

탄핵 이슈와 제17대 총선: 미국 1998년 중간선거와의 비교*

안 병 진 | 창원대학교 국제관계

제17대 총선 직전에 형성된 소위 탄핵 정국은 긴즈버그(Ginsberg)와 셰프터(Shefter)가 현대 미국 정치의 경향을 가리켜 언급한 '다른 수단의 정치' (politics by other means)라는 개념을 적용하여 이해할 수 있다 (1999). 노무현 정부 또한 취임 초부터 적대적인 대립 각을 세워온 한나라당이 제왕적 대통령제의 퇴조와 입법, 행정, 사법 삼부간 권력 분산의 강화라는 미국화 되어가는 정치 조건을 활용한 다른 수단의 정치로 탄핵에 직면하였다고 말할 수 있다(안병진 2004, 23). 이러한 '다른 수단의 정치'의 만연은 우리에게 한발 더 나아가 그렇다면 다른 수단의 정치와 선거는 어떠한 관련을 맺고 있는가를 질문하게 한다. 다시 말해 현대 정치에서 선거란 단지 다른 수단의 정치의 결과의 최종적 확인의 장에 불과한가? 아니면 전혀 다른 메커니즘이 작동하는가? 만약 다른 메커니즘이 작용한다면 이는 다른 수단의 정치와 어떻게 상호작용하는가? 이러한 상호작용의 과정이 드러내주는 한국 정치의 독특한 특성은 무엇인가? 이러한 일련의 질문들은 한국 정치의 특성을 드러내 줄 뿐 아니라 일반 시민들과 정치인들이 맺는 관계에 대한 규범적 평가 및 대안을 고민하게끔 추동하는 계기를 제공한다. 위의 질문들에 답하기 위해서 필자는 17대 총선의 사례를 비슷한 맥락을 가진 미국의 1998년 중간 선거와 비교하면서 분석하고 그 함의를 도출해낸다.

I. 서론

제17대 총선 직전에 형성된 소위 탄핵 정국은 긴즈버그(Ginsberg)와 셰프터

*이 글에 대해 매우 유익한 비평을 해주신 정진민, 박진영 교수님께 감사드립니다.

(Shefter)가 현대 미국 정치의 경향을 가리켜 언급한 '다른 수단의 정치' (politics by other means)라는 개념을 적용하여 이해할 수 있다(1999). 그들에 따르면 '다른 수단의 정치'란 민주정치에서 경쟁하는 정당의 후보를 심판하는 정상적 기제인 선거의 중요성이 감소하고 청문회 등의 일상적 정치 과정의 수단이 정치적 갈등의 중심 영역으로 등장하는 것을 말한다(1999, 16). 사실 1992년 집권했던 클린턴 정부는 위의 긴즈버그 등이 'RIP 전략'이라고 부른 폭로(Revelation), 조사(Investigation), 기소(Prosecution) 전략을 구사하는 공화당에 의해 집권 기간 내내 시달렸다. 이때 다른 수단의 정치는 정치세력 상호간에 양극화된 갈등이 존재하면서 입법부와 행정부, 사법부 삼부간의 권력이 분산되어 상호 견제할 정치적 수단을 보유할 때 탄핵 시도와 같은 극단적인 형태로 나타난다. 또한 현대 미디어의 선정주의적 보도 행태는 극단적인 갈등을 더욱 악화시키는 역할을 수행한다. 노무현 정부 또한 취임 초부터 적대적인 대립 각을 세웠던 한나라당이 제왕적 대통령제의 퇴조와 삼부간 권력 분산의 강화라는 미국화 되어가는 정치 조건을 활용한 다른 수단의 정치로 탄핵에 직면하였다고 말할 수 있다(안병진 2004, 23).

이러한 '다른 수단의 정치'의 만연은 우리에게 한발 더 나아가 그렇다면 다른 수단의 정치와 선거는 어떠한 관련을 맺고 있는가를 질문하게 한다. 다시 말해 현대 정치에서 선거란 단지 다른 수단의 정치의 결과의 최종적 확인의 장에 불과한가? 아니면 전혀 다른 메커니즘이 작동하는가? 만약 다른 메커니즘이 작용한다면 이는 다른 수단의 정치와 어떻게 상호작용 하는가? 이러한 상호작용의 과정이 드러내주는 한국 정치의 독특한 특성은 무엇인가? 이러한 일련의 질문들은 한국 정치의 특성을 드러내 줄 뿐 아니라 일반 시민들과 정치인들이 맺는 관계에 대한 규범적 평가 및 대안을 고민하게끔 추동하는 계기를 제공할 수 있을 것이다.

위의 질문들에 답하기 위해서 필자는 17대 총선의 사례를 비슷한 맥락을 가진 미국의 1998년 중간 선거와 비교하면서 분석하고자 한다. 미국의 1998년 중간선거는 한국의 17대 선거처럼 거대 야당의 '다른 수단의 정치'와 대통령의 극단적 충돌 속에서 탄핵이 전국적 쟁점으로 부상한 가운데 치러졌다는 공통점을 지닌다. 선거 결과라는 측면에서도 다른 수단의 정치의 공격을 받은 집권정당이 두 나라에서 모두 이례적인 승리를 거두었다는 점에서 공통점을 가진다. 한국의 집권당인 열린우리당은 민주당과의 분당이라는 악조건 속에서도 오히려 과반수를 획득하였고 미국의 민주당은 하원에서 당초 예상과 달리 5석을 추가하여 1934년 이래 집권

당이 중간선거에서 의석을 상실하지 않은 최초의 케이스로 기록되었다. 양국의 여러 학자들은 탄핵에 대한 여론의 역풍이 이러한 예상치 못한 선거 결과에 큰 영향을 미쳤다는 것을 지적한 바 있다(한국의 경우에는 강원택 2004; 조성대 2004, 미국의 경우에는 Rae and Campbell 2004; Abramson et al. 1999).

