

미국 공직 유관단체의 규정 공개 및 외부 심사제도 개요

정보신청기관 : 국민권익위원회 부패영향분석과

I 서설

미국은 18세기 후반 영국으로부터 독립하면서 당시 유럽에서 일어난 자유민주주의의 영향을 받아 공화정제를 도입한 이래 200년이 지난 현재까지 자유민주주의의 기본인 삼권 분립과 견제와 균형 원리를 꾸준히 적용하여 정치적, 경제적 번영을 이루어 왔다. 의회의 입법과정에서 절차적, 실체적 due process의 원칙 아래 일반의 참여와 토론을 통한 투명성을 확보하고 있고, 이는 행정기관의 입법과정에도 그대로 적용되어 공정성과 투명성을 확보하기 위한 각종 장치를 마련하여 두고 있다. 우리나라도 시행령 등 정부의 입법과정에 여론 수렴 과정 및 법제처의 심사과정을 거치듯 미국에서도 이러한 절차를 두고 있으나, 우리나라와 달리 미국의 행정기관, 특히 이른바 independent regulatory agencies는 소관 분야에 대하여 의회의 위임을 받아 법률의 효력을 가지는 실체법을 제정할 수 있는 광범위한 입법권을 보유하고

고 있다. 이하에서는 이 점을 바탕으로 미국의 공직유관기관의 규정 공개 및 공직유관기관의 입법과정에 대한 사전심사제도에 관하여 살펴보기로 한다.

II 조사의 범위

조사의 대상인 공직유관기관을 어떻게 보느냐가 문제인데, 미국 정부 공식 웹사이트상의 executive branch를 기준으로 하여, executive departments와 independent agencies and government corporations를 공직유관기관으로 보고 조사하였다. 이하에서는 government corporations와 independent agencies로 나누어 각각에 대하여 구체적으로 설명하기로 한다(자세한 내용은 <http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Executive.shtml>, <http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Independent.shtml> 참조).

먼저, federal government corporation(연방 공

맞춤형 법제정보

기업)이란 무엇이고, 그것은 어떤 속성을 갖고 있는지부터 살펴보자. 미국연방법은 government corporation에 대한 하나의 통일된 정의를 내리고 있지 않다.

예를 들어, 5 U.S.C. 103에 의하면 government corporation이란 연방정부가 소유하거나 연방정부에 의해 통제되는 회사(a corporation owned or controlled by the Government of the United States)를 말한다. 반면, 이른바 Government Corporation Control Act((GCCA) 31 U.S.C. 9101-10)는 government corporation을 mixed-ownership government corporation과 wholly owned government corporation으로 분류하고, 28개 기관을 government corporation으로 나열하고 있다.

이처럼 개별법마다 입법의 필요에 의해 정의 및 포섭대상에 차이가 있다. 최근에 의회에 제출된 보고서(Kevin R. Kosar, Federal Government Corporations: An Overview, Congressional Research Service Report for Congress, 2009)에 따르면, government corporation이란 공적 목적을 수행하기 위해 의회에 의해 설립되는 정부기관으로서 시장 지향적인 제품 또는 서비스를 공급하고 기관 자신의 운용에 필요한 비용을 스스로 조달하기 위해 수익을 창출한다.

이 보고서는 17개 기관을 government corporation으로 나열하고 있다. Government corporation은 St. Lawrence Seaway Development Corporation이 행정 Department of Transportation 내에 배치되어 있는 것처럼 편제상 행

정 각부(executive departments)에 소속되어 있는 경우도 있고, Export-Import Bank처럼 행정 각부 밖에 독립적으로 배치되어 있는 경우도 있다.

government corporation의 속성, 특히 다른 정부기관(an agency of government)과의 차이는 government corporation이 가진 corporation으로서의 구조에서 나온다. 바꾸어 말하면, government corporation은 정부기관이지만 ‘기업의 구조(corporate structure)’를 갖고 있기 때문에 다른 정부기관에 적용되는 여러 법원칙의 적용대상에서 제외된다.

