

『연방주의자 논고』에 나타난 해밀턴의 대통령제 인식과 그 현대적 검토

손병권 | 중앙대학교

| 논문요약 |

이 글은 『연방주의자 논고』를 토대로 대통령제에 관한 해밀턴의 생각을 검토해 보았다. 해밀턴은 식견 있는 인물이 선거인이 되어 독립적인 판단에 의해서 우수한 인물을 대통령으로 선출할 수 있다고 보았으나, 오늘날 각 주의 선거인은 자신들을 선택한 정당의 지시에 의해서 대통령을 선발하고 있을 뿐이다. 신속한 정책결정과 분파의 해악에서 벗어날 수 있다는 근거로 1인 집행부인 대통령을 옹호한 해밀턴의 논리도 오늘날 비대한 집행부의 관료 정치 등으로 인해 퇴색되었다. 또한 대통령의 거부권이 집행부를 방어하고 공익을 위해서 행사된다고 한 해밀턴의 견해는 거부권의 정파적, 정책적 사용이라는 현실과 충돌하고 있다. 군최고사령관으로서의 대통령의 지위가 제한적일 것이라는 주장 역시 대통령의 안보상의 권한이 커지면서 비현실적인 주장이 되었다. 자신의 의견을 개진한 이후 200년이 훨씬 지난 현재의 시점에서 돌이켜 볼 때, 해밀턴이 헌법에 드러난 대통령제의 다양한 양상을 방어하면서 개진한 논리가 더 이상 적용될 수 없다는 것은 어쩌면 당연한 것이며, 이것이 해밀턴을 비판할 “정당한 이유가” 될 수는 없다. 오히려 중요한 점은 오늘날에도 대통령의 지위 및 권한에 대한 해밀턴의 관점은 헌법의 해석을 둘러싸고 여전히 살아 있는 것이라는 점이다. 헌법에 명기된 권력만으로 대통령의 권한이 제한될 경우 국가의 위기 시에 발생할 수 있는 다양한 상황에 대해서 대통령이 대처할 방법이 없으므로 대통령의 권한은 확대되어 해석되어야 한다는 해밀턴의 주장은 매디슨 모델이나 제퍼슨 모델과는 달리 대통령의 권한을 적극적으로 해석하는 하나의 전범이 되고 있다.

주제어 | 해밀턴, 『연방주의자 논고』, 필라델피아 헌법회의, 대통령, 전국 집행부, 선거인단, 1인 집행부, 법률안 거부권, 군최고통수권

I. 서론

우리나라에서 흔히 미국은 순수 권력분립형 대통령제 혹은 그냥 권력분립형 대통령제 국가로 인식되고 있다. 우리의 대통령제가 전통적으로 대통령 중심제(president-centered system)로 작동해 왔고, 정치제도 면에서 국무총리제도, 당정협의제도, 대정부질문제도 등 의회제의 요소를 차용하고 있는 것과 비교해서 미국의 권력분립 원칙이 더욱 부각되면서 미국의 대통령제가 그렇게 인식되고 있는 듯하다. 여기에 더해 우리의 경우 의회에 대한 대통령의 개입정도가 법안 통과에 대한 영향력 행사를 넘어서서 여당의 의원 공천, 여당 지도부 선임, 의회 전략 등에도 암묵적으로 존재하고 있고, 여당 의원의 장관직 진출이 적지 않은 상황에서 미국의 대통령제는 권력분립형 대통령제로 국내에서 회자되고 있다.

미국의 대통령제가 권력분립형 대통령이라는 견해는 위에서 지적한 대로 의회제적 요소가 다수 있고 의회 내 여당에 대한 대통령의 직접적·간접적 영향력이 여전히 강한 우리의 대통령제와 비교해 볼 때 어느 정도 일리가 있는 이야기이다. 실제로 미국 의회정치에서 여당(ruling party 혹은 governing party)이라는 용어 대신 의회의 독자성을 상징하는 다수당(majority party) 혹은 소수당(minority party)이라는 용어가 사용된다든지, 공직선거 정당후보의 공천과정이 정당지도부나 대통령의 영향력으로부터 벗어나 예비선거를 통해서 결정되어 의원의 자율성을 신장시키고 이를 토대로 한 의회전체의 자율성이 보장된다든지 하는 점을 보면 미국 의회가 대통령의 영향력에서 벗어나 상당히 자유롭게 작동하고 있다는 점이 부각된다.

그러나 미국의 경우 대통령-의회 관계가 권력분립체제라는 견해는 자칫 잘못 인식되면 견제와 균형의 원리에 따라서 대통령과 의회가 최소한의 수준에서 상호작용할 뿐, 양대 기관이 법률의 집행과 법률의 작성이라는 고유 영역에서 독자적으로 작동하다는 인상을 줄 수도 있다. 이러한 점과 관련하여 미국 정치학계에서는 헌법상 분립되어 있다는 정부권력이 실제 입법과정에서도 정말 '분립'되어 작동하는지에 대해서 이미 오래 전부터 그렇지 않다는 의견이 제기되

어 왔다. 대통령의 권력은 의회를 ‘설득하는 능력(persuading power)’이라는 뉴스택(Richard Neustadt)의 주장이 ‘분립’이라는 통념에 이의를 제기한 첫 주요 저작들 가운데 하나였다. 헌법에 규정된 것처럼 대통령과 의회가 상호 분립된 기관이라는 주장은 의회의 입법과정을 관찰한 그에 의해 양대 기관이 ‘권한을 공유하는 분립된 기관(separate institutions sharing powers)’으로 재규정되면서 수정되기에 이르렀다(Neustadt 1960).

이후 이러한 뉴스택의 주장은 대통령-의회 관계에 관한 논의에 영향을 미쳤는데, 페터슨(Mark Peterson)은 입법과정에서 상호작용하는 대통령과 의회를 ‘자전거의 앞뒤 바퀴와 같은 기관(tandem institutions)’으로 규정하였고(Peterson 1990), 존스(Charles Jones)와 같은 학자는 미국의 대통령제를 분석할 경우 입법과정에서 양자가 긴밀히 상호작용하는 것에 주목하여 ‘통합적 시각(incorporationist perspective)’을 채택해야 한다고 주장하고 있다(Jones 1997). 이들의 연구에 의하면 입법과정에서 대통령과 의회는 분립되어 작동하고 있다기보다는 서로 긴밀하게 거래하고 타협하며, 때로는 협박하고 때로는 양보하는 기관으로 상호 밀접한 연관을 지니면서 작동하는 기관으로 인식되고 있다.

이와 같이 입법과정에 있어서 미국의 대통령과 의회가 상호 견제, 협조, 대립, 흥정을 통해서 권력을 공유하는 분립된 기관으로 밀접하게 작동한다는 기존의 인식에 일대 반기를 든 것으로 기록될 대통령이 조지 부시(George W. Bush)이다. 부시 대통령은 소수와 대통령(minority president)으로 등장한 2000년 대통령 선거 이후, 그 태생적인 한계로 인해서 온건하고 타협적인 정책을 사용할 수밖에 없을 것이라는 일반의 예상을 뒤집고, 2001년 대규모의 감세정책을 추진하리만치 강력한 리더십을 발휘하면서 임기를 시작하였다. 이후 9.11 사태가 발생하고 테러와의 전쟁이 선포되면서 부시 대통령의 독주체제가 굳어짐에 따라 대통령과 의회 내 소수당인 민주당과의 대화는 사라졌으며, 의회는 대통령의 행위에 대한 사후적인 승인기관으로 전락했고, 의회 공화당 지도부는 부시 정책의 지원과 정당화의 첨병으로 활동하였다(Mann and Ornstein 2006; 손병권 2007). 의회와 부시 대통령과의 이러한 관계는 ‘분립을 넘어서 설득하는 대통령’, ‘의회와 권력을 공유하는 대통령’의 모습과는 매우 상반되는 것이었다. 부시 대통령은 헌법에 보장된 권한을 창의적, 독자적으로 사용할 수 있다

는 시각을 견지하면서 대통령과 집행부의 권한을 최대한 확대 해석하여 미국판 ‘대통령 중심제’를 구현하고자 하였다. 그리고 이러한 대통령 중심제로의 시도는 1965년 번스(James McGregor Burns)에 의해서 소개된 해밀턴 모델(Hamilton model)과도 일치하는 것이었다.

