

미국 지방정부 정책과정에서의 직접참여의 제도화

- 현황과 전망 -

Institutionalizing the direct citizen participation in local governments of America

- present and future -

이승종(성균관대)

본 연구는 미국 지방정부차원에서의 직접참여의 제도화 현황을 직접민주제(주민발의, 주민투표, 주민소환), 지역수권, 토의민주제를 중심으로 고찰하고, 이를 포함한 직접참여제도에 관련된 환경요인으로서 선거참여, 지방정부 개혁기조, 정부간관계, 정보화 등이 미치는 영향에 대한 평가를 시도하였다. 논의 결과 미국 지방정책과정에서의 직접참여를 위한 제도화는 지방정부의 적극적인 제도화 노력과 미국사회 자변을 흐르는 참여적 전통과 맞물려 전반적으로 활성화되어 있는 것으로 평가되었다. 전반적인 환경요인의 변화가 참여의 제도화에 미치는 영향은 신연방주의적 양태를 보이는 정부간 관계의 효과에 있어 불투명한 부분이기는 하지만, 대체로 참여의 제도화 전망에 긍정적인 방향으로 움직이고 있는 것으로 판단되었다. 이러한 논의에 기초하여 본 연구는 우리의 경우에도 미국의 경우를 참고하여 시민의 직접참여를 위한 제도화, 하부지역에 대한 수권, 및 토의민주제의 도입을 위한 노력이 필요함을 제시하였다.

주제어 : 참여, 직접참여, 지방정부, 미국

I. 서 론

일반적으로 참여란 일반시민에 의한 공직자 선출행위와 이들 공직자들이 하는 일즉, 정책에 대한 영향력행사로 규정되는 바(Verba and Nie, 1972: 2), 전자는 주로 선거참여 또는 간접참여를, 후자는 직접참여를 의미하는 것이다. 이때 대의민주제의 이념에 따라 선출된 공직자가 유권자에게 책임지고 정책을 수행하게 되면 시민의 직접참여의 필요성은 그만큼 낮아지게 된다. 그러나 공직자는 때로는 이기적·파당적이며, 그렇지 않은 경우라 하더라도 공직자 집단의 판단이 전체 시민의 판단보다 일관되게 우월하지 못한 상황이기 때문에 투표참여에 부가하여 시민의 직접참여가 정당화된다. 즉, 대의민주제 하에서 정부의 시민에 대한 책임성 확보를 위한 보완적인 장치로서 선거참여 외에 직접참여가 부가적으로 요구되는 것이다. 이러한 요구는 원칙적으로 중앙과 지방을 막론하고 동일하게 적용된다. 그러나 직접참여의 중요성은 중앙보다는 지방차원에서 더욱 강조된다. 현실적으로 중앙차원에서의 시민참여는 선거관련활동으로 제약되

는 반면, 지방차원에서는 정부가 시민에 공간적, 시간적, 심리적으로 근거리에 위치하기 때문에 시민의 참여가 선거에만 국한되지 않고 보다 직접적인 참여활동을 포괄하기 때문이다(Sharp, 1990: 72). 지방차원에서의 직접참여의 상대적 중요성은 일반적으로 지방선거의 참여율이 중앙 차원의 선거참여율에 비하여 현저히 낮게 나타난다는 점에서도 부각된다(Fleischmann, 1997).¹⁾ 즉, 낮은 선거참여율로 인하여 지방정책에 대한 민의의 투입이 저조하다면 이를 보완하기 위한 직접참여의 필요성이 강조되어야 한다는 것이다. 이러한 논의는 민의가 지방정책과정에 전달 및 반영되도록 하기 위하여 선거이외에 추가적인 참여기제의 마련을 위한 정책적 노력이 필요함을 제시하여 주는 것이다.

그럼에도 불구하고 우리의 경우, 지방자치를 재개한지 7년이 지나도록 지방에서의 시민의 직접참여를 제고하기 위한 적절한 정책적 노력이 경주되지 못하고 있다. 이는 지방자치법의 명문 규정에도 불구하고 주민투표법이 제정되지 못하여 주민투표가 시행되지 못하고 있는 사실이 단적으로 입증해준다. 이러한 현상은 지방정책과정에 대한 시민의 의미있는 통제의 확보라는 차원에서 문제가 있는 것이며 향후 직접참여의 활성화를 위한 다양하고 적극적인 정책적 노력을 통하여 시정되어야 한다. 이러한 노력과 관련하여 선진제국 그 중에서도 참여가 가장 활발한 것으로 평가되고 있는 미국의 지방정부 정책과정에서의 직접참여의 제도화 실태를 살펴보는 것은 특히 유용하다. 그것은 일반적으로 미국의 지방정책과정은 다른 나라에 비하여 외부 영향력에 대하여 상당히 개방적(permeable)이며 시민들은 지방정책과정의 여러 단계에서 다양한 참여제도의 활용을 통하여 유효한 영향력을 행사함으로써 지방공직자의 배타적인 영향력 행사를 제어하고 있기 때문이다(Brown, 1974). 이와는 달리 미국인의 선거참여는 다른 나라에 비하여 상대적으로 저조한 이중구조를 갖고 있다는 점도 미국사례에 주목할 이유가 된다(Janda, 250). 물론 이와 같이 미국의 지방차원에서의 직접참여가 활성화되어 있는 것이 참여를 매개하는 기제가 구축되어있기 때문 만이라고는 할 수 없다. 일찌기 Tocqueville(1969)이 관찰한 바와 같이 미국 사회저변을 관통하는 참여적 사회기풍을 빼고는 직접참여의 활성화에 대한 설명이 가능하지 않을 것이기 때문이다. 그러나 참여의 활성화가 참여적 사회기풍만으로 이루어지는 것은 아니며 이를 위하여는 그러한 사회적 에너지를 수용하고 매개할 수 있는 적절한 참여기제가 마련되어야만 한다. 주목할 것은 미국의 지방정부들이 이러한 수요에 부응하여 참여의 제도적 정착을 위한 다양한 정책을 적극적으로 시행하여 왔다는 사실이다. 주민발의, 주민소환, 주민투표와 같은 기본적인 직접민주적 방식의 도입 외에도 지역주민위원회, 작은 시청, 지역수권, 지역위원회, 균린운동, 서베이, 전자민주주의, 청문회, 주민총회(town-meeting) 등은 그 예이다.

이러한 논의에 입각하여 본 연구는 미국 지방정책과정에서의 직접참여를 위한 제도적 현황을 개관하고, 나아가서 참여제도화에 영향을 미치는 요인에 대한 논의를 통하여 향후의 제도화 전망을 제시한다. 이러한 논의를 통하여 우리는 아직 참여의 제도화수준이 낮은 우리나라에서의 향후 주민참여 활성화와 관련하여 유용한 정책적 시사를 제공받을 수 있을 것이다.

1) 일반적으로 지방선거의 참여율은 전국 선거참여율의 50%수준을 하회하며 주선거의 경우와 비교하더라도 크게 다르지 않다(Lineberry & Sharkansky, 1978: 90). 이러한 지적에 대하여 오히려 낮은 선거참여율을 제고하기 위한 논의가 우선시되어야 한다는 지적이 있을 수 있다. 이러한 지적은 일웅 타당하다. 다만, 지방단위에 관한 한 투표를 의무화하지 않는 한, 선거참여율을 획기적으로 높이는 것은 현실적으로 가능하지 않은 상황에서 보완적 활동으로서의 직접참여에 대한 관심을 강화하는 것은 여전히 바람직하다 하겠다.

II. 직접참여의 제도화 의의와 유형

1. 의의

서두에서 제시한 바와 같이 참여는 선거참여(또는 간접참여)와 그외의 참여활동을 포괄하는 직접참여로 구분된다. 일반적으로 직접참여는 선거가 대의민주제의 원활한 기능을 담보하지 못하는데 대한 보완기제로서 그 필요성이 인정된다. 시민의 직접참여를 진작시키기 위하여는 일차적으로 참여의 제도화가 필요하다. 물론 시민은 비제도화된 방법을 통하여도 정책과정에 참여할 수 있다. 공직자 접촉, 테모, 항의와 같은 비제도화된 참여활동도 필요에 따라 이루어질 수 있는 것이다. 그러나 비제도화된 참여에 비하여 제도화된 참여는 다음과 같은 점에서 유용하다.²⁾ 첫째, 비용측면에 있어 제도적 참여가 비제도적 참여에 비하여 훨씬 더 유리하다(Kweit & Kweit, 1984). 제도는 참여에 필요한 비용, 시간, 지식, 기술 등을 절약해주기 때문이다.

둘째, 참여의 제도화는 비제도적 참여를 대체하는 효과를 갖는다. 일반적으로 비제도적 참여(예, 테모, 폭동)는 제도적 참여가 유효하지 않을 때 부득이하게 확산되는 경우가 많다. 이는 1960년대에 전개된 미국흑인의 민권운동이 기본적으로는 이들에게 제도화된 참여통로가 제대로 제공되지 못한데서 기인하였다는 역사적 사실이 입증해준다. 이러한 대체효과는 비제도적 참여의 소용비용이 제도적 참여의 그것보다 클 뿐 아니라, 비제도적 참여는 자칫 사회안정을 해쳐 공익의 저해요인으로 작용할 우려가 없지 않다는 점을 고려할 때 그 가치가 인정되어야 한다.

