



# 미국 「제118대 하원 의사규칙」의 주요 내용과 시사점

김태엽

## 목 차

## 요 약

### I. 들어가며

### II. 「하원 의사규칙」의 위상과 의결 경과

1. 「하원 의사규칙」의 위상
2. 「제118대 하원 의사규칙」의 의결 경과

### III. 「제118대 하원 의사규칙」의 주요 내용

1. 연방하원의 연방정부 통제기능 강화
2. 연방하원의 의원윤리제도 개선
3. 의사(議事) 절차 및 요건 정비

### IV. 나가며: 우리 국회에 대한 시사점

미국 연방하원의 개원 후 첫 업무는 의장을 선출해 원(院) 구성을 완료하고 「의사규칙」을 의결하는 것이다. 2023년 1월 3일 정오에 임기를 시작한 제118대 하원도 공화당 소속의 케빈 매카시(Kevin McCarthy) 의원을 의장으로 선출하고, 임기 개시 후 7일 만에 연방정부 통제기능 강화, 의원윤리제도 개선 및 의사(議事) 절차·요건 정비 등을 주요 내용으로 하는 「제118대 하원 의사규칙」을 결의안 형식으로 의결하였다.

미국 연방하원이 매 임기 초에 정하는 「하원 의사규칙」은 향후 2년간 하원이 어떻게 운영될지에 관한 정보를 제공하여 의회 운영에 대한 예측 가능성을 높인다. 우리 국회도 임기 개시 후 첫 임시회에서 원 구성을 완료하고 「국회법」과 그 관계 법률의 개정 필요성을 교섭단체 간 우선 협의 대상으로 삼아 입법부 기능 수행에 필요한 제도적 환경을 정비할 필요가 있다.

## I. 들어가며

미국의 제118대 연방하원은 연방수정헌법 제20조제1항에 따라 2023년 1월 3일 정오에 임기를 시작하였다.<sup>1)</sup> 연방하원의 개원 후 첫 업무는 국가 의전 서열 3위에 해당하는 하원의장을 선출하는 것인데(연방헌법 제1조제2항제5호), 의장 선출 시기, 방법 및 절차 등에 관하여서는 별도의 규정이 없다. 제118대 연방하원에서도 의장 선출을 위한 선거를 임기개시일부터 곧바로 실시하였으나, 나흘간의 14차례 투표에서 아무도 출석의원의 과반 지지를 얻지 못하여 원(院) 구성에 난항을 겪었다. 2022년 11월 8일의 중간선거로 원내 제1당이 된 공화당 소속의 케빈 매카시(Kevin McCarthy) 의원(당시 원내대표)은 중간선거로부터 일주일 후 치러진 당내 경선에서 득표율 85.8%로 압승하였지만,<sup>2)</sup> 공화당(222석)과 민주당(212석)의 의석수 차이가 10석에 불과하고, 공화당 내 강경파로 분류되는 ‘프리덤 코커스(freedom caucus)’<sup>3)</sup>와의 이견을 조율하지 못한 영향으로 볼 수 있다.

결국 2023년 1월 7일 오전 0시 30분경 종료된 15번째 투표에서 케빈 매카시 의원은 출석의원 428명 중 과반인 216명의 지지를 얻어 하원의장에 선출되었다. 이 과정에서 총 13인으로 구성하는 규칙위원회(Committee on Rules)에 3명의 위원을 프리덤 코커스 소속 의원으로 선임하게 하고,<sup>4)</sup> 그들의 요구 사항을 「하원 의사규칙」에 반영하기로 하는 등 정치적 타협이 성사되었다. 이에 미국 연방하원은 이틀 후인 1월 9일에 결의안 형식의 「제118대 하원 의사규칙」을 공화당 주도로 의결하였다.

미국 연방의회는 다수당이 의회 운영을 주도하고 책임진다는 점에서 교섭단체 간 협의주의가 의사 운영을 지배하는 우리 국회와는 차이가 있다. 그러나 우리나라와 미국은 모두 대통령중심제를 채택하고 있어 유사한 지점이 있고, 이 점에서 의회와 내각이 상호 책임을 공유하는 의원내각제와 달리 엄격한 권력분립 하에서 행정부를 견제·감독하여야 할 입법부의 헌법상 책무가 두드러지는 측면이 있다.

지난 중간선거로 하원 다수당이 민주당에서 공화당으로 교체됨에 따라, 「제118대 하원 의사규칙」에는 민주당의 바이든 행정부를 통제하려는 공화당(프리덤 코커스)의 정치적 동기가 다분

1) 미국 연방수정헌법 제20조제1항은 “상·하원의원의 임기는 본 조가 비준되지 않았다면 임기가 만료하였을 연도의 1월 3일 정오에 끝나고, 그 후임자의 임기는 그때부터 시작한다.”라고 규정하고 있다.

