

옴니버스법 및 투자법 중 건설업 관련 논란 정리

1. 건설업과 관련된 인도네시아 법령 개요

인도네시아에는 투자조건 일반을 규율하는 투자법(Law No. 25 of 2007)과 함께, 건설업 전반의 투자조건 및 투자 방식, 인허가 및 건설계약의 내용 등을 규율하고 있는 건설서비스업법(Law No. 2 of 2017)이 별도로 제정되어 있습니다. 그러므로 인도네시아 내에서 외국인 또는 외국법인(이하 ‘외국자본’)이 건설업을 영위하기 위한 구체적인 투자조건과 영위 방식에 관한 규정을 확인하기 위해서는 투자법과 건설서비스업법, 그리고 그 세부 시행 규정을 모두 참고하여야 하는 불편함이 있습니다.

이번 옴니버스법(Omnibus Law, 이하 ‘고용창출법’)의 제정 및 시행 이후 투자법 및 건설서비스업법의 개정, 그에 따른 후속 정부령의 제정 등이 완료되었으나, 전술한 이와 같은 복잡한 규율 방식으로 인하여 변경된 인도네시아 내 건설업에 관한 세부적인 투자조건을 한 눈에 쉽게 파악하기 어려운 측면이 있습니다.

이에 본 뉴스레터에서는 건설업 분야에 한정하여, 개정된 투자법 및 건설서비스업법, 그리고 그에 따라 제개정된 정부령의 내용을 총괄하여 살펴보고 이를 토대로 건설업에 대한 외국인의 주요 투자조건 및 운영 관련 변경 사항을 정리하고자 합니다. 아울러, 본 뉴스레터의 내용에 배치되는 지난번 [인도네시아 뉴스레터\(1호, 2021. 3. 24.자\)](#)의 건설업 관련 내용은 본 뉴스레터를 통해 수정되니 착오 없으시기 바랍니다.

2. 외국자본의 현행 건설업 투자조건

(1) 외국자본의 건설업 영위 방식

건설서비스업법은 제32조 이하에서 외국자본의 인도네시아 내 건설업 영위 방식을 상세히 정하고 있습니다. 이에 따르면 외국자본은 ① 건설업 대표사무소를 설립하거나 또는 ② 인도네시아 국내 건설회사와 지분을 공동으로 투자하여 인도네시아 내에 주식회사를 설립하는 방식으로 건설업을 수행할 수 있습니다.

이와 같은 내용을 규정한 건설서비스업법 제32조 이하의 내용은 고용창출법으로 개정되지 않았습니다.

(2) 인도네시아 내 건설회사 설립 시 적용되는 투자조건

투자법 개정에 따라 새로이 제정된 대통령 규정 2021년 제10호(President Regulation No 10 of 2021, 이하 ‘네거티브리스트’)에서는, 기존에 존재하던 건설업 전반에 대한 일반적인 최대 지분율 67% 제한 규정(아세안 국가 투자자의 경우 70%)을 삭제하고, 다만 일부 업종을 별도로 정하여 (지분율 제한이 아닌) 중소기업 지정 또는 협업업종으로 지정하고 있습니다. 즉, 예를 들어 사무용 및 산업용 건물 건설업의 경우에는 중소기업 협업업종으로 지정되어 있고 그 외 단순한 기술이 적용되는 분야의 경우에는 그 세부 업종에 따라 중소기업 협업 또는 지정 업종으로 지정되어 있으나, 그 외 건설업의 경우에는 별도로 투자조건의 제한을 기재하지 않고 있습니다.

그러나 한편 고용창출법에 따라 신설된 위험기반 사업허가(Risk Based Licensing)에 관한 정부령 2021년 제5호(Government Regulation No. 5 of 2021) 별지 II.8.A의 각주에서는 외국자본 투자 건설회사(BUJKA PMA)가 사업허가를 받기 위하여 이행하여야 하는 의무를 상세히 규정하면서, 그 중 하나로 “외국 투자 지분이 67%(아세안 국가 투자 지분의 경우 70%)를 초과하지 않을 것”을 명시하고 있습니다¹⁾. 인도네시아 법 체계에 관한 법률(Law No. 12 of 2011)에서는 정부령(Government Regulation)을 대통령 규정(Presidential Regulation)에 우선하는 상위 규정으로 정하고 있으므로, 위 정부령 2021년 제5호에서 정해진 투자조건 또한 대통령 규정인 네거티브리스트에 정해진 투자조건에 우선하여 적용되는 것으로 해석될 수 있을 것으로 생각됩니다. 그러므로 위 정부령의 내용에 따르면 결국 네거티브리스트 상 별도의 투자 제한이 기재되지 않은 건설업의 세부업종의 경우에도 외국자본 투자 최대 지분 67%(아세안 국가의 경우 70%)의 제한이 존재하는 것으로 해석될 수 있습니다. 이와 관련하여 저희가 최근 주무부서인 공공주택사업부에 구두 문의한 결과 위와 동일한 취지의 회신을 받은 바 있습니다.