셋째, 참여제도화는 참여에 필요한 자원이 부족하여 참여과정에서 소외되기 쉬운 소외계층의 참여를 촉진시킴으로써 참여의 대표성 또는 형평성을 제고할 수 있다. 참여과정에서 일어나는 계층불평등이 결국 사회적 불평등으로 연계될 수 있다는 점에서 이러한 요인은 중시되어야 한다.

넷째, 일반적으로 참여에 대한 공직자의 반응성에 있어서 제도화된 참여가 유리하다. 이는 제도적 범주 안에서 업무를 수행하여야 하는 공직자들의 참여에 대한 수용성이 비제도적 참여보다는 제도적 참여에 대하여 상대적으로 높을 것이라는 점에서 이해된다. 물론 비제도적 참여에 대한 공직자의 거부감과는 무관하게 폭력·집단항의와 같은 비제도적 참여가 매우 유효한 결과를 가져오는 경우도 종종 있는 것으로 보고되고 있다. 예컨대, Welch(1975)는 미국의 인구 5만 이상의 도시에 대한 조사에서 폭동주도집단과 관련한 시정부예산 항목의 실질적인 증가가 있었음을 보고함으로써 비제도적 참여의 정책효과를 입증한 바 있다. 그러나 일반적으로 비제도적 참여의 효과는 지속적이기보다는 산발적이며, 공직자의 반응 역시 일회적 또는 대중요법적인 경우가 많아 제도적 참여의 경우에 비하여 그 효과가 제한적이라는 점이 지적되어야 한다.

2. 유형

투표를 별개의 참여범주로 할 때, 직접참여제도의 유형화는 논자에 다양하다. 예컨대, Zimmerman(1986: 7)은 시민의 능동성의 유무를 기준으로 하여 간단하게 능동적 참여제도와 수동적 참여제도로 나눈다. 시민주도형 참여제도와 정부주도형 참여제도의 구분도 이와 마찬가지

2) 이 부분의 내용은 이승종(1995: 201-204)에서 채용하였다.

유형화라 하겠는 바(Langton, 1972: 21), 전자의 예로는 주민총회(town meeting), 공청회(public hearing), 자문위원회, 협의회, 직접민주제(주민발의, 주민투표, 주민소환), 자원봉사 등을, 후자의 예로는 정보공개와 서베이를 제시하고 있다. ACIR(1979: 2)은 참여자의 규모와 정보흐름의 방향이라는 두가지 기준을 조합하여 개인적참여(투표, 고객, 제언, 로비, 청원, 선거운동, 데모 등), 조직적 참여(시민단체, 이익집단, 시민위원회), 개인정보수집(청문회, 집담회, 정부기록열람, 정부문서수집, 관찰, 서베이), 정보전파(정보공개, 회의공개, 간담회, 출판, 언론, 전시, 우편, 광고, 통신, 구전 등) 등 네 유형으로 분류한다. Sharp(1990: 72)는 특별한 기준없이 정부개방(공청회, 회의공개), 정보수집(서베이, 고충처리), 지역수권(neighborhood empowerment), 공사협동(coproduction) 등으로 나누어 직접참여제도를 논의하고 있다. 이와 유사하게 Brown(1974)은 전문가위원회(자문위원회 등), 위원회 및 회의참석 발언, 지역수권, 및 이익단체로 유형화하고 있다.

본 논문에서는 이들의 유형화를 참조하되 참여과정에서의 정부와 시민간의 영향력 관계를 기준으로 다음과 같이 3가지로 유형화한다. 첫째, 반응적(reactive) 참여제도이다. 이는 정부가 주도권을 갖는 참여제도이다. 시민은 참여하지만 제도적 절차에 따라 반응하는데 그친 뿐 참여의 결과에 대하여 유의미한 영향력을 갖지 못하며 참여의 결과는 정부의 반응내용에 따라 결정된다. 이에는 민원실, 고충처리제, 정보공개제 등이 포함된다.³⁾ 둘째, 교호적(interactive) 참여제도이다. 이는 정부와 시민간의 대등한 상호작용이 이루어지는 참여제도이며 공청회, 간담회, 자문위원회, 공사협동 등이 포함된다. 셋째, 통제적(controlling) 참여제도이다. 이는 시민이 상당한 주도권을 소유하는 참여제도이며 이에는 심의위원회, 지역수권, 직접민주제(주민발의, 소환, 투표), 토의(또는 심의)민주제 등을 포함한다. 이러한 유형화는 단지 여러 가지 참여제도의 속성을 구분하는데 그치지 않고 시민이 정책과정에서 행사하는 통제의 정도를 의미있게 평가하는 도구가 된다는 점에서 의의가 있다 할 것이다.

본 연구는 이러한 유형화를 전제로 하여 미국 지방정책과정에서의 직접참여기제에 대하여 논의하되, 제도화 현황에 대한 논의는 지면관계상 시민의 주도적 영향력이 큰 통제적 참여제도에 국한한다.

III. 직접참여제도의 현황

이하에서는 대표적인 통제적 참여제도로서 직접민주제, 지역수권, 토의민주제에 대하여 나누어 살펴본다.

1. 직접민주제: 주민투표, 주민발의, 주민소환

20세기초부터 미국에서는 기존의 정치적 파벌(polynomial machine)에 의한 정치부패를 억제하기 위하여 지방정부개혁을 위한 움직임이 대두되었다. 이러한 노력의 일환으로 지방정부개혁의 추진세력은 정책결정권을 일반시민에게 개방함으로써 정치인의 자의적인 정책결정을 제약하려

3) 여기에서 “반응적”이라 함은 시민의 참여가 제도에 ‘반응’하는데 그친다는 것과, 따라서 결국 정부의 ‘반응’ 내용이 제도의 핵심이 된다는 점을 나타내는 것이다.

고 도모하였는 바, 이를 위한 도구로서 주민발의(initiative),⁴⁾ 주민투표(referendum),⁵⁾ 주민소환(recall)⁶⁾ 등 직접민주적 참여제도의 채택을 추진하였다(Christensen, 1995: 126; Harrigan, 1985: 90). 이렇게 시작된 이 제도는 현재에 이르러 많은 지방정부에서 채택·운영되고 있다. <표 1>은 미국의 지방정부에서의 직접민주제의 채택현황을 보여준다. 표에서 보는 바와 같이 이들 직접민주제는 다수 지방정부에서 보편적으로 채택되고 있으며 특히 시민투표의 채택율은 상당히 높게 나타나고 있다(89.7%). 가장 보급율이 낮은 제도는 투표청원(petition)인 것으로 나타났다.⁷⁾ 한편, 제도의 채택율은 지방정부형태별로 다소 차이가 나타나고 있는데, 시장-지배인형 정부에 있어서 이들 제도의 채택율이 가장 높게 난다. 이는 지배인형 정부에 있어서 소홀히 되기 쉬운 대응성을 보완하기 위한 노력의 산물로서 해석될 수 있을 것이다. 한편, 지방정부 유형에 따른 채택율의 차이는 시민투표나 투표청원에서 보다 주민발의나 주민소환제에서 상대적으로 크게 나타나는 점도 주목된다. 이러한 현상은 이들 제도가 기본적으로 정치인의 기득권에 대하여 상대적으로 덜 위협적이기 때문에 제도의 도입이 보다 용이하였던 때문으로 해석할 수 있을 것이다.

<표 1> 미국의 지방정부형태별 직접민주제 채택 현황

정부형태	initiative	referendum	recall	petition
시장-의회형	36.1	88.1	49.8	28.7
시장-지배인형	59.8	91.7	67.5	36.2
위원회형	36.2	91.4	56.9	31.0
주민총회형	48.5	83.5	31.1	25.1
계	49.1	89.7	57.8	32.2

자료출처 : ICMA(1993) The municipal yearbook. p.69에서 발췌계산하였음. 원자료에는 주민총회형과 대표주민총회형으로 구분하여 제시하였으나 양 정부형태의 기본원리에 차이가 없으므로 여기에서는 양자를 포괄하여 주민총회형으로 제시하였다.