첫째, 연방정부가 소송의 당사자인 경우 연방 법무부 장관이 정부 대표로 소송에 관여하는 것이 다른 정부기관에 적용되는 것과 달리, 다수의 공기업 설립 근거법에서는 government corporation에 연방정부와 별도의 법인격을 부여하여 회사의 소송 당사자 적격을 인정하고 있다.

둘째, government corporation은 기업 형태로서 스스로 수익을 창출하므로 의회로부터 매년 예산을 내려 받지 않아 다른 정부기관에 적용되는 예산 관련 법률의 상당 부분이 적용되지 않고, 설립 목적을 달성하기 위하여 각종 행정상의 유연성을 부여 받고 있다. GCCA는 이에 관한 여러 규정들을 두고 있는데, 구체적으로 보면, 당해 공기업의 감사 또는 외부감사인은 당해 공기업의 회계보고서(financial statements)를 감사한 후 감사보고서(report on the audit)를 작성하여 당해 공기업의 장과 상하 양원에

제출하고, 우리의 감사원장 격인 the Comptroller General of the United States는(미국 헌법상 입법부에 소속되어 있으며 직무감사, 회계감사 등 감사원의 업무를 수행하는 Government Accountability Office(GAO)의 장) 감사보고서를 감사할 수 있으며, 이 경우 감사 후 감사 결과 및 의견을 기재한 보고서를 의회, Office of Management and Budget(OMB) 및 당해 공기업의 장에게 제출한다. 또한, the Comptroller General of the United States는 직권으로 또는 의회의 요청에 따라 당해 공기업의 회계보고서를 감사할 수 있으며, 이 경우에는 이것이 당해 공기업의 감사가 수행하는 내부 감사를 대체한다. 공기업은 매년 경영보고서(annual management report)를 의회에 제출하고, 사본을 대통령, OMB 및 the Comptroller General of the United States에게 제공한다.

셋째, 오늘날 government corporation은 행정부로부터 독립적인 것으로 인식되고 있어, 행정부 내에 government corporation을 감독하는 단일 기관은 없으며, 사안별로 OMB나 government corporation의 업무를 관장하는 의회의 각 위원회가 이를 감독한다. 이는 다른 행정기관에 대하여 OMB가 광범위한 감독권을 갖는 것과 비교된다.

다음으로, 행정입법과 관련하여 미국 연방정부에서 행정 각부(executive departments)와 더불어 중요한 역할을 하는 것이 independent agencies인데, 이들은 국민 생활에 영향을 미치는 정도에서 행정 각부에 견줄 수 있을 만큼 중

요하므로 independent agencies에 대해 살펴보기로 한다. 의회가 만들고 legislative branch에 속하는 일부 경우(the Library of Congress, the Congressional Research Service, and the Government Printing Office 등)를 제외한 대부분의 independent agencies는 특별법에 의해 설립되며, 미국 헌법의 원칙상 executive branch에 속하나 편제상 executive departments 밖에 존재하고 설립 근거법에 의해 대통령의 임면권이 제한된다는 점에서(임명시 상원의 인준절차 거쳐야 한다는 점에서는 각부 장관과 같으나, 각부 장관이 대통령 임의로 해임할 수 있는 것과 달리 그 설립 근거법에서 합리적인 이유(with good cause) 등 대통령의 해임권을 제한하는 사유 규정) 행정 각부와 구분되고 대통령으로부터 독립적이다. 또한 많은 경우 행정 각부의 장관과 달리 주로 복수로 구성된 의사결정기관에 의해 운영되며, 이렇게 운영되는 각종 commission, board가 independent agencies의 상당수를 차지하고 있다.

