



미국의 매칭펀드(matching funds) 제도 (II)

정보신청기관 : 중앙선거관리위원회 법제기획관실

지난호에서는 매칭펀드(matching funds) 제도의 운영방식, 통계자료, 그리고 매칭펀드와 관련된 다양한 문제점 중 자격요건에 관해 살펴보았다. 이번 호에서는 지출의 상한선, 후보자의 보조금 지급 등 자격요건 이외에 매칭펀드와 관련하여 연방선거위원회가 당면하고 있는 문제들을 살펴보도록 하겠다.

I. 매칭펀드 요청서 제출

연방선거위원회가 매칭펀드에 대한 후보자의 자격을 확인하고 나면, 후보자는 매칭펀드를 요구하는, 즉 실질적인 매칭펀드의 수령(실제로 받을 수 있는 금액)을 요구하는 요청서를 제출하여야 한다. 이에 위원회의 감사부 직원들은 후보자가 과연 지급받을 수 있는 범위 안에서 매칭펀드를 수령하게 되는 것인지를 확인하기 위해 제출된 요청서를 검토하게 된다.

연방선거위원회의 업무 효율성이 현저하게 개

선되었다 하더라도, 위와 같은 처리과정은 여전히 많은 노동력을 필요로 하는 힘든 과정이다. 1976년, 선거철에 새롭게 형성된 연방선거위원회의 28명의 감사관들은 마감일까지 작업을 마치기 위해 야간근무와 주말근무를 해 왔다. 또한, 요청서를 검토하기 위해 때때로 다른 기관에서 인력협조를 받는 경우도 있다. 평균적으로 회계감사원 직원 6명과 임시직 고용자 8명의 도움이 요구된다.

직원들이 매칭펀드의 요청서를 모든 항목별로 100% 검토하기 때문에 위에서 언급한 조치(야근, 주말근무, 인력협조)는 어느 정도 필요하다. 하지만 연방선거위원회는 위와 같은 처리과정을 통해 정해진 기간 동안 법에 규정된 의무를 이행하였다 하더라도, 결과적으로 각 요청서에 대한 100% 검토는 불가능하다는 것을 깨닫고 통계적인 표본화 처리과정을 사용하기 시작했다.

1979년, 연방선거위원회는 회계법인 Ernst & Whinney에게 위원회의 검증절차를 검토하도록

의뢰하였다. 이곳에서 나온 결과를 바탕으로 Probability Proportional to Size(PPS, 가능성 사이즈)라는 통계적 표본화 방법을 채택하였으며, 매칭펀드 요청서를 보다 효율적으로 처리하기 위해 PPS의 사용을 늘려나갔다.

II. 지출의 상한

예비선거 후보자가 매칭펀드에 대한 자격을 갖추기 위해서는 선거운동을 위한 자신의 지출이 일정한 금액으로 제한되는 것에 동의해야 하고(지난호, ‘매칭펀드(matching funds) 제도가 운영되는 방식’에서 언급), 주(州)별 지출상한과 국가에서 정한 지출상한을 모두 따라야 한다.

1980년대 이래, 많은 잠재적 대통령 후보들이 다양한 연방 및 비연방 후보들을 지원하기 위해 정치활동위원회(Presidential Leadership PACs로 언급되기도 함)를 설립하였다. 일각에서는 정치활동위원회가 연방 및 비연방 후보자들에게 기여해 온 점을 인정하면서도, 위원회를 사실상 그 후보들을 후원하는 대통령 희망자를 위해 형성된 조직이라 보고 있다.¹⁾

그들은 정치활동위원회가 다음 선거운동의 기반을 쌓고, 잠재적 대통령 후보(대통령 희망자)의 인지도와 지지기반을 구축하기 위해 이에 관한 지출을 발생시킨다고 주장한다. 장래 대통령

후보의 여행경비를 지불하거나 차후 선거운동에서 사용될 수 있는 기부자 목록을 만드는 일 등이 그 예이다. 더욱이 정치활동위원회는 장래 대통령 선거운동의 일원이 될 수 있는 중요한 정계 인사들을 고용하기도 한다. 이런 이유로 비평가들은 정치활동위원회와 같은 조직을 만들어 선거운동과 관련된 여러 가지 지출을 하는 것은 정해진 지출상한을 교묘하게 회피하려는 방법이라고 주장한다.

