

# 캄보디아의 행정체제

조 해 신

(한국법제연구원 초청연구원)

## [ 특집 Emerging Countries I ]

G20 정상회의의 개최를 통하여 한국에 대한 선진국과 신흥국 간의 가교역할이 기대되고 있습니다. 이에 세계의 글로벌화로 인하여 중요성이 부각되고 있는 국가들에 대한 기초법적 정보를 제공하고자 본 특집을 편성하였습니다.

## I. 개 관

### II. 중앙행정

1. 각료회의
2. 수상
3. 내각청
4. 부수상
5. 선임각료(선임장관) 및 각료(장관)
6. 차관 및 부차관
7. 부처

### III. 지방행정

1. 지방행정의 체계
2. 기초자치의회
3. 기초자치행정부
4. 기초자치단체에 대한 감독
5. 기초자치단체의 개발계획
6. 기초자치단체의 예산

## I. 개 관

캄보디아의 행정부에 해당하는 것은 왕립정부(Royal Government)이다. 캄보디아 헌법 제6장은 왕립정부에 대하여 규정하고 있으며, 이를 구체화하고 있는 법률은 각료회의의 조직과 기능에 관한 법률(Law on the Organization and Functioning of the Council of Ministers, dated July 20, 1994, 이하 ‘조직법’이라 함)이다. 조직법에 따르면, 정부는 국가 정책을 수립하고, 입법부 혹은 사법부의 권한에

속하는 사항을 제외한 모든 일반적인 국무를 집행하며, 법의 집행을 보장할 의무가 있으며, 정부는 의회에 대하여 정책 일반 및 그 활동과 관련하여 책임을 진다(조직법 제1조). 또한 정부는 그 책무를 수행하기 위하여 군대, 경찰, 그리고 행정을 통치하고 이에 대하여 명령을 내린다(조직법 제2조).

캄보디아는 1993년 이래 시작된 분권화 정책에 따라 크게 중앙행정과 지방행정으로 나누어 행정체계를 조직하였는데, 지방행정에 관한 사항은 헌법 제126조 및 127조에서 규정하고 있으며, 특히 기초자치단체의 조직 및 운영에 관한 사항을 규율하는 법으로서 ‘기초자치단체의 행정관리에 관한 법률(Law on Commune/Sangkat Administrative Management, dated March 10, 2001, 이하 ‘기초행정법’이라 함)’이 있다. 이에 따라 실제로 2002년과 2009년에 기초자치단체를 구성하는 선거가 실시된 바 있다.

## II. 중앙행정

### 1. 각료회의

각료회의(The Council of Ministers)는 캄보디아의 왕립정부이며, 1인의 수상, 부수상(Deputy Prime Ministers), 선임각료(Senior or State Ministers), 각료(Ministers), 그리고 차관(Secretaries of State) 등으로 구성된다(헌법 제99조). 각료회의의 조직과 기능에 관한 사항은 법률에 의하여 규율된다(헌법 제108조). 국회의장의 추천과 국회부의장 2인의 동의로서, 국왕이 다수당의 대표자 중에서 1인을 지명하여 정부를 구성하도록 한다(헌법 제100조). 이때 지명된 대표는 정당 혹은 의회의 대표에 의해 선출된 정부 구성원들과 함께 의회의 신임투표를 받는다(헌법 제100조). 수상을 제외한 다른 각료회의의 구성원은 국회의원 중에서 혹은 국회의원이 아닌 정당원 중에서 선출될 수 있다(조직법 제5조). 의회의 신임투표를 거친 후에, 국왕이 전체 각료회의를 임명하는 시행령(*Kret*)을 공포한다(헌법 제100조). 의회의 임기가 종료한 경우 혹은 정부가 교체되는 경우, 기존의 정부 구성원은 새로운 정부가 임명될 때까지 일상적 업무만을 수행할 의무를 진다(조직법 제7조).