하지만 이러한 비슷한 맥락과 결과를 가지지만 양 국가의 사례는 여러 가지 측면에서 매우 다른 차이도 보여준다. 다시 말해 조순형, 유용태 민주당 의원, 한나라당 홍사덕 전의원을 비롯하여 한국에서 탄핵을 주도하였던 의원들은 거의 패배한 반면 미국에서 탄핵을 주도하였던 하원 법사위 의원들은 대부분 60% 이상의 높은 지지율로 당선되고 이후 2000년 선거에서 캘리포니아 주의 제임스 로간(James Rogan) 의원만 유일하게 재선에 실패하였다. 또한 양 국가에서 탄핵에 대한 비판 여론은 공히 높았지만 미국의 경우 현직 의원들의 재선율은 매우 높았다. 사실 1954년 이래로 98.3%의 하원 재선율은 1988년과 동률을 기록하는 매우 높은 수치가 아닐 수 없다. 더욱 중요한 차이는 선거 결과에 따른 양 국가의 야당의 행보의 차이이다. 한국의 한나라당은 선거 이후 탄핵 조치 철회 시도 등의 타협안 추구로 나아간 반면 미국의 공화당은 선거에서의 패배에도 불구하고 강경하게 상하원에서의 탄핵 추진으로 나아갔다. 이러한 공통된 맥락과 차이들이 왜 노정되었는지를 비교 정치적으로 규명해보는 것을 통해 우리는 한국 정치의 독특한 특성과 규범적 함의를 도출해내고자 한다.

이 글이 주로 정치 세력들 간의 행위의 동기를 설명함을 통해 정치체제의 특성을 규명하고자 하기 때문에 필자는 양 국가에서의 주요 행위자에 대한 인터뷰 자료를 활용하였다. 이들 인터뷰 자료들은 정치 행위자의 동기, 전략, 가정들을 보다 생생하게 드러내 준다. 물론 이들 인터뷰 자료들은 과연 대상들이 얼마나 솔직하게 자신들의 동기를 설명하였는가는 의문이 제기될 수 있다. 하지만 필자는 이 인터뷰 자료들을 당시 맥락에 대한 역사적 분석으로 보완하면서 해석하고자 하였다. 이 글의 순서는 먼저 양 국가의 선거전이 치러지는 맥락과 선거전에 나타난 야당 지도부의 정치 행위를 살펴보고 그에 이어 선거후 탄핵에 대한 양 국가 야당의 상반된 접근의 순서로 전개하고자 한다. 마지막으로 이러한 비교 정치적 분석이 우리에게 어떠한 이론적, 규범적 시사점을 주는지 서술하고자 한다. 이 글의 초점이 집권당과 거대 야당간의 정치적 갈등이므로 제3당은 분석에서 제외한다.

II. 선거전의 맥락과 전략

1. 미국 중간선거

많은 미국의 학자들은 70년대 이후 정치의 양극화 현상을 지적하여 왔다 (Ginsberg and Shefter 1999; Rae and Campbell 2004; Sean 2004). 특히 1992년 클린턴 행정부 기간은 70년대부터 진행되어온 정치의 양극화가 가장 극단적으로 나타난 시기이다. 당시 클린턴 대통령을 타락한 문명의 대변자이며 '보통사람의 적'으로 규정한 강그리치 하원의장과 40여 명의 새로이 당선된 정치신인들에 대해 한 고참의원은 40년 의정 생활에서 목격한 가장 보수적이고 다른 진영에 가장 적대적인 인물들이라고 지칭할 정도였다(Brady and Volden 1998, 176).

이렇듯 클린턴 대통령을 타락한 문명의 대변자로 애초부터 규정해온 공화당 지도부에게 있어 소위 모니카 르윈스키 스캔들은 타협할 수 없는 절대적인 투쟁의 이슈로 제기되었다. 더구나 1998년 10월 17일 클린턴 대통령이 전국에 방영된 텔레비전 담화에서 모니카 르윈스키와의 부적절한 관계를 자인하고 미국 사회 전체가 이 이슈로 들끓게 되면서 공화당은 공세적으로 이 이슈에 매달렸다. 1998년 9월 9일 특별 검사인 케네쓰 스타(Kenneth Star)가 의회에 최종 조사 보고서를 제출하자 이틀 후 하원은 363 대 63의 표결로 보고서를 공개하였고 클린턴의 대배심 증언 비디오는 9월 21일 방영되었다. 이에 따라 10월 5일 하원의 법사위는 양당이 첨예하게 세 대결을 보여주며 21대 16의 차이로 탄핵 조사에 착수하였다. 이어 3일 후 하원 전체는 31명의 민주당 의원들이 공화당에 동참하면서 258 대 176의 표결로 조사를 결의하였다.

왜 공화당 지도부와 하원 법사위가 11월 선거를 앞두고 탄핵 조사를 강하게 주도하였고 선거전 기간에도 이를 강조하였는가는 세 가지 설명이 가능하다. 이는 첫째 정치적 적대감이고 둘째 권력 쟁취의 방법론, 마지막으로 선거에서의 정치적 활용에 대한 고려이다. 우선 첫째 이유는 캠벨 등의 학자들이 공화당과 민주당의 의원들과 수행한 개별 인터뷰에 따르면 대부분의 의원들이 상대 정당에 대한 노골적인 혐오감을 드러내었다. 예를 들어 사우스 캐롤라이나 지역구의 린제이 그라함(Lindsey O. Graham) 공화당 의원은 "탄핵을 회피하는 것은 상식을 저버리는 것"이

라고 단언하고 있으며 이에 대해 플로리다 민주당의 캐리 미크(Carrie P. Meek) 의원은 “당신들은 처음부터 그를(클린턴을) 좋아하지 않았다”고 불신감을 표출하고

