

# 몽골 부동산관련 법제의 동향에 관한 연구

## A Study on the Trends of Real Estate-related Laws in Mongolia

이 우 진\*  
Lee, Woo-Jin

### 목 차

- I. 서 설
- II. 몽골의 환경적 특징과 부동산과의 관계
- III. 헌법·민법상 부동산 관련 규정
- IV. 토지관련법규
- V. 환경보호관련법규
- VI. 주택법
- VII. 맺음말

### 국문초록

몽골은 아시아에서 최초로 사회주의국가에서 자본주의 시장경제체제로의 전환을 1992년의 헌법에서 선언하였다. 이를 구체적으로 실현하기 위하여 1990년대 중반에 많은 신규입법과 구법의 개정이 있었다. 그러나 시장경제 도입이 너무 급속히 이루어졌으며 외국의 기관들과 법전문가들의 조력으로 법률들이 만들어졌기 때문에 동법률들은 많은 문제점을 가지게 되었다. 특히 토지법, 삼

논문접수일 : 2012.06.28

심사완료일 : 2012.07.25

게재확정일 : 2012.08.02

\* 백석대 법정경찰학부 교수

립법, 환경법 등의 부동산 관련 법규들에게서 이러한 현상이 두드러진다.

본고에서는 몽골의 부동산관련법규들의 내용을 살펴보고 그 문제점을 검토하여 경우에 따라서는 향후 개선 과제도 제시하였다. 본고에서 연구대상으로 한 분야는 헌법과 민법의 부동산 관련 규정, 토지관련 법규로서 토지법과 토지사유화법, 환경보호관련법규로서 환경보호법과 특별보호지역법 그리고 주택법의 주요 규정들이다.

본 연구를 통해 밝혀진 것은 향후 몽골의 부동산 법제에서 가장 필요한 것은 관련 법체계들을 검토하여 법률들 사이의 정합성을 도모하고 그 효과적인 실시와 집행의 강화가 무엇보다도 절실하다는 것이다.

주제어 : 몽골의 부동산법제, 토지법, 토지사유화법, 환경보호법, 특별보호지역법, 주택법

## 1. 서 설

세계제국을 건설하였던 몽골은 신해혁명(1911년)을 계기로 청조로부터 독립선언을 하였으며 1921년 인민공화국선언에 의해 아시아 최초의 사회주의국가가 되었다. 1940년 헌법을 거쳐 농목업협동조합화의 완료라는 목표를 세운 1960년, 사회주의의 완성과 미래의 공산주의 건설을 목표로 하는 새로운 헌법을 제정하였다. 그러나 체제전환을 할 수 없었던 소련이 1991년에 해체되자 COMECON체제의 최대의 수혜자였던 몽골은 경제적인 문제로 시장경제의 도입을 선택하지 않을 수 없게 되었다. 당시 유일한 정당인 인민혁명당은 시장경제체제로의 전환 방침을 정하고 최우선적으로 복수정당제를 도입하여 대통령·국가대회의원선거를 실시하였으며 중국과의 관계개선과 서방측의 지원에 의한 시장경제에서 활로를 찾았다. 당 내부의 자주개혁의 결과, 큰 혼란 없이 시장경제체제로의 이행이 결정되었다. 그 후 1992년에 제정된 신헌법에서 몽골국이 탄생하게 되었다. 이후 20년간 서방측의 강력한 지원을 받아 체제전환을 달성한 몽골은 경제발전을 이룩해 가고 있다.

이러한 몽골의 정치적, 사회적 변혁과정을 살펴보면 자본주의 시장경제로의 급격한 전환이 일어났고 그 중심에는 외국의 지원이 있었다는 것을 알 수 있다. 이것은 법률부문에서도 마찬가지이다. 즉 후술하는 바와 같이 체제전환이후 단시간 내에 많은 법률들이 서방측의 기관이나 전문가의 지원에 따라 제정되게 되었다. 이는 몽골의 전통과 문화, 사회에 대한 이해가 부족한 외국기관/외국인에 의해 이루어진 것으로서 정합성, 실효성 등에 있어서 상당부분 문제점을 내포하고 있다. 가령 각국의 사정에 따라 사회주의에서 시장경제체제로 이행을 모색하고 있을 수도 있고 사회주의를 유지하면서 시장경제체제를 진행하고 있을 수도 있으나 토지문제는 정책의 근간과 매우 깊은 관련이 있기 때문에 토지법이 중요한 역할을 하고 있다. 그리하여 어떤 국가에서는 토지법에서 토지의 사유화를 진행할 수도 있을 것이고, 어떤 국가에서는 국유를 유지하면서 사용권의 양도나 처분을 인정할 수도 있을 것이다. 또한 이들 국가에서는 시장경제체제로의 전환을 위하여 민법의 정비도 함께 진행하고 있다. 문제는 많은 국가들이 토지소유권 내지 사용권은 가장 중요한 사권임에도 불구하고 민법에서 거의 독립한 취급을 하고 있다. 즉 토지법 우위의 체제를 갖추고 있는 것이다. 이것은 몽골에서도 마찬가지이다.

한편 이러한 기존 법률과의 정합성 결여, 몽골 전통과의 부조화 등의 문제점들은 1990년대에 급조된 토지 및 주택법 분야, 환경법 분야 등의 부동산관련법규들에게서 두드러진다. 이하에서는 몽골의 부동산관련 법규에 대해 살펴보고자 한다. 즉 몽골의 헌법과 민법의 부동산 관련 규정과 토지 및 주택관련 분야에서의 토지법, 토지사유화법, 주택법의 특징을 살펴보도록 한다. 또한 최근 몽골에서는 무분별한 개발을 막고 환경과 자원을 보호하기 위하여 환경법을 제정하고 있다. 즉 환경법상 보호되는 지역에서는 임산물 채취, 광물의 탐사, 토지이용 등이 제한되고 있다. 뿐만 아니라 최근 몽골 대법원도 몽골 정부는 의회의 승인을 얻은 환경보호법을 시행하여야 한다고 판결한바 있다.<sup>1)</sup> 따라서 몽골 부동산 개발과 관련해서는 환경보호관련법규에 대한 이해도 필수

1) [http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2011-10/20/c\\_131203226.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/world/2011-10/20/c_131203226.htm) 참조. 동 판결에 따르면 몽골 정부가 광산회사에 2009년 7월에 의회를 통과한 동 법을 시행하지 않아 환경피해가 발생하였으므로 몽골 정부가 피해를 보상하여야 한다고 하였다.

적인 것으로 판단되어 이하에서 살펴보기로 한다.

## II. 몽골의 환경적 특징과 부동산과의 관계

이하에서는 몽골의 자연환경 및 사회·문화적 환경의 특징에 대해 간략히 살펴본다. 왜냐하면 이러한 점들이 몽골 부동산 문제에 근원적인 영향을 미치고 있다고 판단되기 때문이다.

### 1. 몽골 자연환경의 특징과 부동산

몽골의 국토 면적은 약 156만km<sup>2</sup>로서 한반도의 약 8배이며 인구는 약 267만 명(2009년)이다.<sup>2)</sup> 인구 1인당 차지하는 면적은 약 64ha로서 세계 1위이다. 이와 같이 국토는 넓지만, 몽골은 북위 41도에서 52도의 한냉지역에 위치하여 연간 평균고도는 약 1580m로서 세계적으로 고도의 국가이다. 이러한 국토의 특성이 몽골의 자연환경을 크게 규정하고 있다. 몽골에는 약 6개의 자연지대가 있다. 러시아(시베리아)와 국경을 접하고 있는 북부에서 남부의 중국(내몽골 등)과의 국경에 걸쳐, 타이가 삼림지대(국토의 약 4.5%), 삼림 스텝지대(15.2%), 스텝지대(34.2%), 사막스텝지대(23.4%), 사막지대(19.1%)등이 넓게 자리잡고 있으며, 서북부 및 중서부의 고산지대가 있다.

스텝지대를 중심으로 넓게 펼쳐진 광대한 초원을 이용하여 고래로부터 영위하여 온 유목은 이와 같이 극한적인 자연조건하에서 가장 합리적인 토지이용의 방법이며 몽골의 전통적 산업과 생활문화를 육성하여 왔다고 말할 수 있다. 농목업은 지금도 광공업과 함께 몽골의 기간산업이다. 그런데 이러한 몽골의 자연환경과 전통적인 토지이용 형태는 지구온난화의 진행과 더불어 기후, 식생 등의 자연조건이 변화나 도시화, 모터리제이션(motorization)의 진행 등으로 인하여 크게 변하고 있는 것으로 관측된다. 이것은 결국 법제도적인

2) 한국수출입은행, 「몽골 국가현황 및 진출방안」, 2010.10. 3면 이하 참조.

