

오스트리아의 法令審査基準

朴英道* · 朴秀憲**

차 례

〔解 說〕

= 오스트리아의 法令審査基準 =

- I. 法令의 內容立案
- II. 法令의 形式立案
- III. 自動化의 援助를 받아 執行되어야 하는 法令의 立案
- IV. 法令의 草案에 대한 理由書

〔解 說〕

法律이라는 도구를 보다 효율적으로 계획적으로 定立하려는 노력의 일환으로 독일·스위스·오스트리아 등의 국가에서는 이미 오래전부터 一定한 審査基準을 마련하여 이를 施行하고 있다. 즉 個別的 立法行爲를 계획적·합리적으로 일정한 기준에 따라 심사하는 기준을 설정하여 立法에 만전을 기하고 있을 뿐 아니라, 이를 통하여 국민들에게 法을 좀 더 친숙하게 접근할 수 있게 하도록 한다. 여기에서 소개하는 오스트리아의 法令立案審査基準은 1970년에 마련되었으나, 그 후 대폭적인 改正을 거쳐 1979년에 새로이 작성된 것이다. 그

* 韓國法制研究院 首席研究員

** 韓國法制研究院 先任研究員

전체적인 구조를 살펴보면 전체 103개의 指針 및 22개의 附錄으로 구성되어 있으며, 여기에 소개하는 것은 總論的 部分에 해당하는 103개의 指針 가운데 우리에게 참고가 되는 것을 翻譯·紹介한 것이다.¹⁾

이 1979년의 立法指針에 대하여 Friedrich Lachmayer는 그 特徵을 다음과 같이 말하고 있다.²⁾

첫째, 이 指針은 立法者에게 적용되지 法令의 受範者(일반 국민)에게는 적용되지 않는다.

둘째, 이 指針은 立法者에 대하여 제정되는 法令의 작용상 중요성보다는 形式性에 더 많은 비중을 둔다. 그러므로 이 指針은 法令의 受範者에게는 작용상 중요하지 않게 된다.

셋째, 그러므로 이 指針이 침해되었다고 해서 法令의 受範者가 어떠한 권리를 행사하여 이 指針에 위반하여 제정된 法令을 取消 할 수는 없다.

넷째, 이 指針은 法令의 受範者가 법령을 이해하는 데 많은 영향을 미치므로, 規範的 의미보다는 技術的 의미가 더 강한 커뮤니케이션적인 서비스기능(eine kommunikative Servicefunktion)을 가진다.

= 오스트리아의 法令審査基準 =
(Legistische Richtlinien in Österreich)

I. 法令의 內容立案(INHALTLICHE GESTALTUNG
VON RECHTSVORSCHRIFTEN)

一般的 指示
(Allgemeine Hinweise)

1. 法令은 간결, 단순하게 그리고 가능한 한 能動態로 표현한다. 모든 불필요한 단어는 피한다.
2. 명령과 금지는 定言的으로 표현한다.

1) 全文은 Günter Winkler / Bernd Schilcher, 「Gesetzgebung」, 1981, SS.225-254 참조.
 2) Günter Winkler / Bernd Schilcher, aaO., SS.213-222 참조.

