공화당 지배 시기(1995-2006)의 미국연방의회에서 의회규칙 변화와 의사결정*

박 찬 욱 | 서울대 정치학과

본 논문은 미국연방의회의 공화당 지배 시기(1995.1-2006.1) 동안에 이루어진 의회 규칙 및 절차의 변화가 입법과정에 있어서 의사결정에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석한다. 하원에서는 104대 초기 의회재조직 또는 의회개혁의 맥락에서 의회규칙의 변화가 이루어졌다. 반면, 상원의 규칙변화는 소폭적이고 점진적이었다. 하원에서는 의장 및 다수당 지도부의 권한 강화, 위원회 수의 축소 · 재편, 위원장의 권한과 자원의 제한을 통해 본회의 심의의 효율성을 제고할 목적으로 상설규칙과 다수당인 원내공화당 규칙이 변경되었다. 원내권력구조와 의사결정양태의 집중화 및 효율성을 기하려는 이러한 노력은 이미 민주당 지배시기 말에 제기되었는데, 공화당이 실행에 옮겼던 것이다. 그런데 하원에서는 동일한 규칙 아래에서도 깅리치 의장이 공세적인 리더십을 보여주었던 반면에, 해스터트 의장은 보다 더 교섭적인 리더십을 행사하였다. 위원회는 104대에서 비통상적 심사절차 등으로 자율적 입지가 상당히 약화되었으나 위원회와 위원장의 자율성은 상당한 정도로 회복되었다. 상원에서는 규칙 변화가 크지 않았지만 상원 공화당 역시 상임위원장 또는 선임위원의 임기 제한, 의원총회에서 지도부와 위원장의 무기명투표에 의한 선출 등을 제도화하였다. 본회의 운영과 관련하여 하원에서는 개의일수, 발의 및 가결법안 건수 등 입법활동의 양적규모는 축소되었다. 하지만 입법조처의 가결비율 등으로 측정되는 입법의 성취도 또는 입법효율성은 제고되었으며, 기록표결의 증가에서 보듯이 의정의 개방성과 의원 책임성이 다소 향상되었다. 공화당은 민주당보다 본회의를 실질적으로 더욱 강조하였다고 판단된다. 정당 간 갈등과 기율이 좀더 강해졌는데 이것은 의회규칙 변화의 결과라기보다는 민주당 지배 시기에 시작된 추세가 지속된 것이다. 상원의 경우 입법활동의 양적 축소, 절차적 개방성과 책임성 강화는

* 본 연구는 2007년도 국회연구용역과제의 일환으로 수행되었다.

하원과 동일한데, 입법의 효율성은 크게 강화되었다고 말하기 어렵다. 그런데 공화당 의회의 의사결정에서 나타난 변화는 조심스럽게 부각되어야 한다. 왜냐하면 미국연방의회는 비교의회론의 시각에서 볼 때 여전히 원내권력의 분산, 위원회의 중추적 역할이라는 종래의 특성을 그대로 유지하고 있기 때문이다.

주제어: 미국연방의회, 공화당, 의회규칙, 입법적 의사결정

I. 서 론

본 연구의 목적은 미국 연방의회에서 공화당이 상원과 하원에서 다수당이 된 104대(1995-1997) 이래 2006년 11월 선거결과 양원 모두에서 소수당 지위로 다시 전락하는 110대(2007-) 직전까지의 시기에 이루어진 의회 규칙 및 절차(이하 "의회규칙")의 변화가 입법과정에 있어서의 의사결정에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석하는 데에 있다. 공화당 의회가 된 104대 초기에 하원에서는 의회재조직 또는 의회내부의 조직구조 및 운영절차 개혁이라는 보다 큰 맥락에서 규칙변화가 초래되었다.[1] 하지만 같은 시기의 상원에서는 점진적이고 소폭적인 규칙변화가 있었다. 그렇기 때문에 하원의 경우 의장 권한, 위원회의 조직 및 법안 예비심사, 본회의 법안 심의에 관한 현저한 규칙변화가 당초 의도되었던 방향으로 의사결정 양태를 변모시켰는가 하는 점이 보다 더 중요한 논의의 초점이 된다. 한편, 상원의 경우에는 종전 의회규칙의 틀이 대부분 유지되는 가운데 입법과정에서 의사결정 양태의 변화가 어떻게 나타났는가를 고찰하게 된다.

공화당 의회의 등장과 하원의 대폭적인 규칙변화를 제대로 이해하기 위한 배경으로서 1994년 중간선거 결과를 개관할 필요가 있다. 1994년 11월 8일에 실시된 중간선거 결과 공화당이 40년 만에 처음으로 104대 연방의회의 상원과 하원 모두에서 과반수 의석을 차지하게 되었다. 이보다 전에 공화당이 양원 모두에서 다수당이었던 때는 83대(1953-1955) 시기였다. 104대 개원 시에 하원의 의석분포는 공화당 230석, 민주당 204석, 무소속 1석이 되었다.[2] 공화당은 선거 직전 103대 하원에서의

1) 의회개혁의 개념과 의의에 대해서는 다음을 참조할 것. Davidson 1992, 8; Evans 외 1997[미국정치연구회 역 2002, 3]; Rieselbach 1994, 46; 박찬욱 2002, 89-90.

의석수보다 52석을 더 확보했다. 상원에서도 공화당은 52대 48로 민주당에 대한 우위를 차지하는 역전의 승리를 기록했다. 공화당은 1870년대 재건기 이후 최초로 남부 하원선거구에서 절반 이상의 의석을 확보했다. 하원선거만 보면, 34명의 민주당 현역의원들이 고배를 마시게 된 반면에[3], 공화당 현직의원은 단 한 명도 낙선하지 않았다. 민주당 출신 폴리 하원의장을 비롯하여[4], 18선의 관록을 자랑하던 로스텐카우스키(Dan Rostenkowski) 세입위원장과 21선에 달했던 브룩스(Jack Brooks) 법사위원장도 낙선했다. 한편, 공화당 소속 초선 하원의원은 73명이 등장했다. 이러한 1994년 중간선거는 "공화당 혁명" 또는 "정치적 지진"으로 묘사되었다(Jacobson 1997, 159-163).

104대 이후 109대(2005-2007)에 이르기까지 공화당은 하원에서 과반수 의석을 차지하였고 상원에서 공화당은 유일하게 107대(2001-2003)에서만 민주당에게 다수당 지위를 내주었다. 107대 상원에서는 개원일인 2001년 1월 3일부터 6월 6일까지 민주당과 공화당 의석이 50 대 50으로 균형을 이루게 되었다. 그 해 1월 20일까지는 퇴임하게 될 민주당 소속 고어 부통령이 상원의장으로서 결정적인 표결권을 갖고 있었으므로 민주당이 다수당이었지만 공화당 체니 부통령이 취임한 후에는 공화당이 다수당이 되었다. 하지만 2001년 5월 하순 제임스 제포즈(James M. Jeffords, 버몬트 주) 의원이 공화당을 탈당하고 무소속으로서 민주당과 더불어 원내활동을 같이 하겠다고 선언하였는데 이 탈당은 6월 6일 효력을 발생했다. 민주당을 다시 다수당으로 만들어 준 민주당 50석, 공화당 49석, 무소속 1석의 의석분포가 2002년 11월 12일까지 지속되었다. 기술적으로 말하면 2002년 11월 12일부터 107대 의회기가 법적으로 만료되는 2003년 1월 3일 정오까지 상원에서는 의원 사망, 공석을 채우기 위한 주지사의 의원 임명, 선거에서 임명된 의원의 교체 등으로 인하여 의석분포는 공화당 50석, 민주당 48석, 무소속 2석으로 다시 변화되었지만 상원은 이미 사실상

---

2) 버몬트 주 출신 무소속 의원인 샌더스(Bernard Sanders)는 민주당 의원총회에 참석하는 등 민주당과 행동을 같이했다.

3) 민주당 소속 103대 하원의원들 가운데 2명은 이미 예비선거에서 탈락하여 사실상 36명의 민주당 현역이 104대 하원으로 돌아오지 못하였다.

4) 현직 하원의장의 낙선은 연방하원선거 사상 3차례 발생했다. 1860년 페닝턴(William Pennington), 1862년 그로우(Galusha A. Grow) 의장에 이어 132년 만에 폴리 의장이 낙선했다 *Congress and the Nation*(1998, 864).

폐회 중이었기 때문에 공화당이 다수당으로 하는 원내의 조직 변경은 없었다. 요컨대 107대에서 하원은 공화당이 장악하였고 상원에서 민주당의 다수당 지위는 안정적이지 않았다.

공화당 의회 시기 하원의 규칙변화는 공화당 지도부가 주도하였다. 특히 104대 이전 시기부터 뉴트 깅리치(Newt Gingrich) 의원에 대한 언급이 요구된다. 그는 1978년 중간선거에서 조지아 주 출신 공화당 하원의원으로 당선되어 96대(1979-1981)에 진출하였고 강경보수의 새 인물로 부각되었다. 소장파 의원으로서 깅리치는 의회개혁을 비롯하여 자신이 선호하는 정책의제의 관철을 위해 하원의장을 비롯한 양당의 기성 지도자들에 도전하는 것을 서슴지 않았다. 100대(1987-1989)에서 그는 라이트(Jim Wright, 텍사스 주) 의장의 윤리문제를 공세적으로 제기하여 라이트가 정계에서 은퇴하도록 만들었고, 101대(1989-1991)에서 소수당 원내총무(minority whip, 종래 번역으로는 원내부총무)가 된 이후 의회개혁을 강도 높게 주창하였다. 마이클(Robert H. Michel, 일리노이 주) 공화당 원내대표(minority leader, 종래 역어로는 원내총무)가 1994년 중간선거에 출마하지 않게 되자, 깅리치는 104대 하원에서 적어도 소수당 원내대표 역할을 맡을 것으로 널리 예상되었다.[5] 그런데, 선거를 통한 공화당 혁명이 실현되어, 1995년 1월 4일 104대 하원이 개원하면서 9선 의원 깅리치는 하원의장으로 공식 선출되었다.

1994년의 연방의회 선거에서 선거구 중심의 쟁점보다는 전국적 쟁점이 더욱 부각되었음은 주지의 사실이다. 이는 깅리치가 104대에서 공화당의 승리라는 목표를 분명히 천명하고, 선거운동의 핵심주제 개발이나 선거자금의 조달과 지원을 통해 탁월한 리더십을 발휘한 데에 크게 기인했다. 이를테면, 깅리치는 아미(Robert Armey, 텍사스 주) 의원총회의장과 함께 정책공약인 "미국과의 계약"(Contract with America)의 작성을 주도했다. 이것은 104대 하원에서 공화당이 다수당이 되어 개원 직후 첫 100일 동안에 추진할 입법의제로서 전문과 10개 항목으로 구성되었다. 그 내용에는 의회개혁, 균형예산, 범죄대책, 국민연금 개선, 자본수익세 삭감과 규제완화, 손해보상제도 개혁, 그리고 연방의원임기의 제한이 포함되었다(Bader 1997, 347-69).

---

5) 깅리치의 정치적 역정에 대한 개관으로서는 박찬욱 2001b, 372-92를 참조.

II. 미국연방의회 규칙의 성격

의회규칙의 기능과 중요성은 여러 가지로 지적될 수 있다. 첫째, 미리 정해진 의회규칙이 존재하면 매 회의마다 누가 발언권을 행사하고 수정안을 발의하며 어떻게 토론을 종결할 것인가와 같은 문제를 결정하지 않아도 된다. 그러므로 의회규칙은 의회에서 이루어지는 의사결정의 안정성과 예측성을 부여하게 된다. 둘째, 법안을 비롯한 의안에 대한 심사와 처리가 규칙에 의거 이루어진다면 의사결정은 정당성을 확보할 수 있다. 셋째, 의회규칙은 법안이나 정책의 내용에 따라 위원회의 소관사항을 나누어 정하여 위원회를 조직하고 운영하도록 하여 의원활동에 있어서 업무분담과 전문화를 촉진하고 충실한 심의를 가능하게 한다. 넷째, 의회규칙의 존재로 말미암아 위원회 배정을 둘러싼 의원 간의 경합이나 양원 간의 이견을 조정하는 절차가 마련되기 때문에 원내 갈등관리에 기여한다. 다섯째, 의회규칙은 의회과정의 소수자 권리를 보호하는 기능을 한다. 미국 연방의회에서는 특히 상원의 경우 하원에 비하여 토론과 수정안 발의와 관련하여 이러한 원칙이 철저히 관철된다. 물론 하원에서는 소수자 보호보다는 다수지배의 원리가 우선되고 있다고 할 수 있지만 소수자 권리 보호를 망각하는 것은 아니다. 이를 테면, 각 상임위원회에 소수당 의원의 대표권을 보장한다든가 상임위원회 법안심사보고서에 소수자 견해도 포함시켜 인쇄한다든가 양원협의위원회 보고에 대한 토론 시에 반대하는 소수자에게 전체 토론시간의 3분의 1을 할애한다. 여섯째, 의원은 1인1표의 동등한 의결권을 행사하지만 의회규칙은 의장, 원내대표, 원내총무, 위원장 등 리더십 지위를 만들어 권한과 영향력을 배분하고 원내에 어느 정도의 위계질서를 형성한다. 이와 같이 의회규칙은 의회과정에서 주도권을 행사하는 개인과 세력을 만들어 내기 때문에 항상 철저히 중립적인 것은 아닌 것이다. 그렇기 때문에 의회규칙은 갈등을 관리하기도 하지만 그 자체가 논쟁적이고 갈등을 유발하기도 한다(Oleszek 2001, 5-10).

미국연방의회에 있어서 규칙의 근본 원천은 연방헌법이다. 연방헌법에는 의회기, 정족수, 폐회, 표결 등에 관한 규정이 포함되어 있다. 그런데 연방헌법은 상원과 하원이 각각 의회자율권의 일부로서 규칙을 제정하는 권한을 부여하였다(제1조 제5절). 하원에 적용되는 의회규칙의 주요 원천으로서는 헌법 이외에 제퍼슨 매뉴얼

(*Jefferson's Manual*)과 매 의회기 제1회기 초에 채택하는 하원상설규칙(*Rules of the House of Representatives*)이 있다. 이 둘을 합하여 하원 매뉴얼(*House Manual*)이라고도 한다. 그리고 규칙이 오랜 기간에 걸쳐 해석되어온 방식을 말해주는 선례 역시 의회규칙의 주요 원천이다. 하원 선례를 집대성한 수권의 연속간행본들이 있는데 예로 1936년부터 1999년까지의 선례와 관련해서는 9권의 *Deschler's Precedents of the United States House of Reprsentatives*와 제10권부터 제15권에 해당하는 *Deschler-Brown Precedents of the United States House of Representatives*가 있다.[6] 104대 이르기까지 선례를 선별하여 요약하고 고찰한 *House Practices: A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House* (1996)를 비롯하여 다른 선례집도 있다. 상원의 상설규칙은 의회기에 제한되지 않는 영속성을 갖는데 1979년에 비교적 폭넓은 수정이 있었고 1980년에 조문 형식의 정비가 있었다. 공화당 의회 시기에 상원 상설규칙의 대폭적 변화는 없었던 것이다. 상원매뉴얼(*Senate Manual Containing the Standing Rules, Order, Law, and Resolutions Affecting the Business of the United States Senate*)이 그것인데 매 2년마다 발간된다. 그리고 상원 선례집 단행본으로서는 1992년에 발간된 *Riddick's Senate Procedure: Precedents and Practices*를 들 수 있다. 그리고 일부 특정한 공법의 조항도 의회규칙을 규정하는 데 대표적인 것으로서 1946년의 의회재조직법(PL 79-601), 1970년의 의회재조직법(PL 91-510), 1974년의 의회예산및지출거부통제법(Congress Budget and Impoundment Control Act, PL 93-344)을 들 수 있다. 그 밖에 양원의 원내정당, 특히 다수당의 규칙(당규) 가운데도 의사절차에 영향을 주는 규정이 포함된다. 물론 비공식 관행과 관습 등도 의회규칙의 원천으로서 배제될 수 없다(Oleszek 2007, 6-7). 그런데 이 글에서는 상원과 하원의 상설규칙을 비롯하여 연방의회 관련 법률조항의 일부와 원내다수당 규칙의 일부가 주로 고려될 것이다.