잠재적 대통령 후보들이 법적 규제 밖에서 기부금을 모아 지출하기 위해 draft committees(한 개인이 관직에 오르도록 돕기 위해 형성된 독립적인 조직)를 사용하기도 한다.²⁾ 하지만 일부 법원은 이 조직이 연방 공직의 후보를 지지하기 위해 기부금을 모으거나 지출하는 것이 아니라, 단지 미래에 후보자가 될지 안 될지 모르는 한 개인을 지지하는 것이기 때문에, 그러한 사전 선거운동은 허용되며 지출상한에 반하지 않는다고 판결하였다. 결과적으로 draft committees는 법이 규정하는 정치적인 목적의 위원회가 아니라고 본 것이다.³⁾ 이에 연방선거위원회는 draft committees를 연방선거위원회가 규제하는 범위 안에 두어 지출상한 회피의 가능성을 피할 수 있도록 의회가 법령을 수정해 줄 것을 권고하였다.

delegate committee(정당의 전당대회에서 대의원이 되기 위해 선거운동하는 개인을 지지할



1) Anthony Corrado, *Creative Campaigning: PACs and the Presidential Selection Process*(Boulder: Westview Press, 1992), p.10.

2) See, for example, Anthony Corrado, *Creative Campaigning: PACs and the Presidential Selection Process*, p.75.

3) See *FEC v. Florida for Kennedy Committee*, 492 F. Supp. 587(S.D. Fl. 1979), rev'd, 681 F.2d 1281(11th Cir. 1982).

목적으로 형성된 조직)에 의한 지출 또한 지출상한에 관한 비슷한 우려를 낳아 왔다. 연방선거위원회 규정은 특정한 선거운동 자료(i.e., 표지판, 자동차에 붙이는 광고, 선전용 스티커)를 준비하여 배포하는 것을 허용한다.⁴⁾ delegate committee가 대통령 선거운동에 의해 관리되거나 특별한 관계를 맺고 있는 것이 아니라면 앞에서 말한 지출들은 대통령 선거의 지출상한에 포함이 안 된다는 것이다. delegate committee가 대통령 선거운동과 어떠한 관계를 가지고 있는 경우, 이 위원회의 지출은 지출상한에 반하는 것으로 간주된다. 예를 들어, 1984년 몬데일 선거운동(Mondale campaign)에서는 몇몇 delegate committee가 만든 지출을 지출상한에 반하는 것으로 보지 않았지만 연방선거위원회의 조사는 delegate committees가 몬데일 선거운동과 특별한 관계를 맺고 있으며, 여기서 만들어진 지출은 이 선거운동이 정해진 지출상한을 초과하게 만든 점을 밝혀냈다. 결과적으로 이 선거운동은 벌금으로 총 398,140달러를 지출하게 되었다.⁵⁾ 이후 연방선거위원회는 delegate committee와 대통령 선거운동 사이의 관계를 판단하는 데 사용되는 기준을 명확히 하기 위해 위원회의 규정을 개정하였고, 그 뒤로 이에 관한 논쟁은 훨씬 줄어들었다.

투표 연령 인구를 기초로 정해지는 각 주의 지출상한은 후보자로 하여금 크고 대의원 수가 많

은 주(州)에만 관심을 갖고 집중하는 것을 방지한다. 선거가 열렸던 최초의 두 주인 Iowa와 New Hampshire는 상대적으로 적은 인구를 가지고 있고, 그 결과 낮은 지출상한을 가지고 있다. 하지만 대통령 선거운동은 전형적으로 이러한 주들을 momentum-builder로 보아 더 많이 지출할 수 있기를 바라고 있다.

선거운동은 주별 지출상한의 제한을 피하기 위하여 Iowa와 New Hampshire 주의 지출상한에 포함될 수 있는 금액을 최대한 줄이는 복잡한 계획을 고안하기도 했다. Iowa와 New Hampshire 주의 지출상한으로부터 그와 관련된 지출을 배제시킬 목적으로, 몇몇 선거운동이 이웃 주에 선거운동 사무소를 세운 일이 그 예이다. 연방선거위원회는 선거운동이 주별 지출상한을 초과하였는지를 판단하고, 발견된 위반사항을 집행함에 있어 필요한 일련의 활동들을 관리, 감독하는 데에 상당한 물자를 할애해야만 했다.

연방선거위원회는 수년 동안 이 문제에 부딪쳐 왔다. 1991년, 연방선거위원회는 어떠한 지출을 주별 지출상한에 포함시킬 것인지, 그 과정에 대한 제약을 풀고 단순화하기 위해 위원회의 규정을 수정하였다. 개정된 규정에서는 방송홍보 비용(media expenses), 우편홍보 비용(mass mailings), 일반 경비(overhead expenses), 전화홍보 비용(special telephone programs), 여론조사(public opinion polls)의 내용에 해당할 경우에

4) 11 CFR 110.14(h)(2).

5) See Matter Under Review(MUR) 1704.

