

미국 연방선거에서 후보무관련 선거운동(Independent Expenditures)의 실태와 미래*

김동영

사회과학부 정치외교학전공

<요 약>

본 논문의 목적은 1976년 이후 미국 연방선거에 나타난 후보무관련 선거운동(Independent Expenditures)의 역사와 특징을 설명하고 그 실태와 문제점을 분석하며 2000년 이후 미국 선거에서의 향방을 예측을 하는데 있다. 1976년 연방대법원의 판결의 결과 등장한 후보무관련 선거운동은 1970년대 초 법제화된 선거개혁을 훼손시킨다는 끊임없는 비난에도 불구하고 시민의 기본권의 일부라는 주장에 힘입어 20여년 동안 미국의 선거에서 크고 작은 변수로 작용해 왔다. 미국선거에서 흑색선거운동의 돌풍을 일으켰을 뿐 아니라 흑색선거운동의 비효율성을 입증하는데도 많은 기여를 한 후보무관련 선거운동은 비록 1980년대 중반 이후 그 세력이 약해지기는 하였으나 시민의 기본권에 토대를 둔 또 다른 형태의 선거운동인 쟁점지지 선거운동(Issue Advocacy)의 출현에 중요한 발판이 되었다고 볼 수 있다. 본 논문은 1996년 선거 이후 출현한 쟁점지지 선거운동에 대해서도 간단히 소개한 후 쟁점지지 선거운동이 2000년 이후 후보무관련 선거운동을 대체할 것이라는 조심스러운 예측을 제시한다.

Independent Expenditure Campaigns in Federal Elections: Their Influence and Future

Dong-Young Kim

Professor of Political Science

* 이 논문은 1999학년도 울산대학교 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

<Abstract>

The purpose of this paper is to explain and analyze the influence and future of independent expenditure campaigns which have appeared in federal elections since 1976. Although they have been the center of controversy, independent expenditure campaigns have played an important role in many elections. They not only have increased negative campaigns but also have contributed to proving the inefficiency of such practices. Independent expenditure campaigns also became the stepping stone for issue advocacy spending although their popularity has decreased since the mid 1980s. This paper also briefly deals with issue advocacy and forecasts that it will gradually replace independent expenditure campaigns after the elections in 2000.

I. 서론

미국 연방선거에서 정치활동위원회(Political Action Committee)의 선거자금 기부활동에 대해서는 근래에 들어 한국에서 비교적 많이 알려지고 있다.¹⁾ 그러나 1976년 연방대법원의 Buckley v. Valeo 판결의 결과 PAC이 후보와 무관하게 행할 수 있게 된 후보무관련 선거운동(Independent Expenditure Campaigns)에 대한 소개와 연구는 미진한 편이다. 본 논문의 목적은 후보무관련 선거운동(Independent Expenditure Campaign)을 소개하고 거기에 대한 다양한 시각과 문제점 및 최근까지의 실태를 분석한 다음 1998년 이후 연방선거에서의 후보무관련 선거운동의 향방을 진단하는 데 있다.²⁾ 덧붙여 본 논문은 1996년 이후 연방선거에 새롭게 등장한 쟁점지지 선거운동(Issue Advocacy)을 소개하고 그것이 향후 후보무관련 선거운동에 미칠 영향을 예상하고자 한다.

II. 연방선거운동법과 후보무관련 선거운동의 역사

1960년대말 부패할 대로 부패한 선거자금의 실태를 개탄하던 소수의 단체들이 선거자금제도의 개혁을 부르짖기 시작하였는데 그 중 대표적인 것들은 Common Cause와 The National Committee for an Effective Congress같은 사회정의실현단체들이다. 매스미디어의 도움을 받아 이러한 일련의 개혁운동은 1970년도 초에 극대화되었고 그 결과 각종 선거기부금에 대한 한도설정을 골자로 한 연방선거운동법(The Federal Election Campaign Act)이 1971년에 제안되어 1972년 1월에 입법되었다. 그러나 바로 그 해에 일어난 닉슨(Nixon)의 불법적

-
- 1) 정치활동위원회(Political Action Committee)의 기원은 미국의 노조운동에 바탕을 두고 있는데 1935년에 창설된 AFL-CIO의 전신인 Committee for Industrial Organization(CIO)의 PAC이 그 효시이다. 1975년 연방선거관리위원회는 Sun Oil Company에 부속된 PAC인 SunPAC에 대한 합법성 여부의 결정에서 기업에 부속된 PAC은 그 기업의 주주들과 고용인들로부터 자발적인 선거자금 기부를 받을 수 있다고 판정함으로써 기업에 부속된 PAC의 증가에 결정적인 영향을 미쳤다.
 - 2) 개인의 후보무관련 선거운동은 그 규모나 의미에 있어서 큰 의미가 없기 때문에 본 논문에서는 PAC의 후보무관련 선거운동에 대해서만 다루고자 한다.

인 선거자금모금과 워터게이트 사건으로 인해 1974년에 1971년 연방선거운동법에 대한 수정안이 통과되었고 연방선거운동법을 집행하기 위한 연방선거관리위원회(The Federal Election Commission)가 발족되었다. 그후 1976년 미연방대법원의 Buckley v. Valeo 재판에서 연방선거운동법의 일부가 위헌이라는 판결이 내려졌는데 그 내용을 간략히 설명하면 다음과 같다:

연방선거운동법이 설정한 후보자가 자신의 선거운동에 쓸 수 있는 비용의 한도는 미국헌법 수정 제 1조 '언론과 표현의 자유'에 위배된다. 공직을 획득하기 위해 선거에 입후보하고 자신의 견해를 표현할 수 있는 권리는 후보가 자신의 돈을 무제한 쓸 수 있는 권리를 포함한다. 그러나 대통령선거에서 후보들이 연방정부보조금을 받는 경우 후보들은 헌법의 수정 제 1조가 보장하는 언론과 표현의 권리를 행사하는데 있어서 납세자들의 도움을 충분히 받기 때문에 대통령 후보 자신의 선거자금지출에 대한 한도설정은 불합리하지 않다.

1976년 연방대법원의 판결로 인해 1972년 이후 연방선거운동법에 의해 규제되어 온 선거운동비용의 한도에 큰 변화가 일어났다. 후보가 자신을 위해 쓸 수 있는 선거자금의 한도가 무효화되었을 뿐만 아니라 개인이나 PAC이 후보를 위해 혹은 후보에 반대하기 위해 후보와 무관하게 독자적으로 선거운동을 하는 행위도 '언론과 표현의 자유'에 의해 합법화되었으며 그러한 선거운동에 쓰이는 비용에도 제한이 없어졌다. 그러나 연방대법원은 후보 무관련 선거운동이 실질적으로 독자적이 되기 위해서는 후보나 후보의 선거운동조직의 요청에 의해서나 혹은 그들과의 협조에 의해서 행해져서는 안되고 만일 그럴 경우 이는 위법이라는 단서를 붙였다.

