

I. 서론

오늘날 지구촌은 과학기술의 발달과 경제성장으로 물질적인 풍요를 누리고 있으나, 대기, 수질, 폐기물 등 지역 환경문제는 물론, 기후변화, 오존층 파괴, 사막화 등 환경오염과 자연 파괴라는 또 다른 심각한 도전에 직면하고 있는 실정이다. 몽골도 도시화로 인한 사막화, 대기 오염 및 산업폐기물에 관한 문제점을 해결해야 할 과제로 지적할 수 있고, 그 외에도 자연 자원 사용과정과 관련된 문제들이 심각하게 발생하고 있다.¹⁾

더불어 몽골의 광산 분야는 경제적으로 가장 중요한 분야가 되고 있으며, 국민 총 생산의 1/3중, 산업 생산이 2/3를 차지하고 있다. 몽골에서 유치하는 외국 투자의 46%가 이 분야에 할당되고 있으며 최근 4~5년 동안의 조사 결과를 보면, 지질 탐사를 위한 투자가 매년 30%정도 증가하고 있다. 2009년의 실 예를 보면, 몽골은 지질 탐사를 위하여 사용된 총 금액이 세계 6위에 올랐으며 동남아를 비롯한 중앙아시아 지역의 지질 탐사를 위해 사용된 총 금액의 50%는 몽골에 할당되고 있다는 것은 얼마나

많은 일이 진행되고, 그 만큼 많은 주민의 생활이 이 분야와 직접적으로 관련되고 있다는 사실을 익히 알 수 있다.

몽골은 사회주의 국가에서 시장경제를 선호하는 민주주의 국가로 변화 된지 16~17년 정도 이르고 있으며, 1992년도에 몽골의 개정된 새 헌법에서 사람은 건강하고, 안전한 환경에서 살 수 있어야 함을 선언하고, 자연자원은 온 국민의 권리 하에, 정부의 보호하에 존재한다고 명시하고, 처음으로 국민들에게 개인 소유로 토지를 취득·소유할 수 있도록 허용했다.

이와 같은 새 헌법과 관련하여 1995년도에 “광물법”이 처음으로 시행됨으로써 광물 분야에서 첫 법이 제정되었다고 볼 수 있다. 이 법은 외국인 투자자들에게 긍정적 투자 조건을 만들어 주었지만, 세계적으로 광물 원료의 시세가 비교적 낮음으로 인하여 2001년까지 이 분야에 대한 투자율이 저조하였다. 그러나 2001년부터 세계 시장에서 광물 원료의 시세가 상승하여, 예전부터 몽골에서 조사·탐사하고 있었던 외국인 투자자들이 매장량이 많은 광산을 발견·개발하였다는 등의 정보가 자자하여 그로 인해 외국인 투자자들로 하여금 몽골 광물 분야에 투자할 수

1) T.Sengedorj, “생태계 법의 역사 및 개혁”, 2010, p.15.

있도록 큰 영향을 주게 됨이 사실이다.

광물법을 준수하지 않고 불법적으로 개인의 사리사욕을 충족하려는 이들이 광물 라이선스를 많이 소유하고, 판매용으로 사용하게 되었다. 라이선스 발급 그 자체가 법을 위반하게 되고, 지방 주민들의 제안을 받았다는 이유로 서로의 인맥을 통해 라이선스를 소유하고, 무노동 수익창출 도구로 활용·이용하게 되어, 정부에서는 2005년도에 광물법 개정을 시도했다. 그러나 개인적인 이익에만 치중하는 일부 정치인들과 주민들 사이에서 광물 분야를 둘러싼 오해를 해결하고, 부정부패를 예방하며, 사업자의 공정한 이득을 보호하기 위해 새롭게 강화된 광물법 개정안이 2006년도 국회에서 종합적인 검토 후에 통과되었다.

그러나 개정된 법률은 일부 정치인들의 명예와 이득을 얻기 위한 도구로 전환되어 집행되고 있었다. 그 뿐만 아니라 광물 제품 생산 소득세를 너무 높게 책정하고, 광산 회사들의 내부적 활동에 정부가 꼭 참여해야 한다는 등 세계적 광산 분야에 흔히 없는 정책을 시행함으로써, 광산 회사들의 정상적인 활동에 지장을 주었고, 광물 분야에 들어오는 외국 투자를 줄여 들게 만들었다.

