

# 캘리포니아 주를 통해 본 미국의 민주주의\*

이 옥 연 | 서울대학교 부교수

대의민주주의와 직접민주주의는 민주주의라는 절차를 통해 민의를 정책에 반영하는 완벽한 이익 대변을 추구한다는 공통된 목표를 지향하지만 종종 상충적이다. 대의민주주의 옹호론자들은 직접민주주의 체제가 현대 복잡사회에서 양질의 입법과 이익 간 공평하게 균형을 맞추는 임무를 수행하기에 역부족이라고 단정한다. 더구나 직접민주주의 요소조차 극단적이거나 편협한 이익집단들의 전횡을 야기해 오히려 효율적이고 공평한 대의민주주의를 구현하는 데 방해가 된다고 주장한다. 반대로 직접민주주의 옹호론자들은 시민 개개인이 거부권 행사를 위협하여 대리인에게 책임 있는 입법, 집행 및 사법을 유도함으로써 시민의 권리현장인 헌법을 수호할 수 있다고 주장한다. 즉 직접민주주의의 요소는 대의민주주의의 취약점을 보완하여 비로소 완벽한 이익대변을 가능케 한다고 역설한다. 현대 복잡사회에서 직접민주주의 요소에 대한 고려는 대의민주주의가 제대로 작동하지 않는 경우를 전제한다는 사실 하나만으로도 충분한 논쟁거리를 제공한다. 근대 민주주의의 창시자 중 하나인 로크는 “통치자와 일부 인민 간 의견충돌이 발생하는 경우 인민 집합체가 심판을 맡는 것이 적절하다 (242)”고 단언했다. 직접민주주의와 대의민주주의 간 상관성을 둘러싼 지속적 논쟁은 어찌 보면 로크가 남긴 격언 자체에 대한 평가라기보다 엘리트 통치체제의 전복을 가져올 수도 있는 혁명이라는 고비용의 갈등 해소법을 회피하기 위한 몸부림의 흔적이라고 볼 수 있다. 이 논문은 우선 미국의 민주주의를 민주주의 논의 틀에서 검토한 후, 분층(multi-layered) 이익대변이 특징인 미국의 민주주의의 발전 배경과 현황을 살펴보고 이 중 특이한 형태로 대의민주주의와 직접민주주의의 조합을 취한 캘리포니아 주의 운영 사례를 살핀 후 결론에서 미국 민주주의의 진면모를 평가해보고자 한다.

주제어: 미국의 민주주의, 대의민주주의, 직접민주주의, 분층 이익대변, 미국 주(state) 차원의 직접민주주의, 캘리포니아 주

\* 초고에 대해 유익한 조언을 주신 심사위원들께 감사의 뜻을 전한다. 특히 원제였던 ‘직접 민주주의, 대의 민주주의, 미국식 민주주의’ 대신 논지가 궁극적으로 캘리포니아 주 사례에 주목한 점을 지적하셨기에 현재 제목인 ‘캘리포니아 주를 통해 본 미국의 민주주의’로 대체했다. 본 논문의 취지는 직접민주주의나 대의민주주의 자체에 대한 논의에 있기보다 두 절차 간 충돌이 발생하는 경우 미국의 민주주의는 어떻게 이를 해소하고자 했는지 검토하는 데 있음을 밝힌다.

## I. 서 론

민주주의는 심의를 통해 여러 형태의 집합체 이익 간 조화로운 균형점을 모색하는 정부 또는 통치체제를 상징한다. 이러한 민주주의라는 절차를 통해 민의를 완벽하게 정책에 반영하는 이익대변의 방식은 크게 대의민주주의와 직접민주주의로 분류된다. 대의민주주의를 채택하면, 시민은 선거를 통해 자신의 이익을 대변하는 대리인을 선출하여 이 선출된 대변인들에게 한시적으로 민의에 충실한 정책을 구상하고 집행하도록 위임한다. 선거는 동시에 대리인의 업무 평가로도 활용되어 대리인의 업무를 감독할 수 있는 기회를 제공한다. 반면 직접민주주의를 채택하면, 시민이 직접 법령을 제정하여 자신이 선호하는 정책을 집행하거나, 대리인이 제정한 법령에 대해 찬반투표를 통해 거부권을 행사하거나, 대리인의 임기를 제한시키거나 심지어 대리인을 소환해 파직하고 교체할 수 있다. 즉 이익대변의 근본적 거부권이 시민 개개인에게 부여되어 통치의 궁극적 주체와 객체가 모두 시민 개개인인 정치체제를 상징한다.

흥미로운 사실은 민주주의라는 절차를 통해 민의를 정책에 반영하는 완벽한 이익대변을 추구한다는 공통된 목표를 지향하지만 대의민주주의와 직접민주주의는 종종 상호배타적이라는 점이다. 대의민주주의 옹호론자들은 직접민주주의 체제가 현대 복잡사회에서 양질의 입법과 이익 간 공평하게 균형을 맞추는 임무를 수행하기에 역부족이라고 단정한다. 더구나 직접민주주의 요소조차 극단적이거나 편협한 이익집단들의 전횡을 야기해 오히려 효율적이고 공평한 대의민주주의를 구현하는 데 방해가 된다고 주장한다. 반대로 직접민주주의 옹호론자들은 시민 개개인이 거부권 행사를 위협하여 대리인에게 책임 있는 입법, 집행 및 사법을 유도함으로써 시민의 권리현장인 헌법을 수호할 수 있다고 주장한다. 즉 직접민주주의 요소는 대의민주주의의 취약점을 보완하여 비로소 완벽한 이익대변을 가능케 한다고 역설한다(Qvortrup, 2002: 7).

현대 복합사회에서 직접민주주의 요소에 대한 고려는 대의민주주의가 제대로 작동하지 않는 경우를 전제한다는 사실 하나만으로도 충분한 논쟁거리를 제공한다. 근대 민주주의의 창시자 중 하나인 로크는 “통치자와 일부 인민 간 의견충돌이 발생하는 경우 인민 집합체가 심판을 맡는 것이 적절하다”고 단언했다(Locke, 1764/1988: Art. 242). 직접민주주의와 대의민주주의 간 상관성을 둘러싼 지속적 논쟁은 로크가 남긴 격언 자체에 대한 평가라기보다 엘리트 통치체제의 전복을 가져올 수도 있는 혁명이라는 고비용의 갈등 해소법을 회피하기 위한 몸부림의 흔적이라고 볼 수 있다. 이러한 고민의 연장선에서 2절에서는 미국의 민주주의를 대의민주주의와 직접민주주의 간 상관관계 속에서 이론적 논의를 적용하며 살핀 후, 3절과 4절에서 미국 주 차원의 직접민주주의 발전사와 현주소를 살펴보고 이 중 특이한 형태로 대의민주주의와 직접민주주의의 조합을 보여주는 캘리포니아 주의 운영 사례를 5절에서 검토하여 결론에서 미국 민주주의의 진면모를 평가해보고자 한다.

## II. 민주주의 논의, 미국편

퍼트남(2000)은 시민사회 자산(social capital)이 예외적으로 풍부한 미국의 전통이 사라져간다고 개탄하며 미국 민주주의의 위기를 논하고 있다.<sup>1</sup> 그러나 이러한 위기의식은 100여 년 전 진보주의(Progressive) 운동이 미국을 휩쓸고 갈 무렵에도 대두했고 그 이후에도 주기적으로 회자되었기 때문에 전혀 새로운 종류의 경종이 아니라고 반박하는 학자들도 있다.<sup>2</sup> 주지하듯이 20

- 
1. 퍼트남은 투표참여 이외에 시민단체 가입과 참석, 정치인지도, 정부에 대한 신뢰 등 다양한 지표로 시민사회 자산 정도를 측정한 후 전반적으로 저조한 정치참여도와 관심도가 궁극적으로 미국식 민주주의의 기반을 잠식할 수 있다고 경고한다. 특히 수정 헌법 26조가 통과되면서 참정권을 획득한 18세 이상 21세 이하 청년층의 낮은 시민 참여의식에 우려를 표하고 있다.
  2. 대표적으로 Smith and Tolbert(2007), Gerber(2002), Haskell(2001), Donovan and Bowler(1998) 등을 들 수 있다. 예컨대 월남전과 워터게이트 과문을 둘러싸고 미국식 민주주의에 대한 회의론이 최고조에 달하면서 건국당시 사회-정치-경제적 맥락에

세기 초반에는 강력한 특수이익단체들이 정치과정에서 소통과 정보를 독점한 결과 대의민주주의 운영에 제동을 걸어 심의를 중시하는 민주주의 전통에 위기를 초래했다. 이와 대조적으로 오늘날과 같은 정보화시대에는 인터넷이나 전화로도 유권자들이 직접 주요 정책을 구상하고 결정하고 집행할 수 있는 통신기술과 정보력을 소지하고 있으니 구태의연한 견제와 균형 기제에 의존하지 않고 자유 민주주의를 구현할 수 있다고 역설하기도 한다.<sup>3</sup> 그럼에도 불구하고 새로운 정치를 가능하게 하는 직접민주주의 요소들마저도 조직력과 자원동원력을 소지한 특수이익단체들이 장악하는 패러독스를 지적하는 경우도 빈번하다.<sup>4</sup> 과연 21세기에 미국의 민주주의 전통이 또 다시 위기를 맞고 있는지 여부는 여전히 뜨거운 논쟁거리임에는 틀림없다.

그렇다면 미국의 민주주의란 대의민주주의와 직접민주주의 간 어떤 강점을 조합하고 있는가. 우선 크로닌(1999: 249)은 흔히 미국정치 교과서에서 볼 수 있는 대차대조표를 <표 1>에서와 같이 제시하고 있다. 궁극적으로 크로닌은 미국의 민주주의는 이 양자에 속하기보다 제3의 유형을 형성하는 합리적(sensible) 민주주의에 해당한다고 주장하고 있다. 즉 미국의 민주주의는 원칙적으로 대의민주주의를 통치 질서의 근간으로 삼고 단지 유효적절하게 직접민주주의 요소들을 제한된 경우에만, 특히 연방제라는 특수성을 활용해 주 차원에서 독자적으로 수용하는 형태이다. 결과적으로 미국 일반시민들은 영구적으로 구속력을 행사하는 국가적 차원의 이슈들에 관한 한, 직접민주주

---

서 창립된 통치체제가 더 이상 국민의 이익대변을 충실하게 수행하지 못한다는 주장마저 제기되었다(Haskell, 2001: ix).

3. 빔버는 클린턴행정부 시절에 백악관대변인을 역임한 마이크 맥커리(Mike McCurry)가 인터넷사업체인 Grassroots.com의 최고경영자로 변신한 후 전통적 언론매체가 제도화된 기득권세력의 정치적 의제나 스캔들에만 경도되어 있는 현실을 비판하고, 인터넷을 통해 일반시민들을 동원해서 제도화된 정치소통기제를 우회하는 정책적 영향력을 발휘하게 하는 ‘새로운 정치’를 주창한 사례를 들고 있다(Bimber, 2003: 110-111). 심지어 브로더는 멀지 않은 장래에 국가차원에서 국민투표나 국민발의가 주요 의결방식인 다수결을 대체할 수도 있다고 전망하고 있다(Broder, 2000).
4. 흥미로운 점은 거버는 오히려 직접민주주의 요소들조차 소수의 조직화된 특수이익단체에 의해 악용된다는 주장을 반박하며 비록 이들 특수이익단체들이 거금의 선거자금을 동원하여 압력을 가하는 현상 자체는 부정하지 않지만 그러한 자금 동원력이 궁극적으로 정책의 방향이나 내용에 반영되지는 않는 사실을 입증함으로써 주 차원의 직접민주주의 요소의 견제를 강조하고 있다(Gerber, 1999: 137-146).

