

러시아의 토지 및 외국인 투자 관련 법제

황 의 정

(한국여성정책연구원 연구원)

I. 서론

II. 외국인의 토지에 대한 권리 관련 법제 연혁 및 내용

1. 러시아연방 헌법
2. 러시아연방 민법
3. 러시아연방 토지법

III. 러시아연방 외국인 투자법

1. 적용 범위 및 개념
2. 외국인투자에 대한 규제 내용

IV. 전략산업에 대한 외국인 투자제한법의 주요내용

1. 기본 원칙
2. “전략적 분야”의 개념
3. “통제”의 개념

V. 결론 : 우리에게 주는 시사점

“글로벌(Glocal)”은 글로벌(global)과 로컬(local)의 합성어로서, 교통, 통신수단 등의 발달로 생활권이 글로벌화 되어 경제문제를 비롯한 환경문제, 평화문제 등에서는 국가 간 상호의존이 높아지면서도 국가를 대신하는 단위로서의 지역의 역할이 여전히 강조됨을 의미합니다. 이에 최신외국법제정보는 글로벌과 로컬의 주요 현안들을 살펴보고 시사점을 찾고자 합니다.

I. 서론

1991년 12월 구소련의 해체와 더불어 자본주의 시장경제체제로 전환한 러시아연방공화국(이하 러시아)은 외국인 투자자에게는 거대한 시장으로서 관심의 대상이었다. 그러나 체제 전환 후 22여년이 지난 현재 외국인투자자에게 러시아는 여전히 투자대상으로서 쉽지 않은 국가로 인식되고 있다. 그 이유로 여러 가지가 있겠으나 외국인 투자의 최대 장애요인 중 하나는 복잡한 법규정이라고 할 수 있다. 이러한 부분은 러시아가 2011년 12월 16일 WTO에 가입함으로써 조금씩 개선되고 있다. 러시아 내 외국인이 투자를 함에 있어 외국인과 관련된 법률들을 반드시 짚어보아야 한다. 외국인 투자와 관련법을 검토하기에 앞서 과거 구소련 사회주의 계획경제체제의 핵심이었던 토지에 대한 사회주의적 소유권과 관련해서 자본주의 시장경제체제로의 전환 후 러시아가 관련 법률들을 어떻게 제 개정해 왔는지 살펴보는 것은 외국인의 러시아에서의 법적 지위를 살펴보는 데 도움이 될 것이다. 따라서 이하에서는 러시아연방의 헌법, 민법, 토지법, 외국인 투자법, 전략산업에 대한 투자제한법 등을 중심으로 그 연혁 및 외국인 관련 법제 현황을 차례로 검토, 분석하기로 한다.

II. 외국인의 토지에 대한 권리 관련 법제 연혁 및 내용

1. 러시아연방 헌법(КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

1) 연 혁

1991년 12월 구소련의 시장경제체제로의 전환은 사회주의체제의 핵심인 사회주의적 소유제도의 파탄, 즉 토지를 포함한 기타 생산수단에 대한 사적 소유권(private ownership)의 인정을 의미했다.¹⁾ 그러나 곧바로 토지 등의 사적 소유가 일시에 확립되고 인정된 것은 아니다.

구소련은 체제전환 직전 1990년 3월 14일 소비에트연방헌법 개정을 통해 ‘시민소유’라는

1) 1936년 구소련헌법은 사적 소유권(private ownership)과 개인소유권(personal ownership)을 분명히 구분 짓고 있다. 구소련 법률용어상 전자는 생산도구 및 수단에 있어서 사적 재산권과 결합되는 표현이라 할 수 있고, 후자는 사회주의헌법상 보장되는 적극적 이념적 개념이라 할 수 있다. 김정진·이재곤 편역, 소련법률제도, 연세대학교 출판부 1988, 200면.

개념을 도입하여 법문언상 사적 소유를 인정하였고²⁾, 같은 해 10월 소비에트연방최고회의는 『시장경제이행의 기본방침』이라는 결정을 통해 사회주의 계획경제체제에 종지부를 찍었다.³⁾

그러나 토지사유화에 대해 국가두마(하원)와 행정부 간에 계속되는 갈등과 반대가 있어, 토지에 대한 ‘상속 가능한 종신점유권’이라는 과도기적인 권리개념을 창설하였다.⁴⁾ 이후 1991년 6월 엘친대통령의 주도하에 ‘대량사유화’ 정책이 실행된 바, 그 성과는 1993년 12월 21일 러시아연방 헌법의 채택과 1994년 10월 21일 러시아연방 민법전 제1부(총칙, 소유권과 그 밖의 물권, 채무일반)의 제정으로 귀결되었다.

