



베트남 토지제도의 특징과 시사점

최종권*

요약

이 논문에서는 베트남의 토지관련 법과 제도를 소개하고, 베트남의 산업화·도시화에 따른 토지이용과 개발 사업에 있어서 필요한 주요 개념들에 대해서 살펴보았다. 먼저, 베트남 내의 토지는 국가 발전의 중요한 특별한 자원이며 법에 따라 관리되며, 그에 따라 토지법이 제정되었다. 토지법은 베트남의 경제체제의 변화를 확인할 수 있는 중요한 계기가 된다. 둘째, 베트남은 토지에 대한 특별취급을 위해 소유권과 사용권을 분리하고 있다. 토지의 이용과 개발에 대해서는 토지사용권이 핵심적인 역할을 하게 되며, 토지사용권의 부여방식, 내용, 기간 및 양도 방법 등에 대한 이해가 필요하다. 셋째, 국가는 그 소유권에 기반하여 토지이용계획의 수립, 토지의 등록, 토지의 사용료 징수, 토지가격이나 사용 기한을 결정한다. 베트남에서 토지의 개발사업을 추진하기 위해서는 토지의 회수와 보상 및 사용이 필요한데, 이에 대한 충분한 법적 검토가 이루어져야 순조로운 개발사업이 가능하다.

주제어: 토지법, 토지사용권, 토지분류, 토지회수, 토지보상

1. 서론

1990년대 이후 베트남에 대한 한국의 관심과 교류는 급속하게 증가하고 있으며, 최근에는 베트남 내 최대 외국 투자국이 되었다. 많은 한국의 기업과 개인이 베트남에 진출하여 다양한 분야에서 관

계를 형성하고, 교역관계를 확대해가고 있다.¹⁾ 베트남 또한 한국에 대한 선호도를 바탕으로 여러 방

향에서 실리적인 대외관계를 구축해가고 있다. 베트남은 상당 부분 시장경제체제를 받아들여

1) 최근 코트라(KOTRA)의 “최근 한국의 베트남 투자 동향”에 따르면(2020.1), 한국은 1988년 1월 1일부터 2019년 12월 20일까지 베트남에 677억 달러를 투자해 135개 투자국 중 최대 투자국(전체 외국인 투자의 18.7%)이다. 한국에 이어 △일본(593억 달러) △싱가포르(498억 달러) △대만(324억 달러) △홍콩(234억 달러)이 뒤를 잇고 있다. 투자업종별로는 제조업 투자가 2,141억 7,000만 달러로 전체 투자의 59.1%를 차지하였으며, △부동산 584억 3,000만 달러(16.1%) △전력, 가스, 용수 제조 및 공급 236억 5,000만 달러(6.5%) △외식숙박 129억 달러(3.3%) △건설 104억 1,000만 달러(2.9%) 순이다.

* 서울대학교 법학연구소 건설법센터 객원연구원, E-mail: bud4028@naver.com

획경제체제를 기본으로 하고 있다(김정선, 2019). 이러한 베트남의 정치와 경제체제는 고스란히 법제도로 정립되어 베트남 국내의 다양한 법률관계를 규율하는 기초가 되고 있다. 따라서 민주주의 체제와 시장경제질서를 기본으로 하는 한국과 여러 가지 다른 점이 있다는 점은 법제도 측면에서 매우 잘 드러나게 된다. 베트남의 일반적 현상이 한국과 유사해 보이는 경우에도 실질적으로 교역 관계나 부동산 개발사업을 진행하는 과정에서 법률문제가 발생하면 그 차이점으로 인해 문제해결이 매우 어려운 경우가 많다.

특히, 베트남의 사회적 계획경제의 색채가 짙게 남아있는 분야가 ‘토지제도’이고, 토지를 사용·수익하고, 관리하는 토지법제도는 한국과 매우 다른 구조와 내용을 가지고 있다. 따라서 한국의 개인이나 기업이 베트남의 토지제도를 낯설게 여기거나 토지를 기반으로 하는 각종 개발사업의 실무에서 어려움을 겪게 된다.

법제도는 그 나라의 환경과 상황을 토대로 형성된다. 다른 나라에서 제도를 수입하여 활용한다고 하더라도 원형 그대로를 유지하는 것은 아니며, 현실에 맞게 수정·보완될 수밖에 없다. 한국의 입장에서 베트남의 제도를 이해하기 위해서는 베트남의 기본적인 체제와 현실을 한국의 시각에서 바라볼 것이 아니라, 베트남에서 체제화되고 변화되는 현실에 실제 적용되어 있는 법과 제도를 이해해야 한다.

이 글은 먼저, 현재 베트남의 토지제도를 ‘있는 그대로’ 잘 이해하는 것이 필요하다는 점과 그런

점에서 한국의 제도가 더 합리적이라거나 우월하다는 관점을 버리고 출발한다. 물론 세부적인 법제도의 집행부분에서 한국은 여러 시스템이 전산화되고 효율적으로 운영된다는 점에서 조금 앞서 있을 수는 있지만, 그것이 본질적인 것은 아니다. 둘째, 한국의 베트남 진출은 종래 제조업 등 노동집약적 산업에서 건설부동산, 금융 등 분야가 넓어지고 있는 추세에 있다. 해외건설, 부동산 사업, 부동산 금융 등의 기초가 되는 베트남의 토지제도에 대한 내용을 법률적으로 검토하고, 그로부터 시사점을 도출하여 제공하고자 한다. 또한 한국의 제도와 비교연구를 수행하여, 한국의 연구자들과 베트남에 진출하는 개인과 기업들의 오해와 시행착오를 줄이고자 한다.

II. 베트남의 경제체제와 토지제도

1. 베트남의 경제체제

1) 경제체제의 변화

일반적으로 사회주의 국가의 기본적인 경제질서는 생산수단의 사회화, 사유재산의 부인, 전면적인 계획경제, 공동생산 및 공동분배 등을 특징으로 하는 사회주의 계획경제이며,²⁾ 이는 자본주의적 시장경제질서와 대립된다(황해봉, 2012).

1975년 전후로 베트남의 경제는 사회주의 이념 아래 농업과 기계공업의 중시, 집단화와 국가 통제를 통한 사회주의 생산관계의 확립, 사회주의 국가

2) 계획경제(計劃經濟, 영어: planned economy)는 생산과 투자에 관한 결정을 정부 기관인 중앙 당국에서 책정 또는 계획에 의해 실현으로 구현되는 경제 체제이다. 계획 경제는 여러 형태가 있는데, 예를 들면, 경제 방향을 정부 중앙에 집중한다든지, 또는 자치체 분산 형태 중 하나를 기반으로 할 수 있다.

들과의 상호의존하에 유지되어 왔다. 그러나 대외 관계의 악화와 미국의 경제제재로 인하여 베트남의 경제사정은 최악의 상황을 맞이하게 되었다. 그리하여 1986년 공식화된 개혁 정책인 도이머이(Đổi Mới)를 통해 시장경제에 합류하여 이를 타개하였다고 평가된다(양운철, 2011).

2) 헌법상 사회주의 경제질서 체제

베트남 헌법은 명시적으로 ‘베트남 경제는 다양한 형태의 소유권과 여러 분야의 경제 구조를 가진 사회주의 중심의 시장경제체제이다’라고 선언하고 있다(제51조제1항). 다만, 국가에게 여전히 경제 부문에서 주도적인 역할을 하도록 임무를 부여하고 있다. 이러한 원칙하에서 모든 경제부문도 국가 경제의 중요한 구성요소로 보고 있으며, 각 경제부문의 주체는 법에 따라 동등하게 협력하며 경쟁할 수 있다.

특히, 2013년 개정된 헌법에서 국가는 기업, 개인 및 기타 조직이 경제성장과 국가 건설의 안정적인 개발에 기여할 수 있도록 투자, 생산 및 사업을 하도록 권장하고, 유리한 조건을 제공하도록 하고 있다. 나아가 투자, 생산 및 사업 조직의 개인 소유는 법으로 보호되며, 국유화되지 않는다고 선언함으로써 사유재산제도에 대해서도 이를 헌법적으로 보장하고 있다(제51조제3항).