세계은행에서 2009년에 발간된 “The potential mining investment in transition economy countries of east and central Asia”에서는 몽골

정부정책이 명확하고 평등하지 않아 몽골 광물 자원에 관한 투자가 감소하고, 경제 발전에 저해요소가 되는 문제점으로 평가한 바 있다.²⁾

이와 같은 문제들의 답을 찾는다는 것은 일반적으로 한두 개 분야에 의해 경제 전체가 움직이는 몽골의 경우 매우 중요한 사안이다. 어떤 분야의 발전은 그 분야에 집행되고 있는 법 환경, 세금 및 사회적 정책과 직접 관련되어 있기 때문에 몽골 광산 분야에서 발생되고 있는 해결되지 않은 문제들을 법률 집행 결함 요인으로 평가하고, 시사점을 찾아보는 것이 필요하다.

II. 몽골 광물법의 연혁

몽골에 “광물법”이라는 독립된 법률이 입법되어서 시행되고 있지만, 독립된 법이 될 때까지 아주 길고 흥미로운 역사를 지니며 발전해 왔다.

환경 보호 및 광물과 자연자원을 보호, 절약, 비축하는 것에 관한 개념은 처음으로 1206년에 몽골제국이 건국된 그 때부터 국가 정책 중심에 위치하고, 그 당시 법률로 조절되고 있었던 것을 현재로부터 800년을 거슬러 간 역사책에서 확인할 수 있다.³⁾

몽골 광물법 집행 역사를 몽골 사회 발전 단

2) World Bank Group, “The potential mining investment in transition economy countries of east and central Asia”, 2010.

3) O.Amarkhuu, “몽골 현대 생태계 법”, 제2판, 2009, p.74.

계에 비추어, 다음과 같은 5개 단계로 상세히 볼 수 있다.

1. 13세기 ~ 19세기의 몽골의 환경보호 및 광물에 관한 법 집행 현황(몽골제국 그 이후 시대)

몽골제국 헌법이라 할 수 있는 “Great Zasag(이호 자삭)” (1206)은 처음으로 환경보호와 자연 자원의 적절한 사용을 위한 엄격한 규제를 정해 주고, 만일 위반할 경우 가축 벌금부터 처형까지 엄격한 집행이 시행되고 있었다. 1709년에 제정되어 20세기 초기까지 200여 년 동안 집행되고 있었던 “할호 조람”은 처음으로 마을과 도시에 녹색 지대를 정하고 보호했으며, 녹색 지대에서 벌목과 사냥을 금지하고, 토지 소유권과 토지사용규칙을 제정하였다.

2. 1911~1924년의 몽골 환경보호 및 광물에 관한 법 집행(백뜨칸 시대)

백뜨칸 정부에서 1913년에 “여러 종류의 광물 개발에 관한 규칙”을 제정하였으나, 이 규칙은 금, 은, 납, 구리, 석탄, 철 등 자연자원 탐사, 개발, 광물 사용료, 광산에 임명된 관리인의 책임에 관하여 법적으로 조절하는데 있어서 현재 광물법의 기초가 되었다고 볼 수 있다. 1918년에 “백뜨칸의 명령으로 제정된 몽골 법령”은 환경보호 및 지하와 지상 광물자원보호에 대한 문제를 의무적으로 관할 지역의 담당 관

리인이 책임지도록 정해 주고, 국립공원에서 사냥하거나, 벌목을 금지한다는 등, 사회발전에 따라 발생한 환경문제를 규정한 독립된 몽골 국가의 첫 법이 되었다.

몽골의 첫 국가총회에서 제정된 인민몽골공화국의 헌법에서 토지와 자연자원은 왕년부터 국가의 소유, 온 국민의 재산이었으나, 차후에는 개인이 소유할 수 없다고 선언했다.

3. 1924~1940년의 몽골 환경보호 및 광물에 관한 법 집행(사회발전 다음단계 준비 시대)

소련의 광물 탐사팀 지원이 정부에서 나라의 전 영토를 탐색, 탐사하고, 광물자원의 위치와 종류를 제정하는데 큰 역할을 했다. 이 시대에 독립적 광물법이 존재하지 않았지만, 광물 및 환경과 관련하여 발생된 문제를 환경보호 규칙 등을 통해 조절하고 있었다. 이 시대는 환경보호와 광물에 관한 법적 체계 구성의 기초단계라고 볼 수 있다.