2) M. Zanona et al., 「Kevin McCarthy beats far-right challenger 188-31 to lead House GOP」, *CNN*, 2022.11.15.

3) 2015년 1월에 결성된 프리덤 코커스는 공화당 내 보수주의 성향이 강한 계파로, 소속 의원 명단은 구체적으로 공개하지 않고 있으나 제118대 연방하원에 대략 50여 명의 공화당 의원이 프리덤 코커스에 속하여 활동하고 있는 것으로 보인다(자료: 이민경, 「美 의회 마비시킨 극우 ‘프리덤 코커스’ 정체는」, 『헤럴드경제』, 2023.1.6.).

4) 하원 규칙위원회의 13인 위원 중 9인은 다수당 소속 의원으로, 나머지 4인은 소수당 소속 의원으로 구성한다.

히 반영된 것으로 보인다. 그러나 여기에는 연방하원이 연방정부를 견제하기 위한 여러 수단과 더불어 연방하원의 투명성을 강화할 의원윤리제도 개선 및 의사(議事)의 효율성을 높일 절차·요건의 정비와 같은 ‘정책적 제안’도 포함되어 있어, 유사한 정체(政體)를 가진 우리나라에 시사하는 바가 적지 않다고 할 수 있다. 이에 이 글에서는 미국 연방하원이 의결한 「제118대 하원 의사규칙」의 주요 내용을 살피고, 우리 국회에 대한 시사점을 찾고자 한다.

## II. 「하원 의사규칙」의 위상과 의결 경과

### 1. 「하원 의사규칙」의 위상

미국 연방의회를 구성하는 상원(Senate)과 하원(House of Representatives)은 연방헌법 제1조제5항제2호에 따라 각각 「의사규칙」을 정할 수 있다. 양원(兩院)의 「의사규칙」은 우리나라 국회의 조직·의사 등에 관한 사항을 정한 「국회법」에 준하는 위상을 가진다. 즉, 법률의 형식으로 규정되어 있지는 않지만, 각 원의 「의사규칙」은 의회 대내·외에 대한 구속력을 가진다. 따라서 연방의원들은 「의사규칙」이 정한 바에 따라 각종 의안을 심사·의결하여야 하고, 행정부·사법부 등이 의회와 관계되는 직무를 수행할 때에도 「의사규칙」을 준수하여야 한다.

미국 연방의회는 의회 임기가 새로 시작하는 때마다 직전 의회에서 적용한 「의사규칙」의 틀을 유지하면서도, 다수당 교체에 따른 정치적 환경과 의사 절차의 변화 등을 반영하여 「의사규칙」의 일부를 개정해왔다.<sup>5)</sup> 제118대 하원도 직전의 「제117대 하원 의사규칙」에서 규정한 대부분 사항을 그대로 반영하면서도, 원내 제1당의 교체를 비롯해 정당 내부의 계파 간 이견 조율 필요성, 코로나-19 바이러스의 유행이 촉발한 국가재정 건전성에 대한 위협, 연방하원의 공개성·투명성 강화 요구에 따른 의원윤리제도 개선의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 「제118대 하원 의사규칙」을 정한 것으로 보인다.

### 2. 「제118대 하원 의사규칙」의 의결 경과<sup>6)</sup>

미국 연방하원은 개원 후 첫 업무인 의장 선출을 위한 선거를 임기개시일인 2023년 1월 3일부터 진행하였으나, 총 15차례의 투표 끝에 임기 개시 후 5일째인 1월 7일에 이르러서야 캘리포니아(California) 출신인 공화당 소속 케빈 매카시 의원을 하원의장에 선출하였다. 닷새간 이어진 의장 선출 과정에서 프리덤 코커스는 바이든(J. Biden) 대통령과 그 행정부를 견제·감독하여야 할 연방하원의 책임을 강화하는 「하원 의사규칙」이 필요하다고 주장하였고, 이는 원 구성 난항

5) 미국 연방하원 규칙위원회, <<https://rules.house.gov>>.

6) 미국 연방의회, <<https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-resolution/5/all-actions-without-amendments>>(자료 검색일: 2023.1.12.).

을 타개하기 위한 정치적 타협의 산물로 수용되었다.

이에 공화당 원내대표 스티브 스컬리스(Steve Scalise) 의원은 2023년 1월 9일에 결의안 형식으로 「제118대 하원 의사규칙」을 제안하였다.<sup>7)</sup> 하원은 같은 날 17시경 동 결의안을 ‘우선 심사 안건(privileged matter)’으로 지정하여 토론을 개시하였다. 민주당 소속의 로사 델라우로(Rosa DeLauro) 의원은 양당 원내대표를 포함하여 구성하는 특별위원회(Select Committee)를 하원에 설치해 동 결의안을 회부하여 심도 있게 논의할 것을 제안하였다. 그러나 이 제안은 찬성 210표, 반대 222표로써 부결되었고, 동 결의안의 통과 여부는 곧바로 본회의 표결에 부쳐졌다. 결국 같은 날 19시 08분에 종료한 본회의 표결에서 「제118대 하원 의사규칙」은 찬성 220표, 반대 213표로써 가결되었고, 공화당 주도로 제안부터 의결까지의 모든 입법 절차가 하루 사이에 종료되었다.

