

몽골의 부동산 소유권

Real Estate Ownership in Mongolia

나 민 지*

Natsagdorj Minjbadgar

목 차

- | | |
|------------------------|----------------------------------|
| I. 서설 | V. 몽골 민법에 따른 부동산 소유권의 통일성 |
| II. 몽골 역사 속 토지 개념 | VI. 한·몽 부동산 소유권 관리에 관한
비교적 쟁점 |
| III. 몽골의 “부동산 소유권”의 의미 | VII. 결론 |
| IV. 토지 사용권자의 권리 보장 | |

몽골은 유목 민족이며 목축 생활을 유지해왔다. 이러한 생활에서는 목초지가 가장 중요하고, 4계절에 맞게 목초지를 정하여 자유롭게 이동하면서 가축을 키워야지 생활이 유지된다. 그리하여 몽골의 토지는 국가 소유로서 오랫동안 국가의 보호를 받아 왔다. 한때 유럽까지 정복했던 대몽골 제국이 1691년에서 1921년까지 200년 넘게 만주족 통치하에 지내면서 땅을 빼앗기면 국가와 국민의 자유가 빼앗긴다는 사실을 알게 되었다. 러시아의 도움으로 독립을 찾은 몽골 국가는 1990년까지 60년 동안 사회주의 국가로서 집단노동 방식을 도입했고, 몽골 내 모든 토지에 대한 외국의 소유를 영구히 금지했다. 몽골 국경 안에 토지를 포함 부동산, 가축은 집단 소유가 되었다. 1990년부터 몽골은 사회주의에서 민주주의 사회로 전환하면서 개인에게 토지 소유권을 부여하기 시작했다. 이때부터 부동산에 대한 개인과 법인의 소유권을 법으로 보장해주면서 개인 소유 재산은

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2025..31.45>

투고일: 2025. 10. 14. / 심사완료일: 2025. 11. 13. / 게재확정일: 2025. 11. 14.

* 몽골 이흐싸삭국제대학교 법학전문대학원 교수

Professor, School of Law, Ikh Zasag International University

거래와 경제유통에 도입되기 시작했다. 따라서 토지의 가치는 지속적으로 올라가면서 국가와 국민이 경제적 이득을 얻는 부동산 거래순환이 활발해지고 있다. 현재 몽골 국민은 태어남과 동시에 일정한 크기의 땅을 무기한, 무상으로 소유할 권리가 있으며, 개인 소유 토지 외의 모든 토지는 국가 소유다. 국민은 무상 소유토지 외의 토지를 추가 소유하고 싶으면 당연히 매수해야 하지만, 몽골 국민과 몽골 법인은 법에 정한 목적과 조건에 따라 계약으로 토지 점유, 사용할 수 있다. 즉, 몽골은 토지의 소유권 외에 토지의 점유권 및 사용권이라는 권리관계를 인정하고 있다. 또한, 몽골에서는 현재 법 규정에 따라 외국인과 외국 법인은 토지를 포함한 부동산을 소유할 권리는 없고, 일정한 기간에 정해진 목적과 조건에 따라 사용할 수 있는 권리만을 가지고 있다. 몽골 등기법에 따라 집합건물을 제외한 토지 위에 지어진 건물을 토지와는 별개의 부동산으로 등기 처리를 하지만, 몽골 민법에 따라 토지와 그 위에 있는 건물의 소유자는 같아야 한다. 즉, 등기부는 2개, 소유자는 1명이다. 이러한 규정은 지상물은 토지에 따른다(superficies solo cedit)는 로마법의 원칙에서 이어온 규정으로 보여진다. 또한 몽골은 지상권을 인정하고, 이에 따라 다인의 토지에 건물을 건축하여 점유할 권리는 99년까지 인정된다. 이러한 여러 특징을 가진 몽골 부동산 소유권에 제도는 현대의 몽골 사회에서 여러 이슈로 언급되고 있고, 이러한 이슈들을 한국에서의 같은 제도와 비교하여 논의하고자 한다.

[주제어] 몽골 부동산법, 몽골 부동산 소유권, 몽골에서 토지 소유권, 몽골에서 토지 사용권, 몽골의 토지 역사

I. 서설

몽골에서 부동산이라고 하면 ‘건물’보다 ‘토지’가 우선순위로 인지된다. 그 이유는 유목민 사회에서 전통적 관습과 신념을 통해 이어 왔다. 몽골 민법에는 부동산을 ① 토지와 ② 토지에서 분리되면 본래의 목적으로 사용할 수 없는 건물로 나누어서 구분되고 있고(몽골 민법 제82조 제1항), 부동산의 소유권은 ① 토지와 토지에서 분리되면 본래의 목적으로 사용할 수 없는 재산의 소유권, ② 그 소유권과 관련된 기타 재산권에

대한 소유권으로 다시 나누어진다(몽골 재산권의 국가 등기에 관한 법 제3조 제1항). 따라서 토지 위에 있는 건물 등의 소유권은 재산으로써 단독 등기가 가능하지만 소유권자는 같아야 한다. 즉, 토지에 영구적으로 부착된 주택, 건물은 토지의 주요 구성 요소의 일부로 인정하고 있다(몽골 민법 제85조 제2항).

이러한 몽골 법상의 정의를 보면 몽골에서는 토지와 그 위에 건물을 독립된 두 개의 부동산으로 보고 각자 소유권을 인정해주는 건지? 아니면 하나의 부동산으로 보아 하나의 소유권을 인정해주는 건지? 이해하기 어려운 부분이 있다.

더 나아가 부동산의 소유권 범위는 기본 소유권과 이러한 기본 소유권과 관련된 재산권에 대한 소유권으로 나누어서 보고 있고, 몽골 국가 등기법에 이러한 기본 소유권과 관련된 재산권에 대한 소유권으로 토지 점유권과 토지 사용권을 인정하고 있다(몽골 국가 등기법 제8조 제1항 제9호).

이러한 복잡한 법률관계는 땅을 중요시했던 몽골 국가의 오래된 역사와 개념과 깊이 연결되어 있고, 이러한 옛 개념은 현대사회와 마주치게 되면서 비교적 복잡한 권리관계로 나타나고 있다.

본 논문에서는 이러한 복잡한 몽골의 부동산 소유권에 대한 이해도를 높이기 위해 먼저, 몽골의 토지 관리관계의 역사를 개괄적으로 설명한 후, 몽골의 부동산 소유권의 기본 개념과 부동산 소유권의 발생 및 소멸 등 권리관계를 특히, 몽골만의 독특한 제도인 토지의 점유권과 사용권에 관한 내용을 설명한다. 마지막으로 이러한 제도로 인해 발생한 실제 여러 사례를 소개 후 해결 방안을 위해 한·몽 부동산 소유권 관리에 관한 비교적 쟁점을 논의하고자 한다.

Ⅱ. 몽골 역사 속 토지 개념

1. 고대 역사 속 대몽골 제국의 토지 관계 문제

역사를 보면 각 나라마다 토지의 소유자와 토지의 사용 방법에 따라 서로 다른 생활 방식이 형성되어 왔다고 본다. 몽골에서는 유목민의 목축 생활 방식, 광활한 영토, 기후적 특징이 수천 년 동안 토지 관계의 안정성과 목초지 이용 조건에 기여해 왔다. 몽골 역사의 최초의 유목 국가인 흉노(匈奴, Xiōngnú) 제국이 건국된 이래로 “토지가 국가 존재의 기반”이라고 선언되었고, 이러한 상황은 몽골 땅에 존재했던 고대 국가들을 통해 계승되어 1206년 대몽골 제국이 건국되면서 통일된 언어, 문화, 그리고 사고방식을 가진 몽골이라는 국가가 형성되었다.¹⁾

역사를 통틀어 몽골 유목민들이 살고 방목했던 땅은 국가 소유로 남아 국가의 보호를 받아 왔다. 황제의 칙령에 따라 토지가 하사되었고, 그의 후손과 아들들은 하사받은 땅에서 신민들과 함께 대대로 살았다. 광활한 제국의 황제와 귀족들은 것처럼 광활한 땅에서 신민들과 함께 살았지만, 몽골의 오랜 역사 동안 자신만을 위한 특별한 땅을 소유한 황제나 귀족은 존재하지 않았다.²⁾

연구자들의 여러 자료를 보면 고대 몽골에는 공식적인 토지 소유권 개념이 존재하지 않았으며, 가축 방목지는 사유화된 적이 없고, 오히려 방목지의 사용 및 보호에 대한 권리관계가 확립되어 왔다고 한다.³⁾

1) Р.Төрдалай, “Монгол орны газрын харилцаа, бэлчээр зохицуулалтын түүхийнхийн асуудлууд”, *Historia Mongolarum Vol. 16*, the Centre for Historical Studies, School of Arts and Sciences, National University of Mongolia, 2017, x. 111.

