

미국 민주주의의 사각지대: 대통령제의 권력분립과 대외정책*

이 옥 연
(서울대학교)

I. 들어가는 말

프리덤 하우스(Freedom House)가 정치적 권한(political rights)과 자유(civil liberties) 지표를 토대로 선정한 안정된 민주주의 국가는 58개국이며 이 중 2010년 현재 45개국이 대통령제를 채택하고 있다.¹⁾ 그렇다면 이와 같이 통치체제의 주류를 이루는 대통령제를 채택한 국가의 경우, 유권자들은 대통령에게 어떻게 통치를 위임하는가? 입법과 집행의 기능적 구별이 헌법에 명시 또는 내재되어 있으니 유권자와 위정자들은 그 지침을 따르기만 하면

* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 학술연구조성사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-327-B00027).

1) 58개국의 명단은 LeDuc et. al, Table 1.2: 10-12를 참조할 것. 원전에서 2000년 프리덤 하우스 자료를 기반으로 선정한 58개국을 www.ipu.org/parline (최종검색일 2010년 9월 5일)을 참조해 재확인했음.

되는가? 입법부 다수당과 행정부 수장인 대통령 소속정당이 서로 다른 분점정부는 어떻게 통치하는가? 또한 입법과 집행의 기능적 구별이 국내정책 분야 뿐 아니라 대외정책 분야에서도 가능한가? 이러한 논란은 대통령제를 수입한 국가들은 물론 발원지인 미국에서조차 끊임없이 이어지고 있다.

대외정책 분야의 경우, 헌법상 명시가 불명확하거나 심지어 헌법이 침묵하고 있지만 연방정부, 즉 대통령과 의회가 공동으로 행사한다는 원칙은 명백하게 명시하고 있다. 그러나 실질적으로는 균형과 견제보다 대통령의 우위로 점철되어 있는 현상이 이제는 일상화되었다. 일찍이 헌정회의에 참석한 미국의 건국시조들은 상호 경합하는 이해관계를 공익이라는 명분에 입각해서 효율적으로 중재할 수 있을 만큼 강력하면서도 국민을 압제할 수 없는 유약한 정치제도를 창출하는 난제를 두고 고심했다.²⁾ 본래 헌정회의 소집의 배경은 독립 후 채택한 연합규약 체제가 국내외적으로 정부로서의 기능을 만족스럽게 이행하지 못하다는 공감대에 있었다. 그리고 수많은 논쟁 끝에 ‘전문성, 신속성, 능률성’을 모두 갖춘 단일한(unitary) 대통령제를 통치체제로 명시한 연방헌법 체제로 전환하는데 성공했다. 그러나 이와 같이 험난한 체제전환의 경험에도 불구하고 미국 대통령과 의회 간 권력구조에 대한 논의, 특히 대외정책 권한을 둘러싼 논란은 여전히 현재진행형이다.

미국 대통령제는 발원지인 미국을 포함해 국내에서도 다양한 형태의 선행 연구들이 있다. 헌법 및 유권해석의 관점에서 접근한 연구, 지역연구의 시각에서 소개한 연구, 대통령과 의회 간 관계를 외교권 강화에 초점을 두고 역사적으로 정리한 연구, 또는 대통령제와 내각제 및 이원정부제를 비교정치학적 관점에서 평가한 연구 등이 대표적이다.³⁾ 이상의 풍부한 선행 연구를 바탕으로 본 연구는 대외정책 분야에서 미국 대통령제의 운용을 살펴 보면서 발견되는 이상 징후에 초점을 맞춰 미국식 민주주의의 사각지대로

2) 이를 “반국가권력적인 미국 건국의 이념을 강력한 국가권력과 조화시키는 문제” 특히 “미국을 지배한 자유주의적, 공화주의적 정치이념을 손상시키지 않으면서 강력하고 중앙집권적인 외교권을 연방정부에 부여하는 방법”이라 가리킨다 (권용립 25).

3) 구체적으로 윤명선·박영철, 노기호·강승식, 권용립, 강원택 등을 들 수 있다.

규정하는 시각을 제시하여 선행연구와 차별성을 추구한다. 즉 헌법이 천명하는 권력분립의 원칙에 따라 입법부 구성원과 대통령은 상호간 독자적 선거제도를 통해 선출된다. 그러나 각 지역구에서 선출된 입법부 구성원이 내세우는 집합적 통치 위임과 대조적으로 미국의 유권자 전체가 투표해서 선출한 대통령은 확연히 구별되는 단일한 공공 리더십(public leadership)을 주장할 수 있다.⁴⁾ 결국 미국 대통령제의 과제는 제한된 정부를 표명하는 미국식 민주주의 체제의 일환으로 권력분립을 중시하면서도 동시에 권한공유의 묘(妙)를 찾아야 한다는 데 있다.

그러나 이러한 난제는 특히 국내정책 분야보다 대외정책 분야에서 더 큰 어려움에 직면한다. 비록 선거인단이라는 제도적 제어장치가 있으나 미국 대통령제는 유권자인 국민이 직접 선출하는 대통령직이 중심이 되기 때문에 혹 대외정책 분야의 이슈가 선거이슈로 부상하면 그에 대한 통치 위임 권역을 입법부가 선점하기조차 어렵다.⁵⁾ 설령 대외정책사안이 선거쟁점으로 부상하지 않더라도 공공리더십을 토대로 대통령직을 공세적으로 활용하는 선례들이 축적되면서 대외정책분야뿐 아니라 국내정책 분야에서도 통치 위임 권역의 확대시도를 목격할 수 있다. 이에 본 논문은 대외정책 분야의 미국 대통령제에 대한 평가를 법제도적 또는 정치참여행태로 설명한 선행연구와 달리 권력분립의 양면성, 즉 권력분립은 권력공유를 전제로 한다는 패러독스에 중점을 두고 대통령의 우위에 대한 주장을 가능하게 하는 법제도적, 정치적 근거를 대조하면서 미국식 민주주의의 사각지대를 조명하고자 한다.⁶⁾

4) 특히 Edwards 241-254를 참조할 것.

5) 대외정책이슈가 주요 선거쟁점으로 부상하는 경우는 빈번하지 않다. 1828년부터 1996년 대선을 분석한 자료는 Conley 2001, 54, Table 4.1을 참조할 것. 또한 대외정책 이슈가 주요 선거쟁점으로 부상하기 어렵다는 주장의 입증 여부에 관해서는 Kernell 179를 참조할 것.

6) 비록 대외정책 분야 이슈가 주요 선거이슈로 부상하지 않더라도 선거 결과는 향후 대통령의 통치, 특히 본 연구와 관련해서 대외정책의 기초변화에 적잖은 파장을 몰고 올 수 있다. 왜냐하면 대통령을 포함해서 대통령 소속정당의 입법부 구성원이 그 후광효과로 인해 통치의 동반자로서 힘을 얻을 수도 있고 잃을 수도 있으며 이는 정치자산의 득실과 직결되기 때문이다.

본 논문은 모두 4개의 장으로 구성되어 있다. 서론 다음에 2장 ‘미국 대통령제의 대외정책: 권력분립의 원칙과 기제’는 다양한 근거에서 주장되는 대외정책의 권한을 대통령과 의회 간 비교하고, 상호 견제와 균형을 기제를 대조한다. 그리고 3장 ‘대외정책 분야의 권력분립: 미국 대통령제와 민주주의’는 앞서 2장의 미국 대통령제에 대한 법제도적 문헌을 바탕으로 하는 이론적 문헌정리에 이어 건국 이후부터 역사적으로 대통령의 대외정책 권한 확대 경로를 추적하여 대외정책 분야의 권력분립 실상을 역사적으로 고찰한다. 이어서 1952년 이후부터 2008년 대선에 이르기까지 총 20회의 대선을 연방 상원선거 또는 연방 하원선거결과에 의한 대통령 소속정당의 의석점유율, 그리고 대선의 선거인단과 총 국민투표 득표율을 대조한다. 그리고 통치 위임(mandate)에 대한 주장이 과연 집권 당시의 지지율에 근거해 대통령의 공공 리더십으로 창출되는지 아니면 선거결과 자체보다 공공 리더십의 토대를 구축하는 후속작업과정에서 파생되는지 여부에 대해 논의하고자 한다. 마지막으로 앞서 2장과 3장에서 도출한 결과물을 엮어 대통령제에 기반을 두는 미국식 민주주의의 사각지대에 대한 함의를 논의하며 결론을 맺고자 한다.

