

미국 예비선거과정상 코커스 제도의 퇴조와 그 함의

임 성 호*

❖ 요약 ❖

2020년 미국 예비선거에서 확인된 코커스 제도의 퇴조는 오늘날 미국 민주주의를 이해하는 데 여러 함의를 지닌다. 첫째, 코커스의 퇴조는 정당정치 양극화의 완화를 의미할 수 있으나 정당 대립이 전국 차원으로 격화되는 추세를 뜻할 수도 있다. 둘째, 코커스가 프라이머리로 대체되면 유권자의 참여율은 높아지나 참여자의 대표성, 다양성, 행동적 시민성과 관련해서는 다면적·복합적 평가가 가능하다. 셋째, 공개토의와 공개표결을 원칙으로 하는 코커스가 줄어들면 경직된 집

단주의 대결이 덜 발생하겠으나 숙의민주주의를 연습할 시민교육의 기회도 사라진다. 넷째, 선거관리가 상대적으로 허술한 코커스 대신 주 정부가 관리하는 프라이머리가 늘면 선거관리의 체계성이 높아지겠지만, 사전투표, 우편투표, 온라인투표 등의 구체적 방식을 놓고 경쟁과 불신이 야기될 수도 있다. 코커스의 퇴조가 시사하는 미국 민주주의의 복잡한 모습은 공천과정의 개방성을 추구하는 한국 등 여타 국가에도 비교학적 교훈을 준다.

핵심어: 미국 예비선거, 코커스, 프라이머리, 미국 민주주의

I. 서론: 2020년 2월 아이오와, 네바다에서의 혼란

2020년 2월 3일 아이오와(Iowa)주 민주당 대선 코커스(caucus)의 개표과정에서 대혼란이 발생했다. 1,600개가 넘는 기초 선거구(precinct)에서 표결 결과를 취합·보고하는 도중에 많은 문제가 터졌다. 특히, 후보별 득표수를 후보별 대의원 수로 전환하는 계산상 일부 착오가 발견되었다. 예를 들어, 1차 표결 참여자만 2차 표결에 허용됨에도 불구하고 1차 투표수보다 2차 투표수가 더 많이 나온 경우들이 있었다.

1차 표결 하한선인 15% 득표를 넘지 못했음에도 대의원을 할당받는 경우도 나왔다. 득표를 더 많이 한 후보가 대의원을 더 적게 할당받기도 했다. 이러한 문제들은 대부분 각 선거구의 코커스 관리자들이 집계·보고용 온라인 앱을 제대로 사용하지 못했고 애초 그 앱이 부실하게 만들어졌다는 데서 기인하였다. 더욱이, 온라인 앱의 비상 대체용으로 준비한 전화 핫라인도 순간 급증한 통화량에 먹통이 되었다. 결국 민주당 아이오와 코커스의 결과는 최종 확인까지 수일 지체되었다.

아이오와 코커스 이후 19일 만인 2020년 2월 22일 개최된 네바다(Nevada)주 민주당 대선 코커스도 개표과정의 혼선으로 최종 확인이 수일 지연되었다. 개표와 확인 절차가 매우 느린 데 더해, 후보들은 표결 집계에 비정상적인 부분이 많고 특히 사전투표 결과와 현장표결 결과를 합치는 가운데 여러 오류가 나왔다고 불평하였다. 예상보다 저조한 득표를 한 부티지(P. Buttigieg) 후보는 진행 본부에 정식 이의제기까지 할 정도였다. 진행 본부는 아이오와의 불상사를 피하려고 나름 신경을 썼고, 차질 없이 진행될 것이라고 장담했음에도 당황스러운 결과가 나온 것이다.¹⁾

아이오와 코커스와 네바다 코커스는 그 중요성이 크다. 수개월에 걸친 미국 예비선거 일정상 전자는 첫 번째로, 후자는 뉴햄프셔 프라이머리에 이어 세 번째로 실시된다. 초반 기선을 잡기 위해 거의 모든 후보는 이 두 주에 전력을 다하므로, 두 주는 언론의 집중 조명을 받으며 전국적으로 높은 정치 위상을 누린다. 이처럼 중요한 두 주의 코커스가 원만하게 종결되지 않았으니 그 여파가 컸다. 이미 2020년 미국 예비선거에서 코커스의 비중은 심하게 낮아져 있었다. 4년 전 선거에서 14개의 주가 코커스 방식을 채택했던 것에 비해, 이번엔 코로나 사태가 터지기 전에 결정된 사안이었음에도 불과 4개의 주에서만 코커스가 유지되었고 46개 주가 프라이머리 방식으로 예비선거를 진행했다. 더욱이, 후술하듯이, 코커스 유지 주 중 와이오밍과 노스다코타는 실질적으로 프라이머리로 옮겨갔고 코커스 이름만 바꾸지 않은 것이다. 아이오와와 네바다에서도 현장 공개표결이라는 원칙을 누그러뜨려 사전투표, 우편투표, 온라인투표를 부분적으로 허용함으로써 코커스의 원래 성격이 희석되었다. 이런 상황에서 터진 아이오와와 네바다에서의 소동은 코커스의 위상을 더욱

1) 공화당의 경우, 아이오와 코커스에서 현역 트럼프 대통령이 별 경쟁 없이 97%의 압도적 득표를 했기에 관심이 실종된 가운데 잡음도 들리지 않았다. 네바다에서는 공화당 코커스가 아예 취소되었다.

떨어뜨렸고 존폐 논란마저 일으켰다.

이 글은 2020년 미국 예비선거 과정상 코커스 제도를 유지한 주가 크게 줄었다는 점, 그리고 코커스 유지 주 중에서 핵심인 두 주에서 운영상 대혼란이 일어났다는 점에 주목해 코커스 제도의 위축과 쇠퇴가 어떠한 함의를 지니는지 탐구한다. 코커스 주의 감소는 코로나 사태의 확산 이전에 결정된 것이므로 그 함의는 단기적 상황뿐 아니라 거시적·통시적 추세와 관련해 논할 수 있을 것이다. 여기서 “함의”라는 표현은 분석적 관점에서 모호할 수 있다. 코커스 제도의 위축과 쇠퇴를 초래한 원인을 뜻하는지, 그 결과를 뜻하는지 양쪽으로 다 해석될 수 있다. 이 글이 의도적으로 이 모호한 표현을 쓰는 이유는 여러 요인이 복합적으로 얽혀 있기에 원인과 결과 간의 명확한 인과관계를 밝히기 어렵기 때문이다. 특히 이 글이 초점을 맞추는 미국 민주주의의 4가지 측면들—즉, 정당정치, 유권자 정치참여, 숙의적 사회담론, 선거관리—은 매우 거시적인 현상·추세를 포괄하는지라 코커스 제도의 퇴조와 관련해 명쾌한 인과관계로 논하기에 무리가 따른다. 자칫 내인성의 문제나 동어반복의 함정에 빠질 수 있고 쌍방향의 관계를 너무 단순화시킬 위험성이 있다. 여러 개입변인에 대한 통제가 잘 이루어지지 않은 상태에서 허위적 인과관계를 제시할 우려도 있다. 이러한 한계를 고려해 이 글은 2020년 시점에 미국 코커스 제도의 퇴조가 반영·투영하고 있고 또한 동시에 더욱 강화하기도 하는 상기 4가지 현상·추세를 종합적으로 살펴보며 그 함의가 무엇인지 짚어보고자 한다.

이 글은 가설 검증의 확증적 접근을 취하지 않는 탐색적 연구지만 코커스 제도의 퇴조가 지닌 함의를 미국 민주주의의 몇몇 측면에서 살펴봄으로써 미국 예비선거와 코커스 방식뿐 아니라 정당정치, 정치참여, 사회담론, 선거관리를 포괄하는 미국 민주주의에 대한 넓은 이해를 도모하는 데 도움이 될 수 있을 것이다. 또한, 이 글은 미국뿐 아니라 정당 공천과정의 개방성을 확대하고 있는 한국 등 여타 국가에 비교학적 시사점을 줄 수 있다는 의의도 지닌다. 한국의 경우, 근래 정당 공천과정에 국민참여경선제, 시민배심원제, 공론조사 등 일반 유권자의 적극적 참여를 요하는 방식이 점차 도입되고 있다. 미국에서의 코커스 퇴조와 그 반대급부인 프라이머리 방식의 증가가 민주주의와 관련해 지니는 함의를 탐색해봄으로써 공천과정의 개방화를 추구하는 국가들이 유념할 만한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

이하 내용의 구성은 다음과 같다. 제2절에서 코커스가 어떤 제도인지 소개한

후, 20세기 후반 이래 쇠퇴해온 역사적 변천을 묘사한다. 제3절에서는 2020년 미국 예비선거에서 코커스가 운영상의 문제점으로 존폐 논란을 일으킬 정도로 위축된 상황을 서술한다. 제4절에서는 코커스 제도의 퇴조가 지닌 함의를 정당정치, 국민의 정치참여, 숙의적 사회담론, 선거관리 등 4가지 측면에서 짚어보며 미국 민주주의의 복합적 모습을 탐색한다. 코커스의 퇴조는 정당정치 양극화의 완화를 의미할 수 있으나 정당 대립이 전국 차원으로 확장되는 추세를 뜻할 수도 있다는 점, 유권자 참여율은 높이나 행동적 시민성 가치에는 타격이 될 수 있다는 점, 집단주의적 계파 대립을 감소시킬 수 있으나 숙의적 시민교육의 기회도 없앤다는 점, 선거관리의 체계성을 기하기엔 유리하나 사전투표, 우편투표, 온라인투표 등의 구체적 방안엔 대한 정쟁과 불신을 일으킬 수 있다는 점 등을 통해 미국 민주주의의 복잡한 다면성을 지적할 것이다. 제5절에서는 비교학적 시사점을 후속 연구를 위한 단서 모색의 차원에서 간단히 정리한다.