1976년 대법원의 판결로 인해 다시 연방선거운동법은 같은 해에 수정이 되었다. 그리고 1976년과 1978년 선거에서 드러난 결점과 문제점들을 보완하기 위해 미의회는 1979년에 다시 한번 연방선거운동법을 수정하게 된다. 가장 최근의 1979년의 수정안은 선거자금모금과 지출의 기록과 보고를 간소화했고 주단위로 구성된 정당과 지방정당의 선거에 있어서의 역할을 강화시키기 위해 종전에 금지했던 여러 종류의 선거운동을 허용했다.

III. 후보무관련 선거운동의 실태

1976년 연방대법원의 Buckley v. Valeo 판결 이후 연방선거에서 가장 두드러진 변화는 후보와 무관하게 행해지는 후보무관련 선거운동의 등장이었다. 특히 그 비용에 한도가 없고 선거자금의 기부로 분류되지 않는 후보무관련 선거운동은 PAC의 후보에 대한 기부금에 한도가 정해진 연방선거에서 큰 변수로 자리잡게 되었다. 특히 선거공영제가 적용되어 기부가 금지되는 대통령 본선거(general election)에서는 후보무관련 선거운동은 그러한 제한을 피할 수 있어 PAC들에 의해 더욱 선호되었다. 그러나 후보무관련 선거운동은 후보나 후보의 선거진영과 철저히 독립적으로 이루어져야 하기 때문에 대상이 되는 후보들은 사전에 자신들에 대한 후보무관련 선거운동에 대한 정보를 접할 수 없다. 따라서 후보를 옹호하는 후보무관련 선거운동이 행해지면 그것은 후보들에게는 예상치 못한 큰 선물이

될 수 있는 반면 그러한 선거운동이 흑색선거운동일 경우에는 후보에게 큰 재앙이 되어 선거의 판도를 바꾸어 놓는 경우가 많아지게 되었다.

후보무관련 선거운동은 1980년 선거부터 급격하게 증가하기 시작했는데 이는 주로 단일쟁점그룹(single-issue group)을 대표하는 이데올로기 PAC들(ideological PACs)에 의해 주도되었다.³⁾ 특정 정치적 쟁점에 같은 입장을 취하는 후보를 당선시키고자 하는 이데올로기 PAC들은 주로 현직의원을 낙선시키기 위한 흑색선거운동(negative campaign)에 후보무관련 선거운동을 이용했는데 1980년 보수주의 후보를 지지하는 이데올로기 PAC인 National Conservative Political Action Committee(NCPAC)가 그 좋은 예이다. 1980 연방의회 선거에서 NCPAC은 6명의 민주당 소속 현직 상원의원들을 낙선시키기 위해 대대적인 후보무관련 선거운동을 감행했다. 이러한 선거운동은 물론 흑색선거운동으로 나타났으며 NCPAC은 120만 달러를 썼다.⁴⁾ 그 결과 NCPAC이 겨냥한 6명의 현직 민주당 상원의원 중 4명이 낙선했는데 그 후 후보무관련 선거운동은 이데올로기 PAC들은 물론 다른 종류의 PAC들의 관심의 대상이 되었고 미국정치에서 적지 않은 파장을 일으켰다. 1980년 선거에서 전체 후보무관련 선거운동의 93%가 이데올로기 PAC들에 의해 행해졌고 전체 후보무관련 선거운동의 75%가 흑색선거운동이었다. 1982 선거에서는 이데올로기 PAC들이 후보무관련 선거운동의 84%를 차지했고 전체 후보무관련 선거운동의 80%가 흑색선거운동이었다(Sabato 1984).

후보무관련 선거운동이 그 시작에 있어서 압도적으로 이데올로기 PAC에 의해 주도된 이유는 무엇보다도 이데올로기 PAC의 조직적인 특성에 기인한다고 볼 수 있다. 모조직(parent organization)이 있는 PAC들의 경우 선거자금은 모조직의 구성원들로부터 모금되기 때문에 PAC은 기부 대상 후보와 범위 그리고 액수를 정하는데 있어서 정도의 차이는 있지만 모조직의 영향을 받는다. 이러한 경향은 후보무관련 선거운동에 있어서도 마찬가지이다. 예를 들면, 자동차판매업자 PAC(Dealers Election Action Committee)은 선거자금을 기부하고 후보무관련 선거운동을 행하는데 있어서 기부금의 모금 대상인 모조직 즉, 자동차판매업자협회(National Automobile Dealers Association)의 영향을 받는다. 그러나 모조직이 없는 이데올로기 PAC에 있어서 기부금은 모조직으로부터 모금되는 것이 아니라 일반 개인에 대해 우편모금의 형식으로 이루어지고 기부금에 대한 운영도 대부분 소수의 지도자를 중심으로 이루어지기 때문에 매우 독립적이고 책임의 소재가 분명하지 않다. 따라서 이데올로기 PAC들의 선거자금 기부는 당선가능성이 적음에도 불구하고 그들의 입장을 옹호하는 후보에게 대담하고 때로는 무모하게 이루어지는 경우가 많다. 반대로 그들의 입장을 반대하는 현직의원을 흑색선거운동을 통해 낙선시키기 위해 이데올로기 PAC들은 가장 덜 규제된 정치적 표현의 형태이면서 동시에 그들의 목적이나 수단에 부합하는 후보무관련 선거운동을 선호하게 된다(Sorauf 1988).

1980년 이후 급격히 증가하기 시작한 후보무관련 선거운동은 1984년 선거에서 그 전성

3) 연방선거관리위원회는 정치활동위원회(PAC)를 다음 6 종류로 구분한다: 노동조합 PAC(labor PAC), 기업 PAC (corporate PAC), 비주식회사 PAC(corporation without stock PAC) 협동조합 PAC(cooperative PAC), 동종업자 PAC(trade/membership/health PAC), 무연고 PAC(nonconnected PAC). 이들 중 무연고 PAC은 이데올로기 PAC(ideological PAC)이라고도 불리는데 다른 5 종류의 PAC들과는 달리 모조직(parent organization) 혹은 후원조직(sponsoring organization)이 없는 것이 특징이며 보수주의, 자유주의, 단일쟁점, 인종, 동성연애자, 천 이스라엘 PAC등이 여기에 속한다.

4) Congressional Quarterly Press, 1982, Dollar Politics (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press), p. 87.

기를 맞게 된다. <표 1>을 보면 대통령 선거에서는 1976년에서 1984년 사이에 10배이상 증가했으나 가장 최근의 대통령 선거인 1996년에는 1976년 수준이하로 감소했음을 알 수 있다. 한편 의회선거에서 후보무관련 선거운동은 1984년까지 꾸준히 증가하고 1986년에는 1984년의 약 2배로 증가한다. 그 후 1990년에는 감소 추세를 보이다가 1994년부터 1998년까지 다시 증가하고 있다. 대통령 선거와 의회선거를 합한 후보무관련 선거운동의 비용의 추세를 보면 1984년을 정점으로 감소하는 경향을 보인다. 본 논문의 다음 부분에서는 1980년대와 1990년대의 연방선거에서 후보무관련 선거운동비용의 증가 요인과 감소 요인을 각각 분석해 보도록 하겠다.

