

몽골의 외국인투자 관련법의 변화

돌진 소드넴 | 몽골국립대학교 교수

I 서론

1980년대 후반부터 1990년대 초 사회주의 체제 붕괴로 중앙집권적 계획경제 체제를 포기하고 시장경제 체제로 전환할 목표를 세웠던 다른 나라들과 마찬가지로, 몽골국도 1990년대 이후부터 보편적인 방침으로 경제법제를 근본적으로 변화시키기 시작하였다. 1992년에 비준된 민주적인 헌법에 “.....몽골은 세계경제 발전의 보편적인 방향과 자국의 특수한 상황에 맞는 재산에 대한 다양한 관습을 인정하는 경제 체제를 지향”하기로 선언하였고, “...정부는 공공재산과 개인재산의 모든 형태를 인정하고, 소유자의 권리를 법으로 보호 한다...”라고 규정한 것은 경제 법적체계를 새롭게 수립하는데 정부가 기준으로 삼을 정책을 분명히 하여, 민법을 새롭게 개정하는 근본적인 기준이 되었다.

구소련의 영향 하에 있었던 나라들은 선진국인 독일연방공화국, 네덜란드, 프랑스, 미국 등의 법률가들과 학자들의 도움으로 1990년대 중반부터 모범이 되는 법률들을 본받아 개정하기 시작했으며, 모범적인 법률들을 근간으로 하여 독립 국가들은 민족의 법적체계를 새로 만들거나 개정하고 있다. 이것은 그 나라의 법제개혁에 크나큰 의미를 지닌 방법이 되고 있다. 이와 같이, 시장경제 체제는 세계적으로 유사한 모습을 하고 있고, 공통적인 법칙에 의해 발전하지만, 해당 국가의 역사, 문화, 관습, 법률사상, 경제기반, 지정학적 위치 등 특성을 감안하여 각국의 발전방향이 다르고, 각기 다른 법적 체계를 이루고 있다.

다만, 새로운 경제 체제로 이행했다고 해서 “흰 종이위에 검정 잉크로 처음 길을 내는” 것과 마찬가지로 완전히 새롭게 법적체계를 구성해야만 한다고 이해해서는 안된다. 오히려 기존의 법적 체계를 기반으로 이에 맞게 개선하는 것이 법제 개혁의 주된 목표가 되어야 한다. 몽골의 법사상은 12~13세기부터 발전해 왔음을 사료를 통해 알 수 있고, 근현대 몽골역사 발전의 단계마다 국민의 법사상이 어떻게 발전해 왔는지는 그 시대의 법률원전들을 종합적으로 살펴보면 명확하게 알 수 있다.

한국은 1990년 몽골과의 공식적 외교관계 수립 이후 한-몽 경제협력이 확대되어 왔고 핵심 교역 국가로 성장하였다. 이에 따라 한국의 대 몽골 투자가 증대되면서 몽골의 외국인투자법에 대한 연구도 축적되고 있다. 이에 본 글에서는 먼저 몽골의 2013년 ‘신외국인 투자법’의 변화를 설명한 후, 몽골의 외국인투자 관련법제의 변화를 소개한다.

II 몽골의 외국인투자 관련법의 변화

1. 2013년 '신 외국인 투자법'의 변화

2013년 신외국인투자법에서는 목적 및 투자의 개념을 명확히 하고, 3년간 과세 면제 등 세제 혜택을 통해 투자를 유도하였으며, 국가 안보 및 시민의 안전과 관련된 산업, 언론, 통신, 금은 광산 등 외국인 투자가 금지된 분야를 정하였고, 기타 광산과 농업자원의 개발 시 외국 자본 투자의 한계를 설정하였다. 2013년 개정법은 관세, 소득세, 부가가치세 등 세제 혜택을 확대하고, 투자의 형식과 범위를 확대하며, 장기투자에 대한 안정성을 부여하는 내용을 담았다. 주요 개정사항은 다음과 같다.

