입법평가 연구 12-24-⑨

입법평가 적용사례 연구

미국의 의회 지원기관을 중심으로

김 현 수

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 연구 12-24-⑨

입법평가 적용사례 연구
- 미국의 의회 지원기관을 중심으로 -

김 현 수

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 적용사례 연구

- 미국의 의회 지원기관을 중심으로 -

A Case Study on the Application of Legislative Impact Assessment

- Legislative Support Agencies in the U.S. -

연구자 : 김현수(부연구위원)

Kim, Hyun-Soo

2012. 7. 20.

한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

Ⅰ. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

○ 종래 미국의 입법평가 제도 관련 연구는 연방 행정부내 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)을 중심으로 행정입법에 초점을 맞추어 이루어져 왔음

○ 반면, 연방의회에서 법률의 입법과정 중 이루어지는 입법평가적 요소에 관한 연구는 미진한 실정임

□ 연구의 목적

○ 동 연구는 미국의 입법과정에서의 (특히, 연방의회의 입법보조기관을 중심으로) 입법평가 요소에 관한 연구를 수행하여 우리의 상황에 적합한 입법평가 제도모형 제시를 위한 법정책적 함의를 탐색하고자 함

○ 그리고 고유한 입법권이 부여된 미 연방의회를 중심으로 이루어지는 전(全) 입법과정의 단계별로 검토하고, 연방의회의 3대 입법지원기관의 연방의회 입법과정에서의 기능을 분석하여 입법평가적 요소를 추출하고, 입법평가 사례를 분석하여 국내 입법평가 제도화 방안을 위한 정책적 함의를 도출하고자 함

Ⅱ. 주요 내용

□ 미국의 전통적 입법평가 형태: 규제영향분석

○ 미국은 행정명령 제12866호에 의해, 연방부처는 공중의 건강과 안정, 환경 혹은 미국 국민의 복지보호 또는 개선을 위하여 규제영향분석을 실시하고 있음

○ 최근 오바마 정부에서는 행정명령 제13563호가 공표되었고, 규제영향분석에 관한 새로운 행정명령으로서 규제의 개선과 규제의 검토에 관해 규정하고 있음

□ 연방의회 지원기관에서의 입법평가

○ 규제영향분석은 의회에서 제정되는 법률을 대상으로 하지 않고, 행정기관의 규칙만을 그 대상으로 하며, 비용-편익분석을 주요한 방법론으로 활용하고 있음

○ 반면, 연방의회에서 제정되는 법률은 일원적으로 제도화된 의미에서의 입법평가를 수행하고 있지는 않으나, 의회조사처(Congressional Research Service), 의회예산처(Congressioal Budget Office), 감사원(Government Accountability Office)과 같은 입법지원기관의 지원을 받아 다양한 형태의 평가를 거치고 있음

○ 또한, 입법지원기관은 기관별 성격과 임무에 따라, 일반적으로 입법의 과정을 대상으로 입법평가를 분류하는 방식인 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가에 해당하는 임무를 다양한 방법론을 활용하여 수행하고 있음

○ 즉, 규율대안의 탐색, 예상되는 부담, 법적 형식의 윤곽 설정의 기능을 담당하는 ‘사전적 입법평가’, 법형식적 법률초안을 각종 심사기준에 따라 분석하여 법형식적 법률초안을 최적화시키는 ‘병행 입법평가’, 그리고 법규정의 성과를 제시하며, 개정 또는 폐지의 근거로 작용하는 ‘사후적 입법평가’에 해당하는 각종 연구보고서, 정책보고서, 조사분석보고서의 형태로 연방의회의 입법과정에 투영되어 입법의 합리화·객관화에 기여하고 있음

주제어 : 입법평가, 규제영향분석, 의회법제처, 의회조사처, 의회예산처, 감사원

Abstract

Ⅰ. Background and Purposes

□ Background

○ Existing research on the legislative impact assessment in the United States has focused on the Regulatory Impact Analysis that assess administrative regulations with cost-benefit analysis.

○ By contrast, it has not dealt much with relevant factors regarding legislative impact assessment in the legislative process of the U.S. Congress.

□ Purposes

○ This research intends to analyze the U.S. legislative process, especially focusing on factors of the legislative impact assessment by the legislative support agencies.

○ To do this, it examines each stage of the legislative process of the U.S. Congress, and analyzes practical functions of the four legislative support agencies. It also analyzes some typical cases and seek policy implications for the Korean model of legislative impact assessment.

Ⅱ. Main Contents

□ Traditional Legislative Impact Assessment in the U.S.: Regulatory Impact Assessment

○ In 1993, President Clinton signed Executive Order 12866 that established the guiding principles agencies must follow when developing regulations, including encouraging the use of cost-benefit analysis, risk assessment, and performance-based regulatory standards. The executive order also established the regulatory planning process for each agency, delegating authority to the Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) to coordinate agency rulemaking efforts with the regulatory priorities of the President.

○ In 2011, President Obama signed Executive Order 13563, Improving Regulation and Regulatory Review, which calls on agencies to promote public participation and an open exchange of information, and perspectives among State, local, and tribal officials, experts in relevant disciplines, affected stakeholders in the private sector, and the public as a whole.

□ Legislative Impact Assessment Factors in the Legislative Support Agencies

○ RIA targets administrative regulations and conducts cost-benefit analysis as one of primary methods. On the other hand, laws enacted under the Federal Congress are not examined by the institutionalized legislative impact assessment like RIA.

○ However, legislative support agencies, the Congressional Research Service, the Congressional Budget Office, the Government Accountability Office, conduct various impact assessment, including ex ante, parallel, and ex post legislative impact assessment by adopting a variety of methodologies.

○ These various methodologies adopted by the U.S. legislative support agencies will suggest some policy implications for the design of the Korean legislative impact assessment model.

Key Words : Legislative Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis, Office of Legislative Counsel, Congressional Research Service, Congressioal Budget Office, Government Accountability Office

목 차

요 약 문 ····· 3

Abstract ····· 7

제 1 장 서 론 ····· 13

제 1 절 연구의 목적 ····· 13

제 2 절 연구의 범위 및 방법 ····· 14

제 2 장 전통적 관점에서의 입법평가: 규제영향분석 ····· 17

제 1 절 규제영향분석 개관 ····· 17

1. 규제영향분석의 법적 근거: 행정명령 제12866호 ····· 17

2. 규제영향분석의 방법론: 비용편익분석 ····· 20

제 2 절 최근의 규제영향분석 정책: 행정명령 제13563호 ····· 21

1. 국민의 참여 ····· 23

2. 통합과 개혁 ····· 24

3. 규제도구의 유연성 확보 ····· 26

4. 과학・기술적 정보의 객관성 확보 ····· 27

5. 기존 규정의 소급분석 ····· 27

제 3 절 소 결 ····· 31

제 3 장 연방의회 입법과정과 입법지원기관 ····· 35

제 1 절 연방의회 입법과정 및 특징 ····· 35

1. 하원과 상원의 입법과정 ····· 36

2. 양원의 조정과 대통령의 서명 ····· 40

제 2 절 의회조사처 ····· 41

1. 개 관 ····· 41

2. 입법과정에서 의회조사처의 역할 ····· 42

3. 조직별 주요업무 ····· 44

4. 사례분석 ····· 47

제 3 절 의회예산처 ····· 50

1. 개 관 ····· 50

2. 연방의회의 입법과정에서의 의회예산처의 역할 ····· 51

3. 의회예산처의 조사방법 및 업무수행의 기준 ····· 54

4. 사례분석 ····· 56

제 4 절 회계감사원 ····· 59

1. 개 관 ····· 59

2. 연방의회의 지원기관으로서 회계감사원의 역할 ····· 60

3. 회계감사원의 업무수행 ····· 62

4. 사례분석: 평가 설계 방법론에 관한 보고서 ····· 64

제 5 절 소 결 ····· 66

제 4 장 시사점 및 결론 ····· 69

참 고 문 헌 ····· 73

【부 록】

행정명령 제13579호 “규제개선과 규제검토”에 관한
독립 규제기관의 기관장에 대한 메모 ····· 79

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

2000년대 중반부터 국내에서 입법평가 연구가 본격화 된 이후, 외국의 관련 제도, 이론 및 사례연구와 더불어 최근에는 법경제학이나 설문조사 등 사회과학적 방법론을 활용한 학제적 접근을 통하여 개별 입법에 대한 입법평가 연구가 이루어지고 있다. 개별 연구의 축적을 기반으로 최근에는 입법평가의 정착을 위한 제도화 방안에 대하여 관심이 높아지고 있다.[1] 이러한 논의는 입법평가의 주체, 대상, 방법, 도입형태, 실효성 확보 등 다양한 관점이 그 대상이 될 수 있다. 실제로 최근까지 ①한국형 입법평가제도의 명칭에 관한 문제,[2] ②규제영향분석, 성별영향평가 등 기존의 각종 영향평가와의 관계 정립에 관한 문제,[3] ③입법평가의 실행과 관련한 한 다양한 방법론의 개발 등과 관련한 제도화에 따른 향후 과제 문제,[4] ④입법평가의 실행과 효용성 확보 등에 대한 논의가 이루어져 오고 있다.

입법평가의 제도화와 관련한 이러한 논의를 배경으로 동 연구는 미국에서의 입법평가, 특히 연방의회의 입법과정에서 입법지원기관이 수행하는 업무를 중심으로 입법평가적 요소에 관한 연구를 수행하고 이

1) 김수용, 입법평가의 개념과 제도화 방안, 입법평가연구 제1호, 2009; 김기표, 입법영향평가의 제도화에 관한 연구, 경희대학교 박사학위 청구논문, 2011 참조.
2) 윤석진, 입법과정에서의 입법영향평가와 사회입법평가의 활용, 법학논문집, 제34집 제1호, 2010; 김기표, 입법영향평가의 명칭과 개념에 관한 비판적 고찰, 입법평가연구, 제5호, 2011; 김준, 국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법, 입법학연구, 제7집, 2010 참조.
3) 김수용, 앞의 논문, 25면 이하 참조.
4) 정창화, 입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구, 한국행정연구원, 2004; 김현수 · 조영기, 사후적 입법평가를 위한 사례 연구 - 미국 연방파산법 개정의 영향에 대한 실증분석을 중심으로, 한국법제연구원, 2011 참조.

를 통하여 국내 입법평가 제도화 방안을 위한 법정책적 함의를 제시하고자 한다.

미국은 입법평가의 전통적인 요소 중 하나라고 할 수 있는 규제영향분석(RIA)과 관련한 제도의 마련과 실행에 있어 선도적인 역할을 수행한 것으로 평가받고 있다. 그러나 미국의 규제영향분석은 우리의 경우와 달리 정부기관의 규칙만을 대상으로 하며, 방법론적인 측면에서도 비용-편익분석이라고 하는 경제적 분석을 그 핵심에 두고 있다. 반면, 연방차원의 정책이 실질적으로 구체화되는 법률의 제정은 의회에서 이루어지고 있다. 그리고 연방의회의 입법과정에서는 전문성을 갖춘 의원 개인과 위원회, 그리고 다양한 형태의 전문적 분석, 연구, 평가 등의 업무를 수행하며 입법과정을 지원하는 전문화된 입법지원기관의 역할이 병행적으로 이루어지고 있다. 따라서, 고유한 입법권이 부여된 미 연방의회를 중심으로 이루어지는 입법과정에서 입법지원기관이 수행하는 기능을 분석하여 입법평가적 요소를 추출하는 것은 향후 국내의 입법평가 제도화 방안을 위한 법정책적 함의를 찾는데 유용할 것으로 판단된다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 수행을 위한 범위 및 방법은 다음과 같다. 동 연구의 필요성, 목적, 범위 및 연구의 수행방법에 대한 내용에 이어, 제2장에서는 미국내에서 이루어지고 있는 전통적인 입법평가의 형태 즉, 규제영향분석(RIA)에 대한 개관 및 최근의 발전 동향에 관해 검토한다. 아울러 미국내에서 규제영향분석 제도에 관한 논의를 살펴본다. 제3장에서는 연방의회의 입법과정에서 입법지원기관의 기능을 살펴보기 위하여 먼저 연방의회의 입법과정을 개관한다. 이어서 입법지원기관인 의회조사처(Congressional Research Service), 의회예산처(Congressioal Bud-

get Office), 회계감사원(Government Accountability Office)의 순으로 개별 기관에 대한 연혁적 개관, 조직, 연방의회의 입법과정에서의 입법평가 관련 기능, 업무수행 방법론을 중심으로 살펴본다. 이와 함께, 각각의 기관에서 수행했던 보고서를 검토하는 것으로 한다. 제5장에서는 국내 입법평가 제도화를 위한 법정책적 시사점을 제시하는 것으로 한다.

제 2 장 전통적 관점에서의 입법평가: 규제영향분석

제 1 절 규제영향분석 개관

1. 규제영향분석의 법적 근거: 행정명령 제12866호

미국은 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis: RIA)의 역사가 가장 오래된 나라로 평가받고 있으며, 1970년대 이후 이를 위해 다양한 행정명령이 공포되었다.[5] 연방차원의 규제영향분석은 법률(act)의 목적을 수행하기 위해 행정기관에 의해 정립되는 하위입법(subordinate legislation)이라고 할 수 있는 행정규칙(regulation or rule)만을 대상으로 이루어진다. 따라서, 의회에서 제정되는 법률은 그 대상에 속하지 않는다.

현재 미국의 규제영향분석과 관련한 정책에 법적 근거의 틀로서 작용하고 있는 것은 "규제의 계획 입안 및 심사(Regulatory Planning and Review)(1993년 9월 30일[6])"를 내용으로 하는 행정명령 제12866호이라고 할 수 있다.[7] 동 행정명령은 정부기관이 새로운 규제나 현존하는 규제에 대해 보다 나은 계획 하에 타 기관 및 규정과 조화를 이루게 하고, 행정기관의 규제정책결정과정(regulatory decision-making)을 재구성하여, 규제심사에 있어 완전성과 합법성을 회복시키는 동시에, 일반 공중에 대한 접근가능성과 공개성을 향상시키는 것을 목적으로 하고 있다.[8]

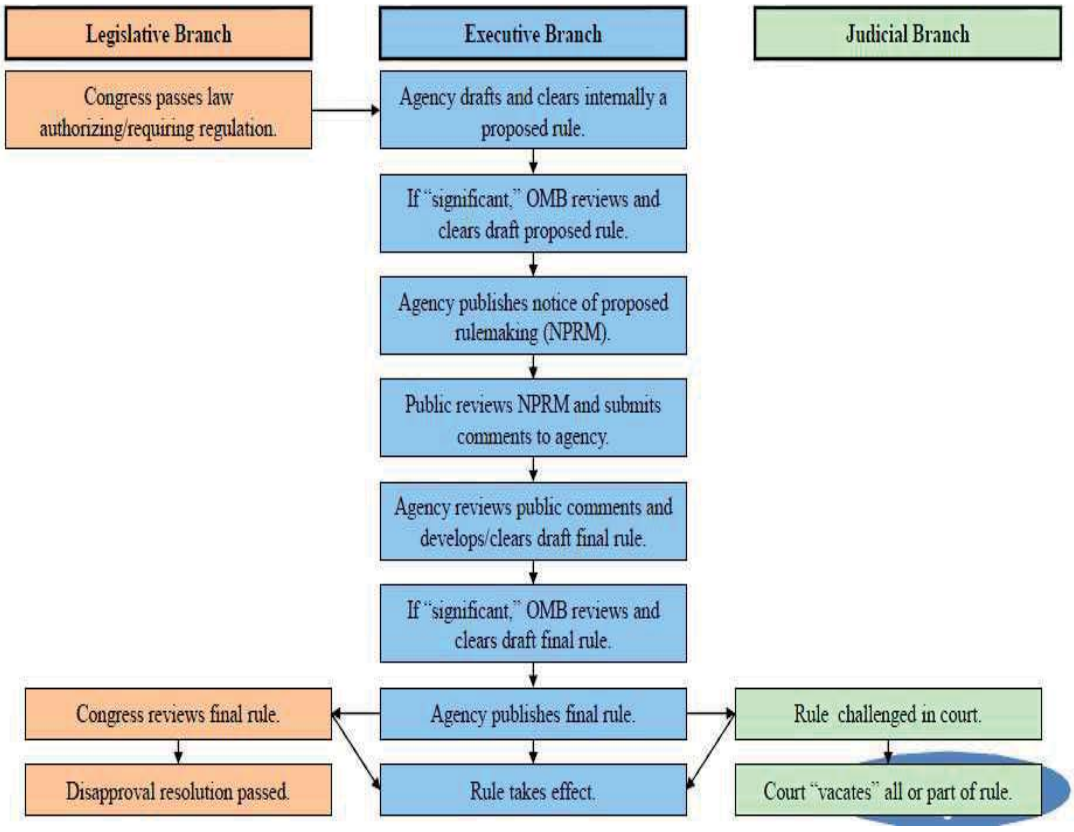
---

5) 예를 들어, Carter(D): EO 12044, Reagan(R): EO 12291, Bush Sr.(R): EO 12291 등이 있다. 미국의 규제영향분석의 연혁에 관한 상세는 박영도・한귀현, 주요국가의 입법평가 관련제도[II] - 미국의 규제영향분석제도, 한국법제연구원, 2007. 4 참조.

6) Executive Order 12866, "Regulatory Planning and Review," 58 Federal Register 51735, Oct. 4, 1993(이하 "EO 12866"이라 한다). EO 12866의 전문에 관한 번역은 박영도・한귀현, 주요국가의 입법평가 관련제도[II] - 미국의 규제영향분석제도, 한국법제연구원, 2007. 4, 53면 이하 참조.

7) 미국의 행정명령 제도에 관한 개관은 John Contrubis, Executive Orders and Proclamations, CRS Report for Congress #95-722A, March 9, 1999 참조.

8) EO 12866 전론 참조.



[그림 1] 연방 규칙 제정 절차(Federal Rulemaking Process)

출처: John F. Morrall III, US Experience with Regulatory Impact Analysis, 27 May 2009.

이를 위해 동 행정명령 제1항(a)에서는 규제의 이념을 다음과 같이 규정하고 있다.

> 연방부처는 법에 의해 요구되는 규칙, 법의 해석에 필요한 규칙 또는 공중의 건강과 안정, 환경 혹은 미국 국민의 복지의 보호 또는 개선에 있어 민간시장의 중대한 실패와 같은 절박한 공공의 필요성에 해당하는 규칙만을 공표하여야 한다.[9)]

9) EO 12866, Section 1.