Independent agencies 중 설립 근거법에서 특정 분야에 대한 규제 감독권(regulatory or supervisory) 및 입법(rulemaking)권을 부여하고 있는 경우에는 independent regulatory agency로 불리며, 이들이 제정한 법령은 federal register를 통해 공포되어 code of federal regulations(C.F.R.)를 구성하고 이는 법원에 의해 federal law로서 법적 구속력을 가지는 것으로 인정되고 있다. 이처럼 의회로부터 입법권을 부여 받은 agency를 regulatory agency라고 하는데, 이들에 대한

맞춤형 법제정보

입법권 부여의 근거는 전문성이 요구되며 복잡하여 일반 입법권 행사에 부적절하고 신속한 법집행이 요구되는 분야가 있으며, 입법과정에서 받는 정치적 영향의 단점을 피할 수 있다는 점 등이 제시되고 있다.

이른바 Administrative Procedure Act(APA) (5 U.S.C. §§551-559)는 agency의 입법과정에서 따라야 할 절차에 관하여 규정하고 있는데, 절차의 공개 및 일반의 참여를 통한 투명성 제고에 중점을 두고 있다. 이러한 agency의 입법행위는 사법심사의 대상이며, 특히 Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act(SBREFA) (Public Law 104-121)의 일부(동법 중 Title II Subtitle E 부분)로 포함되어 개정된 이른바 Congressional Review Act(5 U.S.C. §§801-808)는 의회가 joint resolution of disapproval을 통해 agency 입법이 발효되지 않도록 할 수 있다고 규정함으로써 (§801(b)(1)), agency 입법에 대한 의회의 심사권을 확보하고 있다.

이러한 agencies를 예를 들어 설명하면, Securities and Exchange Commission / Federal Trade Commission / Federal Deposit Insurance Corporation은 행정 각부에 속하지 않으면서 입법권을 갖고 있으므로 independent regulatory agency에 해당된다. 한편, Food and Drug Administration은 입법권을 갖고 있으므로 regulatory agency이지만 Department of Health and Human Services 아래에 편제되어 있으므로 independent agency가 아니고 executive agency이다. 반면, NASA는 행정 각부에 속하지 않으므

로 independent agency이기는 하지만 regulatory agency에는 해당되지 않는다.

Ⅲ. 공직유관기관의 규정 공개

이하에서는 앞에서 언급한 Kosar 보고서에서 government corporation으로 규정한 기관을 대상으로, 인사/여비/계약/보수 등 조직 내부 운영 관련 규정과 검사/지원/공급/심사 등 기관 사업 운영 관련 규정의 공개 여부를 조사한 결과를 설명한다. 앞의 보고서가 언급한 17개 government corporation은 다음과 같다.

1. Commodity Credit Corporation
2. Export-Import Bank
3. Federal Crop Insurance Corporation
4. Federal Deposit Insurance Corporation
5. Federal Financing Bank
6. Federal Prison Industries(UNICOR)
7. Financing Corporation
8. Government National Mortgage Corporation
9. National Railroad Passenger Corporation (AMTRAK)
10. Overseas Private Investment Corporation
11. Pension Benefit Guaranty Corporation
12. Presidio Trust of San Francisco
13. Resolution Funding Corporation
14. St. Lawrence Seaway Development Corporation
15. Tennessee Valley Authority
16. U.S. Postal Service

17. Valles Caldera Trust

위의 기준에 따라 주요 government corporation의 규정 공개 여부를 각 기관의 웹사이트 상에서 조사하여 보았다. FDIC는 소관 분야 법률과 함께 guidelines for appeals of deposit insurance assessment determinations 등의 지침(<http://www.fdic.gov/regulations/laws/>) 및 많은 수의 내부 업무지침을 공개하고 있는데, 내부 업무지침들은 은행재정상태평가/은행신탁업무평가 관련 규정(<http://www.fdic.gov/regulations/examinations/index.html>) 등 주로 FDIC의 사업 운영 관련 규정들이었고, 매우 상세하고 조직적으로 배열되어 있음에도 불구하고 acquisition policy manual 등 조달 일부를 제외하고는(<http://www.fdic.gov/buying/goods/acquisition/index.html> 참조) 인사/보수 등 FDIC 조직 내부 운영에 관한 지침은 공개되지 않고 있다.

