

자치법규 지원제도의 개선방안에 관한 법제분석연구

-오스트레일리아의 사례를 중심으로-

최 유

법제분석지원 연구 14-21-⑤

**자치법규 지원제도의 개선방안에 관한
법제분석연구**
- 오스트레일리아의 사례를 중심으로 -

최 유



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

자치법규 지원제도의 개선방안에 관한 법제분석연구

- 오스트레일리아의 사례를 중심으로 -

A Legal Analysis Research for Support System
of Enactment of Local Law

- focus on Australia -

연구자 : 최 유(부연구위원)
Choi, You

2014. 8. 29

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 지방분권화 정책의 중요성이 높게 인식되면서 자치법규의 역할과 내용이 증대됨. 자치법규는 입법체계에서 가장 마지막에 위치함과 동시에 주민과 가장 가까운 곳에 있으므로 자치법규는 지방의 고유한 법체계로서 지방의 책임성과 지역적 탄력성이 보장되어야 함.
- 중앙정부로부터 위임받은 자치법규 제정이 늘어나면서 자치법규의 지방자율성의 의미가 적어짐. 자치법규 입법과정에서 중앙정부의 합리적인 지원방안을 연구하여 자치법규의 자율성과 효율성을 높이는 방안을 모색함.
- 오랜 주민자치의 역사를 갖는 오스트레일리아의 자치법규 지원제도를 연구하여 우리에게 주는 시사점을 찾음.

II. 주요 내용

- 연방국가인 오스트레일리아는 중앙과 주 사이에 입법권한이 배분됨.
 - 자치법규는 주법에 근거하여 입법됨
 - 자치법규의 대상은 주법인 지방자치법에 규정되어 있지 않음

- 자치법규는 자치단체의 관할사항을 대상으로 포괄적으로 규정
- 지방자치제도의 오랜 역사에 따라 자치법규의 대상이 정해짐
- 주정부와 지방자치단체연합과의 입법 협력
 - 연방, 주, 지방자치단체가 오스트레일리아 정부간회의(COAG)를 열어 중요한 국가정책들을 함께 논의
 - 이러한 협력을 통하여 연방법 또는 주법과 자치법규에 충돌을 사전에 방지함
- 자치법규의 모범 지침을 위한 주정부의 자치법규제정 가이드라인
 - 자치법규를 위한 가이드라인은 모범 지침에 따르도록 하여 자치법규로 인한 불필요한 규제를 줄이는 것을 목적으로 함

Ⅲ. 기대효과

- 자치규범의 자율성을 존중하면서 지역적 특성을 활성화한다는 측면에서 자치법규 입법에 지원제도를 확인하여 자치규범 제정을 위한 법제도적 개선방안을 위한 입법자료를 제공함.

▶ 주제어 : 자치법규, 지방분권, 지방자치, 입법절차, 자치법규 가이드라인

Abstract

I . Background and purpose of the research

- The Decentralization has become accepted as an important government policy. The local law and regulations have contained crucial information and played a significant role.
- The autonomy of the self-regulation may be reduced because of the increase of delegated ordinance. There is a need to find ways to increase the effectiveness and autonomy of self-regulation.
- Australia is one of the countries those the Common Law System have a tradition of citizen autonomy. I would find the implications to us by an Australian case study.

II . Main contents

- Legislative authority is distributed Between federal and state in Australia.
 - Enactment of Local laws and regulations are based on State Law.
 - The subject of Local Law is not specified in Local Government Act as State Law.

- The Local Law is enacted in the comprehensive area in accordance with the affairs of local government.
- Based on a long history of local self-government, there is a various subject of the Local Law.
- Legislative cooperation of state and local governments
 - The Council of Australian Governments (COAG) is the peak intergovernmental forum in Australia.
 - Federal, state and local governments discuss together important national policy in the COAG.
 - The problem of collision in Federal or State law and Local law shall prevent in advance through cooperation.
- State shall establish guidelines for best practice on local laws.
 - Guidelines for best practice on local laws aims to reduce unnecessary regulation caused by local laws.

III. Expected benefits

- This Research is expected to contribute to providing an improved direction for local law and regulation to be respected and activated. Providing a basis data for guidelines of legislation on local laws.

➤ **Key Words :** Local law and regulation, decentralization, local self-government, legislative procedure, Guidelines for Local Laws Manual

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 연구의 개요	9
제 1 절 연구의 목적	9
제 2 절 연구의 내용과 범위	11
제 2 장 오스트레일리아의 국가체제와 자치법규	13
제 1 절 국가체제	13
제 2 절 지방자치제도	15
1. 구 성	15
2. 종류와 역할	16
3. 제 정	18
제 3 절 자치법규의 범위와 형태	19
1. 입법권한 배분	19
2. 자치법규의 명칭과 역할	23
3. 자치법규의 입법절차	25
4. 자치규범 통제 제도	27
제 3 장 자치법규지원제도 분석	29
제 1 절 주정부의 자치법규지원제도	29
1. 주정부 지방자치법(Local Government Act)의 지원	29
2. 주정부 지방자치단체부의 지원	30

제 2 절 지방자치단체간의 협의기구의 지원	34
1. 정부와 지방자치단체 간 협의기구의 의의	34
2. 오스트레일리아 지방자치단체협의회(Australian Local Government Association, ALGA)	35
3. 기타 협의기구	38
제 3 절 외부 민간기관의 지원	39
1. 지방자치단체 우수연구센터 (The Australian Centre of Excellence for Local Government, ACELG)	39
2. 지방자치단체연구센터(Centre for local government)	40
제 4 장 자치법규 가이드라인 분석	43
제 1 절 뉴사우스웨일즈주의 입법매뉴얼	43
1. 의회사무국의 법률 입안 매뉴얼	43
2. 주요내용	43
제 2 절 빅토리아 주의 자치법규 매뉴얼	48
1. 자치법규에 관한 법률기준	48
2. 자치법규에 관한 가이드라인	51
제 5 장 시사점	71
참 고 문 헌	75

제 1 장 연구의 개요

제 1 절 연구의 목적

헌법은 제117조 제1항에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 한다. 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규범을 제정할 수 있다. 지방의회가 제정하는 자치법규인 조례와 지방자치단체가 제정하는 규칙을 지방자치단체의 자치규범 또는 자치법규라 한다. 자치법규는 하위법률로서 지방자치단체의 자치법규를 통하여 제정되거나 개정·폐지된다.

현재 자치법규의 법률적 근거는 지방자치법과 지방자치교육에 관한 법률이다. 자치법규는 조례제정권과 규칙제정권 그리고 교육규칙제정권으로 구분된다.¹⁾²

우리의 지방자치제도는 상대적으로 역사가 짧지만, 중앙정부의 권한 이양과 그에 따른 사무이전으로 적지 않은 자치규범이 제정되어 있다. 근래에 이르러 국가사무이양을 통한 지방분권화와 지방자치 활성화는 항상 중요한 국가정책 과제로 인식되고 있다. 현정부의 23개 국정전략과 140대 국정과제 중에도 ‘국민대통합을 위한 지역균형발전’, ‘지방대학지원확대’, ‘지방재정확충 및 건전성 강화’, ‘지방분권 강화 및 시민사회·지역공동체 활성화’, ‘지역경제와 산업의 활력 제고’ 등

1) 지방자치법 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정하는 경우에는 법률의 위임이 있어야 한다.

지방자치법 제23조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.

지방자치법 제24조(조례와 규칙의 입법한계) 시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다.

지방자치법 제27조(조례위반에 대한 과태료) ① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만 원 이하의 과태료를 정할 수 있다.

지방자치와 관련된 몇몇 과제들이 포함되어 있다.

현재 광역 및 기초지방자치단체가 입법한 조례와 규칙은 108,449개이다.²⁾ 자치법규는 지방자치단체 내부적으로는 주민의 욕구를 실현하고, 지역진흥의 수단이며, 자치행정의 근거와 지침을 제시하고 주민의사를 유도한다.³⁾ 동시에 자치법규는 국가법제를 종합하거나 보완하고 국가법제의 선도적 기능과 확대기능을 수행한다.⁴⁾

자치법규는 고유한 자기책임성과 지역적 탄력성을 그 특징으로 한다.⁵⁾ 그런데 국가사무가 지방사무로 이전되면서 위임된 자치조례는 모든 지역에서 동일한 내용을 규정하고 있다는 점에서 지역적 탄력성이 매우 적다. 현재 우리의 지방자치는 가장 말단의 행정부로서 정부의 지침과 정부가 제시하는 표준조례안을 형식적으로 수용하는 행정으로서의 의미에만 머무르고 있다는 비판도 있다.⁶⁾ 위임사무의 증가는 지방자치의 활성화라는 긍정적 측면이 있음과 동시에 국가에 의한 일방적이고 일괄적인 사무이전이라는 측면에서 자치(自治)가 아닌 타치(他治)라는 부정적 성격도 동시에 지니게 된다.⁷⁾ 법률의 홍수 속에서 제한된 지방사무와 법률우위의 원칙 그리고 엄격한 법률유보의 원칙을 모두 고수할 경우에 지방자치단체가 스스로 정할 수 있는 고유한 영역은 매우 적다는 문제가 발생할 수 있다.⁸⁾

2) 이는 법제처의 국가법령정보센터의 자치법규를 검색해 본 결과임.

<http://www.law.go.kr/ordinScNw.do?menuId=2&nwYn=3&query>, 최종방문일, 2014. 8. 29.

3) 윤석진·최환용·이세정, 자치법규의 현황·문제점, 정비지원체계와 그 개선방안 연구-자치법규 선진화를 위한 정비지원 등 방안-, 2011 법제처 연구용역 보고서, 한국법제연구원, 2011., 46면.

4) 위의 보고서, 48면.

5) 이현수, 자치법규의 활성화를 위한 중앙정부의 역할, 지방자치법 연구, 제20호 제8권 4호, 한국지방자치법학회, 2008. 12. 167면.

6) 표준조례에 따르는 것은 자치법규의 창의성을 저해한다는 견해, 문상덕, 위의 논문, 71면; 자치법규는 입법이면서 동시에 행정이라는 성격을 갖는다는 점은 특히 고유한 자치법규와 국가로부터 위임받은 사항에 대한 위임입법이 어떤 차이를 갖는지 비교연구의 필요성을 제기시킨다.

7) 문상덕, 자치법규의 현황 및 문제점과 발전방향, 법제연구 제37호, 한국법제연구원, 2009., 48면.

동시에 각 지역마다 자치법규에 근거한 규제내용이 차이가 크거나 지나치게 다양할 경우에는 국민은 지역마다 다른 자치법규에 근거한 규제에 부담을 갖게 된다. 따라서 자치법규의 탄력성도 한계를 갖게 된다. 자치법규 지원방안의 목표는 자치법규의 자율성 내지 탄력성과 일관성을 적절히 조화시켜야 한다는 어려운 과제에 직면해 있다.

이 짧은 보고서는 자치법규의 입법과정을 중앙정부가 지원하는 측면에서 주정부가 제정한 매뉴얼과 가이드라인을 통하여 자치법규의 내용과 절차를 적절히 통제하는 오스트레일리아의 사례를 보아 우리에게 주는 시사점을 찾고자 한다.

제 2 절 연구의 내용과 범위

위와 같은 연구 목적을 실현하기 위하여 본 연구에서는 먼저 오스트레일리아의 사례를 연구한다. 오스트레일리아는 지리적으로 대한민국과 가장 가까운 영연방(英聯邦)국가이다. 영연방국가들의 지방자치는 주민자치로 소개되어 있다. 그 동안 한국에서 지방자치조례에 관한 연구는 폭넓게 진행된 바 있으나, 미국과 영연방국가들의 지방자치제도 및 자치조례에 관한 연구는 비교적 적었다는 점에서 오스트레일리아를 연구의 대상으로 하였다.

연방체제 속의 복합적인 정부구조 속에서 통일적 법규범의 형식과 지방의 독자적인 자율성 확보를 위하여 오스트레일리아의 주정부가 제정한 매뉴얼과 가이드라인을 분석하여 우리에게 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

8) 법령선정의 과잉현상으로 자치법규로서 조례의 위상과 그 실질적 기능이 저하된다는 것을 지적하는 견해, 문상덕, 자치법규제도의 문제점과 개선방안, 서울법학 제 16권 제1호, 서울시립대학교 법학연구소, 2008., 71면.

제 2 장 오스트레일리아의 국가체계와 자치법규

제 1 절 국가체계

오스트레일리아⁹⁾는 영연방(the Commonwealth of Nations)에 속해 있는 입헌군주국가이다.¹⁰⁾ 영연방 국가 중에서 오스트레일리아는 영국 여왕을 형식적인 국가원수로 하고 있다. 정부형태는 영국식 의회주권에 기초한 내각책임제이다.

오스트레일리아는 영국의 식민지 시절에서부터 발달해 온 6개의 주와 2개의 독립된 자치지구로 구성된 연방제를 국가형태로 갖고 있다. 6개의 주는 1901년 영국으로부터 독립하기 이전의 식민지 행정구역이 주로 바뀌었고 이들 주들이 단일한 국가를 형성하여 연방국가를 이루었다. 연방의 구성은 이들 6개 주의 명칭은 뉴사우스웨일즈(NSW)주, 빅토리아(VIC)주, 퀸즈랜드(QLD)주, 사우스오스트랄리아(SA)주, 웨스턴오스트레일리아(WA)주, 타스마니아(TAS) 주이다. 이외에도 2개의 특별지구(Internal Territory)인 노턴 특별지구(Northern Territory), 오스트레일리아수도특별지구(Australia Capital Territory)가 있다.

오스트레일리아 헌법 제61조는 행정권을 규정하고 있다. 제61조는 ‘연방의 행정권은 여왕에게 귀속되며, 총독이 여왕의 대리인으로서 이를 행사한다’고 규정하고 있다. 헌법의 형식은 총독이 행정권을 갖고

9) 오스트레일리아 원주민이 있지만 대부분의 국민은 이민자이다. 영국계가 대다수이어서 과거에는 백오스트레일리아 정책에 따라 이민을 백인으로 엄격히 제한하였다. 최근에는 다양한 국적출신의 이민자가 유입되어 전세계에서 대표적인 다민족국가가 되었다. 국가 규모로 보면 세계에서 여섯 번째로 한반도 면적의 35배인 총면적 7,741km²의 넓은 국토면적을 보유하고 있다. 그렇지만 면적에 비해서 인구는 적은 편이다. 전체 인구는 약 2,180만명 정도이다. 오스트레일리아 개황 참고, 2011.6, 외교부 [네이버 지식백과] 오스트레일리아 [Australia] (오스트레일리아 개황, 2011.6, 외교부)

10) 영연방이란 과거에 영국의 식민지였던 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 인도 등이 영국과 함께 모여 만든 자유로운 결합의 상징적인 국제기구이다.

있으며 추밀원의 자문에 따라 행정권한을 행사하는 것으로 규정한다. 헌법의 내용과는 달리 오스트레일리아도 영국과 같은 의원내각제 정부구조를 갖고 있다. 헌법에 규정은 없지만 영국식 의원내각제 (Westminster System)와 마찬가지로 하원의 다수당 총리인 연방총리 (Prime Minister)와 내각(Cabinet)을 구성하는 연방장관들이 행정권한을 실제로 행사한다.

다른 내각제 국가와 마찬가지로 내각의 수반인 총리로는 하원 다수당의 당수가 선출되며, 내각의 구성원은 반드시 하원의원 중에서 선정된 장관들로 구성된다. 오스트레일리아의 내각은 권력의 핵심으로 정부의 정책을 주도하고 결정할 뿐만 아니라 행정각부의 정책 집행을 감독한다.