각료회의는 정기회기(plenary session) 혹은 실무회기(working session) 중 매주 소집되며, 정부의 일반적 업무에 관하여 결정을 내리는(동법 제10조) 정기회의에서는 수상이 회의를 주재하고, 실무회의에서는 수상이 부수상 중 1인에게 회

의의 주재를 위임할 수 있다(헌법 제104조). 수상이 어느 정부 구성원에게 부처간 회의를 주재할 권한을 위임할 수 있으나, 그러한 부처간 회의는 정부를 위한 어떠한 결정 권한도 갖지 않는다(조직법 제12조). 각료회의의 의사록은 국왕에게 송부되어야 한다(헌법 제104조).

각료회의의 구성원으로서의 직임은 거래 혹은 산업 관련 직업적 활동 및 공공 서비스 관련 직책과 겸임할 수 없다(헌법 제101조). 각료회의의 구성원은 제반 정책과 관련하여 의회에 대하여 공동으로 책임을 지고, 자신의 행위와 관련하여 수장 및 의회에 대하여 개인적으로 책임을 지며(헌법 제102조), 어느 누구의 서면 혹은 구두에 의한 명령을 근거로 자신의 책임을 면할 수 없다(헌법 제103조). 각료회의의 구성원은 직무 중 수행한 범죄 혹은 비행(misdemeanors)으로 인하여 처벌되며, 이러한 경우 및 직무 중 중대한 위법행위를 하였을 경우에 의회는 관할 법원에 이를 제소할 것인지 여부를 비밀투표에 의한 과반수의 찬성으로 결정하여야 한다(헌법 제107조).

## 2. 수상

수상(Prime Minister)은 행정부의 수반으로서 국가정책과 프로그램 전반을 집행하며, 다른 정부의 구성원들과 함께 의회에 대하여 연대하여 책임을 진다(조직법 제8조). 수상은 의회의 다수당의 대표이며, 국회의장이 추천하고 2인의 부의장이 동의하여 국왕이 임명한다. 수상은 각료회의를 구성하며, 각료회의의 의장으로서 그 임무를 관장하고, 정부의 모든 활동과 관련하여 명령을 발한다(동법 제9조). 수상은 공무원의 활동을 감독하고 지휘하여야 하며, 태만, 권한남용, 비행 및 부작위를 이유로 해당 공무원을 해임 및 교체할 권한을 갖는다(동법 제32조). 국왕이 헌법 제138조에 의거하여 제1 수장과 제2 수장을 임명하는 경우에, 이들은 동등한 권한과 특권을 보유하며, 공동결정의 원칙에 의거하여 정부를 이끈다(동법 제4조). 현 수상인 Hun Sen은 캄보디아인민당(Cambodia's People Party, CPP) 소속으로서, 1985년 1월 14일에 임명된 이래, 1998년, 2003년, 2008년에 재임되었다.

수상은 각료회의에 의해 승인되어 총리령, 부령, 시행규칙 등으로 제정되는 모든 법령에 대하여 서명할 권한을 갖으며, 일반적 효력을 갖는 정부의 모든 법령 및 기준은 국왕의 공보에 발간되어야 한다(동법 제13조). 수상은 외국과의 통상 조약 및 문화·과학·기술협력·국가안보 등과 관련된 조약을 체결할 권한을 가지며, 특히 수상은 이러한 조약에 서명할 권한을 각료회의의 구성원에게 위임할 수 있다