측면에서도 마찬가지로 판단된다.<sup>3)</sup>

## 2. 몽골 사회·문화적 환경의 특징과 부동산

몽골은 명·청대의 복잡한 지배관계 후 1921년의 인민공화국선언에 의해 아시아 최초의 사회주의 국가가 되었다. 코메콘(COMECON: Communist Economic Conference)체제의 혜택을 받았으나 소련의 붕괴를 계기로 시장경제를 선택하여 1992년 헌법을 개정하여 국명을 몽골인민공화국에서 몽골국으로 변경하였다.<sup>4)</sup> 이후 1994년에 “토지에 관한 법률”을 비준하였으나 국회의원들의 입장 차이, 입법가들의 입장 차이, 토지사유화에 대한 국민들의 심리적인 준비 부족 등의 이유로 표류하다가 2002년에 비로소 수정, 비준할 수 있었다.<sup>5)</sup> 이상에서 살펴본 바에 따르면 몽골 국민들에게 있어서 토지사유화는 자본주의 체제의 변혁 과정 가운데 이입된 개념이지 역사적으로는 익숙하지 않은 개념이었을 것으로 추정할 수 있다. 이와 관련하여 몽골은 유목민 주체의 경제 및 문화가 그 특징이며, 계절마다 핵가족 단위로 영지를 바꾸어 이동하기 때문에 정기스칸 시대부터 토지의 사유화가 있었는지, 봉건시대에는 어떠한지 등에 관하여 몽골 내부에서도 의견이 갈라진다는 점을 지적하고 있는 견해가 있다.<sup>6)</sup> 즉 몽골 유목민의 토지에 대한 사고는 우리나라와 같은 농경문화 민족과는 전혀 달랐을 것이라고 판단된다.

한편 몽골의 수도 울란바토르 인근 유목민을 대상으로 한 의식조사에서 현재의 생활을 유지하겠다는 응답이 89.1%에 이른다는 연구결과가 있다.<sup>7)</sup> 따라

- 3) 加藤久和, “進展するモンゴルの土地法制改革と環境保護の課題”, 『國際開發研究フォーラム』 34, 名古屋大學大學院國際開發研究科, 2007.3, 53-54面.
- 4) 藪輪靖博, “モンゴルの環境法の動向”, 『環境法大系』, 商事法務, 2012, 1105面; 磯正美葉, “モンゴル”, 『アジア諸國の知的財産制度: 山上和則先生古稀記念』, 青林書院, 2010, 383面 참조.
- 5) T. Sengedorj/S. Enkhmend, “체제의 이행 전후 몽골토지법의 동향과 당면 과제”, 『토지법학』 제24-1호, 한국토지법학회, 2008.6, 413-414면 참조.
- 6) 松本恒雄, “モンゴルにおける土地法・土地私有話法と民法の不整合性 : 遊牧社會の市場經濟化と土地法制の動向”, 『比較法研究』, 67卷, 比較法學會, 2006, 197面.
- 7) 杉本弘文/川岸梅和/北野幸樹, “モンゴル・ウランバートル近郊に暮らす遊牧民の生活環境に関する研究”, 『2007年度日本建築學會關東支部研究報告集』, 日本建築學會, 2007, 7面.

서 당분간 몽골은 유목 위주의 사회·문화적 특징이 계속될 것이라는 추측이 가능하다.<sup>8)</sup>

### 3. 소결

지금까지 살펴본 특징들을 종합해 보면 몽골의 토지에 대한 인식은 우리와는 매우 다르다는 것을 알 수 있다. 전술한 바와 같이 자연환경적으로 볼 때 몽골은 약 260만의 인구가 한반도의 약 8배에 달하는 면적에 살고 있으며 우리와는 달리 국토의 상당부분이 광대한 초원지대라는 것은 이미 살펴본 바이다. 따라서 가령 우리나라는 택지가 부족하여 야산이나 재개발 지역을 택지로 개발하여 이에 따른 비용을 택지분양이익으로 환수하고 있으나 몽골과 같은 환경에서는 그러한 필요성은 거의 느끼지 못할 것으로 추정된다.

또한 대부분의 토지는 국가소유라는 인식을 하고 있었던 사회주의국가였으며 역사적으로도 일반국민들의 토지소유의 경험이 일천하다는 사실을 염두에 두어야 할 것이다. 뿐만 아니라 몽골이 자본주의 시장경제를 도입하면서 1990년대에 500개 이상의 신규입법 또는 사회주의시대 구법의 개정이 이루어졌다고 한다. 이것은 정치·사회체제의 변혁과 시장경제의 도입이 너무 급속히 이루어졌으며 그 결과 제정된 법률에 많은 결함이 있다는 것을 의미한다. 또한 각 법률 간에도 정합성이 떨어지고 그러한 경향은 민주화 이후 비교적 빠른 시기에 제정된 토지법, 삼림법 등의 부동산 관련 법규들에서 특히 강하게 나타난다고 한다.<sup>9)</sup> 몽골의 사회·문화적 환경에 따른 법 정비와 관련하여 또 하

8) 그런데 이와 관련하여 향후에는 변화의 가능성을 엿볼 수 있는 연구결과가 있다. 즉 전술한 바와 같이 사회체제가 변화하면서 근대화의 물결로 인해 都市化·定住化의 진척이 이루어지면서 초원에서 생활하여 온 유목민 중에서도 도시로의 정주의향이 현저하게 나타나고 있다고 한다. 동 연구에 따르면 울란바토르 시가지의 한 집합주택지구내에서의 정주의식에 관한 조사를 실시한 결과 2002년에는 현재와 같이 주거를 계속 하고자 한다는 의식이 32.4%였으나 2007년에는 59.3%로 증가하고 있다고 한다. 杉本弘文/川岸梅和, "モンゴル・ウランバートル市街地の集合住宅地區に関する研究", 「日本建築學會學術講演梗概集」, 日本建築學會, 2010.9, 43面 참조. 이러한 의식 변화는 향후 토지소유에 대한 인식에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다.

9) 加藤久和, 前掲論文, 62-63面 참조.

나 지적되어야 할 것이 있다. 즉 일반적으로 개발도상국 중에서도 특히 시장 경제체제로의 전환을 목적으로 하는 사회주의국가들은 법 정비를 외국이나 국제기관의 원조를 받아 수행하는 경우가 많다. 이는 몽골도 마찬가지다. 즉 아시아개발은행(ADB), 세계은행(IBRD), 국제연합개발계획(UNDP), 호주국제개발원조청(AusAID), 독일기술협력청(GTZ), 덴마크 국제개발청(DANIDA) 뿐만 아니라 각종의 민간기구들이 몽골 법제도에 대한 지원을 하였다. 몽골은 이들 원조기관들을 위시하여 자국의 법률전문가들을 고용하여 모델 법안을 작성, 제출도록 한 것이다. 따라서 완성된 법률은 법의 개념이나 법문화도 다른 외국의 법제도를 이것저것 조합한 것으로 그 사이에 정합성이 결여되어 있다는 문제점이 지적되고 있다.<sup>10)</sup> 지금까지 살펴 본 이러한 몽골의 여러 환경적 특징들에 대한 이해가 본 연구의 대상이 되는 법규들에 대한 분석에도 도움이 될 것으로 생각한다.

### III. 헌법 · 민법상 부동산 관련 규정

#### 1. 헌법상 토지 관련 규정

몽골은 1992년 개정된 헌법에서 아시아 사회주의국가 중에서는 최초로 “사회주의 국가건설” 부분을 삭제하고 사유재산권을 인정하여 자유시장경제체제로의 전환을 헌법에서 천명하였다.<sup>11)</sup> 이로써 몽골은 1990년대 초부터 시장경제체제로 이행하면서 새로운 사회로 발전할 수 있게 되었는데 사회, 경제, 정치, 문화 등 모든 생활분야에서 근본적인 변화가 생겨나게 되었다. 이 모든 것을 국가의 가장 중요한 법이라고 할 수 있는 몽골 신헌법으로 새롭게 조정해야 할 필요성이 제기되었다.<sup>12)</sup> 신헌법은 민주주의, 정의, 자유, 평등, 법에

10) 加藤久和, 前掲論文, 63面 참조.

11) Davaasuren Duurenkhishig, “몽골과 한국의 토지법제에 관한 비교법적 연구”, 석사학위논문, 전남대학교대학원, 2009, 66면.