1965년 미국의 저명한 대통령 사학자인 번스는 자신의 저서 『미국형 대통령제: 리더십의 위기 (Presidential Government: The Crucible of Leadership)』¹⁾에서 대통령-의회 관계를 설명하는 가장 일반적인 모형인 매디슨 모델(Madison model)과 제퍼슨 모델(Jefferson model)을 설명한 이후 제3의 모델로서 해밀턴 모델을 제시하고 있다. 그에 의하면 견제와 균형, 소수연합 간의 협상, 대통령 권력의 제한 등을 특징으로 하는 매디슨 모델이나, 정당을 중심으로 한 대통령과 의회의 협력, 다수결에 의한 정부운영, 정당의 책임정치를 주장하는 제퍼슨 모델과 달리, 해밀턴 모델은 대통령 중심제 정부의 모형으로 제시되고 있다. 해밀턴 모델에 의하면 연방정부와 대통령의 권한은 주정부나 의회에 의해서 견제되어서는 안 되며, 대통령은 결단력과 탁월한 안목을 바탕으로 창조적으로 행동하여 “행정과정뿐만 아니라 입법과정까지 지배하고”, “연방과 각 주 사이에 그리고 대통령과 다른 국가기관 사이에 … 취해진 권력균형을 뒤집으며”, “공식적인 헌법제한장치보다는 … 국민과 그 지도자들이 … 무엇을 생각하고 있는가 … 에 의해 구속을” 받을 뿐이다(Burns 1965; 이흥재 외 역 1983, 30).

이러한 모델에 의하면 대통령은 의회를 우회하여 자신이 판단하는 바 국익을 추구하기 위해서 적극적으로, 때로는 독단적으로 행동할 수 있고, 정당은 대통령의 도구로서 작동할 뿐이며 따라서 제퍼슨 모델이 주장하는 바 정당을 매개로 한 대통령과 국민과의 유대감은 약화된다. 1965년 번스가 제시한 해밀턴 모델은 2001년 이후 부시 대통령의 국정운영 기조와 일치하는 모델로, 비록 일반적으로는 않지만 시기별로 미국 대통령의 국정운영 스타일과 의회와의 관계를 설명해 줄 수 있음을 시사한다.

그렇다면 번스가 제3의 모델로 제시한 해밀턴 모델의 주창자인 해밀턴

1) 번스의 이 저서를 번역한 이흥재 등의 번역서 제목을 이 글에서도 그대로 옮겨 적어 사용하였다.

(Alexander Hamilton) 자신이 대통령제에 대해서 가지고 있던 생각은 무엇이 있었을까? 왜 그는 대통령이 헌법상 명시된 권한을 행사하는 것만으로 제한되어서는 안 되며 상황에 따라 좀 더 포괄적인 권한을 행사할 수 있어야 한다고 보았는가? 그리고 헌법제정을 전후하여 해밀턴이 미국의 대통령제에 대해서 가지고 있었던 생각은 현대 미국 대통령의 행태와 얼마만큼의 편차를 보이고 있는가? 미국의 역사적 발전에 따른 상황에 의해서 해밀턴이 옹호한 대통령제의 다양한 양상이 현대 미국 대통령제의 실제 운영상황과 당연히 차이를 보일 수 있는데, 이러한 차이의 원인을 해밀턴이 헌법제정을 전후해서 경험하고 있었던 정치적 상황을 고려해서 설명해 본다면 어떠한 변명이 가능할 수 있을 것인가?

이 글은 미국 헌법제정 당시 창설된 대통령제의 다양한 양상—선출방식, 1인 집행부, 대통령의 권한 등—에 대한 해밀턴의 옹호론을 그가 작성한 『연방주의자 논고』를 중심으로 검토하고자 한다. 이러한 검토를 통해서 이 글은 또한 미국 대통령제의 역사적 발전 양상이 해밀턴이 헌법제정 당시 『연방주의자 논고』를 통해서 대중을 설득하고자 주장한 내용과는 상당히 다르게 발전해 왔다는 점을 지적하고자 한다.²⁾ 이 글은 또한 포괄적 권한을 지닌 팽창적 대통령제를 옹호한 해밀턴의 생각이 대통령의 헌법상 권한에 대한 해석이나 실제 역대 대통령의 국정운영방식에 대한 유형화 작업에 시사하는 바가 크다는 점을 지적하고자 한다.

2) 해밀턴은 1787년 헌법회의의 당시 뉴욕주(연방창설 이전의 'state'는 독립국가의 성격을 지니고 있어 '주'로 표기하는 것은 적절치 않다는 지적도 있으나, 이 글에서는 편의상 '주'로 적기로 한다)를 대표해 참석한 인물로서 매디슨(James Madison) 등과 함께 강력한 중앙정부의 필요성을 역설한 연방주의자 중의 한사람이었다. 후일 워싱턴 대통령 내각에서 재무부 장관(1789-1795)을 역임하기도 했으며, 친영파로서 친불파인 제퍼슨(Thomas Jefferson) 등과 대립하여 의회 내에 연방파(Federalists)와 반연방파(anti-Federalists: 혹은 민주공화파(Democratic Republicans))라는 양대 파벌을 형성하는 데 기여하였다. 헌법회의의 당시 해밀턴의 주장은 지나칠 만큼 강력하게 중앙정부와 대통령제를 옹호하는 것이어서 헌법회의에 참석한 다른 대표들에게 상당한 거부감을 일으키기도 했다. 헌법회의 이후 해밀턴은 당시 반연방주의자들의 입김이 강했던 뉴욕주에서 헌법이 비준될 수 있도록 만전을 기하고 전국적으로 반연방주의자들의 반대를 논박하기 위해서, 버지니아주 대표인 매디슨, 같은 뉴욕주 출신인 제이(John Jay) 등과 함께 1787년 10월부터 1788년 8월까지 인디펜던트 저널(*The Independent Journal*)과 뉴욕 패킷(*The New York Packet*)에 77편의 글을 게재했고, 이 글들은 후일 다른 8편의 글과 함께 1788년 『연방주의자 논고』로 출판되었다. 전체 85편의 글 가운데 해밀턴은

II. 대통령제의 다양한 측면에 대한 해밀턴의 견해

1. 버지니아안에 나타난 ‘전국 집행부’

해밀턴이 『연방주의자 논고』에서 헌법에 채택된 규정들을 옹호하는 논리에 대해서 검토하기 전에 미국에서 채택된 대통령제와 관련하여 1787년 필라델피아 헌법회의에 제시된 원래의 내용은 무엇이었는지를 간단히 살펴 볼 필요가 있다. 필라델피아 헌법회의 당시 연방 집행부에 관한 논의는 매디슨이 작성하고 랜돌프(Edmund Randolph)가 제출한 버지니아안(Virginia plan)에 처음으로 등장했다. 전체 15개조로 구성되어 1787년 5월 29일 필라델피아 회의에 제시된 버지니아안 가운데 ‘전국(全國) 집행부(national executive)’ 관련규정은 7조와 8조로서 그 내용은 다음과 같다.³⁾

전국 집행부가 설치되며 이는 전국 입법부에 의해서.....(원래 빈칸: 필자 주)년 임기로 선출된다. 전국 집행부는 규정된 바 정확한 시기에 자신들의 봉사에 대한 고정된 급여를 받으며, 이 경우 임금의 증감은 이러한 증감이 있던 시기의 집행부(Magistracy)에 영향을 주어서는 안 된다. 전국 집행부는 두 번 선출될 수 없다. 전국 집행부는 전국적 법률의 집행에 관한 일반적 권한 외에도 연맹(Confederation)에 의해

51편을 글을 작성했고, 이 가운데 『연방주의자 논고』 67번에서 77번까지가 집행부와 대통령에 관한 해밀턴의 글이다. 이 논문은 11편의 글에 나타난 해밀턴의 의견을 중심으로 작성되었다. 해밀턴의 생애 및 정치사상과 관련하여서는 다양한 저작이 있으나 해밀턴의 일대기를 서술하면서 그의 생각의 변화를 잘 설명한 저작으로는 Ron Chernow, *Alexander Hamilton* (New York: The Penguin Press, 2004); Forrest McDonald, *Alexander Hamilton: A Biography* (New York: W.W.Norton & Company, 1979) 등이 있다.

- 3) 오늘날 집행부의 수반으로 일컬어지는 ‘대통령(president)’이라는 용어는 처음에 필라델피아 헌법회의에 제출된 버지니아안에는 나타나 있지 않았다. 버지니아안에는 단지 ‘전국 집행부’가 설치되어야 한다는 의견만이 개진되어 있었을 뿐이다. 실제로 ‘대통령’이라는 단어는 헌법회의의 당시 제기된 여러 가지 문제 가운데 합의를 도출하지 못한 문제를 다시 논의하고 최종안을 마련하기 위해서 7월 24일 작업을 개시한 세부사항위원회(The Committee of Detail)에서 최초로 등장하였다(Farrand 1996, Vol. II, 104).

의회에 부여된 집행권을 보유해야 한다.

(Resolved, that a National Executive be instituted, to be chosen by the National Legislature for the term of years.....(원래 빈칸: 필자 주) to receive punctually at stated times, a fixed compensation for the services rendered, in which no increase or diminution shall be made so as to affect the Magistracy, existing at the time of increase or diminution, and to be ineligible a second time; and that besides a general authority to execute the National laws, it ought to enjoy the Executive rights vested in Congress by the Confederation.)

