료보험과 이라크 정책이었다. 의료보험문제에 있어서 클린턴은 전국민 의무건강보험을 대안으로 제시했는데 반해 오바마는 장기적으로는 국민건강보험을 지향하나 재정상의 어려움으로 인해 한시적으로나마 의무가입의 대상을 어린이들에게만 한정시켜야 한다고 주장했다. 그러나 치열한 설전에도 불구하고 두 후보 간의 차이는 기본적으로 시장지향적인 민간의료보험을 유지해야 한다는 매케인 공화당 후보의 주장과의 차이에 비하면 그리 크지 않았다. 두 번째 이슈는 이라크 전쟁에 대한 입장으로 두 후보는 초기 나름대로 선명한 대조를 보였다. 그 이유는 클린턴이 상원 내에서 이라크 전쟁에 대한 과병안에 찬성표를 던졌던 것과 대조적으로 오바마는 일리노이 주의회 상원의원 재직시절 이라크전쟁 자체를 반대한 바 있기 때문이었다. 잘못된 전쟁이라는 국민적 판단이 지배적인 가운데 서로 변화론과 해결책론으로 갑론을박했음에도 불구하고 정작 정책대안에 있어서는 서로 큰 차이가 없는 철군안을 제시함으로써 유아무야된 감이 없지 않았다.

정책차이가 뚜렷하게 파악되지 않는 선거는 결국 후보자의 자질과 리더십 등이 중요한 화두로 부상될 수밖에 없다. 이점에 있어서 민주당 예비선거 참여자들은 경륜이나 경험의 리더십보다는 결국 신선함과 변화의 리더십을 선택했다고 보인다. 변화에 대한 대중의 욕구는 여성이나 흑인 대통령에 대한 수용여부에 대한 여론의 변화에서도 능히 감지된다. 예를 들어, “미국이 흑인 대통령에 대한 준비가 되었다고 생각하는가?”는 질문에 대한 긍정적인 대답은 2008년 1월 54%에서, 3월 62%, 그리고 5월 68%로 증가했다(CBS News poll). 아울러 “미국이 여성 대통령에 대한 준비가 되었다가 생각하는가?”란 질문에 대해서도 긍정적인 대답은 4월 현재 76%에 달하고 있었다(Newsweek poll). 어떻게 보면 이러한 대중의 변화에 대한 강한 욕구에 클린턴 후보의 “미국을 위한 해결책(Solutions for America)”이라는 구호에 실린 이미지는 “우리가 믿

을 수 있는 변화(Change We Can Believe In)” 라는 구호의 신선함을 선동성을 따라잡지 못했다. 즉 대중은 공화당의 매케인 후보와 큰 차별성을 주지 못하는 ‘준비된 리더십과 대안’ 보다는 미국사회를 흔들며 보일 “록스타(Rock Star)” 를 원했던 것이다. 변화에 대한 갈망은 특히 젊은 세대에서 아주 강렬했다. 어느 때 선거보다 폭발적인 투표 참여율을 보인 신세대들은 오바마의 피부색에 구애받지 않았다. 선동 투의 언술이라는 비아냥을 들을 만큼 다분히 감정적 톤이었음에도 불구하고 오바마의 신선함과 사회통합에 대한 비전에 신세대들은 흥분했다.⁴⁾

