

2010 중앙선거관리위원회 위탁연구

미국 선거자금 제도 연구

최종 보고서

2010년 12월

“Working for the Future of Our Community”

KAVC

KOREAN AMERICAN VOTERS' COUNCIL

한인유권자센터

www.kavc.org

제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장님 귀하

본 보고서를 ‘미국 선거자금 제도 연구’의 최종
보고서로 제출합니다.

2010 년 12 월

한인유권자센터 대표 김 동 찬

목 차

I. 연방 선거자금법 역사	1
1. 미국 건국 초기	1
2. 1970년대: 연방 선거 캠페인법	5
3. 소프트 머니의 확대	7
4. 선거자금법 개정의 고착상태	9
5. 선거자금 스캔들	11
6. 초당적 선거 개혁법: Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 ...	12
II. 미 연방선거위원회 (Federal Election Commission, FEC)	17
1. 위원회의 구성	17
2. 위원회의 권한	18
A. 구체적 권한	18
B. 소환과 명령 복종을 위한 사법명령	19
C. 정보공개 책임	19
D. 선거자금법 위반과 관련된 민사 소송권 독점	19
3. FEC의 의무	19
4. FEC의 독립성	20
III. 2002 초당적 선거자금 개혁법 (BCRA)	21
1. 소프트머니 금지	21
A. 정당 중앙 위원회	21
2. 비정당의 선거관련 활동	23
A. 선거 관련 광고의 정의	23
B. 기업 및 노조의 선거 관련 활동 금지	23

C. 선거 관련 활동 공개.....	23
3. 연방 공무원, 후보자, 정당 직원, 대리인.....	24
A. 연방 선거 관련 활동.....	24
B. 주 또는 지역 선거 관련 활동.....	24
C. 연방 후보자의 주 정당 행사 참여.....	24
D. 비영리 단체를 위한 기금 모금.....	24
4. 기부금 상한선.....	25
IV. 선거자금 지출규정.....	27
1. 대통령 후보자들에 대한 지출 규정.....	27
2. 연방 의회 후보자에 대한 지출 규정.....	31
3. 협의된 광고 대 독립지출.....	32
A. 협의된 광고.....	32
B. 독립 지출.....	36
V. 보고의 의무.....	39
1. 협의 광고 또는 독립 지출에 대한 보고.....	40
VI. 처벌규정.....	43
1. 위반 심의 시작.....	43
2. 피상소인 통지.....	44
3. 피상소인의 응답.....	44
4. 사건 처리 절차.....	45
5. 초기 사건 처리 표결.....	45
6. 초기 신빙성 결정에 대한 통보.....	46

7. 조사	46
8. 초기 조정	46
9. OGC 의 보고서	47
10. 위반 가능성 근거 청문회	47
11. 위반 여부에 관한 표결	47
12. 합의	48
13. 소송	48
VII. 선거자금 모금 및 지출 통계	49
1. BCRA 이후 선거자금 모금 활동	49
2. 소액 기부자 확보의 어려움	51
3. 2010 년 하원 후보들의 모금 및 지출	56
A. 하원 후보자 후원금 및 지출액 분석: 미셸 바크만 (Michele Bachmann)	58
4. 2010 년 상원 후보들 모금 및 지출	61
A. 상원 후보자의 모금 및 지출 분석: 바바라 박서	62
VIII. 처벌 사례	65
IX. 규제의 허점을 이용한 기금 모금 관행	71
1. 합동 기금 모금 위원회	71
2. 전당대회 개최 후원	73
3. 여러 소액 기부금 묶기	73
4. 당내 선거자금 모금 할당제	74
5. 비정당 단체로부터의 후원금	75

X. 새로운 문화와 선거자금 모금	79
1. 2008 년 대선과 새로운 커뮤니케이션.....	79
2. 대선 소액 후원자 확보	84
XI. 결어: 논의되고 있는 개혁안들	87
참고문헌	89

I. 연방 선거자금법 역사¹

1. 미국 건국 초기

연방 의회 초기에는 선거자금 문제가 좀처럼 문제가 되지 않았다. 그 당시에는 선거자금 모금에 대한 규정이 전혀 없었다. 대부분의 후보자들은 자신의 재산으로 선거운동을 하거나, 재원이 든든한 몇 명의 후원자들에게 의존했다.

1860년대 선거자금의 주요 출처는 연방 공무원들이었다. 당시 미국은 엽관제(獵官制, Spoils System)를 채택하고 있어 선거에서 이긴 여당이 연방 공무원 자리와 정부 관련 계약을 기여한 정도에 따라 지지자들에 나누어 주었기 때문이다. 따라서 백악관을 장악한 여당은 연방 공무원들에게 기부를 강요해 상당한 선거자금을 거두어 들였다. 연방 공무원들은 자신의 일자리를 보장받기 위해서 여당 또는 다음 선거에 이길 것으로 판단되는 정당에 기부금을 내야만 했다. 예를 들어 1868년 선거에서 공화당 위원회(Republican Congressional Committee)가 모은 자금의 3/4는 연방 공무원들로부터 모은 것이었다.

선거자금 모금을 제한하는 최초의 법은 1867년 초에 제정되었다. 의회는 해군 예산안(Naval Appropriations Bill)을 통과시키면서 연방 해군 시설의 노동자들이 일자리를 유지하기 위해 정당에 기부하는 것을 금지하였다. 1883년 의회는 공무원 개혁법(Civil Service Reform Act)을 통과시켜서 정당들이 해군 시설에서 일하는 공무원들뿐만 아니라 모든 연방 공무원들에게 정치 기부금을 강제하는 것을 금지하였으며,

¹ CQ Electronic Library, CQ's Congress A to Z Online Edition, coaz4d-179-8933-500984. 원저자는 David R. Tarr & Ann O'Connor, 2003, *Congress A to Z*, 4th ed., Washington: CQ Press). <http://library.cqpress.com/congressaz/coaz4d-179-8933-500984> (accessed May 29, 2008).

공무원이 다른 공무원들로부터 정치자금을 모금하는 것을 범죄행위로 규정하였다.

이후 선거 운동 매니저들은 재력이 있는 개인들과 기업들을 집중 공략하여 선거자금을 모으기 시작했다. 선거 운동 비용이 급속하게 늘어나기 시작하면서 후보자들은 점점 기업과 재력가들의 부에 의존해 선거를 치르기 시작했다. 그 결과 19세기 후반에 미국의 산업 자본가와 거대 기업들은 급속도로 정계와 경제계에 대한 영향력을 확대해 나가기 시작했다. 예를 들어 정치자금 모금 전문가인 마크 한나(Mark Hanna)는 1896년 선거에서 공화당 대통령 후보인 윌리엄 맥킨리(William McKinley)를 당선시키기 위해 3백 50만 달러를 기업들로부터 모금하였다. 이 금액은 당시 물가를 고려하면 엄청난 금액이었다.

자신들이 선호하는 후보자를 당선시키기 위해 기업들은 선거자금을 아무런 제한 없이 지출했다. 후보자들은 당선된 이후 선거 운동을 지원해 준 기업의 당면 과제를 해결하는 것으로 보답을 했다. 산업 자본의 의회 장악력은 선거를 치를 때마다 강화되고 있었다. 산업 자본의 무제한 선거자금 지출에 대해 많은 개혁 운동가들이 우려하였다. 이들은 기업이 아니라 일반 대중들의 정치 참여를 늘려야만 만연한 부패를 척결할 수 있다고 믿었다. 이러한 개혁 운동 세력의 도움과 티오도어 루즈벨트 대통령(Theodore Roosevelt)의 강력한 지지를 받아, 1907년 연방의회는 톨만법(Tillman Act)을 통과시켰다. 톨만법의 주요 골자는 모든 기업과 국영 은행의 연방 선출직 후보자들에 대한 기부를 금지하는 것이었다. 그러나 강제력을 담보하지 못해 이 법은 효력을 거의 발휘하지 못했다.

1910년에 첫 연방 부패 방지법(Federal Corrupt Practices Act)이 제정되었는데, 이 법에 따라 연방 하원 후보자를 후원하기 위한 후원회(political committee)는 모든 지출에 대한 영수증과 100달러 이상의 후원금을 낸 후원자의 신상 내역, 10달러 이상의 금액을 지급 받은 사람의 신상 내역을 공개해야 했다. 그러나 자료의 공개는 선거가 끝난 후 30일

이내에 제출하면 되는 것이기 때문에 그 효력을 다 발휘할 수 없었다. 즉 이미 선거를 치른 후이고, 설사 불법적인 선거 기부금을 받았을지라도 돈을 돌려주면 그만이었다. 이듬해인 1911년에는 자료 공개의 의무가 연방 상원 후원회로 확대되었다. 1911년 법안에서는 선거 이전에 보고하고, 대상도 정당의 예비 선거와 후보를 공식적으로 지명하는 전국 전당 대회 경비에까지 확대되었다. 또한 처음으로 후보자들의 지출금 총액을 상원의원 후보자는 10,000 달러 이하, 하원 후보자는 5,000 달러 이하로 제한하였다. 당시 연방 상원 의원 선출에 대한 규정도 바뀌고 있었다. 1913년 헌법 개정안 17 조에 따라 연방 상원 의원을 주 의회 의원들이 선출하던 간접 선출 제도에서 주민들이 직접 투표로 선출하는 직선제로 바뀌었다. 따라서 상원 의원 후보자들의 선거 비용 부담이 늘어나게 되었다.

연방 선거자금 관련법은 1925년 티팟돔 스캔들(Teapot Dome Scandal)² 이후 다시 한 번 수정되었다. 즉 연방 부패 방지법에 대한 개정안이 통과되면서 후보자들의 선거자금 제한이 상원 후보자는 25,000 달러 이하로 늘어났으며, 하원 후보는 5,000 달러 이하로 유지되었다. 또한 기업과 공무원의 선거자금 기부는 여전히 금지되었다. 그러나 1921년 연방 대법원은 연방 의회가 정당의 예비선거(primary) 활동을 규제할 법적 권한이 없다고 판결을 내렸다. 이 판결에 따라 연방 부패 방지법은 본선거(general election)에만 영향을 발휘할 수 있게 되었다.

1925년 이후 연방 부패 방지법의 골격은 그대로 유지되었지만 그 범위가 점차 넓어졌다. 가장 큰 변화는 1921년 대법원 판결에 따라 지출 금액 제한이 본선거에만 적용되던 것이 의회의 법률개정을 통해 예비선거(Primary elections)에도 적용되었다. 1941년에 연방대법원은 예비선거에 대한 금액 제한이 합헌임을 확인했다. 또 다른 변화는 개인이 연방 후보자나 정당에 일년에 5,000 달러 이상 기부하는 것을 불법으로

² 와이오밍주 티팟에 위치한 연방정부 소유의 유전을 민간에 불하하면서 관련 공화당 정치인들이 거액의 뇌물을 받은 사건

규정했다는 것이다. 그러나 각 주의 정당 위원회에 기부하는 것은 예외규정을 두어 허용하였다. 이 개정안에서 주목해야 할 부분은 노조로부터의 선거자금 기부가 금지되었다는 것이다.

그러나 의회와 대법원을 오가며 개정에 개정을 거듭한 연방 부패 방지법은 후보자들의 선거자금 모금 관행에 별 영향을 미치지 못했다. 선거자금 지출 제한과 보고의 의무에 대한 위반 행위는 공공연히 만연했지만 아무도 연방 부패 방지법 위반 혐의로 기소된 적이 없었다. 후보자들은 법을 무시하고, 법을 준수하는 시늉만 하는 것으로 자유롭게 선거자금을 제한 없이 모으고, 지출했다. 사실상 연방 부패 방지법에는 법망을 피해가는 수단이 수없이 많았다.

기부자들과 후보자들은 법을 피해가기 위해 다양한 방법을 개발해 냈다. 예를 들어 100 달러 이상의 기부자를 보고해야 하는 규정을 피해가기 위해 기부자들은 거액의 금액을 99 달러 99 센트로 여러 차례에 나누어서 기부했다. 최근 한국에서 물의가 된 속칭 “쪼개기 수법”이 성행했던 것이다. 개인 당 기부 상한선인 5,000 달러를 피해가기 위해 재력가들은 가족, 친구, 회사 직원 등의 명의를 빌려서 상한선인 5,000 달러씩 기부를 하였다. 이들은 한 후보자를 위해 여러 개의 위원회를 만들고, 정당의 주 위원회가 예외인 점을 이용하기 위해 워싱턴 DC 에 별도의 위원회를 설치하기도 했다. 기업들은 후보자를 후원하기 위해 직원들에게 특별 상여금을 지급하고, 직원들은 받은 상여금을 후보자에게 기부하는 방법을 쓰기도 했다.

당시 법에는 실질적으로 후보자들이 처벌을 피할 수 있는 방법이 포함되어 있었다. 지출 제한과 보고의 의무는 단지 후보자가 알고 있었으며 동의한 금전적인 거래(knowledge and consent of the candidate)에만 적용되는 것이었다. 따라서 후보자들은 제한 금액 이상으로 모금하거나 지출을 한 후에 문제가 될 경우에 간단히 자신이 모르는 금전적 활동이었다고 발뺌만 하면 되었다. 점점 많은 수의 후보자들이 선거 운동에 많은 금액을 지출하고도, 정작 보고서에는 후원금을 적게 받았다고

보고하거나 전혀 받지 않았다고 보고하기도 했다. 또한 후보자들은 여러 개의 위원회를 조직해서 지출 제한 규정을 피할 수 있었다.

2. 1970년대: 연방 선거 캠페인법

1970년대 초부터 텔레비전 광고는 선거 운동에 점차 큰 영향을 미치기 시작했다. 텔레비전의 영향력이 커지면서 선거 캠페인의 미디어에 대한 의존도가 높아지고, 광고비 지출도 천문학적인 금액으로 늘어나게 되었다. 광고비 마련을 위해 후보자들은 더 많은 금액을 모금해야 했다. 실제로 선거자금 관련 법안들의 처벌 규정이 명확하지 않고 빠져나갈 방법이 많다는 것에 대해 시민들의 정치권에 대한 비판의 의견이 늘어 났으며 정치권의 자정 노력을 요구하는 목소리가 사회적으로 높아지고 있었다. 이에 부응해 1970년대 초반에 일련의 법안들이 통과되면서 대통령 선거와 연방 의회 선거에 관한 선거자금에 대한 규제가 그 모양을 갖추어 갔다.

그 첫 번째 법은 1971년 연방 선거 캠페인법(Federal Election Campaign Act)이다. 이 법은 두 가지 서로 다른 방법을 통해 개혁을 추진했다. 한 가지는 연방 후보자의 광고비 지출에 대한 제한이다. 연방 하원과 상원 후보자가 인쇄물 및 방송 매체에 광고비를 지출하는 것을 50,000 달러 또는 해당 지역구의 투표 가능 연령대 인구 1인당 10센트로 계산한 금액 중 높은 금액을 그 한도로 정했다. 또한 총 제한 금액의 60% 이상을 텔레비전이나 라디오 광고에 지출할 수 없게 하였다.

1971년 연방 선거 캠페인법이 취한 다른 한 가지 방법은 기부금에 대한 보고를 엄격하게 하는 것이다. 법을 입안한 사람들은 모든 선거 재정을 공개함으로써 부패와 거액의 후원자들에 대한 불공정한 특혜를 막을 수 있을 것으로 기대했다. 대신에 모든 실효성이 없는 지출 또는 기부금에 대한 제한을 없었다. 그러나 기업과 노조의 기부를 여전히 금지하였다.

비록 연방 선거 캠페인법을 통해 광고비 지출 제한과 재정 공개라는 혁신적인 개혁이 이루어졌지만 만연하고 있는 불법적인 선거자금 활동을 막는 데에는 별다른 역할을 하지 못했다. 선거 후보자들은 여러 가지 불법을 자행하며 선거자금을 모금하였다. 그러다 워터게이트 스캔들(Watergate scandal)에 대한 조사가 진행되는 동안 불법 선거자금 활동들의 전형들이 일반인들에게 알려지게 되었다. 비록 대부분의 위법적 활동들은 1972년 리처드 닉슨(Richard Nixon) 대통령의 재선 운동 당시 벌어졌지만 일반 대중들의 워터게이트 사건을 향한 분노는 의회와 대통령 선거에 대한 개혁 압력으로 작용했다.

워터게이트 사건의 결과물은 1974년 연방 선거 캠페인법 개정안(Federal Election Campaign Act Amendments of 1974)이었다. 기술적으로 보자면 1974년 법은 1971년 법에 대한 일련의 개정 작업이었지만, 사실상 그 동안 가장 포괄적인 개혁 작업이었다. 이 법에 따라 기존의 연방 선거자금 시스템이 없어지고 연방선거위원회(Federal Election Commission, FEC)가 설립됐다. FEC의 주요 임무는 선거자금 활동을 감시하는 것이다. FEC에 대해서는 다음 장에서 상세히 다루도록 하겠다.

1974년에 개정된 연방 선거 캠페인법은 각 후보자에게 한 선거 기간 동안 기부할 수 있는 금액을 제한하고 있다. 입법 당시 개인은 각 선거 사이클마다 1천 달러의 기부금을 후보자에게 줄 수 있었다. 각 선거 사이클은 예비선거(primary), 결선 선거(runoff), 특별 선거(special), 그리고 본선거(general)이며 각 선거가 별개의 선거 사이클로 인정되었다. 그러나 개인의 총 연간 기부금은 25,000달러 이하로 제한되었다. 정치 위원회(political committee)는 각 선거마다 5,000달러 미만을 한 후보자에게 줄 수 있으며, 총액에 대한 제한은 없었다. 또한 이 개정안은 자료 공개에 대한 규정을 강화하였고, 대통령 후보자가 선택적으로 활용할 수 있는 공공 선거자금 지원 시스템(public campaign finance program)을 만들었다.

1974년에 개정된 연방 선거 캠페인법은 1971년 제정된 언론 광고비 지출 제한을 없앴으며, 이를 대신해 연방 상원과 하원 후보자들의 선거 운동 지출을 총액으로 제한하였다. 연방 하원 후보자는 14만 달러(예비선거 7만 달러, 본선거 7만 달러) 이상을 지출할 수 없었다. 연방 상원 후보자는 25만 달러(예비선거 10만 달러 또는 유권자 1인당 8센트 중 높은 금액, 본선거 15만 달러 또는 유권자 1인당 12센트 중 높은 금액)까지 지출할 수 있었다.

그러나 진보, 보수 양측은 모두 개정된 연방 선거 캠페인법에 포함된 지출 총액 제한이 시민과 후보자의 표현의 자유를 침해한다며 연방 대법원에 헌법 소원을 제출하였다. 연방 대법원은 1976년에 벅클리 v. 발레오(Buckley v. Valeo) 재판을 통해 상원과 하원 후보자들에 대한 지출 총액 제한이 헌법에 보장된 표현의 자유를 침해한다고 판결했다. 그러나 같은 판결문에서 공공 선거자금 지원을 받은 대통령 후보에 지출 총액 제한은 후보자가 지원금을 받기 위해 자발적으로 지출 총액을 제한하는 것이므로 위헌이 아니라는 판결을 내렸다.

연방 의회는 대법원의 벅클리 판결문과 관련해 선거자금 관련법을 1976년에 개정하였다. 개정안에 따라 FEC의 위원들을 대통령이 임명하고, 상원의 동의를 받도록 하였다. 그리고 개인의 정치 활동 위원회(Political Action Committee, PAC)와 전국 정당 중앙위원회에 대한 기부 금액을 제한하였다. 또한 이 개정안은 PAC과 노동조합의 선거자금 모금 활동에 대한 규정을 마련하였다.

3. 소프트 머니의 확대

1979년 개정안은 FEC가 각 정당의 활동을 관장하도록 하고 있다. 정당의 지도자들은 워터게이트 사건 이후 개정안들이 주와 지역 정당 활동을 위축시켰다고 불평하였다. 1979년 개정안은 지역의 정당들이 풀뿌리

캠페인 관련 정보를³ 구매하고, 유권자 등록과 선거 참여 캠페인에 소프트 머니 (Soft Money)를⁴ 무제한 모금하고 지출할 수 있도록 허용하였다. 단 각 정당들은 연방 선거를 치르기 위해 지출한 금액은 반드시 하드 머니(Hard money)로⁵ 지출해야만 했다. 전에는 정당들은 선거와의 관련 여부없이 모든 비용을 하드 머니로 지출해야만 했었다. 결과적으로 정당들의 재정적 숨통을 열어주면서 정당들이 연방 선거 후보자들에 대한 지원을 늘릴 수 있게 되었다. 또한 연방 후보자들은 정당에서 지불한 유권자 등록 캠페인을 통해 간접적인 혜택을 볼 수 있었다.

1979 년의 개정 이후, 각 정당은 지역에서 행정비와 유권자 등록, 선거 참여 캠페인을 한다는 핑계로 수백만 달러의 소프트 머니를 재력가들과 기업, 그리고 노조로부터 모금하였다.

1925 년 이후 금지되었던 소프트 머니의 대규모 유입으로 정계에 대한 산업 자본의 영향력은 다시 크게 확대되기 시작하였다. 한편에서는 이에 대한 우려가 커지고, 선거자금법 개정을 요구하는 목소리가 점점 높아가고 있었다. 그러나 이러한 우려와는 관계없이 소프트 머니 기부액은 지속적으로 늘어만 갔다. 정치권에 의해 임명되어 정치권과 많은 이익을 공유하는 FEC 는 지역 정당 활동을 위해 모금된 소프트 머니가 연방 선거에 유입되는 것에 대한 감시와 감독을 제대로 하지 않았다. 여론에 떠밀려 연방 선거 비용과 주 정당 활동을 구분하는 특별한 공식을 내놓았으나 구체적으로 법을 집행하지 않았다. 이후 10 년간 소프트 머니의 연방 선거로의 유입이 방치되다가 1990 년에 연방 대법원이 다음 해인

³ 대부분의 풀뿌리 캠페인 관련 정보는 등록된 유권자들에 대한 정보이었다. 후보자들은 유권자들에게 캠페인 자료를 우편으로 발송하기 위해 유권자 1 인당 상당한 금액을 지불하고 유권자 리스트를 민간 선거 서비스 업체들로부터 구매해야 했다.