집행부와 편리한 숫자의 인원으로 구성된 전국 사법부는 수정 위원회(Council of revision)를 구성하여 전국 입법부가 통과시킨 모든 법률이 작동하기 전에 이를 검토하고, 또한 법률에 대한 거부 that 최종 확정되기 전에 전국 입법부의 모든 법률을 검토할 권한을 지닌다. 위의 수정 위원회의 이견(異見: dissent)은 법률에 대한 거부(rejection)에 해당될 것이며, 그렇지 않기 위해서는 전국 입법부가 통과시킨 법률이 다시 통과되거나 혹은 특정한 입법부의 법률이 양원의.....(원래 빈칸: 필자 주) 구성원에 의해서 다시 거부되어야 한다.

(Resolved that the Executive and a convenient number of the National Judiciary, ought to compose a Council of revision with authority to examine every act of the National Legislature before it shall operate, and every act of a particular Legislature before a Negative thereon shall be final; and that the dissent of the said Council shall amount to rejection, unless the Act of the National Legislature be again passed, or that of a particular Legislature be again negatived by.....(원래 빈칸: 필자 주) of the members of each branch.)

출처: Farrand 1966, Vol. I, 21

위의 두 조문에서 알 수 있는 바와 마찬가지로 버지니아안의 7조와 8조는 필라델피아 헌법회의에서 최종 결정된 대통령 관련 규정과는 판이하게 다를 수 있다. 실제로 버지니아안은 대통령이라는 표현을 사용하지도 않았을 뿐만

아니라, 전국 집행부 관련 내용을 보면 매우 추상적이며 간단한 골격만을 제시하고 있다. 전국 집행부와 관련된 버지니아안의 7조와 8조의 내용은 의회에 의해 선발되는 집행부가 필요하고, 개선되어서는 안 되며, 급여가 지급되어야 한다는 점, 그리고 집행부와 관련된 협의체가 구성되어야 한다는 점, 그리고 법률안 거부권에 해당하는 제도가 이들 협의체에 부여된다는 점 등이 언급되어 있을 뿐이었다. 집행부의 의회선발, 개선금지, 집행부 내 협의체 구성 규정 등은 이후 헌법에 최종적으로 채택된 내용과는 판이하게 다른 것으로서, 이는 추후 필라델피아 헌법회의의 논의 과정에서 집행부와 관련된 버지니아안을 두고 수많은 토론과 변화가 있었음을 암시한다.⁴⁾ 대통령의 임기는 4년으로 확정되었고 의회에 의한 대통령 선출안은 선거인단제도에 의한 선거로 바뀌었다. 전국 집행부는 구체적으로 1인 대통령으로 확정되었다. 그리고 대통령의 임기제한은 없어졌고⁵⁾ 집행부와 사법부의 협의체 구상은 무산되었으며 대통령 거부권은 존치되었다.

1787년 5월 29일에 랜돌프에 의해서 제시된 버지니아안에 나타난 집행부 구상은 원래 헌법회의 당시의 해밀턴의 주장과 비교해 볼 때, 그리고 이후 조금

4) 필라델피아 헌법회의 당시 의사진행과정과 토론내용을 상세하게 담은 권위있는 저작으로는 Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I-IV (New Haven: Yale University Press, 1966)를 참고하기 바람. 헌법회의를 중심으로 한 미국 대통령제의 창설과정에 관해서는 Jack N. Rakove, *Original Meanings: The Politics and Ideas in the Making of the Constitution* (New York: Knopf, 1996); Richard J. Ellis, ed., *Founding the American Presidency* (Lanham, MD: Rowman-Littlefield, 1999); Charles C. Thatch, Jr., *The Creation of the Presidency, 1775-1789: A Study in Constitutional History* (Baltimore: Johns Hopkins University, 2007)을 참조하기 바람. 헌법회의 당시부터 시작하여 추후 미국의 대통령제의 형성과 발전과정에 관해서는 Sidney M. Milkis and Michael Nelson, *The American Presidency: Origins and Development 1776-2002* (Washington, D.C.: CQ Press, 2003)을 참조하기 바람.

5) 원래 필라델피아에서 채택된 헌법에는 대통령의 임기제한 규정이 없었다. 그러나 임기제한은 불문을처럼 지켜지다가 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령이 제2차 세계대전이라는 전시상황에서 4번 연속 당선됨으로써 지켜지지 않는 선례를 처음으로 남기게 되었다. 루즈벨트 대통령 사망과 제2차 대전 종전 이후 미국 의회는 1947년 대통령이 두 번 이상 봉직할 수 없다는 내용을 골자로 하는 헌법 수정안을 통과시켰고(제22차 헌법수정조항), 이 수정안은 1951년 필요한 비준 정족수를 넘는 주들의 동의로 최종 확정되었다.

완화된 형태로 『연방주의자 논고』에 나타난 그의 주장과 비교해 볼 때 현격한 차이를 보이는 것이었다. 원래 해밀턴은 다수의 인원으로 구성되는 집행부를 강력히 반대하여 1인 대통령의 필요성을 역설했으며, 대통령과 상원의원의 종신임기를 주장했다. 그는 또한 의회에 의한 대통령 선발을 강하게 반대했으며, 거부권 역시 의회의 재의결을 허용하지 않는 절대적 거부권을 주장한 인물이었다(D'Elia 1983, 15). 실제로 해밀턴이 주장한 내용이 1787년 헌법회의에서 채택된 내용과 편차가 있을지는 모르지만, 최종 헌법안은 버지니아안에 비해서 상당한 정도 해밀턴의 의견이 크게 반영된 형태로 나타났다. 이렇게 볼 때 미국 대통령제의 구상에 있어서 해밀턴이 자신의 의견을 관철시키기 위해서 헌법회의에서 수용될 수 없으리만치 강한 대통령제를 주장했다는 추측도 가능하다. 다음에서는 이러한 배경을 염두에 두고 『연방주의자 논고』에 나타난 바, 대통령제에 대한 해밀턴의 생각을 검토해 보고자 한다.

2. 『연방주의자 논고』에 나타난 해밀턴의 의견

1) 선거인단제도⁶⁾

1787년 필라델피아 헌법회의에서는 원래 버지니아안에 나타난 내용과는 달리 의회에 의한 대통령 선출이 거부되고 선거인단에 의한 대통령 선거방식이 도입되었다. 대통령이 입법부에 종속될 것을 우려한 펜실베이니아 대표 윌슨(James Wilson) 등이 반발한 결과였으나, 그가 원래 주장한 국민 직선 역시 직접 민주주의적인 성격이 크다는 이유 등으로 거부되었다(Milkis and Nelson 2003, 30). 이후 윌슨 등은 대통령 선거인단에 의한 대통령 선출을 주장했으나 역시 반발에 부딪치다가, 석 달 뒤인 9월 4일 비로소 선거인단 제도에 의한 대통령 선출방식이 확정되었다.

6) 선거인단제도에 대한 해밀턴의 의견은 『연방주의자 논고』 68번에 나타나 있다.

사실 선거인단 제도의 도입은 국민적 신망이 높아 초대 대통령으로 취임이 확실시되던 워싱턴 대통령 퇴임 이후에는 국민의 압도적 지지를 받는 인물이 없을 것이라는 가정하에서 가능한 것이었다. 선거인단에 의한 1차 투표에서 과반득표를 하는 후보가 등장하지 않으리라고 보고, 이 경우 상위 5명의 후보자 가운데 최다득표자 1인을 1주 1표의 원칙에 따라서 선발하게 될 것이라는 가상 시나리오하에서 선거인단제도가 채택되었으나 향후 정당정치의 발달은 이러한 기대를 좌절시켰다. 『연방주의자 논고』 68번에 적혀 있는 해밀턴의 의견은 정당정치의 발달을 미처 예견하지 못한 채 헌법이 채택한 선거인단제도에 의해서 가장 훌륭한 인물이 당선될 것을 기대하면서 제시된 것이었다.

해밀턴은 선거인단제도가 대중으로부터 일정한 거리를 둔 식견(information and discernment)있는 인사에 의한 대통령 선출을 가능하게 함으로써 일반대중에 의한 직접선거와는 달리 공동체에 혼란을 가져 오지 않을 것이며, 각 주별로 대통령 선거를 실시하기 때문에 선거인 모두가 같은 시간, 같은 장소에 모일 경우 발생할 수 있는 혼란(heats and ferments)도 없을 것으로 보았다. 해밀턴은 시민의 직접적인 정서로부터 유리된 식견있는 인물들이 훌륭한 인물을 대통령으로 선발하는 데 필요한 자질을 갖출 것으로 보았고, 또한 각 주별로 대통령을 선출할 경우 과당이 조성되지 않을 것으로 보아 선거인단제도를 적극적으로 옹호하였다. 그러나 그가 예견한 선거인단이 직접 중심이 되는 대통령 선출제도는 정당이 지배하는 선거인단제도 운영으로 후대에 크게 변모되기에 이른다.