연방의회는 영국과 같이 양원제형태를 지니고 있다. 영국의 상원은 귀족원의 성격을 갖고 있다. 오스트레일리아의 상원은 각 주를 대표한다. 오스트레일리아의 연방상원은 상원은 6개 주에서 직접선거를 통하여 각 12명씩 선출된다. 상원의 임기는 6년이다. 연방직할 2개 자치구에서도 각 2명씩 선출되고 임기는 3년이다. 연방상원은 총 76명으로 구성된다. 이와 비교하여 연방하원은 인구비례에 따라 설정된 각 선거구에서 선출되는 150명의 의원들이 5년의 임기로 구성된다.

하원과 상원의 권한을 비교해 보면, 양원의 권한이 비교적 동등한 편이지만 헌법에 근거하여 하원에 우선권이 주어지는 경우가 있다. 즉, 입법권한은 동등하지만, 재정 등의 권한에서는 하원이 우선권을 갖는다. 그리고 양원은 총독에 의해 해산이 가능하다.

연방사법부는 연방최고법원(High Court), 연방법원(Federal Court), 가정법원(Family Court)으로 구성되어 있다. 연방최고법원은 오스트레일리아 헌법 제71조에 직접근거하고 있으며, 연방법원과 가정법원은 연방법률에 근거하고 있다.¹¹⁾

11) 오스트레일리아 헌법 제71조(사법권과 법원) 연방의 사법권은 호주 고등법원이라

연방헌법은 각 주의 사법부구성에 관한 내용을 별도로 정하지 않는다. 각 주헌법과 법률에 따라 각 주는 일반적으로 주 최고법원(Supreme Court), 중급법원(Intermediate Court), 즉결재판법원(Court of Summary Jurisdiction) 및 소액청구법원(Small Claims Court)으로 구성되어 있다. 연방과 주는 서로 독립된 사법체계를 유지하고 있다. 연방최고 법원은 대법원(High Court)이라고도 한다. 대법원은 대법원장(Chief Justice) 및 6명의 판사(Justice)로 구성된다. 판사임명권자는 총독이지만 내각의 권고에 따른다. 대법원판사는 임기제한이 없으며 정년은 70세이다.

제 2 절 지방자치제도

1. 구 성

연방헌법에는 지방자치단체에 관한 언급이 없다. 2008년 연방헌법에 지방자치단체에 관한 규정을 두고자 하는 헌법안이 발의 되었지만 통과되지 못하였다. 최근까지 계속해서 지방자치단체와 지방자치단체가 소속된 단체에서는 지방자치단체에 관한 규정을 연방헌법에 편입시키기 위한 연방헌법개정논의를 계속해서 이어가고 있다.

헌법상의 근거가 없다는 점에서 오스트레일리아 지방자치단체의 법적 근거는 주헌법(state constitution)이다. 그리고 각 주는 지방자치법을 두고 있다.

지방자치단체는 주정부와는 달리 단원제 의회로 구성되어 있다. 집행부의 구성은 시장을 의회에서 선출하는 곳도 있으며 직접 주민들이 선출하는 곳도 있는 등 그 형태는 다양하다.

예를 들어서 한국인이 많이 살고 있는 뉴사우스웨일즈의 스트라스필드(Strathfield) 시는 오스트레일리아 연방정부, 주정부와 동일하게

부르는 연방최고법원과 의회가 설치하는 기타 연방법원과 연방 관할권을 부여 받은 기타 법원에 귀속된다. 고등법원은 법원장과 의회가 정하는 인원의 2인 이상의 판사로 구성된다. 세계의 헌법Ⅱ, 국회도서관, 2010., 728면 번역문.

의원내각제 방식을 채택하여 집행부가 지방의회인 시의회에서 구성된다.

시의회(Strathfield Council)는 선거를 통하여 7명의 시의원으로 구성되고, 시의원들은 무보수로 활동한다.¹²⁾ 시의회 선거는 정당명부식 간접선거방식이다. 선거를 하지 않으면 벌금을 물게 되는 강제선거라는 점이 특색이다. 오스트레일리아에서는 주의원 선거에서도 마찬가지로 선거를 하지 않을 시에는 벌금으로 처벌하고 있다.

시의원 중에서 호선(互選)을 통해서 시장과 부시장을 선출한다. 각각 임기는 1년으로 하고 있다. 시의원은 시의회를 구성하고 행정은 사무국장(General manager)이 한다. 시의회는 사무국장을 임명하고 감독한다. 사무국장은 시의회의 직원에 대한 인사권과 직무에 대한 권한을 총괄한다.

이러한 지방자치단체의 사무국장들 사이의 연합단체가 있으며, 이 단체 또한 지방자치단체의 목소리를 대변하고 있다.

2. 종류와 역할

오스트레일리아에서는 주정부안에 여러 종류의 다양한 지방자치단체(local government)를 두고 있다. 오스트레일리아의 대표적인 도시인 시드니시(Sydney City)처럼 큰 지방자치단체가 있고, 스트라스필드시와 같이 작은 지방자치단체도 있으나, 법적인 지위는 모두 동일하다. 즉 영국의 경우에는 사무의 분담에 따라서 중첩적으로 지방자치단체가 구성되지만 오스트레일리아의 경우에는 다양한 명칭에도 불구하고 모든 지방자치단체의 법적 지위는 같다.

12) <https://www.strathfield.nsw.gov.au/home/council/>

<표-1> 오스트레일리아 지방자치단체의 다양한 종류

Type	NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	NT	Total
Boroughs		1						1
Cities	38	33	7	22	21	5	2	128
Councils	28					6		34
District council					35			35
Municipalities	9					19		28
Regional councils	3		29		4			36
Rural Cities		6			1			7
Shires	75	39	24	107			10	255
Towns			1	12	2		2	17
Community government councils							2	2
Aboriginal shires			12					12
Island councils			1					1
Unincorporated	2	10			1		5	18
Total	154	79	74	142	64	30	21	564

현재 각 주와 특별자치지구는 지방자치단체가 564개 설치되어 있다. 지방자치단체의 명칭은 브로(Boroughs), 시티(Cities), 디스트릭트(District council), 뮤니시팔리티(Municipalities), 리전(Regional councils), 셔(Shires), 타운(Towns), 등 다양하다. 기본적으로는 인구수 외 지방자치단체가 차지하는 면적의 크기에 따라서 명칭이 붙여졌지만 역사와 관행에 따라서 지방자치단체의 명칭이 부여되기도 한다.

브리즈만 시티의회(the Brisbane City Council)는 가장 큰 지방자치단체로서 970,000명이 주민들이 여기에 소속되어 있다. 평균적으로 지방

자치단체의 인구는 28,400명이다. 면적이 가장 넓은 지방자치단체는 웨스트 오스트레일리아의 필바라셔(the Shire of East Pilbara in WA)이며 379,000제곱미터의 면적을 갖고 있다. 넓은 면적에 비해서 인구는 5,500에 불과하다.¹³⁾

일반적으로 인구를 기준으로 볼 경우에 대개 20만명 정도의 규모를 시티(City)라 한다. 최소단위를 보면 인구 1,000명에서 5,000명은 셔(Shire)라고 하는 경우가 많다. 위의 표에서 보듯이 지방자치단체의 종류 중에서 제일 많은 경우가 셔이다. 그 다음으로 5,000명부터 10,000명까지를 타운(Town), 10,000명에서 20,000명으로 비교적 규모가 큰 경우를 뮤니서팰리티(municipality council)라 한다.

3. 재 정

지방자치단체는 과세(taxation), 사용자 요금(user charges) 그리고 연방 및 주와 특별자치지구에서 지급하는 보조금(grants)으로 재원을 구성하고 있다. 이 밖에도 기타소득으로 공기업 및 벌금과 투자 지분, 배당이자 소득 등이 있다.

이 중에서 세금이 전체 지방자치단체의 재원 중에서 약 38%를 차지하고 있다. 이것은 연방과 주를 비롯한 전체적인 정부의 세금 중에서 단지 3%에 불과하다. 지방자치단체는 주택에 부과되는 부동산세를 부과할 수 있는데 이것은 오스트레일리아의 260개의 세금 중에서 유일하게 지방자치단체에 의해서 부과되는 세금이다. 또한 지방자치단체의 총수입 중 약 삼분의 일은 사용자 요금에서 나온다. 그리고 전반적으로, 오스트레일리아의 연방 및 주와 특별자치지구 정부로부터 나오는 보조금(grants)과 교부금(subsidies)이 지방자치단체 총 수익의 약 17%를 차지하고 있다.

13) <http://alga.asn.au/?ID=42&Menu=41,81>

일부 지방자치단체에서는 세율이 제한되어 있어서 보조금이 전체 수입의 50%를 차지하는 곳도 있다. 이러한 보조금은 오스트레일리아 연방정부에서 주정부로 지급되고, 주정부 산하의 보조금위원회에서 각 지방자치단체로의 분배를 결정한다.

각 지방자치단체는 이러한 보조금과 별도로 다양한 연방정부프로그램에 따라서 자금(funding)을 신청할 수 있다.

제 3 절 자치법규의 범위와 형태

1. 입법권한 배분

오스트레일리아는 기본적으로 연방국가라는 점에서 연방, 주, 지방자치단체의 3단계 정부구조로 이루어져 있다. 연방헌법에는 지방자치단체에 관한 규정은 없고, 연방정부와 주정부에 관해서만 규정하고 있다. 마지막 단계인 지방자치단체는 주법률에 근거한다.¹⁴⁾

이러한 정부의 구분에 따라서 입법권한도 각 정부의 사무별로 구분되어 있다. 즉, 연방헌법은 연방법과 주법 사이의 입법상의 권한배분을 하고 있다. 자치법규의 법적 근거와 권한은 주법률에 따르게 된다.

단원제인 퀸즈랜드를 제외한 5개 주정부는 양원제로 구성되어 있다. 주정부는 헌법에 의해서 배분된 입법권한을 갖는다. 그에 비해 2개의 특별자치지구는 연방법의 직접적인 관할하에 있게 된다.

오스트레일리아도 기본적으로는 영미법제의 특징인 커먼론(common law)법체계를 따르고 있다. 그렇지만 연방헌법을 비롯하여 성문인 의회제정법(statute law)의 수도 적지 않다.

14) 연방정부, 주정부와 비교하여 지방자치단체를 지방정부라고 명칭할 수 있을 것이다. 오스트레일리아의 여러 정부 홈페이지에는 지방자치단체를 Local Government라고 부르고 있다. 이 보고서에서는 우리와의 비교를 위하여 지방정부라는 표현대신에 지방자치단체로 통일하여 부르려고 한다.

오스트레일리아의 연방헌법은 제51조와 제52조에서 의회의 입법권이라 하여 연방의회의 입법권한을 예시하고 있다.¹⁵⁾ 우선 연방헌법

15) 오스트레일리아 헌법 제51조 (의회의 입법권)

의회는 본 헌법에 이거하여 연방의 평화, 질서 및 선량한 통치를 위해 다음 사항에 대한 법률을 제정할 권한을 가진다.

1. 타국과의 또는 주 상호 간의 통상
2. 조세(주 간에 또는 주의 지역 간에 차별이 있어서는 안 됨)
3. 상품의 생산 또는 수출에 대한 장려금(전체 연방에 대해 균일해야 함)
4. 연방의 공적 보증에 근거한 융자
5. 우편, 전신, 전화 및 기타 유사 사업
6. 연방 및 각 주의 육해군 방위, 연방 법률의 시행 및 유지를 위한 무력의 통제
7. 등대, 등대선, 수로 표지 및 부표
8. 천문 및 기상 관측
9. 검역
10. 영해 밖의 오스트레일리아 수역 내에서의 어업
11. 인구 조사 및 통계
12. 통화, 화폐 및 법정화폐
13. 주 은행업 외의 은행업, 해당 주의 영역 밖까지 확장된 주 은행업, 은행 설립 및 지폐 발행
14. 주 보험업 이외의 보험업, 해당 주의 영역 밖까지 확장된 주 보험업
15. 도량형
16. 환어음과 약속어음
17. 파산 및 지급불능
18. 저작권, 발명 및 의장 특허, 상표
19. 귀화 및 외국인
20. 외국 기업 및 연방의 영역 내에 설립된 무역 또는 금융 기업
21. 혼인
22. 이혼 및 혼인 소송과 이와 관련된 친권, 미성년자의 후견 및 보호
23. 환자 및 노인 연금
- 24A. 임신 수당, 미망인 연금, 아동 수당, 실업·약제·질병·입원 급부, 의료 및 치과 서비스(단, 어떤 형태로든 시민 징집은 허용되지 않음), 장학금 및 가족 수당의 제공
24. 민사 및 형사 절차와 주법원의 판결의 연방 전체에 걸친 송달 및 집행
25. 주의 법률, 공법과 공공 기록 및 소송 절차의 연방 전체에 걸친 인정
26. 특별법을 제정할 필요가 있다고 간주되는 종조의 사람
27. 국내 이주 및 해외 이주
28. 범죄자의 입국
29. 대외 업무
30. 연방과 태평양 제도와의 관계
31. 의회가 법률 제정 권한을 지닌 특정 목적을 위한, 주 또는 개인으로부터의 정당한 조건에 근거한 자산취득

제51조에 따라서 연방정부는 헌법에 열거된 조세, 국가경제관리, 이민과 시민권, 고용, 우편 서비스와 통신망, 사회보장(연금과 가족 지원), 국방, 무역, 공항과 항공 안전, 외교 관계 등의 권한을 보유한다. 또한 연방헌법 제52조는 연방의회에 특별한 독점적 권한을 규정하고 있다.¹⁶⁾ 그 밖의 권한(residual power)은 주정부에 귀속되며 주정부와 특별자치지역은 병원과 보건서비스, 학교, 철도, 도로와 교통 통제, 삼림, 경찰, 대중교통을 담당한다. 빅토리아주의 경우에 2014년 현재 82개의 법률(act)과 209개의 시행령(Statutory Rules)이 제정되어 있다.¹⁷⁾

연방법(Federal Act)과 주법(State Act) 사이의 입법권한의 배분은 법률사항에 대한 배분을 의미한다. 자치법규의 법적 근거는 주법이 된다. 주와 자치단체 사이의 입법권한배분은 주법률에 의한다. 주법의 권한을 위임받아 자치법규가 제정되는 것이다. 즉, 자치법규는 주의 위임입법(Delegated Legislation)이 된다.¹⁸⁾ 자치법규는 주법에 위임을

32. 연방의 육해군 관련 목적의 수송을 위한 철도의 통제

33. 연방과 주 간에 합의된 조건에 의해 해당 주의 동의를 얻어 이루어지는 주 철도의 인수

34. 해당 주의 동의를 얻어 이루어지는 철도의 건설 및 연장

35. 한 주의 영역 밖으로 확대되는 노동 쟁의의 방지 및 해결을 위한 조정 및 중재

36. 의회가 별도로 정할 때까지 본 헌법이 규정하는 사안

37. 단수 또는 복수의 주의회가 연방의회에 위탁한 사안(단, 이러한 법률은 의회가 해당 사항을 위탁하거나 그 후에 해당 법률을 채택하는 주에 한하여 적용됨)

38. 본 헌법 제정 시 연합왕국 의회 또는 오스트랄라시아 연방위원회만 행사할 수 있었던 권한의, 직접적으로 관련된 모든 주의회의 요청 또는 동의에 의한, 연방 내 행사

39. 본 헌법에 의해 의회, 의회의 원, 연방정부, 연방법원, 연방의 부처 또는 공무원에게 귀속된 권한의 행사에 부수되는 사안

세계의 헌법Ⅱ, 국회도서관, 2010., 725면 번역본

16) 헌법 제52조 (의회의 독점적 권한)

의회는 본 헌법에 의거하여 연방의 평화, 질서 및 선량한 통치를 위해 다음 사항에 대한 법률을 제정할 독점적 권한을 가진다.

1. 연방정부의 소재지 및 공공 목적으로 연방이 취득한 모든 장소

2. 본 헌법에 의해 연방 행정부로 감독이 이관된 공공사업 부처에 관한 사안

3. 본 헌법에 의해 의회의 독점적 권한에 속한다고 선언된 다른 사안

17) <http://www.legislation.vic.gov.au/> 최종방문일 2014. 8. 31.

