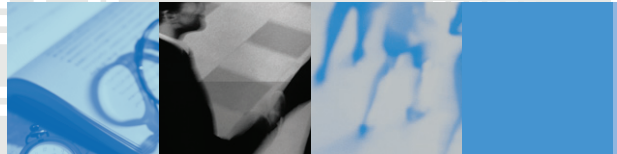


National Assembly Research Service



미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점

전진영 (정치의회팀 입법조사관)

2009. 12. 22



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

요 약

- 미국의회 입법과정의 가장 큰 특징은 입법과정이 매우 복잡하고 다단계로 구성되어 있어서 법안이 사장될 수 있는 지점(veto point)이 매우 많다는 점임
 - 법안은 양원을 동일한 내용의 동일한 조문으로 통과해야 법률이 될 수 있음
 - 법안이 발의되면 위원회 심사, 본회의 심의, 다른 원의 심의, 양원협의회의 조정절차 등을 거치며, 각 입법단계에서 법안이 다수의 지지를 획득하지 못하면 법안은 그 단계에서 사실상 폐기됨
- 양원은 입법에 관한 한 대등한 권한을 가짐. 그러나 세입법안(revenue bill)과 세출법안(appropriation bill)은 하원에서만 발의되는 반면, 조약비준 동의권과 고위공직자 인준권은 상원이 갖는 배타적인 권한에 속함
- 하원의 입법과정은 다수당 원내지도부가 입법과정을 주도하는 반면, 상원은 개별의원들의 입법권한을 중요시함. 따라서 상원에서는 소수당의 입법지연전술(필리버스터)이 허용됨
 - 하원의 구조화된 입법과정과 엄격한 의사규칙 및 선례의 준수는 435인의 의원이 의사결정에 도달해야 한다는 점에서 불가피함. 반면 상대적으로 작은 상원의 규모는 덜 형식적인 정책결정과정과 의사규칙에 대한 보다 유연한 접근을 가능하게 함
 - 하원은 의사절차의 효율성을 강조하는 반면, 상원은 민주성과 대표성 및 전체 의원의 참여를 중시함
 - 양원 모두 신속입법을 위한 절차를 제도화하고 있는데, 하원의 특별규칙 채택이나 규칙정지, 상원의 만장일치동의가 대표적인

- 미국의회가 입법효율성 제고를 위해 다양한 입법경로를 제도화하고 있는 점은 우리나라 국회가 참고할 만함. 특히 법안의 내용과 중요성에 따라 운용되고 있는 본회의 의안목록제(calendar)의 도입을 고려할 필요가 있음
 - 즉 상임위원회 심사를 마친 법안을 그 성격에 따라서 구분되는 의안목록(예컨대 쟁점법안 목록, 비쟁점법안 목록, 예산소요법안 목록 등)에 등재한 뒤, 별도의 심사절차를 거치도록 함
 - 이를 위해서 각각의 의안목록에 등재된 법안을 심사하기 위한 별도의 본회의 심사일을 지정할 필요가 있음. 예를 들면 비쟁점 법안은 매 월 둘째, 넷째 월요일에 심사하는 방식임
 - 의안목록제가 제도화되면 쟁점법안을 둘러싼 갈등으로 인해서 합의수준이 높은 민생법안의 입법이 희생되는 경우가 줄어들 것으로 보임
- 미국의회의 ‘위원회심사 배제요청(discharge petition)’은 상임위원회의 심사권을 배제하고 법안을 본회의로 바로 부의한다는 점에서 우리나라 국회의장의 직권상정제도와 유사함. 단 미국의 위원회심사배제는 의원이 과반수 의원의 찬성을 얻어 요청하는 반면, 우리나라의 경우 국회의장의 직권에 속한다는 차이가 있음
 - 국회의장의 법안 직권상정을 둘러싸고 쟁점법안의 처리시마다 의장석 점거 등 원내정당들이 충돌한다는 점에서 직권상정제도가 또 다른 갈등의 원인이 되고 있음
 - 따라서 우리나라 국회에서도 상임위원회가 법안을 회부받은 뒤 일정한 기간 동안 아무런 조치를 취하지 않을 경우 의원이 일정 수의 동료의원 의 서명과 함께 법안의 본회의 상정을 요청하도록 하는 방안을 고려할 수 있음

차 례

□ 요약

I. 개관 / 1

II. 미국하원의 입법과정 / 5

- 1. 법안발의 5
- 2. 위원회 심사. 6
 - 가. 청문회심사 8
 - 나. 축조심사(markup) 9
 - 다. 위원회 최종의결 10
 - 라. 위원회 심사 생략절차 12
- 3. 본회의 심의 14
 - 가. 법안의 의안목록 등재 14
 - 나. 규칙위원회의 특별규칙 채택 17
 - 다. 전원위원회 및 본회의 심의 18
 - 라. 본회의 신속심의절차: 규칙정지 22

III. 미국상원의 입법과정 / 24

- 1. 상원 입법과정의 특징 24
- 2. 상원 본회의 심의 25

IV. 상·하원의 이견조정과 대통령 서명/ 29

- 1. 비공식적 이견조정 절차 29
- 2. 양원협의위원회 절차 31

3. 대통령 서명	35
-----------------	----

V. 우리나라 국회에 대한 시사점 검토/ 37

☐ 부록

☐ 참고문헌

표 차례

[표 1] 미국의회 상·하원의 비교	3
[표 2] 하원 본회의와 전원위원회의 비교	20
[표 3] 하원 특별규칙과 상원 만장일치동의의 비교	26
[표 4] 제100대 의회 이후 상원의 토론종결동의 현황	28
[표 5] 양원간의 이견조정 수단	30

그림 차례

[그림 1] 미국의회의 입법과정	2
[그림 2] 제102대 의회의 입법단계별 법안통과 현황	7
[그림 3] 미국하원 위원회 심사절차	10
[그림 4] 미국하원 본회의 심의절차	15

부 록 차 례

[부록 1] 미국의회 입법실적 현황	40
[부록 2] 미국 역대 대통령의 거부권행사 현황	41
[부록 3] 에너지독립 및 안전법의 입법과정	43
[부록 4] 제110대 미국의회 법안처리 소요일수	47

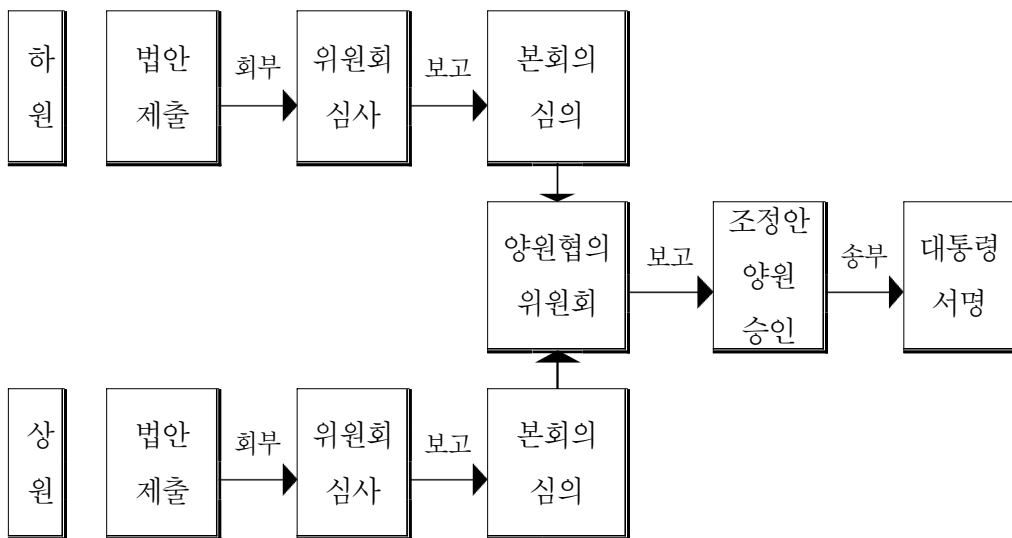
I. 개관

- 미국의회에서 법안이 법률이 되기 위해서는 상·하 양원을 동일한 형태로 통과해야 하며, 개략적인 입법과정은 [그림 1]과 같음
 - 상·하원의 의원은 각각 법안을 소속원에 발의할 수 있으며, 위원회 심사 과정을 거쳐서 본회의에 보고됨
 - 각 원의 본회의를 통과한 법안은 다른 원으로 송부되며, 양원을 통과한 동일법안(companion bill)의 내용이 상이할 경우에는 양원협의위원회(the Conference Committee)의 조정과정을 거침
 - 대통령은 양원을 통과한 법안에 대해 거부권을 행사할 수 있으며, 거부권 행사로 인해 의회로 반송된 법안이 양원에서 각각 의원 3분의 2의 찬성을 얻으면 법률로 확정됨
- 의회에 제출된 법안은 대부분 위원회 심사단계에서 사장되며, 입법에 성공한 법안도 [그림 1]에 나타난 모든 입법과정을 거치는 것은 아님
 - 한 원을 통과한 법안을 다른 원에서 그대로 채택하는 경우 양원협의위원회를 개최하지 않음. 입법에 성공한 법안의 80% 이상은 이런 방식으로 처리됨
 - 양원협의위원회의 조정절차를 거치는 법안은 점차 감소하는 추세로 최근에는 5%미만에 불과함
- 미국의회의 법안심의에 영향을 미치는 중요한 입법과정상의 특징은 다음과 같음. 이런 특징들은 5% 내외의 낮은 법안가결율을 야기하는 주요 요인으로 주목받음¹⁾

1) Walter J. Oleszek, 『Congressional Procedure and the Policy Process』, 7th

- 미국의회는 구조적인 측면에서 분권적임. 즉 전문적인 상임위원회 및 소위원회로 입법권력이 분산되어 있으며, 정당지도부의 권한은 상대적으로 약함

[그림 1] 미국의회의 입법과정



출처: Walter J. Oleszek(2007), 『Congressional Procedure and the Policy Process』, p. 15

- 법안이 최종적으로 법률로 성립되기 위해 통과해야 하는 의사결정지점이 매우 많음(multiple decision points). 매 단계는 법안이 사장되는 지점(veto point)이 될 수 있으며, 법안은 각 단계에서 다수의 지지를 얻어야만 다음 단계로 넘어갈 수 있음. 입법과정에서 중요한 비토지점으로는 소위원회, 전체위원회, 규칙위원회, 전원위원회, 본회의, 다른 원, 양원협의회 등이 있음

edition, Washington D. C.: CQ Press, 2007, pp. 11-23

- 법안통과를 위한 다수의 지지를 획득하기 위해서 타협과 협상이 입법과정 전반을 지배함. 이를 위해 의원들은 서로 다른 법안에 대한 지지표를 맞교환하기도 하며, 법안내용과 관련하여 협상을 통해 중간지점에서 합의하기도 함
- 2년이라는 짧은 하원의 임기는 입법과정에서 상당한 시간적 압박을 가함. 의회는 예산안과 같이 매년 주기적으로 제출되는 법안뿐만 아니라, 신속히 처리해야 하는 긴급의안, 그리고 의료보험개혁과 같이 상당한 시간을 요하는 복잡한 의안들을 2년 내에 처리하지 못하면 입법에 실패함
- 상원과 하원은 별개의 독자적인 의사규칙을 갖고 있으며, 그 구성과 운영에서 상당한 차이를 보임

[표 1] 미국의회 상·하원의 비교

차이점	상 원	하 원
의원임기	6년	2년
의사운영	주로 만장일치로 운영됨	의사규칙을 엄격히 준수함
선거구 크기	비교적 광범위	비교적 작음
특별한 권한	조약체결 동의권 고위공직자 인준권	세입·세출 관련법은 하원에서 발의되어야 함
정책전문화 정도	전문성 낮음	전문성 높음
언론에 대한 노출	매우 높음	비교적 낮음
권력배분	비교적 균등하게 배분	비교적 균등하지 않음
명성	매우 높음	비교적 낮음
본회의 토론	신속하지 않음	매우 신속함
본회의 수정안	본회의 수정안에 대한 제한이 거의 없음	부적절한 수정안에 대한 제한이 엄격함
보좌직원 의존도	의존도가 높음	의존도가 낮음
당파성	당파성이 낮음	당파성이 높음