II. 미국 코커스 제도의 역사적 변천

각 주(州)와 자치령 단위로 실시되는 미국 민주당과 공화당의 예비선거는 수개월에 걸쳐 순차적으로 진행되는데(하루에 여러 주나 자치령이 겹칠 때도 있지만), 각 주는 프라이머리와 코커스, 두 방식 중 하나를 사용한다.²⁾ 양 방식은 일반 유권자가 비교적 자유롭게 참가해 표를 행사할 수 있다는 점에서 유사하다. 코커스의 원래 의미는 당 간부 회의지만, 특히 1970년대를 계기로 개방성이 커지며 해당 지구에 거주하는 미국 유권자라면 큰 제한 없이 참여할 수 있다.³⁾ 원칙상 해당 정당에

2) 예외적으로 하나의 주가 두 방식을 혼용하는 경우가 있는데, 이때 한 방식은 상징적 의미만 갖기도 하고, 두 방식 모두가 실질적으로 활용되기도 한다. 같은 주의 민주당과 공화당이 다른 방식을 택할 때도 있다. 더욱이 각 주의 정당은 이런 방식을 수시로 바꾸기도 한다. 그러므로 50개 주를 일반화해 일률적으로 이해하기가 불가능하다. 현역 대통령이 재선에 나설 경우엔 여러 주에서 소속 당이 프라이머리든 코커스든 예비선거 자체를 취소하기도 한다. 2020년 트럼프가 재선에 나서면서 여러 주의 공화당 예비선거가 취소되었다.

3) 프라이머리에 비해 상대적으로 덜 알려진 코커스 제도에 대한 해설은 다음을 참조할 것: 임성호 2014; Cronin 2008; Masters and Ratnam 2020; Redlawsk et al 2011; Smith and Springer 2009; Waldman 2012; Winebrenner and Goldford 2010.

등록되어야 하나 통상 당일 현장에서 등록도 융통성 있게 허용된다(Winebrenner and Goldford 2010, 29). 그러나 개방적이라는 공통점에도 불구하고 두 방식은 근본적으로 다르다. 프라이머리는 비밀투표 방식이므로 유권자가 선거일 원하는 시간에 투표하거나 사전투표, 우편투표를 큰 제약 없이 할 수 있다.⁴⁾ 반면 코커스는 공개토의와 공개표결을 원칙으로 하는바, 유권자는 거주 선거구의 특정 장소(학교 강당, 교회, 공공건물 등)에서 정해진 시간(대부분 평일 저녁 7시. 주에 따라 토요일 오전 10시나 오후 2시인 경우도 있음)에 몇 시간 회의를 한 후 공개로 표결을 한다.⁵⁾ 그러므로 코커스는 일부 예외에도 불구하고 원칙상 사전투표나 우편투표를 허용하지 않는다. 자연스럽게 코커스 참가에는 큰 기회비용이 들고, 이에 따라 정당, 이념 등에서 강한 선호를 가진 유권자만 오는 경향이 있어 참가율도 낮다. 프라이머리는 주 정부가 관리하고 비용을 대는 데 비해 코커스는 주 정당들이 관리·재정의 주체라는 데에도 차이점이 있다. 이로 따라 프라이머리가 연방법과 주법에 전면적으로 규제 받는 것과 달리 코커스는 제한적으로만 법적 규제를 받는다.

프라이머리의 경우 각 선거구의 후보별 득표를 주 단위로 합산해 전국 당대회(national party convention)에 참가할 후보별 대의원(delegate) 수를 정하므로 그 절차가 간단하고 한 번의 투표로 종결된다. 반면, 코커스 방식은 여러 단계를 거치며 복잡하게 진행된다. 통상 코커스는 일반 유권자가 참가하는 가장 기초단위인 선거구(precinct)별 공개표결을 말한다. 여기서 후보별 득표수에 따라 각 후보를 대표할 대의원들을 선발하고,⁶⁾ 이들은 다음 단계인 군(county) 당대회에 가서 회의하며 후속 단계인 연방하원선거구(district) 당대회에 참여할 대의원들을 선출한다. 이 상위 단계의 대의원들은 역시 비슷한 과정을 거쳐 주(state) 당대회 대의원들을 선출하고, 주 당대회에서는 마지막 단계인 전국 당대회에 갈 대의원들을 선출한다. 이러한 일련의 과정(중간 단계가 생략되는 때도 있음)에서 당 후보자들에 대한 선호

4) 프라이머리는 해당 정당에 등록되지 않은 유권자도 투표할 수 있게 허용되는 open primary와 해당 정당 등록자만 허용되는 closed primary로 구분되지만, 후자도 주에 따라 차이가 있으나 당일 등록을 허용하는 등 개방성이 높다. 따라서 양자를 근본적으로 구분하지 않는 경향이 크다.

5) 예외적으로 비밀투표 방식을 쓰는 코커스도 있다. 예를 들어 과거 미네소타주의 코커스가 그러했고, 2016년 아이오와 공화당 코커스가 그러했다.

6) 민주당과 공화당은 후보별 코커스 득표수를 대의원 수로 전환하는 방식에서 차이를 보인다. 민주당의 경우엔 보통 15% 최소기준을 넘은 후보자들의 득표수에 비례해 각각의 획득 대의원 수가 정해지지만, 공화당에선 일반적으로 선거구별로 승자독식 방식을 택한다.

토의 및 표결과 대의원들의 선출만 이루어지는 것이 아니고, 주나 전국 당 강령에 반영될 정책현안이 토의되고 당 활동을 할 간부들이 충원되기도 한다. 공천의 취지만 있는 프라이머리와 달리 코커스는 공천을 포함한 당의 제반 활동이 이루어지는 지방 수준의 정치무대이다.

‘태머니 홀’(Tammany Hall)로 상징되는 지방 정당보스들이 지배력을 행사하던 19세기에는 코커스가 위계적 방식으로 진행되며 공천을 놓고 뒷거래, 야합, 심지어 협박이 난무했다(Allen 1993). 20세기 초 개혁주의 운동(Progressive Movement)의 영향으로 정당보스 정치가 누그러지고 여러 주에 도입된 프라이머리 제도에 자극을 받아 코커스도 부정적 이미지를 조금씩 지워갔지만, 적어도 20세기 중반까지는 지방 정당조직만의 폐쇄적 행사에 머물렀다. 지방 정당조직이 편파적으로 코커스를 진행하며 강압적 동원마저 서슴지 않았고 일정 및 장소를 일부 주민에게만 공지하거나 촉박하게 공지하는 등 편법으로 주민의 참가를 방해하기도 해 시비가 벌어지곤 했다(Winebrenner and Goldford 2010, 25-6).

역사적으로 1968년부터 1972년까지의 시기에 코커스 제도가 크게 퇴조하기 시작한다. 1968년 전당대회에서의 소란과 대선 패배에 대한 반성으로 민주당은 예비선거를 일반에게 더 개방하기로 방향을 잡았고 이에 따라 여러 주에서 코커스 대신 프라이머리가 채택됐다. 1968년 험프리(H. Humphrey)가 프라이머리에 불참하고도 코커스에서의 승리로 민주당 후보가 되었다가 본선에서 패배했던 경험을 반영한 것이다. 공화당도 시대에 뒤져 선거에서 밀릴세라 민주당의 본을 따랐다(Klonsky 2008; Wright 2016). 이러한 추세는 한동안 계속되어 프라이머리 주가 다수를 이루게 되어, 1968년과 1992년을 비교하면 프라이머리 주가 민주당의 경우 15개에서 40개로, 공화당의 경우 15개에서 39개로 현격히 늘어났다(Smith and Springer 2009, 3). 코커스를 유지한 주들도 일반 유권자가 쉽게 참여하도록 규칙을 바꿨다.

그 이후 다소의 부침(浮沈)을 겪으며 대략 30여 개를 훌쩍 넘는 주가 프라이머리를, 10여 개를 약간 넘는 주가 코커스를 채택하는 양상이 이어졌다. 21세기 상황을 보면, 민주당의 경우 코커스 주가 2000년 14개, 2004년 15개, 2008년 13개, 2012년(현역 오바마가 재선에 나선)은 건너뛰고, 2016년 14개로 안정세를 보였다. 공화당도 이와 비슷하였다. 그러다가 2008년 민주당 예비선거에서 오바마에게 패한 힐러리 클린턴과 지지자들이 코커스 유해론을 외치면서 변화의 계기가 온다. 힐러리

는 프라이머리 주들에서의 근소한 우위에도 불구하고 코커스 주들에서의 큰 패배로 낙마의 고배를 마셨다. 이에 그의 지지자들은 2008년 8월 민주당 전당대회에서 향후 코커스를 철폐하고 다 프라이머리로 바꾸자는 방안을 제안하기도 했다 (Panagopoulos 2010, 428). 2016년에는 샌더스 측이 아이오와 코커스의 운영이 공정치 않았다고 이의를 제기했다. 이러한 흐름 속에서 민주당 전국위원회는 국민의 더 많은 예비선거 참여를 통해 지지세의 저변을 확대하기 위해 코커스 주들이 프라이머리로 방식을 바꾸도록 권고하는 노력을 기울였다.

