

통일과 토지의 법적 문제

체제전환국 토지제도

— 몽골을 중심으로 —

성승제



통일법제 연구 18-19-③-04

통일과 토지의 법적 문제

체제전환국 토지제도
- 몽골을 중심으로 -

성 승 제

통일과 토지의 법적 문제
체제전환국 토지제도
- 몽골을 중심으로 -

Real estate legal system of the transitional state
- Focused on Mongolia -

연구책임자 : 성승제(한국법제연구원 연구위원)
Seong, Seoung Je

2018. 8. 31.

연 구 진

연구책임 성승제 연구위원

심의위원 박수곤 경희대학교 교수

박광동 한국법제연구원 연구위원

현대호 한국법제연구원 선임연구위원

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ **사회주의화의 선두, 시장경제화 전환의 선두, 민주국가 형성에 성공, 나름 경제발전 성공**

- 몽골은 구 소련에 이어 세계 두 번째 사회주의국가 형성. 자본주의적 시장경제체제로의 모색을 시도한 거의 최초의 국가
- 예외없이 평화적 정권교체에 성공한 민주국가임
- 한국인 시각으로 미흡할지 몰라도, 경제발전도 나름 상당히 이루었음
- 체제전환국 중 이러한 모범성에 주목하여, 북한 체제전환 가능성에 참고할 필요

▶ **사회주의국가에서 자본주의로 체제변환시 임차권과 소유권의 혼돈**

▶ **몽골토지관련법**

- 1992 헌법 “목초지, 공공소유와 특수국유지 이외의 토지는 오로지 몽골 국민만이 소유”

II. 주요 내용

▶ **몽골토지법 체계와 변천**

- 몽골의 토지소유권
- 토지영구소유 · 토지 임차 · 토지 사용의 개념 정립

▶ 몽골 토지관련 법령의 검토

- 몽골 토지법
 - 몽골 국민이 영구 소유한 이외의 토지는 모두 국가 재산
 - 목초지, 공용지, 국가가 특별히 사용하는 토지 이외의 나머지 토지는 몽골 국민이 영구 소유할 수 있음
- 몽골 토지사유화법
 - 제4조 토지 사유화의 용도 : 가족의 수요, 생활 용도
 - 제5조 토지 사유화의 원칙 및 근거

Ⅲ. 기대효과

- 몽골의 체제 변화에 따른 토지제도개혁의 변천과정 검토
- 몽골의 헌법, 민법, 토지법, 토지사유화법 및 모든 토지관련법에 대한 검토

▶ 주제어 : 몽골 헌법, 몽골 민법, 토지제도, 몽골 토지법, 몽골 토지사유화법, 몽골 국가자산사유화법

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- ▶ Mongol became the second socialist nation in the world; on the other hand, the first transition to capitalist market economy in Asia
 - Mongol declared the Mongolian People's Republic on November 24, 1924 and founded the second socialist country in the world after the former Soviet Union and declared the transition to a capitalist market economy system in a socialist country again It is the first country in Asia to change rapidly.
- ▶ In socialist countries, the system shifts to capitalism. Time rents and the chaos of ownership
- ▶ Mongolian Land Law

II. Major Content

- ▶ Mongolian Land Law System and Transition
 - Ownership of land in Mongolia
 - Land Permanent possession and concept of land lease and land use established
 - “Permanent possession of land” means that you have the right to free disposal of the land and your authority within the scope permitted by the law

- “Land lease” means that the land is subject to your own authority, within the scope permitted by the law, based on the contract purpose, environment, conditions
- “Use of land” means to use a part of the useful traits of land by concluding a contract with a land permanent tenant or a land lessee within the allowable range of the law

▶ Review of Mongolian Land Related Laws

- Mongolian Land Act
 - Land other than permanent ownership of Mongolian citizens is characteristic of all countries.
 - Mongolian citizens may possess permanent residual land other than the pasture, public or the land specially used by the country
- Mongolian land privatization law

III. Expected Effects

- Transition of land system reform due to change of Mongolian format.
 - Review of Mongolian Constitution, Civil Code, Land Law, Land Privatization Law etc
- ▶ Key Words : Mongolian Constitution, Mongolian Civil Code, Land System, Mongolian Land Act, Mongolian Land Privatization Act, Mongolian Country Assets Cause Act

목차

체제전환국 토지제도
- 몽골을 중심으로 -

korea legislation research institute

요약문	5
Abstract	7

제1장 서론 / 11

제1절 연구의 목적	13
제2절 연구의 범위와 방법	15

제2장 체제전환국 몽골: 지정학 가치의 등락과 역사적 배경 / 17

I. 체제전환국 몽골	19
1. 체제전환의 의미	19
2. 몽골의 체제전환	20
II. 몽골의 과거와 현재	22
1. 몽골과 몽골인의 유래	22
2. 몽골과 근현대 한반도	25
3. 한반도-몽골 연대의 지정학적 가치	29
III. 몽골과 현대	30
1. 몽골 독립	30
2. 몽골의 시장경제체제로의 전환과 딜레마	31

제3장 몽골 헌법상 토지제도 변천 및 현황 / 35

I. 구 사회주의 헌법과 토지제도	37
II. 과도기의 헌법과 관련 몽골상황들	38
III. 몽골 헌법 개정연혁과 변천	40
IV. 몽골의 체제 전환	44
V. 체제전환에 따른 법제전환 경과	46

제4장 몽골 민법상 토지소유 법제 / 49

I. 몽골과 토지 및 소유권제도	51
1. 몽골 토지소유권의 의의	51
2. 몽골 토지소유권의 법적성질	54
II. 몽골토지규율체제와 변천	55
1. 몽골 역사상 토지의 취급	55
2. 몽골민법과 토지제도	56
3. 몽골민법상의 물권제도	57
III. 몽골토지법 변천개관	59
1. 개 관	59
2. 몽골 토지법의 근대화	61

제5장 몽골의 민영화: 토지사유화법 / 65

I. 민영화 및 토지 사유화법 제정	67
II. 토지 사유화의 진행	70
1. 생소한 개념: 경계의 인식과정	70
2. 토지사유화 촉진	71
3. 토지사유화법 내용	72
4. 외국인의 토지에 대한 권리	74

제6장 결 론 / 77

참고문헌	83
------------	----

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제1장

서론

제1절 연구의 목적

한국은 몽골과 오랜 세월 깊은 관련성을 맺어 왔지만 오늘날 한국에 그러한 사실은, 구체적으로 알려져 있지는 않다. 현대 한국인들의 기억 속에는 근대 이후 기나긴 서세동점의 시간 동안 주로 영향받고 학습하고 관찰하던 대상은 서구 세력이었기 때문이다. 몽골이 과거 문서로 된 기록을 많이 남기지 않은 즉 정주 민족이 아니라서 그럴 수도 있다. 이 보고서는 체제전환국 중 특히 몽골을 선정하여 그 토지제도에 대한 변천과 결과에 대하여 연구를 진행하고자 한다. 몽골은 구 소련이 해체된 이후 자본주의적 시장질서를 채택하려고 하는 소위 체제전환국 중 하나이다.

이 글이 체제전환국 중에서도 몽골에 focus를 두는 이유는 여러 가지가 있을 수 있다. 사회주의 토지법제도에 대하여 대체로 한국의 이해도가 떨어지기 때문에 주목할 필요도 있다. 구 공산권 국가 중에서는 독재체제로 전환된 모습을 보인 국가들이 많다. 반면 한국인들이 흔히 간과하고 있지만, 몽골은 체제전환 이후 적지 않은 시간이 경과하였지만, 한 번도 예외없이 평화적 정권교체를 이룩하는데 성공한 나라이기도 하다. 실제 방문해서 접촉해 보면, 몽골인들은 남녀평등과 직업평등도 나름대로 관철된 느낌을 받을 수 있다. 사실 이런 각 분야에서 상호간 평등할 권리가 실천에 옮겨지는 것은 자본주의의 전제가 되는 기본 요소에 포함된다. 어떤 국가를 평가할 때 인구의 수와 경제력의 대소만 가지고 판단할 수는 없다. 몽골이 갖는 이러한 업적과 가치를 눈여겨 보고, 높이 평가하여야 할 것으로 본다.

몽골 체제 전환과정에서 토지 법제도의 변천에 대한 연구를 하는 것 또한, 구 사회주의 국가에 대한 이해도를 높이는데 도움을 줄 수 있다. 이는 향후 만일 북한과의 통일에 임할 때 여러 가지 난제에 부딪혔을 때, 남한 측의 북한 현실과 법제도에 대한 이해도를 높이는데 활용할 수 있다. 만일의 통일에 대처함에 있어서, 몽골에 대한 평가와 법제도를 연구하는 것은, 남한으로 하여금 통일후 법정정책적으로 활용할 참고자료를 비축하는데 도움이 되는 일이고 필요한 일이다.

몽골에 대하여 한국이 평가를 높여야 할 이유는 또 있다. 몽골은 구 소련 연방을 제외한다면 세계 첫 번째 사회주의국가¹⁾이기도 하고, 전술처럼 민주적 정치질서에 위배되지 않는 정권 교대 현상을 보여 준 모범적인 국가이다. 통일을 대비하여, 한국은 항상 노력하여야 하는데, 몽골은 체제 전환을 하는 실행 능력에 있어서, 이미 100여년 전에 거쳤으며 (유목경제로부터 사회주의경제로), 대략 한 세대 전부터 다시 체제전환(사회주의경제에서 자본주의 시장경제로) 이행 중에 있다. 몽골의 경제적 현실에 대한 한국인의 인식 또한 새롭게 볼 것이 있다. 과거 대비 몽골은 경제적으로 나름 상당한 발전을 이루었다. 몽골의 경제에 비판적일 수도 있겠지만, 몽골은 사실 급속한 성장을 성취해 내었다. 다만 그 성장은 풍부한 지하자원의 수출 등 2000년대 세계 경기 활황에 힘입은 바가 크기는 하다. 현재 몽골의 경제적 상황은, 국제 경기가 침체함에 따라 국제적인 자원 수요가 급감하여, 어려움을 겪고 있는 것은 사실이다. 하지만 전술하고 있는 몽골의 체제전환의 성공적 이행실적과 그 토지관련 법제도에 대하여, ‘특히 몽골을 특정’ 하여 연구할 가치는 여전한 것이라고 본다.

재언한다면 몽골과 한국은 과거 역사적인 경험을 공유할 뿐 아니라, 한국과 현재에도 긴밀한 관계를 갖고 있는 국가이다.

1) 예컨대, 수흐바타르 발치맥, 『몽골 헌법에 관한 연구』, 서울시립대학교 대학원 석사학위청구논문, 2009.8, 1쪽에는 “몽골은 러시아에 이어 세계에서 두 번째로 장기간에 걸쳐 사회주의 국가였으며” 라고 소개된다. 물론 굳이 이 글 아니어도 몽골에 사회주의 정권이 수립된 것은 러시아 볼셰비키 혁명이 발발한지 얼마 안 된 시점이었다는 점에서, 러시아에 이은 두 번째 사회주의 국가를 수립한 나라라는 점은, 잘 알 수 있다.

한국은 북한과의 통일을 기약하면서 오랜 세월을 기다려 왔다. 북한이 비록 한국과 같은 민족이고 언어도 풍습도 크게 다를 것이 없었지만, 구 공산권 블록에 속하면서, 서구적인 법제도를 채택해 온 남한과는 이질적인 사회 또는 법적 구성요소를 가지게 되지 않을 수 없었다. 요컨대 한국은 북한과의 통일 및 자본주의적 시장질서를 잘 체득하는 과정을 적용할 롤모델을 상정함으로써 이해도를 높이고 만일에 있을 통일 과정에서의 불필요한 혼란을 줄이고 연착륙시킬 간접경험들을 필요로 한다. 한국은 북한과의 통일에 성공할 경우 그 연착륙을 위하여, 위에 적은 바와 같이, 나름 성공적인 모습을 갖춘 체제전환을 이룬 몽골에 주목할 필요가 있다 할 것이다.

제2절 연구의 범위와 방법

몽골의 토지와 관련된 여러 법제도들을 연구한다. 다만 본 수시과제라는 동 과제의 성격상 모든 토지 제도에 대한 법제도를 다 연구할 시간과 또 범위를 갖기는 어렵다. 주어진 시간과 범위 내에서, 적절한 연구의 한계를 설정하고, 몽골의 토지법, 토지사유화법 기타 연관된 토지제도에 대한 법령 등을 간단히 고찰하고자 한다.

몽골이 구 공산권에서 자본주의적 시장질서를 접목하기로 방향을 선회한지 어언 30여 년에 육박해가고 있지만, 아직도 완전히 적응하는데 이르지 못하는 못하고 있다. 그렇지만 수시로 법제도를 개정해가면서, (민주적으로 구성된)정부에 의하여 시나브로 계속 같은 길을 가고 있다는 점에서, 몽골 토지 관련 법제도를 연구할 필요성이 커지기 때문에 위와 같은 연구의 범위와 방법하에 연구를 진행한다. 제2장은 몽골의 역사와 현대로의 전환에 대하여 일견하고 구 소련 연방 해체이후 몽골의 체제가 전환된 이후 몽골의 관련 제도에 대하여 검토한다. 제3장은 몽골 토지법 체계와 관련된 헌법에 대하여 고찰한다. 구 사회주의 법권 국가들의 어느 정도 유사점이 민법이 아닌 토지법 체계를 별도로 성문법으로 갖고 있다는 특징을 공유하는 것이다. 북한도 그러하다. 제4장은 몽골의 토지법에 대한 주요 특별법으로서 토지사유화법을 검토한다. 제5장으로 결론 또는 시사점을 짓도록 한다.

아무리 성공적인 체제 전환을 한 나라라고 필자가 보기는 하지만, 몽골 역시 구 사회주의 법권에 속해 있었던 나라로서, 그 구체제의 특징들이 여전히 사회 각 분야에 남아 있고 기능하고 있는 측면이 있다. 전술한 토지법 같은 유형의 법체계가 그러한 특징을 표현하는 것 중 하나이다. 본 보고서가, 만일 통일이 된다면 북한이 사회주의 법체계로부터 신속하고도 효율적으로 체제를 전환하고 성공적으로 시장경제체제를 수립할 수 있는 여러 기반 자료 중 하나로 기능할 수 있기를 희망한다.

제2장

● 체제전환국 몽골: 지정학 가치의 등락과 역사적 배경

- I. 체제전환국 몽골
- II. 몽골의 과거와 현재
- III. 몽골과 현대

제2장

체제전환국 몽골: 지정학 가치의 등락과 역사적 배경

I. 체제전환국 몽골

1. 체제전환의 의미

체제전환의 범위가 무엇인지는 조금 막연하다. 체제변화(system change) 라는 개념에 ‘체제전환(transformation) 과 체제개혁(reform) 이 모두 포함된다’는 견해가 있는데, 이 견해는 코르나이²⁾의 견해를 끌어와서 현실사회주의의 체제변화를 분석하기 위해서는 그 변화 내용의 깊이(depth)와 속도에서의 급진성(radicalism) 여부를 기준으로 삼아, 내용에서의 부분성과 속도에서의 온건성일 경우 그것은 개혁(reform)이라고 할 수 있지만 내용이 전면적이고 속도에서도 급진적일 경우 그것을 혁명(revolution)이라 부를 수 있다고 말한다.³⁾

이러한 설명에 따른다면 어떤 사회가 종래 그 사회의 시스템을 유지하면서 개선에 나선다면 개혁이고, 더 나아가 종전 시스템과 다른 시스템을 빠르고 강하게 바꾸는 것을 도모한다면 체제전환에 해당한다는 것이다. 말하자면 종전까지 공산주의 국가로서 계획경제 시스템에 의존하던 국가가 자유시장경제 제도를 채택하고, 종래 정부가 배분해주던 생산/소비/공급에 대하여 아무 지정도 하지 아니하고 아무 일도 하지 아니한다면 민간의

2) Janos Kornai(1928 -) 는 헝가리 경제학자. 동유럽 공산주의 국가들의 계획경제(command economies)에 대한 그의 분석과 비평이 주목할만 하다. 영문 위키백과 검색에 따름. https://en.wikipedia.org/wiki/J%C3%A1nos_Kornai (2018.8.15. 최종)

3) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (New Jersey: Princeton University Press, 1992), pp. 386~392.(김근식, “사회주의 체제전환과 북한 변화 - 비교사회주의의 관점에서”, 『통일과 평화』 (2집 2호), 2010., 114쪽.

수요와 공급에 자연 해결되도록 방임한다면 그것은 체제전환인 것이지만, 반대로 정부의 역할에 일정부분 변화를 주어 생산과 소비 또는 수요와 공급이 상호 쌍방의 시그널에 따라 유동될 수 있도록 하는 정도에 그친다면 개혁이라고 부를 수 있을 것이다. 이런 관념에서 본다면 대표적으로 1990년대에 대부분 체제전환국들이 막대한 혼란을 겪은 이유를 짐작할 수 있다. 체제전환국들은 종전에는 국가가 생산과 소비를 지정하였던 시스템이었다. 그것에 대한 정부의 관여를 줄인다면 수요와 공급을 하는 상호 쌍방의 시그널 또는 통신망이 개통되지 않은 상태인지라 막대한 혼란이 생길 개연성은 매우 높은 것이다.

사회주의 체제전환의 가장 대표적인 유형은 급진주의radicalism과 점진주의gradualism으로 대별될 수 있는데, 이 급진주의와 점진주의는 각각 소련 동유럽 지역의 경험과 중국 베트남의 경험을 바탕으로 한 것이므로 소련동유럽형과 아시아형으로 구분하기도 하는데, ① 코르나이의 체제변화system change 개념에 따르면 급진주의는 ‘혁명적’ 변화 즉 변화의 내용과 깊이가 전면적이고 속도가 급진적인 방식이며 점진주의는 이른바 ‘체제개혁’의 방식이고, ② 전환 영역의 상호관계라는 차원에서 본다면 급진주의는 정치와 경제가 동시에 전환되는 ‘이중전환’의 경우이며 점진주의는 경제부문의 변화를 우선하는 ‘단일전환’에 해당되며, ③ 체제변혁 동력의 형성과 작용방식에 따라 도식적으로 분류한다면 지배엘리트가 주도하는 ‘위로부터의 개혁(③-1)’과 피지배대중들에 의한 자생적인 ‘아래로부터의 개혁(③-2)’, 외부의 정치경제적 압력이나 영향력에 따른 ‘외부로부터의 개혁(③-3)’으로도 분류될 수 있다.⁴⁾

2. 몽골의 체제전환

몽골의 체제전환은 이러한 분류 형태에 따른다면 어떤 정도와 유형 그리고 방식에 해당될 것인가.

4) 김근식 앞의 글 118쪽.

위 ①의 분류에 따라 보자면 급진적인가 점진적인가 하는 방식에 대하여 몽골의 과거 체제변화는 급진적인 형태에 보다 더 가까운 것 같다. 물론 토지사유화법 제정이 매우 늦어졌다는가 하는 절차적인 시기의 지연 등이 있다. 하지만 그럼에도 일시에 종래의 계획경제를 주로 한 헌법을 폐기하고 후술처럼 시장경제를 원칙으로 받아들이는 헌법을 제정한 것 등은 분류상 급진적 요소에 더 가까워 보인다. 즉 혁명적 변화를 수반하는 체제전환transformation에 해당한다.

위 ②의 분류에 따라 구분한다면, 몽골의 체제전환은 시장경제시스템 채택도 선언하고 후술처럼 몽골 헌법의 일당독재 원칙도 폐기하는 등 정치와 경제 양 면에서 동시에 추진되었다. 그러므로 ‘이중전환’의 경우에 더 가깝다고 보아야 할 것 같다.