표 1. 공화당 하원 법사위 위원들의 이데올로기적 성향: 1974 and 1998

1974 (Nixon Impeachment)	ACA ¹ Rating	1998 (Clinton Impeachment)	ACU Rating
Hutchinson, Edward (Mich)	93	Hyde, Henry J. (Ill)	92
McClory, Rpbert (Ill.)	40	Sensebrenner, F. James (Wis.)	92
Smith, Henry P., ill (N.Y.) ²	57	McCollum, Bill (Fla)	84
Sandman, Charles W. (N.J)	86	Gekas, George W. (Pa)	84
Railsback, Thomas F. (Ill.)	46	Coble, Howard (N.C.)	96
Wiggins, Charles E. (Calif)	73	Smith, Lamar S. (Texas)	92
Dennis, David W. (Ind) ²	96	Gallegly, Elton (Calif)	76
Fish, Hamilton, JR. (N.Y.)	50	Canady, Charles.t (Fla.)	88
Mayne, Wisley (Iowa) ²	61	Inglis, Bob (S.C.)	100
Hogan, Lawrence J. (Md.)	61	Goodlatte, Bob (V.a)	100
Butler, M. Caldwell (Va.)	87	Buyer, Stephen E. (Ind.)	88
Cohen, Williams. (Mine)	27	Bryant, Ed (Tenn.)	100
Lott, Trent (Miss.)	85	Chabot, Steve (Ohio)	96
Froehlich, Harold (Wis.) ²	-	Barr, Bob (Ga.)	100
Moorhead, Caelos J. (Calif.)	87	Jekins, William L. (Tenn.)	100
Maraziti, Joseph j. (N.J.) ²	-	Hutchinson, Asa (Ark.)	92
Latta, Delbert I. (Ohio)	86	Pease, Edward A. (Ind.)	100
		Cannon, Christopher (Utah)	95
		Rogan, James E. (Calif.)	100
		Graham, Lindsey (S.C)	88
		Bono, Mary (Calif.)	98
Median	73		95
Range	69		24
Mean	69.00		93.38

¹ ACA(Americans for Constitutional Action) 는 ACU의 전신이다.

² 이는 1974년 의회선거에서 패배하거나 은퇴한 의원들이다. 점수는 1972년의 것이다. Froehlich와 Maraziti 의원의 데이터는 얻지 못하였다.

³ Inglis 의원의 ACU 점수는 1996년의 것이다.

출처: Rae and Campbell(2004, 59).

있다(Rae and Campbell 1999, 6). 비단 그라함 의원 뿐 아니라 하원 법사위의 양 당 의원은 가장 이데올로기적으로 전투적인 진영으로 구성되어 있다(표 1 참조). 사실 1997년에서 1999년 의회 회기 기간의 투표행태를 보면 법사위 민주당 의원들은 하원 민주당 의원 전체보다 훨씬 더 클린턴 대통령의 입장에 충실하고 반대로 공화당 법사위 의원들은 훨씬 더 클린턴과 적대적인 것으로 지적되었다(ibid., 7).

이렇듯 이데올로기적으로 대통령과 거리를 가지고 대통령을 ‘우연적 선거’(accidental election)로 집권한 인물로 규정하는 공화당 지도부와 하원 법사위는 또한 적대감의 표출 차원을 넘어서서 장기적이고 구체적인 권력 쟁취의 방법론으로서의 탄핵 이슈를 고려한 것으로 보인다. 우선 탄핵 발의를 그 자체로서가 아니라 역사적 맥락에서 볼 필요가 있다. 1994년 ‘미국과의 계약’(contract with America)이라는 아젠다를 가지고 선거에서 승리한 깡그리치 하원의장은 중간선거에서 패배한 클린턴 대통령을 레임덕으로 규정하고 사실상 총리적 역할을 수행하며 정국을 주도한 바 있다. 그리고 깡그리치 주도의 의회는 1995년 예산 문제를 둘러싸고 대통령의 거부권을 박탈시키려다 연방정부 폐쇄의 극한적 위기까지 몰아가기도 했다. 이 과정들에는 삼권 분리 시스템에서 대통령의 권한을 약화시키고 ‘의회정부’(congressional government)를 사실상 구현하고자 하는 정치적 의도가 강하게 깔려 있었다. 그런 견지에서 헌법학자인 앤드류 아라토(Andrew Arato)는 탄핵이 의원내각제 하에서 불신임 투표와 같은 목적을 노린 것이라 지적하고 있다(1999, 150). 사실 깡그리치 하원의장은 뉴욕커의 저널리스트인 엘리자베스 드루(Elizabeth Drew)의 증언에 따르면 인터뷰에서 다음과 같이 권력 쟁취의 방법론을 제시한 바 있다고 전해진다.

“깡그리치 하원의장은 오랫동안 그의 주변 사람들에게 클린턴과 고어를 한꺼번에 탄핵하는 발상을 이야기해왔다. 깡그리치의 예상으로는 스타검사의 보고서는 매우 강도 높을 것이고 의회는 탄핵을 위한 청문회 절차를 밟아갈 도리밖에 없을 것이다. 깡그리치 생각에 보고서가 너무나 강도 높기에 클린턴이 탄핵되리라 믿었다. 그렇게 되면 그의 대통령직을 계승하는 고어는 클린턴을 사면하게 될 것이다. 이것은 고어를 현직 대통령으로 만들게 되는 것으로 물론 공화당이 바라는 일은 아니다. 따라서 고어가 클린턴을 사면하면 의회는 고어도 사면한 죄를 물어 탄핵시킬 것이다. 깡그리치의 측근은 나에게 ‘고어전략과 연동시키지 않고 클린턴 전략을 말할 수 없습니다’ 라고 말하기도 했다.”(ibid., 364)

표 2. 공화당 하원 법사위의 1996년과 1998년 득표율 (by percentage)