2) 대통령 1인 집행부⁷⁾

위에서 설명한 대통령 선출방식과는 달리 집행부의 인원을 1인으로 할 것인가 혹은 다수로 할 것인가 하는 문제는 버지니아안이 논의되기 시작한 지 얼마 안 되는 6월 4일 타결되어 비교적 손쉽게 결말을 보게 되었다. 헌법회의의 당시 1인 집행부(single executive) 주장은 의회를 견제하려는 취지에서 제기된 것으

7) 1인 집행부에 대한 해밀턴의 의견은 『연방주의자 논고』 69번, 70번 등에 나타나 있다.

로 윌슨 등에 의해서 강력하게 주창되었고 해밀턴은 누구보다도 강하게 이에 동조하였다. 그러나 1인 집행부 주장에 대해서 반론을 제기하면서 복수 집행부(plural executive)를 주장한 사람들은 1인 집행부가 결국 군주정(monarchy)으로 회귀할 것이 아닌가에 대해서 강한 의구심을 품고 있었다. 따라서 해밀턴은 이 문제에 대해서도 1인 집행부의 강력한 중앙정부를 주창한 자신의 입장을 피력할 필요를 느끼게 되었다.

『연방주의자 논고』의 69번에 나타난 해밀턴의 주장은 1인 집행부의 책임자, 즉 대통령이 결코 미국인들이 그토록 우려하는 영국의 군주와 같은 존재가 아니라는 점에 집중되어 있다. 우선 해밀턴은 미국의 대통령은 선출직이며 영국의 왕과 같은 세습직이 아니어서 두 기관은 근본적으로 다른 것이라고 이야기한 후, 군주와 달리 대통령은 탄핵의 대상이 될 수 있으며, 대통령이 행사하는 거부권은 군주국과는 달리 절대적 거부권이 아니라 조건부 거부권(qualified negative)이라고 설득하고 있다. 또한 새로운 헌법에 규정된 군최고사령관으로서 대통령의 지위가 대통령을 사실상 군주와 같은 위치에 두는 것이 아닌가라는 우려에 대해서도, 전쟁선포권, 병력의 모집과 병력에 관한 규제는 모두 의회의 권한으로 되어 있다는 점을 들어 이러한 우려를 불식시키려고 하고 있다. 이와 아울러 미국의 대통령은 상원의 동의가 있어야만 조약을 체결하고 대사를 임명할 수 있어서 군주와 달리 그 권한 행사에 제한이 있음을 상기시키고 있다.

이어서 『연방주의자 논고』 70번에는 1인 대통령이 왕정이 아닌 공화국에는 어울리지 않을 것이라는 주장에 대해서 반론을 제기하면서, 대통령 한 사람에게 의한 단일 통치의 장점을 설명하고 있다. 우선 해밀턴은 외국의 침략에 대한 방어, 시민의 재산 및 자유의 보호를 위해서 국가는 ‘활력(energy)’이 필요하며, 집행부가 이러한 활력을 확보할 경우에만 ‘훌륭한 정부(good government)’가 등장할 수 있다고 보고 있다. 그는 이어서 활력이 작동하기 위해서는 집행부의 단일성(unity), 임기의 지속성(duration), 적절한 급여(adequate provision for its support), 적합한 권한(competent powers)의 요소가 보장되어야 한다고 주장하고 있다(Hamilton et al. 1982, 356). 그리고 해밀턴은 이러한 활력의 바탕이 되는 요소들을 통해서 드러날 수 있는 국가운영상의 특징—결정력(decision), 추진력(activity), 기밀유지(secretcy), 신속성(dispatch)—은 다수 집행부

보다는 대통령으로 표상되는 1인 집행부에 의해서 더욱 잘 구현될 수 있다고 주장하였다. 이러한 전제하에서 해밀턴은 '단일성(unity)'이라는 주제를 중심으로 대통령 중심의 1인 집행부의 장점을 논의하고 있다.

우선 해밀턴은 복수 집행부의 정책결정자들 사이에 의견의 불일치가 있을 경우 나타날 수 있는 문제점을 거론하고 있다. 특히 전시와 같은 상황에서 복수 집행부의 구성으로 인해서 국가적 활력이 모아질 수 없는 경우 국가안보가 심각한 우려에 직면할 수 있음을 지적하고 있다(Hamilton et al. 1982, 358-359). 이와 함께 그는 복수 집행부의 경우 1인 대통령에 비해서 책임의 소재 파악이 어려워져 국가운영의 책임감이 망실될 우려가 있다는 점을 또한 상기시키고 있다.

복수 집행부가 지니는 이러한 문제점은 실제로 필라델피아 헌법회의의 당시에도 심각하게 논의된 내용이였다. 제II절의 서두에 적힌 원문의 내용에서도 알 수 있듯이 5월 29일 제출된 버지니아안의 제8조 가운데에는 사법부의 일정 인원과 집행부가 함께 협의체(council)를 만들어 거부권을 행사하는 방식으로 의회에 대처해야 한다고 제안하고 있다. 그러나 당시 1인 집행부를 주장한 사람들은 집행부가 집행부 외부의 기관과 협의하게 될 경우 1인 집행부의 장점인 신속성, 책임감 등이 사라질 것으로 보고 이에 대해서 강하게 반대하였다. 특히 사법부 소속 인사들이 의회가 통과시킨 법에 대해서 집행부와 함께 의견을 개진하는 것은, 통과된 법률이 정책실행을 통해서 실제로 논란을 야기하였을 때 제기될 사법적 판단 이전에 미리 법률을 재단(裁斷)하는 것이 되어 문제가 될 수 있다고 보았다. 이러한 갑론을박 끝에 헌법회의 당시 집행부의 성격을 협의체로 하는 구상은 무산되고 말았던 것이다.

해밀턴은 이러한 헌법회의의 결과에 대해서 1인 집행부의 장점을 강조하면서 적극적으로 지지의사를 표명하고 있다. 해밀턴 역시 1인 집행부를 주장한 월슨 등과 마찬가지로 집행부에 대해서 의견을 개진하는 협의체가 존재할 경우 집행부의 책임감이 약화되고 대통령의 훌륭한 의도에 대해서 장애물이 될 뿐이라고 주장하였다(Hamilton et al. 1982, 361). 또한 대통령이 자신에게 맡겨진 과업을 적절히 추진하지 못할 경우 이러한 협의체는 대통령의 과실에 대한 엄폐물(cloak)이 되어 대통령의 책임감을 떨어뜨릴 것이라고 주장하다. 당시 분파의 해약에서 벗어나지 못한 것으로 인식되었던 주의회 정치의 상황에 정통한

해밀턴에게 다수 집행부는 사적 이익의 충돌을 조장하고 공익을 도모하지 못하는 장소가 될 뿐이었고, 이와 대조되는 1인 집행부의 장점이 훨씬 부각되었다.

3) 임기의 안정성⁸⁾

대통령의 선출방식 및 1인 집행부 문제와 함께 필라델피아 헌법회의에서 논란의 대상이 된 것은 대통령의 임기와 재선허용 여부와 관련된 문제였다. 버지니아안에는 집행부의 임기(기간)는 빈칸으로 남아 있었고 재선이 불가능하도록 되어 있었다. 그러나 필라델피아 헌법회의에서 최종 채택된 헌법에는 대통령의 임기는 4년으로 선거인단에 의해 선출된다고 규정되었으며, 임기제한에 관한 조항은 없었다. 이는 논란 끝에 지연사항 위원회(Committee on Postponed Matters)에서 최종 결정한 내용으로서, 재선을 허용할 경우 의회가 선발해서는 안 된다는 인식과 연계되어 나타난 결과였다. 재선을 허용할 경우 의회에 의한 대통령 선출은 의원에 대한 대통령의 매수를 조장할 것으로 우려한 사람들이 선거인단제도를 주장하면서 임기를 제한 없이 허용하자는 주장이 채택된 결과였다. 그리고 이는 실제로 국정지속성을 위해서 대통령의 안정적인 임기를 주장한 해밀턴의 입장과도 일치하는 것이었다.

대통령의 임기와 관련된 해밀턴 주장의 핵심은 적절한 봉직기간이 보장되지 않으면 대통령이 책임지고 국정을 수행할 수 없다는 것과, 재선이 가능해야만 집행부의 안정성이 보장될 것이라는 점이었다. 전자의 경우 적절한 임기가 보장되어야 자신의 과업에 대한 기득권을 통해 집행부의 견고성(executive firmness)이 생긴다는 것으로 정당화되었으며, 집행부의 안정성과 관련해서는 임기를 제한하지 말아야 전임자와의 지나친 차별성을 강조하지 않게 되어 행정관료의 빈번한 교체가 줄어들고 행정의 안정성이 보장된다는 논리로 나타났다. 해밀턴은 대통령 임기제한에 대한 반대의견을 개진하면서 임기제한을 ‘배제(exclusion)’라고 표현하고 있는데, 이 용어는 현직 대통령의 재선추구를 배제

8) 임기의 안정성에 대한 해밀턴의 의견은 『연방주의자 논고』 71번, 72번 등에 나타나 있다.