12) T. Sengedorj·S. Enkhmend, 전계논문, 413면.

대한 존중 등을 몽골국의 기본원칙으로 정하고 있으며(헌법 제1조), 다양한 소유형태를 인정하고 정당한 절차에 의한 법적 제한이 인정되는 경우를 제외한 사적소유권을 보호하는 취지를 규정하는(제5조) 등 시장경제이행의 기반이 되는 권리관계를 규정하고 있다. 토지와 관련된 헌법의 주요 규정은 다음과 같다.

1992년 헌법 제6조 제1항에서는 “토지 및 그 하층토, 삼림, 물, 동물, 식물, 그 외의 자연자원은 국가주권에 따르고, 국가의 보호를 받는다.”고 규정하고 있다. 또한 동조 제2항에서는 “토지는 그 부속물인 지하자원, 삼림, 수자원, 야생동물(game)을 포함하여 국가가 소유한다.”고 규정하고 있다.<sup>13)</sup> 다만 “몽골 국민이 사유하는 토지는 제외한다.”고 되어 있는데 이것은 장래 몽골국민에 의한 토지의 사적소유의 가능성을 인정한 것으로 볼 수 있다.

동조 제3항은 “국가는 목초지 및 공공 또는 특별용지를 제외한 일정한 토지를 몽골 국민의 사적 소유로 할 수 있다.”고 규정하고 있다. 다만 이 규정은 지하자원에는 적용되지 않으며, 몽골국민은 그 보유하는 토지를 외국인 또는 무국적인에게 매매, 교환, 증여, 저당 등의 형태로 이전할 수 없다고 규정하고 있다. 따라서 몽골 민족의 전통적인 토지이용 형태이며 현재도 몽골의 기간산업인 “유목”을 지원하여 온 목지, 초지의 사유화는 헌법의 규정으로 인정하지 않고 있다는 점을 알 수 있다. 또한 제4항에서는 국가는 해당 토지가 국민의 건강과 자연보호, 국토방위 등의 이익을 위반했을 때는 몰수할 수 있다는 것을 규정하고 있으며, 제5항에서는 외국인과 무국적자에게 일정한 기간 동안 토지를 이용하게 할 수 있다는 것을 규정하고 있다.

## 2. 민법상 부동산 관련 규정

사회주의시대인 1963년에 몽골인민공화국 민법이 제정되었는데, 동 민법은 민주화운동후인 1990년 12월에 시장경제화를 향한 부분적인 개정을 하였다. 동 민법에서는 개인적 소유의 대상의 확대, 임대차규정의 추가가 행해졌다. 최

13) 몽골 헌법은 세계법제정보센터의 영문본 참조.



초의 몽골 민법은 1994년에 제정되었다. 일본, 독일, 프랑스, 이탈리아, 소련, 대만 등의 민법이나 러시아 민법초안 등을 참고하였으나, 외국의 민법에 대해서는 러시아어 자료를 통한 것이었기 때문에 이는 곧 러시아적 시각을 통한 외국법의 섭취를 의미하는 것이었다.<sup>14)</sup>

1994년 민법에서는 토지소유권에 대해서는 제100조 제1항에서 “토지는 몽골 국민이 소유하는 것 이외는 모두 국유로 한다.” 고 규정하였고, 제100조 제4항에서는 “본 장에서 규정하는 토지소유자로는 몽골 국민의 토지의 사적 소유를 위한 수속이 확립할 때 까지는 국가를 의미한다.” 고 하여 1994년 토지법과 같이 사인에 의한 토지소유문제를 유보하고 있다. 그리고 토지법과 마찬가지로 “토지의 점유권(제103조)”, “토지의 이용권(제104조, 제105조)”의 규정이 있으며 이들 권리의 처분(제107조)에 대한 규정도 있다.

그 후 독일 국제 협력기관인 GTZ의 재정지원으로 브레멘 대학의 Knieper 교수가 몽골을 자주 방문하여 몽골 민법 초안에 대한 조언을 행하여, 1994년 민법은 2002년에 전면 개정되었다. 동법은 모두 552조문으로 구성되어 있다. 구성을 살펴보면 제1편 총칙(제1조 내지 제185조), 제2편 채권(제186조 내지 제242조), 제3편 계약(제243조 내지 제486조), 제4편 계약에 기초하지 않은 채권(제487조 내지 제514조), 제5편 상속(제515조 내지 제538조) 그리고 국제사법(제539조 내지 552조)으로 구성되어 있다.

독일학자가 초안에 대한 지원을 하였기 때문에 부동산의 물권변동에 있어서 등기의 공신력이 인정되고 있다(제109조 제3항). 또한 건물은 토지의 주요한 구성부분으로 된다(제85조 제2항). 상린관계(제134조 이하), 공동체아파트의 소유권(제142조 이하), 지상권(제150조), 지역권(제151조), 용익권(제152조), 담보권(제153조 이하), 저당권(제165조 이하), 토지 및 그 정착물의 리스계약(제321조), 농지 리스계약(제327조 이하) 등에 대한 규정도 동 민법에 포함되어 있다.<sup>15)</sup>

14) 松本恒雄, 前掲論文, 195面.

15) 한편 2002년 몽골 민법은 독문번역본과 영문번역본이 있는데, 전자가 신뢰도가 높으며 후자는 오역이 다수 포함되어 있다는 지적이 있다. 松本恒雄, 前掲論文, 196面. 참고로 영문번역본의 일문번역은 瀬々敦子, “モンゴル民法”, 『國際商事法務』, 33卷 5号, 2005 이하에서 연재되고 있다. 본고에서도 동 일문번역본을 참조하였다.

민법의 점유는 본래의 의미의 점유이며(제89조 이하), 92년 민법, 토지법이나 토지사유화법의 “점유”와는 다르다. 토지소유에 관해서는 민법 제102조에서 규정하고 있다. 즉 몽골 국민의 소유에 속하는 것 이외의 토지는 국유로 하며(제102조 제1항), 본법에서 말하는 토지소유자란 몽골 국민에 의한 토지소유절차가 정식으로 입법되기까지는 몽골국으로 한다고 규정한다(제102조 제4항). 국유지의 사유화, 점유, 이용에 관해서는 모두 법률에 의해 규정된다고 하여, 토지법이나 토지사유화법에 위임되어 있다(제102조 제5항). 한편 토지사유화법에서는 사유화 된 토지의 소유자의 권리의무에 관한 규정도 포함하고 있기 때문에 그 한도 내에서 실질적으로 민법은 공동화하고 있다는 지적이 있다.<sup>16)</sup>

## IV. 토지관련법규

### 1. 토지법

#### (1) 서

전술한 바와 같이 헌법의 규정에 따라 1994년에 최초의 토지법이 제정되었으며 그 후 토지의 사유화를 둘러싸고 치열한 논의와 우여곡절 끝에 2002년에는 동법의 대폭적인 개정이 이루어졌다. 동법은 몽골 국토의 분류와 토지에 대한 국가와 지방자치단체의 권한에 대한 기본적인 사항을 정하고 있다. 뿐만 아니라 토지의 보유자, 사용자 등에 의한 토지의 효율적, 합리적인 이용과 환경보호에 대해서도 입장을 두어 규정하여, 국가 및 지방정부에게 필요한 규제, 관리를 행하기 위한 권한을 주고 있어서 몽골의 토지법은 환경법적인 성격도 있다고 말할 수 있다.

16) 松本恒雄, 前掲論文, 196面 참조.

## (2) 몽골 국토의 분류

동법에 따라 몽골의 국토는 ①농지, ②도시, 촌락, 그 외의 거주지 ③도로, 통신망 그 외의 공공인프라 시설용지, ④삼림자원용지, ⑤수자원용지, ⑥특별용지의 6종류로 분류된다(2002년 개정 토지법 제10조 제1항 참조).<sup>17)</sup> 여기서 ①농지에 대해서는 명문의 규정이 없으나 3조 1항 6호에서 “목초지”를 “자연초지 또는 경작초지로 덮여진, 가축 그 외의 동물의 방목용의 농지”라고 정의하고 있기 때문에, 농지에는 목초지가 포함된다. 즉 일반적으로 “농목지”를 가리키는 것이라고 한다.<sup>18)</sup> ⑥특별용지에는 후술하는 “특별보호지역법”에 기초해서 지정되는 엄정보호지역이나 국립공원뿐만 아니라 국방군용지, 국경선지대(5km폭), 과학적 실험, 연구, 관측용지, 아이막 사이에 걸친 방목지 등이 포함된다(제16조 제1항).