6) http://www.gpoaccess.gov/precedents/index.html (검색일: 2007. 7. 10)

III. 공화당 의회의 규칙변화: 하원을 중심으로

1. 의장 권한의 강화

미국 연방의회 하원에서는 상원에 비하여 의회운영의 방향을 주도적으로 설정하는 다수당 지도부의 역할이 보다 더욱 두드러진다. 하원의장은 하원의 수장이면서 동시에 다수당 지도부의 정점에 서서 다수당 원내대표 및 원내총무와 더불어 중추적 리더십을 행사한다. 1890년부터 1910년까지 하원의장은 아주 강력한 지도자로서 위세를 떨쳤다(Cooper 외 1981, 411-425; Peabody 1976; Peabody 1985, 253-271). 하지만 1910년대에 상임위원장에 대하여 의장과 정당이 행사하는 통제력은 약화되었고, 1920년대부터 1970년대까지 "위원회 정부"(committee government)라고 불리게 될 만큼 위원회가 강력하게 되었다. 선임우선제(seniority)에 입각하여 지위를 확보한 위원장이 좌지우지하는 위원회가 심의과정에서 중추적 역할을 수행하였다(Cooper 외 1981; Sinclair 1992, 259-292). 1960년대 말부터 1970년대에 하원 다수당 민주당은 일련의 개혁조치를 강구하였는데, 엇갈리는 두 방향으로 처방이 이루어졌다. 한편에서는 의장과 의원총회의 권한을 강화하는 원내권력의 집중화가 시도되었다. 이를테면, 의원총회(Democratic Caucus) 산하 하원의장이 주재하는 운영정책위원회가 상임위원장을 지명하고 이 지명자는 의원총회에서 비밀투표로 과반수의 승인을 받도록 하였다. 이렇게 되어, 상임위원장 선출 시 선임우선제가 자동적으로 적용되거나 현직 위원장이 그대로 계속하여 재임하는 것은 보장되지 않게 되었다.[7] 그리고 하원의장은 하원의 강력한 상임위원회의 하나인 규칙위원회 위원장을 지명하고 소속 위원을 해임할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 다른 한편에서, 이 시기의 개혁은 원내권력의 분산을 촉진하기도 하였다. 즉 소위원회의 수가 150개를 상회할 정도까지 증대시키고 소위원회와 그 위원장(소위원장)의 역할을 확대하였다. 1970년대 후반부터 소위원회 권리장전(subcommittee bill of rights)에[8] 근거한

---

7) 1975년부터 1993년 사이에 하원 민주당 의원총회는 6명의 위원장 내정자에 대한 승인을 거부하였다(Loomis 1998, 134).

8) 이는 민주당 의원총회에서 채택된 것으로서, 법안의 소위원회 회부를 보장하고 소위원회가 일정하게 공식화된 소관(jurisdiction)을 유지하며, 소위원회 위원장직은 여러 의원에

"소위원회 정부" 경향이 부각되었다. 하지만 1980년대 중반에 가면 분권화보다는 집중화가 서서히 두드러졌고(즉 권력분산의 큰 테두리 안에서도 중앙통제가 강화되었고), 이러한 현상은 라이트 의장(1987-1989)의 강력한 리더십에서 나타났다. 소위원회의 강화는 입법과정에서 주요 행위자의 수를 늘리게 되어 다수당 지도부로 하여금 더욱 적극적인 조정자 역할을 수행하도록 요구했던 것이다. 그런데 라이트 의장은 조정역을 넘어서서 자신의 정책목표를 강력하게 추진했다(Palazzolo 1992, 111-126; Sinclair 1992, 91-111; Sinclair 1993, 237-258). 라이트 의장이 윤리문제로 하원사상 최초로 임기 중 사임하게 되자 당시 민주당 원내총무였던 폴리가 그 후임으로 의장직을 승계하여 수행했다(1989-1995). 폴리 의장은 정치적 야망을 갖고 민주당의 정책목표를 공격적으로 실현하기보다는 하원 내 합의형성에 더욱 주력하였다(Loomis 1998, 135). 제103대 의회 1회기(1993)에 폴리 의장은 클린턴 행정부가 적극 추진하려던 의료보험개혁을 성공시키기 위해서 민주당 의원들을 적극적으로 독려하지 않았다. 또한 같은 회기에 클린턴 행정부가 통과시키고자 했던 북미자유무역협정(NAFTA)의 이행법안에 대하여 민주당의 게파트(Richard Gephart, 미주리 주) 원내대표와 보니어(David Bonior, 미시간 주) 원내총무가 반대하여 민주당은 내분을 빚었다. 폴리 의장 자신은 찬성하는 입장이었음에도 민주당 의원 각자가 양심에 따라 판단할 문제라고 하면서 미온적인 태도를 취하였다(박찬욱 1995, 47-81).

1994년 11월 8일 중간선거일 저녁에 깅리치는 공화당이 하원의 다수당이 될 것으로 알려지자 너슬(Jim Nussle, 아이오와 주) 의원에게 공화당 지배의 하원으로 전환하는 계획을 수립할 인수팀을 맡도록 요청하였다. 1주일 후 너슬 인수팀과 하원 공화당의 주요 지도자들이 회동하였는데 여기서의 의제에는 지도부 권한, 위원장 선임, 상임위원회 조직 및 보좌인력의 변화와 함께 미국과의 계약을 실천하기 위한 일정계획의 수립이 포함되었다.

1994년 12월, 104대 연방의회가 개원하기 전에 소집된 하원공화당 의원총회는 1910년대 이전의 막강한 하원의장 시기에 비견될 정도로 의장을 비롯한 지도부에 집중된 권한을 부여하는 방향으로 원내 공화당의 규칙을 보강하였다. 즉 하원공화당은 위원회 배정, 위원장 선임, 하원의 의사운영과 행정에 있어서 의장의 권한을

게 분산시키고, 소위원장은 보좌직원 임명권을 가지며, 소위원회 공석 발생 시 의원들 간의 경합을 통해 충원함을 규정하였다.

폭넓게 강화하였다. 예를 들면, 하원의장은 하원 공화당 산하 운영위원회의 장을 맡아 공화당의원들의 위원회 배정에 영향을 크게 미치게 되었다. 26인 이내로 구성되는 이 운영위원회에서 하원의장이 5표, 원내대표가 2표, 다른 위원은 각 1표씩을 행사하도록 깅리치 본인 스스로가 설계하였다(Aldrich 외 1997-98, 554-5). 위원장은 하원의장이 지명하고 의원총회에서 이 지명자에 대하여 비밀투표로 승인을 받도록 되었다. 하원의장의 권한과 관련된 사항 중에서 단 한 가지만 예외적으로 권한 강화의 방향과는 역행하는 바가 있었는데, 그것은 하원의장의 임기가 2년씩 4회 연임, 즉 8년으로 제한하는 것이었다. 이 사항은 1995년 1월 4일 개정된 104대 하원상설규칙의 1조 7(b)에 삽입되었다(*Congressional Record* 95/01/04, H24). 하원의장의 임기를 제한한 것은 상임위원장의 임기 제한과 균형을 맞추는 것임은 물론 대통령이 연임하는 경우의 최대 임기 8년과도 궤를 같이 하는 것이었으며 하원의장의 권한 축소로 해석하기는 어렵다.

2. 상임위원회의 조직과 운영[9)]

104대에서 상임위원회의 조직과 운영에 관련된 변화는 대부분 하원의 상설규칙에 반영되었고, 일부는 다수자의 지위를 갖고 있는 원내 공화당의 당규와 관례에 수용되었다. 전반적으로는 소위원회에 대한 모체 위원회(full committee) 위원장의 통제, 나아가서는 위원장에 대한 하원의장의 통제를 강화하는 방향으로 개혁되었다. 이것은 1980년대 민주당 지배 하에서 나타난 원내 의사결정양태의 집중화 경향을 더욱 분명하게 하는 것이었다.

첫째, 일부 상임위원회가 폐지되고, 기타 상임위원회의 소관(jurisdiction)이 조정되는 등의 개편이 이루어졌다. 민주당 친화적인 특수이익 배제의 의도에서 공화당은 콜럼비아특별구(District of Columbia), 해양상선수산(Merchant Marine and Fisheries), 체신공무(Post Office and Civil Service) 3개 상임위원회를 폐지하여 상임위원회 수는 이전의 22개에서 19개로 축소되었다. 콜럼비아특별구위원회와 체신공무위원회의 소관사항은 정부개혁감독(Government Reform and Oversight)위원회로 이관되었다. 해양

9) 이 부분의 논의는 다음에 주로 의존하고 있다. Evans 외 1997, 91-101, 140-1; Deering 외 1997, 48-51; Loomis 2000, 48-51.

상선수산위원회의 경우에 수산업은 자원(Resources)위원회로, 해운은 교통기반시설(Transportation and Infrastructure)위원회로, 해양경비는 국가안보(National Security)위원회로 각각 이관되었다. 과거의 동력상업(Energy and Commerce)위원회는 상업위원회로 개편되었는데, 형식에 있어서 종전 소관범위 가운데 20% 정도를 다른 위원회들로 이관하도록 축소되었다. 즉 철도와 내륙수로는 교통기반시설위원회로, 식품검사는 농업(Agriculture)위원회로, 금융독점방지는 은행금융(Banking and Financial Services)위원회로, 비핵에너지 개발연구는 과학(Science)위원회로 이관되었다.[10] 이러한 위원회 재조직은 104대 상설규칙 10조의 1(a)부터 1(s)까지에 반영되었다(*Congressional Record* 95/01/04, H25-H27).

둘째, 공화당의 우선정책과제를 반영하는 방향으로 상임위원회의 명칭이 변경되었다. 104대의 새로운 위원회 명칭을 보면 군사(Armed Service)는 국가안보, 은행금융도시문제(Banking, Finance and Urban Affairs)는 은행금융, 교육노동(Education and Labor)은 경제교육기회(Economic and Educational Opportunities), 앞에서 언급된 바대로 동력상업은 상업, 외무(Foreign Affairs)는 국제관계(International Relations), 정부활동(Government Operations)은 정부개혁감독, 하원행정(House Administration)은 하원감독(House Oversight), 천연자원(Natural Resources)은 자원, 공공사업교통(Public Works and Transportation)은 교통기반시설, 그리고 과학우주기술(Science, Space and Technology)은 과학으로 바뀌었다. 104대 하원에서 종전의 명칭이 그대로 유지된 경우는 농업, 세출, 예산(Budget), 법사(Judiciary), 규칙(Rules), 중소기업(Small Business), 윤리(공직복무규준, Standards of Official Conduct), 재향군인문제(Veterans' Affairs)와 세입(Ways and Means) 위원회였다(*Congressional Record* 95/01/04, H25-H27).

셋째, 소위원회에 대한 해당 모체 위원회의 위원장이 행사하는 통제력이 강화되었다. 위원장이 소위원장을 임명하고 소위원회 직원과 예산도 위원장이 통할하게 되었다. 이는 하원공화당 규칙에 반영되었다.

---

10) 내용적으로, 104대에서 상업위원회 종전의 동력산업위원회 소관범위의 5% 정도를 다른 위원회로 이관했다. 예를 들어, 식품검사를 농업위원회로 이관했지만 식품품질보호법을 심의하였고, 비핵에너지 연구를 과학위원회로 이관했으나 여전히 프로판가스교육연구법을 다루었으며, 금융독점방지를 은행금융위원회로 이관했음에도 불구하고 금융독점방지법(Glass-Steagall Act)의 개정을 가져오는 금융서비스경쟁법을 심의하였다(Hall 외 1997, 220).

넷째, 위원회 및 소위원회 운영에 대한 의장과 정당지도부의 통제가 강화되었다. 앞서 언급되었던 바대로 위원장은 하원의장이 지명하여 다수당 의원총회에서 승인받게 되었다. 물론, 소수당까지 참여한 본회의에서 위원장을 공식 선출하게 되지만 이것은 다수당의 사전적 결정이 선행하는 한 형식에 그친다. 깅리치는 위원장 지명은 물론 소위원장의 선임에도 간여했다. 동일 의원은 직권상의 경우를 제외하고는 1개의 위원장직 또는 소위원장직에 한정하여 맡게 되었다. 하원의장이 임명하는 규칙위원회 위원장을 제외하고 위원장과 소위원장의 임기는 최대로 2년씩 3회 연임, 즉 6년으로 제한되었다(104대 상설규칙 10조 6(b))(*Congressional Record* 95/01/04, H24). 위원장직이 특정 정치인의 권력기반으로 작용할 가능성이 축소된 것이다. 또한, 위원회나 소위원회에서 위원장이 출석하지 않은 의원을 대신하여 의결권을 행사하는 대리투표(proxy voting, ghost voting)를 금지하였다(11조 2(f))(*Congressional Record* 95/01/04, H24). 장기적으로 소수당이었던 공화당은 위원회 축조심사 시 참석자가 많아도 이 제도로 말미암아 의사관철이 어려웠기 때문에 불만을 갖게 되었다.

다섯째, 비대화된 의회관료제를 감량한다는 명분으로 위원회 직원이 3분의 1 이상 대폭 감축되었다(*Congressional Record* 95/01/04, H23). 1994년, 즉 103대 2회기에 하원의 각종 위원회 보좌직원의 수는 2,046명이었으나 이듬해 104대 1회기에 와서는 1,246명으로 38% 축소되었다. 그런데 위원회 직원의 약 3분의 2가 다수당 몫이므로 다수당에서 소수당으로 전락한 민주당이 큰 타격을 입었다.

여섯째, 위원회 활동에 있어서 분업의 극대화, 심의일정 충돌의 축소 등 입법 효율성을 제고하고, 의원들이 심의활동에 보다 충실하게 참여하도록 유도하는 조치를 마련하였다. 그것은 우선, 방만한 소위원회 수를 줄이는 것이었다. 세출(13개) 정부개혁감독(7개) 교통기반시설(6개) 위원회를 제외한 각 상임위원회는 5개 이내의 소위원회만을 설치하도록 제한되었다(10조 6(d))(*Congressional Record* 95/01/04, H23). 이로써 상임위원회 산하의 소위원회는 103대에서 115개에 달하였으나 104대에서는 84개로 감소되었다. 아울러, 동일 의원은 직권상의 경우를 제외하고는 2개 이내의 상임위원회, 해당 상임위원회 산하 4개 이내의 소위원회에 소속되도록 하였다. 이에 대한 예외는 양당 의원총회의 승인을 받게 하였다.[11] 104대 상설규칙 10조의

11) 공화, 민주 양당 모두 세출, 상업, 규칙, 세입의 4개 상임위원회를 배타적(exclusive) 위원회

6(b)(1), 6(b)(2)(A), 6(b)(2)(B)에서 이를 규정하였다(*Congressional Record* 95/01/04, H29). 위원장에 의한 대리투표 금지는 위원장 권한의 제약과 함께 의원의 위원회 참여를 제고하기 위해 이루어졌다. 의원의 위원회 심의 참여를 활성화를 위해서, 표결 개시 시점에서 불출석한 의원도 위원회 산회 시까지는 표결할 수 있도록 허용하는 유동정족수(rolling quorum) 제도가 폐지되었다(11조의 2(l)(2)(A)) (*Congressional Record* 95/01/04, H29). 그리고 세출, 예산, 규칙, 윤리, 세입 위원회를 제외하고 어떤 다른 위원회도 본회의에서 입법조치에 대한 수정을 위해 독회가 진행되고 있을 때에는 특별한 허가 없이 위원회를 개회하지 말도록 하였고, 아울러 양원합동회의가 진행되는 동안 위원회 개회를 금지하였다(11조의 2(i)(1)과 2(i)(2)) (*Congressional Record* 95/01/04, H29).

위원회 심의의 효율성과 책임성을 높이면서 하원의장이 위원회 심사를 통제하는 권한의 강화에도 이바지하는 제도변화로서는 복수회부(multiple referral) 방식의 부분적 변경을 지적할 필요가 있다. 복수회부는 한 법안을 두 개 이상의 상임위원회에 회부하는 것인데 이것은 다시 몇 가지 방식으로 나누어진다. 동일한 법안을 2개 이상의 상임위원회가 부분적으로 나누어 심사하는 분할회부(split referral)와, 한 위원회가 심사를 종료한 법안을 다시 다른 위원회가 심사하는 순차회부(serial/sequential referral)는 종전대로 유지되었다. 하지만, 동일 법안 전체를 2개 이상의 상임위원회가 동시에 심사하는 공동회부(joint referral)는 폐지되었다. 이 경우는 해당 위원회들의 보고가 모두 이루어져야 본회의 심사가 개시될 수 있어 충실한 심의에 이바지할 수 있겠으나 입법과정의 지체를 가져왔기 때문이다. 그 대신 추가적 초기회부(additional initial referral)가 도입되었다. 이는 하원의장이 한 상임위원회를 주관위원회(primary committee 또는 lead committee)로 지정하여 법안을 심사하게 하면서 다른 상임위원회로 하여금 동시에 의장이 정하는 기간 동안 심사하도록 하는 것이다. 이것이 공동회부와 다른 것은 주관위원회가 일정 기한 내에 심사를 종결하고 본회의에 보고하게 되면 해당 법안을 심사하는 다른 상임위원회 역시 동일한 절차를 이행해야 하는 점이다(10조의 5(c))(*Congressional Record*, 95/01/04, H29).

일곱째, 의회에 대한 국민의 신뢰를 진작시키기 위하여 의정의 공개를 확대하고

로 지정하고 있다. 동일 의원은 이 위원회 가운데 1개의 위원회에만 소속된다. 그런데 양당 공히 윤리위원회의 경우는 위원회 배정 제한에 해당되지 않는다.

