



국회도서관
NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY

미국: 연방 및 주 행정부의 COVID-19 대응

미국 의회도서관

이 보고서는 미 의회도서관에서 2020년 9월 발간한 'United States: Federal and State Executive Responses to COVID-19'를 번역한 것입니다. 번역자료는 반드시 원자료와 대조하여 활용하시기 바랍니다.

문의: 국회도서관 법률번역관리과 ☎ 4061)

목 차

I. 서론	1
II. 규제절차 개요	2
A. 공식 규칙 제정과 비공식 규칙 제정	2
B. 예외	3
C. 대통령과 사법부의 권한	3
D. 주의 권한	4
III. COVID-19 에 대한 연방정부의 대응	4
A. 「가족 우선 코로나바이러스 대응법」	4
B. 「코로나바이러스 지원, 구호 및 경제 안정에 관한 법률」	5
C. 「급여보호계획 및 의료 강화에 관한 법률」	6
D. 긴급 자금 지원, 「코로나바이러스 대비 및 대응 추경예산법」	6
E. 기존 법률에 따른 긴급 규칙 제정, 「맥너슨-스티븐스 (Magnuson-Stevens)법」	7
F. 「스태포드(Stafford)법」에 따른 행정명령	7
G. 「방위생산법」에 따른 행정명령	8
H. 대통령의 최근 조치	8
IV. COVID-19 에 대한 주정부의 대응	9
A. 주 검역명령—오하이오주	9
B. 주 추방중단명령—일리노이주	10
C. 비상사태 선언—몬타나주	10
D. 행정권에 대한 감독—콜로라도주	10
E. 형사소송절차—뉴욕주	10
F. 특별 자금 지원—애리조나주	11
V. 결론	11

미국: 연방 및 주 행정부의 COVID-19 대응

2020 년 9 월

요약 미국의 연방 및 주 행정부는 의회가 통과시킨 법률을 이행, 강제 및 실행하도록 계획된 규칙과 규정을 제정할 권한을 가진다. 행정부는 이러한 조치를 이행하기 위하여 일반적으로 정부기관에 의존한다. 일반적으로 그 과정은 공개 의견수렴 절차와 의회 감독을 위한 시간을 포함하면서 상당히 길다. 다만, 특정 상황에서 기관이 즉시 행위하는 것을 허용하여 일반적으로 장기간이 소요되는 규제절차를 합법적으로 우회하는 예외가 그 과정에 적용될 수 있다.

긴급 규칙 제정은 과거 긴급 상황에 대응하여 사용되었지만, COVID-19 의 세계적 대유행은 긴급 규칙 제정으로 하여금 미국의 모든 관할권에 영향을 미치게 하였다. 긴급 규칙 제정의 기능적 효과는 광범위하며 논쟁의 여지가 있다. 긴급 규칙 제정의 성질은 연방 수준과 주 수준 모두에서 감독에 관한 어려움을 가져온다. 비상체제에서 제정된 규칙과 규정은 미국이 COVID-19 의 경제적, 사회적 충격에서 회복하기 시작하면 현재 세대와 미래 세대에 영향을 줄 것이다.

I. 서론

COVID-19 의 세계적 대유행으로 정부가 비상 권한의 사용과 종래의 입법 과정 모두를 통하여 개입할 기회가 많아졌다. 연방정부와 주정부의 행정부는 공중보건 비상사태 중에 입법부의 통상적 감독 없이 규정을 제정할 수

있는 광범위한 권한을 가진다. 연방정부와 주정부는 세계적 대유행병에 대응하여 규칙, 규정 및 제정법을 입법하였다. 이와 같이 복잡한 상황에 대하여 정부의 모든 수준에서 이루어지는 대응은 새로운 선례를 만들고 현재의 법률 이론과 원칙을 확고히 하여 복합소송으로 이어질 수 있다.

이 보고서는 우선 입법부, 행정부 및 사법부 간의 상호작용을 포함한 규제 절차의 법적 구조를 설명하여 미국 연방 행정부기관의 규제권한의 개요를 설명한다. 두 번째로 이 보고서는 연방 집행기관이 COVID-19의 세계적 대유행 중에 취한 대응을 설명하기 위하여 세계적 대유행병 관련 제정법과 기존 법령에 따라 기관이 취한 긴급조치의 예시를 분석한다. 세 번째로 연방 행정부가 국가 비상사태 중에 가지는 권한의 범위를 증명하기 위하여 대통령 행정지침의 예시가 소개된다. 네 번째로 주 헌법과 법령에 따라 부여된 권한을 검토하기 위하여 여러 다른 주의 행정명령이 제시된다. 마지막으로 주정부 권한에 해당하는 세계적 대유행병에 따른 일부 특정 쟁점을 강조하고 주 행정부와 사법부에 대한 주 입법부의 감독을 분명하도록 하기 위하여 주 입법부의 긴급조치를 분석한다.

II. 규제절차 개요

「행정절차법」(APA)을 통하여 미국 사회의 상황을 규제할 권한이 집행기관에 부여된다. 기관은 의회의 지시를 받거나 위임된 법적 권한에 따라 규정을 실행하거나 개정하여야 하는 것으로 판단하면 규정을 신규로 제정한다(또는 기존 규정을 수정한다).

A. 공식 규칙 제정과 비공식 규칙 제정

연방 기관은 일반적으로 공식과 비공식, 두 가지 유형의 규칙 제정에 관여한다. 공식 규칙 제정은 의회가 법령으로 규칙을 제정하라고 기관에 지시를 하는 경우에 시작된다. 이에는 행정법 판사가 주재하며 기관과 이해당사자가 규칙안을 지지하거나 반대하는 증거를 제출하는 공청회가 포함된다. 비공식 규칙 제정은 보다 일반적인 절차이다. 기관은 과거에 공포하였던

규칙을 수정, 변경 또는 신설하는 경우에 이 절차를 사용한다. 일반적으로 기관은 이해당사자가 규칙안에 대하여 의견을 제시하는 기간을 제한한다.

