

제왕적 대통령제에 따른 부패 방지를 위한 대통령 기록물의 역할

– 닉슨의 워터게이트 사례를 중심으로 –*

The Role of Presidential Records in Preventing Corruption under the Imperial Presidency

- A Case Study of Nixon's Watergate Scandal -

강효지(Kang, Hyo Ji)**

ABSTRACT

Arthur M. Schlesinger Jr. defined this concept as a situation in which presidential authority expands excessively beyond constitutional limits, making effective oversight nearly impossible. This study explores how the characteristics of the imperial presidency create the likelihood of presidential corruption, using President Richard Nixon's Watergate scandal as a key case study. Moreover, this paper analyzes how the structural features of the imperial presidency can enable the abuse of power and foster corrupt practices. The study further examines the development and institutionalization of the U.S. presidential records management system in the aftermath of the scandal, which emphasized the importance of presidential records. Based on this case, the paper proposes policy recommendations for improving South Korea's presidential records management system.

Key words: Imperial Presidency, Corruption, Presidential Records, Watergate Scandal, President Richard Nixon, Presidential Records Management, Democracy, Transparency, Accountability

* 이 논문은 익명의 심사위원들의 건설적인 조언과 세심한 검토를 바탕으로 더욱 보완될 수 있었습니다. 고견에 깊이 감사드립니다.

** 서울대학교 행정대학원 박사수료

I. 서론

대통령제는 민주주의를 채택한 국가에서 국가 최고 권력자인 선출된 대통령에게 광범위한 권한을 부여함으로써, 효율적인 국정 운영과 국가의 통합을 도모하는 정치적 제도이다. 대통령에게 집중된 권한은 종종 통제 장치가 미비할 경우에 권력 남용으로 인한 부패로 이어질 위험성을 내포하고 있다. 특히, 냉전기 이후의 현대 미국 정치사에서 나타난 대통령 권력의 팽창되어 온 일련의 과정들은 이러한 문제점을 단적으로 보여준다. 이에 대하여 역사학자 Arthur M. Schlesinger Jr.(이하 Schlesinger)는 자신의 명저인 『제왕적 대통령제(The Imperial Presidency)』에서, 헌법적 한계를 넘어설 정도로 대통령의 권한이 과도하게 비대해지고 확장됨에 따라 입법·사법 등으로 삼권 분립으로 나뉘져 독립적인 각개 다른 권력들과의 균형을 상실하게 되는 현상을 일컬어 “제왕적 대통령제”라 정의하였다.

제왕적 대통령제의 전형적 사례를 꼽으라면 리처드 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 워터게이트(Watergate) 사건이 대표적이라 할 수 있다. 닉슨 행정부는 국가 안보와 기밀이라는 명분하에 불법 도청, 공작 정치, 증거 은폐 등의 권력 남용을 자행하였고, 이러한 폐단은 결국 미국 헌정사상 유례없는 대통령의 사임으로 귀결되었다. 워터게이트 사건은 대통령 권한의 자의적 확대와 권력 감시 실패가 민주주의의 근간을 위협할 수 있음에 대하여 경종을 울렸으며, 동시에 대통령 권력을 견제하기 위한 제도적 장치의 필요성을 촉발하는 중요한 계기가 되었다. 특히, 워터게이트 사건 이후에 미국은 대통령기록법(Presidential Records Act, 1978)을 제정함에 따라, 대통령이 생산한 모든 공적기록인 대통령 기록물을 국가의 소유로 귀속시키고, 대통령의 퇴임 이후에도 대통령 기록의 보존과 공개를 통해 대통령이 갖는 권력과 권한에 대해 사후적 통제가 가능하게 하는 법과 제도를 확립하였다.

본 논문은 Schlesinger의 제왕적 대통령제 개념을 이론적 틀로 삼아서 닉슨의 워터게이트 사건을 중심으로 사례를 분석하고 제왕적 대통령의 특성들이 어떻게 부패와 연결되는지를 분석한다. 나아가 워터게이트 사건 이후에 있었던 미국에서 대통령 기록물 관리 제도가 제도화되는 과정을 검토하며, 대통령 기록물이 권력 남용을 억제하고 부패를 예방하는 데 어떠한 기능을 수행할 수 있는지 고찰한다. 더 나아가 이를 바탕으로, 우리나라의 대통령 기록물 관리 제도가 제왕적 대통령제의 특성으로 인하여 발생할 수 있는 부패를 방지할 수 있도록 하는 기능을 강화하기 위한 정책적 개선방향을 제언하고자 한다.

II. 이론적 검토

1. Schlesinger의 제왕적 대통령제

Arthur M. Schlesinger Jr의 저서 “제왕적 대통령제(The Imperial Presidency)”는 닉슨 대통령 시기의 워터게이트 스캔들이 있던 시기인 1973년에 출간되었으며, 미국 대통령제의 권력 확장에 의해 민주주의 체제에 가해지는 위험성을 심도있게 다루고 있다. Schlesinger는 자신의 저서에서 대통령 권한의 남용이 어떻게 헌법적 균형을 위협하는지를 역사적 맥락 속에서 심층적으로 분석하여 제시한다.

Schlesinger는 제왕적 대통령제를 헌법적 제약을 초월한 대통령 권력의 과도하게 확장된 현상으로 정의하였으며, 다음과 같은 특성이 제왕적 대통령제 하에서 나타난다.

- 권력의 집중: 대통령의 권력이 과도하게 확장되어 삼권분립의 균형을 깨고 입법, 행정, 사법 권한을 넘어서게 되어 독단적으로 정책을 결정한다.
- 견제의 약화: 의회와 사법부의 감시와 견제 기능이 무력화된다.
- 비밀주의: 대통령과 주변의 참모 조직이 공공의 감시를 피해 비공식적 권력을 행사한다.
- 권력의 남용: 개인적·정치적 이익을 위해 헌법적 권한을 사용한다.

“제왕적 대통령제”이라는 개념을 처음 대중에 소개한 Schlesinger는 대통령의 과도한 권력행사가 의회와 사법부의 견제를 벗어나는 현상이라 설명한다. 이러한 현상은 특히 전쟁과 외교 정책에서 잘 일어나며, 대통령이 “고유 권한(inherent powers)”이나 “행정 특권(executive privilege)”을 내세워 의회의 승인없이 권한을 행사하는 경향이 커진다고 설명했다. 이러한 제왕적 대통령제의 경향은 민주주의의 기본 원칙인 삼권 분립을 위협하며, 대통령이 거의 황제처럼 법위에 군림할 수 있는 상황을 초래한다고 경고한다. 1970년대를 넘어서 2000년대의 9/11 이후에도 대통령 권한의 남용을 비판하는 렌즈로 사용되면서 부시 행정부를 비판하는 잣대로 활용되기도 하였다. 미국 대통령제의 발전을 초창기부터 책이 저술된 시점인 1970년대까지 각 시기별 대통령이 권한이 확장된 주요 사건과 사례를 정리하여 제시하였다. 아래 표는 미국 역사 속에서 주요한 대통령들의 권한이 지나치게 확장되어 제왕적 대통령적 면모를 보인 사례들을 Schlesinger가 제시한 사례들을 중심으로 정리하였다. 또한, 제왕적 대통령으로 간주되는 이유와 부패로 평가될 수 있는지 여부를 따로 평가하여 <표 1>에 나타내었다.

<표 1> 역대 미국 대통령의 제왕적 대통령제 사례

시기	대통령	주요사건/사례	남용된 권한	제왕적 대통령제로 간주되는 이유	부패 여부 평가
1790년대	조지워싱턴 (George Washington)	중립선언(Washington's declaration of neutrality)(1793): 영국-프랑스분쟁에 대한 의회승인 없이 중립 정책선포	외교정책결정권 (의회동의생략)	의회의 외교 감독권 침해, 단독 행정권한 행사	부패아님 -초기제도적 불확실성, 명백한 불법성 없음
1860년대	에이브러햄 링컨 (Abraham Lincoln)	남북전쟁조치: 의회승인 없는 군사행동, 인신보호 영장정지, 노예해방선언(1862)	전쟁권한, 비상권한 (헌법경계초과)	위기시 헌법적제약 무시, 권력집중	부패논란 -비상상황으로 정당화 vs. 권한남용비판
1930년대 - 1940년대	프랭클린D. 루스벨트 (Franklin D. Roosevelt)	뉴딜정책 및 제2차 세계대전: 행정기관의 확대, 전시 비밀 작전(예: 대일전쟁준비)	행정 권한, 전쟁 권한 (의회감독약화)	입법및사법건제 무력화, 행정부 권력팽창	부패아님 -경제·전시위기필요성, 법적위반적음
1950년대	해리S. 트루먼 (Harry S. Truman)	한국 전쟁(1950): 의회 선전 포고 없이 군사개입결정	전쟁 권한 (의회승인회피)	의회의 전쟁선포 권 회피, 단독 군사결정	부패 논란 -헌법 절차 무시, 국가안보 명분주장
1960년대	존F. 케네디 (John F. Kennedy)	쿠바 미사일 위기(1962): 의회 동의 없이 군사행동 위협	외교·군사 결정권 (의회 참여 배제)	위기 대응에서 의회 배제, 행정부 중심 외교정책	부패아님 -신속대응 필요성, 불법성 미약
1960년대 - 1970년대	린든B. 존슨 (Lyndon B. Johnson)	베트남 전쟁 확대(1964-1968): 통킹만 결의안을 통한 모호한 권한의 활용	전쟁권한 (의회 승인 조작성 논란)	모호한 의회 승인 활용, 전쟁 확대 주도	부패논란 -사실 왜곡 및 의회 오도 의혹
1970년대	리처드닉슨 (Richard Nixon)	워터게이트스캔들, 캄보디아 비밀폭격(1969-1970): 의회 감독 회피, 불법감청, 워터게이트 사건	행정, 정보, 군사권한 (불법 행위 포함)	헌법적 건제 무시, 비밀 작전 및 권력 오용 극대화	부패확정 -불법감시, 권력 남용, 헌법위반

출처: (Schlesinger, 2004) 책 내용을 토대로 정리하고 부패 여부에 대한 내용 추가

위의 표는 각 시기의 대통령들이 어떠한 방법으로 권한을 확대했는지 보여주는데, 특히 국가 위기나 전쟁에 대한 참전이 있을 경우 권한이 확대되거나 남용되는 것을 발견할 수 있다.

Schlesinger는 대통령의 삼권분립을 넘어선 권력확장이 민주주의 체제에 심각한 위협이 된다고 보았다. 특히, 이중 가장 극단적 사례로 워터게이트 스캔들을 제시하면서 대통령이 법을 어기며 정치적 권력을 유지하려 한 최악의 경우로 평가한다. 그의 책이 발간된 1974년 이후의 대통령들의 재임 시기에도 제왕적 행태가 드러나는데, 예를 들어, 조지 W. 부시 대통령의 이라크 전쟁이나 오바마 대통령의 드론 공격은 2000년대 이후의 근래에도 여전히 제왕적 대통령의 논의를 불러일으킨 바가 있다.

제왕적 대통령제의 현상이 출현함에 따라 민주주의를 위협하는 문제들을 해결하기 위해 Schlesinger는 다음과 같은 개혁안들을 제안하였다. 첫째, 의회가 전쟁 결정권에 대해 재차 확인하고, 대통령의 군사적 행동에 대한 승인을 강화하여야 한다. 둘째, 행정 특권의 사용을 제한하고 더 높은 투명성을 요구해야 한다. 셋째로, 시민들이 대통령의 행위나 행정에 대해 더욱 적극적으로 감시하고, 민주주의의 기본적인 원칙을 지키는 데 참여해야 한다.

