



## 미국의 매칭펀드제도(1)

정보신청기관 : 중앙선거관리위원회 법제기획관실

### I. 서언

미국에서 공직 후보자들은 (1) 직접 기부금을 내는 개인 후원자, (2) 자신이 속한 정당, (3) 이익단체 또는 정치활동위원회, (4) 개인 재산, 그리고 (5) 공적 자금(public funds)이라는 다섯 개의 선거 자금원에 주로 의존한다. 여기서 공적 자금, 즉 국고보조는 1970년대 이후 대통령 선거에 적용되었다.

국고보조는 후보자들에게 선거자금을 제공하여 그들이 유권자들에게 자신을 알리고 표현할 수 있도록 도움을 준다. 또한 부유한 기부자들과 이익단체를 통한 거액 기부의 필요성을 감소시키며 그러한 거액 기부자로부터 공직자들이 지나친 영향을 받을 수 있다는 우려를 최소화할 수 있다. 특히, 미국 대통령 예비선거에 있어서 국

고보조는 지명과정을 더욱 경쟁적으로 만들고, 비교적 소액기부를 할 수 있는 기부자들을 통해 후보자들이 보다 광범위한 지지를 받을 수 있도록 그 기반을 넓히는 데에 그 의도를 가진다 하겠다.<sup>1)</sup>

미국의 국고보조제도는 대통령 선거에만 적용되며 수혜자는 후보자 당사자만이 될 수 있다. 국고보조의 유형은 대통령 예비선거시에 매칭펀드(matching funds) 형태, 대통령 일반선거시에 선거자금을 전액 지원하는 형태, 마지막으로 대통령 지명전당대회에 필요한 경비를 정당에 지원하는 형태의 세 가지로 구분된다.

필자는 위의 세 가지 국고보조의 유형 중 첫 번째 유형인 매칭펀드(matching funds)에 대해 그 운영방식과 운영현황 및 문제점에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.



1) Herbert E. Alexander, and Rei Shiratori(1994), p.42.

## II. 매칭펀드(matching funds) 제도가 운영되는 방식

매칭펀드(matching funds) 제도는 대통령 예비선거 과정에서 후보자가 유권자의 지지를 받고 있는 정도만큼의 국고보조금을 후보자에게 지급하는 제도이다. 대통령 예비선거 후보자는 '매칭펀드'의 형태로 부분적으로 국고보조금을 지원받을 수 있으며 보조금 지급대상은 오로지 개인으로부터 받은 기부에 국한된다. 후보자는 이러한 보조금을 지급받기 위해 적어도 20개 주의 주민들로부터 각각 총 5천 달러 이상의 개인 기부금(즉, 총 10만 달러 이상)을 거두어들여야 한다. 또한, 한 개인이 후보자에게 기부할 수 있는 금액은 2천4백 달러이며, 이 중 최고 250달러 까지에 대해서만 매칭펀드의 형태로써 보조금이 지급된다.<sup>2)</sup>

매칭펀드의 수령을 원하는 예비선거 후보자는 동의서와 증명서를 제출함으로써 정부와 일종의 계약을 하게 된다. 국고보조를 지원받을시, 후보자는 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act)과 대통령예비선거보조지출계정법(Presidential Primary Matching Payment Account Act)의 조항을 지켜야 한다는 서약을

한다. 모든 예비선거에서 경비 지출의 상한을 넘지 않으며, 각 주마다 그 주의 투표 연령 인구에 기초한 지출 상한선을 따른다고 동의해야 한다.<sup>3)</sup> 더욱이, 후보자는 대통령 후보자 지명을 얻기 위한 선거운동과 관련하여 그의 개인자금으로부터 총 5만 달러 이상을 초과하여 지출할 수 없고 후보자는 자신의 선거운동에 대한 감사를 받고 필요한 경우에 보조금을 상환해야 할 의무 또한 지니게 된다.<sup>4)</sup>