<표 1> 직접민주주의와 대의민주주의 비교<sup>1</sup>

	직접민주주의	대의민주주의
주창자	장 자크 루소, 벤자민 프랭클린, 토마스 제퍼슨	에드먼드 버크, 존 아담스, 제임스 매디슨
주요 강점	명확한 책임 소재지	결정에 대한 책임추궁
의결방식	인민의 참여	지식층 엘리트 간 논의 및 심의
신뢰대상	인민	이익대변인
주요 목표	인민의 자치 기회 허용	입법과정 강화
다수결의 효용성	다수결이 절차 민주주의의 근간	다수결과 소수 권의 간 균형
정부형태	인민에 의한 정부	민주주의적으로 선출된 지도자에 의한 정부

출처: Cronin(1999: 249)의 내용을 저자가 보완하여 표로 전환함.

<sup>1</sup>직접민주주의나 대의민주주의의 강점은 곧 상대의 단점이기도 하다. 예컨대 직접민주주의가 인민의 참여를 통한 의결방식을 택하기 때문에 인민의 자치 기회를 허용하는 장점을 지닌다면 대의민주주의는 지식층 엘리트 간 논의나 심의를 통한 의결방식을 채택하기 때문에 인민의 자치 기회가 제한된다. 그러나 그 대신 입법과정을 강화하여 가장 효율적 법안이 통과될 가능성이 높아진다.

의 요소들을 대거 활용하여 국민일반투표에 의존하는 대안을 경원시한다고 반박하고 있다.<sup>5</sup>

한편 해스켈(Haskell, 2001: 87-97)은 대의민주주의와 직접민주주의 간 장 단점을 논하기 이전에 직접민주주의 옹호자들을 크게 진보성향과 중도 내지 보수성향으로 분류하고 있다. 직접민주주의 옹호자들은 성향에 관계없이 공통적으로 다수결 원칙은 민주주의의 핵심이며 따라서 일반시민들이 무엇이 공익을 위한 것인지 가장 잘 판단할 수 있으므로 시민들을 상대로 설문조사

5. 결국 합리적 민주주의는 첫째, 대의기관을 존중하며 입법위원을 포함한 선출직 위원들이 대다수의 법을 제정하길 원하며, 둘째, 대체로 다수결을 존중하나 동시에 소수 권익을 보호할 필요성에 대해서도 공감하며, 셋째, 입법과정을 개선하길 원하며, 넷째, 공공정책 이슈에 대해 간헐적으로 투표하길 원하며, 다섯째, 무능력하고 무책임한 공직자들에 대한 안전방책으로서 소환이나 최후의 보루로서 불신임투표 절차를 원하지만 이러한 옵션들을 사용하기 어렵게 만들 용의도 있으며, 여섯째, 일반시민이 공직에 출마하거나 직접민주주의 절차를 사용할 수 있도록 접근을 용이하게 만들길 원하며, 일곱째, 공적 결정과정에서 자금, 특수이익단체, 비밀협약 등의 영향력이 축소되길 원하며, 여덟째, 대개 대표의원들을 신뢰하나 특정제도로의 권력집중을 경계하며, 아홉째, 대다수의 국민발의나 국민투표에 무관심하며, 열 번째, 직접민주주의의 폐단을 미연에 방지하기 위한 안전장치를 통한 규제에 동의하며, 마지막으로 무엇보다 직접민주주의에 대한 호불호 자체가 근본적으로 없다(Cronin, 1999: 249-250).

를 하는 길만이 민의를 파악하고 공익에 가장 유사하게 접근하는 정책을 구상하고 집행할 수 있는 유일한 방법이라고 주장한다. 또한 진보성향의 직접민주주의 옹호자들 중에도 정치체제의 재구축을 통해 모든 시민들이 정책결정 과정에 평등하게 참여하기 위한 급진적 변환을 주창하는 바버(1984, 1998)와 같은 학자가 있는가 하면 선출직 의원과 시민 간 접촉을 늘리고 입법 과정에 시민의 의견을 한층 반영하려는 목적으로 현존하는 정치체제를 보완하는 장치 설립을 주창하는 피시킨(1991)과 같은 학자도 있다.

한편 중도 내지 보수성향의 직접민주주의 옹호자들은 대의민주주의에 근거한 정부체제를 잠식한 부패와 타락, 특히 특수이익단체들의 권력남용으로 인한 폐단을 비난하면서 일반시민과 정부 간 관계를 재정립할 필요성을 역설하고 있다(Philips, 1995: 113, 116). 그러나 진보성향의 학자들처럼 제도변환을 도모하기보다 정부가 자제하며 제한적 권한을 행사하던 시절로 복귀하기 위한 급진적 방안을 모색해야한다고 주장한다. 따라서 중도와 보수성향의 직접민주주의 옹호자들은 선출직의 임기제한을 포함해서 국민발의, 국민투표를 통해 부패한 공직자와 특수이익단체를 대변하는 로비스트 간 유착관계를 단절하여 재선에만 눈이 먼 정치인들에게 시민의 이익대변인으로서 본분에 충실할 것을 상기시킬 수 있다고 강조한다.<sup>6</sup>

해스켈은 직접민주주의 옹호론자 진영을 총괄해서 유권자들의 정보 수준, 특수이익단체의 장악, 대의입법기관을 통과한 법령 대상에 준하는 국민일반 투표결과에 대한 사법부의 재심 권한, 소수집단의 권익 유린, 책임성 있는 거버넌스 유도 등 다섯 가지 준거에 의해 대의민주주의와 비교하고 있다(Haskell, 2001: 86, 99). 그러나 보다 근본적으로 다수의 다양한 취향을 지

6. 심지어 국민발의도 일반시민에게 자신들이 선출한 의원들을 우회해서 특수이익단체에게만 배타적 혜택을 베푸는 정책을 무력하게 만드는 입법권한을 돌려줌으로써 궁극적으로 부패하고 무능한 선출직들에게 실제로 임기제한에 준하는 효력을 발휘하여 이들 의원들의 입법 권한에 제한을 가할 수 있다. 이는 직접민주주의 요소들이 대의민주주의의 취약점을 해결할 수 있는 도구적 가치를 지닐 뿐 아니라 일반시민뿐 아니라 정치인들까지도 계도할 수 있는 교육적 가치를 지니고 있다는 점을 가리킨다(Smith and Tolbert, 2007: 136-140). 이와 대조적으로 괴벨은 도구적 측면이나 교육적 측면 모두 직접민주주의가 대의민주주의의 취약점을 해결하기에는 역부족이라는 비판적 결론을 내리고 있다(Goebel, 2002: 185-199).

닌 시민들로 구성된 집단의 선호도를 선거라는 절차를 통해서 민의로 규합한다는 주장은 직접참여이든 간접대변이든 절차에 관계없이 진정한 민의에 대한 명료한 개념규정이 없는 현실에서는 그 자체가 또 하나의 논쟁거리이다. 결국 해스켈(2001)도 스미스와 톨버트(2007)처럼 직접민주주의의 도구적 효용성에는 회의적이나 유권자, 이익단체 및 선출직 공직자들의 정치의식을 제고하는 교육적 효용성에 관해서는 판단을 유보하고 있다.<sup>7</sup>

미국의 민주주의는 건국 이후 국가차원, 즉 연방차원에서는 직접민주주의 요소를 배제하였으나 주 또는 그 이하 차원에서는 직접민주주의 요소가 상재했다. 이는 차원별로 이익대변 절차가 상이하다는 사실 자체보다 동일한 차원에서도 이익대변 절차가 복합적으로 병존한다는 사실 때문에 분층 이익대변을 가능하게 하는 연방주의 거버넌스, 즉 다단계 정부체제에 의한 민주주의 통치의 구현을 의미한다. 따라서 지구상 가장 많은 수의 공직자를 선거를 통해 충원하는 미국으로서는 이렇듯이 복합적으로 분층 형태로 표출되는 이익대변, 즉 미국의 민주주의를 끊임없이 실험하여 민주주의의 이상을 구현하려는 도전과 응전을 반복하고 있다.<sup>8</sup> 특히 작은 정부(small government) 또는 제한된 정부(limited government)를 지향하는 미국 통치이념은 곧 미국식 민주주의의 근간이며 동시에 미국식 민주주의의 이상이다.<sup>9</sup> 이 이상형은 실제로 대의민주주의를 근간으로 하면서 직접민주주의를 혼합하는 과정에서

- 
7. 더불어 해스켈은 직접민주주의가 완벽한 이익대변이라는 목표를 달성하지 못해서 결과가 흡족하지 않다고 해서 그 목표달성을 위해 시민의 직접참여를 독려하는 과정마저 폄하할 필요는 없다고 첨언하고 있다(Haskell, 2001: 145).
  8. 가장 최근의 예로 캘리포니아 주에서 통과된 주민발의(Proposition 8)는 동성결혼을 금하는 법안으로 진보성향의 캘리포니아 유권자가 채택하여 진보성향의 이익단체들의 반발과 전국적 실력파시를 불러온 계기가 되었다. 그러나 미국 연방차원에서는 상하원의원 및 대통령에 진보성향의 민주당 후보가 대거 당선되었고 캘리포니아 주도 예외가 아니었다. 올해 상원선거는 상원의석 class II을 대상으로 치러졌기 때문에 캘리포니아 주에서는 상원선거가 없었지만, 하원은 34(민주) : 18(공화)로 민주당후보가 2배 가까이 당선되었고 민주당 오바마후보에게 유권자 61퍼센트가 투표했다. 이는 분층 이익대변의 경로를 잘 보여주는 결과이다.
  9. 예컨대 자유와 정부의 역할을 도형화하는 데 있어서 부정적 또는 소극적 형태의 정부로부터 자유(freedom from government)와 긍정적 또는 공세적 형태의 정부를 활용한 집합적 자유(freedom to use government)로 나누는 베를린에 의하면 시민 직접참여를 통한 입법은 궁극적으로 시민의 자유를 제한하는 ‘큰 정부(big government)’를 통제하는 효율적 방법이다(Berlin, 1969).

양 요소의 조합비율에 따라 여러 형태로 구현된다. 다음 두 절에서는 직접민주주의가 주 차원에서 정착하는 역사적 배경을 검토하고 이어서 오늘날 주 차원에서 대의민주주의와 다양한 방식으로 조합되는 구현상을 분석하고자 한다.