### Ⅲ. 「제118대 하원 의사규칙」의 주요 내용

#### 1. 연방하원의 연방정부 통제기능 강화

##### 가. 국가재정 통제기능 강화

보수주의의 관점에서 ‘작은 정부’를 지향하는 프리덤 코커스의 입장에 따라 「제118대 하원 의사규칙」에는 연방하원의 국가재정 통제기능을 강화하는 규정들이 마련되었다. 우선 세율 인상을 위한 의결정족수를 강화하여 단순 과반(majority) 대신 ‘5분의 3 이상 찬성’의 가중 과반(supermajority)으로 하였다. 이는 특정 정당의 단독 의사만으로 시민의 조세 부담을 가중할 수 없다는 취지를 반영하는 것으로, 향후 2년간 미국에서의 세율 인상은 상당히 제한적일 것으로 전망된다.

세율 인상 억제와 더불어 「제118대 하원 의사규칙」은 ‘페이고(Pay-as-you-go) 원칙’을 ‘컷고(Cut-as-you-go) 원칙’으로 대체하였다. 페이고 원칙은 의무지출을 증가할 때 반드시 이에 상응하는 만큼의 재원을 확보하여야 한다는 것으로, 재원 조달 방식에 대한 고민 없이 맹목적으로 이루어지는 연방정부의 재정지출 확대를 통제하는 원칙이다. 반면에 컷고 원칙은 ‘국가재정 총량제’로, 의무지출의 어느 한 항목을 증액하면 반드시 다른 항목을 감액함으로써 건전 재정을 지향하여야 한다는 원칙이다. 컷고 원칙은 제112대 연방하원(2011-2012)에서도 공화당이 도입한 바 있는 제도로,<sup>8)</sup> 제118대 연방하원에서는 향후 5년 또는 10년에 걸친 의무지출 순증가를

7) S. Scalise, 「Adopting the Rules of the House of Representatives for the One Hundred Eighteenth Congress, and for other purposes」(H.Res.5), 2023.1.9.

8) 당시 공화당은 의무지출 증가에 따른 재원 확보를 위하여 세입(稅入)을 늘리는 것은 고용시장에 악영향을 줄 수 있다고 주장하였다(자료: 국회사무처 미주(워싱턴) 주재관, 『미국 제112대 연방하원 의사규칙 주요 변경 내용』, 2011.1.19.).

유발하는 법률안·결의안 등의 심사를 제한하기로 하였다.

또한 국가부채에 대한 연방하원의 감독을 강화하고자 「제118대 하원 의사규칙」에서는 기존에 적용해온 ‘게파르트 규칙(Gephardt rule)’을 폐지하였다. 게파르트 규칙이란 민주당 출신의 딕 게파르트(Dick Gephardt) 前 의원이 제안하여 1979년에 처음 채택된 개념으로, 양원이 의결한 예산결의안의 지출 규모에 연방정부의 부채 한도를 연동함으로써 연방정부가 연방의회로부터 부채 한도에 관한 별도의 승인을 받을 필요가 없도록 한 규칙이다. 따라서 게파르트 규칙의 폐지로 인하여 연방정부는 양원의 예산결의안과는 별개로 국가부채 한도에 관하여 연방하원의 승인을 따로 받아야 하는 상황이 되었고, 이에 따라 연방하원의 국가재정 통제기능이 강화되었다고 볼 수 있다.

나아가 「제118대 하원 의사규칙」은 거시적 차원에서 국가재정의 건전성 및 지속가능성을 감시·감독하고자 ‘중요 입법(major legislation)’이 국민경제의 산출, 고용, 총 자본 및 국가부채 등 거시경제의 총량변수에 미치는 영향을 조세합동위원회(Joint Committee on Taxation)와 의회예산처(Congressional Budget Office)가 분석하도록 하였다. 중요 입법이란 해당 회계연도 국내총생산(GDP) 추산치의 0.25%를 상회하는 예산상의 조치를 수반할 것으로 예상되는 법안이다. 위원회는 소관인 중요 입법을 심의한 결과를 하원에 심사보고(Committee Reports)할 때 중요 입법의 거시경제적 효과를 분석한 결과를 함께 첨부하여야 한다.

