



미국의 입법평가 관련 법제

정보신청기관 : 법제처 행정법제국

I. 머리말

새천년의 개막과 함께 이러한 입법영향평가제도가 우리 법제 연구의 중요한 주제 가운데 하나로 등장하게 되었다.¹⁾ 특히 2007년 3월 이래 법제처가 입법영향평가제도의 법제화를 추진하고 있는 까닭에²⁾ 이러한 입법평가와 관련한 논의는 단순한 학문적인 관심사를 넘어서는 실질적인 의미를 가지게 되었다고 할 수 있겠다. 규범 자체의 적절성과 법체계 내에서의 정합성뿐만 아

니라 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.

주지하다시피 이미 대부분의 선진국은 입법평가 시스템을 마련하여 운영하고 있는데, 독일·스위스·오스트리아 등 대륙법 국가들은 1990년대 초부터 입법평가를 실시해 왔으며, 영·미법



- 1) 국내에서의 입법영향평가와 관련한 논의는 1980년대까지 소급될 수 있겠으나(예를 들어 이상규, “행정입법에 있어서의 규제영향 분석,” 『고시계』 1986년 1월호(통권 346호) (1985. 12); 김종순, “한국의회의 입법 및 예산심의 보좌기능의 강화방안에 관한 연구,” 『한국행정학보』 제25집 제3호(1991) 등) 본격적인 논의의 시작은 1998년 설립된 한국입법학회의 활동과 함께, 특히 박영도, “입법평가제도에 관한 연구,” 『입법학연구』 제2집(2002. 3); 정호영, “입법평가를 위한 범경제학적 접근방식에 관한 연구,” 중앙대학교 경제학 박사 학위논문(2004. 2) 등이 중요한 역할을 한 것으로 볼 수 있을 것이다. 다만 법제처는 ‘입법영향평가’라는 용어를 사용하고 있지만, 위 문헌들의 제목에서도 확인되듯이 ‘입법평가’가 보다 일반적으로 사용되는 용어로 판단되기에 이하에서는 법제처의 입장을 언급할 경우 이외에는 가급적 입법평가라는 단어를 사용하기로 한다.
- 2) 법제처는 2009년 도입을 목표로 입법영향평가제도를 검토하고 있는 것으로 알려져 있다. 2007년 3월 20일자 법제처 보도자료 참고. 관련 자료는 <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=098&aid=0000212773>에서 확인 가능하다.



계 국가들 역시 그보다 앞선 1980년대 정부 규제 평가를 통해 법의 사회적 비용과 편익을 분석해 왔다.³⁾ 이러한 선진국의 경험들을 면밀히 검토하는 작업은 우리의 입법평가제도의 마련에 있어 적지 않은 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 맥락에서 본고에서는 미국의 입법평가제도 관련 법령과 제도를 검토해 보기로 한다. 다만 미국의 경우, 위에서 간단히 언급한 바와 같이 대륙법계와 같은 맥락에서의 법률(안) 자체에 대한 평가를 실시하기보다는 구체적인 정부의 규제를 중심으로 평가가 진행되기 때문에,⁴⁾ 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 더더욱 어려움을 겪게

된다고 할 수 있다. 대표적으로 미국의 중앙예산기관인 대통령부의 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)는⁵⁾ 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 있는바, 행정부 차원에서 입법평가의 기본적인 역할들을 수행하는 대표적인 기관이라 할 수 있을 것이다. 그렇지만 관리예산처에 대해서는 이미 국내에서도 상당한 정도의 연구가 진행된 바 있기에,⁶⁾ 이하에서는 미국의 입법부를 중심으로 살펴보고자 한다. 즉 연방차원에서는 미연방의회를 중심으로 입법평가 관련 법제를 검토해 보고 이어 주(州) 차원의 입법평가 관련 법제를 검토해 보기로 한다.



