

# 주요 외국의 지방자치제도 연구 - 호 주 -

윤성현





# 주요 외국의 지방자치제도 연구

## - 호주 -

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy  
- Australia -

연구책임자 : 윤성현(한양대학교 정책학과 부교수)  
Yoon, Sunghyun

2018. 9. 30.



## 연 구 진

연구책임 윤성현 한양대학교 정책학과 부교수

심의위원 정명운 선임연구위원

최 유 연구위원

김수갑 충북대학교 총장



## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

#### ▶ 배경

- 1987년 헌법개정 이후 사회현실의 변화와 헌법개정의 필요성
  - 2018년 현재 국민들의 헌법의식이 대폭 고양되었고 민주주의와 지방자치의 경험 축적이 축적됨으로써 중앙집권적 통치형태에서 탈피하여 지방분권 개헌 및 이에 따른 미래 지향적 지방자치 모델을 구축하는 것이 시대적 과제로 제시됨.

#### ▶ 목적

- 호주 지방자치제도의 국내 소개와 이해
  - 호주는 영국의 정치체제를 기본으로 하면서도 미국의 연방제도와 사법심사제 등을 혼합하여 제3의 독특한 법제를 발전시켜왔고, 또한 연방과 더불어 주·지방 정부도 100년 이상의 역사를 가지고 각자 정부로서의 독특한 특색을 가지고 있기에 연구의 필요성이 있으나 그동안 국내에는 본격적으로 소개된 바가 없었음.
- 우리 지방자치제도 법·정책 연구의 기초자료로 활용
  - 비교법 연구를 통해 지방분권 개헌과 이에 연계된 우리 지방자치제도 법·제도적 정비에 시사점을 제시함하고자 함.

## II. 주요 내용

### ▶ 자치행정의 제도적 내용

- 호주의 3단계 정부구조
  - 호주의 정부구조는 3층 체계로 연방정부, 주(States) 및 준주(Territory) 정부, 지방정부(Local Government)로 구성. 호주의 연방과 주정부의 권한은 연방헌법에서 규정하고 있으나 실제로는 다양한 분야에서 권한의 중첩이 발생. 연방헌법과 주헌법의 불일치가 발생할 경우에는 연방헌법이 법적 우위를 가짐.
- 호주정부협의회와 지방정부협의회
  - 호주정부협의회는 연방총리(Prime Minister)와 주 및 준주의 총리들(First Ministers), 그리고 호주지방정부연합(Australian Local Government Association: ALGA)의 의장(president)으로 구성
  - 호주 지방정부협의회(The Australian Local Government Association: ALGA)는 호주의 6개 주와 북부준주의 지방정부 537개가 모여서 만든 기관
- 호주 지방정부의 법적 근거
  - 지방정부에 대한 연방헌법상의 근거는 없고, 다만, 주나 준주의 헌법에 지방정부의 근거를 규정하고 주나 준주의 법률로써 지방정부를 설치함.

### ▶ 자치입법의 제도적 내용

- Constitution Act 1902 No 32 [NSW] 주 헌법상 주민투표
  - 주 헌법상 주민투표(State Referendums)는 주 헌법을 바꾸거나, 주 헌법 제5B조의 경우와 같이 상하 양원 간에 법안에 관해 교착상태(deadlock)가 발생한 경우 이를 하원이 주민투표를 통해 주민들에게 직접 승인을 구하는 방식.



- Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 지방정부법상 주민투표
  - 지방정부법 제16조는 지방정부 주민투표의 대상에 대해서, (a) 선거구(wards) 조정 및 폐지, (b) 시장 선출방법 변경(시의원에 의한 선출인지 아니면 주민에 의한 선출인지), (c) 동법 제224조의 한계 내에서의 시의원수 변경, (d) 지방의원 정기 선거(ordinary election) 방법의 변경에 관해서는, 주민투표에 의해서 승인을 받지 않으면 이를 지방의회가 할 수 없음.
  - 위 주민투표 결과는 지방의회를 기속함.
- 2013년 연방헌법에 지방정부를 명시하는 헌법개정 시도
  - 호주 대법원의 최근 판결들(2009년의 Pape 판결과 2012년의 Williams 판결)로 인해 연방정부의 직접적인 지방정부에 대한 재정지원의 헌법적 정당성에 의문이 제기됨.
  - 2011년 지방정부 헌법 명시를 위한 전문가 패널(Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government)이 구성되어 재정적 명시(Financial Recognition)가 가장 적합한 안으로 보고됨.
  - 종래 연방헌법 제96조는 재정지원의 대상을 주(State)로만 한정하였었는데, 2013년 국민투표에 붙여질 예정이었던 헌법개정안에서는, 주법에 의해 성립되는 지방정부기구(local government body formed by a law of a State)도 재정지원의 대상으로 추가됨. 그러나 결국 불발에 그치고 말았음.

### Ⅲ. 기대효과

- 우리 지방자치의 미래를 위한 다양한 옵션을 제시해줌.
- 지방자치의 문제를 연방제와 중앙정부와의 관계에서 종합적으로 이해할 수 있는 계기를 제공해줌.
- 지방자치의 강화는 지방의회 등 지방 대의기관의 활성화는 물론, 주민의 직접참여도 활성화되는 방향으로 설계되어야 함.

▶ 주제어 : 호주, 연방, 주, 지방정부, 지방정부법, 주민투표, 지방정부 헌법 명시, 재정적 명시

## Abstract

### I. Backgrounds and Purposes

#### ▶ Backgrounds

- Social Change after 1987 Constitution & Request for Constitutional Amendment

#### ▶ Purposes

- Introduction and Understanding of Local Autonomy System in Australia
- Utilize Local Autonomy System in Australia as the basic data of Korean Law and Policy Research

### II. Major Content

#### ▶ Governance in Australia

- Levels of Government in Australia
  - In Australia there are three elected governments - Federal, State (or Territory) and Local. The Federal Government is responsible for the conduct of national affairs. Its areas of responsibility are stated in the Australian Constitution and include defence and foreign affairs, etc. Under the Australian Constitution, the States are

responsible for everything not listed as a Federal responsibility. However, sometimes both levels are involved. Local Government areas vary greatly in size and character. The power of local governments is controlled by Acts of State Parliament such as the Local Government Acts. Local Councils are concerned with matters close to our homes.

○ COAG & ALGA

- The Council of Australian Governments (COAG) is the peak intergovernmental forum in Australia. The members of COAG are the Prime Minister, state and territory First Ministers and the President of the Australian Local Government Association (ALGA). The Prime Minister chairs COAG.
- The Australian Local Government Association (ALGA) is the national voice of local government, representing 537 councils across the country. In structure, ALGA is a federation of 6 states and Northern Territory local government associations.

▶ The Legislative Power of State (focusing on New South Wales)

○ State Referendums in Constitution Act 1902 No 32 [NSW]

- State Referendums are held to gauge voter opinion on certain issues; to change certain parts of the New South Wales Constitution Act (especially concerning the Legislative Council); or because a Bill has reached a state of deadlock between the two Houses of Parliament. In the latter instance, the Legislative Assembly may direct that the Bill be submitted by way of referendum to the electors for approval. This is the rarest form of referendum in NSW.

- Constitutional Referendums in Local Government Act 1993 No 30 [NSW]
  - A council may not do any of the following unless approval to do so has been given at a constitutional referendum: (a) divide its area into wards or abolish all wards in its area, (b) change the basis on which the mayor attains office (that is, by election by the councillors or by election by the electors), (c) increase or decrease the number of councillors in accordance with the limits under section 224, (d) change the method of ordinary election of councillors for an area divided into wards.
  - The decision made at a constitutional referendum binds the council until changed by a subsequent constitutional referendum.
- 2013 Local Government Referendum
  - The referendum seeks to amend the Constitution to give ‘financial recognition’ to local government. It would amend section 96 of the Constitution so that it reads (new words underlined): During a period of ten years after the establishment of the Commonwealth and thereafter until the Parliament otherwise provides, the Parliament may grant financial assistance to any State, or to any local government body formed by a law of a State, on such terms and conditions as the Parliament thinks fit.
  - The main purpose of this amendment is to give the Commonwealth the power to directly fund local governments, rather than having to provide funding indirectly through the states. Currently, the Commonwealth’s constitutional ability to provide direct funding (which supports the Roads to Recovery program, among others) has been cast into doubt by recent High Court decisions- Pape v Commissioner of Taxation Paper, [2009]; Williams v Commonwealth [2012].

### III. Expected Effects

- This paper presents new options for the future of Korean local autonomy system
- This paper provides an opportunity to comprehensively understand the issue of local autonomy in relation to federalism and central government
- This report shows that local autonomy, along with the improvement of local governments, requires the participation of the people.

▶ **Key Words** : Australia, Federal Government, State or Territory Government, Local Government, Local Government Act, Referendums, Constitutional Recognition of Local Government, Financial Recognition

# 목차

주요 외국의 지방자치제도 연구  
- 호 주 -

korea legislation research institute

요 약 문 .....	5
Abstract .....	9

## 제1장 서론 / 15

제1절 연구의 목적과 필요성 .....	17
제2절 연구의 범위와 방법 .....	18
1. 연구의 범위 .....	18
2. 연구의 방법 .....	19

## 제2장 지방자치제도의 연혁과 이론 / 21

제1절 연 혁 .....	23
1. 호주 연방제와 주정부의 역사 .....	23
2. 호주 지방정부의 역사 .....	25
제2절 지방정부의 개념 및 법적 근거 .....	28
1. 지방정부의 개념 .....	28
2. 지방정부의 법적 근거 .....	29

## 제3장 자치행정의 제도적 내용 / 31

제1절 호주 자치행정 총설 .....	33
1. 호주의 3단계 정부 구조 .....	33
2. 3단계 정부의 역할과 책임 .....	34
3. 호주정부협의회와 지방정부협의회 .....	35

제2절 호주 주와 준주의 자치행정 .....	37
1. 호주 주와 준주 정부 개관 .....	37
2. 호주 주정부의 구성 .....	39
3. 호주 주정부의 기능과 권한 .....	40
4. 수도 준주 .....	41
제3절 호주 지방정부의 자치행정 .....	42
1. 호주 지방정부 개관 .....	42
2. 호주 지방정부의 법적 근거 .....	45
3. 호주 지방정부의 구조와 역할 .....	46

## 제4장 자치입법의 제도적 내용 / 49

제1절 자치입법 체계: NSW 주 헌법과 지방정부법 중심으로 .....	51
1. 호주의 입법체계 .....	51
2. NSW 주 헌법 (Constitution Act 1902 No 32 [NSW]) .....	54
3. NSW 주 지방정부법 (Local Government Act 1993 No 30 [NSW]) .....	59
제2절 연방헌법에 지방정부를 명시하는 헌법개정 논의 .....	64
1. 논의의 경과 .....	64
2. 2013 지방정부를 명시하는 헌법개정 국민투표 .....	66

## 제5장 특이사항 및 결론 / 73

제1절 호주 연방제와 지방자치의 특수성 .....	75
제2절 결론 - 한국 지방자치 미래에의 시사 .....	77

참고문헌 .....	79
------------	----



korea  
legislation  
research  
institute

# 제1장 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

제2절 연구의 범위와 방법



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적과 필요성

1987년 헌법개정 이후 30년이 지난 2018년 현재, 국민들의 헌법의식이 대폭 고양되었고 민주주의와 지방자치의 경험 축적이 축적됨으로써 중앙집권적 통치형태에서 탈피하여 지방분권 개헌 및 이에 따른 미래 지향적 지방자치 모델을 구축하는 것이 시대적 과제로 제시되고 있다.

지난 2018년 3월 문재인 정부는 지방분권 강화를 표방하는 등의 내용을 담은 헌법개정안을 발의하였고,<sup>1)</sup> 그 전에도 이미 국회에서 헌법개정특위가 1987년 헌법개정 이후 처음으로 설치되어 지방자치를 강화하는 내용의 자문위원회 보고서가 발간되는 등 정치권에서도 지방분권 강화 논의가 활발히 이루어져 왔고, 총론적으로는 이에 대다수가 동의하고 있는 것으로 보인다. 그러나 오랜 기간 지방분권의 필요성에 대해 논의가 이루어져 왔음에도 구체적인 각론에 있어서는 각 이해관계자의 시각차가 크며, 또한 논의의 양과 빈도에 비해서 그동안 우리보다 오랜 지방분권과 지방자치의 경험을 가진 여러 국가들의 법과 제도에 대한 충분한 비교연구가 선행되었는지에 대해서는 의문이 있어서, 이에 대한 비교법적, 각론적 연구가 필요하다고 판단된다.

---

1) 2018년 3월 26일에 발의되었고 5월 24일 상정되었으나 국회 본회의에서 의결 정족수 부족으로 투표 불성립이 선언되었다(시사오늘, 시사ON, “헌법개정안, 정족수 부족으로 투표 불성립”, 2018년 05월 24일자, <http://www.sisaon.co.kr/news/articleView.html?idxno=73376>). 이는 1987년 헌법개정 이후 처음으로 헌법상 공식적으로 발의된 헌법개정안이었다는 의미가 있다.

영국의 정치체제를 기본으로 하면서도 미국의 연방제도와 사법심사제 등을 혼합하여 제3의 독특한 법제를 발전시켜왔고, 또한 연방과 더불어 주·지방정부도 각자 또 다른 정부로서의 독특한 특색을 가진 호주의 헌법과 관련 법률의 제, 개정과정과 해석 등을 통해 호주의 연방, 주, 지방정부의 법적 지위와 자치행정권, 자치 입법권 등 자치권의 법적 부여 범위에 대해 살펴봄으로써 개헌에 따른 우리 지방자치제도 법·제도적 정비에 시사점을 제시하고자 하는 것이 본 보고서의 목적이다.

호주의 연방제와 지방자치 관련 법제도에 대해 기왕에 우리나라에 제대로 소개된 바는 거의 없었다고 해도 과언이 아니지만, 100년 이상의 오랜 연방제 및 지방분권의 역사를 통해 ‘연방-주-지방’의 삼각관계에 관해 다양한 실험을 거쳐 왔고, 특히 이 문제가 농축되어 나타난 ‘지방정부의 헌법 명시 개정’과 관련하여 오랜 기간 국민투표가 이루어져온 역사 등을 비교법적으로 연구하고 소개함으로써, 향후 우리 지방자치제도 법·정책 연구의 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

종래 국내에 미국, 독일, 스위스, 일본 등의 지방자치제도는 비교적 많이 소개되었고 그것이 우리 법제나 정책에 영향을 미친 바도 적지 않으므로 이들 국가들에 관해서는 비교적 관련 연구가 축적되어 있을 것으로 기대되지만, 기존에 우리 사회와 학계에서 법정책적 측면에서는 큰 관심을 받지 못했던 호주의 경우에는 아직 이에 관한 본격적인 국내 연구는 전무하다시피 한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 호주와 관련하여 가장 기초적인 내용들을 소개하고 분석하려고 하며, 좀 더 구체적이고 심층적인 작업은 후일 추가적인 연구를 통해 보완이 필요할 것으로 생각된다.

호주는 연방제 국가이므로 연방에 대비되는 지방으로서 주정부와 지방정부를 모두 살펴 필요할 것인데,<sup>2)</sup> 주정부와 지방정부의 문제를 논함에 있어서는, 개별 주들을 모두 살펴기보다는, 호주에서 가장 영향력 있고 중심적인 위치를 차지하는 뉴사우스웨일즈(New South Wales, 이하 약칭 NSW) 주와 지방정부의 법제도를 중심으로 설명하려고 한다.

또한 본고에서는 지방행정 및 입법의 문제를 주로 다루고, 지방재정에 관한 내용은 중요하지만 본격적으로 다루지는 않는다. 이는 다른 팀에서 별개의 연구 주제로 다룰 예정이어서 본 보고서에서는 깊이 있게 다루지 않는 것으로 공동연구진 간에 합의를 보았기 때문이다. 다만 꼭 필요한 한도에서는 관련 내용을 아주 간략하게만 언급하는 정도로 그치기로 한다.

이러한 연구범위 설정에 따라서, 제2장에서는 총론적으로 호주 지방자치제도의 역사와 법적 기초에 대해 먼저 살펴보고, 제3장에서는 주정부와 지방정부의 자치행정에 관해서 살펴본 후, 제4장에서는 자치입법과 관련하여 NSW 주의 경우를 중심으로 살펴보고, 또한 호주 헌정의 주요 쟁점이 되어왔던 지방정부를 헌법에 명시하는 내용의 헌법개정 문제에 대해 살펴본 뒤, 제5장에서 결론과 시사점을 도출하기로 한다.

