

美國選舉와 選舉資金 : 選舉資金法改革

魚 秀 永

外交安保研究院 研究教授

I. 序 論

民主主義는 國民의 意思를 實踐하는 制度이다. 이를 爲해서는 國民의 意思를 定期的으로 打珍하여야만 한다. 國民의 意思를 타진하기 위해서는 경비가 必要하다.

이러한 經費를 充當하기 위한 資金(political money)이 어떻게 얻출되며 누가 이같은 資金을 負擔하느냐? 또한 資金을 부담한 사람은 그 反對給付로 무엇을 期待하며 무엇을 報償으로 받는가? 어떻게 資金이 使用되는가라는 問題에 民主主義의 質이 달려 있다. 政治的인 平等 즉 一人一票(one man, one vote)는 民主主義의 理想이다. 그러나 政治資金은 平等하게 分配되어 있지 않다. 政治資金의 運用은 民主主義의 理想과는 거리가 멀다. 立候補者에게 同一하게 政治資金이 賦與되지 않는 限 選舉는 競爭選舉(competitive election)가 될 수 없다. 競爭選舉가 民主主義의 本質이라면 政治資金은 公平하게 檢出되어야 하고 平等하게 使用되어야만 한다.

民主主義運營上의 現實과 理想사이의 괴리를 메꾸기 위하여 選舉資金 運營에 關한 一連의 改革이 斷行되고 있다. 1925년에 腐敗防止를 爲한 「腐敗行爲防止聯邦法」(Federal Corrupt Practice Act)이 制定되었고, 이는 1940년에 다시 修正(Hatch Act) 되었다. 그러나 同法은 제대로 運營되지 못하였다. 아무도 同法을 遵守하지 않았으며 同法을 實施코자 하지도 않았다. 1972年 다시 選舉使用資金을 規制하고 選舉資金源을 公開할 것을 規定한 「聯邦選舉規制法」(Federal Election Campaign Act of 1972)이 제정되었다.

닉슨의 워터게이트(Watergate) 事件이 터지면서 各種 選舉資金 스캔달이 公開되어 선거 자금에 對한 聯邦政府支援(public financing for election)을 導入하는 「聯邦選舉規制法」(Federal Election Campaign Act of 1974)이 다시 1974년에 改正되었다.

本 論文은 政治資金을 규제하는 「聯邦選舉規制法」이 成立된 背景과 그 精神 및 運營上의 問題點을 分析하는데 目的이 있다.

II. 過多한 選舉費用

美國의 議會는 지난 40年間 선거자금에 對한 별다른 規制없이 選舉를 치루어 왔다. 現職 議員들은 過去의 選舉資金規定에 익숙해 있었으며 이를 最大로 利用하여 모두 當選되었다.

이와같은 條件下에서 現職 議員들이 政治資金規定을 새로 改正하려는 움직임을 보이게 된 理由는 무엇일까?

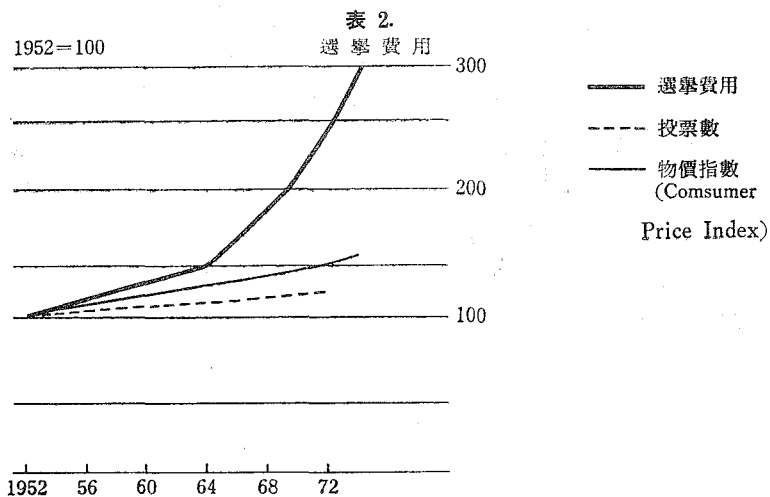
美國 選舉의 政治資金을 規定하는 主된 法으로 1925년에 제정된 「腐敗行爲防止聯邦法」(Federal Corrupt Practices Act of 1925)이 있었으나 同法은 選舉遊說費用을 너무 낮게 策定하고 있어(上院選舉에 \$ 10,000~\$ 25,000, 下院選舉에 \$ 2,000~\$ 5,000) 實効性을 거둘 수가 없었다. 그럼에도 不拘하고 1960年代까지는 選舉資金法을 改正하려는 움직임이 보이지 않았다.

그러나 選舉費用이 天文學的으로 增加됨에 따라 選舉資金法을 改正하려는 시도가 나타나기 始作했다. 選舉費用公開를 規定한 聯邦選舉遊說法案이 通過되기 前인 1972年까지는 選舉費用을 正確히 把握하기란 不可能하다. 그러나 1952~1972年 사이에 聯邦政府, 州政府 地方政府 官吏들을 選舉하는데 소요된 總費用은 다음과 같이 推定되고 있다.

표 1. 美國選舉費用 1952~1972*

年 度	모든 선거에 소요된 총비용	투표 참가자 1인당 소요비용	전체 투표자 1인당 소요비용
1952	140百萬弗	\$ 2.27	\$ 1.40
1956	155 "	2.50	1.52
1960	175 "	2.57	1.60
1964	200 "	2.83	1.75
1968	300 "	4.10	2.49
1972	425 "	5.66	3.04

* 1952~72까지는 Herbert E. Alexander, *Financing the 1972 Election* (Lexington, Mass: Lexington Books, D.C. Heath and Company, 1976), pp.77-78. 一部는 Alexand Heard, *The Costs of Democracy*(Chapel Hill, N.C. University of North Carolina Press, 1960), pp.7-8과 David Adamany and George Agree, *Political Money*(Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 1975), p.19.