- 3) 이러한 입법평가제도가 가장 발달한 나라로는 특히 스위스가 꼽히는데, 스위스는 연방의회 내에 1,000여 명의 입법평가전문위원으로 구성된 평가기구를 두고 입법과정에 있어서의 사전·병행·사후 평가를 유기적으로 연결하고 있는바, 사전평가는 법률 초안이 마련되지 않은 상황에서 특정 사회문제를 규율할 필요성이 제기되는 단계에서 진행되며, 병행평가 단계에서는 마련한 법률안의 효과, 비용추계, 실용성을 분석하고, 사후평가는 법령이 공포된 이후의 일정 시점에서 실효성을 점검하여 법령의 목표달성 여부를 분석하고 수정·폐지 여부를 결정하게 된다. <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20070119001009>.
- 4) 이러한 맥락에서 보다 엄밀하게는 '규제영향평가제도'라는 용어를 사용하여야 할 것이나(실제로, 박영도·한귀현, 「주요국가의 입법평가관련제도(II) - 미국의 규제영향분석제도」(서울: 한국법제연구원, 2007)은 '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 최윤철, "입법평가의 제도화에 관한 연구," 「토지공법연구」 제28집(2005. 10), 328~329쪽을 참조.
- 5) 관리예산처의 전신은 1921년의 예산회계법에 의해 재무부에 설치된 예산국(Bureau of the Budget: BOB)이다. 예산국은 1939년 재무부에서 대통령부로 이관되어 대통령의 막료기관이 되었으며, 이후 닉슨행정부에서 관리예산처로 승격되면서 내부조직도 확대·개편되었다.
- 6) 대표적인 연구가 주 4)의 박영도·한귀현의 보고서라 할 수 있을 것이다.

II. 미연방의회의 입법평가 관련 법제

1. 입법평가 제도로서의 입법과정

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.⁷⁾ 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 입법평가를 위해서 입법평가를 시스템적으로 구조화시킬 수 있는 입법평가제도의 확립은 여전히 중요한 의미를 가진다. 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 입법영향평가시스템은 갖추고 있다고 평가할 수 있다.⁸⁾ 이러한 맥락에서 미국의 연방의회 차원의 입법평가제도는 결국 미연방의회의 입법과정을 검토해봄으로써 확인해 볼 수 있다고 하겠다.

미국의 입법과정을 간략하게나마 살펴보면 다음과 같다.⁹⁾ 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. 물론 법안의 제안(proposal) 자체는 대통령이나 행정부에 의해서 시도되는 경우도 없지 않지만, 법안의 형태로 제출될 경우에는 역시 양원 의원들의 이름으로 제출되게 된다.¹⁰⁾ 이에 따라 특정한 경우¹¹⁾를 제외



- 7) “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 법적정책적 관점에서 포괄적으로 분석함으로써 입법의 질을 높여려는 하나의 제도라고 할 수 있다.” 박영도, 『입법평가의 이론과 실제』 (서울: 한국법제연구원, 2007), 39쪽.
- 8) 정호영, 주 1)의 논문, 61~62쪽. 이 글은 “미국의 경우 적극적인 의미에서의 입법평가제도가 도입되어 운영되고 있다고 평가하기에는 한계가 있다”고 언급하고 있다.
- 9) 미국의 입법과정에 관한 보다 자세한 논의는, 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); Charles W. Johnson, How Our Laws are made (Washington: House of Representatives, 2003)을 참조.
- 10) 실제에 있어서는 실질적인 정책의 집행 과정에서 도출된 문제점들의 해결을 위해 행정부가 입법안을 제안하는 경우가 급격히 증가하고 있는 추세이기는 하지만, 의회 역시 정책적 문제점들을 발견하고 그 해결을 위한 독자적인 법안의 개발·제안을 게을리하지 않고 있음을 주목할 필요가 있을 것이다.



한¹¹⁾ 모든 법안은 하원 또는 상원에서 발의되게 되는데,¹²⁾ 양원 중 어느 하나에서 제안된 법안은 우선 해당 원내의 위원회가 심의하고 그 결과에 대해 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.