2) 외국인의 토지에 대한 권리 관련 내용

러시아연방 헌법 제9조 제2항은 토지 및 천연자원에 대한 소유권 주체를 개인, 국가, 지방자치체 및 기타 형태로 정한 바, 소유권 주체를 다양화하고 특히 토지에 대한 사적 소유를 헌법상 인정하고 있다.⁵⁾ 또한 동법 제36조 제1항에서도 국민과 국민의 집합체는 사적 재산으로서 토지에 대한 권리를 가진다고 규정하여 토지를 사유 재산의 대상으로 하고 있다. 나아가 동조 제2항은 토지 및 천연자원에 대한 소유권자는 환경을 훼손하거나 타인의 정당한 이익을 침해하지 않는 한 토지 등의 소유, 사용 및 처분에 대해 자유로이 행사한다고 하고 있다.⁶⁾ 이는 토지 및 천연자원에 대한 소유권의 내용 및 제한을 헌법상 선언하고 있는 것이다. 그리고 동법 제55조 제3항에 의해 국민의 자유와 권리에 대해서 헌법 질서, 합법적인 이익,

2) 1990년 3월 14일 개정된 구소련헌법 제10조 제1문에서, “구소련의 경제제도는 구소련 ‘시민의 소유’와 집단, 국가의 소유에 의하여 발전한다.”라고 하고, 제11조 제1문에서는 “‘시민소유’는 그 시민개인의 재산이며 물질적·정신적 만족을 위하여 사용된다.”라고 하고 있다. ‘시민소유’라는 개념은 여러 가지 소유형태 중의 하나로서 용인된 것에 지나지 않았고, 생산수단의 대부분은 여전히 ‘국가소유’에 속한 채 지속되었다. 김민규, 「러시아연방민법에 대한 비교법적 단상」, 「비교법학」 제14집, 2003, 53면.

3) 신영호, “러시아연방 신민법전의 특색(I)- 총칙편과 물권편을 중심으로”, 「고려법학」 제50호, 2008, 319-320면.

4) 김민규, 앞의 글, 54면.

5) Статья 9

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

6) Статья 36

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

국가 방위 및 안보 등을 보호하기 위해 필요한 범위 내에서 연방 법률에 의해 제한할 수 있다.⁷⁾ 이에 헌법상 정해진 사유에 한해 연방 법률로 사적 소유권이 제한될 수 있다.

그런데 여기서 주목할 것은 헌법 제36조 제1항이 토지소유권 주체를 ‘국민과 국민의 집합체’로 정하고 있을 뿐 외국인을 배제하고 있다고는 보기 어렵다는 것이다. 이에 대해서는 러시아연방 내 관련 판례를 통해 확인해 볼 필요가 있다.

2. 러시아연방 민법(ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

1) 연 혁

헌법상 토지에 대한 사적 소유권은 1994년, 1995년에 각각 통과된 러시아연방 민법 제1부와 제2부에서 확인되었다. 그러나 민법 제1부가 1994년 10월 21일에 국가두마(하원)에서 채택되었지만, 토지소유권을 규정한 민법 제1부 제2편 물권 부분의 제17장 「토지에 대한 소유권 및 그 밖의 물권」에 관한 규정들만 제외된 채 1995년 1월 1일 시행되었다.⁸⁾ 제외된 토지 소유권 규정은 민법 시행법 제13조에 의해 새로이 제정되어야 할 러시아연방 토지법의 시행 일까지 그 시행이 유보되었다. 즉, 개인이나 법인이 부적절한 또는 위반되는 토지사용에 대하여 제재로써 행한 토지수용에 관한 규정 등 이외에 토지소유권의 제한과 관련한 규정의 시행이 유보된 것이다.⁹⁾

2) 외국인의 토지에 대한 권리 관련 내용

러시아연방 민법은 소유권 형태의 다양화보다는 소유권 주체의 다양화에 중점을 두고 있

7) Статья 55

3. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

8) 민법 제1부는 총 3편 29장 453개조로 구성되어 있는데, 제1편 총칙(제1조-제208조), 제2편 소유권 및 그 밖의 물권(제209조-제306조), 제3편 채권법 총칙(제307조-제453조)으로 구성되어 있다. 제2편의 물권편은 제13장부터 제20장까지의 총 8장으로, 제17장은 「토지에 대한 소유권 및 그 밖의 물권」(제260조-제287조)에 관한 규정이다. 현재의 러시아연방 민법은 1994년 10월 제1부 제정을 시작으로, 1995년 12월 제2부 제정, 2001년 11월 제3부 제정, 2006년 11월 제4부가 제정됨으로써 민법이 완성되었다.

9) 小原 剛, “ロシアにおける 土地私有化の 歩み”, 藤田 勇 杉浦一孝 編, 「体制轉換期 ロシアの 法改革」, 法律文化社, 1997, 147면.

는데, 소유권의 귀속주체에 대하여 개인, 국가, 지방자치체 및 다른 형태가 나란히 존재한다고 하고(동법 제212조),¹⁰⁾ 이들 주체들이 동일한 보호를 향유한다고 규정하고 있다.¹¹⁾ 소유권의 내용에 대해서는 소유권자에게 재산에 대한 점유, 이용 및 처분할 수 있는 권리가 귀속된다고 하고 있다(동법 제209조). 소유권이 제한된 사실상의 권리들에는 토지에 대한 상속 가능한 종신점유권(동법 제265조), 토지에 대한 무기한(영구) 이용권(동법 제268조), 지역권(동법 제274조, 제275조), 재산에 대한 경제적 재판권(동법 제294조) 및 운용관리권(동법 제296조) 등이 있다.