위 ③의 분류를 적용한다면 몽골에서 1920년대 이후 사회주의로의 체제전환은 어떠한가. 후술에서 보듯이 몽골인들은 당초 사회주의 채택 자체도 중국의 압도적인 영향력에서 벗어나 민족과 국체를 보존하기 위한 방편이었을 뿐 사회주의를 이데올로기로서 선호해서 사회주의를 채택했던 것은 아니라고 보는 것 같다. 몽골은 그 후 사회주의에서 시장경제체제로의 전환도 빠른 시점에 선택하였다. 그 원인은 무엇일까. 구 소련 연방이 무너지는 것은 우선 경제적 변화와 경쟁이 격화된 것 즉 냉전의 에스컬레이트 효과라고 볼 수 있다. 한편 구 공산권 국가들이 채택하던 계획경제 방식의 시스템은 많은 관료비용이 투입되는 탓에 옥상옥의 비용을 출혈시키는 반면 수요와 공급 쌍방 간 시그널이 교환될 통로가 확보되지 않는 등 비효율을 보였다. 그렇게만 본다면 ‘외부로부터의 개혁(③-3)’의 요소도 있을 수 있다. 현실로는 당시 구 소련 연방 고르바초프 대통령의 개혁조치에 반대하는 공산당의 쿠데타 시도가, 옐친 러시아 연방 대통령과 그가 이끄는 모스크바 시민들에 의하여 막혔다.⁵⁾ 이 점에서 본다면 ‘아래로부터의 개혁(③-2)’의 요소도 없다고 할 수 없다. 고르바초프 등 지배 엘리트의 솔선으로 공산권 경제가 봉착한 문제를 해결하려는 요소

5) 당시 뉴스 기억이 생생하다. 옐친은 8월 쿠데타를 저지하기 위하여 출동한 쿠데타군 탱크 위로 뛰어올라가서 명 연설을 했고, 쿠데타는 실패로 돌아갔다. 하지만 휴양지에서 쿠데타 세력에 의하여 감금된 구 소련 연방 고르바초프 대통령의 권력은 무너지고, 구 소련 연방은 각각 소속 구성 국가들이 독립하게 되었다.

즉 ‘위로부터의 개혁(③-1)’의 요소도 있었다. 이 측면은 한가지 요소만으로 정리될 수 없다는 결론을 내리지 않을 수 없다.

다시 부연한다면, 몽골의 체제전환은 러시아의 그것과 유사한 성격이 있다. 위 ①의 분류에 따르자면 변화의 속도는 급진적이었다. 위 ②의 분류에 따르자면 정치와 경제 모두 전환되는 ‘2중 전환’ 유형에 가깝다. 위 ③의 분류에 따르자면 우선 체제전환으로 이행하던 당시 몽골의 일당독재 집권당이 권력을 내려놓았으며, 계속 선거를 통해서 현재까지 교대로 집권하고 있다. 그 점에서는 ‘위로부터의 개혁(③-1)’의 요소가 있다. 집회와 상당수 국민 결집에 따른 직접적이고 대중적 결정에 의한 방식을 체제전환의 형식적 요건으로 삼았다는 점에서 ‘아래로부터의 개혁(③-2)’의 요소도 있다. 한편 몽골 체제전환의 직접적 동기 중 하나로서, 구 소련 연방 해체의 조짐이 더해가고 경제적 지원 등의 혜택이 급감한 외부적 원인도 무시할 수 없다. 이 점에서 ‘외부로부터의 개혁(③-3)’의 요소도 배제할 수 없다. 요컨대 위 ③의 분류로써 몽골의 체제전환을 관찰한다면 ③-1, ③-2, ③-3 모두 어느 정도 해당성이 있다. 이 점 구 소련 연방으로부터 현 러시아 연방으로의 체제 전환 과정과 분류로는 비슷해 보인다.

II. 몽골의 과거와 현재

1. 몽골과 몽골인의 유래

몽골 또는 몽골인은 어디서 왔는가. 중앙아시아 초원지대는 워낙 수많은 민족과 종족과 집단들이 교차해서 심지어 백인부터 황인에 이르기까지 다양하고 기원을 찾기 힘들다고 보는 것 같다. 필자의 사견으로는 과거로 거슬러 올라갈수록 중앙 몽골 초원지대에 백인이 혼혈된 고인류 또는 고아시아인의 흔적이 있는 것 같다. 아무튼 정설은 없고 광범위하게 혼합 거주하였기 때문에 알기 힘들다는 결론이 정설이라고는 하지만 당연히 어느 곳이나 지배민족은 있을 수 밖에 없다. 또한 과거 시대는 자손을 퍼뜨리는데 필요한 식량

이나 기타 자원이 한정적이기 때문에 주도권을 장악한 지배 민족이 수를 많이 퍼뜨리고 우세한 선조가 될 가능성은 매우 높았을 것이다.

현재 몽골초원의 지배민족은 잘 알려져 있다시피 소위 징기스칸 일족의 후손으로 알려진 황금씨족과 그들의 후손들이 몽골의 주류라 할 수 있을 것 같다. 현재 정립 또는 유력 설에 따르면, 현재 주류 몽골인들은 대략 1,000여년전 만주 서북부에서 나타나, 여진족 패권을 건설한 첫 번째 주자인 **금나라**를 주도한 여진족에 반대한 소수파가 당시 돌궐(또는 투르크)이 쇠약해지면서 무주공산에 가깝게 된 몽골초원으로 유랑하여 흘러들어가 정착한 것이라고 보는 것 같다.⁶⁾ 이것만 고려한다면 한반도 북부 거주집단과 주류 몽골인들

6) 그러한 주장은 예컨대, 장지우허(張久和) 저/북방사 연구팀 역, 『몽골인 그들은 어디서 왔나?』, 소나무, 2009.9, 참조(이 책 전체가 그 주장을 하고는 있지만, 예컨대 136쪽에 “실위인은 점차 몽골족으로 융합하게 되었다” 고 함. 여기서 말하는 실위인이 선비족과 거란족과 만주족에 겹치는 사람들임).

이 책 표지에 장지우허 에 대하여 소개한 것을 보면, 내몽골자치구 만주리시 잘라이르에서 출생했다고 기재되어 있다. 필자가 몽골을 오가며 본 만주리는 외몽골, 러시아, 중국의 접경지대에 속한 곳(몽골의 동북방)이다. 성씨 만 본다면, 중국인일 수도 있지만, 출생지 특성상 몽골인 기타 소수민족일 가능성도 배제할 수 없을 것 같다.

그러나 장지우허는 몽골인들의 선조를, 여진족이라 부르지 않고, 실위라고 부르고 있다. 실위는 선비족의 일파이다. 실위, 선비, 거란의 부족들은 모두 같은 계열이다. 몽골초원은 아니고, 만주와 몽골 접경 지대에 거주하던 자들이다. 사마천이 저작한 사기에 따르면 동호(東胡) 계열이다. 이 동호 계열은 한반도 거주자와 거리가 가까운 만큼 유사성도 많다. 필자 사건으로는 東胡는 한반도 북부인 집단과 거의 같다고 생각하고 있다. 요컨대 주류 몽골인은, 몽골사람들이 생각하는 것과 달리, 그리고 한국인이 생각하는 것과 달리 한반도 북부 거주 집단들과 친척관계에 있다고 필자는 생각한다. 다만 골계측상 몽골인은 장두(長頭)가 많고 한국인은 短頭가 많아서 차이가 많이 난다. 필자의 목측(目測)으로는 3분지1은 한국인과 다르고, 3분지1은 한국인과 같고 3분지1은 제3의 유형인 것 같다는 생각을 해 본적이 있다.

東胡와 몽골초원 거주자가 다른 집단인 것으로 파악한 사마천의 사기는 최근 연구를 참고한다면 뭔가 타당하다. 사마천이 사기를 집필하던 시대에 몽골초원을 지배하던 흉노(匈奴) 족은 최근 유력설에 따르면 몽골초원부터 북극해에까지 이르는 커다란 강인 예니세이 강 유역에 일부 후손이 남아 있는 예니세이 어족에 소속되어 있다고 한다. 그리고 이들 예니세이 어족은 아메리칸 인디언 중에 큰 부분을 점하고 있다. 아무튼 이 점에서 흉노(匈奴)가 예니세이 어족이라면 우리와 가까운 피붙이인 동호족과는 구별되는 집단일 것이고, 주류 몽골족은 이 주에서 전술한 것처럼 그들이 생각하는 것과 달리 흉노족의 후예가 아니라, 말하자면 만주에 거주하던 종족들의 후손인 것이다.

필자는 여러 곳에서 이런 최신 학설을 접하였는데, 흉노가 예니세이 어족이라는 설에 대해서는, 가령 https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=2hi_story&logNo=220727341254&proxyReferer=&proxyReferer=https://www.google.com/furl?sa=D&st=26rct%3Dj%26q%3D%26src%3Ds%26source%3Dweb%26cd%3D9%26ved%3D2ahUKEwjb_tRwJzeAhXEAIgKHdYFCqMQFjAIegQIAxAB%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fm.blog.naver.com%252FPostView.nhn%253FblogId%253D2hi_story%2526logNo%253D220727341254%2526proxyReferer%253D%26usg%3DAOVaw2k6Jyv9S9y1LtxvxJPJ9mU (최종방문 2018.8.10.) 와 같은 문서를 참고할 수 있다. 한편 필자의 개인적인 생각으로는, 위 URL 문서에 나오듯이 흉노족의 겉모습이 눈이 푹 들어가고 수염이 덩수룩하고 코가 높아 백인종 같기도 한 모습이라 한 것이 아이누족 과도 같다고 본다. 그래서 일종의 교사이

은 친인척 관계에 있다고 볼 여지가 있다.

수 천년간 한반도에 소재한 왕국들은 중국을 견제하기 위하여 몽골 초원의 유목제국들과 연대할 때가 적지 않았다. 중국에 자리했던, 실상 자기 스스로를 통치하는데 성공한 적이 많지 않은 한족의 정권이든, 상당 기간 한족을 지배하는데 성공했던 이민족 정복 왕조가 건국한 제국이든, 술한 제국들이, 가장 노심초사 경계하던 것이, 몽골 초원의 유목제국의 출현과 성립이었다. 적지 않게 몽골에 대한 현대 한국인의 오해도 있다.

알려진 것과 달리, 몽골제국은 한국에 대하여 한족 왕조인 명에 비하여 지나친 공녀를 요구한 적도 없다고 한다.⁷⁾ 오히려 한국으로 시집 온 몽골 여성이 몽골로 보내진 고려 여성보다 많은 것으로 기록되어 있다고 한다.⁸⁾ 과거 고려 왕을 심양 왕⁹⁾으로 봉한 적도 있어서, 실제로 남만주에 대한 통치를 맡기기도 하였다. 그것은 북만주를 영지로 한 칭기스칸의 막내 동생이 갖는 위협적인 군사력을 경계한 지정학적인 이유도 있다. 비교하자면 현재 미국이 한국에 대해 지정학적인 이유로, 남한에 대한 지원을 음으로 양으로 주어 왔던 것과 크게 다르지 않다고 본다.

아인종이라고 생각하고 있다. (한편 아이누족에 대해서는, 성승제, “변경과 국제경제법 -아이누 그리고 무역-”, 『무역보험연구』(제17권 제3호), 한국무역보험학회, 2016.9 참조)

7) <http://www.pressian.com/news/article.html?no=109987>(2018.8.10. 최종) 『고려사절요』를 인용한 동 기사는, 1274년(원종 15년)부터 1354년(공민왕 5년) 까지 82년간 몽골 제국으로 간 여인의 수는 공식적으로 713명에 불과할 뿐 아니라, 초기 3년에 집중되어 있다고 한다. 몽골 제국의 황후를 2명이나 배출한 것과 달리, 명에 끌려간 고려 공녀들은 순장을 당하기도 하였다고 한다.

(<http://news.donga.com/Culture/more0/3/all/20171120/87357370/1>(2018.8.10. 최종))

8) <http://graphicor.tistory.com/m/1958?category=553814> (2018.8.10. 최종) 몽골인 바트술해 교수를 인용하여, 몽골제국 당시 20만명 넘는 몽골 여성이 고려로 와서 결혼했다고 한다. 이 글은 또한 쿠빌라이칸이 16세 막내딸을 39세 고려 원종에게 시집보낸 혼인동맹도 시작되었다.

이 글은 『고려사』를 인용하여, 쿠빌라이칸이 말하기를 “몽골법에 결혼을 하여 일가가 되는 것은 진실로 교친하는 것이라 했으니, 어찌 허락하지 않겠는가”라고 했다고 한다. (“若請婚則聖旨云, 韃旦法, 通媒合族, 眞實交親, 敢不許之.”(『高麗史』(26卷)-『世家26-元宗2』))

이 글은 『원사』를 인용하여, “元の 특별한 개국공신이 아니면 혼인관계를 맺을 수 없고 일단 부마가 되면 諸王의 대우를 받는다”(元室之制 非勳臣 世族及封國之君 則莫得尙主 是以世聯戚畹者 親視諸王 (『元史』 卷108 諸王表)) 라고 하며, 중국처럼 정략적인 혼인관계와는 다른, 친족관계를 목적으로 하는 결혼을 의미한다고 한다.

9) 심양왕(瀋陽王, 1307-1310) 또는 심왕(瀋王, 1310-1375)은 고려의 왕이 몽골제국 황제로부터 받은 봉작이다. 위키백과에는 카이산(원 무종)이 황제에 즉위하는데 큰 도움을 준 대가로 남만주 일대 통치권을 주었다고 소개된다. <https://ko.wikipedia.org/wiki/심양왕> (2018.8.20. 최종방문)

2. 몽골과 근·현대 한반도

(1) 과거 몽골제국의 위력

몽골은 1911년 淸으로부터 독립¹⁰⁾ 한 후 우여곡절을 거쳐 구소련의 영향권 하에 편입되었다. 몽골이 전 세계에서 두 번째로 사회주의국가가 되었다고 한다.¹¹⁾ 몽골과 그리고 몽골초원으로부터 퍼져나간 여러 민족들은 여러 차례 중국을 지배하거나 심각한 위협이 되었다. 몽골과 몽골 인근의 민족과 인종에 대해서는 그 학설이 복잡다기하다. 그 자세를 서술하는 것은 본고의 취지와는 맞지 않기에 약한다. 몽골제국은 명 때에는 몽골초원으로 물러나서 北元이라 불리웠다. 만주족의 淸이 흥기하면서 그들은 자기들처럼 뛰어난 군사력을 보유한 몽골족을 매우 경계하였다. 淸의 끈질긴 노력으로 몽골제국은 淸에 복속되거나 (중가르 칸국은 최소한 50년 이상의 전쟁 끝에)토멸되었고¹²⁾, 만주족의 淸은 몽골족과 혼인동맹을 맺었다. 만·몽 혼인동맹은 여러 곳에서 확인할 수 있다.

공식적인 기록들 외에 조선인이 기록한 예화를 소개하면, 병자호란 직후 1712년 11월 (아마 음력일 것임) 정사正使 김창집金昌集 등으로 구성된 사절단을 북경에 파견한 중에, 부사副使 윤지인尹趾仁의 수행군관으로 참가한 최덕중은 연행록燕行錄 이란 여행기를 남겼으니, 1712년 11월 1일부터 다음해 3월 30일까지 3개월간의 기록이다.¹³⁾ 그 연행록

10) 1911년 몽골이 청으로부터 독립한 것은 널리 알려져 있다. 그 과정에 대한 상세한 내용은, 이평래, “1911년 몽골 독립과 민족 통합 운동의 초기 과정”, 『동양사학연구』(제104집), 동양사학회, 2008.9, 156쪽을 참조할 수 있다.

11) 티터호수랭, 『저당권실행과 저당권침해에 대한 구제 - 한국과 몽골 중심으로』, 전남대학교 석사학위청구논문, 2014. 1면 이하.)

12) 중가르 칸국을 청이 토벌한 것은 널리 알려진 사실史實이다. 더 상세하게 알고 싶다면, 피터 C. 퍼듀 저/공원국 역, 『중국의 서진 - 청의 중앙유라시아 정복사-』(원제: China Marches West: The Qing conquest of Central Eurasia, 2005), 도서출판 길, 2012. 책을 참조할 수 있다.

13) 박원길, 『조선과 몽골』, 소나무, 2010.3, 29쪽. 같은 쪽에 최덕중은 현감을 지낸 적이 있는 외에 더 이상의 신상은 알려지지 않았지만, 여행기 내용으로 미루어 군사정보 수집과 판세분석에 뛰어난 전문가임은 의심할 수 없을 것 같다고 함.

최덕중이 수행한 이 사절단은 1636년 병자호란 한참 이후인, 1712년 조선과 청의 경계를 확정하는 일, 청에서 예단을 줄여준 일, 진공하던 금을 혁파하고 표피를 줄여준 일, 越境 조선민을 조사하는 것을 면제한 일에 대한 사의를 표명할 공식 목적 외에, 淸의 군사력 방어시설 열람과 정보수집에도 주안점을 두었는데, 그리하여 淸의

을 인용한 내용을 보면 청 황실 여성들이 전근대 시대 특징처럼 명령에 따라 억지로 몽골인과 혼인(만·몽 연합 정책)을 하러 가야 하는 여러 경우들¹⁴⁾을 읽을 수 있다. 이쯤되면 몽골 유목기병대가 갖는 파괴력을, 중국을 제패했던 만주족도 얼마나 두려워했는지 짐작할 수 있는 것이다. 기나긴 과거 역사를 생각한다면, 그것은 당연한 경계심이었다.

시대의 흐름에 따라 과거 초원 속에서 자유왕래(그들은 피해없이 적에게 타격을 가하고 자신들은 순식간에 사라지던)하던 유목 기병대가 갖던 파괴력은, 서세동점의 시대에 다다르자 함포를 배에 싣고(적에게 함포사격을 가하고 그들은 안전한) 바다를 자유통행하던 서유럽(서구) 국가들이 행사하게 되었던 것이다.

역사는 크게 다른 것은 없다. 아군이 적에게 잡히지 않고 타격을 줄 수 있다면 누구나 압도적으로 이길 수 있는 것이다.

열하일기로 유명한 박지원은 그의 황교문답黃敎問答에 ‘오늘 천하의 형세를 돌이켜볼 때, 그 두려운 바는 항상 몽골에 있고 다른 오랑캐에 있지 않다 라고 적었다.¹⁵⁾

(2) 淸 제국의 개관

몽골 역사 및 배경에 대하여 서술할 때 근대와 현대에는 청에 대한 배경 지식이 조금 필요하다. 짧게 소개한다. 한국인이 의식하지 못한 것 또는 중국인들이 의도적으로 (만주족을) 무시하는 요소들이 있다. 당연하지만 淸은 제국이었으며, 한족이 거주하는 중국 지역은 청 제국의 일부분일 뿐이었다.¹⁶⁾ 편의상 필자도 사용하는 淸이란 명칭은, 만주족이

성곽 방어시설, 군사규모, 군사재정 등 탐문한 기록이 많고, 만주족과 연합정권을 이룬 몽골, 그리고 만주족에게 복속한 한족 관리들의 동태도 살피고 있다(같은 책 30쪽).

14) 박원길, 『조선과 몽골』, 32쪽 이하.

15) 박원길, 『조선과 몽골』, 44쪽.

16) “누르하치의 ‘아이신 기오로’ 일족이 처음 나라를 세운 여진족의 땅은 명나라 사람들에게 ‘중국’의 바깥으로 인식되던 ‘오랑캐’의 공간이었다. 나중에 좀 더 자세히 설명하겠지만, 청나라 황제를 섬긴 신하들 중에는 명나라와 마찬가지로 한인도 있었지만, 만주인도 있었고 몽골인도 있었으며, 심지어 조선 출신도 있었다.

또한 황제와 신하들은 한어만 말한 것이 아니라 만주어도 썼고 몽골어도 썼다. 오히려 초기에는 황제는 물론이거니와 만주인과 몽골인 신하들에게 한어는 어디까지나 외국어였다. 그리고 청나라의 문서들은 한문만으로 작성

중국인들에게 그들을 지배하는 자신이 무엇인지를 중국인들에게 표시하는 이름일 뿐이었지, 본래 명칭도 아니다.¹⁷⁾

(3) 淸 후기, 한족에 대한 원한과 구 소련(러시아) 위성국 시대

그 후 청의 만주족이 약화되고 19세기 중반 이후 전과 달리 한족이, 淸의 몸통이 되었다. 몽골은 이 시기 한족으로부터 적지 않은 수모를 당하였고 민족적 자긍심에 깊은 상처를 입었다. 몽골을 방문해 본다면 몽골인들이, 아직도 중국인들에 대하여 깊은 원한을 품고 있음을 숨기지 않음을 알 수 있다.

이후 몽골은 구 소련의 위성국으로서 존재하다가 구 소련 해체 이후 동서냉전이 풀리자 실질적인 독립을 이룰 수 있었다.¹⁸⁾ 몽골과 한반도는 역사적으로 깊은 관계에 있었다. 아주 오래전 말고도 최근까지도 그러했다. 해방전 일제 치하에 몽골을 거점으로 한 독립운동 세력과 운동가도 있었다.¹⁹⁾ 물론 한국 독립운동의 특징은 세계를 무대로 하였지만

되지 않았다. 예컨대 청나라의 실록만 해도 한어, 만주어, 몽골어 등 세 언어로 편찬되었다²⁰⁾

구병진, 『청나라, 키메라의 제국』(서울대 인문 강의1), 민음사, 2012.8 (구글검색으로서 페이지 숫자 알 수 없음)
17) 청의 나라 이름은 여러 번 바뀌었다. 조선국(Jušen Gurun)부터 시작해서, 후금을 거쳐서 대청大清(다이칭 구룬)으로 칭했다.