한다는 의미에서 사용되었다. 매디슨은 대통령의 재선을 금지할 경우 나타날 수 있는 문제점을 적절한 통치 인센티브의 망실, 사적 이익의 추구, 경험의 활용제한, 위기 시 대통령 전문성의 활용 배제, 행정의 안정성에 대한 제한 등으로 지적하면서, 임기를 제한하지 않을 경우에 국가의 독립성과 안보가 더욱 보장될 것으로 보았다(Hamilton et al. 1982, 367-370). 해밀턴에게 있어서 1인 집행부, 즉 대통령이 주는 장점은 임기의 안정성에 의해서 더욱 구체적으로 실현될 수 있는 것이었다.

4) 대통령의 권한: 법률안 거부권과 군통수권⁹⁾

필라델피아 헌법회의에서 제정된 헌법조문에 의하면 대통령의 권한은 제2조에 명기되어 있는데, 제1조에 명기된 의회의 권한이 매우 구체적인 것과는 달리 집행부와 대통령의 권한은 주로 일반적인 내용들만으로 구성되어 있고 세세한 규정은 상대적으로 적은 편이다. 헌법 제정 이래 지속적으로 논란의 대상이 되고 있는 대통령의 거부권은 의회와 관련해서 제1조, 제7절, 제2항에 규정되어 있다. 그리고 미국이 세계의 강대국으로 부상함과 함께 전쟁이 개입하는 과정에서 의회와 갈등을 빚게 되는 단초가 되는 대통령의 군최고사령관의 지위는 집행부 관련 규정인 제2조, 2절, 1항에 아주 간명하게 나타나 있다. 이와 같이 의회의 권한에 관한 규정에 비해서 대통령의 권한에 관한 규정이 구체적이지 않은 것은 대통령의 권한이 상황에 따라서 확대되어 해석되도록 의도한 문체위원회(Committee of Style and Arrangement)의 모리스(Gouverneur Morris)의 노력의 결과라는 해석도 있다(Milkis and Nelson 2003, 41-42).¹⁰⁾ 이러한 추론은

9) 대통령의 법률안 거부권과 군최고통수권에 대한 해밀턴의 의견은 『연방주의자 논고』 69번, 73번, 74번 등에 나타나 있다.

10) 헌법초안을 최종적으로 다듬는 역할을 수행하게 된 문체위원회에는 존슨(William Samuel Johnson)을 위원장으로 하여 해밀턴, 매디슨, 모리스, 킹(Rufus King) 등 5인이 참여하였으며, 실제로는 모리스가 주로 집필을 담당하였다. 모리스는 전반적으로 해밀턴과 사이가 좋았고 정치적 견해도 비슷해서 당시 매우 협조적인 관계를 유지할 수 있었다(Chernow 2004, 239-240).

의회에 관한 규정 제1조, 제1절에서는 “이 헌법에 의해서 부여되는 모든 입법 권한은 미국 연방의회에 속하며…”라고 적혀 있는데 반해서 대통령에 관한 규정인 제2조에는 “이 헌법에 의해서 부여되는(herein granted)”이라는 조건조항이 없다는 점에서도 가능하다.¹¹⁾

대통령의 권한과 관련하여 해밀턴은 『연방주의자 논고』 73번에서 77번에서 의견을 개진하고 있는데, 75번부터 77번까지는 대통령의 행정직 인사권에 대한 논의가 주종을 이루고 있다. 이 글에서는 73번과 74번에서 논의된 내용 중 현대에 이르러 상당한 논란의 대상이 되고 있는 대통령의 법률안 거부권과 군최고 통수권에 대한 해밀턴의 생각을 정리해 보고자 한다.

대통령의 법률안 거부권(이하 거부권)은 5월 29일 제시된 버지니아안에서 언급된 것으로는 유일한 집행부의 권한이었다. 대통령의 거부권은 의회를 견제하기 위한 목적이 일차적이었으며, 사법부의 협력을 얻어 거부권을 행사해야 한다는 버지니아안의 규정도 사실은 집행부가 행사하는 거부권에 힘을 실어주기 위한 것이었다. 그러한 필라델피아 헌법회의의 당시 해밀턴은 물론과 더불어 실제로는 대통령의 절대적 거부권을 주장한 인물이었다. 그러나 이와 같은 주장은 대통령의 권한이 매우 비대해져서 전제적인 될 수 있다는 반론에 의해서 좌절되고, 그 절충안으로 등장한 것이 의원 2/3의 찬성으로 거부권이 다시 반복될 수 있다는 내용이었다. 소위 『연방주의자 논고』 73번에서 해밀턴이 언급한 ‘조건부 거부권(qualified negative)’ 이 바로 이것이다.

이런 경로로 헌법에 채택된 대통령의 거부권에 대해 『연방주의자 논고』에 나타난 해밀턴의 입장을 보면, 그 논리는 대강 두 가지 정도로 요약된다. 하나는 대통령이 의회에 대해서 자신을 방어할 수 있는 도구(self-defence)가 있어야 된

11) 아래에서 본문 가운데 다시 설명되겠지만 이와 같이 대통령의 권한이 헌법에서 명확히 규정되지 않은 것에 대해서 해밀턴은 긴급상황(emergencies) 등이 발생할 경우 대통령은 헌법에 명기되지 않은 권한도 국가안보와 질서의 유지를 위해서 사용할 수 있어야 한다는 입장을 견지하고 있었다. 이러한 해밀턴의 대통령 권한론을 제퍼슨의 그것과 비교해서 적은 글로는 Clement Fatovic, “Constitutionalism and Presidential Prerogative: Jefferson and Hamiltonian Perspectives,” *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 3 (Jul. 2004)을 참조하기 바란다. 이 각주에서 필자가 지적한 내용은 페토픽(Clement Fatovic) 논문의 pp. 435-439에 잘 나타나 있다.

다는 점과, 다른 하나는 분파(faction), 성급함(precipitancy), 충동(impulse)에 취약한 의회에 대해서 공익(public good)을 보장할 수 있는 방법이 집행부에 부여되어야 한다는 점이다. 해밀턴에 의하면 단지 문서상으로 규정된 권력의 분립이나 견제와 균형만으로는 의회의 권력행사에 대해서 대통령이 국정 의 안정성을 기하는 것은 충분하지 않으며 구체적으로 이를 보장할 줄 수 있는 도구가 있어야 하는데, 이를 위한 적절한 도구가 바로 거부권이라는 것이다. 이와 아울러 해밀턴은 대통령의 거부권은 의회가 다수의 인원으로 구성되어 있고 유권자와 직접적인 상호작용으로 인해 열정과 분파에 의해서 좌우될 수 있으므로 이를 견제하기 위한 목적으로 인정되어야 한다고 보았다.

대통령에게 거부권이 필요하다는 두 번째 이유와 관련하여 과연 대통령 한 사람이 의회 전체보다 덕성과 지혜를 보유하고 있다고 어떻게 확신할 수 있는 가라는 반문이 제기될 수 있다. 이에 대해서 해밀턴은 문제의 초점은 이러한 예지(叡智)를 대통령 한 사람이 보유하고 있는가의 여부가 아니라, 오히려 시민과 선거를 통해 연계되어 있으며 또한 다수로 구성되어 있는 의회가 결코 완전한 조직이 아니라는 점에 있다고 주장하면서 의회에 대한 강한 의구심을 표명하고 있다. 권력에 대한 탐욕이 지나쳐서 다른 기관의 권한을 침해할 수 있는 의회, 분파의 해악에 의해서 심의과정이 왜곡될 수 있는 의회, 졸속적인 법안을 만들어 낼 수 있는 의회에 대해서 ‘공익을 보장하기 위해서는’ 대통령에게 거부권이 필요하다는 것이 해밀턴의 주장이었다.

동시에 그는 대통령 한 사람에 의한 거부권 행사에 대한 우려를 해소하기 위해서 미국과 영국의 예를 들고 있는데, 미국의 경우 의회의 권한이 우월하고 이러한 의회에 대항하여 대통령이 거부권을 행사하는 것 자체가 다분히 대통령 자신에게 위협을 초래할 수 있기 때문에 대통령은 매우 소극적으로 거부권을 행사할 수밖에 없을 것이라고 예견하였다. 또한 영국을 예로 들면서 심지어 군주가 양원에서 통과된 법안에 대해서 거부권을 행사할 때에 매우 조심하고 있는 형편인데, 미국과 같은 공화국 집행부의 수장인 대통령은 이보다 훨씬 더 조심스럽게 거부권을 행사할 것이라고 전망하고 있다. 오히려 대통령이 이러한 권한을 너무 제한적으로 사용하여 대통령이 적극적으로 의회를 견제하려는 노력을 보이지 않을 수 있다는 점에 대해서 해밀턴은 우려를 표명하기도 했다.

한편 대통령의 군최고사령관(Chief Commander)의 지위에 관해서 해밀턴은 대통령의 군통수권이 영국의 군주나 가깝게는 주지사의 권한에 비교해 볼 때 우려할 만한 것이 못된다고 보고 있다. 그가 이 문제를 그렇게 보는 이유는 두 가지이다.