IV. 후보무관련 선거운동의 증가 요인

앞서 언급했듯이 연방대법원의 판결 이후 후보무관련 선거운동의 전성기는 대통령선거와 의회선거에서 약간의 시간 차이가 있기는 하나--대통령선거에서는 1984년, 의회선거에서는 1986년--두 종류의 선거를 합해서 분석해보면 1984년까지 약 10배 이상의 급격한 증가세를 보여준다. 이러한 급격한 증가 추세는 다음의 요인들로 설명할 수 있다.

첫째, 연방선거운동법이 후보나 PAC, 그리고 정당에 대한 기부금에 한도를 설정하고 있는 반면 후보무관련 선거운동은 기부의 형태가 아니기 때문에 선거운동에서 자금을 후보의 당선이나 낙선을 위해 무제한으로 쓸 수 있다는 것이다. 현행 연방선거운동법에 의하면 개인이 연간 한 후보에게 기부할 수 있는 한도액은 \$1,000이며 개인이 연간 PAC에 기부할 수 있는 한도액은 \$5,000이다. PAC이 한 선거에서 한 후보에게 기부할 수 있는 한도는 \$5,000이다.⁵⁾ 특히 대통령 본선거에서 후보가 공영자금(public fund)을 받는 경우에는 자금의 기부를 받을 수 없다. 이러한 기부의 한도 때문에 자금이 풍부한 PAC은 후보의 당선이나 낙선을 위해 후보무관련 선거운동에 관심을 갖기 시작했다. 다시 말해서 1980년대 후보무관련 선거운동 증가의 가장 큰 요인은 무엇보다도 PAC들이 기부금 한도를 우회하기 위한 수단으로써 후보무관련 선거운동을 이용했다는 것이다. 그 비용에 한도가 없고 선거자금의 기부로 분류되지 않는 후보무관련 선거운동은 후보에 대한 기부금에 한도가 정해진 연방선거에서 자금이 풍부한 PAC들에게 매우 매력적인 선거운동 방식으로 각광받게 되었다. 둘째, 이러한 후보무관련 선거운동의 특성은 1980년 선거에서 NCPAC에 의해 대대적인 흑색선거운동으로 이어졌고 결과는 매우 성공적이었다. NCPAC이 목표로 한 6명의 현직 상원의원 중 4명이 낙선하자 매스미디어는 이 사건을 대대적으로 다루었고 1980년 이후 선거에서 많은 PAC들이 후보무관련 선거운동을 시도하는 직접적인 요인이 되었다.

5) 여기서 한 선거라 함은 예비선거 혹은 본선거를 뜻한다. 따라서 PAC은 한 후보에게 예비선거에서 \$5,000 그리고 본선거에서 \$5,000, 합계 \$10,000까지 기부할 수 있다.

<표 1> 후보무관련 선거운동 비용:1980-1998

단위: 백만 달러

연도	대통령선거	의회선거	합계
1975-1976	\$1.64	\$.39	\$2.04
1977-1978	0	.32	.32
1979-1980	13.74	2.34	16.08
1981-1982	.09	5.75	5.85
1983-1984	17.47	5.95	23.42
1985-1986	.84	9.36	10.20
1987-1988	13.65	7.12	20.77
1989-1990	2.31	4.42	6.73
1991-1992	4.06	6.58	10.64
1993-1994	.11	4.97	5.08
1995-1996	1.41	9.15	10.56
1997-1998	.03	9.31	9.34

*출처: 연방선거관리위원회 자료를 편집.

*후보무관련 선거운동비용은 대통령 선거에서 높은 증가를 보이기 때문에 선거운동비용의 분석은 대통령선거의 해(1980, 1984, 1988, 1992, 1996)와 의회선거만 실시된 해(1982, 1986, 1990, 1994, 1998)를 구분해서 이루어져야 한다.

셋째, 개인이나 PAC이 후보에게 선거자금을 직접 기부하는 경우 기부금은 후보에 의해 관리되고 쓰여지기 때문에 기부자는 그들이 기부한 돈에 대한 통제권이 없다. 따라서 기부자가 자신이 기부한 기부금의 영향이나 효과를 느끼지 못하는 반면 후보와는 독립적으로 행동하는 후보무관련 선거운동자는 선거운동비에 대해 직접적인 통제와 관리를 하기 때문에 그들이 쓰는 돈에 대한 효과나 영향을 직접 느낄 수 있는 이점이 있다. 이러한 특성은 특히 많은 선거자금을 기부하는 PAC들에게는 매우 효율적인 선거자금 운용방식으로 인식되어 후보무관련 선거운동의 증가에 이바지하였다.

넷째, 앞서 후보무관련 선거운동이 단일쟁점그룹을 대표하는 이데올로기 PAC들의 조직적인 특성에 적합하다는 것을 언급했는데 1980년대는 무엇보다도 이러한 이데올로기 PAC들이 현저하게 증가했다. 1982년에 약 750개 정도였던 이데올로기 PAC은 1988년에 이르러 약 1,350개로 증가했고 그들이 후보무관련 선거운동에 쓴 선거자금은 1982년의 480만 달러에서 1988년에는 1600만 달러로 급증했다.⁶⁾ 이 사실은 이데올로기 PAC의 수적 증가가 그

6) Federal Election Commission, 1989, FEC Reports On Financial Activity 1987-1988: Final Report, Party and Non-Party Political Committees, vol. 1 (Washington, D.C.); and Margaret Ann Latus, "Assessing Ideological PACs: From Outrage to Understanding," in Money and Politics in the United

들의 주요 선거운동 방식인 후보무관련 선거운동의 증가에 직접적인 관계가 있음을 보여 준다.

