

# 베트남 '도시개발관리법, 제정의 법적 쟁점

최종권 | 서울대학교 법학연구소 건설법센터

## I 들어가며

사회주의 공화국인 베트남은 1986년 국내외 문제를 타개하기 위하여 도이머이(Dổi mới)정책을 추진하였고, 이후 산업화에 따른 상당한 경제발전과 그에 따른 도시화가 빠르게 진행되었다. 현재 베트남은 아세안 국가 중에서도 주목할 만한 경제성장을 기록 중이며,<sup>1)</sup> 우리나라와의 관계도 점점 밀접해지고 있다.<sup>2)</sup> 한편, 우리나라는 제품 수출입을 하는 단계에서 나아가 베트남에 직접 투자하는 사례도 대폭 증가하고 있으며, 현지 개발사업을 주도하는 많은 건설업체들이 진출해있기도 하다. 향후에도 베트남의 도시화율은 계속적으로 높아질 것이며, 주택건설, 기반시설·산업시설 확장 등 많은 개발사업과 도시 내 각종 사업들이 진행될 것으로 보인다.

하지만 베트남은 여전히 사회주의 국가이며, 토지는 국가 소유이다(베트남 헌법 제17조 및 토지법 제4조).<sup>3)</sup> 토지의 이용은 토지법에 의해서 강력하게 통제되고 있으며, 토지의 소유와 건물의 소유 및 사용·수익 등에 있어서도 자본주의를 근간으로 하는 우리나라와 많은 점에서 차이가 있다. 또한 오랫동안 사회주의 법제를 따르고, 사회주의 도시계획에 근간을 둔 도시계획체계를 가지고 있기 때문에 우리나라 기준으로 베트남을 이해하기란 쉽지 않다. 즉, 내국인이 아닌 외국인의 입장에서 베트남의 토지제도와 도시계획 및 도시개발제도를 이해하고 투자하는 데에는 많은 어려움이 존재한다. 현재 우리나라 많은 기업들이 많은 투자를 하고 있지만, 베트남의 도시계획 및 개발체계를 이해하기 보다는 베트남 중앙 및 지방정부와의 관계에 의존하여 사업을 추진하고 있는 실정이다.

베트남도 경제성장 및 국제화에 맞추어 자국의 법제 및 실무를 정비하는 과정에 있다. 여러 분야에서 법제도를 개방하고, 투명한 행정을 위한 노력을 기울이고 있다. 도시계획 및 개발사업 분야에 있어서도 당면한 문제를 해결하

1 kotra 해외 시장 뉴스, "베트남, 2018년 결산 및 2019 경제전망", 심수진 베트남 하노이무역관, 2019.1.30., - 2018년 경제성장률 7.08% 달성, 2019년 6% 중반 성장을 전망이 지배적이다.

2 시사저널, "베트남, 한국의 4위 교역국 반열에 올랐다", 2019.5.6. '어느덧 베트남은 한국의 제4위 교역국(2017년 상반기 기준)반열에 올랐다. 베트남으로의 수출은 3위이며, 베트남에서의 수입은 8위다. 4년 전과 비교하면 엄청난 위상 변화다. 2013년의 경우, 베트남은 한국 수출의 6위, 수입의 16위에 불과했다. 이는 베트남 입장에서도 마찬가지다. 베트남 경제에 있어 대한민국의 위상도 절대적이다. 지난해 상반기 기준, 베트남 수출국 중 한국은 미국·중국·일본에 이은 4위다. 수입은 중국에 이어 2위에 올라 있다. 특히 베트남이 중국·일본으로부터의 수입하는 비중이 점차 줄어드는 반면, 한국으로부터 수입하는 비중이 계속 확대되고 있는 추세이다.

3 토지법 제4조(토지의 소유) 토지는 국가가 소유주를 대표하는 전국민에 속하고, 국가가 통일적으로 관리한다. 국가는 이 법률의 규정에 따라 토지사용자에게 토지사용권을 허용한다.

기 위해서 그리고 외국인의 투자 등을 유인하기 위해서 법제도의 개편과 개선을 위해 매진하고 있다. 이러한 상황에서 그들의 종전 법제도와 향후 변화된 법제도를 살펴보는 것은 매우 의미있는 작업이다.