순수 만주어로는 스스로의 나라를 “다이칭 구룬” 이 아닌, “Amba Genggiyen Gurun” 이라고 불렀다고 한다.
<https://namu.wiki/w/청나라> (2018.8.11. 최종)

만주어는 후금이 淸으로 국명을 바꿈과 동시에 漢語와 함께 국어의 지위에 있었다. 청나라 정부는 관학을 세워 만주어를 가르치고 관리 등의 시험 때도 만주어를 장려했다. 특히 만주인이 문관이 되려면 반드시 만주어와 몽골어의 번역 시험을 보도록 했다. 공식 문서는 만주어가 원본이 되었고 그것에 한자를 덧붙였는데, 그러한 형식의 문서를 만한합벽滿漢合璧이라 한다. 서태후 시대에 만한합벽의 원칙을 폐지하여 중국어만 사용할 수 있는 길을 열어주었다.

Gurun은 만주어로 ‘나라(國)’라는 뜻이다. 그래서 아이신 구룬(금국), 다이칭 구룬(대청국)이라 한다. 주의깊게 보아야 할 것은, 여진을 Jušen 이라 한다. 나무위키 ‘만주어’ 검색에 따름. <https://namu.wiki/w/만주어> (2018.8.11. 최종).

여진을 가리킨다는 말, Jušen은 필자가 보기에는 ‘조선’ 이다. 사실 한반도와 만주에 명명한 국가의 이름들은 ‘고(古)려 계열과 ’조선‘ 계열이다. 이것을 밝히는 글은 후일 다른 글에서 미루기로 한다.

18) 몽골의 법률은 5천 여년의 세월에 걸쳐 변화 발전하였고, 몽골은 2천백 여년의 국가 전통을 가지고 있으며 8백여 년의 법제 발전의 역사를 지닌 민족이라고 한다. 오랑치맥, 『한국과 몽골의 토지소유권에 대한 고찰』, 숭실대학교 법과대학 법학과 석사학위청구논문, 2015. 46쪽 이하.

19) 자제는 장석홍, “1910-20년대 몽골지역에서 전개된 한국 독립운동”, 『한국근현대사연구』(제23권), 한국근현대사학회, 2002.12. 참조. 이 글은 전체가 몽골에서 활동한 독립운동가 및 그 내용을 소개하고 있다. 예컨대 55쪽에는 김규식, 이태준, 여운형, 계봉우 등의 독립운동가 기록들을 소개하고 있다.

특히 몽골에서는 독립운동 기지의 건설도 추진되기도 하였다. 그 기념비를 몽골 현지에서 보기도 하였다.

(4) 근·현대 한반도와 몽골의 교류

해방 이후 남북한 분단과 함께 남한과 몽골의 교류는 일시 단절되었다. 몽골과 북한과는 같은 사회주의체제 국가로서 교류가 물론 계속되었다. 몽골인에게 들은 바에 따르면 아직도 북한 노동자들이 몽골에서 많이 일을 하고 있다고 한다. 몽골을 거쳐 한국에 올 수 있었던 탈북자들도 한국에 제법 있다. 구 소련 연방 해체에 즈음하여 이런 몽골과 북한과의 일방적 교류 또는 잠시 중단되었던 몽골과 남한의 교류의 재개는 변화를 맞이하였다.

한반도는 한국전쟁이후 냉전의 첨단에 서 있었다. 이 흐름이 깨진 것은 물론 구 소련 연방이 흔들거린 때부터였다. 노태우 대통령이 추진한 북방외교는 상당히 성공적인 것이었다. 한국은 1990년 전후로 대공산권 수교에 적극적으로 나섰다. 1988년 7월 7일 노태우 대통령은 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(소위 7·7선언)”에서 사회주의권과 관계개선을 하겠다고 밝혔으며 속속 사회주의권과 수교하였으며, 그 일환 중 하나로 한국과 몽골은 1990년 3월 26일 울란바토르에서 수교협정을 체결하여 다시 교류를 시작하게 되었다.²⁰⁾ 그런데 한국이 북방외교를 추진하면서 몽골과 수교했지만 특히 몽골과는 수교가 다른 구 공산권 국가들보다 훨씬 빨랐다. 몽골은 사회주의 체제 수립, 시장경제로의 전환에서 제일 빨랐던 움직임을 보여주었다는 점을 다시 한번 상기시키고 싶다. 한국과의 수교도 가장 빠른 나라이다.

20) 위키백과 대한민국의 대외 관계로 검색한 것에 따름. <https://ko.wikipedia.org/wiki/대한민국의대외관계> (2018.8.11. 최종) 이 글의 “노태우 정부의 북방외교” 항목에 따르면, 7·7선언 직후인 1988년 8월 헝가리와 상주 대표부 설치협정 체결 이후, 소련, 중국 등과 수교한 끝에 1991년 9월 남북한 UN동시가입까지 일련의 과정이다. 물론 동구권 국가들과는 1992년까지 수교 리시가 이어졌다. 1988년 88올림픽에 동구권 국가들이 참가한 것이 계기가 되었다고 한다.

현재 몽골의 교역 상대국 중 중국과 러시아에 이어 분야별로 한국은 상위²¹⁾를 점하고 있다. 넓은 국토에도 불구하고 인구의 상당 부분이 수도에 몰려 살고, 2000년대 이후 중국의 자원 수요에 맞추어 경제가 갑자기 성장하였기 때문에 무질서한 도시화와 자동차 보급이 급격히 진행되는 등 몽골은 격변하고 있다.

3. 한반도 · 몽골 연대의 지정학적 가치

몽골에 대하여 주로 자원부국의 시각으로 접근하는 견해²²⁾가 많다. 물론 몽골은 자원이 풍부한데에서 그 가치를 찾을 부분도 있겠다.

몽골의 빠른 사회주의 체제 수립은 중국으로부터 독립하기 위한 수단적인 원인에서 비롯할 뿐, 몽골인이 진정 사회주의를 이데올로기로서 추구한 것은 아니라는 수흐바타르의 글을 전기 각주에 적은 바 있다.

사건으로는 한반도 역시 지정학에서 자유로울 수 없다. 양 국가는 서로 연대할 때 지정학적인 단점을 보완할 수 있다. 가령 몽골은 좀 더 한반도와 연결된다면 더 높고 더 큰 지정학적 가치를 발휘할 수 있다. 한국 그리고 몽골은 모두 몽골의 지정학적 가치에 깊이 유념하고 주목할 필요가 있다. 몽골은 한국에게 연결됨으로써 육지 속에 고립된 처지를 반전시키는 이익을 가질 수 있고, 한국은 대륙과의 관문을 넓히고 한국이 상시 부족한 자원 등 부족분을 보충하는 요충적 성격과 역할을 몽골로부터 얻을 수 있다. 최근 국제 자원수요 감소로 인하여 1차 산업에 매진하는 몽골 경제는 어려움을 겪고 있기는 하다. 한편 몽골은 IMF 지원²³⁾을 받기로, 2017년 상반기 때 확정된 바 있다. 오히려 한국은

21) 한국과는 1990년 3월 26일에 국교정상화가 이루어져 주요 교역국가로 떠오르고 있다(몽골, KOTRA CONUNTRY REPORT, KOTRA 울란바토르 무역관 작성, 2017.12. 3면 이하.).

22) 몽골에는 1000억t의 석탄과 5.4억t의 구리, 50억배럴의 석유 외에도 철광석, 주석 및 형석, 준보석 등 갖가지 광석이 풍부하게 매장돼 있다. 바가반디(Bagabandi, Natsagiin) 전임 몽골 대통령은 공식석상에서 “몽골은 금덩이를 깔고 앉아 굶고 있는 처지”라며 경제발전의 필요성을 역설하였다고 한다. 하영수, 土地法制改革의 展開에 關한 研究 - 몽골의 사례를 중심으로, 세계헌법연구, 제15집 제1호, 2009. 362면.

23) 자세한, 2017.6.29. 신문기사 참조. <http://www.hankookilbo.com/News/Read/201706232076831531> (2018.8.11. 최종)

그것을 주목하여야 한다고 필자는 생각한다. 주지하다시피 IMF는 미국이 주도하는 국제 기구이다. IMF가 몽골에 흔쾌히 지원해주기로 한 것 또한 미국이 몽골의 지정학적 가치를 인정한 것이라고 본다. 특히 한국은 경제협력을 통해 미국과 같은 국가적 이익을 공유하면서, 몽골과의 협력을 증진할 수 있다.

Ⅲ. 몽골과 현대

1. 몽골 독립

몽골은 과거 만주족의 淸으로부터 특별한 대접을 받았다. 만주족의 청은 전성기 때에도 몽골족이 다시 초원에서 뛰쳐나올까봐 깊이 두려워하고 매우 조심했다. 만주족의 청은 자신들을 지지하는 몽골족과는 혼인동맹을 맺고 그렇지 않은 몽골족은 철저히 공격해서 전멸시키기까지 했다.²⁴⁾ 그것은 전술한 것처럼 만주족의 淸이, 역사가 증명했던 유목민족의 탁월한 기동성에 기반한 폭발적인 군사력을 두려워한 때문이기도 했다. 그러나 서세동점 이후 중요한 것은 총과 대포일 뿐, 어려서부터 체득될 경우 발휘되는 말과 활의 군사적 가치는 사라졌다. 19세기 전반기 영국과의 아편전쟁에서 패전한 이후, 점차 淸이 지배하는 중국에서의 만주족 권력도 해체되었다. 淸을 지배하는 것은 한족으로 바뀌게 되었다. 이 때 몽골은 갖가지 폭력을 포함한 지독한 수모를 한족들로부터 당하게 된다.²⁵⁾

1917년 2월혁명에 뒤이은 10월혁명을 가리키는 말인, 볼셰비키 혁명²⁶⁾ 그리고 구 소련

24) 이는 상식적인 내용이지만, 더 상세한 것을 알고 싶다면 피터 C. 퍼듀 저/공원국 역, 『중국의 서진 - 청의 중앙 유라시아 정복사-』(원제: China Marches West: The Qing conquest of Central Eurasia, 2005), 도서출판 길, 2012. 을 참고할 수 있다. 이 책은 그 전체가 청의 만주족이 해당 움직임을 상세히 소개한 것이다.

25) 올란바토르 박물관에 다양한 피해의 경험과 기록들이 전시되어 있다.

26) 이것은 10월혁명이라고도 불리우며, 블라디미르 레닌의 지도하에 볼셰비키들이 카를 마르크스의 사상에 기반하여 만들어낸 세계 최초의 공산주의 혁명이었다. 볼셰비키는 러시아 사회민주노동당이 분열하여 형성된 그 중에서도 좌파인 세력을 뜻한다고 한다. 10월혁명에 앞선 같은 해 2월혁명은 로마노프 왕조의 제정을 붕괴시키고 공화국을 탄생시켰지만, 10월혁명으로 말미암아 입헌민주당(카데트) 주도의 임시정부가 쓰러지고, 볼셰비키 중시의 소비에트(노동자, 농민, 군인위원회)로 권력이 집중되었다고 한다. 이어 러시아 내전(1917-1922)이 일어나고 결국 1922년 사상 최초로 공산주의 국가인 구 소련이 탄생했다고 한다. 당시 러시아는 울리우스력을 채택하

연방의 성립과정은 몽골인에게는 한족의 압도적인 물리력과 통제로부터 탈출하는 좋은 기회가 되었다. 마치 한반도에 남북한 분단이 현실화된 것이 제2차 세계대전 종전후 전후 질서의 주도권을 누가 잡을 것인가에 대한 주도권 다툼이라 할 수 있는 미·소 냉전에서 결과한 것과 같다. 필자의 개인적 견해로는 남한의 인상적인 장기간의 경제발전도 냉전체제의 산물로 볼 수도 있겠다는 생각을 갖고 있다.

몽골은 구 소련 연방에 뒤이은 세계 두 번째 사회주의국가를 건국했다고 하는 것은 앞에서 소개한 바와 같다. 반복하지만 그 이유는 지정학적인 이유를 꼽지 않을 수 없다.²⁷⁾ 요컨대 몽골은 사회주의를 중국에 대항하여 독립을 얻기 위한 수단으로 삼았고, 소련의 도움을 받고자 하는 이유로 선택하게 되었다. 이미 볼셰비키 혁명 직후인 1921년²⁸⁾에 소련의 도움으로 중국을 물리쳤고, 그로 말미암아 몽골은 독립을 얻게 된 것이다. 몽골이 사회주의 체제를 당시 선택한 것은 필연이었으며, 그 선택은 러시아를 제외하고는 시기적으로 다른 모든 공산권 국가 중에서도 가장 앞서 택한 것이었다.

2. 몽골의 시장경제체제로의 전환과 딜레마

1980년대 중반 이후 소련의 ‘페레스트로이카(Perestroika)’ 운동은 몽골 민주화 운동의 외적 요인으로 작용하게 되고, 국명도 ‘몽골인민공화국’에서 ‘몽골(Mongolia)’로 변경하

였기 때문에, 현재 태양력에 비해 13일이 늦어서, 오늘날 양력기준으로는 실제로는 11월이지만 고유명사로 10월혁명이란 이름이 사용된다고 한다. 이상 위키백과 검색에 따름. <https://ko.wikipedia.org/wiki/10월혁명> (2018.8.11.) 최종.

27) 몽골에서의 정설인지 알 수는 없지만, 다음과 같은 몽골인의 글이 있다. “몽골에서 사회주의 체제의 붕괴가 쉽게 이루어졌다고 볼 수 있다. 이 이유는 몽골이 사회주의체제를 도입할 때 기타 사회주의 국가들과 같이 이념에 기초해서 사회주의를 채택한 것이 아니라 러시아와 중국이라는 두 강대국 사이에 위치한다는 지정학적 특수성과 시대적 상황에 의해 사회주의체제를 도입하게 되었기 때문이다. 즉 청나라의 지배를 200년 동안 받은 후 독립을 선언한 몽골을 중국이 공격하였으며, 1921년에 중국의 공격을 소련의 협조로 물리쳐 국가의 독립을 얻게 되었다. 독립과 더불어 중국의 영향권에서 벗어나긴 했지만 다시, 소련의 영향권으로 편입되어 코민테른의 지도하에 사회주의 건설에 들어갔던 것이다. 그러나 소련이 해체되고 동구 국가들이 경제위기를 맞으면서 몽골 경제도 최악의 상황에 처하게 되었다. 이러한 국제환경의 변화로 인해 몽골 집권 세력이 사회주의체제를 포기하여 자본주의 체제를 선택하게 된 것이다.” 이상 수흐바타르 발치맥 앞의 논문 2쪽.

28) 바로 위 각주 참조.

고, 3권분립을 기초로 대통령 직선제(임기 4년)와 국회 단원제 및 사유재산권을 인정하는 자유시장경제 체제로의 전환하는 헌법(다만 1992년 이원집정부제는 오늘날 ‘의원내각제적 성격이 강한 이원집정부제’)을 제정하는 등, 페레스트로이카 등 구 소련 연방 해체에 힘입어 사회주의 국가에서 자본주의 시장경제체제로의 전환을 선언한 아시아 최초의 국가가 된다.²⁹⁾ 또 하나의 큰 특징은 1993.10월 구 소련군이 완전철수한 이후 현재까지 몽골 영토 내에는 외국군의 주둔이 전무한 상태³⁰⁾를 유지하고 있다.

자본주의 시장경제체제로의 전환을 위한 다수 법의 입법과 개정이 1990년대 중반에 활발히 이루어졌다. 반면, 문제점도 다수 발생하고 있다. 어쩌면 필연적일 수 있다. 몽골 고유의 특성 등을 정확하게 반영하지 못한 외국의 기관들과 법전문가들이 주체가 되었기 때문이라는 것이다.³¹⁾ 타당한 견해라고 보인다. 몽골은 1990년 전·후반에 걸쳐 사회주의체제에서 시장경제체제로의 체제전환을 추진하였으며, 이러한 체제전환이라는 대 변혁기를 맞은 몽골은 헌법을 중심으로 하여 대대적인 법률정비를 시도하였는데,³²⁾ 체제전환기와 급작스런 법률정비는 몽골법의 이념과 체계에 지대한 영향을 주게 되었다. 국유재산의 사유화 또는 민영화, 토지 등의 사유화와 관련된 문제는 정치부패의 종결이라는 몽골의 현안과 함께 지금까지도 진행 중인 것으로 보인다.

첫머리에 적었듯이 필자는 몽골의 민주화에 대하여 평가하고 싶다. 다만 몽골 사회에서 부패도 사회 각 부문에 광범위하게 퍼져 있다. 아마도 그것은 전통사회 자체가 상호간 부조에 의존하게 된다는 점에서 어쩔 수 없다고 생각된다. 현대 산업화 사회는 사실 상호간의 도움이 없어도 어느 정도 유지가 가능하다. 간단히 생각한다면 널리 퍼진 식당이나 상점을 이용하면 얼마든지 식사를 할 수 있다. 전통사회는 금전적 수요를 충당함에 있어서도 서로의 도움과 평판에 의존할 가능성이 높다. 현대 산업화 사회는 개인주의가 최고

29) 1992년의 몽골 신헌법을 말한다. (1992.1.13. 국가의 형태는 당시 이원집정부제를 택하게 된다.) : 몽골개황 2016 외교통상부, 38쪽 이하.

30) 몽골개황 2016 외교통상부, 2016, 69쪽 이하.

31) 이우진, 몽골 부동산관련 법제의 동향에 관한 연구, 법과 정책 제18집 제2호, 2012. 432쪽 이하.

32) 터터흐수렝, 저당권실행과 저당권침해에 대한 구제 - 한국과 몽골 중심으로, 전남대학교 석사학위논문, 2014. 1면.

의 덕목이지만, 전통사회로 갈수록 지인의 도움과 협조가 없이는 아무것도 할 수 없는 사회이다. 몽골은 전통사회에서 갑자기 현대사회로 뛰어나왔다. 과거에 몰랐던 광산이나 토지의 소출로 말미암아 갑자기 부유해진 계층들이 등장하였다. 이러한 전반적인 여건들은 부패를 동반하지 않을 수 없는 요소가 될 수 있다.

제3장

몽골 헌법상 토지제도 변천 및 현황

- I. 구 사회주의 헌법과 토지제도
- II. 과도기의 헌법과 관련 몽골상황들
- III. 몽골 헌법 개정연혁과 변천
- IV. 몽골의 체제 전환
- V. 체제전환에 따른 법제전환 경과

제3장

몽골 헌법상 토지제도 변천 및 현황

I. 구 사회주의 헌법과 토지제도

전술처럼 몽골은 1911년 독립을 선언한 이래 우여곡절을 거쳐, 1917년 10월 볼셰비키 혁명과 그에 뒤이은 러시아 내전 와중에, 구 소련을 성립시킨 볼셰비키의 원조를 얻어 1921년에 중국군을 축출하였음은 앞에서 본 바와 같다. 이후부터 몽골은 구 소련과 코민테른³³⁾의 영향을 받기 시작하였다. 코민테른은 몽골에 ‘소비에트식 사회주의체제’의 실현을 강요하였다고 하며, 소위 1차 헌법이 시행되기 전에는 헌법전 편찬사업의 착수를 위하여 우선 인민정부의 1922년 5월 19일의 부령에 의하여 헌법전편찬위원회를 설립하고, 동위원회의 위원장으로 당시의 법무부 장관을 선임하였던 바, 1922년 9월 1일 인민정부는 동위원회의 편찬사업에 관하여서 제39부령을 정하였는데, 그 부령의 내용은 “헌법을 인민정권을 가지는 영국 등 나라의 법전을 모범으로 삼아 요약하면서 현하의 국가정세에 상응하도록 편찬하여야 한다”고 주장하는 것이었다.³⁴⁾ 1924년 2월에 구 소련의 법조인들을 초대하고 1924년 10월 24일 헌법전편찬위원회를 재설립하여 그 신위원회가 헌법전을 편찬할 때 구 소련의 헌법전을 기초로 하거나 1921-1924년까지 정부가 통과시킨 헌법적 성질을 띤 법규를 고려하여 헌법전의 초안을 만들었다고 한다.³⁵⁾

33) 코민테른Communist International (공산주의 인터내셔널), 제3인터내셔널 혹은 국제공산당. 1919년 3월 러시아 공산당 주도 인물들이 설립하였고, 1943년 스탈린이 해체시킨 조직. 이 조직의 목표는, ‘모든 가능한 수단을 동원해 무장군대를 포함하여 세계의 부르조아의 타도와 완전한 국가 철폐의 과도기적인 단계로서의 세계 소비에트 공화국의 창립을 위해 싸우는 것’이라고 한다. 위키백과 검색에 따름. <https://ko.wikipedia.org/wiki/코민테른> (2018.8.11. 최종).