B. 예외

규칙 제정 과정의 한 가지 예외는 기관이 긴급 규칙을 제정하는 경우에 발생한다. 이러한 상황에서 기관은 일반적 규칙 제정 과정을 따르는 것이 공익에 반할 수 있다는 것을 입증하여야 한다. 기관은 공중보건 위기인 COVID-19의 세계적 대유행을 이러한 예외에 따른 규칙 제정의 근거로 언급하였다. (연방 수준의 긴급 규칙 제정의 예시는 아래 제Ⅱ절을 참조한다). 긴급 규칙과 마찬가지로, 기관은 집행 목적을 위해 최종 규칙으로 적용하지만 추후 검토 과정에서 공개 의견수렴이 계속 가능한 임시 규칙을 공포할 수 있다. (임시 규칙 제정의 예시는 제Ⅱ절의 A를 참조한다).

「의회검토법」(CRA)에 따른 다른 예외가 있다. 「의회검토법」에 따라, 의회는 새롭게 공포된 각 규칙의 사본을 제출하라고 연방 기관에 요구한다. 「의회검토법」에 따라, 공동 결의를 통과시켜서 규칙을 무효로 하는 능력이 의회에 부여된다. 다만, 대통령은 이러한 공동 결의에 대하여 거부권을 행사하여 그 규칙이 시행되도록 할 수 있다. 보건이나 안전에 대한 급박한 위협의 경우 「의회검토법」에 따른 또 다른 예외가 적용될 수 있다. 이러한 예외가 적용되려면, 대통령은 보건이나 안전에 대한 급박한 위협을 이유로 규칙이 즉시 시행되어야 한다고 판단하는 행정명령을 공포하여야 한다.

C. 대통령과 사법부의 권한

대통령은 행정명령을 통하여 규칙 제정을 허가할 수 있다. 그리고 사법부는 기관이 규칙을 뒷받침하는 논거를 충분하게 제공하였는지를 판단할 수 있다. 예를 들면, 대통령은 행정명령을 통하여 구체적 조치를 이행하라고 기관에 지시할 수 있다. 다른 규칙 제정 절차와 같이 기관의 조치는 「행정절차법」의 요건을 고수하여야 한다. 또한 기관은 대통령이 의회로 받은 권한에 근거한 행정명령에 따라 행위를 하라는 요청을 받을 수 있다.

사법부는 이의가 제기되거나 법원에서 집행되고 있는 규칙과 규정을 심사

하는 경우에 기관을 높은 수준으로 존중한다. 일반적으로 기관은 그 조치에 대한 명분을 합리적 수준으로 증명하기만 하면 된다.

D. 주의 권한

대부분의 주는 주의 「행정절차법」에 따라 행정조치에 관하여 유사한 기본체계를 보유한다. 주의 행정절차에 열거된 권한과 함께, 각 주지사는 재해나 비상사태 중에 시민을 보호하기 위하여 각각의 주 헌법이나 법령에 따라 광범위한 권한을 가진다. 특히 주지사에게 권한이 있는 한 가지 사안은 시민에 대하여 검역이나 봉쇄를 실행하는 것이다. 해당 권한은 일반적으로 주 보건부서나 보건기관에 위임된다.

III. COVID-19 에 대한 연방정부의 대응

A. 「가족 우선 코로나바이러스 대응법」

의회는 2020 년 3 월 18 일에 「가족 우선 코로나바이러스 대응법(FFCRA)」을 제정하였다. 이 법은 소기업이 COVID-19 의 세계적 대유행 중에 유급휴가를 추가로 피고용인에게 제공하는 것을 허용하여 피고용인이 공중보건을 위하여 설정된 지침을 고수할 수 있도록 한다. 또한 「가족 우선 코로나바이러스 대응법」은 노동부(DOL)가 이 법의 요구사항을 실행하는 최적의 방법을 정하는 것을 허가하였다. 이에 따라, 노동부는 의회의 조치를 집행하는 임시 규칙(기한을 2020 년 12 월 31 일로 설정)을 제정하였다.

임시 규칙으로 규칙 제정의 논거 그리고 규칙으로 실현하려는 법령의 목표를 설명한다. 노동부는 임시 규칙을 제정하였기 때문에 일반적 규칙 제정 과정을 거치지 아니하였다. 노동부는 「미국연방법전」 제 5 편제 553 조제(b)항(B)목에 따른 정당한 이유라는 요건을 근거로 세계적 대유행병으로 가족 및 간호 휴가 관련 조치에 대한 즉각적인 필요성이 있었고 통상적 과정의 고수가 가족을 위하여 즉각적인 구호를 제공한다는 목표를 방해하였을 것이라고 하여 통지나 의견수렴 없이 진행하기로 한 결정을 뒷받침한다. 노

동부는 구체적으로 다음과 같이 언급하였다.

COVID-19 의 세계적 대유행은 급격한 속도와 규모로 악화되어서 일, 보육 그리고 바이러스에 따른 질병 치료를 모색하여야 하는 필요성 사이에서 균형을 찾는다는 어려운 선택을 미국 가정에 남겼다. 이러한 상황에 처한 미국 가정에 미치는 경제적 피해를 피하기 위하여 입안통보절차를 거치기로 결정하면, 이러한 사안에 대한 최종적 조치를 몇 주에서 몇 달까지 지연시킬 수 있고 이는 노동부가 그 권한을 효과적으로 행사하는 것을 복잡하게 하거나 배제할 가능성이 있다. ... 또한, 이러한 지연은 COVID-19 의 확산 방지를 돕기 위하여 피고용인이 지금 직장을 쉴 수 있도록 한다는 「가족 우선 코로나바이러스 대응법」에 따라 유급휴가를 실시하는 주요 목적 중 하나에 반할 수 있다.

규칙의 현실적 함의는 현황 자료표를 제공하는 노동부 웹사이트에서 설명한다. 현황 자료표는 노동부의 직무 범위와 관련된 「가족 우선 코로나바이러스 대응법」의 보호를 일반 대중에게 설명한다. 요약하면, 규칙으로 규칙의 영향을 받는 자(피고용인)에 대한 지침, 이러한 개인에게 규칙이 적용되는 이유(자신이나 근친의 질병에 따른 궁핍) 그리고 피고용인에게 미치는 최종적 효과(이러한 사례의 경우 금전적 보상)를 정한다.