일단 후보자가 매칭펀드의 수령자격을 충족시켰다고 연방선거위원회(Federal Election Commission)가 판단한 경우, 후보자는 매칭펀드를 지급받기 위해 개인으로부터 받은 기부금들을 제출한다. 그 기부금들은 후보자 또는 후보자의 선거위원회(campaign committee)에 지불될 수 있도록 수표나 유가증권의 형태이어야만 하며, 연방선거위원회의 감사관은 매칭펀드에 대한 상세 요구가 그 기준을 충족하였는지 알아보기 위해 제출된 기부금 내역을 검토한다. 후보자들은 선거가 열리는 해의 이전 연도 동안에 모은 기부금을 제출하는 동시에 매칭펀드에 대한 그들의 자격을 증명하는 서류를 함께 제출한다. 하지만, 첫 번째 매칭펀드의 지급은 선거가 있는 해의 1월이 되어서야 이루어지며, 만약 후보자가 예비



2) 1. 26 U.S.C. Sec.9033(b) and 9034(a).

3) The national spending limit is \$10 million increased each election cycle by a cost-of-living adjustment(COLA). In 1992, that limit was \$27.62 million. Each state's spending limit is the greater of \$200,000 plus COLA or \$.16 times the state's voting age population. In 1992, the lowest state limit was \$552,400. 2 U.S.C. Sec.441a(b)(1)(A).

4) 26 U.S.C. Sec.9033(a) and 9035(a).

선거에서 더 이상 선거운동을 벌이지 않게 되더라도 선거 해의 다음 연도 초까지 선거운동의 빚을 갚기 위해 매칭펀드를 계속 요구할 수 있다. 후보자가 받는 매칭펀드의 최고 총액은 전반적인 지출 상한선의 1/2로 제한된다.<sup>5)</sup>

선거운동 후, 연방선거위원회는 국고보조금이 오용되지 않았는지를 각 후보자의 위원회에 확인하기 위해, 그리고 위원회가 적당한 기록과 정확한 보고내용을 잘 보관하고 있는지를 확인하기 위해 감사를 시행한다.

현장감사를 마무리함에 있어, 연방선거위원회 감사관들은 1차 결과에 대한 토론을 위해 각 후보자의 선거위원회와 함께 감사 마감회의를 개최한다. 이후에, 여기서 나온 결과들과 중간 감사 보고서가 합쳐지면, 법률자문실이 그 중간 보고서를 검토하게 된다. 보고서는 연방선거위원회에 의해 승인된 후, 선거위원회의 회계 담당자에게 보내지고 후보자의 선거위원회는 중간 감사 보고서에 포함된 결과들을 논의한다.<sup>6)</sup>

연방선거위원회는 회의에서 최종 회계 보고서를 점검한 다음, 그 승인된 보고서를 공시한다. 최종보고서는 연방선거위원회의 보조금 상황에 대한 판결내용을 포함할 수 있다.

보조금의 상황은 연방선거위원회가 다음과 같은 사항이 있다고 결정한 후에 이루어진다.

- 후보자가 받을 수 있는 매칭펀드(보조금)의 총액한도를 초과하였다고 결정한 경우
- 선거운동에서 발생한 부채를 갚는 데 필요한 금액보다 초과된 보조금을 지급받았다고 판단한 경우
- 남아 있는 보조금을 정해진 기간이 아닌 때에 수령하였다고 판단한 경우
- 선거운동과 관련 없는 지출에 국고보조금을 사용하였거나 국고보조금의 지출에 관한 서류작성을 불충분하게 함으로써 선거운동에 관한 지출 상한선을 초과하였다고 판단한 경우

후보자의 선거위원회는 자신의 입장을 뒷받침하기 위한 법적, 사실적 증거를 제출함으로써 연방선거위원회의 상환 결정에 대해 논할 수 있고, 연방선거위원회는 최종 상환 결정시 선거위원회의 의견을 고려하여야 한다. 하지만, 후보자의 선거위원회가 연방선거위원회로부터 상환결정에 대한 유예를 허락받지 못하면, 최종 결정에 명시된 금액을 상환 만기일 이내에 상환하여야 한다.<sup>7)</sup>



5) 26 U.S.C. Sec.9034, 9036 and 9037(b).  
 6) 11 CFR 9038.1.  
 7) 11 CFR 9038.2(c)(4), (d) and (h).