주목할 것은 러시아연방 민법이 토지의 권리변동에 대해서는 일반적 원칙을 채택하고 있지 않다는 점이다. 즉 토지나 천연자원은 토지법에서 거래를 허용한 경우에만 처분할 수 있다고 정하고 있다(동법 제129조 제3항).¹²⁾ 그런데 그 시행이 유보되었던 제17장 「토지에 대한 소유권 및 그 밖의 물건」(동법 제260조-제287조)에 관한 규정은 2001년 4월 16일 개정된 민법 제260조(토지소유권에 관한 통칙) 제1항은 토지소유권자의 처분권의 내용에 관하여 당해 토지가 법률에 근거한 거래 관계로부터 배제되거나 거래관계에 있어서 제한되어 있지 않은 한 당해 토지를 매각 증여 담보제공 임대 그 이외의 방법으로 처분하는 것(동법 제209조)이 가능하다고 규정하고 있다.¹³⁾ 한편 민법상 토지소유권의 객체는 제261조 제2항이 법률에 달리 정함이 없는 한 그 토지의 경계 내에 있는 토지 표층(토양층), 사적 용수, 지상의 삼림 및 식물에 해당한다고 하고, 제3항은 토지소유권자가 자신의 판단에 의하여 당해 토지의 지면의 상하에 있는 모든 것을 이용할 권리가 있다고 규정하고 있다.¹⁴⁾

10) Статья 212. Субъекты права собственности

1. В Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.
2. Имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

11) Статья 212. Субъекты права собственности

4. Права всех собственников защищаются равным образом.

12) Статья 129. Оборотоспособность объектов гражданских прав

3. Земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

13) Статья 260. Общие положения о праве собственности на землю

1. Лица, имеющие в собственности земельный участок, вправе продавать его, дарить, отдавать в залог или сдавать в аренду и распоряжаться им иным образом (статья 209) постольку, поскольку соответствующие земли на основании закона не исключены из оборота или не ограничены в обороте.

14) Статья 261. Земельный участок как объект права собственности

1. Утратил силу(폐지).- Федеральный закон от 04.12.2006 N 201-ФЗ.

문제는 민법 제260조가 부동산, 즉 토지에 대한 임의처분권을 규정하고 있는 바, 러시아연방 토지법과 상충하는 경우(민법 제129조) 이를 조정하는 규정이 달리 없는 것으로 보여 실무상 혼란이 빚어질 것으로 보인다. 토지법은 거래제한 대상을 규정하고 있는데 이는 다음에서 설명하겠다.

3. 러시아연방 토지법(ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

1) 연혁

상술한 바 엘친행정부 기간 동안 새로운 체제에서 토지문제의 해결 및 권력분배를 정하는데 있어 국가두마(하원)와 행정부 간에 끊임없는 갈등과 반대가 있었고, 이러한 상황은 시장경제체제의 성립을 위해 계획된 개혁에 차질을 주었다. 이로 인해 2001년 10월 러시아연방 토지법이 통과될 때까지 토지소유 및 이에 관한 거래는 사유화과정과 토지시장의 개편 및 촉진 등에 관한 대통령령 및 지방정부법 등을 통해서 이루어질 수밖에 없었다. 2000년 블라디미르 푸틴 대통령이 취임한 이후, 시장경제의 정착과 투자환경의 개선을 위하여 토지법 제정에 대한 논의가 재개되었다. 푸틴 행정부는 효율적인 토지이용을 도모하고 부동산시장을 활성화시키기 위하여 토지의 매매와 소유에 관한 권리를 보장하는 법안, 즉 토지 법안을 마련하겠다고 밝혔다. 같은 해 토지등록사업이 시작되었고 2001년 9월 28일 농지를 제외한 토지의 법률관계를 정하는 토지법이 국가두마(하원)에서 통과되어, 같은 해 10월 10일에 연방회의(상원)에서 채택된 후 10월 25일 제정되었고, 이어 2002년 6월에는 농지개혁법도 제정되었다.¹⁵⁾ 현재 토지법은 체제전환 이후 10년간 세 번의 입법안이 부결된 이래 2001년 제정 이후 2008년 7월 22일 현재 31차 개정되었다.

2. Если иное не установлено законом, право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения. (в ред. Федеральных законов от 03.06.2006 N 73-ФЗ, от 04.12.2006 N 201-ФЗ)
 3. Собственник земельного участка вправе использовать по своему усмотрению в се, что находится над и под поверхностью этого участка, если иное не предусмотрено законами о недрах, об использовании воздушного пространства, иными законами и не нарушает прав других лиц.
- 15) 법제처, 러시아기업제도에 관한 고찰: 기업의 법적 형태 및 기업구조, 외국인투자 및 경제특구에 관한 고찰을 중심으로, 2008, 65면.