결국 2020년 민주당 대통령 예비선거에서 불과 4개 주(아이오와, 네바다, 노스다코타, 와이오밍)와 4개 자치령(미국령 사모아, 괌, 버진 아일랜드, 북마리아나)만이 코커스 방식을 사용하였다(Cramer 2020; de la Fuente 2020). 4년 전 코커스를 실시했던 14개 주 중에서 무려 10개 주(Washington, Colorado, Minnesota, Utah, Idaho, Nebraska, Kansas, Maine, Hawaii, Alaska)가 프라이머리로 전환하였다.⁷⁾ 코커스 유지 4개 주는 인구가 적어 사회경제적 위상이 높지 않은 곳들이다. 게다가 이 주들은 사전투표와 우편투표를 부분적으로 허용해 공개토의와 공개표결이라는 코커스 고유의 성격을 일부 잃었다. 더욱이 노스다코타의 경우, 정당(주 정부가 아니라)이 운영하는 프라이머리(party-run primary, 일명 “firehouse primary”)와 똑같은 방식을 썼으나 코커스 이름(“firehouse caucus”)만 유지한 것이다. 와이오밍에서도 코로나19로 인해 부득이 전면적으로 정당운영 우편투표를 실시했고 이름만 코커스를 유지했다. 실재상 아이오와, 네바다 2개 주에서만 전통적 코커스가 그나마 약해진 형태로 유지된 것이다. 현역 트럼프의 재선 도전으로 예비선거가 큰 의미를 띠지 못하게 된 공화당을 보면, 2016년 13개 주가 코커스 방식을 썼으나 2020년에는 5개 주로 줄었다.⁸⁾

이처럼 코커스 방식을 택한 주들이 급감한 결과로 코커스로 결정된 민주당 대의

7) 이 중 알래스카, 하와이, 캔자스에서의 프라이머리는 주 정부가 아니라 각 정당이 관리하는 방식으로서 다른 프라이머리와 구별되기도 하나 기본적으로 비밀투표라는 점에서 큰 차이가 나지는 않는다. 이 세 주에서 프라이머리를 각 정당이 관리한 이유는 스스로 원해서가 아니라 주 정부가 재정적 한계로 관리를 거부했기 때문이다.

8) 2020년 공화당 예비선거에서 코커스를 치른 5개 주는 하와이, 아이오와, 켄터키, 노스다코타, 와이오밍이고 4년 전과 달리 프라이머리로 전환한 5개 주는 콜로라도, 메인, 미네소타, 유타, 워싱턴이다. 3개의 주(알래스카, 캔자스, 네바다)는 예비선거 자체를 진행하지 않았다 (www.ncsl.org /...)

원 수도 4년 사이에 557명에서 103명으로 급감했는데, 이 숫자는 전체 대의원의 2.6%에 불과하다(de la Fuente 2020).⁹⁾ 2020년 퇴조로 인해 이제 미국 예비선거 방식으로서 코커스는 위상이 크게 줄어들고 예외적인 경우로 전락했다. 이 상황은 2020년 예비선거 이전에 이미 시작된 것이나 전술한 아이오와, 네바다에서의 대혼란은 코커스에 더욱 타격을 가하고 존폐 논란을 일으킨다. 이에 대해선 다음 절에서 다룬다.

III. 2020년 코커스 운영상의 문제와 존폐 논란

서론에서 소개한 민주당 아이오와 코커스와 네바다 코커스의 대혼란은 몇 가지 직접적 원인이 겹쳐 일어났다. 이전과 달리 선거구 표결결과를 상세하게 보고하도록 민주당 방침이 바뀐 데 더해, 결과의 집계·보고를 위해 도입한 온라인 앱이 부실했고 그 사용법에 대해 선거구 관리자들이 훈련도 안 받는 안이함과 미숙함을 보였다. 더욱이, 비상용 전화 핫라인도 당황한 선거구 관리자들이 일시에 전화를 거는 바람에 수 시간 동안 멍통이 되었다.

코커스 운영상의 혼란은 물론 과거에도 있었다. 비교적 근래인 2012년 3월 미주리에서 폴(Ron Paul) 후보 지지자들과 조직본부 사이에 충돌이 일어나 해당 카운티의 코커스가 중단, 취소되는 일이 벌어지기도 했다(*St. Louis Post-Dispatch*, 2012-3-19). 그러나 2020년 아이오와, 네바다에서의 소동은 몇 가지 이유로 그 이전과는 비교할 수 없이 심각했다. 첫째, 일부 선거구에서만 문제가 터진 것이 아니고 대부분의 선거구에서 혼란이 일어나 주 전체 차원에서 결과를 공인하는데 어려움이 발생하였다. 둘째, 예비선거 일정의 맨 앞에서 주목받던 주들에서 문제가 터진지라 전국적 관심이 집중되었다. 셋째, 사람들의 실수나 불순한 의도 때문이기보다는 첨단기술을 이용하는 가운데 나온 문제로서 투표 자동집계기가 보편화되고 인터넷 투표까지 일부 허용되는 상황에서 투개표과정에 대한 사람들의 막연한 불신감을 키웠다. 특히 트럼프와 음모론자 등 일부 극단주의자들이 본선 투개표

9) 이름만 코커스이고 실제로 프라이머리를 실시한 노스다코타와 와이오밍은 빼고 아이오와 41명, 네바다 36명, 4개의 자치령 합해서 26명.

과정상 승리를 도둑맞았다고 불분명한 주장을 하며 결과에 불복하였는데, 아이오와, 네바다에서의 혼란이 그 불상사의 전조로 작용하고 동기를 제공했는지 모른다는 데서 사안의 심각함을 찾을 수 있다.

결국 2020년 예비선거가 끝나기도 전에 앞으로 코커스 방식을 없애고 모든 주가 프라이머리 방식으로 가자는 주장이 불거지기 시작했다. 네바다 출신으로 상원 다수당 원내대표를 지냈고 퇴임 후 여전히 정치력을 행사하는 리드(Harry Reid)는 네바다 코커스 직후 코커스 폐지와 프라이머리로의 교체를 주장했다(Epstein 2020a). 네바다 주 민주당 의장인 맥커디(William McCurdy)도 똑같은 주장을 했다(Collins et al 2020). 원래 네바다 민주당은 프라이머리로 전환하려 했으나 네바다 주정부를 장악하고 있던 공화당이 프라이머리 운영 재원을 거절해 무산되었던 바가 있다. 그러나 2018년 주지사 선거에서의 승리로 네바다 주정부가 민주당으로 넘어가 있으므로 프라이머리로의 전환은 시간문제로 보인다(Epstein 2020a).

코커스를 프라이머리로 바꾸자는 주장은 네바다뿐 아니라 전국에서 들렸다. 전직 교통부 장관으로서 2020년 대선에 출마하기도 했던 카스트로(Julian Castro)는 코커스는 반민주적 구시대 유물로 폐지되어야 한다고 주장하였다(Epstein 2020b). 첨단기술의 사용이 늘어날수록 엄중한 예비선거 관리를 주 정당조직에만 맡기기 불안하다는 생각이 퍼지고 있던 차에 2020년 아이오와, 네바다에서 연달아 코커스가 사고를 내니 주 정부가 관리하는 프라이머리로 바꾸자는 요구가 커진 것은 당연한 일로 보인다. 더욱이, 코커스 주들인 아이오와와 네바다가 예비선거 일정의 맨 앞에 포진되어 과분한 관심을 받고 과도한 정치적 위상을 누리고 있음에 대해 여타 프라이머리 주들은 불만일 수밖에 없다. 코커스 유해론 및 폐지론 이면에 예비선거 일정 순서에 대한 여러 주의 불만도 요인으로 작용하고 있을 것이다.

향후 수년간 정치권을 이끌 바이든 대통령이 중도 온건 정치인으로서 프라이머리보다 코커스에서 좋은 성적을 내지 못해 코커스에 호의적이지 않을 것이라는 점도 코커스의 앞날에 위협을 가하는 요인이다. 코커스 폐지론은 참정권 확대를 위해 활동하는 Third Way 같은 시민단체들도 지지한다. 다음 절에서 후술하듯이 공개표결인 코커스는 일반 유권자가 참가하는 데 불편하고 큰 기회비용을 치러야 하므로 참여율이 낮고 이에 따라 비민주적이라는 생각에 따른 것이다. 이러한 상황 속에서 민주당 전국위원회 위원장 페레즈(Tom Perez)가 2024년에는 모든 주가 프라이머

리를 채택해야 한다고 주장한 것은 놀라운 일이 아니다. 결국 그의 요구대로 민주당 전국위원회 규칙위원회는 173 대 0의 만장일치로 코커스를 프라이머리로 바뀌나가자는 권고안을 통과시켰고, 이 권고안은 2020년 여름 민주당 전당대회에서 찬성 4628, 반대 45, 기권 48의 압도적 차이로 승인되었다(de la Fuente 2020).