4. 1940~1990년의 몽골 환경보호 및 광물에 관한 법 집행(사회주의 시대)

1930년 중순부터 지속적으로 해 왔던 광물 탐사 결과 몽골은 자연 자원이 풍부하며, 광물 자원에 의존하여 산업화를 발전시키는 것이 국가의 경제, 사회 발전에 아주 중요하다는 사실을 인정하게 되었다. 따라서 지속적인 광물 탐사, 채광, 전광, 선광, 활용과 관련된 법 제정이

요구되었다. 이 문제를 해결하기 위해 1958년에 장관총회에서 “몽골인민공화국 광물위원회 규칙”, “광물 매적지 구분 규칙”, “광물 탐사 완료 후 채광, 전광공장설립 규칙”, “국가에서 건축자재용 광물채광을 위한 광상지 공급 규칙”, “지질 탐사등록 규칙” 등 많은 규칙을 제정하고 시행했다. 이 규칙들은 광물탐사, 매적지 지정, 구분, 채광공장 설립에 관한 문제를 해결해주고, 광물분야 법률 발전에 긍정적인 영향을 미쳤다.

5. 1990년 이후의 몽골 환경보호 및 광물에 관한 법 집행현황(민주주의 시장경제 시대)

사회적 필요에 따라 1996년에 자연자원, 광물에 관한 광물법 및 시행 규칙, 규정이 제정되었다. 이 법은 광물자원보호, 개발, 환경복구에 대한 문제를 전체적으로 조절하는데 있어서 많이 발전된 법률이 되었다. 하지만 정부와 정부기관만이 환경보호 문제를 관리하게 되어 있어, 시민이나 환경단체 또는 법인 회사들의 책임성을 보다 취약하게 만들고, 정부에게 모든 것을 맡기는 현상이 그대로 남았다.

이 법의 가장 큰 역할은 몽골 자연자원은 “무료로 쓰는 것”이 아니고 자연자원을 사용하게 되면 로열티 및 수수료를 지불해야 한다는 것을 법을 통해 정하며, 처음으로 환경보호를 위한 경제적 조치를 취한 것이다. 1996년에 광물법이 새롭게 제정되고, 2006년과 2010년에 걸쳐 개정되었다.

사회주의 체제가 1980년 후반, 1990년 초반에 이르러 혼란으로 인해 무너짐으로써, 사회주의 체제의 나라이었던 인민몽골공화국의 사회, 정치, 경제적 제도를 변경시켜야 하는 피할 수 없는 요구가 나왔다. 정치분야 뿐만 아니라 인권, 사회, 경제분야, 그 중에 환경보호, 자연자원 활용과 관련된 법률 및 규정을 개정해야 하는 상황이 대두되었다.

1990년 5월 인민몽골공화국의 개정 헌법으로, 정당 지배를 제거하여 정당과 정부 역할을 구별하고, 국가정치제도의 핵심은 정부라고 제정하였다. 1992년에 몽골의 새 헌법을 제정하고, 인도주의적인 시민민주사회 발전과 인권을 세계기준에 맞춰 선언했다. 새 헌법은 시장경제주의의 새로운 조건하에 국가 경제 발전, 생태계의 보호, 건강한 국민을 위한 안전한 환경 유지, 자연자원의 활용, 환경복구 또는 이 문제 담당 중앙정부 및 지방자치단체의 의무와 권리를 법적으로 관리했다. 환경보호와 자연자원활용에 대한 법이 존재했지만, 광물자원 보호와 개발에 관한 법률이 필요했으며, 사회적 필요에 따라 1996년에 자연자원, 광물에 관한 광물법 및 시행 규칙, 규정이 제정되었다. 이 법은 광물자원보호, 개발, 환경복구에 대한 문제를 전체적으로 조절하는데 있어서 많이 향상된 법률이 되었다. 하지만, 정부와 정부기관만이 환경보호 문제를 관리하게 되었고, 시민이나 환경단체 또는 법인 회사들의 책임성을 보다 취약하게 만들고, 정부에게 모든 것을 맡기는 현상은 그대로 남았다.

이 법의 가장 큰 역할은 몽골 자연자원은

“무료로 쓰는 것”이 아니고 자연자원을 사용하게 되면 로열티 및 수수료를 지불해야 한다는 것을 법을 통해 정하며, 처음으로 환경보호를 위한 경제적 조치를 취한 것이다. 하지만 경제발전이 증대되고 있는데도 불구하고 자연자원 개발과 관련하여 법률적 환경이 빠르게 개선되지 않는 상태는 광물법 위반의 한 원인이 되고 있으며, 정부에서는 2005년에 광물법 개정안을 만들고 국민 여론 조사를 실시했다.

광물법 개정안은 1) 광물자원 문제를 전체로 포함한 포괄적 법령 제정, 2) 광물법으로 조절되지 않고 제외된 기타 문제를 법개정을 통해 조절, 3) 이전 사회체계에 제정된 법률을 새로운 사회 체계의 개념과 목적에 맞춰서 개정하는 것을 목표로 하고 있다.