2) Лүндээжанцан, Д., Болдбаатар, Ж. Монголын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал, Улаанбаатар, 1997, лавлаж Үзэх.

3) Лүндээжанцан, дээрх ном, лавлаж Үзэх; Р.Төрдалай, дээрх судалгааны бүтээл, x. 112.

2. 1691년부터 만주족 몽골 통치 시기의 토지 관계 문제

만주족은 국가 정책의 하나로 몽골의 토지 관계를 중시했고, 몽골 정복을 쉽게 하려고 동등한 권력과 토지 소유권을 가진 여러 아이막(도)을 설립하고 각 도가 서로에 대한 지배권을 행사하는 법체계를 확립했다. 즉, 상호 통제와 권력 위임 방식을 사용하여 토지 소유권을 인정해주는 법적 조치를 취한 것이다. 따라서 각 도지사는 오직 자기 영토와 목초지만을 통치했으며, 도지사부터 시민에 이르기까지 다른 도의 땅으로 넘어가는 것과 겨울과 여름 목초지를 함부로 침범하는 것을 금지했다. 이는 “만주 청나라 법률”, “할흐 규정”, “몽골 외무부 법률 및 규정” 등의 법률에 따라 규정되었다.⁴⁾

20세기 초, 만주족 청나라 말기에는 오랫동안 안정적으로 유지되어 온 위와 같은 몽골에 대한 정책이 크게 바뀌게 되었고, 이는 몽골족의 토지와 목초지 이용에 직접적인 영향을 미쳤다. 만주족 정부가 추진한 “신정부 정책”은 중국인들을 몽골로 대량 이주시켜 농사를 짓고 생계를 유지하게 하고, 몽골 목초지 일부를 몰수하는 등 행위로 이루어졌다. 이는 외세의 지배로부터 독립을 회복하는 역사적 토대를 마련했다.⁵⁾

3. 독립 후 사회주의 몽골 국가의 토지 관계 문제

1921년 민족혁명의 결과로, 몽골 국민은 농노제에서 해방되어 목초지 소유에 대한 제한도 해제되었다. 국민 누구나 자유롭게 목초지로 이동하여 이용하고, 형제 및 친척들과 함께 살 수 있게 되었다.⁶⁾ 소련에서는

4) Лүүндээжанцан, дээрх ном, лавлаж Үзэх: Ш.Нацагдорж, То ван түүний сургааль, Улаанбаатар, 1968, лавлаж Үзэх.

5) Р.Төрдалай, дээрх судалгааны бүтээл, х. 114.

6) С.Лувсандорж, Б.Гочоодорж, Д.Ринчинсанги, Хөдөө аж ахуйн хоршооллын Үүсэл, хөгжил, шинэчлэл. Улаанбаатар, 2006, х. 24.

생산수단의 사회화와 집단노동 방식의 도입으로 단기간에 23만 개가 넘는 협동조합이 설립되었고, 이러한 러시아 집단노동 정책의 영향은 1921년 민족혁명을 통해 몽골 초원 지역까지 확대되었다.

1921년 5월 21일 발표된 임시정부 제19차 회의 결의안은 몽골 내 모든 토지에 대한 외국의 소유를 영구히 금지한다고 명시했다. 이 결의안은 토지를 국가 소유 및 몽골 국민의 공공 소유로 합법화한 최초의 법률 문서였으며, 정치적, 사회적, 경제적, 법적 중요성을 보여준 구체적인 조항을 담은 헌법적 문서였다.⁷⁾

몽골 정부는 토지 사용권 등록을 시행하고, 외국인에 대한 토지 임대료를 정하고, 국민·협동조합·기초기업의 경작 면적을 확대했다.⁸⁾

1921년 소련의 직접적인 지원으로 몽골인들은 자체 정부를 수립하고, 공유제 사회를 수립하는 과정을 시작했다. 왕, 귀족, 부유층을 포함한 몽골 사회의 엘리트들을 점진적으로 제거했으며, 1922년에는 모든 지역의 인구와 가축에 대한 상세한 인구 조사가 실시되었다.⁹⁾ 이 인구 조사를 바탕으로 1930년대부터 귀족과 부유층들의 재산은 강제로 몰수되었으며, 가축은 집단 소유가 되었다. 이러한 사회주의 정책은 사실상 1990년까지 시행되었다.

4. 1990년 이후 토지 관계 문제

1990년부터 몽골은 사회주의에서 민주주의 사회로 전환했다. 그 후 몽골의 토지 관계는 개인에게 토지 소유권을 부여하는 방향으로 발전했

7) Чулуун, Г. “Монголчуудын бэлчээр ашиглалтын түүхэн уламжлал, бэлчээрийн тухай хуулийн төсөлд холбогдох зарим асуудал”, Судалгааны эмхэтгэл-XV, Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Судалгаа шинжилгээний хэлтэс, Улаанбаатар, 2013, х. 184.

8) С.Лувсандорж, Б.Гочоодорж, Д.Ринчинсанги, Хөдөө аж ахуйн хоршооллын Үүсэл, хөгжил, шинэчлэл. Улаанбаатар, 2006, х. 31.

9) Монгол Улсын Үндэсний Төв Архив, Ф М168, Д 1, х. 25.

지만, 대부분 지역에서 목초지는 여전히 공유지로 남아 있다. 몽골 유목민들에게 유목 목초지를 이용하는 전통적인 형태와 전략은 혹독한 자연 환경에 대처하는 최선의 방법이며, 따라서 이러한 어려운 상황을 극복하는 데 중요한 역할을 한다.¹⁰⁾

지난 35년간의 민주적 개혁 과정에서 1992년 민주 헌법에 따른 “토지법(1994)”이 제정되었고, 이 법은 몽골 사회에서의 토지 관계 변화를 고려하여 2002년에 개정되었다. 개정된 “토지법”에 따라 2002년 6월 28일, 몽골 역사상 처음으로 “몽골 국민 토지 소유법”이 통과되었고, 이로써 몽골은 역사상 처음으로 가족의 필요에 따른 단계적 토지 무상 소유 제도를 시행하게 되었다. 이 제도에 대해서는 제3장에서 자세한 설명을 하겠다.

5. 소결

몽골 국가와 몽골인들은 오랫동안 토지를 국가의 기반으로 여겨왔고, 긴 역사 흐름과 사회의 변화에 따라 수많은 법률과 법률 문서를 제정하고 시행해 왔지만, 사람들 사이에서 대대로 전해져 온 관습, 도덕, 존중, 신념 및 많은 양육 규범이 토지와 세상과의 존중하는 상호 작용이라는 관념을 통해 토지 이용 및 방목 문제 규제에 큰 영향을 미쳤다¹¹⁾는 사실을 잊어서는 안 된다고 본다. 따라서 법률문서 외에도 관습법과 관습규범이 오랫동안 몽골의 토지 이용에 중요한 역할을 해왔다.

몽골의 토지 소유권 관계는 민주사회를 거치면서 많은 어려움에 직면해 왔다. 이러한 몽골의 어려운 토지 소유권 관계에 대한 현대 사회심리

10) Maria E. Fernandez-Gimenez, “Sustaining the Steppes: A Geographical History of Pastoral Land Use in Mongolia”, *Geographical Review Vol. 89 No. 3*, Taylor & Francis, 1999, pp. 315-342.

11) R. Meams, “Community, collective action and common grazing: The case of post-socialist Mongolia”, *Journal of Development Studies Vol. 32 Iss. 3*, Taylor & Francis, 1996, pp. 297-339.

학적 접근 방식은 두 가지 입장으로 나타난다. 첫 번째는 모든 토지를 소유함으로써 국가 안보를 확보할 수 있다는 개혁적 입장이고, 두 번째는 토지를 완전히 개인 소유로 주는 것은 주권과 국가 안보에 위협을 초래할 것이라는 전통적 입장이다.¹²⁾ 어느 입장이 맞는지 확정할 수는 없지만, 전통문화 및 유목 생활을 보장하면서, 적절한 개인 소유를 인정하여 토지를 거래와 경제유통에 도입하여 토지의 가치를 높이는 등 국가와 국민이 경제적 이득을 취할 수 있는 균형적 정책이 필요하다고 본다.

Ⅲ. 몽골의 “부동산 소유권”의 의의

1. 개념

몽골이 민주주의 사회를 인정하고 경제 자유화 개념을 채택한 이후 부동산 소유권은 사실상 가능해졌다. 1992년 헌법은 국민이 개인적으로 부동산을 소유할 가능성을 열었고, 1994년 민법은 국민이 부동산에 대한 소유권을 취득하고, 이 권리를 타인에게 양도하고, 처분할 수 있는 권리를 규정했다.¹³⁾

그러나 개인 소유 토지를 다인에게 매수하는 등 거래 문제는 훨씬 나중인 헌법 제정 10여 년 후 “몽골 국민 토지 소유에 관한 법률”이 제정되면서¹⁴⁾ 가능해졌고, 부동산 거래 개념이 현실화되었다.

