

민주당 대의원제도 개혁사에서 본 2018년 수퍼대의원 제도의 개혁: 2016년~2018년 개혁의 내용, 원인, 그리고 함의*

손병권 | 중앙대학교

| 국문요약 |

수퍼대의원 제도는 2016년 민주당 전당대회를 통해 개혁의 과정을 거치게 되었다. 샌더스 측과 클린턴측의 타협을 통해서 통합개혁위원회가 만들어지고, 이 위원회의 개혁안을 규칙·규정위원회가 다시 수정하여 개혁안을 제시한 후, 이를 민주당 전국위원회가 표결로 채택하면서 개혁안이 성사되었다. 이러한 수퍼대의원 제도개혁은 이 제도의 비민주성에 대한 풀뿌리 유권자의 불만이 누적되어 온 역사적 배경 속에서 태동하여, 샌더스 진영의 개혁요구가 지속적인 것으로 개진되어 나오고 이를 클린턴 진영이 수용하면서 성사될 수 있었다.

주제어 | 민주당, 수퍼대의원, 풀뿌리 유권자, 예비선거, 클린턴, 샌더스

* 이 논문을 심사한 익명의 심사자들에게 감사의 말씀을 전한다. 특히 왜 2016년에 와서야 민주당 수퍼대의원 제도의 개혁이 가능했는지 그 이유를 제시하라는 지적, 2016년-2018년간 개혁안의 도출·과정을 설명하라는 지적, 샌더스 진영과 클린턴 진영이 타협할 수 있었던 원인을 설명하라는 지적, 보다 신뢰할 수 있는 자료를 사용하라는 지적은 이 논문을 수정하는데 매우 유용했다.

I. 서론

1. 문제의 제기와 연구의 의의

2016년 미국 대통령 선거의 후보 경선과정은 워싱턴 정가에 잘 알려져 있지 않았던 국외자(outsider) 혹은 정치신인을 급부상시킨 것으로 이미 잘 알려져 있다.¹⁾ 이 가운데 부동산 재벌이었던 트럼프(Donald Trump)는 공화당 경선 승리의 여세를 몰아서 저소득, 저교육 백인 노동자의 민족주의 정서를 바탕으로 민주당의 아성이었던 중서부 지역을 쟁취하면서 마침내 대통령으로 당선될 수 있었다.

한편 민주당의 경우를 보면 당초 경선과정에서 압도적인 강세를 유지할 것으로 보였던 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 후보를 위협하면서 샌더스(Bernie Sanders) 후보가 젊은이들과 노동자 계층의 지지를 바탕으로 돌풍을 일으켰다. 샌더스 후보는 클린턴(Bill Clinton) 행정부 당시 신자유주의와 세계화의 추세 속에서 체결된 북미자유무역협정(NAFTA) 등 각종 자유무역협정이 미국 노동자의 이익을 손상시킨다고 주장하면서 워싱턴 정가의 기득권 후보인 클린턴 후보를 맹렬히 공격하였다. 민주당 내의 이러한 개혁 도전세력과 기득권 엘리트세력 간의 갈등은 2016년 민주당 전당대회까지 지속되었다.²⁾

- 1) 미국의 경우 대통령 후보를 선출하기 위한 민주당과 공화당의 경선방식은 대체로 예비선거(direct primary election: 직접 예비선거)와 당원회의(caucus)로 구별된다. 혹은 유권자나 당원이 직접 대의원을 선출하는 예비선거와, 기초선거구(precinct)부터 대의원을 선출하고 차차 상위 정당조직으로 옮겨가는 단계를 거쳐 최종적으로 전국 전당대회에 참석하는 대의원을 선발하는 당원회의를 모두 함께 당 대(對) 당 후보가 대결하는 대통령 본선거와 구별하여 넓은 의미에서 예비선거로 부르기도 한다. 이 글에서는 넓은 의미에서 당내 후보를 선발하는 과정 전체를 언급할 경우에는 (직접) 예비선거와의 혼동을 피하기 위해서 '경선'이라는 용어를 사용하기로 한다. 이러한 경선 가운데 예비선거와 당원회의를 구별하여 특정하게 언급할 필요가 있을 경우에는 각각 예비선거와 당원회의라는 용어를 사용하기로 한다.
- 2) 민주당과 공화당을 포함하여 2016년 경선과정의 특징을 아웃사이드 현상, 경선후보 간의 정책적 쟁점, 경합 전당대회의 가능성과 경선의 결과 등을 중심으로 상세하게

샌더스 후보와 클린턴 후보 간의 갈등은 결국 클린턴 후보가 최종적으로 대통령 후보로 당선되면서 봉합되었다. 이와 함께 민주당 대선후보를 선발한 2016년 전당대회 직전의 타협을 통해 양대 후보 간 갈등의 핵심이었던 ‘슈퍼대의원(superdelegate)’ 문제에 대한 향후의 개혁도 결의되었다. 각 주별 선출과정을 거치지 않고 ‘자동적으로’ 선발되어 대선 후보에 대한 ‘자유로운’ 지지 표명이 가능한 슈퍼대의원은 민주당 경선과정에서 샌더스 진영이 지속적으로 비판한 이슈였다. 문제의 핵심은 각 주별 경선을 통해서 선발된 ‘서약대의원(pledged delegate)’은 전당대회에서 자신이 속한 주의 예비선거나 당원회의의 결과에 승복하여 특정후보를 지지해야 하는 것과는 달리, 연방의원을 포함하는 ‘선출공직 정치인(elected official)’ 및 각 주별 정당 임원이나 민주당 전국위원회 위원 등 ‘정당관리(party official)’로 구성되는 슈퍼대의원은 주별 경선결과에 구속되지 않고 임의로 투표할 수 있다는 점이었다. 서약대의원과 달리 선출공직 정치인과 민주당 고위관리로 구성되고 또한 자동적으로 선발되는 슈퍼대의원은 민주당 지지자의 풀뿌리 표심을 무시하고 자신이 원하는 후보를 지지할 수도 있었는데, 이러한 슈퍼대의원 제도가 기득권 후보인 클린턴 후보를 처음부터 압도적으로 지지하여 문제가 되었다.

경선 초반부터 이들 슈퍼대의원의 대부분이 클린턴 후보에 대해서 지지를 표명하면서 이미 샌더스 후보는 ‘기울어진 운동장’에서 경선을 치러야 하는 불리한 입장에 처해 있었다. 물론 최종적인 경선결과를 보면 서약대의원 숫자만으로도 클린턴 후보가 앞선 것으로 나타나 전당대회에서 문제가 되지 않는 않았다.³⁾ 그러나 만약 슈퍼대의원 제도 자체가 없었다면 클린턴 후보에 대한 이들의 지지선언도 없었을 것이며, 따라서 처음부터 ‘클린턴 대세론’이 확산되지도 않았을 수도 있었다. 그 결과 샌더스 후보가 민주당 경선의 돌풍을 이어가면서 더욱 유리하게

논의한 논문으로는 조성대(2016)를 참조하기 바란다.

3) 클린턴 후보와 샌더스 후보가 최종적으로 획득한 서약대의원의 숫자는 각각 2205명과 1846명이었다. 클린턴 후보는 서약대의원만으로도 이미 샌더스 후보가 서약대의원을 포함하여 확보한 전체대의원인 약 1889명을 넘어서었다.

클린턴 후보와 경쟁할 수도 있었을 것이다. 2016년 민주당 전당대회 직전 양대 진영은 이러한 문제를 인정하면서 이를 개혁하기로 결의하였고, 2년 후 2018년 8월 민주당 전국위원회는 마침내 수퍼대의원 제도의 개혁안을 최종 처리하였다.

이 글은 이러한 배경을 바탕으로 수퍼대의원 제도의 개혁과정, 내용, 그리고 그 원인을 분석하고자 한다. 수퍼대의원 제도의 개혁에 대한 이 연구는 1970년대 이후 민주당 대통령 후보 경선제도의 개혁사라는 넓은 맥락에서 2016년 이후 수퍼대의원 제도의 개혁이 지니는 의미를 살펴본다는 점에서 먼저 그 의의를 발견할 수 있다. 민주당 내 신진·개혁세력과 정당보스 중심의 기득권세력 간의 갈등의 와중에서 치러진 1968년 민주당 전당대회 이후 대선후보 선발을 위한 대의원 제도 개혁은 민주당 내 ‘주류 제도권 엘리트’와 ‘풀뿌리 유권자’ 간의 갈등을 해소하는 방식으로 진행되었다. 이 글은 이러한 역사적 맥락에서 수퍼대의원 제도의 개혁을 조망함으로써 2018년의 개혁안이 이들 양대 세력 간에 어떠한 갈등과 타협의 과정을 통해서 도출되었는지를 규명하고자 한다.

한편 지금까지 미국의 경선과정 일반에 대한 설명(안순철 2005; Cook 2004; Davis 1997), 예비선거의 기원 및 대선후보 경선의 역사적 전개과정 등에 관한 분석(김남균 2015; 손병권 2003; Epstein 1986; Jackson and Crotty 1996; Merriam 1909; Merriam and Overaker 1928), 초기 과밀현상(front-loading) 등 대선 경선제도의 문제점에 대한 개혁방안(Atkeson and Maestas 2009; Haskell 1996; Tolbert et al. 2009) 등에 관해서는 상당한 연구가 축적되어 있는 반면, 수퍼대의원 제도의 개혁에 관한 연구는 거의 없었다는 점에서도 이 연구의 의의를 발견해 볼 수 있다. 수퍼대의원에 관한 연구가 있다면 이는 주로 수퍼대의원의 후보지지 결정에 영향을 미치는 변수와 시점 등에 관한 연구가 주류를 이루어 왔으며(Christenson and Heidemann 2016; Galdieri et al. 2012; Hasecke et al. 2013), 수퍼대의원 제도 자체의 문제점 및 개혁에 관한 사례연구는 드물었다.⁴⁾ 따라서 2016년 전당대회

4) 다만 수퍼대의원의 등장과정과 2008년 민주당 경선 당시까지의 문제점에 대해서는 카막(Kamarck 2016)의 제6장에 비교적 상세히 언급되어 있고, 매우 짧은 글이지만 옹거(Unger 2008)도 수퍼대의원 제도의 문제점을 지적하고 있다. 한편 학술적이기

직전에 시작되어 2018년 8월에 완결된 수퍼대의원 제도의 개혁에 관한 이 연구는 민주당 대선후보 경선제도의 개혁사라는 넓은 맥락에서 매우 드물지만 현실로 나타난 수퍼대의원 제도의 개혁이 지니는 내용과 의미를 심층적이고 체계적으로 파악해 보는 기회가 된다는 의의가 있을 것이다.