차이점	상 원	하 원
토론에 대한 제한	거의 모든 의안에 대한 무제한 토론	엄격히 제한함
의사운영 방식	소수의 권리 강조	다수결주의 강조

출처: Walter J. Oleszek(2007), 『Congressional Procedure and the Policy Process』, p. 25

- 양원의 가장 큰 차이는 하원의 의원정수(435인)가 상원(100인)보다 4배 이상 많다는 점, 상원의원은 하원의원보다 더 큰 선거구를 대표한다는 점, 상원의원의 임기(6년)가 하원의원(2년)보다 길다는 점 등임
- 하원은 다수결주의가 의사운영의 기본원리인 반면 상원은 개별의원과 소수당의 입법권한을 존중하는 관행으로 인해서, 하원보다 상원의 의사업무 진행이 느림. 특히 상원에서는 장시간 발언이나 수정안제출 등을 통한 의사진행방해(필리버스터)가 허용되는 반면, 하원에서는 엄격히 제한됨
- 하원이 우월한 지위를 갖는 다른 나라의 양원제 의회와 달리 미국의 상·하원은 입법과정에서 동등한 입법기능과 권한을 가짐
- 단, 세입법안(revenue bill)과 세출법안(appropriation bill)은 하원만 발의할 수 있는 반면, 조약에 대한 비준동의권과 고위공직자에 대한 인준권은 상원에 속함

II. 미국 하원의 입법과정

1. 법안발의

- ☐ 미국의회에서 공식적으로는 의원만이 법안을 발의할 수 있지만, 입법 아이디어의 원천은 매우 다양함. 의원의 입법 아이디어는 선거공약 · 지역구 청원 · 주 의회의 결의안 등에서 나옴
- ☐ 행정부는 법안을 제출할 권한이 없지만, 실제로 대통령과 행정부의 정책의제가 여당지도부나 의원을 통해 발의되는 경우가 많음
 - 대통령은 매년 1월 연두교서(State of Union)를 발표하고, 그 외 예산교서나 특별교서를 의회에 송부하여 정부의 입법계획을 권고함
 - 행정부 각 부처는 대통령이 발표한 정책의제를 법안으로 만들어서 각 부처의 장관이나 대통령의 명의로 권고서한과 함께 의장 및 원내대표에게 송부하며, 여당이 다수당인 경우에는 의장이나 소관 상임위원장의 명의로 법안이 발의됨
- ☐ 의원은 단독으로 법안을 발의할 수 있으며, 일정 수의 찬성의원이나 공동발의의원과 같은 별도의 발의요건은 없음
 - 법안을 발의한 의원이 하원 연단 아래 있는 나무상자(hopper)에 의안을 제출하면, 서기 (the Clerk)가 의안번호²⁾를 붙이고, 이는 의사록(Congressional Record)에 기재됨
- ☐ 법안이 제출되면 하원의장은 이를 소관 상임위원회에 회부함

2) 하원에 제출된 의안번호에는 H.R이라는 약자를, 상원에 제출된 의안에는 S라는 약자를 붙이고 번호를 붙이는데, 일반적으로 법안이 제출된 순서대로 번호를 붙임

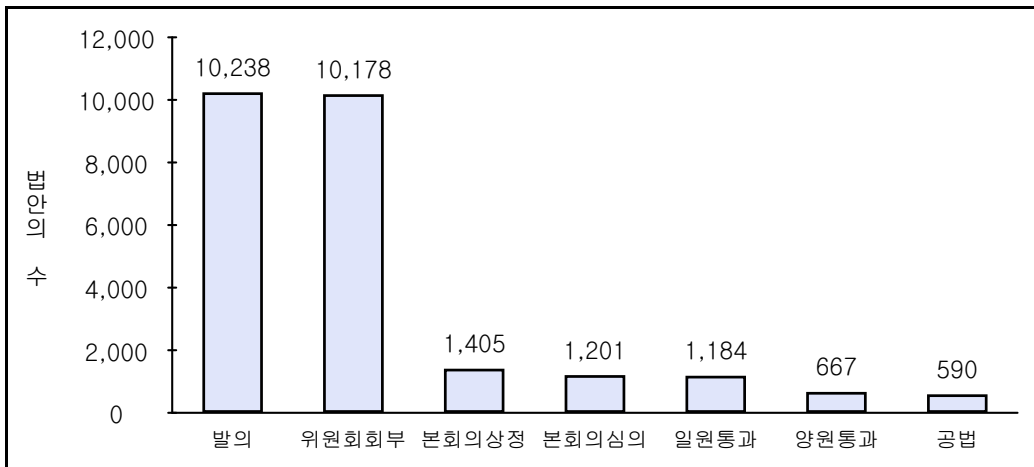
- 상임위원회의 소관업무는 하원의사규칙에 상세히 명시되어 있기 때문에 권한 다툼이 일어날 가능성은 많지 않음. 법안의 소관사항이 겹칠 때에는 의장이 2개 이상의 위원회에 복수회부할 수 있지만, 주관위원회를 지정해야 됨
- 다른 원(院)을 통과하고 제출된 법안은 동일 법안(companion bill)이 본회의 의사일정에 이미 상정되어 있는 경우 통상 상임위원회 심사를 거치지 않고 바로 본회의에 상정됨

2. 위원회 심사

- 법안이 위원회에 회부되면, 소관위원회가 가장 먼저 하는 일은 법안 관련부처의 의견이나 정보를 검토하는 것임. 때로는 위원회는 법안을 회계감사원(GAO: Government Accountability Office)에 보내 법안의 필요성에 대한 공식적인 입장을 보고하도록 요청함
 - 그러나 회계감사원의 보고가 법안에 대한 위원회의 입장이나 결정을 구속하지는 않음
 - 법안이 소관위원회에 회부되면 위원회 서기는 이를 위원회의 입법의안목록(Legislative Calendar)에 기재함
- 위원회는 의회에 제출된 수많은 법안 중에서 심사받을 만한 가치가 있는 법안을 취사선택하는 역할을 함. 이로 인해서 위원회는 ‘법안의 무덤’으로 불리며, 법안이 본회의에 이르는 과정에서 문지기 역할(gate-keeping)을 한다고 평가받음
- 위원장은 위원회로 회부된 법안을 바로 소위원회로 회부하는데, 소위원회에서 실질적인 법안심사가 이루어짐. 즉 위원회 심사의 핵심인 청문회(hearing) 개최와 축조심사(mark-up)는 주로 소위원회에서 이루어짐

- 의회에 발의된 법안의 대부분의 법안은 위원회의 입법의제로 관심받지 못한 채 임기만료와 함께 폐기되는데, 대부분이 청문회 개최 이전단계에서 사장되는 것임
- 아래 [그림 2]에서 볼 수 있듯이 제102대 의회 임기 2년 동안 1만여 건의 법안이 발의되었지만, 이 중에서 위원회를 통과하여 본회의에 상정된 법안은 1,405건(13.7%)에 지나지 않음. 이 중에서 590건(5.8%)만이 최종적으로 법률이 되었음

[그림 2] 제102대 의회의 입법단계별 법안통과 현황



출처: Ilona B. Nickels, "Guiding a Bill Through the Legislative Process" CRS Report Order Code 94-322 GOV, 1994

- 상임위원회는 최소한 1달에 1차례 이상 회의를 열어야 함. 3인 이상의 의원은 위원장에게 특별회의를 소집하도록 서면요청을 제출할 수 있음
- 위원회 회의는 법안 세목심사, 소환장 발부승인, 내부예산 및 직원 문제 등 다양한 목적으로 소집됨

가. 청문회심사

- 청문회는 입법과정에 이해당사자와 전문가를 참여시켜 정보를 수집하고 여론을 반영하는 기능을 하며, 증인으로는 행정부처 관료·이익집단 등 이해관계 당사자·관련 전문가 등이 채택됨³⁾
- 중요법안의 경우 전체위원회에서 심사하기도 하지만, 대부분의 경우 소위원회에서 청문회를 개최하고 법안을 심사함
- 위원장은 청문회 날짜·장소·주제를 적어도 청문회 개최 1주일 전에 공고해야 하며, 공고문은 최대한 빨리 의사록의 Daily Digest 부분에 실림
- 청문회에 출석을 요구받은 증인이 자발적으로 출석하지 않는 경우 소환장을 발부하여 출석하도록 함
- 윤리위원회를 제외하고 위원회나 소위원회의 청문회는 일반에 공개되어야 하는데, 비공개를 위해서는 공개된 회의에서 과반의 의원이 출석하여 기록표결을 통해 나머지 청문회 일정을 비공개한다는 의결이 필요함
- 이때 비공개의 사유로는 증언이나 증거 및 자료의 공개가 국가의 안전을 위협하거나, 민감한 법 집행 정보를 왜곡하거나, 법이나 하원의사규칙을 위반하는 경우임

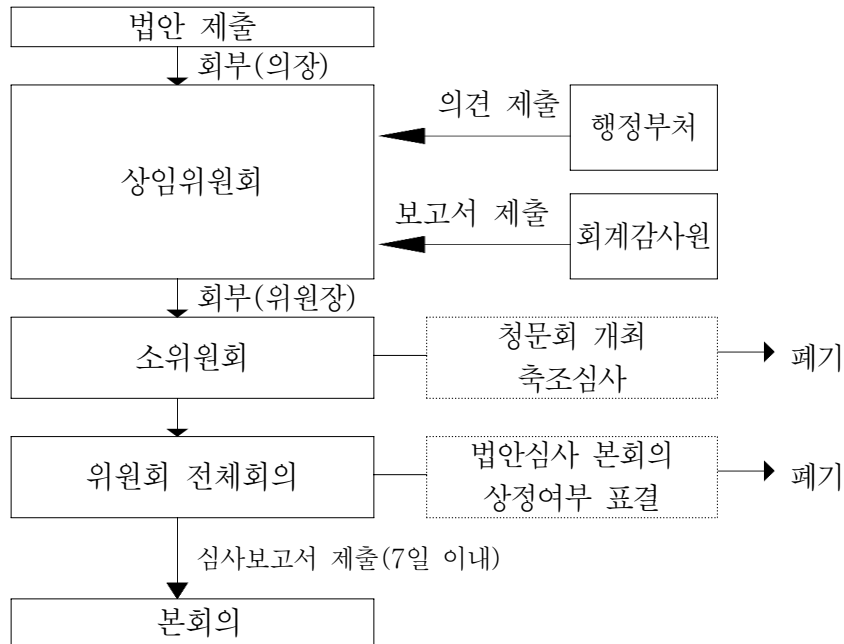
3) 우리나라 국회의 경우 청문회와 공청회를 구분하고 있지만, 미국의회는 모두 청문회(hearing)로 부름. 청문회는 네 종류가 있는데, 우리나라의 공청회에 해당되는 입법청문회(legislative hearing) 외에 행정부처의 감독활동을 위한 감독청문회(oversight hearing), 국정조사를 위한 조사청문회(investigative hearing), 그리고 고위공직자 임명동의안을 심사하기 위한 인준청문회(confirmation hearing)가 있음. Valerie Heitshusen, "Types of Committee Hearings" CRS Report Order Code 98-317 GOV, 2007

- 청문회에서 증인에 대한 질문을 희망하는 위원들은 각 증인에 대해 5분간 질문할 수 있음. 위원회는 위원들이 추가로 1시간 이내에서 증인에게 질문할 수 있도록 허락하는 동의나 규칙을 채택할 수 있음

나. 축조심사(Markup)

- 청문회 이후 소위원회는 법안을 조문별로 면밀히 검토하는 축조심사를 실시함. 축조심사에서는 법안을 둘러싼 찬반관점에 대해 상세히 연구하고, 심사 말미에 소위원회가 어떤 결정을 내릴 것인지를 표결에 부침
- 소위원회의 최종결정은 법안을 일부수정하거나, 원안 그대로 전체 위원회에 우호적으로 보고하거나, 비판적으로 보고하거나, 아무런 권고 없이 보고할 수 있음
- 또한 소위원회는 법안심사를 보류하거나, 위원회 결정을 무기한 연기할 수도 있음
- 위원들은 소속정당과 무관하게 1표를 행사하며 대리투표는 금지됨

