

법제처 연구용역
최종보고서

아시아 개발도상국 법제지원을 위한 입법모델 설계

2013. 11. 27.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

제 출 문

법제처장 귀하

이 보고서를 연구용역 “아시아 개발도상국 법제지원을 위한 입법모델 설계” 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2013. 11. 27.

한 국 법 제 연 구 원
원 장 이 원

《 참여 연구진 》

연구책임자 : 조혜신(한국법제연구원 부연구위원)

공동연구원 : 이서영(한국법제연구원 부연구위원)

요 약 문

I. 연구의 목적

- 향후 법제 관련 개발협력사업이 활발하게 이루어질 것으로 예상되는바, 이를 위해서는 한국의 개발경험을 잘 정리하고 이를 수요가 있는 국가에게 효과적으로 전달함으로써 ‘법제교류’의 장을 마련해 나갈 필요가 있다음
- 이를 위하여 무엇보다도 중요한 것은 교류대상국의 현실적 여건과 법제의 현황을 분석함으로써 현재 시점에서 우선적으로 도입될 필요가 있는 법제가 무엇인지를 파악하는 이른바 ‘교류수요의 파악’ 단계를 반드시 거치도록 해야 함
- 특히 우리나라가 법제교류를 하고자 할 때에는 한국의 발전경험에 비추어 해당 국가의 필요와 수요를 가늠해 볼 수 있을 것인데, 이 때 가급적 해당 국가의 공무원 및 전문가들, 그리고 그 국가에서 현재 활동하고 있거나 과거 그러한 경험이 있는 법률가들의 자문이 반드시 이루어져야 할 것임

II. 연구의 결과

- 향후 우리나라와 심도 있는 법제 관련 협력으로 나아갈 가능성이 높은 베트남과 캄보디아의 법제 관련 협력 수요를 파악하기 위하여 수행된 본 연구의 결과는 다음과 같음
- 베트남
 - 베트남의 경우, 지난 30여년에 걸친 개혁개방의 성과로서 형식적 법치주의 측면에서는 긍정적인 평가가 가능함. 특히 2001년부터 2010년에 걸쳐 추진된 행정개혁은 관련 법령의 제·개정에서 많은 성과를 거두었음.

하지만 여전히 실질적 측면에서는 개선의 여지가 많은 것으로 파악됨

- 특히 외부에서 볼 때 가장 시급히 개선되어야 할 부문으로 지목되고 있을 뿐 아니라 베트남 스스로의 노력이 집중되고 있는 행정부문에 있어서, 행정에 있어서 가장 기본이 되는 행정행위를 직접적으로 통제하는 규범인 행정절차법이 마련될 필요가 있어 보이는바, 내용적으로 주로 행정행위 그 자체에 대한 절차적 통제를 내용으로 하면서 현행 행정절차시행령이 규율하는 사항을 포함하는 새로운 법률로서 ‘행정절차법’을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있음
- 아직 강력한 중앙집권적 통치구조를 택하고 있으며, 언론자유도, 행정의 투명성이 매우 떨어지는 체제전환국인 베트남에게 바로 독일이나 미국 수준의 상세한 행정절차법을 바로 법제화할 것을 요구하는 것은 현실적으로 불가능에 가까울 수 있음. 특히 입법이 결과적으로 정치적 타협의 산물이라는 점을 고려한다면 일단 행정절차에 관한 입법을 통해 정부와 국민 모두에게 적정한 행정절차가 적정한 행정작용의 전제가 되며 이렇게 행정절차에 대해 적절한 통제가 이루어질 때 행정의 민주화, 나아가 실질적 민주주의, 법치주의가 실현된다는 것을 인식시키는 단계적 접근이 필요해 보임
- 이러한 점에서 결국 체제전환을 경험한 개발도상국들의 집권층이 갖기 쉬운 행정절차법의 도입에 따른 행정 능력의 저해에 대한 우려 등을 예방하면서 오히려 처분의 사전통지, 청문 등 참여기회 제공, 행정예고 등을 통해 국민에게 행정에 대한 신뢰도를 높혀 온 우리나라의 사례가 보다 더 적용하기 용이할 수 있을 것임

□ 캄보디아

- 캄보디아의 경우에는 전반적인 법제발전 수준이 아직은 낮은 상황이지만, 최근의 주목할 만한 성장세를 고려할 때 지속적인 경제발전을 제도적·법적으로 뒷받침하기 위한 법제지원의 수요가 매우 많을 것임을 예측할 수 있음

- 현재 국내의 전문가들뿐 아니라 외국의 전문가들에 의해서 공통적으로 지적되고 있는 캄보디아의 현안은 바로 부동산개발 과정에서 일어나는 각종 문제점들임. 이는 주로 캄보디아 토지 관련 법제의 취약성 때문인데, 특히 기존의 사실적 토지소유 및 이용관계의 증명이 어려운 점을 기화로 토지관련 분쟁이 끊이지 않고 있을 뿐 아니라, 양여(concession) 제도를 악용한 국유공유토지(state public property)의 사유화가 진행되고 있음. 이로 인하여 토착주민이 생존의 기반을 잃고 쫓겨나는 경우가 적지 않게 발생하고 있다고 함
- 현행의 양여제도를 부분적으로 개선하는 것만으로는 근본적으로 현행 캄보디아의 부동산개발 법제가 갖는 문제를 극복하기에는 한계가 있고, 이 제는 기존의 개발방식과는 근본적으로 다른 접근이 필요한 것으로 보임.
- 한국의 경우에는 유사한 문제 상황에서 1980년 「택지개발촉진법」을 제정함으로써 공공부문이 택지의 취득·개발·공급·관리의 전과정에 주도적으로 참여하여 종합적으로 토지개발이 추진되도록 하는 방식을 도입하였음. 이른바 ‘공영개발’의 원칙을 도입한 것인데, 현재 무분별한 개발붐 속에서 충분히 고려되지 못하고 있는 캄보디아 대다수 국민의 이익을 보호하기 위해서는 정부의 보다 적극적인 역할이 요구된다는 점에서 캄보디아에도 위 원칙의 도입을 고려할 필요가 있을 것임

▶ 주제어 : 법제교류, 아시아 개발도상국, 베트남, 캄보디아, 행정절차법, 공영개발

목 차

요 약 문	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 목적과 필요성	13
제 2 절 연구의 범위와 방법	14
1. 연구의 범위	14
2. 연구의 방법	15
제 2 장 베트남의 행정분야 법제교류 방안	21
제 1 절 베트남 법제의 전반적인 발전정도	21
1. 베트남 법제의 발전정도에 대한 국내 전문가들의 평가	21
2. 베트남 경제분야 법제지원 수요	23
3. 베트남 행정분야 법제지원 수요	25
제 2 절 베트남 행정분야 법제의 현황	29
1. 2001~2010 베트남의 행정개혁 종합계획	29
2. 베트남 행정개혁 종합개혁에 따른 행정분야 법제의 정비 성과	36
3. 검 토	46
제 3 절 베트남 행정절차 관련 법제의 협력수요	46
1. 현행 베트남 행정절차 관련 법령	48
2. 한국의 「행정절차법」이 베트남에 주는 시사점	52
3. 소 결	56
제 3 장 캄보디아의 경제분야 법제교류 방안	59
제 1 절 캄보디아 법제의 전반적인 발전정도	59

1. 캄보디아 법제의 발전정도에 대한 국내 전문가들의 평가	59
2. 캄보디아 경제분야 법제지원 수요	62
3. 검 토	66
제 2 절 캄보디아 경제분야 법제의 현황	66
1. 캄보디아 토지개발 및 건설 관련 현안	66
2. 캄보디아 토지개발 및 건설 관련 법령	73
3. 캄보디아 토지개발 및 건설 관련 현안의 해결을 위한 논의	79
제 3 절 캄보디아 토지개발 및 건설 관련 법제의 협력 수요	80
1. 토지개발 및 건설 관련 한국의 경험	81
2. 한국의 공영개발방식이 캄보디아에 주는 시사점	83
제 4 장 결 론	89
부 록	91
전문가 설문지	91
한국의 경제성장과 분야별 법제발전 개관	93
국내 전문가 설문결과	118
교류대상국 전문가 자문	129

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

한국은 20세기 후반 유례가 없는 경제발전을 달성한 아시아의 개발도상국 중 하나로서 일련의 경제개발계획을 수립하고 이를 정부의 강력한 주도로 실행한 독특한 발전모델을 보여준 예로서 주목 받아 왔다. 한국의 발전모델은 현재 개발도상에 있는 여러 국가에 의해서도 채택되고 있으며, 특히 21세기에 들어와서 적극적인 경제발전의 의지와 괄목할 만한 성장세를 보이고 있는 베트남, 캄보디아, 미얀마를 비롯한 아시아의 여러 개발도상국에게 한국의 경제 성장과정이 하나의 중요한 범례가 되고 있다. 특히 이들 국가들이 주목하는 것은 경제발전의 단계에 따라 요구되는 제도적 수단들을 법제화하는 것이며, 구체적인 법령의 제·개정시 참고가 될 수 있는 입법모델이 필요하다.

한편 한국은 2009년 11월 25일 경제협력개발기구(OECD, Organization for Economic Cooperation and Development) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에 24번째 회원국으로 가입하였는데, 역사상 최초로 원조수원국에서 원조공여국의 지위로 옮겨간 국가가 됨에 따라 국제개발협력에 있어서 그 상징적 의의가 상당히 크다. 이에 따라 정부는 DAC의 권고사항에 따라 GNI 대비 ODA 비중을 2009년 0.10%에서 2012년 0.15%, 2015년 0.25%까지 확대할 계획을 수립하고 있으며, 향후 국제개발협력 사업 뿐 아니라 법제정비사업을 비롯한 다양한 법제 관련 개발협력사업이 활발하게 이루어질 것으로 예상된다. 그러한 법제 관련 개발협력사업을 위해서는 한국의 개발경험을 잘 정리하고 이를 수요가 있는 국가에게 효과적으로 전달함으로써 ‘법제교류’의 장을 마련해 나갈 필요가 있다.

이를 위하여 무엇보다도 중요한 것은 해당 국가에 가장 적합하고도 필요한 법제가 소개되어야 한다는 것이다. 과거의 법제정비지원사업에서 이 점이 간과되면서 협력국의 현실이나 수요와는 괴리가 있는 법제가 소개되고 도입되는 경우가 적지 않았는바, 이렇게 도입된 법제는 규범력을 획득하지 못한 채 ‘법

전 속의 법'으로 전략할 수밖에 없다. 따라서 교류대상국의 법제발전을 지원하기 위해서는 가장 먼저 이들의 현실적 여건과 법제의 현황을 분석함으로써 현재 시점에서 우선적으로 도입될 필요가 있는 법제가 무엇인지를 파악하는 이른바 '교류수요의 파악' 단계를 반드시 거치도록 해야 할 것이다.

물론 해당 국가의 필요와 수요를 가장 정확하게 알고 있는 것은 그 국가의 공무원이나 전문가들이겠으나, 경우에 따라서는 이들이 스스로 그 필요를 발견하기 어려울 수도 있다. 이때에는 발전과정을 먼저 경험한 측에서 수요파악 단계를 수행해야 할 수도 있다. 특히 우리나라가 법제교류를 하고자 할 때에는 한국의 발전경험에 비추어 해당 국가의 필요와 수요를 가늠해 볼 수 있을 것인데, 이 때 가급적 해당 국가의 공무원 및 전문가들, 그리고 그 국가에서 현재 활동하고 있거나 과거 그러한 경험이 있는 법률가들의 자문이 반드시 이루어져야 할 것이다. 위와 같은 과정을 거친 후에 해당 국가에 필요할 것으로 여겨지는 우리의 법제를 소개할 때에는 교류대상국의 발전단계에 부합할 뿐 아니라 해당 국가의 경제적·제도적 환경을 두루 고려한 실제적인 적용방안이 함께 소개되어야 할 것이다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

개발도상국에 대한 법제지원은 실제적인 수요에 기반하여 이루어져야 하는바, 그 대상국가와 대상법제를 가급적 구체화하여 연구를 수행할 필요가 있다. 이에 본 연구는 대상국가를 베트남과 캄보디아로 상정하고, 대상법제는 베트남의 경우 행정법제로, 캄보디아의 경우 경제법제를 중심으로 법제지원의 수요를 살펴보고자 한다.

주지하다시피 캄보디아는 1993년에 이르러 사회주의 계획경제체제로부터 자본주의 시장경제체제로의 체제전환을 단행한 이후, 최근 10년 동안 개발도상국 중에서도 괄목할 만한 경제성장세를 보이고 있다. 지난 2008~2009년의 세계적인 경제위기의 여파로 그간의 성장세가 주춤하기는 하였으나, 최근 다시 7%대 이상의 경제성장률을 회복하고 있다. 향후 당분간은 이러한 경제성장추

세를 이어가기 위한 캄보디아 정부의 노력은 계속될 것으로 보이기 때문에, 경제분야의 법제지원수요가 앞으로도 이어질 것으로 전망된다.

반면, 캄보디아와 비교할 때 베트남의 경우는 1986년 도이머이(Doi Moi) 개혁 이후 비교적 성공적이면서 안정적인 경제성과를 보여주고 있으며, 더불어 경제분야의 법제도 어느 정도 갖추어져 있는 것으로 평가되고 있다. 다만 경제 발전성과에 비해서 정치적 및 사회적 측면에서의 발전이 더디게 이루어지고 있는 것으로 보이며, 특히 행정분야의 비효율성과 부정부패가 지속적인 국가발전의 장애요소로 지적되고 있다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 교류상대국의 협력수요를 파악하기 위한 방법으로서, 주로 다음의 세 가지 방법을 활용하였다. 하나는 교류상대국의 공무원 및 전문가가 작성한 문헌을 참고하거나 이들로부터 직접 의견을 구하는 방법이고, 다른 하나는 교류상대국에서 활동하고 있는 한국 변호사의 의견을 구하는 방법이며, 마지막으로 국제기구나 제3국의 전문가들에 의해서 작성된 문헌을 참고하는 방법이다. 이는 각각 교류대상국의 관점, 우리나라의 관점, 제3의 관점을 대표한다고 할 수 있을 것이다. 이러한 세 가지 연구방법을 통하여 세 가지 관점에서 동시에 접근하고자 하는 이유는 교류대상국의 협력수요를 가급적 정확하게 파악하기 위해서인데, 어느 하나의 관점만으로는 객관적이면서도 타당한 결론을 도출하기 어렵기 때문이다. 교류대상국의 공무원이나 전문가라고 하여 해당 국가의 협력수요를 반드시 정확하게 파악하고 있다고 보기는 어려우며, 주로 그의 전문분야나 소속기관과 밀접하게 연관된 협력수요를 언급할 가능성이 높다. 따라서 교류대상국의 관점에 가장 큰 중요성을 부여하되, 순서에 있어서는 먼저 교류대상국에 대한 국내 전문가들의 의견을 바탕으로 조사의 범위를 좁히고, 국제기구나 제3국 전문가들의 문헌을 참고하여 쟁점을 구체화한 후에, 이에 관한 교류대상국 전문가의 상세한 의견을 구하였다.

위와 같은 세 가지 기본적인 연구방법을 활용하는데 있어서, 이하에서 구체적으로 설명하는 바와 같은 국내 전문가 설문조사, 외국문헌 조사, 교류상대국

전문가 자문, 한국의 법제발전 과정 조사, 워크숍 개최 등을 실시하였다. 각각의 상세한 내용은 다음과 같다.

(1) 전문가 설문조사

베트남과 캄보디아 법제의 취약요소를 파악하기 위해서, 2013년 7월 15일부터 8월 14일에 걸쳐, 국내의 주요 법률회사에 소속되어 베트남과 캄보디아에서 관련 업무를 수행하였거나 하고 있는 변호사 7인 및 다수의 관련 연구 및 자문경험이 있는 대학교수 1인에 대한 서면 혹은 대면 설문조사를 진행하였다. 본 보고서에서의 ‘국내 전문가들의 견해’는 바로 위 설문조사의 결과를 정리한 것이다. 그 내용은 다음과 같다.

전문가 설문 진행		
설문 일시	2013년 7월 15일 ~ 8월 14일	
설문 방법	이메일을 통한 설문조사 및 면담 인터뷰 병행	
설문 내용	붙임 참조	
설문 일정 및 대상	이경천 변호사 (법무법인 에이펙스)	7월 18일 설문지 수령 7월 29일 면담 인터뷰
	백무열 변호사 (한국은행 법규실)	7월 19일 설문지 수령
	류두현 변호사 (법무법인 로고스)	8월 6일 설문지 수령
	이행규 변호사, 정정태 변호사, 유정훈 변호사, 반기일 변호사 (법무법인 지평지성)	8월 9일 설문지 수령
	김대인 교수 (이화여대 법학전문대학원)	8월 11일 설문지 수령

(2) 외국·국제기구 문헌조사, 교류대상국 문헌조사 및 전문가 자문

베트남과 캄보디아 법제의 현황 및 과제를 제시하고 있는 외국문헌을 수집하여 분석하였다. 최근에는 우리나라에서도 이들 대상국가를 비롯한 개발도상국의 법제에 대한 조사 및 연구가 늘어나고 있지만, 오랫동안 개발도상국에 대한 법제 지원 및 협력을 수행해 온 국제기구, 외국의 연구기관이나 연구자들이 축적해 온 성과를 참고할 필요가 있다. 특히 우리나라는 이 분야에서의 경험이 많지 않아 연구의 관점이나 방법론 측면에서 좀 더 다듬어질 필요가 있다는 점에서, 이들의 이론적 및 실무적 성과를 주의 깊게 살펴보아야 할 것이다.

특히 교류대상국의 관점에서 바라본 협력 수요를 파악하기 위해서는 교류대상국 전문가들이 작성한 문헌과 이들의 자문이 중요한 의미를 가질 것인데, 이를 위하여 베트남 공무원 혹은 교수가 작성한 문헌, 그리고 캄보디아 교수가 작성한 문헌, 캄보디아 왕립법경대학(Royal University of Law and Economics)의 Hap Phalthy 교수의 2013년 10월 22일자 자문을 많이 참고하였다.

(3) 한국의 법제발전 과정 조사

본 연구에서는 베트남과 캄보디아의 법제지원 수요를 파악하는데 있어서, ‘한국의 법제발전 과정’을 일차적인 준거로 삼고자 한다. 물론 모든 국가가 동일한 발전과정을 밟는 것은 아니기 때문에, 이를 일반화하기는 불가능하다. 하지만 발전과정에 있는 국가들이 발전단계별로 갖추어야 하는 공통적인 법제는 파악하는 것이 가능할 뿐 아니라, 그 법제를 운영하는 과정에서 직면하게 되는 과제들에도 공통적인 부분은 있기 마련이다. 따라서 한국의 법제발전 과정 전부가 대상국가에 유의미하지는 않겠지만, 공통분모로 파악되는 쟁점에 관한 한국의 법제와 그 운용경험은 충분히 소개될 가치가 있다.

(4) 워크숍 개최

본 연구를 효율적으로 수행하기 위하여 2회의 워크숍 개최를 통하여 해당 분야의 전문가들로부터 도움을 받았다. 이들 워크숍의 개요는 다음과 같다.

제1차 워크숍 개요

1. 주 제: 한국 행정분야 법제의 발전 및 성과
2. 일 시: 2013년 8월 30일 (금) 오전 10~12시
3. 장 소: 한국법제연구원 제1별관 3층 회의실
4. 일 정
 - (1) 연구개요 (10:00~10:10): 조혜신 부연구위원 (한국법제연구원)
 - (2) 제1발표 (10:10~10:40): 송인호 교수 (한동대학교 법학부)
 - 주제: 한국 행정절차법제의 발전 및 성과
 - (3) 제2발표 (10:40~11:10): 홍강훈 교수 (단국대학교 법과대학)
 - 주제: 한국 정보공개법제의 발전 및 성과
 - (4) 제3발표 (11:10~11:40): 이유봉 부연구위원 (한국법제연구원)
 - 주제: 한국 부패방지법제의 발전 및 성과
 - (5) 질의 및 토론 (11:40~12:00)
 - 토론자: 조혜신 부연구위원 (한국법제연구원)
 - 이서영 부연구위원 (한국법제연구원)

제2차 워크숍 개요

1. 주 제: 베트남 행정분야 법제의 현황과 과제
2. 일 시: 2013년 9월 17일 (화) 오후 14~16시
3. 장 소: 한국법제연구원 제1별관 3층 회의실
4. 일 정
 - (1) 연구개요 (14:00~14:10): 조혜신 부연구위원 (한국법제연구원)
 - (2) 제1발표 (14:10~14:40): 이상현 교수 (숭실대학교 법과대학)

- 주제: 베트남 행정분야 주요 법제의 현황
- (3) 제2발표 (14:40~15:10): 최지연 부연구위원 (한국법제연구원)
 - 주제: 베트남 행정분야 개혁의 경과와 성과
- (4) 제3발표 (15:10~15:40): 이신희 변호사 (법무법인 루즈알레)
 - 주제: 베트남 행정분야에 대한 ODA의 성과
- (5) 질의 및 토론 (15:40~16:00)
 - 토론자: 조혜신 부연구위원 (한국법제연구원)
이서영 부연구위원 (한국법제연구원)

제 2 장 베트남의 행정분야 법제교류 방안

제 1 절 베트남 법제의 전반적인 발전정도

1. 베트남 법제의 발전정도에 대한 국내 전문가들의 평가

베트남 법제의 발전정도에 대한 전반적인 평가는 ‘형식적 법치주의와 실질적 법치주의 간의 괴리’로 요약될 수 있을 것이다. 물론 그렇다고 해서 절대적인 의미에서 형식적 법치주의가 확립되었다고 말할 수 있는 수준은 아니지만, 베트남의 전반적인 발전정도를 고려했을 때 형식적 의미에서의 법치주의에 비해서 실질적 의미에서의 법치주의가 상대적으로 미비되어 있다는 의미이다. 이하에서는 베트남에서 법치주의가 어느 정도로 확립되어 있는지를 ‘형식적 측면’과 ‘실질적 측면’으로 나누어 살펴본다.

(1) 형식적 측면에서의 법치주의에 대한 평가

먼저 ‘형식적 측면’에서 베트남의 법치주의는 일정한 성과를 거두고 있는 것으로 평가되며, 법률의 불완전성이나 불확실성 문제도 심각한 수준은 아닌 것으로 보인다. 이는 1986년 개혁개방 이후 약 30년에 이르는 기간 동안 베트남 스스로 새로운 체제에 부합하는 법과 제도를 정비하는데 많은 노력을 기울였기 때문이라고 할 수 있을 것인데, 특히 2007년 WTO 가입이 중요한 계기가 되었다고 할 수 있을 것이다. 베트남은 시장경제체제로의 전환 이후에도 여전히 ‘사회주의’를 유지하고 있으며, 권력구조에 있어서도 입법부가 가장 강력한 위상을 점하고 있기 때문에, 입법이 상당히 용이한 편이다. 또한 베트남의 법제정비 과정에는 선진국이나 국제기구와 같은 외부의 조력도 활발하게 이루어졌다. 그 중에서도 베트남은 일본에 대한 의존도가 상당히 큰 편인데, 예컨대 최근 심각한 은행의 부실화로 불가피해진 구조조정 방식과 관련하여 한국이 취하였던 신속한 방식이 아닌 일본이 취하였던 점진적 방식을 선택하였다. 하지만 이러한 형식적 의미의 법치주의에 관하여 거둔 일정한 성과에도 불구하고 아직 한계가 있어서, 하위법령이 잘 마련되어 있다고는 하나 법률의 제정

이후 하위법령의 제정이 늦어지는 경우가 많아 실무에서 혼란이 야기되기도 한다. 또한 이로 인하여 법률과 시행령 사이에 모순충돌이 발생하는 것도 지적되고 있다.

(2) 실질적 측면에서의 법치주의에 대한 평가

1) 행정의 효율성·투명성·공개성 결여

현재 베트남의 법제발전에 있어서 문제가 되는 것은 ‘실질적 측면’에서의 법치주의인 것으로 보인다. 법률 및 하위법령의 완비정도에 비해서, 이를 집행하는 행정부와 이를 적용하는 사법부의 위상이 약하고 역량도 많이 부족한 것으로 평가되고 있는 것이다. 또한 사법부의 위상이 제고되고 역량도 강화되어야 공무원과 국민의 준법의식도 제고될 수 있을 것인데, 이에 관한 한 베트남은 많이 부족한 상태임이 지적되고 있다. 특히 행정에 있어서 집행의 효율성과 투명성, 그리고 법령정보에의 접근성이 확보되지 않고 있는 것이 가장 시급하고도 중요한 문제라는데 전문가들의 견해가 일치한다. 즉 법령정보에 대한 일반인의 접근이 아직 충분히 이루어지지 못하는데다, 시행령이나 시행규칙 등을 입수하기 위해서는 해당공무원을 개별적으로 접촉하거나 뒷돈을 제공해야 하는 경우도 있을 뿐 아니라, 집행기관이 법령의 해석을 자의적으로 하는 경우도 있다고 한다. 게다가 법령의 영문본이 정확하지 않은 점은 외국투자자들에게 상당한 애로사항이 되고 있다.

2) 사법부의 판결집행력 부족

사법부와 관련해서도 판결이 잘 집행되지 않는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 즉 판결의 집행에 관한 법원의 권한이 제한적이고, 오히려 법무부가 상대적으로 강력한 권한을 보유하고 있기 때문에, 법원과 법무부간에 갈등이 상존하고 있다고 한다. 이는 사법부의 위상과 역량이 행정부에 미치지 못하는데서 기인한다고 할 수 있을 것이며, 이들보다도 입법부가 더 강력한 권력을 보유하고 있다는 점은 앞서 언급한 바와 같다.

2. 베트남 경제분야 법제지원 수요

베트남은 개혁개방 기조로 나아간지 이미 상당한 시간이 지났기 때문에, 경제분야 법제에 대한 수요는 크지 않을 것으로 예상된다. 게다가 경제분야에 있어서 일본에 대한 의존도가 상당히 커졌다는 점도 한 가지 요인이 될 수 있을 것이다. 다만 베트남 경제의 취약요소들을 고려할 때 다음과 같은 부문에서 법제지원의 수요가 있을 수 있으리라 예상된다. 특히 우리나라는 경제개발과 관련된 행정법 분야에 강점이 있으며, 산업의 ‘진흥’ 혹은 ‘육성’을 목적으로 하여 개발에 속도를 더하는 법제에 주목할 만하다.

(1) 산업화 관련 법제

1) 제조업 육성 법제 (IT 분야)

최근 베트남 경제의 급속한 발전은 유통, 건설, 부동산 등과 같은 서비스업 중심으로 이루어지고 있으며, 제조업 분야의 발전은 아직 미흡한 편이다. 이는 그간 베트남이 경제개발 과정에서 외국인투자를 유치할 때, 중국과 달리, 외자기업의 내국인 고용조건에만 관심을 기울였을 뿐 기술이전 조건에는 크게 관심을 기울이지 않았던 것에 기인한 것이라는 지적이 있다. 특히 베트남이 관심을 기울일만한 제조업 분야로는 IT 분야가 공통적으로 언급되고 있다.

2) 중소/벤처기업 육성 법제

베트남은 산업화, 즉 제조업 육성을 위해서 중소기업 및 벤처기업의 육성이 시급한 상황이다.

(2) 부동산(토지) 개발 관련 법제

기본적으로 베트남은 사회주의적 성격상 토지나 국토개발과 관련된 정책에 의 개입을 꺼리는 경향이 있다. 다만 베트남에 토지보상 및 수용의 절차에 관한 체계적인 규정이 없어 협의보상의 의존함으로써 개발사업이 지연되거나 실

패하는 사례가 많은데, 여기에 우리나라의 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(2002)이 참고가 될 수 있을 것이다.

(3) 기 타

1) 부동산 담보권 실행시 권리의 우열관계 및 임차인 보호

현재 담보권자와 임차인 기타 채권자간의 우열 및 보호관계가 불명확하거나 법령간 충돌이 있는데, 등기/담보/강제집행/파산 등에 관한 법제의 통일적이고 체계적이 정비가 필요하다.

2) 개인정보 등 신용정보의 보호 및 이용에 관한 법제

현재 베트남에서는 개인정보 등 신용정보의 보호 및 이용과 관련된 규정이 미비되어 있어서 관련 산업이 발전하지 못하고 있다.

3) 채권 기타 자산의 유동화에 관한 법제

현재 베트남에서는 관련 규정의 미비로 자산유동화가 어려운데, 여기에 우리나라의 「자산유동화에 관한 법률」(1998)이 참고가 될 수 있을 것이다.

4) 간접투자기구의 조직 및 지원에 관한 법제

현재 베트남에서는 관련 규정의 미비로 간접투자가 활성화되고 있지 못한데, 여기에 우리나라의 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(2009)이 참고가 될 수 있을 것이다.

5) 기 타

참고로, 2004년부터 기획재정부가 주관하고 한국개발연구원(KDI)이 수행하고 있는 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)의 성과를 살펴보고자 하는데, 이는 KSP 정책 컨설팅에 대한 수요는 곧 법제지원에 대한 수요로 연결될 수 있기 때문이다. 베트남은 KSP 국가정책자문사업이 시작된 2004년부터 계속해서 협력대상국이었으며, 2009년부터는 KSP 중점지원국가사업의 첫 번째 국가로 선정되어 2011년까지 3차에 걸쳐서 중점지원사업이 이루어졌다.

년 도	자문 주제
2004	베트남의 개방경제체제 하에서의 주요 정책과제 - 공기업 개혁의 진행과 과제 - 세계무역체제로의 통합: WTO 가입 과제 - 인적자원개발 전략 - 거시경제 안정화 - 외자조달방안 - FDI를 중심으로 - 수출금융정책과 베트남 수출입은행 설립방안
2006	베트남 수출신용기구 설립 및 운영지원 (계속)
2007	베트남 개발은행 운영 자문 및 신용보증기금 설립방안 (수출입은행, 신용보증기금) (계속) - 개발은행의 원활한 운영을 위한 실무지식 전수 - 신용보증기금 설립방안 제시
2008	수출금융 관련 운영지원 및 신용보증제도 자문 (수출입은행, 신용보증기금) (계속) - 수출신용기구 운영지원/수출보험제도 도입 자문 - 국내 개발금융 운영지원 - 신용보증제도 구축자문
2009 중점지원사업(1 년차)	[베트남 2011~20 경제·사회 발전전략 수립에 대한 정책자문] 거시경제정책 - 장기 성장동력 확보 및 성장경로상의 주요 과제 금융·재정정책 - 금융·자본시장 개방을 위한 로드맵과 환율 모니터링 - 신용시장 제도화에 있어서 상호금융의 역할 - 신용보증기금 기능강화 및 수출금융지원 국토이용정책 - 공간계획체계 - 도시개발정책 - 토지이용정책 산업기술개발정책 - R&D 비전과 로드맵 작성 - 기업의 혁신능력 강화 - 산업 클러스터 기업정책

년 도	자문 주제
	<ul style="list-style-type: none"> - 국영기업 효율성 제고 - 인력개발 및 산업구조개선 관련 기업의 역할 - 대기업 및 중소기업간의 관계 강화
2010 중점지원사업(2 년차)	<p>[베트남 2011~20 경제사회 발전전략과 한국의 발전경험] 개발전략 및 국가 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> - 성장잠재력 제고를 위한 경제구조조정 전략 - 공공부문의 고급인력 양성을 위한 전략 - 공기업집단의 지배구조에 관한 연구 <p>거시경제운영 및 금융정책</p> <ul style="list-style-type: none"> - 조기경보시스템 구축 - 중소기업금융 활성화 방안 - 협동조합 법률체계 개선방안 <p>기업효율을 위한 정부지원 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기업혁신능력 강화 - 기업의 경쟁력과 HRD 전략 - 특별경제구역 발전을 위한 재평가
2011 중점지원사업(3 년차)	<p>[베트남 2011~20 경제사회 발전전략과 한국의 발전경험] 세입분석 및 전망</p> <p>베트남과 한국의 국영기업 평가시스템: 비교연구 장기거시경제예측모델 구축지원 공항현대화 전략 항만현대화 전략</p>

3. 베트남 행정분야 법제지원 수요

베트남의 법제발전 수준에 대한 전문가들의 문제의식은 주로 행정분야에 집중되고 있는 것으로 파악된다. 행정절차, 행정규제, 공공기관의 정보공개, 부패방지 등 행정 전반에 걸쳐서 상당히 문제가 많아서, 외국인이 베트남에 투자할 때에 심각한 애로사항이 되고 있다는 것이다. 따라서 이하에서 자세히 살펴보는 바와 같이, 행정절차, 부패방지, 정보공개 등 행정 전반에 걸쳐서 근본적인 개선이 필요하다는 견해가 지배적이면서도, 다른 한편 베트남 정부가 행

정분야에 대한 법제지원을 적극적으로 요청하지는 않을 것이라는 견해가 있다. 즉 베트남은 지금까지 행정에 대한 외부의 간섭을 상당히 꺼리는 모습을 보여주고 있으며, 일본도 행정부보다는 사법부에 대한 지원에 주력하고 있다는 것이다. 그리고 이는 오늘날까지도 견고하게 유지되고 있는 베트남의 사회주의체제와 깊은 관련이 있을 것이다.