또한 이 글은 또한 미국의 수퍼대의원 제도를 후보선발제도의 비교분석이라는 보다 큰 틀에서 조망해 볼 수 있는 계기를 제공한다는 점에서도 의의가 있다. 익히 알려져 있는 바와 마찬가지로 각급 선거의 정당후보 선발제도는 선발권자(selectorate)의 범위와 지역적 분권화의 정도를 통해서 결정된다(Gallagher 1988; Pennings and Hazan 2001; Rahat and Hazan 2001). 이러한 기준을 적용해 볼 경우 예비선거를 통해서 당원 및 일반유권자가 참여할 수 있고, 각 주별 경선을 통해 실시되는 미국의 대통령후보 경선방식은 선발권자의 측면에서 포괄적이며 지역적으로는 분권화되어 있는 제도라고 볼 수 있다. 미국의 정당이 후보자 중심의 선거형 정당의 특징을 보이는 것은⁵⁾ 이러한 포괄성과 분권화를 특징으로 하는 후보 선발과정의 민주적 성격과 연관되어 있다.⁶⁾

그런데 흥미로운 것은 전반적으로 포괄성과 분권화를 특징으로 하는 미국의

보다는 경선과정에 대한 참여보고서의 성격이 강한 로젠펠트(Rosenfeld 2018)는 민주당의 수퍼대의원 문제를 포함하여 2016년 미국 대선과정의 문제점을 현장감 있게 기록하고 있다.

- 5) 선거형 정당을 포함한 다양한 정당의 분류에 관해서는 건써와 다이아몬드(Gunther and Diamond 2003)를 참조하기 바란다.
- 6) 민주적인 후보선출 방식이 반드시 바람직한 방식인가라는 질문에 대해서 여러 가지 의견이 있을 수 있으나, 민주적인 방식이 예기치 못한 결과를 가져오는 경우가 많다는 지적이 다수 존재한다. 예컨대 후보선발 과정이 민주화될 경우 후보선발을 둘러싸고 정당 내부에 분파가 형성될 수 있을 뿐만 아니라, 정당 외부의 개인이나 집단의 영향력이 커지면서 경선과정을 정당과 무관한 자신들의 이념이나 주장을 촉진하기 위한 기회로 사용할 위험성도 지적되고 있다(LeDuc 2001, 326). 또한 급격한 민주화는 정당에 대한 당선후보의 충성도를 낮추고 정당의 내적 응집력을 떨어뜨릴 수 있다(Pennings and Hazan 2001, 271). 이와 유사한 의미에서 래니(Austin Ranney)는 미국의 예비선거가 보스지배를 철폐시켰을 뿐만 아니라, 다른 한편으로는 정당을 파괴하였고 개인중심의 선거가 등장하게 만든 요인이 되었다고 비판하고 있다(Ranney 1975, 129).

대통령 후보 선발제도에 있어서 민주당이 도입한 수퍼대의원 제도가 차지하는 독특한 위상이다. 민주당의 수퍼대의원 제도는 대통령 후보선발에 있어서 포괄성과 개방성을 일부 제한하는 요소가 되고 있어서, 실제로 후보 선발과정에서 정당 내 다양한 행위자에 의한 복합적 과정임을 알 수 있게 해 준다. 즉 수퍼대의원 제도는 각 주의 당원이나 일반 유권자 외에 주요 정당관리와 연방의회 의원 등 정치인에게 자동적으로 전당대회 투표권한을 부여하고 있어서 선거권자의 포괄성이라는 취지를 다소 약화시키고 있다. 이와 같이 민주당의 수퍼대의원 제도는 예비선거를 특징으로 하는 미국의 대통령 후보선발과정의 개방성과 민주성을 일부 제한하는 독특한 제도로서의 위상을 점하고 있다.

이러한 논의를 배경으로 전개될 이 글의 결론을 먼저 이야기하자면 2018년 채택된 민주당의 수퍼대의원 개혁은 민주당의 풀뿌리 유권자와 제도권 엘리트 간의 타협의 산물로 등장한 절충안이었다. 2018년 민주당의 수퍼대의원 개혁안의 골자는 수퍼대의원 제도를 존속시키되 전당대회 후보지명 제1차 투표에서 수퍼대의원들의 참여를 금지함으로써 각 주에서 나타난 풀뿌리 당원의 의사를 보호하는 동시에, 정당 엘리트의 참여와 관심을 지속적으로 유도하고 또한 당선 후보의 대표성을 높이려는 데에 있었다.

이러한 내용을 담을 이 글은 먼저 다음 절에서는 수퍼대의원의 특징, 권한, 그리고 구성 등에 대해서 간단히 언급함으로써 이들이 일반대의원인 서약대의원과 어떻게 구분되는지를 설명하고자 한다. 이어서 제II장에서는 수퍼대의원 제도의 역사적 기원과 2016년 경선과정에서 나타난 주요 문제점, 그리고 클린턴 및 샌더스 진영 간의 타협 등을 검토하고, 이후 제III장에서는 수퍼대의원 개혁과정을 구체적으로 살펴보고자 한다. 마지막으로 제IV장에서는 수퍼대의원 제도의 개혁 원인을 정리한 후, 이러한 제도개혁의 함의와 향후 민주당 후보경선에 미칠 영향 등을 검토해 보고자 한다.

2. 수퍼대의원의 특징, 권한, 그리고 구성

미국의 경우 대의원은 각급 선출 공직에 출마하는 정당후보를 선출하는 업무를 포함하여 당의 주요 업무에 참여하는 당원의 대표를 의미한다. 이들은 주로 각급 공직선거에 맞추어 전당대회에 참석하여 당의 후보를 선발하는 역할을 수행하는데, 전국 전당대회에서 투표할 경우 대의원들은 자신이 속한 주의 경선 결과에 따라서 대선후보를 선택할 것을 ‘서약’하는 것이 일반적이다. 이들을 통상 ‘서약대의원(pledged delegate)’이라고 부르며, 민주당의 경우 이러한 서약대의원이 전체 대의원의 거의 대부분을 차지하고 있다. 예컨대 2016년 민주당 전당대회의 경우 전체 대의원 4763명 가운데 85%인 4051명이 서약대의원이었다.

한편 민주당에는 이러한 서약대의원들과 구별된 ‘비서약대의원(unpledged delegate)’인 ‘수퍼대의원’이 또한 존재하고 있다. 수퍼대의원은 대체로 두 가지 권한을 지니고 있는데, 그 중 하나는 이들이 서약대의원과 달리 ‘자동’으로 선출된다는 점이며, 다른 하나는 비서약 상태로 특정 대통령 후보에 대한 선호를 언제나 그리고 어디에서나 밝힐 수 있다는 점이다. 이때 ‘비서약’의 의미는 수퍼대 의원이 자신이 속한 주의 경선 결과에 구속되지 않는다는 것을 의미한다.⁷⁾

그럼 어떤 인물들이 일종의 차별화된 ‘특권’을 지닌 수퍼대의원을 구성하고 있는가? 크게 나누어 볼 때 수퍼대의원은 한편으로는 현직 연방의회 양원의원과

7) 이 글은 수퍼대의원의 대통령후보 지지 결정요인에 대해서는 이미 많은 연구가 있으므로 별도로 논의하지 않는다. 참고로 2008년 민주당 대통령 경선을 바탕으로 연방의원 수퍼대의원의 대통령후보 지지 결정에 대해 선거적 고려와 후보의 전국적 영향력 등의 요인을 중심으로 분석한 글로는 헤스키 등(Hasecke et al. 2013)을, 비슷한 방식으로 수퍼대의원의 후보지지 결정요인으로 대선후보의 전국적 지지도, 수퍼대의원 속한 주에서의 지지도, 전반적인 대의원의 확보숫자 등이 중요하다고 본 글로는 갈디에리 등(Galdieri et al. 2012)을 참조하기 바란다. 한편 2008년 민주당 경선에 대한 연구를 토대로 수퍼대의원이 자신이 선출된 지역의 정서를 전혀 고려하지 않고 특정후보를 지지하기 때문에 수퍼대의원 제도가 불공정하다는 주장을 조건부로 반박한 글로는 라이언(Ryan 2011)을 검토하기 바란다. 마지막으로 민주당의 수퍼대의원들의 정책적 관점이 민주당 내 일반적인 유권자들과 차이가 있다는 주장에 대해서는 프리드킨과 케니(Fridkin and Kenney 2012)를 참조하기 바란다.

각 주의 주지사, 그리고 ‘저명한 정당지도자(distinguished party leaders)’로 불리는 ‘모든 전·현직 민주당 대통령 및 부통령, 전직 민주당 상원 지도자, 전직 민주당 하원의장 및 하원 소수당 지도자, 전직 민주당 전국위원회 위원장’ 등 ‘선출공직 정치인’들과, 그리고 다른 한편으로 각 주의 민주당 의장 및 부의장 그리고 각 주를 대표하는 민주당 주위원회 위원과 민주당 전국위원회에 고유한 관리 등 고위급 ‘정당관리’들이 포함된다(Democratic National Committee 2018b, 11).⁸⁾ 정리하자면 민주당의 수퍼대의원들은 유력 ‘정치인’들과 고위 ‘정당관리’들 등으로 구성되어 있다고 볼 수 있다.⁹⁾ 이들은 민주당 내 풀뿌리 유권자나 당원과 구별되는 대의원으로 대체로 민주당 조직의 근간이 되는 제도권 엘리트 대의원이라고 볼 수 있다.