* Herbert E. Alexander, *Financing Politics* (Washington D.C. Congressional Quarterly Press, 1976), p.17.

표 1에서 나타나는 바와 같이 지난 20年 동안 有權者 1人當 選舉費用이 2倍로 증가하였다. 표 2는 1952年을 基本單位 100으로 잡았을 때의 選舉費用과 物價指數의 變化를 나타내고 있다. 選舉費用은 急增하고 있어 1972年은 1952年 보다 무려 3倍에 가까운 선거비용이 소요되었다. 표 1과 2에서는 各種 選舉의 差異를 나타내고 있지는 않으나 非營利 獨立研究機關인 Citizen's Research Foundation의 推定에 依하면 大統領選舉費用이 其他 選舉보다 월등히 上昇되었다.

1952~1972年 사이에 大統領 候補가 使用한 選舉費用은 約 400% 上昇되었고 上院 및 下院議員 選舉費用은 50% 程度밖에 增加되지 않았다.¹⁾ 1972年 大統領 選舉費用이 138 百萬弗인데 比하여 435名 下院議員全員과 上院議員 1/3을 選舉하는데 使用된 費用은 98 百萬弗밖에 되지 않는다.²⁾

選舉費用이 急激히 上昇하는 理由는 여러 要因에 關聯되어 있다. 가장 重要한 要因은 選舉遊說에 새로운 方式(campaign technique)을 쓰고 있는 데 있다. 選舉遊說에 T.V.가 크게 利用되고 있다. 위스콘신주의 州知事 選舉에서 한 候補가 1962年에 6,000弗밖에 쓰지 않던 매스매디어 利用度가 1970년에는 65,000弗을 使用할 정도로 급격히 늘어났다. 候補者 個人들이 輿論調査를 實施하고 있어 여기에 莫大한 費用이 들고 있다. 過去の 政治家들은 돈이 들지 않는 非科學的인 方法으로 學校나 市場 등에서 輿論聽取를 했으나 現今의 立候補者들은 莫大한 경비가 드는 科學的인 輿論調査를 實施하고 있다.³⁾ 大統領 選舉에 더 많은 經費가 드는 것은 全國을 相對로 T.V.宣專 및 輿論調査를 實施하기 때문이다.

傳統的으로 美國의 政黨들의 組織이 미약하기 때문에 有權者들을 直接 說得시키려는 새로운 方法들을 使用하는 데도 큰 原因이 있다. 有權者에게 私信(personal-letter)을 보내는 方法이 새로 開發되고 있어 여기에 使用되는 各種 人件費 우편료 등이 큰 要因으로 作用하고 있다. 또한 物價上昇 各種人件費上昇 등도 선거비용급증에 하나의 要因을 이루고 있다.

選舉費用이 增加하면 할수록 立候補者들은 選舉資金調達에 큰 壓迫을 받게 된다. 立候補者들은 市民들이 내는 少額의 기부금(donation)에 依存하기 보다는 企業, 利益集團, 個人의 大規模 헌납 등에 依存하고 있다.

골드워터(Goldwater) 맥카시(McCarthy) 월레스(Wallace) 맥가번(McGovern) 등의 選舉遊說 때에 소액기부금이 늘어남 以外는 傳統的으로 政治資金은 大獻納者에 依存하고 있다. 1952년부터 1960年 사이의 萬弗 或은 그 以上の 獻納者들은 美大統領選舉마다 100여명 정

1) Herbert E. Alexander, *Financing Elections: Money, Elections, and Political Reform* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, Inc., 1976), p.17.

2) *Ibid.*

3) David W. Adamany and George E. Agree, *Political Money: A Strategy for Campaign Financing in America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975), p.22.

도로써 이들이 내는 政治資金額은 150萬弗에서 230萬弗에 이르고 있다. 1968年 選舉에서는 이들 少數大獻納者가 낸 政治資金이 1,250萬弗이나 되었다.⁴⁾ 少數大獻納者에 依한 政治資金 調達의 극치는 1972年 닉슨大統領 再選 때에 나타났다. 1968年 닉슨이 모금한 3,490萬弗보다 거의 2배에 가까운 6,320萬弗이 少數大獻納者에 依하여 모금되었다.⁵⁾

少數大獻納者의 政治資金은 恒常 利權과 結付되어 있다. 큰 政府資金을 수수한 政治家들은 自己 選舉區의 全體 有權者 或은 全國 有權者全體의 意思와 利害에 關係없이 政治資金을 提供한 少數利益集團의 利益을 우선시키게 된다. 例컨데

① 1970年 美國 분유생산회사 代表者들이 닉슨大統領과 共和黨 下院議員들에게 \$135,000을 회사했으며, 닉슨 再選을 爲한 選舉遊稅에 2百萬弗을 회사하겠다는 書翰을 보내고 닉슨에게 아이스크림과 其他 낙농품제품 輸入쿼타가 지연되고 있음을 항의하였다. 이러한 提議가 있는 후 두주내에 쿼타가 승인되었다.⁶⁾

② 1971年 닉슨은 우유가격을 1키로當 \$4.66을 支持한다고 밝혔다. 12日後에 政府의 우유가격은 \$4.93로 上昇되었다. 이 期間동안 낙농업자들로부터 닉슨 再選을 위한 政治獻納이 쇄도하기 始作하였고 닉슨은 낙농업자代表들을 만나 價格引上과 選舉遊稅支持를 約束하였으며, 그결과 71년에 적어도 \$420,000이 獻納되었다.⁷⁾

現職 議員들은 挑戰者들보다 훨씬 쉽게 選舉 資金을 募金할 수 있다. 따라서 그들이 使用하고 있는 선거자금의 量은 엄청나게 差異가 나고 있다. 1972年 선거에서 現職 上院議員은 도전자보다 平均해서 \$495,400對 \$244,100의 比率로 선거자금을 더 쓰고 있다. 下院 議員選舉에서도 현직 의원이 도전자보다 平均 \$50,900對 \$32,100의 比率로 選舉資金을 더 쓰고 있다.⁸⁾

현직 議員들은 그들이 必要한 데로 선거자금을 모금하고 있으며, 이러한 자금에는 앞에서 例를 든 바와 같이 利權이 介入되고 있다. 선거자금은 腐敗와 깊이 關聯되어 있으며, 選舉資金 供給者들은 恒常 그 對價를 要求하게 되어 있다.