II. 미국 대통령제의 대외정책: 권력분립의 원칙과 기제

흔히 “권력분립은 법과 정치의 중간영역에 있는 개념”이라고 정의하는데 대체 이 정의는 무슨 의미인가 (노기호-강승식 118). 이러한 질문은 곧 대통령의 권한이 연방헌법 2조에서 명시적으로 규정된 권한에 제한된 것인가, 아니면 명시된 권한 뿐 아니라 행정권에 속하는 모든 권한을 포괄하는 고유한 행정부의 권한인가에 대한 관점차이로 이어진다. 만약 후자의 관점을 수용하면, 연방헌법 2조 1항이 고유한 행정부의 권한을 규정한 것이며, 비록 대다수의 대통령 권한이 의회의 협력에 의해 행사됨에도 불구하고 결과적으로 연방헌법 2조의 수권규정(Vestiture Clause)을 대통령이 의회보다 우위에 있음을 인정하는 근거로서 활용할 수 있다.⁷⁾ 더구나 헌법이 대체로 대통령의 권한을 일반적(general) 용어로 명시한다는 점을 감안한다면, 대통

령과 의회는 각기 권력분립체제를 확립하는 의지와 그 허용 범위를 두고 끊임없이 논쟁할 수밖에 없는 난관에 봉착한다. 그러나 전자의 관점을 수용하더라도 헌법의 문언과 권력분립의 원칙에 충실해야 한다는 명분에 얽매어 대통령과 의회를 “상호접근이 불가능한 폐쇄구역(air-tight compartments)으로” 편협하게 규정하기 어렵거나 또는 바람직하지 않다는 문제점은 여전히 남는다 (노기호-강승식 99).⁸⁾

결국 미국 헌법상 대통령과 의회의 권력관계에 대한 정반대되는 해석은 상호 대치되는 함의를 지닌다. 즉 한편으로 대외정책, 특히 국가안보 관련 분야에서 대통령과 의회의 권력관계는 정치적 문제(political question)이기 때문에 헌법에 대한 유권해석을 요구하는 사법심사의 대상이 아니라는 주장이 가능하다. 따라서 린제이(Lindsay)는 “태평시대에는 의회 활동주의론이 대세이고 난세에는 의회 순종론이 대세이다”라고 평하고 있다 (184). 반면 미국의 연방헌법 체제는 철저하게 권력분산 뿐 아니라 균형과 견제를 통해 정부 또는 위정자들의 압제로부터 국민의 자유와 권리를 보호하는 민주주의의 이상을 구현할 의무를 지니므로 대통령과 의회의 권력관계는 본질적으로 헌법상 문제(constitutional question)라는 주장도 가능하다.⁹⁾

특히 전자의 주장인 형식주의적 접근법을 받아들여 대통령이 비록 잠정적이라도 특수한 상황에서 공세적으로 집요하게 의회에 대한 우위를 요구한다면, 권력분립에 대한 유권해석에 있어서 사법부의 개입자체가 예측되므로 대통령은 궁극적으로 행동보다는 수사에 의존하여 권한확대를 모색할 가능성이 높다. 아이러니는 후자의 주장인 기능주의적 접근법을 받아들이는

7) 입법부 권한에 대해서 연방헌법 1조 1항은 “All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.”이라고 명시한 반면에 행정부의 권한에 대해서 연방헌법 2조 1항은 “The executive Power shall be vested in a President of the United States of America . . .”로 명시하고 있다.

8) 헌법학자들은 전자를 형식주의적 또는 문언적 접근법, 후자를 기능주의적 접근법이라고 부른다.

9) 예를 들어 웨인(Shane)은 이러한 비정상적 현상을 “뻔뻔스러운 정부의 작태”(governmental audacity)로 부르며 이에 친숙해져버린 작금의 실태를 비판하고 있다 (18).

역설적 대통령이라도 오히려 연방헌법 2조가 고유한 행정부의 권한을 규정한다는 근거를 토대로 사법부의 행동주의(judicial activism)를 정치적 자산으로 축적한 선례를 공세적으로 활용할 수 있는 가능성이 있다. 나아가 이는 헌법에 의거한 대통령 권한에 대해 적극적 재해석을 주도하여 정치의 사법화(judicialization of politics)에 대한 우려를 자아낸다.¹⁰⁾ 즉 입법이나 행정 영역의 위헌성 여부를 판단하는 본래의 기능보다 그 합헌성을 제고하기 위한 비정상적 기능이 강화되는 부작용을 초래할 수 있다.

그렇다면 대외정책에 있어서 대통령과 의회 간 권력분립의 근거는 어디에 있는가. <표 1>은 대외정책을 권한 근거와 그 근거의 적용범위에 따라 대통령과 의회 간 분류하고 있다. <표 1>에서 보듯이 헌법에 명시된 대외권한은 대통령과 의회 간 기능적으로 분리된 권한인 반면, 동시에 대통령과 의회, 특히 상원과는 공유하는 권한 또한 존재한다. 표면상으로 공유된 대외권한은 상원의 권고와 동의(advice and consent)를 기반으로 하기 때문에 일방적 또는 독단적 권한행사는 자칫 정국경색을 초래할 가능성이 높다.¹¹⁾ 예컨대 조약체결의 권한은 대통령에게 부여되어 있으나 상원의 권고와 동의를 요구하는 공유된 권한이다.¹²⁾

10) “조지 W. 부시대통령의 위업 중 하나는 사법부와 사법문화의 쇄신일 될 것이다” (2005년 11월 10일 The Federalist Society 회의연설 일부를 Hamburger 209에서 인용함).

11) 문서에 근거한 좁은 해석에 따르면, 연방헌법 조문에서 “He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two-thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, . . . ” 앞뒤에 첨가된 “,(실패)”로 인한 해석의 논란 여지는 여전히 남아 있다.

12) 헌법회의 초기에는 조약체결권을 상원에게 부여했으나 작은 주의 이익이 상대적으로 과도하게 작용한다는 우려 때문에 대통령과 상원 간 공유된 타협안이 채택되었다. 그러나 이러한 타협안은 의회의 태생적 한계, 즉 집단행동 문제로 인한 파생물일 뿐 대통령에게 대권을 부여하려는 의도와는 다소 거리가 멀다. 상세한 논의는 권용립 4, Auerwald 44를 참조할 것.

<표 1> 대통령과 의회의 대외정책 권한 분류

권한	대통령		의회	
공식적 명사 대외	국가원수 & 행정부 수반	-최고 군 통수권 (2조 2항 1절) -외교사절 접수 (2장 3항) -[상원의 권고와 동의] 조약 체결 (2조 2항 2절) -[상원의 권고와 동의] 대외공관관리 지명 및 임명 (2조 2항 2절)	입법 (1조 8항)	-전쟁선포 및 물자 징발 -군대징집 -육군과 해군조직 지원 및 규제 -조약 비준 (상원 2/3 찬성) -대통령 지명자에 대한 임명 인준 (상원의 동의)
공식적 암사 내외포괄	내재: 행정재량	-행정명령: “with a stroke of a pen” -행정특권: 기밀유지 > 의회보고	함축: 비입법	-감독: 연방정부 기관, 프로그램 & 정책집행의 감사 및 청문회 요구 -조사: 소환장 발부 & 의회 모독 → 입법 & 감독에 필요한 정보 접근허용 (증언 및 자료제출) 요구
공식적 명사 내외포괄		-헌법수호 & 법 집행 (2조 3항) -의회보고: 연두교서 (2조 3항) -국정의제 선전 (2조 3항) -상원 휴회 중 행정보직 임명 (2조 2항 3절) -특별회기 소집 및 양원 간 이견 시 휴회 선언 (2조 3항) -입법 거부 (2조 3항) -사면 (2조 2항 1절)		-조세 및 차관 -주간 및 국제 통상 규제 -통합된 귀화-이민규제 구축 ¹³⁾ -국제법 위반 시 처벌 -조폐 포함 통화 및 환율정책 규제 -예산 심의 및 조정 -“유연성 구절”: 다른 권한 수행을 위해 필요하고 적절한 법 제정 *모두 1조 8항*
비공식적		-대외: “rally-round-the-flag” -내외포괄: “공공리더십”(public leadership)		-내외포괄: 민의의 대변인

1. 공식적 명시 권한(express powers): 헌법에 명시된 권한을 가리킨다.
2. 공식적 암사 권한: 헌법에 내재된 권한(inherent powers) 또는 함축된 권한(implied

13) 따라서 최근 애리조나 주 의회가 제정하고 이에 대해 연방하위법원이 판결한 부분 집행중지 대상인 이민법은 연방헌법 1조 8항에 명시된 의회의 통합된 귀화-이민규제 권한을 침해했다는 해석이 가능하다.

powers)을 가리킨다.

3. 비공식적 권한: 선출직에 위임되는 통치정당성에서 파생하는 권한을 가리킨다.

예컨대 20세기 후반 이후 대통령과 상하원 간 상호필요에 따라 상원 비준을 전제하는 조약 대신 상원 비준이 면제된 행정협정(executive agreement)으로 대체한다는 신사협정(gentlemen's agreement)이 존재한다. 그러나 의회는 행정부가 절차상 또는 내용면에서 의회의 의견을 무시하거나 경시하는 독단을 감지할 경우 행정협정의 국내적용을 위한 입법화를 거부할 수 있다.¹⁴⁾

흥미로운 점은 대통령과 의회 간 공유된 대외정책권한을 설령 대통령이 선점하거나 또는 그런 위협을 가하며 정국경색으로 치닫는 경우가 비단 분점정부(divided government)에 한정되지 않는다는 사실이다.¹⁵⁾ 게다가 대통령의 서명이 필요한 입법절차의 특성에 따라 양원의 다수당 간에 정치적, 이념적 분극화가 심화될 경우, 결과적으로 최선책보다 차선책에 그치는 타협을 초래할 수 있다. 따라서 의회는 대외정책 분야에서 대통령을 견제하기 위해 필수적인 기제를 효율적으로 활용할 수 없는 태생적 한계에 부딪히기 때문에 대외정책권한의 권력분립 원칙은 법제도적으로 원천봉쇄를 당한다고 평가할 수 있다. 게다가 권력분립 원칙에 대한 유권해석 권한을 가진 연방대법원도 헌법상 규정 여부와 별도로 “외교권을 헌법으로부터 독립된 행정부의 ‘본질적 권한’으로 파악”해서 “입법권의 광범위한 위임”을 제한하는 일반적 원칙이 대외정책 분야에서는 적용되지 않는다는 판결을 고수하고 있다 (노기호·강승식 110).¹⁶⁾ 결국 대외정책 분야의 행정입법은 연방헌법이 권력분립 원칙을 천명하는 데 기반을 두고 있으나 대통령의 대외정책권한

14) 북아메리카 자유무역협정(NAFTA)의 의회 입법예고를 둘러싼 클린턴대통령과 의회 간 갈등이나 한미자유무역협정(KORUS FTA)의 세출위원회 상정여부를 둘러싼 부시대통령에 이어 오바마 대통령과 의회 간 이견을 실례로 들 수 있다.

