

미국 대통령의 정치적 리더십의 변화

함 성 득

(고려대학교 행정학과)

I. 머리말

미국 정치제도의 가장 큰 특징은 대통령과 의회의 긴밀한 관계이다. 미국의 대통령과 의회와의 관계를 이해하기 위해서는 워싱턴 시내에 자리잡은 백악관과 의회 의사당의 위치를 살펴보는 것도 도움이 될 것 같다. '워싱턴 기념비'(Washington Monument)에 가본 사람들은 멀리 동쪽 맞은 편에 웅장하게 자리잡은 미국 의회 의사당(Capitol) 건물을 볼 수 있다. 또한 서쪽에는 링컨 기념관이 있어 워싱턴 기념비를 중심으로 의사당과 링컨 기념관이 '몰'(the Mall)의 양대 축을 형성하고 있는 아름다운 모습을 볼 수 있다. 백악관은 몰에서 북쪽으로 1마일 정도 떨어진 펜실베이니아가(街) 1600번지에 자리잡고 있어 몰의 중심부가 아닌 약간 구석으로 비껴서 있다.

우리는 여기에서 미국에서 대통령과 의회의 위상을, 적어도 헌법 창시자들 즉 '건국의 아버지들'(Founding Fathers)을 비롯한 당시 신생국 미국 지도층의 의도를 눈치챌 수 있다. 미국의 수도로서 워싱턴시를 설계한 프랑스의 광랑(Major Pierre L'Enfant)은 헌법정신에 따라 대통령과 의회를 반대쪽에 위치하도록 하라는 충고를 받았다고 한다. 즉, 의사당 건물을 젠킨스(Jenkins) 언덕 위에 가장 크고 멋있게 지으면서 국가권력의 중심이 의회라는 것을 한번 더 분명히 한 것이다. 건국의 아버지들은 의회 중심의 정치제도, 즉 '의회적 정부'(Congressional government)를

구상하였다. 따라서 의회가 정치체도의 중심이 되면서 의회가 정책의 주도권을 행사하고 대통령은 수동적 자세로 이에 대응하는 관계로 정치구도가 정착되었다.

이러한 의회 중심의 정치체도는 헌법에 의해 그 틀을 갖추었지만 실제 운영에 있어서 많은 변화를 거듭해 왔다. 기본적으로 헌법 창시자들은 대통령이 독재화할 것을 우려하여 한정된 범위의 권한만을 부여하였다. 그럼에도 불구하고 국가위기가 발생하면 국민들은 대통령이 무엇인가 기적을 행해주기를 기대하고, 권한은 키워주지 않는 대신 책임만 증가시키는 경향을 보여주었다. 따라서 점차적으로 대통령 중심의 정치체도, 즉 '대통령 중심적 정부'(Presidential government)가 되면서 대통령이 정책의 주도권을 행사하고 의회는 수동적 자세로 이에 대응하는 관계로 정치구도가 정착되었다. 특히 20세기에 들어서 미국 정치의 의회보다 대통령에 의해서 주도되었고 결과적으로 주요 국가정책 결정과정에서 대통령이 차지하는 역할과 비중은 높아져왔다.

최근 미국 대통령에 대한 국민들의 기대감은 더욱더 높아지고 있다. 이것은 우선 대통령 후보들이 선거기간 중 선거공약으로 국민들에게 장밋빛 환상을 심어주었고, 그 후보가 대통령이 됨에 따라 자연스럽게 대통령에 대한 기대감으로 전이된 것이다. 또한 20세기에 들어서면서 미국이 세계 강국으로 부상하고 급속한 공업화와 도시화, 매스미디어의 발전은 국민들의 시선을 백악관으로 모았고, 국민들은 국내외 문제에 대해 대통령이 명쾌한 해결방안을 제시해 줄 것으로 기대하게 되었다.

결과적으로 최근의 대통령은 19세기나 20세기 초 전임자들과 달리 국민들로부터 평화와 국가안보 유지는 물론 낮은 실업률과 물가안정 등을 달성해 줄 것으로 기대되고 있다. 경제사정이 악화되면 대통령이 나서서 경제를 바로잡아야 한다는 것이 국민들의 기대이다. 사실 대통령이 경제를 통제할 만큼 권한과 능력이 없음에도 불구하고 국민들은 대통령이 경제상황을 책임져야 하는 것으로 인식하고 있다. 따라서 경제사정이 좋지 못하면 국민들은 대통령에게 다시 표를 주지 않게 되는 것이다.

그러나 국민들의 대통령에 대한 기대는 점차 높아지는 데 비해 실제로 대통령이 행사할 수 있는 권한의 범위는 그다지 크지 못하며 대통령 독단으로 전권(專權)을 행사할 수 있는 것은 없다. 케네디 대통령이 암살되기 한 달 전에 “대통령 권한이 자주 언급되고 있지만 그에 못지 않게 대통령의 한계도 기억되었으면 한다”고 말한 데서 대통령직 수행에 따른 답답함을 읽을 수 있다(Heineman and Hessler, 1980:9). 특히 매스 미디어 시대에 대통령은 그 이전 시대의 전임자들에 비해 덜 성공적인 것으로 인식되고 있다. 특히 텔레비전은 대통령이 무엇을 할 수 있고 해야 할 것인가에 대한 국민들의 기대감을 증가시키는 반면, 업적평가에서는 인색한 면을 보여준다. 그것은 텔레비전으로 말미암아 대통령의 일거수 일투족이 국민들에게 그대로 노출되기 때문이다. 기대가 크면 실망도 큰 법이다. 최근 대통령의 재선율이 낮은 것도 국민적 실망의 표시이고, 재임 중에도 임기 후반으로 갈수록 지지율이 떨어지는 것은 이러한 현상의 단면으로 보인다.

이러한 대통령과 의회의 관계 변화는 헌법이 제정된 이래 미국 정치체도의 발전사에서 가장 눈에 띄는 특징일 뿐만 아니라 현재의 미국 정치를 이해하는 데 매우 중요하다. 이 글에서는 미국의 주요 국가 정책 결정과정과 관련하여 대통령과 의회간의 관계에서의 변화를 분석하면서 그에 따른 대통령 리더십의 변화 과정을 살펴보고자 한다.

이를 위해 먼저 이 글은 대통령과 의회와의 관계에 대한 이론적 논쟁을 살펴보고자 한다. 둘째, 미국 대통령의 헌법상 권한을 살펴보고 아울러 대통령과 의회간의 관계에 있어서 대통령의 정치적 리더십의 변화를 살펴보고자 한다. 마지막으로 새로운 대통령과 의회와의 관계 설정에 있어서 필요한 대통령의 리더십, 특히 대통령과 의회와 협조적 관계 설정을 강조하는 대통령의 ‘입법적 리더십’(legislative leadership)을 구체적으로 살펴보고자 한다.

II. 대통령과 의회관계에 대한 이론적 논쟁

미국의 주요 정책 결정과정에서 대통령과 의회 중 누가 주도권을 행사하느냐를 평가하기는 쉽지 않다. 양자간의 관계는 역사적으로 불 때 밀물과 썰물처럼 영향력을 빼앗겼다 되찾는 과정을 되풀이하고 있다. 이 말은 결국 입법과정에서 대통령이나 의회 모두가 주도권을 절대적으로 행사할 수 없다는 것을 의미한다(자세한 것은 김혁·함성득, 2002 참조; 함성득, 2002).

대통령이 제안한 법률안이 얼마나 성공적으로 의회에서 통과되느냐는 대통령 성공의 척도가 될 수 있을 것이다. 프랭클린 루스벨트 대통령의 뉴딜기간 중 입법실적은 그가 성공한 대통령으로 자리매김하는 데 유력한 증거가 되었지만 그 중 상당수 입법안은 이미 의회에서 소개되었거나 잉태되어 있던 것이었다. 클린턴 대통령이 임기 첫째 괄목할 입법실적을 거둔 바 있으나 역시 그 중 상당수는 오랫동안 민주당이 입법시도를 하였으나 레이건, 부시 대통령의 거부권에 막혀 빛을 보지 못한 것들이었다.

양 기관의 영향력은 이슈나 분위기, 개성 등에 따라 좌우된다. 행정부와 의회간 주도권 싸움은 제로섬 게임이 아니다. 한 기관이 힘을 얻는다고 다른 기관이 힘을 잃는 것은 아닌 것이다. 제2차 세계대전 이후 정부의 권한 확대는 두 기관의 권한을 동시에 증대시켜 왔다. 권한 증대의 폭은 다르지만 어느 기관도 영구적으로 지배하거나 종속되지는 않고 있다. 지금까지 이렇게 미묘하고 복잡한 대통령과 의회와의 관계는 '미국 정치'(American Politics)의 매우 중요한 한 분야이다.

1. 대통령 중심적 접근법의 문제점

대통령과 의회와의 관계를 주제로 다룬 대부분의 연구가 대통령의 입장, 즉 대통령이 주체가 되고 의회는 객체로 다루는 시각에서 주로 다루어져왔다. 거의 모든 연구들이 입법을 위한 무대인 의회에서도 대

통령이 중심적 역할을 하고 있는 것처럼 간주하고 있다. 이러한 경향을 ‘대통령 중심적’ 접근법이라고 지칭하고 있는데, 이러한 경향의 주된 이유는 대통령과 의회 관계를 다룬 대부분의 연구가 대통령학을 전공하는 학자들에 의해서 이루어졌기 때문이라고 할 수 있다(Andres, Griffin, and Thurber, 2000).

구체적으로 입법부인 의회가 정치적 환경에서 어떠한 입법적 성과를 달성하였는가를 평가하기보다는 대통령의 정책이 입법적으로 성공을 거두었는가 또는 실패하였는가를 다루는 것에 더욱 큰 중요성이 부여되어져 왔다. 또한 대통령의 정책제안들이 입법과정을 통해서 얼마나 많이 그리고 얼마나 빨리 입법화되는지에 의해 대통령의 성공이 좌우되는 것으로 인지되고 있다.

대통령의 입법적 성공과 실패라는 측면에서 의회와의 관계를 접근하다 보니, 당연히 의회는 정책을 만들기 위한 대통령의 협조자라기보다는 경쟁자 또는 적으로까지 인식되는 경향이 있었다. 헌법적으로 의회는 대통령과 권력을 나누어 가지고 상호 견제와 균형을 이루는 독립적인 국정운영의 주체임에도 불구하고, 대통령 중심적 접근법에 의하면 의회는 대통령이 정책을 추진하는데 있어 한낱 걸림돌로 작용하는 것처럼 비춰지고 있다.

그러나 의회가 대통령의 정책제안들을 입법화시켜 주는 들러리로서만 기능하는 것은 결코 아니다. 전체 국정운영의 과정에서 대통령과 의회는 상호 영향을 주고받는 관계에 있으며 따라서 정책의 교환과 흥정을 벌이는 경우도 발생할 수 있다. 대통령 중심적 접근들이 가장 중요한 분석대상으로 삼고 있는 대통령의 입법산출이 대통령과 의회의 관계를 설명하는 측면은 매우 미미하다(Andres, Griffin, and Thurber, 2000). 그럼에도 불구하고 대부분의 연구들은 호명투표의 결과, 거부권 행사, 대통령 지지 점수 등과 같은 산출의 측면에 지나친 의미를 부여하여왔다. 협의과정, 신뢰구축, 의제조정 등과 같은 투입의 측면과 정당의 통제와 상·하원에 대한 로비 등과 같은 제도적 변수 그리고 정

책의 성격에 따른 변화 등에 대해서는 심각한 논의가 이루어지지 못하여 왔다.

실제로 의회는 대통령과 교환과 흥정을 통하여 영향을 상호 주고받고 있으며 정책이 입법화되는 과정에서 산출은 물론 투입과정에서도 매우 중요한 역할을 담당하는 국정운영의 한 축이다. 미국 건국의 역사를 되짚어 보아도 국정운영의 가장 핵심적 요소로 설정되었던 것은 대통령이라기보다 오히려 의회였다.

대통령이 국정운영의 주도권을 쥐고 적극적 역할을 담당한 것은 실제로 20세기에 들어오면서부터였다. 미국 헌법에 나타난 대통령의 원형은 행정부의 총책임자로서 대표성을 배제한 행정가였다. 대통령의 역할은 하원의원처럼 해당 지역주민들의 이익과 의사를 대표하는 것이 아닌 정부관리 또는 공무원이었다. 의회가 국민의 의사를 정책에 반영함으로써 민주주의를 구현하는데 있었다면, 대통령의 역할과 의미는 다수나 정부의 횡포로 인해 표출된 민주주의의 남용을 최대한으로 억제하는 데 있었다. 대통령이 의회와의 관계에 있어서 온 국민의 대표자로서 국민의 이익을 대변하는 것이 아니라, 의회가 국민 대다수의 의사를 정책에 반영할 때 대통령은 오히려 국민을 감시하고 경계하는 역할을 담당해야 하는 것으로 인식되었던 것이었다(김종완, 1999; 함성득, 2002).

2. 현대적 대통령의 대의회 우월성

대통령 중심적 접근법의 주요 가정을 살펴보면 첫째, 의회와 비교하여 대통령은 전국적인 선거구를 가지고 전국적 시각에서 정책을 고려한다는 것이다. 대통령이 주요 책임을 지고 있는 외교정책과 경제정책 등이 정책의 특징상 전국적인 영향을 미치게 되며, 대통령의 성공을 평가하는데 있어 가장 큰 비중을 차지함으로 인해 대통령은 전국적 시각을 가지고 이러한 정책에 접근하게 된다는 것이다.

이에 반해 의원들은 지방적 시각을 가지고 국가 정책에 접근하는 경

우가 많다. 대통령이 전국적 선거구를 가지고 전국적 시각으로 정책에 접근하는 것과 마찬가지로, 의원들은 지역구를 가지고 지방적 시각으로 정책에 접근하는 것이 합리적일 수 있다. 특정 정책이 지역구의 유권자들에게 어떠한 영향을 미치고, 그러한 결과가 자신의 재선에 어떠한 효과를 가지는지에 대해 심사숙고하지 않을 수 없다는 것이다.