의원행위의 책임성을 더욱 확실히 하고자 하였다. 기밀문서 등 안보상의 민감한 정보의 유출 우려 등 매우 제한적인 경우에만 위원회와 소위원회 회의를 비공개하도록 하였고, 공개회의에서는 중개방송과 사진촬영을 허용했다. 이러한 위원회 공개규칙(sunshine rules)은 11조의 2(g)(1), 2(g)(2), 3(d) 및 3(e)에 규정되었다(*Congressional Record* 95/01/04, H24). 위원회 기록은 발언 그대로 사본을 취하고 표결 기록을 수록하도록 하였다(11조 2(e)(1)(A)와 11조 2(e)(1)(B)). 위원회 보고서에도 모든 기록표결의 찬반 등의 내역을 포함하도록 하였다(11조의 2(l)(2)(B))(*Congressional Record* 95/01/04, H24).

3. 본회의 법안심의 및 기타 사항

상임위원회에서 보고된 법안은 본회의 심의를 위해 의안심사력(legislative calendar)에 순서대로 등재된다. 하원에는 세입, 세출을 포함하는 재정법안이 포함되는 연방의안심사력(Union Calendar, Calendar of the Committee of the Whole House on the State of the Union), 재정법안이 아닌 일반적인 공법안이 포함되는 하원의안심사력(House Calendar), 특정 개인이나 단체에 적용되는 사적의안심사력(Private Calendar), 그리고 사문화된 기존 법률의 폐기를 목적으로 하는 보정의안심사력(Corrections Calendar)이 있다. 이 가운데 보정의안심사력은 104대에 들어 깅리치 의장의 주창으로 이전에 비논쟁적인 입법조처의 신속한 심사를 위해 존재하던 동의의안심사력(Consent Calendar)을 대체하여 마련된 것이다. 기존 법률이 보정의안심사력에 포함되는가의 여부에 대한 판단은 의장의 재량에 속한다(104대 하원상설규칙 13조 4(a))(Oleszek 2001, 110-117).

하원에서 연방의안심사력이나 하원의안심사력에 등재된 법안은 본회의에 상정되기 전에 규칙위원회를 거쳐야 한다. 다만, 세출, 예산, 하원행정, 규칙, 윤리(공직수행규준)위원회가 보고하는 의안은 직접우선상정 안건(privileged question)으로서 예외이다. 규칙위원회는 해당 법안에 대한 상정여부, 토론시간, 수정안의 범위와 수에 관한 특별규칙(special rule)을 정하여 하원결의안으로서 본회의에 보고한다. 특별규칙은 하원상설규칙을 보완 또는 대체하는 효력을 발생시키게 된다.[12] 본회의는 특

12) 연방의회 의사규칙에 대한 적절한 가장 최근의 안내서로서는 Oleszek(2007) 참조.

별규칙 심사 시에 1시간 토론을 하며 수정안은 허용하지 않고 의결한다. 보고된 특별규칙은 통상 가결되는데 해스터트 의장 재직 시기에(1999-2007) 단지 2건만 부결되었다(Davidson 외 2007, 256). 본회의는 전원위원회 형식으로 전환하여 의장이 지명한 의원(통상 다수당)의 주재 하에 채택된 특별규칙에 의거 해당 법안의 심사를 진행한다. 그리고 본회의 형식으로 돌아가 의장은 해당 법안에 대한 토론종결을 선언하고("The previous question has been ordered.") 표결에 들어가기에 앞서 재회부동의가 있는지를 확인한다. 그런데 양당 간 이견이 현저히 나타날수록 다수당은 규칙위원회를 자당에 유리한 방향으로 활용한다. 1970년대 중반 이후 다수당인 민주당의 의원총회는 의장에게 규칙위원회 위원장 및 위원을 지명하는 권한을 행사하도록 하였고 규칙위원회는 점차로 민주당 지도부의 선호에 부합하는 방향으로 특별규칙을 부여했다(Oppenheimer 1997, 96-116). 1980년대에는 이러한 경향이 더욱 농후해져 소수당인 공화당의 불만이 누적되었다. 공화당 의회의 초기에 공화당은 과거 다수당인 민주당과는 달리 소수당의 권리를 적극적으로 보호하겠다고 하였다. 과연 그러했는가를 고찰해야 할 필요가 있다.

특별규칙은 법안에 대한 수정안 처리 방식에 비추어 여러 가지로 구분된다. 대별하자면, 개방(open)규칙은 어떤 관련(germane) 수정안도 발의되는 것을 허용하는 반면, 제한(restrictive)규칙은 수정안의 범위와 수를 제약한다. 즉 이러한 구분은 수정과정에 관한 것이고 어떤 규칙이든 토론 시간의 제한이나 의사진행발언(point of order)의 면제가 수반될 수 있다. 특별규칙의 종류에 대한 3분법도 가능하다. 즉 제한규칙에는 보고 위원회의 수정안 이외에는 여하한 수정안 발의를 허용하지 않는 폐쇄(closed)규칙(또는 재갈규칙, gag rule)이 있는가하면, 이보다 완화된 변형(modified)규칙이 있다. 그런데 더 세분화된 4분법도 있다. 개방, 변형개방(modified open), 변형폐쇄(modified closed)(일반적으로 구조화된 규칙은 여기에 해당됨), 폐쇄규칙으로 나누기도 하는 것이다. 이 구분은 다분히 주관적이다. 법안의 일부 조항을 제외하고 수정안 발의를 할 수 있으면 변형개방규칙, 특정 조항 외에는 수정안 발의를 허용하지 않으면 변형폐쇄규칙으로 볼 수 있다. 변형개방규칙의 예로서 시간구조화(time-structured)규칙을 들 수 있는데 이것은 수정안의 수와 범위를 제한하지 않아 형식으로는 개방규칙 같지만, 토론과 표결을 포함한 심의시간을 총체적으로(이를 테면, 10시간의 상한선을 두는 것과 같은) 제한하는 규칙이다. 한편 면제규칙(waiver rule)은 상설규칙 등의 적용을 면제하거나 의사진행에 이의를 제기하는

발언을 허용하지 않는 규칙으로 개방, 폐쇄, 변형규칙 어느 것이나 그러한 면제가 부여될 수 있다. "계엄령" 또는 "동일일자" 규칙은 면제규칙의 현저한 예이다. 특별규칙은 규칙위원회가 보고한 후 1일이 경과되어야 본회의에 상정되고 과반수 의결로 채택된다. 만약 보고 당일에 상정되면 3분의 2 찬성을 얻어야 채택된다(상설규칙 11조 4항). 그런데 계엄령 또는 동일일자규칙이라 함은 보고된 당일에 상정되어 과반수 찬성으로 가결되도록 한, 즉 상설규칙의 적용을 면제하는 특별규칙이다(Oleszek 2007, 128-142).

본회의에서의 재정법안 심의와 관련하여 공화당의 재정적 보수주의를 관철하려는 의회규칙 변화와 법률의 변경에 대해서도 언급이 필요할 것이다.[13] 우선, 하원에서 소득세 인상을 위한 입법은 단순과반수가 아니라 5분의 3 이상의 찬성을 받도록 하고, 소급입법을 금지하도록 상설규칙에 명시되었다(104대 상설규칙 21조 5(c)와 5(d))(*Congressional Record* 95/01/04, H24). 세출을 승인하거나 조세를 인상하는 법안, 그리고 양원협의회 심사보고에 대해서는 자동적인 기록표결을 필수화하였다(15조의 7). 의원이 세출법안 심사 시 특정 목적의 세출승인을 금지하는 제한수정안(limitation amendment) 발의를 용이하게 하였고. 긴급지출법안에 비긴급 항목을 첨가하지 못하게 하였다(21조의 2(d)와 2(e))(*Congressional Record* 95/01/04, H29).

하원 공화당은 하원상설규칙의 일부로서 소수당 원내대표 또는 그의 지명자가 본회의에서 재의법안이 아닌 모든 법안의 최종표결 직전에 지침첨부 위원회재회부동의(motion to recommit with instructions)를 제출할 수 있는 권한을 명시했다(11조의 4(b)(*Congressional Record* 95/01/04, H29). 이 절차는 소수당이 마지막 단계에서 그 나름의 정책대안을 부분적으로나마 제안할 수 있는 기회와 방편을 제공한다. 실제로 이러한 동의가 부결되기 십상이지만 민주당 지배 시기에는 이 같은 소수당 권리가 제대로 보장되지 않았다(Evans 외 1999, 129-130).

하원에서는 특정 시기의 기념을 위한 법안, 결의안 및 이에 대한 수정안을 발의하는 것을 금지하였다(22조의 2(a), 2(b)(1), 2(b)(2)). 의원은 기술적이나 문법상 오류를 제외하고 의사록(*Congressional Record*)을 수정하거나 자신의 본회의 발언을 삭제 또는 변경하지 못하게 하였다(14조 9(a)-9(c)). 그 밖에, 컬럼비아특별구 등의 대표 또는 주재 위원이 전원위원회에서 투표권을 행사하거나 회의를 주재하는 것도

13) 좀 더 상세한 논의로서는 Thurber 1999 참조.

금지하였다(12조의 2(b)와 2(c))(*Congressional Record* 95/01/04, H29).

한편, 연방의원 임기제한과 관련한 입법조처가 논의되었는데, 여기에 대해서는 딜레이(Tom Delay, 텍사스 주) 공화당 원내총무, 하이드 법사위원장, 아처 세입위원장과 같은 지도자들을 비롯하여 반대하는 의원들이 적지 않았다. 연방대법원은 1995년 5월 22일 주법을 통해서 연방의원의 임기를 제한하는 것은 위헌이며 연방의원 임기제한은 연방헌법수정안으로만 규정 가능하다고 판결했다. 동년 3월 하원에서 이와 같은 헌법수정안은 통과에 필요한 3분의 2의 찬성을 얻지 못했고, 동년 10월에 상원에서는 헌법수정안이 본회의에 상정되었으나 의사진행방해발언(filibuster)을 중지시키는 토론종결(cloture)이 이루어지지 않아 표결에 부쳐지지도 못했다(Evans 외 1997, 144-145).

미국과의 계약 관련 입법으로서 균형예산을 의무화하는 헌법수정안이 1995년 1월 26일 하원을 통과했으나 동년 3월에 상원에서 1표 차이로 부결되었다. 공화당 소속인 해트필드(Mark O. Hatfield, 오레곤 주) 상원 세출위원장이 반대하였기 때문에 이 조처의 부결 이후 공화당 내에서 논란이 일었다(*Congress and the Nation* 1998, 885). 한편, 의회가 가결한 세출법안의 특정 항목을 대통령이 무효화할 수 있는 항목별거부권법(PL104-130)이 1995년 2월에 하원과 이듬해 3월 상원을 통과하고 동년 4월 9일 클린턴 대통령의 서명을 받아 1997년 1월 1일부터 효력을 발생하여 2005년에 효력을 상실하도록 되어 있었다. 이 법은 1974년의 지출거부(impoundment) 통제법의 개정을 가져왔는데, 정확하게 말하자면 대통령이 의회에 대하여 강화된 지출승인취소요구(enhanced rescission) 권한을 갖도록 한 것이다.[14] 이 법에 의하면 대통령이 특정 항목에 대한 지출승인의 취소를 요구하는 경우에 의회가 상 · 하원 각각에서 3분의 2 이상의 찬성으로 법을 제정하여 무효화하지 않는 한 효력을 갖게 된다. 클린턴 대통령은 1996년과 1997년에 이러한 권한을 행사하기도 하였다. 그러나 논쟁적인 이 법은 결국 1998년 6월 대법원에 의하여 위헌판결을 받게 되었다. 대법원의 다수 의견은 대통령이 세출법안 전체를 서명 또는 거부하는 대신에 일부 항목을 거부할 수 있는 권한을 부여한 이 법이 헌법에 위배된다는 것

14) 지출거부(impoundment)는 법으로 부여된 지출권한의 이행을 지연시키거나 보류하는 대통령 및 연방기관의 조치 또는 미조치를 의미한다. 지출거부는 두 가지 형태로 나누어지는데, 하나는 자금사용의 연기(deferral)이고, 다른 하나는 의회에 대한 지출승인취소요구(rescission)이다.

이었다.[15] 그리고, 연방정부가 재정지원없이 주와 지방 정부로 하여금 조치를 취하도록 강제하는 법규, 즉 비지원위임명령(unfunded mandate)의 발동을 금지하는 법(PL104-4)이 통과되었다.

4. 105대 이후 하원의 상설규칙과 공화당 의회에서의 상원 규칙

104대 하원의 상설규칙은 그 이후 의회기 초마다 점진적인 수정을 거쳤다. 예를 들어, 위원회 명칭의 변경과 관련하여 105대(1997-1999)에서 경제교육기회위원회가 교육노동력위원회로, 106대(1999-2001)에서 정부개혁감독위원회가 정부개혁위원회, 국가안보위원회는 군사위원회, 하원감독위원회로, 107대(2001-2003)에서 은행금융위원회는 금융위원회, 상업위원회가 동력상업위원회로 되었으며, 108대(2003-2005)에서 국토안보위원회가 특별위원회로 신설되었다가 109대에 와서 상임위원회가 되었다(10조). 108대에 와서 하원의장 임기를 8년으로 제한했던 규정은 삭제되었다. 그리고 108대에서는 의장이 주관위원회를 지정하지 않고 복수의 상임위원회가 법안을 심사하도록 하는 공동회부 절차가 복원되었다(12조 2(c)). 이는 특히 보건의료나 국토안보와 관련하여 소관 사항의 충돌이 크게 예상되었기 때문이다. 아울러 108대에서는 법안심사건수가 희소한 보정의안심사력이 폐지되었다(13조 4(a)). 다른 중요한 점 하나는 하원상설규칙의 형식상 변화로서 106대에서 보다 간편한 체재로 조문이 재정비되었다는 것이다.

상원의 경우 의회규칙의 변화가 두드러지지 않았다는 점은 이미 언급되었다. 그렇지만 1995년에 들어 상원 공화당 역시 상임위원회 또는 선임위원(소수당 시)의 임기를 최대 6년으로 제한하고, 개원 직전에 의원총회에서 당 지도부와 위원장을 무기명 투표로 선출하며 위원회 배정을 위한 위원회선임위원회를 임명하기로 하였다. 이는 모두 상원 공화당의 규칙에 명시되었다.

상원은 공화당 의회가 등장한 이후에도 상임위원회 조직과 운영에 관한 규칙에 대폭적인 변화는 없었다. 위원회 명칭의 변경 등이 이루어졌는데 106대에서 노동인적자원위원회가 보건교육노동연금위원회로 되고, 109대에서는 국토안보위원회

15) *Congress and the Nation*(2002, 64-5); Clinton 1998; http://www.nytimes.com/aponline/w.AP-Court-Veto.html. (검색일: 1998. 6. 28).

가 신설되어 기존의 정부문제위원회가 국토안보정부문제위원회로 변경되었다.

IV. 규칙 변화와 의사결정 양태의 변화

1. 공화당 의회 시기의 하원의장

하원 공화당은 하원의장을 중심으로 한 다수당 지도부의 권한을 강화하는 방향으로 당규를 변화시켰다. 이는 민주당 지배시기인 1980년대 후반부터 진행되던 원내권력의 집중화 추세를 명료화하고 또한 제도화한 것이었다. 실제로 공화당 의회 시기에 특히 하원에서는 의장이 강력한 리더십을 행사하고 있다. 하지만 동일한 상설규칙이나 당규 아래에서 하원의장의 권한 행사가 동일한 것은 아니다. 지도자 개인에 따른 리더십 수행양식에 차이가 있기 때문이다. 공화당 의회 시기에는 깅리치와 해스터트(J. Dennis Hastert, 일리노이 주) 하원의장이 하원 공화당을 지휘하였다. 깅리치 의장은 공세적 추진력이 두드러졌던 반면에 해스터트 의장은 타협과 교섭의 측면이 부각된다. 동일한 의장에 있어서도 리더십 수행양식은 시기적으로 일관적이라고 할 수도 없다. 이를 테면, 깅리치의 리더십은 104대 2회기부터는 1회기에 비하여 점차 약화되었고, 타협을 수용하는 면모를 보였다.

1995년 1월 4일 제104대 의회가 개원하고 공화당 혁명을 주도한 9선 의원 깅리치는 하원의장으로 공식 선출되었다. 그는 때로 공식적인 규칙을 위반했다고 볼 수는 없으나 선례와 관행을 무시하면서 권한을 행사하기도 했다. 하지만 104대에서 공화당 의원들은 깅리치의 이러한 행위를 대체로 수용하였다(Sinclair 1999a, 25-6). 그는 상임위원장을 지명하면서 선임우선제를 명백하게 백안시한 경우가 없지 않았다. 즉 리빙스턴(Robert L. Livingston, 루이지애나 주) 세출위원장, 블라일리(Thomas J. Bliley, Jr, 버지니아 주) 상업위원장, 그리고 하이드(Henry J. Hyde, 일리노이 주) 법사위원장은 모두 해당 위원회에서 공화당 선임자가 따로 있었음에도 불구하고 공화당의 정책목표에 대한 열의와 충성에 비추어 깅리치에 의해 지명되었다. 물론, 민주당 지배시기에 선임자가 의원총회에서 승인받지 못하여 위원장을 맡지 못한 사례가 있었으나 의장 및 지도부가 선임자를 사전에 배제하려는 경우는 없었다. 깅리치는 자신을 지지하고 활동적인 여러 초선, 2선 의원들을 세입, 세출, 규칙, 상업

등 상임위원회에 파격적으로 배치했다. 세출위원회 11개 공석 가운데 7석, 세입위원회 10개 공석 중 3석, 상업위원회 10개 공석 중 9석에 초선의원을 배정했으며, 규칙위원회의 공화당 의원 9명 중에 초선 1명과 재선 4명을 포함시켰다(Evans 외 1997, 87-90).