15) 근래에 한정해도 카터대통령이나 조지 W. 부시대통령 (2002~2006, 108대와 109대 의회)을 반증사례로 들어 단점정부 하에서도 순탄치 않은 의회-대통령 관계가 발견된다. 상세한 내용은 Conley 2009, 168을 참조할 것.

16) 대표적 판결인 United States v. Curtiss-Wright Export Corp., 299 U.S. (1936)에 대한 정치적 함의는 Fisher 9를 참조할 것.

이 법률의 위임에 근거하기보다 연방헌법 2조의 기속조항에 근거한다는 주장 아래 법외적 성격으로 규명하는 경우도 가능하다.¹⁷⁾

이와 같이 다소 모호하게 규정된 공유된 권한과 대조적으로 연방헌법 2조 3항은 행정부, 특히 대통령에게 배타적으로 부여된 대표적 권한으로서 입법거부권을 명시하고 있으며 이는 국내정책 뿐 아니라 대외정책에도 포괄적으로 적용된다. 구체적으로 입법부에 대한 행정부의 자기방어 기제로서의 입법거부권은 대통령에게만 부여하고 있으며 만약 대통령이 법안에 대해 10일 이내에 서명 또는 거부 중 어떠한 대응도 하지 않으면 자동적으로 법안으로 확정된다. 그러나 예외적으로 의회가 법안을 통과시킨 후 10일 이내에 폐회하면 대통령에게는 유보거부(pocket veto)의 권한이 부여된다. 그리고 대통령이 거부한 법안을 의회의 2/3이 재의결한다면 대통령의 입법거부를 번복할 수 있다.¹⁸⁾ 더불어 연방행정부를 최초로 제안한 버지니아(Virginia)안의 원안에는 “입법권은 의회에 기속”하는 기속조항(vesting clause)이 있지만 이후 “이 헌법에 의하여 부여되는 모든 입법권은 합중국 의회에 속한다.”라고 수정되어 연방헌법 1조 1항으로 확정되었다. 반면 버지니아 원안에 규정된 “합중국의 행정권은 대통령 1인에게 기속”한다는 기속조항은 수정 없이 “행정권은 미합중국 대통령에게 속한다.”는 연방헌법 2조 1항으로 확정되었다.¹⁹⁾ 결국 이렇게 상이한 기속조항은 대통령의 행정권이 헌법으로부터 직접적으로 연원한다는 주장의 근거를 제공했고 결과적으로 대통

17) 물론 *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* 343 U.S. (1952)처럼 대통령의 행정입법 범위, 즉 법률이 성실하게 집행되도록 감독하는 권한이 부여되어 있으나 이는 대통령이 입법자로서 지위를 부여받은 것이 아니라는 근거에서 제한하는 취지의 위헌판결도 있다.

18) 헌법회의의 초기에 제안된 7일에서 일요일을 제외한 10일로 대통령의 입법거부 기한이 연장되었다. 또한 입법거부 대상도 법규 뿐 아니라 의회의 “모든 명령, 의결 또는 표결”로 확대되었다. 더불어 재의결 요건은 2/3에서 3/4로 강화되었다가 다시 2/3로 환원되었다.

19) 버지니아(Virginia)안은 단지 연방행정부 설치에 관한 제안을 했을 뿐이며 행정부 수반인 대통령(president)라는 용어는 이후 세부사항위원회(Committee of Detail)에서 최초로 언급되었다. 상세한 논의는 손병권 36, 각주 3을 참조할 것.

령 1인 행정부가 실질적으로 행정권을 수행하려면 헌법이 부여한 열거권한(enumerated power)보다 폭넓은 행동범위를 허용해야 한다는 주장의 헌법적 근거가 마련되었다.²⁰⁾

그러나 동시에 표면상 기능적으로 분리된 권한일지라도 대통령과 의회 간 권력분립은 근본적으로 권력공유를 전제한다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히 국익 수호를 위한 위기극복이 요구되는 전쟁 또는 그에 대한 위협이 고조되는 시점에서는 소위 대권(prerogative power)의 근거로 인용되는 대통령의 헌법적 권한 논의가 두드러진다. 왜냐하면 국가원수나 행정부 수반으로서 대통령의 권한은 그 역할수행이 입법을 통해 비로소 실체를 가지므로 원활한 대외정책 수행을 위해서는 의회의 공조가 필수적이기 때문이다.²¹⁾ 예컨대 전쟁선포는 헌법에 의해 의회에게 부여된 명시권한이지만 20세기 후반으로 오면서 대통령이 군 최고 통수권자로서 개진 전후로 의회에 정보를 제공하고 필요한 조치를 심의하도록 권고하는 경우가 더욱 빈번하다.²²⁾ 나아가 의회는 전쟁물자 징발이나 군대징집, 전쟁수행 예산 심의 및 조정 등 재정적 의미의 입법 행위를 의회의 고유 권한영역으로 갖지만, 의회가 효율적 전쟁수행을 도모하지 않는다는 책임추궁을 회피하기 위해서는 의회는 대통령의 요구에 최소한 명분상으로는 순응해야하는 부담을 느낀다.

결과적으로 대통령의 입법거부권이나 행정권은 배타적 고유권한임에도

20) 특히 대통령의 대외정책 권한의 헌법적 근거에 대한 해밀턴과 매디슨의 논의는 Nelson 51-59, “The Pacificus-Helvidius Letters” (1793)를 참조할 것. 이보다 앞서 반연방파가 제기한 대통령제의 위협에 관한 논의는 Nelson 10-14, “Letters of Cato, Nos. 4 and 5” (1787)를 참조할 것.

21) 헌법이 천명하는 권력분립의 원칙이란 배타적 권한으로 분할된 엄격한 분업 자체를 의미하기보다 “기관분리”(separate institutions)의 원칙을 유지하기 위한 대통령의 보수변경금지와 공직자의 겸직금지 이외에 입법권의 공유 근거를 제공하고 있다. 상세한 논의는 윤명선·박영철 44-45, Neustadt 35를 참조할 것.

22) 헌법회의 초기의 버지니아(Virginia)안이나 뉴저지(New Jersey)안은 대통령의 의회에 대한 “연방상황교서권”이나 “조치권고권” 등 입법권 공유를 예상하지 못하고 의회에게 배타적 입법권한을 부여하고 행정부에게는 입법거부권한을 부여하는데 그쳤다. 그러나 이후 입법권 공유를 골자로 하는 핑크니(Pinckney)안이 심의되어 마침내 연방헌법 2조 3항으로 채택되었다. 상세한 논의는 Farrand 157을 참조할 것.

불구하고 공유된 입법권 행사를 암묵적으로 전제하거나 수반하는 경향이 크다.²³⁾ 특정 입법과정 주기는 대통령의 펜 끝에서 종결되지만 통치행위 주기는 연쇄작용으로 이어지는 장주기에 의해 작동되기 때문에 입법과 행정은 통치행위의 양면에 해당한다. 즉 대통령의 대외정책에 관한 행정권이 의회의 재량에 의해 인정되는 것이 아니라 헌법으로부터 연원한다는 주장이 헌법적으로 또는 논리적으로 수용될 수 있다. 그럼에도 불구하고 의회가 국내 집행을 위해 필요한 관련 법규제정에 협조하길 거부하거나 대통령의 공동리더십에 한계가 발견되어 긍정적 여론 도출이 어려워질 경우 대통령에게 정치적 치명타를 안겨준다.

아이러니는 이러한 위험부담에도 불구하고 창업자적 리더십의 기지를 발휘하는 대통령은 건국 이래로 기회가 생길 때마다 적극적, 공세적으로 광범위하게 권한을 활용하여 연방헌법에 의해 대통령과 의회에 분할된 대외정책권한을 원론적으로 증대시켜왔다는 점이다. 이는 공식적으로 명시된 권한(express power) 자체보다 암시적 권한, 즉 내재된 권한(inherent power)이나 함축된 권한(implied power)을 효율적으로 동원할 수 있는 시대적 배경에 의해 가능했다. 더불어 비공식적 권한, 즉 잠정적이지만 재임기간 동안 선출직에 위임되는 통치정당성을 정치적 자산으로 전환할 수 있는 가능성 또는 집행 대권(executive prerogatives)을 바탕으로 대외정책 권한 증대가 가능했다. 즉 대통령의 국정능력에 대한 국민의 평가에 따라 대통령의 대외정책에 대한 의회의 반대 여부 및 강도가 달라진다는 점에 주시해야 한다. 일반적으로 의회보다 대통령에 대한 국민의 신뢰가 높기 때문에 대통령은 대외정책 분야에서 상대적 우위를 차지한다. 더욱이 대통령의 권한은 의회와 달리 복수가 아닌 단일한 선출직에 집중되어 있다는 점을 감안할 때, 대통령은 국내외 정책분야의 공공 리더십을 주장할 명분을 선거를 통해 확보할 수 있다.²⁴⁾

23) 장기적으로는 우호를 공고하게 하기 위해 단기적으로는 특정 법안의 통과를 위해 필요한 찬성표를 확보하기 위해 대통령은 부단하게 소속정당에 무관하게 의회 구성원들을 설득한다. 상세한 논의는 Edwards 366을 참조할 것.

그러나 그러한 주장의 실증적 근거 여부는 경우에 따라 다르다는 선행연구결과들이 발견된다. 구체적으로 대통령이 선거결과와 연계해서 통치 위임을 주장하는지 여부와 대선 당시 일반투표 득표율, 선거인투표 득표율, 연방 상원 내 대통령 소속정당 의원의 의석점유율, 연방 하원 내 대통령 소속정당 의원의 의석점유율 간 상관관계는 그다지 높지 않다는 주장이 있다.²⁵⁾ 또한 대통령의 통치 위임에 대한 주장은 여론이 이미 그러한 주장에 부합하는 방향으로 구성되어 있는 경우에 한하고, 대통령은 자신이 주창하는 정책에 찬성하도록 여론 동원에 성공하기보다 여론집결을 도모하는데 그친다는 주장도 있다.²⁶⁾ 다음 절에서는 제대로 입증되지도 않는 통치 위임을 상정하는 미국 대통령제가 실제로 어떠한 양상으로 권력분립을 변모시키고, 특히 대외정책 분야에서 입헌 대통령제(constitutional presidency)를 어떻게 구현하였는지 분석하고자 한다.