상기와 같은 규제이념을 실현시키기 위해 동 행정명령은 규제와 관련한 문제나 위험의 확인, 대안의 확정 및 규제우선 순위 확인과 같은 12가지의 원칙을 제시하고 있다.[10] 이러한 원칙에 따라 행정기관은 규제행위를 하고자 하는 경우 행정기관의 규제목적, 중요 규제행위에 대한 계획의 요약, 비용편익분석 및 대체안, 규제행위의 법적 근거, 규제의 필요성 및 규제에 대한 행정기관의 장래 계획 및 관련 정보 등을 내용으로 하는 규제계획을 작성하여 관리예산처(OMB)의 정보 및 규제업무실(OIRA)에 제출토록 하고 있다.

정보 및 규제업무실에서는 행정기관으로부터 제출받은 규제행위의 목록에 "중요한 규제행위(significant regulatory actions)"가 포함되어 있다고 판단하는 경우 이를 심사하도록 규정하고 있다. 이 때 제3조 정의 규정의 (f)에서 규정되어 있는 "중요한 규제행위"란 (1) 연간 1억 달러 이상의 경제적 영향을 미치는 규제 및 경제의 부문, 생산성, 경쟁, 비용, 환경, 공중의 위생, 안전, 또는 주, 지방, 및 부족정부(traibal governments) 또는 공동체에 실질적인 악영향을 미치는 규칙, (2) 다른 부처에서 처리하거나 계획하고 있는 조치와 심각한 불일치(a serious inconsistency) 또는 저촉을 발생시키는 규칙, (3) 사회보장수급자격, 장려금, 이용요금 또는 융자 프로그램의 예산에의 영향 또는 그 수익자의 권리의무를 실질적으로 변경하는 규칙, (4) 법적 권한, 대통령의 우선사항 또는 본 행정명령에 규정된 제 원칙으로부터 발생하는 새로운 법률 또는 정책사항을 제기하는 규칙을 의미한다.[11] 정보 및 규제업무실에서는 제출된 약 8,000건의 규제행위 중 연간 약 500-700건에 해당하는 중요한 규제행위를 심사한다. 이 중 약 70-100건의 규칙들이 "경제적으로 중요한 (즉, 경제적 영향이 1억 달러가 넘는) 규정으로서 심사의 대상이 된다.[12]

10) EO 12866, Section 1.

11) EO 12866, Section 3, (f).

12) Gary Marchant, The Impact of RIA on Regulatory Reform in the U.S., KLRI 22nd Anniversary International Conference Proceeding 82 (2012).

2. 규제영향분석의 방법론: 비용편익분석

행정명령 제12866호는 규제를 실질적으로 택할 것인지에 대한 방법으로 비용-편익분석을 핵심적인 위치에 두고 있다. 행정명령의 규제의 이념은 이를 다음과 같이 표현하고 있다.

> 규제의 가부 및 방법을 결정하는 경우 행정기관은 비규제 대안을 포함하여, 실현가능한 규제 대안에 관련된 모든 비용-편익을 평가해야 한다. 비용-편익은 정량적으로 평가되는 것, 그리고 정량화가 어려움에도 불구하고 고려해야 하는 정성적 평가를 모두 포함하는 것으로 이해하여야 한다. 또한, (잠재적인 경제상, 환경상, 공중보건 및 안전, 그리고 다른 이점, 분배적 영향 및 형평적인 것을 포함하는) 복수의 대체적인 규제방법을 요구하지 않는 한 순이익(net benefits)을 극대화하는 방법을 선택하여야 한다.[13]

행정명령 제12866호에서 규정하는 규제영향분석에 관한 비용-편익분석은 2003년 관리예산처에서 공포한 Circular A-4[14]에 규정되어 있다. 동 지침은 각 행정부처에 대한 지침으로서 A. 서설, B. 연방규제행위의 필요성,[15] C. 규제방식의 대안, D. 분석적 방식, E. 비용과 편익의 식별 및 측정, F. 전문화된 분석사항, G. 회계보고서, H. 발표일의 목차로 구성되어 있다.

전술한 행정명령에서 규제영향분석에 관한 비용편익분석 및 비용효과분석 방법에 관해서는 다음과 같이 설명하고 있다. 우선 **비용편익분석**과 관련해서는, 비용 및 편익 모두 화폐단위로 표시되며, 화폐단

13) EO 12866 Section 1. Statement of Regulatory Philosophy and Principles (a).

14) OMB, Circular A-4, Regulatory Analysis, Sep. 17, 2003, http://www.whitehouse.gov/omb/assets/regulatory_matters_pdf/a-4.pdf (last visited May 30, 2012) (이하 “Circular A-4”).

15) 연방규제조치의 필요성과 관련해서는 시장의 실패, 사회적 목적, 연방 수준에서 규칙이 문제의 해결에 최적의 방법인 것을 제시할 것 그리고 경제적 규제에 대한 추정의 근거를 기술하고 있다.

위로 표시될 수 없는 때에도 물질적인 단위로 측정하도록 노력해야 한다. 이것도 불가능한 경우에는 질적인 방식으로 설명하여야 한다. 중요한 편익 및 비용을 화폐단위로 표시할 수 없는 경우 비용편익분석의 유용성은 낮아지게 된다. 편익과 비용의 차를 의미하는 순편익의 크기는 어떠한 정책이 다른 것에 비하여 효율적인지 여부를 제시하는 것이다. 한편, 편익 및 비용에 대해서는 건강 및 안전의 편익과 비용에 대해 화폐화시키기 어려운 것의 특정이나 측정의 방법 등에 관해서 상세히 기술하고 있다. 한편, **비용효과분석**에 대해서는 모든 관련 편익 및 비용을 화폐화하는 것이 아니라 입수가능한 자원의 가장 유효한 이용을 행하는 선택지를 식별하는 것이 가능한 방법으로서 설명되고 있다.[16)]

제 2 절 최근의 규제영향분석 정책: 행정명령 제13563호

오바마 정부가 들어선 이후 규제영향분석에 관한 새로운 행정명령으로 행정명령 제13563호[17)]가 공포되었다. 동 행정명령은 미국의 규제시스템이 경제성장, 혁신, 경쟁력 확보, 그리고 일자리 창출을 추진하는 한편 공중보건, 복지, 안전, 그리고 미국의 환경을 보호하여야 함을 규제에 관한 일반적 원칙으로 재확인하고 있다.[18)] 그리고 이를 위해 새로이 강조하는 것으로 규제에 있어 국민의 참여를 촉진하고, 통합과 혁신을 개선하며, 융통성을 향상시키는 동시에 과학적 통합을

16) 이에 관한 전문(全文) 번역은 박영도・한귀현, 주요국가의 입법평가 관련제도[II] - 미국의 규제영향분석제도, 한국법제연구원, 2007. 4, 90면 이하 참조.

17) Executive Order 13563, Improving Regulation and Regulatory Review Executive Order, Jan. 2011(이하 “EO 13563”). 행정명령 제13563호에 관한 이하의 설명은 OMB, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies and of Independent Regulatory Agencies (Feb. 2, 2011)를 바탕으로 한 것이다.

18) EO 13563 Section 1.

보장하고, 기존의 규칙에 대한 소급분석을 증진시키기 위한 원칙과 요건을 설정하고 있다.[19]

동 행정명령은 규제의 개선과 규제의 검토에 관해 규정하고 있는 것으로, 기존의 행정명령 제12866호에서 규정한 사항을 대체한다기보다는 새로운 조항을 추가하여 보다 상세한 내용을 규정하고 있는 행정명령으로 볼 수 있다. 따라서, 행정명령 제13563호가 발효된 이후에도, 해당 기관은 기존의 행정명령 제12866호에 기술된 원칙과 요건을 계속해서 따라야 한다.[20]

행정명령 제13563호의 제1조는 행정명령 제12866호의 다섯 가지 고려사항을 반복하여 강조하고 있다. 이러한 사항은 주로 편익, 비용, 그리고 부담에 관련된 것이다. 동 행정명령 제1조는 또한 기관에 "예견되는 현재와 미래의 비용을 가능한 한 정확하게 계량화하기 위하여 여러 기법을 최대한 이용"하도록 권장하고 있다.[21] 그 기법에는 기술적 혁신이나 행위변경을 통해 발생할 수 있는 미래 준수비용의 변화를 찾아내는 것도 포함된다. 이 조항의 목적은 계량화를 할 때 주의를 기울이고 정확하게 하는 것이다. 이 때, 제1조는 기관이 "평등, 인

19) EO 13563 Section 1 참조.

20) EO 13563 Section 1 (b).

21) As stated in that Executive Order and to the extent permitted by law, each agency must, among other things: (1) propose or adopt a regulation only upon a reasoned determination that its benefits justify its costs (recognizing that some benefits and costs are difficult to quantify); (2) tailor its regulations to impose the least burden on society, consistent with obtaining regulatory objectives, taking into account, among other things, and to the extent practicable, the costs of cumulative regulations; (3) select, in choosing among alternative regulatory approaches, those approaches that maximize net benefits (including potential economic, environmental, public health and safety, and other advantages; distributive impacts; and equity); (4) to the extent feasible, specify performance objectives, rather than specifying the behavior or manner of compliance that regulated entities must adopt; and (5) identify and assess available alternatives to direct regulation, including providing economic incentives to encourage the desired behavior, such as user fees or marketable permits, or providing information upon which choices can be made by the public.

간의 존엄성, 형평성, 분배효과”와 같이 “계량화하기가 어렵거나 불가능한” 가치를 고려하고 언급하여야 한다고 지적한다.[22]

오바마 정부의 규제영향분석에 관한 정책을 담고 있는 행정명령 제13563호의 주요내용은 다음과 같다.[23]

1. 국민의 참여

행정명령 제13563조의 제2조는 국민참여의 중요성을 강조한다. 이 조항에 따라 각 기관들은 “제기된 규제에 대하여 최소한 60일 이상 국민이 인터넷을 통해 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공해야 한다”고 규정하고 있다.[24] 이 조항은 인터넷을 통한 의견수렴의 중요성을 강조하는 한편 행정명령 제12866호의 관련 조항을 보완하는 역할을 한다.[25] 제2조의 목적은 규칙제정 과정에 국민의 참여를 확대할 수 있도록 온라인 기술의 활용에 관한 노력을 지속적으로 촉진함으로써 이해당사자에게는 보다 간단히 그리고 접근이 용이하여질 뿐 아니라 부담과 비용을 절감하게 하는 것이다.

제2조는 또한 정부 공무원, 전문가, 이해당사자 그리고 국민간의 정보나 각각의 시각에 대한 “열린 교환(open exchange)”을 촉구한다.[26] 이런 측면에서, “열린 교환”은 참여자들이 제공하는 시각과 정보가 결정이 이루어지기 이전에 어느 정도 공개되는 과정을 의미하는 것이다.

---

22) EO 13563 Section 1 (c).

23) EO 13563은 총 7조문으로 구성되어 있다.

24) EO 13563 Section 2.

25) 행정명령 제12866호의 제6조(a)(1)항은 “각 기관은 제기된 모든 규제에 대하여 의견을 수렴할 수 있는 의미있는 기회를 국민에게 제공하여야 하는데, 대부분의 경우에 있어서 의견수렴기간은 60일 이상이 되어야 한다”라고 기술하고 있다.

26) EO 13563 Section 2 (a) (“Regulations shall be adopted through a process that involves public participation. To that end, regulations shall be based, to the extent feasible and consistent with law, on the open exchange of information and perspectives among State, local, and tribal officials, experts in relevant disciplines, affected stakeholders in the private sector, and the public as a whole.”).

따라서 제2조는 이익단체에 규칙제정 과정에서 다른 사람들이 제시한 의견, 주장, 정보에 반박할 기회를 제공함으로써 규칙제정에 국민의 참여를 확대시킨다. 그러나 동 조항의 근저에 자리잡은 궁극적 목적은 전자적 방법의 적극적인 활용을 통하여 이익집단의 열린 정보교환을 가능케 하여 규제의 내용을 개선하는 것이라고 할 수 있다.

또한 제2조는 행정기관으로 하여금 (법에서 정한 범위 내에서) 국민이 규제 안건목록과 과학·기술적 발견사항을 Regulations.gov를 통하여 적시에 열람가능하게 할 것을 규정하고 있다. 즉, 행정기관은 제안된 규제와 과학·기술적 발견사항에 대하여 국민이 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공해야 한다.[27] 끝으로 제2조에서는 개별 기관이 제안한 규제가 공지되기 이전에라도 규칙제정에 의해 영향을 받을 가능성이 있는 사람들의 시각에서 바라보도록 한다. 이 조항은 "규칙제정으로 인해 혜택을 보는 사람들과 잠재적으로 규제의 대상이 되는 사람들"과의 협의(consultation)가 중요하다고 강조한다. 또 다른 목표는 대안, 양적·질적 측면에서의 관련 비용과 혜택, 그리고 융통성에 대한 아이디어를 얻는 것이다.[28]

2. 통합과 개혁

행정명령 제13563호의 제3조는 규제의 단순화와 조화를 달성하기 위하여 "기관간 협력의 증대(integration and coordination)"를 촉구한

27) 이 요건은 정보 및 규제업무실(Office of Information and Regulatory Affairs)에서 대통령관리위원회(President's Management Council)에 전달한 보고서인 규칙제정 과정에서의 개방성 향상 - 전자형태로 된 안건의 개선(Increasing Openness in the Rulemaking Process - Improving Electronic Dockets)에서 "관련 법규, 규정, 정책에 따라, 기관은 문서로 된 규제안건과 동일한 전자형태로 된 규제안건을 Regulations.gov에 게재하여야 한다. 두 가지 형태의 안건은 모두 국민에게 모든 관련 자료를 제공해야 한다. 기관은 공지문, 지침서, 환경영향서, 규제영향분석서, 기타 수집 정보들과 같이 규칙제정에 관련된 참고자료들을 공지 및 의견수렴 기간 동안 전자형태로 업로드하거나 게시하여야 한다."라고 기술하고 있다.

28) EO 13563 Section 2 (c) 참조.

다.[29] 이 조항은 행정명령 제12866호의 관련 조항을 보완한다. 동 조항에서는 각 기관은 우선적으로 그리고 실질적으로 규제가 누적된 경우의 비용을 고려함으로써 규제의 목적을 달성하면서도 개인, 여러 규모의 기업, 기타 단체(소규모 커뮤니티와 지방단체 포함) 등 사회에 지우는 부담이 최소화되도록 규칙을 조정하도록 요구하고 있다.[30]

또한, 행정명령 제13563호의 제3조는 행정기관이 (1) 특정 부문과 산업계에 대한 당해 기관의 규정과 타 기관에 의한 규제의 결합효과(combined effects)를 고려하고 (2) 기관간 협력 증진과 규제요건의 조화를 확보하도록 지시하고 있다. 따라서 제3조는 규칙의 단순화와 조화의 확보가 중요하다고 강조한다. 이 조항은 규제의 요건이 개별적으로는 문제가 없음이 확인되었더라도 누적효과(cumulative effects)가 있어서 때때로 과도하고 지나치게 복잡하거나 일관성이 없는 부담을 지울 수도 있음을 지적한다. 즉, 동 조는 불합리한 부담을 축소하는 동시에 예측성, 확실성 그리고 혁신성을 향상시키기 위하여 도입되었다고 할 수 있다.

한편, 규제를 조정하기 위한 노력과 마찬가지로 조화를 확보하기 위한 노력 또한 규제기관 내에서 이루어지도록 하는 것이 중요한 점을 인식하고, 정보 및 규제업무실(OIRA)에서는 이러한 노력을 촉진하기 위해 여러 가지 사항을 지원하고 있다.

---

29) EO 13563 Section 3 (“Some sectors and industries face a significant number of regulatory requirements, some of which may be redundant, inconsistent, or overlapping. Greater coordination across agencies could reduce these requirements, thus reducing costs and simplifying and harmonizing rules. In developing regulatory actions and identifying appropriate approaches, each agency shall attempt to promote such coordination, simplification, and harmonization. Each agency shall also seek to identify, as appropriate, means to achieve regulatory goals that are designed to promote innovation.”).

30) Executive Order 12866, Section 1(b)(11) 참조.

3. 규제도구의 유연성 확보

행정명령 제13563호의 제4조는 "... 각 기관은 부담을 줄이고 유연성과 국민의 선택의 자유를 유지할 수 있는 규제방식을 발굴하여 고려하라"라고 지적하고 있다.[31] 이러한 방식에는 "위험에 관한 정보를 국민에게 명확하고 정확하게 제공하는 것 이외에도 경고(warning), 적절한 기본규칙, 그리고 공개 요건"을 포함한다. 이 조항은 행정명령 제12866호의 관련 조항을 보완하지만 대체하지는 않는다. 예를 들어, 제1조(b)(3)항에 각 기관은 "규제를 이행하기 위하여 가능한 대안을 찾아 평가해야 하는데, 여기에는 … 국민이 선택할 수 있는 대안에 관한 정보를 제공하는 것도 포함된다"[32]라고 기록되어 있다.

제4조는 융통성있는 방법을 고려하는 것과, 의무사항, 금지사항 그리고 지휘통제 규제에 대한 대안을 마련하는 것이 중요하다고 지적한다. 이 조항은 선택의 자유를 유지하는 방법과 예를 들어, 정보에 근거한 결정을 확대함으로써 자유시장의 운용을 개선하는 방법이 갖는 잠재적 가치를 강조하고 있다. 또한, 이 조항은 기관이 의무사항이나 전면적 제한보다는 저렴하고 보다 효과적인 행동을 통해 규제의 목표를 달성하는 방법을 사용하도록 지시하고 있다. 이러한 도구는 혁신과 성장뿐 아니라 규제대상간의 경쟁력도 증진시키는 데 이용될 수 있다.[33]

---

31) EO 13563 Section 4 ("Where relevant, feasible, and consistent with regulatory objectives, and to the extent permitted by law, each agency shall identify and consider regulatory approaches that reduce burdens and maintain flexibility and freedom of choice for the public. These approaches include warnings, appropriate default rules, and disclosure requirements as well as provision of information to the public in a form that is clear and intelligible.").

32) EO 12866 Section 1(b)(3).

33) OMB, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, and of Independent Regulatory Agencies, February 2, 2011, 3면.

4. 과학 · 기술적 정보의 객관성 확보

행정명령 제13563호의 제5조는 2009년 3월 9일자로 행정부장관 및 행정기관장에게 전달하는 대통령 메모 President's Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies의 "과학적 완전성(Scientific Integrity)"과 구현지침을 다룬다.[34] 동 조는 각 기관이 "당해 기관의 규제행위를 지원하는데 사용하는 과학 · 기술적 정보의 객관성을 확보해야 한다"고 강조하고 있다.[35]

5. 기존 규정의 소급분석

행정명령 제13563호의 제6조는 규정의 소급분석의 중요성을 강조하고 있으며 다음과 같이 "소급(look back)" 조항을 가지고 있다.[36] "이 명령의 발효 120일 이내에 각 기관은 법과 관련 자원 그리고 규제 우선순위에 따라 예비계획을 작성하여 정보 및 규제업무실에 제출하여야 하며, 이 계획에 의거하여 주기적으로 현존하는 주요 규제를 검토하여 수정, 확장, 간소화 또는 폐지함으로써 당해 기관의 규제 프로그

34) 이에 관한 상세는 http://www.whitehouse.gov/the-press-office/memorandum-heads-executive-departments-and-agencies-3-9-09 참조.