## 2. 연구의 방법

첫째, 주로 문헌연구를 통해서 비교법 연구를 수행하려고 한다. 다만 이에 대해서 호주 지방자치와 관련된 국내의 선행 연구들은 찾아보기 쉽지 않다. 특히 본격적인 연구서나 연구논문은 찾아보기 어렵고, 더욱이 법제도를 중심으로 한 연구는 전무하다시피 하다. 그러나 개괄적, 부분적으로 소개한 내용들이 일부 있으므로, 그러한 선행연구들은 우선 최대한 참조하려 노력했다. 또한 영문 호주 자료는 공신력 있는 정부 및 공공기관 웹사이트

2) 다만 연방국가에서는 주정부도 하나의 완전한 주권국가성을 가진다는 점에서는 가장 하층의 지방자치단체 혹은 지방정부(local government)가 가장 본원적인 의미의 ‘지방’에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.

이트의 자료와 이들이 발행한 보고서 등을 주로 참고했고, 적절한 자료를 찾기 어렵거나 부족하나마 대강의 윤곽을 파악하고자 할 때는 위키피디아 등의 정리된 자료도 참고하였다.

둘째, 비교법의 과제를 수행함에 있어 늘 그러하듯이, 법령의 소개와 해석론만이 아니라 그 배경이 되는 역사적, 정치적, 행정학적 접근 등 학제간 연구의 입장을 견지하고자 했다. 이는 호주의 지방자치가 정태적인 것이 아니라 매우 동태적이며, 또한 온전한 비교법 연구가 되기 위해서는 법조문만이 아니라 그 사회적 배경을 알아야 하고, 그러한 때 우리의 헌법개정이나 입법개정과 같은 법정책론적 시사점을 얻을 수 있을 것이기 때문이다.

korea  
legislation  
research  
institute

## 제2장

# 지방자치제도의 연혁과 이론

제1절 연 혁

제2절 지방정부의 개념 및 법적 근거





## 제2장

# 지방자치제도의 연혁과 이론

## 제1절 연 혁

### 1. 호주 연방제와 주정부의 역사

호주의 지방자치와 지방분권의 문제를 이해하기 위해서는 우선 호주가 연방제 국가라는 점에서부터 출발할 필요가 있다. 물론 호주가 처음부터 바로 연방제에서 출발한 것은 아니었다. 영국의 호주 식민지화 초기만 해도 호주는 NSW라는 하나의 식민지 하에 있었고, 한 명의 총독에 의해 통치되었다. 그러나 점차 식민지가 확대되면서 영국정부는 자치 정부를 세우기로 하고 1823년 의회의 창설을 인정한다. 1841년에는 뉴질랜드가 분리되고, 1851년에는 NSW가 다시 타스마니아주, 빅토리아주, 남부호주주로 분할되고, 분리된 주는 점차 늘어나게 된다.<sup>3)</sup>

이처럼 여러 주가 독립됨과 동시에 경쟁관계가 되어가는 도중에 영국과 각 주들에서 연방 형성에 대한 논의가 시작되었다. 19세기 중반부터 시작되어 1891년 헨리 파크스를 의장으로 하는 국가총회가 발족했고, 주들 간에 대립과 충돌과정을 겪은 뒤 1900년 7월 31일 국민투표를 실시하여 영국 여왕이 1901년 1월 1일에 호주 영연방국(Commonwealth of Australia)을 선포하게 되었다. 이는 기본적으로 연방과 주의 역할과 기능의 분담을 골자로 하여 오늘날까지 이어지게 되었다.<sup>4)</sup>

3) 양승윤 외, 호주·뉴질랜드, 한국외대 출판부, 2006, 38-39면.

4) 양승윤 외, 호주·뉴질랜드, 한국외대 출판부, 2006, 39-40면.

호주 연방제는 출발 이후에도 여러 번의 분리의 위험을 겪게 된다. 그 과정에는 각 주의 경제적 이해관계의 상충이 있었다. 1970년대 중반에도 분리위험이 반복되었다. 노동당이 이끄는 휘틀람 정부(Whitlam government)가 중앙집권화를 강화하려고 했기 때문인데, 이는 휘틀람 정부의 실각 이후 진정되었다.<sup>5)</sup>

휘틀람의 뒤를 이어 집권한 자유당의 프레이저(Fraser) 총리는 휘틀람의 중앙집권화를 뒤집기로 약속하고, 주정부에게 많은 자율권을 부여하는 신 연방주의(New Federalism Policy)를 제창하게 된다. 이는 주정부의 과세권한을 확대하는 경향성을 가진 것이었다. 그러나 이러한 정책이 성공적이었다고 평가되진 않는다.<sup>6)</sup>

휘틀람과 프레이저의 뒤에 등장한 노동당의 호크(Hawke)는 총리로서 1983년부터 1991년까지 4연임에 성공하면서 노동당의 최장수 총리를 지낸 인물이다. 호크는 프레이저의 신 연방정책을 계승하면서 발전시켰다. 그리고 수상회의(Special Premiers Conferences)라는 형식을 통해서 연방과 주의 문제를 논의하고자 하였다.<sup>7)</sup> 호크의 총리 재임시에 2차례에 걸친 수상회의가 열렸고, 그가 실각하여 키팅에게 총리를 넘겨준 후 1991년 11월에 호크는 불참한 채 주정부의 총리들만으로 회의가 열렸고, 여기에서 연방과 주의 역할과 책임에 관한 다음의 4가지 원칙이 제시되었다.<sup>8)</sup>

첫째, 연방국가의 원칙(The **Australian nation** principle). 호주의 모든 정부들은 연방의 사회적, 정치적, 경제적으로 중요한 일들(imperatives)을 인식하고, 호주 연방 전체의 이익을 해결하기 위해 협력할 것.

둘째, 보충성의 원칙(The **subsidiarity** principle). 규제에 대한 책임과 공익의 분배에 대한 책임은 국익과 조화를 이루는 최대한 이양되어야 한다(devolved). 따라서 정부는 다가가기 쉽고(accessible) 자신의 결정에 대해 책임을 져야 한다.

5) 이기우·권영주·김동성, 연방주의적 지방분권에 관한 연구, 경기개발연구원, 2010.5, 122면.

6) 빅토리아 주의회(<https://www.parliament.vic.gov.au/archive/fsrc/report2/body/chapter3.htm>) (2018. 9. 27. 최종검색)

7) 이기우·권영주·김동성, 연방주의적 지방분권에 관한 연구, 경기개발연구원, 2010.5, 123면.

8) 빅토리아 주의회(<https://www.parliament.vic.gov.au/archive/fsrc/report2/body/chapter3.htm>, 특히 The 1990s Special Premiers Conferences의 3.29 내용) (2018. 9. 27. 최종검색)

셋째, 구조적 효율성의 원칙(The **structural efficiency principle**). 호주 경제의 증대된 경쟁과 유연성은 사적 영역의 개혁을 완수하기 위해 공적 영역의 구조개혁을 요구한다. 비효율적인 연방-주 간의 기능 분배는 더 이상 용납될 수 없다.

넷째, 책임성의 원칙(The **accountability principle**). 정부간 협의의 구조는 선거민에 대한 민주적 책임성과 정부의 투명성을 증진시켜야 한다.

## 2. 호주 지방정부의 역사<sup>9)</sup>

### (1) 식민지 시대부터 1940년대까지

호주에서 지방정부는 비교적 늦게 발전했다. Adelaide는 첫 선출직 지방의회를 세웠다(1840), 그 후 Sydney와 Melbourne(모두 1842년)의 지방의회가 생겨났다. 1850년대 영국은 식민지에 자치를 부여 했고 그 이후 지방의회는 더욱 빠르게 성장했다. 지방자치에 관한 성장은 6개 식민지 정부의 적극적 격려를 통해 크게 달성 되었다. 시간이 조금 흐르자 지역사회 역할의 할 수 있도록 재정에 대한 자치권이 부여되기도 했다. 그것은 배수, 물 공급, 도로, 가스 및 다른 현지에서 필요한 것들이었다. 이 중 일부는 중앙정부에 귀속되었고 이것은 자치권에 포함되기에는 매우 큰 규모의 것들이었다.<sup>10)</sup>

19세기 후반에는 선출된 지방정부 제도가 호주 식민사회에서 공식화되었다. 분야는 주로 도로 건설 등과 같은 지역기반시설 건설 요구였으며, 중앙 정부는 교육 등과 같은 지역 경계를 넘는 공적인 업무를 담당하는 경향을 띠었다. 1890년대의 연방으로의 헌법제정회의에 이르는 동안 지방정부의 역할에 대한 논의가 거의 없었다. Samuel Griffith를

9) 2. 호주 지방정부의 역사 부분은 Local government and the Commonwealth: an evolving relationship, 31 January 2011([https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1011/11RP10](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1011/11RP10))(2018. 9. 27. 최종검색)의 The historical establishment of local government: a short overview 부분을 번역하여 약간 가다듬은 것이다.

10) 1851년부터 시작된 Gold Rush도 지방정부 형성의 시대적 배경으로 지목되기도 한다. 김형식, 호주의 사회와 문화, 지구문화사, 1997, 210-211면.

포함한 대부분의 헌법 기초자들은, 지방정부는 순수하게 각 주의 국내 책임이고 연방 논의와는 무관하다고 생각했다. 훗날 총리가 된 Alfred Deakin은 호주 연방 규약(Australasian Federal Convention, 1897)을 제안하면서, 몇몇 지방자치단체는 연방이 재정 지원을 직접 할 수 있다고 했다. 하지만 또 다른 미래의 총리인 Edmund Barton은 다른 식민지 정치인들이 이 제안에 부정적이었음을 밝혔다.

Barton의 응답은, 연방은 미래의 주들이 상호 동의한 원칙에 따라 연방을 건설하는 협정이라는 컨센서스를 반영한 것이다. 지방정부 개념은 호주 거버넌스의 ‘제3의 계층(third tier)’으로 아직 자리잡지 못했다. 그럼에도 불구하고, 1901년에 선출된 첫 번째 연방 의원들 중 상당수는 지방정부 업무를 겸했다(한 통계에서는 29.7%). 연방의원으로서 선출된 지방의원들이 많았다는 사실은, 연방의 시대에 지방정부의 대중적 지위가 상당히 높았음을 시사한다. 널리 명성이 높지는 않았지만, 많은 공동체에서 지방정부의 권한은 강했다. 쓰레기 수거, 도로 보수 및 재산에 대한 다른 서비스들 외에도, 초기 지방정부의 다수 의원들은 상당한 정도의 장소형성(place-shaping), 즉 주민과 지역의 유대를 형성하는 시도들에 관계되었다. 1850-1950년 사이 그러한 장소형성 활동들은 광장, 지역 수영장, 공원과 정원과 같은 공공시설들의 제공에 전통적으로 관계되었다.

## (2) 확대기: 1945년부터 2000년까지

그러나, 제2차 세계 대전 후에 이르러서야, 지방의회는 전통적인 ‘재산에 대한 서비스’ 기능으로부터 공동체의 복지와 삶의 질 문제로 점차 균형을 맞춰가기 시작했다. 전쟁 후 지역사회의 기대수준은 높아졌다:

- 전쟁 기간 동안 여성들의 고용 증가로 인해 보육시설과 아동복지센터의 제공을 통한 보육문제에 대해 지역의회는 더 큰 관심이 필요했다.
- 전쟁 후의 ‘베이비 붐’과 교외로의 확산은, 의회가 수영장 같은 유소년에 필요한 레크리에이션 시설에 투자하게끔 했으며,

- 전후 주와 연방에서 공교육과 공적 훈련의 필요성이 점차 강조되었는데, 이것이 1940~1970년대 사이 호주 전역의 무료 지역 도서관의 막대한 발전을 통해 지역 수준까지 내려왔다.

‘삶의 질’에 관련된 서비스가 증대하는 경향이 균질적이지 않았음을 지적하는 것은 중요하다. 그것은 주 보조금의 가용여부와 더불어, 각 지방의회의 재정상황과 우선 순위에서 의존하고 있었다. 이는 1970년 이후로, 아트 갤러리, 활동 센터, 청소년 프로그램과 사회 복지 서비스와 같은 지역의회의 야심찬 시도들이, 이전 1960년대와는 다르게 연방이 지방정부에 더 많은 지원을 시작한 시기에 추구되었다는 것은 우연은 아닐 것이다.

### (3) 2000년 이후

최근에는 연방 내에서의 지방정부의 지위에 대한 큰 불만이 표출되었다. 호주 지방 정부 협회(Australian Local Government Association; ALGA)의 전직 의장 Paul Bell은 ‘주정부는 만약 그들이 원하기만 하면 입법을 통해 어떤 지방의회든 없앨 수 있다’고 지적했다. 지난 20년 간 주정부들은 수많은 지방의회들을 경제적 효율성의 이름으로 합병하여왔는데, 이는 지방 수준에서 사회적 결속 및 시민 참여 등 지방정부의 다른 측면을 경시하는 것이다. Queensland에서는 2008년 지역 주민의 주장에 따라 의원 수를 157명에서 73명으로 감소시켰다. 또 각 지방의회는 때때로 논쟁이 되는 건물과 토지에 대한 책임을 주정부가 맡고, 지방의회는 승인과 지역공동체의 자문과정을 생략함으로써 자율성이 부족하다는 점이 상기되곤 한다. 지방정부는 공동체가 기대하는 자금 수준에 비해 부족하게 지원되는 것에 대해 주를 비판해왔다. Alan Bundy에 따르면, 도서관이 그 핵심 예라 볼 수 있다. 주 및 준주 정부가 지난 25년간 공공 도서관 자금을 백분율을 기준으로 연간 지출액을 기준했다면, 2009/2010 투자는 현재 총 자금 800만 달러의 두 배가 될 것이다.

지방정부의 분야가 직면하고 있는 많은 도전과제들의 결과로, 많은 지방정부 대표들은 제3의 정부로서 더 큰 자율성을 얻고 지위를 획득함에 있어 자금을 지원받고 지원받는데 있어서 연방정부를 잠재적 동반자로 본다. 이 견해가 어떻게 지방정부의 미래 발전에 대

한 대중적인 논쟁으로 이어지게 되었는지 이해하기 위해, 연방과 지방정부 관계의 발전을 알아볼 필요성이 있다.

## 제2절 지방정부의 개념 및 법적 근거

### 1. 지방정부의 개념

호주는 연방제 국가로서, 연방과 주에 대해서는 연방헌법에서 명시하고 있다(주에 대해서는 특히 호주 헌법 제5장, 신주에 관해서는 제6장 등 참조). 그러나 지방정부에 관해서는 헌법상 아무런 언급이 없고, 따라서 헌법적 차원에서의 지방정부(local government) 개념정의는 호주 대법원(High Court)의 해석에 맡겨져 있다고 할 수 있다.<sup>11)</sup> 대법원이 지방정부의 법적 개념을 좌우할 수 있다면 불확실성이 가중될 수 있고, 연방이나 주 의회가 (법률로써) 이를 바꾸기 어려울 수 있다. 연방헌법에 지방정부의 개념을 포함시키는 것은, 주 의회가 각자 지방정부 시스템의 필수적 성격을 변경하는 것을 막는다.<sup>12)</sup> 그러나 호주 대법원은 지방정부의 정의를 연방 법률이나 주 헌법, 주 법률 등에서 명시한 개념을 기준으로 하여 논의하는 경우가 많다. 따라서 현재로서는 이들 법령에서 지방정부를 어떻게 규정하고 있는지가 중요하다.<sup>13)</sup>

11) Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government Final Report, 2011.12, 92면. 따라서 지방정부를 헌법적으로 명시하는 헌법개정 논의가 매우 중요한 의제로 논의되고 있다. 제4장 제2절에서 후술.

12) Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government Final Report, 2011.12, 92면.

13) Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government Final Report, 2011.12, 92면.