선거자금이 부패와 關聯되어 있다는 의혹을 받는 것은 물론, 막대한 자금을 모금하는 자체도 큰 부담이 되고 있다. 험프리上院議員은 선거자금모금에 對하여 “불쾌하고 품위가 손상되는 경험”⁹⁾이라고 評하고 있다. 上院議員 파스틀(Pastore)도 선거자금을 모금할 때 “굴욕적이며 어색한 감정”을 느꼈다고 이야기하고 있다.¹⁰⁾ 상원의원 아브레즈크(Abourezk) 역

4) Herbert E. Alexander, *Financing the 1968 Election* (Lexington: Heath Lexington Books, 1971), pp. 167-8.

5) Adamany and Agree, *op. cit.*, p. 31.

6) “Letter Reveals Dairy Offer to Aid Nixon’s Campaign,” *Wisconsin State Journal*, Oct. 24 1973, p. 12.

7) “AMPI Defends Gifts & Nixon,” *Wisconsin State Journal*, Nov. 11, 1973. p. 4.

8) Adamany and Agree, *op. cit.*, p. 25.

9) *Ibid.*, p. 130.

10) U.S., Senate, Committee on Commerce, Sub-committee on Communications, *Federal Election Campaign Act of 1973*, 93rd. Congress, 1st Sess., Hearings March 7-9, and 13, 1973, p. 130.

시 자금모집행위를 “불패하고 부패한 것이다”¹¹⁾는 느낌을 갖는다고 솔직하고 있다.

Ⅲ. 選舉資金法 改革

선거내용에 대한 國民의 疑惑과 各種 副作用을 줄이고 보다 改善된 方法으로 選舉資金을 供給하려는 움직임은 데오도르 루르벨트, 트루만, 아이젠하우어 大統領 때에도 舉論되었다. 그러나 이러한 改革은 選舉資金委員會(Commission on Campaign Costs)가 케네디 大統領에 의하여 構成되면서부터 本格的으로 始作되었다.

同委員會는 선거내용에 대한 의혹과 부작용을 防止하기 위해서 예비선거와 본선거에 사용된 모든 경비와 資金出處에 對한 完全公開를 提案하였다.¹²⁾ 그러나 同委員會는 選舉資金 사용과 회사(contribution and spending limits)에 對한 制限을 主張하지는 않았다. 위원회는 腐敗行爲防止聯邦法の 經驗으로 보아 선거자금과 회사에 對한 제한은 성공할 수 없다고 判斷하였다. 국민들이 後補者가 누구로부터 선거자금을 회사받으며 그 使用出處를 注視한다면 부패는 방지될 수 있다고 보았다.¹³⁾

同委員會는 1934년에 제정된 매스콤이 各후보자에게 同一한 時間을 제공하여야 한다는 「코뮤니케이션법」(Communication Act)을 철폐할 것도 主張하였다. 同法을 廢棄함으로써 중요한 후보에게 보다 많은 시간을 할애하여 그들의 意思를 더 많이 알리도록 하자고 제의하였다. 10달러 혹은 그 以下의 선거기부금에 대해서는 聯邦政府가 matching grant를 제공할 것을 建議하였다.¹⁴⁾

議會는 委員會의 以上과 같은 提案에 對하여 1966년까지 아무런 措置도 取하지 않았다. 존슨 大統領이 議會에 보내는 年頭敎書(State of the Union Speech)에서 선거자금법 개정을 제의하였다. 존슨 大統領의 제안은 前述한 委員會案과 類似的한 것으로서 ① 少額회사자에게 稅制上의 혜택을 賦與할 것, ② 選舉遊說費用과 出處에 對한 完全한 公開, ③ 非現實의인 選舉資金使用制限 철폐 등을 제안하였다. 청문회까지 開催되었으나, 정치자금법개정은 실현되지 않았다. 다만 納稅者가 年末稅金정산 때에 1불씩을 大統領선거비용으로 회사할 수 있도록 法的인 制度를 만드는데 그쳤다. 이 法案은 上院議政分科委員長 롱(Russell Long) 上院議員 발의로 채택(Long Act)되었으나 同法案(Long Act)은 實施되지 않았다. 議會가

11) U.S., Congress, Senate, Committee on Rules and Administration, Subcommittee on Privileges and Elections, *Public Financing of Federal Elections*, 93rd. Congress, 1st. Sess., Hearings September 18-21, 1973, p. 71.

12) Gary C. Jacobson, *Money in Congressional Elections* (New Haven: Yale University Press, 1980), pp. 175-6; Alexander, *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*, pp. 134-5.

13) Jacobson, *op. cit.*, p. 176; Alexander, *op. cit.*, p. 135.

14) Jacobson, *op. cit.*, p. 177; Alexander, *op. cit.*, p. 137.

同資金의 使用에 關한 細部規則을 만드는데 失敗했기 때문이었다.

議會가 선거자금 사용에 關한 細則을 設定하지 못한 理由는 第三黨 혹은 獨立候補에 對한 資金支援問題를 解決하지 못하였고, 資金을 政黨에 支給할 것이지 후보에게 直接支給할 것인지에 關한 問題를 해결하지 못하였기 때문이다. 政黨에 支給하여 黨의 全國委員長(national chairman)이 자금사용을 決定케 할 경우 全國委員長의 權限이 把大해질 것을 우려하는 사람이 많았고, 候補에 直接 使用權을 맡길 경우 정당육성이 問題가 되어 解決을 보지 못하였던 것이다.