이러한 분류에 따라 몽골의 전 국토 면적을 차지하는 각각의 비율을 살펴보면, ①농지(즉 농목지)가 81%로 압도적으로 많고(127만km<sup>2</sup>), 그 중의 97.5%가 목지이다. 다음으로 많은 것이 ④의 삼림으로서 국토의 11.7%(1800만 ha)를 차지한다. 그 외, ⑤의 수자원용지는 1.06%, ②의 도시, 촌락 등 정주지가 0.26%, ③의 도로, 통신망이 0.24% 임. ⑥의 특별용지는 필요에 따라 지정되는 것으로서 다른 카테고리 면적과 중복됨과 동시에 매년 변동하는데, 상당한 면적을 차지한다. 1998년 현재까지 지정되어 있는 특별보호지역의 총면적은 2050만 ha로 국토면적의 13.1%를 차지한다. 그 대부분은 토지법상의 목초지나 삼림으로 되어 있다(엄정보호지역의 77%, 국립공원구역의 73%, 자연보호구역의 98%는 목지임).<sup>19)</sup>

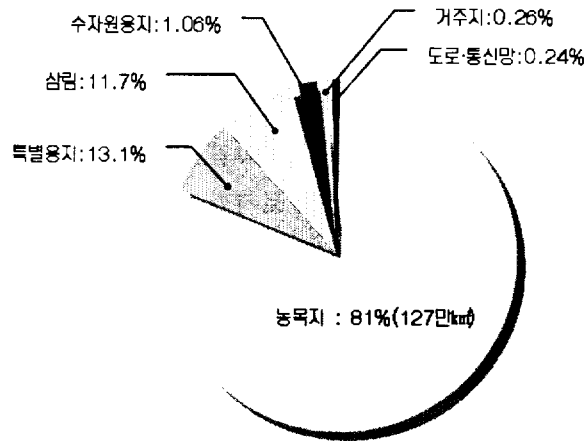
이러한 분류에 따라 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.<sup>20)</sup>

17) 몽골 토지법의 번역본은 세계법제정보센터 사이트 참조 (<http://world.moleg.go.kr/World/East/Asia/MN/law/2305>). 또한 동법에 대한 자세한 내용은 加藤久和, 前掲論文, 55面 이하 참조.

18) 加藤久和, 上掲論文, 55面.

19) 加藤久和, 上掲論文, 55-56面 참조.

20) 이하의 그림은 上掲論文의 분석을 참조하여 필자가 작성한 것이라는 점을 밝혀 둔다.



〈그림 1〉 토지법상 몽골 국토의 구성 비율

### (3) 토지의 소유, 보유, 사용

동법은 토지의 “소유”, “보유” 및 “사용”을 구별하고 있다(동법 제3조 제1항 제2-4호).<sup>21)</sup> 즉 몽골의 전 국토는 원칙적으로 국유이며 토지의 사유는 몽골인에게만 인정되고 다만 목초지 및 공용지 또는 국가의 특별용지는 몽골인에게도 사적소유의 대상으로 될 수 없다는 것을 명시하고 있다(동법 제5조 제1-2항).<sup>22)</sup> 몽골인에 의한 사적소유가 인정되지 않는 토지에 대해서는 법률에 별도의 규정이 없으면 정부가 규정한 일정한 요건 하에 18세 이상의 몽골인

21) 동법 제3조의 제2호 내지 제4호의 용어와 관련하여 검토가 필요하다. 어떤 견해는 소유, 임대, 사용으로 번역하고 있다(세계법제정보센터 몽골 토지법). 또한 소유, 보유, 사용으로 번역하고 있는 견해가 있으며(加藤久和, 前掲論文, 56面: 우경, “울란바타르 대학촌 개발계획에 관한 예비타당성에 관한 연구”, 「한몽경상연구」, 제22권 제3호, 한몽경상학회, 2011.12, 95면), 소유, 점유, 이용으로 번역하고 있는 견해도 있다(松本恒雄, 前掲論文, 192面). 일단 임차라는 용어는 정확하지 않은 것으로 판단된다. 왜냐하면 동조 4호의 “토지사용”의 의미가 오히려 우리의 임대차 내지는 사용대차와 유사하므로 동조 3호에서 임차라는 용어를 쓰는 것은 적절하지 않다고 판단되는 것이다. 점유라는 것도 정확한 번역일지 의문이다. 왜냐하면 이는 토지관리당국과의 허가나 계약에 의해 인정되는 것이므로 중국이나 베트남의 “사용권”과 유사할 수 있다는 견해가 있기 때문이다(松本恒雄, 前掲論文, 192面). 따라서 본고에서는 용어에 따른 오해를 방지하고자 “보유”로 표기하고자 한다.

22) 여기서 말하는 공용지란 상기의 토지 분류에 의한 ① 중에서 순수한 경작농지를 제외한 모든 목초지 및 ②에서 ⑤까지의 범주에 속하는 전체의 공공용지를 말한다(동법 제6조 제2항).

또는 기업·단체가 “보유” 또는 “사용”할 수 있다(동법 제6조 제1항). 토지의 보유와 사용은 지방행정청의 토지관리당국의 허가를 얻는 것 및 그 허가에 따른 조건이나 토지관리당국과의 계약에 따라 그 토지를 이용, 관리하는 것이 필요하다(동법 제27조, 제44조). 또한 보유가 인정되는 토지의 용도는 주거·가정생활, 기업활동 등에 한정되고(동법 제28조) 그 용도에 따라 보유가능한 최대면적이 규정되고 있다(동법 제29조). 보유허가의 기간은 15년에서 60년까지이며 일회에 한해 최대 40년간의 연장도 가능하다(동법 제30조 제1항).

〈표 1〉 몽골 토지법상 토지 사용 권능 분류

구분	대상	가능한 법률행위	기간
소유	몽골국민, 국가	매매, 양도 등 처분권을 포함하여 우리의 소유권과 거의 비슷	
보유	몽골국민, 몽골기업, 단체	토지관리당국의 허가에 따른 보유권 이전, 권리증서를 담보로 용자 가능. 양도 및 저당 가능	최장 100년까지 배타적인 점유·사용이 가능
사용	몽골국민, 몽골기업, 단체, 외국기관, 국제기관, 외국법인, 외국인자본투자업체, 외국인, 무국적자	토지관리당국과의 계약에 따라 그 토지를 이용, 관리	사용허가기간은 최대 5년간이며, 일회에 최대 5년간, 몇 번이라도 연장이 가능

한편 외국적의 기업을 포함한 외국인은 토지의 “보유”는 인정되지 않으며(동법 제27조 제2항), 토지관리당국의 허가를 얻어 “사용”할 수 있을 뿐이다(동법 제6조 제3항, 제44조 제7항 등). 몽골인과 외국인의 사용허가의 기간은 최대 5년간이며, 일회에 최대 5년간, 몇 번이라도 연장이 가능하다. 토지의 보유자에게는 자유로이 그 토지를 타인에게 매매, 양도하거나 임대하는 권리(소유권에 포함되어있는 재산의 자유처분권)는 아니지만, 토지관리당국의 허가를 얻으면 당초의 보유기간의 범위 내에서 보유권을 이전할 수 있으며, 권리증서를 담보로 하여 은행 등에서 용자를 얻을 수 있다(동법 제35조). 따라서 소유

권과 소유권의 차이는 당국의 허가를 필요로 하지 않는 토지의 자유로운 처분권이 있는가하는 점에 있으며, 소유의 경우 최장 100년까지 배타적인 점유·사용이 가능하다.<sup>23)</sup>

#### (4) 검토

전술한 바와 같이 단기간에 많은 법률들이 생성되는 가운데 여러 문제점들이 노출되었다. 2002년 토지법개정에서는 세계은행이 큰 역할을 하였다. 그러나 전통도 문화도 다른 외국인 조언자의 도움으로 1990년대에 급하게 만든 다수의 법률은 서로 정합성을 결여하고 있어 많은 모순점이 발견된다. 이러한 급조된 법률은 몽골의 전통이나 기존의 법률을 고려하지 않고 이입된 결과라고 보아야 할 것이다. 뿐만 아니라 외국어에 관한 충분한 지식이나 능력없이 기초되었기 때문에 몽골어에는 존재하지 않는 법률개념이나 용어가 그대로 도입되어, 법률조문의 이해와 해석에 혼란을 주고 있다는 점을 지적하는 견해가 있다.<sup>24)</sup> 한편 몽골 토지법에는 토지사법 요소와 토지공법 요소가 혼재되어 있어 향후 토지 사법에 대한 내용인 토지소유권, 토지보유권, 토지사용권에 관한 내용은 민법으로 통합시키는 것이 바람직하다는 지적이 있다.<sup>25)</sup>

## 2. 토지사유화법

### (1) 서

토지의 사적소유에 대해서는 토지법의 개정과 함께 2002년에 “토지사유화법”이 성립하였다. 동법의 제정은 몽골 국민의 내재적 요구라기보다는 해외로부터의 투자의 담보를 가능하게 하기 위한 ADB(아시아개발은행)이나 IMF의

23) 加藤久和, 前掲論文, 56面 참조.