35) 지침의 구현에 관하여, 대통령 과학자문관(President's Science Adviser)은 다음과 같이 지적하였다. "과학과 과학에 대한 대중의 신뢰는 과학적 자료와 분석을 부적절한 정치적 영향으로부터 보호하는 환경에서 잘 자란다. 정치에 관련된 공무원은 과학 · 기술적 발견사항을 금하거나 변경하지 말아야 한다." 행정명령 13563호의 제5조는 대통령의 메모를 확장하여 규제행위의 내용에 지침으로 구현하고 있다. John Holdren, Memorandum for the Heads of Agencies and Departments, Scientific Integrity, December 17, 2010 참조.

36) EO 13563 Section 6(a) ("To facilitate the periodic review of existing significant regulations, agencies shall consider how best to promote retrospective analysis of rules that may be outmoded, ineffective, insufficient, or excessively burdensome, and to modify, streamline, expand, or repeal them in accordance with what has been learned. Such retrospective analyses, including supporting data, should be released online whenever possible.").

램을 보다 효과적이게 하고 규제목적을 달성하는 경우 부담을 경감시킬 수 있는 것이 있는지 결정하여야 한다."[37]

즉, 행정명령 제13563호는 규칙을 적용하기 이전에는 그 결과뿐 아니라 비용과 혜택을 확신하기 어렵기 때문에, 행정부 전반에 걸쳐 소급검토 및 분석 문화를 지속적으로 유지하는 것이 중요하다고 지적한다. 한편, 소급분석을 수행하는 동안 규칙의 효과는 원칙적으로 유효하다. 그러나 수많은 중요한 규칙은 지속적으로 유지되고 있기 때문에, 개별 기관에서는 그 기관에서 오랫동안 유지되어 온 규칙이 단지 오래되었다는 이유로 의문을 제기할 수는 없다. 대신, 모호하고, 불필요하며, 정당하지 않고, 과도하게 부담이 되거나 비생산적인 규칙을 식별하기 위한 방법과 계획을 작성하는 것이 동 조가 추구하는 목적이라고 할 수 있다. 개별 기관은 규칙을 평가하기 위한 최선의 방법을 탐색하고, 확대할 것을 발굴하여 확대하는 동시에 그렇지 않은 것은 수정・개선・폐지하여야 한다. 새로운 기술에 추월당했거나 환경을 미처 예측하지 못했던 규칙은 재고 대상이 되어야 한다. 기관의 검토 과정을 통해 폐지나 수정되어야 할 규칙을 발견할 수 있다.

체계적 검토가 더 이상 정당하지 않거나 필요하지 않은 규칙을 제거하는 데에 초점을 맞추고 있긴 하지만, 이러한 검토를 통해 필요하거나 적절한 곳에 대해서는 규칙을 강화하거나, 보완하거나, 현대화하거나 새로운 규칙을 제정할 수도 있다는 것이다. 소급분석을 통하여 기존의 규칙이 필요하기는 하지만 기대에 못 미쳤거나 운영되지 않았다는 것을 알 수 있고, 강력하거나 확장되었거나 또는 다소 상이한 접근법이 적절하다는 것을 알 수도 있는 것이다. 각 기관은 소급검토 예비계획을 작성할 때 해당 기관의 특정임무, 자원, 조직구조, 규칙제정 이력과 분량 등을 재량적으로 고려하여야 한다.

37) EO 13563 Section 6(b).

각 기관은 자체적으로 우선순위를 정할 수 있으나, 모든 계획은 다음과 같은 주제를 다루고 있어야 한다고 규정하고 있다.[38)]

- **국민참여.** 국민참여에 관한 일반적인 관행에 따라 독립기관은 규칙의 소급분석에 관하여 일반 국민의 생각을 반영하여야 한다. 예를 들어, 계획이 작성되기 전이라도 국민들에게 이러한 계획을 어떻게 수립할지에 관한 의견을 구할 수도 있으며, 수정・개선・폐지할 규칙을 찾는데 도움을 요청할 수도 있다. 문서감축법(Paperwork Reduction Act: PRA)에 관한 현행 지침에 따라 기관은 PRA의 요건을 면제받기 위해서는 타운 홀 미팅이나 온라인 의견수렴 등과 같은 방법을 통하여 국민의 피드백을 얻기 위한 노력을 기울여야 한다. 기관은 예비계획의 초안이 작성되었거나 해당 계획이 정보・규제관리실에 제출된 이후 국민의 의견을 수렴할 기간을 가질 필요가 있다. 기관은 다양한 관점을 고려하기 위하여 예비계획에 기술된 규칙에 관심을 가지고 있는 이해당사자를 접촉하려 할 수도 있다. 규칙의 효과에 관한 지식은 사회에 넓게 분포되어 있고 국민 각 구성원은 유용한 정보와 시각을 가지고 있을 수 있으므로, 기관은 기존 규칙에 관한 국민의 의견을 계속적으로 수렴하기 위한 방법을 강구하여야 한다.

- **우선순위.** 예비계획에는 기관이 고려할 요인뿐 아니라, 우선순위를 설정하고 검토할 규칙을 선정하는데 사용할 절차가 명시되어야 한다. 가능하다면 계획에 향후 2년간 검토할 후보 규정 목록의 초안을 포함시켜야 한다.

- **비용과 혜택 분석.** 기관은 검토 대상으로 선정된 규정의 비용과 편익을 양적・질적으로 소급분석하는 것이 유용하다는 것을 알

38) OMB, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies and of Independent Regulatory Agencies, Feb. 2, 2011, 5-6면.

게 된다. 이런 분석을 하게 되면 규정을 수정, 확장, 개선, 또는 폐기하여야 할지 판단할 수 있으며, 사전규제평가의 장단점에 관한 통찰력을 얻게 되어 기관의 분석능력이 향상될 수도 있다.

- **조직구조와 직원할당.** 소급검토의 책임은 기관전체에 걸쳐 협력을 이끌어 내 수 있는 고위급 간부가 맡아야 한다. 예비계획은 규제제정 및 집행 관련된 부서에 대해 최대한의 독립성을 어떻게 최대한 유지할 것인지 고려하여야 한다. 마지막으로, 내부적인 검토의 전문성을 강화하기 위한 활동도 탐색하여야 한다.

- **타 소급분석 및 소급검토와의 조정.** 현존하는 요건 및 권한하에서 많은 독립기관들이 이미 소급분석 및 검토를 하고 있다. 예를 들어, 규제유연화법(Regulatory Flexibility Act)의 제610조는 기관들로 하여금 "상당한 수의 소규모 규제대상에게 중대한 경제적 영향을 미치고 있거나 향후 미치게 될 규칙의 정기검토계획을 관보 (Federal Register)에 공지"하도록 하고 있다. 동 조항에 따라 모든 규칙은 10년마다 검토되어야 한다. 계획작성시 현재의 절차와 현재 보유하고 있는 정보를 이용할 수 있다.[39]

그러나 행정명령 제135633호는 독립규제기관에는 적용되지 않았다. 한편, 오바마 정부는 2011년 7월 22일 행정명령 제13579호[40]를 통해 독립 규제기관의 규제행위에 대해서도 행정명령 제13563호에서 규정한 사항을 따르도록 하고 있다. 특히, 행정명령 제13579호에서는 독립기관용 계획작성 양식을 제시하고 있다.

---

39) OMB, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies and of Independent Regulatory Agencies, 2011, 5-6면.

40) Executive Order 13579, Executive Order-Regulation and Independent Regulatory Agencies, 2011. 7.

제 3 절 소 결

전술한 바와 같이 1970년대 이래 미국의 규제영향분석은 행정부의 규제정책에 있어 정당성을 제공해 주는 중요한 제도였다. 대통령 행정명령 제13563호, 제12866호, OMB Circular A-4에서 규정하고 있는 규제영향분석을 수행하는 행정기관에 대한 기본 정보를 제공하고 있는 문서(Regulatory Impact Analysis: A Primer)에서는 규제영향분석의 핵심적 요소와 각 단계를 아래와 같이 안내하고 있다.

규제영향분석의 단계
Step 1: Describe the need for the regulatory action
Step 2: Define the Baseline
Step 3: Set the Time Horizon of Analysis
Step 4: Identify a Range of Regulatory Alternatives
Step 5: Identify the Consequences of Regulatory Alternatives
Step 6: **Quantify and Monetize the Benefits and Costs**
Step 7: **Discount Future Benefits and Costs**
Step 8: Evaluate Non-quantified and Non-monetized Benefits and Costs
Step 9: Characterize uncertainty in benefits, costs, and net benefits

[표 1] 규제영향분석 지침서, 규제영향분석의 단계

출처: Regulatory Impact Analysis: A Primer

위에서 알 수 있는 바와 같이 그 내용에 있어서는 다소 차이가 있음에도 불구하고 규제영향분석은 제도화된 틀 속에서 정형적인 형태로 비용-편익분석(CBA)이라고 하는 경제적 분석틀을 활용하고 있다.[41]

41) Gary Marchant, The Impact of RIA on Regulatory Reform in the U.S., KLRI 22nd Anniversary International Conference Proceeding 82 (2012) (“Cost-benefit analysis has been at the core of every President's regulatory E.O.”) 참조.

이러한 미국의 규제영향분석제도에 관해서는 찬성과 반대논거를 기반으로 다양한 평가가 존재한다. 이를 찬성하는 측에서는 규제와 관련한 합리적인 정책결정에 있어서 경제적 분석은 필수불가결이라고 하는 논거를 펼치고 있다. 반면, 다른 편에서는 경제적 고려가 규제정책결정에 있어서 중요한 역할을 하여야 하며, 편익의 계량적 추정치를 확보하는 특정한 방법론에 회의적인 시각을 보내고 있다. 규제영향분석에 있어 비용-편익분석이라고 하는 방법론의 활용이 지난 40년간 지속적으로 이루어졌으나, 이러한 논의는 지속되고 있다.[42)]

규제영향분석의 방법론적 측면에 대한 비판과 함께 실질적으로 연방정부 내에서 규제영향분석이 이루어지는 형태 또는 효과 또한 최근까지 비판을 받아 왔다. 예를 들어, 규제영향분석 중 상당수가 순편익과 규제대안과 같은 기초가 되는 경제적 정보를 제공하지 않았다고 한다. 또한, 약 70%이상의 분석에서는 순 편익에 대한 계량화된 정보를 제공하지 않았기 때문에 규제영향분석에서 이루어지는 비용-편익분석의 질(quality of individual cost-benefit analyses)의 차이는 각각의 사안에 따라 매우 큰 것으로 평가되고 있다.[43)]

아리조나 대학교 Gary Marchant 교수에 의한 다음의 설명은 미국 내에서 규제영향분석이 가지는 현재 제도의 실제적 지위와 규제영향분석제도에서 쟁점이 되고 있는 사항을 잘 설명하고 있다.

"닉슨 대통령으로부터 오바마 대통령의 현정부에 이르기까지 지난 40년간, 모든 미국 대통령은 지나친 고비용 내지 비효율적인 연방규제를 공고히 하는 기제로서 규제영향분석을 지지해 왔다. 지난 40년간 규제영향분석의 올바른 역할 및 이행은 정치적 영향을 받았으며 수많은 논란의 대상이 되어 왔다. 그러나 놀랍게도, 서로 다른 두 정

42) 예를 들어, Reforming Regulatory Impact Analysis (Winston Harrington et al. ed, 2009), http://www.rff.org/rff/documents/rff.ria.v4.low_res.pdf 참조.

43) Scott Jacobs, *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policymaking*, 2006. 5. 30, 12면 참조.

당에서 선출된 대통령이 발한 행정명령은 비교적 사소한 차이를 제외하고는 거의 다를 바가 없었다. ..... 그 결과 미국에서 규제영향분석은 “종이호랑이(paper tiger)”나 다름없으며 그나마도 백악관이 논란이 되는 고비용의 규제안의 통과를 늦추고 협상을 시도하는 데에나 이용하는, 일시적인 절차적 장애를 설정하는 정도의 효과밖에 거두지 못하고 있다. 규제영향분석의 강화 또는 약화를 요구하는 다양한 이해단체의 의견이 거세지만, 그러한 개정은 현재의 정치적 분위기상 이루어지지 않을 가능성이 높다. 오히려 최근의 미국 규제영향분석의 맥락에서 현재의 활동의 대부분은 과학적 완전성(integrity), 소급적 심사 그리고 누적적 영향과 같은 이슈로 제한되고 있다.”[44]

44) Gary Marchant, The Impact of RIA on Regulatory Reform in the U.S., KLRI 22nd Anniversary International Conference Proceeding 79 (2012).

제 3 장 연방의회 입법과정과 입법지원기관

전술한 바와 같이 미국에서는 규제영향분석이 전통적 입법평가의 형태로 제도화되어 시행되었다. 그러나 행정입법에 한정되어 시행되고 있는 점, 규제영향분석을 비용-편익분석이라고 하는 방법론을 중심으로 시행하고 있는 점 등을 이유로 미국 내에서 조차도 제도의 효용성에 많은 비판이 가해지고 있는 것이 현실이다. 이러한 점에 비추어 본다면 미국의 연방의회에서 이루어지는 입법과정에 있어 법안에 대한 다양한 심사 내지 평가적 요소를 검토하는 것은 향후 우리의 입법평가제도의 모델 정립을 위한 법정책적 시사점을 찾고자 하는 경우 유용할 것이다. 이하에서는 미국 연방의회의 입법과정에 관하여 개관한다. 이어서 연방의회의 입법과정에서 다양한 방식으로 법안에 대한 분석, 평가, 심사지원 등을 수행하고 있는 입법지원기관의 주요기능을 살펴보고, 이들 기관에서 수행한 보고서를 중심으로 그 특징을 살펴보기로 한다.

제 1 절 연방의회 입법과정 및 특징

미국의 연방의회는 연방정부의 정책형성기능에 있어서 중심적 역할을 하며 그 주요한 수단은 입법권이다.[45] 정부의 법률안제출권이 인정되는 우리나라의 헌법과는 달리 미국의 연방헌법에서는 입법권은 상원과 하원으로 구성되는 미국 연방의회에 부여된다고 규정하여 오로지 의회만이 행사할 수 있도록 하였다. 한편, 행정부는 입법권이 없

45) 이에 관한 국내문헌으로는 권태웅, 미국의 입법절차와 사법심사, 법제 통권 제599호, 법제처, 2007. 11, 64면 참조. 1787년 미국연방헌법을 제정하기 위한 제헌의회에서 헌법기초자들은 의회를 국가의 중추적 정책결정기관으로 설정하고 그 권한과 역할을 규정하는 것에 많은 노력을 기울였던 바, 모든 입법권을 의회에 부여하고 또 연방헌법에 의해 부여받은 명시적·구체적 권한을 집행함에 필요한 법을 제정할 수 있도록 하여 의회에 폭넓은 권한을 부여했다.

으나, 대통령이 발하는 일련의 교서들을 통하거나 행정기관들의 의회에 대한 법률안 초안이나 아이디어 제안, 그리고 의회에 제출된 법률안에 대한 보고서의 발행 등을 통하여 입법과정에 직·간접적으로 참여하고 있다.

연방의회의 입법과정에서 중요한 특징은 전형적인 위원회중심주의를 채택하고 있는 점이다. 위원회심의절차는 입법과정상 가장 핵심적인 절차로서, 각각의 위원회는 전문적 지식과 경험, 입법지원기관의 지원을 바탕으로 고도의 입법기능을 발휘하여 행정부에 대한 통제기능을 행사하고 있다. 입법에 있어서 가장 중요한 과정이 위원회심의단계라는 의미에서 미국의 정치를 '위원회정치(Committee Government)'라고도 하며, 이들 입법지원기관은 '보이지 않는 정부(Shadow Government, Invisible Government)'라고 일컬어 질 정도로 의회의 입법활동에 커다란 영향력을 부여하고 있다.[46)]

1. 하원과 상원의 입법과정

연방의회에서 다루어지는 의안의 종류는 법률안(Bills), 합동결의안(Joint Resolutions), 공동결의안(Concurrent Resolutions), 단순결의안(Resolutions)의 4종류가 있다. 모든 법률안은 반드시 상하 양원의 의원을 통해서만 제출될 수 있으며, 행정부처의 주무장관 또는 대통령이 직접 자신의 명의로 법률안을 제출할 수 없으므로 모든 법률안은 의원제출 법

46) 임종휘 외, 입법과정론, 박영사, 2000, 27면 각주2) 참조(유진식 외, 각국의 법률안 제안제도 비교 및 예산수반법령의 입법절차 개선에 관한 연구, 법제처 정책연구보고서, 2010. 9, 11면 각주(11)에서 재인용). 이를 입법 담당기관의 전문화라는 측면에서도 살펴볼 수 있다. 즉, 입법 담당기관의 전문화와 관련해서는 우선 입법을 주도하는 의원 개개인이 의원이 되기 전부터 개인적으로 발전시켜온 전문성의 축적을 통하여 의회 내에서 입법의 전 과정을 통해 구현되는 입법업무의 수행과 관련한 전문화를 들 수 있을 것이다. 그리고 후술하는 바와 같이, 전문화된 입법기관의 다양한 지원을 들 수 있을 것이다. 김영희, 미국의 입법과정, 2007. 158-162면 참조.

률안이며 모든 법률안의 입법과정은 의원입법과정이라 할 수 있다.

연방의회의 입법과정은 상원과 하원이 대체로 동일한 절차를 거친다. 다양한 경로로 제안받은 법률안이 상원 또는 하원에 제출되면 이를 각 위원회에 회부하여 법률안에 대한 심사를 하고, 위원회에서 의결된 법률안은 다시 본회의 심의와 의결을 거쳐 다른 원으로 보내져서 다시 심사와 의결을 거치게 된다. 상원과 하원에서 동일한 내용으로 통과된 법률안은 대통령에게 송부되어 대통령이 서명함으로써 법률로 성립하게 된다.

법률안이 제출되면, 위원회는 제출된 법률안 중에서 위원회의 심사를 받을 가치가 있는 법률안을 취사선택하는 역할을 하게 된다. 즉, 법률안심의과정에서 가장 중요한 국면은 위원회라고 할 수 있으며, 법률안에 대한 위원회 심의과정에서 제출된 법률안에 대한 충분한 심의가 이루어지고 제안자와 의원에게 자신의 견해를 진술할 수 있는 기회가 주어지기 때문이다. 위원회는 고도의 조사기능을 통하여 입법자료를 수집하고 검토하는 동시에 행정에 대한 유효한 통제작용을 발휘한다.