(1) 행정절차법제

먼저 행정절차가 명확하게 규정되어 있지 않아 절차의 진행 중 공무원의 재량이 지나치게 넓다는 문제가 있다. 예컨대, 법인설립 신청서 또는 인허가 신청서를 접수하였을 때 접수증조차 발급하지 않는 경우가 많고, 접수증을 발급한다 하더라도 처리 기한을 기재하지 않는 경우도 많으며, 처리기한이 기재되었다고 하더라도 아무런 이유 없이 또는 상식으로는 도저히 이해할 수 없는 이유로 기한을 넘기는 경우가 많다고 한다. 담당 결재권자가 해외출장 또는 지방출장 또는 휴가를 갔으므로 기한 내에 발급이 안 된다는 이유를 대거나, 신청일 접수일로부터 30일 후가 발급일인데 아무런 연락이 없다가 발급일 하루 전에 연락해서 신청서류를 보완해 달라고 하면서 또 다시 30일 후로 발급일을 연장하는 경우와 같이 행정편의적인 업무처리가 너무 많다는 것이다. 이러한 점에서 행정절차를 구체적이고 명확하게 규정하는 행정절차법을 제정할 필요가 있다는 견해가 있다.

(2) 부패방지법제

또한 위와 같은 불명확하고 지나치게 재량의 여지가 넓은 행정절차를 이용하여 공무원들은 뇌물을 받기도 한다. 당연히 허가를 발급해 주어야 할 사안임에도 불구하고 이런 저런 핑계를 대면서 시간을 끌면서 뒷돈을 챙기는 것이다. 실무에서는 공무원이 갑자기 연락을 하여 특별한 하자를 언급하지 않으면서 신청서류와 관련 회의를 하자고 하면 이는 뇌물을 받고 싶다는 의사표시로 해석되기도 한다고 한다. 베트남 공무원들의 급여가 낮은 수준임에도 불구하고 사정상 급여수준을 현실화하지 못하고 있는 상황에서, 법을 모호하게 하여

공무원들이 알아서 외국인들로부터 뒷돈을 챙기도록 조장하는 인상을 받는다는 전문가 견해도 있다.

따라서 명확한 행정업무처리를 규율하는 행정절차법과 더불어 공무원들의 부패방지를 위한 법률이 제정되어야 한다는 지적이 있다. 구체적으로 금융 및 부동산거래 실명제, 공직자 재산정보 공개, 공정한 시험에 의한 공무원 선발, 인사청문회 등에 관한 법제의 도입을 생각해 볼 수 있을 것이다. 다른 한편, 베트남 스스로 이러한 상황을 개선하고자 하는 노력이 없이 법제지원만으로 문제가 해결되지는 않을 것이라는 입장도 개진되고 있다. 또한 앞서 언급한 바와 같은 베트남 정부의 특성, 즉 행정에 대한 외부의 간섭을 상당히 꺼려하는 경향을 고려할 때, 권익위원회의 설립은 생각하기 어렵다는 견해도 있다. 물론 베트남 정부 스스로도 부패 문제를 해결하기 위해 상당한 노력을 기울이고 있기는 한데, 현재로서는 그다지 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있다고 한다. 그리고 그 근본적인 원인은 정보의 공개가 투명하게 이루어지지 못하고 있는데 있다고 한다.

(3) 정보공개법제

일반적으로 사업자등록증, 투자허가서, 토지사용권증서 등과 같은 정보는 개인정보라기보다는 공공의 이익을 위해서 공개되는 것이 바람직한 것임에도 불구하고, 베트남에서는 이들 정보에 대한 확인이 어려워 투자활동을 상당히 지연시키고 있다고 한다. 이러한 점에서 합법적으로 공공정보의 공개를 요청할 수 있는 제도적 방안을 마련할 필요가 있다.

한편 이와 관련하여 전자정부의 구축이 이를 해결하는데 도움이 될 것이라는 견해가 있다. 우리나라는 이미 조달청을 중심으로 전자조달분야에서 베트남과 협력사업을 진행한 경험을 가지고 있으므로, 이 경험을 토대로 전자정부 전반으로 협력을 강화해가는 것이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 전자정부법 등 우리나라의 관련 법제를 소개할 필요도 있고, 전자정부 시스템 자체의 운영과 관련된 협력도 중요하다. 또한 법제처가 운영하고 있는 종합법령정보시스템을 적절한 수준으로 소개하는 것도 필요할 것이라고 한다.

(4) 기 타

앞서 베트남 법제의 발전정도에 대한 전반적 평가에서 언급한 바와 같이, 현재 베트남에는 시행령 제정의 지연 등으로 인한 문제가 존재하는바, 이를 해결하기 위해서 우리나라 헌법재판소의 행정입법부작위에 대한 통제가 좋은 시사점을 제공해 줄 것이라는 견해가 있다. 또한 우리나라 법제처에서 관련 법령의 모순충돌을 막기 위해 어떠한 노력을 기울이고 있는지를 소개하는 것도 의미가 클 것이라고 한다. 마지막으로 위법·부당한 인허가 거부 등 행정처분에 대한 합리적인 불복수단을 마련하는 차원에서 행정소송법제를 도입할 필요가 있다는 견해도 있다.

제 2 절 베트남 행정분야 법제의 현황

1. 2001~2010 베트남의 행정개혁 종합계획

프랑스 식민 지배를 거쳐 1975년 통일된 베트남에는 사회주의 정권이 설립되었다. 사회주의 정권은 당의 주도적 역할을 인정한 집권적 관료체제로 중앙 집권적 계획통제를 실행하였고 이는 행정기구의 확대와 비능률적인 조직운영으로 자연스럽게 이어졌다. 이러한 집중화된 관료체제와 번거로운 행정절차에 따른 비능률과 부패를 치유하고자 베트남은 행정개혁을 추구하게 되었고, 이는 1986년 제6차 베트남 공산당 전당대회에서 ‘도이모이 (Doi Moi)’라는 개혁 프로그램을 도입함으로써 시작되었다고 볼 수 있다. 이와 더불어 1980년대 중반 이후, 국가적 차원에서 베트남의 행정개혁이 논의되기 시작했다. 1992년에는 헌법의 포괄적인 개정을 통해 국가기구의 정비 등 행정 분야 개혁의 틀이 잡히고, 1995년에는 공산당 중앙위원회의 종합적인 행정개혁안이 발표되었다. 이 개혁안은 1995년 1월 제7차 공산당 전당대회를 통해 공표된 것으로서, 실제로는 1994년에서 1996년까지 계획되어 실시된 개혁인데, 이는 정부로 하여금 제도, 국가기구, 인사 등 세 분야를 대상으로 종합적인 행정개혁 프로그램을 마련토록 하였는데, 그 개혁의 성과는 미미하였다는 평가를 받고 있다.

이후 지속적으로 행정개혁을 추진하고자 베트남 수상은 2001년 9월 17일 2001년부터 2010년까지를 아우르는 공공 행정 분야 개혁의 종합계획(Public Administration Reform Master Plan)을 승인함으로써, 민주적이고 현대적이며 효율적인 공공행정시스템을 구축하려는 의지를 천명하였다.¹⁾ 이 종합 계획은 크게 네 가지 분야를 중점적으로 개혁하고자 목표하는데, 제도, 정부 조직, 인사, 공공재정관리가 그 대상이다.²⁾ 이와 같은 종합적이고 총체적인 개혁을 달성하는 것을 목표로 다양한 정부 부처가 총 일곱 개의 개혁 프로그램³⁾을 맡아 수행하였고, 이행계획과 하부 프로그램 등은 국제기구 등의 도움으로 수립되었다.⁴⁾ 이 7개 분야에는 (1) 법령 및 규범 문헌의 개발, 발행, 퀄리티 향상, (2) 행정 시스템 내 기관들의 역할, 기능 및 구조 개선, (3) 인력 감원, (4) 고위공무원과 공무원의 수준 향상, (5) 보수 체계 개혁, (6) 행정 및 공공서비스 기관들의 금융관리체계 개선, (7) 행정 시스템의 근대화 등이 포함되었다.⁵⁾ 이와 같은 행정개혁 계획은 상당한 수준의 성과를 보였으나, 그럼에도 불구하고 여전히 개혁의 속도는 느리며, 중진국 반열에 들어서는 현재 전 국민의 사회경제개발 욕구와 적극적인 세계화 요구에 못 미친다는 평이 대체적이다.

(1) 베트남 행정개혁 종합계획의 주요 내용

1) 기관 개혁(Institutional Reform)

기관개혁은 크게 다음과 같은 네 가지 개혁으로 이루어져 있다. 첫째, 시장과 공공행정 시스템을 관장하는 법의 도입과 국가와 개인간의 관계를 규율하

1) Decision No. 136/2001/QĐ TTg.

2) Jairo Acuna-Alfaro Edited, *Reforming Public Administration in Viet Nam: Current Situation and Recommendations*, The National Political Publishing House & UNDP, November 2009, p. 9.

3) 1. renovate the development, issuance, and quality improvement of legal normative documents, 2. roles functions, organizational structures of the agencies in the administrative system, 3. staff downsizing, 4. quality improvement of the contingent of cadres and civil servants, 5. salary reform, 6. renovation of financial management mechanism for administrative and public service delivery agencies, 7. modernization of the administrative system.

4) Martin Painter, "Public Administration Reform in Vietnam: foreign transplant or local hybrids?," *Asian Socialism and Legal Change*, p. 267.

5) Martin Painter, "Public Administration Reform in Vietnam: Problem and Prospects," *Public Administration and Development* 23, 259-271 (2003), p. 260.

는 규칙의 도입, 둘째, 법령제정 과정의 개혁, 셋째, 공공기관에 의한 엄격하고 투명한 법집행, 넷째, 행정절차의 개혁 등이 그것이다.

2) 조직구조 개혁(Organizational Structure Reform)

조직구조 개혁은 정부, 부처, 지방정부 등 모든 공공기관의 기능과 의무를 재편하는 것, 지방분권화를 확대하는 것, 그리고 정부의 조직을 재구성하는 것을 목표로 한다.

3) 공무 개혁(Civil Service Reform)

공무 개혁은 정부 관료와 공무원의 관리체계를 개선하고 연봉제를 개혁하여 성과급제를 도입시키고, 정부 관료와 공무원을 훈련시켜 나가고, 정부 관료와 공무원의 책임감과 도덕 수준을 고취하는 것을 골자로 한다.

4) 공공재정 개혁(Financial Management Reform)

공공재정 개혁은 재정 지방분권의 절차와 예산관리의 절차를 개선하고자 하는 것이다. 또한 예산배분의 방법도 개혁하고 공공재정 관리를 시범적으로 실시해 보는 것도 공공재정 개혁의 한 방법이 된다.

(2) 베트남 행정개혁에 대한 평가

1) 행정개혁의 성과

2001년부터 2010년까지 시행된 행정개혁 종합계획은 공공행정에 있어서 괄목할만한 발전을 이루었고, 공공행정 조직의 구성과 경영에 있어서 점진적인 개선이 있었다고 평가된다. 그 실질적인 성과는 크게 다음과 같이 정리할 수 있다.⁶⁾

- 지방정부의 기준을 설립함
- 행정시스템 내에서 각 기관들의 기능, 의무, 권위, 책임을 조정함

6) Eduardo K. Araral, Vu Minh Khuong & Nguyen Ngoc Anh, *Improving Efficiency and Effectiveness of Public Administration, Management and Governance: What can Vietnam Learn from International Experience?*, UNDP Project (Support for Formulation of Socio-Economic Development Strategy 2011-2010), October 2011, p. 36.

- 불필요한 절차 생략, 행정 간소화, 민원 윈스톱 서비스를 통해 거래비용을 감소시킴

2) 행정개혁의 한계와 그 원인

행정개혁 종합계획 실시 10년이 지난 지금, 몇 개 분야에 있어 발전과 성취는 이루었지만, 목표했던 점에 도달하는 진척사항은 더디고 비효율적이고 일정하지 않다는 것이 일반적인 평가이다.⁷⁾ 종합적으로 보았을 때에 민주적이고 청렴하며 현대화된 행정을 이루겠다는 목표는 현실과는 여전히 동떨어져 있고, 정부의 효율성이나 법규의 질이라는 것은 상당히 낮은 수준으로 평가되고 있다.⁸⁾

2012년 World Bank의 통계⁹⁾에서도, 정부의 효과성, 규제 질, 법의 지배, 부패에 대한 통제 등 네 가지 항목에서 베트남은 중위 수준에 머물고 있는 것으로 나타나고 있다.

7) Eduardo Araral Jr., Vu Minh Khuong & Nguyen Ngoc Anh, 위의 책, p. 36.

8) 정부의 효율성은 그 공공 서비스의 품질, 인사에 있어 정치적 외압으로부터의 독립 여부, 정책 수립과 이행, 정책 이행을 위한 정부의 신념 등에 비추어 평가할 수 있다. 법규의 질을 평가할 때에는 사적 영역의 개발을 허가하고 촉진할 수 있는 정책을 이행할 수 있는 능력이 정부에 얼마나 있는가를 대중이 어떻게 느끼는가 하는 정도를 고려하면 평가의 척도로 삼을 수 있다.

9) Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, The Worldwide Governance Indicators are available at: www.govindicators.org.



이처럼 그간에 이루어진 베트남 행정개혁이 한계를 노정하고 있는 원인에 대해서는 다음과 같은 몇 가지 해석이 존재한다.¹⁰⁾

먼저 베트남의 공공기관에서 매관매직이 아직도 흔히 일어난다는 점을 들 수 있다. 실력을 위주로 하는 인사가 아직 정착되지 않았기 때문에, 각 전문분야에서 최고의 지식을 가진 인물을 공공 행정기관의 적소에 채용할 수 있는 시스템을 구축하는 것이 당면한 문제라고 할 수 있겠다.

정책 구축과 행정 집행에 있어 이성적·합리적 법적 접근이 아직 그 발달 단계에 있어 초기라는 점 또한 베트남 행정개혁에 있어 장애물이 되고 있다. 따라서 정부의 중요한 개혁 방향과 이행 방안 제안이 타당한 검토 없이 반대되는 경우도 있고, 그 반대로 정부 사업 제안 등이 제대로 된 평가를 받지 못하고 급히 추진되는 경우도 있다.

10) Eduardo Araral Jr., Vu Minh Khuong & Nguyen Ngoc Anh, 앞의 책, p. 37.

정부 시스템과 제도의 문제로, 시장경제를 뒷받침할 현대적인 관료제와 사법부가 없다는 것을 들 수 있다. 공공기관의 근무자들은 사기업의 고용인에 비해 일에 대한 동기화나 전문 역량이 부족하고, 다른 형태의 행정 경영에 대한 교육도 적절히 제공되지 못하는 것으로 나타났다.¹¹⁾ 개혁을 앞장서서 추진해야 하고 그 이행의 중심에 위치한 정부 각료와 공공기관 근무자들이 타성에 젖은 예전과 같은 관료의 모습 그대로라면 개혁을 시도한들 순조롭게 되지 않을 것이다.

행정과 정치의 구분 또한 역부족인 것으로 드러났다. 정당과 정부의 역할이 명확히 나뉘지 않고 혼재하여 책임 소재를 가리기가 힘들다. 책임 소재가 명확하지 않을 때에 해당 기관이나 담당자가 최선을 다해 효율적으로 의무를 수행할 것으로 기대하기는 힘들다.

또 다른 이유로 행정과 경영의 신기술 도입 및 이행이 늦어지고 있음을 지적할 수 있다. 공공행정에 있어서도 성과급의 도입이라든지 지방분권화, 계약관계기반, 벤치마킹 등 자본주의 시장경제 체제에서 사용되는 방식을 베트남에서도 도입은 하였으나 실행은 아직 초기단계이며 베트남 전국에 적용되지 않고 있다.

그리고 그간의 행정개혁 종합계획이 10년이라는 기간 동안 성취하기에는 너무 큰 계획과 목표를 가지고 있음도 하나의 원인이 되었다고 할 수 있을 것이다. 행정개혁을 성공적으로 이루어냈다고 평가받는 대한민국을 예로 들어 보아도, 비교적 장기간에 걸쳐 정치적 후원과 주요 분야에 대한 전략적인 집중 투자 등이 개혁을 뒷받침했다고 볼 수 있다. 특히 행정개혁 내에서도 인사 개혁은 정치 경제적인 영향력 아래 점진적으로 이루어져야 할 것이다. 회계, 예산, 인사, 수행관리 등의 행정 구조를 개혁하는 것 또한 개혁을 이루어낸 선진국에서의 사례처럼, 장기간이 걸릴 것으로 예상된다. 즉 10년이라는 기간 동안 이 모든 것을 이루어내겠다는 계획은 처음부터 목표가 너무 높이 설정된 것으로 보인다. 목표가 너무 높기 때문에 이행을 최대한 충실히 함에도 불구하고 진전 속도는 더디게 보이는 것이 당연하다.

11) Vu, K. M., *Results on the Surveys of the Participants in the Public Policy Training Program at the Lee Kuan Yew School of Public Policy 2009-2010*, 2010(Unpublished Report) 참조.

마지막으로 개혁이 당면한 과제이고 빠른 시간 내에 최대한의 발전을 이루어야 한다는 생각이 공유되지 않았다는 데에서도 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 개혁이 시작될 무렵 이미 현직에 있던 정부 각료와 공무원으로서는 개혁의 고효율성을 추구할만한 동기가 충분히 없었고, 이런 정부 관계자와 공직 근무자의 관성에 의해 개혁정책의 이행은 더더질 수밖에 없었을 것이다.

3) 행정개혁의 과제

행정 분야의 개혁, 특히 거버넌스는 공적 원조의 조건 중에 하나로 자주 거론되어 왔다. 공여국들은 베트남의 행정개혁 종합계획과 같은 자체적 개혁에 대하여 만족하지 못 하는 경향을 보이며 행정 시스템 개혁에 힘을 실어주고자 하였으나, 원조 프로그램은 주로 역량 강화 영역으로 한정되었다.¹²⁾ 여기에는 베트남 정부가 개혁을 주도하고 주체성을 확보하고자 전략적으로 원조 자금과 기술 원조를 배분한 것에서 이유를 찾을 수 있다. 베트남 정부의 자체적 개혁 프로그램과 역량 강화에 한정된 원조는 장기적으로 보았을 때에는 무의미한 것이라 할 수 없지만, 단기적으로는 가시적인 효과를 기대하기 어려울 것이라 평가되고 있다.¹³⁾ 행정 개혁이 경제 성장의 필수적인 요소이며, 공여국, 국제기구를 비롯하여 외국인 투자자들과 시민들로부터도 지속적으로 효율적이고 청렴한 행정 절차에 대한 요구와 압박이 지속되고 있기 때문에, 현재로서는 베트남 정부가 행정 개혁에 우선순위를 두고 꾸준히 행정개혁 종합계획을 시행해 나가기를 기대할 수밖에 없는 실정이라는 견해가 제시되고 있다.¹⁴⁾

먼저 그간의 성과와 한계를 참고로 하여 향후의 실행계획을 수립하여야 할 것이고, 여기에는 이전의 계획과 더불어 그 성과가 충분히 분석되어야 할 것이다. 이 자료들은 앞으로의 행정개혁 전략 수립과 계획 이행 과정에서 가장 기초를 이루며 계획 실제 수행에 있어서도 실질적인 도움이 될 것이다.¹⁵⁾ 또한 종합계획을 처음 수립하고 이행할 때에도 책임감, 법치, 지방분권, 통제 중심의 근대적인 시스템에서 이성적이고 법치적인 현대적인 관료제로의 변화 등

12) Martin Painter, "Public Administration Reform in Vietnam: Problem and Prospects," *Public Administration and Development* 23, 259-271 (2003), p. 260.

13) Martin Painter, 위의 글, p. 261.

14) Martin Painter, 위의 글, p. 270.

15) Eduardo Araral Jr., Vu Minh Khuong & Nguyen Ngoc Anh, 앞의 책, p. 38.

자세한 중점사항을 두고 그 방향으로 개혁을 추구하긴 했지만, 그래도 계획의 처음 이행 시기에는 각각의 중점 사항에 대한 성과를 얻어내기보다 개혁의 기초를 다듬는 것에 더욱 노력이 가해졌을 것이다. 따라서 향후에는 그간에 소홀했던 중점사항들을 한층 더 집중해서 다뤄야 할 것이다.

다음 단계의 행정개혁 종합계획에서 또 한 가지 중요한 것은 개혁의 당위성과 절실함을 공유하는 것이다. 정부와 국제기구에서 개혁을 추진한다고 해도 왜 행정개혁이 이 시기에 이곳에서 필요한 것인지, 그 개혁계획의 중점 사항들이 하루라도 빨리 이루어지는 것이 왜 중요한지, 얼마나 베트남의 사회주의 시장경제 체제에 도움이 되고 궁극적으로 국민 한 사람 한 사람의 삶에 큰 영향을 미치는지 정부 관료와 공기업 근무자 뿐 아니라 모든 이와 공유하여야 할 것이다. 이렇게 국민 중 개혁의 목적과 절실함을 공유하는 계층을 형성한다면 그 중에서 다음 세대 개혁을 계획하고 이끌 사람을 양성할 수도 있을 것이다.

2. 베트남 행정개혁 종합개혁에 따른 행정분야 법제의 정비 성과

앞서 살펴본 바와 같이, 1985년 도이머이 개혁정책 채택 이후 경제 발전에 중점을 두었던 베트남은 2000년대 들어 사법, 행정법제 개혁에 관심을 갖기 시작하였으며 행정법제에 관해서는 국가와 사인 간의 관계에서 사인의 권익 증진, 행정절차의 공정성 및 투명성 확보를 위한 법제에도 중점을 두기 시작하였다. 특히 2001~2010 베트남 행정개혁 종합계획에서는 국가와 사인 간의 관계에서 사인의 권익을 증진하기 위한 법제 개혁을 구체화하는 내용을 담기에 이르렀다.¹⁶⁾ 구체적으로 행정절차법(Law on Administrative Procedures),¹⁷⁾ 행정심판청구에 관한 법(Law on Complaint),¹⁸⁾ 공무원 불법행위신고법(Law on Denunciation)¹⁹⁾, 정보공개법(Law on Access to Information) 등을 통하여 행정분야의 개혁을 수행해 오고 있다.

16) Hoang Ngoc Giad, etc., *The Mechanism to Settle Administrative Complaints in Vietnam - Challenges and Solutions, Policy, Law and Development Institute*, August 2009, p. 4.

17) Law No. 64/2010/QH12 dated 11 November 2010 on Administrative Procedures.

18) Law No.02/2011/QH13 dated 11 November 2011 on Complaints.

19) Law No.03/2011/QH13 dated 11 November 2011 on Denunciations.

그럼에도 베트남의 행정법제는 법률간 중복 규제와 불일치, 상위법과 하위법 간의 부정합, 권한 없는 기관에 의한 입법 등으로 실제 법집행에서 많은 문제를 야기하고 있다.²⁰⁾ 이를 위해 베트남에서는 이해관계인의 의견 개진, 민원 처리, 행정재판제도 도입 등을 통해 법 집행 과정에서 발생하는 문제점을 개선하고 사인의 권익 침해를 구제하기 위한 법제를 도입, 운영해 나가고 있다. 이하에서는 베트남의 행정분야 개혁의 일환으로 도입된 행정절차, 정보공개, 부패방지 등 주요 행정분야 법제의 현황을 살펴보고자 한다.

검토에 앞서 베트남의 법령체계를 염두에 둘 필요가 있을 것인데, 베트남의 법령은 인민의회가 헌법의 범위 내에서 제정한 법률(law), 이 법률에 대한 하위 법령으로 시행령(decree, regulation), 법률의 구체적 집행을 위한 시행세칙(circular, resolution)으로 구성된다.

(1) 행정절차법제

행정절차법은 널리 행정상 발생하는 분쟁을 해결하는 절차까지 포함하는 법으로서, 2010년 국회를 통과하여 2011년 7월 1일부터 발효된 법률을 기준으로 총 18장 265개 조문으로 이루어져 있다. 동법 제2조에 따르면 ‘모든 행정절차 행위(all administrative procedural activities)’에 동법이 적용된다고 규정하고 있기는 하지만, 사실 내용의 대부분은 행정소송에 관한 것으로 파악된다. 이 보다 행정절차 그 자체를 규율하는 법령으로는 ‘행정절차 통제에 관한 시행령(Decree on Controlling Administrative Procedures)’²¹⁾이 있다. 동시행령 제1조에 따르면 동시행령의 목적은 행정절차의 수립, 이행, 심사 및 평가에 대한 통제, 그리고 행정절차 데이터베이스(the National Database of Administrative Procedures)의 관리에 관한 사항을 규율하는 것이다. 그리고 동시행령 제5조에 따라 정부(the Government Office) 소속으로 행정절차통제국(the Administrative Procedures Control Agency)이 설치되는데, 이 기관에서는 행정절차에 대한 통제를 관장하고, 행정절차 데이터베이스를 관리한다.²²⁾

20) Hoang Ngoc Giad, etc., 앞의 글, p. 4.

21) Decree No. 63/2010/ND-CP dated 8 June 2010 on Controlling Administrative Procedures.

22) 동법의 상세한 내용은 이하 절을 바꾸어 상술한다.

(2) 행정심판법제

다음으로 행정심판청구에 관한 법은, 과거 1998년에 제정된 ‘행정심판청구 및 공무상 불법행위신고에 관한 법(Law on Complaint and Denunciation)’이 다른 개별법상 행정심판²³⁾과의 중복 및 내용충돌로 많은 논란이 야기되자, 행정심판에 관한 별도의 입법으로서 2012년 새로이 제정된 것이다. 동법은 일반법으로서 이 법과 다른 규정을 가진 법이 있는 경우 그 다른 법이 우선 적용된다(제3조). 동법에서 다루는 행정심판은 사인, 기관, 조직뿐 아니라 공무원 또는 당간부가 행정관청의 행정상 결정(administrative decision, 행정처분), 행위 또는 징계처분에 관해 그 처분행위가 위법하고 개인적 권리와 법익을 침해하는 경우 권한 있는 기관, 조직 또는 개인에 심사를 요청하는 것을 말한다(제2조). 행정심판은 2단계로 구성되며, 제1차 심판에 대해 불복하는 경우 1차 행정심판(settlement on complaint)이 내려진 후 30일, 법정 제1차 행정심판기간(30일)까지 제1차 행정심판이 내려지지 않은 때에는 그 후 30일 이내에, 심판청구자는 제2차 행정심판을 제2차 심판 담당자에게 청구할 수 있다(제33조 제1항). 이 때 제2차 행정심판 대신 행정절차법에 따른 행정소송을 법원에 제기할 수도 있다(제2항). 법정 제2차 행정심판기간(45일) 내에 심판이 내려지지 않거나, 청구자가 이에 불복하는 경우에도 역시 행정절차법에 따른 행정소송을 법원에 제기할 수 있다(제42조). 한편 당간부 또는 공무원에 대한 징계처분에 대한 심판청구에 대해서는 별도의 장을 두고 역시 2단계의 행정심판을 운영하고 이에 대한 불복은 행정절차법으로 다루게 하고 있다(제57조).

종래 하나의 법률 안에서 행정심판(Complaint)과 함께 다루어졌던 공무상 불법행위신고(denunciation)는 2011년 11월 ‘공무상 불법행위신고법(Law on Denunciation)’이 별도로 제정됨으로써 단일법을 구성하게 되었다. 동법은 당간부, 공무원 또는 공무수행자(public employees)에 의해 범해진 직무상 불법행위의 신고 및 신고에 관한 절차에 관해 규정하고 있다. 이 법은 일반법적 성격을 가지고 있으며 범죄 신고에 관해서는 형사소송법이, 다른 법에 특별한 규

23) 토지법(2003), 지적재산권법(2005), 환경보호법(2005), 민사판결집행법(2008), 증권법(2006), 파산법(2004) 내에 행정심판에 관한 사항이 별도로 규정되어 있다.

정을 두고 있으면 그 다른 법이 이 법에 우선 적용된다(제3조).

(3) 정보공개법제

당 체제 하의 베트남의 정부는 기득권 엘리트층으로 이루어져 있으며, 부패 문제와 연계되어 불투명하고 비공개적인 행정 절차의 문제를 안고 있다. 일례로 행정기관 내부에서의 문제점과 부패를 인지하고 해결하기 위하여 IMF와 World Bank 등에서는 1999년에 베트남 정부에 행정부에서 독립된 감사실을 둘 필요가 있다고 제안한 바 있으나, 실제 베트남은 이미 1994년에 총리 산하 베트남 국가 감사(State Audit of Vietnam, SAV)를 설치하여 운영해 오고 있었다.²⁴⁾ 단, SAV의 감사 내용과 결과는 정치적 엘리트 그룹에게만 보고될 뿐, 일반에 공개되지 않는다. 이는 부패 문제가 주로 정부 내부적 문제로 인식되고 있기 때문이다.²⁵⁾

정보공개법은 2012년 6월 1일 발효되었고, 총 5개장 30개조로 구성되어 있다. 모든 중앙정부부처, 인민위원회, 인민협의회(the people's Councils)를 적용대상으로, 국영기업 및 국가기금(national funds)에까지 적용되는 이 법은 정보를 (i) 널리 공표될 수 있는 정보와 (ii) 요청에 의해 공개되는 정보로 구분한다. 전자는 a) 국가기관이 공포한 법령(legal normative documents), 행정규칙(rules and regulation), b) 국가 및 지방의 사회·경제 발전계획, c) 인민의 자발적 기부 및 그 사용에 관한 정보, d) 국가 정책, 부처·지방정부 프로젝트의 실행에 관한 정보, 거시경제 정보, 경제성장 통계, 재정 및 금융시장에 확실히 영향을 야기하는 경제적 행위 및 다른 정보, e) 토지 배분, 획득, 보상 및 경제 원조의 배분에 관한 정보, g) 긴급 후보의 관리, 이용에 관한 정보, 재난 대응 및 구호, h) 법규에 따라 공개가 요구되는 정보로 구성되나. 후자는 a) 관련 기구 수장의 활동에 관한 정보, b) 행정기구의 활동을 위한 프로그램, 목적 및 예산, 진행 중인 공적 프로젝트에 관한 정보, c) 사회·경제발전에 관한 통계, d) 대규모 공적 프로젝트 및 공익 프로젝트의 집행에 관한 정보, e) 관련 기구의 운

24) Adam McCarty, "Governance Institutions and Incentive Structures in Vietnam," *Building Institutional Capacity Building in Asia - Public Sector Challenges and Government Reforms in South East Asia*, 12 March 2001, Jakarta (Conference Paper), p. 30.