III. 대외정책 분야의 권력분립: 미국 대통령제와 민주주의

일차 대전까지 권한분산의 주요 쟁점은 종적 분권, 즉 행정부와 입법부를 모두 포함한 연방정부와 주 정부 및 개인 간의 권한 분산에 치중했고, 특히 대외정책의 집행권한에서 원칙적으로 주 정부를 제외시켜 연방정부에 광범위한 권한을 부여했다. 따라서 대외정책 관련 문제를 두고 유권해석의 권한을 소지한 사법부는 <표 2>에서 보듯이 일관된 입장을 견지했다. 즉 단일문서인 연방헌법은 근본적으로 국내정책과 대외정책 간 법적 구별의 근거를 제공하지 않지만 연방의회와 대통령을 총괄한 연방정부에게 제한된 권한을 부여하고 있다. 결과적으로 1920년대까지 미국 대통령제는 헌법에 명기된 권한의 의미 자체에 대한 재해석을 주장하기보다 비상사태에 대응

24) 대통령의 공공 리더십을 가능하게 하는 요소(building blocks)로 국민을 통합할 수 있는 매력적 비전 제시, 정치 및 경영 그리고 대인관계의 노련미와 더불어 정치적 타이밍을 꼽고 있다. 상세한 논의는 Cronin and Genovese 106-111을 참조할 것.

25) 구체적으로 Azari 2007, 3 또는 Conley 2001, 10 등을 들 수 있다.

26) 일례로 Buchanan 16을 참조할 것.

하기 위해 잠정적으로 초헌법적 권한 행사가 적박하다는 점을 강조하는데 그치는 형상으로 진화하였다.

그럼에도 불구하고 대통령 권한에 관한 헌법적 해석에서도 미세한 차이로 보이는 두 가지의 관점이 존재한다는 점은 주시할 필요가 있다.²⁷⁾ 즉 해밀턴(Hamiltonian) 관점은 강력한 대통령제의 목적으로 연방주의와 대외 국력 팽창을 강조하는 반면에 매디슨-제퍼슨(Madisonian-Jeffersonian) 관점은 공화주의와 국내 복리 증진을 우선시한다. 흥미롭게도 헌법에 명시되지 않은 집행권한 영역을 제도적 절차, 즉 입법화를 통해 시정해야 한다는 제퍼슨 관점에 입각한 대통령제를 주창한 제퍼슨 대통령도 재임 중에는 국익 극대화라는 명분을 내세워 권한집행을 입법절차를 통해 순차적으로 실현하기보다 공세적으로 추진하기도 했다. 그러나 해밀턴 관점에 입각한 대통령제를 유형화한 역대 대통령으로 꼽히는 링컨과 비교해보면 제퍼슨은 입법 과반수를 확보한 정치적 자산을 기반으로 강력한 대통령제로 발전시켰다. 반면 링컨은 대선 승리에도 불구하고 남부 출신후보들의 선전과 남부 주들이 탈퇴한 반쪽짜리 선거로 입법 과반수가 정치적 자산으로 연계되지 않은 상태였다.²⁸⁾ 결국 두 역대 대통령은 헌법적 대권의 기반을 유추하기 위한

27) 보다 상세한 논의는 Mead 99-131, 174-217을 참조할 것. 다만 미드는 제퍼슨을 별도로 분리해서 해밀턴과 대조하고 있다.

28) 1800년 대선까지 대통령과 부통령의 별도 선거가 부재해서 최다득표자가 대통령으로 그 다음 최다득표자가 부통령으로 당선되었다. 제퍼슨과 아론 버(Aaron Burr)가 동일한 수의 선거인 표를 얻었으나 헌법에 명시한 대로 연방하원의 가결로 제퍼슨을 대통령으로 아론 버를 부통령으로 당선 확정했다. 그러나 대통령과 부통령의 소속 정당이 다를 수 있는 최악의 사태를 우려한 민주공화당은 수정헌법 12조를 신속하게 통과시켜 단일 대통령제(unitary presidency)를 확고하게 정착시킨 결과로 1804년 대선은 제퍼슨과 민주공화당의 압도적 승리였다. 반면에 1860년 대선에서는 남부민주당(Southern Democrats)과 헌법연합파(Constitutional Union) 후보가 총 선거인 111표를 확보해 180표를 얻은 링컨 공화당후보는 선거인투표나 국민투표에서 모두 과반수를 획득하지 못했고 1864년 대선에서는 탈퇴한 남부 주의 선거인 81표를 제외한 채 치러져 링컨이 승리했다. 링컨의 논의를 검토할 수 있는 일례로 Nelson 95-99, "Abraham Lincoln's Letter to Albert G. Hodges" (1864)를 참조할 것.

헌법적 재해석을 거부했다는 공통점을 지니지만 해밀턴 관점을 수용한 역대 대통령들은 매디슨-제퍼슨 관점의 역대 대통령들보다 그 강도에 있어서 진일보한 입헌 대통령제를 구축했다.

<표 2> 대통령 권한에 대한 헌법적 해석 비교

	Madisonian-Jeffersonian	Hamiltonian
대통령의 권한 영역	-연방의회와 대통령을 총괄해 연방 정부 권한이 주 정부 권한보다 우위 -‘피할 수 없는 사태’에 직면한 경우 대통령의 권한집행에 대한 사후 의회승인 필수	-헌법에 금지되거나 제한된 권한 이외 영역에서 대통령의 권한집행에 대해 적극적 지지
권한 집행 방법	헌법의 미비점을 제도적 절차를 통해 시정	비상사태 시 일시적 집행권 남용에 대한 의회의 지지를 전제한 국익 극대화를 위한 권한집행 권장
역대 대통령 ¹	-제퍼슨, 바바리(Barbary) 전투 ² -타일러, 텍사스 미연방 가입 ³ -포크, 멕시코 전쟁 ³	-제퍼슨, 루이지애나 영토 매입 ⁴ -제퍼슨, 교역금지법(Embargo Act) ⁴ -링컨, 남북전쟁 ⁵
헌법적 해석의 공통점 ²⁹⁾	-헌법이 부여한 권한을 초월한 개인의 자유 침해 또는 헌법에 위배되지 않더라도 그러한 내용이 담긴 정책의 부당한 입안 및 집행에 한해 위헌 판결 가능 -다소 논란의 소지가 있더라도 헌법적 원칙에서 벗어나는 예외적 경우에 대한 실용적 정당화 또는 국내와 국제 문제를 차별화를 통한 대외정책 집행 변호 -대외정책 권한집행은 근본적으로 법적 소관이 아닌 정치적 소관이라는 판단	

1. Milkis and Nelson 2008과 Nelson 2008에서 발췌한 내용에 근거해 선별적으로 분류했다.
2. 지중해연안 바바리 항구에서 해적의 반복되는 침략을 저지하고자 제퍼슨 대통령은 불가피한 상황이라는 판단 아래 의회의 개전 발안이 없는 상태로 군사적 행동을 취했지만 사후 의회의 승인을 요청하여 대통령의 군 최고통수권자 권한이 대권이 아닌 의회의 승인으로 발동한다는 점을 수용했다.
3. 조약 인준이 상원의 2/3 찬성을 필요로 한다는 헌법상 제약을 우회해서 타일러 대

29) 상세한 논의는 Silverman 8을 참조할 것.

령은 텍사스와 협약을 체결한 후 양원 합동결의안을 통해 연방 주로 받아들였다. 이러한 영토합병이 곧 전쟁선포와 같다는 멕시코의 경고를 이미 숙지한 포크 대통령은 분쟁지역에 군대를 배치한 후 멕시코가 마침내 침략하자 미국 영토의 침략에 대한 응전은 의회의 개전선포가 불필요하다고 주장하였다.

4. 바바리 1차 전투는 의회의 사후 승인을 수반한 반면 루이지애나 영토 매입의 경우 지출승인과 국제거래에 관한 조약 승인을 동시에 추진한 결과, 연방정부의 영토 매입을 명시하는 개헌절차를 회피하는 의회의 요구를 수용하는 대가로 대통령의 집행 권한 영역을 확보했다. 나아가 제퍼슨 대통령은 교역금지법의 하자로 인해 연방정부의 교역금지 집행을 금지하는 법령조항이 없다고 주장하여 의회의 반발 여지를 사전에 제거하고 선박출항 금지를 명하고 이를 시행하는 권한집행에 대한 의회의 승인을 확보했다.
5. 비록 헌법에 근거하는 대권의 헌법적 재해석에는 영향력을 미치지 않았으나 링컨 대통령은 국가안보가 위협받는 상황에서 의회의 승인 없이 대통령이 헌법에 명시된 출정영장 제출의무를 일시 정지시킬 수 있다고 주장했다. 이에 따라 노예해방선언은 분쟁지역인 남부에서 군 최고통수권자로서 대통령이 취한 군사적 조치였다고 주장했다.