2. 재산권의 보장형식과 제한

1) 한국의 재산권 보장 및 제한

한국 헌법은 사유재산제도와 경제활동에 대한

사적자치(私的自治)의 원칙을 기초로 하는 자본주의 시장경제질서를 기본으로 하고 있음을 선언하고 있다. 이는 국민 개개인에게 자유로운 경제활동을 통하여 생활의 기본적 수요를 스스로 충족시킬 수 있도록 하고, 사유재산과 그 처분 및 상속을 보장해주는 것이 인간의 자유와 창의를 보장하는 지름길이며, 궁극에는 인간의 존엄과 가치를 증대시키는 최선의 방법이라는 이상을 배경으로 하고 있는 것이다.³⁾

헌법 제23조

- ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.
- ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.
- ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

다만, 헌법재판소는 재산권 중 ‘토지’에 대해서는 그 성격상 제한의 필요성이 크다고 판단하고 있다. 즉, ‘토지에 대한 재산권은 연속된 공간의 특정 부분을 소유하는 등의 권리이므로 그 대상이 되는 토지의 가치는 그 토지가 위치한 지역의 사회적 제반조건에 따라 정해지고, 이용 또한 그 이웃에 있는 다른 토지의 이용과 서로 조화되어야 하는 제약이 따를 수밖에 없는 특성이 있다. 그런데 토지는 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하여 공급이 제한되어 있고, 한국의 가용토지면적은 인구에 비하여 절대적으로 부족한 반면에, 모든 국민이 생산

3) 1989. 12. 22. 88헌가13 전원재판부.

및 생활의 기반으로 토지의 합리적인 이용에 의존하고 있으므로, 그 사회적 기능에 있어서나 국민 경제의 측면에서 다른 재산권과 같게 다룰 수 있는 성질의 것이 아니므로 공동체의 이익이 보다 강하게 관철되어야 한다. 헌법은 토지가 지닌 위와 같은 특성을 감안하여 “국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”(제122조)고 규정함으로써 토지재산권에 대한 광범위한 입법형성권을 부여하고 있다’고 판시하였다.⁴⁾

2) 베트남의 재산권 보장 및 제한

베트남 헌법은 베트남의 경제질서를 ‘사회주의 시장경제질서’로 정의하고, 일반 국민의 소유권을 보장하는 규정을 두고 있다. 즉, 모든 사람은 자신의 합법적인 수입, 저축, 주택, 기업 또는 기타 경제 조직의 생산수단에 대한 소유권이 있으며, 개인의 권리와 상속의 권리는 법으로 보호된다(제32조 제1항 및 제2항). 나아가 국가는 국가 방어, 안보 및 공익상의 필요에 의한 경우, 비상사태 및 자연 재해에 대비하여 개인 또는 단체의 재산을 강제로 구매하거나 수용할 수 있다. 다만, 국가는 현재의 시장가격으로 보상하여야 한다(제32조제3항).⁵⁾

위 헌법조항은 한국 헌법의 재산권보장 조항과 유사한 내용을 담고 있으며, 재산권을 강제로 수용 등을 할 수 있는 규정을 두고, 그 수용 등에 대해서는 시장가격으로 보상하도록 함으로써 정당보상 또는 완전보상을 원칙으로 하고 있다고 볼 수 있다. 다만, 헌법을 구체화하는 ‘입법의 단계’에서는 많은 차이를 보이고 있다는 점을 고려하여야 한다.

3) 토지재산권에 대한 특별규정

베트남 헌법은 모든 재산권을 보장한다는 일반 규정에 대비하여 ‘토지재산권’에 대해서는 별도의 규정을 두고 있다(제54조). 따라서 일반규정인 헌법 제32조에 대하여 헌법 제54조는 특별규정에 해당하며, 토지재산권에 대해서는 제32조가 아니라 제54조가 우선 적용된다. 일반적인 재산권 보장규정이 사람과 시민의 기본적 권리의 장(제2장)에서 규율되고 있는 반면에 토지에 대한 규율은 베트남의 경제 및 사회체제의 장에 있다는 점에서(제3장) 토지에 대해서는 상당한 특별취급이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

먼저, 베트남 내의 토지는 국가 발전의 중요한 특별한 자원이며, 법에 따라 관리되도록 하고 있다(제54조제1항). 이에 따라 토지법이 제정되었으며, 헌법의 위임에 따라 중요하고 특별하게 관리되고 있다.

4) 1998. 12. 24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 전원재판부.

5) Article 32.

1. Every one enjoys the right of ownership with regard to his lawful income, savings, housing, chattel, means of production funds in enterprises or other economic organizations.

2. The right of private ownership and the right of inheritance are protected by the law.

3. In cases made absolutely necessary by reason of national defence, security and the national interest, in case of emergency, and protection against natural calamity, the State can make a forcible purchase of or can requisition pieces of property of individuals or organizations against compensation, taking into account current market prices.

토지에 대해 일반 시민 등이 누릴 수 있는 권리에 대해서도 상세하게 정하고 있다. 즉, 개인과 조직은 토지교부, 임대 및 국가의 토지 사용권에 대한 인정을 받을 권리가 있으며, 토지사용자는 토지사용권을 양도할 권리가 있다. 토지사용권자가 향유하는 토지사용권은 법에 의해 보호된다(제54조제2항).

4) 토지재산권에 대한 제한과 제한의 한계

베트남에서도 토지는 국가안보, 경제개발과 산업화를 위한 기초 자산에 해당한다. 특히 베트남은 산업화 및 경제화에 따른 급속한 도시화로 상당한 토지의 공급이 요구된다. 이에 따라 한국과 마찬가지로 일반 사인의 토지사용권을 제한할 수밖에 없으며, 그 조건을 헌법에서 정하고 있다.

먼저 국가는 국방, 국가 안보, 국가 및 공공의 이익을 위한 사회·경제적 발전을 목적으로 법이 정한 긴급한 경우 조직과 개인이 사용하는 토지를 회수할 수 있다(제54조제3항제1문). 다만, 국가가 토지를 회수하는 경우에 그 절차는 공개적이고 투명해야 하며, 토지사용권의 회수에 대한 반대급부로서의 보상이 제공되어야 한다(제54조제3항제2문). 국가는 방위, 국가 안보, 전쟁, 비상사태 및 자연 재해에 대한 예방 및 보호 사업의 이행과 관련하여 법에 의해 요구되는 긴급한 경우 토지를 취득할 수도 있다(제54조제4항).

3. 베트남 경제질서 변화에 따른 토지제도의 변화

1) 토지제도의 변화와 법적 근거

중화학공업이나 금융산업이 고도로 발전한 선진국과 달리 베트남의 경제질서를 지탱하고 있는 자산은 토지이고, 그 경제질서를 근거 짓는 근본적인 제도는 바로 토지제도이다. 따라서 베트남의 경제질서의 변화가 곧 토지제도에 영향을 미치며, 토지제도의 변화요인과 과정은 곧 베트남 경제질서의 변화라고 볼 수 있다.

최초의 베트남 헌법인 1946년 헌법에서는 토지에 대한 소유권을 국유, 공유, 개인 소유의 3가지로 구분하고 있었다.⁶⁾ 위 헌법 조항은 1959년 헌법에서도 그 표현이 일부 변경되었을 뿐 구분 자체는 그대로 유지되었으나, 1980년 헌법에 이르러 ‘토지는 인민 공동의 소유’라는 원칙이 명시적으로 채택됨에 따라 이와 같은 토지소유권의 구분은 사라지게 되었다.

이와 같이 1980년 헌법에서 베트남 내 토지 소유권에 대한 새로운 개념이 도입됨에 따라 기존에는 민법의 영역에서 이루어지던 토지 관련 규율을 보다 상세하게 ‘공법적으로’ 규율할 필요가 생기게 되었다. 헌법 개정으로 인하여 개인, 단체 등 각 개별 주체의 토지소유권은 사라지게 되었으나, 이는 개념의 변경에 불과할 뿐 실제 토지는 각 개별 주체가 여전히 점유하고 사용하고 있었다. 이와 같은 ‘실질적인 토지의 사용관계’와 ‘법적인 토지소유권’의 관계를 어떻게 법적으로 규율할 것인지, 각 주체의 ‘토지 사용 권리’를 어떠한 식으로 보장하고 관리할 것인지를 정하는 개별 법률이 필요하게 되었다.