25) Adam McCarty, 위의 글, p. 30.

영 예산, 예산의 관리·이용에 관한 정보, g) 부채 및 채무 이행 정보, h) 계약 및 입찰에 관한 정보들이다. 이러한 정보들에 대해 이 법은, 공개를 제한한 영역(제9조)에 해당하지 않는 한, 기관, 단체 및 개인에게 알권리를 부여하고 동법의 적용대상인 기관들에게 요청된 정보를 정확하고 충분히 그리고 신속하게 제공할 의무를 지운다.

하지만 공개를 제한한 영역은 매우 넓으며, 구체적으로 제9조 제1항은 아래와 같이 공개 제한 대상 정보를 규정하고 있다. 아래의 정보들은 관련 기관의 장 및 제3자에 관련된 경우 제3자의 승인을 받은 경우에만 공개될 수 있다.

- a) 법률에 의해 기밀로 인정된 정보,
- b) 외국의 또는 베트남 지방의 정부, 기구로부터 획득한 기밀 정보,
- c) 중앙정부의 경제, 재정 및 외환정책의 안전과 공적 경제적 이익을 위해 필수적인 정보,
- d) 국가안보 또는 다른 국가, 국제기구와의 관계에 위협이 되는 정보, 법집행, 공공질서의 유지 및 범죄인 소추에 필수적인 기밀정보,
- e) 개발 또는 준비절차 중에 있는 문서에 관련된 장기 또는 매년 예산,
- g) 입찰, 다른 입찰제안서의 기술적 기밀 또는 영업활동을 위해 준비된 정보,
- h) 개인정보, 프라이버시 관련 정보,
- i) 범죄 제보자의 주소 전화번호 등 연락 정보,
- k) 영업비밀, 생산 및 경영 기밀에 관한 기술적 절차 또는 조건에 관한 정보 또는 유사 정보,
- l) 파산사건에서 재산회복을 위한 법원 재판에 필수적인 정보를 제외한 신청절차(the adjuration process) 준비자료,
- m) 공적 기구의 일상적 의무, 내부 토론, 회의기록에 관한 서류 및 정보,
- o) 하부기관에 의해 내부적으로 준비된 기관 자료,
- p) 기관간 연락 및 통신

한편 일반법으로서의 정보공개법이 제정되기 전, 정부 보유 정보의 공개를 허용하는 개별법제로는 토지법령, 온라인상 정보의 공유에 관한 정보기술법령,

증권시장 관련 법령 등이 있었으며, 시행령, 시행세칙의 조항을 통해 정보공개의 법적 근거를 인정해 왔다. 예컨대, 토지법 시행령(Decree Providing For Implementation of Law on Land)²⁶⁾ 제27조에서는 국토이용계획에 대한 정보공개를 명하고 있다. 구체적으로 국회가 결정한 전국토의 토지이용 구획(zoning) 및 계획(plan)에 관한 정보는 자연자원 및 환경부(Ministry of Natural Resources and Environment)가 공개하고, 정부행정정보 네트워크상의 관보에 공표하며, 그 요지를 중앙의 신문(central newspaper)에 게재할 것을 명한다. 또한 각 지역에서 승인된 토지이용 구획 및 계획에 관한 정보는 자연자원 및 환경을 담당하는 부처, 지방 코뮌, 구, 타운의 인민위원회가 공개할 것을 명하고 있다.

또한 베트남 정부는 2006년 정보기술법(Law on Information Technology)을 통해 온라인상 정보의 공유에 대한 법적 근거를 마련하였다. 2011년에는 좀 더 구체적인 공공 서비스의 관련 정보의 공개를 위해 ‘국가기관의 웹사이트·웹포털의 공공서비스와 온라인 정보의 제공에 관한 시행령(Decree on Provision of Online Information and Public Services on Web-site or Web Portals of State Agencies)’을 제정, 시행하여 구체적인 공공기관의 서비스에 관한 정보의 온라인상 공개에 관해 규율하고 있다.²⁷⁾ 특히 시행령 제18조에서 관리담당기관이 행정절차에 관한 국가데이터베이스 상 온라인 공공서비스(online public service)에 관한 충분한 정보를 출판하고 변경시 업데이트할 것과, 국가기관의 웹포털에 온라인 공공서비스에 관한 섹션을 두고 구체적인 서비스를 나열하고 그 수준에 관한 정보를 제공할 것을 명하고 있다.

베트남에도 사적 영역에서 기능하는 공공기관에게 정보 공개를 명하는 법규들이 상당 수 존재한다. 그 중 증권시장에서 상장법인 등 이해관계자들에게 정보의 공개를 명하는 ‘증권시장에 관한 정보공개에 관한 시행세칙’²⁸⁾은 증권거래를 행하는 사기업뿐만 아니라 국영법인(state owned legal entity)인 증권거래소(stock exchange, SE)²⁹⁾에 대한 정보 공개를 요구하는 법규(circular)이다. 위

26) Decree No. 181-2004-ND-CP dated 20 October 2004.

27) Decree No. 43/2011/ND-CP (June 13, 2011).

28) Circular 52-2012-TT-BTC on Disclosure of Information on the Securities Market으로 2012년 4월 5일 입안되어 6월 1일부터 발효되었다.

29) 베트남 증권거래소는 호치민시와 하노이시의 두 개로 구성되어 있다. 호치민시 증권거래소는 호치민시 소재 증권거래센터가 2007년 수상의 결정으로 전환된 것이며, 하노이시 증권거래소도 2009년부터

세칙은 제32조에서 자세히 규정된 증권거래소에서의 증권 거래에 관한 정보와 제33조에 규정된 증권거래소에 등록된 여러 형태의 조직 및 회사 등에 대한 정보를 공개대상으로 규정한다. 이러한 정보들은 보고, 고지를 받은 후 또는 사건 발생 후에 즉시 공개해야 한다(제34조 제2항). 제32조 제1항은 거래시간 중 정보에 대해, 제2항은 거래 시간 중 주기적 정보(periodical information)에 대해 규정하고 있다. 거래시간 중의 정보의 예로는 거래시간 동안의 거래가 허용된 증권의 종류의 수, 전날의 증가, 당일 각 세션의 최고가, 최저가, 개장가 및 종가 등이 있으며, 거래 시간 중의 주기적 정보로는 전체 시장에서의 거래가 허용된 주식의 전체 종류의 수, 당일 주식 가격의 진폭의 수준, 거래의 총량, 주문·구매량과 그에 대응하는 각 종류의 주식 가격 등을 규정한다(제2항). 한편, 제33조는 거래를 위해 등록 또는 상장된 조직(organization listed or registered for trading)에 관한 정보, 공금(closed public fund)에 관한 정보, 상장 주식투자회사(public securities investment company)에 대한 정보를 회원증권회사에게 제공하도록 규정(제6항)한다.

살피건대, 행정 정보가 공개되지 않으면 시민들이 정치적 결정을 내리거나 정부를 신뢰하는데 어려움을 겪게 되고, 투명하지 않은 행정 절차는 장기적으로 경제 손실을 가져오기 때문에, 행정 개혁 시 정보 공개 분야는 반드시 포함되어야 하는 부분이다. 단 정보 공개는 부패 방지와 비슷한 이유로 인하여 외부의 공적 원조를 통하여 직접적으로 성취하기가 어려우며, 베트남 정부의 주도로 시행되고 있는 행정 개혁의 부분에 포함되도록 간접적 압박을 가하는 다소 소극적인 방법이 최선이라 평가된다.

(4) 부패방지법제

부패방지와 관련해서도, 베트남 정부는 이미 상당히 오래 전부터 부패문제에 엄격하게 대처하기 위하여 노력해 왔다. 일찍이 1999년 개정 형법에서 뇌물과 공직부패에 관해 별도의 규정을 두고 엄중한 처벌을 도입하였다.³⁰⁾ 형법 제 279조에서는 뇌물을 수수(授受, 제공과 수령)를 모두 범죄로 규정하였고, 수뢰

터 운영되고 있다.

30) Chapter 21, section A.

죄의 구성요건으로 (i) 수령자는 제공자가 이용하고자 하는 특정 권한 또는 책임을 가지고 있어야 하고, (ii) 베트남화 2백만동(KW 200,000)의 금전, 재산 또는 경제적 이익을 수령하였으며, (iii) 수령자가 뇌물공여자의 요청에 따라 또는 그의 이익을 위해 특정 업무를 수행하였거나 불이행했어야 함을 규정하고 있다. 증뢰죄 및 수뢰죄에 대한 형벌은 엄격하며, 징역형 외에도 벌금형, 재산 몰수가 부과될 수 있다. 징역형의 경우 아래의 표와 같이 뇌물액에 따라 가중된다. 다만, 뇌물을 강압에 의해 뇌물을 공여한 자였지만 발각 전에 자발적으로 이를 신고한 사람은 형사책임이 면제될 수 있는 규정(제289.6조)을 채택하고 있다.

[표] 뇌물액에 따른 징역형

뇌물액	증뢰죄	수뢰죄	형법 및 특가법(수뢰죄) ³¹⁾
2백만 (약 10만원 ~ 1천만동(약 50만원))	1년 ~ 6년의 징역	2년 ~ 7년	수뢰: 5년 이하 징역 증뢰: 5년이하 징역
1천만동 ~ 5천만동(250만원)	6년 이상 ~ 13년	7년 ~ 15년	3천만원 ~ 5천만원: 5년 이상
5천만 ~3억동(약1500만원)	13년 이상 20년	15년 ~ 20년	5천만원 ~ 1억원미만: 7년이상
3억동 이상 (약 1500만원)	20년 이상 ~ 무기	20년 ~ 무기, 사형	1억원 이상: 10년 이상, 무기

특히 베트남은 2005년 11월 29일 ‘부패방지법(Act of Preventing and Combating Corruption)’의 제정을 통해 조직적인 부패방지법제를 구축하였다고 평가된다. 사익을 위한 공직남용 내지 권한남용의 방지와 투명한 공직수행을 위해 부패에 대한 개인 및 조직의 책임, 재산 공개, 공직수행 기준수립, 순환보직을 규정·시행하였다. 또한 부패방지 담당기구로 부패방지중앙운영위원회

31) 특정범죄가중처벌에 관한 법률(특가법) 제2조 제1항은 수뢰죄의 뇌물액에 따른 가중처벌을 규정하고 있다. 그러나 증뢰죄에 대한 가중처벌은 규정하고 있지 않다. 한편, 형법에서는 징역형과 선택형으로 수뢰죄의 경우는 10년 이하의 자격정지, 증뢰죄의 경우 2천만원 이하의 벌금을 규정하며, 범인 또는 정을 아는 제3자가 수령한 뇌물 또는 제3자가 받은 뇌물에 공할 금품에 대한 필요적 몰수형도 규정하고 있다(제129조 제1항, 제133조, 제134조를 참조).

를 설립하여 그 조직, 권한 및 운영에 관해 규정하였다. 특히 이 부분은 2006년 국회 운영위원회 결정(resolution)으로 구체화되었으며, 2006년 개정 부패방지법에서도 중앙의 통제 하에 지방 부패방지운영위원회를 설치·운영토록 규정하여 더욱 실질적인 제도로 기능하도록 규정하였다. 부패방지법은 내부고발자의 익명성 보장 및 보호를 규정하였으나, 실제 부패방지운영위원회에 고발할 때 이름과 주소를 적시하도록 하여 실무상 완전한 익명성은 보장되지 않고 있다. 또한 일반인에게 부패범죄 신고의무를 부과하지는 않으나, 공무원에게는 공직 부패 적발시 보고할 의무를 부과하고 있다.³²⁾

반부패법상에 따라 운영되는 중앙과 지방의 반부패 운영위원회 외에도 경찰(Ministry of Public Security, 공안부), 검찰, 국가 감사원(state audit of Vietnam), 정부 검열관(government inspectorate)도 부패를 감시하는 역할을 한다. 이들의 공직 부패 감시, 적발, 수사 및 기소에 관한 권한에 대해서는 각각 국가 감사원법(2005 Law on State Audit), 검열법(2010 Law on Inspection), 형사소송법에 법적 근거를 두고 있다.

또한 베트남은 2000년 들어 금원의 사용 및 예산 관리에 투명성과 연결성의 향상을 위한 법제를 지속적으로 도입하였다. 2002년 국가예산법, 2003년 회계법, 2005년 감사법 및 반낭비 절약실천법(the Act of Practicing Thrift against Waste 2005)이 그 예이다. 반낭비 절약실천법은 공무원에게 파티와 저녁식사와 같은 법률로 규율된 활동에 대해 공금의 사용을 금지토록 규정하였다. 수령한 뇌물을 숨기는 돈세탁의 문제에 대해서도 전담기구로 국립은행 소속의 돈세탁방지기구(anti-money laundering authority)와, 돈세탁방지 운영위원회를 설립하고, 법적 근거로 베트남 국립은행의 시행령과 시행세칙³³⁾을 시행해 오고 있다. 또, 2011년 이래에는 돈세탁방지법을 제정·시행해 오고 있다.

한편 2007년에는 수상의 결정(decision)으로 50만동(약 25,000원) 미만의 선물은 일정한 상황에 따라 수령할 수 있으나, 그 이외 다른 모든 선물은 거절하거나 보고되도록 규정하였다.³⁴⁾ 50만동 미만의 뇌물과 같은 경미한 부패는 행정 제재가 부과될 수 있고, 주로 직무상 징계절차에 따른 징계처분에 의존한

32) Vision & Associates Legal, *Anti-corruption laws in Asia Pacific: Vietnam*, pp. 76-9.

33) Decree 74/2005/ND-CP와 Circular 22/2009/TT-NHNN of State Bank of Vietnam.

34) Prime Minister Decision 64/2007/QT-TTg.

다. 부패범죄 중 엄격한 형벌이 적절하지 않은 경우 징계처분에 의한 제재절차로의 이행이 행정부령³⁵⁾으로 인정되며 실무상으로도 부패범죄의 경우에 징계절차에 대한 의존도가 높다.³⁶⁾ 이러한 징계에는 경고, 감봉과 같은 경미한 제재 외에도 정직, 공직 취임 금지 등의 중한 제재도 포함된다.

그 밖에도 인민과 사회조직으로 하여금 부패행위에 대한 감시, 적발 및 고발을 할 수 있는 법제를 마련하기도 하였다. 국회 구성에 관한 법(Act of Organizing National Assembly), 인민위원회 조직법(Act of Organizing People's Councils and Committees 2003), 베트남 조국전선법(Act of Fatherland Front of Vietnam 1999), 행정심판 청구 및 행정불법행위 신고법(Law on Complaint and Denunciation of 1998)이 예가 될 수 있다.³⁷⁾

베트남은 아시아-태평양 반부패 프로그램에도 적극적으로 참여하여 왔으며, 부패범죄 방지를 위한 기관간 협력도 강조하고 있다. 먼저 범죄자를 포함한 범죄인의 인도에 관한 사법공조에 관한 국가기관의 책임을 규정한 2007년 사법공조법(Law on Judicial Assistance)을 도입·시행하여 왔다. 여기에 정부검열관(government inspectorate)은 세계은행과 함께 2011년 베트남의 반부패 선도프로그램(anti-corruption initiative program)을 함께 운영하기도 하였다.

하지만 2005년에 부패방지과 관련한 법을 제정한 이후 베트남 정부에서는 부패를 척결하기 위하여 여러 가지 노력을 기울여 왔으나, 현실적으로는 성과가 미비하며, 특히 개발원조를 통한 부패 방지에는 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 특히 베트남의 부패 문제는 대(對) 베트남 투자 및 베트남 내 사업의 가장 큰 장애물 중 하나로 지적되고 있으며,³⁸⁾ 베트남 국민과 외국인 투자자들을 비롯하여 베트남 정부와 ODA 공여국에서도 문제점을 인식하고 있다.³⁹⁾

35) Decrees on Disciplinary Sanctions for Public Officials and Civil Servants (No. 34/2011/ND-CP and No. 27/2012/ND-CP respectively)

36) Martin Painter, Dao Le Thu, Hoang Manh Chien, Nguyen Quang Ngoc, International Comparative Analysis of Anti-Corruption Legislation: Lessons on Sanctioning and Enforcement Mechanisms for Viet Nam, p.28~30 (2012).

37) Lai Thu Ha, Preventing and Combating Corruption in Vietnam, p.152-153.

38) Asian Development Bank, "Compendium of Transport Sector Operations in Southeast Asia," *Asian Development Bank*, 2012 p. 19.

39) ADB의 설문조사에 의하면 5.1% 이상의 응답자가 부패를 사업 상의 가장 큰 장애요소라고 응답하

베트남의 부패 문제는 행정 구조와 깊은 연관을 가지고 있다. 형식적 측면에서 베트남은 공무원의 도덕과 청렴 유지를 위한 법제가 이미 갖추어져 있다.⁴⁰⁾ 그러나 공무원들의 급여 수준은 베트남의 경제적 현실과 지나치게 동떨어져 있으며, 불투명한 행정 절차가 뇌물 수수, 이해 상충 등의 여지를 허락하고 있다. 즉 베트남의 부패 척결에 필요한 것은 새로운 법제 보다는 이미 제정되어 있는 법제의 시행과 행정 구조의 개혁이라 볼 수 있다. 아울러, 부패 문제는 빠르게 민주화가 확산되고 있는 아시아 지역에서 일당 체제(one-party regime)를 고수하고 있는 베트남의 정치적 여건으로 인하여 공여국에서는 조심스러운 태도를 유지하고 있는 현실이며, 2002년에 들어서야 부패 방지 분야에서 스웨덴 국제개발국(Swedish International Development Agency)의 원조를 수락한 것으로 보고된 바 있다.⁴¹⁾

3. 검 토

이상의 개관을 통하여 보건대, 2001년부터 2010년에 걸쳐 추진된 행정개혁이 관련 법령의 제·개정에 있어서 많은 성과를 거두었다고 할 수 있을 것이다. 그 결과 베트남의 행정을 규율하는 기본적인 법령의 체계는 대체로 완결된 모습을 갖추었다고 평가할 수 있을 것인데, 베트남 행정 분야에 대한 외부 및 내부 전문가들의 전반적인 평가는 여전히 부정적인 것은 다소 역설적이다.

제 3 절 베트남 행정절차 관련 법제의 협력수요

한국 행정법 전문가들의 견해에 의하면,⁴²⁾ 한국의 행정법제 발전과정을 돌이켜 보았을 때, 베트남의 행정법제가 형식적·외형적으로는 비교적 잘 정비되

였다. Asian Development Bank, 위의 글, p. 19. 또한 베트남 내에서도 1990년대와 2000년대 초반 지방 행정 당국의 부패로 인하여 여러 차례 대규모 시위가 있었다. Martin Painter, 앞의 글, p. 23.

40) Adam McCarty, 앞의 글, pp. 40-2.

41) Scott Fritzen, "The 'misery' of implementation: Governance, institutions and anti-corruption in Vietnam," 28-30 April 2003, Auckland, New Zealand (Conference Paper) p. 3.

42) 본 연구의 수행을 위하여 '한국 행정분야 법제의 발전 및 성과'를 주제로 제1차 워크숍을 개최하였는데(2013년 8월 30일), 여기에서 한국 행정절차법제에 대하여 발제한 송인호 교수(한동대학교), 한국 정보공개법제에 대하여 발제한 홍강훈 교수(단국대학교), 그리고 한국 부패방지법제에 대하여 발제한 이유봉 부연구위원(한국법제연구원) 등에 의한 의견개진이 있었다.

어 있음에도 여전히 행정시스템의 비효율성과 자의성이 해결되지 않고 있다 하여, 더 이상 법제의 정비를 통하여 이 문제를 해결할 수 없는 것은 아니라고 한다. 즉 베트남의 행정시스템이 갖는 문제의 원인을 전적으로 법제 이외의 영역, 이를테면 공무원의 의식, 능력 혹은 도덕성, 국민의 권리의식, 정부의 의지 등과 같은 곳에서 찾을 것은 아니라는 것이다. 형식적·외형적으로는 잘 갖추어진 법령들을 면밀히 검토해 보면, 분명 공백, 불명확성, 자의적 해석의 가능성 등이 있을 것이며, 이를 점진적으로 개선해 나감으로써 행정심판이나 행정소송을 통하여 책임을 물을 수 있는 근거를 마련해야 한다고 한다.

생각건대 베트남과 같이 정부와 의회가 공히 공산당에 의해 지도되며, 모든 권한이 최고주권기관인 국회에 통합되어 국회가 직접 입법권을 행사하고 국가 주석과 정부를 비롯한 나머지 국가기관은 국회에서 정한 법률과 정책에 따라 그 감독 하에 집행기능을 수행하는 제한적 수입기관으로 기능하는 경우에,⁴³⁾ 필요한 법령의 제·개정 그 자체는 매우 용이하게 이루어질 수 있을 것임을 짐작할 수 있다. 하지만 그 법령이 실제로 규범력을 획득해 나가기 위해서는 지속적으로 법령을 다듬어 나감으로써 명확성과 구체성을 더해 나갈 필요가 있다. 이를 통하여 행정개혁에 대한 국가의 의지를 대·내외적으로 확인해 나갈 수 있을 뿐만 아니라, 해당 법령이 행정행위에 대한 일종의 준거로서 자리 잡게 될 수 있을 것이다. 더불어 행정 관련 법령이 행위규범으로서 뿐 아니라 통제규범으로서도 작동할 수 있도록 하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 행정 에 대한 통제기제로서의 행정심판제도나 행정소송제도가 실효적으로 운영되어야 할 필요가 있다.

이러한 관점에서 보았을 때 베트남의 행정법제에는 다음의 두 가지 과제가 있다고 할 수 있을 것이다. 하나는 행정에 있어서 가장 기본이 되는 행정행위를 구체적이고도 명확하게 통제하는 규범인 행정절차법이 좀 더 명확하고 구체적으로 다듬어져야 한다는 것이고, 다른 하나는 현행 행정소송제도가 실효적으로 작동하고 있지 않다는 점을 고려할 때 행정을 통제할 수 있는 또 하나의 수단인 행정심판제도를 보완하는 것이다.⁴⁴⁾

43) 이효원, 「베트남사회주의공화국 헌법과 정치체제」, 『아시아법제연구』 제3호, 한국법제연구원, 2005. 3. 266면 참조.

1. 현행 베트남 행정절차 관련 법령

우선 베트남에서 ‘행정절차법(Law on Administrative Procedures)’이라는 제명을 가진 법률이 기실 행정절차에 관한 사항보다는 행정소송에 관한 사항을 담고 있으며, 오히려 시행령(Decree on Controlling Administrative Procedures)’이 우리나라의 행정절차법에 해당하는 법령이라는 점을 분명히 해야 한다. 그렇다면 먼저 행정절차에 대한 일반적 규율이 법률이 아닌 시행령을 통해서 이루어지고 있다는 점이 문제로 지적될 수 있을 것이다. 한국의 경우에도 1970년대부터 행정절차법의 제정이 논의되어 왔음에도 불구하고, 1996년 12월 31일에 이르러서야 제정·시행되었다는 사실은 이것이 결코 쉽지 않은 일임을 보여준다고 하겠다. 하지만 행정절차법의 존재 자체가 행정작용에 대한 사전적 통제로서의 기능을 한다는 점에서, 행정절차법은 중앙집권적·일방적·하향식 국가작용 패러다임으로부터의 전환을 상징한다고 할 수 있다.

구체적으로 베트남의 행정절차 관련 시행령의 내용을 살펴보자면 아래의 표와 같다.

베트남 행정절차 시행령 (Decree on Controlling Administrative Procedures)	
장(Chapter) 제목	내 용
적용범위	행정절차(개인 또는 단체에 관한 특정한 문제를 다루기 위한 국가기관 또는 권한 있는 자에 의해 규정된 절차의 실행, 서류, 요구 및 조건의 단계와 방식)
일반원칙	행정절차개혁 목표의 효과적 이행 모든 관련자간 조정 및 참여

44) 현행 베트남 행정소송제도가 노정하고 있는 문제점과 그 대안으로서 베트남 학자들 사이에 논의되고 있는 대안은 다음의 문헌을 참고할 수 있다. PHAM Hong Quang, *Suggested Improvements to the Administrative Court Model & the Proposed Introduction of an Administrative Jurisdiction Body in Vietnam*, Asian Law Institute Working Paper Series No. 018, January 2011; Nguyen Van Quang, *A Comparative Study of the Systems of Review of Administrative Action by Courts and Tribunals in Australia and Vietnam - What Vietnam can Learn from Australian Experience*(출처미상); Nguyen Van Quang, *Grounds for Judicial Review of Administrative Action: An Analysis of Vietnamese Administrative Law*, CALE Discussion Paper No. 3, January 2010; Hoang Ngoc Giad, etc., *The Mechanism to Settle Administrative Complaints in Vietnam - Challenges and Solutions*, Policy, Law and Development Institute, August 2009 등.

	<p>적기의 행정절차 개선</p> <p>간명한 행정절차를 통한 효율성 제고</p>
행정절차통제 기관	<p>행정절차통제국(Administrative Procedures Control Agency, 행정절차에 대한 통제 관장, 행정절차 데이터베이스 관리)</p>
공무원의 금지행위	<p>직무상 취득한 정보의 누설 및 사용</p> <p>절차이행의 거부</p> <p>불량한 태도 및 사익추구</p> <p>금전 혹은 이익의 수수</p> <p>책임전가, 협조 거부, 지연 및 방해</p>
행정절차의 수립 (establishment)	<p><input type="checkbox"/> 원칙</p> <ul style="list-style-type: none"> - 간명, 이해의 평이, 이행의 용이 - 국가 행정관리 목표에의 부합 - 당사자간의 평등보장 - 행정절차에 대한 규제의 합헌성, 합법성, 일관성, 통일성, 효율성 <p><input type="checkbox"/> 요건</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법령(legal documents)의 형식 - 법 소정의 사항들 명시 (명칭, 이행단계, 이행방식, 제출문서, 기한, 당사자, 행정청, 이행결과 등) <p><input type="checkbox"/> 의견청취</p> <ul style="list-style-type: none"> - 당해 행정절차를 담당하는 행정청은 의견청취를 위하여 행정절차통제국에 행정절차규제안을 송부하여야 함 - 행정절차통제국은 협의, 키퍼런스, 워크숍 등을 통하여 당해 행정절차규제로 인해 영향을 받는 당사자등으로부터 의견을 청취하여야 함 <p><input type="checkbox"/> 영향평가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 당해 행정절차를 담당하는 행정청은 필요성, 합리성, 합법성, 준수비용 등을 바탕으로 당해 행정절차에 대한 규제의 영향평가를 수행하여야 함 - 당해 행정절차를 담당하는 행정청은 행정절차의 개정 및 보완이 있는 경우에도 그 간명성 및 장점에 대한 설명서를 작성하여야 함 <p><input type="checkbox"/> 심사</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법령심사 기관은 관련 (법령의 공포와 관련된) 법률에 따라서, 제안된 행정절차규제안을 심사하여야 함
행정절차의 이행 (implementation)	<p><input type="checkbox"/> 원칙</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공개성 및 투명성 - 객관성 및 공정성 - 개인 및 단체의 절차참여권 보장 - 공무원의 책임성 제고 <p><input type="checkbox"/> 행정절차의 공개권한</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - 장관, 위원장, 기관장 등(결정(decision)의 형식) <input type="checkbox"/> 행정절차의 공개범위 - 모든 제정, 개정, 보완, 대체, 취소 혹은 폐지된 행정절차 <input type="checkbox"/> 행정절차 공개결정 - 행정절차규제가 포함된 법령이 시행되기 최소 10일 전에 행정절차 공개결정이 내려져야 함 <input type="checkbox"/> 행정절차의 공개방식 - 완전하게, 정기적으로, 명확하고, 접근이 용이하고, 활용이 용이한 형식으로, 정확한 수범자에게 공개되어야 함 - 행정절차데이터베이스에 공개되어야 함 <input type="checkbox"/> 공개의 방식 - 정부포털 혹은 기관의 웹사이트, 언론매체, 기타 <input type="checkbox"/> 행정절차 이행기관의 책임 - 훌륭한 도덕적 자질과 표준적 의사소통능력, 전문가적 권한과 자질을 갖춘 공무원의 활용 - 충분하고도 적절한 정보, 설명 및 지침의 의 즉각적 제공 - 규정에 따른 문서의 수령증 발급 - 비밀 준수 - 기한 내 절차이행의 거부 혹은 추가자료의 요청시 서면설명 - 법 소정 이외의 추가적인 행정절차 수립과 자료요구의 금지 - 조정 및 정보공유 - 노약자 조력 - 원스톱 서비스 제공 - 피드백 및 요구사항의 수령 및 처리 - 정보통신 및 과학기술적 진보의 활용 - 기타 법률의 준수 <input type="checkbox"/> 기관장의 책임 <input type="checkbox"/> 공무원의 책임 <input type="checkbox"/> 당사자의 권리와 의무
<p>행정절차데이터 베이스</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 행정절차의 데이터베이스 게시 조건 <input type="checkbox"/> 공개된 행정절차의 입력 - 공개결정의 서명이 있는 날로부터 5일 이내 <input type="checkbox"/> 데이터베이스상 행정절차 및 행정절차 관련 법령의 효력 - 실효성이 보장됨 - 행정절차 이행기관이 직접 제공하는 것과 동일한 효력을 가짐 <input type="checkbox"/> 행정절차 데이터베이스 운영의 책임 - 정부(Government Office)가 최종적인 책임을 짐 - 행정절차통제국이 관련 부처 혹은 부처급 기관으로부터 행정절차에 관한 정보를 받고 5일 이내에 정보를 게시하여야 함

<p>행정절차의 심사 및 평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 행정절차 심사 및 평가의 책임 <ul style="list-style-type: none"> - 부처 및 기관은 소관 업무 관련 행정절차를 심사 및 평가하여야 함 - 도 및 자치시의 인민위원회(People's Committees)는 자신의 관할과 관련된 행정절차를 심사 및 평가하여야 함 - 행정절차통제국은 일정한 경우에 독립적으로 심사 및 평가를 수행하여야 함 <input type="checkbox"/> 심사 및 평가의 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 필요성 - 국가운영목표, 경제적·사회적·기술적 진부, 기타의 객관적 조건과 부합하는지 여부 - 동시행령상의 원칙 <input type="checkbox"/> 심사 및 평가의 방법 <ul style="list-style-type: none"> - 대상 행정절차 전반에 대하여 수행하여야 함. 당해 행정절차로 인해 영향을 받는 당사자가 고려되어야 함 - 부처, 부처급 기관, 도 및 자치시의 인민위원회, 행정절차통제국에 의해서, 계획 혹은 정부 및 수상의 지시에 따라 수행되어야 함. 이들에 의한 행정절차 심사 및 평가의 결과는 행정절차 간소화의 기초로 활용됨 - 해당 행정절차에 의하여 직접 영향을 받는 자들이 심사과정에 참여하도록 하여야 함 - 행정절차통제국은 부처, 기관, 도 및 자치시의 인민위원회에 의하여 수행된 심사 및 평가를 정리하거나 그 결과를 검토함으로써 독자적으로 심사 및 평가를 수행하여야 함 <input type="checkbox"/> 심사 및 평가 계획 <input type="checkbox"/> 심사 및 평가 결과의 처리 <ul style="list-style-type: none"> - 심사 및 평가의 결과를 바탕으로, 장관, 기관의 장, 인민위원회의 의장은 자신의 권한 내에서 개정, 보완, 대체, 취소 혹은 폐지를 결정하거나 권한 당국에게 이를 건의하여야 함
<p>제재, 이행예산, 보고</p>	

살피건대 베트남의 행정절차 관련 시행령은 일반적인 행정절차 그 자체에 관한 사항을 규율하고 있다기보다, 규제권한이 있는 부처(ministries), 부처급 기관(ministerial-level agencies), 도 및 자치시의 인민위원회(People's Committees)에 의한 행정절차의 수립·이행·심사 과정에 관한 사항을 규율하고 있다고 할 수 있다. 특히 규제권한이 있는 행정청의 행정절차 일반의 수립·이행·심사 과정을 전반적으로 규율하고 있는 베트남 행정절차 관련 시행령은 베트남 행

정개혁의 목표와 방향을 잘 반영하고 있다는 점과 행정절차통제국을 중심으로 한 통일적이고 체계적인 규율이라는 점에서 높이 살만하다.