2. 지역수권

미국에서 지역사회에 대한 관심은 Johnson 대통령의 Great Society라는 표어 아래 강화되기

- 4) 주민발의는 일정 수 이상의 유권자의 서명에 의거 법령의 제정이나 개폐를 시민이 직접 청구하는 제도이다. 이에는 시민의 발의가 있으면 반드시 주민투표에 회부해야 하는 직접적 주민발의(direct initiative)와 발의사항을 입법기관에 회부하여 의회 스스로 이 안을 채택하는 경우에는 주민투표를 시행하지 않는 간접적 주민발의(indirect initiative)가 있다(손재식, 1983: 92).
- 5) 주민투표는 국가 또는 지방의 중요한 공공문제에 대하여 시민이 직접 투표로써 최종적인 결정을 내리도록 하는 제도이다. 이에는 법률에 규정되어 있는 강제적·의무적 주민투표(compulsory or obligatory referendum)와 정부 또는 주민발의에 의한 임의적 투표가 있다. 후자에는 의회가 발의하는 임의적 또는 자문적 주민투표(optional or advisory referendum) 및 의회가 가결한 법률·조례의 효력을 주민발의에 의하여 다루는 항의적 또는 청원적 시민투표(protest or petition referendum)가 있다(Butler & Ranney, 1978: 23).
- 6) 주민소환은 선거에 의해 공직에 취임한 자에 대한 해직을 청구하거나 의회의 해산을 청구하는 행위를 포함하는 제도이다.
- 7) 투표청원(petition)은 일반 고충사항에 대한 청원과 다르며 때로 항의투표(protest referendum)로 불리기도 한다. 유권자가 자방법령의 시행을 시민투표가 시행될 때까지 보류시킬 수 있도록 허용하기 때문이다(ICMA, 1993).

시작하였고 이러한 관심은 1980년대에 이르기까지 지속되었다. Great Society의 일환으로 1960년대 시행된 지역사회행동사업(*community action program*: CAP)이나 시범도시사업(*model cities program*)은 그 대표적인 예인데 이 사업들은 그 시행과정에서 지역사회의 소외층 시민의 참여 확대를 기하였다는 점에서 주목된다.⁸⁾ 1970년대에도 연방정부는 지역사회개발통합보조금(*Community Development Block Grant*: CDBG)나 사적보전시책(*historical preservation policy*)을 통하여 지역사회에 직접적으로 보조금을 지급하거나 세제혜택을 제공함으로써 지역사회에서의 시민참여를 고무시키고자 하였다. 이러한 정책시도는 1960년대에 발흥한 민권운동과 맞물려 지역주민의 정치적 활동을 신장시키는데 많은 기여를 한 것으로 평가된다(Thomas, 1997).

이렇듯 미국에서는 지역사회의 정치적 잠재력에 대한 감수성이 증대되면서 지역사회 단위의 시민참여 활성화를 위한 다양한 정책적 노력들이 경주되어왔다. 이러한 노력의 일환으로 1970년대 및 1980년대에 이르러 새로이 부각되고 있는 것으로서 지방정부 내부의 지역사회로의 분권움직임으로서의 지역수권(또는 지역사회수권: *community empowerment*) 또는 지역분권(*community decentralization*)에 주목할 필요가 있다(Burns et al. 1994; Hill, 1994: 39; Langton, 1987). 지역수권(또는 지역분권)이란 지방내부에서 일어나는 수직적 권력분산행위로서 지방정부가 하부 관할구역내의 지역사회에 하위행정기관(예, 출장소, 작은 시청, 읍면동과 같은 사무소)을 설치하거나 지역의 주민(예, 민간지역위원회)에게 일정하게 권한을 부여하는 것을 포함한다.⁹⁾ 이러한 지역수권은 정부와 주민간의 간격을 좁힘으로써 하부구역 차원에서의 주민참여를 활성화하는 동시에, 이를 통하여 지방정부 관할구역 전체를 단위로 한 참여의 미흡함을 보완하는 효과를 기대하게 한다. 이러한 지역수권은 다른 참여제도에 비하여 보다 근본적이고 체계적인 민주화 노력으로서 평가받고 있다.¹⁰⁾

역사적으로 볼 때 이러한 지역수권 움직임은 지방정부개혁론자들이 규모의 경제를 실현하기 위하여 행정권의 집중화를 추진하였던데서 비롯된 자동적인 반동적 움직임의 성격을 갖는다. 즉, 집행부에 집중화된 행정권한을 하부 지역사회에 환원함으로써 한편으로는 권력의 과도한 집중에 따른 폐해를 막고, 다른 한편으로는 하부지역사회에서의 주민참여를 신장하자는 움직임인 것이다(Zimmerman, 1986: 135). 이러한 배경 하에서 1970년대 후반으로 대도시를 중심으로 지역수권이 비교적 활발히 확산되는 추세에 있는 바, 이를 가장 본격적으로 시행하는 지방정부는 New York City이다.

뉴욕시에서는 참여분출기로 특징지워지는 1960년대 이래 지역사회정부(*community government*)의 창설을 요구하는 지역운동가들을 중심으로 하부지역사회의 통제권 신장에 대한 요구가 점고되어 왔다. 1975년에 단행된 시 현장(*city charter*)의 개정은 바로 이러한 요구에 대한 시정부의 대응이었다. 동 개정현장에 의거 뉴욕시는 시를 주민 수 100,000-250,000명에 이르는 59개의 지역구(*community districts*)로 구분하는 동시에 각 지역구별로 주민대표체로서의 지역위원회(*community boards*)를 설치하였다.¹¹⁾ 이들 지역위원회는 시행정과 관련하여 지역수요의

8) 단, 전자는 가능한 최대의 참여(maximum feasible participation)을 표방함으로써 최대한의 소외층 참여를 시도한 반면, 이보다 나중에 시행된 모범도시사업에서는 광범한 참여(widespread participation)을 표방하면서 소외층에 대한 배려를 약화시켰다는 차이가 있다(Strange, 1972).

9) 이러한 지역수권은 Smith(1985: 1)의 표현에 의하면 이차적 분권행위에 속하는 것이다.

10) 예컨대, Straub(1974)은 참여제도가 근거하는 철학적 기반을 호선, 협의, 교육/사회치료, 및 지역수권으로 나누면서 이 중에서 지역수권(분권)이 권한의 재배분을 포함하는 가장 근본적인 참여철학에 근거한 것이라 강조하고 있다.

파악, 서비스에 대한 협의, 자문, 지원, 지역구지배인의 임명, 예산에 대한 요구, 지역개발계획의 수립 등의 기능을 수행하고 있다. 다만 이러한 기능은 기본적으로 자문 내지는 권고적(advisory)이라는 한계가 있다. 나아가서 뉴욕시는 지역구단위의 서비스행정을 조정하는 지역구서비스협의회(district service cabinet)와 지역구지배인(district manager)을 두고, 시 행정구역의 경계를 일치시키는 등 행정개혁조치를 동시에 시행함으로써 지역위원회의 기능이 활성화되도록 도모하였다. 이러한 일련의 조치는 물론 지역사회 차원의 정부의 설치를 주장한 당초의 요구와는 거리가 있는 것이지만 그럼에도 불구하고 시의 정책과정에 대한 지역위원회의 공식적 간여 및 이에 대한 시 기관의 협조의무를 명문화함으로써 시민의 직접참여기제의 실질화를 기한 것이라는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 실제로 이러한 시책은 정부로부터 주민에 대한 수권과 행정기관의 책임의 지역분산을 동시에 추구한 것으로서 종래에 뉴욕시에서 실행된 분권화 실험 중 가장 광범하고 획기적인 것인 것으로 평가받고 있다(Pecorella, 1989).

Alabama주의 Birmingham, Minnesota주의 St.Paul, Ohio주의 Cincinnati, Oregon주의 Portland등 미국의 주요 대도시에서도 이와 유사한 제도가 확산되어 있는 바, 이와 같은 움직임은 전술한 바와 같이 지역사회의 주민통제력 신장에 대한 요구의 존재가 동인이 되었지만 궁극적으로는 오래 전부터 지역사회를 중심으로 한 시민활동의 전통이 계승되어 온 미국적 토양 때문에 가능한 것이라 사료된다.

물론, 지역수권에 대한 비판도 일부 제기되고 있다. 지역위원회의 권한이 형식적이라거나, 지역위원회에 참여하는 위원의 대표성이 낮다거나, 중산층 지역이 제도의 실질적 수혜자라거나, 지역위원회가 관료화, 전문화되어 간다거나 하는 지적들이 그것이다(Sharp, 1990: 87-90). 뿐만 아니라 1980년대 이후 우파이념의 확산에 따라 지역수권에 대한 열정이 다소 약화되는 조짐이 보이기도 한다. 뉴욕시에서 지역위원회의 예산삭감 조치에 반발하여 지역구 지배인(district manager)이 사직한 사례는 한 예이다(이승종, 1998). 그러나 아직까지 지역수권의 근간을 흔드는 변화의 조짐이 발견되지는 않는다. 아직까지 지역수권의 적용추세는 지속되고 있으며 다소 미래가 불투명하기는 하지만 지역수권은 최소한 당분간은 지역사회에 대한 지방정부의 감수성을 보전시키는 참여기제로서 원활하게 기능할 것으로 전망된다. 이러한 전망은 최근 우파이념에 대한 반성적 조망이 활발해지고 있다는 점에서도 지지될 수 있다.