34) 오양가, 『몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구』, 경기대학교 대학원 법학과 석사학위 청구논문, 2010.8, 5쪽.

35) 오양가 위 학위논문 5쪽.

이처럼 몽골은 사회주의 체제를 채택하게 되었다. 이는 중국의 압도적인 힘으로부터 탈출하려는 몽골이 어쩔 수 없이 선택하지 않을 수 없는 필연이었다. 그리고 그 과정에서도, 구 소련의 영향력을 감수해야 했다. 아마도 몽골은 당시로서는 그것이 더 감지되지³⁶⁾했을 것이다. 사회주의 건설기에 몽골의 정치, 경제, 사회 등 모든 분야에서 구 소련의 영향은 컸으며, 1948-1980년대 중반까지 몽골에서 이루어진 공업 생산의 80%가 구 소련과 동유럽 국가들의 원조하에 건설되었다고 하는 바, 몽골은 동 아시아에 위치하면서도 유럽 의존적인 국가가 되었다고 한다.³⁷⁾ 몽골을 방문할 경우 몽골의 거리와 도시 구조는 물론 발달하거나 잘 정비된 것은 아니지만, 점포와 거리와 기타 많은 기반 시설에서부터 사무실 배치까지도 웬지 유럽적 영향을 느낄 수 있다. 이는 물론 몽골이 직접 유럽의 문물을 수입한 것은 아닐 터이고, 러시아로부터 간접 경험과 간접 수입한 것으로부터 유래한 것일 것이다.

II. 과도기의 헌법과 관련 몽골상황들

독립과 더불어 중국의 영향권에서 벗어나기는 했지만 다시 소련의 영향권으로 편입되어 코민테른의 지도하에 사회주의 건설에 들어갔던 것이기 때문에, 시대적 상황과 이웃 국가들의 영향하에 몽골로 하여금 사회주의를 도입할 수 밖에 없게 했던 것처럼 이제 몽골에서 사회주의의 몰락이라는 것도 국제 환경의 변화로 말미암게 된 것이다.³⁸⁾ 이처럼 지정학의 영향을 받는 것은 굳이 몽골만 그러한 것은 아니다. 한국 역사의 전개도 당연히 지정학의 영향을 받는다. 심지어는 세계를 주도하는 소위 패권국들도 지정학의 영향에 따라 행동이 제약받고 동작이 제한되는 것은 당연하다. 몽골이 국제정세에 영향을 받았다는 것은 수치가 아니다. 오히려 가장 빨리 국제정세에 반응하고 정답에 해당하는 정

36) 울란바토르 시내에는 구 소련과의 군사행동을 하였던 것에 대한 기념탑도 있다.

37) 수흐바타르 발치맥, 『몽골 헌법에 관한 연구』, 서울시립대학교 대학원 석사학위청구논문, 2009.8, 4쪽.

38) 수흐바타르 발치맥, 『몽골 헌법에 관한 연구』, 서울시립대학교 대학원 석사학위청구논문, 2009.8, 4쪽.

치적 선택을 거듭했다는 것은, 몽골의 강인하고도 유연한 국제 정세에 대한 감각을 높이 평가하게 한다.

구체적으로는 공산주의 종주국이었던 구 소련의 개혁·개방의 과정에서 체제를 전환 하였던 바, 1980년대 후반 구 소련이 수행한 체제개혁 노력은 몽골도 그 흐름을 같이 하여, 1988년 12월 당시 집권세력이었던 인민혁명당은 몽골판 ‘페레스트로이카’(개혁)이라 할 수 있는 ‘신칠렐(Shinechlet)’ 정책을 채택하고, 1990년 7월 인민혁명당은 일당독재를 포기, 자유총선거를 실시하고 같은 해 9월 인민혁명당 소속으로 대통령에 선출된 오르치발(Orchibat)은 민주화 및 시장경제로의 이행 정책을 추진하고 관련 법령정비작업 즉 1991년 정부조직법, 인권법, 사유재산법 등 제반 입법을 추진하면서, 마르크스-레닌주의를 포기한 새로운 헌법 제정에 착수한 끝에 1992년 1월 13일 신헌법이 제정되었다.³⁹⁾

아무튼 체제전환당시 몽골의 집권 세력은 사회주의 체제를 포기하여 체제 저항 세력과 합의형 붕괴를 이루어내고, 이는 의도적으로 경제적 측면에서 (폐쇄된 몽골인의 시각에서도)우월성이 엿보이던 서구의 자본주의 체제를 대안으로 삼아 선택하게 된 것인데, 그럼에도 몽골은 과거 사회주의의 붕괴는 쉽사리 이루어졌지만, 목축업을 중심으로 하는 유목 사회의 특성상 민주화와 시장경제화를 추구하는 전환 과정이나 민주주의를 공고히 정착시키는 것은 지연될 것을 예상할 수 있다.⁴⁰⁾ 이 대목은 이미 10여년 전에 집필된 자료에 의하고 있다. 그간 몽골은 상당히 많은 변화를 거친 바 있다. 아무튼 몽골은 1992년 신헌법에서 ‘사회주의 국가건설’이라는 문구를 삭제하고 국호를 「몽골인민공화국」에서 「몽골 Mongolia」로 변경하여 자유시장경제체제 지향과 중립·비동맹국가를 표방하게 되었다.⁴¹⁾

몽골은 2008년 금융위기 이후 중국의 대폭 성장과 그로 말미암은 엄청난 자원 수요로 인한 자원 무기화 내지는 자원부국의 길을 걸을 수 있었고, 길지 않은 시간이지만 상당한

39) 박정원 “몽골의 체제전환법제의 동향과 북한법에 주는 시사점: 헌법을 중심으로”, 『저스티스』, (158권 3호), 한국법학원, 2017.2, 215쪽.

40) 수흐바타르 발치맥, 『몽골 헌법에 관한 연구』, 서울시립대학교 대학원 석사학위청구논문, 2009.8, 5쪽.

41) 박정원 윗 글 215쪽.

고울의 경제성장을 달성해온 것으로 (몽골에 관심이 있는 사람에게라면) 널리 알려져 있다. 때문에 잘 알려진 에르데네트라는 구리 광산이 소재하는 울란바토르 서북부의 도시가 급성장하는 신도시가 되었다. 그만큼 자원이 그리고 자원 중에서도 특히 구리라는 딱 한 가지의 토지로부터 광산으로부터의 소산이 몽골의 성장에 끼친 영향은 막대하고 그로 말미암아 이 국부의 원천을 둘러싼 갖가지 과정들이 나타났다. 더불어 잠시 뒤인 최근 몇 년간은 세계적인 자원수요의 급감으로 말미암아 지나친 자원수요의 쇠퇴로 인한 몽골 경제의 냉각을 경험하는 중인 것이다. 그리하여 앞서 언급한 IMF 사태로까지 진입한 것이 2017년 초의 일이다.

Ⅲ. 몽골 헌법 개정연혁과 변천

몽골인들은 몽골은 이미 오래 전부터 헌법을 가졌다고 주장하고 있다. 하지만 최근 근대 입헌의 역사는 1921년 독립시점부터 찾아야 할 것이다. 그에 대하여 시대 구분을 한 견해를 소개한다. 석사학위논문이지만 필연 몽골학계의 견해를 소개한 것일 것으로 본다.

- (1) 헌법체계의 수립을 위한 투쟁시기(1921-1924)
- (2) 1차 헌법제정 및 시행기(1924-1940)
- (3) 2차 헌법 제정 및 시행기(1940-1960)
- (4) 3차 헌법 제정 및 시행기(1960-1990)
- (5) 과도기(1990-1992)
- (6) 민주 몽골과 법률제도의 개혁 및 발전기(1992-)⁴²⁾

42) 이상 여섯 개 단계의 구분은, 수흐바타르 발치맥, 『몽골 헌법에 관한 연구』, 서울시립대학교 대학원 석사학위 청구논문, 2009.8, 5쪽.

이들 각각의 단계 중 첫 번째 헌법이랄 수 있는 것은 1924년의 인민민주주의 헌법이다. 1924년 인민민주주의 헌법은 몽골인민공화국 역사상 처음으로 모든 인민에게 정부 권한을 알리고 정부의 권한이 몽골 인민으로부터 기인한다고 하고 인권존중을 규정하고 있으며, 구소련 볼셰비키 혁명이후에 처음 성립된 인민 민주주의 국가의 이념과 원리를 전수 받아서 담은 것으로서 총 6개장 50개 조문으로서 그 주요 내용은 몽골의 독립을 선언(제1조), 조국의 독립과 주권을 공고히 하고 인간의 권리와 자유를 보장한다는 내용과 함께 각종 기본권들을 담고 있지만 기본적으로 공산주의 이념의 구현과 사회주의 체제를 구축하는 내용으로 헌법체계를 구축한 것이다.⁴³⁾ 정확한 체계를 비교하려면 당시 공산주의의 종주국인 구 소련 연방의 그것을 검토해보아야 할 것이지만 연구 규모 등 여러 제약으로 단순 평가만을 시도한다. 1924년 헌법 제1조가 몽골의 독립을 선언한 것 자체가 당시 가장 시급한 몽골국의 책무는 국가 형성 및 독립에 놓여 있다는 것을 재삼 선언한 것이라고 보여진다. 이 시기는 위 (1)에 해당하는 때 즉 1921년에서 1924년 사이의 시기를 지칭한다. 이 때에 대하여 낡은 사회제도를 폐지하고 새로운 제도를 도입하려는 시도가 4년 동안 계속되어, 전체적인 법제발전상 독자적 입장을 견지하였으며 법률이 사회생활에 새로운 역할을 담당하게 되었다고 소개하고 있다.⁴⁴⁾ 그러나 이평래의 글⁴⁵⁾에 따르면, 이 시기는 매우 험난한 시기였다. 막 중국의 영향력으로부터 탈출한 시기였다. 몽골내 제諸 부족들간 한 국가라는 의식도 부족했던, 말하자면 민족국가 형성을 위한 갈등과 대립과 어찌면 형성되기 시작한 국가에 의한 폭력의 시기였다고 할 수 있다. 이 시기 현재 중국령인 내몽골의 독립 시도는 좌절되었음은 전술한 바와 같다.

1940년 사회주의헌법이 제정되었으며, 이는 1940년 6월 30일 개정된 헌법으로서 총 12장, 95개 조문으로 구성되며, 사회주의 헌법의 특징을 지니고, 그 주요 특징은 첫째로 계급적 성격을 반영하여 노동계급이 사회주의를 건설하는 힘이라고 하고 있고, 둘째 개인

43) 박정원 외 글 220쪽.

44) 수흐바타르 발치맥 외 논문 5쪽.

45) 이평래, “1911년 몽골 독립과 민족 통합 운동의 초기 과정”, 『동양사학연구』(제104집), 동양사학회, 2008.9, 전체 내용 중에서도 예컨대 156쪽 이하 참조.

재산제도를 없애고 국가소유제 원칙을 천명했고, 셋째 처음으로 재판소, 검찰 기관의 힘을 명시(제7조)하고, 넷째 헌법 제정권은 의회에게 부여하고, 다섯째로 기본권과 의무에 관한 규정에 인민혁명당의 일당 독재를 헌법규범화하고, 여섯째 입법기관인 의회를 2개 이던 것을 1개로 줄였다.⁴⁶⁾ 1940년 헌법은 몽골의 공산주의적 성격을 분명히 한 것이라 볼 것이다. 일당독재 및 노동자계급의 중요성을 선언한 것이나 국가소유제를 확인한 것은 당시 몽골인민공화국의 국가 정체성을 선언한 셈이라고 볼 수 있겠다.

1960년 헌법⁴⁷⁾은 인민혁명당 중심의 공산당 일당독재 원리를 한 번 더 선언하는 등 사회주의 헌법의 체계를 공고화하는 개정인 것으로 보인다. 현재 자본주의 시장경제로의 이행도 1990년 무렵 시작된 것이 사실상 현재까지 이어지고 있다는 점을 감안한다면, 체제 전환이란 손쉽게 짧은 시간 내에 이루어질 수 있는 성질의 것이 아니란 것을 알 수 있다. 이 1960년 헌법도 유목경제에서 사회주의체제로 전환하는 과정에서 일거에 정착시킬 수 없었기 때문에 단계별로 접근해 가는 과정 중의 하나라고 파악하면 될 것 같다.

몽골의 체제전환 직후에 제정된 것이 1992년 헌법으로 알려져 있는 것 같다. 1992년 민주주의 헌법은 총 6개장 70개 조문으로 구성되며, 몽골국민은 조국의 독립과 주권을 더욱 공고히 하고 인간의 권리와 자유, 정의와 민족적 단일성을 소중히 하여 민족국가로서 역사와 문화적 전통을 계승하고 정부 권한을 분리하여 명시하고 재판의 독립성을 보장하고 인권보호와 감독제도를 정비하였다고 하며, 국호를 ‘몽골인민공화국’에서 ‘몽골’로 개칭하였다.⁴⁸⁾ 물론 몽골에서 소유권 보장은 단순히 헌법에 선언만 한 것은 아니며, 현재 몽골 헌법은 물론이고 민법, 형법 및 다른 법에도 소유권을 존중할 의무를 규정하고 있다는 것이다.⁴⁹⁾ 물론 법률이란 헌법과 여러 법률들의 총체로서 작용하는 것을 필요로

46) 박정원 윌 글 220쪽.

47) 박정원 윌 글 220쪽.

48) J. Amarsanaa, “Constitutional Law Development of Mongolia in Pre-and Post Transitional Period,” 『제헌 60주년 기념 국제학술대회 논문집』, 한국헌법학회, 2008.7.16. 201-208쪽 참조. (박정원 윌 글 221쪽 각주 14 재인용).

49) Lhagvasuren BANZRAGCH, “몽골 민법상 소유권 제한 규정에 대한 의문,” 『한몽 민사법의 쟁점(결과보고서)』, 한몽국제학술대회(한국법제연구원/국민대 법대/몽골국립대 법대), 2016.4.20., 33쪽.

하기 때문일 것이다. 1992년 신헌법의 주요내용은 ① 몽골이 독립 민주공화국임을 선언, ② 인간의 기본권들 18개와 4개 의무 규정, ③ 몽골 국가 권력구조를 국회, 대통령, 정부 사법부로 개편하고, 지방행정에 대한 규정과 아울러 헌법재판소를 신설하는 등을 정한다.⁵⁰⁾ 체제전환에 적정한 내용을 담으려 하였고, 사유재산 제도로의 선언적 전환도 이때 이루어진 것으로 알려져 있다. 헌법이란 추상적일 수 있고, 선언적 규범들로 구성된 총체라고 할 수도 있다. 헌법은 일단 최상위 규범들의 집합체 또는 기본적 규범들의 집합체로서의 성격을 갖고 있으므로 빌려오기는 어렵지 않다. 일단 변혁을 선언하고 가야 할 나아가야 할 방향을 선언하는 역할을 하였던 것 같다.

2000년 개정헌법은 12월 14일 개정되었고, 과거 대통령 중심제로부터 내각책임제의 중간형태로 움직여서 의회와 내각의 권력을 대폭 강화한 이원집정부적 정부형태를 띠었는데, 일정부분 정파 간 반목과 권력투쟁의 결과이기도 하다.⁵¹⁾ 바로 이 시점에 이르기까지 몽골의 중대한 변화의 시기라고 할 수 있을 텐데, 여기서 주목해야 할 것은 첫 머리에도 언급했지만, 평화적 정권교체가 연속되었다. 일부 국가에서 보인 군부에 의한 유혈 진압은 시도도 없었다. 이 점에서 몽골과 또 그 점진적이면서 꾸준한 개혁을 높이 평가할 요소가 있다.

1990년에 1963년부터 시행되고 있었던 몽골인민공화국 민법의 일부를 개정하였다. 본 개정에 의하여 ‘국유재산’과 ‘협동조합재산’이란 재산의 종류를 ‘사유재산’과 ‘공유재산’으로 변경하여 재산제도 형태를 확립해 주었다. 이후 민법의 개정으로 인하여 국민의 사유재산을 인정하기 위하여 사유화법을 입법화하였다.⁵²⁾

50) 박정원 221-222쪽.

51) 박정원 222쪽.

52) 오양가, 『몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구』, 경기대학교 대학원 법학과 석사학위청구논문, 2010.8, 8-9쪽 이하.

IV. 몽골의 체제 전환

몽골이 1992년 신헌법을 제정한 것은 사회적, 경제적 및 법적 사고방식에 큰 변화를 가져왔으니, 제정된 헌법 내용 중 특히 개인의 소유를 인정한 것이 그것이며, 소유의 다양한 유형이 인정되게 되었다.⁵³⁾

몽골의 과거 사회주의 체제로부터 시장경제체제로의 전환은 계속되는 하나의 과정이다. 전면적으로 전환되기는 사회주의 체제에 익숙하였던 시기가 장구하여 한 번에 이루어 지기는 힘들었을 것이었다. 시장경제체제로의 전환에 대하여 3단계 구분론을 살펴 본다.

① 1단계(1988-1990)는 ‘전환’을 목표로 일당독재를 끝내고 민주연합이 형성되며, 가격 통제나 보조금 등이 철폐되는 시기로서, 기존 사회계층에 급격한 변동이 생기던 때, ② 2단계(1990-2000)는 ‘전환’에 따른 후속제도를 구축하는 과정으로서, 새로운 헌법과 선거법이 제정되어 민주적 정당이 형성되고, 자유화가 시작되면서 중소기업의 사유화 그리고 금융제도 개혁들이 실시되면서, 새로운 계층과 새로운 생활양식이 확산되는 때, ③ 3단계(2000-)는 안정적 민주정당 등이 형성되어 정부가 수립되면서, 대규모 사유화가 진행되고 자율적 기업들이 활동하는 때가 도래했으며, 중산층도 확대되어 시민사회가 형성 된다고 하는 때 등으로 구분하는 견해가 있다.⁵⁴⁾

1992년 공포된 헌법을 ‘신헌법’ 내지 ‘민주헌법’이라고도 하며, 헌법전은 총 6절 70조항으로 구성되어 있는데, 이 절을 ‘민주주의 시기의 법제’라고 명명하게 된 이유는 과도기 이후 몽골국이 신체제와 새로 제정된 민주헌법정신에 입각하여 법제를 혁신하고 있기 때문이다.⁵⁵⁾

53) Lhagvasuren BANZRAGCH, “몽골 민법상 소유권 제한 규정에 대한 의문”, 『한몽 민사법의 쟁점(결과보고서)』, 한몽국제학술대회(한국법제연구원/국민대 법대/몽골국립대 법대), 2016.4.20., 33쪽.

54) 수흐바타르 발치맥, 『몽골 헌법에 관한 연구』, 서울시립대학교 대학원 석사학위청구논문, 2009.8, 20쪽 표-4 (몽골 체제전환 단계)를 풀어 씀.

55) 오양가, 『몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구』, 경기대학교 대학원 법학과 석사학위청구논문, 2010.8, 9쪽 이하.

헌법의 주요 내용에는, ① 국호를 ‘몽골인민공화국’에서 ‘몽골국’으로 변경하는 것, ② 입법·사법·행정부 3권분립 채택, ③ 헌법재판소 설치, ④ 사유재산제도를 인정하고 자유시장경제의 기반을 형성한 것, ⑤ 사인의 토지소유권을 최초로 인정한 것 등이 있다.⁵⁶⁾ 이처럼 초기 몽골국은 한국이나 일본 등 여타 국가들의 초기 단계와 마찬가지로 서구식 법령과 서구식 행정체계를 정비하기 위한 각종 작업들을 진행하였던 것으로 보인다. 아마도 대부분 러시아를 경유하여 수입되어 들어온 성문 법령들을 만드는 작업들이었을 것으로 보인다. 그 이전에는 경험하지 못하였던 새로운 법체계이므로 직수입 또는 거의 번역에 가까운 수준이 아니었을까 생각된다. 새로이 제정된 법령들은 예를 들면, 「사유화법」, 「회사법」, 「파산법」, 「회계법」, 「관세법」, 「조세법」, 「은행법」, 「국가예산법」, 「유가증권법」, 「경쟁제한법」, 「외화조절법」, 「몽골 토지법」 등 법률을 제정하였다.⁵⁷⁾

한편 몽골에서 시장경제를 탐색하는 모습으로 체제전환이 나타난 것은 1990년대 초반의 일이다. 당시 헌법도 그에 따른 규정 체계들을 갖추었을 것으로 보이는 것은 후술과 같다. 서구식 관점 또는 서구식 법적 전통에 따라 형성되어 온 여러 가지 형태가 법상 선언되는 형태를 취하였을 것이다. 서구식 헌법과 법체계에서 사적자치나 사적소유권을 보장하는 체계는 일반적인 형태의 것이다. 몽골의 체제 전환에서는 이처럼 한국에서는 그리고 서구식 법체계를 전수받은 국가들에서 일반적으로 인정되는 것을 새로이 인식하고 선언하는 것으로부터 그 시작이 있었다.