이처럼 널리 호응을 얻는 폐지론에 맞서 아이오와 주 민주당은 반대를 피력하고 2020년 코커스의 대혼란도 민주당 전국위원회가 지나치게 간섭한 탓이라고 책임을 돌리는 보고서를 발표했다(Epstein 2020b). 그러나 이러한 주장은 궁색한 변명으로 여겨지며 대중적 공감을 얻지 못하고 있다. 물론 아이오와의 경우, 격년으로 열리는 코커스가 예비선거로 기능할 뿐 아니라 지방 정당조직의 풀뿌리 차원 행사로도 기능하기 때문에 전면 철폐되지는 않을 것이다. 그렇지만 아이오와 역시 사전투표, 우편투표 등을 확대하는 쪽으로 이미 움직였음을 볼 때 앞으로 코커스의 원래 모습은 점점 더 퇴색할 것으로 예상된다.

2020년에 와서 코커스 제도가 급격한 퇴조를 겪고 정치권에서 폐지론이 제기되었지만, 학문 영역에서는 이미 오래전부터 존폐 논쟁이 진행되어왔다. 1970년대 이래 예비선거의 개방화와 민주화에 대한 논의가 주로 프라이머리 제도를 중심으로 진행되면서 코커스의 상대적 단점과 한계가 기정사실로 전제되었다. 특히 21세기에 접어들어 참여의 가치가 중시되는 시대를 맞아 코커스가 적합성을 띠기 힘들다는 지적이 학계, 언론계 등에서 꾸준히 제기되었고(Cronin 2008; Wang 2007; Lioz 2012; Waldman 2012; Clymer 2011; Wright 2016), 2020년 불거진 코커스 폐지론은 그러한 기존 논쟁에 입각한 것이다. 학문적으로 제기된 코커스의 핵심 문제점들은 이어지는 제4절에서 자세히 언급될 것이다.

이제 코커스는 지방 정당조직의 행사로 명맥을 유지하더라도 예비선거 방식으로 가는 거의 소멸 단계로 온 것으로 보인다. 이러한 관찰을 가능하게 하는 이유는 전술한 정치권의 문제제기와 학문적 논쟁 때문만이 아니다. 오늘의 거시적 시대상황도 코커스에 조종을 울리고 있다. 우선, 코로나19는 대규모 오프라인 집회인 코커스에 치명타를 날리고 프라이머리에서 많이 사용되는 우편투표, 사전투표, 온라인투표의 불가피함과 그에 대한 대중의 수용성을 높였다. 아울러, 2020년 코커스의 위축은 이미 팬데믹이라는 돌발변수가 터지기 이전에 확정된 것이라는 데서 알 수 있듯이, 코커스를 위축시켜온 거시적 시대 추세를 생각해볼 수 있다. 즉, 정당 대립이 전국 수준

으로 확대되었다는 점, 유권자 정치참여의 중요성이 입증했다는 점, 체계적 선거관리의 필요성이 절실했다는 점 등도 코커스보다 프라이머리를 예비선거의 주된 방식으로 자리 잡게 만든 거시적 시대 추세일 것이다. 이에 대해 다음 절에서 코커스 퇴조의 함의와 관련해 상세하게 살펴본다.

IV. 코커스 제도 퇴조의 함의

코커스의 역사적 퇴조와 그 반대급부인 프라이머리의 확산은 미국정치에서 어떠한 함의를 지닐까? 미국정치의 어떠한 거시적 변화를 반영하고 있고 또 동시에 더 강화해주고 있을까? 미국 민주주의와 관련해 어떠한 평가를 받을 수 있을까? 이에 대해 이하에서 정당정치, 유권자 정치참여, 사회담론, 선거관리 각각에 초점을 맞춰 논의를 진행한다. 코커스의 퇴조는 오늘날 미국 민주주의와 관련해 긍정이나 부정, 한쪽만의 모습이 아니라 다양하고 복잡한 얼굴을 보여준다는 점을 지적할 것이다.

1. 정당 양극화의 완화인가, 정당대립의 전국적 격화인가

한편으로, 코커스의 퇴조는 정당정치의 양극화와 관련해 반가운 소식일 수 있다. 코커스는 민주당을 진보 극단으로, 공화당은 보수 극단으로 모는 경향이 있기 때문이다. 지방 당조직이 운영하는 공개토의와 공개표결인 코커스에 정파성, 이념성이 강한 열성분자가 주로 참가할 것이란 점은 쉽게 짐작할 수 있다. 익명성이 보장되지 않는 행사에 각종 불편을 감내하며 참가하려면 정당, 이념 등에 의한 강한 동기가 요구된다. 평균적 중도 유권자는 당연히 프라이머리보다 코커스에 참여가 저조하다. 이는 2020년 민주당 예비선거 참가 유권자를 대상으로 23개 주에서 실시된 출구/입구조사 결과(CNN 자료)가 잘 보여준다.

〈표 1〉 2020년 민주당 예비선거 출구/입구조사: 민주당 성향, 진보 성향 (CNN 자료)

민주당 성향자			매우 진보적 성향자			진보적 성향자		
순위	주	%	순위	주	%	순위	주	%
1	Nevada	82	1	Nevada	31	1	Maine	70
2	Florida	81	1	Maine	31	2	Washington	68
3	Mississippi	78	3	California	29	3	Iowa	67
4	California	77	3	Vermont	29	3	Nevada	67
5	Iowa	76	5	Washington	28	5	Minnesota	66
6	Alabama	74	6	Illinois	27	5	Vermont	66
7	Arizona	72	6	Massachusetts	27	7	California	65
8	Texas	71	8	Iowa	25	8	Colorado	64
9	Illinois	70	8	Missouri	25	8	Massachusetts	64
9	South Carolina	70	10	Colorado	24	10	Illinois	62
9	Tennessee	70	10	Minnesota	24	10	Missouri	62
12	Minnesota	69	10	Tennessee	24	12	Arizona	61
12	North Carolina	69	13	Mississippi	23	12	Michigan	61
14	Missouri	68	13	North Carolina	23	12	New Hampshire	61
15	Maine	67	13	Texas	23	15	North Carolina	59
16	Virginia	66	16	Alabama	22	16	Texas	58
16	Michigan	65	16	Arizona	22	17	Tennessee	57
16	Oklahoma	65	18	Michigan	21	18	Alabama	55
19	Washington	65	18	New Hampshire	21	19	Florida	54
20	Colorado	64	20	Florida	20	20	Virginia	53
21	Massachusetts	54	21	South Carolina	19	21	Oklahoma	49
22	New Hampshire	52	21	Virginia	19	21	South Carolina	49
23	Vermont	50	23	Oklahoma	18	23	Mississippi	46

주: 23개 주의 자료만 존재하고, 전통적 코커스 방식의 아이오와와 네바다에서는 출구조사가 아니라 입구조사를 진행하였음. 굵은 테두리에 음영으로 표시된 칸은 아이오와와 네바다의 경우를 보여줌.
출처: [edition.cnn.com/election/2020/primaries-causes/entrance-and-exit-polls/...](https://edition.cnn.com/election/2020/primaries-causes/entrance-and-exit-polls/)에서 편
집함.

〈표 1〉에서 보듯이, 조사가 이뤄진 23개 주 중 21개가 프라이머리를, 2개만이 코커스를 실시하였는데, 코커스 주들(아이오와, 네바다)은 예비선거 참가 유권자의 민주당 성향과 진보 성향에서 상위 순위를 차지하였다. 특기할 점으로, 참가자의 진보 성향에서 최상위 순위를 차지한 주 중 아이오와와 네바다를 제외하고 메인, 워싱턴, 미네소타, 콜로라도는 4년 전까지 코커스를 실시하다가 이번에 프라이머리로 바꿨다. 이들 주에선 코커스를 했던 과거의 전통과 분위기가 잔존하고 있을 것이

다. 이처럼 코커스 방식을 현재 유지하거나 그 전통이 남아있는 주들에서 예비선거 참가자들의 진보 성향이 유독 높았다. 특히 아이오와에서 진보 성향자는 2020년 11월 대선 출구조사에서 투표자의 20%로서 전국 평균 24%에도 못 미쳤는데, 2월 민주당 코커스에서는 참여자의 67%가 진보적이었다. 코커스가 강한 이념성향 소유자들의 잔치라는 것을 알 수 있다.¹⁰⁾ 네바다는 대선 출구조사에서 투표자의 26%가 진보라고 밝혀 전국 평균을 약간 상회할 정도인데, 코커스 참여자의 진보성향에선 아이오와와 공동 3위(67%)를 차지했고 매우 진보적이라고 답한 비율에선 메인과 공동 1위(31%)를 차지했다.¹¹⁾

사실, <표 1>은 해석하기 쉽지 않다. 23개 주의 자료만 있다는 한계, 주마다 유권자의 기본적 성향이 다른데 이에 대한 통제가 이뤄지지 않았다는 한계 등을 감안해야 한다. 특히, 주마다 예비선거 일정이 달라 경쟁이 치열했던 초반에 실시되었는지 승세가 굳혀진 뒤 실시되었는지에 따라 유권자의 참가 동기가 달라질 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 아이오와, 네바다의 코커스는 경쟁이 치열했던 초반에 실시되었고 코로나19 확산 이전이었다는 여건을 고려할 때, 뒤에 온 프라이머리들에 비해서 정당, 이념 성향에서 극단적 열성분자뿐 아니라 넓은 폭의 다양하고 평균적인 유권자도 참여하기에 유리하였다. 그런데도 실제 코커스 참여자는 진보 쪽으로 확 치우쳤다. 이러한 점도 종합해 표를 볼 때, 프라이머리보다 코커스는 정당, 이념에서 강한 신념의 유권자가 주로 참여한다는 점을 명확히 알 수 있다.