2016년 민주당 전당대회의 경우 이들 수퍼대의원의 전체 숫자는 712명으로 전체 민주당 대의원의 15%를 차지하고 있었는데, 수퍼대의원 가운데 다수를 차지하고 있는 인물들은 선출 공직 정치인이 아니라 민주당 내 고위 관리들이었다. 2016년의 경우를 보면 전체 712명의 수퍼대의원 가운데 민주당 내 고위급 정당 관리가 431명으로 압도적으로 많았고, 현직 민주당 양원의원이나 주지사는 전체 261명에 불과했으며, ‘저명한 정당지도자’는 20명밖에 되지 않았다.

8) “2020년 민주당 전당대회 대의원 선발규칙”에 의하면 정당관리 수퍼대의원에 대한 규정은 “민주당 정관” 제3조의 제2항과 제3항의 정당관리에 관한 규정(Democratic National Committee 2018c, 3-5)을 따르도록 되어 있다.

9) 이들 수퍼대의원의 직책별, 인종별, 성별, 지지후보별 비율에 대해서는 디실버(Drew Desilver)의 글(Pew Research Center 16/05/05)을 참조하기 바란다.

II. 슈퍼대의원 제도의 등장 과정과 2016년 민주당 경선에서의 문제점

1. 슈퍼대의원 제도의 등장 과정

후보경선과 관련된 미국의 예비선거 제도는 혁신주의 시대 당시 개혁정치인에 의해서 도입된 것이다. 19세기 후반 정당정치가 활성화되면서 당원회의-전당대회 제도를 통해서 공식후보를 선발하는 과정이 정당머신을 장악한 보스 정치인에 의해서 대의원을 매수하는 과정으로 변질된 것을 혁파하기 위해서 예비선거 제도가 주정부 차원에서 먼저 등장하여 전국적으로 확산되었다(김남균 2015; 손병권 2003). 이후 1910-20년대를 거치면서 정점에 이르렀던 예비선거제도는 더 이상 크게 확산되지 못한 채로 있다가 1968년 민주당 전당대회에서 대선후보 선발의 문제점이 노출되면서 확산되기 시작하였다(Cook 2004, 11-40; Davis 1967, 44-74).

1968년 민주당 전당대회에서 대선 후보로 선출된 험프리(Hubert Humphrey) 상원의원은 예비선거에는 한 번도 출마하지 않은 채 연방의원 등 민주당 내 유력 정치인들의 밀실거래(back-room deal)를 통해서 후보당선에 필요한 대의원을 확보할 수 있었다. 당시 변화와 개혁의 요구가 들끓던 미국사회에서 기득권 정치인의 지원 속에 당선된 험프리 후보에 대해서 민주당 내 청년층, 여성, 소수인종 유권자들의 불만이 매우 고조되어 있었다. 이러한 문제를 안고 치러진 대선에서 험프리 후보가 공화당의 닉슨 후보에게 참패함으로써 민주당 내부에서는 풀뿌리 당원의 의중을 보다 정확하게 반영하기 위한 여러 조치가 강구되었고, 민주당 전당대회 이후 구성된 맥거번-프레이저위원회(McGovern-Fraser Commission)는 민주당의 다양한 구성원의 의사가 적절히 반영될 수 있도록 대의원 선출방식의 변경을 시도하였다. 그 결과 유권자의 표심이 그대로 대의원 선출에 반영되는 예비선거 제도가 전국적으로 확산되기에 이르렀다.¹⁰⁾

이와 같이 예비선거 제도가 확산된 배경에는 민주당 풀뿌리 유권자의 표심을 반영하여 ‘민주적 대표성’이 제고된 대통령 후보가 등장할 수 있도록 하자는 취지가 있었다. 그런데 이러한 취지에도 불구하고 예비선거 제도는 ‘의도하지 않은 결과’를 낳으면서 다시 개혁의 요구에 부딪치게 되었다. 즉 경선과정에 예비선거를 도입한 결과 한편으로는 대표성이 높지 않은 후보가 군소후보 간 다자 대결구도를 적절히 활용하여 대선 후보로 등장하는 경우가 있는가 하면,¹¹⁾ 민주적 대표성을 확보할 수는 있다고 할지라도 대선에서의 패배가 사실상 충분히 예견된 후보가 등장하기도 하였다. 이 경우 문제가 되는 것은 결국 민주적 대표성 제고의 취지로 도입된 예비선거 제도로 인해 당선된 민주당 후보의 ‘본선 선거경쟁력’이 오히려 약화된다는 점이었다.¹²⁾ 이러한 비판에 직면하면서 1980년 대통령 선거 패배 이후 민주당 내에 헌트위원회(Hunt Commission)가 구성되면서 수퍼대의원 제도가 도입되기에 이른 것이다(김남균 2015; Kamarck 2016; Unger 2008).

즉 1980년 현직 대통령이었던 카터의 패배 이후 민주당의 선출공직 정치인 등 제도적 엘리트세력의 지지를 얻지 못하는 후보는 문제가 있다는 판단 하에, 민주당은 풀뿌리 유권자의 의사반영을 위주로 하는 대의원 선출제도를 보완할 필요성을 느끼게 되었다. 이러한 필요에 의해서 1981년 민주당은 노스캐롤라이나주의 민주당 주지사인 헌트(James Hunt)로 하여금 위원회를 구성하도록 하여 서약대의원에 더하여 비서약대의원인 ‘수퍼대의원’을 두는 새로운 제도를 채택하기에 이른 것이다.¹³⁾

10) 맥거번-프레저위원회의 정식명칭은 ‘정당구조 및 대의원 선발 위원회(Commission on Party Structure and Delegate Selection)’이며 1968년 민주당 전당대회의 결의에 의해서 창설되어 1971년 개혁안을 발표하였다.

11) 예컨대 1972년 민주당 후보로 당선된 맥거번(George McGovern) 의원은 전체 민주당 당원투표의 26%만을 획득하고도 57%의 대의원을 확보할 수 있었는데, 이는 그가 각 주의 예비선거 규칙을 잘 숙지하고 활용한 측면에 기인하는 바도 있었다(Daily Kos 08/02/15).

12) 1980년 재선을 위해 노력한 카터(Jimmy Carter) 대통령이 이러한 경우에 해당한다. 당시 공화당의 레이건(Ronald Reagan) 후보가 국민적 인기 속에서 강하게 부상하고 있어서, 인기가 매우 저조했던 카터 대통령의 재선 전망은 매우 불투명했다.

2. 수퍼대의원을 둘러싼 샌더스 진영의 도전과 클린턴 진영과의 타협

수퍼대의원이라는 제도권 엘리트의 참여를 통해서 경선과정의 균형을 유지하고 당선된 후보의 본선경쟁력을 높인다는 취지에서 도입된 수퍼대의원 제도는 이후 당내 주류 후보에 편향되게 운영된다는 비판에 직면하다가, 2016년 민주당 경선과정에서 샌더스 후보진영에 의해서 거센 비판에 직면하게 된다. 이는 과연 수퍼대의원 제도의 도입이 본선 경쟁력이 있는 후보를 선출하는 소기의 목적을 달성할 수 있는 제도인가라는 의문과도 관련되어 있었다.

익히 알려져 있는 바와 마찬가지로 클린턴 후보는 2008년 민주당 경선에서 오바마 후보와 접전을 벌인 끝에 낙선한 바 있는 퍼스트레이디 출신의 유력 후보였다. 2008년 경선 패배 이후 클린턴 후보는 오바마 행정부에서 국무부장관을 역임하고 이후 뉴욕주에서는 상원으로 당선되기도 하였다. 이러한 화려한 경력으로 인해 2016년 민주당 경선 초반만 해도 무난히 민주당 후보로 당선될 것으로 예상되었다.

그러나 국무부장관 시절 개인 이메일 서버를 사용한 점과 클린턴재단을 통한 정치자금 모금설 등 윤리적 부정의 의혹, 그리고 세계화를 추진하여 미국 노동자들의 권익을 손상시킨 클린턴 대통령의 부인이라는 점과 워싱턴 기득권세력의 이미지로 인해서 신선한 느낌을 주지 못한 것 등이 당내 경선과정에서 취약점으로 부각되기 시작하였다. 이러한 기득권 후보의 이미지를 신랄하게 공격하면서 등장한 샌더스 후보는 아이오와 및 뉴햄프셔 경선에서부터 돌풍을 일으키기 시작하였다. 2016년 2월 1일 매우 근소하게 아이오와 당원회의에서 패배한 이후, 샌더스 후보는 바로 이은 2월 9일의 뉴햄프셔 예비선거에서 60.4%의 득표율을 올려 38.0%를 얻은 클린턴 후보에게 압승을 거두었다. 이후 본격적으로 샌더스 후보는 클린턴 후보 진영의 전위대가 된 수퍼대의원 제도가 지닌 문제점에 대해

13) 이렇게 구성된 헌트위원회(Hunt Commission)의 정식명칭은 ‘대통령 후보지명 위원회(Commission on Presidential Nominations)’이며, 1982년 수퍼대의원을 도입하는 개혁안을 발표하였다.

서 비판을 가하기 시작했다.

샌더스 후보 진영이 2016년 민주당 경선 당시 제기한 수퍼대의원 제도의 문제점은 크게 두 가지로 나누어 설명될 수 있다. 첫째는 수퍼대의원이 각 주의 경선 결과에 관계없이 대통령 후보를 지지할 수 있어서 풀뿌리 유권자의 의사를 왜곡할 수 있다는 문제점이었다. 둘째, 이들 수퍼대의원이 경선초반부터 대통령 선호를 미리 밝힘으로써 클린턴 후보와 같은 제도권 후보가 마치 이미 대통령후보로 낙점된 것과 같은 잘못된 인상을 준다는 점도 문제로 지적되었다. 다음에 제시된 도표는 위에서 지적한 첫 번째 문제점을 잘 보여주고 있다.