選舉資金改革이 達成되지 못한 가장 重要한 原因은 下院運營委員會(House Administration Committee) 委員長 헤이(Wayne Hays)와 同委員會委員들이 강력히 반대했기 때문이다. 이들은 선거자금법개정인 現職議員들에게 不利하게 作用할 것이라고 판단하고 이를 反對했다. 當時 同委員會委員들은 선거자금법개정으로 노동조합으로부터 들어오는 선거자금이 중단되지 않을까 크게 우려하였다. 이때문에 選舉資金法改正案의 하원상정 자체를 봉쇄하였다.¹⁵⁾

선거자금에 對한 一大 改革은 롱法案(Long Act of 1966)이 失敗한 後 數年이 經過한 1970年代 初에 이르러 一連의 選舉資金法이 議會에서 通過됨으로써 이룩되었다. 첫단계로서 1972년에 「聯邦選舉遊說法」(Federal Election Campaign Act)이 통과되었고, 1974년에 修正되어 선거자금 국고보조법이 삽입되고, 1976년에 同法이 다시 修正되었다. 以上과 같은 연방선거유세법을 爭點別로 다음節에서 상술하기로 한다.

IV. 選舉資金使用 및 寄附金에 대한 制限

選舉資金法改革의 3大 쟁점은 ① 選舉資金 및 寄附金에 對한 制限, ② 選舉資金使用 및 기부금 출처의 公開, ③ 選舉費用의 국조보조이다. 本節에서는 첫째 쟁점인 선거자금사용 및 기부금에 대한 제한문제에 對하여 언급하기로 한다.

(1) 寄附金制限

改革論者들의 기부금제한의 목적은 첫째로 어떤 個人이나 團體가 過多한 選舉資金을 提供하여 候補者에게 影響을 미치는 것을 防止하는데 있다. 둘째로 富裕한 候補나 부유한 후견인의 뒷받침이 있는 후보가 갖는 선거유세에서의 利點을 除去하여 그렇지 못한 후보와 公평한 경쟁이 되도록 하려는데 또하나의 目的이 있다.

이와 같은 主張은 1939년 「해취법」(Hatch Act)에 反映되어 5,000弗 以上을 자금으로 회사하지 못하도록 制限을 加하였다. 그러나 여러가지 方法으로 기부금 제한을 違反하는 事例가 나타났다.

15) Jacobson, *op. cit.*, p. 179.

첫째, 法定制限을 避하기 爲하여 候補者는 數 많은 委員會를 만들어 各 委員會가 各各 5,000불씩 선거자금을 同一한 人物로부터 供給하는 方法을 取하였다. 1968年 험프리·머스키 候補의 選舉遊說에서는 95個以上の 위원회가 조직되었으며 이를 通하여 선거자금이 모집되었다.¹⁶⁾

둘째, 美國政黨의 地方分權化가 선거자금 및 기부금제한을 違反하는데 利用되었다. 즉 한 기부자의 기부금이 法定한도액을 초과하게 되면 여러 위원회에 정치자금을 희사하면서 희사한 돈이 特定 候補者에게 가도록 指定하는 方法이 使用되었다.

셋째, 후보자가 부유하여 자기 私有財産을 선거자금으로 使用하는 경우 아무런 制限을 받지 않았다. 빌슨 록웰러가 1964年과 1968年 대통령지명전에 사용한 개인자금은 막대하였다. 兩 指命戰에 使用된 個人資金이 1千萬弗로 推定되었다. 四회에 걸친 뉴욕州 州知事選舉에서 쓰인 個人資金만도 1,000萬弗에서 1,250萬弗로 추정되고 있다.¹⁷⁾ 존 F·케네디 대통령 선거전에 그의 父親은 최소한 150萬불을 사용하였고, 케네디가족은 전용비행기를 열가로 대여받기 위하여 個人會社를 設立하기도 하였다. (개인이 임대하는 것보다 企業이 임대할 경우 더욱 열가로 임대할 수 있기 때문이었다.¹⁸⁾

이와같은 候補 個人이나 家族으로부터 막대한 선거자금이 선거유세에 쓰이게 되는 것을 방지하기 위하여 1972년과 1974年에 연방선거유세법이 通過되어 선거자금회사에 對한 制限이 加해졌다. 1974年의 聯邦選舉遊說法中 선거자금회사에 對한 制限부분은 다음과 같다.

個人은 한 候補가 치르는 每選舉 즉 예비선거 및 본선거에 선거자금으로 年 1,000弗 以上 기부하지 못한다.

個人이 한 候補에게 供給하는 政治자금은 年 2,500弗을 超過할 수 없다.

정치위원회가 특정후보에게 提供하는 政治자금은 每選舉에서 5,000弗을 초과할 수 없다.

후보 자신이 자기 선거유세를 위하여 쓰는 政治資金에도 制限이 加해진다. 大統領의 경우는 50,000弗, 上院은 35,000弗 其他선거에는 25,000弗을 초과할 수 없다.

外國人은 選舉資金을 提供할 수 없다.¹⁹⁾

이로서 한 夫婦가 특정후보에 供給할 수 있는 政治자금은 4,000불(예비선거와 본 선거)로 制限되었다. 그러나 中央 및 地方政黨의 各種 委員會에 對한 選舉資金提供 規定이 없기 때문에 黨委員會를 通하여 선거자금이 無制限으로 供給되는 問題點이 있었다. 政治委員會(Political Committee)의 자금제공이 5,000弗로 制限되어 있으나 同一한 政治委員會가 中央, 州, 地方으로 細分되어 있으며 各레벨의 委員會가 各기 5,000불씩 資金을 提供할 수 있게 되었다.

16) Sanford Watzman, *Conflict of Interest* (Chicago: Cowles Book Co., 1971), p. 117.

17) Herbert E. Alexander, *Money in Politics* (Washington: Public Affairs Press, 1972), p. 147.

18) Adamany and Agree, *op. cit.*, pp. 46-7.

19) U.S. Senate, *Factual Campaign Information* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1976), pp. 94-96.