참가 유권자의 성향이 이러하므로 코커스는 진보나 보수 한쪽의 이념 성향을 강하게 띠고 이념적 풀뿌리 활동가들의 지지를 받는 후보들에게 유리하다. 민주당에서는 잭슨(J. Jackson), 딘(H. Dean), 샌더스(B. Sanders), 공화당에서는 부캐넌(P. Buchanan), 허커비(M. Huckabee), 크루즈(T. Cruz) 등 강한 이념성을 보인 후보들이 특히 코커스에서 예상보다 선전하곤 했다. 전국 정당으로서는 본선 경쟁력을 우선시하므로 극단적 후보보다 중도층의 호응을 받는 후보를 선호하겠지만, 지방 정당의 코커스에 온 유권자는 그러한 전략적 사고에 큰 영향을 받는 것 같지 않다. 이러한 이유로, 각 정당의 중도 온건 정치인(예: 힐러리 클린턴, 바이든, 존 맥케인)

10) 아이오와 대선 출구조사 (출처: edition.cnn.com/election/2020/exit-polls/president/iowa), 전국 대선 출구조사 (출처: edition.cnn.com/election/2020/exit-polls/president/national-results).

11) 네바다 대선 출구조사 (출처: edition.cnn.com/election/2020/exit-polls/president/nevada).

은 프라이머리보다 코커스에서 부진했다.

그러므로 코커스의 퇴조는 정당 양극화가 다소 완화되었고 더 완화될 수 있을 것이라는 함의를 지닌다. 4년 전 14개에 달했던 코커스 실시 주가 불과 4개로 줄었다는 사실은 자당의 극단화를 경계하는 정당 주류 측의 노력이 있었기에 가능했다. 전술했듯이 근래 민주당 전국위원회는 각 주의 당조직에게 코커스보다 프라이머리 방식을 채택하라고 권고했고 그 성과를 볼 수 있었다. 극단적 성향의 활동가들이 예비선거에서 목소리를 높이고 비슷한 성향의 후보들이 선전하면 본선 경쟁에서 밀릴 것이란 우려에서 그런 노력을 기울였다. 공화당도 본선 승리를 빼앗길 수 없다는 생각으로 민주당의 본을 따라 코커스를 대거 프라이머리로 교체하였다. 근래 정당정치의 양극화가 극심해지는 가운데 본선 승리를 노리는 양당 주류의 중도 전략이 코커스의 쇠퇴를 가져온 것이다. 이처럼 코커스의 퇴조는 정치 양극화가 어느 정도 완화된(혹은 완화하려 노력한) 결과로 볼 수 있고, 코커스에서 기세를 떨치던 극단세력의 힘을 떨어뜨려 앞으로 양극화를 더 누그러뜨리는 요인으로 작용할 것이라고 기대할 수 있다.

그러나 다른 한편으로, 미국 정당정치에 그늘을 드리우는 면도 있다. 정당 대립이 전국 수준으로 대규모화되고 격화되는 추세를 뜻할 수도 있기 때문이다. 독자적 힘을 발휘하는 지방 당조직이 운영하며 주기적으로 재결집하는 기회가 되는 코커스가 사라진다면 지방 당조직에 타격이 가해진다. 정치의 분권화, 다양화는 위축되고 정당정치가 전국 차원의 단일 논리만 따르게 될 수 있다. 그동안 코커스는 전국 스타보다는 지방 풀뿌리 차원에서 인기가 높은 후보, 미디어 시간을 사거나 대규모 선거운동을 할 재력은 없으나 발로 열심히 뛰는 후보, 당 주류가 아니나 시민단체 활동가들의 지지를 얻는 이념적 후보 등에게 유리했다. 코커스의 퇴조는 이와 반대로 대중 지명도가 높거나, 재정이 풍부하거나, 당 주류가 지지하는 전국적 위상과 네트워크를 가진 후보의 입지를 굳혀준다. 오늘날 정당 대립이 지방으로 분산되지 않고 거대한 전국 전면전으로 비화했기에, 이를 반영해 코커스가 줄어든 것일 수 있고 또한 코커스가 위축됨에 따라 정당 대립은 더 전국적 전면전으로 치닫게 된 것일 수 있다.

이처럼 코커스의 퇴조는 정당정치 양극화의 완화를 의미하는 면과 정당 대립의 전국적 격화를 의미하는 면, 양쪽을 다 지닌다. 이를 볼 때 코커스의 퇴조를 정당정

치와 관련해 긍정이든 부정이든 한쪽으로 일반화하긴 힘들다. 그렇지만 트럼프의 불복과 그 지지자들의 폭동은 차치하더라도 2020년 미국 상황을 종합적으로 볼 때 양극화가 완화되기보단 오히려 더 심해진 듯하다. 적어도 2020년을 보면 선거해라 특히 그럴 수 있겠으나 양 진영 간의 거리가 더욱 멀어진 것으로 느껴진다. 그렇다면 코커스의 퇴조가 극단세력보단 중도 쪽에 유리한 면이 있지만, 정당 대립을 전국적으로 확산시키는 또 다른 면과 그 밖에 양극적 대립을 조장하는 보다 근원적인 시대환경을 상쇄하기에는 역부족인 것 같다는 탐색적 시사점을 얻을 수 있다.

2. 유권자 참여의 증가인가, 행동적 시민성의 약화인가

코커스가 프라이머리로 대체되면 예비선거에 참여하는 유권자의 수가 늘어난다. 코커스는 정해진 시간에 몇 시간 공개토의를 해야 하므로 유권자의 참가율이 낮을 수밖에 없다. 특히 생업에 바쁜 저소득층, 야간 근무자, 이동하기 힘든 노약자, 외국이나 타주에 주둔하는 군인, 육아 부담의 부모, 언어장벽을 느끼는 이민자, 대중 앞 공개표결을 꺼리는 사람 등은 참가하기 어렵다. 전국에서 가장 먼저 열리는 아이오와 코커스의 경우, 겨울 저녁에 모이고 지각하면 참가가 불허되는 데다 회의가 예정 시간을 넘기는 경우도 많아 유권자의 참여 동기가 떨어진다. 더욱이 사전투표와 우편투표가 원칙상 허용되지 않아 참가에 한계가 크다. 2020년 예비선거에서 네바다, 노스다코타, 와이오밍 주가 코커스 참여율을 높이기 위해 사전투표, 우편투표, 드롭박스(drop-box) 투표를 예외적으로 허용하고 위성중계를 통한 참여도 허용하였지만(Cramer 2020), 기본적으로 코커스는 참여성 가치와 친화적이지 않다.

2008년 민주당 예비선거는 오바마와 힐러리 클린턴 간의 치열한 경쟁으로 유례 없이 높은 관심 속에 진행되었는데, 프라이머리 주들의 평균 투표율 19.9%에 비해 코커스 주들의 평균 참여율은 4.5%에 그쳤다(Cronin 2008, 2). 게다가 코커스 주들은 인구가 많지 않은 중부나 서부에 몰려 있어 코커스 참여 인원수는 프라이머리 투표 인원수보다 현격히 적다. 2008년 민주당 예비선거 참여자 중 3.2%만 코커스 주에 속했고 나머지 96.8%는 프라이머리 주에 속했다(Cronin 2008, 3). 2012년 현역 오바마 대통령이 재선에 나선 민주당 예비선거는 큰 경쟁 없이 치러져 참여율이 떨어졌지만, 프라이머리는 10% 이상의 참여율을 보인 데 비해 코커스는

아이오와의 6.5%를 제외하곤 모두 5% 미만, 대부분 1%대의 저조한 참여율을 기록했다. 2016년 민주당 예비선거에선 프라이머리의 참가율 평균이 코커스의 수치보다 3배 정도 높았다. 프라이머리 참가율은 최고(버몬트 27.3%)부터 최저(테네시 7.7%)까지 편차를 보였는데, 테네시의 최저치는 코커스 참여율 최고치(아이오와 7.5%)보다 높았다(de la Fuente 2020).

2020년 예비선거에서는 코커스 실시 주가 줄고 프라이머리 주가 늘면서 전체적으로 참가가 증가했다. 2016년에는 전체 참가자 수가 3,100만 명에 조금 못 미쳤지만 2020년에는 3,650만 명 이상으로 늘었는데, 비율로는 13.7%에서 15.7%로 2.0% 포인트 증가한 것이다(de la Fuente 2020). 코로나19의 확산으로 사회활동이 위축되었고 예비선거 일정 초반에 승세가 굳혀졌음에도 불구하고 이런 증가가 이뤄졌다. 프라이머리 주 중 최저 참가율을 기록한 루이지애나가 7.9%로 코커스 최고 참가율인 아이오와의 7.6%보다 높았다. 아이오와 코커스가 전국적 주목을 받으며 제일 먼저 실시되는 데도 그 참가율이 최저 프라이머리 참가율보다도 낮다는 점은 주목할 만하다. 네바다 코커스도 초기에 실시되어 주목을 받았지만 4.9%의 참가율에 그쳤다.¹²⁾ 더욱이 아이오와와 네바다 코커스는 코로나19가 심각해지기 전에 실시되었고 이때까지 바이든이 민주당 선두주자로서의 위치를 굳히지 못해 경쟁이 치열했다는 점을 고려할 때 아이오와와 네바다의 코커스 참여율이 특히 낮게 느껴진다.