마지막 특징은 클린턴과 오바마에 대한 지지층에서 양극화 현상이 심했다는 점이다. 이번 민주당 예비선거는 이념이나 정책보다는 성(gender), 인종(race), 그리고 세대(Age)가 승패를 가름하는 주요 변수가 되었다. 우선 클린턴 후보는 여성, 백인과 히스패닉, 그리고 고연령층과 블루칼라 노동자들 사이에서 상대적으로 높은 지지를 획득했다. 반면 오바마는 20~30대의 신세대, 흑인, 백인 남성, 화이트칼라, 고소득층에서 상대적인 우위를 누렸다. 문제는 이러한 지지의 양극화 현상이 예비선거가 오바마의 승리로 끝난 현재 본선 전략에 있어 민주당과 오바마 후보 진영의 큰 고민거리가 아닐 수 없다는 점이다. 과연 오바마가 클린턴 충성자(Clinton loyalists)를 끌어안을 능력을 가지고 있는가라는 질문이 제기되고 있다. 클린턴이 예비선거 유권자 득표에서 오바마를 앞질렀다는 주장도 제기되고 있는 시점에서 오바마 캠프로서는 어떻게 하든 클린턴 지지자들을 이탈하지 못하도록 묶어세우는 것이 시급한 과제이다. 특히 중도보수적인 매케인 공화당 후보가 클린턴 후보가 승리했던 일종의 스윙 주(swing states)인 미시건, 오하이오, 펜실베이니아 주 등에서 클린턴 지지자들에 대한 구애 작전에 전력을 기울이고 있다는 점도 오바마로서는 부담이 아닐 수 없다. 클린턴을 부통령 후보로 지명해 환상의 조(dream ticket)를 구성해야 한다는 얘기가 강하게 제기되는 이유이기도 하다.

Ⅲ. 본선의 서막, 그리고 견제와 균형

민주당 예비경선이 오바마의 승리로 끝나고 이제 본격적으로 민주당의 오바마와 공화당의 매케인 간의 본선이 진행되고 있다. 앞서 언급했듯이 현직 대통령의 지지율이 30%를 밑돌고 있고 나라전체의 방향이 잘못되었다고 생각하는 유권자들이 85%에 이르고 있는 상황 즈음이면 누구나 손쉽게 민주당의 승리를 점칠 수 있을 것이다. “민주당의 패배야말로 불가능한 일이다” 는 우스개 소리마저 나오고 있다. 그러나 책장을 넘겨 자세히 들여다보면 민주당의 손쉬운 승리를 예측하는 것이야말로 정말 속단일 수 있다는 판단을 갖게 한다. 4월 초까지 나온 대부분의 여론 조사는 민주당의 오바마 대 공화당 매케인 후보 혹은 민주당의 클린턴(힐러리) 대 공화당의 매케인 후보의 가상대결이 박빙으로 진행되고 있음을 보여주었다. 예를 들어, 4월 10일자 여론조사에

의하면 오바마 대 매케인의 대결이 46% 대 43%, 클린턴 대 매케인의 경쟁은 46% 대 45%로 오차 범위내의 접전을 보이고 있었다. 그리고 오바마가 민주당의 후보로 확정된 6월 3일 이후 여론의 추이 또한 46% 대 42%로 오바마의 근소한 우세를 점치고 있을 뿐이다(Gallup poll). 현직 공화당 대통령에 대한 지지율이 거의 바닥을 치고 있는 와중에 공화당 후보가 반대당인 민주당의 후보와의 가상대결에서 치열한 접전을 보이고 있다는 이 어처구니없는 현실을 어떻게 이해할 수 있을까?

매케인 예외주의(McCain exceptionalism)라고도 불리는 이 기현상의 가장 큰 배경은 일단 미국 정당정치의 안정성에서 구해야 할 것 같다. 공화당이 창당된 1854년 이후 약 150년 이상 민주당과 공화당 양당은 각각 진보와 보수라는 비교적 일관된 이념과 정책을 바탕으로 미국정치의 주도권을 두고 경쟁해왔다. 물론 양당정치에 대한 실망이 때때로 제3당이나 제3후보의 등장을 가져오기도 했지만 모두 뿌리를 내리지 못했고, 미국정치는 자연스럽게 양당구도를 오랫동안 유지해왔다. 유권자들 또한 자연스럽게 이러한 양당구도에 보조를 맞추어 지지정당을 결정하거나 정당일체감(party identification)을 형성해 2000년 이후 현재까지 각 정당에 대한 지지자들이 각각 30% 내외를 이루는 절묘한 균형을 보이고 있다. 안정된 정당지지가 가져오는 안정감 있는 선거정치가 현재 목격되고 있는 것이다. 한 여론조사는 현재 공화당지지자들의 매케인 지지는 81%이고 민주당지지자들의 오바마 지지는 78%이며, 무당파의 흐름은 36 대 41로 오바마가 앞서고 있다는 분석을 제시해놓고 있는 상태이다(Cook political report, 2008/6/15). 즉 안정된 정당체계가 한 방향으로의 지나친 쏠림을 억제하고 있다는 것이다. 더욱 중요하게 지적될 수 있는 것은 견제와 균형에 대한 유권자들의 합리적 판단과 선택이라는 요인이다. 독점이나 일방적 독주를 견제하려는 문화적 요소가 미국 시민사회에 깊이 배태되어 있다는 것이다. 대통령과 의회 다수당이 각각 다른 정당소속인 분할정부(divided government)가 미국정치에서 흔히 목격되는 것은 바로 한 정당에 의한 일방적인 정치독점을 견제하고자 하는 미국시민들의 균형감각에서 비롯된 것이라는 지적이다.

