

미국 의회의 입법평가제도에 관한 고찰

김 주 영*

〈국문초록〉

보다 나은 법률을 만들기 위한 노력의 하나로 입법과 관련한 제반 비용과 편익을 종합적으로 고려하는 입법평가제도가 이미 다수의 선진국들에 의해 시행중이다. 이러한 입법평가제도는 우리 법제 연구에 있어서도 중요한 주제로 등장하게 되었고, 특히 법제처가 2007년 이래 입법평가의 법제화를 추진해 오고 있기에 보다 실천적인 의미까지 갖게 되었다. 이에 본 연구는 입법평가의 제도화를 위한 노력의 일환으로 입법평가의 기본적인 의미와 범위를 고찰한 후, 미국의 의회를 중심으로 진행되는 입법평가제도를 검토해 보았다.

‘입법평가’는 법률을 제정하는 기관(이른바 입법자)에 대한 제반 평가와 그러한 기관의 활동의 결과 산출된 가치관계와 기준의 정립 결과로서의 법률에 대한 평가 모두를 포괄하는 것으로 보아야 할 것이기에 입법평가제도에 대한 고찰 역시 입법평가가 이루어지는 다양한 과정들을 포함할 수 있어야 할 것이다.

일반적으로 미국의 입법평가는 규제영향평가(regulatory impact analysis or Regulatory Impact Assessment; RIA)를 통해 진행되는 것으로 알려져 있다. 하지만, 높은 수준의 민주주의 하에서 치열하게 운영되는 정교한 의회의 입법절차는 그 자체로서 이미 입법평가제도로서 상당한 기능을 수행하고 있는 것으로 평가할 수 있을 것이다. 이러한 미국의 의회의 입법평가제도에 대한 논의는 우리의 입법과정 에 있어서 민주성의 확보와 입법지원조직의 확충의 필요성이라는 측면에 대한 적 지 않은 시사점을 제공한다고 하겠다.

※ **주제어**: 입법평가, 미국의회, 입법과정, 예산심의과정, 민주주의, 입법지원조직

* 명지대학교 법과대학, 조교수

-
- I. 머리말
 - II. 입법평가 개관
 - 1. 입법평가의 의의
 - 2. 입법평가의 유형과 범위
 - 3. 입법자(의회중심)의 입법평가
 - III. 미국의회의 입법평가제도
 - 1. 미국의 입법평가제도 개관
 - 2. 미연방의회의 입법평가관련법제
 - 3. 주(州) 차원의 입법평가법제의 예
 - IV. 맺음말
-

I. 머리말

어떤 법령을 좋은 법령으로 볼 것인가. 아마도 좋은 법은 입법자가 의도했던 대로 작용하고, 법률의 수범자들이 그 법률을 저항없이 수용하며, 법률을 시행할 때 법이 의도하는 바대로 준수되며, 이를 조문화할 때 예상했던 만큼의 비용이 소요되는 것이라 할 수 있을 것이다. 그렇지만 일상생활에서 접하게 되는 법은 이러한 요구들을 충족시키지 못하는 경우가 없지 않다. 즉 일상생활 속에서 법률은 기대하거나 예측하지 못했던 효과로 인하여 불측의 장기적인 손해를 입게 하기도 한다.¹⁾ 이러한 손해를 방지하고자, 처음에 의도한 바대로 법령의 실행이 가능케 하며, 법과 현실의 괴리를 좁히는데 가장 큰 도움을 줄 수 있는 것 가운데 하나가 바로 입법평가라 할 수 있다.

주지하다시피 이미 대부분의 선진국은 입법평가 시스템을 마련하여 운영하고 있는데, 특히 독일·스위스·오스트리아 등의 대륙법계 국가들은 1990년대 초부

¹⁾ Carl Böhrer and Konzendorf Götz, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, 박영도·장병일 공역, 「입법평가 입문 - 법률, 법규명령, 행정규칙」(서울: 한국법제연구원, 2007), 1면; 최윤철, “입법평가의 제도화에 관한 연구,” 「토지공법연구」, 제28집 (2005.10), 330~332쪽.

터 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung:GFA)를 실시해 온 바 있다. 비록 입법 평가라는 명칭을 공식적으로 사용하고 있지는 않지만, 미국 역시 그보다 앞선 1980년대부터 정부의 규제영향평가(Regulatory Impact Analysis or Regulatory Impact Assessment)를 통해 법규의 사회적 비용과 편익을 분석해 왔다.²⁾

국내에서의 입법평가와 관련한 논의는 1980년대까지 소급될 수도 있겠으나,³⁾ 본격적인 논의는 1998년 설립된 한국입법학회의 활동과 함께 시작되었다고 할 수 있을 것이며,⁴⁾ 2000년대에 들어서는 정부출연기관인 한국법제연구원의 활발한 연구성과에 힘입어⁵⁾ 입법평가제도가 우리 법제 연구에 있어서도 중요한 주제 가운데 하나로 등장하게 되었다고 보아도 무방할 것이다. 특히 2007년 3월 이래 법제처가 ‘입법영향평가제도’⁶⁾의 법제화를 추진한 바 있어,⁷⁾ 이제 입법평

2) 영국에서는 1997년부터 영향평가제도를 통해 입법평가를 실시해 왔다고 한다. 주요한 국가들의 입법평가 관련 제도에 관한 논의는 박영도·안성경, 「주요국가의 입법평가 관련제도(I): EU의 영향평가제도」(서울: 한국법제연구원, 2007); 박영도·한귀현, 「주요국가의 입법평가 관련제도(II): 미국의 규제영향분석제도」(서울: 한국법제연구원, 2007); 박영도·장병일·안성경, 「주요국가의 입법평가관련제도(III): 독일의 입법평가제도」(서울: 한국법제연구원, 2007); 박영도·장병일, 「주요국가의 입법평가 관련제도(IV): 영국의 규제영향 평가제도」(서울: 한국법제연구원, 2007); 박영도·장병일, 「주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아·스위스의 입법평가제도」(서울: 한국법제연구원, 2007); 최윤철, 「독일과 스위스의 입법평가 사례연구」(서울: 한국법제연구원, 2008); 박수현, “미국의 규제영향분석제도에 관한 고찰,” 「입법평가연구」 창간호(2009.6)를 참고.

3) 예를 들어 이상규, “행정입법에 있어서의 규제영향분석,” 「고시계」 1986년 1월호(통권 346호) (1985.12); 김종순, “한국의회의 입법 및 예산심의 보좌기능의 강화방안에 관한 연구,” 「한국행정학보」제25집 제3호(1991) 등

4) 특히 박영도, “입법평가제도에 관한 연구,” 「입법학연구」 제2집 (2002.3); 정호영, “입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구,” 중앙대학교 경제학 박사학위논문 (2004.2) 등이 중요한 역할을 한 것으로 볼 수 있을 것이다.

5) 2007년 이후 본격적으로 입법평가 관련 연구를 수행한 한국법제연구원은 Carl Böhret and Konzendorf Götz, 주 1)의 책; 주 2)의 여러 보고서들; 박영도, 「입법평가의 이론과 실제」(서울: 한국법제연구원, 2007); 김수용, 「입법평가의 개념에 관한 연구」(서울: 한국법제연구원, 2008); Ulrich Karpen and et al., *Evaluation of Legislation*, 임명현·이재윤·박세용 공역, 「입법평가론」(서울: 한국법제연구원, 2008) 등의 다양한 성과를 보였으며, 현재 입법평가연구센터(<http://lerc.klri.re.kr>)를 운영하고 있기도 하다.

6) 법제처는 ‘입법영향평가’라는 용어를 주로 사용하고 있지만, 앞에서 살펴 본 문헌들의 제목에서도 확인되듯이 ‘입법평가’가 보다 일반적으로 사용되는 용어로 판단되기에 이하에서는

가와 관련한 논의는 단순한 학문적인 관심사를 넘어서는 실천적인 의미를 가지게 되었다고까지 할 수 있을 것이며, 이처럼 입법평가의 제도화를 앞두고 있는 현재의 상황은 우리 실정에 맞는 입법평가의 의의 및 목표설정과 방법론의 개발을 요구하고 있다고 할 것이다.

이를 위해서는 우리보다 먼저 입법평가를 제도화한 여러 선진국의 경험들을 면밀히 검토하는 작업이 적지 않은 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대해 볼 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 본고에서는 미국의 의회를 중심으로 한 입법평가 제도를 살펴보고자 한다. 이러한 시도는 미국의 입법평가에 관해서는 그 동안 주로 규제영향평가를 중심으로 논의가 이루어져 왔는데, 이는 행정청의 규제를 중심으로 진행되는 입법평가이기 때문에, ‘입법’의 핵심을 이루는 ‘법률’ 자체에 대한 평가에 대해서는 오히려 충분한 연구가 진행되지 않았던 것이 아닌가 하는 판단에서 비롯된 것이기도 하다. 이에 이하에서는 국내에서 진행 된 바 있는 입법평가에 관련한 기존의 논의를 바탕으로 입법평가의 적절한 의의를 검토하고 미국의 의회를 중심으로 한 입법평가제도를 검토해 보기로 한다.

II. 입법평가 개관

1. 입법평가의 의의

입법평가의 의미를 살펴보기 위해서는 우선 입법의 의미를 분명히 해 두는 것이 필요할 것이다. 통상적으로 ‘입법’은 대의제 체제하에서 국회나 지방자치단체의 의회, 또는 그들의 위임을 받은 제반의 국가기관들에 의하여 국민 또는 주민들의 의사로 간주되는 법규범을 정립하는 행위를 의미한다고 한다.⁸⁾ 그 밖에

가급적 입법평가라는 단어를 사용하기로 한다.

7) 2007년 3월 20일자 법제처 보도자료 참고. 관련 자료는

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=123&oid=183&aid=000000086>에서 확인가능하다(2010년 8월 15일 확인).

8) 한상희, “입법학: 우리의 과제와 방향”, 「입법학연구」, 제1집(2000), 16쪽.

도 ‘각각의 사회적 가치와 요구를 법의 영역에 집어넣어 그것을 법적으로 실현하는 작업이며, 제 목적의 법규범화라는 가치관계적 작업 내지 기준정립’을 의미한다는 견해도 있다.⁹⁾

이와 관련한 헌법학계의 논의를 살펴보자면, 입법의 개념에 관하여 크게 세 가지 견해가 존재함을 확인할 수 있다. 우선 입법을 실질적으로 이해하는 입장(실질적 입법개념, 실질설)에 의하면 입법은 국가기관이 일반적이고 추상적인 성문의 법규범을 정립하는 작용이라고 하나,¹⁰⁾ 입법을 형식적 의미로 이해하는 입장(형식적 입법개념, 형식설)에 의하면, 입법은 국회가 특수한 범형식인 형식적 의미의 법률을 제정하는 작용이라고 한다.¹¹⁾ 나머지 하나의 입장은 양자의 절충적인 견해라 할 수 있다.¹²⁾ 그렇지만 이러한 논의들은 본질적으로 헌법 제 40조의 “입법권은 국회에 속한다”라는 규정의 해석과 관련하여 진행되는 논의로서, 입법 그 자체의 개념에 관한 것으로 보기는 어려운 부분이 없지 않다. 실제로 “국가기관에 의한 일반적이고 추상적인 성문법규범의 정립작용”,¹³⁾ “국가의 통치권에 기하여 일반적·추상적인 성문의 법규를 제정하는 작용”,¹⁴⁾ “(일반적이고 추상적인 구속력을 가지고 국가의 강제력에 의해서 그 효력이 담보되는

9) 박영도, “새로운 학문유형으로서의 입법학의 필요성과 성립가능성”, 『입법학연구』 제1집(2000), 55쪽.

