

미국 청렴선거법(Clean Election Act)의 제도적 분석:

메인, 애리조나의 사례를 중심으로

김준석 | 동국대학교

| 논문요약 |

청렴선거법(Clean Election Act)은 1996년 메인 주를 시작으로 애리조나, 매사추세츠, 버몬트 등으로 확대·운용되는 정치자금제도로, 선거현장의 현재와 맞지 않는 기존 정치자금 제도의 문제를 극복하기 위해 도입되었다. 청렴선거법은 일정 자격을 갖춘 공직 후보자들에게 실제 선거를 치를 만큼의 적정한 선거자금을 제공하여 공정한 경쟁을 유도하는 것과 후보자가 '자발적으로' 선거자금 지출을 제한하도록 유도함으로써 선거자금의 총액을 줄이고자 하는 데 그 목적이 있다. 본 논문은 청렴선거법의 도입배경과 내용, 주 별 법적용의 특성을 비롯하여, 청렴선거법 도입의 영향을 실증적 자료를 통하여 검증하고, 청렴선거법 하 정치자금제도를 기존의 정치자금제도와 비교한다. 청렴선거법의 도입 이후 메인과 애리조나 선거에 출마한 후보의 수는 훨씬 늘어난 것으로 나타났으며, 전체 선거비용의 측면에서는 메인 주에서는 총 비용이 감소하고, 애리조나에서는 총액이 오히려 증가하는 엇갈린 결과를 나타내었다. 청렴선거법 하 완전공영제와 기존의 정치자금제도인 위스콘신의 준(準)공영제를 비교한 결과 두 제도는 예비선거의 지원여부, 재원의 마련, 지원금의 결정, 공적자금 수령후보에 대한 사후 지원과 행동의 제약의 측면에서 많은 차이를 나타내었다. 청렴선거법의 경우 공적 지원금의 규모를 설정함에 있어 이전 선거의 후보 평균지출액을 고려하고, 매칭 펀드를 통한 추가적 선거자금을 지원하는 등의 제도적 실효성을 중시하였으며, 이는 공적지원을 받는 후보가 실질적 경쟁력을 갖출 수 있는 기반을 제공하고, 상대후보의 전략과 그에 따른 상황변화에도 유연하게 대처할 수 있도록 하는 기능을 한다.

I. 들어가며

민주주의와 돈의 관계, 특히 현대 민주주의 국가에서 선거자금과 정치적 영향력의 관계에 대한 관심과 우려는 계속해서 제기되어 왔다. 민주주의가 공고화된 국가에서는 돈으로 표를 사는 직접적 대표행위는 금지되어 있다. 하지만, 여전히 많은 이들은 선거자원의 불균형이 조직과 미디어를 통해 유권자의 판단을 흐리게 할 수 있으며, 이러한 문제의 바탕에는 선거자금이 있다고 생각한다. 정치자금개혁에 대한 논의는 선거에 있어서 후보자·정당 간의 ‘돈’의 불균형을 어떻게 해소할 것인가에 대한 것과 다르지 않다.

미국의 정치자금제도는 다른 해외사례들과 비교할 때, 최근까지 다양한 학자들이 깊은 관심을 표시하여 온 연구주제 중 하나이다. 대통령제를 비롯하여, 정치체제의 큰 틀에서 미국의 제도와 우리의 유사점은 우리가 그간 정치제도의 개혁에 있어 미국의 사례에 관심을 가져온 중요한 이유이다. 한국의 정치자금 관련 법제의 내용 또한 미국과 상당 부분 유사하며, 특히 우리의 경우 2004년, 2005년의 정치자금과 관련한 3대 법제의 개정(정치자금법, 공직선거법, 정당법)에 있어 미국의 2002년 초 「당적선거자금개혁법안(the Bipartisan Campaign Finance Reform Act)」을 벤치마킹한 점 등은 비교사례로서의 미국의 정치자금 제도의 연구 가치를 높이고 있다.

하지만, 미국의 정치자금제도에 대한 이러한 관심과 중요성에도 불구하고, 우리 학계의 관련 연구는 아쉬움을 남긴다. 지난 이십여 년간 정치학계의 신진 학자들이 미국의 정치자금제도와 그 영향에 대한 연구를 상당부분 진척시켰음에도 불구하고, 연구의 대부분이 미국 연방정부의 공직자 선거와 연방선거법의 정치자금제도의 분석에 제한되었다. 미국의 연방선거의 중요성을 간과할 수 없으나, 미국의 정치자금제도에 대한 폭넓은 이해를 위해서는 주 단위 선거제도의 다양성을 함께 고려할 필요가 있다. 미국의 선거제도가 많은 변화를 경험했음에도, 분명히 변하지 않는 원칙은 미국선거의 관리주체는 주 정부라는 점이다. 미국의 각 주는 유권자의 자격과 등록, 선거자금의 모금과 사용, 정당의 활동 등 선거와 관련한 정치활동의 내용과 범위를 스스로 정하고 있다. 이는 연방

상·하원 선거는 물론, 대통령 선출에 있어서도 적용된다. 미국의 50개 주는 개별 주에 배당된 대통령 선거인단을 어떠한 방식으로 어떻게 선출할지에 대하여 각 주의 법에 따라 결정할 수 있고, 그리고 실제로 상당 부분 그렇게 결정하고 있다.¹⁾

우리의 미국정치자금연구에서 두 번째로 아쉬운 점은 현재 진행된 관련 연구 중 독자들이 ‘미국 정치자금제도’에 대해 상당히 전문화된 지식을 가지고 있다고 전제하는 ‘불친절한’ 연구가 많다는 점이다. 미국 주 정부의 자료와 사례가 “후보자 간 정치자금의 적고 많음이 후보의 당선에 어떠한 영향을 미치는가?” 등의 주요 연구 질문의 검증을 위해 자주 활용되어 온 것은 사실이나, 미국의 주 정치자금제도의 내용과 그 차이, 구조적 특징 등은 관련 학자들 간에 충분히 설명되어 있지 않다.

무엇보다 벤치마킹(benchmarking)의 측면에서도 미국의 주·지방 정치자금제도에 대한 보다 많은 관심이 요구된다. 미국 주 정부의 각종 법제와 정책집행의 많은 부분이 연방제도로 채택되고 있다. 연방제도의 주 정부 벤치마킹은 최근의 일이 아니라 미국혁명당시의 헌법제정 이래 계속되어 온 것이다.²⁾ 정치자금제도의 경우 연방정부 차원에서는 새로운 제도의 채택이 간헐적이고, 느리게 이루어지는 경향이 있다. 「초당적선거자금개혁법안」의 경우도 1995년 상정된 법안이 상하원 본회의를 통과하기까지는 7년의 시간이 필요했다. 또한 그 내용면에서도 처음 의도와는 많이 다른 기존 법안의 단순한 정비에 그쳤다는 평가가 많다(백창재 2004). 반면, 주(州)와 지방정부에서는 마치 정책 실험장(policy laboratories)인 것처럼 각 주의 정치·경제·사회·문화적 환경에 맞추어 다양한 정치자금제도를 채택하고 있다. 최근 우리가 많은 관심을 보이고 있는

1) 메인 주와 네브래스카 주의 경우 승자 독식제를 일률적으로 채택하지 않고, 투표율에 의거한 비례대표제를 상당부분 가미한 방식을 활용하고 있다.

2) 1791년 출범한 미국연방헌법의 많은 내용들이 ‘무(無)에서 창조된 것이 아니라, 1776년 독립선언 후 미국연합체제 내에서 개별 식민지들이 만들고 다듬어 시행하던 법제의 내용들을 연방헌법의 내용으로 받아들인 것이 많았다. 당시 매사추세츠 식민지의 대통령 거부권과 의회의 ‘과반수 참석-2/3 이상 찬성’을 통한 재의결 조항이나, 뉴욕 식민지의 최고행정관이 공직자를 임명할 때 입법부의 권고와 동의를 얻도록 한 조항 등은 대표적인 사례이다.

선거공영제(Election of Public Financing)와 청렴선거법(Clean Election Act)도 메인, 애리조나 등 주 정부차원에서만 실시되고 있을 뿐, 연방에서는 별로 논의되고 있지 않다.

이 논문은 미국의 주 정부차원에서 처음 도입된 이래, 일반과 학계의 뜨거운 관심을 받고 있는 ‘청렴선거법(Clean Election Act)’을 분석한다. 청렴선거법은 선거자금의 완전공영제를 내용으로 하고 있으며, 1996년 메인 주를 시작으로 애리조나, 매사추세츠, 버몬트, 노스캐롤라이나, 코네티컷 등의 주 정부에서 채택·운용하고 있는 정치자금제도이다.³⁾ 우리 정치에 정치자금개혁과 선거공영제를 논의할 때에 꼭 빼놓을 수 없는 사례이면서도, 관련 연구는 그다지 많지 않은 사례이다. 특히, 청렴선거법이 무엇인지, 어떠한 배경에서 도입되었는지, 어떻게 작동하는지 등의 제도의 틀과 작동원리에 대한 이해는 그다지 높지 않다. 이 논문은 청렴선거법의 내용과 틀, 작동원리, 정책적 효과 등을 제도적 측면에서 접근하고, 미국 주 정부의 기존 정치자금제도와와의 비교를 통해 그 핵심 동인을 파악한다.

논문의 순서는 다음과 같다. 제II절에서는 미국의 주 단위 정치자금제도를 정치자금의 모금과 지출의 측면에서 살펴보고, 미국 주의 전형적인 정치자금제도의 예로 위스콘신(Wisconsin)의 준(準)공영제를 분석한다. III절은 청렴선거법의 내용을 제기배경과 내용, 선거공영제의 운용의 측면에서 살펴본다. 특히 1996년 메인 주에서 최초로 도입되어 애리조나, 버몬트, 매사추세츠 등으로 확산된 청렴선거법(Clean Election Act)의 도입배경과 작동원리, 주 별 적용의 특성을 실증적 자료를 통하여 살펴볼 것이다. 제IV절에서는 먼저 메인과 애리조나에서 실시되고 있는 청렴선거법의 정책적 효과를 주 전체 선거자금 규모에의 영향과 후보자 수 증감에의 영향의 측면에서 평가하며, 기존의 선거공영제와의 비교를 통해 그 핵심 동인을 찾아본다. 제V절은 결론을 위한 장이다.

3) 2007년을 기준으로 파악한 것이다.

II. 미국 주 정부 정치자금제도

1. 미국 주 정부 정치자금제도의 비교: 정치자금의 모금과 지출

50개의 각기 다른 정치자금제도를 하나의 틀로서 분류하고 그 특성을 개괄적으로 파악하는 건 쉽지 않은 작업이다. 정치자금제도는 그 특성상 활동의 범주가 넓은데다, 미국의 주는 각각 정치자금에 대한 규정과 범위, 제한 및 활용에 있어서 다양한 제도를 마련하고 있다. 일단 우리는 경제학에서의 수입과 지출의 개념을 차용하여 정치자금의 ‘모금’ 과 정치자금의 ‘지출’의 측면에서 단순하게나마 살펴볼 수 있다. 모금의 측면에서는 개인(individuals), 기업(corporations), 정치행동위원회(Political Action Committees: PACs), 노동조합(Labor Union) 등이 후보자와 정당에 제공하는 정치자금의 범위와 한도를 비교할 수 있다. 지출의 측면에서는 정치자금의 지출범위의 제한이란 측면에서 각 주의 제도를 비교할 수 있다.⁴⁾

〈표 1〉은 미국 50개 주의 정치자금제도를 자금모금의 측면에서 비교한 것이다. 정치자금기부의 주요 행위자를, 개인, 기업, 노동조합, 정치활동위원회(PACs)로 나누고, 이들이 후보자와 정당에 대해 정치자금을 지원하는 데 어떠한 제한을 갖는지를 분류하였다. 후보자와 정당에 대한 기부는 각각 무제한적 허용, 제한적 허용, 금지의 세 단계로 분류된다. 무제한적 허용은 정치행위자가 후보자나 정당에 대해 정치자금을 제공하는 데 있어 사실상 아무런 제한이 없음을 나타낸다. 제한적 허용은 정치자금의 지원액과 방식에 어느 정도의 제한을 둘 경우, 금지는 후보자나 정당에 대해 해당 정치행위자의 자금제공을 완전히 막아버리는 경우에 해당한다. 유권자 개인이 후보자에게 정치자금을 직접

4) 괴델 외(Goidel et al, 2001)는 정치자금의 개혁이란 다양한 활동의 규제를 의미하며, 정치자금을 분석하는 세 가지 기준으로 정치자금 기부제한(contribution limits), 선거자금 지출제한과 수반되는 공적 부조(public financing with spending limits), 정치자금 모금 및 지출의 공개 및 보고의무(disclosure requirements)를 제시하였다.