⁴ 소프트 머니는 선거 관련법이 정해 놓은 기부자 또는 한도 내에서 모금한 것이 아닌 자금을 통칭한다. 일반적으로 선거자금 기부가 금지된 기업 또는 노조로부터 받은 기금을 뜻한다.

⁵ 하드 머니는 선거자금 관련법들이 정해 놓은 한도 내에서 합법적으로 모금한 자금을 말한다.

1991 년부터 모든 정당들이 소프트 머니의 기부와 지출에 대해 FEC 에 보고를 해야 한다고 판결을 내기 전까지 FEC 는 기존의 규정을 개정하지 않았다.

4. 선거자금법 개정의 고착상태

1970 년대 말에 선거자금법에 대한 개정이 있는 후에 선거자금법 개혁 작업은 운동력을 잃었다. 정당 내부의 의견의 불일치와 하원과 상원의 의견 차이는 선거자금법 개정의 움직임을 막았다.

의회 내의 개혁가들은 1976 년의 벅클리 판결문을 위반하지 않는 범위 내에서 선거자금 지출을 제한하는데 집중하였다. 선거자금 지출 한도가 없는 상황에서 선거 비용은 천정 없이 치솟았고, 후보자들은 PAC 이 모아오는 자금에 대한 의존도가 점점 높아져 갔다.

대법원이 벅클리 판결문에서 대통령 후보자가 공적 자금을 받을 경우 선거자금 지출 총액을 제한하는 것을 허용하였기 때문에, 많은 개혁가들은 동일한 종류의 방법이 모든 연방 의회 후보자들에게 적용되기를 원했다. 이들은 이러한 방법으로 이익 단체들이 의회 내에서 휘두르는 막강한 영향력에 고삐를 쥘 수 있다고 믿었다. 또한 이들은 공공 선거 보조금 제도를 통해 대통령 선거 후보자들의 위법 행위가 상당히 줄었다고 주장하였다. 그러나 공공 선거 보조금 제도를 반대하는 사람들은 이 제도가 현직에 있는 후보자들에게 너무나 유리하게 작용할 수 있다고 반박하였다. 만약 도전자가 현직에 있는 후보자보다 선거자금을 많이 지출할 수 없게 된다면 각종 혜택을 입고 있는 현직 후보를 이길 방법이 전혀 없다는 주장을 하였다. 실제로 도전자와 달리 현직 의원은 연방 의원들에게 주어진 무료 우편 혜택이나 유권자들 사이에서의 높은 지명도 등의 유리한 점이 많이 있었다.

대부분의 민주당 의원들은 민간 부문의 후원금을 대신할 공공 선거 보조금 제도를 지지하였지만, 민주당원들 사이에서도 논쟁의 여지는 남아 있었다. 즉 공공 선거 보조금을 마련할 방안에 대해서는 서로 다른 의견을 갖고 있었던 것이었다. 공화당원들은 당시의 선거자금 시스템이 갖고 있는 문제점은 자금의 불법적인 출처이지 금액의 높고 낮음이 아니라고 주장하였다. 공화당원들은 지출액 총액 제한제가 당시 다수당인 민주당에게 유리할 것으로 생각했다. 따라서 지출액 제한보다는 PAC 과 같은 자금의 출처를 제한하는 것을 원했다.

1992 년 민주당 의원들은 1974 년 이후 최대의 선거자금법 개정을 추진했다. 그러나 공화당인 조지 H. W. 부시 대통령의 거부권을 극복하기 위한 2/3 의 찬성표를 얻는 데는 실패했다. 만약 이 법이 통과되었다면, 상하원 후보자들도 대통령 후보와 마찬가지로 공적 자금을 받고 지출한도를 제한하는 공적 선거자금 프로그램을 도입할 수 있었을 것이다. 선거자금법에 대한 개정의 요구는 키팅 파이브 스캔들(Keating Five scandal)로 대표되는 의회 내의 불법 선거자금 사건이 불거진 이후 더 거세졌다. 1990 년부터 1991 년 사이에 텔레비전을 통해 생중계된 청문회에서는 갑부 사업가 찰스 H. 키팅이 의회에서 자신의 이익을 실현하기 위해 어떻게 선거 기부금을 사용하였는지 공개되었다. 의회 내의 우체국과 은행의 불법적인 운영에 대한 사실이 공개되면서 유권자들의 불만에 불이 붙었다.

선거자금법 개정을 지지하는 사람들은 1992 년 민주당 빌 클린턴(Bill Clinton)의 당선에 크게 고무되었다. 빌 클린턴은 대선 선거 운동 과정에서 부시 대통령이 거부한 개정안보다 강력한 선거자금법 개정을 지지하겠다고 공약했다. 그러나 선거자금법 개정은 클린턴 행정부 하에서도 이루어지지 못하였다. 법안은 1993 년 각각 상원과 하원에서 통과되었지만

법안이 합쳐지지 못해 폐기되고 말았다⁶. 1996년에는 공화당이 주도하는 하원에서 통과되지 못하였고, 상원에서는 공화당의 의사 진행 방해를 극복해내지 못했다.

그러는 동안 막대한 규모의 자금은 계속 선거 시스템에 유입되었으며, 선거자금관련 스캔들이 수 차례 터졌고, 법의 허점은 날로 커져가고 있었다. 1996년 말까지 민주, 공화 양당의 대표적인 6개 위원회가 모은 소프트 머니는 1991-1992년 8,600만 달러이었으나 1996년에는 2억 6,200만 달러로 세 배 이상 증가했다. 각 정당들은 어떻게 하면 법을 피해서 자금을 모으고 지출할 수 있는지에 대해 서로에게서 배우면서 소프트 머니의 규모는 날로 커졌다.

5. 선거자금 스캔들

1996년 대통령 선거에서 클린턴 행정부는 민주당을 위해 과감하게 소프트 머니 모금 활동을 벌였다. 그 활동이 폭넓고 다양해서 공화당이 장악하고 있는 상원과 하원에서 대통령 선거자금에 대한 조사를 촉발시켰다. 공화당은 1996년 대통령 선거에서 민주당이 저지른 선거자금법 위반 행위를 통해 민주당이 얼마나 부패했는가를 보여주는 시범 케이스로 활용하려고 하였다. 수많은 선거자금법 위반 행위 중에서도, 공화당은 특히 상당한 파괴력이 있는 공모 사건을 찾아 냈다고 생각했다. 다름 아닌 중국 공산당 정부가 미국 선거에 영향을 미치려고 했다는 것이다. 백악관의 클린턴 대통령, 알 고어 부통령, 그리고 민주당 중앙당 위원회 등은 아시안계 미국인 선거자금 모금원들이 미국 법을 어기면서 외국계 자금을 민주당 선거 캠프에 유입시켰다는 것이었다.

⁶ 미국의 법은 같은 법안이 상원과 하원에서 통과되어야 한다. 같은 문제를 다루는 법안이라 할 지라도 서로 내용이 다를 경우 상원과 하원은 각각 통과시킨 법안을 절충해서 합의안을 만들어 낸 후 다시 상원과 하원에서 표결 절차를 통과해야 한다. 상하원의 합의안이 안 나온 경우 법안은 회기 만료시점에 폐기되고 만다.

의회의 조사는 민주당 선거자금 모금원들의 황당한 모금 수법을 하나씩 드러내고, 백악관과 민주당이 얼마나 재선을 위해 선거자금을 모으는데 절박했는지 보여줄 수 있었다. 그러나 이 조사는 중국 정부의 직접적인 개입의 증거를 찾아내는데 실패하였고, 백악관이 불법적인 외국계 자금인 줄을 알면서 받았다는 것을 증명해내는 데도 실패하였다. 또한 클린턴 행정부가 중국 정부로부터 선거자금을 받고 외교 정책을 팔았다는 것도 증명해내지 못했다. 게다가 공화당에도 마찬가지로 불법적인 외국 자금이 유입되었음을 민주당이 증명해 공화당을 곤혹스럽게 하였다.

1996년 선거 활동에 대한 조사는 이후에도 수년간 지속되었다. 클린턴과 고어를 조사하기 위한 특별검사를 채택하자는 움직임이 수 차례 있었지만, 민주당에 의해 임명된 검찰총장은 수사를 시작할 근거가 없다며 요청을 거부하였다. 법무부의 테스크포스는 불법 선거자금 모금에 대한 조사를 했고, 일부 민주당 자금 모금원들과 기부자들이 외국 자금을 받은 것과 다른 사람의 명의로 기부한 것으로 기소되었다. FEC는 개인과 기업에 벌금을 부과하였고, 민주당 전국 위원회와 클린턴/고어 캠페인 위원회에도 벌금을 부과하였다.

6. 초당적 선거 개혁법(Bipartisan Campaign Reform Act of 2002)

제도상의 허점들이 드러나면서 1990년대에는 선거자금법 개정에 대한 논의들이 많았다. 1970년대 이후 선거자금법 개정을 지지하는 사람들은 공공 선거자금 지원, 선거 지출액 제한, 그리고 PAC을 규제하거나 금지하는 것에 초점을 맞추었다. 그러나 이러한 이슈들은 수백만 달러에 달하는 소프트 머니가 정당에 유입되는 문제에 가리워져 좀처럼 큰 관심을 받지 못했다.

개정 지지자들의 주요 관심사의 하나는 어떤 이슈를 지지하거나 반대하는 광고에 대한 소프트 머니의 지출이었다. 이러한 광고들은 연방 선거자금법의 치외법권에 있었다. 왜냐하면 이 광고들은 직접적으로 후보자를 지지하거나 반대하지 않기 때문이다. 그러나 개정 지지자들은 어떤 이슈에 대한 후보자의 입장을 칭찬하거나 비난하는 광고와 유권자들에게 어떤 후보자에 투표하라고 또는 투표하지 말라고 하는 광고는 차이가 없다고 주장하였다.

1996 년 대법원이 선거 운동과 직접적으로 관계 없는 이슈별 광고에 대한 소프트 머니 지출이 합법적인 것으로 판결을 내렸다. 이를 통해 많은 사람들이 현재의 제도를 개선해야 한다고 믿게 되었다. 연방 하원은 1998 년과 1999 년에 두 차례 소프트 머니를 금지하는 법안을 통과시켰다. 그러나 상원에서는 105 차 및 106 차 회기 동안에 의사 진행 방해로 인해 법안을 처리하지 못했다. 2000 년에 527 단체들의⁷ 기부자와 지출 기록을 공개하도록 하는 법안이 통과되면서 정당들이 규제를 피하기 위해 사용하던 방법을 사용하지 못하게 하였다. 이 법안을 주도하던 아리조나주의 공화당 상원의원 존 맥케인 (John McCain)은 이들 527 단체들의 집중적인 공격을 받았다. 이들은 2000 년에 공화당 대통령 예비선거에 출마한 맥케인 후보를 비난하기 위해 “깨끗한 공기를 위한 공화당원들(Republicans for Clean Air)”이라는 단체를 만들어서 맥케인 후보의 환경 정책을 비난하는 텔레비전 광고에 250 만 달러나 지출하였다.

많은 이익 단체들의 저항에도 불구하고 2002 년에 결국 선거자금법 개정안이 통과되었다. 맥케인 상원의원, 위스콘신 민주당 상원의원인 거셀 D. 화인골드(Russell D. Findgold), 코네티컷 공화당 하원의원 크리스토퍼 셰이스(Christopher Shays), 메사추세츠 민주당 하원의원 마틴 T. 미한 (Martin T. Meehan) 등이 이 법안을 주도하였다.

⁷연방 세법 527 조(Internal Revenue Code Section 527)에 의해 조직된 비영리단체로 연방 선거 및 정책에 영향을 주기 위한 목적으로 운영된다.

이 새 법은 “2002 초당적 선거 개혁법 (Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, BCRA)”이라고 불리는 법으로 주요 골자는 정당의 중앙 위원회와 연방직 후보자들이 소프트 머니를 받거나 지출하는 것을 금지하는 것이었다. 또한 이 법은 선거 관련 광고(electioneering communication)의 정의를 연방 후보자에 대해 언급을 하는 광고로 본선거 60일 전 이내에 또는 예비선거 30일전 이내에 방송되는 것으로 폭넓게 정의 내리고, 기업이나 노조가 이러한 광고에 지출하는 것을 금지하였다. 또한 선거 관련 이슈 광고들은 누가 광고비를 지불했는지 반드시 명시하게 하였다.

2002 초당적 선거 개혁법(BCRA)은 이 외에도 많은 부분에 있어서 변화를 가져왔다. 개인의 연방 후보자에 대한 기부금 한도액이 한 선거당 1,000 달러에서 2,000 달러로 상향 조정되었다. 또한 개인은 연간 25,000 달러 이상 기부할 수 없었던 것을 연방하원의원의 임기인 2 년간의 선거 사이클 동안 후보에게 3 만 7,500 달러, 위원회에 5 만 7,500 달러 이상 기부할 수 없도록 한도액을 상향 조정하였다. 정당의 후보자와 협의된 광고비 지출(coordinated communication)과 특정 후보자를 위한 별도의 선거 운동비 지출을 금지하였다.

이 법이 제정되자마자 반대자들은 법원으로 달려가 초당적 선거 개혁법의 203 조가 수정헌법 1 조에 보장된 의사 표현의 자유를 위반하고 있다고 소송을 제기했다. 대표적인 케이스가 당시 켄터키주 연방 상원 의원이자 공화당의 원내총무(Majority Whip)이었던 미치 맥코넬(Mitch McConnell)이 전국총기협회(National Rifle Association, NRA)와 함께 FEC 를 상대로 한 소송이었다. 2003 년 대법원은 소프트 머니의 금지와 선거 관련 이슈 광고에 대한 기업과 노조의 광고비 지출 금지는 부패의 방지를 목적으로 하는 정부의 입법 의도와 맞는 규제이며, 개인 또는 법인들의 의사 표현의 자유에 대한 제약이 미미하므로 초당적 선거 개혁법 203 조가 합헌이라고 판결을 내렸다.

그러나 맥코넬 v. FEC(2003)의 대법원 판결은 2010 년 1 월 시티즌스 유나이티드(Citizens United) v. FEC 에 의해 뒤집히게 되었다. 2008 년 1 월 대통령 선거 당시 민주당 예비선거를 앞두고 비영리단체인 시티즌스 유나이티드는 힐러리 클린턴(Hillary Clinton)에 대한 부정적인 내용을 담은 텔레비전 광고를 방영했다. 이 광고가 BCRA 를 위반했는지 여부가 대법원의 판결 대상이었다. 대법원은 BCRA 가 기업의 의사 표현의 자유를 위반했고, BCRA 가 위헌이라고 판결을 내려 2003 년 맥코넬 판결을 뒤집었다.

이후 오바마 대통령과 민주당은 법원판결에 따라 BCRA 를 개정하여 기업이나 노조들이 선거관련 이슈 광고와 별도의 지출을 할 때 모든 지출 내역을 공개하라는 법안 일명 ‘공개법안(Disclosure Act)’를 입법하려고 했으나 다른 사안들에 밀려 입법을 못했다.

시티즌스 유나이티드 판결 이후 비정당 조직들, 이를테면 PAC, 노조, 비영리단체 등은 2010 년 중간선거에서는 2 년 전 선거에 비해 두 배 가까이 많은 돈을 선거 관련 광고를 위한 독립 지출에 사용하였다. 독립 지출에 대해서는 IV 장에서 자세히 다루겠다.

II. 미 연방선거위원회 (Federal Election Commission, FEC)

연방선거위원회(이하 FEC)는 정치자금에 관한 모든 행위를 감독하는 독립 기구로서, 의회에서 통과된 연방 선거 캠페인법(Federal Election Campaign Act, FECA)을 집행하기 위해 1975년 창설되었다.

한국의 중앙선거관리위원회와는 달리 FEC의 힘은 연방 선거자금법 집행의 영역에만 한정되어 있다. 대통령 선거 후보자에 대한 국고 보조를 지원하는 동시에 지출과 기부의 제한 규정을 집행하는 등 선거자금의 수령에 대한 전반적인 규정을 집행한다.

FEC는 또한 상, 하원 및 대통령 선거의 각 캠페인의 모금액, 지출액 보고서를 받아 일반에 공개하는 업무도 맡고 있다.

1. 위원회의 구성

위원회는 6인으로 구성되는데 대통령이 임명하고 상원이 이를 승인한다. 6인 중 최대 3명까지만 같은 정당 소속일 수 있다. 각 위원(commissioner)의 임기는 6년으로 당파성에 기초한 결정을 막기 위해 최소 4인 이상의 동의가 있어야만 위원회의 결정이 이루어진다.

위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 각각 1년 임기로 선출하는데, 위원들은 6년 임기 중 1회에 한해 위원장에 취임할 수 있다. 위원장과 부위원장은 같은 정당 소속일 수 없다. 위원장의 부재나 직무수행이 불가능할 경우 부위원장이 위원장의 역할을 대신한다.

2. 위원회의 권한⁸

A. 구체적 권한

FEC 는 다음과 같은 권한을 의회로부터 위임 받았다.

- 특별명령이나 일반 명령을 내려 서면보고서나 답변서를 위원회로 제출하게끔 하는 권한
- 선서 또는 증언을 시키는 권한
- 위원장 혹은 부위원장의 서명 하에 소환장을 발부하여 증인을 출석하거나 증언하도록 하고 직무수행과 관련된 증거서류를 제출하도록 하는 권한
- 소송 절차나 조사에 있어서 선거위원회가 지정한 사람 앞에서 선거증언에 의해 증언을 시키고 선거를 집행하며 증언과 증거 제출을 강제할 수 있는 권한
- 법원에서처럼 증인에게 비용과 여비를 지급할 권한
- 위원회의 이름으로 금지명령, 선고, 기타 적절한 구제를 위해 민사소송을 제기, 변호, 상소할 권한
- 후보자나 관련 위원회에 조언할 수 있는 권한
- 필요 시 서류 양식을 개발하고 규칙을 만들고 수정하고 철폐할 권한
- 자발적 법 준수를 장려하고 명백한 위법을 보고하기 위해 조사와 청문을 신속히 실시할 권한

⁸ Federal Election Campaign Laws §437d, the Federal Election Commission

B. 소환과 명령 복종을 위한 사법명령

FEC의 소환 또는 명령에 불복할 경우 FEC의 요청에 따라 심리가 진행되는 관할 지역의 지방 법원은 소환 명령장을 발부할 수 있다. 법원의 명령에도 불복할 경우 법정 모독 죄로 처벌될 수 있다.

C. 정보공개 책임

FEC의 요청이 있을 시, 피상소자는 위원회나 미 정부를 제외한 어느 누구에게도 정보를 공개할 책임이 없다.

D. 선거자금법 위반과 관련된 민사 소송권 독점

FEC는 선거자금법 위반에 대한 민사 소송권을 독점하고 있는 기관이다. 따라서 선거자금법 위반 사건은 반드시 FEC를 통해 고발되어야 하고, 모든 절차는 FEC 위원회의 표결을 통해 결정된다. 처벌 절차는 V장에서 자세히 다루고 있다.

3. FEC의 의무⁹

FEC는 연방 선거 캠페인법 집행을 위해 필요한 서식에 관련된 양식, 편철 등에 관해 준비하고 보고서를 제출하고자 하는 모든 이에게 관련 양식을 배포할 수 있도록 준비해야 한다. 제출된 보고서와 명세서는 48시간 이내에 누구나 열람할 수 있도록 복사 가능한 상태로 준비해야 한다. 열람된 정보를 기초로 후원금을 모으는데 사용되거나 상업적 목적으로 판매되지 않아야 한다. 접수된 보고서와 명세서는 10년간 보관한다. PAC에 대해서는 회계감사와 현장조사를 실시할 수 있다.

⁹ Federal Election Campaign Laws §438, the Federal Election Commission

FEC 는 재정 관련 보고 제출의 의무를 행하지 않은 후원회의 명단을 작성, 발표한다. 매해 6 월 1 일까지 대통령과 상, 하 양원의 후원회의 활동을 자세히 보고하고, 입법권고안을 제출하며 그 밖에 위원회의 역할을 위해 필요하다고 생각되는 행동에 대해서도 보고한다.

명령, 규칙, 양식의 제정 전에 그에 관한 상세한 설명서를 상하원에 제출하여야 한다. 만약 의회로부터 제출일 30 일 이내에 제출안에 대한 거부 의견이 FEC 에 전달되지 않을 경우 FEC 는 스스로 해당 규정을 제정할 수 있다.

4. FEC의 독립성

FEC 의 효율과 독립성에 대한 문제는 끊임없이 제기되고 있다. 선거법 개정을 지지하는 사람들은 FEC 가 감독해야 할 대상인 의회에 오히려 종속되어 있다고 비판하고 있다. 그러나 헌법에 의해 입법권을 독점하고 있는 의회가 자기 자신의 활동을 감독할 강력한 다른 정부 조직의 출현에 부정적인 입장을 취하고 있기 때문에 FEC 가 의회로부터 완전히 독립적으로 운영되는 것은 불가능한 일이다. 한 정당의 FEC 에 대한 독점을 막기 위해 FEC 의 위원장 임기는 1 년에 지나지 않는다. 또한 FEC 의 운영을 위한 모든 예산은 의회의 통제를 받고 있어 기본적으로 독립성을 확보하기에는 어려운 구조이다. 예를 들어 2008 년 상원 내에서 정치적 대립이 심각할 때에는 FEC 위원들에 대한 인준절차가 늦어져 몇 개월 간 주요 업무가 정지될 정도였다.