앞서 살펴본 것처럼, Schlesinger는 대통령이 국가의 위기시 대통령의 권한을 확대해 왔으며, 이러한 점은 헌법적인 균형을 위협한다고 주장함과 동시에 이를 해결하기 위한 개혁안들을 제시하였다. Schlesinger는 “대통령이 전쟁과 비상사태를 명분으로 자신의 권한을 확장하며, 의회와 국민의 통제를 회피한다”고 주장했다(Schlesinger, 2004). 또한, 워터게이트 사건을 통해 “비밀주의가 권력남용의 핵심 요인”임을 입증하며, 비밀주의로 인한 정보의 비대칭이 부패를 키운다고 보았다(Schlesinger, 2004). Skowronek은 대통령을 단순한 행정 집행자가 아닌 “지속적인 변화의 주체(persistent agents of change)”로 보며 대통령 권력이 이 제도적 균형을 붕괴시킨다고 설명했고(Skowronek, 1997), Wildavsky는 미국 대통령의 외교 및 국방 정책에 대한 권한이 독점적으로 행사하며 의회의 견제와 감시가 상대적으로 적어지는 특성이 있어서 외교 권한에 대한 독점이 비밀주의(secretiveness)를 강화한다고 분석한 바 있다(1966).

흥미로운 지점은 Schlesinger가 미국정치에서 제왕적 대통령에 따른 부패와 개혁이 50년 주기로 반복되는 역사적 흐름을 보여준다고 제시한 것이다. Schlesinger는 닉슨 행정부의 위법성을 지적하면서 부패가 백악관에 약 50년 주기로 찾아오는 경향이 있다고 언급하였다. 수학적 공식처럼 명시적으로 제시한 것은 아니지만 역사적 해석에서 패턴들과 사건들이 50년 주기로 찾아온다고 설명하였다. 특히, 규모가 큰 부패 사건이 폭로되고 처벌을 받으면 개혁이 이뤄지고 그 여파로 인해 범죄적 충동이 약 반세기 동안 억제되지만, 시간이 흘러 세대가 바뀌어 그 교훈이 희미해지면 다시 대통령의 제왕적 대통령적 특성이 발현되면서 대통령의 권한 남용과 부패가 나타난다고 경고하였다.

즉, 권력 집중(약 50년 간격으로 주요 사례의 등장) → 부패와 남용 → 민주적 반발과 개혁으로 요약할 수 있다. 예를 들어서 1830년대 잭슨의 “제왕적” 스타일, 1870년대 그랜트(Ulysses S. Grant) 행정부의 부패 스캔들, 1920년대 하딩(Warren G. Harding) 시기의 부패(티포트 돔 사건(Teapot Dome Scandal) 등), 1970년대 닉슨의 몰락 등의 사이의 간격이 정확히 50년은 아니라 하더라도, Schlesinger는 대통령의 권한이나 권력의 과도한 성장에 따라서 발생하는 부패가 주기적으로 나타난다고 보았다.

<표 2> Schlesinger가 제시한 부패의 50년 주기

개혁주기	부패심화시기	특징	개혁시기	주요개혁조치
제1차 개혁기 (1830~1840년대)	잭슨 행정부 (1829~1837)	스폴일시스템(Spoils System)으로 공직임명부패	1840년대	공직임명 개혁 논의
제2차 개혁기 (1890~1900년대)	길디드 시대 (1870~1890년대)	대기업과 정치권의 결탁, 부패 심화	1900년대 (진보주의시대)	반독점 정책, 공정 선거 개혁
제3차 개혁기 (1930~1940년대)	1920년대 (공화당 정권)	테프트돔스캔들, 정부부패	1930~1940년대 (뉴딜개혁)	정부투명성 강화, 경제 개혁
제4차 개혁기 (1970년대)	닉슨 행정부 (1969~1974)	워터게이트사건, 대통령권한 남용	1970년대 후반	대통령기록법, 선거개혁
제5차 개혁기? (2020년대)	21세기초반	정치적 양극화, 기업 로비 증가	2020년대?	향후 개혁 가능성

출처: (Schlesinger, 2004) 책 내용을 바탕으로 정리하고 내용 추가하여 정리

2. 부패 이론과 제왕적 대통령제

앞서 살펴본 바와 같이 제왕적 대통령제(Imperial Presidency)는 대통령의 권력이 과도하게 집중되어, 헌법적 권한을 벗어나게 확대되어 입법부나 사법부와 삼권분립의 균형이 깨지고 민주주의적인 가치가 훼손되는 현상이다. 때문에 이러한 특징은 부패(corruption)의 발생 가능성과 직결되는데, 권력 집중, 투명성 부족, 책임성 결여와 같은 요소가 상호작용하기 때문이다. 본 챕터에서는 부패와 관련된 선행연구와 이론들을 바탕으로 제왕적 대통령제의 맥락에 적용하여 부패가 나타나는 방식을 분석하고자 한다. 제왕적 대통령제에서 투명성과 책임성에 대한 침해가 어떻게 이뤄지는지, 또한, 그로 인해 부패가 어떻게 증폭될 수 있게 되는지를 살펴보고자 한다.

(1) 권력 집중에 따른 투명성 부족: Rose-Ackerman의 관점

부패의 구조적 원인이 권력의 집중과 투명성 부족에서 온다고 본 Rose-Ackerman(1999)은 부패가 발생하는 주요원인으로 정보의 비대칭성과 투명성이라고 지적하면서, 정보 공개가 부패를 억제한다고 설명하였다. 대통령이 비상사태를 선포하거나 행정 명령을 남발하는 등의 행위들을 통해서 자신의 권력을 확대시키고자 하는 경우에, 일련의 과정들이 투명하게 공개되지 않는다면 권력과 권한의 남용이 이뤄지고 부패와 직결 될 수 있다. 또한, 제왕적 대통령제에서는 정보가 대통령의 측근이나 소수의 엘리트에 의해서 통제되며, 이러한 현상들은 권력의 남용과 부패를 구조적으로 조장할 수 있다. 이러한 연유로 제왕적 대통령제를 막고 대응하기 위해서는 투명성 강화를 통한 권력 분산이 필요하다는 점을 시사한다.

제왕적 대통령제 하에서 대통령이 행정부의 권한을 독점적으로 장악하기 때문에, 의회와 시민의 감시가 제한되는 상황을 만들어 내는 경우가 빈번하다. 정보의 공개가 시민과 언론의 감시가 가능하게 되어 공직자의 부적절한 행동을 억제할수 있으며 정부의 행동을 감시할 정보가 부족할 때 공무원들이 사익을 추구할 유인(incentive)이 커진다.

(2) Klitgaard의 부패의 공식과 제왕적 대통령권력

제왕적 대통령제에서 대통령은 행정적 권한을 독점하고자 하고, 법적·행정적 재량권을 과도하게 행사하려 하지만, 이를 견제할 만한 책임을 묻는 메커니즘은 반대로 약화되는 경우가 많다. Klitgaard(1988)는 그가 제시한 부패의 공식에서 부패의 정의를 내렸는데, “부패 = 권한 독점 + 재량권 - 책임성”이다. 이러한 부패에 대한 공식은 제왕적 대통령제의 맥락에서도 적용이 가능하다. 제왕적 대통령제 하에서는 실제로 투명한 기록 시스템이 종종 무력화되기도 하며, 이러한 점들은 부패를 더욱 심화시키기 쉽다. 예를 들어, 대통령이 임명권을 가지고 자신의 충성파를 주요 직책에 임명하거나 공공 자원을 임의대로 배분할 경우가 많다. 하지만 이와 관련된 결정 과정이 기록으로 남지 않거나 기록을 남긴다 하더라도 그 기록이 공개되지 않기 때문에 부패가 발생할 가능성이 더욱 높아진다. 특히, Klitgaard(1988)는 책임성 강화를 위하여 투명한 정보의 흐름, 감시 체계, 그리고 공공 기관의 활동에 대한 기록이 필요하다고 강조였다. 이러한 점은 제왕적 대통령제의 특성으로 인해 발생하는 부패에 대한 해결책으로도 적용해 볼 수 있다.

(3) 비공개적 권력의 행사와 제왕적 통치

우리나라에도 잘 알려진 네 가지 유형의 부패 신드롬(Influence Markets, Elite Cartels, Oligarchs and Clans, Official Moguls)을 제시한 Johnston(2005)은, 한국은 엘리트 카르텔의 성향을 갖는다고 소개한 바가 있다. 그는 부패의 정의를 사적 이익을 위한 공공 권력의 오용(abuse of public power for private gain)으로 설명하였다. 부패가 단순한 개인의 도덕적 실패에서 발생하는 것이 아니라, 정치적·경제적 시스템의 구조와 더불어 제도적 조건에서 발생한다는 관점을 제시하고 권력에 대한 독점, 투명성 부족, 책임성 결여 등과 같은 조건들이 부패를 유발시킨다고 분석하였다. 또한, 부패가 비공개적 권력 행사에서 비롯된다고 설명하였다(Johnston, 2005). 제왕적 대통령제에서는 제왕적 대통령이 갖는 특성 그 자체로 권력에 대한 독점과 책임성에 대한 결여가 나타나면서 투명성이 부족해지기 때문에 비공개적인 권한의 행사나 남용이 가능하게 된다. 또한, 대통령이 의회나 언론의 감시를 우회하며 비밀리에 정책을 추진하는 경우가 많게 된다. 일례로, 군사 작전이나 예산 집행 과정에서 대통령이 단독으로 결정을 내리고 이에 대한 세부 사항을 공개하지 않을 경우에, 권력 행사

는 불투명해지고 부패로 이어질 수 있다. Johnston의 이론을 통해 제왕적 대통령제가 투명성을 저해할 수 있는 가능성이 있으며, 권력의 비공개성이 부패를 구조적으로 내재화하고 있다고 설명할 수 있다. 이러한 설명은 제왕적 통치 하에서 권력이나 권한의 행사에 대하여 제도적인 장치를 통해 공개성과 투명성을 보장할 필요성이 있음을 설명할 수 있는 이론적 근거가 된다.

(4) 정보 비대칭과 제왕적 권력의 악순환

제왕적 대통령제에서는 대통령과 그 주변의 참모진들을 필두로 한 세력이 정보 접근을 독점하며, 일반 시민이나 대통령을 견제하는 기관들의 정보에 대한 접근은 제한되고 소외된다. 예를 들어, 대통령이 경제 관련 정책이나 자원에 대한 분배를 결정할 때, 그 과정이 불투명하고 정보가 제한되면, 권력자는 이를 사익 추구에 악용할 수 있다. 이와 관련하여 Kaufmann(2009)은 정보 비대칭이 부패를 증폭한다고 주장을 이론적 근거로 활용할 수 있다. Kaufmann(2009)의 분석적 틀을 통해 보았을 때, 제왕적 대통령제가 정보 비대칭을 심화시키고, 이로 인해 생겨난 부패가 악순환적으로 증폭되어 확대 생산된다고 보았다. 그의 이론적 관점을 통해 제왕적 대통령제를 살펴보면 대통령의 제왕적 권력 구조 속에서 정보의 투명성을 확보하고 정보의 공유가 부패를 억제하는 데 필수적인 요소임을 알 수 있다.