러시아연방 토지법의 제정은 여러 가지 상황을 바꿔 놓았다. 법제정 이전에는 국유재산의 사유화에 대한 지방정부법, 러시아연방민법, 대통령령 등 규정이 서로 달라 법률 간의 저촉이 빈번한 상황이었다. 또 다른 문제로 건물과 토지에 대한 소유에 있어서 이중소유구조가 일정 부분 해소되었다는 점이다. 다만, 어느 정도 토지가 사유화되었으나 농지의 경우 여전히 건물과 토지에 대해서는 이중구조형태로 남아 있다.¹⁶⁾ 한편 더 중요한 것은 토지법의 제정으로 외국인에 대해서도 내국인과 마찬가지로 토지소유권을 인정하게 되었다는 점이다. 다만, 농지나 국경지역 토지, 일부 주요 건물 등에 대해서는 예외규정을 두고 있다.

2) 외국인의 토지에 대한 권리 관련 내용

토지에 대한 권리는 민법, 연방법에 의해 발생하며 부동산에 대한 권리 및 부동산거래로 발생한 권리 등은 국가등록에 관한 연방법에 따라 국가등록을 마쳐야 하고(토지법 제25조 제1항), 연방법에 명시된 경우 반드시 토지 거래를 국가에 등록하여야 한다고 한다(동조 제2항).

토지에 대한 소유권 및 그 밖의 물권의 주체는 개인, 법인, 러시아연방, 러시아연방주체, 지방자치체 등이라 규정하고(동법 제5조 제1항),¹⁷⁾ 외국인, 무국적자, 외국법인의 토지취득에 관한 권리는 동법과 연방법이 정한다(동조 제2항)고 하여 토지에 대한 권리주체에 외국인 및 외국법인도 제한적으로 포함하고 있다.¹⁸⁾

그런데 외국인, 외국법인은 러시아연방 국경에 관한 연방법에 따라 대통령이 정하는 목록에 명시된 국경지대에 소재한 토지와 기타 연방법에 따라 특별보호지역으로 지정된 토지를 소유할 수 없다고 하고 있다(동법 제15조 제3항). 제한적이거나 외국인의 토지소유권 허용규정에도 불구하고 현재 외국인은 국경지대 등 대통령이 정하는 특정지역에서 토지 소유가 허용되지 않는다. 소유금지의 대상이 되고 있는 구체적인 지역에 대해서는 2011년 1월 9일 대

16) 법제처, 앞의 글, 65면.

17) 러시아연방을 구성하는 행정단위로는 공화국, 주, 자치공화국 등으로 구성되어 있다.

18) Статья 5. Участники земельных отношений

1. Участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования.
2. Права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с настоящим Кодексом, федеральными законами.

통령령 제26호 규정이 있고, 블라디보스토크시를 포함한 380개 지역 등이 포함되어 있다.¹⁹⁾

한편, 토지임대차에 있어서 토지법 제22조에서 외국인은 동법이 정한 경우를 제외하고 러시아연방의 토지를 임차할 수 있다(동조 제1항)고 한다. 동법 제27조 제4항에서 정한 경우를 제외하고 토지소유권자가 민법과 동법에 의하여 토지를 임대할 수 있다(동조 제2항)²⁰⁾고 함으로써 토지소유권자인 외국인도 자신의 토지를 임대할 수 있게 하고 있다.

상술한 바, 민법 제260조의 토지에 대한 처분권 규정과 토지법이 상충하는 경우가 발생할 수 있다. 왜냐하면 토지법은 제27조에서 토지거래에 대한 제한 규정을 두고 있고 제1항에서는 토지 거래는 민법과 동법에 따라서 이루어진다고 규정하고 있으나, 토지 거래와 관련해서는 민법보다는 특별법인 토지법의 적용이 우선 적용된다고 할 수 있다. 그런데 토지법 제3조 제3항은 토지법, 산림법, 수자원법, 지하에 관한 법, 환경보호법과 특수연방법이 규정하지 아니할 경우 토지의 점유, 사용 및 관리와 토지거래에 관한 재산 관계는 민법이 규정한다고 하고 있다. 따라서 토지 처분권과 관련하여 토지법에 규정이 없을 경우에는 민법이 우선한다고 할 수 있다.

또 한편, 토지 거래가 제한되는 토지로는 사용이 정지된 토지로 연방 법률이 정하는 경우를 제외하고는 개인 소유 및 거래가 제한되고(토지법 제27조 제2항), 제4항은 사용이 정지된 토지에 대해(제1호~제10호), 제5항은 국가 또는 지방정부 소유의 토지 중 거래가 제한되는 토지에 대해(제1호~제12호) 열거하고 있는데, 여기에는 국립공원, 러시아연방 소유의 건물이 소재하는 토지, 특정 목적상 전략적으로 중요한 시설이 있는 토지, 원자력발전소가 있는 토지 등이 속한다.