둘째, 행정부는 대통령 한 사람을 통한 집권적 대표성을 나타내지만, 의회는 복수의 의원들을 통한 분권적 대표성을 가진다. 국민에게 의회는 직접 다가서고 스스로 평가할 수 없는 복잡한 체제로 인식되지만, 대통령 1인은 뚜렷하고 분명하게 선택될 수 있는 대상이므로 국민 개개인들로 하여금 깊은 관심을 기울이게 만드는 경향이 있다. 결국 의회보다는 대통령이 정책의 성립과정에서 국민들에게 더 큰 영향력을 발휘할 수 있고 주도권을 행사할 수 있는 환경이 존재하는 것이다.

셋째, 의원들과는 달리 대통령은 국민들의 감정에 직접 호소하여 지지를 이끌어 낼 수 있는 수단들을 항상 보유하고 있다. 기자회견, 라디오나 TV를 통한 대 국민 연설 등을 통해 대통령은 국민들에게 다가갈 수 있고, 감성에 영향을 줄 수 있으며, 경우에 따라서는 선동도 할 수 있다. 그러나 의원들은 그러한 통로에 다가서기가 쉽지 않으며, 의회의 한 구성원으로 그리고 다수의 의원 중 하나로 인식됨으로써 국민들의 관심을 얻기가 용이하지 않은 측면이 있다. 국민들이 집합체인 의회보다는 대통령 일인에 일체감을 더욱 느끼는 것이 보편적인 현상이 될 수 있는 것이다.

더군다나 대통령 1인이 행정부의 모든 입장을 대변하지는 않으나, 그의 사고와 의견이 바로 정책에 연결될 수 있는 상황에 있으므로 국민들이 대통령의 일거수 일투족에 관심을 가지게 되는 것이다. 현대의 대통령은 그의 지배적 위상과 국민으로부터 일체감과 지지로 인해 의회와 비교하여 현저한 정책 주도권을 확보할 수 있다.

넷째, 조직적 차원에서도 대통령은 의회에 비하여 현저하게 유리한 위치를 확보하고 있다. 의회는 위원회와 소위원회로 권한이 분산되어

있고 제도적으로도 합의를 통한 복잡한 의사결정 과정을 가지고 있으므로 효율적이고 신속한 정책결정과 행동을 취할 수 있는 능력이 매우 저하되어 있다. 이에 반해 대통령은 행정부의 기능확대에 대하여 분권화보다는 집권화, 그리고 중앙화를 통하여 적응하여 왔다.

구체적으로 20세기 이후, 백악관 비서진의 중요성과 규모는 눈에 띄는 변화를 보여왔다. 복잡성의 증가에 대한 분권화의 전략이 아니라, 참모진의 확충을 통한 중앙 집권적 관리는 대통령으로 하여금 정책에 대하여 신속한 행동을 취할 수 있는 능력을 향상시켰다. 국민의 관심과 기대가 대통령 1인에게 집중됨으로써, 대통령의 능력 발휘 여하에 따라 국민들의 강력한 지지로 이어질 수 있으며 이를 통해 의회를 효과적으로 지배할 수도 있는 것이다(김중완, 1999).

3. 대통령 입법적 리더십의 필요성

의회와 관련하여 대통령의 리더십에 대한 연구는 오래 전부터 이루어져 왔으나 개인적 차원의 접근에만 국한된 연구들이 많았다(자세한 것은 함성득, 1997; 2002). 구체적으로 의회와의 협조를 증진하기 위해 지금까지 훌륭한 대통령의 공통적인 자질이 무엇인가 그리고 대통령의 어떠한 특성이 대통령의 역할 행동에 영향을 미치는가에 대해서는 많은 연구가 이루어졌다(Barber, 1992; George, 1998; Rossiter, 1960). 이러한 연구들은 결국 대통령의 리더십이 어떠한 특성에 의하여 구현되어 훌륭한 국정운영에 이르게 되는가에 관련된 것들이었다.

그러나 점차적으로 대통령의 리더십에 있어 개인적 측면에서 벗어나 대통령의 직무와 관련하여 지속적인 영향력을 발휘하는 보좌체제, 행정부의 구성 등의 실체에 대하여 '제도적 접근법'(institutional approach)을 취하는 다양한 연구들이 등장하기 시작한 것은 극히 최근의 일이라고 볼 수 있다(자세한 것은 함성득, 1996a 참조; Pfiffner, 1994; Tenpas, 1996).

비록 체계적인 단계에까지는 이르지 못하였으나 개인적 차원을 벗어

나기 시작한 연구들은 한 동안 대통령과 관료제간의 관계에 대하여 집중적인 조명을 하며 행정적 대통령 전략과 ‘행정적 리더십’(administrative leadership)의 유용성을 강조하였다(Moe, 1985; Nathan, 1986). 그러나 이러한 행정적 대통령 전략과 행정적 리더십에 대하여 부정적 효과를 지적하며 의회에 대하여 반응하고 협조를 구하는 대통령 리더십의 필요성을 주장하는 연구들도 등장하였다(Aberbach and Rockman, 1999; Wayne, 1978).

그러나 이러한 연구들도 이러한 리더십의 실체가 무엇인지 또는 행정적 리더십과 관련하여 대 의회관계를 어떻게 증진하는지 등을 체계적인 수준에서 다루지 못함으로써 파편적 지식만을 나열하는데 그치고 말았다. 즉, 리더십을 제도와의 관계 속에서 파악하여 그 의미를 부여하지 못한다면, 정부기능의 확대, 정당기능의 쇠퇴, 강력한 이익집단 및 시민단체의 등장, 분할 정부, 매스미디어의 발달, 정보화 혁명, 탈냉전, 테러전쟁 등 ‘새로운 거버넌스’(new governance)의 상황 아래서 대통령의 효율적 리더십의 모색은 한낱 공허한 메아리만으로 남게 될 것이다. 결과적으로 미국 정치에서 대통령의 효율적인 거버넌스의 실패가 노정되고 있는 곳은 행정적 차원이 아니라 입법적 차원임을 고려하여, 점차적으로 대통령과 의회와의 협조적 관계 증진을 강조하는 대통령의 ‘입법적 리더십’(legislative leadership)에 대한 연구의 중요성이 높아지고 있다(Wayne, 1978).

III. 미국 대통령의 헌법상 권한과 정치적 리더십의 변화

1. 미국 대통령의 헌법상 권한

미국 헌법 제2조는 대통령의 권한과 의무에 관해 규정하고 있는데 헌법 중 가장 허술하게 다루고 있다. 이는 헌법 창시자들이 잘 몰라서거나

결단성이 없어서 그런 것이 아니라, 집행권의 부작용에 대해 충분한 토론과 연구가 있었기 때문에 의도적으로 그러하였던 것이다. 그것은 당시 그들이 할 수 있었던 최선의 타협결과 도출된 것이다.

제2조 제1항은 “집행권(*executive power*)은 대통령에 귀속된다”라고만 규정하면서 집행권에 대한 구체적 의미는 명기하지 않았다. 그 대신 제3항 말미에서 ‘법률이 충실히 집행되는지 살펴야 하는 것’으로 얼버무리고 있다. 이는 의회의 권한에 대해 헌법이 구체적으로 명시한 것과는 크게 대비되는 것으로서 그 이유는 최고집행자의 권력에 대한 불신에서 비롯되었다.

헌법제정 이후 2백년이 지나면서 대통령의 실제 권능은 개인에 따라 차이는 있지만 국가의 최고지도자로서 헌법에 그 권한이 구체적으로 열거되어 있건 없건 강력한 힘을 발휘하고 있다.¹⁾ 초대 워싱턴 대통령의 나폴레옹 전쟁에서의 중립 선언, 제퍼슨 대통령의 루이지애나 매입, 앤드류 잭슨 대통령의 국립은행 폐지, 링컨 대통령의 남북전쟁 등은 헌법에 규정된 대통령의 권한은 아니며 의회가 사전에 승인한 것도 아니다. 이것들은 헌법상 대통령의 지위와 역할에 상응하는 내재적 권한이다.

특히, 외교분야에서 대통령이 발언할 때는 그가 전체 국가를 위하여 발언하는 것으로 받아들여지고 있다.²⁾ 더욱이 공식적 권한 이외에도 대통령은 국가정책 결정과정에서 핵심역할을 하고 있다. 구체적인 예로 1997년 12월 인종화합을 위한 클린턴 대통령의 제안은 헌법상 권한으로 명기되어 있는 것은 아니지만 현실적으로는 엄연히 대통령의 주된 관심사항으로 전국적인 반향을 불러일으켰다. 대통령의 헌법상 주요 권한,

1) 대통령의 권한을 확대해석한 대법원의 판례는 먼저 *In re Neagle*(1890)로서 대통령의 헌법상 권한을 확대해석 하여 대통령으로 하여금 연방판사를 보호하도록 결정하였다. 또한 *In re Debs*(1895) 판례는 당시 클리블랜드 대통령이 공익에 영향을 미치는 파업에 대해 조치를 취할 수 있다고 결정하여 대통령의 권한을 확대해석 하였다.

2) 프랭클린 루스벨트 대통령 당시 의회는 외교문제와 관련하여 대통령에게 상당한 권한을 위임하는 법안을 의결하였다. 이에 불복하는 소송에 대해 연방대법원은 *United States v. Curtiss-Wright Corporation*(1936) 판례를 통해 대통령은 국가원수로서 외교문제에 관하여서는 이러한 권한을 가질 수 있다고 결정하였다.

즉 공직임명권, 의회소집권, 거부권, 조약체결권, 최고사령관으로서의 권한, 사면권 등을 살펴보자.

첫째, 공직임명권으로 대통령은 헌법이 정하는 바에 따라 상원의 인준을 거쳐 장관, 대사, 대법원판사 등 정부 고위관리들을 임명한다. 현재 대통령은 3천 명 이상의 고위관리에 대한 임명권을 갖고 있고 군대까지 포함할 경우 임명권을 행사할 수 있는 공직의 수는 7만 5천 명을 상회한다. 이들은 부분적으로 대통령의 법률집행권을 위임받아 정책집행자로서의 역할을 수행한다. 비록 의회가 법률제정권을 독점하고 있지만 대통령은 법률집행권과 이를 집행할 고위관료들에 대한 임명권을 가지고 독자적인 정책수립 및 집행을 할 수 있는 것이다. 더욱이 연방판사 임명권과 관련해서는 그가 퇴임한 이후까지 영향력을 미칠 수가 있다.

둘째, 의회소집권으로 헌법은 대통령에게 정기적으로 의회에 '연두교서'(State of the Union Address)를 발표토록 하면서 이를 위해 상원, 하원 또는 상·하원 모두 소집할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이 권한은 의회가 연중 소집되지 않았던 옛날에는 중요한 의미가 있었지만 오늘날에는 견제와 균형을 위한 상징적 의미밖에는 없다.

셋째, 거부권으로 대통령은 의회가 제정한 법률안에 대해 '거부권'(veto power)을 행사할 수 있다. 특정 법안이 마음에 들지 않을 경우 거부권을 행사하겠다는 의사표시만으로도 의회의 입법활동에 영향을 미친다. 이를 통해 대통령은 의원들로 하여금 그를 지지하도록 하지는 못하겠지만 묵시적 동의는 이끌어내어 결과적으로 법률안을 수정케 하는 효과를 발휘한다.

헌법 창시자들간에는 대통령에게 거부권을 부여할 것인지에 관하여 치열한 논쟁이 있었다. 제임스 매디슨이 의회의 불안정과 전횡에 대해 효과적인 견제수단이 없을 경우 혁명 불가피론을 제기함에 따라 할 수 없이 거부권을 인정하기로 타협하였다. 결과적으로 견제와 균형의 원리에 따라 대통령은 거부권을 행사할 수 있게 되었고 의회는 또 3분의 2 이상의 찬성으로 재가결(override)할 수 있도록 하였다. 그런데 재가결

은 정당구조로 보아 어려운 실정이므로 대통령의 거부권은 그만큼 큰 힘을 발휘한다.³⁾

지난 2백년 간 대통령은 총 2천 5백 건 정도의 거부권을 행사하였는데 그 중 약 백 건 정도가 재가결되었음은 이를 잘 보여주고 있다. 부시 대통령은 거리낌없이 거부권을 행사한 것으로 알려져 있는데 그 중 겨우 1건만 재가결 되었다. 클린턴 대통령은 집권 1기 처음 2년 간은 가필드 대통령(1881년) 이래 거부권을 단 한 번도 행사하지 않은 기록을 남겼으나 공화당이 의회를 지배하게 된 1995년 이후에는 사정이 달라졌다. 의회와 불편한 관계가 형성되자 그는 1995년 8월 첫 거부권을 행사한 이후 1996년 11월까지 16건의 거부권을 행사하였다.⁴⁾

넷째, 조약체결권으로 대통령은 외국정부와의 조약체결권을 가지며 이 조약은 상원의원 3분의 2 이상의 찬성으로 비준을 받아야 효력을 발휘한다. 또한 대통령은 외국대사의 신임장을 제정한다. 역사적으로 볼 때 상원은 대통령이 제출한 조약안의 70%를 비준하였다. 건수로는 16건의 조약안이 비준을 받는 데 실패하였다. 가장 대표적인 비준거부 사례

3) 연방대법원은 *Okanogan Indians v. United States*(1929) 판례를 통해 대통령이 의회에서 의결한 법안을 10일 이내에 결정을 내리지 않고 의회에 돌려 보내지지 않은 채 의회의 회기가 끝나버리면 법안은 자동적으로 사멸되는 것이라고 결정하였다. 이를 대통령의 '보류거부권' (pocket veto)이라고 하며 이렇게 거부된 법안은 의회가 반복할 수 없는 것이다.

