

# 오스트리아 입법평가의 최근 동향: 사례와 시사점\*

김 준\*\*

## Contents

---

- I. 머리말
  - II. 오스트리아의 입법평가 제도화 과정
  - III. 오스트리아의 입법평가 제도
  - IV. 입법평가 사례: 「신 요양보험기금법」에 대한 입법평가
  - V. 시사점
- 

---

\* 이 글은 2017. 8. 25. 한국입법학회·유럽헌법학회·법제연구원 하계공동학술대회에서 발표한 원고를 수정·보완한 것이다. 귀중한 토론을 해주신 연세대학교 이종수 교수님과 참가자들의 고견에 감사드린다. 아울러 귀중한 논평을 해주신 익명의 심사위원들께도 감사드린다. 참고로 이 글에 담긴 내용은 개인적인 의견이며 국회입법조사처의 입장과 무관하다.

\*\* 국회입법조사처 사회문화심의관, 사회학 박사

## I. 머리말

오스트리아에서는 입법평가를 Regulierungsfolgenabschätzung(RFA)라고 부르고, 영어로는 Regulatory Impact Assessment(RIA)라고 표현한다. 그런데 오늘날 오스트리아의 영향평가 제도는 법률, 하위법령, 정부의 예산사업 등에 대한 사전적·사후적 평가를 망라하는 제도로서, 우리가 흔히 아는 입법평가에 비해 평가 대상의 폭이 훨씬 넓다. 그러나 이 글에서는 지면의 제약으로 인하여 주로 입법에 대한 영향평가에 한정하여 다루고자 하며, 따라서 편의상 “입법평가”라는 용어를 사용한다.<sup>1)</sup>

오스트리아의 입법평가에 대해 살펴보기 전에 그 배경으로서 오스트리아의 정치경제적 상황에 대해 간략히 살펴볼 필요가 있다. 오스트리아(Republic of Austria/Republik Österreich)는 인구가 약 878만 명(2017년 추정치)이며, 9개 주로 구성된 연방공화국이다. 1인당 GDP는 2016년 추정치 기준으로 47,856달러이며, 전형적인 유럽의 복지국가이다.

오스트리아는 국민투표로 선출되는 형식상의 국가수반인 대통령이 있지만, 의원내각제를 채택하고 있는 나라다. 오스트리아의 의회는 양원제를 택하고 있는데, 하원이 법안, 예산안 등에 대한 실질적 권한을 보유하고 있다. 연방상원(Bundesrat, Federal Council)은 각 주 법률에 따라 각 주 의회가 선출한 상원의원 61인으로 구성되며, 연방의회에서 각주의 이해를 대변하는 역할을 한다. 따라서 주회의소(Chamber of Provinces)라고 부르기도 한다.<sup>2)</sup> 연방하원(Nationalrat, National Council)은 국민의 직접선거로 선출되며, 임기 5년의 의원 183명으로 구성된다. 연방하원은 법률에 대해 제안·심의·의결권을 보유하고 있으며, 예산통제권 등 행정부에 대한 감독권을 가지고 있다. 상원과 하원은 각기 독립적인 실체이지만, 상하원이 합하여 제3의 의회체를 구성하기도 하는데 그것이 연방의회(Bundesversammlung, Federal Assembly)다. 연방의회는 헌법과 연방의회법에 따라 연방대통령에 대한 임명권·신임투표권·형사소추·탄핵소추권 등과 전쟁선포권 등을 갖는다.

1) 참고로 국회입법조사처는 여러 가지 고려에서 “입법영향분석”이라는 용어를 사용하고 있는바, 이는 본질적으로 “입법평가”와 동일한 의미이다.

2) 오스트리아의 연방상원에 대해 연방참사원이라고 부르기도 한다.

오스트리아는 상당히 긴 입법평가의 역사를 가지고 있지만, 동시에 가장 최근에 입법평가 제도를 혁신적으로 재구성한 사례에 해당한다. 따라서 이 글은 오스트리아 입법평가 제도의 내용과 특징을 사례를 중심으로 살펴보고 우리나라에 주는 시사점을 모색하는 것을 목적으로 한다.

이를 위해 이 글은 다음과 같은 순서로 논의를 전개한다. 먼저 오스트리아의 입법평가 제도화과정을 살펴보고, 오스트리아에서 체계적·일관적 입법평가 제도의 도입이 왜 상대적으로 지체되었는지 살펴본다. 다음으로는 오스트리아의 입법평가 제도와 관행에 대해 살펴본다. 이어서 사례를 통해 오스트리아에서 입법평가가 실제로 어떻게 이루어지며, 어떤 내용으로 구성되어 있는지 살펴본다. 그리고 마지막으로 오스트리아의 입법평가 제도와 관행, 그리고 구체적인 입법평가 사례가 우리나라에 주는 시사점을 모색해본다.

## II. 오스트리아의 입법평가 제도화 과정

오스트리아는 넓은 의미의 입법평가<sup>3)</sup> 제도와 관련해서는 오랜 역사를 가지고 있지만, 좁은 의미의 입법평가 제도, 즉 체계적이고 일관적인 입법평가 시스템의 완비라는 관점에서 보면 인접한 독일·스위스 등에 비해 짧은 역사를 가지고 있다. 오스트리아에서 체계적·일관적 입법평가 제도 도입의 상대적 지체는 독특한 정치·사회적 체제에서 비롯된 것이며, 그 구조에서 비롯된 폭넓은 이해관계자 협의(consultation) 관행은 오늘날에도 오스트리아에서 넓은 의미의 입법평가의 중요한 특징의 하나를 구성하고 있다. 따라서 오스트리아의 입법평가 제도를 입체적으로 그리고 실제적으로 이해하기 위해서는 입법평가 제도화 과정을 살펴볼 필요가 있다.

3) 여기서 “넓은 의미의 입법평가”라 함은 법적 근거가 마련되지 않은 가운데서라도 입법의 영향을 사전에 예측해보고, 관계 부처나 이해관계 집단과의 협의(consultation) 등을 통해 입법안을 다듬는 제도 또는 관행까지 포함하는 것을 가리킨다. “입법평가는 넓은 의미로 한 국가의 일반적인 규범의 효율성과 질의 향상에 영향을 미칠 수 있는 일체의 조치”라는 정의 참조. Vgl. Anderwald, Heinz D., Zum Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich, in: Karpen, Ulrich/Hagen Hof(hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht IV, Baden-Baden 2003, S. 86 ff. (최윤철·홍완식, “입법평가제도의 도입방안에 관한 연구”, 법제처 연구용역보고서, 2005에서 재인용).

## 1. 오스트리아의 정치·사회 체제와 그 변화의 역사<sup>4)</sup>

### (1) 오스트리아 정치·사회 체제의 협의주의 전통과 구조

오스트리아의 정치체제는 오랫동안 협의제 민주주의(consociational democracy)와 신조합주의(neo-corporatism)의 극단적인 사례로 손꼽혀 왔으며, 오늘날 이러한 정치체제의 특징은 많이 약화되었지만 여전히 강력한 유산으로 남아있다. 협의제 민주주의(또는 협의민주주의)란 다수제 민주주의(majoritarian democracy)에 대응하는 개념이다.<sup>5)</sup>

다수제 민주주의는 ① 선거를 통해 다수 의석을 획득한 양대 정당 중 어느 한 정당이 단독으로 집권하거나 소수의석을 차지한 정당을 끌어들이어 소연정을 구축하여 집권함, ② 따라서 자연히 제2당은 야당이 됨, ③ 집권정당이 권력을 독점함, ④ 소수파의 거부권이 덜 배려됨 등의 특징이 있다.<sup>6)</sup> 다수제 민주주의는 국민이 인종, 종교, 지역, 이념 등에서 동질적이고, 거대 양당이 존재하여 비교적 규칙적으로 정권교체가 일어나며, 따라서 소수파들의 차후 집권 가능성이 넓게 열렸으며, 다수파의 일방적 결정이 소수파의 이익을 근본적으로 침해할 가능성이 적을 경우에는 성공적으로 운영될 수 있으며, 민주주의 이념에도 부합할 수 있다.

그러나 국민이 이질적이고 심각하게 분열되어 있으며, 거대 양당 사이의 정권 교체 가능성이 열려있지 않거나 불확실하고, 따라서 다수파의 일방적 결정이 소수파의 이익을 근본적으로 침해할 가능성이 높을 경우에는 민주주의의 원리 자체를 침해할 뿐 아니라 원활하게 작동되기 어렵다는 문제가 있다.

협의제 민주주의는 ① 선거를 통해 다수 의석을 획득한 양대 정당이 대연정

---

4) 오스트리아의 정치·사회 체제의 특징과 그것이 입법평가 제도화 지체에 미친 영향에 관한 이 소절과 다음 소절에서의 논의는 별도의 언급이 없는 한, Biegelbauer, P & Stefanie Mayer, "RIA or No RIA: the Dialogue Between Policymakers and Stakeholders in the Regulatory Process in Austria", ENBR Working Paper No. 10/2007, IHS Vienna, 2007에 의거한 것이다.

5) 협의제 민주주의 및 다수제 민주주의의 개념 및 이론에 대해서는 한정택, "다수제와 합의제에 대한 이론적 논의", 「현상과 인식」, 2010, 겨울호를 참조.

6) 흔히 웨스트민스터 모델(Westminster model)이라고 부른다.

(grand coalition) 방식으로 집권하거나, 제1당이 제2당과 연정을 하지 않더라도 과반수를 훨씬 초과하는 연정을 구성하여 집권함으로써 중요한 엘리트의 대다수를 포섭하고, ② 주요 사회집단에 영향을 미치는 결정은 그 집단의 동의 없이 수용될 수 없다는 상호간 거부권(mutual veto) 행사, ③ 내각, 의회를 비롯한 주요 의사결정체에 주요 정치·사회집단의 비례적 참가, ④ 주요 정치·사회 집단의 높은 내적 자율성 등을 특징으로 한다.

협의회 민주주의는 주로 국민이 인종, 종교, 지역, 이념적으로 다양하게 분절되어 있고, 그로 인하여 협의주의를 채택하지 않았을 경우에는 갈등으로 인하여 비극적인 결과를 초래할 수도 있다는 믿음(또는 경험)을 공유하고 있으며, 어느 집단도 과반수를 차지하지 못하여 독립적으로 정권을 잡기 어려운 사회에서 발전할 가능성이 높다.

