

## 토지 민영화 정책에 따른 도시변화 분석\*

-몽골, 울란바타르시를 중심으로-

### The Influence of the Land Privatization Policy on Urban Area

-Focused on Ulaanbaatar, Mongolia-

바야라 아리온자르갈란\*\* · 유석연\*\*\*  
Ariunjargalan, Bayaraa · Suk-Yeon, Yoo

#### Abstract

Land privatization in Mongolia has resulted many urban problems such as relatively high land price and high concentration of population in Ulaanbaatar city. The purpose of this study is to analyze the changes of the land privatization policy in Mongolia from 2003 to 2013 and their influences on Ulaanbaatar by analyzing online news articles.

The followings are the results of this study. First, the low rate of land privatization by lack of understanding at every phase has led to the extension of period of privatization and the revision of land law. Second, land privatization has resulted in land conflicts and urban environmental issues in Ulaanbaatar city. The latter was caused by urban sprawl which stemmed from the accelerated population concentration. Furthermore, the population concentration in Ulaanbaatar has extended the Ger area, which has led to the shortage of land for privatization and land and air pollution since the area has no urban infrastructure for living. Also it brought up the necessity of urban planning for administration planning. Lastly, the urban problems in Ulaanbaatar have been accelerated by irregular operation of land privatization due to bribe and overlapped privatization.

키 워 드 ■ 토지법, 토지 민영화, 몽골, 울란바타르  
Keywords ■ Land Law, Land Privatization, Mongolia, Ulaanbaatar

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

몽골은 1990년대 소련을 비롯한 사회주의 국가 체제의 붕괴와 함께, 자유 시장경제 체제로 변화하기 위해 개인에게 재산권을 부여하는 방법으로 민영화를 진행하였다.

몽골 정부는 1991년에 처음으로 민영화를 시작했으며 가축, 공장, 공동주택, 토지 등을 포함한 국가 재산을 순차적으로 분배하였다 (N.Eriksson외, 2004).

토지 민영화 정책은 2003년 『토지에 관한 법 (Land Law in Mongolia, ГАЗРЫН ТУХАЙ)』과 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법 (Land Ownership Law in Mongolia, МОНГОЛ УЛ-

\* 이 논문은 2014년 서울시립대학교 교내학술연구비에 의하여 지원되었음

\*\* Department of Urban Planning and Design, University of Seoul

\*\*\* Department of Urban Planning and Design, University of Seoul (corresponding author: yoosy@uos.ac.kr)

СЫН ИРГЭНД ГАЗАР ӨМЧЛҮҮЛЭХ ТУХАЙ』의 개정 및 제정으로 시작되었으며, 같은 해 5월 1일부터 토지개혁과 함께 토지 등기 및 토지 관리시스템을 구축하기 시작하였다.

2013년까지 전국 21개 아이막<sup>1)</sup>(aimag)의 토지 민영화율이 15.8%로 매우 낮게 나타난 반면, 울란바타르시에서는 민영화가 매우 빠르게 진행되어 2010년에는 민영화 가능 토지가 모두 소진되었을 뿐 아니라 게르(Ger)지역의 확장과 그로 인한 환경 파괴, 도심 내 난개발, 지방과 울란바타르시의 지가 차이가 평균 400배로 벌어지는 등 많은 도시문제가 발생하였다.

이처럼 토지 민영화 정책이 울란바타르시 도시 변화에 크게 영향을 미친 제도임에도 불구하고 선행연구는 대부분 토지 민영화 관련 법·제도의 내용 분석에 치중되어 있다는 한계를 갖고 있어 향후 효율적 도시 관리를 위한 기초 연구가 필요한 실정이다.

이에 본 연구의 목적은 몽골 토지 민영화에 관한 언론보도 내용분석을 통해 2003년부터 2013년까지 몽골 토지민영화 정책 주요 변동과 그에 따른 울란바타르시의 도시변화를 분석하는데 있다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구의 범위

본 연구는 우선 몽골 토지 민영화 정책 변동에 대해 고찰한 다음, 세부적으로 토지민영화 정책 실행 중에 나타난 도시변화를 알아내기 위해 울란바타르시를 공간적 범위로 삼아 진행하였다.

연구의 시간적 범위는 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』 제정에 따른 토지 민영화 정책 실행 시점인 2003년부터 법 개정에 의한 기간 연장의 3번째 단계인 2013년까지로 설정하였다. 분석의 기

본 단위는 법적 민영화 시한 연장에 따라 다음과 같이 나누었다. 즉 제1기는 2003년 5월 1일부터 2005년 5월 1일, 제2기는 2005년 5월 2일부터 2008년 5월 1일까지, 마지막으로 제3기는 2008년 5월 2일부터 2013년 5월 1일까지로 설정된다(표1 참조).

Table 1. Classification of Research Period

Division	Period of Land Privatization(y-m-d)
Phase 1	2003-5-1 ~ 2005-5-1
Phase 2	2005-5-2 ~ 2008-5-1
Phase 3	2008-5-2 ~ 2013-5-1

### 2) 연구 방법 및 내용

토지 민영화 관련 정책 변동 및 그에 따른 울란바타르시 도시변화 분석을 위해 내용분석방법(contents analysis)을 활용하였다. 민영화 신청 연장기간을 분석 틀로 하여 2003년부터 2013년까지 토지 민영화 정책에 관한 총 366개의 기사 및 사설을 내용에 따라 10개의 세부 항목으로 분류하였으며, 이를 다시 크게 4개의 대분류로 나누어 분석하였다. 시간적 범위에 따라 각 항목들을 기초통계로 분석하여 시기별로 드러나는 정책 변동 및 그 영향으로서 울란바타르시 도시변화에 대한 흐름 및 내용을 도출하였다.

연구의 흐름은 아래와 같이 세 단계로 구성된다. 1단계는 『토지에 관한 법』 과 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』 등 토지민영화를 위해 개정 및 제정된 법률의 개요 및 목적, 그리고 변동내용을 고찰하였다.

2단계는 언론보도 내용분석 방법을 통해 연구의 시간적 범위에서 정한 시기별 토지 민영화 제도의 변동 및 그에 따른 울란바타르시 도시변화를 세부적으로 분석한다. 자료의 수집은 몽골 뉴스 전문 사이트 OLLOO.MN의 뉴스 기록보관부분(<http://archive.olloo.mn/>)에서 ‘토지(газар)’라는 키워드를 검색하여 도출된 내용 중 토지 민영화

정책과 관련한 총 366개의 기사와 사설을 분석하였다.

3단계는 앞서 1, 2단계를 통해 도출된 토지 민영화 정책의 변동 내용과 그에 따른 올란바타르시 도시변화 등 분석 내용을 관련 기관의 보고서 및 선행연구를 토대로 해석하였다.

## II. 이론 고찰 및 선행 연구 검토

### 1. 이론 고찰

#### 1) 민영화의 일반이론

민영화는 1970-80년대 영국 대처(Margereet Thatcher) 정부에서 시작되어 서유럽, 러시아 등에서 이행되었다. 민영화의 계기는 제2차 세계대전 이후 영국, 프랑스, 미국 등에서 등장한 대규모 국영기업들이었고, 1970년대 경제위기를 타개하기 위해 도입되었다(안현호, 2013).

민영화 방식은 국가마다 목적과 대상이 다르게 나타났다. 영국과 같은 자본주의 국가에서는 시장경제 활성화를 목적으로 통신, 금융, 산업, 교통, 철도 등 국영기업을 대상으로 민영화를 시행하였던 반면, 옛 소련을 비롯한 사회주의 국가에서는 경제 개혁을 목적으로 주로 토지를 민영화하였다.

몽골의 민영화는 1991년부터 시작되었으며 사회제도 변화에 따른 경제개혁, 국가 재산분배 및 경제 활성화를 목적으로 하였다. 민영화 대상은 공동주택, 가축, 국영기업 및 토지로 본 논문에서는 몽골 토지 민영화를 주요 대상으로 고찰한다.

#### 2) 토지민영화 사례분석

본 연구의 대상인 몽골과 유사하게 사회체제가 사회주의에서 민주주의로 크게 변화된 나라들의 사례를 검토하였다.

러시아 등 옛 소련연방국가 토지개혁의 목적은

농업분야 개혁 및 활성화이다. 러시아에서는 지방의 농업용지를 주로 민영화한 반면에, 도시지역에서는 종신사용권이나 장기임대의 방법으로 토지를 관리하고 있었다(강교식, 1996). 그 결과 1989년에서 1995년 사이 지방의 인구가 계속 증가한 것으로 나타났다(Routledge, 1998). 키르기스스탄은 농업용지를 대상으로 민영화했으며, 벨라루스는 농업용지를 제외한 토지를 공영기업 민영화 및 투자사업 실행 시 민영화하도록 하였다(표2 참조).

Table 2. Cases of Privatization

Country	Privatization Target	Details
Russia	All land (focused on agricultural use)	Land privatization aim at local agricultural land for agricultural revitalization and land reform. In the case of urban areas, occupation and use rights are granted.
Kyrgyzstan	Only agricultural land	Privatization started in 1999. It is privatized only for agricultural use. Urban areas are postponing privatization.
Belarus	All Land (except for agricultural use)	① Privatization possible to land owned by public enterprise ② Privatization possible to investment projects
Albania	All land	Possible to sell land ownership in urban area
Georgia	All land	privatization possible
Moldova	All land	In 2000, privatization of 95% of agricultural land was completed, Urban commercial area and apartment area do the privatization of 299,000ha

note. the gray part is similar to Mongolia.