10) 권영성, 『헌법학원론(개정판, 2010년판)』(서울: 법문사, 2010), 793~794쪽. 권 교수는 이어 “입법작용은 이것을 실질적 의미로 이해하여 ‘국가기관에 의한 일반적이고 추상적인 성문법규범의 정립작용’으로 파악해야 한다. 이 때의 법규범은 일반적·추상적 법규범을 의미하는 것일 뿐, 그 내용이 반드시 국민의 권리·의무와 직접 관계가 있는 것에 한정되지 아니하고, 이 때의 국가기관도 의회에 한정되지 아니하며, 그 법규범의 형식도 법률에 한정되지 아니한다.”고 하여 실질설을 지지하고 있다.

11) 김철수, 『헌법학개론(제18전정신판)』(서울: 박영사, 2006), 1137쪽. 김 교수는 형식설을 취하고 있음을 명확하게 밝히고 있지만, 그와 함께 실질설과 형식설의 엄격한 구분의 불필요함을 언급하고 있기도 하다. 같은 쪽, 주 2).

12) 절충적인 견해에 관하여 ‘양립설’로 소개하는 학자가 있는가 하면(예를 들어, 김철수, 주 11)의 책, 1136~1137쪽), 양립설이 아닌 양자의 지양을 주장하는 견해가 있다(예를 들어 허영, 『한국헌법론(전정5판)』(서울: 박영사, 2009), 886쪽 주1)).

13) 권영성, 주 10)의 책, 794쪽.

14) 김철수, 주 11)의 책, 1138쪽.

국가의 의사표시를 말하는) 법규범의 정립작용”¹⁵⁾ 등의 입법 자체에 관한 개념 정의에서 큰 차이를 발견하기는 어려움을 알 수 있다. 한편 입법에 관한 실정법적 정의규정은 혼하지는 않으며, 다만 『행정절차법』이 “법령 등의 제정·개정 또는 폐지를 입법”이라고 규정하고 있는 예가 있다(동법 제41조 제1항).

그렇지만 입법의 개념 뿐만 아니라 일반적으로 “평가(evaluation)”의 개념에 관해서도 어떠한 기본적인 합의가 존재하지 않는 실정이라 하겠다. 다만 대체적으로 그 의미는 시대와 함께 확장되어가는 추세라 할 수 있을 것인 바, 최근에는 어떠한 정책의 사전단계(기획입안단계)부터 사후단계까지 각각에 있어서 분석하는 활동일반을 포함하는 것으로 이해되고 있다. 좀 더 전문적인 의미에서의 평가란 가치판단이 개입되지 아니하며 객관적인 수치로 어떠한 시책을 측정하고, 판단하며 객관적인 결론을 제시하는 것을 의미하는 것으로, 그것은 단지 정책의 좋고 나쁨을 판단하는 자료를 제시할 뿐이라고 하기도 한다.¹⁶⁾

이러한 견해들을 종합하여 ‘입법평가’의 의미를 좀 더 자세히 살펴보면 **법률을 제정하는 기관(이른바 입법자)에 대한 제반 평가와 그러한 기관의 활동의 결과 산출된 가치관계와 기준의 정립 결과로서의 법률에 대한 평가** 모두를 포괄하는 것이 될 것이다. 이를 보다 자세히 살펴 본다면, 입법에 참가하는 모든 국가기관 및 지방자치단체, 그 구성원, 기관의 법 정립과정 및 구체적인 절차 등과 같은 구체적인 부분에 대한 평가 및 사회적 가치의 조사, 분석 및 종합과 관련한 제반의 문제들, 법의 영역과 그러한 가치 사이의 관계, 법에로의 수용과정 등에 대한 평가 등 이루어야 할 수 없는 내용 등이 모두 입법이라는 의미 속에 포함되고 그에 대하여 평가를 하는 것이 바로 입법평가가 될 것이다.¹⁷⁾ 이러한 입법평가는 글의 서두에서 언급한 바와 같이 ‘보다 나은 법령’, ‘개선된 법령’, 그래서 수범자에게 보다 친화적

15) 허영, 주 12)의 책, 885쪽.

16) 이러한 의미에서의 평가는 목적, 목표, 개입이론, 실시과정, 결과, 성과 및 효율성을 명확히 하기 위한 체계적인 사회조사활동이라고 할 수 있을 것이다. 박영도, 주 5)의 책, 32쪽.

17) 최윤철, “의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토”, 『공법연구』, 제33집 제3호 (2005), 3쪽. 한편 박영도는 “‘입법평가’라 함은 일반적으로 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가, 즉 실질적 의미에서의 법률에 대한 평가를 의미한다”고 규정하고 있다. 박영도, 위의 책, 33~34쪽.

인 법령을 얻어가는 과정으로서 입법과정의 중요한 부분이라고 할 수 있다.¹⁸⁾

그러나 입법평가가 이러한 목표를 달성하기 위해서는 입법평가의 과정 및 결과가 입법자는 물론 해당 법령의 수범자들에게도 설득력을 가져야만 한다. 따라서 입법평가에서의 핵심은 보다 중립적이고 객관적인 평가기준 및 평가요소의 개발과 공정한 평가를 수행할 수 있는 기관 및 인력 등과 관련한 입법평가의 제도화 가능성이라고 할 수 있다. 즉 구체적인 법령에 대한 평가결과의 신뢰성 확보 및 제고가 입법평가의 성과를 좌우하는 것이다.¹⁹⁾

2. 입법평가의 유형과 범위

일반적으로 정책과정에 있어서 평가는 평가시기를 중심으로, 사전평가, 중간평가 및 사후평가의 3단계로 나누어진다. 첫째, 사전평가는 정책의 채택이나 실시의 가부를 검토하거나 복수의 대체안 중에서 적절한 선택을 선택하는데 유용

¹⁸⁾ 현대의 입법은 그 '내용적 정당성'(법치국가 원칙), '형식적 합법성'(민주성의 원칙)을 갖추어야 하고 부가해서 '집행의 효율성' (경제성의 원칙)까지 갖추는 것이 요구되고 있으며, 특히 내용적 정당성(Gerechtigkeit)과 집행의 효율성(Effektivität)과의 관계는 상당한 긴장관계를 형성하기까지 이르렀다고 평가받는다. Mathis, Klaus, *Effizienz statt Gerechtigkeit?*, Berlin 2006.; 최윤철, 주 2)의 보고서, 13쪽에서 재인용. 그러나 법의 효율성은 법의 정당성을 전제로 하여서만 주장되어 질 수 있는 것으로 보는 한 양자의 관계가 반드시 긴장관계에서 이해될 필요는 없다고 할 것이다. 특히 법이 가지는 공공성을 놓고 볼 때 법의 효율성은 법의 정당성을 강화하여 주는 기능을 하는 것으로 볼 수 있다. 최윤철, 주 1)의 글, 326쪽 이하 참조.

¹⁹⁾ 김수용, 주 5)의 책, 133쪽 이하. 김수용은 입법평가의 개념정립에 있어서 고려하여야 할 주요한 요소들로 ① 입법평가가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 양적으로는 팽창하였지만, 질적으로 저하된 입법을 효과적으로 예방, 억제하기 위한 것 ② 헌법은 입법평가의 기준이지 대상이 아님 ③ 대륙법계 국가의 입법평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 일반적으로 같은 개념으로 이해되고 있지만, 현재 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가와 규제영향분석제도는 유사하지만 같은 개념은 아님 ④ 법률뿐만 아니라 조례도 입법평가의 대상으로 고려되어야 함 ⑤ 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 정치적 판단을 대체하는 것은 아님 ⑥ 우리나라의 입법환경에 맞는 입법평가개념을 정립해야 할 것 등으로 정리하여 제시하고 있다. 아울러 입법평가의 제요소에 관한 간략한 정리는 김수용, 같은 책, 139~141쪽을 참조.

한 정보를 제공한다. 또한 어떤 정책의 실시에 즈음하여 미리 예상되는 문제점과 다른 정책과의 관계 등을 정리하고, 필요한 대책 등을 검토하는 데 유용하다. 사전평가에 관해서는 그 결과를 정책의 실시 전에 기획입안단계에 반영하기 쉽다는 장점이 있다. 다만, 이 경우 정책의 실시전이기 때문에 장래의 예측불확실성이 수반되며, 정보·자료의 입수와 그 신뢰성의 확보가 곤란하게 되거나 정책의 실시에 필요한 한정된 시간내에 평가결과를 도출할 것이 요구되는 제약이 있다. 둘째, 중간평가는 계획 등이 착실하게 진행되고 있는가라는 진행상황이나 당초목적, 목표를 달성하고 있는가라는 달성상황을 정기적으로 파악하는 것이 가능하다. 셋째, 사후평가는 정책을 일정기간 실시한 후나 정책의 실시종료후의 시점에서는 정책이 가져오거나 가져오고 있는 효과에 관해 실제의 정보·자료 등을 사용하여 실증적으로 평가를 하는 것이 가능하다.²⁰⁾

이러한 ‘입법평가’의 적용범위를 살펴보면,²¹⁾ 우선 입법평가를 최광의로 이해하여 법률제정과 관련한 모든 부분들로 이해하는 견해가 있을 수 있다. 이러한 견해에 따르면, 구체적인 법규에 대한 평가를 포함하는 것은 물론 의회 및 정부 입법자와 입법과정에 대한 평가, 나아가서 입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체를 모두 포괄하는 것이 되어 버린다. 입법평가에 있어서 입법을 이처럼 최광의로 이해하는 경우에는 평가대상이 지나치게 넓어져서 결과적으로 사실상 아무것도 평가를 하지 못하는 결과가 되어 버릴 수도 있음을 주의해야 한다.

다음으로는 ‘입법평가’를 광의로 이해하는 경우를 들 수 있다. 이처럼 ‘입법’을 광의로 이해하는 경우에 있어서 입법평가는 법규에 대한 평가를 포함하여 입법자 및 입법과정에 대한 평가를 수행하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 입장에 따르면 입법평가는 구체적인 법규에 대한 평가와 함께 입법자의 입법관련 행위평가 및 입법과정에 대한 평가 등을 포함하게 된다. 그렇지만 ‘입법평가’를 광의로 이해하는 경우에 있어서의 문제점은 입법자에 대한 평가와 관련해서 나타나게 되는데, 입법자는 고전적인 의회입법자와 정부입법자로 이해되는데 입법평

²⁰⁾ 박영도, 주 5)의 책, 129~130쪽. 각각의 평가단계에 관한 상세한 설명으로는 Carl Böhrer and Konzendorf Götz, 주 1)의 책이 특히 자세하다.

²¹⁾ 이하의 입법평가의 범위에 관한 논의는 최윤철, 주 1)의 글, 327~328쪽을 주로 참조하였다.

가에 있어서 입법자를 평가한다고 하는 경우 특히, 권력분립의 원칙상, 의회입법자의 입법수행능력 및 그 결과물인 법률에 대한 평가를 누가 수행할 수 있는지의 문제가 생겨날 수 있기 때문이다. 반면 정부입법자의 경우에는 의회입법자에게서 발생할 수 있는 문제가 상대적으로 적을 수 있겠으나, 정부 내에서 수행되는 입법평가결과에 대한 집행력을 어느 수준에서 인정할 것인가의 문제는 여전히 고려될 필요가 있을 것이다.