### Ⅲ. 대통령 예비선거 과정과 관련한 통계 (Statistical Wrap-up)

아래에 나와 있는 표들은 대통령 예비선거 과정과 관련한 통계적인 정보를 보여주고 있다. Chart 1-1은 각 연도별로 연방선거위원회에서 승인된 예비선거의 매칭펀드 총액을 보여준다.

Chart 1-2는 인플레이션이 예비선거의 지출상한에 미치는 효과를 전반적으로 보여준다. 2천7백만 달러를 사용한 1992년의 선거운동은 1천1백만 달러를 지출한 1976년 선거운동에 상응하

며 이러한 지출상한의 조정은 인플레이션의 일반적, 포괄적 정의를 기초로 한다.

Chart 1-3은 전반적인 예비선거 지출 상한선과 관련하여 공적으로 보조를 받은 후보자들의 지출액을 보여준다. 흰색 막대는 후보자들의 지출을 보여준다(후보에 의해서 보고된 총 지출이 그 상한선에 종속된 지출액과 관련하여 선거위원회의 최종 결정을 반드시 반영한 것은 아니다). 대부분의 선거 주기에서, 두 주요 정당(다수당)의 후보자들은 국가가 정해놓은 상한선에 가까운 지출을 하였다.

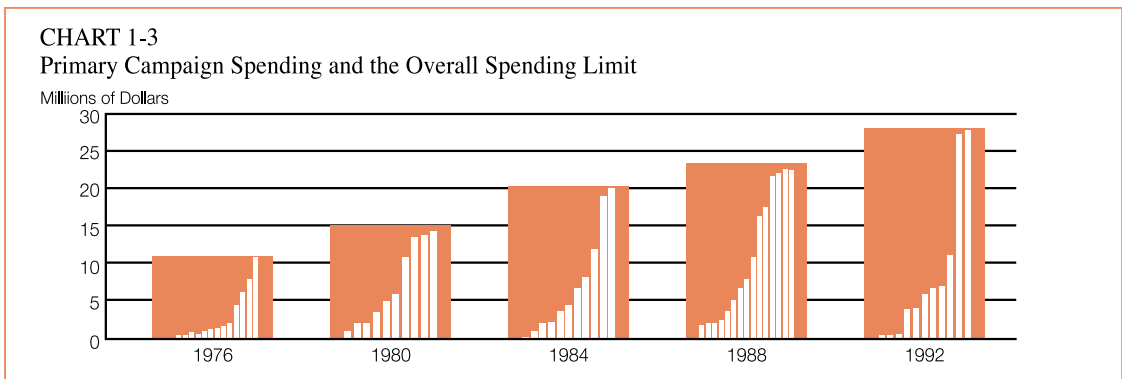
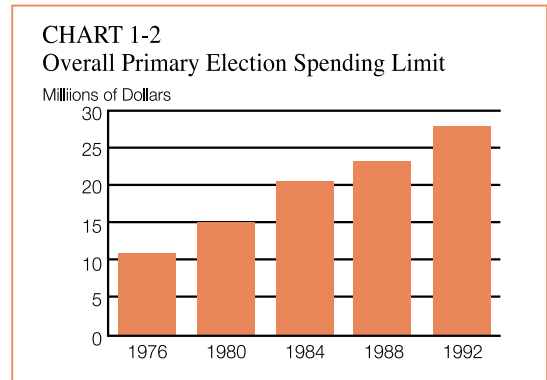
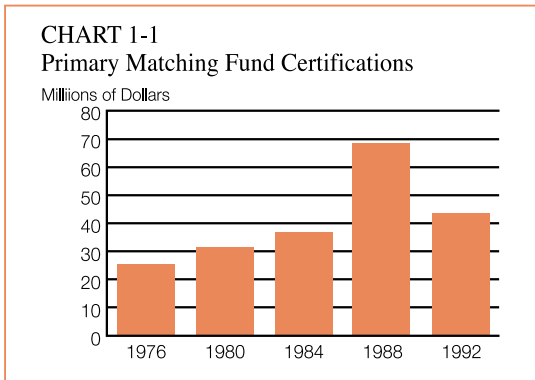


Chart 1-4는 정치활동위원회(Presidential Leadership PACs, 선거운동 이전 연도에 장래의 대통령 후보가 조직한 위원회)의 지출을 보여준다. 선거운동 이전에 정치적인 활동방법은 대부분의 경쟁력 있는 선거에서 특히 중요하다 (i.e.,1988).