몽골에서는 토지 소유권은 물리적 소유가 아닌 등기 기준으로 결정된다. 즉, 부동산 매매 계약을 국가 부동산 등기부에 등록하면 소유권이 이전된 것으로 간주된다.¹⁵⁾

12) Р.Төрдалай, дээрх судалгааны бҮтээл, х. 125.

13) Иргэний хуулийн 75, 77 дугаар зүйл, 1994 он.

14) Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль, 2002.

2. 토지의 소유권

몽골에서 토지권은 토지를 소유할 권리, 점유할 권리, 사용할 권리를 포함하는 3가지 개념으로 이해된다. 토지권자는 토지에 대한 권리를 행사하는 개인, 법인과 단체를 이해한다.¹⁶⁾

토지 권리관계에 대해서 해외 다른 국가들은 자국의 법체계에 따라 앞의 세 가지 모델인 소유권·점유권·사용권 중에서 선택하여 사용하는 반면에, 몽골 민법과 토지법은 위 세 가지 모델 중 어느 것을 선택할지 명확하게 정해지지 않은 채 혼합된 형태로 사용되고 있다. 그뿐만 아니라, 민법상 토지권과 토지법에 정한 내용은 동일한 형식을 요구해야 하지만 몽골의 경우 그렇지 않다. 이를 설명하기 위해 먼저 몽골 민법상 소유권, 점유권, 사용권의 내용을 살펴본 다음 몽골 토지법상 내용을 보겠다.

2.1 몽골 민법에 정한 토지의 소유권

“소유권자는 법률이나 계약에 따라 타인에게 부여된 권리를 침해하지 않고, 법률이 정한 한도와 범위 내에서 자신의 소유 토지를 자유로이 점유, 사용 및 처분할 권리가 있으며, 어떠한 침해로부터도 이를 보호할 권리가 있다”고 정하고 있다(제101조 제1항). 이 법 규정은 토지의 점유

15) Б.Тэмүүлэн нар, Иргэний эрх зүйн ерөнхий анги, МУИС-Хууль зүйн сургууль, 2010, х. 248; Б.Тэмүүлэн нар, Иргэний эрх зүй, “ВСИ” Хэвлэлийн газар, 2013, х. 90.

16) 추가 설명으로 토지권(land tenery): 소유권(라틴어: jus proprietatis, dominium; 영어: right of property, owning; 러시아어: право собственности), 점유권(라틴어: possession; 러시아어: владение), 사용권(라틴어: dominium bonitarium; 영어: use; 러시아어: пользование), Г.Жаргал, “Газрын эрхийн харьцуулсан судалгаа”, “Газартай холбоотой хҮний эрхийн асуудлууд онол, практикийн бага хурлын илтгэлүүд, 2015, х. 7.

권, 사용권, 처분권 및 보호권은 소유권의 범위에 포함되는 것이다. 다시 말해, 소유 > 점유 > 사용의 권리가 일반적인 권리에서 특수한 권리로 전환된 것으로, 즉 “재산법 규범 체계”를 구성한다.¹⁷⁾

점유권의 주요 특징은 법이나 계약에 따라 토지를 점유하고, 그 완전성과 본질적 성질을 손상시키지 않고 통제하는 것이다. 점유권은 소유자의 완전한 권리를 표현하는 독립적인 개념이며, 토지를 사용하고 처분할 권리와도 관련이 있다.

재산 사용권은 법률이나 계약에 의해 합의된 조건과 목적에 맞게 토지를 사용하거나, 상품을 생산, 서비스를 제공 등 방법으로 수익, 혜택 및 비용 절감을 창출하는 것을 목적으로 한다.

2.2 몽골 토지법에 정한 토지의 소유권

“**토지 소유권**”이란 법률이 허용하는 범위 내에서 토지를 처분할 권리를 가지고 자신의 통제하에 두는 것을 의미한다(법 제3조 제1항 제2호). 토지 소유자는 토지를 무기한으로 사용할 권리가 있으며, 매각, 상속 또는 증여를 통해 타인에게 양도할 권리가 있다. 그러나 외국인에게 양도는 제한된다. 몽골 국민은 산림 보호구역, 저수지, 특수 용도 시설, 특별 보호구역 또는 목초지 외의 토지를 소유할 수 있다(법 제5조).

“**토지 점유권**”이란 계약에 명시된 목적, 조건 및 규정에 따라 법률이 허용하는 범위 내에서 토지를 자신의 통제하에 두는 것을 의미한다(법 제3조 제1항 제3호). 토지 점유권은 개인과 법인에 15년에서 60년까지 부여되며, 최대 40년까지 갱신할 수 있다. 토지 점유권자는 토지에서 경제 활동을 할 권리가 있으며,¹⁸⁾ 타인에게 토지를 양도할 때는 국가

17) Г.Жаргал, дээрх судалгааны бҮтээл, х. 9.

18) 국민 1인에게 0.07헥타르(211.75평)까지 토지를 개인 주택이나 아파트 건물을 건설하는 목적으로 무상 제공, 국민 1가구에게 0.1헥타르(302.5평)까지 토지를 가족의 공동 필요성을 위해, 농업 등 생계유지 목적으로 무상 제공(몽골 토지법 제29조).

행정기관의 허가과 결정을 받아야 하고, 점유권 양도는 외국인에게 제한된다(법 제31조).

“**토지 사용권**”이란 법률이 허용하는 범위 내에서 토지 소유자 또는 점유자와 체결한 계약에 따라 토지의 모든 유용한 특성을 사용하는 의미다(법 제3조 제1항 제4호). 토지 사용권은 5년 동안 부여되며, 연장이 가능하다. 외국인과 외국 기업은 토지 사용권을 취득할 수 있는데,¹⁹⁾ 외국인 개인의 경우 개인 주택 및 주거지 등 가족의 공동 필요를 위한 용도로만 토지를 사용할 수 있다(법 제44조 제6항). 외국 법인의 경우 계약에 의해 특정 목적, 일정 기간 및 조건으로 토지를 부여받는데, 그 기간은 몽골 정부가 정한다(법 제44조 제5항). 과거에는 외국 투자법인이 몽골 투자법에 의해 최대 60년 동안 토지를 사용할 수 있고, 이 기간을 한 번 연장하여 최대 40년까지 총 100년까지 사용할 수 있도록 규정되어 있었지만 본 규정은 2024년 4월에 폐지되었다.²⁰⁾ 따라서 현재 법 규정으로는 개인과 동일하게 외국 법인의 토지 사용권을 5년이며, 이 기간을 5년씩 연장하는 방식으로 처리되는 경우가 많다.²¹⁾

몽골 토지법과 민법의 토지 소유권 규정을 비교하면, 권리권자를 국가, 법인, 개인(국민) 그리고 외국인과 외국 법인 등으로 구별하고, 권리권자가 누구인지에 따라 토지를 소유, 점유, 사용할 권리가 제한이 된다.²²⁾ 또한, 토지 점유권은 몽골 법인과 개인(국민)에게 부여되지만 “토

19) 몽골에 장기적으로(183일 이상) 거주하는 외국인에게 0.05헥타르(151.25평)까지 토지를 가족의 공동 필요를 위한 목적으로, 또는 0.1헥타르(302.5평)까지 토지를 농업 목적으로 사용할 수 있게 허가해 줄 수 있다(토지법 제44조 제4항). 토지 사용권은 계약에 따라 최대 5년간 부여되며, 계약은 한 번에 최대 5년까지 연장 가능하다.

20) “몽골 투자법 개정안”, 2024년 4월 12일.

21) 기본 토지 사용권 기간이 5년이지만 투자 분야, 투자 범위, 금액 등 여러 조건을 기준으로 기간은 더 길게 주는 경우도 있다. 결국, 몽골 정부의 권한으로 결정되고 있다. 몽골 정부 제302호 결정, 2009. 9. 30.

22) Газрын тухай хуулийн 5, 6 дугаар зҮйл, 2002 он; Иргэний хуулийн 101, 102 дугаар зҮйл, 2002 он.

지 사용권” 행사에 대한 구체적인 규정은 없다. 따라서 토지 점유권은 몽골 법인과 개인(국민)에게 토지 사용권은 외국인과 외국 법인에게 부여되도록 정하고 있고, 이러한 개념은 실무에서 흔히 볼 수 있다.