그런데 국가 또는 지방정부 소유의 토지는 개인과 법인에게 매매되거나 또는 임대될 수 있고 이 법 제20조 제1항이 정하는 경우 법인이 영구(무기한) 이용이 가능하며, 이 법 제24조 제1항이 정하는 경우 개인과 법인이 기간을 정하여 무상으로 이용할 수 있다(동법 제28조 제1항). 국가 또는 지방정부소유의 토지는 개인과 법인에게 유상으로 제공되나, 토지법 및 연방법과 러시아연방주체법이 정하는 경우 개인과 법인에게 무상으로 제공된다고 한다

19) https://www.jetro.go.jp/world/russia_cis/ru/invest_02/(검색일: 2014.3.10).

20) Статья 22. Аренда земельных участков

1. Иностранные граждане, лица без гражданства могут иметь расположенные в пре делах территории Российской Федерации земельные участки на праве аренды, за и исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.
2. Земельные участки, за исключением указанных в пункте 4 статьи 27 настоящего Кодекса, могут быть предоставлены их собственниками в аренду в соответствии с гражданским законодательством и настоящим Кодексом.

(동조 제2항). 그러나 외국인에게는 당해 토지를 유상으로 제공하고 그 지불액의 규모는 이 법에 따른다고 한다(동조 제5항).

외국인, 외국법인에게 국유지 또는 지방자치기관 소유지 중에서 건축용 부지로 제공되는 경우가 있는데, 이는 앞서 기술한 이 법 제5조 제2항, 제15조 제3항, 제22조 제1항과 제28조 제28조 제5항에 의해 판단된다(동법 제30조).

III. 러시아연방 외국인 투자법(РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОБ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЯХ)

러시아연방의 외국인 투자 법률은 러시아가 사회주의체제를 고수하고 있던 1991년 7월 4일에 처음 제정되어 수차례에 걸쳐 개정되었다가, 체제전환 후 1999년 7월 “러시아연방 외국인투자법”이라는 명칭으로 전면 개정(제정)되었고 이후 2002년 3월 개정된 이래 2011년 11월 개정 사이 2004년, 2009년, 2010년을 제외하고 계속 해마다 개정되어 오늘에 이르고 있다. 동법은 러시아연방 내에 직접투자를 계획하는 외국인에 대하여 가장 기본적으로 적용되는 매우 중요한 법으로, 외국인의 투자권리에 대한 보장과 투자로부터 생기는 소득 및 이윤에 관한 사항 및 러시아 영토 내에서의 외국인투자자의 기업 활동 조건 등을 규정하고 있다. 동법은 외국의 물적 자원, 금융자원, 선진기술 및 관리 경험을 러시아 경제에 도입하고 이를 효율적으로 이용하며, 외국인투자자의 활동 여건의 안정성을 보장하고, 외국인 투자에 관한 법규가 투자협력에 관한 국제법 및 국제관행에 부합되도록 함을 목적으로 하고 있다(동법 전문).

1. 적용 범위 및 개념

외국인 투자법 제1조 제1항은 외국인투자자가 러시아연방 영토 내에서 투자함에 있어 그의 권리에 대한 국가차원의 보장과 관련된 사항을 규정하고 있다. 하지만 제2항에서는 그 적용범위에 대해 규정한 바, 은행, 기타 신용대출기관 및 보험회사에 대한 외국 자본의 출자와 관련된 사항에 대해서는 적용되지 않으며, 교육, 자선, 학술 및 종교적 목적 등 사회적으로 유용한 목적달성을 추구하는 비영리단체에 대한 외국자본의 출자와 관련된 사항에 대해서도 적용되지 아니한다고 하고 있다.

동법 제2조는 항과 호 구별 없이 외국인투자자, 외국인투자, 외국인 직접투자 및 최우선적 투자프로젝트 등에 대한 개념을 다음과 같이 정의하고 있다.

1) 외국인투자자

외국인투자자란 외국법인 및 법인 아닌 단체로서 해당 법인 및 단체가 설립된 국가의 법률에 의해 권리능력을 가지고 있고 설립 규정이 있으며, 러시아연방 영토 내에서 투자를 할 권리를 가지고 있는 법인 및 단체를 말한다. 그리고 외국시민이란 그가 취득하고 있는 국적의 법률에 의해 권리능력 및 행위능력을 가지고 있고, 러시아연방 영토 내에 투자를 할 권리를 가진 자로 규정하고 있다.

2) 외국인투자

외국인투자란 러시아연방 영토 내에 존재하는 기업 활동 목적물에 대하여 외국자본을 출자하는 것으로서, 기업 활동의 목적물이라 함은 러시아 연방법에 의해 러시아연방 내에서 유통이 금지되지 아니하거나 유통이 제한되지 아니한 것을 말하며, 여기에는 화폐, 유가증권, 지적소유권, 서비스 및 정보를 포함한다.