만 지출상한 내역에 포함되는 것으로 본다.⁶⁾ 반대로, 이전의 규정에서는 특정한 면제사항에 해당하는 경우를 제외하고는, 모든 지출을 지출상한에 포함시켰다. 또한 이전 규정은 예비선거운동위원회로 하여금 특정한 주의 지출상한에 포함되는 지출내역의 50%까지를 기부금으로 보도록 허용하며 주별 지출상한으로부터 배제시켰다.⁷⁾

이러한 규정의 변화들이 가져오는 혜택에도 불구하고, 연방선거위원회는 의회가 주별 지출상한을 없애도록 권고한다. 위원회는 그런 변화가 선거운동에 대한 상당한 회계부담(accounting burden)을 덜어주고 고된 회계감사와 집행업무의 부담을 경감시키며 관련된 모든 당사자에게 혜택을 줄 것이라고 보고 있다. 주별 지출상한을 없애는 일은 위원회의 경험을 바탕으로 선거 과정에는 강한 영향을 미치지 않을 것이며, 주별 지출상한이 없다 하더라도, 모든 주의 지출상한을 합한 것보다 적긴 하지만 후보자들은 여전히 국가 지출상한에 영향을 받게 될 것이다.

III. 부적격(지급받던 매칭펀드에 대한 자격의 상실)

후보자가 매칭펀드에 적격하다고 결정이 나

면, 그 자격이 소멸하는 시기까지는 계속하여 매칭펀드를 지급받을 수 있다. 하지만 향후에도 오로지 선거운동에서 비롯된 빚을 갚거나 선거운동을 정리하기 위한 목적으로만 추가적인 보조금을 지급받을 수 있다.

법과 연방선거위원회의 규정 아래, 예비선거후보자는 다음과 같은 날로부터 매칭펀드 지급에 대한 자격을 상실하게 된다.

- 후보자가 두 번의 연속적인 예비선거에서 10%의 투표 지지율을 획득하지 못한 날로부터 30일(나중에 있는 예비선거에서 후보자가 20% 또는 그 이상의 지지를 받지 못한다고 가정할 경우에)
- 후보자가 공식적으로 선거 경쟁(race)에서 철수한 날
- 한 개 또는 그 이상의 주에서 적극적인 선거운동을 중단하였다고 후보자 자신이 연방선거위원회에 통보한 날 또는 연방선거위원회가 이와 같이 판단한 날⁸⁾

후보자가 매칭펀드에 대한 자격을 잃게 될지라도, 이전에 발생했던 부채의 변제를 위해 계속하여 매칭펀드를 지급받을 수 있다.⁹⁾ 이 때의 매칭펀드의 지급은 개인기부금(private contribu-



6) 11 CFR 106.2.

7) The statute exempts a percentage of a campaign's fundraising expenses from the definition of "expenditure." 2 U.S.C. Sec.431(9) (B)(vi). Amounts excluded as exempt fundraising costs at the state level, when added to amounts excluded at the national level, may not exceed 20 percent of the national spending limit.

8) A candidate may re-establish eligibility by resuming active campaigning in more than one state.

9) 26 U.S.C. Sec. 9033(c)(2).



tion)과 매칭펀드를 합한 총액이 후보자가 부적격하게 되는 날에 보고된 부채 액수와 같지 않거나 그것을 초과하지 않는 경우에만 이루어진다.

또한 연방선거위원회 규정은 후보자가 부적격하게 되는 날 이후에 선거운동을 정리하기 위한 비용을 지불하기 위해 추가적인 매칭펀드를 받을 수 있도록 허용한다.¹⁰⁾ 일각에서는 추가적인 매칭펀드에 대한 기대가 선거운동의 변호사와 회계사로 하여금 연방선거위원회의 회계감사와 집행결과에 대해 이의를 제기하도록 조장하며, 이것은 결국 선거운동을 신속히 정리할 수 없게 한다고 비판한다. 하지만, 다른 한편에서는 연방선거위원회가 감사를 실시하는 후보자의 선거위원회에게 정당한 법의 절차를 제공하는 것이 당연하다며, 추가적인 매칭펀드를 의무의 일환으로 보는 시선도 있다. 연방선거위원회는 선거운동의 정리를 위한 국고보조금을 제공함으로써, 후보자들의 선거위원회가 재정적으로 불편함 없이 자신들의 상황이나 의견을 나타낼 수 있는 충분한 기회를 갖게 될 것이라 보고 있다.

IV. 회계감사와 집행

연방선거위원회는 대통령 선거의 회계감사 그리고 이와 관련된 법의 집행 문제(검토 중인 문제들)에 관하여 지속적인 비판을 받아 왔다. 연방선거위원회의 개선의지와 노력에도 불구하고,

감사를 마무리함에 있어 종종 2년에서 4년이라는 시간이 소요되어 왔다. 예비선거 회계감사와 관련된 법의 집행 문제들이 가장 복잡하기 때문에 이를 마무리 짓는 데에 가장 긴 시간이 소요된다. 이 중, 매칭펀드 프로그램의 모든 요건에 일치하는지를 확인하며 국고(國庫)의 낭비를 막는 과정은 특히 시간이 많이 소요되는 일이다.