마지막으로 ‘입법평가’를 협의로 이해하는 경우는 법규에 대한 평가와 입법 과정에 대한 평가를 입법평가로 보게 된다. 견해에 따라서는 법규에 대한 평가만을 따로 구분하여 최협의의 개념으로써 입법평가를 이해할 수도 있다. 그러나 법규에 대한 평가는 필연적으로 입법자의 문제, 입법과정의 합리성, 적정성 등과 떼어서 생각할 수 없는 것이므로 최협의로 이해하는 것은 큰 의미를 갖지 않는다고 볼 수 있을 것이다.

3. 입법자(의회중심)의 입법평가

일반적으로 입법자가 입법동기가 된 어떠한 문제에 대하여 그 문제를 해결의 방안으로 법률을 제정할 것인지에 관하여 검토를 하는 경우에 있어서는 포괄적이고 넓은 의미를 가진 ‘입법평가’라는 입장에서 문제에 접근하는 것보다는, 계획하고 있는 법률입법자가 법률제정의 필요성이 없다고 판단하는 경우에는 제정되지 않을 수 있음을 염두에 두고 기타 연관사항들에 대한 평가를 하는 것이 적절하다고 본다. 따라서 그러한 구체적인 법률에 대한 평가의 경우와 그러한 법률제정과 관련이 있는 각 분야를 세분화하여 각각의 분야에 적합한 평가의 근거의 제시와 도구를 사용하는 것이 문제의 소재를 명확하게 하고 해결하는 데 도움이 될 것으로 생각해 볼 수 있다. 그러한 것으로는 구체적인 법률에 관하여 법률제정 준비단계에서 시행과정에서 나타나는 문제들을 평가하는 ‘법률에 대한 평가(Evaluation von Gesetzen)’, 법률제정의 동기에서부터 법률안이 법률로서 확정·시행될 때까지의 일련의 과정 및 절차 등에 대한 평가를 의미하는 ‘입법과정에 대한 평가(Evaluation des Gesetzgebungsverfahrens)’ 그리고 법률제정자

로서의 ‘입법자에 대한 평가’ 등으로 구분하여 각각의 평가기준을 달리하여 다루는 것이 적절할 것으로 생각된다. 물론 각각의 평가대상이나 영역에는 그에 상응하는 이론적 기초와 방법론 등이 적절히 사용되어야 할 것이다.²²⁾

이를 보다 구체적으로 살펴보자면 법령의 의미 내용이 구체적이어서 법령이 의도하는 바가 뚜렷이 구별될 수 있을 정도의 명확성을 갖추고 간결하여서 수범자가 입법자의 의사를 파악할 수 있고, 법령의 집행자가 자의적 집행을 할 가능성이 상대적으로 적은 법령은 예측가능성이 확보되어 법적 안정성에 기여할 수 있을 것으로 추정되고, 또한 법규제정의 불가피성(보충성의 원칙)에 대한 검토 후 제정이 된 법령의 경우도 법규제정에 이르기까지 법령의 수요자라고 할 수 있는 수범자 및 법령의 집행자의 의사가 반영되었을 것으로 추정되므로 규범력이 높을 것으로 예상될 수 있다. 결국 법령은 해당 법령이 예정하고 있는 규범화 영역에 대한 조사 및 평가를 거쳐서 도출된 여러 대안 가운데 해당 규범화 영역에 대하여 어떠한 대안으로 대처하는 것이 법령의 목표 및 목적달성을 위해서 최적인가(최적 대안의 탐색)에 대한 검토 및 결정이 있어야 한다. 이러한 결정과정에서는 법령목적 달성을 위해서 투입될 수 있는 재정을 비롯한 각종 비용요소(Input)와 그러한 비용의 투입에 의해서 나타날 수 있는 각종 결과(Output)사이의 효율성도 충분히 고려되어야만 한다.²³⁾ 다만 경제적 효율성은 법령이 가지는 공공적 성격 및 정의의 실현이라는 본질적 요소를 저해하지 않는 한도 내에서 보충적으로 고려되는 요소이다.

아울러 법령 제정의 불가피성이 확인되고 법령의 규범대상에 대응하기 위한 최적의 법령안이 결정된 뒤 실제 법령이 제정되어 시행된 후에도 해당 법령에 대한 관찰과 개선은 반드시 수행되어야 할 것이다.²⁴⁾

22) 최윤철, 주 17)의 글, 4쪽.

23) 여기서 고려되는 결과는 입법자의 입법목표에 부합하는 순 효과(Wirkungen)와 입법자가 예상하였거나 예상하지 못하였던 역효과 및 부수적 효과(Nebenwirkungen)를 모두 포함한다. 이때 입법자는 입법준비 시점에서 가용할 수 있는 최적의 기법을 사용하여 입법자가 예상할 수 없는 결과를 최소화할 수 있도록 노력하여야 한다.

24) 이러한 입법자의 법률관찰의무 및 법률개선의무에 대해서는 최윤철, “입법자의 법률관찰의무”, 『토지공법연구』, 제21집, 466쪽 이하 참조.

Ⅲ. 미국의회의 입법평가제도

미국의 경우 입법평가가, 서론에서 간단히 언급한 바와 같이 대륙법계와 같은 맥락에서의 법률(안) 자체에 대한 평가를 실시하기 보다는 구체적인 정부의 규제를 중심으로 평가가 진행되기 때문에,²⁵⁾ 그 담당기관과 절차의 파악이 대륙법계에 비해 용이하지 않은 것이 사실이다. 게다가 미국의 경우 정부활동의 제단계에서 철저한 분석·평가가 수반되는 것이 일반적이기 때문에 검토대상의 범위를 확정하는 작업이 더욱 어려움을 겪게 된다고 할 수 있다. 대표적으로 미국의 중앙예산기관인 대통령부의 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)는²⁶⁾ 다른 나라의 중앙예산기관과는 달리 재정정책, 경제정책 등 예산관리 기능 외에도 정책분석, 사업평가, 조직관리 등의 행정관리 기능과 법제 기능까지 함께 갖고 있는 막강한 기관이라 할 수 있는 바, 행정부 차원에서 입법평가의 기본적인 역할들을 수행하는 대표적인 기관이라 할 수 있을 것이다. 그렇지만 관리예산처를 비롯한 미국의 규제영향평가제도에 대해서는 이미 국내에서도 상당한 정도의 연구가 진행된 바 있기에,²⁷⁾ 이하에서는 미국의 입법평가제도를

25) 이러한 맥락에서 보다 엄밀하게는 ‘규제영향평가제도’라는 용어를 사용하여야 할 것이나, - 실제로, 박영도·한귀현, 주 2)의 보고서는 ‘규제영향분석’이라는 용어를 사용하고 있다 - 규제의 가장 주요한 근거를 제공하는 것은 역시 법률이라 할 수 있기에 편의상 입법평가제도라는 명칭을 그대로 사용하기로 한다. 이러한 개념들의 구분에 관련한 보다 자세한 논의는 박영도, 주 5)의 책, 34~36쪽; 최윤철, 주 1)의 글, 328~329쪽을 참조. 한편 ‘규제영향평가’와 ‘입법평가’ 간의 관계에 관해서는 양자의 실질적 차이가 존재한다고 보는 입장과(예를 들어, 김수용, 주 5)의 책, 135~137쪽; 최윤철, 위의 글, 328~329쪽 등) 실질적인 차이는 거의 없다고 보는 입장(예를 들어 박영도, 위의 책, 34쪽 주 71) 등이 존재한다.

26) 관리예산처의 전신은 1921년의 예산회계법에 의해 재무부에 설치된 예산국(BOB: Bureau of the Budget)이다. 예산국은 1939년 재무부에서 대통령부로 이관되어 대통령의 막료기관이 되었으며, 이후 닉슨행정부에서 관리예산처로 승격되면서 내부조직도 확대·개편되었다.

27) 관리예산처(OMB) 및 미국의 규제영향제도의 법적근거, 대상 및 범위, 절차와 방법 등에 관한 개괄적인 논의는 박영도·한귀현, 주 2)의 보고서; 법제처 편, 「미국 관리예산처(OMB): 규제개혁의 이론과 실제」(서울: 법제처, 2008); 박수현, 주 2)의 글; Robert W. Hahn

간략히 개관해 보고, 이어서 미국의 입법부를 중심으로 한 입법평가제도를 살펴 보고자 한다. 즉 연방차원에서는 미연방의회를 중심으로 입법평가관련법제를 검토해 보고 이어 주(州)차원의 입법평가관련법제의 예를 검토해보기로 한다.

1. 미국의 입법평가제도 개관

(1) 연 혁

미국은 1960년대 중반에 정책결정의 실질적 권한이 행정부로 이행되면서 행정부의 규칙제정의 숫자가 1970년대에 들어 대폭 확대되기 시작하였는데, 그 배경에는 월남전쟁을 하나의 상징으로 하는 미국의 사회적·경제적 기반의 변화에 수반하여 환경, 건강, 안전, 에너지, 소비자보호라는 새로운 문제가 제기되어, 다수의 규제적 프로그램이 필요했기 때문이었다. 그렇지만 곧 규제에 관한 방대한 법령 가운데에는 그로 인하여 발생하는 편익보다 비용이 더 많이 소요된다는 인식이 산업계 뿐 아니라 의회, 행정부에서도 공유되기에 이르러, 규제완화가 민간부문에서 활력을 낳고, 경제성장에도 긴요한 것이라는 공감대가 광범위하게 형성되기 시작하였다.

결국 새로운 행정수요에 대응하기 위하여 행정기관이 자기의 직무범위의 확대를 도모하는 상황에서 법령에 대한 비용효과분석의 방법을 활용하지 않으면 임무를 수행할 수 없게 되었고, 그와 더불어 법령의 제·개정시에 포괄적이고 합리적인 비용분석방법을 채택하게 되었다. 이러한 규제개혁의 일환으로 실시된 비용분석방법이 바로 규제영향평가(Regulatory Impact Analysis)였는데, 포드·카터·레이건의 대통령들에 의한 일련의 행정명령(Executive Order)에 의하여 이러한 분석적 기법이 규칙제정에 영향력을 행사하게 되었다.²⁸⁾ 아울러 특히 1980년대와 1990년대에 재정적자가 급격히 증가하면서 정부의 지출에 대한 관

and et al., "Assessing Regulatory Impact Analyses: The Failure of Agencies to comply with Executive Order 12,866", *23 Harv. J.L. & Pub. Pol'y* 859(2000)을 참조.

²⁸⁾ 김수용, 주 5)의 책, 75쪽 이하.

심이 집중되면서, 미국의 예산과정에 대한 평가 역시 본격적으로 이루어지게 되었다고 한다.²⁹⁾

이러한 상황들과 관련하여 미연방의회 내의 입법지원시스템이 본격적으로 마련된 계기를 살펴보자면, 각종 정보와 정책분석 능력이 행정부에 의해 독점됨에 따라 예산과정에서의 행정부 우위와 입법부의 실질적 예산심의권의 상실을 초래하게 되어 공공지출의 지속적인 증가와 재정적자 폭 확대, 그리고 경직성 경비의 비중 확대현상이 심화되는 결과를 낳게 되자, 이와 같은 제도적 모순을 해결하기 위한 방안으로 미연방의회는 행정부의 관리예산처(OMB)와 같은 수준의 예산정보와 분석기능을 담당할 수 있는 기관의 설립을 추진하게 되었다. 결국 이러한 맥락에서 1970년대 이후 미국의 연방차원에서의 입법영향평가는 행정부와 의회에 의해 각각 진행되고 있다고 할 수 있다. 이러한 미연방의회의 입법평가에 있어서 주요한 계기가 된 사건들을 정리해 보면 다음과 같다.³⁰⁾

- 『1974년의 의회예산 및 지출정지통제법(Congressional Budget and the Impoundment Control Act of 1974: 이하 ‘의회예산법’으로 약칭)』의 7, 8편의 도입
- GAO내부에의 프로그램 분석 부서의 설립
- GAO와 OMB의 합동으로 마련된 프로그램 관련 정보의 지침
- GAO의 문서인 “의사결정을 돕는 평가 및 분석(Evaluation and Analysis to Support Decision Making)”³¹⁾의 간행

그 밖에도 입법평가활동을 촉진하는 계기가 된 것들로써 『1970년의 입법과정

²⁹⁾ Robert W. Bennett, “미국 의회의 입법평가”, Ulrich Karpen and et al., *Evaluation of Legislation*, 임명현 · 이재윤 · 박세용 공역, 『입법평가론』(서울: 한국법제연구원, 2008), 49쪽.