나아가 대통령의 지지층에 초점을 맞추고 대통령제를 분류한다면 앞서 분류한 헌법적 해석과 더불어 정당정치에 대한 정치적 해석에 따른 분류도 가능하다. 대통령의 지지 기반은 첫째, 대통령직이 유일하게 전 국민으로부터 선출된 공직이라는 점에서 국민의 대표로서 전국가적 호소력을 지니며, 둘째, 정당대회에서 지명된 대통령후보는 전국 지지층보다 훨씬 편파적인 정당 지지층을 확보해야 하므로 정당을 장악하기 위한 정당성향을 지니며, 셋째, 선거유세에서 최후의 승자로 낙점을 받더라도 통치 위임을 실행하기 위한 입법과반수를 확보해야 유리한 통치의 입지를 다지므로 의회 통제를 전제한다.³⁰⁾ 결과적으로 건국시조들이 의도한 초당파적이고 거국적인 지지를 기반으로 한 대통령제는 선거인단 선출에 깊숙하게 침투한 정당정치에 영향력과 나아가 정당의 지지 기반을 발판으로 원내 통제를 겨냥한 입법부와 행정부 간 힘겨루기 양상으로 진화했다.³¹⁾ <표 3>은 대통령의

30) 대체적으로 입법절차에서 야당의 지지가 40~50 퍼센트에 그치는 반면에 여당의 지지는 80~90 퍼센트로 두 배 가까운 지지 기반을 다질 수 있으므로 대통령의 공약을 위업으로 남기기 위해서는 의회를 통제할 수 있는 입법 과반수가 필요하다.

31) 특히 “해밀턴은 선거인단제도가 대중으로부터 일정한 거리를 둔 식견(information and discernment)있는 인사에 의한 대통령 선출을 가능하게” 하고 “각 주별로 대통령을 선출할 경우 파당이 조성되지 않을 것으로 보아 선거인단 제도를 적극적으로

대외정책 권한에 초점을 맞춰 정치적 해석을 잭슨(Jacksonian) 관점과 윌슨(Wilsonian) 관점으로 분류해 비교하고 있다.

<표 3> 대통령의 대외정책 권한에 대한 정치적 해석 비교¹

	Jacksonian ²	Wilsonian ³
대통령의 권한영역	자국민들에게 국가안보와 경제변영 보장하는 대통령의 의무 강조	미국식 민주주의와 인권을 포함한 미국식 사회규범의 대외 전파를 통한 국익과 도덕적 이해 증대 강조
권한집행 방법	-국제사회 참여 극소화 -자립 능력 강조	-법치에 토대를 두는 평화적 국제 사회 구축에 주도적 역할
정치적 해석의 공통점	-대통령 정당의 원내 지지 기반을 발판으로 대외정책결정 과정에서 대통령의 우위 확보	-의회는 직접적 반대가 없으면 묵인 내지 승인으로 간주

1. Mead and Leone 2002와 Nelson 2008에서 발췌한 내용을 재정리했다.
2. 대다수의 역대 대통령들이 잭슨 관점의 대통령제를 기준으로 삼았다고 볼 수 있다. 잭슨 대통령은 근대 정당체제를 창립하여 대통령의 이중적 직능, 즉 국가 지도자와 정치인의 역할을 동시에 수행하려는 선례를 남겼다. 국수주의적 성향 탓에 대외정책 분야에서는 족적을 많이 남기지 않았지만 미국의 자립 능력을 강조한 만큼 만약 외국의 분쟁 또는 무력적 충돌이 발생하면 반드시 승리해야 한다는 입장을 취했다. 대조적으로 국내정책 분야에서는 연방정부가 주도하는 정부 개혁 (예컨대 1832년 관세법을 거부하는 사우스캐롤라이나 주의 무효화 선언을 국가통합에 호소하면서 분쇄한 사례나 연방은행 인가 갱신법안에 대한 거부권 행사 등)을 적극 추진하면서 이러한 이중적 직능의 근거를 헌법적 관점보다 정치적 관점에서 접근해 선별적으로 활용했다. 상세한 논의는 Azari 2009, 16-18, 특히 Nelson 91-94를 참조할 것.
3. 대외정책 분야에서 흔히 이상주의로 명명되는 윌슨 관점의 대통령제는 실질적으로 미국의 이권에 연관된 국제관계와 그렇지 않은 국제관계를 철저히 이분해서 규정하기 때문에 일괄적으로 이상주의로 통칭하는 것은 오류라고 할 수 있다. 그렇지만 국제법을 동등한 지위의 행위자 간 협약으로 간주하기보다 민주주의적 원칙을 충족시키지 못한 행위자들 간 국제적 관습이 굳어진 규례로 규정해 조약의 효력이 국내법과 동등한 법적 구속력을 가지려면 입법절차를 반드시 거쳐야 한다는 일방주의적

로 옹호하였다” (손병권 40). 그러나 건국의 시조이자 구 집권당의 반대당 소속인 제퍼슨의 취임으로 역사는 해밀턴의 기대와 어긋나기 시작했고 급기야 정당제에 기반을 두는 잭슨 민주주의체계의 정립으로 원래의 취지와 멀어졌다고 평가할 수 있다.

국제주의 또는 보수적 주권주의와는 확연하게 구별된다. 따라서 윌슨 관점의 대통령제는 대외정책 분야에서 다자주의적 국제주의를 수용하고 미국식 민주주의와 사회규범을 적극 전파해 평화로운 국제사회를 구축할 사명을 지닌다는 주장에 근거한다. 그렇다면 그의 주요 위업인 국제연맹이 상원 인준거부로 불발로 끝나는 불운을 안게 된 근본적 이유는 그가 주창한 정부이론과 국정연설을 직접 의사당에서 전달하거나 기자회견을 정례화한 선례와 달리 의회와의 균형관계 설정에 결과적으로 실패한 데 있다고 볼 수 있다. 상세한 논의는 Gould 49-54, 특히 윌슨이 주장하는 이론적 논의는 Pestritto 127-203을 참조할 것.

물론 제퍼슨, 잭슨, 링컨 등의 강력한 대통령들이 배출되기도 했지만 대체로 역대 대통령들은 공통적으로 의회가 원칙적으로 대외정책결정의 우위를 확보한다는 공감대를 형성했다. 그러나 *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.*, 299 U.S. 304 (1936) 판결 즈음에 이르러서는 의회의 반대가 강력한 경우를 제외하고 대체로 행정부에게 대외정책에 대한 우선권을 허용하는 방향으로 선회했다.³²⁾ 무엇보다 대외정책 권한이 헌법 이외의 원천에서 권위를 부여받은 연방정부의 고유권한이라는 전통적 관점은 시대여건의 변화와 더불어 연방의회와 연방대통령 간 권한집행의 책임소재지를 규정하려는 정치적 해석으로 점차 변모했다. 이는 대외정책 권한집행을 비상사태에 대처하기 위한 잠정적 헌법 외 권한 행사로 규명하던 헌법적 해석으로부터 탈피해 헌법에 명기된 권한의 의미 자체에 대한 재해석, 즉 궁극적으로 정치의 사법화로 치닫는 방향전환을 가져왔다.³³⁾ 그 결과 1970년대 월남전과 워터게이트 사건을 기점으로, 의회는 행정부의 대외정책 권한을 조절하기 위해 사법부의 간여에 앞서 법안의 내용 및 기술적 표현 면에서 더욱 명백하게 작성해야 하는 부담을 안게 되었고 이는 결국 의회가 스스로에게 족쇄를 채우는 결과를 낳았다.³⁴⁾

그럼에도 불구하고 의회가 번번이 대외정책 권한의 재조정을 요구하는 근본적 이유는 대외정책의 구체적 사안의 내용 자체보다 대외정책 결정과정에서 대통령과의 절차상 권력 균형에 집착하기 때문이라는 점에 유의해

32) 상세한 논의는 Stack and Campbell 25를 참조할 것.

33) 구체적으로 W. 행정부 시절의 []

34) 상세한 논의는 Koh 160, Silverstein 124를 참조할 것.

야 한다.³⁵⁾ 즉 국내정책과 비교해 빈도나 강도에서 약하지만 대외정책의 구상 및 집행에 있어서 헌법이 명시한 권한행사에 제약을 받지 않더라도 의회와 더불어 심의하면서 결정함으로써 국민의 대표성을 온전하게 구현해야 한다는 요구에 기인한다. 비록 기존 연구들이 주장한대로 대통령과 의회 간 권력관계는 특정한 사안의 내재된 특성으로 인해 여전히 설정되지만, 점진적으로 테러리즘, 마약거래, 환경파괴 등 복합적 사안들이 대두하면서 원활한 문제해결을 명분으로 각계각층의 행위자들이 대통령의 우위에 도전하기 시작했다.³⁶⁾ 따라서 의회는 대통령과의 권력 균형 재조정을 고안하여 활용하려는 시도를 한다. 왜냐하면 다음 네 가지 요인이 연계되어 작용하는 의회의 권력 균형 재조정 시도 자체가 지속적으로 그 성사 여부와 무관하게 매력적이기 때문이다.

첫째, 대외정책 분야의 역할 분담에 관해서 헌법은 대체로 침묵하며 다만 주 정부가 연방정부에게 위임하거나 제한할 수 없다는 점을 명시하고 있다. 결국 대외정책의 권한은 헌법에 기반을 두고 위임되는 것이 아니라 태생적으로 부여된다는 유권해석이 점차 대통령제에 내재화되었다. 둘째, 대외정책 분야에서 대통령과 의회 간 역할분담은 헌법적 문제가 아니라 정치적 문제라는 인식이 지배적으로 수용되었다. 그 결과 정치적 해결책을 모색하기 위한 방안을 강구하게 되었고 이는 권한(authority)과 영향력(influence) 간 차별된 양상으로 구체화되었다.³⁷⁾ 셋째, 미국의 대통령제는 헌법을 통해

35) 탈냉전시대에는 정부 부처뿐 아니라 이익단체나 비정부기구를 포함한 다양한 행위 주체들이 대외정책과 관련한 이해관계를 지니게 되면서 대통령이 대면해야 할 행위자들의 수와 경로가 폭증했다. 그 결과 대통령 직속자문기구의 유형과 역할도 증대했고 이러한 조직비대는 역설적으로 의회의 의혹을 심화시켰다. 상세한 논의는 Preston 363을 참조할 것.

