

미국의 선거기관과 중앙선거관리위원회 비교를 통한 개선 방안 마련 연구

제 출 문

중앙선거관리위원회 귀중

본 보고서를 「미국의 선거기관과 중앙선거관리위원회 비교를 통한
개선 방안 마련 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2017. 3. 30. ~ 2014. 8. 28.

2017. 9.

연구책임자 : 박 명 호 (동국대)
공동연구원 : 김 민 수 (동국대)
공동연구원 : 박 윤 희 (동국대)
공동연구원 : 안 효 종 (미주리주립대)
연구주관 : 한 기 영 (중앙선거관리위원회)

동국대학교
인간과 정치연구소

동국대학교
인간과 정치연구소

차 례

<p>I. 서론 1</p> <p>1. 연구배경 및 목적 1</p> <p>II. 선거 규제에 관한 이론적, 법적 논의 4</p> <p>1. 규제와 관리의 개념 4</p> <p>2. 헌법 및 공직선거법상 선거관리의 개념 6</p> <p>3. 선거관리 및 규제기구의 유형 8</p> <p>III. 미국의 선거관리 및 규제 기관 운용현황 13</p> <p>1. 미국 선거 규제의 역사와 미 연방선거위원회(FEC) 14</p> <p>1) 미국 선거 규제의 역사 14</p> <p>2) 미국 연방선거위원회(FEC)의 구성과 역할 26</p> <p>(1) 연방선거위원회(FEC)의 창설 배경 26</p> <p>(2) FEC의 구성 및 위원 임명절차 28</p> <p>(3) 선거 사무의 절차- 규제 과정을 중심으로 33</p> <p>(4) FEC를 둘러싼 논쟁 37</p> <p>2. 미국 선거관리의 특성과 선거지원위원회(EAC) 45</p> <p>1) 미국 선거관리 시스템의 특성 45</p> <p>2) 미 선거지원위원회(EAC)의 구성과 역할 48</p> <p>(1) 연방 선거지원위원회(EAC)의 창설 배경 48</p> <p>(2) EAC의 구성 및 위원 임명절차 52</p> <p>(3) 미 선거관리기구(EAC)의 임무와 역할 54</p> <p>IV. 중앙선거관위의 조직 개편 제안 63</p> <p>1. 중앙선거관리위원회의 조직 구성 70</p>	<p>1) 위원장 71</p> <p>2) 위원 71</p> <p>3) 사무처 72</p> <p>4) 선거연수원 75</p> <p>2. 중앙선거관리위원회의 규제 및 관리 업무 분류 75</p> <p>1) 규제 업무 및 권한 75</p> <p>(1) 장소출입권 78</p> <p>(2) 자료제출요구권 78</p> <p>(3) 증거 물품의 현장수거권 78</p> <p>(4) 동행요구권 79</p> <p>(5) 현장조치권 79</p> <p>(6) 통신관련 선거범죄 조사권 79</p> <p>(7) 금융거래자료 제출요구권 80</p> <p>(8) 재정신청권 80</p> <p>2) 관리 업무 및 권한 81</p> <p>(1) 선거인 명부 작성 85</p> <p>(2) 후보자 등록 86</p> <p>(3) 선거실시의 준비 및 투표표 관리 86</p> <p>3. 중앙선거관리위원회 조직구성 재편의 필요성 87</p> <p>4. 규제기구와 관리기구의 분리 제안 91</p> <p>1) 규제기구와 관리기구의 엄격한 분리 제안 94</p> <p>2) 두 기관의 분리했을 경우의 방향성 95</p> <p>(1) 규제기구의 방향-FEC 모델 95</p> <p>(2) 관리기구의 방향-EAC 모델 98</p> <p>V. 결론 101</p>
---	---

표 차례

[표 1] 선거완전성의 판단 항목	3
[표 2] 2017년 각국 선거완전성 인식지수	33
[표 3] 이코노미스트의 국가별 민주주의지수(Democracy Index 2016)	74
[표 4] 이코노미스트의 연도별 한국 민주주의 지수 추이(2006년-2016년)	94
[표 5] 이코노미스트의 한국 민주주의지수(영역별)	105
[표 6] 대한민국의 2013년-2017년 선거완전성 인식지수	135
[표 7] 대한민국의 2013년-2017년 선거완전성 인식지수	135
[표 8] 대한민국의 선거완전성 인식지수 비교(2013년과 2015년 격차)	185
[표 9] 정당 및 후보자 등록 영역의 선거완전성 인식지수 변화	186

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

그 동안 학계에서는 선거관리 혹은 선거관리 기구에 대한 연구는 비교적 소홀히 해 온 것이 사실이다. 게다가 선거관리 및 규제 기관으로서 중앙선거관리위원회의 역할과 기능에 대한 회의적인 시각들이 존재함에도 불구하고 중앙선거관리위원회의 조직 및 제도적 장치들에 대한 심도 있는 논의조차 이루어지지 않고 있다. 그 동안 한국의 선거관리나 선거관리 기구에 대한 학계의 관심은 주로 공직선거법을 둘러싼 정치적 중립성 혹은 독립성 여부의 판단이나, 규제 중심의 선거법이 가져온 갈등 야기 등에 대한 연구가 대부분을 차지하며 그마저도 소수에 불과하다(임성호 2008; 이종우 2009; 김태홍 2012). 이처럼 선거관리 및 규제 기구에 대한 연구가 상대적으로 등한시되어 온 이유로 김태홍(2012)의 경우, 정치적 중립성 혹은 독립성의 문제라는 것이 입헌주의적 경험이 일천한 국가들만의 고민이라고 인식되어 온 경향이 있으며 민주주의가 성숙되어 있는 북미 혹은 유럽권 국가들의 경우는 대체로 선거 규제나 관리에 있어 정치적 논쟁거리가 별로 발생하지 않기 때문이라고 주장한다. 실제로 미국의 선거는 선거자금의 모금 및 사용에 관한 규제 이외에 거의 모든 형태의 선거 활동을 합법으로 간주하고 있다. 극단적이긴 하지만 유권자에게 금품을 제공하더라도 금품을 구입하는 데 든 비용의 출처와 사용처만 밝히면 되는 식이다. Putnam(1993)은 정부 활동 및 기구의 효율적 활동은 시민사회의 신뢰가 기반이 되어야 된다고 주장하며 이러한 정부의 기능이 제대로 작동하기 위해서는

적극적인 시민의 참여, 즉 사회자본의 성숙도가 높은 사회일수록 유리하다고 주장한다. 즉 금품 행위를 주고받는 일이 가능하도록 법체계 유연할 수 있는 이유는 바로 금품수수의 효과가 선거에 있어 당락을 좌우할 정도로 강력하지 않다는 일종의 자신감의 표현일 수 있다. 실제로 이러한 일은 일어나지 않지만 그만큼 선거 활동에 있어 유연한 법체계를 가지고 있음을 보여주는 예이다. 물론 미국의 선거가 완벽히 공정하게 이루어지고 있다고는 평가할 수 없다. 자금 모금의 우위를 통한 현직자들의 재선 비율이 거의 95%를 상회할 정도로 정치 신인들의 진입 자체가 거의 불가능한 것으로 인식될 정도로 정치권의 큰 문제점으로 나타나고 있다.¹⁾ 또한 선거 활동 중 드러난 불법적인 자금 모금이나 사용에 대한 처벌 및 처분 과정에 있어서도 연방 선거위원회(FEC)의 판단이 집권여당 쪽으로 유리한 판단을 하는 경향이 있다는 연구도 존재한다(Franz 2008). 그럼에도 불구하고 미국의 경우처럼 최소한의 규제만 허용하는 선거법에 대한 요구는 오랜 학계의 바람이기도 하다(박진우 2009; 허진성 2012; 김래영 2012; 김재선 2016). 그러나 이러한 규제 중심의 선거관리는 해가 거듭될수록 규제 일변도로 변모하고 있다는 주장도 있다. 이러한 형태의 선거관리는 선거 과정에서보다 선거 이후 국정운영의 과정에서 유권자의 선택을 무효화시키는 경우가 많기 때문에 선거의 존재 의의 및 대의 민주주의 체제 근간에 악영향을 준다는 지적도 있다(임성호 2008).

따라서 본 보고서는 미국 선거관리의 양대 축인 연방선거위원회(FEC)와 선거지원위원회(EAC)의 설립 취지 및 역할에 대한 분석을

1) Center for Responsive Politics. <https://www.opensecrets.org/overview/relect.php>

통해 선거법 및 선거제도의 집행에 있어 규제와 관리의 부분이 어떠한 형태로 구분되는지를 살펴보고 이 두 기관의 운용이 한국 중앙선거관리위원회의 제도적 운용에 어떠한 함의를 주는지에 대해 논의할 것이다. 구체적으로 제 II장에서는 국가 기관 운용에 있어 규제와 관리의 개념의 개념을 기존 연구 및 국내 선거관련 법조항등을 통해 살펴볼 것이며, 이를 통해 선거관리 및 규제 기구의 유형들을 소개한다. 제 III장에서는 미국의 주요 선거기관인 FEC의 선거 규제의 역사와 그에 따른 쟁점들을 살펴볼 것이며 비교적 최근에 설립된 EAC의 설립 취지와 주요 활동이 미국 선거제도의 운용에 어떠한 긍정적 결과를 가져왔는지를 논한다. 마지막으로 제 IV장에서는 중앙선거관리위원회의 조직, 업무범위에 대한 분석을 통해 선거 사무에 있어 규제와 관리의 필요성에 대해 주장한다. 이에 대한 기대효과로 첫째, 대부분의 기존 연구 및 보고서의 경우, 미국의 선거 관련 기관을 미국 연방 선거위원회(FEC)의 소개에만 그치고 있으나 본 연구는 미국 선거지원위원회(EAC)의 기능과 역할에 대한 소개를 통해 선거 사무에 있어 규제와 관리의 명확한 구분을 가능케 할 수 있으며, 둘째, 현행법 하에서 규제 일변도의 선거관리를 할 수 밖에 없는 중앙선거관리위원회의 역할을 규제 기관과 관리 기관의 명확한 분리를 통해 업무의 효율성 증대 및 규제 기관으로서의 위상에 대한 제고도 가능할 것으로 보인다.

II. 선거 규제에 관한 이론적, 법적 논의

1. 규제와 관리의 개념

정부 규제에 대한 이론은 주로 경제학 분야를 중심으로 이루어져왔으며 선거 규제와 관련된 논의는 주로 대의 민주주의와 정치 자금 규제의 관계에 대한 논쟁으로 발전해왔다. 즉 선거에 대한 규제, 일반적으로 정치자금에 대한 규제는 대의 민주주의 하에서 정치적 표현과 결사의 자유에 어긋난다는 취지의 주장과 경제적 불평등이 정치적 영향력의 불평등을 초래하여 전제 사회에 불평등을 만연할 수 있다는 주장으로 나뉜다(Jacobson 1978; Ansolabehere, et al. 2003; Stratmann 2005). 즉 넓은 의미에서 해석해보면 선거 과정은 국민의 참정권 및 표현의 자유를 극대화하는 장으로서 이러한 권리는 어떠한 정부의 규제에 의해서도 침해받아서 안 되며, 국가는 선거의 공정한 관리 및 참정권 행사의 극대화를 위한 제도적 장치만을 제공해야 한다는 선거관리의 측면을 강조한 주장과 헌법상 정치적 표현의 자유를 극단적으로 강조하다보면 정치권력의 금권 정치가 만연하게 되며 필연적으로 정치 자금을 제공한 개인 혹은 집단의 정치적 영향력이 극대화하게 되어 결국 사회적 불평등을 초래하기 때문에 선거는 관리의 대상이 아니라 포괄적 의미의 규제 대상이 되어야 한다는 것이다(Black 2015). 이러한 논쟁에 있어 대한민국 헌법 재판소는 후자의 입장을 다음과 같이 명확히 판시한 바 있다. “정치자금의 조달을 정당 또는 정치인에게 맡겨 두고 아무런 규제도 하지 않는다면 정치권력과 금력의

결탁이 만연해지고 필연적으로 기부자의 정치적 영향력이 증대될 것이다. 금력을 가진 소수 기득권자에게 유리한 정치적 결정이 이루어진다면 민주주의의 기초라 할 수 있는 1인 1표의 기회균등원리가 심각하게 훼손될 수 있다. 그러므로 정치자금에 대한 규제는 대의제 민주주의의 필연적 귀결이다.”²⁾ 반면 2014년 미국 연방 대법원의 판결은 우리나라 헌법재판소의 판결과 대비되는 판결을 내놓았다. McCutcheon vs FEC로 알려져 있는 이 결정문에서 미 연방 대법원은 “개인이나 단체의 기부금 제한 규정은 정치적 표현과 결사의 자유에 불필요한 침해를 야기할 수 있기 때문에 수정헌법 제 1조에 위반된다”라는 결론을 내었다.³⁾ 이렇듯 선거 활동에 있어서 국가의 규제는 표현의 자유가 우선되어야 하는가 아니면 기회균등의 원칙이 우선되어야 하는가에 대한 논쟁으로 첨예하게 대립하고 있다. 물론 미국의 경우도 연방 선거위원회(Federal Election Commission)이라는 독립적 기구에 의해 선거 자금에 대해 엄격한 규제 제도를 시행하고 있다. 하지만 이와 더불어 선거관리위원회(Election Assistance Commission)이라는 별도의 기구도 신설하여 선거 제도의 규제와 관리의 측면을 엄격하게 분리하여 규제의 측면보다는 관리의 측면을 더욱 더 강조하는 방향으로 정책을 운용하고 있다. 그러나 이러한 선거 제도 운용 현황을 OECD 국가로 확대해보면 규제의 추세는 더욱 뚜렷해진다. 규제 측면에서 보면 약 50%의 국가가 익명의 선거자금 기부는 전면적으로 금지하고 있으며 39%의 국가는 기부금 상한 제도를 도입하고 있다(OECD 2016). 다만 이러한 규정들을 도입하고 실행하는 기구들, 즉 독립적인 운용기구를 두고 있는 나라

2) 현재 2004.6.24.2004헌바16, 판례집 16-1, p.759.

3) Federal Election Commission. 2014. "McCutcheon, et al. v. FEC Case Summary".

는 10개국으로 여전히 다수의 나라들은 선거자금 및 선거제도 운용에 적극적인 규제를 가하고 있지는 않은 것으로 나타났다(OECD 2016). 독립적인 운용 기구를 두고 있는 나라들의 경우는 대체로 일반 정부와 독립되어 있는 별도의 위원회를 두고 있으며 이사회라는 명칭으로 설치·운영되는 형태를 가지고 있다(Thatcher 2002). 특히 미국의 경우는 행정절차법(Administrative Procedure Act: APA)에 의해 특정 분야의 규제를 위해 대통령으로부터의 독립성이 요구되는 경우 독립적인 규제 기관이 설치되며 FEC의 경우도 이에 해당된다. 이러한 독립규제 기관들은 특정 분야의 규제 활동을 위해 정책 및 규칙을 수립하며 불법이 의심되는 정황에 대한 조사나 혹은 심의 활동을 통해 제재·처분의 권한을 가지고 있다. 이러한 권한은 대체로 국회로부터 나오며 최종적으로는 사법주의 심사를 받는 것으로 규정되어 있다(Thatcher 2002; Maggetti, 2009). 한국의 중앙선거관리위원회의 권한 또한 선거관리 이외에 각종 준사법권과 준입법권을 보유하고 있는 것으로 평가된다(김태홍 2012). 이러한 사실들을 바탕으로 할 때 한국의 중앙선거관리위원회는 선거제도를 운용하고 주무 기관으로서 단순한 관리의 차원을 넘어 규제 기구로서의 충분한 조건을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

2. 헌법 및 공직선거법상 선거관리의 개념

앞선 논의에서 보듯이 중앙선거관리위원회의 성격은 관리를 넘어선 규제 기구로서 충분조건을 갖추고 있음에도 불구하고 선거관리 기구를 규정하는 한국의 법은 선거 사무에 대한 관리와 선거 과정 속에

일어나는 불법적 행위들에 대한 규제의 개념이 모호하게 정립되어 있다는 문제점이 있다. 이는 헌법뿐만 아니라 공직 선거법에서조차 중앙선거관리위원회의 선거관리의 역할 및 한계에 대한 명확하지 않은 규정들이 중앙선거관리위원회의 활동 및 위상에 영향을 미치고 있다고 판단된다. 예를 들면 헌법은 선거관리의 주무 기관으로써 중앙선거관리위원회를 두는 것으로 규정하고 있으나 선거관리 혹은 선거 규제에 대한 명확한 개념을 정의하지 않고 “선거와 국민투표의 공정한 관리”라고 국한하고 있다.⁴⁾ 공직선거법 제 12조 역시 선거관리에 관한 규정을 두고 있으나 선거관리란 “선거사무를 통할·관리”하는 등 제한적인 개념으로 설명하고 있다.⁵⁾ 따라서 중앙선거관리위원회의 역할 및 위상에 관한 논의에 앞서 중앙선거관리위원회의 법률상 위치 및 역할을 통해 재정립되어야 할 필요성이 있다고 판단되는 이유이다.

물론 이 보고서는 헌법상 선거관리위원회의 권한에 대한 논의에 그 목적을 두고 있지는 않다. 중앙선거관리위원회의 업무 범위 및 그 역할에 대한 논의에 그 목적을 두고 있다. 즉 헌법과 공직선거법에서 규정하고 있는 선거관리의 개념을 넘어 선거 과정 속에서 일어나는 불법 행위에 대한 규제와 선거 사무 과정에서 나타나는 선거관리의 명확한 분리를 통해서 중앙선거관리위원회 업무의 명확성과 효율성을 기하는 데 그 목적을 두고 있기 때문에 이러한 모호한 규정들이 분명 중앙선거관리위원회의 선거 사무 관리 및 규제에 영향을 미치고 있다는 사실은 직시하고 중앙선거관리위원회가 추구해야 할 조직 구성의 효율성 추구에 있어 분명 짚고 넘어가야 할 대목이라고 볼 수 있다. 몇몇 학자

4) 국가법령정보센터. 「헌법」 제 7장 선거관리 114조-116조 참조.

5) 국가법령정보센터. 「공직선거법」 제 1장 제 12조 선거관리 항목 참조.

들은 공직 선거법은 선거의 공정한 관리를 통해 불법적 요소들을 차단하는 데 주력하기보다는 규제 중심의 공직선거법의 운용은 선거 후 많은 사법적 갈등을 양산하고 있음에도 불구하고 규제 중심의 선거관리에 대한 적절한 조치가 이루어지고 있지 않다고 평가하고 있다(성낙인 2012). 무엇보다도 독립된 국가 기관으로써 중앙선거관리위원회의 가장 중심적인 역할은 공정한 선거관리에 있다고 규정하고 있음에도 불구하고 여전히 관리와 규제의 개념에 대한 불명확한 경계는 중앙선거관리위원회의 업무 범위에 대한 경계를 더욱 더 불명확하게 하고 있다.

3. 선거관리 및 규제기구의 유형

각 국가별 선거관련 기구의 역할 및 명칭은 Election Commission, Department of Election, Electoral Council, Election Unit, Electoral Board 등 매우 다양하게 사용되고 있다. 이에 따른 분류의 기준도 학자나 기관에 따라 상이하게 제시되고 있다⁶⁾. 분류의 기준으로 기관의 설립 근거에 따라서 구분하기도 하고, 임시 기관인지 상설 기관인지에 따라서 구분의 기준을 정하기도 한다. 이 외에도 당파성 여부와 행정부로부터의 독립성 여부도 하나의 기준으로 제시되고 있다(중앙선거관리위원회 2003).

이러한 기준을 바탕으로 Lopez-Pintor(1999)는 총 5가지의 선거관리기관 모델을 설명한다. 먼저 정부 주도로 선거관리가 이루어지는 국가들이다. 이들 국가의 특징은 모든 선거에 대한 규제 및 관리 사

6) IDEA의 경우는 독립형, 정부형, 혼합형의 3가지로 분류하는 반면, Lopez-Pintor(1999)는 총 5가지 유형으로 구분하고 있다.

무가 국가 기관, 즉 행정부에 의해서 관리된다는 것이며 고도로 중앙집권화 되어 있다는 특징이 있다. 둘째, 지방 분권이 고도화 되어 있거나 연방제를 운영하는 국가들로서 선거 관련 사무 권한이 지방에 이양되어 있으나 국가 기관의 제한적인 조정 및 감독이 행해지고 있는 국가들이 두 번째 유형에 속한다. 대표적으로 미국의 경우가 이에 해당한다고 볼 수 있다. 셋째, ‘프랑스 모델’로 불리는 이 유형은 정부 주도의 선거관리가 이루어지고 있으며 관리기구와 감독 기구를 분리하여 운영하고 있다. 주로 행정부에 의해서 선거관리가 이루어지고 있으며 별도의 감독기구를 통해 선거에 대한 규제와 감독이 이루어진다. 넷째, 행정부로부터 완전히 독립된 선거위원회를 설립하여 운영하는 유형이다. 선거행정 및 관리 감독에 있어 행정부의 역할은 제한되어 있으며 독립된 기관에 의해 관리행정과 규제감독이 독립적으로 이루어진다. 마지막으로 선거사무 및 감독에 있어 행정부가 완전히 독립된 형태로 존재하며 관리와 규제의 기관을 별도로 운영하는 유형으로 볼 수 있다. 이러한 Lopez-Pintor(1999)의 유형화는 유형별 구분에 있어 정교하지 못한 단점이 있다. 이를테면 분권화되어 있는 국가에서 독립된 선거위원회를 가지고 있다거나 혹은 독립된 선거위원회의 역할이 지역적인 분권화에 의해 역할이 구분되어 있다면 Lopez-Pintor의 유형화 모델은 이를 설명하기 적합하지 않다는 단점이 있다(Grunlund 2001). 즉 각 국가별로 상당한 수준으로 세분화되어 있는 각각의 유형을 총 5가지로 유형화시키기에는 무리가 있어 보인다. 이러한 이유로 Lopez-Pintor(1999)의 세분화되어 있는 유형보다는 IDEA(Institute for Democracy and Electoral Assistance)의 단순화된 유형화가 훨

선 더 설득력이 있어 보인다. IDEA는 각 국의 선거관련 기구를 크게 3 가지 모델로 소개하고 있다(Catt et al. 2014)⁷⁾. 독립형, 정부주도형, 혼합형의 세 가지로 분류하고 있으며 다음과 같다.

먼저 독립형(Independent Model) 모델을 선택하고 있는 국가들은 독자적인 선거위원회에 의해 선거가 조직되고 관리되는 형태를 취하며 가장 큰 특징은 행정부로부터의 독립성이다. 즉 선거관리 및 감독에 있어 행정부에 대해 어떠한 책임도 지지 않으며 독자적인 예산에 의해 운영된다. 즉 예산과 관리에 있어 상당한 수준의 독립성을 가지고 있으며 주로 신생 민주주의 국가들이 이러한 모델을 취하고 있다(IDEA 2014). 독립형 모델을 취하고 있는 국가들 중에서도 특히 관리 기구와 규제 기구를 분리하여 독립된 두 기관으로 운영하고 있는 국가들도 존재한다. 행정부로부터 독립된 두 기관 중 한 곳은 선거사무 및 시행에 대한 책임을 지고 다른 한 기관은 선거관련 정책이나 규제 의무를 지고 있는 것이다.

둘째, 정부형(Governmental Model)으로 선거의 사무와 규제와 관련된 일체의 활동 등은 정부의 한 기구, 예를 들면 내무부와 같은 정부 기관의 책임 하에 두는 유형을 가리키며 지방 선거의 선거는 국가에 따라서 중앙정부 관할로 두는 곳도 있으며 지방 정부에 이양하고 있는 경우도 존재한다(Catt et al. 2017). 따라서 모든 선거관련 사무 및 규제는 중앙정부의 한 부처가 모든 책임을 지고 있으며 독립형에서처럼 선거관리위원회라는 직책은 존재하지 않는다. 즉 다른 모든 국가 사무들처럼 선거관리 및 규제도 일반 공무원에 의해 처리되는 일종의 행정

활동으로 취급되는 것이다. Catt et al.(2014)에 의하면 미국의 선거관리는 지방 정부, 즉 주(州) 관할이기 때문에 정부형에 속한다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 주장이 정확한 것은 아닌 것으로 판단된다. 주의회 및 주 공무원 선거에 있어서 연방정부의 역할은 권한 밖인 것은 정확한 사실이나 연방 의회 및 대통령 선거의 경우는 독립된 기관인 FEC에 의해 규제되고 있으며 선거 사무 및 시행은 EAC의 관리 지침에 의해서 움직이는 것이 현재 미국의 선거관련 제도의 시행 방법임을 감안할 때 미국의 선거관련 기구가 꼭 정부형이라는 주장은 맞지 않는다. 이와 관련된 내용은 뒤에서 자세히 다루기로 한다.