## 2. 지방정부의 법적 근거

연방법률 중에서 지방정부 재정지원법(Local Government (Financial Assistance) Act 1995)에서는 지방정부의 개념으로, 1. 주의 법에 의해 설립된 지방정부기구이거나 혹은 2. 동법의 목적을 달성하기 위해, 관련된 주 장관의 조언에 따라 연방 장관(Minister)이 공표한 기구일 것이라고 정의하고 있다.<sup>14)</sup> 2.의 정의에 따라서 관련 주나 준주의 입법에 의해 뒷받침되지 않은 여러 비공식적 기구들이 재정지원을 받는 지방정부에 포함되고 있는 실정이다.<sup>15)</sup>

주 헌법 수준에서는 6개 모든 주의 헌법이 지방정부를 명시하고 있다(준주는 헌법이 없다). 6개의 주는 대략 다음과 같은 3가지의 요건을 갖춘 유사한 용어로 서술하고 있다. 1. 지방정부 시스템의 유지를 제공, 2. 지방의회(council)를 특정 지역 정부에 책임을 지는 선출된 기구(elected bodies)로 규정, 3. 해당 주가 지방정부 관련 적절한 입법을 하도록 허용.<sup>16)</sup> 모든 주 헌법이 의회를 선출된(elected)으로 규정한데 대해서, 빅토리아 주는 ‘민주적으로 선출된’이라고 규정한 점이 특이하고, NSW 주는 ‘선출된 또는 적절히 임명된(duly appointed)’이라고 규정한 점이 다르다.<sup>17)</sup> 이러한 규정형식은 나중에 4장의 헌법개정 논의에서 보듯이, 지방정부를 헌법에 명시하면서 민주적 명시를 할 것인가의 논의와도 연결되는 부분이다.<sup>18)</sup>

호주의 6개 주와 1개의 준주에서 지방정부에 대해 명시하고 있는 주 헌법과 대표적 주 입법을 정리하여 보면 다음과 같다.<sup>19)</sup>

14) a. a local governing body established by or under a law of a State<sup>4</sup>, other than a body whose sole or principal function is to provide a particular service, such as the supply of electricity or water; or

b. a body declared by the Minister, on the advice of the relevant State Minister, by notice published in the Gazette, to be a local governing body for the purposes of this Act.

15) Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government Final Report, 2011.12, 93면.

16) Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government Final Report, 2011.12, 93면.

17) Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government Final Report, 2011.12, 93면.

18) 뒤의 제4장 참조.

19) Local government and the Commonwealth: an evolving relationship, 31 January 2011,

## 호주 각 주/북부준주의 지방정부 관련 주 헌법과 입법

주	주 헌법	주 입법
Queensland	Constitution Act 2001 Chapter 7, ss. 70 - 78 System of local government	Local Government Act 1993
New South Wales	Constitution Act 1902 Part 8, s.51 Local government	Local Government Act 1993
Victoria	Constitution Act 1975 Part IIA, ss. 74A - 74B Local government	Local Government Act 1989
South Australia	Constitution Act 1934 Part 2A, s. 64A Constitutional guarantee of continuance of local government in this State	Local Government Act 1999
Tasmania	Constitution Act 1934 Part IVA, ss.45A - 45C Local Government	Local Government Act 1993
Western Australia	Constitution Act 1889 Part IIIB, ss. 52 - 53 Local government	Local Government Act 1995
Northern Territory		Local Government Act 1993

출처: 호주의회 사이트



## 제3장

# 자치행정의 제도적 내용

제1절 호주 자치행정 총설

제2절 호주 주와 준주의 자치행정

제3절 호주 지방정부의 자치행정



## 제3장

# 자치행정의 제도적 내용

### 제1절 호주 자치행정 총설

#### 1. 호주의 3단계 정부 구조

호주의 정부구조는 연방정부, 주(States) 및 준주(Territory) 정부, 지방정부(Local Government)로 3층 체계로 구성된다. 지방정부는 6개의 주와 북부 준주(Northern Territory)에 설치되어 있다. 호주의 연방과 주정부의 권한은 연방헌법에서 규정하고 있으나 실제로는 과세, 사회복지 등 다양한 분야에서 권한의 중첩이 발생한다. 물론 연방헌법과 주 헌법의 불일치가 발생할 경우에는 연방헌법이 법률적 우위를 가진다. 연방과 주 및 준주 정부는 여러 분야에서 협조하면서도 세입과 지출기능의 중복에 대해서는 정부 간 논쟁이 발생하기도 한다.<sup>20)</sup>

호주의 정부 층위 3단계를 개관하면 아래와 같다.<sup>21)</sup>

20) 홍승현 등 3인, 호주의 재정제도, 한국조세연구원, 2012.8, 16면.

21) 뉴사우스 웨일즈 주의회(Levels of Government in Australia)

(<https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/Levels-of-Government-in-Australia.aspx>)(2018. 9. 27. 최종검색)

## 호주 3단계 정부의 개요

정부의 층위	숫자	리더와 구성	소재지
연방	1	총리(Prime Minister) 하원(House of Representatives)은 유권자 대표하는 150명 이상(NSW는 48명) 상원은 76명, 6개 주에서 각 12명씩, 2개 준주에서 각 2명씩	Canberra, ACT
주 또는 준주	8 (6개 주, 2개 준주)	총리(Premier) (준주에서는 Chief Minister). NSW주의 의회의 경우: 주 하원(Legislative Assembly)은 93개 선거구를 대표하는 93인 주 상원(Legislative Council)은 전체 주를 대표하는 42인	Macquarie Street, Sydney
지역(City, Municipality, Shire)	560개 이상, NSW에 152개	시장(Mayor 또는 Lord Mayor), 지방의회(City, Municipal or Shire Council)는 5-15인의 의원(Councillor)으로 구성. 각각은 지역의 한 부분을 대표.	각 지역별 중요 장소

(출처: NSW 주의회)

## 2. 3단계 정부의 역할과 책임

연방 정부는 국가적 사안에 대해 책임을 진다. 이는 호주 헌법 제51조에 명문화되어 있는데, 대표적으로 국방과 외교업무를 책임진다. 통상, 교역, 통화, 이민, 우편, 전화, 방송, 항공, 대부분의 사회서비스와 연금도 연방의 몫이다. 연방정부는 주로 재정지원을 통해서 주가 수행하는 건강, 교육, 환경, 산업 등의 각종 문제와도 긴밀히 연관된다.<sup>22)</sup>

22) 뉴사우스 웨일즈 주의회(Levels of Government in Australia-The Roles and Responsibilities of Federal, State and Local Governments, <https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/The-Roles-and-Responsibilities-of-Federal-State>)

호주 헌법상, 주는 연방의 책임이 아닌 모든 것에 대해 책임을 진다. 그러나 때때로 양자의 권한은 중첩된다. 주의 중요 책임은 학교, 병원, 환경 보존 또는 관리(conservation), 환경, 도로, 철도, 공공 운송, 공공 노력, 농어업, 산업관계, 커뮤니티 서비스, 스포츠와 레크리에이션, 소비자 업무, 경찰, 교도소와 긴급방재 사업 등을 관장한다.<sup>23)</sup>

지방정부는 규모나 성격이 매우 다양하다. 시드니 정부는 35개의 cities, municipalities 또는 shires로 구성되어 있고, 큰 지역은 대개 city 또는 municipal councils, 크지만 인구가 적은 경우는 대개 shire로 구성된다. 지방정부의 권한은 주 의회가 제정한 지방정부법에 의한다. 지방의회는 지역민과 가장 밀접한 문제를 다루는데, 건물규제나 개발, 공공의료, 지역 도로와 시골길, 공원과 운동장, 도서관, 지역환경 문제, 쓰레기 처리, 그리고 많은 지역 서비스를 다룬다.<sup>24)</sup>

### 3. 호주정부협의회와 지방정부협의회

호주는 국토가 넓고 다양한 계층과 종류의 정부가 있으므로 이들 간에 권한 분쟁이나 갈등이 발생할 소지가 적지 않다. 따라서 연방과 주정부, 지방정부 간의 조율이 필요한 법률적 또는 정책적 사안에 대해서는 호주 각 단계의 정부 정상들이 함께 모여 논의하는 정부간 포럼의 성격을 가진 호주정부협의회(Council of Australian Governments: COAG)를 통해 협의를 진행한다.<sup>25)</sup>

-a.aspx) 2018. 9. 27. 최종검색), 특히 동 자료에서는 각 정부 간의 업무를 사람의 하루 일과에 따라 분류해놓고 있는데, 중첩되는 내용들도 적지 않다.

23) 뉴사우스 웨일즈 주의회(The Roles and Responsibilities of Federal, State and Local Governments <https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/The-Roles-and-Responsibilities-of-Federal-State-a.aspx>, 2018. 9. 27. 최종검색)

24) 뉴사우스 웨일즈 주의회(The Roles and Responsibilities of Federal, State and Local Governments <https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/The-Roles-and-Responsibilities-of-Federal-State-a.aspx>, 2018. 9. 27. 최종검색)

25) 호주정부협의회(Council of Australian Governments, <https://www.coag.gov.au/coag-members>) (2018. 9. 27. 최종 검색) 참조.

동 기구는 1992년에 키팅 정부 때 공식적으로 설립되었으며, 이는 종래의 총리회의(Premiers' Conferences)가 발전된 것이다.<sup>26)</sup> 연방총리(Prime Minister)와 주 및 준주의 총리들(First Ministers), 그리고 아래에서 볼 호주지방정부연합(Australian Local Government Association: ALGA)의 의장(president)으로 구성된다.<sup>27)</sup> 협의회는 통상 1년에 2회 개최되며, 필요시는 연 4회까지 만날 수 있다.<sup>28)</sup>

호주 지방정부협의회(The Australian Local Government Association: ALGA)는 호주의 6개 주와 북부준주의 지방정부 537개가 모여서 만든 기관이다(수도준주에는 지방정부가 없음). 1947년에 설립되었고, 1976년에 캔버라에 사무국을 두었다. 위에서 언급했듯이, 지방정부협의회의 의장(ALGA's President)은 호주정부협의회의 구성원으로서 지방정부를 대표한다.<sup>29)</sup>

지방정부협의회가 품고 있는 우선적 전략으로는, 지방정부의 재정적 지속가능성 강화, 지역과 도시의 강화, 지역사회의 수요에 부응하는 인프라의 구축, 지방정부에서의 혁신과 디지털 변환으로의 촉진 등을 들고 있다.<sup>30)</sup> 지방정부의 재정확보 문제는 가장 우선 순위의 관심사임을 알 수 있는데, 이는 제4장 제2절에서 논하는 지방정부를 명시하는 헌법개정 국민투표의 문제와도 직결되는 문제이다.<sup>31)</sup>

26) 키팅(Keating) 정부는 이전의 호크 정부에 비교하여 볼 때, 이를 공식기구로 격상시켰다고 볼 수 있다. 빅토리아 주의회(<https://www.parliament.vic.gov.au/archive/fsrc/report2/body/chapter3.htm>, 2018. 9. 27. 최종검색) 참조.

27) 이 점에서 미국의 National Governors Association이나 캐나다의 Council of the Federation과 다르다고 평가된다. 연방과 지방의 대표자까지 포함시켰기 때문이다.

[https://en.wikipedia.org/wiki/Council\\_of\\_Australian\\_Governments](https://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Australian_Governments) (2018. 9. 27. 최종검색)

28) 호주정부협의회(<https://www.coag.gov.au/about-coag>) (2018. 9. 27. 최종검색)

29) 호주지방정부협의회(<https://alga.asn.au/?ID=42>) (2018. 9. 27. 최종검색)

30) 호주지방정부협의회(<https://alga.asn.au/?ID=42>) (2018. 9. 27. 최종검색)

31) 지방정부와 헌법개혁 운동(<http://councilreferendum.com.au/>) (2018. 9. 27. 최종검색) 참조.

## 제2절 호주 주와 준주의 자치행정

### 1. 호주 주와 준주 정부 개관

호주의 주와 준주(States and territories of Australia)를 개관하면 아래와 같다.<sup>32)</sup>

호주 6개주와 2개 준주의 개황

주기	명칭	약어	형태	수도
	New South Wales	NSW	State	Sydney
	Queensland	Qld	State	Brisbane
	South Australia	SA	State	Adelaide
	Tasmania	Tas	State	Hobart
	Victoria	Vic	State	Melbourne
	Western Australia	WA	State	Perth
	Australian Capital Territory	ACT	Territory	Canberra
	Northern Territory	NT	Territory	Darwin

출처: 위키피디아

호주의 6개 주(States)와 주에 준하는 2개 준주(Territories)는 연방정부와 협력 혹은 경쟁을 통해 공공서비스를 제공하고 있으며, 연방과 주 및 준주 정부의 권한은 연방헌법에서 규정하고 있다. 2018년 현재 6개의 주(States)는 뉴사우스웨일즈(New South Wales), 서부호주(Western Australia), 남부호주(South Australia), 빅토리아(Victoria), 퀸즈랜드(Queensland), 타스마니아(Tasmania)이며, 2개의 준주는 수도준주(Australian Capital

32) 호주의 주와 준주([https://en.wikipedia.org/wiki/States\\_and\\_territories\\_of\\_Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/States_and_territories_of_Australia)) (2018. 9. 27. 최종검색)

Territory), 북부준주(Northern Territory)이다. 이들 본토의 6개 주와 2개 준주의 위치와 수도는 아래 지도와 같다.<sup>33)</sup>

호주 6개 주와 2개 준주의 위치와 수도



(출처: 위키피디아)

33) 호주의 주와 준주([https://en.wikipedia.org/wiki/States\\_and\\_territories\\_of\\_Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/States_and_territories_of_Australia)) (2018. 9. 27. 최종검색)



형식상으로 호주의 준주는 모두 10개이나, 이 중에서 주에 준하는 준주로서 거론되는 것은 위의 수도준주(Australian Capital Territory)와 북부준주(Northern Territory)의 2개이다. 이들은 연방정부에 의해 제한된 자치권이 부여된다. 노포크 아일랜드(Norfolk Island)는 과거에는 자치권이 있었으나, Norfolk Island Legislation Amendment Bill 2015 이후에는 선출된 지역의회가 설립될 예정이다. 나머지 7개의 준주는 연방법률에 의해서 연방정부가 임명한 행정관(Administrator)이 지배한다.<sup>34)</sup> 7개 준주는 다음과 같다.<sup>35)</sup>

- Ashmore and Cartier Islands
- Australian Antarctic Territory
- Christmas Island
- Cocos (Keeling) Islands
- Coral Sea Islands
- Jervis Bay Territory
- Territory of Heard Island and McDonald Islands

## 2. 호주 주정부의 구성

호주의 각 주는 주별로 주 헌법이 존재하며, 주 및 준주 정부는 연방정부와 마찬가지로 행정, 입법, 사법의 3권 분립 체계를 갖추고 있다. 주 및 준주 정부는 정부부처와 정부기

34) State는 Governors이고, Territory는 Administrators로 명칭이 다르다. 호주 연방의회([https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Work\\_of\\_the\\_Parliament/Forming\\_and\\_Governing\\_a\\_Nation/State\\_Governors\\_and\\_Territory\\_Administrators](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Work_of_the_Parliament/Forming_and_Governing_a_Nation/State_Governors_and_Territory_Administrators)) (2018. 9. 27. 최종검색) 각 주는 영국 여왕이 임명한 총독(Governor)이 있고, 북부준주는 연방총독(Governor-General)이 임명한 행정관(Administrator)이 있으며, 수도준주는 어느 쪽도 없으나, 연방총독이 일정한 권한을 행사한다(호주의 주와 준주 ([https://en.wikipedia.org/wiki/States\\_and\\_territories\\_of\\_Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/States_and_territories_of_Australia))) (2018. 9. 27. 최종검색)

35) 호주 정부(<https://www.australia.gov.au/about-government/how-government-works/state-and-territory-government>) (2018. 9. 27. 최종검색)

관(agency)으로 구성되어 있으며, 주 및 준주가 소유 및 통제하는 공기업 등이 공공부문에 포함된다.<sup>36)</sup>

주정부의 의회구조는 서로 차이가 있지만 대체적으로 영국 웨스트민스터 모델을 따른다. 퀸즈랜드 주를 제외하고는 양원제를 채택하고 있다. 퀸즈랜드 주만 1922년 상원을 폐지하여 단원제이다. 보통 상원은 Legislative Council, 하원은 Legislative Assembly로 불린다.<sup>37)</sup>

### 3. 호주 주정부의 기능과 권한

연방헌법 제51조는 연방정부와 주정부의 기능 및 역할분담에 대해 규정하고 있다고도 볼 수 있다. 미국과 유사한 이중연방제도를 채택한 호주 정치체제의 특징으로는, 1. 정부의 통치권한은 연방정부와 주정부가 나눠 맡고, 2. 연방정부와 주정부의 성립은 독자적인 선거에 의해 결정되며 주정부가 보조적인 데 그치는 것이 아니라 각자 독립된 관할과 권한을 가진다는 점, 3. 이러한 독립성은 헌법으로 보장된다는 점이 지적되고 있다.<sup>38)</sup>

주 및 준주의 의회는 연방헌법 제51조에서 정하는 연방 권한 이외의 문제에 대해 법률을 제정할 수 있다. 연방헌법 제51조는 외교, 군사 및 국방, 과세(taxation), 공적보증(public credit)에 의한 차입, 화폐, 우편 및 통신 등 39개 항목에 대해 열거하고 있다.<sup>39)</sup> 또한 연방헌법은 소비세율, 관세율, 통화(coinage) 등에 대해서 연방정부에 배타적 권한을 부여하고 있으며, 주정부는 주거 및 지역개발, 에너지, 도로교통, 보건(health care), 교육 등 기타 서비스분야에서 배타적 권한을 가진다.<sup>40)</sup> 다만 보건과 교육 등 일부 서비스 분야에 대해서 연방정부는 특정조건에 따라 주정부에 재정지원이 가능하다.<sup>41)</sup>

36) 홍승현 등 3인, 호주의 재정제도, 한국조세연구원, 2012.8, 17면.