몽골의 1992년 신헌법은 이미 국민들에게 토지소유권을 인정하기는 하였지만, 헌법이 선포된 지 약 10년이 지난 후 2002년에 「몽골 토지법」의 개정과 함께, 토지사유화법이 제정되고 2003년 5월부터 시행될 수 있었던 것이어서, 몽골의 토지사유제도는 실질상 2003년 이후 15년 정도에 불과한 매우 짧은 역사를 가지고 있는 신제도이다.⁵⁸⁾

56) 오양가, 몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구, 경기대학교 대학원, 2010.8, 9면 이하.

57) 오양가, 몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구, 경기대학교 대학원, 2010.8, 9면 이하.

58) 오양가, 몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구, 경기대학교 대학원, 2010.8, 15면 이하. 원문에는 7년에 불과하다고 했으나, 그것은 학위논문이 2010년의 것이어서 그렇고 본 보고서 집필 시점으로는 15년 전의 일이다.

본래부터 사적경제활동에 따른 시장경제구조를 이루고 있었다면 굳이 토지사유화법과 같은 것은 필요없었을 것으로 보인다. 근·현대에 있어서 몽골은 유목적 경제구조를 갖춘 나라로서 갑자기 밀어닥친 러시아의 패권에 의존하여 독립을 성취한 나라였다. 종래 유목에 필요한 초지는 관습상 어느 정도의 범주를 정해서 사용권이 인정되거나 약간 배척하거나 하는 것이 인정되었을 것으로 보인다. 그러한 초지의 사용권은 세력과 관습에 따라서 유동적이었기는 했겠지만, 서구에서 정립한 근대적 의미의 소유권과는 다를지라도 기본적인 물권의 속성을 포함하는 형태였을 것으로 생각되지만 그것에 대하여 참고할 문헌은 없다. 요컨대 몽골은 새로운 형태의 서구로부터 전래된 권리 개념을 익히기 전에 전체 공유라는 공산주의적 또는 사회주의적 법체계부터 전수받았다. 때문에 토지사유화의 전통이 없었다고 볼 수 있다. 서류와 측량으로서 표현되는 명료한 경계를 갖는 소유권이 없었기 때문에 토지사유화 과정이 잘 진척되지 아니하였고, 이에 대한 별도의 법률 또는 입법이 필요하게 된 것으로 보인다. 후술한다.

V. 체제전환에 따른 법제전환 경과

독일과 일본 등의 몽골에 대한 법 정비 지원사업은 꾸준히 진행되었지만, 한국의 경우 많은 국가기간 및 몽골 공공기관의 여러 제도와 정책에 대한 ISP⁵⁹⁾ 사업 및 UI⁶⁰⁾·UX⁶¹⁾

59) Information Strategy Planning (정보전략계획)

60) user interface : 휴대폰, 컴퓨터, 내비게이션 등 디지털 기기를 작동시키는 명령어나 기법을 포함하는 사용자 환경을 뜻한다. 이용자들이 IT기기를 구동하기 위해서 접촉하는 매개체로 컴퓨터를 조작할 때 나타나는 이른바 ‘아이콘’이나 텍스트 형태 구동화면도 포함된다. 스마트폰의 경우 애플리케이션 아이콘 형태 및 화면 구성을 가리킬 때가 많다.[네이버 지식백과] 사용자 인터페이스 [user interface] (한경 경제용어사전, 한국경제신문/한경닷컴)

61) User Experience : 사용자가 어떤 시스템, 제품, 서비스를 직·간접적으로 이용하면서 느끼고 생각하게 되는 총체적 경험을 말한다. 단순히 기능이나 절차상의 만족뿐 아니라 전반적인 지각 가능한 모든 면에서 사용자가 참여, 사용, 관찰하고 상호 교감을 통해서 알 수 있는 가치 있는 경험이다. 긍정적인 사용자 경험의 창출은 산업 디자인, 소프트웨어 공학, 마케팅, 및 경영학의 중요 과제이며 이는 사용자의 니즈의 만족, 브랜드의 충성도 향상, 시장에서의 성공을 가져다 줄 수 있는 주요 사항이다. 1998년 파인(B. Joseph Pine)과 길모어(James Gilmore)가 “경험 경제로의 초대(Welcome to the Experience Economy)”라는 기사를 하버드 비즈니스 저널에 발표하고, 1999년 이를 저서로 내놓아 경제, 경영계에 사용자 경험에 대한 관심을 불러 일으켰다.[네이버 지식백과] UX [User Experience] - 사용자 경험(使用者經驗) (지형 공간정보체계 용어사전, 2016. 1. 3., 구미서관)

등의 분야에 많은 컨설팅 업체와 학계, 심지어 대한민국 국가기관이 개입하였음에도 불구하고, 주로 KOTRA와 KOICA 측의 필요에 맞춘 통상·경제 등의 영역이 먼저 번역된 바 있을 뿐, 몽골의 법률은 여전히 상당수가 한국어 번역본이 부족⁶²⁾ 한 상황이다.

1992년에 새로 제정된 민주 몽골국 헌법에 따르면, 개인 및 공공에 대한 다양한 재산권을 인정했으며 소유자의 권리를 법으로 보호하는 조항이 포함되었는데, 헌법 제6조에 몽골 국민은 토지의 소유·점유·이용이 가능하다고 정했다.⁶³⁾

헌법이 발효된 이후, 민법과 토지법 등의 법률들이 1998년까지 순차적으로 개정되었다.⁶⁴⁾ 1992년 몽골헌법은 “목초지, 공공소유와 특수국유지이외의 토지는 오로지 몽골 국민만이 소유할 수 있다”고 규정한 바 있다. 또한 1994년 민법의 개정에서 “토지소유와 토지와 관련된 재산의 기타 권리”라는 조항을 신설하고, 민법 제100조에는 ‘토지소유’라는 조항에 토지소유자의 권리와 의무를 명시했다. 그러나 아이러니 한 것은 당시 1994년 민법에 “몽골국민에게 토지를 소유하도록 법이 정할 때까지 이 항에서 가리키는 토지소유자는 ‘정부’라고 이해한다.”라고 규정하였다.

몽골은 토지법을 2003년에 공포하면서 토지사유화의 기틀을 마련하였다. 동 법은 그 전문에서 “개인, 사업체, 기관이 토지를 임차 및 사용하는 제반 관계를 조정함을 목적으로 한다.”고 밝히면서 제2조에서는 토지법은 몽골 헌법, 민법, 동법 그리고 이와 상응하게 제정된 기타 법령으로 구성된다. 그리고 2항에서 “대지, 산림, 수자원, 대기, 식물, 동물 및 기타 자연 자원의 사용, 보호 제반 관계를 적절한 법령으로 조정한다.”고 하여 당초 국유로만 되어 있던 토지에 대하여 구체적으로 규정하게 된다.⁶⁵⁾ 현재 몽골의 변화는 법제도의 변화라고 보아도 무방할 것이다.

62) 토티흐수렝, 저당권실행과 저당권침해에 대한 구제 - 한국과 몽골 중심으로, 전남대학교 석사학위논문, 2014. 1면.

63) 바야라 아리온자르갈란, 몽골 토지민영화 정책의 변화와 울란바타르시에 미친 영향, 서울시립대학교 석사학위논문, 2016.2. 19면 이하.

64) 바야라 아리온자르갈란, 몽골 토지민영화 정책의 변화와 울란바타르시에 미친 영향, 서울시립대학교 석사학위논문, 2016.2. 19면 이하.

65) 하영수, 土地法制改革的 展開에 關한 研究 - 몽골의 사례를 중심으로, 세계헌법연구, 제15집 제1호, 2009. 361면.

제4장

몽골 민법상 토지소유 법제

- I. 몽골과 토지 및 소유권제도
- II. 몽골토지규율체계와 변천
- III. 몽골토지법 변천개관

제4장

몽골 민법상 토지소유 법제

I. 몽골과 토지 및 소유권제도

1. 몽골 토지소유권의 의의

몽골은 1990년대부터 사회주의 계획경제체제에서 시장경제체제로 이행하기 시작한 바, 1992년 개정된 헌법에서 아시아 사회주의국가 중에서는 최초로 ‘사회주의 국가건설’ 부분을 삭제하고 사유재산권을 인정하여 자유시장경제체제로의 전환을 헌법에서 천명하였다.⁶⁶⁾ 그에 앞선 1990년에는 1963년부터 시행하던 몽골인민공화국 민법의 일부를 개정하였는데, 그것은 재산의 종류를 ‘국유재산’과 ‘협동조합재산’으로 분류되던 것을, ‘사유재산’과 ‘공유재산’으로 변경하여 사유재산권 제도를 뒷받침하였다.⁶⁷⁾

몽골은 소유권과 개인소유에 대한 사고방식이 상대적으로 최근에 등장하였으며, 몽골은 공법을 사법보다 높이 평가하고 자연권과 개인 소유를 법으로 금지해 왔으나, 1992년 이후 바뀌었고, 그 이전인 1991년 이미 민영화법을 제정하여 개인소유뿐 아니라 민영화까지 시작하였던 것이고 특히 1992년 헌법으로 인하여 시민들의 개인소유도 선언되었다.⁶⁸⁾ 아마도 이 언설은, 소유제도라는 것은 유목대상인 가축에 대한 것을 제외하고는 몽골에서 널리 인식된 것은 역사상으로도 오래지 않다는 표현일 수 있다. 그러나 유목경

66) 아시아법연구소 편, 아시아 국가별 지역연구보고서1, 2005.6, 236쪽.

67) 오양가, 『몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구』, 경기대학교 대학원 법학과 석사학위청구논문, 2010.8, 9쪽.

68) Lhagvasuren BANZRAGCH, “몽골 민법상 소유권 제한 규정에 대한 의문”, 『한몽 민사법의 쟁점(결과보고서)』, 한몽국제학술대회(한국법제연구원/국민대 법대/몽골국립대 법대), 2016.4.20., 33쪽.

제라 할지라도 유목을 하는데 소요되는 세력권이나 이용권은 반드시 있었다고 생각한다. 그런 점에서 소유제도가 현대에만 보급된 것은 아니라고 본다.

2002년에 제정되고 2003년 1월 1일 시행된 토지법⁶⁹⁾에서 토지사용권을 인정하게 된다. 요컨대 자유시장경제로의 전환은 이미 일찍이 1992년 선언하기는 하였지만, 실제로 사유 재산권이 관철된 것은 오래지 않다고 볼 수 있다. 사실 대부분 국가에서 토지는 그 나라 경제력의 주요 원천인 경우가 거의라고 할 수 있다. 그러나 몽골의 경우 전통적으로 토지로부터 특별한 경제적 이익을 수취한 적은 없었던 역사적 배경이 있다. 그렇다면 그 동안 방임하던 토지소유권이 2003년 갑자기 제정되고 시행된 별도의 이유는 없을까? 필자가 추론하기로는 이 때는 중국의 계속된 경제성장이 박차를 더 하면서, 자원의 수요와 필요성을 점증시키던 때이다. 이 때부터 세계적으로 자원의 품귀와 선점의 노력들이 치열해졌다.⁷⁰⁾ 요컨대 필자의 추론으로는 몽골의 토지법 등 사소유권 관철의 노력이 시작된 것은 토지가 가치를 지닌 때, 몽골의 경우 지하자원의 채취권으로서 토지가 중요해지게 된 탓이 아닐까 하는 것이다. 정부와 유착한 자원개발 민간인들이 치부하기 시작할 때가 아닌가 생각하는 것이다.

몽골의 소유제도와 관련된 주요한 법으로는 헌법과 민법, 토지법, 토지사유화법 등이 있으며, 이들 중 가장 근본적인 기준은 헌법에서 규정하고 있기는 하지만, 몽골토지법은 ‘토지’의 중요성을 강조하며 독특한 규정들을 두고 있는 바, 특히 몽골토지법 제1장 총칙은, 국가의 토지에 대한 원칙을 선언하고 있으니, “몽골의 토지는 총체적으로 하나로써 분리될 수 없고, 토지는 국가의 감독, 보호 하에 있다”고 하여 토지에 대한 국가적 책무를 부여하고 있다.⁷¹⁾ 또한 토지의 ‘영구 소유자’라는 개념을 천명하고 있는데, 그 첫 번째로 “몽골 국민이 영구 소유한 이외의 토지는 모두 국가 재산이다.”이라고 하고, “목초지, 공

69) 몽골에서는 2002년 토지법을 새로 제정하기 전에 1994년에 이미 토지법을 제정하여 시행을 하였다. 2002년에 새로운 토지법의 제정·시행으로 1994년의 토지법은 그 효력을 상실하게 되었다.

70) 개인적 경험으로는 폐차시 수령할 수 있는 고철의 가격도 이 이후 계속 에스컬레이트되면서, 이 때로부터 10여년 후(2010년 전후)가 제일 높았다.

71) 몽골 토지법 제4조 제1호 1), 2).

용지, 국가가 특별히 사용하는 토지 이외의 나머지 토지는 몽골 국민이 영구 소유할 수 있다”고 하여 그들이 유목민족임을 일깨워주는 ‘목초지’는 일반 개인이 소유할 수 없도록 하고 있다. 한국이 선언하고 있는 경자유전의 원칙 즉 대한민국 헌법에서 갖는 “국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의 소작제도는 금지된다”와 “농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다”⁷²⁾의 규정에 비견된다 하겠다. 요컨대 과거 농경민인 한국은 경자유전 원칙을 선언했지만, 과거 유목민인 몽골은 목초지 공유의 원칙을 선언한 것이라 생각된다.

원칙적으로 ‘목초지’와 ‘삼림 지역’의 경우, 우리와는 달리 개인의 소유가 아니라 국가 관련기관의 지휘 및 감독의 대상이 되고, 예외적으로 법령에 다른 별도로 규정이 있을 때에만 가능한 것이다. 역사적으로 양떼를 몰고 일정한 초지에서 그 초지가 고갈되면 그들의 ‘게르’를 해체하여 다른 초지를 찾아 떠나곤 했던 그들의 유목을 주 ‘업’으로 했던 생활환경의 특성이 반영된 것으로 보여진다. 또한 삼림지역은 심지어 몽골의 국토에서 여간해서는 찾아보기 힘들기도 하다.

기사에 따르면, 2014년 7월에 울란바타르시는 울란바타르시민에게 가정용 토지소유권을 온라인으로 발급하기로 규정한 바를 확인할 수 있었는데, 당시 기사에 따르면, 울란바타르시는 1차로 20곳을 내달부터 시민들에게 온라인으로 토지 소유권을 발급할 예정이라고 했고, 2013년 5월 30일 이전 울란바타르시민으로 등록된 주민은 총 52곳 중에서 1인당 토지 0.05헥타르 소유가 가능하다⁷³⁾고 한다.

72) 대한민국헌법 제121조 제1항 제2항.

73) Zuunii Medee 14.7.18 (몽골한인화 2014년 7월 18일 몽골 주요 뉴스

http://mongolhanin.korean.net/bbs/board.php?bo_table=politic&wr_id=131&sfl=wr_subject%7C%7Cwr_content&stx=%ED%86%A0%EC%A7%80&sop=and)

2. 몽골 토지소유권의 법적성질

일찍이 1952년 민법의 제31조에는, “몽골에는 국유재산, 협동이나 공공기관 재산, 시민들의 사유재산이 있다” 그리고 “국가의 소유 재산은 어떤 재산이든 가능하다”라고 규정하면서, 동시에 같은 법 제32조는 “시민들의 사유 재산은 몽골헌법의 제6조에 정한 재산이 된다”라고 사유 재산을 제한하였던 것이다.⁷⁴⁾ 이처럼 몽골에서 사유재산은 협동조합과 같은 이외에는 공식적인 개별적 사유제도를 인정하지 아니하고 있었다는 것을 설명하는 문장이다.

개인의 소유제는 토지영구소유권과 토지임차권으로 나눈다. 따라서 몽골 국민에 대한 토지사유화 및 이에 관련되어 발생하는 상린관계를 조정함을 목적으로 토지사유화법을 제정하였다. 토지 영구소유자는 당해 토지에 대한 영구적인 소유권을 가지며, 본 소유권을 누구에게나 주장할 수 있는 배타적이며 절대적인 권리이다. 반면, 토지임차권은 당해 토지의 환경·조건에 의하여 법적 범위 내에서 권리를 가진다. 이 토지임차권은 누구에게나 주장할 수 없다. 다만 수익권이 인정된다. 또한 토지임차권에 있어서는 최장 100년⁷⁵⁾까지 배타적인 점유와 사용할 수 있다고 하는 바, 예컨대, 몽골국민의 사업용 등의 대상으로 주는 권리이다.⁷⁶⁾

다만, 몽골민법 제152조에 의하여 소유권은 절대권과 제한권을 가지며 타인의 소유물을 생활 필수용도로 제한적사용권이 발생한다.⁷⁷⁾

74) Lhagvasuren BANZRAGCH, “몽골 민법상 소유권 제한 규정에 대한 의문”, 『한몽 민사법의 쟁점(결과보고서)』, 한몽국제학술대회(한국법제연구원/국민대 법대/몽골국립대 법대), 2016.4.20., 35쪽.

75) Монгол улсын газрын тухай хууль 30.1 : Газрыг Монгол Улсын иргэн, аж ахуй н нэгж, байгууллагад 15-60 жил хүртэл хугацаатай гаар эзэмшүүлж болно. Газар эзэмших эрхий н гэрчилгээг нэг удаад сунгах хугацаа 40 жилээс илүүгүй байна.(제30조 토지 임차 기간 1. 몽골국민, 사업체, 기관에게 토지를 15~60년까지 임차하게 한다. 토지임차 허가증을 1회 연장할 수 있는 기간은 최대 40년이다.)

76) 검어트, 토지 소유권과 그 제한에 관한 고찰- 한국과 몽골의 비교를 중심으로, 공주대학교 대학원, 2013. 13쪽.

77) 검어트, 위 논문 15쪽.

II. 몽골토지규율체계와 변천

1. 몽골 역사상 토지의 취급

몽골은 기후의 영향으로 농경보다는 유목에 적합한 지역이라는 것은 널리 알려진 사실이다. 유목적 생활은 넓고 인구밀도가 적은 지역에서 이루어지는 것이라 할 수 있다. 이는 한국인이 전래로 지켜 온 농경적 경제와 비교해 본다면 전혀 반대의 개념에 있는 토지제도를 가질 수 있다는 의미일 수 있다. 농경을 위해서는 식물 생장에 적합한 기후와 아울러, 광활하지는 않더라도 적당히 물을 공급할 수 있는 시설이 갖추어진 토지가 더 좋은 평가를 받을 수 있다. 지금 정확히 전래 몽골의 유목적 생활에 걸맞는 법적 관습이 어떠한지는 알 수 없다. 법이란 것이 반드시 서구에서 전래된 것은 아니어도, 특정한 사회에서 통용되는 어떠한 규범이라고 생각한다면, 당연히 몽골 유목경제에서도 통용되는 법률 규범은 당연히 존재했을 것으로 볼 수 있다. 아무리 넓은 지역이라 할지라도 유목에 필요한 어떤 질서는 존재했을 것이고, 그것이 전래 몽골 유목경제의 법령일 것이겠지만, 아쉽게도 그 정확한 형태는 우리가 전모를 파악할 수는 없다.

사마천 사기열전 중 흉노열전 중에는 흉노의 일원 중 하나가, 지배권을 잃은 땅을 바라보며 눈물을 흘렸다는 기록이 있다. 그러므로 자기 소유의 땅을 등기하고 타인을 배척할 권리로서의 근대적 (또는 서구인들이 정립한 절대적 권리인 소유권) 의미로서 소유권의 관념을 갖지는 않았지만, 분명히 땅에 대한 애착과 세력권 등 넓은 의미의 소유의 관념이 없다고 보기는 힘들 것이다.