결국 이를 종합하면, 투자법 개정 및 신규 네거티브리스트 규정에도 불구하고 건설업의 대부분 분야에서 기존과 유사한 수준의 투자 제한이 유지되는 것으로 보입니다. 다만, 이는 어디까지나 비공식적인 의견으로서, 이와 관련된 혼선은 공공주택사업부 및 투자조정청을 상대로 한 서면유권해석질의 등을 통해 최종 해소되어야 할 것으로 생각합니다. 아울러, 앞서 언급한 바와 같이, 본 뉴스레터의 내용에 배치되는 지난번 [인도네시아 뉴스레터\(1호,](#)

¹⁾ 안타깝게도 인도네시아 정부는 외국인이 투자제한사항을 파악하기 위해 통상적으로 참고하는 네거티브리스트 상에서는 기존에 비해 투자조건을 완화한 것처럼 규정하였으나, 외국인이 당장 찾기 쉽지 않은 신설 규정의 각주에 기존의 투자제한을 그대로 옮겨 규정하는 방식을 취함으로써 투자제한사항의 변경 여부에 대한 혼선을 야기하고 있습니다.

2021. 3. 24.자의 건설업 관련 내용은 본 뉴스를 통해 수정되니 착오 없으시기 바랍니다.

전술한 현행 규정 및 네거티브리스트에 근거하여 현재 건설업에 적용되는 외국자본 투자 제한 사항을 정리하면 아래와 같습니다.

건설업 관련 외국자본의 대 인도네시아 투자 제한 사항

분류	KBLI 코드	제한 내용	비고
오피스 빌딩(Office Building) 및 산업용 빌딩(Industry Building)의 건설	KBLI 41012 KBLI 41013	중소기업과 협업 (Partnership) 요구 (협업의 의미가 불확실하다는 부분에 대해서는 과거 지평 뉴스를 통해 상세하게 설명한 바 있으니 해당 인도네시아 뉴스레터 1호 를 참조하시기 바랍니다)	근거: 네거티브리스트 별지 2 중 86번 항목
단순한 기술을 사용하는 교량과 고속도로의 건설	KBLI 42102	중소기업과 협업 (Partnership) 요구	근거: 네거티브리스트 별지 2 중 85번 항목 참고: 단순한 기술(Simple and Intermediate Technology)을 사용하는 경우만 해당함
단순한 기술을 사용하는 그 외 건물(주거용, 다목적, 의료용, 교육용, 엔터테인먼트, 종교용 건물 등) 및 기타 시설(도로, 상하수도, 조립식 건물, 통신 및 교통시설, 전력용 시설, 어업 및 광업용 시설 등)의 건설, 장비 및 시설의 설치업, 인테리어업, 건물 해체업 및 토지 정지작업	KBLI 41011 KBLI 41014~41020 KBLI 42101 KBLI 42201~42207 KBLI 42209 KBLI 42911~42913 KBLI 42919 KBLI 43110 KBLI 43120 KBLI 43212~43213 KBLI 43215~43216 KBLI 43221~43224 KBLI 43291 KBLI 43299 KBLI 43304~43305 KBLI 43309 KBLI 43901~43905 KBLI 43909	중소기업 지정업종 (외국인 투자 불가 분야)	근거: 네거티브리스트 별지 2 중 22번 항목 참고: 단순한 기술(Simple and Intermediate Technology)을 사용하는 경우만 해당함. 다만, 주거용 건물의 경우 일률적으로 단순한 기술을 사용하는 것으로 간주가 되는 것인지, 아니면 주거용 건물 중에서도 높은 수준의 기술을 사용하는 경우에는 제외되는 것인지 추가 확인이 필요해 보이나, 일응 높은 수준의 기술이 투입되는 주거용 건물 건축은 중소기업 지정 업종이 아닌 협업 대상으로 추정됨 (다만, 설사 협업 대상이 아니더라도 위 내용에 따라 외국인 투자 지분은 최대 67%로 제한되는 한계가 있음)

분류	KBLI 코드	제한 내용	비고
저전압/중전압의 전력 공급용 장비의 건설 및 설치	KBLI 43211	중소기업 지정업종 (외국인 투자 불가 분야)	근거: 네거티브리스트 별지 2 중 20 번 항목
그 외 위 분류에 해당하지 않는 건설업종		외국인 투자 지분 최대 67% (아세안 국가의 경우 70%) 제한	근거: 위험기반 사업허가에 관한 정부령 2021년 제 5 호 별지 II.8.A 각주