1996년에 광물법이 새롭게 제정되고, 2006년과 2010년에 걸쳐 개정되었다. 첫 개정이 2006년에 있었으나, 동, 금에 대한 초과이윤세(Windfall Profits Tax) 제도를 도입하였다. 초과 이윤세 및 채굴료율 인상으로 정부수입이 크게 증가했지만, 광물분야에서의 외국인 투자가 급격하게 줄었다. 또한 정부 지분의 상한선을 규정한 이 개정은 몽골의 국익에 반한다는 여론이 일면서, 광물법의 개정이 이슈로 부각되었다.

초과이윤세는 동 가격(LME가격)이 톤당 2,600달러 이상, 금 가격이 온스당 500달러 이상일 경우 초과분에 대해 68%의 초과이윤세를

부과하는 것으로, 채굴료율 인상과 더불어 몽골 재정수입 증대에 크게 기여하였다. 그러나 2009년에 몽골 의회는 외국인 투자 촉진을 위해 초과이윤세 제도를 2010년 12월 31일까지만 한시적으로 운용하는 법안을 통과시켰다.⁴⁾

마침 총선과 맞물려 정치권은 여론을 반영하여 광물법 개정안을 2008년 4월 정기 국회에 상정하였는데, 개정안의 핵심은 정부지분의 하한선을 설정하는 것이었다. 즉, 정부 예산이 투입될 경우에 정부지분은 최소 51%, 민간자본으로 탐사한 경우에는 최소 34%로 정한다는 것이다.

2008년 상반기에 주요 자원의 국제가격이 급격히 상승하면서 몽골 자원에 대한 국내외의 관심이 높아지게 되었고, 2010년 광물 개정으로 외국인 투자를 촉진하기 위해 동, 금에 부과되는 초과이윤세 제도를 제거함으로써 국내외의 투자자들에게 긍정적인 환경이 구성되었으며, 정부지분이 발생할 경우 몽골정부의 이익을 극대화할 수 있게 되었다.

III. 광물법 집행의 결함과 그 원인 분석

광물법 집행 과정을 감사하는 기관인 국가전문감독청에서 제출한 감사 결과, 보고서 등은 몽골 광물법 집행 결함 영향요인 분석에 중요

4) “Parliament to repeal windfall profits tax” www.newswire.mn 2009.8.25.

한 데이터가 될 수 있다고 보며, 본 논문에서 활용했다. 2003년에 광물분야뿐만 아니라 환경, 지질, 광산, 보건복지, 약물, 병원, 노동사회복지, 교육, 문화, 과학, 건설, 교통, 통신, 도로, 식물, 수의 등 총 37개의 분야에서 해당 법 집행 과정과 법 준수에 대한 전문적 감독을 국가전문감독청에서 총괄하도록 했다. 현재 국가전문감독청에서는 1700여 명의 직원, 감사원이 300여 개의 법률, 법령의 집행실태 및 3600여 개의 표준 이행실태를 감독하고 있다. 환경지질광물방사성감독기관은 광물자원 개발, 보호, 환경복귀, 환경오염과 파괴 예방, 지질, 광산, 측지학과 관련된 법률, 법령, 표준의 집행을 감독하는 의무를 가진 기관이며 환경분야에서 집행되고 있는 34개의 법, 230개의 법규, 295개의 표준 이행과정을 국가전문감독청의 환경지질광물방사성 감독기관, 총 434개의 환경감독기관 및 국립공원, 220명의 환경감독관, 기타 지역의 279명 환경감독관을 통하여 검사·감독을 하고 있다.⁵⁾

이전에 언급된 이론에 의하여 이러한 환경전문감독기관의 감사결과, 보고서 및 인터뷰 내용을 근거해서 본 논문 연구문제를 검증하고자 한다. 몽골 정치의 두 번째 세력인 “민주연합”은 1996년 선거로 집권하게 되었으며, “외국인 투자를 유치해야 몽골이 발전된다.”는 정부정책을 제정하였으나, 몽골은 외국투자를 유치할 목적으로 세계은행의 금융지원과 외국 광

물법안을 모델로 하여, 1997년 4월에 국회에서 통과되고 시행된 광물법은 광물분야 법의 바탕이 되었다.