수출입은행인 Ex-Im Bank는 조사규정(<http://www.exim.gov/pub/pdf/Due-Diligence-Guidelines.pdf>), 신청절차안내(<http://www.exim.gov/pub/pdf/eib03-02g.pdf>), 신용평가기준(http://www.exim.gov/tools/credit_stds.cfm) 등 사업 운영 관련 규정을 공개하고 있고, 조달 분야에 관하여 Office of Federal Procurement Policy directives를 따른다고 하고 있으나, 구체적인 내부규정은 공개하지 않고 있다. Ex-Im Bank 역시 인사 등 조직 내부 운영에 관한 지침은 공개하지 않고 있다.

우리의 철도공사에 해당하는 Amtrak은 운송

규정 등 사업 운영 관련 규정을 공개하고 있고(<http://www.amtrak.com/servlet/ContentServlet?c=Page&pagename=am%2FLayout&cid=1237405732517>), 조달에 관하여는 상급 기관인 Federal Railroad Administration의 지침에 따른다고 하고 있어 Federal Railroad Administration 웹사이트를 체크한 결과, 이 기관은 현재 Executive Order 12866 및 OMB Bulletin M-07-07이 요구하고 있는 guidance 공개 대상을 심사중이라 아직 지침들을 공개하지 않고 있다. 이들에 관해서는 뒷부분에서 자세히 살펴 보기로 한다(http://www.fra.dot.gov/rcc/pages/fp_1846.shtml 참조). Amtrak 역시 조직 내부 운영에 관한 규정은 공개하지 않고 있다.

Overseas Private Investment Corporation은 투자 대상인 프로젝트 평가/보험안내/부패방지 등(<http://www.opic.gov/publications/reports-handbooks/guides>) 사업 영역에 관한 지침을 공개하고 있지만, 인사/보수 등 조직운영지침은 공개하지 않고 있다.

Pension Benefit Guaranty Corporation은 연도별 지급금액 결정지침(<http://www.pbgc.gov/res/other-guidance/significant-guidance-documents.html>), 자연재해 사안별 처리지침(<http://www.pbgc.gov/res/other-guidance/dr.html>) 등 업무 관련 중요지침(significant guidelines)을 아래에서 설명할 OMB의 정책에 충실히 따르면서 공개하고 있다. 그러나 조직 운영지침은 공개하지 않고 있다.

U.S. Postal Service는 사업 영역에 관한 지침

맞춤형 법제정보

인 고객불만처리지침(<http://www.prc.gov/prc-pages/about/offices/office.aspx?office=pagr>)과 함께 조직 운영에 관한 지침인 조달업무지침(<http://www.usps.com/suppliers/publications.htm#H2>), 고위재정업무담당자 윤리규정(http://www.usps.com/financials/_coe/Senior-FinancialManagersCodeofEthics.pdf)을 공개하고 있다.

Government corporation은 아니지만 independent agency인 NASA는 방대한 분량의 소관 법령 및 인사, 조달 등을 망라한 모든 분야의 지침을 공개하고 있는데, 이를 관리하기 위하여 별도의 시스템을 구축하여 운영하고 있다(<http://nodis3.gsfc.nasa.gov/> 참조).

이상에서 조사한 규정들은 법률의 효력을 가지는 것들과 그렇지 않은 기관 내부지침이 혼재하고 있었으며, 법률의 효력을 가지는 것들은 CFR로 관리되고 있었고, 내부지침은 manual, directive 등의 다양한 명칭을 사용하고 있었는데, 공개된 내부지침 중 일부는 아래에서 설명할 이른바 significant guidance documents로서 의무적으로 공개되는 경우에 해당될 수 있을 것이다.