마지막으로 혼합형(Mixed Model)이다. Catt et al(2014)의 분류에 따르면 혼합형 모델은 독립형과 중간형이 적절하게 뒤 섞인 모델이라고 보고 있으나, 각 국가별 유형을 봤을 때 이러한 경계를 설정하기는 쉽지 않아 보인다. 이 모델 하에서는 선거는 독립형 선거관련 기구에 의해 규제 및 감독이 이루어지고 선거의 이행 및 조직은 정부형 기구에 의해서 이루어지는 것이다. 독립형과 정부형의 선거관리 기구가 다양성을 띠는 만큼 이 둘의 조합인 혼합형 또한 다양한 형태의 관리 형태를 보이고 있다. 이를테면 정부형 혼합모델의 경우, 사법기관의 감독 하에 행정부가 선거를 관리한다던가 혹은 선거위원회의 감독 하에 행정부가 선거를 시행, 관리하게 된다. 반면 독립형 혼합 모델의 경우는 전문가 집단으로 구성된 독립된 선거위원회에 의해 모든 선거가 이루어지지만 이에 대한 책임을 의회에 지는 형태를 띠게 된다. 다음의 표 <II-1>은 세 가지 모델에 대한 비교이다.

7) <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>

<표 II-1> 선거관리 및 감독 기구 모델 비교

	독립형	정부형	혼합형	
			독립형 혼합	정부형 혼합
조직 구성	행정부로부터 독립	정부 내 한 부처 혹은 기구 내에 존재	제도적으로 행정부로부터 독립	정부 내 한 부처 혹은 기구 내에 존재
선거 시행	선거 시행의 모든 권한을 보유	선거 시행은 정부 부처 관리 감독 하에 시행	선거 관련 감독 및 정책 시행에 대한 자율성을 가짐	선거의 시행은 정부에 귀속되나 일부 정책의 이행이나 관리 감독에 있어 일정정도의 자율성을 가지고 있음
책임성 귀속	정부에 대해 관련 사무나 감독에 대한 업무의 보고 의무는 없으나 주로 사법부나 의회에 대한 보고 의무를 지님	모든 선거 사무는 행정부에 책임을 짐	정부에 대해 관련 사무나 감독에 대한 업무의 보고 의무는 없으나 주로 사법부나 의회에 대한 보고 의무를 지님	모든 선거 사무는 행정부에 책임을 짐
권한	법률에 허락하는 한에서 선거와 관련된 모든 규제활동에 대해 완전한 자율성을 지님	일반 행정 사무와 마찬가지로 제한적인 권한 행사	법률에 허락하는 한에서 선거와 관련된 모든 규제활동에 대해 제한적인 자율성을 지님	일반 행정 사무와 마찬가지로 제한적인 권한 행사
조직의 구성	행정부 외부의 구성원들로 조직	담당 부처의 장관 혹은 공무원으로 구성	행정부 외부의 구성원들로 조직	담당 부처의 장관 혹은 공무원으로 구성
예산	정부의 통제로부터 벗어난 자체 예산을 보유	정부 예산에 포함	별도의 예산 보유	정부 예산에 포함

출처: Catt et al. 2014. "Electoral Management Design" IDEA.

III. 미국의 선거관리 및 규제 기관 운용현황

제 III장에서는 미국 선거규제 및 관리 기구에 대해 다룬다. 먼저 미국의 선거관리 기구는 크게 연방 선거위원회(FEC)와 선거지원위원회(EAC)로 나뉜다⁸⁾. 미국 선거규제 및 관리 기구에 대한 용어의 사용에 있어 국내문헌별로 각기 다른 용어를 선택하고 있으나 본 보고서에서는 FEC는 연방 선거위원회, EAC는 선거지원위원회로 분리하여 사용하고 있음을 밝힌다. 국가 기관의 제도적 변화는 역사적 사건이나 경험들에 의해서 기존의 제도를 변화시키거나 개선된다. 따라서 국가 기관의 운용은 그 기관의 설립 혹은 제도 개선의 배경이 되는 역사적 사실들을 통해 고찰되어야 한다. 기존 문헌에서 다루고 있는 미국의 선거 관련 기구 내용은 주로 FEC에 한정되어 있을 뿐 2002년 새롭게 신설된 선거지원위원회(EAC)를 다루고 있는 보고서는 찾아보기 힘들다. 이는 기존 FEC가 하던 업무의 일부분을 떼어내 파생 기관을 설립한 것이 아니라 새롭게 변화해 나가는 선거 환경에 대한 변화에 맞추어 새로이 설립된 선거지원기관이라고 볼 수 있다. 즉 FEC가 규제(Regulatory) 기관이라고 소개되는 반면, EAC는 관리(Maintaining)로 대표되는 선거지원기구라고 볼 수 있다. 한국의 중앙선거관리위원회가 하는 업무를 두 분야로 나누어 각기 다른 형태의 업무를 수행하는 독립된 기구인 셈이다. EAC의 설립 초기에는 각 주별로 상이하게 운용되는 선거 행정의 통일을 위한 기관으로서 주요 역할을 담당했으나 현재는

8) 미국 선거관리를 소개하는 국내 문헌의 경우, FEC를 연방 선거관리위원회로 소개하는 경우가 대부분이나 선거관리기구의 개념을 선거과정을 담당하는 기구로 본다면 FEC에 대한 번역은 오역되어 사용되고 있는 것으로 보인다. FEC의 경우는 주로 선거의 관리보다는 선거과정, 혹은 선거 이후에 나타나는 선거법 위반 사항들에 대한 규제 및 처분 행위 등을 담당하는 기관으로서 선거위원회라는 표현이 더 적절하다.

보다 거시적인 관점에서 투표율 제고 및 올바른 참정권 행사를 위한 시민 교육에 더 집중하고 있는 추세이다. 따라서 본 장에서는 FEC와 EAC가 어떠한 역사적 경험을 통해 설립되었으며 어떠한 변화과정을 겪어왔고 그 경험을 토대로 현재 어떠한 방식으로 운용되고 있는지에 대해 증점적으로 다룰 것이다. 앞서 서술했듯이 국가 기관의 설립 및 운용 환경의 변화는 그 나라만의 고유한 역사적 경험과 실패를 토대로 재편되는 경우가 많기 때문에 그 역사적 경험들을 먼저 고찰해보는 것이 바람직하다. 즉 현재 기관의 운용에 집중하기보다는 기존의 경험이 어떠한 제도와 기관의 탄생에 기여했으며, 이로 인한 기관의 변천 과정을 중심으로 살펴보고자 한다. 이는 향후 한국의 중앙선거관리위원회의 개선 방안에도 값진 참고 자료로 활용 가능할 것으로 기대된다.

1. 미국 선거 규제의 역사와 미 연방선거위원회 (Federal Election Commission)

1) 미국 선거 규제의 역사

대부분의 국내 문헌은 미국 선거 규제에 대한 역사의 시작을 1971년 연방선거자금법(Federal Election Campaign Act)로 소개하고 있다. 그러나 미국의 선거 자금에 대한 규제는 논의는 1800년대까지 거슬러 올라간다(Mutch 1988; Squire 2009). 아이러니하게도 가장 발전된 형태의 민주주의를 운영하고 있는 미국의 경우에도 그 초창기 민주주의 역사는 선거과정 뿐만 아니라 선거 이후의 국정 운영도 끝

임없는 부패의 연속이었음은 여러 가지 기록들이 증명해주고 있다(Jilson 1988; Bernstein 1999). 당시 선거 과정에 있어 가장 큰 논란거리 중 하나가 선거 자금을 기부하는 몇몇 소수의 기부자들의 영향력이 정치에 영향을 미친다는 것이었다. 이는 미 건국 초창기 시절 미국의 국정 운영의 대부분은 엽관계(Spoil System)에 의해 운영되었기 때문이기도 하다(Squire 2009). 특히 미국의 제 7대 대통령인 앤드루 잭슨(Andrew Jackson)은 자신의 선거 운동에 도움을 준 인물들로 내각을 구성한 것으로 유명하다. 이러한 엽관계의 폐해는 미국의 제 20대 대통령 제임스 가필드(James A. Garfield)의 암살 사건을 계기로 사회적 논의를 불러 일으켰고 이는 1883년 펜들턴 법(Pendleton Act of 1883)⁹⁾의 제정의 계기가 되었다. 1800년대 미국 선거 과정을 나타내는 또 하나의 특징은 표 매매 행위가 매우 당연시 되었다는 것이다. 1896년까지 미국 정부는 통일된 투표용지를 발행하지 않았다. 오히려 정당이나 개인 후보자가 자신의 투표용지를 인쇄하게끔 유도함으로써 유권자에게 돈을 주고 표를 얻는 행태들이 만연하였다는 것이다(Squire 2009). 이러한 폐해를 막고자 정부 주도의 공적 자금에 의한 선거를 치를 수 있도록 하자는 법안이 1904년 뉴욕 주의 윌리엄 코크란(William Cockran) 하원 의원에 의해 처음으로 발의되었다. 당시 하원에서의 토론 기록을 보면 코크란 의원은 선거 자금에 있어 공적 자금의 투입은 선거 과정에서 의원들이 선거 기부금에 의해 정책 결정이 좌우되는 현상을 막을 수 있을 것이라고 주장하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 너무

9) 법의 주요 내용은 정당에 대한 공헌이나 인사권자와의 개인적인 관계를 기준으로 공무원에 임용하는 인사행정제도인 엽관제를 폐지하고 공무원의 능력이나 시험과 같은 객관적인 기준에 의해 공무원을 채용하도록 하는 것을 골자로 하고 있음.

10) House Election Committee hearings, 1906, p.41.

시대를 앞서간 탓인지 하원에서 표결조차도 이루어지지 않은 채 사라져 버리고 말았다. 코크란은 선거에 있어 공적 자금 도입을 주장한 반면, 미국에서 선거자금에 대한 규제를 처음 시도한 법은 틸만법(Tillman Act)이다. 당시 대통령이던 티어도어 루즈벨트(Theodore Roosevelt)가 특정 기업의 기부금을 통해 선거 운동을 한 것으로 알려지자 이를 금지하는 법안을 발의, 1907년 공식적으로 적용되기 시작하였다(Zardkoohi 1985). 그 이후 1910년 연방 부패 방지법(The Federal Corrupt Practices Act)의 제정은 최초로 연방 선거에 있어 자금에 대한 규제를 시작한 법으로 알려져 있다(Corrado, Mann, Ortiz, Potter and Sorauf 1997). 이 법은 하원의원 선거시 선거활동에 쓰여진 자금을 모두 공개하도록 요구하였으며 1911년에는 상원의원까지도 포함하는 개정안이 의회를 통과하였다. 또한 이 법의 특징 중에 하나가 자금 현재 한국에서 운영하고 있는 선거자금의 한도를 제한하고 있었다는 점이다. 하원의원의 경우 \$5,000, 상원의 \$10,000까지로 제한하였다(Layman 1958). 그러나 자금 공개를 대중에게 공개하도록 하는 법률만 마련이 되었을 뿐 이를 제재하는 조항도, 이를 관리 규제하는 기관이 마련되지 않았기 때문에 법의 실효성은 거의 없었던 것으로 보인다. 결국 이 법은 1921년 *Newberry v. United States* 사건의 대법원 판결로 사라지게 된다. 당시 판결문에서 대법원은 “미국 헌법은 선거에 있어 의회에게 어떠한 형태의 규제 권한을 부여한 적이 없으므로 연방 부패 방지법(Federal Corrupt Practices Act)은 위헌이다”라는 판결을 내림으로서 약 10여년만에 폐지되었다¹¹⁾. 그러나 이러한 대법원의

11) <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/256/232.html>

판결에도 불구하고 1925년 미국 의회는 새로운 연방 부패 방지법의 개정안을 마련한다. 주요 골자로는 \$50 이상의 기부금은 모두 보고하도록 하며, 상원의원은 유권자 한 명당 \$0.03의 선거자금을 지출할 수 있으며 이는 총 \$25,000가 넘지 않아야 되면 같은 내용이 하원에도 적용되거나 유권자 수가 훨씬 적은 하원의원의 총 사용금액은 \$5,000을 넘지 못하도록 규정하고 있다¹²⁾. 이는 추후 미국의 선거자금 규제에 있어 일종의 지침 역할을 하면서 1971년 연방선거자금법(Federal Election Campaign Act; 이하 FECA)이 마련되기 전까지 연방 선거의 주요 규제 법안으로서 기능하였다. 이외에도 미국의 선거자금에 대한 규제 노력은 1971년 FECA법에 마련되기 이전에도 계속적으로 추진되었다. 이를테면 1935년에는 전기 수도 등을 관리하는 공공재 성격의 회사들의 정치적 영향력을 배제하기 위해 이러한 회사들의 정치 자금을 원천적으로 배제시키는 The Public Utilities Holding Act를 마련하였으며(Curlee 2006), 1939년에는 연방 공무원들의 정치활동을 금지시키는 법안을 마련하게 된다.¹³⁾ 1943년은 노동조합 단위의 단체의 직접적인 기부 행위를 제한하는 법을 마련하는 데 결국 이는 현재에 이르고 있는 정치활동위원회(PAC) 창립의 단초를 제공하는 법이 되었다(Sabato and Ernst 2014). 그러나 앞선 선거 자금 및 제도 개선에 대한 노력은 법적 구속력의 미비로 인해 법의 준수에 대한 의지가 없었기에 매우 비효율적이었다(Squire 2009). 따라서 이러한 단점을 보완하여 제정된 법이 1971년의 연방선거자금법(Federal Election

12) https://www.law.cornell.edu/topn/federal_corrupt_practices_act_1925

13) The Hatch Act라고 불리는 이 법 또한 1975년 연방 공무원의 정치 참여 금지가 위헌이라는 판결에 의해 사라지게 되고 연방 공무원들의 자유로운 정치적 의사표현과 정치참여가 이루어지게 된다.

Campaign Act)이다. 구체적으로 이 법은 연방 선거 입후보자에 한해 \$100가 넘는 기부금은 모두 보고하도록 강제하고 있으며 \$5,000가 넘을 경우에는 48시간 내에 영수증을 첨부하여 보고하도록 규제하였다. 다만 이를 관리하는 기구가 하원 사무처(the Clerk of the House), 상원 원내총무(the Secretary of the Senate), 의회 회계 감사원(General Accounting Office)등으로 다원화 되어 있어 보고의 체계 및 관리가 어렵다는 단점이 있었다. 이러한 와중에 워터게이트 사건은 대중의 국가 및 의회에 대한 신뢰를 바닥까지 끌어 내리면서 선거자금 관리 및 규제에 대한 포괄적인 규제 장치가 있어야 된다는 여론을 확산시키게 되고 1974년 의회는 FECA 개정안을 통과시킨다. 부패방지법과 개정 이전의 연방선거자금법이 비교적 섬세하지 못하고 법률상의 허점을 내포함으로써 새로운 연방선거자금법은 매우 상세하고 구속력이 강한 법률이었다는 평가를 받는다(Burke 1994). 이전 연방선거자금법과의 가장 중요한 차이점은 무엇보다도 연방선거위원회(FEC)의 설립과 대통령 선거에 있어서 공적 선거자금에 대한 도입이다. 사실 FEC 설립에 대한 논의는 1930년대 이미 논의가 시작되었지만 관련 논의는 단순히 연방 선거자금에 대한 관리부서가 필요하다는 정도의 논의였다(Casey 1976). 초창기의 논의에서 관리 및 규제 기관으로 상원과 하원이 거론되었으나 규제를 받는 의회 의원들이 그 기관을 감사(Oversight)를 해야 하는 아이러니한 상황을 피하기 위해 결국 독립적인 규제기관의 설립을 선택하게 된 것이다. 본격적인 연방 선거자금에 대한 규제는 1970년대 FECA에 대한 법안이 발의되면서 어떤 정보와 어떤 주체들에 의해서 연방 선거자금에 대한 보고가 이루어져야 되는

논의는 처음으로 이루어졌다(Garrett 2015). 1974년 FECA의 핵심 논제는 무엇보다도 독립적인 선거자금의 관리와 집행을 담당하는 기구의 설립이었으며 이를 둘러싼 논쟁, 즉 몇 명의 위원을 둘 것이며, 지명절차와 권한 등에 대한 논의만 1973년 의회 회기의 절반을 차지할 정도로 FEC의 창설은 열띤 토론의 결과였다(Mutch 1988). 이외에도 개인 기부금에 제한을 둔 것은 법안의 통과에 있어 양대 정당 간의 뜨거운 이슈였으나 결국 두 정당은 FECA의 수정안을 통과시키게 된다. 그러나 불과 2년 후 공화당의 버클리(Buckley) 상원 의원은 1974년의 FECA 법안에서 개인 기부금에 제한을 둔 것은 명백한 헌법 위반이라고 대법원에 제소를 하게 되고 미국 연방 대법원은 버클리 의원을 손을 들어주게 된다. Buckley v. Valeo 소송으로 알려진 이 대법원 판결은 개인의 기부금 제한 및 대통령 선거에 있어 공적 자금을 위한 투입은 선거 과정에 있어서 투명성과 부패를 막기 위한 법으로서 충분히 역할을 할 수 있을 것으로 기대되지만 기부금에 제한을 두는 것은 헌법에서 보장하고 있는 개인 및 집단의 표현의 자유를 위축시킬 소지가 있는 만큼 위헌이라고 판결한다(Smith 2003). 따라서 개인 및 집단의 선거 기부금이 명백히 본인이 지지하는 후보의 당선 혹은 상대방의 낙선을 위한 목적이라고 하면 이는 개인의 의사를 존중해서 제한받아서는 안 된다고 판결하였다.¹⁴⁾ 2002년은 선거자금 규제에 있어 또다시 중요한 법이 제정된 시기이다. McCain-Feingold 법으로 알려진 이 법은 연방 선거 과정에서 소프트머니, 즉 기업, 단체, 정치활동위원회(PAC) 등과 같은 곳으로부터 간접적으로 정당으로 흘러 들어가는 자금의 경우에는

14) U.S. Supreme Court. 1976. Buckley v. Valeo 424. U.S. 1.
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/>

연방선거위원회에 대한 보고의무가 없기 때문에 이러한 자금에 대한 규제가 필요하다는 취지였다. 이 법은 당시 무제한적으로 기부가 허용되었던 소프트웨어의 영향력을 감소시키는 역할을 하게 된다. 초당적 캠페인 개혁법안(BCRA)의 정식 명칭을 가진 이 법은 연방 선거에서 소프트웨어의 모금과 지출을 전면 금지하고, 기업과 노동조합의 특정 후보 지지 광고에 자금을 지원할 수 없게 만들었다. 즉 BCRA가 제정되기 이전까지의 법은 정당에 대한 소프트웨어 기부와 그 사용처에 대한 보고 및 규제 조항이 없었기 때문에 이를 주로 특정 후보나 정당 광고의 제작 및 방송에 사용되었으며 이는 곧 선거과정에서 막대한 영향력을 발휘할 수 있다는 것을 의미하였다(백창재 2004). 이처럼 보다 강화된 형태의 선거자금 규제법은 BCRA는 2010년 또다시 대법원에 의해 그 효력을 잃게 된다. 선거자금 규제와 표현의 자유 사이의 논쟁은 2010년 대법원의 Citizens United v. Federal Election Commission 판결에서 표현의 자유가 선거자금 규제보다 우선함을 다시 한 번 재확인시켜 주게 된다. 즉 수정헌법 제 1조의 권리인 표현의 자유는 자신이 지지하는 후보에게 정부의 개입없이 기부금을 납부할 수 있다는 논리에 부합한다는 것이다(최혜령 2012). 따라서 미국의 선거 자금 규제는 또다시 원점에 서게 되었으며 부유한 개인, 기업 및 노동조합의 집중적인 자금 투입은 미국 연방선거에 막대한 영향력을 행사하고 있다는 비난에 직면한다. 선거자금 규제가 표현의 자유를 침해한다는 대법원의 판결은 2014년에도 계속된다. 개인의 정치 자금 기부에 제한을 두는 입법은 수정 헌법 1조의 정신에 부합하지 않으며 기존의 개인 기부금 제한에 대한 법은 위헌이라고 본 것이다. 즉 기존 개인의 기부금 총 한도액은

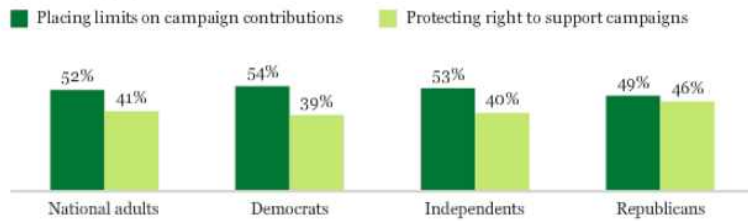
2년 주기로 모든 연방 선거 후보자에게 \$48,000를 기부할 수 있었으며, 정당이나 상임위원회에는 \$74,600까지 기부할 수 있었던 법은 이 판결을 계기로 총액에 대한 제한 액수가 사라지게 된다.¹⁵⁾ 다만 대법원은 후보자 1인당 기부할 수 있는 금액에 대한 규정(1인당 \$2,600)에 대한 규정은 그대로 두었다.

이처럼 약 100여년의 미국 선거자금법의 역사는 규제와 표현의 자유라는 가치 사이에서 규제법안과 그 법안의 철폐 사이에서 반복된 논쟁을 보이고 있으며 여론조사도 이러한 현상을 뒷받침하고 있다. 가장 최근의 여론조사는 2009년 갤럽에 의해 조사된 Citizen United v. FEC 소송과 관련된 것으로 미국 유권자의 약 52%는 정치자금에 대한 규제보다는 표현의 자유정신에 대해 더 높은 가치를 두고 있는 것으로 나타났으며 41%의 유권자는 규제에 더 무게를 두고 있는 것으로 나타났다¹⁶⁾.

15) McCutcheon, et al. v. FEC case summary.
<https://transition.fec.gov/law/litigation/McCutcheon.shtml>

16) Gallup First Amendment Center.
http://www.gallup.com/poll/125333/Public-Agrees-Court-Campaign-Money-Free-Speech.aspx?g_source=Federal+election+Commission&g_medium=search&g_campaign=tiles

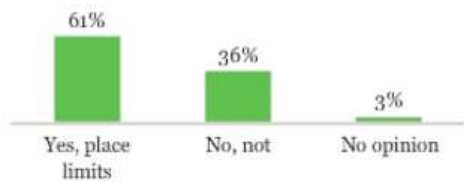
<그림 III-1> 정치자금 규제에 대한 미국 유권자 여론조사 결과
(정당일체감)



출처: Gallup First Amendment Center. 2009.10.1~2일 조사

그러나 <그림 II-2>에서 보듯이 약 61%의 유권자는 개인의 정치자금 기부에 대해서는 어느 정도의 제한액을 설정해야 한다는 것에 동의하고 있으며 기업 및 단체에 의한 정치자금 기부는 76%의 유권자에 이에 동의한다고 대답했다.

<그림 III-2> 개인의 정치자금 기부에 대한 규제 여부



출처: Gallup First Amendment Center. 2009.10.1~2일 조사

<그림 III-2> 기업 및 단체의 정치자금 기부에 대한 규제 여부



출처: Gallup First Amendment Center. 2009.10.1~2일 조사

즉 표현의 자유는 존중해야 하지만 일정정도의 규제는 필요하다는 것으로 판단되는 결과이다. 다만 미국 대법원은 정치자금 규제가 헌법정신에 위배된다는 판결을 지속적으로 내고 있는 추세를 보이고 있다. 다음의 미국 선거자금 규제에 대한 역사에 대한 <표II-1>을 살펴보면 1974년 FECA 개정안 이후 대법원의 판단은 거의 일관적으로 선거 자금에 대한 규제보다는 표현의 자유에 무게 중심을 두는 쪽의 판결을 해 온 것으로 보인다. 반면 정당 일체감에 따른 차이점은 보인다. 민주당 지지자들이 공화당 지지자들에 비해 표현의 자유보다는 정치자금 규제에 대해 찬성하는 의견이 높았으나 그 차이는 그리 크지 않았다.