³⁰⁾ 자세한 내용은 Harrison Fox, *Legislative Evaluation, Paper presented at the Annual Meeting of the Evaluation Network* (2nd, St. Louis, MO, November 8-10, 1976) 참조.

³¹⁾ GAO의 문서번호 OPA-76-9. 1975년 출간된 이 문서의 전문은 <http://archive.gao.gov/f0302/096894.pdf>에서 구할 수 있다.

재조직법(the Legislative Reorganization Act of 1970)』, ‘볼링 위원회 개혁안 (the Bolling Committee Reform Resolution)’, 『1972년의 기술적 평가법(the Technological Assessment Act of 1972)』 등을 들 수 있다.

(2) 세부내용 및 특징

미국의 입법평가 과정에서 나타나는 두 가지 중요한 특징은 독립적인 행정부와 양원제의 필수적인 대등한 기관으로서의 상원과 하원이다. 그에 따라 미국에는 상호 대등한 입장에서 세 개의 중요한 주체들 -행정부, 상원, 하원- 이 평가 활동에 참여하게 된다. 또한 매년의 예산과정은 평가의 주요한 계기로 작용하게 된다.³²⁾

일반적으로 미국의 대표적인 입법평가제도로 알려진 것은 ‘규제영향평가’제도로 할 수 있다. 규제영향평가는 규칙에서 발생할 결과를 예상하고 평가하기 위하여 행정부내의 규제청이 사용하는 수단으로서 “규제를 도입하거나 수정할 때에 규제를 실시함으로써 상정되는 비용이나 편익과 같은 영향을 객관적으로 분석하고 공표함으로써 규제제정과정에서 있어서의 객관성과 투명성을 향상시키는 것을 목적으로 하는 방법”을 말한다. 이러한 규제영향평가는 제시된 규칙안의 비용과 편익, 장점과 단점 및 가능한 다양한 대안들에 관한 고려를 통하여 바람직한 규칙제정에 도움을 줄 수 있는 절차적 장치이며, 훌륭한 규제영향평가는 i) 제안된 조치의 필요성에 관한 기술, ii) 대안들에 관한 검토, iii) 제안된 조치와 분석에 의해 확인된 주된 대안들의 정량적·정성적 비용과 편익의 평가를 포함하여야 한다.³³⁾ 이러한 규제영향평가제도의 분석기관, 대상 및 평가방법을 정리하면 다음과 같다.

³²⁾ Robert W. Bennett, 주 29)의 글, 49쪽.

³³⁾ 박수현, 주 2)의 글, 88쪽.

〈표 1〉 미국의 규제영향평가제도³⁴⁾

규제영향 평가기관	독립규제행정기관을 제외한 행정기관 ※ 의회의 법률은 규제영향평가의 의무화대상이 아님
대상규제	중요한 규제조치 ① 연간 1억 달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제조치 ② 다른 규제조치 등과 충돌이 발생할 수 있는 규제조치 ③ 보조금·공공요금 등에 관한 예산조치대상자의 권리의무를 변경하는 규제조치 ④ 법적 조치·대통령령 등으로부터 제외되어 새로 법적, 정책적 문제를 제기하는 규제조치 등
평가방법	비용편익분석/비용효과분석 ³⁵⁾

위의 표에서도 살펴보았듯이 규제영향평가는 행정청의 ‘중요한 규제조치 (significant regulatory action)’를 법률은 규제영향평가의 의무적 대상이 아니다. 그렇지만 미국의 입법은 입법평가를 수행하는 그 어느 국가 못지 않은 수준으로 이루어지고 있다는 것에 의문을 제기할 사람은 많지 않을 것이다. 이러한 미국의 수준 높은 입법의 결과는 기본적으로 미국의 입법기관이 보유하고, 또 직면하게 되는 민주성에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

즉 잘 작동하는 민주주의의 특징 중 하나는 일반 시민으로부터 공공 정책을 결정하는 자에게 이르는 원활한 의사소통의 통로가 있다는 것이라 할 수 있다. 더욱이 격렬하고 경쟁적인 선거과정에서 피선거권자들은 시민들의 관심사항이 -비록 표출된 선호를 충족하는 수준에 도달하지 않더라도- 무엇인지를 확인하고자 하는 강한 유인을 제공하게 된다. 그 결과 현행의, 제안된, 그리고 가능한 입법안과 규제안의 비용과 편익에 대한 정보들이 끊임없이 정책결정자들에게 흘러들어 가게 되며, 이러한 흐름은 입법평가 과정에 대한 지원을 포함하여 일

³⁴⁾ 김수용, 주 5)의 책, 88쪽.

³⁵⁾ Circular A-4(Guidelines for the Conduct of Regulatory Analysis)이 규제영향평가의 방법으로 비용-편익분석을 규정하고 있다. Circular A-4의 국내번역은 박영도·한귀현, 주 2)의 보고서를 참조.

반적인 민주주의 정부에 있어서 상당한 편익으로 평가될 수 있을 것이다.

이에 더하여, 미국식의 민주주의는 유리한 세법상 조치를 통해 공공정책의 형성에 유용한 정보의 생산을 중요한 역할 중 하나로 하는 기관을 설립이나 기부(출연)하도록 권장한다. 따라서 미국에는 특정인에게 직접적으로 얽매이지 않는 조직이나 행정기관이 어떻게 보다 효과적으로 작동할 수 있는지에 대한 정보를 제공하는 기관들이 있다. 이러한 민간의 ‘두뇌집단(think tanks)’ 중 브루킹스 연구소, 헤리티지 재단 등과 같은 일부 민간기관들은 비록 정책에 대한 다양한 편향성을 가지고 출발하였더라도 종종 높은 수준의 보고서를 생산한다. 그들은 때로 공적 자금을 지원받아 이러한 일을 수행할 수도 있다.³⁶⁾ 이러한 제반 상황은 의회의 입법이 상시적인 입법평가절차를 거쳐 이루어지는 것과 유사한 결과를 만들어 내게 된다고 볼 수 있을 것이다.

이러한 의원입법을 질적 관점에서 바라보는 데는 여러 가지 기준들이 동원될 수 있을 것인 바, 그 가운데 가장 중요한 것은 의원입법이 정치·경제·사회·문화적 생활의 모든 영역에서 얼마나 많은 기여를 해 왔는가일 것이다. 이와 함께 중요한 평가기준으로 삼을 수 있는 것이 바로 의원입법의 헌법합치성의 정도라 할 것으로, 이는 학자들의 학문적 평가를 통해서 판단할 수도 있지만, 위헌법률심사를 중심으로 한 헌법재판을 통해서도 이루어질 수 있음은 물론이다.³⁷⁾ 즉 미국의 경우 연방대법원을 통해 이루어지는 헌법재판 역시 미국내의 주요한 입법평가제도 가운데 하나로 볼 수 있을 것이다.

³⁶⁾ Robert W. Bennett, 주 29)의 글, 47쪽. 그렇지만 베넷은 “매우 다양한 이유로, 민주주의 정부는 이러한 민간기관의 정보를 입법평가의 유일한 기초로서 의지해서는 안 된다”면서 주요한 이유로 “어떤 입법에 대해 개별 시민은 처음부터 자신과 관련된 비용과 편익만을 보기 때문”을 제시하고 있다. 그렇지만 “정보 제공을 위한 조직화된 노력은 만약 체계적인 정보 수집과 분석을 가능하게 한다면, 평가를 더욱 촉진하고 그 질을 제고할 것”임은 인정하고 있다. 같은 글, 48쪽.

³⁷⁾ 김승환, “의원입법의 개선·발전방안 모색”, 『공법연구』, 제33집 제3호 (2005), 31~32쪽.

2. 미연방의회의 입법평가관련법제

거듭 언급하지만, 입법평가제도의 핵심적인 목표는 좋은 입법, 즉 올바른 사회적 목표의 설정과 목표달성을 위한 적절한 수단을 마련함으로써 사회적으로 유용한 법을 마련하고, 운용할 수 있게 하는 것이라 할 수 있을 것이다.³⁸⁾ 이런 맥락에서, 기본적으로 정밀하게 잘 짜여 구조화된 입법과정과 그 입법과정의 효과적인 운용은 일차적인 입법평가의 기능이 수행되고 있는 것으로 평가될 수 있을 것이다. 다만 입법과정은 어디까지나 입법평가를 위한 기초적인 인프라에 불과하며 입법평가에 필요한 모든 활동 및 분석을 만족시킬 수 있는 것은 아니기에, 보다 완전한 입법평가 위해서 입법평가를 시스템적으로 구조화시킬 수 있는 입법평가제도의 확립은 여전히 중요한 의미를 가진다고 하겠다. 이러한 관점에서 볼 때 미국은 본래적 의미에서는 입법평가제도를 완비하고 있지는 않지만, 연방의회의 입법활동을 지원하기 위한 다양한 기관들을 갖추고 있어, 입법평가를 효율적으로 수행할 수 있는 인프라로서의 입법평가시스템은 갖추고 있다고 평가할 수 있을 것이다.³⁹⁾ 이러한 맥락에서 미국의 연방의회 차원의 입법평가제도는 결국 미연방의회의 입법과정과 예산심의과정을 검토해 봄으로써 간접적으로나마 확인해 볼 수 있다고 하겠다.

(1) 입법평가제도로서의 입법과정/예산심의과정

1) 입법과정

미국에서 대부분의 기초적인 정책이 입법부에 의해 결정된다는 것은 자명하

³⁸⁾ “결국 입법평가제도는 과학기술시대에 있어서 생활관계의 복잡화의 결과 국민의 모든 생활영역에서 지나친 법화가 촉진되며, 그 결과 법의 실효성 저하, 법의 수용도 저하 및 법의 지도성 저하 등을 우려하면서 법화의 원인 및 결과를 법정정책 관점에서 포괄적으로 분석함으로써 입법의 질을 높이려는 하나의 제도라고 할 수 있다.” 박영도, 주 5)의 책, 39쪽.

³⁹⁾ 정호영, 주1)의 논문, 61~62쪽. 정호영은 “미국의 경우 적극적인 의미에서의 입법평가제도가 도입되어 운영되고 있다고 평가하기에는 한계가 있다”고 언급하고 있다.

다. 몇몇의 예외사항(대부분 외교와 관련한 사항)을 제외하고 대통령과 행정부는 의회에서 결정한 사항을 ‘집행’하여야 할 책무가 있다. 이론상으로 그리고 실제에 있어서 의회의 ‘재정권’은 보다 포괄적인 바, 헌법에서는 “법률에 의한 지출승인 없이는 국고에서 어떤 자금도 지출될 수 없다”고 규정하고 있다. 이러한 입법 권한은 상하 양원에 할당된다. 헌법은 “수입을 증가시키는 모든 법률안은 하원에서 발의되어야 한다”라고 규정하고 있다. 이러한 예외를 제외하고 상하 양원은 다른 일반 입법에 있어 동등한 권한을 가지고 있고, 수입 법안도 상원의 승인을 얻어야 된다.⁴⁰⁾

미국의 입법과정을 간략하게나마 살펴보면 다음과 같다.⁴¹⁾ 국회의원뿐만 아니라 정부에 의한 입법안 발의도 가능한 우리나라와는 달리, 미국에서의 법안(bill)의 제출(introduction)은 기본적으로 삼권분립의 원칙에 따라, 상원과 하원의 의원에 의해서만 이루어진다.⁴²⁾ 물론 법안의 제안(proposal) 자체는 대통령이나 행정부에 의해 시도되는 경우도 없지 않지만, 법안의 형태로 제출될 경우에는 역시 양원 의원들의 이름으로 제출되게 된다.⁴³⁾ 이에 따라 특정한 경우를

⁴⁰⁾ Robert W. Bennett, 주 29)의 글, 49~50쪽.