3. 토의(심의)민주주의

시민 모두가 평등한 자격으로 참여하여 공공문제를 토론하여 결정하였던 고대 아테네의 민주정치는 오늘날까지도 민주정치의 이상적인 형태이다. 그러나 방대한 영토와 인구를 갖는 현대국가에서는 이러한 정치체제가 그대로 적용되기는 불가능하며 그 대신 중앙과지방을 막론하고 불가피한 차선의 정치체제로서 대의민주제가 보편화되어 있다. 문제는 이러한 대의제 하에서의 정책결정이 사실상 공직자에 의하여 전단되며, 시민은 공직자를 선출하는 외에 정책과정에 유의미한 영향을 미치지 못하기 때문에 시민에 대한 정부의 책임성이 충분히 확보되지 못하는 이른바 대의제의 실패가 발생하게 되는 것이다(임혁백, 2000). 오늘날 직접참여의 중요성을 강조하는 참여민주주의는 바로 이러한 문제점을 시정하기 위한 논의로서 의의가 있다. 그러나

11) 위원은 50명 이내의 범위에서 구장(borough president)이 임명하지만 그 중 1/2은 해당지역구에 연고가 있는 의원들이 제시한 명부에서 임명하도록 규정되어 있다.

현대의 참여민주주의 역시 약점이 없지 않다. 참여민주제의 실현을 위하여는 참여의 주체인 시민들에게 개명되고 적극적인 시민의식이 요구되는데 과연 시민의식이 그러한 수준에 도달하여 있느냐 하는 것이다.

이러한 딜레마적 상황에서 최근 대의제와 직접민주제를 결합하려는 시도로서 제기되고 있는 토의(또는 심의)민주제(deliberative democracy)에 대하여 주목할 필요가 있다. 토의민주제는 시민이 공공문제에 대하여 피상적인 관심과 지식만을 소유하고 있더라도 이들간의 참여와 심도깊은 토의를 통하여 개명된 결정에 이를 수 있다고 보는 것이다(Fishkin, 1991). 이러한 논의는 기본적으로 고대 아테네의 직접민주제를 현대에 접목시키고자 하는 노력에 다름 아니다. 고대 아테네의 직접민주주의는 참여와 토론을 중요요소로 포함한다. 그런데 현대의 대의제는 선출된 공직자에 의하여 공공문제에 대한 토론이 이루어진다는 장점에도 불구하고 참여의 제약이라는 측면에서 문제가 있다. 반면 현대의 직접민주제는 다중의 참여라는 점에서는 성공적일 수 있으나 공간과 인구규모의 제약으로 인하여 토론이라는 측면에서는 문제가 있다. 이러한 문제에 직면하여 토의민주제는 소수의 시민들이 함께 참여하여 공공문제에 대하여 토의하고 결정하게 함으로써 고대 아테네의 민주주의의 이상을 살리려 하는 것이다.

미국에 있어 이러한 토의민주제가 전혀 새로운 것은 아니며, 일찍이 식민지시대 북동부 지역에서 시작된 주민총회(town meeting)에서 그 연원을 발견할 수 있다. 마을의 공공문제에 대한 지역주민간의 토의에서 연원한 이러한 토의적 전통은 예컨대 미연방 헌법의 전범이 되었던 매사추세츠주 헌법의 제정시에도 그대로 표출된 바 있다. 당시 시민들은 법원이 제정한 법안을 토의하여 일일이 수정한 후에야 승인하기에 이르른 바 있으며, 이러한 토의민주주의의 전통은 오늘날까지도 미국 사회저변에 면면히 이어지고 있다(Mathews, 1999: 105).

현대에 있어서도 이러한 토의민주제 구상은 지방단위에서 다양하게 실험되고 있다. 예컨대, Alabama주의 Birmingham시 공립학교청은 퇴출학생들의 학교복귀를 돋기 위하여 지역사회포럼을 구성하였고 이에 350명의 청년들이 참여하여 이와 관련된 문제들을 토의하고 해결책을 수립하여 추진한 바 있다. Minnesota주의 Twin Cities에서는 The Metropolitan Community Task Force라는 민관포럼을 구성하여 장기간에 걸친 집담회를 개최하여 정책대안을 함께 토구하였다. Missouri주의 St. Joseph에서는 시민회의를 개최하여 보건문제에 관한 논의를 시도하였다 (Mathews, 1999: 94, 214). Kettering Foundation과 Public Agenda Foundation의 공동프로젝트로서 시행되고 있는 National Issue Forum은 보다 체계적인 토의민주주의의 실험 예이다. 동포럼은 매년 3가지 정책문제를 선정하여 이슈포럼을 지역별로 시행한다. 지역토의가 끝나면 전국회의를 개최하는데 이 회의에서 각 지역의 포럼대표자들은 화상회의시스템을 통하여 연결된 정책결정자들과 같은 주제를 놓고 토의한다(Arterton, 1987: 54; Mathews, 1999). 공공기관은 아니지만 Texas주의 전기회사가 지역주민들을 대상으로 토의적 여론조사(deliberative poll)를 시행한 바도 있다(Fishkin, 1995: 200).¹²⁾ 이외에도 이와 유사한 노력들이 지방차원에서 산발적으로 이루어지고 있는 바,¹³⁾ 이러한 정책실험은 향후 지역사회의 활력화 및 다자간 대화범위의

12) 토의적 여론조사란 일반대중을 상대로 한 여론조사와는 달리 무작위로 선정된 시민들로 하여금 당해 문제에 대하여 일정 기간 상호토론을 거치게 한 뒤에 여론조사를 적용하는 새로운 조사방법이다. 토론과정을 돋기 위하여 관련 기관 또는 전문가의 지원이 허락되며 이러한 조사방법은 일반적 여론조사가 피상적인 응답 결과를 산출하는데 비하여 보다 심층적이고 합의된 조사결과를 얻을 수 있는 장점을 갖게 된다.

13) 임혁백(2000)은 미국 시카고시의 지방학교위원회(local school council)이나 위스콘신 밀워키시에 설치된 위스콘신 지역훈련파트너쉽(Wisconsin Regional Training Partnership)을 토의(심의)민주제의 실험사례로 제시하

확장을 가능하게 하는 정보화의 진전에 따라 일정한 추세로 자리잡을 것으로 전망된다.

IV. 영향요인의 평가

이상에서 미국에서의 직접참여의 제도화 현황을 주요 참여제도를 중심으로 살펴보았거나와 이하에서는 참여의 제도화에 영향을 미치는 영향요인들을 발췌하여 이들 요인의 변화가 참여제도화에 미쳤거나 미칠 영향에 대하여 논의한다. 참여의 제도화는 일차적으로는 시민의 의미있는 수준의 참여수요가 있고, 이러한 참여수요에 대한 공직자의 수용성이 전제되어야 한다. 이때 이들 요인은 정치문화, 정치환경의 변화, 정부간 관계의 특성, 기술발전 등 다양한 환경적 요인에 의하여 영향받는다. 이들 환경요인들은 참여의 수요와 공직자의 수용성에 영향을 미쳐 참여제도화에 일정한 영향을 미치게 되는 것이다. 이러한 논의를 전제로 하여 여기에서는 몇 가지 주요요인 들-선거참여, 정부개혁기조, 정부간관계, 정보화--이 미국의 참여제도화에 미친 영향과 전망에 대하여 논의한다. 단, 지면제약을 고려하여 제도화는 개별 제도가 아니라 총체적 제도화의 문제로 다룬다.

1. 선거참여

대개의 다른 나라와 마찬가지로 미국에 있어서도 지방선거의 참여율은 중앙의 그것에 비하여 낮게 나타난다. 대개의 경우 지방선거 참여율은 25-30%에 머물고 있는 실정이다. 이같이 저조한 지방선거참여율은 정당의 선거참여배제, 시정지배인형 정부구조 등 개혁정치구조를 갖고 있는 지방에서 더 심한 경향을 보인다(Karnig & Walter, 1983; Christensen, 1995: 205).

중앙차원의 투표율은 지방에 비하여는 상대적으로 높지만 절대적 수준에서는 그렇지 못하다. 한 비교조사(Congressional Research Service, 1987)에 의하면 미국의 대통령 선거 참여율은 1969-1986기간 중 평균 45%로서 대부분의 서구 국가의 투표 참여율에 크게 못미치는 것으로 나타났다. 투표율이 저조할 뿐 아니라 투표율이 전반적으로 저하되는 경향도 관찰되고 있다. 즉, 현 상태에 있어 미국인의 선거참여를 저조한 것으로 규정하는데 무리가 없을 것이다.

우리의 관심은 이같이 저조한(또는 저조해진) 투표율이 과연 무엇을 의미하며 직접참여의 제도화에 대하여 어떠한 영향을 미치겠는가하는 것이다. 만일 현재와 같이 저조한 투표율이 정치에 대한 일반적 무관심을 보이는 것이라면 직접참여에 대한 의지 역시 저조할 것으로 보아야 하며 이는 결국 직접참여의 제도화에도 부정적인 영향을 미치게 될 것으로 생각할 수 있다. 그러나 만일 Harwood Group(1991)의 조사가 제시하는 바와 같이 저조한 참여율이 정치적 무관심 때문이 아니라 정치로부터의 소외 내지는 배척에서 비롯된 것이라면 미국시민의 참여수요는 잠재되어 있는 것이며, 따라서 적절한 참여기제가 마련될 경우 실제적 참여로 이어질 것이기 때문에 결국 참여제도화의 강화요인으로 작용할 수 있을 것으로 판단하게 될 것이다.