18) Ruth Bird, Legal Research and the legal system in Australia, International Journal of

받기 때문에 연방법은 주법의 영역에서는 자치법규에 관여할 수 없다. 연방법에서 자치법규에 권한을 위임하는 경우도 없다. 그러나 중요한 국가정책, 특히 국가경쟁력강화정책(National Competition Policy) 등에서는 사실상 자치규범에 영향을 준다. 그리고 자치규범을 제정할 때, 그러한 연방정책과 연방법에 적합한지 심사를 거치게 된다.

헌법에서와는 달리 주법률은 위임사항 이외에 자율적으로 자치규범을 제정할 수 있는 영역에 관해서 분명하게 나누고 있지 않고 있다. 즉, 오스트레일리아 6개 주의 지방자치법(Local Government Act)은 자치법규의 대상을 명확하게 규정하지 않았다. 지방자치법은 자치법규는 하위법으로서 당연히 연방법이나 주법의 목적이나 범위 내에서 규정되어야 한다는 점을 규정하고 있다. 주법과 주시행령 사이에서와 마찬가지로 위임입법의 법리에 따라서 자치법규는 제정된다.

전통적으로 주정부 하위의 법규범으로서 지방자치단체의 의회(Council)가 제정한 자치법규는 주로 도로 표지판, 교통 통제, 지방 도로, 보도, 교량, 하수시설, 공원, 놀이터, 수영장, 스포츠 시설, 캠핑 시설과 캐러밴 공원, 식품과 육류 검사, 소음과 동물 통제, 쓰레기 수거, 지역 도서관, 지역 회관과 지역사회 센터, 특정보육과 노인복지 문제, 건물 허가, 사회 계획, 지역 환경 문제 등 지역주민의 일상생활과 밀접한 관계를 갖는 사무를 담당하였다. 따라서 지방자치단체는 지방자치법에 명문의 규정은 없지만 이러한 사무에 대하여 전통적으로 고유한 자치법규를 제정할 권한을 갖고 있는 것으로 이해된다.

지방자치단체의 고유사무영역은 주로 다음과 같은 영역이다.

- 지역의 도로, 교량, 보도, 배수, 폐기물 수집 및 관리 등 인프라 및 부동산 서비스
- 공원, 스포츠 경기장 및 경기장, 골프장, 수영장, 스포츠 센터, 홀, 캠핑 근거와 캐러밴 공원 등의 휴양 시설 제공

- 식수 및 식품 검사, 예방 접종 서비스, 화장실 시설, 소음 제어 및 육류 검사 및 동물 제어와 같은 의료 서비스
- 육아, 양로 및 숙박 시설, 지역 사회 보호 및 복지 서비스 등 사회 서비스
- 검사, 라이선스, 인증 및 적용을 포함하여 서비스를 구축
- 지역 계획 및 개발 승인
- 공항, 비행장, 항구와 선착장, 묘지, 주차 시설과 주차 공간 등의 시설 관리
- 도서관, 미술관, 박물관 등의 문화 시설 및 서비스
- 일부 주에서 상수도과 하수도 서비스
- 도축장, 마당판매(sale-yards)와 그룹 구매 방식과 같은 서비스

고유한 영역이외에 법률의 위임에 의해서 자치법규가 제정되는 경우가 있다. 빅토리아주의 경우에 지방자치법(The Local Government Act 1995)이외에도 다른 특정한 법률들, 예를 들어 건강법(Health Act 1911)과 애완동물법(The Dog Act 1976) 등 개별법들의 위임에 의해서 자치법규의 제정근거를 부여받는다. 이러한 개별법과 자치단체의 고유한 영역이 중복되는 경우도 있다.

2. 자치법규의 명칭과 역할

본래 자치법규란 ‘독립적인 그러나 궁극적으로는 국가에 귀속하는 행정주체가 자신의 사무를 위하여 일방적이고도 고권적인 규정을 정립할 수 있는 권한’을 말한다.¹⁹⁾ 빅토리아주의 홈페이지에는 자치법규(Local Laws)를 연방과 주법률 하위에서 다양한 책임과 권한을 갖는다. 이러한 권한을 행사하기 위해서 자치법규를 제정할 수 있다고 하고 있다.²⁰⁾

19) 홍정선, 지방자치법학, 법영사, 2004., 200면.

20) <http://www.dtpli.vic.gov.au/local-government/guide-to-how-councils-work/what->

연방정부나 주정부와는 달리 지방자치단체는 고유한 법률(law)을 만드는 권한이 있는 것은 아니다. 그렇지만 지방자치단체의 자치법규도 지방법(Local law)이라 하고 있다. 명칭과 상관없이 그 실질에 있어서는 지방자치단체는 법률에 위임을 받아서 법률보다 하위 단계인 조례인 것은 우리와 마찬가지로이다.

뉴사우스웨일스주 하의 스트라스필드시의 홈페이지에는 지방자치단체의 역할로 다음과 같은 영역들을 예시하고 있다.²¹⁾

- 노약자 및 장애인 (Aged & Disability)
- 동물 (Animals)
- 어린이 서비스 (Children's Services)
- 시민권(Citizenship)
- 지역사회 회합장소 (Community Venues)
- 시의회 및 협의회 회의(Council Meetings)
- 의회 세금(Council Rates)
- 개발 및 건물 (Development & Building)
- 영어수업 (English Language Tuition)
- 행사 (Events)
- 식품 안전 (Food Safety)
- 비상시 연락처(Emergency Contacts)
- 주거(Housing)
- 도서관 및 정보 서비스 (Library Services)
- 공원 및 대여 (Parks & Hire)
- 재활용 및 쓰레기 처리 서비스
- 대중 교통 (Public Transport)
- 학교 (Schools)
- 수목 (Trees)

councils-do/local-laws

21) <https://www.strathfield.nsw.gov.au/>

조세업무도 주정부와 지방자치단체가 역할을 나누고 있다. 우리의 경우에 조세법정주의에 의해서 종목과 세율은 국회가 정한다. 오스트레일리아에서는 주민세, 쓰레기수거세, 토지재산세 등에 관해서 주정부에서 정해진 범위 내에서 다시 지방자치단체가 세율을 정할 수 있다. 그리고 부동산세의 경우에는 지방자치단체가 직접 징수한다.

지방자치단체의 중요한 사무 중 하나는 도시계획과 관련된 행정규제이다. 도시계획분야는 자치행정에 중요한 대상이 된다. 자치법규 제정 또는 행정규제처분시 이해관계인들의 의견을 적극적으로 듣고 토론하는 청문절차가 수반된다.

또한 도로관리도 지방자치단체의 주요한 사무가 된다. 도로는 연방도로, 주도로, 자치단체로 구분되어 각각의 정부가 관리비용을 부담하는데, 이 때 지방도로를 관리하기 위해 필요한 자치법규를 지방의회에서 제정하거나 개정하게 된다.

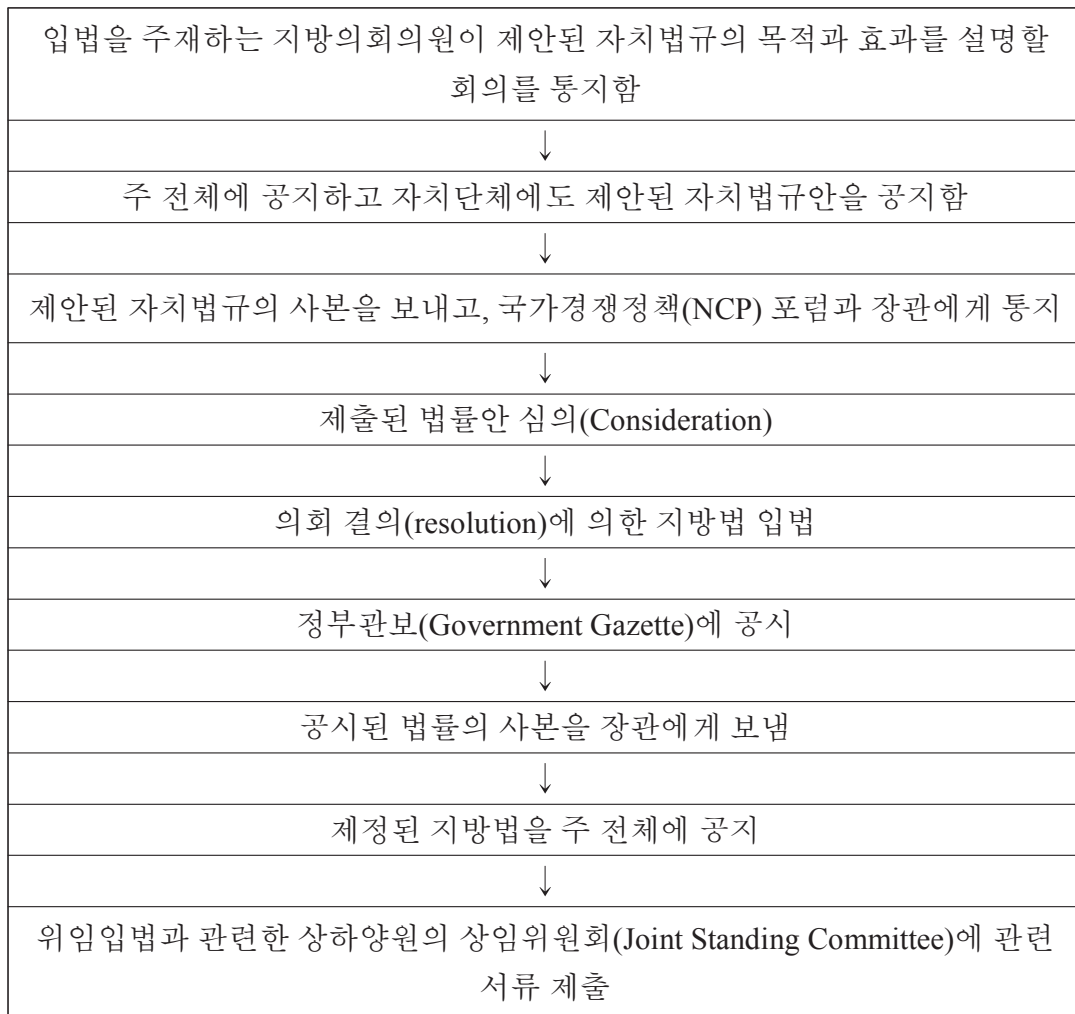
3. 자치법규의 입법절차

법령의 입안은 지방자치단체의 의회(Council)가 고용한 사무국장(manager)이 담당하여 업무를 진행하게 된다. 사무국장은 이른바 공무원이 된다. 입법에 적용되는 절차가 지방자치단체의 자치법규제정에도 적용된다. 특히 자치법규라는 측면에서 시민들의 참여가 강조된다. 입법예고제도, 청문제도 등 시민들의 의견을 직접 듣도록 하는 제도가 있다. 자치법규입안과정에서 외부 변호사나 전문가 등의 자문을 활용하고 있다.

지방자치단체는 대개 아래와 같은 절차에 따라 자치법규를 제정한다. 지방자치단체의 의회에서 결정된 법령은 행정을 담당하는 사무국장이 실제로 집행하게 된다.

기본적으로 제안된 자치법규에 대한 설명, 주와 지자체 그리고 관련 부처에 공지, 심의, 의결, 공시, 공지 등으로 진행되는 입법절차는 일반적인 입법절차에 따른다.

<표-2> 웨스트 오스트레일리아 주의 자치법규(Local Law) 입법절차²²⁾



실제로는 자치법규에 대한 모범지침(Best Practice)와 절차 매뉴얼을 통해서 상위법과 충돌되지 않으면서 주민들의 의견을 반영할 수 있는 구체적인 제도들을 두고 있다.

22) <http://www.dlg.wa.gov.au/Content/Legislation/LocalLaws/LocalLawsProcess.aspx>

4. 자치규범 통제 제도

연방법 및 주법과 자치법규 사이에서 법률내용이 충돌될 경우에는 법원의 결정으로 효력을 판단한다. 자치법규(Local laws)는 하위법률(subsidiary legislation)로 정의된다. 하위법인 지방자치단체의 자치법규는 연방법이나 주법에 위반될 수 없다. 규범이 충돌하는 것을 사전에 방지하고자 주정부는 자치법규에 대한 모범지침과 입법과정에 관한 매뉴얼을 두고 있다. 이를 근거로 지방자치단체가 자치법규를 제정할 때 주와 수시로 협의하고 자문을 구하게 하고 있다.

예를 들어 웨스턴 오스트레일리아 주의 지방자치법 1995 (The Local Government Act 1995)는 지방자치단체가 그들의 지역에서 훌륭한 자치단체가 되기 위해서 필요한 지방법(local law)을 제정할 수 있도록 규정하고 있다. 그런데 그러한 법률들은 단지 지방자치법 1995와 다른 성문법의 권한 아래에서 주법과 연방법과 충돌되지 않는 경우에만 제정될 수 있다고 규정한다. 이러한 자치규범은 주의회의 하원과 상원 모두로부터 거부(Disallowance) 당할 수 있다는 것을 해석법 1984(The Interpretation of Legislation Act 1984)가 규정하고 있다.

의회에 의한 자치법규의 거부조항은 주의회가 주법에 의해서 위임된 하위법률을 통제하는 제도적 장치이다. 주의회에서의 통제 이전에 지방자치단체 내부통제제도도 있다. 행정을 책임지는 지방자치단체의 수장(the Minister)이 일차적으로는 자치법규의 제안을 모니터링 할 수 있다. 그리고 지방자치단체의 수장은 주지사(the Governor)에게 지방법률(local laws)을 제정 및 개정과 수정 또는 제정금지를 요청할 수 있다. 이 때 법원은 자치법규의 유효성을 심사할 수 있다. 결국 상하위법규범상의 충돌은 최종적으로 대법원이 효력을 결정한다.

오스트레일리아의 자치법규 통제제도에서 우리에게 주는 가장 큰 시사점은 협의를 통한 사전예방이다. 주정부와 지방자치단체는 사안

에 따라서 다양한 협의체를 구성한다. 자치법규 제정전에 주정부와의 사전 협의절차를 두어 법령간의 모순·충돌이 발생하지 않도록 노력하고 있다. 자치단체와 자치단체들의 연합체는 주정부와 지속적인 대화와 협력을 통해서 각 법령간의 충돌을 사전에 예방한다.

제 3 장 자치법규지원제도 분석

연방헌법에는 지방자치단체나 조례 등의 자치법규에 관한 언급이 없다. 자치법규지원제도는 주정부차원에서 이루어진다는 점이 단방국가인 우리나라와 비교되는 점 중 하나이다.

연방정부 부처 중에서 주 또는 지방자치만을 담당하는 부처는 없다.²³⁾ 자치단체의 행정전반을 관할하는 부서는 없다. 필요한 경우에 업무에 따라 개별적으로 협력하게 된다. 예를 들어 연방정부의 기반 시설 및 지역발전부(The Department of Infrastructure and Regional Development)는 지역을 포함한 도로 등의 시설기반사무를 관장한다는 점에서 지방자치단체와 기밀한 정책적 협조를 하게 된다.²⁴⁾

제 1 절 주정부의 자치법규지원제도

1. 주정부 지방자치법(Local Government Act)의 지원

오스트레일리아의 지방자치법은 연방법이 아니라 주법으로 제정되어 있다. 6개 주는 모두 각자의 지방자치법을 보유하고 있다.

- 뉴사우스웨일주 지방자치법(New South Wales: Local Government Act 1993)
- 빅토리아주의 지방자치법(Victoria: Local Government Act 1989)
- 퀸즈랜드주의 지방자치법(Queensland: Local Government Act 1995)
- 웨스턴 오스트레일리아의 지방자치법(Western Australia: Local Government 1995)

23) 오스트레일리아 연방정부는 지방자치부가 없다. 자세한 조직상황에 관해서는 <http://www.australia.gov.au/directories/australian-government-directories/list-of-departments-and-agencies> 참조.