중세기의 몽골에서 왕이 아닌, 사인에 의한 토지사유제의 존재여부에 대하여 몽골학자들의 견해가 대립되고 있다.⁷⁸⁾ 말하자면 과거 시대에 사유제도가 존재하였다는 점을 논증하는 측과 반증하는 측이 있다는 내용인 것 같다. 반증하는 측의 내용은 아마도 유목적

78) 오양가, 몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구, 경기대학교 대학원, 2010.8, 11면 이하.

경제를 이룩한 몽골 주민들은 넓고 광활한 대지 위에서, 활용만 하면 될 뿐인 것이지 특별히 소유를 할 필요는 없었을 것이라는 주장을 하는 것 같다. 물론 그 밖에도 농경에 적합하지 않기 때문에 희소한 인구나 부족한 경작지 등의 조건들도 굳이 자그마한 땅에 얽매일 필요가 없다는 점에서, 사유제가 성장할 수 없었을 것이라는 추측을 할 수는 있을 것이다.

2. 몽골민법과 토지제도

위에서 살펴본 것과 같이, 몽골이 근대법을 갖게 된 시기는 1924년 1차 헌법의 공포를 기준으로 한다고는 하지만, 이미 오래전 즉 칭기스칸의 『이흐자삭』(1189)⁷⁹⁾, 『오이르드 몽골의 법규』(1940), 『몽골 금제문서』(1695), 『할르흐 규칙』(1789) 등 법규범들을 연이어 시대에 따라 제정해 오면서, 몽골의 생활관계를 조절해 왔으니, 이들 법규는 유목민의 특수한 생활환경에 맞는 공법과 사법의 성격을 동시에 가졌던 법규이었다.⁸⁰⁾ 사실 예컨대 훈민정음 창제에 큰 영향을 끼친 것은 한반도 자체 내에서의 연구 뿐 아니라, 바깥 세계와의 교류도 큰 역할을 하였다는 것은 익히 알려진 사실이다. 그리고 표의문자인 한 자라는 알파벳 자체는 한글이란 기호를 형성하는데 큰 역할을 하지 못했을 것은 짐작할 수 있다. 표음문자인 몽골, 거란, 위구르 등 유목제국들이 창제했던 문자들이 일정한 역할을 할 수 있을 것이라는 추측은 그런 점에서 나타날 수 있다. 그리고 법규범들은 문자 창제보다 앞서 나타나는 선행적 성격이 있다. 문자는 사실 문명의 고도한 표출인 것이다. 법규범은 어떤 사회건 집단내 분쟁을 억제하고 분배를 공평히 하려면 필요한 어떤 질서를 형상화한 것일 가능성이 높고, 그러한 질서는 사실 어느 사회이던지 있었던 것이다. 즉 필자의 생각은 문자는 법규보다 고도한 문명의 상징이라는 것이다. 그런데 유목제국들

79) 이흐자삭(Их засаг)은 칭기즈칸이 만든 법전(야사, Yassa)이라고 한다. 이 내용에는 몽골인의 풍습을 성문화한 것이라 볼 수 있다고 한다. 반면 풍습이던 약탈혼은 금지하였다. 수간을 금지하고, 물을 아껴쓰고 가축을 고통없는 방법으로 도축하여야 한다는 몽골족의 도덕관념도 포함되어 있다. 나무위키 검색에 따름 <https://namu.wiki/w/야사> (최종 2018.8.11.)

80) 오양가, 몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구, 경기대학교 대학원, 2010.8, 16면 이하

은 이미 여러 번 표음문자도 창제해낸 적이 있다. 그렇다면 법규범의 흔적을 찾는 것은 당연히 어렵지 않다고 본다.

3. 몽골민법상의 물권제도

몽골은 2002년 민법을 새로이 제정한 이후 특히 물권법 분야에서 민법에 처음으로 물권을 제한하는 권리로서 타인의 땅에 건물 등을 건축할 권리, 지역권, 용익권 또는 이웃의 권리를 규정한 바 있다.⁸¹⁾ 여기서 말하는 이웃의 권리라 함은 한국 민법상 상린관계에 대한 것이 아닌가 생각된다. 물권이란 제도 자체가 소유권을 전제한 연후에, 그 소유권의 절대성으로부터 부수하는 파생되는 권리 행사나 범위에 대한 것을 규율한다는 점을 고려한다면, 물권제도를 설치하였다는 자체가 민법상 사적소유를 확립하였다는 것을 말해주는 것이다. 인용한 문헌은 그러한 것을 입증하고 있다. 즉 아래와 같다. 소유권을 보장하는 기본적인 원칙과 기준을 규정하였으니, 민법 제1조 제2항에 불가침의 원칙을 규정하였고, 이는 민법 뿐만 아니라 다른 법령에서도 소유권 불가침 원칙에 따라야 한다는 법적인 요구의 근거가 되었으며, 이 원칙에 계기하여 민법 제101조에 소유권, 제106조에 계기하여 소유자의 물권적 청구권에 관한 규정을 두었다.⁸²⁾

한편 몽골민법은 공시의 원칙과 공신의 원칙 두 가지를 모두 인정하고 있으며, 부동산에 관하여서 공신의 원칙을 채용하고 있으니, 물권의 이론상 물권변동 내지 물권의 ‘득실변경’과 그를 일으키는 원인에 대해서 일반적으로 정의한 것이 없으나, 각 물권의 발생·변경·소멸에 대하여 설명하고 있다고 하며, 각 물권 별로 물권변동을 일으키는 원인을 살펴보면, 물권변동의 원인은 법률행위와 (몽골민법 제110조)법률의 규정들(몽골민법 제115조, 제116조, 제117조, 제118조, 제119조)이라고 한다.⁸³⁾

81) Lhagvasuren BANZRAGCH, “몽골 민법상 소유권 제한 규정에 대한 의문”, 『한몽 민사법의 쟁점(결과보고서)』, 한몽국제학술대회(한국법제연구원/국민대 법대/몽골국립대 법대), 2016.4.20., 35쪽.

82) Lhagvasuren BANZRAGCH, “몽골 민법상 소유권 제한 규정에 대한 의문”, 『한몽 민사법의 쟁점(결과보고서)』, 한몽국제학술대회(한국법제연구원/국민대 법대/몽골국립대 법대), 2016.4.20., 35쪽.

83) 오양가, 몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구, 경기대학교 대학원, 2010.8, 23면 이하

위에 적은 내용 중에 특기할 것은 부동산에 대한 공신력을 인정한다고 하는 것일 것이다. 주지하다시피 한국 물권법상 공신력은 제한된다. 한국에서 등기공무원의 심사권한은 실질적 심사를 하지 못하고 형식적 심사권만 인정되는 것이다. 형식적 심사권만 인정되므로 당연히 한국에서 공신력은 인정될 수 없다. 그런데 몽골 물권법상 부동산에 대하여 공신력을 인정한다는 것은, 언필칭 등기 공무원의 실질적 심사권을 인정한다는 뜻일 텐데, 여러 가지 의미가 있을 것이다.

첫째는 부동산에 대하여 공신력을 인정한다는 것은 토지에 대한 경제적 취급과 가치의 인정이 이루어지지 않은 탓도 있을 것이다. 부동산에 대한 경제적 취급과 높은 가치가 널리 인정된다면 국민간 첨예한 이해와 이익의 대립이 있을 것이다. 그럼에도 공신력을 인정한다는 것은 토지를 경제적으로 높이 평가하지 않고 토지의 생산력이 높지 않은 탓일 가능성을 제기해 본다.

둘째 강력한 행정권한의 존재가 예상된다. 행정 공무원의 판정이 절대적 영향력이 있다고 볼 수 있다. 그렇지 않으면 부동산에 대한 공신력을 인정받기는 곤란했을 것이다. 구 몽골인민공화국은 구 소련 연방으로부터 절대적 원조를 받고, 그 영향력을 사용하여 중국 한족으로부터의 독립을 쟁취한 나라이다. 당연히 행정체제의 수립이나 행정권 행사에 대해서는 구 소련 연방의 강력한 영향력이 파급되었을 것으로 예상할 수 있다. 즉 강력한 행정 공무원의 권한 행사가 있었을 것으로 예상된다.

이런 두 가지 점을 예상한 것은, 필히 몽골의 등기 실태가 그렇게 완벽했기 때문에 부동산에 대한 등기의 공신력을 인정하게 되었을 것으로는 거의 인정하기 힘들 것 같다고 보기 때문이다.

Ⅲ. 몽골토지법 변천개관

1. 개 관

앞서 적은 것처럼 이미 징기스칸 시대에 야사 또는 야사크 또는 야삭이라 불리는 법규들이 있었다. 그 때는 대략 11세기 대몽골제국 시기이고 이미 이 때 부터 몽골의 토지관련 법률은 존재했었던 것으로 널리 알려져 있다. 그러나 이런 기본적인 법규는 굳이 징기스칸 때가 현대에 이어지고 있기 때문에 알려진 것일 뿐이라고 보인다. 이미 그 이전 부터 몽골 초원의 유목민들은 숲한 세계적 제국들을 건설해 왔다. 세계제국의 건설자들이 법이나 또는 토지를 규율하는 법체계가 없었다고 생각할 수 있겠는가. 단지 현대에 알려져 있지 않을 뿐이라 보는 것이 합리적이고 타당하다.

몽골인들은 유목민으로 가축을 키우며 생활하는 유목이 그 생활의 근간이고, 토지는 이와는 떼어놓을 수 없는 관계를 가지고 있는 만큼, 토지의 이용과 소유뿐 아니라 자연 특히 목초지의 보호 의식은 남다를 수 밖에 없으며, 이는 곧 토지관련법과 환경관련법 등의 규정을 특별하게 하는 이유가 된 것이다.⁸⁴⁾ 아무튼 몽골의 근현대인 19세기부터의 몽골 토지법 변화는 아래와 같이 네 가지 시기로 정리하는 견해가 널리 유포되어 있는데, ① 1921년 인민혁명(Mongolian Revolution) 이전인 봉건주의시기의 『토지법』, ② 인민혁명 이후인 몽골인민공화국의 『토지이용에 관한 법』, ③ 1990년 민주혁명(Democratic Revolution in Mongolia) 이후 초기 『민주몽골의 토지법』과 마지막으로 ④ 2003년 『몽골국민의 토지 사유화법』까지 크게 4개의 시기⁸⁵⁾로 분류해 볼 수 있다고 한다.⁸⁶⁾ 몽골 역시 당시 다른 국가들의 전통사회에서의 모습들과 별반 다를 바 없이, 전근대적 체제하의 몽골 『토지법』에 의하면 토지에 관한 권리는 대부분 귀족에게만 부여되었다. 한편 ‘전근대적’이라는

84) 바야라 아리온자르갈란, 몽골 토지민영화 정책의 변화와 울란바타르시에 미친 영향, 서울시립대학교 석사학위논문, 2016.2. 17면 이하.

85) 몽골 토지정책 변천도 : 바야라 아리온자르갈란, 몽골 토지민영화 정책의 변화와 울란바타르시에 미친 영향, 서울시립대학교 석사학위논문, 2016.2. 17면 이하.(명칭의 다름은 해석상 미미한 차이에서 비롯된 것이다.)

표현을 흔히 ‘봉건적’ 이라고 사용하는 경우가 많다. 그런데 근대라는 것은 현대의 시스템의 원천을 이루는 개인주의와 사소유권제도 또는 평등주의의 확산에 대한 시대, 그러면서도 계급적 장벽이 현저하고, 노동자나 기타 생산수단을 보유하지 못한 무산자들이 보호를 받지 못하던 시대를 의미하기도 한다. 그런데 전근대라는 것은, 필자의 생각으로는 계층의 수준을 뛰어넘는 계급이나 신분이 그대로 남아 있는 시대를 가리키는 것일 것 같다. 필자의 생각이 전시대를 통틀어 맞다고 하기는 어려울 수 있다. 가령 중국의 전국시대를 예로 들자면 하운주 시대에 확립된 계급적 질서가 춘추시대에 무너지고, 전국시대에 들어서면 주로 실력과 능력만으로 평가받는 시대가 한 동안 성립되기도 한 것이어서, 역사의 시계와 수레바퀴가 반드시 향상일로에만 매진했던 것은 아니다. 아무튼 일반적인 흐름으로 전근대라는 것은 전술한 그런 의미가 있다. 한편 봉건적이란 표현은 물론 계급을 상징할 수도 있지만, 중앙집권적이고 일률적인 계급은 아닐 터이고, 아마도 교통과 통신이 불편하고 고립된 시대에 각 농촌지역별로 지역 할거하는 소귀족들이 계층적으로 점차 대귀족들에게 (땅 지배권을 준 대가로)복종하던 그런 시스템을 특히 말하는 것일 것이다. 그렇다면 전근대와 봉건은 딱히 일치하는 것이 없다는 것은 분명해 보인다.

사회제도		몽골인민공화국	민주몽골국	
		몽골인민혁명 (1921)	몽골민주혁명(1990)	
토지정책 및 권리	① 봉건주의체제 1921년 이전	② 사회주의체제 1921-1990년	③ 민주주의체제 초기 1991-2002년	④ 민주주의체제 2003년부터 현재
	국유지 및 개인소유	국유지	국유지 및 개인 점유, 이용	국유지, 개인 소유, 점유, 이용
토지 관련 법률	토지법	토지 이용에 관한 법	민주 몽골 토지에 관한 법	1. 토지에 관한 법 2. 몽골국민의 토지 소유권법

86) 바야라 아리온자르갈란, 몽골 토지민영화 정책의 변화와 울란바타르시에 미친 영향, 서울시립대학교 석사 학위논문, 2016.2. 17면 이하.

2. 몽골 토지법의 근대화

1921년의 민족인민혁명의 결과 수립된 제한적인 제정국가의 법률제정과정에서 몽골의 토지법의 근대화는 출발하게 되는 바, 이 시기의 전기는 1921년부터 1990년까지이고, 후기는 1990년부터 현재까지의 기간에 각각 해당한다.⁸⁷⁾ 1921년 인민혁명(Mongolian Revolution)과 함께 사회주의체제로 변화하면서 개인자산을 포함한 모든 토지는 공공 자산으로 귀속된 바 있고, 그 이후 소련을 비롯한 사회주의국가들의 붕괴와 함께 1990년 민주혁명을 통해 사회주의체제에서 자유시장경제체제로 변화되면서 국민들은 사유 재산과 토지에 관한 법적 권리를 갖게 되었는데, 다만 당시『몽골 토지법』은 토지 점유 및 이용에 관한 법으로 토지 소유권에 대한 규정이 없는 상태였다.⁸⁸⁾

1992년 몽골의 민주헌법이라 불리는 신헌법에서 아시아 사회주의국가 중에서 최초로 “사회주의의 국가건설” 조항을 삭제하고, “국가는 공공재산과 개인재산의 모든 형태를 인정하고 소유자의 권리를 법으로 보호한다.”고 규정하여 자본주의 자유시장경제체제의 전환함을 헌법으로 명문화하기에 이른다.⁸⁹⁾ 몽골에서 토지는 1992년까지 국가가 소유하고 있었으나 1992년 제정된 몽골 신헌법에서 자본주의 시장경제체제로 전환하며 국유 토지사유화를 위한 기반을 구축하였다. 몽골 신헌법에 이어 국회는 1994년에 “몽골토지법”을 비준하였으나 국유토지사유화를 위한 행정적 준비부족, 국민들의 이해부족 등으로 국유토지사유화 추진이 8년 동안 표류하였다.⁹⁰⁾ 이후 신헌법에서 명문화한 토지의 사유 재산권 인정을 구체화할 수 있는 “몽골토지법(이하 토지법)”이 2002년 제정되었고 2003년 1월 1일부터 시행되며 몽골의 토지개혁 추진을 시행하기 시작했다.⁹¹⁾

87) 김어트, 토지 소유권과 그 제한에 관한 고찰- 한국과 몽골의 비교를 중심으로, 공주대학교 대학원, 2013. 48면 이하.

88) 바야라 아리온자르갈란, 몽골 토지민영화 정책의 변화와 울란바타르시에 미친 영향, 서울시립대학교 석사 학위논문, 2016.2. 18면 이하.

89) 아시아법연구소, “아시아 국가별 지역연구보고서”, 아시아법연구소 편, 2006.6, p236 (우경, 몽골의 토지법 제도 발전방안에 관한 연구-몽골 국토 이용·관리제도를 중심으로, 한몽경상연구 제22집 제2호, 2011, 46면 이하 재인용)

90) T. Sengedorj, S. Enkhmend, 2008.8, pp.414-415.(우경, 몽골의 토지법 제도 발전방안에 관한 연구-몽골 국토 이용·관리제도를 중심으로, 한몽경상연구 제22집 제2호, 2011, 46면 이하 재인용)

몽골의 신헌법(1992년)에서는 “몽골은 세계경제발전의 보편적인 방향과 자국의 특수한 상황에 맞는 재산에 대한 다양한 관습을 인정하는 경제를 지향”한다고 선언하고 “국가는 공공재산과 개인재산의 모든 형태를 인정하고 소유자의 권리를 법으로 보호한다.”고 강조하여 시장경제체제를 도입하였으니, 몽골은 신헌법에 따라 2002년도에는 “토지법”을 제정하고, 2003년 1월 1일부터 시행하였으며, 몽골 토지법은 법제정 주요목적은 몽골국민의 경제적 독립성을 보장하고 이에 대한 법적인 근거를 마련하는데 두고, 민주화·인권보장·시장경제를 발전시키는 중요한 전환점으로 삼아, “토지법” 범위 내에서 토지 영구소유자, 토지보유자와 사용자의 권리를 보호하고 이들 제반 권리를 법률의 규정에 의해서만 제한한다는 원칙을 천명하면서, 토지 영구소유자 등은 정부·개인·법인 등과 동등한 권리를 부여하고 시장경제에 정부의 개입을 제한하는 방향으로 목표를 설정하고 있었던 바, 자본주의 시장경제체도를 도입한 몽골 민주적 신헌법 제정(1992년)을 계기로 국토이용관리 관련법으로는 토지법 (2002년), 특별보호지역법(1994년), 산림법(1996년) 등이 제정되어 운영되고 있다.⁹²⁾

성문법 대륙법체제를 갖추고 있는 자본주의 시장경제체제 국가에서, 법률 적용 대상을 기준으로 특정 법을 구분할 때 공법과 사법으로 구분할 수 있다. 공법이란 국가, 지방자치단체상호간 및 개인과의 관계를 정하는 법으로서 헌법, 행정법, 토지의 이용 및 관리에 관한 각종 규제법 등이 이에 속한다. 따라서 토지공법이란 토지관련 공공문제를 해결하고 그 활동에 적용되는 공법체계라고 말 할 수 있다. 반면에 사법은 개인 상호간의 관계를 정하는 법으로써 민법, 상법이 이에 속한다. 그러므로 토지사법이란 토지와 관련한 개인 상호간의 의무와 권리에 대하여 규정한 법률이고 토지의 소유(물권)제도와 소유권 절대 원칙, 계약자유의 원칙, 과실 책임의 원칙(민법의 3대원칙)을 기본으로 하여 최대한 당사자들의 의사가 반영되도록 하는 법률이라고 말할 수 있다.⁹³⁾

91) 우경, 몽골의 토지법 제도 발전방안에 관한 연구-몽골 국토 이용·관리제도를 중심으로, 한몽경상연구 제 22집 제2호, 2011, 46면 이하.

92) 우경, 몽골의 토지법 제도 발전방안에 관한 연구-몽골 국토 이용·관리제도를 중심으로, 한몽경상연구 제 22집 제2호, 2011, 54면.

93) 우경, 몽골의 토지법 제도 발전방안에 관한 연구-몽골 국토 이용·관리제도를 중심으로, 한몽경상연구 제

몽골은 1921년 사회주의 경제체제가 들어서며 토지를 모두 국가의 소유로 하였고, 토지에 관련된 사법영역이 있을 수가 없었다. 그러나 1992년 헌법을 제정하여 자본주의 시장경제체제로 전환하였다. 이를 구체화하기 위해 2002년 몽골 토지법, 몽골 민법, 토지 사유화법을 제정·시행하며 토지분야에 공법과 사법제도를 도입하였다. 이중에서 2002년에 제정된 몽골토지법은 헌법, 민법과 더불어 자본주의 시장경제체제를 이루는 근간이 되는 법으로, 몽골토지법에는 토지에 관한 사법적 영역과 공법적 영역의 내용이 혼재되어 있다. 또한 몽골에 서는 1990년대 자본주의 시장경제체제를 도입하며 대략 500여개 이상의 신규입법 또는 구법의 개정이 이루어졌다. 이는 정치·사회체제의 변혁과 시장경제 도입을 너무 급속히 시행하면서 무리한 법정비가 이루어 졌다는 것을 의미한다. 따라서 제정된 법률에 많은 결함이 있고 각 법률 간에 중복되거나 앞뒤가 맞지 않는 부분이 발생하는 것은 어쩌면 자연스런 결과라고 할 수 있다. 특히 2002년에 제정된 토지법은 특히 그 경향이 강하다.⁹⁴⁾

22집 제2호, 2011. 54~55면.