[그림 3] 미국하원 위원회 심사절차



다. 위원회 최종의결

- 전체 위원회 회의에서 소위원회의 심사결과가 보고되면, 위원들은 법안을 조문별로 읽으면서 관련내용의 수정을 제안할 수 있음
 - 위원회 수정안은 발의된 내용에 대한 수정안의 제안일 뿐이며, 하원본회의에서 수정되거나 거부될 수 있음
 - 전체 위원회가 법안을 우호적으로, 비판적으로, 또는 아무런 권고 없이 본회의에 보고할지 여부를 위원회 표결로 결정함
- 전체 위원회는 법안심사를 보류하거나 아무런 결정을 내리지 않으므로써 법안

의 본회의 보고를 막을 수 있음

- 이로 인해서 위원회가 법안을 비판적으로 보고하거나 아무런 권고 없이 본회의에 보고하는 경우가 드물
- 위원회나 소위원회의 의사정족수는 과반수이지만, 특정 경우에는 의사정족수가 정해져 있음
 - 예를 들어 증언을 청취하거나 증거자료를 제출받을 때 필요한 의사정족수는 2인 이상으로 정해져 있음
 - 세출위원회, 세입위원회, 예산위원회를 제외하고 위원회는 특정 안건의 의결에 필요한 정족수를 별도로 정할 수 있는데, 최소한 위원 수의 3분의 1이상으로 정해야 함
 - 정족수 부족의 경우 의사진행이 위원회 규칙위반이라는 의사진행발언을 할 수 있으며, 위원장 재량으로 표결을 연기할 수 있음
- 결론적으로 소위원회가 법안심사를 보고하면, 전체위원회는 소위원회의 심사절차와 동일한 절차를 다시 반복하거나 그대로 의결하고, 심사보고서를 법안에 첨부하여 본회의에 송부함
- 위원회 보고서는 법원·행정부·일반국민들에게 법안의 목적과 의미에 관한 정보의 원천으로서 기능해 옴
- 위원회 보고서에는 다음의 네 가지 사항이 반드시 포함되어야 함
 - 위원회의 감독활동 결과 발견된 사항 및 권고사항
 - 법안이 새로운 예산을 필요로 하거나 세입 또는 세출의 증액이나 삭감을 필요로 하는 경우 「1974년 의회예산법」에 따라 요구되는 진술
 - 의회예산처장(Director of the Congressional Budget Office)이 준비한 비용추

계서와 비교

- 전반적인 성과목표의 진술

- 위원회가 기록표결을 하는 경우 전체 표결위원 수와 각 위원별 찬반입장이 보고서에 포함되어야 함. 단 규칙위원회나 윤리위원회의 경우에는 예외가 있을 수 있음

라. 위원회 심사단계 생략절차

(1) 위원회 심사배제 요청(Discharge Petition)⁴⁾

- ☐ 상임위원회가 회기 중에 위원회로 회부된 법안을 30일 이상 계류시킬 때, 의원은 재적의원의 과반수인 218인의 서명과 함께 소관위원회의 심사권한 박탈 동의를 본회의에 제출할 수 있음
- ☐ 위원회심사배제동의가 본회의에 상정되면 찬성자와 반대자간에 20분간 토론에 부친 후 표결에 부침
- 위원회심사배제동의가 가결되면 위원회의 심사권한은 박탈되고, 심사배제 의안목록(Discharge Calendar)에 등재됨
- 의안목록에 등재된 지 7일 이후에 동의안은 매월 둘째, 넷째 월요일에 우선적으로 처리되며(회기 말의 마지막 6일간은 처리 불가), 본회의에서 처리될 때까지 본회의 의사일정에 포함됨
- 해당법안은 위원회가 보고한 법안이 아니기 때문에 위원회 심사보고서나 위원회가 제안한 수정안이 없이 법안은 발의상태로 제출되어 심사됨

4) Richard S. Beth, "The Discharge Rule in the House: Principal Features and Uses" CRS Report Order Code 97-552 GOV, 2008

- 위원회심사배제동의가 부결되면 같은 회기에 동일안건에 대한 위원회심사배제를 다시 동의할 수 없음
- 위원회심사배제동의가 실제로 218인의 서명을 받기는 매우 어려운데, 그 이유는 의원들이 가능하면 소관위원회의 법안심사권을 침해하지 않으려 하기 때문임
- 위원회심사배제 규칙이 1931년 도입된 이래로 총 563건의 위원회심사배제동의가 제출되었지만 이 중 47건만이 의원 218인의 서명을 받는데 성공했음⁵⁾
- 위원회심사배제규칙은 소관위원회의 심사권한을 침해할 뿐만 아니라 정상적인 입법절차에서 벗어나는 것이기 때문에, 해당 법안을 지지하는 의원조차도 위원회심사배제동의에 서명하기를 꺼림
- 위원회심사배제동의가 입법과정에서 갖는 의미는 이 절차의 사용위협만으로도 위원회의 청문회 개최 및 본회의 법안보고 지연을 막을 수 있다는 점임

(2) 규칙위원회의 본회의 강제부의권(Extraction Power)

- 규칙위원회는 소관위원회가 본회의에 보고하기를 원하지 않는 법안을 본회의에 강제로 부의하는 내용의 특별규칙을 채택할 권한을 가짐
- 이 제도는 1895년의 선례에 기초하고 있지만, 위원회의 고유권한을 박탈한다는 점에서 매우 논란이 많아서 실제로는 거의 사용되지 않고 있음
- 본회의 강제부의권을 사용하겠다는 규칙위원회의 위협만으로도 입법과정의 지연이나 지체를 막는 효과를 가짐

5) Richard S. Beth, "The Discharge Rule in the House: Recent Use in Historical Context" CRS Report Order Code 97-856 GOV, 2003

3. 본회의 심의

- ☐ 위원회에서 의결한 법안에 대한 심사보고서는 위원회의 서기(clerk)에게 제출된 날부터 **7일** 이내에 본회의에 보고되어야 하며, 위원회가 심사보고한 법안은 의안목록(Calendar)에 기재됨
 - 심사보고서가 의원에게 배부된 후 **3일**(공휴일 등 제외)이 경과하기 전에 본회의는 해당 안건을 심사할 수 없음. 이는 의원들이 법안을 검토할 수 있는 최소한의 시간을 확보하기 위한 조치임
 - 다만 규칙위원회(Rules Committee)⁶⁾가 규칙 및 의사일정에 대하여 보고한 결의안, 하원운영위원회(Committee on House Administration)가 보고한 의회운영경비 등의 금액을 정하는 결의안, 하원의 특권에 관한 의제를 제안하는 결의안, 의회의 전쟁선포 및 국가비상사태선포에 대한 조치 등에 대해서는 3일의 규정이 적용되지 않음
- ☐ 위원회 심사단계에서 청문회를 개최한 법안의 경우 위원회는 본회의 법안심사이전에 청문회 회의록을 의원들이 이용할 수 있도록 해야 하고, 위원회의 발간물을 전자적 형태로 이용할 수 있도록 최대한 노력해야 함
 - 세출위원회가 보고하는 일반 세출법안의 경우, 청문회 회의록과 보고서를 적어도 본회의 3일 이전에 의원들이 이용할 수 있어야 함

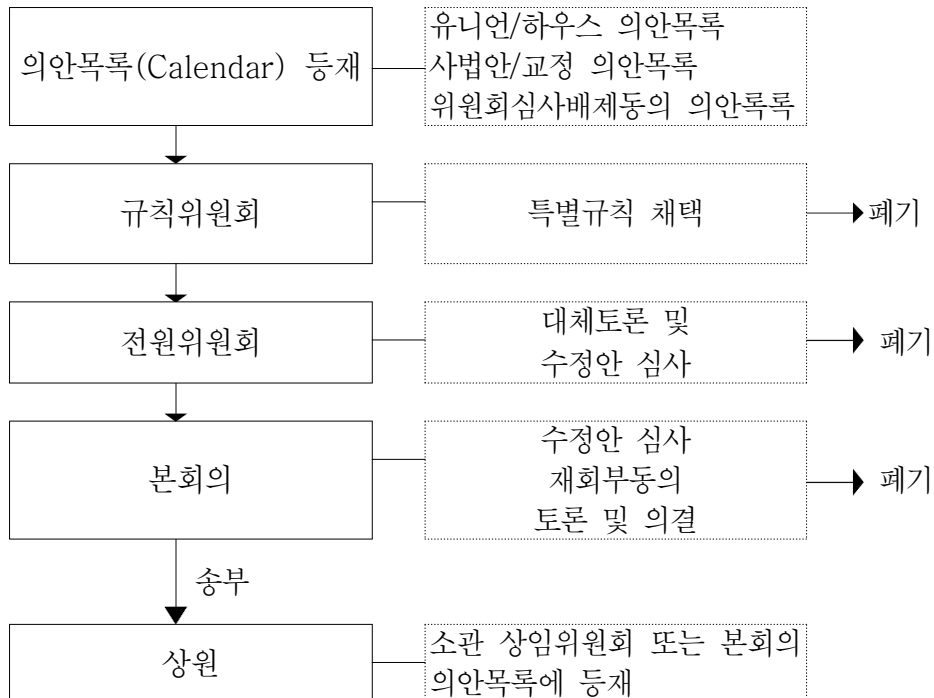
가. 법안의 의안목록 등재

- ☐ 위원회가 법안의 심사결과를 보고하면 하원 의사국은 보고순서에 따라 네 개의 의안목록 중에서 하나에 법안을 등재함. 그 외에도 위원회심사배제동의의안목록이 있음

6) 의사 절차를 결정하는 위원회로서, 의안심사 절차의 핵심적인 위원회이므로 다른 위원회의 구성에 비해 다수당이 보다 확실한 수적 우위를 점하고 있음

- 유니언 의안목록(Union Calendar): 세입, 세출 등 예산관련 법안
- 하우스 의안목록(House Calendar): 예산과 무관한 주요법안
- 사법안 목록(Private Calendar): 국민전체가 아닌 특정 개인 또는 소집단을 대상으로 하는 법안
- 교정 의안목록(Corrections Calendar): 논쟁의 여지가 없는 법안
- 위원회심사배제동의 의안목록(Calendar of Motions to Discharge Committee): 하원의원의 과반수가 공법안이나 결의안의 소관위원회 심사권을 박탈하는 동의에 서명할 경우 그 동의안은 위원회심사배제동의 의안목록에 상정됨

[그림 4] 미국하원 본회의 심의절차



- 위원회가 가결한 공법안(public bill)은 유니언 의안목록이나 하우스 의안목록 중 하나에 등재되어서 번호를 부여받음
 - 공법안 중 예산이나 조세 관련법안은 유니언 의안목록에 등재되고, 나머지 공법안은 모두 하우스 의안목록에 등재됨
- 사법안(private bill) 의안목록에 등재되는 법안은 법률의 일반적 적용이 특정 개인이나 단체에게 불리하게 영향을 미칠 경우 이를 구제하기 위한 법안임. 대부분이 이민법이나 연방정부에 대한 손해배상청구와 관련된 것임
 - 사법안은 매달 첫째 화요일에 상정될 수 있으며, 의장재량으로 세 번째 화요일에도 상정할 수 있음
 - 의원들이 사법안에 대해 충분히 검토할 시간이 없기 때문에 양당대표가 3인씩 지명하는 6인의 비공식 심사위원회가 사법안 심사를 담당함
- 교정 의안목록(Corrections Calendar)에 등재되는 법안은 비논쟁적인 법안으로, 불필요하거나 낡은 법안 또는 규제를 철폐하기 위한 내용이 대부분임
 - 교정 의안목록에 등재되는 법안은 위원회가 가결한 법안으로, 하우스 의안목록이나 유니언 의안목록에 등재되었던 법안만이 등재될 수 있음
 - 의장은 소수당 원내대표와 미리 상의한 후에 법안을 교정 의안목록에 등재함
 - 의장은 매월 둘째, 넷째 목요일에 교정 의안목록을 의사일정에 상정할 수 있는 재량권을 가짐
 - 의원의 수정안 제안은 금지되지만, 소관 상임위원회나 위원장만이 수정안을 제안할 수 있음
 - 교정 의안목록에 등재된 법안이 통과되기 위해서는 의원 5분의 3이상(261인)의 찬성이 필요함