### III. 미국 주(state) 차원의 직접민주주의 발전사

미국 헌법 4조 4절은 모든 주에게 정부체제로서 공화국을 유지할 것을 의무화하고 있다.<sup>10</sup> 이는 국민발의나 국민투표가 공화국 형태의 정부에 부합하지 않는다는 해석을 가능하게 한다. 그러나 1912년 연방대법원 판결에서 볼 수 있듯이 사법부는 국민발의나 국민투표가 대의민주주의에 합치하는지 여부에 대한 판단을 사법적 사안이 아닌 연방의회에서 결정할 정치적 사안으로 규정하고 있다.<sup>11</sup> 이와 대조적으로 미국 헌법과 연방대법원은 “국민이 위임한 입법권을 선별적으로 철회할 수 없다(*delgeta postesta non potest delgan*)”는 사법 선례주의 관습에 근거해 직접민주주의를 연방차원에서 금하고 있다. 이는 대의민주주의가 제대로 기능하려면 직접민주주의가 의미하는 측면공격과 같은 회피책을 미연에 방지해야 선출된 의원들이 안정적으로 국민의 이익

10. “The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government, and shall protect each of them against Invasion; and on Application of the Legislature, or of the Executive (when the Legislature cannot be convened), against domestic Violence.”

11. *Pacific States Telephone and Telegraph Company v. Oregon*, 223 U.S. 118. 이는 1902년 오레건 주 주민발의로 채택된 연간 2퍼센트의 인증세 납부를 거부한 PSTT 회사가 제소한 소송에 대한 연방대법원의 판결이다. 이는 또한 1849년 *Luther v. Burden*, 42 U.S. 1의 판결을 그대로 답습한 내용으로 실질적으로는 주 차원의 주민발의와 주민투표가 미국 헌법에 위배되지 않는다는 의미로 받아들여지고 있다. 나아가 1979년 *Fair Political Practices Commission v. Superior Court*, 599 P.2d, 157 Cal. Rptr. 855 판결에서 캘리포니아 주 최고법원은 주민발의와 주민투표가 주 헌법이 부여한 권리는 아니지만 인민에게 유보된 권리라고 규정하고 있다. 그리고 이러한 주 차원에서의 반복된 관행에 대해 연방대법원도 1971년 *James v. Valtierra*, 402 U.S. 141 판결에서 그 정당성을 인정하고 있다(Magleby, 1984: 48-49).



대변을 구현할 수 있다는 근거에 기인한다. 또한 각 주나 지역단위로 선출되었더라도 연방의회 구성원은 자신이 소속된 주나 지역의 이익으로부터 비교적 자유롭게 연방전체의 이익을 대변해야 한다는 통치이념에 기반을 두고 있다.

비록 헌정회의에서 정치체제의 합법성이 ‘피치자의 동의(consent of the governed)’에 근거한다는 원칙에는 공감대가 형성되었으나 구체적으로 어떻게 인민으로부터 권력과 합법성을 도출하는 정부를 수립해야하는지에 대해서는 의견이 모아지지 않았다. 결국 인민다수의 주권을 우선시하는 반연방주의파와 대조적으로 연방주의파는 주권은 헌법의 원칙과 이념, 즉 공화주의에 의해 표출된다고 주장했다. 더구나 연방주의파는 직접민주주의가 국가적 차원에서 채택된다면 다수의 횡포(tyranny of majority)에 의한 소수 권익의 박탈을 우려했다(Hamilton et al., 1787/1961).<sup>12</sup> 반면에 반연방주의파는 만민 평등주의(populism)에 충실하여 인민이 가능한 한 직접 스스로 통치하고 동시에 선출된 의원들의 권력 활용에 대한 감시기제로 정기적 선거를 통한 책임추궁의 중요성을 강조했다.<sup>13</sup> 따라서 직선으로 선출되지 않는 공직자들, 특히 연방사법부 판사들에 의한 권력 남용에 대해 지대한 우려를 표명했다.<sup>14</sup> 결국 반연방주의파에게 직접민주주의 요소는 민주주의의 본질을 수호하는 핵심체로 받아들여졌다.

그러나 궁극적으로 헌정회의에서 연방주의파가 득세하여 마침내 연방헌법 체제가 성공적으로 정립되고 이후 연방주의파가 의회다수당으로 등극하면서 연방차원의 직접민주주의 요소를 점차 배제하게 되었다.<sup>15</sup> 더불어 연방대법

- 
12. 특히 연방주의 논고(*The Federalist Papers*) No. 10에서 매디슨은 책임대의 민주주의를 근간으로 하는 공화주의를 직접참여 민주주의와 대비해서 장점을 논하고 있다.
  13. 연방주의파에 저항하는 반연방주의파의 대항논리는 Turner(1961), Lewis(1967), Duncan(1995)을 참조하기 바란다.
  14. Brutus. 20 March 1788 (Storing, 1985: 182-187). 특히 선출직이 아닌 임명된 연방 판사들이 “during good behavior”라는 모호한 조건을 충족하는 한 의회가 제정한 법령을 위헌이라고 번복할 수 있는 사법심사라는 무소불위의 권한을 행사할 수 있는 데에 지대한 우려를 표하고 있다.
  15. 연방헌법이 헌정회의에서 인준되고 처음 실시된 1789년 연방하원선거에서 연방주의파인 Pro-Administration Party가 37석, 야당인 Anti-Administration Party가 28석을 얻었다.

원은 연방차원에서는 일련의 직접민주주의 요소를 제도화하는 시도에 대한 위헌성 여부를 판단하기보다 헌법에 근거한 판단 자체를 유보함으로써 시민 발의나 시민투표에 의한 입법행위와 결과물에 대한 사법심사권한을 인정하지만 위헌성 판결 자체는 회피했다(Schwartz, 1993: 15-31).<sup>16</sup> 결국 연방주의의과를 비롯한 연방차원의 대의민주주의 옹호론자들은 정치적 자산과 사법부의 목인을 확보한 셈이었다. 그 결과 연방의회나 주 의회 심의회가 주도하는 헌법수정을 통해 민의를 수렴하는 까다로운 절차에 의해서만 개헌이 가능하도록 만인평등주의에 대한 방어벽을 세운 결과 연방차원에서는 직접민주주의 요소를 이론적으로나 관행상으로도 배제하며 발전했다.

이와 대조적으로 주 차원의 대의민주주의 제도는 헌정회의 소집이나 발의 제안을 통해 주 헌법수정을 상정했다. 주 차원에서는 인민의 헌정인 헌법에 대해 주민들이 적극적으로 의사결정에 참여했고 그 결과 빈번한 헌법수정 사례를 볼 수 있다.<sup>17</sup> 실제로 건국 당시 미국은 연합의 통치형태를 가지고 있었기 때문에 연방헌법보다 더 오래된 주 헌법이 존재했다.<sup>18</sup> 따라서 연방헌

- 
16. 연방의회가 1789년에 사법부 법령을 제정하면서 연방사법부는 비로소 대법원 이차 순회법원, 지역법원의 3차원 사법체계를 갖추었다. 제1차 연방대법원체제는 이듬해인 1790년부터 마셜 대법원장이 취임하기 이전인 1801년까지 지속되었다. 연방대법원의 권위를 확립한 마셜 대법원장이 재직하던 제2차 연방대법원체제는 1836년까지 지속되었다. 이 기간 동안 마셜 대법원장은 우선 헌법 9조에서 언급된 최고성구절을 *Marbury v. Madison*(1803) 판결을 통해 연방대법원의 사법심사권한에 대한 유권 해석의 선례로 남겼으므로 의회를 통과한 법령의 위헌성 심사권한을 정립하였다. 이후 *Fletcher v. Peck*(1810) 판결을 통해 연방대법원의 사법심사권을 주법으로 확대 적용하는 선례를 남겼을 뿐 아니라 *Martin v. Hunter's Lessee*(1816) 판결과 *Cohens v. Virginia*(1821) 판결에서 주 법원판결에 대한 연방대법원의 심사권한도 확립했다. 흥미롭게 쉬바츠는 미국의 헌정주의가 다른 국가와 대조되는 측면 중 하나로서 위대한 군주(함무라비 등), 종교적 예언자(모세 등) 사상가(공자 등) 또는 학자(그로티우스 등) 들보다 전문적 법률가가 위대한 판사로 추앙받는 경우가 더 많다는 사실을 강조하며 그 대표적 인물로 마셜 대법원장을 꼽고 있다(Schwartz, 1993: 32).
17. 건국 당시부터 현재까지 주 헌법조항에 대한 개정은 10여 회(일리노이 주)부터 800여 회(캘리포니아 주) 또는 900여 회(앨라배마 주)까지, 헌법의 전면적 개정도 1회부터 10회(조지아 주) 또는 11회(루이지애나 주)까지 있었다. 결과적으로 대다수의 주가 50회 이상 주 헌법조항을 개정했다(Bowler and Donovan, 2004).
18. 델라웨어, 메릴랜드, 뉴햄프셔, 뉴저지, 노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나, 펜실베이니아, 버지니아 주 헌법은 1776년, 조지아, 뉴욕 주 헌법은 1777년, 버몬트, 매사추세츠 주 헌법은 1778년에 인준되었다. 이 중 버몬트 주는 처음에는 연방헌법을 인준하지 않았으나 후에 1791년 의회법령에 의해 주 정부로 인정되었다. 연방헌법을 인준

<표 2> 미국 주 차원의 직접민주주의 작동기제

작동기제	내용
헌법수정 주민투표 (constitutional referendum)	-주 의회에서 통과된 헌법수정안에 대한 주민투표 -대개 인준을 위해서 주 양원의 2/3 찬성과 주민의 과반수 찬성이 필요함
직접 주민투표, 또는 청원 주민투표 (direct/petition referendum)	-시민 청원으로 상정된 안건으로서 주 의회 심의를 거쳐 제정된 주 법령에 대한 주민투표 -25개 주에서 실시됨(주마다 서명취합 요건조항이 다름) -선거용 투표용지에 기재되어 주민의 찬반 의견을 묻음
의무조항 주민투표 (mandatory referendum)	-주 의회에서 제정한 법령 중 공고 전에 반드시 주민의 동의를 거쳐야하는 특정 법령에 대한 주민투표 -직접 주민투표를 채택한 대다수 주에서 실시됨
자문 주민투표 (advisory referendum)	-주 의회 또는 시민들이 특정 법령에 대한 자문을 구하는 목적으로 투표용지에 올려 찬반을 구하는 주민투표 -법적 구속력이 없음
직접 주민발의 (direct initiative)	-일정 수의 서명을 확보한 시민들이 헌법수정이나 법령제정을 투표용지에 올려 주민의 찬반을 구하는 주민발의
간접 주민발의 (indirect initiative)	-일정 수의 서명을 확보한 시민들이 헌법수정이나 법령제정을 주 의회에 상정해서 의결을 구하는 주민발의 -경우에 따라 주 의회가 입법을 거부하거나 심의 중 내용을 변경하는 경우에 시민들이 추가로 서명을 확보해 직접 주민발의하거나 주 의회가 대안법안을 상정해 표결할 수 있음
소환 (recall)	-임기 만료 이전에 선출 공직자들에 대한 주민들의 소환 청원(따라서 헌법수정이나 입법행위가 아님) -주민투표나 주민발의보다 많은 수의 서명을 확보한 후 해당 공직자의 파직에 관한 특별 선거를 통해 찬반을 묻음

출처: Haskell(2001: 48-49)의 내용을 저자가 표로 정리함.