4) 항목별 거부권(line-item veto)은 1873년 그랜트 대통령이 연두교서에서 요구한 이래 150회 이상 의회에 요구안이 제출되는 등 어떻게 보면 역대 대통령의 숙원이었다. 이 거부권은 이미 대부분의 주(43개 주)가 주지사에게 부여하고 있는 것으로서 특히 세출법안에서 항목별로 거부할 수 있도록 하고 있다. 대통령에게 항목별 거부권이 인정된 것은 전혀 뜻밖에 이루어졌다. 공화당의 정강(政綱)이라 할 수 있는 '미국과의 계약'에 항목별 거부권이 포함되고 이를 표방한 1994년 중간선거에서 공화당이 압승을 거두게 되자 당초 약속대로 1996년 항목별 거부권을 의회에서 통과시켰다. 항목별 거부권은 대통령이 의원 개개인을 다루는 데 상당히 유용한 수단으로 활용될 수 있다고 간주되어 왔다. 즉, 항목별 거부권이 효과적으로 행사된다면 세출예산의 낭비요인을 많이 제거할 수 있고 사업선정이 사업효과보다는 정치적 흥정에 따라 이루어지는 것을 상당수 막을 수 있을 것으로 기대하였다. 클린턴 대통령은 항목별 거부권을 18개월 동안 82회 행사하여 190억 달러 정도의 지출을 거부하였다. 특히 그는 민주당 의원보다는 공화당 의원의 지역구 우선사업(pork barrel)에 지출을 거부하여 공화당 의원들의 불만이 상대적으로 컸다. 그러나 이 항목별 거부권은 1998년 연방 대법원의 위헌판결을 받아 효력이 상실되었다.

는 윌슨 대통령이 제출한 베르사유 조약안이 꼽힌다.

상원은 조약안의 비준 이전에 수정안을 요구할 수도 있다. 특히 통상협정이 현안일 경우 대통령은 의회의 희망사항을 미리 고려하기도 한다. 대통령은 상원의 비준절차를 피하기 위하여 ‘행정협정’(executive agreement)을 이용한다. 행정협정은 대통령으로 하여금 외국정부와 비밀스럽고 민감한 문제에 관해 상원을 거치지 않고 협정을 체결할 수 있도록 하고 있다. 대통령은 이 행정협정을 적절히 활용하는데 법원도 행정협정이 조약과 같은 효력이 있다는 판결로 이를 지지하고 있다.⁵⁾ 행정협정이 비록 다음 정부에서는 구속력을 발휘하지 못하는 경우도 있지만 1900년 이후 조약보다 훨씬 빈번히 사용되어 왔으며 이 행정협정이야말로 대통령의 외교부문에서의 역할을 더욱 공고히 해주고 있다.

다섯째, 헌법이 대통령에게 부여한 권한 중 가장 중요한 것은 최고사령관으로서의 권한 즉, 군사부문에 대한 최고사령관(*Commander in Chief*)으로서의 지위일 것이다. 헌법 제2조는 “대통령은 미국 육군과 해군의 최고사령관이다”라고 규정하고 있다. 헌법은 의회에 선전포고권을 주고 있지만 링컨 대통령 이래 모든 대통령은 최고사령관의 위치를 법률의 최고집행자로서의 역할과 연계시켜 전쟁수행은 물론 여타 권한을 확대하는 데도 유용하게 활용하였다.

오늘날 대통령은 전쟁개시권을 둘러싸고 의회와 계속 충돌하고 있다. 베트남 전쟁을 보더라도 5만 8천 명의 사망자와 약 1,500억 달러가 소요된 큰 전쟁이었음에도 의회의 선전포고 없이 치러졌다. 시비가 많았던 베트남 전쟁기간 중 존슨과 닉슨 두 대통령은 의원들에게 계속 승리가 가까워졌음을 확신시켰다.

그러나 1971년 국방부 보고서(일명 펜타곤 문서 사건)가 밝혀지면서 그 동안 많은 사람들이 의혹을 가졌던 사항들이 사실로 밝혀졌다. 즉, 존슨 행정부는 조직적으로 전사자 수를 조작하였고, 전쟁수행을 용이하

5) 연방대법원은 *United States v. Pink*(1942) 판례를 통해 행정협정이 상원의 승인 없이도 조약과 동등한 법적 효력을 갖고 있다고 결정하였다.

게 하기 위해 주요 사실을 왜곡하였다는 것이다. 이에 따라 의회는 1973년 ‘전쟁수행법’(War Power Act)을 제정하여 의회의 동의 없이는 대통령이 미국군대를 적지에 파견할 수 없도록 제한하였다. 닉슨 대통령은 이 법안에 대해 거부권을 행사하였으나 의회는 재가결하여 통과시켰다.

그 이후 대통령들은 이 법이 위헌이라고 주장하면서 실제로 이 법의 일부 조항을 무시하고 있다. 실제로 의회가 결의하여 전쟁에 돌입한 제2차 세계대전 이후 한국전쟁을 거쳐 클린턴 대통령의 코소보 전쟁에 이르기까지 외국에 군대를 파견할 때는 의회의 동의를 받지 않았으며, 이때마다 의회는 대통령을 비난하였다. 다만 부시 대통령 당시의 걸프 전쟁 때는 대통령과 의회가 타협하여 이 문제를 해결하였다. 지금까지 대통령의 임의적인 군대파견이 성공적으로 평가되고 있으며 권력남용으로 비난받지 않았다.

여섯째, 사면권으로 대통령은 헌법이 부여하는 바에 따라 ‘사면’(pardon)과 ‘형집행정지’(reprieve)를 승인(grant)할 수 있다.⁶⁾ 사면은 어떤 개인을 유죄평결 이전 또는 이후에 형벌이나 범죄의 법적 결론으로부터 면제해주는 것을 말하며, 또한 시민으로서의 권리를 복원시켜주는 것이다. 대통령은 탄핵의 경우를 제외하고는 연방범죄에 대해 전적으로 사면권을 행사할 수 있다.⁷⁾

6) 남북전쟁 직후 앤드류 존슨 대통령이 반역죄를 범한 남부군인들에게 내린 대사면(amnesty)을 무효화하는 법안을 의회가 통과시켰는데 연방대법원은 Ex parte Garland(1867) 판례를 통해 이것이 대통령의 고유권한을 침해하였다고 이 법안의 위헌을 결정하였다.

7) 포드 대통령은 닉슨 전대통령을 사면함으로써 역사상 가장 유명한 사면권을 행사한 바 있다. 이 경우 공식적으로 죄를 짓지는 아니하였으나 대통령 재임 중 저질렀거나 저질렀을지도 모르는 모든 위반사항에 대해 사면조치를 한 것이다. 이러한 일방적이면서 절대적인 사면은 전직 대통령으로 하여금 저질렀을지도 모르는 어떤 범죄로부터도 재판을 받지 않도록 보호하는 효과는 가져왔지만, 포드 대통령에 대한 비난이 쏟아졌고 닉슨의 포드 부통령 임명시 사면이 사전논의 되었는지 여부에 대한 질문이 제기되었다. 많은 사람들은 1976년 대통령 선거에서 포드 대통령이 패배한 주된 이유로 닉슨 대통령의 사면을 들고 있다. 부시 대통령도 임기 말 이란 콘트라(Iran-Contra) 사건 연루자인 와인버거 전 국방장관과 5명의 행정관리를 사면했을 때 거센 비난을 받았다.

2. 미국 대통령 정치적 리더십의 변화

제2차 세계대전 이후 미국 대통령은 자유세계의 가장 힘있는 지도자이다. 오늘날 이렇게 막강한 권능을 가진 미국 대통령에 비해 초대 워싱턴 대통령은 겨우 3백만의 인구를 가진 신생국의 대통령으로서 헌법이 정하는 범위 내에서 제한된 권력을 행사할 수밖에 없었다.

헌법 창시자들이 헌법을 제정할 당시 '최고집행자'(chief executive)의 명칭과 권한에 대해 참고할 만한 것이 아무 것도 없었다. 겨우 참고할 수 있는 것이라곤 그들이 무던히도 핏박받았다고 생각하는 왕과 식민지 시대의 총독 정도였다. 대통령의 명칭도 여러 가지 안이 나왔으나 권위 주의적이지 않고 누구나 쓰고 있는 '프레지던트'(president)로 결정한 것도 그 뜻을 깊이 헤아려보면, 대통령은 미국에 유일하게 존재하는 것이 아니라 다만 행정을 하는 정부의 최고책임자라는 뜻이 되는 것이다. '프레지던트'는 한국어로 '사장' 정도로밖에 번역이 안 되는 미국에서 아주 흔한 명칭이다.

이렇게 제정된 미국의 대통령직은 2백여 년 지나면서 많은 발전을 거듭했다. 헌법 창시자들이 우려했던 대통령의 독재현상은 지금까지는 기우에 그치고 있으며 정치의 투명성이나 의회와 사법부와의 견제와 균형의 원리에 상응하는 위상정립은 헌법 창시자들의 뜻을 하나도 거스르지 않는 모범을 보여주고 있다.

건국 이후 42명의 대통령들(표 1 참조)은 시대의 요구나 국민의 뜻에 따라, 그리고 개인의 자질과 지도력에 따라 수행에 많은 차이를 보이고 있다. 제2차 세계대전 이후 승전국의 감격과 경제 번영기에 취임한 아이젠하워 대통령과 노예해방을 둘러싼 미합중국 붕괴위기시의 링컨 대통령을 같은 반열에서 평가할 수는 없으며 각자에게 요구되었던 대통령의 리더십 형태도 시대에 따라 다른 것이다. 시대가 다르면 지도자도 달라야 한다는 것은 역대 미국 대통령의 경우에도 그대로 적용되는 말이다. 특히 국가위기가 닥쳤을 때 대통령의 권능은 상당히 확대되어 왔다. 구

체적으로 1860년대 남북전쟁 당시 국민들은 강력한 지도자를 요구하였고 링컨 대통령은 국민의 기대에 부응하여 국가해체의 위기에서 미국을 구해냈다.

아울러 제2차 세계대전이 끝나면서 미국은 세계 최강국으로 떠올랐다. 세계 최초의 핵보유국으로서 몇 분 안에 전세계를 초토화시킬 수 있는 가공할 핵무기의 사용결정권을 대통령이 갖게 됨과 동시에 구소련과의 냉전으로 미국 대통령은 자유세계의 지도자가 되었다. 따라서 제2차 세계대전 이후 20년 간을 ‘영웅적 대통령’(Heroic Presidency)의 시대로 보는 학자들이 많다(Rossiter, 1960:13).

이러한 영웅적 대통령의 모습은 워싱턴, 잭슨, 링컨, 씨어도어 루스벨트, 윌슨, 프랭클린 루스벨트 대통령에서 찾을 수 있는데 이들의 특징은 위기와 도전에 직면하면 과감히 대통령의 권능을 발휘했다는 데 있다. 영웅적 대통령을 지지하는 사람들은 의회는 본래부터 보수적이고 갑작스런 위기에 신속히 대처하지 못하기 때문에 이를 극복하기 위해서는 강력한 대통령이 필요하다는 주장을 하고 있다. 그러나 이러한 영웅적 대통령들의 경우도 의회의 관점에서 그들의 권한이 헌법의 기본정신인 권력분립을 침해한다고 여겨질 때 의회는 당파성을 떠나 입법을 통하여 제한을 가하였다(함성득, 2002 참조). 이를 구체적으로 살펴보자.

1) 대통령 위상의 확립

초기 워싱턴, 아담스, 제퍼슨 등 3대에 걸친 대통령은 대통령의 위상과 대통령에 대한 국민들의 기본적 시각에 지대한 영향을 미쳤다. 초대 조지 워싱턴 대통령은 의회에서 선출되어 1789년 4월 뉴욕 시에서 대통령 취임선서를 하였다. 당시에는 제대로 정부형태가 갖추어진 것도 아니었고 겨우 수백 명의 우체국 직원들과 워싱턴 대통령이 직접 임명한 소규모의 각료와 서기들이 전부였다. 워싱턴 대통령의 집권 2기 재임 기간 중 총 예산규모는 겨우 4천만 달러에 지나지 않았고 이는 당시 미국인 1인당 10달러에 해당하는 금액이었다. 이에 비해 1995년 기준으로 연

<표 1> 역대 미국 대통령

순서	대 통 령	소속 정당	출 신 주	재임연도
1	George Washington	연방주의당	Virginia	1789~1797
2	John Adams	연방주의당	Massachusetts	1797~1801
3	Thomas Jefferson	민주-공화당	Virginia	1801~1809
4	James Madison	민주-공화당	Virginia	1809~1817
5	James Monroe	민주-공화당	Virginia	1817~1825
6	John Quincy Adams	민주-공화당	Massachusetts	1825~1829
7	Andrew Jackson	민주당	Tennessee	1829~1937
8	Martin Van Buren	민주당	New York	1837~1841
9	William Henry Harrison	휘그당	Ohio	1841
10	John Tyler	휘그당	Virginia	1841~1845
11	James Knox Polk	민주당	Tennessee	1845~1849
12	Zachary Taylor	휘그당	Kentucky	1849~1850
13	Millard Fillmore	휘그당	New York	1850~1853
14	Franklin Pierce	민주당	New Hampshire	1853~1857
15	James Buchanan	민주당	Pennsylvania	1857~1861
16	Abraham Lincoln	공화당	Illinois	1861~1865
17	Andrew Johnson	공화당	Tennessee	1865~1869
18	Ulysses Simpson Grant	공화당	Ohio	1869~1877
19	Rutherford Birchard Hayes	공화당	Ohio	1877~1881
20	James Abram Garfield	공화당	Ohio	1881
21	Chester Alan Arthur	공화당	New York	1881~1885
22	Grover Cleveland	민주당	New York	1885~1889
23	Benjamin Harrison	공화당	Indiana	1889~1893
24	Grover Cleveland	민주당	New York	1893~1897
25	William McKinley	공화당	Ohio	1897~1901
26	Theodore Roosevelt	공화당	New York	1901~1909
27	William Howard Taft	공화당	Ohio	1909~1913
28	Woodrow Wilson	민주당	New Jersey	1913~1921
29	Warren Gamaliel Harding	공화당	Ohio	1921~1923
30	Calvin Coolidge	공화당	Massachusetts	1923~1929
31	Herbert Hoover	공화당	California	1929~1933
32	Franklin Delano Roosevelt	민주당	New York	1933~1945
33	Harry S Truman	민주당	Missouri	1945~1953
34	Dwight David Eisenhower	공화당	Kansas	1953~1961
35	John Fitzgerald Kennedy	민주당	Massachusetts	1961~1963
36	Lyndon Baines Johnson	민주당	Texas	1963~1969
37	Richard Milhous Nixon	공화당	California	1969~1974
38	Gerald Rudolph Ford	공화당	Michigan	1974~1977
39	James Earl Carter	민주당	Georgia	1977~1981
40	Ronald Wilson Reagan	공화당	California	1981~1989
41	George Herbert Bush	공화당	Texas	1989~1993
42	William Jefferson Clinton	민주당	Arkansas	1993~2001
43	George W. Bush	공화당	Texas	2001~

주: 미국의 경우 대통령의 재임기간에 상관없이 대통령의 '대수'를 산정한다. 미국의 경우 초대 조지 워싱턴 대통령부터 현재 조지 W. 부시 대통령을 포함해 42명의 대통령이 있었다. 그런데 현재 조지 W. 부시 대통령은 제43대 대통령이다. 왜냐하면 클리블랜드 대통령이 제22대 대통령을 지낸 다음 4년 후에 재선되어 제24대 대통령을 재임했기 때문이다.