94) 하영수, “토지법제개혁의 전개에 관한 연구-몽골의 사례를 중심으로-”, 『세계헌법연구』제15권 제1호, 2008, 347면 이하.

제5장

몽골의 민영화:

● 토지사유화법

I. 민영화 및 토지 사유화법 제정

II. 토지 사유화의 진행

제5장

몽골의 민영화: 토지사유화법

I. 민영화 및 토지 사유화법 제정

민영화와 사유화는 애매하다. 이 글은 양자를 사실 혼용하여 사용하고 있는 곳들이 있다. 민영화는 privatization의 의미라고 하면서 국가나 공기업의 재산 등을 민간 자본에 매각하고 그 운영을 민간에 맡기는 과정이라 설명하여 이를 자연선택, 주식시장, 자원배분의 문제로 분류하여 설명하고, 한편으로 사유화에 대해서는 별다른 설명을 침묵하는 곳도 있다.⁹⁵⁾ 원론적으로 민영화를 privatization이라고 한다는 것은 곧 민영화는 사유화로 인식한다는 의미가 될 것이다. 민영화라는 것이 국민들이 영위하게 한다는 뜻이라고 본다면, 결국 민영화는 소유주체의 입장에서 만들어진 조어이고, 사유화라는 표현은 소유방식의 표현인 것으로 이해될 수도 있다. 일반적으로 사용되는 방식에 대한 필자의 느낌으로는 민영화는 단체에 초점을 두는 것 같고, 사유화는 개인에 초점을 맞추는 것 같다.

몽골 정부는 1991년 처음 민영화를 시작했으며, 가축, 토지, 공장, 공동주택 등 국가 재산 75%가 정부 소유였던 것을 이를 민영화를 통해 분배하였고, 각각 2003년 『토지에 관한 법』(위 표현 ‘토지법’)을 개정하거나 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』(위 표현 ‘토지사유화법’)을 제정함으로써 2003년 5월 1일부터 몽골은 이들 법률들을 통하여, 몽골의 토지개혁과 토지 등기 및 토지관리시스템을 구축하기 시작하였는데, 이러한 결과 2003년부터 2013년까지 토지민영화 끝에 전국 21개 아이막Aimag 민영화율이 여전히

95) 위키백과 검색에 따름. <https://ko.wikipedia.org/wiki/민영화> (2018.8.20. 최종방문)

15.8%로 매우 낮은 반면, 울란바토르 시의 Ger지역 확장과 환경문제, 도심 내 난개발, 지방과 울란바토르시 간의 지가 차이가 평균 400배로 벌어지는 등의 문제가 발생하였다고 한다.⁹⁶⁾

울란바토르는 잘 알려졌다시피 몽골 전체 국민의 40% 정도가 거주할 정도로 집중이 심하므로 사유화의 결과 지방보다 땅값이 치솟을 것은 불문가지일 것이고, 도시기반시설이 열악한 상태에서 인구가 유입되었으므로 각종 도시 문제가 발생할 것도 당연하다고 할 것이다. 지방의 지가가 낮고, 사유화율이 낮은 것도 충분히 알 수 있다. 한편 민영화라는 표현을 사용한 인용한 글은 아무래도 한국어 표현이 미숙해서 그런 것 같고, 토지에 한정해서 다룬다면 문맥상 사유화라는 표현이 더 나아 보인다. 반대로 정확한 민영화라는 표현이 더 나아보이는 ‘사유화’ 라는 표현도 찾을 수 있다.

즉 1991년 5월 31일 이전 출생한 모든 국민을 대상으로 하여 국영기업을 사유화하였고 고 하며, 몽골 민영화는 국영기업, 가축, 공동주택 및 토지로 크게 4대별하여, 토지 외에는 1991년서 1997년 사이에 진행했으며 국영기업의 경우 당시 해당 기업에 근무한 직원들에게 그 기업의 주식으로 분배하였으며, 가축 민영화 또한 해당 가축을 목축하던 협동조합의 목동들에게 나누어주었으며 수량을 균등하게 하지는 못 했다고 하며, 공동주택의 경우 공동주택을 법에 의하여 점유하고 있던 거주자를 대상으로 1997년 민영화하였고, 마지막으로 남은 것이 토지사유화법에 따른 민영화작업으로써 아직도 진행 중에 있다.⁹⁷⁾ 우선 경과규정을 두었으면 좋았겠다는 생각을 할 수 있다. 법 시행시점에 사람으로 확정된 경우에만 재산을 분배해주었다는 의미인 것 같은데, 태아의 경우는 현대과학 문명하에서는 거의 100% 사람으로 출생하고 영아사망이 별로 없이 성장해 가므로, 태아도 출생증명과 함께 포함시켰어야 되지 않았을까 하는 생각이고, 인구가 부족한 몽골의 실정을 고려한다면 ‘3년후’ 라는 가상의 시점을 훗날로 잡아 그 날 현재 출생한 사람 모두에게 분배하는

96) 바야라 아리온자르갈란, 몽골 토지민영화 정책의 변화와 울란바타르시에 미친 영향, 서울시립대학교 석사 학위논문, 2016.2. 1-2쪽

97) 바야라 아리온자르갈란, 몽골 토지민영화 정책의 변화와 울란바타르시에 미친 영향, 서울시립대학교 석사 학위논문, 2016.2. 11쪽.

방식도 오히려 출산 붐을 조장하는데 도움을 주고, 국가 발전에 한 계책이 될 수 있었을 것 같다. 또 곡동들에게 가축을 분배할 때 지역별로 당연히 편차가 있었기 때문에 균등한 분배를 하지 못했다고 기록된 것 같다. 가축의 경우에는 전국균등으로 하고 남는 가축은 군대 등 관리가 가능한 인력을 투입하여 사육하다가 후속 출생자들에게 분배해주는 방식도 유효해 보인다. 이것도 몽골의 행정구역 중, 한국의 군이나 도에 해당하는 아이막 단위별로 시행할 수 있었을 것 같다. 물론 체제전환이 그 깊이와 속도가 너무 빨랐기 때문에 치밀한 고려를 할 여유가 없었을 것이고, 만일 치밀한 고려를 하려고 하였다면 체제 전환 자체가 수렁에 빠졌을 당시의 상황 논리가 있을 수 있다.

몽골 토지사유화법은 2003년 5월 1일 시행되었으며, 총 7장(제1장 총칙, 제2장 토지 사유화에 대한 국가 및 지방의 권한, 제3장 토지의 사유화, 제4장 토지소유관계의 특별 조정, 제5장 토지소유권의 제한 및 종결, 제6장 토지소유권의 보호, 제7장 기타 등) 41개 조문으로 구성되는데, 이 법률은 몽골 국민에 대하여 토지 사유화 및 이에 대하여 발생하는 상호 관계를 조정하고자 하는 입법 목적을 갖는다고 한다.⁹⁸⁾ 토지사유화법이 2003년 국회를 통과하였지만, 그 동안 동 법률 시행상 결실은 기대에 미치지 못했다고 하면서 그 이유는 법상 국민이 토지를 사유할 권리가 부여되기는 했지만, 시행절차와 환경이 뒷받침되지 못하였다고 해석하고 있다.⁹⁹⁾

몽골이 체제변화(system change) 중에서도 체제전환(transformation)을 법제도적으로 완성하고자 헌법 개정안을 준비한 것은 1991년이었고, 그것이 결실을 맺어 제정된 것은 1992년이었던 것은 조사했던 바와 같다. 그런데 토지사유화법은 2003년 추가로 제정된 것이고 시간의 격차는 대략 11년 정도 나고 있다. 제2차 세계대전 이후 농지개혁이나 토지혁명 등으로 전국민들에게 토지를 분배하던 흐름이 많이 있었다. 물론 동아시아 특히 한국,

98) 오랑치맥, 『한국과 몽골의 토지소유권에 대한 고찰』, 숭실대학교 대학원 법학과 석사학위 청구논문, 2014.12, 53쪽. 원문에는 “몽골 토지법”이라고 시작하고 있지만, 같은 글 47쪽에도 몽골토지법이라 이름 붙이고 다른 편제를 이미 소개하고 있는 바, 이 쪽에 있는 것은 제목도 토지사유화법으로 붙여져 있으므로, 이 문구는 “토지사유화법”의 오타인 것 같다.

99) 오랑치맥 위 논문 같은 쪽.

일본, 대만이 가장 성공적으로 수행하였다. 체제전환국 중에서도 토지 특히 농경지의 분배나 이용권의 활용 등에 대한 여러 가지 문제점이 있었을 것 같다. 다만 몽골은 토지의 경제적 가치가 필자의 생각으로는 주로 광물 생산 등 지하자원과 연결이 될 때 평가를 받는 것 같다. 토지가 그 자체로서 많은 평가를 받는다면, 토지의 분배는 사유재산제도 도입과 더불어 당장 이루어질 가능성이 높기 때문이다. 아무튼 헌법 제정이후로도 토지 사유화가 진척되는 데는 더 시간을 요하게 되었고 그 필요한 또는 촉진하기 위한 법제도로써 강구된 것이 토지사유화법인 것 같다.

II. 토지 사유화의 진행

1. 생소한 개념: 경계의 인식과정

몽골은 거듭 앞에서 밝힌 바와 같이, 유목적 전통과 경제구조로 삶을 영위해온 나라이다. 그로 말미암아 농경에는 적합하지 않은 땅에서도 충분한 삶을 누릴 여건을 만들었던 창의적인 민족이다. 뿐만 아니라, 서세동점후 대포와 그것을 운반할 수 있는 기계동력이 사용될 수 있게 되기 전까지는 탁월한 지정학적 이점을 누렸다는 것 또한 앞에서 적은 바와 같다.

1992년 제정된 몽골의 민주헌법은 종래 국유재산과 협동조합재산만을 인정하던 종래 공산주의적 헌법에서 벗어나 국민들로 하여금 사유재산도 재산의 분류에 들어간다는 점을 알 수 있게 하였다. 또한 1992년 신헌법 제6조 제3항은, 「목초지, 공공용지, 국가특별용지 이외에 토지는 몽골국 국민에게 소유하게 할 수 있다. 국민은 그의 소유토지를 매매·거래·증여·담보 등으로 외국인·무국적자에게 소유권을 이전하거나, 또는 국가권한기관의 허가 없이 타인에게 점유·사용케 할 것을 금지한다」 고 하여, 사인의 토지소유권을 인정하였던 것이다.¹⁰⁰⁾

100) 오양가, 『몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구』, 경기대학교 대학원 법학과 석사학위청구논문, 2010.8., 32-33쪽.

사유재산제도를 도입함으로써 몽골의 1992년 민주헌법은 각 개인의 발달과 노력에 의하여 자동으로 운행되는 시장경제 시스템을 도입하고자 하였으나, 여의치 아니하였다. 그것은 아무래도 유목적 전통에서 서류에 뚜렷한 경계가 인식되는 토지의 소유권은 없었다. 사실 그런 뚜렷한 경계는 농경민에게 필요한 것이다. 비옥한 땅 한 평의 가치는 황무지 100평보다도 높을 수 있기 때문에, 농경민에게는 반드시 측량과 경계가 필요하고, 서류에도 공시되어 누구나 인식할 수 있었어야 한다. 반면 유목민에게 그러한 뚜렷한 토지의 경계가 필요하지는 않았다. 그렇다고 하여 유목민 전통사회에 땅에 대한 소유 관념이 없었다는 것은 아님은 이미 전술한 바와 같고, 몽골인들도 비슷하게 인식하고 있다. 필자의 이해가 올바른지는 모르겠지만, 구태여 비유하자면 세력권 비슷한 개념으로써 목축에 필요한 토지소유의 방식은 널리 퍼지고 서로 양해하고 있었을 것이며, 그것을 침범한 경우에는 필연 분쟁이 발생할 수 있었던 것 등은 동일했을 것이라고 본다.

2. 토지사유화 촉진

몽골은 민주헌법이후 사유화가 널리 진척이 되지 않는다는 문제점을 인식했던 것 같다. 경계를 지어주어 뚜렷한 토지의 구분을 하고 그것을 국민들에게 배분해주기 위한 절차에 돌입하였다. 그럼에도 1992년 몽골 민주헌법이 제정된 이후 토지사유화법 법률안 통과는 2002년이므로, 구체적인 토지를 각 국민들이 사유화하는데 필요한 추진동력을 얻기 위한 법제도가 형성된 것은, 대략 10년의 세월을 요하게 되었던 것이다. 토지사유화법은, ‘토지사유화’에 대하여, 몽골 국토법이 분류한 토지 중, 사인이 소유할 수 있는 토지 (몽골 국토법 제10조: 목초지, 공동용지, 도로, 통신전력 배송선 등 관로지, 산림, 수자원, 국가특별용지 이외의 토지) 를 토지사유화법에 명시되어 있는 면적·조건·요건·사항에 따라 몽골국 국민이 소유하게 할 수 있는 것이라고 유권해석하고 있으며, 토지에 관련된 모든 법률이 토지를 법률에 규정한 용도에 의하여 이용하는 것을 원칙으로 하며, 국민은 가족주거와 사업의 용도로 토지를 소유할 수 있다.¹⁰¹⁾ 사인이 소유할 수 있는

101) 오양가, 『몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구』, 경기대학교 대학원 법학과 석사학위청구논문, 2010.8, 33쪽.

토지가 아닌 것으로 몽골 국토법 제10조에 열거 되어 있는 것을 보면, 공동용지, 도로, 관로지, 국가특별용지 등은 정도의 차이는 있을지라도 대부분 국가들도 인정하는 항목들일 것으로 보인다. 특이한 것은 물론 목초지가 제외되어 있고 산림, 수자원도 제외되어 있다. 목초지는 유목전통을 전승해온 몽골의 상황에서 불가피하게 개인이 소유할 수 없는 토지로 분류된 것으로 보인다. 산림과 수자원에 대해서도 개인이 소유할 수 없는 토지로 분류한 것은, 국가 정책상 있을 수 있는 일이다. 산림과 수자원의 보호나 특별한 보존을 위해서 필요할 수 있다. 다만 사건으로는 몽골도 기후변동이나 목축하는 가축 수의 관리 여하에 따라 목초지를 모두가 이용할 수 있다고만 선언한다면 목초라는 자연자원도 황폐해지거나 관리가 안 될 수도 있다. 그것은 한국이 대륙에 부는 바람의 영향으로 말미암아 입는 피해 중 하나인 미세먼지와도 직결되는 요소이기 때문에, 목초 관리를 위한 그리고 사막화 방지를 위한 목초지 관리 및 보존을 위하여서는 어떠한 방식의 소유권 제도가 바람직할지 연구할 필요가 있다고 본다.

3. 토지사유회법 내용

토지사유회법은 앞서 밝힌 대로, 직역하면 「몽골국민의 토지소유권에 관한 법」이다. 이 법률은 2003년 몽골국 시민권이 있는 사람에게 토지소유권을 부여하는 법률이며, 토지민영화의 절차와 방법 등을 정하기 위한 특별법인데, 동 법률을 제정하고서 기대한 효과는, ① 몽골 국민의 개인 경쟁력 지원, ② 큰 규모의 토지가 한 법인에게 사유화되는 것을 방지, ③ 토지의 효율적 이용으로 농축산업 및 2차 산업, 중소기업을 지원하고, ④ 토지를 담보로 한 경제 활동 활성화, ⑤ 토지 임대시장 형성, ⑥ 국토의 이용에 대하여 정확한 책임자가 배정되게 하여 관리함으로써 몽골 국토의 사막화의 원인으로 지목되는

한편 같은 논문의 34쪽은 사업용지가 농지와 농지 이외의 사업용지로 나누어진다고 분류한다. 여기서 농지 이외의 사업용지는 다시, 종전에 이미 소유한 공작물에 의한 용지와 향후 소유할 예정인 공작물에 의한 용지 두가지로 분류된다. 공작물의 용지에는 다시 두가지 토지가 있다고 하는 바, 첫째 국민의 사유재산에 의하여 건설된 건물·시설용 용지, 사유화에 의하여 소유한 건물·시설용 용지, 법률에 의하여 이전받은 건물·시설용 용지, 둘째, 향후에 국민의 사유재산에 의하여 신축될 건물시설용 용지, 사유화에 의하여 소유할 건물시설용 용지, 법률 규정에 의하여 이전받은 건물시설용 용지 등이다.

그리고 소유의 형태는 합유와 공유 두가지의 형태로 공동으로 소유를 할 수 있다고 정하였다고 한다.

건조한 기후와 뚜렷한 4계절이라는 지리적 영향을 극복하고자 한느 것 등이 예시되고 있는 바, 몽골시민권 있는 국민은 동 법률에 따라, 정해진 기간 내 1회에 한하여 해당 행정구 계획에 따라 토지를 무료로 제공받을 수 있도록 하였으며, 이러한 토지사유화(원문 ‘민영화’)는 거주지역, 개인, 기업 의 구분에 따라 소유가 가능한 토지의 규모를 달리하였던 바, 가령 거주지역에 따라 울란바타르시와 울란바타르시를 제외한 지방으로 2대별하고, 개인용과 기업용(제조업 및 농업용)으로 구분하였다고 한다.¹⁰²⁾

동 토지사유화법은 시장경제의 원리를 토지에 대해서도 적용시키고자 하는 목적을 갖고 있다. 이미 민영화 또는 사유화된 가축, 기업, 공동주택 외에 토지까지 사유화 시킴으로써 경제 전반을 시장경제 체제로 재편하는 총지부를 짚고자 하는데 목적을 둔 것 같다. 사적시장경제를 활성화시킴으로써 국가라는 한 주체가 관리할 때보다 더 효율적으로 관리될 것을 기대하고, 토지와 관련된 여러 가지 시장 또는 사유화로 말미암아 형성될 수 있는 토지와 관련된 여러 시장들로부터 효율적이고 시장성을 강화하는 부수효과를 노리고 있다. 또 한국에도 큰 관심의 대상인 미세먼지를 유발하는 사막화 현상도 심각하게 고려하고 있다. 몽골도 가축을 키우고 경제적 기반을 삼는 국가로서 사막화 현상은 국가 또는 국민의 경제활동에 심각한 위협이 되는 것이다. 한편 4계절이 뚜렷하다는 표현은 좀 생소하다. 외국인의 시각으로서는 몽골에는 혹독한 겨울¹⁰³⁾과 그냥 겨울과 가을 총 3가지의 계절만 존재하는 것 같기 때문이다. 지방과 (인구가 집중된 울란바토르)를 구별하는 것도 나름 합리적으로 보인다.

한편 이 몽골 토지소유화법도 시행상 적용 또는 개정의 변화로 인하여, 3단계로 구분하는 것을 소개하면, ㉠ 제1기(2003.5.1. -2005.5.1.) ㉡ 제2기(2005.5.2.-2008.5.1.), ㉢ 제3기

102) 바야라 아리온자르갈란, 몽골 토지민영화 정책의 변화와 울란바타르시에 미친 영향, 서울시립대학교 석사학위논문, 2016.2. 21쪽 이하.

103) 필자는 11월, 1월과 2월에도 방문해 본 경험이 있는데 개인적으로 느낌이 좋았다. 오늘날 소위 세계 눈축제 또는 얼음축제로 꼽히는 장소들은 물론 추운 곳에 있는 것이다. 삿포로나 하얼빈 같은. 그런데 몽골은 그런 관광자원을 보유한 국가라는 생각을 할 수 있다. 온도계상으로는 무지막지한 추위이긴 하지만, 대개 고기압 영향으로 맑은 날씨를 보이기 때문에 추위는 분명 존재하지만 음울하지 않다. 매우 좋은 여건일 수 있다. 한낮 최고기온 영하 35도를 경험한다는 것은 이방인에게는 특별한 경험을 주는 일일 수 있다.

(2008.5.2. -2013.5.1.)¹⁰⁴⁾ 큰 차이점이 보이지는 않고 세부 시행상의 개정을 한 것으로 보인다. 물론 인용한 글의 후속 부분에서는 각 기 별로 언론 보도와 주된 내용을 분석하여 보고하고 있다. 주로 초기에는 홍보에 대한 보도가 많았고, 나중으로 갈수록 각종 부작용에 대한 내용의 보도들이 많다.