법과 별도의 주 헌법을 수용하는 연방제 하에서 주 헌법은 연방헌법과 독립적 위치를 차지하며 발전했다. 그 결과 주 차원의 직접민주주의는 건국 이전부터 주의 정치과정에서 완전하게 배제되지 않은 채 작동하고 있었다. <표 2>는 주 차원에서 활용되고 있는 직접민주주의 작동기제를 비교하고 있다.<sup>19</sup>

한 최초 13개 주 중에서 코네티컷 주 헌법은 1818년, 로드아일랜드 주 헌법은 1841년에야 처음 제정되었다. 그 이전까지는 코네티컷 주와 로드아일랜드 주는 1662년 식민지 시절의 헌장(Charter of 1662) 체제를 받아들였다.

19. 주민발의나 주민투표와 달리 소환은 입법행위에 해당되지는 않으나 선거를 통해 선 발된 대변인이 그 직무를 제대로 수행하지 못하는 책임추궁의 경로를 인민에게 부여 했다는 점에서 인민주권주의의 기반을 유지하는 주요 기제이다. 따라서 건국초기부터 주민발의나 주민투표와 더불어 주요 직접민주주의 요소로서 활용되었다(Cronin, 1999: 42).

1850년경까지 산발적으로 그러나 지속적으로 주 차원에서 작동하던 직접 민주주의 요소들은 19세기 말 산업혁명을 분기점으로 전폭적인 지지를 받으며 제도권으로 영입되기 시작했다. 산업혁명을 거치며 미국사회가 농업을 바탕으로 한 1차 산업국가에서 제조업을 근간으로 하는 2차 산업국가로 전환하면서 주 의회는 정치권력의 부패와 타락의 온상으로 전락하는 사례가 늘어갔다(Goebel, 2002: 18). 즉 국부를 창출하는 신생 경제지배층이 권력층과 밀접한 관계를 유지하며 일반 유권자의 권리와 자유가 유린되는 사태가 속출하면서 중상류층을 중심으로 정치개혁에 대한 요구가 커져갔다.<sup>20</sup> 그 결과 주나 그 하위조직 차원부터 대의민주주의의 폐단에 반발한 만민평등주의자들(populists)과 진보운동가(Progressive reformers)들을 중심으로 공익봉사정신을 상실한 주 의회의 개혁을 주장하기에 이르렀다(Cain and Miller, 2001; 주성수, 2007).<sup>21</sup> 더불어 19세기 말의 진보운동은 지방부터 시작해 주 뿐 아니라 연방차원에서도 연방 상원의원의 직선제 전환, 경선제 도입, 정당조직 투명화 등 일련의 혁신을 가져와서 현재까지 유지되고 있다.

특이한 점은 이들 직접민주주의 옹호론자들 간 강조점에 미묘하지만 중대한 차이점이 있다는 사실이다. 만민평등주의자들이 선출직에 의존해 운영되는 대의민주주의제도를 근본적으로 불신하고 인민에게 권한을 돌려줘야 한다고 주장한 반면, 진보운동가들은 단지 대의 민주주의의 폐단인 부패와 타락의 여지를 색출하고 제거하기 위해 정부혁신이 필요하다고 주장했다. 그러

20. 대표적 운동가로 최초로 주민발의를 도입한 사우스다코타 주의 Robert Haire(Knights of Labor 회원), Henry Loucks(Farmers' Alliance 회장), 뉴저지 주의 Benjamin Uner(People's Power League 창립자), Joseph Buchanan(Marxist International Workingmen's Association 지도자), Eltweed Pomeroy(Direct Legislation League 지도자), 뉴욕 주의 James Sullivan(New York Typographers' Union 회원), 오래건 주의 William Simon U'Ren(Farmers' Alliance 대표), George Shibley(Non-Partisan Federation for Securing Majority Rule 창립자) 등을 들 수 있다(Ellis, 2002: 26-31).

21. 진보성향의 개혁가들은 자영업자들을 착취하는 대기업이나 산업과 무역을 통해 부를 축적한 신흥 부유층들을 제재하기 위한 정부의 대응이 절실하다고 역설했다. 예컨대 철도국유화, 독점철폐, 가중소득세, 통화 팽창 등 정부주도의 급진 개입조정정책들을 요구했다. Grangers, Farmers' Alliance, Henry George School, the People's Party 등이 대표적인 만민평등주의 단체들이다(Cronin, 1999: 43; Goebel, 2002: 19-20, 34-35, 42; Smith and Tolbert, 2007: 20-21, 25).

나 이런 차이점에도 불구하고 직접민주주의 운영에 대한 열정은 대중주의와 진보운동이 활발한 1898년부터 1914년 사이 18개 주에서 주민발의와 주민투표를 제도화시켰다.<sup>22</sup> 그러나 1930년대 이후로 대중주의와 진보운동이 퇴색하면서 그 이후 직접민주주의 요소를 공고하게 한 주들도 입안 내용이나 대상, 또는 참여자격요건 등을 제한하여 그 여파를 통제하는 형태로 발전했다(Drage, 2001).<sup>23</sup>

그렇다면 구체적으로 주 차원에서 직접민주주의 요소들은 구체적으로 어떻게 작동하며 각 주는 언제 어떠한 작동기제를 채택했는가. <표 3>은 주민의 입법행위와 관련된 주민발의와 주민투표의 채택연도와 제한 여부를 비교하고 있다.

1940년대부터 1960년대까지 직접민주주의 요소는 주 차원에서도 경시되는 경향이 뚜렷했으나 1970년대와 1980년대를 거치면서 1990년대 이후 상황을 이루고 있다.<sup>24</sup> 왜 1990년대 이후 주 차원의 직접민주주의 부흥이 일어나고 있는가? 이러한 르네상스는 과연 미국헌법의 주요 통치이념인 인민주권의(popular sovereignty)가 진정한 의미에서 결실을 맺고 있다는 의미인가? 이에 대한 해답을 얻기 위해서 단지 각 주에서 작동하는 직접민주주의 요소들을 비교하는 작업으로는 충분하지 않다. 만민평등주의적 관점에서든 진보주의적 관점에서든 직접민주주의 요소들은 대의민주주의와 밀접한 관련을 맺으며 통치의 정당성을 보완하기도 또는 박탈하기도 한다. 따라서 다음 소절에서는 미국 주 차원의 직접민주주의 현주소를 분석하기 위해 주 의회의 특성과 더불어 직접민주주의 요소들의 분포를 연계해서 검토하고자 한다.

22. Smith and Tolbert, 2007: 25, Table 1. 1914년 이후 직접민주주의 요소를 제도화한 주는 미시시피, 매사추세츠, 알래스카, 플로리다, 와이오밍, 일리노이 등으로 알래스카는 미국 연방에 편입되기 직전에 직접민주주의 요소를 도입한 주 헌법을 채택했다.

23. 단적인 예로 <표 3>에서 볼 수 있듯이 미시시피 주의 주민발의는 1915년에 채택되었으나 1922년 주 대법원에 의해 번복되었고 70년이 지난 후인 1992년에서야 복원되었다. 그러나 이와 반대로 처음의 제한적인 주민발의를 보완한 미시건 주(1913년 개정)나 노스다코타 주(1918년 개정)도 있다.

24. 2년 선거주기 평균회수를 기준으로 주민발의 빈도를 보면 1990년대 8건, 1910년대 54건, 1920년대 37건, 1930년대 51건, 1940년대 32건, 1950년대 25건, 1960년대 19건, 1970년대 35건, 1980년대 50건, 1990년대와 2000년대에 각각 76건에 달한다(Ellis, 2002: 35, Figure 2.1).

&lt;표 3&gt; 미국 주 차원 주민발의와 주민투표 채택연도와 제한 여부

주 <sup>1</sup>	주민발의		주민투표
	헌법수정	직접/청원	
AK	부재	1959; 입법심사 부재, 발의의제 제한	1959; 투표의제 제한
AZ	1910; 입법심사 부재	1910; 입법심사 부재, 의제 제한 부재	1910; 투표의제 제한
AR	1909; 입법심사 부재	1909; 입법심사 부재, 의제 제한 부재	1909; 의제 제한 부재
CA	1911; 입법심사 부재	1911; 입법심사 부재, 의제 제한 부재	1911; 투표의제 제한
CO	1910; 입법심사 부재	1910; 입법심사 부재, 의제 제한 부재	1910; 투표의제 제한
FL	1968; 입법심사 부재	부재	부재
ID	부재	1912; 입법심사 부재, 의제 제한 부재	1912; 의제 제한 부재
IL	1970; 입법심사 부재	부재	1970; 투표의제 제한
KY	부재	부재	1917; 의제 제한 부재
ME	부재	1908; 입법심사(간접), 발의의제 제한	1908; 투표의제 제한
MD	부재	부재	1915; 투표의제 제한
MA	1918; 입법심사(간접)	1918; 입법심사(간접), 발의의제 제한	1918; 투표의제 제한
MI	1908; 입법심사 부재	1908; 입법심사(직간접 모두), 의제 제한 부재	1908; 투표의제 제한
MO	1908; 입법심사 부재	1908; 입법심사 부재, 발의의제 제한	1908; 투표의제 제한
MS	19922	부재	부재
MT	1972; 입법심사(직접)	1906; 입법심사(직접), 발의의제 제한	1906; 투표의제 제한
NB	1912; 입법심사 부재	1912; 입법심사 부재, 발의의제 제한	1912; 투표의제 제한
NV	1904; 입법심사 부재	1904; 입법심사(직간접 모두), 발의의제 제한	1904; 의제 제한 부재
NM	부재	부재	1911; 투표의제 제한
ND	1914; 입법심사 부재	1914; 입법심사 부재, 발의의제 제한	1914; 투표의제 제한
OH	1912; 입법심사 부재	1912; 입법심사 부재(직간접 모두), 발의의제 제한	1912; 투표의제 제한
OK	1907; 입법심사 부재	1907; 입법심사 부재, 의제 제한 부재	1907; 투표의제 제한
OR	1902; 입법심사 부재	1902; 입법심사 부재, 의제 제한 부재	1902; 투표의제 제한
SD	1898; 입법심사 부재	1898; 입법심사(직접), 의제 제한 부재	1898; 투표의제 제한
UT	부재	1900; 입법심사(직간접 모두), 의제 제한 부재	1900; 투표의제 제한
WA	부재	1912; 입법심사(직간접 모두), 의제 제한 부재	1912; 투표의제 제한
WY	부재	1968; 입법심사(간접), 발의의제 제한	1968; 투표의제 제한

출처: Magleby(1984: 38-39)의 Table 3.1, Gerber(1999: 149)의 Table A.3을 National Conference of State Legislatures의 홈페이지(최종검색일 2008. 10. 1)의 내용으로 보완해 저자가 재정리함.