<표 III-1> 미국의 주요 선거자금 규제 관련법 및 대법원 판결

연도	법, 대법원 판결문	주요 내용
1907	Tillman Act	대통령 선거 및 의회선거에 기업 및 국영소유은행의 직접적 정치자금 기부 행위 금지
1910	The Federal Corrupt Practices Act	하원의원 선거 입후보자의 선거자금 출처 및 사용액 보고 의무
1911	The Federal Corrupt Practices Act (개정안)	선거자금 출처 및 사용액 보고 의무에 상원 추가
1921	Newberry v. United States	The Federal Corrupt Practices Act 위헌 판결
1925	The Federal Corrupt Practices Act (개정안)	연방선거 입후보자는 \$50 이상의 기부금에 대해서 보고할 의무가 있으며 선거 자금의 사용 총액이 하원 \$5,000, 상원 \$25,000을 넘지 못하도록 규정
1935	The Public Utilities Holding Act	공익사업(전기, 가스 등)에 관여하고 있는 기업의 기부 행위 금지
1943	The Smith Connolly Act	노동조합의 선거자금 기부행위 금지
1944	PAC 조직	The Smith Connolly Act에 대한 반대행동으로 산업별 노동조합 회의에 의해 Political Action Committee 조직
1971	The Federal Election Campaign Act (FECA)	-The Federal Corrupt Practices Act의 대안으로 -\$100 이상의 기부금 보고 의무 -선거자금 사용 제한액 설정 -TV광고 사용 금액을 유권자 1인당 10센트 혹은 총 \$50,000 이하 사용으로 규제
1974	The Federal Election Campaign Act (개정안)	- 개인의 선거자금 기부액 제한 조건 추가 - 대통령 및 의회선거의 선거자금 사용 총액 상향 - 선거자금에 대한 관리 및 규제를 위한 통합기관 설립 (Federal Election Commission)
1976	Buckley v. Valeo	- 개인 및 기업의 선거기부금 제한은 위헌 - 의회의 PAC의 기부금 한도 상향 (\$5,000->20,000)

연도	법, 대법원 판결문	주요 내용
2002	The Bipartisan Campaign Reform Act	- 무제한적인 소프트머니의 기부와 지출에 대한 전면적인 금지
2010	Citizens United v. FEC	정부에 의한 기업, 노동조합 및 각종 단체들의 정치자금 기부행위 제한은 위헌
2014	McCutcheon v. FEC	개인의 정치자금 상한액 설정은 위헌

출처: 미국 연방선거위원회 홈페이지와 연방 대법원 판결문 조회 시스템에서 발췌
재구성. <https://www.fec.gov/> ;
https://www.supremecourt.gov/case_documents.aspx

2) 미국 연방선거위원회(FEC)의 구성과 역할

(1) 연방선거위원회(FEC)의 창설 배경

미 연방선거위원회의 창설은 1971년 FECA에 그 뿌리를 두고 있지만 이와 비슷한 기관 설치에 대한 논의는 1930년대 처음 시작된 것으로 알려졌다(Pollock 1926; Mutch 2014에서 재인용). 1930년 정치학자였던 Pollock은 의회에 연방부패방지법에 정한 선거자금 출처 및 사용액 보고 의무를 관리할 수 있는 기관의 설치를 건의했고 이는 상원의 안건으로 제출되었다(Mutch 2014). 비록 의회의 심의를 통과하지는 못했지만 중요한 점은 현재의 FEC와 같은 기구를 설립하고자 했던 시도가 1930년대 이미 논의가 되었다는 것이다. 이후 1955년 이와 비슷한 기구의 설립 미주리 주 하원의원이었던 Thomas Hennings에 의해 주장되었다. 당시 그는 선거자금의 모금 및 기부 행위에 대한 더 엄격한 형태의 법이 필요하다고 주장, 하원 사무처, 상원 원내총무 그리고 상하원의 선거 상임위원회를 그 책임 기관으로 선정할 것으로 제안하였다¹⁷⁾. 1971년 FECA가 처음 제정되었을 때 이 법의 관리 및 담당기관이 하원 사무처, 상원 원내총무 그리고 의회 회계 감사원이 맡았을 정도로 Hennings 하원의원의 기관 설립에 대한 법안은 결국 20여년이 지나서 통과가 된 셈이다. 1971년의 FECA의 제정과정에서의 논의 중 흥미로운 점은 초창기 FECA는 하원, 상원 그리고 대통령 선거에 대한 각각의 행정 및 집행 기관을 두었던 점이다. 즉 하원 사무처

는 하원의원 선거 과정에서의 FECA 준수 여부를 판단 및 규제하고 상원의 경우는 상원 원내총무 관할 하에 두며 대통령 선거는 의회 회계감사원의 감시 하에 두고자 하는 의도였다(Staats 1976). 즉 3명의 관리감독관(supervisory Officer) 제도는 각각의 기구가 담당 원(院) 혹은 대통령 선거만을 관리 감독의 의무를 지기 때문에 효율성 면에서는 적절한 방법이었으나 문제는 기관의 독립성이었다. 의회 선거에 대한 관리 감독을 의회의 일부분이 맡는다는 것은 FECA를 관리 및 집행하는데 있어 충분한 독립성을 확보하기 힘들다는 반론이 제기되었다. 즉 1971년의 선거자금 관련 기관은 의회에서 요구했던 독립적인 기관에 대해 충족하지 못했기 때문에 1974년 FECA 개정안 회의의 핵심은 바로 독립적인 선거관리기관의 설립에 대한 논의였다(Garette 2015). 이러한 논의의 과정을 거쳐 탄생한 기관이 바로 FEC였다. 현재 FEC 위원회의 수는 6명으로 모두 대통령이 임명하고 상원의 동의를 받는 절차를 지니고 있다. 하지만 FEC 설립 초기에는 8명의 위원으로 시작하였다. 즉 6명의 위원과 두 명의 직무 관련 위원(ex-officio)으로 구성되었으며 6명의 위원은 각각 대통령, 상원 다수당 최대의원(the president tempore of the senate¹⁸⁾) 그리고 하원의장에 의해 임명되었으며 나머지 두 명은 하원 사무총장과 상원 원내총무가 맡는 구조였다(Mutch 1988). 그러나 이러한 초기 위원의 임명절차는 두 차례의 대법원 판결에 의해서 지금의 모습으로 변모했는데 첫 번째는 Buckley vs. Valeo 판결에서 의회가 임명하게 되는 두 명의 위원은 의회를 감

17) SRCH 1955, 5-8. <https://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwhblink.html>

18) 이 직책은 부통령 부재시 부통령의 자리를 대체하는 인물을 지칭하며 상원에서 선출되나 전통적으로 다수당의 최대 선수 의원이 맡고 있다. John J. Patrick, Richard M. Pious, and Donald A. Ritchie. 1993. *The Oxford Guide to the United States Government*. Oxford University Press Print.

시하고 감독하는 기관의 위원을 의회에서 임명하게 되는 것은 부적절하기 때문에 이를 위헌으로 봤다(Smith 2003). 두 번째 판결은 1993년 FEC vs. NRA Political Victory Fund 소송에서 미국의 순회법원은 두 명의 직무 관련 위원 (ex-officio)의 임명 또한 권력 분립의 원칙에 어긋나기 때문에 위헌이라는 판결을 내렸다¹⁹⁾. 즉 지금 현재의 FEC 위원의 구성 및 임명 절차는 1994년 이후에 정립된 것임을 알 수 있다.

(2) FEC의 구성 및 위원 임명절차

Buckley v. Valeo 판결 이후 1976년 FECA의 개정에서 연방 선거위원회는 지금 현재의 모습을 갖추었다고 볼 수 있다. 현재 모든 위원의 임명은 대통령에 의해서 임명되며 상원의 동의 절차를 거쳐야 한다. 즉 독립적인 규제 기관이라고 해도 상원의 동의를 거쳐야 한다는 것은 의회의 영향에서 완전히 독립적이라고는 볼 수 없는 이유이다. 실제로 2007년 상원은 임기 만료된 4명의 선거위원(Commissioner)을 임명하기 위한 동의 절차를 거부함으로써 선거위원회의 업무가 잠시 동안 마비가 된 사례도 있다²⁰⁾. 물론 임기가 끝난 선거위원의 경우에도 후임자가 임명되지 않을 시에는 계속해서 임무를 진행하도록 하는 조항을 삽입되어 있기 때문에 실제로 업무 공백에 들어가는 경우는 극히 드문 일이다. 일례로 지금 현재 선거위원으로 재직 중인 Ellen L.

Weintraub는 임기가 2007년 4월 30일에 종료되었으나 2017년 현재도 선거위원회 위원으로 활동하고 있다. 2007년 상원의 동의 절차 표결 거부는 부시 대통령에 의해 임명된 von Spakovsky라는 인물의 법무부 시절의 경력 때문이었다. 법무부 재직 시절 몇몇 사건들의 처리가 당파성에 의해 처리되었다는 법무부 관료들의 폭로가 결정적이었다.²¹⁾ 이러한 사례만 보더라도 독립적 규제 기관(Independent Regulatory Agency)임에도 불구하고 의회의 영향력에서 완전히 벗어나지 못하는 점은 FEC에 대한 지속적인 비판 여론 중 하나이다. FECA는 선거위원회 위원의 자격 요건 충족해야 한다고 명시하고 있다. “선거위원회 위원은 경력, 정직성, 공정성, 그리고 판단력 등을 고려하여 임명한다”²²⁾ 그러나 대다수의 선거위원회 위원은 변호사 등 법조인 경력을 가진 인물이 당선되며 예외적으로 의회 직원, 전직 의원 등이 발탁되기도 한다. 2017년 현재 재직 중인 5명의 선거위원 모두 법조인 혹은 법학자 출신이며 이러한 전통은 1976년 FEC가 현재의 모습을 갖춘 이후 거의 관습적으로 내려오고 있는 임명 형태이다(Garett 2015).

위원 구성 및 임명 절차 이외에 선거위원회 위원 구성에 있어서 또 하나의 특징은 위원의 정당 일체감에 대한 고려이다. FECA는 3명 이상의 선거위원이 같은 정당 일체감을 갖지 못하도록 하는 규정을 두고 있다.²³⁾ 즉 대부분의 경우 민주당원 3명 공화당원 3명씩 균등하게 임명이 되나, 아주 극단적이긴 하지만 현직 선거위원인 Steven T. Walther의 경우는 본인 스스로 무당파라고 밝혀서 논란의 중심에 선

19) U.S. Supreme Court. 1994. *Federal Election Commission v. NRA Political Victory Fund*. 513 U.S. 88. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/513/88/>

20) Democracy 21, "FEC Shuts Down After Senate Republican Leader McConnell Blocked Up-or-Down Majority Vote on Each of Four FEC Nominees" 2008-01-02

21) Bolton, Alexander (June 14, 2007). "Feinstein warns FEC member of rough confirmation process". *The Hill*. Capitol Hill Publishing. Retrieved 2007-06-14.

22) 52 U.S.C. §30106(a)(3).

23) 52 U.S.C. §30106(a)(1).

예도 있다.²⁴⁾ 임명 시기와 관련해서는 FECA에서 명시된 원칙이 제대로 지켜지지 않고 있다고 지적된다 (Mutch 1988). FECA는 2년마다 두 명의 위원을 교체하도록 규정하고 있으나 FEC 40여년 역사 이래 이 원칙이 지켜진 경우는 단 한 번도 없었다고 알려져 있다. 이러한 이유로 임명권자인 대통령의 의무에 선거위원을 2년에 2명씩 교체해야 한다는 의무가 없음이 지적되고 있다(Hogue and Carey 2015).

선거위원회 위원의 임기는 6년 단임으로 규정하고 있다²⁵⁾. 하지만 앞서 지적했듯이 임기가 만료된 위원의 경우에도 후임자가 지목될 때까지는 그 직책을 유지하도록 하고 있다. 이는 업무의 공백을 최소화하기 위한 조치로 고안되었으나 원래의 취지와는 다르게 때때로 정파적 목적으로 이용되는 경우가 있다. 이를테면 한 명의 위원이 사망 혹은 불가피한 사유로 직책에서 물러났을 경우, 특정 정당 지지자인 위원의 수가 더 많아지게 되는 상황이 생겼을 경우에 일어난다. 즉 대통령의 정당 출신의 위원 수가 많을 경우, 대통령은 새로운 위원의 임명을 최대한 늦추고, 임기가 끝난 위원의 경우는 후임자가 없다는 이유로 특정 정당 출신 위원을 수를 고의적으로 다수로 만드는 경우가 생긴다는 것이다(Hogue and Carey 2015). 이와 관련된 연구로 선거위원들의 쟁의 조정 혹은 처분 과정에서 여당에게 유리한 쪽의 판결을 내리는 경우가 더 많다고 지적하는 연구도 존재한다(Franz 2009). 쟁의 조정 및 선거법 위반 여부의 판단과 관련 선거위원의 정족수는 4명을 넘어야 한다²⁶⁾. 4명으로 정족수가 성립되기는 하지만 선거위원 4명이 같은 입장으로 표현해야지만 해당 결정이 효력을 발휘할 수 있다²⁷⁾. 만일 4명이

24) Matthew Murray, "Walther Takes on Washington," Roll Call, 2009-01-14.

25) 52 U.S.C. §30106(a)(2)(A).

26) 52 U.S.C. §30106(c).

참석하고 3명만 찬성한다면 그 결정은 법적인 효력이 없어지게 되는 것이다. 6명이 모두 참석해도 과반수가 넘는 4명 이상의 동일한 표가 나와야만 해당 결정이 통과되게 되어 있는 구조인 것이다. 이는 초당적인 결정을 유도하기 위한 제도적 장치이긴 하지만 정책 결정에 있어 정파 간 논리에 의해 규칙의 제정, 개정 등에 있어 장기간의 교착상태(The Deadlocked Vote)가 불가피한 잘못된 구조하는 지적이 끊임없이 나오고 있다(Lochner 2003; Lochner, Apollonio and Tatum 2008). 이와 관련 2015년 미 의회에서 FEC의 위원의 수를 5명으로 줄이는 대신 1명은 의장 신분을 부여하는 법안을 발의하기도 하였으나 제정에는 실패하였다.²⁸⁾

마지막으로 직원과 예산의 규모를 살펴보자. 2018년 FEC 예산 신청안에 따르면 약 355여명의 정규직(Full-time Equivalent)로 구성되어 있으며 2018년 신청 예산 규모는 71.25만 달러, 즉 750억원 정도의 예산을 신청한 것으로 나타났다²⁹⁾. 다음의 그림 <II-3> FEC의 조직 구성도이다.

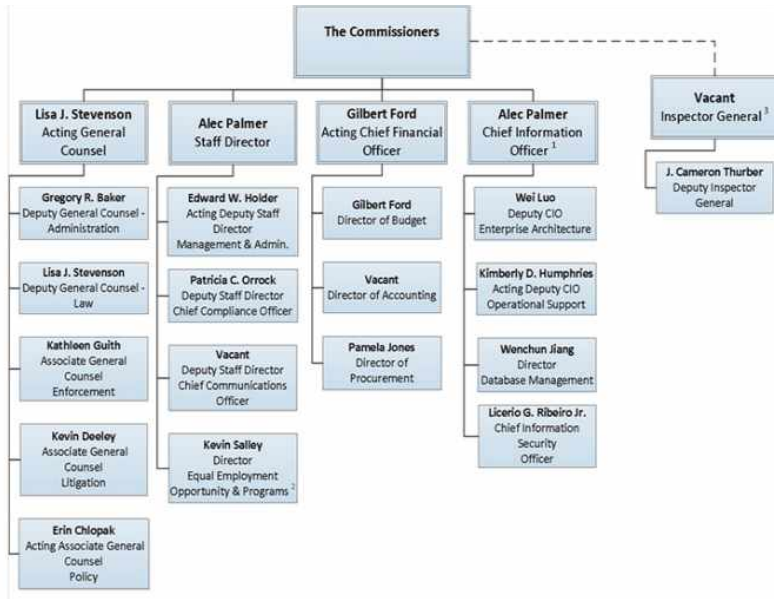
27) 52 U.S.C. §30107(a)(9).

28) 공화당 Derek Kilmer 의원이 2015년 발의한 법으로 "Restoring Integrity to America's Elections Act" H.R.2931 참조.

29) FEC 홈페이지 예산 항목 참조.

https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/FEC_FY_2018_Congressional_Budget_Justification.pdf

<그림 III-3> FEC 조직 구성도



출처: FEC 홈페이지, <https://transition.fec.gov/about/offices/offices.shtml>

FECA에 따르면 FEC의 직원 크게 두 종류로 나뉜다. Staff Director라는 불리는 각 업무별 이사회와 법무 자문위원인 General Counsel로 나누어져 있으며 이사회의 경우 일반 행정관리와 예산 배정, 선거 정보 관리 등의 업무를 맡고 있으며 Counsel은 선거자금법 특히 FECA의 준수 여부에 대한 판단을 위원회 위원에게 전달 및 조연의 역할을 하는 것으로 나타났다. 특히 Counsel의 업무 중 정책 수립

에 대한 업무도 포함, 각종 선거관련 정책을 개정, 수립하는 중책을 맡고 있다³⁰⁾. 각 직책별 임무에 대해서는 뒷장에서 중앙선거관리위원회와 비교하여 보다 상세히 다루기로 한다.

(3) 선거 사무의 절차- 규제 과정을 중심으로

FEC의 임무는 아주 단순하게 표현하면 1975년 제정된 FECA(연방선거 캠페인 법, Federal Election Campaign Act)의 준수 의무의 감독과 처분에 있다. 즉 연방선거에 있어 후보자들의 선거자금 모금부터 사용처 등을 보고하게끔 강제하고 이를 준수하지 않았을 경우, 법에 의해 처분 행위를 내리거나 혹은 사법부로 이첩시키는 역할을 하는 것이다. 여기에서는 FEC에서 이루어지는 규제 방법 및 절차에 대해 주로 논의하기로 한다. FEC는 크게 3가지 방법이 사용되고 있다.

첫째, 일반적인 집행 절차(general enforcement process)는 다음과 같이 진행된다. 먼저 잠재적인 위반 사항이 기관의 자체 조사나 혹은 제 3자에 의한 고발 등에 의해 이루어졌을 때, FEC는 MUR(Matter Under Review)를 통해 선거 과정에서 FECA 위반사항에 대한 사전 조사를 시작한다. 이 과정에서 FEC 자문위원(General Counsel)은 6명의 위원(Commissioner)에게 관련 사항에 대해 보고를 하게 된다. 6명의 FEC 위원은 다음의 3가지 결론을 내리게 된다. 1) 위반사항이라고 믿을만한 이유(Reason To Believe(RTB))가 없으므로 기각하거나 2) 믿을만한 이유가 존재하지만 사안이 미미하기 때문에 기각하거나 3) 충분한 사유가 있다고 판단하여 자문위원에게 본적

30) 각 직책별 임무에 대한 설명은 <http://classic.fec.gov/pages/budget/budget.shtml> 참조

적인 조사에 들어가라고 지시를 하달한다. 본격적인 조사 과정이 끝나게 되면 6명의 위원들에게 조사 결과가 보고되고 위원은 위반사항의 경중을 통해 사건의 법원 송달 여부를 결정한다. 이 과정에서 고의로 FECA를 위반한 사실이 밝혀지게 되면 민사소송이 형사소송으로 전환, 피의자로 법무부에 고발되게 되는 절차를 밟게 되는 것이다. 다만 FECA 위반이 형사소송으로까지 진행되는 경우는 매우 드문 일로 알려져 있다(Donsanto and Stewart 1995). 사실 2000년까지만 하더라도 FEC의 처분 절차는 MUR이라고 불리는 위원들의 위반 여부에 대한 심사 밖에 없었다. 이러한 제한적인 처분 방식은 FEC가 “이빨 빠진 호랑이” 혹은 “아침꾼” 등으로 묘사되는 논란을 불러일으켰고(Thomas and Bowman 2000) 이에 두 가지 처분 방식을 더 도입하게 된다.

이렇게 도입된 두 번째 처분 방식이 과태료 부과 프로그램(Administrative Fines Program(AFP))이다. 과태료 부과는 거의 대부분 선거자금의 모금이나 사용처에 대한 보고 의무, 특히 선거 이전에 보고 의무를 가지고 있는 선거자금 모금에 대한 보고 의무를 위반했을 때 발생하는 데 이러한 제도의 도입은 상대적으로 시간이 오래 걸리는 MUR에 비해 훨씬 더 효율적인 방법으로 평가 받았다. 그럼에도 불구하고 선거과정 중 유권자가 알아야 될 중요한 정보를 고의로 늦게 보고하는 경우에도 똑같은 과태료 처분을 받게 된다는 형평성 문제가 제기되기도 하였다(Lochner et al. 2008).

세 번째 처분 방식은 ADR(Alternative Dispute Resolution)로 불리는 쟁의 조정 방법이다. 앞선 MUR에서 법 위반 사항에 대해 FEC

와의 처분 결과가 불합리하다고 생각하는 위반인은 FEC와의 조정을 위해 민간 부문의 전문가를 통해 해결하고자 하는 제도이다. 이 또한 위반사항의 경중이 가벼운 경우에만 해당되는 처분 방식이다.

3가지 방법의 처분 방식에 대한 결정은 6명의 위원들에 의해서 결정된다. 즉 FECA에 대한 위반 접수가 FEC를 통해 들어오게 되면, FEC는 잠재적인 위반자한테 관련 내용을 전달하고, 위반자에게는 설명의 기회가 주어진다. 이러한 과정 이후 6명의 위원들은 투표를 통해 MUR, AFP, ADR의 세 가지 방식 중 어떠한 방법으로 처리할 것인가를 결정하게 되는 것이다. 다만 3가지 방식 모두 선거법 위반이 가져오는 결과, 즉 민의가 왜곡된 대표자의 선출이라는 극단적인 결과의 가능성에 비해 상대적으로 약하다는 평가를 받고 있다(Franz 2009). 다음의 <표 III-2>는 MUR의 일반적인 절차와 소요기간이다.

<표 III-2> MUR(Matter Under Review) 절차와 소요 기간

절차	최소소요 기간 ³¹⁾
1 FECA 위반사항에 대한 고발 접수	
2 FEC 자문위원의 고발 접수 안내	5일 이내
3 피고발자의 답변	15일 이내
4 FEC 위원 6명의 부정행위 여부(RTB)에 대한 투표	
5 자문위원의 조사 시작	
6 FECA에 의거 법 위반의 충분한 사유가 인정(probable Cause to Believe)될 경우, 피고발자에게 관련 내용 송달	15일 이내
7 FEC 위원의 충분한 사유 인정 여부에 대한 투표	
8 FEC 위원에 의해 충분한 사유가 인정될 경우, FEC 자문위원은 피고발자와의 위반사항에 대한 조정 ³²⁾ 시도	30-90일 이내
9 FEC 위원의 자문위원에 의한 조정에 대한 검토	
10 조정 시도가 실패할 경우, FEC는 피고발자에 대해 소송제기	
11 MUR 과정이 끝나게 되면 FEC 홈페이지를 통해 공개	30일 이내

출처: FECA(Federal Campaign Election Act) 52 U.S.C. § 30109

31) 최소 소요 기간에 대한 명시는 FECA에 사안별로 자세히 기술되어 있다.

32) 조정 과정의 피고발자의 부정행위 혹은 실수를 인정하고 이에 상응하는 벌금을 납부하도록 유도하는 과정이라고 볼 수 있다. 즉 피고발자의 잘못된 행동에 대해 인정하고 FEC와의 합의를 통해 Civil Penalties라고 불리는 벌금을 납부하는 것으로 사건을 종결하는 경우를 말한다.

(4) FEC를 둘러싼 논쟁

FEC는 설립 이후부터 줄곧 논란의 중심에 있어왔다. 주로 선거 자금을 둘러싼 논쟁이 주를 이루고 있으나, 민주당과 공화당의 당파성을 띤 3:3 위원의 구조적 한계에 대한 논의도 비교적 많이 진행되고 있다. 이외에도 기관 업무와 범위 설정에 대한 논쟁도 최근 들어 의회를 통해서 빈번히 제기되고 있는 논제 중의 하나이다. 따라서 FEC를 둘러싼 논쟁에 대해 간략히 소개하고 이러한 논쟁이 한국 중앙선관위에 주는 함의를 고찰해보도록 한다.