하나는 영국의 군주나 미국의 주지사는 상시적으로 모든 병력에 대해서 통제권을 지니고 있는데 비해서, 미국의 대통령은 의회의 동의에 의해서 실제 합중국의 방어를 위해서 필요한 기간 동안에만 제한적으로 군최고사령관의 지위를 보유한다는 점(occasional command)이다.

다른 하나는 영국의 군주는 군대를 지휘할 뿐만 아니라 전쟁을 선포하고 병력을 모집하며 규제할 수 있는데 비해서, 미국의 대통령은 단지 사령관의 지위에 머물러 있을 뿐 전쟁선포와 병력의 모집 및 규제는 의회의 권한으로 헌법에 규정되어 있다는 점이다(Hamilton et al. 1982, 352). 이와 같이 『연방주의자 논고』 69번에서 군최고사령관으로서 대통령의 지위가 일반이 우려하는 것보다는 훨씬 제한적이라는 점을 밝힌 후 해밀턴은 다시 『연방주의자 논고』 74번에서 전쟁의 지휘(direction of war)는 한 사람의 권한행사를 통해서 가장 잘 드러나는 자질을 요구하는 것이며, 국가전체의 공동의 힘(common strength)을 지휘하는 것이므로 집행부의 핵심적인 권한 가운데 하나라고 주장하고 있다(Hamilton et al. 1982, 376-377).

해밀턴은 국가안보와 관련된 비상사태를 대처해야 하는 상황에서 전쟁 지휘는 대통령 한 사람이 국가의 힘을 잘 결집해서 수행할 수 있다고 보았다. 위에서 언급했듯이 병력을 지휘하는 대통령의 권한이 제한적일 것이라는 주장에 근거해서 군최고사령관으로서 대통령의 지위를 옹호한 해밀턴의 입장은 무엇보다도 전쟁과 같은 위기상황 혹은 지역 간 분열이나 내란과 같은 예측불가능한 상황에서 대통령 한 사람만이 이에 신속하게 대처할 수 있다는 관점에서 제기된 것으로 보인다. 그러나 미국이 제1, 2차 세계대전을 거치면서 군사적 강대국으로 등장한 이후 냉전과 테러와의 전쟁을 경험하면서 나타난 상황은 전쟁과 관련된 대통령의 권한이 결코 제한적인 것이 아님을 잘 보여주고 있다.

III. 해밀턴의 입장에 대한 현대적 검토

1. 선거인단제도

필라델피아 헌법회의의 당시 채택된 대통령 선거인단제도만큼 미국 헌법제정자의 예상과 그들이 만든 제도의 역사적 발전이 괴리를 보인 제도도 없을 것이다. 의회에 대한 대통령의 종속과 국민직선에 의한 국민투표제적 대통령의 등장을 동시에 방지하기 위해 채택된 선거인단제도는 해밀턴이 주장하는 것처럼 지혜와 식견이 있는 인물이 선거인단으로 선출되어 가장 훌륭한 인물을 대통령으로 선출하는 제도로 발전하기보다는, 궁극적으로 정당이 미리 지명한 선거인단이 정당의 지시에 따라 그 정당의 대통령 후보를 선출하는 방식으로 변모되고 말았다. 즉 대통령의 선출은 비정파적이며 독립적인 식견을 가진 선거인에 의해서 이루어지는 것이 아니라, 이들 선거인단을 사전에 선정한 정당과 그 정당이 내어 놓은 대통령 후보에 대한 유권자의 선호에 의해서 결정되는 것으로 변질되고 말았다. 따라서 이러한 방식으로 선출되는 대통령 역시 예지와 독립적 리더십을 갖춘 인물이기 이전에 정당의 일원일 수밖에 없었다. 이렇게 당선되는 인물이 공공의 이익을 보장할 수 있는 가장 적절한 인물이라는 보장은 없다.

특히 20세기 후반 이후 대통령 선거에 엄청난 금액의 선거자금이 소요되면서 대통령은 이러한 자금을 동원해 낼 수 있는 개인적인 매력, 정당 지지자와의 교감, 풀뿌리 조직의 동원능력, 미디어에 대한 호소력을 지닌 인물이 당선되기에 이르렀다. 여전히 독립혁명에 대한 공약과 애국심에 대한 호소력이 상당한 설득력이 있었던 18세기말에 활동한 해밀턴이 대규모 자금을 동원할 수 있는 인물이 대중에 대한 설득력과 적극 정당원의 지지, 그리고 미디어에 대한 활용 능력에 힘입어 대통령으로 당선되는 시대를 예측하기는 힘들었을 것으로 보인다.

2. 대통령 1인 집행부

해밀턴이 『연방주의자 논고』에서 대통령이 단독으로 책임을 지는 1인 집행부를 강조한 이유는 위기 시에 집단지도체제보다는 대통령 한 사람이 보다 신속하고 적절하게 사태에 대처할 수 있으며, 또한 1인 집행부하에서 대통령의 업무 수행에 대한 책임소재를 명확히 할 수 있다는 점에 있었다. 이러한 이유로 그는 버지니아안에 언급되고 이후 헌법회의에서 제기된 협의체 형태의 복수 집행부안에 대해서 강한 반대의사를 표명하였던 것이다.

해밀턴이 대통령이 책임자가 되는 1인 집행부의 장점을 제시한 것은 대통령이 관할하는 집행부의 여러 부서가 대통령의 지휘와 감독에 따라서 위계적으로 운영된다는 가정하에서 가능한 것이다. 만약 이러한 가정이 현실이 아닌 것으로 드러나 대통령이 관리하는 집행부 내에서 대통령의 의견과 다른 의견을 제시하거나, 대통령의 의견이 실제로 대통령의 의견이 아닌 특정 부처의 의견에 의해서 좌우될 경우, 한 사람의 지혜와 덕성에 의존하여 신속하게 정책결정을 하기 위해서 대통령 중심의 1인 집행부가 필요하다는 주장의 근거는 약화된다. 건국 당시만 해도 실제로 집행부 내의 부서도 오늘날과 같이 분화되어 있지 않았을 뿐만 아니라, 권력의 핵심기관은 의회였고, 전쟁영웅 워싱턴의 덕성과 통찰력 그리고 국정운영 능력에 대해서는 의문의 여지가 없었기 때문에 1인 집행부의 잠재적 단점이 크게 부각되지는 않았을 것으로 보인다.

그러나 정부가 다루어야 할 영역이 복잡다기해짐에 따라서 집행부 내에 다양한 부서가 생겨나고, 이러한 부서 간에 관할권 분쟁 등이 일어나면서 대통령 중심의 일사불란한 합리적 집행부 운영모델은 여러 가지 한계가 있음이 드러났다. 여기에 더하여 대통령 사무국(Executive Office of President)이 창설되고 보좌관 진영이 갖추어지면서 현대의 대통령은 자신의 의견보다는 주변의 참모의 의견에 의지하는 경우가 많고, 이때 누구의 의견을 더 경청하는가에 따라서 대통령의 의견은 대통령이 신뢰하는 집단의 의견일 경우가 더 많았다. 이럴 경우 부처 간의 관료정치적 타협이나 혹은 부처 고유의 규범에 근거해서 등장하는 정책이 과연 공공의 복리를 위해서 최선의 정책이 될 것인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 이러한 관료정치와 조직과정에 근거한 정책은 해밀턴이 기대

했던 대통령 한 사람에 의한 정책보다 훨씬 더 비합리적인 성격을 지닐 수 있고 덜 신속하게 제시될 수 있다. 정책결정과정과정에 관한 다양한 모델이 암시하듯이 실제 집행부의 정책은 이익집단의 개입, 의회의 영향력, 관료정치, 조직의 타성 등이 혼합되거나 상호작용하면서 등장하는 것이 현실이어서 대통령 한사람에 의한 신속한 정책결정을 기대하기는 어렵고 정책결정 내용이 반드시 양질의 정책이 된다는 보장도 없다.¹²⁾ 집행부의 복잡다기한 현대적 발전과 변용에 의해 해밀턴이 주장한 1인 집행부의 신속성이나 예지의 발휘 가능성은 퇴색된 면이 있다고 보인다.

3. 법률안 거부권

제II절에서 기술했듯이 해밀턴은 『연방주의자 논고』에서 집행부의 자기방어와 공익의 보전을 위해서 대통령에게는 거부권이 필요하다고 보았다. 다시 말해서 거부권의 기본적인 존재이유는 견제와 균형을 통해서 집행부를 보호하고 의회가 분과와 열정에 휩싸여 졸속입법을 생산할 경우 이를 막아야 한다는 것이었다. 또한 대통령 한 사람에게 거부권이 부여되어 자의적인 거부권 행사의 부작용이 있을 수 있다는 지적에 대해서는 대통령 스스로가 자제하면서 거부권을 행사할 수밖에 없을 것이라고 반론을 제기하기도 하였다.