(동법 제12조). 특별한 경우 혹은 불가항력인 경우에 수상은 필요하고도 긴급한 사안을 해결하기 위하여 의회에 의해 승인된 국가 예산의 범위 외에서 지출을 명령할 수 있으며, 이를 의회에 보고하여야 한다(동법 제16조). 수상은 자신의 권한을 부수상 중 1인 혹은 정부의 어느 구성원에게 위임할 권리를 갖는다(헌법 제105조). 또한 수상은 다음과 같은 고위직 공무원에 대해 총리령으로서 임명, 전보, 해임안을 발의한다; 정부의 구성원, 캄보디아 국립은행의 행장 및 부행장, 부차관, 정부 및 수상의 자문, 정부의 사무처장(General Secretaries), 각 부처의 사무처장 및 사무국장, 정부의 대표(Delegates), 지방자치단체의 장, 대사, 전권대사, (군대의) 장관 등이다(동법 제14조). 수상의 직무수행이 영구적으로 불가능한 경우에는 헌법에 규정된 절차에 따라 새로운 각료회의가 임명되어야 하며, 수상의 직무수행이 일시적으로 불가능한 경우에는 임시로 수상 대행이 임명되어야 한다(헌법 제106조).

### 3. 내각청

수석각료가 수장이 되는 내각청(the Office of the Council of Ministers)은 정치적 조정 및 행정적 감독을 위해 정부의 의제를 지도 및 감독하는 행정기관이다. 예컨대, 각 정부부처에서 제안하는 모든 법률, 시행령, 기타 하위법령의 안은 각료회의의 본회의에서 검토되기에 앞서 내각청에 제출되어야 한다. 내각청을 담당하는 장관 혹은 공동장관 및 차관은 수상의 책임하에 각료회의의 일상적 업무를 관리·조정한다(조직법 제30조).

### 4. 부수상

부수상(Deputy Prime Minister)은 수상으로부터 직접적으로 대면하여(directly face to face) 위임받은 권한에 따라 수상의 직무를 보좌하고, 수상의 승인이 없는 한 정부에 공통적으로 적용되는 원칙에 대하여 어떠한 결정을 내릴 권한을 갖지 않는다(조직법 제19조).

### 5. 선임각료(선임장관) 및 각료(장관)

개별 정부부처를 관장하지 않는 선임각료(State's Minister) 및 각료(Ministers)는 수상이 지정하는 임무에 대하여 책임을 진다(조직법 제20조). 부처를 담당하는

각료를 장관이라 부르며, 장관은 각 소관 부처 및 공무원을 관리한다(동법 제21조 및 제22조). 각 부처의 장관은 부령(Prakas) 및 시행규칙(Sarachor)을 제정할 권한을 갖는데, 이 법령들은 소관 부처의 권한에 관한 것이어야 하며, 정부의 다른 법령 및 기준에 반하여서는 안 된다(동법 제29조). 어떤 부처에 공동장관이 존재하는 경우, 그 2인의 장관은 동등한 권한을 가지며, 그 부처의 업무를 처리할 때에는 공동결정의 원칙을 따라야 한다(동법 제23조).

## 6. 차관 및 부차관

어느 부처에 장관과 차관(Secretaries of State)이 모두 존재하는 경우, 장관이 해당 부처의 수장이 되며, 차관은 장관에 의해 부여되는 임무를 수행해야 할 의무가 있다(조직법 제24조). 다만 장관은 최종적인 의사결정을 내리기에 앞서 사전에 차관과 협의하여야 한다(동조). 차관이 이끄는 독립 행정청의 경우에는, 그 차관이 당해 행정청의 수장이 된다(동법 제25조). 부차관(Under-Secretaries of State)은 수상의 추천에 의하여 시행령으로서 임명되는데, 부차관은 정부의 구성원이 아니며, 행정부의 영구직 공무원(permanent agent)이 아니다(동법 제6조). 각료회의에 속하는 행정기관의 수장인 부차관은 수상의 직접적인 감독하에 해당 기관의 업무를 수행하여야 하나, 수상은 어느 장관 혹은 차관에서 그러한 감독사무를 위임할 수 있다(동법 제27조).