3) 외국인의 직접투자

외국인의 직접투자란 러시아연방 민사법에 의해 회사(хозяйственное товарищество и общество) 형태로 러시아연방 영토 내에 설립되거나 또는 새로 설립되는 영리단체의 정관에 규정된 자본금의 10% 이상의 지분을 외국인투자자가 취득했을 경우와 러시아연방 영토 내에 설립된 외국법인의 지사에 고정자본을 투자하는 경우 및 러시아연방 영토 내에서 외국인투자자가 임대인으로서 “독립국가연합 대외경제활동 상품목록” 제16장 및 제17장에 규정된 물품에 적용되는 관세가 100만 루블 이상인 설비를 리스 (대여)하는 경우 등이다.

4) 최우선 투자 프로젝트

최우선 투자 프로젝트는 외국인투자 총액이 10억 루블(또는 동법 시행일에 러시아연방 중앙은행의 환율에 의해 외화로 이것과 등가인 금액)이상인 투자 프로젝트 또는 외국인투자기업의 정관에 규정된 자본금 중 외국인투자자의 최소지분이 1억 루블(또는 동법의 시행일에 러시아연방 중앙은행 환율에 의거 외화로 이것과 등가인 금액)이상인 투자 프로젝트로서 러시아연방 정부가 승인하는 명부에 기록된 투자 프로젝트로 규정하고 있다.

2. 외국인투자자에 대한 규제 내용

1) 외국인투자를 규제하는 법규

러시아연방 영토 내 외국인투자자에 대한 법적 규제는 동법, 기타 연방법, 러시아연방의 각종 법규 및 러시아연방이 체결한 국제조약에 의해 규율된다(동법 제3조 제1항).

2) 외국인투자자 및 상업적 기관의 활동에 대한 규제

외국인투자자의 활동 및 출자로부터 생기는 이윤의 사용에 관한 법률은 러시아투자자의 활동 및 출자로부터 생기는 이윤의 사용에 관한 법규보다 불리하게 정해서는 안 된다(제4조 제1항). 이는 외국인투자자가 러시아연방 영토 내 러시아투자자와 동등한 권한을 가지고 있음을 확인해주는 규정이다. 러시아연방의 경제 및 사회 발전을 위하여 외국인투자자에 대한 특혜를 부여하는 예외규정을 둘 수 있다. 그러나 헌법의 수호, 도덕, 보건, 타인의 권리나 이익, 국방 및 국가안전을 위하여 외국인투자자의 활동을 제한하는 예외 규정을 둘 수 있다(제4조 제2항). 러시아연방 영토 내에 설립된 외국법인의 지사(филиал)는 대표사무소(представительство)의 기능을 포함하여 해외 기업 명의로 그 기능의 일부 또는 전부를 수행한다. 이때, 해외 기업은 러시아연방 영토 내에서 지점의 활동과 관련되는 의무에 대해 재산상 책임을 지게 된다(제4조 제3항). 외국인 투자기업의 자회사(дочерние общества) 및 종속회사(зависимые общества) 내에서 기업 활동을 함에 있어서 이 법이 정하는 법적 보호 및 특혜를 받지 못한다(제4조 제4항). 외국인투자자와 러시아연방 영토 내에 설립된 외국인투자 영리단체로서 당해 영리단체의 정관에 규정된 자본금의 10% 이상의 지분을 소유하고 있는 외국인투자자가 채투자하는 경우 동법이 정하는 모든 형태의 법적 보장 및 특혜를 누릴 수 있다(제4조 제5항). 외국인투자자가 투자한 러시아 기업은 외국인투자자가 그 지분을 취득한 날로부터 외국인 투자기업으로서의 지위를 취득하며, 당해 기업과 외국인투자자는 동법에 의한 보호 및 특권을 누린다(제4조 제6항).

3) 외국인투자자의 투자형태 선택의 자유보장

외국인투자자는 러시아연방 영토 내에서 러시아연방 법률로 금지되지 아니한 모든 형태의 투자를 할 권리를 가진다. 외국인 투자기업의 정관에 규정된 자본금에 대한 투자 평가는 러시아연방 법률에 의거하여 이루어지고, 투자평가는 러시아연방 통화(루블)로 행하여진다

(제6조). 또한 외국인투자자는 자신의 권리나 의무를 제3자에게 양도할 수 있는 권리를 가진다(제7조).

4) 국유화나 몰수 등에 따른 정당한 보상

연방법 또는 러시아연방이 체결한 국제조약으로 정하는 경우를 제외하고는 외국인투자자 또는 외국인 투자기업의 재산은 국유화(национализация), 또는 몰수(реквизиция) 등 강제 수용될 수 없다. 몰수의 경우 외국인투자자 또는 외국인 투자기업에 대하여 몰수되는 재산에 대한 보상금이 지급된다. 몰수가 행해진 상황의 법적 유효기간이 종료되면 외국인투자자 또는 외국인 투자기업은 법적 절차에 따라 소유권반환청구권을 가지며, 이때, 재산의 가치에 하락이 있으면 그에 해당하는 손실을 제외한 보상금을 반환해야 한다. 국유화의 경우 외국인 투자자 또는 외국인 투자기업에 대하여 국유화되는 재산 및 기타 손실에 대하여 보상금이 지급된다. 손실보상에 관한 분쟁은 중재법원이나 국제중재법원 등에서 해결한다(제8조).