3. “부동산 소유권”의 발생 및 소멸

3.1 토지 최초 소유권 발생

몽골에서 토지 최초 소유권은 토지를 취득하고자 하는 국민의 자발적인 신청에 따라 토지법에 정한 목적에 의해 국가감독하에 이루어진다. 몽골 정부에서 매년 행정 단위별로 해당 지역의 토지 미소유자 인구수, 개인 소유 토지의 총면적 및 위치 등은 계산하여 당해 연도의 종합토지 관리계획(도), 종합 및 부분개발계획(도청과 시) 또는 토지관리계획(군, 구) 등을 발표하게 되는데(몽골 국민의 토지 소유권에 관한 법 제5조 제1항), 토지 소유권 신청자는 이러한 정부 계획에 정한 개인 소유 목적 국가토지 범위 내에서 토지 소유권 신청을 하게 된다(몽골 국민의 토지 소유권에 관한 법 제5조 제1항 제4호). 국민의 신청을 받은 해당 지역 도지사 또는 시장은 토지 소유권 허가 결정을 하게 되면, 이 결정을 가지고 관할지역 국가 등기기관에 가서 등기신청을 한 후, 국민이 토지의 합법적인 소유자임을 증명하는 부동산 국가 등록증(이하 “국가 등록증”이라 함)을 발급받아야 법률적 효력을 가지게 된다(성립요건주의).²³⁾

몽골 국민 개인 1인이 토지를 일 회 무료로 소유할 수 있고, 토지 규모는 수도에서 최대 0.07ha까지, 도심 지역에서 최대 0.35ha까지, 시골 지역에서 최대 0.5ha까지, 수도와 도시를 연결하는 국도변 토지는 최대 0.07ha까지 가능하다(몽골 국민의 토지 소유권에 관한 법 제7조 제1항).

23) Ц.Нарангэрэл, “Монгол улсын иргэний газар өмчлөх эрхийн баталгаа”, “Газартай холбоотой хҮний эрхийн асуудлууд” онол, практикийн бага хурлын илтгэлүүд, 2015, х. 61.

3.2 민법에 의한 부동산 소유권 발생 및 소멸

몽골 민법에 따른 부동산 취득하는 방법은 ① 계약에 의해 부동산 취득, ② 선의에 의한 소유권 취득, ③ 상속에 의한 부동산 양도 이 3가지이다. 부동산 취득 권리를 양도하거나 취득한 양 당사자 중 한 명은 국가 등기기관에 부동산등기를 신청해야 하고(재산권의 국가 등기에 관한 법 제7조), 그 전에 부동산 양도거래 및 기타 관련 서류는 공증받아야 하며, 공증 대상 서류에는 소유권 이전 사유를 정확히 명시하여 위임장 등을 첨부해야 한다(민법 제109조 제2항). 몽골에서는 부동산등기 신청을 할 때 한국과 달리 단독 신청이 가능하고, 등기 진정의 보장은 양 당사자가 같이 매매 계약서 등 서류를 가지고 공증사무소에 가서 공증을 받아야 하는 절차로 인정된다.

부동산 양도거래가 국가 등기기관에 등기되면 새로운 소유자의 소유권이 법률적 효력을 가지게 되고, 반면에 이전 소유자의 소유권은 소멸하게 된다(민법 제110조). 또한, 토지소유권자는 토지 소유권을 포기하거나, 몽골 국적을 포기하는 경우 소유권이 소멸된다(몽골 국민의 토지 소유권에 관한 법 제3조 제1항).

상속에 의한 부동산 양도는 가족 구성원의 사망으로 인해 상속이 개시되는 경우 가능하다. 가족 소유 토지는 가족 내 공동소유 재산에 해당되고, 가족 구성원 미성년자를 포함한 모든 구성원에게 동일한 지분이 상속된다(민법 제129조).

대부분 몽골에서는 가족 소유 토지는 아버지 이름으로 되어 있고, 그 외 가족 구성원 1명당 개인 소유 토지가 따로 있기 때문에 가족 구성원의 사망으로 인해 상속이 개시되면 살아 있는 구성원 한 명에게 상속하거나 매매해서 비용을 나누어 받는 경우가 많다.

3.3 토지 점유권 발생 및 소멸

토지의 점유권은 당사자가 체결한 계약에 근거하여 국가 등기기관에서 발급한 토지점유권 증명서를 통해서만 인정된다. 토지의 최초 점유권자는 국가 소유 토지를 국가와 계약을 체결한 당사자를 말한다. 최초 점유권 결정은 개인의 경우 해당 마을, 군, 시, 도의 시민회의, 의회의 결정을 기반으로 하고, 개인의 점유할 수 있는 토지의 최대 크기와 위치는 해당 지역의 인구 밀도와 토지 자원을 고려하여 시민회의나 의회에서 결정할 수 있다(토지법 제29조). 법인의 경우 취득할 수 있는 토지 최대 규모나 위치는 정부가 결정한다(토지법 제29조 6항).

토지 비용은 개인의 경우 최초 점유권 토지는 무상으로 취득하고, 법인의 경우 토지 점유권 및 사용권을 취득할 때 ‘토지 최초 경매 가격’이라는 비용을 내야 하며, 이 금액은 점유권 증명서의 실제 가격이자 해당 토지의 초기 경매 가격이 된다(토지법 제36조).

토지 점유권자를 자기 점유 대상 토지를 법률이 허용하는 범위 내에서 타인에게 양도하거나 담보할 수 있고, 양도나 담보권 설정은 오직 몽골 국민, 몽골 법인 간에만 가능하다(토지법 제38조).

토지 점유권 소멸의 기본 형태는 계약에 의한 소멸이지만, 그 외에 토지 점유권 기간이 만료됐음에도 연장 신청이 제출되지 않은 경우, 소유자가 사망하거나 사망 후 상속인이 없을 때, 토지 점유권 증명서가 무효화된 경우, 점유권자가 토지 점유계약 해지를 신청한 경우 등이다.

IV. 토지 사용권자의 권리 보장

토지 소유자 또는 점유자와 체결한 계약에 명시된 토지의 유익한 성질을 법률이 허용하는 범위 내에서 사용하는 권리를 말한다. 토지의

사용권자는 외국인 개인, 외국 투자법인, 국제기구, 외국 법인의 지사 등이다. 즉, 현재 법제도 기준으로 몽골에서 외국인, 외국 법인 등은 몽골 법률이 허용하는 범위 내에서 계약으로 정한 특정 목적, 기간, 조건에 따라 토지를 사용만 할 수 있다(토지법 제44조).

몽골 토지법에 정한 이러한 규정을 보면, 토지 점유권은 토지를 타인에게 양도할 권리, 특히 토지에 대한 담보권을 행사할 권리를 행정기관의 허가를 받아 행사할 수 있다면, 토지 사용권은 이러한 권리는 없고, 오직 토지를 원래의 목적으로 사용할 권리만을 가지게 된다. 또한, 토지 점유권 또는 사용권이 만료되면, 토지에 있는 건물 및 기타 재산의 재산권자가 자기 재산은 그 토지에서 점유 및 사용할 권리도 같이 만료된다(토지법 제47조).

몽골의 투자법은 몽골에서 사업하고 있는 외국인 투자 기업에게 ‘비세금 지원’을 제공하기 위한 조항을 두고 있고,²⁴⁾ 이 중에 하나는 외국 투자법인은 몽골에서 최대 60년 동안 토지를 사용할 수 있고, 이 기간을 한 번 연장하여 최대 40년까지 총 100년까지 사용할 수 있도록 규정되어 있었다(투자법 제12조 제1항). 하지만 본 조항은 2024년 4월에 폐지되었다.²⁵⁾ 따라서 현재 토지법 규정에 따라 외국인 개인과 동일하게 외국 법인의 토지 사용권은 5년이며, 이 기간은 여러 번 5년씩 연장할 수 있다.

투자법의 앞의 조항을 폐지하게 된 이유는 먼저, 토지 관계에 관한 실제법인 ‘토지법’의 규정이 외국 투자법인에 대한 정부 지원에 관한 ‘투자법’ 조항과 내용상 충돌하기 때문이다. 법원 실무에서도 투자법의 규정을 인정하면서 토지이용권 부여 문제는 토지법에 따라 정해진다고 판단하는 경우가 대부분이고,²⁶⁾ 반면에, 외국 투자법인의 토지 사용권

24) 이 “투자법”에 따른 ‘비세금 지원’ 제도는 한국의 ‘외국인투자지원제도’와 비슷한 개념으로 이해해도 될 것 같다.

25) “몽골 투자법 개정안”, 2024년 4월 12일.

문제는 토지법과 투자법의 조항을 같이 고려해서 판단해야 한다는 판결도 소수의 경우 있다.²⁷⁾ 결국, 몽골 정부는 토지법 제44조 제5항에 ‘외국 법인의 토지 사용권 기간을 몽골 정부가 정한다’는 규정을 근거로 투자법의 위 조항을 폐지하였다.