이와 같은 필요에 근거하여, 1980년 헌법의 토지소유권 관련 조항을 구체화하는 맥락에서 1987년 12월 베트남 최초의 토지법이 제정되고 시행되

6) 베트남 1946년 헌법 제12조.

었다. 제정 토지법은 개인의 토지사용권을 인정하면서도 그 상업적 판매 등을 금지하는 등 비교적 사회주의적인 색채를 띠고 있었으나, 이후 도이며 이로 대표되는 베트남의 헌법 및 경제제도 개혁에 발맞추어 수차례 개정을 통하여 개인의 사유재산과 유사한 형태로서의 토지사용권을 인정하는 방향으로 차츰 변경되어 왔다.

2) 제1차 토지법

1987년 제정된 제1차 토지법은 개인을 포함한 개별 주체에게 토지를 이용하고, 토지에 투입한 노동의 결과를 향유할 권리를 인정하였으나, 한편으로 토지의 사용권한을 매매, 양도할 권리는 인정하지 않았다(제5조). 토지사용권은 개별적인 권리가 아닌 공익에 가깝고, 국가가 인민 개개인의 생활수준 향상을 위하여 그 사용권한을 시혜적으로 내려주는 것으로 이해되었다. 그러므로 개별 주체가 토지사용권을 취득하는 방법 또한 국가의 일방적인 행정처분인 ‘교부’의 방식으로만 가능하였고, 개인은 토지사용권에 대한 대가로서 토지사용료를 지불할 필요도 없었다.

3) 제2차 토지법

1980년대 중반부터 이루어진 베트남 개혁·개방정책의 맥락에서, 1992년 개인의 자유로운 경제생활을 조금 더 보장하는 방향으로 헌법 개정이 이루어졌다. 1992년 헌법에서는 개인의 토지사용권에 관하여 중요한 변화가 있었는데, 개인의 토지사용권의 매매 및 양도 등 이전을 명시적으로 인정한 헌법 제18조의 도입이 그것이다.

1992년 헌법 개정에 따라 1993년 7월 제2차 토지법이 개정·시행되었다. 제2차 토지법은 토지

사용권의 범위를 대폭 확장하였는데, 토지사용권은 양도 가능한 개인의 재산권으로 이해되었으며, 토지교부를 통하여 토지사용권을 취득한 개인 및 가구는 이를 교환, 이전, 임대, 상속, 담보로 제공할 수 있게 되었다(제5조). 또한 그와 더불어 토지사용권의 취득 방식으로 교부 이외에도 국가로부터의 임대(lease)하는 방식이 도입되었으며, 토지사용에 따른 토지사용료 및 임대료의 납부 의무가 신설되었다. 그리고 이처럼 토지사용권의 양도가능성이 인정되고, 그에 대한 대가의 지급이 규정됨에 따라 국가가 토지의 가치를 측정하고, 토지사용료 및 임대료를 산출하도록 하는 근거 조항이 처음 도입되었다.

제2차 토지법은 1999년과 2001년에 각각 개정되었는데, 그 개정 내용은 주로 토지사용권자의 권리·의무 및 국가의 행정절차에 관한 것이었다.

4) 제3차 토지법

제3차 토지법은 2003년 제정되어 2004년 7월 1일 시행되었다. 제3차 토지법은 제2차 토지법과 비교하여 토지사용권의 범위를 보다 명확히 하고, 토지사용권에 관한 분쟁 해결 등 행정절차를 정비하는 등 세부적인 제도의 수정·보완에 집중하였다.

5) 제4차 토지법

제4차 토지법은 2013년 헌법 개정에 따라 2013년 11월 29일 개정·시행되어 현재까지 유지되고 있다. 제3차 토지법 시행 이후 10년 동안 베트남의 경제는 빠른 속도로 외국에 개방되었는데, 이에 발맞추어 제4차 토지법도 토지사용에 관한 외국 경제주체의 권리를 확대하고, 외국으로부터의 투자에 관한 내용을 토지법 내에 도입하는 방향으로 개정되었다. 2013년 토지법은 전통적인 토지 관련

조항 외에도 외국인 투자와 관련된 조항들을 두고 있다. 베트남을 현대 산업 국가로 발전시키고자 하는 국가 정책과도 연결된다(김중보, 2017).

6) 제5차 토지법 개정의 준비

현행 토지법은 시행된 지 7년 여의 시간이 지나면서 여러 가지 문제점이 발생하고 있으며, 많은 발전을 이루고 있는 사회현실을 반영하지 못하고 있다. 이에 따라 베트남 정부는 2021년 토지법을 개정하려는 작업을 진행 중에 있다. 개정의 주요 원칙으로 토지전환을 촉진하기 위한 토지조세, 사용료 및 가격에 대한 관리정책, 사회경제적 발전을 위한 토지의 역할 등이다.⁷⁾ 베트남의 제5차 토지법 개정은 향후 베트남의 경제체제 변화를 감지할 수 있는 계기가 될 것이며, 토지이용관계에 대한 현실을 반영하는 중요한 개정이 될 것으로 보인다.

III. 베트남 토지제도의 법적 규율

1. 토지소유권의 법적 근거

1) 한국의 (토지)소유권의 내용

한국 민법상 소유권(所有權)은 소유권자가 물건을 사용·수익·처분을 할 수 있는 권리라고 표현된다.⁸⁾ 즉, 소유권은 물건을 자신의 물건으로서 직접적·배타적·전면적으로 지배하여 사용·수익·처분할 수 있는 사법(私法)상의 권리를 말한다. 물권(物權)에 있어서 가장 기본적이고 대표적인 권리이다. 이러한 소유권은 본질적으로 물건이 갖는 가치를 전면적으로 지배할 수 있는 완전물권이라는 점에서 물건이 갖는 가치의 일부만을 지배할 수 있는 제한물권과 구별된다.

소유권의 대상이 되는 물건은 유체물 및 전기 기타 관리할 수 있는 자연력으로 하며(민법 제98조), 물건의 유형을 부동산과 동산으로 나누고 있다. 부동산은 토지 및 그 정착물을 말하며, 부동산 이외의 물건을 동산으로 하고 있다(제99조). 이와 같이 소유권의 대상을 동산과 부동산으로 하고, 소유권의 내용을 동일하게 구성하고 있다.

반면, 후술하는 바와 같이 소유권의 대상을 토지와 그 외의 재산권으로 구별하고, 토지소유권의 내용을 사용권과 구별하여 법리를 구성하는 베트남의 법체계와는 다른 면이 있다.

한국 민법상의 소유권 체계에 익숙한 경우에는 베트남의 법체계가 상당 부분 낯설게 느껴질 수밖

7) 2018. 12월 서울대 건설법센터와 베트남 계획투자부 산하 중앙경제연구원(CIEM) ‘토지법 개정을 위한 한국의 토지제도 조사’ 회의 내용(공식질의회사) 중 발췌.

Research contents include:

- Understanding the system of drafting and promulgating land management policies and policies on economic instruments (taxes, charges and prices) to promote land conversion;
- Understanding the role of land for socio-economic development;
- Understanding the role of economic instruments (taxes, fees, prices) in the process of promoting land conversion to meet the requirements of sustainable development in Korea.
- Understanding the operation and implementation the policies on economic instruments in order to promote land conversion to meet the requirements of sustainable development in Korea.

The Central Institute for Economic Management respectfully request the authorities to consider and arrange time for CIEM to meet, exchange and learn experiences.

8) 민법 제211조(소유권의 내용) 소유자는 법률의 범위 내에서 그 소유물을 사용, 수익, 처분할 권리가 있다.

에 없으며, 베트남의 재산권 및 토지소유권 체계를 기초로 사업이나 거래를 하는 경우에는 이러한 차이점을 분명히 인식하고, 법률관계에 진입하여야 한다.