불행히도 이 문제에 대하여는 아직까지 충분한 연구가 축적되지 않은 상태이며 따라서 확정

고 있으나 이들은 기본적으로 관련 집단의 대표자로 이루어져있다는 점에서 심의민주제의 실험사례로 보기 어렵다. 심의민주제는 토론이 선출된 시민대표가 아닌 일반 시민에 개방되어 있을 것을 요구하기 때문이다. 이를 위하여는 토론참여가 개방되어 있거나, 토론참여자를 선출이 아닌 할당, 추첨 등의 방식으로 선정할 것이 요구된다.

적인 결론을 내리기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 중앙선거의 투표율이 1950년대 이래로 지속적으로 감소추세를 보이고 있음에도 불구하고 다른 분야의 참여율은 유의미한 변화를 보이지 않고 있다는 점이나(Janda et al, 1992: 251), 아직까지 Harwood Group의 관찰에 대한 근본적인 논박이 제시되지 않고 있는 점을 고려할 때 미국인의 참여수요에 대하여 긍정적으로 평가하는 것은 크게 무리가 아닐 것이다. 그리고 이러한 판단에 기초하여 우리는 미국인의 저조한 투표율에도 불구하고 미국의 참여제도의 미래에 대하여 긍정적으로 전망하는 동시에 잠재된 참여수요의 충족을 위한 제도화 노력을 강조하게 된다.

그럼에도 불구하고 이러한 전망에는 유보가 있어야만 한다. 대학생을 대상으로 한 Harwood Group의 후속연구(1993)에서 미국 대학생은 일반 성인과는 달리 정치 자체에 무관심한 경향을 갖고 있는 것으로 관찰되었기 때문이다. 이 연구에 의하면 이른바 '나' 세대(me-generation)로 규정되는 미국의 대학생들은 성인과는 달리 정치로부터의 소외 내지는 배척 때문이 아니라 개인주의적 성향 때문에 정치로부터 스스로를 이격시키고 있다.¹⁴⁾ 만일 이러한 관찰이 사실이라면 세대가 교체되는 시점에서 참여수요 역시 저하될 것이며 이에 따라 기존 참여기제의 활용도는 물론, 새로운 참여제도의 마련노력도 저하될 것으로 전망해야만 한다.

그러나 미래를 지나치게 비관적으로 전망할 필요는 없을 것이다. 제도가 의식에 일정한 영향을 미친다는 점을 전제로 할 때, 현 세대에서 기성세대의 잠재적 참여수요를 수용하는 참여제도화가 적절히 마련되었을 경우, 이들 참여제도를 통하여 대학생 세대의 의식을 보다 참여적으로 변화시킬 수 있을 것이기 때문이다. 물론 그러한 변화의 가능성에는 일정한 한계가 있을 것 이기는 하나 최소한 적절한 제도화의 통하여 참여의 극단적인 악화를 예방할 가능성을 있다는 것이다. 그리고 이러한 관찰은 참여의 제도화가 시급하고 또 중요하다는 점을 가르쳐 주는 것 이기도 하다.

2. 지방정부 개혁기조

19세기 말까지 미국의 지방정부는 주로 이민 1세대가 주도한 소위 정치파벌(political machine)이 장악하였다. 정치파벌은 소수의 보스 지도자를 중심으로 한 정당조직을 배경으로 지방의 공직임명을 장악하고 이들에 대하여 영향력을 행사하였으며, 유·무형의 유인체제를 통하여 유지되었다. 이러한 상황을 배경으로 19세기 말에서 20세기 초에 걸쳐 지방정부개혁운동이 대두되었는 바(Kweit & Kweit, 1990: 98; Harrigan, 1985: 87), 이는 한편으로는 정치파벌이 주도하는 지방정부의 비능률과 부패를 추방하기 위한 움직임인 동시에 다른 한편으로는 노동자 또는 소외층 출신의 이민 1세대를 지도자로 하는 정치적 파벌에 대한 중산층의 전문가 집단 출신의 비이민자 집단의 정치적 공세의 성격을 띠었다.

그렇다면 지방정부개혁운동은 지방정책과정에서의 직접 참여의 제도화에 어떠한 영향을 미쳤겠는가? 그 대답은 기본적으로 이중적이다. 우선 지방정부개혁자들은 과거 파벌정치인의 기득권을 제어하기 위하여 대의제적 요소를 약화시키는 한편, 일반 시민의 정치인에 대한 통제장치를 강화하였으며 이에 따라 참여의 제도화가 진전을 보게 된다. 구체적으로, 개혁세력은 정치파벌의 해체를 위하여 주민발의, 주민투표, 주민소환제와 같은 직접민주제를 시행하였다(Christen-

14) 이는 교육수준의 향상에도 불구하고 선거참여율이 저하되고 있는 미국의 수수께끼(Janda et al, 1992: 254)를 푸는 열쇠가 될 수 있을 것이다.

sen, 1995: 126). 이는 <표 1>의 논의에서 제시한 바와 같이 개혁정부인 시장지배인제의 지방정부에서 주민투표, 주민발의, 주민소환 등의 직접민주제 채택율이 상대적으로 높게 나타나고 있는 점에서도 확인된다.

그렇다고 해서 이것만으로 지방정부개혁이 직접참여의 제도화를 진작시킨 것으로 결론짓기는 어렵다. 지방정부개혁은 기본적으로 중산층 위주의 능률지향형 개혁기조를 특징으로 하고 있는 바, 시장의 권한강화, 정당참여의 제한, 시정지배인제의 도입, 선거구의 광역화 등을 통하여 전반적으로 지방정부의 민에 대한 대응성을 약화시켰고(Kweit & Kweit, 1990:88) 이는 그만큼 직접참여의 제도화노력의 적극성을 약화시켰을 것이기 때문이다.

그러나 현재에 있어서 이러한 상황판단은 수정을 요한다. 20세기 중반 이후 지방정부의 개혁기조에 있어서 새로운 변화가 일어나고 있기 때문이다. 1950년대까지의 지방정부 개혁은 중산층 내지는 보수계층을 중심으로 하였으며 능률을 기본이념으로 추구하였다. 이들의 개혁사조는 기본적으로 소외층에 대하여 포용적이기보다는 배타적인 성격을 띤다. 이와는 달리 1960년대에 등장한 새로운 개혁사조는 소외층 내지는 진보계층에 의하여 주도되었으며 능률보다는 민주와 참여를 최고의 가치로서 추구한다. 이러한 상황변화는 1960년대 미국을 풍미하였던 민권운동과도 맥을 같이 하는 것이다(Judd, 1988: 238; Rimmerman, 1997). 구체적 수단에 있어 과거의 개혁운동이 선거구의 광역화, 대의제의 약화, 행정전문가의 도입, 정당의 참여제한, 규모의 경제, 행정권의 집중 등을 추진하였던 데 비하여, 1960년대 이후의 개혁운동은 소선거구의 지향, 의회의 강화, 시정지배인제의 지향, 정당의 선거참여 허용, 분권화, 지역수권 등을 추구하는 정반대의 움직임이 나타나고 있다(Christensen, 1995: 134).

이러한 개혁기조의 변화양상은 실제 조사를 통하여도 일부 확인된다. 즉, ICMA(1993)의 조사에 의하면 광역선거구를 사용하는 지방정부는 1981년에 66.5%였으나 1986년에는 60.4%로, 1991년에는 59.0%로 감소하였다. 반면, 정당참여를 제한하는 지방정부의 비율은 1981년에 70.2%, 1986년에 72.6%, 1991년에 74.5%로 표면상 증가추세를 보인다. 그러나 이는 실제 증가 때문이 아니라 뒤의 조사가 표본범위를 확장한 데 기인하는 것으로 분석되었으며 따라서 정당참여를 제한하는 지방정부가 증가했다고 결론지을 수 없다. 지방정부 형태 역시 변화를 보이고 있다. 1981년에 45.5%였던 시정지배인형 지방정부는 1986까지 53.2%로 증가하였으나 1991년에 이르러는 50.5%로 감소하는 추세를 보인다.

물론 이러한 개혁기조가 과거의 개혁기조를 완전히 역전시킨 것이라 말할 단계는 아닌 것 같다. 그러나 이와 같이 최근 나타나고 있는 개혁기조의 변화는 당연히 지방정책과정에서의 직접참여의 제도화에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다. 앞에서 언급한 지역수권의 움직임이 1960년대 이후에 본격화된 것은 이를 뒷받침하는 증거라 하겠다.