제104대 하원에서 최초 100일 동안에 깅리치는 아주 강력한 리더십을 행사하여 공화당의 단합을 과시하였다. 이 시기에 미국과의 계약 전문(前文)과 10개 항목 중 임기제한 항목만을 제외하고 전문과 9개 항목에 관한 입법조처들이 하원을 통과하였던 것이다. 동일 기간에 2개 항목에 관한 4건의 입법조처들만이 상원까지 통과하여 대통령의 서명을 받았지만(Sinclair 1977, 242), 하원에 관한 한 유례없이 신속한 입법이 이루어졌던 것이다. 깅리치는 신속한 입법을 위해서 위원회와 별도로 공화당 의원들로 구성되는 실무팀(task force)을 구성하여 운영하였다. 그리고 원내대표, 원내총무를 비롯한 총무단을 지휘하여 공화당의 결속을 다졌다. 의원총회의 전폭적인 지지도 얻을 수 있었다(Evans 외 1977, 119-125; Dodd 외 1997, 41-44; Loomis 1998, 139).

그러나 깅리치 의장의 영향력은 얼마 지나지 않아 급속하게 약화되었다. 미국연방의 정책형성과정에서 하원의 결정이 최종적인 것이 아니었다. 하원과 동등한 권한을 갖는 상원의 다수당 공화당에는 온건보수주의자들이 많았고 그들은 하원 공화당과 일사불란한 공동보조를 취하지 않았다. 양원간의 이견을 넘어선다고 하여도 민주당 출신 대통령이 집중된 권한을 행사하는 행정부의 반대를 돌파하는 것이 보다 더욱 어려운 일이었다(Dodd 외 1997, 45; Loomis 1998, 140; Bader 1996, 222-223). 1995년 말부터 1996년 초에 걸쳐 잠정적인 연방정부폐쇄를 초래한 예산파국(budget debacle) 이후 깅리치의 리더십은 위력을 상실해갔다.[16] 공화당은 1996회계연도의 예산과정에서 미국과의 계약을 통해 천명된 균형예산과 조세삭감을 실천하려고 집중적인 노력하였는데 클린턴 대통령은 의회에서 통과된 상당수 세출법안에 거부권을 행사하여 의회와 대통령간의 첨예한 갈등이 전개되었다. 이로 인하여 1995년 11월 14일부터 19일까지 6일간, 그리고 12월 16일부터 1996년 1월 5일까지 21일간 2차로 연방정부가 폐쇄되었다. 이것은 깅리치에게 불리한 여론을 증폭시켰다.

16) 예산파국과 연방정부폐쇄에 대해서는 Dodd 외 1997, 46-51; *Congress and the Nation* 1998, 65-73; Drew 1996, 202-275; Thurber 1997, 293-346 참조.

그리고 제104대 2회기부터 깅리치는 정치자금과 관련한 의혹으로 윤리위원회 조사와 양당 간 공방의 대상이 되면서 강한 리더십을 발휘하기 어렵게 되었다. 11월 선거가 끝나고 12월 21일에 열린 하원본회의에서 깅리치 하원의장은 마침내 자신이 홍보활동이나 정치자금 모금에 있어서 법률적 자문을 충분히 받지 못한 실책을 범했으며 하원윤리위원회에 부정확한 정보를 제공한 과오가 있음을 인정하게 되었다(*Congress and the Nation* 1998, 898-900; 박찬욱 2001b). 1997년 1월 3일, 105대 하원 개원일에 깅리치는 하원의장으로 공식 재선출되었다. 그로부터 2주 후에, 하원은 395대 28로 윤리문제에 대한 책임을 물어 깅리치 하원의장에게 계고조치를 내리는 동시 30만불의 벌금을 하원에 납부하도록 하였다(*Congress and the Nation* 2002, 757-8, 761-4). 그리하여 깅리치 하원의장은 104대 1회기에서와 같이 단호한 공세적 리더십을 행사할 수 없었고, 민주당에 대하여 타협적인 자세를 취하지 않을 수 없었다. 깅리치 하원의장의 약화된 리더십은 강경 보수의 소장파 공화당의원들 사이에 불만을 자아냈다(*Congress and the Nation* 2002, 762-63).

1998년 105대 하원 2회기는 클린턴의 성 스캔들을 둘러싼 정치로 얼룩졌다. 공화당 지도부는 11월 중간선거의 전략으로서 대통령에 대한 탄핵소추를 밀고 나갔고, 양당 간 갈등이 고조되었다. 중간선거에서 의석수 증대를 낙관했던 공화당은 의석수가 오히려 감소하는 결과에 직면해 실망하게 되었으며 비난의 화살을 깅리치에게로 돌렸다. 깅리치 리더십의 결정적인 위기가 도래했다.

깅리치 공화당 의원은 106대 개원과 동시에 정계를 은퇴하고 그의 뒤를 이어 106대부터 109대까지 해스터트 하원의장이 하원공화당의 지도부 정점에 서게 되었다. 그는 임명직인 원내수석부총무를 맡고 있었는데 대중적인 지명도는 낮았지만 공화당 의원들 사이에는 신망을 얻고 있었다. 그는 취임 시에 분열된 공화당을 봉합하고 양당 간 협조를 복원하겠다고 약속했다. 그는 이념적으로는 강력한 보수주의자인데, 타협과 연합을 이루는 일에서는 탁월한 인물로 알려졌었다. 물론 해스터트도 상임위원장에 대한 통제력을 보여준 강한 하원의장 시기의 인물이다. 이를테면 108대 2회기(2004년)에 그는 재향군인문제위원회의 스미스(Christopher Smith, 뉴저지 주) 위원장이 당의 입장과 달리 소관 사항과 관련하여 지출을 확대하려고 했기 때문에 임기 중 상임위원장을 축출하기도 하였다(Davidson 외 2007, 212). 하지만 해스터트 의장은 깅리치와 비교할 때에 상임위원장들이나 공화당 다른 요직자들의 역할을 중시하고 권한을 위임하는 경향을 보여주었다. 해스터트는 다수당의

야심적 정책의제를 추구하여 역사상 중요하게 기록될 만한 입법 실적을 기록하지는 못했다. 2006년 11월 공화당 출신의 부시 대통령이 탄생하면서 107대 시기 이후 해스터트 하원의장은 대통령을 지원하는 역할을 주로 수행하게 되었다(*Congress and the Nation* 2002, 15-30; Dodd 외 2001, 38-41; Davidson 외 2002, 167-8).

2. 상임위원회 관련 규칙변화와 원내 의사결정에서의 위원회 위상

공화당 의회에서 법안심사과정의 기본 골격이 변화하지는 않았다. 여전히 어느 한 원에서 발의된 법안이나 결국 동일한 형태로 양원 각각에서 의결되어 대통령에게 이송되고 대통령의 서명을 받아 법률로서의 효력을 발생하는 것이다. 이런 큰 테두리의 입법과정은 변함이 없다할지라도 하원에 관한 한 위원회 조직과 운영에 관한 규칙 변화가 큰 폭으로 이루어졌으므로 입법을 위한 의사결정에서 위원회 심의의 중요성이나 그 양상도 상당히 변화했는가? 즉 하원 내 의사결정권의 집중화가 분명한데 과연 위원회 심사가 종전과 다른 신속성과 효율성을 보이게 되었는가?

104대 초기 하원에서 위원회 조직의 변경은 대폭적이었다. 103대에서는 상임위원회를 비롯하여 특별위원회, 양원합동위원회, 그리고 이 위원회들의 소위원회를 망라하여 146개의 각종 위원회가 있었으나 104대에 와서 110개로 축소되고 107대에 116개로 약간 늘어났다. 이른바 "소위원회 정부"(subcommittee government)가 가장 절정에 이르렀던 94대(1975-1977) 하원에서 각종 위원회의 총수가 204개에 달했던 점을 상기하면 공화당 의회 시기 있어서 위원회 수는 양적으로 대폭 축소된 것이다. 그럼에도 불구하고 실제로 의원1인당 평균 위원회 수는 종전에 비하여 큰 차이가 없다. 103대 하원에서 의원 1인은 평균적으로 상임위원회 2개, 상임위원회 소위원회 3.7개에 배정되었는데 104대에 오면 각각 1.8개, 2.9개로 축소되어 주목할 만한 변화가 있는 듯했다. 그러나 시간이 가면서 이러한 차이는 희석되어 107대에 오면 이 수치가 1.9, 3.6으로 다시 민주당 지배 시기의 하원과 거의 비슷한 수준에 이르게 되었다(Ornstein 외 2002, 118-119, 121, 126-127, 130). 이것은 공화당이 계속해서 다수당 지위에 있게 되면서 직권상의 위원회 겸직이 여전하고, 공식 규칙상의 예외조항에 의거 의원총회를 통해 승인받는 등으로 말미암아 그렇게 된 것이다.

공화당이 104대 초에 도입한 위원장의 임기제한은 특이한 것이었다. 107대에서

는 6년의 위원장 재직연한에 제약을 받아 위원장의 교체가 대폭 발생할 것으로 예견되었다. 하지만, 107대 하원에서 나타난 위원장직 교체의 폭은 당초의 예상보다 축소되었다. 하원상설규칙 10조 69(b)는 다음과 같이 규정하였다. 즉 "어떠한 의원도 동일한 상임위원회 또는 동일한 소위원회의 위원장을 104대 의회로부터 시작하여 연속 3대를 초과하는 기간 동안 재임할 수 없다. 단 어떤 의회에서든 1회기 전체의 기간에 미달하는 재임은 이 목적으로 고려되지 않는다." 이 규정을 정확하게 읽게 되면, 이 조항의 적용을 받게 되는 어떤 위원장이 다른 위원회 또는 소위원회의 위원장이 될 수 없지 않음을 알 수 있다. 심지어, 이 조항의 적용을 받아 사임한 위원장이 1대의 의회기, 즉 2년이 경과된 다음에 다시 동일위원회의 위원장이 되는 것도 명시적으로 금지하고 있지 않다. 104대부터 106대까지 위원장직에 있던 어떤 의원들은 107대에서는 다른 위원회에서 자신이 갖고 있는 선임자 지위를 토대로 그 위원회의 위원장이 되고자 했다. 이 때 해스터트 의장은 그들이 다른 위원장직을 맡을 수 있다고 해석했다(Stewart 2001, 295). 실제로, 106대 하원에서 재향군인문제위원장이었던 스텀프(Bob Stump, 애리조나 주)는 107대에서 이 조항의 적용을 받게 되자 군사위원장이 되었고, 하이드 법사위원장은 국제관계위원장으로 거듭났으며, 영(Don Young, 알래스카 주) 자원위원장은 교통기반위원장을, 그리고 토마스(Bill Thomas, 캘리포니아 주) 세입위원장은 하원행정위원장을 맡게 되었다(Schneider 외 2001, 199). 위원장 임기제한은 당초 당지도부의 통제력 강화와 위원장 권한의 위축을 말하는 결정적 요인의 하나로서 지적되었는데 실제로 그 효과가 과장된 점이 없지 않았다(Deering 1999, 101-102).

상임위원회를 비롯하여 각종 위원회에서 의원을 보좌하는 직원의 수가 104대에 와서 대폭 감축되었음이 앞서 언급되었다. 103대에서 2,100명을 상회하던 위원회직원의 수가 104대 이후 1,200명 수준에 머물고 있다. 입법관료제의 감량이라는 명분 아래 취해진 이와 같은 인원감축은 입법정보의 수월한 제공을 어렵게 하여 연방의회의 심의활동에 부정적 영향을 끼친다는 우려가 없지 않다. 더구나, 소수당인 민주당이 감수해야 할 애로사항이 많게 되었다(Davidson 1999, 86-89). 그런데, 104대부터 위원회 직원이 대량 해고된 것과는 대조적으로 의원개인의 보좌인력은 종전과 다름없이 7,200명 선이 확보되고 있다. 개인참모진들은 비대한 입법관료제의 감량이라는 개혁의 화살을 맞지 않았다.

104대 하원 1회기에는 상임위원회가 정당지도부의 위세로 위축되고 법안의 예

비심사 기구로서의 성격이 약화될 조짐과 우려가 없지 않았다. 깅리치 하원의장은 자신에게 주어진 공식, 비공식 권한과 개인적 행동방식으로 말미암아 상임위원장들에게 지시(directive)을 내리고 비통상적인 입법절차를 적극 활용하여 상임위원회를 유명무실화했던 것이다(Davidson 1999, 79-80). 깅리치는 별도의 실무팀으로 하여금 법안을 작성, 검토하게 함으로써 상임위원회의 입법청문회나 축조심사 등 실질적인 심사 절차를 우회하기도 하였다. 이런 실무팀은 공화당 정책의제의 신속한 입법, 특정 사안에 관심을 두고 있는 의원들의 광범한 참여, 우호적인 로비스트 접촉 및 반대하는 이익집단 배제를 위한 것이었다. 대체로 민주당 의원들을 소외시켰고, 공화당 의원들 가운데 입법목적에 충실한 의원들만 포함했으며, 청문회 미개최와 비공개회의 및 공식적 회의기록 미비 등으로 다양한 의견을 수렴하지 않았던 것이다. 위원회에서 심사하는 경우에도 충분한 심의보다 신속처리에 역점을 둔 경우가 적지 않았다. 예를 들어 1995년 1월 하이드 법사위원장은 균형예산 헌법수정안이 심의될 때에 민주당 의원들의 이의제기에도 불구하고 토론을 서둘러 종결시켰고, 입법청문회 개최 없이 법안을 통과시켰다(Davidson 외 1998, 228; Loomis 1998, 172-173, 189; Hook 1995, 136). 이러한 처사들은 양당 간 이견이 고조되고 전문성을 위축시킨다는 비판이 일었다. 깅리치 하원의장이 주재하는 고령자의료보험 설계팀(Design Group) 경우에서와 같이 아처(Bill Archer, 텍사스 주) 세입위원장과 블라일리 상업위원장과 같은 요직 의원마저 불만과 반대를 토로하기도 했다(Davidson 1999, 79-80; Deering 1999, 105-7; Deering 외 1997, 191; Evans 외 1997, 129-136, 142; Gimpel 1996; Loomis 2000, 194; Oleszek 2001, 103-106; Sinclair 1997b, 86; Smith 외 1997, 174-178, 187). 그리고 정당지도부의 위원회 통제로 말미암아 위원회 심의에 있어서 양당 간 이견과 갈등이 고조되기도 했다. 세입위원회와 같이 전통적으로 정파성이 강한 위원회는 물론 예전에는 초당적 협조가 잘 이루어지던 세출위원회, 윤리위원회 등에서도 정파성이 심화되었다(Evans 외 1997, 134-136). 물론 104대 하원 2회기에 들어가면 위원회의 법안예비심사 기능이 위축되는 것에 대한 비판이 일게 되고 예산파국, 공화당 내분, 깅리치의 윤리문제 시비, 깅리치의 대중적 인기하락, 1996년 11월의 선거 분위기가 확산되면서 깅리치는 실무팀 운영을 통한 입법에 신중을 기하게 되었다.

공화당 의회 시기에 위원회를 우회하는 비통상적 입법의 사례가 적지 않아 전반적으로 보면 상임위원회 위상의 약화와 의사결정권의 다수당 지도부 집중이 추세

표 1. 법안 및 합동결의안의 복수회부

	하원			상원		
역대 연방의회	법안 및 합동결의안	복수회부 건수	복수회부 비율	법안 및 합동결의안	복수회부 건수	복수회부 비율
101대(1989-91)	6664	1308	19.6	3659	56	1.5
102대(1991-93)	6775	1303	19.2	3736	149	4.0
103대(1993-95)	5739	1100	19.2	2801	55	2.0
104대(1995-97)	4542	1009	22.2	2264	33	1.5
105대(1997-99)	5014	999	20.0	2715	39	1.4
106대(1999-2001)	5815	1207	20.1	3343	41	1.2
107대(2001-03)	5892	1162	19.7	3234	20	0.6
108대(2003-05)	5546	1145	20.1	3077	13	0.4

출처: Oleszek 2007, 87.