4년 전보다 가장 큰 폭으로 참가율이 오른 곳은 코커스에서 프라이머리로 전환한 주들이다. 특히 주 정부(정당이 아니라) 운영의 프라이머리로 전환한 7개 주(Idaho, Colorado, Maine, Minnesota, Nebraska, Utah, Washington)를 합한 참가자는 2016년 약 75만 명에서 2020년 약 396만 명으로(3.7%에서 17.1%로) 증가했다. 정당 운영 프라이머리를 실시한 주들도 전체 참가율 순위에서는 바닥이었으나 4년 전 코커스를 실시했던 때에 비하면 참가가 증가하였다. 즉, 캔자스는 1.9%에서 7.1%로, 알래스카는 2.0%에서 3.8%로, 와이오밍은 1.6%에서 3.6%로, 하와이는 3.3%에서 3.6%로, 노스다코타는 0.7%에서 2.6%로 올랐다. 2020년 하와이 프라이

12) 2020년 예비선거 투표율의 최하위 그룹에는 전통적 코커스를 실시한 아이오와(7.6%), 네바다(4.9%)와 아울러 정당(주 정부가 아니라) 운영 프라이머리 혹은 명목상 코커스("firehouse caucus")를 실시한 주들이 차지했다: 캔자스 7.1%, 알래스카 3.8%, 와이오밍 3.6%, 하와이 3.5%, 노스다코타 2.6%.

머리에서는 바이든의 승세가 굳어졌고 코로나가 창궐할 때였음에도 4년 전 힐러리와 샌더스가 아직 경합하던 때에 치른 코커스에 비해 참가율이 근소하나마 올랐다.

이상을 종합해볼 때 코커스의 퇴조와 프라이머리의 대세화는 유권자의 예비선거 참여율 증가와 밀접하게 연결되므로 참여의 가치에 긍정적인 의미를 지닌다. 앞 절에서 소개한 코커스 폐지론이 유권자의 예비선거 참여 확대를 가장 핵심의 논지로 내세울 만큼 참여의 가치는 미국 정치권과 사회에서 중시된다. 이는 미국의 오랜 민주주의 전통에 기인하나 모든 시민의 주체적 능력화(empowerment)와 계층 간 공정성을 강조하는 근래의 사회 분위기에도 힘입은 바 크다. 것처럼 참여 가치를 중시하는 사회적 맥락 속에서 코커스가 감소했고, 또 역으로 코커스 위축이 참여 가치를 더 높이게 되었다고 말할 수 있다.

그러나 긍정론만 펼칠 수는 없다. 코커스가 프라이머리로 대체될 때 참가자의 사회경제적 대표성 및 다양성과 관련해서 어느 요인에 초점을 맞추느냐에 따라 상반되거나 복합적인 평가가 가능하다. 우선, 성별의 경우, 본선보다 예비선거에서 여성 참여율이 현격히 높다. 2020년 미국 대선 본선의 출구조사에 의하면 전국적으로 투표자의 52%가 여성, 48%가 남성이었고 모든 주에서 이와 비슷한 수치를 보였다. 반면, 2020년 예비선거를 보면 주마다 예외 없이 투표율의 성별 격차가 더 컸다. 예를 들어, 앨라바마 민주당 프라이머리는 여성 61%, 남성 39%를 기록했고, 플로리다 프라이머리는 여성 59%, 남성 41%를 기록했다. 그나마 성별 격차가 제일 작았던 경우는 네바다 코커스로서 여성 54%, 남성 46%로 나왔다. 아이오와 코커스는 2020년에는 성별 격차가 크게 줄어들지 않았지만(여성 58%, 남성 42%), 과거 아이오와 코커스에 관한 한 연구에 의하면 전통적으로 남성 참가율이 높았다고 한다(Panagopoulos 2010). 그러므로 코커스가 프라이머리로 대체되면 예비선거 참여자의 성별 격차가 더 커지게 된다. 물론 차별을 받던 여성이 정치적 목소리를 높이는 것은 반가운 일이나 예비선거 투표자의 성별 비율이 너무 기울어지면 국민 전체(남성을 포함한)의 대표성에서 문제가 될 수 있다.

교육수준의 경우에는 코커스의 퇴조가 참여자의 고학력 편향성을 어느 정도 줄이는 효과를 낼 수 있을 것이다. 공개토의를 수반하는 코커스는 비밀투표만 하는 프라이머리에 비해 저학력자에게 부담스러우므로 참여자의 학력 편향성이 심한 편이다. 2020년 대선 출구조사에 나타난 전국 평균을 보면 투표자의 41%가 대졸자이고

59%는 학사학위를 받지 못했다. 코커스 실시 주들은 전국 평균보다 교육수준이 낮아 아이오와는 대졸자 38%, 비대졸자 62%, 네바다는 대졸자 32%, 비대졸자 68%를 기록했다. 그런데 이와 대조적으로, 코커스 참가자들을 보면 아이오와는 대졸자 53%, 비대졸자 47%로, 네바다는 대졸자 51%, 비대졸자 49%로 나왔다. 코커스 참여자들이 유권자 평균보다 월등하게 고학력임을 알 수 있다. 그러므로 코커스의 프라이머리로의 전환은 학력 격차를 좁히는 데 도움이 될 수 있다.

연령 변수를 보면, 코커스에는 노약자가 참가하기에 제약이 있는 탓에 비율상 젊은 층의 참가가 프라이머리에 비해 높다(Cohn 2020). 아이오와의 경우, 2020년 30세 미만 청년 유권자가 대선 본선에서는 16%인데 민주당 코커스에서는 24%에 달했다. 네바다의 경우에는 그 비율이 본선 15%, 민주당 코커스 17%로 나왔다. 일반적으로 청년 유권자는 예비선거에 참여할 정도로 정치에 관심을 두지 않기에 그들의 예비선거 투표율이 본선 투표율보다 낮게 마련인데, 코커스를 실시하는 주들에서는 그 반대였다. 그러므로 코커스의 퇴조는 예비선거 과정상 청년 유권자의 비중을 줄이는바, 이는 양면적으로 해석할 수 있다. 한편으로 청년층의 정치적 위상이 작아져 부정적일 수 있으나, 다른 한편으로 예비선거 참여자의 연령별 대표성을 기할 수 있다는 점에서는 꼭 개탄할 만한 일은 아닐 수 있다.

이상 코커스의 퇴조와 프라이머리로의 전환으로 예비선거 참여자 수가 늘어나 바람직하나 참여자의 대표성, 다양성 등에 있어서는 한쪽으로는 평가가 힘들다는 점을 논했다. 덧붙여, 참여자의 행동적 시민성과 관련해서 어떠한 함의가 있을까? 최소의 형식적 민주주의에 만족하지 않고 보다 성숙한 실질적 민주주의를 지향하는 이론들에서 상정하는 이상적 시민은 투표하는 데 그치지 않고 자기 생각을 적극적으로 표출하고 실천하는 행동적인 사람이다. 코커스는 특정 정당의 행사지만 공개토의와 공개표결을 핵심으로 하므로 행동적인 시민을 전제로 하고 그 시민성을 더욱 키우는 기능을 한다고 볼 수 있다. 더욱이, 원샷 게임인 프라이머리에 비해 코커스는 여러 단계에 걸쳐 진행되므로 참여자는 진심투표를 할지 전략투표를 할지 합리적 계산과 판단을 해야 하고 이때 정치의식을 계발, 함양할 수도 있다. 그러므로 코커스의 퇴조는 행동적 시민이라는 이상적 관점에서는 아쉬움을 남긴다.

3. 계파 집단주의의 약화인가, 시민적 숙의 기회의 상실인가

코커스가 취지대로 작동된다면 공적 숙의의 무대로 찬사를 받을 수 있다. 구딘(R. Goodin)이 말한 선거 민주주의의 최고 단계인 “숙의 투표”(deliberative voting) 민주주의를 구현하는 모범적 제도가 될 것이다(Goodin 2008). “숙의 투표” 민주주의란 유권자가 상호 숙의를 가진 후 투표하는 형태로서 개인보다는 공적 시민으로서의 유권자를 상정하여 선거의 핵심을 후보 간의 관계나 후보와 유권자 간의 관계 못지않게 유권자 간의 관계에서 찾는 체제를 말한다. 그러나 코커스의 현실은 이상적 취지와 달랐다. 진지한 경청과 진솔한 토의가 이루어지기보다는 일방적 외침과 세몰이가 현장을 지배하는 모습이 뚜렷했다. 선동적 분위기 속에 군중심리로 강경 포퓰리즘이 득세할 때 온건한 의견은 무시되게 마련이다(Sunstein 2002). 소수는 소외되었고, 일부 참여자는 공개표결의 부담으로 남의 눈치를 보게 되어 결과가 왜곡돼 나타나기도 했다. 예를 들어, 2008년 민주당 예비선거 당시 코커스 주들에서 나타난 ‘브래들리 효과’¹³⁾는 힐러리에게 불리하게 작용했다(Cronin 2008; Lioz 2012).