2) 베트남 민법상 소유권의 내용

베트남 민법상 소유권의 내용은 한국 민법상의 소유권의 내용과 크게 다르지 않다. 즉, 소유자는 재산의 유지 및 관리(한국 민법에서는 사용·수익·처분이라고 표현)하기 위해 완전한(모든) 행위가 가능하다. 일반적으로 민법은 사적 거래의 대상이 되는 재산권에 모두 적용되는 것이 원칙이다.⁹⁾

민법전 제186조(소유자의 소유권)

소유자가 자신의 재산을 소유한 경우, 그 소유자는 법률이나 사회적 도덕에 위배되지 않는 한 자신의 의사에 따라 재산을 유지하고 관리하기 위해 모든 일을 할 수 있다.

한국의 경우에도 “선량한 풍속 기타 사회질서에 위반한 사항을 내용으로 하는 법률행위는 무효로 한다.”고 정하고 있으며(민법 제103조), 소유권을 비롯한 재산권의 범위는 법률에 정하도록 하고

있다(헌법 제23조제1항)는 점에서 같다.

3) 토지소유권에 대한 법적 규율

베트남의 경우에도 민법은 일반법의 지위를 가지고, 토지 등 특별한 재산권에 대해서는 별도의 규율이 우선적용된다는 점에서 특별법 우선의 원칙이 통용되고 있다.¹⁰⁾ 따라서 민법에서 정하고 있는 재산권 가운데 토지에 대해서는 토지법이 우선적으로 적용된다.¹¹⁾

토지법은 토지에 관한 전 국민의 소유를 대표하는 권한과 책임을 부담하며, 토지 관리의 통일적 임무를 수행하는 국가기관과 토지사용자 및 토지의 관리·사용과 관련된 기타의 각 대상자에게 적용된다(제2조). 국가기관 이외의 토지사용자에는 베트남 내국인을 비롯하여 사용권을 가진 외국인을 포함하게 된다. 따라서 토지법은 외국인의 토지 사용에 대해서도 규율하고 있다.

2. 토지의 소유와 사용의 분리

1) 토지의 소유권 귀속과 국가의 권한

토지에 대해 배타적이고 영구적인 권리인 소유권을 인정하고 있는 한국과 달리 베트남 헌법상 토지는 전인민의 소유에 속하며 국가가 이를 대표하

9) Civil Code Article 186. (Right to possess of owners) Where an owner possesses its own property, such owner may do all things to keep and manage the property in accordance with his or her wishes provided that it is not contrary to law or social morals to do so.

10) Civil Code Article 1. (Scope) The Civil Code provides the legal status, legal standards for the conduct of natural and juridical persons; the rights and obligations of natural and juridical person (hereinafter referred to as persons) regarding personal and property rights and obligations in relations established on the basis of equality, freedom of will, independence of property and self-responsibility (hereinafter referred to as civil relations).

11) 베트남 토지법 제1조(적용범위). 이 법률은 베트남 사회주의 공화국의 영토에 속하는 토지에 대하여 토지소유 제도, 토지에 관한 전국민 소유주를 대표하는 국가의 권한 및 책임을 규정하고, 토지, 토지 관리 및 사용 제도, 토지 사용자의 권리 및 의무에 관한 관리의 통일을 기한다.

여 통일적으로 관리한다고 규정되어 있으며, 외국인 은 물론 베트남 내국인도 원칙적으로 토지를 소유할 수는 없다(헌법 53조).¹²⁾ 헌법상의 토지제도를 법률적으로 명시한 것이 토지법이며, 토지법에서도 이를 명시적으로 토지의 소유권과 사용권이 분리되어 있음을 명시하고 있다.

다만, ‘전체 국민의 소유권’이라는 개념은 매우 모호한 것이고, 국가는 실질적으로 토지소유권을 ‘행사’하기 위해서 전체 국민을 ‘유일하게’ 대표하는 지위에 있다고 보는 것이 타당하다. 이것은 실질적으로 국가가 토지소유자임을 표현한 것이다. 즉, 전체 국민의 토지소유권이라는 의미는 토지의 국가 소유라는 것과 동일한 것이라고 귀결된다(Quy, 2016). 국가는 전체 인민을 대리하여 토지를 관리하는데 그 결과 사실상 토지는 국유라고 보아도 무방하다.¹³⁾

국가는 이러한 토지소유권을 바탕으로 토지에 대한 많은 권한을 행사하게 된다. 그 주요 권한으로는 ① 토지사용 기본계획, 토지사용 계획의 결정, ② 토지사용 목적의 결정, ③ 토지사용 한도 및

토지법 제4조(토지의 소유)

토지는 전체 국민에게 속한다. 국가는 토지소유주를 대표하고 통일적으로 관리한다.
국가는 토지법에 따라 토지사용자에게 토지사용권을 부여하여야 한다.

토지사용 기한의 결정, ④ 토지회수, 토지징발의 결정, ⑤ 토지가격의 결정, ⑥ 토지사용자에 대한 토지사용권의 부여 결정, ⑦ 토지에 관한 재정정책의 결정, ⑧ 토지사용자의 권리 및 의무를 결정하는 것 등이다(토지법 제13조).

토지법에 따라 국가의 권한은 중앙부처인 자원환경부(MoNRE)에서 집행하게 되는데,¹⁴⁾ 각 인민위원회에서의 자원환경국에서 이에 대한 자치사무를 집행한다. 이는 한국에서는 존재하지 않는 행정조직으로 베트남에 특유한 것이며, 베트남의 토지이용을 위해서는 우선적으로 그 이해가 충분히 필요한 기관이다.

2) 토지사용권의 의의와 성질

(1) 개념

베트남 토지법상 토지사용권에 대해서는 여러 가지 제도를 두고 있지만, 토지사용권이 무엇인가에 대해서는 정의규정을 두고 있지는 않다(제2조 정의규정 참조). 다만, 토지사용권의 교부 또는 임대, 국가공인의 토지사용권, 토지사용권의 이전 등 토지사용권의 부여방법이나 권리의 범위 등을 정하고 있다.

토지법이 정하고 있는 토지사용권에 관한 일련의 규정을 토대로 이에 대한 개념을 설정할 수도 있다. 그 범위에서 토지법상 토지사용권이란 ‘개

12) Article 53. The land, water resources, mineral resources, wealth lying underground or coming from the sea and the air, other natural resources, and property invested and managed by the State are public properties, coming under ownership by the entire people represented and uniformly managed by the State.

13) 사단법인 두루. (2015). 동남아시아의 지속가능한 발전을 위한 도시개발 법제 정비전략. 법제처, 83. 다만, 민법이나 토지법 등을 통하여 개인에게 토지사용권을 귀속시키고, 이를 처분하거나 담보로 제공할 수 있도록 허용함으로써 그 범위 내에서는 토지에 대한 사적 소유가 인정되는 것 같은 효과를 도모하고 있다.

14) 베트남 자원환경부 참조(<http://www.monre.gov.vn/English>).

인 또는 기관이 국가로부터 토지를 교부 또는 임대 받아 일정기간 동안 사용할 수 있는 권리'를 의미한다고 볼 수 있다.

이는 앞서 살펴본 토지소유권자인 국가로부터 사용권한을 부여받는 경우에 생성되는 종속적인 개념이지만, 실질적으로 소유권의 중요한 내용은 사용·수익권이므로 토지사용권은 토지소유권의 권능에 근접한다. 따라서 베트남에서의 개발사업과 관련하여 실질적으로 토지를 확보한다는 것은 일반 사인(사업자 내 국공유지 포함)의 토지사용권을 확보한다는 것으로 이해된다.

(2) 토지사용권의 법적 성질

토지사용권은 사실상 준소유권의 권능을 가진다고 볼 수 있으며, 토지사용권자는 당해 토지에 대한 용도전환, 매매, 임대, 재임대, 상속, 증여, 담보제공, 자본출자권 등을 가진다(토지법 제167조).