<sup>1</sup>주 약칭: AK(알래스카), AZ(애리조나), AR(아칸서스), CA(캘리포니아), CO(콜로라도), FL(플로리다), ID(아이다호), IL(일리노이), KY(켄터키), ME(메인), MD(메릴랜드), MA(매사추세츠), MI(미시건), MO(미주리), MT(몬태나), NB(네브래스카), NV(네바다), NM(뉴멕시코), ND(노스다코타), OH(오하이오), OK(오克拉호마), OR(오레건), SD(사우스다코타), UT(유타), WA(워싱턴), WY(와이오밍)

<sup>2</sup>미시시피 주의 주민발의는 1915년에 채택되었으나 1922년 주 대법원에 의해 번복되었다가 70년 후인 1992년에 복원되었다.

#### IV. 미국 주(states) 차원의 직접민주주의 현주소

앞서 지적했듯이 1940년대와 1950년대를 거치며 시들해진 주민발의나 주민투표에 대한 열기는 1960년대를 정점으로 그 이후 점차 증가해서 1990년대와 2000년대에는 최고치에 달했다.<sup>25</sup> 물론 다수가 결과적으로 실패했고 애리조나, 캘리포니아, 오래전, 콜로라도, 노스다코타, 워싱턴 주 등 6개 주에만 60 퍼센트 정도가 몰려있어서 직접민주주의에 대한 전폭적 지지가 그 외의 주에 확대된 것은 아니다. 또한 3분지 2에 해당하는 주가 직접민주주의 요소를 도입했던 진보운동 당시와 대조적으로 직접민주주의 요소의 절차상 제약을 요구하는 정치적 압력이 상당히 거세다.<sup>26</sup> 그럼에도 불구하고 그 빈도나 강도 면에서 주 차원의 정치과정과 나아가 국가 차원의 의제선정에 미치는 잠재적 영향력이 크다는 사실만으로도 이러한 증가추세에 대한 체계적 이해가 필요하다. 따라서 보다 정확한 주 차원의 직접민주주의 발전과정을 이해하려면 주 의회의 특성과 연계해서 미국 주의 직접민주주의 현황에 대해 검토해야 한다(이옥연, 2008).

네브래스카 주를 제외하고 미국의 50개 주는 모두 양원제를 채택하고 있으나 주 하원이 모든 입안의 진원지이자 종착지인 까닭에 주 하원을 검토하고자 한다. 우선 주 하원의 전문화(의원 전임제, 보수 수준, 참모 수 등)는 주에 따라 편차가 크다. 더불어 두드러지는 점은 주 원의 전문화 정도와 직접민주주의 운영의 성공 여부 간 상관관계가 그리 단순하지 않다는 사실이

25. 1904년부터 2001년까지 2년 단위 주기로 주민발의를 괄호 안에 빈도순으로 나열하면 1996-97(103), 1914-15(92), 2000-01(79), 1932-33(76), 1994-95(75), 1990-91(70), 1992-93(68), 1912-13(67), 1998-99(66), 1988-89(61), 즉 진보운동시기보다 더 강도 높게 직접민주주의가 호황을 누리는 현상이 표면적으로 보인다(Ellis, 2002: 37, Table 2.2).

26. 이러한 소위 Populist paradox. 즉 직접민주주의에 대한 전폭적 지지를 표하는 소수는 강력한 자금과 조직 동원력을 소지한 특수이익집단인 반면에 정부의 공공서비스 예산을 우려하는 대중들과 그들의 대변인인 주 의원들은 직접민주주의의 폐단을 우려하는 패러독스에 대해서 Ellis(2002: 38-42)를 참조하기 바란다.

&lt;표 4&gt; 주 하원의 다양성

주 하원 특징	해당하는 주
전임제, 높은 보수, 보좌관 수가 많다 (9개 주)	캘리포니아, 미시건, 뉴욕, 펜실베이니아
	일리노이, 플로리다, 오하이오, 매사추세츠, 뉴저지, 위스콘신
중간 정도(23개 주)	앨라배마, 알래스카, 애리조나, 아칸서스, 콜로라도, 코네티컷, 델라웨어, 하와이, 아이오와, 켄터키, 루이지애나, 메릴랜드, 미네소타, 미주리, 네브래스카, 노스캐롤라이나, 오크라호마, 오래건, 사우스캐롤라이나, 테네시, 텍사스, 버지니아, 워싱턴
비상근제, 낮은 보수, 보좌관 수가 작다 (17개 주)	조지아, 아이다호, 인디애나, 캔자스, 메인, 미시시피, 네바다, 뉴멕시코, 로드아일랜드, 버몬트, 웨스트버지니아
	몬태나, 뉴햄프셔, 노스다코타, 사우스다코타, 유타, 와이오밍

출처: National Conference of State Legislatures([http://www.ncsl.org/programs/press/2004/backgrounder\\_fullandpart.htm](http://www.ncsl.org/programs/press/2004/backgrounder_fullandpart.htm) 2008. 7.21 최종검색일)

1. 전임제, 높은 보수, 보좌관 수가 많은 주 하원의원은 직업(professional) 정치인인 반면 비상근제, 낮은 보수, 보좌관 수가 작은 주 하원의원은 아마추어 또는 시민 정치인이다. <표 4>는 위로부터 가장 직업 정치인으로 구성된 주에서 아래로 내려가며 점차 시민 정치인으로 다수를 이루는 주를 분류해서 정리하고 있다.

다. <표 4>는 주 하원이 어떠한 형태로 제도화되어 있는지 크게 상당한 전문화, 중간 수준, 전문화 미비(또는 아마추어 성향) 등 세 유형으로 분류하고 다시 상당한 전문화와 전문화 미비를 각기 두 유형으로 세분하여 미국 50개 주 의회의 다양성을 보여주고 있다.<sup>27</sup>

상식적으로 판단한다면 전문화 수준이 높은 주에서는 직접민주주의 요소가 대의민주주의를 보완하는 정도까지 수용하는 반면 전문화가 다소 떨어지는 주에서는 주민발의나 주민투표 등의 직접민주주의 경로가 대의정부를 보조하는 데 그치지 않고 주민들의 이익대변을 주동적으로 구현하는 기능까지 전담하게 될 것이다. 따라서 주 의회의 전문화 정도는 직접민주주의의 중요성과 반비례관계에 있다고 추론하기 쉽다. <표 4>와 <표 5>를 대차대조해보면 이렇게 상식적으로 유추할 수 있는 상관관계가 발견되는 주들도 있다. 예

27. <표 4>에서 전문화 지표로 첫째, 의정활동, 대민 서비스, 선거유세 등에 80퍼센트 이상 시간을 할애하는 경우 전임제, 3분지 2 정도 시간을 할애하면 중간 정도, 절반 정도에 그치면 비상근제로 분류한다. 둘째, 평균 연봉이 2008년 현재 \$68,599이면 높은 보수, \$35,326이면 중간 정도, \$15,984이면 낮은 보수에 해당한다. 높은 보수는 별도의 부수입이 없어도 정상적 생계유지가 가능한 반면에 낮은 보수는 생계유지를 위해 추가 부수입을 필요로 한다. 셋째, 보좌관 대 의원 비율이 8.9명이면 많은 편, 3.1명이면 중간 정도, 1.2명이면 작은 편이다.



컨대 가장 전문화 수준이 높은 뉴욕과 펜실베이니아 주에는 주 의원에 대한 임기제한제가 없을 뿐 아니라 주민발의, 주민투표, 주민소환<sup>28</sup> 중 어느 것도 채택하지 않고 있다.

그러나 동시에 <표 4>와 <표 5>는 몇 가지 예상하지 않았던 특이한 점도 보여주고 있다. 첫째, 가장 전문화 수준이 높은 캘리포니아와 미시건 주는 동시에 주 의원의 임기제한제를 채택하여 시행하고 있으며 주민발의와 주민투표 및 주민소환도 모두 운영하고 있다. 더구나 주 의회가 직접민주주의 운영에 개입하여 결정적 영향력을 끼칠 가능성도 상대적으로 약하다<sup>29</sup>. 결국 표면적으로 상당한 전문화를 보여주는 주 의회의 입법권한은 절차상으로 의원 선발에서 제약을 받으며 내용적으로 입법내용에 대해서 견제를 받으며 나아가 주민발의의 방향과 내용에 대한 균형을 취하고자 해도 의지대로 추진하기가 쉽지는 않다. 둘째, 뉴햄프셔 주를 제외하면 역시 상식적 추론대로 가장 전문화 수준이 떨어지는 몬태나, 노스다코타, 사우스다코타, 유타, 와이오밍 주는 주민발의와 주민투표를 운영하며 이 중 몬태나와 사우스다코타 주는 주민소환도 채택하고 있다. 다만 주 의회의 영향력이 비교적 커서 주민발의나 주민투표를 통과한 입안의 실질적 구속력이 기대만큼 크지 않을 수 있다. 셋째, 보다 근본적으로 전문화 수준에서 양자 간 중간에 해당하는 대다수 주에서는 대의민주주의와 직접민주주의 간 어떤 상관관계가 성립하는지 명확하게 드러나지 않는다.

<표 4>와 <표 5>를 종합해보면 대의민주주의와 직접민주주의가 공생하는 현상을 축약해서 보여주는 대의민주주의와 직접민주주의 간 상관관계는 완

- 
28. 19개 주가 임기제한제를 채택했으나 4개 주는 이후 임기제한제를 시행 전에 번복하거나 폐지하여 현재는 15개 주가 시행 중이다. 주 명칭 다음 괄호안의 연도는 임기제한제가 시행된 해이다. 애리조나(2000년), 아칸서스(1998년), 캘리포니아(1996년), 콜로라도(1998년), 플로리다(2000년), 아이다호(2004년 시행예정이었으나 2002년 번복), 루이지애나(2007년), 네바다(2004년), 메인(1996년), 미시건(1998년), 미주리(2002년), 몬태나(2000년), 네바다(2008년), 오하이오(2000년), 오클라호마(2004년), 오레건(1998년, 2002년 폐지), 사우스다코타(2000년), 유타(2006년 시행예정이었으나 2003년 번복), 와이오밍(2006년 시행예정이었으나 2004년 번복).
29. 만약 주 하원이 주민발의의 내용에 대해 관여할 수 있는 법적 구속력을 소지하면, 주 하원의 개입으로 인해 주민발의의 효력을 무력하게 만드는 역효과가 가능함을 의미한다.

&lt; 표 5 &gt; 주민발의, 주민투표, 주민소환 분포도

직접 민주주의 유형	해당하는 주
주민발의, 주민투표 모두 있음(22개 주)	캘리포니아(1), 미시건(3), 일리노이(5), 콜로라도(4), 오하이오(6), 매사추세츠(8); 알래스카(6), 애리조나(3), 아칸저스(2), 미주리(6), 네브래스카(6), 오크라호마(4), 오레건(3), 워싱턴(4); 아이다호(4), 메인(8), 네바다(5); 몬테나(6), 노스다코타(3), 사우스다코타(4), 유타(4), 와이오밍(9)
주민발의만 있음(2개 주)	플로리다(5); 미시시피(7)
주민투표만 있음(3개 주)	켄터키, 메릴랜드; 뉴멕시코
둘 다 없음(23개 주)	뉴욕, 펜실베이니아, 뉴저지, 위스콘신, 앨라배마, 코네티컷, 델라웨어, 하와이, 아이오와, 루이지애나, 미네소타, 노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나, 테네시, 텍사스, 버지니아, 조지아, 인디애나, 캔자스, 로드아일랜드, 버몬트, 웨스트버지니아; 뉴햄프셔

출처: Burns et al. (2001), fig. 5-4, fig. 5-5; Bowler and Donovan (2004), table 5-2; www.iandrinstitute.org (최종검색일 2008. 10. 1).