	1996	1998	+/-%
Hyde, Henny J. (Ill.), chairman	64.3	67.3	+3.0
Sensenbrenner, F. James, Jr. (Wis)	74.4	91.4	+17.0
McCollum, Bill (Fia.)	67.5	65.8	-1.7
Gekas, George W. (Pa)	72.2	unopposed	-
Coble, Howard (N.C.)	73.4	88.6	+15.2
Smith, Lamar (Texas)	76.4	91.4	+15.0
Gallegly, Elton (Calif)	59.6	60.1	+0.5
Canady, Charles T. (Fla.)	61.6	unopposed	-
Imglis, Bob (S.C.)	71.0	-	-
Goodlatte, Rpbert (W.Va)	67.0	69.3	+2.3
Buyer, Steve (Ind.)	64.6	62.5	-2.1
Bryant, Ed (Tenn.)	64.1	unopposed	-
Chabot, Steve (Ohio)	54.2	53.0	-1.2
Barr, Bob (Ga.)	57.8	55.4	-2.4
Jenkins, Bill (Tenn.)	63.9	69.1	+5.2
Hutchinson, Asa (Ark.)	55.7	80.7	+25.0
Peace, Ed (Ind.)	62.0	68.9	+6.9
Cannon, Christopher B. (Utah)	51.1	76.9	+25.8
Rogan, James E. (Calif.)	49.9	50.7	+0.8
Graham, Lindey (S.C.)	60.3	unopposed	-
Bono, Mary (Calif.)	64.1	60.1	-4.0

출처: Rae and Campbell(2004, 66).

하지만 여기서 공화당 지도부와 하원 법사위의 탄핵 주도를 한 이들의 행위를 인터뷰에서 증언하고 있는 것처럼 이데올로기만으로 설명하기에는 불충분함을 가진다. 왜냐하면 이데올로기 문제를 떠나서 이들이 처한 선거구의 조건을 보면 대부분 선거에서 탄핵이라는 이슈를 제기하는 것이 당선을 위해서도 합리적인 선택 행위이기 때문이다. 고전적으로 의회정치론의 학자들은 의원들의 일차적 동기를 주로 당선이라는 것으로 설명해왔다(Mayhew 1974). 위에서 보았듯이 이데올로기적으로 매우 극단적인 성향을 가지는 하원 법사위 의원들은 단지 선거에서의 합리적 선택이라는 점에서도 대부분의 지역구가 매우 보수적이고 따라서 안전한 지역

구로 분류될 수 있다. 이들은 1998년 선거에서 모두 당선되었을 뿐 아니라 20명의 의원 중 단지 3명만이 60% 이하의 지지율로 당선되었다(표 2 참조).

이들 법사위 위원 대부분은 만약 탄핵 조사 결의에 반대할 경우 당내 예비경선에서 심각한 도전에 직면해야 할 처지이다. 이러한 점을 그라함 의원은 다음과 같이 증언하고 있다. “나는 대단히 반 클린턴 성향인 지역구를 가지고 있다. 내가 (지역구에서) 유일하게 불평을 들은 적은 내가 탄핵 2조항에 대해 반대했을 때 뿐이다.” (ibid., 68) 물론 이러한 합리적 선택의 동기가 인터뷰 내용 속에서 확인되는 것은 아니다. 하지만 맥락을 살펴보았을 때 이러한 지역구에서의 안전함과 보수적

표 3. 1996 공화당 하원 법사위 지역구에서의 대통령 선거 결과 (%)

	District	Clinton	Dole	Margin
Hyde, Henry J. (Ill.), chairman	6th	43	48	-5
Sensenbrenner, F. James, Jr. (Wis.)	9th	37	52	-15
McCollum, Bill (Fla.)	8th	43	48	-5
Gekas, George W. (Pa.)	17th	37	54	-17
Coble, Howard (N.C.)	6th	42	50	-8
Smith, Lamar (Texas)	21st	30	63	-33
Gallegly, Elton (Calif.)	23rd	46	42	+4
Canady, Charles T. (Fla.)	12th	43	46	-2
Inglis, Bob (S.C.)	4th	37	56	-19
Goodlatte, Robert (Va.)	6th	41	50	-9
Buyer, Steve (Ind.)	5th	37	50	-13
Bryant, Ed (Tenn.)	7th	41	54	-13
Chabot, Steve (Ohio)	1st	50	43	+7
Barr, Bob (Ga.)	7th	40	51	-11
Jenkins, Bill (Tenn.)	1st	37	55	-18
Hutchinson, Asa (Ark.)	3rd	44	45	-1
Pease, Ed (Ind.)	7th	35	52	-17
Cannon, Christopher B. (Utah)	3rd	29	58	-29
Rogan, James E. (Calif.)	27th	49	41	+8
Graham, Lindsey (S.C.)	3rd	39	54	-15
Bono, Mary (Calif.)	44th	44	45	-1
National Margin		49	41	+8

출처: Rae and Campbell(2004, 67).

압력이 최소한 이들 의원으로 하여금 보다 용이하게 이데올로기적 소신을 주장하게 했을 것으로 추론은 가능할 것이다(표 3 참조).