정책결정구조와 관련된 논쟁

FEC 설립 이전 미국 연방 선거법은 수정헌법 제 1조에 따라 표현의 자유를 넓게 인정, 선거운동에 대한 규제는 거의 없다고 봐도 무방한 형태였다. 그러나 이러한 수정헌법 제1조를 강조하던 형태의 선거법은 1971년 워터 게이트 사건을 계기로 설립된 FEC에 의해 정치자금에 대한 규제와 회계보고 등을 골자로 하는 규제 중심 이동이 되었다. 이러한 정치자금에 대한 규제 행위는 2010년 Citizens United States v. FEC 판결을 통해 약 30여 년간 지속되던 정치자금 규제에 큰 변화를 가져오게 된다. FECA의 2003년 개정안인 초당적선거개혁법(BCARA)는 기업이나 노동조합이 공식선거 후보자의 이름이 거론되는 방송광고에 이러한 단체의 일반재정(treasury funds)을 사용하는 것을 금지하고 있었다. 2008년 대통령 선거 당시 공화당 지지단체인

Citizen United는 힐러리 클린턴을 대상으로 하는 정치 다큐멘터리를 제작 상영하면서 일반 재정을 지출하였고 그로인해 콜럼비아 특별구 연방순회법원은 이 광고가 BCRA를 위반하였다고 판단, Citizen United는 이를 연방 대법원에 상고하게 된다. 이에 대한 판결에서 연방대법원은 기업 및 노동조합에 의한 모든 독립적인 정치광고 지출에 대한 금지는 위헌이라고 판단하고 연방 수정헌법 제 1조에 의거 시민이나 단체가 정치적 언론에 관여한다는 이유로 의회가 벌금을 부과하거나 처벌을 하는 것을 금지하다고 판결하였다.³³⁾ 이 판결은 모든 기업 및 노동조합 등 단체 등의 정치 활동에 어떠한 조건에서도 수정 헌법 1조에 의거 보호된다고 판결한 최초의 판결이다. 이 판결과 관련, FEC 6명의 위원들은 대법원 판결을 실행에 옮길 수 있는 새로운 정책에 합의해야 함에도 불구하고 무려 4년 동안이나 판단을 유보하면서 의회 및 대중의 비판을 받았다(Garett 2015). 결국 2014년 10월 6명의 위원들에 의해 BCRA에 의해 금지되었던 기업 및 노동조합의 일반 자금 사용 금지 조항은 폐지되게 된다(FEC 2014). 이러한 와중에 FEC의 정책 결정 구조가 바뀌어야 된다는 비판이 나오게 되면서 의장 제도를 도입해 중요한 판결에 대한 정책결정 유보 행위를 방지하자는 주장이 제기되기 시작하였다. 이는 심의 과정에서의 교착상태 논쟁과 함께 FEC를 둘러싸고 있는 논쟁 중에 가장 빈번하게 제기되고 있는 문제점이기도 하다. 즉 FEC의 구조적인 문제가 정책결정 과정을 늦추게 되고 이는 최종적으로 유권자의 혼란으로 이어진다는 점을 들어 이와 관련된 의회의 청문회가 열리기도 하였다. 112회 의회 회기 중 2011년 11월 3일 하원

33) Summary Citizens United v. Federal Election Commission (Docket No. 08-205). Cornell University School of Law.

의 선거 소위원회와 운영위원회는 청문회를 통해 Citizen v. FEC 판결을 조속히 시행하라는 권고를 했음에도 불구하고 FEC의 독특한 의사결정 구조는 이를 2014년 10월까지 마무리하지 못하기도 하였다. 즉 이러한 FEC의 행보는 의회 및 대중들을 통해 FEC의 의사결정구조 및 심의 과정에서의 교착상태를 해결할 수 있는 구조적 해결책을 찾아야 한다는 비판에 직면해 있으며 2000년 이후 의회에서 발의된 FEC 관련 법안 14건 중 무려 9건이 이와 관련된 법안이었던 것을 감안하면 FEC의 의사결정구조에 의회가 얼마나 비판적인지 알 수 있다³⁴⁾.

심의 과정에서의 교착상태(Deadlocked Votes)

FEC와 관련된 논쟁 중 가장 빈번하게 논의되는 것이 앞서 논의한 FEC 위원 구성에 따른 정책 결정 과정이나 위반 사항의 심의 과정에 있어서의 교착상태일 것이다. 1995년부터 2015년까지 미국 의회에 FEC와 관련된 법안은 총 25건이 발의되었다. 총 25건의 관련 법안 중 FEC 위원 수를 민주당 대 공화당의 비율을 3:3의 6명 구조에서 7명, 5명 혹은 3명으로 바꾸어야 된다는 주장이 10건(40%)에 이를 정도로 FEC와 관련된 논쟁 및 논의의 중심은 위원 구성상에 문제점에 따른 것이었다.³⁵⁾ 여기에서 교착상태라는 것이 꼭 3:3으로 표가 나누어지는 상황뿐만이 아니라 총 6명의 위원 중 4명이 동의를 해야 한다는 정족수

34) 미국 의회 법안 검색 시스템.
<https://www.congress.gov/search?q={%22source%22:%22legislation%22,%22congress%22:%22115%22}>

35) 미국 의회 법안 검색 시스템.
<https://www.congress.gov/search?q={%22source%22:%22legislation%22,%22congress%22:%22115%22}>

개념까지 포함하고 있어 교착상태에 대한 범위는 훨씬 더 확장될 수밖에 없는 구조로 되어있다. 즉 3:2 혹은 2:3의 표결은 FEC의 심의과정을 통과하지 못한다는 것이다. 2014년 미국 의회 조사국(CRS)의 조사에 의하면 2014년 FEC가 심의한 MUR 중 24.4%가 교착상태로 마무리되지 못한 것으로 나타났다³⁶⁾. 이러한 이유로 미국 의회는 FEC 구조 변경에 대한 논의가 꾸준히 진행해 오고 있다. 선거관련 정책나 위반사항의 처분 행위가 교착상태로 빠지게 되는 결정적인 이유는 위원의 숫자가 짝수이기 때문이라고 보고 위원회의 구조를 5명 혹은 7명 구조로 바꾸어야 된다는 의견이 지속적으로 제기되고 있다. 몇몇 발의 안을 살펴해보도록 하자. 가장 최근인 114회 의회에서는 위원을 5명으로 구성하되 2:2의 당파성을 유지하고 나머지 1명을 위원장 혹은 의장으로 하는 안이 제출되었다. 또한 위원의 임기가 6년으로 되어 있는 현재 구조를 유지하되 의장의 임기만 10년으로 늘리는 안이 제출되었다.³⁷⁾ 이와 동일한 법안은 111회 상원, 110회 하원에서도 제출된 바 있으나 회기 종료로 폐기되었다. 이외에도 위원의 수를 6명에서 7명으로 늘리고 3:3의 위원 구성에서 1명의 당파성이 배제된 위원을 추가하는 안도 제기되었다³⁸⁾. 이처럼 미국 의회는 지난 20여 년간 지속적으로 FEC 위원의 구성에 있어서의 변화를 꾀하고 있으나 표결에 부쳐지지도 못한 채로 계속해서 폐기되고 있는 실정이다. 이에 대한 이유로 Garrett(2015)은 의회 의원들의 관심을 끌기에 유권자 혹은 국민들의 충분한 관심이 부족하다는 것을 꼽고 있다.

36) Congressional Research Service 7-5700 R44318.

37) H.R.2931 — 114th Congress: Restoring Integrity to America's Elections Act of 2015. Retrieved from <https://www.govtrack.us/congress/bills/114/hr2931>

38) S. 504 — 106th Congress: Federal Election Enforcement and Disclosure Reform Act. Retrieved from <https://www.govtrack.us/congress/bills/106/s504>

투명성 문제

가장 최근의 FEC에 대한 의회의 감사는 2011년이였다. 주요 감사 내용은 FEC의 선거법 위반사항에 대한 처분 행위가 투명하게 이루어지고 있느냐에 대한 문제였다³⁹⁾. 의회의 관심사는 FEC의 선거법 위반에 대한 처벌 및 조사 행위에 대한 정확한 매뉴얼이 존재하지 않는다는 것이었다. 따라서 이에 대한 조치 사항으로 FEC는 2012년 약 1200 페이지에 달하는 조사 매뉴얼과 진행 중인 조사 내용 등을 홈페이지를 통해 배포했으나 이는 또 다른 논쟁거리를 만들게 된다. 몇몇 사건들에 대해 FEC 위원들의 요청 및 승인없이 법무부가 자체 조사를 진행하게 되면서 업무 범위에 대한 논쟁을 일으키게 된다⁴⁰⁾. 이러한 논쟁은 2017년 현재 여전히 진행 중에 있으나 FEC의 입장은 선거법과 관련된 모든 정책 및 의사 결정은 FEC에 있기 때문에 FEC위원들의 승인 및 요청이 없이 타 기관에서 관련 정보를 이용하여 의사결정에 영향을 미치는 행위는 독립기관인 FEC의 정치적 중립성을 해칠 위험이 있기 때문에 배제되어야 된다고 주장하고 있다. 달리 해석하면, 선거법 위반에 대한 최종 결정은 법원이 하더라도 그 이전의 행위, 즉 선거법 위반 여부를 통해 법원에 고발을 할 수 있는 권한은 FEC가 가지고 있다는 것이다.

39) U.S. Congress, House Committee on House Administration, Subcommittee on Elections, *Federal Election Commission: Reviewing Policies, Processes and Procedure*, hearing 112th Cong., 1st sess., November 3, 2011. Washington: GPO, 2012.

40) Matea Gold, "Discord Intensifies at Hobbled FEC," *The Washington Post*, July 14, 2013, p. A3.

책임성 문제

FEC는 의회를 통해 감사를 받는 기관임과 동시에 의회 의원들의 선거자금에 대한 감시를 하는 기관이다. 이러한 이유로 FEC를 규제 기관의 포획이론(regulatory Capture)을 통해 비판하는 주장도 존재한다(Democracy 21 2014). 즉 규제를 받는 대상이 동시에 규제를 하는 아이러니한 상황이 FEC의 기능을 약화시키고 있다는 주장이다. 즉 의회는 FEC 관련 법안을 발의하고, 예산을 책정하며, FEC에 대한 감사를 요청할 수 있는 권한이 있다. 반면 FEC는 선거자금법(FECA)에 따라 개별 의원들에 대한 조사 권한이 부여되고 있어 FEC에 선거자금법 위반 사항과 관련된 현직 의원들에 대해 공정한 판단 및 처분을 기대할 수 있느냐에 대한 의구심이 제기되고 있는 것이다. 다음은 의회 차원에서 제기된 FEC 관련 입법안을 정리한 표이다.

<표 III-3> FEC 관련 입법안(105~114회 의회)

의회 회기	발의안	내용
114회 (2015-2017)	H.R. 2931	6명 위원회 구조에서 5명으로 변경. 의장직 신설(10년 임기)
113회 (2013-2015)	H.R. 3487	Administrative Fine Program의 확장안
113회 (2013-2015)	H.Res 648	미 국세청과 FEC 사이의 세금 관련 서류 교환
111회 (2009-2011)	H.J. Res 65	선거운동 중 본인 소유의 항공기 사용금지 폐지
111회 (2009-2011)	S. 1648	3명 위원회 구조로 변경 후 의장의 임기 10년으로 변경
111회 (2009-2011)	S.J. Res 23	선거운동 중 본인 소유의 항공기 사용금지 폐지
110회 (2007-2009)	H.R. 421	3명 위원회 구조로 변경 후 의장의 임기 10년으로 변경
110회 (2007-2009)	H.R. 6296	Administrative Fine Program의 확장안
110회 (2007-2009)	S. 478	3명 위원회 구조로 변경 후 의장의 임기 10년으로 변경
109회 (2005-2007)	H.R. 5676	3명 위원회 구조로 변경 후 의장의 임기 10년으로 변경
108회 (2003-2005)	H.R. 2709	3명 위원회 구조로 변경 후 의장의 임기 10년으로 변경
108회 (2003-2005)	S. 1388	3명 위원회 구조로 변경 후 의장의 임기 10년으로 변경

107회 (2001-2003)	H.J.Res 119	Soft-money 규제 폐지
107회 (2001-2003)	S. 602	위원의 임기를 8년으로 확대
107회 (2001-2003)	S.J. Res 48	Soft-money 규제 폐지
106회 (1999-2001)	H.R. 1818	FEC 처벌규정 일부 수정안
106회 (1999-2001)	H.R. 2490	Administrative Fine Program 도입
106회 (1999-2001)	H.R. 4037	FEC 처벌규정 일부 수정안
106회 (1999-2001)	S. 504	7명 위원회 구조로 변경 후, 1명의 위원은 당파성 배제
106회 (1999-2001)	S. 1107	위원임기 및 선거자금 보고 절차 변경
106회 (1999-2001)	S. 2833	공청회 및 선거자금 보고 절차 변경
105회 (1997-1999)	H.R. 1780	선거자금법(FECA)의 집행 권한을 FEC에서 법무장관으로 변경
105회 (1997-1999)	H.R. 3748	위반사항에 대한 처분행위에 걸리는 시간 단축
105회 (1997-1999)	S. 446	공청회 및 선거자금 보고 절차 변경
105회 (1997-1999)	S. 1664	7명 위원회 구조로 변경 후, 1명의 위원은 당파성 배제

출처: <https://www.congress.gov/quick-search/legislation>

2. 미국 선거관리의 특성과 선거지원위원회(EAC)

1) 미국 선거관리 시스템의 특성

미국 선거관리의 간략한 특성에 대해서 먼저 살펴본다. 2000년 이전과 비교했을 때 미국 각주의 선거법은 상대적으로 일관된 모습을 보이고 있는 것이 사실이지만 지금 현재의 각주 선거관리는 매우 복잡하고 다양한 형태를 지니고 있었다. 2000년 대통령 선거를 예를 들면 약 1억 4천만 명의 유권자가 투표에 참여했으며 약 2000여개의 선거구에서 투표가 진행되었다. 투표용지 인쇄에 사용된 소프트웨어는 5가지였으며, 투표용지의 종류는 12가지 넘었다. 약 140만 명의 선거관리 자원봉사자가 지방 정부를 통해 모집되어서 활동을 했으나 이들을 위한 선거관리 교육이 이루어진 주는 극히 드물었다. 약 14시간 노동에 대한 보수평균은 최저임금에 미치지 못하는 수준이었다. 140만 명의 자원봉사자를 관리하는 공무원의 수는 50개주를 통틀어 약 20,000명밖에 되지 않은 점을 감안하면 선거관리에 있어서 전문성에 대한 의구심이 들 수밖에 없는 현실이었다.⁴¹⁾

이외에도 선거관리 비용을 살펴보면, 2000년 이전 모든 선거관리 비용은 선거구가 속해있는 지방정부에 의해서 지급이 되었으며, 연방정부나 주정부를 통해서 지급되는 경우가 거의 없었다. 즉 다른 일반적인 예산 집행과 마찬가지로 투표용지의 발행 및 투표 집계기 등의 구입도 지방 정부의 몫이었다. 또한 자원봉사자들의 급여 및 이들을 위한

41) National Task Force on Election Reform. 2001. *Election 2000: Review and Recommendations by The Nation's Elections Administrators* p.30-31.

교육비용 또한 지방정부의 예산에서 집행이 되어야 했다는 것을 감안하면 선거관리 개선에 예산을 들이는 것조차 버거운 일이었음이 분명하다 (Shambon 2004: 425).

가장 큰 문제점 중의 하나는 2000년 대통령 선거를 통해서 드러난 후보 간 표차가 근소하게 나타났을 경우의 대처 방법이다. 플로리다의 경우 두 후보 간 득표차가 0.5% 미만일 경우 재검표를 실시하게 되어 있지만 이러한 기준도 0.1% 미만부터 0.5%까지 다양하다. 콜로라도나 워싱턴 주의 경우는 득표율과 상관없이 상위 두 후보자의 득표차가 2000표 미만이면 재검표를 신청할 수 있게 규정되어 있다.⁴²⁾ 규정이 주마다 각기 다르다는 문제뿐만 아니라 재검표에 드는 비용의 책임을 재검표를 원하는 후보자에게 지우고 있어 실제로 비용 문제로 재검표를 포기하는 경우도 발생하기도 한다. 매 대통령 선거마다 평균 2%의 무효표가 발생하는 것을 감안하면 재검표를 통해서 선거결과가 바뀔 수 있는 충분한 가능성이 있음에도 불구하고 이러한 제도적 제약은 미국 선거에 있어 공정성 시비를 불러일으키고도 남을 만한 것이었다.

미국 선거관리시스템의 문제점은 *Bush vs. Gore*의 대법원 판결에서도 고스란히 드러나 있다. 플로리다 재검표와 관련, 연방 대법원의 판결은 모든 표를 개검표하는 것은 헌법에 위배된다고 판결한 반면, 소수 의견으로 미국의 투표 집계기가 여러 가지 이유에 의해서 모든 득표를 정확하게 집계하지 못한다는 점을 지적, 평등보호조항에도 어긋난다고 판결한다⁴³⁾. 즉 모든 유권자의 표가 동등하다고 가정해야함에도 불

42) National Conference of State Legislatures.
<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/automatic-recount-thresholds.aspx>

구하고 제대로 집계를 하지 못하는 것은 관리의 잘못이며 자의적 혹은 주마다 서로 다른 기준을 적용하는 것은 평등보호조항을 크게 위배하고 있다고 본 것이다. 소수 의견 중 판사 Souter는 다음과 같은 점을 지적한다.

“선거관리시스템이 각 주마다 서로 다른 기준을 적용하고 있음으로 인해 일관된 결과를 도출하지 못하는 것은 평등보호조항에 위배되는 것이다. 물론 평등보호조항이 모든 주에서 같은 선거관리 기준과 장비를 사용하라고 강요하는 것은 아니지만 만일 서로 다른 선거관리 기준으로 인해 유권자의 의도가 왜곡해서 전달된다면 이는 모든 국민이 한 표씩 행사할 수 있는 권리를 침해하는 것이다 (중략). 드러난 사실을 볼 때 각 주마다 선거관리가 매우 자의적으로 집행되고 있음을 알 수 있다.”⁴⁴⁾

즉 노후화된 장비와 투표 집계 방법에 있어 각 주마다 상이한 득표 집계 기준 등의 상이한 선거관리 시스템, 선거관리 비용 문제 및 선거관리 과정의 복잡성 등의 문제가 복합적으로 얽힌 결과가 2000년 대통령 선거를 통해서 드러난 것이며 이에 대한 미 의회의 해결책이 바로 HAVA였던 것이다.

43) 531 U.S. 98(2000) (Bush v Gore)

44) 531 U.S. 98(2000) (Bush v Gore)

2) 미 선거지원위원회(EAC)의 구성과 역할

(1) 연방 선거지원위원회(EAC)의 창설 배경

1971년 미국의 선거자금법(FECA)은 선거규제 뿐 아니라 선거 관리에 대한 규정도 포함하고 있다. FECA에 의거, 회계감사원(General Accounting Office (GAO))은 각 주별 유권자 및 선거정보 교환 및 선거 절차와 관련된 일반적인 선거관리의 업무를 담당하도록 규정하고 있다. 1975년 회계감사원의 이러한 역할은 FEC로 이전되었고 주요 업무를 “연방선거와 관련된 절차 및 정보를 위한 국가 정보센터”의 역할로 규정하였다⁴⁵⁾. 주요 역할은 선거관리와 관련된 공청회, 선거관리정책 규정, 투표 시스템의 통일 및 투표 기회의 균등 보장 등이었다. 그러나 FEC의 이러한 권한 및 의무는 2000년 대통령 선거 직후 Help America Vote Act(HAVA, 이하 HAVA)라고 불리는 선거지원법을 통해 큰 변화를 맞게 된다.

이 법안 마련의 결정적인 계기는 2000년 대선 과정에서 벌어진 선거관리상의 혼선이었다. 당시 대선은 플로리다 주의 재검표 사태와 맞물려 무려 36일 동안 결론이 나지 않은 채 소송과 혼란을 거듭하였다⁴⁶⁾. 여론조사는 엘 고어의 무난한 승리를 예상했으나 개표 결과는 1,784표 차로 부시가 승리하였다. 플로리다 선거법은 후보자간 득표차가 0.5% 미만일 경우, 재검표를 실시하게 되어 있으며 Palm Beach

카운티 표 중 1%의 표를 재검표 한 결과, 두 후보의 표 차이가 19표나 줄어들었다. 이를 계기로 팜비치 선거감독위원회(Supervisor of Elections)는 1%에 19표면 카운트 전체로 볼 때 1,900표라는 예기로 해석할 수 있다며 전체 42만 5천표에 이르는 전체 표를 수작업으로 재검표하기로 결정한다. Palm Beach 카운티의 이러한 결정은 다른 지역에도 영향을 미쳐 3개의 다른 카운티들도 재검표 결정을 하게 된다. 그러나 플로리다 순회법원은 개표 마감시간을 연장해 달라는 Palm Beach 카운티 선거감독위원회의 요청을 받아들이지 않는다. 순회법원의 결정은 플로리다 대법원의 결정에 의해 번복되면서 플로리다 주 내 모든 표를 손으로 재검표해 결과에 반영하라고 판결한다. 이러한 결정은 또다시 연방 대법원이 플로리다 주 대법원의 판결이 위헌이라고 판결하면서 대선 후 36일이나 대통령을 확정하지 못하고 소송과 혼란을 거듭한 2000년 대선이 마감되기에 이른다.

2000년 대통령 선거 과정에서 나타난 이러한 혼란은 미국의 선거과정 및 제도가 얼마나 복잡하게 이루어지고 있는지 단적으로 보여준다. 선거관리에 있어 높은 정도의 지방 분권화(decentralization)와 개개의 지방별 독립적으로 이루어지는 선거관리 방법이 이러한 혼란을 더 가중시킨 것으로 평가된다(Shambon 2004). 이후 전개된 학계의 2000년 대선에 대한 평가는 각 주 혹은 그보다 하위법주에 속하는 지방(카운티 등)별 상이한 선거관리법과 투개표 방법, 선거 참관인들에 대한 교육 부재 등 여러 가지 복합적인 원인들이 얽힌 결과물이라는 것이다(Shambon 2004). 2000년 대선 직후 각 시민단체 및 연구기관들은 기다렸다는 듯이 관련 보고서들을 쏟아내기 시작한다. 먼저 전임 대

45) <http://classic.fec.gov/pages/brochures/fecfeca.shtml>

46) 2000년 미국 대선 전개는 Payson-Denney, “So, who really won? What the Bush v. Gore studies showed.” CNN (October 31, 2015) 참조.

통령인 Gerald Ford와 Jimmy Carter로 이루어진 선거개혁위원회는 연방 단위의 선거, 특히 대통령 선거에 약 2만 여명의 선거관리자(administrator)가 참여하고 있음에도 불구하고 연방 단위의 자금은 전혀 지원되지 않고 있음을 지적한다.⁴⁷⁾ 이러한 연방단위의 지원 없이 선거 과정에서 일어날 가능성이 높은 혼선, 특히 투개표기에 대한 오류, 각기 다른 투표용지 디자인에 따른 부정 투표 가능성 등을 사전에 막을 능력이 없다는 것이 가장 큰 문제점으로 지적되었다(NTFER 2001, 30-31). 미 회계감사원(General Accounting Office)는 미 연방정부가 과연 주 단위 선거에 개입을 할 수 있는지에 대한 헌법적 해석을 내놓게 된다. 즉 당시 지방에 전적으로 위임되어 있던 선거관리권이 과연 연방정부의 지원금 등을 제공함으로써 일종의 영향력 행사가 헌법적으로 가능하냐는 문제에 대한 해석을 내놓았다.⁴⁸⁾ 요약하면 헌법상 선거과정에 있어 연방의 역할과 주의 역할은 명확히 분리가 된다고 명시하면서도 연방 의회가 주 단위의 선거관리 과정에 개입할 수 있는 권한 또한 보유하고 있다고 봤다. 특히 연방선거인 대통령 선거나 연방의회 선거에 있어 의회의 역할은 분명히 주의 선거관리과정에 개입할 수 있는 충분한 권리가 있다는 것이었다. 이 외에도 미국의 선거 시스템 자체가 너무 복잡하게 이루어져 있기 때문에 연방 차원에서 이를 일관적인 방법으로 통일시켜야 한다는 주장⁴⁹⁾과 선거 과정에서 가장

47) National Task Force on Election Reform. 2001. *Election 2000: Review and Recommendations by The Nation's Elections Administrators* p.4.