## II 법 제정의 배경

### 1. 베트남의 경제 및 도시의 발전

베트남 건설부에 따르면, '최근 30년의 혁신 이후 도시화 과정은 산업화 및 현대화의 과정과 관련되어 있으며 많은 중요한 성과를 이루었다. 베트남의 도시 시스템은 양적으로 그리고 질적으로 한 단계 발전하였다. 베트남의 도시화율은 1999년에는 21.7%에 머물러 있었지만, 2016년에는 802개 도시 지역에서 약 36.6%로 증가하였다'고 평가하고 있다.<sup>4)</sup>

도시화 속도는 대도시에서 보다 급격히 증가했지만, 전국적으로도 빠른 속도로 도시화가 이루어지고 있다.<sup>5)</sup> 도시화에 따라 새로 형성되고 개발된 많은 도시들 외에도 기존 도시지역들이 건설투자, 기술기반시설 및 공동기반시설 등에 있어서 많은 투자가 이루어졌고, 확대되었다. 도시지역은 현대적인 방식으로 변화하여 국가의 모습을 변화시키는 데 기여하였다. 도시지역은 총 GDP, 산업생산 가치, 수입 및 수출 가치, 과학기술 진보에 있어 지배적인 비율을 차지하고 있으며, 지역 및 전체 국가에 대해서 사회·경제적 발전을 촉진시키는 파급 효과가 크다.

### 2. 도시문제의 발생과 법적 규율의 미비

그러나 베트남 도시화의 과정은 많은 결점을 드러내었고, 여러 측면에서 도시문제가 발생하고 있다. 특히, 도시문제를 잘 극복하고 통제하지 못하면서 장기적으로 도시문제는 새로운 국면으로 접어들게 되었다.<sup>6)</sup>

특히, 개발투자 분야에서의 단점과 한계가 분명하게 드러나기 시작하였다. 베트남의 도시성장은 질적 수준이 높지 않으며, 실제로 각 지역 및 국가의 경제성장을 유인하는 동기를 창출하는 역할을 충분히 하지 못하고 있다. 도시 내 기반시설은 경제 성장률이나 도시인구의 수요를 충족하지 못하고 있으며, 주요 도시의 경쟁력 또한 높아지지 않았다. 베트남의 도시는 교통 혼잡, 홍수 및 환경오염 상황이 심각하고, 건강·교육·문화 및 녹지공원과 같은 사회 기반시설 시스템이 충분하지 못하거나 부적절한 상황이다.

새롭고 표준적인 도시개발투자의 기법이 도입되었지만, 신규 도시개발 프로젝트는 실시율이 높지 않으며 토지와 자원을 낭비하고 있다. 기존의 도시지역, 특히 도시 중심부의 정비사업은 지나치게 느리게 진행되어 오히려 노후화가 더 빠르게 진행되고 있다. 국제적 추세에 있는 기후변화에 대한 도시의 대처능력도 높지 않으며, 온실가스 배

4 베트남 건설신문(<http://kientrucvietnam.org.vn/xay-dung>), 2017.3.10.

5 kotra 해외 시장 뉴스, "2018년 베트남 경제 전망", 이주현 베트남 호치민무역관, 2017.12.15. '하지만 여전히 베트남의 도시화율(전체 인구 중 도시인구 비율)은 약 34%로, 세계평균 54%, 아세안 평균 46%에 아직 미치지 못하고 있다(UN, 월드뱅크).'는 평가도 있다.

6 베트남 건설신문(<http://kientrucvietnam.org.vn/xay-dung>), 2017.3.10.

출량 감축에 대한 베트남 정부의 약속 이행은 현실적으로 어려운 상황이다. 결론적으로 도시지역의 개발을 위한 자원이나 재원이 부족한 측면도 있지만, 효율적으로 사용하지 못한 문제가 더 크게 부각되고 있다. 나아가 국가나 지방단위에서의 도시개발관리는 효율적이지 못하고, 모든 수준의 도시관리능력은 개발에 대한 요구 사항을 충족시키지 못하고 있다.

### 3. 도시개발관리를 위한 법제 정비의 의지

베트남 정부는 '도시개발 과정에서의 한계와 단점은 도시개발관리에 관한 법제도적 시스템이 일관되지 않고, 체계적이지 못하며, 유기적으로 연동되지 못한 것에 기인한다'고 진단하였다. 개발사업의 시행은 불안정하고, 조정이 이루어지지 않고 있으며 토지이용은 회복하기 어려운 수준이 되는 경우가 많았다. 또한 위와 같은 문제는 부동산 시장에 악영향을 미치고 사회·경제적 발전에 영향을 미쳤다. 정부는 이러한 어려움을 극복하기 위한 의지를 표명하고, 계획에 따라 도시개발투자의 과정을 엄격하게 통제하기 위하여 2013년 「도시개발투자관리에 관한 시행령」(이하에서는 '도시개발시행령'이라 한다)을 발표하였다.<sup>7)</sup>