토지소유권에 비하여 토지사용권은 베트남인이 주거용(토지법 125조)으로 토지를 사용하는 경우를 제외하고는 사용기간과 용도상의 제한을 받는 것이 사실이나(토지법 126조) 토지사용권 기간 만료 시 기간갱신 신청권이 인정되며, 용도변경신청 시 토지전용세를 납부하고 용도를 전환할 수도 있다. 따라서 토지사용권의 법적 성질은 토지소유권에 근접하는 특수물권으로 볼 수 있다(여옥준, 2014).¹⁵⁾

3. 토지사용권의 내용

1) 토지사용권자

베트남의 토지사용권자는 토지법에 따라 토지를 교부받거나 임대받으며, 사용권을 이전받은 자이다(제5조). 즉, 토지사용권자는 단독의 사용권을 가지는 단체,¹⁶⁾ 가계·개인, 외교대표기관, 영사기관, 베트남 정부가 인정한 외교기능 있는 외국의 기타 대표기관, 유엔 소속단체의 대표기관, 정부 간 기관 또는 단체, 정부 간 단체의 대표기관, 국적에 관한 법률의 규정에 따른 외국거주 베트남인, 외국 투자자본 100%인 기업, 합작기업, 외국 투자자가 투자에 관한 법률의 규정에 따라 주식을 매입·매수한 베트남 기업을 포함하는 외국 투자자본 기업이 있다.

한편, 한국의 민법상 총유제도와 유사하게, 동일한 풍속·관습을 가진 또는 거소가 비슷한 마을 및 주민공동체와 절·교회·예배당·사원·성당·수도원·종교의 각 훈련원·종교단체의 사무소 및 기타 종교시설을 포함하는 종교시설이 토지사용권을 가질 수 있다.

2) 토지사용권의 부여

토지법상 토지사용권은 여러 가지 형태로 부여된다. 부여되는 형식에 따라 법적 요건이나 절차가 다르며, 사용권의 범위에 있어서도 차이가 있다. 따라서 토지사용권과 관련된 용어는 엄격하게 구별하여 사용할 필요가 있다. 먼저 토지소유권의 관

15) 베트남 토지사용권의 이해, 네이버 블로그 방문. 베트남 토지사용권의 법적 성질에 관한 학술적인 글을 찾지 못하여, 부득이 블로그의 내용을 인용하였음을 양해해 주시기 바랍니다.

16) 국가기관, 인민무장단위, 정치단체, 정치-사회단체, 경제단체, 정치 사회-직업단체, 사회단체, 사회-직업단체, 공립 비영리 사업단체 및 민사에 관한 법률의 규정에 따른 기타 단체를 포함하는 국내 단체.

리자인 국가로부터 토지사용권을 확보하는 것을 토지사용권의 ‘부여’라고 개념정의할 필요가 있다. 이는 국가의 입장에서 소유권의 일부인 사용권을 준다는 것을 의미하기 때문이다.

토지사용권자가 되기 위해서는 토지사용권 증서를 받아야 한다. 이는 토지사용권을 받을 수 있는 주체에 따라 토지법상 다양한 방법으로 부여된다(〈그림 1〉 참조).¹⁷⁾

(1) 토지사용권의 교부

토지사용권의 교부란 국가가 토지사용의 수요가 있는 대상에게 토지사용권을 허용하기 위하여 토지를 교부할 것을 결정하고 이를 고시한 것이며, 토지사용권이 부여된 토지는 ‘교부토지’라고 한다(토지법 제3조제7호). 토지교부는 국가가 행정결정으로 토지사용의 수요자에게 토지사용권을 부여하는 것으로 계약에 의한 것과는 다른 절차와 형식을 따른다.

교부토지는 다시 토지사용료를 징수하는 교부토지와 토지사용료를 징수하지 않는 교부토지로 나뉜다. 토지사용료를 징수하지 않는 교부토지는 다음과 같다(토지법 제54조): ① 토지법 제129조의 배정에 따라 농업, 어업, 임업, 염전업 목적으로

개인 또는 가구가 사용하는 농지, ② 산림보호, 공공시설물 건축, 국방 안보, 비영리적 공공 목적 사용, 묘지 조성 등에 사용되는 토지, ③ 비영리 공공단체의 사무실 건축 목적으로 사용되는 토지, ④ 국가 프로젝트에 따른 이주주택의 건축 부지, ⑤ 공동체가 사용하는 농지, 토지법 제159조 제1항에 따라 종교단체가 종교시설 목적으로 사용하는 부지.

토지사용료를 부담하여야 하는 교부토지는 다음과 같다(토지법 제55조): ① 개인 또는 가구가 사용하는 거주 목적 토지, ② 경제단체에게 교부된 주택건설 목적 프로젝트 용도의 토지, ③ 재외베트남인 또는 외국 투자법인에게 할당된 주택건설 목적 프로젝트 용도의 토지, ④ 경제단체에게 교부된 공동묘지 인프라 조성 목적 프로젝트 용도의 토지.

(2) 토지사용권의 임대

토지사용권의 임대란 국가가 토지사용권 임대 계약을 통하여 토지사용의 수요가 있는 대상에게 토지의 사용권한을 부여한 것이며, 이렇게 부여된 토지를 ‘임대토지’라 한다(토지법 제3조제8호). 국가로부터 토지를 임차할 수 있는 주체는 베트남인 개인, 베트남 단체 및 기업, 해외거주 베트남인, 외국인 투자기업¹⁸⁾ 등이다.

토지사용권의 부여(trao quyền sử dụng đất)	
토지교부(giao quyền, allocation)	토지임대(cho thuê quyền, lease)

〈그림 1〉 토지사용권의 부여

17) 베트남 법률상 ‘giao’를 영어의 ‘allocation’로 번역하는 과정에서 단순히 ‘할당’이라고 번역하는 것은 우리 법제도와 맞지 않는다. 토지법상 ‘giao’의 어원은 한자식으로 ‘교부’에 해당하고, 그 실질은 국가의 일방적 행위에 의한 것이다.
 18) 외국인 투자기업은 베트남 투자법에 의하여 외국인 또는 외국기업이 지분을 투자하여 베트남 내 설립한 법인을 의미한다. 외국인 투자기업은 투자목적에 부합하는 범위 내에서 토지를 임차할 수 있으나, 외국인 개인은 토지를 임차할 수 없다.

임차인은 임대차계약에 근거하여 국가에 토지 임차료를 납부하여야 하는데, 임대차기간 동안 매년 임차료를 납부할 수도 있고(연납 방식, annual payment), 최초 임대차 시작 시 임대차기간 전체에 대한 임차료를 선납할 수도 있다(일시납 방식, one-time payment)¹⁹⁾.

3) 토지사용권의 내용

(1) 일반적 권리

토지법은 토지사용권자가 일반적으로 누리는 권리를 명시하고 있다. 즉, 토지사용권, 주택 및 토지에 부착된 기타 자산 소유권 증명서를 발급받을 권리, 토지 상의 투자 결과를 향유할 권리, 국가시설이 농업용 토지를 보호, 개조하는데 이용되면서 발생하는 각종 이익을 향유할 권리, 농업용 토지를 개조·보강하는데 있어서 국가로부터 지원을 받을 권리, 타인이 본인의 토지에 관한 합법적 권리, 이익을 침해한 때 국가로부터 보호를 받을 권리, 국가가 토지를 회수하는 때 법률의 규정에 따라 보상을 받을 권리, 본인의 합법적 토지사용권 위반행위 및 토지에 관한 법률을 위반하는 기타 행위들에 관하여 이의제기 및 소송을 할 권리가 보장된다(제166조).

토지에 대한 과실을 취득할 권리는 한국 민법상 소유권에 부수되는 권리로서의 수익권등과 동일한 것으로 이해된다. 일반적 권리의 대부분은 토지사용권의 재산권적 성격을 보여주며, 국가가 이를 개인이 가지는 정당한 권리의 일종으로 보호하여

야 한다는 점을 간접적으로 나타내고 있다.

(2) 구체적 권리

토지법은 토지사용권자가 행사할 수 있는 구체적인 권리도 명시하고 있다. 즉, 토지사용권자는 토지법에 따라 토지사용권을 교환, 양도, 임대, 재임대, 상속, 증여, 담보제공 및 자본출자 할 수 있다(제167조제1항). 나아가 토지법은 토지사용권의 공유를 인정하고 있으며, 각 공유자는 자신의 지분에 맞는 토지사용권의 권리와 의무를 부담하게 된다. 토지사용권의 성질이 가분적이고 분할 가능하여 지분으로 이루어진 경우에는 권리행사시 필히 분할 절차를 해야 하며, 각각 증명서를 발급받아야 한다(제167조제2항).