(2) 選舉資金使用制限

選舉資金使用을 제한하려는 움직임은 워터게이트事件이 터지기 前까지는 별로 호응을 받지 못하였다. 케네디대통령이 任命한 超黨的인 선거유세비용연구위원회(Commission on Campaign Costs)뿐만 아니라 其他 여러 研究機關들에서 나온 報告書는 한결같이 선거비용제한에 對하여 否定的인 態度를 견지해 왔다.²⁰⁾ 이러한 부정적인 태도는 과거에 선거자금 사용제한이 실패한 데 큰 이유가 있는 것이다. 腐敗行爲防止聯邦法은 선거자금 제한기준이 너무 낮아 非現實的이었으며, 기준을 정하더라도 인프레, 有權者의 지면증가, 치열한 경쟁, 高度化된 유세방법, TV利用 등으로 선거유세비용이 증가하고 있어 그 基準은 곧 非現實的이 되기 때문에 實効性이 없어진다는 데 또 하나의 重要한 이유가 있었다.

그러나 닉슨·애그유 재선을 위한 1972년 선거에 막대한 선거자금이 소요되었다는 사실이 워터게이트사건과 함께 폭로되자 이상과 같은 見解는 變하기 始作했으며 선거비용제한을 원하는 改革論者들의 主張이 팽배하게 되었다.

1974년 연방선거법이 通過되어 美國歷史에 類例없는 큰 變革을 가져왔다. 그 내용은 다음과 같다.

대통령本選에서 대통령候補는 2,000萬弗, 豫備選舉에서는 1,000萬弗 以上을 使用할 수 없다.

上院議員候補의 경우는 豫備選舉에서 10萬弗 혹은 유권자 1人當 8센트씩 계산하여 많은 쪽이 上限線이 된다. 本選에서는 15萬弗이나 有權者 1人當 12센트씩 계산하여 많은 쪽이 上院線이 된다

하원의원선거의 경우는 예비 및 본선거에서 各各 7萬弗 以上을 使用하지 못한다.

政黨의 全國委員會는 同黨의 대통령후보를 지지하기 위하여 총유권자수에 2센트씩 계산한 금액을 사용할 수 있다.

이와 같은 선거비용제한은 많은 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 2,600萬弗 程度(선거 자금모금을 위한 경비 400萬弗(20%)+전국위원회가 쓸 수 있는 경비 290萬弗)로 제한된 대통령 유세비용은 1972년 닉슨재선때 사용된 4,700萬弗이나 맥가번후보가 쓴 3,800萬弗에 比較하면 아주 낮게 책정되었다. 둘째 全國 혹은 洲委員會가 自己黨의 대통령후보를 위하여 경비를 쓰도록 규정한 것은 정당 배경없이 출마하는 무소속후보(independent candidate)에게 公平하지 못하다. 셋째, 全國委員會에 대한 경비제한규정은 후보자가 쓰는 경비에 그치고 있어 그외의 經費使用 즉 후보자등록, 조직화, 투표권유 등에 쓰이는 내용에는 하등 제한을 두지 않고 있다. 따라서 이와 같은 항목에 무제한으로 자금을 쓸 수 있다는 점 등이다.²¹⁾

20) Adamany and Agree, *op. cit.*, p. 56.

21) *Ibid.*, p. 59.

V. 選舉資金 公開

選舉資金法改革論者들은 選舉資金制限과 더불어 선거자금의 出處 및 使用處의 公開야말로 자유경쟁선거를 이룩할 수 있는 최선의 方法이라고 確信하였다. 알렉산더(Herbert E. Alexander)교수는 “선거자금의 出處 및 使用處에 對한 公開는 선거과정에 對하여 國民의 信賴를 높이고 선거자금의 과도한 支出과 남용을 억제할 수 있는 方案”이라고 主張하였다.²²⁾ 改革論者들의 한 研究團體인 The Twentieth Century Fund는 선거자금에 對한 完全한 公開야말로 소액정치자금 기부자를 증가시키며 정치부패를 방지할 수 있다고 보았다.²³⁾

1972년의 연방선거유세법이 통과되기 전에 이미 여러 州에서 선거자금공개법이 존재하였으나 제대로 운영되지 못하고 있었다. The Twentieth Century Fund의 研究에 의하면 各州에 存在하고 있었던 法은 모두 不完全하여 정치가들이 어떻게 자금을 사용하고 모금을 했나를 알기에는 부적합하였다고 한다. 선거자금공개법이 41個州에 있었으나 17個州만이 선거자금이 공개되지 않았을 경우 후보자를 문책할 수 있는 規定을 마련하고 있었다. 선거자금이 공개되지 않았을 때 後續 措置規定이 마련된 州에서도 제대로 法이 지켜지지 않았다. 아무도 政治資金運營의 Pandora's Box를 열기를 원치 않았다.

1970年代에 들어 政治資金法改革論者들은 그들의 主張을 관철시키기 위하여 積極的인 活動을 벌였다. 改革論者들의 움직임과 1970年の 議員選舉에서 政治資金에 內在한 矛盾點을 인식한 議員들의 改革에 對한 意思가 一體가 되어 1972年 연방선거유세법이 통과되었으며 선거자금에 對한 完全한 公開가 實現되게 되었다. 同法案中 선거자금공개에 關聯된 重要한 部分은 다음과 같다.

모든 政治委員會(Political Committee)는 선거의 모든 經費와 資金源에 關한 근거서류를 保存하여야 한다. 10달러 以上을 기부한 사람들에 對한 姓名, 住所, 職業에 對한 記錄을 保存하여야 하며 使用者에 對한 記錄을 保存하여야 한다.

1人當 1,000弗 以上을 使用하는 모든 組織體를 政治委員會라 한다.

100불 以上 회사한 사람에 對해서는 그 사람의 姓名, 住所, 職業을 명기하여 報告하여야 한다.

100불 以上 사용했을 경우 그 對象, 住所, 姓名, 職業을 명기하여야 하며, 總經費를 報告하여야 한다.

候補나 政治委員會가 負債를 진 경우라도 그 부채를 모두 청산할 때까지 부채의 性格 및 關聯人의 事項을 報告하여야 한다.