⁴¹⁾ 미국의 입법과정에 관한 보다 자세한 논의는 George B. Galloway, *The Legislative Process in Congress* (New York: Crowell, 1955); William J. Keefe and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States(8th ed.)* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993); Charles W. Johnson, *How Our Laws are made* (Washington: House of Representatives, 2003); 최명·백창제, 「현대 미국정치의 이해」 (서울: 서울대학교 출판부, 2000[2005print]), 322~336쪽; 구병삭, “미국의회의 입법과정(상)”, 「고시계」, 1983년 3월호(통권 제313호)(1983.2); 구병삭, “미국의회의 입법과정(중)”, 「고시계」, 1983년 4월호(통권 제314호)(1983.3); 구병삭, “미국의회의 입법과정(하)”, 「고시계」, 1983년 5월호(통권 제315호)(1983.4); 손병권, “미국의회의 의원입법”, 국회도서관보 제 47권 9호(2005. 9.); 박균성 외 4인, 입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구 (서울:법제처, 2008), 78~105쪽을 참조.

⁴²⁾ 보다 엄밀하게 표현해 보면, 미국의 행정부는 법안을 “작성” 혹은 (법률적인 의미가 아닌) 일상적인 의미에서 “발의”할 수는 있어도 “제출”할 수는 없는 것이다. 이러한 관점에서 법안제출자에 국한해 볼 경우에는 미국에서의 모든 법률안은 의원제출법률안이며 모든 법안의 입법과정은 의원입법과정이라 할 수 있다. 손병권, 위의 글, 16쪽.

⁴³⁾ 실제에 있어서는 실질적인 정책의 집행 과정에서 도출된 문제점들의 해결을 위해 행정부

제외한⁴⁴⁾ 모든 법안은 하원 또는 상원에서 발의되게 되는데,⁴⁵⁾ 양원 중 어느 하나에서 제안된 법안은 우선 해당 원내의 위원회가 심의하고 그 결과에 대한 본회의 토론을 거친 후 과반수의 찬성으로 통과되어야 한다. 통과된 법안은 이어서 다른 원으로 옮겨져 동일한 과정을 거친 후에, 경우에 따라서는 상원안과 하원안의 차이를 해소하기 위해 양원의 대표들이 모여 협의를 하고, 협의의 결과로 하나로 통일된 법안에 대해 양원이 각각 다시 표결하게 된다. 양원 모두를 통과한 법안에 대해 대통령이 서명하면 법률이 되는데, 대통령은 거부권을 행사할 수도 있다.⁴⁶⁾

이러한 미국내의 입법과정을 종합해보면 이미 언급한 바와 같이 높은 수준의 의사소통 가능성과 치열한 경쟁체제하에서 활동해야 하는 의회의 제성원들은 보다 ‘좋은 법’을 만들어내야 할 실천적인 요구를 받게 되므로, 입법절차의 전 과정에서 보다 나은 법을 만들기 위한 노력들을 기울이게 된다. 특히 이를 위해서 이후에 살펴 볼 다양한 입법지원조직의 지원 속에 입법과정을 진행하게 되며, 그러한 결과물은 대통령의 최종적인 평가를 거친 이후에야 시행되게 되므로 비록 일반적인 의미에서의 공식적인 입법평가는 존재하지 않지만, 미국의 입법과정 자체가 입법평가절차로 기능하고 있다고 보아도 큰 무리는 없을 것이다.

가 입법안을 제안하는 경우가 급격히 증가하고 있는 추세이기는 하지만, 의회 역시 정책적 문제점들을 발견하고 그 해결을 위한 독자적인 법안의 개발·제안을 게을리 하지 않고 있음을 주목할 필요가 있을 것이다.

44) 세입 인상과 관련한 법안(All Bills for raising Revenue)의 경우에는 오직 하원에서만 발의될 수 있다. 미연방헌법 제1조 제7절 제1항.

45) 통상적으로 상원보다 하원에서 더 많은 법안이 발의되고 있다.

46) 대통령은 일반 법률의 통과에 있어 매우 중요한 역할을 수행한다. 대통령의 거부가 상양원에서 각각 2/3의 동의로 기각되지 않는 한 대통령의 동의가 필요하다. 이것만으로도 대통령은 입법평가를 할 상당한 이유가 되며, 입법을 평가함에 있어 상당한 영향력을 부여한다. 그러나 일단 법률이 제정되면 승인된 예산의 가장 큰 부분의 지출의무를 포함한 법률에 대한 집행 책임이 있는 행정부의 수장으로서, 대통령은 입법부 자체의 평가와 거의 대등한 정도의 입법평가의 타당한 이유와 책임을 진다. Robert W. Bennett, 주 29)의 글, 58쪽 이하.

2) 예산심의과정

미국 헌법은 대통령에게 “법을 성실하게 집행할 의무”를 부담하고 있으며, “때때로 주정부에 관한 정보를 의회에 제공하고, 필요하고 유용하다고 판단되는 조치들을 의회에 권고”할 수 있다고 규정하고는 있으나, 대통령의 예산에 관한 책임과 권한에 대해서는 특별한 규정을 두고 있지는 않다. 그렇지만 예산에 대한 헌법의 침묵에도 불구하고, 1921년 예산회계법 이래로 대통령은 의회에 제출할 예산안을 준비해야 하며, 그 결과 실제 예산과정에서 대통령은 큰 역할을 수행하고 있음은 엄연한 사실이다.⁴⁷⁾ 그렇지만 의회는 대통령이 제출한 예산권고안에 어떤 식으로든 구속되지 않으며, 연간 예산을 마련하기 위한 의회만의 정교한 절차를 발전시켜 왔다.

현대적인 의회예산과정은 앞에서 언급한 바 있는 1974년의 ‘의회예산법’에서 출발하는데, 동법은 회계연도의 예산총액과 우선순위를 거시적인 결정을 담은 “예산결의안”을 매년 작성하도록 한 바 있다. 이러한 예산결의안은 원칙적으로 양원의 두 예산위원회가 각각 작성하며, 만일 두 위원회의 예산결의안이 서로 다를 경우에는 합동위원회에서 작성하게 된다. 예산위원회의 전망은 의회예산국(‘의회예산처’로 번역되기도 한다. Congressional Budget Office; CBO)에서 마련한 예산분석과 예산대안 보고서에 큰 영향을 받는데, 이들 보고서는 행정부의 관리예산처에서 발표한 것과 상당히 다를 수도 있다. 이러한 예산결의안 작성절차는 대통령과 관리예산처가 예산의 주도권을 장악하게 된 상황에서, 의회의 예산에 대한 우선권을 다시 확인하는 의미를 가지게 되었다. 예산결의안은 대통령이 제출한 예산안과 함께 반드시 내려야 하는 많은 세부 결정사항에 대한 지침으로 기능한다. 예산결의안이 균형예산을 요구하는 것이 아닐지라도, 재정적자를 포함한 예산수치에 대해 투표할 수 있는 기회를 제공함으로써, 예산결의안의 마련과정이 급증하는 적자에 관심을 집중하도록 하였으며, 그 결과 보다

⁴⁷⁾ 예산과정에서 대통령의 주요 보좌기관이 관리예산처(OMB)이며, 모든 행정부처의 예산사항이 OMB에서 하나로 모아진다. 행정부처가 의회에 직접 예산안을 제출하는 것은 법으로 금지되어 있다.

체계적인 입법평가를 포함하는 예산과정의 개선을 담은 1985년과 1990년의 중대한 변화로 이어지게 되었다.⁴⁸⁾

(2) 입법과정 내에서의 입법평가관련조직

이러한 미연방의회 내에서의 정교한 입법과정 및 예산심의과정 속에서 입법평가와 관련한 부분들을 살펴보면 다음과 같다.

1) 상임위원회

우선적으로 입법과정내의 입법평가와 관련해서는 연방의회 내에 존재하는 각종의 위원회가 매우 중요한 역할을 수행하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 연방의회 내의 다양한 위원회들은 정보수집, 법안 및 대안의 비교평가, 정책적 문제점 발견 및 대책 제안, 본회의 안건의 선정 및 보고, 행정기관의 성과 감독, 비리 조사 등의 의회의 다양한 임무를 분담하여 수행하고 있다. 위원회는 상임위원회, 합동위원회, 특별위원회, 그리고 위원회의 하부 조직인 소위원회로 구분되는데, 이 중 상임위원회가 발의된 법안을 우선적으로 심사하는 주체라 할 수 있다. 즉 상임위원회는 법안을 원안 그대로 또는 수정 이후에 승인하여 본회의에 상정하거나, 법안을 바로 묵살시킬 수 있는 권한을 지님으로써 법안의 통과 여부에 커다란 영향력을 행사하고 있기에, 연방의회 내에서의 일차적인 입법평가는 상임위원회에 의해 이루어진다고 할 수 있을 것이다.⁴⁹⁾

⁴⁸⁾ 미연방의회의 예산안처리과정에 대한 보자 자세한 내용은 Robert W. Bennett, 주 29)의 글, 55~57쪽을 참조.

⁴⁹⁾ 이러한 상임위원회의 법안심사과정은 일반적으로 입법과정 상에서 법안에 대해 가장 철저하고 심도 높은 심사가 이루어지는 단계라고 볼 수 있는데, 국방, 외교, 사법, 금융, 자원 등 입법분야별로 구분되어 있는 각 상임위원회는 해당 전문지식을 축적한 의원들로 구성되어 있어 발의된 법안의 분야에 따라 소관 상임위원회가 지정되고 관련 분야의 전문지식을 보유한 소관 상임위원회가 법안을 심사함으로써 법안심사에 있어 전문성을 도모하고 있다. 이처럼 소관 상임위원회가 법안의 필요성 및 적합성 등을 포괄적으로 검토한 후 법안을 승인하고 이를 본회의에 상정하기로 결정하였을 경우에는 위원회보고서를 작성하여 제출하도록 규정되어 있는 바, 위원회보고서의 내용으로는 법안의 목적 및 범위, 기존 법률에의 영향, 예상 소요예산, 세금제도 변경의 필요성, 공청회 기록, 상임위원회의

이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.⁵⁰⁾ 상하 양원에서 법률안을 다듬고 통과시키기 전에 기초적인 평가 작업은 본회의가 아닌 위원회와 소위원회를 통해 실시되는데, 때로는 상하 양원이 합동으로 단일의 법률을 만드는 ‘합동위원회’가 구성되기도 하지만, 대부분 각 원은 내부 규칙에 따라 자신의 위원회 구조를 규정한다. 법안은 종종 위원회가 주도하여 발의되기도 하며, 모든 법률안은 처음부터 위원회의 심사를 거쳐야 한다. 상·하원의 각각의 위원회 구조는 복잡하고 상호간에 서로 다르기도 하나 평가과정에서는 다음의 네 가지 특징을 공유하고 있다.