기부할 경우 텍사스(TX), 버지니아(VA) 등 14개 주는 기부금액을 무제한으로 허용하고 있으며, 나머지 36개 주는 모두 일정정도의 제한을 가할 뿐 금지하고 있는 곳은 한 곳도 없다. 정치행동위원회(PACs)의 후보자 지원도 마찬가지로 무제한 14개 주, 제한 36개 주로서, 정치행동위원회의 후보자 지원의 길을 아예 막아버리고 있는 경우는 한 건도 없다. 후보자에 대한 지원에 있어 가장 논란이 많이 되는 정치행위자는 기업이다. 6개주가 기업의 후보자 자금지원을 무제한으로 허용하는 반면에, 이의 세 배가 넘는 19개 주가 기업의 후보자 직접 기부를 아예 막아서고 있다. 하지만, 이 경우도 전체의 절반에 가까운 24개의 주는 부분적으로 '허용'의 입장을 택하고 있다. 노동조합의 후보자 자금지원의 경우도 '금지'하고 있는 주(12개)가 '무제한 허용(9개)' 하는 주보다 많다는 점에서는 기업의 경우와 같으나 그 비(ratio)가 4:3으로서 '금지의 목소리가 상대적으로 크지 않은 편이다. 후보자에 대한 자금지원 항목에서 눈여겨 봐야 할 것은 먼저 일리노이(IL), 뉴멕시코(NM), 오리건(OR), 버지니아(VA) 4개 주이다. 이 네 곳은 개인, 기업, 노동조합, 정치행동위원회 심지어 정부규제사업체까지 대부분의 정치행위자(political actors)의 후보자 선거자금지원을 '무제한'으로 허용한 것이 특징이다. 정당에 대한 정치행위자들의 기부제한도 대체로 어느 정도 제한을 가하는 주가 가장 많으나, 무제한과 금지의 경우가 다양하게 분포되어 있다.

〈표 1〉을 통한 분류는 그간의 학자들의 연구와 상당부분 배치된다는 측면에서 흥미롭다. 상당수의 연구들이 미국의 주 정치자금제도에서 대부분의 주가 기업이나 노동조합이 후보자에게 정치자금을 직접적으로 제공하지 못하도록 하고 있다고 주장하고, 이에 근거해 기업·노동조합의 후보자 정치자금 직접 지원은 커다란 의미를 갖지 못한다고 평가하고 있기 때문이다(Hogan 2005). 이러한 논리로 많은 연구들이 정치자금에 있어 개인, 기업, 노동조합의 직접적 역할을 배제하고, 기업이나 노동조합을 잇는 간접 경로인 정치행동위원회(PACs)에만 집중한다. 이는 기업과 노동조합의 직접 기부를 크게 제한하고 있는 연방정부의 정치자금제도를 보는 시각이 주·지방정부에도 그대로 투영된 것이다. 물론 주 정치자금제도에서도 기업과 노동조합의 후보자·정당에의 기부를 제한하거나 금지한 사례가 많으나, 무제한으로 허용한 경우도 기업의 경우 6개(후보자), 13개(정당), 노동조합의 경우도 13개(후보자), 16개(정당)로

〈표 1〉 미국 50개 주(州)의 정치자금제도 중 모금의 측면: 기부자별 후보자·정당에 대한 기부제한의 정도를 중심으로

기부 대상	기부 제한	기부자				
		개인	기업	노동조합	정치행동위원회(PACs)	정부규제사업체
후보자	무제한	AL,IL,IN,IA,MS,MO,NE, NM,ND,OR,PA,TX,UT,VA	IL,MA,NM,OR,VT,VA	AL,IL,IA,MS,NM,OR,TX, UT,VA	AL,IL,IN,IA,MS,NM,ND, OR,PA,SD,TX,UT,VA,WY	IL,NM,OR,TX,VA
	제한	AK,AZ,AR,CA,CO,CT,DE, FL,GA,HI,ID,KS,KY,LA, ME,MD,MA,MI,MN,MT, NV,NH,NJ,NY,NC,OH,OK, RI,SC,SD,TN,VT,WA,WV, WI,WY	AL,AR,CA,CO,DE,FL, GA,HI,ID,IN,KS,LA,ME, MD,MS,MO,NE,NV,NH, NJ,NY,SC,VT,WA	AR,CA,CO,DE,FL,GA, HI,ID,IN,KS,KY,LA,ME, MD,MA,MN,MO,MT, NE,NV,NJ,NY,OK,SC, SD,TN,VT,WA,WV	AK,AZ,AR,CA,CO,CT, DE,FL,GA,HI,ID,KS,KY, LA,ME,MD,MA,MI,MN, MO,MT,NE,NV,NH,NJ, NY,NC,OH,OK,RI,SC, TN,VT,WA,WV,WI	AL,AR,CO,DE,FL,HI,IN, KS,LA,ME,MD,MO,NE, NV,NY,SC,UT,VT,WA
	금지		AK,AZ,CT,IA,KY,MI, MN,MT,NC,ND,OH,OK, PA,RI,SD,TN,WV,WI,WY	AK,AZ,CT,MI,NH,NC, ND,OH,PA,RI,WI,WY		AK,AZ,CT,IA,KY,MA, MI,MN,MS,MT,NH,NJ, NC,ND,OH,OK,PA,RI, SD,TN,WV,WI,WY
정당	무제한	AL,AZ,AR,FL,GA,ID,IA, ME,MI,MN,MS,MO,MT, NE,NV,NM,NC,ND,OR, PA,TN,TX,UT,VW,WA	AZ,AR,FL,GA,ID,ME, MO,NE,NV,NM,OR,VT, VA	AL,AR,FL,GA,ID,IA,ME, MS,MO,NE,NV,NM,OR, TN,VT,VA	AL,AZ,AR,CT,FL,GA,ID,IN, IA,ME,MI,MN,MS,MO,NE, NV,NH,NM,NC,ND,OR, PA,SD,TN,TX,VT,VA,WY	
	제한	AK,CA,CO,CT,DE,HI,KS, KY,LA,MD,MA,NH,NJ, NY,OH,OK,RI,SC,SD,VT, WV,WI,WY	AL,CA,CO,DE,HI,IN,KS, LA,MD,MI,MS,NJ,NY, SC,TX,VT,WA	CA,CO,DE,HI,IN,KS,KY, LA,MD,MA,MI,MT,NJ,NY, OK,SC,TX,VT,WA,WV	AK,CA,CO,DE,HI,KS, KY,LA,MD,MA,MT,NJ, NY,OH,OK,RI,SC,VT, WA,WV,WI	AL
	금지		AK,AZ,CT,IA,KY,MA,MN, MT,NH,NC,ND,OH,OK, PA,RI,SD,TN,WV,WI,WY	AK,AZ,CT,MN,NH,NC, ND,OH,PA,RI,SD,WI, WY		AK,AZ,KY,

* 미국의 각 주명은 약어로 표기

* 자료: National Institute on Money in State Elections (www.followthemoney.org)의 자료를 재분류·재구성

〈표 2〉 미국 50개 주(州)의 정치자금제도 중 자금 지출의 측면⁵⁾:
무제한, 준 공영제, 완전 공영제 (2001년 기준)

무제한	선거 공영제	
	준 공영제	청렴선거법 (Clean Election Act)
AL,AK,AR,CO,CT,DE,CA,GA,ID,IL, IN,IA,KS,LA,MS,MO,MT,NE,NV, NM,NY,ND,OK,OR,PA,SC,SD,TN, TX,UT, VT(주상·하원), VA,WA, WV	FL,HI,KY,MD,MI,MN,NH,NJ, NC,OH,RI,TX(법관),WI,WY	AR,ME,VT(주지사),MA

* 자료: National Institute on Money in State Elections (www.followthemoney.org)의 자료를 재분류·재구성

무시할 수 없는 비중이었다. 심지어 산업의 특성상 자연독점 등의 이유로 주 정부의 규제를 받고 있는 전기·가스 등 유틸리티, 보험 등의 사업체에도 후보자에 대한 기부를 어느 정도 허용하거나 무제한으로 풀어준 경우도 각각 19개 주와 5개 주에 이르렀다.

〈표 2〉는 미국 주 정부의 정치자금제도를 자금지출의 총액제한의 측면에서 분류한 것이다. 먼저 각 주를 무제한 지출의 허용과 제한(선거공영제)로 나누고, 선거공영제를 다시 준(準)공영제와 청렴선거법(Clean Election Act: CEA)로 세분하였다. 미국의 연방선거는 물론, 주·지방선거에 있어서 후보자의 선거자금의 지출은 무제한으로 허용되는 것이 원칙이다. 이는 1976년 Buckley v. Valeo(424. U.S.1)의 판결에 근거한 것으로, 미국 연방대법원은 선거자금의 자유로운 기부는 수정헌법 제 1조에서 보장하고 있는 표현의 자유(free speech)의 일환으로 해석하고, 후보자의 선거자금의 모금 및 지출의 규모를 강제적으로 제한하는 것은 헌법에 위배된다고 판시하였다. 현재 미국의 각 주에서 실시하

5) 버몬트(VT)는 주지사와 부지사 후보에 대해서는 청렴선거법을 통한 선거공영제를 마련하고 있으나, 상원·하원 후보자는 이에 해당되지 않으며, 텍사스(TX) 주는 법관 선거에 한해서만 선거공영제를 적용하고 있다.

고 있는 선거자금총액의 제한은 어떠한 형식이든 후보자의 ‘자발적’ 선택에 의한 것이다. 즉, 각 주 정부는 선거보조금의 형태로 후보자가 ‘자발적’으로 자신의 선거자금 지출의 총액을 일정 상한선 내로 맞추도록 ‘유인’ 하고, 후보자는 이에 대한 급부로서 공적 자금을 지원받는다. 2001년 기준 34개 주가 후보자의 선거자금지출을 무제한으로 허용하고 있으며, 선거공영제를 어떤 식이든 정치자금제도의 틀 내에 갖춘 주가 18개이다.

2. 주 정치자금제도의 전형적인 예: 위스콘신(Wisconsin)주의 준(準) 공영제

미국 50개 주의 정치자금제도를 ‘수입’ 과 ‘지출’ 의 측면에서 개괄적으로 분석하기는 했으나, 미국 주의 정치자금제도가 실제로 어떻게 작동하는지에 대한 이해를 넓히기 위해서는 구체적 사례의 분석이 수반되어야 한다. 위스콘신은 1977년에 입법한 정치자금제도를 30년이 넘는 현재까지 큰 변형 없이 그대로 운용하고 있다는 점에서 미국 주의 일반적 정치자금제도의 모습을 살펴보는 데 적절한 예를 제공한다. 또한, 위스콘신의 사례, 특히 선거공영제와 관련된 내용은 다음 절에서 분석할 청렴선거법(Clean Election Act) 하 선거공영제의 운용과 비교의 목적에서도 유용하게 활용될 수 있다.