3. 사용되지 않는 단어와 문장 및 적절한 독일식 표현대로 하는 外來語는 피한다.
4. 變態적 규율은 피한다.
5. 規律動機는 그 규율의 의미에 대한 조사를 하여 필요한 때에만 法令에 채택한다. 그 외에는 註釋에서 동기에 대한 설명이 주어진다. 法令에 채용하려는 규율동기는 그 규율에 필요한 제반의미를 조사하여 채용한다. 기타의 동기는 解釋에 맡겨야 한다.
6. 事例는 개념을 명확히 하거나 一般條項을 구체화하여 法令에 소개한다.
7. 圖表를 채용하는 경우에는 規範的 의미를 가져야 한다.
8. 法令의 文句는 受範者를 개별적으로 규율하여야 하며, 기술된 내용은 法令의 文句에서 의심없이 도출되어야 한다.
9. 刑事的인 制裁가 가해지는 명령과 금지는 개별 사안별로 표시하여야 한다.
10. 概念設定(법적 정의)은 법적 명확성에 이바지할 수 있도록 표현하여야 하며, 또한 무엇보다도 單語는 명확한 의미를 가지도록 하고, 특히 의미의 활용에 있어서 일반적인 言語慣行과는 달라야 한다.
11. 不確定 法律概念은 충분히 확정가능하고 그리고 관련 규정을 근거로 하여 나타나는 집행행위에 대한 事後審査統制가 허용될 때에만 사용되어야 한다.
12. 의도된 집행행위의 모든 본질적 징표들이 오로지 法律에 의해서 판단할 수 있도록 立案되어야 한다.
13. 法律을 근거로 하여 法規命令을 제정하려는 경우, 그 법규명령이 채용하려는 내용은 法律草案의 입안시에 이미 고려하여야 한다.
14. 例外的 범위는 一義的으로 확정될 수 있어야 한다.
15. 列舉는 평가적인지 지시적인지 여부가 명확하게 인식되어야 한다. 또한 構成要件의 열거는 중첩적인지 선택적인지 여부가 명확하게 인식되어야 한다.

委任

(Verweisungen)

16. 委任하려는 경우에는 그것을 통하여 法令의 내용적 묘사에 본질적 단순화가 달성될 수 있고, 理解性이 침해되지 않을 때에만 사용한다.
17. 다른 法令의 “의미와 적합하거나 일치하는” 적용은 그 委任의 내용적 의미가 명확한 경우에만 허용된다.

18. 다른 規範定立機關이 수시적으로 적용하는 방식에 의한 法令의 委任(동태적 위임)은 헌법상 허용될 수 없다.

執行을 爲한 管轄의 規則

(Regelungen der Zuständigkeit zur Vollziehung)

19. 집행을 위한 관할은 聯邦內閣法(Bundesministeriengesetz 1973)의 관할배분에 의하여 규정한다.

執行條項

(Vollziehungsklausel)

20. 執行條項에는 어떤 연방장관이 관련 연방법률 또는 개별 규정의 집행을 위한 主導의 權限을 가지는지 및 연방장관이 協助權을 가지고 있는지 여부 그리고 협조권을 가진다면 어떤 연방장관이 그것을 가지는가를 각각 제시한다.
21. 聯邦內閣法(1973)에 따른 관할배분을 하는 경우 단순한 委任에 의한 집행조항은 부적절하다.
22. 聯邦의 私經濟的 行政과 관련한 연방법률에는 이런 일반적 諸指針에 위배되는 어떠한 집행조항도 채용되지 않는다.
23. 聯邦憲法 §11, §14②, §14a③을 근거로 하는 연방법률도, 연방이 命令制定權에 대하여 원칙적 管轄權이 있는 것을 제외하고, 地方政府가 執行管轄이 있음을 집행조항에서 명시하여야 한다.
24. 聯邦憲法 §12를 근거로 하여 제정되는 聯邦基本法은 어떠한 집행조항도 필요로 하지 않는다. 어떤 연방장관이 聯邦憲法 §15⑧에 따라 연방에 귀속하는 권리를 실행하는가는 마지막 文句에서 서술하여야 한다.

法令의 效力發生 및 消滅에 關한 規律

(Regelung über das Inkrafttreten und Außerkrafttreten von Rechtsvorschriften)

25. 명문으로 달리 규정되지 않는 한, 聯邦官報에 공포되는 法令은 그 공포를 하고 있는 연방관보가 발행되어 발송되는 기간이 경과한 후에 효력을 발생

한다.