다섯째, 이데올로기 PAC이외에 후보무관련 선거운동에 관심을 보이고 참여하기 시작한 PAC에는 일부 동종업자 PAC(trade PACs)들이 있다. 이들 중 대표적인 것은 미국의사협회(American Medical Association)의 AMPAC(American Medical Political Action Committee)과 전국부동산업자협회(National Association of Realtors)의 RPAC(Realtors Political Action Committee)을 들 수 있다. 그들은 1978년부터 이미 후보무관련 선거운동에 대해 소규모의 시험적 시도를 시작했는데 1980년대에 들어서는 대표적인 후보무관련 선거운동 PAC으로써 자리를 굳히게 된다. 1986년에 RPAC은 약 170만 달러를 써 전체 후보무관련 선거운동 PAC중 2위를 그리고 AMPAC은 약 155만 달러를 써 3위를 차지한다.⁷⁾ 그러나 RPAC과 AMPAC이 후보무관련 선거운동에 있어서 다른 동종업자 PAC들의 경향을 대표하는 것은 아니다. 동종업자 PAC들은 이데올로기 PAC들과는 달리 모조직을 가지고 있기 때문에 선거자금 기부의 범위와 액수를 정하는데 있어서 모조직이 없는 이데올로기 PAC들과는 달리 많은 제약을 받는다. 그럼에도 불구하고 AMPAC과 RPAC 같은 동종업자 PAC이 후보무관련 선거운동에 많은 자금을 쓸 수 있었던 이유는 그들이 이미 그들의 이익에 부합되는 대부분의 후보들--현직과 그리고 도전자--에게 직접기부 형태로 선거자금을 제공했기 때문에 남은 자금을 그들이 직접 통제할 수 있고 선거운동에 대한 영향과 효과를 직접적으로 느낄 수 있는 후보무관련 선거운동에 배정할 수 있었던 것이다. 따라서 동종업자 PAC들 중 후보무관련 선거운동이 가능한 것들은 AMPAC과 RPAC 같은 자금이 풍부한 PAC들이며 풍부한 자금을 확보하지 못하는 대부분의 다른 동종업자 PAC들에게는 후보무관련 선거운동은 어렵다고 볼 수 있다.

V. 후보무관련 선거운동의 감소 요인

위에 설명한 증가 요인에도 불구하고 <표 1>에서 보듯이 1984년 선거 이후에는 후보무관련 선거운동은 그 추세가 점점 감소되는 것을 알 수 있다. 특히 본선거에서 기부가 금지되는 대통령선거에서 더욱 선호되었던 후보무관련 선거운동은 1996년 대통령 선거에서는 1976년의 수준 이하로 떨어져 2000년 대통령선거에서는 그 존재를 보장받기 어려울 정도로 감소했다. 약 20년 동안 지속되어 오던 후보무관련 선거운동이 과거 10여년 동안 감소 추세로 돌아서다가 근래에 와서 쇠퇴기로 접어든 이유에 대해서는 다음의 요인들을 생각해 볼 수 있다.

후보무관련 선거운동에는 선거운동자의 메시지를 전달할 수 있는 매체--예를 들면 범퍼스티커, 인쇄물, 라디오, 신문, 또는 텔레비전--가 필요하기 때문에 직접기부보다는 일반적으로 훨씬 많은 비용이 든다. 또한 후보무관련 선거운동을 위해서는 복잡한 관련법으로 인해 법적인 자문이 필요할 뿐만 아니라 연방선거관리위원회에 상세한 보고를 해야 하기 때문에 직접기부에 비해 훨씬 많은 비용과 번거로움을 수반함으로써 개인이나 혹은 자금이 풍

States, ed. Michael J. Malbin, 1984 (Chatham: Chatham House), p. 143.

7) 1980년에 AMPAC은 이미 후보무관련 선거운동 지출에 있어서 모든 PAC 중 9위를 차지했다. AMPAC은 이어 1988년에는 7위를 차지했고 RPAC은 1988년에 4위를 차지함으로써 이데올로기 PAC이 대부분의 후보무관련 선거운동분야에서 이채를 띠기 시작했다.

부하가 많은 PAC들이 후보무관련 선거운동을 하기에는 많은 어려움이 따른다.⁸⁾ 기존의 조직을 가지고 있는 PAC이 후보무관련 선거운동을 주관하는 경우에도 별도의 인력과 자원이 필요한데 그 이유는 법적 자문 이외에도 효과적인 선거운동을 위해서는 여론조사를 통해 목표로 하는 후보에 대한 지속적인 관찰과 연구가 필요하기 때문이다.⁹⁾ 이러한 높은 비용은 PAC들이 후보무관련 선거운동을 지속적으로 치르게 하는데 무엇보다도 가장 큰 장애물이 되었다고 볼 수 있다. 특히 후보무관련 선거운동을 가장 선호하던 이데올로기 PAC들은 인력과 자원을 공급해 주는 모조직이 없어 이러한 선거운동을 위한 간접비(overhead)의 지출이 과다해 질 수밖에 없다. 따라서 이데올로기 PAC들이 후보무관련 선거운동에 쓰는 비용의 많은 부분은 이러한 간접비에 투자되어 사실상 큰 효과를 거둘 수 없었던 것이 그 감소의 한 요인이라고 볼 수 있다.¹⁰⁾

두 번째의 감소 요인은 후보무관련 선거운동을 행하는 개인이나 PAC이 후보와 후보의 선거진영으로부터 독립성 즉, 무관련성을 유지하기가 쉽지 않다는 것이다. 그러한 선거운동의 희생자라고 생각하는 후보는 후보무관련 선거운동자와 그가 지지하는 후보의 공모나 결탁에 대한 증거를 찾는 경우가 있고 그런 경우에 선거운동자가 독립성을 증명해야하는 부담을 가지게 된다.¹¹⁾ 이러한 부담 역시 궁극적으로 후보무관련 선거운동의 감소에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

셋째, 개인이나 PAC이 그들에게 적대적인 후보를 대상으로 흑색선거운동 방식을 빌어 후보무관련 선거운동을 했을 경우 오히려 그들에게 호의적인 상대후보에게 피해를 끼칠 수가 있다. 유권자들이 그러한 흑색선거운동을 불공평하거나 비열하다고 느끼는 경우 그 피해는 의외로 후보무관련 선거운동자가 선호하는 후보에게 돌아오는 경우가 있을 수 있다. 왜냐하면 유권자들은 흑색선거운동의 주체가 누구인지를 구별하기 힘들기 때문이다. 따라서 후보무관련 선거운동이 흑색선거운동의 형태로 행해지는 경우에는 예상과는 반대의 결과가 초래될 수 있다. 특히 이데올로기 PAC들이 선호하는 후보무관련 선거운동은 주로 그들에게 적대적인 현직의원을 겨냥한 흑색선거운동으로 이어지는 경향이 많았는데 이러한 선거운동은 예상 밖의 결과를 초래하는 경우가 많아 이데올로기 PAC들의 지지를 주로 받는 공화당 내부에서조차 많은 반발이 있어왔다.¹²⁾

8) 개인이 후보무관련 선거운동을 하는 경우 그 비용이 \$250 이상인 모든 경우에 연방선거관리위원회에 보고해야 한다.

9) 미국내 가장 영향력 있는 이익단체의 하나인 미국의사협회(American Medical Association)의 PAC인 American Medical Political Action Committee(AMPAC)의 후보무관련 선거운동의 지출내역을 보면 TV와 라디오 방송 시간을 사는 것 이외에도 선거구의 유권자들을 상대로 특정 후보에 투표하도록 설득하는 phone banks 혹은 direct mail 같은 유권자 접촉(voter contact), 최소한 선거 약 1년 전부터 선거구의 유권자를 대상으로 실시하는 여론조사인 benchmark survey, benchmark survey 직후에 후보의 지명도 등을 다시 조사하는 follow-up survey, 선거구의 정당지도자, 지도층 인사들을 대상으로 실시하는 opinion leader survey, 선거구의 등록된 유권자의 명부를 인구통계학적으로 분석하는 선거인명부분석(voter file products), 그리고 선거운동에 관계되는 선거구의 지방신문 기사를 분석하는 clipping service 등이 있다. FEC의 마이크로필름 자료 86 FEC/414, 418, 423, 431, 442, 446 그리고 88 FEC/547, 556, 563, 569 참조.