또 다른 이유는 몽골의 헌법 규정과 법리를 살펴보면, 토지 관계는 민족적 유산과 독립 이념에 따라 발전해 왔다. 이러한 관점에서 볼 때, 외국인 투자 기업은 일정 기간 동안 몽골 정부 관리하에 토지를 사용할 권리를 가져야 하는 것이 맞다고 보는 견해가 많기 때문이다.²⁸⁾

오늘날 몽골 경제가 안정적이고 발전가능한 시장 경제를 유지해야 하고, 이에 따라 새로운 토지 이용 대상과 용도를 창출할 필요성이 대두되고 있다. 이 중 하나는 외국 투자 기업이 몽골에서 사업을 운영할 수 있도록 여러 면에서 토지 이용에 대한 유연한 기회를 제공해야 한다.²⁹⁾ 이러한 입장에서 몽골 경제개발부는 개정 투자법 초안을 마련하여 2023년 7월 국회 총회의에서 심의를 추진하기로 했지만, 아직 국회 총회의에서 논의되지 않았으며, 언제 논의될지는 불분명한 상황이다.³⁰⁾

26) Захиргааны хэргийн давж заалдах шатны шҮҮх 2017 оны 04 дҮгээр сарын 05-ны өдөр гаргасан 221/МА2017/0260 тоот магадлал(몽골 행정항소법원 판결); Монгол улсын Дээд шҮҮхийн хяналтын шатны Захиргааны хэргийн шҮҮх 2017 оны 06 дугаар сарын 12-ны өдөр гаргасан 227 тоот тогтоол(몽골 대법원판결).

27) Монгол улсын Дээд шҮҮхийн хяналтын шатны Захиргааны хэргийн шҮҮх 2023 оны 03 дугаар сарын 20-ны өдөр гаргасан 001/ХТ2023/0018 тоот тогтоол(몽골 대법원 판결).

28) А.Түвшинтөгс, “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай компани газар эзэмших эсхүл ашиглах эрхийг эдлэхэд тулгамдаж буй хууль зүйн асуудал”, Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, 2020, х. 5.

29) А.Түвшинтөгс, мөн тэнд.

30) Р.Оюундэлгэр “Гадаадын хөрөнгө оруулагчийн газар ашиглах эрхийн зохицуулалт (Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн хүрээнд)”, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл Дугаар №1 (Цуврал 97), 2024, х. 236.

본 투자법 초안은 폐지된 기준의 투자법 제12조 제1항을 제16조 제1항 제1호로 변경하면서 내용을 그대로 두었다. 이에 따라 토지법 제44조 제5항의 개정안을 같이 제출하기로 하였다. 개정안 내용은 ‘외국법인의 토지 사용권 기간을 몽골 정부가 정한다’를 ‘외국법인의 토지 사용권 기간을 투자법 제16조 제1항에 따라 정한다’로 변경하는 것이다.³¹⁾

V. 몽골 민법에 따른 부동산 소유권의 통일성

1. 토지와 그 위에 있는 부동산 소유권의 통일성

몽골 민법에는 토지와 토지에서 분리되면 본래의 목적으로 사용할 수 없는 모든 재산은 부동산으로 간주한다고(몽골 민법 제84조 제3항) 정하고, 이러한 토지에 영구적으로 부착된 주택, 건물 및 기타 물건은 토지의 주요 구성 요소의 일부로 인정된다고 정하고(몽골 민법 제85조 제2항) 있다. 이 정의에 따르면 토지 위에 있는 건물 등 부동산은 토지의 구성 요소가 되는 것이다.³²⁾

다만, 토지에서 파괴되거나 분리되면 본래의 목적으로 사용할 수 없는 재산(건물 등)은 법률에 다르게 정한 경우에만 민법상 독립된 객체(부

31) Р.Оюундэлгэр, дээрх судалгааны бҮтээл, х. 7.

32) 몽골 법학자들의 설명을 보면 이 이론은 로마법의 “지상물은 토지에 따른다”(superficies solo cedit)라는 원칙에 의해 생겼다고 한다. Н.Баярмаа, “Газар ба газартай холбоотой хязгаарлагдмал эрхүүд”, “Газартай холбоотой хҮний эрхийн асуудлууд” онол, практикийн бага хурлын илтгэлүүд, 2015, х. 126; ‘superficies solo cedit’에 대한 한국 논문으로 김성호, “집합물과 일물 일권주의에 관한 법제사적 고찰과 그 시사점”, 법학연구 제25권 제3호, 인하대학교 법학연구소, 2022, 215-240쪽; 영문 논문으로 Jānis Rozenfelds, “Superficies Solo Cedit in the Latvian Law”, *Juridiskā zinātne/Law No. 5*, University of Latvia, 2013, pp. 120-136.

동산)가 된다고 정하고(몽골 민법 제85조 제1항) 있다. 이런 의미에서 몽골에서는 법률에 다르게 정한 경우 토지 위에 건물의 소유권자는 토지 소유권자와 다를 수 있다는 의미로 이해될 수 있고, 이러한 경우를 제외하고는 토지와 그 주요 구성 요소인 토지 위의 건물을 민사상 법률관계의 독립적이고 별개의 부동산으로 볼 수 없다는 것이다. 여기서 법률에 다르게 정한 경우는 집합건물 등을 의미하고 있으며, 집합건물의 단독 소유권은 건물의 명확한 경계와 기타 별도 구조물이 있는 별도의 주거 공간(아파트 호실)에만 적용된다(민법 제142조 제4항). 집합건물(아파트 등)의 토지를 포함한 시설 중 단독 소유가 아닌 편리 시설 등은 집합건물 소유자들의 공동소유이고, 공유재산인 토지의 점유율은 그들이 소유한 아파트 면적이 총면적에서 차지하는 비율에 따라 결정된다(민법 제142조 제3항).

2. 토지와 토지 위에 있는 부동산 소유권을 국가 등기기관에 별도로 등록하게 된 이유

부동산은 그 아래에 있는 토지의 구성 요소라는 원칙에 따르면 토지 소유자가 국가일 때 모든 부동산은 국가 소유가 되며, 국민은 개인 부동산을 소유할 수 없다. 그러나 소련 시기에 국가 소유였던 건물, 아파트 등을 1996년부터 ‘주택 민영화’ 정책³³⁾으로 개인에게 매각하게 되었고, 또한 몽골 인구가 점점 더 도시생활을 하게 되면서 아파트 등 집합건물의 건설사업이 빠르게 발전했다. 이러한 사회적 변화에 따라 부동산을 별도로 등록되어야 하는 상황이 된 것이다. 법적 근거로는 1996년에 개정된 ‘주택 민영화에 관한 법률’, 2003년에 개정된 ‘아파트 소유주 조합의 법적 지위와 공공 아파트 건물의 공동소유 재산에 관한 법률’ 등이 있다.

33) ОРОН СУУЦ ХУВЬЧЛАХ ТУХАЙ ХУУЛЬ, 1996 ОН.

하지만, 집합건물 외의 건물 등 토지와 별도의 부동산의 소유권을 인정하는 실체법상의 다른 규정이 없는 상황이고, 몽골 부동산등기 기본법인 ‘재산권의 국가 등기에 관한 법률’의 규정은 건물 및 주택을 토지와 별도로 부동산등기를 할 수 있도록 허용하고 있다(몽골 재산권의 국가 등기에 관한 법 제15조 제2항).³⁴⁾

VI. 한·몽 부동산 소유권 관리에 관한 비교적 쟁점

1. 쟁점 1: 외국인의 국내 부동산 취득에 관하여

현재 몽골에서 외국인과 외국 법인은 토지를 소유할 권리는 없고, 일정한 기간에 정해진 목적과 조건에 따라 사용할 수 있는 권리만을 가지고 있다. 외국인 개인의 경우 토지 사용권은 5년까지고 당연히 연장할 수 있다. 외국 법인의 경우 토지 사용권은 몽골 정부의 허가 결정에 따라 정해진다. 아파트를 포함한 건물 등은 외국인 개인과 외국 법인과 한 계약에 따라 점유권 및 사용권이 가능하고, 계약에 기간도 같이 정해야 한다.

한국의 경우는 1990년대 초부터 외국인과 외국 기업들의 투자를 끌어 오기 위해 토지시장을 개방하기 시작했고,³⁵⁾ IMF 사태 직후인 1998년부터는 외환위기 극복을 위한 외국인 투자 유치 활성화와 외국 기업과 투자 협상의 원만한 추진 등을 위해 기존 허가제를 ‘신고제로 전환’³⁶⁾하

34) Эд хөрөнгийн эрхийн улсын БҮртгэлийн тухай хуулийн 15.2: Ж.Оюунгу нгалаг, “Үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарах газрын эрх”, Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зҮйн тулгамдсан асуудал эмхтгэл, 2012, х. 80-81.

35) 1994년 1월 7일에 “외국인의 토지취득 및 관리에 관한 법률(법률 제4726호)”이 제정되어 외국인 또는 외국법인이 업무에 필요한 토지를 조금 더 쉽게 취득할 수 있도록 규제를 완화하였다. 배덕현, “외국인의 부동산 취득에 관한 중국의 관련 법제 연구”, 중국지역연구 제11권 제3호, 중국지역학회, 2024, 84쪽.