(3) 건설업 대표사무소의 운영방식에 관한 제한

1) 건설서비스업법에 근거한 설립 및 운영방식의 제한

외국 건설회사가 대표사무소를 설립하는 경우, 해당 대표사무소는 단독으로 건설업을 수행할 수는 없고 인도네시아 국내 건설회사와 공동 운영(Joint Operation)의 형태로 사업을 수행하게 됩니다. 이와 같은 공동 운영방식의 세부 사항은 주로 당사자 간 체결되는 공동운영 계약서(Joint Operation Agreement)를 통하여 규율되며, 발주처에 대해서 양 당사자가 연대책임(Joint and several liability)을 부담하는 것을 원칙으로 합니다.

건설서비스업법 제33조에 따르면 이와 같은 대표사무소는 (i) 운영을 위하여 법령에 따른 적법한 허가를 취득할 의무, (ii) 인도네시아인의 대표 선임 의무, (iii) 인도네시아인 우선 채용 및 국내 자재의 우선 사용 의무, (iv) 기술 이전 절차 이행 의무 등을 부담합니다. 그리고 이와 같은 대표사무소의 운영방식 및 의무를 규정한 건설서비스업법 제33조 자체는 고용창출법 하에서도 개정되지 않았습니다.

2) 상기 의무 불이행 시 부과될 수 있는 제재처분의 내용

한편 건설서비스업법 제92조는 외국 건설회사 대표사무소가 위 건설서비스업법 제33조에서 정한 운영 상의 의무를 불이행할 경우 행정청이 부과할 수 있는 처분(서면경고, 벌금 등)을 규정하고 있었습니다. 그런데 고용창출법 제정에 따라 해당 조항이 삭제되었음에도 위 건설서비스업법 제92조의 제재 처분에 관한 상세한 내용을 정한 정부령 2020년 제22호(Government Regulation No. 22 of 2020) 제159조는 그대로 존속하고 있는바, 실무상 건설서비스업법 제92조의 삭제에도 불구하고 위 정부령 2020년 제22호 제159조에 근거하여 제재처분을 부과할 수 있는지 여부가 불명확한 상황입니다.

즉, 위 정부령 2020년 제22호 제159조가 건설서비스업법 제92조에 관한 세부 시행규정의 성격을 가지는 만큼, 건설서비스업법 제92조의 삭제로 정부령 2020년 제22호 제159조의 효력도 사라지게 되었다고 보는 것이 논리적 귀결이라 할 것입니다. 그러나 인도네시아 내에서는 이른바 ‘법률유보의 원칙’이나 ‘위임입법’에 관한 법리가 구체적으로 발전되어 있지 않고, 실무 상으로도 법률에 명시적으로 근거를 두지 않은 사항을 정한 정부령, 대통령, 장관령 등 하위법령의 효력을 인정하는 경우가 다수 있으므로, 이를 고려하면 위 의무 불이행에 대한 제재 처분 부여 가능성이 없다고 단정짓는 것은 실무적으로 위험이 따르는 해석으로 보입니다.

특히 정부령 제2020년 제22호 제159조에 따르면, 외국 건설회사의 대표사무소가 건설서비스업법 제33조에서 정한 의무를 위반한 경우 공공주택사업부는 서면 경고 및 계약 금액의 10% (관련 허가 취득의무 위반의 경우 계약금액의 20%)에 상당하는 무거운 벌금을 부과할 수 있으며, 위와 같은 서면 경고 및 벌금 처분이 내려진 후 5일(관련 허가 취득의무 위반의 경우 30일) 내에 관련 사항의 시정 및 벌금의 납부가 이루어지지 않을 경우에는 관련 사항의 시정의무 및 벌금 납부가 완료될 때까지 임시 영업정지 처분(관련 허가 취득의무 위반의 경우 대표사무소 설립 취소처분)을 내릴 수 있습니다. 이처럼 본 사안에서 의무 불이행에 대한 처분이 상대적으로 중한 편으로, 의무 불이행 시 제재처분이 부과될 가능성을 고려할 필요가 있어 보입니다.

3) 대표사무소의 인도네시아인 대표 임명 의무에 관한 예외 규정 신설

다만, 위 건설서비스업법 제33조의 문언에도 불구하고, 실무적으로 공공주택사업부는 과거 2018년 투자조정청에 보낸 회람문(MPWH Letter to BKPM No. HK.0.04-Mn/66 dated 18 January 2018)에서 대표사무소의 최고 책임자(The Highest Leadership)는 원칙적으로 인도네시아 국적자가 임명되어야 하나 기술 이전에 관한 건설 시공 분야의 최고 책임자는 외국인이 임명될 수 있다는 입장을 보이고 있었습니다²⁾.