2006년에 광물법을 개정하긴 하였지만, 그 시행에 있어서는 국민의 기대치에 많이 부족한 모습이다. 경제 개발에 대한 법률의 역할과 환경보호에 있어서의 역할 사이의 불일치로부터 수 많은 문제들이 발견되고 있다. 이러한 몽골 광물법은 아직 말 그대로 법령에서 요구하는 것만큼 집행되지 않는 것이 사실이다. 그렇다면, 집행되지 않는 광물법이 중요한가? 광물법이 있더라도 집행은 별개의 문제인가? 혹은 이 광물법이란 것은 순전히 화장품처럼 위장용이라고 생각할 수도 있을 것이다. 하지만, 광물분야의 잘 설계된 법령이 없다면, 광물 프로그램의 성취는 전적으로 개별 집행권자의 재량권에 의존하게 될 것이며, 따라서 그 성공 여부를 평가할 방법조차 없게 된다. 어쨌든 광물법은 정치적인 면에서 중요하다. 광물법의 제정은 환경 및 광물분야를 보호하고자 하는 몽골 국민의 정치적 의지가 어느 정도 결정적인 수준에 이르렀음을 보여주는 것이다. 입법법안이 어떠한 사안에 대해 대중의 정치적 의지의 힘을 반영함으로써, 몽골의 광물법 제정은 그 자체로, 외식적이든 아니든, 몽골국민이 광물분야 보호의 중요성을 인식하고 있다는 것뿐 아니라 광물법 제정을 촉구할 만큼 충분히 성숙했음을 보여주는 것이다. 그러나 몇 차례에 걸쳐

5) 국가전문감독청 2009년 보고서.

개정된 몽골 광물법상 집행 과정에 혼돈을 일으킬 만한 헌법 및 다른 법과의 중복 또는 상충되거나, 법 규정 내용의 불명확함 등의 문제가 존재하고 있다.

광물법의 제5조 4항과 5항의 규정은 “몽골에서는 ...자연자원은 다만 국민의 권리에 ... 있다.”는 몽골 헌법의 제6조 1항과 상충되고 있다. 광물법 제5조 4항에 “국가 예산으로 탐색, 탐사를 수행하여 매장량을 확인한 전략적 광물 광산을 사기업과 공동 채광시 국가는 최고 50% 지분을 소유할 수 있으며, 국가가 투자한 규모를 고려하여 광산 채광 계약으로 규정한다.”고 했다. 하지만 정부가 소유할 수 있는 지분을 50%까지라고 규정한 것은 국가 예산이 투입되어 매장량이 확인된 광물인데도 불구하고 국가의 경제발전과 국민의 요구를 위해 정부의 사용에 한계를 두고, 광물개발 라이선스를 보유하고 있는 몇 안 되는 회사와 개인이 이익을 향유하고 있다. 그뿐 아니라 0-50% 사이에 얼마가 될 수도 있다는 의미를 가지고 있다. 이 규정으로 인해 국가에 투입될 수 있는 수입이 정부의 소유 지분에 따라 감소되고, 그만큼 손해가 크며, 타왕톨고이 같은 대규모의 광산의 경우 장기적으로 계산해보면 적어도 몇 천억 투그릭의 수입을 놓칠 수도 있다는 계산이 나온다. 위와 같은 규정이 광물법의 제5조 5항에 중복되고 있다. 제5조 5항에 따르면, “국가 예산과 무관하게 탐색, 탐사를 수행하여 매장량을 확인한 전략적 광물 광산은 해당 소유자가 투자한 자본의 최고 34%에 해당하는 주식을 국가가 소유할 수 있으며, 국가가 투자한 규

모를 고려하여 광산 채광 계약으로 규정한다.”고 명시했다. 광물법의 이러한 규정들은 정부가 국가 예산이 투입된 매장량을 확인한 정부 재산을 라이선스를 통해 소유자가 된 자한테 돌려 매입하는데, 50%도 안 되는 부분을 매입하여 소유한다. 어떤 경우 몽골 정부가 외국 투자자의 해당 광산의 지분을 정확하게 정할 수 있는 방법이 없으며, 이와 같은 규정은 50%와 34%를 정부가 소유할 수도 있고, 하지 않을 수도 있고, 아니면 포기해도 된다는 의미를 가지고 있다. 그 대신에 “법인의 총 지분의 34%까지를...”라고 명시했으면 여론의 타켓이 되지 않았을 것이다. 이 규정에도 0-34%까지 어떻게 변경될 수도 있는 위험한 내용이 중복되고 있다. 이와 같이 광물자원을 국가 예산이 투입된 탐사와 국가 예산과 무관한 탐사로 몽골에서만 구분하고 있다. 국가 예산이 투입되었으면 정부가 많은 지분을 소유할 수 있고, 개인이 탐사했으면 정부가 지분을 많이 소유하지 못한다는 잘못된 개념을 만들어주고 있다. 어느 누구의 예산이 투입된 것과 무관하게 지하자원은 몽골 국가의 재산이기 때문에 투입된 예산에 의하여 구분하면 안 된다. 그리고 탐사에 투입된 예산은 투자예금이 아니고 리스크 비용이라는 것을 이해해야 하며 이것은 바로 몽골 헌법을 위반한 행위다. 또한 광물법 제29조 1항에 따르면 몽골 광물 개발특허권을 취득한 자는 광산개발을 위해 최초 5년 동안에 5천만 달러 이상을 투자 할 경우 개발 특허권 취득자의 요청에 의하여 몽골에 있어서의 활동 조건을 안정적으로 유지하도록 그와 투자계약을 체결