알바니아, 조지아, 몰도바는 몽골과 비슷하게 도시지역과 지방의 모든 토지를 민영화하였다(표2 회색부분 참조). 그 중 몰도바는 농업용지의 95%와 도시지역 상업용지 및 공동주택용지 총 299,000ha 중 200,000ha (68.9%)를 2000년까지 민영화하였다(O.Amarkhuu외, 2003).

## 2. 선행연구 검토

몽골 토지 민영화에 관한 연구는 크게 몽골 국토의 이용에 관한 것과 『토지에 관한 법』, 『몽골 국민의 토지 소유권에 관한 법』 등 법·제도 개선에 관한 것으로 나눌 수 있다.

몽골 국토 이용에 관한 연구로 P.Gankhuyag (2005)는 토지개혁 관련 법·제도와 토지개혁 기관의 업무에 대한 정책 연구를 진행하였다. G.Jargal 외(2014)는 토지 민영화 과정 중 이용권 및 점유권의 적합성에 관해서 연구하였다.

『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』을 중심으로 O.Amarkhuu 외(2003)는 민영화 가능 토지위치에 대한 분석 및 시민 인터뷰를 통해 법 제도를 분석하였다. D.Duurenkhishig(2009)는 몽골과 한국의 토지 관련법을 비교하여, 몽골 토지법의 문제점을 도출하고 개선방안을 제시했다. D.Otgonbold 외(2012)는 토지소유권 분쟁의 해결을 위해 토지개혁과 민영화 정책을 모두 분석하였다(표3 참조).

Table 3. Literature Review

Category	Researcher	Research Title
Land Use in Mongolia	P.Gankhuyag·A.Cartrait, 2005	Problem of Mongolian Land Reform, Policy Research
	G.Jargal·D.Solongo·M.Uyanga, 2014	A Method of Using Land Resources in Market Economy
Land Law	O.Amarkhuu·V.Baatar·B.Bayar, 2003	Analysis Study on the Land Ownership Law in Mongolia
	D.Duurenkhishig, 2009	The Comparative Study on the Mongolian and the Korean Land Laws
	D.Otgonbold·Daegeon.Kim, 2012	Land Conflict and Solution Issues In Mongolia: Based on Institutional Approach

선행연구들은 주로 몽골 국토의 이용과 토지민영

화 관련 법 제도를 분석한 것으로 진행되었으며, 본 연구는 토지 민영화 정책 변동과 그에 따른 몽골 수도 울란바타르시 도시변화에 관한 연구로 타 선행연구와 차별된다고 할 수 있다.

## III. 토지민영화 관련 법률 분석

### 1. 시대별 몽골 토지에 관한 법률 변천

몽골의 토지 관련 법률은 11세기 대몽골제국 시기부터 있었다. 과거부터 유목민으로 가축을 키우며 생활하는 풍습을 갖고 있는 몽골인들은 토지의 이용과 소유뿐 아니라 자연보호에 대한 의식이 높았고, 이를 법을 통해 엄하게 관리해왔다.

몽골의 근현대라 할 수 있는 19세기부터 나타난 토지에 관한 법률 변화는 시기별로 아래와 같이 네 가지로 정리해 볼 수 있다. ①1921년 인민혁명(Mongolian Revolution) 이전 봉건주의 시기의 『토지법』, ②인민혁명 이후 몽골인민공화국의 『토지이용에 관한 법』, ③1990년 민주혁명(Democratic Revolution in Mongolia) 이후 초기 『민주 몽골의 토지에 관한 법』 과 마지막으로 ④2003년 『몽골국민의 토지 소유권 법』 등이다(그림1 참조).

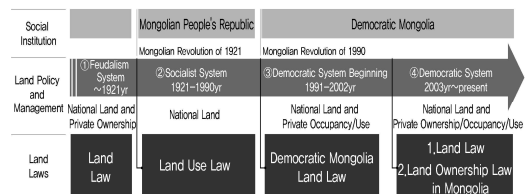


Fig 1. Changes of Land Policy in Mongolia

봉건 시기 『토지법』에 의한 토지 권리는 대부분 귀족에게만 부여되었으나, 1921년 인민혁명과 함께 사회주의 체제로 변화되면서 토지를 포함한



모든 개인재산은 국가로 귀속되었다. 1990년 민주혁명을 통하여 사회주의 체제에서 자유시장경제 체제로 변화되면서 국민은 사유 재산 및 토지에 관한 법적 권리를 갖게 되었으나 당시 『토지에 관한 법』은 토지의 점유 및 이용에 관한 법으로 토지 소유권에 대한 규정이 없는 상태였다. 1992년 新헌법이 제정되어 몽골국민의 토지 소유에 관한 조항이 신설되었으나, 여전히 『토지에 관한 법』에는 관련 내용이 부재한 상태였다. 이에 따라 토지 민영화 및 이를 통한 국토의 효율적 이용을 위해 2003년 토지의 소유·점유·이용에 관한 내용이 포함된 『토지에 관한 법』 개정 및 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』 제정이 이루어졌다.

## 2. 2003년 이후 몽골 토지 관련 법률 분석

### 1) 토지에 관한 법(Land Law)

1992년에 새로 제정된 민주 몽골 新헌법에 따르면, 개인 및 공공에 대한 다양한 재산권을 인정했으며 소유자의 권리를 법으로 보호하는 조항이 포함되었다(D.Duurenjargal, 2009). 즉, 新헌법 제6조에 몽골 국민은 토지의 소유·점유·이용이 가능하다고 정했다.

新헌법 발효 이후, 민법과 토지에 관한 법이 1998년까지 순차적으로 개정되었다. 『토지에 관한 법』은 몽골국토의 이용과 점유에 관한 법적 관계를 정하기 위한 목적으로 1994년에 개정되어, 헌법과 민법 다음으로 영향력이 큰 법률이다(P.Gankhuyag외, 2005). 토지 민영화를 위한 조항은 2002년 개정 시 포함되었는데, 몽골 국민과 기업 및 외국인 투자자의 토지 점유(possession) 및 이용(use)에 관해 법적으로 정하는데 목적이 있었다.

『토지에 관한 법』에서 정한 소유·점유·이용권<sup>2)</sup>의 차이는 표4와 같다. 즉, 소유권 이전은 해당

정부기관 허가 시 가능하며 그 외 토지의 매매, 교환, 증여, 저당 등 토지소유자의 권리를 인정한다. 점유의 경우 토지의 매매, 교환, 증여에 관한 권리는 금지되어 있으며, 저당 및 권리서 이전은 해당 정부기관 허가 시 가능하다. 반면 토지 이용권은 토지에 대한 모든 권리가 부여되지 않고, 오직 이용만 가능하다. 토지소유 및 점유 가능 토지 규모는 동일하나, 토지 소유권과 점유권의 차이점은 기간 제한에 있다. 점유기간은 법에서 정한 바와 같이 15-60년이며 기간 만료 시, 최대 40년까지 연장가능하다.

Table 4. Legal Rights of Ownership, Possession and Use

Classification	Ownership	Possession	Use
Trade	o	x	x
Exchange	o	x	x
Gift	o	x	x
Hypothec	o	Government approval	x
Transfer of a Right	Government approval	Government approval	x

\*Reference : Land Conflict and Solution Issues in Mongolia; Kim,D.G·D.Otgonbold, 2012 (recomposed by author)

### 2) 몽골국민의 토지 소유권 법

#### (Land Ownership Law in Mongolia)

2002년에 발효된 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』은 몽골 시민권자에게 토지소유권을 부여하기 위하여 토지 민영화의 절차 및 방법 등을 정하기 위한 특별법이다.

토지민영화의 목적은 자유경제체제 하에서 개인 자산의 역할을 키우고, 국가차원에서 국토의 이용과 경제 활성화 기반을 구축하는 것이었다. 즉 이 법률의 기대효과는 다음과 같다. ①몽골국민의 개인 경제력 지원, ②대규모의 토지가 한 법인에게 사유화 되는 것 방지, ③토지의 효율적 이용으로 농·축산업, 2차 산업 및 중소기업 지원, ④토지를 담보로

한 경제 활동 활성화, ⑤토지 임대시장 형성, ⑥국토의 이용에 있어 정확한 책임자를 두고 관리함으로써 최근 가속화되고 있는 몽골 국토의 사막화-그 원인으로 건조한 기후와 뚜렷한 4계절이라는 지리적 조건의 영향도 있으나-방지 등이다 (P.Gankhuyag외, 2005).

이 법에 따르면 몽골시민권이 있는 국민은 누구나 가족 공동으로<sup>3)</sup> 1회에 한해 토지를 무료로 제공받을 수 있다. 토지민영화는 거주 지역-울란바타르시와 지방으로 구분- 및 개인·기업 구분에 따라 소유 가능 토지의 규모를 달리하였다<sup>4)</sup>(표5 참조).

Table 5. Available Owned Land Area in the 『Land Ownership Law in Mongolia』

Classification		Land Area	
Family <sup>5)</sup> (Personal)		UB(max)	Region (max)
	Private Farm	0.1ha	0.1ha
	Residence	0.07ha	0.35-0.5ha
Company and Industry	Business	5-100ha	

이 법률은 2002년 발효된 후, 다음 해인 2003년 5월 1일부터 시행되었다. 이후 토지민영화를 저조로 인해(World Bank, 2015) 2014년까지 총 5번의 법 개정과 함께 총 3번에 걸친 민영화 신청기간 연장이 있었다(표6 참조).