나. 규칙위원회의 특별규칙 채택

- 상임위원회 심사결과를 보고하는 위원장은 규칙위원회 위원장에게 법안이 본회의에서 우선적으로 심의될 수 있도록 특별규칙⁷⁾의 부여를 요청함. 대부분의 주요법안은 특별규칙에 의해 우선적으로 본회의에 상정됨
- 규칙위원회는 상임위원회의 법안심사절차와 동일한 절차에 따라 특별규칙 요청을 심사하여, 그 규칙을 표결에 부쳐서 채택함
- 과거에는 규칙위원회의 규칙채택을 이의유무표결이나 만장일치 표결을 통해 결정하였으나, 점차 기록표결이 증가하고 있는 추세임
- 규칙위원회가 허가하는 특별규칙의 유형은 세 가지가 있는데, 그 차이는 수정절차에 있음

- 개방형 규칙(open rule): 법안과 관련성을 가진 수정안은 모두 허용됨
- 폐쇄형 규칙(closed rule): 소관 상임위원회가 제출한 수정안 이외 일체의 수정안 제출을 인정하지 않음.
- 수정형 규칙
 - 수정개방형 규칙: 법안의 특정 조문을 제외한 전체법안에 대하여 수정안 제안을 허용함
 - 수정폐쇄형 규칙: 법안의 특정 조문을 제외한 전체법안에 대해서 수정안을 제안할 수 없음

7) 특별규칙은 간단한 결의안(H Res.)의 형태를 띠고 있음. 특별규칙의 목적은 첫째, 접수순서를 기다릴 경우 야기되는 대기시간을 없앴으로써 법안의 우선심의를 가능하게 하며, 둘째, 하원 본회의에 법안이 상정되었을 때 허용되는 토론시간과 내용수정의 정도를 결정함

- 개방형 규칙은 관련 있는 수정안을 모두 허용하기 때문에 법안심의에 너무 많은 시간이 소요되거나 예상치 못한 수정안이 다수 제안되는 문제점이 발생함. 결국 개방형 규칙은 법안에 대한 실질적인 심의가 전문성을 가진 위원회에서 이루어져야 하지 않는가라는 문제를 제기함
- 폐쇄형 규칙은 이익집단의 강력한 로비활동이 예상되는 복잡한 안건의 경우 불가피한 제도이며, 국가적으로 시급히 처리해야 되는 법안의 경우 폐쇄형 규칙이 필요하다는 입장이 있는 반면, 입법절차를 방해하고 민주적 규범을 침해한다는 비판도 제기됨
- 규칙위원회가 채택한 규칙은 하원 본회의에서 과반수의 찬성을 통해 의결됨. 하원본회의에서 규칙위원회가 보고한 규칙이 부결되는 경우는 거의 없음. 규칙부결은 규칙위원장 및 하원의장에 대한 도전으로 간주됨⁸⁾
- 특별규칙을 부결시키는 것은 법안심사절차에서 사실상 법안을 사장시키는 것을 의미함. 따라서 특별규칙을 부결하는 경우는 다수당 내부에서 의견불일치가 있거나, 이익집단이나 대통령(행정부)으로부터 강력한 로비가 있거나, 의원들이 소관위원회의 법안 기초작업이 허술하다고 합의하는 경우로 제한됨

다. 전원위원회 및 본회의 심의

- 전원위원회(Committee of the Whole)로의 전환

8) 규칙위원장은 하원의장과 함께 다수당의 입법의제를 추진하는 주도적인 역할을 함. 규칙위원회 구성은 다수당 9인(위원장 포함), 소수당 4인으로 구성됨. 이는 다수당에게 압도적으로 많은 의석을 배정함으로써, 하원을 다수당이 지배할 수 있도록 하기 위한 방안임

- 하원 본회의에서 특별규칙이 채택되면, 하원의장은 본회의를 전원위원회로 전환한다고 선언하고 전원위원장을 지명한 후 의장석을 떠남
- 본회의 정족수는 218인이지만, 전원위원회는 100인이기 때문에, 효율적이고 신속한 법안심의가 가능함
- 모든 세입·세출관련 법안(유니언 의사목록 등재법안)은 전원위원회에서 먼저 심의되어야 함

□ 대체토론

- 전원위원회에서는 보통 1시간 이내의 대체토론이 이루어지며, 다수당과 소수당이 균분해서 시간을 사용함
- 대체토론의 목적은 하원의 의사결정이 다수의견과 소수의견을 존중하여 민주적인 방식으로 이루어지고 있음을 의원과 국민에게 보증하는 것임
- 또한 의원에게 당면한 문제점을 다루도록 하고, 법안의 복잡한 조항을 설명해 주며, 의원들의 의중을 지도부에게 알리고, 대체토론 결과가 기록에 남아서 찬반 입장이 명확해지는 등의 효과가 있음

□ 전원위원회는 축소된 형태의 하원본회의라고 할 수 있는데, 몇 가지 측면에서 본회의와 구별됨

[표 2] 하원 본회의와 전원위원회의 비교

비교내용	하원 본회의	전원위원회
구성근거	헌법에 의해 구성	특정 법안심의를 위해 하원이 구성
직장(mace)의 위치	직장이 단상의 받침대 위에 놓임	직장이 단상의 받침대 아래로 내려 옴
사회자	하원의장	의장이 지명한 전원위원회 위원장
의사정족수	의원 정수의 과반(218인) 헌법에 규정	100인 하원의사규칙에 규정
기록표결 요구 정족수	출석의원의 1/5(44인)	25인
수정안 심의시 적용 규칙	1시간 규칙적용	5분 규칙적용
재회부동의 허용여부	허용	불허

출처: Judy Schneider, "Procedural Distinctions between the House and the Committee of the Whole" CRS Report Order Code 98-143 GOV, 2008, p.2

□ 5분 토론규칙에 의한 수정안 심의

- 대체토론이 끝나면 5분토론 규칙⁹⁾에 따라서 수정안을 제출한 의원들이 자신의 수정안 제출 취지를 설명할 수 있음
- 의원의 수정안 제출은 다양한 목적에서 제기됨. 즉, 이익집단이나 행정부, 지역구민을 의식하거나 일반국민의 여론을 주목시키기 위한 수정안도 있고, 의사진행 방해로 목적으로 수정안을 제출하기도 함

9) 수정안 심사에서 5분 토론규칙을 채택하는 이유는 의사진행방해 전략을 효과적으로 저지하기 위함임. 상원과 달리 하원은 장시간 발언을 통한 의사진행 방해를 허용하지 않고 있음

- 위원회 역시 수정안을 제출할 수 있는데, 개별의원의 수정안보다 우선심의가 인정됨

□ 전원위원회의 본회의로 전환

- 전원위원회가 심사 중인 법안에 대한 수정안을 채택하면 전원위원회는 본회의로 전환되고, 사회권은 다시 하원의장에게 넘어감
- 의장은 의원들에게 개별 기록표결을 하고자 하는 수정안을 제출하라고 요청하는데, 전원위원회에서 이미 채택된 수정안에 대한 개별 기록투표가 요청되는 경우는 거의 없음
- 하원본회의에서 심의되는 법안은 전원위원회에서 채택된 수정안으로 제한됨 (아래의 재회부동의안은 제외)

□ 재회부동의(recommittal motion)¹⁰⁾

- 재회부 동의란 법안을 소관위원회로 다시 돌려보내자는 동의로, 법안에 반대하는 의원이 제기함
- 재회부 동의에는 두 종류가 있는데, 단순 재회부동의는 법안을 소관위원회로 되돌려보내는 제안만 담고 있는 것으로 이것이 채택될 경우 실질적으로 법안을 폐기하는 효과를 가짐. 두 번째 종류는 특정의 지시사항을 포함하는 재회부동의로, 예를 들면 소관위원회가 청문회를 추가로 개최하거나 특정조문을 개정한 후 본회의에 법안을 보고할지 여부를 결정하라는 내용을 포함함
- 재회부동의는 전원위원회에서는 허용되지 않으며, 하원 본회의에서만 할 수 있음

10) Betsy Palmer, "Motions to Recommit in the House" CRS Report Order Code 98-383 GOV, 2007

- 재회부 동의를 가결되는 경우는 거의 없지만, 하원 내 소수당의 규모에 따라 그 결과가 좌우됨
- 재회부가 거부되는 경우 의장은 법안전체에 대한 최종표결을 실시함

□ 최종표결

- 미국하원은 세 종류의 표결방식을 이용하고 있는데, 1973년부터 실시되고 있는 전자표결로 대표되는 기록표결(recorded vote), 기립표결(division or standing vote), 구두표결(voice vote) 등이 그것임

○ 구두표결은 가장 빠른 표결방법으로, 찬성 또는 반대입장을 대답하도록 요청받았을 때 양 측의 목소리의 크기로 의장이 표결결과를 결정함. 구두표결의 결과를 결정하기 어려울 경우 기립표결을 실시함

○ 기립표결은 의원의 요구나 의장의 결정에 의해 실시되며, 먼저 찬성의원을 기립하게 하여 그 수를 세고, 다음으로 반대의원을 기립하게 하여 그 수를 셈. 이 경우 찬반의원의 총수만이 기록되고, 의원별 입장은 기록되지 않음

○ 전자표결은 하원 본회의장 복도에 따라 의석 등반이에 설치된 40여개의 전자표결 장치에 의원별 투표카드를 넣고 ‘찬성’ ‘반대’ ‘출석’ 버튼을 누름

- 대리투표는 허용되지 않음

라. 본회의 신속심의 절차: 규칙정지(suspension of the rule)

- 규칙정지는 하원본회의에서 상대적으로 비논쟁적인 법안을 신속하게 처리하기 위해 사용하는 절차임

- 법안이 규칙정지 하에서 심의되면 본회의 토론은 40분으로 제한되고 모든 수정안 제출이 금지되며, 최종의결을 위해서는 출석의원 3분의 2의 찬성이 필요함

- 규칙정지 절차는 하원의장을 비롯한 다수당 지도부가 본회의 의사일정을 통제하는 주요수단으로 기능함¹¹⁾
 - 하원의장은 여러 의원이 규칙정지동의를 제기할 경우 발언권을 줄 의원을 결정할 재량권을 가짐으로써 규칙정지 절차의 사용을 통제함
 - 규칙정지동의를 매주 월요일, 화요일, 수요일과 회기 말 6일간 의사일정에 상정됨
- 규칙정지동의에 대한 표결은 동시에 해당 법안의 통과여부에 대한 표결임
 - 표결결과 재석의원 3분의 2의 찬성을 획득하지 못할 경우, 해당 법안은 본회의에서 일반 심의절차에 따라 다시 심의될 수 있으며, 이 때 의결정족수는 재석의원 과반의 찬성임
 - 해당법안의 소관위원회 위원장은 규칙정지 절차를 지지하는데, 그 이유는 위원회가 보고한 법안에 대해 수정안이 제안되거나 의사진행상의 이의제기를 받지 않고 본회의에서 신속하게 처리될 수 있기 때문임
- 규칙정지동의를 회기 말에 주요 법안을 통과시키기 위해서 집중적으로 이용되며, 최근 들어 대략 하원이 의결하는 법안과 결의안의 절반 정도가 규칙정지 동의를 통해서 통과됨
 - 규칙정지동의 하에서 심의된 법안은 대부분 하원을 통과함
 - 제108대 의회(2003-2004)의 경우 본회의에서 심의된 법안 중 규칙정지 하에서 심의된 법안은 총 605건이었고, 이 중 597건이 의결되어서 98.7%의 가결율을 보임¹²⁾

11) Elizabeth Rybicki, "Suspension of the Rules in the House: Principal Features" CRS Report Order Code 98-314 GOV, 2008