24) 加藤久和, 上掲論文, 63面.

25) 우경, “몽골의 토지법 제도 발전방안에 관한 연구-몽골 국토 이용·관리 제도를 중심으로”, 『한몽경상연구』, 제22권 제2호, 한몽경상학회, 2011.8, 63면.

압력에 의한 것이었다고 한다.<sup>26)</sup>

## (2) 사적 소유가 인정되는 범위

동법에서는 ①가족의 거주, 생활용지, ②농지(목지는 포함되지 않는다) ③그 외(사유건축물의 건설용지 등)에 한하여 사적 소유가 인정된다(동법 제4조, 제6조, 제7조 등 참조). 또한 ①의 목적을 위한 토지 사유화를 촉진하기 위해, 중앙·지방의 도시 또는 촌락 그 외 거주지역의 규모에 따라 다른 일정 면적의 토지(수도 울란바토르 시에서 0.07ha, 아이막<sup>27)</sup>은 0.35ha, 솜<sup>28)</sup>과 마을에서 0.5ha)가 가족을 단위로 일회에 한하여 무상으로 지급된다(동법 제5조, 제7조, 제19조 참조).

헌법 및 토지법에도 규정되어 있는 바와 같이 외국인이나 외국의 기업은 토지를 일절 보유 내지 소유할 수 없다(동법 제5조, 제28조, 제29조 등 참조). 한편 토지소유권을 가지는 전 국민이 권리를 행사하여 토지를 취득하더라도 국토의 0.9%만 사유화 된다고 예상된다.<sup>29)</sup>

## (3) 등기진척률 저조

현재 수도 및 지방의 거점도시의 거주지를 중심으로 해서 무상으로 분배하고 가족단위로 소유·등기 시키는 절차가 진행중인데 그 기한이었던 2005년 5월 시점에서의 진척률은 전국평균으로 20%이하에 불과하였다. 이는 등기의 기한이 연장되는 사유가 되었다. 정부는 2003년에 고정자산세법을 개정하고, 대폭적인 자산세감세(평균 약 95%의 감세)를 실시하였다. 그런데도 2005년 6월 25일 현재 토지소유의 등기를 하여 권리서를 취득한 사람은 수도 울란바토르에 21%, 그 외의 도청소재지에서 약 16%, 전국평균으로 18%의 상황에 불과하다. 이는 특히 지방의 유목민에게 있어서는 토지사유화의 필요성이나 메

26) 松本恒雄, 前掲論文, 193面.

27) 대한민국의 행정구역인 “도” 단위에 해당하는 명칭

28) 대한민국의 행정구역인 “군” 단위에 해당하는 명칭

29) 加藤久和, 前掲論文, 57面.

리트가 없기 때문일 것이다.<sup>30)</sup>

#### (4) 토지사유화 진척상황

2004년 국회의원선거결과 탄생한 정부는 토지사유화 정책에 관해 전 정권의 정책을 계속함과 동시에 한층 더 개혁을 추진할 것을 정부공약으로 내건바 있다. 또한 이전에는 가족단위의 거주용으로 토지를 무상으로 분배하여 소유하던 것을 신정부는 이 구조를 확대하여 전 국민에게 토지를 소유시키는 것을 목표로 하였다.<sup>31)</sup> 한편 지구온난화의 영향이나 사막화의 진행으로 목지가 줄어들게 되었고 최근에는 울란바토르나 지방거점도시 주변에 정착형의 유목민이 발생하는 현상이 보고된다. 이러한 점들을 감안해 본다면 토지 사유화는 실질적으로 진척되고 있다고 보아야 할 것이다.<sup>32)</sup>

## V. 환경보호관련법규

### 1. 환경보호법

#### (1) 서

환경보호법은 토지, 대기, 수자원, 삼림, 야생생물, 광물자원을 포함하는 몽골의 자연환경과 천연자원의 보전과 관리에 관한 기본법이라고 말할 수 있다. UNDP/GEF의 지원에 의해 “몽골생물다양성프로젝트”의 일환으로서 몽골자연환경관광부(MNE)가 중심이 되어 초안을 작성하고 1995년 몽골 국회에서

30) 加藤久和, 前掲論文, 57面.

31) 한편 몇 번의 정치적 부침을 거쳐 2009년 5월 대선에서 국민들의 경제개혁에 대한 기대가 반영되어 최초로 야당인 민주당의 엘베그도르지(T. Elbegdorj) 후보가 대통령에 당선되었다. 민주당으로 정권교체가 이루어 졌음에도 불구하고 비교적 안정된 정치상황이 지속되고 있다는 평가가 있다. 한국수출입은행, 전계서, 28면 참조.

32) 加藤久和, 前掲論文, 57面 참조.



제정되었다.<sup>33)</sup>

## (2) 법의 목적 및 국가의 기본 방침

동법의 목적은 건강하고 안전한 환경 하에서 생활할 권리를 보장하고, 생태학적으로 균형이 이루어진 경제발전, 현재 및 미래 세대를 위한 환경 보호, 천연자원의 적절한 이용과 복구를 보장하는 것이다(동법 제1조). 국가는 쾌적한 생활·노동·여가의 조건 정비, 생태계가 되는 경제발전과 자연환경의 균형의 확보, 과학적 근거에 의한 천연자원의 적절한 사용조건, 자연환경·천연자원의 사용결정·사업내용의 투명성 확보 등의 의무를 부담한다(동법 제5조).<sup>34)</sup>

## (3) 권리·권한과 의무

### ① 개인의 권리와 의무

개인에게는 과실에 의한 환경침해의 배상청구, 위법한 환경피해의 원인제공자에 대한 책임추급, 환경보호단체의 설립, 관계기관으로부터의 환경정보 취득, 환경피해활동의 제한·정지와 사업체·기관의 설립 불허가 청구의 권리가 있으며 본법의 준수, 환경보호의 관습전통의 유지 및 활용과 환경교육의 실시, 환경피해의 예방과 과실에 의한 환경피해의 회복·배상의무를 부담한다(동법 제4조). 또한 계약이나 특별허가에 기초하여 적절한 비용 등의 지급을 조건으로 국민, 사업체, 외국인에 의한 천연자원의 사용을 인정하고 있다(동법 제6조).

### ② 국가·지방자치단체의 권한과 사업체의 의무

국가대회의에는 기본방침의 책정, 감사, 사용료·비용의 설정, 멸종위기종의 리스트 작성 등의 권한이 있다(제13조). 정부에는 기본프로그램의 책정, 동식물을 포함하는 천연자원의 사용·수출관리, 환경피해를 미치는 활동의 정지, 기금이나 환경교육기관의 설치 등의 권한이 있다(제14조). 환경문제를 관할하

33) 加藤久和, 前掲論文, 58面 참조.

34) 養輪靖博, “モンゴルの環境法の動向”, 『環境法大系』, 商事法務, 2012, 1117面.