#### 나. 특별위원회 설치·구성 및 연방정부 조직·인력에 대한 통제 강화

연방하원은 「제118대 하원 의사규칙」을 정하면서 특별위원회를 설치·구성함으로써 각 주제에 관한 연방정부의 정책 집행 현황을 면밀하게 조사·점검하기로 하였다. 즉, 연방하원은 미국-중국 간 전략 경쟁에 관한 특별위원회(Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party),<sup>9)</sup> 연방정부 무기화에 관한 특별소위원회(Select Subcommittee on the Weaponization of the Federal Government)<sup>10)</sup> 및 코로나-19에 관한 특별소위원회(Select Subcommittee on the Coronavirus Pandemic)를 설치·구성하였다. 이들 특별위원회는 증인을 출석시켜 증언하게 함으로써 사실상의 국정조사 기능을 담당하며, 원내 다수당인 공화당 소속의 위원을 과반이 되도록 구성하여 민주당의 바이든 행정부를 견제·감독하도록 하였다.<sup>11)</sup>

9) K. McCarthy, 「Establishing the Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party」(H.Res.11), 2023.1.10.

10) J. Jordan, 「Establishing a Select Subcommittee on the Weaponization of the Federal Government as a select investigative subcommittee of the Committee on the Judiciary」(H.Res.12), 2023.1.10.

11) 미국-중국 간 전략 경쟁에 관한 특별위원회에는 총 16명의 위원 중 9명을, 연방정부 무기화에 관한 특별소위원회에는 총 13명의 위원 중 8명을, 코로나-19에 관한 특별소위원회에는 총 12명의 위원 중 최소 8명을 공화당 소속 의원으로 선임하도록 하였다.

이외에도 「제118대 하원 의사규칙」은 연방정부의 조직과 인력에 대한 통제를 강화하는 조처들을 포함하고 있다. 우선 ‘홀먼 규칙(Holman Rule)’을 재정립하여 법률의 제·개정만으로 연방정부에 고용된 인원이나 그 임금을 삭감하거나 연방정부가 추진하는 특정한 정책 프로그램을 중단할 수 있도록 하였다. 홀먼 규칙은 윌리엄 홀먼(William S. Holman) 前 의원이 1876년 1월에 엽관계(spoils system)의 폐해를 방지하려는 목적에서 연방정부의 재정지출과 관료 임명 등의 권한을 대통령과 집권 여당에 집중하는 대신 연방의회에 분산하고자 도입한 규칙이다.<sup>12)</sup> 다만, 공개경쟁에 따른 공무원 채용과 실적 중심의 인사 원칙을 정한 「펜들턴 공무원법」(Pendleton Civil Service Act)이 1883년에 제정됨에 따라 홀먼 규칙은 ‘엽관계의 폐해 방지’라는 본래의 도입 취지와 무관하게 되었고,<sup>13)</sup> 이제는 연방하원이 연방정부의 개별 정책과 조직·인력에 대해 세부적으로 관여할 수 있게 하는 수단이 된 것으로 평가할 수 있다.<sup>14)</sup>

그리고 「제118대 하원 의사규칙」은 위원회에 출석하여야 할 증인이 공무원이면 위원회에 반드시 직접 ‘현장 출석’하도록 하고, 공무원이 아닌 증인에게만 원격 출석(remote appearance)을 허용하기로 하였다. 제116대 연방하원(2019-2020)은 코로나-19 바이러스가 확산함에 따라 2020년 5월에 증인의 원격 출석을 허용하는 내용의 결의안을 의결하였는데,<sup>15)</sup> 제118대 연방하원은 증인의 원격 출석을 허용한 기존 제도의 틀은 유지하면서도 공무원인 증인의 원격 출석은 더 이상 허용하지 않기로 한 것이다. 하원이 소환장을 발부하였음에도 불구하고 증인이 이에 고의로 응하지 않으면 하원은 본회의 의결로써 의회모독죄(contempt of Congress)로 고발해 1월~1년의 징역 또는 \$100~\$1,000의 벌금에 처하게 할 수 있는 만큼(2 U.S.C. §192),<sup>16)</sup> 공무원인 증인이 직접 현장에 출석하도록 한 조치는 연방정부를 통제하려는 연방하원의 강력한 의지를 반영하였다고 볼 수 있다.

## 2. 연방하원의 의원윤리제도 개선

미국 연방하원은 하원 윤리위원회(Committee on Ethics)와 하원윤리실(Office of Congressional Ethics)을 두어 의원윤리제도를 운영하고 있다.<sup>17)</sup> 하원 윤리위원회는 상임위

12) 미국 연방하원, <<https://history.house.gov/Historical-Highlights/1851-1900/The-Holman-Rule/>>(자료 검색일: 2023.1.26.).

13) ‘홀먼 규칙’은 ‘펜들턴 공무원법’의 제정 이후 1983년에 폐지되었다가, 공화당이 상·하원에서 모두 다수당을 차지한 제115대 연방의회(2017-2018)에서 다시 규정되었으나 민주당이 다수당을 차지한 제116대 연방하원(2013-2014) 및 제117대 연방하원(2015-2016)에서는 적용되지 않았다(자료: James V. Saturno, 「The Holman Rule(House Rule XXI, Clause 2(b))」, 『CRS REPORT』(R44736), Congressional Research Service, 2023.1.10.).