24) 1998년 이전에는 연방지역교통부(Department of Regional Service and Transportation)가 지방을 담당하였다.

- 사우스 오스트레일리아의 지방자치법(South Australia: Local Government Act 1999)
- 타사마니아의 지방자치법(Tasmania: Local Government Act 1993)
- 노던 테리토리의 지방자치법(Northern Territory: Local Government Act 1993)

각 주의 지방자치법은 지방의회(Council)의 역할과 권한, 지방선거절차, 의원의 자격, 시장과 의원의 지위, 의회회기와 절차, 의회직원의 고용, 재정관리의 요건, 의무사항들의 책임과 보고, 그리고 일정한 범위에서의 세율책정과 부과에 관한 내용을 규정하고 있다.

지방자치단체와 자치법규에 관해서도 입법절차, 위임사항 등을 지방자치법이 규정하고 있다. 지방자치법은 자치법규에 입법절차에 관해서 가이드라인 형식으로 규정하는 경우도 있다.

2. 주정부 지방자치단체부의 지원

(1) 지방자치부의 역할

주정부에서 지방자치단체 관련 사무를 전담하는 곳은 지방자치단체부(Department of local government)이다. 지방자치단체부는 자치법규 제정에 사전조언과 권고를 할 수 있고, 지방자치단체는 지방자치단체부 등 관련부처에 자치법령의 제정과 개정시 주법 등 상위법령 위반여부와 기타 문제점 등에 관한 자문과 의견을 요청할 수 있다.

또한 지방자치단체부는 자치법령만이 아니라 일반행정과 예산과 조세 등 재정문제 등등 자치와 관련한 모든 사무에 대해서 지방자치단체와 협의하고 자문을 해주는 역할을 한다. 동시에 지방자치단체부는 지방자치단체를 관리·감독하는 업무를 담당한다.

특히 제정과 관련해서 지방자치단체는 주정부에서 정한 범위 내에서 지방세를 부과할 수 있다. 그 밖에 다양한 형태의 민간조합, 지방

자치단체 협의체, 민간단체 등으로 구성된 협의체(Community)에서도 지방자치단체부에 자문을 구할 수 있다.

(2) 뉴사우스웨스턴 지방자치부의 권한

뉴사우스웨스턴 주의 지방자치단체부는 지방자치단체에게 다양한 서비스를 제공한다.

법률조언 서비스는 주로 주정부의 법무담당관(Legal Officer)이 지방자치단체연합회의 의장(the Joint Presidents), 지방자치단체의 행정관(the Chief Executive), 시장(Mayors), 총행정관(General Managers) 등에게 주로 의회(Council)의 회의와 절차에 관한 이슈들, 의회를 위하여 지방행정에 있어서 법적지원계획, 지방자치단체의 행정행위와 규제, 행정행위양식(Codes of Conduct), 정보의 자유(Freedom of Information), 옴부즈만(Ombudsman), 프라이버시(Privacy) 등의 정책에 관한 조언을 하고 있다.

주정부의 법무행정관은 또한 의회에서 법적지원정책 및 가이드라인에 대한 지원을 하고 있다. 특히 법무행정관은 법적인 비용이 드는 소송이나 중재등의 가이드라인을 제시하고 있다.

(3) 웨스턴 오스트레일리아 지방자치부의 권한

웨스턴 오스트레일리아의 지방자치부도 지방자치단체의 입법에 관한 지원제도가 있다. 지방자치부는 지방자치단체가 자치법규를 입안할 때 이를 모니터링 해주고 자문을 제공하는 기능을 한다.

특히 지방자치부는 웨스턴 오스트레일리아의 지방자치단체협회와 주의회의 법률위임 공동상임위원회(the Joint Standing Committee on Delegated Legislation)와 함께 제안된 자치법규가 법률이 정한 요건에 합치하는지를 심사한다.

이러한 기능을 위해서 웨스턴 오스트레일리아 지방자치법 1995(The Local Government Act 1995)는 제안된 자치법규를 복사하여 지방자치단체 수장과 관련 주정부의 장관들에게 전달하여야 한다고 규정하고 있다. 특히 지방자치부는 제안된 자치법규가 다음의 요건들을 충족하는지를 심사한다.

- 제안된 자치법규가 주의회의 법률 하에서 채택될 수 있는지의 여부
- 제안된 자치법규가 지방자치법 1995와 기타 다른 법률과 충돌하고 있는지의 여부
- 법률위임 공동상임위원회에서 이전에 제기하였던 문제
- 주정부 정책의 이슈들

(4) 빅토리아주의 모범 지침 전략

빅토리아주에서는 주가 자치법규의 입법과 초안을 작성할 때 참고할 수 있는 모범지침(Best Practice)을 연구하고 마련하여 자치법규를 지도하고 있다.²⁵⁾ 지방의회(Council)가 자치법규의 초안을 만들거나 제정할 때 모범지침을 통하여 규제를 효과적으로 하거나 사업에 부담이 되는 비용을 줄이는 것을 모범지침의 제정과 이를 지역사회에 알리기 위한 방법에 관한 표준지침 제정을 목적으로 하고 있다.

이러한 모범지침은 주정부나 이해관계자의 자문에서 나온 결과라 할 수 있다. 그리고 주정부의 일방적인 결정이 아니라 빅토리아주 지방자치단체연합(the Municipal Association of Victoria)과 공동으로 작성하게 된 것이다. 주차원에서는 지방의회직무개혁(Councils Reforming Business, CRB) 프로그램에 일부이다. 연방차원에서는 오스트레일리아 정부간회의(the Council of Australian Government's, COAG)에서 논의된

25) Better Practice Local Laws Strategy, Department of Planning and Community Development, Victoria, 2008. 5면.

정부서비스와 국가적 생산력 증진을 위한 국가개혁목표에 따른 정책이다.

이 모범지침전략에 따라서 빅토리아주 내의 지방자치단체들이 참여하는 워크숍을 개최해서 모범 지침 초안을 작성하고 다시 빅토리아주의 재무부(the Department of Treasury and Finance)와 건축위원회(the Building Commission), 그리고 경쟁효율성위원회(the Victorian Competition and Efficiency)의 관계자와 함께 발전안을 내놓는 단계로 모범지침전략은 진행된다.

모범 지침이 해결해야 될 과제들은 네 가지로 요약된다. 첫째, 지방자치단체들 사이에서 규제문화 및 규제방법의 다양성으로 인해서 규제의 부담과 불확실성과 비용증가가 발생할 수 있다는 것, 둘째, 자치법규가 일관되게 규제영향평가절차에 대상이 되는 것은 아니라는 문제, 셋째, 지방자치단체가 자치법규를 제정할 때 준수할 지침이나 정보가 부족하다는 것, 넷째, 자치법규를 제정하거나 공포할 때 지역사회 의사소통방법(communicating)에서 일관성이 부족하다는 것 등이다.

이러한 문제점을 해결하고자 모범지침은 세 가지 준수사항을 추천하고 있다.²⁶⁾ 이 세 가지는 첫째, 훌륭한 규제 관행을 반영한 강력하고 일관되며 투명한 자치법규 제정과정을 구현하는 것, 이를 위해서 주차원의 자치법규 입안 매뉴얼을 만들고, 관련 지방자치법을 개정안을 연구하고 관련 지방의회공무원을 교육시키고 훈련하는 것을 세부과제로 하고 있다.

둘째, 현재의 지방의회의 자치법규에 규정된 건축과 건설활동에 관한 규제환경을 조화롭게 하는 것, 이를 위한 세부지침으로서 규제를 조화롭게 하기 위한 여러 요건들을 준비하는 것을 목적으로 하고 있다. 예를 들어 규제의 다양한 목적이나 주정부 또는 주기관과 지방정

26) Better Practice Local Laws Strategy, Department of Planning and Community Development, Victoria, 2008. 6면.

부의 역할, 다른 입법으로 대체될 수 없는 규제대상의 확인 등의 요건을 설정한다. 그리고 오스트레일리아 건축법규위원회, 빅토리아 소비자 위원회 등 규제와 관련된 여러 기관들의 자문을 받아서 요건을 설정하려는 노력을 하게 된다.

셋째, 자치법규와 관련 절차의 일관성과 구조 및 접근성을 강화하는 것이다. 이를 위해서 지방의회 웹사이트에 자치법규를 찾아볼 수 있게 하는 표준지침(protocol)이나 모범지침을 개발할 자료들에 관한 표준지침을 개발한다. 그리고 이를 위한 정부간협력을 촉진시킨다는 것이 세부지침이 된다.

제 2 절 지방자치단체간의 협의기구의 지원

1. 정부와 지방자치단체 간 협의기구의 의의

한국과는 달리 오스트레일리아는 지방자치단체를 대표하는 지방자치단체와 연방정부 내지 주정부와의 정부간협의기구의 역할이 강조된다.²⁷⁾ 정부간 협의기구들의 활발한 활동은 지방자치단체의 이익을 연방정부에 대표하며 동시에 연방정부가 지방자치단체로부터 정책적 협조를 이끌어내고 있다.

지방자치단체간 협의기구는 이슈가 되는 정부정책에 공통적으로 대응하고 정책을 결정한다는 점에 있어서 간접적으로 자치법규의 내용에 영향을 줄 수 있다. 그리고 협의기구가 자치법규 제정에 조언을 하는 등 자문역할을 담당하고 있다.

27) 한국의 경우에는 전국시도지사협의회가 이러한 역할을 하고 있다.

2. 오스트레일리아 지방자치단체협의회(Australian Local Government Association, ALGA)

(1) 구 성

오스트레일리아의 지방자치단체협의회는 지방자치단체의 목소리를 한 곳으로 모아주는 역할을 한다. 1947년 설립되었다.

뉴사우스웨스트인 주정부, 노스특별자치지구 지방자치단체협의회, 퀸즈랜드 지방자치단체협의회, 사우스오스트레일리아 지방자치단체협의회, 타스마니아 지방자치단체협의회, 빅토리아 지방자치단체협의회, 웨스턴오스트레일리아 지방자치단체 협의회 등 전국적으로 560개의 지방자치단체의 의회(council)가 여기에 가입해 있다.²⁸⁾ 구조적으로는 캔버라 특별수도자치구가 여기에 가입되어 있다는 점에서 연방과 주의 협의회로서도 기능한다.²⁹⁾

협의회의 정책은 협의회위원회(ALGA Board)에서 결정되는데, 캔버라 수도자치구를 비롯하여 각 참여협회에서 두 명씩 대표자가 참여한다.

(2) 주요 역할

지방자치단체협의회는 지방자치단체의 재정을 강화시키는 정책, 지방의 도로와 교통 및 기발시설을 유지하는 정책, 자연과 환경을 발전시키고 계발하는 정책, 지역적 균형과 발전을 위한 정책, 지역커뮤니티의 능력과 지속가능성(sustainability)을 발전시키는 정책, 지방자치단체구성원과 협의회를 연결시키는 정책, 그리고 오스트레일리아 연방정부 절차에 효과적으로 참여하는 정책 등에 우선적인 관심을 갖고 있다.

28) <http://alga.asn.au/>

29) 캔버라특별자치지역은 주정부와 지방자치단체가 통합되어 있어서 소속 지방자치단체가 없다.

연합회 의장은 오스트레일리아 연방주정회의에 지방자치단체협의회 의 대표로서 참여한다. 협의회는 인터넷, 뉴스레터, 특별보고서, 컨퍼런스 등을 통해서 지방자치단체에게 영향을 줄 수 있는 국가적 이슈나 정책 그리고 최신 경향(trends)에 관해서 정보를 제공한다.

또한 협의회는 오스트레일리아 정부간회의(the Council of Australian Governments), 장관협의회(Ministerial Councils), 정부간위원회(intergovernmental committees), 특별위원회(specialist bodies) 등에서 지방자치단체를 대표한다. 또한 협의회는 국가 정책에 관한 지방자치단체의 대응 정책을 제공하고 계발하고 국가적 영역에서 지방자치단체의 능력과 지위를 향상시키는 것을 목적으로 하는 특별한 프로젝트를 운용한다. 그리고 협의회는 특별한 이슈와 합의된 정책을 보장하기 위한 대정부 로비의 역할도 협의회가 맡고 있다.

자치규범과 관련해서는 직접적인 자문역할을 하는 동시에 주법에 대한 모니터링을 하고 있다. 즉, 지방자치단체에 영향을 줄 수 있는 주법률안에 대한 모니터링을 통해서 지방자치단체들에 대응방안을 연구하고 의사를 주의회에 전달한다.

(3) 오스트레일리아 정부간회의 개최

협의회에서는 1994년부터 매년 오스트레일리아 정부간회의(Council of Australian Governments: COAG)를 개최한다. 제1회 대회는 1994년 수도인 캔버라에서 있었다. 그 이후 일반적으로 11월에 캔버라에서 계속 전국대회가 개최되고 있다.

오스트레일리아 정부간회의는 지방자치단체가 직접적으로 연방정부에 참여하기 위해서 만들어졌다. 포럼을 개최하여 연방정부와 지방자치단체 사이에서 또는 지방자치단체들 사이에서 지역적 상호이익과 협력을 증진하기 위한 정책과 우선순위 등을 논의한다. 즉, 이 대회에서 연방 및 지방 그리고 전문가들의 의견을 듣고 상호토론 하여 여러

정책에 관하여 지방자치단체의 통합된 목소리를 만들어 내고 있다.

그 밖에도 협의회는 일년 중에 전국지방도로 및 교통협의회(the National Local Roads and Transport Congress)를 개최하여 오스트레일리아 도로네트워크의 85%를 책임지는 지방자치단체의 정책목소리를 청취하고 토론한다.

1) 구 성

COAG는 국가적으로 중요한 문제들과 각급 정부 사이에 이해관계가 엇갈릴 수 있는 정책들을 협의하고 이행하기 위한 협의체이다. 이 협의회는 1992년에 설립되었다.³⁰⁾ COAG는 연방총리와 주총리뿐만 아니라 지방자치단체의 수상 등 대표자와 전국지방자치단체연합회장 등으로 구성된다.

협의회는 필요할 때마다 회의를 열어 정책적 안건에 대하여 논의하여 왔다. COAG는 연방 총리가 의장이 되고, 총리내각부 내부에 COAG의 사무국을 설치하여 연방과 주정부 사이의 사무를 담당하고 있다.

2) 주요 의제

COAG에서 논의되는 주요 내용으로는 국가의 경제정책에 관한 미시경제정책의 개혁에서 큰 성과를 이루었다.³¹⁾ 그 밖에도 건강정책개혁, 유아기 및 교육과 훈련제도의 개혁, 경쟁정책과 수자원개혁, 그리고 환경규제 등과 관련한 연방과 주정부 간의 개혁 등이 논의되고 있다.

3) 회의 개최 시기

이러한 협의회는 적어도 1년에 1회 내지 2회에 필요한 경우에 개최되지만, 연방정부를 구성하는 여당과 주정부 내지 지방자치단체를 구

30) <https://www.coag.gov.au/>

31) https://www.coag.gov.au/about_coag

성하는 정당이 동일한지에 따라서 회의개최의 횟수가 다소 달라진다고 한다.³²⁾

3. 기타 회의기구

(1) 오스트레일리아 지방자치단체 관리자(Local Government Managers Australia, LGMA)

1) 구 성

지방자치단체 관리자, 약칭 LGMA는 지방자치단체의 사무를 담당하는 공무원들의 전문적인 회의기구이다. 최근에는 뉴질랜드 등 주변의 일부 아시아태평양국가들 중에도 이 기구에 가입한 경우가 있다.

2) 역 할

LGMA는 지방자치단체관리기능의 발전 및 향상과 함께 높은 수준의 전문적이고 윤리적인 기준들을 유지하면서 변화와 혁신에 최전선에 놓여 있는 소속 지방자치단체회원들을 보좌하는 역할을 한다.