는 국가행정기관에는 법령실시에 의한 조정, 규칙의 제정, 환경정보의 제공 등의 권한이 있다(제15조). 그 외 지방자치단체에게도 감사, 천연자원의 사용 정지 등의 권한이 인정되고 있다(제16조 내지 제18조). 또한 사업자에게는 사업활동에 의한 유해물질·폐기물의 등록과 그 감소·정화의 감사 보고, 환경에 대한 악영향의 제거·원상회복비용의 부담 등의 의무가 있다(제31조). 또한 국가행정기관은 상기 권한 이외에도 환경오염방지대책으로서 환경오염의 한도·기준의 설정·준수 의무와 손해회복의무 등을 부담하고 있다(제20조 내지 제22조 참조).<sup>35)</sup>

#### (4) 환경평가와 환경조사·감사

사업목적의 천연자원사용자는 환경평가전문가로 하여금 측정·조사에 필요한 기구·설비를 사용하여, 자연환경평가방법에 의한 평가문제정보부문을 설치하여 평가할 의무를 부담한다(제7조). 개인적 활동의 건강에 대한 피해·자연환경에 대한 악영향의 사전확정, 그 감소·소멸수단의 확정을 “영향평가”라고 하는데, 환경에 대한 악영향이 있는 경제활동·개발안·계획의 책정·계약 체결의 경우에는 사업주문자가 영향평가의무를 부담한다(제9조). 천연자원의 적절한 사용·자연법칙에 의한 회복을 고려해서 자원의 질·양을 평가하고 국가정보기금에 등록하여 환경과 경제의 조화를 고려한 국가행정기관의 금전평가에 의해 천연자원의 사용료·비용, 환경피해액을 산정한다(제8조).<sup>36)</sup>

#### (5) 국가검사관 및 산림경비원의 설치

자연환경부가 전반적인 환경정책의 기획 입안, 법 시행을 위한 규칙제정, 지도감독의 권한과 책무를 가질 뿐만 아니라, 그 구체적인 실무, 즉 환경상황의 모니터링, 공장·시설 등에 대한 검사, 위법행위의 적발, 행정벌의 적용, 환경조사 등을 행하기 위해, 국가검사관 및 산림경비원(ranger)을 설치하고 있다

35) 袁輪靖博, 前掲論文, 1118-1119面 참조.

36) 袁輪靖博, 上掲論文, 1119面 참조.

(동법 제28조).<sup>37)</sup>

## 2. 특별보호지역법

### (1) 서

신헌법 제정 1년의 몽골의회의원선거에서는 민주화와 시장경제화를 향한 개혁노선이 성공하여, 다시 인민혁명당이 압승하여 정권여당으로 됨으로써 현 노선에 기초한 법정비가 계속 진행되었다. 이때 최초로 제정된 환경법이 특별보호지역법(1994년 1월)이다.<sup>38)</sup> 동법 역시 전술한 환경보호법과 마찬가지로 UNDP/GEF의 “몽골생물다양성프로젝트”에 의한 지원을 받아 제정되었다.<sup>39)</sup> 동법은 특수한 자연, 희소동식물의 생식지, 역사·문화적 기념물, 경승지의 보존·조사를 목적으로 한 것으로서 이용행위의 제한 내용·범위에 따라 보호지구를 이하와 같이 4개의 지역으로 구분한다.

### (2) 특별보호지역법 상의 지역 분류

엄정보호지역(SPA)은 지역의 자연특성이나 학술적으로 중요한 자연환경을 보호하여 환경의 균형을 확보하기 위해 지정된다(제7조). 대부분의 엄정보호지역에서 원생자연보호지구로 지정되는 것은 평균적으로 지역 면적의 1-2할 이하이며, 5할 정도가 제한적이용지구로 되어 있다고 한다.<sup>40)</sup> 문제는 이러한 획정의 구체적인 기준이 존재하지 않으며 경계선도 불명확하다는 점이다.

국립공원은 자연보호보다 이용의 증진에 중점을 두고 있으며, 지역의 자연특성이 비교적 양호하게 보호되어 역사·문화·교육적 중요성을 갖춘 지역이 지정된다(제13조). 동지역은 “특별지구”, “여행, 관광지구”, “제한적이용지구”

37) 加藤久和, 前掲論文, 58面.

38) 袁輪靖博, 前掲論文, 1115面.

39) 加藤久和, 前掲論文, 59面.

40) 加藤久和, 上掲論文, 59面.

의 3개로 구분된다(제14조).

자연보호구는 “생태계보호구”, “생물보호구”, “고생물학적 보호구”, “지질학적 보호구” 등으로 분류된다(제20조).

〈표 2〉 특별보호지역법 상의 지역 분류

대분류	소분류	내용
엄정보호지역	원생자연보호지구(9조)	학술적 조사연구 이외의 일절의 행위가 금지
	보전지구(10조)	학술연구 이외에 열악한 동식물의 생식지의 복구나 자연재해에 의한 피해를 제거하기 위한 활동이 인정됨
	제한적이용지구(11조)	삼림의 유지관리를 위한 목재채벌이나 야생동물의 보호, 광물의 탐사 및 채굴, 토석의 채취, 도로건설 등이 인정됨
국립공원	특별지구	엄정보호지역내의 보전지구에 해당하지만 당국의 허가를 받으면 방목도 가능한 점이 다름
	여행·관광지구	엄정보호지역내의 제한적 이용지구에 해당하며 동지구와 같은 활동과 여행, 관광 활동(가령 낚시 등)이 인정됨
	제한적이용지구	전통적인 유목이나 여행캠프의 운영 등 엄정보호지역내의 제한적이용지구 보다 광범위한 활동이 인정됨
자연보호구	생태계보호구	그렇게 상세히 규정하고 있지 않으며 전통적인 유목이나 생활·문화 활동도 자연에 악영향을 미치지 않는 한 인정된다. 다만 건물의 건축, 토지의 굴착, 폭약의 사용, 광물의 탐사·채굴, 수렵, 수목의 벌채 등의 행위는 금지되고 있음(21조)
	생물보호구	
	고생물학적보호구	
	지질학적보호구	
국가사적		

### 3. 검토

- ① 용어와 확정기준의 불명확성

이상에서 살펴 본 환경법 공통의 문제로서 지적되고 있는 것은 용어의 정의가 불충분하며, 지역설정계획의 기준이나 경계선이 불명확하고, 승인기관이 불명확하다는 점이다.<sup>41)</sup>

### ② 행정기관의 직권남용의 우려

자연환경보호는 지역특성을 충분히 고려하면서 지방정부나 수장 등에 의한 자의적인 판단의 방지가 필요하다. 지역특성을 숙지하고 있는 지방과 국가방침의 실현을 도모하는 국가와의 균형을 이루는 구조를 정비하는 것이 중요하다. 그러나 현실적으로 많은 행정단계를 거치고, 공무원 수의 부족, 지방정부 담당관의 지식부족, 과잉 시장경쟁으로 인한 담당관과 지역주민·개발업자의 유착·직권남용 등으로 인해 중앙정부의 방침은 회석되고 지역에 의한 담당관의 자의적 판단이 행해지게 되는 문제가 발생할 수 있다.<sup>42)</sup> 또한 보호지역 내에서 인정되는 장작 등 임산물의 채취, 가축의 방목, 광물의 탐사·채굴, 토석의 채취 등의 행위에 대한 허가를 주는 권한이 누구에게 있으며 그러한 허가를 행정당국으로부터 취득하여 토지이용계약을 체결하여야 하는 당사자는 누구를 상대방으로 하면 좋은가가 불명확하다는 점이 지적되고 있다. 따라서 현장의 행정담당자간의 권한다툼이나 직권남용의 온상이 될 수도 있다는 점이 큰 문제라고 지적하는 견해가 있다.<sup>43)</sup>

### ③ 실효성의 미비

UNDP/GEF(유엔개발계획/지구환경기금: Global Environment Facility)에 의한 생물다양성프로젝트의 일환으로서 국제기관의 원조를 받아 정비된 것이 많으며, 환경법의 정비상황에 관한 리포트가 세계은행의 컨설턴트의 손에서 통합되어 공표되고 있다. 또한 법률의 분야도 포함해서 몽골의 환경상황에 관한 포괄적인 정보 데이터 프로파일은 USAID(미국국제개발원조청)에 의해 작성되고 있는 현실이다. 따라서 외국의 원조를 받아서 법률이 제정된 점, 법안

41) 加藤久和, 前掲論文, 60面.

42) 養輪靖博, 前掲論文, 1116面 참조.

43) 加藤久和, 前掲論文, 60面.

의 기초과정에 몽골의 실정을 잘 알지 못하는 외국인 법률가가 종사함으로써 외국법이 그대로 도입되는 경우가 많은 점 등이 몽골에서의 환경법이 적절하게 시행, 운용되지 않고 실효성을 가지지 않는 이유로 꼽히고 있다.<sup>44)</sup>

## Ⅵ. 주택법

### 1. 목적 및 국가정책의 기본 원리

동법은 주택에 대한 국가의 권한을 정하고 주택 계획, 주택개발사업 진행에 대한 재정, 공동주택의 용도 변경 및 주택 사용에 관련된 상호관계를 조정함을 목적으로 한다(제1조). 또한 국가는 주택정책 수립시 시장경제원리에 따르고 보건과 안전성에 따른 주택을 국민 스스로가 준비할 수 있는 환경을 조성해야 하며, 특히 겔(ger) 지역을 주택지역으로 개발시킬 것을 명시하고 있다(동법 제4조).