4. 외국인의 토지에 대한 권리

몽골의 국토법은 국토의 점유·사용·보호에 관한 법률관계를 규율하는 법으로서, 외국인·무국적자·외국인기업·국제기구 등 외국인은 국토를 국제협약에 따라 사용할 권리를 인정해 주는데, 동 법률상 ‘토지사용’이란 법률이 인정하는 범위 안에서 토지소유자·토지점유자와 체결한 계약에 의하여 토지의 유익성에 의거해서 토지를 이용하는 것을 말하는 것이며, 위 용어를 주의한다면 알 수 있는 바와 같이, 몽골법은 국가 이외의 사인이 자신의 소유토지에 대한 소유권을 외국인에게 이전할 것을 금지하는 바, 외국인에게 토지 사용권을 부여할지 말 것인지는 몽골 정부만 결정할 수 있다.¹⁰⁵⁾

외국인에 대하여 토지 기타 재산권을 인정하지 않는 개발도상국들의 사례는 적지 않게 찾을 수 있다.¹⁰⁶⁾ 토지이용을 촉진하기 위해서는 외국인의 재산권을 인정하는 것도 나쁘지 않다고 본다. 다만 합리적 제한을 둬으로써 해당 국가의 토대를 어지럽힌다든가 시장 질서를 해친다든가 하는 것을 규율하는 방안을 두는 것도 바람직하다. 가령 토지 등 재산권 이전의 경우 거래승인을 두는 방식이다. 거래승인의 방식은 정부가 아닌, 모든 것이 공시되고 공표되는 각 분야 대표자들 또는 그들이 위임한 대리인들의 참석으로써 구성되는 위원회 제도가 좋을 수 있다. 그리고 거래제한의 수량적 방식으로서 어떤 면적 제한이

104) 바야라 아리온자르갈란, 몽골 토지민영화 정책의 변화와 울란바타르시에 미친 영향, 서울시립대학교 석사학위논문, 2016.2. 23쪽 표3-3.

105) 오양가, 『몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구』, 경기대학교 대학원 법학과 석사학위청구논문, 2010.8, 65쪽.

106) 한국의 경우에도 과거 여러 가지 유사한 제도들이 있었다. 2018년 7월 자카르타에서의 학술발표회 발표문을 준비하느라 들여다 본, 인도네시아 회사법은 외국인이 설립할 수 있는 회사의 유형을 주식회사 한 가지로만 제한한 방식도 존재했던 것을 본 적이 있다.

나 금액 제한 또는 회사라면 지분의 제한 같은 것을 생각할 수 있을 것이다. 전면적인 소유의 금지는 아무래도 부족한 국내자본을 감안할 때, 토지이용도 제고 등 여러 가지 목적에 비추어 볼 때 바람직하지 않은 것 같다. 당장 한국만 하더라도 몽골 토지 이용권을 얻어서 대리인들로 하여금 목축에 나서게 한다면 전량 유기농organic으로 생산된 식품류들을 대량 생산할 수 있는 길이 열리지 않겠는가.

현재 외국인의 소유는 금지되어 있지만, 외국인(국제기구 포함 등)도 사용권은 획득할 수 있다. 현재로서는 몽골 정부가 정하는 것으로 되어 있다. 가령 토지사용권은, 토지를 이용하고자 하는 외국인과 몽골 정부와 상호간의 사용계약·조차지 계약으로써 성립하며, 토지의 경계와 이용규칙 등은 정부가 정하게 되고, 해당 토지사용계약에는 정부의 결정, 토지의 용도, 면적, 위치, 경계선, 토지평가치수, 이용기간, 지료地料와 지급시기, 당사자의 권리의무, 계약만료시 토지상 정착물 등 처분에 관한 합의사항, 토지보호복구 사항 등을 기재하게 될 것인데, 다만 몽골 국토법 제47조 제1항에 따르면, 「토지 점유권·사용권이 소멸한 경우 법률과 계약에 특약이 없으면 해당 토지 위에 있는 건물 기타 재산의 소유자가 그 재산을 해당 토지 위에서 사용할 권리가 소멸한다」고 정하고 있다.¹⁰⁷⁾ 그러므로 몽골에서 정부로부터 토지사용권을 획득하여 사용하던 자는 그의 사용권 종료와 더불어 일체의 토지의 정착물에 대한 권리도 잃게 될 가능성이 높다.

107) 오양가, 『몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구』, 경기대학교 대학원 법학과 석사학위청구논문, 2010.8, 65-66쪽.

korea
legislation
research
institute

제6장

결론

제6장

결론

본문중에 서술하였던 것들을 정리하여 본다면, 몽골은 유목민으로서 몽골초원에서 거주하여 왔다.

약간 다른 견해를 피력하였다. 현재 주류 몽골인인 칭기스칸 일족의 후예라고 하는 황금씨족의 경우 대략 1000여년 전에 만주 여진족 주도권을 장악한 금나라 건국 세력에 대하여, 반대한 자들로서 그들은 이후 몽골 초원에 진입하였었다.¹⁰⁸⁾ 당시 몽골 초원은 돌궐이 당과 대결한 끝에 이합집산을 거쳐 다른 곳으로 이주해 가고 비어 있었으므로, 소규모 세력인 몽골족의 선조가 진입하는데 지장은 없었다. 당시 1000여년전 만주로부터 이동하기 시작한 당시 몽골족 황금씨족의 선조는 전적인 유목 생활이라기 보다는 반목반수렵 생활을 하는 전형적인 여진족이었다.

현재의 몽골인은 유목민으로서 누대를 거주하여 왔다. 때문에 몽골의 체제전환은 구 소련 연방이 해산하던 시절이전에 이미 시작하였음에도, 토지소유에 대한 관념은 크고 높고 절실하지 않았다. 때문에 토지사유화법은 한참 뒤에 출범하게 되었다.

몽골의 체제전환 경과를 보면 지정학의 영향이 뚜렷하다. 사회주의 진입 단계에는 중국의 압도적 영향력을 회피하기 위하여, 당시 세계 사회주의 건설을 주도하던 볼셰비키의 러시아에게 몸을 의탁한 것이다. 반면 사회주의로부터 시장경제체제로 전환하던 시대에는 구 소련 연방 해체와 더불어 봉인된 사회주의의 뚜껑이 열리고, 다른 세계를 향하게 되었다.

108) 예견대 장지우희(張久和) 저/북방사 연구팀 역, 『몽골인 그들은 어디서 왔나?』, 소나무, 2009.9, 참조. 다만 장지우희의 견해는 필자와는 조금 달라서, 여진족의 일파가 아니라, 선비족 중 한 집단인 실위라고 주장하고 있다.

과거 몽골은 춥고 한랭하고 짧은 여름을 가진 곳에 은거하고 있었다. 은거하고 있었던 것은 농경민족의 시야에서만 그러하다. 몽골인은 뛰어난 기동력으로 농경민족이 도달할 수 없는 곳에서 거주하다가 필요한 것이 생기면 농경민족을 제압하는데 전혀 어려움이 없었다. 농경민족 거주자들은 기계의 힘을 빌릴 수 없었던 과거, 함부로 몽골족의 거주지에 들어올 수 없었으며, 목숨을 지키기 위해서는 엄청난 다수의 무력의 응위를 받아야만 하였으나, 반면에 다수의 군대를 진격시키기 위해서는 역시 그 다수의 병력을 지탱할 식량을 운반하여야 했는데 그러할 수 있는 기계의 힘은 과거에는 없었던 것이다.

비유하자면 근대 이후 대양大洋이라는 자신들만이 사용할 수 있는 놀이터에서, 함포艦砲라는 자신들만이 활용할 수 있는 무기를 가지고 전세계를 휩쓸던 제국주의 시대 서구 열강들이 갖는 장점을, 과거 유목 몽골민들은 자유자재로 대륙 주변부에 거주하는 다수 농경민들을 제압하는데, 활용하였던 것이다. 몽골에 대한 공격은, 대포의 발명과 대포의 이동이 되기 전까지는, 사실상 불가능하였다. 반면 몽골은 원하는 곳과 원하는 장소에서 원하는 방법으로 전투¹⁰⁹⁾에 임할 수 있었으며, 그들은 그러한 장점으로 시시때때로 대륙을 지배하는 제국을 건설하는데 크게 어려움이 없었다. 오늘날 몽골이 갖는 지정학적 장점은 사라졌다. 몽골 초원은 차량이 고장날 위험만 감수한다면 누구나 자유로이 통행할 수 있다. 필자가 여행한 몽골에는 심지어 자전거로 대륙을 횡단하겠다는 자도 있었고, 투숙한 호텔에는 몽골내륙 바이크 투어를 선전하는 컬러화보가 뒤덮고 있는 곳도 있었다. 이처럼 지정학의 변천에 따라 몽골은 몰락할 수 밖에 없는 것은 아니어서, 2010년을 전후한 자원 시대에 화려하게 부활하였고, 그간 만들어놓은 시장경제 시스템을 활용하여, 높고도 뛰어난 경제성장을 이룩한 바 있다. 다만 최근 몽골은 자원 수요가 급감하면서 심각한 경기후퇴를 경험하고 심지어 IMF로도 이행한 상태이다.

바로 이 점에서 한국과 몽골은 서로 필요한 부족한 점들을 도와야 할 필요를 발견할 수 있다. 물론 이 보고서의 주제처럼 몽골이 짧은 시기 평화적 정권교체의 경험을 축적하

109) 농경민은 기병대를 만들더라도 기마술과 기사술이 현저히 떨어지기 때문에, 유목기병대를 만나면 결국 화살에 맞아 쓰러진 말의 시체를 방벽으로 (잘해야)옥쇄할 수 밖에 없는 처량한 보병대로 전락하는 것이다.

고 나름대로 경제성장을 이룩했으며, 잘 보장된 남녀평등과 군대의 친국민적 정서 등은 본받아야 할 체제전환의 교범이란 점을 주목할 필요가 있다. 몽골의 장점을 복한 체제전환의 가능성에 대비하도록 참고하는 한 수단이 될 수 있다면, 매우 좋은 대처방식을 배우는 것이 될 것이다. 한편 몽골이 경험한 나쁜 경험들 즉 지나친 투자의 대외의존으로 말미암아 생기는 부작용이나, 오로지 자원 한 분야 특히 자원 중에서도 필자가 견문한 바와 같이, 에르든트라는 몽골 제2의 신도시가 구리 광산 개발 하나에만 특화함으로써 규모를 이룩한 것처럼 한 요소에만 과도하게 의존하는 것 등은 문제가 있다고 볼 것이다.

그 점에서 본 보고서는 몽골의 헌법의 경과, 연혁, 시장경제 원칙의 확인을 하였고, 토지법과 토지사유화법을 일견하였다. 이러한 법률들은 물론 현실과 개혁의 필요성에 맞추어 계속 변천을 할 것이다. 예컨대 2018년 4월 18일 정부 내각회의에서 몽골 국민 토지 소유에 관한 법 개정안을 국회에 상정하기로 결정한 바 있는데, 동 법안은 몽골 국민 토지 소유권 발급 기간을 2018년 5월 1일부터 10년 동안 연장한다고 명기하였으며, 처음 2002년 6월 27일 제정된 이후 7번에 걸쳐 개정되었던 연혁을 갖고 있으며, 2017년도 기준으로 몽골 전체 인구 중 18.3%, 전체 가구 중 62.54%가 개인용 토지 소유권을 정부로부터 무료로 받은 상태라고 한다.¹¹⁰⁾ 몽골은 체제전환 직후 시대에 대략 500 여개 이상의 신규 입법 또는 구법의 개정이 이루어졌다고 하는데, 이는 정치·사회체제의 변혁과 시장경제의 도입을 너무 급속히 시행하면서 무리한 법정비가 행해졌다는 것을 의미하지 않을 수 없고, 따라서 제정된 법률에 많은 결함이 있고 각 법률 간에 중복되거나 앞뒤가 맞지 않는 부분이 발생하는 것은 어찌면 당연한 결과라고 말할 수 있다. 몽골의 토지법은 특히 그 경향이 강하다.¹¹¹⁾ 이처럼 서구화 또는 자본주의화에 시행착오를 겪는 것은 어쩔 수 없는 측면이 있다고 할 수 있다. 한국은 한국이 부족한 점을 보충해줄 수 있는 몽골과 국제협력과 교류를 통해 도와주고 또한 한국도 한국이 필요한 자원 기타 유익한 요소들을 받을 수 있는 상호 보완적인 국가라 할 것이다. 시급히 한국이 몽골과의 교류에 상호

110) 몽골유비코리아타임즈, 뉴스웨이브, <http://www.newswave.kr/382883>

111) 하영수, 土地法制改革의 展開에 關한 研究 - 몽골의 사례를 중심으로, 세계헌법연구, 제15집 제1호, 2009. 371면.

우의적으로 임하는 것은, 한국의 국익 뿐만 아니라 몽골의 국익 쌍방에게 이롭다고 본다. 특히 필자가 의아해 하는 것은 몽골인에 대하여 Visa를 요구하는 것은 철폐하는 것이 옳지 않다고 본다. 중국과 러시아는 몽골에 대하여 일방적으로 Visa를 면제하고 있다. 그럴 리는 없겠지만 만일 몽골의 전체인구가 올지라도, 한국이 수용하는데 큰 문제가 없을 정도로 인구격차가 난다. 뿐만 아니라 몽골과 상호협력을 하면, 주기적으로 다가올 수 밖에 없는 자원에 대한 공급처를 주는 것이기도 하다. 뿐만 아니라 몽골인은 한국에 대하여 특별한 애착을 갖는 사람의 비율이 높다고 들은 바 있다. 필자가 관찰한 바에 따르면, 일본에서 대외 법제도 협력을 주로 떠맡고 있는 기관인 나고야 대학은, 울란바타르 몽골 국립대학에 상시연구자를 상주시키는 등 긴밀한 관계를 이어나가고 있다. 자세히 적는 것은 생략하지만 각국이 긴밀한 관계의 끈을 놓지 않고 있는 여러 가지 사례를 필자는 눈여겨 보아 왔다.

한국은 역사적인 경험상 대외 진출이 기회를 많이 갖지 못 하였다. 때문에 침략전쟁을 일으키지 않았다는 말이 운위되기도 한다. 그러나 반면에 특정 국가를 상대로 또는 특정 민족을 상대로 한 포용적인 대외정책을 경험해 본 적이 없다. 필자의 판단으로는 깊이 반성해야 할 일이라고 본다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 김어트, 토지 소유권과 그 제한에 관한 고찰- 한국과 몽골의 비교를 중심으로, 공주대학교 대학원, 2013.
- 구범진, 『청나라, 키메라의 제국』(서울대 인문 강의1), 민음사, 2012.8
- 김근식, “사회주의 체제전환과 북한 변화 - 비교사회주의 관점에서”, 『통일과 평화』 (2집 2호), 2010.
- 노상욱, 토지소유에 대한 인식의 전환, 경희대학교 석사논문, 2002.
- 몽골, KOTRA CONUNTRY REPORT, KOTRA 울란바토르 무역관 작성, 2017.12.
- 몽골개황2016, 외교통상부, 2016.
- 마야라 아리온자르갈란, 몽골 토지민영화 정책의 변화와 울란바타르시에 미친 영향, 서울 시립대학교 석사학위논문, 2016.2.
- 박원길, 『조선과 몽골』, 소나무, 2010.3.
- 박정원 “몽골의 체제전환법제의 동향과 북한법에 주는 시사점: 헌법을 중심으로”, 『저스 티스』, (158권 3호), 한국법학원, 2017.2.
- 성승제, “변경과 국제경제법 -아이누 그리고 무역-”, 『무역보험연구』(제17권 제3호), 한국 무역보험학회, 2016.9.
- 수흐바타르 발치맥, 『몽골 헌법에 관한 연구』, 서울시립대학교 대학원 석사학위청구논문, 2009.8.
- 아시아법연구소 편, 아시아 국가별 지역연구보고서1, 2005.6.
- 오랑치맥, 『한국과 몽골의 토지소유권에 대한 고찰』, 숭실대학교 석사학위논문, 2015.

우 경, 몽골의 토지법 제도 발전방안에 관한 연구-몽골 국토 이용·관리제도를 중심으로, 한몽경상연구 제22집 제2호, 2011.

오양가, 『몽골 민사법상 토지물권에 관한 연구』, 경기대학교 대학원 법학과 석사학위 청구논문, 2010.8.

이우진, 몽골 부동산관련 법제의 동향에 관한 연구, 법과 정책 제18집 제2호, 2012.

이평래, “1911년 몽골 독립과 민족 통합 운동의 초기 과정”, 『동양사학연구』(제104집), 동양사학회, 2008.9.

장석홍, “1910-20년대 몽골지역에서 전개된 한국 독립운동”, 『한국근현대사연구』(제23권), 한국근현대사학회, 2002.12.

장지우희(張久和) 저/북방사 연구팀 역, 『몽골인 그들은 어디서 왔나?』, 소나무, 2009.9.

터터흐수렝, 저당권실행과 저당권침해에 대한 구제 - 한국과 몽골 중심으로, 전남대학교 석사학위 청구논문, 2014.

피터 C. 퍼듀 저/공원국 역, 『중국의 서진 - 청의 중앙유라시아 정복사-』(원제: China Marches West: The Qing conquest of Central Eurasia, 2005), 도서출판 길, 2012.

하영수, 土地法制改革의 展開에 關한 研究 - 몽골의 사례를 중심으로, 세계헌법연구, 제15집 제1호, 2009.

J. Amarsanaa, “Constitutional Law Development of Mongolia in Pre-and Post Transitional Period,” 『제헌 60주년 기념 국제학술대회 논문집』, 한국헌법학회, 2008.7.

Janos Kornai, The Socialist System: The Political Economy of Communism (New Jersey: Princeton University Press, 1992.

https://en.wikipedia.org/wiki/J%C3%A1nos_Kornai

https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=2hi_story&logNo=220727341254&proxyReferer=&proxyReferer=http%3A%2F%2Fwww.google.com%2Furl%3Fsa%3Dt%26rct%3Dj%26q%3D%26src%3Ds%26source%3Dweb%26cd%3D9%26ved%3D2ahUKEwjb_bTRwJzeAhXEAIgKHdYFCqMQFjAIegQIAxAB%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fm.blog.naver.com%252FPostView.nhn%253FblogId%253D2hi_story%2526logNo%253D220727341254%2526proxyReferer%253D%26usg%3DAOvVaw2k6Jyv9S9y1LtxvxJPJ9mU

<http://www.pressian.com/news/article.html?no=109987>

<http://news.donga.com/Culture/more0/3/all/20171120/87357370/1>

<http://graphicor.tistory.com/m/1958?category=553814>

<https://namu.wiki/w/청나라>

<https://namu.wiki/w/만주어>

<https://ko.wikipedia.org/wiki/대한민국의대외관계>

<http://www.hankookilbo.com/News/Read/201706232076831531>

<https://ko.wikipedia.org/wiki/10월혁명>

<https://ko.wikipedia.org/wiki/코민테른>

[user interface] (한경 경제용어사전, 한국경제신문/한경닷컴)

UX [User Experience] - 사용자 경험(使用者經驗) (지형 공간정보체계 용어사전, 2016.

1. 3., 구미서관)

http://mongolhanin.korean.net/bbs/board.php?bo_table=politic&wr_id=131&sfl=wr_subject%7C%7Cwr_content&stx=%ED%86%A0%EC%A7%80&sop=and

<https://namu.wiki/w/야사>

http://www.mongolkorea.com/bbs/board.php?bo_table=b_02_01&wr_id=1325

http://www.mongolkorea.com/bbs/board.php?bo_table=b_02_01&wr_id=1241

<https://ko.wikipedia.org/wiki/민영화>

<http://www.newswave.kr/382883>

<https://ko.wikipedia.org/wiki/심양왕>

통일법제 연구 18-19-③-04

통일과 토지의 법적 문제

체제전환국 토지제도

- 몽골을 중심으로 -

2018년 8월 29일 인쇄

2018년 8월 31일 발행

발행인 | 이익현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 5,500원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-845-4 93360

저자명

성 승 제

학 력

한양대학교 법학박사
(현) 한국법제연구원 연구위원

연구실적 및 논문

다수(book.naver.com 및
scholar.google.com 참조)

통일과 토지의 법적 문제

체제전환국 토지제도 - 몽골을 중심으로 -

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



9 788966 848454
ISBN 978-89-6684-845-4

값 5,500원