면서, 한국의 국내 부동산(토지) 시장은 전면적으로 개방되었다. 한국에서 외국인에 대한 부동산제도는 토지를 중심으로 발전하여 왔으며 건물 등에 대한 별도의 규정이 없고, 「외국환거래법」에 토지와 함께 부동산으로서 규율하고 있다.³⁷⁾ 한국에서 외국인이 부동산에 투자를 할 경우, 「외국인토지법」, 「외국환거래법」 및 「외국인투자 촉진법」이 적용되며, 「외국인토지법」은 외국인의 국내 토지취득에 관한 일반적인 사항을 규정하고,³⁸⁾ 토지 이외의 부동산인 건물 또는 소유권 외의 전세권·지상권·저당권 등에 대해서 또는 외국인의 한국 국내 부동산 매입과 관련된 외국환 유출·입에 관한 사항은 「외국환거래법」에서 규정하고 있다.³⁹⁾ 따라서 한국에서 외국인이 토지를 포함한 건물 등 부동산을 소유할 경우 토지취득신고와 부동산 취득신고를 한 후 부동산 취득이 가능하게 된다. 한국에서는 국민에게 적용되는 토지취득 및 이용·개발에 따른 규제는 외국인투자자에게도 동일하게 적용된다.⁴⁰⁾

한국의 외국인에 대한 부동산 취득제도는 크게 ‘외국인의 부동산투자’를 목적으로 하고 있으며, 토지뿐만 아니라 건물 임대와 분양공급업, 토지임대와 개발공급업도 외국인들에게 개방되어 있어 외국인 개인과 외국 기업이 국내에서 관련 업종에 종사할 수 있게 해주고, 이로 인해 부동산 가치가 증가하면서 경제적 이득을 얻게 되는 것이다. 즉, 지속적

36) 위의 “외국인의 토지취득 및 관리에 관한 법률”은 1998년 5월 25일 전부개정하게 되면서 법률 명칭이 “외국인토지법(법률 제5544호)”으로 변경되었다. 이 법 제4조에서는 군사시설보호구역, 문화재보호구역, 전통건조물보존구역, 생태계보전지역 등의 특별지역을 제외한 나머지 지역에 대해서는 허가제를 폐지하고 신고제를 도입하였다. 배덕현, 위의 논문 참조.

37) 양효령, “한국에서의 외국인 부동산(토지)투자에 관한 법제 연구”, 토지법학 제28권 제2호, 한국토지법학회, 2012, 89쪽.

38) 외국인토지법은 외국인의 토지에 관한 권리의 득실변경을 규제하기 위한 것으로 건물에 대한 권리취득에 대해 법이 적용될 여지가 없다(대법원 1981. 5. 26. 선고 80다2367 전원합의체 판결).

39) “외국환거래법” 제3조 제1항 제19호; 양효령, 위의 논문, 89쪽.

40) 양효령, 위의 논문.

외국인 투자 유치를 통해 부동산 시장이 활성화되었다.

한국의 이러한 토지취득 제도는 국가와 국민의 생활에 많은 경제적 도움을 줬지만, 최근 들어 외국인들의 국내 부동산 취득이 빠르게 늘어 남과 동시에 사회에 많은 우려와 규제의 필요성을 언급하고 있다.⁴¹⁾ 한국의 부동산취득정책은 경기부양 의도를 가지고 있지만, 대체적으로는 각종 투기와 집값 상승 억제에 초점이 맞춰져 있다고 한다.⁴²⁾ 하지만 2024년 말 기준으로 외국인이 보유한 전체 토지 중에서 임야나 농지용 토지가 주거용 토지보다 16배 더 많다.⁴³⁾ 또한, 한국에서 주택소유자 외국인에 대한 통계를 보면 총 98,581명이며 이 중 2채 이상 건물을 소유한 외국인 수는 6,000명이 넘는다.⁴⁴⁾ 이러한 통계 결과는 외국인 개인이 거주목적으로 혹은 외국 기업이 사업 목적으로 한국에서 부동산을 소유하기보다 임대사업으로 경제적 이득을 얻기 위한 것임을 알 수 있다. 이러한 결과는 토지와 집값을 상승시키는 역효과를 가져올 수 있을 것이다.

반면에 몽골은 외국인의 국내 토지를 포함 부동산 취득을 극히 제한적으로 허용하고 있어 외국 투자자들이 국내에서 활동하는 데 있어 불편한 부분이 많다. 외국 A 기업이 몽골 투자법에 따라 53년 동안 토지를 사용할 목적으로 계약을 체결해서 등기처리까지 완료한 상황에서 해당 토지 위에 건물 건축허가를 받으려고 시청에 신청을 했다. 시청에서 토지사용 기간은 5년으로 변경하여 토지사용 및 건물 건축허가 결정을 내렸다.⁴⁵⁾ 결과적으로 대법원에서 위 시장 허가 결정의 토지사용 기간

41) 예시로, 국회입법예고, “[2210882] 부동산 거래신고 등에 관한 법률 일부개정법률안 (김미애 의원 등 13인)”, <https://pal.assembly.go.kr/napal/search/lgsItpaSearch/view.do?lgsItPald=PRC_W2V5D0D6B1C611G0H1F6G0E9F9N0N7&searchConClosed=1&refererDiv=S>, 검색일: 2025. 10. 13.

42) 배덕현, 앞의 논문, 111쪽.

43) 국토교통부, “(보도자료)24년 말 기준 외국인 토지·주택 보유통계”, 2025. 5. 30, <https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95090976>, 검색일: 2025. 10. 13.

44) 위의 보도자료 참조.

변경 부분에 대하여 무효결정을 했고, A 기업의 토지사용 기간은 원래의 53년으로 확정된 판결을 내렸다.⁴⁶⁾ 몽골 「투자법」과 「토지법」에 정한 외국 기업의 국내 토지사용에 관한 규정이 서로 다르게 적용되는 이유로 외국 기업들의 불만이 증가하고 있다.

몽골의 인구수는 3,441,598명으로 세계 랭킹 135위,⁴⁷⁾ 몽골 토지 면적은 1,565,116km²로 세계 랭킹 18위⁴⁸⁾를 차지하고 있다. 따라서 몽골에서는 넓은 땅 위에 적은 인구수가 살고 있다. 지난 2025년 1분기에 몽골 경제 성장률이 예상보다 낮다는 평가를 받고 있다. 그 이유는 물가 상승, 수출과 정부 지출 감소, 노동력 참여율 감소 등이다. 또한, 몽골 경제의 주요 부문인 광업, 운송, 건설, 무역 부문의 활동이 위축되었다고 한다.⁴⁹⁾ 이러한 상황에서 전통적인 토지취득 방식을 유지하기보다 ① 실거주 목적의 외국인과 ② 외국인투자기업으로 등록되어 실제로 국내에서 사업하기 위해 국가 허가를 받은 기업에게 국내 토지를 자유롭게 취득할 수 있게 풀어주는 것이 국가 및 국민의 경제 활동을 살리는 방법일 수도 있다. 또한, ③ 외국인투자 허용 업종 중 현재 가장 인기 있는 광업 중심으로 외국인투자지역을 정해서 해당 지역 안에서 업무용 토지취득을 자유화하는 것도 중요하다고 본다.

45) Нийслэлийн Засаг даргын 2015 оны 12 дугаар сарын 21-ний өдрийн А/985 дугаартай захирамж(시장 명령).

46) Монгол улсын Дээд шүүхийн хяналтын шатны Захиргааны хэргийн шүүх 2023 оны 03 дугаар сарын 20-ны өдөр гаргасан 001/ХТ2023/0018 тоот тогтоол(몽골 대법원판결).

47) Үндэсний статистикийн хороо(국가 통계 위원회), “Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан(공통 통계 데이터)”, <https://www.1212.mn/stat.aspx?LIST_ID=976_L03&type=tables>, 검색일: 2025. 11. 14.

48) 위키백과, “면적순 나라 목록”, <https://ko.wikipedia.org/wiki/면적순_나라_목록>, 검색일: 2025. 10. 13.

49) ЭДИЙН ЗАСАГ, ХӨГЖЛИЙН ЯАМ, “Макро эдийн засгийн танилцуулга-2025 оны I улирал”, ЭДИЙН ЗАСАГ, ХӨГЖЛИЙН ЯАМ, 2025, х. 7.

2. 쟁점 2: 토지와 그 위에 있는 부동산 소유권의 통일성에 관하여

몽골에서는 집합건물을 제외한 토지 위에 지어진 건물을 토지와는 별개의 부동산으로 등기처리를 하지만, 몽골 민법 제85조 제2항에서는 “토지에 영구적으로 부착된 주택, 건물 및 기타 물건은 토지의 주요 구성 요소의 일부로 인정된다고 정하여, 토지와 건물의 소유자는 같아야 한다. 즉, 등기부는 2개, 소유자는 1명이다. 이러한 규정은 지상물은 토지에 따른다(*superficies solo cedit*)는 로마법의 원칙에서 이어온 규정으로 보여진다. 주택과 건물에 대한 소유권 등록과 토지 등록을 별도로 하는 제도는 토지와 그 위에 건설된 건물의 소유권자는 같아야 하는 원칙을 위반하는 것으로 간주된다.⁵⁰⁾ 또한, 민법 제85조 제1항은 토지의 구성 요소인 건물 등은 법률에 다르게 정한 경우에만 민법상 독립된 객체(부동산)가 된다고 정하고 있다. 법률에 다르게 정한 경우는 집합건물 등을 의미하고 있고, 민법 제142조 제3항에는 아파트 등은 개인 소유로 이전하게 되면 공유재산인 토지의 점유율은 소유한 호수 면적이 아파트 총면적에서 차지하는 비율에 따라 결정이 된다고 정하고 있다.