(5) 기록의 공개가 부패 지수를 감소시킨 실증적 증거

제왕적 대통령제 하에서는 대통령에게 집중된 권한에 대한 감시의 정도가 낮아짐에 따라 대통령의 정책이나 행위의 정당성을 입증할 필요성이 적어진다. 따라서, 대통령이 공공 자금에 대한 사용 내역 등의 정보들을 공개하지 않거나, 측근을 통해 비공식적 네트워크를 운영하기 용이해지기 때문에 부패가 일어나기 쉬워진다. 정보의 공개가 부패의 가능성을 낮춘다고 실증한 Transparency International(2022)의 실증적인 연구는 정보의 공개가 부패의 발생의 가능성을 약화할 수 있는 실질적 방안임을 보여준다. 즉, 우리가 살펴보는 제왕적 대통령제가 지배적인 국가에서는 집중된 권력과 권한으로 공공 정보가 제한되고, 권력 행사가 불투명하게 이루어지는 경향을 보이기 때문에 부패가 발생하기 쉬운 경향을 갖는다. 이러한 근거로 데이터는 제왕적 대통령제 하에서 투명성이 낮을수록 부패가 심화된다는 점을 뒷받침한다. 제왕적 권력 구조에서 투명성 제고가 정책적으로 우선시 되어야 할 필요성이 있다. 이처럼 Transparency International(2022)은 기록의 공개가 부패 지수를 낮춘다는 실증적인 증거들을 제시한다고 해석할 수 있다.

이처럼 제왕적 대통령제가 내포하고 있는 특성인 권력 집중, 투명성 부족, 책임성 약화라는 특징들이 부패를 조장하는 구조를 형성함을 이론적 근거들을 가지고 살펴보았다. 앞서 언급한

학자들의 이론은 제왕적 대통령제가 그 특성으로 말미암아 부패를 발생시키거나 부패를 구조적으로 내재화하게 되기 쉬우며, 이러한 부패의 폐단을 억제하기 위해서는 투명성과 책임성 강화가 필요함을 알 수 있다.

3. 대통령 기록 관리와 민주주의

앞서 살펴본 바와 같이 제왕적 대통령제(imperial presidency)는 권력의 집중과 책임성 약화로 인해 권력 남용에 따른 부패의 위험을 내재하고 있다. 제왕적대통령제는 대통령의 권한이 입법부와 사법부를 압도하고 민주적 견제와 균형을 약화시키는 현상이다(Schlesinger, 1973). 때문에 이러한 권력 구조는 특히 투명성과 책임성의 결여로 이어질 경우에 부패로 이어질 가능성이 높아진다. 하지만 대통령 기록물은 이러한 제왕적 대통령의 권력에 대한 부작용을 억제하고 민주주의를 유지하는 데 핵심적인 도구가 될 수 있다. 따라서 이론적인 근거로, 공공 기록 관리와 민주주의 책임성 간의 관계에 대해 주요 학자들의 논의를 통하여 탐구하며, 대통령 기록물이 부패에 대한 견제와 권력에 대한 감시의 정보적 기반이 될 수 있는지 살펴보도록 하겠다.

(1) 대통령기록물과 민주주의를 위한 투명성 확보

Lowi(1985)는 대통령 권력의 개인화에 따른 제도적 견제의 약화를 지적하면서 대통령 권력의 집중이 행정부의 투명성과 책임성을 훼손한다고 보았다. 이를 통해 공공 기록물이 투명성과 책임성을 담보해 주는 기초적 토대가 되며 행정부의 권력 행사에 대한 국민들의 감시가 가능하게 하는 필수적인 조건임을 알 수 있다. 대통령 기록물과 같은 공공 기록물은 단순한 행정적 자료로서 역할을 넘어서서 권력 행사에 대한 투명성을 담보하는 증거의 역할을 함으로써, 민주주의의 투명성과 책임성을 보장하는 중요한 도구가 되어 민주적 통제에 기여한다. UNESCO(2008)가 발간한 보고서에서도 기록물이 민주적 거버넌스의 핵심 중 하나이며 기록물의 관리가 민주주의에 대한 지속 가능성의 여부와 직결된다고 규정하였다. 이러한 관점을 통해, 대통령 기록물이 제왕적대통령제의 제왕적 권력이 갖는 불투명성을 줄이고, 국민의 알 권리를 충족시키는 중요한 역할을 하고 기여한다는 점에서 그 의미가 있다고 볼 수 있다.

(2) 대통령 기록물을 통한 사후적 책임성과 권력의 통제

대통령 기록물은 사후적 책임성(post-facto accountability)을 물을 수 있는 근거가 되기 때문에 권력을 통제하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. Cronin(1980)은 “기록을 통한 사후적 책임성이 대통령을 통제한다”고 주장하고, 기록이 권력 행사에 대한 역사적인 흔적을 남

겨서 후속 조치와 평가를 가능하게 한다고 보았다(Cronin, 1980). 이러한 점은 제왕적 대통령이 단기적으로 권력을 남용한다 할지라도, 먼 훗날이라도 책임에 대한 추궁이 기록을 통해서 가능하다는 점을 강조한다. 이외에도, Cox(2001)는 “기록 관리가 책임성의 역사적 증거를 제공한다”고 제시하면서, 기록물이 과거의 정책 결정과 정책 행위를 재구성하여 권력 남용에 대한 책임을 명확히 하는 데 기여한다고 보았다(Cox, 2001). 이러한 사후적 책임에 대한 추궁은 잘 기록된 기록물들을 통해서 권력남용이나 부패와 같은 비위가 은폐되기 어려운 환경을 조성함에 따라 제왕적 대통령제가 갖는 제왕적 대통령의 특성으로 인한 불필요한 권한이나 권력의 남용이나 부패를 제한할 수 있게 된다. O'Donnell(1994) 역시 제왕적 권력 구조에서 부패를 심화시키는 요인으로 수평적 책임성(horizontal accountability)의 부재를 지목하였다. 이러한 점들을 살펴보면, 대통령 기록물이 권력 행사의 투명성을 보장하고, 부패를 예방하거나 사후에 부패를 규명하는 결정적인 역할을 할 수 있다.

(3) 기록물의 권력 감시 기능

Cain(1995)은 기록물의 관리가 조직의 투명성과 책임성을 확보하는데 필요하며 기록 관리가 조직의 정보 자산을 전략적으로 관리하는 것을 뛰어넘어 법적이고 행정적인 책임을 이행하는데 핵심적인 역할을 할수 있다고 주장한다. 이러한 점은 권력에 대한 감시의 정보적 기반이며, 체계적인 기록의 관리와 공개가 권력 집중으로 인하여 발생하는 부패를 예방하고 억제하는 데 필수적이라고 해석 할수 있다. 이러한 점들을 통해 볼 때, 대통령 기록물의 권력 감시기능은 대통령 기록물이 행정적 작용들에 대한 단순한 기록이 아니라, 권력 행사에 대한 투명성을 보장하고 부패를 감시하는 중요한 도구로 활용될 수 있음을 알 수 있다. 기록물은 권력 감시의 정보적 기반으로서 민주적 견제 기능을 강화한다. 또한, Peters(2018)는 관료제에 대해 법적이고 제도적 틀에서 운영되는 조건 하에서 권력의 자의적 행사를 방지하고 책임성을 강화할 수 있다고 설명하면서 행정의 책임성과 행정의 투명한 절차가 민주적 정당성을 확보하는데 필요하다고 제시한다. 이외에도 정책 결정과 정책의 집행과정에서 문서화를 기록 관리에 대한 제도화가 권력에 대한 남용을 억제한다고 보았다. 이처럼 체계적인 기록 관리 시스템이 제도적 장치로서 권력의 자의적인 행사를 방지하는 작용한다고 볼 수 있다. 이러한 논의들을 통해서 관료제를 움직이는 행정의 정점에 있는 대통령이 제왕적 대통령제를 취하는 경우에 있어서 대통령 기록과 이에 대한 관리가 민주적 통제의 실효성을 높일 수 있는 방안이라 볼 수 있다.

III. 연구 방법

1. 연구 설계: 사례 연구 방법론

본 연구의 수행을 위해서 아서 쉘레진저(Arthur M. Schlesinger Jr.)가 제시한 제왕적 대통령제에 대한 논의를 바탕으로 제왕적 대통령제의 특성과 부패와 연결고리를 연구의 틀로 삼아, 리처드 닉슨 대통령의 워터게이트 사건을 사례 분석하고자 한다. 설명적 사례 연구(explanatory case study) 방식을 통하여 대통령의 권한과 권력의 남용이 어떻게 부패와 연관되어지는가에 대해 분석하고자 한다. 이러한 사례 연구를 통하여, 제왕적 대통령제가 그 자체로 갖는 특성들이 부패로 이어질 수 있는 구조적인 요인을 밝혀내고, 대통령 기록물이 제왕적 대통령제로 말미암아 빚어진 부패를 방지하거나 통제하는 데 어떠한 역할로 기능하는지를 실증적으로 탐색하는 것을 본 연구의 주요 목적으로 삼는다. 앞서 설명한 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 본 연구는 질적 연구 방법 중 사례 연구(case study) 접근 방법을 채택하여 특정 역사적 사건과 그에 따른 제도적 변화를 심층적으로 고찰하고자 한다.

본 연구의 사례 연구는 다음과 같은 방식으로 진행되어진다. 우선, 워터게이트 사건(1972~1974)을 중심으로 주요 사례 선정 및 분석하고, 이를 바탕으로 워터게이트 사건이 발생한 이후에 기록물에 대한 관점의 변화와 함께 변화한 미국의 대통령 기록물에 대한 관리 제도의 발전과정 고찰하고, 그 법적·제도적 영향을 평가한다. 사례 연구(case study)를 본 연구의 수행 방법으로 채택하고 사례에 대한 분석과 이를 통한 시사점을 제시하고자 한다. 본 연구는 설명적 사례 연구의 성격을 가지고 있으며 슈레징거의 제왕적 대통령 개념과 부패와 관련된 이론적 틀로 하여 사례를 분석하고 제왕적 대통령이 어떻게 부패로 연결되었는지 설명하고자 한다. 이외에도 투명성과 책임성을 보장하는 대통령 기록물과 관련된 질적 연구(qualitative research)방법 중 하나인 사례 연구는 특정 사건이나 제도의 발전 과정, 정책의 변화를 깊이 있게 탐구하는 방식으로, 제왕적 대통령의 특성이 어떻게 부패에 연관되었는지 하나의 사례를 통해 깊이 고찰하여 분석하고 대통령 기록물 관리 제도가 부패 방지에 미친 영향을 실증적으로 분석하는 데 적합한 연구 방법이다(Creswell, 2013).

2. 연구 질문

본 연구는 아래와 같은 연구 질문들을 통하여 제시하고 사례 연구를 진행하고자 한다. 사례 연구 이전에 살펴본 이론적 검토를 통해 제왕적대통령제의 특성과 부패와 연결되는 지점과 더불어 이러한 부패를 대통령 기록물이 방지할수 있다는 사실에 대해 분석하고자 한다. 또한, 이러한 이론적 고찰을 기반으로 제왕적 대통령제가 부패로 이어진 전형적인 사례인 닉슨 대통령

의 워터게이트 사건을 통해 제왕적 대통령으로 인해 이뤄진 부패와 이러한 부패 사건 속에서 대통령 기록물에 대한 관점의 변화와 사건 이후 대통령기록물에 대한 제도가 변화한 과정들을 다루고자 한다. 이러한 사례 분석을 통해 우리나라의 대통령 기록물 제도에 어떠한 시사점을 주는지 살펴보고자 한다. 이러한 일련의 연구를 위하여 다음과 같은 연구 문제를 제시하고자 한다.

1. 어떠한 제왕적 대통령제의 특성들이 부패로 이어졌는가?
2. 워터게이트 사건에서 대통령 기록물은 부패 방지나 탐지에 어떠한 역할을 하였는가?
3. 워터게이트 사건 이후에 미국의 대통령 기록물 관리제도가 어떻게 변화하였는가?
4. 한국의 대통령 기록물 관리 제도에 대한 시사점은 무엇인가?