선거전에 본격적으로 돌입하여서도 합리적 선택이라는 측면에서 탄핵이라는 이슈가 유의미할 수 있었던 것은 단지 주도적인 의원들의 지역구 유권자 성향을 떠나서 공화당 전체의 선거전략 차원에서이다. 사실 애초에 킹그리치 하원의장은 선거전에 돌입하면서 탄핵을 강하게 강조하고자 하지는 않았다. 대신 그는 예산 문제에서 민주당과 타협하는 모양새를 취함으로써 1995년 정부청사 폐쇄 사태에서 보여준 극단적 이미지를 탈피하고자 하였다. 그가 보기에 중간 선거에서 야당이 승리하는 추세가 명약관화하기에 이러한 온건한 제스처로써 얼마든지 쉽게 승리할 수 있다고 보았던 것이다. 하지만 10월에 이루어진 백악관과의 예산 절충은 공화당 지지자들에게 대단히 굴욕적인 굴복으로 비추어졌고 반면 이미 탄핵 조사 결의로 공화당에 환멸을 느낀 민주당 지지자들에게 예산 절충은 큰 의미가 없었다. 더구나 기독교 근본주의 진영을 비롯한 공화당 열성 지지자들은 지도부가 낙태 등에서 공세적인 입장을 취하지 않아 큰 불만을 표시하기도 하였다(Garret 2004). 이후 선거전이 본격화되었는데도 공화당 지지자들의 투표 참여 의사가 생각했던 것만큼 오르지 않자 킹그리치 하원의장은 탄핵 이슈를 강하게 제기함을 통해 선거전을 클린턴 심판으로 몰아가기 위해 노력한다. 특히 선거전의 막바지에는 천만불을 쏟아 부어 56개의 지역구에서 동시에 대대적으로 모니카 르윈스키 스캔들을 부각시켰다(CNN 98/10/28). 물론 공화당 전국위와 일부 선거전략가들은 이러한 탄핵의 부각이 역풍을 불러올 것이라고 경고하였다. 하지만 킹그리치를 비롯한 지도부는 여전히 유권자의 다수가 클린턴의 도덕적 결함에 문제를 제기하는 것에 자신감을 얻으며 역풍의 가능성보다 지지층 투표율 제고에 더 역점을 두었다(Abramson et al. 1999, 256). 사실 선거전 여러 여론조사들은 한결같이 도덕적인 문제가 유권자들의 최우선 관심사임을 보여준 바 있으며 따라서 이에 따라 한 공화당 여론조사 전문가는 스캔들이 “이슈 아젠다라는 측면에서와 민주당 동원에 맹렬하게 찬물을 붓는 행위라는 점에서 선거에 영향을 미칠 것이다”라고 전망하기도 하였다. 따라서 이러한 유권자들의 클린턴에 대한 실망에 기대를 건 킹그리치 하원의장은 7월 공개석상에서 40석 이상 승리를 장담하기도 하였고 의원들의 비공개 회의에서 22석의 획득을 전망하였다(ibid., 253).

정리하자면 중간 선거를 앞두고 탄핵 조사의 결의를 이끌어내게 된 공화당 지도

부의 동기는 클린턴 행정부에 대한 누적된 적대감과 이 결의를 통한 '의회정부'의 실현이라는 장기적 목표가 주요하게 작용하였고 이를 주도한 의원들 지역구에서의 안전함이 이를 더욱 더 가속화시킨 것으로 보인다. 이러한 다른 수단의 정치에서 동원한 탄핵 전략은 이후 선거전에서 유권자들의 클린턴에 대한 광범위한 도덕적 분노를 배경으로 하여 탄핵을 지지층 동원의 정치적 무기로 활용하기로 결정하면서 이어졌는데 이는 결과적으로 여론의 역풍을 맞고 말았다.

2. 한국 총선

위에서 필자는 미국의 경우 탄핵을 둘러싼 공화당의 전략적 행위는 대통령에 대한 적대감, 권력 쟁취의 방법론, 선거전략 상의 고려가 동기가 되었음을 지적한 바 있다. 한국의 경우에도 대통령에 대한 적대감과 권력 쟁취의 방법론이라는 고려는 동일하게 야당 지도부의 중심적 동기로 작용하였다. 하지만 위의 미국에서 유권자들이 보여준 애매모호한 태도와 달리 한국의 경우 애초에 탄핵이 여론의 강한 역풍을 맞으면서 선거전은 매우 다른 양상으로 진행되었다. 아래에서는 이를 살펴보고자 한다.

우선 대통령에 대한 적대감이라는 측면은 취임 초부터 줄곧 한나라당이 구사해 온 다른 수단에 의한 정치의 핵심 배경으로 작용하여 왔다. 마치 애초에 클린턴 대통령에 대해 공화당 지도부가 '우연적 선거'로 집권한 '너희들의 대통령'이라고 불렀듯이 한국의 경우에도 한나라당 지도부와 일부 강경 보수적 논객들은 대통령과 그를 당선시킨 지지층에 대해 강한 증오와 경멸의 감정을 표출한 바 있다. 예를 들어 한나라당의 홍사덕 총무는 노대통령을 당선시킨 유권자들을 '바보 국민'이라 조롱하였으며 문화일보의 한 논객은 "자기수준의 대통령을 뽑음으로써 자기도 대통령이 될 수 있다는 자위심"을 강하게 비난하였다(안병진 2004, 107).

권력 쟁취의 방법론 측면에서 한국의 경우는 미국의 사례보다 훨씬 더 명확한 대안적 성격을 가진다. 다시 말해 미국의 경우 행정부의 입지를 약화시켜 사실상 '의회정부'를 추구하는 것이 공화당의 목표였다면 한국의 경우는 더 나아가 대통령제를 대체하는 의원내각제에 대한 지향성을 보다 분명하게 견지하였다. 사실 한나라당의 경우 두 번의 대선에서 권력 탈환에 실패하였고 정치부패 등의 쟁점으로 총선에서의 패배가 예상되는 상황에서 정치 시스템의 재편은 매우 유혹적인 카드

가 아닐 수 없다. 따라서 한나라당의 최병렬 총재는 탄핵안 처리 이틀 전인 3월 10일 긴급 기자회견을 통해 “대통령 탄핵안이 국회에서 가결되고 헌법재판소의 최종 결정이 나면 국민의 뜻을 모아 다음 대통령 선거를 할지 개헌을 할지 등의 문제가 결정날 것”이라고 속내를 내보이기도 하였다(월간중앙 04/4, 137). 그리고 민주당 대표에 취임한 2003년 말부터 국회도서관에서 탄핵문제를 연구해온 조순형 대표는 총선을 앞두고 지지율이 극도로 추락하자 탄핵을 대안으로써 본격적으로 추진한 것으로 보인다. 민주당 대변인을 지낸 이낙연 의원은 인터뷰에서 민주당의 탄핵 추진을 “이래도 죽고 저래도 죽는다는 절망감”이 배경이 되었음을 인정하고 있다(KBS 일요스페셜 04/4/26, 2). 그는 2004년 3월 5일 긴급기자회견에서 탄핵이후의 정치일정에 대해 논의하면서 그의 속내를 드러내었다. 사실 한나라당과 민주당의 공조 역할을 책임진 한나라당 김용균 의원은 인터뷰에서 “의회에서 지혜로운 인사들이 나라를 끌어가는 구도에 많은 의원들간에 컨센서스가 확보되어 있었다. … 헌법을 바꾸고 할 시간이 있을지 모르나 바꾼다면 여러 사람의 지혜로운 지도자의 국정운영 방향이 필요하다”고 증언하고 있다(ibid., 5).