베트남 정부는 도시개발시행령을 시행한 후 3년이 경과한 시점에서 그동안의 성과 등을 분석하였다. 도시개발시행령의 시행으로 전국의 도시투자 및 개발활동은 도시개발 및 투자 관리에 있어 분명한 변화를 가져왔지만, 앞서 살펴본 기반시설의 부족, 합리적인 토지이용의 실패와 같은 문제가 해결된 것은 아니었다. 나아가 투자법(2014), 공공투자법(2014), 주택법(2014) 등 법령의 개정은 도시개발시행령의 위계를 재조정하였다. 이에 베트남 건설부는 2016년 12월 No. 2942/BXD-PC를 발행하여 도시개발시행령의 일부 조항에 대한 수정 및 보충을 요청하였고, 법령의 개정을 통해 상위의 법체계라 할 수 있는 「도시개발관리법」(이하에서는 도시개발관리법(안)이라 한다)을 제정하는 것에 대하여 국회의 승인을 얻었다.<sup>8)</sup>

## III 베트남 도시계획체계와 근거법령

### 1. 우리나라의 도시계획체계와 법적 근거

베트남의 도시개발관리법(안) 및 도시계획체계를 이해하기 위해서는 비교 대상이 되는 우리나라의 도시계획체계 및 법적 근거를 이해할 필요가 있다. 베트남이 비록 사회주의 계획체계를 기본으로 하고 있지만, 기본적으로 우리나라와 유사한 계획의 체계를 따르고 있다. 따라서 베트남의 체계를 충분히 비교하기 위해서는 그 계획체계에 맞는 세부 내용까지 확인할 필요가 있다. <표 1>에서는 우리나라의 계획법체계를 살펴보고, 그에 따른 근거법률과 내용을 파악할 수 있도록 하였다.

7 도시개발시행령의 정식 명칭은 다음과 같다 : Decree No. 11/2013/ND-CP

8 베트남 건설신문(<http://kientrucvietnam.org.vn/xay-dung>), 2017.3.10.

I 표 11 우리나라의 도시계획의 체계와 근거법조문<sup>9)10)</sup>

		계획의 위계		근거법률		
비구속적 계획	국토종합계획			국토기본법 제9조		
	↓					
	부문별 계획	주거종합계획, 국가도로망계획 등		국토기본법 제17조		
	↓					
	도시기본계획			국토계획법 제18조 ~ 제23조		
↓						
구속적 계획	1차 계획	용도지역제 도시계획		국토계획법 제36조 제76조 ~ 제84조		
		지구단위계획		국토계획법 제49조 ~ 제55조		
		개발제한구역 등		국토계획법 제37조 ~ 제40조		
	2차 계획	도시 관리계획	도시계획 사업	도시정비사업	국토계획법 제2조11호	도시정비법
				도시개발사업	국토계획법 제2조11호	도시개발법
				택지개발사업		택지개발촉진법
				산업단지개발 사업		산업입지법
				기타		다수의 법률
	기반시설 설치사업		국토계획법 제43조 ~ 제48조 제85조 ~ 제100조			

## 2. 베트남의 도시계획체계와 법적 근거

베트남은 비교적 최근인 2009년 6월 도시계획법(No. 30/2009/QH12)을 제정하여 2010년 1월부터 시행해 오고 있다. 도시계획법 제정과 함께 베트남은 도시계획 및 도시개발 등에 대한 책임기관으로 중앙부처인 건설부 산하에 도시개발국(UDA, Urban Development Authority)을 신설하여 운용하고 있다. 도시계획법은 총 6개의 장과 76개의 조문으로 구성되어 있어, 도시계획에 관한 비교적 상세한 내용을 포함하고 있다.

9 베트남의 도시개발관리법(안)은 완전히 일치하는 것은 아니지만, 우리나라의 2차 계획에 해당하는 개발사업 및 기반시설사업에 대한 법안이라고 할 수 있다.

10 서울대학교 산학협력단, "신흥국 도시재생·도시개발 법 제·개정 지원용역", 한국토지주택공사, 2017, 300면.

베트남에서 정비사업을 포함한 넓은 의미의 도시개발사업은 구체적인 투자프로젝트 개념으로 진행이 되며, 이에 대해서는「도시개발 투자관리에 관한 시행령」 및 동 시행령의 시행을 위한 시행규칙이 제정되어 구체적으로 적용되고 있다. 위 시행령은 도시계획법뿐만 아니라 건설법·부동산사업법 등의 법령에 부수하는 시행령으로도 역할을 하고 있다.