설명한 바와 같이 연구 질문을 바탕으로 사례 연구를 진행하며, 이를 통해 실증적 사례에 대한 심도 있는 분석을 기반으로 하여 논의점과 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

3. 연구 대상

본 연구의 대상으로 워터게이트 사건에 대한 더불어 그 이후의 대통령 기록물 제도가 새롭게 도입되고 변화한 과정을 다루고자 한다. 이를 보다 자세히 설명하면, ① 워터게이트 사건에 대한 사례 분석으로 살펴 볼수 있는 제왕적 대통령의 특성과 부패와의 연결점 ② 이러한 제왕적 대통령의 특성과 부패를 막기 위한 미국의 대통령 기록물 관리 제도 변화와 발전, ③ 한국의 대통령 기록물 관리 제도에 대한 시사점으로 나누어 볼 수 있다.

(1) 연구 사례: 닉슨 대통령의 워터게이트 사건

워터게이트 사건(Watergate Scandal, 1972~1974)은 미국 역사상 가장 유명하고 중요한 정치적 부패 사건 중 하나로, 대통령이 어떻게 권력을 남용하고 기록물을 은폐하려 했는지를 보여주는 사례이다(Kutler, 1992).

닉슨 행정부는 집권 당시에 닉슨 대통령의 지시 사항을 기록하고자 하는 목적으로 백악관 내부의 회의나 논의 내용들을 녹음하는 시스템을 비밀리에 별도로 운영하였다. 이러한 과정에서 만들어진 녹음 테이프는 닉슨 행정부의 비위를 밝혀내는 데에 중요한 결정적 증거가 되는 자료였다. 워터게이트 사건이 부패 스캔들로 드러나자 닉슨 대통령은 자신의 부패를 은폐하기 위하여 해당 녹음 테이프를 공개하지 않으려 하였다. 또한 닉슨 대통령은 사임 이후에도 녹음 테이프등 자신의 임기에 생성된 대통령 기록물을 개인의 소유라고 주장하면서 대통령 기록물의 소유권에 대한 문제를 제기했다. 이에 대응하여, 1974년에 미국의 의회는 서둘러 《대통령

령 녹음물 및 자료 보호법(Presidential Recordings and Materials Preservation Act)》을 긴급하게 제정하여, 닉슨 대통령 당시에 작성된 대통령 기록물인 녹음 테이프와 관련한 문서를 강제로 몰수하고 국가의 소유로 보관하기로 결정하게 되었다. 이러한 워터게이트 사건을 통해 대통령의 부패와 비위가 드러나고 해결되는 과정 속에서 대통령 기록물이 대통령의 권력 남용을 밝혀내고 책임을 묻는 데 핵심적 역할을 한다는 점을 보여주고 있다.

이러한 워터게이트 사건이 대통령 기록물 관리제도에 미친 영향은 다음과 같다. 대통령 기록물이 대통령 개인의 소유가 아니라 국가의 자산으로 간주되어야 한다는 원칙이 확립되었다. 1978년 《대통령기록물법(Presidential Records Act, PRA)》이 제정하면서, 대통령 기록물에 대한 공공의 소유권과 체계적인 보존이 법제화 하였다. 이후의 모든 대통령 기록물은 국가기록원(NARA: National Archives and Records Administration)에 의하여 관리되며, 대통령이 개인적으로 기록물을 은폐하거나 폐기하는 것이 불가능하게 되었다. 워터게이트 사건 이후에 대통령 기록물 관리 제도가 크게 강화되어, 대통령의 행동을 투명하게 기록·보존함으로써 부패를 견제하게 된 것이다.

IV. 사례 연구: 워터게이트 사건과 대통령 기록물 제도 변화

1. 워터게이트 사건

(1) 사건의 개요

1972년 미국 워싱턴 D.C. 에 워터게이트 건물내에 위치한 민주당 전국위원회(DNC) 본부를 도청하려는 시도로 시작된 정치적 스캔들이다. 5명의 침입자들이 도청 장비와 현금을 소지한 상태로 1972년 6월 17일 새벽에 체포되면서 사건이 드러나게 되었다. 체포된 침입자들은 닉슨 대통령의 재선 캠페인 조직(CREEP: Committee to Re-Elect the President)과 연결된 인물들로 밝혀졌다. 하지만 닉슨 대통령 측에서는 초기에 백악관이 연관된 사실을 부인하면서 해당 사건을 축소하고 은폐하려 했다. 그럼에도 불구하고, 1972년 대선 이후 점차적으로 은폐 공작의 실체가 드러나기 시작했다. 1973년에는 상원에서 워터게이트 특별조사위원회(Senate Select Committee on Presidential Campaign Activities (Sam Ervin, Chairman)) 청문회가 열리고 콕스 특별검사(Archibald Cox)가 임명되는 등 본격적인 수사가 진행되었다. 조사 과정에서 백악관에서 비밀리에 녹취된 녹음 테이프의 존재가 폭로되었고, 닉슨 대통령은 이러한 상황속에서 의회와 사법당국에 제출하라는 요구를 거부하면서 사법절차와 충돌하는 상황을 발생 시켰다. 1973년 10월 20일 닉슨은 특별검사에 대한 해임을 지시하였고, 이에 대해 법무

장관(엘리엇 리처드슨(Elliot Richardson)과 차관(윌리엄 러클스하우스(William Ruckelshaus))이 명령을 거부하고 항의하면서 사임하는 ‘토요일 밤의 대학살(Saturday Night Massacre)’ 사태가 벌어지면서 의회의 탄핵에 대한 움직임이 가속화되었다. 1974년 7월에 하원 사법위원회가 대통령에 대한 탄핵안을 가결하고, 연방대법원이 녹음 테이프 공개를 명령함에 따라 결정적 증거인 이른바 “스모킹 건(Smoking gun)”이 되는 테이프가 공개되었다. 이 녹취록에서 닉슨이 FBI 수사를 방해할 방안들을 모의한 사실이 드러나면서 닉슨 대통령에 대한 정치적 지지마저 급속하게 붕괴되었다. 결국 1974년 8월 9일, 리처드 닉슨은 미국 역사상 최초로 대통령직에서 자진 사임하였다. 이러한 일련의 주요한 사건에 대한 타임라인을 <표 3>으로 정리하였다.

<표 3> 워터게이트 사건 주요 타임라인 정리표

날짜	사건	내용 및 의의
1972.6.17	워터게이트 침입 사건 발생	- 민주당 전국위원회(DNC) 본부에 5명 침입. - 도청 장비 설치 시도 중 체포되면서 사건 시작.
1972.06~08	백악관 은폐 시도 시작	- 닉슨 행정부는 침입자들과의 연계를 부인하며 수사 방해 시작
1972.11.7	닉슨 대통령 재선 성공	- 워터게이트 의혹에도 불구하고 대선에서 압승 - 사건 일시 봉합
1973.01.08.~30	침입 관련자 유죄 인정	- 워터게이트 침입 관련자들 재판 - 일부 유죄 인정 및 입막음 자금(hush money) 수수 사실 드러남
1973.03~04	내부 고발 시작, 은폐시도 무산	- 백악관 고문 존 딘(John Dean), 대통령과의 은폐 공모 폭로 - 공화당 측 주요 인사 사임
1973.5.17	상원 워터게이트 청문회 개시	- TV 생중계로 전국에 방송 - 대중적 관심 집중.
1973.7.13	백악관 녹음 시스템 존재 폭로	- 전 보좌관 알렉산더 버터필드(Alexander Butterfield)가 녹음기 설치 사실 공개 - 결정적 전환점
1973.10.20	'토요일 밤의 학살'	- 닉슨이 특별검사 아치볼드 콕스를 해임하려다 법무장관 등의 줄사퇴 - 여론 악화
1974.4.30	닉슨, 녹취록 일부 공개	- 여론 악화에 일부 녹취록 요약본 제출 - 녹취록의 일부 공개가 불충분하다는 비판 거세짐
1974.7.24	연방대법원 판결 (United States v. Nixon)	- 대법원, 만장일치로 “대통령도 법 위에 있지 않다”고 판결 - 녹음테이프 제출 명령
1974.07.27.~30	하원 법사위 탄핵안 통과	- 탄핵소추안 3건 의결 - 대통령의 권력 남용, 사법 방해 등이 주요 이유
1974.8.5	‘스모킹 건’ 테이프 공개	- 1972.06.23자 녹취록에서 BI 수사 방해 지시한 사실 확인 - 여론 급변
1974.8.8	닉슨 사임 발표	- 국민 및 공화당 내 지지 상실 - 텔레비전 연설 통해 자진 사임 발표
1974.8.9	닉슨 대통령직 공식 사임	- 닉슨은 미국 역사상 처음으로 자진 사임함 - 제럴드 포드 부통령이 승계

출처: Watergate.info(<https://watergate.info>), National Archives(<https://www.archives.gov>), Britannica(<https://www.britannica.com>) 등을 바탕으로 재구성.

(2) 제왕적 대통령제적 요소

닉슨 대통령의 워터게이트 사건은 “제왕적 대통령제”의 폐해를 보여주는 대표적 사례로 평가할 수 있다. Arthur M. Schlesinger Jr는 행정실무가이자 역사가로서 닉슨 행정부 시기의 권력 행사를 평가하기를 “선거로 4년마다 한 번만 심판 받고, 그 사이에는 법적 책임에서 거의 벗어난 채 통치하려는 시도”라고 지적하였다. 닉슨 대통령 법에 규정된 권력분립의 원칙을 심각하게 훼손한 것으로, 대통령에게 지나치게 권력이 집중되었을 때 나타날 수 있는 부정과 오남용을 적나라하게 드러냈다. 워터게이트는 이러한 대통령 권력 남용과 확대가 가져온 위헌적 폐해의 정점으로서, 향후 미국 사회가 행정부 권력을 견제하고 균형을 회복하는 계기가 되었다는 평가를 받는다. 특히, 닉슨 대통령은 임기 중 권력을 전례 없이 백악관에 집중시켜 의회와 사법부 등 견제를 무시하는 행태와 경향을 보였다. 예를 들어 설명하면, 닉슨은 의회가 승인한 예산 집행을 거부하거나, 의회의 승인 없이 캄보디아 폭격을 지속하여 입법부 권한을 상당 부분 침해하기도 했다. 또한 “대통령 특권(Executive Privilege)”을 내세워 백악관 보좌진들의 의회 증언을 막고, FBI 수사에 협조하지 않으며 수사를 방해하려 했다.