1970년대를 휩쓴 워터게이트 사건(the Watergate scandal)은 미국의 정치자금법제의 문제점을 그대로 드러냈으며, 이에 미국의 상당수의 주는 정치자금법의 개혁에 착수하였다. 위스콘신 주의 선거공영제는 이러한 바탕에서 1977년 의회 입법에 의하여 탄생하였으며, 위스콘신 선거운동기금(the Wisconsin Election Campaign Fund: WECF)을 통해 후보자에 대한 선거공영제의 실시·운용을 그 내용으로 하고 있다. 이후 위스콘신 주의 선거공영제 관련 법제는 큰 변화 없이 1977년의 원형을 30년이 넘게 그대로 유지하고 있으며, 블루리본위원회(the 1997 Blue Ribbon Commission on Campaign Finance Reform) 등의 정치자금제도 개혁시도가 지속적으로 시도되었으나 성공하지 못하였다. 현재 위스콘신 주의 정치자금법제에 대한 세간의 평가는 매우 가혹하다. “(한때) 미

국에서 가장 개혁적인 정치자금제도를 가지고 있던 (위스콘신이) 썩은 상태로 전략해 버렸다”⁶⁾, “~시대를 따라가지 못하다, 현재는 사실상 죽어버린 상태”⁷⁾ 등의 위스콘신의 현재에 대한 진단은 쉽게 찾아볼 수 있다.

위스콘신의 선거공영제 운용의 큰 틀은 선거비용 지출의 총액 제한과 정부의 선거보조금 지원의 축을 중심으로 이루어지게 된다. 본선(General Election)에 출마한 후보자만을 그 대상으로 하며, 후보자가 위스콘신 정치자금법이 설정한 선거자금 총액의 지출제한선을 준수하기로 약속할 경우, 위스콘신 선거운동기금(WECF)의 선거보조금 지원을 받을 수 있다. 주 정부는 후보자에게 총 지출 제한액의 45%에 해당하는 선거자금을 보조하며, 만약 공적자금을 지원을 받은 후보자가 사적 모금을 받았을 경우 주에서 제공한 선거자금에서 해당 금액을 차감하게 된다. 주 정부가 제공하는 선거보조금의 재원은 유권자의 소득세 신고의 \$1 체크오프(checkoff)⁸⁾ 항목을 통해 마련된다.

본 선거에 출마한 후보자가 민주당이나 공화당과 같은 주요 정당의 후보일 경우 해당 정당의 예비선거에서 전체 투표의 6% 이상을 득표하고, 해당 정당의 후보로 당선된 경우 공적 선거자금 지원 자격을 얻게 된다. 후보자가 기타 정당이나 무소속(independent)일 경우 일정 수 이상의 유권자로부터 위스콘신 정치자금법이 정한 최소 모금액을 상회하는 자금을 기부받으면 역시 자격이 부여된다. 이때 유권자 1인의 기부한도는 \$100 이하로 제한되며, 최소 모금액은 주지사의 경우 \$53,910, 주 상원의원 \$3,450, 주 하원의원 \$1,725 로 규정되어 있다.

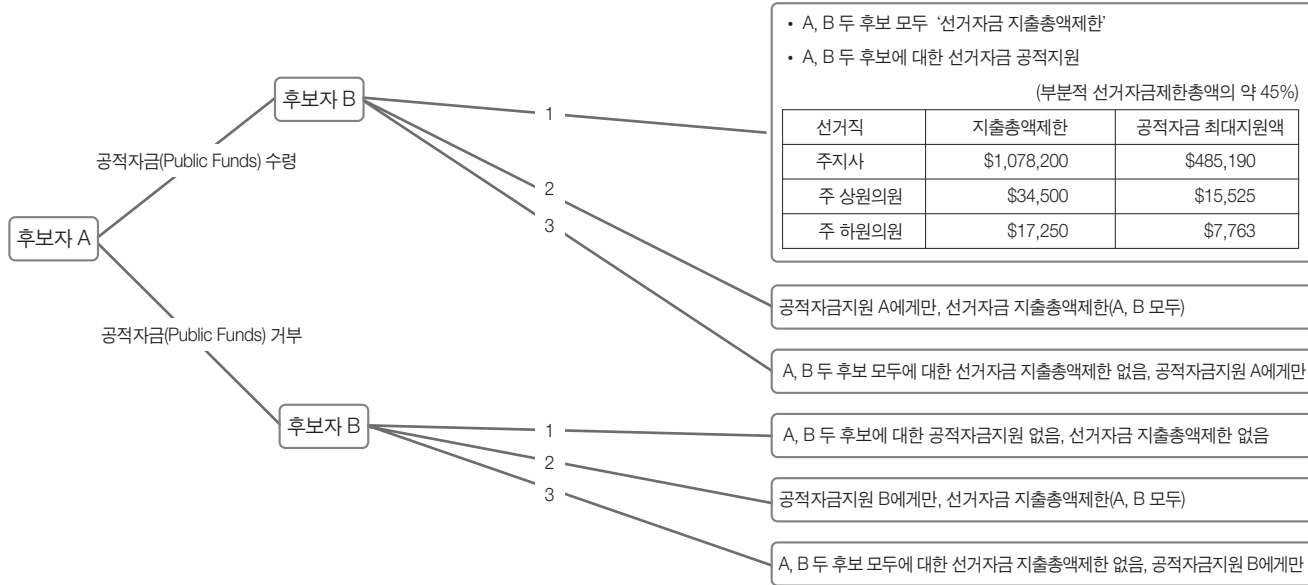
〈그림 1〉은 위스콘신 주의 선거공영제 작동원리를 나타낸 것이다. 일정 자격을 갖춘 후보 모두가 선거자금 지출제한선 이상을 쓰지 않겠다고 약속하고 이를 준수할 때만 선거자금의 지출총액이 제한된다. 위스콘신의 한 지역구에 A, B 두 명의 후보자가 출마하였다고 할 때, A후보나 B후보의 선거자금 지출총액을 법정 상한선 내로 묶어 놓기 위해선 A와 B후보 모두의 동의가 필요하다. 후

6) Novak, Suzanne and Seema Shah, *Campaign Finance in Wisconsin*, Brennan Center For Justice Report (New York University School of Law, 2007), p.2.

7) Levin, Steven M., *Public Campaign Financing in Wisconsin: Showing its age*. Center for Governmental Studies (CGS), 2008, p.2.

8) 미국 소득세 신고에서 소액의 돈을 정치자금의 기탁 등 특정한 목적에의 기탁을 표시하는 제도.

〈그림 1〉 위스콘신(Wisconsin) 주의 선거공영제 작동원리



▶ 공적자금 지원자격

- 민주당 · 공화당 후보: 예비선거 전체 투표의 최소 6% 이상 득표-당선
- 기타 정당 및 무소속
 - 유권자 1인 기부한도 \$100 이하
 - 최소모금액 = \$53,910(주지사), \$3,450(주 상원), \$1,725(주 하원)

후보자 B: 공적자금수령 ⇒ 1
 공적자금수령거부 + 선거자금 지출총액제한 동의 ⇒ 2
 공적자금수령거부 + 선거자금 지출총액제한 준수거부 ⇒ 3

보자 A가 공적자금을 수령하였더라도, 상대 후보 B가 공적자금을 거부하고 사적모금을 통해 상한선 이상의 선거자금을 사용할 경우, A후보도 선거자금지출 총액제한에서 자유롭게 된다. 이때 A후보에게 지급될 공적자금(지출총액제한의 45%에 해당)은 A후보가 모금한 사적자금을 차감한 후 지급한다. 후보자 B가 공적 자금의 지원을 거절하고 법정 선거자금 총액을 준수하는 경우도 상정해 볼 수 있으나 (<그림 1>의 후보자 B의 2번 행위에 해당), 실제로 그러한 경우는 한 번도 발생하지 않았다.

III. 청렴선거법(Clean Election Act)이란 무엇인가?

1. 청렴선거법의 제기 배경

현재 미국의 주 단위 선거제도 중 뜨거운 관심을 받고 있는 제도로 메인(Main), 애리조나(Arizona), 버몬트(Vermont), 매사추세츠(Massachusetts) 등에서 실시되고 있는 청렴선거법(Clean Election Act)의 예가 있다. 1996년 11월 메인 주는 주민발안(Ballot Initiative)을 통해 청렴선거법(CEA)을 입법함으로써, 완전한 형태의 선거 공영제를 실시한 미국 최초의 주(州)가 되었다. 메인 주의 청렴선거법 입법은 1990년도 초기부터 메인 주 시민 리더십 펀드(the Maine Citizen Leadership Fund: MCLF)와 자매단체 다이리고 연합(the Dirigo Alliance) 등을 주축으로 여성·환경운동 시민연합, 노동단체(the AFL-CIO), 개혁당(Reform Party of Maine) 등의 시민연합을 구축함으로써 그 추진력을 받기 시작하였다. 각 시민운동연합을 통해 1,000명이 넘는 자원봉사자가 주민발안의 발의에 필요한 65,000개의 유효서명을 단 하루에 모집하여 올 정도로 뜨거운 지지를 받았고, 1996년 11월 5일 주민투표를 통해 찬성 56%, 반대 44%로 입법에 성공하였다.⁹⁾

이듬해인 1997년 버몬트 의회(the Vermont Legislature)는 후보자의 선거자

금 지출을 제한하고, 동시에 일정 자질이 검증된 후보자에 대하여 선거자금의 공적지원을 내용으로 하는 청렴선거법을 통과시켰다. 하지만, 이 법의 적용은 주지사과 부지사 등 주 광역 공직자 선거(Gubernatorial Election)에 한해서만 적용되는 등 여러 측면에서 제한적인 성격을 띤다.

1998년 11월 3일 애리조나 주민들은 주민발안 200(the Proposition 200)을 발의하고, 찬성 51%—반대 49%로 통과시킴으로써, 시민청렴선거법(the Citizens Clean Elections Act: CCEA)을 제정하였다. 애리조나의 시민청렴선거법은 메인 주의 청렴선거법(CEA)과 큰 틀에서는 유사하지만, 적용범위에 있어 주지사·부지사 등 행정부는 물론, 주 상·하원 선거, 그리고 주 기업위원회(state Corporation Commission)의 위원 선출에까지 확대하였다.

애리조나 시민청렴선거법(CCEA)은 주 상공회의소(Arizona Chamber of Commerce)를 주축으로 한 기업·산업체로부터 법적 도전에 직면하게 된다. 애리조나 시민청렴선거법에 대한 위헌제청은 모두 CCEA의 재원마련의 방법의 적절성을 문제로 제기하였다. 시민청렴선거법 아래 선거자금의 공적지원을 위한 기금은 주 내 로비스트들의 등록세와 주민의 민사·형사상 벌금의 10%를 전용하여 마련하도록 규정하고 있다. 애리조나 주법원은 해당 위헌소송을 모두 기각하였으나, 이러한 문제가 2000년 민주당과 공화당의 예비 선거의 목전에서 벌어진 까닭에, 애리조나의 당 해 선거에서는 상대적으로 적은 수의 후보가 선거자금의 공적지원을 선택하게 되는 결과를 가져왔다.¹⁰⁾ <표 3>은 메인, 버몬트, 애리조나의 청렴선거법 제도를 비교한 것이다.

먼저 청렴선거법의 입법과정을 살펴보면, 메인과 애리조나의 경우 시민단체의 연합의 주도에 따라 주민발안(ballot initiative)이란 직접민주주의 수단이 사

9) 메인 주의 청렴선거법은 그 출범과 동시에 법적 논란에 휩싸이게 된다. 연방대법원은 두 가지 측면에서 청렴선거법 특정조항의 위헌여부를 심사하였는데, 먼저 메인 주가 선거공영제의 운용하는 한편, 사적 정치후원금에 의존하는 후보에 정치자금의 모금을 제한하는 것이 적절한 조치인가?라는 점과, 공적지원을 받아들이는 후보자에 대해서 (금전적) 유인을 제공해도 되는지의 문제였다. 연방법원은 두 가지 사항 모두 합법으로 판시하였다.