한편, 도시계획법 체계에서 중요한 역할을 담당하는 관련 법률로는 토지회수(수용)에 관하여 규정하고 있는 토지법 및 그 시행령이 있으며, 도시개발과 관련하여 발생하는 환경문제에 대해서는 환경법, 나무관리에 관한 시행령(Decree on Management of Urban Green Trees), 배수 및 폐수처리에 관한 시행령 등이 중요하다.<sup>11)</sup>

## IV 베트남「도시개발관리법(안)」의 기초와 방향

### 1. 「도시개발투자관리에 관한 시행령」의 역할

#### (1) 의의

앞서 살펴본 바와 같이, 베트남의 도시계획체계에 있어 개발사업에 해당하는 사항을 규율하는 현행 법령은 바로 도시개발시행령이다. 여전히 베트남의 도시계획체계에 있어서 소극적인 도시계획적 규율이 대부분이며, 적극적으로 도시 내 토지이용을 규율하는 개발사업에 대해서는 법적 규율이 적고, 그에 대한 국가의 인식도 부족하다.<sup>12)</sup> 종전까지 시행되었던 대규모의 국가 개발사업이나 산업단지 또는 주택단지들은 정교한 법에 근거하였다기보다는 중앙이나 지방정부의 의결이나 결정으로 수행되었다. 개발사업에 최초로 법적 근거에 토대를 두고 국가적 통제와 감독을 하게 된 것은 아래 도시개발시행령이다. 현재 베트남은 이 시행령을 토대로 대부분의 개발사업을 통제하고 있지만, 법적 공백이 많고, 정교한 도시계획제도와 결부되거나 사업 간의 이동(異同)에 따른 규율의 면에서 초보적인 수준에 머무르고 있다. 그럼에도 불구하고 이를 살펴보는 것은 도시개발관리법(안)은 이 시행령을 대체하여, 발전된 방향으로 형식적 법률로 제정되는 것이기 때문이다. 즉, 도시개발시행령으로부터 변화되어 입법된 부분은 보다 발전된 형태의 도시개발기법이라 할 수 있으며, 사업자나 개인은 그에 대응하여 준비하여야 한다.

표 21 도시개발관리투자시행령

제1장 총칙	제27조 투자승인 제한·결정 서류 심사 기간
제1조 적용범위 및 대상	제28조 프로젝트 실시 투자승인 제안 협의 내용
제2조 용어의 정의	제29조 프로젝트 실시 투자승인안 심사 내용
제3조 도시개발투자의 원칙	제30조 투자승인 결정의 내용

11 서울대학교 산학협력단, “신흥국 도시재생·도시개발 법 제·개정 지원용역”, 한국토지주택공사, 2017, 74면.

12 개발사업이란 공법적 수단과 절차를 통해 도시의 질서에 ‘적극적으로 개입’하여 사업까지 수행하는 것을 말한다. 이에 대해 상세히는 김종보, 「건설법의 이해」, 피데스, 2018, 12면이하 참조.

제4조 도시개발을 위한 토지	제31조 프로젝트 시행의 기초
제5조 도시개발을 위한 투자 자금	제32조 프로젝트 서류
제6조 도시개발사업 투자장려, 지원, 인센티브	제33조 프로젝트의 조정
<b>제2장 도시개발지역</b>	제34조 프로젝트 실시의 진척 상황
제7조 도시계획 준비·평가 및 승인 위한 요건	제35조 사회기반 정비에 투자
제8조 도시개발구역 제안 위한 문서작성 책임	제36조 작업의 완료 이전 작업 실시 및 사용
제9조 도시개발구역의 결정 권한	제37조 도시 서비스
제10조 도시개발구역 제안 서류의 내용	제38조 행정 관리 이전
제11조 도시개발구역의 실시계획의 내용	제39조 프로젝트의 재원 동원
제12조 도시개발구역 및 실시계획의 공고	제2절 도시건설 투자프로젝트
제13조 도시개발구역 관리위원회	제40조 도시건설 투자프로젝트의 건설 투자관리 및 실시
<b>제3장 도시개발 투자프로젝트</b>	<b>제4장 국가 관리기관의 책임</b>
제1절 도시건설 투자프로젝트	제41조 건설부
제14조 프로젝트 세부계획	제42조 계획투자부
제15조 건설투자 실시 관리	제43조 재무부
제16조 프로젝트 투자자 요건	제44조 자원환경부
제17조 레벨 1 투자자의 의무	제45조 관계 부처 및 부서
제18조 레벨 2 투자자의 의무	제46조 지방 인민위원회
제19조 투자자의 변경	<b>제5장 경과규정</b>
제20조 투자 승인	제 47 조 총칙
제21조 신도심 건설투자 프로젝트 투자승인 권한	제48조 도시계획 법령 경과처리와 도시개발지역 특정
제22조 도시재건사업 투자 승인 권한	제49조 주관청이 승인한 일반계획 및 세분화계획의 준수에 따라 할당된 프로젝트의 경과 조치
제23조 도시보전 및 혁신 프로젝트 투자승인 권한	제50조 관할 당국에 의해 승인된 분구계획 및 일반적인 계획에 앞서 할당된 프로젝트의 과도적 처리
제24조 도시재건축·리모델링공사 투자승인 권한	제51조 제21조, 제22조제1항 및 제2항과 제23조제 1항과 제 40조제2항에 의한 프로젝트의 과도적 처리
제25조 혼합 도시건설투자프로젝트 투자승인 권한	<b>제6장 실현규정</b>
제26조 투자승인 제안 서류	제52조 실시 기관