36) 특히 이차 대전 이후 입법과정에서 중요법안이 법률로 제정되기까지 참여한 행위자들의 수와 유형이 다양해지면서 대통령과 의회 간 관계설정도 사례와 처한 맥락에 따라 결정되었다. 존즈는 28개의 주요 법안을 대통령 우위, 의회 우위, 대통령의 지배적 영향력, 그리고 대통령과 의회 간 휴전으로 분류했다. 상세한 논의와 자료는 Jones 254, 그리고 Table 7-1, 256-257을 참조할 것.

37) 뉴스타트는 법적 용어인 권한(authority)에 준하는 공식 권력(formal powers)과 개별 영향력(personal influence)에 유사한 능력(power)을 대조하였다. 상세한 논의는

“권력공유 속의 권력분립”(separated institutions sharing powers)을 명시했다. 그러나 대외정책 분야의 권한집행에서 대통령은 의회보다 대민 의사소통의 우위를 선점하는 구조로 경도되어 제도화되었다.³⁸⁾ 넷째, 그럼에도 불구하고 선출직인 대통령은 국가를 대표하는 정치인(statesman)인 동시에 정당에 소속된 정치인(politician)이라는 다소 상반된 이중적 정체성을 지닌다. 따라서 대통령의 리더십, 구체적으로 특정 정책 분야의 이슈를 의제로 선정, 프로그램으로 정착시키려는 정책 리더십을 발휘하기 위해 의회와 동반자 관계를 재설정해야하는 필요성이 표면화되었다.

미국식 민주주의에서는 선거를 통해 통치권한을 한시적으로 위임하려는 유권자들의 대변인들이 의회구성원들과 국가 대표인 대통령을 선출한다. 그리고 양자 간 통치 위임(mandate)을 확보했다는 정당성을 선점하려는 경합을 부추긴다. 따라서 의회와 대통령 간 관계설정에 있어서 대중과의 효율적 의사소통은 정치적 생명연장에 있어서 필연적이다. 주시할 점은 미국의 정치발전과정은 유럽의 다른 민주주의 국가들과 비교해서 다소 예외적이라는 사실이다.³⁹⁾ 즉 유럽에서는 행정부의 관료조직화가 입법부의 민주제도화보다 앞서 발전했기 때문에 통합된 국가기관으로서의 강력한 행정부가 주도적으로 정책 방향을 제시했다. 따라서 입법부의 역할은 대중의 의사에 부합하도록 압력을 가하는 역할의 수행자였다. 그렇다면 경력고위 관료에 대한 신망이 높은 상황에서 의회, 특히 야당구성원들은 행정부 수장에 대한 감독을 담당해야하므로 그 감독권이 대체로 제한적일 수밖에 없었다. 반면 미국에서는 정치적 대변이 국가통치의 근간이 된다는 건국이념에 기반을 두고 입법부의 민주제도화가 행정부의 관료조직화보다 먼저 발전하였다. 더구나 건국시조들이 개인의 자유와 권리를 보장하기 위한 제한된 정부를 구상한 결과, 중앙정부 내 행정부의 존재가치는 의혹과 폄하로 점철되어 출발하였

Neustadt 7을 참조할 것.

38) “권력공유 속의 권력분립”은 의회, 대통령 및 사법부 간 수평적 관계를 규정하는 대통령제뿐 아니라 연방과 주 정부 간 수직적 관계를 규정하는 연방제에도 적용되는 개념이다 (Neustadt 34).

39) 상세한 논의는 Aberbach 8-9를 참조할 것.

다. 결국 미국의 의회는 국민의 대변인들이 모인 성스러운 조직으로서 최고 권한집행기관으로 자리매김했다.⁴⁰⁾

문제는 대외정책에서는 대통령이 국가 대표 즉 국가원수로서 역할을 수행해야하며 유럽의 군주처럼 유일한 수장이면서도 유럽의 군주와 달리 선거에 의해 선출 또는 재선되어야 통치권한이 부여된다는 데 있다. 더구나 미국 연방헌법은 대외정책 분야, 특히 정책과정의 절차에 대해 침묵하는 경향이 강한 대신 권한집행에 있어서 의회와의 공조를 취하도록 요구하는 데 그치고 있다. 무엇보다 20세기 이후 미국은 국제사회에서 초강대국으로 주도적 역할을 늘려갔고 그 결과 연방정부의 권한과 특히 대통령의 대외정책 권한이 확대되었다. 그러나 엄격하게 말하자면 대외정책 분야라도 대통령은 의회와 마찬가지로 공식적 권한(powers)보다 영향력(influence), 그것도 조건부 영향력만을 확보하고 있으므로, 대외정책 분야를 의회의 간섭으로부터 벗어나게 할 수 있는 영역으로 선포하는 권위, 즉 “헌법적 근거를 지닌 통치 위임”(constitutional mandate)과 다소 멀다는 점을 주시해야 한다 (Dahl 365).⁴¹⁾ 게다가 대외정책 분야의 권한확대를 근거로 국내정책 분야에 연계해 이를 헌법적 대권(constitutional prerogatives) 논의로 비화한다면 이는 입헌 대통령제의 근본을 침해하는 결과를 가져올 수 있다. 미국의 대통령제는 불행하게도 건국시조들의 “악몽”을 실현했기에 미국식 민주주의의 사각지대는 바로 권력분립이 대외정책 분야에서도 동등하게 적용되어야 한다는 통치 원칙에 잠재되어 있다.⁴²⁾

40) 물론 기구로서 의회에 대한 신뢰가 그 구성원인 개별 지역구 의원에 대한 신뢰보다 떨어지는 현상을 가리키는 페노의 패러독스(Fenno's paradox)가 있으나 본 논문에서는 민의의 대변기구로서 입법부와 행정부를 대조하는 데 초점을 맞추고 있다.

41) 달은 대통령의 통치 위임 신화 자체보다 대통령제의 의사민주주의화(pseudo-democratization) 과정에서 파생한 국민의 유일한 대표로서 최고 권한집행을 창조한 결과 민주 공화국의 근본정신을 침해할 수 있다는 우려를 표명하고 있다.

42) 의회와 대통령 간 관계, 특히 대외정책 분야의 권력분립을 주제로 다루는 수많은 선행연구 대다수가 낙스 행정부에 초점을 맞추고 중점적으로 평가하고 있다. 그러나 헌법적 해석에 입각해서 의회와 대통령 간 관계를 분석하는 선행연구들은 훨씬 이전부터 심지어 건국과정부터 진화과정을 조명한다는 점에서 차별된다. 상세한 논

왜냐하면 대통령제를 통치체제로 헌법에 명시했다는 단순한 이유로 대통령 선거가 곧 통치 위임(mandates)을 부여하는 기제라고 간주하는 것은 오관임이 드러났기 때문이다. 나아가 선거결과에 나타난 호불호가 곧 정책기조 및 방향 변화를 가리키는 신호라고 인지해야하는 숙명을 의회에게 강요할 수 있다는 인식이 극도로 팽배해진 것도 한 이유이다. 결국 언론을 선도하려는 시도는 통신기술의 발달에 비례해서 날로 첨단화되고 있지만 이러한 인식 자체가 환상일 뿐 아니라 자기정당화라는 사실은 조직적으로 무시되고 있다.⁴³⁾

본질적으로 대통령의 선거결과에 근거한 통치 위임은 그 헌법적 근거가 모호할 뿐 아니라 정치적 근거도 애매하다. <그림 1>은 전후 대선과 총선 결과 및 취임 전후로 통치 위임을 부각시킨 대통령들을 보여주고 있다. 이중 부시 (1988) 대통령을 제외하곤 모든 전후 대통령들이 대선승리를 근거로 재임 기간 동안에 통치 위임을 주장하며 정책 리더십을 구축하려 시도했지만 대선에서 승리했을 뿐 케네디 (1960), 카터 (1976), 레이건 (1984), W. 부시 (2004) 대통령은 어떠한 형태로든 통치 위임을 주장하기에는 증거부족이라는 평가를 받고 있다.⁴⁴⁾ 또한 레이건 재선을 제외하곤 대선승리와 더불어 단점정부라는 유리한 조건을 확보한 대통령들도 통치 위임의 천혜를 누렸다고 주장하기에는 설득력이 부족하다.⁴⁵⁾ 반면에 박빙에도 불구하고 통치 위임을 가까스로 주창한 트루만 (1948) 대통령이나 그의 적법한 후예라고 역설한 클린턴 (1992) 대통령도 있다. 게다가 대선승리에도 불구하고 국가 대표에게 부여되는 통치 위임의 정통성마저 위협하는 양극화된 정치풍경 속에서도 가장 공세적으로 “헌법적 근거를 지닌 통치 위임(constitutional

의는 Shane 27-55를 참조할 것.

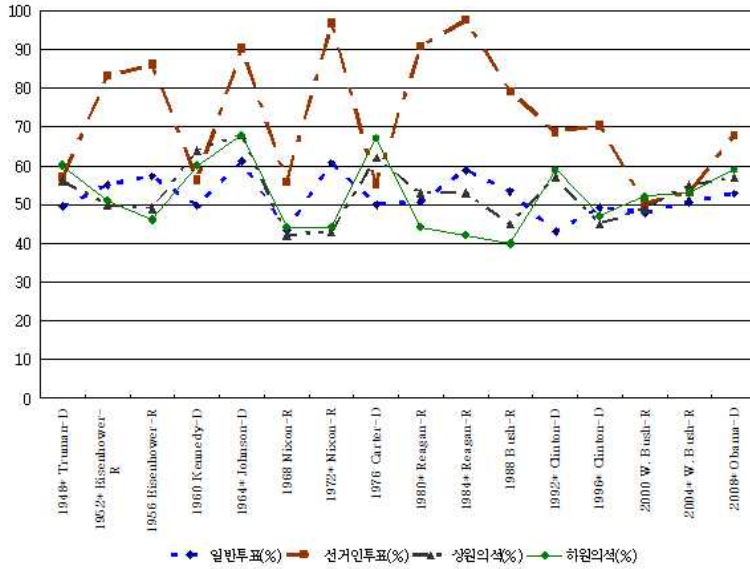
43) 그로스백 등은 달을 인용하며 결국 이 통치 위임의 "신화(myth)"에 미혹되어 의회와 대통령 간 소모성 설전에 기력을 낭비한 나머지 건설적 심의에 소홀히 하는 대신에 타협을 거부하는 정국경색의 폐단만 초래했다고 비판하고 있다 (Grossback et al. 190).