10) 2002년 매사추세츠 주의 경우, 의회입법을 통해 청렴선거법(CEA)을 제도화하였으나, 의회가 제도의 운영을 위한 예산의 배정을 거부함으로써 바로 실시되지는 못하였다.

〈표 3〉 청렴선거법개혁(Clean Election Reform) 제도의 주 간 비교: 개요

	메인 (Maine)	애리조나 (Arizona)	버몬트 (Vermont)
도입 시기	1996	1998	1997
입법 방법	주민발안 (Ballot Initiative)	주민발안 (Ballot Initiative)	의회 입법 (Legislative Enactment)
주민발안 주도단체	Maine Voters for Clean Elections (시민단체연합) (Maine League of Women Voters, ME AFL-CIO, the AARP, ME Common Cause, the ME Natural Resource Council, the Maine People's Alliance, Reform Party of Maine)	시민단체 연합 (AZ League of Women voters, AZ Women's Political Caucus, the Reform Party, the AARP, AZ AFL-CIO, AZ Citizen Action, Arizona Common Cause, Arizona Sierra Club)	관계 없음
적용범위	주지사 · 부지사 주 상원 · 주 하원	주지사 · 부지사 주 상원 · 주 하원	주지사 · 부지사
재원	주 일반기금, 정치자금 세액공제, 공적자금신청 후보의 초기출발기금 (seed money)	로비스트 등록비, 민 · 형사 벌금 추징금 (10%), 자발적 정치자금 세액공제 (\$5), 기타 등등	주 내 등록사업체의 연례 신고수수료

용된 반면, 버몬트의 경우 의회의 자체 입법으로 이루어졌다. 이를 청렴선거법의 적용범위에 대한 것으로 연관할 경우 메인 · 애리조나는 주 상원과 하원선거 모두를 포괄하고 있는 반면, 버몬트는 그 적용범위를 주지사와 부지사 선거에 한정하고 있다. 심지어 또 다른 의원입법의 사례인 매사추세츠 주의 청렴선거법의 경우 의회에서 법안을 통과시키긴 했으나, 그 집행에 필요한 예산을 배정하지 않음으로써 법 자체를 유명무실화시켜버리기도 했다. 청렴선거법의 제도화에 있어 의원들은 소극적인가?라는 흥미로운 질문과 관련가설을 생각해 볼 수 있다.

〈표 3〉에서 주목해야 할 다른 한 가지 사항은 메인 주와 애리조나 주의 주민발안 주도단체에 있어서의 유사성이다. 메인 주의 경우 메인 주 시민 리더십 펀드(the Maine Citizen Leadership Fund: MCLF)와 자매단체 다이리고 연합(the

Dirigo Alliance)을 주축으로, 여성단체(Main League of Women Voters), 환경단체(the Natural Resource Council of Maine), 은퇴노인연합(the American Association of Retired Persons: AARP), 노동조합연합(the AFL-CIO of Maine)과 제3당(개혁당 Reform Party of Maine) 등이 청렴선거법 주민발안 입법을 위한 하나의 진보연합을 형성하였다. 애리조나 주의 경우도 여성단체(Arizona League of Women Voters, Arizona Women's Political Caucus), 환경단체(Arizona Sierra Club), 은퇴노인연합(the American Association of Retired Persons: AARP), 노동조합연합(the AFL-CIO of Arizona)과 제3당(개혁당 Reform Party of Maine) 등 동일한 단체의 애리조나 지부가 하나의 진보연합을 형성하여, 주민발안을 추진하였다는 특징을 보인다.

재원의 마련에 있어 메인 주는 주 일반기금(state General Fund), 자발적 정치자금 세액공제, 선거자금 공적지원 자격신청 후보자의 초기 출발기금(seed money) 등을 활용하고 있으며, 애리조나 주의 경우는 로비스트 등록비, 민·형사 벌금액의 10% 사전공제, 자발적 정치자금 세액공제 등의 수단을 통해 재정을 마련하고 있다. 버몬트 주의 경우 주 내 등록사업체의 연례 보고서 수수료를 통해서 재정을 마련한다.

2. 청렴선거법 하 선거공영제의 운용

메인 주와 애리조나 주에서 공직에 출마하고자 하는 후보자는 공적자금에 의존하여 선거를 치를 것인지, 아니면 기존의 방식대로 개인·기업·정치활동위원회(PACs)·노동조합·정당 등으로부터 사적후원금을 모금함으로써 선거를 꾸려나가든지 선택할 수 있다. 후보자가 선거자금 공적지원제도를 선택하는 경우 선거기간 중 어떠한 형태로든 사적 정치후원금을 수령할 수 없으며, 특정 금액 이상의 선거자금을 지출할 수 없는 제약을 받게 된다. 반면, 후보자는 '선거자금을 어떻게 끌어 모을 것인가?'에 대한 걱정 없이 국가의 지원 하에서 안정적으로 선거에 임할 수 있다.

메인과 애리조나의 주 단위 선거에서 시행되고 있는 선거공영제의 제도는 크

계 공적자금 지원의 자격 획득 과정(Qualifying Phase), 예비선거 선거자금 지원(Primary Election Phase), 본 선거 선거자금의 지원(General Election Phase)의 3단계로 이루어진다. 먼저 공적자금 지원의 자격 획득 과정에서 공적자금의 지원을 원하는 후보자는 그 스스로 일정한 자격요건을 갖추었음을 증명해야 한다. 메인 주와 애리조나 주는(공적자금의 수령을 원하는) 후보자가 출마 대상지역구에서 일정 수 이상 등록 유권자(registered voters)들로부터 후원금을 수령하도록 함으로써 스스로의 지원 자격을 입증하도록 했다. 등록 유권자 개인은 각 후보에게 \$5 이상을 기부해야 하며, 공적자금에 필요한 최소 등록유권자의 수는 출마공직에 따라 자체적으로 규정하고 있다. 메인 주의 경우 하원선거에 출마하는 후보자는 50명, 상원선거 150명, 주지사 및 부지사의 경우 2,500명 이상의 유권자로부터 \$5 이상의 후원금을 지원받아야 하며, 애리조나는 상원·하원선거 200명, 주지사·부지사 4,000명 이상으로 규정하고 있다.

버몬트 주의 경우 특이하게도 최소 기부인원과 함께 기부액 총액 하한선도 마련해 놓고 있다. 주지사 출마예정자가 선거자금의 공적자금 지원 대상으로서 자격을 갖추기 위해서는 최소 1,500명 이상으로부터 \$35,000 이상의 기부금을 모금해야만 한다. 이때 개별 유권자는 \$50 이상의 금액을 한 후보자에게 기부할 수 없다.¹¹⁾ 이때 후보자는 같은 지역구(county)의 후원자의 수가 각 25%를 넘지 않도록, 광범위한 지역의 후원자를 모집하여야 한다.

공적선거자금을 지원받는 후보자는 이후 일체의 개인적인 정치자금을 모금할 수 없다. 후보자가 공적자금의 지원을 받기 전(향후 선거에 활용될), 사적자금을 미리 모금·준비하는 전략적 행위를 방지하기 위하여 공적자금지원획득과정에서 모금하는 후원금의 총액은 후보 당 \$2,500를 초과하지 못하도록 했다.¹²⁾

〈표 4〉는 청렴선거법 제도를 유권자의 기부 한도와 후보자의 모금제한의 측면에서 비교한 것이다. 메인과 애리조나는 유권자 1인의 기부한도를 \$100로 설정하고 있으며, 버몬트의 경우는 \$50로 규정한다. 후보자의 사적 모금액 상한

11) 부지사 후보로서 공적자금지원대상이 되기 위해서는 주지사 후보 기준 절반에 해당되는 후원자(750명 이상)로부터 \$17,500 이상의 후원금의 모금이 선행되어야 한다.

12) 메인 주의 경우 주 하원의원 선거출마자는 \$500, 주 상원 출마자는 \$1,500 이하로 규정한다.

〈표 4〉 청렴선거법개혁(Clean Election Reform) 제도의 주 간 비교:
선거자금 공적지원 자격획득과정(Qualification for Public Funding)

		메인(Maine)	애리조나(Arizona)	버몬트(Vermont)
신청방법		신고서 작성제출	신청서 작성제출	자격요건 구비 시 자동시행
자격요건	공 통	일정 수 이상의 등록유권자로부터 \$5 이상 선거자금 획득		
	최소 기부인원 기부금액	하원 (50명 이상)	하원 (200명 이상)	
		상원 (150명 이상)	상원 (200명 이상)	
		주지사 (2,500 명)	주지사 (4,000 명)	주지사 (1,500명+\$35,000) 부지사 (750명+\$17,500)
유권자 1인 기부한도		\$100	\$100	\$50
후보자 사적 모금액 상한선	주지사	\$50,000	\$40,000	\$300,000
	부지사			\$100,000
	상원선거	\$1,500	\$2,500	
	하원선거	\$500	\$2,500	

선으로는 메인의 경우 주지사 \$50,000, 상원 \$1,500, 하원 \$500로 규정하고 있으며, 애리조나의 경우 주지사는 \$40,000, 상원과 하원은 균등하게 \$2,500로 설정하고 있다. 버몬트는 주지사 후보가 선거자금 공적지원 대상이라고 하더라도 최대 \$300,000의 사적 선거자금을 후보자 후원회를 통해 모금할 수 있도록 정하고 있다(부지사 후보의 경우 \$100,000 한도). 하지만 후보자의 최대 선거자금 지출액 한도가 \$300,000이고, 공적자금의 지급은 최대 \$300,000 한도에서 후보자의 사적 모금액을 제한 나머지 금액만을 지급한다는 점에서, 후보자에게 하나의 유인구조로 작용한다. 예를 들어 한 후보자가 후원회를 통하여 사적 정치자금 한도인 \$300,000를 모금하였을 경우, 해당 후보는 한 푼의 공적자금 지원도 받지 못한다. 반면 주지사 후보가 \$35,000의 사적 후원금을 모았고, 예비 선거를 무사히 통과하여 본 선거에 진출하였을 경우 이 후보는 공적자금 최대지급 가능액인 \$300,000에서 \$35,000를 제한, \$265,000의 공적자금을 정부로부터

후원받을 수 있다.

공적선거자금의 자격을 획득한 후보는 예비선거에 돌입함과 동시에 주 정부로부터 일정 금액의 선거자금 지원을 받게 된다. 애리조나 주의 경우 주 하원과 상원을 구분하지 않고 먼저 \$10,000를 일괄적으로 지원한다. 하지만 상대후보가 공적자금의 지원을 받지 않고(공적자금을 받는) 후보보다 많은 개인적 선거자금을 끌어 모았을 경우, 후보에게 매칭 펀드(supplementary matching fund)의 형식으로 추가 지원금이 지급된다. 이때 공적자금의 추가지원은 최초 지급액의 두 배, 즉 \$20,000를 넘지 않는 선에서 가능하다. 메인 주의 경우 예비선거 최초 지원금이 \$1,141(하원), \$4,334(상원)이고, 추가 매칭 펀드의 경우 \$2,282(하원), \$8,668(상원)까지 지급된다. 예비선거에서 승리한 각 당의 후보자는 본 선거에서도 일정 금액의 선거지원을 받게 되며, 이는 예비선거 최초지급액의 약 1.5배(애리조나) ~ 2배(메인) 정도이다. 본 선거도 마찬가지로 상대 후보의 선거자금 모금액의 규모에 따라 추가적인 공적선거자금이 지급될 수 있다.