III. 미국 상원의 입법과정

1. 상원 입법과정의 특징

- ☐ 상원은 원내지도부 중심으로 운영되는 하원에 비해서 상원에서는 당 지도부나 위원장, 의원들 간의 관계가 상대적으로 수평적임
 - 상원의 의사규칙은 신속한 의사결정이라는 가치보다는 전체의원의 자유로운 법안심의라는 가치를 더욱 중요시함
 - 개별 의원들의 입법권한 및 소수당의 권리를 강조하는 상원의 전통은 의사규칙과 상원의 관행에 반영되어 있음.
 - 따라서 상원의 법안심의와 의결절차는 비교적 비공식적이고 비정형적이라는 특징을 보이기 때문에, 상원의 공식적 의사규칙에 대한 이해만으로는 상원의 입법절차를 파악하기 어려우며 상원의 선례와 관행에 대한 이해가 필수적임
- ☐ 상원의원들은 입법과정에서 수정안제출이나 토론시간 등 입법권의 행사에 대한 제약이 하원에 비해 훨씬 적기 때문에, 입법과정이 지연될 수 있는 가능성이 매우 높음
 - 상원은 입법업무를 신속히 처리하거나 상원의원들의 관심사를 신속히 수용하기 위하여 상원의원이 입법과정에서 갖는 특권을 유보하는 다양한 입법관행을 개발해왔는데, 만장일치동의(unanimous consent agreement)와 토론중결(Clature) 제도가 대표적임
- ☐ 상원에서도 법안발의 후 위원회 심사를 거쳐 본회의에 회부되는 일반절차는

12) Thomas P. Carr, "Suspension of the Rules in the House of Representatives" CRS Report Order Code RL32474, 2005

하원과 대동소이함. 소위원회 중심의 상임위원회 심사절차는 위원회 표결에서 대리투표¹³⁾가 허용된다는 점을 제외하고는 하원의 위원회 심사절차와 유사함. 그러나 본회의 심의절차는 토론종결동의가 의결되지 않는 한 무제한 토론이 허용되고, 수정안 제출에 대한 제약이 훨씬 약하다는 점 등에서 하원과 상당한 차이가 있음. 따라서 상원의 입법과정을 본회의 중심으로 살펴보기로 함

2. 본회의 심의

- 상임위원회 심사를 마친 법안은 두 가지의 의안목록에 등재되는데, 상원의 의안분류체계는 하원에 비해 비공식적이고 단순함

- 일반의안목록(the Calendar of Business): 대부분의 모든 법률안
- 행정의안목록(the Executive Calendar): 상원의 권고와 동의를 필요로 하는 조약이나 임명인사에 관한 안건

- 상원에서 법안은 주로 만장일치동의(unanimous consent)와 동의(motion)에 의해 본회의에 상정되는데, 전통적으로 상원의 의사는 주로 ‘만장일치동의결정(unanimous consent agreement)’에 의해 본회의에 상정됨(상원 업무의 98%)
- 만장일치동의는 의원들이 자발적으로 상원의사규칙 하에서 누릴 수 있는 의원의 권리(토론권한, 수정안 제출권)를 유보함에 동의함으로써 신속하게 업무를 처리할 수 있는 방법임

13) 상원의 대부분 위원회는 대리투표를 허용하고 있지만, 위원회 보고서 의결을 위한 의결정족수를 산정할 경우 대리투표는 포함되지 않음. Christopher M. Davis, "Proxy Voting and Polling in Senate Committee," CRS Report Order Code RS22952, 2009

- 만장일치동의를 거쳐 본회의에 상정된 법안에 대한 토론은 찬반의원이 절반씩 토론시간을 나눠서 사용함
- 상원의 만장일치동의를 주요 법안의 신속한 심의를 위해 의사규칙을 유보시키며, 제안된 법률안과 모든 수정안에 대한 효과적인 심의를 위한 조건을 정한다는 점에서 하원 규칙위원회의 특별규칙과 유사함. 그러나 하원의 특별규칙과 만장일치동의를 몇 가지 점에서 중요한 차이를 가짐

[표 3] 하원 특별규칙과 상원 만장일치동의를 비교

하원 특별규칙	상원 만장일치동의
대체토론의 시간을 명시함	원안 및 수정안에 대한 토론시간을 명시함
수정안 제출을 허가하거나 금지함	관련없는 수정안 제출만을 금지함
규칙위원회가 공개적으로 작성함	당지도부간의 사적인 대화나 때로는 본회의장에서의 비공식적 접촉으로 작성함
하원의 다수결투표에 의해 승인됨	상원본회의 출석의원의 만장일치 동의로 승인됨
규칙채택으로 즉각 본회의 의안심의에 착수함	본회의 의안상정을 위해서는 추가적인 본회의 결정이 필요함
본회의 심의절차에 대한 많은 규제내용을 포함함	수정안 토론과 최종의결에 대한 규제
최종의결을 위한 표결일과 시간을 명시하지 않음	최종의결을 위한 표결일과 시간을 지정함
하원규칙의 유보효과가 있음	상원규칙의 유보효과가 있음

출처: Walter J. Oleszek(2007), 『Congressional Procedure and the Policy Process』, p. 213

- 만장일치동의를 받지 못한 채 본회의에 상정된 법안에 대해서는 발언권을 부여받은 상원의원이 상원규칙에 어긋나지 않는 범위 내에서 시간이나 발언주제

- 에 제약을 받지 않고 얼마든지 발언할 수 있음
- 이와 같은 상원의 입법관행이 소위 ‘필리버스터(filibuster)’¹⁴⁾로 불리는 것인데, 사실 상원의사규칙 어디에도 필리버스터란 명시적 언급은 없음
 - 즉, 상원의 필리버스터란 상원의사규칙 제19장에서 ‘발언을 원하는 상원의원은 기립해서 의장에게 발언요청을 해야 하며, 의장이 발언을 허가하면 의원은 다른 의원의 방해를 받지 않고 발언한다’는 조항에 근거함. 이는 상원의장이 발언허가나 제한에 있어서 재량권을 발휘할 수 없음을 의미함
- 상원은 필리버스터를 통한 의사진행 방해를 막기 위한 방안으로, 토론종결동의(cloture)를 제도화하였음¹⁵⁾
- 상원의원은 16인 이상의 상원의원의 서명을 받아 토론종결동의를 제출할 수 있고, 상원의원 60인의 찬성을 얻으면 토론이 종결됨. 이후 상원의원에게는 발언시간이 각 1시간씩만 허용되고, 30시간 이내에 법안에 대한 심의를 마쳐야 함
 - 최근에는 장시간 발언뿐만 아니라, 다양한 의사지연 전술을 극복하기 위해 토론종결동의를 이용됨
- 제 110대 의회에서는 총 139건의 토론종결동의를 제출되었는데, 이 중 112건이 표결에 회부되어 그 중 61건이 가결되었음. 제101대 의회 이후 상원의 토론종결동의 현황은 [표 4]와 같음

14) Richard S. Beth, 2003, Filibusters and Cloture in the Senate, CRS Report Order Code 30360.

15) Walter J. Oleszek, "Coture: Its Effect on Senate Proceedings" CRS Report Order Code 98-780, 2008

[표 4] 제100대 의회 이후 상원의 토론종결동의 현황

의회	임기	토론종결동의 제안	토론종결에 대한 표결	토론종결 승인
101	1989-1990	37	24	11
102	1991-1992	59	47	22
103	1993-1994	80	46	14
104	1995-1996	82	50	9
105	1997-1998	69	53	18
106	1999-2000	71	58	28
107	2001-2002	72	61	34
108	2003-2004	62	49	12
109	2005-2006	68	54	34
110	2007-2008	139	112	61

출처: http://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture_motions/clotureCounts.htm

- [표 4]에 따르면 상원에서 토론종결동의 제안은 점차 증가하는 추세이며, 특히 제110대 의회의 경우 제109대 의회에 비해서 2배 정도 증가하였음
- 수정안에 대한 토론이 끝나면 수정안에 대한 표결(구두, 기립, 호명방식, 기록 호명표결인 경우에는 출석의원 5분의 1이상의 찬성이 필요함)이 이루어짐
- 최종표결을 위한 차후 일정을 만장일치로 결정하지 않는 한, 상원은 최종표결을 실시하며, 최종투표를 통과한 법안은 공식적으로 상원을 통과한 것임

IV. 상·하원의 이견조정과 대통령 서명

- 법안이 대통령에게 이송되기 위해서는 상하 양원을 동일한 내용과 형태로 통과해야 함. 양원이 통과시킨 법안이 상이할 경우, 양원협의위원회(The Conference Committee)의 심의를 거쳐야 함
 - 양원협의위원회는 양원이 특정 법안에 대한 입장차이를 보일 경우, 이견을 조정하기 위해서 양원에서 선발된 의원으로 구성된 특별합동위원회임
- 미국의회는 ‘제3원’으로 불리는 양원협의위원회는 입법과정에서 가장 중요한 분기점 중 하나임
 - 각 원은 여전히 각 원의 의사규칙과 선례, 관행에 의해 지배되면서도 다른 원의 의 선호와 절차를 고려해야만 함

1. 비공식적 이견조정 절차

- 의원들은 가능한 한 양원협의위원회를 개최하지 않고 양원간의 이견을 조정하고자 함. 그 이유는 양원협의위원회를 개최할 경우 법안처리가 지연되고, 다른 원 소속 양원협의위원회 위원의 입장을 확신할 수 없으며, 양원협의위원회가 교착상태에 빠질 수 있는 가능성 때문임
- 양원간의 의견차이가 양원협의위원회의 심사를 거치지 않고 해결되는 방안에는 두 가지가 있음
 - 첫 번째는 양원 중 어느 한 원이 다른 원의 법안을 그대로 채택하는 것으로, 대개의 경우 이렇게 처리됨. [표 4]에 따르면 제103대 이후로 이런 방식을 통해서 양원의 이견이 조정되는 비율이 점증하여서 제110대 의회 제1회기의 경

우 85%를 차지함

- 두 번째는 양원이 법안의 모든 조문에 대해 동일한 구절에 동의할 때까지 다른 원의 수정안을 수정하면서 수차례 의안을 양원에 왕복시키는 것임 (ping-pong amendment). 이런 ‘왕복’의 방법은 양원협의위원회의 협상과정에서 이용될 수도 있음
- 양원의 위원회 보좌직원들은 공동관심사인 주요법안에 대해서 정기적으로 의견교환을 하며 다른 원의 법안을 검토함
- 위원회 보좌직원뿐만 아니라 행정부처 관료와 이익집단들도 양원의 법안통과를 촉진하기 위한 전략수립회의에 동참하기도 함

[표 5] 양원간의 이견조정 수단

의회	법률 (Public Bill)	한 원이 다른 원의 안을 그대로 채택함	양원간의 수정	양원협의위원회
103대(1993-1994)	465	291(63%)	112(24%)	62(13%)
104대(1995-1996)	333	234(70%)	55(17%)	44(13%)
105대(1997-1998)	394	278(71%)	77(20%)	39(10%)
106대(1999-2000)	580	436(75%)	106(18%)	38(7%)
107대(2001-2002)	377	289(77%)	55(15%)	33(9%)
108대(2003-2004)	498	406(82%)	57(11%)	35(7%)
109대(2005-2006)	482	396(82%)	60(12%)	26(5%)
110대 제1회기	180	153(85%)	21(12%)	6(3%)

출처: Walter J. Oleszek, "Whither the Role of Conference Committee: An Analysis" CRS Report Order Code RL34611, 2008, p.5

- 특히 최근 들어 쟁점법안은 양원협의위원회 개최보다는 양원간의 ‘왕복수정’ 절차를 통해서 처리되는 경향이 두드러짐¹⁶⁾
- 공화당이 양원을 지배한 제109대 의회의 경우 19건의 쟁점법안 중에서 18건(95%)이 양원협의위원회를 통해 처리된 반면, 제110대 의회의 경우 총 19건의 쟁점법안 중에서 11건(58%)만이 양원협의위원회를 통해서 처리되었음

2. 양원협의위원회 절차

가. 양원협의위원회 개최요청

- 하원을 통과한 법안이 상원에서 수정되어 돌아올 경우 하원이 선택할 수 있는 방안은 5가지가 있음
 - 법안에 대해 더 이상의 조치를 취하지 않음. 이 경우 법안은 폐기됨
 - 전혀 새로운 내용의 하원안을 의결하여 상원에 송부함
 - 상원의 수정안에 동의함. 이 경우 양원협의위원회는 불필요함
 - 상원의 수정안을 수정하여 그 법안을 상원에 재반송함
 - 양원협의위원회를 요구함
- 상원을 통과한 법안이 하원에서 수정되어 돌아올 경우 상원의 대처방안은 4가지가 있음