37) 하이케 헤르만스, “오스트레일리아: 연방주의와 국가발전”, 서구 연방주의와 한국, 인간사랑, 2006, 214면.

38) 김형식, 호주의 사회와 문화, 지구문화사, 1997. 211-212면.

39) 홍승현 등 3인, 호주의 재정제도, 한국조세연구원, 2012.8, 17면. 더 자세한 내용은 제4장에 서술.

40) 홍승현 등 3인, 호주의 재정제도, 한국조세연구원, 2012.8, 17면.

41) 홍승현 등 3인, 호주의 재정제도, 한국조세연구원, 2012.8, 17면.

나아가 연방헌법 제5장은 주에 대해서 규정하고 있다. 연방헌법 제107조는 연방헌법에 의해 연방의회의 독점적 권한으로 되었거나 주의회의 권한에서 배제된 경우를 제외하고는, 주가 되었거나 주가 되는 식민지 의회의 모든 권한은, 연방의 설립 시나 혹은 주의 편입이나 설립 시에 존속한다고 규정한다.<sup>42)</sup> 연방의회의 권한에 속하는 사안과 관련하여, 주가 되었거나 주가 되는 식민지에서 시행중인 법률은, 연방헌법에 따라 주에서 계속 효력을 갖는다(연방헌법 제108조).<sup>43)</sup> 연방법과 주법이 충돌할 경우에는 연방법이 우선하고, 주법은 충돌하는 한도에서 무효이다(연방헌법 제109조).<sup>44)</sup> 모든 주의 법과 공공 법률 및 공공기록, 사법절차에 대해서는 연방전체에 대해서 완전한 신뢰와 신용(Full faith and credit)이 주어져야 한다(연방헌법 제118조).<sup>45)</sup>

#### 4. 수도 준주

1908년에 지금의 수도 준주 지역(Australian Capital Territory)이 연방의 수도로 결정되었다. 1909년에 NSW가 수도를 위해 연방정부에 지역을 내놓았고, 1911년 1월 1일에 Federal Capital Territory로서 연방정부가 공식적으로 지배하게 되었다. 연방의회가 1927년에 이주함과 동시에 캔버라의 계획과 건설이 이어졌다. 1938년에 이 지역은 공식적으

42) 107. Saving of power of State Parliaments

Every power of the Parliament of a Colony which has become or becomes a State, shall, unless it is by this Constitution exclusively vested in the Parliament of the Commonwealth or withdrawn from the Parliament of the State, continue as at the establishment of the Commonwealth, or as at the admission or establishment of the State, as the case may be.

43) 108. Saving of State laws

Every law in force in a Colony which has become or becomes a State, and relating to any matter within the powers of the Parliament of the Commonwealth, shall, subject to this Constitution, continue in force in the State; and, until provision is made in that behalf by the Parliament of the Commonwealth, the Parliament of the State shall have such powers of alteration and of repeal in respect of any such law as the Parliament of the Colony had until the Colony became a State.

44) 109. Inconsistency of laws

When a law of a State is inconsistent with a law of the Commonwealth, the latter shall prevail, and the former shall, to the extent of the inconsistency, be invalid.

45) 118. Recognition of laws etc. of States

Full faith and credit shall be given, throughout the Commonwealth to the laws, the public Acts and records, and the judicial proceedings of every State.

로 지금과 같은 Australian Capital Territory가 되었고, 캔버라에는 정부를 수용하고, 주변 지역은 캔버라를 돕기 위해서 댐의 건설, 숲의 조정 등이 이어졌다.<sup>46)</sup>

이처럼 수도 준주(Australian Capital Territory)와 그 수도인 캔버라(Canberra)가 새롭게 건설되게 된 것은 19세기 후반 연방의 설립에 관한 정치적 논쟁과 관련이 있다. 그 당시 빅토리아 주의 멜버른은 가장 큰 도시였고, 그러나 뉴사우스웨일즈 주의 시드니는 가장 오래된 도시였다. Western Australia, South Australia와 Victoria 주는 멜버른을 지지했고, New South Wales와 Queensland는 시드니를 선호했다. 양자의 경쟁구도는 치열해서 어느 쪽도 다른 한 쪽이 수도가 되는 것을 전혀 원하지 않을 정도였다.<sup>47)</sup>

결국 두 도시 모두 아닌 제3의 도시로 합의가 이루어졌다. 그것은 연방헌법 제125조에 들어가게 되었는데, 뉴사우스 웨일즈 주의 영토 내의 것이지만 시드니로부터는 100마일 이상 떨어져야 한다는 것으로 의회에서 결정되어야 한다는 것이었다. 이처럼 캔버라는 완전한 계획도시로서, 미국의 Washington, D.C.나 브라질의 Brasília와 같은 성격을 지닌다. 수도 준주는 어떤 주에도 속하지 않고 독립적인데, 이는 특정 주가 연방에 큰 영향을 미치는 것을 막기 위해서이다. 연방의회에 별도의 대표를 보낸다.<sup>48)</sup>

## 제3절 호주 지방정부의 자치행정

### 1. 호주 지방정부 개관

6개 주와 북부 준주에는 지방정부가 존재한다(수도 준주는 제외). 지방정부는 크게 도시(urban) 지역과 교외(rural) 지역으로 구분되며, 인구 규모와 밀집도 등에 따라 22개 범주로 분류하기도 한다.<sup>49)</sup> 지방정부의 명칭은 대도시(municipality), 도시(city), 셔(shire),

46) 위키백과([https://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_the\\_Australian\\_Capital\\_Territory](https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_Australian_Capital_Territory)) (2018. 9. 27. 최종검색)

47) 위키백과([https://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_Canberra](https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Canberra)) (2018. 9. 27. 최종검색)

48) 위키백과(<https://en.wikipedia.org/wiki/Canberra>) (2018. 9. 27. 최종검색)

49) 홍승현 등 3인, 호주의 재정제도, 한국조세연구원, 2012.8, 20면.

타운(town)으로 구분된다.<sup>50)</sup>

지방정부의 이해관계를 대변하면서 국가 전체 차원에서 조율하고 조정하는 기구로는 각 지방정부 대표와 수도 준주 대표로 구성된 호주지방정부연합(ALGA)이 있다.<sup>51)</sup> 호주 지방정부연합의 구성원들은 호주정부협의회(COAG) 회의 참석 및 다수의 각료회의(ministerial councils)에 참여한다. 6개 주와 북부 준주에는 지방정부연합이 존재한다.<sup>52)</sup>

주 및 준주 정부는 법률을 통해 지방정부의 권한 등에서 규정할 폭넓은 형성권이 있다. 지방정부가 담당하는 서비스 영역은 쓰레기 수거, 지역 계획, 공공여가시설 등이다. 따라서 지방정부 지출에서 주거 및 사회 환경, 운송 및 통신, 일반 공공서비스 등이 차지하는 비중이 높게 나타난다.<sup>53)</sup>

2017년 1월 기준으로 주별 호주 지방정부의 형태와 숫자는 아래와 같다.<sup>54)</sup>

#### 6개 주와 북부 준주의 지방정부 형태와 숫자

지방정부의 형태	NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	NT	합계
Boroughs		1						1
Cities	26	33	7	22	21	6	2	121
Councils	28					23		51
District councils					35			35
Municipalities	6							6
Regional councils	8		29	11	4			52
Rural cities		6			1			7

50) 홍승현 등 3인, 호주의 재정제도, 한국조세연구원, 2012.8, 20면.

51) 앞의 제1절 3. 부분 참조.

52) 홍승현 등 3인, 호주의 재정제도, 한국조세연구원, 2012.8, 21면.

53) 홍승현 등 3인, 호주의 재정제도, 한국조세연구원, 2012.8, 21면.

54) 위키백과([https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_government\\_in\\_Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Australia)) (2018. 9. 27. 최종검색)

지방정부의 형태	NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	NT	합계
Shires	58	39	24	107			10	238
Towns			1	12	2		2	17
Community government councils							2	2
Aboriginal shires			12					12
Island councils			1					1
소계	126	79	74	152	63	29	16	543
Unincorporated	2	10			1		5	18
합계	128	89	74	152	64	29	21	561

출처: 위키피디아

호주 지방정부의 수는 통·폐합을 통해 계속해서 줄어들고 있는 경향성을 보인다. 6개 주 지방정부와 북부준주의 지방정부의 숫자 감소세를 1910년에서 2001년까지 정리하면 다음과 같다.<sup>55)</sup>

#### 6개 주 및 북부 준주의 지방정부의 숫자 감소(1910-2001년)

주	지방의회 숫자 (1910)	지방의회 숫자 (1991)	1910-91 퍼센트 변화	지방의회 숫자 (2001년 9월)	1991-2001 퍼센트 변화
NSW	324	176	-45.7	172	-2.3
Vic	206	210	1.9	79	-62.4
Qld	164	134	-18.3	125	-6.7

55) The Department of Infrastructure, Regional Development and Cities, 2001 - 2002 Report on the Operation of the Local Government (Financial Assistance) [http://regional.gov.au/local/publications/reports/2001\\_2002/pdf/ch1.pdf](http://regional.gov.au/local/publications/reports/2001_2002/pdf/ch1.pdf), 3면의 표 1.2 참조. 본문의 2개의 표를 통해 보면, 지방정부의 숫자가 2001년은 615개이던 것이 2017년에는 561개로 여전히 줄어들고 있음도 확인할 수 있다.

WA	147	138	-6.1	142	2.9
SA	175	122	-30.3	68	-44.3
Tas	51	46	-9.8	29	-37.0
NT	n/a	n/a	n/a	36	n/a
합계	1067	826	-22.6	615	-25.5

출처: 호주 국토부

이처럼 통폐합을 통해 지방정부의 수를 줄이려는 이유로는 규모의 경제실현으로 지방정부 행정의 효율성 제고가 제시된다. Council간의 인구 불균형이 심각하며, 경쟁력 있는 지방정부 만들기 프로그램인 Fit For the Future 기준에 맞추어볼 때 적정 규모 이상의 인구는 있어야 한다는 것이다. 그러나 여기에 대해서는 지방정부의 일자리가 줄어들고 지역사회의 특성이 사라진다는 이유로 반대의 목소리도 있다.<sup>56)</sup>

## 2. 호주 지방정부의 법적 근거

호주에서 지방정부는 제3의 정부로 인식된다. 그러나 지방정부가 설립된 지 160년이 지났지만 지방정부에 대한 헌법상 근거도 없고, 다만, 주나 준주의 헌법에 지방정부의 근거를 규정하고 주나 준주의 법률로써 지방정부를 설치하고 있을 뿐이다.<sup>57)</sup>

NSW 주를 예로 들면, 1902년에 제정된 주 헌법 제51조에 지방정부의 민주적 운영과 설치를 규정하고 있으며,<sup>58)</sup> 그에 따라 지방정부는 지방정부부(Department of Local

56) 전국시도지사협의회 월드리포트, 호주지방정부 통폐합의 움직임과 한국지자체에 전하는 메시지, 2015.11.23. 참조

57) 전국시도지사협의회, 호주 지방정부의 위기와 대응, 2008, 1-2면.

58) CONSTITUTION ACT 1902 - SECT 51

Local government

51 Local government

(1) There shall continue to be a system of local government for the State under which duly elected or duly appointed local government bodies are constituted with responsibilities for acting for the better government of

Government, DLG)가 운용하는 100여 개의 법률을 통해 운영, 관리되고 있다. 이들 법률 중에서 지방정부의 구조와 기능, 권한과 책임 등을 규정하는 가장 기본적인 법률은 지방정부법(Local Government Act, LG Act)이다.<sup>59)</sup>

지방정부법에서 지방정부의 민주적 운영을 보장하고는 있으나, 주정부는 지방정부를 해산하거나 행정관을 파견하는 등 지방정부의 운영에 대한 막강한 권한을 보유하고 있다. 실제로 2004년에 4개의 지방정부가 재정상 또는 관리능력의 문제로 해산되었고, 다른 수 개의 지방정부는 관할구역이 변경되거나 합병되었다.<sup>60)</sup>

### 3. 호주 지방정부의 구조와 역할

#### (1) 지방정부의 구조

NSW 주를 예로 들면, 시장(mayor)과 의원들(councillors)로 구성되는 지방의회(council)와, 지방의회가 임명하는 사무총장(general manager)과 공무원으로 구성되는 집행부로 크게 구분해볼 수 있다.<sup>61)</sup> 구체적으로는 아래 그림과 같다.<sup>62)</sup>

---

those parts of the State that are from time to time subject to that system of local government.

- (2) The manner in which local government bodies are constituted and the nature and extent of their powers, authorities, duties and functions shall be as determined by or in accordance with laws of the Legislature.
- (3) The reference in subsection (2) to laws of the Legislature shall be read as a reference to laws that have been enacted by the Legislature, whether before or after the commencement of this section, and that are for the time being in force.

(4) For the purposes of this section, each of the following is taken to be a local government body:

- (a) for the Western Division (as defined in the Crown Land Management Act 2016 )--any person with all or any of the functions of a local government body in relation to any part of the State in that Division,
- (b) for Lord Howe Island--the Lord Howe Island Board,
- (c) an administrator with all or any of the functions of a local government body.

59) 전국시도지사협의회, 호주 지방정부의 위기와 대응, 2008, 2면. 아울러 동 보고서는 환경계획과 평가에 관한 법률(Environmental Planning and Assessment Act, 1979)은 지방정부의 토지이용과 규제에 관한 권한을 규정하고 있어 지방정부와 관련된 주요 법률로 언급한다.

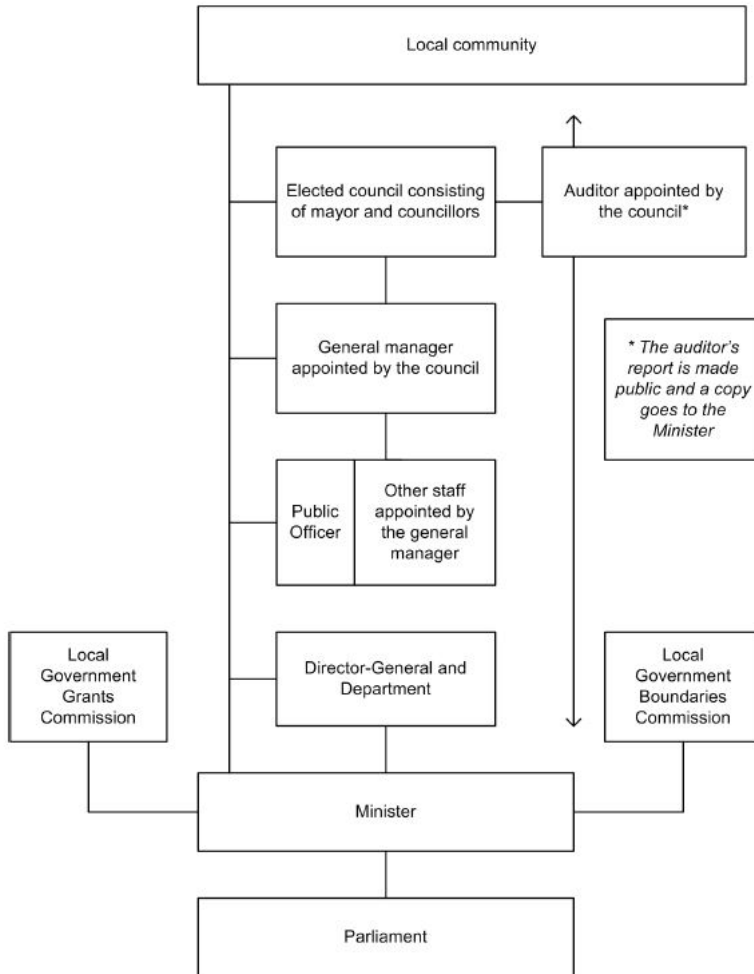
60) 상세한 내용은 전국시도지사협의회, 호주 지방정부의 위기와 대응, 2008, 7-9면 참조.