政治資金을 報告할 特定人을 指名하여야 한다. 下院出馬者나 下院議員은 下院의 事務職員에게 上院出馬者나 上院議員은 上院 事務局 職員에게 대통령후보는 審計院(General Accounting Office)의 責任者에게 報告하여야 한다.

22) Herbert E. Alexander, *Money, Politics and Public Reporting* (Princeton, N.J.: Citizens' Research Foundation, 1960), p. 7.

23) Adamany and Agree, *op. cit.*, p. 85.

1972년의 聯邦選舉遊說法은 1974년에 다시 修正되어 더욱 強化되었다. 修正強化된 부문만 소개하면 다음과 같다.

1974年 聯邦選舉法修正

후보자나 위원회에 현금으로 100불 이상 회사하지 못한다.

100불 以上の 經費 使用은 모두 수표로 支給되어야 한다.

候補는 中央 혹은 州의 銀行을 指定하여 모든 선거자금관리를 지정된 은행을 통해서만 가능하도록 한다.

후보는 여러 委員會중에서 정치자금을 전담하는 위원회를 指定하여야 하며 지정된 위원회가 선거 자료에 關한 모든 責任을 진다.

聯邦選舉委員會(Federal Selection Commission)을 新設하여 선거자금법을 運營하도록 하여야 한다.

1974年 修正된 法은 銀行을 指定하게 되어 쉽게 정치자금에 對한 去來를 할 수 있게 되었고, 100불 以上の 政治資金使用과 수수는 모두 수표를 利用해야 했기 때문에 정치 자금의 行方을 더욱 明確히 할 수 있게 되었다.

以上과 같은 制度的 裝置에도 不拘하고 政治資金은 여러가지 方法으로 범망을 避해 候補者에게 傳達되었다. 워싱턴 포스트가 밝힌 方法의 하나는, 事業家가 외국인상사에게 자금을 提供하고 변호사에게 “法律相談料”(legal fee)를 支拂하면 辯護士는 個人에게 “대여”(loan)를 하여 대여 받은 개인이 입후보자에게 정치자금으로 기증하는 方式을 쓰고 있다.²⁴⁾

政治資金의 完全公開는 改革論者가 가졌던 理想과는 달리 여러가지 問題點을 惹起하고 있다.

첫째, 政治資金의 出處와 용도에 關한 資料가 選舉日에 너무 臨迫하여 發表되기 때문에 資料를 모두 分析 소화할 시간이 없으며, 더우기 이를 有權者에게 알려져서 有權者로 하여금 소화하게 할 時間이 없다.

둘째, 選舉資金公開가 効果의으로 有權者에게 영향을 미치려면 公表된 資料가 有權者에게 적절히 알려져야 한다. 이는 完全히 言論의 役割에 달려 있다. 그러나 出版物이나 TV等 이를 다루기에는 너무나 많은 紙面과 時間을 할애하여야 한다.

셋째, 선거 자금에 對한 資料가 모두 매스·미디어를 통해 알려진다 하더라도 國民이 이를 소화해서 票投行爲에 連結시키기에는 많은 問題가 있다. 有權者들은 自己가 선택하는 立候補者에게 害가 되는 정보에는 별로 귀를 기울이지 않는 傾向이 있다.²⁵⁾

넷째, 有權者들은 立候補者를 선택할 때 입후보자의 政治資金 실태에 큰 比重을 두지 않는다. 現在 美國의 政治狀況에서 거의 모든 政治家들이 大企業과 利益集團으로부터 政治資金을 받고 있기 때문에 유권자가 깨끗한 돈과 때묻은 돈을 區別하기 어렵다.

24) Bob Woodward and Carl Bernstein, “弗100,000 Gift to Nixon Campaign Traced to Texas Corporation,” Washington Post, October 6, 1972, p.1.

25) Adamany and Agree, *op. cit.*, p.114.

다섯째, 選舉資金公開은 정치자금을 고갈시키는 作用을 하였다. 선거자금공개는 선거에 깨끗한 돈을 제공하거나 立候補者들에게 公平하게 선거자금이 分配되도록 하는 데까지는 영향을 미치지 못하였다. 선거자금공개에 따라 정치자금이 고갈될 우려가 增大하고 많은 國民들이 政治裏面에 환멸을 느낄 可能性이 增大하게 되어 깨끗한 선거자금을 調達하여야 한다는 主張이 크게 증대하는 結果를 낳게 되었다. 선거자금공개로 國民들이 선거내용의 規模, 出處, 용도에 對하여 理解할 수 있게 되었다. 이와같은 國民의 理解는 聯邦政府가 입 후보자에게 선거자금을 보조하여야 한다는 主張을 크게 뒷받침하였다. 결국 선거자금공개는 선거자금개혁의 다음 단계인 선거자금 국고보조라는 문제를 急進前시키는 效果를 가져왔다.

VI. 選舉資金 國庫支援

選舉政治改革의 第3의 課題인 選舉資金 國庫補助問題는 날카로운 論爭을 惹起시켰다. 선거자금개혁론자들은 다음과 같은 이유로 선거자금을 國庫에서 보조하여야 한다고 主張하고 있다. 경쟁선거(competition election)는 비용이 들며 선거자금은 必須的이다. 선거비용은 繼續해서 증가하고 있다. 私的인 選舉資金調達은 富裕한 후보자에게 有利하며, 民主主義原則인 政治的 平等에 違背된다. 大企業으로부터 利權이 介入된 자금을 배제하면 국민과 Voluntary Association으로부터 거출되는 자금만으로는 선거내용을 充當하기 어렵다. 그러므로 입후보자는 자금이 풍부한 有力人士에게 依存하게 되며 자연히 有力人士의 영향하에 들게 되어 이들의 利益을 위하여 俸仕하게 된다.²⁶⁾

이상과 같은 문제를 제거하기 위해서는 선거비용을 公的인 財源에서 調達해야 한다고 보았다. 公共善(public good)을 生産하기 爲한 비용은 혜택을 받는 모두가 부담하여야 한다.²⁷⁾ 세금은 모든 국민에게 賦課되고 있으며 自律的인 회사에 依存하고 있지 않다. 선거란 결국 公立學校, 公園, 國防과 같은 公共善이다. 따라서 國民 모두가 그 經費를 負擔하여야 한다.²⁸⁾

선거자금 국고보조를 反對하는 者들의 論理 역시 整然하다. 선거자금을 모든 國民이 負擔하게 하는 것은 政治的인 自由에 違背된다. 政治的 表現(political expression)의 權利에는 自己가 싫어하는 主義·主張을 發表하는데 資金을 提供할 것을 拒否할 수 있는 權利도 包

26) Joel Fleishman, "Private Money and Public Election: Another American Dilemma," in *Changing Campaign Techniques*, Louis Maisel, ed., Sage Electoral Studies Yearbook 2 (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1976), pp. 19-54.

27) Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965), pp. 85-91.

28) Fleishman, *op. cit.*, p. 36.

숨겨져 있다. 뿐만 아니라 公共財源에서 選舉資金을 支給하면 國民의 政治에의 自發的 參與가 沮害당한다. 公的 選舉資金調達은 國民과 그들의 代表者와의 有機的인 關係를 차단시킨다.

共和黨 全國委員會의 副委員長인 새인리(Bernard M. Shanley)의 議會證言에 依하면, “選舉遊說에 對한 聯邦政府의 資金調達은 參與民主主義(participatory democracy)의 基本概念과 違背된다.”²⁹⁾ 下院議員 후젠젤(Frenzel)은 입후보자의 선거자금 모금능력은 입후보자에 對한 大衆의 支持, 후보자의 업적, 國民의 信任은 勿論 重要한 尺度가 된다고 主張하였다.³⁰⁾

公的 選舉資金調達을 反對하는 또 하나의 理由로 小數政黨(minor party)과 無所屬 候補에 不利하거나 그 反對로 이들을 조정할 우려가 있다고 主張했다.

政治資金補助金 立法過程에서 以上과 같은 主張이 反復되어 오고 갔다. 이와 같은 主張의 背景에는 黨派的인 利害關係가 깊히 介재되어 있었다. 上院議員 롱(Long)이 每年 제출하는 國民의 所得稅 申告에서 國民 1인이 1弗씩 대통령 선거자금 基金으로 活用하도록 하자는 法案을 내어 놓았을 때 議會는 더욱 黨派的인 立場에서 意見이 상치되었다. 民主黨 少數議員들은 大部分 政治資金 國庫補助를 환영하는 立場에 있었다. 民主黨은 1968年 선거때 진 빛을 감지 못하고 9,000萬弗의 負擔가 남아 있었고 또 選舉를 치루어야 했었다. 이와는 반대로 共和黨은 資金이 豊富하였기 때문에 民主黨과 立場이 判異하였다. 共和黨은 政治資金 國庫補助法案은 結局 民主黨이 겪고 있는 財政的인 負擔을 경감시키려는 戰略이라고 判斷하였다. 때문에 공화당은 정치자금보조금案이 個人의 自由와 政治活動에 對한 政府의 침투라고 攻擊하였다. 이에 對하여 民主黨은 선거자금 국고보조야말로 政治腐敗로부터 選舉를 獨立시킬 수 있는 方法이라고 主張했다.³¹⁾

選舉資金國庫補助法案에 對하여 닉슨이 強力히 反對하였으며 同案이 議會에서 通過되면 拒否權(Veto)을 使用하겠다고 威脅했다. 議會는 대통령의 거부권을 회피하는 方法으로 1972年 선거가 끝난 후 다시 論議하기로 戰略을 바꾸었다. (당시 上院 下院 모두 民主黨이 多數黨이었기 때문에 民主黨의 意見이 支配的이었다).

選舉資金國庫補助法案은 1972年 워터게이트事件의 발발로 急進前되었다. 워터게이트추문과 함께 1972年에 通過된 聯邦選舉遊說法에 따라 選舉資金 내역이 속속 밝혀지자 보다 깨끗한 선거자금의 必要性이 增大하게 되었다. 特히 選舉資金法改革을 爲한 組織인 Common Cause, The Center for Political Financing of Elections, League of Women's Voters로부터 的 壓力은 더욱 增大하였다. 선거자금국고보조案을 導入한 一切의 改革案을 거부하기로

29) U.S. Congress, Senate, Committee on Rules and Administration, Subcommittee on Privileges and Elections, Public Financing of Federal Elections, 93rd. Congress 1st Sess., Hearings September 18-21, 1973, p. 317.

32) *Ibid.*, p. 151.

31) Jacobson, *op. cit.*, pp. 203-4; Adamany and Agree, *op. cit.*, p. 126.

32) Alexander, *Financing Elections: Money, Elections, and Political Reform*, p. 142.

確約한 닉슨이 辭任하자 同法案은 議會에서 各黨 通過되었다. 포드대통령도 선거자금국고 보조조항을 反對하였으나 “時代가 同議을 要求하게 되었다.”³²⁾면서 同案에 結局 署名하였다.

1974년의 연방선거자금법안중 선거자금국고보조조항을 紹介하면 다음과 같다.

大統領選舉本選에 對한 國庫補助

多數黨(major party)의 대통령후보는 自動的으로 국고보조금을 받을 對象이 된다. 多數黨이란 全年度選舉에서 25% 以上の 國民의 支持票를 받는 政黨을 말한다. 聯邦政府로부터 선거자금을 받는 후보는 一切 사사로운 선거자금모금(private fund raising)을 할 수 없다.

小數黨의 대통령후보에게도 선거자금을支給한다. 소수당이란 전년도 선거에서 5% 以上 25% 以下の 득표를 한 政黨을 말한다.

無所屬 候補나 新黨의 대통령지명 후보에게도 선거자금을支給한다. 단 本選舉後 5% 이상의 國民의 지지를 받은 이후에만 그 資格이 부여된다. 선거후에 보조금이支給된다.