16) [부록 3]에서는 제110대 의회에서 처리된 ‘에너지독립 및 안전법’의 입법과정을 소개하고 있는데, 이는 법안이 양원을 왕복하면서 수정되는 절차를 잘 보여줌

- 소관상임위원회에 수정안을 회부하는 동의를 채택함
- 하원의 수정안을 다시 수정함
- 수정안에 동의함(이 경우 법안은 의회를 통과함)
- 하원의 수정안에 반대하여, 동의나 만장일치로 양원협의위원회 개최를 요구함

나. 양원협의위원회 위원선출

- 법안이 양원협의위원회에 회부되면, 하원의장과 상원임시의장이 공식적으로 협의위원회 위원을 임명함
 - 실제로 위원선임은 법안의 소관위원회 위원장과 소수당 간사의 추천에 따름
 - 법안의 소관위원회가 복수인 경우, 모든 해당위원회에서 위원을 임명하는 것이 일반적이었음. 단 104대 의회에서부터 주관위원회(primary committee) 제도가 채택되면서 주관 위원회에서 위원을 선발하는 것이 일반적임
 - 중요법안을 다룰 양원협의위원회의 경우 위원임명에 상하원 지도부가 직접적으로 개입함
 - 과거에는 위원임명의 기준이 선임우선이었지만, 최근 들어 특별한 전문성과 이해관계 위주로 바뀌고 있는 추세임
- 양원협의위원회의 위원 수는 점차 증가추세인데, 과거에는 각 원당 5-12인 정도였지만 최근에는 점차 대규모화되고 있음. 이는 소관사항이 여러 위원회에 걸쳐있는 거대법안에 대한 심의가 증가하고 있다는 것이 주요원인임

다. 양원협의위원회 내에서의 협상

- 양원협의위원회와 관련된 공식적 규칙은 최소한 한번 공개회의를 개최해야 한다는 것 이외에는 없음
 - 공식규칙이 없는 이유는 양원 간 타협달성에 유리한 비공식적인 협상환경을 조성하기 위해서임
 - 양원협의위원회 위원장 선출에 대한 규정 역시 없는데, 세출승인법안이나 조세법안처럼 매년 양원협의위원회에 회부되는 법안의 경우 위원장을 양원에서 번갈아 선출함. 선출절차는 비공식적임
 - 위원장은 회의시간과 장소, 회의의제, 이견조정 순서 등을 정함에 있어서 중요한 역할을 함
- 양원협의위원회에서 전개되는 협상과 비공식적 거래의 기저에는 세 가지의 상충하는 핵심목표가 있는데, 이를 달성하기 위해서는 협상과 타협이 불가피함
 - 위원은 법안에 대한 소속 원의 입장을 고수하고자 함
 - 위원은 같은 원 소속 협의위원의 과반수가 지지하는 결과를 달성하고자 함
 - 양원 모두에서 과반수의 의원이 받아들일 수 있는 타협결과를 성취하고자 함
- 양원협의위원회 위원이 협상과정에서 사용하는 전략과 전술은 다양함
 - 위원이 소관 상임위원회 소위원회 위원장인 경우, 협의위원회 진행 중에 소위원회 청문회를 개최하여 양원협의위원회 의사결정과정에 외부압력을 행사함
 - 양원 중 어느 한 원(院)의 협의위원들이 소속 원(院)의 지시를 받기 위해 협상을 중지하겠다고 위협함으로써 협상재개 시에 자신들의 입장을 강화함

라. 양원협의위원회 보고서 작성

- ☐ 양원협의위원회 위원 과반수가 합의에 이르면, 위원들은 협의위원회의 결정내용을 설명하는 보고서를 작성하도록 협의위원회 보좌직원에게 지시함
- ☐ 상원에 속한 협의위원회 위원 과반수와 하원에 속한 협의위원회 위원 과반수가 서명하면, 이 보고서는 상원과 하원에 각각 보고되고, 위원회 임무는 종결됨

마. 양원협의위원회 안에 대한 최종의결

- ☐ 양원협의위원회에서 합의된 보고서는 상하양원에서 모두 의결되어야 대통령에게 이송될 수 있는데, 대체로 양원의 승인을 받는 이유는 다음과 같음
 - 의원들은 전체 입법과정을 다시 되풀이하기를 원치 않음
 - 양원간의 합의사항은 수정의 대상이 될 수 없음
 - 협의위원회의 보고서는 의결되기 유리하도록 일정이 짜여짐
- ☐ 양원협의위원회의 보고서를 먼저 의결하는 원(院)은 채택, 거부, 양원협의위원회로의 재회부라는 세 가지 선택을 할 수 있음
 - 먼저 의결을 한 원(院)이 보고서를 채택할 경우 다른 원은 보고서를 채택하거나 거부하는 두 가지 선택 밖에 할 수 없음
 - 어느 한 원이 우선 보고서를 채택할 경우 양원협의위원회는 자동으로 해산됨

3. 대통령 서명

- 상하 양원을 통과한 법안이 대통령에게 송부되면 대통령이 취할 수 있는 선택은 네 가지임
 - 대통령은 법안을 송부 받은 날부터 일요일을 제외하고 10일 이내에 서명하거나 거부해야 하는데, 서명하면 법안은 법률이 됨
 - 대통령이 거부권을 행사할 경우 양원이 3분의 2이상의 의원이 다시 찬성하면 법률이 됨
 - 10일 동안에 대통령이 아무런 조치를 취하지 않았고, 의회가 회기 중이면 그 법안은 대통령의 서명이 없어도 자동적으로 법률로 확정됨
 - 10일 이내에 대통령이 서명을 하지 않았고, 의회가 산회하여 법안환송이 불가능할 경우 법안은 유보거부(pocket veto)로 사장됨
 - 일반적 거부권과 달리 의회가 대통령의 유보거부를 극복할 수 있는 방안은 없음
- 대통령의 거부권 행사로 의회에 반송된 법안을 처리하는 절차는 양원에서 유사함
 - 헌법은 대통령이 거부권을 행사할 때 ‘그 법안이 처음 발의되었던 원에 반대 의사와 함께 법안을 반송’하도록 규정하고 있음
 - 법안이 처음 발의된 원으로 반송되면, 해당 원은 헌법에 의해 법안을 ‘재심의’할 것이 요구됨
 - 헌법이 ‘재심의’의 의미를 구체적으로 정의하고 있지는 않지만, 양원은 전통과 관례에 따라 법안을 소관상임위원회로 회부하여 심사를 연기하거나, 바로 거

부권행사를 무력화하기 위한 표결에 회부하기도 함

- 미국의 역대 대통령 43인(오바마 대통령 제외) 중에서 총 35인이 총 2,550차례 거부권을 행사하였음¹⁷⁾
 - 이 중 1,484건(58%)은 의회로 반송된 일반거부권 행사였고, 1,066건(42%)은 유보거부권 행사였음
 - 대통령이 일반거부권을 행사한 법안 중 106건(7.1%)이 양원위원의 3분의 2의 찬성으로 재의결됨으로써 대통령의 거부권이 무력화됨

17) Mitchel A. Sollenberger, "Presidential Vetoes, 1789-Present: A Summary Overview" CRS Report Order Code 98-148, 2004. 미국 역대대통령의 거부권 행사 현황은 [부록 2]를 참조함

V. 우리나라 국회에 대한 시사점 검토

- 미국의회는 양원제로 운영될 뿐만 아니라 복잡한 의사규칙에 따라 입법과정이 운영된다는 측면에서 우리나라 국회의 입법과정과는 근본적으로 매우 상이함
- 대통령제 정부형태라는 공통의 정치환경에서 운영되는 의회라는 유사점에도 불구하고, 미국의회와 한국 국회는 대통령과 의회의 관계나 정책결정과정에서 의회가 차지하는 위상 등의 측면에서 상당한 차이가 있음
- 특히 의회운영의 기본원리에 있어서 미국의회와 한국국회는 상당한 차이를 보임. 미국하원의 경우 다수당이 입법과정을 주도하며, 제도화된 양당제로 인해서 다수당 주도의 의회운영 원리에 대한 높은 수준의 합의가 존재함. 반면 우리나라 국회의 경우 입법과정을 지배하는 기본원리로 ‘원내교섭단체간 협의’가 중요함
- 이처럼 의회운영의 기본원리에서 상당한 차이가 존재하기 때문에 미국의회의 입법과정과 관련된 다양한 의사제도를 국회에 그대로 도입하기는 어려움
- 그럼에도 불구하고 미국의회가 신속한 법안처리와 입법효율성을 제고하기 위해서 제도화하고 있는 다양한 의사제도 중에서 국회가 참고할 만한 제도를 검토할 필요가 있음
- 특히 우리나라 국회의 경우 법안이 법률이 되기까지 거치는 입법과정은 단일한 경로밖에 없는 반면, 미국의회는 법안의 내용과 중요성에 따라서 상이한 입법경로가 제도화되어 있다는 점을 고려할 만함
- 신속한 법안심사를 위해서 고려할 수 있는 대표적인 방안이 본회의 의안목록(calendar)제도를 도입하는 것임. 즉 법안의 상임위원회 심사를 마친 법안을

그 성격에 따라서 구분되는 의안목록(예컨대 쟁점법안 목록, 비쟁점법안 목록, 예산안 목록 등)에 등재한 뒤, 별도의 심사절차를 거치도록 함

- 현재 국회 본회의에서 처리되는 법안 중 상당수의 법안은 높은 찬성율로 통과됨. 이처럼 국회 내에서 합의수준이 높은 법안의 경우 원내정당간 정쟁과 무관하게 우선적으로 신속하게 처리될 수 있는 절차를 마련할 필요가 있음
- 이를 위해서 각각의 의안목록에 등재된 법안을 심사하기 위한 별도의 본회의 심사일을 지정할 필요가 있음. 예를 들면 비논쟁적인 법안은 매 월 둘째, 넷째 월요일에 심사하는 방식임
- 또한 국회를 상시화하여 상임위원회를 통과한 법안이 바로 본회의에서 심의될 수 있는 구조적인 환경을 만들 필요가 있음. 미국의회의 경우 여름휴가기간 등 특정기간을 제외하고는 항상 본회의가 개회 중이기 때문에, 상임위원회를 통과한 법안은 언제든지 본회의에서 심의될 수 있음
- 국회상시화는 ‘일하는 국회’를 위한 가장 기본적인 요건에 속한다고 할 수 있음
- 이에 대해서는 국회의장 자문기구인 국회운영제도개선자문위원회와 헌법개정자문위원회가 제안한 바 있음
- 미국의회의 위원회심사 배제요청(discharge petition)은 상임위원회의 심사권을 박탈하고 법안을 본회의로 바로 부의한다는 점에서 우리나라 국회의장의 직권상정제도와 유사함. 단 미국의 위원회심사배제는 의원이 과반의원의 찬성을 얻어 요청하는 반면, 우리나라의 경우 국회의장의 권한에 속한다는 차이가 있음
- 국회의장의 법안 직권상정을 둘러싸고 쟁점법안의 처리시마다 의장석 점거 등 원내정당들이 충돌한다는 점에서 직권상정제도가 또 다른 갈등의 원인이 되고 있음

- 따라서 우리나라 국회에서도 상임위원회가 법안을 회부받은 뒤 일정한 기간 동안 아무런 조치를 취하지 않을 경우 의원이 일정 수의 동료의원의 서명과 함께 제기하도록 하는 방안을 고려할 수 있음

[부록 1] 미국의회 입법실적 현황

회기	연도	상원			하원		
		발의	가결	가결율	발의	가결	가결율
108대	2003	2,004	62	3.1%	3,700	136	3.7%
	2004	1,032	86	8.3%	1,732	220	12.7%
	합계	3,036	148	4.9%	5,432	356	6.6%
109대	2005	2,169	50	2.3%	4,653	119	2.6%
	2006	1,953	74	3.8%	1,785	175	9.8%
	합계	4,122	124	3.0%	6,438	294	4.6%
110대	2007	2,524	30	1.2%	4,930	108	2.2%
	2008	1,217	99	8.1%	2,410	179	7.4%
	합계	3,741	129	3.4%	7,340	287	3.9%