1. 주민소환은 18개 주에서 시행하고 있으며 주 명칭에 밑줄이 그어져 있다. 흥미로운 점은 주민발의와 주민투표가 모두 시행되는 11개 주와 주민발의나 주민투표 중 어느 것도 시행되지 않는 7개 주에서 주민소환이 시행된다는 사실이다. 그러나 실제로 주민소환에 의해 공직자가 소환되고 나가 해임된 경우는 극히 드물다.
2. 주 하원의원의 임기제한제가 2008년 현재 시행되는 15개주는 주 명칭을 *이태리체*로 표시했다.
3. 주민발의 시 주 하원의 입안에 대한 영향력에 따라 괄호 안에 지표를 표기한다. 1은 주 하원의 영향력이 가장 미미하며 9는 주 하원의 주민발의 내용에 대한 관여가 가장 강력하여 결과적으로 주 하원이 주민발의의 효력을 무력하게 만드는 역효과가 가능함을 의미한다. (1) 단일 주제 발의가 가능하다, (2) 발의내용에 대한 제한이 있다, (3) 재정적 발의에 대한 제한이 있다, (4) 주 의회가 발의안을 수정하거나 반복할 수 있다, (5) 주 의회는 대기 기간에 구어받지 않고 발의안을 반복할 수 있다, (6) 주 의회가 발의안을 반복하는데 다중과수의 동의를 요구되지 않는다, (7) 주 헌법에 주민발의가 없다, (8) 주는 직간접 주민발의를 채택하고 있다, (9) 주는 간접 주민발의만 채택하고 있다.

벽한 이익대변에 대한 관점에 따라 결정된다. 만약 개개인이 가장 적합한 자신의 이익대변인이라고 전제하면 민의의 대변(representation)과 집결은 곧 공공정책의 구상과 집행으로 직결되어야 한다. 따라서 유권자의 대리인으로 구성된 입법기관도 고도의 전문화를 지양하고 시민 의원으로 구성하고 유권자들이 직접 의사결정에 참여하는 직접민주주의 요소를 최대한 정치과정에 내재화한다. 그러나 동시에 대리인들의 거부권이 궁극적으로 작동할 수 있는 기제를 입법기관에 부여해 유권자와 입법의원 간 부단한 정치소통을 유도한다. 이 여과작용이 주 차원에서 작동하는 경우 직접민주주의 요소가 주 단위로 운영되는 반면 그보다 더 아래 차원인 지방단위에서 작동하는 경우 직접민주주의 요소는 주민공청회를 연상케 하는 소위 townhall meeting 방식이나 정부, 관료, 기업, 학교 등을 협의체로 묶는 소위 연점정부(joined-up

government) 방식으로 나타난다(Stoker, 2005).<sup>30</sup> 반면에 대리인이 가장 적합한 민의 대변인이라고 전제하면 유권자는 대리인을 선출하는 순간부터 다음 선거까지 그 대리인에게 이익대변권한을 위임한다. 결과적으로 권한위임에 충실한 전문 정치인으로 구성된 입법기관이 발달하며 고도의 전문화가 이뤄지고 직접민주주의 요소는 배제된다.

흥미로운 경우는 대의민주주의가 아주 전문화된 형태로 제도화되었으면서도 동시에 직접민주주의 요소를 대의민주주의의 보충제(supplement)로 완벽하게 내재화한 형태이다. 이 경우 전문화가 민의 대변인으로 구성된 입법기관 내 의사결정 구조뿐 아니라 원외지만 제도권 내에서 유권자 개개인 또는 소수의 정치정보 전문가들이 개개인의 이익을 집단 차원에서 규합해서 집단적 이익 대변인을 자처하는 과정에서도 나타날 수 있다. 즉 입안과정이 의회안과 의회 바깥에서 동시에 고도로 전문화되어 발전하면서 의사결정과정의 효율성과 대표성을 동시에 성취할 수 있다.<sup>31</sup> 그러나 이는 자칫 더욱 치열한 형태로 이익대변이 첨예화되어 자칫 이권다툼으로 얼룩진 정치적 난투극으로 전락할 위험성도 내포하고 있다(McCuan et al. 1998; Drage 2001).<sup>32</sup> 무엇보다 이 과정에서 수적으로 열세지만 의제선점을 통해 강도 높게 극단적인 형태로 이익대변을 조종하는 소수집단들의 전횡 가능성이 배가할 수 있다. 다음 구절에서는 특히 스위스를 제외하고 세계에서 가장 야심에 차게 직접민

30. 스캐로우의 최근 직접민주주의 요소를 도입하는 국가들이 증가하는 추세를 주 차원뿐 아니라 하위정부 차원을 합쳐서 헌법과 법령에 시민의 직접참여를 명기하는 정도에 근거해 전세계적 현상으로 결론짓고 있다(Scarow, 2001: 651-2). 물론 직접민주주의 요소는 정부의 불신 정도와 정비례해서 부각되기는 하나 그렇다고 정부에 대한 불신이 회복된 이후에 직접민주주의 요소에 대한 신뢰가 사라지는 것은 아니며 나아가 정부신뢰도가 낮은 국가 직접민주주의 요소를 더 빈번하게 활용한다는 명확한 증거가 있는 것은 아니다. 결국 유권자의 관점에만 경도되어 직접민주주의의 수요측면에 편향되기보다 직접민주주의 요소를 적극적으로 활용하는 정치행위자의 관점, 즉 공급측면을 동시에 관찰할 것을 촉구하고 있다(Ellis, 2002: 42-43).

31. 빔버는 또한 정보통신기술의 발달로 탈관료적(postbureaucratic) 정치조직이 가능해지면서 중앙집권적 집단행위를 주도하는 패턴에서 벗어나서 특정한권별로 축약된 집단행위가 오히려 더욱 효과적이라고 지적하고 있다(Bimber, 2003: 105, Table 3.1).

32. 이는 바로 전국시조인 매디슨이 우려한 파벌의 해악이 구체화된 형상이라고 볼 수 있다. 그러나 거버는 소수의 돈 많은 이익집단들이 공익을 해하는 것도 서슴지 않을 정도로 직접민주주의가 피폐해졌다는 주장에 조목조목 반박하고 있다(Gerber, 1999; Gerber and Philips, 2005).

주주의를 운용하는 캘리포니아 주의 사례를 통해 대의민주주의가 어떻게 직접민주주의와 공생하는지 검토하고자 한다.

## V. 미국의 민주주의: 캘리포니아 주 사례

캘리포니아 주의 직접민주주의 운영 사례는 여러 측면에서 다른 주와 차별되는 독보적 행보를 보여준다. 캘리포니아 주 의회는 직업 정치인으로 구성된 전문 의회(professional legislature)의 성격이 강하다. 즉 주 하원의원은 연방의원처럼 전임제(full-time), 높은 보수와 다수 참모들의 보조를 받고 있다. 따라서 대의민주주의 요소도 공고하게 제도화되어 있다. 동시에 직접민주주의 운영의 모든 요소, 즉 주민발의, 주민투표와 주민소환을 모두 채택하여 시행하고 있다. 특히 주민소환도 실제로 실시해 2003년 당시 재선된 지 채 일 년도 안 된 그레이 데이비스 주지사를 해임하고 복잡한 보궐선거를 통해 현 아놀드 슈워츠네거를 주지사를 선출한 경력이 있다(Amar, 2004; Baldassare, 2005; 김준석, 2006). 이는 미국역사상 두 번째 있는 일로 기성 정치인에 대한 유권자의 불신을 적나라하게 보여준 사례이다.<sup>33</sup> 또한 주민발의에서도 캘리포니아 주 하원의 영향력이 가장 약해서 발의내용이나 재정적 측면에 대한 발의도 가능하고, 단일 주제에 대한 직접 주민발의도 가능하며 이러한 주민발의안에 대해 주 의회는 수정이나 번복할 수 없고 이러한 권한은 주 헌법에 명기되어 있다.<sup>34</sup> 더불어 주 하원의원의 임기제한제를 채택하여 시행하고 있다.

33. 대다수의 주민소환은 지방정부 차원에서 발생한다. 최초로 주민소환을 도입한 곳은 LA 시(1903년)였으며 주 차원에서는 미시건과 오레건 주가 1906년에 처음 도입했다. 미네소타 주는 1996년에야 주 차원에서 주민소환을 도입했다. 최초로 주민소환에 의해 면직된 주지사는 노스다코타 주(1921년)의 린 프래지어(Lynn Frazier)였다(<http://www.ncsl.org/programs/legismgt/elect/recallprovision.htm>). 캘리포니아 주 헌법은 2조 13-19항에서 주민소환을 명기하고 있다.

34. 캘리포니아 주 헌법 4조 1항. 또한 주민발의안에 대한 주지사 거부권도 없으며 유권자의 과반수가 주민발의안에 찬성하면 그 즉시 법적 구속력을 지닌다.

<표 6> 캘리포니아 주의 직접민주주의 운영 사례(1912~1998)

유형	1912. 11~1982. 6		유형	1982. 11~1998. 11	
	제안	성공 <sup>2</sup>		제안	성공 <sup>2</sup>
주민발의 <sup>1</sup>	170	49	주민발의 <sup>1</sup>	98	41
주민투표	39	25			

출처: Allswang(2000), Appendix A, table A.1을 축약 정리함.  
<sup>1</sup>캘리포니아 주의 직접민주주의 유형 중 주민발의는 1) 입법 발의, 2) 헌법수정 발의, 3) 채권법 발의, 4) 간접 발의가 있다. 직접 발의와 대조적으로 간접 발의는 유권자 일정 수의 서명을 취합한 입안내용에 대해 우선적으로 주 의회가 내용수정 없이 표결하는 절차이다. 주민들이 주의 재정부채를 직접 지원하는 채권법 발의는 1914년 캘리포니아 버클리 주립대학 재정보조, 1988년 야생동물 및 연안보호 지원, 1990년 통근철도 운영지원 등 세 차례에 걸쳐 채택되었다. 가장 소극적 형태의 주민발의인 간접 발의는 1952년 연금 증액을 위해 제안되었으나 거부되었다.  
<sup>2</sup>직접민주주의 경로를 통해 입안된 사안 중 주민발의가 성공한 경우는 주민들의 입안이 과반수의 동의를 받아 법안으로 통과되었다는 의미이다. 이와 대조적으로 주민투표가 성공한 경우는 주민투표에 상정된 주 의회입법안을 주민 과반수가 거부해서 주 의회에서 통과된 법안이 반복되었다는 의미이다.