(3) 부패에 해당하는 형태에 대한 분석

워터게이트 사건에서 드러난 부패 행위는 여러가지 유형으로 나타났으며 이중 가장 결정적인 부패적 성격을 가진 비위들을 꼽아 설명하자면 다음과 같다. 첫째, 불법 정치자금 조성과 사용이다. 닉슨 재선위원회(CREEP:Committee to Re-Elect the President)는 비밀 자금을 세탁하여 선거 공작 자금으로 활용했고, 그 중 일부가 워터게이트 도청 작전에도 활용되었다. 실제로 워싱턴포스트의 보도를 통해, 워터게이트 침입범의 계좌에 닉슨 캠프 자금에서 나온 미화 2만 5천 달러 수표가 입금된 사실이 밝혀져 충격을 주었다. 또한 도청범들에게 입막음 용도로 거액의 입막음 돈(hush money)이 지급되는 등 불법 자금이 은폐 공작에 사용되었다. 둘째, 사법 방해(obstruction of justice)이다. 닉슨 대통령은 FBI 등의 수사를 방해하기 위해 CIA를 동원하여 수사 중단을 요청하는 등 권한을 남용했다. 이에 대한 가장 결정적인 증거는 1972년 6월 23일자 녹음에서 닉슨은 FBI의 수사를 막기 위해 CIA를 통해 압력을 가하라는 지시를 내린 사실이다. 이처럼 대통령이 수사기관에 개입하여 수사의 독립성을 훼손하고 법 집행을 방해한 행위는 명백한 불법이었다. 셋째, 조직적으로 이뤄진 은폐 시도이다. 백악관은 워터 게이트 사건이 발각된 직후부터 관련 증거와 연루자를 숨기기 위해 조직적이고 체계적으로 움직였다. 닉슨은 내부 조사를 하였으며 아무 문제도 없었다고 발표하며 사건의 축소로 피했고, 증거인멸을 시도하였는데 자신의 보좌진들에게 거짓 증언을 종용하거나 문서가 파기되도록 방조하거나 묵인한 정황이 드러났다. 이중 특기할 만한 점은 닉슨 재임시에 기록된 백악관 녹음 테이프 중 18분 30초 분량이 의도적으로 삭제된 사실이 밝혀졌는데,

해당 누락된 내용과 사실에 대해 끝내 해명을 하지 않음으로 은폐에 대한 의혹을 낳았다. 이 밖에도 닉슨 보좌진이 정적 명단(Enemies List)을 정치적으로 자신의 적이 되는 인원들의 명단을 IRS(국세청) 세무조사를 하는 등 정부 기관을 사적 목적으로 악용한 사례도 드러났다. 이러한 일련의 불법 행위들은 도청 및 사찰→자금 세탁→은폐와 사법방해로 이어지는 권력형 부패의 전형적인 양상을 띠고 있었다. 닉슨이 재임 시절 있었던 사건들에 대해 제왕적 대통령 요소와 권한 남용을 토대로 부패 요소들을 정리하면 다음 <표 4> 와 같다.

<표 4> 닉슨 대통령 시기의 사건과 분석

사건 및 시기	제왕적 대통령 요소	권한 남용 요소	부패 요소
백악관 불법도청 (1969)	- 대통령의 지시로 국가안보를 명분삼아 비밀리에 참모진과 기자들을 도청	- 합법적 사찰 권한을 넘어서 사적 정보수집 - 민간인 사찰 남용	- 법을 무시한 불법 행위 - 권력자의 편익을 위한 도덕적 타락
허스턴 계획 (1970)	- 국가기관(CIA, FBI 등)을 동원해 국내 광범위한 사찰계획 승인	- 헌법을 넘어서는 불법도청 - 절도제안, 시민 자유 침해 시도	- 국가기관을 사유화 하려는 부패적 시도
불법 정치 자금 조성 (1970)	- 중간선거에서 여당지원을 위해 비밀자금 마련 및 세탁조직 운영	- 정치자금법위반 - 선거과정에 부당개입	- 자금세탁과 은닉을 통한 정치적 부패
“폴러머스” 조직 운영 (1971)	- 비밀공작팀을 결성해 정치 공작과 불법침입 지시	- 정부 권력을 사유화하여 불법사찰 - 절도실행(예: 엘즈버그 정신과 사무실 침입)	- 정보 누설 차단을 명분으로 한 불법적 부패 행위
야당 후보 방해 공작 (1972)	- 재선을 위해 민주당 경선 후보 약화 및 선거 과정 교란 시도	- 백악관 주도의 침투와 모함으로 민주주의 선거훼손	- 선거공정성을 훼손한 부패 행위
워터게이트 건물 침입 (1972)	- 측근들이 민주당 본부에 도청 장치 설치 시도 - 물리적 범죄로 실행	- 정치적 사찰을 위한 중대범죄 - 백악관의 불법행위 주도	- 선거경쟁유리를 위한 부패 및 범죄 행위, 초기 연관성 부인으로 은폐 시도
사건수사방해와 은폐 (1972~73)	- FBI 수사 방해를 위해 CIA에 압력 행사 - 공범 위증 중용 및 기록은폐 시도	- 사법방해 - 대통령권한을 사법체계 교란에 남용	- 조직적 은폐공작, 사법체계에 대한 부패적 개입 - 탄핵사유에 해당
특별 검사 해임 (“토요일밤학살”) (1973)	- 특별검사 해임 및 백악관측 음모이프 제출거부 - 법무장관 및 차관 경질	- 사법부 및 의회의 견제 시스템에 대한 정면 도전 - 위법적 권한 남용	- 권력유지를 위한 부패행위 - 헌법 질서에 대한 도전

출처: Ambrose (2014); Drew (2015); Genovese (1990); Hoff (1994); Kutler (1992); Morgan (1996); Schlesinger Jr. (1973); Small (1999)등을 바탕으로 재구성.

(4) 닉슨 행정부의 위기 대응 방식과 부패의 누적

워터게이트 사태에 대한 닉슨 행정부의 초기의 대응은 은폐와 축소 시도로 일관되었다고

평가할수 있다. 닉슨 대통령은 사건 직후에 철저한 내부 조사를 실시하였다고 주장하면서 백악관은 관련이 없다고 발표하도록 지시하여 책임을 부인하고자 했다. 또한, FBI 등 수사기관의 수사 진행 상황을 실시간으로 파악하고 대응하기 위해 백악관 법률고문 존 딘에게 수사 내용을 불법으로 열람하게 하였다. 그 밖에도 1973년 4월, 닉슨대통령은 여론을 무마시키기 위하여 부분적인 회생을 통해 본인을 보호하려는 전략을 취했다. 측근 보좌관 Haldeman(H.R. Haldeman)과 Ehrlichman (John Ehrlichman), 법무장관 Kleindienst(Richard Kleindienst)의 사임을 받아들이고 Dean(John Dean)을 해고하는 인적 쇄신을 하여 사태에 대한 여파와 비난을 피해보고자 노력 하였다. 그럼에도 불구하고 워터게이트 수사의 진척이 멈추지 않고 녹음 테이프의 실체가 드러나면서 쟁점이 되자 닉슨은 점점 궁지에 몰렸다. 특별검사가 요구한 결정적 증거가 되는 테이프에 대한 제출 요구를 거부하고, 1973년 10월에는 특별검사를 해임하는 초강수를 두게 되었다, 이로 인해 여론과 의회의 반발만 더욱 키우는 정치적 실책을 범했다. 닉슨의 이러한 대응은 법적·도덕적으로 정당성을 결여한 것이었고, 부적절한 위기관리를 통해 더 큰 실패로 이끈 원인이 되었다. 결과적으로 닉슨 행정부의 대응은 대통령 권한으로 사태를 덮으려다 오히려 권력 남용의 부패만 축적한 채, 미국 헌정 사상 최초의 대통령 탄핵 직면 및 사임이라는 최악의 사태로 귀결되고 말았다.

2. 워터게이트 사건 이후 대통령 기록물 제도의 개선 및 변화

(1) 대통령 기록물 관리 제도 변화의 배경

워터게이트 사건을 거치면서 닉슨 대통령이 보여온 행태는 자신의 대통령 기록물에 대한 공개 거부하는 등 은닉과 은폐에 대한 노력의 연속이었다. 하지만, 앞서 살펴본 바와 같이 많은 의회와 사법부의 많은 노력으로 드러난 닉슨 대통령의 녹음 테이프 등을 포함한 대통령 기록물들이 사건을 밝히는데 중요한 역할을 하였다. 일련의 사건들을 경험하면서 미국 내에 대통령 기록물 관리에 대한 대통령 기록물 관리 체계에 대한 사회적 논의가 일어났고 이러한 일환으로 대통령기록물 관리 제도에 큰 변화를 가져왔다.

워터게이트 사건 이전의 전직 대통령들은 임기 종료 후 자신의 기록물을 임의로 반출하거나 선택적으로 공개했던 관행이 있었다. 1970년대 중반까지 대통령이 재임 중 생산한 문서와 녹음 등 기록물은 법적으로 대통령의 개인 소유물로 간주되었다. 실제로 프랭클린 D. 루즈벨트 대통령이 퇴임한 이후 자신의 개인 문서로 여겨지던 자료들을 자발적으로 기증함에 따라 최초의 대통령 도서관을 설립을 1940년대에 했던 일을 시작으로, 대통령 기록물을 자발적 기증하거나 관례적으로 보존하고 맡겨둔 사례가 있었을 뿐, 대통령 기록물을 공공으로 기증하거나 개인의 소유권을 포기하도록 강제하는 법률은 없었다. 하지만, 워터게이트 사건이 있던 당시에 닉슨 대통령이 백악관 녹음 테이프 등을 자신의 소유물이라고 주장하며 제출을 거부하자

대통령 재임당시 생산된 대통령 기록물의 소유권과 공개 여부에 대한 문제가 수면위로 드러났다. 닉슨은 심지어 자신의 사임 직전에 재임시절 만들어진 대통령 기록물이자 결정적 증거가 되었던 녹음 테이프를 파기할 권리를 주장하였고 해당 대통령 기록물을 폐기하겠다고 위협하는 등의 주장들을 하였다. 국가적 사료가 사라질 위기에 직면한 미국 국민과 미연방 의회는 이러한 사태에 대응하여 긴급 조치를 취하였고, 닉슨의 대통령 기록물을 정부 소유로 환수하여 이를 보존하기 시작함에 따라 대통령 기록물에 대한 제도적 보완과 변화가 나타났다.

(2) 대통령 기록물 관련 입법 조치

닉슨의 사임 직후인 1974년에 의회에서는 대통령 녹음물 및 자료 보존법(Presidential Recordings and Materials Preservation Act)이 통과되었다. 상기한 법은 닉슨 대통령의 워터게이트 관련한 문서와 녹음 테이프 일체에 대하여 미국 정부가 압수·보관하도록 함으로써, 닉슨 대통령 개인이 이를 파기하거나 임의로 처분하지 못하도록 하기 위함 이었다(Montgomery, 2003). 이러한 조치로 닉슨 대통령의 재임 시절의 방대한 기록들의 대부분이 미 국립문서기록관리청(NARA:National Archives and Records Administration)에 귀속되었고, 워터게이트 진상규명과 역사적인 기록물을 보존하는 것에 중요한 역할을 했다. 하지만 1974년에 제정된 법은 닉슨 전 대통령 한정 특별법이었기 때문에, 이후에 지속적으로 대통령 기록물에 대한 체계적 관리를 위하여 새로운 입법이 필요하게 되었다. 이에 따라, 의회는 1978년에 포괄적으로 대통령 기록물에 대한 관리법인 「대통령 기록법 (Presidential Records Act, PRA)」을 제정하게 되었다. 대통령 기록법(PRA)은 역대 대통령 기록을 개인 소유로 취급해 왔던 오랜 전통을 종식시키고, 대통령 재임 중 생성되는 모든 대통령 기록물을 미국 국민의 소유(public ownership)로 규정하는 법안이다. 대통령 기록법(PRA)에 따라, 대통령이 직무 수행 중에 작성하거나 받은 문서, 또는 이메일, 녹음 등의 공식적인 기록물들은 개인적인 용도가 아니라, 헌법과 법률에 따른 직무의 산물로 간주하게 되었다. 이러한 공식적인 기록은 대통령 임기 종료와 함께 국립문서기록관리청에 자동적으로 이관됨에 따라 대통령 도서관(Presidential Library)등에서 보존·관리된다. 이러한 PRA는 1981년 1월 이후 개시되는 대통령 임기(레이건 대통령)부터 적용되었으며, 1981년에 퇴임한 지미 카터 대통령 재임 이전의 대통령들의 기록물들은 이전의 관례대로 처리하는 것으로 했지만 카터대통령은 자발적으로 많은 자료를 기증하여 협조하였다. 1978년에 PRA의 도입으로 미국은 처음으로 대통령 기록물의 법적 소유권과 함께 관리 의무를 명확하게 함에 따라, 대통령 임기 후에도 대통령 기록물이 임의로 파기되거나 은닉되는 것을 법제도적으로 방지하게 되었다.