48) GAO-01-470. 2001. *Elections: The Scope of Congressional Authority in Election Administration*. GAO-02-3. 2001. *Elections: Perspectives on Activities and Challenges Across the Nation*. GAO-02-52. 2001. *Elections: Status and Use of Federal Voting Equipment Standards*. GAO-02-90. 2001. *Elections: A Framework for Evaluating Reform Proposals*.

49) National Commission on Election Standards and Reform. 2001. *Report and Recommendations to Improve America's Election System*.

빈번하게 일어나는 투개표 과정의 실수를 줄이기 위해서는 새로운 투개표 기계에 대한 투자를 아끼지 말아야한다는 주장⁵⁰⁾에 이르기까지 비교적 세세한 제안들까지도 포함된 보고서들은 미 의회의 법안 발의에 영향을 미치게 된다.

이러한 제안들에 대한 미 의회는 비교적 즉각적인 법안들을 제시하게 된다. 2000년 대선 직후인 2001년의 107회 의회는 하원에 의해 HAVA 법안의 선구자 격은 H.R. 775 법안을 상정한다. 주요 내용은 각 주가 보유하고 있는 천공카드(punch card) 시스템의 노후화를 개선하기 위해 연방 차원에서 주 선거관리를 위한 자금을 지원하는 법을 제안한다. 이를 위해 선거관리처(Election Administration Office)를 신설, 연방단위에서 선거관리의 기준을 마련할 수 있도록 하며, 둘째, 자금지원처(Grant Administration Office)의 신설을 통해 주 및 하위단위 정부에 관련 자금의 지원 및 노후화된 선거관리 시스템을 선진화 할 수 있는 장비의 도입을 제안한다.⁵¹⁾ 이와 비슷한 법안은 상원을 통해서도 제안되는 데 내용은 선거관리 시스템 개선을 위한 연방 차원의 지원이 필요하다는 주장과 더불어 평등보호조항을 들어 장애인, 특히 맹인들의 선거를 용이하게 하는 장비의 도입을 제안하고 있다.⁵²⁾

하원 차원의 법안은 H.R. 3295로 좀 더 구체화되고 142명의 공동 발의자를 통해 362 대 93으로 압도적으로 통과하게 된다. 상원

50) CalTech and MIT Voting Technology Project. 2001. *Voting What is What Could be*. 51) H.R.775(107th Congress).

<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/775?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr775%22%5D%7D&r=9>

52) S.565(107th Congress).

<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-bill/565?q=%7B%22search%22%3A%5B%22s565%22%5D%7D&r=9>

또한 99 대 1로 S.565 법안을 통과하게 되고 2002년 10월 HAVA 법이 탄생하게 되고 이는 곧바로 EAC 창설로 이어진다.

(2) EAC의 구성 및 위원 임명절차

HAVA에 의해서 설립된 EAC는 FEC와 마찬가지로 독립된 기관이며 4명의 위원으로 구성된다. 임명절차는 하원의 두 정당의 추천의 받아 대통령이 임명하며 상원의 동의를 받게 되어있다. FEC와 동일하게 각 정당의 당파성을 띠는 두 명씩의 위원들로 구성이 되며 한 번의 재임명이 가능한 4년의 임기가 보장된다. 각각의 위원은 1년씩 돌아가면서 의장의 역할을 맡게 되어 있다. HAVA는 EAC내에 3가지 대표적인 자문기구를 설치하게끔 명시하고 있다.

먼저 일반위원회(Standard Board)를 보자. 일반위원회는 총 110명의 위원으로 구성되며 55명은 각 주 선거담당기구의 장에 의해 임명되며 나머지 반은 주 내(內) 지방정부의 선거담당기구의 장에 의해서 임명된다. HAVA는 각 주를 대표하는 위원 2명이 같은 당파성을 가지는 것을 금지하고 있다. 110명의 위원 중 9명의 위원은 최고위원으로 임명되며 이 또한 같은 당적을 가진 위원이 5명을 넘지 못하도록 규정하고 있다⁵³⁾.

자문위원회(Board of Advisor)는 37명으로 구성되며 각각의 위원들은 다양한 기관 혹은 단체 등을 대변하고 있다. 구체적으로 보면 주지사 연합(National Governors Association), 주의회의원연합

53) PUBLIC LAW 107-252

(National Conference of State Legislatures), 시장연합(The U.S. Conference of Mayors)등의 주 정부 및 의회 단체와 주 정부 선거담당관 연합(The National Association of State Election Directors), 카운티 선거 담당관 및 서기관 연합 (The National Association of County Recorders, Election Officials and Clerks) 등의 선거관련 단체에서 추천하는 인물들로 구성이 되며 총 11개 단체로부터 2명씩, 22명의 위원들이 선출이 된다. 또한 이외의 기관에서 나머지 인원이 선출이 되는 데 법무부 내 공직자 윤리위원회 및 인권담당관, 국방부 내 군인선거지원 담당관, 4명의 과학기술 자문위원 포함, 상하원의 의회 운영위원회 추천인 8명이 임명된다⁵⁴⁾. 주요 업무는 선거관리 업무에 있어 감사(oversight) 업무이다.

마지막으로 기술지침개발위원회(Technical Guidelines Development Committee)로서 주요 역할은 선거시스템의 개선, 노후화된 장비의 도입 및 개발 등의 업무이다. 의장 포함 총 15명의 위원으로 구성되어 있으며 총 7개 기구의 추천을 받아서 임명한다⁵⁵⁾. 의장은 미국 국립표준기술원(national institute of standard and technology)의 이사(Director)급이 담당하게 규정하고 있다⁵⁶⁾.

EAC 3개의 자문기구는 주로 주정부 혹은 지방정부의 선거담당관들로 구성이 되어 있으며 이는 각 주별로 상이한 선거법, 선거관리

54) EAC website 참조. <https://www.eac.gov/about/board-of-advisors/>

55) 7개 기구는 EAC 소속의 EAC Standards Board, EAC Board of Advisors에서 각 2명, Architectural and Transportation Barrier Compliance Board (Access Board)에서 2명, American National Standards Institute (ANSI)에서 1명, Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE)에서 1명, National Association of State Election Directors (NASSED)에서 2명, 그리고 기술자문 위원 4명으로 의장을 제외 총 14명으로 구성된다. <https://www.eac.gov/assets/1/6/TGDC-Membership-Roster-9-15-17.pdf> 참조

56) PUBLIC LAW 107-252

및 집행, 예산, 득표집계 등의 정보를 취합하고 평가하기 위한 의회의 의도로 평가된다(Balla and Wright 2001). 구체적으로 보면 일반위원회의 모든 구성원 110명은 주정부 및 지방 정부 선거담당관으로 구성되며, 자문위원회 37명 중 18명도 주 정부 및 지방정부의 선거담당 공무원들로 구성되어 있다. 총 162명의 자문위원 중 128명이 각 주의 선거를 담당하는 공직자로 구성되어 있는 것이다.

(3) 미 선거관리기구(EAC)의 임무와 역할

FEC가 선거과정에서 일어나는 불법적인 행위에 대한 규제 업무를 담당하고 있다면 EAC의 업무는 넓은 의미로 선거과정에서 나타나는 제반 업무를 집행하는 성격을 띠고 있다. 즉 미국의 선거는 우리나라의 중앙선거관리위원회를 두 기관으로 분리해 놓은 것이라고 볼 수 있다. 주요 업무를 범주별로 분류하면 다음과 같다.

규제

앞서 설명했듯이 EAC의 업무상 규제의 업무는 찾아보기 힘들다. FEC와는 다르게 정책을 개발하는 권한도 존재하지 않는다. 다만 규제의 성격을 띤 업무가 존재하고는 있다. EAC가 HAVA에 의해서 태어난 기관이기는 하지만 선거과 관련된 업무를 처리하는 기관의 성격상 일정 정도 유권자 등록법(National Voter Registration Act)의 영향 하에 놓일 수밖에 없는 구조를 지니고 있다. 즉 EAC의 유일한 규제 업무는 연방에서 규정한 유권자 등록 기준을 개별 주들이 준수하고 있

는지 감독하는 임무가 유일한 규제 업무이다. 한국의 경우는 특별한 결격 사유가 없는 한 선거가 가능한 연령이 되면 자동으로 선거권이 주어지는 반면, 미국은 유권자 등록을 통해서만 참정권을 행사할 수 있다. 2000년 이전 미국의 선거제도는 각 주별로 상이한 유권자 등록 기준을 가지고 있었으며 각 주의 유권자 정보가 서로 공유가 되지 않았다. 이러한 이유로, 극단적인 예이긴 하지만 인접한 주에 거주하는 주민이 두 주 모두에 유권자 등록을 하고 두 번 투표를 하는 사례들도 간간히 일어나곤 했다. 따라서 EAC는 연방의 유권자 등록 기준과 그 양식을 주와 상관없이 동일하기 유지할 것을 강제하고 있다. 이는 EAC가 가지고 있는 유일한 규제 업무이긴 하나 현재까지 동일한 유권자 양식을 보유했을 것을 강제하는 법을 위반한 주는 존재하지 않는다(Montjoy 2015). 만일 위반할 경우에도 EAC가 직접적인 처벌 행위를 주도할 수는 없다. 연방대법원 등의 사법적 방법을 통해서 해결하는 이외에는 별다른 제재 방법이 없다는 것은 EAC에 대해 제기되는 비판 중에 하나이다.

이외에도 규제의 성격을 띠고 있는 업무 중에 투개표 과정에서 사용되는 장비와 프로그램을 국가에서 공인된 업체를 사용하도록 권고하는 조항도 존재한다. 다만 이는 어디까지나 권고 사항일 뿐 이를 실행에 옮기지 않았다고 해서 어떠한 제재나 불이익을 받지 않는다. 다만 권고사항 준수와 관련 EAC에서 제공하는 지원금 등에 대한 방안 등이 검토되고 있을 뿐이다.⁵⁷⁾

57) Alex Knott, "Election Assistance Commission May Be Closing" *Roll Call* 2011-04-11

보조금(Grant) 지급 및 시민교육 권장

EAC는 몇몇 보조금 프로그램을 운영한다. EAC 예산의 거의 대부분이 주 정부나 지방 정부로 지급되는 보조금이 거의 대부분을 차지할 정도로 보조금 지급 업무는 EAC의 가장 중요한 업무이다. 크게 3가지 프로그램이 보조금 업무를 담당하고 있다. 2002년 처음 EAC가 설립되었을 때 미 의회는 6억 5천만 달러의 예산을 승인, 선거관리 개선에 사용하도록 했다. HAVA Title 1은 6억 5천만 달러 중 절반은 유권자수 비례로 각각의 주에 선거관리개선 비용으로 지급되었으며(section 1), 나머지 반은 천공카드 방식으로 되어 있는 투표 방식을 전자식으로 변경하는 주에 한해서 보조금이 지급되었다(section 2).

HAVA에서 관리하는 가장 큰 보조금 지급 프로그램은 “조건부 보조금(requirement payments)로서 선거관리에 있어 EAC가 요구하는 충족조건을 만족했을 시에만 보조금을 지급하는 방식이다. 예를 들면, 투표 시 장애인 정보보호 장치를 확보하고 있는 지 여부나 유권자 등록 시스템이 지방 정부 단위가 아닌 주 정부 단위로 관리가 되는지 여부를 통해 보조금 지급 여부를 결정하게 된다. 또한 유권자 교육 프로그램의 존재 여부와 선거참관인(poll-worker)에 대한 교육 프로그램 여부도 보조금 지급에 영향을 미치는 요인으로 규정하고 있다.

이외에도 EAC 업무 중 주목할 만한 소규모 보조금 지급 프로그램이 있다. 선거관리에 투개표 장비에 대한 연구에 대한 보조금이 지급되고 있으며, 새로운 장비나 투개표 프로그램의 파일럿 버전을 사용하는 지역에도 보조금을 지급하고 있다. 무엇보다도 EAC가 가장 많은 공

을 들고 있는 부분은 The Help America Vote College Program이다. 갈수록 낮아지고 있는 젊은 층의 투표 참여를 높이기 위한 프로그램으로 대학생들이 선거참관인이나 보조로 선거에 참여하게 하는 프로그램으로써 이러한 노력을 기울이는 대학교에 직접적으로 보조금을 지급하고 있다. 이와 비슷한 프로그램으로서 National Student and Parent Mock Election이라는 모의선거 단체에도 상당한 수준의 보조금을 지급하고 있다.

선거관리 정보의 취합, 제공 및 시민교육 (Information and Civic Education)

선거관리를 위한 정보를 취합하고 제공하는 업무는 EAC의 가장 두드러진 업무 중의 하나이다. 다음은 2016년 EAC의 연간보고서(Annual Report)에 나타난 EAC의 주요 업무 내용이다⁵⁸⁾.

- (1) 선거관리지침의 개발 및 유지
- (2) 투표 시스템, 장비와 소프트웨어 등의 시험, 인증 정보 제공
- (3) 선거관리 개선과 관련된 연구 보고서 작성 및 배포
- (4) 새로운 장비 도입에 대한 정보를 각 지방정부에 배포 및 자금지원
- (5) 주정부 및 지방정부 선거담당관 교육 및 자료 배포
- (6) 대학생 및 중등교육과정 학생을 대상으로 한 시민교육

58) EAC. 2016. *Fiscal Year 2016 Annual Report*.
https://www.eac.gov/assets/1/6/EAC_Annual_Report_2016.pdf

1971년 미국의 선거자금법(FECA)에 의거 회계감사원(General Accounting Office (GAO))의 업무였던 유권자, 선거정보 교환 및 선거 절차와 관련된 일반적인 선거관리의 업무와 이후 FEC로 이전된 “연방선거와 관련된 절차 및 정보를 위한 국가 정보센터”의 역할은 EAC로 오면서 훨씬 더 정교하고 효율적인 선거관리 업무로 전환되었다.

이러한 EAC의 노력은 선거관리에 있어서 시스템의 개선 및 효율성 증가와 더불어 간접적인 효과들도 나타났다. 대표적으로 사전 선거 혹은 부재자 투표 등의 정책을 채택하지 않았던 대다수의 주 정부가 EAC의 선거관리지침 마련 후 2016년 현재 37개의 주가 사전선거제도를 채택하고 있으며, 27개 주는 별다른 제약 조건 없이 사전투표를 승인함으로써 투표율 개선을 위해 노력하고 있다.⁵⁹⁾ 이러한 효과는 주정부 및 지방정부의 선거관리 담당관을 대상으로 컨퍼런스나 워크숍 등의 개최가 커다란 역할을 한 것으로 평가된다(Montjoy and Chapin 2005). 또한 과거 GAO나 FEC에 담당하던 선거관리 업무가 EAC로 이전되면서 관련 예산이 거의 5배 정도가 증가, EAC는 최근 들어 선거담당관 및 학생들을 대상으로 한 교육 및 관련 연구에 중점을 두고 많은 예산을 투입하고 있다. 초창기 EAC의 업무가 선거관리시스템의 개선에 중점을 두었다면 최근 들어서는 보다 장기적인 선거 환경 개선에 초점을 맞추고 있다. 지속적인 사회문제로 제기되고 있는 투표율 저하 현상과 정부에 대한 신뢰도 저하 문제 등을 시민 교육 사업을 통해 해결할 수 있다고 보고 있는 것이다.

59) National Conference of State Legislatures. 2017 ABSENTEE AND EARLY VOTING. <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/absentee-and-early-voting.aspx>

(4) EAC를 둘러싼 논쟁

EAC의 설립은 확실히 각 주별로 상이하던 선거관리절차와 방법 등을 일관성 있는 방식으로 바꾸는 데 많은 기여를 한 것으로 평가받는다. 게다가 각 주정부 및 지방정부로 교부되는 보조금과 선거담당관에 대한 교육은 선거관리에 있어 연방 차원의 관리 지침을 성립시키는 데 큰 공을 세웠다는 평가도 내려지고 있다. 이와 더불어 과거 유권자의 선택이 잘못된 선거관리 시스템에 의해 왜곡되는 현상 또한 선거관리시스템의 개선으로 발전되었다는

도 내려지고 있다⁶⁰⁾. 그럼에도 불구하고 현재 미 의회에서는 EAC의 존재 이유가 이미 끝났다는 주장도 공화당 의원들 사이에서 제기되고 있다. 다음은 EAC와 관련된 논쟁을 다룬다.

EAC 폐지 논란

HAVA가 처음 의회에서 논의될 당시 의원들 사이에는 과연 EAC를 영구적인 기관으로 지속시킬 것인가 아니면 임시조직으로 한정할 것인가에 대한 논의가 있었다. 이러한 논쟁에도 불구하고 EAC에 대한 존속기간을 한정하지 않았기 때문에 이와 관련된 논쟁은 현재까지도 진행 중이다. 찬성하는 진영은 선거과정의 공정성과 투명성을 위해서 EAC가 영구적인 기관으로 존속되는 것이 옳다는 주장을 펼쳤으나 반대 입장은 역사적으로 주정부 및 지방정부의 권한 내에 속해있던 선거

60) United States Office of Special Counsel. 2009. "OFFICE OF SPECIAL COUNSEL SETTLES POLITICAL DISCRIMINATION CASE"

관리를 연방차원에서 관리하는 것은 헌법상 위헌의 소지가 있으므로 임시적인 기관으로 운영하는 것이 맞다는 주장을 내세웠다. 반대론이 불거져 나오긴 시작한 시기는 2005년 National Association of Secretaries of State(NASS)에 의해서였다. HAVA 이전, 각 주의 선거관리 주체는 국무장관격인 Secretary of State가 담당하고 있었다. 각 주의 국무장관 연합인 NASS는 2005년 모임에서 처음으로 EAC의 폐지를 주장했는데 그 이유는 EAC가 애초의 의도와 달리 점점 규제기 구화 되어간다는 우려였다.⁶¹⁾ 물론 이러한 우려는 2010년과 2015년 또다시 제기되면서 최근에 들어서 공화당 의원들의 지지를 받고 있다. 지방정부의 선거담당관들 또한 EAC 폐지론에 비교적 호의적이다. 2004년, 2006년 그리고 2008년에 실시된 여론조사에서 대다수의 지방정부 선거담당관들은 EAC가 가지고 있는 선거관리권한을 다시 지방정부로 이양시켜야 한다는 데 동의했다.⁶²⁾ 이러한 이유로 선거관리에 있어 EAC가 지방정부의 권한보다 훨씬 더 많은 권력을 행사한다는 것이었다.

관련 법안이 의회에서도 상정되었다. 2011년 공화당 의원 Harper에 의해서 상정된 이 법안은 EAC는 더 이상 존속가치에 사라졌으며 이미 초창기 EAC의 역할, 즉 노후화된 장비의 교체 및 연방수준의 선거관리 기준이 마련되었다는 것이 그 이유였다. 112회 회기에 상정된 이 법안은 하원을 통과할 정도로 의원들 사이에서 많은 공감대를 형성한 것이 사실이다. 다음 회기인 113회 의회에서도 같은 법안이

61) The resolution may be found at http://www.nass.org/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=528.

62) Fischer and Coleman. 2011. "How Local Election Officials View Election Reform: Results of Three National Surveys" CRS Report R41667.

상정되었으나 이는 표결까지 이르지 못했다. 2017년 1월 또다시 Harper 의원에 의해서 같은 법안이 현재 상정, 상임위원회의 검토까지 마친 상태이다.⁶³⁾ 반면 EAC는 지속적으로 존속되어야 된다는 법안도 발의되었으며 Sunset 조항을 포함, 두 법안은 EAC를 2019년까지 재심입해야 한다는 내용을 담고 있다⁶⁴⁾.

이러한 EAC 폐지에 대한 주장은 112회 의회에서 하원 통과 이후 소수의 의원들에 의해서 계속해서 제기되고 있으나 Voter Empowerment Act of 2015에 의해 그 동력을 잃은 상태이다. 2015년 공화당 의원 Lewis에 의해서 발의된 이 법안은 유권자 관리 및 장애인 참정권 등의 개선을 위해 EAC의 역할, 즉 보조금 지급 및 선거담당관 교육 등을 위한 프로그램이 지속될 필요가 있다고 보고 EAC의 존속을 주장하고 있으며 187명의 공동발의를 이끌어낸 정도로 많은 지지를 받고 있는 상태이다. 게다가 장기적으로 EAC의 역할을 시민교육 등의 역할로 확장하는 안을 담고 있다.

다른 법과의 충돌 조항

미국의 참정권 관련법은 1965년 제정된 The Voting Rights Act이다. 이 법은 인종 혹은 언어 등의 이유로 참정권 행사가 제한되어서는 안 된다는 미국 선거법의 기준이 되는 법이다. Voting Rights

63) <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/02/07/house-panel-votes-close-election-assistance-commission/97603326/>

64) H.R. 12 and S. 3309 of 115th Congress. <https://www.congress.gov/search?q={%22congress%22:%22115%22,%22source%22:%22legislation%22,%22search%22:%22hr12%22}&searchResultViewType=expanded>

Act는 참정권에 대한 사전 승인 권한, 즉 인종차별 여부, 혹은 소수자에 대한 차별 여부에 대한 판단을 주 법무부(Justice Department)나 지방법원(U.S. District Court)의 권한으로 명시하고 있다. 즉 EAC에 의한 선거관리가 연방선거가 아닌 주 의회나 주지사 선거에까지 영향을 미치는 것은 Voting Rights Act에서 규정하고 있는 개별 주의 권한 밖이라고 주장, EAC의 권한 행사는 명백히 위법이라는 주장이다. 아직까지 이와 관련된 의회의 활동은 없다.

IV. 중앙선거관위의 조직 개편 제안

- 규제 업무의 분리를 통한 개편을 중심으로

여전히 완성형 민주주의 국가를 포함한 많은 국가들은 선거 이후 선거의 공정성이나 투명성에 대한 문제에 꾸준히 제기된다. 특히 선거과정에서 드러난 부패 혐의나 유권자를 혼란을 유도하기 위한 허위사실 등의 유포는 상당히 높은 민주주의를 유지하고 있는 나라에서도 피할 수 없는 문제점으로 드러난다. 또한 유권자 등록이 필요한 국가들의 단골 논쟁은 유권자 등록 과정의 실수 혹은 절차상의 문제가 거의 모든 선거 이후 빠짐없이 등장하고는 한다. 이러한 논란이 끊임없이 제기되는 이유로 선거관련법 혹은 선거관리기구의 실패 등이 지적되고 있다.

이와 관련, 미국의 하버드 대학과 호주 시드니 대학이 공동으로 연구하는 Election Integrity Project는 매년 각 국가의 선거과정을 분석하여 전문가 패널로 구성된 여론조사를 통해 국가별 선거의 공정성 지수를 발표한다. 2017년 5월의 조사에 따르면 한국의 아시아 태평양 국가들 중 뉴질랜드 다음인 2위를 기록했으며 통 158개국의 조사 대상국 중 20위에 오를 정도로 상당한 수준의 공정성(Integrity)을 확보하고 있는 것으로 나타났다⁶⁵⁾. 조사방법은 다음과 같다. UN에 가입한 국가 중 인구가 10만 명 이하인 국가를 제외하고 158개국을 조사 대상으로 선정하였으며, 각 국가별로 정치학자 및 선거 전문가로 구성된 40명의 패널을 통해 여론조사를 실시하여 선거의 공정성에 대한 평

65) 자세한 보고서는

<https://www.electoralintegrityproject.com/the-year-in-elections-2016/> 참조

가를 0-100점 사이의 점수로 환산한 것이다. 여론조사 항목은 선거법, 선거과정 투표절차 및 선거관리 기구 등 총 12가지 항목에서 56가지의 질문을 통해 산출된다. 이 중 우리나라는 74점으로 아시아 태평양 국가에서는 뉴질랜드 다음으로 높은 점수를 기록했으며 세계적으로도 상당히 높은 수준의 선거 공정성을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

평가항목 중에는 선거관리기구에 대한 다음의 4가지도 질문도 포함하고 있다(Norris and Gromping 2017).

- 1) 선거관리기구가 불공정하다고 느끼는가?
- 2) 선거관리기구는 시민들에게 충분한 정보를 제공하는가?
- 3) 선거관리기구에 대한 대중의 평가가 허용이 되는가?
- 4) 전반적인 선거관리기구에 대한 평가는 어떠한가?