2005년 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』에서 정한 민영화 신청기간이 만료되었다. 저조한 민영화율로 인해, 몽골정부는 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』의 일부 내용을 수정하였다. 개정 내용은 ①토지민영화 시한 3년 연장, ②울란바타르시 시민들은 전국 어디서든 민영화가 가능하나 지방 시민들은 해당 지방에서만 민영화된다는 점이 위헌이므로 제2, 제3의 도시인 DARKHAN-UUL, ORKHON에서 민영화 받거나 울란바타르시로 이주 후 시민권을 획득한 경우 가능하도록 수정,

Table 6. 『Land Ownership Law in Mongolia』 Revision Articles

Phase	Year	Revision Articles	
		Article	Contents
Phase I May 1st 2003- May 1st 2005	2005. 6. 23rd	41.2	<b>Renewal: 2005yr→2008yr</b>
		41.2	<b>Renewal: 2008yr→2013yr</b>
Phase II May 2nd 2005- May 1st 2008	2005. 7. 7th	27.1	<b>Add:</b> 27.1.4: Follow the parcels owned by the regulations mortgage to general corporations, banks and financial institutions
		27.1.3	<b>Delete:</b> 『as a mortgage』
		7.1	<b>Add:</b> Land privatization location area(ha) from UBcity highway 0.07ha connecting to aimag center (max)
Phase III May 2nd 2008- May 1st 2013	2008. 5. 22nd	7.1	<b>Amend:</b> 『for family』→『for nation』
		5.1.4	<b>Del:</b> 『nation, family』, 『joint ownership』
		2011. 2. 10th	<b>Add:</b> 『A notarized copy』 previous wording 『If received by mail』
	2012. 5. 18th	41.2	<b>Renewal: 2013yr→2018yr</b>

③2002년 6월 28일 이전에 혼인신고 한 가구만 토지민영화를 받을 수 있었던 제한사항 삭제, ④울란바타르시 아파트 거주 가구들에 여름 별장용 토지를 추가로 민영화<sup>6)</sup> 등이었다. 제2기에는 민영화 신청기간 연장 외 토지담보대출의 권리가 주어지고, 제3기에는 지방 민영화 가능 토지 위치 및 규모의 추가 지정 및 가족공동에서 각 개인마다 민영화할 수 있게 변경되었다(표7 참조).

계속된 법 개정은 민영화 신청기간 연장에도 불구하고 여전히 민영화율이 저조했던 것과 연관이

있다. 현재는 2018년 5월까지 토지 민영화 신청 기간이 연장되어 있는 상태이다.

Table 7. Law Revision

Phase	Contents			
	Extension	Target	Location	Economic activity
Phase I -> II	4yr	family (registered before 2002.6.28)	registration area	-
Phase II -> III	6yr	all family	- registration area	hypothec for bank
Phase III -> IV	6yr	individual	- UB citizen all area	

#### IV. 토지 민영화 정책의 시기별 변화

제4장에서는 『몽골국민의 토지소유권 법』에서 정한 민영화 신청 연장기간을 분석 틀로 하여 2003년부터 2013년까지 토지민영화 정책에 관한 총 366개의 기사를 내용에 따라 10개의 세부 항목으로 분류하였으며, 이를 크게 4개의 대분류로 나누어 분석하였다(표8 참조)

분석을 위해 4개 대분류 항목 중 기타7) 항목을 제외한 정책 홍보 및 정보 제공(32.5%), 토지민영화 정책이 울란바타르시에 미친 영향(57.4%), 국토 전체에 미친 영향(7.9%)의 순으로 기초통계 및 도해를 이용하여 고찰하였다.

Table 8. Category for Contents Analysis (2003-4-31 ~ 2013-5-1, y-m-d)

Main Category		Sub Category
1	Promoting policies and provide information (32.5%)	Promote a land privatization policy(32.5%)
2	Impact of land privatization policy on Ulaanbaatar (57.4%)	Land disputes and Occupation problem(27%)
		Environmental problem(18.8%)
		Urban development problem(4%)
		Land price rise (1%)
		Privatizable land shortage (3.5%)
		Land Use (2.7%)
3	Impact on the territory (7.9%)	Destruction of natural environment (2.7%)
		Impact on animal husbandry and agriculture (5.1%)
4	Etc(2.2%)	Etc (Unfounded articles etc)

##### 1) 정책 홍보 및 정보 제공

토지민영화 정책 홍보 및 정보 제공에 관한 보도는 32.5%로 가장 높은 비중을 차지했으나, 제1기부터 제3기에 이르는 동안 점차 비율이 줄어든 흐름을 보였다(그림2, 표9 참조).

제1기는 토지 민영화 정책 실행 초기이며 이 시기 민영화율이 전국적으로 12%로 낮게 나타나 정보제공 및 민영화토지의 활용방법에 관한 홍보성 기사들이 46.6%로 가장 높았다.

Table 9. Promote Policies and Provide Information

Sub Category	phase I		phase II		phase III	
	ea	per%	ea	per%	ea	per%
Promote a land privatization policy	41	46.6 %	37	34.3 %	41	24.1 %

제2기와 제3기에는 전체 기사에서 정책 홍보 및 정보 제공 관련 기사 비중이 점차 감소하고 있는 것으로 나타났다. 내용적으로는 정보 제공관련 보도보다 정책 홍보를 주로 다룬 것으로 나타났으며, 제3기에는 민영화 현황 및 민영화 가능 토지 위치, 관련 통계 등에 대한 내용과 약화되고 있는 울란바타르시 도시문제 해결을 위한 울란바타르시의 계획적 관리에 대해 보도를 볼 수 있었다. 특히 이 시기에 울란바타르시는 2008년 『도시개발법』, 2010년 『울란바타르시 2020개정서』, 『게르지역 재개발 규정』과 『게르지역 토지 재구획 사업 규정』, 개발제한구역 설치 등의 각종 도시계획 장치들을 수립하기 시작하였다.

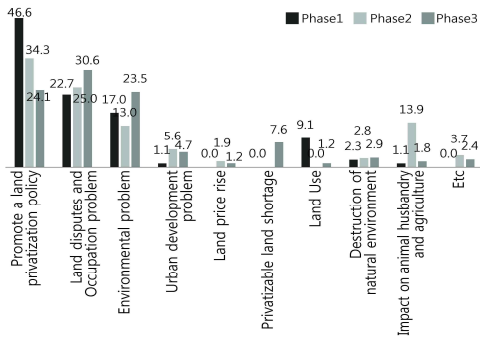


Fig 2. Comprehensive Contents Analysis (2003-4-31 ~ 2013-5-1, y-m-d)

제1기에 이어 제2기에도 토지세 인하 정책을 실행했음에도 불구하고 지방 민영화율이 27%, 울란바타르시 민영화율이 29%로 저조한 결과를 보였다. 토지 민영화가 부진한 원인으로는 ①소유·점유·이용 등 토지이용에 대한 정보 및 국민들의 인식 부

족, ②토지소유권이나 점유권을 획득을 위한 행정절차의 복잡함<sup>8)</sup>, ③ 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』에 정한 대로 토지 민영화 권한을 지방자치단체장에게 위임함으로써 토지 소유권의 중복 부여 및 뇌물 등 부정적인 방법의 동원 문제, ④수도과 지방의 지가 차이<sup>9)</sup>로 인해 국민들이 민영화를 유보하고 있다는 연구 결과가 나타났다(WorldBank, 2015).

## 2) 토지민영화 정책이 울란바타르시에 미친 영향

토지민영화가 울란바타르시에 미친 영향에 관한 내용은 57.4%의 비중으로 4개 대분류 중 가장 높은 비율을 나타냈으며 토지분쟁 및 점유문제, 환경 문제, 도시 난개발 문제, 지가 상승, 민영화 토지 부족, 토지 활용 등 총 6개 세부 항목을 포함하고 있다.

전체시기로 볼 때 세부 항목 중에서 토지 분쟁 및 점유문제에 관한 내용이 27%으로 토지민영화 정책 설명 및 홍보 보도(32.5%) 다음으로 높은 비율을 차지하고 있다. 또 울란바타르시 환경 문제(17%–23.5%)와 도시 난개발 문제(1.1%–4.7%)에 관한 보도 비율이 제1기부터 제3기까지 점점 증가한 것으로 나타났다(그림2, 표10 참조).

Table 10. Influence of Land Privatization in Ulaanbaatar City

Sub Category	Phase I		Phase II		Phase III	
	ea	per%	ea	per%	ea	per%
Land disputes and Occupation problem	20	22.7 %	27	25.0 %	52	30.6 %
Environmental problem	15	17%	14	13%	40	23.5 %
Urban development problem	1	1.1%	6	5.6%	8	4.7%
Land price rise	0	0%	2	1.9%	2	1.2%
Privatizable land shortage	0	0%	0	0%	13	7.6%
Land Use	8	9.1%	0	0%	2	1.2%

전체적으로 울란바타르시 게르지역 확장 및 이로 인한 대기·토지·수질오염 악화에 대한 보도가 많이 나타났다. 제1기에는 울란바타르시로의 인구 집중 및 이로 인한 게르지역 확장에 관한 내용이 많았으며 시 당국 통계에 따르면 대기오염 유발물질의 90%가 게르 지역에서 배출된 것으로 나타났다. 그 원인은 기반시설의 부재와 게르지역에서 발생하는 쓰레기로 토지오염 및 미세먼지 발생, 쓰레기를 태워 난방하는 행위로 특히 겨울철에 심각한 대기오염 발생 등을 들고 있었다.