(3) 대통령 기록물 제도의 변화 비교

워터게이트를 전후한 대통령 기록물 관리 방식의 차이를 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 워터게이트 사건 이전과 이후의 대통령 기록물 관리 방식의 차이

구분	워터게이트 이전 (관례적 제도)	워터게이트 이후 (법제화된 제도)
기록물 소유권	- 대통령 개인 소유로 간주 - 퇴임시 개인이 관리/처분 가능	- 대통령 기록물은 미국 정부 공적 자산으로 규정됨 - 대통령 퇴임 즉시 자동으로 국립문서기록청(NARA)에 이관
기록관리 및 보존	- 자율적 보존 (루즈벨트 이래 자발적 도서관 기증 등)	- 보존이 법적 의무로 전환됨 - 국립문서기록청(NARA)이 모든 기록 인수 관리 및 영구보존
기록 공개 및 접근	- 공개 의무 없음 - 전직 대통령 재량에 따라 일부 공개	- 공개 원칙 확립 - 퇴임 후 5년 경과시 FOIA 청구가능 - 국가안보 등의 민감 정보는 12년간 비공개 가능
대통령의 통제 권한	- 기록 파기 가능(법적 제약없음) - 의회요구시 제출 거부 사례	- 대통령 자의적 기록파기 금지(파기시 위법) - 공개 연기는 가능하나 명시된 사유에 대해서만 12년 유예 가능

출처: Montgomery, (2003), Ginsberg, (2014)등을 참고로 하여 표로 정리

위 표에서 보듯이, 1970년대 후반 기록물 법제화이전에는 대통령이 자신의 기록을 사실상 사유물처럼 다룰 수 있었다. 닉슨이 테이프 제출을 거부하며 “내 기록은 내 것이다”라고 주장했던 것이 그 예이다. 그러나 이후로는 기록이 공적인 자산이 되어 대통령이라도 함부로 할 수 없게 되었고, 법에 따른 관리와 공개가 기본 원칙이 되었다. 이는 권력에 대한 아카운터빌리티(책무성)를 제도화한 변화로서, 대통령 기록물 제도가 민주적 통제를 강화하는 방향으로 전환 되었음을 보여준다.

(4) 미국 대통령 기록물 정책 및 입법 변화

워터게이트를 전후하여 대통령 기록물 관리와 정부 투명성 정책에는 큰 변화가 일어났다. 다음 <표6>은 주요 정책과 입법의 변화를 시간 순으로 정리한 것이다.

<표 6> 미국 대통령 기록물 정책 및 입법의 변화

연도	주요 정책/법률 변화	내용
1940년대 ~50년대	대통령 기록물 사유 재산 관행 및 도서관 전통 시작	- 초대 워싱턴 대통령 이래 퇴임시 기록물을 가져가는 것이 관례였고 각 대통령이 임의로 처분하거나 후일 기증함 - 1940년 FDR이 사후 자신의 서류를 국립문서보관소에 기증하여 대통령도서관 전통이 시작

		- 1955년 대통령 libraries 법이 제정되어 대통령이 기록물을 자발적으로 기증하여 사설 도서관을 설립할 수 있게 함 - 공적 기록의 소유권은 여전히 대통령 개인에 있었고 법적 공개 의무는 없었음
1966	정보공개법(FOIA) 제정	- 연방 정부기관의 비밀문서를 국민이 열람을 청구할 수 있는 권리를 처음으로 보장한 법 - 하지만 대통령 직속 백악관 기록에는 적용되지 않고 초기에는 광범위한 비밀유지 권한 남용으로 실효성이 제한됨
1974	워터게이트 후속 조치	- 워터게이트로 드러난 정부 기밀남용과 권력부정에 대응하여 다각도의 개혁 입법이 이뤄짐 - 대통령 녹음물 및 자료 보존법: 닉슨이 퇴임 후 기록 과거를 막기 위해, 그의 모든 대통령 기록을 몰수·보존하고 연방정부 소유로 지정 - 닉슨은 수십 년간 소송을 통해 기록 반환을 주장했으나 최종적으로 기각됨 - 정보공개법 개정: 닉슨 행정부의 각종 비밀주의를 계기로 의회가 FOIA (Freedom of Information Act)를 대폭 강화 - 국가안보를 이유로 한 정보 비공개 범위를 축소하고, 기밀분류의 정당성을 법원이 심사할 수 있게 하였으며, 정보공개 청구 시한과 부당거부에 대한 제재 규정을 마련함 - 대통령이 “국가안보”명분으로 정보를 숨기기 어렵도록 법적으로 견제한 것이다.
1976	정부 공개법 (Government in the Sunshine Act)	- 연방 정부의 다수 합의제 기관 회의를 원칙적으로 공개하고, 사전공지 및 회의록 공개를 의무화함 - 정부 의사결정 과정의 투명성을 높여 국민에 대한 책임성을 강화한 조치로, 워터게이트 이전엔 없었던 개방 정부의 이정표가 됨
1978	대통령 기록물법 (PRA:Presidential Records Act) 제정	- 워터게이트 사건 이후 대통령 기록의 공적 관리 필요성이 대두되어, 대통령 및 부통령의 모든 공식 기록물을 미국 정부에 귀속시킨 법률이 발효됨 - 법률의 발효로 인해 대통령 기록물의 법적 소유권이 대통령 개인에서 국가로 전환되었으며, 대통령은 임기 종료와 함께 모든 기록을 국립문서보관청에 이관하게 됨 - 일정 기간이 지나면 해당 기록을 공개 열람할 수 있도록 규정하여, 대통령 기록물의 접근성과 공개성을 크게 확대함 - PRA 이전에는 대통령이 마음대로 기록을 폐기하거나 유출을 막을 수 있었지만, 이후에는 법으로 금지되고 대중의 감시를 받게 됨. (PRA는 1981년 레이건 대통령 기록부터 적용됨)
1978	정부 윤리법 및 감찰관법 제정	- 정부 윤리법 및 감찰관법등 부패방지 제도 도입: 카터 행정부 주도로 공직자 윤리법, 특별검사 임명 등을 규정한 정부윤리법(Ethics in Government Act)과 행정부 내 독립감시관(OIG)을 둔 감찰관법(Inspector General Act)이 제정됨 - 특히 감찰관법은 “워터게이트 이후 행정부의 완전성과 책임성을 확보”하기 위한 조치로서, 각 부처에 내부 감사조사 권한을 가진 감찰관을 두어부정부패 적발 및 방지기능을 제도화함
2001~2009	대통령 기록 공개 제한에 대한 논쟁	- 대통령 기록 공개 관련 논쟁: 2001년 조지 W. 부시 대통령의 경우, 행정명령 13233호를 통해 전직 대통령이나 그 유족이 기록 공개를 제한할 수 있는 권한을 확대를 시도하여 논란이 됨 - 일반적으로, PRA를 시행한 이후 후임 대통령들은 전임 대통령의 기록물을 12년 후 공개하는 절차를 따랐기 때문에 이러한 조치는 대통령 기록의 공개보다는 비밀 유지에 무게를 실은 것으로 비판받음 - 결국 2009년 오바마 대통령이 이전 행정명령을 폐기하는 새 행정 명령(13489호)을 발표하여 원래의 공개 원칙을 복원함

출처: 미국 국립문서보관청(NARA), FOIA 및 PRA 관련 연방법 등을 바탕으로 재구성.

(5) 기록물 제도 변화의 영향과 의의

워터게이트 이후 실시되어진 대통령 기록물 제도의 개선은 대통령의 권력이나 권한 행사에 대한 투명성 제고와 남용 방지에 기여한 것으로 평가된다. 우선, 대통령이 자신의 행적에 대한 대통령 기록물을 임의로 폐기하거나 은닉할 수 없게 함에 따라서, “제2의 워터게이트”를 예방하는 장치로 작동하게 하였다. 닉슨대통령의 사례에서 보듯 대통령이 기록에 대하여 접근권을 독점할 경우 범법 행위를 은폐할 위험이 있으나, 워터게이트 사건 이후의 노력의 일환들로 인해 법률로 기록 보존이 의무화되면서 대통령 자신도 자신의 대통령 기록물을 임의로 통제할 수 없게 되었다. 이러한 조치는 행정부 내부에 대통령의 권력과 권한에 대한 자기통제 메커니즘을 심어놓은 것으로 작용하여, 권력 남용에 대한 사후 책임성(accountability)을 담보하고 보장하고자 한 것이다.

이 외에도, 정부의 투명성이 증대되면서 대통령 기록물이 국가와 국민의 자산으로 귀속됨에 따라 학자, 언론, 국민들이 역사적 자료에 접근할 수 있게 되었다. 비록 대통령의 기록이 공개되기까지 일정 시간의 지연이나 심의하는 절차가 따르지만, 일정 기간 이후에는 누구나 공식 문서를 열람하여 대통령의 의사결정 과정을 평가하고 자신들이 위임한 권한과 권력이 온당하게 행사되었는지 살펴볼 수 있게 되었다.

또한, 이러한 제도적 변화를 통하여 대통령들도 자신의 임기 동안 자신의 행위에 대하여 보다 신중을 기하는 억제적 효과를 만들어 냈다. 대통령이 남긴 모든 공식적 언행이 임기 후에 공개될 수 있다는 사실은, 대통령과 보좌진이 법과 윤리를 의식하여 보다 신중하게 권한을 행사 할수 있도록 만드는 장치로 작동한다. 마지막으로, 워터게이트 이후에 이뤄진 기록물 제도를 비롯한 일련의 개혁 조치들은 행정부와 입법부 사이의 권력적 균형점을 재조정하는 계기가 되었다. 요컨대, 기록물의 소유권을 국가에 귀속시킨 것은 행정부 권한을 견제하기 위한 의회의 노력의 일환이며, 이러한 노력들을 통해 제왕적 대통령제의 폐단을 구조적으로 시정하려는 의도가 구현되었다고 평가할 수 있다. 이처럼, 대통령 기록물 제도의 변화는 투명하고 책임 있는 정부를 위한 제도적 기반을 마련함을 통해 워터게이트사건에서 겪은 제왕적 대통령에 따른 폐단을 통해 경험한 교훈을 제도화한 중요한 성과라고 평가할 수 있다.

이상을 종합하여 보면, 워터게이트 사건 이전까지의 미국 대통령 기록물은 사적으로 관리됨에 따라 대통령 권력에 대한 견제가 어려웠으나, 이후에 이뤄진 기록물에 대한 일련의 법제도의 개혁을 통하여 기록의 공개와 투명성이 크게 증대되었다. 대통령 기록물법(PRA)을 중심으로 하는 새로운 대통령 기록물에 대한 정책과 제도는 대통령이 함부로 기록을 은닉하거나 제거할 수 없고, 대통령 임기 후에는 기록이 공개되어 역사와 국민의 평가를 받는 근거가 된다. 이러한 제도적 변화는 권력자의 책임성을 높임에 따라 부패의 가능성을 억제하는 효과를 만들어 냈다. 실제로 워터게이트 이후의 미국 대통령들은 앞선 시대에 비교하여 보다 엄격한 정보

공개를 해야 하는 환경에 놓여 있으며, 이는 최고권력자의 행적을 사후에도 투명하게 검증할 수 있도록 함에 따라 민주주의의 안정성과 건강성을 지키는 안전장치의 기능을 하고 있다. 따라서, 워터게이트 사건이 촉발시킨 대통령 기록물 제도적 강화는 기록이 곧 대통령 권력에 대한 국민의 견제이자 힘임을 보여주며, 부패 방지를 위한 제도로 자리잡았다. 대통령 기록물로 인해 국민의 견제가 가능하고 국민으로 분권이 가능하다고 견지했을 때, 대통령 기록물이 대통령의 권한과 권력에 대하여 국민의 감시가 가능하게 해주고, 국민 참여의 여지를 열어주는 매개체가 될 수 있을 것이다.