〈표 1〉 민주당 경선에서 샌더스 후보가 승리한 주의 클린턴 및 샌더스 후보의 대의원 확보상황

주/준주	서약대의원(a), 수퍼대의원(b), 전체대의원 (c=a+b) 숫자			클린턴 득표율 (%)	클린턴 후보의 서약대의원(가), 수퍼대의원(나), 전체대의원 (다=가+나) 숫자			샌더스 득표율 (%)	샌더스 후보의 서약대의원(라), 수퍼대의원(마), 전체대의원 (바=라+마) 숫자		
	a	b	c		가	나	다		라	마	바
뉴 햄프셔	24	8	32	38.0	9	6	15	60.4	15	1	16
콜로라도	66	12	88	40.4	25	10	35	58.9	41	0	41
미네소타	77	16	93	38.4	31	12	43	61.6	46	3	49
오클라호마	38	4	42	41.5	17	2	19	51.9	21	1	22
버먼트	16	10	26	13.6	0	4	4	86.1	16	6	22
캔자스	33	4	37	32.3	10	1	11	67.7	23	0	23
네브라스카	25	5	30	42.9	10	3	13	57.1	15	1	16
메인	25	5	30	35.5	8	4	12	64.3	17	1	18
해외 민주당원 ¹⁴⁾	13	4	17	30.9	4	2와 1/2	6과 1/2	68.9	9	1/2	9와 1/2
미시간	130	17	147	48.3	63	13	76	49.8	67	0	67

아이다호	23	4	27	21.2	5	2	7	78.0	18	2	20
유타	33	4	37	20.3	6	2	8	79.3	27	2	29
알라스카	16	4	20	18.4	3	1	4	81.6	13	1	14
하와이	25	9	34	30.0	8	5	13	69.8	17	3	20
워싱턴	101	17	118	27.1	27	13	40	72.7	74	0	74
위스콘신	86	10	96	43.1	38	9	47	56.6	48	1	49
와이오밍	14	4	18	44.3	7	4	11	55.7	7	0	7
로드 아일랜드	24	9	33	43.3	11	9	20	55.0	13	0	13
인디애나	83	9	92	47.5	39	7	46	52.5	44	0	44
웨스트 버지니아	29	8	37	35.8	11	6	17	51.4	18	2	20
오레건	61	13	74	44.0	25	7	32	56.0	36	3	39
몬타나	21	6	27	44.6	10	5	15	51.1	11	1	12
노스 다코타	18	5	23	25.6	5	1	6	64.2	13	1	14

출처: CNN 민주당 예비선거 주별 조사결과("search by state")

<https://edition.cnn.com/election/2016/primaries/parties/democrat;>(검색일: 2018. 12. 5)

RealClearPolitics. "Election 2016 - Democratic Delegate Count"

https://www.realclearpolitics.com/epolls/2016/president/democratic_delegate_count.html(검색일: 2018. 12. 5)

앞의 도표는 민주당 경선을 치른 주 가운데 샌더스 후보가 승리한 주들만을 골라서 클린턴 후보와 샌더스 후보의 득표율과 대의원 획득 현황을 제시한 것이다. 이 도표를 보면 샌더스 후보가 이긴 22개주 가운데에서 샌더스 후보가 클린턴 후보보다 더 많은 숫자의 수퍼대의원의 획득한 주는 버먼트주 단 하나뿐인 것으로 나타나고 있다. 버먼트주를 제외하고는 기껏해야 아이다호, 유타, 알라스

14) '해외 민주당원(Democrats Abroad)'의 경우 수퍼대의원은 전체 8인이지만 1인당 반(半)표의 투표권을 주어 전체 전당대회에서의 전체 투표자는 8인의 반인 4인으로 계산된다.

카, 노스다코타주 등에서 샌더스 후보가 클린턴 후보와 동수의 수퍼대의원을 획득했을 뿐이다. 한편 미시간주와 같은 경우는 더 심각한 문제가 등장하였는데, 실제로 경선 결과 서약대의원은 샌더스 후보가 클린턴 후보에 비해서 4명을 더 확보하였지만(63명 대 67명), 수퍼대의원 획득해서 클린턴 후보에 13명 대 0명으로 뒤져서, 전체 대의원 획득에서는 패배하는 경우도 나타났다(76명 대 67명). 이러한 사례는 로드아일랜드, 인디애나, 몬타나주 등에서도 나타났다.

샌더스 진영이 비판한 수퍼대의원 제도의 또 다른 문제는 이미 경선 초반부터 수퍼대의원이 입장을 표명함으로써 제도권 후보, 즉 2016년의 경우 클린턴 후보가 마치 필연적으로 민주당 대통령후보로 당선될 것 같은 인상을 주어, 전체 경선과정을 왜곡한다는 점이었다(HuffPost 16/07/24). 다음의 도표는 이러한 상황을 간접적으로 잘 보여주고 있다.

<표 2> 2016년 민주당 경선 초반 클린턴 후보와 샌더스 후보의 대의원 획득 현황

대의원수 누계	클린턴후보의 서약대의원(가), 수퍼대의원(나), 전체대의원(다=가+나) 숫자			샌더스후보의 서약대의원(라), 수퍼대의원(마), 전체대의원(바=라+마) 숫자		
	가	나	다	라	마	바
2월 경선누계	91	24	115	65	2	67
3월 경선누계	1170	287과 1/2	1457과 1/2	978	31과 1/2	1009과 1/2
4월 경선누계	401	133	534	330	2	332
2014년 경선누계	1662	444와 1/2	2106와 1/2	1373	35와 1/2	1408와 1/2

출처: <표 1>의 출처와 같으며 필자가 필요한 부분을 중심으로 별도로 계산하여 제시함

앞의 도표는 아이오와 당원회의와 뉴햄프셔 예비선거를 포함하여 경선 초반인 2월부터 4월까지 양대 후보가 획득한 대의원의 현상을 보여주고 있다. 재미있는

사실은 경선 초반부터 서약대의원을 둘러싼 양대 후보의 획득전이 상당한 수준 접전을 보이는 것과는 달리, 수퍼대의원의 획득 비율에서는 현저한 차이를 보이고 있다는 점이다. 예컨대 2월에서 4월에 이르는 경선 초반의 수퍼대의원 전체 획득숫자에서 클린턴 후보는 샌더스 후보에 비해서 거의 12.5배 정도 앞서고 있지만(444와 1/2명 대 35와 1/2명), 서약대의원에 있어서 양대 후보 간의 비율은 1.21 대 1(1662명 대 1373명)로 나타나고 있다. 전체적으로 서약대의원의 경우와는 매우 달리 수퍼대의원은 클린턴 후보를 압도적으로 지지하고 있음을 알 수 있다.

이러한 문제점이 지속적으로 제기되면서 2016년 7월 23일 민주당 전당대회 개최 직전 클린턴 후보 진영과 샌더스 후보 진영 간에 수퍼대의원 제도의 개혁을 위한 절충안이 마련되었다. 이러한 절충안이 마련될 수 있었던 데에는 몇 가지 이유가 있다고 보인다. 첫째, 2016년 민주당 경선 당시 위키리크스(WikiLeaks)가 슐츠(Debbie Wasserman Schultz) 민주당 전국위원회 위원장을 포함한 민주당 전국위원회 지도부가 클린턴 후보를 위해 조직적으로 움직였다는 것을 강하게 시사하는 민주당 직원의 이메일을 공개하면서 샌더스 후보진영의 민주당에 대한 압박이 매우 강해지게 되었다. 클린턴 진영은 이러한 샌더스 진영의 압박 하에서 수퍼대의원 문제에 있어서 일정 수준의 양보하지 않고는 전당대회 이후 민주당의 단합된 모습을 보이기 어려울 것이라는 위기감이 있었다. 둘째, 이러한 상황에서 통상 전당대회의 대통령 후보 경선과정을 주관하는 규칙상설위원회(Rules Standing Committee)¹⁵⁾가 샌더스 진영이 본격적으로 불만을 표출하는 적절한 장소가 되었다. 샌더스 진영은 수퍼대의원을 철폐하는 안, 클린턴 진영과의 타협을 통해서 수퍼대의원의 숫자를 대폭 줄이는 안, 규칙상설위원회에서 다수는 아니

15) 본문에서 언급된 ‘규칙상설위원회’는 민주당 전당대회 산하 위원회로서 민주당 전국위원회 산하 ‘규칙·규정위원회(Rules and Bylaws Committee(RBC): 대의원 선발규칙 등 민주당 전체와 관련된 규칙과 규정을 결정하는 상위의 위원회)’와는 다른 조직이다. 규칙상설위원회는 전당대회의 규칙을 정하고 전당대회에서 논의될 의제를 설정하는 기능을 수행한다.

지만 충분한 지지를 확보하여 전당대회에서 자신들의 의견을 소수파 의견으로 발표하는 안 등을 고려하면서 규칙상설위원회 참여하였다(Chicago Tribune 16/07/20). 샌더스 후보 측으로서는 수퍼대의원 제도를 완전한 철폐하는 것이 가장 최선이지만, 전당대회 산하 규칙상설위원회에서 다수의 위원을 차지한 클린턴 측 위원의 반대로 수퍼대의원의 숫자를 2/3정도 감축한다는 안에 동의하면서 양대 진영은 수퍼대의원 제도 개혁에 대해 타협할 수 있었다.¹⁶⁾

III. 2016년 민주당 전당대회 이후 수퍼대의원 제도의 개혁과정

1. 통합개혁위원회의 수퍼대의원 개혁안

2016년 민주당 전당대회 규칙상설위원회는 샌더스 진영과 클린턴 진영 간에 합의에 따라서 수퍼대의원 숫자를 2/3 정도 줄이는 방향으로 개혁안을 제시하였다. 통합개혁위원회의 설치와 수퍼대의원 제도의 개혁에 관한 규칙상설위원회의 결의안 내용을 일부는 아래와 같다.

16) 2016년 전당대회 당시 규칙상설위원회는 187명으로 구성되어 있었으며, 이 가운데 40%는 샌더스 후보 지지자들로, 나머지 60%는 클린턴 후보 지지자로 구성되어 있었다. 이러한 비율은 각 후보가 각 주별로 얻은 서약대의원 숫자에 비례하는 것이었다. 한편 수퍼대의원 폐지안이 규칙상설위원회 위원 25% 이상의 지지를 받았기 때문에 규정에 따라서 이 문제가 전당대회 본회의에서 논의되고 표결로 그 가부가 처리될 수도 있었다. 그러나 샌더스 진영은 수퍼대의원의 숫자를 대폭 줄이기 위해 '통합개혁위원회'를 설치하자는 규칙상설위원회의 제안에 동의하고 이러한 시도를 포기했다(HuffPost 16/07/24; NBC News 16/07/20).