상임위원회에 법률안이 회부되면, 상임위원회는 우선 법률안을 관계 행정기관에 송부하여 그 공식의견을 요청한다. 이 경우 관계 행정기관은 법률안에 대한 보고서를 관리예산처에 먼저 제출하여 법률안이 대통령의 정책과 합치하는지 여부를 심사한다. 위원회는 정부의 의견에 구속되지는 않지만 긴밀하게 의견을 조정하고 상호 협력한다. 또한, 상임위원회는 법률안을 회계감사원(Government Accountability Office)에 송부하여 제출된 법률안의 법률로서의 필요성 또는 타당성(desirability) 등에 관한 보고서를 제출하게 한다. 상임위원회에 회부된 법률안은 위원회 전체회의에서 심의할 수도 있으나, 일반적으로 각 위원회는 상설 소위원회가 구성되어 있어 위원회에서 별도의 결정이 없으면 해당 소위원회에 회부하여 제출된 안건을 상세하게 심의하게 한다. 실제로

법률안은 대부분 소위원회에서 실질적 심사가 이루어진다. 소위원회에 회부되면, 행정부에 대한 의견요청, 청문회(public hearing) 및 축조심사(markup)를 거쳐서 전체위원회(full committee)에 심사결과를 보고하고, 전체위원회에서 본회의에의 보고를 의결하면 최종적으로 심사보고서를 작성하게 된다.[47)]

상임위원회의 입법감독(legislative oversight)기능과 관련해서 세출위원회와 예산위원회 이외의 각 상임위원회는 위원회가 관할권을 갖는 주요사안과 법률들에 관한 행정과 평가에 대해 책임이 있는 연방행정기관 등의 조직·운영에 관하여 다루는 법률들의 존속근거, 적용, 행정, 집행, 그리고 효과성에 관한 검토와 연구를 해야 한다. 이러한 검토와 연구의 목적은 의회에 의해 제정된 법률들과 프로그램들이 의회의 의도와 일치되게 실행되고 있는지, 그리고 계속되거나 단축 또는 제거되어야 할지 여부를 결정하기 위함이다.[48)] 또한, 감독책임이 있는 각 위원회는 그 관할 내에서 새로운 입법의 필요성 또는 타당성에 관하여 검토하여야 하고, 관할 내에서 사안에 관한 존속근거, 장래의 관련 연구와 예측에 관하여 책임이 있다.[49)]

위원장의 재량으로 청문회를 개최하여 이해관계인·전문가·관계행정기관 등을 소환하여 해당 법률안에 대한 의견의 진술을 들을 수 있다. 청문회는 법률안 심사의 실질적 단계라고 할 수 있다. 주지하는

47) 위원회의 일반적 회의형태는 의사협의회의(Business Meeting)와 청문회 및 축조심사회로 구분된다. 청문회와 축조심사는 주로 소위원회에서 개최되며, 사실상 청문회가 법률안심사의 중심적 역할을 하게 되고 축조심사회의는 수정안작업과 체계자구심사를 하게 된다. 의사협의회는 전체위원회가 계류의안의 상정여부를 결정하거나 해당 소위원회회부 등 일정이나 절차상의 문제를 협의하기 위한 것으로서 자주 열리지는 않는다.

48) John V. Sullivan, How Our Laws Are Made 2-3 (2007).

49) 하원의사규칙(the rules of the House)은 위원회에 대한 조사 또는 감독보고에 관한 특별한 처리를 규정하고 있다. 위원회들은 공동조사보고서를 제출할 수 있으며 하원이 마지막 회기를 종료한 후 조사활동보고서를 제출할 수 있다. 아울러, 몇몇 상임위원회는 특별감독책임을 지는데, 이러한 책임에 관해서는 하원규칙에 상세히 규정되어 있다.

바와 같이, 청문회는 의회의 입법이나 조사활동과정에 이해관계 있는 자를 직접 참여시킴으로써 광범위한 정보를 수집하고 일반국민의 의견을 수렴하며 법안에 대한 지지도를 측정하는 등 정확한 여론을 반영시킴과 동시에 국민들의 알 권리를 충족시켜 줌으로써 입법과정에 대한 이해와 관심을 증진시키는 기능을 수행한다.[50]

청문회가 종료되면 소위원회는 법률안을 면밀히 검토하는 법률안 축조심사를 하게 된다. 축조심사단계에서는 법률안에 대한 찬반의견에 대한 상세한 검토가 이루어지고 이를 바탕으로 법률안에 대한 소위원회의 최종적인 표결이 이루어진다. 이후, 위원회의 법률안에 대한 심사보고서는 7일 이내에 본회의에 보고되어야 하며, 심사보고된 법률안은 의안목록(Calendar)에 등재된다. 이후, 법률안의 최종수정안이 가결되면 정서(淨書, engrossment)를 거쳐 상원에 이송되며, 이 시점에서 법률안(Bill)은 一院을 통과하였음을 나타내어 Act라는 명칭을 붙인다.[51]

상원의 입법과정은 법률안의 발의와 제출, 위원회 회부 및 심의, 본회의회부 및 심의・의결의 과정을 거치는 점에서 하원의 입법과정과 기본적으로는 대동소이하다. 하원에서는 5분 시간제한에 의한 수정안 제안과 토론이 이루어지는 데 대하여, 상원에서는 전원일치동의에 의한 제한이 없는 한 무제한 토론이 보장되며 이로 인한 고의적인 의사진행방해(Filibuster)와 이를 회피하기 위한 의사진행방해토론종결(Cloture) 등이 차이점으로 지적된다. 이러한 차이점은 하원과 상원의 서로 다른 성격에서 유래하는데, 하원은 철저히 다수결의 원리에 의해 운영

50) 청문회를 네 종류로 분류할 수 있는데, 우리나라의 공청회에 해당되는 입법청문회(legislative hearing) 외에 행정부처의 감독활동을 위한 감독청문회(oversight hearing), 국정조사를 위한 조사청문회(investigative hearing), 그리고 고위공직자 임명동의안을 심사하기 위한 인준청문회(confirmation hearing)가 있다. Valerie Heitshusen, “Types of Committee Hearings” CRS Report Order Code 98-317 GOV, 2007(전진영, 미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점, 국회입법조사처 현안보고서 Vol. 56, 2009. 12, 8면 각주(3)에서 재인용).

51) 유진식 외, 앞의 연구보고서, 17면 참조.

되지만 상원은 소수자보호를 우선으로 하기 때문이다.

상원 본회의에 회부되는 법률안은 모든 법률안을 등재하는 일반의안목록(The Calendar of Business; The Calendar of General Orders; The Calendar of Bills and Resolutions) 또는 상원의 권고와 동의를 필요로 하는 조약의 체결이나 고위공무원 임명에 관한 안건이 등재되는 행정의안목록(The Calendar of Special Orders; The Executive Calendar)에 등재된다. 하원을 통과한 후 제출된 법률안은 동일법률안(companion bill)이 본회의 의사일정에 상정되어 있는 경우 상임위원회심사를 거치지 않고 바로 본회의에 상정된다.[52]

2. 양원의 조정과 대통령의 서명

각각의 원은 단독으로 자신의 법률안을 통과시키므로 양원간의 협의에 적합한 법률안을 만들기 어렵기 때문에, 一院은 협의회의 기초를 형성하기 위해 우선 他院의 법률안을 수정하여 통과시키는 추가적 절차를 거쳐야만 한다.[53] 즉, 하원에 제출되어 통과된 법률안은 상원으로 이송되어 상원의 입법절차에 따라 다시 심의를 거치게 되며, 상원에 제출되어 통과된 법률안의 경우도 마찬가지의 절차를 거치게 된다.

상하원 중 일원(一院)에서 통과된 법률안이 법률이 되기 위해서는 대통령에게 이송되기 전에 반드시 타원(他院)에서도 동일한 내용으로 통과되어야 한다. 그런데 일원에서 상정한 법률안에 대해 타원이 수정하여 동의하는 경우, 타원의 수정안에 중대한 문제가 있을 때 일원은 양원협의회의 개최를 요구할 수 있다. 이는 일원을 통과한 안건에 대한 타원의 수정안을 일원이 수용할 수 없는 의견불일치가 발생한 경우에 하원과 상원 상호간의 의견을 조정하기 위한 협의기구이다.[54]

52) John V. Sullivan, 앞의 자료, 38-41면 참조.
53) John V. Sullivan, 앞의 자료, 42면 참조.
54) 박균성 외, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 법제처 정책연구보고서, 2008. 10, 89면 참조.

양원협의회는 입법과정에서 가장 중요한 분기점 중의 하나이며 미국 의회의 '제3원'이라고 불린다.[55] 동일한 내용의 법률안이 양원을 통과하여 대통령에게 송부된 후, 대통령이 법률안에 대하여 승인하는 때에는 서명을 하고 이로써 법률안은 법률로 성립하지만, 승인하지 않을 경우에는 이의서를 첨부하여 거부하고 법률안을 발의한 院으로 환부한다.

제 2 절 의회조사처

1. 개 관

의회조사처(Congressional Research Service)는 연방의회의 의회도서관에 소속된 조직으로서, 초기의 단순한 사실정보 또는 서지정보 등을 제공하는 조직에서 시작하여, 현재의 고도의 조사·분석을 통해 입법과정 전반에서 의회를 지원하는 입법지원조직으로 그 기능이 확대되어 왔다고 할 수 있다.

20세기 초반 연방의회의 의회도서관은 의회에 대한 지원과 국립도서관으로서의 기능을 해 오던 중 점차 입법지원기능이 강조되었다. 의원의 개인적 역량에 의한 의정활동의 한계를 넘어서서 전문성에 입각하여 입법과정에서의 회답업무를 전담하는 부서를 설치할 필요성이 각 주의 의회에서 제기되면서, 연방의회에서도 1914년 의회도서관 내에 의회를 위해 독립적으로 정보를 제공하는 특별부서로서 입법참고국(Legislative Reference Bureau)을 설립하게 된다. 입법참고국의 임무는 주로 의회의 요청에 따라 사실에 관한 정보나 출판물을 제공하고, 다른 정부기관이나 민간기관, 개별 학자들의 조사·연구결과를 의회에 전달해주는 업무에서 출발하여 공공법안과 결의안에 대한 요약문을 작성·배포하는 업무로 확대되었다.

55) 전진영, 앞의 보고서, 31면 참조.

대공황과 제2차 세계대전을 겪으면서 입법부를 혁신·강화할 필요성이 증대됨에 따라 연방의회개혁이 추진되면서, '1946년 의회재조직법(Legislative Reorganization Act of 1946)'에 의해 입법참고국은 입법참고처(Legislative Reference Service)로 명칭을 바꾸고 공식기구로서 상설화되었다. 입법참고처는 의회도서관 내의 별도의 부서가 되어 독립성을 보장받고, 객관적 사실정보제공은 물론 다양한 연구·분석자료제공까지 그 역할이 확대되었다. 입법참고처는 '1970년 의회재조직법(Legislative Reorganization Act of 1970)'에 의해 오늘날의 의회조사처(CRS)로 다시 명칭을 바꾸고 연구·조사부서를 중심으로 조직을 3배로 확대했는데, 이는 보다 전문적이고 심도 있는 정보를 제공함으로써 대정부 견제능력을 강화하고자 하는 의회의 요구에 따른 것이었다.[56]

2. 입법과정에서 의회조사처의 역할

의회조사처는 입법필요성을 검토하는 단계부터 대통령에게 법률안이 이송되기 직전의 최종적 합의도출을 위한 기술적 조언단계까지 입법과정의 전 과정에서 의원, 위원회 및 양원의 지도부를 지원한다.[57]

(1) 법률안 발의단계

법률안의 발의는 상하원의 의원만이 가능하지만, 법률안 제안의 원천은 다양한 영역에서 제공된다. 각종 이익단체와 시민단체는 물론 개인, 다른 의원들을 비롯한 의원과 보좌진, 대통령과 정부의 각 부처 등에서 의원에게 법률안의 아이디어를 제공한다. 의회조사처는 특정

56) Ida A. Brudnick, The Congressional Research Service and the American Legislative Process, Congressional Research Service, 2011, 1-2면; CRS 미국 의회조사처, 국회입법조사처, 2009. 1, 9-14면.

57) CRS 미국 의회조사처, 국회입법조사처, 2009. 1, 17-21면 참조.

사안에 관한 배경지식이나 분석을 제공하여 의원들에게 현재 상황과 입법의 필요성에 관한 정보를 제공함으로써 그 이해를 돕는다. 나아가 의원들의 관심사안에 대한 국내외 전문가를 소개하고 이들과의 토론기회를 제공하는 프로그램을 후원하기도 한다. 법률안이 발의 된 후에는 의회조사처의 조사관들이 법률안의 목적을 명확히 하고 각 대안에 대한 예상되는 이익과 불이익을 예측해준다. 법률안지원을 위한 정보와 토론을 제공하고, 법률안에 대한 비판을 예측하여 제시한다. 나아가 조사관들은 상하원의 법제실(Office of the Legislative Counsel)의 법제업무를 지원한다.[58)]

(2) 위원회 심사단계

의회조사처의 조사관들은 상임위원회와 소위원회 및 각 위원회의 청문회에서 사전 브리핑을 하거나 법률안의 배경지식에 관한 보고서를 제공하고 법률안 통과시의 법적인 효과를 분명히 해주고, 증인을 찾고 증인에 대한 질문사항을 의원들에게 제시한다. 심의 중에 있는 법률안에 대한 수정안을 제출할 것인지에 관하여 조언하며, 수정안이 의도한 결과를 달성할 수 있는지에 대하여 분석해준다. 위원회에서 행해지는 의결단계에서는 의결에 참가하는 의원들에게 비당파적 정보를 제공하기도 하며, 본회의에 제출하는 위원회의 법률안심사보고서에 포함된 비용추계(cost estimates) 작성에 도움을 준다.[59)]

(3) 본회의 심의단계

의회조사처 조사관들은 상하원의 본회의 의사절차와 의사절차에 따른 효과를 설명하며, 의원들이 입법과정에서 자신들의 목적을 달성하기 위해 어떻게 의사절차를 활용할 것인지에 대하여 자문을 한다.

58) Ida A. Brudnick, 앞의 자료, 6-7면.
59) Ida A. Brudnick, 앞의 자료, 7-8면.

(4) 양원협의회 심의단계

양원협의회는 법률안에 대하여 상하원이 서로 의견이 일치하지 않는 경우에 법률안을 대통령에게 이송하기 전에 의견불일치를 해소하기 위하여 구성된다. 이때 의회조사처의 조사관들은 이슈를 확인해주며 각 이슈에 대한 양원의 입장차이를 분명하게 정리·비교하고 법률안에 대한 의견불일치를 해소할 수 있는 다른 방안을 제시해 주기도 한다.[60]

3. 조직별 주요업무

의회조사처는 의회의 요청에 따라 다양한 분야에 걸친 학제적 그리고 통합적 접근법을 수용해 왔다. 이를 바탕으로 의회조사처의 업무는 복잡한 문제를 명쾌하고 이해하기 쉬운 방법으로 정의하고, 현재 고려중인 문제의 기본적 원인을 규명하고, 가능한 정책적 선택과 선택된 정책을 실천할 때 나타날 수 있는 잠재적인 효과를 강조하고 있다.[61] 의회조사처는 의회의 운영목적에 따라 조사분석 및 정보의 제공을 목적으로 다음과 같이 조직별 주요업무를 수행하고 있다.

(1) 미국법실(American Law Division)

미국법실은 의회의 의제와 관련한 다양한 종류의 법률적 문제에 대한 분석과 관련 정보를 제공하는 역할을 담당한다. 동 실에서는 의원 개인과 위원회에서 필요로 하는 입법 업무와 감독 업무에 필요한 사

60) Ida A. Brudnick, 앞의 자료, 8면("CRS analysts can contribute to this last stage of the legislative process by helping identify the issues to be resolved, by clarifying and comparing the positions of the two houses on each issue, and by identifying different ways in which the legislative disagreements could be resolved.").

61) Frederick M. Kaiser et al., Congressional Oversight Manual, Congressional Research Service, 2011, 112면.

항에 대하여 연방, 주정부 등과 협력하여 업무를 처리한다. 한편, 동 부서에서 주로 담당하고 있는 분야는 입법부와 행정부와의 관계, 연방주의(federalism), 의회업무와 절차의 문제, 행정법, 헌법, 형법, 인권법, 환경법, 상법 및 세법 분야이다.[62]

(2) **국내사회정책실**(Domestic Social Policy Division)

국내사회정책실은 미국 내의 사회정책과 프로그램에 관한 여러 분야에 걸친 조사와 분석 결과를 의회에 제공하고 있다. 이러한 조사와 분석을 위한 방법은 프로그램 및 입법의 전문지식, 계량적 방법론(quantitative methodologies), 그리고 경제적 분석을 포함한 다양한 학제간 접근법이 활용되고 있다. 동 부서가 주로 담당하는 분야는 교육훈련, 보건의약, 공중보건, 사회보장, 공적·사적연금, 복지, 영양, 주거, 이민, 인권, 마약통제, 범죄와 사법, 국경통제, 국내첩보, 노동과 고용안정, 실업과 재해보상 외에도 미국인구의 노령화, 아동, 장애인, 빈곤, 전역자, 그리고 소수민족 등에 관련된 쟁점과 법적인 사항 등이다.[63]

(3) **외교안보통상실**(Foreign Affairs, Defense, and Trade)

외교안보통상실은 일곱 개의 지역과 기능별 담당으로 구성되어 있다. 이 부서의 분석관들은 개별 국가와 미국의 관계, 초국가적 쟁점인 테러, 마약중독, 난민, 국제보건, 세계경제문제, 그리고 UN, 세계은행(World Bank), 국제통화기금(International Monetary Fund), 세계무역기구(World Trade Organization) 등과 같은 국제기구 등 세계적인 정치·경제·안보 문제를 담당하고 있다. 동 부서에서는 미국의 해외원조 프로그램·전략·자원할당, 국무부의 예산과 기능, 국제부채, 공공외교, 그리고

62) 또한, 동 실에서는 헌법주해(Constitution Annotated)라고 알려진 The Constitution of the United States of America－Analysis and Interpretation을 담당하고 있다.

63) Frederick M. Kaiser et al., 앞의 자료, 112-113면.