14) Eric Yoder, 「GOP revives rule allowing lawmakers to target federal agencies, staffers」, *The Washington Post*, 2023.1.10.

15) J. McGovern, 「Authorizing remote voting by proxy in the House of Representatives and providing for official remote committee proceedings during a public health emergency due to a novel coronavirus, and for other purposes」(H.Res.965), 2020.5.13.

16) 최정인, 「미국 의회 증인출석요구 및 불출석 제재 제도의 현황과 시사점」, 『이슈와 논점』 제1284호, 국회입법조사처, 2017, 2면.

17) 전진영, 「미국 의회의 이해충돌 방지제도와 시사점」, 『이슈와 논점』 제1776호, 국회입법조사처, 2020.

원회의 하나로, 다수당과 소수당 의원을 각 5인씩 동수(同數)로 하는 총 10명의 위원으로 구성한다. 하원윤리실은 의원이 아닌 조사위원 6인과 예비위원 2인 등 총 8명으로 구성하며, 하원의원·직원의 비위행위를 독립적·비당파적으로 조사해 그 결과를 하원 윤리위원회에 보고하는 기능을 담당한다.<sup>18)</sup> 하원 윤리위원회는 하원윤리실이 조사·보고한 사항 이외에도 직권으로 윤리심사를 개시할 수 있으며, 의원윤리 심사결과에 따라 징계 여부 및 그 수위를 본회의에 권고한다.<sup>19)</sup>

이와 관련하여 「제118대 하원 의사규칙」은 공화당과 민주당이 모두 참여하는 태스크 포스(task force)를 구성하여 의원윤리제도를 종합적으로 조사·분석·검토하도록 하였다. 그 결과는 하원의장과 양당 원내대표 및 하원 윤리위원회·규칙위원회 위원장 및 간사(ranking minority member)에게 보고될 예정인 바, 이는 국민으로부터 연방하원이 요구받는 공개성·투명성 강화를 위한 노력을 언제 어떻게 해나갈지 결정하려는 취지로 이해된다.

또한 제118대 하원에서부터 일반 국민(public)도 하원 윤리위원회에 의원윤리 위반 혐의를 직접 신고할 수 있게 되었다. 지금까지 하원윤리실은 예비조사(preliminary stage review)에서 조사위원 4인 이상의 찬성만 있으면 예비조사를 종결할 수 있었는데,<sup>20)</sup> 앞으로는 일반 국민도 하원 윤리위원회에 직접 신고가 가능해짐에 따라 하원윤리실이 예비조사에서 종결한 사안일지라도 하원 윤리위원회가 다시 조사할 수 있게 되었다.

그리고 「제118대 하원 의사규칙」은 하원윤리실 위원 8명의 임기를 4년으로 하되,<sup>21)</sup> 한 차례만 연임을 허용하여 최대 임기를 8년으로 제한하고, 공석이 발생하면 30일 이내에 충원하여야 함을 명시하였다. 임기를 명시함으로써 하원윤리실의 정치적 중립을 보장하면서도, 연임을 1회로 제한하여 도덕적 해이(moral hazard)를 방지할 수 있도록 하였다. 다만, 이에 대해 미국 내 일부 시민단체는 하원윤리실에 공석이 발생한 날부터 30일 이내에 새 조사위원을 선임하여야 한다는 규정이 조사위원 후보자에 대한 면밀한 인사 검증을 제한할 수도 있어 하원윤리실의 전문성을 약화할 수 있다는 점을 우려하기도 하였다.<sup>22)</sup>

### 3. 의사(議事) 절차 및 요건 정비

「제118대 하원 의사규칙」은 원내 다수를 점한 공화당이 표결(voting)으로써 의사 진행의 효율성을 높이려는 취지의 방안들을 규정하고 있다. 우선 「제118대 하원 의사규칙」은 본회의에서 전자투표(electronic vote)를 실시할 때 의장이 재량(discretion)으로 개별 안건의 표결에 할

18) 조사위원 3명과 예비위원 1명은 하원의장이, 나머지 조사위원 3명과 예비위원 1명은 소수당 원내대표가 지명한다(자료: 전진영·최정인, 「주요국 의회 이해충돌 심사기구의 구성 및 운영 비교」, 『NARS 입법·정책』 제86호, 국회입법조사처, 2021, 5면).

19) 전진영·최정인, 앞의 글, 3-17면.

20) 전진영·최정인, 앞의 글, 7면.

21) 제115대 하원에서 조사위원의 임기 제한 규정을 삭제하였고, 이는 제117대 하원에까지 유지되었다(자료: 전진영·최정인, 앞의 글, 5면).