방예산 규모는 1조 5천억 달러에 달하며, 이는 국민 1인당 5,883달러에 해당하는 것이다.

초대 워싱턴 대통령이 통상 링컨 대통령 다음으로 위대하게 평가되는 것은 그가 초대이기 때문이 아니라 국가의 기틀을 만들면서 대통령의 위치를 확고히 하여 후임자들에게 좋은 선례를 남겼기 때문이다. 구체적으로 그는 첫째, 연방정부의 우월성을 확립하였다. 1794년 워싱턴 대통령은 이른바 위스키 반란을 진압하기 위해 4개 주의 군대를 동원하였다. 위스키 반란은 서부 펜실베이니아지역의 3천 명의 농민이 위스키에 부과된 연방소비세를 납부하지 않겠다고 반발한 데서 비롯된 것인데 당시 재무장관인 알렉산더 해밀턴이 1,500명의 군대를 지휘하여 위스키에 부과된 연방소비세를 징수하였다. 워싱턴의 이와 같은 행동은 연방정부의 우월성을 확립하는 데 기여하였고 의회가 법률로 부과한 조세를 징수하는 데 행정부의 권위를 분명히 세웠던 것이다.

둘째, 워싱턴 대통령은 각료들로 대표되는 그의 보좌관들과 정기적 회합을 갖고 이를 관례화 하였는데 이것이 오늘날 ‘내각제도’(cabinet system)를 정립하는 기초가 되었다.

셋째, 외국과의 관계에서 대통령의 최고지도자로서의 지위를 계속 주장, 실현하였다. 영국과의 조약협상을 위해 외교사절을 파견했을 때 상원에서 조약비준권을 내세워 동참할 것을 주장하였으나 워싱턴 대통령은 이를 묵살하고 대통령의 독자적 판단으로 조약협의를 끝낸 다음 상원에는 조약안만 제출하여 비준여부를 물었다. 워싱턴 대통령은 상원의 기능은 조약의 비준에만 있지 외국과의 조약협상까지 할 수 있는 것은 절대 아니라는 점을 분명히 하였던 것이다.

마지막으로 그는 당시 영불(英佛)전쟁에서 미국의 엄정중립을 선포하면서 이를 대통령의 고유권한이라고 주장하였다. 헌법에는 중립선포권에 대해 아무런 언급이 없었지만 워싱턴 대통령은 중립선포권을 포함한 대통령의 외교상의 특권이 고유권한으로 인정되어야 함을 강조하였다. 의회도 대법원도 여기에 반대하지 않았으므로 이러한 외교특권이 헌법

제2조에 추가되어 인정되는 것으로 추정되기에 이르렀다. 이러한 업적 이외에 무엇보다 워싱턴 대통령이 위대한 것은 많은 추종자들의 요구에도 불구하고 8년의 재임기간을 마치고 물러난 것이라 하겠다(함성득, 1999).

워싱턴 대통령 다음의 2대 아담스 대통령을 거쳐 3대 제퍼슨 대통령은 대통령의 위상을 정립하는 데 큰 역할을 하였다. 아담스 대통령은 지도력의 빈곤으로 연방주의자와 반연방주의자 간의 대립과 분열을 가져왔고 이는 정당 출현의 촉매역할을 하였다. 제퍼슨 대통령은 정당을 의회와의 긴밀한 관계정립에 심분 활용하였고 대통령의 입법자로서의 역할을 크게 신장시켰다. 그는 또 대통령의 고유권한의 개념을 국도를 넓히는 데까지 확대하여 1803년에는 루이지애나를 매입하였고 그 결과 국토는 두 배 이상 늘어났다.

2) 의회 주도시대의 대통령

미국의 국가형성 시기에는 의원들은 회기만 끝나면 지역구로 내려가 있었기 때문에 국민들이 보기에 의회는 가까웠지만 대통령은 얼굴조차 모르는 존재였다. 헌법의 창시자들이 우려하였던, 군왕적이고 전횡하는 대통령의 모습은 찾아볼 수 없었지만 제퍼슨 대통령 이후 리더십이 약한 대통령이 나오면서 국가권력 및 국정운영의 중심은 급격히 의회로 집중되었다. 몇몇 예외는 있지만 제퍼슨 이후 프랭클린 루스벨트 대통령에 이르기까지 확고한 지도력을 가지고 대통령직을 수행한 경우는 드물다.

다만 앤드류 잭슨(Andrew Jackson) 대통령은 강력한 전국적 지도자로서는 아마도 최초의 대통령이라 할 수 있다. 잭슨 대통령이 출마했던 1828년 당시에는 11개 주가 새로이 편입되었고 투표권에 대한 일정규모 이상의 재산소유 조건이 철폐되어 투표자격이 있는 백인의 숫자는 크게 늘어났다. 그는 비 버지니아 출신으로(테네시주 출신) 대통령에 당선된 최초의 인물이었다. 그의 당선으로 동부가 주도하던 한 시대는 끝이 났

다. 그의 대통령 당선은 '잭슨형 민주주의'의 시작을 알리는 것이었다. 잭슨으로 상징되는 서부의 개척자 정신과 인류 평등주의자적 신념이 미국 정치의 중심으로 이동하였고 그는 최초의 보통사람 출신의 대통령이 되었다.

링컨 대통령의 등장도 잭슨 대통령과 유사하다. 남북전쟁이라는 유례 없는 비상시국은 링컨 대통령에게 전임자 누구도 갖지 않았던 막대한 권능을 부여하였다. 링컨 대통령은 미국의 통합을 유지하기 위해서는 신속한 결단이 필요하다는 것을 믿었기 때문에 의회의 동의도 생략한 채 행동에 돌입하곤 하였다. 대표적으로 의회가 정한 상한을 무시하고 육군을 증강시킨 것이라든지, 의회 동의 없이 남부항구 봉쇄명령을 내린 것, 그리고 반역지역에의 우편배달을 중단시킨 것 등이다. 헌법은 대통령에게 미국의 법률을 충실히 집행하도록 하는 의무를 부여하였기 때문에 의회동의를 안 받은 것 등 일부 헌법 위반사항은 합헌이라는 것이다. 이것 때문에 그는 합헌적 독재를 한 것으로 평가되기도 한다.

남북전쟁 이후 뚜렷한 국가적 위기도 없었을 뿐더러 의회의 공세에 압도되어 대통령은 우표의 모델이나 되는 정도로 위축되어 버렸다. 심지어 의회 일각에서는 대통령의 임기를 4년 단임으로 하기 위한 헌법개정 움직임까지 있었다. 20세기 들어 대통령 주도의 정치행태를 익히 보아온 사람들에게 이 당시의 대통령 위상은 상상하기조차 어려울 정도였다.

이 당시 대통령은 우선 할 일이 없었다. 외교는 국무장관이 거의 전결하였고 각 부 장관은 정해진 업무를 정형화된 절차에 따라 집행하였으며, 백악관 비서실 진용도 내각을 감독할 정도는 아니었다. 대통령은 가끔 보스턴이나 뉴욕, 중서부 도시로 기차여행을 하는 것 외에는 일년 중 대부분 워싱턴에서 소일하였다. 당시의 대통령은 의회의 그늘에 가려져 있었으나 직업으로서는 그래도 괜찮은 것 중의 하나라고 빈정대는 사람도 있었다. 즉, 근무시간도 괜찮고 봉급도 연봉 5만 달러로서 나쁘지 않으며 직업에 대한 스트레스도 없으니 얼마나 좋은 직업이냐는 것이었다(Keller, 1977:297).

19세기가 끝나가면서 영향력 면에서 대통령의 강화 움직임이 서서히 나타났다. 클리블랜드 대통령은 의회에 대항하는 유일한 무기로 거부권을 사용하였다. 그의 첫 임기 중(1885~1889) 그의 전임 대통령들이 행한 거부권 총 횟수의 3배에 해당하는 거부권을 행사하였다(413회). 그러나 거부권은 본래 부정적인 면이 강하므로 대통령이 정국을 주도하기에는 역부족이었다. 1890년대에 들어서면서 연방대법원도 앞에서 설명한 바와 같이 몇 차례의 판결을 통해 대통령 위상 제고에 많은 측면지원을 하였다.

3) 영웅적 대통령의 등장

20세기에 들어서면서 대통령과 의회 간의 새로운 관계정립과 함께 현대적 의미의 대통령이 등장하게 된 배경으로는 다음의 다섯 가지를 들고 있다(Davis, 1995:27). 구체적으로 현대 산업국가 하에서의 연방정부 규제의 증가, 세계 강국으로의 미국의 등장, 제1차 세계대전 중 행정부로의 권한집중, 1921년 행정부 통제예산의 실현, 씨어도어 루스벨트와 윌슨 같은 탁월한 대통령의 등장 등이다.

특히 씨어도어 루스벨트 대통령은 외교 국방에서 탁월한 지도력을 발휘하였다. 의회와도 긴밀한 관계를 유지하였고 미리 정치일정을 의회에 통보하기도 하였다. 의회가 국방예산을 삭감하였을 때 미국의 함대를 예산이 닿는 곳까지 파견한 다음 돌아오는 데 소요되는 석탄 값은 의회에 맡겨버리는 완력을 발휘하기도 하였다. 그리고 노일전쟁의 중재를 맡아 포츠담에서 강화조약을 체결하는 데 성공함으로써 국제사회에서 주역으로 활약하기도 하였다. 그의 신념은 헌법이나 법률로 금지되어 있지 않은 사항은 국가이익을 위해 필요하다면 무엇이든 해야 하는 것이 대통령의 의무라는 것이었다.

윌슨 대통령은 1916년 의회의 동의 없이 많은 군병력을 멕시코에 파견하는 데 주저하지 않았다. 제1차 세계대전은 대통령에게 크나큰 권능을 부여하였다. 윌슨 대통령은 남북전쟁 이후 한 번도 행사되지 않았던

권능은 물론 어찌면 이전에 한 번도 행사되지 않았던 권능까지 부여받았다. 의회는 대통령에게 철도운영권, 수출규제권, 공장징발권, 연료통제권, 교통정책 결정권 등을 부여하였다.

윌슨 대통령은 정부가 갖고 있는 모든 정보를 의회에 제공함으로써 대통령이 필요하다고 인정하는 법안에 대해 의회도 공감대를 갖도록 하는 것이 대통령의 헌법상 의무라고 굳게 믿었기 때문에 그는 의회로부터 많은 협조를 이끌어낼 수 있었다. 연두교서만 해도 전임 대통령들이 문서로 전달했던 것에 비해 그는 의회에서 직접 발표하였다. 그 외에도 그는 개인적으로 특별메시지를 전달하기 위해 자주 의회를 방문하였다. 링컨 대통령이 헌법에 권능의 기초를 두고 의회를 초월하여 일했다고 한다면 윌슨 대통령은 법률에 권능의 기초를 두고 의회와 협조하면서 일했다고 볼 수 있다(Rossiter, 1960:100). 다만 국제연맹 비준과 관련해서는 윌슨 대통령은 대 의회관계에서 성공하지 못했다.

4) 현대적 대통령의 확립

프랭클린 루스벨트 대통령이 1932년 선거에서 승리할 때 미국의 시대 상황은 강력한 지도자의 등장을 목마르게 찾고 있었다. '경제 대공황'(Great Depression)으로 설명되는 당시의 경제상황은 1,200만 명에서 1,500만 명이 일자리를 잃었고 근로자의 25%가 일자리를 찾아 길거리를 헤매었으며, 7가구 당 1가구가 정부보조를 받았고 전국의 4,600개의 은행이 문을 닫았다.

1933년 3월 4일 루스벨트 대통령은 취임사에서 "곤경에 빠진 국가경제를 되살리기 위해서는 지금이야말로 행동, 바로 행동해야 할 때"라고 강조하면서 "국가가 요구하는 어떠한 정책도 대통령에게 부여된 권능의 이름으로 국민 앞에 제시하고 이를 추진할 것이며, 만약 의회가 이 길을 택하지 않는다면, 그리고 국가위기가 계속 존치(存置)된다면 본인은 나에게 부여된 책무를 결코 회피하지 않을 것"이라고 하였다. 그리고 국가 경제 부흥을 위해 의회로 하여금 전시하의 대통령에게 부여되는 만큼의

광범위한 ‘비상대권’(executive power)을 부여하도록 촉구하였다(Binkley, 1962:281). 루스벨트 대통령은 취임식이 끝나자마자 의회에 5일간의 특별회기를 소집하고 위기수습을 위한 신속한 조치를 취하기 시작하였다. 취임 100일간 미국 역사상 유례가 없는 많은 법률이 제정되었다.