그러나 개인 혹은 단체와 같은 당사자와 직접적으로 관련되는 행정절차 그 자체에 대한 통제라는 측면에서는 많은 한계가 있어 보인다. 물론 행정절차 그 자체에 대한 통제에 있어서 원칙이 될 수 있는, 이를테면 합헌성, 합법성, 일관성, 통일성, 효율성, 공개성 및 투명성, 객관성 및 공정성, 개인 및 단체의 절차참여권 보장, 당사자간 평등 등과 같은 사항도 규정하고 있지만, 이러한 원칙들은 어디까지는 규제권한이 있는 행정청이 행정절차를 수립·이행·심사할 때 적용되는 원칙이므로, 행정절차 그 자체에 대해서는 간접적으로만 적용되고 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 베트남의 행정절차에 대한 통제는 아직 간접적인 차원에 머물고 있으며, 행정청의 처분 등에 대한 구체적인 통제는 어렵다고 할 수 있다.

2. 한국의 「행정절차법」이 베트남에 주는 시사점

(1) 주요 내용

행정청의 처분 등에 대한 구체적이고도 직접적인 통제의 예로서 현행 한국의 「행정절차법」⁴⁵⁾을 들 수 있다.

한국 행정절차법	
장(章) 제목	내용
목적, 정의, 적용범위	<input type="checkbox"/> 목적 - 행정의 공정성·투명성·신뢰성 - 국민의 권익보호 <input type="checkbox"/> 적용범위 - 행정절차(처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고, 행정지도) <input type="checkbox"/> 원칙 - 신의성실·신뢰보호 - 투명성
행정청의 관할 및 협조	- 행정청간의 협조의무 - 행정응원 요청

45) 법률 제11690호, 2013. 3. 23. 타법개정, 2013. 3. 23. 시행.

당사자등	- 당사자 등의 자격, 지위의 승계, 대표자, 대리인
송달 및 기간·기한의 특례	
처분	<input type="checkbox"/> 통칙 - 행정청에 대한 처분의 신청은 문서로 하여야 함 - 행정청은 처분의 처리기간을 종류별로 사전에 설정·공표하여야 함 - 행정청은 처분기준을 구체적으로 설정·공표하여야 함 - 당사자에게 의무부과 혹은 권익제한의 처분은 사전에 통지하여야 함 - 일정한 경우 청문을 하여야 함 - 행정청은 처분시 이유를 제시하여야 함 - 행정청의 처분은 문서로 하여야 함 - 행정청의 고지의무 <input type="checkbox"/> 의견제출 및 청문 - 당사자등은 처분 전 행정청에 의견을 제출할 수 있음 - 행정청은 처분시 상당한 이유가 있는 경우 의견을 반영하여야 함 <input type="checkbox"/> 공청회
신고	- 신고의무의 이행요건
행정상 입법예고	- 예고방법, 예고기간(40일 이상) - 예고된 입법안에 대한 의견제출, 공청회
행정예고	
행정지도	- 원칙, 방식, 의견제출

한국 행정절차법의 주요 내용을 설명하면 다음과 같다. 이론적으로 행정과정상 행정기관이 거쳐야 하는 일체의 준비·계획·결정·공고를 통틀어 입법절차·사법절차에 대응하는 개념으로서 광의의 행정절차라고 한다.⁴⁶⁾ 현행 행정절차법은 이와 관련하여 제3조 제1항에서 ‘처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고 및 행정지도의 절차(이하 “행정절차”라 한다)에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다’고 규정하여 이러한 광의의 행정절차 중 처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고, 행정지도의 절차만을 규율하고 있다. 다만 광의의 행정절차는 사전·사후 절차를 다

46) 홍정선, 『행정법 원론 (상)』, 박영사, 2008, 483면.

포함하는 것이나 현행 행정절차법은 사전 절차에 한정되어 있다는 특징이 있다. 행정절차에 관한 일반법으로서의 행정절차법외에도 민원사무와 관련된 일반법으로 민원사무처리에 관한 법률, 행정규제기본법이 있으며, 행정절차에 관한 규정을 두고 있는 개별법으로서는 식품위생법 제64조(청문), 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제28조(의견청취), 행정대집행법 제3조(계고) 등이 있다. 행정절차법은 일반법이므로 특정 사안에 있어서는 개별법이 특별법으로서 우선 적용된다고 할 것이다.

행정절차법은 제1조에서 국민의 행정참여도모, 행정의 공정성, 투명성, 신뢰성 확보 및 국민의 권익보호를 목적으로 한다고 규정하고 있다. 다만 실제로 규정된 내용을 살펴 볼 때 여기서의 권익보호란 행정소송 등 사법절차에서의 구체적인 권리구제라기 보다는 행정절차에 대한 사전적 통제를 통한 간접적·사실상의 권익보호라는 보다 광의의 의미를 가지고 있다고 할 수 있다. 행정절차법은 행정절차에 관한 일반법이며, 공법상 행정작용에 대한 기본법으로서의 성격을 가진다. 다만 앞서 설명한 바와 같이 모든 행정작용에 적용되는 것은 아니며 그중에서도 처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고 및 행정지도의 절차에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 없는 경우에 적용된다.⁴⁷⁾ 이러한 행정절차 중에서도 처분절차를 중심으로 규율되어 있다는 점이 그 특징이라고 할 수 있다. 또한 처분, 신고, 행정상 입법예고, 행정예고 및 행정지도 절차라고 하더라도 일정 사항에 대해서는 그 적용을 배제하고 있다.⁴⁸⁾

47) 행정절차법 제3조 제1항.

48) 행정절차법 제3조 ② 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 적용하지 아니한다.

1. 국회 또는 지방의회의 의결을 거치거나 동의 또는 승인을 받아 행하는 사항
2. 법원 또는 군사법원의 재판에 의하거나 그 집행으로 행하는 사항
3. 헌법재판소의 심판을 거쳐 행하는 사항
4. 각급 선거관리위원회의 의결을 거쳐 행하는 사항
5. 감사원이 감사위원회와의 결정을 거쳐 행하는 사항
6. 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분 관계 법령에 따라 행하는 사항
7. 국가안전보장·국방·외교 또는 통일에 관한 사항 중 행정절차를 거칠 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 사항
8. 심사청구, 해양안전심판, 조세심판, 특허심판, 행정심판, 그 밖의 불복절차에 따른 사항
9. 「병역법」에 따른 징집·소집, 외국인의 출입국·난민인정·귀화, 공무원 인사 관계 법령에 따른 징계와 그 밖의 처분, 이해 조정을 목적으로 하는 법령에 따른 알선·조정·중재(仲裁)·재정(裁定) 또는 그 밖의 처분 등 해당 행정작용의 성질상 행정절차를 거치기 곤란하거나 거칠 필요가 없다고 인정되는 사항과 행정절차에 준하는 절차를 거친 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항]

(2) 제정 의의

한국 행정절차법의 제정에는 다음과 같은 의의가 있다. 첫째, 행정절차법의 제정 이후 20년이 흐르는 과정에서 가장 큰 성과는 행정작용에 있어서 국민의 지위가 변화하여 종전에는 단순히 행정작용의 객체에 불과하던 상태에서 능동적인 참여자로 되었다는 점을 들 수 있다. 헌법 제1조에서 표방하는 국민주권의 실질적인 실현이라고 볼 수 있으며, 결론적으로 행정의 민주화가 시작되었다고 평가할 수 있다.

둘째, 대륙법계 국가의 경우 법치행정의 원칙이 법률유보와 법률우위라는 실체적 측면에 머물렀다면 행정절차법 제정을 통해 현행 헌법 제12조에서도 표방하고 있는 적법절차 원칙이 입법, 행정에서도 적용됨이 명시적으로 선포되어 절차면에서 법치주의가 확대되고 행정에 대한 법치국가적 통제가 강화되고 실질적 법치주의가 실현된다는 의의가 있다.

셋째, 행정심판, 행정소송 등 사후적 권리구제제도만으로는 이미 침해된 국민의 권익의 완전한 회복이 어려울 뿐 만 아니라 시간과 비용에 있어서 비효율적이다. 따라서 국민의 의사를 사전에 반영하는 행정절차를 강화하는 것은 국민의 권리의 사전적 보호수단으로서 매우 큰 의의를 가진다.

넷째, 처분의 사전 통지, 의견청취 등 행정절차를 통해 미리 행정작용을 예측할 수 있고 자신의 의견을 제출할 기회가 부여됨을 통해 국민들은 행정권 발동을 미리 예측할 수 있다는 점에서 행정의 공정성과 신뢰성이 도모되는 의의 또한 크다.

다섯째, 종래 전통적 관점에서는 행정절차에 국민을 참여시키면 행정능률이 저해된다는 인식이 강했으며, 현실적으로 그러한 점이 없는 것은 아니나, 국민의 참여가 배제된 행정작용의 경우 오히려 사후에 행정작용에 대한 행정소송 제기 등 분쟁을 통해 행정의 지연이 발생할 수 있다는 점에서 이러한 사후적 분쟁을 미리 예방할 수 있는 장점이 있음을 고려할 때 효율적인 행정절차제도의 확립은 중장기적으로 바라볼 때 행정의 효율성과 능률을 제고시키는 의의가 있다고 할 수 있다.

여섯째, 행정절차에서의 국민의 참여권을 헌법상 기본권으로 볼 수 있는지에 대해서는 논란이 될 수 있으나 ‘국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다’는 헌법 제37조 제1항의 정신에 비추어 볼 때, 그리고 행정법은 구체화된 헌법이라는 표현에 비추어 볼 때, 결국 행정절차법의 제정은 헌법 제12조의 적법절차 원칙을 구체화하는 입법으로서 헌법적 가치를 실현하는 큰 의의가 있다고 하겠다.

3. 소결

통상적으로 개발도상국은 헌법 규범의 규정 형식과 상관없이 실제로 권력이 집중화되어 권위주의 정부를 구성하고 있는 경우가 많다. 그리고 그중에서도 이른바 체제전환국의 경우에는 경제적인 측면에서는 시장경제질서가 도입이 되어 ‘체제전환’이 되었다고 하더라도 적어도 정치적으로는 여전히 기존 체제를 유지하고 있는 경우가 많으며 특히 이러한 정치체제가 여전히 ‘(사회주의) 헌법’에 의해 뒷받침되고 있다는 특징이 있다.

현대 자유민주주의 국가의 헌법상 통치구조의 기본원리가 대의제도의 원리와 권력분립의 원리임에 반하여 사회주의 헌법에서 채택하고 있는 통치구조의 기본원칙은 노동자 계급의 선거에 의해 구성된 회의체(평의회, 소비에트)에 모든 권력을 집중시키고, 권력분립을 인정하지 않는 점에 있다. 즉 사회주의 헌법상 국가기관의 입법, 사법, 행정권의 분배는 ‘견제와 균형’이라는 권력분립 원칙에 입각한 것이 아니라 역할 또는 기능의 분업에 불과하다.⁴⁹⁾ 이러한 사회주의국가 헌법상 국가기관의 조직원리를 ‘민주주의중앙집권제원칙(Democratic centralism)’이라고 한다. 대표적인 체제전환국인 베트남의 경우에도 헌법 제6조에서 민주주의중앙집권제의 원칙을 국가기관의 운영 원칙이라고 명시적으로 선언하고 있다.⁵⁰⁾

인민주권론에 기초를 둔 민주주의중앙집권제원칙은 국민주권의 원리에 기초한 대의제·권력분립의 원리와 대립하는 개념이라고 할 수 있다.⁵¹⁾ 이렇게 자

49) 법원행정처, 『북한의 헌법』, 2010, 317면.

50) Vietnam Constitution Article 6 'Democratic centralism is the principle governing the organization and activity of the National Assembly, the People's Councils, and all other State organs.' (베트남 국회 인터넷 사이트 <http://www.na.gov.vn/htx/English/C1330/>, 2013. 8. 20. 검색)

유민주주의국가에서는 개인의 자유를 보호하기 위하여 국가권력의 분립이 필수적이지만, 사회주의국가에서는 민주주의중앙집권제의 원칙에 의하여 대표기관에 권력이 집중되며 권력의 분립보다는 통일성이 강조된다.⁵²⁾ 구체적으로 살펴보면, 모든 주권기관이 인민대중의 의사에 따라 민주주의 원칙에 의하여 선거된 인민의 대표로 구성되어야 한다는 민주주의적 측면과 광범위한 대중의 의사를 유일한 중앙에 집중시키고 중앙의 하나의 명령과 지시에 따라 모든 국가기관이 운영된다는 중앙집권적 측면이 결합된 것으로 이해할 수 있다.⁵³⁾ 이러한 민주주의중앙집권제 원칙은 복수정당제와 권력분립을 기본으로 하는 자유주의 국가들의 헌법체계와 대비되는 사회주의 국가들의 고유한 특징이라고 할 수 있으며,⁵⁴⁾ 민주주의와 중앙집권제가 결합된 이념이라고 일컬어지나 사회주의 국가에서 양자 중 결국 우선적으로 강조되는 것은 중앙집권제라는 특징을 가진다.

이처럼 아직 강력한 중앙집권적 통치구조를 택하고 있으며, 언론자유도, 행정의 투명성이 매우 떨어지는 체제전환국에게 바로 독일이나 미국 수준의 상세한 행정절차법을 바로 법제화할 것을 요구하는 것은 현실적으로 불가능에 가까울 수 있다. 특히 입법이 결과적으로 정치적 타협의 산물이라는 점을 고려한다면 일단 행정절차에 관한 입법을 통해 정부와 국민 모두에게 적절한 행정절차가 적절한 행정작용의 전제가 되며 이렇게 행정절차에 대해 적절한 통제가 이루어질 때 행정의 민주화, 나아가 실질적 민주주의, 법치주의가 실현된다는 것을 인식시키는 단계적 접근이 필요하다.

그러한 점에서 결국 체제전환을 경험한 개발도상국들의 집권층이 갖기 쉬운 행정절차법의 도입에 따른 행정 능력의 저해에 대한 우려 등을 예방하면서 오히려 처분의 사전통지, 청문 등 참여기회 제공, 행정예고 등을 통해 국민에게

51) 인민주권의 원리에 의하면 경험적인 국민의사와 잠재적인 국민의사가 항상 일치한다고 가정하고, 일반의사는 공동이익을 추구하는데 있어서 국민의 이익이 일치함으로써 사회의 성립을 가능하게 하는 국민의사로서 이는 모든 사람에게 타당하며 오류가 있을 수 없다고 한다(정인홍, 『서구정치사상사』, 박영사, 1991, 270면).

52) 최진욱, 『현대북한행정론』, 명인문화사, 2008, 34면.

53) 최달근, 신영호, 『북한법입문』, 세창출판사, 1998, 101-3면 참조.

54) Karl Loewenstein, "Constitutions and Constitutional Law in the West and in the East," in: *The Indian Journal of Political Science* Vol.XXX No.3, 1969, pp. 203.

행정에 대한 신뢰도를 높혀 온 우리나라의 사례가 보다 더 적용하기 용이할 수 있다. 즉 한국은 개발독재시절을 거치며 ‘관(官)’ 주도·우위의 행정문화에서 행정절차법의 도입으로 인해 행정에서의 국민참여, 국민의 예측가능성 보장, 투명성 도모가 이루어지고 ‘민(民)’ 우위의 행정문화로 변화되기 시작하였다. 이는 종전에는 생각하기 어려웠던 ‘행정서비스’라는 용어가 사용되기 시작한 것이 행정절차법 도입 직후라는 점에서도 알 수 있다. 즉 행정절차법 시행을 통해 헌법 제7조의 국민에 대한 봉사자로서의 공무원의 이념이 보다 더 현실적으로 실현되고 있는 것이다.

이렇게 ‘행정’이라는 것이 높으신 공무원들 몇 분이 임의대로 하는 것이 아니며, ‘사전’에 국민들이 ‘참여’해서 이루어져야 하는 것이고, ‘미리’ 국민에게 행정의 내용에 대해 알려줘야 한다는 ‘인식의 대전환’을 이루었다는 점 자체가 행정절차법 도입의 가장 큰 성과라고 할 수 있다. 다시 말해 실질적인 민주주의, 법치주의 발전과정에서 행정절차법은 단순한 ‘법’이상의 역할을 한 것이다. 그리고 이러한 우리의 경험이 우리와 비슷한 행정문화의 변화 과정에 있는 개발도상국에게 보다 더 구체적으로 적용 가능한 도움이 되리라고 본다. 행정절차법의 제정이 갖는 이러한 의의를 고려할 때, 베트남의 경우에도 주로 행정행위 그 자체에 대한 절차적 통제를 내용으로 하면서 현행 행정절차시행령이 규율하는 사항을 포함하는 새로운 법률로서 ‘행정절차법’을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있어 보인다.

제 3 장 캄보디아의 경제분야 법제교류 방안

제 1 절 캄보디아 법제의 전반적인 발전정도

1. 캄보디아 법제의 발전정도에 대한 국내 전문가들의 평가

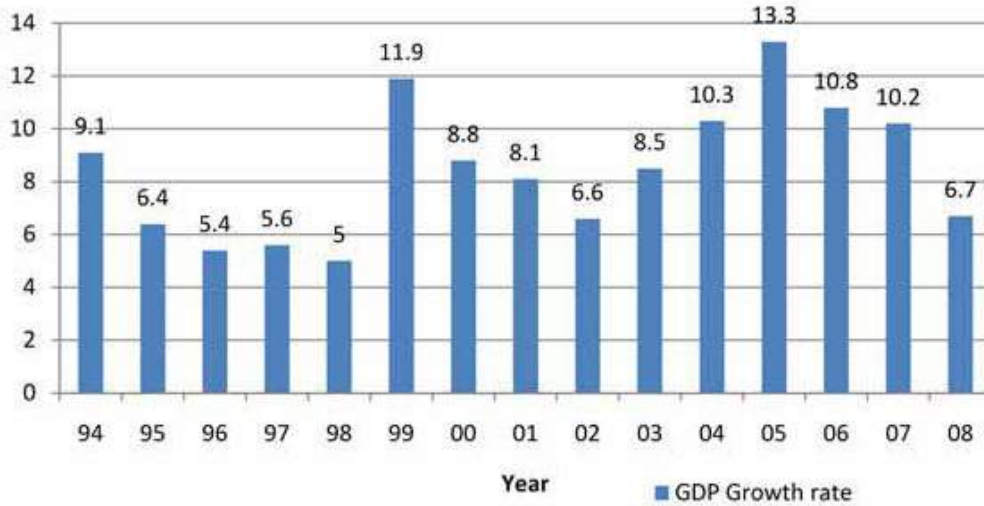
전반적으로 캄보디아 법제의 발전정도에 대해서 국내의 전문가들은 상당히 낮은 수준에 있는 것으로 평가하고 있다. 즉 법률 및 하위법령도 미비되어 있고, 법령에도 불완전성 혹은 불명확성이 존재할 뿐 아니라, 행정부와 사법부의 법 집행 및 적용 역량이 성숙되어 있지 않으며, 국민의 준법의식도 상당히 부족한 것으로 진단하고 있다. 베트남과 비교했을 때 현재 캄보디아의 발전수준은 베트남의 10년 전 수준이며, 시장규모는 그 6분의 1정도라고 한다. 개혁개방 이후의 시간이 베트남에 비해서 그리 길지 않다는 점과 아직도 정치적 측면에서의 민주화가 요원하다는 점을 고려하면 이해할 여지가 없지 않을 것이다. 2012년 World Bank의 통계⁵⁵⁾에서도, 정부의 효과성, 규제질, 법의 지배, 부패에 대한 통제 등 네 가지 항목에서 캄보디아는 모두 하위 수준에 머물고 있는 것으로 나타나고 있다.

55) Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, The Worldwide Governance Indicators are available at: www.govindicators.org.



그럼에도 불구하고 캄보디아의 발전전망에 대해서 국내외 전문가들은 대체로 긍정적으로 평가하고 있다. 우선 1997년 아시아 경제위기 이후 2008년 글로벌 경제위기 전까지 약 10년 동안 고도의 경제성장률을 이루었고, 생활수준 향상과 빈곤감소에 있어서도 괄목할 만한 성과를 나타내었다.

[그림] 1994~2008 캄보디아 GDP 성장률⁵⁶⁾



물론 2008년 글로벌 경제위기로 인하여 캄보디아 경제의 취약성이 드러났고, 그 후 2~3년 동안 침체 국면을 맞기도 하였으나, 최근에는 점차 회복 국면으로 나아가고 있다. 캄보디아는 훈센 총리가 이끄는 강력한 행정부의 주도로 5개년 발전계획을 단계적으로 실행하고 있으며, 2013년 8월에는 새로운 5개년 발전계획이 시작된다.

[표] 2008~2013 캄보디아 GDP 성장률⁵⁷⁾

2008	2009	2010	2011(추정)	2012(전망)	2013(전망)
6.7	0.1	6.0	6.9	6.6	6.7

이처럼 캄보디아의 전반적인 법제발전 수준이 아직은 낮은 상황이지만, 최근의 주목할 만한 성장세를 고려할 때 지속적인 경제발전을 제도적·법적으로 뒷받침하기 위한 법제지원의 수요가 매우 많을 것임을 짐작하기란 어렵지 않다. 국내의 전문가들 역시 캄보디아의 경우에는 여전히 입법 자체에 불비가

56) World Bank, *Poverty Profile and Trends in Cambodia: Findings from the 2007 Cambodia Socio-Economic Survey (CSES)*, 2009 (Ministry of Environment of Cambodia & UNDP, *Cambodia Human Development Report 2011*, p. 31에서 재인용.

57) World Bank, *East Asia and Pacific Economic Update 2012*, Vol 1, p. 47 참조.

많아서 법제지원의 수요가 많을 것이라고 보고 있다. 물론 캄보디아에는 행정 분야 전반에 걸쳐 상당한 개선사항이 있으며, 행정의 골격을 조성하는 단계에서부터 시작해야 하는 상황이지만, 아직은 경제분야의 발전에 매진하고 있는 단계라 할 수 있으며, 이러한 점에서 경제개발과 관련된 한국의 경제행정법제에 상당히 관심을 가질 수 있을 것이라고 한다.

2. 캄보디아 경제분야 법제지원 수요

(1) 부동산(토지) 개발 관련 법제

현재 캄보디아에서는 무분별한 개발과정에서 토지수탈(land grabbing)로 인하여 서민들의 주거권이 박탈되는 것이 주요한 문제점으로 지적되고 있는데, 이는 과거 우리나라도 경험한 바 있는 것이다. 이 문제는 외국 문헌에서도 심각한 것으로 지적되고 있는데, 특히 엘리트 집단의 신가산제(neopatrimonialism)로 인하여 토지 개혁이 한계에 부딪치고 있다고 한다.⁵⁸⁾ 이러한 문제는 보상체계가 충분하게 갖추어져 있지 않은 것에서 비롯된다고 할 수 있는데, 이를 해결하기 위해서는 토지가격의 산정기준이 마련될 필요가 있으며, 여기에 우리나라의 공시지가와 관련된 법제를 소개하는 것이 의미 있을 것이다.

(2) 중소기업육성 법제

캄보디아는 대기업 중심의 경제구조가 아니기 때문에, 오히려 우리나라의 중소기업 관련 법제가 어떻게 발전되어 왔는지는 소개하는 것이 더 의미가 클 것이라는 견해가 있다. 특히 중소기업의 제품에 대한 공공기관의 우선구매제도 등에 대해서 소개하는 것도 의미가 클 것이라고 한다.

(3) 금융, 증권, 외국인투자 관련 법제

캄보디아의 금융 산업은 2006년에서 2010년 사이 연간 17%의 성장률을 보이며 크게 성장하였다. 그럼에도 지속적으로 지적되는 문제로는 크게 두 가지

58) Kheang Un & Sokbunthoeun So, "Land Rights in Cambodia: How Neopatrimonial Politics Restricts Land Policy Reform," *Pacific Affairs*, Volume 84, No. 2, June 2011.

를 꼽는데, 첫 번째는 캄보디아 화폐의 달러화 현상이며 두 번째는 신용 공급을 위한 금융 정책의 보완이다.⁵⁹⁾ 캄보디아의 달러화 현상은 1970년대 국가의 경제와 금융 기관의 파괴, 1980년대의 경제적 실패, 1990년대 UN Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) 시기 미국으로부터 달러 대량 유입 등의 직접적인 결과물이다.⁶⁰⁾ 이로 인하여 캄보디아에서는 캄보디아 화폐 단위인 리엘보다 달러가 일반적으로 통용되는 추세이다. 특히 경제의 중심인 도시에서는 달러가, 외곽 농촌 지역에서는 리엘이 주로 사용되면서 세계적 경제 여건에 따라 도·농간 경제 수준에 큰 차이가 벌어지기도 한다. 비록 캄보디아가 지난 십여 년 간 경제 성장을 이루었지만, 아직 탈 달러를 하기에는 경제적 기반이 부족하며, 특히 금융 개혁이 경제 성장에 비해 뒤처지면서 달러화 현상의 심화에 기여하고 있다고 진단하고 있다. 탈 달러를 위해서는 시장 중심 전략과 안정적인 거시경제 환경이 필수적이며, 이를 위하여 타 아시아 국가들의 선례를 참고로 할 필요가 있다고 진단한다.⁶¹⁾

이와 관련하여 국내 전문가들은 캄보디아는 경제개발이 활발하게 진행 중인 단계에 있기 때문에, 여기에 소요되는 자본이 공급될 수 있도록 금융 관련 제반 법제가 잘 정비될 필요가 있다고 한다. 특히 부족한 자본을 외국에서 유치하는데 주력할 필요가 있다는 견해가 있다. 또한 최근 캄보디아는 한국거래소의 지원으로 증권거래소를 개장하였으나, 증권과 관련된 자본시장법령의 체계가 미흡하고, 특히 투자자 보호 관점에서 미흡한 점이 많다. 따라서 이를 해결하기 위하여 증권거래법에 우선적인 수요가 있을 것으로 예상된다. 다만, 자본시장의 초기 단계이므로 신상품이나 과도한 투자자보호 조치가 자본시장의 활성화에 부담이 될 수도 있다는 의견이 있다.⁶²⁾

59) Stephane Guimbert & Remco Oostendorp, *Weathering the Storm: Responses by Cambodian Firms to the Global Financial Crisis*, The World Bank, Oct. 2012.

60) Jayant Menon, Cambodias Persistent "Dollarization: Causes and Policy Options," *Asean Economic Bulletin* Vol. 25 No.2, 228 (2008).

61) Nombulelo Duma, *Dollarization in Cambodia: Causes and Policy Implications*, IMF Working Paper, 2011.

62) 이와 관련하여, 조혜신, 『한국의 경제성장과 입법발전의 분석 - 자본시장법제』, 법제교류연구 12-21-②-2, 한국법제연구원, 2012 참조.

(4) 산업육성 법제

캄보디아에서 성장 가능성이 있는 산업분야로는 농업과 건설이 있는데, 이 분야를 육성하기 위한 법제의 도입이 필요할 수 있을 것이다.

(5) 기타

이상에서 정리한 경제분야 법제지원 수요 이외에도 법률가 양성 시스템의 정비가 필요하다는 의견이 있다. 현재 캄보디아에는 법과대학을 졸업하고 변호사시험에 합격하더라도 기득권에서 비롯된 진입장벽으로 인하여 바로 법률가로 활동하는데 여러 가지 제약조건이 존재하는 것으로 보이는데, 이것은 향후 캄보디아의 법제발전에 큰 걸림돌이 될 가능성이 있다.

참고로, 2004년부터 기획재정부가 주관하고 한국개발연구원(KDI)이 수행하고 있는 경제발전경험 공유사업(Knowledge Sharing Program, KSP)의 캄보디아에 대한 정책컨설팅 성과를 살펴보면 다음과 같다. 캄보디아는 2006년부터 KSP 국가정책자문사업의 협력대상국이었으며, 2010년부터는 중점지원사업이 이루어지고 있다.

년 도	자문 주제
2006	재정적자 보전 및 생명보험 도입방안 재정수지 예측 정부채 발행을 통한 정부재정적자 보전방안 생명보험업 도입에 따른 정책 및 구조
2009	마이크로파이낸스와 민간투자사업 - 마이크로파이낸스 부문의 안정적 자금흐름 확보 - 농촌 중소기업 육성을 위한 마이크로파이낸스의 역할 - PPP 사업을 위한 법적 절차적 개선방안 - 민간투자사업을 위한 자원조달 개선방안
2010 중점지원사업	거시경제정책 - 경제성장의 평가 및 중장기 성장전망 - 성장궤도상의 주요 과제: 구조전환과 정부의 역할 금융정책

년 도	자문 주제
	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업과 정미소 육성을 위한 대출 활성화 - 소액보험의 발전방안 - 신용보증제도의 도입 및 활성화 방안 산업기술 개발정책 <ul style="list-style-type: none"> - 기업관리 경험공유: 공장 인허가 및 검사 절차 - 표준화 및 적합성 평가체계 향상 무역정책 <ul style="list-style-type: none"> - 수출 진흥방안 - 수출 진흥절차의 역량 배양
2011 중점지원사업	중소기업 <ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 전담은행을 통한 중소기업금융 지원방안 - 중소기업의 역량 배양 산업정책 <ul style="list-style-type: none"> - 전자산업 육성전략 - 농산물가공산업 육성 수출다변화 방안: 아시아 시장을 중심으로 <ul style="list-style-type: none"> - 수출 진흥방안

특히 2011년도 캄보디아 KSP 사업을 위한 사전 수요조사에서 캄보디아 측에서 제안한 주제는 다음과 같다.

제안 부처	제안 주제
경제재정부 금융산업국	신용보증시스템 개발 리스시장 개발 생명보험의 발전전략
경제재정부 최고국가경제위원회	지역생산 네트워크 부문별 산업에 대한 전략 농산물가공산업 발전
산업광물에너지부	산업단지를 위한 인프라 개발 표준진흥시스템 국제기술위원회 실무반 관련 자문 표준인증기관 역량 배양
상무부	아시아시장 대상 수출선다변화: 시장조사, 전략수립 및 수출 진흥활동 실행방안

3. 검 토

캄보디아의 경제발전 단계를 고려할 때, 현재 캄보디아의 경제 분야 법제에서 중요한 의미를 갖는 것을 꼽자면, 앞서 국내 전문가들의 견해를 정리한 바와 같이, 금융, 산업육성, 기업육성, 토지개발 등을 들 수 있을 것이다. 한편 국내의 전문가들뿐 아니라 외국의 전문가들이 작성한 문헌에서도 공통적으로 지적되고 있는 캄보디아의 현안은 바로 부동산개발 과정에서 일어나는 각종 문제점들이다. 부동산개발에는 다양한 법제가 관련되어 있는데, 계약 및 재산권 관련 법제, 건설 관련 법제, 그리고 여기에 요구되는 각종 허가와 인가와 관련된 행정법제 등이 그것이다. 현재 캄보디아에는 부동산개발 붐이 한창이며, 최근의 경제성장을 이끌어 온 주요 산업분야의 하나가 바로 건설업이다.⁶³⁾ 그런데 이러한 부동산개발의 첫 단계인 토지를 확보하는 단계에서부터 적지 않은 문제점이 노정되고 있는데, 이는 캄보디아 토지 관련 법제의 취약성 때문이다. 이 문제와 관련해서는 캄보디아 전문가의 문헌도 상당수 접할 수 있다.⁶⁴⁾ 따라서 이하에서는 제2절에서 캄보디아의 부동산 개발 관련 법제의 현황을 파악하고, 제3절에서는 캄보디아 토지 및 건설 관련 법제의 협력수요를 살펴보기로 한다.