10) 후보무관련 선거운동의 선두주자인 NCPAC은 1984년에 이르러 많은 빛을 지게된다. 공화당 대통령 후보인 레이건을 위해 매우 큰 규모의 후보무관련 선거운동비를 지출했으나 비용의 많은 부분은 간접경비와 우편모금에 지출되었다(Rozell and Wilcox 1999).

11) 1980년 대통령 선거에서 카터-몬데일 재선위원회(Carter-Mondale Reelection Committee)는 레이건(Reagan)을 지지하는 후보무관련 선거운동이 Reagan의 선거진영과 독립적으로 이루어지지 않았다는 것을 근거로 레이건 후보가 공영자금을 받을 수 있는 자격을 박탈할 것을 연방선거관리위원회에 요청했으나 기각 당했다. 그 후 법원에 제소했으나 역시 성공하지 못했다.

12) 1982년 상원선거에서 NCPAC은 매사추세츠(Massachusetts)주의 민주당 현역후보인 Edward Kennedy

1980년대 중반까지 미국 연방선거에서 큰 변수로 작용하던 후보무관련 선거운동의 추세가 근래에 들어 급격히 감소한 이유는 주로 위에 언급한 세 가지에 주로 기인한다고 볼 수 있다. 이외에 서론에서 소개했듯이 최근에 연방선거에 등장한 쟁점지지 선거운동(issue advocacy)도 향후 후보무관련 선거운동의 감소에 영향을 미칠 가능성이 큰데 거기에 대해서는 다시 논의하도록 하겠다.

VI. 후보무관련 선거운동에 관한 시각

1. 부정적 시각

1976년에 시작되어 1980년대의 전성기를 거쳐 1990년대에 이르러 그 세력이 약해진 후보무관련 선거운동에 대해 지금까지도 미국정치에서 많은 찬반 양론이 대두되었다. 반대 입장을 취하는 사람들은 후보무관련 선거운동이 기부금에 한도를 설정하고 있는 연방선거자금 개혁을 훼손한다고 주장한다. 연방대법원의 Buckley v. Valeo 판결에서 화이트(Byron R. White)판사는 후보무관련 선거운동이 대대적으로 기부금 한도에 대한 회피를 유발시킬 것이라고 주장하면서 반대의견을 피력했다. 그밖에도 많은 부정적인 시각이 존재하지만 본 논문에서는 중요한 반대 의견 세 가지를 정리해 보겠다.

소라우프(Frank J. Sorauf)는 후보무관련 선거운동은 선거운동자 뿐만 아니라 후보의 책임의 소재를 불분명하게 한다고 주장한다. 후보와 무관한 개인이나 PAC이 그 후보를 돕기 위해 상대 후보에 대한 비난을 했을 경우 유권자들은 그 후보에게 그 책임을 물을 수 없고 특히 선거운동이 흑색 양상을 띠는 경우에는 더욱 그럴 수밖에 없다는 것이다. 더욱이 유권자들은 선거에서 흑색선전을 한 후보에게 투표하지 않음으로서 그 후보에 대해 불만을 나타낼 수 있는 반면 후보와는 무관하게 흑색선전운동을 주도한 선거운동자에게는 불만을 나타내거나 제재를 가할 수 있는 방법이 없다는 것도 후보무관련 선거운동의 문제라고 지적한다(Sorauf 1984-1985). NCPAC의 설립자 중 한 명이면서 후보무관련 선거운동의 선구자인 테리 돌란(Terry Dolan)조차도 역시 후보무관련 선거운동은 책임의 소재를 불분명하게 할 뿐 아니라 정치과정에 바람직하지 못한 요소라고 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고 그는 더 효과적인 방법을 찾을 때까지 후보무관련 선거운동을 계속할 수밖에 없다고 말한다(Alexander and Haggerty 1981).

두 번째의 부정적인 시각이 지적하는 것은 후보무관련 선거운동은 그 비용에 있어서 한도가 없기 때문에 연방선거운동법의 가장 기본적인 취지에 어긋난다는 것이다. 1972년에 입법된 연방선거운동법의 가장 중요한 의미는 부유한 실업가와 기업가들이 거액의 선거자금에 의해 선거과정에 영향력을 행사함으로써 정치적 이익을 얻는 것을 방지하고 다수에 의한 소액의 기부금제도를 정착시키는 것이었다. 그러나 후보무관련 선거운동을 통해 연방선거운동법의 기부금 한도를 합법적으로 우회하는 것은 그것에 대해 부정적인 시각을 가지고 있는 사람들에게는 많은 정치헌금을 하는 부유층들이 1970년대 이전과 같이 선거과정에 영향력을 행사할 수 있음으로써 정치적 이익을 취할 수 있다고 생각한다.

와 메릴랜드(Maryland)주의 민주당 현역후보인 Paul Sarbanes에 대해 대대적인 흑색선전운동을 감행했으나 결과적으로 두 현역후보에게 유리하게 작용해 무난히 재선되었다(Cantor 1982; Sabato 1985).

개인이나 PAC에 의한 선거운동이 후보무관련 선거운동이 되기 위해서는 선거운동자와 후보 혹은 후보의 선거진영과 어떠한 형태의 협조가 있어서는 안 된다는 것은 앞서 언급한 바 있다. 그러나 또 다른 논쟁은 개인이나 PAC의 후보무관련 선거운동이 사실상 후보로부터 독립성이 어느 정도 유지되는지의 문제이다. 후보무관련 선거운동에 대해 비판적인 사람들은 후보의 선거운동 전략은 매스미디어를 통해 대체로 파악이 가능한 점을 고려할 때 후보와 무관한 개인이나 PAC이 후보무관련 선거운동을 행함에 있어서 후보측의 전략에 그들의 전략을 전혀 맞추지 않는다는 것은 거의 불가능하다고 주장한다. 양측 모두 현재 후보의 선거운동에서 잘되고 있는 점과 잘 되지 않고 있는 점을 잘 알 수 있고 또 후보에게 어떠한 점이 특정 시점에서 가장 도움이 되는 지를 파악할 수 있기 때문에 직접적인 접촉이 없다 하더라도 어느 정도의 조정이 이루어질 수 있다는 것이다. 특히 개인이나 PAC이 어느 후보를 돕기 위해 상대 후보에 대해 흑색선거 양상을 띤 후보무관련 선거운동을 할 때 이러한 문제는 더욱 분명해진다. 왜냐하면 독자적인 개인이나 PAC 그리고 그들이 돕고자 하는 후보 진영은 이미 매스미디어를 통해 공표되거나 광고된 상대 후보의 전략을 잘 알고 있을 가능성이 매우 높기 때문이다. 그러나 무엇보다도 선거운동자와 후보의 무관성은 그들이 과거에 어떠한 형태로든 지의 관계가 있었을 경우에는 형식적인 것에 불과하게 되는데 사실 이러한 점은 연방선거관리위원회의 규정에서도 다루어지지 않고 있다. 그러나 후보무관련 선거운동의 옹호자들은 과거의 관계에 대한 규정은 시민에 대한 부당한 제지이며 선거운동자가 후보무관련 선거운동에 대한 정의에 있어서 연방선거관리위원회의 규정을 엄격하게 지키는 한 위법 행위가 되지 않는다고 공박한다(Cantor 1982).