현직 대통령의 정치실패가 빚어낸 국민적 피로가 극에 달해 있는 현 상황에서도 안정된 정당체계와 견제와 균형에 대한 시민사회의 문화는 미국정치를 소용돌이 속에서 표류하지 않게 하고 조화로운 정치적 경쟁구조를 지니게끔 만들고 있다. 잦은 탈당과 당적변경, 그리고 해체, 이합집산, 창당의 일상화로 인해 급기야 당명조차 제대로 정확하게 기억하거나 알아맞히기 힘든 정당정치를 지니고 있는 한국. 그리고 실망과 변화에 대한 욕구가 지나쳐 보수세력으로 하여금 전체 국회의석의 2/3 이상을 싹쓸이 하게 만드는 유권자들의 선택이 있는 한국. 아울러 새로운 정권이 출범한지 6개월이 채 되기도 전 국민들로 하여금 촛불을 들고 광화문으로 나가게끔 만드는 정치구조. 무엇이 잘 못된 것일까? 아마도 해답은 책임정당정부(responsible party government)의 부

재에서부터 찾아야 하지 않을까?

IV. 게임의 룰과 민주주의

어쨌든 미국 민주당 예비선거는 역사상 최초로 흑인 대통령 후보를 선출하는 것으로 막을 내렸다.⁵⁾ 그러나 민주당 예비선거는 그 제도적 측면에서 몇 가지 생각해볼 문제를 안고 있다. 첫째, 이번 선거의 승패가 각 주의 예비선거의 결과에 의해 결정되는 선출대의원의 분포에 의해 결정되기보다는 슈퍼대의원들의 지지여부에 의해 결정되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 물론 앞서 살펴본 대로 슈퍼대의원들의 지지가 대체로 선출대의원의 분포에 따라가는 경향은 이번 선거에서도 관찰되었다. 즉 당 엘리트들이 국민의지(popular will)를 따라 움직였다는 해석이 가능하다. 그러나 어쨌든 중요한 것은 오바마와 클린턴이 예비선거에서 확보한 선출대의원은 각각 1,763명과 1,640명으로 그 누구도 당선권인 2,118명에 이르지 못했다는 점, 그리고 결국 6월 3일 몬타나와 사우스다코타의 최종 예비선거가 끝난 그 하루 동안 슈퍼대의원들의 몰표로 오바마가 최종 후보로 지명될 수 있었다는 점은 민주주의 이론 측면에서 중요하게 짚고 넘어가야 할 문제를 안고 있다.

민주당의 슈퍼대의원제도는 1982년 헌트위원회(Hunt Commission)에서 도입되었고 1985년 파울러위원회(Fowler Commission)에서 현재의 20%로 확대되었다. 도입과 확대의 배경에는 강령과 정책, 그리고 후보지명 등 정당의 정체성과 직결되는 문제에 있어서 당의 엘리트들의 의견을 반영해야 한다는 고민, 후보의 장단점과 당선에 필요한 자질 등의 문제들에 동료집단의 평가를 제공할 수 있는 장점, 그리고 정당과 선출직 관료 사이에 유대를 강화시켜 단결된 선거운동과 집권한 후 정부 내에서의 강한 팀워크를 제공할 수 있다는 점 등이 작용했었다. 그러나 문제는 이번 민주당 예비선거처럼 1월부터 6월까지 장장 5개월 동안의 긴 레이스에도 불구하고 결국 슈퍼대의원들의 판단에 의해 후보가 결정되는 이 제도가 과연 민주적이라고 평가할 수 있는가 하는 것이다. 이쯤 되면 ‘3억 5천만 달러 이상의 비용을 들여가며 왜 예비선거를 치르나’는 예비선거 무용론이 제기될 만도 하다.⁶⁾