(2) 다양한 장관협의기구(Ministerial Council)

오스트레일리아에는 일부 정책영역에서 장관협의기구를 구성하여 정책협력을 하고 있다. 이러한 협력기구로는 문화장관협의회(Cultural Ministers Council, 약칭 CMC)와 오스트레일리아 원주민정책을 협의하기 위한 포럼인 원주민문제장관협의회(Ministerial Council for Aboriginal and Torres Strait Islander Affairs, 약칭 MCATSIA), 에너지장관협의회(Ministerial Council on Energy, 약칭 MCE)가 있다.

32) 오스트레일리아 개황, 2011.6, 외교부, 참조. 검색장소 [네이버 지식백과] 오스트레일리아의 행정부 (오스트레일리아 개황, 2011.6, 외교부), <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1913083&cid=44015&categoryId=44016>

그 밖에도 연방정부와 주정부 사이에는 40여 개의 각료협의회가 있다. 각료협의회는 해당 분야의 정책적인 개혁을 주도하고, 개발, 감시하는 역할을 하는데, 특히 COAG에서 논의될 정책적인 개혁 과제를 개발하고 과제가 잘 진행되는지 감독한다. 각 각료협의회의 개최는 해당 분야의 연방정부와 주정부에서 1년에 한두 차례 정도 열린다.

제 3 절 외부 민간기관의 지원

1. 지방자치단체 우수연구센터 (The Australian Centre of Excellence for Local Government, ACELG)

(1) 개요

2008년 11월에 연방정부는 5년 동안 800만달러를 지원하여 지방자치단체 우수연구센터를 설립하여 이 분야의 전문인력의 능력을 지원하는 계획을 발표하였다. 이후 2009년 중반에 오스트레일리아 지방자치단체회의에서(the Australian Council for Local Government, ACLG)의 결정으로 설립되었다.

(2) 설립목적과 구성

지방자치단체의 전문성향상을 위하여 지방자치단체의 개혁사례 중에서 우수혁신사례와 최선의 방법을 선별하고 연구개발하는 역할을 목적으로 한다.

시드니공과대학(the University of Technology, Sydney, UTS), 캔버라대학(University of Canberra), 오스트레일리아와 뉴질랜드 정부교육기관(the Australia and New Zealand School of Government), 오스트레일리아 지방자치단체 관리자회(Local Government Managers Australia), 공공연구소(the Institute of Public Works Engineering Australia)가 구성원이 된다.

오스트레일리아 국립대학(Australian National University)과 찰스다윈 연구소(Charles Darwin University) 그리고 에디스코윈대학(Edith Cowan University)은 프로그램 파트너로 활동하고 있다.

(3) 역할

ACELG는 지방자치단체를 위해서 이하의 6개 프로그램의 연구개발 사업을 진행한다.

- 연구 및 정책 전망(Research and policy foresight)
- 혁신과 최선의 방안(Innovation and best practice)
- 거버넌스와 전략적 리더십(Governance and strategic leadership)
- 조직능력형성(Organisation capacity building)
- 농촌, 외곽지역, 오스트레일리아 원주민(Rural, remote and Indigenous Australia)
- 직무능력발달(Workforce development)

2. 지방자치단체연구센터(Centre for local government)

(1) 개요

시드니공과대학의 지방자치단체연구센터(Centre for Local Government, CLG)는 대학에 기반한 연구센터로서 지방자치단체의 조사, 교육, 특별한 자문 등의 프로그램을 수행하고 있다.³³⁾

약칭 CLG는 오스트레일리아 시드니에 위치한 시드니공과대학(University of Technology, Sydney) 부설 연구소로서 1991년에 설립되어 약 40명의 지방자치단체에 관한 전문가들로 구성되어 있다. 지역적으로는 뉴사우스웨일즈 주의 지원을 받고 있지만 그 주체는 대학인 민간연구소이

33) <http://www.uts.edu.au/research-and-teaching/our-research/centre-local-government/about-centre-local-government/about>

다. 현재 오스트레일리아에서 그와 같은 역할을 하는 연구소 중에서 가장 큰 규모이다.

(2) 설립목적

지방자치에 관한 교육과 연구, 그리고 전문가 자문서비스 제공을 통한 지방자치단체의 국내외적 발전과 개선방안모색을 지원한다.

(3) 역 할

CLG는 세미나, 교육 등 다양한 활동을 하고 있다. 지방자치단체뿐만 아니라 주정부와 연방정부기관들과도 밀접한 협력관계를 갖는다.

CLG는 대학 연구소로서 지방자치단체, 관련 당사자 등 이해관계인, 전문가 등이 참여하는 각종 세미나를 개최한다. 또한 지방자치, 지방자치단체관리 등 학위과정을 두고 있으며, 뉴사우스웨일즈주 공무원 교육을 담당한다. 중요한 주법령이 개정되는 경우, CLG에서 공무원들은 새로운 법령의 내용과 집행에 필요한 사항 등을 교육받는다. 그 밖에도 지방자치와 관련된 각종 조사, 연구, 자문을 하고 있다.

CLG는 지방자치단체간은 물론이며, 오스트레일리아는 물론이며 아시아태평양 그리고 글로벌지역에서 지방자치단체와 전문적인 기관들 및 학술적 단체와의 협력적인 접근과 밀접한 유대감을 유지시키는 것을 촉진하는 역할을 한다. 주로 CLG는 지방자치단체와 지역거버넌스에 관해서 초학제간(trans-disciplinary)연구와 비교연구(comparative research)를 수행한다. CLG는 지역연구에 관한 학위과정을 개설하여 박사과정에서 지속적으로 현재 필요한 지역적 이슈에 관한 연구를 할 수 있도록 지원하고 있다. 지방자치단체에 관한 마스터과정을 포함한 대학원 과정을 지방자치단체경영 등의 다양한 학위과정을 개설하고 있다.

또한 지방자치단체 전문가를 위한 전문개발 및 인증프로그램을 운용하고 있으며 의회, 정부 기관 및 관련 업계 및 전문 기관에 대한 전문

컨설팅 서비스와 프로그램과 개발 프로젝트를 국제를 수행하고 있다.

CLG의 주요 역할은 그 자체가 높은 수준의 전문자문기구라는 것이다. 복잡한 지방정책과 이슈들에 대하여 지방자치단체의 필요를 충족시키는 자문역할을 하고 있다.

CLG는 최신지식 및 실무경험과 넓은 범위의 분야를 가로지르는 최종적인 생각을 도출시키면서, 전문가, 학계, 산업 그리고 정부 관계를 이어지는 역할을 하고 있다.

제 4 장 자치법규 가이드라인 분석

오스트레일리아의 각 주는 지방자치법 규정에 따라 자치법규의 입안에 관한 매뉴얼 또는 가이드라인을 제정하였다. 이 장에서는 자치법규 입법매뉴얼 또는 가이드라인의 중요한 내용을 분석해 본다.

제 1 절 뉴사우스웨일즈주의 입법매뉴얼

1. 의회사무국의 법률 입안 매뉴얼

뉴사우스웨일즈주(New South Wales State)의 의회사무국(Parliamentary Counsel's Office, PCO)은 주법안을 기초하거나 법률출판뿐만 아니라 자치단체의 법적 조언과 정보제공 등의 역할을 수행한다.³⁴⁾

다만, PCO의 역할은 입법안에 관한 조언만 할 수 있고 기타 다른 경우에는 법적인 조언은 할 수 없다.³⁵⁾ 특정한 법률규정에 대한 의미나 특정한 경우의 적용문제에 관해서는 PCO는 조언을 하지 못한다. 또한 입법에 대한 장래의 계획에 관해서도 PCO가 법률자문을 하는 것은 금지되어 있다.

의회사무국은 법률 입안 매뉴얼(Manual for the Preparation of Legislation)을 제정하였다. 이 매뉴얼은 법률안뿐만 아니라 하위법령인 자치법규를 제정할 때도 동일하게 활용할 수 있는 입법표준절차를 규정하고 있다. 자치단체는 이 매뉴얼에 따라서 조례를 제정한다.

2. 주요내용

매뉴얼은 일반적인 입법절차를 규정하고 있다. 법규명령과 조례, 규칙 등 주법하위의 위임명령은 의회사무처 등 의회의 공식적인 검토를

34) <http://www.pco.nsw.gov.au/faqs.htm>

35) <http://www.pco.nsw.gov.au/about.htm#clients>

거치도록 하고 있다.

자치법규 등 위임입법은 법규로서 효력을 가진다. 위임입법은 법률의 세부사항을 보충하기 위해 사용되며, 법률집행을 위한 세부절차를 규정하는데 한정된다. 위임입법은 공무원과 주민 등 수범자들에게 그 내용을 쉽게 이해할 수 있도록 제정되어야 한다. 또한 위임입법은 주법을 제정한 주의회의 검토를 거쳐서 제정되는 것을 원칙으로 하고 있다.

의회사무처는 담당 부처 장관의 승인을 받는 것을 조건으로 해당 위임입법에 대한 검토를 할 수 있는데, 법률안을 검토하기 위해서는 담당부처로부터 위임입법의 내용 중 어떤 부분이 검토가 필요한 것인지를 설명하는 내용의 공문을 받아야 한다. 의회사무처는 검토결과로서 정책적 조언과 함께 위임입법의 수정의견도 제시할 수 있다.

Manual for the Preparation of Legislation(주요내용)

Chapter 1. Introduction

매뉴얼의 목적

- 1.1 이 매뉴얼은 입법 및 위임입법과 관련하여 NSW 의회사무처 (Parliamentary Counsel's Office)와 협력하고자 하는 정부기관 및 여타 단체가 이용할 수 있도록 하기 위하여 제작됨
- 1.2 이 매뉴얼은 입법을 위한 준비(Preparation of legislation), 위원회에서 의 수정안(Amendments in committee), 위임 입법(Statutory instruments)에 대한 내용을 다루고 있음

명확한 언어사용(Plain language)

- 1.8 의회사무처는 법의 적용을 받는 사람을 배려하여 법문이 가능한 정확하고 명확하게 기술해야 함

Chapter 2. 법안(Bills)

2.1 의회사무처는 NSW 의회에 제출되는 모든 정부입법을 담당함

사전 조언

2.2 의회사무처는 아래와 같은 사항을 포함한 법적인 문제에 대한 사전 조언을 할 수 있음

- 입법에 관한 제안
- 입법의 필요 여부
- 법안 제출 전에 취해야 할 조치들
- 입법절차

내각의 사전 승인

2.4 제안을 법안으로 다루는 것에 대한 내각의 승인이 없으면 법령 초안 작성을 개시할 수 없는 것이 원칙이지만, 장관의 요청 등에 의한 수상의 승인에 의해 개시할 수도 있음

개시공문, 정보노트 및 의회사무처의 협조

2.6 담당 부서는 의회사무처에 개시공문과 정보노트를 보내야 함

2.7 개시공문은 법안 마련을 요청하는 역할을 하며, 요청 부서 담당자의 이름과 전화, 팩스번호를 포함하고 있어야 함

2.8 정보노트는 입법 제안과 관련된 세부사항을 포함하고, 내각 회의록 등 입법제안에 대한 충분한 세부 정보를 포함하고 있는 다른 자료가 있다면 제출을 생략할 수 있음

2.9 개시공문과 정보노트는 내각의 승인이 있는 후 10일 이내에 제출해야 하는 것이 원칙이지만, 10일 내에 제출하기 어려운 사유가 있으면 내각과 의회사무처에 그 사유를 통보하고 10일을 넘겨서 제출할 수 있음

초안작성 절차

2.27 초안 작성을 위한 정보노트가 제출되거나 제출하지 않기로 결정된 후, 부처담당자는 초안작성자가 필요로 하는 담당자 및 관계자 회의를 즉시 잡을 수 있게 해야 함

2.28 회의에 참석하는 관계부서 공무원은 법안과 관련된 전문지식과, 작

성과정에서 발생할 수 밖에 없는 대부분의 문제들에 대해 결정할 권한을 가지고 있어야 함

- 2.31 1차 초안작성이 끝나면 이를 관련 부처에 보내어 조항들이 부처들의 요구사항에 적합한지를 검토하게 되고, 그 결과 내용을 수정하거나 새로운 법률안을 작성을 하는 과정이 관련 부처가 만족할 때까지 반복됨

의회제출 전 승인

- 2.34 법안을 의회에 제출하기 전에 내각 또는 내각 상임위원회의 공식적인 승인을 받아야 함
- 2.36 의회사무처가 초안이 완성되었다고 밝히기 전까지 의회 제출 전 법안에 대한 승인이 이루어져서는 안됨

Chapter 3. 제정법안 검토 절차(Statute law revision program)

- 3.3 법률안은 일반적으로 아래의 5가지 부속서(schedule)를 포함하고 있음
- 3.4 **부속서1(경미한 수정)** 이 부속서는 개정되는 법률을 담당하는 부처의 장관이 판단하할 때, 별도의 수정 법률안을 발의하기에는 수정 사항이 너무 사소한 것이거나 이견이 없는 정책 변경에 관한 사항을 담고 있음
- 3.5 **부속서2(제정법안 검토)** 이 부속서는 오타나 문법적 오류에 대한 수정, 핵심적이지 않은 내용의 누락, 누락된 내용의 삽입에 관한 사항을 담고 있음
- 3.6 **부속서3(발효 중인 조항의 이전)** 이 부속서는 발효 중인 조항을 수정 법률로부터 관련 개정되는 법률로 이전하는 내용을 담고 있음
- 3.7 **부속서4(폐지)** 이 부속서는 개정 내용이 이미 개정 법률에 포함 · 이전되어 더 이상 필요 없게 된 수정 법률을 폐지하는 내용을 담고 있음
- 3.8 **부속서5(경과규정)** 이 부속서는 개정 이후 폐지되는 법률의 적용범위를 정하는 규정(Saving Clauses), 필요한 경우 과도기적인 문제를 해결하기 위한 법규명령을 제정할 권한을 부여하는 규정을 포함

Chapter 4. 위원회 수정안(Amendments in committee)

- 4.1 의회사무처는 의회에서 심의되는 모든 법안들의 위원회에서의 수정

안을 작성함

- 4.2 위원회 수정안 작성 요청은 서면(팩스나 이메일)으로 적절히 이루어져야 하지만, 긴급한 경우에는 전화로 할 수도 있음
- 4.3 위원회 수정안 작성 요청은 의회사무처 소속 직원이 아니라 의회사무처에 대해 해야 하고, 의회사무처가 이를 직원에게 배당함
- 4.6 수정안 준비를 위한 충분한 시간을 두어야 함
- 4.10 단지 외부에 노출할 목적으로 의회에 상정·발표된 법안이나 더 이상 입법 절차를 밟지 않을 것이 알려진 법안에 대해서는 위원회 수정안을 작성해서는 안됨

Chapter 5. 일반적인 위임입법(Statutory instruments generally)

의회사무처의 초안 작성

- 5.1 의회사무처는 아래의 위임입법 초안작성을 담당함
 - 법규명령 및 다른 위임입법
 - 법률이나 법률의 일부를 시행하는 내용을 담은 고시
 - 위에 열거한 것 외에 법률의 위임에 따라 법령부속 문서를 수정하는 위임입법
- 5.2 의회사무처는 요청에 따라 초안을 작성하거나 위임입법 마련을 지원함

의회사무처의 의견

- 5.4 법규명령, 조례, 규칙을 포함하는 위임명령은 의회사무처의 공식적인 의견을 받아야 그 법적효력이 인정됨
 - 법률을 시행·수정하는 내용을 담은 고시, 환경 계획서 등의 문서도 의회사무처의 공식적인 의견을 받아야 법적 효력이 있다고 보는 것이 오랜 관행임
- 5.5 의회사무처 의견 사본은 위임명령을 마련할 것을 권고하는 행정위원회의 회의록과 함께 제출해야 한다.