〈표 5〉 주 정부 단위 선거자금 공적부조의 내용: 애리조나, 메인 주

	애리조나 (Arizona)		메인 (Maine)	
	주 하원	주 상원	주 하원	주 상원
공적자금지원의 자격획득 단계 (Qualification Phase)				
후보등록에 필요한 \$5 이상 기부 등록유권자의 수	200	200	50	150
후보등록 기간 중 허용된 정치자금 수령 총액 한도	\$2,500	\$2,500	\$500	\$1,500
예비선거 단계 (Primary Election Phase)				
예비선거 지불금 (최초)	\$ 10,000	\$10,000	\$1,141	\$4,334
예비선거 매칭 펀드 (최대)	\$20,000	\$20,000	\$2,282	\$8,668
본 선거 단계 (General Election Phase)				
본 선거 지불금 (최초)	\$15,000	\$15,000	\$3,252	\$12,910
본 선거 매칭 펀드 (최대)	\$30,000	\$30,000	\$6,504	\$25,820
최대 국고부조 선거지원가능 총액	\$75,000	\$75,000	\$13,179	\$51,732

* 제한금액은 출마 후보자 1인 기준

* 자료: Government Accountability Office(2003)와 Institute on Money in State Politics (2006a, 2006b); Malhotra (2008, 267)에서 재인용

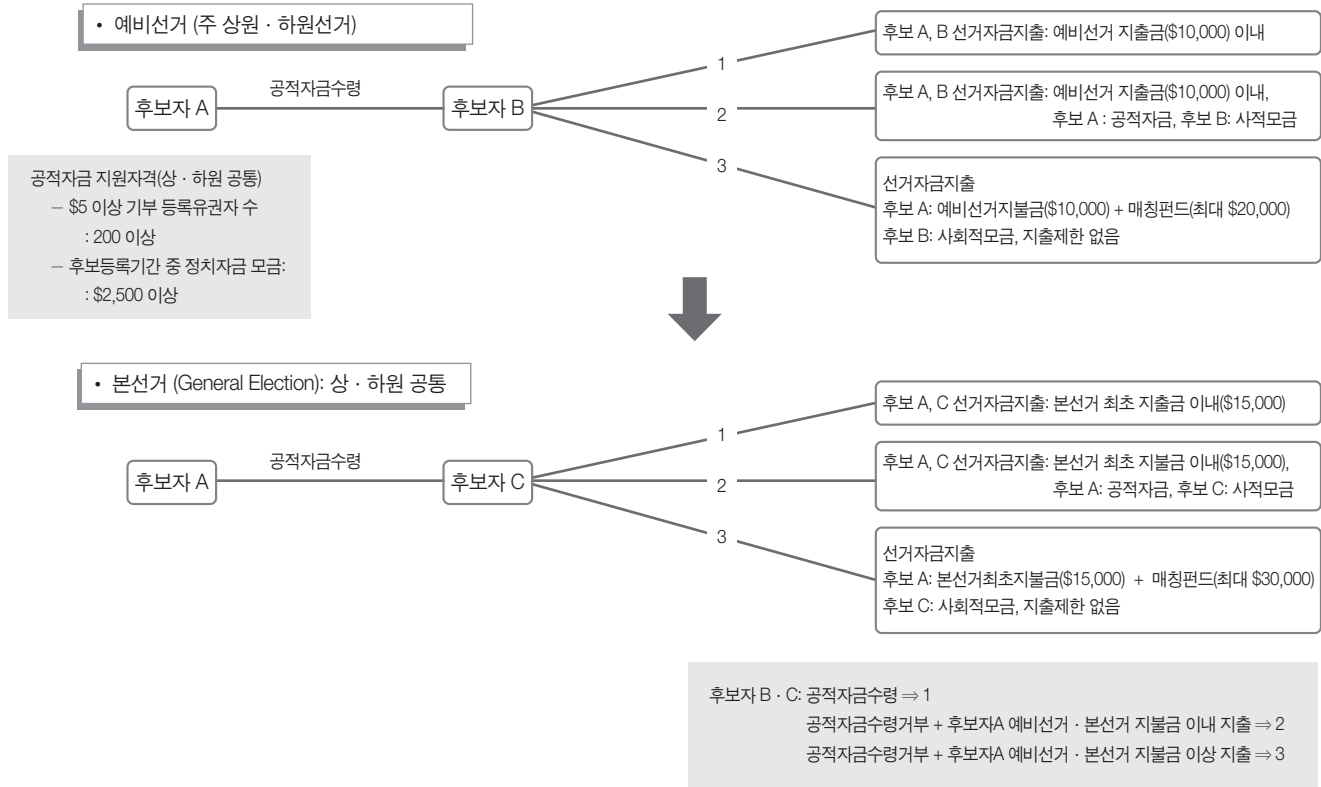
〈표 5〉는 애리조나와 메인 주에서 실행되고 있는 선거자금 공적부조의 내용을 정리한 것이고, 〈그림 2〉는 청렴선거법 하 선거공영제의 작동원리를 보다 쉽게 보여주기 위하여, 애리조나 주의 경우를 도식화한 것이다.

버몬트 주의 선거자금 공적지원제도에는 매칭 펀드 조항이 존재하지 않는다. 주지사나 부지사에 출마하고자 하는 모든 후보자의 선거자금의 총액을 제한해 버렸으므로, 매칭 펀드 조항이 필요가 없다. 공적지원의 자격을 갖추기 위한 초기 선거자금의 모금에 있어서도 하한 한도는 있을 뿐, 상한 한도를 특별히 규정해 놓고 있지 않다. 버몬트 주의 선거자금 공적지원제도는 주지사 후보에 대하여 예비선거에는 \$75,000, 본 선거에는 \$225,000의 재정지원을 한다.¹³⁾

앞에서 서술한 대로, 공적지원을 받는 후보라도 초기 선거자금을 모금하는데 아무런 제약을 두지 않지만, 향후 지원되는 공적지원자금의 총액에서 후보별 초기 선거자금모금액을 차감한 나머지 금액만을 지급한다. 그렇다면 버몬트에서 여전히 공적자금보다는 후원회를 통한 사적 선거자금모금을 선호하는 후보들이 있는 걸 어떻게 설명해야 하나? 먼저 선거자금의 공적지원제도의 자격요건이 보기와는 달리 까다롭다는 데 있다. 버몬트 주에서 주지사에 출마하는 경우 1,500명의 서명과 \$5 이상의 기부(\$50 이하)는 물론, 모금액이 \$35,000 이상이 되어야 한다. 또한 선거자금 기부자는 지역(county)별로 고르게 분포되어야 하며, 한 지역의 기부자가 전체 기부자의 25%를 초과하지 말아야 한다. 다른 한 가지 고려사항은 후보자가 예비선거에 집중하기 위하여 프론트로딩(front-loading) 전략을 세우는 경우이다. 예비선거 과정을 통해 정당후보로 선출되는 과정에서 상당한 경쟁에 직면할 경우 사적 모금을 통해 선거자금의 많은 부분을 예비선거에 집중해서 지출할 수 있다. 공적자금에 의존할 경우 예비선거 자금은 최대 \$75,000(주지사)의 한도에서 지급된다.

13) 단 선거법이 규정한 후보자의 총 지출한도의 규정에는 구속된다.

〈그림 2〉 청렴선거법(Clean Election Act) 하 애리조나(Arizona) 주의 선거공영제 작동원리



IV. 청렴선거법의 평가와 기존 제도와의 비교

1. 청렴선거법의 효과에 대한 평가

청렴선거법의 도입은 어떠한 결과를 가져올 것인가? 브레슬로 등(Breslow et al. 2002)은 청렴선거법의 도입이 가져올 결과로서 크게 네 가지를 제시한다. 먼저 청렴선거법 제도는 선거에서의 경쟁을 강화하고, 궁극적으로 유권자의 선택의 폭을 넓힐 수 있다고 주장한다. 청렴선거법의 선거자금 공적지원제도는 사회적 소외층을 지원함으로써 정치적 대표성을 강화하는 데 긍정적으로 작용한다.¹⁴⁾ 둘째, 청렴선거법은 후보자들의 관심을 힘 있는 이익집단이 아닌, 유권자에게로 환원시킬 것이다. 후보자와 이익집단 간의 연결고리를 담당했던 선거자금의 확보를 끊어버리고, 후보자들이 이익집단의 영향으로부터 자유롭게 할 것이다. 셋째, 청렴선거법은 선거의 결과에 미치는 ‘돈’의 영향을 축소할 것이다. 특히 기존의 선거에서 필요했던 소수의 부유한 후원자 없이 선거에 뛰어들어도, 적어도 자금의 측면에서는 상대 후보에 대하여 경쟁력을 갖출 수 있도록 제도적 보완이 이루어졌다. 마지막으로 청렴선거법의 제도는 선출직 공직자에 대한 이익집단의 불균등한 영향력을 감소시킬 것이라고 주장한다. 브레슬로 등(Breslow et al. 2002)은 청렴선거법이 후보자를 이익집단의 돈으로부터 자유롭게 함으로써 향후 의회에서의 활동에 있어, 특정 이익집단의 이해관계보다는 공익(public interest)에 보다 관심을 가지게 할 것이라고 주장한다.

정리하면, 현재의 현직의원 지배 선거구도에 도전자의 경쟁력을 강화하여 유권자의 선택을 강화하고, 그간 소외되었던 여성·소수집단의 공직 대표성을 높일 것이며, 공직 후보자들로 하여금 ‘돈’의 영향으로부터 자유롭게 함으로써,

14) 미국의 의회선거에서 나타난 주요 현상으로 현직자 효과가 강화되었다는 점을 들 수 있으며, 이는 주 의회 수준으로 내려왔을 경우에 오히려 더욱 심화되는 경향을 보여주고 있다. 특히 여성, 유색인종 등 사회적 소수계층의 경우 그간의 정치·경제·사회적 차별의 역사에서 자유롭지 못하며, 선거자금 등 선거에 출마하는데 필요한 자원의 확보에서도 (사회적 주류층인) 미국의 백인 계층보다 불리한 상황에 처하게 된다.

소수의 이익집단이 돈으로 후보를 사서, 궁극적으로 정책을 사는 행태를 근절시키는 등의 모두를 청렴선거법의 도입을 통해 해결할 수 있을 것으로 기대한다는 것이다.

하지만 이러한 기대는 청렴선거법이 향후에 가져올 수 있는 2차, 3차적 영향까지, 마치 청렴선거법의 결과로서 나열한 것에 가깝다. III절에서 살펴본 바와 같이 청렴선거법의 내용은 주 공직자 선거에서 후보자 간 '선거자금'의 불균형을 다소간 보완해주려고 하는 성격이 강하다. 청렴선거법의 내용 중 실제 선거자금의 규모를 고려한 공적자금 지원액의 결정, 매칭 펀드제의 도입 등 제도적으로 공들인 바가 드러나고, 이와 더불어 제도 외적으로 개인, 기업, 정치활동위원회, 정당 등의 정치자금 제공한도를 축소하는 등 노력하였지만, 청렴선거법 제도 하나로서 이 모든 것을 다 해결할 수 있는 것은 아니다.

본 논문은 제도적 일개를 통해본 청렴선거법의 목적을 두 가지로 파악한다. 첫째, 금전적 여유와 관계없이 자격을 갖춘 모든 공직 후보자들에게 실제 선거를 치를 만큼의 자금을 제공하여, 적어도 금전적인 측면에서 나타나는 후보 간의 핸디캡을 최소화하는 것이다. 이 경우 그간 소외되었던 여성·소수 후보자의 공직출마가 확대되는 2차적 효과를 기대할 수 있다. 또한 공적자금의 지원이라는 유인을 통해 후보자들이 '자발적으로' 선거자금지출을 제한하도록 유도함으로써, 전체 선거자금의 규모를 축소하고자 하는 데 그 두 번째 목적이 있다. 본 절에서 청렴선거법의 평가는 위 두 개의 목표가 중심이 될 것이다.