26. 法令의 溯及效는 헌법규정에 위배되지 않는 한, 인정될 수 있다. 그 한계는 형법상의 소급효금지 또는 특별한 법률적 수권없이 법규명령의 소급효 인정이 금지된다.
27. 어떤 法令에 의하여 다른 法令을 폐지하려는 경우에는 명문으로 규정하여야 한다. 폐지된 法令은 각각 표시되어야 하고, 폐지의 표시없이 실질적으로 法令을 훼손하는 것은 삼가한다.
28. 法律의 효력발생을 위한 施行에 광범위한 사전준비를 필요로 하는 경우에는 적절한 經過規定을 두는 것이 타당하다.
29. 특히 經過規定이 길어지는 때에는, 통상적으로 법률의 효력발생에 앞서 법규명령을 제정할 필요성이 있기 때문에, 法律草案에서 이미 충분한 授權을 예견하여야 한다.

規律의 內容的 統一性

(Inhaltliche Einheitlichkeit von Regelungen)

30. 法令에 있어서 하나의 用語는 항상 동일한 의미로 사용하여야 한다. 사용하려는 用語가 다른 法令에서 이미 특정 의미로 사용된다면, 새로운 法令의 제정시에는 통일적 개념형성이 되도록 유의하여야 한다.
31. 동일한 法令內에서 동등하거나 유사한 대상과 관련하는 규율들은 한 규정에서 하나로 포괄적으로 확정하거나 또는 분리하여 확정할 경우에는 동등하게 정식화하여야 한다. 그렇지 아니하고 분리된 規定에서는 위의 규정과 같은 종류로 형식화하여야 한다.

特別한 用語上 指示

(Besondere sprachliche Hinweise)

32. 내지 36. (생략)

計劃技術의 使用

(Verwendung von Planungstechniken)

37. 法令完成時에 그 가능성에 따라 계획기술(예, 비용효율성분석, 가상모형

실험, 도상계획기술)을 도입한다.

Ⅱ. 法令의 形式立案(FORMALE GESTALTUNG VON RECHTSVORSCHRIFTEN)

題 目 (Title)

38. 法令의 題名은 그 내용을 간결하고 명확하게 한 내용으로 표시하여야 한다. 제명은 規範範疇(연방헌법법률, 연방법률, 법규명령, 행정규칙), 年月日 및 對象을 기재하여야 하고, 법규명령과 행정규칙의 경우에는 발동기관도 표시하여야 한다.
39. 간결한 제목에는 지나치게 긴 단어결합은 피하고, 간결한 제명을 붙인다.
40. 略稱에 있어서는 용어상 단순한 묘사의 가능성에 주의해야 한다.
41. 제정연수는 종래의 것과 구분할 필요가 있는 때에만 간결한 제명 또는 略稱에 부가하여 표시한다. 제정연수는 議會의 議決이 행해진 년도를 기재하여야 한다.
42. 略稱은 괄호안에서 題名뒤에 소개되어야 한다.
43. 많은 연방장관이 법규명령의 제정권한을 共有하므로, 어떤 연방장관이 법규명령제정권을 가지는가 하는 것은 題名에서 표현한다.
44. 연방장관이 법규명령을 제정할 때 다른 연방장관과 협조를 하여야 하거나, 또는 의회 본위원회와의 협력이 필요하다면, 법규명령의 제목에 법규명령의 제정권한있는 연방장관이 命名되어야 한다.

公布條項 (Promulgationsklausel)

45. 연방(헌법)법률들의 공포조항에는 「議會가 議決하였다」라고 표시되어야 한다.
46. 법규명령(행정규칙)의 公布條項에는 각각 그 증거가 되는 법률규정을 제시한다. 단순히 집행조항을 참조하라는 것은 적절하지 않다.
47. 어떤 연방장관의 법규명령가운데 다른 연방장관과의 협동으로 또는 의회

의 본위원회와의 협력하에서 제정되는 것은 公布條項에서만(題名에서가 아닌) 표시되어야 한다. 연방장관과 議會 본위원회가 단순한 聽聞權만을 가진다고 언급되어서는 안된다.