B. 「코로나바이러스 지원, 구호 및 경제 안정에 관한 법률」

2020 년 3 월 27 일 대통령은 「코로나바이러스 지원, 구호 및 경제 안정에 관한 법률」(CARES)에 서명하였다. 이 입법의 핵심적 부분 중 하나는 교육부가 COVID-19 의 세계적 대유행으로 겪는 궁핍을 이유로 고등교육 긴급구호 기금(HEERF)을 통하여 학생에게 재정지원을 제공하는 능력을 대학과 종합대학에 부여하는 것을 허가하는 것이다. 학생이 고등교육 긴급구호 기금에서 금전을 수령하기 위한 적격 요건을 판단하는 권한이 교육부에 부여되었다.

교육부가 채택한 규칙은 규칙 제정의 논거 그리고 표준 통지 및 의견수렴

기간을 포기한 명분을 설명한다. 구체적 규칙의 경우 교육부는 입법의 모호성 때문에 "학생"이란 용어를 정의하여야 하였다. 또한 교육부는 가급적 신속하게 학생에게 재정지원을 제공하여야 한다는 필요성으로 통지 및 의견수렴의 포기가 정당화되었다고 판단하였다. 교육부는 「미국연방법전」 제 5 편 제 553 조 제(d)항 제(3)호를 근거로 규칙을 즉각적으로 시행하기 위하여 통지 및 의견수렴 기간의 유예도 정당화되었다고 판단하였다.

C. 「급여보호계획 및 의료 강화에 관한 법률」

또한 의회는 COVID-19의 세계적 대유행에 대응하여 2020년 4월 24일에 「급여보호계획 및 의료 강화에 관한 법률」을 제정하였다. 이 법은 중소기업청(SBA)이 급여보호계획(PPP)을 통하여 적격 소기업에 직접 지급하는 것을 일부 허가하였다. 급여보호계획 대출은 소기업이 COVID-19의 세계적 대유행으로 유발된 잠재적 경기 침체기에 피고용인에게 계속하여 급여를 지급할 수 있도록 계획되었다. 중소기업청은 2020년 6월 30일까지 대출 권한이 부여되었다.

임시 최종 규칙으로 규칙 제정 근거와 계획된 목표를 정한다. 규칙 성명서로 통지 및 의견수렴 없이 진행한 논거를 설명한다. 이 경우 「코로나바이러스 지원, 구호 및 경제 안정에 관한 법률」에서 중소기업청이 통지 및 의견수렴 기간 없이 급여보호계획을 실행하는 것을 허가하였으므로 예외가 적용되었다. 다만, 중소기업청은 추가 지출을 예상하고 의견수렴을 계속하였다. 또한 성명서에는 규칙이 즉시 시행되어야 하는 상세한 이유가 기재되었다. 왜냐하면 규칙 제정 당시에 급여보호계획 신청기한이 2020년 6월 30일까지로 제한되었기 때문이다. 최초 규칙은 사업을 2020년 6월 30일까지 허가하였다. 다만, 2020년 7월 6일에 사업이 2020년 8월 8일까지 연장되었다.

D. 긴급 자금 지원, 「코로나바이러스 대비 및 대응 추경예산법」

「코로나바이러스 대비 및 대응 추경예산법」은 2020년 3월 6일에 제정되었다. 이 법은 COVID-19의 세계적 대유행에 대응하기 위하여 긴급 자금 지원으로 연방 기관에 83억 달러를 제공하였다. 이 법으로 제공된 추경예

산은 백신 개발을 지원하고 일반 대중에게 서비스를 제공하는 서로 다른 기관에 자금을 지원하고 미국 대사관과 그 밖의 해외 시설의 활동을 지원하고 있다. 이 법의 핵심 요소는 미국 내 의료체계의 역량을 안전하게 구축하기 위하여 원격의료를 보다 활발하게 실행이 가능한 선택 사양으로 만드는 것이다.

E. 기존 법률에 따른 긴급 규칙 제정, 「맥너슨-스티븐스(Magnuson-Stevens)법」

「맥너슨-스티븐스 수산자원보전관리법」은 어획제한을 집행하기 위하여 어선에 대한 감독을 정하는 법률이다. 국립해양대기청(NOAA)은 과거에 이 법을 집행하는 권한을 위임 받았고 집행 과정을 세부적으로 정하는 규정을 제정하였다. COVID-19의 세계적 대유행으로 국립해양대기청은 통지 및 의견수렴 기간을 무시하는 임시 규칙을 공표하였다.

임시 규칙으로 국립해양대기청이 특정 상황에서 어선에 대한 참관인의 사용을 포기하는 것이 허용된다. 국립해양대기청은 「미국연방법전」 제 5 편 제 553 조 제(d)항 제(3)호를 근거로 세계적 대유행병으로 계속 중인 공중보건 쟁점을 구체적으로 언급하며 기관이 일반적 통지 및 의견수렴 과정을 고수하면, 어민과 참관인 모두에게 위험을 유발하므로 규칙이 즉시 시행되어야 한다고 판단하였다. 그 명분은 개인 보호의 필요성과 어장의 온전한 보전 사이의 균형에 중점을 두었다.

이러한 규정의 현실적 효과는 그 효과가 상기 예시에 비하여 초래하는 영향이 작기 때문에 확인이 쉽지 아니하다. 다만, 국립해양대기청은 긴급 규칙의 근거를 상세히 설명하는 지침을 그 웹사이트에 게시하였다.

F. 「스태포드(Stafford)법」에 따른 행정명령

「스태포드 재해구조 및 비상사태 지원법(스태포드법)」은 국가 비상사태 중에 대통령에게 상당한 권한을 부여한다. 이 법에 따른 권한 중 하나는 각 주의 주방위군 부대를 지원하는 과정에서 연방 자금을 활용하는 능력이다. 일련의 행정부 제안서를 통해 대통령은 세계적 대유행병 대응 중에 여러

주에서 주방위군 작전을 지원하기 위하여 연방 자산을 투입하였다. 예를 들면, 대통령은 COVID-19 대응을 지원하기 위하여 주에 주방위군을 배치하는 것과 관련된 비용을 100 퍼센트 지원하라고 국방부와 국토안보부에 지시하는 제안서를 공표하였다.