Section 1: 통합개혁위원회의 설치

민주당 전국위원회(DNC)의 신입의장이 선출된 날로부터 60일 이내에 의장은 후보선발 전체 과정을 검토하고 접근가능하고 투명하며 포용적인 과정을 확보할 목적으로 후보선발과정에 관한 정관(charter)에 변경을 제안하는 위원회를 설립한다. 이 위원회는 통합개혁위원회이며 위원장과 부위원장을 포함하여 21명으로 구성된다. 위원장은 딜런(Jennifer O'Malley Dillon)이며 부위원장은 코언(Larry Cohen)으로 클린턴 후보가 9명을, 샌더스 후보가 7명을 지명하고, 나머지 세 명은 민주당 전국위원회 의장이 지명한다. 가능한 한 이 위원회 구성은 양성 동등, 그리고 지역적으로 인구의 측면에서 다양해야 한다.

중략

Section 3 대의원

통합개혁위원회는 2020년 민주당 전당대회가 비서약 정당지도자(party leaders) 및 선출직 공직자(elected official) 대의원이 대통령 후보지명과정에 참여하는 방식의 변화를 제공하기 위해서 대의원 선발규칙에 대한 적절한 개정 제안을 고려하고 만들어낼 것이다. 특히 동위원회는 의원, 주지사, 저명한 정당지도자들은 비서약상태로 자신들이 선택한 후보자를 지지하도록 하고, 나머지 비서약대의원들은 자신들이 속한 주에서 각 후보가 받은 투표에 비례하여 전당대회 석상에서 후보에 대해 투표하도록 요구할 것이다.

출처: Rules Standing Committee 2016: 1-2.

2016년 민주당 전당대회 직전 채택된 규칙상설위원회의 결의안 내용에서 알 수 있듯이, 샌더스 진영과 클린턴 진영 간의 타협의 결과로 나타난 통합개혁위원회의 창설은 궁극적으로 기존의 수퍼대의원 가운데 선출공직 신분의 수퍼대의원, 즉 정치인 출신 수퍼대의원을 제외한 나머지의 정당관리 비서약대의원에 대

해서는 비서약 자격을 박탈하는 것을 골자로 하고 있었다. 정당관리 신분 수퍼대 의원이 서약대의원으로 지위가 변경될 경우 통합개혁위원회의 창설을 통한 수퍼 대의원 제도의 개혁은 궁극적으로 수퍼대의원 가운데 비서약대의원의 숫자를 60% 정도 줄이는 효과를 가져 올 수 있다. 전당대회 규칙상설위원회의 결의안이 발표된 이후 나타난 통합개혁위원회의 수퍼대의원 개혁안은 바로 이러한 비서약 수퍼대의원의 숫자를 대폭 줄이는 방향으로 만들어졌다.

규칙상설위원회의 결의에 따라서 미국 대통령 선거가 종료된 이후인 2017년 4월 17일 그 명단이 발표된 통합개혁위원회는 9인의 클린턴 후보측 인물과 7인 의 샌더스 후보측 인물, 페레스(Thomas Perez) 신임 민주당 전국위원회 위원장이 임명한 3인, 그리고 클린턴 및 샌더스 진영을 대표하는 위원장과 부위원장 등 전체 21명으로 구성되었다(HuffPost 17/04/20). 통합개혁위원회는 수퍼대의원의 숫자를 60% 정도를 줄인다는 목표로 같은 해 5월 5-6일 워싱턴(Washington D.C.) 회의를 시작으로 12월 8-9일 다시 워싱턴(Washington D.C.) 회의에 이르기 까지 산안토니오, 시카고, 라스베가스 등을 거치면서 모두 다섯 차례를 회의를 개최하였다. 이러한 회의는 민주당의 유권자 동원 문제 등을 포함한 이슈를 다루 면서 수퍼대의원의 개혁문제를 함께 다루었는데, 통상 그 진행은 분야별 작업반 을 중심으로 진행되었고 보통 2일간에 걸친 회의는 주로 특정 주제에 대한 발표 와 토론 등으로 이루어졌다.¹⁷⁾

17) 전체 회의의 내용을 볼 때 다섯 차례의 회의 가운데 수퍼대의원 제도개혁과 관련 된 토론은 2017년 6월 2-3일 간에 개최된 텍사스 산안토니오의 제2차 회의 제2 일째 회의부터 시작되었다. 이후 8월 25-26일 간에 개최된 시카고 제3차 회의 제 2일째 회의에서 민주당 전국위원회 정당업무위원장 패트릭 테일러(Patrick Taylor) 와 통합개혁위원회 위원인 브루킹스연구소의 카막(Elaine Kamarck)이 수퍼대의원 제도에 대해서 발표하기도 하였다. 카막은 당시 발표에서 수퍼대의원 제도에 대한 우려가 있기는 하지만, 수퍼대의원 제도가 경선결과를 좌우한 바는 없다는 취지로 발표하였다. 그리고 10월 18일 라스베가스에서의 제4차 회의에서 수퍼대의원 작업 반의 발표가 최종적으로 있었다. 이후 마지막 회의인 12월 8-9일의 워싱턴 회의에 서 수퍼대의원 제도 개혁안이 만장일치로 채택되었다(Unity Reform Commission 2017: 21-26).

이미 민주당 전당대회에서 양대 진영 사이에 비서약 수퍼대의원을 대폭 줄인다는 점에 대한 합의가 있었고 향후 공화당과의 각종 선거 등을 앞두고 있기 때문에, 이들 회의가 매우 논쟁적이거나 당파적으로 진행되지는 않았다. 개혁안의 내용을 보면 먼저 통합개혁위원회는 수퍼대의원을 ‘자동대의원(automatic delegate)’이라는 용어로 표현하면서, 이러한 자동대의원을 크게 두 종류로 구분하였다. 통합개혁위원회는 수퍼대의원을 과거와 달리 비서약대의원과 서약대의원이라는 두 범주로 구분하여, ‘자동대의원이면서 동시에 비서약대의원(automatic unpledged delegate)’인 범주와 ‘자동대의원이면서도 서약대의원(automatic pledged delegate)’인 범주를 구분하였다.¹⁸⁾ 그리고 비서약 자동대의원은 기존 수퍼대의원 가운데 과거부터 존재했던 선출공직 정치인으로 구성되는데, 이들은 수퍼대원이 됨과 동시에 경선 및 전당대회 전체 과정에서 자유롭게 대통령 후보에 대한 지지 의사 표시를 할 수 있는 권리를 계속 보유하게 된다.

그런데 통합개혁위원회가 제시한 새로운 개혁안에서 주목할 점은 과거에는 자유롭게 대통령 후보에 대한 선호를 밝힐 수 있었던 ‘정당관리’ 수퍼대의원에 대해서는 비서약의 권한을 박탈하였다는 점이었다. 즉 2016년 전체 수퍼대의원 가운데 431명을 차지했던 정당관리 신분의 수퍼대의원들은 자동적으로 대의원의 신분을 획득한다는 점에서는 예전의 권한을 여전히 보유하지만, 자유로운 대통령 후보 지지표명 권한을 박탈당한다는 점에서는 개혁 이전의 지위와 확연히 차이가 나게 되었다(Unity Reform Commission 2017, 4-5).

18) 실제로 통합개혁위원회의 개혁안에 따르면 비서약 자동대의원은 제1범주 대의원(선출공직 정치인 출신 대의원)으로 분류되며, 서약 자동대의원은 다시 제2범주 대의원과 제3범주 대의원으로 구분된다. 제2범주 및 제3범주 대의원은 모두 정당관리 출신이라는 점에서 동일하지만, 전자는 각 주별로 선발되고 후자는 전국단위로 선발된다는 점에서 다르다. 그러나 양자는 모두 정당관리 출신 대의원이면 서약 자동대의원이라는 측면에서 그 성격이 같아 사실상 서약 자동대의원이라는 하나의 범주로 보아도 무방하다.

2. 규칙·규정위원회의 수정개혁안의 채택과 수정개혁안의 등장 이유

이와 같은 비서약 수퍼대위원의 숫자를 60% 정도 감축시킨다는 통합개혁위원회의 제안이 있는 이후 민주당 전국위원회 산하 규칙·규정위원회는 이러한 개혁안에 대한 논의를 약 6개월에 걸쳐 진행한 후 2018년 7월 11일 자신의 새로운 개혁안을 결의하였다. 규칙·규정위원회가 제시한 수정개혁안은 개혁통합위원회의 개혁안과 달리 선출공직 대위원과 마찬가지로 정당관리 대위원 역시 비서약 수퍼대위원으로 존속시키되, 전체 수퍼대위원의 투표권한을 일부 제한하는 방식을 취하였다.

이러한 개혁의 골자와 관련하여 민주당 전국위원회가 7월 24일 발표한 ‘미국 민주당의 2020년도 민주당 전당대회 소집 발표문 초안’의 제9조 ‘2020년 민주당 전당대회의 절차규칙’의 9항 b와 c¹⁹⁾의 내용은 다음과 같다.

b. 대통령 후보선출의 제1차 호명(呼名)투표에는 민주당 전국위원회 총무(DNC Secretary)에 의해서 어느 한 후보가 서약대위원 및 자동대위원(과거 수퍼대위원: 필자주)의 과반수에 이르는 대위원을 확보한 것으로 확인되지 않는 한 서약대위원만이 투표에 참여할 수 있다. 만약 어느 한 후보가 서약대위원 및 자동대위원의 과반수를 획득한 것으로 인정되면 자동대위원도 제1차 투표에 참여할 수 있다.

c. 후보지명전이 제1차 호명투표를 넘어가는 경우 모든 서약대위원과 자동대위원은 후보자가 선택될 때까지 제1차 투표 이후의 투표에 참여할 수 있다.

출처: Democratic National Committee 2018a: 19

19) 2018년 7월 24일에 발표된 ‘미국 민주당의 2020년도 민주당 전당대회 소집 발표문 초안’은 전체 9개조(Article)와 5개의 부속조항(Appendix)으로 구성되어 있다. 이 가운데 수퍼대위원과 관련된 부분은 제9조 ‘2020년 민주당 전당대회의 절차규칙(Procedural Rules for the 2020 Democratic National Convention)’의 9항 b와 c이다.