FEC 위원들은 소속당에 대한 충성심이 높은 인사들로 채워져 있으며, 상당수가 상원 혹은 하원 의원의 보좌관이었거나 의원 사무실에서 근무한 경력이 있는 인사들로 채워져 있다. 상당히 정파적이기 때문에 3-3 균형을 깨고 집행에 관한 중요한 결정을 내리는 경우가 거의 없어 항상 비판의 대상이 되고 있다.¹⁰

¹⁰ Common Cause, "Campaign Finance Reform: A New Era" January 2009

III. 2002 초당적 선거자금 개혁법 (BCRA)

BCRA 의 골자는 소프트 머니의 금지와 선거 관련 광고 (Electioneering communication)의 금지로 종합할 수 있다. 그 동안 정당의 중앙 위원회가 행정비나 유권자 등록 운동 비용을 지불하기 위해 소프트 머니를 모금해 지출하는 것이 허용되었으나 2002 년 개정을 통해 전면 금지되었다. 정당의 주 위원회(State Committee)가 연방 선거와 관련해서 소프트 머니를 모금하는 것도 금지 하였다. 그러나 해당 주의 법이 소프트 머니를 허용할 경우 정당의 주 위원회가 연방 선거와 관계 없는 사안에 대해서는 소프트 머니를 모금할 수 있다. BCRA 는 전에 많은 기업과 노조, 그리고 이익 단체들이 선거 관련 광고를 통해 연방 선거에 영향을 미치던 것을 제한하였다. 선거와 관련된 광고를 본선거 60 일 이내와 예비선거 30 일 이내에는 방영되는 것으로 폭 넓게 정의해 이 기간 동안에는 광고를 할 수 없게 하였다.

다음은 BCRA 의 내용을 간단히 정리한 것이다.¹¹

1. 소프트 머니 금지

A. 정당 중앙 위원회 (National Party Committees)

정당 중앙 위원회에 대한 소프트 머니가 전면적으로 금지되었다. 정당의 중앙 위원회와 정당 관련 단체들은 행정비나, 기타 유권자 등록 비용이라고 해도 반드시 연방 선거법의 기부금 제한 내에서 정해져 있는 기부자들로부터만 기부금(하드 머니, Hard Money)을 모금해야만 한다.

¹¹ www.campaignfinanceinstitute.org 참조

- 주와 지역 정당 위원회(State and Local Parties)

주(State), 지역구(District), 지역정당 (Local Party) 위원회들은 연방 선거와 관련된 활동(federal election activities)에 대한 지출은 반드시 연방 규정에 따라 모금한 자금(하드 머니)으로 지출해야 한다. 연방 선거와 관련된 활동은 다음을 포함한다.

- 선거 전 120 일 이내에 있는 유권자 등록 캠페인 (후보자에 대한 지지 여부와 관계 없이 모든 유권자 등록 캠페인)
- 유권자 확인 및 투표참여 캠페인(Get-out-the-vote, GOTV)
- 연방 후보자를 명시하는 모든 종류의 광고(지지 또는 반대 모두 포함)

레빈 개정안에 의한 예외조항(Levin Amendment Exception): 주의 정당 위원회들은 만약 해당 주 법이 소프트 머니를 허용할 경우 자금 출처당 1 만 달러까지 모금하여 유권자 등록과 투표참여 캠페인에 지출할 수 있다. 기부자들은 해당 주 법이 허용할 경우 기업과 노조를 포함할 수 있다. 이 예외 조항에 따라 모금할 경우 아래의 조건들을 모두 만족시켜야 한다.

- (a) 연방 공무원, 후보자, 정당 중앙 위원회, 그리고 정당 중앙 위원회의 대리인 등은 레빈 개정안에 따른 기금을 모을 수 없다;
- (b) 기금은 연방 선거와 관련해서 광고비로 지출할 수 없다;
- (c) 모든 수령과 지출 내역은 공개되어야 한다;
- (d) 정당 위원회는 공동으로 이러한 종류의 기금을 모금할 수 없다;
- (e) 주 정당 위원회는 이러한 기금을 다른 주에서 모금할 수 없다;
- (f) 기금은 정당 위원회 간에 서로 송금할 수 없다;
- (g) 모든 소프트 머니는 FEC 규정에 따라 하드 머니와 매칭되어야 한다.

2. 비정당의 선거관련 활동(Electioneering)

A. 선거관련 광고의 정의

선거 관련 광고(electioneering communication)란 (1) 방송, 케이블, 위성 방송 등을 통해 본선거 60 일 이내, 정당의 예비선거 30 일 이내에 방송된 것으로, (2) 지지 또는 반대 후보자를 분명히 명시하는 내용을 담고 있으며, (3) 특정 지역을 타깃으로 하고 있는 것을 말한다. 여기에서 타깃으로 하고 있다는 것은 해당 광고가 특정 지역구에 50,000 명 이상이 볼 수 있을 경우를 말한다. FEC 는 이러한 규정은 유료 광고에만 적용된다고 명시하고 있다.

B. 기업 및 노조의 선거 관련 활동 금지

기업과 노조들은 직접 또는 간접적으로 선거관련 광고를 내거나 지원할 할 수 없다. 그러나 이들은 자유롭게 정치 참여 위원회(Political Action Committee, PAC)를 구성할 수 있다. PAC 은 반드시 자발적으로 개인 기부금 한도 내에서 기부하는 개인들로 구성되어야 한다. 이러한 기업에 대한 제한은 비영리 단체와 세법 527 조에 의한 정치 위원회(PAC, 정당, 위원회와는 다른 위원회)에도 적용되도록 확대되었다.

C. 선거 관련 활동 공개

선거 관련 광고를 내는 개인이나 협회들은 선거 관련 광고를 내기 위해 1 만 달러 이상 지출할 경우 24 시간 이내에 공개해야 한다. 이후 1 만 달러를 넘어 지출하는 모든 금액을 지출 시점으로부터 24 시간 이내에 보고해야 한다. 공개 보고서에는 지출자의 인적 사항과 비용을 같이 낸 사람들의 인적 사항, 1,000 달러 이상 기부를 한 사람의 명단을 제출해야 한다.

3. 연방 공무원, 후보자, 정당 직원, 대리인

A. 연방 선거 관련 활동

연방 공무원, 후보자, 정당 직원과 그들의 대리인은 연방 선거와 관련해서 소프트 머니를 주선하거나, 받거나, 송금하거나, 지출할 수 없다.

B. 주 또는 지역 선거 관련 활동

연방 공무원이나 후보자는 주 선거나 지역 선거와 관련해서 기부금을 주선할 경우 연방 법에 따른 기부금 금액 및 기부자 제한을 준수해야 한다.

C. 연방 후보자의 주 정당 행사 참여

연방 공무원, 후보자 등은 주 정당이 주최하는 소프트 머니를 모금하기 위한 행사에 참석하여 특별 손님이나, 연사가 될 수 있다. FEC 의 규정은 연방 공무원이나 후보자가 소프트 머니의 기부를 주선할 수는 없지만, 행사에서 연사로 참여하는 것은 규제하고 있지 않다. 또한 규정은 정당의 주 위원회가 인사가 연사로 참여하는 행사에서 소프트 머니를 모금하는 것을 금지하고 있지 않다.

D. 비영리 단체를 위한 기금 모금

연방 공무원이나 후보자들은 연방 세법 501(c)조에 근거해 조직된 비영리단체를 위해 기금 모금 활동을 할 수 있다. 단 이 비영리단체들이 연방 선거와 관련된 활동을 하지 않아야 한다. 비영리단체의 예산 중 일부가 유권자

등록과 투표 참여 운동에 배정이 되어 있을 경우, 연방 공무원이나 후보자는 제한된 금액 내에서 모금 활동을 할 수 있다.

전국 정당 위원회는 비영리단체나 527 정치 위원회를 위해 기금 모금 활동을 할 수 없다.

4. 기부금 상한선

[표 1] 2009-2010 기부금 제한¹²

	후보자와 후보자 위원회에게 / 선거 당	중앙 정당 위원회 에게 / 년간	주, 지역구, 지역 정당 위원회에게 / 년간	기타 정치 위원회에게 / 년간 ¹	특별 제한 규정
개인	\$2,400*	\$30,400*	\$10,000 (총액제한)	\$5,000	\$115,500* 2 년간 총액 제한: <ul style="list-style-type: none"> \$45,600* 모든 후보자들에게 \$69,900* 모든 정치활동위원회와 정당에게²
중앙 정당 위원회	\$5,000	제한 없음	제한 없음	\$5,000	\$42,600* 상원의원 후보에게 캠페인 마다 ³
주/지역구/지역 정당 위원회	\$5,000 (총액제한)	제한 없음	제한 없음	\$5,000	제한 없음
정치활동위원회 PAC (다수 후보자) ⁴	\$5,000	\$15,000	\$5,000 (총액제한)	\$5,000	제한 없음
정치활동위원회 PAC (비 다수후보자)	\$2,400*	\$30,400*	\$10,000 (총액제한)	\$5,000	제한 없음
허가 받은 선거 운동 후원회	\$2,000 ⁵	제한 없음	제한 없음	\$5,000	제한 없음

¹² http://www.fec.gov/ans/answers_general.shtml#How_much_can_I_contribute 참조

- * 이 기부제한 금액은 홀수 해에 물가 인상을 반영해 조정됨.
1. 정치위원회에 기부한 금액 중 특정 후보에게 배정된 기부금은 기부자 개인의 기부금 한도액에 포함됨. 특별한 경우에 기부자의 정치활동위원회(PAC)에 대한 기금 한도액에 포함될 수도 있다. 11 CFR 110.6 와 11 CFR 110.1(h).
 2. 4 만 5 천 달러 미만은 기부금은 주, 지역 정당 위원회 또는 PAC 에 기부될 수 있다.
 3. 이 제한 금액은 중앙 위원회와 중앙 상원 선거위원회가 모금한 금액을 합친 금액에 적용된다.
 4. 다수 후보자 위원회는 50 명 이상의 기부자들이 있는 위원회로, 적어도 6 개월 이상 등록되어 있으며 5 명 이상의 연방 후보자들에게 기부를 한 위원회를 말한다. 그러나 주 정당 위원회는 포함되지 않는다. 11 CFR 100.5(e)(3).
 5. 연방 후보자의 후원회는 선거당 2 천 달러까지 다른 연방 후보자의 위원회에 기부를 할 수 있다. 11 CFR 102.12(c)(2).

IV. 선거자금 지출규정

1. 대통령 후보자들에 대한 지출 규정

대통령 후보자는 공공 선거자금(public funding)을 수령하는 대신 지출 관련 규정의 제약을 받는다. 따라서 대통령 후보자의 지출 제한 규정은 후보자의 자발적인 참여가 있어야만 한다. 즉 정부 보조를 받는 대신 후보자들은 선거 지출 총액 제한에 동의해야 하는 것이다. 대법원이 *벽클리 v. 발레오* 판결 (1976)에서 대선 후보자들의 지출액 제한이 후보자들의 자발적인 참여를 전제하고 있기 때문에 이 법이 헌법을 위반하고 있지 않다고 판결을 내렸다.

그러나 자발적 참여가 이 제도가 유명무실하게 된 원인이기도 하다. 선거 운동을 위한 자금을 모금할 능력이 많은 후보는 대부분 공적 선거자금을 받지 않고 제한 없이 선거자금을 지출한다. 예를 들어 2008 년 대통령 선거에서 바락 오바마 후보와 힐러리 클린턴 후보는 모두 공적 자금 옵션을 거부하고 천문학적인 금액을 선거자금으로 지출하였다. 결국 정부 보조금이 후보자들이 모금할 수 있는 금액보다 터무니 없이 낮기 때문에 사실상 후보자들이 공적 자금을 받지 않고 있다는 비판이 있다. 그러나 갈수록 늘어만 가는 선거 비용으로 인해 후보자들의 기금 모금에 대한 부담도 배가되고 있으며, 그로 인해 후보자들이 기업 또는 재원을 동원할 수 있는 이익 단체들에게 점점 더 의존하게 되었다. 이 사슬을 끊기 위해 공공 선거자금 프로그램이 대통령 선거에서는 금액을 현실화하고, 상원과 하원 선거에도 확대해야 한다는 의견이 선거자금법 개혁가들 사이에서 힘을 얻고 있다.

다음은 공공 선거자금을 받은 대통령 후보자들이 지출할 수 있는 금액을 산출하는 방법을 정리한 것이다.

[표 2] 공공선거자금을 수령한 대통령 후보의 지출상한선 산출법¹³

	대통령선거 경선 후보자	본선거	
		양대 정당 후보자	군소정당 후보자
전국에서의 지출총액 상한선 (National Spending Limit)	1 천만 달러 + COLA**	2 천만 달러 + COLA	2 천만 달러 + COLA
주에서의 지출총액 상한선 (State Spending Limit)	2 십만 달러 + COLA 혹은 \$0.16 x 주 VAP*** 중 최대값	없음	없음
자금모금 상한선에 포함되지 않는 예외 금액 (Exempt Fundraising Limit)	전국 지출총액상한선의 20%	-	전국 지출총액상한선의 20%
전국정당이 후보를 위해 사용할 수 있는 최대금액 (National Party Spending Limit for Candidate****)	-	\$0.02 x 미국 전체 VAP + COLA	\$0.02 x 미국 전체 VAP + COLA
후보자 개인자본지출 최대한도 (Limit on Spending from Candidate's Personal Funds)	5 만 달러	5 만 달러	5 만 달러

** COLA: 생계비(cost of living adjustment)로 매해 노동부에서 발표하는 수치에 맞게 조정됨.

***VAP: 선거가능 인구 수(voting age population)

****정당의 중앙위원회는 대통령 후보자가 공공 선거자금 지원을 받지 않는다고 해도, 대통령 후보를 위해 특정 한도 내에서 지출을 할 수 있다. 이를 441a(d)지출 또는 협의된 정당 지출(coordinated party expenditure)이라고 부른다. 협의된 정당 지출은 후보자에 대한 기부로 취급되지 않으며, 공공 선거자금 지원에서 후보자의 지출 한도액에도 포함되지 않는다.

지출 총액 제한선은 1974년 “기본 제한액(base limit)” 1천만 달러에 자금 모금 비용(fundraising cost) 명목으로 20%가 추가되었다. 이 금액은 인플레이션에 따라 조정된다. 이는 소액 후원자로부터의 모금에 더

¹³ Federal Election Commission website, www.fec.gov

많은 비용이 든다는 사실을 감안한 것이다. 1976년의 “기본 제한액”은 10.9백만 달러, 자금 모금 비용은 2백 2십만 달러로 총 지출 상한선은 1천3백10만 달러로 정해졌다. 2004년의 “기본 제한액”은 3천 7백 30만 달러, 모금비용 7백 40만 달러로 총 4천 4백 70만 달러였다. 법 준수 목적으로 사용된 법률비용과 회계비용은 제한 상한 금액 산출에 계산되지 않는다.¹⁴

2000년 FEC는 법규 준수 비용을 “기본 제한액”의 15%를 넘지 못하게 정했다. 선거운동이 끝나고 캠페인을 마무리 하면서 발생하는 회계 감사 비용, 직원 봉급 등은 법규 준수 비용 산출에서 제외되었다.

2008년의 총 지출상한선은 경선 4천 2백만 달러, 본선 8천 4백만 달러로 책정되었다. 당시 오바마 후보는 경선과 본선 모두 공공 보조금을 거부하고 선거에 나서 지출 총액 상한선에 제한을 받지 않았다.

[표 3] 2008 년 공공 선거 보조금을 받은 대선 후보의 주별 경선 지출 총액 상한선¹⁵

주명	VAP (천명)	지출상한선 (단위: 달러)
Alabama	3,504	\$2,357,500
Alaska	501	\$841,000
Arizona	4,669	\$3,141,300
Arkansas	2,134	\$1,435,800
California	27,169	\$18,279,300
Colorado	3,669	\$2,468,500
Connecticut	2,682	\$1,804,400
Delaware	659	\$841,000
DC	475	\$841,000

¹⁴ Anthony Corrado, “Public Funding of Presidential Campaigns” Brookings Institute website

¹⁵ Federal Election Commission website

Florida	14,208	\$9,559,100
Georgia	7,013	\$4,718,300
Hawaii	998	\$841,000
Idaho	1,092	\$841,000
Illinois	9,653	\$6,494,500
Indiana	4,759	\$3,201,900
Iowa	2,277	\$1,532,000
Kansas	2,080	\$1,399,400
Kentucky	3,238	\$2,178,500
Louisiana	3,214	\$2,162,400
Maine	1,038	\$841,000
Maryland	4,260	\$2,866,100
Massachusetts	5,017	\$3,375,400
Michigan	7,625	\$5,130,100
Minnesota	3,937	\$2,648,800
Mississippi	2,150	\$1,446,500
Missouri	4,454	\$2,996,700
Montana	738	\$841,000
Nebraska	1,328	\$893,500
Nevada	1,905	\$1,281,700
New Hampshire	1,018	\$841,000
New Jersey	6,622	\$4,455,300
New Mexico	1,470	\$989,000
New York	14,884	\$10,014,000
North Carolina	6,843	\$4,604,000
North Dakota	497	\$841,000
Ohio	8,715	\$5,863,500
Oklahoma	2,718	\$1,828,700
Oregon	2,885	\$1,941,000
Pennsylvania	9,646	\$6,489,800
Rhode Island	825	\$841,000
South Carolina	3,348	\$2,252,500

South Dakota	599	\$841,000
Tennessee	4,685	\$3,152,100
Texas	17,281	\$11,626,700
Utah	1,829	\$1,230,600
Vermont	490	\$841,000
Virginia	5,886	\$3,960,100
Washington	4,932	\$3,318,200
West Virginia	1,425	\$958,700
Wisconsin	4,280	\$2,879,600
Wyoming	397	\$841,000
미국령		
American Samoa		\$841,000
Guam		\$841,000
Puerto Rico		\$841,000
Virgin Islands		\$841,000

2. 연방 의회 후보들에 대한 지출 규정

연방 상하원 의원 선거 후보자들을 위한 공공 선거 보조금은 아직 존재하지 않는다. 따라서 연방 의원 선거에 대한 선거자금 지출 제한이 없다. 선거법 개혁가들을 중심으로 연방 상하원 의원 선거 후보자에게도 공공 선거 보조금을 제공하고 대신 지출 총액 제한을 도입하자는 노력이 있었지만, 수정헌법 1 조를 침해한다는 대법원의 판결은 그 같은 제도 도입을 무산시켰다.

비록 선거자금 지출에 대한 한도나 제한은 없지만, 연방 의회 후보자들은 선거자금을 규정에 따라 모금해야 한다. 즉 소프트 머니가 금지되어 있어 법에 정해 놓은 대로 하드 머니 만을 모금해야 하는 것이다. 그러나 많은 후보자들이 법규의 허점을 이용해 소프트 머니를 모금해

지출하고 있는 것으로 알려져 있다. 법규의 허점은 VII 장에서 자세히 다루고 있다.

3. 협의된 광고 대 독립 지출

현재 시행 중인 BCRA 에 의하면 연방 선거와 관련된 광고비를 지출하는데 있어서 후보자 또는 정당과 협의된 광고(coordinated communications)와 독립적인 지출(independent expenditures)을 구분하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면, 협의된 광고는 지출에 있어서 금액에 제한이 있으나, 독립 지출은 금액에 제한이 없기 때문이다. 이 지출에 대한 규정 부분은 연방 대법원의 Citizens United V. FEC 의 판결문에서 영향을 받아 다음 의회에서 개정될 것으로 예상된다.

A. 협의된 광고

개인이나 정치 위원회(Political committee)가 광고를 낼 때 후보자나 정당의 위원회와 협의를 하여 광고를 낼 경우, 이 광고비 지출은 정당이나 후보자에 대한 현물 기부(in-kind contribution)로 분류된다. 이럴 경우 법으로 정해진 기부 한도에 제한을 받으며 선거법에 따라 신고의 의무가 생긴다.

일반적으로 협의된 광고비 지출은 광고가 후보자, 후보자의 후원회(candidate's committee), 후원회의 대리인, 정당, 정당의 위원회, 또는 정당의 대리인의 자문을 받거나, 공동 작업을 통해 만들어졌거나, 이들의 요청 또는 권유로 광고를 내게 된 경우에는 협의된 광고로 간주된다.¹⁶

¹⁶ 11 CFR 109.21

FEC 는 광고가 협의된 것인지 아닌지를 가리기 위해 다음의 3 가지 요건을 적용시킨다.

(1) 지불(Payment prong)

후보자, 후보자의 후원회, 정당의 위원회 또는 이들의 대리인이 전액 또는 일부를 지불해서는 안 된다. 광고비의 일부분이라도 이들에 의해 지불되었을 경우에는 협의된 광고로 간주된다.

(2) 내용(Content prong)

내용은 광고의 시점과 내용과 관계 있다. 아래의 4 개 기준 중에 하나라도 만족시키는 경우에는 협의된 광고로 분류된다.

- (a) 특정 선거 또는 후보자를 지지하거나 반대하는 광고;
- (b) 본선거 30 일 전 또는 예비선거 60 일 전에 낸 광고로 연방 후보자에 대한 내용을 담은 선거 광고(Electioneering communication)¹⁷;
- (c) 후보자나 후보자의 선거 위원회(Campaign committee)가 준비한 선전물을 전체 또는 일부 게재한 광고물;
- (d) 광고
 - (i) 선거 90 일전에 냈고
 - 연방 하원 또는 연방 상원의원 후보를 명시하며 해당 후보자의 지역구를 대상으로 광고가 나간 것; 또는
 - 정당을 언급하며, 연방 상, 하원 후보자와 협의하여 해당 지역구에 광고가 나간 것; 또는
 - 정당을 언급하며, 정당과 협의되어 중간 선거 동안에 일반에 광고가 나간 것

¹⁷ 11 CFR 100.29

(ii) 대통령 예비선거 120 일 전부터 본선거 일까지 나간
광고로

- 대통령과 부통령 후보자를 분명히 언급하며 해당 지역구의 선거전에 광고가 나간 경우; 또는
- 정당을 언급하며, 대통령, 부통령 후보자들과 협의가 되었으며 후보자의 지역구에 배포가 된 경우; 또는
- 정당을 언급하며, 정당과 협의 되었고 일반에 대통령 선거 기간 동안에 광고 배포된 경우¹⁸

(3) 행위(Conduct Prong)

행위 요건은 광고비를 지출한 사람과 후보자, 후보자의 후원회, 정당, 정당의 대리인 등과의 상호 연관성을 검토한다. 다음 5 가지 요건 중 하나라도 만족시키는 경우에 협의된 광고로 간주하게 된다.