3. 정부간관계

미국의 지방정부는 Dillon의 법칙이 말해주듯이 원칙적으로 주의 권위 하에 있고, 약간의 재정지원을 추가적인 매개로 하여 주와의 기속관계를 유지하고 있다.¹⁵⁾ 구체적으로, 지방정부는

15) Dillon의 법칙이란 Iowa 주법관이었던 Dillon이 제기한 것으로서 주에 대한 지방정부의 종속적 지위를 명백하게 천명한 원칙으로서 오늘날까지 널리 수용되고 있다. 그는 지방정부는 ① 명시적인 용어로 허용된 권한, ② 명시적으로 허용된 권한이 필수적으로 내포하는 권한, 및 ③ 지방정부의 책임을 수행하기 위하여 필수불가결한 권한 등 단지 세가지 경우의 권한만을 행사할 수 있다고 하였다(Jones, 1983: 205; Herson &

주법에 의하여 지방정부의 경계, 정부형태, 지방선거 절차, 관할구역을 초과하는 서비스 공급, 토지이용, 조세와 기채, 과표평가, 공직자윤리, 공무원 보수 및 후생 등에 관하여 제약받는다 (Norton, 1994). 그러나 실제로 지방정부에 대한 제약은 주마다 많은 편차가 있다. 많은 지방정부들은 원칙적으로 주의 통제로부터 완전히 자유롭지 못하지만 실제로는 보편화되어 있는 home rule에 의하여 상당한 자율권을 누린다.¹⁶⁾ 각 지방정부는 이러한 자율권에 기초하여 나름대로 적정한 참여제도를 마련하여 시행하고 있으며 따라서 주별로 획일화된 참여의 제도화 현상을 발견할 수는 없다. 그리고 이러한 자율적인 제도화는 일반적으로 지방정부에 대한 주의 제약이 참여방식의 제정까지를 대상으로 하지 않는다는 점에서도 설명된다.

지적할 것은 참여의 자율적 제도화의 기반이 되는 지방의 자율권은 주만이 아니라 연방정부를 포함한 3자간의 관계 즉, 정부간 관계에 의하여 제약받는다는 점이다. 전통적으로 연방, 주, 및 주의 소속단체로서의 지방과의 관계는 이원적 연방주의(dual federalism)의 원리 하에 긴밀하지 않았다. 그러나 1900년대 중반에 이르러 도시재개발, 보건, 교육, 지역경제개발정책을 매개로 하여 연방과 주, 및 지방정부와의 관계가 강화되기 시작하였고 급기야 1980년대에 이르러는 어느 한 계층이 전유하는 정책분야는 찾기 힘들게 되었다.

이러한 정부간 관계는 주로 연방으로부터의 이전재원을 매개로 하여 형성되어 왔는데 Nixon 정부는 이른바 신연방주의(New Federalism)를 통하여 정부간관계에 중대한 변화를 초래하게 된다.¹⁷⁾ 신연방주의는 개별보조금(categorical grants)에서 통합보조금(block grants)로의 전환, 주 및 지방정부에 대한 연방규제의 완화, 연방으로부터의 재정지원규모의 축소 등을 특징으로 하는데 이같은 정책은 레이건 정부에 계승되고 강화된다. 그리하여 1982년에는 사상 최초로 연방으로부터의 이전재원규모가 축소되기에 이른다.¹⁸⁾ 또한 1981년 539개였던 보조금 사업수는 1년 뒤인 1982년에 441개로, 1987년에는 409개로 축소되었고, 많은 보조사업들은 폐지되거나 9개의 통합보조금 사업으로 합병되었다. 기본적으로 이러한 조치들은 연방재정균형을 위한 조치였지만 이념적으로는 주와 지방의 자율성을 신장시키기 위한 것이었다. 이러한 신연방주의는 지방과 주의 저항 등의 요인에 의하여 1982년 이후에는 추가적인 통합보조금의 설치가 중단되고, 연방재정지원도 소폭 상승하는 등 일부 약화되는 모습을 보이기도 하였다(Kweit & Kweit, 1990: 149). 그러나, 미국의 정부간관계는 아직까지는 기본적으로 신연방주의적 속성을 지속하고 있다(Berman, 1997).

이러한 정부간관계의 변화는 지방의 참여제도화에 대하여 어떠한 영향을 미쳤겠는가? 이에 대한 대답은 이중적이다. 첫째, 신연방주의는 감독권의 축소, 재정지원 축소, 보조금의 통합화 등을 포함하는데 이는 일단 지방의 자율권을 신장시킴으로써 참여수요를 간접적으로 진작시키는 효과를 가져왔을 것이다. 이러한 판단은 1972년에 이르러 연방의 재정지원이 지방정부의 요구에 따라 개별 보조금(categorical grant) 일변도에서 일반교부금(revenue-sharing)으로 지원되

Bolland, 1990: 275).

16) Home rule은 Dillon의 법칙에 반대되는 것으로서 주법의 직접적인 허용없이 지방정부 스스로의 정책권한을 확보해주는 제도적 장치이며, 1993년 현재 home rule을 허용하고 있는 주는 48개주에 이른다(ACIR, 1993).

17) Kweit & Kweit(1990: 145)에 의하면 미국의 연방제는 이원적 연방제(dual federalism; 1789-1937), 협력적 연방제(cooperative federalism; 1933-1962), 창조적 연방제(creative federalism; 1960-1968), 경쟁적 연방제(competitive federalism, 1965-1980), 및 신연방제(1972-현재)로 변화되어왔다.

18) 연방재정지원의 축소는 주보다는 지방정부에 불리하게 이루어졌다. 이는 1980-1988 기간 동안 주와 지방정부의 세입 중 연방의 재정지원이 차지하는 비율이 18.4%에서 13.3%로 낮아졌는 바, 지방정부에 대한 것은 지방단위의 보조금사업의 삭감으로 13%에서 5.9%로 낮아졌는데서 알 수 있다(Norton, 1994).

기 시작하였고, 그것도 주를 거치지 않고 직접 지방정부에 교부되었다는 사실에서도 지지된다 (Lineberry & Sharkansky, 1985: 149). 그렇지만 보조금의 축소는 참여수요에 부정적 영향을 미쳤을 것이다. 연방정부의 보조금은 Community Action Program이나 Model Cities에서와 같이 일반적으로 현지 주민, 특히 소외층의 참여를 의무화하고 있는 바, 이러한 성격의 보조금 축소는 곧 바로 소외층을 포함한 주민의 참여수요를 제약하는 결과를 가져왔을 것이다. 둘째, 연방정부의 역할이 축소된 지방정부에 대하여 주가 규제를 강화하려는 움직임을 보임에 따라 주와 지방정부간 긴장관계가 조성되고 있으며 이는 지방정부의 자율권을 제약하는 요소가 되고 있다 (Berman, 1997).

전체적으로 보면 대체로 신연방주의 하에서 지방정부와 주와의 관계에 대하여는 일관된 평가는 어려우며 따라서 이로부터 지방정책과정에서의 시민참여의 제도화에 관련한 일관된 함의를 도출하기는 쉽지 않다. 즉, 정부간 관계가 참여제도화에 주는 함의는 지방정부와 주와의 권력관계가 유동적인 만큼 평가절하되어야 한다. 단, 신연방주의가 소외층의 참여를 위한 제도화에 부정적인 영향을 미쳤을 개연성은 큰 것으로 판단된다. 위에서 논의한 바와 같이 정부간 관계 형성의 주요요인이 되는 연방보조금이 통합화되었을 뿐 아니라, 소외층을 목적으로 하는 개별보조금마저 축소되었기 때문이다.¹⁹⁾ 요컨대, 신연방주의에 따른 참여수요의 변화방향이 긍정적이든 부정적이든 그 변화의 효과는 기본적으로 소외층에 불리하게 작용했을 것으로 판단된다. 그리고 이러한 추세는 최소한 당분간은 큰 변화없이 지속될 것으로 전망된다.²⁰⁾ 클린턴의 민주당 정부하에서도 신연방주의의 기조는 크게 변화하지 않았을 뿐 아니라 부시의 공화당 정부 역시 당의 이념기조에 따라 신연방주의의 기조를 크게 변화시키지 않을 것으로 전망되기 때문이다.

4. 정보화

미국은 정보화가 가장 진전된 국가 중의 하나로서²¹⁾ 지방차원의 정보화 역시 상당히 진전된 상황이다. ICMA의 조사(1993, 1994, 1995)에서 나타난 미국 지방정부의 정보화 실태를 요약하면 대략 다음과 같다(Moulder & Huffman, 1996). 첫째, 사실상 모든 지방정부가 컴퓨터를 사용하고 있다. 둘째, 과반수 이상의 지방정부가 LAN(local area network)을 설치·사용하고 있다. 특히 인구 250,000이상의 지방정부는 예외없이 LAN을 설치하고 있다. 조사대상 지방정부 전체의 설치비율은 1993년의 서베이에서는 48%로 나타났으나 2년 뒤인 1995년의 조사에서는 63%로 급증하였다. 셋째, 인터넷 접속이 가능한 지방정부의 비율은 전체적으로는 54.4%, 인구 50만 이상의 지방정부의 경우에는 100%로 조사되었다. 아울러 온라인(on-line)서비스를 사용하는 지방정부의 약 1/3은 온라인을 통하여 지방정부의 운영에 대한 접속체계를 갖추고 있다. 이 때, 온라인을 통하여 시민에게 제공되는 정보는 고용기회, 토지평가, 의회소식, 공원과 위락활동, 재판일정, 세무, 면허 등의 분야를 포괄하고 있다. 그러나 웹사이트를 구비하고 있는 지방정부는 조사대상의 5%에 지나지 않은 것으로 조사되었다. 물론 이러한 상황은 약 7년 전의 상황이며

19) 이러한 평가는 1960년대 이후에 나타나는 지방정부의 새로운 개혁기조가 소외층에 유리하게 작용할 것이라는 평가와 대조되는 것이다.