즉 2018년 8월 25일 민주당 전국위원회 투표를 통해서 최종적으로 채택된 - 따라서 2020년 민주당 경선부터 시행될 - 규칙·규정위원회 수정개혁안은 수퍼대의원들이 대통령 후보를 선출하는 전당대회 제1차 투표에 참여할 수 없도록 하는 것을 핵심으로 하고 있었다. 단, 전당대회에 즈음하여 특정 후보가 획득한 서약대의원의 숫자가 서약대의원과 수퍼대의원을 합한 전체 대의원 숫자의 과반수에 달할 경우에는, 수퍼대의원도 제1차 투표에 참여할 수 있도록 단서 조항을 두었다. 그러나 그렇지 못한 경우에는 수퍼대의원은 제1차 투표에는 참여하지 못하고, 대신 제2차 투표부터 최종적인 후보가 결정될 때까지 투표에 참여할 수 있도록 하였다.

아래의 도표는 위에서 제시된 규칙·규정위원회의 수정개혁안의 내용과 통합개혁위원회의 원래 개혁안을 개괄적으로 비교한 도표이다.

〈표 3〉 통합개혁위원회의 수퍼대의원 개혁안과 규칙·규정위원회 수정개혁안 비교

		통합개혁위원회 개혁안	규칙·규정위원회 수정개혁안
1	발표 일시	2017년 12월 9일	2018년 7월 24일
2	소관위원회의 위상	민주당 전당대회에 의해 창설된 임시기관; 규칙·규정위원회의 하위기관	민주당 전국위원회 산하의 상설기관; 통합개혁위원회의 상위기관
3	수퍼대의원을 지칭하는 자동대의원 개념	자동대의원 개념 최초 출현	자동대의원 개념 지속 사용
4	수퍼대의원의 구분	수퍼대의원을 서약 및 비서약 자동대의원으로 구분	수퍼대의원을 구분하지 않고 과거처럼 모두 비서약대의원으로 함; 자동대의원의 신분유지
5	수퍼대의원 중 서약대의원 존재 유무	존재함	존재하지 않음
6	수퍼대의원 중	수퍼대의원 중 서약대의원은	수퍼대의원 중 서약대의원 없음

	서약대의원의 독립성 제한	자신이 속한 주의 경선 결과에 귀속됨; 임의의 대선후보에 대한 선호표시 불가능	
7	수퍼대의원 중 서약대의원의 독립성 제한의 효과	개혁 이전 비서약 수퍼대의원을 60% 정도 줄이는 효과가 있음	수퍼대의원은 모두 비서약대의원의 지위를 유지함
8	수퍼대의원의 전당대회 투표제한	수퍼대의원 중 서약, 비서약대의원 모두 제1차 투표부터 투표할 수 있으나, 서약대의원은 주의 경선 결과에 귀속되어 투표함	수퍼대의원은 제1차 투표에 참여 못함; 특정 후보가 확보한 서약대의원의 숫자가 수퍼대의원과 일반대의원을 합한 전체대의원의 과반수에 이른 경우에는 참여할 수 있음

양대 위원회의 두 개혁안을 비교해 보면 모두 통상의 수퍼대의원을 기존에 ‘비서약대의원’이라고 부르던 것과는 달리 새로이 ‘자동대의원’이라는 용어로 지칭하고 있다(<표 3>의 3). 둘째, 통합개혁위원회의 개혁안은 자동대의원을 비서약대의원과 서약대의원으로 구분하고 있으나(<표 3>의 4), 최종 채택된 규칙·규정위원회의 수정개혁안에서는 모든 수퍼대의원은 정치인과 정당관리의 구분이 없이 자동대의원인 동시에 비서약대의원로서의 지위를 유지하면서 언제든지 자신의 대선후보 선호를 표명할 수 있도록 되어 있다. 셋째, 통합개혁위원회의 개혁안은 모든 수퍼대의원이 전당대회의 투표에 참여할 수 있게 했고 다만 이들에게 서약대의원은 주경선결과에 귀속되어 임의로 후보를 지지할 수 없게 했으나, 규칙·규정위원회의 수정개혁안은 수퍼대의원이 전당대회 제1차 투표에 참여하는 것은 금지하는 방식으로 그 영향력을 제한하였다.

이러한 개혁안을 두고 볼 때 의문점은 왜 이러한 방식으로 통합개혁위원회의 개혁안이 규칙·규정위원회에서 수정되었나 하는 점일 것이다. 이러한 과정에는 몇 가지 이유가 있었다. 첫째, 클린턴 후보 진영과 샌더스 후보 진영은 모두 규칙·규정위원회의 수정개혁안이 나름대로 합리적인 것이라고 판단하였다. 샌더스 후보 진영은 이러한 수정개혁안을 통해서 “수퍼대의원이 당원의 의사를 무시

하고 최종적으로 대통령후보 선발에 영향을 미쳐서는 안 되게 해야 한다.”는 목적을 달성하였고, 클린턴 후보 진영은 민주당의 단합과 향후 대선후보의 정당성 확보라는 목적을 달성할 수 있었다(Vox 18/08/26). 이렇게 볼 때 이러한 개혁안은 샌더스 후보 진영과 클린턴 후보 진영이 모두 일정 수준 양보한 결과물로 나타났다고 보인다. 샌더스 후보 진영은 정당관리 수퍼대의원의 비서약대의원 지위의 유지를 수용하는 대신 이들이 경선의 민의를 무시하고 대통령 후보를 결정할 수 있는 가능성을 없앴다는 측면에서 소기의 성과를 거두었다. 한편 클린턴 후보 진영은 대통령 후보 1차 투표에 수퍼대의원이 참여할 수 없도록 했다는 측면에서는 양보하였으나, 민주당의 단합을 도모하고 민주당에 대한 유권자의 신뢰를 어느 정도 회복할 수 있었다는 측면에서는 소기의 성과를 거두었다. 또한 2018년 중간선거와 2020년 대선을 앞두고 국민 앞에서 당이 분열되는 인상을 보일 수도 없었다(CNN 18/08/25). 그 결과 규칙·규정위원회의 수정개혁안이 나온 이후 통합개혁위원회는 만장일치로 이것이 자신들의 개혁취지를 담은 것으로 인정하였고, 실제로 샌더스 의원은 성명서를 통해서 이 수정개혁안을 “민주당을 보통 미국인의 요청에 더욱 개방적, 민주적, 반응적으로 만드는 중요한 전향적 조치”라고 지지의 의사를 밝히기도 했다(Associated Press in Chicago 18/08/25).²⁰⁾

둘째, 무엇보다도 정치인 출신 수퍼대의원만을 대선후보에 대해서 자유롭게 의사를 표시하도록 허용하고, 정당관리 출신 수퍼대의원의 신분을 서약대원으로 전환하는 것에 대해서 상당수 민주당 전국위원회 위원의 강한 반발이 있어서 규칙·규정위원회의 수정안에서는 이러한 구분이 사라지게 되었다(DemRulz

20) 한편 규칙·규정위원회의 수정개혁안을 통과시키는 과정에서 가장 강력하게 반발한 세력은 민주당 내 흑인 정당관리나 이들을 지지하는 흑인 연방의회 의원들이었다. 특히 흑인인 전임 민주당 전국위원회 위원장인 파울러(Don Fowler)와 브라질 등이 강력하게 반발하였다. 이들은 대부분 백인과 청년으로 구성되어 있는 샌더스 후보 진영을 만족시키기 위해서 자신들이 1차 투표 투표권을 박탈하는 것에 대해서 강한 불만을 토로했다. 그러나 파울러는 최종적으로 당의 단합을 위해서 이러한 수정개혁안을 받아들이고 무투표로 통과시키는 동의안을 발의하였다(CNN 18/08/25; Vox 18/08/26).

18/08/16). 예컨대 과거 민주당 전국위원회 위원장을 역임한 바도 있었으며 클린턴 부부와 친밀한 관계를 지니고 있었던 브라질(Donna Brazile)은 수퍼대위원이 결코 민의를 무시하면서 대선후보를 지지한 적이 없는데, 마치 그런 것처럼 이들의 권한을 박탈하는 것에 대해서 강력하게 비판하였다(New York Times 18/07/11).

마지막으로 통합개혁위원회의 제안대로 정당관리 출신 수퍼대위원을 서약대위원으로 변경하여 주경선에서 나타난 대통령 후보의 선호에 일치하도록 이들이 전당대회에서 투표하게 할 경우 매우 복잡한 기술적 문제가 발생하여 규칙·규정위원회의 수정개혁안이 채택될 수 있었다. 버지니아주 출신 민주당 전국위원회 위원으로서 실제로 2016년 규칙·규정위원회에 참석한 바 있는 리언(Frank Leone)에 의하면, 통합개혁위원회의 제안에 따른 경우 이들의 대통령 후보 선호와 주경선의 결과의 선호가 많은 경우 일치하지 않을 수 있다. 이러한 경우 이러한 불일치를 해결할 투표방식이 매우 복잡하다는 인식이 확산되면서 규칙·규정위원회의 수정개혁안이 등장하게 되었다(DemRulz 18/08/16).²¹⁾

21) 리언에 의하면 이러한 불일치의 경우 통합개혁위원회는 푸울 투표방식과 대리 투표방식을 제안하고 있다. 푸울 투표방식은 민주당 전국전당대회가 주경선의 결과에 따라서 서약 수퍼대위원의 의사와 상관없이 경선결과의 비율에 따라서 후보별로 대위원을 임의로 배정하는 방식인데, 이 경우는 수퍼대위원의 의사와 투표가 실제로 분리되는 결과가 나타나 문제로 지적되었다. 두 번째 방식은 전자의 문제를 해결하기 위해서 이러한 불일치의 경우 주민주당위원회가 수퍼대위원의 선호를 물어서 가능하면 주의 선호와 비례하도록 각 대통령 후보에게 대위원을 배정하고, 이것이 실패할 경우 수퍼대위원으로 하여금 전당대회에서 대리 투표자를 선정하도록 하는 방식이다. 이 방법 역시 그 과정이 매우 복잡하다는 비판에 직면하게 되었다.