22) K. Freking, 「How Republicans are transforming the House in the majority」, *AP NEWS*, 2023.1.10.

애할 수 있는 최소 시간을 종전의 '5분'에서 '2분'으로 단축하였다.<sup>23)</sup> 이는 안건의 가부(可否)를 신속히 결정하여 의사 진행의 효율성을 높이려는 목적이다. 다만, 이 경우에도 의장이 전자투표 시간을 2분까지 단축하려면 개별 의원이 적절한 투표 기회(adequate opportunity to vote)를 부여받아야 하고, 가급적(to the maximum extent practicable) 당일 의사일정에 상정된 첫 번째 안건에 대한 표결 이전에 전자투표 시간을 2분까지 단축한다는 사전 고지가 있어야 한다.

또한 「제118대 하원 의사규칙」은 '수정안의 관련성(germaneness) 요건' 충족 여부를 찬반 토론과 표결을 거쳐 판단하도록 하였다. 종전에는 심사 중인 동의(動議)<sup>24)</sup> 또는 제안과 '다른 주제'에 관한 동의 또는 제안을 수정안의 형식으로 제출하는 것이 원칙적으로 차단되었다.<sup>25)</sup> 그러나 제118대 하원에서는 원안-수정안의 관련성 여부를 표결로써 결정하기로 하였다. 표결에 앞서 찬반 각 입장에 10분씩의 토론 기회를 부여하지만, 해당 심의를 방해하는 동의(intervening motion)는 제한된다. 이때 표결은 다수당인 공화당의 의지에 따라 원안-수정안의 관련성 여부를 결정할 것이므로, 최장 20분간의 토론만 거치면 그 이후의 의사 진행은 신속하게 이루어질 것으로 전망할 수 있다.

한편 우리나라 언론<sup>26)</sup>이 상대적으로 큰 관심을 보인 '의장 불신임 결의안 제안 요건 완화'도 「제118대 하원 의사규칙」의 주요 내용에 포함되어 있다. 종전에는 정당 간부회의 또는 양원협 의회의 지시에 따라 의장 불신임 결의안을 제안한 경우에만 동 결의안을 우선 의제로 정할 수 있었다.<sup>27)</sup> 그런데 「제118대 하원 의사규칙」은 이 요건을 삭제하였고, 이로써 의원 1인의 제안만으로도 의장 불신임 결의안을 우선 의제화할 수 있게 되었다. 제118대 하원이 임기를 개시해 의장을 선출하는 과정에서 공화당 내 강경파로 분류되는 프리덤 코커스의 영향력이 강해졌고, 의사 진행의 요건을 정비하여야 한다는 이들의 주장이 「제118대 하원 의사규칙」에 관철된 셈이다. 이에 따라 프리덤 코커스가 연방하원의 의사 진행에 개입할 여지가 늘어났고, 공화당을 대표하는 케빈 매카시 하원의장 또한 바이든 행정부와 연방상원의 민주당에 대하여 보다 확고하고 분명한 자세로 협상에 임할 것이라는 전망이 제기되고 있다.<sup>28)</sup>

23) 「제117대 하원 의사규칙」 제20장제9조(자료: 국회사무처, 『영국·미국 의사규칙』, 2022, 709면.).

24) 동의(動議)란 의원 또는 위원이 일반적으로 안(案)을 갖출 필요 없이 발의하는 것으로서 의사일정에 기재된 심의안건과는 별도의 의제로서 의결의 대상이 되는 것을 의미한다(자료: 국회사무처, 『국회법해설』, 2021, 431면.).

25) 「제117대 하원 의사규칙」 제16장제7조(자료: 국회사무처 의사국, 앞의 글, 678면.).

26) 정상원·허경주, 「15번 투표해 겨우 뽑은 미국 하원의장... 매카시 '상처받은 영광」, 『한국일보』, 2023.1.8.; 박영준, 「입김 세진 하원 공화 강경파... 바이든에 전방위 공세 예고」, 『세계일보』, 2023.1.9. 등.

27) 「제117대 하원 의사규칙」 제9장제2조제(a)항제3호(자료: 국회사무처 의사국, 앞의 글, 521면.).

28) 박홍민, 「미국 하원의장에겐 뭔가 특별한 것이 있다」, 『한국일보』, 2023.1.31.

## IV. 나가며: 우리 국회에 대한 시사점

미국 연방하원이 매 임기 초에 정하는 「하원 의사규칙」은 향후 2년간 하원이 어떻게 운영될지에 관한 정보를 제공하여 의회 운영에 대한 예측 가능성을 높인다. 공화당이 주도하여 의결한 「제118대 하원 의사규칙」은 현재의 여소야대 정국을 효과적으로 이용해 바이든 행정부를 ‘통제’하려는 정치적 동기가 강한 측면이 있다. 따라서 미국의 제118대 연방하원은 연방정부와의 협조보다 대립을 경험할 가능성이 더 클 것으로 예상되며, 미국의 정치 환경이 2024년 11월 5일에 시행 예정인 대통령 선거를 앞둔 만큼 바이든 행정부로서는 연방하원의 의사 진행이 각종 정책을 추진하는 데 걸림돌로 작용하리란 우려를 배제할 수 없을 것으로 보인다.