12) 특히 외교정책과 관련하여 대통령을 중심으로 한 합리적 정책결정에 대한 비판적인 시각을 대변하는 저작으로는 다음을 참조하기 바란다. Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 1st, ed. (New York: Little Brown & Company, 1971); Graham Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," in Raymond Tanter and Richard Ullman, eds., *Theory and Policy in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1972); Morton Halperin, Priscilla A. Clapp, *Arnold Kantor, Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2006). 특히 부시 행정부에 이르러 이라크 정책이 관료정치의 문제로 인해서 어려운 국면에 빠지게 되었다는 주장에 대해서는 다음을 참조하기 바람. Colin Campbell, "Ideology Meets Reality: Managing Regime Change in Iraq and the Transformation of the Military," in Colin Campbell, Bert A. Rockman, and Andrew Rudalevige, eds., *The Bush Legacy* (Washington, D.C.: CQ Press, 2008).

그러나 과연 역대 미국 대통령의 거부권 행사가 해밀턴이 예견한 것처럼 집행부의 자기방어와 공익을 위해서 행사되고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 특히 정당정치의 발달이 거부권의 정파적 혹은 정책적 사용을 가능하게 하는 바탕이 된 것은 부정할 수 없다. 사실 해밀턴이 매디슨 등 연방주의자들과 새로운 헌법의 통과를 위해서 고군분투할 당시만 해도 미국적 토양에서 정당정치가 등장하고 활성화될 것이라는 점을 예측한 사람은 거의 없었다. 따라서 대통령의 거부권 행사 역시 자기방어나 공익수호의 차원이 아니라 정당의 이익을 위해서 혹은 정책적 목적에 따라서 사용될 수 있으리라고 보는 사람도 많지 않았다.

그러나 18세기 초반 잭슨 민주주의 시대가 도래하고 정당 및 선거정치가 남성 보통선거권의 확산과 함께 일반화되면서 대통령은 자기방어나 공익보다는 자신이 속한 정당의 이익 혹은 자신의 정책을 추진하기 위해서—혹은 자신이 싫어하는 정책이 채택되는 것을 막기 위해서—거부권을 빈번히 사용하게 된다. 잭슨(Andrew Jackson) 대통령이 1832년 논란의 대상이 되고 있었던 미국 제2 연방은행의 허가 연장에 대해서 거부권을 행사하고 그 덕분에 재선할 수 있었던 것처럼 정당 및 선거정치의 활성화와 함께 거부권은 정책적, 정파적 목적으로 ‘조심스럽지’ 않고 과감하게 사용되기에 이르렀다(Cannon 2007). 자기방어나 공익수호만을 위해서 거부권이 사용될 것이라든지, 의회의 압도적 위세 앞에서 대통령의 거부권 행사가 자유롭지 못할 것이라는 대통령의 거부권 옹호 논리는, 실은 19세기 전반기 이후 대통령을 중심으로 한 정당 및 선거정치의 전개과정을 미처 예측하지 못한 결과 나타난 산물이었다.

4. 군최고통수권

『연방주의자 논고』에서 해밀턴은 위기 시나 예측할 수 없는 상황에서 국가의 보존과 공공의 이익 보호를 위해서 대통령 1인이 신속하게 대처할 수 있도록 그에게 군최고사령관의 지위가 보장되어야 한다는 점을 개진한 바 있다. 그리고 그는 또한 이러한 권한이 영국 군주의 상시적이며 총괄적인 군대통수권과는

다르고, 또한 전쟁선포권 그리고 병력의 조달 및 감독권을 의회에 있다는 점을 들어 대통령의 최고사령관의 지위가 대통령의 권한을 절대화하는 것은 아니라고 주장하였다. 그러나 냉전의 전개 이후의 역사를 보면 과연 군최고사령관으로서 대통령의 지위가 제한적이었으며, 실제로 미국이 개입한 전쟁이 의회의 전쟁선포권이 있는 후에 수행되었는지에 대해서는 의문의 여지가 있다.

미국이 제2차 세계대전을 거치면서 자유진영의 패권국가로 등장하고 봉쇄정책을 통해서 공산주의의 확산을 방지하고 동맹체제를 구축하면서 국가안보에 관한 대통령의 권한은 슐레진저(Arthur Schlesinger, Jr.)의 '제왕적 대통령(imperial presidency)'이라는 말이 등장할 정도로 비대해진 것이 사실이다(Schlesinger 1973). 국내문제와 외교정책을 구분하면서 윌다브스키(Aaron Wildavsky)가 '두 가지의 대통령직(two presidencies)'이라는 용어를 사용하면서 제시하고자 했듯이, 국내정책과 달리 외교정책에 있어서 대통령의 지위와 권한은 의회의 그것을 충분히 압도하기에 이르렀다(Wildavsky 1966). 그리고 1980년대 말과 1990년대 초 공산권의 붕괴되면서 냉전이 종식된 이후에도 단일 패권국가로 남게 된 미국은 특히 9.11 이후 테러와의 전쟁을 수행하면서 외교 및 안보정책에 있어서 대통령이 독주할 수 있는 길을 열어 놓았다. 이러한 상황에서 자신의 위상을 전시 대통령으로 규정한 부시 대통령은 미국 애국법(U.S.A. Patriot Act)을 제정하고 국토방위부(Department of Homeland Security)를 창설하는 등 외교 및 안보분야에서 의회의 역할을 최소화하고 일방주의적 경향을 보이는 외교정책을 펼칠 수 있었다. 부시 행정부하에서 의회의 전쟁선포권은 유명무실해졌으며, 대통령의 외교 및 안보정책 작성 및 실행상의 지위는 선거가 이를 저지하지 않는 이상 지속될 수 있었다.

이와 아울러 위기 시에 대통령이 공공의 이익을 추구할 수 있도록 부여한 군통수권이 실제로는 공공의 이익보다는 외교정책을 결정하는 특정한 집단 등에 의해서 남용된 경향도 있었다. 가장 대표적인 예가 2001년 9.11 사태 이후 미국의 외교 및 안보정책의 주도권을 빠르게 장악한 네오콘의 이라크 전쟁일 것이다. 부시의 외교정책을 좌우한 이들 네오콘은 존재하지 않았던 것으로 판명된 대량살상무기가 이라크에 있다는 억지 주장을 통해서 UN의 지지가 없는 미국의 이라크 침략을 정당화했다. 그리고 전후 이라크 사태의 진행과정이나 부시

행정부의 일방주의에 대한 세계적인 반감으로 볼 때 과연 이라크와의 전쟁이 미국의 공공이익을 위해서 수행된 것인지 아니면 네오콘이라는 특정 집단의 비전—민주주의의 확산과 미국적 가치의 이식—을 실현하기 위한 것인지는 논란의 여지가 있다. 외교안보상의 상시적인 위협과 미국의 강대국으로의 부상은 전쟁에 관련된 대통령의 권한이 전쟁선포권을 지닌 의회의 권한을 능가하는 것으로 만들었는데, 이러한 역사적 발전은 18세기 말 초기 신생공화국 미국의 상황에서는 예견하기 어려운 것이었다.

IV. 결론

지금까지 『연방주의자 논고』를 토대로 헌법에 새로 등장한 대통령제에 관한 해밀턴의 생각을 검토해 보았다. 이어서 대통령제의 다양한 측면에 대한 해밀턴의 옹호론이 현대에 와서는 더 이상 수용될 수 없는 부분이 다수 드러났음도 지적하였다. 미국헌법이 제정되고 해밀턴이 자신의 의견을 개진한 이후 200년이 훨씬 지난 현재의 시점에서 돌이켜 볼 때, 건국 초기 해밀턴이 헌법에 드러난 대통령제의 다양한 양상을 방어하면서 개진한 논리와 논거가 더 이상 적용될 수 없다는 것은 어쩌면 당연한 것이며, 이것이 해밀턴을 비판할 적절한 이유가 될 수는 없다. 헌법이 제정되고 『연방주의자 논고』가 집필될 당시의 상황은 이후의 발전양상과 현저히 달랐기 때문이다.

해밀턴이 자신의 의견을 개진할 당시만 해도 오늘날과 같이 국민의 의사를 결집하는 정당이 출현하여 양대 정당에 의한 정당정치가 활성화될 것이라는 것을 예측한 사람은 거의 없었다. 성인 남성을 중심으로 한 보통선거권이 확대되기 시작한 것도 19세기 초반의 일이며, 정당이 정책을 중심으로 전국의 정치권을 통합한 것도 이러한 선거정치의 확대 이후의 일이었다. 해밀턴이 활약하던 당시는 바야흐로 의회 지도자를 중심으로 분파가 형성되는 시기였고, 더구나 이러한 분파는 매디슨이 『연방주의자 논고』 10번에서 경계한 바와 같이 신생

공화국의 덕성과 공익에 반하는 것으로 비난의 대상이었다. 그러나 19세기 전반기 이후 미국은 정당을 중심으로 대중에 호소하는 치열한 선거를 거쳐서 대통령이 당선되는 장소로 변모하였고, 이러한 시대적 변화와 아울러 선거인단은 해밀턴의 의견과는 달리 독립적인 지혜의 상징이 아니라 정당의 기능인으로 변하였으며, 대통령의 거부권은 공익과 집행부의 방어를 위한 것이라기보다는 대통령의 정책을 촉진하고 대통령 반대당의 정책을 좌절시키는 등 정책적, 정파적으로 사용되기에 이르렀다.