위의 4가지 질문에 대한 전문가들의 응답은 공정지수는 21위, 정보제공은 25위, 대중의 평가에 대한 질문은 35위, 전반적인 평가는 26위를 기록했으며 이는 기타 항목에 비해서는 상대적으로 좋지 못한 평가를 받았다. 물론 158개국 중 20위권을 기록한 것에 대해 좋다 나쁘다의 절대적인 평가는 의미가 없다. 또한 Election Integrity Project에서 제공한 지수(The Perceptions of Electoral Integrity Index)는 60점 이상을 기록한 국가들을 상당히 높은 수준의 공정성을 유지하는 국가로 분류하고 있는 것을 봤을 때 한국의 전반적인 선거에 대한 평가는 매우 높은 것으로 볼 수 있다. 표 <IV-1>은 2017년 Election Integrity Project에서 발표한 국가별 공정성 평가이다.

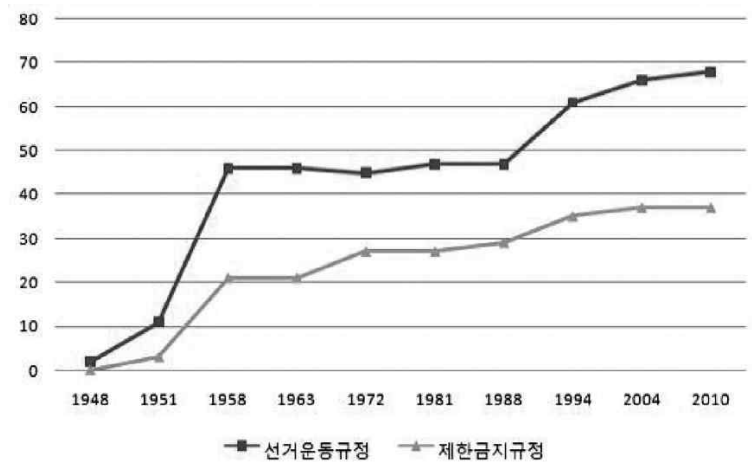
이러한 높은 평가를 받을 수 있었던 주요 이유로 조진만(2015)은 1987년 민주화 이후 절차적 민주주의의 완성과 민주주의의 공고화 과정이 큰 역할을 했다고 본다. 그 과정에서 선거관리위원회(이하 선관위)가 핵심적인 역할을 수행하였으며(고경민 2013; 음선필 2015; 조진만 2015) 자유롭고 공정한 선거의 중요성에 대한 강조는 자연스럽게 선거관리위원회의 조직과 위상이 크게 강화시키는 계기로 작용했다고 보고 있다(조진만 2015).

물론 공정한 선거에 대한 지나친 주장은 과도한 규제로 이어지게 되고 이로 인해 선거운동의 자유 등 표현의 자유에 대한 침해로 이어져왔다는 주장도 상당수를 차지한다(고경민 2013; 고민수 2009; 김현태 2007; 김형철 2014; 유현중 2011; 임성호 2008; 홍재우 2010). 즉 이러한 주장은 곧 선거관리위원회의 역할이 규제 중심에서 관리 중심으로 그 무게중심을 이동할 필요가 있다는 주장과 궤를 같이 하고 있다.

의 자유를 강조하는 방향으로의 전환이 매우 어렵다는 것을 단적으로 보여주는 판결이라고 볼 수 있다.

이러한 규제 중심의 선거환경은 선거법에 규정된 규제조항 수를 통해서도 극명하게 드러난다. 다음의 그림 IV-1은 1948년 최초의 선거운동 규제부터 2010년까지의 선거법 상 규제 조항을 수를 나타내고 있다.

〈그림 IV-1〉 공직선거법상 규제조항과 제한 금지규정



출처: 유현중, 2011. “선거운동 규제의 제도적 변화와 지속성: 국회의원 선거운동관련 제도를 중심으로,” 「한국정치학회보」, 45(1), p.105.

한국에서 최초의 선거운동 규제는 자유주의적 가치를 앞세운 표현의 자유를 강조하는 입법이었으나 1958년 민의원선거법은 일본의 선

66) 헌법재판소 2001.12.20. 2000헌마 96, 2001헌마 57.

거법을 모델로 한 규제 중심의 선거법으로 변모하게 된 결정적인 계기가 되었다(유현중 2011). 이러한 변화는 1987년 민주화 이후에도 지속적으로 강화되는 경향을 보였으며, 특히 정치 자금과 관련된 규제 및 제한 위주의 선거법 개정은 지금도 현재 진행형이다. 선거법 제58조 제2항은 ‘누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다’고 규정하고 있지만 이를 예외조항으로 두고 이는 제한법 규제 조항이 너무 많아서 일일이 나열하기도 힘들 정도다. 다행히 2012년 선거법이 개정되면서, 예외적으로 인터넷과 소셜네트워크서비스(SNS) 등을 활용한 선거운동은 상시적(선거 당일 제외)으로 가능해지는 등 규제 완화로의 방향은 어느 정도 진행되고 있는 것으로 보이지만 표현의 자유보다는 기회의 균등 및 선거의 공정성을 더 우선시 하는 사회분위기 속에서 규제 위주의 선거법이 단 기간에 변화하기에는 넘어서야 할 장애물들이 너무 많이 보인다.

그러나 앞선 Electoral Integrity Project(2017)의 보고서에서 살펴보았듯이 규제 위주의 선거법은 한국의 선거과정을 매우 공정하게 만든 일등공신이라는 점을 부인할 수 없다. 따라서 본 보고서는 기존의 접근법, 즉 규제위주의 선거법 개정을 통해서 표현의 자유를 확보하는 방안보다는 조직 개편을 통한 선거환경의 변화를 꾀하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다고 보고 중앙선거관리위원회를 선거관리와 선거규제의 기구로 분리하는 방안을 제안한다. 즉 선거관리위원회가 가지고 있는 업무 중 규제 부분을 제외한 나머지 부분들을 담당하는 기관과 규제만을 담당하는 기관으로서의 분리를 통해 업무적 효율성과 함께 선거과정 중에 나타나는 불공정 시비에 대한 논란에 대한 일정 정도의 해결책

을 제시할 수 있을 것으로 보인다. 이를 위해 미국의 EAC, 즉 연방선거관리위원회를 모델로 제시할 수 있다. 물론 선거의 공정성 면이나 혹은 미국 내부적으로 논란이 되고 있는 EAC나 FEC에 대한 비판을 보면 이러한 모델이 과연 발전적인 제안인가에 대한 물음을 제기할 수 있다. 그러나 이는 제도의 문제라기보다는 선거의 공정성보다는 표현의 자유를 훨씬 더 높은 가치를 두고 있는 미국의 선거환경에 의한 것으로 해석될 수 있다. 즉 미국의 제도를 그대로 모사하기 보다는 한국적 현실에 맞는 기구로의 변모는 현재 우리나라에서 겪고 있는 규제와 표현의 자유라는 가치 충돌을 어느 정도 해결할 수 있는 대안이 될 수 있을 것으로 보인다. 즉 제도나 법 체계의 큰 변화없이 조직 개편을 통해 조직 간 견제와 균형을 통한 자연스러운 발전상을 모색해 보는 것이 본 보고서의 목적이다. 또한 선거에 있어서 규제 업무와 관리의 업무는 엄연히 다른 성격의 업무라는 점을 볼 때 선거관리위원회에서 규제 업무의 분리는 분명 새로운 대안의 가능성이 충분하다고 보여 진다.

1. 중앙선거관리위원회의 조직 구성

다음은 중앙선거관리위원회의 현재 조직의 운용현황에 대해서 간략히 알아보도록 하겠다.⁶⁷⁾ 현재 중앙선거관리위원회의 조직은 크게 선거관리위원회는 중앙, 시·도, 구·시·군, 읍·면·동 선거관리위원회의 4단계로 조직되어 있으며, 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의 원선거시 한시적으로 재외선거관리위원회를 설치·운영하게 되어 있다.

67) 조직현황에 대한 모든 정보는 중앙선거관리위원회의 홈페이지와 관련 법령을 통해 작성되었음을 밝힌다.

이를 중앙으로 한정하게 되면, 위원장, 상임위원, 위원으로 구성되어 있으며 위원장은 중앙선거관리위원회를 대표하며, 위원회는 사무처, 인터넷선거보도심의위원회, 중앙선거방송토론위원회, 중앙선거여론조사심의위원회를 두고 있다. 형식상 선거관리위원회는 위원장 휘하에 상임위원과 위원을 두고 이들이 사무처를 관리하는 구조로 되어 있지만 상임위원 이외에 위원장과 위원은 비상임이므로 실질적 선거관리 및 규제의 권한은 사무처에 있는 구조로 볼 수 있다(성승환 2015). 위원장 포함 총 9인의 위원회 구조이며 구성은 다음과 같다.

1) 위원장

헌법 114조 제 2항은 선거관리위원회 위원장은 위원 중에서 호선하는 것으로 규정하고 있으나 관행상 대법관을 겸하는 위원이 위원장으로 선출되고 있다. 1963년 이후 총 19명의 위원장 모두 대법관 출신으로 중앙선거관리위원회의 출범 후 바뀌지 않는 관행으로 자리 잡았다. 위원장 임기는 6년으로 규정되어 있으나 이 또한 관행상 대법관의 임기가 종료되면 자연스럽게 중앙선거관리위원회 위원장도 사임하는 것이 관례로 되어있다.

2) 위원

중앙선거관리위원회의 위원들은 비상임을 전제로 하고 있다. 헌법상 위원들은 대통령 임명 3명, 국회 선출 3명, 그리고 대법원장에 의

한 지명 3명으로 위원장 포함 총 9명 구조로 되어 있다. 9명의 위원 모두 국회 인사청문회를 거치도록 되어 있으며(선거관리위원회법 제 1조 1항) 임기는 6년이다. 정치적 중립을 위해 위원은 탄핵 혹은 금고 이상의 형 이외에는 파면되지 않게 규정하고 있으며(헌법 제114조 제5항) 정당가입 및 정치활동을 엄격히 금지하고 있다(헌법 제114조 제4항). 그러나 대통령과 국회에 의해서 선출되는 인사가 과연 정치적 중립성에 적합한지에 대한 비판도 존재한다. 대통령이 임명하는 3인과 국회선출 3인 중 여당의 1인을 포함하면 총 4명의 위원이 현 정부에 호의적인 인물로 편성이 될 가능성이 있다는 것이다(성승환 2015). 중앙선거관리위원회를 실질적으로 운영한다고 평가되는 상임위원을 관례상 대통령이 임명하는 것도 정치적 중립성의 취지에 어긋난다는 비판도 제기된다.

3) 사무처

중앙선거관리위원회는 선거관리위원회법 제 15조에 의거 사무처를 두도록 되어 있으며(1항) 사무총장과 사무차장을 각각 1인씩(2항) 둔다. 사무총장은 위원장의 지휘 아래 사무처를 관리하고 소속 공무원들을 관리·감독하는 임무가 부여된다(3항). 실질적 업무는 사무처에 의해서 관할되며 조직 구성은 다음과 같다.

<그림 IV-2> 중앙선거관리위원회 사무처 조직도



출처: 중앙선거관리위원회 웹사이트

(<http://www.nec.go.kr/portal/contents.do?menuNo=200365>)

조직도를 중심으로 보면 중앙선거관리위원회 사무처는 2실(기획조정실, 선거정책실)로 구성되어 있으며 기획조정실은 기획국, 홍보국, 정보자료국으로 나뉘며, 선거정책실은 선거국, 법제국, 조사국으로 나뉘어져 있다. 이외 감사관과 선거연수원은 사무처 내 별도의 사무처리 조직으로 분류되어 있다.

조직도와 중앙선거관리위원회 홈페이지에 소개된 사무처 업무 주요 내용으로 중심으로 살펴보면, 먼저 중앙선거관리위원회의 대표적인 업무는 1) 각종선거관리, 2) 정당사무관리, 3) 정당자금사무관리, 4) 민주시민정치교육, 5) 선거정치제도연구 등으로 소개되어 있다. 이러한 주요 업무를 바탕으로 중앙선거관리위원회 홈페이지에 소개된 사무처 업무 소개와 비교해보면, 먼저 1) 각종 선거관리는 선거정책실 내 선거국과 조사국이 담당하고 있다. 2) 정당 사무관리와 3) 정당자금사무관리 또한 선거정책실 내 선거국이 담당하고 있다. 4) 민주시민교육, 5) 선거정치제도연구 등은 별도의 조직인 선거연수원이 담당하는 것으로 되어 있다.

즉 중앙선거관리위원회에서 소개하는 5가지 대표적인 업무 중 3가지 업무는 선거정책실 내 선거국과 조사국이 담당하고 있으며 나머지 2가지 주요 업무는 선거연수원이 담당하고 있다. 가장 대표적인 업무를 담당하고 가장 많은 사무를 요구하는 두 국(局)이 다른 기타 업무를 담당하고 있는 것과 동등한 편제 구성을 가지고 있는 것은 문제가 있어 보인다.

4) 선거연수원

선거 및 정당 사무와 관련된 공무원 교육과 연수를 실시하기 위한 기관으로 사무처 산하에 별도의 기관으로 운영되고 있으며 교수기획부, 시민교육부, 제도연구부 등으로 구성되어 있다. 주요 업무로는 각급 선거관리위원회 공무원 및 위원, 선거담당자, 일반 유권자 등의 교육 및 연수 등이며, 선거제도 및 정치관계법 등의 연구 등의 업무도 관장하고 있다.

2. 중앙선거관리위원회의 규제 및 관리 업무 분류

다음은 중앙선거관리위원회의 사무처 업무 중 규제 업무와 관리 업무를 사무처 업무의 주요 내용을 중심으로 살펴본다.

1) 규제 업무⁶⁸⁾ 및 권한

먼저 규제업무를 담당하는 곳은 선거정책실 산하의 조사국이 대부분 담당하는 것으로 소개되고 있다. 조사국은 조사 1과, 조사 2과 그리고 사이버선거범죄대응센터로 세분화된다. 다음은 각과별 주요 업무 내용이다.

68) 업무와 관련된 소개는 중앙선거관리위원회 홈페이지 사무처 조직 및 현황 참조.
<http://www.nec.go.kr/portal/contents.do?menuNo=200365>

조사 1과

- 위법행위 예방·단속 정책수립 등에 관한 사무
- 공직선거 위법행위 예방·단속에 관한 사무
- 국민·주민(소환)투표 및 위탁·민간선거 위법행위 예방·단속에 관한 사무
- 광역조사팀 및 공정선거지원단 운영에 관한 사무
- 선거범죄신고자 포상금 지급 및 과태료 부과·징수에 관한 사무
- 조사사무편람 제·개정, 정치관계법 위반사례집 작성·배부 사무
- 직원 교육·훈련에 관한 사무

조사 2과

- 선거비용 및 정당·정치자금법규 위반행위(이하 “정치자금범죄”라 한다) 예방·안내, 조사·확인 및 조치에 관한 사항
- 정치자금범죄 관련 과태료부과·징수에 관한 사항
- 정치자금범죄 신고자 포상금 지급에 관한 사항
- 정치자금 회계보고 안내 및 접수·처리에 관한 사항
- 선거비용제한액 결정 및 선거비용보전·집행에 관한 사항
- 선거비용 보전에 관한 검산·조사 및 보전액 결정에 관한 사항
- 정치자금 수입·지출에 관한 조사·확인 및 조치에 관한 사항
- 국고보조금 수입·지출에 관한 조사·확인 및 감액결정에 관한 사항
- 정치자금범죄 단속역량강화 및 교육·훈련에 관한 사항
- 정치자금범죄 관련 자료수집·분석·발간에 관한 사항

사이버선거범죄 대응센터

- 사이버 위반행위 예방·안내 및 조사·조치에 관한 사항
- 사이버증거분석시스템 및 사이버자동검색시스템 운영사무 총괄
- 디지털포렌식 조사·분석 사무 총괄
- 제외선거 위반행위 예방·안내 및 조사·조치에 관한 사항

조사국 3개 부서의 주요 업무는 선거과정상의 위법 행위와 관련된 예방 및 단속, 그리고 처벌에 관한 내용이 주를 이루고 있다. 또한 선거비용 제한액 등을 산정하거나 선거 이후 이를 보전하는 업무 등 위법행위에 대한 예방조치부터 위법행위의 적발시 그 처벌까지 아우르는 매우 광범위한 업무의 범위를 가지고 있다. 또한 정치자금과 관련된 정당의 보조금 수입 지출과 개별 후보자의 선거비용 보전에 대한 내용까지도 조사과의 업무 범위 안에 들어가 있다. 언뜻 보기에 기획조정실 산하에 있는 다른 국(局)들과 비교해도 상당한 수준의 업무 범위를 가지고 있는 것을 알 수 있다.

게다가 이들이 가지고 있는 권한도 상대적으로 막강하다. 어떤 면에서 보면 오히려 수사기관을 능가하는 권한을 가지고 있다고 볼 수도 있다. 이를테면 수사기관이 범죄혐의에 대한 조사를 위해 장소출입이나 구인을 위해서는 사전 혹은 사후에 관련 영장을 청구해서 법원의 허가를 받아야지만 가능한 일들이 선거관리위원회의 선거범죄와 관련된 조사에서는 영장 청구가 필요 없다. 예를 들면 정치자금법 위반의 혐의가 있는 후보자의 계좌추적이 필요할 경우에도 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률과 상관없이 선관위는 금융기관의 장에게 요청할 경우,

금융기관의 장은 지체 없이 자료를 제공하게 되어있다⁶⁹⁾. 즉 영장이 필요한 수사기관보다 선거범죄 조사에 있어 훨씬 자유롭다고 평가할 수 있다. 다음은 공직선거법 제 272조와 정치자금법 제 17조에 규정되어 있는 중앙선거관리위원회의 권한이다.

(1) 장소출입권

각급 선거관리위원회 위원 및 직원은 선거범죄에 관하여 그 범죄의 혐의가 있다고 인정되거나 범죄의 혐의가 있다는 소명이 이유 있다고 인정되는 경우 또는 현행범의 신고를 받은 경우에는 그 장소에 출입하여 관계인에 대하여 질문·조사를 할 수 있는 권한이 있으며 누구든지 이러한 규정에 의한 장소의 출입을 방해하여서 아니 된다고 명시하고 있다(제 272조2의 제2항~3항).

(2) 자료제출요구권

공직선거법 제 272조는 또한 관련서류 기타 조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있는 자료제출을 요구할 수 있는 권리를 선거관리위원회에 부여하고 있다. 또한 자료의 제출을 요구받은 자는 이에 응하여야 한다고 규정한다(제 272조2의 제2항~3항).

(3) 증거 물품의 현장수거권

각급선거관리위원회 위원·직원은 선거범죄 현장에서 선거범죄에 사용된 증거물품으로서 증거인멸의 우려가 있다고 인정되는 때에는 조

사에 필요한 범위 안에서 현장에서 이를 수거할 수 있다. 이 경우 당해 선거관리위원회위원·직원은 수거한 증거물품을 그 관련된 선거범죄에 대하여 고발 또는 수사의뢰한 때에는 관계수사기관에 송부하게 된다(제 272조2의 제 2항).

(4) 동행요구권

각급선거관리위원회위원·직원은 선거범죄 조사와 관련하여 관계자에게 질문·조사하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 선거관리위원회에 동행 또는 출석할 것을 요구할 수 있다. 다만, 선거 기간 중 후보자에 대하여는 동행 또는 출석을 요구할 수 없다(제 272조2의 제 4항).

(5) 현장조치권

선거의 자유와 공정을 현저히 해할 우려가 있는 위법행위가 행해지거나 행해질 것이 명백할 경우 그 행위의 중단 또는 예방에 필요한 조치를 할 수 있다.

(6) 통신관련 선거범죄 조사권

각급선거관리위원회 직원은 정보통신망을 이용한 위법행위의 혐의가 있다고 인정되면 선거관리위원회의 소재지를 관할 고등법원의 부장판사의 승인을 통해 정보통신서비스 이용자와 관련된 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다(제272조의3의 제1항).

69) 공직선거법 제 17조 제 13항, 제 52조 1~2항.

(7) 금융거래자료 제출요구권

정치자금법 제52조는 정치자금의 수입과 지출에 관한 조사를 위하여 불가피한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 금융기관의 장에게 이 법을 위반하여 정치자금을 주거나 받은 혐의가 있다고 인정되는 상당한 이유가 있는 자에 대한 금융거래자료의 제출을 요구할 수 있으며 금융기관의 장은 이를 거부할 수 없다(제52조 제2항).

(8) 재정신청권

재정신청권이란 검사가 특정 사건에 대해 불기소 결정을 내렸을 때 고등법원에 그 결정을 맡기는 제도이다(전승수 2008). 즉 선거관리위원회와 검찰의 판단이 상이할 때 선거관리위원회는 검찰의 결정과 상관없이 법원의 판단을 신청할 수 있는 제도로써 비교적 최질이 무거운 선거범죄임에도 불구하고 검찰의 불기소 처분이 내려질 경우에 사용되는 권한이다. 다음은 한겨레신문에 실린 현직 부장판사의 인터뷰 내용이다.

“선관위 조사권은 선거범죄에 한해선 수사기관보다 엄청나게 세다. 수사기관의 힘에, 법원의 권한까지 일부 더했다고 보면 된다. 행정기관 직원을 일부 범죄에 한해 특별사법경찰관으로 임명해 수사권을 주기도 한다. 선관위 직원도 사실상 그런 신분이다. 그러나 특사경으로 명시적으로 규정하지 않았다. 그렇게 할 경우 선관위가 검찰의 통제 아래 들어가기 때문이다” 70)

70) 한겨레신문(2016-06-14)

2) 관리 업무⁷¹⁾ 및 권한

앞선 2장에서도 살펴보았듯이 “관리”의 개념이라는 것이 상당히 포괄적이기 때문에 관리의 업무를 어디까지 한정하느냐는 관리라는 개념을 어떻게 정의하느냐의 문제도 국가기관의 업무 범위 설정에 영향을 미칠 수 있다. 국가별로 선거과정을 말 그대로 관리하거나 선거와 관련된 일련의 정부활동을 의미하느냐에 따라서 전자는 선거관리(management)라고 표현되고 후자는 선거행정(administration)이라는 말로 사용된다. 그러나 선거행정이라는 표현을 쓰기에 선거가 가진 특성, 즉 정부 이외의 행위자들, 정당, 시민단체, 유권자 등 다양한 주체가 함께 참여한다는 점에서 선거정보보다는 선거관리의 의미가 더 적절한 표현이라고 보고 있다(IDEA 2014).

민주주의와 선거지원을 위한 국제협회(International Institute for Democracy and Electoral Assistance)는 선거관리 기구를 “선거의 실행이나 직접적 민주주의 요소인 국민투표, 주민투표, 주민소환 등을 관리를 위한 법적 책임성을 가진 조직 혹은 기관”(IDEA 2014: 5)으로 정의하고 있으며 다음의 핵심적 요소를 포함한다. i) 유권자에 대한 정의 및 범위 설정, ii) 선거에 참여하는 후보자, 정당 등의 등록을 담당하고 검증하는 일, iii) 선거 실시, iv) 득표집계, v) 선거결과의 공표 등이 선거관리기구의 핵심적 역할로 정의되고 있다(IDEA 2014: 5).

물론 이러한 핵심적 요소 이외에도 선거구 획정, 유권자 등록,

71) 업무와 관련된 소개는 중앙선거관리위원회 홈페이지 사무처 조직 및 현황 참조.

<http://www.nec.go.kr/portal/contents.do?menuNo=200365>

유권자 교육 등 국가별로 선거관리의 범위, 핵심요소 그리고 선거관리의 방식 등이 상이하기 때문에 이를 일반화하기는 무리가 있다. 예를 들면 IDEA의 선거관리 정의에 의하면 미국의 FEC는 선거관리기관이 될 수가 없다. FEC의 주요 업무는 선거관리가 아닌 “연방선거자금법(FECA)의 관리(administering)와 규제(enforcing)”으로 정의되기 때문이다.⁷²⁾ 따라서 중앙선거관리위원회의 선거관리업무를 IDEA의 정의에 따른 업무를 중심으로 소개하도록 한다.