해외관계 입법 등의 영역에 대한 조사와 분석 또한 실시하고 있다.[64]

(4) 정부재정실(Government and Finance Division)

정부재정실은 의회의 모든 사항에 관련된 의회의 요청을 처리한다. 이 부서에서는 의회 예산과 세출 과정, 입법 과정, 의회 역사, 의회 조직과 운영, 그리고 입법 지원기관 등에 관한 영역을 담당한다. 재정에 관련되어 다루는 쟁점사항으로는 은행, 금융기관, 보험과 증권; 조세, 공적자금, 재정·화폐정책과 공적부채; 세율과 이자율간의 상호작용; 그리고 국내총생산, 인플레이션, 저축과 같은 경제 지표 등이 있다. 그밖에도 연방 행정부와 사법 기구의 조직과 운영; 정부 인력과 대민 서비스; 대통령과 부통령의 직위; 정부의 정보정책과 개인정보에 관한 쟁점사항; 정부간 관계와 연방 원조체계 구축; 주·지방정부; 주 지방과 미국령; 컬럼비아특별구; 경제개발; 미국 내 긴급사태, 재난, 테러에 대비한 연방차원의 계획; 여론조사; 인구조사; 의원수의 재분배와 선거구조정; 선거, 선거자금, 로비 및 정당; 미국 역사; 헌법 개정; 헌법 이론과 역사 등의 업무도 수행하고 있다.[65]

(5) 자원과학산업실(Resources, Science, and Industry Division)

자원과학산업실은 천연자원과 환경관리, 과학기술, 그리고 산업과 인프라에 관한 입법적 쟁점을 담당한다. 자원분야에서는 공공토지와 천연자원; 환경; 농업, 식량, 어업; 에너지와 광물 등을 다룬다. 과학분야에서는 민간·군사 연구개발에 관한 쟁점사항, 정보통신, 우주, 지구과학, 그리고 일반과학기술을 다룬다. 산업지원에 관련된 사항으로는 교통과 교통인프라에 관한 쟁점사항, 산업시장구조와

64) 이외에도, 국가안보정책, 군사전략, 무기체계, 군대보수, 국방예산, 미군기지 등도 다룬다. 통상에 관련된 입법, 정책 및 프로그램과, 미국 무역수지와 투자도 다루며, 무역협상과 협정, 수출장려, 수입규제, 세제 및 통상정책기능도 업무 영역에 포함된다.

65) Frederick M. Kaiser et al., 앞의 자료, 113면.

규제, 그리고 부문별 산업분석에 관한 것을 다룬다.

(6) **지식서비스그룹**(Knowledge Services Group)

지식서비스그룹은 정보검색전문가들로 구성되어 있어서 의회조사처의 분서관이나 법률가들과 함께 권위있고 신뢰할 수 있는 정보 조사·정책분석 결과(authoritative and reliable information research and policy analysis)를 의회에 제공한다. 정보전문가들은 정책조사 분야별로 나뉘어져 있어서 의회조사처 분석 부서와 직접 공조한다. 전문가들은 정책조사 분야에 대한 조사문서를 작성하여 제공하고, 분석관과 의회에서 필요로 하는 정보검색 방법을 찾도록 자문하며, 조사업무에 새로운 조사전략을 접목할 수 있도록 권고한다.

4. 사례분석

의회조사처가 발행하는 보고서는 연방의회에 제안되어 있는 법률안을 중심으로 동 법률안의 배경, 목적, 필요성, 합헌성, 법체계성, 법률안의 영향 등에 관하여 조사하고 분석하는 형태의 '입법조사·분석보고서', 연방차원의 정책형성을 위한 방향성의 정립을 위한 조사, 분석을 수행하는 '정책조사·분석보고서', 그리고 현재 미국 사회에서 현안이나 쟁점이 되고 있는 사항에 대해 비교적 간단한 검토를 수행하는 '현안조사·분석보고서'로 분류하여 설명할 수 있다.

(1) **입법조사·분석보고서: 사이버보안 관련 입법 분석 보고서**[66]

1) **목적 및 배경**

동 보고서는 정보시스템에 대한 사이버 공격의 빈도와 복잡성이 증가하고 있는 상황에서 사이버보안과 관련한 우려가 증가하고 있는 상

66) Eric A. Fischer, Federal Laws Relating to Cybersecurity: Discussion of Proposed Revisions, Congressional Research Service, 7-5700, 2012. 6. 29.

황에서, 사이버보안과 관련한 현행 법체계를 검토하는 동시에 의회에 제안되어 있는 30여개의 법률안에 대하여 검토하고 있다.

2) **분석방법 및 주요내용**

동 보고서는 사이버보안과 관련한 현재의 법체계(Current Legislative Framework)와 관련하여 사이버보안과 관련한 기존의 법률은 개별적 분야를 부분적으로 다루고 있는 반면, 다양한 쟁점을 포괄하는 법체계(overarching framework legislation)의 부재를 지적하고 있다. 이와 함께, 사이버보안과 관련한 최근의 행정부의 관련 조치(Executive Branch Actions)를 소개하고 있다.

이어서 사이버보안과 관련한 최근의 법률안(Legislative Proposals)을 분석한 후, 사이버보안 관련 법률에 요구되는 중점분야를 국가전략 및 정부의 역할(national strategy and the role of government), FISMA의 개혁(reform of FISMA), 주요기반시설의 보호(protection of critical infrastructure), 정보공유 및 부분간 협력(information sharing and cross-sector coordination), 개인정보의 유출(breaches resulting in theft or exposure of personal data), 사이버범죄(cybercrime offenses and penalties), 전자상거래에서의 프라이버시(privacy in the context of electronic commerce), 국제적 노력(international efforts), 연구개발(research and development), 사이버보안 인력(cybersecurity workforce)과 같이 도출하였다. 그리고 기존의 법률안의 분석을 통하여 상기의 중점분야를 포함하는지 여부에 대해 검토하였다.

(2) **입법조사·분석보고서: 연방 불법행위 개혁 법률안 검토 보고서**[67]

1) **목적 및 배경**

동 보고서는 종래 주법의 영역에서 다루어져 왔던 불법행위법이 제조물책임(products liability) 및 의료과실(medical malpractice)의 개혁과 같

67) Henry Cohen and Vanessa K. Burrows, Federal Tort Reform Legislation: Constitutionality and Summaries of Selected Statutes, Congressional Research Service, 2008. 9.

은 연방 불법행위 개혁 법안(Federal Tort Reform Legislation)으로 인해 연방차원에서 다루어지는 것에 대한 합헌성 여부를 검토하고 있다.

2) **분석방법 및 주요내용**

동 보고서는 우선 불법행위개혁 법안을 제정하는 것은 적법절차원칙(principles of due process)이나 연방주의(federalism)를 위반하지는 않는 것으로 결론을 내리고 있다. 그러나 불법행위개혁 법안이 주간(interstate) 상거래에 심대한 영향을 주지 않는 주 내부의 특정 불법행위에 적용될 때에는 헌법에 위배될 수 있다고 지적하고, 의회가 불법행위에 대한 "보편적"인 개혁 법안을 제정할 권한이 있다고 결론을 내림에 있어서, 피해배상의 상한(caps on damages), 연대책임의 제한(limitations on joint and several liability)과 같이 주 차원에서 광범위하게 구현되어 있는 개혁법을 언급하고 있다. 또한, 동 보고서의 부록에서는 선별된 연방 불법행위 개혁 법률을 설명하고 있다.

(3) 정책조사·분석보고서: 테러 대응을 위한 주 및 지방정부의 대응에 관한 정책 분석 및 입법제안 보고서[68)]

1) **목적 및 배경**

동 보고서는 2001년 9월 11일 테러 사건을 계기로 주 및 지방정부의 대테러 대응 능력에 대한 현황을 분석한 후, 관련 입법을 제안하고 있다.

2) **분석방법 및 주요내용**

2001년 테러 사건 이후 연방차원에서 주 및 지방정부의 대테러 대비태세 확보를 위한 정책을 검토하였다. 이를 위해 연방지원의 형태

68) Ben Canada, State and Local Preparedness for Terrorism: Policy Issues and Options, Congressional Research Service, 2002. 2. 5.

(Amount and Uses of Federal Assistance), 연방정부간 지원 협력체계(Coordination of Federal Assistance), 비정부기구의 비상대비태세 강화를 위한 대비태세 기준(Preparedness Standards), 의료지원의 대비태세(Preparedness of the Medical Community), 연방, 주 및 지방정부의 공동 훈련(Joint Training Exercises), 테러대응을 위한 통신기반(Communications Infrastructure and Other Equipment)과 같은 주요 영역을 식별하여 이에 대한 연방차원의 입법을 제안하였다.

제 3 절 의회예산처

1. 개 관

미국 의회예산처(Congressional Budget Office)는 1974년 '의회예산 및 지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)'에 근거하여 정부의 예산규모와 재정수지의 검토, 의회에 대한 경제 및 예산관련 정보를 제공하기 위해 상원 및 하원에 소속되지 않는 독립기관으로서 설립되었다.

의회예산처는 처장 산하에 8개실으로 구성되어 있으며, 이는 다시 7개의 연구분석부서와 1개의 행정지원부서로 구분된다. 연구부서는 거시경제동향예측과 정책분석업무를 담당하는 거시경제분석실(Macroeconomic Analysis Division), 세수추계와 조세정책 분석업무를 담당하는 재정분석실(Financial Analysis Division), 예산분석과 법률안 비용의 추계를 담당하는 예산분석실(Budget Analysis Division), 그리고 미시경제연구실(Microeconomic Studies Division), 보건 및 장기분석실(Health, Retirement, and Long-Term Analysis Division), 국가안보실(National Security Division), 조세분석실(Tax Analysis Division)로 이루어져 있다. 이들 연구부서를 행정적으로 지원하기 위한 관리・운영・정보서비스국(Management,

Business, and Information Services Division)이 있다.[69] 의회예산처장은 상하원 예산위원회의 추천을 받아서 상하원의장이 공동으로 임명하며, 임기는 4년으로 연임제한은 없다.[70]

2. 연방의회의 입법과정에서의 의회예산처의 역할

의회예산처는 경제·예산과 관련한 결정에 필요한 분석결과와 의회 예산과정에서 필요한 정보와 예측결과를 객관적이고 시기적절하게 편중되지 않도록 작성하여 의회에 제공하는 임무를 수행하고 있다.[71]

의회예산처의 주된 업무는 예산에 관련된 정보를 양원의 모든 위원회에 제공하는 것으로, 예산위원회(Committees on the Budget)와 세출세입재정위원회(Committees on Appropriations, Ways and Means, and Finance)에서 필요로 하는 것에 우선순위를 두고 매년 예산계획(budget projection)을 준비하며 예산관련 쟁점사항을 조사하는 것이다.

이와 함께, 법안이나 양원 위원회의 합동결의안으로 인해 발생할 수 있는 소요경비, 세입의 추정치와, 법조항의 정부 실행시 발생될 비용을 추계한다.[72] 이러한 비용추계 결과는 법안과 함께 제출되는 위원회 보고서, 또는 하원이나 상원에서 조치를 취하기 이전의 결의안에 포함된다. 한편, 자금지원 없는 위임명령개혁법(Unfunded Mandates Reform Act of 1995)에 따라 의회예산처는 주·지방·부족(tribal) 정부나 민간부문에 영향을 미치는 연방정부 위임비용의 예측도 수행하고 있다. 위원회의 요구가 있을 때, 동 법에 따라 의회예산처는 제안된 법률이

69) 의회예산처의 조직과 관련해서는 http://www.cbo.gov/about/our-organization 참조.

70) 현재 Douglas W. Elmendorf 처장이 의회예산처를 맡고 있으며, 2014년 1월 3일까지 처장직을 수행하도록 연임되었다.

71) 의회예산처는 현재 약 250명이 근무하고 있다. 의회예산처는 주로 경제학자들과 공공정책 분석관들로 구성되어 있다. 전문직 직원의 약 3/4이 고등학위를 가지고 있으며 그들 중 대부분이 경제학이나 공공정책분야를 전공하였다.

72) 이와 함께, 의회예산처의 중요한 업무 중 하나는 경제나 예산전망, 대통령예산안 분석, 예산대안 분석을 행하여 국가재정에 미치는 영향분석 업무라고 할 수 있다.

주・지방 정부나 민간 부문에 심각한 영향을 줄 수도 있는 예산・재정적 영향을 실질적으로 분석・연구한다.

또한, 의회예산처는 국가안보, 에너지, 환경, 재정, 보건복지, 경제 등 다양한 주제를 대상으로 정책분석을 실시하여 관련 정책이 국가재정에 미치는 영향을 분석한다.[73]

(1) **비용추계**(cost estimates)

모든 연방정부 등의 지출에 영향을 미치는 법안은 당해년도 및 장래 수년간 소요되는 비용을 연도별로 추계하는 비용추계를 거치게 된다. 의회예산처는 사법위원회, 예산위원회 등의 요청이 있으면, 입법과정의 다른 단계에 있는 법률안 등에 대해서도 비용추계를 한다. 예를 들어, 의회예산처는 위원회나 소위원회의 지시에 따라, 아직 발의되지 않은 법안 초안을 포함하여 다른 대안을 고려하거나 위원회가 축조심사(markups)를 하는 동안 수정안을 고려하는데 필요한 비용을 추계할 수도 있다. 입법과정 초기에 제공되는 비용추계는 비공식적인 것으로, 사전에 예산의 영향을 가늠하기 위한 것이다. 이와 함께, 의회예산처는 본안의 수정안과 상하원을 개별적으로 통과하거나 이들 모두에서 통과된 법안의 비용추계를 담당한다.[74]

비용추계서의 작성과 관련하여 의회예산처의 분석관은 가능한 경우 법률안을 지지하는 의원의 보좌관, 그리고 추계를 요청한 의원과의

73) 2009 회계연도에 의회예산처는 33개의 연구결과 및 보고서를 발표하였고, 9개의 요약보고, 11개의 월간예산검토서(Monthly Budget Review), 38건의 소식지(letter), 8건의 발표, 그리고 5건의 배경연구보고서를 발표하였고, 그 밖에도 2건의 간행물과 여러 추가 자료도 발표하였다. 또한, 다양한 쟁점사항에 대하여 17회에 걸쳐 의회에서 증언하기도 하였다. 의회예산처는 2009년 한 해 동안 법안이 주・지방 정부에 미치는 영향에 관한 예측 420건과 480건의 연방 비용예측을 수행하였다.

74) 의회예산처는 “연방재정에 영향을 미치는 모든 법안에 대한 소요비용을 추계함으로써 향후 연방정부의 재정규모가 어떻게 변할 것인지, 적자, 흑자규모는 어느 수준이 적절할지, 항목별 지출규모를 어느 수준에서 규율할 것인지 등을 결정하여 연방정부의 재정적자 규모를 통제할 수 있도록 한다.” 미국 의회예산처, 앞의 자료, 2012, 71면.

접촉을 통해서 법률안의 배경정보를 입수하고 추계를 완료할 때까지의 일정을 논의한다. 의회예산처의 비용추계서는 일반적으로 요약, 연방정부 비용추계, 추계의 근거, Pay-go, 지방정부 및 민간부문에 미치는 영향의 순으로 구성된다.[75]

(2) **분석연구**(analytic studies)

의회예산처의 근거법에 따른 법정보고서(statutory reports) 또는 공식적인 업무 지원을 위한 연구업무 이외에도, 의회예산처는 관련위원회나 소위원회의 위원장이나 개별 의원의 요청에 따라 매년 다양한 분석연구와 함께, 최근에는 특정한 정책이나 프로그램의 성과에 대한 평가도 수행하고 있다. 의회예산처가 수행하는 분석연구는 연방의회의 정책결정과정에서 합리적인 결정을 위해 예산 또는 경제에 영향을 미칠 수 있는 주요한 정책을 분석하는 것이다. 특히, 의회예산처의 분석연구는 "정책수단의 효과성이나 성과의 적절성에 대한 평가뿐만 아니라, 해당 정책이 예산 및 경제에 미치는 파급효과의 분석에 초점을 두고 있다. 이로 인해 미시 경제적 또는 재정적 분석기법 등이 주로 활용되고 있다."[76]

법률안이나 입법관련 쟁점사항을 분석하는 경우 의회예산처의 직원들은 분석을 요청한 자의 보좌진으로부터 해당 분석업무의 범위와 특성에 관해 논의한다. 이를 근거로 의회예산처 분석관은 비용추계의 경우와 마찬가지로 비당파적이고 객관적인 관점에서 결론을 도출한다. 이후 분석결과는 동 업무에 관련이 있는 위원회에 보고되고, 마지막 단계로 요청 당사자에게 분석결과를 통보하고 해당 분석 자료를 공개하게 된다.

---

75) 미국의회예산처, 앞의 자료, 2012, 75면. 비용추계와 관련한 보고서는 http://www.cbo.gov/cost-estimates/search?filters=all%3A1에서 찾을 수 있다.

76) 미국의회예산처, 국회예산정책처, 2012, 86면.

(3) 의회예산처의 업무결과의 활용

의회예산처의 각종 보고서는 의회의 주요 정당에서 특정한 쟁점사항에 관한 분석결과를 동일하게 알 수 있도록 활용된다. 즉, 의회예산처는 각종 보고서를 가능한 범위내에서 비용예측 또는 분석연구의 결과에 관련이 있는 모든 정당에 동시에 배포한다. 입법제안서와 분석의 요청에 의해 수행된 예산·준수비용의 예측에 관한 보고서는 모두 의회예산처장의 공문의 형식으로 전달된다. 이러한 업무수행의 결과물은 의원과 보조관들에게만이 아니라 국민들에게도 공개된다.[77]

3. 의회예산처의 조사방법 및 업무수행의 기준

(1) 의회예산처의 조사방법

전술한 의회예산처의 비용추계 및 분석연구와 관련된 업무를 수행하기 위해 의회예산처는 연방정부기관, 주 및 지방정부, 그리고 산업계를 포함한 다양한 정보원(情報源)으로부터 획득한 데이터와 관련 정보를 활용한다. 즉, 국내수입, 생산량, 제조사 조사, 수입통계(Statistics of Income), 인구조사현황(Current Population Survey), 그리고 다양한 국가보건조사(national health surveys) 등의 자료가 의회조사처의 관련 업무수행에 사용된다. 이러한 자료의 활용을 위해서 의회예산처는 경제학 및 관련 분야의 전문 역량을 확보하기 위해 노력하는 한편, 분석이 요구되는 쟁점에 대한 열린 토론을 확보하고자 노력한다.[78]

또한, 현재 진행되고 있는 업무에 필요한 분석기준을 마련하기 위해 광범위한 분야에서 활동하고 있는 외부 전문가 및 의회 위원회의 관

77) 모든 비용추계결과와 보고서들을 웹사이트에 게시하고 있으며, 웹사이트 회원가입자들이 관심을 표명한 주제에 해당하는 비용예측결과와 간행물이 발간되면 가입자에게 이메일로 통지한다.

78) 의회예산처 웹사이트 http://www.cbo.gov/about/our-processes#pea 참조.

련 직원들의 자문을 활용한다. 예를 들어 경제자문관 패널(Panel of Economic Advisers)과 보건자문관 패널(Panel of Health Advisers)은 외부전문가를 활용한 정기적 자문회의의 대표적인 사례라고 할 수 있다.[79] 비공식적·비정기적으로도 이러한 자문은 수시로 활용되고 있다. 예를 들어, 농업생산량 전망, 의료보장과 의료보조 지출계획, 통신업계내 기업전망 등과 같은 특정 분석주제에 대해서는 외부전문가의 조언을 자주 받는 것으로 알려져 있다. 그리고 특정한 요청에 대해서는 활용가능한 분석모델을 이용하거나 독자적인 분석모델을 개발하기도 한다.