오스트리아의 경우 전형적으로 협의회 민주주의가 나타날 조건을 가진 나라다. 오스트리아는 국민의 약 80%가 가톨릭교도이고, 약 80%가 독일어를 쓰지만, 다양한 인종과 언어를 쓰는 사람들로 구성되어 있다. 또한 연방제 국가이며 각 주의 자율성이 비교적 높다. 각 사회집단들은 회의소(Kammer)로 조직되어 있으며, 정치적 사회적 발언권이 강하다는 점도 특징적이다. 정치적으로는 중도좌파 정당인 오스트리아사회민주당(SPÖ)과 중도우파 정당인 오스트리아인민당(ÖVP)이 양대 정당의 위치를 점하고 있지만, 어느 한 정당도 안정적으로 단독집권을 할 수 있을 만큼의 의석을 확보하지 못하는 경향이 있다. 또한 1930년대에는 파시스트 정당이 집권했고, 이후 독일에게 병합되어 2차 대전 패전국이 되어 1955년까지 연합국에 의해 분할 점령 관리되다가, 1955년 완전 독립하며 영세중립국을 선언하는 등의 비극적 역사를 가지고 있다.

오스트리아 사회체제의 중요한 특징인 신조합주의(또는 사회적 조합주의)란 국가가 사용자단체, 노동자단체 등 사회적 파트너와 3자 협상을 벌이고, 이에 기초한 사회협약(social pacts)을 맺어 거시경제정책 및 주요 사회정책을 사회적 합의에 기초하여 결정하는 체제를 가리킨다.<sup>7)</sup> 신조합주의는 주요 이익집단들이

7) 신조합주의의 개념과 네덜란드, 오스트리아의 사례에 대해서는 김인영, “균열에서 타협으로 : 네덜란드와 오스트리아의 협의회 민주주의와 신조합주의 정치경제”, 「국제정치논총」 제40권 제4호, 한국국제정치학회, 2000을 참조.

독점적·위계적으로 조직되어 있고, 국가와 이익집단들이 이를 바탕으로 상호 이익의 교환관계를 잘 형성한 나라에서 1960~1980년대에 나타났으며, 스웨덴, 독일, 네덜란드, 오스트리아 등 유럽의 복지국가가 이에 해당한다. 1980년대 말 이후 신자유주의의 득세와 노동조합 조직률의 하락, 국가 간 경쟁의 가속화 등으로 인하여 신조합주의의 체제는 많이 약화되었지만, 유럽의 복지국가에서는 여전히 그 영향이 크게 남아 있다.<sup>8)</sup>

오스트리아의 중요한 정치·사회적 특징의 하나는 각 직업집단들이 회의소(Kammer)로 조직되어 있다는 점이다. 회의소는 법적 근거를 가지고 있는 경우가 많으며, 자동적·의무적 가입제로 인하여 해당 직업집단에 속하는 모든 사람이 구성원이 된다.<sup>9)</sup> 각 회의소는 회원들의 권익, 복지 등을 위한 이익대변활동에 그치지 않고, 정부의 입법 및 정책결정과정에서 깊숙이 개입한다. 특히 상공회의소, 노동회의소와 같은 가장 중요한 회의소는 연방과 주의 거의 모든 법령안에 대해 의견을 제시하고, 정책결정 및 운영과 관련된 대부분의 주요 위원회에 위원으로 참여한다.<sup>10)</sup>

---

8) 오스트리아의 정치사회는 19세기 말 이후 형성·발전한 3개의 주요 라거(Lager)를 주요 행위자로 하여 움직여온 것으로 설명된다(김인영, 2000). 농민과 소상공인을 기반으로 하는 '가톨릭·보수 라거', 도시노동자를 기반으로 하는 '사회주의·진보 라거', 화이트칼라·관료·지식인을 기반으로 하는 '반사회주의적 민족주의·자유주의 라거'가 그것이다. Lager는 독일어에서 창고, 캠프 등의 의미를 가지는데, 여기서는 캠프라는 의미에 가장 가깝다. 김인영(2000)은 이를 정치적 하위문화(political subcultures)라고 하며, 앞서 언급한 한정택(2010)도 협의제 민주주의의 중요한 사회적 기반의 하나로 '정치적 하위집단'을 꼽고 있다.

9) 예를 들어 노동회의소(Kammer für Arbeiter und Angestellte: AK)는 근로자만이 아니라 실업자, 도제훈련 중인 자, 부모휴가 중인 자, 자유노동자, 공무원의 대부분을 의무가입대상으로 포괄하며(공무원 가운데 지방정부의 법률집행 관련 업무 종사자, 교육기관 종사자, 농림업 부문 근로자, 대부분의 프리랜서, 그리고 기업의 임원 등은 제외된다), 2015년 기준으로 약 360만 명의 회원을 가지고 있다. 노동회의소 홈페이지(<https://www.arbeiterkammer.at/ueberuns/mitgliedschaft/Mitgliedschaft.html>) 참조.

10) 예를 들어 노동회의소는 2015년에는 약 800건의 법률(안) 및 행정입법(안)에 대해, 2016년에는 244건의 주 법령, 345건의 연방법령에 대해 의견을 제시하였다. 노동회의소 홈페이지([https://www.arbeiterkammer.at/ueberuns/leistungen/Die\\_AK\\_Ihre\\_Interessensvertretung.html](https://www.arbeiterkammer.at/ueberuns/leistungen/Die_AK_Ihre_Interessensvertretung.html)) 참조.

[표 1] 오스트리아 역대선거의 결과와 정부구성

선거연도	SPÖ		ÖVP		정부 구성
	득표율	의석(순위)	득표율	의석(순위)	
1945	44.60%	76 (2위)	49.80%	85 (1위)	ÖVP-SPÖ-KPÖ 연정
1949	38.70%	76 (2위)	44.00%	77 (1위)	ÖVP-SPÖ 연정
1953	42.10%	73 (2위)	41.30%	74 (1위)	SPÖ-ÖVP 연정
1956	43.00%	74 (2위)	46.00%	82 (1위)	ÖVP-SPÖ 연정
1959	44.80%	78 (2위)	44.20%	79 (1위)	ÖVP-SPÖ 연정
1962	44.00%	76 (2위)	45.40%	81 (1위)	ÖVP-SPÖ 연정
1966	42.60%	74 (2위)	48.30%	85 (1위)	ÖVP 단독 정부
1970	48.40%	81 (1위)	44.70%	78 (2위)	SPÖ 단독 정부
1971	50.00%	93 (1위)	43.10%	80 (2위)	SPÖ 단독 정부
1975	50.10%	93 (1위)	42.90%	80 (2위)	SPÖ 단독 정부
1979	51.00%	95 (1위)	41.90%	77 (2위)	SPÖ 단독 정부
1983	47.60%	90 (1위)	43.20%	81 (2위)	SPÖ-FPÖ 연정
1986	43.10%	80 (1위)	41.30%	77 (2위)	SPÖ-ÖVP 연정
1990	42.80%	80 (1위)	32.10%	60 (2위)	SPÖ-ÖVP 연정
1994	34.90%	55 (1위)	27.70%	52 (2위)	SPÖ-ÖVP 연정
1995	38.10%	71 (1위)	28.30%	52 (2위)	SPÖ-ÖVP 연정
1999	33.20%	65 (1위)	26.90%	52 (2위)	ÖVP-FPÖ 연정
2002	36.50%	69 (2위)	42.30%	79 (1위)	ÖVP-FPÖ 연정
2006	35.30%	68 (1위)	34.30%	66 (2위)	SPÖ-ÖVP 연정
2008	29.30%	57 (1위)	26.00%	51 (2위)	SPÖ-ÖVP 연정
2013	26.80%	52 (1위)	24.00%	47 (2위)	SPÖ-ÖVP 연정

주: SPÖ(오스트리아사회민주당), ÖVP(오스트리아인민당), KPÖ(오스트리아공산당), FPÖ(오스트리아자유당)

자료: 주요 정당에 대한 자료를 wikipedia에서 얻고 이를 가공하여 필자가 작성함

오스트리아 정치의 중요한 특징은 연립정부(Coalition government), 특히 대연정(Grand Coalition)의 전통이다. 1945년 이후 오스트리아의 연방정부는 1966~1983년의 시기를 제외하고는 어느 한 정당이 안정다수 의석을 확보하지 못하여, 복수 정당의 연립정부로 구성되어 왔다. 더 중요한 특징은 제1당과 제3당이 연립정부(따라서 '소연정')를 구성한 1983~86년, 1999~2006년의 기간을 제외하고는, 대부분의 연립정부가 제1당과 제2당의 연립정부('대연정')으로 구성

되었다는 점이다. 따라서 오스트리아 정치에서 대부분의 기간은 좌우동거 정부가 서로에 대한 중요한 거부권을 가진 상태에서 대부분의 입법과 정책을 서로 긴밀히 협의하고 조율할 수밖에 없는 상태로 유지되어 왔다(표 1 참조).

오스트리아에서 정치적으로 중요한 또 하나의 특징은 비례주의(Proporz)가 광범위하게 적용된다는 점이다.<sup>11)</sup> 비례주의란 정부의 각종 지위를 주요 정당이 선거에서 획득한 득표율에 비례하여 배분하는 원칙 또는 관행을 가리킨다. 비례주의는 비타협적 분과 갈등으로 내전 및 나치 지배에 이르게 된 제1공화국(1919~1934년)의 비극적 경험에 대한 반성으로 제2공화국(1945~) 시절에 탄생했다. 오스트리아에서는 내각의 각료를 의석수에 따라 배분하는 것에 그치지 않고, 고위공무원 및 주요 위원회 위원도 정당별로 할당된다. 예컨대 노동, 사회, 복지 장관은 거의 사민당이 맡고, 재무부, 농림부 장관은 거의 국민당이 맡는 방식으로 운영되어 왔으며, 심지어는 사민당이나 국민당이 단독 집권하던 시기에도 야당을 완전히 배제하지는 않는 것이 관행이었다.

## (2) 협의주의의 약화

그러나 오스트리아의 정치·사회 제도로서의 협의주의는 1990년대 이후 상당히 약화되었다. 이러한 변화는 오스트리아에서 비공식적·관행적 입법평가로서의 협의(consultation)의 약화 및 형식화, 그리고 일관되고 체계적인 입법평가의 제도화를 초래한 중요한 원인이 되었다.

협의주의의 약화는 다음과 같은 요인들에 의해 촉진되었다. 첫째, 양대 정당이 약화되고 제3당과 제4당이 득세하면서, 정치의 구조가 정당 간 협조에서 경쟁으로 변화되었다. 1983년 선거까지는 양대 정당인 SPÖ와 ÖVP의 득표율 및 의석수 합계가 90%를 넘고, 제3당인 FPÖ가 5% 내외의 득표율과 의석을 차지하는 상태가 유지되었으나<sup>12)</sup> 그러나 1986년 선거에서 처음으로 양대 정당의 득표율 및

---

11) 비례주의의 적용과 변화에 대해서는 Fallend, Franz, "Austria: From Consensus to Competition and Participation?", Frank Hendriks et al. ed., *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, 2010을 참조.