V. 논의와 정책적 시사점

1. 워터게이트 사건의 정책적 교훈과 개혁

워터게이트 스캔들은 미국 사회에 대통령의 권한이 자의적으로 남용됨에 따라 민주주의에 미치는 위험성을 보여줌에 따라 미국의 정치행정에 있어서 다양한 각도의 정책적 교훈을 남겼다. 이러한 정책적 교훈은 워터게이트 사건을 계기로 대통령의 권한과 권력의 남용을 막고, 대통령의 비위 행위를 입증한 닉슨 녹음 테이프와 같은 대통령 기록물에 대한 인식이 헌정 질서와 법치주의를 지키는 감시적 도구로 작동함을 깨닫게 되었다.

이를 통해 이뤄진 변화와 진전을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 대통령의 권한 남용을 방지하기 위한 목적으로 법적·제도적인 견제를 위한 장치가 대폭 강화되거나 새로 마련되었다. 워터게이트 사건을 계기로 미국 의회는 초당적인 협력을 통하여 행정부의 투명성과 청렴성을 제고하는 여러가지 법률들을 통과시켰다. 둘째로, 정보공개와 감시체계에 대한 강화를 이루게 되었다. 1974년에는 워터게이트 사건의 여파로 인하여 정보자유법(FOIA; Freedom of Information Act)이 개정되었고 이에 따라서 정부 기록 공개에 대한 청구권이 한층 더 확대되고 그 절차가 간소화 되었다. 이외에도, 1976년에는 정부 투명회의법(Sunshine Act)을 제정하여 연방정부의 주요한 회의 내용을 공개하도록 의무화함에 따라, 정책 결정 과정에 대하여 국민들의 접근성을 높였다. 이처럼 정부 투명회의법(Sunshine Act)은 투명성에 대한 장치로 작동하여 행정부가 밀실에서 임의로 결정하지 못하게 하는 억제력으로 작용하게 되었다. 셋째, 의회 권한에 대한 재정립을 하게 되었는데 전쟁권한법(1973년)과 의회 예산개혁법(1974년)으로 의회의 행정부에 대한 견제가 강화되었다. 워터게이트를 경험한 의회는 그동안 방임했던 행정부 권력이 얼마나 확장되고 비대해질 수 있는지 알게 됨에 따라, 차후에 대통령의 전쟁 권한을 제한하는 전쟁권한법(1973년)을 통과시키고 곧이어 대통령의 예산집행을 통제하는 의회 예산개혁법(1974년)등을 통과시켰다. 이러한

조치들은 행정부에 대한 입법부의 견제권을 강화를 통해 권력의 균형에 대한 복원을 도모한 것으로 평가 할수 있다. 넷째, 사회적 감시와 시민의 참여의식이 높아졌다. 워터게이트 이후 언론은 이전보다 더욱 권력에 대한 감시에 적극적이게 되었고, 시민들도 정부에 대한 감시 역할을 하면서 투명성에 대한 요구가 더욱 높게 되었다. 이는 건강한 민주주의를 달성하기 위해서 시민사회와 언론의 견제 기능이 중요함을 인식시키는 계기가 되었다. 이러한 사회전반적으 노력을 이끌어 내게 된 점에서 결과적으로 워터게이트 사건은 미국 정치 시스템의 자정 능력을 시험한 위기로 승화하였다. 이러한 워터게이트 사건을 통해 발전되고 강화된 각종 제도들은 특히 대통령 기록물들에 대한 인식의 변화와 함께 민주적 절차를 위한 투명성을 높이고, 권력과 권한의 집중과 남용을 방지하면서 민주주의를 수호하는 안전장치로 자리잡았다. 오늘날에도 워터게이트에 대한 교훈은 반복해서 언급되고 있다. 이러한 계기로 어떠한 행정부든 법치와 투명성의 궤도에서 벗어나 헌법적 권한을 뛰어넘어 삼권분립의 원칙을 깨고 민주주의의 원칙을 훼손할 경우 사회적 제재를 받을 것이라는 경고이자 가르침으로 남아 있다.

2. 한국 대통령기록물 관리에 대한 시사점

우리나라의 대통령기록물에 대한 관리제도는 2000년대 중반을 기점으로 본격적인 제도화를 이루기 시작하였다. 그 이전까지의 대통령기록물은 개별 대통령의 사적 재량에 따라 관리되었고, 정권교체 시기에 대통령 기록물의 누락, 은폐, 혹은 파기가 빈번하게 발생했다. 우리나라는 2007년 대통령기록물 관리에 관한 법률을 제정되면서 미국의 대통령 기록물 제도를 상당 부분 참고하였다(이진수, 2013). 대한민국의 대통령기록물 관리제도는 2000년대 중반을 기점으로 본격적인 제도화를 이루었다. 해당 법률은 대통령기록물을 국가 소유로 명시하고, 대통령기록관 설치 및 이관 절차, 접근 권한 등을 체계화함으로써 대통령기록물의 공공성과 투명성을 제도적으로 확보하고자 하였다.

이는 노무현 정부 시기, 과거 정권의 기록물 부실 관리와 권력 남용 문제를 해결하고자하는 노력의 일환이었다. 대통령 재임 중 생산된 기록물의 체계적 관리, 퇴임 후 대통령기록관으로의 이관, 사안이 예민한 지정 기록물일 지라도 최대 30년이 비공개가 가능한 기간이며 30년 이후에는 공개를 하는 것이 주요 골자이다. 하지만 아직은 대통령 기록물에 제도에 대한 독립성과 투명성이 부족하다. 예를 들어, 박근혜 정부 시절 국정농단 사건에서 대통령 기록물의 불법 반출과 삭제 시도가 드러났지만, 이를 효과적으로 제재할 장치가 미비했다.

제왕적 대통령제로 인한 권력의 부패를 막는데 대통령 기록물이 그 역할을 기능하기 위해서는 다음과 같이 대통령의 기록물 관리 제도가 발전해야 할 것이다. 첫째로, 독립적인 관리기관으로 기능해야 한다. 미국의 NARA와 유사한 독립 기관을 만들어 행정부의 간섭을 미연에 차단할 필요가 있다. 기관장은 국회 동의를 거쳐 임명하고, 임기 보장과 해임에 대한 제한

을 두어야 한다. 두번째로, 투명성에 대한 강화가 필요하다. 최대 비공개 기간을 단축하고, 공개에 대한 절차를 명확히 규정해야 한다. 특히, 우리나라의 대통령 기록물을 비공개할 수 있는 기간이 30년으로 미국과 비교했을 때 상당히 길다. 국가 안보나 사생활을 이유로 한 비공개에 대한 결정에 있어 엄격한 심사와 사후의 검증을 거치도록 한다. 셋째로, 책임성 확보이다. 대통령 기록물에 대한 불법 반출·과기에 대한 강력한 법적 제재의 장치를 마련하고 이에 대한 관리감독을 강화해야 한다. 또한, 적극적으로 기록을 하지 않았을 경우에 대비한 실시간 감시도 필요하다. 넷째, 국민의 참여를 확대한다. 대통령 기록물 공개 시에 국민의 의견을 반영하고, 시민 감시단을 구성하고 활용하여 관리 과정을 투명하게 공개해야 한다. 마지막으로, 증가하는 디지털 기록 관리에 대한 강화이다. 현대적인 디지털 기록의 특성을 제대로 반영하여 데이터 보안과 접근성을 높이는 기술적 기반을 구축해야 한다.

VI. 결론

미국의 리처드 닉슨 대통령의 재임과정에서 일어난 워터게이트 스캔들 사건은 제왕적 대통령제가 갖는 특성들이 어떠한 방식으로 부패로 귀결될 수 있는지를 극명하게 보여주는 역사적 사례 중 하나이다. 앞서 설명한 바와 같이, Arthur M. Schlesinger Jr.가 정의한 제왕적 대통령제는 대통령 권력이 헌법적 한계를 넘어 독점적으로 행사되는 상태를 가리키기 때문에 그 자체로 투명성과 책임성이 결여된 상태에서 다양한 형태의 권력 남용과 부패로 연결되기 쉽다는 사실을 알 수 있었다. 워터게이트 사건은 대통령이 국가 안보, 권력 유지 등을 명분으로 하여 불법적인 도청, 증거의 은폐, 사법 방해 등 일련의 권력형 부패의 행위들을 자행한 사건으로, 대통령의 비정상적으로 과대해진 권력이 민주주의의 기본 원리를 어떻게 훼손할 수 있는지를 명백히 보여주었다.

워터게이트 사건을 경험하면서 대통령 기록물은 권력 남용을 밝히는 결정적 증거로 작동할 수 있음을 알게 되었으며, 동시에 대통령 기록물이 없었다면 대통령의 위법 행위를 입증하고 책임을 물을 수 있는 증거적 기반이 부족했을 것이라는 점에서 대통령 기록물의 중요성에 대한 사회적 인식이 부각되고 강조되었다. 워터게이트 사건 이후, 미국은 대통령기록물법(PRA)을 제정하여 대통령 기록물에 대하여 대통령 개인의 소유물이 아닌 국가와 국민의 자산으로 규정하기에 이르렀고, 대통령 권력에 대한 사후적 책임성과 투명성을 담보하는 도구로 제도화하고자 노력하였다. 이러한 사실은 대통령 기록물이 그저 단순한 과거의 흔적이 아닌, 권력에 대한 감시를 위한 제도적 장치로서 작용하고 민주주의에 대한 지속 가능성을 담보하고 보장할 수 있는 핵심적 수단임을 입증한 것이라 평가할 수 있겠다.

이러한 연유로 워터게이트 이후의 미국의 개혁들은 단순한 대통령 기록물의 보존을 넘어서, 대통령 기록물을 민주주의적 통제의 장치로 전환하는 제도적 기반으로 작동하도록 제도적 정비를 하게 되었다. 대통령 기록물들을 통해 권력자의 행위를 되짚어 보고 퇴임 이후에라도 이에 대한 역사적 책임을 추궁할 수 있게 되었다, 이러한 사실은 궁극적으로 대통령이 자신의 권한을 행사함에 있어 권한 남용에 대한 자제력과 더불어 법적·도덕적 책무를 갖도록 만들었으며 권력남용에 대한 억제 효과를 낳았다. 워터게이트 사건 이후에 대통령 기록물에 대한 제도 정비를 계기로 대통령이 "기록으로부터 자유로울 수 없다"는 인식이 자리 잡게 되었고, 이는 권력의 자의적 행사와 더불어 이에 따른 부패를 제도적으로 방지하는 데 기여하게 되었다. 반면에, 우리나라의 대통령기록물 관리 제도는 미국의 대통령 기록물 제도를 참고해 제정되었지만, 여전히 여러 측면에서 제왕적 대통령제의 폐해를 견제하는 기능이 보다 약하다고 평가할 수밖에 없는 실정이다. 기록물 비공개 지정 기간이 과도하게 길게 보장되는 점, 정보공개 청구에 대한 비교적 어려움, 정치권력에 종속되기 쉬운 대통령 기록관리 기관 구조 등은 대통령 권한에 대한 견제 장치로서의 실효성을 약화시킨다고 볼 수 있다. 특히 지정기록물 제도의 남용에 대한 가능성은 권력자가 민감한 기록을 장기간 봉인해 책임 추궁을 회피할 수 있는 수단으로 전락할 위험이 크다.