정당의 후보를 선출하는 선거에 일반유권자들의 참여를 허용하는 예비선거제도는 분명 아래로부터의 후보선출이라는 ‘보다 많은 민주주의’에 부합하는 제도이다. 그러나 정당은 이와 동시에 일관된 이념 아래 정책과 강령을 제시해야한다는 정체성의 과제도 동시에 지니고 있다. 그리고 정당의 입장에서 ‘보다 많은 민주주의’와 ‘일관된 정체성’ 사이에는 적지 않은 상충관계(trade-offs)가 존재한다. 미국의 경우 90 여년에 달하는 예비선거의 경험과 1968년 예비선

거의 교훈)으로 인해 슈퍼대의원들의 결정이 대체로 전체 예비선거의 결과를 존중해야 한다는 제도적 관습이 존재하는 것만은 분명하다. 그러나 그것이 명문화된 룰로 규정된 것은 아니며 따라서 원-원의 황금선을 구하기가 쉽지 않다. 한국의 경우 지난 2002년 대선 당시 '국민참여경선제'를 도입하여 2004년 총선과 2007년 대선에 부분적으로 적용한 경험이 있다. 물론 지난 2008년 총선에서는 시행할 엄두조차 내지 못해 제도운영의 미숙미를 여지없이 보여주었다. 그러나 이러한 제도의 도입 이면에 '보다 많은 민주주의'와 '일관된 정체성' 사이의 고민은 전혀 없었다고 하더라도 과언은 아닐 것이다. 오히려 득표를 최대화해야 한다는 선거공학(electoral engineering)적 사고가 지배적이었던 것 같다. 일 예로 지난 2007년 대선에 즈음하여 당시 열린 우리당 내에서는 소위 "100% 개방형 예비선거" 도입에 대한 논의가 있었다. 기억하건대, 이 논의는 당의 정체성에 대한 이해와 고민보다는 단지 당시 열세에 처한 당지도도를 회복하고 어떻게 하면 대선을 유리하게 이끌 것인가는 전략적 고려의 산물이었다.⁸⁾ 제도에 대한 고민이 이처럼 깊지 못해서야 어떻게 100년을 지속할 정당을 만든다 말인가.

민주당 예비선거 제도가 가져온 두 번째 문제는 유권자득표율과 대의원득표율 사이에 괴리 현상이 발생했다는 점이다. 유권자 득표에서는 이겼으나 대의원 득표에서 진 경우로 실제 클린턴은 총 17,853,72표를 득표해 총 17,580,021표를 획득한 오바마(Barack Obama)에 유권자 득표에서 앞섰지만,⁹⁾ 대의원득표에서 1,896 대 2,201로 패배를 경험해야 했다(<http://www.cnn.com>). 이 경우 과연 게임의 결과에 승복할 수 있겠는가 하는 문제가 발생할 수 있다. 실제 예비선거가 종반으로 치달으면서 클린턴 후보는 슈퍼대의원에 대한 구애의 명분으로 유권자 득표에서 자신이 승리했음을 강하게 주장하면서 전당대회까지 이 문제를 집요하게 물고 늘어질 듯한 인상을 풍기기도 했었다. 그러나 6월 3일 몬타나와 사우스다코타 주의 예비선거를 끝으로 오바마가 최종 예비후보(presumptive nominee)로 결정되자 클린턴 후보는 기꺼이 결과에 승복하며 11월 대선 승리를 위한 민주당의 단결과 오바마 후보에 대한 지지를 호소하는 모습을 보여주었다.