울란바타르시 환경문제는 제2기(2005년 5월 2일~2008년 5월 1일)에 게르지역 증가로 인해 더욱 악화되었다. 이러한 증가는 녹지지역 감소 및 대기·토지·수질오염에 큰 악영향을 미친 것으로 보도되었다. 게르지역 및 교외의 별장지역은 울란바타르시로 이주한 지방시민들이 토지를 분배받기 위해 선택할 수 밖에 없는 선택지이다. 그 중 별장지역은 점차 악화되고 있는 울란바타르시의 대기·토지 오염, 소음을 피하기 위해 아파트 외 토지를 민영화받고자 하는 도시민들에게 또한 선호되고 있는 것으로 나타났다. 이와 관련하여 울란바타르시 주민과 인터뷰한 내용은 아래와 같다.

*별장용 토지를 민영화 받은 B모(38)씨는 “게르 지역 연기로 인한 대기오염과 도심지 소음이 심해 별장에서 생활하며 출퇴근 하고 있다”고 했다.*

울란바타르시 환경문제는 제3기에도 계속 악화되었으며, 늘어난 게르지역<sup>10)</sup> 및 대기·토지오염 등으로 심각성을 나타낸 보도의 빈도가 이전 시기보다 1.8배 이상으로 나타났다.

토지민영화가 울란바타르시에 미친 영향 항목 중에 울란바타르시 토지 활용에 관한 내용은 제1기에만 높게 나타났는데, 토지민영화를 통해 국민들이 사유재산을 어떻게 활용할 수 있는지 설명하는 홍보성 기사들이 많았다.<sup>11)</sup> 관련하여 제3기에는 민영화 받은 토지를 담보로 하여 대출이 가능해진 것

과 토지를 매매해 생활비로 쓰는 등의 내용이 나타났다.

전체 세부 항목 중에서 난개발 및 민영화 토지 부족에 관한 내용은 울란바타르시에만 해당되는 내용이다. 토지부족에 관한 내용은 제3기에만 나타나는데, 2010년 5월 보도에 따르면 시당국은 토지부족 현상으로 인해 토지민영화를 잠시 중단시켰었던 것을 알 수 있었다.

### 3) 국토 전체에 미친 영향

국토 전체에 미친 영향에 관한 내용은 전체시기에 걸쳐 7.9%로 나타났다. 자연환경 파괴와 축산업 및 농업에 미친 영향에 관한 2개의 세부 항목을 포함하고 있다(그림2, 표11 참조).

광산업의 경우 토지 점유권을 통해 사업을 진행하는데, 자연 생태계 복원에 관한 책임을 지지 않아 자연 파괴 문제의 심각성을 보도 하는 내용이 두드러졌다.

반면 축산업에 종사하는 목동들에게 토지 소유권을 주어 농업을 장려하는 것에 대한 논의가 계속되고 있었다<sup>12)</sup>. 이는 기후변화 및 가축의 이동으로 인한 국토의 사막화 및 물 부족 현상 예방, 축산업 활성화 등의 목적으로 예전부터 논의가 많았으나, 전통적인 유목민 삶과 거리가 멀어 추진 속도가 붙지 않고 있다.

또 농업분야는 대규모의 농업용지 점유권 및 정부투자에도 불구하고 시장 활성화가 부진한 것으로 나타났다. 2006년 4월 12일 보도<sup>13)</sup>에 따르면 농산물 산출량이 15년 동안 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다.

Table 11. Impacts of Land Privatization in Country

Sub Category	phase I		phase II		phase III	
	ea	per%	ea	per%	ea	per%
Destruction of natural environment	2	2.3%	3	2.8%	5	2.9%
Impact on animal husbandry and agriculture	1	1.1%	15	13.9%	3	1.8%

### V. 토지민영화 정책에 따른 울란바타르시 도시변화 분석

제5장에서는 토지민영화 정책에 따른 울란바타르시의 도시변화를 연구의 틀에 따라 시기 및 세부 항목 별로 분석하였다.

#### 1) 제1기 (2003년5월1일-2005년5월1일)

제1기 기간 중 전국 민영화율이 12%로 저조했던 반면 그 중 약 2/3는 울란바타르시에서 나타났다. “2005년 3월 31일 기준으로 전국 약 71,000여 가구가 가정용 토지 6,488ha를 민영화 받았고, 그 중 62.7%(44,500여개)는 울란바타르시에서 나머지 37.3%(27,000여개)는 지방에서 분배받았다. 전국 가구 수의 12%에 해당되지만, 울란바타르시 게르지역 거주 가구 수의 70%를 포함한 수치이다.” (Baatar, 2005)

2004년 1월 정부는 여전히 민영화율이 낮은 원인으로 민영화에 따른 세금 부담을 지목하여, 『부동산 조세에 관한 법』에 의거하여 토지용도 및 위치에 따라 95-98%까지 세금 감면 정책을 실시하였다.

제1기에 나타난 세부 항목을 빈도에 따라 나열하면 ①토지분쟁 및 점유 문제(45.5%) ②환경 문제

에 관한 내용(34.1%)이다 (그림3 참조).

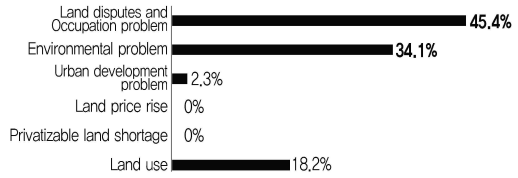


Fig 3. Phase I Contents Analysis

첫째, 토지분쟁 및 점유문제는 토지를 중복적으로 민영화한 것으로부터 나타난 결과로 분석되었다. 이는 공공기관이 토지이용 결정시 도시계획을 참조하지 않고 독단적으로 하는 경우가 많았기 때문이다. 또한 토지민영화 후 관리부재는 점유권 또는 이용권을 받은 사람들이 도시기본계획에 따른 토지의 이용목적에 맞지 않게 이용하거나, 점유기간 또는 이용기간 만료 시 기존의 토지용도로 환원시키지 않고 방치함으로써 환경문제를 야기했다(울란바타르시 기본계획 2030).

둘째, 제1기 중 토지민영화 제도는 울란바타르시의 게르지역 확장으로 인한 환경 문제 등 많은 도시문제를 일으킨 것으로 나타났다. 교육, 일자리, 도시로 자유로운 전입·전출로 인해 울란바타르시로의 인구 집중은 과속화 되고 있었으며, 이들은 게르지역에 거주하였다. 게르지역<sup>14)</sup>은 도시기반시설이 공급되지 않은 지역으로 울란바타르시 대기오염의 90%, 생활 쓰레기, 미세먼지 등으로 인한 토지 및 수질오염을 발생시키고 있다(울란바타르시 기본계획2030).

#### 2) 제2기 (2005년5월2일-2008년5월1일)

제2기에는 제1기 중 토지 민영화율이 매우 낮았고 많은 문제점이 도출됨으로써 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』에서 정한 토지 민영화 법적 시한을 3년 연장하고 세금 감면 정책도 제1기에 이어 계속 유지하였다.

하지만 제2기 기간 중 전국 토지민영화율은 여전히 낮았다. 2008년 3월 7일 일간지(ARDCHILAL)에 따르면, 울란바타르시 토지 민영화율은 29%, 그 외 지방 지역은 27%로 여전히 저조하므로 토지민영화의 법적 기간 연장을 국회에서 논의하기로 했다고 보도하였다.

제2기에 보도된 기사를 내용분석한 결과, 제1기와 동일한 내용-토지분쟁 및 점유 문제(55.1%), 환경문제(28.6%)-외 울란바타르시 난개발 문제와 지가 상승에 대한 기사가 보도된 것으로 나타났다(그림 4참조).

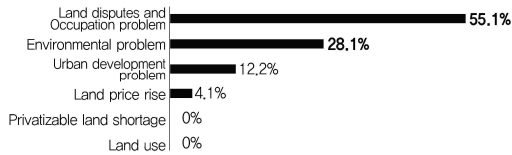


Fig 4. Phase II Contents Analysis

즉, 낮은 민영화율에도 불구하고 토지민영화에 따른 울란바타르시 토지 관련 이슈와 환경오염 등 도시문제 악화에 대해 다루고 있었다. 주요 내용으로는 ①지방에서 울란바타르시로의 인구이동에 따른 게르지역 확장, ②게르지역 불법 거주 증가에 따른 홍수 등 위험지역 증가, ③토지 및 대기오염 등 환경 문제 악화, ④토지 점유 및 소유권 확보를 위한 너물 문제, ⑤울란바타르시 아파트 주민들을 위한 여름 별장용 토지 민영화 및 지속된 지방에서의 이주에 따른 토지부족 현상 등이 보도되었다.

토지민영화와 관련하여 제2기에 나타난 울란바타르시 도시문제를 세부적으로 분석한 결과 첫째, 2009년 울란바타르시 『용도지역에 관한 보고서』에 따르면 도시지역 면적은 2000년 21,684.3ha에서 2005년 28,892.6ha (+33.2%)로, 2009년 41,084.5ha (+89.4%)로 지속적으로 증가하였고, 특히 제2기에 가장 큰 증가가 나타났는데, 이 면적의 32%인 7,735.9ha는 게르지역인 것으로 분석되었다(표12

참조).