44) 상세한 논의는 Conley 2001, 146-166을 참조할 것.

45) 상세한 논의는 Gould 170-190을 참조할 것.

mandate)”을 설파한 W. 부시 (2000) 대통령도 있다.⁴⁶⁾

<그림 1> 전후 미국 대선 및 총선 결과와 통치 위임 간 상관관계



자료: *Guide to U.S. Elections*, 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc. (2009)에서 발췌함.

1. 일반투표(%): 대통령 선거에서 당선된 후보의 일반투표(popular vote) 득표율
2. 선거인투표(%): 대통령 선거에서 당선된 후보의 선거인투표(electoral vote) 득표율
3. 상원/하원의석(%): 상원/하원 선거에서 대통령소속정당의 의석점유율
4. 선거년도 다음에 별표(*)는 대선승리 전후로 통치 위임을 선포한 대통령을 가리킨다. 대체로 대통령은 취임 전후에 통치 위임을 천명하지만 재임 중간에 대민소통전략으로 활용하는 대통령들도 있다.
5. 1948-2008년 간 분점정부 (상하원 중 하나라도 대통령소속정당과 다수당이 다른 경우도 포함) 기간: 1946-1948 (80대 공화당 의회), 1954-1960 (84-86대 민주당 의회), 1968-1976 (91-94대 민주당 의회), 1980-1992 (97-102대 민주당 의회, 97-99대는 하원만 민주당), 1994-2002 (104-106대 민주당 의회, 107대는 하원만 민주당), 2006-2008 (110대 민주당 의회)

46) 특히 보수 종교집단의 논리를 정치쟁점으로 재포장해 미국식 민주주의의 수호자로서 공화당과 그 수장인 W. 부시 대통령의 정책리더십에 대한 정당화 노력이 입법화로 직결되는 사례들이 대표적이다. 상세한 논의는 Hamburger and Wallsten 137-163을 참조할 것.

이 밖에도 미국식 민주주의의 안위를 위협할 수 있는 외부적 위험은 정권교체로 인한 권력공백 시점에 발생할 수 있는 대외정책의 단절에서 찾을 수 있다.⁴⁷⁾ 이는 단일한 선출직인 국가대표에게 통치를 위임하는 태생적 한계로부터 기인한다. 그러나 무엇보다 선거라는 기제와 그를 통해 부여되는 통치 위임에 대한 주장 사이에 발생할 수 있는 간극이 미국식 민주주의의 사각지대를 만들 수 있는 내부적 위협으로 도사리고 있다. 예컨대 비민주주의 체제에 의해 자행된 전례 없는 위기사태로 인한 충격 속에서 권력분립을 수호해야 할 입법부마저 민주주의의 본토로서 존위를 수호해야 한다는 절박성을 명분으로 헌법에 근거한 무제한적 대통령의 권한집행을 수용하고 나아가 사법부가 이에 대한 간섭을 자제하는 경우, 이는 심각한 헌법적 위기마저 도래할 수 있다. 바로 9-11 사태에 대한 W. 부시 행정부 2기의 대응 양상이 그러했다. 더구나 선거결과와 내용보다 대선에서 승리했다는 사실 때문에 당선된 대통령은 국민이 선출한 단일 국가대표로서의 대통령직을 발판으로 삼아 공세적으로 통치 위임을 창출할 수 있다는 새로운 대통령제의 형상을 제시했다.⁴⁸⁾ 결국 21세기의 미국식 민주주의 체제에서 대통령의 언론활용 작업(communications operation)은 현대 대통령에게 단지 자신과 자신의 정당지지 기반의 정치생명을 연장시키는 기제일 뿐 아니라, 헌법적으로 보장되지 않거나 정치적으로 확보하기 어려운 통치 위임을 자가생산할 수 있게 하는 효능을 지닌다는 매력을 제시한다. 특히 균형과 견제가 열악하게 작동하는 대외정책 분야의 경우, 이러한 대민호소(going public)에 집착하는 대통령에게 권력분립이 명확하지 않은 대통령제의 취약점을 남용 또는 악용하려는 유혹으로 다가온다.

IV. 맺는 말

47) 상세한 논의는 Campbell and Steinberg 26을 참조할 것.

48) 이러한 변화를 도모하지 않은 부시 대통령이나 카터 대통령은 결국 의회를 상대로 타협하거나 대중에게 호소하는 설득력을 잃으면서 재선에도 실패했다는 평가를 받는다. 상세한 논의는 Kumar 283을 참조할 것.

흔히 대외정책과 국내정치 간 관계를 볼 때, 각기 별도로 작동한다는 관점과 국내정치가 대외정책의 추동력을 제공한다는 관점으로 크게 나뉘 볼 수 있다. 첫 번째 관점에 의하면 대외정책은 주어진 국제적 여건 속에서 국익 극대화를 목표로 하는 전략적이며 계획된 행동강령에 따르고, 결국 자국의 능력과 외부 환경에 의해 결정된다. 이 경우 의회는 대외정책 분야에서 대통령이 주장하는 일방적 정책리더십에 대해 관심이 없거나 혹 있더라도 개입할 의사가 없는 경향이 있다. 왜냐하면 정치는 물가에서 멈춘다는 초당파적 규범을 범정치권이 수용하더라도 애국적 처신의 공을 인정받아 오히려 정치적 이득이 될 수 있기 때문이다. 두 번째 관점에 의하면 국내정치는 국익 극대화를 목표로 하는 대외정책의 중요한 매개이므로 대외정책의 주요 결정요인을 국내정치의 맥락에서 찾을 수 있다. 특히 의원에 대한 적절한 예우조치가 없는 경우 대외정책 사안의 내용 자체보다 정책결정과정 절차의 미비에 반발하는 양상으로 나타난다.⁴⁹⁾ 따라서 대외정책 분야에서 대통령이 일방적으로 의제를 선정, 발표하거나 국민의 대표라는 미명 아래 의회를 우회해서 국제조약에 준하는 행정협약들을 공포할 경우, 의회는 최소한의 심의절차도 없이 국운을 결정한 처사에 대해 민의를 저버리는 행위라고 비판하기 마련이다.

미국식 민주주의는 제도적으로 전자에 더욱 가까운 상태에서 출범했으나 점차 정치발전을 거치면서 이념적으로는 전자보다 후자를 선호하는 방향으로 향로를 바꾸었다. 미국식 민주주의의 나침반에 해당하는 헌법은 대체로 세세하게 명시하는데 주력하기보다 정부 전체의 행위와 의도가 개인의 자유와 권리를 유린하지 않도록 견제와 균형을 통해 권력분립을 제도화하여 제한된 정부를 구현하는데 주력했다. 동시에 헌법은 견제와 균형의 질을 제고하기 위해 권력공유를 전제로 하는 교묘한 절차를 명시했다. 결국 창업부정신을 발휘하고자 하는 위정자들은 이러한 헌법적 침묵과 이중성을 활용해 정치적 효용의 극대화를 꾀했다. 바로 미국 대통령제는 이같이 풍부한

49) 상세한 논의는 Spitzer 94, Silverstein 140을 참조할 것.

기회를 제공한 비옥한 정치도양 속에서 발전했다.

그러나 미국 대통령제에 기반을 두는 미국식 민주주의는 간혹 입헌 대통령제의 궤적에서 이탈하기도 했다. 특히 대외정책 분야의 경우 수많은 제어 장치에도 불구하고 명확한 권한집행을 명시하는 절차가 없었으며, 절차에 대한 원칙적 합의보다 규범적 권고가 난무했다. 나아가 이러한 혼동 속에서 항로이탈이 빈번하게 발생한 항로이탈은 대외정책 분야에서 일상화되는데 그치지 않고 급기야 선례를 근거로 모호한 헌법적 근거를 공고화하는 조직적 노력, 즉 정치의 사법화로 이어졌다.⁵⁰⁾ 결국 대통령이 헌법적 근거를 명분으로 대권을 주장하며 개혁을 목표로 국내정책 분야에서도 집행권한 확대를 정당화하고, 의회는 이와 같은 확대해석을 묵인하거나 수용하고, 나아가 연방대법원이 이를 지지하거나 최소한 이에 대한 판결을 유보하는 양상으로 전개될 위험이 있다. 그러한 사태가 발생할 경우, 대외정책 분야의 권력분립은 제한된 정부와 상반되는 유명무실한 통치원칙으로 전락할 뿐 아니라 심지어 미국식 민주주의의 사각지대를 양산할 수 있다.⁵¹⁾

선거에 의존하여 정기적으로 복층의 정부를 교체하여 그 구성원들에게 정치적 생명을 불어넣기도 하고 빼앗기도 하는 미국식 민주주의는 궁극적으로 정치적 주기에 의해 추동된다. 그러나 건강한 정치적 주기를 생산해내는 역사의 추(pendulum)에 간헐적으로 포착되던 정치적 분극화(polarization)의 이상 징후가 W. 부시행정부를 정점으로 대통령제의 안위를 상시적으로 위협하고 있다. 역사적 사건이라 평가되는 오바마 행정부의 출범 이후에도 이러한 위협은 건재하다. 한편으로는 주기가 정상화되려면 특단의 조치가

50) 상세한 논의는 Rozell and Sollenberger 209를 참조할 것.