<표 6>은 1912년부터 1998년까지 캘리포니아 주에서 제안된 주민발의와 주민투표 중 얼마나 실제로 채택되었는지 보여준다. 우선 시대별로 두드러진 특징은 1982년 이후에는 주민투표가 사라지고 주민발의로 점철되고 있다. 즉 최근 20여 년간 캘리포니아에 거주하는 주민들은 연평균 6건의 입안내용을 표결에 붙여서 절반 조금 못 미치는 수준으로 의사를 관철시켰다. 이와 대조적으로 1982년 이전에는 연평균 2.4건 정도 제안한 입안내용 중 0.7건을 통과시키는 저조한 성공률을 보였다. 반면에 주 의회를 통과한 입법안에 대한 가부를 결정하는 주민투표는 주민발의의 1/4 수준에 그쳤지만 2/3에 육박하는 성공률, 즉 주 의회 결정을 성공적으로 번복시켰다. 결국 주민들이 자발적으로 제안한 내용에 대해 주민 과반수의 동의를 얻어내는데 역부족이었으나 주민들의 이익 대변인들이 결정한 내용에 대해 불만을 품는 경우 대리인들의 결정이 자신들의 삶에 악영향을 끼치기 전에 차단하는 데 상당한 성과를 올렸다(Lupia and Matsusaka, 2004).<sup>35</sup>

즉 1982년 이전에는 자신의 선호도와 상반되는 정책의 집행을 저지하는 방식으로 민주주의가 추구하는 이익대변이 구현되었다면 이후에는 자신이

35. 또한 루피아와 마츠사키는 직접민주주의 요소가 보통참정권이나 상원직선보다 더 오랜 기간동안 백여 년 간 미국의 정치풍경을 장식해왔다는 사실 자체만으로도 정통성과 효율성을 인정해야 한다고 주장한다(Lupia and Matsusaka, 2004: 463).

선호하는 사안을 대리인에게 의뢰하기보다 주도적으로 입안해서 성사시키는 공세적 방식이 대세를 이루고 있다. 따라서 과거에는 정당한 정치과정을 통해 부당한 결과물이 생산되면 차후라도 이로 인한 역효과를 미연에 제거하려는 부정적 동기가 주민의 직접참여를 추동했다면 이제는 제도화된 정치과정에 의존하기보다 자발적으로 의사결정과정에 참여해서 선호하는 정책의 구상과 집행을 주도하려는 긍정적 동기가 정치참여의 추동력으로 작용하고 있다. 특히 다수의 침묵으로 경시되곤 하는 사안들, 사회 문제, 환경보호, 소비자권리 보장, 또는 다민족사회 등 정치이슈화하기 어려운 사안들을 동원된 참여에 의존하여 정치무대의 중앙으로 끌어들이곤 한다(Allswang, 2000: 206).

그렇다면 캘리포니아 주에서는 직접민주주의가 대의민주주의의 완벽한 보충채로서 공생하고 있는가. 이에 대해서는 엇갈린 평가가 혼재한다. 표면적으로는 전문화된 대의민주주의 기구와 독자성이 보장된 직접민주주의 경로의 이상적 조화를 이루고 있다. 그러나 인구 4천만인 캘리포니아 주는 하나의 주권국가에 버금가는 규모이다. 따라서 이 거대규모의 정치체제 내 구성원들이 고르게 자발적으로 참여하며 음의 조화를 이루며 선율이 고운 합창을 기대하는 것은 지나치게 순진한 발상이다.<sup>36</sup> 오히려 특정주체에 대해 직업 정치인보다 더 강도 높게 관심과 열정을 가지고 참여하려는 소수가 의제를 공중의 장에 던지며 풍파를 일으키면서 정치무대를 장악하는 경우가 빈번하다(McCuan et al., 1998). 이 과정에서 이들 소수는 마치도 투사를 방불케 하며 전투에 임하는 자세로 의제선정부터 이슈에 대한 평가 틀을 제시하고 심지어 직업 정치인의 평가기준을 조작해내는 위력을 발휘하기도 한다.

36. 결국 직접민주주의에 대한 비판은 유권자의 지적 수준, 정치자금 특히 선거자금의 영향력, 정책방향과 내용 반영 여부, 그리고 만민수혜 여부의 질문에 대한 만족하지 못하는 답을 얻는 데에 있다. 특히 마지막 질문이 ‘populist paradox’의 핵심에 해당하는데 이는 직접민주주의 도입의 역사적 배경과 밀접하게 연결되어 있다. 즉 대의민주주의 기관인 주 의회가 특수이익집단의 농락에 넘어가자 이에 분개해서 정치체도와 정치과정의 개혁을 주도한 결과 직접민주주의 요소가 채택되었지만 결과적으로 직접민주주의 요소는 모든 유권자의 실질적 권한을 고르게 증대시켜주기보다 소수 조직과 자금동원력이 탁월한 이익단체의 편의만 도모한 패러독스를 낳았다는 것이다. 단적인 예로 투표용지에 발의안을 올리기 위해 필요한 일정한 수의 서명을 확보하는 일은 시간이나 금전상 높은 비용을 요구한다(Broder, 2000: 5).

특히 투표용지에 여러 세세한 이슈에 대한 입안이 무더기로 들어가 있거나 심지어 한 가지 이슈에 대해 서로 상반되는 입안들이 빼곡하게 나열되어 있는 경우 유권자의 판단력은 심각하게 저해된다. 물론 어느 단체가 특정입안을 지지하는지 단순화된 단서를 찾아서 결과적으로 유권자의 이익을 극대화하는 방향으로 기표가 이뤄진다는 연구결과도 있다.<sup>37</sup> 그러나 근본적으로 주민 개개인이 자발적으로 동참하기보다 조직적으로 단체행동의 맹점을 해소하는 운동가나 전략가들이 체계적으로 그리고 특정 압력단체로부터 재정적 지원을 받으며 주민들에게 주요 이슈에 대해 먼저 '계몽'하고 이를 입안화하기 위해 동원하는 형상이 보다 일반적 현상이다. 극단적 경우에는 편협한 특정 이익집단의 목소리가 동원된 다수의 뒤에서 민의대변이라는 허울을 쓰고 진정한 민주주의의 수호자를 자처하기도 한다.<sup>38</sup> 무엇보다 불법체류자를 제한하려는 입안(1994년)이나 차별철폐정책(affirmative action)을 폐지하려는 입안(1996년)처럼 직접민주주의가 특정 소수집단을 사회적으로 격리시키는 혐오의 정치로 구현되기도 한다.<sup>39</sup>

- 
37. 특히 자동차보험과 같은 기술적으로 복잡한 내용을 다루는 법안에 대해서 전문적 지식정보를 완벽하게 습득하지 못하는 유권자들도 법안후원자가 보험업자를 대표하는 이익단체인지 소비자단체인지를 구별하는 단서를 통해 자신에게 유리한 법안을 정확하게 판별할 수 있었다(Lupia, 1994).
38. 그러나 스미스와 톨버트는 비록 직접민주주의 요소의 도구적 효과는 논쟁의 대상이 될 수 있으나 교육적 효과, 즉 선출직 공직자들에게 통치의 책임을 추궁하는 민주주의 거버넌스에 대해 상기시켜 줌더 효율적이고 민주적인 결과가 가능해진다고 반박하고 있다(Smith and Tolbert, 2007: 139). 더불어 프레이는 직접민주주의 요소는 유권자의 정치참여 동기도 바꿔 정치결정과정 자체를 근본적으로 바꾼다고 주장하고 있다(Frey, 2004: 35).
39. Proposition 187은 1994년에 발의된 법안으로 과반수 찬성(58.8퍼센트)으로 채택되었으며 불법체류자들에게 교육이나 건강보험을 포함한 사회복지 서비스 받기 못하도록 금하는 내용이었다. 이후 연방순회법원에서 위헌여부를 판결하기 전에 데이비스 주지사가 번복하여 법 자체가 말소되었다. Proposition 209는 1996년에 발의된 법안으로 역시 과반수 찬성(54퍼센트)으로 채택되었으며 인종, 성별, 민족에 의한 소수자 혜택정책의 철폐를 골자로 했다. 이후 연방순회법원에서 위헌으로 판결하여 번복하였다. 두 경우 모두 다른 주에서도 유사한 주민발의안이 제기되는 결과를 낳았다(Allswang, 2000: 267, 208-212, 316-317). 더불어 올해 통과된 Proposition 8은 동성결혼을 금함으로써 동성연애자를 차별한다는 반발을 불러일으켰다.

## VI. 결론

미국의 독립선언문에서 제퍼슨은 정당한 통치체제란 “피치자의 동의를 통해 권력을 획득”한 정부에 기반을 둔다는 신념을 피력했다. 정당한 통치체제에 대한 분분한 해석은 토크빌이 언급한 “신대륙에 적합한 신 정치과학”에 대한 고민과도 밀접하게 연관되어 있다(Tocqueville, 1848/1969). 결국 국가 차원에서는 민주주의 절차에 의거한 완벽한 이익대변을 둘러싼 고뇌 속에서 실용적 타협을 택해 대통령 직선제 대신 선거인단을 통한 선출방식을 도입했다. 즉 시민은 대통령 당선자를 최종적으로 선정하기 위해 집합적 의사를 규합하는 선거인을 선출하는 차원까지만 참여하도록 했다. 이러한 타협은 의견 취합 절차상 불편을 줄이기 위해서가 아니라 시민의 지적 판단력에 대한 불신에 기인했다. 왜냐하면 시민에게는 국가를 대표하는 이익대변인을 현명하게 선택할 능력이 결여되어 있기 때문에 편협한 과별싸움으로부터 자유로운 선거인을 선출해 이들이 시민을 대신해서 대통령을 선출하는 돌파구를 모색했다.

국가 차원에서는 수사적 맥락을 제외하곤 미국은 건국 이후 점차 직접민주주의 요소를 배제시킨 반면에 스위스는 1848년 근대국가 설립 이후 미국 헌법정신에 충실한 참여민주주의를 통치체제의 모델로 삼았다(Allswang, 2000: 3). 그러나 국가 차원과 대조적으로 미국의 주 차원에서는 직접민주주의 요소가 주 헌법의 채택과 수정 절차에서 시민의 발의를 용인하는 분위기 속에서 지속되었다. 따라서 스위스의 직접민주주의를 목격한 미국에게 직접민주주의에 대한 재발견은 사명으로 이어졌다. 특히 19세기 말 산업혁명을 거치며 경제적 부유층과 정치적 권력층이 결탁하여 시민의 이익대변보다 특정 이익단체의 이익보장을 앞세우는 대의정부체제에 중상층이 불만을 제기하면서 시작된 만민평등주의와 진보개혁운동이 도화선이 되었다. 지방 차원에서 시작한 시민의 직접참여에 대한 요구는 마침내 주 차원으로 번지며 자유경선, 주민발의 및 주민투표 등 제반의 직접민주주의 요소가 재도입되었다



(Burns et al., 2001).<sup>40</sup>

현재 절반 정도의 주가 주민발의나 주민투표 또는 둘 다 채택하고 있으며 이 중 주민소환을 채택한 주도 상당하다. 앞서 주 의회의 전문화와 직접민주주의 요소 간 상관관계에서 살펴보았듯이 직접민주주의 요소가 대의민주주의의 모든 병증을 언제나 말끔하게 완치하는 만병통치약은 아니다. 오히려 간헐적으로 처방을 받는 경우에 한해 약효를 배가시킬 수 있다. 더불어 직접민주주의는 별개로 운영되기도 복수의 기제가 조합을 이루며 대의민주주의와 상호미비점을 보완하는 절차를 강구할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 캘리포니아 주의 사례에서 볼 수 있듯이 특정 집단에 의한 동원된 참여라는 직접민주주의의 역효과가 발생하기도 한다.<sup>41</sup> 또한 투표참여율이 점차 낮아지는 추세 속에서 직접민주주의의 대표성에 대한 의문도 증폭하게 된다.