그리고 의회예산처의 비용추계나 분석연구에 활용된 방법론은 의회나 관련 직원 및 외부의 전문가가 그 결과의 신뢰성을 확인할 수 있게 공개하도록 규정되어 있다. 따라서, 의회예산처는 다양한 방법으로 활용된 방법론의 방법론과 신뢰성을 공개하기 위해 노력하고 있다. 이와 함께, 의회예산처 모든 추계 및 분석결과는 기술적 경쟁력, 자료의 정확성, 그리고 설명의 명확성을 확인하기 위하여 내부 검토(internal review)를 거치며, 연구결과를 외부 전문가들이 검토하기도 한다. 그러나 공정한 상태 유지와 객관적 분석결과 제공을 위하여 의회예산처는 분석에 대하여 어떠한 정책 조언도 하지 않는다.[80]

(2) 의회예산처의 업무수행의 기준

의회예산처는 비당파적이고 철저한 분석을 의회에 제공하는 임무를 부여받고 있다. 한편, 이러한 업무는 투명성과 객관성(transparency and objectivity)이라는 두 가지 원칙 하에서 수행되고 있다.

이러한 원칙을 담보하기 위해 의회예산처는 다양한 노력을 하고 있으며, 특히 전술한 바와 같이 각종 보고서에서 사용된 방법론과 해당

79) 경제전망에 대해서는 연간 2회에 걸쳐 저명한 전문가들로 구성된 자문위원회의 조언을 받는다.

80) Frederick M. Kaiser et al., 앞의 자료, 120-121면.

방법론의 신뢰성을 다음과 같은 다양한 방법으로 공개하고 있다. 우선, 의회예산처의 공식적 비용추계(formal cost estimates)에는 추계의 근거가 되는 설명(descriptions)이 포함된다.[81] 또한, 의회예산처의 보고서에는 당해 쟁점과 관련된 다양한 연구문헌에서의 토의내용과 의회예산처의 모델링 접근법이 포함된다.[82] 이와 함께, 의회예산처는 일부 중요한 보고서에 사용된 데이터와 관련 정보를 공개하고 있으며, 비전문가을 대상으로 하는 보고서(background paper, working paper 등)를 발간하고 있다.[83]

4. 사례분석

(1) 비용추계: S. 2159 2012년 회계연도까지 지역사회 마약퇴치 지원프로그램의 권한 확대를 위한 법안[84]

1) 목적 및 구성

상원제출법안 2159(S. 2159)[85]는 청소년의 마약남용의 감소를 위해 국가마약통제정책국(Office of National Drug Control Policy)에 2013-2017 회계연도 기간 동안 년 1억불의 세출을 승인하는 권한을 부여하는 것

81) 예를 들어, H.R. 4367, a bill to amend the Electronic Fund Transfer Act to limit the fee disclosure requirement for an automatic teller machine to the screen of that machine 참조.

82) 예를 들어, 의회예산처의 다음 보고서 참조. The Economic Impact of the President's 2013 Budget (April, 2012), The 2012 Long-Term Budget Outlook (June 2012), The Effects of Automatic Stabilizers on the Federal Budget (April 2011),

83) 예를 들어, Comparing Benefits and Total Compensation in the Federal Government and the Private Sector (January, 2012) 참조.

84) Congressional Budget Office Cost Estimate, S. 2159 A bill to extend the authorization of the Drug Free Communities Support Program through fiscal year 2017(April 12, 2012). 의회예산처의 동 사례는 미국의회예산처, 국회예산정책처, 2012, 78-79면에도 소개되어 있다.

85) 법안과 관련한 설명은 http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d112:SN02159:@@@L&summ2=m& 참조.

을 주요내용으로 하고 있어, 이 법안에 대하여 비용추계를 실시하였다. 동 법안에 대한 비용추계서는 요약(summary), 연방정부에 대한 추계액(estimated cost to the federal government), PAY-AS-YOU-GO 항목, 정부간 영향 및 민간부문의 영향(Intergovernmental and Private-Sector Impact), 그리고 각 분야를 담당한 추계담당자의 명단으로 구성되어 있다.

2) **주요내용**

요 약

상원제출법안 2159호는 청소년의 마약남용의 감소를 위해 2012년부터 2017년 회계연도까지 매년 1억달러의 세출승인에 관한 권한을 국가마약통제국에 부여하고자 한다. 또한, 동 법안은 같은 기간동안 국가지역사회마약방지연합회(National Community Anti-Drug Coalition Institute)에 매년 200달러의 세출에 대한 승인권한을 부여하도록 하는 것을 내용으로 하고 있다. 동 법안에 따라 권한이 부여된 금액의 세출승인을 가정할 때, 의회예산처는 동 법안이 시행되는 경우 당해 기간동안 총 5억달러의 비용이 소요되는 것으로 추계한다. 동 법안은 '자금지원없는 연방명령개혁법'에 정의된 정부간 또는 민간부문의 의무지출을 포함하지 않으며, 주·지방, 또는 부족(tribal) 정부가 부담하는 비용을 발생시키지 않을 것이다.

연방정부에 대한 추계액

동 법안이 예산에 미치는 영향은 아래의 표와 같다.

	By Fiscal Year, in Millions of Dollars					
	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
CHANGES IN SPENDING SUBJECT TO APPROPRIATION						
Authorization Level	102	102	102	102	102	510
Estimated Outlays	92	102	102	102	102	500

정부간・민간부문 영향

동 법안은 '자금지원없는 연방명령개혁법'에 정의된 정부간 또는 민간부문의 의무지출을 포함하지 않으며, 주・지방, 또는 부족(tribal) 정부가 부담하는 비용을 발생시키지 않을 것이다.[86]

(2) 분석보고서: 미국 불법행위책임 관련 법제의 개선에 관한 법경제학적 분석 보고서[87]

1) 목적, 방법론 및 구성

특정 영역에서 불법행위책임의 확대에 관한 다양한 법률이 의회에 상정되어 있는 상황에서 상원의 예산위원회의 요구로 관련 법률안들이 취하고 있는 불법행위책임 관련 논의를 법경제학적 관점에서 분석하여 정책대안(policy options)을 제시하고 있다.

동 보고서의 구성은 다음과 같다. 1. 미국 불법행위법 체계 개관(Overview of the U.S. Tort System), 2. 효율성과 형평성 달성을 위한 도구로서 불법행위책임(Tort Liability as a Tool for Achieving Efficiency and Equity), 3. 불법행위법 체계의 비용(The Costs of the Tort System), 4. 불법행위법 체계의 변화를 위한 정책 대안 개관(An Overview of Policy Options for Changing the Tort System).

2) 주요내용

동 분석보고서는 경제적 효율성, 공정성을 증진시키기 위한 도구로서 불법행위책임법제의 강점과 약점을 서술하고, 불법행위법 체계를 둘러싼 편익과 비용에 관한 활용가능한 데이터를 분석하였다. 그리고

86) Congressional Budget Office Cost Estimate, S. 2159 A bill to extend the authorization of the Drug Free Communities Support Program through fiscal year 2017(April 12, 2012).

87) CBO, The Economics of U.S. Tort Liability: A Primer, 2003. 10.

현행 불법행위법 체계의 수정을 위한 다양한 정책적 대안에 잠재적 영향을 분석하고 있다.

제 4 절 회계감사원

1. 개 관

회계감사원(Government Accountability Office)은 제1차 세계대전 중 국가부채가 크게 증가하면서 재정지출에 대한 통제와 정보에 대한 필요성이 커짐에 따라서 예산회계법(Budget and Accounting Act of 1921)[88] 에 의거, 정부기관으로부터 독립적인 감사기관으로 설립되었다.[89] 제2차 세계대전시기까지는 주로 정부지출의 합법성과 적합성 위주의 감사를 실시하였으나, 이후 정부운영의 효율성을 검사하는 합목적성 감사 등 감사권한을 확대해 왔고, 정책평가 등을 통해 새로운 업무를 추가해 왔다. 현재, 정부운영 전반에 걸친 정책감시자로서의 "의회의 감시자(Congressional Watchdog)"로서의 역할을 하고 있다고 평가된다.

회계감사원의 원장은 대통령이 상원의 인준을 받아 임명하며, 임기는 15년이고 중임할 수 없다. 회계감사원은 그 기능에 따라 13개의 팀으로 구성되는데, 획득 및 자원관리(Acquisition and Sourcing Management), 응용연구 및 방법(Applied Research and Methods), 방위능력 및 관리(Defense Capabilities and Management), 교육・인력 및 소득보장(Education, Workforce, and Income Security), 재정관리 및 보증(Financial Management and Assurance), 금융시장 및 지자체투자(Financial Markets and Community Investment), 보건(Health Care), 국토안보 및 사법(Homeland Security and Justice), 정보기술(Information Technology), 국제관계 및 무

88) 31 U.S.C. § 702.

89) 재무성에서 담당하던 검사책임, 회계 및 청구권 등의 기능이 회계감사원으로 이관된 것이다.

역(Internatiional Affairs and Trade), 천연자원 및 환경(Natural Resources and Environment), 사회간접자본(Physical Infrastructure), 전략문제(Strategic Issues) 등이 그것이다.[90]

2. 연방의회의 지원기관으로서 회계감사원의 역할

회계감사원은 독립적이고 비당파적인 중립기구로서 국민과 의회에 직접 봉사하는 입법지원기관으로서 ①연방의 재원이 효율적·효과적으로 집행되고 있는지를 결정하기 위하여 기관의 운영상황을 감사, ②불법적 행위에 대한 수사,[91] ③정부의 프로그램과 정책들의 당해 목적에 부합하는지에 대한 보고, ④정책분석 수행 및 의회의 결정을 지원하기 위한 정책대안 제시, ⑤법률적 결정 또는 견해의 제시(issuing legal decisions and options)와 같은 업무를 수행한다.

즉, 의원과 위원회의 감사요청에 대하여 이를 충족시키는 것이 회계감사원의 법적 의무이며, 이를 위하여 회계감사원 고위간부들과 위원회의 의원 및 직원들은 정기적으로 협의를 한다. 회계감사원의 업무 우선순위는 의회의 명령(congressional request, 법률이나 본회의 심사보고서 또는 위원회 심사보고서에 의한 감사요청)과 의회지도부의 요청(senior leader request, 상원의장직무대리(President pro-tempore)나 하원의장 또는 상하원 양당 원내대표에 의한 감사요청), 위원회 위원의 요청(committee member request), 개별 의원의 요청(individual member request)의 순이다.

---

90) http://www.gao.gov/about/workforce/teams.html 참조.

91) 특별수사대(Office of Special Investigations)는 의회와 회계감사원에서 필요로 하는 수사를 진행한다. 특별수사대의 주된 임무는 연방 기금, 프로그램, 활동에 관련된 불법적이고 부적절한 행위를 조사하는 것이다. 특별수사대는 사기, 부패, 남용, 윤리위반 및 이권분쟁에 관한 진술을 조사한다. 게다가, 연방 시스템과 시설에 보안 취약점이 있는지 파악하기 위한 보안시험과 점검도 수행한다. 특별수사대는 대통령 소속 청렴·효율성위원회(President's Council on Integrity and Efficiency: PCIE)에서 설정한 기준에 따라 업무를 수행한다.

감사, 수사 및 평가 이외에도 회계감사원은 아래와 같은 다양한 서비스를 제공한다.

(1) 법무 서비스 및 회계 · 금융관리 정책

회계감사원은 다양한 형태의 법률 서비스를 제공하고 있다. 예를 들어, 법률 서비스에 대한 요청이 있는 경우 감사원은 공적자금의 사용, 회계, 또는 의회 위원회에서 관심을 갖는 법적 현안에 관하여 법적 결정이나 의견을 제공한다. 또한, 다양한 법률의 규정에 따라 (1) 행정부가 지출거부통제법(Impoundment Control Act of 1974)을 준수하고 있는지 감독하여 의회에 연방 기금의 폐지와 유예를 제안하고, (2) 연방기관에 의해 제안된 모든 주요 규칙을 검토하여 의회에 보고하며, (3) 대통령이 임명하고 상원이 인준한 직책의 공석(空席)에 관한 보고서를 기관으로부터 제출받아 연방공석개혁법(Federal Vacancies Reform Act of 1998)에 의한 법적 의견을 제시하고 있다. 또한, 회계감사원은 행정부의 회계 규칙과 기준을 제정한다. 또한 회계와 다른 정책 · 절차에 대하여 연방기관을 자문하고, 정부 프로그램 감사 기준을 제정한다.

(2) 감사 · 평가자 및 의회의 위원회에 대한 지원

회계감사원은 감사나 평가 업무를 수행하는 관련자들(audit and evaluation community)에게 최신의 감사 및 평가와 관련된 정보를 제공한다. 이를 위해 예를 들면, 현존하는 감사 및 평가의 방법론 등에 관해 자료를 발표하거나, 감사 및 평가를 수행하는 담당자를 대상으로 훈련을 제공하고 있다.[92] 한편, 경우에 따라서 회계감사원의 직원들이 의회의 위원회를 위해 직접업무를 수행하도록 하는 경우도 있으며, 이 경우 해당 직원은 회계감사원이 아니라 위원회를 대표하게 된다.

92) 예를 들어, GAO, Program Evaluation: An Evaluation Culture and Collaborative Partnerships Help Build Agency Capacity, GAO-03-454 (May 2003); GAO, The Evaluation Synthesis, 1992. 3 참조.

3. 회계감사원의 업무수행

(1) 업무수행 기준 및 가치

회계감사원은 연방 프로그램의 의도된 목적을 달성하고 있는지 여부; 보다 낮은 비용으로 연방 프로그램의 목적달성이 가능한 방법이 있는지 여부; 정부 프로그램이 적용가능한 법과 규정에 따라 진행되고 있고 의회에 전달되고 있는 프로그램의 관련 자료가 정확한지 여부; 공적자금의 낭비와 비효율적 사용을 없앨 기회가 있는지 여부; 자금이 합법적으로 지출되고 있으며 그에 대한 회계처리가 정확한지 여부와 같은 쟁점에 대하여 다양한 형태로 분석하여 의회의 결정을 지원하고 있다.

이러한 업무수행을 위해 회계감사원이 추구하는 핵심적인 기준 또는 가치는 책임성(accountability), 완전성(integrity), 그리고 신뢰성(reliability)이다. '책임성'은 회계감사원의 업무의 속성을 나타내는 가치라고 할 수 있다. 전술한 바와 같이, 회계감사원에서는 의회에서 다양한 형태의 요청을 받아 업무를 수행하고 있다. 즉, 회계감사원은 미국민에 대한 책임을 다하기 위해 연방 프로그램과 프로그램의 집행을 감독하는 의회를 지원하는 기관으로서의 역할을 다하는 것이다. 회계감사원은 재정감사, 프로그램 사후평가, 수사, 법률 지원 및 정책분석과 같은 다양한 업무를 통해서 책임성이라고 하는 가치를 충족시키기 위해 노력하고 있다.

'완전성' 또한 업무 수행을 위한 또 다른 기준으로 이는 회계감사원이 명성을 유지하는 근간이 된다. 이를 충족시키기 위해 회계감사원은 모든 활동에 있어서 전문적이고, 객관적이고, 사실에 근거하며, 공정하고, 균형잡힌 접근법을 적용한다. 그리고 회계감사원의 업무수행에 대한 의회와 미국민의 평가와 관련한 가치가 '신뢰성'이라고 할 수

있다. 이러한 가치를 제고하기 위해, 회계감사원은 높은 품질의 보고서, 브리핑, 법적 의견, 기타 성과물과 서비스를 적시에, 정확하고, 유용하고, 명확하고, 정직하게 제출하기 위해 노력하고 있다.

(2) 업무 수행의 방법론

회계감사원은 전술한 기준을 충족시키며 효과적인 업무수행을 위해 아래와 같은 다양한 방법론을 발전시켜 왔으며, 이들 방법론은 다음과 같이 보고서의 형태로 발간되어 있다.

제 목	보고서 번호
사례연구 평가 Case Study Evaluations	PEMD-10.1.9
평가 설계 Designing Evaluations	GAO-12-208G
성과측정 및 평가(정의와 관계) Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships	GAO-11-646SP
사전평가방법론 Prospective Evaluation Methods: The Prospective Evaluation Synthesis	PEMD-10.1.10
계량적 데이터 분석: 입문 Quantitative Data Analysis: An Introduction	PEMD-10.1.11
체계화된 인터뷰 기법 Using Structured Interviewing Techniques	PEMD-10.1.5

[표 2] GAO의 평가연구 및 방법론에 관한 보고서 사례

(3) 업무 수행 결과의 활용

회계감사원의 업무는 구두보고, 증언, 그리고 보고서의 제출을 통해서 이루어진다. 보고서의 경우, 요청받은 업무의 성격이나 복잡성에 따라 다양한 형식과 내용으로 구성된다.[93] 회계감사원은 업무수행 결과를 알리기 위하여 다양한 종류의 분석결과물을 웹사이트를 통해 제공한다.

4. 사례분석: 평가 설계 방법론에 관한 보고서[94]

(1) 목적 및 구성

동 보고서는 회계감사원이 평가하는 다양한 쟁점이나 대안들에 대한 분석적 정보의 제공을 돕기 위하여 마련된 것이다. 즉, 의회가 요구하는 다양한 정보를 적시에 객관적인 방법론을 활용하여 제공하기 위해 필요한 보편적 방법과 지침을 제공하기 위한 자료라고 할 수 있다. 동 보고서의 주요 목차는 다음과 같다.

---

93) 초기 토의를 통해 협의된 요청사항이 최초 요청사항과 실질적으로 다른 경우, 회계감사원은 과업에 대한 서로의 이해를 명확하게 하기 위하여 변경사항을 문서로 확인받는다. 때때로 과업이 진행되면서 초기 협의사항이 변경되기도 한다. 예를 들어, 요청자의 요구가 변경될 수도 있으며, 요구된 자료가 이용불가능하거나 입수할 수 없는 것일 수도 있고, 방법론이 변경되어야 할 수도 있다. 이러한 경우, 회계감사원은 요청자와 함께 과업을 재검토한다. 선행 협의사항의 실질적 변경은 문서로 확인받는다. 요청자와의 초기 연락이 중요한 이유는 다음과 같다. 유사하거나 중복된 요청을 받을 수 있다. 회계감사원은 유사·중복 과업을 통합하여 수행하고 결과보고서를 각 요청자에게 보내고자 한다. 현재 진행하고 있는 검토사항(또는 결과보고 전 검토 중인 것)에 요청자가 필요로 하는 것이 포함될 수도 있다. 회계감사원은 만족도를 높이고 신속한 대처가 가능하도록 요청자와 함께 업무를 수행하고자 한다. 최근에 완성된 검토결과가 요청자의 관심사를 적시하고 있어서 새로운 과업의 시작이 필요없을 수도 있다. 회계감사원이 과업을 수행하기에 가장 적합한 기관이 아닐 수도 있다. 이런 경우, 회계감사원은 과업을 의회예산처, 의회조사처, 특정 기관의 감사기관 또는 해당 기관으로 보내도록 제안할 수 있다. 회계감사원은 제공된 정보가 요청자의 요구를 만족시키지 못하는 경우 요청자를 돕기 위한 방안을 지속적으로 탐색한다.