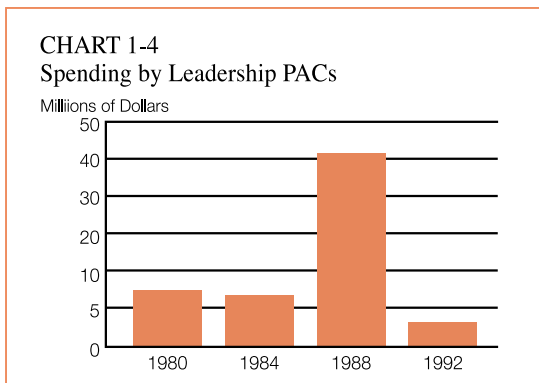
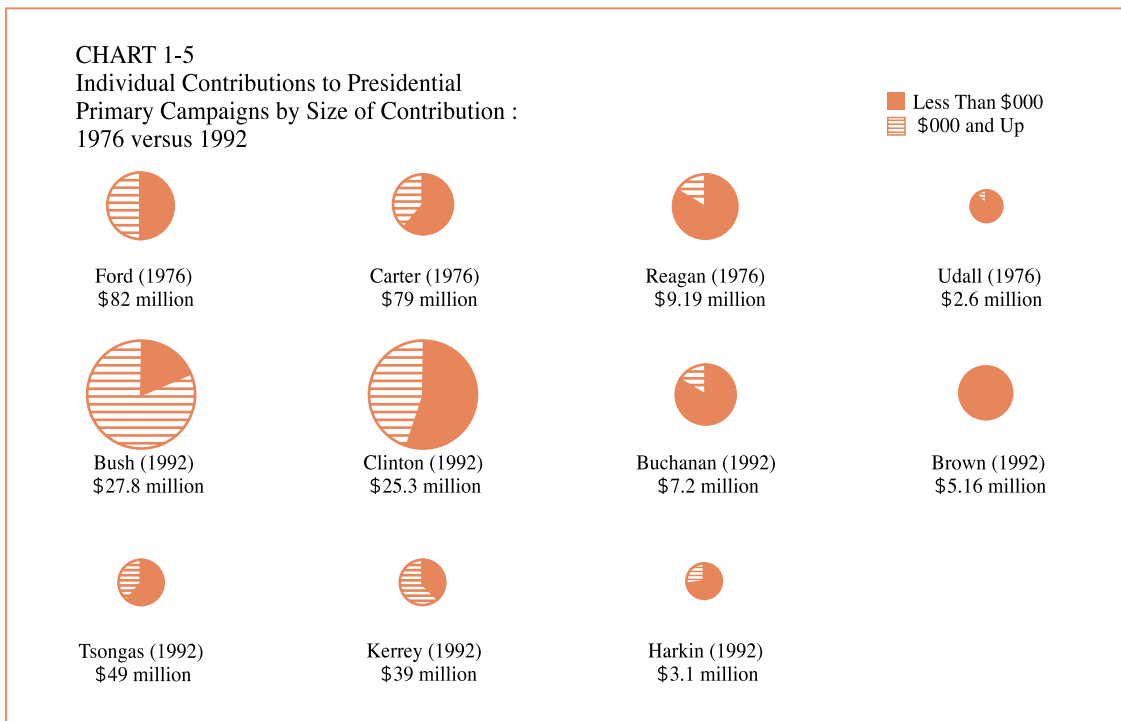


Chart 1-5는 1976년과 1992년 사이 대통령 후보들에 의한 모금 활동을 비교하고 있다. 표에서 알 수 있듯이, 매칭펀드를 사용할 수 있다는 그 사용가능성은 후보자가 개인들로부터 250달러나 그 이하의 소액 기부를 받는 것을 촉진하고 있다.