大統領指名戰을 爲한 豫備選舉에 對한 國庫補助

대통령후보지명을 위한 입후보자에게 Matching Fund를 提供한다. 立候補者는 100,000弗 以上을 모금하여야 하며 적어도 20個州에서 各各 5,000弗 以上을 모금한 候補者에게 資格을 賦與한다.

Matching Fund를 爲한 모금에는 個人의 회사금은 250불을 초과할 수 없다. Matching Fund의 資格을 얻기 위해서는 250불 이하의 小額 회사자라야 한다.

Matching Fund의 上限線은 500萬弗로서 그 이상은 Matching를 받지 못한다.

大統領候補指名大會

1924년의 연방선거유세법중 선거비용 국고 보조조항이 1976년에 다시 改正되었다. 개정조항은 Matching Fund를 받을 자격을 갖춘 후보가 자금을 받은 후 예비선거 도중에 선거유세를 포기했을 경우 Matching Fund 자금중 남은 부분은 국고에 反納해야 한다.

입후보자가 예비선거(primary election)에서 계속해서 2번 10% 以下로 支持票를 받았을 경우에는 선거자금국고보조를 중단한다.³³⁾

多數黨 대통령候補指名大會에 200萬弗을 補助한다.

소수당 대통령후보지명대회에도 소수당이 받은 前年度 投票率에 따라 보조금을支給한다.

1976년 미국선거사상 처음으로 연방정부에서 대통령 候補에게 선거자금을 提供하였다. 1976년의 本選舉에서 포드와 카터는 모두 연방정부로부터 선거자금을 받기로 결정하여 각기 2,180萬弗씩 선거자금을 제공받았다. 만일 후보가 聯邦政府로부터 選舉資金을 받기로 決定하면 私의인 채널을 통해서 선거자금을 一切 募金할 수 없게 된다. 1976년에 포드와 카터가 선거비용으로 포함 5,000萬弗 (연방선거자금 2,180萬弗+정당이 독자적으로 사용할 수 있는 320萬弗을 합치면 두 후보가 2,500萬弗)을 使用했다. 이것은 1972년의 닉슨 맥거번 선거 비용—9千萬弗에 比하면 選舉費用이 大幅 切減되었다.

33) Alexander, *Financing Politics: Money, and Political Reform*, pp. 269-281.

1976년 대통령예비선거에서 8월 26일까지 15명의 대통령 후보가 Matching Fund 자격을 획득하여 도합 약 2,400萬弗을 연방정부로부터 資金供給을 받았다. 그러나 1976년에 연방 선거유세법이 개정되어 그 중 9各의 자격이 상실되었다. 이미 설명한 바와 같이 후보가 예비선거에서 계속하여 지지율이 2번 10% 以下로 떨어지면 資金供給이 中斷된다. 레이건은 510萬弗(法的 限界는 550萬弗)을 Matching Fund로 받았고 포드는 470萬弗을 받았다. 카터는 350萬弗, 조지 월레스는 330萬弗, 유달은 190萬弗을 Matching Fund로 받았다.³⁴⁾ 1980年 大統領選舉戰에서 聯邦政府는 카터대통령과 레이건에게 2,940萬弗 選舉資金으로 支援하였으며 無所屬의 앤더슨(John Anderson)에게는 선거가 끝난후 416萬弗을 支給하였다. 앤더슨은 6.5%의 支持票를 받았다.³⁵⁾

選舉資金 國庫補助는 대통령예비선거戰에서 후보를 脫落시키는(screening process) 役割을 하고 있다. Matching Fund를 받기 爲한 資格요건을 갖춘다는 것은 대통령 예비선거에서 하나의 關門을 意味하게 되었다. 자격未達의 후보는 자연 脫락하는 結果를 가져왔으며 자격을 갖춘 人氣있는 후보만이 남아 有權者들이 쉽게 선택할 수 있게 되었다. Matching Fund는 候補者의 정치경제적인 기반을 넓히는 데 크게 貢獻을 하고 있다. 소수의 거액 후사자에게만 依存하던 選舉資金 募金方法을 바꾸어 소액의 많은 數의 一般有權者로부터 희사를 받아야만 Matching Fund 자격을 얻기 때문에 후보자의 經濟的 基盤을 넓히는 結果가 되었다.

VII. 選舉資金 改革의 展望과 問題點

選舉資金의 國庫補助는 大統領選舉에 국한되고 있다. 選舉資金法 改革論者들은 選舉資金 지원이 대통령 선출뿐만 아니라 기타 모든 選舉에도 재정지원이 있어야 한다고 주장하고 있다. 현재 上院과 下院의 議員選舉를 위한 선거자금 국고보조 논쟁은 下院에서 휴면상태에 있다. 上院에서는 同案이 否決되었으며 下院에서는 아직 決定을 보지 못하고 있다.

上院에서 同法案이 否決된 것은 당파적 理由에 있다. 上院의 共和黨議員과 南部出身 민주당 議員의 聯合戰線에 依해 同案이 否決되었다.

共和黨議員들이 同法을 反對한 이유는 同法이 現職議員 特히 民主黨出身 상원의원에게 유리하기 때문이라고 하였다.

이것은 表面的인 理由이고 사실은 공화당 상원의원은 민주당의 도전자보다 선거자금 모금이 훨씬 용이하기 때문에 선거자금 국고보조를 반대하였다. 남부의 민주당 상원의원은 자기들의 아성인 남부 선거구를 공화당 출신 도전자에게 선거자금까지 공급하면서 도전 받기를 원치 않았다.

34) *Ibid.*, pp. 249-250.

35) *The Washington Post*, November 14, 1980. p. A11.

選舉資金法 改革의 최종단계인 選舉資金 國庫補助에 대한 문제는 市民의 政治活動에 對한 政府의 干渉(intrusion)와 관련되어 복잡한 양상을 띠고 있다.

政治資金 國庫補助는 市民의 各種 政治活動에 對한 政府의 干渉의 시초가 될 것이라고 우려되고 있다. 政治資金은 競爭的인 民主主義 制度를 運營하기 위한 필수불가결한 代價이 며 政治資金補助에 市民의 自發的인 參與가 필요하다고 主張되고 있다.