G. 「방위생산법」에 따른 행정명령

「방위생산법」(DPA, 1950)은 의회가 대통령에게 부여하고 대통령이 다른 연방 기관에 위임한 권한을 통하여 규제 변화를 실행하는 권한을 대통령에게 부여한다. 행정명령 제 13,917 호를 예로 들면, 대통령은 농무부가 식육과 가금류의 계속적 처리를 보장하는 데 필요한 규칙과 규정을 실행하는 것을 허가하였다. 이 성명서에서 대통령은 특정 규정이 긴급조치의 목적을 위하여 대체될 수 있다고 설명하였고 이와 같이 하는 자신의 권한을 「방위생산법」으로 해명하였다.

H. 대통령의 최근 조치

2020 년 8 월 8 일, 트럼프 대통령은 추가 COVID-19 구호조치의 개요를 설명하는 행정명령 1 건과 대통령 지시서 3 건을 발표하였다.

이러한 행정부 문서는 「스태포드법」을 언급하고 세계적 대유행병에 대응하여 과거 실행된 일부 조치의 개요를 설명한다. 행정명령으로 주택도시개발부장관에게 세계적 대유행병으로 재정적 피해를 입은 임차인과 주택 보유자가 임차 및 저당 의무를 이행하는 것을 돕기 위한 자금을 확인하도록 지시한다.

첫 번째 지시사항은 2020 년 12 월 31 일까지 학자금대출 상환 감면을 연장하고 학자금 대출에 대한 이자를 포기하는 것이다. 이러한 대출 상환 연기 사업은 원래 「코로나바이러스 지원, 구호 및 경제 안정에 관한 법률」에 따라 실행되었고 2020 년 9 월 30 일에 종료될 예정이었다.

다음 지시사항은 재무부장관에게 “지급 급여세의 원천징수, 적립 및 납부”를 연기하도록 지시한다. 이러한 지시는 2020 년 9 월 1 일부터 2020 년 12 월 31 일까지에 해당하는 급여 지급 주기에 적용되며 2 주를 기준으로 세전 임금이 4,000 달러 미만인 피고용인에게 적용된다. 마지막 지시사항은

연방재난관리청과 주정부에 실업수당 수급자에게 보상을 하기 위하여 재해 구조 기금을 전용하도록 지시한다. 이 지시사항은 연방정부가 300 달러를 지원하고 주정부가 나머지 금액을 지급하는 비용 분담 사업을 통하여 자격을 갖춘 자가 실업수당으로 주당 400 달러를 수령하는 것을 허용한다.

보고일을 기준으로 주정부는 이러한 조치에 대응하여 소송을 제기할 것이라고 위협하였다. 입법부와 행정부는 추가 경제 구호조치에 대한 협상을 계속하고 있다.

IV. COVID-19 에 대한 주정부의 대응

미국 전역의 주정부는 COVID-19 의 세계적 대유행에 대응하기 위하여 긴급 규칙과 입법을 제정하였다. 경우에 따라서 주지사는 비상사태를 선언하고 행정조치를 허가하는 다양한 명령을 공포하였다. 주 의회도 세계적 대유행병에 대응하기 위한 자금 지원을 정하고 구체적 행정조치와 사법조치에 대하여 감독을 하는 긴급 입법을 제정하였다. 주 행정권의 행사 사례 3 건과 주 입법권의 행사 사례 3 건을 아래에 제시한다.

A. 주 검역명령—오하이오주

3 월초, 오하이오주 주지사 마이크 드와인(Mike DeWine)은 비상사태를 선언하는 행정명령을 공포하였다. 이 명령을 통하여 그는 오하이오주 보건부가 일반 대중을 보호하기 위하여 계획된 규칙을 실행하는 것을 허가하였다. 그리고 보건부는 필수적 업무나 활동에 종사하지 아니하면 집에 머물라고 주민에게 요구하는 명령을 공포하였다. 이 명령은 주지사의 권한으로 공표되었다. 다만, 보건부장관이 이를 공표하였다. 오하이오주 법률에 따르면, 주지사는 비상사태나 공중보건 비상사태 아래에서 조치를 취하라고 부처에 지시하는 광범위한 권한을 가진다.

B. 주 추방중단명령—일리노이주

2020 년 6 월 26 일, 일리노이주 주지사 프리츠커(J.B. Pritzker)는 주 내에서 추방절차를 중단하는 행정명령을 공포하였다. 법령과 일리노이주 헌법에 따라 이러한 권한이 주지사에게 부여된다. 이러한 광범위한 명령에서는 권한, 근거 및 정당화를 다수 규정하였다. 연방법과 주법에 따른 행정명령과 마찬가지로 주지사는 이러한 지침을 이행하기 위하여 다른 주정부 기관에 권한을 위임할 수 있다.

C. 비상사태 선언—몬타나주

2020 년 3 월 12 일, 몬타나주 주지사 스티브 블록(Steve Bullock)은 몬타나주에서 비상사태를 선언하는 행정명령을 공포하였다. 주지사는 이 명령을 공포하고 세계적 대유행병에 따른 긴급한 요구를 충족시키기 위하여 다양한 주 자산을 동원하였다. 또한 명령은 질병 발생에 대한 주 전체의 대응을 지시할 권한을 주지사에게 부여하였다.

D. 행정권에 대한 감독—콜로라도주

2020 년 7 월 14 일, 콜로라도주 의회는 재해나 비상사태가 선언되는 경우에 입법부와 정규 회의를 개최하라고 주지사에게 요구하는 법률을 통과시켜서 감독권한을 행사하였다. 그 법률은 재해 대응에 대한 정보를 제공하고 입법부의 질의에 답변하라고 주지사에게 요구한다. 또한 그 법률은 주지사가 재해나 비상사태와 관련하여 행정명령을 공포하는 경우에 입법부에 통지를 하여야 하는 것으로 정한다.

E. 형사소송절차—뉴욕주

2020 년 6 월 17 일, 뉴욕주 의회는 증인이 중죄 공판에 전자적으로 출석하는 것을 허용하기 위하여 형사소송절차법을 개정하였다. 해당 법률은 주지사가 재해나 비상사태를 선언한 경우에 적용되며 2021 년 4 월 30 일에 효력을 잃는다. 해당 법률은 법원이 증인이 직접 출석하는 것이 부당한 어려움을 줄 수 있다고 판단하면, 증인이 전자적으로 출석할 수 있는 것으로 정한다. 또한 해당 법률은 전자적 출석의 기술적 요건과 논리적 요건의 개요를 설명한다.