(a) 광고가 후보자, 후보자의 후원회, 정당, 또는 이들의 대리인의 요청(request) 또는 건의(suggestion)으로 만들어진 경우; 그리고 광고비를 지출하는 사람이 광고를 제작하여 후보자, 후보자의 후원회, 정당 또는 이들의 대리인으로부터 동의(assent)를 받은 경우.¹⁹

(b) 후보자, 후보자의 후원회, 정당 등이 실질적으로 광고의 내용, 광고 대상, 광고 방법, 광고 시점, 광고 빈도 등을 결정하는데 영향을 준 경우.²⁰

¹⁸ 11 CFR 109.21 (c)(4)(i)-(iv)

¹⁹ 11 CFR 109.21(d)(1)

²⁰ 11 CFR 109.21(d)(2)

(c) 광고비를 지출하는 사람 또는 그 사람의 직원과 후보자, 후보자의 후원회, 정당 또는 이들의 대리인들이 광고를 제작하는 데에 있어서 한번 또는 그 이상 실질적인 논의를 한 경우.²¹

(d) 광고비를 지출하는 사람이 광고를 제작 배포하기 위해 일반 광고업자를 고용하였고, 그 광고 업자가

- 후보자, 후보자의 위원회, 정당에 의해 120 일 이전 기간에 고용된 적이 있으며, 광고 업자가 후보자 또는 정당의 선거 계획, 프로젝트, 활동 등에 대한 정보를 얻을 위치에 있었을 경우; 그리고
- 광고업자가 광고를 만들기 위해 위에 언급된 정보를 사용한 경우.²²

(e) 후보자의 후원회 또는 정당의 위원회에 120 일 이전에 고용되었던 사람이 후보자 또는 정당의 선거 계획 등과 관련된 정보를 광고비를 지출하는 사람에게 제공하였고, 이 정보를 바탕으로 광고가 만들어졌을 경우.²³

광고비를 지출하는 사람과 후보자, 후보자의 후원회, 정당 등과의 공식적인 공모나, 합의가 없어도 협의된 광고로 간주될 수 있다.²⁴

(4) 법으로 허용된 예외 조항 (Safe Harbors)

²¹ 11 CFR 109.21(d)(3)

²² 11 CFR 109.21(d)(4)

²³ 11 CFR 109.21(d)(5)

²⁴ 11 CFR 109.21.(e)

- 연방 선거 후보자가 다른 후보자들에 대한 지지 선언 또는 후원을 요청 받을 시: 연방직 후보자가 다른 연방직 후보자나 기타 후보자에 대한 지지 선언은 자유롭게 할 수 있다. 그러나 이러한 지지 선언이 지지 후보자의 입지를 강화하거나 상대편 후보자를 공격하는 내용을 담고 있는 경우에는 협의된 광고로 간주되며 예외 조항이 적용되지 않는다.²⁵
- 법안 또는 정책에 대한 입장 발표: 후보자 또는 정당이 특정 정책이나 법안에 대한 입장을 밝히려는 요청에 응하여 답을 하고, 이 대답이 후보자는 정당의 선거 운동과 관련된 내용을 담지 않고 있는 경우 예외가 된다.²⁶
- 공개된 공공 정보를 사용한 광고의 제작: 광고 업자 또는 광고비를 지출하는 사람이 누구에게나 공개되어 있는 자료를 바탕으로 광고를 제작한 경우에 위의 협의 광고 결정 기준에 적용을 받지 않는다.²⁷
- 광고 업자의 방화벽(Firewall) 사용: 위의 협의 광고 여부를 가리는 과정에서 비록 광고를 제작한 광고 업자가 120 일 이전에 특정 후보자 또는 정당에 고용되어 이들의 선거 관련 정보를 갖고 있다고 해도, 이 정보가 다른 선거 광고물을 제작하는 데 사용되지 않았으며, 광고를 제작하는 데 참여한 인원이 해당 정보를 공유하지 않고 있다면, 협의 광고 결정 기준의 예외가 될 수 있다.²⁸

B. 독립 지출

독립 지출(Independent Spending)은 특정 후보자의 선출을 지지 또는 반대하는 광고비 지출로 후보자, 후보자 후원회, 정당 등과 협의,

²⁵ 11 CFR 109.21(g)

²⁶ 11 CFR 109.21(f)

²⁷ 11 CFR 109.21(d)

²⁸ 11 CFR 109.21(d)

자문, 조정, 요청 또는 제한을 받은 광고가 아닌 것을 의미한다. 즉 후보자나 정당과 관계 없이 특정 후보자를 지지하거나 반대하는 광고에 대한 지출이다.

현재 선거 관련법 상 독립 지출은 후보자나 정당에 대한 기부로 취급되지 않는다. 따라서 독립 지출에 대한 금액 제한은 없다. 독립 지출은 연방 선거와 관련해 기부를 할 수 있는 자격이 있는 사람 (개인 또는 PAC 등)은 독립지출을 할 수 있다. 그러나 기업, 노조 등은 독립지출을 할 수 없다. 대신 기업이나 노조 등이 별도의 PAC 이나 독립 지출을 위한 임시 위원회를 조직하여 독립 지출을 할 수 있다.

많은 개인이나 PAC 들이 독립 지출을 통해 선거 관련 광고를 하고 있다. 그러나 또한 이들의 지출이 독립 지출이 아니고 협의된 광고라고 FEC 에 고발되기도 한다. 이 때 앞에서 소개한 협의 광고 결정 기준이 적용된다.

그 동안 기업이나 기타 이익 단체의 독립 지출은 2003 년 대법원의 맥코넬 v. FEC 판결문에 따라 금지되었다. 그러나 2010 년 1 월 대법원은 Citizens United v. FEC 판결문에서 기업의 독립 지출 금지가 이들의 의사 표현의 자유를 침해한다는 결정을 하였다. 대법원 판결이 나온 후 미국은 들쭉였다. 대법원은 이 조항이 수정헌법 제 1 조에 어긋난다는 판결을 찬성 5, 반대 4 으로 통과시켜 앞으로 미 기업의 자금이 선거에 영향을 미칠 공산이 커졌다.

이에 대항해 오바마 행정부와 민주당은 산업 자본의 정치 영향력이 커질 것이라며, 모든 기업, 비영리 단체의 독립 지출 내역과 이들에 대한 기부자 내역을 공개하라는 법안을 입안하였으나, 2010 년 중간 선거 과정에서 후순위로 밀려났다.

V. 보고의 의무

모든 후보자와 PAC 들은 기금 모금액과 지출/독립지출 등에 대해 FEC 에 보고해야 한다.

PAC 이나 후원회들은 분기별로 보고하거나 월별로 보고하는 것을 선택할 수 있다. 일반적으로 분기별 보고는 4 월 15 일, 7 월 15 일, 10 월 15 일, 1 월 31 일까지 FEC 에 접수되어야 한다. 월별로 보고하는 위원회는 해당 월의 보고서를 다음달 20 일 이전까지 FEC 에 접수하여야 한다.

보고서의 양식은 FEC 가 제공해야 하며, 양식은 인터넷 웹사이트에서 다운 받거나 팩스로 받을 수 있다.

만약 해당 보고서의 제출 기일을 맞추지 못한 경우 30 달러에서 1 만 6 천 달러까지 벌금이 부과될 수 있다. 그러나 반복적으로 기일을 맞추지 못하는 상습적인 위반자에게는 벌금이 가중된다.

FEC 는 보고서의 제출 기일을 연장할 권한을 갖고 있지 않다. 따라서 모든 후보자나 위원회는 제출 기일을 엄수해야 한다.

연간 5 만 달러 이상을 모금하거나 모금할 것으로 예상되는 위원회는 반드시 전산망을 통해 보고서를 제출해야 한다. 그러나 상원 후보 또는 상원 후원회는 전산 보고가 의무가 아니며, 문서로 보고서를 제출해야 한다.

[표 4] 후보자와 위원회의 FEC 보고서 제출 스케줄

구분	필요한 보고서					
	연말	분기	월말	예비선거전	본선거 전	본선거 후
연방 상, 하원 후보자	X	X		X	X	X
				후보자가 출마했을 경우에만 보고		
대통령 후보자	X	X	X	해당 없음		
PAC 또는 정당의 위원회 (매달 보고) ²⁹	X		X		X	X
				11 월, 12 월 보고 대신에 제출		
PAC 또는 정당의 위원회 (매 분기별 보고)	X	X		X	X	X
				보고 기간 동안에 선거와 관련해서 기부 또는 지출을 했을 경우에만 보고		활동에 관계없이 모두 보고해야 함

1. 협의 광고 또는 독립 지출에 대한 보고

협의 광고는 현물 기부금으로 분류되며, 후보자나, 후보자 후원회, PAC 등은 현물 기부금을 항목별로 나누어 보고해야 한다. 그러나 개인은 현물 기부금에 대해 별도로 보고할 필요는 없지만, 개인의 현물 기부를 받은 후원회는 해당 개인의 기부 한도에 현물 기부의 금액을 포함해서 보고해야 한다.³⁰

독립 지출의 경우 모든 개인이나 위원회는 독립 지출금을 다음과 같이 FEC 에 보고해야 한다.

²⁹ PAC 은 분기별 또는 월별로 보고서를 제출하는 것을 선택할 수 있다. 만약 PAC 이 보고 기간을 바꾸고자 할 경우에는 FEC 에 신고하는 것 만으로 바꿀 수 있다. 11 CFR 104.5(c)

³⁰ 11 CFR 109.21(b)

- 정치 위원회 (PAC 또는 정당 위원회): PAC 이나 정당의 위원회는 특정 선거와 관련해 200 달러 이상의 지출금에 대해 매년 보고서를 제출해야 한다.³¹
- 개인, 비영리단체, 개인들: 연간 누적 독립 지출금이 250 달러를 넘는 첫 보고 기간(reporting cycle)에 보고해야 한다. 또한 이후 추가적으로 지출한 독립 지출금에 대해서 해당 보고 기간 동안에 보고해야 한다.³²
- 48 시간 보고: 특정 선거를 20 일 이상 남겨놓은 기간 동안에 개인이나 위원회가 1 만 달러 이상의 독립 지출을 한 경우, 위원회에 지출 결제일로부터 2 일(48 시간) 이내에 보고서를 제출해야 한다. 이후 같은 선거에 관해서 추가적으로 지출된 독립 지출 금액도 지출 후 48 시간 이내에 보고해야 한다.³³
- 24 시간 보고: 특정 선거를 20 일 미만으로 남겨놓은 기간 동안 개인이나 위원회가 1 만 달러 이상을 독립 지출할 경우 지출 시점으로부터 24 시간 이내에 독립지출 보고서를 FEC 에 제출해야 한다.³⁴

³¹ 11 CFR 104.3(b)(3)(vii); 104.4(a), (b) and (c).

³² 11 CFR 109.10(b)

³³ 11 CFR 104.4(b)(2), (e)(2)(ii), (f); 109.10(c).

³⁴ 11 CFR 104.4(c), (e)(2)(ii), (f); 109.10(d),.

VI. 처벌 규정 (Enforcement)³⁵

FEC 는 독립적인 연방 기관으로 연방 선거 관련 제법률 (Federal Election Campaign Act of 1971, Presidential Election Campaign Fund Act, Presidential Primary Matching Payment Account Act, Title 11 of the Code of Federal Regulation) 위반에 대해 독점적인 민사 소송권을 갖고 있다. 연방 선거 관련법들을 위반하는 것은 대부분 민사상의 처벌(벌금)로 끝나는 경우가 많으나, 의도적인 법률의 위반은 형사 사건으로 고소될 수도 있다. FEC 는 사건에 따라 형사 고발이 필요한 경우 연방 법무부(U.S. Department of Justice)로 사건을 송부할 수도 있다.

1. 위반 심의 시작

일반적으로 선거법 위반 사건은 다음 네 가지 중에 하나로 시작된다.

- 개인이나 법인(고소인) 등의 고소장 접수
- 다른 정부 기관으로부터의 사건 의뢰
- FEC 내의 감사부(Audit Division) 또는 보고서 분석부(Reports Analysis Division)로부터의 사건 의뢰
- 선거법 을 위반한 개인 또는 단체의 자발적인 사건 의뢰 (Sua Sponte)

³⁵ *Guidebook for Complainants and Respondents on the FEC Enforcement Process*, Federal Election Commission, December 2009.

선거법 위반 사건은 FEC 가 사건을 기각하거나 피상소인(respondent)가 FEC 와 합의에 도달한 경우 종결된다. 만약 FEC 와 피상소인이 합의를 이끌어내지 못했을 경우, FEC 는 연방 법원에 민사소송을 제기하게 된다. 또한 FEC 는 필요할 경우 연방법무부에 선거법 위반으로 형사소송을 의뢰할 수도 있다.

2. 피상소인 통지

피상소인은 연방 선거법을 위반했다고 고소를 당한 사람이나 법인을 의미한다. FEC 의 법무부서(Office of General Counsel, OGC)는 고소장 접수 또는 사건 의뢰 5 일 이내에 피상소인에게 피소 사실을 통지한다.

피상소인에 대한 통지서는 위반여부를 판단하지 않으며, (1) 피고소 사실만을 알려주고, (2) 고소장의 사본을 첨부하고, (3) 공정하게 서면으로 해명할 수 있도록 기회를 제공한다.

3. 피상소인의 응답

FEC 의 서면 통지서가 피상소인에게 배달된 이후 15 일 이내에 피상소인은 서면으로 해당 사안에 대해 소명을 할 수 있다. 소명서에는 왜 이 건이 위반이 아닌지, 또는 위반이라고 해도 어떻게 문제를 바로 잡을 수 있는지, 그리고 FEC 와 합의를 볼 수 있는 조건 등을 명시해야 한다. FEC 는 통지서를 보낸 이후 15 일 기간 동안에는 사건의 기각 표결 외에 다른 절차를 시작할 수 없다. 이 15 일간의 대기 기간은 피상소인이 요청하는 경우 연장될 수 있다.

4. 사건 처리 절차

15 일이 지난 이후 OGC 는 고소장과 소명서를 평가하게 된다. OGC 는 사건의 경중에 따라 분쟁조정국(Alternative Dispute Resolution Office) 또는 행정벌금프로그램(Administrative Fine Program)에 회부하게 된다. 일반적으로 불법 활동이 많이 일어났거나, 법률적인 문제가 복잡한 경우, 의도적인 위반행위일 가능성이 높은 경우 등은 중요성이 높은 사건으로 분류되어 법 집행부(Enforcement Division)로 임시로 이관된다. FEC 의 초기 평가에서 미미한 사건으로 분류된 경우 기각이 권장된다.

5. 초기 사건 처리 표결 (신빙성, Reason to believe)

법 집행부(Enforcement Division)에 이관된 사건에 대해 FEC 변호사들은 고소 내용, 소명 내용, 법규 등을 분석하여 보고서를 작성한다. 보고서는 6 인의 FEC 위원들이 검토를 한다. 검토 후에 사건이 신빙성(reason to believe)이 있는지 여부를 놓고 초기 투표를 한다. 4 인 이상이 신빙성 여부에 동의를 해야만 한다. 이 초기 투표에 따라 다음 세가지 경우가 발생할 수 있다.

- 신빙성이 있는 경우: 고소장에 명시된 행위가 선거법을 위반했을 가능성이 있다고 판단된 사건이 여기에 해당되며, 이러한 경우 FEC 는 자세한 조사를 시작하게 된다. 위반 행위에 대한 신빙성이 있다는 것은 선거법을 위반했다는 것이 아니라 단지 위반의 가능성이 있다는 것만을 의미한다.
- 고소의 기각: 위원회는 사건을 검토해서 사건이 미미하여 위원회의 자원을 사용할 필요가 없다고 결론을 내린 경우 4 인의 동의 하에 사건을 기각할 수 있다.

- 신빙성이 없는 경우: 위원회는 또한 4 인 이상의 동의 하에 고소장의 내용에 근거한 행위가 불법이 아니거나 행위가 발생하였다고 믿을 만한 근거가 없다고 결정을 내릴 수 있다.

6. 초기 신빙성 결정에 대한 통보

FEC 는 초기 표결을 통해 고소 내용이 신빙성 있음을 피상소인에게 통보한다. 피상소인은 FEC 가 신빙성을 결정하는데 사용한 자료 또는 추가적인 자료의 근거에 신빙성이 있다는 결정이 잘못 되었다는 주장을 할 수 있다. 그러나 이러한 주장은 반드시 FEC 가 법률 해석의 오류 또는 사실과 다른 자료에 근거했다는 것을 증명해야 한다.

7. 조사

고소 사실에 대한 신빙성이 결정되면, 법 집행부(Enforcement Division)는 공식, 비공식적인 방법을 사용하여 조사를 실시한다. 공식적인 조사방법은 소환장을 발부 받아 자료를 받는 방법이다. 소환장을 받은 피상소인은 30 일 이내에 소환장에 명시된 명령을 이행해 자료를 제공해야 한다. 비공식적인 방법은 조사관이 직접 피상소인을 방문하거나 전화를 통해 인터뷰를 하는 경우이다.

8. 초기 조정(Pre-Probable Cause Conciliation)

OGC 는 사건이 위법일 가능성은 있지만 조사가 불필요하다고 판단되는 경우 상당한 근거(probable cause)에 대한 판단 전에 조정을 권유할 수 있다. 또한 피상소자는 조사가 진행 중에 있다고 해도, 서면으로

조정을 요청할 수 있다. 초기 조정이 받아들여진 경우, FEC와 피상소인은 서로 합의를 하고 피상소인은 절차에 따라 벌금을 내게 된다.

9. OGC의 보고서(General Counsel's Brief)

조사를 끝내면 OGC는 초기 조정 절차를 밟지 않은 사건들에 대해 조사결과를 바탕으로 보고서를 작성한다. OGC의 보고서는 피상소인에게 보내고, 피상소인은 적어도 15일 이내에 공식적인 답을 보내야 한다.

10. 위반 가능성 근거 청문회(Probable Cause Hearing)

피상소인은 OGC의 보고서에 대해 공정한 반박을 할 수 있는 기회가 보장되어 있다. 피상소인은 서면으로 본인의 주장을 구두로 설명할 기회를 달라는 요청을 할 수 있으며, 2명의 FEC위원의 동의를 얻어 청문회를 개최할 수 있다. 청문회는 비공개로 진행된다.

11. 위반 여부에 관한 표결(Probable Cause to Believe)

OGC의 보고서를 검토한 이후 위반 행위가 발생했음을 믿을 만한 상당한 근거가 있는지 여부를 놓고 FEC위원들이 투표를 하게 된다. 4인 이상이 동의를 통해 상당한 근거가 있다는 결정을 내릴 수 있다. 주의해야 할 것은 이 결정이 위반 사실이 발생했다는 것을 의미하는 것이 아니라 FEC의 조사 결과, 위반 행위가 발생했다는 것을 믿을 만한 상당한 근거가

있다는 것을 의미할 뿐이다. 따라서 FEC 와 피상소인은 이 결정이 난 이후에도 합의를 할 수 있다.

12. 합의 (conciliation Agreement)

FEC 와 피상소인이 합의에 도달한 경우, 합의문을 작성하여 FEC 위원들로부터 승인을 받아야 한다. 4 인 이상의 위원이 동의한 경우에 합의문은 유효하게 된다.

13. 소송 (Litigation)

만약 양자가 합의를 이끌어 내지 못했을 경우에 OGC 는 위원회에 민사 소송을 시작할 것을 건의한다. 위원회는 4 인의 동의를 통해 민사소송을 승인할 수 있다. 민사 소송이 승인되면 OGC 는 관할 연방 법원에 민사 소송을 시작하게 된다.

VII. 선거자금 모금 및 지출 통계³⁶

1. BCRA 이후 선거자금 모금 활동

2002년 BCRA 개정 이후 민주, 공화 양당은 예상되었던 것보다 빠르게 소프트 머니 금지에 적응해 나갔다. 민주당과 공화당은 2002년도에 각각 58%와 40%에 달하던 소프트 머니를 대체하기 위해 다른 모금원을 개발하는데 발 빠르게 움직였다. 이들은 주로 대규모의 개인 후원자를 동원할 수 있는 PAC에 많은 의존을 하게 되었다. 2002년과 2004년을 비교해 보면 양당 공히 PAC의 비율이 10% 이상으로 급증하게 된 것을 알 수 있다. 특히 민주당은 단지 7% 밖에 안되던 PAC 비율이 17%로 상승하였다.