12) 오스트리아는 정당명부에 있는 후보에게 투표하는 일종의 개방형 비례대표제를 택하고 있으며, 의석배분에 요구되는 기준인 봉쇄조항(threshold)은 극단적 성향의 소수정당이 난립하는 것을

의석수 합계가 90% 이하로 떨어졌으며, FPÖ가 약진하고 녹색당이 원내 제4당으로 출현하는 변화가 발생했다(표 1 참조).

이후 이 두 양대 정당의 지지기반 잠식이 가속화되었을 뿐 아니라, 자유주의 정당인 자유주의포럼(Liberales Forum: LF), 우익정당인 오스트리아 미래를 위한 동맹(BZÖ), 우익정당인 Team Stronach, 자유주의정당인 신오스트리아(NEOS) 등이 명멸하면서 양대 정당 독점체제가 무너졌다. 급기야 2008년 선거와 2013년 선거에서는 양대 정당의 득표율 및 의석수 합계가 간신히 50%를 넘기는 상황에 이르렀다.

[표 2] 역대 선거 결과 원내 정당의 의석 수

선거연도	SPÖ	ÖVP	FPÖ	GRN	기타	총의석	양대정당 합계점유율
1970	81	78	6			165	96%
1971	93	80	10			183	95%
1975	93	80	10			183	95%
1979	95	77	11			183	94%
1983	90	81	12			183	93%
1986	80	77	18	8		183	86%
1990	80	60	33	10		183	77%
1994	65	52	42	13	11	183	64%
1995	71	52	41	9	10	183	67%
1999	65	52	52	14		183	64%
2002	69	79	18	17		183	81%
2006	68	66	21	21	7	183	73%
2008	57	51	34	20	21	183	59%
2013	52	47	40	24	20	183	54%

주: 기타는 1994, 1995년은 자유주의 정당인 자유주의포럼(Liberales Forum: LF)의 의석수이며, 2006년, 2008년은 우익정당인 오스트리아 미래를 위한 동맹(BZÖ)의 의석수, 2013년은 우익정당인 Team Stronach(11석)와 자유주의정당인 신오스트리아(NEOS)의 의석을 합친 것임  
 자료: 오스트리아 역대선거 결과에 대한 Wikipedia 문서에 근거하여 필자가 작성함

방지하기 위해 비교적 높은 수준인 4%(또는 구역선거구 1석)로 설정되어 있다. 따라서 대체로 주요 정당의 득표율과 의석수가 비례하지만, 봉쇄조항을 통과하지 못한 소수당은 의석을 가질 수 없다. 오스트리아의 비례대표제에 대해서는 김종갑·이정진, “오스트리아 비례대표제의 주요 특징 및 시사점”, 『이슈와 논점』 제1250호, 국회입법조사처, 2017. 2. 1.을 참조.

특히 주목할 것은 우익민족주의 정당인 FPÖ가 약진하여 1999년 선거에서는 ÖVP를 득표율에서 근소한 차이로 앞섰으며, 그 밖에도 우익민족주의 정당인 BZÖ, Team Stronach, 자유주의 정당인 LF, NEOS 등이 세력을 확장한 것이다. 이에 따라 1999~2006년 기간에는 두 차례에 걸쳐 우파 정당에 의한 소연정인 ÖVP-FPÖ 연정이 성립되기도 하였다.

둘째, 신자유주의의 영향이다. 오스트리아는 1945~1955년 기간의 연합국 점령기간의 소련의 영향 등으로 1970년대까지 주요산업의 국유화 정책을 유지해 왔다. 그러나 1980년대 이후 세계적인 신자유주의의 영향과 정부·공공부문의 과대한 비중과 비효율성, 비용부담 등이 인식되기 시작하면서 조금씩 규제완화, 시장주의의 확대 등의 방향으로 이행하였다. 특히 1990년대 후반 ~ 2000년대 전반기의 범우파 정당들의 약진으로 그 경향이 가속화되었다. 우파정당들은 좌파 정당들에 비해 규제완화와 규제의 질 개선에 훨씬 더 많은 관심을 기울였다.

셋째, 유럽 통합과 OECD의 영향이다. 1994년 1월 발효된 유럽경제지역(European Economic Area: EEA) 협약에 따라 유럽의 양대 무역 블록인 유럽연합(EU)과 유럽자유무역연합(EFTA)이 합쳐진 거대한 유럽 단일 통합 시장이 출범했다. EEA 협약은 회원국들에게 규제완화 자유화와 관련된 광범위한 변화를 요구하였다. 또한 OECD도 1990년대 이래 규제개혁을 주된 이슈로 삼아 회원국들에게 정보와 자문, 지침 등을 제공하였는데, 이 또한 오스트리아에 많은 영향을 미쳤다.

## 2. 오스트리아의 입법평가 제도화 과정

### (1) 1979년~2008년: 입법평가 제도화의 지체되고 완만한 진행<sup>13)</sup>

오스트리아에서는 연방수상실이 주도하여 1970년대 말부터 입법의 질적 개선을 위한 노력이 시작되었다. 그 계기가 된 것은 1979년 연방수상실이 발표한 『입법가이드라인 1979』였다.<sup>14)</sup> 이 가이드라인은 법률의 외적 구조의 표준화

13) 이 부분은 별도의 언급이 없는 한, 주로 Hable, A. et al. *Österreichisches Handbuch „Bessere Rechtsetzung“*, Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst, 2008에 의거한 것이다.

와 전반적인 질적 향상을 위한 첫 걸음으로서의 의미를 가졌다. 이 가이드라인은 이후 연방수상실이 발표한 수많은 회람 등에 의해 재확인되었으며, 대부분의 내용은 『입법가이드라인 1990』<sup>15)</sup>에도 계승되었다.

그러나 『입법가이드라인 1979』이나 『입법가이드라인 1990』은 법률의 전문과 설명문(Vorblatt und Erläuterungen)<sup>16)</sup>에 대해서는 언급하지 않았다. 따라서 이 때까지는 아직 본격적인 입법평가가 시작된 것이라고 보기 어렵다. 다만 『입법가이드라인 1979』와 관련 회람들은 법안의 설명문에서 해당 입법의 재정적 영향을 제시하도록 요구하였다. 이에 따라 1986년부터는 연방정부의 재정을 안정시킬 목적으로 연방법률의 입법과 관련해서는 해당 입법조치의 재정적 영향을 명시하도록 의무화되었다.

이후 1990년대 후반까지는 각종 영향평가 제도가 산발적으로 도입되는 과정이었다. 입법의 재정적 영향평가가 빈번해짐에 따라 실무적 필요에 의해 1992년 법률의 재정적 영향평가를 위한 핸드북(*Handbuch zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen*)이 만들어졌다. 1994년에는 연방예산법 개정에 따라 연방재무장관으로 하여금 새로운 입법조치의 재정적 영향을 평가하도록 의무화하는 지침이 제정되었다. 1997년에는 경제와 기업에 미치는 영향평가가 추가되었다. 그리고 1998년에는 연방정부와 지방정부 사이에 협약<sup>17)</sup>(*Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften*)이 체결되었고, 이에 따라 새로운 입법이 지방정부에 미치는 재정적 영향평가가 추가되었다. 끝으로 1999년 1월에는 입법이 국민경제와 지역경제(특히 고용)에 미치는 영향평가가 추가되었다.

14) Bundeskanzleramt(Hrsg), *Legistische Richtlinien 1979: Richtlinien für die Gestaltung von Rechtsvorschriften*.

15) Bundeskanzleramt(Hrsg), *Handbuch der Rechtsetzungstechnik*. Teil 1: Legistische Richtlinien 1990; von der Bundesregierung am 9. Jänner 1990 beschlossen.

16) 오늘날 오스트리아 법률안의 전문에는 다음과 같은 내용이 포함되어 있다. 문제의 소재(Probleme), 법률 제·개정 목적(Ziele), 법률개정의 내용과 해결하고자 하는 문제(Inhalt / Problemlösung), 해당 입법 이외의 대안(Alternativen), 규제의 영향(Auswirkungen des Regelungsvorhabens). 특히 규제의 영향 부분에는 각 분야별 규제의 영향에 대한 요약적 기술이 포함되며, 설명문에는 법률 제·개정 취지 등을 설명하는 총론, 소요되는 비용에 대한 추계 등과 더불어 각 법률 조항에 대한 설명이 포함된다. 일례로 [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I\\_01983/fname\\_273455.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01983/fname_273455.pdf)를 참조.

17) EU의 통합가속화와 경제화폐통합(EMU)이 최종단계에 이룸에 따라, 각 주와 도시들이 연방정부에 대해 EU법률과 지침의 이행을 위한 연방 법령의 제·개정에 앞서 그것이 주와 도시에 미치는 재정적 영향에 대해 사전에 협의할 것을 요구하였기 때문이다.

이와 더불어 규제개혁을 위한 움직임이 1990년대 후반 이후 강화되었다. 이는 오스트리아 내부적으로는 1990년대 말 이후 범우파 정당들의 득세에 힘입어, 그리고 국제적으로는 EU와 OECD의 규제개혁 요구 등에 힘입어 진행되었다. 우선 국내적으로는 1996년 3월 연정을 이룬 정당들이 “오스트리아를 기업하기 좋은 매력적인 나라로” 만들기 위하여 모든 법령에 대해 효과성, 필요성, 수범자 친화성, 관리가능성 등을 재검토하기로 합의하였다. 이에 따라 1999년 7월 「제1차 연방법률정비법(Erste Bundesrechtsbereinigungsgesetz)」이 제정되었고,<sup>18)</sup> 법률정비를 지속하기 위하여 연정정당들은 21대 국회 초기에 ‘더 좋은 법률을 만들기 위한 전문가 그룹’의 참여 하에 “법령의 비용과 규제 메커니즘의 효율성을 기준으로 기존의 법령을 재검토”한다는 목표를 천명했다.

국제적인 요인으로는 유럽과 OECD 차원에서의 규제개혁 강화 경향이 작용했다. 2000년 3월 리스본 유럽평의회 회의에서 규제개혁이 강조되었고, 오스트리아도 이에 따라 2001년 「규제개혁법(Deregulierungsgesetz 2001)」을 제정했다. 이 법률 제정 이전에는 정부 지침에서 규제에 따른 수범자의 부담과 비용을 고려하도록 규정하는 수준이었는데, 이 법률은 해당 법률이 재정, 경제, 환경, 소비자보호 정책, 사회에 미치는 영향을 반드시 평가하도록 의무화하고, 법률을 개정할 계획이 있을 경우에는 해당 규제가 “여전히 필요하고, 업데이트할 필요가 있는지” 여부를 반드시 검토하도록 하였다.<sup>19)</sup> 이어서 오스트리아 의회는 2006년 4월 「2006년 규제개혁법」을 채택했다. 이는 2005년 10월 발표된 유럽위원회의 법령간 결화 조치를 받아들인 것으로서, 오스트리아는 2010년까지 기업들의 행정비용을 25% 감축하기로 하였다. 이에 따라 이른바 “표준비용모델(Standard-Kosten-Modell: SKM)이 도입되었고, 2007년 1월 표준비용모델 매뉴얼이 발간되었다.