61) 전국시도지사협의회, 호주 지방정부의 위기와 대응, 2008, 2면.

62) Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 제7조의 조직도.



NSW 주 지방정부의 거버넌스 구조



출처: NSW 주 지방정부법

## (2) 지방정부의 역할

지방정부는 일반적으로 정책의 수립과 집행, 행정서비스의 제공, 규제(regulation)라는 3가지 주요기능을 수행한다. 첫째, 의회(Council)로 대표되는 지방정부는 주민의 요구에 부응하는 환경과 지역의 편의시설(amenities)을 위한 정책을 수립하는 주체로서, 주나 연방정부의 계획과 관련하여 상위 법률에 저촉되지 않는 범위 내에서 지역·지구의 지정과 개발의 관리와 같은 계획권을 보유한다. 둘째, 지방정부는 지역사회에 직접 행정서비스를 제공하는 주체이기도 하다. 지방정부법 제6장에는 지방정부가 해야 하는 최소한의 법정 서비스 기준을 제시한다. 셋째, 지방정부는 지역사회의 질서를 유지하고 안전을 제공하는 규제자로서의 역할을 수행한다. 시정부는 건축허가와 같은 다양한 행위에 대한 허가나 면허를 부여하고, 허가조건 등을 준수하는지 감독한다. 허가조건을 위배하거나 불법주차, 쓰레기 불법투기, 지역안전에 침해를 끼쳤을 경우 벌금이나 과태료를 부과하기도 한다. 그리고 지방정부는 서비스 제공에 이용되는 토지와 사회 인프라로 대표되는 부동산의 소유자이기도 하다.<sup>63)</sup>

지방정부의 기능 중 일부는 연방이나 주 정부와 같은 다른 수준의 정부나 민간 분야가 제공하는 서비스와 중복 혹은 경합되어 이를 명확히 구분하는 게 쉬운 일만은 아니다. 예컨대 교통과 관련하여서만 보더라도, 연방도로에 대한 재정지원은 연방이, 버스나 교통 법규 및 단속, 교통신호와 표지판, 주요도로에 대해서는 주가, 지역도로와 거리표시, 버스 정류장에 대해서는 지방정부가 맡는 등 여러 수준의 정부가 협력하기도 하고 혹은 경합하기도 한다.<sup>64)</sup>

63) 전국시도지사협의회, 호주 지방정부의 위기와 대응, 2008, 3면.

64) 뉴사우스 웨일즈 의회(The Roles and Responsibilities of Federal, State and Local Governments, <https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/The-Roles-and-Responsibilities-of-Federal-State-a.aspx>) (2018. 9. 27. 최종검색)

## 제4장

# 자치입법의 제도적 내용

제1절 자치입법 체계: NSW 주 헌법과 지방정부법 중심으로

제2절 연방헌법에 지방정부를 명시하는 헌법개정 논의



## 제4장

# 자치입법의 제도적 내용

## 제1절 자치입법 체계: NSW 주 헌법과 지방정부법 중심으로

### 1. 호주의 입법체계

#### (1) 개 관

연방헌법 제51조는 연방의회의 입법권에 대해 제1항에서 제39항에 걸쳐 상세하게 규정하고 있다. 주의회의 권한은 연방헌법상 연방의회의 독점적 권한이 아니라면 행사할 수 있다(연방헌법 제106조, 107조). 그러나 오늘날 연방이 재정에 관한 막강한 권한을 가지고 있고, 연방 대법원이 사법심사권을 통해 법해석을 연방에 유리하게 하는 경향이 있어, 실질적으로 연방의 강화현상이 이어지고 있다. 주의 입법 권한의 실질적인 부분은 주헌법과 주법률을 통해 파악할 수 있다. 그리고 이들은 다시 주의 하위계층인 지방정부의 법적 근거로도 기능하고 있다.

호주의 법(law)에는 크게 3가지 형태가 있다. ① 제정법률(Statute Law)은 의회가 제정한 법으로, 법안(Bill)의 형태로 제출되어, 통과되면 법률(Act)이 된다. ② 판례법(Common Law)은 법원의 선례를 통해 발전된 법이다. ③ 명령(Regulations)은 위임입법이다(Subordinate or Delegated Legislation). 어떤 법률들은 윤곽규범만을 그리고, 세부사항은 각 장관의 명령에 위임하게 된다. 의회의 위원회는 명령을 심사하여 그것을 수정할 수 있다. 입법 심사 위원회(This Legislation Review Committee)는 제안된 법안을 심사하여 그것이 시민의 자유와 권리에 부정적 영향을 미치는지도 판단한다.<sup>65)</sup>

65) 뉴사우스 웨일즈 의회(Making a Law- <https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/Making-a-Law.aspx>) (2018).

호주의 법체계를 도표화해보면 다음과 같이 정리해볼 수 있다.<sup>66)</sup>

### 호주의 법체계 개관

연방헌법	- 최고법	- 1900년 호주연방구성법(the Commonwealth of Australia Constitutional Act 1900) - 1931년 웨스트민스터법(the Statute of Westminster 1931) - 1986년 호주독립법(the Australia Act 1986)
연방법률	- 연방의회의 제정법	- 연방헌법과 충돌하는 경우 법원에 의해 효력을 인정받지 못함 - 연방판례법과 주법률보다 우월한 효력을 가지므로 이 법률에 위반되는 판례법과 주법률은 법원에 의해 효력을 인정받지 못함
연방판례법	- 연방법원의 판례법	- 연방대법원을 최고법원으로 하는 법원에서 판례를 통해 형성하는 법
주법률	- 주의회의 제정법	- 주 정부의 구성 및 운용, 지방자치, 주요 형사 관련 법률 등
관습법	- 관습이 지속적으로 유지됨으로써 형성되는 법	- 원주민 관습법

출처: 현대 호주사회의 이해<sup>1</sup>

연방법과 주법이 충돌할 경우에는 연방법이 우선하고 연방법에 저촉되는 주법은 효력을 잃는다(연방헌법 제109조). 이에 따라 호주 연방법원은 주법원의 결정에 대해 심사할 권한을 갖는다.<sup>67)</sup>

#### 9. 27. 최종검색)

66) 김종철, “호주의 법체계와 사법제도”, 현대 호주사회의 이해 1(연세대학교 동서문제연구원 호주연구센터 편저), 한국학술정보, 2011, 317면.

67) 호주 정부(<https://www.australia.gov.au/about-government/how-government-works/state-and-territory-government>)

## (2) 위임입법

입법권은 의회의 가장 중요한 권한이지만, 자주 행정부나 특정 기구 혹은 사법부에게 명령(regulations) 혹은 다른 형태로 법규의 효력(the effect of law)을 가진 규정을 만들 수 있도록 위임한다. 이런 형태의 법규는 위임입법(“delegated legislation”, “secondary legislation”, “subordinate legislation” or “legislative instruments”)으로 불린다. 이는 집행부가 법을 만드는 것으로, 의회입법의 예외이고, 이는 선출된 의회에서 법을 만들어야 한다는 권력분립 원칙에 위배되는 것으로 여겨질 수도 있다. 그러나 이 원칙은 의회가 집행부의 입법권에 대해 통제권을 행사함으로써 지켜질 수 있다. 즉 그러한 행정입법에 대해 의회가 비토(veto)를 할 수 있는 것이다.<sup>68)</sup>

헌법은 연방의회가 입법권을 위임할 수 있도록 명시하고 있지 않지만, 연방대법원판결<sup>69)</sup>에서 의회의 법률유보 권한을 승인했다. O'Connor J. 대법관은 명령(regulations)을 제정할 수 있는 권한을 다음과 같이 정당화했다. “입법이 현재의 상황만 고려해야 한다면 그것은 비효율적 수단이 될 것이며, 모든 입법자의 목적은 가능한 미래를 고려하는 것이고 법 적용의 다양한 상황을 고려해야 한다. 그러나 모든 사건을 구체적으로 예측하는 것은 어려우므로, 법이 적용되는 상황을 결정할 수 있는 구체적 권한 여지 등을 남겨두는 조건부 입법(conditional legislation)의 형태가 특히 오늘날은 불가피하다.”<sup>70)</sup> 위임입법의 대표적 이론은, 의회는 일반원칙을 다루고, 집행부나 다른 기구는 집행과 상세한 문제를 위해 위임입법을 할 수 있도록 권한이 주어져야 한다는 것이다.<sup>71)</sup> 위임입법은 1970년대만 해도 3가지에 불과했으나, 1990년대에는 100가지가 넘는 형태가 발전하고 있는 정도

(2018. 9. 27. 최종검색)

68) 호주 연방의회(CHAPTER 15 | Delegated legislation, scrutiny and disallowance)

[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/Odgers\\_Australian\\_Senate\\_Practice/Chapter\\_15](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Odgers_Australian_Senate_Practice/Chapter_15) (2018. 9. 27. 최종검색)

69) Baxter v Ah Way (1909) 8 CLR 626

70) Baxter v Ah Way (1909) 8 CLR 626 at 637-8.

71) 호주 연방의회(CHAPTER 15 | Delegated legislation, scrutiny and disallowance)

[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/Odgers\\_Australian\\_Senate\\_Practice/Chapter\\_15](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Odgers_Australian_Senate_Practice/Chapter_15) (2018. 9. 27. 최종검색)

이며,<sup>72)</sup> 또한 과거에는 내규(by-law)의 성격이 강했다면 이제는 점차 법규성이 인정되고 있는 상황이다.<sup>73)</sup>

## 2. NSW 주 헌법 (Constitution Act 1902 No 32 [NSW])

### (1) 주의 입법권한

연방 헌법 제51조가 열거하는 연방의 입법사항은 아래와 같다.

1. 외국 또는 주 상호간 통상
2. 조세, 다만 주 또는 주의 일부 지역간 차별을 두어서는 안 된다.
3. 상품의 생산 또는 수출에 대한 장려금. 다만, 전 연방을 통하여 균일하여야 한다.
4. 연방의 공적 보증하의 기채
5. 우편, 통신, 전화 기타 이와 유사한 사업
6. 연방 및 각 주에 있어서의 육해군의 방위와 연방법의 집행·유지를 위한 경찰의 통제
7. 등대, 등대선, 항행표지 및 부표

72) 아래와 같은 형식들을 포괄한다.

- regulations
- determinations
- ordinances of territories
- plans of management, for example, for fisheries
- approvals of service providers
- by-laws of statutory authorities
- navigation and aviation orders
- notices, such as broadcasting service notices
- standards, such as accounting standards
- declarations, such as health legislation declarations
- directives, such as airworthiness directives
- guidelines and principles, such as aged care principles and child care guidelines.

호주 연방의회(Types and volume of delegated legislation -

[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/Odgers\\_Australian\\_Senate\\_Practice/Chapter\\_15](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Odgers_Australian_Senate_Practice/Chapter_15)) (2018. 9. 27. 최종검색)

73) 퀸즈랜드와 서호주의 지방정부법(LGAs)에서는 과거에 내규(by-laws)로 운용하던 것을 독립적으로 위임입법을 제정할 수 있는 권한을 부여했다(위키백과, [https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_government\\_in\\_Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Australia)). (2018. 9. 27. 최종검색)



8. 천문 및 기상에 관한 관측
9. 검역소
10. 영해 밖에서의 오스트레일리아 수역 내에서의 어업
11. 국세조사 및 제통계
12. 통화·화폐주조 및 법정통화
13. 주의 은행업 이외의 은행업: 당해 주의 영역 밖으로 미치는 주의 은행업, 은행의 설립 및 지폐의 발행
14. 주의 보험 이외의 보험: 당해 주의 영역 밖으로 미치는 주의 보험
15. 도량형
16. 환어음 및 약속어음
17. 파산 및 지급불능
18. 저작권·발명 및 의장의 특허권과 상표
19. 귀화 및 외국인
20. 외국회사 및 연방의 영역 내에서 설립된 무역회사 또는 금융회사
21. 결혼
22. 이혼 및 결혼소송과 이에 관련되는 친권 그리고 미성년자 후견
23. 불구 및 양로연금
  - 23의1. 임신수당·미망인연금·양육자금·실업·계약·질병 및 병원급여
24. 민사 및 형사절차와 주법원의 판결에 대한 연방을 통한 송달과 집행
25. 주의 법과 공공질서법 소송절차의 기록에 대한 연방을 통한 승인
26. 특별법을 제정할 필요가 있다고 인정하는 종족에 속하는 사람
27. 국내로의 이민 및 해외이민
28. 범죄인의 입국
29. 외교
30. 연방과 태평양제도와의 관계
31. 의회가 입법권을 갖는 목적을 위하여 주 또는 개인으로부터 정당한 조건에 의한 재산의 취득
32. 연방의 육해군의 수송을 확보하기 위한 철도의 감시
33. 연방과 주간에 조정된 조건에 의하여, 당해 주의 동의를 얻어 행하여지는 주 철도의 취득
34. 당해 주의 동의를 얻어 행하는 철도의 부설 및 연장
35. 주의 영역을 넘는 노동쟁의의 방지 및 해결을 위한 조정 및 중재
36. 의회가 별도로 정할 때까지 이 헌법이 규정하는 사항
37. 주의회가 연방의회에 위임한 사항, 다만 이 법률은 의회가 당해 사항을 위임하거나 그

이후에 당해 법률을 채택하는 주에 한하여 적용한다.

38. 직접 관계가 있는 모든 주의회의 요청 또는 동의에 의하여, 이 헌법의 제정 당시에 영연방 의 의회 또는 오스트레일리아 연방의회만이 행사할 수 있는 권한의 연방 내에서의 행사
39. 이 헌법에 의하여 의회, 연방정부, 연방법원, 연방의 부처 또는 공무원에게 부여된 권한의 행사에 수반되는 사항

주의 입법권은 위 연방헌법 사항을 제외한 내용 전반에 대해 미칠 수 있다(단, 전속사항이 아닌 경우에는 경합할 수도 있다). NSW 주 헌법 제2장에서는 주의회의 입법권을 정하고 있다. 제5조에서는 연방헌법의 조문을 좇아서, 평화(peace), 복지(welfare), 정부(good government)에 관한 어떤 사안에 대해서도 법을 제정할 수 있다고 천명한다.

## (2) 주의회의 입법절차

그러나 공적 세입이나 새로운 세금이나 부담금 등을 다루는 법안의 경우에는 하원(Legislative Assembly)에서만 발의하도록 명시하고 있다.<sup>74)</sup> 정부의 매해 재정안을 다루는(appropriation for annual services) 법안이 하원에서 통과했으나 상원에서 이를 거부하거나 부결한 경우, 하원에서는 이를 주 총독(governor)에게 직접 보내서 승인을 받음으로써 법률로 확정할 수 있다.<sup>75)</sup>

위 제5A조의 재정안과 관계없는 법안이 하원을 통과했으나 상원에서 이를 거부하거나 부결한 경우, 또는 하원이 동의하지 않는 수정안으로 통과시키는 경우에는, 주지사는 양원 의원들 모두의 연석회의(joint sitting of the Members of the Legislative Council and the Members of the Legislative Assembly)를 소집할 수 있다. 양원 의원들은 법안에 대해서 숙고하되, 여기서는 표결은 이뤄지지 않는다.<sup>76)</sup>

74) Constitution Act 1902 No 32 [NSW] 제5조

75) Constitution Act 1902 No 32 [NSW] 제5A조

76) Constitution Act 1902 No 32 [NSW] 제5B조 (1)항

### (3) 주민투표

이후 양원이 연석회의와 이후의 각종 의사교환을 통해서도 일치에 이르지 못한다면, 의회의 임기 중 어느 때나 혹은 차기 하원의원 선거 시에 하원의원 선거권을 가진 선거민들에게 주민투표(referendum)가 시행될 수 있다. 주민투표는 NSW 주의 경우 Constitution Further Amendment (Referendum) Act 1930와 관련법에 따라 시행된다.<sup>77)</sup>

주민투표(State Referendums)는 주헌법을 바꾸거나, 위 제5B조의 경우와 같이 상하 양원 간에 법안에 관해 교착상태(deadlock)가 발생한 경우 이를 하원이 주민투표를 통해 주민들에게 직접 승인을 구하는 방식인데, 후자의 경우는 흔한 경우는 절대 아니다.<sup>78)</sup> 1900년 이래로 지금까지 총 16건의 주민투표가 있었다. 주로 예/아니오("YES" or "NO")의 방식으로 이뤄지지만, 가끔은 다른 선택지가 있는 경우도 있다.<sup>79)</sup> 유권자들의 투표에서 과반수(majority)를 얻는다면 이는 상원의 동의가 없었더라도 주 총독(governor)의 서명으로 법으로 확정된다.<sup>80)</sup>

NSW 주의 Constitution Further Amendment (Referendum) Act 1930에 따른 주민투표 절차를 간략히 소개하면 아래와 같다. 어느 법안이 주민투표에 붙여지면, 주 총독은 주민투표 실시공고(Issue of writ for a referendum)를 한다. 동 명령은 바로 선거관리위원회로 이송된다.<sup>81)</sup> 유권자는 주민투표에서 오직 한 표만을 행사할 수 있고,<sup>82)</sup> 투표는 무기명으로 실시된다. 선거인은 제안된 법안에 찬성하면 투표 용지의 “YES” 표시에 체크를 하고, 반대하면 투표 용지에 “NO” 표시에 체크를 한다.<sup>83)</sup>

77) Constitution Act 1902 No 32 [NSW] 제5B조 (2)항

78) 뉴사우스 웨일즈 주의회(<https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/Referendums.aspx>) (2018. 9. 27. 최종검색)

79) 예컨대 다음과 같은 경우이다. 뉴사우스 웨일즈 주의회

<https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/Referendums.aspx> (2018. 9. 27. 최종검색)

1903: As to what shall be the number of Members in the Legislative Assembly: 125 or 100 or 90?