출처: Congressional Record-Daily Digest, Resume of Congressional Activity¹⁸⁾ 각 연도별 자료에서 재구성,

18) <http://clerk.house.gov/library/resume.html>

[부록 2] 미국 역대 대통령의 거부권 행사현황

대통령	의회 대수 (Congresses coincident with terms)	일반거부 (Regular vetoes)	유보거부 (Pocket vetoes)	거부권 행사	거부권 무효화 (Vetoes overridden)
Washington	1, 2, 3, 4	2	—	2	—
Adams	5, 6	—	—	—	—
Jefferson	7, 8, 9, 10	—	—	—	—
Madison	11, 12, 13, 14	5	2	7	—
Monroe	15, 16, 17, 18	1	—	1	—
J. Q. Adams	19, 20	—	—	—	—
Jackson	21, 22, 23, 24	5	7	12	—
Van Buren	25, 26	—	1	1	—
W. H. Harrison	27	—	—	—	—
Tyler	27, 28	6	4	10	1
Polk	29, 30	2	1	3	—
Taylor	31	—	—	—	—
Fillmore	31, 32	—	—	—	—
Pierce	33, 34	9	—	9	5
Buchanan	35, 36	4	3	7	—
Lincoln	37, 38, 39	2	5	7	—
A. Johnson	39, 40	21	8	29	15
Grant	41, 42, 43, 44	45	48	93	4
Hayes	45, 46	12	1	13	—
Garfield	47	—	—	—	—
Arthur	47, 48	4	8	12	—
Cleveland	49, 50	304	110	414	2
B. Harrison	51, 52	19	25	44	1
Cleveland	53, 54	42	128	170	5
McKinley	55, 56, 57	6	36	42	—
T. Roosevelt	57, 58, 59, 60	42	40	82	1
Taft	61, 62	30	9	39	1
Wilson	63, 64, 65, 66	33	11	44	6

대통령	의회 대수 (Congresses coincident with terms)	일반거부 (Regular vetoes)	유보거부 (Pocket vetoes)	거부권 행사	거부권 무효화 (Vetoes overridden)
Harding	67	5	1	6	—
Coolidge	68, 69, 70	20	30	50	4
Hoover	71, 72	21	16	37	3
F. D. Roosevelt	73,74,75,76,77,78 ,79	372	263	635	9
Truman	79, 80, 81, 82	180	70	250	12
Eisenhower	83, 84, 85, 86	73	108	181	2
Kennedy	87, 88	12	9	21	—
L. B. Johnson	88, 89, 90	16	14	30	—
Nixon	91, 92, 93	26	17	43	7
Ford	93, 94	48	18	66	12
Carter	95, 96	13	18	31	2
Reagan	97, 98, 99, 100	39	39	78	9
G. H. W. Bush	101, 102	29	15	44	1
Clinton	103, 104, 105, 106	36	—	36	2
G. W. Bush	107, 108	—	—	—	—
TOTAL		1,484	1,066	2,550	106

출처: Mitchel A. Sollenberger, "Presidential Vetoes, 1789-Present: A Summary Overview"

CRS Report Order Code 98-148, 2004, pp. 3-4

[부록 3] 에너지 독립 및 안전법의 입법과정¹⁹⁾

- 2007년 1월 12일 민주당 하원의원 Nick Rahall은 일명 "에너지독립 및 안전법안(Energy Independence and Security Act of 2007; H.R.6)"을 발의하였음. 이 법안의 주요 목적은 미국의 에너지독립과 안전을 증진시키기 위한 것임
 - 구체적인 내용은 석유회사와 가스회사에 대한 정부보조금을 제한하고, 태양열이나 풍력과 같은 대체에너지 자원을 개발하는 것 등임
- 이 법안은 2006년 11월 하원선거에서 민주당의 공약사항으로, 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 하원의장이 취임과 함께 개원 직후 "100시간 내에 입법에 성공시키겠다고 선언한 입법의제(first 100 legislative hours agenda)" 중 하나였음
- 이 법안은 세입위원회, 천연자원위원회, 예산위원회, 규칙위원회 등 4개의 하원위원회에 회부되었지만, 어느 위원회도 공식적으로 청문회 개최, 축조심사, 위원회보고서 발간 등의 법안심사과정을 열지 않았고 1월 18일에 바로 본회의에서 폐쇄규칙(closed rule) 하에 심의된 후 264대 163으로 의결되었음
- 법안은 하원의결 후 상원으로 송부되어 재정위원회(Finance Committee)에 회부되지 않고 본회의 의안목록(Legislative Calendar)에 등재됨
 - 상원의 다수당인 민주당은 ‘에너지 천연자원위원회’와 함께 자체적으로 에너지법안을 입안하고 있었음
- 자동차업계, 환경운동단체 등 다양한 이익집단의 집중적인 로비활동으로 인해 입법절차가 상당히 지연된 끝에 6월 21일 상원은 하원의 에너지법안(H.R.6)에

19) Walter J. Oleszek, "Whither the Role of Conference Committee: An Analysis" CRS Report Order Code RL34611, 2008, pp.16-21

대한 수정안으로 포괄적인 에너지법안을 65대 27로 의결하고, 이 수정안을 하원으로 송부함

- 상원안에서 주목할 만한 조항은 승용차와 경트럭의 연료비효율기준(corporate average fuel economy)을 2020년까지 갤런 당 25일에서 35마일로 높인 것임

- 또한 상원은 석유회사와 가스회사에 대한 세금인상에는 반대하였음

□ 하원은 8월 4일 상원이 송부한 법안과는 별도로 또 다른 포괄적 에너지법안(H.R.3221)을 의결하였음

- 석유회사와 가스회사에 대한 140억 달러의 세금우대를 철회하는 내용의 이전 법안(H.R.6)과 달리 이 법안은 지구온난화, 재생에너지, 혁신 에너지기술 등 광범위한 에너지 이슈를 다루었음

- 이 법안은 규칙위원회가 부여한 특별규칙 하에서 심의되었는데, 그것은 두 개의 법안을 연속적으로 심의하는 것이었음. 이에 따라 포괄적 에너지법안(H.R.3221)을 먼저 심의하여 의결한 후, 이 법안의 내용인 에너지 프로그램의 집행에 필요한 세입확보를 위해 석유와 가스에 대한 세금인상을 내용으로 하는 별도의 법안(H.R.2776)을 의결하였음

□ 하원의 포괄적 에너지법안(H.R.3221)은 9월 4일 상원으로 송부되었고, 본회의 일반의안목록에 등재됨

- 이 법안은 결국 상원을 통과하지 못했으나, “2008년 주택 및 경제회복법(Housing and Recovery Act 2008)”으로 법안 내용이 전면수정되어 전혀 다른 내용의 법안으로 입법에 성공하였음

□ 양원의 위원회 지도부와 정당지도부는 가을부터 비공식적으로 하원이 처음 통과시킨 에너지법안(H.R.6)과 이에 대한 상원의 수정안, 그리고 하원이 다시 통과시킨 에너지법안(H.R.3221)에 포함된 조항간의 차이를 조정하기 위한 비공

식적인 논의를 시작함

- 상원의 공화당 의원들은 공식적인 양원협의위원회를 개최하자는 입장과, 법안 심사를 ‘보류(holds)’하자는 입장으로 분열되었음
- 양원협의위원회 개최가 불가능해지자, 양원의 다수당 지도부는 양원협의위원회를 우회하기로 결정함. 하원의장은 상원이 수정한 에너지법안(H.R.6에 대한 수정안)에 대한 양원의 공동합의를 진척시키기 위해서 양원의 소관 상임위원회 위원장과 다수당 의원총회를 상대로 집중적인 설득을 시도함
- 법안내용에 관한 비공식적인 양원의 협상과 타협이 수 주간 지속됨
- 2007년 12월 6일 하원은 에너지법안(H.R.6)에 대한 상원 수정안을 비공식적 조정을 거쳐서 다시 수정한 안을 심의하기 시작했음. 이 안은 처음 통과된 원안(H.R.6)의 내용과 이에 대한 상원의 수정안 내용, 그리고 또 다른 에너지법안(H.R.3221)의 내용이 포함되어 있음
- 법안은 많은 상원의원들이 반대했던 핵심조항, 즉 석유 및 가스산업에 대한 세금우대조치 폐지와 공공사업체들이 2020년까지 전력의 15%를 대체에너지로 생산하도록 하는 조항을 포함하였음(부시 대통령은 이 두 조항 때문에 거부권을 행사할 수 있다고 위협하였음)
- 이 법안은 1시간 토론, 수정안 금지, 재회부동의 금지, 최종 표결 등 매우 제한적인 특별규칙(하원결의안 846)에 따라 심사되었고, 결국 통과되었음
- 상원 역시 12월 7일 양원이 비공식적으로 합의한 하원안을 심의하였음. 법안 심의와 동시에 토론종결동의가 제기되었지만 상원의원 60인의 찬성을 얻는데 실패함
- 12월 12일 상원 민주당 원내대표는 이 법안을 철회하고 논쟁적인 세금 및 전

기 조항을 뺀 법안에 동의할 것을 요구하는 만장일치동의를 받았고, 이 법안은 86대 8로 상원을 통과하였음

- 12월 18일 하원은 상원의 수정안에 하원이 동의할 것을 내용으로 하는 동의(motion)를 제출할 수 있는 권한을 다수당(민주당) 원내대표에게 부여하는 특별규칙을 채택하였음. 결국 에너지법안 원안(H.R.6)에 대한 상원의 수정안이 하원에서도 314대 100으로 통과되었음
- 2007년 12월 19일 에너지 법안은 대통령의 서명을 받아 최종적으로 법률로 확정됨(P.L. 110-140)
- 제110대 미국의회에서 입법에 성공한 에너지법안(H.R.6)의 입법과정을 종합해 보면, 다음과 같음
 - 법안이 최초 발의되어 최종적으로 대통령이 서명하기까지 총 348일이 소요되었음. 따라서 이 법안이 제110대 의회에서 민주당의 우선적인 입법의제였음에도 불구하고 최종입법까지는 상당한 시간이 소요된 것임
 - 에너지 정책과 관련해서 양원은 별도로 입법을 추진하고 있었는데, 하원이 처음 추진한 에너지법안의 핵심내용에 대해 상원의원의 다수가 반대하였기 때문에 양원간에 조정절차가 필요하였음. 그러나 양원간의 이견조정은 양원협의 위원회 개최와 같은 공식적인 절차가 아니라, 양원 지도부와 위원회 스태프간의 비공식적인 수정안왕복절차를 통해서 이루어졌음
 - 에너지법안의 입법성공에는 양원 정당지도부의 노력도 중요했지만, 당시의 상황적 맥락역시 유리하게 작용하였음. 즉 배럴당 100달러에 달하는 높은 기름 값과 지구온난화에 대한 국가적, 전세계적 관심이 높아지는 외부환경은 의원들로 하여금 비공식적으로 합의된 양원의 타협안을 지지하게 하는 압력으로 작용하였음

[부록 4] 제110대 미국 의회 법안처리 소요일수

법안	발의일(원) 발의의원 공동발의의원 수	위원회 보고	본회의 의결	다른 원 의결	대통령 서명	총 처리 일수	비고
H.R.1130 사법공개의무법(Judicial Disclosure Responsibility Act)	2007.2.16(하원) John Conyers 6인	2007.3.20 법사위원회	2007.3.21 규칙정지 구두표결	2007.4.19 만장일치동의	2007.5.3	76	
H.R.2669 대학 학자금 인하 및 접근법(College Cost Reduction and Access Act)	2007.6.12(하원) George Miller 31인	2007.6.13 교육노동위원회	2007.7.11 기록표결	2007.7.20 기록표결	2007.9.27	107	양원협의위원회 조정안 승인(2007.9.7)
H.R.6098 국토안전법개정안 (Personnel Reimbursement for Intelligence Cooperation and Enhancement of Homeland Security Act of 2008)	2008.5.20(하원) Dave Reichert 9인	2008.6.26 국토안보위원회	2008.7.29 구두표결	2008.9.27 구두표결 만장일치동의	2008.10.14	147	
H.R.1495 수자원개발법 (Water Resources Development Act of 2007)	2007.3.13(하원) James Oberstar 3인	2007.3.15 교통위원회	2007.4.19 구두표결	2007.5.16 원안수정 후 기록표결	2007.11.2 대통령의 거부권 행사	234	양원협의위원회 조정안 승인(2007.8.1) 하원(2007.11.6)및 상원(2007.11.8)에서 거부권을 무효화