## (2) 현행 베트남 개발사업의 유형

도시개발시행령에서 기본적으로 주목할 만한 것은 도시개발사업의 체계와 유형을 다루고 있다는 점이다. 도시개발사업을 '관할 행정청이 결정하고 발표한 도시개발지역의 건물 또는 복합건물의 건설 투자사업'이라고 정의하고 있으며, 이러한 도시개발사업에는 도심건설사업 및 도시건설투자사업이 있다(제2조 제8호).

도심건설투자사업은 관할 행정청의 승인을 받은 계획에 따라 도시개발구역으로 지정된 토지에 건물(주택, 인프라, 공공시설 등)을 건설하는 건설투자사업이다. 도심건설투자사업에는 다음과 같은 유형이 포함된다. 먼저 '신도심 건설투자사업'은 다른 토지 용도에서 도심 건설지로 전환된 신도심 건설을 위한 건설투자사업이다. 둘째, '도시 재건축사업'은 현재의 건물을 주무관청의 승인을 받은 도시계획 하에 철거하고, 그 기초 위에 새로운 건축물 및 인프라를 건설하는 사업이다. 셋째, '도시개보수 및 보수사업'은 해당 지역의 토지이용 기준의 10% 이상을 변경하지 않고 기존 도시지역의 외관 또는 건물구조를 향상 및 개조하는 것이다. 넷째, '도시보전 및 보수사업'은 도시 문화유산 분야의 건물 및 경관에 대한 문화적·역사적 및 건축적 가치를 보전하고 보수하는 사업이다. 다섯째, '건설사업'은 도시지역의 혼합된 도시건설사업으로, 이 대지에는 신축건물, 보수된 건물 및 개조된 건물이 포함될 수 있다. 한편, 도심에서의 건설투자사업은 건축물 및 기반시설의 확장 또는 보수, 개조에 관한 새로운 건설투자사업이다.

## (3) 지방인민위원회의 역할

도시계획이나 개발사업은 도시를 단위를 이루어지는 경우가 대부분이며(국가계획에 해당하는 경우에는 중앙정부가 감독권을 가지게 된다). 도시기본계획을 근거로 전체 도시에 비추어 개발사업을 추진하고 통제하는 것이 일반적이다. 다만, 국가에 따라서 도시기본계획제도가 완비되어 있는가 하면, 베트남과 같이 주요 도시에만 도시기본계획이 수립된 경우도 있다. 그렇다고 하더라도 베트남의 주요 특징 중의 하나는 도시계획 및 개발사업에 대한 법적 규율의 부족을 집행기관이라 할 수 있는 지방정부에서 상당부분 메우고 있다는 점이다. 따라서 베트남의 지방정부인 지방인민위원회의 역할을 살펴보는 것이 중요하다.

인민위원회는 ① 지역의 도시개발을 통일적으로 관리한다. 실제 도시개발에 부합하는 국가의 관리사항을 충족시킬 수 있는 집행방안을 수립한다. ② 도시개발지역의 심사와 평가를 지도하고 도시개발지역을 파악하고, 실시계획을 수립하며, 도시개발 지역관리위원회를 설치한다. 단기간에 합리적이고 효과적인 이행과 미래의 지속가능한 도시개발을 보장한다. ③ 법률에 따라 현장의 허가를 실시한다. 경영 조직의 설립, 도시 토지기금의 개발도 담당한다. ④ 예산 기부 프로젝트 관리를 위한 주거이전과 가설주택 자금의 설정 및 기타 재원조달을 관리한다. ⑤ 도시기반기술 기반의 체계화를 보장하기 위해 프로젝트 범위를 벗어난 기술인프라를 구축한다. ⑥ 도시개발 프로젝트의 이전을 받아 이전의 수령을 지시하고, 행정조치를 취한다. ⑦ 지방 도시개발을 위한 정보시스템의 구축 및 관리, 지방 도시개발 상황 평가보고서 작성, 성적 보고서를 작성하고 보고하여야 한다. ⑧ 도시개발을 위해 토지를 배분하기 위한 계획과 토지이용계획을 검토하고 조정하고 보완한다.