그리고 고용창출법 시행에 따라 신설된 정부령 2021년 제5호 제84조는 위와 같은 공공주택사업부의 2018년 회람문과 동일한 취지로, 대표사무소의 기술적인 측면을 책임지는 최고 책임자는 인도네시아인이 임명되어야 하나(제8항), 외국 건설회사의 대표사무소에서 기술 이전을 위한 목적으로 이루어지는 건설 시공을 책임지는 최고 책임자는 외국인이 임명될 수 있다(제9항)고 규정하고 있습니다.

²⁾ 짐작하건대, 최고 책임자 또는 대표자를 인도네시아인으로 선임할 의무를 부과한 건설서비스업법 제33조의 문언을 확대 해석하여, 복수의 최고 책임자/대표자 선임이 가능하고 또 그 경우 외국인도 최고책임자/대표자가 될 수 있다고 본 것으로 보입니다. 그러나, 이러한 입장이 법 해석적 관점에서 타당한지에 대해서는 의문이 남습니다.

저희가 최근 공공주택사업부에 구두 문의한 결과에 따르면, 외국 건설회사의 대표사무소는 위 규정에 따라 인도네시아인과 외국인을 동시에 최고책임자로 임명하여 외국인에게 건설 시공에 관한 총 책임을 맡도록 할 수 있다는 비공식 구두 회신을 받았습니다. 다만 이는 ‘대표사무소의 인도네시아인 대표 선임 의무’를 명시적으로 정하고 있는 건설서비스업법 제33조의 규정과 완전하게 부합하지 않는 것으로 볼 여지가 있으나, 실제로 감독관청인 공공주택사업부의 입장이 위와 같은 이상 실무적으로 공공주택사업부 등에서 이와 같은 부분이 문제가 될 소지가 적어 보입니다.

그러므로 한국의 건설회사가 인도네시아에 대표사무소를 설치할 때 총 책임자를 인도네시아인만으로 임명하는 것이 적절치 않은 것으로 판단될 시에는, 위 정부령 2021년 제5호의 규정 및 감독관청의 해석에 근거하여 외국인(한국인 주재원 등)을 인도네시아인과 함께 책임자로 임명하는 방식을 고려할 수 있을 것으로 보입니다. 이 부분은 각 외국계 건설 대표사무소의 대표자 임명 및 재선임 과정에서 공공주택사업부가 취하는 태도를 예의 주시하면서 추가 대책을 강구해야 할 것으로 생각됩니다.

3. 마치며

위에서 살펴본 바와 같이, 투자법 개정 및 신규 네거티브리스트 제정에도 불구하고 실제 건설업 분야의 투자조건 및 외국인 투자자의 사업 영위 방식은 크게 개선되지 않은 것으로 보이며, 오히려 앞서 설명한 바와 같이 외국인이 통상적으로 참고하는 네거티브리스트 상에서는 투자조건을 완화한 것처럼 보이나 반면 외국인이 찾아보기 어려운 방식과 내용으로 신 정부령을 제정하고 거기에 기존의 투자제한을 그대로 옮겨 규정하는 방식으로 혼선을 야기하고 있습니다. 나아가 건설 대표사무소의 대표자 선임의무 부분도 비록 인도네시아 정부가 문제점을 해결하기 위해 노력한 흔적은 보이지만, 대표자를 인도네시아인으로 선임하도록 한 상위 법률(건설서비스업법)을 개정하지 못한 상태에서 임시 방편적인 해결방안을 제시한 것에 불과하고 외국 건설회사가 법령 위반으로 처벌될 수 있는 원론적인 위험성을 해결하기에는 여전히 미흡해 보입니다. 빠른 시일 내에 외국인에게 보다 친화적인 방향으로 건설업 관련 투자조건이 개선되기를 기대하여 봅니다.

법무법인(유) 지평 인도네시아 자카르타 사무소

권용숙 변호사 · 인도네시아 사무소장	T. +62-21-515-0622 / 02-6200-0981 E. yskwon@jipyong.com
임범상 변호사	T. +62-21-515-0622 / 02-6200-0986 E. bslim@jipyong.com

본 뉴스레터는 인도네시아 법령에 대한 개괄적인 설명을 위해 제작된 자료로서 참고 차원에서 활용하시길 바라며, 개별적 사안에 대해서는 인도네시아 법률전문가의 법적 조언에 기반하여 판단하시기 바랍니다.