[표 5] 1999-2008년 양당의 자금원³⁷ (단위: 백만 달러)

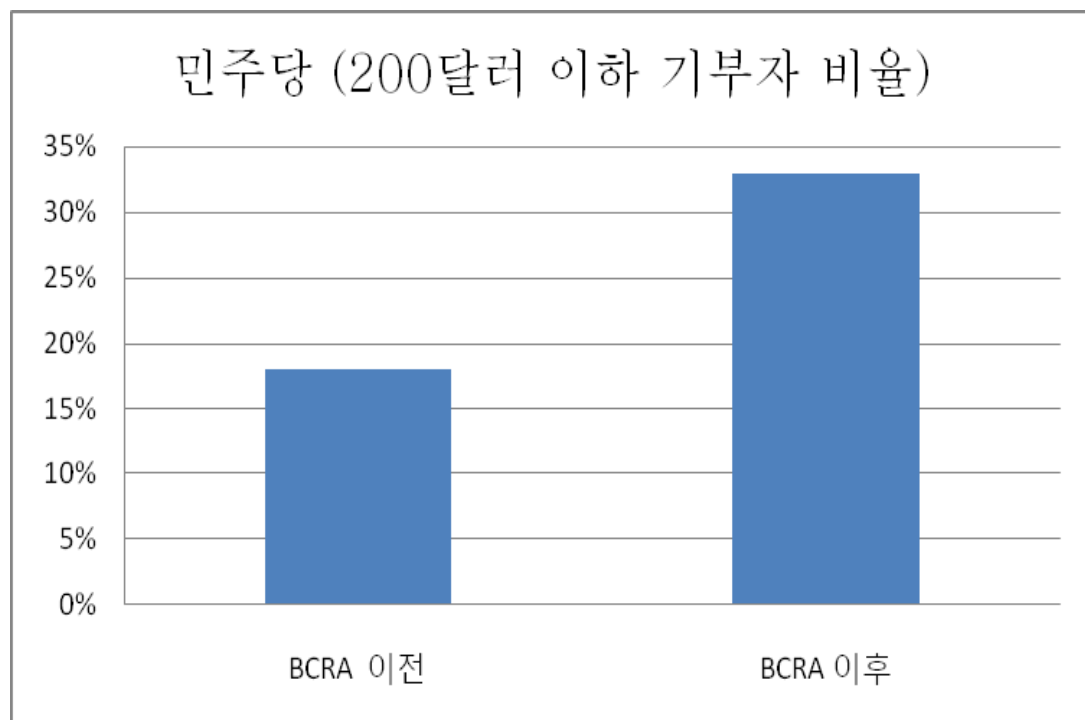
	총합	개인 후원금 (개인후원자의 후원금 총합)											
		\$200 이하		\$201-\$999		\$1,000-\$19,999		\$20,000 이상		기타 (PAC, 대출 등)		소프트 머니	
		금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
민주당													
2008	260.1	69.8	27	23.9	9	50.0	19	85.9	33	30.4	12	-	-
2006	130.8	63.4	48	23.9	18	20.9	16	9.8	8	12.8	10	-	-
2004	404.4	128	32	56.3	14	83.5	21	66.7	16	69.4	17	-	-
2002	162.1	34.3	21	10.2	6	9.9	6	1.2	1	11.8	7	94.6	58
2000	260.6	41.3	16	12.4	5	43.0	17	15.4	6	11.8	5	136.6	52
공화당													
2008	427.6	116.8	27	84.2	20	114.9	27	88.0	21	23.6	6	-	-
2006	243	98.7	41	36.8	15	37.8	16	40.1	17	29.4	12	-	-
2004	392.4	129.2	33	68.3	17	77.5	20	75.4	19	41.9	11	-	-
2002	284	85.7	30	31.4	11	31.3	11	6.0	2	12.3	4	113.9	40
2000	379	91.1	24	34.0	9	49.2	13%	19.0	5	19.5	5	166.2	44

³⁶ FEC에 2010년 12월 22일까지 보고된 자료를 바탕으로 Center for Responsive Politics가 분석한 자료를 사용하였다. www.opensecrets.org 참조

³⁷ Campaign Finance Institute가 FEC 자료를 분석한 자료

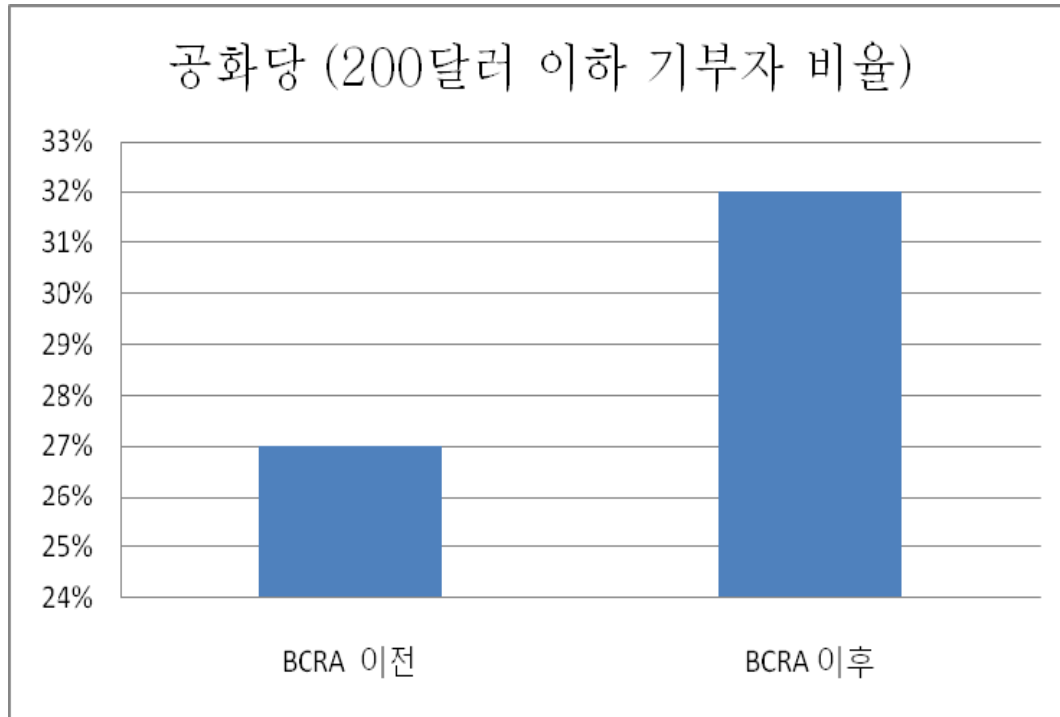
또한 200 달러 미만의 기부금을 내는 소액 기부자들의 역할이 2002 년 이후 강화된 것으로 분석되었다. 평균으로 보면 민주당의 경우 2002 년 개정 이전에 200 달러 미만의 소액 기부자들이 단지 18% 밖에 되지 않던 것이 개정 이후 33%로 치솟았다.

[그래프 1] 민주당의 소액 기부자 비율



공화당도 마찬가지로 27%이었던 소액 기부자들의 비율이 32%로 증가하였다.

[그래프 2] 공화당의 소액 기부자 비율



결과적으로 소프트 머니를 금지한 BCRA 는 정당들이 소액 후원자들을 적극적으로 개발하게 하는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 그러나 소액 개인들의 후원 증가 못지 않게 증가한 것이 PAC 의 영향력이다. PAC 을 통해 기업, 노조, 이익 단체들이 조직적으로 거액의 후원금과 독립 지출을 할 수 있는 것을 감안하면, 개인들의 정당 영향력이 확대되었다고 보기는 매우 어려운 것이다.

2. 소액 기부자 확보의 어려움

소액 기부는 대통령 선거 같이 국민의 관심을 집중시키는 큰 선거에서는 일어날 수 있으나 연방 상하원이나 주 선거로 내려갈수록 소액 기부자가 차지하는 비중이 아직까지는 적은 것으로 분석된다. 낮은 레벨의 선거일수록 유권자들의 관심이 적고 따라서 소액 기부자의 수도 적다. 주지사

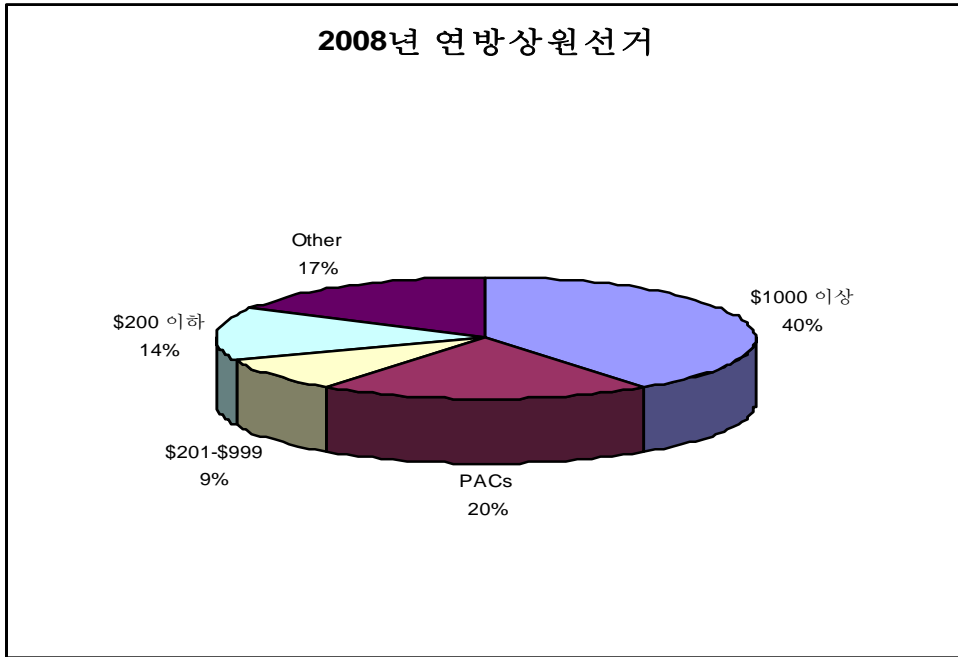
선거나 주 상하원 의원 선거에서도 소액 기부자로부터의 후원금도 미미한 실정이다.

[표 6] 1999-2008 년 연방 상원 후보들의 후원금 모금(단위: 백만 달러)³⁸

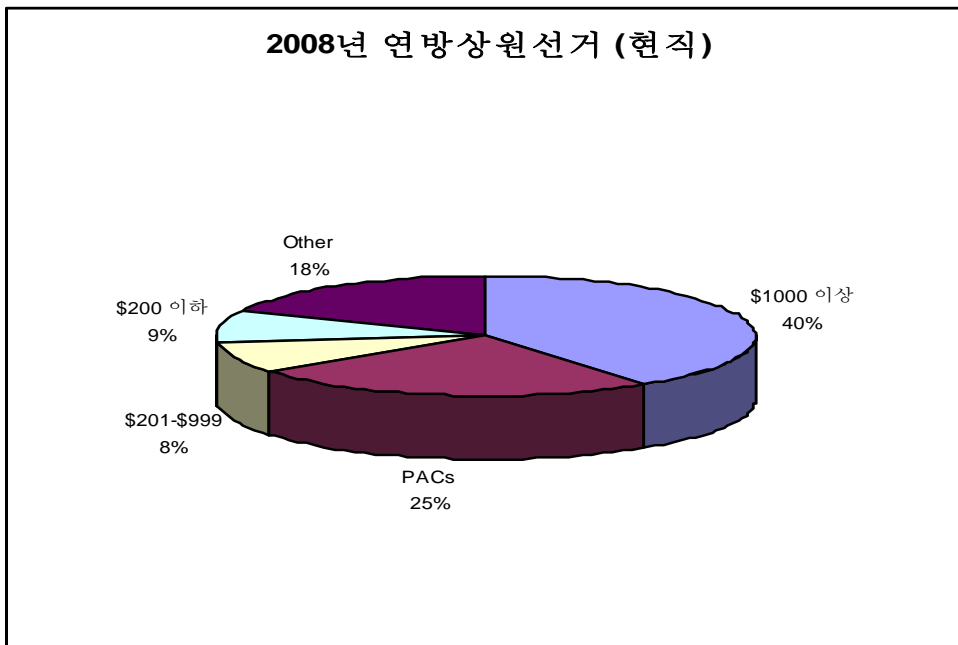
	후원금 총액	개인후원금 (개인 후원금액 분류)						PACs		기타 (자기자본조달 포함)	
		\$200 이하		\$201- \$999		\$1000 이상					
		금액	%	금액	%	금액	%	금액	%	금액	%
모든 후보											
2007- 2008	391.7	56.6	14%	33.4	9%	157.9	40%	77.6	20%	66.1	17%
2005- 2006	517.0	84.9	16%	46.5	9%	218.3	42%	69.9	14%	97.5	19%
2003- 2004	371.2	62.9	17%	39.4	11%	163.5	44%	64.5	17%	40.9	11%
2001- 2002	288.3	49.1	17%	34.2	12%	102.3	35%	57.1	20%	45.6	16%
1999- 2000	367.7	64.0	17%	36.1	10%	102.5	28%	50.7	14%	114.3	31%
현직											
2007- 2008	233.8	20.8	9%	17.8	8%	94.3	40%	59.4	25%	41.4	18%
2005- 2006	278.0	43.2	16%	25.1	9%	133.4	48%	50.6	18%	25.7	9%
2003- 2004	171.1	29.0	17%	17.2	10%	75.6	44%	38.9	23%	10.4	6%
2001- 2002	122.5	20.9	17%	15.5	13%	43.1	35%	33.3	27%	9.8	8%
1999- 2000	128.8	24.7	19%	15.0	12%	40.0	31%	32.6	25%	16.5	13%

³⁸ Campaign Finance Institute 가 FEC 자료를 분석한 자료

[그래프 3] 2008 년 연방 상원 후보자들의 모금 출처 비율 (모든 후보자)³⁹



[그래프 4] 2008 년 연방 상원 후보자들의 모금 출처 비율 (현직 후보자)



³⁹ Campaign Finance Institute 가 FEC 자료를 분석한 자료

2008 년 연방 상원 후보자들이 200 달러 이하를 지원한 소액 기부자로부터 받은 금액은 전체 선거자금의 14%에 지나지 않는다. 현직 상원 의원의 경우에는 그 비중이 9%로 더욱 적다. 현직 의원은 그만큼 많은 거액 후원자를 관리하고 있다는 방증이다. 반면 상원의원 후보들의 선거자금 중 40%는 고액 기부자들이 지원해줬다.

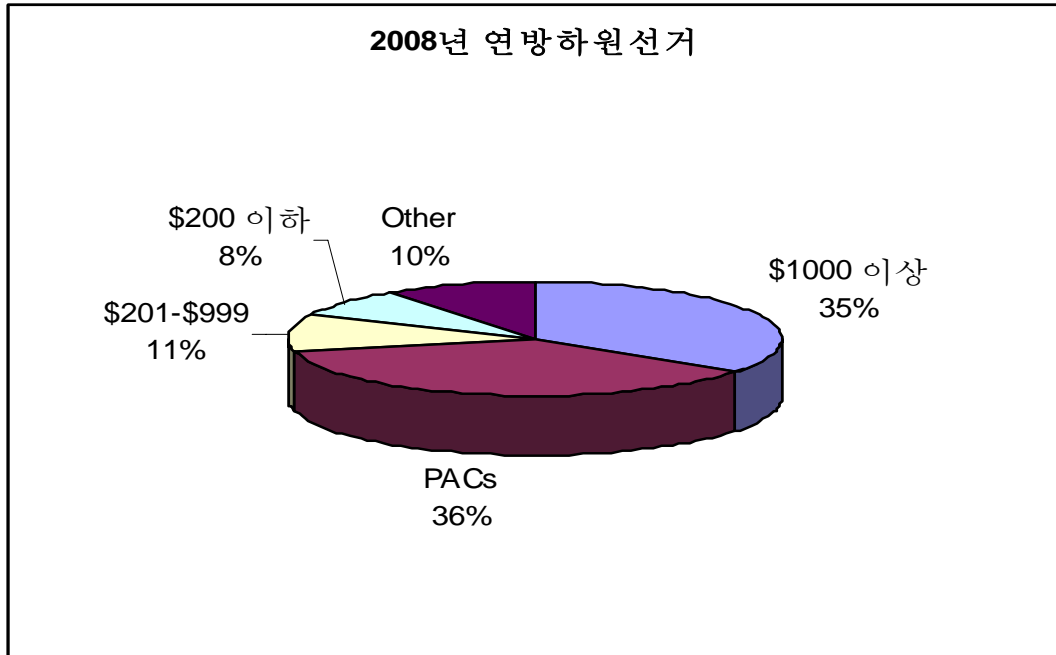
하원의원 선거의 경우에는 소액 후원자로부터의 자금지원비중이 8%로 더욱 낮아지는 반면 1 천 달러 이상의 거액을 기부한 후원자와 PAC 으로부터의 모금액 비중이 전체 선거자금의 70%를 넘어서고 있다.

[표 7] 1999-2008 년 연방 하원 후보들의 후원금 모금(단위: 백만 달러)⁴⁰

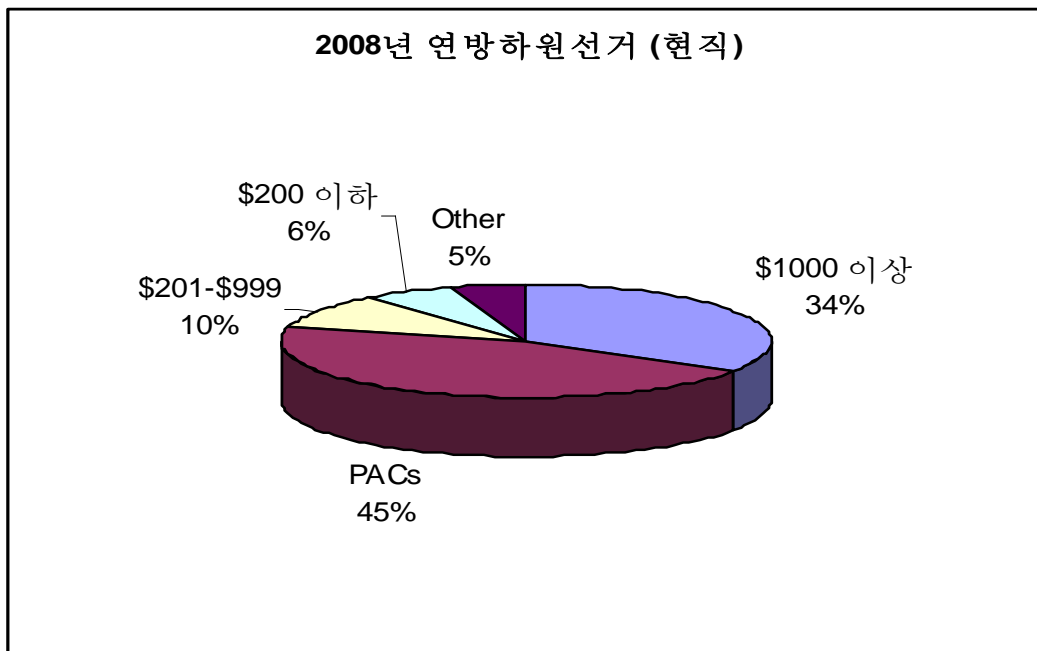
	후원금 총액	개인후원금 (개인 후원금액 분류)						PACs		기타 (자기자본조달 포함)	
		\$200 이하		\$201- \$999		\$1000 이상		금액	%	금액	%
		금액	%	금액	%	금액	%				
모든 후보											
2007-2008	853.6	72.1	8%	94.6	11%	295.5	35%	307.7	36%	83.7	10%
2005-2006	779.5	71.0	9%	89.2	11%	265.3	34%	287.8	37%	66.3	9%
2003-2004	626.3	62.7	10%	80.8	13%	207.0	33%	229.4	37%	46.4	7%
2001-2002	555.3	66.5	12%	63.0	11%	142.1	26%	207.1	37%	76.6	14%
1999-2000	538.4	82.1	15%	66.3	12%	131.7	24%	193.2	36%	65.1	12%
현직											
2007-2008	575.3	36.6	6%	57.2	10%	194.8	34%	257.3	45%	29.4	5%
2005-2006	527.2	33.2	6%	53.5	10%	176.2	33%	237.1	45%	27.1	5%
2003-2004	454.0	39.1	9%	56.8	13%	149.9	33%	191.7	42%	16.5	4%
2001-2002	367.4	42.3	12%	42.4	12%	96.3	26%	164.3	45%	22.1	6%
1999-2000	357.6	53.3	15%	42.4	12%	86.4	24%	150.3	42%	25.1	7%

⁴⁰ FEC 자료에 근거한 Campaign Finance Institute 의 분석

[그래프 5] 2008년 연방 하원 후보자들의 모금 출처 비율 (모든 후보자)



[그래프 6] 2008년 연방 하원 후보자들의 모금 출처 비율 (현직 후보자)



3. 2010 년 하원 후보들의 모금 및 지출⁴¹

하원에서는 총 1,893 명의 후보자들이 출마하여 총 10 억 7 천 9 백만 달러를 모금해서 약 10 억 5 천 5 백만 달러를 지출하였다. 아래의 표는 하원 후보자들의 모금 총액과 평균 모금액이다.