제 2 절 캄보디아 경제분야 법제의 현황

1. 캄보디아 토지개발 및 건설 관련 현안

캄보디아에서는 본격적인 개발로 인한 긍정적 영향과 부정적 영향이 동시에 노정되고 있다. 특히 토지의 소유 및 이용관계의 확립을 뒷받침하는 법제가

63) 강문수, 「캄보디아 경제성장의 특성」, 캄보디아 녹색성장 및 법제도 지원사업 제4차 워크숍 자료집, 2012. 4. 20에 따르면, 1998~2007년 동안의 고도 경제성장은 봉제업, 관광업, 건설업 및 농업의 네 가지 부문에 의해 주도되었다고 한다.

64) Sokbunthoeun So, "Land Rights in Cambodia: An Unfinished Reform," *Asia Pacific Issues* (The East-West Center) No. 97 August 2010; Sovann SAR, "Land Reform in Cambodia," *Facing the Challenges - Building the Capacity*, FIG Congress 2010 (Sydney, Australia, 11-16 April 2010); Kheang Un & Sokbunthoeun So, "Land Rights in Cambodia: How Neopatrimonial Politics Restricts Land Policy Reform," *Pacific Affairs*, Volume 84, No. 2, June 2011; Phalthy Hap, Sakada Oun, Hyeshin Cho, 『The Legal Analysis of Economic Land Concessions in Cambodia』, 법제교류연구 12-21-⑤, 한국법제연구원, 2012; Phalthy Hap, "Law Enforcement towards Squatters in Cambodia," *KLRI Journal of Law and Legislation*, Volume 2 Number2, 2013, pp. 461-495 등 참조.

완비되지 않은 상태에서 무분별하게 이루어지고 있는 개발붐은 토지와 밀착하여 생산활동을 영위하는 인구의 생존기반을 박탈하는 부작용을 낳고 있다. 캄보디아 정부대변인의 발표에 의하면 2008년 현재 캄보디아 전체 인구의 약 3%에 해당하는 420,000명의 국민들이 토지분쟁에 휘말려 있으며, 1990년 이래 프놈펜 시 전체 인구 120만 명의 약 11%에 해당하는 133,000명의 시민들이 강제퇴거 되었다고 한다.

(1) 캄보디아의 토지제도의 변천과정⁶⁵⁾

1) 크메르 루즈 통치기 (1975~79년)

근본적으로 위와 같은 문제는 캄보디아의 암울했던 현대사로부터 비롯된 것이다. 1975~79년에 걸친 통치기간 중 민주 캄푸치아(Democratic Kampuchea, Khmer Rouge) 의 크메르 루즈(Khmer Rouge)는 토지의 사적소유를 금지시키고, 토지대장과 토지등기를 폐기하고 사소유권을 폐지하는 등 토지행정제도를 완전히 붕괴시켰다. 1975년 이전 내전이 격화됨에 따라 많은 사람들은 프놈펜으로 도피하기 위하여 토지를 이탈하였으며, 1975~79년 사이에는 도시에서 지방으로 혹은 한 지방에서 다른 지방으로 전국적인 인구이동이 일어났다. 1979년 초에 민주 캄푸치아가 붕괴된 이후에는 많은 사람들이 태국을 비롯한 외국으로 망명하고자 하였다.

2) 캄푸치아 인민공화국 (1979~89년)

1979년 베트남이 크메르 루즈를 몰아내고 캄보디아를 점령하였을 때, 공산당 정부는 집단농장 시스템(system of agricultural collectivization)을 구축하였고, 공유제로 운용되는 ‘코뮌(communes)’을 설치하였다. 그 후 1989년 베트남 군대가 철수하기까지, 모든 토지는 국가 소유였으며 사소유권은 인정되지 않았다. 일부 캄보디아인은 도시지역, 특히 프놈펜 혹은 농경지로 돌아갔으나, 공식적인 토지등기 시스템이나 토지대장 관리프로그램은 도입되지 않았다. 그럼에도 불

65) 이하의 내용은 조혜신, 「캄보디아의 토지개혁법제」, 아시아법제포럼(2011. 11. 10.) 발표문을 정리한 것이다.

구하고 국민들 사이에서 주로 계속적인 거주 혹은 이용에 의하여 ‘소유권(ownership)이 인정되는 비공식적인 토지제도가 형성되기 시작하였다. 즉 국가 소유 토지의 사적 이용은 오로지 집단(*krom samaki*)을 통해서만 허용되었다. 일반적으로 농경지는 소규모 집단별로 공동으로 경작되었으며, 각 가구에게는 직업에 따라 주거 목적의 토지사용권이 배분되었다.

이 시기 크메르 루즈 체제의 붕괴 이후, 경작 및 거주 목적으로 토지를 점유하고 이용하는 세 가지 종류의 집단(*Krom Samiki*)이 설립되었다. 크메르 루즈에 의해서 약 3백 만 명이 학살되었기 때문에, 생존자들은 제1유형 집단(30 가구), 제2유형 집단(20 가구), 제3유형 집단(4-5 가구) 등과 같은 집단을 형성하여 상호 협력하지 않을 수 없었다. 그 후 1979~89년에 이르는 캄푸치아 인민공화국 시기인 1985년 1월 3유형의 집단만을 남기고 토지개혁이 실시되었으며, 나머지는 소작농 형태로 전환되었다. 실제로 ‘*krom samaki*’ 정책이 실시된 방법은 지역마다 달랐는데, 어떤 지역에서는 1979년 초에 사람들이 개별적으로 원거주지에 돌아가 경작하였기 때문에 *krom samaki* 시스템을 우회하였으며, 어떤 지역에서는 수 년 동안 집단적으로 경작된 후에 여러 가지 분배방법 및 기준을 통하여 거주자간에 비공식적으로 토지가 분배되었다. 특히 일부 지역에서는 수기로 토지분배 결과를 기록으로 남겼으나, 대부분의 경우에는 그러한 기록이 작성되지 않았거나 작성되었다 하더라도 추후에 분실되었다.

3) 1989년 체제전환

집단주의 및 중앙계획적 경제시스템의 폐단이 인식됨에 따라, 1989년 정부는 자유시장경제 시스템으로의 개혁을 시작하였는데, 주요 경제개혁의 실시와 더불어 1989년 사소유권이 다시 도입되었는데, 토지관리정책에 관한 Instruction No. 3에 의거하여 1979년 이전의 모든 토지에 관한 권리를 무효화 하였고, 모든 토지가 국가에 귀속되도록 하였다. 동시에 *krom samaki* 시스템도 공식적으로 폐지되었다. 또한 Instruction Number 3 및 Sub-decree 25에 의하여 토지가 가구(private households)에 재분배되었는데, 이 때 저지대(lowland) 농가에는 가구원당 0.1에서 0.2 헥타르 사이의 토지가 분배되었으며, 이는 가구당 0.5에서 2 헥타르 사이의 토지가 분배되었음을 의미한다. 토지분배는 대체로 지방 행

정기관(local authorities)에 의하여 실시되었으며, 여기에는 지역 공동체가 전적으로 참여하였다 이때 다시 도입된 사소유권은 프랑스 식민통치기에 처음으로 도입되었다가 크메르 루즈에 의해 폐지된 ‘제한적(limited)’ 사소유권이었는데, 오로지 주거용 토지 및 생산용 토지만이 소유 및 점유를 위하여 재분배되었으며, 그 이외의 토지는 향후 개발을 위하여 국가소유로 남겨졌다. 이로써 주거 및 이용을 위하여 국가에 의하여 제공된 토지에 대한 점유 및 이용권 그리고 처분권이 창설된 것이다.

4) 1992년 토지법

1992년 토지개혁의 필요성에 대한 공감대가 널리 형성됨에 따라 토지를 관할하는 부처(The Land Ministry)를 신설하고 이를 통하여 공식적인 토지등기업무를 관장하도록 하기 위한 법 제정이 이루어졌다. 이러한 배경 하에 제정된 1992년 토지법에 따라, 두 가지 유형의 국유토지가 정립되었다. 국유공용토지(State public land)와 국유사용토지(State private land)가 바로 그 두 유형이다. 이 중에서 오로지 국유사용토지만이 양허(concessions) 혹은 양도(alienations)의 대상이 될 수 있다.

1992년 토지법에 따르면 촌락지역에서는 오로지 점유권만이 인정되었으나, 점유 및 이용권을 확인하는 증명서를 신청할 수 있도록 하였다. 1992년 한 해 동안 무려 450만 건에 달하는 신청이 접수되었고, 이는 신설관청의 업무역량을 넘어서는 것이었다. 신청자가 이 증명서의 발급을 신청하면 접수증을 발급하도록 하였는데, 법적으로 이 접수증은 토지소유권에 관한 어떠한 법적 효력도 없는 것이었음에도 불구하고, 신청 처리 절차가 매우 느리게 진행되었기 때문에 이 접수증이 사실상 소유권을 입증하는 문서로 통용되었다. 이로 인하여 토지소유권에 대한 확인청구권이 중복되었을 뿐 아니라, 이를 이윤추구의 기회로 활용하여 공무원의 부패도 증가하였으며, 토지 관련 분쟁이 만연하게 되는 결과를 야기하였다.

결국 1992년 토지개혁은 토지소유권의 불명확성 및 불안정성을 해결하는데 거의 기여하지 못하였던 것으로 평가되고 있다. 당시 교육수준이 낮고 가난했던 캄보디아 국민들은 소유권 확인을 위한 절차 및 요건을 이해하기 어려웠

고, 이를 이행하는데 요구되었던 뇌물을 제공할 능력도 없었다. 당시의 정치적 상황을 고려해 보건대, 집권당이었던 CPP는 캄보디아 사회의 모든 측면을 장악하고 있었으며 개혁과정도 전적으로 통제하고 있었기 때문에, World Bank 및 그 파트너 기관들에 의해 제안된 규제 및 프로그램들 역시 집권당원들에게 유리한 방향으로 조작되고 왜곡되는 경우가 많았다.

Department of Cadastre and Geography의 통계에 따르면, 1990년대 초반부터 2001년까지 약 450만 명의 신청인 중 14% 정도만이 소유권확인 증명서를 발급받았다고 한다. 이는 토지대장 시스템의 미비와 관할 관청의 역량미비 때문이기도 하지만, 그 밖에도 일부 지역에서는 1998년까지 크메르 루즈의 반란군과 정부군 사이의 전투가 계속됨에 따라 치안 문제가 여전히 해결되지 않았기 때문이기도 하다. 이로 인해 지방공무원들이 종종 피살당하기도 하였고, 토지대장이 다시 소실되는 일도 있었다고 한다.

이처럼 1992년 토지법은 토지에 대한 사적 소유권을 확대하고자 하였음에도 불구하고, 대부분의 국민들은 토지분배 혹은 권리증서를 거의 획득하지 못하였으며, 따라서 1992년 토지법은 안정적인 토지이용권 확보 및 효과적인 토지관리를 위한 기반을 마련하는데 실패하였다고 할 수 있다. 이는 사적 토지소유권을 인정한 1992년 헌법개정의 취지도 충분히 반영하지 못한 것이며, 체계적인 등기제도를 구축하는데 있어서도 소기의 성과를 거두지 못하였던 것이다.

5) 2001년 신 토지법

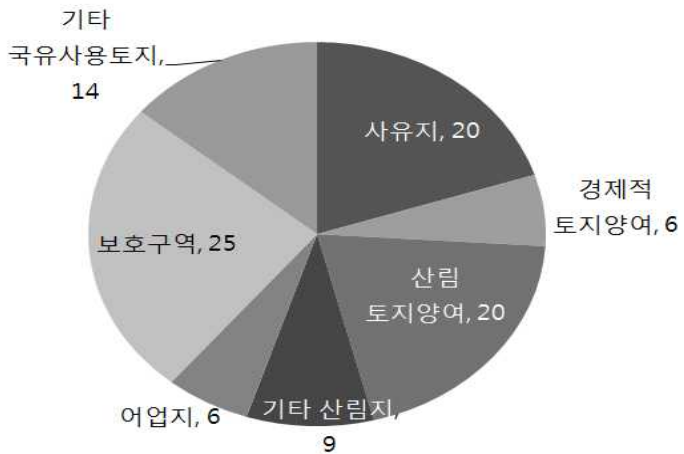
2001년 신 토지법은, 1992년 토지법 체제 하에서의 부패문제와 집행실패를 인정하고, 경제적 및 사회적 발전이 진전됨에 따라 토지이용권의 강화 및 토지관리의 개선이 필요하다는 인식 하에 제정된 것이었다. 동법은 핀란드와 캐나다 정부, World Bank, Asian Development Bank 등의 지원으로 마련된 초안을 기초로 한 것으로서, 캄보디아의 혼란스러운 토지구제를 개혁하고 재산법제에 대한 서양식 접근방법을 강화하고자 하였다. 구체적으로 2001년 토지법은 동법은 택지 및 농지에 대해서 사적 소유권을 확대하고 권리증서를 통하여 확인된 것에 대하여 소유권을 공식화하고자 하였다. 또한 동법이 제정되기 전 5년 이상 평온하게 당해 토지에 이용 혹은 거주한 자에 대하여 토지소유권을 인정

하였다(제30조). 그리고 토지 관련 분쟁을 담당하고 권리증서의 발급을 통하여 소유권을 법적으로 확인하는 보다 독립적인 위원회(Cadastral Commission)를 설치하였으며, 토지 관련 업무를 중앙정부로부터 지방자치단체로 이관할 수 있도록 하면서, 토지등록 및 지적도 작성, 모든 국유 및 사유토지의 등기 업무를 맡도록 하였다. 그리고 동법은 모든 토지의 등록업무를 관장하는 하나의 토지 등록청을 신설하도록 하였다. 동법에 따르면 토지소유권은 다음의 크게 세 가지 범주로 분류된다.

1. 국유공용토지: 산림, 보호구역 등과 같이 자원보존을 위한 토지
2. 국유사용토지: 경제적 및 사회적 개발 용도
3. 사유지: 택지 혹은 농지. 단독소유, 단체소유, 공동소유 등

국유공용토지(state public property)는 도로나 학교와 같이 모든 캄보디아인을 위하여 공익 목적에 사용되는 재산이고, 이것은 시행령에 의하여 국유사용재산으로 전환이 가능하다(토지법 제15조). 그리고 국유사용토지(state private property)는 사개인에게 매각 및 임대될 수 있는 토지이며, 이로써 사유재산으로의 전환이 가능하다(토지법 제17조). 아래의 그림은 2006년 기준 국토의 이용현황을 보여주는 것이다.

[그림] 캄보디아 국토의 이용현황 (2006년 기준)⁶⁶⁾



66) UNDP, *Land and Human Development in Cambodia*, Discussion Paper No. 5, 2007, p. 15.

(2) 캄보디아의 토지개발 관련 현안

이처럼 2001년 토지법의 제정으로 사적소유권이 공식화 되었지만, 기존의 사실적 토지 소유 및 이용관계의 증명이 어려운 점을 기회로 토지관련 분쟁이 끊이지 않을 뿐 아니라, 양여(concession) 제도를 악용한 국유공유토지(state public property)의 사유화가 진행되고 있는 것이다. 캄보디아에서는 토지개발과 관련하여 ‘양여(concession)’ 제도가 주로 활용되고 있는데, 여기에는 ‘경제적 토지양여(economic land concession)’와 ‘사회적 토지양여(social land concession)’의 두 가지가 있다.

경제적 토지양여는 산업 및 개발 목적의 토지이용을 지원하기 위한 제도이다. 그 시한은 99년이며(토지법 제61조) 평균 70년의 존속기간으로 운영되고 있다. 이러한 점에서 경제적 양여권은 영구적인 사소유권에 근접하게 되는 것이다. 법적으로(de jure)는 최대 10,000 헥타르의 제한을 받지만(토지법 제59조), 사실상(de facto) 몇몇 경제적 토지양여는 이러한 제한을 넘어 서고 있다. 2010년 캄보디아 총 면적인 18.1 million 헥타르 중에서 경작가능 토지의 36%에 달하는 1.4 million 헥타르가 경제적 토지양여의 대상이 되어 있으며, 이러한 경향은 증가하고 있다. 특히 최근에는 경제적 토지양여를 통하여 지배계급의 엘리트들이 투자자에게 농지를 분배하는 경우가 지속적으로 늘어나고 있다. 경제적 토지양여는 시행령에 의하여 국유공용토지를 국유사용토지로 전환하기 위한 법적 수단으로 활용될 수 있으며(토지법 제14조 및 제15조), 이를 통하여 소규모 농장과 같은 원주민 혹은 공동체 소유의 사유지가 외국인투자자에게 제공되고 있는 것이다.⁶⁷⁾ 이 과정에는 외국인투자자와 캄보디아 권력층간의 유착이 존재하는 경우가 많으며, 토착주민이 생존의 기반을 잃고 쫓겨나는 경우가 적지 않게 발생하고 있다. 그 예로서 아래의 사례를 참고할 수 있다.

국유토지의 임대, 사인의 토지이용권 그리고 개발로 인하여 영향을 받는 지역주민의 이익보호 사이의 매우 민감한 관계를 보여주는 사례로서 프놈펜 중심에서 추진된 “Boeung

67) 현행 경제적 토지양여(Economic Land Concession) 제도의 문제점 및 개선방안에 대해서는, Hyesin Cho, Ploy Pagna, Hap Phalthy, *A Study on Foreign Capital and Investment Laws in Korea and Cambodia (I)*, 법제교류연구 11-18-②-1, pp. 53-76 참조.

Kak Lake” 프로젝트를 들 수 있다. 2007년 캄보디아 정부는, 소유권 및 이용권 관계가 매우 불확실한 Boeung Kak Lake 주변의 토지 133 헥타르를 캄보디아 부동산 및 개발사업자인 Shukaku, Inc.에게 임대하였다. 이 사업자는 정부의 고위관료와 관계가 있는 것으로 알려져 있는데, 동사업자는 배수설비를 이용하여 Tonle Sap River로부터 끌어온 모래를 가지고 Boeung Kak Lake를 메우고, 여기에서 생긴 대지에 고층 콘도미니엄을 건축하고자 하였다. 이 프로젝트는 프놈펜 시(10%)와 개발업자(90%)간 99년의 임대계약을 기초로 하는 합작투자로 수행되었다. 이러한 부동산 개발 프로젝트는 “Greater Phnom Penh 2010” master plan의 일환으로 수행된 것인데, 이 master plan은 국유공용토지를 국유사용토지로 전환하는 내용을 포함하고 있다. 토지법상 공용목적에 사용되고 있는 국유공용토지의 임대는 최장 15년까지만 가능하나, 이 사례에서는 99년의 임대계약을 체결하기 위한 전제조건으로서 당해 호수를 사유지로 전환하기 위하여, 프놈펜 시와 개발업자간의 합의로서 호수의 공용목적에 정치적으로 폐기한 것이라 할 수 있다. 그런데 이 프로젝트에서 활용된 것과 같은 국유공용토지의 장기임대가 합법화 된 토지개혁은 빈곤을 감소시키고 비공식적인 토지소유제도를 공식화하기 위한 것이었음에도 불구하고, 이 ‘New East City’ 프로젝트로 인하여 2007년에서 2010년 사이에 4,200 가구가 강제로 이주하게 되었으며, 이들은 프놈펜 시 외각 27km 떨어진 지점에 ‘재정착’하도록 하였다.

(조혜신, 「캄보디아의 토지개혁법제」, 아시아법제포럼 발표문, 2011. 11. 10. 참조)

사회적 토지양여는 비자영농과 빈곤인구를 보호목적으로 하는 것으로서, 전반적인 토지분배 상태를 개선하는데 그 목적이 있다. 특히 과거 국유공용토지였던 개발구역에서 사회적 목적 하에 토지를 분배하는 프로젝트에 있어서 핵심적인 의의를 갖는다. 사회적 및 경제적 개발을 위한 토지분배 프로젝트(The Land Allocation for Social and Economic Development Project)는 2009년에 시작되었다. 가구당 평균 20미터 X 40미터의 토지를 분배하는 이 프로젝트는 목표수혜자를 직접적으로 겨냥하여 5년의 거치기간이 지난 후에 국유지를 사유지로 전환하게 된다는 점에서, 캄보디아 빈민가구를 지원하는데 있어서 유례없는 과감한 시도라 할 수 있다. 하지만 최근 몇 년 사이에 투기목적의 가진 개발업자들 및 불법점유자(anarchic encroachers)에 의한 토지획득 경쟁으로 인하여 토지가격이 상승하는 등, 비자영농과 빈곤인구의 경제적 자립 지원이라는 사회적 토지양여 제도 본래의 취지가 달성되지 못하고 있다.

(3) 캄보디아의 건설 관련 현안⁶⁸⁾

지난 20년간 캄보디아의 GDP는 연평균 13.66% 성장하였으며, 건설업 생산은 연평균 16.32% 성장하였다. 이러한 1990년대 초반부터 2010년에 이르는 경제성장 과정에서 건설업은 중요한 비중을 차지한 것으로 보이며, 캄보디아 정부의 중점 육성 산업 분야에도 건설업이 포함되어 있을 뿐 아니라, NSDP(National Strategic Development Plan, 2009~2013)에서도 전체 개발계획 예산 중 21%인 약 13억 달러의 투자를 계획하고 있다고 한다. 현재 건설공사의 대부분이 외국으로부터의 차관 혹은 민간자본에 의해서 이루어지고 있으며, 캄보디아 정부의 재원으로 수행되는 공사는 거의 전무한 상태이다. 하지만 이러한 풍부한 자원, 안정적 경제상황, 대규모 인프라 개발계획 등 막대한 시장 잠재력을 보유하고 있음에도 불구하고 법적·제도적 기반이 취약하고 전문인력이 부족하여 건설산업이 낙후되어 있는 상태이다.

[표] 캄보디아 건설시장 전망⁶⁹⁾

구분	2012	2013	2014	2015	2016
시장규모(십억달러)	0.8	0.9	1.0	1.2	1.4
성장률(%)	6.4	9.7	9.8	9.7	9.5
건설/GDP(%)	5.7	5.8	6.0	6.1	6.3

현재 캄보디아 건설 관련 기본 법률인 「국토이용계획, 도시화 및 건축에 관한법률」은 필요한 소수의 조항만을 가지고 있으며, 그 제정 년도도 1997년으로 상당히 오래되었다. 또한 건설 관련 주요 사항들에 대한 규율이 법률이 아

68) 이하의 내용은 2013. 11. 13.에 있었던 제1회 아시아법제교류 전문가회의(Asian Legislative Experts Symposium: ALES) 제3세션 ‘캄보디아 건설 법제’에서 이루어진 발표(캄보디아 국토관리도시계획건설부 H.E. Mr. Tia Chanlyda)와 토론(법무법인 울촌 배용근 변호사, 서울과학기술대학교 장현승 교수, 법제처 경제법제국 최영찬 법제관)의 내용을 주로 참고한 것이다.

69) BMI 2011(2012~2016 건설시장 자료는 해당기관의 국가 전망치임)(장현승, 제1회 아시아법제교류 전문가회의 토론자료 참조).

닌 시행령과 시행규칙 수준에서 이루어지고 있는 것도 문제점이 될 수 있겠다. 이 밖에도 기존의 수평적 개발방식과는 다른 ‘수직적 개발방식’이 활발하게 이루어짐에 따라, 새로운 개발방식에 부합하는 새로운 규제체계가 필요한 상황이다. 이에 캄보디아 정부는 현재 새로운 건설법 입안을 위해 총 18개의 장으로 이루어진 초안을 준비 중이라고 한다.

2. 캄보디아 토지개발 및 건설 관련 법령

앞서 제기한 캄보디아 토지개발 및 건설 관련 현안은 부동산개발과 관련된 여러 법제에 대해서 다각도로 그 해결이 강구되어야 할 것인데, 이와 관련이 있는 캄보디아 법제의 현황을 정리하면 아래의 표와 같다.

법률(Law)	
Law on Land Use Planning and Urbanization and Construction (1994)	국토이용, 도시계획 및 건축에 관한 법률
Law on Creation of Ministry of Land Management, Urbanization and Construction (1999)	국토개발건설부의 설치에 관한 법률
Law on Land (2001)	토지법
Law on Concession (2007)	양여법
Law on Expropriation (2010)	토지수용법
시행령(Sub-Decree, Anukret)	
Sub-Decree on Collection of Registration Duty (1991)	
Sub-Decree on Construction Permit (1997)	건축허가에 관한 시행령
Sub-Decree on Kingdom of Cambodia's Map Production Management and Exploitation (1999)	캄보디아의 지도제작 관리 및 활용에 관한 시행령
Sub-Decree on Forest Concession Management	산림양여관리에 관한 시행령

(2000)	
Sub-Decree on the Procedure of Establishing of Cadastral Index Map and Land Register (2000)	지적도 및 토지대장의 작성절차에 관한 시행령
Sub-Decree on Establishment of a Council for Land Policy (2000)	토지정책위원회의 설립에 관한 시행령
Sub-Decree on Sporadic Land Management (2002)	상시적 토지관리에 관한 시행령
Sub-Decree on Social Land Concession (2003)	사회적 토지양여에 관한 시행령
Sub-Decree on State Land Management (2005)	국유토지관리에 관한 시행령
Sub-Decree on the Mortgage and Transfer of the Rights over a Long Term Lease or an Economic Land Concession (2007)	장기임대 혹은 경제적 토지양여에 관한 권리의 담보제공 및 이전에 관한 시행령
Sub-Decree on Management and Use of Co-owned Building (2009)	공유건물의 관리 및 이용에 관한 시행령
Sub-Decree on Procedures of Registration of Land of Indigenous Communities (2009)	원주민의 토지등기 절차에 관한 시행령
시행규칙(Regulation, Prakas) 등	
Prakas on the Governance over the Consultants and Construction Companies (1999)	컨설턴트 및 건설회사의 관리에 관한 시행규칙
Prakas on the Regulation of Architectural and Construction Companies and Enterprises (2007)	설계 및 건설회사의 규제에 관한 시행규칙
Prakas on Construction Site Management	건설현장 관리에 관한 시행규칙
Instruction on Registration of Architectural and Construction Enterprises, Companies and Foreign Legal Entities (2000)	국내 및 외국의 설계 및 건설회사의 등록에 관한 지침

위 법령 중에서 특히 앞서 살펴본 캄보디아의 토지개발 및 건설 관련 현안과 밀접하게 관련되는 법률인 「국토이용, 도시계획 및 건축에 관한 법률(Law on Land Management, Urban Planning and Construction)」의 내용을 개관하면 다음과 같다.

국토이용, 도시계획 및 건축에 관한 법률 (Law on Land Management, Urban Planning and Construction)	
장(章) 제목	내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 공익과 사익 모두의 존중, 도시와 지방간 균형발전 도모, 자연적 및 문화적 가치의 보존을 기반으로, 도시 및 지방의 조직화와 고도화를 촉진하고자 함 <input type="checkbox"/> 동법은 현행 토지법에서 규정하는 소유권(ownership titles)에 근거함. 따라서 토지법의 개정이 있는 경우 동법도 그에 따라서 개정됨 <input type="checkbox"/> 동법의 목적 달성을 위하여 ‘국토이용, 도시계획 및 건축 위원회(이하 ‘중앙위원회’라 함)’가 설립되며, 동위원회에 관한 사항은 시행령에서 정하도록 함. - 수도 프놈펜에 관하여는 ‘국토이용, 도시계획 및 건축 위원회(이하 ‘프놈펜 위원회’라 함)’가 별도로 설립됨 - 도/기타 지방자치단체 등에 관하여는 ‘국토이용, 도시계획 및 건축 소위원회(이하 ‘소위원회’라 함)’가 설립됨
국토관리, 도시계획 및 건설 관련 문서	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 국토이용, 도시계획 및 건축과 관련된 모든 문서는 각각의 구체적 사안에 따라, 각 지역 토지의 조건에 따라 분류되어야 함 <input type="checkbox"/> 프놈펜 위원회와 각 지방자치단체의 소위원회는 그 지역에 관한 발전종합계획(development master-plan)을 작성하여야 함 - 위 종합계획은 중앙의 위원회로부터 승인을 받아야 하고, 시행령에 의해서 확정되어야 함 - 문화재와 환경을 보호하고 각료위원회(Council of Ministers)에 의하여 지정된 특정지역의 경제발전을 위하여, 중앙위원회는 그러한 특별구역에 관한 구체적 종합계획을 마련할 의무가 있으며, 이를 각료위원회에 제출하여 승인받아야 함
국토이용종합계획 (Land Use Master Plan)	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 수도(capital city), 구(province), 군(municipality) 각각에 대한 국토이용종합계획이 수립되어야 함. 사인과 공공기관(public authorities) 모두 건설공사를 함에 있어서 이 종합계획을 엄격하게 준수하여야 함 <input type="checkbox"/> 국토이용종합계획은 방위, 농업, 상업, 산업, 수공업, 문화, 관광, 종교, 행정기관 및 공공시설의 용도임을 명확히 지정하여야 함

	<p>함. 또한 건축의 가능성도 특정하여야 함</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 국토이용종합계획은 동법 제5조의 발전종합계획(development master-plan)을 준수하여야 함 <input type="checkbox"/> 수도, 구, 군 각각의 국토이용종합계획은 먼저 프놈펜 위원회 혹은 소위원회로부터 승인을 받아야 하며, 그 다음에는 중앙위원회로부터 승인을 받아야 함 <input type="checkbox"/> 정부는 유적, 역사, 문화 등의 측면에서 가치가 있는 휴양지 혹은 부동산의 가치를 보호하고 제고하기 위하여 도시계획에 관한 특별 규정을 마련함. 이러한 휴양지 혹은 부동산의 목록은 시행령으로 정하고, 국토이용 및 도시계획에 관한 종합계획에 반영되어야 함
<p>건설공사 (Works and Construction)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 유적지에 영향을 미치는 모든 탐사 혹은 조사는 먼저 캄보디아 정부로부터 허가를 받아야 함 <input type="checkbox"/> 모든 건축과정에 있어서 고고학적으로 혹은 역사적으로 가치가 있는 물건을 발견한 경우, 해당 건축의 감독자는 권한당국에 보고하여야 함. 권한당국은 보고를 받은 후 즉시 건축을 중단시켜야 함 <input type="checkbox"/> 모든 개인, 단체 그리고 공공기관은 공공용지나 저수지, 댐, 산림, 유적지, 공원, 강, 바다, 하천 등으로 지정된 토지에 건축을 하여서는 아니 됨 <input type="checkbox"/> 건설공사는 국토의 조직, 도시화 및 건축과 관련된 모든 문서와 동법 제4조 및 제5조의 종합계획을 준수하여야 함 <input type="checkbox"/> 건물의 모든 건축, 변경, 개조는 권한당국이 발하는 건축허가에 따라 이루어져야 함. 필요한 서류와 계획은 건축허가신청서에 첨부되어야 함. 동조의 이행과정은 시행령에서 정하도록 함 <input type="checkbox"/> 건축허가신청에 첨부된 필요한 서류와 계획은 건축학을 전공한 캄보디아 건축사 혹은 권한당국이 인정하는 자에 의하여 작성되어야 함. 위 건축학 학위와 그 인정의 요건은 시행령을 정함 <input type="checkbox"/> 건축허가신청은 토지소유자 혹은 그의 대리인에 의하여 제출되어야 함. 그 신청은 소유자의 토지등기와 함께 제출되어야 함 <input type="checkbox"/> 종합계획 및 토지이용계획을 준수하지 않는 한 건축허가를 부여할 수 없음 <input type="checkbox"/> 공공질서, 환경, 공중위생, 고고학적 · 역사적 · 문화적 · 미적 · 기술적 · 자연적 가치를 갖는 건축물 혹은 재산이 해당 건축에 의하여 영향을 받는 경우에는 건축허가가 거부되어야 함. 또한 해당 건축에 필요한 기반시설과 공공설비가 존재하지 않는 경우에는 건축허가가 거부되어야 함 <input type="checkbox"/> 국토이용계획이 존재하지 않는 경우, 도 및 군은 건축허가신청을 검토하고 허가를 부여하기 위한 위원회를 설치하여야 함

	<p>□ 공공건물의 건축을 위해서는 신청자가 권한당국으로부터 사전 허가를 받아야 함. 그 허가는 공적 용도의 건축에 대해서만 부여되어야 함. 그 허가는 지정된 토지사용계획, 공적 성격, 그 지역의 일반적 특성의 변경을 초래하여서는 안 됨</p> <p>□ 계약에 따라 국가재산에 대한 투자자에 의해서 행해진 건축은 계약기간의 만료 시점이 국가에 이전되어야 함</p> <p>□ 동법상 정당한 이유 없이 45일 이내에 건축허가신청의 심사를 거부하거나 허가부여를 거부하는 공무원은 동법에 따라 제재를 받음. 이 제재는 동법에 위반하여 건축허가를 심사하거나 부여한 모든 자에게 적용됨</p> <p>□ 문제가 발생한 경우 해당 건축은 즉시 중단되어야 하고, 그 건축의 설비 및 자재는 법원의 명령에 따라 몰수되어야 함. 건축주가 자신의 과실 없이 손해를 입은 경우 법원에 제소하여 보상을 청구할 수 있음</p> <p>□ 기존의 건축물을 철거하기에 앞서 건축주는 권한당국에 사전적 철거허가를 신청하여야 함. 건축물 철거에 관한 절차는 시행령으로 정함. 사회적, 기술적, 국가에 의해 등록된 유산에 영향을 미치는 경우에 건축물 철거 신청은 거부되어야 함</p>
--	---

3. 캄보디아 토지개발 및 건설 관련 현안의 해결을 위한 논의

이 문제를 다룬 국제기구, 외국 및 캄보디아 전문가들의 문헌을 살펴보면, 이 문제를 해결하는 방안으로서 근본적으로는 토지소유권에 대한 보호를 강화할 것을 주장하면서, 구체적으로는 영향력 있는 일부 개인 및 그룹에 의한 대규모 토지의 획득에 활용되고 있는 경제적 토지양여에 대해 모라토리움을 선언하고, 기존의 양여에 대해서 공정한 조사를 실시해야 한다고 한다.⁷⁰⁾ 그리고 불법적인 방식으로 부여된 경제적 양여는 취소하고 사회적 토지양여로 전환하여야 한다고 한다.⁷¹⁾

또한 양여제도의 근거가 되는 2001년 토지법에 대해서도, 제56조 제2항⁷²⁾에서 양여권자에게 무단침입에 대한 방어권을 지나치게 많이 부여하고 있는 점,

70) UNDP, *Land and Human Development in Cambodia*, Discussion Paper No. 5, 2007, p. 28.