첫째, 많은 부분 위원회 구조는 행정부 조직과 대략적으로 상응한다. (예를 들어, 행정부의 농림부에 대응하는 상·하원의 농림위원회, 국방부에 대응하는 상·하원의 국방위원회 등.) 둘째, 이들 상임위원회들은 소위 ‘감독’이라는 책임을 지고 있는데 이는 소관 법률의 유무 상관없이 수행하여야 하는 것이다.⁵¹⁾ 감독권한의 할당은 때때로 명확하기도 하지만 특정 문제의 경우에는 상호간에 책임에 대해 경합하기도 하므로 명확하지 않은 경우도 있다. 그러나 그들의 관할 감독권으로 인해 입법권을 가진 모든 상임위원회가 소환권을 행사할 수 있다. 아울러 1946년의 『입법부 재조직법(Legislative Reorganization Act)』 이후부터는 명시적인 감독 책임이 있는 위원회는 소관 프로그램에 대해 산발적이 아닌 상시적인 검토를 수행할 수 있게 되었다. 셋째, 양원은 1974년에 제정된 ‘의회예산법’에 따라 각각 예산위원회를 갖고 있다. 예산위원회는 이미 살펴본 것처럼

투표 결과, 위원회가 법안을 승인하는 원인 등이 포함된다. 홍준형, 「입법평가법제화방안에 관한 연구」(서울: LECG Korea, 2006), 22쪽.

⁵⁰⁾ 이하의 내용은 주로 Robert W. Bennett, 주 29)의 글, 50~53쪽을 참조하였다.

⁵¹⁾ 법률의 통과와 관련된 책임이 없음에도 감독에만 관여하는 위원회가 설치될 수 있다. 직접적인 입법 책임이 없는 감독위원회의 유래는 특별조사위원회와 19세기의 결산(audit)위원회로 거슬러 올라간다. 그 후신으로 현재 존재하는 위원회는 하원의 정부개혁 및 감시위원회와 상원의 정부업무 위원회가 있다. 이들 두 위원회는 제한된 범위의 입법관할을 가지고 있으나 정부업무에 대해서는 무제한의 조사와 감독권을 가지고 있다. Charles Tiefer, *Congressional Practice and Procedure 85* (Greenwood Press, 1989): Robert W. Bennett, 주 29)의 글, 50쪽에서 재인용.

매년도의 예산과정에서 중요한 역할을 수행하는데, 특히 제안된 법률이 재정에 미치는 영향을 검토하고, 의회의 활동에 따라 발생할 재정적인 결과에 대해 연중 주시하게 된다. 입법평가에 영향을 미치는 입법부의 위원회 구조에서 마지막 특징은 상·하원에 각각 분리되어 있는 세출위원회가 있다는 것으로(이들은 예산위원회와 상당히 차이가 있다), 1789년의 첫 번째 의회 이래로 자금의 지출에 대한 수권과 지출을 위한 세출승인의 두 개의 독립된 법률이 존재하는 것이 당연한 것으로 받아들여져, 19세기 중반의 각각의 분리된 세출위원회를 설립하는 것으로 이어졌다. 현재 두 개의 세출위원회는 각각 13개의 소위원회로 구성되어 있으며, 13개 소위원회의 소관 사항은 양원이 동일하다. 이러한 세출위원회는 그 자체는 실제법을 마련할 수는 없는 재정통제기관에 불과하지만, 재정 없이 수행할 수 있는 정책은 거의 없기에, 세출위원회가 중요한 세력으로 등장하게 되었다. 세출위원회의 역할은 특히 '직접'지출 보다는 '재량'지출에 있어서 중요한 의미를 갖는다. 직접지출은 사업을 지시하는 실제법에 의해 직접적으로 수권되는 지출을 의미하는데, 여기에는 사회보장지출(미국연금보장제도), 의료보호와 같은 자격급여 뿐만 아니라 국채에 대한 이자 등이 포함되며, 이 과정에서 세출위원회는 단지 형식적인 역할만을 수행하게 된다. 반면, 재량지출은 매년 세출승인과정에서 순전히 재량에 따라 그 규모가 결정되는 지출이기 때문에 세출위원회의 역할이 매우 중요성을 띠게 된다.

2) 연방의회내의 주요 지원조직

위에서 언급한 상임위원회와 더불어 의회에 소속된 여러 지원기관들 또한 입법평가와 관련하여 중요한 역할을 수행하고 있다. 상임위원회는 법안심사 과정에서 필요에 따라 이들 지원기관들로부터 정책사안에 대한 기초 조사, 법안의 예상 효과 분석, 법안의 예상 비용 분석 등 입법평가와 관련된 다양한 서비스를 지원받고 있으며, 상임위원회는 이들 지원기관의 조사 및 분석 결과를 참고하여 법안의 승인 여부를 결정하게 된다.

입법평가와 관련된 연방의회 소속의 주요 지원조직으로는 의회조사국(Congressional Research Service; CRS), 의회예산국('의회예산처'로 번역되기도

한다. Congressional Budget Office; CBO), 일반회계국(일반적으로는 “회계감사원”으로 번역되기도 한다. Government Accountability Office; GAO⁵²⁾ 등을 들 수 있다. 이러한 지원기관들은 상원 및 하원의 활동을 지원하는 역할을 수행하는데, 이들의 주요 업무는 다음과 같다.⁵³⁾

의회조사국은 의회의 정책조사를 담당하는 기관으로서 특정 공공정책 사안에 대한 기초 조사, 다양한 입법사안에 대한 교육세미나 제공 및 보고서 작성, 위원회 및 의원의 요청에 따른 특정 사안에 대한 조사·분석·상담 등의 업무를 수행하는데, 종종 법률안을 기초하거나 입법 연혁을 담당하기도 한다. 현재 6개 부서(미국법, 국내사회정책: 외교정책, 국방정책, 통상정책, 정부와 재정, 정보 조사, 자원과 과학 및 산업)가 작동하고 있으며, 일반회계국과는 달리 주로 책에서 찾을 수 있는 것들을 기초로 운영되기에 의회 도서관 직제 하에 위치하고 있다. 의회조사국의 장은 상원의 승인을 거쳐 대통령이 임명한 의회도서관장에 의해 임명된다.

의회예산국은 예산심의의 효율성 제고와, 행정부 주도의 예산과정에 대한 실질적 통제력 강화를 위해 1974년에 설립된 미국의회 소속의 예산보좌기구로서, 발의된 법안의 예상 비용 산정 업무를 수행하며 법안이 향후 연방정부, 주정부 및 지방정부의 재정에 미치는 영향을 평가한다.⁵⁴⁾ 의회예산국은 직접적으로 의회의 통제를 받으며 의회예산국의 장은 상하원의 의장들이 상하원의 예산위원회와 협의하여 결정하며, 임기는 4년이고 연임의 제한은 없다. 그렇지만 하원은 결의안을 통해 처장을 경질할 수 있다. 의회예산국의 직원은 200명이 넘으며, 주로 숙련된 경제학자들로 구성되어 있다. 의회예산국의 업무는 특별히 예산과정에 집중되어 있는데 이는 법률로 상하원의 예산위원회의 요청에 대해 우선적

52) GAO의 기구명칭은 원래 General Accountability Office였으나, 2004년 「the GAO Human Capital Reform Act of 2004」(Pub. L. 108-271, 118 Stat. 811 (2004))에 의해 Government Accountability Office로 변경되었다.

53) 이하의 내용은 주로 Robert W. Bennett, 주 29)의 글, 54~55쪽을 참조하였다.

54) 이 기구의 설립근거는 「1974년의 의회예산 및 지출정지통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)」이며, 의회예산국의 주요 기능은 크게 예산심의보좌, 경제분석, 정책분석 기능으로 나눌 수 있다.

으로 답하도록 규정되어 있기 때문이다. 그러나 의회예산국은 수입과 관련되어 있는 양원의 재무위원회에서 요청한 일도 수행하기도 하고, 필요하다면 다른 위원회에서 요청한 일도 수행하게 되며, 또한 개별 의원들이 심사숙고중인 법률안의 비용추계를 준비하기도 한다.

회계감사원은 감시기관으로서 행정부의 정책과 프로그램의 성과의 평가, 행정부의 재정 및 관리상태에 대한 조사 및 감사, 성과 개선 방안 마련 등의 업무를 수행한다.⁵⁵⁾

3) 의회 보좌진

아울러 의원들의 입법활동을 지원하기 위한 입법지원체계 가운데 언급할 것은 의회 혹은 의원 보좌진(Staff)이라고 할 수 있다.⁵⁶⁾ 현대 미국의회의 의원은 “개인으로서의 의원(Congressman as individual)”이 아니라, “기업으로서의 의원(Congressman as enterprise)”이라고 불릴 정도로 의원의 업무를 공동으로 운영하는 의원 보좌진의 기능은 매우 중요하다. 바쁜 일정을 소화해야 하는 의원에게 있어서 일상적인 업무를 운영하거나 특정한 사안에 대한 정책개발에 있어서 상임위원회 보좌진이나 개인 보좌진의 지원은 필수적이다. 즉 지역구의 민원 사업 처리와 함께 다양한 선거자금 모금과 원내투표 및 상임위원회 업무에 종사해야 하는 의원들에게 다양한 종류의 보좌진의 협조가 절실한 것이다. 일반적으로 의회 보좌진은 의회 지도부 보좌진(leadership staff), 상임위원회 보좌진(committee staff), 의원의 개인보좌진(personal staff) 등으로 구별된다. 이러한 모든 종류의 보좌진의 급여는 정부에서 지불하고 있다. 상임위원회 보좌진은 상임위원회에 상근하면서 소속 상임위원회의 업무에만 종사하는 전담 보좌진을 지칭하며, 개인 보좌진은 의원개인이 정부가 주는 급여를 지불하면서 개인적으로 선발하는 보좌진을 의미한다. 개인 보좌진은 다시 지역구에 근무하는 지역구

55) 홍준형, 주 49)의 보고서, 22쪽.

56) 입법보조조직은 현대 의회의 실제운용에 있어서 의원의 전문성을 강화해 주는 데 필수적이다. 의원의 입법능력은 입법보조조직의 기능력에 좌우된다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다. 김승환, 주 37)의 글, 45쪽.

보좌진(district staff)과 의원의 워싱턴 사무소에 근무하는 입법 보좌진(legislative staff)으로 구분된다. 이 가운데 의원 개인의 입법활동과 밀접하게 관련되어 있는 보좌진은 상임위원회 보좌진과 개인 보좌진 가운데 입법보좌진이라고 할 수 있다. 제107대 하원의 경우 상임위원회 보좌진과 개인 보좌진은 총인원 1,201명과 7,209명에 달하고 있으며, 이는 평균적으로 상임위원회당 약 75명, 의원 1인당 약 16명의 개인보좌진이 배정되어 있음을 의미한다. 이러한 입법지원 보좌진의 존재로 인해 미국의회의 의원은 바쁜 의정활동 가운데에서도 행정부에 못지 않은 정책개발과 입법연구에 전념할 수 있는 것으로 평가된다.⁵⁷⁾

(3) 평가기준

입법절차는 거의 항상 집중적으로 진행된다. 특히 이미 시행되고 있는 사업은 관심이 있어서, 다른 가능성이나 이미 존재하는 다른 사업과 비교하라는 압력은 거의 존재하지 않으며, 이러한 사실상의 현상유지를 선호하는 경향은 미국의 상황에서 몇 가지 특징에 의해 강화되었는데, 특히 미국의 “권력분립” 시스템 하에서의 기관간 상호견제는 기존에 시행중인 사업을 폐지하기 어렵게 만든다. 이는 매년 예산편성이 필요한 재량지출사업에서도 그러하지만, 의무지출 프로그램의 경우 그러한 경향이 더욱 심하다. 게다가 지난 20년간의 예산 및 재정에 대한 강조(재정적자에 대한 큰 관심)로 신규사업에 대한 일종의 진입장벽이 형성되었는데, 이는 신규사업이 추가적인 재정의 투입을 요구할 수밖에 없기 때문이다. 이에 대한 대응으로 “일몰”조항(“sunset” clauses)이 이러한 계속사업 속에 내재된 관심을 극복하기 위하여 도입되었지만, 단지 한정된 효과만 있는 것으로 나타났다.⁵⁸⁾ 결국 이러한 상황에 대한 보다 철저한 대응은 입법에 대한 포괄적인 “비용-편익 분석”에 대한 노력을 보다 강화하라는 요청이었고, 실제로 비용-편익 분석이 점점 일반화되고 있다고 할 수 있다.⁵⁹⁾

57) 손병권, 주 41)의 글, 19~20쪽.