따라서 본 연구는 다음과 같은 정책적 개선 방향을 제안한다. 첫째, 대통령기록관의 정치적 독립성을 확보하기 위한 제도적 정비가 필요하다(김영수, 2014). 둘째, 대통령 기록물의 공개 요건과 절차를 간소화하고, 비공개 기간의 탄력적 조정을 허용함으로써 국민의 알 권리를 보장해야 한다. 셋째, 기록물 관리의 디지털 전환과 안전성 강화를 통해 현대 행정 환경에 적합한 체계를 갖추어야 노력해야 한다. 마지막으로 기록물 생산 단계에서부터 전문가 개입과 상시 감시 체계로 기록 누락의 예방하는 제도가 필요하다.

본 연구는 제왕적 대통령제가 갖는 특성인 대통령의 권력의 집중과 확장, 견제의 약화, 비밀주의, 권력의 남용이 부패를 키워내기 쉬운 상태를 만들어 낼 수 있음을 설명하고자 닉슨 대통령의 워터게이트 사건을 사례를 다뤘다. 이러한 사례 분석을 통하여 대통령 기록물이 제왕적 대통령제로 인한 폐단과 부패에 대한 견제 수단이 될 수 있음을 밝히고자 하였다. 실제로 워터게이트 사건에서 대통령 기록물은 중요한 역할을 하였고 워터게이트 사건 이후로 미국의 대통령 기록물에 대한 인식이 변화하고 대통령 기록물의 관리에 대해 제도화하게 된 계기를 설명하였다. 연구 말미에 한국의 대통령 기록물 제도에 대한 정책적 개선점 제언을 하고 있으나, 한국적 맥락에 대한 체계적 분석이 부족한 상태에서 이루어진 제언이라는 점에서 본 연구의 한계점이 존재한다. 따라서 우리나라의 대통령 기록물 제도의 현황을 보다 자세히 알아보고 미국의 제도와 비교 분석하는 후속연구를 한다면 더욱 의미 있을 것이다. 이외에도 제왕적 대통령제가 부패로 이뤄지는 과정에 대해 사례 연구를 하였으나 추후의 연구에서는 V-Dem(Varieties of Democracy) 등 민주주의 지표나 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI: Corruption Perceptions Index), 국가별 기록물 공개 수준 데이터를 활용하여 권력 구조와 부

패 간의 인과관계를 분석하고 기록물이 대통령의 권력에 대한 시민의 견제가 될 수 있는 구체적인 방안들을 연구하여 제시한다면 보다 나은 연구가 이뤄질 수 있을 것이다. 이 외에도 다른 대통령 중심제 국가의 사례나 실증 자료들을 이용하여 비교 분석한다면 보다 풍성한 연구가 될 수 있을 것이라 생각한다. 또한, 대통령 기록물을 연구 1차 자료로 활용하여 각 대통령에 대한 평가를 하는 다양한 연구들을 통해 대통령을 객관적으로 평가(강효지, 2024)하여 대통령 권한에 대한 견제가 가능할 것이다. 마지막으로, 제왕적 대통령제의 권한 집중이 전쟁권의 강화와 같이 움직이는 것을 닉슨이나 많은 미국의 대통령의 사례에서 볼 수 있었다. 전쟁권이 강화되거나 전쟁이 이뤄지는 경우에 부패가 심화되는지에 대한 연구(이구 & 이정희, 2023)를 참고하여 전쟁권 강화에 따른 대통령 권한강화로 이어진 제왕적 대통령제와 부패와의 연결점을 찾거나 등의 후속 연구를 전쟁을 하고 있는 국가들 우크라이나나 러시아 이스라엘 등에 대한 연구도 가능할 것이다.

결론적으로, 대통령 기록물은 단순한 행정적인 기록이 아니라, 권력에 대한 견제와 책임의 기록이며 국민 주권의 구현, 그리고 민주주의의 제도적 버팀목이라 볼 수 있다. 워터게이트 사건은 그 상징적 사례로서, 워터게이트 사건에 스모킹 건이 된 닉슨의 녹음테이프와 같은 대통령 기록이 없었다면 진실도, 책임도 존재할 수 없다는 점을 여실히 보여준다. 우리나라의 제도 역시 이제는 ‘관리와 보존’의 차원을 넘어, ‘공개’, ‘책임’, ‘견제’라는 민주주의적 가치를 실현하는 수단으로 기록물 제도를 설계하고 운영할 필요가 있음을 제안한다. 대통령 기록물의 존재 이유는 대통령의 권력이 아니라, 국민의 권리를 기록하는 것이어야 한다. 이러한 사회 전반적인 민주주의적 인식의 전환이야말로 제왕적 대통령제의 발현을 미연에 방지하고 이로 인한 부작용을 극복하며, 건강한 민주주의로 나아가는 밑바탕이 될 것이다.

참고문헌

1. 학술 논문

- 강효지. (2024). 김대중 대통령 집권 초기의 일정표 분석을 통한 대통령의 국정 수행 특성에 관한 연구. *한국행정사학지*, 61(61), 1-37.
- 김영수. (2014). 대통령기록물 관리에 관한 법률 개선 방안 연구. *한국기록관리학회지*, 14(3), 45-67.
- 김일년. (2020). 제왕적 대통령제란 무엇인가? -그 기원에 대한 성찰. *역사비평*, (133), 412-436.
- 이구 and 이정희. (2023). 러시아-우크라이나 전쟁이후 러시아 부패 동향 분석. *한국부패학회보*, 28(4), 155-166.
- 이진수. (2013). 대통령기록물 관리법제의 문제점과 개선방안: 미국의 「Presidential Records Act」와의 비교를 중심으로. *미국헌법연구*, 24(2), 263-299.
- Cronin, T. E. (1980). A resurgent Congress and the imperial presidency. *Political Science Quarterly*, 95(2), 209-237.
- Dostal, J. M. (2023). South Korea: The lasting pitfalls of the 'Imperial Presidency'. *The Political Quarterly*, 94(1), 57-68.
- Kaufmann, D. (2004). Corruption, governance and security: Challenges for the rich countries and the world. Available at SSRN 605801.
- Morgan, R. P. (1996). Nixon, Watergate, and the Study of the Presidency. *Presidential Studies Quarterly*, 26(1), 217-238.
- Wildavsky, A. (1966). 21. The Two Presidencies. *Foreign policy*, 58(41.5), 655.

2. 단행본

- Ambrose, S. E. (2014). *Nixon volume II: The triumph of a politician 1962-1972*. Simon and Schuster.
- Cox, R. J. (2000). *Managing records as evidence and information*. Bloomsbury Publishing USA.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2016). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Sage publications.
- Drew, E. (2014). *Washington journal: Reporting Watergate and Richard Nixon's downfall*. Overlook Press. (Original work published 1975)
- Ginsberg, W. (2014). *The Presidential Records Act: Background and Recent Issues for Congress*. Congressional Research Service.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy*. Cambridge University Press.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Univ of California Press.
- Kutler, S. I. (1992). *The wars of Watergate: The last crisis of Richard Nixon*. WW Norton & Company.
- Lowi, T. J. (1985). *The personal president: Power invested, promise unfulfilled*. Cornell University Press.

- Peters, B. G. (2018). The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration. Routledge.
- Rose-Ackerman, S. (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.
- Schlesinger, A. M., Jr. (1973). The imperial presidency. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Schlesinger, A. M. (2004). The imperial presidency. HMH.
- Skowronek, S. (1997). The politics presidents make: leadership from John Adams to Bill Clinton. Harvard University Press.
- Small, M. (1999). The Presidency of Richard Nixon. University Press of Kansas.

3. 법령 및 정부·기관 보고서

- 대한민국. (2021). 대통령기록물 관리에 관한 법률 [법률 제17573호, 2020.12.8. 일부개정]. 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=223449>
- Mendel, T. (2008). Freedom of information: A comparative legal survey (2nd ed.). UNESCO.
- National Archives and Records Administration. (1978). Presidential Records Act (44 U.S.C. Chapter 22)
- National Archives and Records Administration. (2017). Presidential libraries: The history of managing presidential records
- National Archives and Records Administration. (2018). Presidential Records Act and its implications. <https://www.archives.gov>
- U.S. Congress. (1974). Presidential Recordings and Materials Preservation Act. Public Law 93-526. <https://www.congress.gov>
- U.S. Congress. (1978). Presidential Records Act. Public Law 95-591. <https://www.archives.gov>
- United States v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974)
- Nixon, R. (1974, August 9). Resignation letter to Secretary of State Henry Kissinger. The National Archives. <https://www.archives.gov>
- The White House. (1972). Presidential daily diaries. National Archives and Records Administration (NARA). <https://www.nixonlibrary.gov>
- Government Accountability Office. (2002). Executive privilege and government transparency: Lessons from Watergate. <https://www.gao.gov>
- Library of Congress. (2005). Watergate and the evolution of executive accountability. <https://www.loc.gov>
- Mendel, T. (2008). Freedom of Information: A Comparative Legal Survey.
- Transparency International. (2023). Corruption perceptions index 2022. https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf

4. 웹사이트, 백과사전, 언론 등

- American Progress. (2022). Lessons from Watergate. <https://www.americanprogress.org/article/lessons-from-watergate/>

- Britannica. (n.d.). Watergate scandal. <https://www.britannica.com>
- Federalist Society. (2017). Executive power and the limits of presidential privilege.
<https://www.fedsoc.org>
- GIJN. (n.d.). Investigative journalism case studies: Watergate. <https://impact.gijn.org>
- History.com Editors. (n.d.). Watergate scandal. <https://www.history.com>
- KJZZ. (2025, February 15). After Watergate, Congress curbed the presidency. Now Trump is testing those limits. <https://www.kjzz.org/politics/2025-02-15/after-watergate>
- Miller Center. (n.d.). Presidency and Watergate research reports. <https://www.millercenter.org>
- Reagan Presidential Library. (n.d.). Presidential records and Watergate.
<https://www.reaganlibrary.gov>
- The Washington Post. (1972-1974). Watergate scandal investigative reports.
<https://www.washingtonpost.com>

투고일자 : 2025. 03. 21

수정일자 : 2025. 03. 31

게재일자 : 2025. 03. 31

<국문초록>

제왕적 대통령제에 따른 부패 방지를 위한 대통령 기록물의 역할
- 닉슨의 워터게이트 사례를 중심으로 -

강효지

제왕적 대통령제 개념은 대통령의 권한과 권력이 헌법적 경계를 넘어 과도하게 집중되어 통제가 불가능할 정도로 비대해지는 현상에 대해 설명한 것으로 Arthur M. Schlesinger Jr의 명저를 통해 널리 알려졌다. 본 논문은 이러한 제왕적 대통령제의 개념을 이론적 틀로 삼아, 리처드 닉슨 대통령의 워터게이트 사건을 사례로 분석하고 이를 통해 제왕적 대통령제의 특성이 권력 남용과 부패로 이어질 수 있는 구조적 위험을 탐구한다. 제왕적 대통령제의 특성이 그 자체로 부패로 이어질 가능성을 내포하고 있음을 살펴보기 위하여 리처드 닉슨 대통령의 워터게이트 사례를 분석한다. 제왕적 대통령제와 부패의 연관성을 이론적으로 검토하고, 워터 게이트 사건을 사례로 하여 대통령 기록물이 권력 남용을 견제하고 부패를 방지하는 데 어떠한 역할을 하는지 고찰한다. 또한, 대통령 기록물의 중요성을 일깨워준 워터 게이트 사건 이후에 미국의 대통령 기록물 관리 체계가 발전하고 자리잡는 과정을 살펴본다. 이러한 개념적 고찰과 사례 분석을 토대로 우리 나라의 대통령 기록물 관리 제도에 대한 정책적 개선점을 제안하고자 한다.

주제어: 제왕적 대통령제, 부패, 대통령 기록물, 리처드 닉슨 대통령, 워터게이트 사건, 대통령기록물 관리