였던 것은 분명하다(Deering 외 1997, 193, 226-8; Evans 외 1997, 209; Loomis 2000, 101; Sinclair 1997a, 216-7). 다만, 위원회가 연방의회 입법과정에서 예비심사기구로서 갖는 의미가 대폭 상실되었다고까지는 말할 수 없을 것이다. 하원의장은 소관위원회 밖에서 작성, 검토한 법안을 직권으로 특별규칙 정지와 함께 본회의에 상정하여 심의토록 할 수 있다. 해스터트 하원의장의 경우 그의 전임자처럼 실무팀을 의욕적으로 활용하지는 않았지만 고령자의료보험이 처방의약품 비용을 부담하는 것과 관련하여 민주당의 주도권 행사를 막기 위해 공화당 실무팀을 구성하여 법안을 마련하기도 하였다.

상원의 경우 공화당 지배 시기 이전부터 위원회를 우회하는 것이 하원보다 더 용이하였다. 왜냐하면 상원에서는 무관련 수정안을 첨가할 수 있다. 그리고 다수당 원내대표는 본회의에서 다른 의원에 우선하여 발언권을 승인받는데 위원회 심사를 거치지 않은 법안에 대한 본회의 심사를 동의하는 권한을 부여받고 있다(상원 상설규칙 14조). 물론 이는 하원의장의 직권상정과 동일하지 않고 이의를 제기하는 토론이 뒤따를 수도 있다. 1996년 도울(Robert Dole, 캔자스 주)이 대통령 후보가 되고 나서부터 2002년 12월 중순경까지 상원 공화당 원내대표직에 있었던 롯(Trent Lott, 미시시피 주)의원은 공화당 의료실무팀을 구성하여 활동하도록 했다. 또한 그

는 하원 공화당 지도부와의 긴밀한 협조를 통해 하원이 가결한 법안을 위원회에 회부하지 않고 의안심사력에 등재하여 본회의에 상정되도록 하였다(Oleszek 2001, 16, 239).

앞서 언급한대로 하원에서는 주관위원회가 복수가 되는 공동회부 대신에 하나의 주관위원회를 지정하는 추가적 초기회부로 변경하였다가 다시 공동회부 절차가 복원되었다. 이것은 공화당 의회 초기 하원의 규칙변화가 민주당 의회 시기에서와 같은 복수회부 양상을 전혀 변화시키지 않았다는 것을 말해준다. 표 1을 보면 어느 정당이 연방의회를 지배하는가에 상관없이 하원에 접수된 입법조처(법안 및 합동결의안)의 20% 내외가 복수회부 되었고, 상원의 경우는 통상 1-2% 수준이다. 상원에서는 복수회부에 대한 제한이 없지만 복수회부의 사례는 상대적으로 적은 것이다. 공동회부 방식의 부분적 변경과 복원이 상원과 하원 각각에서 위원회단계의 심의를 크게 달라지게 했다는 충분한 증거가 없다.

하원의장을 비롯한 다수당 지도부와 상임위원장간의 관계에 있어서 104대 초의 규칙변화가 위원장의 권한을 약화시키고 정당리더십을 강화하는 특징을 갖는 것은 분명하다. 그런데 이것은 공식적 규칙의 변경뿐만 아니라 깅리치 의장의 개인적인 하원운영 방식도 그런 방향으로 작용하였다. 104대 2회기에서부터 위원회와 위원장의 위상 약화에 대한 반작용도 나타났다. 이를테면, 리빙스턴 세출위원장은 세출법안에 공화당 지도부가 원하는 편승조항(rider)을 첨가하는 문제로 아미 원내대표와 이견을 노출하였고, 셔스터(Bud Shuster, 펜실베니아 주) 교통기반시설위원장도 예산소요가 많은 고속도로사업이나 대중교통사업을 승인하는 운송법안을 놓고 정당 지도부가 제동을 걸자 불만을 토로하기도 했다(Davidson 1999, 81-3; Deering 1999, 105-7). 해스터트 하원의장이 등장한 이후에도 상임위원회의 위상과 영향력은 그 보다 2,30년 전 상임위원회 경우에 비하면 분명하게 약화되었다. 특히 위원장과 다수당 지도부와의 관계에 비추어 볼 때 그러하다. 106대에서 하원공화당은 하원의장과 원내대표가 강력한 권한을 행사하는 당내의 운영위원회가 상임위원장 예상자들을 면접하여 당에 대한 충성심을 검증하는 절차를 도입하기도 하였다(Schickler 외 2005, 209). 107대 하원에서도 정부개혁위원회와 자원위원회 위원장은 선임우선제와 무관하게 지명되었다.

그럼에도 불구하고, 미국연방의회 위원회제도의 본질까지 훼손된 것은 아니었다. 깅리치 하원의장이 104대 초기에 그러했듯이 실무팀 가동, 특별규칙의 정지 등

표 2. 하원에서 규칙정지동의안

발의의원 소속정당	민주당		공화당		
역대 연방의회	건수	비율	건수	비율	합계
100대(1987-89)	512	83.4	102	16.6	614
101대(1989-91)	468	80.3	115	19.7	583
102대(1991-93)	513	83.4	102	16.6	615
103대(1993-95)	412	88.2	55	11.8	467
104대(1995-97)	69	17.2	332	82.8	401
105대(1997-99)	126	20.4	491	79.6	617
106대(1999-2001)	207	23.2	686	76.8	893
107대(2001-03)	154	22.5	531	77.5	685
108대(2003-05)	273	29.5	651	70.5	924

출처: Oleszek 2007, 120.

으로 위원회를 우회하는 비정통적 방식에 의한 입법이 있었지만 논쟁적이고 중요한 입법을 그런 방식으로 자주 처리하게 되면 의원들의 심한 반발이 야기될 수 있었다. 즉 의회의 규칙변화가 입법과정에서 차지하는 상임위원회의 중추적인 기능을 박탈하지는 않았다. 대다수의 중요 법안은 상임위원회의 실질적인 심사를 거쳤다. 하원에서는 위원회가 법안을 오랜 동안 계류시키거나 폐기하는 경우 218명 이상의 의원이 서명하여 위원회해임요구(discharge petition)를 제기하거나 규칙위원회가 추출(extraction) 권한을 행사하여 해당법안을 본회의에서 심의를 진행시킬 수 있도록 상설규칙이 정하고 있지만 이러한 사례는 예외적으로 발생한다. 위원회 내부에서는 선임우선제나 정당별 구성방식이 대체로 건재하고, 상임위원회의 결정은 본회의에서 일반적으로는 수용되고 있다. 요컨대, 공화당 의회에서의 규칙변화가 입법과정에서 상임위원회의 예비심사 기능을 혁명적으로 변경시키지는 않았으므로 미국입법과정에서 보여 지는 의사결정 양태의 지속성이 망각되어서는 안 된다 (Groseclose 외 2000, 203-217; Weisberg 외 1998, 135-151).

표 3. 특별규칙의 유형

연방의회	가결규칙	개방규칙		제한 규칙	
	건수	건수	%	건수	%
99대 (1985-1987)	115	65	57	50	43
100대 (1987-1989)	123	66	54	57	46
101대 (1989-1991)	104	47	45	57	55
102대 (1991-1993)	109	37	34	72	66
103대 (1993-1995)	104	31	30	71	70
99-103대 평균	111	49	44	61	56
104대 (1995-1997)	151	86	54	65	43
105대 (1997-1999)	139	58	42	81	58
106대 (1999-2001)	179	91	51	88	49
107대 (2001-2003)	107	40	37	67	63
108대 (2003-2005)	133	34	26	99	74
104-9대 평균	142	62	42	80	57

출처: Oleszek 2007, 129.

3. 본회의 법안심의에서의 규칙변화와 의사결정

하원에서 법안을 신속하게 통과시키기 위해 가장 자주 활용되는 절차는 (특별) 규칙정지 절차이다. 이 절차는 통상 비논쟁적이고 비교적 중요하지 않은 법안에 적용되지만 때로는 중요 법안의 경우에도 적용되기도 한다. 즉 사적의안심사력은 물론 연방의안심사력 또는 하원의안심사력에 등재된 법안도 그러하다. 이 절차가 적용되는 법안은 상임위원회가 심사보고를 마치지 않은 것일 수 있다. 108대 이전에는 월요일, 화요일, 회기말 마지막 6일 동안에 이 절차가 활용될 수 있었는데 108대에서부터는 수요일에도 가능해졌다. 법안관리자, 즉 통상적으로 상임위원장 또는 선임위원(소수당)이 해당 법안에 대한 규칙의 정지와 통과여부를 동시에 의결할 것을 동의하면 의장이 이를 승인한 후에 찬성자와 반대자 간에 균등하게 나누어 40분의 토론을 거쳐 표결한다. 이 절차에 의하여 통과되는 법안은 출석의원 3분이

2 찬성을 요한다. 부결되는 법안은 규칙위원회가 부여하는 특별규칙에 따라 재의될 수 있다. 공화당 의회 시기 원내공화당은 비용추계가 부수되지 않는 법안이나 결의안, 보고위원회 위원의 3분의 1이상이 반대하는 법안, 1억 달러를 초과하는 비용을 소요하는 법안은 이 절차에 의해 처리하지 않는다는 방침을 당규로써 정했다(Oleszek 2001, 113-115).

규칙정지에 의한 법안처리에 관한 규칙이 공화당 하원에서 크게 달라진 것은 아니지만 최근에는 양원을 통과하는 입법조처의 80% 정도는 하원에서 이 절차의 적용을 받게 되기 때문에 이 절차가 민주당 의회 시기와 공화당 의회 시기에 입법에 관한 의사결정에 어떻게 활용되었는가를 살펴볼 필요가 있다. 표 2에 의하면 이 절차가 적용된 법안 건수는 104대 이후 공화당 의회 시기에 그 이전에 비하여 증가되었다. 공화당 시기만 보더라도 최근에 올수록 대체로 증가를 보인다. 이 절차는 다수당과 소수당이 모두 활용하는데 아무래도 다수당이 더욱 선호한다. 민주당 지배 시기에 이 절차가 적용된 법안의 80%를 약간 상회하는 비율의 법안이 민주당 의원에 의하여 발의된 법안이었다. 한편, 공화당 의회 시기에 이 절차의 적용을 받은 법안의 70-80%가 공화당 의원에 의하여 발의되었다. 약간의 차이가 있으나 장기간 소수당 지위에 있다가 다수당이 되었던 공화당도 이전의 다수당인 민주당과 마찬가지로 이 절차를 선호했다는 점을 알 수 있다. 양당은 다수당의 지위에 있게 되는 경우 이 절차 활용에 있어서 아주 큰 차이를 보이지 않은 것이다(Oleszek 2007, 119-120).

본회의에서 특별규칙을 채택함에 있어서 공화당은 소수당 시기에 민주당이 개방규칙에 인색하다고 비판하고 다수당이 되면 법안에 대한 수정 기회를 좀 더 제공하는 개방규칙의 적용 비율을 늘리겠다고 하였다. 다수당으로서의 공화당은 과연 약속한 대로 103대까지 다수당이던 민주당보다 본회의 운영방식에 비추어 보다 더 개방적, 타협적, 또는 포용적이라고 말할 수 있는가? 표 3의 통계자료에 의하면 민주당 지배시기인 99대부터 103대까지 하원에서 개방규칙이 차지하는 비율은 44%였는데, 공화당 지배시기에서 와서 104대부터 108대까지 하원을 보면 개방규칙의 비율은 42-43% 수준이다. 공화당은 적어도 104대에서는 개방규칙의 비율을 늘이기 위해 노력을 경주한 듯하다. 하지만 107대도 그러한 편이거니와 특히 108대에 오면 개방규칙의 비율은 103대 수준으로 다시 반전되었다. 그런데 공화당은 104대 초기에 이미 공화당 입장에서 입법우선순위가 높은 법안에는 개방규칙의 적용을

회피하였다. 공화당은 미국과의 계약 항목을 신속하게 입법하는 것이 우선이었기 때문이다.

규칙위원회의 특별규칙에는 단순히 심의절차를 통제하는 것을 넘어서 정책내용에 매우 직접적으로 영향을 주도록 특이하게 고안된 것도 있다. 이러한 "창의적" 규칙은 1970년대 이후 대형종합법안의 등장, 법안 및 예산안 심의절차의 복잡성 증가, 자신의 전문분야에서 정책적 주도권을 행사하려는 평의원들의 활동성향 등으로 입법과정의 불확실성이 고조되면서 민주당 지도부가 본회의 절차를 통제하기 위한 방편으로 마련되었다. 예를 들어, 자동집행규칙(self-executing rule 또는 hereby rule)은 어떤 특별규칙의 채택이 해당 계류 법안이나 수정안 및 입법조처에 대한 별도의 표결 없이도 가결의 효과를 가져 오게 하는 것이다. 1982년에 고안된 최종가결수정안채택규칙(king-of-the-hill rule, king-of-the-mountain rule)은 일련의 수정안에 대한 표결이 이루어질 때 과반수를 얻은 최종 수정안이 통과된 것으로 하는 규칙이다. 다단계규칙(multiple-stage rule)은 입법심의 시에 대체토론, 핵심쟁점에 대한 수정 과정, 기타 쟁점에 대한 수정 과정 등 단계별로 규칙을 달리 명시하여 부여한다.

하원에서 공화당이 다수당이 되고나서 최종가결수정안채택규칙은 활용되지 않았지만 다른 창의적 규칙은 그대로 있게 되고, 이에 더하여 새로운 것을 고안하였다. 두 가지를 예를 들자면, 최다수가결수정안채택규칙(queen-of-the-hill rule)은 수정안이 표결되는 순서와 관계없이 최대 다수의 찬성을 얻는 수정안을 통과시키는 것이다. 양절(兩截)규칙(bifurcated rule)은 두 개의 법안을 별도로 처리하되 각각 가결된 후에 단일 법안으로 통합시켜 상원으로 이송하도록 하는 규칙이다. 전자는 1998년 공화당 지도부가 정당의 연성자금 조달과 지출을 금지하는 선거운동개혁 법안을 좌초시키기 위해 고안한 규칙이다. 규칙위원회는 이 법안과 대안을 포함한 11개 법안에 대한 표결을 순서대로 진행하고 가장 많은 찬성을 얻는 법안을 채택하는 규칙을 만들었다. 이 규칙에도 불구하고 연성자금금지법안은 하원에서 가결되었는데 이후에 상원에서는 부결되었다. 후자의 규칙은 민주당 입장을 반영하는 법안에 공화당 입장을 반영하는 법안을 결합시켜 공화당이 정치적으로 활용할 수 있게 한다. 106대 하원에서 최저임금법안과 조세삭감법안이 별도로 가결되어 양절규칙 아래 단일 법안으로 통합되었다. 108대 하원에서는 고령자의료보험처방약품법안(H.R. 1)과 의료저축계좌개설법안(H.R. 2596)이 별도로 통과되었는데 이 규칙 하에서 뒤의 법안이 앞의 법안 말미에 첨가되는 형식으로 단일화되었다. 공화당 지도부

표 4. 연방하원 본회의 활동

연방의회	발의법안* 건수		가결법안 건수			기록 표결수	본회의 개의		
	총수	의원 1인당 건수	하원 가결	가결 비율	양원 가결 공법안		일수	시간	1일당 시간
100대 (1987-89)	6,263	14.4	1,061	0.169	713	939	298	1,659	5.6
101대 (1989-91)	6,683	15.4	968	0.145	650	915	281	1,688	6.0
102대 (1991-93)	7,771	17.9	932	0.120	590	932	277	1,795	6.5
103대 (1993-95)	6,647	15.3	749	0.113	465	1,122	265	1,887	7.1
100-3대 평균	6,841	15.7	928	0.136	605	980	280	1,757	6.3
104대 (1995-97)	4,542	10.4	611	0.134	333	1,340	289	2,444	8.5
105대 (1997-99)	5,014	11.5	710	0.142	394	1,187	251	2,001	8.0
106대 (1999-2001)	5.815	13.4	957	0.165	580	1,214	272	2,179	8.0
104-6대 평균	5,124	11.8	759	0.148	436	1,247	271	2.208	8.2

주: *법안과 합동결의안 포함.

출처: Ornstein et al 2002, 146; 148-149.

는 당내에서 이 두 가지 중 어느 하나를 각각 추진하고 지지하는 의원들 모두의 지지를 확보하려는 의도를 가지고 있었다(Oleszek 2007, 140-142). 또한 면제규칙의 적용을 보면 민주당이 다수당이었던 103대 하원에서 계엄령규칙은 5건이 효력을 발생했고, 그 적용기간은 각각 1일 회의에 국한되었다. 반면, 공화당 지배의 104대에 와서는 9건의 계엄령 규칙이 적용되었는데, 그 효력은 보다 장기적으로 지속되었

다. 이를테면, 1995년 11월 15일 이후 1996년 4월 1일까지의 예산파국 기간에 하원 본회의는 이러한 절차를 적용했다. 긴급사태에 대처하기 위한 부채상한(debt ceiling), 예산조정(budget reconciliation), 지출 등에 관한 조처들에 이러한 규칙이 적용되었다(Evans 외 1999, 128-9).