[표 8] 2010 년 하원 후보자 모금액 총액

정당	후보자 수	총 모금액	총 지출액	PAC 모금액	개인 모금액
총계	1,893	\$1,079,862,259	\$1,054,492,355	\$327,857,848	\$643,451,937
민주당	617	\$512,539,849	\$528,598,713	\$196,572,204	\$289,290,168
공화당	1,116	\$562,381,514	\$521,004,153	\$131,128,409	\$351,298,797

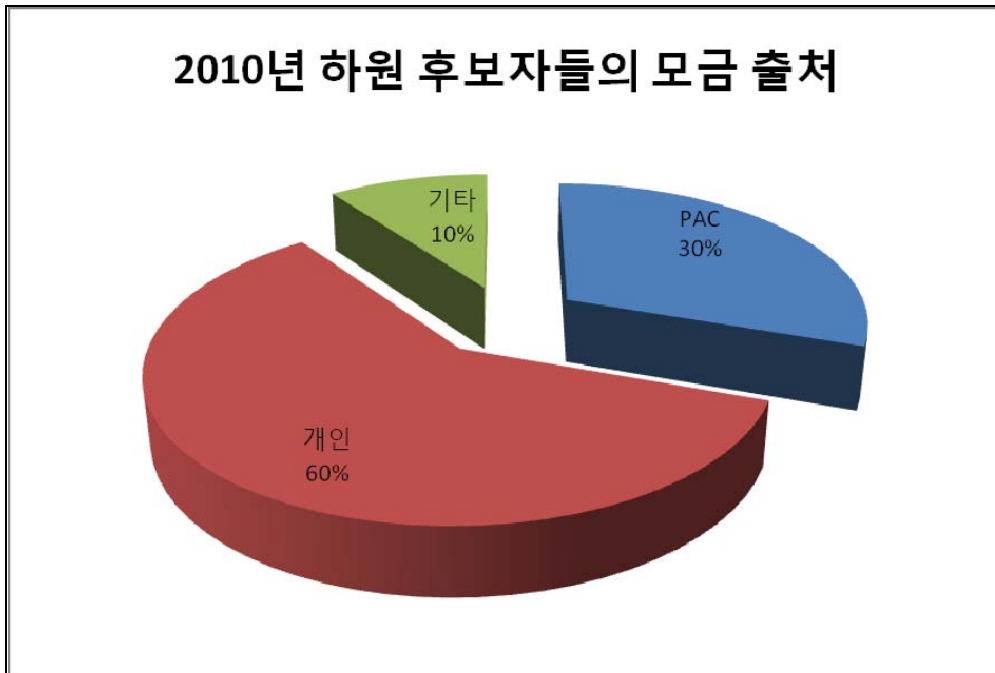
[표 9] 2010 년 하원 후보자 모금액 평균

정당	후보자 수	평균 모금액	평균 지출액	PAC 모금액 평균	개인 모금액 평균
총계	1,893	\$570,450	\$557,048	\$173,195	\$339,911
민주당	617	\$830,697	\$856,724	\$318,594	\$468,866
공화당	1,116	\$503,926	\$466,850	\$117,499	\$314,784

하원 의원 후보자들은 전체 모금액의 60%인 6 억 4 천 3 백만 달러를 개인 기부자들로부터 모금하였고, PAC 으로부터는 30%인 3 억 2 천 7 백만 달러를 모금하였다.

⁴¹ Center for Responsive Politics, www.opensecrets.org 참조

[그래프 7] 2010년 선거 사이클 하원 후보자들의 모금 출처



[표 10] 2010년 하원 후보자 선거자금 모금 상위 10위

후보자 이름	지역구	정당	당선여부	금액(달러)
Bachmann, Michele *	Minnesota District 06	공화당	당선	\$13,448,049
Boehner, John*	Ohio District 08	공화당	당선	\$9,704,127
West, Allen B	Florida District 22	공화당	당선	\$6,476,455
Cantor, Eric*	Virginia District 07	공화당	당선	\$5,935,644
Grayson, Alan*	Florida District 08	민주당		\$5,898,239
Murphy, Scott*	New York District 20	민주당		\$5,365,478
Russell, William	Pennsylvania District 12	공화당		\$4,876,084
Wilson, Joe*	South Carolina District 02	공화당	당선	\$4,733,090
Clark, Tarryl	Minnesota District 06	민주당		\$4,715,991
Altschuler, Randy	New York District 01	공화당		\$4,575,847

*현직 의원으로 재선을 위해 출마한 후보자들

하원 의원 후보자들 중 가장 많은 금액을 모금한 후보자는 미네소타주 출신의 현직 의원인 미셸 바크만(Michele Bachmann) 의원이었다. 바크만 의원은 총 1천 3백 44만 달러를 모금해서 1천 2백만 달러를 지출하였다. 모금 금액 상위 10위에 오른 후보자 중 5명이 선거에서 승리를 했다.

A. 하원 후보자 후원금 및 지출액 분석: 미셸 바크만 (Michele Bachmann)⁴²

미셸 바크만 의원은 2006년 처음으로 워싱턴 DC에 입성한 재선 의원이다. 바크만 의원은 연방 세금관련 소송 변호사 출신으로 연방 의원이 되기 전에는 2000년부터 2005년까지 미네소타주 상원의원으로 일했다. 연방 세금 관련 전문 변호사라는 배경으로 인해 연방 하원에서는 금융 위원회(Financial Services Committee)에 소속되어 있다. 금융 위원회는 다른 위원회에 비해 많은 선거자금을 모금할 수 있는 위원회로 알려져 있다.

바크만 의원은 미 하원에서 티 파티 운동(Tea Party Movement)을 주도하고 있는 인물이다. 바크만 의원은 2010년 선거 후에 막대한 선거자금 동원력을 바탕으로 주요 위원회에 위원장에 앉을 것으로 기대되었으나, 최근 의회 지도부에 올라가기보다 공화당의 당권을 잡을 수 있는 하원 공화당 위원회 위원장(House Republican Conference Chair)에 도전하는 것으로 알려져 있다.

다음은 바크만 후보의 모금액 출처에 대한 분석이다.

⁴² Center for Responsive Politics, www.opensecrets.org 참조

[표 11] 바크만 후보 모금 출처

출처		금액(달러)	비율
개인	소액(1,000 달러 이하)	9,651,531	72%
	거액(1,000 달러 이상)	3,206,903	24%
PAC		463,613	3%
후보자 개인 자산		0	0%
기타		126,002	1%
합계		13,448,049	100%

바크만 후보는 총액의 96%를 개인 후원자들로부터 모금하였다. 특히 소액 기부자들로부터 모금한 것이 74%인 9 백 65 만 달러이었다. 그러나 보고된 기부자들의 직업을 분석해 보면 그녀가 주로 금융 위원회 관련 업계와 티 파티 후원자들로부터 모금하였음을 알 수 있다.

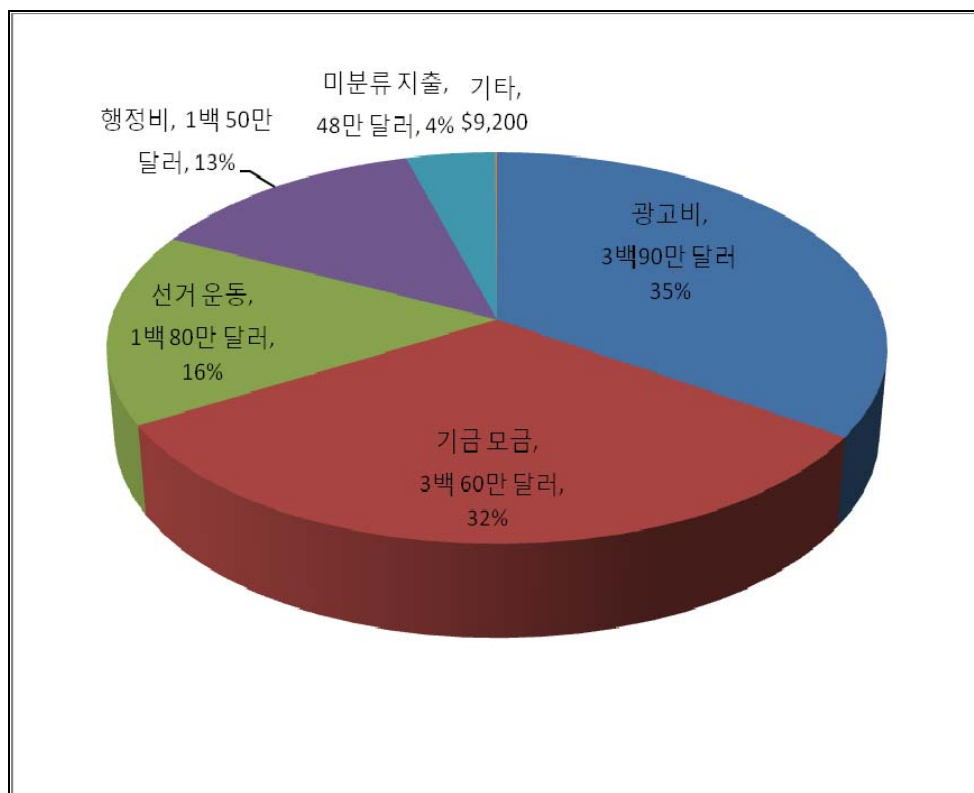
[표 12] 바크만 후보 후원자들의 관련 업종 (2009-2010)

분야	총액	PAC	개인
농업	\$78,315	\$19,000	\$59,315
통신/전자	\$117,210	\$14,000	\$103,210
건설	\$135,110	\$24,500	\$110,610
국방	\$12,615	\$5,000	\$7,615
에너지 천연자원	\$51,730	\$11,000	\$40,730
금융, 보험, 부동산	\$497,328	\$142,000	\$355,328
의료	\$157,785	\$29,400	\$128,385
변호사 및 로비스트	\$51,733	\$6,000	\$45,733
운송	\$63,740	\$16,000	\$47,740
기타 기업	\$309,100	\$46,500	\$262,600
노조	\$0	\$0	\$0
이념 /이슈 별 후원자	\$655,520	\$136,869	\$518,651
기타	\$825,607	\$0	\$825,607

마크만 후보는 자신이 소속되어 있는 금융 위원회와 관련된 업종에서 50 만 달러 가량을 모금하였으며, 티파티와 관련된 이념 관련 후원자들로부터 65 만 달러를 모금하였다.

마크만 후보는 총 1 천 2 백만 달러 가량을 지출하였는데, 지출금에 대한 보고 내역을 기초로 분석하면 다음과 같다.

[그래프 8] 마크만 후보의 지출 분석



지출액 중 가장 많은 부분을 차지하고 있는 것이 광고비로 35%인 3 백 90 만 달러에 달하였다. 그 다음으로 많이 지출된 것이 기금 모금 비용으로 32%인 3 백 60 만 달러이었다. 기금 모금 비용은 모금 행사를 하기 위한 장소 사용료, 인건비, 식비, 각종 서비스비, 기금 모금 전문가 컨설팅비 등 제반 비용을 모두 포함한 금액이다.

4. 2010 년 상원 후보들 모금 및 지출⁴³

[표 13] 2010 년 상원 후보자 모금액 및 지출액

정당	후보자 수	총 모금액	총 지출액	PAC 모금액	개인 모금액
총계	307	\$729,378,320	\$730,951,889	\$91,567,138	\$476,535,120
민주당	105	\$317,073,525	\$334,441,271	\$44,657,524	\$215,648,145
공화당	155	\$393,623,544	\$378,179,564	\$44,516,566	\$246,025,597

[표 14] 2010 년 상원 후보자 평균 모금액 및 지출액

정당	후보자 수	평균 모금액	평균 지출액	PAC 평균 모금액	개인 평균 모금액
총계	307	\$2,375,825	\$2,380,951	\$298,264	\$1,552,232
민주당	105	\$3,019,748	\$3,185,155	\$425,310	\$2,053,792
공화당	155	\$2,539,507	\$2,439,868	\$287,204	\$1,587,262

상원 선거는 주 전체를 대상으로 하므로 선거 운동에 많은 금액이 소요된다. 이를 증명하듯이 307 명의 후보자 밖에 없지만 모금액이 7억 2천 9백만 달러에 달한다. 후보자 1인당 평균 2백 37만 달러를 모금한 셈이다. 또한 후보자 1인당 2백 38만 달러를 지출해서 평균 55만 달러를 지출하는 하원 후보자들과 비교해서 5배 이상의 금액 지출하였다.

⁴³ Center for Responsive Politics, www.opensecrets.org 참조

[표 15] 2010년 상원 후보자 모금 상위 10위 (2009-2010)

후보자	주	당적	당선 여부	금액
McMahon, Linda	Connecticut	공화당		\$50,232,567
Angle, Sharron E	Nevada	공화당		\$27,797,915
Greene, Jeff	Florida	민주당		\$23,807,119
Boxer, Barbara*	California	민주당	당선	\$23,354,915
Fiorina, Carly	California	공화당		\$21,408,417
Rubio, Marco	Florida	공화당	당선	\$21,231,831
Reid, Harry*	Nevada	민주당	당선	\$19,171,210
McCain, John*	Arizona	공화당	당선	\$18,170,588
Schumer, Charles E*	New York	민주당	당선	\$17,716,459
Brown, Scott P *	Massachusetts	공화당	당선	\$17,527,893

* 현직 의원으로 재선을 위해 출마한 후보자들

2010년 선거에서 가장 많은 금액을 모금한 상원 의원 후보자는 코네티컷의 공화당 후보 린다 맥마혼이었다. 그러나 린다 맥마혼 후보는 외부에서 후원금을 받기보다 자신의 돈을 선거 운동에 사용하였다. 그녀는 프로 레슬링 프로모션 회사인 타이탄 스포츠의 대표이사로 모금액의 대부분인 총 5천만 달러를 자신의 사재에서 충당하였다. 그러나 코네티컷주의 주 검찰총장 출신인 민주당 후보 리처드 브루멘탈(Richard Blumenthal)에게 고배를 마셨다.

A. 상원 후보자의 모금 및 지출 분석: 바바라 박서(Barbara Boxer)⁴⁴

⁴⁴ Center for Responsive Politics, www.opensecrets.org 참조

상위 후보자 모금액 상위 10 위 중에서 당선자이면서 현직 의원 후보자 중 가장 많은 금액을 모금한 바바라 박서 후보의 모금 내역을 분석하면 다음과 같다.

[표 16] 바바라 박서 후보자 모금액

구분		금액 (달러)	비율
개인	소액 (1,000 달러 이하)	12,159,784	42%
	거액 (1,000 달러 이상)	11,012,625	38%
PAC		2,483,431	8%
후보자 사재		1,302	0%
기타		3,630,827	12%
총계		23,354,915	

바바라 박서 후보자는 모금액의 대부분인 90%를 개인 후원자들로부터 모금하였다. 특히 1,000 달러 미만의 소액 후원자들로부터 1 천 2 백만 달러를 모금하였다.

[표 17] 바바라 박서 후보자 후원자들의 업종 (2005-2010)

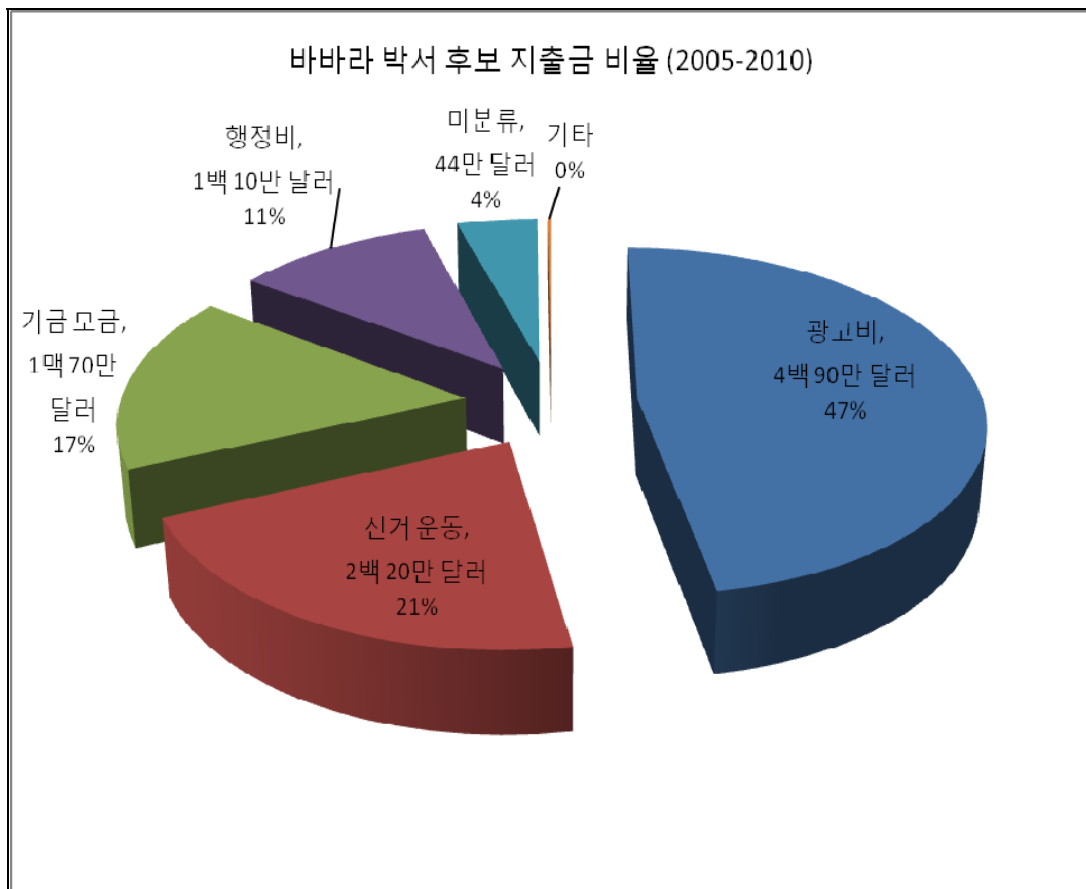
분야	총액	PAC	개인
농업	\$221,950	\$100,800	\$121,150
통신/전자	\$1,931,973	\$272,031	\$1,659,942
건설	\$383,460	\$204,366	\$179,094
국방	\$22,900	\$13,000	\$9,900
에너지 천연자원	\$280,699	\$149,899	\$130,800
금융, 보험, 부동산	\$1,449,332	\$107,931	\$1,341,401
의료	\$562,070	\$124,950	\$437,120
변호사 및 로비스트	\$2,417,291	\$168,118	\$2,249,173
운송	\$273,308	\$207,058	\$66,250
기타 기업	\$1,609,417	\$112,800	\$1,496,617

노조	\$501,350	\$495,950	\$5,400
이념 /이슈 별 후원자	\$2,420,091	\$644,259	\$1,775,832
기타	\$2,331,401	\$4,500	\$2,326,901

바바라 박서 후보자는 대체로 다양한 업종에 종사하고 있는 후원자들로부터 후원을 받았다. 그 중에서 변호사 및 로비 업계에 종사하는 후원자들이 2 백 40 만 달러를 후원하였고, 민주당계 후원자들이 또 다른 2 백 42 만 달러를 후원하였다.

바바라 박서 후보자는 상원 선거 사이클 2005 년부터 2010 년 사이에 3 천 1 백 72 만 달러를 지출하였는데, 이 지출금을 분야별로 나누어 보면 다음과 같다.

[그래프 9] 바바라 박서 후보 지출금 비율



VIII. 처벌 사례⁴⁵

FEC 에 따르면 2003 년부터 2010 년까지 총 1,252 건의 선거자금법 위반 사건들이 접수되었으며, 이 중 963 건이 FEC 에 의해 사건이 종결되었다. 사건이 접수 후 종결되는데 평균 546 일이 걸리는 것으로 분석되었다.

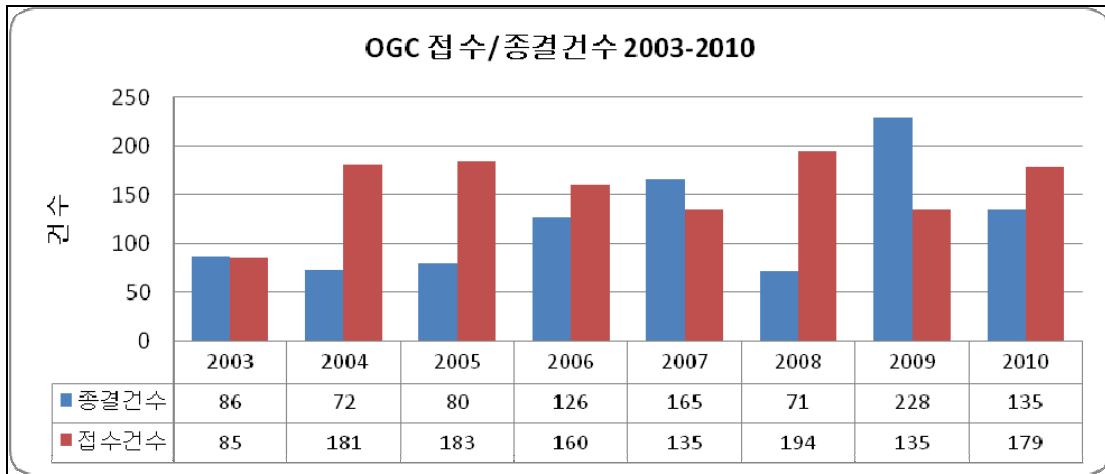
[표 18] FEC 선거자금법 위반 사건

년도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
접수건수	181	183	160	135	194	135	179
종결건수	72	80	126	165	71	228	135
처리기간 (일)	790	508	552	456	525	418	340
벌금액 (달러)	3,011,095	1,428,300	5,563,069	4,038,478	2,385,043	807,100	672,200

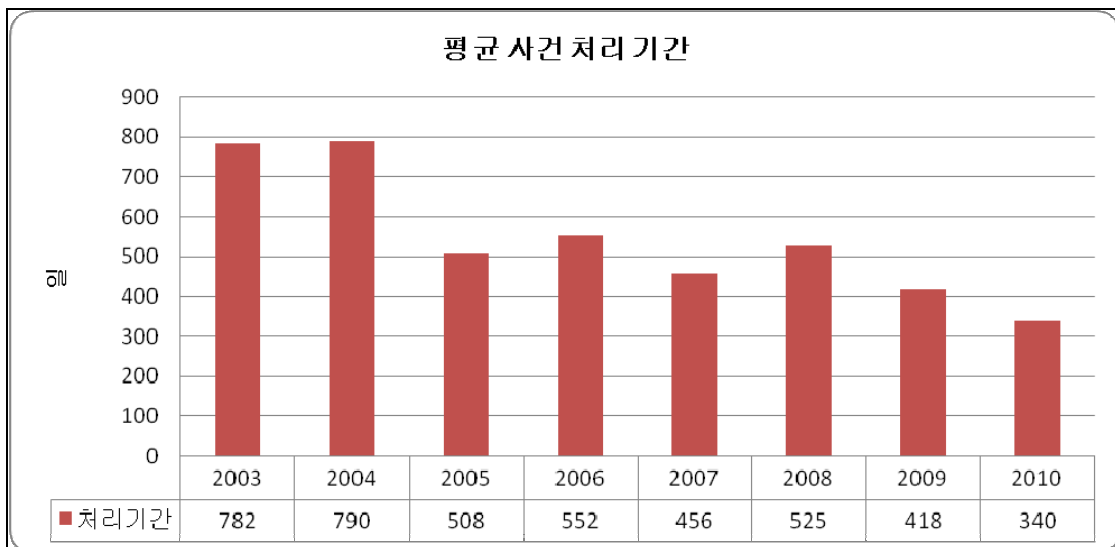
평균적으로 매년 157 건이 접수되어서 120 여건이 FEC 의 OGC 를 통해 사건이 종결되었다. 특이한 점은 2006 년과 2009-2010 년을 비교해 보면 일단 접수 건수나 종결 건수가 비슷하다. 그러나 벌금 금액을 비교하면 큰 차이가 난다.