Table 12. Change of Land Use Area in UB

Division	2000yr	2005yr	2008yr	2009yr
Whole Area	470,444	470,444	470,444	470,444
Livestock Farming Area	324,725	278,760.4	271,013	265,980.1
<b>Urban Area</b>	<b>21,684.3</b>	<b>28,892.6</b>	<b>36,191.6</b>	<b>41,084.5</b>
Infrastructure Area	9,063.7	5,669.6	5,669.3	5,679.1
Green Area	110,629	76,339.8	76,891.3	76,966.8
Water Area	4,332	4,143	4,083.9	4,078.1
National Special Protection Area	-	76,656	76,656	76,655.4

\*Unit: ha

\*\*Data : 『울란바타르시 기본계획 2020, 발전 방향에 관한 개정서 2030(제1권)』: 34p

토지민영화, 지방인구의 이동 및 개발 붐은 녹지지역 감소<sup>15)</sup>와 함께 난개발 및 경관 상의 문제점들을 야기했다.<sup>16)</sup> 울란바타르시의 녹지지역 감소는 지방 이주민들이 녹지지역에 불법점유를 통해 게르지역을 형성하였고, 이후 지속적으로 확장됨으로써 발생하였다.

또 토지민영화 및 건설업 활성화로 인해 건축, 도로 및 기반시설 등의 건설이 녹지지역에서 벌어진 경우가 많았기 때문이다(울란바타르시 기본계획 2030). 울란바타르시 종합통계 보고서에 따르면, 건축물 신축수는 2005년 469개에서 2008년 2377개로<sup>17)</sup> 3년 동안 약 5배 증가했다. 녹지지역 감소로 인해 시민들의 여가공간인 공원·녹지 감소로 인한 삶의 질 저하 및 생활불편 등에 관한 보도가 있었다(UDRIIN TOIM, 2008.4.4).

둘째, 게르지역 불법 거주 증가는 홍수 등 위험 지역 증가<sup>18)</sup> 외에도 토지·대기오염 등 환경 문제 악화와 큰 관련이 있다. 2009년 통계청 자료에 의하면, 울란바타르시 대기오염의 50%는 게르지역, 20%는 차량에서 발생 하고 있는 것으로 나타났다. 또한 토지오염은 울란바타르시 전체 면적의 20.6%는 매우 심하게, 74.5%는 심하게, 겨우 5%만 평균 수치로 나타나는데 그 원인으로 게르지역 확장과 함께 늘어난 가축 두수 증가, 불법 쓰레기 투기 등을 들 수 있다.

셋째, 제2기에는 토지민영화 계획에 따른 울란바타르시 아파트 거주 시민들에게 민영화할 시 외곽 녹지지역의 별장용 토지 부족 현상이 나타났다. 수도 토지민영화부 부장 B.PUREVSUREN씨와의 인터뷰에 따르면, “울란바타르시 별장용 토지 민영화를 위한 도시계획에 따라 결정을 하였으며, 대상지역으로 SUKHBAATAR, CHINGELTEI, SONGINO-KHARHAN 등 3개구로 정하였다. 현재 약 16,500개 별장필지 중 9,372개는 민영화가 가능하다.” 하지만 관련 법 개정으로 모든 아파트 거주 시민들에게 별장용 토지를 민영화해야 함에도 불구하고 민영화 가능 토지 부족으로 울란바타르시 도시계획<sup>19)</sup> 결정 이후로 미루었다.

종합해 보면, 제2기에는 제1기와 달리 법·제도의 미비와 뇌물 등 공공부문의 문제, 토지민영화에 의해 나타난 울란바타르시 도시문제 등이 주로 나타난 것으로 분석되었다.

### 3) 제3기 (2008년 5월 2일-2013년 5월 1일)

제2기에도 토지민영화율이 저조하였기에 몽골 정부는 법적 시한의 3번째 연장과 함께 토지민영화 대상에 대한 법 조항을 개정하였다. 제2기까지 한 가구당 1회에 한했던 것을 제3기부터는 몽골 시민권을 가지고 있는 모든 개인 단위로 토지민영화를 시행하도록 한 것이다(표7 참조).

언론보도 내용분석 결과, 토지분쟁 및 점유문제(44.4%)가 계속해서 나타난 것과 게르 지역 확장 및 자동차 증가로 인한 토지·대기 오염 등 환경 문제(34.2%)에 대한 보도와 함께, 울란바타르시 민영화 토지 부족 현상(11.1%)에 관한 이슈가 새로이 나타났다(그림5 참조).

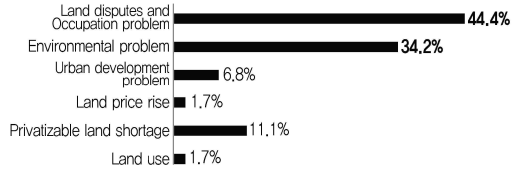


Fig 5. PhaseIII Contents Analysis

내용적으로는 토지민영화 정책의 결과로 ①민영화를 통해 부여받은 토지의 경제적 활용 증가, ②토지 담보 대출 발생 및 입지에 따른 차별적 지가 상승과 같은 긍정적인 보도 내용 외에도 ③제1기부터 시작하여 제3기에 이르는 울란바타르시 대기·토지오염 등 환경문제 악화, ④울란바타르시 민영화 가능 토지의 부족 등의 문제에 관한 보도와 함께 마지막으로 ⑤계속해서 발생하고 있는 도시문제 해결을 위한 시당국의 계획적 도시관리 노력 등이 언론보도를 통해 나타났다.

제3기에 나타난 이슈들을 세부적으로 분석해 보면 첫째, 민영화를 통해 부여받은 토지의 거래 및 새로운 활용 사례들이 나타났다. 2008년 1사분기 조사에서 18만명이 약 20,000ha(토지가치로 환산시 570억 투그룩) 토지를 민영화 받았다. 이후 무료로 받은 땅을 바로 되파는 현상이 나타났는데, 2003년부터 지난 5년 동안 약 3,000가구가 토지를 팔아 생활비로 썼다고 조사되었다. 또 다른 현상으로 도시농업 등 토지의 새로운 활용 사례가 나타났는데, 울란바타르시 SUKHBAATAR구에 사는 MISHIGDORJ씨와의 인터뷰에 따르면, “사용할 수만 있으면 땅의 크기는 상관없다며 민영화로 받은 땅에 작은 농사를 짓고 있으며, 그 덕분에 4계절



내내 먹을 수 있는 먹거리가 생겼다”고 하였다 (KHIIMORI 2008.5.30).

둘째, 토지 소유 개념의 발생으로 토지 담보 대출이 가능해졌다(표7 참조). 2009년 3월 기준, 토지의 소유·점유·이용 등에 관한 계약건수는 총 79,571개이며 은행 및 금융기관에서 토지담보대출을 통한 계약이 48.22%로 가장 높은 비율을 차지했다(표13 참조). 또한 2003년 이후 약 14,000명이 은행에서 대출을 받았으며, 2007년에만 대출총액이 17억 투그룩에 이르렀다”고 보도했다(UNEN 2008.5.30.).

Table 13. Land Contract Types

Contract Type	Ratio (Number)
Hypothec	48.23% (38,376)
Trade	9.79% (7,793)
Gift	15.54% (12,364)
Etc	26.44% (21,038)

\*Data: Land ownership and registration, national seminars yearbook

또한 입지에 따른 차별적 지가 상승 현상이 나타났다<sup>20)</sup>. 도시지의 경우 1㎡ 당 1,000USD, 기반시설이 설치된 일반 토지가 1㎡당 176-294USD, 기반시설이 설치되지 않은 게르지역 토지는 1㎡ 당 0.79-5.55 USD 이다. 반면 도시계획에 의한 재개발지역은 1㎡당 142-1,418USD로 조사되었다 (WorldBank, 2015).

셋째, 게르지역 확장으로 인한 울란바타르시의 대기·토지오염 등 환경문제는 지속적으로 악화되었다. 2000년-2010년까지 도시화 면적은 73km<sup>2</sup>로, 2000년에 비해 39% 늘어난 것으로 나타났다. 그 중에 87%에 해당되는 면적이 저밀 저층 건축으로 개발된 것으로 분석되었다(WorldBank, 2015). 2008년 11월 18일 일간지(ZUUNII MEDEE) 보도에 따르면, 대기오염으로 인해 베이징발 에어차이나 항공기가 칭기즈칸 국제공항에 착륙을 못해 되돌아갔다

는 내용이 있었다. 또한 2009년 10월 기사에서는 “울란바타르시 인구 집중으로 게르지역 면적이 더욱 확장되고 있는 것과 자동차 대수 증가로 대기오염이 심각하다”고 울란바타르시 환경문제의 심각성과 시민 건강에 미치는 영향에 대해 보도했다.

넷째, 울란바타르시에 민영화 가능 토지의 부족 현상이 나타났다. 이는 앞서 제2기에서 울란바타르시 토지관리기관 토지민영화부 부장 B.PUREVSUREN이 민영화 가능 토지가 충분하다고 했던 언급과는 상반되는 내용이다.<sup>21)</sup> 2010년 3월 4일 인터넷 신문기사(OLLOO.MN)에 따르면, 이 번년도에 계획한 토지보다 인구수가 더 많아 만18세 미만 어린이들에게는 토지 민영화를 시행하지 않을 것이라고 보도했다. 같은 신문 2010년 5월 28일 기사에 따르면, “현재 울란바타르시내 토지민영화 가능 지역-울란바타르시 총 9개구 중 5개구<sup>22)</sup>-을 계획 중이어서 토지민영화를 잠시 중단시켰다”고 보도했다. 즉 울란바타르시로의 지속적 인구집중 현상과 도시계획의 현실성 부족으로 인해 2010년 민영화 토지 부족을 공식적으로 시인한 것이다.