2. 입법과정 내에서의 입법평가 관련 조직

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

우선적으로 입법과정하의 입법평가와 관련해서는 각종의 위원회가 매우 중요한 역할을 수행

하고 있음을 확인할 수 있다. 연방의회 내의 다양한 위원회들은 정보수집, 법안 및 대안의 비교평가, 정책적 문제점 발견 및 대책 제안, 본회의 안건의 선정 및 보고, 행정기관의 성과 감독, 비리조사 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.¹³⁾

이러한 상임위원회와 더불어 의회에 소속된 여러 지원기관들 또한 입법평가와 관련하여 중요한 역할을 수행하고 있다. 상임위원회는 법안 심사 과정에서 필요에 따라 이들 지원기관들로



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

12) 통상적으로 상원보다 하원에서 더 많은 법안이 발의되고 있다.

13) 이러한 상임위원회의 법안심사과정은 일반적으로 입법과정상에서 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 있는바, 위원회보고서의 내용으로는 법안의 목적 및 범위, 기존 법률에의 영향, 예상 소요예산, 세금제도 변경의 필요성, 공청회 기록, 상임위원회의 투표 결과, 위원회가 법안을 승인하는 원인 등이 포함된다. 홍준형, 「입법평가법제화방안에 관한 연구」(서울: LECG Korea, 2006), 22쪽.

부터 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 결정한다.

입법평가와 관련된 연방의회 소속의 주요지원 조직으로는 의회도서관조사국(Congressional Research Service: CRS), 의회예산처(Congressional Budget Office: CBO), 회계감사원(General Accountability Office: GAO) 등을 들 수 있다. 이러한 지원기관들은 상원 및 하원의 활동을 지원하는 역할을 수행하는데, 이들의 주요 업무는 다음과 같다. 의회도서관조사국은 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 수행한다. 의회예산처는 발의된 법안의 예상 비용 산정 업무를 수행하는 기관으로서 법안이 향후 연방정부, 주 정부 및 지방정부의 재정에 미치는 영향을 평가한다.¹⁴⁾ 회계감사원은 감시기관으로서 행정부의 정책과 프로그램의 성과의 평가, 행정부의 재정

및 관리상태에 대한 조사 및 감사, 성과 개선 방안 마련 등의 업무를 수행한다.¹⁵⁾

3. 입법평가 관련 제도의 도입과정

이러한 미연방의회 내의 입법지원시스템이 마련된 계기를 살펴보면, 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.

미연방의회의 입법평가에 있어서 주요한 계기가 된 사건들을 정리해 보면 다음과 같다.¹⁶⁾

- 「1974년의 의회예산 및 지출정지통제법(Congressional Budget and the Impoundment Control Act of 1974)」의 7, 8편의 도입



14) 의회예산처는 예산심의의 효율성 제고와 행정부 주도의 예산과정에 대한 실질적 통제력 강화를 위해 1974년에 설립된 미국의회 소속의 예산보좌기구이다. 이 기구의 설립근거는 「1974년의 의회예산 및 지출정지통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)」이며, 의회예산처의 주요 기능은 크게 예산심의보좌, 경제분석, 정책분석 기능으로 나눌 수 있다.

15) 홍준형, 앞의 보고서, 22쪽.

16) 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.



- GAO내부에서의 프로그램 분석 부서의 설립
- GAO 와 OMB 합동으로 마련된 프로그램 관련 정보의 지침
- GAO의 문서인 “의사결정을 돕는 평가 및 분석(Evaluation and Analysis to Support Decision Making)”¹⁷⁾의 간행

그 밖에도 입법평가활동을 촉진하는 계기가 된 것들로는 「1970년의 입법과정 재조직법(the Legislative Reorganization Act of 1970)」, ‘볼링 위원회 개혁안(the Bolling Committee Reform Resolution)’¹⁸⁾ 「1972년의 기술적 평가법(the Technological Assessment Act of 1972)」 및 OMB의 여러 지침들을 들 수 있다.