(1) 외국인 투자 사업자 등의 활동

회사자본 25% 이상이 외국인에 의해 이루어진 것을 전제로 하는 외국인 투자 사업자 및 외국법인 몽골 사무소의 활동에 관한 규정하면서, 안정 보장 계약, 토지 사용(토지 임대차)의 절차, 조세, 사회 보험, 노동 등에 관해 구체적인 규정을 두고 있다.¹⁾ 먼저 안정 보장 계약에 관해서는, US\$ 5백만 이상의 투자를 수행하고자 하는 외국인투자자는 경영활동을 하기 위한 안정적 환경을 위해 법적 보장으로서 안정 보장 계약을 과세 담당 정부각료와 체결할 수 있도록 규정한다.²⁾

그리고, 이 안정 보장 계약에 일정 기간 동안의 안정적인 과세 조건, 투자의 목적과 총액, 실행기간과 계약 취소 사유를 포함하도록 규정한다. 다음, 토지 임대차 계약의 체결을 국유토지, 사유토지의 경우 - 국유토지인 경우는 외국인 단독의 회사인지 몽골인과의 합작회사인지로 세분 - 로 나누어 계약당사자와 승인 요건을 다르게 규정한다. 다만, 토지 임대차 기간에 제한을 두어, 합작기업의 경우 최초 기간을 60년을 한도로 하고, 40년을 한도로 1차 연장할 수 있음을 규정하여 최장 100년 기간을 두고 외국 투자자가 토지를 이용할 수 있도록 한다. 반면, 조세와 보험은 몽골의 국내법에 따른 납세의무 또는 보험계약의 체결에 관해 간단히 규정하고 있을 뿐이다.³⁾

(2) 외국인 투자관련 분쟁과 중재

외국인 투자관련 분쟁과 관련하여 노동자에 대하여 벌금을 부과한 조치와 함께 상호투자협정을 위반한 것이라고 주장한 사례가 있었다. 이에 대해 2011년, UNCITRAL 규칙에 따른 중재판정부는 세금이나 벌금이 상호투자협정이 보장하는 공정하고 동등한 대우의 원칙에 반하지 않았다고 판정하였다. 위의 보고 사례들은 투자협정 경신, 차별과세, 외국인고용제한, 실시허락계약의 파기, 합병계약 폐기 등 전형적인 광업분쟁 사례를 보여주고 있다.

1 몽골의 외국인 투자법, 2013, 제2.1.5조

2 몽골의 외국인 투자법, 2013, 제20.1조

3 몽골의 외국인 투자법, 2013, 제12.1.2조

한편 몽골투자자와 외국인투자자 간의 분쟁에 대하여는 2013년 제정된 몽골외국인투자법(Foreign Investment Law)이 적용된다. 이에 따르면 몽골인(자연인·법인 포함)과 외국인(자연인·법인·외국법인의 국내 지점) 간의 투자분쟁과 투자회사운영에 따르는 분쟁은 몽골이 당사자가 된 조약이나 양당사자간의 협약에서 달리 정하지 않은 한 몽골법원에 의하여 해결할 수 있다. BITs 안의 분쟁해결조항은 몽골법원에 우선하며 외국인투자법도 BITs 안에 규정된 분쟁해결조항과 모순이 없다. 외국중재판정의 몽골내 집행과 관련하여 몽골정부가 집행을 거부한 사례는 현재 1건이 있다.

1992년 몽골헌법과 2001년 국가안보법은 주권면제(sovereign immunity)를 규정하였고 특정상황에서 국가면제를 허용하는 특별법이 존재한다. 그럼에도 불구하고 몽골은 절대적 면제를 포기하고, 국가라고 하여 상업적 활동이나 상업적 재산과 관련된 분쟁으로부터 제외되지는 않는다는 이른바 제한적 국가면제이론(theory of restrictive immunity)에 따랐다. 이는 몽골이 협약의 한쪽 당사자인 ICSID와 같은 국제조약이 국내법과 같이 집행 가능 함을 뜻한다.

2. 2017년 ‘신 중재법’의 변화

몽골의 목적은 법적 주체 간에 야기되는 물질적 재산이나 지식재산관련 분쟁을 해결하기 위한 중재를 규정하는 것이다. 이 법은 1985년 6월 21일 UNCITRAL이 채택한 국제상사중재에 관한 모범법에 기초하고 있다. 대다수의 법조항은 UNCITRAL이 채택한 국제상사중재의 입장을 따르고 있다. 몽골중재법초안을 마련할 때 법원 밖에서 분쟁을 해결하기 위한 절차를 확산시키고자 하는 UNCITRAL의 권고를 채용하였다.