1930년대를 지나면서 루스벨트 대통령은 전임자들이 제대로 보여주지 못했던 통치술을 다음과 같이 정립하였다. 첫째, 의회에 대통령의 메시지를 지속적으로 보냈을 뿐만 아니라 그 메시지를 실천할 법률안까지 치밀하게 작성하여 의회로 송부함으로써 의회의 운신 폭을 제한하였다. 1933년부터 1938년까지 120건의 특별메시지를 의회에 보냈다.

둘째, 의회의 입법행위를 통제하기 위해 거부권을 활용하였다. 그의 두 번째 임기 말인 1941년 초까지 무려 505건의 거부권을 행사하였는데 이는 1792년 이후 총거부권수의 30%에 해당하는 엄청난 것이었다. 거부권이 의회 견제수단으로 상당히 유용하다는 것은 이미 말한 바와 같으며 이는 1792년에서 1941년까지 총 1,645건의 거부권 중 49건만이 의회에서 재가결된 것만 보아도 알 수 있다.

셋째, 그는 공직임명권을 광범위하게 행사하였다. 윌슨 대통령 이후 12년 만에 민주당 정부가 들어선 까닭에 정부 고위직의 대부분을 새로 임명할 수가 있었고 새로 발족한 구제 및 재건기관에 수천 명을 추가로 임명할 수가 있었다.

넷째, 그는 현대 홍보기법을 경험하여 실행한 최초의 대통령이었다. 그는 라디오를 통해 국민과 직접 대화하였다. 그의 유명한 ‘노변정담’(fireside chats)은 마치 거실에서 아버지가 가족들과 함께 나라 일을 걱정하고 토의하는 것처럼 국민들에게 비쳤다(Leuchtenburg, 1963). 그의 라디오 연설은 으레 “나의 친구들(My friends)…”로 시작되는데 듣는 사람마다 자기에게 직접 얘기하는 느낌을 주었다. 국민들은 이에 보답, 하루에 4천 통의 편지를 백악관으로 보냈다. 이는 트럭 한 대의 분량인데 백악관 직원들이 개봉도 다 못할 정도였다고 하며, 어떤 편지는 수신처에 “나의 친구, 워싱턴 DC”라고만 쓴 것도 있었다. 그의 전임자들이

하루 40여 통의 편지를 받은 것과 비교하면 국민들의 호응도가 어떠하였는지를 가늠할 수 있다.

마지막으로, 그는 뉴딜정책을 추진하기 위해 의회로부터 특별한 권능을 부여받았지만 1940년 독일군에 의해 프랑스가 점령된 이후 군비증강 과정에서 중전의 대통령직 수행방식을 바꾸었다. 히틀러와 무솔리니, 일본군국주의자들을 패퇴시키기 위해 미국군 최고사령관으로서 1,200만 명의 민간인으로 거대한 군수공장을 완전 가동함으로써 자유세계를 훌륭하게 지켜낼 수 있었다.

프랭클린 루스벨트 대통령은 국가위기의 타개, 연방정부의 거대한 관료제도 확립, 국내외 정책은 물론 입법에서 대통령의 주도적인 역할, 그리고 언론매체를 통해 국민들에게 직접 다가가는 등 대통령으로서 탁월한 업적을 쌓은 결과 현대적 대통령 리더십의 상징으로 남아 있다.

특히, 그는 전략적으로 ‘브라운로 위원회’(Brownlow committee)를 대의회 관계에 사용 대통령 보좌기구로 ‘대통령 행정집무실’(Executive Office of the President)을 설치하여 보다 체계적이고 조직적인 대통령 직속 보좌체제를 구축하였다.⁸⁾ 구체적으로 대통령 행정집무실은 1939년 프랭클린 루스벨트 대통령이 뉴딜정책을 효과적으로 감독하기 위해 조직하였다. 그 이전의 대통령 참모들은 보잘 것 없었다. 1857년 의회가 대통령의 비서고용을 인정하기 이전에는 대통령이 사비(私費)로 비서 인건비를 지불해야 했다. 그 결과 대통령이 손수 행정처리를 하는 경우가 많았다. 실례로 워싱턴 대통령은 공문서를 직접 보관하였고, 링컨 대통령은 연설문을 직접 썼으며, 클리브랜드 대통령은 백악관으로 걸려오는 전화까지 직접 받았다. 윌슨 대통령은 직접 그의 주요 연설문을 타이핑하기도 하였다.

8) 프랭클린 루스벨트 대통령의 집권 1기 재임 중 이렇게 빈약한 대통령 보좌팀으로는 국가대사를 치를 수 없다는 우려가 높아지자 1936년 루스벨트는 이 문제를 다룰 브라운로 위원회를 구성, 연구토록 하였다. 그 결과 나온 건의안이 공식적으로 대통령 보좌기구를 설립해야 한다는 것이었고 의회는 1939년 이 기구의 설치권을 대통령에게 부여하였다.

최초의 대통령 행정집무실은 5개 기관으로 구성되었다. 즉, 3개의 전 시기관과 예산실(Bureau of the Budget, BoB) 그리고 백악관 비서실⁹⁾이 그것이다. 해를 거듭하면서 대통령 행정집무실의 규모와 책임, 권한은 확대되어 왔다. 대통령 행정집무실은 여러 개의 자문 및 정책결정기관과 특별기획팀으로 구성되며 대통령에게는 개별적으로 책임을 진다. 자기분야의 전문지식을 가지고 대통령의 정책결정 시 핵심역할을 하고 있다. 오늘날 대통령 집무실은 11개 기관(백악관 비서실 포함)과 2개의 집행관저로 구성되어 있으며, 직원 1,700여 명에 연간 2억 1,400만 달러의 예산을 쓰고 있다.

이 후 대통령실의 보좌 인원이 증가하고 조직이 급격히 복잡해짐에 따라 대통령실의 조직적이고 효율적인 운영과 관리에 대한 관심이 증대되었다. 결과적으로 미국 대통령 연구는 크게 1788년부터 1933년까지의 ‘전통적 대통령’(classical presidency)과 1933년 프랭클린 루스벨트 대통령을 시작으로 현재까지의 ‘현대적 대통령’(modern presidency)으로 나

9) 백악관 비서실(White House Office)도 1939년 발족한 이래 기구와 기능이 계속 확대되어 왔다. 1960년대 중반까지는 비교적 소규모에 비공식적 기능을 수행하는 데 그쳤다. 소규모의 보좌관들이 연설문 작성, 여행계획 작성, 대통령의 정책결정에 필요한 정보 수집 등의 업무를 담당하였다. 대통령 보좌관들은 정책분야에서 독자적인 업무영역을 갖지 못했으며 내각의 각료들과는 영향력이나 위상에서 비교가 안되었다. 대통령의 개인 보좌관으로서 대통령에게 정보를 제공하고, 입법부 등과의 협의시에는 대통령의 조정능력을 신장시키는 것으로 만족하였다. 1950년대를 지나면서 비서실은 서서히 보강되기 시작했다. 1950년대에 의회 연락담당관이, 1960년대에 국가안보와 국내정책에 관한 보좌팀이, 1970년대와 1980년대에는 대통령의 지지기반인 이익단체, 주나 지방정부, 정당 등과의 연락담당팀이, 그리고 1990년대에 들어서는 경제정책팀이 각각 보강되었다. 백악관 비서실이 확대되면서 대통령에게는, 첫째 분별력의 제고와 행정부에서 추진하는 정책에 대해 개인적인 신뢰도를 갖게끔 하였고, 둘째 정책형성 및 결정능력을 크게 신장시켰으며, 셋째 권력의 중심축이 행정부처나 여타 정부기관에서 비서실로 이동하였고 그 결과 대통령 보좌관들의 위상과 영향력은 커진 반면 각료들의 파위는 상대적으로 줄어들었다. 각료는 이제 더 이상 대통령의 유일한 보좌역도 으뜸가는 보좌역도 아니게 된 것이다(Edwards and Wayne, 1997:186). 비서실의 직원수는 1943년에 51명이던 것이 1953년에는 247명으로 늘어났고, 1972년의 583명을 정점으로 점차 축소 조정되어 오늘날 백악관 비서실에는 정규직원 400명과 각 부처에서 파견나온 100명에서 150명 정도의 직원이 일하고 있다. 연간 예산은 4천만 달러 정도(1997년 기준)이다. 대통령 비서실에는 비서실장과 그 밑에 정책, 홍보 등 분야별로 특별보좌관(special assistant), 고문(counsel), 상담역(counsellor) 등 다양한 명칭의 비서관들이 있는데 그 명칭은 정부가 바뀌 때마다 바뀌고 하는 일도 대의 직명과 다른 경우가 많다.

누어진다.

5) 황제적 대통령

4번이나 선출되면서 대통령의 권한을 확장시켜온 프랭클린 루스벨트 대통령이 서거하자 의회는 주도권을 회복하고자 1951년 수정 헌법 제22조를 통해 대통령의 임기를 중임으로 제한하는 등¹⁰⁾ 애를 썼으나 트루먼 대통령도 방관하고 있지만은 않았다. 특히 그는 1950년 한국전쟁 당시 신속하게 미군을 파병한 것은 우리에게 잘 알려진 사실이다. 아이젠하워 대통령은 실로 오랜만의 공화당 출신 대통령이었다. 1953년부터 1961년까지 재임하면서 전임 트루먼 대통령보다는 단호하거나 공격적이지 않고 소극적이었다. 반면 케네디 대통령은 국가정책 결정에서 좀더 과단성 있고 강력한 모습을 보여주었다.

미국이 월남전에 개입하면서 존슨과 닉슨 두 대통령은 가히 '황제적 지위'(Imperial Presidency)에까지 올랐다고 슐레진저(Arthur Schlesinger, Jr.)는 말하였다. 그는 1970년대 초에 대통령의 권능이 너무 확대되고 남용된 나머지 국가 헌정질서를 위협하게 하였다고 주장하였다(Schlesinger, 1985).

구체적으로 비난받아야 할 두 가지 사항은 대통령의 최고사령관으로서 지위남용과 대통령 기밀사항이었다. 대통령의 최고사령관으로서의 지위는 외적의 침략이나 미국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 행동해야 할 때만 인정되는 것이지 선전포고도 하지 않은 전쟁까지 일방적으

10) 초대 워싱턴 대통령(1789~1797)이 1회 연임한 후 물러난 것이 관례화 되었다. 그랜트 대통령이 3선을 시도하여 실패한 예는 있으나 워싱턴 대통령 이후 1회 연임 선례는 헌법의 창시자들이 두려워한 '헌법적 군주'의 출현을 피하기라도 하듯이 150년간 불문율로 지켜져 왔다. 그러나 1930~1940년대의 경제대공황은 이러한 선례가 깨지는 계기가 되었다. 구체적으로 프랭클린 루스벨트 대통령은 1932년에서 1944년까지 무려 네 번에 걸쳐 당선되는 영광을 누렸으나 이에 대한 부정적 시각도 만만치 않아 의회는 1951년 수정헌법 제22조를 제정하기에 이르렀다. 즉, 대통령은 두 번에 걸친 4년 임기 또는 통틀어 10년 이내로 제한하고 있다. 만약 10년이 넘을 경우에는 부통령에게 인계하여야 한다는 것이다.

로 수행할 수 있는 권한을 부여한 것은 아니라는 것이다. 대통령의 기밀 사항과 관련하여 헌법학자들이나 대법원, 의회도 일본 본토에의 원자폭탄 투하 같은 중요한 외교 군사기밀을 대통령이나 그의 측근 보좌관들이 독점하는 것은 모두 인정하였지만 닉슨 대통령과 같이 비밀스러운 군사지원이나 캄보디아 원조 5개년 계획 같은 것까지 기밀사항으로 독점하는 것은 강력하게 반대하였다.

슐레징어는 권력의 남용(*abuse*)과 권한횡령(*usurpation*)을 명백히 구분하고 있다(Schlesinger, 1973). 그의 관점에 의하면 링컨, 프랭클린 루스벨트, 트루먼 대통령은 전시체제 하에서 일시적으로 권한을 침해하였지만 평화시에까지 그 권한을 계속 행사할 의도는 갖고 있지 않았다는 것이다. 그에 비해 존슨, 닉슨 대통령은 심지어 평화시에까지 권력을 남용했고 절대적 권력을 대통령에게 본래적으로 부여된 특권으로 보았다.¹¹⁾

특히 닉슨 대통령은 국가 주요 정책 결정과정을 보다 더 대통령 중심으로 이룩하기 위해 1970년 새로이 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)를 대통령의 모든 정책이 입안되고 집행되는 과정에서 반드시 거쳐야 하는 중요한 기관으로 설치하였다. 관리예산처는 당초 1921년 예산실(BoB)로 발족하여 재무부 소속으로 있었는데 1939년 프랭클린 루스벨트 대통령 당시 대통령 행정집행실이 설치되면서 대통령 직속기관으로 자리를 옮겼다. 관리예산처의 기능도 예산심사, 입법심사 외에 행정관리 기능까지 무소불위의 권한을 행사하였다. 아울러 닉슨 대통령은 관리예산처를 정치적으로 장악하기 위하여 정치적 임명 공무원 수를 늘렸다.