한국에서도 토지와 건물은 별개의 부동산으로 취급하고,⁵¹⁾ 건물은 그 존립을 위한 전제인 토지와는 별개의 등기능력이 인정되어 건물등기부를 따로 둔다. 집합건물의 경우에는 건물등기부와 별개의 토지등기부를 두지 않고 건물등기부에 토지의 지분을 기재할 뿐이다.⁵²⁾ 몽골과 다른 점은 토지와 건물 등의 소유권을 별도로 인정한다는 것이다(한국 민법 제279조).⁵³⁾

50) Н.Баярмаа, Үл хөдлөх хөрөнгийн харьцуулсан судалгаа, Улаанбаатар, 2015, х. 94.

51) 이홍렬, “토지소유권과 건물소유권의 이원적 체계에 관한 재검토”, 부동산법학 제23권 제1호, 한국부동산법학회, 2019, 55쪽.

52) 이홍렬, “토지소유권과 건물소유권의 이원적 체계에 관한 재검토”, 55쪽.

53) 엄동섭, “토지와 건물을 별개의 부동산으로 취급하는 현행 민법의 태도에 대한

한국에서는 토지와 그 지상물의 소유자가 다를 경우에, 지상물의 소유를 보호하기 위해서 토지 이용 권원에 관한 약정이 없더라도 일정한 법정 요건을 갖춘 때에는 지상권을 설정하는 법정지상권 제도가 있고, 이러한 제도를 통해 토지와 건물 간의 이용관계를 합리적으로 조정하고 있다.⁵⁴⁾ 몽골에서도 지상권을 인정하고 있지만, 그 목적은 “건물 및 구조물을 건설할 것”으로 인정하고, 기간도 99년까지이며, 그 이상은 갱신할 수 없다. 즉, 한국 기준으로 보면 토지에 대한 권리는 없고, 99년짜리 임차권이라고 볼 수 있다(몽골 민법 제150조). 만일 남의 토지에 계약에 의해 건물을 건축하여 사용 도중 토지 소유권이 제3자에게 이전될 경우 지상권에 따라 어떻게 해결되는지가 문제이다. 이와 관련하여 민법 제150조 제9항은 “건물의 건축을 목적으로 한 토지 점유권이 소멸한 때에는 법률 또는 계약에 다른 정함이 없는 한 토지 소유자는 그 권리를 가진 자에게 건물의 가액을 보상할 의무가 있다”고 규정하고 있다. 즉, 권리의 소멸은 부동산을 이전하는 효과가 있으며, 부동산에 대한 점유권도 소멸된다.

토지와 토지 위에 건물의 소유권자가 다를 경우 해당 객체의 권리가 이전·설정·압류되더라도 다른 객체에는 그 효력이 미치지 않는다는 점에 핵심이 있다.⁵⁵⁾ 하지만 실질적으로 토지 위에 있는 건물은 토지와 분리되면 독립적인 객체로 사용될 수 없다. 몽골에서는 한국과 달리 토지 소유권 개념은 소유권, 점유권, 사용권으로 나누어져 있고, 점유권은 소유권을 의미하는 것은 아니다. 몽골 민법에는 소유권은 소유할 권리인 반면, 점유는 계약에 따라 정해진 조건, 기간, 목적으로 사용할(양도 가능) 권리만을 부여한다.⁵⁶⁾

비판적 고찰”, 법조 제42권 제8호, 법조협회, 1993, 42쪽.

54) 이진기, “관습법상 법정지상권의 문제”, 비교사법 제18권 제3호, 한국사법학회, 2011, 774-776쪽; 이홍렬, “토지소유권과 건물소유권의 이원적 체계에 관한 재검토”, 56쪽.

55) 이홍렬, “건물양도의 사해행위취소와 법정지상권 -대법원 2014.12.24. 선고 2012다 73158 판결-”, 민사법학 제76호, 한국민사법학회, 2016, 109-110쪽.

56) Д.Сүнжид, “Үл хөдлөх эд хөрөнгийн Үндсэн хуулийн асуудлууд”, Газа

저자 입장은 토지와 그 위에 있는 건물의 소유권을 일체적으로 취급하는 것이 타당하다고 본다. 이유는 서로 분리되면 원래의 목적으로 사용할 수 없는 객체의 소유권을 개별적으로 인정하는 법률 구성을 하게 되면 이에 따른 법률문제 즉, 실제 토지와 건물에 관한 소유와 이용의 문제를 해결할 필요가 생긴다. 반면에 소유권을 하나로 보게 되면 토지와 건물 소유와 이용에 있어 사회적·경제적 장점도 있을 것이다. 또한, 부동산의 경제적 가치의 보존과 거래의 법적 안정성을 보장할 수 있을 것이다. 다만, 토지법에서 정하는 토지의 소유권, 점유권, 사용권의 세 가지 개념이 다 필요하지에 대해 고민을 해보아야 한다고 본다. 만일 필요하다면 토지법의 이러한 규정을 명확히 하고 그 경계를 명확히 규정할 필요성은 부인할 수 없다. 특히 토지 소유권과 토지 점유권의 차이를 명확히 하고 국민이 점유권을 소유권으로 착각해 토지에 많은 투자를 하게 되는 경우가 많다. 토지 점유권을 계약에 협의된 기간 내에 토지를 소유하게 되는 목적이기 때문에 그 기간이 지나면 원래의 소유권자에게 돌려줘야 한다. 원래의 소유권자는 개인이 아닐 경우 국가가 회수한다. 이러한 피해를 막기 위해 몽골 민법은 지상권을 두고 있고, 지상권은 토지의 소유권자가 점유권자에게 그동안 투자한 가액을 보상해 주는 것이다. 돈의 보상만이 해결 방법인지? 아니면, 점유권자에게 일정한 기간이 지나면 토지의 소유권을 주는 방향으로 해당 법률 규정을 수정해야 하는지? 구체적 검토가 필요하다고 본다.

VII. 결론

몽골에서 소유권은 재산(부동산)의 사회화 또는 사유화를 통해서 또

ртай холбоотой хҮний эрхийн асуудлууд онол, практикийн бага хурлы н илтгэлүүд, 2015, х. 87.

는 법률에 따라 생긴다. 몽골은 1989년까지 사회주의 국가였고, 몽골의 모든 재산은 나라의 소유였다. 1990년에 민주주의 국가임을 선언하면서 국가 재산을 개인 재산으로 이전했다(헌법 제5조 제2항). 따라서 몽골 내에서 재산의 원래(1차) 소유자는 몽골 국가와 몽골 국민이다. 즉, 몽골 국민이 소유하지 않는 모든 재산은 몽골 국가 재산이다(헌법 제6조 제2항). 몽골은 유목민 풍습을 가진 국가이기 때문에 토지와 가축을 국가 자산으로 보고 국가가 보호해야 할 대상이다(헌법 제5조 제5항).

몽골에서는 부동산 소유권은 민법과 토지법에 의해 실행된다. 민법에는 부동산 소유권 안에 토지의 점유권과 사용권을 포함시켜 정의하고 있고, 토지법은 토지의 소유권, 점유권 및 사용권을 따로따로 정의하고 있다. 법률이 서로 다르게 해석하는 상황에서 국민이 토지를 소유하고 있는지, 점유하고 있는지에 대해 착각하는 경우가 많다.

또한, 외국인 개인과 외국 기업은 몽골에서 토지를 소유할 수 없고, 일정한 기간 내에 사용만 가능하다. 외국인의 토지사용 기간은 토지법에 5년으로 되어 있고, 외국 기업의 경우 정부가 결정한다고 되어 있다. 반면에, 몽골 투자 법에는 외국투자기업이 60년 동안 토지를 사용할 수 있다고 되어 있었고, 이 조항은 2024년 폐지되었다. 이로 말미암아 몽골 행정기관에서 외국 기업의 토지 사용권 기간을 쉽게 줄이거나 취소하는 사례들이 많다. 이러한 상황으로 미루어 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

첫째, 부동산 소유권, 특히 토지 소유권에 대한 몽골 민법과 토지법에 내용을 일치시킬 필요가 있다. 토지법에서 정하는 토지의 소유권, 점유권, 사용권의 세 가지 개념이 필요하다고 하면 토지법의 이러한 규정을 명확히 하고 그 경계를 명확히 규정하여 국민 대상으로 해석해 줄 필요가 있다. 만일 토지 점유권자가 자기를 소유권자로 착각해 피해를 보게 되면 이를 해결해 주는 방법을 더 구체화해 줄 필요가 있다. 지상권에 따라 비용 처리를 해주지만, 점유권자에게 일정한 기간이 지나면 토지의

소유권을 인정해 주는 제도도 필요하다고 본다.