F. 특별 자금 지원—애리조나주

2020 년 3 월 28 일, 애리조나주 의회는 애리조나주 주민의 일반적 복지를 위한 금전을 제공하기 위하여 위기 대응 및 안전망 기금을 설치하는 법률을 개정하였다. 해당 법률은 주택, 소기업 및 푸드뱅크 운영을 위하여 자금을 지원한다. 해당 법률은 주지사가 비상사태 선언 시 법률상 특정한 목적을 위해서만 기금의 금전이 지출될 수 있다고 명시한다.

V. 결론

세계적 대유행병에 대한 대응은 동적이며 변화가 잦다. 연방정부와 주정부의 대응이 계속하여 발전할 것으로 예측된다. 하나의 정부기관이 COVID-19 의 세계적 대유행에 대한 종합적 해법을 도입한 경우는 없지만, 연방과 주 수준에서 입법부와 행정부는 유권자에게 서비스를 제공하기 위하여 법률 제정, 규칙 공포, 감독 및 비상사태를 선언하여 그 권한을 행사하였다. 미국이 세계적 대유행병에서 회복하는 과정에서 정부기관은 미국 시민과 주민의 보건과 재정 안정성을 증진하기 위한 노력으로 새로운 규칙과 입법을 계속하여 채택할 가능성이 있다.

붙임. 원어문 전문(United States: Federal and State Executive Responses to COVID-19)



United States: Federal and State Executive Responses to COVID-19

September 2020

LL File No. 2020-019413

United States: Federal and State Executive Responses to COVID-19

Anna Price, Legal Reference Specialist

Louis Myers, Librarian-in-Residence

SUMMARY The executive branches of federal and state governments in the United States have authority to enact rules and regulations designed to implement, enforce, and carry out laws passed by Congress. The executive branch generally relies on government agencies to perform these actions. Typically, the process is lengthy, including time for public comment and congressional oversight. Under certain circumstances, however, exceptions can apply to the process, allowing agencies to act immediately, lawfully bypassing normally longer regulatory procedures.

Although emergency rulemaking has been used in response to previous emergent situations, the COVID-19 pandemic has resulted in emergency rulemaking affecting every jurisdiction in the United States. The functional effects of emergency rulemaking are wide-ranging and can be contentious. The nature of emergency rulemaking creates difficulties for oversight at both the federal and state level. The rules and regulations enacted under the emergency framework will shape current and future generations as the United States begins to recover from COVID-19's economic and societal impacts.

I. Introduction

The COVID-19 pandemic has presented many opportunities for government intervention through both the use of emergency powers and the conventional legislative process. The executive branches of the federal and state governments have broad authority to enact regulations without regular legislative branch oversight during a public health emergency. Federal and state governments have enacted rules, regulations, and legislation in response to the pandemic. The response by all levels of government to this complex situation could create new precedents, solidify current legal theories and principles, and result in complex litigation.

This report outlines the regulatory authority of federal executive branch agencies within the United States, first by describing the legal framework of the regulatory process, including interactions among the legislative, executive, and judicial branches. Second, this report analyzes examples of emergency action taken by federal executive agencies under pandemic-related legislation as well as existing statutes to illustrate the responses agencies have made during the pandemic. Third, examples of executive directives by the President are introduced to demonstrate the scope of powers the federal executive has during national emergencies. Fourth, executive orders from different states are presented to examine the powers given under state constitutions and statutes. Finally, emergency actions by state legislatures are analyzed to highlight some specific issues arising from the pandemic that fall under state government authority, and to illuminate state legislative oversight of state executive and judicial branches.

II. Regulatory Process Overview

Executive agencies are given authority to regulate aspects of American society through the Administrative Procedure Act (APA).¹ An agency creates a new regulation (or modifies an existing one) when directed by Congress, or when the agency, under its delegated legal authority, determines a regulation should be implemented or amended.

A. Formal and Informal Rulemaking

Federal agencies generally engage in two types of rulemaking—formal and informal. Formal rulemaking is triggered when Congress directs the agency to create a rule by statute. It involves a hearing before an administrative law judge in which the agency and interested parties present evidence in support of, or in opposition to, the proposed rule.² Informal rulemaking is the more common procedure. An agency uses this process when modifying, changing, or creating rules it has promulgated previously.³ Generally, agencies allow a limited period for interested parties to offer insight on the proposed rule.

B. Exceptions

One exception to the rulemaking process occurs when an agency creates an emergency rule. Under these circumstances, an agency must demonstrate that following the typical rulemaking process would be contrary to the public interest.⁴ Agencies have invoked the COVID-19 pandemic as a basis for rulemaking under this exception because it is a public health crisis. (See Section II, below, for examples of emergency rulemaking at the federal level.) Similar to an emergency rule, agencies may also promulgate a temporary rule, which acts as a final rule for enforcement purposes, but is still open for public comment for later review. (See Section II. A. for an example of temporary rulemaking.)

Other exceptions exist under the Congressional Review Act (CRA).⁵ Under the CRA, Congress requires federal agencies to submit to it a copy of each newly promulgated rule. The CRA gives Congress the ability to nullify a rule by passing a joint resolution. The President can, however, veto such a joint resolution and thereby allow the rule to go into effect. Another exception under the CRA is available for imminent threats to health or safety.⁶ For this exception to apply, the President must issue an executive order making a determination that a rule must go into effect immediately because of an imminent threat to health or safety.⁷

¹ Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. §§ 500-596, <https://perma.cc/ENY2-7P67>.

² Id. §§ 556-557.

³ 5 Id. § 553.

⁴ Id. § 553(b)(B).

⁵ Congressional Review Act, 5 U.S.C. §§ 801-808, <https://perma.cc/A6FV-5KR5>.

⁶ Id. § 801(c)(2).

⁷ Id. § 801(c)(2)(A).