민주주의제도에서 룰은 국민의 의지(popular will)가 제대로 대표되게끔 하는 일종의 계산 방법이다. 따라서 누구나 쉽게 승복할 수 있게끔 공정한 룰을 만드는 것이 중요하다. 그러나 애로우(Kenneth Arrow)의 '일반 불가능성 정리(general impossibility theorem)'가 말해주듯 100% 공정한 룰은 세상에 존재하지 않는다. 따라서 모든 경쟁자들은 게임 시작 전에 자신에게 유리한 룰을 만들기 위해 혈안이 될 수밖에 없다. 그리고 그것은 정치라는 영역에서 '경쟁'이라는 단어로 충분히 이해되어진다. 그러나 종종 '욕망이라는 이름의 전차'는 게임이 자신에게 불리하게 진행되면 서슴지 않고 게임의 중간에 룰을 바꾸도록 그리고 한술 더 떠 게임의 결과에 불복종하라고 유혹한다. 그리고 우리는 그동안의 많은 선거에서 이러한 유혹의 화신들을 많이 보았다.

세 번째 문제점은 이번 예비선거 기간 내내 뜨거운 감자였던 미시건과 플로리다 주 예비선거 문제 처리과정에서 발생했다. 긴 얘기를 짧게 정리하면 다음과 같다. 먼저 미시건과 플로리다 주는 당초 3월에 실시하던 예비선거를 1월로 앞당겨 치르기로 결정해 민주당 중앙당으로부터 당 규칙을 위반했다는 판정을 받았다. 그리고 주에 배당된 각 211명과 157명의 대의원을 박탈당하는 벌칙을 부여받았다. 쉽게 말하면 두 주의 예비선거 결과를 인정하지 않는다는 결정이었다. 중앙당의 벌칙 부여와 함께 민주당 주요 후보들은 이곳에서 선거운동을 하지 않기로 합의했었다. 심지어 미시건 주의 경우 힐러리 후보의 이름만이 투표용지에 올라있었을 뿐, 오바마 후보는 투표용지에 이름을 올리지 않았었다. 그러나 어쨌든 두 주의 예비선거는 중앙당의 인정을 받지 못한 채 예정대로 치러졌었고. 결과는 플로리다 주에서 힐러리 후보가 50% 그리고 오바마 후보가 33%를 득표했고, 미시건 주에서 힐러리 후보가 55%, 그리고 지지후보 미결정이 40%로 나타났다. 물론 과거 대부분의 민주당 예비선거와 같이 5월 초순 정도 후보가 결정되었다면 미시건과 플로리다는 문제가 되지 않았을 것이다. 그러나 앞서 언급한대로 누구도 대의원의 과반을 장악하지 못한 상태로 예비선거가 종점을 향해 치닫게 되자 ‘욕망이라는 이름의 전차’는 다시 작동하게 되었다. 특히 미시건과 플로리다의 소외된 당원들과 대의원 숫자에서 열세에 처해있던 클린턴 지지자들 사이에서 미시건과 플로리다 주 예비선거를 계산해 넣어야 한다는 불멘소리가 터져 나오기 시작했다. 그리하여 5월 31일 민주당 전국위원회 규칙위원회가 당의 단합을 이룬다는 명제 아래 미국 워싱턴 시에서 소집되어 이 문제를 다루게 되었다.

위원회에서 힐러리 진영은 현재의 열세를 만회할 욕심으로 두 주에 배당된 모든 대의원들이 전당대회에서 대표되어야 한다고 주장했다. 반면 두 주에서 선전하지 못한 오바마 진영은 회의가 열리기 전까지 무효를 주장하다 일단 회의가 소집되자 한 발 후퇴해 대표를 인정하되 룰을 위반한 벌칙은 가미되어야 한다고 주장했다. 주요 게임 참가자들은 자신에게 유리한 룰을 계산하기 마련인 셈이다. 결국 위원회 투표를 통한 결정은 두 주의 대의원들의 대표를 보장하나 1/2의 투표권만을 인정한다는 것이었다. 100% 대표 보장의 힐러리와 당초 무효를 주장하던 오바마 진영 입장 사이의 절묘한 타협이었다. 더욱 흥미로운 결정은 미시건 주 대의원 배분 규칙이었다. 플로리다 주야 결함은 있지만 힐러리와 오바마 후보의 득표율이 나와 있는 상태라 대의원을 배분 기준이 그렇게 어렵지는 않았다. 그러나 미시건 주의 경우 투표용지에 힐러리 후보의 이름만이 올라있었기에 어떻게 대의원을 배분해야 하는가는 양 진영 사이에 첨예한 갈등을 일으켰다. 힐러리 진영은 미시건 예비선거에서의 득표율을 기준으로 총 128명의 선출대의원을 73 대 55로 나누길 주장했고, 오바마 진영은 미시건 주의 예비선거야 말로 결함 그 자체이기에 결과를 받아들일 수 없으며 따라서 선출대의원은 동수인 64 대 64로 나누어야 한다고 주장했다. 최종 위원회의 결정은 69 대 59였다. 물론 투표권은 다시 1/2로 축소되었다. 흥미로운 것은 배분 기준이