### 2. 주택개발계획

주택단지의 단계별 계획안에는 행정 소재지, 정착지의 게르촌, 도시지역의 주택단지를 포함해야 하며 동 계획안에는 주택, 주택하부구조, 도로, 광장, 교육기관 및 서비스기관 등을 종합적으로 반영해야 한다. 또한 주택단지의 단계별 계획안 수립 시에는 시민의 건강 및 안전을 도모해야 하고 주변 환경에 악영향을 주지 않아야 한다(이상 동법 제9조 참조).

### 3. 검토

이하에서는 몽골의 주택정책 수립과 시행에 있어 주택법이 그 역할을 충분히 수행할 수 있는지에 대해 검토하고자 한다.

44) 加藤久和, 前掲論文, 64面 참조.

(1) 몽골의 주택정책

몽골 정부의 주택정책계획을 소개하면 다음과 같다.

- ① 몽골 인민공화주택공급&주택사정향상계획 "1988"(1988-2000)- 사회주의 체제하
  - ② 몽골의 주택정책 "1992"(1992-2005)- 민주화의 시기
  - ③ 몽골의 인구 定住·발전기본계획 "1996"(1996-2010)- 시장경제체제로의 이행시기
  - ④ 2005-08년 사이에 "4만 호 주택건설" 프로젝트<sup>45)</sup>
  - ⑤ 2012년까지 "10만 호 주택건설" 프로젝트
- 이하는 위 ①~③의 정책을 비교한 것이다.<sup>46)</sup>

〈표 3〉 몽골주택정책비교

항목		주택공급&주택사정향상계획'88'	몽골주택정책'92'	몽골인구정주·발전기본계획'96'	비교
계획 채 정	책정시기 책정조직 계획기간	사회주의 시기, 국가 경제위원회, 건설위원 회 /1988-2000년	민주주의화의 대두, 건설부 중심의 10省 /1992-2005년	시장경제로의 이행시 기, 몽골 정부의 전 省/1996-2010	
	계획책정방 법의 특징	인민혁명당중앙위원 회 83년·제241호 결 정으로 주택공급, 사 정 향상을 위해 수립 됨.	시장경제로의 이행을 목적으로 하는 사회 환경정비를 행하기 위 한 정부의 역할을 분 명하게 하기 위하여 수립	시장경제로의 이행에 있어 인구정주 및 발 전의 기본계획의 일 부로서 건설부 담당 으로 수립됨	사회주의 체제에서는 정부중심의 결정에 의 해 계획되었으나 민 주화와 함께 각 부서 의 상호조정이 중시 되고 있음
인 구 사 정	시읍 촌의 인구와 세대 수	인구의 79%가 시읍 촌에, 21%가 지방에 거주. 88년의 세대수 는 도시가 23.6만세 대, 지방은 19.2만 세 대임. 인구가 급속하 게 증가하고 있는 시 기이며 세대의 평균	1991년에는 전인구가 205만이며 그 84%가 시읍촌에, 16%는 유목 민으로서 유목지역에 거주하고 있음. 1988년 의 세대수는 도시가 23.6만 세대, 지방은 19.2만 세대임.	시읍촌의 인구의 62% 는 4개의 대도시에 거주하고 있음. 1995 년에는 도시가 27만 세대, 지방이24.4만 세 대이며 전기와 큰 변 화가 없음. 96년의 세대평균인수는 4.5	1956-93년 사이에 도 시인구는 18.3만 인 에서 6.5배인 118.7만 명으로 증가하여 도 시화가 진행되고 있 음. 세대수는 증가하 고 있으나 지방의 세 대수비율은 감소하고
	가족의 평균인 수				

45) 동 프로젝트에 대한 자세한 사항은 해외건설협회, 「몽골 건설시장 진출 확대방안」, 2005.12, 64면 이하 참조.

46) 이하의 표는 바탈라하 바타볼라드/眞嶋二郎, "モンゴルの住宅政策と住宅事情", 「日本建築學會北海道支部研究報告集」, No 71, 日本建築學會, 1998.3, 518-520面 이하의 분석을 바탕으로 필자가 작성한 것임을 밝혀둔다.

주택사정과 주택정책	주택정책	주요 주택정책	인수는 4.9인으로 증가.	인수로 약간 감소하였음.	있음.	
		주택건설	제9차 국민경제5개년 계획의 진행 시기임. 지방의 주택투자지원에 협력. 계획으로는 "향후 15년간 보유주택총면적은 2.7배, 국유와 공동조합소유주택은 2.8배, 민간주택은 2.6배"로 증가시키는 것임.	전국적으로 민영화운동이 진행. 주택건설도 민간공급이 강하게 고려됨.	도시계획과 주택정책이 토지, 지역성, 생태학, 법률, 과학, 기술, 경제 등의 다양한 시점에서 계획되었음.	정부는 사회주의 체제와 현체제의 주택정책의 차이를 분석하여 새로운 사회와 경제에 상응하는 기초조건과 법률체계를 만들고 있음.
	주택사정	주택사정	이 시기의 주택건설의 52%가 구 소련에서, 43%가 몽골이 건설하였음. 민간자력건설주택은 7%, 전 주택의 60%가 대도시에, 6.4%가 지방도시, 20%가 지방의 읍촌, 국영농장에 건축되었음.	이 시기에는 국유와 협동조합주택에 인구의 29.3%, 개인주택에 13.3%, 그 외 57.4%가 젤 및 동거세대로서 거주하고 있음.	시장경제체제에 의한 지역별 정책을 사용하게 되고 국유와 협동조합소유체제에서 개인소유체제로의 변화를 가속화하기 위한 법제도 개정을 시작함.	국유주택정책은 사회주의요소였고 시장경제하에서는 모든 주택은 민영화에 의해 개인주택으로 변화하였으나 국유와 협동조합주택은 당연히 필요하다고 생각됨.
		저소득자에 대한 주택	대도시의 인구의 50-69%, 지방도시의 19.4%, 지방의 17.6%가 국유 또는 협동조합소유주택에 거주하고 있음.	국유와 협동조합소유주택에는 전 인구의 29.3%, 개인주택에 13.3%, 그 외 57.4%가 젤 및 동거세대로 거주하고 있음.	국유와 협동조합소유주택의 사정에 대한 상세한 기술이 없음.	주택거주자의 수는 증가하고 있으나 91년부터의 위기에 의해 주택사정은 악화되고 있음. 젤의 이용이 증가하고 있는 경향임.
		이 시대에는 저소득자의 주택문제에 대한 개념적인 사고방식이 없었음.	최초로 저소득자와 빈민의 주택에 관한 정책을 언급함.	저소득자의 주택을 검토하고 저소득자에 어떤 계층이 속하는가를 명확히 하였음.	저소득자, 빈민, 슬럼이라는 개념이 92년과 96년의 계획에서 최초로 언급되고 있다.	

(2) 몽골 주택법의 과제

① 자본과 노동력 부족의 극복

민간에 의한 주택건설이 완공될 때까지 국가에 의한 인프라 정비, 자금대출 등의 지원체제의 확립이 필요한데 현재 몽골의 경제적 상황은 자본투자와 노동력의 부족이 문제될 것으로 판단된다. 따라서 전술한 바와 같이 민간자력건설방식이 강조되고 있는 형편이다(동법 제4조 참조). 즉 각자는 정부보다 효율성이 높고, 민간업자 보다도 안전하고, 필요에 적합한 주택을 자기들의 힘으로 건축할 능력이 있기 때문에 대출에 의존하지 않고 자기의 저축으로 건설



한다는 것이다. 민간자력주택건설로서의 이러한 유형은 최근 상설 겔 지역에서 퍼지고 있다고 한다.<sup>47)</sup> 그런데 최근 2012년까지 “10만 호 주택건설”을 위한 총 투자금액이 279억 달러<sup>48)</sup>로 예상되는데 민간자력건설방식의 강조로 이러한 목표가 달성될지는 의문이다. 따라서 향후 주택법에서 계획성 있는 주택의 공급과 이를 위한 자금의 조달·운영 및 건설한 주택용 건축자재의 생산·공급에 관하여 필요한 사항을 규정할 필요가 있는 것이다.