94) GAO, Designing Evaluations 2012 Revision, GAO-12-208G, 2012. 1.

제 1 장 평가설계의 중요성
프로그램 평가의 정의
평가수행의 주체
설계의 중요성
평가설계를 위한 5가지 핵심적 단계
제 2 장 평가의 범위 확정
프로그램의 목적과 전략의 명확화
평가 관련 질문의 개발
제 3 장 평가설계의 선택 과정
평가설계의 핵심요소
반복적 과정(An Iterative Process)
좋은 설계의 기준
제 4 장 프로그램 실행 및 효과성 측정을 위한 설계
실행평가를 위한 전형적 설계
결과평가를 위한 전형적 설계
프로그램 영향에 관한 원인추론을 위한 전형적 설계
다른 형태의 프로그램 평가 설계
제 5 장 방법론상 어려움
측정이 어려운 결과
복잡한 연방프로그램안
제 6 장 평가기준

(2) 주요내용

동 보고서는 프로그램 평가 설계의 구조를 제시하고, 연방 프로그램의 성과에 관한 다양한 질문에 답하기 위한 다양한 평가의 형태, 평가연구설계의 과정, 전반적 연구의 질을 확보하기 위한 핵심적 사항에 관해 소개하고 있다. 예를 들어, 동 보고서에서는 평가설계 과정의 핵심적 요소를 선정하면서 평가설계의 매트릭스를 다음과 같이 제시하고 있다.

연구문제	획득되는 정보와 자원	범위와 방법	한 계	예상결과
도출되어야 할 답변은 무엇인가?	어떠한 정보가 필요한가? 관련 정보는 어디에서 획득될 수 있는가?	각 질문에 대한 답변을 어떻게 할 것인가?	설계상 한계는 무엇이고, 보고서 등 결과물에 어떠한 영향을 미치는가?	보고서 등에서 예상되는 결과는 어떠한가?
보고서 등에서 회계감사원이 답변해야 하는 특정한 질문(specific questions)의 특정 ...	확보되어야 하는 서류나 정보를 확정 평가의 기준(criteria)으로 활용될 자료 확보계획 수립 ...	정보획득을 위한 전략 수립(예를 들어, 랜덤 샘플링, 사례연구, focus group, 설문 등등) ...	획득된 정보, 평가의 범위, 방법론에 따른 한계를 서술 ...	회계감사원이 내릴 수 있는 결론에 대하여 서술 ...

[표 3] 평가설계 선정을 위한 질문 매트릭스

제 5 절 소 결

미국 연방의회의 입법지원기관들은 제도화된 의미에서의 입법평가를 수행하고 있지는 않다. 그러나 기관별 성격과 임무에 따라, 일반적으로 입법의 과정을 대상으로 입법평가를 분류하는 방식인 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가에 해당하는 임무를 다양한 방법론을 활용하여 수행하고 있다. 즉, 규율대안의 탐색, 예상되는 부담, 법적 형식의 윤곽 설정의 기능을 담당하는 '사전적 입법평가', 법형식적 법률초안을 각종 심사기준에 따라 분석하여 법형식적 법률초안을 최적화시키는 '병행 입법평가', 그리고 법규정의 성과를 제시하며, 개정 또는 폐지의 근거로 작용하는 '사후적 입법평가'에 해당하는

각종 연구보고서, 정책보고서, 조사분석보고서의 형태로 연방의회의 입법과정에 투영되어 입법의 합리화·객관화에 기여하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 미국의 규제영향분석은 '법률'을 대상으로 하는 것이 아니라, 행정부의 각종 '규정'의 목적을 효율적으로 달성하기 위한 것이다. 즉, 규제의 목적을 달성하면서도 개인, 기업, 기타 수범대상 등 사회에 미치는 부담을 최소화하도록 규제도구를 활용하는 것이다.

우리의 경우 현재 논의되고 있는 입법평가의 대상은 법률을 포함한 것으로 입법평가의 목적 자체가 다양화됨에 따라 이에 대한 입법평가의 절차적 측면 그리고 방법론적 측면이 다원화될 수밖에 없을 것이다.

제 4 장 시사점 및 결론

전술한 바와 같이 비용편익분석 또는 비용효과분석과 같이 객관적이고 과학적인 방법론을 활용한 규제영향분석에 대해 오랜 역사를 가진 미국에서도 최근 오바마 정부가 들어서면서 발표한 행정명령 제13563호에서는 규제의 개선을 위해서 "계량화하기 어렵거나 불가능한" 가치 또한 고려하여야 한다고 지적하고 있다. 그리고 이를 위해 가장 중점을 둔 부분은 '국민의 참여'와 함께 정부 공무원, 전문가, 이해당사자, 그리고 국민간의 정보에 대한 '열린 변화'를 추구하는 것이었다. 환언하면, 비용, 편익, 부담이라고 하는 규제영향분석의 제요소를 정확히 계량화하기 위해서는 계량화에 부접합한 요소까지 포섭할 수 있도록 노력해야 한다는 것으로 이해될 수 있다.

입법평가의 방법론은 매우 다양하며, 그 범위 또한 넓다고 할 수 있다. 틸부르후(Tilburg) 대학의 Koen Van Aeken 교수의 분류에 의하면 (사전) 입법평가의 방법을 협의적 방법(consultation)과 연산적 방법(computation)으로 구분할 수 있다.[95] 즉, 협의적 방법이란 "이해관계인과 전문가들을 포함하여 형성될 법률과 관련이 있거나 이 법률에 의하여 영향을 받는 사람들의 협력으로 이루어지는 것"을 의미한다. 이 때 유용한 방법론으로 제시되고 있는 것은 그룹 인터뷰, 인터넷 협의, 시민패널, 전문가 패널, 집중 그룹(focus groups), 델파이 기법, 워크숍 기법 등이다. 이 범주에 해당하는 방법론을 채택하는 경우 입법과정에 대한 평가적 요소의 투입이 일반적으로 주관적으로 이루어질 수밖에 없다. 즉, 협의의 대상이 속해 있는 조직 그리고 개인의 신념에 따라 그 결과는 달라질 수밖에 없다.

95) Koen van Aeken, 평가의 추진: 사전적 입법평가의 방법론적 발전을 위한 수단으로서의 제도화, in 입법의 영향(Jonathan Verschuuren ed. 2009).

그리고 두 번째 범주에 해당하는 연산적 방법이란 “컴퓨터를 활용하는 방법이나 기법으로 독립적인 데이터 수집과 데이터 분석에 의존하는 것”을 말한다. 이 범주의 방법론들을 선택하게 되는 경우 이해관계자의 관점이나 견해 보다는 ‘중립적인’ 데이터를 적극적으로 처리하여 적용하게 된다. 따라서 이 범주에 속하는 방법론을 선택하는 경우, 협의에 의한 방법에 비하여 상대적으로 높은 객관성, 정확성, 과학성을 보장할 수 있게 된다. Aeken 교수는 이러한 방법들은 “협의와는 대조적으로 데이터 수집과 분석에 관한 적극적인 사고를 요구하면서, 이해관계자나 정부에게 중요한 자율성이나 공평성을 가능케 하는 평가수단이나 기법들의 집합”이라고 설명하고 있다. 두 번째 범주에 해당하는 방법론들은 위험평가, 시계열분석, 다변수 통계기법, 실험, 다른 지역이나 국가들에서 비슷한 규정에 관한 사전평가를 횡단적으로 활용하는 것 등이 이에 해당한다.

전술한 바와 같이, 미국의 입법지원기관들은 의회의 정책 또는 입법과 관련한 각종 정보요청과 질의에 대한 답변을 적시에 최적의 상태로 제공하기 위해 노력하고 있다. 또한, 이러한 업무는 개별 기관이 추구하는 각각의 가치(values)를 기준으로 수행된다. 즉, 의회조사처의 경우, 비밀적(confidential), 권위적(authoritative), 비당파적 및 객관적인(non-partisan and objective) 가치를 추구하며, 의회예산처의 경우 투명성과 객관성(transparency and objectivity)을 그 가치로 추구한다. 또한, 회계감사원의 경우 책임성(accountability), 완전성(integrity), 그리고 신뢰성(reliability)이 업무수행을 위한 중요한 가치기준이 된다. 이들 가치의 공통분모는 업무의 객관성(objectivity)이라고 할 수 있다. 개별 기관에서는 평가, 분석, 연구업무 수행을 위한 구체적인 지침 또는 가이드라인을 제정, 공포함으로써 객관적인 정보제공이라는 가치를 유지하기 위해 노력하고 있다. 그리고 이들 기관에서 활용되고 있는 방법론은 규제영향분석과 같이 경제적인 분석방법에 고정된 형태의 것이 아니라,

평가자들 앞에 놓인 쟁점을 해결할 수 있도록 평가의 전 절차를 제시하는 한편,[96] 개별적 상황에 필요한 평가방법을 선택하는 경우 해당 평가방법을 실행함에 있어 대내외적 협의, 학제적 방법론 채택 등 다양한 방법이 복합적으로 활용될 수 있는 길을 열어두고 있다. 또한, 개별적 평가방법에 대한 구체적 지침 또한 가능한 한 표준화할 수 있도록 유도하고 있는 것으로 보인다. 우리의 입법평가의 제도화를 논의하는 경우, 특히 입법평가의 구체적 실행이라는 측면에서 살펴본다면, 전술한 미국의 입법지원기관들이 추구하는 객관적인 평가, 분석의 실천 노력은 입법평가의 유연성과 함께 객관성을 담보할 수 있는 방안으로서 입법평가 제도의 방향성에 법정책적 시사점을 제시하고 있다.

96) GAO, Designing Evaluations 2012 Revision, GAO-12-208G, 2012. 1 참조.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

국회입법조사처, CRS 미국 의회조사처, 2009. 1.

국회입법조사처, 국회 정책기능과 입법지원기관의 역할, 국회입법조사처 개청 1주년 기념 국제세미나 I, 2008. 11. 11.

국회입법조사처, 미국 의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점, NARS 현안보고서 제56호, 2009. 12. 22.

국회입법조사처, 미국・일본 입법지원조직 방문결과 보고, 2008. 1.

국회입법조사처, 세계의 의회조사기구, 2011. 1.

국회입법조사처, 일본・미국・캐나다 출장 보고서, 2009. 12.

권태웅, 미국의 입법절차와 사법심사, 법제 통권 제599호, 법제처, 2007. 11.

김수경, 미국 연방 행정입법지침과 규제평가절차, 한국법제연구원, 입법평가 자료 08-05, 2008. 10.

김수용, 입법평가의 개념과 제도화 방안, 입법평가연구 제1호, 2009.

김영희, 미국의 입법과정, 2007.

김주찬, 입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2010. 10.

김 준, 국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법, 입법학연구, 제7집, 2010.

김춘환, 행정입법에 대한 국회의 사전적 통제기준, 국회・유럽헌법학회 행정입법 통제 강화를 위한 세미나 자료집, 2009. 4. 13.

김현수・조영기, 사후적 입법평가를 위한 사례 연구 - 미국 연방파산법 개정의 영향에 대한 실증분석을 중심으로, 한국법제연구원, 2011.

박균성 외, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구, 법제처 정책연구보고서, 2008.

박영도, 의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토의 개선방안, 국회법제실・한국공법학회 학술행사 자료집, 2005.

박영도・한귀현, 주요국가의 입법평가 관련제도[II] - 미국의 규제영향분석제도, 한국법제연구원, 2007. 4.

유진식 외, 각국의 법률안 제안제도 비교 및 예산수반법령의 입법절차 개선에 관한 연구, 법제처 정책연구보고서, 2010. 9.

윤석진, 입법과정에서의 입법영향평가와 사회입법평가의 활용, 법학논문집, 제34집 제1호 김기표, 입법영향평가의 명칭과 개념에 관한 비판적 고찰, 입법평가연구, 제5호, 2011.

이혁우 외 3인, 의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구, 규제연구 제20권 제1호, 2011. 6.

정창화, 입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구, 한국행정연구원, 2004.

최윤철, 국회에서의 입법평가 제도화 - 국회 입법활동의 효과적 지원을 위한 방안 모색 -, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2009. 12. 31.

홍완식, 의원입법의 절차적 합리화 방안 - 법률안 제출 이전 단계를 중심으로 -, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2008. 12. 15.

2. 국외문헌

Cavan O'Connor Close and Dominic J. Mancini, Comparison of US and European Commission guidelines on Regulatory Impact Assessment/Analysis, Industrial Policy and Economic Reforms Papers No.3, 2007.

CBO, The Effects of Tort Reform: Evidence from the States, June 2004.

CRS, Ben Canada, State and Local Preparedness for Terrorism: Policy Issues and Options, 2002. 2. 5.

CRS, Congressional Oversight Manual, June 10, 2011.

CRS, Cost-Benefit and Other Analysis Requirements in the Rulemaking Process, August 20, 2011.

CRS, Federal Rulemaking: The Role of the Office of Information and Regulatory Affairs, June 9, 2009.

CRS, Office of Legislative Counsel: Senate, January 6, 2012.

CRS, The Congressional Research Service and the American Legislative Process, April 12, 2011.

Eric A. Fischer, Federal Laws Relating to Cybersecurity: Discussion of Proposed Revisions, Congressional Research Service, 7-5700, 2012.

GAO, Designing Evaluations 2012 Revision, GAO-12-208G, 2012. 1.

GAO, Program Evaluation: An Evaluation Culture and Collaborative Partnerships Help Build Agency Capacity, GAO-03-454 (May 2003).

GAO, The Evaluation Synthesis, 1992. 3.

Gary Marchant, The Impact of RIA on Regulatory Reform in the U.S., KLRI 22nd Anniversary International Conference Proceeding, 2012.

Henry Cohen and Vanessa K. Burrows, Federal Tort Reform Legislation: Constitutionality and Summaries of Selected Statutes, Congressional Research Service, 2008. 9.

Ida A. Brudnick, The Congressional Research Service and the American Legislative Process, Congressional Research Service, 2011.

Jim Tozzi, OIRA's Formative Years: The Historical Record of Centralized Regulatory Review Proceding OIRA's Founding, 63 Admin. L. Rev. (Special Edition) 37 (2011).

John Contrubis, Executive Orders and Proclamations, CRS Report for Congress #95-722A, March 9, 1999.

John Holdren, Memorandum for the Heads of Agencies and Departments, Scientific Integrity (December 17, 2010).

John V. Sullivan, How Our Laws Are Made (2007).

OMB, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, and of Independent Regulatory Agencies (February 2, 2011).

Reforming Regulatory Impact Analysis (Winston Harrington et al., ed, 2009).

Scott Jacobs, Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policymaking (May 30, 2006).

부 록

【부 록】

행정명령 제13579호 “규제개선과 규제검토”에 관한 독립 규제기관의 기관장에 대한 메모

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT
OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET
WASHINGTON, D.C. 20503

2011년 7월 22일

M-11-28

독립 규제기관 기관장 전달 메모

발신: Cass R. Sunstein
Administrator

주제 : 행정명령 제13579호 “규제와 독립규제기관”

행정명령 제13579호는 독립규제기관은 행정기관과 마찬가지로 “경제성장, 혁신, 경쟁력 확보, 그리고 일자리 창출을 추진하는 한편, 공중보건, 복지, 안전, 그리고 우리의 환경을 보호해야 한다”고 지적하고 있다. 또한 독립규제기관은 국민참여를 촉진하고, 통합과 혁신을 향상시키며, 융통성과 선택의 자유를 고취시키고, 과학적 통합을 보장할 목적으로 제정된 행정명령 제13563호의 핵심지침을 따라야 한다고 적

시하고 있다. 마지막으로, 동 명령은 독립규제기관이 기존규정을 소급분석(retrospective analysis) 계획을 작성하도록 지시하고 있다.

본 메모의 목적은 독립규제기관에 행정명령 제13579호에 관련된 지침을 제공하기 위한 것이다. 이렇게 함에 있어서, 2011년 2월 2일자로 행정기관 기관장 및 행정부처 장관에게 발송된 지침[1]을 기반으로 하며, 그 지침을 따른다. 본 지침은 언급된 기관의 독립성을 전적으로 존중한다. 따라서 여기에 언급되지 않은 것은 기관의 결정사항이다.

핵심지침

행정명령 제13579호의 제1조(a)항은 비용과 혜택을 모두 포함하여 국민참여의 중요성과 면밀한 결과분석의 중요성을 강조한다. 비용과 혜택을 미리 분석하면 대안의 평가와 규제 정당성 확보에 도움이 된다. 제1조(a)항은 다음과 같이 지적하고 있다. "규제는 법이 허락하는 범위내에서 비용과 혜택을 양적/질적으로 고려한 뒤 결정되어야 한다." 제1조(b)항은 경제성장과 일자리 창출을 촉진하기도 하지만 공중보건과 복지를 유지하는 것이 중요하다고 강조한다.

우리는 제1조(c)항의 지침에 특히 주목하는데, 그 내용은 독립규제기관이 행정명령 제13563조의 주요 요건을 제2조에서부터 제5조에 기술된 순서로 따라야 한다는 것이다.

국민참여

행정명령 제13563조의 제2조는 국민참여의 중요성을 강조한다. 이 조항에 따라 각 기관들은 "제기된 규제에 대하여 최소한 60일 이상 국민이 인터넷을 통해 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공해야 한다". 제2조의 목적은 규제제정 과정에 국민의 참여를 늘릴 수 있도록 온라

1) 행정부처, 행정기관 및 독립규제기관 기관장 전달 메모, M-II-IO, "행정명령 제13563호, '규정과 규제검토의 개선' "(2011년 2월 2일), http://www.whitehouse.gov/sites/defaultifiles/omb/memoranda/2011/m11-10.pdf.

인 기술의 사용노력을 지속적으로 촉진함으로써 이해당사자에게는 더 간단해지고 접근이 용이해질 뿐 아니라 부담과 비용을 절감하게 하는 것이다.