되는 근거가 너무나 단순한 것이었다는 점이다. 두 진영 주장사이의 중간을 선택해 타협을 시도한다는 것이었으니 말이다. 그러나 이러한 고육지책이 과연 의도한 효과를 가지고 올지는 의문이다. 몇몇 언론은 이러한 당내 위기가 11월 본선에서 고전의 요인으로 작용할 것이라는 분석도 내어놓고 있다.

게임 중간에 룰을 바꾸는 문제는 참으로 위험하고 어처구니없는 일이다. 룰에 의해 진행되는 게임 그 자체가 민주주의이기도 하거니와 변경된 룰이 게임 참가자들의 승패를 바꾸어 놓을 수 있기 때문이다. 민주주의 선진국이라고 불리는 미국에서 조차 승리에 대한 정치적 욕망은 각종 사건을 정치화하고 급기야 룰을 바꾸려는 시도까지 감행하게 만들고 있으며 다음과 같은 교훈을 주고 있다. 첫째, 민주주의는 룰에 의해 진행되는 게임이다. 둘째, 게임 도중에 룰을 바꾸려는 시도는 터무니없을 뿐만 아니라 민주주의를 위태롭게 만든다. 셋째, 룰에 의해 진행된 게임의 결과에 승복하자. 특히 게임의 규칙과 결과에 승복하지 않는 경우가 허다한 한국정치를 생각하면 초보적인 정치적 지식을 지닌 사람조차도 알만한 이 단순한 상식을 지키는 것이 왜 그렇게 어려운 것인가를 실감하게 된다.

V. 맺음말을 대신하여: 대통령 제자리 찾기

2008년 미국 대통령선거의 예비선거를 관찰하면서 지난 3월 5일과 5월 27일 부시대통령의 매케인 공화당후보 지원 행보를 보면서 문득 떠올랐던 생각을 제기함으로써 현재까지의 미국 대선 예비선거 관찰을 맺고자 한다. 미국과 한국은 연방제 대 단방제, 양원제 대 단원제, 부통령 대 국무총리 등 몇몇 제도적 요인들을 제외하면, 입법, 행정, 사법이 명확하게 분리된 삼권분립제도를 채택하고 있다는 점에서 매우 유사한 정치제도를 지니고 있다고 볼 수 있다. 여기에 대통령은 행정부의 수장으로서의 지위를 지니며 국가원수로서의 지위, 거부권, 각료임명권, 각종 명령권 등의 권한을 갖는다는 측면에서 양국의 대통령의 정치적 위상은 본질적으로 같다고 할 수 있다. 그러나 대통령의 정치적 역할을 해석하는데 있어서 양국의 정치제도와 문화는 큰 차이를 보이고 있다.