이러한 노력과 발전에도 불구하고 2010년 무렵까지 오스트리아는 총체적이고 일관된 “더 좋은 법률”을 만들기 위한 정책이 결여되어 있다는 평가를 OECD로부터 받아왔다.<sup>20)</sup> 그 주요한 원인의 하나는 입법평가 제도의 도입이 이를 수행해

18) 이 법률 제1조는 1946년 1월 1일 이전에 공포되었고 1999년 현재 효력이 있는 법령 중 이 법 별표에 명시되지 않은 법령은 1999년 12월 31일자로 폐지한다고 규정하였다.

19) 이러한 맥락에서 연방정부는 제22대 국회 관련 입법계획검토에서 처음으로 외부전문가에 의한 법안 비용추계 제도 도입의 필요성을 언급했다.

20) OECD, *Better Regulation in Europe: AUSTRIA*, OECD, 2010.

야 하는 공무원에게는 큰 부담을 지운 반면, 그것을 수행할 구체적인 도구를 제공해주지 않음으로서, 실효를 거두지 못한 것으로 평가되었기 때문이다.

## (2) 2009년 이후: 일관되고 체계적인 입법평가의 제도화

일관적·체계적 입법평가 도입을 위한 전략계획은 2008년부터 마련되기 시작했다. 2008년 9월 연방수상실이 연방재무부와 공동으로 “더 좋은 법률”이라는 핸드북을 발간하였고,<sup>21)</sup> 2009년 연방각료회의는 총체적이고 일관된 “더 좋은 법률” 만들기 전략을 마련했다. 그리고 2009년 말에는 「연방예산법」 개정안이 통과되었다. 연방예산개혁은 2009년과 2013년 두 단계로 나누어 추진하기로 결정되었다. 먼저 중기적인 재정지출구조와 전략리포트 작성을 의무화하고, 예산에 탄력성을 부여하며, 행정단위들에 대해 결과지향적 관리(results-oriented management), 성과예산제, 정확한 예산 및 회계제도 등을 도입하기로 하였다. 다음 단계로 2013년부터는 개정 「연방예산법」의 시행에 따라서 성과지향(outcome-orientation) 원칙에 따른 예산관리를 하기로 하였다.

이에 따라 다음과 같은 제도들이 도입되었다. 첫째, 전체 예산 과정에서 성과정보를 통합적으로 활용하기로 하였다. 이 과정에서 전략보고서, 예산안, 예산안 설명서 등에 성과정보가 반영되게 되었다. 둘째, 입법과 정부의 예산사업에 전면적으로 영향평가(RIA) 제도를 도입하였다. 셋째, 성과를 통제 관리하고, 보고와 정보제공을 의무화하였다. 넷째, 성과계약을 통해 결과지향적 관리를 하게 되었다. 이와 관련하여 각 국가기관에는 다음과 같은 역할이 부여되었다. 연방수상실은 새로운 성과지향적 문화를 확산하는 것과 관련하여 각 부처를 통제하고 지원 및 자문을 제공한다. 각 부처는 성과와 결과에 대해 책임을 지고 내부적인 관리 장치를 마련한다. 의회는 예산안과 관련하여 기대하는 성과와 결과를 결정해야 하고, 이는 예산안과 체계적으로 통합되어야 한다. 감사원(Rechnungshof)은 성과와 결과에 대해 사후 평가를 실시하고, 이를 공표해야 한다.<sup>22)</sup>

21) Hable, A. et al. *Österreichisches Handbuch „Bessere Rechtsetzung“*, Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, 2008.

22) 성과와 결과에 대한 사후평가와 관련해서는 감사원의 다음 홈페이지에 있는 보고서들을 참조

성과지향적 관리의 핵심은 새로운 영향평가 제도의 도입이다. 모든 새로운 입법과 사업(regulations and projects)은 정책 사이클 전체에 걸쳐 — 즉 사전평가와 사후평가를 통해 — 평가의 대상이 된다. 영향평가의 각 단계를 요약적으로 설명하면 다음과 같은 단계로 진행된다. 문제의 정의 → 정책목표와 정책수단 정의 → 사전영향평가 → (병행적) 모니터링 → 사후평가. 이러한 영향평가 시스템은 연방수상실과 연방재무부에 의해 운영된다. 이 제도의 도입에 따라 기존의 재정적 영향, 시민과 기업의 행정비용 평가 등은 새로운 전면적인 영향평가 제도의 일부로 포섭되었다.

이러한 연방예산개혁은 오스트리아에서 최근 수십 년 사이에 이루어진 가장 큰 공공부문 개혁으로 평가된다.

### Ⅲ. 오스트리아의 입법평가 제도

#### 1. 법적 근거

오스트리아 입법평가 제도의 법적 근거는 2013년 1월 1일자로 시행된 개정 「연방예산법(Bundeshaushaltsgesetz)」이다. 그 가운데서도 특히 제17조, 제18조, 제68조가 핵심적인 조항들이다. 제17조는 사전 영향평가의 대상, 방법, 성과지향적 영향평가의 원칙과 실행방법, 재정적 영향평가 방법 등을 규정하고 있다. 다음으로 제18조는 내부적인 사후 영향평가의 대상, 방법, 포함되어야 할 사항 등을 규정하고 있다. 마지막으로 제68조는 범부처적 성과관리체계를 만드는 방법과 성과보고서를 수상실, 감사원, 연방 하원 등에 제출하는 절차 등을 다루고 있다.

#### 「연방예산법」 제17조

① 연방정부의 법규(법률, 하위법령, 국제조약, 오스트리아연방헌법 제15조의 a<sup>23)</sup>에

(<http://www.rechnungshof.gv.at/en/news/view/detail/aca-publishes-five-follow-up-reports.html>).

23) 「오스트리아 연방헌법」 제15조a는 연방정부와 주정부가 필요시 협약을 체결할 수 있다는 내용

따른 연방정부와 주정부의 협약, 기타 이 법 제16조제2항에 따른 입법적 조치 또는 이 법 제58조제2항에 따른 프로젝트 등을 준비하는 모든 주체들은 이 조 제2항에 따라 중요한 효과(wesentliche Auswirkungen)에 대한 영향평가를 하여야한다. 이때 어떤 경우든 재정, 경제, 환경, 소비자보호, 아동과 청년, 시민과 기업이 부담하는 행정비용, 그리고 실질적인 젠더 평등에 미치는 영향을 포함한 사회적 측면 등에 미치는 영향을 고려하여야 한다.

② 법령안을 준비하거나 프로젝트를 계획하는 연방정부의 구성원 또는 연방정부 각 부처의 공무원은 모든 법령안이나 기타 프로젝트에 대해 성과지향적 영향평가(outcome-oriented impact assessment)를 첨부해야한다. 중요한 효과만이 영향평가의 대상이 된다. 어떤 경우이나 재정적 효과는 중요한 효과로 간주된다.

③ 연방수상은 이 조의 다른 부분에서 달리 규정하고 있지 않은 한, 연방재무장관과 성과지향적 영향평가와 관련하여 보다 자세한 사항을 협의해야 한다. 이 때 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다.

1. 영향평가의 과정, 영향을 규정하는 방법론적 도구(tools)의 요건, 목표와 (목표를 달성하기 위한) 조치를 구체화하고 의도하는 성과를 묘사하는 방식에 대한 기술(description)
2. 영향의 어떤 구체적인 차원을 평가할 것이며, 영향의 어떤 영역을 중요한 것으로 특징할 것인지. 평가대상 영향의 차원 등은 연방정부의 해당 부처의 의견을 들어서 결정한다.
3. 특정한 영향의 차원을 결정하는 방법론에 대한 더 구체적인 규칙은 연방수상과 재무장관의 협약에 따른다.

④ 연방예산에 미치는 재정적 영향을 평가할 때는 다음을 적용함

1. 법안과 기타 프로젝트의 경우에 영향평가는 최소한 당해년도와 향후 4개년도의 자산, 재정, 그리고 운용예산에 미치는 영향을 평가해야 함. 영향평가는 또한 입법과 프로젝트의 공공재정의 지속성에 대한 장기적 영향을 포함하여야 한다.
2. 제1호에 따른 재정적 영향을 평가할 때는 세수균형, 사회보험 재정 등 다른 공공기관의 재정에 미치는 영향도 포함하여야 한다.
3. 제1호와 제2호의 규정과 관련하여 세부적인 지침은 연방 재무부 장관이 마련함

⑤ 제4항제3호는 EU 법령의 초안에도 적용된다.

## 제18조

① 연방정부의 각 부처는 오스트리아 연방부처법에서 정한 소관분야의 법률, 하위 법령, 국제조약, 오스트리아연방헌법 제15조의a에 따른 연방정부와 주정부의 협약, 기타 이 법 제16조제2항에 따른 입법적 조치에 대하여 합리적인 시간주기(at reasonable intervals) 내부적인 사후평가(evaluation)를 수행해야 한다.

② 예산을 관리하는 모든 부처의 장은 합리적인 시간주기로 프로젝트나 여러 프로젝트와 관련된 프로그램의 시행 성과를 그 프로젝트나 프로그램의 성격이나 범위와 관련하여 평가하여야 한다.

③ 내부적 평가는 다음과 같은 사항을 포함하여야 한다.

1. 의도된 성과나 그것을 실현하기 위해 만들어진 법적 조치가 목적에 맞게 운영

되고 있는지 여부

2. 목적이나 목표가 달성되었는지, 어느 정도나 달성되었는지, 그리고 해당 조치의 영향이 무엇인지
3. 연방 예산에 미치는 재정적 영향이 얼마나 되는지
- ④ 내부적 평가에 대한 구체적인 규칙은 이 법 제17조제3항 첫 문장에서 정한 바에 따라 규율되어야 한다.
- ⑤ 질적인 평가와 보고에 관한 보다 구체적인 사항은 이 법 제68조제3항에 따라 만들어진 규칙을 따라야 한다.