마지막으로 도시문제의 해결을 위해 울란바타르시의 계획적 도시관리 노력이 나타났다. 게르지역을 포함한 울란바타르시 도시관리계획 수립을 통해 토지민영화를 지속적으로 수행하고자 하였다. 2009년 4월 11일 “OLLOO.MN” 신문기사에 따르면, 2008년 하반기를 기준으로 백만여 명이 토지민영화를 못 받은 것으로 나타났다<sup>23)</sup>. 또한 울란바타르시 내 개발제한구역 총 53개 지구에서는 더 이상 토지를 분배하지 않을 뿐만 아니라 건축행위도 금지하고 울란바타르 시민을 위한 공공공간으로 공원이나 녹지시설을 설치할 계획이라고 했다(OLLOO. MN, 2009.8.27). 2011년부터 2013년까지의 기사에서는 기존 도심 및 BOGD- KHAN산 등 울란바타르시 자연보호지역 인근 토지의 점유권을 재검토하는 등

도시계획을 통해 관리하려는 노력을 보도하였다.

울란바타르시에서 시행한 도시 관련 정책의 대부분은 2008년에 제정된 『도시개발법』과 2010년 『울란바타르시 2020 개정서』를 바탕으로 하며, 『게르지역 재개발 규정』과 『게르지역 토지 재구획 사업 규정』, 도시환경 개선 프로그램 등은 토지민영화 실행 이후부터 진행되었다. 또한 2015년 공동주택과 임대주택 공급 및 관리를 위한 울란바타르시 주택 공사 설립 등 울란바타르시의 노력이 보이고 있다.

Ts.Byambadorj(2011)는 현재 게르지역 확장 및 그에 따른 환경문제 악화 발생의 원인을 도시개혁에 따른 문제에 대한 無대책 및 도시 기본계획 부재에 두고 있다.

종합해보면, 제2기에 이어 제3기에도 울란바타르시로의 인구 집중이 계속되었고,<sup>24)</sup> 이는 울란바타르시 각종 도시문제와 토지민영화의 어려움을 야기하였다. 그럼에도 제3기 울란바타르시 토지민영화율은 여전히 낮았는데, 이는 민영화 가능 토지의 부족과 함께 기반시설 여부에 따라 민영화를 미루는 경향이 나타났기 때문이다. 따라서 도시의 계획적 관리 노력과 함께 시 자체를 확장시키는 논의도 나타나고 있다.

## VI. 결론

본 연구의 목적은 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』에 의해 추진된 토지 민영화 정책의 변동과 그에 따른 울란바타르시 도시변화를 분석하는 것이다.

이 연구는 언론보도 내용분석방법(contents analysis)을 활용하여 2003년부터 2013년까지의 민영화 정책실행 기간을 총 3개로 구분하여 분석했다. 전체시기에 걸쳐 언론에 노출된 내용들을 총 4

개의 대분류와 10개의 세부 항목으로 구분하였으며, 노출된 빈도 차이를 통해 각 시기별 토지민영화 정책의 주요 변동 및 그에 따른 울란바타르시 변화로 구분하여 분석하였다.

먼저, 전체시기 동안에 4개의 대분류별 내용을 종합해본 결과 첫째, 토지민영화에 관한 정책 홍보 및 정보 제공에 관한 내용으로 모든 시기에 골고루 분포되어 있었다. 시기별 보도 내용으로 제1기에는 점유권과 소유권의 차이점과 민영화 절차에 대해 알리는 내용이 많았던 반면 제2기와 제3기는 주로 민영화에 관한 위치 정보나 기간 연장에 관한 보도를 하였다. 둘째, 토지 민영화 정책이 울란바타르시에 미친 영향이 4개의 대분류 중에 가장 높은 비율을 차지했다. 세부 항목으로는 토지분쟁 및 점유 문제가 제일 많이 보도된 것으로 분석되었으며, 분석에서 나타난 빈도가 제1기부터 제3기까지 지속적으로 늘어났다. 다음으로 울란바타르시 환경문제 악화에 관한 보도가 많았는데 이는 계속해서 증가하는 게르지역 확장 및 토지민영화 정책 이후 관리계획과 도시기본계획의 부재의 심각성이 들어난 결과였다. 앞선 2개의 세부 항목 외에도 토지민영화 정책이 울란바타르시에 미친 영향으로 도시 난개발 문제, 지가 상승, 민영화 가능 토지 부족 문제, 민영화 받은 토지의 경제적 활용 등이 있었다. 마지막으로 토지민영화 정책이 국토 전체 미친 영향으로 토지점유 및 이용기간 만료 후속 조치의 미비로 인해 자연 생태계 복원이 제대로 이루어지지 않는 것과 기존의 유목민 생활 방식과 토지 사유 개념이 대치되어 민영화에 따른 경제적 효과가 나타나지 않고 있다는 분석이 있었다.

다음으로 토지민영화 정책에 따른 울란바타르시 도시변화를 6개의 세부 항목으로 분리하여 기초통계 및 관련 기관 보고서에 따라 시기별로 해석을 하였다. 첫째, 모든 시기에 걸쳐 토지분쟁 및 점유 문제에 대한 보도가 가장 높은 빈도로 나타났다.

토지 분배 과정에서 중복으로 민영화를 하는 문제가 발생하고 있는 것과 원하는 위치에 토지를 분배 받기 위한 뇌물문제 증가, 게르지역에 불법으로 거주하는 가구 증가 등이 주 원인인 것으로 분석되었다.

둘째, 울란바타르시 환경 문제에 관한 보도가 모든 시기에 걸쳐 지속적으로 나타났으며, 이전보다 더 악화되고 있는 토지·수질·대기오염 등은 시민들의 건강에 큰 악영향을 미쳐 이에 대한 심각성을 주로 보도하였다. 폭발적으로 늘어난 게르지역이 주 원인으로 지목되었는데, 게르지역의 문제점은 기반 시설이 없는 곳에 토지를 민영화하여 거주하게 한 것과 거주민들에게 마땅한 주거정책을 제안하지 못하고 있는 데 있다.

셋째, 토지 민영화 정책은 건설사업 붐을 일으켰으며 이로 인한 도심 경관 파괴와 난개발 문제가 나타났다. 토지 민영화에 따른 도시 및 건축 관리 규정의 미비는 건설사업 증가에 따른 문제를 막지 못했으며, 공공 문화·여가 공간, 공원의 파괴 및 감소도 함께 나타나 시민 삶의 질 저하 또한 나타났다(ArDIIN ERKH, 2006).

넷째, 울란바타르시와 지방간의 지가 차이 및 지가 상승에 따른 울란바타르시 내 민영화 가능한 토지 부족 현상이 나타나는 등 도시관리계획의 부재에 대한 인식이 드러났다. 도시문제의 심각성에 대한 인식으로 정부는 JICA(Japan International Cooperation Agency)의 자문을 받아 『울란바타르시 기본계획 2020, 발전 방향에 관한 개정서 2030』을 비롯한 게르지역 관련 규제, 재개발, 재구획 계획 등을 수립하는 노력을 보였다.

마지막으로 토지활용에 관한 이슈가 있었는데 제1기에는 주로 정책 홍보를 목적으로 하는 내용이 많았던 반면 제3기에는 분배 받은 토지를 담보로 대출을 받거나 되팔아 생활비로 쓰는 경제행위들이 주로 보도되었다.

2003년 제정된 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』은 사회체제 변화에 따른 경제 활성화와 토지개혁을 위한 민영화 정책을 담고 있는데, 토지에 관한 개인의 소유·점유·이용 등의 권리를 보장함으로써 민주주의국가의 조건을 갖추는데 성공하였다고 볼 수 있다. 그러나 울란바타르시로의 중앙 집중적 개발 유도와 함께 도시문제 악화에 영향을 미친 것을 본 연구를 통해 알 수 있었다.

본 연구의 한계는 토지 민영화와 도시문제에 관련한 선행연구나 전문 자료의 양이 절대적으로 부족한 점으로, 추후 더 많은 자료를 바탕으로 심도 있는 분석과 토지민영화에 따른 도시차원의 대응방안에 관한 연구가 필요하다.