가장 문제가 되는 것은 대통령의 정치적 역할에 대한 시각의 차이이다. 미국은 대통령을 공무원으로 보기보다는 정치인으로 본다. 예를 들어, 지난 3월 5일 백악관 로즈가든에서 가진 기자회견에서 부시 대통령은 매케인 공화당 후보 당선자의 승리를 위해 무슨 일이든 할 것이라고 지지를 선언한 후 5월 27일 애리조나주 피닉스에서 열린 메케인을 위한 정치자금 모금행사에 참석하는 정치행보를 보였다. 과연 실질적으로 메케인을 도와줄 수 있을까 하는 견해차를 제외하고

아무도 부시의 이러한 행동을 문제시 삼지 않는다. 즉 부시는 행정부의 수장이기 이전에 정치인인 것이다. 같은 시대 한국에서는 현직 대통령의 정치적 행위를 금기시 하고 있다. 심지어 2004년 현직대통령이 그가 속한 정당을 위해 선거운동을 했다는 이유로 야당이 주도한 국회로부터 탄핵되는 사태까지 발생했었다. 아울러 2008년 새로이 당선된 대통령은 총선기간 중 자당 후보의 지역구 행사에 들렀다는 이유만으로 공무원의 정치적 중립을 위반했다는 비난을 들어야 했다. 도대체 '책임정당정부'는 어디로 갔는지 모르겠다. 대통령은 행정부의 수장이기 이전에 정당에 속한 정치인이다. 그(녀)는 대선에서 정당의 후보로 제시한 정책에 대한 유권자들의 평가로 당선된 정치인이다. 따라서 그(녀)가 제시한 정당의 정책을 성실하게 이행할 의무가 있는 정치인이다. 그런 그(녀)가 총선에서 자당 후보들을 위해 선거운동을 하는 것은 너무나 당연한 일이 아닌가. 자당이 총선에서 과반을 득표할 때 대선 공약을 보다 효율적으로 실행해 옮길 수 있는 일이 아닌가. 그러나 이러한 대통령의 정치적 역할을 원천봉쇄해놓고 무슨 책임정치를 기대하겠다는 것인지 이해하기 힘들다. 오히려 현재 대통령제의 폐단은 대통령의 정치적 행위를 막는 데서가 아니라 제도적으로 대통령에게 부여되어 있는 권한이 너무 많다는 데서 그 원인을 찾아야 할 것 같다.

예를 들어 입법권의 문제를 살펴보자. 미국의 경우 입법권은 의회의 배타적 권한이다. 즉 의원만이 법안을 제출할 수 있는 권한을 갖는다. 이에 반해 한국의 경우 대통령이 실질적 통제력을 발휘하는 행정부가 국회와 입법권을 공유하고 있다. 입법과 행정 사이의 명확한 분업체계가 형성되어 있는 곳에서 구체적인 정책에 대한 대통령의 행동은 어떻게 나타날까. 미국 3대 대통령인 토머스 제퍼슨의 일화는 유명한 예인데, 그는 매일 의회의 지도자들을 백악관의 저녁식사 자리에 초대해 자신의 정책을 설득해야 했다. 즉 정책의제를 실현하기 위해서 미국 대통령이 첫 번째 하는 일은 의회를 설득하는 일이다. 이에 반해 한국 대통령은 상대적으로 국회의 눈치를 볼 일이 많지 않다. 행정부가 실질적인 입법권을 지니고 있는 상태에서 대통령은 오히려 국회의 실질적인 주장 노릇을 하기 일쑤다. 의회를 무시하거나 우회하는 일도 허다하다. 한미FTA, 대운하, 쇄고기협상 등 대통령 개인의지에 따라 졸속으로 마련되고 처리되는 정책들이 국민적 저항에 직면하게 되는 이유는 그야말로 대통령의 제왕적 판단 때문이다. 의회에 실질적으로 넘겨주어야 할 권한은 입법권뿐만 아니다. 행정부가 일년 동안 사용할 예산과 결산안 마련과 심사의 권한 또한 대통령의 권한으로부터 국회의 권한으로 넘겨주어야 한다.