### 제68조

- ① 성과지향적인 목적을 달성하기 위하여, 연방정부의 각 부처는 성과 관리를 위한 내부적 시스템을 마련해야 한다. 연방수상은 각 부처가 이러한 시스템을 만드는 것(범부처적 성과관리 cross-departmental outcome controlling)을 지원해야 한다. 이러한 지원은 질적인 측면만이 아니라 방법론적인 것과 절차적인 것을 포함하여야 한다.
- ② 연방수상은 제1항에 따른 범부처적 성과관리를 정기적으로 시행해야 한다. 이것은 입법제안이나 기타 프로젝트의 상세한 내부적 평가만이 아니라 예산안 초안에서 상세한 성과지향적 보고를 포함해야 한다. 범부처적 성과관리의 목적은 (평가의-역자) 질적 보장을 위한 것이다.
- ③ 연방수상은 연방재무장관과 협의하여 범부처적 성과관리를 위한 보다 상세한 법령을 제정해야 한다. 법령을 제정하기에 앞서 부처의 의견을 들어야 한다. 이러한 법령들은 다음과 같은 규칙을 포함하여야 한다.
  1. 예산 계획 및 집행과 관련된 범부처적 성과관리의 과업
  2. 범부처적 성과관리를 위한 조직과 시행
  3. 범부처적 성과관리에 대하여 수상에게 보고할 의무
  4. 범부처적 성과관리를 위한 도구
- ④ 감사원과 연방수상실은 해당 회계연도의 성과관리와 관련하여 필요한 문서를 해당 부처에 요구할 수 있다.
- ⑤ 매년 4월 30일과 9월 30일로부터 30일 이내에 연방 수상은 성과관리의 성과보고서를 하원의 연방 재정법의 예비검토를 담당하는 위원회에 제출하여야 한다. 이 보고서는 성과관리의 영역이 무엇이든 불구하고 양성 평등 목표의 달성 목표와 관련된 내용을 포함하여야 한다.

## 2. 입법평가의 대상과 방법

오스트리아의 영향평가 제도의 특징은 평가의 대상이 되는 법령과 사업의 범위가 매우 넓다는 점이다. 법률, 하위법령, 국제조약 등만이 아니라 연방정부와

---

과 그 절차, 방법 등을 규정하고 있다.

주정부 사이의 협약, 주요 예산사업 등이 영향평가 대상이기 때문이다. 이들은 모두 「연방예산법」 제17조제1항에 따른 사전 영향평가 대상이자, 「연방예산법」 제18조제1항 및 제2항에 따른 사후 영향평가 대상이다.

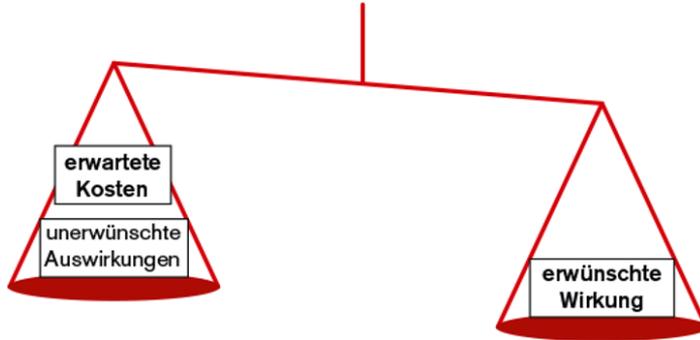
영향평가의 대상영역(impact dimensions)도 상당히 넓고 포괄적인 편이다. 「연방예산법」 제17조제1항은 영향평가 시 “어떤 경우든” 재정, 경제, 환경, 소비자보호, 아동과 청년, 시민과 기업이 부담하는 행정비용, 그리고 실질적인 젠더 평등에 미치는 영향을 포함한 사회적 측면 등에 미치는 영향을 고려하여야 한다고 규정하고 있다. 다만 모든 영향평가에서 이 대상영역을 다 평가하여야 하는 것은 아니고, 중요한 영향(wesentliche Auswirkungen)만이 영향평가의 대상이 된다. 다만 어떤 경우든 재정적 영향은 중요한 영향으로 간주된다(「연방예산법」 제17조제2항).

영향평가를 관통하는 기본 원리는 성과지향적 평가(outcome-oriented impact assessment)이어야 한다는 것이다. 성과지향적이라는 것은 예상되는 비용 및 의도치 않은 영향을 기대하는 효과(영향)과 비교한다는 것을 의미한다(그림 1 참조).<sup>24)</sup> 오스트리아의 입법평가 제도의 맥락에서 성과(outcome)는 입법이나 사업(input)의 직접적 산출물(output)에 외적요인(external factors)까지 작용하여 나타난 것을 가리킨다. 따라서 성과는 정책입안자가 생각하는 입법 또는 사업의 목적(objectives)과 대응되는 개념이다(그림 2 참조).

---

24) Federal Ministry of Finance, “Outcome Oriented Impact Assessment (OOLA) Towards a new System of Impact Assessment in Austria”, 2013.  
(<http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Austria-Outcome-Oriented-Impact-Assessment-2013.pdf>).

[그림 1] 성과지향적 영향평가에 대한 그림을 통한 설명

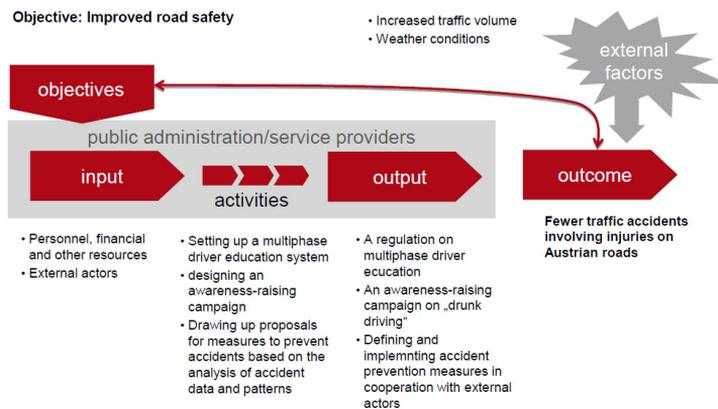


자료: 연방수상실 öffentlichen Dienstes

홈페이지([https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html))

영향평가의 절차, 방법, 도구 등에 대해서도 법률에서 기본 원칙을 규정하고 있으며, 자세한 사항은 연방수상실과 연방재무부가 정하도록 위임하고 있다(제 17조제3항). 특히 재정적 영향을 평가할 때는 5년(당해 연도와 향후 4개년) 동안의 재정소요를 구체적으로 추계하도록 요구하고, 공공재정의 지속성에 대한 장기적 영향평가도 포함하도록 요구하고 있으며, 세수균형, 사회보험 재정에 대한 영향평가도 요구하고 있다(제17조제4항).

[그림 2] 결과지향적 영향평가의 개념 및 예시 도식



자료: Federal Ministry of Finance, “Outcome Oriented Impact Assessment (OOIA) Towards a new System of Impact Assessment in Austria”, 2013.

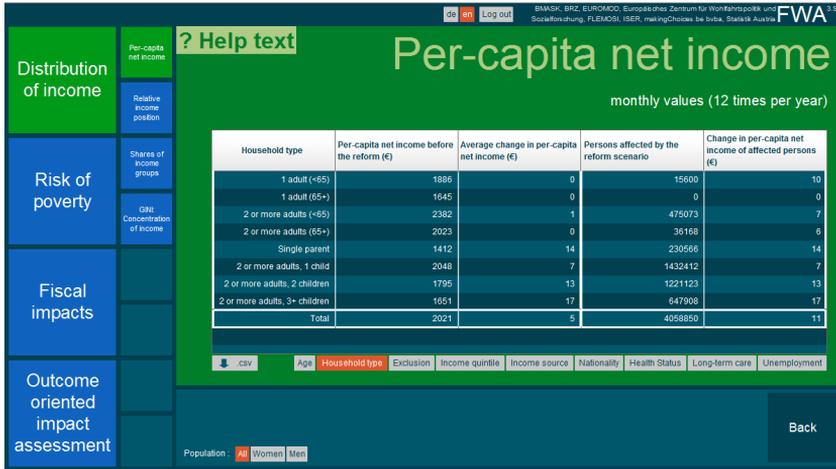
오스트리아 입법평가의 중요한 특징은 정보통신기술을 활용한 분석도구(IT Tool)을 매우 적극적으로 사용한다는 점이다. IT 도구는 2007년부터 행정비용 평가를 위해 도입하기 시작하였으며, 2013년 입법평가의 전면적 실시와 맞물려 크게 확대되었다. IT 도구는 입법평가의 표준화, 관련 공무원의 입법평가 업무능력·능률향상을 위해 도입되었다. IT 도구는 분석대상별(법률, 하위법령, 예산사업 등)로 제공되며, 영향평가 대상 발견을 위한 점검표(checklist), 단계별·분야별 영향평가를 위한 가이드라인 및 도움말 제공, 각종 영향분석을 위한 기본통계, 계산을 위한 계산기 등이 제공된다. [그림 3]은 영향평가를 위한 계산기의 예시이다. 공공기관 설립에 따른 비용을 추계하는 것으로 보이는 이 계산기의 상단은 지출항목으로 인건비, 사업장 운영비, 기타 운영비, 서비스, 이전지출, 감가상각 및 손실, 기타비용 등을 연도별로 산출할 수 있게 되어 있다. 하단은 수입항목으로 정부보조 및 이전에 따른 수입, 자산매각에 의한 수입, 기타수입을 연도별로 산출할 수 있게 되어 있다. 마지막으로 연도별 순수입을 계산한다. 다음으로 [그림 4]는 국민소득에 미치는 영향을 시뮬레이션 할 수 있도록 도와주는 계산기다. 소득분포에 미치는 영향만이 아니라 빈곤, 재정 등에 미치는 영향을 분석할 수 있도록 설계되어 있음을 볼 수 있다.

[그림 3] 영향평가를 위한 계산기의 예시

Übersicht über die Berechnung (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungsträger) in EUR				
		2013	2014	Summe
		<input type="button" value="Jahr bearbeiten"/>	<input type="button" value="Jahr bearbeiten"/>	
Personalaufwand	<input type="button" value="Hilfe"/> <input checked="" type="checkbox"/>	291.153,78	5.766,54	296.920,32
Arbeitsplatzbezogener betrieblicher Sachaufwand	<input type="button" value="Hilfe"/> <input checked="" type="checkbox"/>	101.903,82	2.018,29	103.922,11
Sonstiger betrieblicher Sachaufwand	<input type="button" value="Hilfe"/> <input checked="" type="checkbox"/>	16.500,00	0,00	16.500,00
Werkleistungen	<input type="button" value="Hilfe"/> <input checked="" type="checkbox"/>	170.000,00	0,00	170.000,00
Transferaufwand	<input type="button" value="Hilfe"/> <input checked="" type="checkbox"/>	45.000.000,00	0,00	45.000.000,00
Afa, Verluste		0,00	0,00	0,00
Sonstige Aufwände		0,00	0,00	0,00
<b>Summe der Aufwendungen</b>		<b>45.579.557,60</b>	<b>7.784,83</b>	<b>45.587.342,43</b>
Erträge aus der op. Verwaltungstätigk. und Transfers	<input type="button" value="Hilfe"/> <input checked="" type="checkbox"/>	22.500.000,00	0,00	22.500.000,00
Erträge aus Anlagenverkauf		0,00	0,00	0,00
Sonstige Erträge		0,00	0,00	0,00
<b>Summe der Erträge</b>		<b>22.500.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>22.500.000,00</b>
<b>Nettoergebnis</b>		<b>-23.079.557,60</b>	<b>-7.784,83</b>	<b>-23.087.342,43</b>

자료: Federal Ministry of Finance, “Outcome Oriented Impact Assessment (OOIA) Towards a new System of Impact Assessment in Austria”, 2013.