法令의 編成

(Gliederung von Rechtsvorschriften)

48. 法令을 편성할 때에는 事項聯關性과 一貫性을 유의해야 한다. 이런 방법으로 형성된 체계화에 의해서 법령에 있어서 개별 규정의 배열을 확정한다.
49. 法令의 범위여하에 따라서 개별 규정들은 체계적인 관점에 따라 編(Teilen), 章(Hauptstücken)과 / 또는 節(Abschnitten)로 총괄하여 나타난다.
50. 법률과 법규명령은 段落(Paragraphen)으로 구성하며, 필요한 경우에 節(Absätze)로, 숫자(Zahlen)로 그리고 작은 문자(Kleinbuchstaben)로 세분한다.
51. 본문의 한 단락(Paragraphen)은 길어서는 안되고, 한 단락내에서 여러 절(Absätze)로 나타내는 것은 피한다.
52. 個別 規範群은 가능한 한 정확하게 내용을 묘사할 수 있게 表題를 앞에 둔다.
53. 및 54. (생략)

同一한 意味를 지닌 法令들의 總括

(Zusammenfassung gleich lautender Rechtsvorschriften)

55. 동일한 의미를 지닌 本文과 매우 유사한 法令들(예, 교사졸업시험에 관한 법규명령)을 제정할 것이 예상되는 경우, 그 동일한 의미의 규정들이 일반적인 법령에 총괄되어야 할 것이다. 구체적인 事案에 관한 특별한 法令은 각각 일반적인 법규명령을 참조하여야 할 것이다.

附 錄

(Anhänge)

56. 法令에 부록을 붙일 경우, 내용적 중요사항은 法令에 두어야 하지 부록에

두어서는 안된다.

57. 부록은 一目瞭然하게 구성되어야 한다. 특히 그 構成은 쉽게 인용을 할 수 있도록 부록을 다른 제명으로 수정할 때에는 정확하게 규정하여야 한다. 修正法令에서 부록의 다른 부분들에 대해 자세하게 규정할 수 있다.

引用規則

(Zitierregeln)

58. 法令의 본문에 있어서 조항의 표시는 규정대로 동일하게 인용하며, 다른 法令을 인용할 때에는 規律領域, 對象 -날짜 표시는 없이- 및 出處(수정된 법령인 경우에는 단순수정표시)등을 표시한다. 인용되는 法令에 간략한 제목이 있으면 그것을 사용하며, 略稱이 있는 경우에는 略稱을 사용한다. 인용상의 정보가치가 침해되지 않을 때에만 出處를 생략할 수 있다.
59. 出處는 공포기관과 공포번호 및 공포연도를 인용한다. 그러나 題名에서 연월일이 기재되거나, 略稱에서 연도를 기재하는 경우 기재연도는 생략할 수 있다.
60. 어떤 法令의 본문에서 그 법령과 동일한 법령이 많이 인용되는 경우 그 법령의 出處는 정보제공가치가 침해되지않는 한 최초의 인용문에서만 기재한다.
61. 어떤 法令의 인용시에는 예상되는 세분화를 고려하여야 한다. 그 밖에 條, 項, 號 및 작은 문자 등으로 순서를 준수하여야 한다.
62. 법규명령 또는 행정규칙의 公布條項은 그 법령의 기초를 이루는 題名등을 略稱·出處 등의 순으로 개별적·규칙적으로 규정하여야 하며, 어떠한 경우에도 문자를 요약하여 인용하여서는 아니된다. 規定을 개정하려는 경우에도 일반화된 표현방식대로 모든 개정조항은 규범전역 및 출처의 표시를 인용한다.
63. 법규명령의 公布條項에서 예외적으로 법률의 전체를 인용하는 경우 그 법률은 題名 또는 略稱과 出處를 인용하며, 어떠한 경우에도 문자를 요약하여 인용하지 않는다. 그 법률이 개정된 경우 일반화된 표현방식대로 모든 개정조항은 규범전역 및 출처의 표시를 인용한다. 정보로서의 가치가 침해되지 않는 한도내에서 根幹法律과 마지막 修正法令은 표시를 한정하여 인용할 수 있다.