행정기관의 규정 공개와 관련하여, 이른바 Information Quality Act(Section 515 of the Treasury and General Government Appropriations Act 2001, Public Law 106-554)는 대통령 행정실(Executive Office of the President) 산하의 Office of Management and Budget (OMB)가 executive branch에 속하는 기관이 제공하는 정

보의 품질, 객관성, 유용성 및 통일성을 확보하기 위해 이들이 제공하는 정보에 관한 정책적, 절차적 가이드라인을 제시하도록 하고 있다. 이에 따라 OMB는 산하의 Office of Information and Regulatory Affairs(OIRA)를 통해 범행정부적으로 적용되는 가이드라인(February 22, 2002: 67 F.R. 8452)을 제공하였다. 각 행정기관은 OMB의 가이드라인에 따르는 기관별 가이드라인을 만들어 일반에 공개해야 하며, OMB에 정보 관련 민원 및 그 처리상황을 매년 보고해야 한다. 또한 정보가 배포되어 시행되기 전에도 과학적 평가와 같이 영향력 있는 과학적 정보를 배포하기 전에는 개별문답(peer review)을 통해 장래 시행될 정보의 투명성과 품질을 확보하도록 하고 있다(Information policy 관련 자세한 정보는 http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_infopoltech#itpd 참조).

한편, OMB는 위의 Information Quality Act 및 Executive Order 12866에 근거하여, 법률의 효력은 없지만 장래에 일반적으로 적용되고 경제에 미치는 영향이 큰 이른바 significant guidance documents의 작성 과정에 일반의 참여를 보장하고 significant guidance documents를 일반에 공개할 것을 의무사항으로 정하는 지침을 메모 M-07-07을 통해 행정부 각 기관에 하달하였다. 동 메모의 취지는 기본적으로 guidance documents는 법률의 효력이 없으므로 이를 발행하는 agency를 법적으로 구속하지는 않으나, 사회에 미치는 영향이 상당한 경우가 있으므로 OMB가 이를 감독하겠다는 것이다.

동 메모의 주요 내용을 살펴보면, Section I(2)에서 규율 대상인 agency를 정의하면서 independent regulatory agencies를 규율 대상에서 제외하고 있고, Section I(3)과 I(4)를 통해 significant guidance documents를 정의하고 있다. Guidance documents에는 설계/제조/분석/평가서류, 신청 또는 제출에 적용되는 절차/내용/평가/승인, 규정 준수 지침(compliance guides) 등이 포함되며, significant guidance documents는 guidance document 중 경제에 미치는 영향이 연간 1억 달러 이상이거나 경제에 부정적 영향을 미칠 수 있는 것 또는 타 기관의 행위와 심각하게 부조화되거나 타 기관의 행위를 방해할 수 있는 것 등을 말하며, 기관 내부용의 법률 자문 의견, 소송이나 조사에 관한 서류, 연설, 기사, 언론 홍보자료 등은 여기에 해당하지 않는다고 하고 있다. 또한 기관의 일상 업무에 관한 지침은 significant하지 않으므로 역시 규율 대상에서 제외된다고 하고 있어, 이에 의하면 기관의 업무지침은 OIRA의 감독 대상이 아니다.

Section II(2)는 significant guidance documents가 되기 위한 요건을 규정하고 있다. Section III는 significant guidance documents를 웹사이트 등을 통해 일반에 공개하고 일반의 의견을 수렴할 수 있는 조치를 취해야 함을 규정하고 있다(Good guidance practices 관련 http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_regmatters 참조).

또한, 이른바 Regulatory Right-to-Know Act (The Consolidated Appropriations Act of 2001,

Section 624, Public Law 106-554)에 의해 OMB는 매년 의회에 federal regulations의 비용 효과를 보고하고 있다(조사보고서 예 http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/inforeg/2007_cb/2007_draft_cb_report.pdf 참조).