## 7. 부처

각료회의하에 각 부처(Ministry)가 있으며, 통상 하나의 부처에는 1인의 장관, 2인의 차관(Secretaries of State), 5인의 부차관(Under-Secretaries of State)이 존재한다. 이들은 모두 정무직(political appointees)이다. 새로운 부처의 창설은 법률에 의하여야 하며, 그 예산은 국회에서 승인되어야 한다(조직법 제33조). 정부 부처의 현황은 다음과 같다.

- 내무부(Ministry of the Interior)<sup>1)</sup>
- 국방부(Ministry of National Defence)<sup>2)</sup>
- 법무부(Ministry of Justice)<sup>3)</sup>

1) <http://www.interior.gov.kh/>

2) <http://www.mod.gov.kh/>

3) <http://www.moj.gov.kh/>

- 교육청소년체육부(Ministry of Education, Youth and Sport)<sup>4)</sup>
- 재정경제부(Ministry of Finance and Economy)<sup>5)</sup>
- 보건부(Ministry of Health)<sup>6)</sup>
- 산업광업에너지부(Ministry of Industry, Mining and Energy)<sup>7)</sup>
- 국토관리·도시계획·건설부(Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction)<sup>8)</sup>
- 우편통신부(Ministry of Posts and Telecommunications)<sup>9)</sup>
- 공공사업·교통부(Ministry of Public Works and Transport)<sup>10)</sup>
- 농·산림·어업부(Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)<sup>11)</sup>
- 통상부(Ministry of Commerce)<sup>12)</sup>
- 문화예술부(Ministry of Culture and Fine Arts)<sup>13)</sup>
- 외교·국제협력부(Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation)
- 관광부(Ministry of Tourism)<sup>14)</sup>
- 환경부(Ministry of Environment)<sup>15)</sup>

### Ⅲ. 지방행정

#### 1. 지방행정의 체계

헌법은 캄보디아 영토를 도(provinces) 및 시(municipalities)로 구분하고 있다. 현재 24개의 도는 각각 군(*Srok*)으로, 군은 읍(commune, *Khum*)으로 나뉘어져

4) <http://www.moeys.gov.kh/>

5) <http://www.mef.gov.kh/>

6) <http://www.moh.gov.kh/>

7) <http://www.mime.gov.kh/>

8) <http://www.mlmpuc.gov.kh/>

9) <http://www.mptc.gov.kh/>

10) <http://www.mpwt.gov.kh/>

11) <http://www.moc.gov.kh/>

12) <http://www.mefa.gov.kh/>

13) <http://www.mfaic.gov.kh/>

14) <http://www.mot.gov.kh/>

15) <http://www.camnet.com.kh/moe/>

있으며, 이 밖에도 비공식적인 행정단위로서 마을(village, *Phum*)이 있다. 시에는 Phnom Penh, Sihanoukville, Kep, Palin 등 네 개가 있으며, 시는 구(sections, *Khan*)로, 구는 동(quarters, *Sangkat*)으로 나뉘어진다. 지방행정 은 내무부(the Ministry of Interior)의 소관사항이며, 지방행정 공무원은 중앙정부에 의하여 임명되나, 분권화(decentralization) 정책에 따라 2001년 3월 10일에는 ‘기초자치단체(Commune/Sangkat)의 행정관리에 관한 법률(Law on Commune/Sangkat Administrative Management, 이하 ‘기초행정법’이라 함)’을 제정하고, 2002년부터 읍 및 동 단위에서는 주민의 직접선거를 통하여 거주민 중에서 5년을 임기로 하는 대표자를 선출하고 있다. 기초행정법에 따르면<sup>16)</sup> 기초자치단체에 해당하는 읍(commune) 및 동(*Sangkat*)은 법인격을 가지며(제2조), 읍 및 동을 통치하고 관리하는 권한은 일반·보통·자유·공정·평등·직접·비밀 선거로부터 나온다(제4조). 기초자치단체(읍/동)는 헌법, 법률, 기타 하위법령에 따라 그 지역의 사무를 처리한다(제5조). 기초자치단체에게는 입법권과 행정권이 귀속되고, 입법권을 행사하는 기관이 기초자치의회이고 행정권을 행사하는 기관이 기초자치행정부이다. 이러한 권한의 행사는 헌법, 법률, 기타 하위법령에 따라 이루어져야 한다(제5조). 양 기관의 관계는 대등하지 않은데, 기초자치의회의 의장이 기초자치단체의장이 되고, 기초자치행정부가 기초자치의회하에 존재한다는 점이 특징적이다.