[그림 4] 1인당 국민순소득에 미치는 영향 시뮬레이션 계산기의 예시



자료: [그림 3]과 동일

### 3. 영향평가의 절차<sup>25)</sup>

#### (1) 간소한 영향평가(vereinfachten wirkungsorientierten Folgenabschätzung)

간소한 영향평가 제도는 2015년 4월 1일부터 도입되었다. 간소한 영향평가는 다음과 같은 대상에 적용된다.<sup>26)</sup> 첫째, 「보조금 지급에 관한 연방재무장관령」(ARR 2014)의 적용대상이 아니어야 한다. 둘째, 다음과 같은 조건을 모두 충족하여야 한다. ① 규제와 기타 프로젝트의 영향평가 원칙에 관한 수상령(WFA-Grund-Verordnung) 제6조에서 규정하는 영향평가의 영역들과 관련하여 중요한 영향이 없을 것, ② 5년 또는 전체 기간에 걸쳐 2천만 유로 이상의 재정적 영향이나 장기적인 재정적 영향이 없을 것, ③ 전체예산(Globalbudget)<sup>27)</sup>과 관련

25) 영향평가의 절차에 대해서는 수상실 공공서비스국 홈페이지([https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html))를 참조.

26) 간소한 영향평가의 정의, 기준, 방법, 법적 근거 등에 대해서는 수상실 공공서비스국 홈페이지(<https://www.bmf.gv.at/budget/wfaneu.html>)를 참조.

하여 직접적이고 중요한 관련이 없을 것.

간소한 영향평가의 특징은 평가절차가 간결해지고, 구체적인 성과지표들을 제시하지 않아도 되고, 내부적(사후) 평가의 대상이 되지 않을 수 있다는 점에 있다. 다만 재정적 영향에 대해서는 분석하여야 하지만, 1백만 유로 미만의 사업에 대해서는 간단히 제시하여도 된다.

## (2) 전면적 영향평가

간소한 영향평가의 대상이 아니라면, 전면적 영향평가의 대상이 된다. 전면적 영향평가는 다음과 같은 순서로 진행된다.

첫째, 문제분석(Problemanalyse)에서는 왜 해당 입법(사업) 등 정부의 행동이 필요하며, 왜 제안하는 문제해결 방식을 선택하는지 서술한다.

둘째, 목표설명(Zielformulierung)에서는 해당 입법(사업)을 통해 달성하고자 하는 목표를 제시한다. 영향평가 시 하나 이상의 목표를 제시하여야 하며, 각각의 목표에 대해 1~5개의 성과지표를 설정해야 한다. 목표를 설정할 때는 현재의 상태와 입법이나 사업을 통해 달성하고자 하는 상태를 각각 지표로 표시하며, 이는 사후 평가의 과정에서 의도한 결과 달성 여부를 판단하기 위한 것이다. 목표를 지표로 설정하기 어려운 경우에는 예외적으로 이정표(milestones) 방식으로 제시할 수도 있다. 그리고 목표를 설명할 때는 해당 조치로 인한 직접적 효과(예를 들면, 과속운전 단속 강화로 인한 속도제한 준수)만이 아니라 간접적 효과(예를 들면, 속도제한 준수로 인한 사고발생 감소) 등도 포함한다.

셋째, 조치설명(Maßnahmenformulierung)에서는 위와 같은 목표를 달성하기 위해 취할 조치나 행동 등에 대해 서술한다. 조치설명도 지표로 제시하여야 하며, 이는 사후 평가의 과정에서 조치들이 계획대로 시행되었는지 판단하는 지표로 활용된다.

넷째, 영향평가(Abschätzung der Auswirkungen). 먼저 각 영향의 영역별로 해당

---

27) 전체예산이란 어떤 사업을 위해 할당된 다양한 재원의 총합을 가리킨다. 전체예산을 포함한 입법평가와 관련된 주요한 용어들에 대한 설명은 수상실 공공서비스국 홈페이지의 glossar 항목을 참조([https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte\\_verwaltung/glossar/index.html](https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/glossar/index.html)).

영역에서의 영향이 평가를 필요로 하는 일정한 기준을 초과하는지(즉 중요한 영향인지) 판단한다. 그 결과 중요한 영향이 있는 것으로 판단된 영역에 대해서만 심화된 평가를 수행한다. 다만 재정적 영향은 어떤 경우에도 중요한 영향으로 간주되며, 따라서 반드시 평가하여야 한다. 영향평가는 IT 도구를 활용하여 양적 지표(수혜자 수, 예상되는 사회적 편익, 소요예산, 행정비용 등)를 제시할 수 있는 방법으로 수행한다.

다섯째, 사후평가(Evaluierung). 해당 입법(사업)이 시행된 후 일정 시점에<sup>28)</sup> 소관 부처는 내부적 사후평가를 시행한다. 사후평가는 사전평가에서 제시되었던 목표가 달성되었는지, 계획했던 조치들이 시행되었는지, 의도치 않은 부작용은 없었는지 등을 지표별로, 그리고 종합적으로 비교하여 평가하고, 개선방안을 모색하는 방식으로 진행한다. 사후평가를 위해서는 평가를 위한 데이터가 매우 중요하므로, 사전평가 단계에서부터 사후평가를 염두에 두고 추적 가능한 데이터 수집방안을 마련하며, 필요시 조사자료(survey data)를 활용하기도 한다. 연방 수상실은 사후평가의 질적 통제를 위해 각 부처로부터 매년 시행된 사후평가 결과를 익년 2월까지 보고받으며, 3월말까지 하원에 제출한다.

#### 4. 의회 전 단계의 협의

앞서 살펴보았듯이 오스트리아에서는 입법과 관련하여 의회 전 단계(pre-parliamentary)에서 정부기관 및 이해관계자들 사이에서 활발한 협의가 이루어지는 전통이 있었다. 이러한 전통은 최근 들어 다소 약화되었지만 여전히 오스트리아 입법평가의 중요한 특징의 하나를 이루고 있다.

정부 각 부처는 입법안을 마련하면 가장 먼저 관련된 다른 정부 부처와 협의를 개시한다. 각 부처 가운데서도 연방재무부가 가장 중요한 협의대상이다. 특히 예산지출을 수반하는 법률안일 경우 더욱 그러하다. 다음으로 중요한 정부부처는 해당 업무와 관련하여 관련성 또는 업무 중복성이 있는 다른 부처이다. 뿐만 아니라 연방국가인 오스트리아의 특성상 많은 법률안들이 연방 각주의 이해관계

28) 사후평가 시점은 사전평가 시에 목표설정과 더불어 미리 정해지지만, 일반적으로는 5년이며, 또한 그보다 늦춰질 수는 없다.

와 관련이 있으므로 연방 각주나 주요 도시도 중요한 협의의 대상이 된다.

이해관계자들과의 협제도 여전히 매우 중요한 위상을 가지고 있다. 정부의 각 부처는 법령안을 마련하는 단계에서 주요한 이해관계자들과 협의한다. 상공 회의소, 노동회의소와 같은 중요한 사회적 파트너는 자신들과 직접 이해관계가 있는 법안은 물론이고, 거의 모든 법안에 대해 협의의 대상이 된다. 또한 오스트리아 법률가회이나 오스트리아 연구재단 등도 주요한 협의의 대상이 된다. 그 밖에도 다양한 직업집단을 대표하는 회의소들이 소관분야 법률안에 대해 협의의 대상이 된다. 이러한 관행과 관련하여 오스트리아 의회 관계자는 다음과 같이 필자에게 설명한 바 있다.

“오스트리아에서는 입법의 의회이전 단계에서 입법평가가 이루어지고 그 결과 법안과 함께 의회에 제출된다. 이 과정에서 우리 부서가 의회 쪽의 접수창구 역할을 하고 있다. 연방정부의 각 부처가 법안을 준비할 때, 해당 부처의 장관은 그 법안에 대하여 이해관계를 가지고 있는 회의소들과 협의해야 한다. 협의에 참가한 회의소들은 그 법안에 포함된 입법적 조치(legal measure)가 장차 자신들에게 미칠 잠재적 영향에 대해 생각할 기회를 제공받는 것이다. 회의소들은 법안이 사회적으로 그리고 자신들에게 미칠 영향에 대해 의견을 제출한다. 대부분 이러한 의견 제출은 엄격한 방법론에 의한 과학적 분석이라기보다는 자신들에게 미칠 영향과 그에 대한 의견을 글로 기술하는 것(textural comment)이다. 협의의 결과에 따라 법안이 수정되면 이러한 협의 과정이 몇 차례 반복될 수도 있다. 협의 과정에서 각 회의소들이 제출한 의견서는 해당 법률을 심사하는 과정에서 의회가 참고할 수 있도록 의회에 제출된다.”<sup>29)</sup>

의회 전 사전협의 단계의 막바지에는 각 정당도 협의의 대상이 된다. 주요 정당과의 협의는 오스트리아가 대부분의 기간 동안 연립정부로 운영되어 왔기 때문에 특히 중요한 의미를 가지고 있다. 뿐만 아니라 정부 및 공공기관의 주요 임직원이 비례주의(Proporz)에 따라 주요 정당별로 배분되는 것이 관행이기 때문

29) 필자가 2014년 12월 오스트리아 의회를 방문했을 때, 오스트리아 하원 사무처 의회자료·기록·통계과장(Head of the department Parliamentary Documentation, Archives, and Statistics)인 귄터 셰프백 박사(Dr. Günther Schefbeck)와 면담한 바 있다. 위의 인용문은 당시 셰프백 박사의 이해관계자 협의에 대한 설명을 요약한 것이다.

에, 정부나 공공기관 내에서의 논의 자체가 정당간 사전협의의 성격을 갖기도 한다.<sup>30)</sup>

## IV. 입법평가 사례: 「신 요양보험기금법」에 대한 입법평가

### 1. 배경

여기서는 사전평가와 사후평가가 서로 어떻게 맞물려 진행되는지 살펴보기 위해서 한 법률만을 대상으로 하여 살펴본다.<sup>31)</sup> 이 글에서 살펴볼 법률은 2013년에 개정되어 2013년부터 시행된 「신 요양보호기금법」(Novelle zum Pflegefondsgesetz)이다. 「요양보호기금법(Pflegegesetzgesetz)」<sup>32)</sup>은 2011년 7월 30일 시행되었는데, 그 주된 내용은 2011~2014년간 장기요양서비스를 제공하는데 필요한 지출의 일부를 지원하기 위하여 각 주에 매년 보조금을 지급하도록 규정하는 것이었다. 각 주에 대한 보조금이 2014년까지로 한정되어 있었기 때문에 2015년 이후에도 각 주에 보조금을 지급해야 한다면 법률 개정이 필요했고, 이와 관련된 한 연구는 2015~2016년에 합계 6.5억 유로의 보조금 지급이 필요하다는 결론을 얻었다.<sup>33)</sup> 이에 정부는 2015년과 2016년에 주에 보조금을 지급할 수 있는 근거를 마련하기 위해 「요양보호기금법」을 개정하는 내용의 「신 요양보호기금법(안)」을 마련하고 사전평가를 수행하였다.