Chapter 6. 법규명령 및 기타 위임입법(Regulations and other statutory rules)

위임입법의 성질

6.2 위임입법은 법규로서 효력을 가짐

6.4 위임입법은 일반적으로 법률의 세부사항을 보충하기 위해 사용됨

6.5 위임입법은 세부절차 등을 정하는데 한정되고, 그 의미하는 바를 쉽게 이해할 수 있어야 하며, 의회의 검토를 거침

의회사무처에 대한 요청절차

6.15 의회사무처에서 위임입법을 검토하기 위해서는 담당 부처 장관의 승인 및 위임입법의 내용 중 검토가 필요한 내용이 무엇인지를 설명하는 내용의 공문이 있어야 함

6.17 긴급을 요하는 경우에는 유선 상 요청에 따라서도 검토를 할 수 있음

6.19 의회사무처는 절절하다고 판단되면 초안을 수정하거나 정책과 관련된 된 조언을 할 수 있음

Chapter 7. 고시와 명령(Proclamations and orders)

7.1 의회사무처는 법률의 전부 혹은 일부를 시행·수정하는 고시와 명령의 초안 작성을 담당함

7.7 의회사무처는 고시와 명령의 최종안을 관보 인쇄가 가능한 문서의 형태로, 자신의 공식적인 의견과 함께 주지사에게 제출해야함

7.7 의회사무처는 고시와 명령의 최종안을 관보 인쇄가 가능한 문서의 형태로, 자신의 공식적인 의견과 함께 주지사에게 제출해야함

제 2 절 빅토리아 주의 자치법규 매뉴얼

1. 자치법규에 관한 법률기준

빅토리아 주(Victoria State)는 지방자치법(Local Government Act 1989)의 세칙인 SCHEDULE 8에 자치법규 매뉴얼(Provisions with Respect to Local Laws)을 규정하고 있다.³⁶⁾ 빅토리아 주정부 아래의 지방자치단

³⁶⁾ 부속세칙(Schedule)은 의회가 법률을 제정할 때 법률에 부속하여 함께 정해진 세칙이라는 점에서 정부가 제정하는 행정규칙과 구별된다. 이를 별표라고 번역하는

체는 자치법규를 제정할 때, 자치법규 매뉴얼을 준수하여야 한다.

매뉴얼은 아래에서 보는 것과 같이 연방이나 주의 법률에 하위법규로서 자치법규의 내용과 한계를 규정하고 있다. 자치법규 제정시 상위법률인 연방법과 주법에 위반할 수 없다는 것, 위임입법이 상위법령의 목적에 모순금지의 원칙, 자치법규의 수단은 예산상의 부담이 적으면서 효과가 큰 수단이 선택되어야 한다는 원칙들을 매뉴얼에서 규정하고 있다. 특히 매뉴얼은 명확성원칙을 강조하여 법률규정이 일관되고 명확하게 규정되어야 할 것을 밝히고 있다.

특징적인 것은 행정처분의 기준을 설정하는 대신에 기준달성을 위한 방법을 상세히 규정하고 있다는 점이다. 매뉴얼은 행정처분의 대상인 주민들의 효과적인 법준수를 유도하는 방안을 제시하고 있다.

이 밖에도 자치법규는 상위 규범의 명백한 위임이 없는 경우에는 소급효가 금지된다. 또한 자치법규는 세금, 수수료, 벌금, 징역, 기소자에게 입증책임 전환, 법이 위임한 권한 외에 추가적인 위임 등을 규정할 수 없다.

그리고 자치법규는 자유권과 같은 천부인권을 비롯하여 비례의 원칙을 지켜야 하며 정의와 공정성의 원칙에 어긋나서는 안된다는 것을 규정하고 있다. 국가의 경쟁정책에 위반할 수 없다고 규정하고 있다.

자치법규에 관한 기준

(PROVISION WITH RESPECT TO LOCAL LAWS)

- 다른 법령에 특별한 규정이 없다면 자치법규는 다음의 기준을 따라야 한다.

경우도 있지만 법령의 형식을 갖는다는 점에서 한국의 시행규칙상의 별표와는 법령형식에서 차이를 갖고 있다.

1. 자치법규 규정시 지켜야 하는 사항

- (a) 상위 법률에서 의도하는 내용이나 문장과 일치해야 한다.
- (b) 자치법규의 행사주체는 법문에서 다음 사항을 명확하게 규정해야 한다.
 - (i) 지역 법의 목적
 - (ii) 자치법규에 근거한 허가 관련 사항
- (c) 상위법령의 목적을 지향하고 그것과 모순되거나 맞지 않는 규정을 둘 수 없다.
- (e) 정책 목표를 달성하기 위한 수단은 지방자치단체에 예산상의 부담이 적고 정책 효과가 크게 나타나는 수단을 선택해야 한다.
- (f) 필요한 경우에는 행정처분의 기준을 설정하는 대신에 기준을 달성할 수 있는 방법을 상세하게 규정할 수 있다.
- (e) 법의 규정은 빅토리아 주에서 적용하는 초안 작성의 현대적인 기준에 따라, 일관되고 분명하게 그리고 모호하지 않게 표현 되어야 한다.

2. 자치법규는 규정해서는 안 되는 사항

- (a) 자치법규는 상위 법령에서 부여된 권한을 넘어서는 권한을 부여해서는 안 된다.
- (b) 상위 법령에 명백한 위임 규정이 없다면 다음 사항을 규정해서는 안 된다.
 - (i) 소급 효과 발생 사항
 - (ii) 세금이나 수수료 또는 벌금, 징역 등의 부과
 - (iii) 범죄 혐의로 기소된 사람에게 입증책임을 전환하는 취지의 규정
 - (iv) 법에 의해 위임된 권한 외에 추가적인 위임 사항
- (c) 위임법령의 원칙, 목표 또는 의도와 불일치해서는 안 된다.
- (d) 자치법규는 상위 법령의 일반적인 목적, 의도 또는 원칙을 고려하여 만들어져야 하고 법에 의해 부여된 권한의 비정상적이거나 예기치 않은 사용을 해서는 안 된다.
- (e) 주요 쟁점에 대한 원칙을 구현하거나 문제의 해결은 문제가 되고 있는 사항의 상위 법령에 근거하지 않으면 안 된다.
- (f) 법에 의해서 부여된 권리가 아닌 자유권과 같은 천부인권은 과도하게 제한되어서는 안 된다.

- (g) 정의와 공정성의 원칙과 일치하지 않으면 안 된다.
- (h) 다른 자치법규규정 또는 상위법령과 충돌되거나 중복되어서는 안 된다
- (i) 지방자치단체의 정책 목표가 경쟁을 제한함으로써만 달성될 수 있고, 전체 공동체에 공익상 이익이 된다는 것이 분명히 입증되지 않으면 경쟁을 제한하는 규정을 두어서는 안 된다.

2. 자치법규에 관한 가이드라인

(1) 개 요

빅토리아주는 지방자치법의 규정을 구체화 한 자치법규가이드라인을 규정하고 있다. 이 가이드라인은 156페이지의 책으로 구성되어 있으며, 2010년 판이 현재 빅토리아주 홈페이지에 게시되어 있다.³⁷⁾

이 가이드라인은 자치법규(Local Laws)의 입법을 고려하거나, 제정할 때, 시행하고 집행하며, 평가할 때, 그리고 보다 나은 관행(practice)을 달성하기 위해서 작성되었다.³⁸⁾

가이드라인은 네 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째는 자치법규를 준비(Preparing for Local Laws)하는 과정이며, 두 번째는 자치법규를 제정할 때(Creating Local Laws) 고려할 사항을 규정하고 있다. 세 번째는 자치법규를 시행하고 집행(Implementing and enforcing)하는 경우, 그리고 네 번째는 입법평가(Review), 수정(amendment), 일몰제(sunset) 등을 입법순환주기(Completing the cycle)의 형식으로 각 과정에서 필수적으로 고려해야 할 사항들을 규정하고 있다.

37) <http://www.dpcd.vic.gov.au/localgovernment/publications-and-research/better-practice-local-laws>

38) Guidelines for Local Laws Manual, Department of Planning and Community Development in Victoria., 2010. 7 page.

(2) 자치법규 준비과정

자치법규를 준비하는 과정은 자치법규에 대한 필요성 확인에서부터 다른 법률 내지 자치법규와의 관계를 설정하는 단계를 포함한다.

<표 - 3> 자치법규의 준비과정³⁹⁾

조 문	내 용
자치법규의 외부적 상황에 대한 이해 (Understanding the external context of Local Laws)	<ul style="list-style-type: none"> • 입법 상황(The legislative context) • 자치법규의 본질(The nature of Local Laws) • 자치법규 제정에 영향을 주는 다른 입법 (Other legislation that impacts the making of Local Laws) • 참고자료(Reference materials)
지방의회의 입법상황조사 (Establishing Council's context: Researching and developing Local Laws)	<ul style="list-style-type: none"> • 문제의 확인(Identifying the problem) • 지방의회정책의 목표에 관련된 문제(Relating the problem to Council policy objectives: Identifying if it is a Council problem) • 성과측정(Measuring success) • 자치법규의 대안가능성 고려(Considering possible alternatives to a Local Law) • 자치법규 권한과 권한의 범위 내인지 확인 Identifying (and staying within) the power to make a Local Law • 자치법규를 대신하는데 사용할 수 있을 것 같은 입법이 존재하는지 확인(Identifying existing legislation that might be used instead of a Local Law) • 자치법규보다 주법의 적용이 더 적당한지 고

39) 위의 가이드라인 13면.

조 문	내 용
	<p>려(Considering if a State Act is more appropriate than a Local Law)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 자치법규와 중첩되는 자치법규의 확인 (Identifying existing legislative provisions that may be overlapped by a Local Law) ● 자치법규와 일치하는지 계획확정과 확인 (Identifying planning scheme requirements with which a Local Law may be inconsistent) ● 자치법규에 의한 위험관리방안 (A risk management approach to Local Laws) ● 다른 지방자치법규 사용에 관한 고려와 결정 (Considering and deciding on different Local Law approaches) ● 자치법규에 의한 최소한의 부담/최대한의 이익 테스트 (The least burden/greatest advantage test for Local Laws) ● 자치법규에 의한 가능한 경쟁제한 (Possible restriction of competition by Local Laws)
<p>자치법규의 몇 가지 개별법리 -(Some mechanisms used in Local Laws)</p>	<p>▶</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 자치법규의 적용(Application of the Local Law) ● 집행 - 일반적 고려사항들 (Enforcement - general considerations) ● 통지/경고/계고 (Notices/Cautions/Warnings) ● 형벌 (Penalties) ● 법률위반 통지 (Infringement notices) ● 허가 그리고 인가 (Permits and licences) ● 허가, 인가 등의 목적과 요건 (Purposes and conditions of permits, licences, etc.) ● 허가 관련 요금 등 (Fees in relation to permits, etc.) ● 요금 부가 규정 (Provisions for imposing fees)

조 문	내 용
	<ul style="list-style-type: none"> • 요금 삭감, 포기, 반환 (Reduction, waiver or refund of fee) • 요금관계의 실제 - 요약 (Practices in relation to fees - summary) • 위임, 승인, 재량 (Delegations, authorisations and discretions) • 입법평가 및 이의제기규정 (Review and appeal provisions)

1) 기존 법령과의 관계

① 입법상황

빅토리아 주법인 지방자치법 1989(Local Government Act 1989)의 제 5절과 부속세칙(Schedule) 8에 근거하여 각 지방자치단체(Council)는 자치규범을 제정할 수 있다.

이러한 규정들은 매우 광범위하게(extremely broad) 지방의회가 규제할 수 있거나 규제할 수 없는 규제의 근거를 규정하고 있다. 모든 지방의회(Council)는 이러한 규정을 준수하여야 한다.

빅토리아주 지방자치법 제111(1) 지방자치단체는 다른 법을 위하거나 다른 법에 대해서 이 법이나 다른 법 하(under)의 지방자치단체의 기능과 권한과 관련된 사항이나 대상에 관하여 자치법규를 제정할 수 있다.⁴⁰⁾

빅토리아주 지방자치법 시행세칙(Schedule) 8 2절(e) 자치법규는 원

40) Section 111(1) : A Council may make Local Laws for or with respect to any act, matter or thing in respect of which the Council has a function or power under this or any other Act.

칙(principle)이나 주요한 본질(substance) 또는 논란(controversy)을 포함 하여서는 아니되며 정당하게 법률(Act)에 의하거나 하위입법(subordinate legislation)에 의해서는 아니되는 원칙이나 사항을 포함하여서는 안된다.⁴¹⁾

② 자치법규의 성격

이러한 빅토리아주의 자치법규는 주법인 법률해석법(the Interpretation of Legislation Act 1984)의 118조에 규정된 하위법규(subordinate instruments)에 해당된다. 따라서 자치법규도 법률해석법이 규정한 다양한 해석방식이나 다른 조항의 적용을 받는다.

그리고 자치법규는 장관의 요청에 의해서 빅토리아 주의 주지사(Governor)가 부분이나 전체를 취소(revoke)로 할 수 있다. 장관은 요청하기 이전에 다음의 사항들을 고려해야 한다. 자치법규가 시행세칙 8에 상당히(substantial) 위반(breach)하였는지, 자치법규의 내용이 이미 기획된 제도(planning scheme)에 비해서 더 적당한 수단이 될 수 있을지, 기타 장관이 고려해야 할 사항 등등을 고려하여야 한다. 장관은 무효를 요청하기 이전에 지방자치단체에 상당한 위반부분에 관한 자문하여야 한다. 자문을 하지 않는 경우에는 취소를 요청할 수 없다.

그리고 어떤 사람이든지 대법원법 1986(the Supreme Court Act 1986)의 103조에 의해서 자치법규의 유효성에 관해서 소를 제기할 수 있다. 이러한 예외 이외에는 자치법규의 제정과정이나 제정이후에 자치법규를 평가할 수 있는 제도는 없다고 한다.⁴²⁾

41) Schedule 8 section 2(e) : A Local Law must not embody principles of major substance or controversy or contain any matter which principles or matter should properly be dealt with by an Act and not by subordinate legislation.

42) 위의 가이드라인 16면.

③ 다른 법의 영향

가이드라인은 자치법규가 제정될 때 영향을 줄 수 있는 다른 주법들을 소개하고 있다. 인간의 권리와 책임장전(Charter of Human Rights and Responsibilities Act 2006)은 자치법규가 기본권을 준수하여야 함을 규정하고 있다.

또한 자치법규와 관련하여 법률위반법 2006(Infringements Act 2006)은 법률위반사항의 통지, 경고와 철회와 관련된 서식·내용과 절차 등을 규정하고 있다.

이 밖에도 자치법규에 영향을 주는 주법들로는 벌금에 관한 선고법(Sentencing Act 1991), 연령에 관한 법(Age of Majority Act 1977), 경범죄처벌법(Summary Offences Act 1966), 애완동물법(Domestic Animals Act 1994), 식품법(Food Act 1984), 도로안전법(Road Safety Act 1986), 건축법(Building Act 1993) 등을 예시하고 있다.

④ 기타 자료

이 밖에도 자치법규 제정시 법률위반법의 가이드라인과 인권에 관하여 공포된 저작들은 반드시 참고가 되어야 할 자료들이다. 또한 빅토리아주 규제 가이드와 주의회의 자문가이드 등이 자치법규에 필요한 자료가 된다.

2) 지방자치단체의 입법조사

자치단체는 자치법규로 해결해야 할 사회문제를 구체적으로 확인하여야 한다. 그리고 자치법규나 특정한 조문의 개정에 착수하였음을 공표하여야 한다.

제안된 자치법규의 목적은 당연히 자치단체의 기능과 권한의 범위 안에 있어야 하고, 자치법규의 규정으로 증명되어야 한다. 지방자치단체는 자치법규의 성과와 지속적인 필요성을 측정할 대책을 수립할 필

요가 있고, 그 성과측정의 빈도수를 명시할 필요가 있다.