위와 같이 FTAL(Foreign Trade Arbitration law)이 UNCITRAL 모범법과 큰 차이를 보이는 등 국제적 규범과의 격차가 있어 결국 몽골국회는 2017년에 FTAL을 중재법으로 대체하게 되었다. 신법(Arbitration law)은 당사자의 선택과 자치를 강조하면서 모범법에 보다 근접하였다. 신법은 양당사자가 몽골인인 내국인 간의 분쟁을 포함해서 몽골에서 행하여지는 모든 중재에 적용된다. 즉, 국내중재와 국제중재 모두 중재법의 적용을 받는다. 다만 법원이 몽골영토 밖에서 행하여진 중재합의를 반드시 인정해 주어야 하는지는 분명하지 않다고 한다.

또 한 가지 중요한 변화는 FTAL(Foreign Trade Arbitration law)가 MAL(Mongolian Arbitration law)로 대체된 점이다. 이에 따라 다른기관들도 자유롭게 중재기관을 설립할 수 있다. 그러나 현재 Mongolian National Arbitration Center(MNAC)이 몽골의 유일한 중재기관이다. 몽골은 기본적으로 대륙법계 국가이므로, 판례의 법원성은 인정되지 않는다. 다만 중재법에 관한 대법원의 해석은 구속력은 없지만 중재법의 내용을 구체적으로 적용하는데 중요한 가이드가 된다.

3. 2006년에 ‘신 광물법’의 변화

광물법은 1996년 제정되었고, 2006년과 2010년에 개정되었다. 2006년 광물법 개정안은 1) 광물자원 문제를 전제로 포함한 포괄적 법령 제정, 2) 광물법으로 조절되지 않고 제외된 기타 문제를 법개정을 통해 조절, 3) 이전 사

회체제에 제정된 법률을 새로운 사회 체제의 개념과 목적에 맞춰서 개정하는 것을 목표로 하였다. 이에 몽골정부는 동, 금에 부과되는 초과이윤세(Windfall Profits Tax) 제도를 2006년 5월에 도입하였다.

몽골정부는 동 가격(LME가격)이 톤당 2,600달러 이상, 금 가격이 온스당 500달러 이상일 경우 초과분에 대해 68%의 초과이윤세를 부과하는 것으로, 채굴료를 인상과 더불어 몽골 재정수입 증대에 크게 기여하였다. 그러나, 2009년에 몽골 의회는 외국인 투자 촉진을 위해 초과이윤세 제도를 2010년 12월 31일까지만 한시적으로 운용하는 법안을 통과시켰다. 마침 총선과 맞물려 정치권은 여론을 반영하여 광물법 개정안을 2008년 4월 정기 국회에 상정하였는데 개정안의 핵심은 정부지분의 하한선을 설정하는 것이다.

즉, 정부 예산이 투입될 경우에 정부지분은 최소 51%, 민간자본으로 탐사한 경우에는 최소 34%로 정한다는 것이다. 2008년 상반기에 주요 자원의 국제가격이 급격히 상승하면서 몽골 자원에 대한 국내외의 관심이 높아지게 되었고, 2010년 광물 개정으로 외국인 투자를 촉진하기 위해 동, 금에 부과되는 초과이윤세 제도를 제거함으로써 국내외의 투자자들에게 긍정적인 환경이 조성되었으며, 정부지분이 발생할 경우 몽골정부의 이익을 극대화할 수 있게 된다.

4. 2002년 '신 민법'의 변화

몽골은 '신민법'에 일부 조정을 반영해야 하는 요구를 받아, 법인(민법 25~38항), 계약법의 총령(민법189~205항), 임무수행총령(206~218항), 계약의 특수형태(민법 243~275, 312~338, 343~409, 422~482항), 상거래중개인, 대행(민법 413~419항) 등 각 조항의 조정사항을 상당히 세분화하였고, 일부 내용을 새롭게 반영하였다. 상법 관계는 민법 뿐 아니라 다른 법률, 예를 들면 소비자이익보호법, 단체회사법, 상표와 원산지표시법, 파산법 등 다양한 법률로 조정해 왔던 것이다.

'신 민법'에는 소유권을 취득할 수 있는 방법들이 새로운 형태로 개정되었다. 하나의 예를 보면, 민법(2002년) 104, 105, 115항에 "소유자가 없는, 아니면 소유자가 소유권을 포기할 목적으로 하는 재산을 '무주물'이라고 본다. 무주물을 법으로 금지하지 않은 합법적인 방법으로 취득하거나 아니면 해당 무주물을 취득할 때에 권리자의 권익을 위배하지 않았다면 무주물을 취득한 자에게 민법 명시한 대로 무주물을 취득한 자의 소유로 하고 권리를 부여한다. 104.2. 법에 다른 형태로 명시하지 않았다면 원소유자가 아니었던, 무주물을 취득한 자를 해당 무주물의 소유권자로 국가기관에 등기한 다음 15년 동안 해당 무주물을 소유하고 있었다면 그 기간이 끝나는 동시에 소유권을 가질 수 있다. 법률과 계약에 특별히 명시하지 않았다더라도 재산을 10년 이상 합법적으로 소유하고 이용했다면 해당 자산의 소유권은 1차적으로 현재 소유자가 획득할 우선적인 권리가 있다."고 되어있다.