## 2. 도시개발관리법 제정을 위한 정책 방향

베트남의 도시계획 및 개발사업에 관한 법제를 담당하고 있는 건설부는 국회에 법안을 제출하면서 다음과 같은 정책목표와 방향을 발표하였다.<sup>13)</sup> 도시개발관리법(안)은 도시개발 및 관리의 정책방향, 기본계획, 전략 및 도시개발 계획에 따른 개발 투자의 촉진 및 도시개발관리 체계 개선을 목표로 한다.

첫째, 정책방향·전략, 도시계획 및 계획에 따른 도시개발을 추구한다. 도시계획, 전략, 도시계획에 따른 도시 네트워크를 개발하고, 도시개발의 다양한 개념을 위한 법적 프레임워크 제공을 목표로 한다.

둘째, 도시기반시설과의 연계이다. 기반시설의 개발에 대한 요구사항은 다른 요인들과 함께 포괄적으로 고려되어야 함을 강조한다. 기반시설은 지역의 기반시설과 도시수준의 기반시설로 구분하여 정한다.

셋째, 도시개발의 투자에 대한 체계적 관리이다. 도시개발 투자는 신규영역과 기존영역을 구분하여 각기 다른 관리절차를 두어 접근한다. 이 정책은 다양한 종류의 투자 프로젝트를 자원, 인구규모, 토지 이용관계 등을 기준으로 분류하여 실제 투자의 실현에 적용된다. 여기서는 UR(Urban Mechanism) 프로젝트에 도움이 되는 LR(Land Mechanism)개념이 제공될 예정이다.

넷째, 기후변화 대응 능력, 에너지 절약, 녹색·생태도시로의 도시개발이다. 법안은 다양한 개발모델에 대한 원칙, 요구 및 기준을 제공한다. 행정청, 사업시행자 및 기타 관련 당사자가 도시개발 및 투자에 참여할 수 있도록 절차를 마련한다.

다섯째, 도시개발을 위한 다양하고 효율적인 자원의 활용이다. 토지는 도시개발 자원의 가장 중요한 요소로 간주되므로, 합리적인 도시개발이 이루어질 수 있도록 토지이용 목적의 전환이나 토지이용의 상향 허가 등을 허용하도록 한다.

여섯째, 도시개발에 따른 국가 경영의 효율성을 제고한다. 도시개발을 통해 공공부문의 역량을 강화하고, 공공부문의 관리 감독 권한을 확보한다.

## 3. 법안의 주요 내용과 특징

### (1) 법안의 내용

도시개발관리법(안)은 수년간 도시개발시행령을 운용하면서 나타났던 문제를 해결하고, 베트남의 사회·경제적 발전 현황 등을 반영하여 마련된 것이다. 법안은 7개의 장으로 되어 있으며, 전체 66개의 조문으로 구성되어 있다.

우리나라의 국토계획법이나 개발사업법 체계에 비하면 매우 적은 양이라고 할 수 있으나 베트남의 주된 법적 규율은 정부 시행령이나 시행규칙으로 이루어진다는 점을 감안하면 매우 방대한 양이라고 할 수 있다. 베트남의 경우 아직 위임입법의 법리가 발달되지 않아 법률에서 어떤 사항을 위임할 것인가 미리 명확하게 정해지지 않는 경우

13 베트남 건설부 도시계획국(Urban Development Agency), 2017.10.



가 많다는 점이 고려되어야 한다.

**표 31 도시개발관리법(안)**

<b>제1장 총칙</b>	제31조 신도시 건설계획 및 투자 프로젝트 평가
제1조 적용 범위	제32조 신도시 건설 투자 프로젝트 타당성 조사
제2조 적용 대상	제33조 신도시 건설 투자 프로젝트 평가
제3조 (용어의 정의)	제34조 신도시 건설 투자 프로젝트 평가 내용
제4조 도시개발관리의 원칙	제35조 신도시 건설 투자 프로젝트 조정
<b>제2장 도시 시스템 관리</b>	제36조 신도시 건설 투자 프로젝트의 시행
제1절 전략, 계획, 도시 개발 프로그램	제37조 신도시 건설 투자 프로젝트 승인 및 투자 완료
제5조 국가 도시개발 전략	제38조 신도시 건설 투자 프로젝트의 이전 및 이용
제6조 국가 도시계획	제39조 행정 관리의 이전
제7조 국가 도시개발프로그램	제40조 신도시 건설 투자 프로젝트 투자자의 권리와 의무
제8조 지방 차원의 도시개발프로그램	제3절 도시 개선 프로젝트
제9조 각 도시개발프로그램	제41조 도시 혁신과 경관계획
제10조 도시개발구역	제42조 도시 혁신 및 조경사업의 실시
제2절 도시의 분류	제43조 프로젝트에 대해 지역사회 및 개인의 의견수렴
제11조 도시 분류를 위한 도시 유형 및 기준	제44조 도시지역 혁신 및 조정 프로젝트의 타당성 조사
제12조 도시 분류를 위한 고려 조건	제45조 도시지역 개조 및 조정 프로젝트 평가
제13조 도시 분류 평가	제46조 도시지역의 혁신과 조정에 관한 투자 인센티브
제14조 분류의 대상 및 범위	제47조 혼합 도시지역 건설투자 프로젝트 평가
제15조 도시 분류 체계의 정교화 및 평가	<b>제5장 도시개발 재정 자원</b>
제16조 기후변화, 녹색성장 및 정보 적응 도시개발	제48조 도시개발 재정 지원 및 사용 원칙
제17조 기후변화, 녹색성장 및 정보적응 도시개발	제49조 재정 지원 및 사용 방법
<b>제3장 계획적인 도시 개발 관리</b>	제50조 토지 사용권 입찰 및 토지 사용 프로젝트 입찰
제1절 도시 토지의 관리 및 사용	제51조 도시 개발권 양도
제18조 도시 토지의 관리	제52조 도시 인프라 서비스 활용
제19조 계획 중인 도시개발 토지재원	제53조 공공 - 민간 파트너십 형태의 투자
제2절 도시기반시설 관리	제54조 토지사용권 제공 등
제20조 도시기반시설 개발에 관한 국가정책	<b>제6장 도시개발 기관 등의 관리 및 참여</b>