둘째, 몽골의 경제 성장률이 낮은 편이다. 그 이유는 몽골 경제의 주요 부문인 광업, 운송, 건설, 무역 부문의 활동이 부진하다. 이러한 상황에서 전통적인 토지취득 방식을 유지하기보다 외국인에 대한 토지 사용조건을 풀어주면서 외국 투자 시장을 확장해 나가야 한다. 그 예시로 ① 실거주 목적의 외국인과 ② 외국인투자기업으로 등록되어 실제로 국내에서 사업하기 위해 국가 허가를 받은 기업에게 국내 토지를 자유롭게 취득할 수 있게 풀어주는 것, ③ 외국인투자 허용 업종 중 현재 가장 인기 있는 광업 중심으로 외국인투자지역을 정해서 해당 지역 안에서 업무용 토지취득을 자유화하는 것 등이 있을 수 있다.

참고문헌

1. 단행본

- Б.Тэмүүлэн нар, Иргэний эрх зүйн ерөнхий анги, МУИС-Хууль зүйн сургууль, 2010.
- Б.Тэмүүлэн нар, Иргэний эрх зүй, “ВС” Хэвлэлийн газар, 2013.
- Д.Лүндээжанцан, Ж.Болдбаатар, Монголын төр, эрх зүйн түүхэн уламжлал, УБ Адмон, 1997.
- Ш.Нацагдорж, То ван түүний сургааль, Улаанбаатар, 1968.
- С.Лувсандорж, Б.Гочоодорж, Д.Ринчинсанги, Хөдөө аж ахуйн хоорондын Үүсэл, хөгжил, шинэчлэл. Улаанбаатар, 2006.
- ЭДИЙН ЗАСАГ, ХӨГЖЛИЙН ЯАМ, “Макро эдийн засгийн танилцуулга-2025 оны I улирал”, ЭДИЙН ЗАСАГ, ХӨГЖЛИЙН ЯАМ, 2025.

2. 학술지

- 김성호, “집합물과 일물일권주의에 관한 법제사적 고찰과 그 시사점”, 법학연구 제25권 제3호, 인하대학교 법학연구소, 2022, 215-240쪽.
- 배덕현, “외국인의 부동산 취득에 관한 중국의 관련 법제 연구”, 중국지역연구 제11권 제3호, 중국지역학회, 2024, 83-119쪽.
- 양효령, “한국에서의 외국인 부동산(토지)투자에 관한 법제 연구”, 토지법학 제28권 제2호, 한국토지법학회, 2012, 81-109쪽.
- 엄동섭, “토지와 건물을 별개의 부동산으로 취급하는 현행 민법의 태도에 대한 비판적 고찰”, 법조 제42권 제8호, 법조협회, 1993, 34-60쪽.
- 이홍렬, “토지소유권과 건물소유권의 이원적 체계에 관한 재검토”, 부동산법학 제23권 제1호, 한국부동산법학회, 2019, 41-65쪽.

- Р.Төрдалай, “Монгол орны газрын харилцаа, бэлчээр зохицуулалтын түүхийнхийн асуудлууд”, *Historia Mongolarum* Vol. 16, the Centre for Historical Studies, School of Arts and Sciences, National University of Mongolia, 2017, х. 110-128.
- Г.Чулуун, “Монголчуудын бэлчээр ашиглалтын түүхэн уламжлал, бэлчээрийн тухай хуулийн төсөлд холбогдох зарим асуудал”, *Судалгааны эмхэтгэл-XV*, Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Судалгаа шинжилгээний хэлтэс, Улаанбаатар, 2013, х. 181-200.
- Г.Жаргал, “Газрын эрхийн харьцуулсан судалгаа”, *Газартай холбоотой хүний эрхийн асуудлууд* онол, практикийн бага хурлын илтгэлүүд, 2015, х. 6-15.
- Ц.Нарангэрэл, “Монгол улсын иргэний газар өмчлөх эрхийн баталгаа”, *Газартай холбоотой хүний эрхийн асуудлууд* онол, практикийн бага хурлын илтгэлүүд, 2015, х. 61-66.
- Н.Баярмаа, “Газар ба газартай холбоотой хязгаарлагдмал эрхүүд”, *Газартай холбоотой хүний эрхийн асуудлууд* онол, практикийн бага хурлын илтгэлүүд, 2015, х. 123-136.
- Ж.Оюунтунгалаг, “Үл хөдлөх эд хөрөнгөд хамаарах газрын эрх”, *Нийтийн болон хувийн өмчийн эрх зүйн тулгамдсан асуудал эмхтгэл*, 2012, х. 77-84.
- А.Түвшинтөгс, “Гадаадын хөрөнгө оруулалттай компани газар эзэмших эсхүл ашиглах эрхийг эдлэхэд тулгамдаж буй хууль зүйн асуудал”, *Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл*, 2020, х. 1-9.

- Р.Оюундэлгэр “Гадаадын хөрөнгө оруулагчийн газар ашиг ах эрхийн зохицуулалт (Хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн хҮрээнд)”, Хууль дээдлэх ёс сэтгҮүл Дугаар №1 (Цуврал 97), 2024, х. 236-244.
- Д.СҮнжид, “Үл хөдлөх эд хөрөнгийн Үндсэн хуулийн асуудлууд”, Газартай холбоотой хҮний эрхийн асуудлууд, он ол, практикийн бага хурлын илтгэлҮүд, 2015, х. 83-88.
- Jānis Rozenfelds, “Superficies Solo Cedit in the Latvian Law”, *Juridiskā zinātne/Law No. 5*, University of Latvia, 2013, pp. 120-136.
- Maria E. Fernandez-Gimenez, “Sustaining the Steppes: A Geographical History of Pastoral Land Use in Mongolia”, *Geographical Review Vol. 89 No. 3*, Taylor & Francis, 1999, pp. 315-342.
- R. Mearns, “Community, collective action and common grazing: The case of post-socialist Mongolia”, *Journal of Development Studies Vol. 32 Iss. 3*, Taylor & Francis, 1996, pp. 297-339.

[Abstract]

Real Estate Ownership in Mongolia

Natsagdorj Minjbadgar*

Mongolia is a nomadic tribe and has maintained a pastoral life. Pasture is the most important part of this life, and livestock must be raised freely by selecting pastures for the four seasons to maintain their living. Thus, Mongolia's land has long been state-owned and has been protected. During the more than 200 years of Manchurian rule from 1691 to 1921, the Great Mongol Empire, which once conquered Europe, learned that if land was taken away, the freedom of the state and its people would be taken away. The Mongolian state, which gained independence with the help of Russia, introduced a collective labor method as a socialist state for 60 years until 1990, and permanently banned foreign ownership of all land in Mongolia. Real estate and livestock, including land, were collectively owned within Mongolia's borders. Mongolia began granting land ownership to individuals in the transition from a socialist society to a democratic society in 1990. Individual property began to be introduced into transactions and economic distribution since then, legally guaranteeing individual and corporate ownership of real estate. As the value of land continues to rise, the real estate transaction cycle in which the state and the people gain economic benefits is becoming active.

* Professor, School of Law, Ikh Zasag International University

Currently, Mongolians have the right to own a certain size of land indefinitely and free of charge upon birth, and all land other than privately owned land is owned by the state. Citizens want to own additional fighting power other than free-of-charge land, of course, but Mongolians and Mongolian corporations may occupy and use land by contract according to the purpose and conditions prescribed by law. In other words, Mongolia recognizes the right relationship of the right to occupy and use land in addition to the ownership of land. In addition, in Mongolia, under the current law, foreigners and foreign corporations do not have the right to own real estate, including land, but only have the right to use it for a certain period of time and according to the set purposes and conditions.

In accordance with the Mongolian Registration Act, buildings built on land other than collective buildings are registered as real estate separate from the land, but in accordance with Mongolian Civil Law, the owners of the land and the buildings on it must be the same. In other words, there are two registers and one person is required. These regulations are seen as a rule that follows the principle of Roman law that *superfics solido cedit*. In addition, Mongolia recognizes superficies, and accordingly, the right to build and occupy buildings on multi-person land is recognized until 1999.

The Mongolian real estate ownership system with these characteristics is mentioned as a number of issues in modern Mongolian society, and I would like to discuss these issues in comparison with the same system in Korea.

[Key Words] Mongolian Real Estate Law, Mongolian property ownership,
Land ownership in Mongolia, Land use in Mongolia,
Mongolia's land history