51) 특히 분점정부의 레이건대통령 시절에는 대외정책과 국내정치가 별도로 작동한다는 관점도 시종일관 초당파적 공조가 가능한 경우와 초기 국내정치의 여파로 인한 갈등을 타협을 통해 대외정책과 국내정치의 일부 분리에 합의하는 건설적 협상을 끌어낸 경우로 세분할 수 있다. 마찬가지로 국내정치가 대외정책의 추동력을 제공한다는 관점도 국내정치적 맥락에서 한 치의 양보도 불가하다는 근본적 정면대결로 치달은 경우와 균형과 견제의 원칙에 입각해 정책주도권을 선점하려는 경쟁의 양상을 띤 경우가 발견된다. 상세한 논의는 Jentleson 146-147을 참조할 것.

필요하다는 의견이 대두된다. 그렇지만 미국식 민주주의 체제는 태생적으로 강요된 해법을 거부하기 때문에 개헌 등 극약처방에 대체로 회의적이다. 따라서 사안별 타협과 협상을 중시하는 고전적 정당정치가 돌아오는 순간에 주기도 회복된다는 주장이 현실적 처방이라 할 수 있다. 물론 열정에 사로잡힌 파벌이 정파정치를 조장할 가능성을 가장 우려한 건국시조들에게는 경악할 처방일 것이다. 그러나 이러한 정당정치에 의존하는 처방도 또한 그러한 패러독스를 헌법에 근거해 정치제도로 구현한 입헌 대통령제의 발전 과정과 맥락을 같이한다. 즉 연방헌법 체계는 건국과정에서 연방정부의 존재가치를 정당화하기 위해 주 정부와 권력관계에서 조건적 상위성 (superiority)을 연방의회와 대통령을 총괄해서 적용하였다. 이는 특히 연방헌법체계가 대외정책권한 분야에서 권력분립의 근거에 대한 정치적 논쟁으로 이어졌다. 그렇다면 고전적 정당정치로의 복귀가 성공하기 위한 전제조건은 무엇일까? 만약 대통령은 권한확대를 은폐하려는 한편, 야당 주도의 의회가 이를 저지하기 위해 인사인준권이나 국정감독조사권을 내세워 지나친 행정권 침해를 시도한다면, 이는 분명 건국시조들이 우려했듯이 거국적 대외정책 분야조차 당파로 인한 해악으로부터 자유롭지 못한 최악의 현실이 될 것이다. 이와 같은 해악을 차단하려는 의지와 능력에 따라 미국 대통령제는 민주주의에 입각한 통치체제의 건전성이 결정될 것이다.

주제어: 미국식 민주주의, 대통령제, 권력분립, 대외정책, 공공리더십, 통치 위임, 정치의 사법화

인용문헌

강원택. 『대통령제, 내각제와 이원정부제』 서울: 인간사랑, 2006.

권용립. “미국 대통령제 연구-대통령의 외교권 강화 전통을 중심으로.” 『사회과학연구』 13 (1997): 23-43.

- 노기호-강승식. “미국헌법상 대통령과 의회의 권력관계.” 『지역발전연구』 2.3 (2002): 97-120.
- 손병권. “『연방주의자 논고』에 나타난 해밀턴의 대통령제 인식과 그 현대적 검토.” 『현대정치연구』 2.2 (2009): 31-59.
- 윤명선-박영철. “대통령제의 성공요인-미국의 경험을 중심으로.” 『경희법학』 33.1 (1998): 7-71.
- Aberbach, Joel. *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1990.
- Auerwald, David, “Advice and Consent: The Forgotten Power.” *Congress and the Politics of Foreign Policy: Real Politics in America*. Eds. Campbell, Colton, Nicol Rae, and John Stack, Jr. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2003. 44-69.
- Azari, Julia. “Delivering the People’s Message: Presidential Mandate Claims from Truman to George W. Bush,” presented at the APSA Annual Meeting, 2007.
- _____. “The Constitutional Origins of Presidential Rhetoric,” presented at the American Political Science Association Annual Meeting, 2009.
- Buchanan, Bruce. *The Policy Partnership: Presidential Elections and American Democracy*. New York: Routledge, 2004.
- Campbell, Kurt, and James Steinberg. *Difficult Transitions: Foreign Policy Troubles at the Outset of Presidential Power*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.
- Conley, Patricia Heidotting. “The Legislative Presidency in Political Time: Unified Government, Divided Government, and Presidential Leverage in Congress.” *Rivals for Power: Presidential -Congressional Relations*, 4th ed. Ed. Thurber, James A. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009. 157-185.
- _____. *Presidential Mandates: How Elections Shape the National Agenda*.

- Chicago: The University of Chicago Press, 2001.
- Cronin, Thomas, and Michael Genovese. *Paradoxes of the American Presidency*. New York: Oxford University Press, 2004.
- Dahl, Robert A. "Myth of the Presidential Mandate." *Political Science Quarterly* 105. 3 (1990): 355-372.
- Edwards, George C. III. *On Deaf Ears: The Limits of the Bully Pulpit*. New Haven: Yale University Press, 2003.
- Edwards, George C. III, and Stephen Wayne. *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*. 8th ed. Boston: Wadsworth, 2010.
- Farrand, Max, ed. *The Records of the Federal Convention of 1787*, vol. 3. New Haven: Yale University Press, 1967.
- Fisher, Louis. "The War Power: No Checks, No Balance." Campbell et al. 1-21.
- Gould, Lewis. *The Modern American Presidency*. 2nd ed. Lawrence: University Press of Kansas, 2009.
- Grossback, Lawrence J., David A. M. Peterson, and James A. Stimson. *Mandate Politics*. New York: Cambridge UP, 2006.
- Hamburger, Tom, and Peter Wallsten. *One Party Country: The Republican Plan for Dominance in the 21st Century*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 2006.
- Jentleson, Bruce. "American Diplomacy: Around the World and along Pennsylvania Avenue." *A Question of Balance: The President, the Congress and Foreign Policy*. Ed. Mann, Thomas. Washington, DC: The Brookings Institution, 1990. 146-200.
- Jones, Charles. *The Presidency In a Separated System*. 2nd ed. Washington, DC: The Brookings Institution, 2005.
- Kernell, Samuel. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc., 1997.

- Koh, Harold Hongju. "Why the President Almost Always Wins in Foreign Affairs." *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*. Eds. Adler, David, and Larry George. Lawrence: University Press of Kentucky, 1996. 158-180.
- Kumar, Martha. *Managing the President's Message: The White House Communications Operation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007.
- LeDuc, Lawrence, Richard Niemi, and Pippa Norris. "Introduction: Comparing Democratic Elections." *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. Eds. LeDuc, Lawrence, Richard Niemi, and Pippa Norris. London: Sage Publications, 2002. 1-39.
- Lindsay, James, "From Deference to Activism and Back Again: Congress and the Politics of American Foreign Policy." *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*. 4th ed. Eds. Wittkopf, Eugene, and James McCormick. Lanham: Rowman & Littlefield, 2004. 183-195.
- Mead, Walter, and Richard Leone. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Routledge, 2002.
- Milkis, Sidney, and Michael Nelson. *The American Presidency: Origins and Development 1776-2007*. 5th ed. Washington, DC: CQ Press, 2008.
- Nelson, Michael, ed. *The Evolving Presidency: Landmark Documents, 1787-2008*. Washington, DC: CQ Press, 2008.
- Neustadt, Richard. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press, 1990.
- Pestritto, Ronald. *Woodrow Wilson: The Essential Political Writings*. Lanham: Lexington Books, 2005.
- Preston, Thomas, and Margaret Hermann. "Presidential Leadership Style and the Foreign Policy Advisory Process." Wittkopf and McCormick 363-380.

- Rozell, Mark, and Mitchel Sollenberger. "Executive Privilege and the Unitary Executive Theory in the George W. Bush Administration." *Thurber* 209-228.
- Shane, Peter. *Madison's Nightmare: How Executive Power Threatens American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- Silverman, Gordon. *Imbalance of Powers: Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy*. Oxford: Oxford UP, 1997.
- Spitzer, Robert. "The President, Congress, and the Fulcrum of Foreign Policy." *Adler and George* 85-113.
- Stack, John, and Colton Campbell. "Congress: How Silent a Partner?" *Campbell et al.* 22-43.
- Guide to U.S. Elections*. 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 2009.
- <http://www.ipu.org/parline> (최종검색일 2010년 9월 5일)

A Blind Spot in American Democracy: Separation of Power in Foreign Policy under Presidentialism

Abstract

Okyeon Yi

In this paper, I argue that the principle of separation of power in foreign policy under presidentialism invites a blind spot in American democracy. Although the Constitution specifies separation of power both in the conduct of domestic and foreign affairs, independent elections of President and legislators differentiate the kind of collective mandates on Capitol Hill from the unitary mandate bestowed upon President, thus prompting him to proclaim public leadership. The key to a successful governing, then, lies in the art of pursuing “separated institutions sharing powers” persistently. However, the realm of foreign affairs poses a more challenging task, both constitutionally and politically, than its counterpart in domestic policy. Furthermore, we came to witness a modern presidency whose relentless claim on mandate, or what is dubbed as judicialization of politics, was found irrelevant to the electoral outcome itself, thus creating a peril in constitutional presidency. In this paper, I explore this paradox in American democracy by comparing across constitutional and political sources of such claims.

Key Words: American democracy, presidentialism, separation of power, foreign policy, public leadership, mandate, judicialization of politics

논문투고일: 2010년 8월 17일

논문심사일: 2010년 8월 19일

게재확정일: 2010년 9월 16일