제21조 기존 도시기반시설 시스템 개발	제1절 도시개발의 국가관리
제22조 신도시지역의 도시기반시설 시스템 개발	제55조 도시개발에 관한 국가관리의 내용
제23조 지하공간 관리 및 지하공사	제56조 정부, 부처 및 각급 기관의 책임
제24조 도시기반시설 작업의 사용 및 개발	제57조 각 인민위원회의 책임
제25조 도시기반시설 사용을 위한 서비스 가격	제2절 공동체 참여 및 관계자
제3절 공간관리 및 도시경관	제58조 지역사회 및 이해 관계자 참여 원칙
제26조 도시공간 및 조경관리	제59조 지역사회 및 이해 관계자의 권리와 의무
제27조 도시 녹지공간 관리	제60조 베트남 조국 전선의 권리와 의무
<b>제4장 도시개발 투자</b>	제61조 도시개발 과정에 참여할 책임
제1절 도시개발 지역의 일반 기반시설 투자	제62조 양식, 시간 및 의견 처리
제28조 도시개발 분야 기술 인프라 투자에 대한 책임	제63조 도시개발 모니터링 및 평가 절차
제29조 도시개발 기반 기술 인프라 구축 투자 프로젝트	제64조 데이터베이스 및 도시 정보
제2절 신도시 건설을 위한 투자 프로젝트	<b>제7장 이행조항</b>
제30조 신도시지역 건설 투자자 선정	제65조 시행 효과
	제66조 시행을 위한 세부 규정 및 지침

## (2) 도시계획 및 개발사업의 체계화 노력

기존의 도시개발시행령에서도 도시를 분류하고 그에 따른 계획체계를 구성하였지만, 법안에서는 도시의 분류 기준을 좀 더 명확하게 하고, 각 도시에 맞는 개발사업을 추진하도록 하고 있다는 점이 중요하다. 우리나라의 용도 지역에 해당하는 도시분류를 통해 보다 세련되고 합리적인 도시개발 및 관리를 추진하고자 하는 노력이 보인다.

이를 위해 기존의 사업유형을 비판적으로 검토하여 체계화하고 있다. 먼저 개발사업의 정의를 '기술 인프라, 사회기반시설 및 주택의 동시 건설을 위한 투자 프로젝트(도시건설투자프로그램)'로 하고 있다. 도시건설투자프로그램에는 신도시건설투자프로그램, 도시개조·조정프로그램 및 복합 도시중심 건설투자프로그램으로 세분화된다. 신도시건설투자프로그램은 다른 토지 유형에서 도시건설을 위하여 토지이용을 변화시켜 새롭게 도시지역을 건설하기 위한 투자프로그램이다. 도시 개조·조정프로그램은 이미 승인된 도시계획에 따라 철거되거나 개조되거나 조정된 도시건설을 위한 토지에 새로운 도시를 건설하는 프로젝트를 의미한다. 복합 도시중심의 건설투자프로그램은 도시 건설을 위한 투자 프로그램으로서 신규 건설 프로젝트, 혁신 및 개조·조정사업이 포함될 수 있다.

특히 신도시개발사업과 기존 도심의 정비사업을 구분하여 다른 방식으로 접근하고 있다는 점은 한 단계 성숙한 도시계획 및 관리기법으로 나아가고 있다는 것을 보여준다. 국가의 발전방향과 정책목표에 맞게 개발사업을 분류하고 각각의 지역에 합당한 개발기법을 적용하고자 하는 것이다.