하원에서 공화당이 다수당이 된 후에 본회의 심의는 더욱 활성화되었는가? 여기서는 우선 본회의 활동에 관한 양적인 지표에 비추어 민주당 지배시기와 공화당 지배시기가 어떤 차이를 보여주는가를 살펴본다. 표 4는 1980년대 말과 1990년대 초에 민주당이 다수당 지위에 있었던 101대, 102대 및 103대 하원과 1995년 이후 공화당이 다수당으로 주도해온 104대, 105대, 106대 하원의 본회의 개의일수와 개의시간, 발의법안 건수, 가결법안 건수, 기록표결수 등을 각각 제시하고 있다. 여기서는 2년 임기의 역대 하원별 비교보다는 101대에서 103대에 걸친 민주당지배 하원과 104대에서 106대에 걸친 공화당지배 하원을 비교하는 것이 더욱 중요함으로 전자 시기와 후자 시기의 지표별 평균을 산출하는 것이 의미 있다.

공화당이 다수당이 된 이후에도 종전에 비하여 하원 본회의 개의일수에는 큰 차이가 없다. 두 시기에 모두 2년의 한 의회기에 270여일(연평균 135여일) 정도 본회의가 개최되었다. 그렇지만, 본회의 개의시간을 보면 민주당 지배시기에 1일 6시간 30분 정도 회의가 열렸지만 공화당 지배시기에 1일 평균 회의시간이 8시간을 약간 상회하는 주목할 만한 차이가 나타난다. 이렇게 보면, 다수당으로서의 하원공화당은 이전 다수당이던 하원민주당에 비하여 본회의를 보다 더 활성화한 것으로 판명된다.

101대부터 103대까지의 기간에 하원의원 1인은 매2년 평균적으로 약 16건의 법안 및 합동결의안을 포함한 입법조처를 발의하였다. 동 기간에 하원 전체로는 매2년 6천8백 건을 상회하는 입법조처가 발의되었던 것이다. 매2년 6,841건 중에서 928건 정도가 하원을 통과하였는데, 상원까지 통과하고 그 내용으로 보아 공법안(public bill)인 것은 605건 정도였다. 다음, 104대부터 106대까지의 기간을 보면 의원 1인당 매2년에 평균 약 12건의 입법조처를 발의하였으며, 하원전체로는 매2년 5,124건이 된다. 이 중에서 대략 759건이 하원에서 가결되고, 양원가결 공법안은 약 436건이다. 입법활동의 양적 규모에서 공화당 지배시기에 와서는 종전보다 주목할 만한 정도로 축소되었음을 알게 된다. 하지만 입법의 성취 또는 입법효율성의 관점에서 보면 공화당 지배시기에 와서 강화 내지 증대되었음이 지적되어야 한다. 그것

은 민주당 지배시기에 발의된 입법조처들 가운데 13.6%가 하원을 통과했으나 공화당 지배시기에는 그 가결율이 14.8%로 제고된 사실에서 드러난다. 또한, 104대초 하원개혁에서 의정의 공개와 의원행위의 책임성 향상을 위해 기록표결을 강화한 것의 효과가 표4에서 확인된다. 민주당 지배시기 매2년 평균적으로 980회의 기록표결이 실시되었는데, 공화당 지배시기에 와서 동일한 단위 기간당 1,247회의 기록표결이 이루어졌다. 본회의 개의일수에서 민주당 시기에는 의회기 평균이 280일(연 140일)이고 공화당 시기에는 271일(연 136일)로 다소 줄게 나타난다. 그런데 내용적으로 1일 평균 회의시간은 6.3시간에서 8.0으로 현저히 늘었다. 전반적으로, 다수당으로서 공화당은 민주당의 경우에 비하여 본회의를 실질적 더욱 강조하고, 입법활동의 양적 규모는 축소하는 대신에 효율성이나 개방성 및 책임성을 제고하는 방향으로 본회의를 운영하였다고 판단된다.

미국연방의회 본회의 의사결정과정에서 정당요인이 미치는 영향력의 정도는 의원표결에서 나타나는 정당단합투표(party unity vote)의 비율로써 측정되어왔다. 이 비율은 모든 기록표결수 중에서 한 정당의 다수 의원들이 다른 정당의 다수의원들과 반대방향으로 투표한 경우의 빈도가 차지하는 백분율이다. 이 지표는 심의과정에서 양당간 이견과 갈등이 어느 수준에 있는가를 가늠하기 위해서 매우 유용하다. 1880년대 말 이후의 시계열 자료를 보게 되면, 하원에서의 정당단합투표는 1880년대 말에 80%정도의 높은 수준을 보이면서 부침이 있다가 1905년 전후에 90%의 가장 높은 수준을 기록했다. 하지만 20세기 초 이후에는 계속 감소 추세를 보이다가 1960년대 말에 30% 수준의 최저점을 기록했으며, 그 이후 역전하여 1990년대 중반까지 지속적인 증가추세를 보였다(Stewart 2001, 109). 표 5는 1980년을 기점으로 정당단합투표 비율의 추이를 제시한다. 여기서 보면 1980년 이래 정당단합투표 비율이 서서히 증가되어 104대 1회기인 1995년에 73%까지 올라갔다. 1910년대 수준과 엇비슷해졌다. 여하튼, 공화당 지배하의 의회개혁기에 양당 간 갈등이 고조되었음을 알 수 있는 것이다. 1996년 이후에는 이 비율이 다소 감소하는 추세이기는 하지만 2000년 기준으로 현재의 비율은 1980년대 초의 경우보다 높은 편이다. 이 글에서 분석의 대상이 되는 시기에 하원 본회의 심의에서는 정당요인의 영향력이 결코 약하지 않음이 시사된다.

의원개인별로 정당단합점수를 계산할 수 있다. 이것은 정당단합투표가 발생하는 경우에 의원이 소속정당의 다수와 동일한 방향으로 표결하는 빈도를 백분율로 표

표 5. 연방하원 정당단합투표와 정당단합점수

연도	정당단합투표 비율*	정당단합점수 평균		연도	정당단합투표 비율*	정당단합점수 평균	
		민주당	공화당			민주당	공화당
1980	38	78	79	1991	55	86	81
1981	37	75	80	1992	64	86	84
1982	36	77	76	1993	65	89	87
1983	56	82	80	1994	62	88	87
1984	47	81	77	1995	73	84	93
1985	61	86	80	1996	56	84	90
1986	57	86	76	1997	50	85	91
1987	64	88	79	1998	56	86	89
1988	47	88	80	1999	47	86	88
1989	55	86	76	2000	43	86	90
1990	49	86	78				

주: 모든 기록표결 중에서 차지하는 백분율.
출처: Ornstein et al 2002, 172-173.

시한 것이다. 이 수치가 높을수록 표결행위에 있어서 의원의 소속정당에 대한 충성도 역시 높다는 것을 의미한다. 의원의 정당단합점수를 정당별로 집계하여 그 평균을 산출하게 되면 이것은 정당기율 또는 정당리더십의 강약에 대한 측정치로 간주될 수 있다. 1950년대 초 하원에서 민주, 공화 양당의 정당단합점수 평균은 서로 큰 차이를 말하기 어려웠고 80%선이었다. 당시에 양당간 당론이 엇갈리게 되면 하원의원은 대체로 10번 가운데 8번 정도는 당론을 추종하여 표결했다는 것이다. 그 이후 정당단합점수 평균은 하향 추세를 보였고 1960년대 말과 1970년 초에는 70% 전후로 나타났다. 1970년대 중반 이후 증가하여 1980년대에는 80%를 훨씬 넘어서는 수치를 보이게 되었다. 특히 레이건(Ronald Reagan)과 부시(George Bush) 공화당 대통령 시기에 하원민주당은 다수당이지만 행정부에 반대하는 입장에 서게 되었다(Ornstein et al 2002, 173). 표 5에서 알 수 있듯이, 이 기간에 민주당의 정당단합점수 평균은 공화당의 그것보다 상당히 높았다. 하지만 공화당이 다수당으로 하원운영

을 주도하기 시작한 1995년 이래 이와 반대되는 경향을 보이게 되고 공화당의 단합점수는 무려 93%에 이르렀다. 그리고 양당의 단합점수 평균이 다소 낮아지기는 했으나 아직은 대체로 높은 편이다. 104대 이래 깅리치와 해스터트 하원의장이 주재하는 공화당지배 하에서는 정당기율과 정당리더십이 대체로 강력한 특징을 보여준다.

하원공화당 지도부는 소속의원들을 결속시키고 선호하는 법안을 통과시키기 위하여 통상적으로는 15분 이내에 종료되는 기록표결 시간을 무리하게 연장하여 논란을 빚었다. 추가로 주어진 시간에 당 지도부 의사와 반대로 투표한 소속의원들이 입장을 변경하도록 요구하기도 하였다. 108대에서 양원협의위원회 단계에서 조정을 거치고 있는 고령자의료보험처방의약품 관련 법안에 대한 표결을 다시 하면서 무려 3시간을 연장하기도 하였다(Dodd 외 2005, 44-46, 48-49; Schikler 외 2005, 211).

공화당 지배 시기에 하원 본회의에서 정당요인이 의사결정에 미치는 영향이 크게 된 점은 분명하다. 그러나 이것이 공화당에 의한 의사규칙의 변화에서 비롯되었다고 볼 수는 없을 것이다. 본회의에서 정당갈등이 심화된 것은 일반 지지자들과 의원들 수준에서 가치와 이념에 있어서 양당 간에 차별성이 두드러지고 각 당은 내부적으로 동질성이 강화된 점에서 근본적으로 기인한다고 할 것이다.

하원의 규칙은 다수자가 그 의사를 실현하는 것을 용이하게 한다. 이에 비하여 상원의 규칙은 후술하는 바와 같이 의원의 의사진행방해발언(filibuster)과 같이 소수자 권리 보장에 효과적으로 기여하는 규칙이 엄존하여 지연되지만 신중한 입법을 도모한다. 104대 초기 100일 안에 하원 공화당은 미국과의 계약 10개 항목 중 의원임기제한을 제외한 9개 항목과 관련하여 입법에 성공하였지만 상원 공화당은 동일한 기간에 균형예산수정안, 의회책임법안, 비지원명령금지법안을 포함하여 3개 항목만을 표결에 부칠 수 있었는데 균형예산안수정안은 부결되었다. 이 때문에 의욕적인 공화당소속 하원의원은 같은 정당에 속하는 상원의원들에 대하여 부정적 태도를 보이기도 한다. 양원제의 경우에 상원과 하원은 상이한 규칙 아래 의사결정을 하게 된다는 점에 유의해야 한다.

상원에는 일반절차의안심사력(Calendar of General Orders)과 행정부의안심사력(Executive Calendar)의 두 가지가 있는데 일반적인 법안을 비롯한 입법조처는 전자에, 조약이나 고위직 임명에 대한 동의안은 후자에 포함된다(Oleszek 2001, 186-187). 상원에도 하원과 같이 상설규칙이 있지만 특별규칙을 부여하는 하원의 규칙위원

회와 동일한 역할을 하는 상원의 상임위원회는 없다. 상원에서는 전원일치합의(unanimous consent agreement, UCA)가 하원의 특별규칙 역할을 한다. 단순 전원일치합의는 법안발의자의 추가, 자료의 의사록 수록과 같이 일상적 의사진행과 관한 것으로 본회의에서 어느 의원이 요구하고 다른 의원의 반대가 없으면 받아들여진다. 그런데 복합 전원일치합의는 법안, 결의안, 동의안, 수정안, 양원협의회 보고 등 의안처리를 위하여 정당지도자들과 법안 관련 의원들의 사전 협상을 통해 이루어진다. 토론시간의 제한, 법안 수정에 대한 제약 등을 정하여 신속하게 의안을 처리하기 위함이다. 이러한 전원일치합의는 협상을 거쳐 형성되면 의사록(*Congressional Record*), 상원일지(*Senate Journal*), 일일의사일정표(*Calendar of Business*)에 수록된다. 해당 법안 심의 시에 다수당 원내대표가 발의하고 이의 제기하는 의원이 없으면 효력을 갖는다. 이의가 제기되면 다른 전원일치합의로 대체되어야 한다(Oleszek 2001, 194-8).

상원의 다수당 원내대표는 하원의장과 같이 회의를 주재하지 않고 관례상 발언권을 우선적으로 승인받는데 의제설정권을 행사하는 데에 제약이 많다(Evans 외 2005, 229). 소수자 권리를 존중하는 상원에서는 상설규칙이나 당규 등으로 공식화되어 있지 않지만 의원이 개인 또는 집단적으로 본회의에서의 의안심사에 제동을 걸어 이를 중단시키는 보류권(hold)을 관례로 인정하고 있다. 보류권은 원내대표에게 보내는 서신을 통해 행사되는데 대개 전원일치합의에 반대하겠다는 위협이다. 다만 세출법안과 같이 반드시 가결되어야 하는 법안에 대해서는 보류권 행사가 적용되지 않는다(Sinclair 2005, 11). 법안이 논쟁적이어서 전원일치합의 없이 본회의 심의가 진행되면 무제한 토론과 수정을 요구하며 의사진행방해발언을 하는 의원이 나타날 수 있다. 이를 연장토론(extended debate)이라고도 한다. 이러한 의사진행방해발언을 중단시키려면, 즉 법안에 대한 토론을 종결하려면 재적의원 5분의 3인 60인의 찬성이 있어야 한다(규칙 22조). 토론종결 표결의 가결요건은 1917년에 출석 및 표결 의원의 3분의 2로 시작되었으나 1949년 제적의원의 과반수로 변경되었다가 1959년에는 1917년의 요건으로 환원되었지만 다시 1975년 이후 60인 찬성이 되었다. 단 상원규칙변경안에 대한 토론종결은 재적의원 3분의 2 찬성을 요한다. 이는 하원에 비하여 상원의 규칙 변경이 용이하지 않음을 시사한다. 하원에서와 같이 의장에 의한 토론종결선언 절차가 없는 상원에서 법안에 대한 토론종결요청동의(cloture petition)는 16인 의원의 서명을 받아 회의주재자에게 제출된다. 2일 후 개회

하고 1시간이 된 시점에서 정족수를 확인하고 표결이 실시된다. 1970년 이전의 상원에서 토론종결 표결은 역대 의회에서 많아야 7회(평균 5.2회), 그리고 가결된 것은 2회를 넘지 않았다. 그런데 92대(1971-1973)에 와서 20회(4회 가결)로 증가된 이후 일반적으로 증가추세를 보였다. 토론종결 표결횟수는 99대(1985-1987) 23건, 100대(1987-1989) 44건, 101대 (1989-1991) 24건, 102대(1991-1993) 48건, 103대(1993-

표 6. 연방상원 본회의 활동

연방의회	발의법안* 건수		가결법안 건수			기록 표결수	본회의 개의		
	총수	의원 1인당 건수	하원 가결	가결 비율	양원 가결 공법안		일수	시간	1일당 시간
100대 (1987-89)	3,325	33.3	1,002	0.301	713	799	307	2,342	7.6
101대 (1989-91)	3,669	36.7	980	0.267	650	638	274	2,254	8.2
102대 (1991-93)	4,245	42.5	947	0.223	590	550	287	2,291	8.0
103대 (1993-95)	3,177	31.8	682	0.215	465	724	291	2,513	8.6
100-3대 평균	3,604	36.1	903	0.252	605	678	290	2,350	8.1
104대 (1995-97)	2,266	22.7	518	0.229	333	919	343	2,876	8.4
105대 (1997-99)	2,718	27.2	586	0.216	394	622	296	2,188	7.4
106대 (1999-2001)	3.343	33.4	819	0.245	580	672	303	2,202	7.3
104-6대 평균	2,776	27.8	641	0.230	436	738	314	2,422	7.7

주: *법안과 합동결의안 포함.

출처: Ornstein et al 2002, 147-149.

표 7. 연방상원 정당단합투표와 정당단합점수

연도	정당단합투표 비율*	정당단합점수 평균		연도	정당단합투표 비율*	정당단합점수 평균	
		민주당	공화당			민주당	공화당
1980	46	76	74	1991	49	83	83
1981	48	77	85	1992	53	82	83
1982	43	76	80	1993	67	87	86
1983	44	76	79	1994	52	86	81
1984	40	75	83	1995	69	84	91
1985	50	79	81	1996	62	86	91
1986	52	74	80	1997	50	86	88
1987	41	85	78	1998	56	90	88
1988	42	85	74	1999	63	91	90
1989	35	79	79	2000	49	90	91
1990	54	82	77				

주: 모든 기록표결 중에서 차지하는 백분율.
출처: Ornstein et al 2002, 172-173.

1995) 42건이었고 공화당 의회 시기에는 104대 50건, 105대 53건, 109대 52건이 있었다. 민주당 의회 시기에 서서히 증가되었지만 그 추세는 공화당 의회 시기에 와서 가속화되었다. 토론종결 표결횟수가 증가된 것은 의사진행방해발언의 빈도가 증가하고 근원적으로는 정당 간 갈등이 고조된 것에 기원한다(Oleszek 2001, 227-236; Oleszek 2007, 194-198; Evans 외 2005, 232; Davidson 외 2007, 265).