4) 토지사용권의 양도 및 임대방법

토지사용권은 베트남 민법과 토지법 규정에 따라 양도가 가능하다(제168조). 토지사용권의 양도에 관한 계약은 반드시 서면으로 하여야 하며, 공증절차를 거쳐야 한다. 토지사용권 양도의 효력은 토지사용권이 등록된 시점에 발생한다.

토지사용권의 양도 외에 임대도 가능한데, 이것은 국가로부터 최초로 토지사용권을 임대받은 것과 구별되어야 한다(이런 의미에서 여기에서의 임대는 ‘재임대’라고 용어 정의를 할 필요가 있다). 토지임대인은 토지사용권 임대계약에 따라 임차인이 일정기간 동안 토지를 사용할 수 있도록 토지를 인도해주고, 임차인은 정당한 목적을 위해 이 토지를 사용하여야 하며, 임차료를 지급하고 법령

19) 임차인은 임차료 지급방식을 선택할 수 있으나, 다만 어떠한 방식을 택하느냐에 따라 토지사용권자로서 가지는 권리의 범위가 달라진다. 구체적인 내용은 아래 서술한다.

등에 따라 임대기간이 만료하는 경우에는 토지를 반환할 의무를 부담한다. 임대차에 의하여 토지사용권을 취득한 자는 전체 임대기간에 대한 임대료 전액을 지급한 경우 토지사용권 또는 토지부착 자산에 대하여 양도, 재임대, 저당 및 자본출자를 할 수 있다.

토지사용권을 양도 또는 임대하기 위해서는 토지법이 정하는 일반적 기준을 충족하여야 한다. 즉, 토지사용권자는 토지사용권 증서를 소유하고, 토지사용권이 분쟁의 대상이 아니어야 하며, 토지사용권이 판결의 집행을 위한 보증으로 첨부되지 않았을 것, 토지사용권 기한이 남아있을 것, 토지사용권에 부수되는 재정적 의무를 모두 이행하였을 것 및 주택의 건설 및 분양을 목적으로 하는 투자 프로젝트에 근거한 토지사용권 취득의 경우, 투자 프로젝트의 분양에 대한 성급 인민위원회의 승인²⁰⁾을 취득하였을 것을 요한다.

4. 토지사용권의 시간적 한계

1) 의의

소유권이 그 권리의 존속에 있어 시간적 제한이 없는 것과 달리 토지사용권의 경우에는 소유권의 일부 권능인 사용권만을 가지는 것이어서 권능의 존속기간이 정해지는 것이 보통이다.

토지법은 토지사용권의 시기(始期)와 종기(終期)를 정하여 권리의 행사를 명확하게 할 수 있도록 하고 있다. 즉, 토지사용자는 토지사용권 증서

를 취득한 시점부터 토지사용권을 행사할 수 있다. 다만, 농업용 토지의 사용권을 교환으로 취득한 경우에는 토지교부 또는 임대에 관한 국가의 결정이 발급된 후 권리를 행사할 수 있다(제168조제1항). 주택의 건설 및 분양을 목적으로 하는 투자 프로젝트에 근거한 토지사용권 취득의 경우, 토지사용권 증서의 발급 외에도 투자 프로젝트의 분양에 대한 성급 인민위원회의 승인이 이루어진 후에야 권리의 행사가 가능하다.

한편, 토지사용권의 행사를 위해서는 일반적으로 행사 개시시점 이전에 의무이행이 선행되어야 한다. 즉, 토지사용권자는 권리의 실행 전에 토지사용권에 부수하는 재정적 의무, 즉 토지사용료 또는 토지임대료의 지급의무를 완전히 이행하여야 한다(제168조제2항).

2) 사용기간이 정해진 경우

사용기간이 정해진 토지사용권의 경우, 법령에 따라 주체 및 사용목적 별로 최대 사용기간이 구분된다. 일반적인 토지사용권의 최대기간은 50년이며, 자본회수에 오랜 기간이 소요되는 대형 투자 프로젝트 또는 특별히 사회경제적 조건이 열악한 지역에서 이루어지는 투자 프로젝트를 시행하기 위하여 교부 또는 임대되는 토지에 대하여는 토지사용권을 최대 70년까지 설정할 수 있다. 또한 외 교기관의 건물 부지의 경우에는 최대 99년까지 설정 가능하다(제126조).

국가는 투자프로젝트의 내용, 신청서 등을 고려

20) 시행사가 주택단지를 준공하고 나면 성급 인민위원회는 제반 기반시설의 준공 여부 및 시행사의 토지와 관련된 재정적 의무 완료 여부를 확인한 후, 시행사가 수분양자들에게 토지사용권을 이전하여 줄 수 있도록 승인하여 주며, 이 때 토지의 분할 또한 함께 이루어진다.

하여 위 최대기간 내에서 토지사용권의 기간을 설정하며, 만료기간 도과 후 토지사용권자가 그 연장을 요청할 경우에는 그 허가 여부를 심사하여야 한다.

3) 사용기간이 정해지지 않는 경우

보호림 지역, 베트남 개인 또는 가구의 농경지, 거주지, 공공시설용지, 안보 목적의 토지 등 일부 토지는 사용기간의 정함이 없이 안정적인 장기 사용(long and stable term)이 가능하다(제125조). 나아가 주택 건설 목적 프로젝트의 결과 분양된 주택을 구매하면서 토지사용권을 함께 취득하는 경우에도 장기 사용이 가능하다(제126조 제2항).

IV. 국가의 토지관리와 토지의 개발

1. 의의

1) 토지관리와 개발

토지의 관리와 개발은 시간적 선후를 두고 있는 것으로 보이지만, 토지의 개발 측면에서 본다면 토지의 관리제도가 얼마나 잘 이루어지고 있는가 하는 점이 매우 중요하다. 예를 들어, 개발을 위한 토지를 확보하기 위해 토지사용권자와 협의를 하여야 하는데, 이를 위해서는 공적 장부를 통해 토지사용권자가 확정되어 있을 필요가 있다(토지등기 제도의 완비). 마찬가지로 토지를 확보하기 위해 보상을 하는 경우에는 토지의 가격이 합리적으로 결정되어야 하며, 감정이나 보상절차가 마련되어 있어야 한다.

베트남 토지법의 경우에도 토지등록제도(제95조~제106조), 토지사용료(제107조~제111조), 토지

가격의 결정(제112조~제116조), 토지의 사용기한(제125조~제165조), 분쟁해결절차 등(제198조~209조)에 대해서 정하고 있다. 이러한 토지관리를 위한 일반 제도들은 토지를 개발하는 국면에서는 일시에 드러나게 된다. 즉, 사업시행자로서는 토지법상의 모든 제도들이 담고 있는 사항을 근거로 토지를 확보하고, 비용을 지출하며, 사용방법을 정하게 된다.

베트남 도시계획법은 도시계획의 실행에 따라 토지가 수용될 경우 해당 토지에 대해 권리를 가지는 자는 토지법에 따른 보상을 받는다고 규정하고 있다(제62조 제2항). 그 외에 도시계획법은 토지보상에 대한 상세한 내용은 규정하고 있지 않는데, 이는 토지 보상에 대한 내용은 토지법 및 관련 시행령이 상세한 규정을 두고 있기 때문이다(사단법인 두루, 2015). 베트남의 토지이용과 개발에 대해서는 토지법과 계획법 및 개발사업법이 이러한 방식으로 연동되어 있다.

지면관계상 이하에서는 토지의 일반적인 관리제도에 대해서는 줄이기로 하고, 개발사업에 필요하면서도 한국과의 비교가 필요한 부분 위주로 서술하기로 한다.