C. Presidential and Judicial Authority

The President may authorize rulemaking through executive orders, and the judiciary may determine whether an agency provided sufficient reasoning to support its rule. For example, through executive order, the President may direct an agency to perform a specific action. As with other rulemaking procedures, the agency's actions must adhere to the APA's requirements. An agency may also be called upon to act under an executive order based on authority vested in the President by Congress.⁸

The judiciary, when reviewing rules and regulations that are being challenged or enforced in court, gives a high level of deference to agencies. Generally, an agency need only show a reasonable level of justification for its actions.⁹

D. State Authority

Most states have a similar framework for executive actions, under their own versions of the APA.¹⁰ Along with the powers listed in a state's administrative procedures, individual governors have broad powers under their respective state constitutions or statutes to protect citizens during a disaster or emergency.¹¹ One matter in particular over which governors have authority is implementing quarantines, or lockdowns, of their citizens. That power is generally delegated to the state's health department or health agency.

III. Federal Responses to COVID-19

A. Family First Coronavirus Response Act

Congress enacted the Families First Coronavirus Response Act (FFCRA) on March 18, 2020.¹² This law allows small businesses to provide employees with more paid time off during the pandemic, so employees can adhere to guidelines created in the interest of public health. The FFCRA also authorized the Department of Labor (DOL) to determine how best to implement this statute's requirements. In response, the DOL created a temporary rule (set to expire on December 31, 2020) to execute the congressional action.¹³

⁸ A thorough explanation of the President's authority to engage in rulemaking with executive orders can be found in a July 2018 Congressional Research Service (CRS) report: Valerie C. Brannon, Cong. Res. Serv., LSB10172, *Can a President Amend Regulations by Executive Order?* (July 18, 2018), <https://perma.cc/KFY7-ACMW>.

⁹ *Kisor v. Wilkie*, 588 US ___, 139 S. Ct. 2400 (2019), <https://perma.cc/BQ9P-DFZU>.

¹⁰ See, e.g., Washington State Administrative Procedure Act, Wash. Rev. Code § 34.05 (1988), <https://perma.cc/S2UB-AX24>; Massachusetts State Administrative Procedure, Mass. Gen. Laws ch. 30A, §§ 1-25 (1954), <https://perma.cc/B69P-9R7M>.

¹¹ See, e.g., Ariz. Rev. Stat. § 26-303 (2015), <https://perma.cc/B74M-TYSZ>; Conn. Gen. Stat. (2010) § 28-9, <https://perma.cc/MA3W-GRRT>.

¹² Families First Coronavirus Response Act (FFCRA), Pub. L. No. 116-127, <https://perma.cc/QD64-6QWY>.

¹³ 85 Fed. Reg. 19,326 (Apr. 6, 2020), <https://perma.cc/FF93-MUZV>; corrected by 85 Fed. Reg. 20,156 (Apr. 10, 2020), <https://perma.cc/Z7TJ-7WFR>.

The temporary rule explains the reasoning behind the rule's creation and the goals of the statute the rule seeks to fulfill.¹⁴ The DOL did not go through the typical rulemaking process because it created a temporary rule. Relying on the good cause requirements under 5 U.S.C. § 553(b)(B), the DOL supported its decision to move forward without notice and comment by stating that the pandemic created an immediate need for action related to family and medical leave, and that adhering to the normal process would have obstructed the goal of offering immediate relief for families. The DOL specifically noted:

The COVID-19 pandemic has escalated at a rapid pace and scale, leaving American families with difficult choices in balancing work, child care, and the need to seek medical attention for illness caused by the virus. To avoid economic harm to American families facing these conditions, a decision to undertake notice and comment rulemaking would likely delay final action on this matter by weeks or months, and would, therefore, complicate and likely preclude the Department from successfully exercising the authority. . . . Moreover, such delay would be counter to one of the FFCRA's main purposes in establishing paid leave: enabling employees to leave the workplace now to help prevent the spread of COVID-19.¹⁵

The rule's practical implications are described on the DOL's website, which provides a fact sheet.¹⁶ The fact sheet explains to the general public the FFCRA's protections as they relate to the DOL's purview. In short, the rule provides guidance on who is affected by the rule (employees), the reasons the rule applies to those individuals (hardship caused by their own or a close relative's sickness), and the resulting effect on the employee (in this instance, monetary compensation).¹⁷

B. Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act

On March 27, 2020, the President signed into law the Coronavirus Aid, Relief and Economic Security (CARES) Act.¹⁸ One key piece of this legislation authorized the Department of Education (DOE) to provide colleges and universities with the ability to supply their students with financial aid, through the Higher Education Emergency Relief Fund (HEERF), due to hardship experienced because of the COVID-19 pandemic. The DOE was granted the authority to determine eligibility requirements for students to receive the money from HEERF.

The rule adopted by the DOE provides reasoning for the rule's creation, as well as the justification for waiving the standard notice and comment period.¹⁹ For this particular rule, the DOE had to define the term "student" due to an ambiguity in the legislation. The DOE further

¹⁴ FFCRA § 5111.

¹⁵ 85 Fed. Reg. 19,342 (Apr. 6, 2020), <https://perma.cc/2X AQ-5ESH>.

¹⁶ *Families First Coronavirus Response Act: Employer Paid Leave Requirements*, US Dep't of Lab. Wage & Hour Division, <https://perma.cc/8HEG-KSVP>.

¹⁷ A more in-depth explanation is available from an April 2020 CRS report: Sarah A. Donovan & Jon O. Shimabukuro, Cong. Res. Serv., IF11487, *The Families First Coronavirus Response Act Leave Provisions* (Apr. 2, 2020), <https://perma.cc/E7PQ-AQPM>.

¹⁸ Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act, Pub. L. No. 116-136, <https://perma.cc/T2Z8-X9PY>.

¹⁹ 85 Fed. Reg. 36,494 (June 17, 2020), <https://perma.cc/AK7J-4WSR>.

determined that the waiver of notice and comment was justified because of the need to provide students with financial assistance as quickly as possible. The DOE, relying on 5 U.S.C. § 553(d)(3), found that the suspension of the notice and comment period also justified making the rule effective immediately.²⁰

C. Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act

In response to the COVID-19 pandemic, Congress also enacted the Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act on April 24, 2020.²¹ This law, in part, authorized the Small Business Administration (SBA) to provide direct payments to eligible small businesses through the Paycheck Protection Program (PPP). PPP loans are designed to allow small businesses to continue paying employees during the potential economic downturn caused by the COVID-19 pandemic. The SBA was authorized to provide loans through June 30, 2020.