改正法令
(Novellen)

64. 改正法令은 조항속에 정리하여 로마숫자로 표시한다. 개정법령에 根幹規定의 변경 또는 보충이 들어있는 한, 그 條文은 (아라비아) 숫자로 그리고 필요한 경우에는 작은 문자로 정리한다. 기타 조문들(예, 경과규정들)은 項속에 정리되어야 한다.
65. 根幹規定의 변경 또는 보충은 改正法令의 개별조항에서 총괄하여 기타규정들(가령, 집행조항)의 본문에 비하여 시각적으로도 두드러지게 한다.
66. 根幹規定의 변경, 보충 또는 폐지시에는 모든 발생할 수 있는 세분화를 고려하여야 한다; 기타 條, 項, 號 및 작은 문자의 순서로 한다.
67. 改正法令에 의하여 項, 號 또는 작은 문자의 순서가 변경되는 경우, 그 표시는 바르게 고쳐져야 한다.
68. 根幹規定이 변경 또는 보충되는 경우에는 이를 改正法令의 下命에서 명확히 표시되어야 한다.
69. 어떤 規定을 새로이 표현할 때 그 표현에 의하여 규율내용이 비개괄적이거나 또는 불명확할 우려가 있게되면, 당해 개별 문장 또는 표현의 변경은 하지않아야 한다.
70. (생략)
71. 題名의 표시없이 다수의 法令을 변경시키는 法律들(법규명령들)은 피해야 한다. 다수의 법령들을 변경하는 경우 중요한 법령은 개별적으로 題名을 명확히 인식할 수 있도록 하여야 한다.
72. 法令의 개정은 어떤 직접적인 동기 부여에 의해서 행해질 뿐 아니라, 오히려 根幹法律에서 반복적이고 목적에 적합치않는 규정들을 회피 또는 변경하는데 있다.
73. 法令의 개정으로 根幹表現이 본질적으로 길어지게 되면, 그 法令은 새롭게 제정되어야 한다. 어떤 法令이 다수의 修正作業을 통하여 비개괄적으로 되는 경우에도 마찬가지이다. 이 경우에 再公告가 미리 준비되어야 하는지의 여부를 고려하여야 한다.
74. 改正法令의 題名은 개정된 법규정의 근간표현을 규범범주와 대상에 표시하여 인용한다. 변경된 법령이 간결한 題名이 있으면 이를 사용한다. 약칭

으로 변경된 법령을 인용하여서는 안된다.

75. 이전에 행해진 根幹規定의 변경은 새로운 개정법령의 題名에 인용되어서는 안된다.
76. 어떤 改正法令의 지침문은 변경된 법령의 題名 내지 略稱 및 出處로서 인용하여야 하며, 결코 문자의 요약으로 인용할 수 없다.
77. (생략)

聯邦官報에 告示된 本文들의 形式的 統一性
(Formale Einheit lichkeit von Texten,
die im Bundesgesetzblatt verlautbart werden)

78. 연방관보에 고시되어야 하는 본문들은 부록과 일치하게 형성되어야 한다.

Ⅲ. 自動化的 援助를 받아 執行되어야 하는 法令의 立案 (GESTALTUNG VON RECHTSVORSCHRIFTEN, DIE AUTOMATIONSUNTERSTTZT VOLLZOGEN WERDEN SOLLEN)

79. 집행시 자동화의 원조를 받는 자료준비에 대한 평가가 합목적적인지 여부가 法令의 완성시에 심사되어야 한다.
80. 어떤 法令의 집행이 자동화의 원조를 받아 결과될 수 있다면, 사전준비시에 이미 그에 상응하는 전문가들이 관련되어야 한다.
81. 事項의 理由들에 의하여 불확정 법개념과 재량결정을 포기할 수 없는 한, 전체를 위하여 필요한 개별결정들이 기계적인 가공에 앞서서 또는 기계적인 가공에 따라서 행해져야 할 정도로 그렇게 불확정 법개념과 재량결정은 체계적으로 배열되어야 한다.
82. 目錄(일람표)은 數學的 觀點에 따라서 만들어 질 수 있어야 한다.
83. 再使用의 가능성에 기계적으로 이미 파악된 자료들(사안의 요소들)이 고려되어야 한다.
84. 모든 자료들은 기계적으로 쉽게 파악되어야 한다.