RESULT: 90 Member Legislative Assembly

80) Constitution Act 1902 No 32 [NSW] 제5B조 (3)항

81) Constitution Further Amendment (Referendum) Act 1930 No 2 [NSW] 제6조

82) Constitution Further Amendment (Referendum) Act 1930 No 2 [NSW] 제13조

83) Constitution Further Amendment (Referendum) Act 1930 No 2 [NSW] 제14조

#### (4) 지방정부 정의 규정

NSW 주 헌법 제8장에서는 앞서 언급했듯이 지방정부에 관한 하나의 개념규정을 두고 있는데(제51조),<sup>84)</sup> 지방정부의 구성 등에 관해서는 구체적으로는 주의 입법에 따르도록 되어 있어 구체적인 내용의 형성은 주 입법자의 몫이고, 이는 지방정부법에 주로 규정되어 있다.

지방정부는 적절하게 선출되거나 임명된 지방 정부기구들로 구성되고, 지방정부기구가 구성되는 방식과 그 권한, 권위, 의무, 기능의 본질 및 범위는 주 의회가 제정한 법률에 따라 결정된다.<sup>85)</sup> 즉 아래 3.에서 살펴볼 지방정부법이 정하는 바에 따라 지방정부의 중요사항들이 결정되는 것이다. 따라서 지방정부는 모두 주민의 직선에 의해서만 선출되어야 하는 것은 아니고, 그 구성 등에 있어서는 주 입법자의 입법권한이 가장 핵심적으로 기능하게 된다. 따라서 주 의회가 이러한 권한을 계속해서 보유할 것인지 아니면 이에 대한 중요 내용을 연방헌법에 담음으로써 주의 관여를 낮추고 본질적인 부분에 대한 보장수준을 높일 것인지에 대한 헌법개정 논의가 계속 나오게 된다(이하 제2절에서 후술).

84) Constitution Act 1902 No 32 [NSW] 제51조

Part 8 Local government

51 Local government

- (1) There shall continue to be a system of local government for the State under which duly elected or duly appointed local government bodies are constituted with responsibilities for acting for the better government of those parts of the State that are from time to time subject to that system of local government.
- (2) The manner in which local government bodies are constituted and the nature and extent of their powers, authorities, duties and functions shall be as determined by or in accordance with laws of the Legislature.
- (3) The reference in subsection (2) to laws of the Legislature shall be read as a reference to laws that have been enacted by the Legislature, whether before or after the commencement of this section, and that are for the time being in force.
- (4) For the purposes of this section, each of the following is taken to be a local government body:
  - (a) for the Western Division (as defined in the Crown Land Management Act 2016)—any person with all or any of the functions of a local government body in relation to any part of the State in that Division,
  - (b) for Lord Howe Island—the Lord Howe Island Board,
  - (c) an administrator with all or any of the functions of a local government body.

85) Constitution Act 1902 No 32 [NSW] 제51조 (1), (2)항

### 3. NSW 주 지방정부법 (Local Government Act 1993 No 30 [NSW])

#### (1) 법의 목적

지방정부법 제2장에서는 법의 목적을 다음과 같이 제시한다. (a) New South Wales의 지방 정부 체계를 위한 법적 토대를 제공하는데 있다. (b) 지방 정부 체계를 구성하는 의회, 의원, 기타 다른 사람들과 기구들의 책임과 권한을 설정 © 민주적으로 선출된 의회들의 지배기구의 제공 (d) 지방정부 체계를 구성하는 의회, 의원, 기타 다른 사람들과 기구들의 지역 공동체에의 참여의 촉진 (e) 지역 공동체에 책임이 있고, 지속가능하며 유연하고 효율적인 지방 정부 체계의 구성의 5가지이다.<sup>86)</sup>

#### (2) 지방의회의 기능

지방정부법 제5장 이하에서는 지방의회의 주요 기능들에 관해 상세히 규정하고 있다. 동법은 지방의회의 대표적인 권한들은 제6장의 서비스기능(비규제적 기능), 제7장의 규제기능, 그리고 보조적 기능으로 나누고 있다. 더불어서 제15장의 수입기능, 제11-13장의 행정기능, 제16-17장의 법집행기능 등이 있다.<sup>87)</sup> 다른 기능 중에서 중요한 것으로는 법령 해석법(Interpretation Act 1987 No 15)에 의해 부여되는 권한이 있다.<sup>88)</sup> 지방정부법에서는 아래의 표와 같이 위에서 언급한 지방의회의 기능을 정리하고 있다.<sup>89)</sup>

86) Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 제7조

87) Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 제21조

88) Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 제22조

89) Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 14면 참조.

NSW 지방정부법상 지방의회 기능

지방의회는 아래의 기능을 수행						
지방정부법에 따라						다른 법령에서
서비스 기능	규제 기능	부수적 기능	세입 기능	행정 기능	법집행 기능	다양한 권한
예를 들어, ·지역 공동체 건강, 휴양, 교육, 정보 서비스 제공 ·환경 보호 ·쓰레기 제거 및 처분 ·토지, 재산, 산업과 관광 개발 및 원조	·승인 ·명령 ·확인, 증빙	·토지의 재개 ·출입과 검사의 권한	·지방세 ·부담금 ·수수료 ·임대 ·투자	예를 들어 ·직원의 고용 ·관리 계획 ·재정 보고 ·연간 보고	예를 들어 ·이 법령의 위반에 대한 소송 절차 ·범위반의 기소 ·요금과 부담금 부과	·22항의 주석 참조

출처: NSW 주 지방정부법

(3) 지방의회에의 주민참여방안

1) 의회 여론조사와 지방정부 주민투표

또한 지방정부법 제4장에서는 지역공동체가 지방의회에 의견을 투입할 수 있는 여러 법적 장치들을 마련해두고 있다. 제1절에서는 공개회의(Open meetings)에 관한 상세한 규정을 두고 있고, 특히 제3절에서는 지역공동체의 여론을 반영할 수 있는 장치로써 첫 번째로 특정 사안에 관한 정보와 지침에 대해 지방정부 주민투표(Council polls)를 할 수

있도록 하고,<sup>90)</sup> 두 번째로 지방정부 조직/구성 주민투표(Constitutional referendums)<sup>91)</sup>에 관한 규정들을 두고 있다.<sup>92)</sup>

지방정부의 자치입법과 관련하여 직접 관계되는 것은 두 번째의 경우이다. 특히 지방정부법 제16조에서는 지방정부 조직/구성 주민투표의 대상에 대해서, (a) 선거구(wards) 조정 및 폐지, (b) 시장 선출방법 변경(시의원에 의한 선출인지 아니면 주민에 의한 선출인지), (c) 동법 제224조<sup>93)</sup>의 한계 내에서의 시의원수 변경, (d) 지방의원 정기선거(ordinary election) 방법의 변경에 관해서는, 주민투표에 의해서 승인을 받지 않으면 이를 지방의회가 할 수 없다<sup>94)</sup>고 못 박고 있음을 주목할 수 있다. 이러한 주민투표는 지방의회를 기속한다(bind). 그러나 이 주민투표에서의 결정은 주민투표 이후 정기선거(ordinary election) 이전에 치러진 보궐선거(by-election)에는 적용되지 않는다.<sup>95)</sup>

제3절에서 규정한 지역공동체의 여론을 반영할 수 있는 두 가지 장치를 정리하면 아래와 같다.<sup>96)</sup>

90) Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 제14조. poll은 여론조사의 의미도 있으나, 같은 법 제15조에서 이미 constitutional referendum도 poll이라고 명시하고 있으므로(15 What is a constitutional referendum? A constitutional referendum is a poll initiated by a council in order to give effect to a matter referred to in section 16.), 이를 단순히 여론조사로 번역하면 다소 오해의 소지가 있을지도 모른다. 따라서 이를 일용 지방정부 주민투표로 번역한다(전국시도지사협의회, 호주 주민투표제 분석보고, 2012.6.26., 8면에서도 이렇게 번역하였음). 다만 조문을 달리하고 용어를 달리 쓴 것은 성격이 다르다는 점을 드러내는 점은 있다고 보인다.

91) 지방정부는 온전한 국가성을 가진다고 보기는 어려울 것이므로, 헌법 주민투표라는 번역보다는 지방정부의 조직/구성에 관한 주민투표라고 하는 것이 더 정확한 의미가 아닐까 한다.

92) Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 제15-17조

93) Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 제224조 How many councillors does a council have?

(1) A council must have at least 5 and not more than 15 councillors (one of whom is the mayor). (2) Not less than 12 months before the next ordinary election, the council must determine the number, in accordance with subsection (1), of its councillors for the following term of office. (3) If the council proposes to change the number of councillors, it must, before determining the number, obtain approval for the change at a constitutional referendum.

94) Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 제16조

95) Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 제17조

96) Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 11-12면 참조.

## NSW 지방정부법상 여론수렴의 유형

여론수렴의 유형			
지방정부 주민투표		지방정부 조직/구성 주민투표	
결정되어야할 질문			
어떠한 질문도 가능		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선거구의 창설 또는 폐지</li> <li>· 시장이 선출되는 방식의 변경</li> <li>· 의원 수의 변경</li> <li>· 의원이 선출되는 방식의 변경</li> </ul>	
의견수렴의 결과			
만약 긍정이라면	만약 부정이라면	만약 긍정이라면	만약 부정이라면
의회는 진행할 것인지 말 것인지를 선택 가능.		주민투표 결과에 따른 변경이 있어야 한다.	차후 주민투표에 의해 번복될 때까지는 변경이 있어서는 안 된다.

출처: NSW 주 지방정부법

## 2) 지방정부 주민투표 실시 절차

지방정부는 지역 주민투표를 실시함에 있어 NSW 주 선거관리위원회에 투표실시권한을 위임할 수 있다. 개별 지방정부에서 Consitutional Referendum 주민투표 실시와 관련해서 주정부 선거관리위원회에 그 역할을 위임하도록 사전 동의한 경우, 해당 지방정부에서는 이와 관련하여 Local Government (General) Regulation 2005 법 274조 (3)항의 내용에 근거하여 주민투표 실시와 관련된 제반 공지의무 등의 절차를 준수하여 시행해야 한다.<sup>97)</sup>

97) 전국시도지사협의회, 호주 주민투표제 분석보고, 2012.6.26., 9면



지방정부는 주민투표 질의사항을 신중히 마련하여 실제로 실행 가능한 결과를 도출할 수 있도록 해야 하고, 주민투표의 문항은 분명하고, 간결하며, 찬성 또는 반대로 답할 수 있는 질문이어야 한다. 지방정부는 주민투표 실시에 따른 각종 설명자료의 준비 및 인쇄, 공표 및 홍보의 의무가 있고, 또한 주민투표 관련 정보 배포 및 홍보에 있어 유권자가 편향되지 않도록 중립적인 정보 제공을 위해 노력해야 한다.<sup>98)</sup>

### 3) 지방정부 주민투표의 유권자 자격<sup>99)</sup>

- 지역구내 거주하는 자
- 지역구내 거주하지는 않으나 토지세 및 과세부과 대상자
  - 지방정부 사무총장 및 선거관리위원회에서는 지역구 내 거주하지는 않으나 토지를 소유하거나 과세대상자들에 대해 선거인 명부에 등록할지 여부에 대해 결정할 수 있으며 이에 따라 투표권 여부가 결정됨.
- 지역구내 소유한 토지는 없으나 부동산 및 토지를 임차하고 있는 거주자 및 지방세를 납부하고 있는 임차인에 대한 투표인 명부등록 여부 역시 상기와 같이 지방정부 사무총장 또는 선거관리위원회에서 결정함.
- 지방정부 주민투표가 지방정부 사무총장에 의해 직접 시행될 경우, 투표인 명부작성이 완료되면 14일 이내에 해당 리스트를 반드시 위원회에 제출하여야 함.

98) 전국시도지사협의회, 호주 주민투표제 분석보고, 2012.6.26., 9면

99) 전국시도지사협의회, 호주 주민투표제 분석보고, 2012.6.26., 10면 참조.

## 제2절 연방헌법에 지방정부를 명시하는 헌법개정 논의

### 1. 논의의 경과

호주 연방헌법상 지방 정부의 권한에 대해서는 명시된 바가 없고, 개별 주의 헌법과 법률 등에서 근거규정을 두고 있다. 예컨대 NSW 주의 경우 주 헌법 제51조에서 지방정부에 대해 규정하고, 이를 지방정부법 등에서 상세하게 규정하는 형식을 취하고 있다. 그런데 실제적으로는 주민과 가장 밀접한 거리에 있는 지방 정부의 사무분담과 역할이 늘어나는데 비해 지방정부의 재정적 권한이나 법적 권한은 한계를 노정하고 있었고, 따라서 이와 같은 법 상황에서 지방 정부의 권한을 연방헌법에 규정함으로써 주정부에 종속되는 것을 막고 연방정부가 직접 재정 보조를 하거나 별도의 프로그램을 통해 지원하는 등의 법적 근거를 만들 필요성이 제기되었다. 그렇지 않으면 연방정부는 주로 주정부를 통해서 지방정부의 재정 등에 관한 보조를 할 수밖에 없고, 혹은 연방정부가 운영하는 별도의 직접보조 프로그램들의 위헌성 문제가 제기될 수 있는 소지도 있기 때문이었다.

연방정부와 주정부간의 근본적인 갈등은 1970년대 중반부터 호주 정치의 중요 이슈로 등장하였다. 자유당의 연이은 집권에 이어 새롭게 등장한 노동당의 휘틀람 정부에서부터 소위 신 연방주의 노선을 통해 연방과 지방정부를 강화하고 주정부를 약화시키려는 움직임이 있었던 것이다.<sup>100)</sup> 이를 간단히 도표화하면 다음과 같다.<sup>101)</sup>

#### 연방정부와 주정부의 관계에 대한 노동당과 자유당의 관점

구 분	노동당	자유·국민당 연립
정부조직원리	연방·지방정부의 2원구조로 전환	연방·주·지방정부의 평등한 권력분산 유지

100) 신 연방주의에 관해서는 앞의 제2장의 서술 참조.

101) 양승윤 외, 호주·뉴질랜드, 한국외대 출판부, 2006, 65면.

주정부 권한과 책임	약화(지방정부의 활성화)	강화(재정수단 이양)
정치기구의 효율성	중복 정치기구 통합을 통한 효율성 증대	각 정치기구의 독자성 강조

출처: 양승윤 외, 호주·뉴질랜드

위와 같은 맥락의 정치적 대립은 헌법논쟁으로 번졌다. 연방헌법에 지방정부를 명시하지는 헌법개정 국민투표는 통산 3차례 시도되었으며 1974년과 1988년은 부결, 가장 최근에 시도된 2013년에는 선거일과의 불일치로 국민투표에 붙여지지 못하고 취소로 끝이 났다.