황제적 대통령 닉슨은 1973년 워터게이트 사건¹²⁾까지 계속 팽창일로

11) 대법원은 *United States v. Nixon*(1974) 판례를 통해 워터게이트 사건과 관련된 증거로 요청된 닉슨 대통령 자신의 발언이 녹음된 테이프의 제출을 거절하는 것은 대통령의 특권에 해당되지 않는다고 결정하였다. 즉, 대통령의 특권은 국방 및 외교문제에서는 인정되지만 사법절차에서는 대통령에게도 절대적 면책특권이 인정되지 않는다는 것이다.

를 걷다가 이 사건으로 말미암아 치유불능의 치명상을 입었음은 물론 대통령직을 사임함으로써 남북전쟁 이래 최대의 헌정위기를 초래하기도 하였다.

6) 황제적 대통령 이후

닉슨 대통령의 사임 이후 임명된 대통령인 포드는 취임하자마자 의회와의 관계개선에 가장 중점을 두었다. 의회에서 행한 첫 연설에서 그는 의회와는 대결이 아닌 대화와 조정, 타협과 협조를 이룩하겠다고 강조하였다. 그러나 대통령과 의회의 밀월관계는 포드 대통령의 닉슨 사면을 계기로 불과 30일 만에 끝났다.

의회는 의회와 대통령과의 관계에서 잃어버린 주도권을 되찾기 위해 첫째, 대통령의 관리예산처에 정책적으로 대응하였다. 이를 위해 1974년 '의회예산처'(Congressional Budget Office, CBO)를 의회 내에 설치하는 외에 유능한 전문가들을 많이 채용해 의회가 정책결정이나 행정부 지도 감독에 깊숙이 개입할 수 있는 조직적 기반을 갖추었다(함성득, 1996b). 의회와의 주도권 싸움에서 대통령이 밀리게 된 것은 포드 대통령이 선거에 의하지 않고 임명되었다는 사실도 작용하였다.

둘째, 워터게이트 이후 의회는 행정에서 윤리의식을 강화하기 위하여 '정부윤리법'(Ethics in Government Act of 1978)을 제정하였다. 이 법에 의거하여 클린턴 대통령의 르윈스키 성추문 사건과 관련하여 '스타'(Kenneth Starr)보고서로 널리 알려진 '독립검사'(independent counsel)직이 마련되었다. 이 독립검사 제도의 설립의도는 당시 워터게이트사건 수사를 놓고 닉슨 대통령이 수사권에 제동을 걸자, 고위 공직

12) 2002년 6월 17일로 30주년을 맞이한 워터게이트(Watergate) 사건과 1974년 8월 9일 닉슨 대통령의 사임은 20세기 미국 정치를 '워터게이트 이전'(Pre-Watergate)과 '워터게이트 이후'(Post-Watergate)로 구분해야 할 만큼 중요한 분기점이 되었다. 1930년대 대공황으로부터 1960년대 인종차별 금지 정책과 빈곤 퇴치 운동에 이르기까지 미국민들의 정부에 대한 근본 가설은 '신뢰'였다. 그러나 닉슨의 사임은 '정부에 대한 불신 시대'의 개막을 뜻했다. 워터게이트 사건은 국가원수라고 할 지라도 직권을 남용하거나 법을 어기면 물러나야 하며, 누구든 법 앞에 평등하다는 값비싼 교훈을 남겼다.

자의 불법 혐의에 대한 수사는 행정부로부터 독립된 인사에게 맡겨 공정한 수사를 하자는 것이었다.

즉, 독립검사는 대통령을 포함한 모든 행정부 관리들의 비윤리적 행위를 조사할 수 있는 권한을 갖고 있어 대통령에게는 커다란 제약이 되었다. 또한 이러한 독립검사는 대법원장이 임명한 독립적인 연방판사들로 구성되는 패널에 의해 지명되고 상원의 인준을 받아 임명되며 법에 명시된 반윤리적 행위에만 한하여 법무장관에 의해서만 해임될 수 있다. 이 법의 통과로 의회의 대통령을 포함한 행정부에 대한 감시 기능은 높아졌다. 법무부는 의회가 이 법을 통해 행정부의 권한을 대단히 제약한다고 주장하고 이는 헌법의 권력분립 정신에 위반한다고 소송을 제기하였다. 연방대법원은 *Morrison v. Olson* (1988) 판례를 통해 이 법이 위헌이 아니라고 결정하였다.

그 후 이 독립검사제도는 매 5년마다 의회에서 연장되어 왔고 1994년에도 5년간 한시적으로 연장되었다. 그러나 1999년 6월 30일 이 제도는 연장되지 않아 자동적으로 폐지되었다. 따라서 이제는 미국 고위공직자의 불법 혐의에 대한 수사를 법무장관이 임명하고 해임도 할 수 있는 '특별검사'(Special Prosecutor)가 맡게 되었다. 다만 이 경우 행정부의 입김을 배제하기가 쉽지 않아 정치적 중립성의 문제가 대두되고 있다.

셋째, 1968년과 1992년 사이 24년 간은 '분할정부'(divided government)의 시대로 특징지어진다.¹³⁾ 분할정부란 대통령이 소속한 정당과 상·하

13) 건국 이후 대부분은 통합정부의 형태였고 20세기 들어서도 3분의 2 정도는 이 정부 형태를 취하였다. 그러나 1945년부터 1995년까지 25차의 의회 중 매 2년마다 계산되는 의회의 차수로서 2002년 현재 107차 회의이다) 통합정부의 형태를 보인 것은 10차밖에 되지 않아서 백악관과 의회간의 협조는 그만큼 힘들었다. 통합정부라 하더라도 전폭적인 의회 협조는 기대하기 어려운 것이 미국의 실정이다. 20세기 들어서 의회의 전폭적인 지지가 있었던 기간은 윌슨 대통령의 집권 1기 4년간(1913~1917), 프랭클린 루스벨트 대통령의 초기 뉴딜정책 기간(1933~1936), 존슨 대통령의 '위대한 사회 추진' 기간(1963~1966) 등이 겨우 꼽히고 있다. 이것이 가능하려면 대통령이 강력한 지도력을 발휘하고 의회가 이에 화답해야 한다. 결국 통합정부가 입법의 성공을 보장하는 것은 아님을 알 수 있다. 1930년경부터 1990년대 중반까지 4년을 빼고는 민주당이 의회의 다수당을 차지하였는데 실제 의회를 지배한 것은 남부 민주당의원과 공화당의원간의 보수연합이었다(Hahm, Kamlet and Mowery, 1997). 근래에 들어서면서 분할정부가 보

원의 다수당이 서로 다른 경우를 말한다. 카터 행정부를 제외하곤 공화당 출신 대통령이 양원 모두 또는 어느 한 곳을 민주당이 지배하는 의회를 상대하였다. 일반적으로 분할정부의 특징은 당파적 논쟁이 높아져 일반적으로 주요 국가정책 결정과정에서 대통령의 영향력이 상대적으로 감소되고 거부권을 남발한다는 것이다. 포드 대통령은 30개월 간의 재임기간 중 66건의 거부권을 행사하였고 그중 12건이 의회에 의해 재가결되었다.

1981년 레이건 대통령이 백악관에 입성하였을 때는 전례에 비추어 단임으로 끝날 것으로 전망하는 사람들이 많았다. 그러나 레이건 대통령은 당선되자마자 최고 집행권자로서의 권능을 재구축하는 데 심혈을 기울였다. 레이건 대통령은 그레나다 침공, 리비아의 카다피 본부 폭격 등 일련의 군사작전 성공을 통해 대통령의 위상을 확고히 하였다.

1984년 재선될 때쯤에는 대부분의 반대론자들도 레이건 대통령이 대통령의 위상을 정부의 중심적 위치로 되돌려 놓는 데 성공하였다고 인정하게 되었다. 한 저명한 칼럼니스트는 “그가 대통령직을 구제하였고 해도 결코 과장된 표현이 아니다”라고 쓰고 있다(Broder, 1985). 레이건 대통령의 지도력은 집권 2기때 이란 콘트라 스캔들로 인해 손상을 입었으나 구소련의 고르바초프(Mikhail Gorbachev) 대통령과의 중거리 핵무기협정 조인으로 노련한 통치력이 재확인되었다. 그의 임기 마지막 해의 국민지지도는 아이젠하워 대통령 다음으로 높았다.

부시 대통령의 재임 4년간은 흔히 ‘레이건의 집권 제3기’로 불린다. 왜냐하면 부시 대통령의 국내정책은 ‘레이거노믹스’(Reaganomics)로 설명

다 보편적인 현상이 되고 있다. 트루먼 정부의 2년, 아이젠하워 정부의 6년, 닉슨, 포드, 레이건, 부시 정부의 전기간이 이러한 정부형태였다. 1993년 민주당 클린턴 대통령의 등장과 함께 잠시 통합정부가 되었다가 1994년 중간선거를 거치면서 민주당은 상·하원에서 다수당의 지위를 상실하여 분할정부로 되돌아갔고 2000년 선거를 거치면서 민주당은 상원에서 다수당의 지위를 획득하였다. 분할정부에서 대통령과 의회와의 관계는 적대적일 가능성도 있지만 입법과정에서의 협조까지 배제되는 것은 아니다. 정치학자들의 견해에 의하면 통합정부의 이점이 과장되고 있다면서 실제 주요 입법이나 행정부 비위 사실 조사 때 통합정부와 분할정부간에는 거의 차이가 없었다고 한다(Hahn, Kamlet and Mowery, 1997).

되는 연방정부의 최소한의 간섭정책을 답습하였기 때문이다. 부시 대통령은 외교군사 부문에서는 대단한 성공을 거두었다. 걸프전의 승리 직후 갤럽의 여론조사 결과는 89%의 지지도를 보여 여론조사 역사상 최고를 기록하기도 하였다. 어쨌든 그의 재임중 구소련이 붕괴되는 등 외교분야에서 괄목할 업적을 쌓았으나 경기침체가 워낙 큰 부담으로 작용하여 1992년 선거에서 패배하였다.

민주당의 클린턴 후보는 국내경제를 원상으로 되돌려 놓겠다고 국민들에게 호소하였고 국민들은 46세의 아칸소 주지사를 대통령으로 선택하였다. 군복무 경험도 없으며 월남전 당시 병역의무를 기피하였다고 비난받았던 그가 대통령으로 당선된 것은 분명 새로운 세대가 국가지도자로 등장하는 신호탄이었다. 1996년 선거에서는 프랭클린 루스벨트 대통령 이후 민주당 대통령으로서는 최초로 재선되는 진기록을 남기기도 하였다. 12년 만에 등장한 민주당의 클린턴 정부는 침체된 국내경제를 되살리기 위해 루스벨트 대통령이 1933년에 시행했던 정책을 모방하여 1백일 입법계획 등을 추진하였으나 의회의 반응은 별로 신통치 않았고 루스벨트 정책의 아류로 평가절하되었다. 대통령은 자기가 소속된 정당이 의회 다수당으로 있을 때 일하기가 더욱 수월한 것은 사실이지만 클린턴 대통령의 경우 민주당이 다수당이었던 집권 제1기 전반 2년 동안에도 의회와의 관계에서 고전했던 것은 정당의 응집력 저하, 상·하원의 권력 분권화, 이익집단의 강세 때문이었다.

여하튼 클린턴 대통령하의 미국은 최저실업률(4.6% 정도)과 물가안정(2%이내)으로 대표되는 좋은 경제상태를 유지하였다. 특히, 최근의 대통령들이 국민의 기대와 국가현안 해결 능력 간의 격차를 해소하지 못하여 재선에 실패하곤 하였는데, 클린턴 대통령은 르윈스키 성추문 사건과 이에 따른 탄핵소추에도 불구하고 국민의 기대 이상으로 직무를 잘 수행하였다.

한편 여러 곡절을 거쳐 연방대법원의 판결에 의해 선출된 현 공화당의 조지 W 부시 대통령의 경우 2001년 9·11 테러 사건이후 대테러 전

쟁과 이라크와의 전쟁준비 과정에서 불확실한 위기에 효율적으로 대처하기 위해 대통령의 권한의 해석에 대한 국회의 포괄적 위임을 강조하고 있다.¹⁴⁾ 결과적으로 대통령과 의회와의 관계에 새로운 긴장을 고조시키고 있다.

IV. 대통령과 의회와의 새로운 관계 정립을 위한 대통령의 리더십: 입법적 리더십

19세기만 해도 제퍼슨이나 잭슨, 링컨 등 몇 명의 대통령을 제외하고는 대통령과 의회는 서로 멀리 떨어져 있으려고 하였고 건국 이래 의회가 정국의 주도권을 장악하였다. 특히 1865년 링컨 대통령이 암살된 이후 의회가 주도권을 장악하게 되었으며 윌슨 대통령이 언급한 바와 같이 '의회정부'(congressional government) 형태의 정치체제는 20세기 초까지 한 세대 이상 지속되었다.

오늘날 대통령의 입법기능이 제대로 자리잡게 된 것은 앞에서도 언급한 바와 같이 20세기적 현상인 것이다. 제2차 세계대전이 끝나면서부터 국민·의회·언론 모두 대통령의 강력한 리더십을 기대하기에 이르렀다. 이제는 대통령이 정치일정을 제대로 제시하지 않는다는든지 입법안 발의를 머뭇거리는 것으로 비쳐질 경우 약한 대통령 또는 일 못하는 대통령으로 비난받기에 알맞다.¹⁵⁾

14) 실례로 대 테러전쟁 과정에서 부시 대통령은 주요방송 및 신문사 대표들에게 테러와 관련된 기사에 대해 '보도 제한'을 요청했다. 이와 관련하여 미디어 감시단체인 FAIR(Fairness & Accuracy In Reporting)는 '반테러법' 제정과정에서 의회가 시민의 자유 위협 등 독소 조항들에 대해 제대로 평가하지 않았다고 비난했다. 특히 '미시민자유연합'(ACLU)은 반테러법이 안보문제를 내세워 국민의 기본권 침해와 나아가 입법부 및 사법부의 권한에 제한을 가할 것이라고 경고했다.