부동산 등기에 관한 체계는 몽골에 1990년대 중반부터 시행한 것과 관련해서, 이전에 소유한 문제를 어떻게 처리할 것인가? 라는 문제가 발생한다. 지금도 토지사유화와 관련된 이런 문제들이 많이 일어나고 있는 상황이다. 그러나 등기기관도 법원도 이런 분쟁을 어떻게 처리할 것인가에 대한 이해와 인식이 충분하지 않다. 토지사유화와 관련하여 최근 2~3년 동안 국민들이 토지소유권, 점유권을 획득하고자 하는 욕구가 다양하게 표출되고 있고, 이 권리를 부여해 주는 권력주체들은 토지소유, 점유권 허가서를 이중으로 발급함으로써 이와 관련한 분쟁들이 많이 발

생하게 되면서 법원의 업무도 급증하고 있다.

하부 권력기관으로부터 토지소유 허가서를 받아서 그 토지에 건축물을 설치하기 시작한 상급권력기관은 그 토지점유권을 타인에게 발급하여, 특정 토지에 있는 건물을 매입한 자는 그 토지점유권도 양도해야 함에도 불구하고 건축물에 대한 소유권은 양도하면서도 그 토지점유권을 양도하지 않음으로 인해, 결국에는 토지점유권을 양도받은 자와 그 토지상의 건물을 소유한 자 중에서 누군가의 이익이 침해 받는 경우에 이르는 등 분쟁이 법원의 실무경험으로 보면 많이 증가하였다.

이러한 모든 문제는 민법과 그에 적합하게 맞춘 기타 법률로 조정해야만 한다. 2002년 '신 민법'은 민사관계 당사자들의 법적인 평등 상황을 보장하는 원칙을 될 수 있으면 완벽하게 한다는 측면에서 어느 누군가의 우월한 권리를 제한하는 조정사항을 반영하였다. 예를 들면 민법 171.3항에 “채권자의 요구를 전적으로 아니면 부분적으로 이행하지 못했다면 부동산 소유권을 채권자에게 양도한다고 체결한 협의사항은 무효로 한다”라는 조항은 금융권과 비금융권 기관 등이 저당권을 설정한 부동산을 자의적으로 처분할 우월한 권리를 제한했다고 말할 수 있다.

그렇지만 동산의 경우에는 민사관계에 참여하는 모든 주체들은 채무 수행을 보장할 목적으로 재산을 양도할 계약(신탁보증)을 체결하고 민법 235조에 명시한 규정에 따라 재산을 임의로 처분할 권리가 생긴다. 민사관계 주체들의 평등권, 권리와 의무 그리고 이익의 일치와 균형을 될 수 있는 한 성실하게 보장하고 상호 이익이 되는 원칙에 합당한 조정을 반드시 요구하게 된 것은, 오늘날 생활의 실제 경험에서 나온 것이다.

그러나 2005년에 국가 대회회에서 저당물의 종류를 재판 이외의 방법으로 매매할 수 있다는 규정에 관한 법률이 승인되었다. 이 법률 27.1항에 “저당물을 재판 이외의 방법으로 매매할 때에 채권자와 국가 최고 등기소가 이 법률에 정한 원칙을 위반했을 경우 채무자는 법원에 이익을 제기할 수 있으며, 법원은 이 이익을 민사재판소에서 법률에 정한 규정에 의해 판결한다”고 명시하였으며, 이 법률 27.2항에는 “법원은 27.1항에 명시한 것 이외의 다른 근거로 제기한 이익을 기각한다”고 명시하였다. 27.2항의 조항은 몽골국 헌법 16.14항의 “몽골국 헌법, 국제조약에 명시한 권리, 자유를 위반했다고 보면 이 권리를 보장하도록 법원에 이익을 제기하고,..... 정직하게 법원에서 판결할 권리가 있다”는 조항을 위반했다는 헌법재판소의 판결이 나와 위의 조항은 무효가 되었다.