1974년 노동당의 휘틀람 정부(Whitlam government)<sup>102)</sup>는 연방헌법 제51조와 제96조의 2개 조항을 개정하여, 연방정부가 지방정부에 직접 재정지원을 할 수 있도록 하고(2013년 헌법개정 논의와 유사한 부분), 지방정부를 위해 자금을 빌려줄 수 있도록 하는 근거를 삽입하는 내용이었으나, 전 국민의 46.85%만이 찬성하고 NSW 주를 제외한 모든 주가 반대해서 부결되었다.<sup>103)</sup>

1988년에는 헌법에 제119조를 신설하여 단순히 헌법에 지방정부를 명시하고, 지방정부는 항상 민주적으로 선출되어야 함을 확인하는 내용으로 제안되었고, 1974년과는 달리 재정지원의 문제는 의도되지 않았다. 그러나 결과에 있어서는 헌법개정 국민투표에서 전 국민의 33.61%의 지지밖에 얻지 못하고 모든 주들이 반대하여 역시 통과되지 못하였다.<sup>104)</sup>

두 번의 부결 원인으로는 제안된 수정안 내용의 모호함으로 국민들의 이해가 부족했으며, 특히 1988년에는 개정안 내용이 주정부의 권한을 약화시킬 것이라는 우려로 주정부가 반대 캠페인에 나서게 된 것이 지적되기도 한다.<sup>105)</sup>

102) 휘틀람(Edward Gough Whitlam, 1916 - 2014)은 1972년-1975년 노동당 내각의 수상이었다.

103) 2013 Local Government Referendum - FAQs

<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/resources/referendums/local-government-referendum-faqs> (2018. 9. 27. 최종검색)

104) 2013 Local Government Referendum - FAQs

<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/resources/referendums/local-government-referendum-faqs> (2018. 9. 27. 최종검색)

105) 전국시도지사협의회, 호주 지방정부의 헌법적 지위에 관한 논의, 3-4면.

하지만 더 근본적으로는 연방헌법 제128조가 정하고 있는 헌법개정 국민투표 제도 자체가 통과하기에는 허들이 매우 높다는 점을 지적할 수 있다. 우선 연방 상·하원의 절대 과반수(an absolute majority of each House of the Parliament)를 통과한 후,<sup>106)</sup> 2개월에서 6개월 이내에 각 주 및 준주의 하원의원 선거권자에게 제출되어야 하며, 이에 더하여 (and) 주의 과반수에서 과반수의 선거민이 찬성을 하고 또한 전체 유권자의 과반수가 찬성할 때 비로소 헌법개정은 효력을 가진다.<sup>107)</sup> 이런 연유로 지금까지 호주에서 연방 차원의 국민투표는 44차례 중에 8차례만 성공했고, 마지막으로 성공한 것은 1977년으로 41년 전의 일이었다.<sup>108)</sup>

## 2. 2013 지방정부를 명시하는 헌법개정 국민투표

### (1) 배경

1974년과 1988년 두 번의 국민투표 부결 이후, 심도 깊은 논의가 이어진 끝에 최근 지방정부를 연방헌법에 명시하는 방향의 개정을 위한 국민투표가 본격적으로 재논의 되었다.

106) 단 이러한 원칙에는 연방총독이 직접 국민투표에 붙일 수 있는 일정한 예외가 있다. 즉 ·양원 중 한곳에서 개정 법안이 절대과반수로 통과되었으나 나머지 의사당에서 법안을 거절하거나, 통과하되 법안에 수정을 가하였고 이를 기존 의사당에서 수용하지 않는 경우와 ·법안을 최초 제안하고 통과시킨 의사당에서 당내 법안 통과 3개월 후 같은 회기에서나 다음 회기에서 같은 법안에 대해 나머지 의사당에 의해 동의된 수정안을 추가했거나 추가하지 않았거나와 상관없이 다시 절대과반수로 법안을 재통과시켰는데 나머지 의사당에서 이를 다시 거절하거나 최초 법안을 제안한 당에서 동의할 수 없는 수정안을 반영하여 법안을 최종 통과시켰을 경우가 그러한 예이다(연방헌법 제128조). 이러한 예외적인 경우에 대하여, 연방총독은 상기 예외에 해당하는 사항에 대해 연방수상과 회동하여 공식적인 권고(advice)를 받아야만 국민투표를 실시할 수 있는데 연방수상은 양원 중 하원을 대표하고 있으므로 만약 헌법 개정안이 상원에 의해서만 통과될 경우 현실적으로 국민투표에 부쳐질 확률이 상대적으로 떨어지는 한계가 있다는 지적이 있다(전국시도지사협의회, 호주 주민투표제 분석보고, 2012.6.26., 3면 참조).

107) And if in a majority of the States a majority of the electors voting approve the proposed law, and if a majority of all the electors voting also approve the proposed law, it shall be presented to the Governor-General for the Queen's assent. 이는 이중 과반수(double majority)라고 불린다.

위키백과([https://en.wikipedia.org/wiki/Referendums\\_in\\_Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/Referendums_in_Australia)) (2018. 9. 27. 최종검색)

108) 위키백과([https://en.wikipedia.org/wiki/Referendums\\_in\\_Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/Referendums_in_Australia)) (2018. 9. 27. 최종검색)

이처럼 다시 헌법개정 국민투표안이 제기된 이유로써 첫째, 질라드 수상(Julia Gillard)<sup>109)</sup>이 2010년 선거 이후에 녹색당 등과의 권력 분점 약속의 일환으로 임기 내에 헌법개정 국민투표를 하기로 약속했기 때문이다.<sup>110)</sup> 둘째, 연방정부의 직접적인 지방정부에 대한 재정지원의 헌법적 정당성에 의문을 제기한 최근 2개의 연방대법원 판결, 즉 2009년의 Pape 판결<sup>111)</sup>과 2012년의 Williams 판결<sup>112)</sup>에 연유한다.

Pape 판결은, 2008년 이후 세계 경제위기에 대응하여, 호주의 일정한 납세자에게 일시 불로 최대 900불까지 세금을 환급(Tax Bonus)해줄 수 있도록 규정한 the Tax Bonus for Working Australians Act (No 2) 2009 와 the Tax Bonus for Working Australians (Consequential Amendments) Act (No 2) 2009의 헌법적 정당성에 대해 결정을 내린 것이다. 연방대법원은 4:3으로 가까스로 동법이 유효함을 승인하였다. 그러나 연방대법원은 연방정부가 헌법 제81조를 근거로 동 법률의 유효성을 주장하는 것에 대해서는 만장일치로 기각하면서, 연방정부가 재정을 지출하는 것은(expenditure of money by the Commonwealth) 적어도 연방의 입법권에 따른 입법에 의하거나 혹은 연방의 집행권에 따라 해야 하는 것이며, 헌법 제81조나 제83조만으로는 연방정부의 비용지출을 정당화할 수 없다고 보았다. 다만 대법원은 동법이 제51조의 집행권에 의해서는 지지될 수 있다고 보았다(4:3). 이러한 결정에 대해서 학자들은 연방이 재정을 지출하는 프로그램에 대해서 재검토를 하게 하는 결정이라는 평가를 내리기도 하였다.<sup>113)</sup>

헌법개정 논의의 본격적인 재개는 위의 판결들로 인하여 연방의 지방정부에 대한 직접 재정지원에 대한 위협이 생긴 것을 헌법개정을 통해 돌파하고자 함이었다.<sup>114)</sup> 사실 현재

109) 줄리아 질라드(Julia Eileen Gillard AC, 1961-현재)는 2010년부터 2013년까지 호주의 제27대 수상이자 노동당의 당수였다([https://en.wikipedia.org/wiki/Julia\\_Gillard](https://en.wikipedia.org/wiki/Julia_Gillard)).

110) 2013 Local Government Referendum - FAQs  
<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/resources/referendums/local-government-referendum-faqs> (2018. 9. 27. 최종검색)

111) Pape v Commissioner of Taxation Paper, [2009] HCA 23

112) Williams v Commonwealth [2012] HCA 23. 동 판결에 대해서는, 위키백과  
([https://en.wikipedia.org/wiki/Williams\\_v\\_Commonwealth](https://en.wikipedia.org/wiki/Williams_v_Commonwealth)) (2018. 9. 27. 최종검색) 참조.

113) 위키백과([https://en.wikipedia.org/wiki/Pape\\_v\\_Commissioner\\_of\\_Taxation](https://en.wikipedia.org/wiki/Pape_v_Commissioner_of_Taxation).) (2018. 9. 27. 최종검색)

114) 2013 Local Government Referendum - FAQs

도 연방정부의 Roads to Recovery Program<sup>115)</sup>과 Regional and Local Community Infrastructure Program 등을 통해 실질적으로 지방정부에 대한 재정지원이 이루어지고 있는데, 자칫 위 판결들로 인해 사업이 중단될 수도 있다는 우려감을 없애려 헌법적 근거를 확실히 만들겠다는 의중이 반영된 것이다.<sup>116)</sup>

## (2) 2011년 전문가 보고서를 중심으로 한 논의

노동당 정부는 헌법개정 국민투표를 위한 전제작업으로써 2011년 8월 지방정부의 헌법 명시를 위한 전문가 패널(Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government)을 구성하였다. 위원장은 종전 NSW 주 대법원장 James Spigelman<sup>117)</sup>이었고, 위원은 시장과 의원, 교수 등으로 구성되었다. 이들 패널은 각계 의견 수렴 등을 거쳐 ① 상징적 명시(Symbolic Recognition), ② 재정적 명시(Financial Recognition), ③ 민주적 명시(Democratic Recognition), ④ 연방정부와의 협력적 명시(Recognition through federal cooperation)안을 검토하여 2011년 12월에 정부에 보고하였고, 이는 재정명시 국민투표의 중요한 근거가 되었다.<sup>118)</sup>

위 보고서에서 가장 중점적으로 다루어진 안은 재정적 명시와 민주적 명시의 두 가지 안이었다. 지방의회(local councils)가 선출기구가 되도록 헌법을 개정하는 내용의 민주적 명시안은 연방에서도 반대가 있었고 여러 주들도 반대했다. 주정부들에서는 주와 준주들의 입법에 의해 지방의회를 통제할 수 있는 자신들의 권한이 축소될 것을 우려했다.<sup>119)</sup>

<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/resources/referendums/local-government-referendum-faqs> (2018. 9. 27. 최종검색)

115) Roads to Recovery Program에 대해서는,

[http://investment.infrastructure.gov.au/infrastructure\\_investment/roads\\_to\\_recovery/](http://investment.infrastructure.gov.au/infrastructure_investment/roads_to_recovery/) (2018. 9. 27. 최종검색) 참조.

116) 전국시도지사협의회, 호주 지방정부의 헌법적 지위에 관한 논의, 4면.

117) James Jacob Spigelman(1946-현재)은 New South Wales 주의 전직 대법관이었고, 부지사를 지낸 인물이다. [https://en.wikipedia.org/wiki/James\\_Spigelman](https://en.wikipedia.org/wiki/James_Spigelman)

118) 2013 Local Government Referendum - FAQs

<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/resources/referendums/local-government-referendum-faqs> (2018. 9. 27. 최종검색)

119) Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government Final Report, 2011.12, 8-9면.

재정적 명시는 이와 달리 연방과 주 수준 모두에서 가장 폭넓은 지지를 받았고, 전문가 패널들의 과반수도 2013년이라는 타임 테이블에서 실현가능한 안으로써 지지를 했다.<sup>120)</sup> 또한 전문가 패널들 모두는 Pape 결정이 연방정부의 지방정부에의 직접적인 재정지원의 헌법적 유효성에 대한 의문을 일으켰고, 잠재적으로 연방이 연방차원의 관심사에 대해 직접지원을 하는 방식의 기반을 약화시켰다고 보았다. 따라서 패널 전원은 연방이 지방정부에 대해 직접지원(direct funding)할 수 있는 권리를, 연방수준에서 활동하는 경우에는, 연방헌법으로 인정하는 것이 적절하다고 판단했다.<sup>121)</sup>

재정적 명시에 관한 헌법개정안의 주요 찬반 논거는 다음과 같다.<sup>122)</sup>

찬성 논거로서는,

1. 연방의 지방정부에 대한 직접적인 재정지원의 헌법적 의문점을 해소시킬 수 있다.
2. 재정지원의 명시는 효율성을 높일 것이다. 즉 주(states)를 중개인(middlemen)으로 하게 되면 비용도 더 많이 들고, 기금의 제공과정이 지연될 것이다.
3. 지방정부의 헌법 명시는 때늦은 것이다. 연방헌법의 제정 초안 당시인 1890년대에 지방정부의 책임은 적었던 데 비해서, 오늘날 지방정부는 넓은 범위의 서비스를 담당한다.
4. 몇몇 프로젝트들은 지방정부와 연방정부의 협력형태로 이루어지는 것이 효율적이다.

120) Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government Final Report, 2011.12, 1-2면.

121) Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government Final Report, 2011.12, 2면.

122) 2013 Local Government Referendum - FAQs

<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/resources/referendums/local-government-referendum-faqs> (2018. 9. 27. 최종검색)

반대논거로서는,

1. 주의 권한을 침해하고 연방의 권한을 확대시킬 것이다. 연방은 특정한 방식으로 지방정부를 직접 지원함으로써 인해, 주를 우회하여 지방정부를 통해 연방의 정책을 관철하려 할 것이다. 연방정부에의 중앙집권화가 심화될 것이다.
2. 헌법개정안이 효율성을 증대시킬 것이라는 전망은 하기 어렵다.
3. 연방은 주를 통해서 지방정부에 자금지원을 할 수 있다.
4. 헌법개정이 이루어지면 지방정부에 대한 재정지원 확대에 귀결될 것이라고 전망할 수 없다. 지방정부의 기대는 기우일 수 있다.

### (3) 결 과

기존 연방헌법 제96조는<sup>123)</sup> 재정지원의 대상을 주(State)로만 한정하였었는데, 2013년 국민투표에 붙여질 예정이었던 헌법개정안에서는, 주법에 의해 성립되는 지방정부기구(local government body formed by a law of a State)도 재정지원의 대상으로 추가하였었다(아래 밑줄 친 문구의 추가).<sup>124)</sup>

During a period of ten years after the establishment of the Commonwealth and thereafter until the Parliament otherwise provides, the Parliament may grant financial assistance to any State, or to any local government body formed by a law of a State, on such terms and conditions as the Parliament thinks fit.

123) 제96조 (주에 대한 재정적 지원)

연방 수립 후 10년 동안 및 그 후에 의회가 달리 정하지 않는 한, 의회는 적절하다고 판단되는 조건에 따라 주에 재정적 지원을 할 수 있다.

124) 2013 Local Government Referendum - FAQs

<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/resources/referendums/local-government-referendum-faqs> (2018. 9. 27. 최종검색)



즉 지금까지는 연방헌법상으로 연방이 주에 재정지원을 할 수 있는 근거만 있었는데, 이제는 지방정부에도 연방정부가 직접 재정지원을 할 수 있는 헌법적 근거를 만들자는 것이었다.<sup>125)</sup> 그러나 이 안은 찬반투표에 붙여지지도 못하고 결국 불발로 그치고 말았으며, 여전히 끝나지 않은 숙제로 남아있게 되었다.

---

125) 2013 Local Government Referendum - FAQs

<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/resources/referendums/local-government-referendum-faqs> (2018. 9. 27. 최종검색)



korea  
legislation  
research  
institute

## 제5장

# 특이사항 및 결론

제1절 호주 연방제와 지방자치의 특수성

제2절 결론 - 한국 지방자치 미래에의 시사



## 제5장

# 특이사항 및 결론

### 제1절 호주 연방제와 지방자치의 특수성

호주의 연방제는 미국식 연방제의 특성을 지니고 있지만, 그 과정이 미국처럼 독립전쟁을 통해서가 아니라 영국의 자치권의 부여를 통한 원만한 절차를 통해 이뤄져 왔기 때문에 웨스트민스터적인 속성을 많이 간직하고 있다. 즉 미국식 연방제와 영국식 의회제의 절묘한 결합으로 평가되는 것이다.<sup>126)</sup>

그러나 호주의 연방제와 지방자치(연방제의 연장선상에 있는 주와 준주, 그리고 이들을 구성하는 지방정부를 포함하여)의 문제는 단순히 영국과 미국의 제도를 혼합한 것 이상의 고유성과 특수성을 가지고 있다. 이는 호주라는 연방국가 전체의 역사와 정치, 경제, 대외관계라는 여러 변수들이 맞물려 이루어지는 것이고, 영국 식민지 시절 주로부터 초기의 국가가 시작되었지만 이들이 연방을 형성한 이후로는 전반적으로 볼 때 연방의 강화 현상이 일어나고 있는 모습, 그러나 여전히 주정부와 연방 간에 권한 갈등과 다툼이 있고, 이들의 대립에는 가장 하위 계층의 정부인 지방정부까지 관련되고 있음을 볼 수 있다. 그 대표적인 모습이 제4장 제2절에서 다룬 1970년대 중반부터 현재까지 계속해서 이어지고 있는 지방정부 헌법명시를 위한 국민투표 논의이다. 그리고 이는 자유당과 노동당으로 대표되는 호주의 양당체제와도 연결된다. 보수적인 자유당의 경우는 주의 권한을 우선시하는 반면, 진보적인 성향의 노동당은 연방의 권한을 강화하는 방향의 정책을 쓰려고 하

126) 강원택, “호주 연방제의 특성과 변화”, 아시아리뷰 제2권 제1호, 2012, 194-195면.