#### IV. 문제점

예비선거를 위한 매칭펀드 프로그램이 시행되면서 연방선거위원회는 그와 관련된 무수한 과제들에 직면하게 되었으며 그 의무를 달성하기 위해 효과적인 방법, 절차와 정책들을 정비하였다. 연방선거위원회는 매칭펀드와 관련한 자격요건, 지출 상한선, 후보자가 보조금을 지급받는



데에 있어 부적격이 되는 날짜 등 많은 문제들에 대해 대응하여 왔다. 다음에서는 연방선거위원회가 당면하고 있는 가장 어렵고도 지속적인 문제들을 살펴보도록 하겠다.

### 1. 자격 요건

대부분의 경우, 연방선거위원회는 후보가 매칭펀드를 받을 자격이 있는지를 판단하는 데에 별다른 어려움을 겪지 않는다. 하지만 소수정당 후보나 과거에 선거법을 위반했던 후보의 자격에 관한 문제에는 어려움을 겪고 있는 것이 사실이다.

연방선거위원회는 후보자가 10만 달러의 기부금을 모두 충족하였는지를 증명하는 서류들을 각각 검토하며 자격 여부를 심사한다. 위원회의 규정은 이러한 서류들이 보통 선거 연도의 15일 이내에 최대한 빨리 처리되어야 함을 명시하고 있으며, 연방선거위원회는 종종 15일보다 더 빨리 그 검토를 마치기도 한다.<sup>8)</sup>

연방선거위원회의 이와 같은 처리과정은 좋은 평가를 받았으며 후보자의 매칭펀드 적격기준을 결정함에 있어 큰 어려움이 없었다. 하지만, 일각에서는 소위 ‘들러리 후보’를 보증하는 처리과정이라며 이를 비판하는 움직임이 일어나기도 했다. 또한 인플레이션을 반영하지 못하면서 후보자가 매칭펀드의 적격기준을 충족시키는 것이

너무 쉬운 것 아니냐는 비판이 제기되기도 하였다. 이러한 낮은 기준은 전국적으로 지지를 받는 후보자들만이 국가 보조금을 받을 자격이 있다는 입법 의도를 흐리는 것이라는 주장도 곳곳에서 나왔다. 연방선거위원회는 물가반영의 문제점을 시정하기 위하여 의회가 그 적격 기준을 올려야 한다고 권고하지만, 일부 비판적 시각에서는 적격 기준을 올리는 것은 소수 정당의 후보자를 고려하지 않는 것이며 다양한 후보에게 기회를 주는 입법 의도를 부정하는 것이라 말하고 있다.

몇 년에 걸쳐, 연방선거위원회는 다양한 제3정당, 즉 소수정당의 후보자가 매칭펀드에 자격이 있는지를 결정하도록 요구되어 왔다. 그러한 결정을 하기 위해서 선거위원회는 연방선거위원회의 규정하에서 후보자의 정당이 과연 정당으로서 자격이 있는지를 판단하였다. 예를 들어, Advisory Opinion(AO, 권고적 의견) 1983-47에서 연방선거위원회는 시민당(Citizens Party)이 전당지명대회를 개최하고 정치적인 활동을 한 기록을 가지고 있기에 정당으로서 자격이 있다고 판단하였다. 결과적으로, 시민당의 Sonia Johnson 후보는 다른 적격도 충족시키면서, 매칭펀드 지급을 받는 첫 번째 소수정당의 후보가 되었다. AO 1984-11에서, 연방선거위원회는 Dennis Serreette라는 후보 또한, 다른 주에서 조직된 여러 독립적인 정당의 지명을 구함으로써



8) 11 CFR 9033.4(c).



써 그 자격요건을 충족하였다고 판단하였다.”

비평가들은 연방선거위원회가 ‘들러리 후보’ 문제를 더욱 악화시키면서 ‘정당’이라는 신분을 주는 데에 너무 관대하다는 주장을 하기도 한다. 더 많은 소수정당의 ‘들러리 후보’가 매칭펀드 지급에 자격을 가질 뿐 아니라, 이러한 후보들은 종종 일부 주요 정당 후보들보다 더 길게 그 자격을 유지할 수도 있기 때문이다.