제2조는 또한 정부 공무원, 전문가, 이해당사자 그리고 국민간의 정보에 대한 “열린 변화(open change)”를 촉구한다. 이런 측면에서, “열린 변화”는 참여자들이 제공하는 시각과 정보가 결정이 이루어지기 이전에 어느 정도 공개되는 과정을 가리킨다. 따라서, 제2조는 이익단체에 규제제정 과정에서 다른 사람들이 제시한 의견, 주장, 정보에 반박할 기회를 제공함으로써 규제제정에 국민의 참여를 확대시킨다.

이 조항의 목적은 단순히 다른 사람이 제시한 주장과 정보에 대한 정보가 부족한 이익집단이 제시한 의견을 전자적 방법을 통하여 제공받기 위한 것이 아니다. 국민참여의 핵심 목적은 규제의 내용을 개선하는 것이며, 이익집단의 열린 정보교환은 이러한 노력에 도움이 되게 하는 것이다.

행정명령 제13563호 제2조는 또한 행정기관으로 하여금 (법에서 정한 범위내에서) 국민이 안건목록과 과학・기술적 발견사항을 Regulations.gov를 통하여 적시에 열람가능하게 할 것을 지시하고 있다. 독립기관은 이 조항을 따라야 한다. 행정기관뿐 아니라 독립기관도 제안된 규제와 과학・기술적 발견사항에 대하여 국민이 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공해야 한다.[2)]

---

2) 행정명령 제13563조의 요건은 정보・규제관리실(Office of Information and Regulatory Affairs)에서 대통령행정위원회(President's Management Council)에 전달한 보고서인 *규제제정 과정에서의 개방성 향상 - 전자형태로 된 안건의 개선(Increasing Openness in the Rulemaking Process - Improving Electronic Dockets)(2010년 5월 28일)*, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/inforeg/edocket_final_5-28-2010.pdf에서 “관련 법규, 규정, 정책에 따라, 기관은 문서로 된 규제안건과 동일한 전자형태로 된 규제안건을 Regulations.gov에 게재하여야 한다. 두 가지 형태의 안건은 모두 국민에게 모든 관련 자료를 제공해야 한다. 기관은 공지문, 지침서, 환경영향서, 규제영향분석서, 기타 수집 정보들과 같이 규제제정에 관련된 참고자료들을 공지 및 의견수렴 기간 동안 전자형태로 업로드하거나 게시하여야 한다.”라고 기술하고 있다.

마지막으로, 제2조는 행정기관이 제안된 규제가 공지되기 이전에라도 규제제정에 의해 영향을 받을 가능성이 있는 사람들의 시각에서 바라보도록 한다. 독립기관들도 이 조항을 따라야 하는데, 이 조항은 “규제제정으로 인해 혜택을 보는 사람들과 잠재적으로 규제의 대상이 되는 사람들”과의 협의(consultation)가 중요하다고 강조한다. 또 다른 목표는 대안, 양적・질적 측면에서의 관련 비용과 혜택, 그리고 융통성에 대한 아이디어를 얻는 것이다. 독립기관은 이 목표를 달성하기 위해 노력해야 한다.

통합과 개혁

행정명령 제13563호의 제3조는 규칙의 단순화와 조화를 달성하기 위하여 “기관간 협력증대”를 촉구한다. 따라서 제3조는 행정기관이 (1) 특정 부문과 산업계에 대한 해당 기관의 규정과 타 기관의 규정의 결합효과를 고려하고 (2) 기관간 협력 증진과 규제요건의 조화를 확보하도록 지시하고 있다. 제3조는 규정의 단순화와 조화확보가 중요하다고 강조한다. 이 조항은 규제의 요건이 개별적으로는 문제가 없음이 확인되었더라도 누적효과가 있어서 때때로 과도하고 지나치게 복잡하거나 일관성이 없는 부담을 지울 수도 있음을 지적한다. 제3조는 부담, 중복 그리고 분쟁을 줄임과 동시에 예측성, 확실성 그리고 혁신성을 향상시키기 위하여 도입되었다. 독립기관은 이러한 중요한 목적에 부합되도록 하여야 한다.

규칙을 조정하기 위한 노력과 마찬가지로 조화를 확보하기 위한 노력은 기관내에서 일어나야 한다. 기관들이 규정을 단순화하고 보다 예측가능하게 하기 위하여 함께 노력하듯이 조화확보를 위한 노력은 기관간에도 일어나야 한다. 특히, 행정기관과 독립기관은 법에 허용된 범위내에서 이러한 노력을 잘 조정하고 혼란을 가져오거나 예상치 못했던 과도한 비용을 초래하지 않도록 주의하여야 한다. 어떤 측면에서

는 조정과 조화를 통해 행정기관과 독립기관이 중복해서 책임을 지고, 명확성과 예측성이 증대되며, 불필요한 비용을 없앨 수 있을 것이다. 이러한 노력은 혁신을 증진시키는데 기여할 것이다.

융통성있는 규제도구

행정명령 제13563호의 제4조는 “... 각 기관은 부담을 줄이고 융통성과 국민의 선택의 자유를 유지할 수 있는 규제방식을 발굴하여 고려하라”라고 지적하고 있다. 이러한 방식에는 “위험에 관한 정보를 국민에게 명확하고 정확하게 제공하는 것 이외에도 경고(warning), 적절한 기본규칙, 그리고 공개 요건”이 있다. 독립기관은 이 조항을 따라야 한다.

제4조는 융통성있는 방법을 고려하는 것과, 의무사항, 금지사항 그리고 지휘통제 규제에 대한 대안을 마련하는 것이 중요하다고 지적한다. 이 조항은 자유시장의 운영을 개선하는 방법과, 융통성과 선택의 자유를 유지·증진시키는 방법(예를 들어, 결정사항의 통보, 기본 규칙의 세부화, 설계표준이 아닌 성과표준의 선택, 엄격한 명령보다는 조정이 가능한 허가의 이용)이 갖는 잠재적 가치를 강조한다. 이 조항은 행정기관이 의무사항이나 전면적 제한보다는 저렴하고 보다 효과적인 행동을 통해 규제의 목표를 달성하는 방법을 사용하도록 지시하고 있다.

독립기관도 이러한 도구의 사용을 진지하게 고려하여야 한다. 이러한 도구는 잘만 사용하면 혁신과 성장뿐 아니라 규제대상간의 경쟁력도 증진시키는 데 이용될 수 있다.

과 학

행정명령 제13563호의 제5조는 2009년 3월 9일자로 행정부장관 및 행정기관장에게 전달하는 대통령 메모 President's Memorandum for the

Heads of Executive Departments and Agencies의 “과학적 완전성 (Scientific Integrity)”과 구현지침을 다룬다. 이 조항은 각 기관이 “해당 기관의 규제행위를 지원하는데 사용하는 과학・기술적 정보의 객관성을 확보해야 한다”고 강조한다.

지침의 구현에 관하여, 대통령 과학자문관(President's Science Adviser)은 다음과 같이 지적하였다. “과학과 과학에 대한 대중의 신뢰는 과학적 자료와 분석을 부적절한 정치적 영향으로부터 보호하는 환경에서 잘 자란다. 정치에 관련된 공무원은 과학・기술적 발견사항을 금하거나 변경하지 말아야 한다.”[3] 행정명령 13563호의 제5조는 대통령의 메모를 확장하여 규제행위의 내용에 지침으로 구현하고 있다. 독립기관은 이 주요 조항도 잘 따라야 한다.

기존 규정의 소급분석

행정명령 제13579호의 제2조는 규정의 소급분석의 중요성을 강조한다. 이 명령은 다음과 같이 “소급(look back)” 조항을 가지고 있다. “이 명령의 발효 120일 이내에 각 독립규제기관은 법에 따라 자원과 규제 우선순위와 절차를 반영하여 검토계획을 작성하고 공개하여야 하며, 이 계획에 의거하여 주기적으로 현존하는 주요 규제를 검토하여 수정, 간소화, 확장 또는 폐지함으로써 해당 기관의 규제 프로그램을 보다 효과적이게 하고 규제목적을 달성할 때 부담을 경감시킬 수 있는 것이 있는지 결정하여야 한다.”

행정명령 제13579호는 행정명령 제13563호에서 우리의 규제 시스템이 “규제 요건의 실질적인 결과를 측정하고 개선할 방법을 찾아야 한다”고 지적한 것에 근거하여 소급검토 및 분석 문화를 지속적으로 유

3) John Holdren, Memorandum for the Heads of Agencies and Departments, Scientific Integrity(December 17, 2010), http://www.whitehouse.goY/sites/default/fiIes/microsites/ostp/scientific-integrity-memo-12172010.pdf.

지하는 것이 중요하다고 지적한다. 규칙을 적용하기 이전에는 그 결과뿐 아니라 비용과 혜택을 확신하기 어렵다. 소급분석을 수행하는 동안 규칙의 발효에 관한 원칙은 유효한 것이며 기관은 규칙적용에 대하여 계속 고민하여야 한다.

기관에서는 그 기관에 오랫동안 유지되어 온 규칙이 단지 오래되었다는 이유로 의문을 제기해서는 안 된다. 많은 주요 규칙은 때때로 계속 유지되고 있다. 그 대신 모호하고, 불필요하며, 중복되고, 정당하지 않고, 과도하게 부담이 되거나 비생산적인 규칙을 식별하기 위한 방법과 계획을 작성하는 것이 목적이다. 기관은 규정을 평가하기 위한 가장 좋은 방법을 찾아, 확대되어야 할 것은 확대하고, 그렇지 않은 것은 수정・개선・폐지하여야 한다. 새로운 기술에 추월당했거나 환경을 미처 예측하지 못했던 규칙은 재고 대상이 되어야 한다. 보고나 서류작업이 많은 규칙이나 요건도 좋은 재고대상이다. 전자보고, 대중적 양식의 사용, 또는 가끔씩의 보고가 바람직하다. 기관의 검토 과정을 통해 폐지나 수정되어야 할 규칙을 발견할 수 있다.

체계적 검토가 더 이상 정당하지 않거나 필요하지 않은 규칙을 제거하는 데에 초점을 맞추고 있긴 하지만, 이러한 검토를 통해 필요하거나 적절한 곳에 대해서는 규칙을 강화하거나, 보완하거나, 현대화하거나 새로운 규칙을 제정할 수도 있다. 소급분석을 통해 현존하는 규칙이 필요하기는 하지만 기대에 못 미쳤거나 운영되지 않았다는 것을 알 수 있고, 강력하거나 확장되었거나 또는 다소 상이한 접근법이 적절하다는 것을 알 수도 있다. 각 기관은 소급검토 계획을 작성할 때 해 기관의 특정임무, 자원, 조직구조, 규칙제정 이력과 분량 등을 재량적으로 고려하여야 한다.

각 기관은 자체적으로 우선순위를 정하기는 해야겠지만, 모든 계획은 다음과 같은 주제를 다루고 있어야 한다.

- **국민참여.** 국민참여에 관한 일반적인 관례에 따라 독립기관은 어떻게 하면 규칙을 잘 소급분석할 것인지에 대해 국민들이 생각하는 바를 반영하여야 한다. 예를 들어, 계획이 작성되기 전이라도 국민들에게 이러한 계획을 어떻게 수립할지에 관한 의견을 구할 수도 있으며, 수정・개선・폐지할 규칙을 찾는데 도움을 요청할 수도 있다. 문서감축법(Paperwork Reduction Act: PRA)에 관한 현행 지침에 따라 기관은 PRA의 요건을 면제받기 위해서는 타운홀 미팅이나 온라인 의견수렵 등과 같은 방법을 통하여 국민의 피드백을 얻기 위한 노력을 기울여야 한다. 기관은 다양한 관점을 고려하기 위하여 이해당사자를 접촉하려 할 수도 있다. 규칙의 효과에 관한 지식은 사회에 넓게 분포되어 있고 국민 각 구성원은 유용한 정보와 시각을 가지고 있을 수 있으므로, 기관은 기존 규칙에 관한 국민의 의견을 계속적으로 수렴하기 위한 방법을 강구하여야 한다.
- **우선순위.** 소급분석 계획에는 기관이 고려할 요인뿐 아니라, 우선순위를 설정하고 검토할 규칙을 선정하는데 사용할 절차가 명시되어야 한다. 가능하다면 계획에 향후 2년간 검토할 후보 규정 목록의 초안을 시간계획 및 검토 완료시기와 함께 포함시켜야 한다.
- **비용과 혜택 및 잠재적 절약분 분석.** 기관은 검토 대상으로 선정된 규정의 비용・혜택을 양적・질적으로 소급분석하는 것이 유용하다는 것을 알게 될 것이다. 이런 분석을 하게 되면 규정을 수정, 확장, 개선, 또는 폐기하여야 할지 판단할 수 있으며, 사전 규제평가의 장단점에 관한 통찰력을 얻게 되어 기관의 분석능력이 향상될 수도 있다. 특히, 가능하다면 금전적 비용이나 시간적 부담 측면에서 잠재적으로 절약할 수 있는 부분에 대하여 명확하고 구체적인 감각을 얻는 것이 중요하다.

- **조직구조와 직원할당.** 소급검토의 책임은 기관전체에 걸쳐 협력을 이끌어 내 수 있는 고위급 간부가 맡아야 한다. 객관성을 확보하기 위하여 계획은 규제제정 및 집행 관련된 부서에 대해 최대한의 독립성을 어떻게 최대한 유지할 것인지 고려하여야 한다. 마지막으로, 내부적인 검토 전문성을 강화하기 위한 활동도 식별하여야 한다.
- **타 소급분석 및 소급검토와의 조정.** 현존하는 요건 및 권한하에서 많은 독립기관들이 이미 소급분석 및 검토를 하고 있다. 예를 들어, 미국법 코드 5 규제융통성법(Regulatory Flexibility Act)의 섹션 610은 기관들로 하여금 “상당한 수의 소규모 규제대상에게 중대한 경제적 영향을 미치고 있거나 향후 미치게 될 규칙의 정기검토계획을 미국 관보(Federal Register)에 공지”하도록 하고 있다. 동 조항에 따라 모든 규칙은 10년마다 검토되어야 한다. 계획작성시 현재의 절차와 현재 보유하고 있는 정보를 이용할 수 있다. 소급검토 계획은 행정명령 제13579호의 발효 120일 이내에 공표되어야 함을 명심하여야 한다. 이 계획을 수립할 때 사용할 수 있는 양식이 부록에 첨부되어 있다.

부록 : 독립기관용 계획작성 양식

[기관명]
기존 규칙의 소급분석 계획
[날짜]

Ⅰ. 계획 요약

요약을 간단명료하게 작성하되, 주요 개선사항과 재고할 규칙 중 가장 중요한 것을 가능한 한 잠정 절약예측치와 함께 기술하라. 다음과 같이 지속적인 소급분석의 필요성을 강하게 언급하는 문장으로 요약문을 시작할 수도 있다.

행정명령 제13579호와 제13563호는 연방정부 전체적으로 소급분석과 검토를 계속 수행하는 것이 중요하다고 지적한다. 규칙을 적용하기 이전에는 그 결과뿐 아니라 비용과 혜택을 확신하기 어렵다. [기관]의 계획은 모호하고, 불필요하며, 부당하고, 과도한 부담을 지우거나 비생산적인 규칙을 찾아 재고하기 위한 방법과 일정을 담고 있다. 이 검토 과정을 통해 폐지나 수정 또는 강화, 보완이나 현대화 되어야 할 규칙을 발견할 수 있다.

Ⅱ. 계획의 범위

a. 본 계획에 포함된 모든 하부기관의 명단을 기술
b. 본 계획하에서 다룰 모든 종류의 문서유형을 체크
__ 기존 규제
__ 주요 지침 문서
__ 기존 수집 정보
__ 미완료 제안 규칙
__ 기타 (기재 _____)

Ⅲ. 소급검토할 규칙

a. 향후 2년간 검토할 후보 규칙의 목록 초안과 예상 시간계획(최대한 많은 규칙에 대하여 비용과 시간 측면에서의 절약분을 계량화하고 최소한 35개를 강조하라)

Ⅳ. 국민의 접근과 참여

a. 이 계획 이전에 국민의 의견을 수렴하기 위하여 관보에 게시하였는가? 그렇다면 해당 공지에 대한 정보를 포함시키시오.
b. 공지이외에 또는 공지 대신에 국민에게 다가가려 하였는가?
c. 의견을 수렴하기 위한 공지나 다른 노력의 요약문
d. 있다면 계획의 공표이후 의견을 수렴하기 위한 과정은 무엇인가?

Ⅴ. 행정명령 제13579호와 관계없이 기관에서 수행하고 있는 기존 노력

a. (행정명령 제13579호와 관계없이) 기존 규칙을 소급분석하기 위하여 이미 수행하고 있는 기존 노력 요약
b. 이미 소급분석을 수행하고 있는 규칙은 무엇인가?

Ⅵ. 계획의 구성요소

a. 어떻게 강력하고 지속적으로 소급분석 계획을 개발하는가?
b. 우선순위. 우선순위를 결정하기 위하여 어떠한 요인과 과정이 사용되는가?
c. 조직구조와 직원할당. 소급검토를 담당하는 고위 간부.
   이름/직위:
   이메일 주소:
d. 어떻게 소급분석팀과 절차를 규제제정 및 집행부서에 대해 독립적으로 유지할 것인가?

e. 내부검토의 전문성을 강화하기 위한 활동을 기술하시오. 이러한 활동에는 지원의 훈련, 재배치, 신규채용, 또는 다른 방법이 포함될 수 있다.
f. 향후 2년간 그리고 그 이후에 어떻게 소급분석을 할 것인가?
g. 분석결과를 가지고 무엇을 할 것인지 어떻게 결정할 것인가
h. 규칙을 변경하기 위한 계획은 무엇인가? 얼마나 주기적으로 규칙을 검토할 것인가? (예를 들어, 일정계획에 의거하여, 일몰조항에 의거하여, 또는 정기적으로)
I. 관할권이나 전문성이 중복되는 타 연방기관과의 조정은 어떻게 할 것인가?
j. 분석수행시 상호검토(peer review)는 어떻게 할 것인가? 상호검토를 한다면 그 결과를 소급분석에 어떻게 반영할 것인가? 소급분석자로부터 상호검토자의 독립성을 어떻게 확보할 것인가?

Ⅶ. 소급분석의 구성요소

a. 규제가 집행된 이후에는 규제를 평가하기 위하여 어떠한 기준을 사용할 것인가? 예를 들어, 순편익(net benefits), 비용대효과비(cost-effectiveness ratios) 또는 다른 어떤 것을 이용할 것인가?
b. 소급분석에 사용할 자료의 품질이 높다는 것과 모델이 안정적이라는 것을 보장하기 위하여 어떠한 절차를 따랐는가?
c. 소급분석에 무작위 통제 시험(randomized controlled trials)과 같은 실험에 대한 설계가 포함될 것인가?

Ⅷ. 계획의 온라인 공지

a. 소급 재분석 계획과 자료를 어디에 공지할 것인가?
b. 어떠한 온라인 방법을 통해서 국민이 계획에 대한 의견을 제시할 수 있는가?