중앙선거관리위원회 사무처 조직도 및 관련 업무를 중심으로 선거관리업무를 담당하고 있는 부서는 주로 선거정책실 산하의 선거국이 담당하고 있으나 유권자의 투표 독려활동도 선거관리의 핵심 중 하나이므로 홍보활동을 담당하고 있는 기획조정실 산하의 홍보국도 선거관리의 일부를 담당하는 것으로 볼 수 있다. 선거국은 선거1,2과와 재외선거국 그리고 정당과로 구성되어 있으며 선거관리의 업무는 주로 선거1,2과에서 담당하는 것으로 되어 있다. 홍보국은 기획조정실 하위 부서에 위치해 있으며 이 중 홍보과는 공직선거, 위탁선거와 국민투표·주민투표 및 주민소환투표 등 선거와 관련된 홍보에 관한 사항을 담당하고 있다. 다음은 각 부서별 주요 업무이다.

72) <https://www.fec.gov/about/mission-and-history/>

선거1과

- 공직선거와 국민투표 총괄 관리
- 공직선거와 국민투표 관리기법 연구
- 공직선거와 사무편람의 제·개정
- 사전·선상투표 관리
- 선거관리 연수·교육에 관한 사항
- 선거관리 물품 개발 및 수급
- 지방선거관리경비 산출기준 및 집행지침 제·개정에 관한 사항
- 위법행위 예방·단속 정책수립 등에 관한 사무

선거2과

- 위탁선거·주민투표·주민소환투표(이하 “위탁선거 등”) 관리계획의 수립 및 절차사무관리의 총괄·조정에 관한 사항
- 위탁선거 등 편람 제·개정에 관한 사항
- 위탁선거 등 결과정리 및 평가에 관한 사항
- 위탁선거 등 관련 운동관리에 관한 사항
- 위탁선거 등 관련 사건·사고 처리에 관한 사항
- 위탁선거 등 관리기법의 연구 및 개선에 관한 사항
- 위탁선거 등 관리경비 산출기준의 제·개정, 경비 산출 및 결산에 관한 사항
- 전자선거 추진계획 수립 및 연구·제도개선에 관한 사항
- 전자선거 장비·물품개발·운영 및 도입기반 조성
- 전자선거추진협의회 및 자문위원회 운영에 관한 사항

재외선거과

- 재외선거 절차사무에 관한 사항
- 재외선거관리기법 연구
- 재외투표등의 인수·인계 및 송부에 관한 사항
- 재외선거관리 연수·교육에 관한 사항
- 재외선거 사무편람의 제·개정에 관한 사항
- 재외선거관리 장비·용품 개발 및 수급에 관한 사항
- 재외선거관위 구성·운영 및 재외투표관리관 지원에 관한 사항

홍보과

- 위원회 홍보정책의 수립 및 총괄·조정에 관한 사항
- 공직선거와 국민투표·주민투표 및 주민소환투표 등의 홍보에 관한 사항
- 홍보기법의 연구·개발 및 홍보자료 발간에 관한 사항
- 홍보전문가 양성 및 관리에 관한 사항
- 위원회 기관홍보에 관한 사항
- 상시계도·홍보에 관한 사항
- 시민단체 등과의 공명선거추진활동에 관한 사항
- 유권자의 날(주간) 홍보에 관한 사항
- 투표참여 연구·조사에 관한 사항
- 정책선거 홍보에 관한 사항
- 정치자금 기부촉진 홍보에 관한 사항

중앙선거관리위원회 홈페이지에 소개된 부서별 업무 소개를 기준으로 선거국의 주요업무를 살펴보면 선거 1과가 대통령, 국회의원 및 지방선거를 관리하고 있는 것으로 보인다. 선거 2과는 직접 민주주의 요소인 국민투표, 주민투표 및 주민소환과 관련된 업무로 특화되어 있다. 그리고 재외선거관리는 따로 재외선거과의 상설화를 통해 이루어지고 있다. 다음으로 홍보국 소속 홍보과는 선거에 대한 홍보 및 유권자의 투표 독려활동 등의 업무를 담당하고 있다.

중앙선거관리위원회는 선거관리에 있어 독보적인 권한을 행사하고 있으며 중요한 몇 가지만 소개한다.

(1) 선거인 명부 작성

선거인 명부 작성은 책임과 감독의 권한이 분리된다. 명부작성은 전적으로 구·시·군의 장에게 주어지지만 이를 관리 감독하는 권한은 선거관리위원회에 부여한다(공직선거법 제39조 1항). 만일 선거인 명부에 오류가 발생했다거나 누락여부를 발견했을 경우, 즉시 선거인 명부를 정정하고 신청인·관계인 및 당해 선거관리위원회에 통지하도록 규정하고 있다(공직선거법 제42조 2항).

선거인 명부 작성과 관련, 한국은 대다수의 나라들과는 상이한 제도를 운영하고 있다. 대부분의 국가들은 유권자 등록이라는 별도의 과정을 통해서 선거인 명부를 작성하고 이를 관리하는 기관 또한 선거관리기관이 담당한다. 이에 반해 한국은 선거인 명부의 작성은 정부에 의해서 작성되며 선거관리위원회는 명부를 전달받고 선거를 실시하는 역할만 담당하게 된다. 물론 이와 관련된 문제가 국내에서 빈번하게 제

기되는 편은 아니지만 독립된 선거관리시스템을 운영하고 있는 한국에서 가장 중요한 역할 중의 하나인 선거인 명부 작성을 정부에 위임하고 있는 것은 선거관리라는 개념과는 상충되는 것으로 보인다.

즉 선거에서 가장 중요한 업무 중의 하나인 선거인 명부 작성의 책임이 선거관리기구가 아닌 정부에 있다면 이를 선거관리의 한 부분으로 보기보다는 앞서 지적한 선거행정으로 보는 것이 더 적절할 것으로 보인다.

(2) 후보자 등록

공직후보자 등록은 관련법에 따라서 선거일 전 24일부터 대통령 후보를, 20일전부터 국회의원 후보자와 지방선거 후보자를 서면으로 신청 받고 있다. 이와 관련된 특별한 제한 사항은 존재하지 않으나 각각의 관할 선거관리위원회의 권한으로 명시되어 있다.

(3) 선거실시의 준비 및 투표표 관리

공직선거법은 선거과정에 필요한 일련의 절차적인 사무를 선거관리위원회의 독자적인 권한으로 부여하고 있다. 이를테면 선거벽보를 부착하거나(공직선거법 제64조), 선거공보물을 발송하는 업무 등이 선거 실시 준비과정에 필요한 필수적인 업무로 분류된다. 이외에도 유권자의 선거참여를 독려하기 위한 다양한 홍보활동 등을 하고 있다.

이외에도 당선인 결정이나 관계 행정기관에 대한 지시·협조 등의 업무가 중앙선거관리위원회를 통해서 이루어지고 있다.

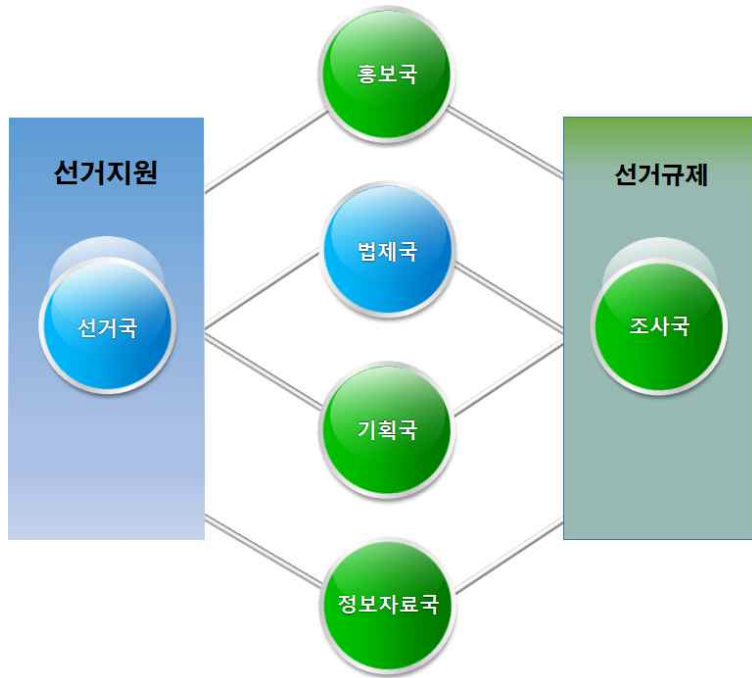
3. 중앙선거관리위원회 조직구성 재편의 필요성

앞서 살펴본 대로 중앙선거관리위원회의 가장 중요한 업무 및 권한은 선거관리와 규제 업무로 볼 수 있다. 그 외 다른 부서들의 업무는 조직에 대한 지원 업무와 선거관리 및 규제에 대한 지원 업무로 볼 수 있다. 다시 말하면 중앙선거관리위원회의 편제를 크게 두 가지로 분류한다면 선거의 규제 및 관리 업무와 그에 대한 지원업무로 나눌 수 있다.

즉 핵심적인 업무를 수행하는 선거국과 조사국을 제외하면 중앙선거관리위원회 사무처 조직의 예산의 편성 및 배정을 담당하고 대외 업무 등을 담당하는 기획국과 주요 선거정책에 대한 정책 발표 및 언론 대응을 담당하는 홍보국, 선거관리위원회의 정보 기반 운영 및 계획을 담당하는 정보자료국 그리고 관계 법령 등의 개정안, 연구·분석 등을 업무로 하는 법제국 등은 선거관리 및 규제 업무에 있어 지원의 역할을 하고 있다고 볼 수 있으며 그림 <IV-3>과 같이 나타낼 수 있다.

그림 <IV-3>은 중앙선거관리위원회의 주요 역할이 선거규제 업무와 선거지원 업무임을 감안하고 업무의 편성을 재구성한 것이다. 다시 말하면 선거국과 조사국을 제외한 나머지 사무처 부서들은 선거관리와 규제 업무의 후방지원을 맡고 있으며 선거관리기구의 본질적인 업무보다는 지원업무에 가깝다고 볼 수 있다.

<그림 IV-3> 선거규제와 선거지원 업무의 분류



위의 그림에서 보듯이 선거국과 조사국의 업무가 주를 이루는 중앙선거관리위원회의 업무는 지나치게 많은 상설 기구로 구성이 되어 있다. 이를테면 재외선거의 경우 현행법상 대통령 선거와 국회의원 선거에 한해서만 치러짐에도 불구하고 선거국의 하위 부서로 상설기구화 되어 있다. 이와 관련, 성승환(2015)은 1963년 이후로 선거관리위원회의 조직 확대가 지속적으로 진행되어 왔으며 이러한 조직의 확대가

권한의 강화로 이어지는 현상을 우려하는 의견을 표명한다. 즉 지나친 상설기구의 편성이 필연적으로 조직의 확대를 불러오고 이는 자연스럽게 조직의 권한이 확대된다는 것이다(성승환 2015). 한편 1963년에 비해서 선거의 횟수도 늘어나고 인구 또한 증가해 온 사실을 감안하면 선거관리위원회의 조직 확대는 불가피하다는 해석도 가능하다. 실제로 지방 선거 도입 이후 꾸준히 확대를 계속해오던 선거관리위원회는 선거체계가 안정화에 접어들면서 조직의 확대 또한 안정화되었다. 2006년부터 2012년까지의 선거관리위원회 공무원 정원 현황을 보면 정직원的人数은 2,500명 선에서 크게 벗어나지 않고 있는 것을 봐도 선거관리위원회의 확대 및 권한 강화에 대한 해석은 지나치다고 볼 수 있다. 또한 2000년 이후 총 17년 동안 재·보궐선거를 제외하면 총 12번의 선거가 치러졌고 이는 1년에 0.7번의 선거가 치러지는 셈이니 거의 매년 선거를 준비해야 되는 조직의 입장에서는 상설기구의 확대라는 비판에서도 어느 정도 자유로울 수 있을 것으로 평가된다.

다만 조직의 확대에 대한 우려보다는 조직의 효율적 구성, 즉 중앙선거관리위원회 편제에 대한 구성은 각 부서별 업무에 비해 지나치게 획일적인 편제를 따르고 있다. 앞선 그림 <IV-1>과 같이 공직선거법상의 규제조항과 제한 금지규정은 1951년을 기점으로 급격하게 증가했으며 이후 큰 변화없이 유지되었으나 1988년을 기점으로 또다시 증가 추세에 있다. 물론 지나친 규제조항이 표현의 자유를 왜곡시킬 수 있다는 비판에 지나친 규제 조항들에 대한 완곡한 해제 조치는 취하고는 있지만 여전히 공직선거법과 정당법 등을 통한 200여개가 넘는 규제조항과 이에 따른 시행령 등은 유권해석을 받아야 될 정도로 해석이

필요한 경우들이 매번 선거 때마다 등장하곤 한다. 즉 이러한 규제조항들은 선거 때마다 고스란히 중앙선거관리위원회의 업무로 연결될 수 밖에 없는 구조로 되어있다. 다시 말하면 규제 조항의 완화는 선거관리위원회 업무의 축소로 이어질 수 있다는 것이다. 선거에 있어 공정성과 표현의 자유는 양날의 검으로 표현된다. 즉 어느 한 쪽도 소홀히 해서 안 되는 가치임에도 불구하고 현 한국의 선거관리는 자유보다는 규제 쪽으로 많이 기울어져 있는 것이 현실이다. 규제조항의 철폐 여부에 대한 찬반 논쟁을 배제하고, 지금 현재의 공직선거법 및 선거관련 규정의 집행을 위해서는 현행 중앙선거관리위원회 편제상 조사국의 재편이 필요할 것으로 보인다. 즉 현재의 구조적 특징으로 공정한 규제업무에 제한이 있을 수밖에 없는 것이다.

먼저 조사국의 조직상 위치를 살펴보면 사무처장, 사무차장 그리고 선거정책실장에 이르기까지 무려 3단계의 보고라인이 존재한다. 상임위원 및 위원장까지 포함하면 다섯 단계의 보고라인이 존재하는 셈이다. Paunonen(1998)에 따르면 국가기관의 구성에 있어 규제기관의 구성은 일반기관과는 차별화되어야 된다고 주장한다. 규제기관의 관료적 구조, 즉 여러 단계의 보고 체계가 증가할수록 부패의 확률도 높아진다고 주장한다. 따라서 규제 업무를 주요 업무로 하는 부서의 분리가 필요한 이유이다. 헌법재판소의 공직선거법 규제조항에 대한 합헌 판결과 표현의 자유보다 공정성에 더 무게를 두는 국민의 정서상 단기간 안에 규제 조항의 급격한 완화는 사실상 불가능해 보인다. 또한 기존의 규제를 갑자기 폐지하는 방법 또한 적절한 대안으로 보기 힘들다. 향후 표현의 자유와 공정성을 보다 균형적인 방법으로 보장할 수 있는 선거

법제의 구현을 위해서 급격한 변화보다는 점진적인 변화를 모색하는 것이 바람직한 방법으로 보인다. 다만 현재의 선거법제가 규제 위주로 특징지어지는 것을 감안하면 규제를 담당하는 부서 또한 그에 걸맞은 지위가 주어지는 것이 마땅하다고 본다. 따라서 본 보고서는 규제 업무와 관리 업무를 독립적으로 분리하여 운영하는 대안을 제시한다.

4. 규제기구와 관리기구의 분리 제안

미국의 FEC는 기관 소개에 명확하게 독립된 규제기관(independent regulatory agency)이라는 설명을 덧붙이고 있다. 이에 반해 EAC는 독립된 기관이라는 설명만 있을 뿐 규제라는 표현을 사용하지 않는다. 여기에서 독립된 규제기관이란 행정부나 정치권력으로부터 독립하여 업무 수행에 있어 독립성을 확보하여 조직의 역할을 보다 효과적으로 수행하도록 설계된 조직유형이다(서상아 2011). 대체로 한국은 “규제”라는 말이 주는 부정적인 이미지 때문에 기관의 소개에 “규제” 기관이라는 단어 사용을 꺼려한다.

대표적으로 중앙선거관리위원회도 마찬가지이다. 중앙선거관리위원회의 기관 소개는 “선거와 국민투표의 공정한 관리, 정당 및 정치자금에 관한 사무를 처리하기 위하여 설치된 국가기관으로 국회·정부·법원·헌법재판소와 같은 지위를 갖는 독립된 합의를제한법기관”이며 주요 임무로 각종선거관리, 정당사무관리, 정치자금사무관리, 민주시민정치교육, 선거·정치제도연구 등으로 소개하고 있다. 중앙선거관리위원회 홈페이지 어디에도 중앙선거관리위원회가 규제기관이라는 설명은 없

다. 그렇다면 과연 중앙선거관리위원회는 규제기관이라고 볼 수 있는가에 대한 의문이 생길 수밖에 없다.

브리태니커 사전의 정의에 의하면 규제기관은 “특정 영역 혹은 정책의 실행을 위해 일정한 기준을 세우고 그 기준에 부합하도록 강제력을 행사하는 독립적인 정부기관⁷³⁾”으로 묘사하고 있다. 이러한 정의에 따르면 중앙선거관리위원회의 업무범위는 분명 규제기관으로서 충분조건을 가지고 있는 셈이다. 물론 중앙선거관리위원회가 규제기관이라고 정의를 내릴 수 있는 법적 근거는 없다. 중앙선거관리위원회의 설치근거를 정의하는 선거관리위원회법 또한 어디에도 규제기관이라는 설명은 존재하지 않는다. 이 법은 선거관리위원회를 “선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 관장” (선거관리위원회법 제1조) 하는 기관으로 정의하고 있다. 여기서도 규제보다는 관리라는 단어를 사용하고 있다. 그러나 공직선거법과 정치자금법의 집행을 담당하고 있는 국가기관으로서, 그리고 대다수의 법 조항이 규제 조항이라는 점을 고려하면 중앙선거관리위원회는 일반 국가기관과는 분명 다른 성격을 지니고 있는 것이 분명하다.

앞서 살펴보았듯이 중앙선거관리위원회는 “규제”의 성격과 “관리”의 성격을 동시에 보유하고 있다. 즉 관리를 주요 업무로 보느냐 혹은 규제를 주요 업무로 보느냐에 따라서 이에 대한 정의도 달라질 수 있음을 알 수 있다. 2017년 현재 중앙선거관리위원회 사무처의 편제는 2실 6국 1원 1관으로 되어 있으며 관리업무를 담당하고 있는 선거국과 규제업무를 담당하고 있는 조사국 모두 선거정책실 하위부서에

73) <https://www.britannica.com/topic/regulatory-agency>

위치하고 있다.

선거관리위원회와 관련된 기존 연구의 대부분도 선거관리위원회가 규제 기관이라는 점에 동의하고 있는 듯하다. 몇몇 주요 연구를 살펴보면 이성환(2000)은 국회의원 선거를 대상으로 역대 정부의 선거관리의 행태가 선거의 자유보다는 공정성 확보를 위해 규제 위주의 정책을 펼친 것으로 보고 있다. 임성호(2008)는 18대 총선의 사법갈등을 분석, 규제 중심의 선거관리가 가져오는 장점과 단점에 대해서 연구하였으며 대체로 규제 중심의 선거관리가 이루어져 왔음을 인정하고 있다. 장우영(2010)은 인터넷 선거규제를 대상으로 한국의 인터넷 선거운동 규제와 미국의 규제 행위를 비교하여 한국의 규제 정도가 미국보다 훨씬 더 심하다는 결론을 도출했다. 홍재우(2010) 또한 지방선거를 대상으로 한국의 선거관리 원칙은 선거의 자유보다는 공정성에 초점을 두고 있으며 이로 인한 유권자의 정치 참여의 기회가 박탈당하고 있다는 의견을 보인다. 한정택(2012)은 헌법상 선거관리위원회의 권한과 구성상을 문제점을 분석하여 점차 선거관리에 있어 규제를 완화하는 방향으로 갈 것을 주문한다. 고경민(2013)은 18대 대선을 통한 선거관리위원회의 역할에 주목, 규제 중심의 선거관리 행태에 대한 비판을 하고 있다. 이처럼 기존 연구들의 대부분은 중앙선거관리위원회의 규제행위에 초점을 맞추어 연구를 진행해왔다. 학계 뿐만 아니라 시민단체의 이에 대한 비판도 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

그럼에도 불구하고 2004년 이후 헌법재판소에 헌법 소원 접수 중 공직선거법 관련 판결은 대부분 선거운동의 자유 보장에는 소극적인 경향을 보이고 있으며 선거규제법령을 제정하는 입법자에게 비교적 입

법제량을 넓게 인정하고 있다고 보여진다(기현석 2011).

이상의 논의들을 종합해보면 학계 및 시민단체의 의견 등은 선거관리에 있어 규제 조항의 철폐에 비교적 호의적으로 접근하고 있는 반면 사법부나 중앙선거관리위원회의 입장은 비교적 부정적으로 나타나고 있다. 게다가 일반시민을 대상으로 한 선거관리위원회 공정성(중립성) 여론조사 결과는 여전히 선거관리위원회의 선거관리가 공정하지 못하다는 의견이 여전히 42.5%에 이를 일반 대중의 시각은 학계나 시민단체의 그것과는 사뭇 다르게 나타나고 있다(임성근, 장우영 2014).

1) 규제기구와 관리기구의 엄격한 분리 제안

앞선 논의들의 바탕으로 중앙선거관리위원회의 규제업무와 관리업무의 엄격한 분리를 제안한다. 이에 대한 모델로 본 보고서는 미국의 FEC와 EAC를 모델로 삼을 것을 추천한다. 물론 미국의 FEC와 EAC, 두 기관 모두 여러 가지 비판에서 자유로운 것은 아니지만 이는 한국과 미국의 서로 다른 정치문화 및 선거법령의 차이점에서 기인되는 것이다. 이를테면 FEC와 관련된 미국 사회의 비판은 정책결정구조와 관련되어 있다. 즉 각 정당의 대표하는 3명의 위원들 사이의 정책결정 과정에서의 교착상태라던가 권한 설정에 있어서의 모호한 규정들에 대한 비판이다. 다행히도 한국의 중앙선거관리위원회의 정책결정구조는 미국과는 다르게 위원장 포함 9명의 위원으로 구성되어 있기 때문에 정책결정과정에서의 교착상태에 대한 걱정은 필요 없을 것으로 보인다. 또한 IDEA(2014)의 국제 선거관리기구에 대한 보고서에 의하면 한국의 공

직선거법은 세계에서 손꼽을 정도로 구체적이라고 보고 있다. 즉 여전히 모호한 규정들이 존재하기는 하지만 미국의 선거자금법처럼 빈번한 해석상의 여지를 주는 정도는 아닐 것이라는 판단이다.

EAC와 관련된 비판도 살펴보자. 현재 EAC와 관련된 가장 큰 논쟁은 EAC가 애초에 노후화된 선거장비의 교체를 위한 임시방편적인 기관이었다는 데 주목하고 있다. 주로 공화당 의원들을 대상으로 제기되는 비판점으로 이미 각 주별 선거관리에 있어 EAC의 역할은 이미 완성되었으며 헌법상 선거관리에 연방정부가 관여하는 것 자체가 위헌이기 때문에 폐지해야 된다는 논리이다. 이 또한 국내에서는 별다른 문제가 되지는 않을 것으로 보인다. 한국의 경우는 연방제 국가도 아닐뿐더러 선거관리의 주체는 1963년 이후 줄곧 중앙선거관리위원회의 권한이었기 때문이다.

따라서 다음은 미국의 FEC와 EAC가 서로 독립된 업무를 담당하는 것처럼 한국에서도 이러한 조직 개편을 제안한다. 즉 중앙선거관리위원회를 선거의 관리만을 담당하는 기관과 선거의 규제만을 담당하는 기관으로 서로 분리하여 독자적인 업무를 수행하는 두 기관을 독립된 위원회로 분리할 것을 제안한다.

2) 두 기관의 분리했을 경우의 방향성

(1) 규제기구의 방향-FEC 모델

규제 위주의 선거법을 급격하게 자유주의적인 성격으로 변화시

키는 것은 현실적으로 불가능하다고 본다면 점진적인 방법을 모색하는 것이 가장 최선의 대안이 될 수 있다. 다만 현재 중앙선거관리위원회의 편제상 규제업무와 관리업무의 엄격한 구분이 어려운 것을 감안, 두 기관의 성격에 맞는 부서의 재배치를 통해 독립된 기관으로 편성하는 방안을 제시한다.