1) 주 전체 선거자금 규모에의 영향

청렴선거법의 도입은 주 전체 선거자금의 규모에 어떠한 영향을 끼치는가? 두 개의 경쟁가설을 통한 설명이 가능하다. 먼저 청렴선거법의 도입은 다양한 배경을 가진 후보자들의 공직출마를 보다 활발하게 유도함으로써 전체 선거자금에서 공적지원 금액의 비중을 확대시킬 것이란 주장이다. 이는 전체선거자금의 양적 확대를 가져올 수 있다. 다른 가설은 청렴선거법의 여러 가지 제도적 유인장치들은 보다 많은 후보자들을 선거자금 공적지원제도에 참여하게 할 뿐만 아니라, 사적 후원금의 모금에 의존한 상대후보로 하여금 보다 많은 선거자

〈표 6〉 주 하원의원 선거자금 총액의 비교, 1998~2002년

주명	주 하원의원 선거자금총액			증감(2000년~1998년)		증감(2002년~1998년)	
	1998년	2000년	2002년	USD (\$)	증감(%)	USD (\$)	증감(%)
Alabama	\$9,659,223		\$12,438,383			2,779,160	28.8
Alaska	\$2,854,912	\$2,808,346	\$3,385,516	-46,566	-1.6	530,604	18.6
Arizona	\$2,558,963	\$3,918,039	\$4,079,565	1,359,076	53.1	1,520,602	59.4
Arkansas		\$2,748,032	\$2,775,317				
California	\$77,593,058	\$88,442,597	\$73,822,064	10,849,539	14.0	-3,770,994	-4.9
Colorado	\$2,139,771	\$2,972,960	\$5,541,146	833,189	38.9	3,401,375	159.0
Conneticut	\$4,020,991	\$3,937,787	\$4,848,533	-83,204	-2.1	827,542	20.6
Delaware		\$1,508,716	\$1,827,198				
Florida	\$18,911,276	\$29,474,769	\$22,545,724	10,563,493	55.9	3,634,448	19.2
Georgia	\$9,195,323	\$9,462,955	\$13,058,158	267,632	2.9	3,862,835	42.0
Hawaii	\$1,729,639	\$1,960,173	\$1,361,287	230,534	13.3	-368,352	-21.3
Idaho	\$927,425	\$1,367,658	\$1,667,130	440,233	47.5	739,705	79.8
Illinois	\$31,397,431	\$35,800,514	\$36,035,670	4,403,083	14.0	4,638,239	14.8
Indiana	\$7,807,757	\$9,126,881	\$9,717,939	1,319,124	16.9	1,910,182	24.5
Iowa	\$5,338,981	\$5,677,845	\$6,507,786	338,864	6.3	1,168,805	21.9
Kansas	\$3,351,921	\$2,703,984	\$3,706,577	-647,937	-19.3	354,656	10.6
Kentucky	\$3,550,983	\$3,514,349	\$3,104,721	-36,634	-1.0	-446,262	-12.6
Lousiana	\$13,135,824		\$12,267,180			-868,644	-6.6
Maine	\$1,656,692	\$1,203,357	\$1,466,749	-453,335	-27.4	-189,943	-11.5
Maryland	\$10,190,792		\$12,715,258			2,524,466	24.8
Mass.	\$6,724,872	\$10,450,308	\$11,159,198	3,725,436	55.4	4,434,326	65.9
Michigan	\$12,087,674	\$9,733,267	\$14,052,312	-2,354,407	-19.5	1,964,638	16.3
Minnesota	\$5,431,523	\$6,590,160	\$6,719,383	1,158,637	21.3	1,287,860	23.7
Mississippi	\$2,477,354		4346149			1,868,795	75.4
Missouri	\$7,392,112	\$7,103,755	\$11,103,513	-288,357	-3.9	3,711,401	50.2
Montana	\$904,685	\$1,119,382	\$994,198	214,697	23.7	89,513	9.9
Nebraska		단원제(상원의회)					
Nevada	\$4,435,199	\$5,066,130	\$6,009,028	630,931	14.2	1,573,829	35.5
New Hampshire	\$134,816		\$379,737			244,921	181.7
New Jersey	\$13,183,896	\$12,642,876	\$15,682,188	-541,020	-4.1	2,498,292	18.9
New Mexico	\$2,528,199	\$2,886,616	\$2,383,571	358,417	14.2	-144,628	-5.7
New York	\$9,542,686	\$16,922,067	\$24,474,447	7,379,381	77.3	14,931,761	156.5
North Carolina	\$9,247,918	\$12,530,685	\$11,732,634	3,282,767	35.5	2,484,716	26.9
North Dakota	\$140,053	\$68,474	\$166,920	-71,579	-51.1	26,867	19.2

Ohio	\$12,956,537	\$19,093,603	\$20,040,729	6,137,066	47.4	7,084,192	54.7
Oklahoma		\$6,343,970	\$5,489,273				
Oregon	\$8,873,238	\$11,078,410	\$11,000,936	2,205,172	24.9	2,127,698	24.0
Pennsylvania	\$18,569,135	\$24,838,142	\$29,928,755	6,269,007	33.8	11,359,620	61.2
Rhode Island	\$471,903	\$603,900	\$1,013,232	131,997	28.0	541,329	114.7
South Carolina	\$3,353,851	\$5,444,436	\$5,440,606	2,090,585	62.3	2,086,755	62.2
South Dakota		\$1,206,539	\$932,931				
Tennessee	\$5,211,628	\$7,397,812	\$4,826,538	2,186,184	41.9	-385,090	-7.4
Texas	\$23,592,501	\$28,074,748	\$37,274,594	4,482,247	19.0	13,682,093	58.0
Utah	\$1,662,545	\$1,831,196	\$2,051,081	168,651	10.1	388,536	23.4
Vermont	\$378,169	\$630,639	\$534,955	252,470	66.8	156,786	41.5
Virginia	\$12,195,201	\$13,681,547	\$13,146,225	1,486,346	12.2	951,024	7.8
Washington	\$8,201,873	\$12,800,541	\$12,786,451	4,598,668	56.1	4,584,578	55.9
West Virginia	\$3,229,119	\$3,601,514	\$3,362,345	372,395	11.5	133,226	4.1
Wisconsin	\$3,694,679	\$6,788,646	\$4,168,776	3,093,967	83.7	474,097	12.8
Wyoming	\$344,261	\$435,098	\$573,771	90,837	26.4	229,510	66.7

자료: National Institute on Money in State Elections National Overview(www.followthemoney.org)에서 자료를 수집하고 각 수치의 증감을 계산

금을 써서 득표에서 우위를 점하려는 동기를 저하시킬 것이라는 주장이다. 이 경우, 청렴선거법을 실시하는 주에서의 전체 선거자금 지출의 규모는 그 이전 선거에 비하여 줄어들 것이 기대된다.

〈표 6〉은 미국 50개주의 주 하원의원 선거자금을 1998년, 2000년, 2002년에 걸쳐 비교한 것이다. 각 주의 1998년과 2000년을 비교할 경우 선거자금 총액이 증가한 주는 31개, 감소한 주는 8개로 나타났다. 1998년의 주 하원의원 선거자금 총액을 2000년의 총액과 단순 비교하기 위해서는 먼저 고려해야 할 사항이 있다. 2000년 선거는 연방 대통령선거, 대부분의 주에서 주지사 선거가 주 하원 의회선거와 함께 실시되었고, 대통령 후보 간 치열한 경쟁으로 인하여 선거에 대한 관심이 고조되어 있었다. 그에 비해 1998년 선거는 연방 중간선거와 함께 실시되는 것이 다여서 상대적으로 유권자의 관심이 저하되는 것이 사실이다. 이는 선거자금모금에 있어서도 영향을 줄 수 있다. 이러한 이유로 선거의 성격 상 유사한 1998년과 2002년의 주 하원의원 선거자금 총액도 함께 비교하였다.

1998년에 비하여 2002년에 선거자금 총액의 증가를 경험한 주는 38개, 감소의 경우는 7개에 불과하였다.

메인 주의 경우 1998년 총 \$1,656,692의 선거자금을 지출하였으나, 2000년 선거에서는 27.4%가 감소한 \$1,203,357를 지출하였고, 2002년의 경우 1998년 기준으로 11.5%가 감소된 \$1,466,749의 하원의원 선거자금이 지출된 것으로 나타났다. 1998~2000년 기간의 비교에서 전체 대비 약 80%의 주에서 더 많은 선거자금이 지출되었고, 1998~2002년의 비교에서 84%의 주가 더 많은 선거자금을 썼다는 점을 고려하면, 메인 주의 선거자금 총액 감소추세는 중요한 의미를 가진다. 특히, 메인 주의 경우 동 기간에 다른 주에 비하여 감소의 폭이 상당히 컸고, 일관되게 선거자금 총액의 감소추세를 나타낸 단 두 개의 주 중 하나라는 점은 (다른 많은 가능성에도 불구하고) 메인 주의 선거자금 총액감소의 주요요인으로 청렴선거법의 영향을 주목하게 한다.¹⁵⁾ 애리조나 주의 경우 1998년, 2000년, 2002년 일관된 상승 추세를 보여주고 있으며, 1998년 대비 2000년, 2002년의 선거자금 총액의 증감폭도 53.1%, 59.4%라는 다소 높은 수준을 기록하였다.

2) 후보자 수 증감에의 영향

선거자금 공적지원제도는 잠재적 후보자들을 실제로 선거에 출마하도록 유도하는데 얼마나 효과적이었는가? <표 7>과 <표 8>은 선거자금 공적지원제도 참여후보의 수와 비중을 2000년 메인 주와 애리조나 주 의회 선거를 통해 비교한 것이다. 메인 주(1996년)와 애리조나 주(1998년)가 청렴선거법(Clean Election Act)을 제도화한 후, 처음으로 해당 법을 적용한 선거가 바로 2000년 주 의회선거로서 2000년 선거결과에서 나타난 다양한 지표들을 통해 청렴선거법의 효과를 살펴보는 것은 잠정적(temporary)이지만 나름의 의미를 갖는다. 메인

15) 다른 한 개 주인 켄터키(Kentucky)의 경우 1998년 \$3,550,983의 선거자금을 지출하였으나, 2000년 선거에서는 단지 1%만 감소한 \$3,514,349를 지출하였고, 2002년의 경우 1998년 기준으로 12.6%가 감소한 \$3,104,721의 선거자금이 지출된 것으로 나타났다.

〈표 7〉 선거자금 공적지원제도 참여후보의 수와 비중의 변화: 1998년, 2000년 선거

	메인 (Maine)	애리조나 (Arizona)
출마후보 (전체)		
1998년 선거	407명	188명
2000년 선거	426명	211명
증감	19명	24명
증감 (%)	5%	12%
선거자금 공적지원 참여 후보	134명	54명
비중 (%)	31%	26%

자료: Beslow et al. (2002), pp. 22-23의 자료를 재구성

〈표 8〉 선거자금 공적지원제도 참여후보 수와 비중: 2002년 선거

	메인 (Maine)		애리조나 (Arizona)	
	예비 선거	본 선거	예비 선거	본 선거
출마후보 (전체)	432	352	221	151
선거자금 공적지원 참여 후보	134	116	59	44
하원선거	94	81		
상원선거	40	35		
선거자금 공적지원 참여 후보 비중 (%)	31%	33%	27%	29%
하원선거	27%	29%		
상원선거	47%	49%		

자료: Beslow et al. (2002), pp. 22-23의 자료를 재구성

주의 경우 2000년 주 상원·하원 선거에 출마한 후보자는 426명으로, 청렴선거법이 적용되기 직전 선거인 1998년의 407명에 비하여 19명(5%)이 증가하였다. 애리조나 주의 경우 2000년 주 상·하원의원에 출마한 후보자가 211명으로, 1998년의 188명에 비하여 24명(12%) 늘어난 수치를 보여 주었다. 메인과 애리조나 두 주의 선거에서 1998년 선거보다 2000년 선거에서 출마후보가 늘어난 것이 청렴선거법의 긍정적 영향으로 평가할 수 있는가? 현재의 추론이 단순한

수치비교에 제한된 관계로 청렴선거법과 후보자 수의 증감과의 상관관계, 더 나아가 인과관계까지 확장하기는 무리가 있는 것은 사실이다. 하지만 이러한 추론이 향후 정교한 통계적 분석을 통해서 검증해 볼 수 있는 귀중한 가설을 제공해 주고 있음은 분명하다.