## 2. 기초자치의회

### (1) 기초자치의회의 구성

각 읍/동에 설치되는 기초자치의회(Commune/Sangkat Council)는 해당 읍/동의 주민을 대표하는 기구이며, 읍/동의 일반이익을 증진하는 데 기여하여야 한다(제9조). 기초자치의회는 ‘기초자치의회의원의 선거에 관한 법률(the Law on the Elections of Commune/Sangkat)’이 규정하는 절차에 따라 해당 읍/동의 주민에 의하여 선출되며(제10조), 비례대표의 원칙에 따라 선출되어야 한다(제15조). 기초자치의회의원의 임기는 5년이며(제11조), 각 기초자치의회는 인구 및 지리에 따라 5인 내지 11인의 의원(Councilors)으로 구성되며, 각 읍/동의 실제 의원의 정원은 내무부 장관의 제안에 따라 하위법령에 의하여 결정된다(제12조). 캄보디아 국민으로서 기초자치의원의 선거에 입후보하고자 하는 자는 다음과 같은

---

16) 이하 기초자치단체에 관한 내용에서 인용한 법조문은 모두 ‘기초행정법’의 해당 조문이므로 법명을 표기하지 않는다.

---

요건을 갖추어야 한다; (1) 선천적으로 캄보디아 국적을 보유한 자, (2) 캄보디아 문자를 읽고 쓸 수 있는 자, (3) 그가 입후보하고자 하는 읍/동의 선거권자로 등록된 자, (4) 해당 선거일 기준으로 25세 이상인 자, (5) 기초자치회의원의 선거에 관한 법률에서 정하고 있는 자격을 충족하는 자 등이다(제14조). 어느 기초자치단체가 불가항력적인 사유로 선거를 실시할 수 없는 경우에, 내무부 장관은 관련 법률 및 규칙에 따라 그러한 사태를 해결하기 위한 포고(proclamation)를 발하여야 한다(제8조). 정부는 이를 의회에 보고한 후에 내무부 장관으로 하여금 잠정적으로 읍/동을 관리하도록 하며, 해당 읍/동의 선거는 사태가 수습될 때까지 유보된다(제8조).

## (2) 기초자치회의의 기능

기초자치회의는 그 업무를 개시하기에 앞서, 회의 및 사무처리를 위한 내부규정을 마련하여야 하며, 내무부 장관은 이를 위한 지침을 제정하여야 한다(제21조). 기초자치회의의 회의는 의원 전체의 절대과반수의 참석으로 개의하며, 다음의 사항은 의원 전체의 절대과반수의 찬성으로 채택된다; (1) 읍/동의 개발계획, (2) 읍/동의 예산, (3) 지방재정세, 비지방재정세 및 기타 서비스 요금의 부과, (4) 읍/동의 내부규정 및 결정, (5) 기타 내무부 장관이 지정하는 사항 등이다(제22조). 가부동수의 경우에는 의장이 결정투표권을 갖는다(제22조). 기초자치회의의 회의는 민주적 방법에 따라 공개되어야 하나, 비공개될 수도 있으며, 내무부 장관은 비공개 회의와 관련된 지침을 제정하여야 한다(제23조).