할 수 있는 바, 아래의 사항을 반영한다. 광물법은 몽골에서 광물 탐사 및 개발과 관련된 모든 관계를 조정해야 한다. 광물법 제3조 2항에 따르면 “수작업, 소규모 광산에서의 광물 개발과 관련한 관계는 특별법으로 조정한다.”고 했지만 “광물 수동개발에 관한 법안”은 오랫동안 논의했으나 현재까지 해결되지 못한 문제 중 하나가 되고 있다.

실질적으로 광물 수동개발이 사회에 미치는 악영향은 점점 심해지고 있으며, 몽골 사회와 경제 발전의 미래를 위해 광물수동개발을 금지해야 하는 것이 적합하다. 최근 10년 동안에 불법 광산수동개발이 증가되고 있으며, 비공식적인 정보에 의하면 10만 명이 광산수동개발을 하고 있다. 광산수동개발을 해도 이 사람들의 삶 수준이 향상되지 않고, 오히려 광물법 위반 행위, 환경파괴, 환경오염, 그것뿐 아니라 살생 사건이 사회적인 보통 현상이 되고 있으며, 대규모의 광물자원을 정부기관의 감독도 없이 밀수하거나, 법을 준수하여 정상적인 활동을 하고 있는 광산회사들에게 손해를 입히거나, 강도 등 불법행위가 점점 증가되고 있다. 더불어 불법행위자들이 화학물질을 해당기관의 감독 없이 사용함으로써 인해 해당 지역 환경이 오염되고 있으며, 이것으로 두 번째 세 번째의 “홍고르”가 발생되지 않는다는 법은 없다.

환경파괴와 환경오염을 일으키거나 광물 자원개발 및 목축업에 의존하여 생활하는 국민에

게 손해를 입힌 자에 대한 책임 조치관계가 광물법 시행규칙에 조정되지 않아서, 법 집행 과정에 여러 결함이 발생할 요인이 되고 있다. 이 법의 제26조 5항에 따르면, “신청자가 특허권의 첫째 면허료를 납부한 후, 국가행정기관은 근무일 3일 이내에 채광 특허권을 30년 기간으로 발급한다.” 등 투자자의 권리는 정확하게 명시되어 있고 국가행정기관에서 결정할 기간도 자세하게 규정되어 있지만, 특허권 취득자, 투자자, 법인의 광물탐사, 개발 후 환경복귀를 언제 시작하여 얼마의 기간 내에 완료하고 환경보호보고서를 며칠 안에 제출하고 확인감사를 받아야 하는지에 대한 시행규칙은 존재하지 않는다. 예를 들면, 광물탐사를 위한 시추, 트랜즈 작업과 광물개발로 인해 발생한 땅 구덩이를 해당 라이선스 취득자, 투자자, 법인인 주민과 가축을 위해 안전하게 환경복구를 해야 하지만 그대로 “잊어버리는” 경우가 많아지고 있으며, 그대로 둔 땅구덩이에 가축이 떨어져 다치거나 죽은 경우가 종종 있지만, 그것에 대한 보상을 받기는커녕 사과의 말도 못 들을 수도 있다.⁶⁾

오늘날, 부패는 고위공무원부터 몽골 사회의 모든 계층을 포함한 현실적인 문제가 되었다. 광물법의 목표는 외국인 투자를 유치하는데 있었으며, “법인에게 발급되는 탐사 특허권 수량에 제한을 두지 않는다.”, “본 법 제7조 1항, 2항에 규정된 조건을 갖추었으나, 먼저 신

6) D.Munkhtamir, “몽골 광물법에 관한 연구”, 국립대학교 법과대학 논문, 2010, p. 72.