101대부터 103대까지의 기간에 상원의원 1인은 매2년 평균적으로 약 36건의 법안 및 합동결의안을 포함한 입법조처를 발의하였다. 동 기간에 상원 전체로는 매2년 3천6백 건을 상회하는 입법조처가 발의되었던 것이다. 매2년 3,604건 중에서 903건 정도가 상원을 통과하였는데, 양원 모두 통과하고 그 내용으로 보아 공법안(public bill)인 것은 605건 정도였다. 다음에, 104대부터 106대까지의 기간을 보면 의원 1인당 매2년에 평균 약 28건의 입법조처를 발의하였으며, 상원전체로는 매2년 2,776건이 된다. 이 중에서 대략 641건이 상원에서 가결되고, 양원 가결 공법안은 약 436건이다. 이는 하원과 마찬가지로 입법활동의 양적 규모에서는 공화당 지배

시기에 와서 종전보다 주목할 만한 정도로 축소되었음을 알게 된다. 그런데 하원의 경우 입법의 성취 또는 입법효율성의 관점에서 보면 공화당 지배시기에 와서 강화내지 증대되었다고 말할 수 있는데 상원의 경우는 그렇지 않다. 그것은 민주당 지배시기에 발의된 입법조처들 가운데 25.2%가 상원을 통과했고 공화당 지배시기에는 그 가결율이 23%로써 약간 낮아진 사실에서 드러난다. 한편 기록표결에 있어서는 하원의 경우와 동일한 방향의 변화가 나타났다. 즉, 민주당 지배시기 매2년 평균적으로 678회의 기록표결이 실시되었는데, 공화당 지배시기에 와서 동일한 단위기간 당 738회의 기록표결이 이루어졌다. 본회의 개의일수에서 민주당 시기에는 의회기 평균이 290일(연 145일)이고 공화당 시기에는 314일(연 157일)로 현저히 늘고, 총개의시간은 2,350시간에서 2,422시간 얼마간 증가했다. 그런데 내용적으로 따져보면 1일 평균 회의시간은 8.1시간에서 7.7시간으로 오히려 다소 줄었다. 공화당 지배시기에 상원은 본회의 회의가 활성화되었는데 집중적으로 회의하는 방식은 아니었다는 점이 시사된다. 전반적으로, 하원의 경우와 비교할 때 공화당 시기에 와서 입법활동의 양적 규모가 축소, 개방성 및 책임성은 증가한 점에서는 동일하나 효율성은 제고되었다고 말할 수 없다. 전반적으로, 상원과 하원에서의 본회의 입법활동 양상은 상이한 방향보다는 비슷한 방향으로 변화했다고 볼 수 있다.

상원에서는 의회기별로 부침이 있지만 1990년대 이전에 60%를 상회하는 정당단합투표 비율은 드물었다. 그런데 이미 민주당 지배 시기 말에 52%-67%로 증가하고 104대 1회기인 1995년에 69%로 최고치를 기록하였다. 1996년 이후에는 이 비율이 다소 낮은 수준에 머물지만 1990년대 이전과 비교하면 여전히 높은 편이다. 상원에서도 정당갈등이 고조되었다는 것을 알 수 있다. 의원개인별 정당단합점수를 보면 상원에서 민주당 의원의 80%선을 훨씬 넘는 것은 1980년대 말 이후이고 공화당의 경우는 1990년대 와서 그러하다. 양당 모두 공화당 지배 시기에 와서 소속당에 대한 충성도가 높아졌다. 양당 모두 상원의원은 대체로 10번 가운데 9번 정도는 당론을 추종하여 표결했다는 것이다. 상원 본회의 경우에도 정당요인의 중요성 강화는 하원과 마찬가지이다.

양원을 각각 통과한 법안이 대통령의 서명을 받기 위해 행정부로 이송되기 이전에 내용은 물론 형식에 있어서도 동일하여야 하기 때문에 차이가 있는 경우 양원간의 이견을 조정하는 것이 필요하다. 이 경우 통상 양원협의위원회가 구성되어 운영된다. 이 점은 공화당 의회나 이전의 민주당 의회에서나 큰 차이가 없다. 예를 들

어, 103대 의회에서 양원 가결로써 제정된 공법 465건 가운데 13%에 해당하는 62건이 양원협의위원회 심사를 거쳤고, 107대에는 377건 중 33건(9%), 108대에는 410건 중 36건(7%)인 양원협의위원회의 심사를 거쳐 각원에서 다시 가결되었다. 양원협의위원회를 구성하지 않고 조정하는 방법은 첫째, 어느 일원이 다른 원이 가결한 법안을 내용과 형식 그대로 가결하여 채택하는 것이다. 1990년대 이후 103대부터 108대까지 의회기별로 차이는 있지만 대체로 연방의회 입법의 63-82%(평균 약 70%)가 이 방식에 의한다. 둘째는 어느 일원이 그 입법조처를 다른 원에 보내어 수정을 받게 되면 다시 받아 처리하는 왕복, 또는 "핑퐁" 심사를 하는 것이다. 대체로 11-24%(평균 20%)정도가 이 방식에 의한다. 예를 들어, 1995년 104대 의회의 개원일 1월 4일에 하원 공화당은 의회책임법(H.R. 1)을 가결하고 상원에 접수하자 상원의원들은 하원의 발의의원들과의 협의를 통해(위원회 구성없이) 하원법안을 다소 수정한 상원법안(S. 2)을 가결하여 하원으로 이송하였다. 하원의 깅리치 의장을 비롯한 공화당 지도부는 규칙정지를 발동하여 상원법안을 본회의에 회부하여 390대 0으로 가결하였다. 그런데 충분한 심사를 위해서는 양원협의회가 공식적으로 구성된다. 물론 양원협의회가 운영되면서 양원 간 왕복심사하는 방식이 동반될 수 있다. 동기간 입법의 7-13%(평균 10%)가 양원협의위원회에서 조정을 거쳤다(Oleszek 2007, 254-258).

대체로 양원협의위원회 위원은 법안을 보고한 위원회에서 선임된다. 하원의장과 다수당 원내대표가 주도하고 실무는 해당 상임위원회 위원장과 소수당 간사가 맡게 된다. 법안의 중요도에 따라 정당지도부가 간여하는 정도가 달라진다. 정당 지도부에서 직접 양원협의위원회 위원으로 참여하게 되는 경우도 있다. 최근 대형법안이나 복수회부로 말미암아 여러 상임위원회에 걸쳐 양원협의위원회 위원이 선임되기도 한다. 이 위원회에서 각원은 동등한 1표를 행사하는데 각원의 의사는 이 위원회에 참여하는 위원들의 다수의사에 따른다. 공화당 지배 시기에는 공화당 지도부가 중요성을 크게 부여하는 법안일수록 민주당 의원들의 참여가 형식적이어서 불만을 사기도 했다(Davidson 외 2007, 269; Schickler 외 2005, 211-212). 양원협의위원회 회의는 공개가 원칙이지만 위원들의 합의 하에 비공개로 진행할 수 있다.

V. 결론

미국연방의회의 공화당 지배 시기(1995-2006)에 하원 규칙 및 절차의 괄목할만한 변화는 104대 초기 의회재조직 또는 의회내부의 조직구조 및 운영절차 개혁이라는 맥락에서 초래되었다. 상원에서 규칙변화는 소폭적이고 점진적이었을 뿐이었다. 따라서 의회규칙의 변화가 의사결정에 미친 영향은 주로 하원을 중심으로 논의되는 것이 타당하다.

공화당 의회 시기의 의회개혁은 1994년 중간선거에서 공화당이 하원에서 40년만에 다수당이 되는 승리를 거두면서 계기가 마련되었다. 공화당의 선거승리를 견인한 깅리치 의원이 104대 하원에서 의장으로 내정되면서 의회재조직을 주도하고 실천에 옮겼다. 단합된 공화당이 이러한 노력을 뒷받침하였다. 공화당에 의한 개혁은 민주당 지배시기인 1980년대 후반부터 진행되던 원내권력의 집중화 추세를 명료화하고 또한 제도화한 것이었다. 그것은 하원의장 및 다수당 지도부의 권한을 강화하고, 위원회의 축소 · 재편과 함께 위원장의 권한과 자원을 제한하며, 본회의 심의의 효율성을 제고하는 것이었다. 이러한 변화는 하원의 상설규칙과 원내공화당 규칙에 주로 반영되었다.

104대 이후의 하원에서는 대체로 하원의장이 강력한 리더십을 행사하고 있다. 하원의 상설규칙과 하원공화당의 당규가 그러한 방향으로 마련되어 있다. 그러나 동일한 공식 규칙 아래에서 어느 하원의장이나 동일하게 강력한 리더십을 보이고 있는 것이 아니다. 지도자 개인에 따라 리더십 수행양식의 차이가 나타나기도 한다. 깅리치 하원의장의 리더십은 전반적으로 공세적 추진력이 두드러졌던 반면에 해스터트 하원의장의 리더십은 타협과 교섭의 측면이 부각된다. 그런데 동일한 지도자 개인에 있어서도 리더십 수행양식은 시기적으로 일정하지 않다. 이를 테면, 깅리치의 리더십은 104대 2회기부터는 1회기에 비하여 점차 약화되었고, 타협을 수용하는 면모를 보였다. 여하튼 공화당 지배의 하원에서는 강한 의장리더십이 행사되었고 이 점은 현재 민주당 하원에서도 그대로 계속되고 있다.

104대에서 하원에서 현저하게 추진된 의회개혁은 위원회 수의 축소와 소관범위 재편, 위원장 임기제한, 위원회직원 수의 감축, 법안의 위원회 회부방식의 일부 변경 등 상임위원회의 조직과 운영에 있어서 적지 않은 변화를 가져왔다. 하지만, 이

러한 변화는 103대 이전 민주당 지배 시기에 이미 제기되었던 문제점을 해결하려는 노력에 바탕을 두고 있으며 위원회 조직과 운영 양상의 급격한 혁명을 가져온 것은 아니다. 위원회 소관범위의 재편이 대폭적이고 획기적이지는 않았으며, 다수당에게 유리하게 구성되는 종래의 관행도 그대로 답습되고 있다. 107대 하원에 와서 임기제한을 받는 위원장이 서열상 선임자가 되는 다른 위원회의 위원장을 맡게 되면서 임기제한 자체가 당초에 많이 지적되던 위원회와 위원장의 지위, 의원경력 등 측면에서의 큰 변화를 초래하는 것이 아님이 확인되었다. 위원회 직원의 대폭적 축소는 소수당인 민주당에게는 타격을 주었으나 다수당인 공화당에게는 별로 그렇지 않았으며, 하원의원들은 종전과 다름없는 규모의 개인보좌진으로부터 지속적인 입법지원을 받고 있다. 위원회와는 별도로 실무팀을 구성하여 법안을 심사하도록 하는 비통상적인 절차는 점차 신중하게 운용되게 되었다. 104대 의회개혁이 정당지도부와의 관계에 있어서 초기에는 위원회의 자율적 입지를 상당히 약화시키는 면모가 있었으나 시간이 가면서 위원회와 위원장의 자율성은 얼마간 회복되었다. 연방하원의 위원회는 본회의 심사 이전의 예비심사 기구로서 그 본질적인 권한이 아직도 크게 훼손되지 않았다.

상원의 경우 규칙 변화는 하원에 비하여 소폭적이고 매우 점진적이었다. 특히 상설규칙과 관련하여 그러하였다. 하지만 1995년에 들어 상원 공화당 역시 원내정당의 규칙 변화를 통해 상임위원장 또는 선임위원(소수당 시)의 임기를 최대 6년으로 제한하고, 개원 직전에 의원총회에서 당 지도부와 위원장을 무기명 투표로 선출하며 위원회 배정을 위한 위원회선임위원회를 임명하는 것을 제도화 하였다.

104대 이후 공화당 지배 시기의 하원에서는 발의 및 가결 법안 건수 등 입법활동의 양적 규모에서 축소되었다. 하지만 입법의 성취 또는 입법효율성의 관점에서 보면 공화당 지배시기에 와서 오히려 강화 내지 증대되었음이 지적되어야 한다. 그것은 발의된 입법조처의 가결 비율, 의정의 공개와 의원행위의 책임성 향상을 위한 기록표결 건수의 증가, 1일 평균 회의시간의 증가 등에서 나타난다. 전반적으로, 다수당으로서 공화당은 민주당의 경우에 비하여 본회의를 실질적 더욱 강조하고, 입법활동의 양적 규모는 축소하는 대신에 효율성이나 개방성 및 책임성을 제고하는 방향으로 본회의를 운영하였다고 판단된다. 하원에서 의원의 표결행위를 통해 드러난 정당 간 갈등과 정당기율의 수준은 상당히 높아졌다. 그런데 이것이 개혁의 결과라고 보기에는 무리가 따른다. 왜냐하면, 이미 민주당 지배시기인 1980년대 후

반 이후 그러한 경향이 나타났기 때문이다. 104대 의회개혁은 정당지배나 정당갈등의 종전 추세를 보강했을 뿐이다.

상원에서 본회의는 개의일수나 총회의시간이 종전보다 증가했지만 1일 평균회의시간은 오히려 감소했다. 공화당 지배 시기의 상원은 본회의를 활성화했는데 집중적으로 회의하는 방식은 완화된 점이 시사된다. 하원과 마찬가지로 법안 발의 및 가결 건수로 측정되는 양적 규모에서는 종전보다 축소되었다. 그런데 하원의 경우 법안가결 비율이 말하는 입법의 성취 또는 효율성은 강화되었지만 상원의 경우는 그렇지 않았다. 기록표결 건수는 증가하여 하원과 동일하게 증가하여 의사결정의 절차적 개방성 및 책임성은 강화되었다. 상원에서는 하원과 마찬가지로 정당요인이 의사결정에 미치는 영향이 더욱 뚜렷해졌다. 전반적으로 보면, 상원과 하원에서의 본회의 입법활동 양상은 상이한 방향보다는 동일한 방향으로 변화했다.

104대 하원에서의 의회개혁은 1994년의 공화당 "선거혁명"을 계기로 그 지도부가 주도하여 의회의 문제상황에 나름대로 대처하는 방식으로 하원을 재조직한 것이다. 그 내용적 특징은 정당지도부 강화를 통한 원내권력구조와 의사결정양태의 집중화 및 효율성 제고였다. 실제로, 104대 이후 하원은 대체로 그러한 특징을 보여주고 있다. 하지만, 공화당이 하원의 조직과 운영에 있어서도 혁명적인 변화를 가져온 것은 아니다. 하원 조직과 운영상의 분권화와 비효율을 억제하려는 개혁은 일관되거나 집중적이지는 못했으나 1960년대 말과 1970년대에도 추진되었다. 1980년대 말에 와서는 정당지도부 권한 강화와 의사결정양태의 집중화 경향이 분명하게 되었다. 따라서 104대 의회개혁은 이런 추세를 제도화한 것이었음이 다시 강조되어야 한다. 그런데, 104대 이후 하원에서는 그러한 집중화에 대한 반작용이 결코 없지 않았다. 위원회 입지의 위축에 대한 불만의 제기가 그 예이다. 104대 이후 미국 연방하원은 1960년대와 비교하여 상당히 달라졌지만, 영국하원에 비해서는 여전히 원내권력이 분산되어 있고 위원회가 입법과정에서 중추적인 역할을 수행하고 있는 의회로 보아야 할 것이다. 요컨대, 104대 하원의 의회개혁으로 말미암아 종래부터 미국의회의 특징으로 지적되어왔던 점들이 일거에 의미를 상실했다고는 말할 수 없다.

공화당 지배 시기에 있어서 미국연방의회의 정치를 한국 국회의 경우와 개괄적으로 비교하게 되면 원내정당의 중추적 역할이 부각된다. 원내정당은 잘 조직되고 내부규칙이 정비되어 제도화 수준이 높으며 선거 기간이 아닌 평상시 정당과 의회

정치를 주도하고 있다. 그리고 미국연방의회의 원내정당은 정책정당으로서의 면모를 확립하고 있다. 이를테면 다수당이 의회의 상설규칙 뿐만 아니라 내부 규칙을 변경하는 것도 궁극적으로는 자기 정당의 이념적, 정책적 정체성을 구현하고자 하는 것이다. 공화당 지배 시기에 다수당 공화당은 대통령제 하에서의 책임정당의 모습도 선명하게 보여주었다. 특히 하원에서 하원의장 리더십 강화나 위원회 내에서 소위원회의 원심성 약화를 가져온 규칙 변화가 이와 관련이 있다.