71) UNDP, 위의 글, p. 28.

72) 캄보디아 토지법(2001) 제56조 제2항은 다음과 같다.

“A concessionaire may defend the land which he has been given in concession, against encroachment or infringement, irrespective of its forms.”

제59조⁷³⁾에 따른 경제적 양여토지의 규모에 대한 10,000 헥타르의 제한이 실제로는 거의 의미가 없으므로⁷⁴⁾ 이를 폐지하는 것이 낫다는 점, 토지 전반에 대한 등록의 미비로⁷⁵⁾ 경제적 양여토지에 대한 등록 또한 거의 이루어지지 않고 있다는 점에서 이에 관한 시행령상의 규정이 필요하다는 점, 분권화를 통하여 도/읍/면/동 등에 이르는 지방행정기관에게 토지양여와 관련된 권한이 제대로 위임되고 있지 않다는 점 등에 대한 주장이 제기되고 있다.⁷⁶⁾

캄보디아 전문가의 견해에 따르면,⁷⁷⁾ 부동산개발, 특히 토지수용과 관련하여 캄보디아가 외국의 법제를 참고하여야 할 부분은 다음과 같다고 한다. 토지평가위원회의 설립 및 운영, 부동산 가격의 평가방법, 관련 이해관계자의 절차참여, 수용토지의 결정 과정, 보상제공 방법 등이다.

제 3 절 캄보디아 토지개발 및 건설 관련 법제의 협력 수요

물론 캄보디아의 경제발전을 위해서는 산업이나 기업의 육성도 매우 절실한 과제이지만, 경제발전의 성과가 널리 공유되지 못하고 빈곤인구의 삶을 위협하는 토지제도상의 문제는 특히 법과 제도 차원에서의 해결이 시급한 문제라 할 수 있다. 또한 개발과정에서 발생하는 개발이익이 특정 집단에 집중되는 문제는 향후 캄보디아의 분배구조를 악화시켜서 사회적 갈등의 소지가 될 수도 있다.

하지만 앞서 캄보디아 토지개발 및 건설 관련 현안의 해결을 위한 논의에서 본 바와 같이, 현행 양여제도를 부분적으로 개선하는 것만으로는 근본적으로

73) 캄보디아 토지법(2001) 제59조는 다음과 같다.

“Land concessions areas shall not be more than 10,000 hectares.

Existing concessions which exceed such limit shall be reduced. However, if such reduction would result in compromising the exploitation in progress, a concessionaire may obtain a specific exemption. The procedures for reductions and specific exemptions shall be determined by sub-decree.”

74) 그 이유는 실제로 양여토지가 10,000 헥타르가 넘는 경우 이를 줄이는 절차가 잘 이루어지지 않고 있을 뿐 아니라, 어떤 경우에는 위 제한의 10배가 넘는 규모의 토지가 양여된 적도 있기 때문이다.

75) 캄보디아 왕립법경대학(University of Law and Economics) Hap Phalthy 교수의 자문의견서(2013. 10. 22.)에 따르면, 2013년 현재 토지등록 실적은 3,048,843건에 달하는데, 이는 토지등록이 필요한 전체 토지의 25%에 불과한 수준이다.

76) Hyeslin Cho, Ploy Pagna, Hap Phalthy, 앞의 책, pp. 53-76 참조.

77) Hap Phalthy, 앞의 자문의견서.

현행 캄보디아의 부동산개발 법제가 갖는 문제를 극복하기에는 한계가 있는 것으로 보인다. 왜냐하면 현재 양여를 중심으로 이루어지고 있는 캄보디아의 개발방식은 기본적으로 민간부문, 실제로는 대부분 외국기업이나 외국정부에 의존하고 있는 것이기 때문에, 개발로 인한 이익이 토지의 법적·사실적 소유자에게 귀속되는 것이 어려울 수밖에 없다. 또한 개발의 목적 역시 공익이나 토착민의 생활개선보다는 개발자와 이와 관련된 공무원·지배층의 이익을 지향하기 마련이다. 이러한 점에서 현행의 제도를 보완하는 것에서 더 나아가 기존의 개발방식과는 근본적으로 다른 접근이 필요한 것으로 보인다.

1. 토지개발 및 건설 관련 한국의 경험

한국 역시 캄보디아와 동일하지는 않지만, 개발과정에서 도·농간 불균형 성장, 토지이용의 무질서와 부동산 투기, 도시 시가지의 무질서한 확산, 농경지의 지나친 잠식과 자연자원의 훼손 등 많은 문제점에 직면한바 있다. 개발의 국면마다 이러한 문제들에 대한 해법이 달라지긴 하였지만, 이러한 문제를 해결하는 과정에서 마련된 국토 및 도시의 개발과 관련된 법제는 캄보디아의 문제상황에 대해서도 시사하는 바가 적지 않을 것이다.

특히 과거 한국의 1970년대 상황이 현재 캄보디아의 상황과 유사한 점이 있는데, 당시 한국에서는 본격적인 경제개발과 인구증가로 인한 토지수요의 증가로 토지 및 주택에 대한 투기가 만연하였고, 이는 주거용 토지의 가격을 다시 상승시키는 효과를 야기하였다. 이로 인하여 불합리한 토지이용이 야기되었을 뿐 아니라, 개발이익의 불공정한 배분은 사회·경제적 갈등의 문제로 비화되기에 이르렀다.⁷⁸⁾ 이러한 배경 하에 1980년 12월에 「택지개발촉진법」⁷⁹⁾이 제정됨으로써, 공공부문이 택지의 취득·개발·공급·관리의 전과정에 주도적으로 참여함으로써 종합적으로 토지개발이 추진되도록 하는 방식이 도입되었다.⁸⁰⁾

동법은 현재까지도 시행되고 있는데 제정 당시 동법은 ‘도시지역의 시급한

78) 정형덕, 『토지공영개발의 개선방안에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 1989, 1면.

79) 법률 제3315호, 1980. 12. 31. 제정, 1981. 1. 1. 시행.

80) 정형덕, 앞의 글, 7면.

주택난을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민주거생활의 안정과 복지향상에 기여함'을 목적으로 하고 있었다(제1조). 당시 동법의 제정문을 살펴보면, '도시지역의 시급한 주택난을 해소하여 주택이 없는 저소득 국민의 주거생활의 안정을 기하게 하기 위하여 주택건설에 필요한 택지가능지를 대량으로 취득하고 저렴한 가격으로 택지를 개발·공급하게 함으로써 정부가 시행하는 주택건설을 차질없이 성공적으로 수행할 수 있게 하려는 것'이 동법의 제정취지임을 밝히고 있으며, 그 주요 내용으로서 다음의 네 가지를 들고 있다.

- ① 건설부장관은 주택건설촉진법에 의한 택지수급계획이 정하는 바에 따라 택지를 집단적으로 개발하기 위하여 필요한 지역을 예정지구로 지정할 수 있도록 함.
- ② 예정지구안에서 토지형질의 변경·건축물의 건축등을 하고자 하는 자는 관할시장 또는 군수의 허가를 받도록 함.
- ③ 택지개발사업은 국가·지방자치단체·한국토지개발공사 또는 대한주택공사 중에서 건설부장관이 지정하는 자가 시행하도록 함.
- ④ 사업시행자는 택지개발사업의 시행을 위하여 토지 등을 수용·사용할 수 있도록 함.

이 법은 '주택'을 건설하기 위한 택지를 개발하는 법이기는 하지만, 캄보디아의 부동산개발에 있어서 시사점을 줄 수 있는 점은 이것이 '공영개발'의 원칙을 도입하고 있다는 것이다. 공영개발은 공공부문이 토지를 소유하고 그 토지를 직접 개발하여 대지를 조성한 후 개인 또는 민간업자에게 분양하거나 임대하는 개발방식을 말한다. 구체적으로 이것은 개발사업의 시행자의 범위를 제한하는 방식으로 나타나는데, 「택지개발촉진법」의 경우에는 대상지역의 선정에 고도의 정책적 판단이 필요하고, 사업의 성격도 국가의 독점적 개발방식에 의존할 필요가 높기 때문에 사업시행자가 국가 또는 공법인 등으로 제한된다.⁸¹⁾

공영개발의 특성은 다음의 세 가지로 설명할 수 있다.⁸²⁾ 첫째, 공영개발은 토지의 국·공유화를 전제로 한다. 즉 개발대상이 되는 토지는 일단 전면적인 매수를 통해 공공부문의 소유가 됨으로써 토지소유에 관한 권리가 완전히 바

81) 김종보, 『건설법의 이해』, 박영사, 2008, 501면.

82) 정형덕, 앞의 글, 17면.

뀌게 된다. 둘째, 개발사업의 계획 및 토지의 개발·공급, 사후관리에 이르는 전과정은 국가, 지방자치단체 및 기타 공공기관 등 공공부문에서 담당한다. 이는 이들 기관이 공익을 대변할 수 있는 위치에 있기 때문이며, 따라서 토지의 매입에 필요한 수용 등의 공공력 행사가 가능한 이유가 된다. 셋째, 공영개발은 원칙적으로 민간부문의 토지수요를 충족시키는 것을 목적으로 하며, 특히 저소득층의 택지수요의 충족에 중점을 두고 있다.

참고로 제정 당시 한국 「택지개발촉진법」⁸³⁾의 주요 내용을 정리하면 아래의 표와 같다.

한국 택지개발촉진법	
예정지구	<input type="checkbox"/> 예정지구의 지정 - 건설부장관이 택지수급계획에 따라 택지개발에 필요한 지역을 예정지구로 지정 <input type="checkbox"/> 예정지구의 조사 <input type="checkbox"/> 행위의 제한 - 예정지구 안에서의 토지형질 변경, 건축물 건축, 공작물 설치, 토석·사력의 채취 등 행위를 할 경우 허가를 받아야 함
기준지가	<input type="checkbox"/> 기준지가의 고시 - 예정지구와 주변지역에 대한 기준지가의 고시 - 택지개발사업의 시행자가 예정지구 안에서 토지·물건·권리를 매수·수용하는 경우 기준지를 지가 또는 보상액의 기준으로 함
택지개발사업	<input type="checkbox"/> 시행자 - 국가, 지방자치단체, 한국토지개발공사 또는 대한주택공사 중 건설부장관이 지정하는 자 <input type="checkbox"/> 택지개발계획 - 시행자가 작성하여 건설부장관의 승인 <input type="checkbox"/> 택지개발사업실시계획 - 시행자가 작성하여 건설부장관의 승인 - 실시계획의 승인을 얻은 때에는 다른 법률의 인·허가 등을 받은 것으로 봄 <input type="checkbox"/> 택지의 환매 - 택지를 공급받은 자 또는 그로부터 택지를 취득한 자는 3년 내에 승인된 용도에 따라 주택 등을 건설하여야 함. 그러지 아니한

83) 법률 제3315호, 1980. 12. 31. 제정, 1981. 1. 1. 시행. 「택지개발촉진법」의 경우에는 현행법이 아니라 제정 당시의 법을 참고로 하였는데, 이는 현행법보다는 제정 당시의 법이 캄보디아의 현실에 적용하기에 좀 더 간명할 것으로 판단되기 때문이다.

	<p>택지는 시행자가 환매할 수 있음</p> <p><input type="checkbox"/> 선수금 및 자금지원</p> <p>- 시행자는 택지를 공급받을 자로부터 대금의 전부 또는 일부를 미리 받을 수 있음 (토지상환채권 발행 가능)</p> <p>- 국가는 시행자에게 그 소요자금의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 수 있음</p>
토지수용	<p><input type="checkbox"/> 시행자는 예정지구 안에서 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있음</p> <p><input type="checkbox"/> 환매권</p> <p><input type="checkbox"/> 보상금지급에 대한 특례</p> <p>- 시행자는 토지 등의 매수대금이나 보상비를 현금으로 지급하여야 함</p>
기타	<p><input type="checkbox"/> 간선시설의 설치</p> <p>- 간선시설의 설치비용은 국가가 2분의 1의 범위 내에서 보조할 수 있음</p> <p><input type="checkbox"/> 분묘 등의 정리</p> <p><input type="checkbox"/> 준공검사</p>

2. 한국의 공영개발방식이 캄보디아에 주는 시사점

공영개발 방식의 주요한 장점 중 하나는 토지수용법 및 토지보상법(캄보디아의 경우에는 ‘Law on Expropriation’, 즉 ‘토지수용법’이 여기에 해당함)이 적용되는 공익사업의 범위를 넓힐 수 있다는 데 있을 것이다. 예컨대, 주택건설과 같은 사업은, 캄보디아 토지수용법 제5조에서 동법의 대상사업으로 정의하고 있는 ‘공공물적설비(public physical infrastructure)’인 철도, 도로, 다리, 공항, 항만, 수로, 발전소, 송전설비, 배전설비, 정보통신체계, 공원, 시장, 공공장소, 관개시설, 학교, 의료시설, 정화시설 등에 포함되지 않지만, 국민경제적으로 중요한 의미가 있는 주택이나 공공시설의 건설에 필요한 용지를 공급함에 있어서 토지수용법상의 수용 및 보상의 절차와 기준이 적용되도록 할 수 있는 것이다.⁸⁴⁾

84) 이것은 이른바 ‘공익사업의 의제’에 해당하는 것인데, 의제공익사업에 근거한 토지 등의 수용은 정당한 보상만 하면 된다는 관념, 즉 재산권 보호보다는 행정편의주의적 의미가 더 크게 작용할 수 있고, 또한 재산권 수용의 남용이 우려되므로 특히 필요한 경우가 아니면 제한되어야 한다는 견해도 있다. 이선영, 『신토지수용과 보상법론』, 리브스, 2005, 139면. 물론 위의 지적에 대해서도 유념해야 하겠

현재 캄보디아에서는 토지 관련 제도와 자료의 미비를 악용한 토지 취득과정에서의 불법·탈법행위가 만연해 있기 때문에, 이를 민간부문에게 맡겨서는 곤란하고, 정부가 적극적으로 관여하여 문제를 최소화할 필요성이 절실하다. 이로써 국민의 주거안정 확보라는 중대한 개발목표를 달성하는데 있어서, 토지의 취득·개발·공급 및 관리에 이르는 제반 과정이 법령을 통하여 정당하게 규율되도록 함으로써, (주로 외국인 혹은 외국정부인) 투자자의 이익보다는 공익을 우선적으로 충족시킬 수 있으리라 생각한다.

(1) 예정지구 지정제도

첫째, ‘예정지구의 지정제도’는 캄보디아 국토의 계획적이고 효율적인 이용에 도움이 될 수 있다. 현행 캄보디아의 ‘국토이용계획, 도시화 및 건축에 관한 법률(Law on Land Management, Urban Planning and Construction)’ 제3장에서는 국토이용계획(Land Use Master Plan)에 관한 사항을 규정하고 있는데, 그 지정과 해제에 관한 상세한 사항은 물론이고 국토이용계획의 법적 효력에 관한 사항도 규정하고 있지 않아서, 이에 관한 결정이 전적으로 각 지방자치단체의 ‘국토이용계획, 도시화 및 건축 위원회’에 일임되어 있다.

생각건대 국토이용의 계획성 및 효율성에 비추어 볼 때, 국토 전반의 이용에 관한 계획은 중앙정부 차원에서 수립되고, 그 구체적인 이행이 지방자치단체에 위임되는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 또한 국토이용계획 자체가 법령의 효력을 갖지 않는다면, 관련 공무원이나 이해관계자에 의해서 수시로 변경될 가능성이 있기 때문에, 그 수립 및 변경 절차를 엄격하게 할 필요가 있을 것이다. 물론 이러한 예정지구 제도를 도입했을 때 지구지정에 관한 정보가 투기에 이용될 가능성도 없지 않지만, 이 과정에 게재될 수 있는 공무원의 사익추구를 막는 방안을 함께 강구한다면, 현재 많은 우려가 제기되고 있는 무분별한 난개발을 막고, 장기적으로 캄보디아의 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 국토의 이용이 가능하게 될 것이다.

지만, 경제개발에 있어서 공공부문의 역할이 좀 더 강화될 것이 요구되는 캄보디아의 경우에는 공익사업의 의제가 부분적으로나마 도입될 필요가 있어 보인다.

(2) 기준지가 고시제도

둘째, ‘기준지가의 고시제도’ 역시 현재 캄보디아가 당면한 토지 관련 문제들을 해결하는데 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다. 현행 캄보디아 ‘토지수용법(Law on Expropriation)’ 제22조⁸⁵⁾에 따르면 공용수용으로 인한 보상을 수용발표일을 기준으로 한 ‘시가(market price or replacement price)’⁸⁶⁾에 의하도록 하고 있으며,⁸⁷⁾ 이 시가의 산정은 토지수용위원회(Expropriation Committee)에 의하여 선정된 독립위원회 혹은 기관에서 수행하도록 하고 있다. 하지만 아직까지 토지수용위원회조차 설립되어 있지 않은 상태이고, 동법의 집행에 필요한 하위법령, 이를테면 토지수용위원회의 조직 및 기능에 관한 시행령(Sub-decree on the Organization and Functioning of Expropriation Committee), 분쟁해결위원회의 조직 및 기능에 관한 시행령(Sub-decree on the Organization and Functioning of Complaint Resolution Committee), 및 분쟁해결의 방법 및 절차에 관한 시행령(Sub-decree on the Form and Procedures of a Complaint) 등의 제정이 이루어지지 않고 있다.⁸⁸⁾

살피건대 이른바 시가에 의한 보상액의 산정은 그 보상수준의 정당성에 대하여 분쟁이 발생할 소지가 다분하며,⁸⁹⁾ 이 때 이를 다룰 수 있는 제도가 잘 마련되어 있지 않다면 대체로 개발자에 비해서 열악한 지위에 있는 토지의 법

85) 캄보디아 토지수용법 제22조의 내용은 다음과 같다.

“Financial compensation given to the property owner and/or rightful owner shall be based on a market price or replacement price on the date of declaration of the expropriation.

The market price or the replacement price shall be determined by an independent committee or agent selected by the Expropriation Committee.”

86) 이 ‘시가’는 한국의 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률(법률 제11690호, 2013. 3. 23. 타법개정, 2013. 3. 23. 시행)」에서 정의하는바 ‘적정가격’, 즉 당해 토지 및 주택에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격에 상당한 것으로 보인다.

87) Hap Phalthy, 앞의 자문의견서에 따르면, 정당보상(fair and just compensation)의 원칙은 2010년 토지수용법의 제정 이전에도 최상의 법원칙으로서 인정되고 있었다고 하며, 1989년 헌법, 1993년 헌법, 그리고 2001년 토지법에서도 공익에 의하여 정당화되지 않는 한 사유재산권에 대한 침해는 금지되며, 이 때에도 사전에 정당보상이 이루어져야 함을 분명히 하고 있다.

88) Hap Phalthy, 위의 자문의견서. 이는 토지수용법이 그 시행을 위한 준비 없이 공포된 바로 다음 날로부터 시행되도록 되어 있었기 때문이다.

89) Hap Phalthy, 위의 자문의견서에 따르면, 현재 토지수용계획에 대한 불만이 고조되고 있으며, 토지소유자 혹은 점유자들은 토지수용 대상지로 선정될 경우 운이 없다고 생각한다 고 하는데, 그 이유는 보상액이 시세를 밑도는 경우가 대부분이기 때문이다.

적·사실적 소유자가 손해를 입는 경우가 많을 것임을 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 보상액의 산정은 부동산개발 과정이 정당하게 이루어지는데 있어서 가장 핵심이 된다고 할 수 있으며, 특히 법적·사실적 토지소유자들의 권리에 대한 침해가 빈번하게 이루어지고 있는 캄보디아의 현실을 고려할 때, 보상의 절차와 기준에 대한 제도정비가 반드시 필요할 것으로 보인다. 이와 관련하여 캄보디아에 우리나라의 기준지가 공시제도와 관련된 법제를 소개하는 것이 의미 있을 것이다.

기준지가 제도는 1972년에 제정된 「국토이용관리법」⁹⁰⁾ 제29조에 규정되어 있었는데, 동조항의 내용은 다음과 같다.

제29조 (기준지가등) ① 건설부장관은 지가의 부당한 변동을 억제하고 토지이용계획의 원활한 수행을 도모하기 위하여 지가가 현저히 변동될 우려가 있는 대통령령으로 정하는 일정한 지역안의 토지의 지가를 조사·평가하여 중앙토지수용위원회의 확인을 받아 이를 기준지가로 고시할 수 있다.

②전항의 규정에 의하여 대통령령으로 정한 지역 안에서는 공공시설용지를 매수하거나 토지를 수용하는 경우에는 전항의 기준지가를 그 지가 또는 보상액의 기준으로 하되, 기준지가 고시일로부터 매수 또는 보상액의 체결시까지의 당해 토지이용계획 또는 제1항의 대통령령으로 정하는 지역과 관계없는 인근토지의 지가변동률과 도매물가상승률을 참작하여야 한다. 이 경우에는 토지수용법 제46조의 규정을 적용하지 아니한다.

③제1항의 기준지가의 조사·평가와 기준지가가 고시된 지역 안에서 매수 또는 수용할 토지 기타 권리를 평가하게 하기 위하여 건설부장관의 면허를 받은 토지평가사를 둔다.

④제1항의 기준지가의 조사·평가방법 및 고시에 필요한 사항과 전항의 토지평가사의 자격·시험·면허 및 감독 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

90) 법률 제2408호, 1972. 12. 30. 제정, 1973. 3. 31. 시행.

제 4 장 결 론

향후 우리나라와 심도 있는 법제 관련 협력으로 나아갈 가능성이 높은 베트남과 캄보디아의 법제 관련 협력 수요를 파악하기 위하여 수행된 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 베트남의 경우, 지난 30여년에 걸친 개혁 개방의 성과로서 형식적 법치주의 측면에서는 긍정적인 평가가 가능하지만, 여전히 실질적 측면에서는 개선의 여지가 많은 것으로 파악된다. 특히 외부에서 볼 때 가장 시급히 개선되어야 할 부문으로 지목되고 있을 뿐 아니라 베트남 스스로의 노력이 집중되고 있는 행정부문에 대해서는 다음의 과제가 제시될 수 있을 것이다. 즉 행정에 있어서 가장 기본이 되는 행정행위를 직접적으로 통제하는 규범인 행정절차법이 마련될 필요가 있다는 점인데, 이에 내용적으로 주로 행정행위 그 자체에 대한 절차적 통제를 내용으로 하면서 현행 행정절차시행령이 규율하는 사항을 포함하는 새로운 법률로서 ‘행정절차법’을 제정하는 방안을 고려할 필요가 있어 보인다.

다음으로 캄보디아의 경우에는 전반적인 법제발전 수준이 아직은 낮은 상황이지만, 최근의 주목할 만한 성장세를 고려할 때 지속적인 경제발전을 제도적·법적으로 뒷받침하기 위한 법제지원의 수요가 매우 많을 것임을 예측할 수 있다. 현재 국내의 전문가들뿐 아니라 외국의 전문가들에 의해서 공통적으로 지적되고 있는 캄보디아의 현안은 바로 부동산개발 과정에서 일어나는 각종 문제점들이다. 이는 주로 캄보디아 토지 관련 법제의 취약성 때문인데, 특히 기존의 사실적 토지소유 및 이용관계의 증명이 어려운 점을 기화로 토지관련 분쟁이 끊이지 않고 있을 뿐 아니라, 양여(concession) 제도를 악용한 국유공유토지(state public property)의 사유화가 진행되고 있다. 이로 인하여 토착주민이 생존의 기반을 잃고 쫓겨나는 경우가 적지 않게 발생하고 있다고 한다. 하지만 현행의 양여제도를 부분적으로 개선하는 것만으로는 근본적으로 현행 캄보디아의 부동산개발 법제가 갖는 문제를 극복하기에는 한계가 있고, 이제는 기존의 개발방식과는 근본적으로 다른 접근이 필요한 것으로 보인다. 한국의 경우에는 유사한 문제 상황에서 1980년 「택지개발촉진법」을 제정함으로써

공공부문이 택지의 취득·개발·공급·관리의 전과정에 주도적으로 참여하여 종합적으로 토지개발이 추진되도록 하는 방식을 도입하였다. 이른바 ‘공영개발’의 원칙을 도입한 것인데, 현재 무분별한 개발붐 속에서 충분히 고려되지 못하고 있는 캄보디아 대다수 국민의 이익을 보호하기 위해서는 정부의 보다 적극적인 역할이 요구된다는 점에서 캄보디아에도 위 원칙의 도입을 고려할 필요가 있을 것이다.

붙임

전문가 설문지

법제처 연구용역 [아시아 개발도상국 법제지원을 위한 입법모델 설계]

전문가 설문

한국법제연구원에서는 아시아 개발도상국, 특히 베트남, 캄보디아, 미얀마, 라오스 등의 법제지원수요를 파악하고자 이들 국가와 관련된 업무 혹은 연구의 경험이 있으신 전문가 여러분들의 고견을 청하고자 합니다. 귀중한 시간을 내 주셔서 감사합니다.