국회를 실질적인 숙고(deliberation)의 장으로 그리고 행정부를 견제하고 균형을 잡을 수 있는 기관으로 만들고 대통령의 정치적 역할을 복원시키는 것이야말로 한국정치의 제자리를 찾아가는 길이 아닐까. (2008/06/23)



<각주>

- 1) 3월 초 미 국방성은 이라크 전쟁의 전사자가 총 3984명이라고 발표한 바 있다.
- 2) 코커스와 프라이머리의 차이는 당원대회와 일반유권자참여경선 간의 차이라고 생각할 수 있다. 19세기 말까지 미국 정당정치에는 머신정치(machine politics)라 불리는 지역당의 간부와 후보자, 그리고 토호 사이의 철의 삼각관계가 존재했다. 당연히 당의 후보자는 당원보다는 머신에 의해 결정되었다. 이에 정당개혁에 대한 운동이 평당원들 사이에 확산되었고, 1912년 이후 당원뿐만 아니라 정당일체감이나 최소한 투표의사를 밝히는 조건으로 일반유권자들에게까지 투표권을 확대하는 프라이머리가 도입되기 시작했다. 프라이머리를 채택하지 않는 주에서도 기존에 머신에 의해 후보자가 선출되는 코커스에서도 당원들이 직접 참여하여 precinct(동 개념)-county or congressional district(구나 국회의원 선거구 개념) - state convention(주 전당대회)를 거쳐 전국전당대회에 참여할 대의원을 직접 선출하게 되었다.
- 3) 공화당의 대의원 구성은 민주당과 달라 기본적으로 선출대의원, 정당지도자, 그리고 보너스대의원으로 구성된다. 선출대의원은 각주의 당선된 상원과 하원의원 숫자에 의해 결정되며 2008년 대선 경우 총 1865명이 할당되었으며, 정당지도자는 각 주에 3명, 그리고 보너스대의원은 각 주의 과거 대선과 총선에서의 성적에 따라 추가로 할당되는 대의원으로 2008년에는 총 483명이 할당되었다. 아울러 공화당의 대의원 배분기준은 대체로 코커스나 예비선거에서 승리한 후보가 각 주에 할당된 대의원을 모두 독식하는 승자독식제(winner-takes-all)를 채택하고 있어 민주당의 비례제와 차이가 있다.
- 4) 뉴욕타임즈의 한 기사는 신세대들의 오바마 지지를 다음과 같이 표현하고 있었다. “그들은 다양성과 평등을 기꺼이 수용하고자 하는 세대이다. 그들은 의료보험정책에 있어서 클린턴과 오바마 사이의 차이에 대해 연연해하지 않는다. 누가 매케인을 더 잘 상대할런지에 대해서도 별로 관심이 없다. 그들은 현재의 상태에 무척 식상해 있으며 변화를 갈망하고 있다. 그리고 오바마는 그들의 바람을 실현해줄 록스타(Rock Star)임에 분명하다” (NY Times, 2008/02/05).
- 5) 물론 정식 후보선출은 8월 25일부터 28일까지 콜로라도 주 덴버시에서 열리는 민주당 전당대회에서 대의원 투표를 통해 결정된다. 그러나 예비선거에서 선출대의원과 슈퍼대의원 득표에서 이미 판가름난대로 오바마가 후보로 지명될 것은 거의 기정사실이라 할 수 있다.
- 6) 예비선거 기간동안 오바마 후보는 총 189,101,066 달러를 그리고 클린턴 후보는 총 163,073,472 달러를 지출했다. 여기에 공화당의 메케인 후보가 지출한 69,039,700 달러를 합치면 2008년 미국 예비선거의 총 비용이 최소한 4억 달러가 훨씬 넘었다는 결론이 나온다.
<http://www.cnn.com/ELECTION/2008/money> 참조.
- 7) 1968년 민주당 전당대회에서 예비선거 등록을 하지 않았던 험프리(Hubert Humphrey) 당시 부통령이 대의원 선거에서 예비선거의 선두주자였던 맥카시(Eugene McCarthy) 상의원을 누르고 후보로 당선된 사건이 있었다. 이 사건은 평당원이나 일반유권자들의 후보선출권을 보장해야 한다는 당내 개혁의 도화선이 되었고 결과적으로 예비선거의 결과를 보다 우선시하는 제도적 관습을 만들어내었다.
- 8) 조성대, 2007, “미국 예비선거제도의 한국에의 적용과 정당체제에 대한 고찰,” 8월 21일 열린우리당 세미나 발표 논문 참조.
- 9) 물론 이와 같은 통계는 프라이머리 득표만을 고려한 경우이며, 코커스 투표는 계산되지 않았다.