이 때 지방자치단체는 자치법규가 지역사회에 요구에 맞는 가능한 수단인지 아닌지를 고려하여야 한다. 그리고 자치법규의 제정이 지방자치단체의 권한 내에 있는지를 다시 한 번 더 조사해야 한다고 가이드라인은 소개하고 있다. 또한 기존의 자치법규는 사용할 수 없는지 자치법규를 제정할 필요는 있는지 또한 확인을 하여야 한다.

주법이 자치법규보다 더 적절한 수단인지, 기존의 자치법규 중에 중복 또는 모순되는 규정이 있는지도 확인사항에 포함된다. 이와 더불어 자치법규가 법령은 아니더라도 기획된 제도와 중복 내지 불일치하는지를 조사하여야 한다. 또한 자치법규의 제정이 위험관리(risk management)적 측면에서 유용한지도 고려대상이 된다.

지방자치단체는 자치법규가 규제가 가능한 영역인지 그리고 그러한 규제가 가장 적은 부담 내지 최대의 효과를 내는 것인지를 검토하고, 경쟁법적 관점에서 비용보다 효과가 높은지, 행정목적 달성을 위한 유일한 수단인지 그리고 자치법규를 지원하는 다른 정책 내지 가이드라인과 일치하는지를 확인해야 한다.

3) 자치법규와 관련된 개별법리의 고려

자치법규의 적용과 관련하여 자치단체는 지방자치법 116조에 근거하여 자치단체는 자치법규가 적용되는 시간(time), 범위(extend), 대상(cases)을 규정할 수 있는데, 이러한 내용은 명시적으로 하여야 한다. 만약 이러한 권한을 미래에 행하고 싶다면 자치법규는 이러한 사항들을 결정할 권리를 명시적으로 유보(reserve)시켜 놓고 있어야 하며, 이러한 권한을 행사하는 경우(circumstances)와 요건(condition)을 특정화해야 한다.

이러한 법리들은 실제로 자치법규의 효과성에 영향을 주게 된다. 준수, 주의, 경고 등의 통지에 관해서 명확하게 규정할 필요가 있으며,

이에 따르지 않았을 경우에 발생하는 위반사항과 조치들에 대해서도 법률위반법에 따라서 명확하게 규정하여야 한다.

형벌규정에 관해서 자치법규는 법률규정을 엄격하게 준수하여야 하며 법무부의 가이드라인을 따라야 한다. 법률위반의 통지는 형식, 내용, 전달, 제공, 검토, 철회 등에 관해서 법률위반법과 그 법률하에 시행령을 준수하여야 한다. 이러한 준수사항들을 위반한 자치법규는 무효가 된다. 자치단체는 심사를 위한 절차를 둘 필요가 있다. 이러한 절차들은 반드시 자치법규에 있을 필요는 없지만 절차의 세부사항들은 미리 공중에 알려져야 한다.

자치법규가 허가와 관련되어 있을 때는 허가와 관련된 절차와 요건들이 규정될 필요가 있다. 또한 허가요건은 장래에 유보되어서는 안 되고 미리 규정되어야 한다. 요건들은 모든 경우를 고려하여 합리성을 가져야 한다. 또한 따를 수 있는 것이어야 하며, 지방자치단체가 책임을 회피할 수 있는 기회를 제공하여서는 안된다. 자치단체는 허가 등에 관한 수수료를 규정할 수 있다.

위임과 관련해서 지방자치단체는 매뉴얼의 자치법규 위임에 관한 일반적인 규정에 따라서 위임규정을 둘 수 있다. 어떤 법률의 규정에 근거하여 누구를 또는 어떤 지위에서 어떤 권한과 기능이 위임될 수 있는지 또는 어떤 권한을 승인받을 수 있는지를 자치법규는 분명하게 규정하여야 한다.

법률위반통지가 문제가 되었을 때에는 법률위반법의 심사규정이 적용되며 자치법규는 그러한 규정을 엄격히 따라야 한다. 자치법규는 심사절차를 명확하게 규정하여야 한다. 다른 지방자치단체나 기관이 다른 결정을 하였을 때에는 자치법규는 이를 명확하고 투명하게 적용할 수 있는 심사절차를 제공하여야 한다.

(3) 자치법규제정 과정

가이드라인은 아래의 표와 같이 자치법규 제정시 고려할 사항들을 요약하고 있다. 이를 세분하여 다시 세 가지 단계로 나누고 있다.

<표-4> 자치법규 제정시 고려사항⁴³⁾

조문 표제	내용
초안작성과 초안에 대한 심사(Drafting and reviewing the draft)	참고자료 (Reference materials): <ul style="list-style-type: none"> • 1984년 해석법(<i>Interpretation of Legislation Act 1984</i>) • 자치법규의 형식(The format of Local Laws) • 자치법규 벌칙조항 (Referring to penalties in a Local Law) • 확인된 법률 문장 및 문구(Style and language of authorising Acts) • 기준과 원칙의 입법초안작성(Drafting standards and principles) • 목적의 한계(Limit to objectives) • 참고자료통합(Incorporating material by reference) • 행위기준과 규범(Performance standards or prescriptive) • 명백한 표현(Expressed plainly) • 권한의 일탈 금지(Not exceed powers) • 소급입법금지(Not retrospective) • 세금, 이용료, 벌금 또는 형벌(Tax, fee, fine or penalty) • 입증책임이전 금지(Not shift onus of proof)

43) 위의 가이드라인 51면.

제 4 장 자치법규 가이드라인 분석

조문 표제	내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄위임금지(No further delegation) • 체계성불일치 금지(No inconsistency) • 권한의 일탈 또는 남용 금지(No unexpected or unusual use of powers) • 입법초안의 재검토(Reviewing the draft) • 입법초안 검토 - 주민 그리고 유사위원회 (Reviewing the draft - Neighbouring and like Councils) • 입법초안 검토 - 인권조항 (Reviewing the draft - Charter of Human Rights) • 입법초안 검토 - 지방자치법 별표8 이외의 조항 (Reviewing the draft - Other provisions of Schedule 8) • 입법초안 검토 - 국가경쟁법원칙 (Reviewing the draft - National Competition Principles)
<p>입법안에 대한 공론화와 자문(Communicating and consulting on the draft)</p>	<p>></p> <ul style="list-style-type: none"> • 공론화의 시작(Starting communication) • 관련 단체의 확인 및 공론화(Identifying and communicating with affected parties) • 자문회의 (Consultation meetings) • 공공의 공포 (Public notice) • 외부의견의 고려(Considering submissions) • 정안작성(Making amendments)
<p>지방자치법규 제정(Making the Local Law)</p>	<p>></p> <ul style="list-style-type: none"> • 법률제정(Resolution) • 시행(Commencement) • 시행유예(Stay of operation)

1) 초안작성과 초안에 대한 평가

자치법규 제정과정에서 참고로 되는 법령 중 가장 중요한 것은 법률해석법과 지방자치법이다. 이대, 가이드라인은 지방자치단체는 주의 회의 법률자문관이 발간한 제정법가이드라인(the Guidelines on Statutory Rules)을 참고하도록 권고하고 있다.

지방자치법은 법률해석법의 정의규정이나 법률용어를 따라야 하고 필요한 경우에 다른 법률용어나 구절 또는 정의를 사용할 수 있다. 또한 자치법규는 동일한 내용에 관해서 반복하여 규정할 필요없이 법률해석법을 준용할 수 있다.

지방자치법에 특별한 정해진 형식은 없다. 주된 기준은 명확성(clarity)과 접근가능성(accessibility)이다. 이것이 앞의 조사를 통해서 준비된 계획과 결합되어 자치법규가 시작된다. 형벌과 관련해서는 선고법(the Sentencing Act 1991)이 자치법규에 규정되어야 하는 벌칙조항들에 관한 적절한 수단을 제공하며 자치법규는 이에 따라야 한다.

자치법규의 용어는 법률과 일치하여야 한다. 그리고 자치법규는 현재의 법제입안실무에 따라야 하고 그 자체에 목적규정을 두어야 하며 그러한 목적을 넘어서서는 안된다.

자치법규 제정시 정책, 지침과 가이드라인 등의 자료들을 통합적으로 사용할 수 있다. 다만, 이러한 자료들의 사용은 매우 복잡한 것으로서 주의가 필요하다. 지방자치단체는 자료의 통합하는 의미나, 통합되는 문서의 버전 및 내용 그리고 개정이 될 수 있는 합의, 통합되는 형식, 이미 사용된 내용 등을 명백하게 이해해야 한다.

자치법규에서 법적인 요건을 서술할 때에는 세부사항을 규정하기 보다는 행위의 기준에 관한 법률용어를 사용하여 표현하여야 한다. 자치법규의 내용이 이해하기 쉽도록 평이한 영어로 서술하여야 한다.

자치법규는 법률의 권한을 넘어서서는 안된다. 법률에서 위임한 규정에 따라 세금, 수수료, 벌금 또는 과태료 등을 규정할 수 있으나,

자치법규가 지방자치단체에게 징역형을 선고할 수 있게 규정하여서는 안된다.

자치법규는 법률에 특별한 수권 없이 입증책임을 전환시킬 수 없다. 지방자치법에도 입증책임을 전환시키는 권한을 자치법규에 줄 수 있다는 내용의 근거조항은 없고, 다른 법률하에서도 자치법규는 그러한 권한을 제공할 수 없다.

자치법규는 법률이 권한을 부여한 한계를 넘어서서 일반적으로 권한을 위임하는 규정을 둘 수 없다. 또한 자치법규는 법률로부터 위임 받은 권한을 남용(misuse)하여서도 안된다. 이러한 남용은 권한을 일반적이 않게 확대하는 것과 같이 규정을 부자연스럽게 해석(artificial interpretations) 하는 것을 포함한다.

자치법규에 대한 초안이 작성되면 자치단체는 재검토를 해야 한다. 이때 이웃의 자치단체의 유사한 자치법규와 비교하여 검토하여야 한다. 인권헌장과 관련하여 검토하거나 국가경쟁법 원리의 요건들에 비추어 검토를 해야 한다.

자치단체는 이웃 자치단체나 자치단체와 유사한 곳의 자치법규와 비교검토를 해야 한다. 자치법규는 기본권을 준수하여야 하며, 이것을 위해서 세밀한 검토가 필요하다. 기본헌장은 자치법규와 관련된 정책, 가이드라인 그리고 매뉴얼 등 모든 부분에 적용된다.

지방자치법 시행세칙 8은 자치법규검토와 관련하여 여러 조항을 두고 있다. 자치법규는 다음의 기준들에 비추어 검토되어야 한다.

- 정의와 공정의 원칙
- 권리에 대한 부당한 이용금지
- 행정결정에 대한 부당한 이용금지

또한 기본권헌장에 위반하는지에 대한 검토도 하여야 한다. 기본헌장 이외에도 자치법규는 국가경쟁법에 위반되어서는 안된다.

요컨대 오스트레일리아는 자치법규를 제정하는 처음부터 각종 검토를 하고 최종적으로 입안된 자치법규에 대해서도 사후 입법평가를 하여 피드백을 통해서 끊임없이 자치법규를 개선하고 있다.⁴⁴⁾

2) 입법안에 대한 공론화

자치법규에 대한 초안이 작성되면 지방자치법 제223조의 절차에 따라서 자치법규안이 28일 이상 공고되어야 한다. 그리고 제안된 자치법규안에 대한 자문이 시작된다. 단지 한 번의 자문에 의해서 자문받을 의무가 면제되지는 않는다. 실제 자문은 자치법규안이 마련되는 초기부터 시작된다. 지방자치단체는 지역사회의 크기, 자치법규의 내용, 영향을 받는 지역, 이익의 정도에 따라서 자문절차를 발전시켜야 한다. 지방자치단체는 자문의 결과에 따른 책임을 지며 입법안을 개정할 준비를 할 필요가 있다.

효과적인 공론화를 위해서 지방자치단체는 자치법규와 관련된 단체들을 확인하고 대화하여야 한다. 자치법규를 제정할 때도 지방자치법 제223조에 따라서 한 번 또는 그 이상의 횟수로 자문회의를 갖도록 권고되고 있다.

지방자치단체는 자치법규를 제정할 때, 자치법규 제정의 의도, 목적, 취지를 공표하여야 한다. 지방자치단체는 자치법규에 관한 모든 의견서를 고려할 의무가 있다. 지방자치단체가 그러한 의견서를 반드시 받아들여야 할 의무는 없지만 진정성 있게 의견을 고려하였는지를 입증하여야 한다. 지방자치단체가 자문 또는 공론화를 통해서 자치법규안을 수정하려고 할 때에는 그 내용을 다시 공표하여야 한다.

44) 자치법규 피드백 단계의 중요성을 강조하는 견해, 최승원·양승미, 자치법규 관리체계 필요성 소고, 지방자치법연구 제13권 제2호, 한국지방자치법학회, 2013.185면.

3) 지방자치법 제정과정

지방자치단체는 지방자치법 제223조가 규정하는 일반적인 절차에 따라서 자치법규를 제정한다. 빅토리아주의 경우에는 오스트레일리아의 다른 주와 달리 가중다수결이 아닌 일반다수결에 의해서 법률안의 의결(resolution)된다.

자치법규는 시행일을 따로 규정하지 않으면 제정당일부터 시행된다.⁴⁵⁾ 자치법규의 시행일 공표된 날이 아니라 제정된 날에 시행된다. 반면에 자치법규의 내용이나 집행에 문제가 있을 경우에는 자치법규의 시행을 유예할 수 있다.

(4) 자치법규의 시행(Implementing)과 집행(Enforcement)

가이드라인은 자치법규를 시행하고 집행하는데 필요한 요건들이 자치법규에 반영되어 있는지를 확인할 수 있는 심사단계와 심사항목을 규정하고 있다.

특징적인 것은 시행과 집행을 위해서 지역사회와 소통(communication)을 할 수 있는 방법을 강조하고 있다. 자치법규에 대한 홍보인 교육과 함께 모범지침에서도 강조하고 있는 것처럼 자치법규와 관련 자료들이 자치회의의 홈페이지에서 쉽게 이용가능 하도록 찾을 수 있도록 하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 또한 주민인 수범자를 고려하여 주범인 위반행위법과 별도로 자치법규 위반시에 위반자에게 통보(notice)절차에 관하여 상세히 규정되어 있다.

45) 지방자치법 121조 1항 지방자치법이나 지방자치법 규정은 그 규정이 제정된 날 또는 자치법규 또는 규정이 시행일로서 정한 날로서 지방자치법에 명시한 날에 시행된다.

<표-5> 자치법규의 시행과 집행에 관한 규정46)

조문 표제	내용
관보(Gazetting)와 통보	<ul style="list-style-type: none"> • 자치법규의 의도를 관보에 기재하고 공지할 뿐만 아니라 자치의회는 자치법규가 제정되었다는 사실을 관보에 기재하고 공지하여야 한다. • 자치의회는 또한 복사본을 지방자치장관에게 보내야 한다.
보조자료, 양식, 지침 등	<p>></p> <ul style="list-style-type: none"> • 만약 자치의회가 자치법규에 포함되지 않는 자료에 의존할 경우에는 그 이유를 반드시 자료에 의존하기를 바란다면 그 이유를 설명할 수 있도록 준비 하여야 한다. • 그러한 자료는 주민들이 쉽게 사용할 수 있도록 하여야 한다.
허가와 위임	<p>></p> <ul style="list-style-type: none"> • 자치의회는 권한이 있거나 적절한 권한위임을 받은 직원을 통해서만 효과적으로 행동할 수 있다. 자치의회가 위임이나 권한부여가 반드시 적절하게 하는 것이 중요하다.
자치법규의 가용성(Availability)	<p>></p> <p>자치법규는 반드시 아래의 사항을 지켜야 한다:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 문서화되어야 한다. • 검토가 가능해야 한다. • 구입이 가능해야 한다. • 자치의회의 웹사이트에 있어야 한다. • 통합된 형태이어야 한다.
자치법규의 참고자료에 포함되지 않은 자료들의 가용성	<p>></p> <ul style="list-style-type: none"> • 자치의회는 자치법규의 참고자료에 포함되지 않은 자료들이 동일한 범위와 마치 자치법규 그 자체처럼 같은 방법(예를 들어 자치의회의 홈페이지), 바람직하게는 함께 또는 자치법규에 링크하여 사용할 수 있도록 하는 것을 보장 하여야 한다.