20) 이러한 영향은 전술한 바와 같이 1960년대에 이르러 종래의 중산층 지향의 지방정부개혁기조가 다시금 정부개혁운동 이전의 지방행정기조와 유사한 방향으로 재정향된 것과 무관하지 않을 것이다.

21) 인터넷 사용자 수에 있어서 미국은 주요 선진국 중에서도 수위를 달리고 있는데 2위인 일본의 7배 이상을 기록하고 있다(Morris, 1999: 152).

현재에 있어서는 보다 높은 수준의 정보화가 이루어졌을 것임에 틀림없으나 불행히도 최근 조사자료의 부재로 현재의 구체적 상황에 대한 정확한 파악은 어렵다.

이와 같은 정보화의 진전은 지방단위에서의 정보화매체를 통한 직접참여의 외연을 직접적으로 확장시키는 잠재력을 갖는다. 실제로 미국의 지방정부는 지방정책과정에서의 시민참여를 위한 매개체로서 정보화매체를 다양하게 활용하고 있다. 적용 예는 시민의 의견수렴, 고충처리, 정보제공, 회의의 중개, 정책토론, 시청자 참여프로그램(viewer call-in programs), 온라인 직접 민주제(시민투표, 시민제안), 온라인 공동체 등 실로 다양한 분야의 참여활동을 포함한다 (Young, 1990). 이 중에서도 온라인을 통한 시민투표와 시민제안은 가장 적용 가능성이 높을 것으로 기대되는 분야이다. Young(1990)에 의하면 1988년 42개 주에서 시행된 230개의 온라인 투표 중에서 42개는 시민제안에 대한 것이었다. 여기에는 낙태, 도박, 세금, 공용어, 정부개혁, 핵무기 등에 관한 사항 등이 포함되었다. 투표율이 높았던 상위 54개의 제안에 대한 투표율은 유권자의 48.3%에 이르렀다. 미네소타주의 경우에는 68.1%에 달하기도 하였다. 물론 이러한 사례는 주에 적용된 것이기는 하지만 지방정부 차원에 적용하는 경우라도 크게 다르지 않을 것으로 전망된다.

지방차원의 정책과정의 참여와 관련하여는 지역공동체에 기반을 둔 가상공동체(cyber community)의 구축을 위한 실험을 주목할 만하다. 대표적 사례로는 California주 Santa Monica시의 PEN(public electronic network), Virginia주 Blacksburg의 BEV(Blacksburg electronic village), NPTN(national public telecomputing network), 점차 일반화되고 있는 전자주민회의(electronic town meeting)등이 있다(유광수, 배득종 외, 2000: 91). 이외에도 Arterton(1987)이 소개 및 평가하고 있는 여러 가지의 정보화매체를 통한 참여기제의 실험사례--Pennsylvania주 Reading시의 Berks Community Television(BCTV), Iowa주 Des Moines의 Health Vote '82, Honolulu의 전자주민총회, Etzioni등이 고안한 MINERVA전자주민총회 등--는 지방단위에서의 정보매체를 통한 참여의 확산에 대한 가능성을 어느 정도 가늠하게 해 준다.

이상에서 제시한 바와 같은 정보화매체를 통한 참여제도화는 기본적으로 정보화매체가 과거 일방향적 의사소통체계를 양방향 내지는 다자간의 의사소통체계로 확장시켜주는 데서 가능한 것인 바, 향후 정보화 추세의 진전에 따라 정보화에 기반한 참여제도의 실험 내지는 확장은 더욱 힘을 받게 될 것이다. 다만, 참여제도화에 있어서 정보매체의 활용 가능성과는 별도로 정보매체를 통한 참여과정에 수반되는 부정적인 문제--정보격차에 따른 불평등, 괴상적·선동적 참여, 정보의 흥수, 정보집중에 따른 집권화, 익명성에 따른 무책임한 참여 등(Rimmerman, 1997: 95; 유광수, 배득종 외, 2000: 154)--의 우려를 해소하기 위한 추가적인 노력의 요구는 지방정책과정에 대한 참여 제도화 노력에 있어서 지속적인 부담요인으로 남게 될 것이다.

V. 결 론

본 연구는 미국에서의 직접참여의 제도화 현황 및 영향요인에 대하여 논의하였다. 논의에서 나타난 바와 같이 미국 지방정책과정에서의 직접참여를 위한 제도화는 지방정부의 적극적인 제도화노력과 미국사회 저변을 흐르는 참여적 전통과 맞물려 전반적으로 활성화되어 있는 것으로 평가되었다. 전반적인 환경변화가 참여의 제도화에 미치는 영향은 신연방주의로 전환된 정부간

관계의 효과에 있어 불투명한 부분이 있기는 하지만 대체로 참여의 제도화 전망에 긍정적인 방향으로 움직이고 있는 것으로 판단되었다.

무릇 민주주의를 정부의 민에 대한 책임성 확보라고 정의할 때, 지방정부의 책임성 확보를 위하여 선거참여에 부가하여 정책과정에 대한 시민의 의미있는 통제의 확보를 위한 직접참여기제를 구축하는 것이 매우 중요한 일이라 하겠다. 이러한 요구와 관련하여 우리는 미국의 경험으로부터 몇가지 유용한 정책적 시사를 제공받을 수 있다.

첫째, 미국에서와 마찬가지로 우리의 경우도 시민의 직접참여를 위한 제도화노력이 필요하다는 점이다. 미국과 마찬가지로 우리의 경우도 지방선거의 참여율이 중앙선거의 참여율에 비하여 현저히 낮다. 그러나 미국에서는 이를 보완할 수 있는 다양한 직접참여통로가 마련되어 있고 이를 통하여 지방정책에 대한 통제가 활발히 이루어진다. 특히 대의제 하에서 시민의 직접통제를 확장하기 위한 주민발의, 주민투표, 주민소환제가 광범하게 보급되어 있는 것은 인상적이다. 우리는 이와 같지 않아 실제로 지방정책과정에 대한 시민통제가 저조하다. 물론 우리의 경우에도 주민투표가 지방자치법에 명시되어 있으며 주민발의제의 도입이 확정되어 있다. 그러나 아직도 주민투표의 시행근거가 되는 주민투표법의 제정이 지연되고 있으며, 주민소환제에 대하여는 폐해에 우려에 대한 목소리가 더 높은 실정이다. 그러나 미국의 경우에 비추어 볼 때 이들 제도에 대하여 지나치게 우려할 필요는 없다 하겠으며 조속한 제도화가 필요하다고 사료된다. 물론 국가마다 여건과 상황이 다르기 때문에 외국에서 적용되는 제도라고 해서 무비판적으로 수용할 수는 없는 노릇이다. 그러나 이를 감안하더라도 최소한 미국에서 주민투표를 채택하고 있는 지방정부의 비율이 90%에 육박한다는 사실에 주목할 필요가 있다. 기본적으로 시민의 정부에 대한 통제는 민주정치의 기본전제이며 다소간의 여건과 상황의 차이가 부정할 만한 대안적 논의차원의 문제가 아니라는 점이 인식되어야 한다. 그리고 미국의 상황을 고려할 때 최소한 주민투표의 제도화만큼은 최우선적으로 적용될 수 있을 것이다.

둘째, 미국에서 추진하고 있는 지역수권의 정신을 살릴 필요가 있다. 즉, 지방정책과정에 대한 하부 지역사회의 여론을 투입하는 제도적 장치가 필요하다는 것이다. 다행히 우리에게는 이를 적용할만한 제도적 토대가 마련되어 있다. 즉, 읍면동 단위로 주민의견수렴을 위한 주민자치위원회가 설치하게 되어 있는 것이다. 구체적으로 주민자치위원회제도는 1997년에 도시지역을 대상으로 시범실시된 이후, 2002년 5월말 현재 전국 동의 97%, 읍면의 45%까지 확대시행하고 있는 중이다(행정자치부, 2002). 문제는 자치위원을 주민이 선출하지 않고 행정청에서 일방적으로 임명하기 때문에 사실상 주민의 대표성이 낮고 따라서 주민의견수렴기관으로 기능하는데 한계가 있다는 점이다. 그러므로 주민자치위원회가 지역사주민의 의견수렴을 위한 지역사회 차원의 주민대표기구로 자리매김하기 위하여는 자치위원을 주민에 의하여 선출하도록 바뀌어야 한다는 것이다. 이를 위하여는 별도의 선거를 거치지 않고 현재의 반상회를 기본단위로 하여 상향적으로 호선을 적용하면 될 것이다. 물론, 미국도 반드시 선출제를 적용하고 있지는 않다. 예컨대, 뉴욕시의 주민위원회 위원은 시에서 위촉한다. 그러나 시 행정청이 일방적으로 임명하지 않고 1/2 이상의 주민대표에 대하여 지방의원의 추천을 의무화한다는 점에서 차이가 있다. 더욱이 뉴욕시 등이 이러한 절차를 적용하는 것은 우리의 통, 반과 같은 구역이 설치되어 있지 않아 선출제를 적용하는 것이 사실상 어렵기 때문이라는 점을 인식해야 한다. 그러므로 선출제가 가능한 우리의 경우에는 주민대표성을 높이기 위하여 임명제를 선출제로 전환하는 것이 필요하다.