한편 대통령의 지위와 권한 역시 해밀턴이 집필할 당시와는 비교할 수 없을 정도로 확대되고 강화되었다. 9.11 이후 집행부의 권한확대와 의회와의 대화단절 등을 통해서 일방주의적인 대내외 정책을 구사한 부시 대통령에 대해서 해밀턴이 어떠한 견해를 표방할지는 알 수가 없다. 자신이 주장한 것처럼 대통령의 권한이 헌법에 명기된 것에 국한되어 사용될 필요는 없다는 관점에서 부시 대통령의 안보논리를 옹호할 것인지는 알 수 없으나, 의회의 권한이 국가의 최고권한으로 인식된 당시에 대통령의 권한이 오늘날과 같이 비대해져 있으리라고 예상하기는 힘들었을 것으로 보인다.

실제로 미국의 대통령은 19세기 중반까지 정당 보스의 한 사람으로 인식되다가 19세기 말 혁신주의의 시대(Progressive Era)를 거치면서 행정개혁 운동에 힘입어 인적, 물적 자원을 구축하고 선거 및 정당정치로부터 절연되기 시작하면서 그 권한이 상승하기 시작하였고, 이후 양차 대전과 냉전을 거치면서 특히 외교 및 안보 논리에 편승하여 국정의 주도자로 등장하기 시작했다. 이러한 과정에서 대통령의 외교 및 안보상의 역할은 의회의 그것을 능가하면서 대통령의 전쟁권한은 신속한 반응이 필요하다는 점을 근거로 해서 의회의 동의 없이 확대, 강화되기에 이른 것이다. 이와 같이 해밀턴이 활약하던 당시와 지금의 상황은 현격한 차이를 보이고 있으며, 따라서 해밀턴이 새로 도입된 대통령제의 다양한 양상을 ‘옹호’ 하기 위해서 펼친 논리—그것이 해밀턴의 진심을 담고 있는지 아니면 단지 대중에 대한 설득을 위한 것이었는지—는 시간의 경과라는 시험대 앞에서 그 근거가 약해질 수밖에 없었다.

그러나 오늘날에도 대통령의 지위 및 권한에 대한 해밀턴의 관점은 헌법의 해석을 둘러싸고 여전히 살아 있는 것임은 분명하다. 『연방주의자 논고』에 나

타난 해밀턴의 대통령제 옹호론과 아울러 대통령에 대한 그의 관점은 대통령 중심제적 논리의 바탕이 되어 오늘날에도 논쟁의 대상이 되고 있는 것이 사실이다. 헌법에 명기된 권력만으로 대통령의 권한이 제한될 경우 국가의 위기 시에 발생할 수 있는 예측 불가능한 다양한 상황에 대해서 대통령이 대처할 방법이 없으므로 대통령의 권한은 확대되어 해석되어야 한다는 해밀턴의 주장은, 소수의 보호와 이를 위한 국가권력의 전횡방지, 그리고 견제와 균형을 중요시하는 매디슨적 모델이나, 정당을 중심으로 대통령과 집행부가 협력하여 국정을 책임져야 한다는 제퍼슨 모델과는 달리 대통령의 권한을 적극적으로 해석하는 하나의 전범이 되고 있다.¹³⁾

13) 대통령의 권한에 대한 해밀턴의 적극적인 해석에 관해서는 이미 소개한 Fatovic 2004를 참조하기 바람. 해밀턴의 정치적 견해가 홉스적인 인간관에 근거하여 권력을 사모하는 인간간의 갈등을 제어하기 위해서 레바이어던적 국가를 옹호했다는 논리에 관해서는 Michael J. Rosano, "Liberty, Nobility, Philanthropy, and Power in Alexander Hamilton's Concept of Human Nature," *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 1 (Jan, 2003), pp. 61-74를 참조하기 바람.

[참고문헌]

- 손병권. 2007. “부시(George W. Bush) 대통령의 정당편향적 의회전략: 유권자 성향과 개인적 리더십 스타일을 중심으로.” 『한국과 국제정치』 제23권 제1호: 33-65.
- Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 1st, ed. New York: Little Brown & Company.
- Allison, Graham, and Morton H. Halperin. 1972. “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications.” In Raymond Tanter and Richard Ullman, eds. *Theory and Policy in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Burns, James McGregor. 1965. *Presidential Government: The Crucible of Leadership*. New York: Houghton Muffin Company (이홍재 외 역. 『미국형 대통령제: 리더십의 위기를 중심으로』. 서울: 법문사, 1983).
- Campbell, Colin. 2008. “Ideology Meets Reality: Managing Regime Change in Iraq and the Transformation of the Military.” In Colin Campbell, Bert A. Rockman, and Andrew Rudalevige, eds. *The Bush Legacy*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Cannon, Carl M. 2007. “White House—Veto This!” *National Journal*, Oct. 13.
- Chernow, Ron. 2004. *Alexander Hamilton*. New York: The Penguin Press.
- D’Elia, Donald J. 1983. “Alexander Hamilton: From Caesar to Christ.” chapter 6 in *The Spirits of ’76*. Front Royal, VA: Christendom College Press.
- Ellis, Richard J., ed. 1999. *Founding the American Presidency*. Lanham, MD: Rowman-Littlefield.
- Farrand, Max., ed. 1966. *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. I. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1966. *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. II. New Haven: Yale University Press.
- Fatovic, Clement. 2004. “Constitutionalism and Presidential Prerogative: Jeffersonian and Hamiltonian Perspectives.” *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 3: 429-444.

- Jones, Charles O. 1997. "The American Presidency: A Separationist Perspective." chapter 1 in Kurt Von Mettenheim, ed. *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Halperin, Morton, Priscilla A. Clapp, Arnold Kantor, 2006. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. 1982(originally published in 1787-1788). *The Federalist Papers*. New York: Bantom Books.
- Mann, Thomas, and Norman Ornstein. 2006. *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*. Cambridge: Oxford University Press.
- McDonald, Forrest. 1979. *Alexander Hamilton: A Biography*. New York: W.W.Norton & Company.
- Milkis, Sidney M., and Michael Nelson. 2003. *The American Presidency: Origins and Development 1776-2002*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Morse, Anson D. 1890. "Alexander Hamilton." *Political Science Quarterly*, Vol. 1, No. 1: 1-23.
- Neustadt, Richard. 1960. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership*. New York: The Free Press.
- Peterson, Mark. 1990. *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rakove, Jack N. 1996. *Original Meanings: The Politics and Ideas in the Making of the Constitution*. New York: Knopf.
- Read, James. 2000. *Power versus Liberty: Madison, Hamilton, Wilson, and Jefferson*. Charlottesville and London: University Press of Virginia.
- Rosano, Michael. 2003. "Liberty, Nobility, Philanthropy, and Power in Alexander Hamilton's Conception of Human Nature." *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 1: 61-74.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. 1973. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Thatch, Charles C. Jr. 2007. *The Creation of the Presidency, 1775-1789: A Study in Constitutional History*. Baltimore: Johns Hopkins University.

Trees, Andrew S. 2005. "The Importance of Being Alexander Hamilton," *Reviews in American History*, Vol. 33: 8-14.

Wildavsky, Aaron, 1966. "The Two Presidencies." *Trans-Action*, Vol. 4, Dec.: 7-14.

[ABSTRACT]

Hamilton's View on the American Presidentialism Seen through *The Federalist Papers* and a Comtemporary Comment on It

Sohn, Byoung KWON | ChungAng University

This article explores Hamilton's view on the U.S. presidentialism reflected in his papers collected in *The Federalist Papers*. Hamilton supported the electoral college system, arguing that a good president would be elected by virtue of the wise judgement of independent-minded electors, but as time passed by, they ended up being people loyal to their party; he contended for a single executive, the president, on the ground that a single person would be more adapt at making decisions faced with emergencies, but in reality the modern president is more often than not captured by bureaucrats and organizations hampering him from making a prompt and rational decision; his rationale for presidential veto that it would defend the executive prerogatives and keep in check the Congress, also suffers from frequent use of vetoes for partisan purposes; Hamilton's case for the president as chief commander failed to anticipate the overblown presidential military powers vis-a-vis the ever-shrinking power of the Congress in foreign and military affairs. Yet it is unfair to blame Hamilton for not being able to anticipate what the U.S. has shown about the presidential power throughout its history. Rather, we should be aware of his contention that the presidential power should not be restricted to the matters specifically enumerated in the Constitution but be expanded to include what is necessary for the president to cope with various contingencies.

Key Words | Hamilton, *The Federalist Papers*, the Philadelphia Convention, the president, national executive, electoral college, single executive, presidential veto, chief commander