먼저 규제업무를 주로 맡고 있는 조사국과 그에 상응하는 지원 부서를 독립된 규제기관으로 편성한다. 이를 통해 규제 업무에 대한 전문성 향상 및 독립성의 향상을 기대할 수 있다. 현재 중앙선거관리위원회가 가지고 있는 조사권한, 즉 선거 과정 전반에 대한 규제의 권한은 선거범죄에 한해서는 검찰이나 경찰이 가지고 있는 수사권한에 버금갈 정도로 막강하다. 그럼에도 불구하고 법률상으로 부여된 이러한 권한들이 적시적소에 사용되는 지는 불분명하다. 현재 중앙선거관리위원회의 주요 업무 및 역할에 이러한 규제업무가 포함시키지 않는 이유는 규제 위주의 업무라는 비판 때문일 가능성이 크다. 따라서 태생부터 선거 전반에 대한 규제를 목적으로 한 기관일 경우, 이러한 비판에서 어느 정도는 자유로워질 수 있을 것으로 기대된다. 더구나 현행 제도보다 더 강력한 규제를 위한 기관이 아니라 장기적으로 볼 때 FEC와 같이 주로 선거자금 규제만을 담당하는 기관으로 그 목적을 설정한다면 점진적으로 공정성과 자유의 가치 사이의 균형을 찾아갈 수 있을 것으로 기대된다.

따라서 규제기관으로 설립하되 Sunset 조항을 포함, 장기적으로 과도한 규제 조항의 완화를 통해 최종적으로 FEC화하는 방향으로 조직의 목적을 설정하는 것을 추천한다. 다만 다음의 몇 가지 원칙이 필

요할 것으로 보인다.

첫째, 미국의 경우처럼 거의 모든 규제조항을 철폐하는 것은 한국의 현실에 부합하지 않을 것으로 보인다. 일반 대중의 인식 뿐 아니라 공정성에 더욱 무게를 두고 있는 헌법재판소의 판결은 공정성과 선거의 자유의 균형점을 찾는 데 목적을 두어야 할 것이다.

둘째, 규제기관으로서 엄격한 독립성을 유지하기 위해서는 위원의 임명과정에 정치권력에 대한 개입을 철저하게 배제하는 방향을 진행되어야 할 것이다. 현행 선거관리위원회법은 위원의 임명은 대통령 임명 3명, 국회 선출 3명, 그리고 대법원장에 의한 3명으로 구성되어 있다. 그러나 이러한 임명 구조는 대통령이 임명하는 3인과 국회선출 3인 중 여당의 1인을 포함하면 총 4명의 위원이 현 정부에 호의적인 인물로 편성이 될 가능성이 있다는 것이다. 물론 4명의 위원으로 정책결정 과정을 독점할 수 있는 구조는 아니지만 위원회의 정책결정과정에 어느 정도는 정치적 권력이 개입할 수 있는 여지를 두고 있는 것이다. 따라서 위원 임명 과정에 정치권력을 배제할 수 있는 최선의 방법을 모색할 필요가 있다.

셋째, 선거관리위원회 조사권한의 행사에 있어 근거에 대한 법제에 대한 손질이 필요할 것으로 판단된다. 법률상 막강한 권한을 가지고 있음에도 불구하고 이러한 권한을 행사하는 데 있어 사법기관과의 충돌 조항을 피할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 명목상 준사법권이 주어져 있음에도 불구하고 이를 명시적으로 규정하지 않은 이유는 선거관리위원회와 검찰의 권한이 중복되는 것을 피하기 위함이다. 즉 준사법권을 보유하고 사법권을 행사하는 경우가 발생할 경우, 선거

관리위원회 직원을 검찰의 통제 하에 두어야 하는지에 대한 법적인 충돌 조항이 발생할 가능성이 생길 수 있다. 따라서 사법권을 주되 통제 권한을 위원회 통제로 두어야 할 것인지 아니면 수사기관과의 공조를 통해 해결할 것인지 명확한 규정이 필요하다.

넷째, 현재 상임위원 1명의 제외한 위원장 포함 7명의 위원이 비상임으로 되어 있는 위원회 구조를 상임으로 변경할 필요가 있어 보인다. 과거 비상임 제도를 채택한 이유는 선거의 실시 주기가 현재보다 길었기 때문이었다. 그러나 앞선 논의에서 보았듯이 2000년 이후 한국의 선거 주기는 1년당 0.7번의 선거가 치러지고 있으며 재보궐선거와 위탁선거까지 합하면 거의 매년 선거가 치러진다고 볼 수 있다. 이러한 사실을 감안할 때 비상임구조를 상임으로 바꾸는 것이 조직의 효율성 면에서 바람직할 것으로 보인다.

따라서 선거관리에 규제 분야만을 특성화한 독립된 기관의 설치는 장기적으로 과도한 규제 조항을 완화와 규제 업무의 실행시 독립성 확보, 규제 관련법의 개선을 통한 위상 제고 및 상임위원회 구조로의 변경을 통한 조직의 효율성 면에서 충분히 검토해 볼 만한 대안으로 제시될 수 있다.

(2) 관리기구의 방향-EAC 모델

미국의 EAC도 FEC와 마찬가지로 행정부로부터 독립된 기관이다. 다만 선거의 원활한 관리를 위한 지침 마련과 장기적으로 선거관리의 방향을 제시하는 지원 업무의 특성상 규제의 특성은 찾아보기 힘들

다. 물론 미국 내 특정 정당 의원들에 의해 EAC의 폐지론이 불거지기도 했지만 현재 의회 내 여론은 폐지보다는 미래형 선거관리기구로의 재편에 더 무게가 쏠리고 있는 추세이다. 따라서 선거관리 담당하는 기관은 다음의 몇 가지 원칙을 바탕으로 운영되는 것을 제안한다.

첫째, 선거관리에 있어 현대 시대는 인터넷, 소셜네트워크 등의 발달로 그 어느 시대보다 전문성을 요구하고 있다. 미국의 2016년 대선처럼 선거관리시스템에 대한 해킹 등 국가 외부 세력에 의한 선거결과 왜곡도 완전히 배제할 수 없다. 또한 선거과정 중에 네트워크를 이용한 집단적인 여론의 왜곡현상 등을 방지할 수 있는 기술적인 노력들도 동반되어야 할 것이다.

둘째, 특정 정당이나 혹은 특정 지역 등에 유리한 선거제도 개선에 대한 노력이 필요하다. 이를 위해 선거관리위원회는 지난 2015년 국회의원 선거를 대상으로 권역별 비례대표와 석패율 제도를 도입하고 지역구 의원을 줄이는 대신 비례대표 의원을 지금보다 2배가량 늘리는 내용의 정치관계법 개정 의견을 국회에 제출한 바 있다. 즉 유권자의 의도가 선거제도를 통해 왜곡되는 현상을 방지할 수 있는 선거제도의 개발에 충분한 노력을 기울여야 할 것이다.

셋째, 선거관리에 있어 명심해야 될 점 중의 하나가 완전한 경쟁적 선거의 보장이다. 민주주의가 완성형에 도달했다고 평가받음에도 불구하고 여전히 여성의 정치참여율은 선진국 수준에 도달하지 못하고 있다. 물론 여성비례대표할당제 등을 통해 과거에 비해 현저한 개선이 이루어진 것은 사실이지만 지역구 차원에서는 여전히 여성의원의 비율은 약 10%에 머물고 있다. 여성 뿐만 아니라 사회적 약자, 즉 청년층,

장애인 등의 정치참여를 확대할 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

마지막으로 EAC는 최근 미래형 선거관리기구의 중심은 유권자 교육(Civic Education)이 중심이 되어야 하며 이를 EAC의 장기 계획으로 천명했다. 그러한 이유 중의 하나로 생애 최초의 선거의 시기가 빠를수록 투표의 습관이 오래간다는 연구를 들고 있다(EAC 2016). 이와 관련된 사업으로 The Help America Vote College Program 이다. 갈수록 낮아지고 있는 젊은 층의 투표 참여를 높이기 위해 대학생들이 선거참관이나 보조업무로 선거에 참여하게 하는 프로그램으로써 이러한 노력을 기울이는 대학교에 직접적으로 보조금을 지급하고 있다. 이보다 더 어린 학생들을 대상으로는 National Student and Parent Mock Election이라는 모의선거가 있다. 이는 EAC가 주관이 되는 행사는 아니지만 주관 시민 단체를 통해 상당한 수준의 보조금을 지급함으로써 시민교육에 공을 들이고 있다. 한국의 경우는 선거연수원이 이런 목적으로 설립되었으며 향후 선거관리기구의 핵심 업무로 자리매김할 필요가 있어 보인다.

V. 결론

기존의 선거관리에 대한 연구는 주로 규제 중심의 선거관리행태를 자유를 보장하는 방향으로 바꾸어야 한다는 규범적인 측면에서 접근하는 경우가 많았다. 즉 규제 위주의 선거관리가 선거의 공정성 측면에 기여를 한 것은 사실이지만 이에 따른 사법적 갈등은 또다시 선거의 공정성을 의심하게 되는 패러독스를 생산한다거나(임성호 2008), 선거의 공정성 확보에만 너무 치우친 결과, 유권자의 정치참여 기회가 현저히 줄어들어 오히려 민주주의의 퇴보로 이어진다는 주장 등이다. 다시 말하면 규제 위주의 선거가 가져오는 장점보다 헌법적 가치인 표현의 자유를 침해하지 않는 최소한의 규제만을 허용하는 선거법제를 마련해야 한다는 것이다. 물론 이러한 주장들이 가지고 있는 원론적인 주장은 공직선거법이나 정당법 혹은 정치자금법의 개정을 통해 선거의 자유를 확보하는 방향으로 전환을 주장한다. 다만 선거의 자유를 보장하는 방법으로 선거관련 법령 등이 개정되었을 때 올 수 있는 부작용에 대한 대안은 보이지 않는다.

미국의 하버드 대학과 호주 시드니 대학이 발표한 2017년 Election Integrity Project 보고서에 의하면 한국 선거관리에 있어 공정성 지수는 158개국 중 26위에 해당한다. 딱히 월등한 성적이라고 보기는 힘들지만 여타 다른 서유럽 국가들의 민주주의 역사와 비교했을 때 선거관리에 있어 상당한 수준에 올라서 있는 것만은 확실하다. 물론 공정성 지수 하나만 가지고 선거관리 전반에 대한 평가를 내리는 것은 적절하지 못하다. 하지만 선거관리의 두 중심축인 공정성과 선거의 자

유에 있어 한 축을 거의 완성형에 가깝게 만든 데는 선거관리위원회의 역량이 절대적이었다고 평가할 수 있다. 즉 공정한 선거를 만들기 위해서는 보다 구체적인 규제 조항들이 필요했을 것이고 이러한 노력의 결과가 아이러니하게도 규제위주의 선거관리 기구라는 비난으로 돌아오게 된 것이다. 이러한 비난에도 불구하고 절반에 가까운 대중들은 선거관리위원회가 여전히 중립적이지 못하다는 평가를 내리고 있으며 헌법재판소의 판결은 선거의 자유보다는 공정성 확보를 우선시 하는 판결을 내리고 있다. 이러한 양측의 입장을 모두 담아내기에 선거관리위원회의 고민이 깊을 수밖에 없다.

본 보고서는 한국 선거관리위원회의 독립적 기능 분화를 통한 해법을 제시하고 있다. 즉 규제업무와 관리업무의 분리를 통해 독립적인 두 기관을 설립하고 선거의 자유와 공정성 확보의 균형을 점진적으로 맞추어가는 방향을 제시하였다. 구체적으로 미국의 FEC와 EAC처럼 선거에 규제만을 담당하는 기구와 관리만을 담당하는 기구로 나누어 각각의 전문성과 독립성을 확보하고 장기적으로 선거관리 및 규제업무가 나아갈 방향을 제시하고 있다. 즉 규제업무를 담당하는 기관은 현재의 관료적인 구조를 탈피해 독립성을 확보, 선거에 있어 공정성을 위한 노력을 담당하고 관리업무를 담당하는 기구는 빠르게 변화하는 선거환경을 통제할 수 있는 전문성을 확보하는 방향으로 가야될 것이다. 특히 선거관리에 있어 가장 중요한 부분으로 부상하고 있는 유권자 교육 및 정보 제공 기능을 향후 선거관리기관의 주요 업무가 되어야 될 것이다. 즉 장기적으로 선거관리에 있어 규제의 부분을 축소하기 위해서는 무엇보다도 시민사회의 성숙이 그 전제가 되어야 한다. 따라서 두 기관의

분리 및 독립적 운용의 최종 목표는 궁극적으로 선거 과정에 있어서 규제 조항의 완화를 통해 유권자의 적극적인 정치참여를 유도하는 방향으로 전개되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강석구·조병인·추형관. 2007. 『인터넷 불법선거운동의 합리적 규제방안』, 서울: 한국형사정책연구원.
- 고경민. 2013. “선거행정과 정치발전: 18대 대선에서 선거관리위원회의 역할을 중심으로,” 『의정연구』 19(2): 99-135.
- 기현석. 2011. “공직선거법에 대한 헌법재판소의 판결성향 분석,” 『세계헌법연구』, 제17권 제3호. 215-233.
- 김태홍. 2012. “헌법상 선거관리위원회의 권한과 구성상의 문제점,” 『공법학연구』 13(3): 57-90.
- 서상아. 2011. “독립규제기관의 독립성이 조직성과에 미치는 영향” 『한국행정학보』, 제45권 제2호. 241-267.
- 이성환. 2000. “선거관리의 공법적 문제,” 『공법연구』 28(1): 79-99.
- 이종우. 2009. “한국선거의 변화와 지속가능성: 선거제도 및 선거관리모델변화를 중심으로,” 『의정논총』 9(1): 43-72.
- 유현중. 2011. “선거운동 규제의 제도적 변화와 지속성: 국회의원 선거운동 관련 제도를 중심으로.” 『한국정치학회보』 45(1). 87-111
- 음선필. 2015. “선거관리위원회의 헌법상 지위와 역할.” 『홍익법학』 16-1. 221-247.
- 임성호. 2008. “선거관리와 대의민주주의 거버넌스: 그 관계의 양면성” 『국정관리연구』, 3(1):5-37.
- 장우영. 2004. “정보기술의 정치적 제도화.” 『한국정치학회보』, 38(3)163-189.
- 장우영. 2006. “국가정책과 거버넌스: 영국의 선거현대화 전략을 중심으로” 『21세기정치학회보』, 16(3). 291-318.
- 장우영. 2009. “영국의 선거현대화와 정책실패.” 『한국정책분석평가학회보』 19(2). 255-275.
- 장우영. 2010. “선거와 인터넷 규제: 미국 정책과의 비교.” 『한국정당학회보』, 9(2). 209-241.
- 전승수. 2008. “개정 형사소송법상 재정신청제도.” 『형사법의신동향』, 14: 60-102.

- 중앙선거관리위원회. 2003. 각 국의 선거관리기관
- 최혜령. 2012. “미국 선거자금규제의 무력화 : BCRA의 변화와 현재” 경성대학교 사회과학연구소, 사회과학연구 28(4). pp. 161-182.
- 한국정치학회. 2015. 『중앙선거관리위원회 정치관계법 개정 의견에 대한 전문가 조사와 제언』. 서울: 한국정치학회.
- 한정훈. 2013. “대통령선거제도의 변화와 그 효과: 18대 대선과정을 중심으로,” 『대한정치학회보』 21(2): 25-26.
- 한정택. 2010. “동시선거관리와 감시단속 평가: 제5회 동시지방선거를 중심으로,” 『동서연구』, 22(2): 251-276.

2. 국외문헌

- Bernstein. 1999. “Parliamentary Principles, American Realities: The Continental Congress and Confederation Congresses, 1774-89.” In *Inventing Congress: Origins and Establishment of the First Federal Congress*, ed. Bowling and Kennon.
- Black, Stephanie N. 2015. "Money Motives: Finding the Balance between Freedom of Speech and Campaign Finance Regulation" *Oklahoma City University Law Review*: 481.
- Bolton, Alexander (June 14, 2007). "Feinstein warns FEC member of rough confirmation process". *The Hill*. Capitol Hill Publishing. (2007-06-14).
- Burke, Debra. 1994. "Twenty Years After the Federal Election Campaign Act Amendments of 1974: Look Who's Running Now." *Dick. L. Rev.* 99: 357.
- CalTech and MIT Voting Technology Project. 2001. “Voting What is What Could be” Caltech.
- Casey, Carol. 1976. “A history of the FEderal Election Commission. *CRS report* DL762486.
- Corrado, Anthony; Mann, Thomas E.; Ortiz, Daniel R.; Potter, Trevor; Sorauf, Frank J., eds. (1997). "Document 24: Federal Corrupt Practices Act, 1925, 43 Stat. 1070 (February 28, 1925)".

Campaign Finance Reform: A Sourcebook. Washington, D.C.: The Brookings Institution. pp. 42-6.

Curlee, Heather. 2006. "Examining EAct 2005: A Prospective Look at the Changing Regulatory Approach of the FERC" *Washington and Lee Law Review*. 63(4): 1662-63.

Democracy 21, "FEC Shuts Down After Senate Republican Leader McConnell Blocked Up-or-Down Majority Vote on Each of Four FEC Nominees" 2008-01-02

Donsanto C. and Stewart S. 1995. *Federal Prosecution of Election Offenses*, 6th edn. DIANE Publishing Co., Darby, PA.

Fischer and Coleman. 2011. "How Local Election Officials View Election Reform: Results of Three National Surveys" *CRS Report R41667*.

Franz, Michael. 2009. "The Devil We Know? Evaluating the Federal Election Commission as Enforcer" *ELECTION LAW JOURNAL* 8(3): 167-187.

GAO-01-470. 2001. *Elections: The Scope of Congressional Authority in Election Administration*.

GAO-02-3. 2001. *Elections: Perspectives on Activities and Challenges Across the Nation*.

GAO-02-52. 2001. *Elections: Status and Use of Federal Voting Equipment Standards*.

GAO-02-90. 2001. *Elections: A Framework for Evaluating Reform Proposals*.

Gold, Matea "Discord Intensifies at Hobbled FEC," *The Washington Post*, July 14, 2013

Gronlund, Ake, ed. 2001. *Electronic Government: Design, Applications and Management: Design, Applications and Management*. IGI Global.

Hogue, Henry and Maeve Carey, 2015. "Appointment and Confirmation of Executive Branch Leadership: An Overview" *CRS Report R44083*.

Jillson. 1988. "Political Culture and the Pattern of Congressional Politics under the Articles of Confederation." *Publius* 18:1-26.

Knott. Alex "Election Assistance Commission May Be Closing" *Roll*

Call (2011-04-11).

Lochner, Todd, Dorie Apollonio, and Rhett Tatum. 2008. "Wheat from chaff: Third-party monitoring and FEC enforcement actions." *Regulation & Governance* 2(2): 216-233.

Lopez-Pintor, R. 2000. *Electoral management bodies as institutions of governance*. UNDP.

Maggetti, Martino. 2009. "The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis." *Journal of European Public Policy* 16(3): 450-470.

Mutch, Roberts. 1988. *Campaign, Congress and Courts: The making of Federal Finance Law*. New York: Praeger.

Mutch, Robert E. 2014. *Buying the Vote: A History of Campaign Finance Reform*. Oxford University Press.

Mosher, Frederick C. 1974. *Watergate: implications for responsible government*. New York, Basic Books.

National Commission on Election Standards and Reform. 2001. *Report and Recommendations to Improve America's Election System*.

National Task Force on Election Reform. 2001. *Election 2000: Review and Recommendations by The Nation's Elections Administrators*.

Patrick, John, Richard M. Pious, and Donald A. Ritchie. 1993. *The Oxford Guide to the United States Government*. Oxford University Press Print.

Paunonen, S. V. 1998. "Hierarchical organization of personality and prediction of behavior" *Journal of Personality and Social Psychology*, 74(2): 538-556.

Payson-Denney, "So, who really won? What the Bush v. Gore studies showed," *CNN* (October 31, 2015)

Peters, Gerhard; Woolley, John T. "Richard Nixon: "Statement on Signing the Federal Election Campaign Act of 1971.," February 7, 1972". *The American Presidency Project*. University of California - Santa Barbara.

Robert E. Mutch. 1988. *Campaigns, Congress, and Courts: The Making of Federal Campaign Finance Law*. New York: Praeger.

Matthew Murray, "Walther Takes on Washington," *Roll Call*, 2009-01-14.

Sabato, L. J., & Ernst, H. R. 2014. *Encyclopedia of American political parties and elections*. Infobase Publishing.

Smith, Craig R. 2003. "Buckley v. Valeo". In Parker, Richard A. (ed.). *Free Speech on Trial: Communication Perspectives on Landmark Supreme Court Decisions*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. pp. 203-217

Thatcher, Mark. 2002. "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation." *West European Politics* 25(1): 125-147.

United States Office of Special Counsel. 2009. "OFFICE OF SPECIAL COUNSEL SETTLES POLITICAL DISCRIMINATION CASE"

U.S. Congress, House Committee on House Administration, Subcommittee on Elections, *Federal Election Commission: Reviewing Policies, Processes and Procedure*, hearing 112th Cong., 1st sess., November 3, 2011. Washington: GPO, 2012.

U.S. Supreme Court. 1994. *Federal Election Commission v. NRA Political Victory Fund*. 513 U.S. 88.

Wilbur D. Layman, 1958. "Constitutionality of Section 610 of the Federal Corrupt Practices Act" *California Law Review*, 46(3): 439-446

Zardkoohi, Asghar. 1985. "On the Political Participation of the Firm in the Electoral Process", *Southern Economic Journal, Southern Economic Association*, 51 (3): 804-817

Yamamoto, Kiyoshi. 2006. "Performance of Semi-Autonomous Public Bodies: Linkage Between Autonomy and Performance In Japanese Agencies" *Public Administration Development*, 26: 35-44.

3. 관계법령

국가법령정보센터. 『헌법』

국가법령정보센터. 『공직선거법』

국가법령정보센터. 『정치자금법』

국가법령정보센터. 『선거관리위원회법』

헌재 2004.6.24.2004헌바16

헌재 2001.12.20. 2000헌바96 2001헌바 57(병합)

52 U.S.C. §30106(a)(3).

52 U.S.C. §30106(a)(1).

52 U.S.C. §30106(a)(2)(A).

52 U.S.C. §30106(c).

52 U.S.C. §30107(a)(9).

531 U.S. 98(2000) (Bush v Gore)

PUBLIC LAW 107-252

Summary Citizens United v. Federal Election Commission (Docket No. 08-205).
Cornell University School of Law

4. 웹사이트

<https://www.opensecrets.org/overview/relect.php>

<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-management-design-2014.pdf>

<http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/256/232.html>

https://www.law.cornell.edu/topn/federal_corrupt_practices_act_1925

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/>

<https://transition.fec.gov/law/litigation/McCutcheon.shtml>

[http://www.gallup.com/poll/125333/Public-Agrees-Court-Campaign-Money-Free-Speech.aspx?g_source=Federal+election+Commission&g_medium=search&g_campaign=tiles:](http://www.gallup.com/poll/125333/Public-Agrees-Court-Campaign-Money-Free-Speech.aspx?g_source=Federal+election+Commission&g_medium=search&g_campaign=tiles)

<https://memory.loc.gov/ammem/amlaw/whblink.html>

https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/FEC_FY_2018_Congressional_Budget_Justification.pdf

<http://classic.fec.gov/pages/budget/budget.shtml>

<https://www.congress.gov/search?q={%22source%22:%22legislation%22,%22congress%22:%22115%22}>

<https://www.congress.gov/search?q={%22source%22:%22legislation%22,%22congress%22:%22115%22}>

<https://www.govtrack.us/congress/bills/114/hr2931>

<https://www.govtrack.us/congress/bills/106/s504>

<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/automatic-recount-thresholds.aspx>

<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/775?q=%7B%22search%22%3A%5B%22hr775%22%5D%7D&r=9>

<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-bill/565?q=%7B%22search%22%3A%5B%22s565%22%5D%7D&r=9>
<https://www.eac.gov/about/board-of-advisors/>
<https://www.eac.gov/assets/1/6/TGDC-Membership-Roster-9-15-17.pdf>
https://www.eac.gov/assets/1/6/EAC_Annual_Report_2016.pdf
<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/absentee-and-early-voting.aspx>
http://www.nass.org/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=528
<https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/02/07/house-panel-votes-close-election-assistance-commission/97603326/>
<https://www.congress.gov/search?q={%22congress%22:%22115%22,%22source%22:%22legislation%22,%22search%22:%22hr12%22}&searchResultViewType=expanded>
<https://www.electoralintegrityproject.com/the-year-in-elections-2016/>
<http://www.nec.go.kr/portal/contents.do?menuNo=200365>
<https://www.fec.gov/about/mission-and-history/>
<https://www.britannica.com/topic/regulatory-agency>