2. 긍정적 시각

후보무관련 선거운동을 지지하는 자들이 가장 강력하게 내세우는 점은 역시 후보무관련 선거운동의 헌법적 권한이다. 지지자들은 주장하기를 후보무관련 선거운동은 시민의 헌법적 권한의 토대이며 헌법 수정 제 1조인 '언론과 표현의 자유'의 문제이지 연방선거운동법의 허점에서 유래된 것은 결코 아니라고 주장한다. 알렉산더(Herbert E. Alexander)는 후보무관련 선거운동은 시민들이 그들의 정치적 정서를 표출할 수 있는 좋은 안전 밸브라고 비유하고 있다(Light 1980).

후보무관련 선거운동에 대한 다른 긍정적 시각은 위의 첫 번째 주장에 비해 설득력이 떨어지는 하나 미국의 양대 정당의 서로 다른 정치 철학으로 거슬러 올라간다. 일반적으로 후보무관련 선거운동은 보수주의 공화당 후보를 돕기 위해 행해지고 있고 이것은 민주당 후보와 민주당에 크고 작은 피해를 입히고 있는 것은 사실이다. 후보무관련 선거운동의 가장 큰 이용자인 이데올로기 PAC들과 소수의 자금이 풍부한 동종업자 PAC들은 대부분 보수주의를 표방하는 친 공화당 PAC들이다. 그들은 공화당 후보를 위해 혹은 민주당 후보를 반대하기 위한 수단으로 후보무관련 선거운동을 주로 이용하고 있는 점으로 보아 후보무관련 선거운동은 보수주의 후보들에게 압도적으로 많은 혜택을 주고 있다는 것을 부인하기 힘들다. 그러나 후보무관련 선거운동의 옹호자들은 이러한 보수주의 후보에 대한 혜택은 자유주의 민주당 후보들을 위해 노동조합(labor union)이 쓰는 막대한 선거자금에 대해 균형을 맞추어 양당의 선거운동 자금에 대한 불균형을 해소시킨다고 생각한다. 자유주의 민주당 후보를 지지하는 노동조합 PAC들은 매 선거 때마다 노동조합의 간부들과 회원들

사이의 내부적 의사소통과 유권자등록(voter registration)을 유도하기 위해 막대한 선거자금을 쓰고 있음에도 불구하고 연방선거관리위원회는 그러한 비용에 대한 제한과 상세보고에 대한 규정을 두지 않고 있는데 후보무관련 선거운동 옹호자들은 오히려 이러한 점들을 법의 허점이라고 공격하고 있다. 따라서 자유주의를 지지하는 이들이 후보무관련 선거운동에 반대하는 이유는 다름이 아니라 후보무관련 선거운동이 보수주의 정치 철학을 옹호하는 자들에게 유리하기 때문이라는 주장이다(Cantor 1982).

위에서 다룬 후보무관련 선거운동에 대한 부정적 시각과 긍정적 시각은 NCPAC이 6명의 민주당 현직 상원의원을 낙선시키기 위해 펼쳤던 대대적인 흑색선거운동을 기점으로 가장 격렬하게 대립했다. 그러나 1982년 의회선거에서 NCPAC의 후보무관련 선거운동이 대실패로 끝나자 흑색선거운동의 효과에 대해 PAC들은 의심하기 시작했다.¹³⁾ 그 결과 1982년 까지 NCPAC을 선두주자로 이태올로기 PAC들에 의해 주도된 후보무관련 선거운동은 1984년 선거를 계기로 특정 후보를 옹호해 당선시키려는 시도로 바뀌게 된다. 이러한 변화는 후보무관련 선거운동에 대한 부정적인 시각을 급속도로 감소시켰고 결국 헌법적 권한을 기초로한 긍정적인 측면이 상대적으로 부각되는데 직접적인 요인이 되었다고 볼 수 있다<표 2 참조>.

VII. 쟁점지지 선거운동(Issue Advocacy)의 등장과 후보무관련 선거운동

1984년을 기점으로 1996년까지 미국의 연방선거에서 후보무관련 선거운동은 지속적인 감소 경향을 보이는데 거기에 대한 원인은 앞서 자세히 설명하였다. 이러한 감소 현상과는 대조적으로 1990년대에 들어 급격히 증가하는 선거운동이 등장하는데 이는 바로 쟁점지지 선거운동이다. 후보무관련 선거운동 자체가 1984년 이후 지속적인 감소를 보였기 때문에 현시점에서 쟁점지지 선거운동의 등장과 후보무관련 선거운동의 감소추세의 상관관계를 밝히기는 쉽지 않다. 그러나 쟁점지지 선거운동의 특성을 면밀하게 관찰해 보면 후보무관련 선거운동의 미래를 진단하는데 많은 도움이 되리라고 생각한다. 쟁점지지 선거운동은 아직 미국에서조차 일반에게 매우 생소한 개념이기 때문에 잠시 설명을 한 후에 후보무관련 선거운동과 다시 연결시켜 생각해 보기로 하겠다.

13) 1982년 의회선거에서 NCPAC은 최소한 12명의 상원과 하원후보를 목표로 흑색선거운동을 후보무관련 선거운동 방식으로 강행했으나 그 중 1명만 낙선했을 뿐이다 이후 이러한 흑색선거운동의 표적이 된 후보들은 이를 오히려 득표율을 높이는 전략으로 이용하기도 했는데 이는 앞서 설명한 바와 같이 흑색선거운동의 성격을 띤 후보무관련 선거운동이 오히려 지지하는 후보에게 불리하게 작용 될 수 있어 후보무관련 선거운동이 감소하는 요인이 되었다고 볼 수 있다. NCPAC은 1982년 의회선거에서 흑색선거에 약 3백만 달러를 쓴 반면 후보를 당선시키기 위해서는 약 14만 달러를 썼다. 그 후 NCPAC은 1984년 선거에서 후보무관련 선거운동 비용을 3배 이상 늘렸으나 대부분 대통령선거에서 보수주의 공화당 후보인 레이건을 당선시키기 위한 후보무관련 선거운동에 썼기 때문에 의회후보에 대한 흑색선거운동은 현저히 감소했다.