‘10% 규칙’이라는 룰은 위의 내용을 뒷받침하고 있다. 10% 규칙은 연속적으로 두 번의 예비선거 투표에서 10%의 지지율을 받지 못하면 매칭펀드 지급에 부적격하게 되는 것을 말한다.<sup>10)</sup> 소수정당의 후보들은 대부분 자신의 정당에서 대통령 후보 지명을 위한 다른 경쟁자들이 존재하지 않기 때문에 사실상 10% 규칙이 적용되지 않는다. 그러므로, 일부 주요 정당(다수당) 후보들이 두 번의 연속적인 선거에서 10%의 지지율을 받지 못하여 부적격하게 되는 반면에, 이러한 소수정당의 소위 ‘들러리 후보’들이 선거 운동 기간 내내 매칭펀드에 대한 자격을 유지할 수 있게 되는 것이다. 이와 같은 이유로 소수정당 후보의 매칭펀드 적격기준에 관한 논의는 여전히 끊이지 않고 있다.

한편, 성공적이지 못한 선거 결과에도 불구하고

고, 10% 지지율의 요건을 특정한 예비선거에서 배제시키며 후보에게 그 자격을 유지하도록 허락하는 경우도 있다. 이것은 주요 정당 후보에게 특혜를 주는 ‘법의 허점’이라는 견해도 있다.

연방선거위원회가 직면하는 자격과 관련된 또 하나의 쟁점은 과거에 법을 위반했던 후보자들의 보증과 관련이 있다. 법이 특별히 이 문제를 명시하고 있지는 않지만, 연방선거위원회는 세금이 오용되지는 않았는지를 확인해야 하는 의무를 지니고 있다.<sup>11)</sup> 위원회는 이러한 의무를 인지하여 1980년 국고보조금을 받은 Lyndon LaRouche가 선거운동에서 위반 행동을 하였다는 이유로, 1984년 이 후보의 보조금 신청을 받아들이지 않았다. LaRouche는 이후에 민사적 제재금을 지불하였고, 자신의 1980년도 선거운동을 투명하게 하기 위해, 자신에게 요구된 국고보조금을 상환하였다. 결국, 이러한 과정을 거친 후에야 비로소 연방선거위원회는 1984년 LaRouche의 매칭펀드에 대한 자격을 인정하였다.

이런 경험을 토대로, 연방선거위원회는 새로운 규정을 공포하였다. 이는 매칭펀드에 대한 후보의 자격을 결정할 때, 국고보조금을 지급받은 선거운동과 관련하여 그 후보자의 행동들을 모두 고려하려는 위원회의 의도를 성문화한 것이



9) The Commission has applied these same criteria to other third party candidates. In 1992, for example, Lenora Fulani(New Alliance Party) and John Hagelin(Natural Law Party) qualified for matching funds.

10) 26 U.S.C. Sec.9033(c)(1)(B).

11) See, for example, Committee to Elect Lyndon LaRouche v. FEC, 613 F.2d 834 (D.C. Cir. 1979).



라 볼 수 있다.<sup>12)</sup> 연방선거위원회는 후보자가 과거에 국고보조금에 관한 법을 오용한 것은 중죄로 선고될 수 있다고 말하며, 후보자가 국고보조금법을 고의로 위반한 경우, 향후 보조금을 지급받을 자격이 없다는 것을 확실히 하기 위해 의회로 하여금 그 자격요건을 명확히 해줄 것을 촉구하고 있다. 그러한 후보자들이 국고보조금을 지급받는다면 매칭펀드 제도에 대한 대중적 신뢰를 잃게 될 것이라 보기 때문이다.

지금까지 매칭펀드(matching funds) 제도의 운영방식, 통계 자료, 그리고 매칭펀드와 관련된 다양한 문제점 중 자격 요건에 관해 살펴보았다. 지출의 상한선, 후보자의 보조금 지급의 부적격

일정 등 매칭펀드와 관련한 또 다른 문제점들에 대해서는 다음 호에서 살펴보도록 할 것이다.

**이 성 운**

(한국법제연구원 인턴연구원)



12) 11 CFR 9033.4(b).