Ⅲ. 주 차원의 입법평가법제

주 차원에서의 입법평가 역시 연방에서와 마찬가지로 입법과정에서의 정교한 절차에 의해 이루어지는 것이 기본이라 할 수 있다. 그렇지만 미네소타주의 ‘입법평가회(The Legislative

Evaluation Assembly of Minnesota: LEA)’와¹⁹⁾ 같이 입법평가를 수행하는 사적 조직체가 있는 경우도 있을 뿐 아니라, 공식적인 입법평가 및 회계프로그램을 마련하고 있는 주들도 없지 않다. 다음에서는 주의회 차원의 공식적인 입법평가제도를 두고 있는 버지니아주와 워싱턴주의 입법평가법제를 살펴보기로 한다.

1. 버지니아 주의 JLARC

버지니아 주는 버지니아 주 의회 소속의 감사기관(oversight agency of the Virginia General Assembly)으로서 ‘입법부의 종합적 감사 및 조사 위원회(Joint Legislative Audit and Review Commission: JLARC)’를 두고 있다.²⁰⁾ 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



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

18) H.R. 988.

19) LEA는 1972년 설립된 비영리, 비정파적(non-partisan) 조직으로, 미네소타 주 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)와 전통적인 미국의 주요 원리들에 기초하여 입법평가를 수행함을 밝히고 있다. LEA의 공식 홈페이지는 <http://www.mnlea.org>이다.

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

만들어 낸 기관과 프로그램들의 성과를 평가하는 기본적인 수단인바, 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)
- 효율성과 성과향상(Improved Efficiency and Effectiveness)
- 입법에 대한 정보제공(An Informed Legislature)

- 입법의도의 관철(Compliance with Legislative Intent)

JLARC는 이미 언급한 바와 같이 「버지니아주법」에 의해 각종 조사와 입법적 감시 활동을 할 수 있는 권한을 부여 받고 있다. 이를 좀 더 살펴보면, 우선 JLARC의 임무와 조사의 성격은 「버지니아주법」 제30장 의회(General Assembly)의 제30-56조부터 제30-63조에 걸쳐 규정되어 있다. JLARC의 보고서상의 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 「버지니아주법」 제30장 제8절에 편재되어 있고, 그 구성은 다음과 같다.

버지니아주법(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. 워싱턴 주의 LEAP

1977년 워싱턴 주 의회는 예산안 편성, 예산 결정상의 의사소통 및 재정수입 및 지출, 관리들의 활동 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. 주 의회의 전반에 걸쳐 (throughout the Legislature), 주 차원의 (statewide) 상세한 재정관련 보고서들을 제공하고, 예산안들(budget versions)을 비교하는데 LEAP의 재정 보고 시스템이 활용된다.

LEAP는 공화·민주 양당 연립의(bipartisan) 위원회로서, 4명의 상원의원과, 4명의 하원의원 그리고 2007년 9월 현재 11명의 직원으로 구성

되어 있으며, 2년 동안 5백5십만 달러의 예산을 소요하는 기관이다.²¹⁾ LEAP의 근거법령은 현재 「워싱턴주 개정법률(Revised Code of Washington: RCW)」§44.48에 편재되어 있고, 그 구성은 다음과 같다.²²⁾

- 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)



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

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

IV. 맺음말

지금까지 미국의 입법평가 관련 법제를 입법부를 중심으로, 즉 연방차원에서는 미연방의회, 주 차원에서는 버지니아 주의 JLARC와 워싱턴 주의 LEAP를 통해 간략하게나마 살펴보았다.²³⁾

이미 언급한 바와 같이 입법평가제도의 핵심적인 목표가 좋은 입법, 즉 올바른 사회적 목표의 설정과 목표달성을 위한 적절한 수단을 마련함으로써 사회적으로 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 이루어 내는 것이 무엇보다도 필요할 것이고, 이러한 필요를 충족시키기 위한 제반 여건들을 마련하는 것도 역시 중요한 측면을 이룬다 할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 이미 검토해 본 미연방의회의 정교한 입법과정은 상당한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

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 것이다. 이러한 맥락에서 버지니아 주의 JLARC나 워싱턴주의 LEAP와 같은 입법부 내의 입법평가위원회의 구성 및 운용에 관한 사항들 역시 보다 면밀히 검토해 볼 필요성이 크다 할 것이다.

김 주 영

(명지대학교 법과대학 교수)



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