## ② 주택공급의 양적·질적인 측면의 효율적 조화

몽골은 시장경제체제로의 진입이후 지금까지 없었던 도시화, 대도시로의 노동력 집중, 인구급증이 나타난다. 인구 대부분이 도시지역에 밀집(전체인구의 72%)해 있어, 아시아의 다른 개도국과 같이 도시 집중현상이 심한 편이다. 특히 대부분의 인구가 울란바타르, 다른, 오르혼 등과 같은 도시지역에 밀집해 있고, 상대적으로 도시화가 덜 된 지역에 나머지 28%가 분산 분포되어 있다고 한다.<sup>49)</sup> 따라서 이러한 도시들은 공기 오염 수치가 정상치의 2-4배가 넘고 식수공급, 생활용수도 부족하며 사회기반산업과 이를 뒷받침할 주변 환경과도 균형을 잃고 있다.<sup>50)</sup>

이러한 문제에 대처하기 위한 방법 중의 하나로 가령 수도 울란바타르시는 1980년대 이후 3개의 마스터 플랜을 제작하여 상설 겔을 없애는 것을 고려한 바 있다.<sup>51)</sup> 그러나 몽골의 건축사는 궁전, 종교, 공공건축 등은 전부 겔로부터 발전하였다. 사회주의 시대의 정부가 국민의 정주화 정책을 채용하였지만 아직도 겔 생활자의 비율은 국민의 60%에 달하고 있다.

따라서 이제는 전통적 주택의 겔과 도시형주택과의 조화를 목적으로 할 필요가 있으며 여기에 관련된 기술적, 관리적, 경제적, 도시계획적인 정책이 필

47) バタラハ バタボラド/眞嶋二郎, 前掲論文, 517面.

48) 한국수출입은행, 전계서, 74면 참조. 동 사업을 통해 총 9만 5,000여 개에 달하는 신규 고용이 창출될 수 있을 것으로 추정한다.

49) 한국수출입은행, 전계서, 9면 참조.

50) B. Narangerel, “한몽 주택정책비교에 관한 연구-몽골 주택정책 방향에 대한 시사점”, 석사학위논문, 경기대학교대학원, 2011, 37면 참조.

51) バタラハ バタボラド/眞嶋二郎, 上掲論文, 517面.

요하다는 견해가 있다.<sup>52)</sup>

지금까지 지적된 문제점들을 바탕으로 하여 볼 때 몽골 주택법은 주택공급 확대 뿐만 아니라 전통과 문화, 환경 및 각 지역의 특성 등을 고려하여 질적인 측면도 향상시키는 방향으로 발전되어야 할 것으로 본다.

## Ⅶ. 맺음말

지금까지 살펴본 바와 같이 전통도 문화도 다른 외국의 기관이나 학자들의 도움으로 1990년대에 급하게 만든 대다수의 법률은 몽골의 전통이나 관습, 기존의 법률을 제대로 고려하지 않고 급조된 것들로서 서로 정합성을 결여하고 있어 모순되는 점들이 발견된다.

비록 몽골의 체제전환 과정이 다른 사회주의 국가들과 비교하여 상대적으로 안정적인 것으로 평가되고 있지만 시장경제체제로 이행하는 가운데 사회주의 체제하의 규제적 수단의 붕괴, 몽골 사회의 전통과 관습의 파괴는 규범적인 공백을 초래하여 관련 법규의 효과적인 실시를 방해하는 요인이 되고 있다. 뿐만 아니라 법의 내용에서 기본이념이나 목적, 추상적 권한·규제를 규정하고 있지만 구체적인 시행규칙과 절차의 부족으로 인해 실효성 있는 법시행과 운용이 방해되고 있다.

또한 부동산법제와 관련하여 전문가나 공무원 및 이를 교육시키는 기관도 부족하며 그나마 상호연관성이 거의 없어 전문가의 능력향상에 악영향을 미치고 있는 실정이다. 비록 몽골 환경법 분야의 정비는 거의 충분한 수준에 이르고 있다고 평가되고 있으나 효과적인 실시와 집행이 잘 이루어지지 않고 있는 것은 이러한 이유들 때문이다. 한편 몽골인들로 하여금 토지를 사유재산으로 인식하여 이에 대한 경제적 관념이 형성되게 하는 것도 하나의 과제일 것이다.

따라서 몽골의 부동산 법제의 향후 과제로서 가장 필요한 것은 관련 법체계

52) バタラハ バタボラド/眞嶋二郎, 前掲論文, 517面.

들을 검토하여 법률들 사이의 정합성을 도모하고 효과적인 실시와 집행의 강  
화가 무엇보다도 절실한 실정이라고 하겠다.

## 참고문헌

- 우경, "울란바타르 대학촌 개발계획에 관한 예비타당성에 관한 연구", 「한몽경  
상연구」, 제22권 제3호, 한몽경상학회, 2011.
- 우경, "몽골의 토지법 제도 발전방안에 관한 연구-몽골 국토 이용·관리 제도  
를 중심으로", 「한몽경상연구」, 제22권 제2호, 한몽경상학회, 2011.
- 하영수, "토지법제개혁의 전개에 관한 연구-몽골의 사례를 중심으로", 「세계헌  
법연구」, 제15권 제1호, 국제헌법학회 한국학회, 2008.
- 한국수출입은행, 「몽골 국가현황 및 진출방안」, 2010.
- 한형수/임태수, 「몽골 토지법 연구」, 세계법제정보센터, 2007.
- 해외건설협회, 「몽골 건설시장 진출 확대방안」, 2005.
- B. Narangerel, "한몽 주택정책비교에 관한 연구-몽골 주택정책 방향에 대한  
시사점", 석사학위논문, 경기대학교대학원, 2011.
- Davaasuren Duurenkhishig, "몽골과 한국의 토지법제에 관한 비교법적 연구",  
석사학위논문, 전남대학교대학원, 2009.
- T. Sengedorj/S. Enkhmend, "체제의 이행 전후 몽골토지법의 동향과 당면 과  
제", 토지법학 제24권 제1호, 한국토지법학회, 2008.
- 加藤久和, "進展するモンゴルの土地法制改革と環境保護の課題", 「國際開發研  
究フォーラム」 34, 名古屋大學大學院國際開發研究科, 2007.
- 磯正美棄, "モンゴル", 「アジア諸國の知的財産制度: 山上和則先生古稀記念」,  
青林書院, 2010.
- 瀨々敦子, "モンゴル民法", 「國際商事法務」, 33卷 5号, 2005.
- バタラハ バタボラド/眞嶋二郎, "モンゴルの住宅政策と住宅事情", 「日本建築學  
會北海道支部研究報告集」, No 71, 日本建築學會, 1998.

- 藁輪靖博, “モンゴルの環境法の動向”, 「環境法大系」, 商事法務, 2012.
- 杉本弘文/川岸梅和/北野幸樹, “モンゴル・ウランバートル近郊に暮らす遊牧民の生活環境に関する研究”, 「2007年度日本建築學會關東支部研究報告集」, 日本建築學會, 2007.
- 杉本弘文/川岸梅和, “モンゴル・ウランバートル市街地の集合住宅地區に関する研究”, 「日本建築學會學術講演梗概集」, 日本建築學會, 2010.
- 松本恒雄, “モンゴルにおける土地法・土地私有話法と民法の不整合性 : 遊牧社會の市場經濟化と土地法制の動向”, 「比較法研究」, 67卷, 比較法學會, 2006.

세계법제정보센터(<http://world.moleg.go.kr/>)

[Abstract]

## A Study on the Trends of Real Estate-related Laws in Mongolia

Lee, Woo-Jin

*Assistant Professor, Baekseok University*

The purpose of this study is to examine of the real estate-related laws in Mongolia. The study also explores disharmony of mutual relationship among the real estate-related laws in Mongolia.

Mongolia is introduced a rapid process of democracy and market economic system As well as due to the land is the property of the country of Mongolian culture and their traditional way of thinking, there are many problems relating to real estate laws.

The Land use-related laws, Civil law and other major environmental laws

were enacted at about the same time in the middle of 1990s, in many cases with foreign assistance provided by donor agencies and international organizations such as the IBRD, ADB and UNDP.

Because of these facts has resulted in a complex of legal concepts, measures and mechanisms which are ill-defined and ambiguous or alien to Mongolian tradition and regal culture, and created institutions with overlapping or conflicting jurisdictions, making it difficult to implement and enforce the provisions of the law.

The fields of study in this article are the rules of Constitution and Civil Law relating to real estate, land use-related laws, Environmental Protection Laws and main provisions of Housing Act.

So I believes that it is important to take careful look at the existing system of environmental and real estate-related laws as well as promote coincidence of mutual relationship among the real estate-related laws.

**Key words** : Real Estate-related Law, Land Law, Mongolian Law on Land, Environmental Law, Housing Act