The interim final rule provides the bases for the rule's creation, as well as its intended goals.²² The rule statement explains the reasoning for moving forward without notice and comment; in this instance, the exception was triggered because the CARES Act authorizes the SBA to implement the PPP without a notice and comment period. However, the SBA continued soliciting comments in anticipation of further guidance. The statement also reasoned that the rule would take immediate effect because, at the time of the rule's creation, PPP applications were open only until June 30, 2020.²³ The initial rule authorized the program through June 30, 2020; however, on July 6, 2020, the program was extended through August 8, 2020.

D. Emergency Funding: Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act

The Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act was signed into law on March 6, 2020.²⁴ It provided \$8.3 billion in emergency funding to federal agencies to respond to the COVID-19 pandemic. The supplemental appropriations provided by this Act are supporting the development of a vaccine, funding different agencies to serve the general population, and supporting activities at US embassies and other overseas facilities. A key

²⁰ The information provided in the *Federal Register* is available on the department's website at <https://perma.cc/SGW8-2YDS>. Information on eligibility and process, as well as university requirements, is available for student review. CRS also provides a more in-depth discussion of this particular rule in a recent report: Rebecca R. Skinner et al., Cong. Res. Serv., R46378, *CARES Act Education Stabilization Fund: Background and Analysis* (June 3, 2020), <https://perma.cc/EG7L-RZTD>.

²¹ Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act, Pub. L. No. 116-139, <https://perma.cc/WES4-3G7L>.

²² 85 Fed. Reg. 20,817 (Apr. 15, 2020), <https://perma.cc/M4KX-SY9A>.

²³ The SBA provides supplemental materials at <https://perma.cc/R9JJ-D64Q>, and CRS provides more in-depth analysis of the PPP in a recent report, Robert Jay Dilger, Cong. Res. Serv., R41146, *Small Business Administration 7(a) Loan Guaranty Program* (Apr. 30, 2020), <https://perma.cc/XF9Q-PC2A>.

²⁴ Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act, Pub. L. No. 116-123, <https://perma.cc/B9H9-UFMM>.

component of the law is making telehealth a more viable option to help safely build the capacity of the medical system within the United States.

E. Emergency Rulemaking Under Existing Law: Magnuson-Stevens Act

The Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act is a law that provides for observation of fishing vessels to enforce catch limits.²⁵ The National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) previously had been delegated the authority to execute this law, and had created regulations detailing its enforcement process. Due to the COVID-19 pandemic, NOAA issued a temporary rule, bypassing the notice and comment period.²⁶

The temporary rule allows NOAA to waive the use of observers on fishing vessels in certain instances. Relying on 5 U.S.C. § 553(d)(3), the agency made findings that the rule needed to go into effect immediately due to the risk to both fishermen and observers if the agency were to adhere to the typical notice and comment process, specifically noting the ongoing public health issues caused by the global pandemic. The justification focused on balancing the need to protect individuals while still maintaining the integrity of the fishery.

The practical effects of this regulation are not as easy to see, because its effects are less far-reaching than the examples above. However, NOAA has posted guidance on its website detailing the reasons for the emergency rule.²⁷

F. Executive Direction Under the Stafford Act

The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act (Stafford Act) provides the President with significant powers during a national emergency. One such power under this act is the ability to utilize federal funds in support of individual state National Guard units. In a series of executive memoranda, the President has committed federal resources to support National Guard operations in several states during the pandemic response. For example, the President issued a memorandum directing the Department of Defense and the Department of Homeland Security to fund 100% of the costs associated with deploying National Guard troops to the states to support the COVID-19 response.²⁸

G. Executive Order Under the Defense Production Act

The Defense Production Act of 1950 (DPA) provides the President with the power to implement regulatory changes through power vested in him by Congress and delegated by him to different federal agencies. In the example of Executive Order No. 13,917, the President authorized the US

²⁵ Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, 16 U.S.C. §§ 1801-1891, <https://perma.cc/CGE8-65AV>.

²⁶ Emergency Measures to Address Fishery Observer Coverage during the COVID-19 Coronavirus Pandemic, 85 Fed. Reg. 17,285 (Mar. 27, 2020), <https://perma.cc/PQ5W-T48H>.

²⁷ IB 20-29: *Notification on Waiver of Observer Coverage Requirements in the Partial Coverage Category*, NOAA (Mar. 27, 2020), <https://perma.cc/J7UK-QFSC>.

²⁸ Memorandum on Providing Federal Support for Governors' Use of the National Guard to Respond to COVID-19, 2020 Daily Comp. Pres. Doc. 00181 (Mar. 22, 2020), <https://perma.cc/7WAZ-T3XG>.

Department of Agriculture to implement necessary rules and regulations to ensure the continued processing of meat and poultry.²⁹ Within this statement, the President explained that certain regulations would be superseded for the purposes of this emergency action, and justified his authority to do so under the DPA.

H. Recent Presidential Actions

On August 8, 2020, President Trump announced one executive order and three presidential memoranda outlining additional COVID-19 relief measures. These executive documents refer to the Stafford Act and outline some of the measures previously implemented in response to the pandemic. The executive order directs the Secretary of the Department of Housing and Urban Development to identify funds to assist renters and homeowners who have been financially impacted by the pandemic fulfill their rental and mortgage obligations.³⁰

The first memorandum extends relief from repaying student loans, and waives interest on these loans, through December 31, 2020.³¹ This loan repayment deferral program was originally implemented under the CARES Act, and it was set to expire on September 30, 2020.³² The next memorandum instructs the Treasury Secretary to defer “the withholding, deposit, and payment of the [payroll] tax[.]”³³ This directive applies to pay periods during September 1, 2020, through December 31, 2020, and impacts employees who make less than \$4,000, pretax, every two weeks.³⁴ The final memorandum directs the Federal Emergency Management Agency and state governments to divert disaster relief funds to compensate individuals who are entitled to unemployment benefits.³⁵ This memorandum allows for qualifying persons to receive \$400 per week in unemployment benefits through a cost-sharing program, with \$300 federally funded and the remainder paid by state governments.³⁶

As of the date of this report, state governments have threatened to commence litigation in response to these measures. The legislative and executive branches are continuing negotiations on further economic relief measures.