- 주1. 아이막(aimag)은 몽골의 지방 행정구역으로 자치구 명칭임
- 주2. 『토지에 관한 법』 3.1.2-3.1.4.에 따르면 토지 '소유'란 법에서 허용되는 범위에서 토지를 이용 및 처분할 수 있는 개인의 권리를 말한다. 토지 소유권에 관한 내용은 『몽골국민의 토지 소유권 법』에서 더 자세히 다루고 있다. 토지의 '점유'는 토지를 계약상 용도나 조건에 따라 개인이 정해진 기간 이내 점유하는 것이라고 정했다. 토지의 '이용'은 법으로 허용하는 범위에서 토지 소유자 및 점유자와 한 계약에 의해 토지에서 창출되는 이득을 찾아 이용하는 것이라고 각각 정했음.
- 주3. 2008년 5월부터 토지민영화 대상을 가족에서 개인으로 변경
- 주4. a.울란바타르시 시민- 울란바타르시 시민은 게르지역 시민과 공동주택 거주 시민으로 구분된다. 게르지역 시민의 경우 현재 거주하고 있는 토지를, 공동주택 거주자일 경우 계획된 새로운 위치에 각 0.07ha의 토지를 부여받을 수 있다. 울란바타르시 시민은 몽골 모든 지역에서 토지를 민영화 받을 수 있음  
 b.울란바타르시를 제외한 지방 거주민- 지방 거주민의 경우는 울란바타르시를 제외한 전국 어디서든 0.35ha-0.5ha 규모의 토지를 민영화 받을 수 있는 권리가 있음  
 c.중소기업 및 농업- 토지민영화의 목적으로 중소 규모의 개인 농업 및 제조업 활성화를 중시하여 위 2개의 유형과 구분함.
- 주5. 2003년에 발효된 『몽골국민의 토지 소유권 법』에 따르면 2002년 6월 28일 이전에 혼인 신고를 한 가족을 말함.
- 주6. 울란바타르시의 아파트 거주 가정(총 18,000가정)에게 거주용 토지 외에 추가로 총 740ha의 여름별장용

- 토지-그린벨트에 위치-를 민영화하도록 계획함.
- 주7. 기타 항목 중 본 논문의 내용과 무관한 기타 항목을 제외한 3개 항목의 내용을 시기별로 구체적으로 고찰함
- 주8. "Land Administration and Management in UB" 관련한 언론보도 내용은 다음과 같다. 울란바타르시에 거주하는 SH.TSERMAA(70)씨는 "토지민영화에 관해 정확한 이해가 없다. 0.07ha를 준다고하는데 아파트에 살고 있기 때문에 점유하고 있는 토지가 없는 상황이라...토지 분배를 받을 수 없을 것 같다" (2003년 04월 30일 일간지 "UDRIIN SONIN" 140호)는 정책에 대한 이해의 부족을 나타내고 있다. 또한 울란바타르시 게르지역에서 사는 R.ERDENETSETSEG씨는 "나는 6명의 아이를 키우고 있는 장애인이다. 지금 살고 있는 토지를 민영화 받고 싶어 관련 동사무소에 신청을 넣었으나 서류가 부족하다고...여기 저기서 서류 찾아오라고 자꾸 보내서...행정 절차가 많고 복잡하다" (2003년 05월 08일 일간지 "UDRIIN SONIN") 하여 민영화 과정의 번거로움을 나타내고 있음.
- 주9. 울란바타르시의 평균지가는 1m<sup>2</sup>당 86,800 투그룩인 반면 지방은 2,600 투그룩임
- 주10.월드뱅크 보고에 따르면 2000년부터 2010년까지 도시지역이 73km<sup>2</sup>으로 증가했으며 이 중 87%는 저밀도 게르지역으로 분석되었음
- 주11.토지민영화를 통한 토지활용은 울란바타르시에 한정된 것으로 볼 수 있다. 전통적으로 축산업과 농업이 발달한 몽골의 지방에서는 효용이 없는 것이기 때문임
- 주12.Mongoliin Medee, 2006.3.11.일, E.Soyol-Erdene
- 주13.Udriin Sonin 2006.4.12.일
- 주14.게르지역 주민들은 대부분 불법 혹은 토지 점유 형태로 거주하고 있었으나, 2003년 『몽골국민의 토지 소유권에 관한 법』에 따라 토지소유권을 부여받아 이 지역에 영구히 거주할 수 있게 되었음.
- 주15.2000년과 비교하여 2009년 축산-농림지역은 58,745ha, 인프라시설지역은 3,184.6ha, 녹지지역은 33,622.2ha, 수변지역은 253.9ha로 각각 감소한 것으로 나타났는데, 대부분 토지민영화 초기인 2000년에서 2005년 사이에 감소폭이 가장 큰 것으로 나타났다. 1990년 수립된 울란바타르시 녹지시설 기본계획에도 불구하고, 이후 계속된 인구 증가 및 토지민영화에 의한 개발붐에 의해 녹지면적은 감소추세에 있다. 2010년 기준 일인당 녹지면적이 1.89m<sup>2</sup>라는 연구 결과가 있으며, 이 때문에 울란바타르시의 대기오염 등 환경오염이 심각한 것으로 분석되었음 (울란바타르시 기본계획 2020, 발전 방향에 관한 개정서 2030 (제1권), p34).
- 주16.2006년 2월 6일 "ARDIIN ERKH" 보도에 따르면, 울란바타르시에 짓고 있는 대부분의 건축물이 안전상 문제가 많고 구조만 세우거나 땅을 파 놓고 시공을 멈춘 상태로 도시 미관에 영향을 미치고 있다고 보도했다. 2006년 5월 11일 "ZUUNII MEDEE"에 따르면, 도시 미관조사를 통해 공사가 중단된 건물이 무려 264개에 이른다고 하였다. 공사 중단 문제는 시 당국에서 토지 점유권을 부여할 때 해당 프로젝트나 회사의 경제적 능력을 충분히 파악하지 않아 생긴 것으로 파악된다. 또한 몽골의 건축법 자체가 제정된 지 오래되어, 토지 민영화에 따른 개발 붐을 관리하기에 실효성이 떨어지는 것을 이유로 볼 수 있음.
- 주17.2008년 몽골 전국적에서 건설된 건축물의 46.3%임.
- 주18.2013년 기준 기반시설이 설치되지 않은 게르지역에 167,196가구가 거주하고 있으며, 그 중 3만여 가구는 거주 위험지역, 즉 전기 공급 제한지역, 계곡 등 홍수 위험지역, 화재시 등 응급구조 지원 불가 지역에 거주하고 있음 (울란바타르시 기본계획 2020, 발전 방향에 관한 개정서 2030(제1권) : 74).
- 주19.『울란바타르시 기본계획 2020, 발전 방향에 관한 개정서 2030(제1권)』 170쪽에는 민영화 토지 부족, 게르지역 확장, 환경오염 등 울란바타르시 도시문제를 도시계획 실패의 원인 중 하나로 지목하고 있다. 즉 2002년에 수립한 도시기본계획 실패의 4가지 원인으로, ①인구 이동으로 인한 인구 과다집중에 관해 정책적으로 관리하지 못한 것, ②계획적 관리를 위한 법적 제도적 장치를 만들지 못한 것 ③토지민영화 권한을 정부기관 및 지방자치단체에 부여함으로써 용도 등 도시계획과 무관한 민영화가 시행된 점과 이를 통해 난개발 및 뇌물 등 부정문제가 나타난 점, ④도시계획에 따른 실행예산 부족 등을 들고 있음.
- 주20.2008년 07월 07일 "ULAANBAATAR TIMES" 보도- 울란바타르시 중심구인 BAYANGOL구에 위치한 150,000ha 토지의 경매시, 당초 공시지가는 625만투그룩이었으나 9600만투그룩에 낙찰되었다고 했음.
- 주21."울란바타르시 게르지역의 92%인 72,586가정이 토지를 민영화받은 상태다...(요약) 하지만 개인별로 볼 때, 이번년도 조사에 따르면 울란바타르 시민 중 30%만이 토지를 부여받은 상태이다... 아직 수도권 별장 토지의 분배는 해결하지 못하고 있다. 일부에서는 수도권에 민영화받은 토지가 없다고 하는데 그것은 틀린 말이다. 울란바타르시 총 면적 중 기반시설이 설치된 47,000ha는 이미 민영화했고, 이제 35,000ha는 기반 시설 설치 가능지역으로 향후 민영화 대상지역이다." 라고 언급했음(2008년 7월18일 "ULAANBAATAR TIMES").
- 주22.SOGINOKHAIRKAN, KHAN-UUL, NALAIKH, BAYANZURKH, CHINGELTEIJU.
- 주23.2009년 5월 6일 "ARDCHILAL"에 따르면, 울란바타르시 도심부에 위치한 게르지역의 토지민영화를 잠시 미루고 있다고 했다. 이유는 울란바타르시 기본계획에 따른 게르지역 재개발로 인해서라고 보도되었다. 2009년 6월 5일 "OLLOO.MN"인터넷 신문은 JICA(일본국제협력기구)가 울란바타르시 전문가들과 함께 계획한 『울란바타르시 기본계획 2020, 발전 방향에 관한 개정서 2030』를 울란바타르시에 보고했다고 보

도했다. 이 개정서에서는 울란바타르시의 도시계획 방향을 제안하는 내용과 게르지역 기반시설 설치 및 재개발, 공동주거 및 공공공간의 설치 등을 제시했음.