2) 베트남의 급속한 산업화·도시화와 토지의 개발

베트남은 개방정책 이후 급속한 산업화·경제화를 이루고 있으며, 그에 따라 산업의 중심인 도시의 성장도 빠르게 진행되고 있다. 베트남의 도시화율은 꾸준한 증가 추세에 있으며, 베트남 정부는 2014년 기준 33% 선에서 2020년에는 도시화율이 40%에 이를 것으로 전망하고 있다(이소연, 2016). 비도시지역의 도시화는 도시기능을 담당하는 도로, 철도, 상하수도 등 인프라의 개발을 압박하게

되고, 도시민을 위한 주택공급을 위해서는 많은 양의 택지도 필요하게 된다.

산업화와 도시화는 비도시지역의 농지나 임야를 개발하여 도시지역에서 필요로 하는 공장용지나 택지로 개발되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 산업화와 도시화가 순조롭게 이루어지기 위해서는 토지의 개발을 위한 법과 제도가 정비되어야 하고, 각 경제주체들의 토지 개발과 개발이익의 배분에 대해서 충분한 합의가 이루어져야 한다. 이런 측면에서 베트남의 토지개발의 첫 단계를 규율하는 토지법이 그 역할을 충분히 하고 있는가 하는 점이 검토되어야 한다.

2. 토지의 분류와 용도 전환

토지는 토지의 사용 목적에 따라 다른 가치와 이익을 가지게 된다. 토지의 사용목적은 매우 다양하기 때문에 국가는 토지를 관리하기 위하여 토지를 유형화하고 분류하여야 한다. 토지법은 토지를 크게 농지, 비농지 그리고 미결정토지의 세 가지로 구분하여 정하고 있다(제10조). 먼저 농지에는 단년생과 다년생 경작지, 생산용·방호용 및 특수용 산지, 수산양식용 및 소금생산용 토지, 기타 농지로 분류하고 있다. 비농지에는 주택용지, 국방·안보목적의 토지, 공공목적에 사용되는 토지 등이 있다. 마지막으로 미결정토지란 아직 사용 목적을 확정하지 못한 각종의 토지를 말한다. 토지의 종류가 최종적으로 각종 공적 증서에 등재됨으로써 토지의 용도가 확정된다(제11조).

토지법은 토지의 관리를 위해 토지를 분류하여 두고 있지만, 토지의 사용목적(용도)이 변경될 수 있음을 예정하여 목적변경에 대한 내용을 정하고

있다. 도시화로 인한 도시의 개발에 필요한 토지의 용도변경에서 중요한 사항은 바로 농업용 토지를 비농업용 토지로 변경하거나, 국가가 토지사용료 징수 없는 토지로 교부한 비농업용 토지를 국가가 토지사용료 또는 토지임차료 징수 있는 토지로 교부한 비농업용 토지로 변경 그리고 주택용지 아닌 비농업용 토지를 주택용지로 변경하는 것이다(제57조).

베트남의 신도시 개발이나 도심의 개발 및 재개발사업은 이와 같은 토지사용의 목적변경이 우선적으로 이루어져야 한다. 즉, 토지법상 토지의 용도 변경이 허용된 이후에야 도시계획법상 도시계획의 수립이 가능하고, 개별법에 의한 개발사업이 가능하게 된다.

토지법에 따라 토지의 사용목적을 변경하는 경우, 토지사용자는 법률의 규정에 따라 토지사용료 납부 등 재정적 의무를 이행하여야 한다. 토지사용에 관한 토지법상의 제도, 토지사용자의 권리와 의무는 사용목적이 변경된 후의 토지 종류에 따라 결정된다(제57조제2항).

3. 토지의 가격

토지법상 토지의 가격결정은 특정 시점 및 장소에서의 토지의 사용 목적에 기초하여 토지의 금전적 가치를 평가하는 것이다. 가격결정은 토지관리에 있어서 필요불가결한 요소이다. 토지의 가격은 토지를 비롯한 부동산조세, 국가의 토지회수 조치에 따른 보상의 계산 그리고 토지이용계획의 변경에 대한 고려와 같은 공적활동의 기초가 되기 때문이다. 또한 토지사용권자가 자신의 재정적 의무나 장래의 부동산 재산에 대한 시장가격을 결정할 수 있도록 해준다는 점에서도 중요하다(Quy, 2016).

토지법에 의한 토지가격이란 토지 단위면적 당 토지사용권의 가액을 말하며, 토지사용권의 가액이란 확정된 토지사용 기간 동안 확정된 토지면적에 대한 토지사용권의 금전표시 가액이다(제3조 제19호 및 제20호). 토지가격은 두 가지의 형태로 결정되는데, 하나는 국가에 의해 공표된 가격과 시장에서 거래당사자에 의해 형성된 가격이 있다.

국가에 의해 공표되는 가격은 토지법에 따라 이루어진다. 즉, 토지법은 가격결정의 방법(제112조),²¹⁾ 토지가격의 상하한의 폭(제113조) 및 토지가격 기준표와 개별 토지의 가격 결정(제114조)에 관한 사항을 정하고, 구체적인 사항에 대해서는 하위법령으로 위임규정을 두어 상세하게 규율하고 있다.

4. 토지의 회수와 보상

1) 토지회수의 의의와 구별개념

토지의 회수란 토지사용권자 또는 조직에게 교부된 토지를 회복하기 위한 국가의 행정적 결정이다. 이에 따라 토지사용권자의 토지사용권은 종료된다(Quy, 2016). 토지 회수제도는 토지의 소유권이 국가에게 유보되어 있다는 것을 전제로 한다. 토지법에 따른 토지회수 결정과 토지법 시행령 제197조에 의한 토지회수 결정에 대한 강제집행은 중국적으로 한국의 강제수용과 유사한 효력을 가진다(유성용, 2010).

한편, 일반 사인에게 부여된 토지사용권을 일시적으로 국가가 강제적으로 확보할 수 있는 ‘토지 징발’제도가 있다. 국가는 국방·안보의 임무수행

을 위하여 긴급한 필요가 있는 경우 또는 전쟁·긴급재난 상황에서 토지를 징발할 수 있다(제72조 제1항). 토지의 징발은 징발결정서가 발부된 때로부터 30일간 유효하다. 다만, 전쟁이나 긴급한 상황인 경우에는 징발의 기한은 전쟁 및 긴급한 상황이 사라지게 된 날로부터 30일을 초과하지 못한다(제72조제4항). 토지의 징발은 전쟁 등 긴급한 상황에서 토지의 사용을 일시적으로 정지시킨다는 점에서 토지의 회수와 차이가 있다.

베트남에서 개발사업을 위한 토지의 확보는 중국적으로 토지의 회수를 통해 이루어지게 된다. 토지의 회수는 형식적으로 국가의 처분행위를 띠게 되며, 사업시행자인 투자자는 실질적으로 토지를 확보한다고 하더라도 국가의 회수권한을 사실상 위임받아 행사하는 것과 같다(제66조). 이는 한국의 개발사업과 다른 형식이라 볼 수 있는데, 한국은 법률이 정하는 요건을 충족한 사업시행자에게 행정청의 권한을 위임한다는 점에서 다르다.

2) 토지의 회수 사유

토지법은 ① 국방·안보목적(제61조), ② 국가, 공공의 이익 목적, 경제·사회 발전을 위한 토지회수(제62조), ③ 토지에 관한 법률 위반에 의한 토지회수(제64조), ④ 법률상 토지사용권의 종료, 자발적 토지반환, 사람의 생명·신체에 대한 위협에 따른 회수(제65조)의 네 가지만을 회수사유로 들고 있다. 특히, 경제발전을 위한 토지사용권의 회복은 단지 국가에게만 인정되며, 그 회수가 중요한 투자프로젝트를 위해 ‘중요한(quan trọng, vital)’

21) 토지법 제112조제2항 ‘정부는 토지가격 결정방법을 정한다’. 이 규정에 따라 정부는 44/2014/ND-CP(토지가격에 관한 시행령)을 제정하여 공포하였다.

것이어야 한다(Quy, 2016). 예를 들어, 산업단지, 하이테크단지 또는 경제단지에서의 투자와 건설을 위한 토지사용, 국제원조(ODA)에 의해 수행되는 프로젝트를 위한 토지사용, 국회의 결정이나 지방정부 및 인민의회에 의해 승인된 투자정책을 위해 중요한 국가프로젝트를 시행하기 위한 토지사용의 경우에만 그 필요성이 인정된다.