한편, 하원에서 현저하게 이루어진 상설규칙 변경 등 의회개혁은 공화당에 의하여 주도되었지만 상당 부분은 민주당 지배 시기에 이미 제기되었던 문제점을 해소하려고 실행에 옮겼다는 점을 간과해서는 안 된다. 방만하고 비효율적인 위원회 조직과 운영을 개선하고, 기록표결 강화로 의원의 책임성을 제고하며, 회의공개의 원칙을 보다 더 철저히 실천하려는 노력이 경주된 것은 민주당 지배 시기에도 있었던 개혁을 위한 논의에 바탕을 두고 있었다. 그리고 의회는 조직과 의사절차에 관한 규칙의 변화 이전에 원외 정치적 환경의 변화에 의하여 영향을 크게 받는다는 점에도 주목해야 한다. 미국에서의 책임정당론은 이른바 "조건부 정당정부론"(conditional party government)인데 이는 원내 다수당의 역할과 양당 간 상호작용이 근본적으로 유권자 수준에서 그리고 유권자들이 선출한 의원들 수준에서 이념성향과 정책선호에 비추어 정당 간 차별성과 정당 내 동질성이 강화된 조건에서 전개된다는 주장이다.

최근 미국연방의회에 적용되는 조건부 정당정부론 내지 책임정당론을 한국의 의회정치에 그대로 적용하기에는 적잖은 무리가 따를 것이다. 하원의장은 하원을 대표하고 본회의를 주재하는 수장일 뿐만 아니라 다수당의 지도자로서 자기 정당의 이념과 정책을 의회과정에서 주도적으로 추진하는 정파적 지도자이다. 그렇지만 한국의 경우 국회의장은 오히려 영국 하원에서처럼 정당 간 관계에서 공평한 중재자가 되어야 한다는 규범적인 기대에 대응하지 않으면 안 된다. 한국과 달리 미국의 경우에는 양당제의 테두리 내에서 다수당 주도의 개념이 정착되어 있음을 인식해야 할 것이다. 또한 미국연방의회에서는 위원장 권한이 지나치게 강력할 정도로 분권화되었던 시기가 있었고 이런 배경에서 위원장의 연임제한 등 규칙변화가 초래되었음도 간과할 수 없다.

미국연방의회는 한국국회와 다른 점이 많지만 국회에서의 규칙개선을 위한 중요한 함의를 제공하는 점도 있다. 앞서 언급된 바대로 한국정치에서 원내정당의 역

할은 더욱 활성화되어야 한다. 이런 맥락에서 원내대표의 권한도 강화해야 할 것이다. 미국연방의회에서도 의사운영 측면에서 하원은 단순다수결 원리가 지배하지만 상원은 합의를 존중한다. 하원과 상원 비교를 통한 균형적 관점에서 소수당이나 소수 입장에 있는 의원들에 대한 배려를 아끼지 말아야 할 것이다.

참고문헌

가상준. 2002. "미국 상임위원회 의원들의 정치적 선호도: 본회의 및 정당에 대한 대표성." 『한국정치학회보』 36:4, 299-319.

박찬욱. 1997. "의회리더십의 이론과 실제: 미국과 영국 하원을 중심으로." 『의정연구』 3:1, 16-42.

_____. 2001a. "미국 제104대 연방하원내 정당리더십과 위원회에 관한 연구: 공화당 지배하의 변화를 중심으로." 『국제정치논총』 41:1, 165-85.

_____. 2001b. "정치의 본질, 정치가의 위선, 그리고 정치리더십의 성패: 미국하원 깅리치 전의장의 정치적 역정을 되새기면서." 배성동 편.『정치현상과 분석』, 372-92. 서울: 법문사.

_____. 2002. "미국 제104대 연방의회에서의 내부개혁." 『미국학』 25, 89-120.

_____. 2004. "미국 연방의회의 내부개혁: 제104대 하원 이후." 박찬욱 · 이현우 외.『미국의 정치개혁과 민주주의』. 서울: 오름.

백창재. 1998. "'미국적' 정치제도의 장래I: 제도개혁의 정치적 결과." 『미국학』 21, 1-33.

손병권. 2000. "미국의 의회개혁: 1995년 제104대 의회개혁의 원인과 내용: 하원을 중심으로."『IMF체제 이후의 한국정치의 비전과 전략: 새 천년 한국정당 및 NGO의 역할과 전망을 중심으로』. 국회사무처.

서현진 · 손병권 · 신유섭 · 이현우 · 임성호 · 정진민. 2002.『미국 의회선거의 변화와 지속성: 2002년 중간선거 분석』. 서울: 오름.

Aldrich, John. 1995. *Why Parties?* Chicago: University of Chicago Press.

Aldrich, John and David Rohde. 1995. "Conditional Party Government Revisited: Majority Party Leadership and the Committee System in the 104th Congress." Lawrence C. Dodd ed. Extension of Remarks: the New Republican Congress: *Explanations, Assessments, and Prospects*. Legislative Studies Section, American Political Science Association.

_____. 1997. "The Transition to Republican Rule in the House: Implications for Theories of Congressional Politics." *Political Science Quarterly* 112:4 (Winter 1997-98), 541-67.

Bader, John B. 1996. *Taking the Initiative: Leadership Agendas in Congress and the Contract with America*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

_____. 1997. "The Contract with America: Origin and Assessments." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered* 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Binder, Sarah A. and Steven S. Smith. 1997. *Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Binder, Sarah A. 2003. *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Brady, David W. and Craig Volden. 1998. *Revolving Gridlock*. Boulder, CO: Westview Press.

Carr, Thomas P. 2005. *Suspension of the Rules in the House of Representatives*. Congressional Research Service Report RL32474 (February 1, 2005).

Congress and the Nation Vol. IX · 1993-1996: A Review of Government and Politics (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1998).

Congress and the Nation Vol. X 1997-2001: A Review of Government and Politics 105th and 106th Congresses (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 2002).

Congressional Quarterly Weekly Report 여러 호.

Congressional Quarterly's Politics in America 1996: The 104th Congress (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1995).

Constitution, Jefferson's Manual, and Rules of the House of Representatives, H. Doc. 107-284, 108th Congress (2003).

Cooper, Joseph and David W. Brady. 1981. "Institutional Context and Leadership Style: the House From Cannon to Rayburn." *American Political Science Review* 75:2 (June, 1981), 411-25.

Cooper, Joseph and Garry Young. 1997. "Partisanship, Bipartisanship, and Cross-partisanship in Congress since the New Deal." Dodd and Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

Davidson, Roger H. 1992. "The Emergence of the Postreform Congress." Roger. H. Davidson ed. *The Postreform Congress*. New York: St. Martin's.

_____. 1999. "Building the Republican Regime: Leaders and Committees." Nicole C. Rae and

Colton C. Campbell eds. *New Majority or Old Minority?: The Impact of Republicans on Congress*. Lanham: Rowman.

Davidson, Roger H. and Walter J. Oleszek. 1977. *Congress Against Itself*. Bloomington: Indiana University Press.

_____. 1994. *Congress and Its Members*, 4th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

_____. 1998. *Congress and Its Members*, 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

_____. 2002. *Congress and Its Members*, 8th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Davidson, Roger H., Walter J. Oleszek, and Frances E. Lee. 2007. *Congress and Its Members*, 11th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Deering, Christopher J. 1999. "Learning to Legislate: Committees in the Republican Congress." Nicole C. Rae and Colton C. Campbell eds. *New Majority or Old Minority?: The Impact of Republicans on Congress*. Lanham: Rowman.

Deering, Christopher J. and Stevens S. Smith. 1997. *Committees in Congress*, 3rd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.

Dodd, Lawrence C. and Bruce I. Oppenheimer. 1997a. "Revolution in the House: Testing the Limits of Party Government." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

_____. 1997b. "Congress and the Emerging Order: Conditional Party Government or Constructive Partisanship?" Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

_____. 2001a. "A House Divided: The Struggle for Partisan Control, 1994-2000." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 7th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

_____. 2001b. "Congress and the Emerging Order: Assessing the 2000 Elections." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 7th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

_____. 2005. "A Decade of Republican Control: the House of Representatives, 1995-2005." Dodd and Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 8th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Drew, Elizabeth. 1996. *Showdown: The Struggle Between the Gingrich Congress and the Clinton*

White House. New York: A Touchstone Book.

Erikson, Robert S. and Gerald C. Wright. 2001. "Voters, Candidates, and Issues in Congressional Elections." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 7th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Evans, C. Lawrence and Walter J. Oleszek. 1997. *Congress Under Fire*. Boston: Houghton Mifflin. 미국정치연구회 역. 2002.『위기의 미국 의회: 개혁정치의 허와 실』. 서울: 오름.

_____. 1999. "Procedural Features of House Republican Rule." Nicole C. Rae and Colton C. Campbell eds. *New Majority or Old Minority?: The Impact of Republicans on Congress.* Lanham: Rowman.

Evans, C. Lawrence and Daniel Lipinski. 2005. "Obstruction and Leadership in the U.S. Senate." Dodd and Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 8th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Fenno, Richard F. 1997. *Learning to Govern: An Institutional View of the 104th Congress*. Washinton, D.C.: Brookings Institution.

Gilligan, Thomas and Keith Krehbiel. 1990. "Organization of Informative Committees by a Rational Legislature." *American Journal of Political Science* 34:2 (May, 1990), 531-64.

Gimpel, James G. 1996. *Fulfilling the Contract: The First 100 Days*. Boston: allyn and Bacon.

Gingrich, Newt. 1995. *To Renew America*. New York: HarperCollins.

_____. 1998. *Lessons Learned the Hard Way: A Personal Report*. New York: HarperCollins.

Groseclose, Tim and David C. King. 2000. "Little Theatre: Committees in Congress." Kelly D. Patterson and Daniel M. Shea eds. *Contemplating the People's Branch: Legislative Dynamics in the Twenty-First Century*. Upper Saddle River, N.J.: Apprentice-Hall; Herbert Weisberg and Samuel C. Patterson eds. 1998. *Great Theatre: The American Congress in the 1990s*. New York: Cambridge University Press.

_____. 2001. "Committee Thories Reconsidered." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 7th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Hall, Richard L. and Gary J. McKissick. 1997. "Institutiotnal Change and Behavioral Choice in House." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Jacobson, Gary C. 1997. *The Politics of Congressional Elections*, 4th ed. New York: Longman.

_____. 2000. *The Politics of Congressional Elections*, 5th ed. Boston: Addison-Wesley.

Jones, Charles O. 1968. "Joseph G. Cannon and Howard W. Smith: A Essay on the Limits of Leadership in the House of Representatives." *Journal of Politics* 30:3 (August, 1968), 617-46.

_____. 1995. "It Ain't Broke ... ." James L. Sundquist ed. *Back to Gridlock? Governance in the Clinton Years*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Kiewiet, D. Roberick and Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.

Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

_____. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.

Loomis, Burdett A. 2000. *The Contemporary Congress*, 3rd ed. Boston: Bedford/St. Martin's.

Maass, Arthur. 1983. *Congress and the Common Good*. New York: Basic Books.

Maltzman, Forrest. 1997. *Competing Principals: Committees, Parties and the Organization of Congress*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Oppenheimer, Bruce I. 1997. "Abdicating Congressional Power: The Paradox of Republican Control." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Oleszek, Walter J. 2001. *Congressional Procedures and the Policy Process*, 5th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

_____. 2007. *Congressional Procedures and the Policy Process*, 7th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Ornstein, Norman J., Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin. 2002. *Vital Statistics 2001-2002*. Washington, D.C.: The American Enterprise Institute Press.

Patterson, Kelly D. and Daniel M. Shea eds. 2000. *Contemplating the People's Branch: Legislative Dynamics in the Twenty-First Century*. Upper Saddle River, N.J.: Apprentice-Hall.

Peabody, Robert L. 1976. *Leadership in Congress: Stability, Succession and Change*. Boston: Little, Brown.

Peters, Ronald M. Jr. 1999. "Institutional Context and Leadership Style: The Case of Newt Gingrich." Nicole C. Rae and Colton C. Campbell eds. New Majority or Old Minority?: The Impact of Republicans on Congress. Lanham: Rowman.

Rae, Nicole C. and Colton C. Campbell eds. 1999. *New Majority or Old Minority?: The Impact of Republicans on Congress*. Lanham: Rowman.

Rieselbach, Leroy N. 1994. *Congressional Reform: The Changing Modern Congress* Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Rohde, David. W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of

Chicago Press.

Schickler, Eric and Kathryn Pearson. 2005. "The House Leadership in a Era of Partisan Warfare." Dodd and Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 8th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Schneider, Judy and Michael L. Koempel. 2001. *Congressional Deskbook 2001-2002: 107th Congress*. Alexandria, VA: TheCapitol.Net.

Senate Manual, S. Doc. 107-1, 107th Congress (2002).

Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power" *American Political Science Review* 81:1 (March, 1987), 85-104.

_____. 1994. "Positive Theories of Congressional Institutions," Legislative Studies Quarterly 19:2 (May 1994), 149-79; Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast. 1995. *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 5-35.

Sinclair, Barbara. 1995. *Legislators, Leaders, and Lawmaking: the U.S. House of Representatives in the Postreform Era*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

_____. 1997a. "Party Leaders and the New Legislative Process." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

_____. 1997b. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress* Washington, D.C.: Congressional Quarterly.

_____. 1999a. "Partisan Imperatives and Institutional Constraints: Republican Party Leadership in the House and Senate." Nicole C. Rae and Colton C. Campbell eds. *New Majority or Old Minority?: The Impact of Republicans on Congress*. Lanham: Rowman.

_____. 1999b. "Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership." *Legislative Studies Quarterly* 24:3 (August, 1999), 421-49.

_____. 2000. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, 2d ed. Washington, D.C.: Congressional Quaterly Press.

_____. 2005. "The New World of U.S. Senators." Dodd and Oppenheimer eds. Congress Reconsidered, 8th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

_____. 2007. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, 3rd ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.

Smith, Steven S. and Eric D. Lawrence. 1997. "Party Control of Committees in the Republican Congress." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Smith, Steven S. and Gerald Gamm. 2001. "The Dynamics of Party Government in Congress." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 7th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.in Dodd and Oppenheimer.

Stewart, Charles, III. 2001. *Analyzing Congress*. New York: W. W. Norton.

Strahan, Randall. 1992. "Reed and Rostenkowski: Congressional Leadership in Institutional Time." Allen D. Hertzke and Ronald M. Peters, Jr. *The Atomistic Congress: An Interpretation of Congressional Change*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

The U.S. Congress Handbook 1999: 106th Congress (McLean, V.A.: U.S. Congress Handbook, 1999).

The U.S. Congress Handbook 2001: 107th Congress (Washington, D.C.: Votenet Solutions, 2001).

Thurber, James A. 1997. "Centralization, Devolution, and Turf Protection." Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds. *Congress Reconsidered*, 6th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

_____. 1999. "Republican Roles in Congressional Budget Reform: Twenty-Five Years of Deficit and Conflict." Nicole C. Rae and Colton C. Campbell eds. *New Majority or Old Minority?: The Impact of Republicans on Congress*. Lanham: Rowman.

Weisberg, Herbert F., Eric S. Heberlig, and Lisa M. Campoli eds. 1999. *Classics in Congressional Politics*. New York: Longman.

http://www.house.gov

http://www.nytimes.com/aponline/w.AP-Court-Veto.html

http://www.senate.gov.

ABSTRACT

The Impact of Rules Change on Legislative Decision Making in the United States Republican Congress, 1995-2006

Chan Wook Park | Seoul National University

This paper analyzes how the change of rules made in the United States Republican Congress affected legislative decision making during the period from January 1995 through January 2006. At the beginning of the 104th Congress, the rules for the House of Representatives underwent drastic change as part of legislative reorganization or reform. In contrast, the Senate rules went through marginal and incremental changes. In the House, the standing House rules and the rules of the Republican Party were modified for the purpose of enhancing legislative efficiency by strengthening the power of the Speaker and the Majority Party leadership, curtailing the number of standing committees, and reducing committee chairmen's power and resources. These efforts to centralize the power structure and the pattern of decision making in the House have already been initiated during the late years of the Democratic Congress before 1995, but bore fruit thanks to the Republican takeover of Congress. But under the same rules that have been changed, Speaker Gingrich exercised aggressive leadership, while his successor, Speaker Hastert, showed more bargaining-oriented leadership than Gingrich. In the 104th House, unorthodox legislative procedures often bypassed standing committees thus the committee chairmen could not maintain their autonomous power. In the Senate, change of rules was not drastic but the Republican Party also institutionalized the term-limit of the committee chairman or the ranking member, and the election of party leaders and committee chairmen by secret balloting at the Republican Conference. On the House floor, the volume of legislative activity measured by the number of days in session and the number of proposed or passed legislative measures decreased during the years of the Republican Congress. Nevertheless, legislative success or efficiency indicated

by the passage rate of bills or other legislative measures increased, and the openness and accountability of the House as shown by the increase in recorded votes also improved. Intra-party discipline continued to be strong and inter-party conflict also continued to occur frequently since the late years of the Democratic Congress. The Senate also showed decreasd legislative activity, and enhanced procedural openness and accountability. However it is hard to say that the legislative efficiency increased as it did in the House. Overall, the U. S. Congress under the Republican rule became more centralized than before in terms of power structure and pattern of legislative decision making. And yet, from a comparative legislative perspective, this change has not dismantled the major characteristics of the U. S. Congress as a decentralized legislature with strong standing committees.

Keywords: United States Republican Congress, Rules change, Legislative decision making