제 4 장 자치법규 가이드라인 분석

조문 표제		내 용
교육캠페인	>	<ul style="list-style-type: none"> • 자치의회는 자치법규를 홍보하기 위해서 교육 캠페인과 법규에 영향을 받을 그룹들에게 이메일을 발송하는 것과 같은 활발한 수단을 고려하여야 한다.
자치법규와 관련 자료의 출판과 가용성	>	<ul style="list-style-type: none"> • 자치법규와 관련된 자료는 요청시 검토할 수 있도록 하여야 한다.
자치의회의 웹사이트에서 제공된 정보의 가용성	>	<ul style="list-style-type: none"> • 자치의회의 자치법규는 반드시 자치의회의 웹사이트에서 이용가능하도록 하여야 한다.
웹사이트 위치지침	>	<ul style="list-style-type: none"> • 자치법규나 관련 자료가 요약되어 있거나 쉽게 찾을 수 없게 하는 것은 충분한 자료의 제공이 아니다. • 이러한 정보는 쉽게 전부를 찾을 수 있도록 해야 한다.
권한 있는 공무원	>	<ul style="list-style-type: none"> • 자치법규를 근거로 처분을 하기 위해서는, 자치의회는 법 224조에 따라서 ‘권한있는 공무원’을 지명하여야만 한다. • 권한부여의 형식과 절차가 지켜져야만 한다.
권한이 부여된 공무원의 요구사항 - 신분증(identity card)	>	<ul style="list-style-type: none"> • 권한이 부여된 공무원은 신분확인요구에 응하여 자신의 신분증을 제시하여야 한다.
권한이 부여된 공무원의 행정권한(Power)	>	<ul style="list-style-type: none"> • 권한이 부여된 공무원은 출입권한(power of entry)을 포함한 광범위한 권한을 갖고 있다. • 권한은 신중하고, 수여된 범위 안에서 행사되어야 한다.

조문 표제		내 용
집행처분의 이해 - 자치법규 또는 위반행위법 2006(Infringements Act 2006)에 근거한 것인지?	>	<ul style="list-style-type: none"> • 사람에 대한 절차의 시작과 그에 따르는 집행 행위(enforcement action)들이 자치법규에 근거한 처분인지 위반행위법 2006에 따른 처분인지를 이해하는 것이 중요하다.
자치법규에 근거한 준수(comply)와 기타행위들에 대한 통지(Notices)	>	<ul style="list-style-type: none"> • 효력을 갖기 위해서는 법준수에 대한 통지는 자치법규에 규정된 형식(form), 과정(process) 그리고 절차(procedure)를 따라야 한다.
이의신청(Appeal) 및 심사(review) 규정	>	<ul style="list-style-type: none"> • 자치의회는 자치법규 하에서 특정된 이의신청 또는 심사규정에 관한 절차와 위반행위법에서 규정된 심사를 매우 명확하게 구분하여 한다. • 두 경우 모두 정해진 절차가 정확하게 지켜져야 한다.
의견제시 - 법률해석법 42조	>	<ul style="list-style-type: none"> • 자치의회가 의도적으로 달리 규정하지 않는 한 위임의 의견(the opinion of a delegate)에 구속을 받게 될 것이다.
위반행위 통지 - 위반행위법 2006의 요구사항	>	<ul style="list-style-type: none"> • 위반행위법 2006은 위반행위통지처분에 관한 광범위한 규정을 설정하고 있다. • 자치의회는 자치법규로 이 규정을 수정할 수 없다. • 자치의회는 그 규정을 준수하여야 한다.
위반행위법 심사	>	<ul style="list-style-type: none"> • 위반행위법 2006은 이 법률이 규정한 심사에 대한 요청과 심사행위에 관한 광범위한 규정을 갖고 있다. • 이 규정 또한 준수되어야 한다.

46) 위의 가이드라인, 86면, 88면, 96면의 표를 통합함.

(5) 법순환과정의 마지막 - 입법심사, 개정 그리고 자치법규일몰제

법순환과정의 마지막 단계는 심사의 과정이다. 성과평가와 사후적 입법평가를 할 수 있는 단계이다. 심사영역은 설정은 자치의회의 고유한 권한이다. 입안당시 해결하려고 했던 문제점들이 해결되었는지를 확인하는 과정이다. 기대했던 입법목적과 효과 그리고 자치법규의 규정들이 여전히 입법목적에 가장 적합한 수단인지를 다시 확인한다.

오스트레일리아 자치법규입안에 가장 큰 특징은 자치법규일몰제이다. 10년을 주기로 자치법규를 전면재개정(renewal)하는 것을 규정하고 있다. 10년이라는 기간을 두고 있는 것은 상징적인데 실제의 의의는 주기적인 입법평가가 필요하다는 점을 강조하고 있다.

<표 - 6> 자치법규의 입법심사, 개정, 일몰제와 관련된 규정(7)

조문 표제	내용
자치법규의 심사필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 자치의회는 자치법규의 지속적인 필요성과 성과를 주기적으로 심사할 필요가 있을 것이다. • 이러한 심사의 빈도는 의회의 주민에 대한 책무에 따른 자치법규평가에 의해서 결정되거나 즉각적인 심사에 의해서 입법내용이 보충될 수 있을 것이다.
심사영역(Areas for review)	<ul style="list-style-type: none"> • 자치의회는 자치법규에 어떤 부분이 심사될 필요가 있는지에 관한 고유한 지식을 갖고 있어야 할 것이다. • 최소한 다음의 문제들이 포함되어야 한다: <ul style="list-style-type: none"> - 해결해야 하는 문제가 여전히 존재하는지 여부 - 입법목적(objects)이 충족되고 있는지 여부

조문 표제	내 용
	<ul style="list-style-type: none"> - 예상하였던 효과(impacts)가 있는지 여부 - 자치법규가 여전히 가장 적합한 수단인지의 여부
개정(amending)의 의미	<ul style="list-style-type: none"> • 자치법규는 제정될 때와 동일한 절차로만 개정될 수 있다. • 자치의회는 공무원에 의한 비공식적인 수정에 대한 경계를 하여야 한다.
자치법규의 시효(expiration)	<ul style="list-style-type: none"> • 10년 사이에 개정이 되건 아니건 자치법규는 10년을 만기로 효력을 잃는다.
자치법규의 전면개정(Rene-wal)	<ul style="list-style-type: none"> • 만기이후 자치법규의 전면개정(renew)은 새로운 자치법규를 제정하는 것이 된다. • 자치의회가 전면개정을 시작하고자 한다면 적어도 일년 전에 시작하는 것이 추천된다.

47) 위의 가이드라인, 104면. 106면. 107면 표를 통합함.

제 5 장 시사점

1. 오스트레일리아 지방자치의 특징은 연방과 주 그리고 자치단체연합이 함께 참가하는 기구를 통한 협력과 소통의 상생이라 할 수 있다. 지방자치단체연합은 연방과 주에 자신들의 이해관계를 전달할 수 있으며, 연방과 주는 국가정책에 자치단체의 협조를 이끌어 낼 수 있다. 중앙정부와 지방자치단체가 서로 소통하고 협력할 수 있는 방안을 제도화한 것이다.

오스트레일리아는 지방자치단체를 대표하는 기구와 연방 및 주의 참여를 통하여 국가정책을 사전에 협의하도록 하고 있다. 지방자치단체의 대표기구를 통해서 다른 지역의 입법과 행정경험을 공유하도록 하고 있다. 오스트레일리아의 사례는 지방의 자율성을 보장하는 가운데 일관성을 유지시키기 위한 정책적 방향성을 찾아볼 수 있다.

자율기구로서 지방자치단체의 연합을 활용하여 중앙정부와 소통하는 것은 헌법상의 기능적 권력분립이라는 의의를 갖게 한다. 우리의 경우에도 전국시도지사협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시군구청장협의회, 전국시군구의회의장협의회 등 4대 자치단체협의체가 있다. 실질적인 지방분권화 시대를 맞아서 이러한 지방자치단체 협의체들의 적극적인 역할과 활용방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

2. 오스트레일리아는 자치법규 모범사례(better practice)를 발굴하여 웹사이트를 통해서 공유한다. 오스트레일리아는 모범사례를 기본으로 하여 입법메뉴얼과 가이드라인을 적극적으로 활용하고 있다.

자치법규 제정에 일정한 형식과 절차를 제공함으로써 내용을 직접 규제하지 않으면서 자치법규의 품질을 높이고 있다.

주정부와 지방자치단체연합과의 정책적 협조에 의해서 만들어진 매뉴얼과 가이드라인은 자치단체가 주체적으로 고품질의 자치법규를 제

정할 수 있도록 지원하고 있다.

우리의 경우에도 안정행정부에서 지방자치단체의 사무에 관한 포괄적인 지원을 하고 있다. 특히 안정행 정부는 자치법규의 심사 및 운영에 관한 지원을 하고 있다. 다른 중앙정부의 각 부처들도 소관사항에 관한 표준조례안을 제공하고 있다. 그리고 정부입법지원 기관인 법제처에서 자치법규입안메뉴얼을 발간하여 자치법규가 합헌적이고 체계적으로 제정될 수 있도록 입법매뉴얼을 제공하고 있다.⁴⁸⁾

이러한 중앙정부의 지원이 효과적으로 되기 위해서는 자치단체에 대한 ‘통제’라는 관점보다는 자율성과 탄력성이 제고되도록 지원할 필요가 있다. 직접적으로 표준조례안을 제공하는 것은 사실상 지방자치단체에게 부담을 키우게 된다. 따라서 모델조례안의 방식보다는 오스트레일리아의 사례에서와 같이 조례에서 지켜져야 할 중요한 법률사항을 열거하고 이를 하나씩 확인하면서 조례를 제정하도록 조례제정의 단계별 진형표를 제공하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

이미 유용한 양식을 시행하는 곳도 있다. 서울특별시의 경우에 2002년에 제정된 자치법규입법에 관한 조례에서 매우 상세한 ‘자치법규입안심사기준표’를 작성하였다.⁴⁹⁾ 그런데 자치법규입안심사기준표의 실제활용여부는 불확실하다. 서울특별시 의회홈페이지에서는 자치법규입안심사기준표를 활용한 예를 찾아볼 수 없다.

유효적절한 심사기준표를 작성하여 적극적으로 활용할 수 있도록

48) 법제처는 입법메뉴얼뿐만 아니라 자치단체 공무원에 대한 자치법규 입안 실무교육 및 자치법규 의견제시제도를 통해서 자치법규의 해석과 운용을 지원하고 있다. 법제처 직제 제2조(직무) 제11호, 이 밖에도 「법제업무 운영규정」 제29조와 「법제업무 운영규정 시행규칙」 제24조에서 자치법규 지원에 관한 내용을 규정하고 있다.

49) 서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례 제11조 ① 자치법규 입법안을 작성할 때에는 자치법규 입법의 필요성, 내용 및 절차의 정당성 등에 관하여 별표의 서울특별시 자치법규 입안심사기준표(이하 "입안심사기준표"라 한다)에 따른 평가를 실시하여야 한다.

별표에 규정되어 있는 자치법규입안심사기준은 I. 자치법규 입법의 필요성, II. 자치법규 내용의 정당성 확보, III. 자치법규 입법절차의 정당성 확보, IV. 사후관리 등으로 구분하여 총 111개의 상세한 심사항목으로 구성되어 있다.

할 필요가 있다.

오스트레일리아의 사례의 시사점은 자치법규를 입안할 때 준수하여야 할 중요한 연방법과 주법률의 목록을 예시함으로써 국가정책과 자치법규의 충돌 내지 미반영사례를 줄이도록 하고 있다는 점이다. 이러한 예는 연방이나 주가 직접 자치법규에 개입하기 보다는 자치단체가 자주적으로 국가정책과 중요한 법률을 고려하여 자치법규를 입안하게 한다는 점에서 의미 있는 시사점을 주고 있다.

또한 조례사항인지 아닌지를 구별하여 전국적으로 통일된 규율과 일관된 내용의 규제가 필요할 경우에는 자치법규형식보다는 시행령으로 규정하는 것이 합리적이라 할 수 있다.

3. 입법심사표로 활용되는 입법메뉴얼 또는 가이드라인은 자치법규에 대한 성과평가와 입법평가를 위한 기초자료를 제공한다. 즉, 가이드라인에 따른 각 항목별 심사내용은 법순환과정의 마지막단계에서 발전된 모범적인 자치법규로 진화할 수 있는 평가기회를 주기적으로 제공하게 한다.

오스트레일리아 사례는 조례 제정시에 연방법이나 주법의 입법평가 제도가 자치법규에는 적용되지 않고 있는 영역에서도 스스로 입법평가의 기회를 제공한다는 데 의의가 있다. 자치법규에 대한 입법평가는 효과적이지 않거나 집행에 부담이 큰 하위법규를 줄이는 것에서 그 필요성과 의의를 찾아볼 수 있다. 중앙정부 내지 주정부와 지방자치단체의 효과적인 역할분담을 위해서 자치법규가 필요한 동시에 자치법규 내용을 사전에 심의하여 효과적인 입법과 집행을 준비하는 것은 지방분권화를 지향하는 우리에게도 중요한 시사점을 주고 있다.

참 고 문 헌

【국내문헌】

- 권순복, 오스트레일리아의 지방자치실상(상), 자치행정94, 지방행정 연구소, 1996. 1.
- _____, 오스트레일리아의 지방자치실상(하), 자치행정95, 지방행정 연구소, 1996. 2.
- 김남진, 오스트레일리아의 지방행정개혁 연구, 한국지방자치단체국 제화재단, 2008.
- 문상덕, 국가와 지방자치단체 간 입법권 배분 : 자치입법권의 해석 론과 입법론, 지방자치법연구, 제12권 제4호, 2012. 12.
- _____, 자치입법의 현황 및 문제점과 발전방향, 법제연구, 2009. 12.
- _____, 자치입법제도의 문제점과 개선방안, 서울법학, 2008. 8.
- 법제처, 자치법규 선진화 지원을 위한 개선도 측정 등과 정부지원체 계 구축에 관한 연구, 법제처, 2012.
- 양태석, 오스트레일리아 뉴사우스웨일스 주의 도서관조례, 지방자치 통권267호, 미래한국재단, 2010. 12.
- 윤석진 외 2인, 자치법규의 현황·문제점 정비 지원 체계와 그 개선 방안 연구, 한국법제연구원, 2011.
- 조창현, 시드니 시 정부, 지방자치, 현대사회연구소, 2000. 4.
- 지방자치 편집부, 오스트레일리아 NSW 주의회 지방의원 지원 어떻 게 하나?, 지방자치 통권298호, 미래한국재단, 2013. 7.
- 최승원·양승미, 자치법규 관리체계 필요성 소고, 지방자치법연구 제13권 2호, 한국지방자치법학회. 2013. 6.

참 고 문 헌

홍정선, 지방자치법학, 법영사, 2004

【국외문헌】

CIRCULAR NO10-2013 Local Law Circular, Government of Western Australia. 2003.

Better Practice Local Laws Strategy, Department of Planning and Community Development, Victoria, 2008.

Guidelines for Local Laws Manual, Department of Planning and Community Development in Victoria., 2010.

Guidelines for Local Laws Resource Book. Department of Planning and Community Development in Victoria., 2010.