해당 국가 관련 업무경험

해당 국가(베트남, 캄보디아, 미얀마, 라오스 중 업무경험이 있는 국가. 둘 이상이라면 모두 서술해 주시기 바랍니다):

총 업무기간:

주요 담당업무(구체적 사건을 중심으로):

1. 해당 국가의 경제발전 단계를 고려했을 때 법·제도적 측면에서 가장 미흡한 부분은 무엇이라고 생각하십니까? (이들테면 법률 및 하위법령의 미비, 법률의 불완전성 혹은 불명확성, 집행기관의 미성숙, 국민의 준법의식 부족 등)

※ 이하에는 ‘경제’와 ‘행정’ 두 가지 분야 각각에 대한 질문이 한 가지씩 있습니다. 주된 업무경험이 있으신 하나의 국가에 대해서 각각의 질문에 답해 주시기 바랍니다. (특히 베트남에서의 업무경험이 있으신 분께서는 ‘행정’ 분야에 대한 질문에 상세히 답변해 주시기를 부탁드립니다)

2. 경제 분야

해당 국가에 대하여 한국에서 입법지원을 수행할 경우 우선적으로 수요가 있을 것으로 예상되는 부문 및 제도는 무엇입니까? 금융, 산업(농업, 제조업, 건설업), 국토개발(도시개발, 토지, 주택) 부문에서의 한국의 법제변천 과정을 참고로 하셨을 때(이 문서의 5 페이지 이하), 한국으로부터 도입을 고려해 볼 만한 구체적인 법률 혹은 제도가 있다면 구체적으로 지적하여 설명해 주시기 바랍니다. (그러한 법제 도입 필요성의 배경이 되는 사항, 즉 해당 국가에 존재하는 문제점과 그 문제와 관련하여 미비한 법제의 현황을 가급적 자세하게 설명해 주시면 감사하겠습니다)

3. 행정 분야

해당 국가에 대하여 한국에서 입법지원을 수행할 경우 우선적으로 수요가 있을 것으로 예상되는 부문 및 제도는 무엇입니까? 행정절차, 행정규제, 공공기관의 정보공개, 부패방지 등 부문에서의 한국의 법제를 참고로 하셨을 때(이 문서의 16 페이지 이하), 한국으로부터 도입을 고려해 볼 만한 구체적인 법률 혹은 제도가 있다면 구체적으로 지적하여 설명해 주시기 바랍니다. (그러한 법제 도입 필요성의 배경이 되는 사항, 즉 해당 국가에 존재하는 문제점과 그 문제와 관련하여 미비한 법제의 현황을 가급적 자세하게 설명해 주시면 감사하겠습니다)

한국의 경제성장과 분야별 법제발전 개관

1. 금융 1 (금융하부구조)

	금융하부구조		
	금융감독기구 (중앙은행·금융통화운영위원회·은행감독원)	예금자보호	공적자금 금융기관 부실채권 정리 금융산업 구조개선 기업구조조정 기타
정부수립후~	1950 한국은행법 한국은행(은행감독부)으로 금융감독·검사기능 통합·일원화 (금융통화운영위원회는 통화신용·외환정책에 관한 포괄적 권한)		
1960년~ (정부주도의 성장금융체계)	1962 한국은행 권한축소(특수은행 감독검사권 재무부 귀속, 외국환업무에 대한 재무부장관	1972 상호신용금고법(비은행권에 예금자보호제도 최초 도입. 상호신용보장기금 설치)	

	금융하부구조		
	<p>인가권한, 은행감독부를 은행감독원으로 개편)</p> <p>한국은행과 재무부의 이원적 금융감독체계 은행감독원, 증권감독원, 증권관리위원회, 보험감독원, 신용관리기금 등 금융권역별 집행기구</p>		
<p>1980년~ (민간주도 경제체제로의 전환)</p>		<p>1982 신용관리기금법(단기금융회사와 종합금융회사에 확대)</p> <p>1983 새마을금고법(새마을금고연합회 안전기금)</p> <p>1984 신용협동조합중앙회 안전기금</p> <p>1989 보험업법(보험보증기금)</p> <p>1997 증권거래법(증권투자자보호기금)</p>	
<p>1990년~ (금융시장 개방)</p>		<p>1995 예금자보호법(예금보험공사 설립)</p>	<p>1991 금융기관의 합병 및 전환에 관한 법률</p>

금융하부구조			
			1993 금융실명제 실시 1997 금융산업의 구조개선에 관한 법률
1997년 외환위기~	1997 금융감독기구의 설치 등에 관한 법률(금융감독위원회 및 금융감독원으로 통합·일원화) 1997 한국은행의 은행감독기능 및 통화신용정책을 통한 물가안정 중심으로 업무범위 축소 (은행감독원의 은행감독업무 금융감독원에 이관, 물가안정목표제 채택, 중립성 규정 신설, 금융통화위원회로 개편) 2004 금융감독체제 개편방안	1997 예금보험기구를 예금보험공사로 통합·일원화 예금보험공사의 부실금융기관 정리기능 확충 2002 예금보험기금채권상환기금 설치 2007 목표기금제도 도입	1997 금융기관 부실자산 등의 효율적 처리 및 성업공사의 설립에 관한 법률 1999 성업공사를 한국자산관리공사로 변경 2000 공적자금관리특별법 (공적자금지원의 원칙, 공적자금관리위원회 설치) 2001 기업구조조정촉진법 2001 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률(금융정보분석원 설치) 2002 공적자금상환기금법 2007 기업구조조정촉진법 재제정
2008~	2008 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 (금융위원회가	2009 차등보험료율제 도입(2014 이후 시행)	2009 구조조정기금(한국자산관리공사) 및 금융안정기금(한국정책금융공사)을

금융하부구조			
	<p>금융정책기능(종전 재정경제부) 및 감독정책기능을 통합하여 수행)</p> <p>2011 한국은행에 포괄적 금융안정기능 부여</p>	<p>2011 상호저축은행 구조조정 특별계정 설치</p>	<p>공적자금에 포함</p> <p>2010 기업구조조정촉진법 재재제정</p>

2. 금융 2 (금융기관)

	금융기관			
	은행	특수은행	증권 보험	비은행
정부수립후~	1950 은행법(1954 이후 시행)	1953 한국산업은행법	1956 대한증권거래소 개장	
1960년~ (정부주도의 성장금융체계)		1961, 74, 77 한국산업은행 자본금 확대, 차관지급보증 등 업무추가 1961 중소기업은행법 1961 국민은행법 1963 주택자금운용법 1966 한국외환은행법 1967 한국주택금융고법(주택자금운 용법 폐지) 1969 한국주택은행법 1969 한국수출입은행법 1973 중소기업은행	1961 신탁업법 1962 증권거래법 제정 및 증권과동 1962 보험업법, 보험모집단속법, 외국 보험사업자에 관한 법률 1968 자본시장 육성에 관한 법률(한국투자개발공사 설립) 1969 증권투자신탁업법 (한국투자공사 업무개시) 1972 기업공개촉진법 1974 한국투자신탁주식회사	1972 신용협동조합법 1972 상호신용금고법 1972 단기금융업법 1975 종합금융회사에 관한 법률

	금융기관			
	은행	특수은행	증권 보험	비은행
		자금지원대상 및 중소기업범위 확대, 투자업무 추가 1979 중소기업은행 지급보증기능 추가 1979 장기신용은행법	설립 1976 증권관리위원회 설립 1977 증권감독원 및 대한투자신탁회사 설립 (한국투자공사 해체분리) 1977 보험산업 근대화 대책, 보험업법 전부개정(한국보험공사 신설)	
1980년~ (민간주도 경제체제로의 전환)	1982 은행경영 자율화 조치(은행의 경영에 대한 은행감독원장의 포괄적 지시명령권 삭제)	1989 외환은행법 폐지	1986 보험시장 개방 1988 보험보증기금, 보험분쟁조정위원회, 보험감독원	1987 신용카드업법
1990년~ (금융시장 개방)	1991 장기대출 기간제한 완화, 은행경영의 건전성 확보 의무, 자회사에 대한 여신 제한	1991 중소기업은행의 출자자 제한(정부와 중소기업자) 폐지, 자본금을 주식으로 분할	1995 선물거래법 (선물거래위원회) 1997 자본시장육성에관한법률 폐지	1997 여신전문금융업법

	금융기관			
	은행	특수은행	증권 보험	비은행
	1994 동일인의 금융기관 주식보유한도(4%)·여신한도 축소	1995 국민은행법 폐지 1997 중소기업은행이 정부투자기관에서 제외됨 1997 한국주택은행법 폐지		
1997년 외환위기~	1998 은행의 타회사주식 소유한도 확대, 외국인의 임원자격제한 폐지 2002 동일인의 은행주식보유한도 상향(10%), 비금융주력자 의결권행사가능 주식보유상한(4%), 10%초과보유주주의 적격성심사	1998 한국수출입은행의 무역금융기능 확대 2002 한국산업은행의 자금공급대상 확대, 자금조달수단 다양화 2003 중소기업은행의 자산운용 등에 대한 규제완화 2007 장기신용은행법 폐지(국민은행에 합병)	1998 증권관리위원회 및 증권감독원 폐지, 증권선물위원회 신설 1998 자산유동화에 관한 법률 1998 증권투자회사법 (회사형 투자신탁제도 도입) 증권거래법 개정 (기업구조조정, 기업지배구조 개선, 증권회사 규제완화, 불공정거래행위 근절, 기업의 경영권 방어수단	2001 상호저축은행으로 변경 2002 대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 2007 이자제한법 재제정

	금융기관			
	은행	특수은행	증권 보험	비은행
			<p>확충, 증권회사의 지배주주 규제강화, 대주주의 불법행위 방지)</p> <p>2003 보험업법 전부개정</p>	
2008~	2010 은행법 전부개정	<p>2008 한국수출입은행의 무역금융확대(모든 용역, 외국정부 및 기업, 신용공여 최장기간 연장)</p> <p>2009 한국수출입은행의 중소기업 및 해외자원 개발사업 지원기능 확충</p> <p>2009 한국산업은행 민영화 착수(산은지주회사 설립)</p> <p>2009 중소기업은행의 중소기업지원 강화를 위한 자본금증액</p>	2009 자본시장과 금융투자업에 관한 법률	

3. 산업 (농업 · 제조업 · 건설업)

	농업	제조업	건설업
1950년대	1950 농지개혁법 (1968 완료) 1950 양곡관리법		1958 건설업법 (건설업 면허제·등급제)
1960년대	1961 농산물가격유지법 (저곡가정책, 농산물가격통제) 1961 농어촌고리채정리법 1962 개간촉진법 (농지확대정책) 1965 농어촌전화(電化)촉진법 1967 농경지조성법 (개간촉진법 대체) 1967 농어촌지붕개량촉진법 1969 증산유도를 위한 고미가정책으로 전환, 이중곡가제	1963 국토건설종합계획법 (정부주도 기업·산업입지 선정·조성) 1964 수출산업단지조성법 1967 섬유공업시설에 관한 임시조치법 1967 기계공업진흥법 1967 조선공업진흥법 1969 전자공업진흥법	
1970년대	1970 농촌근대화촉진법 (농지개량조합 및 농업진흥공사 설립, 농지개량사업, 농업기계화사업, 농가주택개량사업) 1972 농지의 보존 및 이용에 관한 법률	1970 석유화학공업육성법 1970 철강공업육성법 (포항제철을 위한) 1970 지방공업개발법 (지역개발을 위한 공업개발장려지구 지정)	1971 해외건설공사 도급시 건설부장관의 허가 1975 해외건설촉진법 (면허제, 국내건설업체간 과당경쟁 방지)

	농업	제조업	건설업
	<p>(농지감소 저지)</p> <p>1975 농지확대개발촉진법</p> <p>(농지확대정책 강화)</p> <p>1976 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 (정부가 직접 공영도매시장 개설)</p> <p>1978 농업기계화촉진법</p>	<p>1971 비철금속제련사업법</p> <p>1973 산업기지개발촉진법 (대단위 산업기지 개발을 통한 중화학공업 육성)</p> <p>1975 중소기업계열화촉진법 (중소기업과 대기업간의 분업체계 확립)</p> <p>1977 공업배치법 (전국토에 대한 공업배치기본계획, 공업지구제)</p> <p>1978 중소기업사업조정법 전부개정 (중소기업협동조합을 통한 중소기업자간 과당경쟁 조정, 중소기업특화업종에 대한 대기업 진입제한)</p> <p>1979 섬유공업근대화촉진법</p>	
1980년대	<p>1983 농어촌소득원개발촉진법</p> <p>1986 농지임대차관리법 (임대차 및 위탁경영 허용)</p> <p>1989 농어가 부채경감에 관한 특별조치법</p>	<p>1981 중소기업제품구매촉진법</p> <p>1986 공업발전법 (7개 특정산업지원법 폐지, 간접적 기능별 지원방식의 산업정책으로 전환, 합리화업종 지정, 공업기술개발촉진사업, 공업발전기금, 공업발전심의회)</p>	1987 건설기술관리법

	농업	제조업	건설업
1990년대	<p>1990 농어촌발전특별조치법 (농어업의 구조개선을 통한 생산성향상, 농어촌 공업육성을 통한 소득원 확충, 영세농어민에 대한 전업지원, 농어촌의 생활환경 개선, 농지 소유 및 소유상한 제한완화, 농지의 전용 및 이용제한 완화)</p> <p>1991 농어촌구조개선대책</p> <p>1993 양정개혁</p> <p>1994 양곡관리법 (차액지급수매제, 조곡공매제, 수매예시제)</p> <p>1994 농지법 (농지개혁법 폐지, 농지제도의 근본적 개편)</p> <p>1994 농수산물 물류센터 설치</p> <p>1994 농어촌특별세법</p> <p>1997 경영이양직불제 시행</p>	<p>1990 공업배치 및 공장설립에 관한 법률 (공업입지공급 촉진 및 공장설립절차 간소화, 공장설립민원실, 공장설립승인제도, 외국인투자기업 전용 공업단지, 공장설립대행센터)</p> <p>1994 공업 및 에너지기술 기반조성에 관한 법률 (민간의 연구개발 지원)</p> <p>1997 벤처기업육성에 관한 특별조치법</p>	<p>1993 해외건설촉진법 개정 (해외건설업 등록제로 전환, 도급한도액 폐지, 해외공사 신고제로 전환)</p> <p>1994 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법</p> <p>1996 건설산업기본법 (건설업면허 수시발급제로 전환, 도급한도제 폐지, 시공능력평가제 도입)</p>
1997년 외환위기~	<p>1998 약정수매제</p> <p>1999 농지소유상한 완화, 농지 임대차기간 및 임대료상한 폐지</p>	<p>1998 산업기술단지 지원에 관한 특례법 (기술의 산학연 공동개발과 사업화 촉진)</p>	<p>1998 사회간접자본시설에 대한 민간투자법</p> <p>1999 건설업 등록제로 전환</p>

	농업	제조업	건설업
	<p>2001 농어업인 부채경감 특별조치법</p> <p>2002 농어업·농어촌특별대책위원회 설치</p> <p>2004 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법</p>	<p>1999 산업발전법 (중장기 산업발전시책, 기업구조조정 전문회사의 설립촉진, 기업간 협력지원, 지식서비스산업 육성)</p> <p>2000 기술이전촉진법</p> <p>2001 중소기업기술혁신촉진법</p> <p>2002 산업집적 활성화 및 공정설립에 관한 법률 (산업집적활성화기본계획, 공장설립 옴부즈만, 지식기반산업집적지구 지정, 지역산업 발전시책, 산업단지의 구조고도화 사업)</p> <p>2003 중소기업인력지원특별법</p> <p>2004 국가균형발전특별법</p> <p>2005 기업도시개발특별법</p> <p>2006 기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률</p> <p>2006 산업기술의 유출방지 및 보호에 관한 법률</p> <p>2006 대중소기업 상생협력촉진에 관한 법률</p>	<p>2004 건설업종간 검업제한 폐지</p> <p>2005 사회기반시설에 대한 민간투자법</p>

	농업	제조업	건설업
2008년~현재	2008 농업·농촌 및 식품산업기본법 (농업관련 전후방 산업의 체계적 육성)	2011 산업발전법 개정 (중견기업육성)	

4. 국토 · 도시개발

	국토개발	도시개발
1950년대		
1960년대	1963 국토건설종합계획법 1964 수출산업공업단지개발조성법	1962 도시계획법 (도시지역에 적용, 지역지구제(zoning system)) 1966 토지구획정리사업법 (대단위 주택단지 조성 및 도시계획시설 확충)
1970년대	제1차 국토종합개발계획 (1972~1981, 경제개발계획과 건설계획 분리운영) 1972 국토이용관리법 (국토이용계획제도 도입, 토지의 용도에 따른 분업화, 용도지역제·기준지가제) 1977 공업배치법 1978 토지거래허가제, 개발이익환수제, 유희지통지제도	1971 도시계획법 개정 (도시기능의 재활성화 및 부도심·신도시의 계획적 조성, 대도시 주변 개발제한구역) 1972 특정지구 개발촉진에 관한 임시조치법 1973 주택개량 촉진에 관한 임시조치법 1973 산업기지개발촉진법 (산업기지개발공사에 토지수용권 부여, 산업기지개발사업 실시계획 승인시 다른 벌칙에 의한 인허가 의제) 1976 도시재개발법 (불량주택 밀집지역에 대한 재개발사업)
1980년대	1980 특정지역 종합개발 촉진에 관한 특별조치법 (개발촉진지구, 개발예정지구, 개발규제지구 도입) 1982 수도권정비계획법 (국토균형발전 차원)	1980 택지개발촉진법 (택지개발예정지구, 택지조성원가 공시제도, 공공·민간 공동사업시행제도, 전매금지제도), 건축법 개정 (도시설계제도 도입)

	국토개발	도시개발
	1986 농어촌지역개발기금법	1981 도시계획법 개정 (도시기본계획수립 의무화, 연차별 집행계획체제)
1990년대	1990 산업입지 및 개발에 관한 법률 1991 제주도개발특별법 1994 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 (특정지역제도 폐지)	1991 건축법 개정 (특별개발사업구역의 계획적 개발제도 도입, 광역계획제도·상세계획제도 도입)
1998~2002	2002 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (도시계획법 및 국토이용관리법 통합, 개발행위허가제 전국확대, 광역계획권 도입, 개발밀도관리구역제·기반시설부담구역제 도입) 2002 국토기본법 (구 국토건설종합계획법)	2000 도시개발법 (도시계획법 중 도시계획사업 및 토지구획정리사업법 통합) 2000 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 2002 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (도시계획법 및 국토이용관리법 통합) 2002 도시 및 주거환경정비법
2003년~현재	2004 국가균형발전특별법 2004 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 2007 동서남해안권발전특별법 2008 신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법 2010 동서남해안 및 내륙권발전특별법 2011 국토기본법 개정 (국토계획평가제, 국토정책위원회)	2004 기업도시개발특별법 2005 도시재정비 촉진을 위한 특별법 2007 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법

5. 토지 · 주택

	토 지	주 택
1950년대	1949 농지개혁법 1950 지세법 (농촌지역에서 복구재원 확보) 1950 지적법 (토지대장, 임야대장, 지적도 등 지적공부 정비토대)	
1960년대	1961 지방세법상 재산세 신설 (토지·가옥에 과세) 1961 외국인토지법 (상호주의) 1962 토지수용법 (공업단지와 공공사업에 필요한 토지 확보) 1962 공업지구 조성을 위한 토지수용특례법 (토지수용법에 대한 특례) 1962 공유수면매립법 (토지공급을 위한 간척사업) 1967 부동산투기 억제에 관한 특별조치세법 (토지양도차익에 대한 과세)	1962 건축법 1963 공영주택법 (정부자금의 대부·보조를 통한 주택공급) 1967 한국주택금융법 (소민주택 자금의 자조적 조성)
1970년대	1972 농지의 보전 및 이용에 관한 법률 (농지전용 제한, 농지소유자에 대한 경작의무 부과) 1972 국토이용관리법 (1973 산업기지개발촉진법, 1975 공업단지관리법)	주택건설 10개년 계획 (1972~1981) 1972 주택건설촉진법 (대지조성사업)

	토 지	주 택
	<p>1977 공업배치법 등에 따른 대규모 중화학공업단지 조성에 수반되는 대규모 보상문제 해결을 위한 기준지가제도 활용)</p> <p>1973 감정평가에 관한 법률 (부동산에 대한 담보평가)</p> <p>1975 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 (공공사업을 위한 토지의 협의매수 촉진을 위한 특례)</p>	
1980년대	<p>1989 택지소유 상한에 관한 법률</p> <p>1988 개발이익 환수에 관한 법률</p> <p>1989 토지초과이득세법</p> <p>1989 지방세법 개정 (종합토지세제 도입)</p> <p>1989 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률 (공시지가제도 도입)</p>	<p>1981 주택건설촉진법 개정 (국민주택기금 설치)</p> <p>1981 주택임대차 보호법</p> <p>1984 임대주택건설촉진법</p> <p>1989 영구임대주택 도입</p>
1990년대	<p>1990 부동산등기특별조치법 (소유권이전등기신청 의무화)</p> <p>1993 국토이용관리법 전면개정 (민간의 토지개발규제 완화)</p> <p>1993 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법</p> <p>1994 수도권정비계획법 전면개정 (규제완화)</p> <p>1994 농지법 (농지소유규제 완화, 농업진흥지역 내 농지소유상한 폐지)</p> <p>1994 농어촌정비법</p> <p>1995 부동산 실권리자 명의 등기에 관한 법률</p>	<p>1994 임대주택법</p>

	토 지	주 택
1998~2002	<p>1998 택지소유상한에 관한 법률 및 토지초과이득세법 폐지</p> <p>1998 외국인토지법 (외국인의 토지취득제한 전면폐지)</p> <p>1998 자산유동화에 관한 법률 (자산담보부채권 유동화제도(ABS))</p> <p>1999 주택저당채권유동화회사법 (주택저당채권 유동화제도(MBS))</p> <p>2000 국가지리정보체계의 구축 및 활용 등에 관한 법률</p> <p>2001 부동산투자회사법</p> <p>2001 부담금관리기본법</p> <p>2002 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (선계획-후개발 친환경적 국토관리체계, 토지적성평가제도)</p> <p>2002 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 (토지수용법과 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 통합)</p>	
2003년~현재	<p>2005 토지이용규제기본법 (관리자입장에서 이용자입장으로의 토지규제 전환)</p> <p>2005 부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률 (주택가격공시제도 도입)</p> <p>2005 종합부동산세법 (고액의 부동산 보유자에 대한 과세)</p> <p>2005 소득세법 개정 (양도소득세 과세기준을 기준시가에서</p>	<p>2003 주택법</p> <p>2003 국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법</p> <p>2007 부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법</p> <p>2009 보금자리주택건설 등에 관한 특별법</p>

	토 지	주 택
	실거래가격으로 전환) 2005 공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률 (부동산 실거래가격 신고 의무화) 2009 공공토지의 비축에 관한 법률	

6. 행정 (행정절차 · 행정규제 · 정보공개 · 부패방지)

행정절차 (행정절차법)	행정규제 (행정규제기본법)	정보공개 (공공기관의 정보공개에 관한 법률)	부패방지 (부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률)
제1장 총칙 제1절 제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(적용범위)	제1장 총칙 제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(적용범위) 제4조(규제법정주의) 제5조(규제의원칙)	제1장 총칙 제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(정보공개의원칙) 제4조(적용범위)	제1장 총칙 제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(공공기관의 책무) 제4조(정당의 책무) 제5조(기업의 의무)

행정절차 (행정절차법)	행정규제 (행정규제기본법)	정보공개 (공공기관의 정보공개에 관한 법률)	부패방지 (부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률)
제4조(신의성실및신뢰보호) 제5조(투명성) 제2절 행정청의 관할 및 협조 제6조(관할) 제7조(행정청간의협조) 제8조(행정응원) 제3절 당사자 등 제9조(당사자등의자격) 제10조(지위의승계) 제11조(대표자) 제12조(대리인) 제13조(대표자·대리인의통지) 제4절 송달 및 기간·기한의 특례	제6조(규제의등록및공표) 제2장 규제의 신설·강화에 대한 원칙과 심사 제7조(규제영향분석및자체심사) 제8조(규제의존속기한및재검토기 한명시) 제9조(의견수렴) 제10조(심사요청) 제11조(예비심사) 제12조(심사) 제13조(긴급한규제의신설·강화 심사) 제14조(개선권고) 제15조(재심사) 제16조(심사절차의준수)	제2장 정보공개청구권자와 공공기관의 의무 제5조(정보공개청구권자) 제6조(공공기관의의무) 제7조(행정정보의공표등) 제8조(정보목록의작성·비치등) 제3장 정보공개절차 제9조(비공개대상정보) 제10조(정보공개의청구방법) 제11조(정보공개여부의결정) 제12조(정보공개심의회) 제13조(정보공개여부결정의통지) 제14조(부분공개) 제15조(정보의전자적공개) 제16조(즉시처리가가능한정보의 공개)	제6조(국민의의무) 제7조(공직자의청렴의무) 제7조의2(공직자의업무상비밀이 용금지) 제8조(공직자행동강령) 제9조(공직자의생활보장) 제10조(권익구제기관등에의협조 요청) 제2장 국민권익위원회 제11조(국민권익위원회의설치) 제12조(기능) 제13조(위원회의구성) 제14조(위원장) 제15조(위원의결격사유) 제16조(직무상독립과신분보장) 제17조(위원의겸직금지등)

행정절차 (행정절차법)	행정규제 (행정규제기본법)	정보공개 (공공기관의 정보공개에 관한 법률)	부패방지 (부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률)
제14조(송달) 제15조(송달의효력발생) 제16조(기간맞기한의특례) 제2장 처분 제1절 통칙 제17조(처분의신청) 제18조(다수의행정청이관여하는 처분) 제19조(처리기간의설정·공표) 제20조(처분기준의설정·공표) 제21조(처분의사전통지) 제22조(의견청취) 제23조(처분의이유제시) 제24조(처분의방식) 제25조(처분의정정)	제3장 기존규제의 정비 제17조(의견제출) 제18조(기존규제의심사) 제19조(기존규제의자체정비) 제19조의2(기존규제의존속기한및 재검토기한명시) 제20조(규제정비종합계획의수립) 제21조(규제정비종합계획의시행) 제22조(조직정비등) 제4장 규제개혁위원회 제23조(설치) 제24조(기능) 제25조(구성등) 제26조(의결정족수) 제27조(위원의신분보장) 제28조(분과위원회)	제17조(비용부담) 제4장 불복구제절차 제18조(이의신청) 제19조(행정심판) 제20조(행정소송) 제21조(제3자의비공개요청등) 제5장 정보공개위원회 등 제22조(정보공개위원회의설치) 제23조(위원회의구성등) 제24조(제도총괄등) 제25조(자료의제출요구) 제26조(국회에의보고) 제27조(위임규정)	제18조(위원의제척·기피·회피) 제19조(위원회의의결) 제20조(소위원회) 제21조(분과위원회) 제22조(전문위원) 제23조(사무처의설치) 제24조(자문기구) 제25조(공무원등의파견) 제26조(운영상황의보고및공표등) 제27조(제도개선의권고) 제28조(법령등에대한부패유발요 인검토) 제29조(의견청취등) 제30조(비밀누설의금지) 제31조(벌칙적용에있어서공무원 의제)

행정절차 (행정절차법)	행정규제 (행정규제기본법)	정보공개 (공공기관의 정보공개에 관한 법률)	부패방지 (부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률)
제26조(고지) 제2절 의견제출 및 청문 제27조(의견제출) 제27조의2(제출의견의반영) 제28조(청문주재자) 제29조(청문주재자의제척·기피·회피) 제30조(청문의공개) 제31조(청문의진행) 제32조(청문의병합·분리) 제33조(증거조사) 제34조(청문조서) 제34조의2(청문주재자의의견서) 제35조(청문의종결) 제35조의2(청문결과의반영) 제36조(청문의재개)	제29조(전문위원등) 제30조(조사및의견청취등) 제31조(위원회의사무처리등) 제32조(벌칙적용시의공무원의제) 제33조(조직및운영)		제3장 시민고충처리위원회 제32조(시민고충처리위원회의설치) 제33조(시민고충처리위원회위원의자격요건) 제34조(활동비지원) 제35조(위원회에관한규정의준용) 제36조(사무기구) 제37조(운영상황의보고및공표등) 제38조(시민고충처리위원회의조직및운영에관한사항) 제4장 고충민원의처리 제39조(고충민원의신청및접수) 제40조(고충민원의이첩등) 제41조(고충민원의조사) 제42조(조사의방법)

행정절차 (행정절차법)	행정규제 (행정규제기본법)	정보공개 (공공기관의 정보공개에 관한 법률)	부패방지 (부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률)
<p>제37조(문서의열람및비밀유지)</p> <p>제3절 공청회</p> <p>제38조(공청회개최의알림)</p> <p>제38조의2(전자공청회)</p> <p>제38조의3(공청회의주재자및발표자의선정)</p> <p>제39조(공청회의진행)</p> <p>제39조의2(공청회및전자공청회결과의반영)</p> <p>제3장 신고</p> <p>제40조(신고)</p> <p>제4장 행정상 입법예고</p> <p>제41조(행정상입법예고)</p> <p>제42조(예고방법)</p>			<p>제43조(고충민원의각하등)</p> <p>제44조(합의의권고)</p> <p>제45조(조정)</p> <p>제46조(시정의권고및의견의표명)</p> <p>제47조(제도개선의권고및의견의표명)</p> <p>제48조(의견제출기회의부여)</p> <p>제49조(결정의통지)</p> <p>제50조(처리결과의통보등)</p> <p>제51조(감사의의뢰)</p> <p>제52조(권고등이행실태의확인·점검)</p> <p>제53조(공표)</p> <p>제54조(권익위원회상호간의관계)</p> <p>제5장 부패행위등의 신고 및 신고자등 보호</p>

행정절차 (행정절차법)	행정규제 (행정규제기본법)	정보공개 (공공기관의 정보공개에 관한 법률)	부패방지 (부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률)
제43조(예고기간) 제44조(의견제출및처리) 제45조(공청회) 제5장 행정예고 제46조(행정예고) 제47조(준용) 제6장 행정지도 제48조(행정지도의원칙) 제49조(행정지도의방식) 제50조(의견제출) 제51조(다수인을대상으로하는행 정지도)			제55조(부패행위의신고) 제56조(공직자의부패행위신고의무) 제57조(신고자의성실의무) 제58조(신고의방법) 제59조(신고의처리) 제60조(조사결과의처리) 제61조(재정신청) 제62조(신분보장등) 제63조(불이익추정) 제64조(신변보호등) 제65조(협조자보호) 제66조(책임의감면등) 제67조(준용규정) 제68조(포상및보상) 제69조(보상심의위원회) 제70조(보상금의지급결정등) 제71조(다른법령과의관계)

행정절차 (행정절차법)	행정규제 (행정규제기본법)	정보공개 (공공기관의 정보공개에 관한 법률)	부패방지 (부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률)
			<p>제6장 국민감사청구 제72조(감사청구권) 제73조(감사청구의방법) 제74조(감사실시의결정) 제75조(감사청구에의한감사) 제76조(운영)</p> <p>제8장 벌칙 제86조(업무상비밀이용의죄) 제87조(업무상비밀누설죄) 제88조(인적사항공개등금지위반 의죄) 제89조(비위면직공직자의취업제한위반의죄) 제90조(조치요구에대한불이행의죄) 제91조(과태료)</p>

국내 전문가 설문결과

설문 및 면담결과 1

이름 (소속)	이경천 (법무법인 에이팩스)
해당 국가 및 주요 업무경험	<p>베트남(8년), 캄보디아(1년)</p> <p>[베트남]</p> <p>우리에프엔아이(주), 베트남의 유가증권투자회사 설립 현대알앤씨건설(주), 베트남 하동시 신행정타운 내 개발 프로젝트 (주)엠코, 베트남 하이퐁 골프장 건설 프로젝트 롯데건설, 베트남 호치민시 S/C PROJECT 한양증권, 호치민 Le Qui Dong 주상복합 프로젝트 산업은행, 베트남 냐베 신도시 사업 현대스위스상호저축은행, 호치민 JVC Equity 투자 우리은행, 베트남 호텔 인수 금융 브릿지증권(주), 하노이 부동산 개발 프로젝트 Lee&Co, 호치민 아파트 PF 대신증권, 베트남 자산운용사 설립 강남건설, LongAn Resort Development Project Younwoo, Apartment Complex Project in HCMC Tuduc District G Co., Multi-flex Residential Project in HCMC H Co., Hotel Project in Bacgang Province Korea Land and Housing Co, Industrial Complex Project in Bacninh Province DH Co, Industrial Complex Project in Hatay Province 서울시, Hong River Development Project in Hanoi 남강 E&C, Hanoi Urban Subway and Station Project 우리은행, Apartment Project Finance in HCMC UNI, Apartment Finance in Hanoi, My Danh District</p> <p>[캄보디아]</p> <p>부산2저축은행의 캄보디아내 시행사 경영권 확보방안 및 채권회수에 대한 법률자문 KTB 자산운용의 펀드에 대한 한국과 캄보디아내 대출채권회수에 대한 법률자문</p>

	<p>KTB 자산운용, 캄보디아 Camko City 3차 아파트 매입 PF 마이어에셋, 골든타워 주상복합 건축사업 PF 신한은행, 신한크메르은행사옥부지 매입 PF 교보증권 캄보디아 부동산 개발 PF 국민은행 캄보디아은행인수 및 증자에 대한 법률자문 A종합상사, 쌀농사 plantation 사업을 위한 지분 및 financing 투자 자문 캄보디아 주요 국도의 도로사업권 인수 프로젝트</p>															
<p>설문 1</p>	<p>해당국가 법제의 발전정도에 대한 전반적 평가</p>															
	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;"></td> <td style="width: 25%;">베트남</td> <td style="width: 25%;">캄보디아</td> </tr> <tr> <td>법률 및 하위법령의 미비</td> <td>정비됨</td> <td>정비안됨</td> </tr> <tr> <td>법률의 불완전성 혹은 불명확성</td> <td>정비됨</td> <td>정비안됨</td> </tr> <tr> <td>집행기관의 미성숙</td> <td>정비안됨</td> <td>정비안됨</td> </tr> <tr> <td>국민의 준법의식 부족</td> <td>부족</td> <td>부족</td> </tr> </table>		베트남	캄보디아	법률 및 하위법령의 미비	정비됨	정비안됨	법률의 불완전성 혹은 불명확성	정비됨	정비안됨	집행기관의 미성숙	정비안됨	정비안됨	국민의 준법의식 부족	부족	부족
		베트남	캄보디아													
법률 및 하위법령의 미비	정비됨	정비안됨														
법률의 불완전성 혹은 불명확성	정비됨	정비안됨														
집행기관의 미성숙	정비안됨	정비안됨														
국민의 준법의식 부족	부족	부족														
<ul style="list-style-type: none"> • 베트남은 일본에 대한 의존도가 상당히 커져서, 우리나라에 대해 법제지원을 요청할 가능성은 많이 적어졌음. 베트남은 사회주의적 특성이 강하게 남아 있기는 하지만, 2007년 WTO에 가입하면서 새로운 입법이 많이 이루어졌고 하부법령도 잘 마련되어 있음. 사회주의 국가이기 때문에 입법이 상당히 용이하지만, 사법부나 국민의 준법의식은 이를 뒷받침하지 못하고 있음. (사법부의 위상이 제고되어야 국민의 준법의식이 제고되기 마련) 장기적으로 베트남은 행정의 효율성을 높이는 것이 과제라 할 수 있으며, 특히 절차법적 측면에서 그러하다. 베트남의 권력구조에서 입법부가 가장 강력하고, 그 다음이 행정부, 그 다음이 사법부임. 																
<p>설문 2</p>	<p>경제분야 법제지원수요</p>															
	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 50%;"></td> <td style="width: 25%;">베트남</td> <td style="width: 25%;">캄보디아</td> </tr> <tr> <td>금융</td> <td>필요없음</td> <td>필요함</td> </tr> </table>		베트남	캄보디아	금융	필요없음	필요함									
	베트남	캄보디아														
금융	필요없음	필요함														