하지만 애초에 야당의 지도부가 미국의 공화당처럼 탄핵 추진에 대한 강한 확신을 가지고 있었던 지는 사실 아직까지 공개된 자료들만 가지고는 판단하기가 불분명하다. 관련되었던 여러 의원들과 가진 인터뷰를 통해 추론해보면 애초에 지도부는 탄핵 추진을 통해 노무현 정부를 견제하고 총선에서 유리한 구도를 형성하기 위한 의도가 더욱 강했던 것으로 보인다. 인터뷰에 참여했던 한나라당 원희룡 의원에 따르면 “72시간 동안 밀고 뺏기는 모습으로 가다가 경고사격으로 총선명분으로 활용할 생각”이 강했던 것으로 전해진다. 또한 민주당의 이낙연 의원도 다음과 같이 지적하고 있다. “맨 처음에는 표결까지 강행하겠다고 설득하진 않았어요. 그 다음에는 사태가 수렁으로 빠져들면서 지도부도 잘못된 자기 확신에 빠져들어 갔다. 역사적인 일이라고.”(ibid., 4) 다시 말해 노무현 대통령의 탄핵소추안 처리 하루 전 긴급 기자회견에서의 원론적 언급은 두 야당의 온건파마저도 극단적인 태도로 돌변하게끔 자극하며 급속하게 탄핵 추진의 구심력으로 밀어 넣었다. 그런 점에서 선거 직전의 정치적 행위에서 위의 미국의 경우가 보다 장기적인 전략의 성격이 강했다면 한국의 경우는 상호 충돌과정에서 애초에 예상하지 않은 극단적 결과로 확산된 것으로 보인다.

하지만 위의 미국의 경우 상대적으로 애매모호한 입장을 취했던 유권자와 달리

한국의 경우 탄핵 이전에 약 60% 정도였던 반대 여론이 탄핵 직후 70%를 넘어섰다. 그리고 미국과 달리 연일 거리에서의 집회로 야권은 극도로 수세에 몰리게 되었다. 이러한 강력한 역풍은 이들이 미처 예상하지는 못한 것이었다. 야권의 지도부는 약 60%의 반대 여론도 이미 탄핵이 표결되고 새로운 정치 일정이 나오면 바뀔 수 있다고 보았다. 이를 이낙연 의원은 다음과 같이 인터뷰에서 지적하고 있다. “자기들이 이긴다고 본거예요. 역풍 예상 못했고. 자기들이 이길 수 있다고 본거 같아요.” (ibid., 9)

미국의 경우와 비교하여 한 가지 흥미로운 사실은 한국의 야권의 탄핵 지도부는 민심 심판을 받겠다는 근거로 자신의 지역구를 버리고 승부하는, 언뜻 보면 비합리적 도박으로 보이는 독특한 선택을 보여주었다는 것이다. 예를 들어 조순형 민주당 총재는 자신의 지역구를 버리고 대구(수성갑)에서 승부수를 던졌다. 그리고 홍사덕 한나라당 전 총무는 경기 고양(일산 갑)에서 자신에 대한 투표의 민심과 정치 생명을 스스로 결부시키기까지 했다. 이들은 선거전 탄핵 정국에서는 민심의 향배보다는 통치의 위임을 받은 전문가들의 합리적 결정이라는 신탁자(trustee) 모델을 행동의 근거로 제시한 바 있다. 그리고 이는 위에서 본 미국 의원들의 탄핵 조사 결의의 근거가 되는 모델이기도 했다. 하지만 탄핵 추진 과정이나 선거 기간, 그리고 선거 후 일관되게 신탁자 모델을 근거로 행동한 미국의 의원들과 달리 한국의 야권 의원들은 지역구까지 바뀌가며 선거에서 민심의 심판과 이의 반영이라는 대리인 모델(delegate)을 선택하였다. 이는 그만큼 한국에서 역동적인 여론의 변화가 의원들의 영향력 행사에 중요한 영향을 미치는지를 상징적으로 보여준다.

III. 선거 후의 동학

미국에서 중간 선거가 예상을 뒤엎고 집권당의 승리로 귀결되자 거의 모든 정치 평론가들은 공화당이 탄핵 의결까지 나아가지 않으리라 예상하였다. 사실 선거를 주도했던 킹그리치 하원의장은 선거 3일 후 사퇴하는 등 공화당은 극심한 충격에 휩싸였다. 하지만 모두의 예상을 깨뜨리고 공화당은 본격적으로 탄핵 의결을 추진해나갔다. 예를 들어 선거 직후인 11월 5일 헨리 하이드(Henry J. Hyde) 법사위원장은 스타검사를 증인으로 소환하고 대통령에게 81개의 질의 항목을 제출하며 본격

적으로 탄핵 조사에 착수하였다. 그리고 법사위 공화당 의원은 한 명의 예외를 제외하고는 탄핵 조사에 찬성하였고 이어 하원은 재빠르게 12월 11일 정당 간 세력 배분 그대로 21 대 16으로 대통령에게 대배심에서의 위증죄 및 업무 방해혐의와, 21 대 17로 폴라 존슨 케이스에서의 위증 혐의를 부가하였다. 이러한 예상치 못한 행위에 대해 법사위를 주도한 하이드 의원은 다음과 같이 속내를 드러내 보였다.