5) 외국인투자자에게 불리하게 법규가 개정된 경우의 보장

외국인 투자기업의 정관에 규정된 자본금 중 외국인투자자의 지분이 25%를 넘는 기업과 정관에 규정된 자본금 중 외국인투자자의 지분 액수와는 관계없이 최우선 투자 프로젝트를 실시하는 외국인 투자기업에 대해 수입관세, 연방세(간접세 및 부가가치세 제외) 및 국가 예산의 기금 납입금의 변경은 7년 동안 외국인투자자에 불리하지 않게 보장된다. 한편, 외국인 투자자 및 외국인 투자기업이 생산, 운송 및 기타 기간산업의 구축 분야에 10억 루블 (동법의 시행일에 러시아 중앙은행의 환율에 의해 외화로 이것과 등가인 금액)이상의 투자총액으로 자금회수 기간이 7년을 상회하는 최우선 투자 프로젝트를 실시할 경우, 외국인투자자에 7년 이상의 기간 동안 수입관세 및 연방세 등이 불리하게 변경되지 않게 할 수 있다(제9조).

6) 과실송금의 보장 등

외국인투자자는 러시아연방 법률에 의거 세금 및 수수료를 납부한 후 러시아연방 법규에 위배되지 않는 범위 내에서 소득과 이윤을 자유롭게 사용할 권한 및 러시아연방 국외로 자유롭게 송금할 권리를 가진다(제11조). 또한 외국인투자자는 투자 목적으로 투자초기에 러시아연방 영토 내에 반입된 재산, 문서 및 전자매체를 사용하여 기록된 형태의 정보를 외국인투자자가 러시아연방 밖으로 자유롭게 반출할 수 있다(제12조).

7) 유가증권의 취득 등

외국인투자자는 러시아연방의 주식과 기타 유가증권 및 국채 등을 취득할 수 있다(제13조). 또한 투자자는 국유재산 및 지방자치단체의 재산에 대한 소유권의 취득 및 국유재산과 지방자치기관 재산의 사유화에 관해 러시아연방 법률로 정하는 조건과 절차에 의거 민영화 되는 조직의 정관에 규정된 자본금의 지분의 취득을 통해 국유 및 지방자치기관 소유시설의 민영화에 참여할 수 있다(제14조).

IV. 전략산업에 대한 외국인 투자제한법의 주요내용²¹⁾

1998년 경제위기를 벗어나 2000년 이후 각종 부양정책 등에 힘입어 러시아의 경제상황이 호전되기 시작하자 외국인 투자가 급증하였다. 이에 러시아정부는 자국 경제의 보호를 위해 민감한 분야에 대한 외국인 투자를 규제할 필요성을 갖게 되었다. 이러한 상황에서 제정된 법이 2008년 4월 29일 ‘전략산업에 대한 외국인 투자제한법(원 법명은 각주 21참조)’이다. 동법은 전략산업에 대한 외국인 투자제한법의 대상이 되는 국방 및 국가 안보에 있어서 전략적 중요성을 가지는 42개 전략산업에 대해서는 외국인 투자를 금지하거나 통제하고 있는데, 여기에 외국인 투자법이 적용되는 것은 아니다.

1. 기본 원칙

동법의 목적은 법명에 나타나 있듯이 “국가방위 및 국가안전보장”으로(제1조), 동법이 보호하고 있는 것은 “전략적 분야”에 종사하고 있는 사업이다. 즉 같은 분야의 사업을 영위하고 있는 기업에 대한 외국인투자를 통제하는 것이다. 그러나 기업을 인수하는 것 자체가 금지되는 것이 아니라 그 인수를 위하여 정부위원회로부터의 사전 허가를 받아야 한다는 것이다.

21) 러시아 원문 법명: Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, “국방 및 국가 안보에 있어서 전략적 중요성을 갖는 사업에 대한 외국인투자 제한절차에 관한 연방법률” 정도로 해석이 된다.

2. “전략적 분야”의 개념

동법에서 가장 중요한 개념은 “전략적 분야”이다. 동법 제6조 제1항은 전략적 분야로 42개 분야를 선정하고 있는데, 이들 분야는 다음과 같이 9개의 주된 분야에 편입되어 있다.

- a) 기상학적 및 지구물리학적 절차 및 현상에 대하여 적극적 영향을 미치는 행위(제1호 및 제2호) 및 전염병을 유발하는 행위(제3호)
- b) 원자력 사업(제4호 내지 10호)
- c) 암호사업(제11호 내지 16호)
- d) 군사기술 및 무기산업(제17호 내지 27호)
- e) 항공산업(제28호 및 제30호 내지 33호)
- f) 우주산업(제29호)
- g) 자연독점사업, 즉 1995. 8. 17 연방법에 의한 지하자원관련 사업(제36호)
- h) 특수 금속사업(제38호)
- i) 지정학적 조사결과 연방 차원의 의미를 갖는 사업(제39호)²²⁾

이 밖에도 라디오 및 TV사업(제34 및 35호), 어업(제40호), 언론사업(제41 및 42호)이 추가되었다.