## (3) 기초자치회의의장 혹은 기초자치단체장

기초자치회의의 의장(Presiding Councilor)은 기초자치단체의 장(*Mekhum Chav-Sangkat*)이며(제25조), 입후보자 중 최다득표자가 선출된다(제32조). 기초자치회의의장 혹은 기초자치단체장은 기초자치회의의원과 동일한 임기를 갖는다(제32조). 기초자치단체장은 제1 부단체장과 제2 부단체장의 보좌를 받는데(제26조), 제1 부단체장은 제2의 다득표자가 선출되고, 제2 부단체장은 제3의 다득표자가 선출된다(제33조).

기초자치회의의장으로서, 기초자치회의 회의를 주재하고, 기초자치회의의 회의가 적어도 월 1회 개최되도록 하며, 기초자치회의의 회의가 의회의 내부규정 및 동법 제24조에 따라 적절하게 이루어질 수 있도록 하여야 하고, 회의의 질서를 유지하여야 할 책임을 진다(제13조). 기초자치단체장으로서, 기초자치회의의 결정을 이행하고, 기초자치회의로부터 부여된 규칙과 원칙을 이행하며, 적어도 월 1



회 기초자치의회에 업무를 보고하고, 기초자치단체의 역할, 기능, 권한수행을 지원하고 권고를 제시하는 기능을 담당한다(제39조).

기초자치의회는 다음의 사안을 제외하고 내무부 장관의 지시에 따라 기초자치단체장에게 권한을 위임할 수 있다; (1) 읍/동의 예산의 채택, (2) 지방재정세, 비지방재정세 및 기타 서비스 요금의 부과, (3) 읍/동의 내부규정 및 결정의 채택, (4) 읍/동의 개발계획의 채택, (5) 기타 내무부 장관이 지정하는 사항 등이다(제51조). 그러나 권한을 위임 받은 기초자치단체장은 이러한 권한을 다른 자에게 이전하지 못하고(제51조), 기초자치단체장에게 권한을 위임한 기초자치의회는 여전히 그 권한에 대하여 책임을 진다(제52조). 위임된 권한의 회수는 이미 수행된 사무의 유효성에 영향을 미치지 않는다(제52조). 기초자치의회의 의장 혹은 기초자치단체장은 필요한 경우 자치사무에 대한 자문을 제공하고 지원할 수 있는 여러 가지 위원회(committees)를 임명할 권한을 갖는다(제27조). 모든 의원, 혹은 의원은 아니나 선거권을 보유하는 주민은 이러한 위원회의 위원장이 될 수 있다(제27조).

#### (4) 기초자치의회의 의원, 서기(clerk)

기초자치의회의 의원은 내부규정 및 법령을 준수하는 한 회의에서 표현의 자유를 가지며, 그 의사표현이 동법의 규정을 준수하는 한 그 의사표현으로 인하여 체포 혹은 구금되거나 민사적 혹은 형사적 책임을 지지 않는다(제24조). 기초자치단체는 내무부의 행정조직에 속하는 서기(clerk)를 두어야 하는데, 기초자치단체의 서기는 기초자치단체를 지원하고 그 행정업무의 지속성을 보장하기 위하여 내무부 장관에 의하여 임명되고, 의회의 결정과 단체장의 요청이 있는 경우 교체되어야 한다(제28조). 한편 기초자치단체는 필요한 경우에 그 업무를 지원하도록 하기 위하여 의회의 결정에 따라 내무부의 행정조직에 속하지 않는 직원을 고용할 수 있다(제29조).

### 3. 기초자치행정부

#### (1) 기초자치행정부의 기능

기초자치행정부(Commune/Sangkat Administration)는 기초자치의회에 속하며(제25조), 가능한 모든 자원을 활용하여 ‘좋은 거버넌스(good governance)’를 확립·지지하고, 읍/동의 기본적 수요를 충족시키고, 주민의 공공이익을 증진하는 역할을 담당하며, 국가의 정책 일반을 존중하여야 한다(제41조). 기초자치행정부의 기능은 크게 다음의 두 가지로 나누어진다; (1) 읍/동의 이익 및 그 주민의 이익