15) 대통령들은 당선되면서부터 짧게는 1년, 길게는 4년간의 '정치일정'(political agenda)을 마련한다. 백악관 내에서 대통령의 시간과 정력, 영향력을 가장 효율적으로 사용할 수 있도록 정치일정을 잡은 다음 이 정치일정에 따라 입법 추진과 정책 집행을 하고 있

이러한 맥락에서 대통령은 성공적 국정운영을 위해서 의회의 정치적 중요성을 인정하여야 함은 물론, 실제적으로도 예산의 통과와 배타적 입법 권한을 가지고 있는 의회의 협조를 이끌어 내어야 한다. 미국의 경우 의회의 협력 없이는 어느 대통령도 정책목표를 성공적으로 달성하기 어렵고 결과적으로 효율적 국정운영을 이루어 낼 수 없다(Wayne, 1978).

그러나 의회가 가지는 본질적 의미의 정치적 역할과 중요성은 불행하게도, 행정국가의 등장 및 정치환경 변화의 결과로서 점차 축소되어 왔으며, 심지어 간과되어져 왔다. 최근 의회는 국민들로부터 직접 권한을 위임받아 정치적 정통성을 확보하고 있으며 그 기능과 중요성에 있어서도 이견이 있을 수 없는 확고한 국정운영의 주체임에도 불구하고 국정운영의 무대에서 자꾸 뒷전으로 밀려나며 소외되는 현상이 발생하였다. 결국 국정운영의 책임은 점차적으로 대통령 1인에게 집중되어 왔고 상대적으로 의회는 그 기능을 원활하게 발휘하지 못하게 됨에 따라 여러 역기능적 현상들이 발생하게 되었다.

현재 미국은 2001년 9·11 테러 사건 이후 정치, 경제, 사회적 환경은 급격한 변화에 직면하고 있고 기존의 국정운영 체제는 이러한 환경 변화에 대하여 능동적 자기변혁을 요구받고 있다. 역사를 돌이켜 보면 엄격한 권력분립을 통한 견제와 균형의 원리 하에 성립되었던 미국의 대통령제도 환경변화에 따라 이미 상당한 변천을 겪어왔고, 이제 또 다른 변화를 요구하는 시점에 도달해 있다. 특히, 정부기능의 확대, 정

다. 이 경우 성공한 대통령이 되고자 한다면 이 정치일정을 주도적으로 조정·통제하여야 한다. 만약 이 일정에 끌려가는 형국이 되어서는 결코 성공한 대통령이 못되는 것이다. 이것은 야심적인 대통령이라면 반드시 명심해야 할 지도력의 요체이다(함성득, 1998; 1999). 오늘날 정치일정에 대한 조정·통제의 성공사례로 꼽히는 것은 레이건 대통령의 집권 1기이다. ‘레이저노믹스’로 상징되는 레이건의 정책들은 그 안이 훌륭해서가 아니라 당시에는 오직 그것밖에 다룰 것이 없었기 때문에 워싱턴 정가를 휩쓸었던 것이다. 레이건 대통령은 신속한 행동과 노련한 대화로 자신이 추진하는 정책들을 정치권의 핵심 현안으로 만드는 데 성공한 것이다. 대통령이 정치일정을 제시하는 방법에는 여러 가지가 있다. 연두교서와 특별 메시지, 보고서, 정부예산안 등의 형식을 통해 대통령은 정책의 우선 순위를 밝히고 의회심사를 촉구하며 국민들의 관심과 지지를 호소하게 되는 것이다.

당기능의 쇠퇴, 강력한 이익집단 및 시민단체의 등장, 분할 정부, 매스 미디어의 발달, 정보화 혁명, 탈냉전, 테러전쟁 등과 같은 대내외 환경 요인들이 신자유주의의 물결과 더불어 새로운 거버넌스의 상황을 만들어 내고 있는 것이다. 이러한 새로운 정치적 상황에서 국정운영의 능동적 주체로서 대통령과 의회의 역할 및 양자간의 관계를 새로이 정립하여 효율적 국정운영 체제 구축을 위한 미국 대통령의 리더십, 특히 입법적 리더십의 확보방안을 모색하는 것은 학문적으로나 실제적으로 매우 중요한 의미를 가지게 될 것이다.

따라서 이 장에서는 대통령과 의회간에 존재하는 실제적 역학을 고려하여 새로운 거버넌스 상황에서 요구되는 효율적 국정운영 체제 구축과 관련하여 의회로부터 협조를 얻기 위하여 발휘되어야 할 대통령의 입법적 리더십은 과연 어떠하여야 하며, 이러한 입법적 리더십 구현을 위해서 필요한 실질적 방안들은 무엇인지도 살펴보고자 한다.

일반적으로 상·하 양원의 다수당이 대통령 소속당과 같을 경우 의회의 협조를 이끌어내기는 그 반대의 경우에 비해 쉽겠지만 언제나 그러한 것은 아니다. 의원들은 당에 소속되어 있지만 당에 대한 충성보다는 지역구나 출신배경에 따라 독자적으로 투표하는 수가 많기 때문이다. 따라서 백악관 입장에서 보면 같은 당 소속의원이기 때문에 당연히 지지해줄 것으로 생각하는 것은 큰 오산이다. 그 반대의 경우도 성립된다. 즉 반대당 출신 의원이라도 이해관계만 일치되면 얼마든지 지지를 얻어낼 수 있는 것이다. 대통령과 보좌관들은 원활한 입법 추진을 위해서 끊임없이 의회와 접촉하고 있다. 의회를 설득하고 흥정하기 위해서 대통령은 항상 의회 지도자, 위원회 등 의회 활동단체, 그리고 의원 개개인을 만나고 국민여론에 호소하여야 한다.

이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 대통령은 양당의 의회 지도자들과 자주 만나야 한다. 그 목적은 의회 지도자들의 지지를 얻는 것이다. 대통령과 만날 때에 의회 지도자들은 대통령이 제시한 정책안을 반대하고 폐기할 수도 있음을 언급하지만, 만남이 끝난 후에는 대통령의 의도와

정책목표에 대해 바람직한 정보를 갖고 간다. 대통령은 이들과의 만남에서 지지와 충성(같은 당 소속일 경우)을 확보하는 외에 의회분위기와 득표전략에 대한 정확한 정보를 얻게 된다. 따라서 의원들과 백악관 보좌관들은 매일, 심지어 매시간 입법안에 대해 정보를 교환하여야 한다.

둘째, 대통령은 의회 내 반대그룹의 설득에 주력하는 한편 대다수 의원들의 지지도 호소하여야 한다. 과거 몇 명의 영향력 있는 의원을 포섭하는 것만으로도 법안을 통과시킬 수 있었던 시대는 지났다. 오늘날 의회에는 상임위원회, 소위원회, 태스크포스(task force), 비공식 연구모임 등 수많은 활동단체가 있다. 제104차 의회의 경우 상원에 87개의 상임 활동단체가, 하원에 107개의 단체, 그리고 4개의 합동위원회가 있었다. 어떠한 정책안도 의회내의 수많은 활동단체와 연계되지 않을 수 없게끔 되어 있다. 이는 행정부가 의회와 접촉하고자 하여도 어디서부터 손을 써야 할지 모를 정도로 곤혹스럽게 하고 있는 것이다. 행정부처의 입법 보좌관들은 의회 내 반대그룹의 설득에 주력하는 한편 대다수 의원들의 지지도 호소하여야 한다.¹⁶⁾¹⁷⁾

16) 실례로 1992년 8월, 북미자유무역협정(NAFTA)이 시행되기 전 13개월 간 미국 무역대표부의 보좌관들은 개개 의원들과 40회, 의회활동단체와는 199회의 회동을 가진 것으로 기록되었다(*Congressional Record*, 1992).

17) 의원 설득이 여의치 않은 경우 대통령은 대 의회 전략과 병행하여 국민 여론에 직접 호소하기도 한다. 대통령은 의회보다 미디어를 활용하는 데 유리한 위치에 있기 때문에 전국으로 방영되는 TV 연설, 주요 국가행사, 전국을 순회하면서 지지를 호소하는 방법 등을 통해 국민 여론을 유리하게 조성한 다음 이를 의회 압력수단으로 활용하는 우회전략을 구사하는 것이다. 따라서 백악관 참모들도 언론의 관심을 끌고 국민의 지지를 얻어내기 위해 많은 시간을 보내고 있다. 국민에게 직접 호소하는 이 방법에는 위험도 뒤따른다. 국민들에게 실현될 수도 없는 과잉기대를 불어넣기가 쉽고 현안에 대해 부적절하고 통제 불가능한 제안으로까지 갈 가능성 그리고 실제 지지를 얻어내야 할 의원들과 소원해지는 점 등의 문제도 있는 것이다. '직접적인 국민여론 동원'(going public)은 강력한 전략이긴 하지만 자주 쓰면 그에 대한 부작용도 만만치 않다(합성득, 1999). 대통령이 언론이나 국민들의 주의를 한 몸에 받고 있긴 하지만 오늘날 정계는 대통령이 임의대로 여론을 형성하도록 용인하지 않는다. 지도급 의원들, 엄청난 재력과 회원을 가진 이익단체와 그들의 로비스트들도 각각 국민들에게 그들의 정견을 밝히면서 지지를 호소하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 백악관은 지금도 대 의회 투쟁에서 승리하기 위해 국민의 지지와 우호적 견해를 이끌어내는 전략을 적극 활용하고 있다.

셋째, 대통령은 의원들을 직접 설득하기도 하여야 한다. 의원들의 투표권을 살 수는 없다 하더라도 잠시 빌릴 수는 있다는 말이 있다. 즉 의원들은 외부의 압력이나 영향으로부터 초연할 수 없다는 말이다. 유권자 등 외부로부터의 영향에 민감해야 하는 것이 의원의 책무이다. 대통령은 의원들에게 접근하여 지지를 요청하는 한편 그 대가로 공직이나 특정 사업을 제시하면서 흥정을 하여야 한다. 의원 설득 및 회유에 주로 쓰이는 수단으로는 판사를 포함한 공직임명, 건설사업, 연방정부청사 개소, 선거운동 지원, 기밀정보의 제공, 대통령 전용기 탑승, 백악관 만찬 초대 등이 있으며 상황에 따라 적절한 방법을 활용하여야 한다.

결과적으로 진정한 입법적 성공을 위해서는 대통령과 의회간 양방향의 적극적인 의사소통을 이루는 것이 필수적이다. 이와 관련하여 대통령과 의회간에 존재하는 헌법적 간극을 메워주는 역할을 해줄 수 있는 것이 바로 백악관 내의 '의회관계실'(Office of Congressional Relations)이다. 제도적으로 의회관계실을 설립하고 의회관계실의 역할을 증대시켜 의회와 대통령간에 원활한 의사소통이 이루어진다면, 입법과정에서도 상호 협력의 가능성이 증대될 것이다.¹⁸⁾

같은 맥락에서 대통령과 의회 관계가 성공적일 수 있는 방안 중에 하나는 대통령이 의회로부터 적극적으로 자문을 구하고 이를 수용하는 것이다. 의회관계실의 보좌진들을 통하거나 또는 대통령이 직접 의원들을 대면하여 상호 의사소통하면서 적극적 자문을 구하는 것은 정책 과정에 많은 유익한 정보들을 얻을 수 있고 또한 차후에 의회에 영향을 미치는데 도움을 줄 수 있다. 즉 적극적 자문은 의원들로 하여금

18) 아이젠하워 대통령이 처음으로 별도의 입법보좌관실을 설치한 이래 케네디 대통령은 이 기구를 확대하여 그 명칭도 의회관계실로 개칭하였다. 그는 소속직원들을 의회에 상주시키다시피 하면서 의원들 접촉은 물론 입법전략을 강구토록 하였다. 닉슨 대통령은 입법보좌관을 장관 수준으로까지 격상시켰다. 존슨 대통령은 의원 설득에서 일대일 대면과 압박 작전으로 당근과 채찍을 동시에 구사하는 탁월한 능력을 보여 주었다. 클린턴 대통령은 초기 경제정책과 의료개혁정책에서 의원 설득의 어려움을 경험한 처지라 특정 현안을 전달하는 별도의 로비스트를 고용하는 등 더욱 다양한 대 의회 전략을 구사하였다.

백악관에서 누군가가 의원들의 의견들을 경청해 주고 있다는 느낌을 주게 되는데, 단지 이렇게 의원들의 의견을 들어주고 관심을 가지는 것 하나만으로도 의회와의 관계는 긍정적인 방향으로 설정될 수 있는 것이다.

대통령에게 있어서 의원들이 무엇을 필요로 하고 원하고 있는지를 파악하는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다. 의원들과 우호적 관계를 설정하는데 있어 이보다 더 좋은 방법은 없다고 해도 과언이 아니다. 대통령은 백악관 보좌진들로 하여금 의원들이 무엇을 필요로 하고 있고 무엇을 원하고 있는지에 대하여 늘 관심을 가지게 하고 의원들의 요청에 대하여 항상 경청하고 될 수 있는 대로 반응할 수 있도록 만들어야 한다(Andres, Griffin, and Thurber, 2000).

V. 결 론

최근 미국 대통령은 국정운영에 있어서 새로운 도전과 위협에 직면하여 있다. 분할정부, 냉전의 종식 등 새로운 거버넌스 상황의 등장은 새로운 국정운영 체제를 요구하고 있다. 최근 대통령들이 행정부의 효율적인 집행과 의회를 상대함에 있어 국민에게 직접 지지를 얻어 정책을 주도하는 방법은 이미 상당한 한계에 다다른 느낌이다. 우호적 대국민관계의 유지를 위한 상시적인 선거운동을 통하여 대통령의 성공적 국정운영에 기본적인 조건을 형성시키는 것은 가능할지 몰라도, 결과적으로 입법적인 성공을 통하여 정책적으로도 높이 평가받기 위해서는 대통령과 의회와의 관계가 더욱 발전적으로 변화하지 않으면 안 된다.