명분상 공개토의를 표방해도 현실에선 토의가 충분히 이루어질 만한 시간이 주어 지지도 않았다. 2시간쯤의 짧은 시간에 행사를 끝내는 것을 원칙으로 하므로 서둘러 표결을 진행하는 경향이 있고, 아예 참가자들의 토의를 생략하고 각 후보 대리인의 정견발표 후 표결로 바로 가는 경우도 자주 있었다. 그런 모습은 특히 공화당 쪽에 많았다(Wang 2007, 1). 이러다 보니 코커스는 숙의의 장보다는 당내 경쟁 계파들이 벌이는 집단주의적 세 대결의 무대로 작용하곤 했다. 언론도 코커스에서의 토의는 논외로 하고 누가 몇 표를 받아 대의원 몇 명을 얻었는지에만 집중했다. 코커스의 숙의적 이상과 대결적 현실 간의 괴리가 워낙 큰 탓에 코커스는 오히려 숙의의 가치와 그에 입각한 제도에 대한 불신을 키울 수 있었다.

그러므로 코커스의 퇴조를 숙의민주주의의 관점에서 크게 아쉬워할 이유는 없다. 유권자의 시각에서 후보 선출은 하나의 대안만 선택하고 다른 대안(들)은 다 버려야 하는 승자독식 게임이다. 이 과정은 숙의가 잘 이루어지기에 근본적으로 한계가

13) 소수인종 후보를 노골적으로 비판하면 인종주의자로 낙인찍힐까 우려해서 공개적 비판을 꺼리는 경향을 뜻하며, 전 로스앤젤레스 시장 톰 브래들리의 이름에서 온 말이다.

크다. 공개토의와 공개표결은 다양한 생각을 말하고 들은 후 서로 조금씩 양보해 중간적 절충과 조정을 하거나 새로운 선택지를 모색하는 의사결정의 과정에는 잘 어울릴 수 있지만, 중간적 의견 수렴이 불가능한 제로섬 공천과는 적합성이 높지 않다. 의회 심의과정이나 주민타운미팅에서는 수많은 대안을 논의하며 의견의 수렴, 집약, 통합을 이를 여지가 있으므로 숙의민주주의가 요원한 이상만은 아닌데, 한 명만 선택받는 공천을 그러한 숙의 친화적인 것들과 동일시해 코커스의 퇴조를 개탈할 필요는 없다는 것이다(임성호 2014, 180). 오히려 코커스의 현실적 특징인 당내 집단주의적 세 대결이 줄어들어 계기로 볼 수 있다.

그러나 대선 후보 선출방식으로서가 아니라 지방 당조직 차원에서 정당을 만들거나 정책현안에 대한 공감대를 모색하는 토의 활동으로서의 원래 취지까지 문혀선 곤란하다. 코커스는 같은 정당에 속하는 유권자들끼리 주기적으로 토의를 연습하는 시민교육의 현장이 될 수 있다. 물론 지금까지 현실이 이 취지대로 가지 않았으나 코커스가 폐지된다면 숙의 가치를 위한 시민교육의 중요한 싹 하나가 아예 잘리는 셈이 된다. 포스트팬데믹 시대를 맞아 시민적 가치를 높여줄 숙의민주주의를 온라인으로 시도하는 기회가 늘고 있지만, 온라인 숙의는 오프라인에서의 면대면 숙의와 조화를 이룰 때 더 바람직한 효과를 낼 수 있을 것이다. 여기서 코커스 퇴조의 우려스러운 한 단면을 찾을 수 있다.

4. 선거관리의 체계화인가, 새로운 문제의 등장인가

트럼프의 선거결과 불복으로 선거관리의 중요성이 갑자기 커진 오늘날 코커스의 퇴조는 긍정적일 수 있다. 코커스는 주 정당조직이 스스로 주관하기 때문에, 주 정부가 연방법과 주법에 따라 관리하는 프라이머리에 비해 관리상 허점이 많다. 행정관리의 체계성이 부족하고, 회계처리도 불투명한 경우가 많다. 코커스의 최종 결과 확인이 오래 지체되기도 한다. 아이오와, 네바다에서의 대혼란이 이를 극명히 보여준다. 이제 코커스의 비중이 현격히 떨어짐으로써 공권력에 의한 체계적인 예비선거 관리가 가능해졌고 지방 당조직에 의한 운영의 문제점은 줄어들게 되었다. 트럼프의 불복, 음모론자들의 의사당 난입 폭동, 트럼프의 탄핵 기소 등 일련의 사태로 투개표 시스템에 대한 불신이 퍼져있는 상황에서 긍정적으로 볼 만한 대목

이다.¹⁴⁾

그러나 코커스 대신 프라이머리 방식이 늘어나면서 또 다른 기술상의 문제가 대두되고 있다. 프라이머리는 사전투표, 우편투표, 온라인투표 등을 큰 제약 없이 허용하고 투표집계기로 더 많은 표를 세야 하므로 코커스보다 과학기술에 의존하는 정도가 높다. 그런데 과학기술의 사용이 때론 또 다른 문제를 낳기도 한다. 2020년 아이오와, 네바다 코커스에서 온라인 앱으로 인한 불상사는 이를 예시해준다. 과학 기술은 특히 음모론의 소재가 되어 투개표과정에 대한 막연한 불신을 퍼뜨리기도 한다(Newman 2020; Fessler 2020). 재래식 수개표와 달리 기계나 온라인을 이용한 투개표는 그 과정이 눈에 잘 보이지 않아 막연한 의심, 불신의 심리를 퍼뜨리기 쉽다. 그러므로 과학기술을 투명하게 사용해야 하는데, 이 원칙엔 모두가 동의하겠으나 구체적 방안을 내놓는 중지를 모으기 쉽지 않다. 방안에 대한 논의가 자칫 정쟁으로 비화하고 가짜 뉴스 공방이 재현되며 투표 시스템에 대한 불신이 커질 수도 있다.

아이오와, 네바다 코커스에서의 혼란은 트럼프 선거 불복의 전조였을지 모른다. 이미 그때 일부 유권자의 마음에는 투표 시스템에 대한 불신이 싹트기 시작했을 것이다. 트럼프 진영은 본선 결과에 시비를 건 것이지만, 본선과 마찬가지로 비밀투표 방식인 프라이머리도 부정선거 논란거리가 되지 않으리라는 보장이 없다. 따라서 향후 예비선거를 엄격하게 관리하려는 노력이 연방정부는 물론 프라이머리의 관리 주체인 주 정부 차원에서 벌어질 것인데, 그 방식을 놓고 이견이 충돌하며 정쟁도 격화될 수 있고 이로 인해 불신이 커질 수 있다. 결국, 코커스의 퇴조와 프라이머리의 대체화는 선거관리와 관련해서 긍정과 우려의 양면성을 지니며 미국 민주주의에 양날의 검으로 작용할 것으로 보인다.

V. 결론: 비교학적 시사점

2020년 미국 예비선거에서 확인된 코커스 제도의 급격한 퇴조는 미국 민주주의의

14) 2020년 11월 대선 출구조사에 의하면, 투표가 정확하게 집계될 거라고 믿는지 물어본 질문에 응답자의 12%가 별로 혹은 전혀 믿지 않는다고 답했다.

를 평가하는 데 여러 함의를 지닌다는 점을 살펴보았다. 첫째, 코커스의 퇴조는 정당정치 양극화의 완화를 의미할 수 있으나 정당 대립이 전국 차원으로 격화되는 추세를 뜻할 수도 있다. 둘째, 코커스가 프라이머리로 대체됨으로써 유권자의 예비 선거 참여율은 높아져 긍정적이지만 참여자의 대표성과 다양성, 그리고 행동적 시민 성과 관련해서는 다면적이고 복합적인 평가가 가능하다. 셋째, 공개토의와 공개표결을 원칙으로 하는 코커스가 줄어들면 일방적으로 외쳐대는 집단주의적 대결이 덜 발생하겠으나 숙의민주주의를 연습할 시민교육의 기회도 사라진다. 넷째, 선거관리가 상대적으로 허술한 코커스가 퇴조하고 주 정부가 공적으로 관리하는 프라이머리가 늘면 선거 시스템의 체계성이 제고될 수 있겠지만, 사전투표, 우편투표, 온라인투표 등의 구체적 방식을 둘러싼 정쟁이 불거지며 새로운 불신이 생길 수도 있다. 이처럼 코커스의 쇠퇴는 오늘날 미국 민주주의의 여러 복잡하고 다면적인 모습을 시사해준다.