청서를 제출, 등록한 자에게 탐사 특허권을 발급한다.” 등 규정에 의하여 광물 특허권은 수량 제한 없이, 선착순으로 발급되게 되고, 세계적 광물자원의 가격 증가로 힘을 얻어 특허권 발급과 특허권 양도는 부패에 영향을 미치게 되었다. 위와 같은 규정에 의하여 한 사람이 300~400개의 라이선스를 보유하고 있었다는 사례가 있다. 이렇게 라이선스를 나눠줌으로써 특허권 양도라는 매매가 발전했다.⁷⁾

광물자원 특허권 신청자는 토지법 제17조, 제18조, 제20조 규정에 의거 유권기관에서 국가 및 지역의 특별용도로 광물의 탐색, 탐사, 채광이 제한·금지된 “특별 용도지”에서 광물법 탐사라이선스를 발급 받을 때 해당 지방 리, 면, 군 인민회의에서 제안을 받고, 승인 받은 경우 탐사 특허권을 발급 받아야 하는데, 정부중앙기관의 라이선스 발급을 담당하는 자는 해당 지역 및 지방의 인민회의 결정과 승인도 없이 광물법에 광물자원의 탐사와 개발이 금지되어 있는 국립공원과 “특별 용도지”에서 지인에게 탐사와 개발 특허권을 발급함으로써 해당 지역 주민과의 분쟁이 자주 발생하고 있다. 한 가지 사례를 들면, 2001년 몽골 정부에서 광물 및 건설 등 사업을 할 때 환경 영향평가를 받아야 하는 것을 법을 통해 명시했으며, 이와 관련하여 환경영향평가를 할 권리를 가진 전문 법인들이 설립되어, 광물과 건설 등 사업프로젝트를 시행하는 법인의 주문에 의거하여 환경

영향평가를 한다. 그런데 이와 같이 환경영향평가를 주문한 해당 회사의 비용으로 했기 때문에 면·군 주민들이 반대하고 있어도 회사의 사업을 위해 환경영향평가가 허위로 나오는 경우가 흔하다. 2년 전에 몽골 북쪽에 위치하는 홉스골의 국립공원에서 모투자 회사가 금광채광 목적으로, 군 발전기금에 20만 투그릭 입금 시키고, 겨울철에 목축을 위한 풀 1000묶음, 군수에게 승용차 선물하는 등 불법행위를 차례로 하고, 군수, 군인민회의장, 환경담당감독관 등 공무원들의 지원을 얻어 개발하게 되었다. 하지만 금광 채광으로 인해 겨울 목축지를 잃은 지역 주민과 군인민회의가 환경시민단체와 같이 2년에 걸쳐 재판을 받았지만, 결국 법원도 회사 편을 들어주었다. 그러나 2011년 4월에 ‘Human Development Center’에 요청하여 국제전략변호사를 통하여 환경영향평가가 허위임을 밝혔으며, 환경부에서 허위 환경평가를 한 회사의 환경전문평가를 할 수 있는 권리를 취소했으나, 금광을 채광한 회사는 광물 특허권을 다른 회사에 양도해주고, 환경복귀를 했다고 하며 철수했다.

더불어, 광물법 제28조 2항에 의하여, 국가행정기관은 본 조 제1항에 규정된 신청서를 접수한 후, 근무일 15일 이내에 특허권 취득자의 본 특허 소유권을 유지할 권리를 갖추는지 검토하여 위반 사항이 없을 경우 특허권 기간을 본 법 제27조 1.6항에 규정된 기간으로 연장해 주

7) 몽골 광물법 제4조 1.13항 (2006).

고, 이를 특허권 등록부에 기록하고, 신청자에게 통지해야 하는데, 고위 공무원들 중에서 지인의 특허권 연장을 법에 명시한 15일도 아닌 즉시 또는 이미 유효기간이 지난 라이선스까지 연장해 주는 등의 불법행위가 국민에게 밝혀지는데도 불구하고, 국가 예산이 투입되어 매장량이 확정된 광구를 지인에게 발급해 주거나, 투자보장계약서를 체결하기 전에 탐사 라이선스를 개발 라이선스로 바꿔 주는 등 돈으로 모든 문제를 해결하는 것이 일반적인 현상이 되었다. 몽골 최고의 전략광물 광산인 오유틀고이는 2013년 12월에 개발이 시작할 광산인데, 개발 특허권은 투자계약서를 체결하기 전인 2006년에 이미 발급되었으나, 다시 개발 특허권 취득자와 협의하고 투자 계약서를 2010년 2월에 체결한 사례는 몽골 광물 분야에 부패가 심각하게 등장했음을 증명한다. 이것뿐 아니라, 법인 또는 개인의 탐사와 개발 라이선스를 제3자에게 양도하는 형식으로 매매하고 있다. 예를 들어, 2007년에만 1382건의 라이선스가 양도되었으며, 라이선스 매매만 전문적으로 하는 'mining'이란 명칭을 붙인 법인들이 많아졌다. 광물의 종류와 매장량에 따라 라이선스의 비공식적인 시장시세가 정해지고 있다. 예를 들면, 금광의 소유권을 양도할 때 매장량 시장가격의 10%에 해당된 금액으로 판다는 시세가 정해졌으며, 100kg금이 매장된 금광을 판다면, 1kg당 금 시장시세는 오늘날 30달러라고 보면, 이 금광의 판매가는 30만 달러가 될 것이며, 그 외에 지리적 위치와 개발 난이도 등을 고려하여 판매가가 오르고, 내리곤 하는, 이 매매