2000년 주 의회선거에 출마한 후보 중 선거자금 공적지원제도에 참여한 후보는 메인 주가 134명(전체 426명), 애리조나 주가 54명(211명)으로, 전체 대비 31%, 26%의 참여율을 보이고 있다. 예비선거와 본 선거를 나누어서 분석할 경우 메인 주는 예비선거의 선거자금 공적지원 참여비중이 31%, 본 선거의 비중이 33%로 나타났고, 애리조나 주도 27%(예비선거), 29%(본 선거)로 약간 올라가는 경향을 보였다. 예비선거에서 본 선거로 올라가면서 공적지원을 받은 후보의 전체대비 비중이 높아지는 현상은, 공적지원을 받은 후보들이 예비선거 과정을 보다 많이 통과하였다고 해석이 가능하나, 그 증가폭이 그다지 크지 않다는 점에서 지나친 확대해석은 곤란하다.

2. 청렴선거법 하 선거공영제와 기존 제도의 비교:

메인 · 애리조나와 위스콘신

2002년 주 의회 선거에서의 공적자금의 역할을 비교해 볼 때 위스콘신 등이 택하고 있는 준(準) 공영제와 청렴선거법의 결과는 명확하다. 메인 주의 경우 전체 선거자금 대비 공적 자금의 비중이 70.5%, 애리조나가 53.8%에 달한데 비해, 위스콘신의 경우 공적자금의 비중이 5.3%에 불과하였다.¹⁶⁾ 단면적 평가일

16) <표 10> 2002년 주 의회 선거의 공적자금의 지원과 전체 선거비용에서의 비중

	전체 후보자의 선거비용지출총합	공적자금지원총합	전체 대비 공적자금비중
메인 (Maine)	\$2,927,454	\$2,062,762	70.5%
애리조나 (Arizona)	\$5,737,227	\$3,084,298	53.8%
위스콘신 (Wisconsin)	\$8,449,888	\$449,684	5.3%

[자료] Mayer et al. (2004), p. 19

〈표 9〉 위스콘신과 메인·애리조나의 제도 비교

		위스콘신	메인·애리조나
형태		준(準) 공영제	완전 공영제
예비선거 지원 여부		지원 안 함	지원
공적자금	재원 마련	소득세 중 일부기탁 (\$1 checkoff)	소득세 중 일부기탁 (\$5 checkoff) 정치자금기부액 세액공제 (세액의 20% 내) 세액 감면 (\$100 내) 유권자의 의사에 따른 로비스트 등록비-민·형사 행정수수료 의 일부 선택적 전용 가능
	지원금의 결정	고정액 선거자금 지출제한총액 45% (1986년 의회: 총액동결)	유동적 (이전 선거에서 후보 평균지출금액의 80%)
사적모금 가능 여부		가능 (공적자금의 차감)	금지 (지원자격 획득과정 제외)
상대후보가 지출제한총액 이상의 선거자금 사용 시 공적자금 수령후보의			
지출제한총액규정준수의무		효력 없음	강제적 준수
추가 공적자금의 지원		없음	매칭 펀드(Matching fund) (최초자금의 200%까지)

순 있으나 위스콘신의 준공영제는 사실상 그 기능을 상실하였다 해도 과언이 아니다. 반면 앞에서 논의한 바와 같이 메인, 애리조나 등에서는 초기이긴 하나 상당한 효과를 보고 있는 것으로 나타났다. 두 제도 모두 선거자금의 총 지출을 줄이고, 후보자 간 선거자금의 핸디캡을 줄이고자 도입했으나 어떤 제도에서는 활발히 운용되고 있고, 어떤 제도에서는 먼지만 날리고 있다면 제도 간 비교를 통해 그 차이와 문제점을 진단해 볼 필요가 있다. 〈표 9〉는 위스콘신과 메인·애리조나의 선거공영제를 비교한 것이다.

먼저, 눈에 띄는 차이는 예비선거의 지원여부이다. 메인·애리조나의 선거공영제하에서는 후보자가 예비선거와 본 선거 모두 공적자금의 지원을 받을 수 있으나, 위스콘신의 경우 본 선거에 한해서만 공적자금의 지원이 이루어진다. 그리고 지원 대상을 주요 정당의 예비선거에서 6% 이상 득표하고 후보로 당선

된 자나(기타정당 및 무소속의 경우) 지출총액제한의 약 10%를 유권자로부터 사전 모금하도록 규정하고 있다. 공적자금의 도움 없이 공화당이나 민주당의 예비선거에서 당선될 수 있는 사람은 이미 상당한 사회적 네트워크를 갖고 있는 정당의 유력 정치인일 가능성이 높으며, 개인 출마자의 경우도 상당한 재력이 요구될 수 있다. 즉, 위스콘신 주의 경우 공직자가 될 자격을 갖추었으나 재정적인 여력이 부족하여 출마하지 못하는 인재를 도와주는 것이라기보다는, 이미 상당한 기반을 가진(그리고 공적 자금이 필요하지 않은) 기성정치인이 그 대상이 될 수 있는 것이다.

공적자금의 지원 규모에 있어 메인 주와 애리조나 주는 유동적으로 대응하며, 이전 두 번의 선거에서 실제로 지출되었던 선거자금의 규모를 고려하여, 최대 80% 수준까지 지원이 가능하도록 하는 조항을 마련해 놓고 있다. 또한 이와 함께 개인과 기업을 비롯하여, 정치활동위원회, 정당 등의 후보자에 대한 정치자금의 제공한도도 축소하였다. 위스콘신의 경우 1986년 주 의회에서(공적지원을 받은 후보자의) 선거자금 지출제한 관련 총액을 동결하고, 2009년 현재까지 그 금액 그대로 유지하고 있다. 이는 공적자금 수혜자에 대한 지원액 자체도 1986년 수준을 유지하고 있다는 의미로, 이후 변한 선거환경은 물론 물가상승 폭마저도 전혀 고려되지 않은 수준의 공적자금이 제공되고 있다. 2004년 중간선거에서 주 하원 선거 출마 후보자들이 지출한 선거자금의 중간 값은 \$51,631로 공적자금 최대지원액 \$7,763의 7배가 훨씬 넘는 등 현실적이지 않다.

위스콘신의 경우 공적자금의 재원마련에 있어 소득세 중 일부기탁 항목의 \$1 체크오프(checkoff) 수단 한 가지에 의존하고 있고, 이는 위스콘신선거운동기금(WECF) 재정난의 주요 원인이 되고 있다. 반면, 메인과 애리조나는 공적자금의 재원마련을 위하여 소득세 중 일부기탁(\$5checkoff), 정치자금기부액 세액공제, 세액감면, (유권자의 의사에 따른) 로비스트 등록비, 민·형사 행정수수료의 일부 전용 등의 다양한 수단을 통해 재원을 마련하고 있다.

위스콘신과 메인·애리조나의 제도 간 가장 큰 차이는 상대후보가 공적자금을 거부하고 지출총액이상의 선거자금을 사용하는 상황에서의 공적자금 수령 후보에 대한 지원과 행동의 제약이다. 위스콘신에서는 이 경우 공적자금 수령 후보도 지출제한총액규정을 준수할 의무가 없으며, 상대후보에 대응하여 사적

정치자금 모금에 적극적으로 활동할 수 있다. 지출제한총액규정을 준수한다고 해서 어떠한 추가적 공적 자금의 지원도 이루어지지 않는다. 반면, 메인·애리조나 주의 경우 후보자가 일단 한번 공적 자금지원을 선택하면 상대 후보의 선택과는 관계없이 공적자금의 범위 내에서만 지출하도록 규제하고 있고, 매칭 펀드(Matching Funds)제도도 함께 운용하고 있다.

여기서 매칭 펀드는 공적선거자금에 의존하는 후보자에 먼저 초기 자금을 일단 일괄적으로 지급하되, 개인적 자산이나 사적 기부에 의존하는 경쟁후보와 자금에서 열세에 몰릴 경우 추가적 선거자금을 제공하도록 한 제도적 장치를 의미한다. 다시 말하면, (일정한도 내에서) 경쟁 후보가 선거자금을 더 쓰는 만큼, 공적지원을 받던 후보자에게 같은 금액의 선거자금을 추가로 지원하는 제도이다. 매칭 펀드 제도는 두 가지 효과를 가진다. 먼저 공적지원에 의존하는 후보에게 선거자금의 측면에서 실질적 경쟁력을 갖출 수 있도록 도와준다. 둘째, 매칭 펀드 제도의 운용은 재정적으로 유리한 경쟁후보가 선거자금을 더 지출함으로써 선거에 있어 우위를 확보하고자 하는 유인을 감소시킨다. 이는 전체 선거자금 지출의 규모를 축소하는 효과가 있다. 메인과 애리조나는 최초 자금의 200%까지 매칭 펀드를 제공하고 있다.

실제로 2000년 메인 주와 애리조나 주의 의회선거에서 메인 주의 경우 하원 선거에서 공적자금 지원후보가 평균 \$3,970, 사적자금 모금후보가 평균 \$3,350를 지출하였으며, 상원선거의 경우 \$15,135, \$17,338의 지출을 기록, 커다란 차이를 보이지 않았다. 애리조나 주의 경우도 상원선거에서 공적자금 모금후보가 \$29,718, 사적자금 모금후보가 \$30,674의 지출을 기록해 큰 차이를 보이지 않았으며, 하원선거에서는 오히려 공적자금에 의존한 후보가 상대후보에 대하여 약 \$8,300를 더 지출한 것으로 나타났다. 특히 예비선거와 본 선거과정에서 매칭 펀드(Matching Fund) 제도의 도입은 사적 후원금에 의존한 후보가 선거자금을 과다 지출함을 통해 우위를 점하고자 하는 유인요인(incentives)을 상당부분 제어하는 효과가 있다. 실제로 1996~2000년 선거에서 공적자금 지원 가능 금액보다 많은 선거자금을 쓴 후보자의 비중은 애리조나에서 약 3%(309명 중 10명), 메인 주에서는 2%(728명 가운데 15명)에 불과하였다(Malhotra 2008).

V. 맺으며

정치자금의 규제에 있어 중요 논의는 기업, 노동조합 등 이익집단의 ‘돈’에 대한 내용들이다. 일반의 시각은 선거의 당락을 결정하는 데 있어 정치자금의 영향은 절대적이며, 현재와 같은 광역선거구 체제에서 유권자에게 자신의 메시지를 전달하고 소통하기 위해서는 상당한 규모의 정치자금이 필요하다는 것이다. 현직자나 당선가능성이 높은 후보자는 가난한 대중의 주머니에 일일이 손을 벌리기보다는, 기업이나 이익집단과 같은 ‘가진 사람’들의 도움을 통해 당선되기 쉽다. 기업과 이익집단의 돈을 통해 당선된 의원은 소수의 ‘그들만’ 위한 정책을 펴기 쉽고, 이러한 돈과 권력의 밀착에 혐오감을 느낀 일반대중은 더더욱 정치참여와 유리될 수밖에 없다는 논리이다. 여기엔 기업이나 이익집단이 제공하는 정치자금은 더러운 돈이며, 공적인 장을 통해서 정치인과 이익집단 간에 오가는 ‘뇌물’ 일 수밖에 없다는 전제가 깔려 있다.