셋째, 토의민주제의 적용 실험을 할 필요가 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 토의민주제는 미국에서도 보편화된 것은 아니며 이제 초기실험단계에 있는 것이므로 우리에게 보편적으로 확산 적용하는데는 일정한 한계가 있을 것이다. 더욱이 토론·타협의 민주적 정치문화가 확립되어있지 않은 우리의 경우 토의민주제를 적용하는데는 부작용의 우려마저 있다. 그럼에도 불구하고 토의민주제가 갖는 여러 가지 장점과 가능성을 고려할 때, 조심스럽게 적용 가능성의 실험에 착수할 필요는 있을 것이라고 본다. 우리의 경우 실험을 정당화하는 요인으로서 최소한 두가지 점을 제시할 수 있다. 우선, 최근 들어 우리의 경우도 정보화수준이 상당히 진전되고 있으며 이는 다자간 대화를 요구하는 토의민주제의 적용에 도움이 된다는 점이다. 물론 토의민주주의가 온라인상에서 이루어지는 것을 원칙으로 하는 것은 아니다. 가능하다면 시민과 시민이 면대면 대화를 하는 것이 호혜적 토의를 위하여 바람직하다. 온라인상의 토의는 자칫 대립적 토의가 될 우려가 있기 때문이다. 그러나 우리의 권위적 정치문화를 고려할 때 비대면 토의가 궁정적인 측면도 갖는다는 점이 인식되어야 한다. 가능하면 미국의 National Issue Forum이 보여주는 바와 같이 대면대화와 함께 온라인 대화를 병행하는 실험이 검토될 수 있을 것이다. 나아가서 우리의 정치문화가 토론·타협적이지 않고 권위적·갈등적이라는 점이다. 이러한 정치문화는 많은 논자들이 개선의 필요성을 역설해 온 것이므로 이의 개선을 위한 노력으로서 토의민주제의 시민교육효과를 활용할 수 있다는 것이다. 물론 이러한 정치문화가 토의민주제의 적용을 어렵게 하는 측면이 있으나 반대로 토의민주제의 적용을 통한 정치문화의 개선효과를 기해보자는 것이다. 물론 이를 위하여는 토의민주제의 적용과정에서 우리의 정치문화에 맞는 변용노력 예컨대, 동료집단간의 토의의 일차적 적용 등이 이루어질 것이 요구될 것이다.

참 고 문 헌

- 손재식(1983). 현대지방행정론. 박영사, 92.
- 유광수, 배득종 외(2000) 정보화시대의 민주주의. 나노미디어.
- 이승종(1995) 민주정치와 시민참여. 삼영.
- 이승종(1998) "미국 지방정부 정책과정에서의 주민참여기제: 뉴욕시의 지역위원회를 중심으로." 한국 정치학회보 31/4: 249-269.
- 임혁백(2000) 세계화시대의 민주주의. 나남출판.
- 행정자치부(2002) "읍면동 기능전환의 추진상황." 홈페이지 공개자료.
- ACIR(1979) Citizen participation in the American federal system. Washington, D.C.
- ACIR(1993) Local government autonomy: Needs for state constitutional statutory and judicial clarification. Washington, D.C.
- Berman, David R.(1997) "State-local relations: Devolution, mandates, and money." in ICMA, The municipal yearbook. Washington, DC.
- Brown, F. Gerald(1974) "The municipal organization as a system." in Stanley P. Powers, F. Gerald Brown, & David S. Arnold(1974) Developing the municipal organization. ICMA: 51-64.
- Burns, Danny, Robin Hambleton, and Paul Hoggett. 1994. The Politics of Decentralisation: Revitalizing Local Democracy. London: Macmillan.
- Burns, J.M., J.W.Peltason, & T.E.Cronin(1990) State and local politics: Government by the people.

- 6th ed. NJ: Prentice Hall.
- Butler, David & Austin Ranney (1978). *Referendums: A comparative study of practice and theory*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Christensen, Terry(1995) *Local politics: Governing at the grassroots*. CA: Wadsworth Publishing Co.
- Congressional Research Service(1987) "Voter participation statistics from recent elections in selected countries." Recied from Janda et al.(1992: 250).
- Fishkin, James S.(1991) *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, James S.(1995) *The voice of the people: Public opinion and democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Fleischman, Arnold(1997) "Participation in local politics." in Ronald K.Vogel, *Handbook of research on urban politics and policy in the United States*. CA: Greenwood Press.
- Haeberle, Steven H. (1987). "Neighborhood identitiy & citizen participation." *Administration & society* 19, 178-196.
- Haeberle, Steven H. (1989). *Planting the grassroots: Structuring citizen participation*. New York: Praeger.
- Harwood Group(1991) *Citizens and politics: A view from main street America*. Dayton: Kettering Foundation.
- Harwood Group(1993) *College student talk politics*. Dayton: Kettering Foundation.
- Herson, Lawrence J.R. & John M.Bolland(1990) *The urban web*. Nelson-Hall.
- Hill, Dilys M. (1974). *Democratic theory and local government*. London: George Allen & Unwin.
- ICMA: International City/County Management Association(annual) *The municipal yearbook*. Washington, DC.
- Janda, Kenneth, Jeffrey Berry and Jerry Goldman(1992) *The challenge of democracy: Government in America*. 3rd ed. Houghton Mifflin Co.
- Jones, Bryan D.(1983) *Governing urban America: A policy focus*. Little, Brown & Co.
- Jones, Kathleen, John Brown, & Jonathan Bradshaw(1978) *Issues in social policy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Judd, Dennis R.(1988) *The politics of American cities: Private power and public policy*. Scott, Foresman & Co.
- Karnig, Albert and B. Oliver Walter(1983) "Decline in municipal turnout: A function of changing structure." *American Politics Quarterly* 11: 491-505.
- Kweit, Mary G. & Robert W. Kweit(1984) "The politics of policy analysis: The role of citizen participation in analytic decisionmaking." *Policy Studies Review* 3/2: 234-245.
- Langton, Stuart (1978). *Citizen participation in America*. Lexington, MA: Heath.
- Lineberry, Robert L. & I. Sharkansky (1974) *New York*: Harper & Row.
- Mathews, David(1999) *Politics for people*. 2nd ed. Urbana: University of Illinois Press.
- Morris, Dick(1999) *Vote.com*. 이형진, 문정숙 역(2000), 아르케.
- Moulder, Evelina R. & Lisa A.Huffman(1996). "Connecting to the future: Local governments on line." in ICMA, *The municipal yearbook*. Washington, DC.

- Norton, Alan(1994) International handbook of local and regional government. Edward Elgar.
- Pecorella, Robert F. 1989. "Community Governance: A Decade of Experience." Proceedings of the Academy of Political Science 37/3: 97-109.
- Rimmerman, Craig A.(1997) The new citizenship: Unconventional politics, activism, and service. Colorado: Westview Press.
- Sharp, Elaine B.(1990) Urban politics and administration: From service delivery to economic development. New York & London: Longman.
- Smith, B.C.(1985) Decentralization: The territorial dimension of the state. London: George & Unwin.
- Strange, John H.(1972) "The impact of citizen participation on public administratioon." Public Administration Review 32: 450-470.
- Straub, Daniel H. 1974. "Institutionalizing Citizen Participation." in Stanley P.Powers, F.Gerald Brown, and David S.Arnold eds. Developing the Municipal organization. Washington, DC. ICMA:288-298.
- Thomas, John Clayton(1997) "Neighborhoods." in Ronald K.Vogel, Handbook of research on urban politics and policy in the United States. CA: Greenwood Press.
- Tocqueville, Alexis de(1957) Democracy in America. New York: Vintage.
- Verba, Sidney & Joseph Nie(1972) Participation in America: Political democracy and social equality. New York: Harper & Row.
- Welch, Susan(1975) "The impact of urban riots on urban expenditures." American Journal of Political Science 19/4: 741-760.
- Young, Mary Ann(1990) "Local government use of communication and informatnion technologies for citizen participation." in ICMA, The municipal yearbook.
- Zimmerman, Joseph F.(1986) Pariticipatory democracy: Populism revisited. New York: Prager.

李勝鍾 : Northwestern University에서 정치학 박사학위를 받고(논문: Policy type, bureaucracy, and urban policies: The determinants of urban service distribution, 1989) 한국지방행정연구원, 고려대학교, 서울대학교 교수를 거쳐 현재 성균관대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방정치와 시민참여이고, 저서로는 [민주정치와 시민참여](1993) 등이 있고 그 외 지방정치·행정, 시민참여, 및 정치교육 분야에서 논문을 출간하고 있다.