이러한 미국 사례는 공천과정의 개방성을 높이고자 하는 한국 등 여타 국가에 교훈을 준다. 한국 중앙선거관리위원회는 2011년 여야 동시 완전국민경선제를 제안한 적이 있는데, 이는 미국식 개방형 예비선거제에 대한 논쟁이 학계를 중심으로 전개된 결과였다(전용주 2010, 정진민 2011, 지병근 2010, 채진원 2012). 근래에는 여론조사뿐 아니라 공론조사 방식이 한국의 정당 공천과정에서 부분적으로 시행되기도 했다. 이러한 개방화 움직임을 고려할 때, 미국 코커스 제도가 근래 퇴조를 겪었고 그것이 미국 민주주의에 대해 복합적, 다면적 의미를 지닌다는 점을 비교학적으로 짚어볼 수 있을 것이다. 이의 심층 논의는 글의 범위를 벗어나므로 여기서는 본격적인 후속 연구를 위한 단서를 탐색하는 정도로 간략히 언급해본다.

한편으로, 당 조직에 의해 관리되는 코커스가 주 정부 관리체제의 프라이머리로 대체됨으로써 이념적 정당 양극화의 완화, 유권자 참여의 제고, 계파 집단주의의 약화, 선거관리의 체계화 등이 촉진될 수 있다는 긍정적 면을 주목해보자. 동일 논리를 한국에 적용해본다면, 정당보다 국가기관, 즉, 선거관리위원회의 역할(예를 들어 중앙선관위가 주관하는 여야 동시 완전국민경선제)을 통해 공천과정의 개방성을 기할 때 그러한 긍정성을 기대해볼 수 있을 것이다. 또한, 같은 논리로, 현장토의를 수반하는 공론조사나 시민배심원제 방식보다 유권자 비밀투표인 프라이머리 방식이 그러한 긍정적 효과들을 내는 데 적절할 수 있다는 시사점도 얻을 수

있다. 정당 기울과 집단주의 경직성이 높은 한국 정치토양에서 공개토의나 공개표결은 구습인 계파 조직 동원, 집단주의적 대결, 강경 입장의 득세를 더 부추길 위험성이 있다.

그러나 다른 한편, 코커스의 퇴조와 프라이머리의 대세화는 정당 대립을 전국 수준으로 확대하고, 행동성 및 숙의성 가치를 함양시킬 기회를 없애고, 선거관리의 구체적 방안을 둘러싼 정쟁을 격화시킬 수 있다는 부정적 면도 유의할 필요가 있다. 이를 한국에 적용해본다면, 한국에서도 공천과정의 개방화가 자칫 분권적 풀뿌리 차원의 정당정치를 억제하고 정당들의 전국적 대결을 격화시키는 도구로 악용될 가능성을 경계해야 한다. 또한, 시민의 행동성 및 숙의성은, 코커스 방식이든 프라이머리 방식이든 정당 공천제도보다는 다른 제도에서 그 실마리를 찾는 편이 나아 보인다. 전술했듯이, 공천과정은 한 대안을 택하고 다른 대안들은 다 버리는 결정을 수반하므로 여러 유권자가 함께 이익의 조정, 집성, 통합을 위한 참여민주주의나 숙의민주주의를 실천하기에 최적의 장이 아니다. 공천이 아닌 정책 타운미팅 등 다른 제도에서 그런 기회를 모색할 수 있을 것이다.¹⁵⁾ 마지막으로, 미국 코커스의 퇴조는 선거관리의 전반적 체계성을 높일 수 있지만, 프라이머리의 사전투표, 우편투표, 온라인투표 등의 관리를 어떻게 해야 할지 상이한 입장 간에 정쟁을 일으킬 여지도 있다는 점은 공천 민주화를 지향하는 모든 국가의 난제가 된다. 한국에서도 이와 관련해 향후 미국의 상황 전개를 예의 주시하며 신중하게 접근할 필요가 있다.

투 고 일: 2021. 02. 02.

심사완료일: 2021. 02. 19.

게 재 일: 2021. 02. 28.

15) 예를 들어, 휘시킨(J. Fishkin)과 애커먼(B. Ackerman)이 제안한 “숙의의 날”(Deliberation Day)처럼 선거를 앞두고 기초 선거구별로 유권자가 자유롭게 정책현안을 토의하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다(Ackerman and Fishkin 2003). 이 방안은 숙의민주주의와 참여민주주의라는 일견 상반될 수 있는 두 민주주의 모델을 함께 구현하는 잠재성을 지니는바, 향후 진지하게 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 임성호. 2014. “미국 코커스제도의 이상과 현실적 한계.” 『국가전략』. 제20권 3호.
- 전용주. 2010. “한국 정당 후보 공천제도 개혁의 쟁점과 대안.” 『현대정치연구』. 제3권 제1호.
- 정진민. 2011. “정당의 후보선출과 공정성: 유권자정당모델을 중심으로.” 『의정연구』. 제17권 제13호.
- 지병근. 2010. “후보선출권자(selectorate)의 개방과 분권화가 대안인가?” 『현대정치연구』. 제3권 제2호.
- 채진원. 2012. “‘오픈 프라이머리 정당약화론’에 대한 비판적 검토: 다층적 수준의 정당기능론을 중심으로.” 『선거연구』. 제3호.
- Ackerman, Bruce, and James S. Fishkin. 2003. *Deliberation Day*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Allen, Oliver E. 1993. *The Tiger: The Rise and Fall of Tammany Hall*. Da Capo Press.
- Clymer, Adam. 2011. “The Romance of Iowa.” *The New York Times*. Dec. 20, 2011.
- Cohn, Nate. 2020. “Biden’s Iowa Problem: Our Poll Suggests His Voters Aren’t the Caucusing Type.” *The New York Times*. Jan. 28.
- Collins, Keith, Denise Lu, and Charlie Swart. 2020. “Nevada Caucuses Repeat Errors of Iowa Contest.” *The New York Times*. Feb. 24.
- Cramer, Maria. 2020. “Besides Iowa, These Are the States with Caucuses.” *The New York Times*. Feb. 13.
- Cronin, Peniel. 2008. “2008 Democratic Presidential Preference Election.” Issue report. www.talkleft.com/media/2008caucusreport.pdf.
- de la Fuente, David. 2020. “How the Near Death of Caucuses Supercharged Voter Turnout.” *Third Way*. October 26.
- Epstein, Reid J. 2020a. “Harry Reid Says Nevada Should Have a Primary.” *The New York Times*. Feb. 23.
- _____. 2020b. “10 Months Later, Iowa Democrats Blame National Party for Caucus Meltdown.” *The New York Times*. Dec. 12.
- Fessler, Pam. 2020. “Lessons Learned from the Iowa Caucuses, and Danger Signs

- Ahead.” *National Public Radio*. February 5.
- Goodin, Robert E. 2008. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Klonsky, Joanna. 2008. “The Caucus System in the U.S. Presidential Nominating Process.” *Council on Foreign Relations*. Feb. 29.
- Lioz, Adam. 2012. “Make Caucuses More Democratic.” Policy Shop. Jan. 2, 2012 (www.policyshop.net/).
- Masters, Jonathan, and Gopal Ratnam. 2020. “The U.S. Presidential Nominating Process.” *Council on Foreign Relations*. Jan. 13.
- Newman, Lily Hay. 2020. “The Iowa Caucus Tech Meltdown is a Warning.” Feb. 4. (www.wired.com/story/iowa-democratic-caucus-app-tech-meltdown-warning/).
- Panagopoulos, Costas. 2010. “Are Caucuses Bad for Democracy?” *Political Science Quarterly*. Vol. 125, No. 3.
- Redlawsk, David P., Caroline J. Tobert, and Todd Donovan. 2011. *Why Iowa? How Caucuses and Sequential Elections Improve the Presidential Nominating Process*. University of Chicago Press.
- Smith, Steven S., and Melanie J. Springer. 2009. *Reforming the Presidential Nomination Process*. Brookings Institution Press.
- Sunstein, Cass R. 2002. “The Law of Group Polarization.” *Journal of Political Philosophy*. June.
- Waldman, Paul. 2012. “Mommy, What’s a Caucus?” *The American Prospect*. January.
- Wang, Tova Andrea. 2007. “Has America Outgrown the Caucus? Some Thoughts on Reshaping the Nomination Contest.” Issue brief. The Century Foundation.
- Winebrenner, Hugh, and Dennis J. Goldford. 2010. *The Iowa Precinct Caucuses: The Making of a Media Event*. 3rd edition. Iowa City: University of Iowa Press.
- Wright, Sean J. 2016. “Time to End Presidential Caucuses.” *Fordham Law Review*. Vol. 85, Issue 3.

The Fading of Caucuses in the American Electoral Nominating Process and Its Implications

Seong-Ho Lim

The recent fading of electoral caucuses, plainly visible in 2020, has several nuanced implications on American democracy. First, it may signal some alleviation in party polarization, but may signify a transformation of partisan battles into a nationwide total war. Second, the rise of primaries in substitution for caucuses increases the number of participants, although it has more ambivalent effects in regard to the values of representativeness, diversity, and action-involving citizenship. Third, the growing defection from the conventional caucuses, in which free discussions and open voting are the norm, helps to reduce rigid factional confrontations, but gets rid of the opportunities for civic education to practice deliberative democracy. Fourth, the substitution of state-run primaries for party-run caucuses may better systematize the candidate nomination process, while further igniting political fights over the methods of early voting, mail voting, and online voting, and also brewing suspicion in the integrity of electoral process. The complex faces of American democracy, implied in the dwindling presence of caucuses, sends comparative lessons to other countries, including South Korea, eager to open up the process of electoral candidate nominations.

Keywords: U.S. Electoral Candidate Nomination, Caucus, Primary, American Democracy