을 위한 지방사무의 처리, (2) 국가 권한의 위임에 따라 국가를 대표하는 기능 등이다(제42조). 먼저 첫 번째 기능과 관련하여 기초자치행정부는 다음과 같은 기능을 수행한다: (1) 안보 및 공공질서의 유지, (2) 필수 공공서비스의 관리, (3) 주민의 만족과 복지의 증진, (4) 사회적 및 경제적 발전의 촉진 및 주민의 생활수준 향상, (5) 환경 및 자원의 보호 및 보존, (6) 상호 이해와 관용을 위한 주민 간 의사 조정, (7) 주민의 요구에 따른 일반사무의 수행 등이다(제43조). 다음으로 두 번째 기능과 관련하여 기초자치행정부는 법률, 명령, 기타 하위 법령을 준수하여야 하고, 중앙정부는 읍/동에게 권한을 위임함과 동시에 그 임무수행을 위한 역량 확충(capacity building), 수단과 방법, 자료와 예산을 제공할 수 있다(제44조). 다만 기초자치행정부는 다음과 관련된 권한을 보유할 수 없다: (1) 산림, (2) 우편 및 통신 서비스, (3) 국가방위, (4) 국가안보, (5) 통화, (6) 외교, (7) 지방세 정책, (8) 기타 법률 혹은 법령에서 정한 부문 등이다(제45조).

## (2) 이장

기초자치행정의 실효성을 확보하기 위하여, 각 기초자치의회는 기초자치단체 소속의 각 마을에서의 약식선거를 통하여 이장(village chief, *Mephum*)을 선출하여야 한다(제30조). 이장은 부이장과 보좌진을 두어야 하고, 이들은 임기를 갖지 않는다(제30조). 내무부 장관은 이장의 후보자격, 이장선출의 형식과 절차, 임무, 이장의 교체, 보좌진의 임명 등에 관한 지침을 제정하여야 한다(제30조). 이장의 임무는, (1) 마을의 안전, 공공질서, 사회적 및 경제적 발전을 위하여 기초자치의회 혹은 기초자치단체장에 의해 부여된 임무의 수행, (2) 그 마을의 이익과 관련한 기초자치의회에 대한 권고(recommendation), (3) 그 마을의 사무를 관리하고 실행하는 데 있어서 기초자치의회 혹은 기초자치단체장으로부터의 의견수렴 등이다(제31조). 내무부 장관은 이장의 임무를 수행하는 적절한 방식에 관하여 추가적인 지침을 제정하여야 한다(제31조).

## 4. 기초자치단체에 대한 감독

내무부 장관은 읍/동의 일반 사무를 관리·감독하기 위한 절차를 수립하여야 하며(제53조), 읍/동이 법에서 정한 임무를 수행하지 않았을 경우 내무부 장관은 즉시 개입하여 법에서 정한 임무가 수행되도록 하여야 한다(제54조). 내무부 장관에 의한 관리·감독·개입에는 조사 및 평가, 기초의회에 대한 서면지시의 발송, 임무의 인수 등이 포함된다(제55조). 동법에 의한 이러한 개입은 합리적이고 기초의

회에 의해 수행되지 않은 업무에 비례하여 이루어져야 한다(제56조). 법에서 정한 임무를 수행하기 위하여 이루어진 개입이 6개월 이내에 소기의 결과를 달성하지 못한 경우와 기초의회가 법에서 정한 임무를 수행할 수 없는 경우에 내무부 장관은 기초의회의 해산을 결정하여야 하며, 보궐선거가 동법 및 기초의회의원의 선거에 관한 법률에서 정하는 요건에 따라 이루어져야 한다(제57조). 어느 기초의회가 정부 및 국가이익에 반하는 활동을 하는 경우, 내무부 장관은 즉각 당해 기초의회를 해산하여야 하며, 보궐선거가 동법 및 기초의회의원의 선거에 관한 법률에서 정하는 요건에 따라 이루어져야 한다(제58조).