방식은 광물법 시행 이후로부터 10년 넘게 진행되었다. 이런 매매와 관련된 사기사건과 분쟁이 많이 발생하고 있으나, 광물 탐사 특허권과 관련된 분쟁의 판결 결과 대부분이 불투명하게 진행되고 있다.

IV. 결론

현재 집행 중인 광물법은 국회에서 통과한 이후로부터 국민들한테 “외국의 사양으로 제 조된 법” 또는 “라이선스를 위한 법”이란 명칭을 얻었으며, 시행과정에 있어서 현실 상황에 맞지 않는 법 조항들이 내용도 명확하지 않고, 이중적인 의미를 갖는 등 비판을 받고 있는 실정이다. 그러나 외국인 투자유치 정책이 사회로부터 정당성을 획득하지 못했다는 반증이 된다.

이렇게 광물 법에 대한 문제 인식은 커져 가지만, 이러한 문제가 발생하여도 정부는 문제 해결의 실마리를 잡아가기보다는 유사한 잘못을 반복하기만 하고, 광물법 집행의 위반은 갈수록 장기화되고, 고질화되어 가는 양상을 보이고 있다. 결국 이러한 광물법 집행의 위반 행위들은 정부의 일방적 강행이나 사법부의 판결로 종결되는 모습을 보이고 있다.

사법부에 의한 법 집행 위반 종결이 나쁜 것만은 아니나, 정부가 광물법 위반을 주체적으로 해결하지 못하는 모습을 보이는 것은 정부 정책의 신뢰성 저하는 물론이고, 사회적으로 바람직하지 못하게 되는 것이다. 이러한 문제가 발생

한 것은 정부가 광물법 집행 위반의 원인과 핵심을 정확하게 파악하지 못하기 때문이다.

광물법의 조항은 몽골 헌법을 위반하고, 헌법과 상충되고 있는 것에 대하여, 앞에서 언급한 바, 투자법, 토지법, 행정 책임법 등 기타 법률과 상호 상충 및 중복될 뿐 아니라, 시행 규칙이 미비하게 제정됨으로써, 광물법 위반에 대한 책임조치관계조정이 제외되었다. 게다가, “별도 법에 의하여 조정된다.”고 해서 광물법에서 제외되었으나, 오늘날의 몽골 정부의 회피할 수 없는 문제 중 하나인 광물수동개발에 대한 법이 아직도 토의하는 중이라는 핑계로 제정되지 않은 상태이다. 하지만, 광물법이 집행되는 동안 광물자원의 탐사와 개발 특허권과 관련된 권리양도문제나, 공무원부패문제 등의 사건을 다른면에서 생각해 보면, 개인들은 이렇게 법을 지키지 않음으로써 이득을 보고 있다고 볼 수 있다. 법령의 상충과 중복, 불명확함, 책임의 불투명성은 법 집행자들이나 광물

법 대상자들에게 이득이 될 수 있고, 감사 및 감독 제도의 열악함은 광물자원개발자들에게 이득이 될 수도 있다.

이러한 관점에서 광물법 집행에 결함이 발생하고 있다고 볼 수 있으나, 광물법 집행 위반 문제로 인해 몽골의 환경과 사회는 환경파괴 및 불법행위란 증병에 걸려 시달리고 있는데도 불구하고, 누군가가 광물법 시행을 위반하면서 이익을 보는 것은 다른 국가와 달리 법을 지키지 않음으로써 개인은 이득을 얻고 있다는 것으로 결말을 지을 수 있다.

돌진 소드님

(몽골국민법대학교 교수)

푸레브수렌 루브산도리

(서울대학교 행정대학원 석사)

참고문헌

국가전문감독청, 2009년 보고서.

Amarkhuu, O., “몽골 현대 생태계 법”, 제2권, 2009.

Munkhtamir, D., “몽골 광물법에 관한 연구”, 국립대학교 법과대학 논문, 2010.

Newswire, “Parliament to repeal windfall profits tax”, 2009. 8. 25, www.newswire.mn

Sengedorj, T., “생태계 법의 역사 및 개혁”, 2010.

World Bank Group, “The potential mining investment in transition economy countries of east and central Asia”, 2010.