다만 공화당이 「제118대 하원 의사규칙」을 정하게 된 배경에 위와 같은 정치적 동기가 강하게 작용하였다고 평가하더라도, 연방하원의 국가재정 통제기능을 강화하고, 의원윤리제도를 개선하며, 의사 진행의 효율성을 높인 사실은 우리 국회에도 정책적인 시사점을 제공하는 측면이 있다. 최근 코로나-19 전염병을 비롯하여 여러 사회적 재난을 겪는 동안 정부의 재정지출이 국민경제에서 차지하는 비중이 높아졌다. 따라서 국가의 예산안을 심의·확정할 권한을 가진 국회가 개별 사업의 당부에 관한 미시적 심사뿐 아니라 재정총량과 국가부채에 대한 거시적 심사도 병행하여야 할 필요가 있다. 중요 입법의 거시경제적 효과를 분석해 보고하도록 하고, 컷과 원칙을 도입하며, 연방정부의 부채 한도를 예산결의안과 분리해 별도 승인 대상으로 삼는 등 「제118대 하원 의사규칙」이 취한 조치들은 국가재정의 건전성과 지속가능성을 고민하여야 할 우리 국회의 책무를 효과적으로 이행하는 데 참고할 만한 시사점을 가지고 있다.

그리고 의원윤리제도의 보완·강화는 입법부에 대한 국민의 신뢰를 두텁게 하는 만큼 초당파적이고 독립적인 의원윤리제도를 발전시킬 종합적 방안을 모색하는 노력도 필요하다. 미국 연방하원이 「제118대 하원 의사규칙」에 따라 의장 직속의 태스크 포스를 구성한 것처럼, 「국회법」 제46조의2에 따른 윤리심사자문위원회가 개별적·구체적인 윤리심사에 대한 자문만을 담당하는 데 그치지 않고 장기적·종합적인 의원윤리제도 개선 방안을 담은 기본계획과 구체적 시행계획을 작성·보고하도록 하는 방안도 검토해볼 수 있다. 이를 통해 국회가 지닌 권능의 동력인 국민의 신뢰를 확보하고, 국회를 통한 대한민국 대의민주주의 발전·확립에 기여할 수 있을 것이다.

또한 원내 다수당이 교체된 새로운 정치적 환경 가운데 연방하원이 의사 절차 및 요건을 정비하고, 연방정부의 조직·인력을 통제하며, 특별위원회를 설치·구성해 연방정부의 각종 정책을 조사·점검하기 위한 「제118대 하원 의사규칙」을 임기 개시 7일 만에 의결한 사실로부터도 우리 국회가 주목할 만한 시사점을 찾을 수 있다. 이번 제118대 연방하원은 공화당 내 계파 갈등으로 말미암아 임기 개시 후 닷새 만인 2023년 1월 7일에야 비로소 15차례의 투표를 거친 끝에 의장

을 선출하는 이례적인 원 구성 갈등을 경험하였다. 이러한 가운데서도 미국 연방하원은 의장을 선출해 원 구성을 완료하고 임기에 적용할 「하원 의사규칙」을 정비하는 등 ‘개원 후 첫 업무’에 주력하였고, 정치적 협상으로 이 과정을 임기 개시 후 7일 만에 모두 완료하였다.

물론 우리나라 국회는 ‘교섭단체 간 협의주의’를 의사 운영의 원칙으로 하고 있어, 원내 다수당이 의회 운영을 주도하고 책임지는 미국 연방의회와는 차이가 있다. 다만, 미국 연방의회가 어려운 여건 속에서도 개원 초기부터 수일 내에 원 구성을 완료하고 「의사규칙」을 우선 의결해온 사실은 원 구성 지연을 반복해온 우리 국회에 시사하는 바가 작지 않다. 이에 우리 국회도 「국회법」에서 정하는 원칙에 맞게 임기 개시 후 처음으로 소집하는 임시회에서 국회의장·부의장·상임위원장 등을 선출해 원 구성을 완료하고, 의사 절차와 요건 등을 정한 「국회법」과 그 관계 법률의 개정 필요성을 교섭단체 간 우선 협의 대상으로 삼아 논의함으로써 입법부로서 기능을 원활히 수행하는 데 필요한 제도적 환경을 정비할 필요가 있다.