<표 2> 이데올로기 PAC들의 후보무관련 선거운동 비용의 변화 : (1984-1998)

연도	후보옹호선거운동(F or)	흑색선거운동 (Against)	합계
1983-1984	\$17,099,345	\$1,985,760	\$19,085,105
1984-1986	4,559,275	1,144,466	5,703,741
1987-1988	13,345,836	2,900,950	16,246,786
1989-1990	3,541,527	875,767	4,417,294
1991-1992	4,982,042	1,383,434	6,365,476
1993-1994	1,701,952	875,370	2,577,322
1995-1996	3,498,365	1,036,087	4,534,452
1997-1998	2,164,710	248,165	2,412,875

*출처: 연방선거관리위원회의 자료를 편집.

1. 쟁점지지 선거운동의 정의와 특징

쟁점지지 선거운동의 정의는 다음과 같다: 쟁점지지 선거운동은 특정 후보의 특정 이슈에 대한 입장을 지지하기 위한 선거운동을 일컬으며 쟁점지지 선거운동은 특정 후보의 당선이나 낙선을 종용해서는 안 된다. 그러나 특정 후보를 지지하기 위한 혹은 반대하기 위한 쟁점지지 선거운동에서 그 후보의 당선이나 낙선을 종용하지 않는 한--즉, 그 후보에 투표하자고 하거나(vote for) 그 후보를 낙선시키자(defeat)라는 단어가 사용되지 않는 한--그 후보의 이름을 언급할 수 있다. 쟁점지지 선거운동이 후보무관련 선거운동과 비슷한 점은 개인이나 단체가 쟁점지지 선거운동을 할 경우 그 비용에 한도가 없다는 것이다. 그러나 후보무관련 선거운동과 다른 점은 쟁점지지 선거운동의 비용은 이익단체가 조직한 PAC 뿐 만 아니라 이익단체 자체로부터도 조달될 수 있고 연방선거관리위원회에 그 비용이 보고되지 않아도 된다는 것이다.

2. 쟁점지지 선거운동의 출현과 실태

쟁점지지 선거운동은 1976년 연방대법원에 의해 허가되었으나 1990년대에 이르러서야 두 개의 다른 연방순회법원(Circuit Courts)의 판결에 의해 비용의 한도가 없어졌다.¹⁴⁾ 그 후 1996년 연방대법원은 후보의 입장과 정책에 대한 “명백한 지지(express advocacy)”와 ”

14) 연방순회법원(U.S. Circuit Courts)과 연방항소법원(U.S. Courts of Appeals)은 같은 의미이며 미국에는 13개의 연방순회법원이 있다. 미국의 모든 지역은 12개의 연방순회법원 중 1개의 관할권에 속하며 13번째 순회법원의 관할권은 전국이다. 쟁점지지 선거운동의 비용 한도에 대해서는 1991년 제 1 연방 순회법원의 Federal Election Commission v. Faucher 판결과 1995년 제 4 연방 순회법원의 Federal Election Commission v. Christian Action Network 판결을 참조 할 것.

단순한 지지(mere advocacy)“를 구분하였는데 ”명백한 지지“는 특정 후보에 투표할 것을 종용하는 것을 포함한다고 정의하였다. 다시 말해서 특정 후보에 대해 투표를 종용하는 단어가 사용되지 않는 한 개인이나 단체는 그 후보를 위해 비용에 관계없이 선거운동을 할 수 있다는 것이다. 이러한 일련의 연방법원들의 판결은 후보무관련 선거운동을 허가한 1976년의 판결 보다 훨씬 더 파격적인 것이었고 미국 선거에서 향후 적지 않은 변화를 예상할 수 있다.

1996년 선거에서 미국에서 가장 규모가 크고 가장 영향력 있는 이익단체의 하나인 노동조합 AFL-CIO는 쟁점지지 선거운동에 3,500만 달러를 쓸 것이라고 발표했다. AFL-CIO는 주로 경쟁력이 약한 초선 공화당 현역 하원의원들을 포함한 약 100명의 공화당 하원의원들의 선거구에 출마하는 민주당 도전자를 지지하기 위한 계획을 세웠다. AFL-CIO는 그해 44개의 하원 선거구에서 27,000번의 TV 광고를 통해 2,500만 달러를 썼으며 민주당 후보의 쟁점을 지지하는 1,100만 달러에 이르는 유인물을 배포했다(Rozell and Wilcox 1999).

보수주의 후보를 지지하는 이익단체들도 AFL-CIO에 맞서 쟁점지지 선거운동을 시작했는데 그 중 대표적인 것으로 National Federation of Independent Businesses(NFIB)와 Citizens for Reform을 들 수 있는데 이들은 1996년 선거에서 각각 500만 달러와 200만 달러를 썼다. 1996년 선거에서 약 30개의 이익단체가 쟁점지지 선거운동에 쓴 비용은 적어도 1억 3500만 달러에 달하는 것으로 추정되는데 이 숫자는 후보무관련 선거운동 비용이 가장 많았던 1984년의 2300만 달러의 약 6배에 해당하는 액수이다(Beck et al. 1997).

VIII. 결론: 2000년 이후 미국의 선거운동

1996년에 본격적으로 모습을 드러낸 쟁점지지 선거운동은 그 특징상 앞으로 급격한 증가추세를 보일 것으로 예상된다. 1996년 선거에서 지출된 추정액을 고려해 볼 때 아직 정확한 자료가 없지만 1998년 선거에서도 엄청난 액수가 쟁점지지 선거운동에 쓰여졌다고 본다. 2000년 대통령 선거의 해에는 의회선거만 있는 해보다 더 많은 액수가 쟁점지지 선거운동에 쓰여 질 걸로 예상하면 후보무관련 선거운동은 머지 않아 그 자취를 감출지도 모른다. 후보무관련 선거운동의 문제점에서 살펴보았듯이 쟁점지지 선거운동 역시 향후 미국 선거에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 많다. 과거에는 후보가 직접 자신의 선거운동을 주관하고 자신의 입장을 표현했을 뿐 만 아니라 자신의 선거운동에 책임을 졌었다. 1976년 이후 20여년 동안 존재해온 후보무관련 선거와 이제 막 시작된 쟁점지지 선거운동의 가장 중요한 공통점은 그들이 후보의 의도와는 무관하게 선거운동을 주도하지만 책임은 지지 않는다는 것이다. 게다가 이익단체들과 그들이 세운 PAC들이 후보무관련 선거운동과 쟁점지지 선거운동에 쏟아 부는 엄청난 액수의 선거운동 비용은 후보 개인의 선거운동 비용과는 비교할 수 없을 만큼 그 규모가 크기 때문에 자칫 대부분 후보들의 선거운동은 이익단체들에 의해 주도되는 양상으로 갈 위험마저 배제할 수 없다. 다시 말해서 선거는 후보 중심에서 특정 쟁점을 놓고 싸우는 이익단체 중심이 될 수 있다는 것이다.