이상의 법률이 비준된 것과 관련해서 추가, 변경을 가한 민법이 2005년에 비준되었다. 이러한 추가, 변경으로 민법 154.3 항에 “저당물은 타인의 소유자산이어도 된다. 이 경우에는 해당 자산을 저당권설정자의 소유로 양도함으로써 저당물로서 행사할 권리가 생긴다”고 명시하였고, 174.2항에 “부동산을 매매할 때에 법률에 명시한 규정을 준수하여야 하며 이 법의 조정사항을 더욱 상세한 조정으로 본다”라는 부분에 “저당권자가 금융권/ 비금융기관이라면 이 조항은 해당되지 않는다”라는 문구를 추가하였는데, 이에 대해 몽골국 헌법의 관련 조항을 위반했다고 헌법재판소가 판결을 내렸다. 이와 같이 '신 민법'이 비준된 이후에 그에 맞추어 시행해야 할 법률들이 일부는 민법의 정신, 민권법제의 근본 원칙에 위배되는 듯한 조항이 포함되어 있는 것을 예의주시 할 필요가 있다.

새로운 시장경제 조건에서 동산, 부동산 소유자가 증가하고, 그들의 재산권을 모든 법적인 분야에서 법률로 보호, 강화하고 있다. 부동산 소유자와 법적 점유자의 재산에 부여된 절대권 또는 상속권을 행사할 때 타인의 권리를 인정하고 위반하지 않을 것과, 타인이 권리를 행사할 때 방해하지 않을 의무가 있다. 인접한 재산 소유자와 법적인

점유자가 끼치는 불가피한 영향에 대해 상대방 측이 금지하거나 제한하지 말 것, 그리고 타인의 재산에 영향을 끼치는 것에 대해 영향을 끼치는 측은 금전적인 형태로 보상을 하며 이웃과의 경계에 있는 건축물은 공동으로 사용하고, 그와 관련된 경비는 동등한 단위로 지불할 것 등등 조정사항을 유럽 뿐 아니라 아시아 각국의 법률을 연구한 바탕 위에 몽골국의 특성에 맞춘 '신 민법(2002년)'에 반영함으로써 실생활에서 발생하는 또는 발생할 수 있는 분쟁을 해결하는데 반드시 요구되는 물적 장치를 갖추었다고 볼 수 있다.

III 결론

몽골은 정권 교체로 자원 민족주의 등 자국에 유리한 경제발전 프레임 하에 관련 법제와 제도를 변화시키고 있다. 어느 나라든지 상호간의 충돌이 없는 법체계를 구축하는 것은 그 사회의 발전기간과 깊은 상관관계가 있다. 법 개혁의 범위에서 여러 개 법조항의 추가와 개정은 법을 해석하고 준수하는데 많은 장애를 동반하며 법 시행기간과 규칙에 대한 과도기적인 광범위한 대책이 필요하다.

그러므로 시행기간의 설정과 과도기 대책을 마련하고 현재 시행중인 외국투자에 관한 법과 상술한 민법, 광산, 그리고 부동산에 관한 기타 분야 법규정들 간의 관계를 규정한 법 개혁의 시행이 필요하며 사법현실에 대한 자세한 연구의무가 해당 분야 교수와 학자인 우리에게 있다. 상술한 바와 같이 충돌 없는 법체계를 구축하는 것을 그 사회의 발전기간과 깊은 상관관계가 있지만 먼저 경제발전의 한 큰 축인 외국투자자들의 권리를 보호하는 관련 법령들의 적용에 대해 분석하여 이론과 실체가 통합된 적용방법을 정하는 것이 중요하다.

신 외국인투자법과 관련법제는 시행된 지 얼마 안되었지만 일부 실무경험이 쌓이고 있다는 것을 여기에서 말하고 싶다. 그러나 새로운 법률의 주의원칙, 내용, 기준을 올바르게 인식하고 각각의 조항을 법원 실무행정에서 올바르게 행사하는 숙련된 능력을 판사에게 제공하기 위해서는, 그들에게 체계적인 정보와 통합적이고 세분화된 교육을 제공할 필요가 있다.

참고문헌

몽골의 외국인 투자법, 2013.

몽골의 민법, 2002.

몽골의 광물법, 2006.

Doljin S. Development of mining law, 2014, NUM.

돌진, “몽골 국의 외국(인) 자본투자에 대한 법적 조정: 현황과 당면 과제”, 2010.