## 5. 기초자치단체의 개발계획

기초의회는 읍/동의 개발계획(development plan)을 준비, 채택 및 실행하여야 한다(제60조). 개발계획은 국가의 경제적 및 사회적 개발계획과 조화되어야 하며(제61조), 여기에는 전체 절차에 있어서 해당 읍/동의 주민의 참여를 확보할 수 있는 수단과 방법을 수립하여야 한다(제64조). 기초의회는 투명하고도 막중한 책임 하에, 계획, 프로그램, 프로젝트의 실행 및 서비스의 제공을 관리, 감독, 평가하여야 한다(제66조). 개발계획을 수립하기 위하여 기초의회는 다음과 같은 수단을 사용하여야 한다; (1) 기존의 개발수준 및 개발활동에 대한 평가, (2) 읍/동 내의 모든 수요를 수합하고, 활용 가능한 자원을 바탕으로 그러한 수요에 대해 우선순위를 설정, (3) 서비스 제공과 개발을 통해 그 수요에 대응할 수 있는 프로그램을 수립하고, 그 프로그램이 읍/동의 연간 예산에 포함되도록 함, (4) 예산에 따른 서비스 및 개발의 제공, (5) 개발계획 실행결과에 대한 관리, 감독, 평가, (6) 주민에 대한 개발계획 시행결과에 대한 보고 등이다(제63조). 내무부 장관은 기초의회에게 계획의 수행 및 감독과 지출에 대한 평가를 지시하여야 한다(제68조). 어느 읍/동 개발계획이 동법에 정한 요건을 충족하지 않는 경우, 내무부 장관은 계획의 사본을 수령한 후 45일 이내에 해당 기초의회에게 그 계획의 정정을 지시하여야 하고, 그 기초의회는 내무부 장관의 지시에 따라 그 계획을 정정하여야 한다(제65조).

## 6. 기초자치단체의 예산

기초자치단체는 자신의 재원, 예산, 자산을 보유하여야 한다(제73조). 기초자치단체는 재정세, 비재정세, 기타 서비스 요금으로부터 직접세입을 수취할 권한을 갖는다(제74조). 여기에는 토지세, 부동산세, 임대세 등이 포함된다. 이러한 재

정세, 비재정세, 기타 서비스 요금의 수취에 관한 세목, 세율 및 방법은 별도의 법률에 의하여 규정된다(제74조). 기초자치단체는 국가예산체계에 따라 매년 예산을 수립하고 채택하여야 하며, 예산에는 단체의 개발계획 및 투자 프로그램의 우선순위 및 수요가 반영되어야 한다(제79조). 또한 총수입 및 총지출간에 균형이 유지되어야 하고, 지출을 증가시킬 수는 있으나 이는 수입과 일치하여야 한다(제79조). 예산을 수립하고 채택하는 절차에 관한 사항은 시행규칙에서 정한다(제79조).

기초자치단체는 차입할 권한이 없으며, 채무보증을 할 수 없다(제80조). 또한 국가재산의 일부를 단체재산으로 이전받을 수 있으며, 직접 취득하였거나 국가로부터 이전된 재산은 적절하게 관리하여야 한다(제81조). 그리고 기초자치단체는 국가로부터 이전된 재산으로부터 수익을 취득할 수 있으며, 시행규칙에 따라 그 재산을 잘 유지하고 보호하여야 한다(제81조). 그러나 기초자치단체는 내무부장관의 동의와 재정경제부 장관의 사전승인 없이 소유권을 양도 혹은 양수하거나 그 재산에 대한 이용권을 이전할 수 없다(제81조). 이러한 재산의 관리 및 이용에 관한 절차는 시행규칙에서 정한다(제81조). 기초자치단체의 재정경제 및 자산운용은 내무부 장관의 동의를 전제로 하는 재정경제부 장관의 소관사항이다(제83조).

[참조] 캄보디아의 행정조직