Ⅳ. 결론에 대신하여: 슈퍼대의원 개혁의 원인 및 함의

지금까지 이 글에서 논의한 내용을 전체적으로 되돌아보면 2016년에 시작된 민주당 슈퍼대의원 개혁은 1982년 헌트위원회에 의한 슈퍼대의원 제도 도입 이후 민주당의 풀뿌리 유권자의 의사와 무관한 슈퍼대역원이 자유롭게 후보를 지지하는 것에 대한 불만이 누적되어 온 역사적 배경 속에서 태동하였다고 볼 수 있다. 이러한 환경적 원인과 함께 2016년 샌더스 진영의 슈퍼대의원 제도 개혁요구가 지속적으로 개진되어 나오고, 이를 클린턴 진영이 수용하면서 통합개혁위원회를 양대 진영 간 합의의 결과로 만들어 낼 수 있었던 것이 슈퍼대의원 개혁의 직접적 원인이 되었다고 볼 수 있다.

그렇다면 한 가지 제기될 수 있는 의문은 슈퍼대역원에 대한 불만은 민주당 내에서 지속적으로 존재해 왔는데 왜 2016년 민주당 경선과정에서 이러한 문제에 대해서 본격적인 비판이 있었는가 하는 점일 것이다. 실제로 슈퍼대의원 제도에 대한 비판은 1980년대부터 지속적으로 제기되어 오고 있었다. 예컨대 1988년 민주당 대선후보 경선에 도전한 잭슨(Jesse Jackson) 목사는 당시 선두주자로 부상하던 매사추세츠주의 두카키스(Michael Dukakis) 주지사에게로 슈퍼대역원이 몰리고 있는 현상을 비판하면서 슈퍼대의원들이 주경선의 결과에 구속되어야 한다고 주장한 바 있었다(New York Times 88/03/24). 2008년 경선 초반부터 예상을 깨고 클린턴 후보를 앞지르기 시작한 오바마 후보 역시 슈퍼대의원들도 각 주의 경선결과에 구속되어 대통령번호를 표시해야 한다고 주장하였다. 반면 서약대의원 숫자에서 오바마 후보에게 뒤지던 클린턴 후보는 슈퍼대역원이 원래의 취지대로 주경선결과에 상관없이 지지후보를 결정해야 한다고 반박하였다(Kamarck 2016, 166-167; Washington Post 08/02/17). 이러한 양대 세력의 갈등의 결과 2008년 8월 25일 민주당 전당대회는 민주당 변혁위원회(Democratic Change Commission)를 창설하고, 그 창설 목적 가운데 하나로 “경선과정에서 예비선거

및 당원회의 유권자의 역할과 영향력을 확대하도록 비서약 정당관리 및 선거정치인 대의원의 숫자를 상당히 줄이는 것(to provide for a significant reduction)”을 포함시켰다(Democratic Change Commission 2009: 27).²²⁾ 즉 2008년 민주당 전당대회 결의와 민주당 변혁위원회의 제안은 수퍼대의원의 폐지보다는 그 숫자를 상당히 줄이자는 취지였다(Democratic Change Commission 2009: 19-20).²³⁾

이상에서 살펴본 것처럼 수퍼대의원제도의 도입 이후 개혁의 내용을 보면 수퍼대의원제도에 대한 비판이 지속적으로 제기되어도 수퍼대의원의 감원이 있었을 뿐 폐지는 허용되지 않았다. 그런데 2016년의 경우는 수퍼대의원에 대한 폐지론이 민주당 전당대회에서 논의되어 통합개혁위원회를 통해서 실제로 정당관리 수퍼대의원을 없애는 개혁안이 등장하기도 했다. 1988년의 잭슨 후보, 2008년의 오바마 후보, 그리고 2016년의 샌더스 후보 등의 사례를 종합해 볼 때, 수퍼대의원 폐지에 대한 본격적 논의는 대강 아래의 두 가지 조건이 동시에 만족될 경우 가능한 것으로 보인다. 첫째, 당내 비주류 후보와 제도권 주류 후보 사이의 경선 과정이 매우 심각한 접전 양상을 보여야 한다. 둘째, 이와 같이 제도권 주류 후보와 접전을 벌인 비주류 후보가 수퍼대의원 제도를 패배의 원인으로 지적하고 또 그렇게 불만한 충분한 근거가 있어야 한다.

이러한 두 가지 조건에 비추어 볼 때 1988년 잭슨 후보의 경우는 비록 그가 비주류 후보이기는 하지만 여전히 제도권 후보에 필적할 수 없는 소수파 후보라는 단점을 지니고 있었다. 2008년 오바마 후보의 경우 클린턴 후보와 접전을 벌였으나 서약대의원과 수퍼대의원 양자에서 모두 궁극적으로는 우세를 보여 승리했다. 그러나 2016년 샌더스 후보의 경우를 보면 경선의 접전양상과 함께 패전원

22) 본문에 인용된 구절은 민주당 변혁위원회의 보고서에 부록으로 첨부되어 있는 “민주당 변혁위원회 창설결의안”의 제3항 “대의원”에 적혀 있는 문구이다.

23) 실제로 민주당 변혁위원회의 수퍼대의원 개혁의 결과 2008년 민주당 경선 당시 851명이었던 수퍼대의원 가운데 소위 ‘추가대의원(add-on delegates)’로 불리며 주민민주당 위원장이 지명할 수 있었던 수퍼대의원 76명이 사라지게 되었다. 2008년 당시와 비교해 볼 때 2016년 712명이라는 수퍼대의원의 숫자는 상당히 줄어든 수치이다.

인으로서 수퍼대의원 제도에 대한 비주류 후보의 비판이라는 두 가지 조건이 모두 만족되었다.

이미 제II장에서 설명했듯이 샌더스 후보는 클린턴 후보와 서약대의원 쟁탈을 위한 주별 경선에서 접전을 벌였음에도 불구하고, 수퍼대의원의 압도적인 클린턴 후보 지지로 인해 선거 초반부터 이미 불리한 경선을 치를 수밖에 없었다. 이러한 상황에 대한 불만을 토로하면서 샌더스 후보는 수퍼대의원 제도가 결국은 경선 시작 이전에 이미 클린턴 후보를 대통령 후보로 부상시키기 위한 도구라고 비판한 바도 있었고, 이로 인해 부분적으로 자신의 패배가 귀결된 것일 수도 있다고 주장하였다(CBS 16/05/28; NBC News 16/07/20). 이와 같이 경선이 접전의 양상을 보이고, 또한 수퍼대의원 제도로 인한 심각한 불이익이 드러나면서 샌더스 후보 진영은 수퍼대의원 제도의 개혁을 요구하게 되었고, 그 결과는 이 글이 설명한 통합개혁위원회 개혁안 및 규칙·규정위원회의 수정개혁안으로 나타났다.

마지막으로 이러한 민주당의 수퍼대의원 제도개혁이 2020년 대통령 선거를 포함하여 향후 민주당 대통령 후보경선에 대해서 어떠한 영향력을 행사할 것인가라는 점이 흥미 있는 질문으로 제기될 수 있을 것이다. 이러한 질문에 대해 아래와 같이 세 가지 정도의 답변이 제시될 수 있을 것으로 보인다. 첫째, ‘보이지 않는 예비선거(*invisible primary*)’, 즉 실제의 경선 개시 이전에 제도권 내 영향력 있는 인사의 지원을 얻으려는 후보들의 노력은 상당히 줄어들 것으로 보인다. 그 대신 민주당 내 대선 후보는 과거에 비해 제도권 내 유력인사와의 관계보다는 실제 경선지역의 당원이나 유권자와의 관계증진에 보다 더 주력할 것으로 보인다.

둘째, 전체 대의원의 15%를 차지하는 제도권 수퍼대의원의 후보결정력이 사실상 사라지면서, 당내 비주류 혹은 비제도권 출신의 후보가 민주당 경선에 좀 더 많이 참여하고 또한 좀 더 큰 경쟁력을 가질 가능성이 높아졌다. 예컨대 2008년 오바마 후보나 2016년 샌더스 후보와 같이 비주류 후보가 과거보다 더 큰 경쟁력을 지닐 가능성이 상대적으로 커졌다. 뿐만 아니라 제도권 정치의 경험이 전혀 혹은 별로 없는 인물 가운데 선거자금 동원력을 있고 전국적으로 호감도가

높아 정치적 영향력이 있는 인물이 민주당 경선에 참여하여 돌풍을 일으킬 가능성도 있다.

셋째, 민주당의 정당개혁사라는 거시적 관점에서 볼 때 조직으로서의 민주당이 상대적으로 약화되는 반면 민주당 내 당원이나 유권자의 영향력이 상대적으로 커질 가능성이 있다. 예비선거나 수퍼대의원 제도의 도입 사례를 통해서 알 수 있듯이, 민주당은 제도권 정당과 풀뿌리 당원의 영향력 사이에서 몇 차례 방향전환을 해 왔다. 이번 수퍼대의원 제도의 개혁은 일종의 풀뿌리 당원을 지향하는 방향전환의 기획물로 보인다. 그 결과 정당후보 선발제도의 관점에서 포괄성과 분권화를 특징으로 하는 미국의 대통령 경선제도는 민주당의 수퍼대의원 제도 개혁을 통해서 좀 더 개방성을 증대한 것으로 평가해 볼 수 있다.

참고문헌

1. 민주당의 대의원 및 수퍼대의원 개혁 관련 결의안 등 공식문서

Democratic Change Commission. 2009. "Report of the Democratic Change Commission." Dec. 30.

https://www.demrulz.org/wp-content/files/Change_Commission_Report_2009.pdf(검색일: 2018.08.02).

Democratic National Committee. 2018a. "Call for the 2020 Democratic National Convention." July. 24.

https://www.demrulz.org/wp-content/files/2020_Call_for_Convention_Final_Incorporated_9.7.18.pdf(검색일: 2018.09.14).

Democratic National Committee. 2018b. "Delegate Selection Rules: For the 2020 Democratic National Convention." July. 24.

https://www.demrulz.org/wp-content/files/2020_Delegate_Selection_Rules_Final_Incorporated_9.7.18.pdf(검색일: 2018.09.05.).