IV. 공직유관기관의 입법과정에 대한 사전심사제도

행정기관의 입법시 실시되는 사전 심사의 근거가 되는 대통령령인 Executive Order 12866(regulatory planning and review)은 1993년 제정되었으며, OMB 내의 OIRA가 agency의 rulemaking을 심사하도록 하고 있다. 이후 Executive Order 12866을 개정한 Executive Order 13422에서는 OIRA의 감독 대상에 significant regulatory action뿐만 아니라 significant guidance documents도 포함됨을 명시하였으나, 2009년 Executive Order 13422가 취소되면서 현재는 다시 Executive Order 12866이 적용되고 있다. 그러나 Executive Order 13422가 발효되기 이전인 Executive Order 12866 적용 당시부터 OIRA는 이미 significant guidance documents를 감독하고 있었으므로 Executive Order 13422가 폐기된 현재에도 OIRA의 감독 대상은 변화 없이 significant guidance documents를 포함하고 있다.

한편, 금년 초 제정된 Executive Order 13563

맞춤형 법제정보

은 Executive Order 12866을 보충하는 대통령령으로서, 행정기관의 입법과정에 일반 대중 및 이해관계자의 참여를 확대하고 입법시 과학적 방법으로 비용/효과를 분석하도록 하고 있다(상세한 내용은 http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_regmatters#12866 참조). 그러나 Executive Order 12866은 규율대상에서 independent regulatory agency를 제외하고 있으며, APA에 규정된 일정한 절차에 따라 제정된 법률과 agency의 조직 및 인사에 관한 법률도 규율대상에서 제외하고 있다. independent regulatory agency의 입법은 OMB가 심사하지 않으며, 이들이 제정한 'major rules'는 GAO가 입법 과정에서 요구되는 절차적 요건(procedural requirements)을 준수하였는지를 의회에 보고하여 의회의 심사를 돕도록 하고 있다(Congressional Review Act 참조).

Executive Order 12866는 공직 유관기관의 규정 심사에 관한 것이므로 아래에서 그 내용을 간략히 살펴보고자 한다. Section 1은 행정기관 입법의 기본 철학 및 원칙을 선언하고 있다. 즉, 행정기관의 입법은 법률에 의해 요구되는 한도 내에서 국민 생활을 보호하기 위하여만 제정될 수 있고, 입법 이외의 수단에 대한 비용/효과 분석을 통해 입법의 필요성이 있는 경우에만 제정될 수 있다.

Section 2는 OMB의 법안 사전 심사가 필요함을 인정하고 있다.

Section 3은 정의 조항으로서, regulation이란 법률 또는 정책의 집행, 해석이나 agency의 업

무 진행시의 절차적 요건을 기술하기 위한 것으로서 장래에 일반적으로 적용되며(general applicability and future effect) 법률의 효력을 갖는(to have the force and effect of law) 진술(statement)을 말하고, regulatory action이란 최종 입법(final rule) 또는 notice 등 최종 입법에 이르는 예비 활동으로서 보통 관보 게재가 여기에 해당하며, significant regulatory action이란 regulatory action 중 경제에 미치는 영향이 연간 1억 달러 이상이거나 경제에 부정적 영향을 미치는 것 또는 타 기관의 행위와 심각하게 부조화되거나 타 기관의 행위를 방해하는 것 등을 말하는 것으로 정의하고 있다. 또한 Section 3에서는 규율 대상에서 independent regulatory agency를 제외하고 있으며, APA에서 정한 절차에 따라 제정된 regulation과 agency의 조직 및 인사에 관한 regulation도 규율대상에서 제외된다.

Section 4는 법안 심사를 위한 절차로서, 각 행정기관은 법안을 통일된 양식에 따라 기술하여 정기적으로 개최되는 회의에서 논의하고 OIRA의 주관하에 이해관계 있는 타 행정기관이나 일반이 참여한 가운데 의견을 조율하도록 하고 있다.