58) 미연방의회의 입법에 있어서의 일몰조항 등과 관련한 논의는 Jacob E. Gersen, “Temporary Legislation,” 「74 U. Chi. L. Rev. 247」(2007)를 참조.

59) Robert W. Bennett, 주 29)의 글, 61~62쪽. 그렇지만 비용-편익 분석 역시 상당한 장애에

3. 주(州) 차원의 입법평가법제의 예

미국의 주 차원에서의 입법평가 역시 연방에서와 마찬가지로 입법과정에서의 정교한 절차에 의해 이루어지는 것이 기본이라 할 수 있다.⁶⁰⁾ 그렇지만 미네소타주의 ‘입법평가회(The Legislative Evaluation Assembly of Minnesota; LEA)’와⁶¹⁾ 같이 입법평가를 수행하는 사적 조직체가 있는 경우도 있을 뿐 아니라, 공식적인 입법평가 및 회계프로그램을 마련하고 있는 주들도 없지 않다. 이러한 특징들을 감안하여 이하에서는 주의회 차원의 공식적인 입법평가제도를 두고 있는 버지니아주와 워싱턴주의 입법평가법제를 살펴보기로 한다.

(1) 버지니아주의 JLARC

버지니아 주는 버지니아주 의회 소속의 감시기관(oversight agency of the

직면할 가능성이 크다고 한다. 베넷에 의하면 “가장 근본적으로는 종종 특정 사업의 편익이 무엇인지에 대한 합의가 없는 결과, 비용-편익 분석의 주요 내용이 가정을 어떻게 두느냐에 따라 달라진다는 것이다. 예를 들어 입법에 의한 재분배가 편익으로(반대로 비용으로) 계산되어야 하는지에 대한 합치된 의견이 없다. 이로 인해 문제가 계속하여 발생하게 된다. 금전으로 환산이 가능할 경우에는 보다 많은 합의가 가능하지만, 숫자의 마력이 비용과 편익을 다른 것으로 이해하는 사람들을 만족시키지는 못할 것이다. 이러한 측정의 문제는 자연재해나 테러와 같은 드문 사건을 예방하기 위한 사업의 경우 특히나 문제가 된다. 건강개선이나 수면 연장과 같은 장기의 편익은 또 다른 이유로 측정 문제가 아주 크다. 이러한 사업은 의도한 결과가 실현되었는지를 확인하는데 필요한 기간 동안 정치적으로 이겨내야 하며, 합리적으로 안정된 형태로 유지되어야 한다. 게다가 행정기관의 활동에 기인한 편익을 경제 성장, 환경 변화, 기후 변화, 인구학적 변화와 같은 외부적 요인에 의한 것으로부터 분리해 내는 것도 종종 문제가 된다.”는 것이다.

⁶⁰⁾ 미국의 주차원의 입법과정에 대한 개략적인 설명은 Alan Rosenthal, “The State of State Legislatures: An Overview”, 『11 Hofstra L.Rev. 1185』(1983)을 참조.

⁶¹⁾ LEA는 1972년 설립된 비영리, 비정파적(non-partisan) 조직으로, 미네소타주 주민들에게 미네소타 주의회의 상원과 하원에서의 중요한 입법사항 및 투표 과정에 대한 정보를 제공하기 위해 조직되었다. LEA는 입헌주의(constitutionalism), 제한 정부(limited government), 자유 기업(free enterprise), 정의에 입각한 법과 도덕 질서(legal and moral order with justice) 및 개인의 존엄과 자유(individual liberty and dignity)과 전통적인 미국의 주요 원리들에 기초하여 입법평가를 수행함을 밝히고 있다. LEA의 공식홈페이지는 <http://www.mnlea.org>이다.

Virginia General Assembly)으로서 ‘입법부의 종합적 감사 및 조사 위원회(Joint Legislative Audit and Review Commission; JLARC)’를 두고 있다.⁶²⁾ 이는 『버지니아 주 법(Code of Virginia)』에 의해 설립된 위원회로서, 주 정부기관 및 프로그램들의 운용과 성과를 평가하는 것을 주된 임무로 하고 있다.

입법부에 의한 감시는 정부회계에 있어서 매우 중요한 부분으로서, 의회가 책정한 예산안이 주 정부와 지방관청들에 의해 효과적이고 효율적으로 사용되고 있음을 보증하는 한편, 의회가 만들어낸 기관과 프로그램들의 성과를 평가하는 기본적인 수단인 바, 버지니아주에 있어서는 JLARC가 이러한 입법부에 의한 감시의 핵심을 담당한다.

JLARC는 9명의 하원의원과 5명의 상원의원으로 구성되는데, 하원의장에 의해 임명되는 하원의원들 중 최소 5명은 하원 예산위원회(the House Appropriations Committee)의 성원이어야 하고, 상원운영위원회(the Senate Finance Committee)에서 임명되는 상원의원들 중 2명은 상원 재정위원회(the Senate Finance Committee)의 성원이어야 하며, 위원회 의장은 위원회의 다수결로 선출되는데, 2년마다 상원과 하원이 번갈아 맡는다. 그 외에 공공회계감사관(The Auditor of Public Accounts)이 투표권은 없는 직무상의 성원(nonvoting, ex officio member)으로 참여한다. 아울러 위원회는 상근직원도 두는데, 위원회에 의해 지명되고 의회에 의해 승인되는 관리자는 6년의 임기를 갖는다.

JLARC에 의해 수행되는 입법적 감시 기능의 주요 목표는 다음과 같다.

- 프로그램과 기관들의 비용절감(Program and Agency Savings)
- 향상된 효율성과 성과(Improved Efficiency and Effectiveness)
- 입법에 대한 정보(An Informed Legislature)
- 입법의도의 관철(Compliance with Legislative Intent)

JLARC는 이미 언급한 바와 같이 『버지니아주법』에 의해 각종 조사와 입법적

⁶²⁾ JLARC의 홈페이지는 <http://jlarc.state.va.us>이다.

감시 활동을 할 수 있는 권한을 부여 받고 있다. 이를 좀 더 살펴보면, 우선 JLARC의 임무와 조사의 성격은 『버지니아주법』 제30장 의회(General Assembly)의 30-56조부터 제30-63조에 걸쳐 규정되어 있다. JLARC의 보고서 상의 사실확인과 권고사항들은 관련 기관과, 주지사 및 주의회에 보고되도록 규정되어 있는데, 2001년 주의회는 JLARC에게 주 예산집행에 대한 연차보고서를 요청할 수 있는 권한을 부여하였고, 2007년에는 더 나아가 주 행정기관의 예산 제출에 대한 사전 심사를 포함시킬 수 있는 권한까지 부여하였다.

특히 1978년의 『입법부의 프로그램 심사 및 평가에 관한 법(Legislative Program Review and Evaluation Act)』은 JLARC의 주 정부의 주요 활동에 관하여 선택적으로 정기적인 조사와 평가를 하도록 규정하고 있는데, 이 법은 현재 『버지니아 주 법』 제30장 제8절에 편재되어 있고, 그 구성은 다음과 같다.

버지니아 주법(Code of Virginia)

제30장 의회 (Title 30 - GENERAL ASSEMBLY)

제8절 입법부의 프로그램 심사 및 평가에 관한 법(Chapter 8. Legislative Program Review and Evaluation Act, 1978)

30-65. 정의(Definitions)

30-66. 활동 분야; 조사 영역의 예정(Functional areas; scheduling of study areas)

30-67. 재량적 선택 절차; 기존 위원회와의 조화; 비용(Discretionary selection procedure; coordination with standing committees; expenses)

30-68. 평가범주; 자체 조사(Evaluation criteria; self-studies)

30-69. 정보에의 접근(Access to information)

30-70. 보고; 청문(Reporting; hearings)

30-71. 청문범주(Hearing criteria)

30-72. 절의 적용 및 구성; 하부 위원회(Operation and construction of chapter; subcommittees)

그 밖에도 다수의 규정들이 JLARC의 활동을 뒷받침하고 있는 바, 2000년대 이후 JLARC의 역할과 심사영역의 확대를 허용하는 지속적인 개정을 통해 JLARC의 위상과 역할은 지속적으로 확대되고 있다고 평가할 수 있다.

(2) 워싱턴주의 LEAP

1977년 워싱턴주 주의회는 예산안 편성, 예산 결정상의 의사소통 및 재정수입 및 지출, 관리들의 활동을 추적에 있어서의 의회의 정보 및 기술의 독립적인 원천으로 활용하기 위한 입법평가 및 회계 프로그램(Legislative Evaluation and Accountability Program; LEAP) 위원회를 1977년 발족시켰다. LEAP는 또한 의회의 위원회들과 구성원들에게 자문을 제공하고, 입법부의 요청에 따른 특정한 사안들에 대한 분석과 보고서를 제공한다.

입법 회기 중에 LEAP는 상·하원의 세입위원회와 운송위원회 및 하원의 재정위원회(Senate Ways and Means, House Ways & Means, Senate Transportation, House Transportation and House Capital Committees)와 같은 의회의 예산안을 발의하는 위원회들의 구성원들에게 상시 지원(round-the-clock support)을 제공한다. 이 구성원들은 LEAP 시스템을 예산요구의 분석과 예산 제안의 준비 및 예산안의 기록과 의사소통을 위해 활용한다. 주의회의 전반에 걸쳐(throughout the Legislature), 주차원의(statewide) 상세한 재정관련 보고서들을 제공하고, 예산안들(budget versions)을 비교하는 데 LEAP의 재정 보고 시스템이 활용된다.

LEAP는 공화·민주 양당 연립의(bipartisan) 위원회로서, 4명의 상원의원과, 4명의 하원의원 그리고 2007년 9월 현재 11명의 직원으로 구성되어 있으며, 2년 동안 5백5십만 달러의 예산을 소요하는 기관이다.⁶³⁾ LEAP의 근거법령은 현재 『워싱턴주 개정법률(Revised Code of Washington; RCW)』 § 44.48에 편재되어 있고, 그 구성은 다음과 같다.⁶⁴⁾

⁶³⁾ LEAP의 공식 홈페이지는 <http://leap.leg.wa.gov/leap/>이다.

⁶⁴⁾ 법령전문은 <http://apps.leg.wa.gov/RCW/default.aspx?cite=44.48>에서 확인할 수 있다.