### 참고문헌

- \* 국회사무처, 『국회법해설』, 2021.
- \* 국회사무처, 『영국·미국 의사규칙』, 2022.
- \* 국회사무처 미주(워싱턴) 주재관, 『미국 제112대 연방하원 의사규칙 주요 변경 내용』, 2011.1.19.
- \* 전진영, 「미국 의회의 이해충돌 방지제도와 시사점」, 『이슈와 논점』 제1776호, 국회입법조사처, 2020.
- \* 전진영·최정인, 「주요국 의회 이해충돌 심사기구의 구성 및 운영 비교」, 『NARS 입법·정책』 제86호, 국회입법조사처, 2021.
- \* 최정인, 「미국 의회 증인출석요구 및 불출석 제재 제도의 현황과 시사점」, 『이슈와 논점』 제1284호, 국회입법조사처, 2017.
- \* James V. Saturno, 「The Holman Rule(House Rule XXI, Clause 2(b)」, 『CRS REPORT』(R44736), Congressional Research Service, 2023.1.10.
- \* 박영준, 「입김 세진 하원 공화 강경파... 바이든에 전방위 공세 예고」, 『세계일보』, 2023.1.9.
- \* 박홍민, 「미국 하원의장에겐 뭔가 특별한 것이 있다」, 『한국일보』, 2023.1.31.
- \* 이민경, 「美 의회 마비시킨 극우 '프리덤 코커스' 정체는」, 『헤럴드경제』, 2023.1.6.
- \* 정상원·허경주, 「15번 투표해 겨우 뽑은 미국 하원의장... 매카시 '상처뿐인 영광」, 『한국일보』, 2023.1.8.
- \* Eric Yoder, 「GOP revives rule allowing lawmakers to target federal agencies, staffers」, *The Washington Post*, 2023.1.10.
- \* K. Freking, 「How Republicans are transforming the House in the majority」, *AP NEWS*, 2023.1.10.
- \* M. Zanona et al., 「Kevin McCarthy beats far-right challenger 188-31 to lead House GOP」, *CNN*, 2022.11.15.
- \* J. Jordan, 「Establishing a Select Subcommittee on the Weaponization of the Federal Government as a select investigative subcommittee of the Committee on the Judiciary」(H.Res.12), 2023.1.10.
- \* J. McGovern, 「Authorizing remote voting by proxy in the House of Representatives and providing for official remote committee proceedings during a public health emergency due to a novel coronavirus, and for other purposes」(H.Res.965), 2020.5.13.
- \* K. McCarthy, 「Establishing the Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party」(H.Res.11), 2023.1.10.
- \* S. Scalise, 「Adopting the Rules of the House of Representatives for the One Hundred Eighteenth Congress, and for other purposes」(H.Res.5), 2023.1.9.
- \* 미국 연방의회, <<https://www.congress.gov/bill>>.
- \* 미국 연방하원, <<https://history.house.gov>>.
- \* 미국 연방하원 규칙위원회, <<https://rules.house.gov>>.



## 미국 「제118대 하원 의사규칙」의 주요 내용과 시사점

## 외국 입법·정책 분석 발간목록

호수	제 목	발간일	집필진
27호	유럽연합의 글로벌 인권침해 제재 체제	2022.12.08.	조규범
26호	인공지능(AI) 기술 기반 딥페이크 선거운동의 해외 입법동향과 시사점	2022.11.10.	최진응
25호	미국의 글로벌 마그니츠키 인권책임법	2022.10.21.	조규범
24호	교통부문 온실가스 감축을 위한 프랑스의 입법 동향과 시사점	2022.10.05.	구세주·박총렬
23호	디지털 경제로의 전환에 따른 독일의 경쟁법적 대응과 시사점	2022.06.14.	유영국
22호	해외 주요국의 재정준칙 시행 현황과 시사점	2022.05.17.	황인욱
21호	미·중 기술 패권 경쟁 시대, 중국의 대응 전략과 시사점 「중화인민공화국 과학기술진보법」 개정 내용을 중심으로	2022.04.29.	경선주
20호	디지털 경제로의 전환과 유럽 경쟁규범의 동향 - 유럽 DMA의 입법 동향을 중심으로	2022.04.22.	최은진
19호	영국의 법인차량 세제정책과 시사점	2022.02.15.	김준헌
18호	주요국의 은행점포 폐쇄절차와 시사점	2022.01.27.	이구형
17호	일본 「공익통보자보호법」 개정의 주요내용과 시사점	2022.01.19.	김형진
16호	해외 청정수소 인증제도와 국내적 시사점	2021.12.28.	류경주
15호	일본 공무원 정년 연장 관련 제도의 동향과 시사점	2021.12.10.	임준배
14호	온라인 정치광고에 대한 규제 - 미국 각 주 법령 개정 현황을 중심으로	2021.12.06.	조서연
13호	대만의 「안녕완화의료제」 및 「환자 자주 권리법」과 시사점	2021.11.03.	정혜진