고, 이것이 가장 첨예하게 드러난 것이 지방정부를 헌법에 명시하는 헌법개정 국민투표 논쟁이다. ‘연방-주-지방’ 정부 간의 동학(dynamics)은 이와 같이 호주 사회의 다양한 변수와 배경을 토대로 판단해야 하며, 특정 시기에 나타난 법제도의 일면만 보고 일의적으로 규정하기는 어렵다고 생각된다.

그리고 이처럼 연방제와 지방자치를 둘러싸고 3개 정부 간 첨예하게 다투고 있는 배경에는, (비록 본고에서 자세히 다루지는 못했지만) 재정문제가 놓여 있음을 부인할 수 없다. 호주의 지방정부가 과거 3R로 대표되는 최소한의 물적 시설 문제에만 주로 관여했다면, 이제는 지방정부 역할이 ‘재산에 관한 서비스’에서 ‘사람에 대한 서비스’로(from ‘services to property’ towards ‘services to people’) 확대되면서 지방정부가 맡는 역할, 즉 사무분담이 음으로 양으로 점점 확대되고 있는 실정이다.<sup>127)</sup> 또한 2014년 여론조사를 기준으로, 호주 국민들은 자신의 거주 지역에 관하여 3계층의 정부 중에서 지역 문제를 가장 잘 해결할 수 있는 정부로 지방정부를 압도적인 비율로 뽑았다(74.7%).<sup>128)</sup> 하지만 지방정부의 역할은 늘어나고 위임사무도 늘어나는데 비해서, 실질적인 사무분담과 재정의 문제는 지방정부의 역할만큼 늘어나지 않고 있으며, 재정의 8할을 움켜쥐고 있는 연방과 그보다는 작지만 지방정부에 대한 통제권을 놓지 않으려는 주정부간의 헤게모니 싸움에 지방정부의 재정 문제는 여전히 해결되지 않고 갈등의 요소가 있는 것으로 보인다. 지방자치와 지방분권의 논의에서 늘 거론되는 보충성의 원칙이 실질화 되어야 할 국면이라고 할 수 있다.

호주의 지방자치에서 또 눈여겨보아야 할 요소는, 호주의 정치체제가 의회주권으로 대표되는 영국과 대의제를 중심으로 한 미국의 제도를 중심으로 설계되었음에도 불구하고, ‘연방-주-지방’의 3개 정부 층위에서 모두 국민/주민투표가 제도화되어 있고 활용되고 있

127) 위키백과([https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_government\\_in\\_Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Australia)) (2018. 9. 27. 최종검색)

128) Ryan, R., Hastings, C., Woods., R., Lawrie, A., Grant, B. 2015 Why Local Government Matters: Summary Report 2015 Australian Centre of Excellence for Local Government, University of Technology Sydney Australia, (<https://www.uts.edu.au/sites/default/files/WhyLocalGovernmentMatters-FullReport.pdf>), 104면. 주정부는 15.8%, 연방정부는 2.0%에 그쳤다.

다는 사실이다. 연방정부의 헌법개정에는 국민투표가 반드시 요구되며,<sup>129)</sup> 주정부와 지방정부의 경우에도 헌법개정이나 혹은 지방정부 구성/조직과 관련된 문제에 대해서, 그리고 의회에서의 양원 간 입법교착 등의 경우에 주민투표가 활용되고 있는 부분은, 대의정부로서의 지방정부의 역할과 더불어 지방자치의 본래적 의미로서의 주민참여를 제고하는 형태로 벤치마킹할 수 있는 요소가 될 수 있다.

## 제2절 결론 - 한국 지방자치 미래에의 시사

호주에서 ‘연방-주-지방’ 정부 간의 동학(dynamics)은 이처럼 여러 대내외적 정치, 경제, 사회, 외교 상황 등에 비추어 다양하게 전개되었으며, 한 두 개의 키워드로 단순화시켜 규정짓기는 어렵다. 한국의 지방자치도 민주주의의 제고 차원에서 종전보다 확대되어야 한다는 방향성과 목표에는 이론(異論)이 있을 수 없겠으나, 지방자치를 확대하고 강화하는 시기와 방법은 우리의 제반 상황과 조건에 비추어 여러 선택지가 열려 있을 수 있다는 점을 신중하게 고려해야 할 것이다. 또한 지방자치의 문제는 단순히 지방만의 문제가 아니라 중앙의 권력을 어떻게 구성하고 제한할 것인가의 문제와도 함께 생각해야 한다는 점도 충분히 고려할 필요가 있다. 이는 다가오는 통일의 미래를 염두에 둔다면 연방제의 도입 문제와도 세밀하게 조정을 요하는 문제가 될 수 있다. 더불어 호주에서 지방정부의 통폐합 문제가 지방정부의 강화 방안으로서 거론되고 있는 바, 우리의 경우에도 지방행정 체제 개편 논의와 관련하여 이러한 문제가 현실적으로 노정되어 있는 상황이므로 그러한 논의를 주시해볼 필요가 있다.

호주의 경우에도 연방이 재정권한을 강하게 보유하고 실질적인 권한이나 세입을 주정부나 지방정부에 넘기지 않고 있는 것은 우리의 경우와 흡사하다(심지어 그 비율도 8대

129) 김종철 교수도 호주 연방헌법 개정시에 국민투표 제도를 둔 것은 미국이나 영국과 달리 직접민주주의적 제도를 도입한 특색을 가짐을 지적하고 있다(김종철, “호주의 법체계와 사법제도”, 현대 호주사회의 이해 1(연세대학교 동서문제연구원 호주연구센터 편저), 한국학술정보, 2011, 315면).

2 정도로 비슷한 수준이다). 대응성의 원칙과 보충성의 원칙을 좇아서 사무분담과 재정권한을 일치시키려는 노력이 필요하다.<sup>130)</sup>

지방자치의 강화는 지방의회 등 지방 대의기관의 활성화는 물론, 주민의 직접참여도 종전보다 활성화되는 방향으로 설계되어야 할 것이다. 그런 점에서 호주가 각급 정부 수준에서 제도화하고 있는 국민투표/주민투표제도의 내용과 실재는 우리가 충분히 음미하여 벤치마킹할 필요가 있다.<sup>131)</sup> 특히 지방정부 수준에서도 선거제도나 의회 구성의 문제 등 헌정적인 것(constitution)의 개정을 지방의회에만 맡기지 않고 필수적으로 주민투표의 대상이 되도록 한 것은,<sup>132)</sup> 대의제와 직접민주주의의 절묘한 조합으로서 주목할 만하다. 미래의 대의제와 직접민주주의-그리고 제3의 형식도 막론하고-는, 종전과 같이 대의제의 일방적 우위나 독주에서 벗어나 협력적·숙의적 민주주의로 거듭나야 하는 것이 작금의 시대적 요구로 보이기 때문이다.<sup>133)</sup>

130) 대한민국 정부발의 헌법개정안(2018.3.26.) 제124조는 이 점을 명시하려고 한다.

제124조 ① 지방정부는 자치사무의 수행에 필요한 경비를 스스로 부담한다. 국가 또는 다른 지방정부가 위임한 사무를 집행하는 경우 그 비용은 위임 하는 국가 또는 다른 지방정부가 부담한다.

③ 조세로 조성된 재원은 국가와 지방정부의 사무 부담 범위에 부합하게 배분되어야 한다.

④ 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적절한 재정조정을 시행한다.

131) 대한민국 정부발의 헌법개정안(2018.3.26.) 제121조 참조.

제121조 ① 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다.

② 지방정부의 종류 등 지방정부에 관한 주요 사항은 법률로 정한다. <신설>

③ 주민발안, 주민투표 및 주민소환에 관하여 그 대상, 요건 등 기본적인 사항은 법률로 정하고, 구체적인 내용은 조례로 정한다. <신설>

④ 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게 가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.

132) 윤성현, “2017년 헌법개정과정에서의 시민참여와 헌법교육의 모색 - 1987년 헌법개정과정의 경험을 바탕으로 -”, 법교육연구, 2017.12, 105, 119면 참조

133) 윤성현, “대의민주주의를 넘어, 하이브리드 민주주의는 가능한가?”, 법학에서 위험한 생각들, 법문사, 2018 참조.



korea  
legislation  
research  
institute

**참고문헌**



## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- Heike, Hermanns. “오스트레일리아: 연방주의와 국가 발전.” 박응격 외. 『서구 연방주의와 한국』. 인간사랑, 2006.
- 강원택, “호주 연방제의 특성과 변화”, 아시아리뷰 제2권 제1호, 2012.
- 김형식, 호주의 사회와 문화, 지구문화사, 1997.
- 양승윤 외, 호주·뉴질랜드, 한국외대 출판부, 2006.
- 윤성현, “2017년 헌법개정과정에서의 시민참여와 헌법교육의 모색 - 1987년 헌법개정과정의 경험을 바탕으로 - ”, 법교육연구, 2017.12.
- 윤성현, “대의민주주의를 넘어, 하이브리드 민주주의는 가능한가?”, 법학에서 위험한 생각들, 법문사, 2018.
- 이기우·권영주·김동성, 연방주의적 지방분권에 관한 연구, 경기개발연구원, 2010.5.
- 장 훈, 호주의 정당 정치와 선거제도, 지구문화사, 2000.
- 전국시도지사협의회 월드리포트, 호주지방정부 통폐합의 움직임과 한국지자체에 전하는 메시지, 2015.11.23.
- 전국시도지사협의회, 호주 주민투표제 분석보고, 2012.6.26.
- 전국시도지사협의회, 호주 지방정부의 위기와 대응, 2008.
- 전국시도지사협의회, 호주 지방정부의 헌법적 지위에 관한 논의
- 현대 호주사회의 이해 1, 연세대학교 동서문제연구원 호주연구센터, 한국학술정보, 2011.

현대 호주사회의 이해 2, 연세대학교 동서문제연구원 호주연구센터, 한국학술정보 2013.

홍승현 등 3인, 호주의 재정제도, 한국조세연구원, 2012.8.

대한민국 정부발의 헌법개정안(2018.3.26.)

시사오늘, 시사ON, “헌법개정안, 정족수 부족으로 투표 불성립”, 2018년 05월 24일자,  
<http://www.sisaon.co.kr/news/articleView.html?idxno=73376>

## 2. 외국문헌

2013 Local Government Referendum - FAQs

<http://www.gtcentre.unsw.edu.au/resources/referendums/local-government-referendum-faqs>

A. H. Kelly, ‘The Development of Local Government in Australia, Focusing on NSW: From Road Builder to Planning Agency to Servant of the State Government and Developmentalism’ (Paper presented at the World Planning Schools Congress 2011, Perth, 4-8 July).

Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government Final Report, 2011.12

Local Government National Report 2013 - 2014

Roads to Recovery Program,

[http://investment.infrastructure.gov.au/infrastructure\\_investment/roads\\_to\\_recovery/](http://investment.infrastructure.gov.au/infrastructure_investment/roads_to_recovery/)

Ryan, R., Hastings, C., Woods., R., Lawrie, A., Grant, B. 2015 Why Local Government Matters: Summary Report 2015 Australian Centre of Excellence for Local Government, University of Technology Sydney Australia,  
(<https://www.uts.edu.au/sites/default/files/WhyLocalGovernmentMatters-FullReport.pdf>)

The Department of Infrastructure, Regional Development and Cities, 2001 - 2002 Report on the Operation of the Local Government (Financial Assistance)

[http://regional.gov.au/local/publications/reports/2001\\_2002/pdf/ch1.pdf](http://regional.gov.au/local/publications/reports/2001_2002/pdf/ch1.pdf),

호주 정부

<https://www.australia.gov.au/about-government/how-government-works/state-and-territory-government>

호주 연방의회

Local government and the Commonwealth: an evolving relationship, 31 January 2011,

[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1011/11RP10](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1011/11RP10)

CHAPTER 15 | Delegated legislation, scrutiny and disallowance

[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/Odgers\\_Australian\\_Senate\\_Practice/Chapter\\_15](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Odgers_Australian_Senate_Practice/Chapter_15)

[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Work\\_of\\_the\\_Parliament/Forming\\_and\\_Governing\\_a\\_Nation/State\\_Governors\\_and\\_Territory\\_Administrators](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Work_of_the_Parliament/Forming_and_Governing_a_Nation/State_Governors_and_Territory_Administrators)

호주정부협의회 Council of Australian Governments,

<https://www.coag.gov.au/coag-members>

호주지방정부협의회 <https://alga.asn.au/?ID=42>

뉴스우스 웨일즈 주의회

Levels of Government in Australia

<https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/Levels-of-Government-in-Australia.aspx>

The Roles and Responsibilities of Federal, State and Local Governments

<https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/The-Roles-and-Responsibilities-of-Federal-State-a.aspx>

<https://www.parliament.nsw.gov.au/about/Pages/Referendums.aspx>

빅토리아 주의회

<https://www.parliament.vic.gov.au/archive/fsrc/report2/body/chapter3.htm>

위키피디아

[https://en.wikipedia.org/wiki/Council\\_of\\_Australian\\_Governments](https://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Australian_Governments)

[https://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_Canberra](https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_Canberra)

[https://en.wikipedia.org/wiki/History\\_of\\_the\\_Australian\\_Capital\\_Territory](https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_the_Australian_Capital_Territory)

[https://en.wikipedia.org/wiki/Local\\_government\\_in\\_Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_Australia)

[https://en.wikipedia.org/wiki/Pape\\_v\\_Commissioner\\_of\\_Taxation](https://en.wikipedia.org/wiki/Pape_v_Commissioner_of_Taxation)

[https://en.wikipedia.org/wiki/Referendums\\_in\\_Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/Referendums_in_Australia)

[https://en.wikipedia.org/wiki/States\\_and\\_territories\\_of\\_Australia](https://en.wikipedia.org/wiki/States_and_territories_of_Australia)

[https://en.wikipedia.org/wiki/Williams\\_v\\_Commonwealth](https://en.wikipedia.org/wiki/Williams_v_Commonwealth)

### 3. 뉴사우스 웨일즈 법률

Local Government Act 1993 No 30 [NSW]

Constitution Act 1902 No 32 [NSW]

Constitution Further Amendment (Referendum) Act 1930 No 2 [NSW]





헌정제도 연구 18-20-㉔

주요 외국의 지방자치제도 연구  
- 호 주 -

2018년 9월 28일 인쇄  
2018년 9월 30일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원  
세종특별자치시 국책연구원로 15  
(반곡동, 한국법제연구원)  
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 5,500원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-886-7 93360



---

**저자명(책임)****윤 성 현****학 력**

서울대학교 법학박사

(현) 한양대학교 정책학과 부교수

**연구실적 및 논문**

캐나다의 포스트 휴먼 기술법제에 관한  
비교법적 연구 - 드론과 자율주행차를  
중심으로 -, 한국법제연구원, 2016  
법학에서 위험한 생각들(공저), 법문사,  
2018

포스트휴먼 시대의 휴먼(공저), 아카넷,  
2016

통일헌법의 기본원리로서의 민주주의 연구,  
헌법학연구, 2018.6

국가정책 주민투표제도에 관한 헌법정책론  
- 참여·숙의민주주의 이론을 중심으로 -,  
공법학연구, 2017.8

# 주요 외국의 지방자치제도 연구

- 호 주 -

**KLRI** KOREA LEGISLATION  
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848867

ISBN 978-89-6684-886-7

값 5,500원