19세기 말 대의민주주의의 폐단을 뼈저리게 겪은 만민평등주의자들과 진보운동가들이 직접민주주의의 현주소를 접하면 어떻게 평가할까. 직업 정치인들에 대한 불신으로 인해 시민의 직접참여를 독려하는 기제를 제도화한 결과에 대해 어떤 판결을 내릴까. 직접민주주의에 대한 예찬론에도 불구하고 대의민주주의에 직접민주주의를 접목하면 정치과정이 자칫 임기응변적(ad hoc) 성향으로 치우치게 될 위험이 크다는 부담은 부인하기 어렵다. 왜냐하면 직접민주주의는 원칙적으로 대의기관이 통과한 법령이나 대의정부가 정당성의 근거로 삼는 헌법을 유권자의 직접 입안에 의해 대체하는 결과를 가져오기 때문이다. 결국 직접민주주의 요소는 정치과정을 상당히 불확실하게 만드는 취약성을 내포하고 있다. 만약 완벽한 이익대변을 위한 고민이 정국의 불안정으로 치닫는다면 대의민주주의의 맹점을 치유하다가 자칫 민주주의의 근간에 치명적 상처를 남길 수도 있다. 그러나 동시에 민의에 반응하지 않는 대의민주주의를 움직이게 만드는 해결책이 직접민주주의 요소의 잠재

40. 그리고 국가 차원에서는 상원의원의 직선과 대통령 지명후보의 정당 경선을 가져왔다.

41. 극단적인 예로 인디언부족의 카지노 권한 확대에 관한 Proposition 5(1998)는 투표용지에 올리기 위한 서명확보에 소요되는 절차상 비용 이외에 발의안에 대한 찬반 유세 비용으로 총 9천 2백만 달러가 들었다. 이는 1996년과 2000년 대선에서 각 정당의 대통령후보 지명자가 지출할 수 있는 공적 자금의 한계선을 초월하는 수준이었다 (Bolwer and Donovan, 2000: 650).

적 위협에 있다는 사실도 부인할 수 없다.

미국은 건국 이후 300여 년 간 분층 이익대변을 제도화했지만 민주주의 절차를 통해 완벽한 이익대변을 구현하려는 이상과 현실 간 괴리에서 완전하게 자유로운 것은 아니다. 또한 아마도 이 고민은 영원히 사라지지 않을 것이며 어쩌면 이렇게 영구적으로 고민을 해야만 완벽한 이익대변으로 끊임없이 다가가는 노력이 지속될 수 있을 것이다.

### 참고문헌

- 김준석. 2006. 「2003 캘리포니아 주지사 소환선거과정의 사례분석과 함의」. 『세계지역 연구논총』 24집 1호. pp. 103-131.
- 이옥연. 2008. 「미국 주(state)의 직접민주주의 운영사례」. 『국회도서관보』 제45권 7호. pp. 50-59.
- 주성수. 2007. 「직접, 대의, 심의 민주주의 제도의 통합: 주민투표와 주민발안 사례를 중심으로」. 『시민사회와 NGO』 제5권 1호. pp. 177-205.
- Allswang, John. 2000. *The Initiative and Referendum in California, 1898-1998*. Stanford: Stanford University Press.
- Amar, Vikram David. 2004. “Adventures in Direct Democracy: the Top Ten Constitutional Lessons from the California Recall Experience.” *California Law Review* 92(3). pp. 927-958.
- Baldassare, Mark. 2005. “The Role of Public Opinion on the California Governor’s Recall in 2003: Populism, Partisanship, and Direct Democracy.” *American Politics Research* 33(2). pp. 163-186.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. *A Passion for Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Berlin, Isaiah. 1969. *Four Essays on Liberty*. New York: Oxford University Press.
- Bimber, Bruce. 2003. *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*. New York: Cambridge University Press.
- Bowler, Shaun and Todd Donovan. 2000. “California’s experience with direct democracy.” *Parliamentary Affairs* 53. pp. 644-656.
- \_\_\_\_\_. 2004. “The Initiative Process,” in *Politics in the American States. A Comparative Analysis*. 8th ed. by Virginia Gray and Russell Hanson (eds.) Washington, D.C.: CQ Press.
- Broder, David. 2000. *Democracy Derailed: Initiative Campaigns and the Power of Money*. New York: Harcourt.

- Burns, James MacGregor, J. W. Peltason, Thomas Cronin, and David Magleby. 2001. *State and Local Politics, Government By the People*. 10th ed. Upper Saddle River: Prentice-Hall, Inc.
- Cain, Bruce and Kenneth Miller. 2001. "The Populist Legacy: Initiatives and the Undermining of Representative Government." in *Dangerous Democracy? The Battle over Ballot Initiatives in America*. by Sabato, Larry, Howard Ernst, and Bruce Larson (eds.) Lanham: Rowman & Littlefield.
- Cronin, Thomas. 1999. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. New York: A Twentieth Century Fund Book.
- Donovan, Todd and Shaun Bowler. 1998. "An Overview of Direct Democracy in the American States." in Bowler, Shaun, Todd Donovan, and Caroline Tolbert. (eds.) *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*. Columbus: Ohio State University Press.
- Drage, Jeannie. 2001. "State Efforts to Regulate the Initiative Process." in *The Battle over Citizen Law Making*. by Waters, M. Dane ed. Durham: Carolina Academic Press.
- Duncan, Christopher. 1995. *The Anti-Federalists and Early American Thought*. DeKalb: Northern Illinois University Press.
- Ellis, Richard. 2002. *Democratic Delusions: The Initiative Process in America*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Fishkin, James. 1991. *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Frey, B. and Stutzer, A. 2004. "The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power." *Institute for Empirical Research in Economics*. Zurich: University of Zurich ([www.iew.unizh.ch/wp/iewwp209.pdf](http://www.iew.unizh.ch/wp/iewwp209.pdf) 최종검색일: 2008년 10월 1일).
- Gerber, Elisabeth. 1999. *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*. Princeton: Princeton University Press.
- Gerber, Elisabeth R. and Justin H. Phillips. 2005. "Evaluating the Effects of Direct Democracy on Public Policy: California's Urban Growth Boundaries." *American Politics Research* 33(2). pp. 310-330.
- Goebel, Thomas. 2007. *A Government by the People: Direct Democracy in America, 1890-1940*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. 1787/1961. *The Federalist Papers*. by Rossiter, Clinton (ed.) New York: Penguin, Inc.
- Haskell, John. 2001. *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*. Boulder: Westview Press.
- Lewis, John. 1967. *The Anti-Federalists Versus the Federalists*. San Francisco: Chandler.
- Locke, John. 1764/1988. *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lupia, Arthur. 1994. "Shortcuts versus encyclopedias: Information and voting behavior in California insurance reform elections." *American Political Science Review* 88(1). pp. 63-76.
- Lupia, Arthur and John Matsusaka. 2004. "Direct democracy: New approaches to old questions." *Annual Review of Political Science* 7. pp. 463-482.
- Magleby, David. 2001. *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*. Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press.
- McCuan, David, Shaun Bowler, Todd Donovan, and Ken Fernandez. 1998. "California's Political Warriors: Campaign Professionals and the Initiative Process." in *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*. by Bowler, Susan, Todd Donovan, and Caroline Tolbert (eds.) Columbus: Ohio State University Press.
- Philips, Kevin. 1995. *Arrogant Capital*. Boston: Little Brown.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Shuster.
- Qvortrup, Mads. 2002. *A Comparative Study of Referendums*. Manchester and New York: Manchester University Press.
- Scarrow, Susan. 2001. "Direct Democracy and Institutional Change." *Comparative Political Studies* 34(6). pp. 651-665.
- Schiller, T. 2003. "Direct Democracy in Modern Democratic Evolution." International Symposium on Initiatives, Referendums, and Direct Democracy ([www.tfd.org.tw/english/docs/Report\\_03\\_DM\\_P\\_03\\_14.pdf](http://www.tfd.org.tw/english/docs/Report_03_DM_P_03_14.pdf) 최종검색일: 2008년 10월 1일).
- Schwartz, Bernard. 1993. *A History of the Supreme Court*. New York: Oxford University Press.
- Smith, Daniel and Caroline Tolbert. 2004. *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Smith, Mark. 2002. "Ballot Initiatives and the Democratic Citizen." *Journal of Politics* 64(3). pp. 892-903.
- Stoker, Gerry. 2005. "Joined-Up Government for Local and Regional Institutions." in *Joined-Up Government by Bogdanor*, Vernon (ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Storing, Herbert. ed. 1985. *The Anti-Federalist: Writings by the Opponents of the Constitution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tocqueville, Alexis de. 1848/1969. *Democracy in America*. Garden City: Doubleday & Company, Inc.
- Turner, Jackson. 1961. *The Anti-Federalists*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- [http://www.ncsl.org/programs/press/2004/backgroundunder\\_fullandpart.htm](http://www.ncsl.org/programs/press/2004/backgroundunder_fullandpart.htm) (2008. 10. 1 최종검색일)

<http://www.ncsl.org/programs/legismgt/elect/recallprovision.htm> (2008. 10. 1 최종검색  
일)

<http://www.iandrinstute.org/> (2008. 10. 1 최종검색일)

## illuminating American democracy in the state of California

Okyeon Yi

Seoul National University

Despite their common goal of perfect representation, representative and direct democracies are often mutually exclusive. Proponents of representative democracy argue that direct democracy cannot afford a well-balanced coordination between quality legislation and responsive representation in the modern complex society. Furthermore, the proponents argue that some forms of direct democracy are even taken advantage of by the organized special interest groups only to disrupt the fair and equal representation of the majority in representative democracy. Advocates of direct democracy, in contrast, argue that citizens' direct participation or even a threat of a potential veto may induce their political delegates to strive for responsible legislation, execution, or adjudication so as to protect the fundamentals of constitutionalism. Noticeably, not all forms of direct democracy are alternatives to representative democracy but rather its supplement. Whichever side one takes, it is controversial enough that factors of direct democracy are taken into consideration only if representative democracy is put on a trial for its performance in the modern complex society. Locke, the father of modern democracy, stated that "If a controversy arise betwixt a prince and some of the people, in a matter where the law is silent, or doubtful, and the thing be of great consequence, I think the proper *umpire*, in such a case, should be the body of the *people* (Art. 242)." Subsequent debates about direct democracy, therefore, does not necessarily constitute an endeavor to interpret what Locke really meant by it but a conscientious struggle to avoid an excruciatingly expensive conflict conducive to a regime instability or even its demise such as a social upheaval or even a revolution. In this paper, I purport to review theoretical arguments of democracy of various shades, examine the historical backgrounds of direct democracy introduced at the state level in the U.S. and the

actual practices across 50 states, and explore how the state of California manages or fails to integrate representative and direct democracy at the state level.

Key words: multi-layered interest representation, representative democracy, state-level direct democracy, American democracy, California