Democratic National Committee. 2018c. "The Charter of the Democratic Party of the United States." Aug. 25.

https://www.demrulz.org/wp-content/files/DNC_Charter_Bylaws_8.25.18_with_Amendments.pdf(검색일: 2018.09.15).

Rules Standing Committee. 2016. "Proposals to the Rules Committee." July 23.

https://democrats.org/wp-content/uploads/2018/10/Unity_Reform_Commission_Resolution.pdf(검색일: 2018.08.22).

Unity Reform Commission. 2017. "Report of the Unity Reform Commission." Dec. 8 & 9.

<https://my.democrats.org/page/-/Unity%20Reform%20Commission%20Report%202012.21.17.pdf>(검색일: 2018.09.15).

2. 논문 및 저서

김남균. 2015. "에비선거제로 가는 긴 여정: 미국 대선 후보 지명제도의 변천." 『미국학논

- 집』 47(3), 29-57.
- 안순철. 2005. 『미국의 예비선거: 비교정치학적 접근』. 서울: 단국대학교 출판부.
- 손병권. 2003. “직접 예비선거제도의 기원: 위스컨신주의 사례를 중심으로.” 『한국정치학 회보』 37(3), 197-217.
- 조성대. 2016. “2016년 미국 대선의 예비선거: 제도, 과정, 결과 및 함의.” 『의정연구』 22(3), 5-38.
- Atkeson, Lonna Rae, and Cherie D. Maestas. 2009. "Meaningful Participation and the Evolution of the Reformed Presidential Nominating System." *PS: Political Science and Politics* 42(1), 59-64.
- Christenson, Dino and Erik Heidemann. 2016. "Superdelegates or Supertrustees? The Timing and Consistency of Superdelegate Decisions." *Presidential Studies Quarterly* 46(3), 640-668.
- Cook, Rhodes. 2004. *The Presidential Nominating Process: A Place for US?*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Davis, James W. 1967. *Springboard to the White House: Presidential Primaries, How They are Fought and Won*. New York: Thomas Y. Crowell Company.
- Davis, James W. 1997. *U.S. Presidential Primaries and the Caucus-Convention System: A Source Book*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Epstein, Leon. 1986. *Political Parties in the American Mold*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Fridkin, Kim and Patrick Kenney. 2012. "Comparing the views of superdelegates and Democratic voters in the 2008 Democratic nomination campaign." *Party Politics* 18(5), 749-770.
- Galdieri, Christopher J., Kevin Parsneau, and J. Scott Granberg Rademacker. 2012. *Politics & Policy*. "Superdelegate Decision Making during the 2008 Democratic Primaries." 40(4), 680-703.
- Gallagher, Michael. 1988. "Introduction." Michael Gallagher and Michael Marsh eds. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London:

- Sage Publication, 1-19.
- Gunther, Richard and Larry Diamond. 2003. "Species of Political Parties." *Party Politics* 29(2), 185-186.
- Hasecke, Edward B., Scott R. Meinke, and Kevin M. Scott. 2013. "Congressional Endorsements in the Presidential Nomination Process: Democratic Superdelegates in the 2008 Election." *American Politics Research* 41(1), 99-121.
- Haskell, John. 1996. "Reforming presidential primaries: Three steps for improving the campaign environment." *Presidential Studies Quarterly* 26(2), 380-390.
- Jackson, John S. and William Crotty. 1996. *The Politics of Presidential Selection*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Kamarck, Elaine C. 2016. "Do Conventions Matter Anymore?: Superdelegates, the Robot Rule, and the Modern Nominating Process." Elaine Kamarck. *Primary Politics: Everything You Need to Know About How America Nominates Its Presidential Candidates*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- LeDuc, Lawrence. 2001. "Democratizing Party Leadership Selection." *Party Politics* 7(3), 323-341.
- Merriam, C. Edward. 1909. *Primary Elections: A Study of the History and Tendencies of Primary Election Legislation*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Merriam, C. Edward and Louise Overacker. 1928. *Primary Elections*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Pennings, Paul and Reuven Y. Hazan. 2001. "Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences." *Party Politics* 7(3), 267-275.
- Rahat, Gideon and Reuben Y. Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework." *Party Politics* 7(3), 297-322.
- Ranney, Austin. 1975. *Curing the Mischief of Faction: Party Reform in America*. Berkeley: University of California Press.
- Rosenfeld, Steven. 2018. *Democracy Betrayed: How Superdelegates, Redistricting, Party Insiders, and the Electoral College Rigged the 2016 Election*. New York: Hot Books.

Ryan, Josh M. 2011. "Is the Democratic Party's superdelegate system unfair to voters?" *Electoral Studies* 30(4), 756-770.

Tolbert, Caroline J., David P. Redlawsk, and Daniel C. Bowen. 2009. "Reforming Presidential Nominations: Rotating State Primaries or a National Primary?." *PS: Political Science and Politics* 42(1), 71-79.

3. 언론 및 방송기사 그리고 인터넷 논문

Associated Press in Chicago. 2018. "Democrats change superdelegates rules that enraged Sanders supporters"(Aug 25).

<https://www.theguardian.com/us-news/2018/aug/25/democrats-rules-superdelegates-sanders>
(검색일: 2018.09.12).

CBS. 2016. "Bernie Sanders: Democratic primary not "rigged," just "dumb"." "Face the Nation"(May 28).

<https://www.cbsnews.com/news/bernie-sanders-democratic-primary-not-rigged-just-dumb/>
(검색일: 2018.09.15).

CNN 민주당 예비선거 주별 조사결과("search by state")

<https://edition.cnn.com/election/2016/primaries/parties/democrat/>(검색일: 2018.12.5).

Daily Kos. 2008. "A Brief History of Superdelegates."(Feb. 15).

<https://www.dailykos.com/stories/2008/2/15/457181/>-(검색일: 2018.09.20).

Desilver, Drew. 2016. "Who are the Democratic Superdelegates?" Pew Research Center.
<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/05/05/who-are-the-democratic-superdelegates/>
(검색일: 2018.10.01).

Herndon, Astead W. 2018. "Democrats Take Major Step to Reduce Role of Superdelegates."(July 11).

<https://www.nytimes.com/2018/07/11/us/politics/superdelegates-democratic-party.html>(검색일: 2018.09.24).

Leone, Frank. 2018. "DNC Members: It's time to reform "superdelegates"."(Aug. 16).

<https://demrulz.org/news/dnc-members-its-time-to-reform-superdelegates>(검색일: 2018.09.30).

Levy, Adam. 2018. "DNC changes superdelegate rules in presidential nomination process." <https://edition.cnn.com/2018/08/25/politics/democrats-superdelegates-voting-changes/index.html>(검색일: 2018.11.27).

Marans, Daniel. 2016. "Democrats Agree To Compromise On Superdelegates and Other Reforms: A "unity commission" proposal will strip two-thirds of superdelegates of their power to vote independently." *HuffPost*(Jul. 24). https://www.huffingtonpost.com/entry/democrats-superdelegates-compromise_us_5794ec78e4b01180b52f5163(검색일: 2018.10.02.).

Marans, Daniel. 2017. "DNC Announces Members Of Unity Reform Commission." *HuffPost*(April 20). https://www.huffingtonpost.com/entry/dnc-unity-reform-commission_us_58f50d1fe4b0b9e9848d92eb(검색일 2018. 11.27).

Masket, Seth. 2018. "Race is still the central dividing line in the Democratic Party." *Vox*(Aug. 26). <https://www.vox.com/mischiefs-of-faction/2018/8/26/17782102/race-dnc-superdelegates>(검색일 2018. 11.23).

Oreskes, Michael. 1988. "Jackson Is Challenging Democrats on Fairness of Delegate System." *The New York Times*(March 24). <https://www.nytimes.com/1988/03/24/us/jackson-is-challenging-democrats-on-fairness-of-delegate-system.html>(검색일: 2018.09.28).

RealClearPolitics. "Election 2016 - Democratic Delegate Count" https://www.realclearpolitics.com/epolls/2016/president/democratic_delegate_count.html(검색일: 2018.12.5).

Seitz-Wald, Alex. 2016. "Democrats Gear Up for Fight on Superdelegates."(July 20). <https://www.nbcnews.com/politics/2016-election/effort-eliminate-superdelegates-faces-uphill-fight-philadelphia-n613381>(검색일: 2018.08.20).

Slevin, Peter and Jose Antonio. 2008. "Clinton, Obama Dispute Roles of Superdelegates."
The Washington Post(Feb. 17).

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/02/16/AR2008021602657.html>(검색일: 2018.09.20).

Unger, Nancy. 2008. "Superdelegates: An Obstacle on the Road to Democratic Elections."
March 6. *Origins: Current Events in Historical Perspective*.

<http://origins.osu.edu/history-news/superdelegates-obstacle-road-democratic-elections>(검색일:
2018.09.14.).

Weigel, David. 2016. "Democrats struggle with intraparty divisions days before convention opens."
Chicago Tribune(July 20).

<https://www.chicagotribune.com/news/nationworld/politics/ct-dnc-rules-superdelegates-20160723-story.html>(검색일: 2018.11.27).

투고일: 2018.10.13. 심사일: 2018.11.28. 게재확정일: 2018.12.10.
--

The Superdelegate Reform in 2018 in the Context of Democratic Party's Delegate Reform History: The Content, Causes, and Significance of the Reform, 2016-2018

Sohn, Byoung Kwon | Chung-Ang University

The Democratic Party's superdelegate reform began to proceed beginning with the 2016 National Convention. Through the resolution of the Rules Standing Committee at the National Convention, the Sanders's and Clinton's campaigns agreed to form the Unity Reform Commission, and then the Rules and Bylaw Committee amended the reform proposal made by the Unity and Reform Commission, another compromise which was finally ratified by the Democratic National Committee. The whole process of reform was made possible both by the grassroots' long-time anger over the undemocratic nature of the superdelegate system and by the practical compromise between the Clinton's and Sanders's campaigns.

Key Words | Democratic Party, Superdelegate, grassroots voters, primary election, Clinton, Sanders