Section 5는 기존의 regulation도 개정 또는 폐지 필요가 있는지 정기적으로 재검토해야 함을 규정하고 있다.

Section 6은 법안 심사의 가이드라인으로서, 각 행정기관은 법 제정 과정에 일반 대중의 참여를 보장하고 OIRA에 예정된 입법 활동의 목

록 및 significant regulatory action에 대한 개요 및 비용/효과 평가를 제출하며, OIRA는 이 중 significant regulatory action만을 심사하여 그 결과를 통보하고 심사 과정을 외부에 공개하여야 한다고 규정하고 있다.

Section 7은 갈등 해결에 관한 조항으로서, OIRA에 의해 해결되지 못한 기관간 갈등은 대통령이 해결한다고 정하고 있다.

Section 8은 법률에 의해 요구되는 경우 외에는 OIRA의 심사가 끝난 후라야만 관보에 게재할 수 있다고 정하고 있다.

Section 10은 이 명령이 연방정부 내부 운영을 발전시키기 위한 것으로서 새로운 권리를 창설하지 않고 법원의 사법심사에 어떠한 영향도 미치지 않는다고 하고 있다.(OMB의 심사 절차에 관한 자세한 내용은 http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_oira_review_process/ 참조).

앞서 살펴본 바와 같이 Executive Order 13422(Executive Order 12866을 개정한 것이었으나 2009년에 폐기됨)에서는 significant regulatory action뿐만 아니라 significant guidance documents도 OIRA의 감독 대상에 포함됨을 명시하고 있었고, Section 9에서 행정기관이 significant guidance documents의 목록 및 초안을 OIRA에 제출하여 OIRA의 자문을 받도록 하고 있었다. 원래 Executive Order 12866에는 significant guidance documents에 대한 정의가 없었으나 OMB는 당시부터 significant guidance documents를 감독해 왔고, Executive

Order 13422는 이러한 상황을 반영하여 Executive Order 12866에 significant guidance documents에 대한 정의를 추가한 것이었다. 그리하여 Executive Order 13422가 폐기되었을 때 OMB는 메모 M-09-13을 통해 Executive Order 12866 적용 당시와 같이 significant guidance documents도 감독 대상에 포함됨을 확인하였고, 따라서 Executive Order 13422에서 구체화된 significant guidance documents 개념은 지금도 유효하다 할 것이다.

즉, significant guidance documents는 significant regulatory action과 유사한 요건을 갖추고 있으나 법적 구속력이 없으므로 법률의 형식을 취하지 않는다는 점에서 다르다. 예를 들어 FDA가 신약 성분에 관한 기준을 법률로 제정하면 이것은 CFR에 편입되어 법률의 효력을 갖게 되지만, 신약 승인을 위한 신청 절차(제출 서류, 승인 기준 등 포함)를 설명하는 지침을 제정하면 이것은 guidance document가 되므로 법률의 효력이 없다. 그러나 장차 신약 승인을 신청하고자 하는 자는 이 지침에 맞추어 행동할 것이므로 이 지침은 경제에 미치는 영향이 크다고 할 것이고, 따라서 significant guidance document가 되므로 그것이 법률의 효력을 가지는지의 여부와 관계 없이 OIRA의 감독을 받아야 하는 것이다.

다음으로, Executive Order 12866이 적용되지 않는 independent regulatory agency의 규정은, Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act(SBREFA)를 통해 개정되고 모든

agency에 일반적으로 적용되는 이른바 Congressional Review Act에 의하여 의회의 심사를 받게 된다(Congressional Review Act 개정내용은 Section 251 of SBREFA: Public Law 104-121에 규정되어 있음). 즉, independent regulatory agency의 입법은 OMB가 심사하지 않으며, 이들이 제정한 법률의 효력을 갖는 모든 rule은 발효 전 의회와 GAO에 제출되어야 하고, GAO는 이 중 'major rule'에 대한 보고서를 의회에 제출해야 한다. 그러나 GAO는 rule이 정해진 절차에 따라 제정되었는지를 의회에 보고할 뿐 rule의 내용에 대한 평가는 내릴 수 없으므로, GAO가 agency의 입법에 대한 사전 심사권을 갖는 것은 아니며 의회가 'major rule'에 대한 사전 심사권을 보유한다.