“조사를 포기하는 것을 고려하는 것은 겁쟁이의 행동이었을 것이다. (그러한 행동은) 우리가 부당하고 대통령 직에 위해를 가한다고 생각하는 행위 앞에서 굴복하는 행위일 것이다. 만약 당신이 여론을 고려하였고 — 선거란 결국 더 큰 규모의 여론조사에 지나지 않는다 — 탄핵을 포기했다면 우리는 ‘대통령께서는 불법적인 행위를 저질렀다’고 말했을 것이다. 만약 선거가 우리를 우리가 해야 할 일을 방지하게 했다면 우리는 불철저한 원칙을 보여준 셈일 것이다. 우리는 우리가 그러했던 것처럼 계속 (탄핵을) 진행한 것이 우리의 의무였다고 생각하였다.”
(Rac and Campbell 2004, 55)

물론 공화당 양원의 온건파 및 민주당의 중도파를 중심으로 헌법적 구속력은 없지만 대통령에게 사과하게끔 하는 ‘견책’(censure) 조치가 일부에서 추진된 것도 사실이다. 하지만 법사위에서 드물게 이러한 견책 조치를 주도한 아사 허친슨(Asa Hutchinson) 공화당 의원에 따르면 공화당 의원들의 다수는 이러한 견책 조치가 헌법적인 구속력을 가지고 있지 못하며 이번에 선례를 남기면 이후 무수히 남용될 수 있다는 견해를 가지고 있었다고 지적한다(ibid., 69).

이러한 공화당 의원들의 선거 결과와 무관한 탄핵 추진은 위에서 이미 보았듯이 대통령에 대한 뿌리 깊은 적대성과 권력 쟁취의 방법론이 강하게 작용하고 있다는 것의 증거로 볼 수 있다. 그리고 이러한 공화당 의원들의 행동은 이들이 유권자들의 의사를 반영하는 대리인(delegate) 모델보다는 통치의 위임을 부여받은 수탁자(trustee) 모델을 더 강하게 확신하는 것으로 보인다. 물론 공화당 의원 전반이 견책이라는 타협책을 쉽게 포기하고 탄핵을 지속적으로 추진한 것은 하원 법사위의 질의서에 대한 클린턴 전 대통령의 애매모호한 응답이 불을 끼얹은 결과이기도 했다(ibid., 105). 이는 마치 한국의 경우에 탄핵 의결 직전 노무현 대통령의 사과 거부가 원희룡 의원등을 비롯한 한나라당 온건파가 강경한 입장으로 선화하게끔 계기를 제공하였던 것과 같은 효과를 낳았다. 하지만 공화당 지도부와 법사위에서

이러한 견책안이 한번도 심각한 의제로까지 논의되지는 못하였던 것을 볼 때 이것은 단지 사태 악화의 계기에 불과했던 것으로 판단된다.

반면에 한국의 경우에는 선거 대부분 기간 내내 강하게 불었던 탄핵의 역풍과 함께 선거에서의 패배는 야권 의원들로 하여금 적극적인 타협책을 추구하는 것으로 나타났다. 이는 그만큼 매우 역동적인 진폭의 결과를 산출해내는 선거 결과가 강제한 것으로 해석할 수 있다. 비록 집권 여당의 예상치 않은 승리이지만 미국의 1998년 중간 선거는 1992년이나 1994년 선거보다도 현직 의원들의 높은 재선율을 보여주었음을 기억할 필요가 있다. 예를 들어 공화당 현직 의원들이 얻은 지지율은 평균이 62.9%이고 민주당은 67.5%로 이는 1988년 이래로 가장 높은 수치로 기록된다(Abramson et al. 1999, 261). 이러한 현직 의원의 강한 기득권 속에서 대리인 모델의 매력은 당연히 한국보다 떨어질 수밖에 없다. 반대로 미국의 의원들과 달리 한국의 경우에는 위에서 본 지역구 변경과 함께 선거 결과에 대한 즉각적인 반응은 대리인 모델에 대한 믿음이 매우 강함을 보여준다.

IV. 시사점

위에서 우리는 다른 수단에 의한 정치가 선거 과정에서는 어떻게 이어졌는지를 간략히 살펴보았다. 이러한 미국과의 비교는 우리에게 두 가지 시사점을 던져 준다고 여겨진다. 첫째로 미국의 경우 중간 선거가 일상적인 정치과정에서의 다른 수단에 의한 정치를 강력히 견제할 수단으로서 기능하는 데 한국에 비해서 제한적이다. 이는 현직 의원들의 높은 재선 비율과 같은 구조적 요인들에 의해 영향을 받기 때문이다. 이러한 견제 기능의 제한성은 악순환처럼 정치에 대한 관심도를 떨어뜨리고 이는 결국 선거에서 다수 유권자들을 더욱 소외시키는 길로 나아갈 가능성이 많다. 또한 위에서 하원 법사위의 경우에서 보았듯이 의원들이 이데올로기적으로 치우친 지역구에 안전하게 기반을 둘 때 선거 후 의회의 장은 '다른 수단에 의한 정치'가 지속적으로 만연될 토양을 제공하여준다. 이는 보다 선거구의 균형 있는 획정 등에서 미국 사회가 개혁이 요구됨을 시사해준다.

결국 현대 미국 정치는 건국의 시조들이 역동성과 안정성의 절묘한 균형을 이루고자 한 의도와 달리 애초의 역동성을 상실하고 정체와 지나친 갈등상태를 보이

고 있다. 반대로 한국의 정치는 변화의 바람이 강하게 나타나고 현직 의원 낙선율이 매우 높고 민의의 심판을 보다 중시하는 선거과정의 역동성의 특성상 다른 수단에 의한 정치와 선거 기제가 상호간에 힘의 균형을 이루게 한다. 이러한 차이가 양 국가의 주요 정치 행위자들이 수탁자 모델과 대리인 모델에 더욱 기울어지는 한 원인으로 작용한다.