⁴⁵ OGC Enforcement Statistics for Fiscal Years 2003-2008, <http://www.fec.gov/em/enfpro/enforcestatsfy03-08.pdf>, Supplemental Enforcement Statistics for Fiscal Years 2009-2010, <http://www.fec.gov/em/enfpro/enforcestatsfy09-10.pdf>

[그래프 10] FEC 사건 접수 및 종결 건수



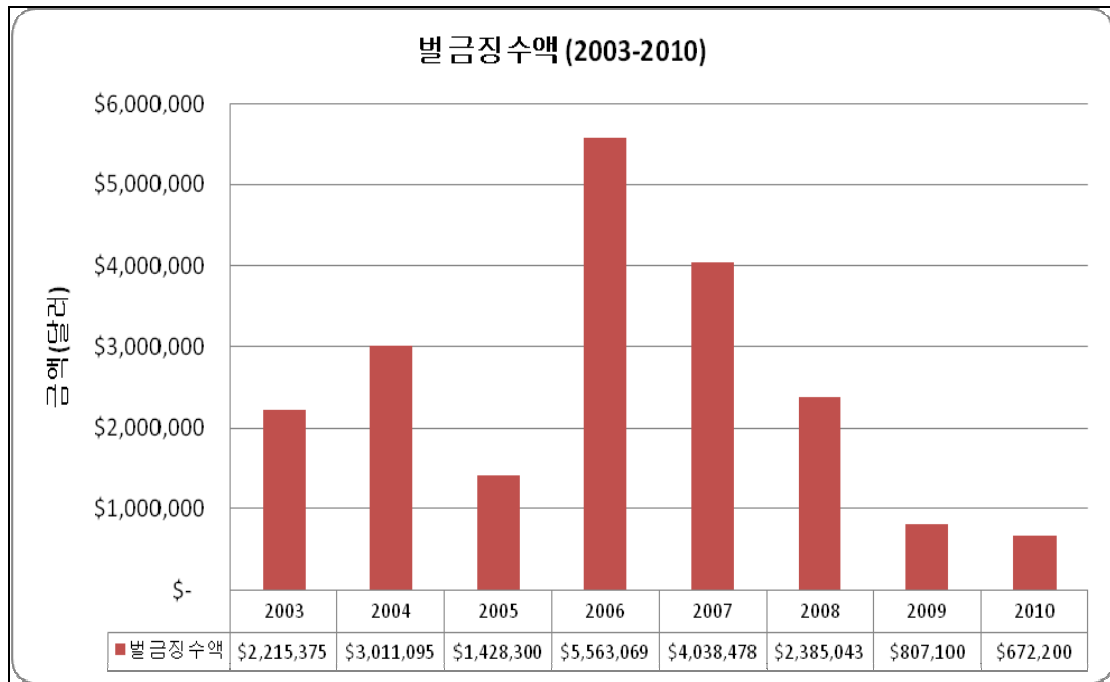
[그래프 11] 평균 사건 처리 기간



아래의 그래프를 보면 2006년에는 그 어느 해보다 많은 5백 5십만 달러에 달하는 벌금이 징수되었다. 이것은 연방 주택 모기지사(Freddie Mac)가 회사 자금을 이용한 선거자금 불법 기부 등으로 3백 8십만 달러에 달하는 벌금을 추징당했기 때문이다. 하지만 2009-2010년에는 벌금이 불과 백만 달러에도 미치지 못하고 있다. 특히 2010년에는 30여년 전 연방 선거자금법이 제정된 이래 가장 낮은 벌금 징수를 보이고 있다. 그 원인으로서는 여러 가지 가능성이 있으나, FEC가

2008 년 이후 단속 및 처벌 위주의 운영에서 벗어나, 각 사전에 후보자들에 대한 교육과 위법 예방 위주로 운영을 하였기 때문이라는 분석도 있다.

[그래프 12] FEC 벌금 징수액



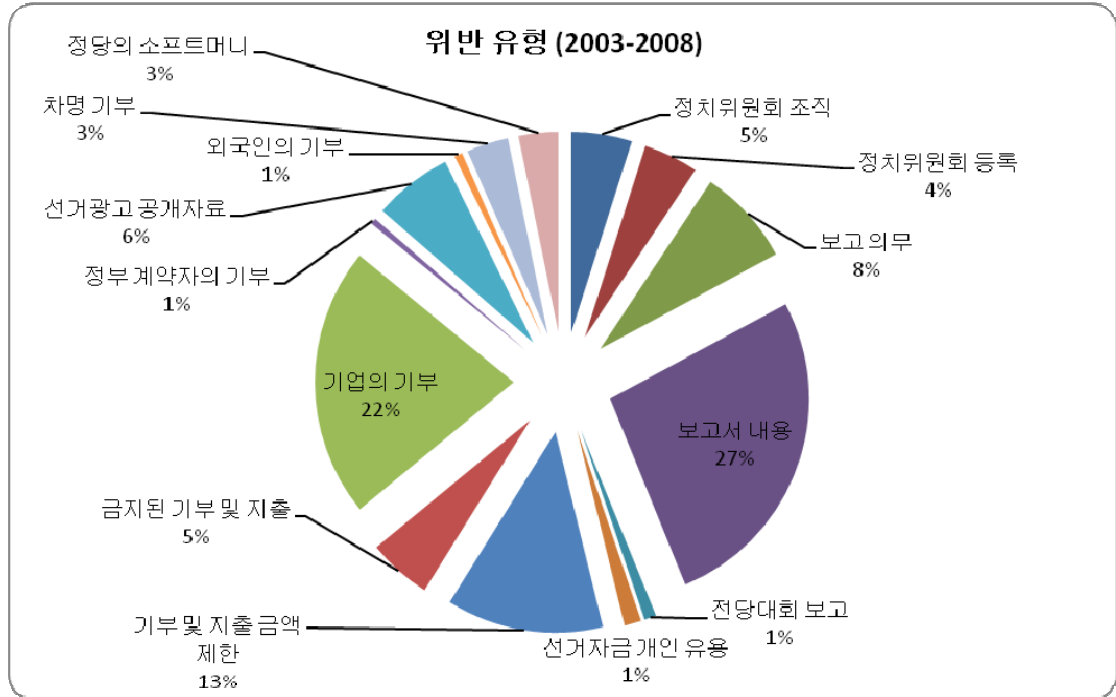
2003 년도부터 2008 년도까지 처리된 위반을 이슈 별로 분석을 하면 다음과 같다.

[표 19] 연방 선거자금법 위반 이슈 별 빈도⁴⁶

이슈	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
정치위원회 조직	5	7	3	12	22	12	61
정치위원회 등록	4	6	4	11	18	12	55
보고 의무	12	11	1	25	28	20	97
보고서 내용 부실	21	16	17	65	128	83	330
전당대회 보고	0	0	0	4	6	2	12
선거자금 개인 유용	0	5	2	3	2	5	17
기부 및 지출 금액 제한	20	22	15	31	56	14	158
금지된 기부 및 지출	23	26	13	0	0	2	64
기업의 기부	25	25	29	68	98	25	270
정부 계약자의 기부	0	1	2	1	1	1	6
선거광고 공개자료	5	7	10	23	24	10	79
외국인의 기부	1	1	1	2	2	1	8
차명 기부	6	7	7	9	10	3	42
정당의 소프트 머니	1	0	6	15	13	5	40

⁴⁶ OGC Enforcement Statistics for Fiscal Years 2003-2008,
<http://www.fec.gov/em/enfpro/enforcestatsfy03-08.pdf>

[그래프 13] 위반 사항 유형



가장 많은 위반은 보고서를 기한에 맞게 제출하였으나, 보고서 상에 누락되었거나 보고서를 잘못 작성한 것이었다. 그 다음으로 기업의 정치 자금 기부가 270 건으로 22%를 차지했다. 또한 기부금의 한도를 넘겨 기부한 경우가 158 건으로 13%를 차지하고 있다. 다른 사람의 명의를 빌려서 기부를 한 경우가 42 건이나 있었다.

IX. 규제의 허점을 이용한 기금 모금 관행

1. 합동 기금 모금 위원회 (Joint Fundraising Committees)

BCRA 는 정당으로 가는 무제한적인 소프트 머니 후원을 금지하고 있다. 고액 기부자로부터의 선거자금은 줄어들고 소액 기부자로부터의 선거자금은 늘어났다. 그러나 부유한 개인이나 단체들은 고액의 선거자금을 정치 현장에 뿌릴 수 있는 다른 방도를 생각해 냈는데, 그것이 바로 “합동 기금 모금 위원회(joint fundraising committee)”의 출현이다. BCRA 의 규제를 피하기 위해 민주, 공화 양당은 합동 기금 모금 위원회를 만든다. 부유층은 상한선을 훨씬 뛰어 넘는 선거 후원금을 내는데, 이것이 가능한 이유는 그 돈을 여러 개의 다양한 정당의 중앙 위원회(national party committee)와 주 정당 위원회(state party committee)에 나눠주기 때문이다. 보통 합동 기금 모금 위원회는 매우 화려한 행사를 개최하고, 이곳에는 당연히 후보가 등장한다. 참석자들은 직접 돈을 후보 캠페인에 주진 않지만 그 돈이 들어간 위원회들은 후보의 당선을 위해 그 자금을 지출하는 것이다. 2008 년 대선 당시, 공화당 존 맥케인 후보는 최고 7 만 달러를 낸 개인 후원자들이 모이는 행사에 나타나기도 했는데, 이 자금들은 모두 합동 기금 모금 위원회에서 걸렸다. 오바마 후보와 맥케인 후보는 각각 2 억 2 천 8 백만 달러와 2 억 2 천 1 백만 달러를 합동 기금 모금 위원회를 통해 모금했다.⁴⁷

문제는 이들 거액 기부자들이 특정 회사와 관련이 있거나 입법 내용에 영향을 받는 사람들이라는 것이다. 2008 년 대선 당시 주요 합동 기금 모금 위원회에 2 만 5 천 달러 이상을 제공한 후원자들 상당수가 베어스톤스,

⁴⁷ Center for Responsive Politics, www.opensecrets.org

리만브라더스, AIG 등에서 일하고 있었다고 뉴욕타임즈는 보도한 바 있다.⁴⁸ 2008 년 미국발 금융위기 직후 있었던 미 대선에서 월가의 많은 돈이 양당 후보에게 흘러 들어간 것이 사실이다.

[표 20] 바락 오바마 후보의 금융권 후원자⁴⁹

후원자 소속기업	금액
Citigroup Inc	\$318,690
Goldman Sachs	\$681,500
JPMorgan Chase & Co	\$261,242
Lehman Brothers	\$199,243
총합	\$1,460,675

[표 21] 존 맥케인 후보의 금융권 후원자⁵⁰

후원자 소속기업	금액
JPMorgan Chase & Co	\$377,314
Merrill Lynch	\$203,850
Morgan Stanley	\$282,150
총합	\$863,314

⁴⁸ Michael Luo and Griff Palmer, "In Fine Print, a Proliferation of Large Donors," The New York Times, October 20, 2008

⁴⁹ Center for Responsive Politics

⁵⁰ Center for Responsive Politics

2. 전당 대회 개최 후원 (Nominating Party Conventions)

현재 법안의 가장 적나라한 허점 중 또 하나는 기업과 노조가 각당의 후보지명 전당대회(nominating party convention) 후원 명목으로 무제한적인 자금을 지원하도록 놔두었다는 것이다. FEC 는 정치적 이유가 아닌 전당대회 유치도시를 도우려는 동기가 있는 것으로 보고 이러한 행태를 허용하고 있다.⁵¹ 그러나 FEC 의 이러한 해석은 실제 동기와는 전혀 관계가 없다. 이러한 거액의 자금을 후원한 단체의 고위층이 전당 대회에서 정책 결정자나 정치인들과의 특별한 만남을 약속 받고 있으며, 거액의 후원금을 내는 기업들 대부분이 전당대회가 열리는 도시에서 사업을 하지도 않기 때문이다.

선거자금 연구소(Campaign Finance Institute)는 “100 개 이상의 단체(기업 포함)가 주로 그들의 PAC 을 통해서나 혹은 기업의 최고 경영자와 임직원들을 통해서 정당과 후보자들에 1 억 달러의 후원금을 제공했다”고 분석했다. 입법부와 행정부 로비를 위해서는 총 7 억 달러를 사용한 것으로 나타났다.⁵²

3. 여러 소액 기부금 묶기 (Bundling)

법망을 피해 거액의 선거자금을 모금하는 방법으로 소액 기부금 묶기 수법이 자주 사용된다. 로비스트나 이익 단체들이 주로 개인들을 묶는 번들러(bundler)의 역할을 한다. 번들러는 말 그대로 여러 명으로부터 선거자금을 모아 후보나 당에 건네주는 사람이다. 즉 불법적인 큰 금액을 합법적인 금액으로 “쪼개기”를 하는 것이 아니라, 반대로 합법적인 소액의

⁵¹ Federal Register, Vol. 68, No. 153. August 8, 2003, pp. 47401-02

⁵² Campaign Finance Institute, “Donors to Party Conventions Have Spent Over \$1 Billion on Federal Lobbying Since 2005,” July 15, 2008

기부금들을 “묶어서” 큰 금액으로 지원을 하는 것이다. 현재 법률에는 번들러를 밝히려는 조항이 없지만 선거자금법 개혁을 주장하는 단체들을 중심으로 자발적 공개를 요구하라는 압력이 거세다. 2000 년과 2004 년 부시 대통령은 자신의 선거운동을 위해 10 만 달러 이상 모금한 인사들의 명단을 공개했고, 2008 년 오바마 대통령도 5 만 달러 이상, 10 만 달러 이상, 20 만 달러 이상 선거자금을 모금한 이들의 정보를 공개한 바 있다.

4. 당내 선거자금 모금 할당제

워싱턴 정치는 돈에 의해 좌지우지된다고 해도 과언이 아니다. 지난 20 여 년 간 상임위원회 배치는 물론 상임위원회 위원장이나 정당의 지도부에 입성하는 것도 정치 자금 모금 능력과 매우 밀접한 관계가 있었다. 선출된 지 얼마 안된 신참 의원이거나 관련 이슈에 대한 경험이 많지 않아도 상임위원회 위원장 자리를 꾀찬 의원을 찾는 것은 어려운 일이 아니다. 이들은 위원장 자리를 노리는 경쟁자에 비해 많은 돈을 모아 동료 의원의 선거자금으로 제공하거나 당의 선거자금 모집 담당 부서에 현금을 한다.

“할당”된 돈을 모아오지 못하면 상임 위원회에서의 서열에도 영향을 받게 된다. 예를 들어 2008 년 선거 당시 민주당 소속의 모든 의원들은 당에 총 20 만 달러의 선거자금을 모아오도록 지시를 받았다. 힘이 센 상임 위원회 위원장들은 50 만 달러를 모금하고, 당과 후보들을 위해 추가로 100 만 달러를 더 모금해야 한다는 부담에 시달렸다.⁵³

제 112 회기에서 외교위원회 상임위원장 자리에 오르는 공화당 소속 일레나 로스-레티넨 (Ileana Ros-Lehtinen) 하원의원의 경우, 지난 10 월에 상당한 금액을 모았으나 여전히 “할당량”에 3 만 불이 부족하다며

⁵³ Eleanor Neff Powell, “Reward and Punish: Career Advancement in the U.S. Congress,” Paper prepared for presentation at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, August 28-31, 2008

뉴욕의 한인 사회에 자금모금을 요청하기도 했다. 같은 자리를 노렸던 남부 캘리포니아의 에드 로이스 하원의원도 “상임위원장 자리에 오르기 위해”라는 명목으로 상당한 수준의 정치 자금을 모았으며 지역구의 한인들도 후원을 많이 했다.

민주당의 원내대표(Majority Leader)인 스테니 호이어(Steny Hoyer) 의원을 포함한 일부 의원들은 공개적으로 이에 대한 문제 제기를 한 바 있다. 개인의 선거 후원금 최대 한도액이 2,400 달러인 반면 PAC 은 최대 5천 달러까지 후원을 할 수가 있어 의원들이 자주 이용하는 선거자금 모금 방식으로 이들을 통해 모은 돈을 동료 의원들의 선거자금으로 주기도 한다. 문제는 상당 액수의 돈이 의원들이 감시해야 할 업계로부터 흘러 들어 온다는 것이다.⁵⁴

5. 비정당 단체로부터의 후원금

2002년 BCRA의 주요 내용은 소프트 머니를 금지하는 것이다. 그러나 정치권은 소프트 머니 금지를 피해가는 방법으로 비정당 단체, 즉 협회, 사회 단체, 비영리 단체 등을 이용해 소프트 머니를 합법적으로 모금하고, 선거와 관련해서 지출하고 있다. 즉 독립 지출이 합법적인 것을 이용해 막대한 규모의 소프트 머니를 모금해서 지출하고 있는 것이다. 앞에서 설명하였듯이 독립 지출은 신고만 하면 금액에 제한 없이 지출을 할 수 있다. 비영리 단체 등이 모금한 금액은 연방 선거 관련법에 따르지 않고, 연방 세법(Internal Revenue Code)에 따라 모금한 것이기 때문에 5,000 달러 미만 기부자의 신상 내역을 공개하지 않아도 된다. 따라서 익명으로 거액의 소프트 머니를 모금할 수 있는 방법이 열려 있는 것이다. 비정당 단체의 선거 비용 지출은 2008년 대통령 선거 이후 급속도로 증가하고 있는 추세이다.

⁵⁴ Common Cause, “Campaign Finance Reform: A New Era” January 2009

2010 년의 “중간선거”에서는 비정당단체가 선거자금으로 지출한 비용이 2 억 8 천만 달러로, 정당의 지출 자금에 비해 1.5 배가 넘었다.

[표 22] 비정당 및 정당 선거자금 지출 비교 (단위: 백만 달러) ⁵⁵

	비정당	정당
2010 총합	280.2	181.6
하원	135.2	116.4
민주당	49.3	65.0
공화당	86.0	51.3
상원	136.5	65.3
민주당	38.1	39.2
공화당	98.5	26.1
2008 총합	119.9	225.2
하원	49.2	114.6
민주당	27.2	83.6
공화당	21.8	31.0
상원	70.7	110.6
민주당	27.6	72.0
공화당	42.7	38.6
2006 총합	53.9	224.9
하원	39.2	150.1
민주당	25.1	64.1
공화당	14.1	86.0
상원	14.7	74.8
민주당	5.3	42.9
공화당	9.2	31.9

⁵⁵ The Campaign Finance Institute

아래의 표는 비정당 단체들의 광고비 지출을 웨슬리안 미디어 프로젝트가 방송된 광고들을 토대로 분석한 것이다. 2010년 중간 선거에서 공화당이 압도적으로 승리한 것이 전혀 이변이 아니라는 것을 증명하듯이 전체 상위 10개 비정당 단체들 중 8개 단체가 공화당을 지지하는 단체들이었다. 특히 상위 6위까지 모두 공화당의 정책을 지지하는 단체들이 차지했다.

[표 23] 비정당 지출 상위 10 위 단체 (2010년 9월 1일 - 10월 7일)^{56*}

단체명	단체 종류**	추정 지출 금액	광고 횟수	정치 성향
Republican Governor's Association	527	\$11,776,920	16,945	공화당
US Chamber of Commerce	501(c)(6)	\$9,051,370	8,711	공화당
American Crossroads	독립 지출 위원회	\$5,493,670	7,089	공화당
Crossroads Grassroots Policy Strategies	501(c)(4)	\$4,981,160	5,723	공화당
60 Plus Association	501(c)(4)	\$3,792,200	4,802	공화당
American Future Fund	독립 지출 위원회	\$2,544,210	4,569	공화당
Bay State Future	527	\$2,167,850	1,146	민주당
Americans for Job Security	501(c)(6)	\$1,918,430	3,327	공화당

⁵⁶ Kantar Media/CMAG with analysis by the Wesleyan Media Project

Citizens for Strength and Security	527	\$1,874,750	1,073	민주당
Club for Growth	독립지출 위원회	\$1,821,070	2,276	공화당

*이 금액은 예비선거 광고비도 일부 포함되어 있음.

**일부 단체들은 정치 활동 및 선거 관련 이슈를 다루기 위해 두 개 이상의 법인을 갖고 있을 수 있음. 본 표는 단체의 대표적인 법인 종류를 명시한 것임.

단체의 종류를 보면 10개 단체들 중 7개 단체가 비영리 단체로 등록되어 있다. 527 단체는 연방 세법 527조에 의거해 조직된 단체로 정치계에 영향력을 행사하기 위해 조직된 단체들이다. 연방 세법 501(c)(4)조에 의거해 만들어진 501(c)(4)단체들은 시민 사회 단체로 특정 커뮤니티의 권익을 증진하기 위해 만들어진 단체들이다. 또한 501(c)(6)는 무역 및 특정 업종의 권익을 증진하기 위한 단체들이다. 이들 비영리단체들은 일반 대중을 대상으로 모금 활동을 할 수 있으며, 모금액에 대해서는 연방 및 지방 소득세가 면제되는 혜택이 있다.