- 44.48.010 위원회의 창설 및 구성(Committee created - Composition)
- 44.48.020 위원의 자격과 결원보충(Terms of members - Vacancies)
- 44.48.030 위원자격의 연장, 권한, 의무 등(Continuation of memberships, powers, duties, etc.)
- 44.48.040 구성원들의 여행 비용, 보상(Travel expenses of members-Reimbursement)
- 44.48.045 운영(Administration)
- 44.48.050 위원회의 비용, 증빙(Expenses of committee - Vouchers)
- 44.48.060 인사 규정(Officers and rules)
- 44.48.070 재정사항에 대한 자료처리능력과 관련한 위원회의 의무(Committee's duties with respect to data processing capability for fiscal matters - LEAP defined)
- 44.48.080 LEAP 운영상의 의무(Duties of LEAP administration)
- 44.48.090 위원회의 권한(Committee's powers)
- 44.48.100 의회에 대한 보고 - 초안(Reports to legislature - Minutes)
- 44.48.110 증언료 및 여비(Witness fees and mileage)
- 44.48.120 LEAP 운영요원 및 보조인력 - 고용 - 의무(LEAP administrator and other assistants - Employment - Duties of LEAP administrator)
- 44.48.130 정보 제공 부서의 면책(Exemption from department of information services)
- 44.48.140 의회의 위원회 등과의 협력(Cooperation with legislative committees and others)
- 44.48.150 주재정지출정보 홈페이지 - 자료의 접근 - 유지보수(State expenditure information web site - Access to data - Maintenance)
- 44.48.900 분리가능성(Severability)

IV. 맺음말

지금까지 입법평가의 기본적인 의의를 살펴보고 미국의 입법평가제도를 입법부를 중심으로 즉, 연방차원에서는 미연방의회의 입법과정 및 예산심의과정을 중심으로, 주 차원에서는 버지니아주의 JLARC와 워싱턴주의 LEAP를 통해 간략하게나마 살펴보았다.⁶⁵⁾

이미 언급한 바와 같이 입법평가제도의 핵심적인 목표가 좋은 입법, 즉 올바른

른 사회적 목표의 설정과 목표달성을 위한 적절한 수단의 마련함으로써 사회적 으로 유용한 법을 마련하고, 운용할 수 있게 하는 것이라 한다면, 입법평가의 핵심주체는 결국 입법부가 되어야 함이 당연한 결과라 할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 입법과정에서 입법사항에 대한 다양한 측면에서의 충분한 고찰이 이루어질 수 있도록 정교하게 구조화된 절차를 마련하고, 적절한 운용을 이루어내는 것이 무엇보다도 필요하다 할 것이고, 이러한 필요를 충족시키기 위한 제반 여건들을 마련하는 것도 역시 중요한 측면을 이룬다 할 수 있을 것이다. 아울러 규범자체의 적절성과 법체계 내에서의 정합성뿐만 아니라 법실행의 비용 및 효과까지 종합적으로 검토하게 되는 입법평가의 특성상, 성공적인 입법평가를 위해서는 제도의 설계와 운용에 있어서 신중한 접근이 필요하며, 특히 법학을 비롯하여 경제학, 사회학, 행정학, 정치학 등의 제반 학문적 성과의 활용이 필수적이라 할 것이다.

이러한 맥락에서 이미 검토해 본 미연방의회의 정교한 입법과정은 상당한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이라 할 것임은 물론이다. 무엇보다도 의회는 보다 높은 수준의 민주주의의 실현이 이루어지는 가운데 운영이 되어야만 더 나은 입법이 이루어질 수 있는 강력한 유인을 제공받게 됨을 인식하는 것이 중요할 것이다. 아울러 미연방의회가 마련하여 운영중인 다양한 입법지원조직들은 우리 국회가 보다 나은 입법을 위해 반드시 참고해야 할 사항들이 아닐까 생각해 볼 수 있을 것이며 이후 추가적인 논의를 요하는 중요한 과제 가운데 하나라 할 것이다.⁶⁶⁾

⁶⁵⁾ 이미 살펴본 바와 같이 JLARC나 LEAP 모두 주의회에 의해 구성되어 운영되는 위원회라 할 수 있다.

⁶⁶⁾ 물론 우리 국회의 경우도, 입법과정에 있어서 정책토론회나 공청회 등을 통해 다양한 의견을 수렴하고 있으며, 조직적으로도 국회예산정책처(2004년), 입법조사처(2007년) 같은 전문조직을 설립하여 운영 중이나, 특히 미국의 조직들에 비한다면 아직까지는 충분한 성과를 내고 있다고 보기 어려운 실정이다. 보다 나은 입법을 위해서는 국회의 민주성의 제고와 함께 이러한 입법지원조직의 전폭적인 확충을 도모해 나가야 할 것이다. 국내의 입법지원체제의 개선에 관한 논의들은 정호영, “국회도서관의 입법정보지원 체제의 발전방향”, 「21세기 국회도서관 발전전략」(서울: 국회도서관, 2002); 김승환, 주 37)의 글을 참조.

그렇지만 이러한 입법과정상의 입법평가가 주로 사전적·병행적 입법평가로서 기능하게 된다는 점을 감안하면, 이를 보완하는 측면에서의 독립적인 입법평가제도의 마련은 입법과정상의 입법평가를 보완하는 수단으로서 기능함은 물론, 법률의 적절한 시행을 담보하는 사후적 입법평가제도로서 기능할 수 있는 측면을 보유하고 있기에, 적극적으로 검토해 볼 필요성이 크다 할 것이고, 이러한 맥락에서 버지니아주의 JLARC나 워싱턴주의 LEAP와 같은 입법부내의 입법평가위원회의 구성 및 운용에 관한 사항들 역시 보다 면밀히 검토해 볼 필요성이 크다 할 것이다.

참고문헌

- 권영성, 「헌법학원론(개정판, 2010년판)」 (서울: 법문사, 2010)
- 김수용, 「입법평가의 개념에 관한 연구」 (서울: 한국법제연구원, 2008)
- 김철수, 「헌법학개론(제18전정신판)」 (서울: 박영사, 2006)
- 박균성 외 4인, 「입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구」 (서울: 법제처, 2008)
- 박영도, 「입법평가의 이론과 실제」 (서울: 한국법제연구원, 2007)
- _____. 안성경, 「주요국가의 입법평가 관련제도(I): EU의 영향평가제도」 (서울: 한국법제연구원, 2007)
- _____. 장병일, 「주요국가의 입법평가 관련제도(IV): 영국의 규제영향 평가제도」 (서울: 한국법제연구원, 2007)
- _____. 「주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아·스위스의 입법평가제도」 (서울: 한국법제연구원, 2007)
- _____. 안성경, 「주요국가의 입법평가 관련제도(III): 독일의 입법평가제도」 (서울: 한국법제연구원, 2007)
- _____. 한귀현, 「주요국가의 입법평가 관련제도(II): 미국의 규제영향분석제도」 (서울: 한국법제연구원, 2007)
- 법제처 편, 「미국 관리예산처(OMB): 규제개혁의 이론과 실제」 (서울: 법제처, 2008)
- 최 명·백창제, 「현대 미국정치의 이해」 (서울: 서울대학교 출판부, 2000[2005print])
- 최윤철, 「독일과 스위스의 입법평가 사례연구」 (서울: 한국법제연구원, 2008)
- 허 영, 「한국헌법론(전정5판)」 (서울: 박영사, 2009)
- 홍준형, 「입법평가법제화방안에 관한 연구」 (서울: LECG Korea, 2006)
- Böhret, Carl and Konzendorf Götz, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, 박영도·장병일 공역, 「입법평가 입문 - 법률, 법규명령, 행정규칙」 (서울: 한국법제연구원, 2007)
- Fox, Harrison, *Legislative Evaluation, Paper presented at the Annual Meeting of the Evaluation Network* (2nd, St. Louis, MO, November 8-10, 1976)
- Galloway, George B., *The Legislative Process in Congress* (New York: Crowell, 1955)
- Johnson, Charles W., *How Our Laws are made* (Washington: House of Representatives, 2003)
- Keefe, William J. and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States*(8th ed.) (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993)
- 구병삭, “미국의회의 입법과정(상)”, 「고시계」, 1983년 3월호(통권 제313호) (1983.2)

- 구병삭, “미국의회의 입법과정(중)”, 『고시계』, 1983년 4월호(통권 제314호) (1983.3)
- 구병삭, “미국의회의 입법과정(하)”, 『고시계』, 1983년 5월호(통권 제315호) (1983.4)
- 김승환, “의원입법의 개선·발전방안 모색”, 『공법연구』, 제33집 제3호 (2005)
- 김중순, “한국의회의 입법 및 예산심의 보좌기능의 강화방안에 관한 연구”, 『한국행정학보』 제25집 제3호 (1991)
- 박수현, “미국의 규제영향분석제도에 관한 고찰”, 『입법평가연구』, 창간호 (2009.6)
- 박영도, “새로운 학문유형으로서의 입법학의 필요성과 성립가능성”, 『입법학연구』 제1집 (2000)
- _____, “입법평가제도에 관한 연구”, 『입법학연구』 제2집 (2002.3)
- 손병권, “미국의회의 의원입법”, 『국회도서관보』 제47권 9호 (2005. 9)
- 이상규, “행정입법에 있어서의 규제영향분석”, 『고시계』 1986년 1월호(통권 346호) (1985.12)
- 정호영, “입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구”, 중앙대학교 경제학 박사학위논문 (2004.2)
- _____, “국회도서관의 입법정보지원 체제의 발전방향”, 『21세기 국회도서관 발전전략』 (서울: 국회도서관, 2002)
- 최윤철, “의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토”, 『공법연구』, 제33집 제3호 (2005)
- _____, “입법자의 법률관찰의무”, 『토지공법연구』, 제21집 (2004)
- _____, “입법평가의 제도화에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제28집 (2005.10)
- 한상희, “입법학: 우리의 과제와 방향”, 『입법학연구』, 제1집 (2000)
- Bennett, Robert W., “미국 의회의 입법평가”, Ulrich Karpen and et al., *Evaluation of Legislation*, 임명현·이재운·박세용 공역, 『입법평가론』 (서울: 한국법제연구원, 2008), 49~50쪽.
- Gersen, Jacob E., “Temporary Legislation”, *74 U. Chi. L. Rev.* 247 (2007)
- Hahn, Robert W. and et al., “Assessing Regulatory Impact Analyses: The Failure of Agencies to comply with Executive Order 12,866”, *23 Harv. J.L. & Pub. Pol'y* 859 (2000)
- Rosenthal, Alan. “The State of State Legislatures: An Overview”, *11 Hofstra L.Rev.* 1185 (1983)

〈Abstract〉

**A Study on the Legislation Process in U.S. Congress
as Evaluation System**

Kim, Ju-Young

(Professor at Myongji University College of Law)

Many developed countries have been systemizing the evaluation of legislation for enacting a better law, considering all the matters of cost-benefit. The evaluation system of legislation has been discussed in Korea as well, as one of the most significant legislative issues and it becomes more practical since the Ministry of Government Legislation has legalized the evaluation system of legislation since 2007 in Korea. This study focuses on the fundamental role and the scope of the evaluation system of the legislation, as part of an effort to successfully legalize it in the Korea legislative system by referring the evaluation system of legislation in the U.S. Congress.

The study on the ‘evaluation of legislation’ should cover a wide range of legislative processes because it encompasses not only an overall appraisal of the statute itself, but also an assessment of the legislative institution.

In the U.S., the evaluation of legislation is generally conducted by the Regulatory Impact Analysis (or the Regulatory Impact Assessment; RIA). However, a sophisticated legislative process has been playing considerable roles itself in assessing the legislation under the developed democracy as well. The U.S. evaluation system of legislation provides meaningful implications to the Korean legislative process that it is necessary to both secure the democracy and expanding legislation-support system and the congressional staffs.

※ **Keywords** : Evaluation of Legislation, U.S. Congress, Legislative Process, Budget Review Process, Democracy, Congressional Staff