그러나 무엇보다도 염려되는 것은 1970년대 초에 시작된 선거자금 개혁이 그 뿌리부터 흔들릴 위기에 처할 수 있다는 것이다. 소액다수의 선거자금 기부 형태를 법제화함으로써

부유한 실업가와 기업가의 정치적 영향력을 줄이기 위해 시작된 개혁이 결국은 다시 후보 무관련 선거운동의 등장으로 사실상 선거운동비에 한도가 없어 졌고 다시 또 쟁점지지 선거운동의 출현으로 PAC을 거치지 않고 직접 선거운동을 할 수 있게 되었을 뿐 만 아니라 선거운동비 지출에 대한 보고조차 하지 않아도 되는 상황이 초래되었다. 결국 선거는 개인이나 단체가 후보에게 정해진 한도 내의 소액의 선거자금을 기부함으로써 후보 중심으로 치러지지 않고 거액의 선거자금을 후보와 상관없이 마음대로 주무르는 이익단체들에 의해 좌지우지 될 수 있는 가능성을 배제할 수 없는데 1996년 쟁점지지 선거운동에 지출된 이익단체들의 선거운동비는 그 증거라고 볼 수 있다.

결국 1970년대 이후 미국의 선거운동법의 역사는 소수의 다액기부를 금지시켜 정책결정 과정에서 소수의 영향력을 배제시키려는 노력과 시민의 기본권을 지키려고 하는 노력의 지속적인 대립이라고 볼 수 있는데 후보무관련 선거운동과 쟁점지지 선거운동에 관한 규정에서 보았듯이 연방대법원은 이러한 두 대립되는 입장의 중간위치에서 어느 한 쪽을 두둔하고 있지 않는 것은 분명하다. 왜냐하면 두 종류의 선거운동 중 어느 하나도 아무런 조건 없는 언론과 표현의 자유를 인정하고 있지는 않기 때문이다. 따라서 향후의 미국의 선거에서는 당분간 조건부적 언론과 표현의 자유에 기반을 둔 선거운동 방식이 자금이 풍부한 이익단체들에 의해 선호될 걸로 보이며 특히 최근에 나타난 쟁점지지 선거운동이 그들의 필요를 충족시켜 줄 것으로 예상된다.

<참고문헌>

- Alexander, Herbert E., and Haggerty, Brian A. 1981. *The Federal Election Campaign Act: After a Decade of Political Reform*. Report of a conference sponsored by Citizen's Research Foundation, Washington, D.C., April 2-3.
- Alston, Chuck. 1988. "PACs' Independent Expenditures Slow Down." *Congressional Quarterly Weekly Report* (November 5): 3185-3187.
- Beck, Deborah, et al. 1997. *Issue Advocacy Advertising During the 1996 Campaign*. Philadelphia: Annenberg Public Policy Center.
- Budde, Bernadette A. 1980. "Business Political Action Committees." In *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, pp. 9-25. Edited by Michael J. Malbin. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Cannon, Lou. 1981. "GOP Chief Decries Independent Efforts to Target Democrats on 'Single Issues'." *Washington Post*, April 28, A3.
- Cantor, Joseph E. 1982. *The Evolution of and Issues Surrounding Independent Expenditures in Election Campaigns*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, Report No. 82-87 GOV, May 5.
- Cigler, Allan J., and Loomis, Burdett A., eds. 1986. *Interest Group Politics*. 2nd ed. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Cohen, Richard E. "Spending Independently." 1986 *National Journal* 18 (December 6): 2932-2934.
- Congressional Quarterly Inc. 1982. *Dollar Politics*. 3rd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Eismeier, Theodore J., and Pollock, Philip H. III. 1985. "An Organizational Analysis of Political Action Committees." *Political Behavior* 7 (191-216).
- Federal Election Commission. 1985. *FEC Reports On Financial Activity 1983-1984: Final Report, Party and Non-Party Political Committees*, vol. 1, Washington, D.C.
- Federal Election Commission. 1988. *FEC Reports On Financial Activity 1985-1986: Final Report, Party and Non-Party Political Committees*, vol. 1, Washington, D.C.
- Federal Election Commission. 1989. *FEC Reports On Financial Activity 1987-1988: Final Report, Party and Non-Party Political Committees*, vol. 1, Washington, D.C.
- Federal Election Commission. 1991. *FEC Reports On Financial Activity 1989-1990: Final Report, Party and Non-Party Political Committees*, vol. 1, Washington, D.C.
- Federal Election Commission. 1994. *FEC Reports On Financial Activity 1991-1992: Final Report, Party and Non-Party Political Committees*, vol. 1, Washington, D.C.
- Federal Election Commission. 1995. *FEC Reports On Financial Activity 1993-1994: Final Report, Party and Non-Party Political Committees*, vol. 1, Washington, D.C.
- Federal Election Commission. 1999. "Summary of PAC Independent Expenditures 1995-1996" <http://www.fec.gov/finance/paciece.htm> (검색일 1999. 12. 10).

- Federal Election Commission. 1999. "Summary of PAC Independent Expenditures 1997-1998" <http://www.fec.gov/press/pacie98.htm> (검색일 1999. 12. 10).
- Glen, Maxwell. 1981. "liberal Political Action Committees Borrow a Page From the Conservatives." *National Journal* 13 (July 4,): 1197-1200.
- Glen, Maxwell. "How to Get Around the Campaign Spending Limits." *National Journal* 11 (June 23, 1979): 1044-1046.
- Glen, Maxwell. "Independent Spenders Are Gearing Up, and Reagan and GOP Stand to Benefit," *National Journal* 15 (December, 17, 1983): 2627-2631.
- Glen, Maxwell. "Spending Independently." *National Journal* 18 (June 21, 1986): 1533-1537.
- Latus, Margaret Ann. 1984. "Assessing Ideological PACs: From Outrage to Understanding." *In Money and Politics in the United States*, pp. 142-171. Edited by Michael J. Malbin. Chatham: Chatham House.
- Light, Larry. "Surge in Independent Campaign Spending." *Congressional Quarterly Weekly Report* 38 (June 14, 1980): 1635-1639.
- Malbin, Michael J. "Campaign Financing and the Special Interests." *Public Interest* 56 (Summer 1979): 21-42.
- Malbin, Michael J. "What Should Be Done about Independent Expenditures?" *Regulation* (Jan./Feb. 1981): 41-46.
- Malbin, Michael J., ed. 1980. *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.
- Rozell, Mark J., and Wilcox, Clyde. 1999. *Interest Groups in American Campaigns : The New Face of Electioneering*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.
- Sabato, Larry J. 1984. *PAC Power*. New York: Norton.
- Sorauf, Frank J. *Money in American Elections*. Glenview: Scott, Foresman/Little, Brown, 1988.
- Sorauf, Frank J. "Who's in Charge? Accountability in Political Action Committees." *Political Science Quarterly* 99 (Winter 1984-85): 591-614.