주24.제3기 중 울란바타르시 인구증가율은 연평균 3.5%로 몽골 전체 인구증가율 1.2%의 약 3배에 달함 (울란바타르시 통계청)

인용문헌

References

1. 강교식, 1996. “러시아 토지법”, 『부동산학연구』, 2: 231-245.  
Kang, G.S., 1996 “Land Law of Russia”, *Journal of Real Estate Association*, 2: 231-245.
2. 김봉호, 2014. 『미시경제학』, 서울: 청목출판사.  
Kim, B.G., 2014. *Microeconomics*, Seoul: Chongmok publisher
3. 다바수렌 두렌호식, 2009. “몽골과 한국의 토지법에 관한 비교, 법적 연구”, 전남대학교대학원 석사학위논문.  
D. Duurenjargal, 2009. “Comparative Study on the Mongolian and the Korean Land Laws”, Master’s Degree Disseertation, Chonnam National University.
4. 안현호, 2015. “민영화 경제학의 재검토—이론과 실제”, 『민주사회와 정책연구』, 27: 10-33.  
Ahn, H.H., 2015. “Economics of Privatization revisited”, *Journal of Democratic Society and Policy Association*, 27: 10-33.
5. 안병준·양승함, 1996. “러시아의 경제체제 전환과 산업구조의 재편성”, 『세계지역연구논총』, 9: 47-84.  
Ahn, B.J., Yang, S.H., 1996. “Reorganization of Russia’s economic system and industrial structure”, *Journal of Area Studied*, 9: 47-84.
6. 우경, 2011. “몽골의 토지법 제도 발전방안에 관한 연구— 몽골 국토 이용 관리제도를 중심으로”, 『한몽경상연구』, 22(2): 45-66.  
Woo, G., 2011. “A Study on the Reformation Ways of Mongolia Land Law Systems – Focusing on the Land Use and Management Systems by Public Sector”, *Journal of Korea-Mongolia Economics and Business Association*, 22(2): 45-66
7. Ts, Byambadorj. M, Amati and K, Ruming, 2011. “Twenty-first century nomadic city: Ger districts and barriers to the implementation of the Ulaanbaatar City Master Plan”, *Journal of Asia Pacific Viewpoint*, 52(2): 165-177.
8. Dorjderem, O. Kim, D.G., 2012. “Land Conflict and Solutuin Issues In Mongolia: Based on Institutional Approach”, *Journal of International Review of Public Administration*, 17(3): 21-42.
9. Routledge, 1998. *Routledge Studies of Societies in Transition, Land Reform in the Former Soviet Union and Eastern Europe*, London: Routledge
10. О, Амархүү. В, Баатар. Б, Баяр., 2003. *Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай Монгол улсын хуульд хийсэн дүн шинжилгээ, Улаанбаатар: Монголын нээлттэй нийгэм хүүрээлэн.*  
O, Amarkhüü. B, Baatar. B, Bayar., 2003. *Law Analysis of Land Ownership Law in Mongolia*, Ulaanbaatar: Mongolia Open Society Institute.
11. Б, Ариунтуяа, 2008.11.20. “Утаанаас болж "Айр Чайна"—гийн онгоц газардаж чадаггүй буцжээ”, Зууны мэдээ  
B, Ariuntuya, 2008.11.20. “Cause of Smog Air China plane failed to land”, Zuunii medee
12. М, Баатар, 2005.04.25. “Газар өмчлүүлэх хугацааг хоёр жилээр сунгахаар төлөвлөжээ”, Өдрийн сонин.  
M, Baatar, 2005.04.25. "Privatization of

- land for plans to extend the two-year", Udriin newspapers.
13. Л, Бат—Очир, 2003.04.30 "Иргэдийн санал бодол", Өдрийн сонин.  
L, Bat—Ochir, 2003.04.30 "Public Opinion", Udriin newspapers.
  14. Б, Болд, 2005.12.20. "Батж. БАТБАЯР: Газар олголтын байдлыг бүгдийг нь гаргаж ирнэ", Өдрийн сонин.  
B, Bold, 2005.12.20. "Batj. Batbayar: Will raise up everything to land privatization", Udriin newspapers.
  15. Л, Чойжил, 2008.10.17. "Ашиглаж чадвал газар багадаггүй", Хийморь.  
L, Choihil, 2008.10.17. "If know use the land is not shortage", Khiimori
  16. Р, Эрдэнэцэцэг, 2003.05.08. "Иргэдийн санал бодол", Өдрийн сонин.  
P, Erdenetsetseg, 2003.05.08 "Public Opinion", Udriin newspapers.
  17. Р, Ганхуяг., 2005. "Монгол улсын газрын шинэтгэлийн асуудал бодлогын судалгаа", Нээлттэй нийгэм форум  
P, Gankhuyag., 2005 "Research of Mongolian national land reform policy", The Open Society Forum
  18. Г, Жаргал. Д, Солонго. М, Уянга., 2014. "Газар баялгаас өмч үүсэх арга", Улаанбаатар хот: Арилдал хэвлэх үйлдвэр  
G, Jargal. D, Solongo. M, Uyanga., 2014, "Method of arising resource properties", Ulaanbaatar: Arildal publisher
  19. Нийслэлийн зураг төслийн хүрээлэн, 2013. "Улаанбаатар хотыг 2020он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөөний тодогтгол, 2030 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлага—1бот", Улаанбаатар.  
Metropolitan Design Institute, 2013. "Revision General Development Plan 2020, Development Trend Up Until the 2030 1<sup>st</sup> book", Ulaanbaatar.
  20. Нийслэлийн статистикийн газар, 2002. "Нийслэл хот статистикийн 2003 оны танилцуулга", Улаанбаатар.  
Metropolitan Statistical Office, 2002 "Capital City Statistical Presentations 2003", Ulaanbaatar.
  21. Нийслэлийн статистикийн газар, 2004. "Нийслэл хот статистикийн 2005 оны танилцуулга", Улаанбаатар.  
Metropolitan Statistical Office, 2004 "Capital City Statistical Presentations 2005", Ulaanbaatar.
  22. Нийслэлийн статистикийн газар, 2009. "Нийслэл хот статистикийн 2008 оны танилцуулга", Улаанбаатар.  
Metropolitan Statistical Office, 2009 "Capital City Statistical Presentations 2008", Ulaanbaatar.
  23. Монголын мянганы сорилтын сан, 2009. "Газар өмчлөл, эрхийн бүртгэл, үндэсний семинар эмхтгэл", Улаанбаатар.  
The Millennium Challenge Account, 2009. "Land ownership and registration, national seminars yearbook", Ulaanbaatar.
  24. Ф, Никсон. Б, Волтерс, 2004. "Хувьчлал, Орлогын хуваарилалт, ядуурал: Монгол улсын туршлагаас" Манчестер Их сургууль  
F, Nixon. B, Walters, 2004. "Privatization and distribution of income and poverty:Focused on Mongolian experience" Manchester University.
  25. Б, Одмаа, 2005.11.25. "Газар олголтыг давхцуулан олгосноор маргаан дэгддэг", Өдрийн сонин.  
B, Odmaa, 2005.11.25. "Coincide with the release of land allowing escapes into the debate", Udriin newspapers.
  26. П.Сар, 2009.08.27. "Хотын төвд газар олгохгүй, барилга ч бариулахгүй", Үнэн.  
P, Sar, 2009.08.27. "Center of City not be granted to construction", Unen.

27. Т, Саран, 2007.08.16. “9372 ерхэд зуслангийн газар өмчлүүлнэ”, Ардчилал.  
T, Saran, 2007.08.16. “Privatization in Resort Land for 9372 households”, Ardchilal
28. О, Шаабар, 2006.01.24. “Газар ба авилга”, Цагийн хүрд.  
O, Shaabar, 2006.01.24. “Land and corruption” Tsagiin hurd.
29. З, Солонго, 2008.11.20. “Газаргүй гээд эрх чөлөөгөө хаалгах уу?”, Улаанбаатар таймс  
Z, Solongo, 2008.11.20. “Have not Land, Right close?”, Ulaanbaatar times.
30. Улсын их хурал, 2002. “Газрын тухай хууль”, Улаанбаатар.  
The State Congress, 2002. “Land Law”, Ulaanbaatar
31. Улсын их хурал, 2002. “Монгол улсын иргэнд газар өмчлүүлэх тухай хууль”, Улаанбаатар.  
The State Congress, 2002. “Land Ownership Law in Mongolia”, Ulaanbaatar
32. Дэлхийн банк, 2015. “Улаанбаатар хотых газрын харилцаа ба менежмент”, Улаанбаатар.  
Word Bank, 2015. “Land Administration and Management in UB”, Ulaanbaatar.
33. Дэлхийн банк, 2003. “Газрийн нөөц ба газрийн нөөцийн менежмент”, Улаанбаатар.  
Word Bank, 2003. “Land Resources and Land Management”, Ulaanbaatar.
34. Оллоо интернэт мэдээ, 2006.01.17. “Улсын Онцгой бүсэд Албан тушаалтнууд дур мэдэн газар олгосоор байна”, <http://archive.olloo.mn/News/19590.html>, Өнөөдрийн Монгол.  
Olloo internet news, 2006.01.17. “Officials are arbitrary maintaining in State Emergency Zone”, <http://archive.olloo.mn/News/19590.html>, Today Mongolia.
35. Оллоо интернэт мэдээ, 2008.05.03. “180 мянган иргэн 20 мянган га газар өмчилж авчээ”, <http://archive.olloo.mn/News/101384.html>, Үнэн.  
Olloo internet news, 2008.05.03. “180 thousand citizens took ownership of 20 hectares”, <http://archive.olloo.mn/News/101384.html>, Unen.
36. Оллоо интернэт мэдээ, 2009.10.21. “Снхд үе дамжин амьдрах газар шороогоо ялтай”, <http://archive.olloo.mn/News/1162358.html>, Нийслэл таймс.  
Olloo internet news, 2009.10.21. “What to do with earth live while in”, <http://archive.olloo.mn/News/1162358.html>, Metropolitan times.
39. <http://archive.olloo.mn/>

Date Received 2015-10-30  
Date Reviewed 2015-12-24  
Date Accepted 2015-12-24  
Date Revised 2015-12-24  
Final Received 2016-01-06