²⁹ Exec. Order No. 13,917, 85 Fed. Reg. 26,313 (May 1, 2020), <https://perma.cc/DG7R-7GZ5>.

³⁰ Exec. Order No. 13,945, 85 Fed. Reg. 49,935 (Aug. 8, 2020) <https://perma.cc/6UC6-4D6E>.

³¹ Memorandum on Continued Student Loan Payment Relief During the COVID-19 Pandemic, 85 Fed. Reg. 49,585 (Aug. 13, 2020), <https://perma.cc/N3W4-A4NA>.

³² CARES Act § 1107(a).

³³ Deferring Payroll Tax Obligations in Light of the Ongoing COVID-19 Disaster, 85 Fed. Reg. 49,587 (Aug. 13, 2020), <https://perma.cc/Y25W-B5XH>.

³⁴ For more information on payroll taxes, see Donald J. Marples & Molly F. Sherlock, Cong. Res. Serv., IN11230, *Payroll Tax Cuts as an Economic Stimulus Response to Coronavirus Disease (COVID-19)* (Mar. 5, 2020), <https://perma.cc/2HDZ-NZT6>.

³⁵ Memorandum on Authorizing the Other Needs Assistance Program for Major Disaster Declarations Related to Coronavirus Disease 2019, WHITE HOUSE (Aug. 8, 2020), <https://perma.cc/B6RD-JKUY>.

³⁶ A more thorough analysis of these executive orders and memoranda can be found in Kevin M. Lewis et al., Cong. Res. Serv., LSB10532, *President Trump’s Executive Actions on Student Loans, Wage Assistance, Payroll Taxes, and Evictions: Initial Takeaways* (Aug. 10, 2020), <https://perma.cc/8UKH-5JAP>.

IV. State Responses to COVID-19

State governments across the United States have enacted emergency rules and legislation to respond to the COVID-19 pandemic. In some instances, state governors have issued various orders declaring states of emergency, authorizing executive action. State legislatures also have enacted emergency legislation providing funding for responses to the pandemic and performing oversight over certain executive and judicial actions. Three examples of exercises of state executive authority and three examples of exercises of state legislative authority are provided below.

A. State Quarantine Order – Ohio

In early March, Governor Mike DeWine of Ohio issued an executive order declaring a state of emergency.³⁷ Through this order, he authorized the Ohio Department of Health to implement rules designed to protect the general public. The Health Department then issued an order requiring people to stay at home unless engaged in essential work or activities.³⁸ This order was issued under the authority of the Governor, however, it was issued by the Director of the Department of Health. Under Ohio law, governors have broad authority to direct departments to take action under states of emergency or public health emergencies.

B. State Evictions Halting Order – Illinois

On June 26, 2020, Illinois Governor J.B. Pritzker issued an executive order halting eviction proceedings within the state.³⁹ The governor is granted these powers under statute and the Illinois Constitution. This broad-reaching order provided many authorizations, findings, and justifications. Similar to executive orders under federal and state law, the governor can delegate power to other state agencies to carry out these directives.

C. Declaration of State of Emergency – Montana

On March 12, 2020, Governor Steve Bullock of Montana issued an executive order declaring a state of emergency in Montana.⁴⁰ Upon issuance of this order, the governor mobilized different state resources to meet urgent needs arising from the pandemic. The order also provided the governor with the power to direct a statewide response to the disease outbreak.

³⁷ Ohio Exec. Order No. 2020-01D (Mar. 9, 2020), <https://perma.cc/PT8H-BQXZ>.

³⁸ Director's Stay Safe Ohio Order, Ohio Dep't of Health (Apr. 30, 2020), <https://perma.cc/HSD5-8XND>.

³⁹ Ill. Exec. Order No. 2020-44 (COVID-19 Executive Order No. 42) (June 26, 2020), <https://perma.cc/BNT3-QQ8H>.

⁴⁰ Mont. Exec. Order No. 2-2020 (Mar. 12, 2020), <https://perma.cc/DT5Z-9XKN>.

D. Oversight of Executive Authority – Colorado

On July 14, 2020, the Colorado General Assembly exercised oversight authority by passing a law requiring the governor to attend regular meetings with the legislature when a disaster or emergency has been declared.⁴¹ The law requires the governor to provide information about the disaster response and answer questions from the legislature. The law further provides that the governor must give notice to the legislature when promulgating any executive order related to the disaster or emergency.

E. Criminal Procedure – New York

On June 17, 2020, the New York legislature amended its criminal procedure laws to allow witnesses to appear electronically in felony hearings.⁴² The law applies while the governor has declared a state of disaster or emergency and will expire on April 30, 2021. The law provides that a witness may appear in this manner if the court finds that it would be an unreasonable hardship for the witness to appear in person. The law also outlines the technological and logistical requirements for an appearance in this manner.

F. Special Funding – Arizona

On March 28, 2020, the Arizona legislature amended its laws to establish the Crisis Contingency and Safety Net Fund to provide money for the general welfare of Arizona's population.⁴³ This act provides funding for housing, small business, and food bank operations. It clarifies that the money in the fund may be spent only when the governor has declared a state of emergency, and only for the specific purposes set forth in the act.

V. Conclusion

The pandemic response is dynamic and changing; it is expected that the federal and state governments' responses will continue to develop. While no one government entity has introduced a comprehensive solution to the COVID-19 pandemic, legislative and executive branches at the federal and state levels have exercised their authority in enacting laws, promulgating rules, exercising oversight, and making emergency declarations to serve their constituents. As the United States recovers from the pandemic, government entities will likely continue to adopt new rules and legislation in an effort to promote the health and financial security of United States citizens and residents.

⁴¹ 2020 Colorado Sess. Laws 1556 (July 14, 2020), <https://perma.cc/T72L-9Y69>.

⁴² N.Y. Crim. Proc. Law § 180.65 (Consol. 2020), <https://perma.cc/K2ZU-BLGC>.

⁴³ AZ SB1690 (Mar. 28, 2020), <https://perma.cc/KC6G-E2CY>.