부가적으로 문제가 되는 것은 연방선거위원회가 감사를 하는 각 후보자의 선거위원회에게 정당한 법의 절차를 부여해야 하는 의무, 그리고 기밀에 대해 각 선거위원회의 권리를 지켜주어야 할 의무에 관한 것이다. 이러한 의무를 충족시키는 일은 회계감사, 그리고 관련 법의 집행 과정을 항상 지연시킨다. 다음의 상황이 바로 그 예이다.

회계감사의 과정에서 연방선거위원회는 각 후보의 선거위원회가 중간 감사 보고서와 최종 감사 보고서에 대해 응수할 수 있도록 기회를 주어야 한다. 이와 비슷하게, 회계감사와 관련한 법의 집행 과정에서도 피고의 입장에 있는 선거운동이 문제에 대해 진술할 수 있도록 기회를 주어야 하며, 관련 법의 집행 결과를 대중에게 공표하기 전 조정합의에 함께 도달할 수 있도록 노력을 기울여야 한다.

국고보조금을 보호하고 선거운동에 있어 법의 정당한 절차를 보장하며 회계감사와 그와 관련한 법의 집행 결과를 적절한 시기에 공개하는 등



10) 11 CFR 9034.4(b)(3).

이러한 모든 의무들이 균형을 이루도록 하는 일은 연방선거위원회에게 있어 가장 어려운 과제 중 하나이다. 그럼에도 불구하고, 연방선거위원회는 법률을 준수하고 선거운동의 법적권리를 계속적으로 보장하면서 회계감사의 공개를 촉진시키는 방법을 찾아 왔다. 그 예로, 1979년에 연방선거위원회는 Arthur Andersen and Company and Accountants for the Public Interest(API)에게 위원회의 회계감사 처리과정을 평가해 줄 것을 의뢰하였다. 이후, API의 결과를 바탕으로 많은 처리과정을 수정하였고, 이로써 회계감사를 마치고 그 결과를 대중에게 공표함에 있어 소요되는 시간을 상당 부분 줄일 수 있었다. 1991년에는 대통령선거 회계감사와 그와 관련한 법의 집행 문제들을 조속히 처리하고 공개하기 위해 위원회의 규정을 수정하였고 회계감사 절차를 조정하였으며, 기술의 사용을 확대시키고 직원을 늘리기에 이르렀다.

가장 중요한 몇 가지의 변화들을 살펴보면 다음과 같다.

- 이후에 집행이 이루어질 수 있는 감사결과와 공개적으로 발표된 모든 감사결과를 포함한 disclosure를 늘린 점
- 각 후보의 선거위원회에게 감사결과에 대해 이의를 제기하거나 결과를 인정할 수 있도록 시간을 제공함에 있어 제한을 둔 점
- 감사를 받게 되는 각 후보의 선거위원회로 하여금 요청에 따라 기록을 제공하거나 연방선거위원회의 소환장을 받아들이라고 요

구한 점

- 회계감사에서 전산화된 기록문서의 사용을 확대시킨 점
- 초과되거나 금지된 기부금에 대한 감사 결과를 분석함에 있어 통계적 표본화를 채택한 점

대중적으로 공표하는 일은 법을 집행함에 있어 부분적으로 필요하다. 부정적인 공표가 있게 될 경우, 후보자에게 큰 장애가 될 수도 있기 때문이다. 하지만 시기적절하게 공개되는 것이 아니라면 그러한 부정적인 공표의 영향은 감소되며, 법을 준수하고자 하는 동기 또한 줄어들게 된다. 이런 이유로, 대통령 선거 감사 보고서의 공개를 촉진시키려는 연방선거위원회의 노력은 법의 집행 과정에 ‘미끼’를 만들어 법의 준수를 강화시키고자 하는 것으로 표현된다.

연방선거위원회는 자신이 밝아 온 행로들이 회계감사와 그 집행과정을 가속화할 것이라고 예상하면서도, 입법적인 조치가 이 상황을 훨씬 더 촉진시킬 것이라 기대하고 있다. 예를 들어, 주별 지출상한을 없애거나 현재의 ‘기부금 상한(정당의 모금활동을 통한 기부금)과 전체 지출상한을 합하는 일은 연방선거위원회가 예비선거 회계감사에 할애해야 할 시간과 물자를 훨씬 줄이는 일이라고 보는 것이다.

이 성 운

(한국법제연구원 인턴연구원)