미국의 경우 제2차 세계 대전 이후 정치 및 사회적 상황이 행정부와 입법부 모두에게 새로운 권력들을 부여하였듯이, 한 쪽이 권력을 증대하였을 때, 다른 한 쪽이 필연적으로 권력을 상실하여야 하는 것은 아니었다. 기존의 시각들처럼 대통령의 권력을 강화하여 의회의 권력약

화를 시도하고 의회를 배제한 채, 국민들과의 직접관계만으로 정책을 주도하여서는 입법적 성공을 거둘 수는 없다.

올바른 정책결정은 다양한 시각과 사고로부터 수많은 의견이 투입·검토되고 조정되는 과정을 거쳐 탄생될 수 있다. 성공한 대통령이 되기 위해서는 적시에 의사결정을 내려야 하겠지만, 그와 더불어 올바른 결정을 내리는 것도 필수적이다. 비슷한 생각을 가진 소수의 사람들에게 의해서 올바른 결정이 내려지는 경우는 매우 드물다. 올바른 정책결정은 경쟁적인 시각들에 의한 검토, 다양한 비판, 그리고 이미 선호되고 있는 대안을 기꺼이 수정하고 포기하려는 자발적 의사를 통하여 달성될 수 있다.

권력분립을 강조하는 미국의 정치체제의 경우 의회는 대중의 요구를 전달하고, 대통령은 효율적인 국정운영을 수행할 것이 기대되고 있다. 더구나, 의회는 올바른 정책결정에 합치하는 중요한 부가적 시각들을 제공하고 있다. 따라서 대통령이 강해지면 의회가 약해지는 것이 아니다. 현대 사회에서 대통령의 국정운영에서 중추적 기능을 담당해야 한다는 것에는 의심할 여지가 없지만, 이것이 의회의 기능약화로 연결되는 것은 아니다.

의회와 대통령은 시소처럼 한쪽이 올라가면 다른 쪽이 내려가야만 하는 역학관계가 아니라, 서로가 협조하면 더욱 강력한 힘을 발휘할 수 있는 관계이기도 하다. 대통령이 계속 국정운영의 주도권을 쥐고 정책을 수행할 것이나, 의회가 모든 정책에 대하여 조사하고 검토할 수 있는 권한을 보유하고 올바른 역할을 담당하여야 할 것이다. 대통령과 의원들의 목표는 서로의 권력을 억제하고자 하는 투쟁이 아니라, 논쟁 속에서도 조화롭게 조정할 수 있는 건설적 화합이 되어야 할 것이다. 이러한 건설적 화합은 권위와 명령이 아니라 협력과 설득으로부터 가능해질 것이다.

결국 대통령은 견제와 균형의 원리에 의해 독립적 정책결정의 주체가 될 수 있는 의회의 존재로부터 올바른 정책의 추진에 대한 실마리*

를 찾을 수 있을 것이다. 대통령만 전국적 이익을 대표하고 의원들은 지역적 이익만을 대표한다고 볼 수 없다. 대통령이 보다 거시적이고 국가적인 이익을 고려할 수 있는 자리에 있는 것처럼, 의원들은 전체 의사결정에서 간과될 수 있는 여러 미시적 이익들을 대표하는 데는 더욱 유리한 위치에 있다. 미국의 다원적 민주주의의 원리처럼 소수의 이익도 무시되지 않는 민주적 의사결정에 의회는 필수적 기능을 담당하고 있는 것이다. 즉, 효과적인 대통령의 국정운영은 책략과 관리기술을 통하여가 아니라 정치적 합의에 기초한 정치적 리더십에 의해 도출될 수 있음을 자각하여야 할 것이다. 이러한 맥락에서 의회의 존재는 대통령에게 있어 효과적 국정운영의 장애가 아니라 훌륭한 자산이 될 수도 있다.

미국은 현대국가 중 사실상 유일하게 완벽하게 독립적이고 확실한 영향력을 행사하는 입법부를 구성하고 있는 정치체제를 운영하고 있다. “입법과 집행의 권력이 한 사람에게 독점되는 곳에서는 결코 자유는 확보될 수 없다”라고 주장한 제임스 매디슨의 경고로부터 대통령의 입법적 역할이 강조되는 현대사회에서 다시금 의회의 역할이 함께 부각되는 것은 어찌 보면 자연스러운 일일지 모른다.

결론적으로 대통령과 의회의 관계가 권력의 투쟁관계가 아니라 상호 협조하는 관계로 인식될 때 효과적 국정운영은 가능하게 될 것이다. 두 마리의 말이 앞뒤로 나란히 서서 끄는 마차(tandem)와도 같이 대통령과 의회는 모든 국민들이 원하는 효율적 국정운영을 위하여 함께 전진해 나가는 중추로 기능하여야 하는 것이다. 결론적으로 대통령의 성공적인 국정운영, 특히 입법적 성공을 위해서는 대통령과 의회와의 긴밀하고 적극적인 의사소통을 이루는 것이 필수적이다.

참고문헌

- 김종완. 1999. “의회중심에서 대통령중심으로서의 미국정치체도의 변천,” 세종연구소.
- 김혁. 2001. “대통령의 리더십과 비서실 조직구조에 관한 연구: 백악관 비서실조직의 사례를 중심으로,” 『한국행정학보』 35(3): 103-125.
- 김혁·함성득. 2002. “새로운 거버넌스 하의 미국 의회-대통령 관계의 발전적 변화에 관한 연구,” 한국의회발전연구회.
- 임성호. 2001. “미국 거버넌스(Governance) 위기론의 대외정책적 함의와 그 평가,” 『한국정치학회보』 35(1): 287-305.
- 함성득. 1996a. “대통령학의 제도적 접근: Pfiffner(1994)를 중심으로,” 『한국행정학보』 30(3): 211-216.
- 함성득. 1996b. “예산심의 과정에서 국회의 전문성 확보를 위한 조직구성성에 대한 연구: 미국의회예산처와 한국법제예산실의 비교,” 『정부학연구』 2: 195-227.
- _____. 1997. “대통령학의 이론적 고찰과 우리의 연구과제,” 『한국행정학보』 31(1): 1-22.
- _____. 1998. “성공적인 대통령을 위한 국정운영 리더십,” 『한국정치학회보』 32(1): 391-399.
- _____. 1999. 『대통령학』 서울: 나남.
- _____. 2002. 『미국정부론』 서울: 나남.
- Aberbach, Joel and Bert Rockman. (1999). “Hard Times for Presidential Leadership?(And How Would We Know?),” *Presidential Studies Quarterly* 29(4): 757-777.
- Andres, Gary, Patrick Griffin, and James Thurber. (2000). “The Contemporary Presidency: Managing White House-Congressional Relations: Observations from Inside the Process,” *Presidential Studies Quarterly* 30(3): 553-563.

- Arnold, Peri. (1998). *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Barber, James. (1992). *The Presidential Character*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Bostdorff, Denise and Daniel O'Rourke. (1997). "The Presidency and the Promotion of Domestic Crisis: John Kennedy's Management of the 1962 Steel Crisis," *Presidential Studies Quarterly* 27(2): 343-361.
- Binkley, Wilfred. (1962). *The President and Congress*, New York: Vintage.
- Brinkley, Alan. (1993). *The Unfinished Nation: A Concise History of the American People*, New York: McGraw-Hill.
- Broder, David. (1985). "Editorial," *The Washington Post*, January 21.
- Conley, Richard. (2000). "Divided Government and Democratic Presidents: Truman and Clinton Compared" *Presidential Studies Quarterly* 30(2): 222-244.
- Crockett, David. (2000). "The President as Opposition Leader," *Presidential Studies Quarterly* 30(2): 245-274.
- Davis, James. (1995). *American Presidency*, Westport, CT: Praeger Publishers.
- Durant, Robert and Adam Warber. (2001). "Networking in the Shadow of Hierarchy: Public Policy, the Administrative Presidency, and the Neoadministrative State," *Presidential Studies Quarterly* 30(2): 221-244.
- Edwards, George. (1980). *Presidential Influence in Congress*, San Francisco: W. H. Freeman.
- Edwards, George. (1986). "The two Presidencies: A Reevaluation,"

- American Politics Quarterly* 14: 247-263.
- Edwards, George and Stephen Wayne. (1997). *Presidential Leadership, Politics, and Policy Making*, New York: St. Martin's Press.
- Eksterowicz, Anthony and Glenn Hastedt. (1998). "Modern Presidential Transitions: Problems, Pitfalls, and Lessons for Success," *Presidential Studies Quarterly* 28(2): 299-319.
- Finbow, Robert. (1998). "Presidential Leadership or Structural Constraints? The Failure of President Carter's Health Insurance Proposals," *Presidential Studies Quarterly* 28(3): 169-186.
- Fiorina, Morris. (1992). *Divided Government*, New York: Macmillan.
- George, Alexander. (1998). *Presidential Personality and Performance*, Boulder, CO: Westview Press.
- Grossman, Joel and David Yalof. (1998). "The Public versus the Private President: Striking a Balance between Presidential Responsibilities and Immunities," *Presidential Studies Quarterly* 28(4): 821-831.
- Hahn, Sung Deuk, Mark Kamlet, and David Mowery. (1997). "Postwar U.S. Deficit Spending," *American Politics Quarterly* 25(2): 139-167.
- Heineman, Ben Jr. and Curtiss Hessler. (1980). *Memorandum for the President*, New York: Random House.
- Hennessey, Thomas. (1998). "Reinventing Government: Does Leadership Make the Difference?" *Public Administration Review* 58(6): 522-532.
- Hixon, William and Aaron Wicks. (2000). "Measuring Congressional Support for the President: Evaluating NOMINATE Scores" *Presidential Studies Quarterly* 30(1): 186-193.
- Hult, Karen. (2000). "Strengthening Presidential Decision-Making

- Capacity," *Presidential Studies Quarterly* 30(1) pp. 27-46.
- Jones, Charles. (2000). "Reinventing Leeway: The President and Agenda Certification," *Presidential Studies Quarterly*. 30(1): 6-26.
- Keller, Morton. (1977). *Affairs of State: Public Life in Nineteenth Century America*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Kessel, John. (2001). "The Presidency and the Political Environment," *Presidential Studies Quarterly* 31(1): 25-43.
- Kettl, Donald. (2000). "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government," *Public Administration Review* 60(6): 488-497.
- Leuchtenburg, William. (1963). *Franklin Roosevelt and the New Deal*, New York: Harper & Row.
- Light, Paul. (1999). *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lowery, David. (2000). "The Presidency, the Bureaucracy, and Reinvention: A Gentle Plea for Chaos," *Presidential Studies Quarterly* 30(1): 79-108.
- Maslin-Wicks, Kimberly. (1998). "Two Types of Presidential Influence in Congress," *Presidential Studies Quarterly* 28(1): 108-126.
- Moe, Terry. (1985). "The Politicized Presidency," in John Chubb and Paul Peterson (eds.), *The New Direction in American Politics*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Moe, Terry and William Howell. (1999). "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory," *Presidential Studies Quarterly* 29(4): 850-872.

- Nathan, Richard. (1986). *The Administrative Presidency*, New York: Macmillan.
- Neustadt, Richard. (1990). *Presidential Power and Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York: Free Press.
- Pfiffner, James. (1994). *The Modern Presidency*, New York: St. Martin's Press.
- Polsby, Nelson. (1983). "Some Landmarks in Modern Presidential Congressional Relations," In Anthony King(ed.), *Both Ends of the Avenue: The Presidency, the Executive Branch and Congress in the 1980s*, Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Prins, Brandon and Bryan Marshall. (2001). "Congressional Support of the President: A Comparison of Foreign, Defense, and Domestic Policy Decision Making during and after the Cold War," *Presidential Studies Quarterly*. 31(4): 660-678.
- Rockman, Bert. (2000). "Reinventing What for Whom? President and Congress in the Making of Foreign Policy," *Presidential Studies Quarterly* 30(1): 133-154.
- Rose, Melody. (2001) "Losing Control: The Intraparty Consequences of Divided Government," *Presidential Studies Quarterly* 31(4): 679-698.
- Rossiter, Clinton. (1960). *The American Presidency*, New York: Mentor Books.
- Schlesinger, Arthur. (1973). *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin.
- Schlesinger, Arthur. (1985). "Leave the Constitution Alone," In Donald Robinson (ed.), *Reforming American Government*,

- Boulder, CO: Westview Press, pp. 53-54.
- Schraufnagel, Scot and Stephen Shellman. (2001). "The Two Presidencies, 1984-98: A Replication and Extension," *Presidential Studies Quarterly* 31(4): 699-707.
- Shugart, Matthew. (1995). "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," *American Political Science Review* 89(2): 327-343.
- Smith, Michael. (1998). "Congress, the President, and the Use of Military Force: Cooperation or Conflict in the Post-Cold War Era?" *Presidential Studies Quarterly* 28(1): 36-70.
- Spiliotes, Constantine. (2000). "Conditional Partisanship and Institutional Responsibility in Presidential Decision Making," *Presidential Studies Quarterly* 30(3): 485-513.
- Spitzer, Robert. (2000). "In Separation of Powers Obsolete? The Congressional-Presidential Balance of Power" In James Pfiffner and Roger Davidson (eds.), *Understanding the Presidency*, New York: Addison Wesley Longman.
- Tenpas, Kathryn. (1996). "Institutionalized Politics: The White House Office of Political Affairs," *Presidential Studies Quarterly* 26: 2.
- Towle, Michael. (1997). "On Behalf of the President: Four Factors Affecting the Success of the Presidential Press Secretary," *Presidential Studies Quarterly* 27(2): 297-319.
- Walcot, Charles and Karen Hult. (1995). *Governing the White House: From Hoover through LBJ*, Lawrence: University Press of Kansas
- Wayne, Stephan. (1978). *The Legislative Presidency*, New York: Harper and Row.