하지만 현재의 법제도에서 허용하는 수준의 ‘돈과 물자’로 ‘정치인’을 살 수 있는지를 놓고 논리적인 측면과 실증적인 측면에서 상당한 비판이 제기되고 있다. 마일로(Milyo 1999)는 정치자금이 뇌물과 같은 기능을 한다고 단정하기에는 정치인과 정당에게 전달되는 금액의 규모가 그다지 크지 않을 뿐 아니라, 정치자금 총액을 다 합쳐봐야(미국의 경우) 국내총생산(GDP)의 0.2%에도 미치지 못한다고 지적한다. 이에 더하여 정치자금에 대한 갖가지 규제가 더해지고 있지만 그 비용과 편익에 대해서는 부분적인 연구만이 이루어진 상황이라고 주장한다. 정치자금이 정치인의 당선에 얼마나 영향을 미치는가에 대한 논의도 꾸준히 제기되고 있다. 선거에서 누가 당선되는가를 결정하는 요소는 정치자금 외에도 선거제도나 선거구의 획정, 정당의 역할 등의 중요하게 작용하며, 이런 의미에서 정치자금의 선거결과에 대한 영향은 과장되었다는 것이다. ‘후보자가 돈을 쫓고 있는 것인지, 아니면 돈이 당선될 인사를 알아보고 쫓고 있는 것인지?’에 대한 흥미로운 문제제기도 있다.

정치과정에 있어 사적인 돈의 비중이 크면 좋다, 나쁘다는 문제는 가치판단의 영역이다. 하지만 분명한 사실은 얼마나 선거자금을 가지고 있느냐가 선거

결과에 중요한 영향을 준다는 것이고, 어느 정도는 후보자 간의 핸디캡으로 작용한다는 것이다. 선거공영제는 금전적 여유와 관계없이 자격을 갖춘 모든 공직 후보자들에게 실제 선거를 치를 만큼의 자금을 제공하여 가능하면 공정한 경쟁을 유도하자는 것과 후보자가 ‘자발적으로’ 선거자금 지출을 제한하도록 유도함으로써, 선거자금의 지출을 줄여보자는 것에 그 목적을 두고 있다.

청렴선거법은 위스콘신의 예에서 본 바와 같이 현재와 맞지 않는 기존의 선거공영제의 문제점을 극복하자는 의도에서 탄생하였다. 1996년 메인 주에서 채택된 이래 애리조나, 버몬트 등 점차 확대되는 추세를 보여 왔다. 본 논문은 미국의 주 선거의 정치자금제도를 모금과 지출의 측면에서 살펴보고, 위스콘신의 예를 통해 기존 선거공영제의 내용을 살펴보았다. 무엇보다 우리에게 ‘잘 알려져 있는 것 같지만, 정확히 알려져 있지 않았던’ 청렴선거법(Clean Election Act)의 도입배경과 작동원리, 주별 법적용의 특성을 비롯하여, 청렴선거법 도입의 영향을 실증적 자료를 통하여 검증하였다. 구체적으로 청렴선거법의 도입 이후 주 단위 선거에 출마한 후보의 수가 훨씬 늘어난 것으로 나타났으며, 전체 선거비용의 측면에서는 메인과 애리조나에서 엇갈린 결과를 나타내었다. 메인의 경우 청렴선거법 도입 이후 전체 선거자금 총액이 감소추세로 나타난 반면, 애리조나의 경우 총액이 오히려 증가하는 의외의 결과를 나타내었다.¹⁷⁾ 위스콘신의 준(準)공영제와 메인·애리조나의 청렴선거법 하 완전공영제의 제도비교의 결과는 예비선거의 지원여부, 재원의 마련, 지원금의 결정, 공적자금 수령후보에 대한 사후 지원과 행동의 제약의 측면에서 많은 차이를 보여주었다. 특히, 청렴선거법의 경우 공적지원금의 규모를 이전 두 번의 선거에서 후보의 평균지출액의 80%로 설정한다든지, 매칭 펀드 제도를 운용하는 등의 제도적 요소를 마련함으로써 공적 지원을 받는 후보가 상대후보의 전략과 그에 따른 상황변화에도 유연하게 대처할 수 있도록 하였다.

그런데 왜 메인과 애리조나 등의 주는 정치자금개혁에 적극적으로 임한 반면, 위스콘신 주는 ‘실질적으로 효력이 없는 제도를 고수하고 있는 것일까? 무

17) 애리조나의 선거공영제가 작동하지 않은 것인가? 아니면 더 많은 후보의 출마로 인한 부대효과인가? 보다 많은 연구가 필요한 시점이다.

엇이 위스콘신과 메인·애리조나의 정치자금제도의 현재를 결정하고 있는 것일까? 이러한 질문에 관하여 윗코(Witko 2007)는 흥미로운 가설을 제공하고 있다. 윗코는 개별 주 내의 정치인들의 정치적 이해가 해당 주의 정치자금체제를 결정한다고 주장하며, 이러한 정치인들의 이해는 해당 주가 주민발안을 허용하고 있는지의 여부, 선거에서의 비용, 의원의 임기제한(term limits)의 존재여부에 따라 다양하게 나타난다고 하였다. 주민발안(initiative ballot)은 주민들이 직접 투표를 통해서건, 보다 정치인의 숨통을 틀어쥐는 개혁을 하겠다고 위협하여 정치인들 스스로 법을 고치게 만들든 간에 법을 개정할 수 있도록 하는 중요한 무기의 역할을 하며, 따라서 주민발안이 허용된 주에서는 훨씬 더 강력한 형태의 정치자금제도개혁이 나타나는 경향이 있다(Pippen et al. 2002). 선거비용의 부담이 훨씬 더 큰 주에서는 선거에 패배하였을 경우의 손해를 감안하여, 정치자금제도의 개혁보다는 기존의 제도유지에 보다 힘 쏟는 경향을 보인다고 주장하였다.

또한 의원의 임기제한이 있는 주의 경우 의회에 보다 오래 남고자 하는 의원의 동기를 자연히 약화시킴으로써 정치자금개혁에 대한 반발을 완화시키는 경향이 있다. 윗코의 가설을 위스콘신과 메인, 애리조나에 적용해 보자. 위스콘신 주의 경우 주민발안이 허용되지 않을 뿐 아니라, 의원의 임기제한 조항이 없고, <표 10>의 2002년 의원선거 자금지출 현황에서 발견할 수 있듯 총 지출비용도 메인, 애리조나의 경우보다 훨씬 클 뿐 아니라, 공적자금지원의 비중이 5.3%에 불과하다. 이는 후보자들 스스로 선거경비를 부담하거나 사적모금을 통해 조달해야 하는 등 다른 두 개 주에 비해 후보자가 져야할 재정적·심적 부담이 훨씬 크다는 것을 의미한다. 메인과 애리조나는 주민발안의 허용과 의원의 임기제한 조항 모두 존재할 뿐 아니라 선거비용의 부담 측면에서 위스콘신에 비해 훨씬 적다. 두 경우 모두 윗코(Witko)의 가설과 일치하는 결과이다. 향후 보다 심도 깊은 연구가 이루어져야 할 부분이다.

[참고문헌]

- 김정곤. 2009. “미국의 선거보조금 지급제도에 관한 분석.” 『한국정당학회보』 제8권 제1호, 37-64.
- 안청시·백창재 편. 2003. 『한국정치자금제도: 문제와 개선방안』. 서울: 서울대학교출판부.
- 엄기홍. 2005. “정치적 평등과 한국의 정치자금법.” 『의정연구』 제11권 제2호.
- 조성대. 2000. “미국 정치활동위원회의 정치자금기부 결정요인에 관한 연구: 동종기업·전문가단체의 사례.” 『국제정치논총』 제40집 제1호, 101-120.
- Breslow, Marc, Janet Groat, and Paul Saba. 2002. *Revitalizing Democracy: Clean Election Reform Shows the Way Forward*. A publication of the Money & Politics Implementation Project, Institute of Money at State Politics.
- Goidel, Robert, Donald Gross, and Todd Shields. 1999. *Money Matters: Consequences of Campaign Finance Reform in U.S. House Elections*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Herrnson, Paul. *Congressional Elections: Campaigning at Home and in Washington*. Washington, D.C.: CQ Press. 2000.
- Hill, Steven. 2006. “How to Minimize Money’s Role in Politics.” *National Civic Review*, Summer: 17-27.
- Jacobson, Gary C. 2001. *The Politics of Congressional Election*. New York: Longman.
- Kousser, Thad. 2005. *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*. New York and London: Cambridge University Press.
- Levin, Steven M. 2006. “Keeping it Clean: Public Financing in American Elections.” *National Civic Review*, Winter: 8-27.
- _____. 2008. Public Campaign Financing in Wisconsin: Showing its age. Center for Governmental Studies (CGS), p.2.
- Mann, Thomas E. 2003. “Linking Knowledge and Action: Political Science and Campaign Finance Reform.” *Perspectives on Politics*, Vol. 1, No. 1: 69-83.
- Mayer, Kenneth R., and John M. Wood. 1995. “The Impact of Public Financing on Electoral Competitiveness: Evidence from Wisconsin, 1964~1990.” *Legislative Studies*

Quarterly, Vol. 20, No. 1: 69-88.

Mayer, Kenneth, Timothy Werner, and Amanda Williams. 2004. "Do Public Funding Enhance Electoral Competition?" Presented at the 4th Annual Conference on State Politics and Policy Laboratories of Democracy. April 30-May 1.

Milyo, Jeffrey. 1999. "The Political Economics of Campaign Finance." *The Independent Review*, v. III, n. 4. Spring: 537-547.

Malhotra, Neil. 2008. "The Impact of Public Financing on Electoral Competition: Evidence from Arizona and Maine." *State Politics and Policy Quarterly*, Vol 8, No. 3: 263-281.

Novak, Suzanne, and Seema Shah. 2007. *Campaign Finance in Wisconsin*. Brennan Center For Justice Report. New York University School of Law, p.2.

Witko, Christopher. 2007. "Explaining Increases in the Stringency of State Campaign Finance Regulation, 1993-2002." *State Politics and Policy Quarterly*, Vol 7, No. 4, 369-393.

원고접수일: 2010.03.15

심사완료일: 2010.03.31

[ABSTRACT]

The Clean Election Act and Its Applications in American States:

The Cases & Maine and Arizona

Kim, Junseok | Dongguk University-Seoul

Since it was adopted in Maine and subsequently in Arizona, Massachusetts, and Vermont, the Clean Election Act has been heralded as somehow a ‘cure-all’ approach of campaign finance reform in order to overcome the problems in the current campaign finance system in American states. We analyze institutional structures of public finance system under the Clean Election Act in American states, especially in Maine and Arizona. We specifically focus on their background, contents, characteristics, and effects upon changes in both total campaign expenditures and the number of candidates in the elections in Maine and Arizona before and after the enactment of Clean Election Act. The results show that the number of candidates in the primary and general elections has increased in Maine and Arizona. We however find a mixed result in the impact of the Clean Election Act on the total campaign expenditure. This paper then compares the traditional quasi-public finance system in Wisconsin with those under the Clean Election Act and try to explain why one works and others don’t. We argue that the public financing of election in Maine and Arizona are different from that in Wisconsin in many ways; availability of financial aids in the primary election, the source of public funding, the amount of public subsidy to qualified candidates, the conditional matching funds. The public financing of election under the Clean Election Act works quite effectively in narrowing the financial gap among candidates and improving a fair competition of election.

Key Words | Clean Election Act, Public Financing of Election, Campaign Finance Reform