Independent agency의 입법권은 의회의 위임을 받아 행사하는 것이므로 의회는 independent agency가 제정한 rule을 의회가 제정한 법률과 같이 취급하여 상하 양원의 joint resolution of disapproval을 통해 agency가 제정하려는 rule의 발효를 정지시킬 수 있다(5 U.S.C. §801(b)(1)). 대통령은 의회의 disapproval에 대해 거부권을 행사할 수 있으며 의회가 대통령의 거부권 행사를 접수한 후 재의결하지 못하는 경우 그 rule은 30 회기일 경과 후 발효된다(5 U.S.C. §801(a)(3)).

V. 결 어

이상의 논의를 정리하면, 첫째, 공직유관기관에는 independent agency와 government corporation이 있고, government corporation은 기업의 구조를 가지고 스스로 수익을 창출한다는 점에서 다른 행정기관과 달리 법적 규제를 덜 받는다. 많은 government corporation이 업무 지침을 공개하고 있지만 대부분 사업과 관련된 지침이 공개되고 있을 뿐이며, 조직 운영과 관련된 지침은 거의 공개되지 않고 있다.

둘째, 행정기관은 significant guidance documents를 일반에 공개하고 이의 제정 과정에 일반의 참여를 보장하여야 한다. 그러나 행정기관의 일상적인 업무에 관한 지침이나 조직, 인사에 관한 지침은 significant guidance documents에 해당하지 않으므로 공개의무가 없다. 또한 편제상 행정 각부에 속하지 않는 independent regulatory agencies에 대하여는 공개의무가 적용되지 않는다.

셋째, 행정기관의 입법(rulemaking) 또는 guidance documents 제정시에는 일반의 참여를 보장하고 OIRA의 사전 심사 또는 감독을 받아야 한다. 그러나 행정기관의 조직, 인사에 관한 입법은 significant regulatory action에 해당하지 않고, 행정기관의 일상적인 업무, 조직, 인사에

관한 지침은 significant guidance documents에 해당하지 않으므로 OIRA의 사전 심사 대상에서 제외된다. 또한 independent regulatory agencies의 입법 또는 guidance documents 제정시에는 OIRA의 사전 심사 또는 감독권이 없다.

미국 연방정부는 행정기관의 입법 과정에 일반의 참여를 확대하고 정보를 공개함으로써 절차의 투명성을 높이고 동시에 이상적인 입법을 도출하기 위해 노력하고 있다. 이는 행정 및 사

회 전반의 투명성을 중시하는 장래의 세계 질서에 대한 미국 정부의 대비 과정으로도 볼 수 있으며, 이는 우리에게도 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

김 호

(해외입법조사원, 미 American University 박사과정)

〈첨 부〉

1. Executive Order 12866
2. Executive Order 13422
3. OMB M-07-07
4. OMB Guidelines implementing the Information Quality Act
5. OMB M-09-13
6. Executive Order 13563
7. Kevin R. Kosar, Federal Government Corporations: An Overview, Congressional Research Service Report for Congress, 2009

〈웹사이트〉

- OMB 심사진행 중 regulations: <http://www.reginfo.gov/public/do/eoReviewSearch>
- OMB 기관별연도별 심사사례 검색: <http://www.reginfo.gov/public/do/eoHistReviewSearch>
- OMB 심사결과 회신: <http://www.reginfo.gov/public/jsp/EO/postReviewLetters.jsp>
- GAO 웹사이트: <http://www.gao.gov/legal/congress.html>