Ⅳ. 法令의 草案에 대한 理由書(ERLÄUTERUNGEN ZU ENTWÜRFEN VON RECHTSVORSCHRIFTEN)

概要

(Allgemeine)

85. 法律 및 의회의 본회의와의 협동으로 제정되는 법규명령들, 그리고 鑑定을 받기 위하여 보내지는 草案들은 理由書を 첨부하여야 한다.

理由書의 內容

(Inhalt der Erläuterungen)

86. 理由書는 제안의 기초가 되는 상황과 동기, 그의 본질적 내용과 효력을 기재하여야 한다. 제안의 본문에 대한 단순 반복은 불충분하고 불필요하다.

理由書의 構成

(Gliederung der Erläuterungen)

87. 理由書는 원칙적으로 總論과 各論으로 구성한다. 각론은 개별 규정들을 더 자세하게 설명한다.
88. 理由書의 총론을 시작할 때 草案의 본질적 내용은 짧은 문구로 요약한다.
89. 규범적 내용을 지닌 진술은 草案의 본문자체에서 인용하며, 理由書에서 인용하지 아니한다.
90. 제안되는 草案이 재정적인 효과가 나타나는 경우에는 理由書의 총론에서 가능한 정확하게 제시하여야 한다. 기타 그 집행에 소요되는 사물비용이 가능한 정확하게 표시되어야 할 뿐만 아니라, 증가된 작업비용 또는 인적 증원을 필요로 하는지 여부와 그 정도를 제시하여야 한다.
91. 法規定의 草案을 변경하여야 하는 경우 鑑定을 위하여 보내어진 초안에 대하여 변경에 의하여 관련된(유효한) 법규정과 제안된 새로운 본문의 대조가 이미 연결되어야 한다.

理由書의 形式化

(Formulierung der Erläuterungen)

92. 理由書を 형식화할 때 草案이 중요하지 이미 제정된 법규정은 중요하지 않다는 것을 주의하여야 한다.
93. 개별 규정에 대한 理由書에 表題가 나타난다면, 그것은 修正法令에서 근간 규정 가운데 변경될 수 있는 규정에 대한 참조를 포함해야 한다.

特別한 憲法規定에의 留意

(Beachtung auf besondere verfassungsrechtliche Vorschriften)

94. 제안되는 연방법률적 新規律의 제정을 위한 연방의 권한이 무엇에 근거하는지 하는 것이 理由書의 총론에서 개별적으로 제시되어야 한다.
95. 憲法 특히 平等原則과의 합치가 의심스러울 수 있는 규정들은 개별적으로 이유를 제시하여야 한다.
96. 내지 100. (삭제)

國家契約에 對한 理由書

(Erläuterungen zu Staatsverträgen)

101. 理由書의 총론에는 정치적, 법률변경적 또는 법률보충적 국가계약이 중요한지 여부와 일반적 또는 개별적 변형이 선택되어야 하는 지 여부를 제시하여야 한다. 國家契約이 전체로 또는 개별적으로 헌법변경적 또는 헌법보충적 성격을 가진다면, 이것은 마찬가지로 理由書의 총론에서 제시하여야 한다. 더우기 각 개별적 판단이 무엇에 근거하는 것인가도 제시하여야 한다.
102. (삭제)

自動化의 보조를 받는 執行參照

(Hinweis auf automationsunterstützte Vollziehung)

103. 자동화의 보조를 받아 집행하는 법령을 특히 형성하는 경우, 이를 위한 기초는 理由書에 상세히 설명하여야 한다.