	<table border="1" data-bbox="539 313 1348 504"> <tr> <td data-bbox="539 313 805 414">산업</td> <td data-bbox="805 313 1072 414">제조업 필요함</td> <td data-bbox="1072 313 1348 414">농업, 건설업 필요함</td> </tr> <tr> <td data-bbox="539 414 805 504">국토개발</td> <td data-bbox="805 414 1072 504">필요없음</td> <td data-bbox="1072 414 1348 504">필요함</td> </tr> </table> <ul data-bbox="539 548 1372 1780" style="list-style-type: none"> • 베트남에서는 은행 부실화가 심각해져서 구조조정이 시작되었음. 하지만 그 구조조정 방식에 있어서 우리나라가 경험하였던 IMF 식의 신속한 방식을 거부하였고, 일본의 점진적 방식을 받아들였음. • 산업화 측면에 있어서, 최근 유통, 건설, 부동산 서비스 등과 같은 서비스업이 급격히 발달하고 있으며, 공단도 조성되었음. 하지만 제조업의 발달은 미미하여서, 중소기업과 벤처기업의 육성이 시급한 상황임. 외국인투자를 받아들일 때 중국과는 달리 기술이전의 중요성을 간과하였고, (내국인의) 고용 부문에만 관심을 가졌기 때문인 것으로 보임. 향후 IT분야, 화학 분야의 제조업을 발전시킬 필요가 있음. • 베트남은 사회주의의 특성상 토지에 대한 간섭을 꺼려하고, 국토개발과 관련해서도 마찬가지임. • 캄보디아는 2013년 8월부터 새로운 5개년 발전계획에 착수하였음. 행정권력이 막강하지만, 입법 자체의 불비가 많아서 법제지원수요가 많을 것임. • 민법의 제정을 지원하였던 일본과 비교할 때(2007년 제정, 2011. 12. 21. 시행), 우리나라는 경제개발과 관련된 행정법 분야에 강점이 있다고 할 수 있음. • 캄보디아의 발전수준은 베트남의 10년 전 정도라 할 수 있으며, 시장규모는 그 6분의 1 정도 됨. 자체적인 제조업 능력이 없음. • 특히 지원 수요가 있을 것으로 예상되는 분야는 금융인데, 외국에서 돈이 들어오도록 하는데 주력할 필요가 있음. 그 밖에 우선적 수요 분야의 하나로 농업, 건설을 들 수 있음. • 전반적으로 우리나라는 ‘진흥’ 혹은 ‘개발’ 표제가 들어가 있는, 이른바 speed를 더하는 입법에 강점이 있음. • 베트남의 경우, IT법이나 증권거래법, 캄보디아의 경우, (증권거래소 설립 지원과 더불어) 증권거래법에 우선적인 수요가 예상된다. 	산업	제조업 필요함	농업, 건설업 필요함	국토개발	필요없음	필요함
산업	제조업 필요함	농업, 건설업 필요함					
국토개발	필요없음	필요함					
설문 3	<p data-bbox="539 1814 813 1848">행정분야 법제지원수요</p>						

	베트남	캄보디아
행정절차	필요없음	필요함
행정규제	필요없음	필요함
정보공개	필요없음	필요함
부패방지	필요함	필요없음

- 베트남의 경우는 행정에 대한 간섭을 상당히 꺼리는 경향이 있어서 행정부에 들어가기에 상당히 어려움. (그래서 일본은 사법부에 대한 지원에 주력하고 있음)
- 베트남 정부도 부패 문제를 고민 중인 함. 따라서 부패방지법이나 공정거래법에 관심은 있을 수 있음. 하지만, 권위위원회 설립, 언론의 자유, 리더쉽, NGO 활동 등은 생각하기 어려움.
- 반면, 캄보디아는 NGO의 천국. 캄보디아는 행정의 골격을 만들 필요가 있으며, 약 20% 정도의 커미션만 준다면 무엇이든지 가능함.
- 법제지원에 있어서, 먼저 해당 국가의 counterpart를 잘 선정해야 함. 법무부의 해외협력 담당관이 가장 적절할 것이며, 이들을 만나서 이들의 needs를 파악하는 것이 선행되어야 함. 그 후 이들에게 우리 법제의 발전 과정을 정리한 일종의 ‘메뉴’를 제시하고, 여기에 각 법률의 ‘목적’을 추가하여 제공함. 이를 바탕으로 공동세미나 등의 형식으로 함께 논의를 이어나갈 필요가 있음.

설문결과 2

이름 (소속)	백무열 변호사 (한국은행 법규실, (구) 법무법인 로고서)
해당 국가 및 주요 업무경험	캄보디아(1년 8개월), 베트남(2년 5개월) 한국기업의 현지투자 자문, 투자구조 자문, 계약서 작성, 법인설립 대행, 인허가 취득 대행, 현지법률 자문
설문 1	해당국가 법제의 발전정도에 대한 전반적 평가 캄보디아는 법률 및 하위법령의 미비, 법률의 불완전성 혹은 불명확성, 집행기관의 미성숙, 국민의 준법의식이 모두 상당히 부족했던

	<p>것 같고, 베트남은 법률 및 하위법령의 미비, 법률의 불완전성 혹은 불명확성은 약간 부족하고 집행기관의 미성숙, 국민의 준법의식은 상당히 부족했다고 생각합니다.</p>
설문 2	경제분야 법제지원수요
설문 3	행정분야 법제지원수요
	<p>행정절차, 행정규제, 공공기관의 정보공개, 부패방지 모두 도입하였으면 하지만 우선 행정절차법과 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률을 도입하면 좋겠습니다.</p> <p>왜냐하면 캄보디아와 베트남은 모든 행정절차가 명확하게 규정되어 있지 않아 그에 따른 공무원의 재량이 너무 넓습니다. 예를 들면 법인 설립 신청서 또는 인허가 신청서를 접수하였을 때 접수증조차 발급하지 않는 경우가 많고, 접수증을 발급한다 하더라도 처리 기한을 기재하지 않는 경우도 많으며, 처리기한이 기재되었다고 하더라도 아무런 이유 없이 또는 한국법적 상식으로는 도저히 이해할 수 없는 이유로 기한을 넘기는 경우가 많습니다. 예를 들면 담당 결재권자가 해외출장 또는 지방출장 또는 휴가를 갔으므로 기한 내에 발급이 안 된다는 이유를 대거나, 신청일 접수일로부터 30일 후가 발급일인데 아무런 연락이 없다가 발급일 하루 전에 연락해서 신청서류를 보완해 달라고 하면서 또 다시 30일 후로 발급일을 연장하는 경우와 같이 행정편의적인 업무처리가 너무 많습니다. 따라서 행정절차를 구체적으로 명확하게 정하는 행정절차법을 제정할 필요가 있습니다.</p> <p>그리고 대부분의 공무원들은 위와 같은 불명확한 행정처리 절차를 이용하여 뇌물을 받는 수단으로 활용합니다. 당연히 허가를 발급해 주어야 할 사안임에도 불구하고 이런 저런 핑계를 대면서 시간을 끌어 뇌물을 받는 경우가 많습니다. 공무원이 갑자기 연락을 하여 특별한 하자를 언급하지 않으면서 신청서류와 관련 회의를 하자고 하면 이는 뇌물을 받고 싶다는 의사표시로 해석되기도 합니다. 따라서 명확한 행정 업무처리를 규율하는 행정절차법과 더불어 반드시 공무원들의 부패방지를 위한 법률이 제정되어야 할 것입니다.</p>

설문결과 3

이름 (소속)	류두현 변호사 (법무법인 로고스)
해당 국가 및 주요 업무경험	베트남, 캄보디아, 미얀마, 라오스(2006년~현재) 베트남 롯데마트 법인설립, 캄보디아 아파트 건설회사 법인설립 및 분양, 미얀마 골브장 지분 인수, 라오스 바이오디젤 법인에 Financing 구조자문.
설문 1	해당국가 법제의 발전정도에 대한 전반적 평가
	위 국가 공히 법률 제정이후 하위법령의 제정이 늦어지는 경우가 많아 실무선에는 혼란이 계속되는 경우가 많음. 아울러 아직도 집행기관에서 뒷돈을 요구하는 경우가 있음.
설문 2	경제분야 법제지원수요
	베트남의 IT 관련 법률의 재정비가 필요하고 아울러 신용정보보호에 대한 법률도 필요할 것으로 보임.
설문 3	행정분야 법제지원수요
	행정절차, 행정규제, 공공기관의 정보공개, 부패방지 모든 분야에서 외국인들이 베트남에 투자를 결정하거나 실제 투자진출을 하는데 있어 어려움을 많이 겪는 분야입니다.
	우선 정보공개에 관련하여 사업자등록증, 투자허가서, 토지사용권 증서 등 정보는 개인정보라기보다는 공공의 이익을 위해 공개되는 것이 좋은 것들인데, 이런 정보의 확인이 어려워 공장 토지 확인이나 회사 인수 합병시 상당한 시간이 지연되고 있습니다. 또한 행정절차에 있어 실제 법에 명시된 날짜가 지켜지지 않는 경우가 허다하고, 공무원들이 주관적으로 유권해석할 수 있는 부분이 너무 많은 것도 문제점 입니다. 모든 서류가 완비된 후 00일 내에 완료한다고 되어있으면, 필요 없는 서류를 요구하면서 서류가 완비되지 않아 처리를 못한다고 하면서 뒷돈을 요구하는 경우가 허다합니다. 행정규제 역시 마찬가지입니다.

	<p>베트남 정부에서 공무원 급여가 낮은 것을 알고 있으나 베트남 사정상 현실화 하지 못해, 법을 투명하게 만드는 것보다 애매하게 하여 공무원들이 알아서 업무를 하면서 외국인들에게 받아서 생활하기를 바라는 것 같기도 합니다. 따라서 베트남에서 한국에서 입법지원을 받는다고 하더라도 이런 상황이 개선되지 않는다면 베트남 스스로 적극적으로 법을 투명하게 고치기는 어렵지 않을까 싶습니다.</p>
--	--

설문결과 4

<p>이름 (소속)</p>	<p>김대인 교수 (이화여자대학 법학전문대학원)</p>
<p>해당 국가 및 주요 업무경험</p>	<p>베트남, 캄보디아(베트남과 캄보디아 현지방문은 총 1개월 정도이며, 아시아법연구소를 통한 각 국가 법제세미나 개최경험까지 포함하면 약 5년이 됨)</p> <p>캄보디아는 국제학술대회에 2차례 참석(2002년, 2009년)하여 ‘한국의 정보공개법과 행정절차법,’ ‘한국의 토지법제와 경제발전’을 주제로 발표한 바 있음. 그리고 왕립법경대학(Royal University of Law and Economics) 학생들을 상대로 ‘한국의 공공조달법제의 발전’을 주제로 특강을 한 바 있음.</p> <p>베트남은 2차례 방문(2002년, 2011년)하여 주요 법률기관(법무부, 국가법연구소) 및 대학(국립하노이대학, 하노이법률대학)의 법제정비수요를 조사한 바 있음. 또한 2012년에는 대법원의 베트남 법관연수 지원사업 예비타당성조사를 위해 방문한 바 있으며 이 때 베트남의 최고법원 등 관련기관을 방문하여 법관연수관련수요를 조사한 바 있음.</p> <p>그 외에 사단법인 아시아법연구소의 연구이사를 맡으면서 2008년~2012년 사이에 약 15여회에 걸쳐 캄보디아법과 베트남법에 대한 세미나를 운영한 바 있음.</p>
<p>설문 1</p>	<p>해당국가 법제의 발전정도에 대한 전반적 평가</p> <p>베트남의 경우 경제의 급속한 발전에 따라 수많은 법률이 제정되고 있으나, 이를 뒷받침할 수 있는 시행령의 제정이 늦어지는 경우가</p>

	<p>많은 것이 문제점으로 지적되고 있음. 이러한 시행령의 제정지연으로 인해 법률과 시행령간에 모순충돌이 이루어지고 있는 것도 문제점으로 지적되고 있음.</p> <p>베트남의 경우 법령정보에 대한 일반인의 접근이 아직 충분히 이루어지지 못하고 있는 점도 문제점으로 지적되고 있음. 특히 시행령이나 시행규칙, 행정규칙에 대한 입수를 위해서 해당공무원을 개별적으로 접촉해야 하는 문제점이 지적되기도 함.</p> <p>베트남의 경우 판결의 집행이 어려운 점도 문제점으로 지적됨. 판결집행과 관련하여 법원에 제한적인 권한만이 존재하고, 법무부가 상대적으로 강력한 권한을 보유함. 법원과 법무부간의 권력갈등이 상존하고 있음.</p> <p>캄보디아의 경우 법률가배출시스템이 아직 완전한 정비가 이루어지지 않은 점이 문제로 지적되고 있음. 법과대학을 졸업하고 시험에 합격하더라도 바로 법률가로 활동하는 데에는 여러 가지 제약조건이 존재하는 것으로 보이며, 기득권에 입각한 일종의 진입장벽이 존재하는 것으로 보임.</p> <p>캄보디아의 경우 개발과정에서 서민들이 자신이 거주하는 땅에서 제대로 된 보상을 받지 못하고 쫓겨나는 일종의 토지수탈(land grabbing)이 문제가 되고 있음.</p>
<p>설문 2</p>	<p>경제분야 법제지원수요</p> <p>캄보디아의 경우 무분별한 개발로 인한 서민들의 주거권 박탈이 주요한 문제점으로 지적되고 있는데 이는 우리나라에서도 이미 경험한 바 있음. 이러한 문제의 주요원인은 보상체계가 아직 충분하게 정착되어 있지 않은 데에서 찾을 수 있는데 이를 위해서는 적절한 토지가격의 산정기준이 마련될 필요가 있음. 이를 위해서는 우리나라의 공시지가와 관련된 법제의 소개도 의미가 클 것으로 보여짐.</p> <p>산업분야별로 어떤 법제가 마련되었는가를 보는 것도 의미가 없지 않으나, 캄보디아의 경우에는 대기업 중심의 경제구조가 아니므로 오히려 우리나라의 중소기업관련법제가 어떻게 발전되어 왔는지를 소개하는 것이 더 의미가 클 것으로 보여짐. 이를 위해서는 중소기업제품에 대한 공공기관의 우선구매제도 등에 대해서 소개하는 것도 의미가 클 것임.</p>

설문 3	행정분야 법제지원수요
	<p>베트남의 경우 부패방지를 위해 많은 노력을 기울이고 있음에도 큰 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 보이며 그 근본적인 원인은 정보의 공개가 투명하게 이루어지지 못하고 있는 데에 기인하고 있는 것으로 보임. 이는 전자정부의 구축이 아직 충분히 이루어지지 못하고 있는 데에서 기인하는 측면도 있다고 보여짐.</p>
	<p>우리나라는 이미 조달청을 중심으로 전자조달분야에서 베트남과 협력사업을 진행한 경험을 가지고 있으므로 이 경험을 토대로 전자정부 전반으로 협력을 강화해가는 것이 필요할 것으로 생각됨. 이를 위해서는 전자정부법 등 우리나라의 관련법제의 소개도 필요할 것으로 보이나, 전자정부 시스템 자체에 있어서는 협력도 중요할 것으로 보여짐. 또한 법제처가 운영하고 있는 종합법령정보시스템을 적절한 수준으로 소개하는 것도 필요할 것임.</p>
<p>다음으로 베트남에서 문제되고 있는 시행령제정의 지연등과 관련해서는 우리나라의 헌법재판소에서 행정입법부작위를 통제하고 있는 것이 좋은 시사점을 제공할 수 있음. 그리고 우리나라 법제처에서 관련법령의 모순충돌을 막기 위해서 어떤 노력을 기울이고 있는지를 소개하는 것도 의미가 클 것임.</p>	

설문결과 5

이름 (소속)	이행규, 정정태, 유정훈, 반기일 (법무법인 지평지성)
해당 국가 및 주요 업무경험	<p>베트남(2006년부터), 캄보디아(2009년부터), 라오스(2009년부터), 미얀마(2012년부터)</p> <p>[베트남] KT렌탈 하노이 지점 설립 관련 자문 호텔롯데를 대리하여 호치민시 5성호텔(Legend) 운영회사 인수 자문 롯데마트 베트남 신규 점포 오픈 관련 자문 호치민시티 금호아시아나플라자 건설 Project Finance 자문 포스코건설의 하노이 신도시 건설 및 베트남 투자 자문 등</p>

	<p>[캄보디아]</p> <p>현대로지스틱스(주) 캄보디아 진출 자문 소매금융사 Angkor Ace 운영 및 일반 법률자문 일본계 기업 시마노 현지법인 운영 및 내부통제 자문 주 캄보디아 한국대사관 캄보디아 증권시장 투자절차 가이드 발간 자문 중국 청풍과기풍협투자유한회사의 캄보디아 부동산개발업체 M&A 관련 자문 등</p>
<p>설문 1</p>	<p>해당국가 법제의 발전정도에 대한 전반적 평가</p> <p>국가별로 약간씩 상이하나 대체로 아래와 같은 문제점들을 지적할 수 있습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 상위 법령과 하위법령 체계의 부족, 법령간 충돌 - 법령의 비공개, 접근성 제한 문제, 법령 영문본의 부정확성 - 법령의 집행/해석기관의 자의성, 부패 문제
<p>설문 2</p>	<p>경제분야 법제지원수요</p> <p>가. 베트남</p> <ul style="list-style-type: none"> - 부동산 담보권 실행시 권리 우열관계 및 임차인보호 방안 : 등기 / 담보 / 강제집행 / 파산 등 법제의 통일되고 체계적인 정비 필요 (담보권자와 임차인 기타 채권자간의 우열/보호 관계가 불명확하거나 법령간 충돌이 있음) - 토지 보상 및 수용에 관한 법제 : 2002 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 (토지수용법과 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법 통합) (보상 및 수용 절차에 관한 체계적인 규정이 없어 협의보상에 의존함으로써 개발 사업이 지연되거나 실패하는 사례가 많음) - 개인 정보 등 신용 정보의 보호, 이용에 관한 법제 (규정 미비로 해당 산업이 발전하지 못하고 있음) - 채권 기타 자산의 유동화에 관한 법제 : 1998 자산유동화에 관한 법률 (자산담보부채권 유동화제도(ABS)) (규정 미비로 자산 유동화의 어려움) - 간접투자기구 조직 및 지원에 관한 법제 : 2009 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 (규정 미비로 간접투자 비활성화) <p>나. 캄보디아</p>

	<p>금융 및 증권제도: 최근 캄보디아는 한국거래소의 지원으로 증권거래소를 개장하였으나 증권과 관련된 자본시장법령의 체계가 미흡하고, 특히 특히 투자자 보호 관점에서 미흡한 점이 많음. 다만, 자본시장의 초기 단계이므로 신상품이나 과도한 투자자보호 조치가 자본시장의 활성화에 부담이 될 수도 있음.</p> <p>다. 라오스 공정거래법 제정이 필요할 수 있고(기준에는 미비한 총리령으로 규정되고 있음), 라오스도 캄보디아와 마찬가지로 최근에 증권거래소를 개설하였는바, 증권과 관련된 자본시장법률제도는 미흡한 상태인데, 현재 증권법 제정이 진행 중임.</p> <p>다. 미얀마 부동산 등기제도 및 등기시스템: 최근 법령의 개정으로 토지의 국가 소유화에 변화가 생기고 있어 국민의 토지에 대한 권리의식이 변동되고 있음. 토지등기제도 마련이 시급함.</p>
<p>설문 3</p>	<p>행정분야 법제지원수요</p> <p>가. 베트남</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관의 정보공개 법제 (합법적으로 공공 정보의 공개를 요청할 수 있는 제도적 방안 마련 필요) - 행정소송 법제 (위법, 부당한 인허가 거부 등 행정 처분에 대한 합리적인 불복 방안 마련 필요) - 공무원 부패방지를 위한 법제 : 금융/부동산 거래 실명제, 공직자 재산 정보 공개, 공정한 시험에 의한 공무원 선발, 인사 청문회 등 <p>나. 캄보디아, 라오스, 미얀마 공히, 행정절차 및 이에 대한 이의 불복수단이 제대로 마련되지 않음. 또한 행정재판에 대한 개념도 존재하지 않아 행정처분에 대한 불복하는 방법이 비공식적인 루트를 통하는 방법 이외에 존재하지 않음. 행정절차 및 이에 대한 불복수단에 대한 제도 마련이 시급함.</p>

교류대상국 전문가 자문 (캄보디아 Hap Phalthy 교수)

Cambodia has tried efforts to manage land since the collapse of the Khmer Rouge regime in 1979. To understand the whole concept of land management in Cambodia, one should realize the changing land administration system. Collective ownership has continued through solidarity group for farming policy, which was ended in 1989. Land privatization was emerged in 1989 by providing ownership over residential land for no more than 2000 square meters and possession over agricultural land for no more than 5 hectares to Cambodian citizens.⁹¹⁾ In 1992, Cambodia had the first land law, which provided ownership and possession over residential land and agricultural land respectively but the size of land remained silent.⁹²⁾ More remarkably, the 1993 Constitution, which opened for the new coalition government provides full ownership for all Cambodian citizens. As such, the 1992 Land Law was not in compliance with the Constitution. It was clear that there was a need of new land law. Consequently, Cambodia promulgated the new land law in 2001 hereinafter called the 2001 Land law.

The 2001 Land Law provides full ownership to Cambodian citizens. This law attempts to make a perfect system to produce landownership certificates through systematic land registration. However, due to the fact that the government invests less money in this project, the outcomes of the registration remains very slow. Table below shows the budget the Cambodian government has invested in systematic land registration since 2006 until 2011 remained low.

[Table 1] Budget that the Cambodian Government spent for systematic land registration compared to other donors⁹³⁾

91) Instruction on the Implementation of Land Use and Management Policy, No. 03SNN, June 3, 1989.

92) Land Law of Cambodia, No. 100K, October 13, 1992, Article 19.

93) Letter of Land Management and Administration Project of the Ministry of Land Management, Urban Planning, and Construction, No. 0321LMAP, March 28, 2007; No. 0389LMAP, May 5, 2008; No.

Description	Expenses for systematic land registration by year (in USD)				
	2006	2007	2009	2010	2011
Cambodian Gov't	314496	204691	603635	2024642	2652199
Foreign Donation	4861386	4343834	6532981	5868383	2885354
Total	5175882	4548525	7136616	7893025	5537553

Since the budget for systematic land registration was a small amount, the outcomes of systematic land registration would be slow (see table 2 below for the registration outcomes per year) although the total number of systematic land registration certificates consists of 2,085,753 as of May 2013.⁹⁴⁾

[Table 2] The outcomes of systematic land registration⁹⁵⁾

Description	Year (Certificates)				
	2006	2007	2009	2010	2011
Number of Land certificates already distributed to landholders	282276	251387	267446	269812	324020

Particularly in order to boost land registration, the Prime Minister of Cambodia called for Volunteer Youth for Land Registration since end of June 2012. As of June 20, 2013, the outcomes of land registration made by Volunteer Youth consist of 361,734 land certificates.⁹⁶⁾ For sporadic land registration, since 1989 to May 2012, only 601,356 land certificates were registered.⁹⁷⁾ Therefore, the total land

0501LMAP, March 23, 2010; No. 271LASSP, April 29, 2011; No. 210LASSP, March 16, 2012.

94) Letter No. 419LASSP of Land Administration Sub-Sector Project, June 29, 2012.

95) Letter of Land Management and Administration Project of the Ministry of Land Management, Urban Planning, and Construction, No. 0321LMAP, March 28, 2007; No. 0389LMAP, May 5, 2008; No. 0501LMAP, March 23, 2010; No. 271LASSP, April 29, 2011; No. 210LASSP, March 16, 2012.

96) Ministry of Land Management, Urban Planning, and Construction, Report on the Sum of Status and Outcomes of Order Number 1 Implementation throughout the Country, June 20, 2013.

certificates that Cambodian landholders have, consists only 3,048,843 certificates over the total estimated 12 million land parcels⁹⁸⁾ amounting to 25 percent of the total land certificates. It means that there are a huge number of land parcels remain unregistered.

Fair and just compensation has remained in Cambodian supreme laws before expropriation law became available. The 1989 Constitution stated that “affecting private ownership of Cambodian citizens shall be forbidden unless public interests required in case stipulated in law. With this regard, the owner has the right to receive fair and just compensation in advance.”⁹⁹⁾ Also, the 1993 Constitution clearly mentioned that depriving private ownership was possibly made only for public interest with fair and just compensation in advance.¹⁰⁰⁾ More remarkably, the 2001 Land Law stipulates that “[n]o person may be deprived of his ownership, unless it is in the public interest. An ownership deprivation shall be carried out in accordance with the forms and procedures provided by law and regulations and after the payment of fair and just compensation in advance.”¹⁰¹⁾

A good thing of the Expropriation Law is that the law stipulates that “[t]he expropriation of the ownership of immovable property and real right to immovable property can be exercised only if the expropriation committee has paid fair and just compensation to the property’s owner and/or right holder in advance...”¹⁰²⁾ It necessarily means that the law protects not only the owner but also right holder of a property. As such, it is good for a great number of Cambodian citizens who have not registered their property yet. However, the expropriation committee has been so far established.

97) Letter No. 419LASSP of Land Administration Sub-Sector Project, June 29, 2012.

98) Franz-Volker Muller and Daniela Harris, “Case Study Cambodia: Land Registration and Its Effects on the Rural Population” (3rd European Forum on Rural Development, Palencia, Spain, March 29-April 1, 2011), 20.

99) The Constitution of Cambodia, April 30, 2013, Article 18 Bis.

100) The Constitution of Cambodia, Amended August 15, 2008, Article 44.

101) Land Law of Cambodia, No. NS/RKM/0801/14, August 30, 2013, Article 5.

102) Law on Expropriation, No. NS/RKM/0210/003, February 26, 2010, Article 19, para. 1.

Unavailability of necessary committees in the Expropriation Law becomes very controversial. It is remarkable that the Law on Expropriation was promulgated as urgent meaning that the law came into effect only one day after promulgation day that is February 26, 2010.¹⁰³⁾ Yet, three sub-decrees, which are required to implement the law, have not existed. Those sub-decrees are:

- The Sub-decree on the Organization and Functioning of Expropriation Committee,¹⁰⁴⁾
- The Sub-decree on the Organization and Functioning of Complaint Resolution Committee,¹⁰⁵⁾ and
- The Sub-decree concerning the Form and Procedures of a Complaint.¹⁰⁶⁾

Non-existence of the Sub-decree on the Organization and Functioning of Expropriation Committee prevents following important points:

- Prevent people from having fair and just compensation because there is no expropriation committee to provide the compensation and expropriation sub-committee to establish expropriation projects;¹⁰⁷⁾
- No market price or substitute price available for the compensation because the expropriation committee plays an important role in choosing the independent agent or committee to evaluate the land price,¹⁰⁸⁾
- The complaint cannot be solved because it needs to be firstly sent to the expropriation committee,¹⁰⁹⁾
- No public consultation because the arrangement of consultation will be done by the expropriation committee.¹¹⁰⁾

The non-existence of complaint settlement committee is also obstacle for several

103) Law on Expropriation was promulgated on February 26, 2010 and Article 39 states that “this law was declared as urgent.”

104) Law on Expropriation, No. NS/RKM/0210/003, February 26, 2010, Article 12.

105) Law on Expropriation, No. NS/RKM/0210/003, February 26, 2010, Article 14.

106) Law on Expropriation, No. NS/RKM/0210/003, February 26, 2010, Article 34.

107) Law on Expropriation, No. NS/RKM/0210/003, February 26, 2010, Articles 12 & 13.

108) Law on Expropriation, No. NS/RKM/0210/003, February 26, 2010, Article 22.

109) Law on Expropriation, No. NS/RKM/0210/003, February 26, 2010, Article 32.

110) Law on Expropriation, No. NS/RKM/0210/003, February 26, 2010, Article 16.

reasons:

- No complaint settlements are available because the complaint settlement committee is responsible for this matter,¹¹¹⁾
- The report of complaint settlement cannot be made in order to send to the head of government.¹¹²⁾

Although the Law on Expropriation was already promulgated as urgent, it is not fully applicable yet. The assessment of fair market value via the Law on Expropriation remains ambiguous. As such, the expropriation of private property has been done as same as the government policy before the expropriation law became available.

With regard to land evaluation, Cambodia has established land evaluation committee for unused land since July 1995 for charging tax on unused land.¹¹³⁾ However, land sale which requires landowners to pay stamp duty remains problematic. The landowners are willing to escape from paying stamp duty because they always claim that the land evaluation is greater than the actual price that the landowners sell their land. Since 2010, remarkably Cambodia introduced land taxation based on land value. But the land taxation was imposed only in Phnom Penh and provincial towns. Again, it remains ambiguous about land value assessed by the evaluation committee. Some areas, citizens complain that the land price is higher than that of the market price. As such, for the beginning of land tax enforcement, the government imposed the tax only 80% of the total land price which exceeds USD 25,000.¹¹⁴⁾

Imposing land taxes based on land value has been hard for the both tax payers and take takers. At first, tax takers have no ideas how many landholders will pay tax since most of land parcels have not been registered yet. Moreover, the process of paying tax is very complicated and time-consuming making tax payers

111) Law on Expropriation, No. NS/RKM/0210/003, February 26, 2010, Article 32.

112) Law on Expropriation, No. NS/RKM/0210/003, February 26, 2010, Article 18.

113) Sub-decree on the Establishment of Unused Land Evaluation Committee, No.58ANK, July 25, 1995.

114) Law on Financial Management, No. NS/RKM/1209/026, December 16, 2009, Article 13.

avoid from paying tax. Moreover, the calculation of tax is another obstacle even the commune chiefs sometimes do not know how to calculate the tax.

Since there are complaints about the assessment of fair market value, it is necessary to involve more independent agents in assessing the land price. Assessing fair land value provides several advantages, such as:

- Collecting stamp duty from the sale of land will increase more national revenue since landholders will not escape from pay stamp duty. Currently, landholders complain that when they sell the land, the land evaluation committee sets up the price of land over the market price making them pay more stamp duty.

- Collecting land taxes basing on land value will not be criticized among landholders who are required to pay land tax because landholder may think that the land evaluation is fair market value.

- Reducing complaints arising from the expropriation projects. Before, landholders always think that it is a bad luck if the expropriation comes to their place because the compensation has never been met the land market value. Moreover, public consultation concerning expropriation areas has not been widely available therefore landholders always protest against the government policy.

- Attracting foreign direct investment. Potential investors are happy with the investment if they make sure that their investment plans do not violate the rights of local people.

Cambodia should look other countries with regard to expropriation policy in order to attract more investments. Lessons learned from other countries should include following crucial points:

- The process of establishing land evaluation committee,
- How land market is assessed,
- The involvement of public consultation from affected relevant people,
- The process of deciding expropriation areas,

- They way to provide compensation.