법안	발의일(원) 발의원 공동발의의원 수	위원회 보고	본회의 의결	다른 원 의결	대통령 서명	총 처리 일수	비고
H.R.1424 긴급경제안정화법안(Emergency Economic stabilization Act of 2008)	2007.3.9(하원) Patrick Kennedy 274인	2007.7.18 에너지산업위원 회, 교육노동위원회, 세입위원회 복수회부	2008.3.5 (재회부동의가 제기되었지만 부결됨)	2008.10.1 구두표결	2008.10.3	574	애초 H.R.1424는 재생에너지사용에 인센티브를 주고 세금감면을 제공하는 법안이었음
S.3641 The Victims of Crime Act of 1984 지원프로그램 자금지출승인법	2008.9.27(상원) Jon Kyl 1인		2008.9.27 만장일치동의	2008.10.2 규칙정지 기록표결	2008.10.15	18	법안이 발의된 당일에 만장일치동의로 상원본회의에서 의결된 후 하원으로 송부됨
S.1002 1965 노인법 개정안 Older Americans Reauthorization Technical Correction Act	2007.3.27(상원) Edward M. Kennedy 2인		2007.3.27 만장일치동의	2007.3.28 반대 없이 원안의결	2007.4.23	27	법안이 발의된 당일에 만장일치동의로 상원본회의에서 의결되고, 같은 날 하원으로 보내짐. 하원에서도 위원회 심사배제를 통해 다음날 본회의에서 의결됨
S.3325 지적재산권법을 위한 자원 및 조직우선법 Prioritizing Resources and Organization for Intellectual Property Act of 2008	2008.7.24(상원) Patrick Leahy 21인	2008.9.11 법사위원회	2008.9.26 만장일치동의	2008.9.28 규칙정지 기록표결	2008.10.13	81	

법안	발의일(원) 발의의원 공동발의의원 수	위원회 보고	본회의 의결	다른 원 의결	대통령 서명	총 처리 일수	비고
S.3001 단건 헌터 국방세출승인법Duncan Hunter National Defense Authorization Act of 2009	2008.5.12(상원) Carl Levin 단독발의	2008.5.12 국방위원회	2008.9.17 기록표결	2008.9.24 규칙정지 기록표결	2008.10.14	155	
S.906 수은 수출금지법 Mercury Export Ban Act of 2008	2007.3.15(상원) Barack Obama 5인	2008.7.31 환경 및 공공사업위원회	2008.9.26 만장일치동의	2008.9.29 규칙정지 기록표결	2008.10.14	517	H.R

참고문헌

미국하원 홈페이지 <http://www.house.gov/>

미국상원 홈페이지 <http://www.senate.gov/>

국회사무처 의사국 『미국의 의사규칙』, 서울: 국회, 2007

Betsy Palmer, "Motions to Recommit in the House" CRS Report Order Code 98-383 GOV, 2007

Christopher M. Davis, "Calendars of the House of Representatives," CRS Report Order Code 98-437 GOV, 2007

Christopher M. Davis, "Proxy Voting and Polling in Senate Committee," CRS Report Order Code RS22952, 2009

Elizabeth Rybicki, "Resolving Legislative Differences in Congress: Conference Committees and Amendments Between the Houses" CRS Report Order Code 98-696 GOV, 2008

Elizabeth Rybicki, "Suspension of the Rules in the House: Principal Features" CRS Report Order Code 98-314 GOV, 2008

John V. Sullivan(Parliamentarian, House of Representatives), 「How Our Laws Are Made」, House of Representatives Document 110-49, 2007

Judy Schneider, "House and Senate Rules of Procedure: A Comparison" CRS Report Order Code RL30945, 2005

Judy Schneider, "Procedural Distinctions between the House and the Committee of the Whole" CRS Report Order Code 98-143 GOV, 2008

Mitchel A. Sollenberger, "Presidential Vetoes, 1789-Present: A Summary Overview" CRS Report Order Code 98-148, 2004

Richard S. Beth, "The Discharge Rule in the House: Recent Use in Historical Context" CRS Report Order Code 97-856 GOV, 2003

Richard S. Beth, 2003, Filibusters and Cloture in the Senate, CRS Report Order Code 30360.

Richard S. Beth, "The Discharge Rule in the House: Principal Features and Uses" CRS Report Order Code 97-552 GOV, 2008

Roger H. Davidson · Walter Oleszek · Frances E. Lee, 『Congress and Its Members』, 11th edition, Washington D. C.: CQ Press, 2008

Thomas P. Carr, "Suspension of the Rules in the House of Representatives" CRS Report Order Code RL32474, 2005

Valerie Heitshusen, "Types of Committee Hearings" CRS Report Order Code 98-317 GOV, 2007

Walter J. Oleszek, "The House's Corrections Calendar" CRS Report Order Code 97-301 GOV, 2003

Walter J. Oleszek, 『Congressional Procedure and the Policy Process』, 4th edition, Washington D. C.: CQ Press, 2007

Walter J. Oleszek, 『Congressional Procedure and the Policy Process』, 7th edition, Washington D. C.: CQ Press, 2007

Walter J. Oleszek, "House Voting Procedures: Forms and Requirements" CRS Report Order Code 98-228 GOV, 2008

Walter J. Oleszek, "Cloture: Its Effect on Senate Proceedings" CRS Report Order Code 98-780, 2008

Walter J. Oleszek, "Whither the Role of Conference Committee: An Analysis" CRS Report Order Code RL34611, 2008

현안보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제1호	태안기름누출사건에 따른 국가 위기대응태세점검 및 향후대책	2007.12.18	김종연 최준영
제2호	국제지명표준화 관점에서 바라본 독도표기문제 및 대응방안	2008. 7.31	김종연 최준영
제3호	인터넷 실명제 쟁점	2008. 8.28	김여라
제4호	한·미 방위비 분담의 현황과 쟁점	2008. 8.28	김영일 신종호
제5호	국민연금과 직영연금 간 가입기간 연계제도	2008.10. 6	원시연
제6호	2008 미국 대선의 주요 이슈와 우리나라에 대한 시사점	2008.10. 8	김준 외 7인
제7호	미국의 대북제재현황과 테러지원국 지정 해제의 영향	2008.10.15	이승현
제8호	지방행정체제 개편의 쟁점과 입법부의 과제	2008.10.31	하혜영 외 6인
제9호	오바마시대 개막의 의의와 시사점	2008.11. 6	김준 외 7인
제10호	자전거 이용 활성화를 위한 관련 법률 검토 및 쟁점 분석	2008.12. 8	박준환
제11호	군경력 가산점제 재도입 논의의 쟁점	2008.12.10	조규범
제12호	쇠고기 수입위생조건 국회심의규정의 검토 및 개정방향	2008.12.11	정민정 김남영
제13호	사이버공간에서의 이용자 보호와 인터넷서비스제공자의 역할	2008.12.11	이유주
제14호	인터넷 전화와 번호이동제도의 현황과 발전방향	2008.12.11	박 철
제15호	선진국형 식품안전관리체계 마련 방안	2008.12.12	김 준 배민식
제16호	공무원연금제도 개혁논의와 주요 쟁점	2008.12.22	원시연
제17호	주식 공매도 현황 및 개선방안	2008.12.29	박충렬

호 수	제 목	발간일	집필진
제18호	기초보장 급여체계의 개선 : 개별급여 방식을 중심으로	2008.12.30	유해미
제19호	국가대표선수 은퇴 후 진로 강화를 위한 지원체계의 현황 및 발전방향	2009. 1. 7	김신애
제20호	국회 및 주요국 의회의 질서유지제도	2009. 2. 6	전진영
제21호	선상투표제도 도입관련 쟁점 및 시사점	2009. 2.20	김종갑 외 3인
제22호	강제철거에서의 주거권 보호를 위한 입법적 개선방향	2009. 2.23	조규범
제23호	신·재생에너지 의무할당제 도입관련 쟁점분석	2009. 4. 1	유재국
제24호	「교통사고처리특례법」 일부 위헌 판결에 따른 영향분석 및 후속조치 검토	2009. 4. 1	박준환
제25호	정치자금 소액기부의 현황과 활성화 방안	2009. 4.14	조만수
제26호	헌법재판소 변형결정의 기속력에 관한 입법개선방향	2009. 4.16	김선화
제27호	대량살상무기확산방지구상(PSI)의 현황과 쟁점	2009. 5.11	정민정
제28호	영리병원 도입 논의 및 정책과제	2009. 5.15	이만우
제29호	일자리 나누기 정책의 개선과제	2009. 6. 2	정종선
제30호	LED 조명산업의 현황과 지원정책의 개선방향	2009. 6.30	유재국 이상은
제31호	금융채무불이행자 현황 및 지원정책의 개선방향	2009. 7. 9	임동춘 주규준
제32호	존엄사 입법화의 쟁점과 과제	2009. 8.13	이만우 조규범
제33호	온라인상 불법저작물 대책 및 개선방향	2009. 8.21	나채식
제34호	전화금융사기(보이스피싱) 대응책의 현황 및 개선방안	2009. 8.21	이유주
제35호	일본의 정권교체 그 의미와 시사점	2009. 9. 3	이현출

호 수	제 목	발간일	집필진
제36호	북한 황강댐 방류에 대한 국제법적 고찰	2009. 9.22	정민정 김상욱
제37호	미국하원의 발언관련 규범	2009. 9.28	전진영
제38호	법률명 약칭 법제화 방안	2009. 9.28	김남영
제39호	저출산 대응 주요정책의 현황 및 과제	2009.10.15	유해미
제40호	신종플루의 대유행(Pandemic) 및 정책대응	2009.10.16	이만우 허종호
제41호	대규모 소매점에 대한 규제: 쟁점과 대안	2009.10.20	박충렬 정민정
제42호	석면 관련 법제의 개선방안: 현황, 문제점, 해외 사례를 중심으로	2009.10.21	김 준 최준영
제43호	희유(稀有)금속자원 재활용의 문제점과 개선방안	2009.10.27	김경민 신가은
제44호	입학사정관제의 바람직한 운영을 위한 제언 - 미국입학사정관제의 시사점 -	2009.11.10	정환규
제45호	국회 인사청문제도의 현황과 개선방안	2009.11.12	전진영 김선화 이현출
제46호	고령사회 대비 노인요양시설확충사업의 방향성 검토	2009.11.20	원시연
제47호	방송광고판매 경쟁체제 도입과 쟁점	2009.11.27	김여라
제48호	‘7.7 DDoS 사고’ 대응의 문제점과 재발방지 방안	2009.12.1	배성훈
제49호	한-인도 CEPA의 인력유입효과 제고방안	2009.12.3	정민정
제50호	퇴직공직자 취업제한제도의 현황과 개선방안	2009.12.9	박영원
제51호	일·가정 양립정책의 문제점과 개선방안	2009.12.10	조주은
제52호	와이브로(WiBro)사업의 현황과 발전 방향	2009.12.15	김유향
제53호	수입수산물 안전관리의 문제점과 개선방향	2009.12.16	장영주

호 수	제 목	발간일	집필진
제54호	경찰의 주취자 보호·관리제도 개선방안	2009.12.17	하혜영 유규영
제55호	버스준공영제 시행에 따른 지방자치단체의 재정 부담과 과제	2009.12.18	박준환

현안보고서 제56호

발 간 일	2009년 12월 22일
발 행	임종훈
편 집	정치행정조사실 정치의회팀 기획관리관 기획협력팀
발 행 처	국 회 입 법 조 사 처 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02·788·4524
인 쇄	경성문화사 (TEL 02·786·2999)

1. 본 책자의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 자료마당에 게시되어 있습니다.

ISSN 2005-3215
발간등록번호 31-9735006-000631-14

© 국회입법조사처, 2009

현안보고서 제56호

미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점