국가는 위에 제시한 사유 이외에는 경제개발을 위한 목적으로 토지를 회수할 수 없다. 이런 경우, 투자자는 토지사용권을 교부 또는 임대받거나 현재의 사용권자로부터 자본출자의 형식으로 토지사용권을 받을 수 있다. 이 때 위 토지는 국가가 회수하는 토지에 속하지 않으면서 국가기관이 승인한 토지이용기본계획에 부합하여야 한다(토지법 제73조).

베트남의 토지회수제도는 일반 사인의 토지를 확보하여 사업부지를 확정하도록 한다는 점에서 사실상 한국의 토지수용제도와 유사하다. 다만, 한국의 경우에는 공익사업을 위해 토지를 수용할 수 있는 범위를 폭넓게 인정한다는 점에서 베트남과 차이가 있다고 볼 수 있다.

3) 토지의 회수와 보상

사인의 토지사용권이 회수·처리되는 경우에 토지보상과 지원이 이루어져야 한다. 국가에 의해 회수되어 특정한 목적으로 사용되는 토지는 ‘같은 사용 목적을 가진’ 새로운 토지로 보상되어야 한다. 토지가 보상할 필요가 없는 경우, 토지회수 결정이 이루어진 시기의 토지가격에 기초하여 산출된 토지사용권의 가치로 보상하게 된다. 만일 거주지 또는 택지와 같은 새로운 토지로 보상되어야 하는 경우, 그 사용가치의 차이는 현금으로 지불되어야 한다.

국가에 의해 회수되는 택지를 가진 개인이나 가

계에게는 재정착을 위한 택지나 주택이 제공된다. 만일 이들이 택지나 주택공급을 거부하는 경우, 동일한 가치의 현금을 보상받을 수 있다. 보상을 위해 산정된 토지가격은 지방인민위원회에서 규정하여 고시한 토지사용목적에 따른 특정 가격으로 정해진다. 즉, 토지사용목적이 전환된 이후의 특정 토지가격에 따라 보상되는 것이 아니다(Quy, 2016).

4) 강제집행

토지회수와 보상계획, 부지정리 및 이주대책이 승인·고시된 이후, 토지회수가 결정된 토지의 사용권자는 토지회수결정에 따라야 한다. 만일 토지사용권자가 이 결정을 준수하지 않는 경우, 인민위원회는 강제집행권을 발동할 권한을 가진다. 다만, 토지회수를 위한 강제집행은 일정한 조건하에서만 가능하다(토지법 제71조). 즉, ① 토지를 회수 당하는 자가 지역 인민위원회 등 보상과 지장물 철거에 책임이 있는 행정청의 결정에 따르지 않았을 것, ② 토지회수 결정에 대한 강제집행 결정이 지역인민위원회에 고시될 것, ③ 토지회수 결정에 대한 강제집행 결정이 유효할 것, ④ 강제집행의 상대방이 토지회수 결정에 강제집행 결정서를 수령하였을 것을 요건으로 하고 있다.

베트남의 경우에도 행정처분에 대해 불이행이 있을 경우에는 일반적으로 그것을 강제할 수 있는 여러 가지 제도를 마련하고 있다(예, 과태료 부과처분, 강제집행 등). 행정청의 토지회수 결정에 대해 이를 따르지 않는 경우, 토지법은 이를 강제할 수 있는 강제집행제도를 두고 있으며, 강제집행의 원칙(제70조)과 그 절차를 상세하게 정하고 있다(제71조).

하지만, 강제집행을 할 수 있는 근거규정을 두고 있다고 하더라도 그것이 실제적으로 집행되는

가는 별개의 문제이다. 즉, 강제집행은 공권력을 통해 사실상 집행되어야 하는데, 현실에서는 행정청이 적극적으로 그것을 수행하고 있는가에 대해서는 부정적인 의견이 지배적이다(유성용, 2010).

V. 결론 및 시사점

1986년 도이머이 이래 베트남의 체제(특히 토지제도를 둘러싼 사회주의 체제)전환은 여전히 진행 중이지만, 각 분야의 경제발전과 시민들의 의식 전환의 진행속도는 달리 나타나고 있다. 한국이 자본주의를 기반으로 그것의 문제점을 해결하기 위해 사회국가원리를 수용하는 것과는 반대방향에서 베트남은 사회주의를 기반으로 자본주의적 색채로 자신을 변화시키고 있다.

베트남과의 관계가 기대 이상으로 깊어가고 있는 현재의 시점에서 베트남의 법제도를 이해하는 것은 한국에게 있어 필수적이 되었다. 특히, 베트남에서의 부동산투자 및 개발사업 등을 성공적으로 수행하기 위해서는 개발의 전제가 되는 ‘토지제도’를 충분히 이해할 필요가 있다. 이 글에서는 베트남과 한국의 토지법제도가 다른 경제체제에 기반함으로써 ‘다르다’는 점을 중점적으로 검토하였다. 그리고 베트남의 토지제도에 있어 한국 법제도와 구별되거나 차별되는 점, 그리고 유사한 점 등을 검토하고 시사점을 도출하였다.

어느 국가이든 사회현실을 반영하고, 쟁점이 된 사항에 대한 합의는 법으로 표현되고 실현된다. 베트남의 행정실무와 경험도 중요하지만, 베트남 현행법의 기초개념과 체계를 충분히 이해하고, 나아

가 그것을 한국의 법제도와 비교하여 현실에서 합리적·구체적으로 실행될 수 있도록 하여야 한다.

참고문헌

- 김정선. (2019). 베트남 토지제도와 토지평가의 실제. *부동산연구*, 29(1), 63-69.
- 김종보. (2017). *신흥국 도시개발 법 제 · 개정 지원용역*. 진주: 한국토지주택공사.
- 양윤철. (2011). 베트남 도이머이 정책의 북한적용 가능성: 체제전환의 관점에서, *국제통상연구*, 16(4), 1-32.
- 유성용. (2010). *베트남 건설 · 부동산시장*. 서울: 굿인포메이션.
- 사단법인 두루. (2015). *동남아시아의 지속가능한 발전을 위한 도시개발 법제 정비전략: 베트남, 캄보디아 등 개발도상국을 중심으로*. 세종: 법제처.
- 여옥준. (2014). 베트남 토지사용권의 이해. Retrieved from <https://blog.naver.com/kswkso/220077160304>
- 이소연. (2016). *베트남, 계속되는 성장 스토리*. 서울: 글로벌이코노믹.
- 황해봉. (2012). 아시아 각국의 토지제도의 특징과 발전방향. *법제*, 2012(8), 36-61.
- Quy, M. H. (2016). *Introduction to Vietnamese law*. Hanoi, Vietnam: Hong Duc.

논문접수일: 2019.11.11
 논문심사일: 2019.12.17
 게재확정일: 2020.01.03

Journal of Housing and Urban Finance 2020; 5(1):63-81
pISSN: 2508-3872 | eISSN: 2733-4139
<https://doi.org/10.38100/jhuf.2020.5.1.63>

Characteristics and implications of the land system in Vietnam

Jong Kwon Choi*

Abstract

This paper introduces Vietnam's land-related law and systems. The main concepts required for land use and development projects in accordance with the industrialization and urbanization of Vietnam were examined. First of all, land in Vietnam is an important special resource for national development and is managed in accordance with the law. Land law was enacted accordingly. Land law is an important opportunity to confirm the change of Vietnam's economic system. Second, for special handling of land, ownership and use rights of land are separated. Land use rights play a key role in the use and development of land. It is necessary to understand the method, content, period and transfer method of land use rights. Third, the State decides on the basis of its ownership the establishment of land-use plans, the registration of land use rights, the collection of land royalties, the land price or the expiration date. In order to promote land development projects in Vietnam, land recovery, compensation and use are required. And sufficient legal review for land law is required for a successful development project.

Key words: land law, land use right, classification of land, recovery of land, compensation of land

* Visiting Researcher, The SNU Law Research Institute, Center for Construction and Urban Development Law, E-mail: bud4028@naver.com

© Copyright 2020 Korea Housing & Urban Guarantee Corporation. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