---

30) Biegelbauer & Mayer, op. cit.

31) 더 많은 사례에 대해서는 홍완식, “오스트리아의 입법영향분석 제도 및 실행지침 연구”, 국회입법조사처 정책연구용역 보고서, 2015. 12.와 이 글에서 소개하는 각종 영향분석 관련 오스트리아 정부 홈페이지를 참조.

32) 이 법률의 긴 명칭은 「2011~2014년도에 장기요양보호를 안정화하고 발전시킬 목적으로 요양보험을 설립하고 주정부에 대한 특별보조금을 설정하기 위한 연방법률」이다. 이 법률의 원문은 2011. 7. 29. 연방정부 관보를 참조([https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2011\\_I\\_57/BGBLA\\_2011\\_I\\_57.html](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2011_I_57/BGBLA_2011_I_57.html)).

33) Gesundheit Österreich GmbH (GÖG)의 연구.

## 2. 「신요양보호기금법」의 사전 영향평가

이 법률안에 대한 사전 영향평가는 담당 부처인 연방노동·사회·소비자보호부(Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz)가 담당하였다. 이 법률안에 대한 영향평가서는 2쪽 분량의 전문(Vorblatt)과 7쪽 분량의 영향평가서로 구성되어 있다. 전문은 목표, 내용, 중요한 영향, 연방재정 및 공공재정에 미치는 영향, 사회적 영향, 유럽연합 법률과의 관계, 별도의 규범형성으로 구성되어 있다. 전문의 내용을 요약하면 다음과 같다.

### 전문

#### • 목표(Ziele)

적절한 돌봄과 돌봄서비스를 제공함으로써 돌봄을 필요로 하는 사람들과 그들의 가족의 요구 충족을 개선함

돌봄과 관련된 상황의 변화에 시의 적절하게 대응할 수 있는 틀을 창조함

돌봄의 시행과 돌봄서비스 간의 조화를 도모함

관련 기금을 보다 유연하게 활용함

2015년과 2016년 각 주와 도시의 돌봄관련 기금 수준을 증액함

#### • 내용(Inhalt): 이는 다음과 같은 조치들로 구성되어 있음

2015년과 2016년의 돌봄관련 기금의 증액

증액의 수준에 대한 가이드라인의 설정

40% 한도 내에서의 차기년도에 대한 지원

돌봄 및 돌봄서비스 관리에 대한 지원의 강화

관련 조치들의 질적 보장과 혁신

#### • 중요한 영향(Wesentliche Auswirkungen)

요양보호기금에 대해 지원할 목적으로 연방은 주와 도시들에 대해 장기요양과 관련된 서비스의 창설 및 보장에 필요한 재정적 조치들을 취할 것임. 이와 관련된 사회적 지원을 위해 필요한 공공지출이나 이것이 노동시장에 미칠 영향은 자세하게 평가하기 어려움. 돌봄이 필요한 사람들에 대한 돌봄 상황은 지속적으로 사후평가 될 수 있음

#### • 연방재정 및 기타 공공재정에 미치는 영향

「2012~2016 재정안정협약」의 맥락에서 연방정부와 주정부 및 시정부는 돌봄펀드에 2015~2016년 기간에 6억 5천만 유로를 제공하기로 합의함.

2011~2014년 기간의 연방정부 지원액은 이미 기존의 「요양보호기금법」에서 규정하고 있었음. 법률 개정의 결과 2011년에는 지원 대상에 포함되어 있지 않던 펀드는 2013년까지 14.3 백만 유로를 이전받게 되었음

[그림 5] 「신요양보호법」의 재정적 영향평가

Finanzielle Auswirkungen

Maßnahme	2013	2014	2015	2016	2017
Zweckzuschüsse pro Jahr (in Mio. Euro)	214	235	300	350	0

자료: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME\\_00507/imfname\\_297766.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00507/imfname_297766.pdf)

• 사회적 영향

요양보호기금에 대한 지원을 목적으로 주와 시들에게 재정지원을 함. 이 지원금은 요양서비스와 시설의 확충을 위해 사용될 것임. 이에 따라 요양이 필요한 사람들의 필요에 따른 충분한 서비스가 제공될 것임  
 각 주에서의 사례관리 확충이 가능해질 것이며, 이에 따라 요양이 필요한 모든 사람에게 필요에 따른 요양보호가 제공될 수 있을 것임  
 아울러 미래의 수요와 새로운 수요에 맞는 혁신적인 서비스 제공모델이 만들어 질 것임

「연방예산법」 제17조제1항에서 규정하는 중요한 영향은 없음

- 유럽연합 법률과의 관계: 이 법률은 유럽연합 법률과 불합치하지 아니함  
 별도의 규범 형성: 없음

영향평가서 본문에 해당하는 「신 요양보호기금법의 성과지향적 영향평가」(Wirkungsorientierte Folgenabschätzung Novelle zum Pflegefondsgesetz)는 위의 전문의 내용을 보다 상세하게 항목별로 설명하는 내용으로 되어 있다. 이 본문에는 전문에 포함되어 있지 않은 내용을 다루는 것도 있는데, 그것은 다음 두 가지다. 첫째, ‘무규제 및 가능한 다른 대안(Nullszenario und allfällige Alternativen)의 검토’에서는 이 법률을 입법하지 않음으로써 2015년 이후 주와 도시에 보조금을 지급하지 않는 것을 무규제 대안으로 언급한 뒤, 특별한 분석 없이 “대안 없음(Keine Alternativen)”으로 결론을 내리고 있다. 둘째, ‘내부적 평가 일정 규정’에서는 이 법률에 대한 내부적 평가가 2016년에 이루어져야 한다는 것을 명기하고, 내부적(사후) 평가와 관련하여 사용할 통계자료 및 통계수집 방법에 대해 구체적으로 언급한 뒤, 이를 토대로 내부적 평가가 이루어져야 한다고 기술하고 있다.

### 3. 「신 영양보호기금법」에 대한 사후평가

앞서 언급하였듯이 「신 영양보호기금법」은 2015, 2016년 두 개 년도에 각 주에 보조금을 지급하는 내용을 담고 있었으므로, 2017년 이후에도 계속 보조금을 지급할 것인지 여부가 2016년 내로 결정될 필요가 있었다. 이와 더불어 이 법률에 대한 사전평가에서 2016년에 내부적 평가(사후평가)가 이루어져야 한다는 점이 언급되어 있었다. 따라서 이 법률의 주관 부처인 연방노동·사회·소비자보호부는 2016년 이 법률에 대한 사후평가를 수행하였다.<sup>34)</sup>

사후 영향평가서에는 다음과 같은 내용이 담겨 있다. 배경, 목표와 관련 조치, 연방정부의 재정에 미치는 영향, 영향의 차원, 중요한 영향으로서의 사회적 영향, 전체적 평가, 개선방안, 기타평가. 이 사후 영향평가서는 「신 영양보호기금법」이 소기의 목적을 달성했다고 평가하면서, 2017년 이후에도 계속 보조금을 지원할 필요가 있다는 점, 그리고 그렇게 할 경우 2021년도에 다시 사후평가를 할 필요가 있다는 점 등을 기술하고 있다.

- 배경(Hintergrund)
  - 해당 입법이 영향을 미치는 영역(사회적 돌봄)에 대한 정의
  - 해당 입법이 영향을 미치는 예산 영역(연방예산의 영역과 연도) 정의
  - 법적 근거
  - 관련 부처 및 연방정부의 중장기적 전략과의 관련성
- 목표와 관련 조치(Ziele und zugeordnete Maßnahmen)
  - 사전평가에서 제시되었던 목표들을 열거하고, 해당 목표별로 관련된 조치의 내용들을 열거함(기본적으로 내용이 사전평가의 내용과 대동소이함)
- 연방정부의 재정에 미치는 영향(Finanzielle Auswirkungen des Bundes (Kalkulation))
  - 수입
  - 계획 대비 실제 예산 집행
  - 재정적 영향에 대한 서술

34) 사후 영향평가서의 본문은 연방수상실의 관련 홈페이지에 게재되어 있다.  
 (<https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/2016-vorhaben-wfa-119.html#grunddaten>).

	2013년		2014년		2015년		2016년		2017년		총계	
	계획	실제	계획	실제	계획	실제	계획	실제	계획	실제	계획	실제
산출	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
총 비용	14	14.3	0	0	300	300	350	350	0	0	664	664
순 수입	-14	-14.3	0	0	-300	-300	-350	-350	0	0	-664	-664

주: 단위는 1백만 유로임. 원 자료에는 1천유로 단위로

• 영향의 차원

영향의 차원 가운데 사회적 영향이 사후평가의 대상임을 확인

• 중요한 영향: 사회적 영향

하위차원(Subdimension(en)): 돌봄수당(Pflegegeld), 노동조건(Arbeitsbedingungen)

중요한 영향에 대한 기술: 주별로 돌봄서비스의 차이와 변화를 2011~2014년 기간에 대해 기술함.