X. 새로운 문화와 선거자금 모금

선거 후원금의 액수 제한 설정에 대한 논쟁은 지난 40여 년간 헌법에 보장된 표현의 자유를 침해한다는 의견과 부정부패를 막을 수 있다는 의견의 첨예한 대립을 촉발시켰다. 그러나 후원액수 제한이 부유층의 기부를 제한하는데 효과적이지 않고 선거에 매우 중요한 요소가 아니라는 점 등을 이유로 들어, 최근에는 더 많은 유권자가 선거자금을 기부하도록 유도하는 것으로 논의의 초점을 맞추자는 의견이 대두되고 있다. 인터넷 등의 기술이 발달하면서 정치 캠페인 측에서 소액 기부자와 자발적 선거운동원에 대한 접근이 좀 더 용이해졌다는 점이 이러한 주장의 주요 근거 중 하나인데 앞으로 정부에서 소액 기부자들에 대한 인센티브를 제공해야 한다는 추가 주문도 나오고 있다.

이번 장에서는 획기적이었던 2008년 Barack Obama 대통령 선거캠프의 선거자금 모금 방식을 살펴 미국의 새로운 정치 문화인 인터넷과 다양한 소셜네트워킹 사이트를 이용한 선거 모금 방식을 살펴 보도록 한다.

1. 2008년 대선과 새로운 커뮤니케이션

선거운동의 핵심은 커뮤니케이션이다. 후보는 물론 각 정당과 외부단체까지도 유권자와의 소통을 가장 중요하게 여기며, 따라서 커뮤니케이션의 비용과 방식이 대부분의 선거캠프의 재무와 선거자금법 준수여부에 영향을 미친다.

지난 10여 년 남짓 만에 디지털 혁명은 커뮤니케이션의 가장 중요한 부분을 차지하게 되었다. 방송 미디어는 선거판도에 여전히 큰 영향을 미치고 있지만 블로그, 소셜네트워킹 사이트, 위키피디아로 대변되는 위키들, 실시간 메시지 등 좀 더 비(非)중앙적이면서도 사람들의 참여를 통해 정보가

생산되는 온라인 커뮤니케이션은 영향력 면에서 나머지 전통매체들의 위상을 넘보고 있다.

2008 년 초반 이미 75%의 성인과 90%의 10 대들이 인터넷을 사용하고 있었고, 같은 해 3 월에 이미 미국민의 62%가 모바일 기기를 통해 디지털 데이터나 서비스를 사용하고 있었다. 컴퓨터, 휴대전화 혹은 PDA 를 소유한 미국인의 절반 이상이 집이나 직장이 아닌 곳에서 무선 인터넷을 사용했다는 통계도 있다.⁵⁷ 인터넷 사용자와 스마트폰 사용자의 증가, 클라우드 컴퓨팅의 증가는 필연적으로 광대역 인터넷의 힘을 폭발적으로 향상시킬 것이다.

전통적으로 높은 상태를 유지했던 정치참여의 비용은 시간과 돈에 여유 있는 일부의 계층의 영향력을 높여주는 이유이기도 했다. 선거운동은 전통적으로 방송광고, 우편 및 전화를 통한 유권자 접촉, 가가호호 방문 등 돈이 많이 들고 인원이 많이 필요한 방식으로 전개되어 왔고, 그렇기 때문에 자금모금 경험이 풍부하거나 거액의 기부자를 후원자로 두고 있는 후보들이 선거에서 대체로 승리해왔던 것이다.

그러나 웹에 기반한 커뮤니케이션은 그러한 정치참여의 비용을 낮추는 역할을 했다. 유권자들은 원한다면 훨씬 쉬운 방식으로 선거 지원활동을 펼칠 수 있게 되었으며 후보자 측에서도 웹을 방문하는 유권자의 정보를 쉽게 얻고 그들과 소통할 수 있게 되었다. 또 쌍방향 커뮤니케이션(interactive communication)의 도입은 지지자들이 같은 공동체에 속해 있다는 느낌, 후보자와 각 개인 사이의 유대감을 강하게 느끼도록 했다.

디지털혁명이 정치 참여에 미친 거대한 영향은 2008 년 미 대통령 선거에서 여실히 드러났다. 미 정치사상 최초로 전자 소통(electronic

⁵⁷ John Horrigan, Mobile Access to Data and Information, Pew Internet & American Life Project, 2008

interaction)의 시대를 열었던 이 선거에서 수 백만의 미국인들이 유튜브, 페이스북, 마이스페이스를 이용, 동영상을 나누고 각종 정보와 구호를 공유했다. 익명의 다수가 소수 엘리트의 통제나 지시에 따라 움직이던 이전과는 달리 자발적으로 콘텐츠를 생산하고 공유하는, 각자의 선거운동을 했다는 점은 특별히 기억해야 할 큰 변화이다.

일반적으로 운동원 동원(grassroots mobilization) 노력은 노조, 이익집단, 무역협회(trade association) 등 조직적으로 선거 운동을 도울 자원이 풍족한 집단에 집중되어 왔으나 디지털 커뮤니케이션의 등장으로 새로운 형태의 정치 집단과 각 커뮤니티간의 연결이 가능하게 되었다. 이제는 새로운 정치 그룹을 시작하는 것이 이전보다 시간이 훨씬 적게 들고, 특정 후보나 이슈에 대한 지지층도 인터넷상에서 빠르게 조직할 수 있게 되었다.

디지털 커뮤니케이션의 또 다른 특징은 지지자를 찾아 연결하는 것이 용이하다는 것이다. 개인들이 선거캠프에 먼저 접촉하는 것이 매우 쉬워졌고, 선거캠프에서도 이들과 이메일이나 다른 방식을 통해 저렴한 비용의 커뮤니케이션을 하는 것이 가능해졌기 때문이다. 더욱이 지지자와 연결이 되면, 개개인의 취향에 좀 더 맞출 수 있는 커뮤니케이션이 가능하여 잠재적 지지자들과의 관계를 강화시켜 나갈 수 있다.

2007-2008 년 오바마의 대선 운동만큼 인터넷의 힘을 보여준 적은 없었다. 일찌감치 온라인 커뮤니케이션과 소셜네트워킹 방식의 가치를 알아본 오바마진영은 My.BarackObama.com 이라는 소셜네트워크 기능을 하는 최신 웹사이트를 만들고 일반지지자들과 온라인 관계(online relationship)을 맺었다. 간단히 MyBO 로 불린 이 사이트를 통해 수많은 이들이 아이디어와 정보를 공유하고 정치후원금을 냈으며, 선거 운동원들이 전국 각지에서 움직였고, 유권자등록까지도 도울 수 있었다. 오바마의 선거 운동 본부는 페이스북, 마이스페이스, 아시안애브, 블랙플랜, 트위터 등 각종 소셜네트워킹 사이트와 연결하여 지지자들을 모았다. 2008 년 대선 당일까지 MyBO 에 등록된 프로파일 수가 2 백만이었고, 오바마의 페이스북 지지자

수는 3 백 4 십만 명이였다. 이메일 리스트에 1 천 3 백만이 올라 있었고, 1 백만 명이 문자 메시지를 수신했다.⁵⁸

이렇게 많은 지지자들과 연결된 힘을 바탕으로 오바마는 미 역사상 최대의 선거자금인 7 억 4 천 6 백만 달러를 모았고 이중 5 억 달러를 온라인 상에서 모금할 수 있었다. 대선 경쟁자였던 공화당의 맥케인은 8 천 4 백만 달러의 공공선거보조금(public funds)을 포함, 총 3 억 5 천만 달러로 선거를 치렀다. 오바마의 선거 모금액이 절반 정도 밖에 되지 않는 것이었다. 민주당 경선 당시에도 오바마의 모금액은 4 억 9 백만 달러로 최대 경쟁자였던 힐러리 클린턴보다 2 억 1 천 5 백만 달러나 더 많았다. 오바마의 전체 선거자금 중 기부 총액이 200 달러 이하인 소액 기부자들이 모아준 액수는 2 억 1 천 7 백만 달러였다. 2008 년 8 월 31 일까지 모금한 전체 선거자금 절반이 소액 기부자로부터 왔다.

MyBO 가입자들은 각자가 선거자금 모금 페이지를 만들어 친구나 지인 등 자신의 인맥에 있는 이들에게 오바마 캠프에 후원금을 내도록 운동을 했다. 이렇게 스스로 선거자금 모금에 나선 사람들의 수가 7 만이였다.⁵⁹ 선거자금뿐만 아니라 오바마의 선거 운동을 특별하게 만들었던 점은 시민들의 참여의 폭이였다.

오바마를 제외한 대부분의 대선 후보들은 선거자금의 대부분을 “1 천 달러 이상” 기부한 “고액 기부자”로부터 모금했다. 민주당의 힐러리 클린턴, 존 에드워즈, 빌 리처드슨, 크리스 도드, 조셉 바이든 모두 자금의 절반 이상을 고액 기부자들로부터 충당했고, 공화당에서도 존 맥케인(54%), 미트 롬니(74%), 루돌프 줄리아니(82%)가 이들의 도움으로 대선 자금을 모았다. 모금한 총선거자금이 2 천 5 백만 달러도 안되었던 마이크 허커비와

⁵⁸ Jose Antonio Vargas, “Obama Raised Half a Billion Online,” Washington Post, November 20, 2008

⁵⁹ Jose Antonio Vargas, “Obama Raised Half a Billion Online,” Washington Post, November 20, 2008

프레드 톰슨 조차 선거자금의 40% 이상을 1,000 달러 이상의 기부자로부터 충당했다. 공화당의 자유주의자인 론 폴은 그 비중이 33%로 가장 낮았다.

[표 24] 2007-2008 년 양당 경선주자의 후원금 모금 (단위: 백만 달러)⁶⁰

후보자	후원금총액 (백만 달러)	개인후원금 (개인 후원금액 분류)					
		200 달러 이하		201 달러- 999 달러		1,000 달러 이상	
		금액	%	금액	%	금액	%
민주당							
Obama	409.2	121.2	30%	113.1	28%	174.4	43%
Clinton	194	42.5	22%	43.8	23%	107.7	56%
Edwards	38.6	11.8	31%	8.5	22%	18.3	47%
Richardson	21.8	3.5	16%	4	18%	14.3	65%
Dodd	11.8	1	9%	0.9	8%	9.8	83%
Biden	9.6	1.6	17%	1.3	13%	6.7	70%
Kucinich	4.4	2.5	56%	1.1	26%	0.8	19%
Gravel	0.5	0.3	52%	0.1	24%	0.1	24%
Dem subtotal		184.4	25%	178.1	24%	373	51%
공화당							
McCain	203.5	42.2	21%	40.2	20%	121.2	60%
Romney	59.8	4.7	8%	7.9	13%	47.1	79%
Giuliani	55	3.5	6%	5.6	10%	45.9	83%
Paul	34.3	13.4	39%	9.6	28%	11.3	33%
Thompson, F.	23.2	8.9	39%	4.2	18%	10.1	43%
Huckabee	16	4.6	29%	3.7	23%	7.7	48%
Tancredo	4	2.2	55%	1.1	28%	0.7	18%
Brownback	3.5	1.2	34%	0.8	22%	1.5	43%
Hunter	2.3	1.1	45%	0.4	19%	0.8	36%
Thompson, T.	1	0.1	8%	0.1	15%	0.7	77%
Gilmore	0.3	0	9%	0	9%	0.3	83%
Rep subtotal		81.9	20%	73.7	18%	247.4	61%
2004 년 양당 대선후보자							
Kerry	215.9	43.6	20%	51.1	24%	121.3	56%
Bush	256.1	66.4	26%	37.7	15%	153.3	60%

⁶⁰ FEC 에 보고된 후보자들의 보고서에 근거한 자료임

2008 대선 본선 - 오바마							
후보자	후원금총액	개인후원금 (개인 후원금액 분류)					
		200 달러 이하		201 달러- 999 달러		1,000 달러 이상	
		금액	%	금액	금액	%	금액
Obama	336.9	114.1	34%	79.2	23%	143.1	42%

*경선과 본선 모두 공공선거보조금 없이 치른 후보는 양당을 통틀어 오바마가 유일하다. 그렇기 때문에, 그의 선거후원금을 낸 후원자들 또한 경선과 본선으로 나누어 계산했다. 즉 경선과 본선에 각각 150 달러씩 기부한 이들은 경선과 본선 모두 “200 달러 이하”로 분류된다.

2. 대선 소액 후원자 확보

선거자금 기부 이후에 선거캠프에 대한 소속감이 커지는 것은 당연하고, 적극적 지지층이 될 가능성이 크기 때문에 대선 후보들이 이들을 끌어안으려는 노력을 한다. 그러나 대선 후보들의 선거자금 모금 추이를 조사해보면 경선 초기에는 소액 기부자의 비중이 그다지 크지 않았던 것으로 나타난다.

대선 후보들은 FEC 에 자금 보고를 하는데 대선이 치러지기 이전 해에는 분기별로, 대선이 있는 해에는 월별로 하게 된다. 자금 모금 상황을 보면 대선 레이스 초기에는 오바마를 포함한 모든 후보들이 거액의 기부자로부터 후원을 받는 것이 거의 절대적이라 할 정도이다. 2007 년 1 월부터 9 월까지 오바마가 모금한 자금의 60%가 1,000 달러 이상 후원한 기부자에게서 왔다. 200 달러 이하를 기부한 소액 기부자로부터 모금한 액수는 같은 기간 모금한 돈의 28%에 지나지 않았다. 심지어는 공화당의 론 폴조차 동기 모금한 금액의 절반 이상을 고액 기부자로부터 받았다.

결국 대선 후보들이 소액 기부자들로부터 동력을 얻을 때까지는 고액 기부자들에게 의존하고 있다는 이야기이다. 오바마가 3/4 분기에 총 200 달러 이하를 기부한 소액 후원자로부터 모금한 액수는 24%였으나,

4/4 분기 들어 에드워즈와 클린턴에 필적하는 주요 대선주자로 떠오르자 소액 기부도 증가해 그 비중이 44%로 늘어났다. 아이오와 경선을 이기자 소액 기부자들로부터의 후원은 더욱 늘어났다.

이러한 추세는 거의 모든 선거에서 나타나고 있는데, 이 때문에 현대 선거의 모든 후보들은 가능한 한 빠른 시간 내에 많은 돈을 모아 인지도를 높여야 한다는 부담을 가질 수 밖에 없다. 선거 비용에 대한 계산뿐만 아니라 초기에 선거자금을 얼마나 모았느냐를 기준으로 후보의 당선 가능성을 가늠하고 유력 후보로 부상할 수 있는지가 판가름 나기 때문이다. 즉, 어느 선거에서든 주요 후보로 자리매김하기 위한 최선의 방법은 선거자금을 많이 모았음을 보여주는 것이고, 따라서 가장 효율적인 방법인 고액기부자로부터의 모금 후보들이 심혈을 기울이는 것이다.

XI. 결어: 논의되고 있는 개혁안들

미국의 선거자금 제도는 끊임 없는 개혁에 개혁을 거듭해 왔다. 정치 시스템을 운영하는 가장 중요한 요소인 “선거자금”에 대한 것이기 때문에 관련된 제도를 만들어 내는 것은 한 번의 제도 개선을 통해 이루어질 수 있는 사안이 아니기 때문이다. 기본적으로 정당의 이념과 기본 정책과는 관계없이, 양대 정당이 공유하고 있는 “정치권 이해”와 기업 및 이익 단체들로 대변되는 “산업 자본가들의 이해,” 그리고 일반 시민과 노동자들로 대변되는 “시민 사회의 이해”가 복잡한 삼각 관계를 이루어 개혁을 이끌어오는 양상을 보이고 있다.

2010년에는 선거자금 제도 운영에 있어서 또 다른 획을 긋는 해이었다. 바로 연방 대법원이 Citizens United v. FEC 의 판결문을 통해 기업 및 노조 등이 연방 선거에 영향을 미칠 내용을 담은 선거 광고에 지출을 할 수 있는 길을 열어 놓았기 때문이다.⁶¹ 대법원은 BRCA 의 203 조가 헌법에 보장된 기업들과 노조 등 단체들의 표현의 자유를 침해한다고 판결을 내린 것이다. 사실상 이번 판결은 기업과 노조에게 자유롭게 일반 예산을 지출할 수 있는 길을 열어 놓았다.

기업과 노조는 자신들의 일반 예산을 선거 관련 광고에 지출할 수 없었다. 이를 피해가기 위해, 이들은 별도의 PAC 을 구성하거나, 자신들과 뜻이 같은 비영리 단체를 세우거나, 후원을 해왔다. 당연히 PAC 이나 비영리 단체들은 법으로 보장된 독립 지출을 통해 막대한 금액을 선거 관련 광고에 퍼부었다.

오바마 대통령과 민주당은 법원의 판결이 산업 자본에게 유리한 것으로 판단했다. 기업과 노조가 모두 선거 관련 광고에 지출을 할 수 있는 길이 열렸지만, 그동안 형식적이거나 규제를 하던 법이 위헌으로 실효가

⁶¹ Congressional Research Services Report 41096, Legislative Options After Citizens United v. FEC: Constitutional and Legal Issues (2010)

없어지면, 자금력이 풍부한 기업 등 산업 자본이 선거 광고전에서 우위를 차지할 것이라는 우려 때문이었다. 진보적인 사람들과 민주당은 바로 법안을 입안하였는데, 모든 기업, 노조, 비영리 단체들이 선거 관련 지출을 할 경우 모든 정보를 공개하라는 것이다. 이 법안은 2012 년에 민주당이 주도하여 입안할 것으로 예상된다. 그러나 공화당이 하원의 과반을 차지하고 있기 때문에 이 법안이 쉽게 통과되기 어려울 것으로 예측되고 있다.

매년 법안이 상정되었다가 별로 주목을 받지 못하고 폐기되고 마는 법안이 있다. 바로 공공 선거자금 지원 제도이다. 1976 년 벅클리 판결문을 통해 없어진 의회 후보자들에 대한 선거자금 지출 제한을 공공 선거자금 지원 제도를 도입해 부활하려는 움직임인 것이다. 그러나 대통령 후보자에 비해 의석 수도 많고 후보자 수도 많은 하원과 상원 후보자들에 대한 선거 지원금을 주기 위해서는 막대한 재정이 필요한데, 재원 마련에 대해 상당히 회의적인 의견들이 많다.

최근에는 일부 주에서 시행하거나 시행 예정 중인 ‘깨끗한 선거’(Clean Elections)제도를 연방에 도입하고자 하는 시도가 있었다.⁶² 이 법안은 후보자가 소액의 후원자를 일정 규모로 확보할 경우 정부가 예비선거 및 본선거 비용을 지원하는 것이다. 예를 들어 하원 후보자가 100 달러 미만을 기부하는 후원자를 1,500 명을 모으거나 5 만 달러 이상을 모으면, 정부가 90 만 달러의 선거자금을 후보자에게 지원하는 것이다. 상원 후보자들은 주의 인구에 따라 별도의 계산하는 방법을 마련하였다. 이러한 방법으로 후보자들을 기업이나 노조 등의 영향력에서 벗어나 일반 시민들에게 관심을 갖게 만들 수 있다는 것이다. 그러나 이 법안도 별 관심을 끌지 못하고 폐기되고 말았다.

여소야대 국면과 2012 년 대통령 선거를 앞두고 있는 제 112 차 의회 (2011 년-2012 년)에서 선거자금법의 개혁은 더 어려울 것으로 예상된다.

⁶² The Fair Elections Now Act (제 111차 의회: S. 752와 H.R. 1826)

참고 문헌

Brookings Institute, www.brookings.edu

Campaign Finance Institute, www.campaignfinanceinstitute.org

Common Cause, www.commoncause.org

Anthony Corrado, “Public Funding of Presidential Campaigns”

Brookings Institute website

Code of Federal Regulation – Title 11: Federal Elections – Parts 100,
104, 109, 110

Campaign Finance Institute, www.campaignfinanceinstitute.org

Center for Responsive Politics, www.opensecrets.org

Federal Election Campaign Laws §437d and §438

Federal Election Commission, www.fec.gov, Record 25 (October 1999);
Guidebook for Complaints and Respondents on the FEC
Enforcement Process (December 2009); OGC Enforcement
Statistics for Fiscal Years 2003–2008; and Statistics for
Fiscal Years 2009–2010

Federal Register, Vol. 68, No. 153. August 8, 2003, pp. 47401–02

R. Sam Garrett, Public Financing of Congressional Elections:

Background and Analysis, CRS Report for Congress, July 2,
2007

John Horrigan, Mobile Access to Data and Information, Pew Internet &
American Life Project, 2008

Michael Luo and Griff Palmer, "In Fine Print, a Proliferation of Large Donors," *The New York Times*, October 20, 2008

Kantar Media/CMAG with analysis by the Wesleyan Media Project

Eleanor Neff Powell, "Reward and Punish: Career Advancement in the U.S. Congress," Paper prepared for presentation at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, August 28-31, 2008

"Campaign Financing: Electing Congress." CQ Electronic Library, CQ's Congress A to Z Online Edition, coaz4d-179-8933-500984. Originally published in *Congress A to Z*, 4th ed., edited by David R. Tarr and Ann O'Connor (Washington: CQ Press, 2003). <http://library.cqpress.com/congressaz/coaz4d-179-8933-500984> (accessed May 29, 2008).

Jose Antonio Vargas, "Obama Raised Half a Billion Online," *Washington Post*, November 20, 2008

Jonathan Zittrain, *The Future of the Internet* (New Haven, Yale University Press, 2008)