### (3) 도시개발의 계획적 관리

법안은 종전의 무분별한 도시개발에 대한 반성으로 계획적 관리의 필요성을 반영하고 있다. 우선적으로 국가 및 지방정부는 전략, 기획, 도시개발 프로그램, 도시개발 지역, 지속 가능한 개발을 목표로 하여 도시를 개발하고 관리하여야 한다. 또한 도시 거주자를 위한 좋은 생활 환경의 조성, 지역사회의 이익 보장, 국가의 문화 정체성 보존·증진, 기존의 문화적 및 역사적 유물 보존을 원칙으로 한다. 다양한 방면에서 도시개발을 위한 재원을 마련하고, 효율적으로 사용하도록 한다. 도시개발에 대한 국가 관리의 효율성을 제고하고, 지방정부를 위한 자치권(계획권)을 양도, 분산, 증진하여 도시관리 능력을 향상시키도록 한다. 법에 따라 도시개발 과정에서 구성 요소와 사회 공동체의 참여를 보장한다.

### (4) 기반시설의 설치와 관리에 대한 인식

그 동안 베트남 정부는 도시의 기반시설 확충과 관리에 많은 노력을 기울였음에도 불구하고, 가시적인 성과를 보이지 못하고 있다. 그에 따라 도시 내 토지이용이 효율적이지 못하고, 도시민에게 제공되는 도시서비스의 수준은 매우 낮은 편이다. 이에 대한 반성으로 법안은 기반시설에 대한 사항에 많은 비중을 두고 있으며, 기반시설의 확충 및 관리기법을 새롭게 마련하고자 노력하고 있다. 먼저, 도시 기반시설의 건설, 지역 간 및 도시 간 핵심 기반시설에 대한 투자의 우선 순위를 정하도록 하고 있다. 이를 위해 건설 투자, 운영 및 관리에 있어서 각 부처, 지사 및 지역 간의 조정 메커니즘을 구축하도록 하고 있다. 국가는 도시기반시설의 신축, 개량 및 개보수에 관한 투자 계획을 수립하여야 하며, 그 계획은 각 도심의 일관성과 통일성을 보장하고 지역의 도심과 연계시켜야 한다. 국가는 적절한 양과 질의 도시기반시설 서비스가 제공될 수 있도록 적절한 정책을 수립하여야 한다.

### (5) 국제화 조류에 합류

법안의 특징적인 사항 중의 하나는 바로 국제적인 변화에 능동적으로 대응하고 있다는 점이다. 최근 세계는 기후변화에 대한 공동대응을 모색하고 있고, 새로운 개발전략과 발전방향을 수정하고 있다. 이에 맞추어 베트남 정부도 기후변화, 녹색성장 및 정보화 시대에 부응하는 도시계획 및 개발사업을 추구하고 있다.

## V 마치며

도시개발관리법(안)은 베트남의 사회·경제적 발전상황을 반영하고, 그동안 누적된 도시문제를 해결하고자 하는 의지가 담겨있다. 하지만, 기존의 문제에 대한 해결에만 집중한 것은 아니며, 향후 도시관리를 어떻게 할 것인가에 대한 방향도 제시하고 있다는 점에서 중요하다. 베트남의 도시화율은 가파른 속도로 진행되어 2040년에는 40% 후반에 이를 것으로 보고 있다. 또한 도시민들의 대부분은 소득수준 향상으로 주택수요의 상승 및 충분한 기반시설을 요구하는 등 건설수요가 증가하고 있다. 따라서 주택건설, 정비사업, 기반시설 건설 등에 축적된 노후유를 보유

한 우리 기업들에게는 많은 기회가 부여될 것으로 예측된다. 또한 발전된 도시개발 및 관리기법에 대한 베트남의 수요도 커지고 있다. 향후 그러한 수요와 투자에 대비하여 베트남의 법제도가 충분히 연구되어야 하고 이해되어야 할 것이다.

현재 도시개발관리법(안)은 국회에서의 초안검토와 자원환경부, 계획투자부, 재무부 등의 의견개진을 거쳐 도시 건설부의 담당부서(도시계획국)로 이송된 상황이다. 베트남 입법절차의 특징인 각 부처의 의견을 수렴하고 조정하는 단계하고 할 수 있다. 다른 법률에 비해 다부처에 걸쳐있는 법안이므로 법제정에 많은 시일이 걸리겠지만, 법 제정은 피할 수 없는 현실이다.

## 참고문헌

김종보, 「건설법의 이해」, 피데스, 2018.

서울대학교 산학협력단, “신흥국 도시재생·도시개발 법 제·개정 지원용역”, 한국토지주택공사, 2017.