시설보호, 재가보호, 모바일을 이용한 돌봄서비스 등 새로운 돌봄시설 또는 서비스의 도입에 대해 소개함

모바일서비스의 도입에 따라 창출된 신규고용 인원, 재가서비스 확대에 따라 창출된 신규고용 인원 등을 전년도(2014년)와 비교하여 제시함

비시설입소 돌봄 서비스 수혜자의 숫자와 시설입소 돌봄 서비스 수혜자의 숫자의 변화를 2011~2015년 기간에 대해 제시함

돌봄서비스 관련 예산지출액의 73%가 시설돌봄에, 20%가 모바일 서비스에, 7%가 데이케어, 재가서비스 등에 지출되었다고 보고함

모바일 돌봄서비스 시간은 2015년 16.4백만 시간으로 측정되었으며,

시설보호시간은 총 20.2백만 일로 측정됨

2011~2015년 기간에 시설보호 부문의 증가(2.6%)에 비해 비시설보호 부문이 크게 증가함(24.2%)

• 전체적 평가

이 입법의 전반적인 목표는 확실히 달성된 것으로 평가함

정부는 이 제도를 2016년 이후에도 유지할 것을 계획하고 있음. 돌봄을 받는 사람들이 어떤 형태의 서비스를 받을지 선택할 수 있도록 보장해주는 것이 중요함(특히 비시설보호 선택의 가능성 보장)

이러한 목적에 비추어 볼 때, 2017년 이 법률 개정이 필요함

다만 오스트리아의 다양한 돌봄서비스의 존재형태, 주별 차이 등을 고려할 때 이 평가의 시점(2016년)에서 모든 지역에서 이 입법의 목표가 완전히 달성되었다고 평가하기는 어려움

• 개선방안

돌봄서비스의 범위를 더 확장하고, 각 서비스 간, 지역 간 제도 및 조치들의 조화를 이루는 노력이 강화될 필요가 있음

가이드라인의 수준이 더 정교화되고 높아질 필요가 있음

실적 등의 보고가 개선될 필요가 있음

- 기타 평가  
정부의 돌봄서비스 개선 프로그램 관련: 2016년 이후에도 지원을 계속하기 위해서는 요양보호기금법을 개정할 필요가 있는데, 이미 법률이 2017년 법률 제22호로 개정되었음  
이 사업에 대한 차기 평가는 2021년에 이루어질 계획임

이러한 평가에 기초하여 오스트리아 정부는 2016년부터 2021년까지 총 19.14억 유로를 주에 보조하는 내용의 법 개정안을 만들어 의회에 제출하였으며, 의회를 통과한 법률은 2017년 1월 시행되었다.<sup>35)</sup>

## V. 시사점

이상의 검토에 비추어 볼 때, 최근 전면 개편된 오스트리아의 입법평가 제도는 상당히 일관되고 체계적인 구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 그러나 우리나라와 정치·사회 체제의 측면에서 우리나라와 상당한 차이가 있기 때문에 오스트리아에서 성공적인 제도라고 하더라도 우리나라에서 반드시 성공적일 수 있다는 보장은 없다고 할 수 있을 것이다. 다만 제도적인 측면에서 상당히 참고할만한 점이 있기 때문에 이를 중심으로 시사점을 논의하고자 한다.

첫째, 사전평가와 사후평가를 상호 연결시켰다는 점이 주목된다. 특히 사전평가 시에 사후평가 일정을 명기하고, 사후평가 시에도 차후의 사후평가 일정을 명기하는 방식을 채택함으로써, 일과성 평가에 그치지 않고 지속적인 추적평가를 가능하게 했다는 점은 매우 참고할 만하다. 또한 사전평가 시에 목표설정과 관련하여 관련 지표를 명기하도록 하고, 해당 지표를 사후평가 시에 점검하도록 함으로써, 사전평가의 형식화를 방지하였을 뿐 아니라 사후평가의 성과중심적(결과중심적) 성격을 강화한 점도 시사점이 크다.

둘째, 정교한 핸드북과 관련 지침을 마련하여 잘 활용하고 있다는 점이다. 오

35) 2017년 개정 법률은 내용은 오스트리아정부 관보 ([https://www.nis.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA\\_2017\\_I\\_22/BGBLA\\_2017\\_I\\_22.html](https://www.nis.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2017_I_22/BGBLA_2017_I_22.html))를 참조.

스트리아는 연방수상실이 입법평가 핸드북(*Handbuch Wirkungsorientierte Folgenabschätzung*)을 발간하여, 입법평가를 위한 매뉴얼로 활용하고 있다.<sup>36)</sup> 입법평가를 담당하는 공무원이 정부 각 부처에서 해당 업무를 담당하는 공무원이기 때문에 입법평가 경험이 충분치 않고, 관련 전문지식도 부족할 수밖에 없다는 현실에 비추어 볼 때, 300여 쪽에 달하는 이 핸드북은 입법평가를 위한 교재로서의 의미도 크다.

셋째, IT 도구를 매우 적극적, 효율적으로 사용하고 있다는 점이다. IT 도구의 활용은 입법평가의 표준성·체계성·편리성을 강화하는 측면도 있지만, 전문성을 보완하는 측면도 강하게 가지고 있다. 앞의 [그림 3], [그림 4]에서 볼 수 있었듯, 재정추계, 영향의 예측, 영향의 사후 평가 등을 위해 매우 효율적으로 활용되고 있기 때문이다. 이러한 점은 오스트리아가 체계적인 입법평가의 후발주자라는 것을 오히려 이점으로 살린 것이라고 볼 수 있다.

넷째, 영향평가 결과가 의회에 제출된다는 점이다. 물론 입법평가를 하는 나라에서는 영향평가 결과를 해당 법안과 함께 의회에 제출하는 것이 일반적이다. 그러나 우리나라의 경우 규제영향분석서는 정부 내 절차일 뿐, 해당 입법안과 더불어 국회에 제출되지 않는다는 점에서 대비된다. 반면에 오스트리아의 경우에는 입법평가서뿐만 아니라 의회 전 단계에서 관련 이해관계자들과의 협의내용(특히 이해관계자들의 의견서)까지도 법률안에 첨부하여 의회에 제출된다는 점에서 영향평가의 결과가 입법에 매우 의미 있게 활용될 가능성을 확보하고 있다고 볼 수 있다.

---

36) 이 핸드북의 내용에 대한 보다 자세한 사항은 홍완식, 전계 보고서 참조.

## 참고문헌

- 김인영, “균열에서 타협으로 : 네덜란드와 오스트리아의 협의제 민주주의와 신조합주의 정치경제”, 『국제정치논총』, 한국국제정치학회, 제40권 제4호, 2000.
- 김종갑·이정진, “오스트리아 비례대표제의 주요 특징 및 시사점”, 『이슈와 논점』 제125호, 국회입법조사처, 2017.
- 최윤철·홍완식, “입법평가제도의 도입방안에 관한 연구”, 법제처 연구용역보고서, 2005.
- 한정택, “다수제와 합의제에 대한 이론적 논의”, 『현상과 인식』, 2010, 겨울호.
- 홍완식, “오스트리아의 입법영향분석 제도 및 실행지침 연구”, 국회입법조사처 정책연구용역 보고서, 2015. 12.
- Biegelbauer, P & Stefanie Mayer, “RIA or No RIA: the Dialogue Between Policymakers and Stakeholders in the Regulatory Process in Austria”, ENBR Working Paper No. 10/2007, IHS Vienna, 2007.
- Bundeskanzleramt(Hrsg), *Handbuch der Rechtssetzungstechnik*. Teil 1: Legistischen Richtlinien 1990; von der Bundesregierung am 9. Jänner 1990 beschlossen.
- Bundeskanzleramt(Hrsg), *Legistische Richtlinien 1979: Richtlinien für die Gestaltung von Rechtsvorschriften*.
- Fallend, Franz, “Austria: From Consensus to Competition and Participation?”, Frank Hendriks et al. ed., *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, 2010.
- Federal Ministry of Finance, “Outcome Oriented Impact Assessment (OOIA) Towards a new System of Impact Assessment in Austria”, 2013.
- Hable, A. et al. *Österreichisches Handbuch „Bessere Rechtsetzung“*, Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst, 2008.
- OECD, *Better Regulation in Europe: AUSTRIA*, OECD, 2010.

## 국문초록

오스트리아에서는 인접한 독일, 스위스 등과 비교하면 상대적으로 일관되고 체계적인 입법평가 제도의 도입이 늦었다. 오스트리아에서 체계적 입법평가가 지체된 원인은 오스트리아의 전통적 정치사회구조인 협의주의적 정치체제와 신조합주의적 사회경제체제 때문이라고 할 수 있다. 그러나 1980년대 이후 전통적 정치사회구조에 균열이 발생하였고 이는 오스트리아에서 입법평가가 발전하는 계기가 되었다. 아울러 세계적인 신자유주의 현상과 유럽과 OECD 차원에서의 규제개혁 동향도 오스트리아의 입법평가 체계화에 영향을 미쳤다.

이에 따라 오스트리아는 1979년 이후 조금씩 도입하던 입법평가 요소들을 2000년대 중반에 대폭 확대하였고, 2009년 연방예산법 개정에 따라 체계적이고 일관된 입법평가 제도를 도입하였다. 오스트리아의 입법평가 제도의 특징은 사전평가와 사후평가가 일관된 체계를 가지고 이루어진다는 점, IT 도구를 매우 적극적으로 활용하고 있다는 점, 매우 체계적인 매뉴얼을 만들어 비전문가인 공무원들이 비교적 쉽게 입법평가 업무를 수행할 수 있게 하였다는 점, 그리고 무엇보다도 성과지향적 영향평가라는 원칙을 세우고 이 원칙에 따라 매우 체계적이고 일관된 입법평가를 한다는 점 등을 들 수 있다.

이 글은 오스트리아의 입법평가 사례로서 「신 요양보호기금법」에 대한 사전평가와 사후평가 사례를 상세히 소개하였다. 이 사례들은 앞서 언급한 오스트리아의 입법평가의 특징을 잘 보여준다.

끝으로 오스트리아의 입법평가가 우리나라에 주는 시사점으로는 앞서 언급한 오스트리아의 입법평가의 특징들과 더불어 입법평가의 결과가 법률안과 함께 반드시 의회에 제출되어 법안 심사의 중요한 자료로서 활용된다는 점을 지적하였다.

### 주제어

오스트리아, 입법평가, 사전평가, 사후평가, 규제개혁, 입법영향분석

## Abstract

Recent Trends of Regulatory Impact Assessment in Austria  
: Cases and Implications

Kim, Jun\*

In Austria, the introduction of a relatively consistent and systematic legislative (regulatory) impact assessment system was delayed compared with neighboring Germany and Switzerland. The reason for the delay of the systematic impact assessment in Austria can be attributed to the conventional political and social structure of Austria. However, since the early 1980s, there has been a crack in the traditional political and social structure, which has led to the development of regulatory impact assessment (RIA) in Austria. In addition, the global trend of neo-liberalism and the regulatory reform trends at the European and OECD levels have also influenced the formulation of the Austrian RIA system.

As a result, Austria has significantly expanded the RIA elements since 1979, and in the mid-2000s, introduced a systematic and consistent RIA system in line with the revision of the 2009 Federal Budget Act. The Austrian RIA is characterized by the consistent system of ex ante impact assessment and ex post impact evaluation, a very active use of IT tools, and a very systematic manual to make it easier for civil servants to carry out legislative appraisal tasks, and, above all, the principle of outcome-oriented impact assessment, and the systematic and consistent evaluation of legislation in accordance with this principle.

This article also reviewed the two cases of Austrian RIA, an ex ante assessment and an ex post evaluation of the New Nursing Fund Act (Novelle zum Pflegefondsgesetz) of 2013. These examples illustrate the characteristics of the

---

\* Deputy Director-General, Society and Culture Research Office, National Assembly Research Service

Austrian legislative evaluation mentioned above.

Finally, the implications of the Austrian legislative assessment to Korea are that, along with the characteristics of the Austrian legislative appraisal mentioned above, the results of the RIA, together with the legislation, must be submitted to Parliament and used as important data for the legislative review.

**Key Words**

Austria, Regulatory Impact Assessment, Legislation, ex ante assessment, ex post evaluation, regulatory reform, legislative impact analysis