하지만 한국의 정치가 가지는 이러한 시민들의 선호와 정치인 반응성의 민감한 결합이 반드시 긍정적인 내용만을 가지는 것은 아니다. 미국의 경우 민주, 공화 양당은 1998년 선거에서 서로간의 지지자들을 풀뿌리 차원에서 동원하기 위한 치열한 노력을 경주한 바 있다. 비록 이는 열성적 지지자들의 편향된 관점을 과도하게 반영하는 단점을 지니나 다른 한편으로 정당이 텅 빈 미디어에서의 이미지 전쟁을 위한 선거전문가 정당으로서 뿐 아니라 유권자와 대중적으로 결합해 나가는 과정이기도 하다는 점에서는 긍정적이다. 반면에 한국의 17대 총선은 개정된 선거법으로 인해 대중적 조직을 풀뿌리 차원에서 구축하기보다는 전국적 미디어에서의 브랜드 경쟁에 과도하게 몰입한 바 있다. 이러한 브랜드에 대한 유권자들의 기호의 변화에 대한 정치인들의 민감한 반응이 반드시 민주주의적 질을 향상시키는 것은 아니다. 오히려 이는 다양한 차원의 조작과 표피적, 선정주의적 경쟁을 촉발시킨다. 그러한 점에서 지금까지 포괄되지 못한 유권자들의 진입 장벽의 완화와 조직화를 통해 앞으로 다른 수단의 정치를 견제할 메커니즘으로 선거의 역동성을 더욱 강화하면서도 내용적으로 편협한 선동이 아니라 숙고(deliberation)에 기반을 둔 민주주의의 질을 심화시키기 위한 제도적, 정치적 디자인에 대한 고민이 요구된다고 하겠다.

참고문헌

- 강원택. 2004. “탄핵 정국과 17대 총선.” 한국정치학회 총선분석특별학술회의.
- 강원택. 2003. 『한국의 선거정치』. 서울: 푸른길.
- 김용호. 2004. “제17대 총선 평가 질의서 답변.” 한신대학교 주최 학계 공청회. 경기도. 7월.
- 박두식. 2004. “‘여서야동’ 지역분할 여전했다.” 『조선일보』(4월 16일).
- 백승현. 2004. “국민대표의 원리와 민주주의: 이론과 평가”, 한국정치학회 하계학술회의 발표문.
- 서현진, 손병권, 신유섭, 이현우, 임성호, 정진민. 2003. 『미국 의회선거의 변화와 지속성: 2002년 중간선거 분석』. 서울: 오름.
- 신용호. 2004. “신 여대야소.” 『중앙일보』(4월 16일).
- 윤석진. 2004. “사상초유의 탄핵, 그 72시간의 드라마: 노대통령은 ‘사과않는다’는 원칙을 끝내 바꾸지 않았다.” 『월간중앙』 4월호.
- 정연정. 2004. “영리한 군중(Smart Mob)의 등장과 디지털 정치참여.” 『국제정치논총』 44집 2호.
- KBS 일요스페셜 4월 26일자 방송용 인터뷰 원고.
- 홍세화. 2004. “홍세화의 마주보기: 4·15 총선과 한국민주주의-최장집 고려대 교수와의 대담.” 『한겨레』(4월 13일).
- Jackson and Susan. 2004. 9. 21. “Impeachment politics less a fact as Election Day nears.” <http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/10/23/impeachment.politics> (검색일: 2004년 9월 21일).
- Abramson R. Paul, Aldrich H. Jihn, and Rohde W. David. 1999. *Change and continuity in the 1996 1998 elections*. Washington: CQ Press.
- Benjamin Ginsberg and Matin Shefter. 1999. *Politics By Other Means*. New York · London: W.W. Norton & Company.
- Bruce, Ackerman. 1999. *The Case Against Lameduck Impeachment*. New York: Seven Stories Press.
- Clinton, Bill . 2004. *My Life*. New York: ALFRED A. KNOPE.
- Dodd, Lawrence. 1997. *Congress Reconsidered*. Washington: CQ Press.

- Goodman, Craig. 2004, "Senate Elections and the Consequences for Pivotal Politics." Paper presented for American Political Science Association Meeting, Chicago September.
- Greenberg, Stanley. 2004. *The Two Americas*. New York: Tomas Dunne Books.
- Holland, Keating. 1998a. "Poll: More Americans disapprove of Congress." <http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/11/16/impeach.poll/> (검색일: 2004. 9. 21).
- Holland, Keating. 1998b. "Poll: Equal support for Democratic, Republican candidates." <http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/10/16/poll/> (검색일: 2004. 9. 21).
- Ornstein, Norman and Thomas Mann. 2000. *The Permaneent Campaign and Its Future*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Rae C., Nicol and Colton C. Campbell. 2004. *Impeaching Clinton*. Kansas: University Press of Kansas.
- Schier E., Steven. 2000. *The Postmodern Presidency*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Stanley W., Harold, Richard G., Niemi. 1998. *Vital Statistics on American Politics*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Therhault, Sean. July 7, 2004 "The Case of the Vanishing Moderates: Party Polarization in the Modern Congress." Paper presented for American Poltical Science Association Meeting, Chicago September.
- White Kenneth, John. 2003. *The Values Divide*. New york: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, LIC.

ABSTRACT ■■■■■

Impeachment Drama and Korean Elections in 2004: Compared to the 1998 Midterm Election in the United States

Byongjin Ahn | Changwon National University

Recent impeachment crisis in South Korea can be understood as the outcome of “politics by other means” coined by Ginsberg and Shefter. By this they mean the trends that politicians have been inclined to employing various weapons of political combat such as court and media in non-electoral arena, rather than mobilizing voters to attempt to overpower their foes in the electoral arena. In this paper, I would like to ask the following question that concerns this recent phenomenon in South Korean politics. In specific, this paper examines the relations between the election and “politics by other means”. In other words, this paper poses questions as to whether election is merely a final confirmation of “politics by other means” or has a distinctive logic of its own that could offset the negative consequence. It is hoped that these questions would shed light on characteristics of recent Korean politics as well as providing normative implications on the democratic relation between the elite and the mass. I will conduct a comparative research on the 2004 general election in Korea and the 1998 midterm election in the United States, which I believe will provide a fascinating case study showing how impeachment crisis worked in modern political system and had an impact on the election process.