3. “통제”의 개념

동법의 적용대상이 되는 기업 인수에 해당 여부는 결국 대상 기업이 통제 대상 해당여부에 달려 있다. 이 때 투자대상 기업의 사업목적 및 투자기업의 사기업 여부에 따라 달라진다. 예컨대 외국 투자기업의 주주가 국가인 국가적 차원의 투자인 경우에는 보다 엄격한 통제가 뒤따른다. 즉 지하자원산업인 경우 5% 이상의 지분을 취득하려는 경우, 여타 전략적 산업인 경우 25% 이상의 지분을 취득코자 하는 경우 통제를 받는다(제2조 제3항). 그러나 어떤 경우이건 50% 이상의 지분을 취득하는 것은 금지된다(제2조 제2항).

외국인투자자가 개인 또는 사적 기업인 경우에는 50% 이상의 지분을 취득하고자 하는 경우에 통제대상이 된다(제3항). 지하자원산업의 경우 10% 이상의 지분을 취득하는 경우 통제를 받는다. 이때 외국인투자자의 개념에 대하여는 “외국인투자법”이 적용된다.

22) 석유 7천만 톤, 가스 5억 입방 미터, 금 50톤, 동 50만 톤 이상을 생산하는 기업을 말한다.

V. 결론: 우리에게 주는 시사점

러시아는 자본주의 시장경제체제로 전환한지 22여년이 지난 현재에도 우리나라 투자자를 포함해서 외국인투자자에게 여전히 투자대상으로서 쉽지는 않지만, 상품 판매의 거대 시장 확보가능성 및 천연자원 채굴 등의 수익가능성이 높은 국가로 인식되고 있다. 형식적 시장경제체제로 전환하였으나 국가의 통제 및 계획에 의해 건물부지용 토지 등이 규율되고 있고, 외국기업의 점유율이 높아지는 것을 막기 위해 전략산업의 대상을 늘려가고 있는 모습을 볼 수가 있다. 그러나 러시아연방의 외국인 투자법에 대한 수차례 개정과 그 내용을 볼 때, 천연자원 부문에서 대규모 탐사 및 개발 프로젝트에 대한 외국인 투자를 유치하기 위한 러시아 정부의 필요에 대한 신호가 보이기도 한다. 다만, 러시아에 대한 우리나라를 포함한 외국 투자자들이 극복해야 할 부분은 러시아어의 비보편성으로 인한 의사소통의 어려움과 과거 체제를 완전히 벗어나지 못해 토지 및 천연자원 등에 대한 국가 소유 및 통제 등 일반적 시장경제체제와는 다소 다른 제도의 복잡함 등으로, 이를 이해하고 해소하는 길만이 소기의 목적을 달성할 수 있다. 특히 러시아로 진출하고자 하는 우리나라 투자자들은 러시아연방 외국인투자법과 전략산업에 대한 외국인 투자제한법의 차이를 이해해야 하며, 외국인 관련 법제 등을 숙지해야 할 것이다.

반가운 소식은 최근 러시아연방 헌법재판소 내에서도 “상이한 법률 간의 모순과 저촉, 법규의 빈번한 개정, 법집행 결과에 대한 허술한 분석 및 예측, 법개정 절차의 느슨함, 사회적·경제적 상황과 법현실과의 괴리, 국제적 문제 등을 고려하지 않은 법개정, 법조문의 부정확성 등이 러시아 사회의 안정과 성장을 저해하고 있다.”고 자체적으로 비판하고 반성이 일고 있다. 이는 러시아 내에서 법문화가 조금씩 변화하고 있음을 보여주는 것이고 향후 외국 투자자들에게는 복잡한 법제 및 현실과 괴리된 법집행 관행 등 제도개선에 대한 다소 반가운 소식이 들려오지 않을까 한다.

참고문헌

- 김민규, “러시아연방민법에 대한 비교법적 단상”, 「비교법학」 제14집, 2003.
 김정건·이재곤 편역, 소련법률제도, 연세대학교 출판부 1988.
 법제처, 러시아기업제도에 관한 고찰: 기업의 법적 형태 및 기업구조, 외국인투자 및 경제특구 에 관한 고찰을 중심으로, 2008.
 신영호, “러시아연방 신민법전의 특색(1)- 총칙편과 물권편을 중심으로”, 「고려법학」 제50호, 2008.
 小原 剛, “ロシアにおける 土地私有化の 歩み”, 藤田 勇 杉浦一孝 編, 「体制轉換期 ロシア の 法改革」, 法律文化社, 1997.

〈검색 사이트〉

- <http://www.consultant.ru/>
https://www.jetro.go.jp/world/russia_cis/ru/invest_02/