

해외업무 논단

인도네시아 토지소유권 제도에 대한 역사적 고찰과 현황



(법무법인 지평지성 권용숙 변호사 · 인도네시아 파견근무)

개발도상국, 특히 동남아국가들 대부분은 자국민에게만 토지의 소유를 허용하는 상당히 폐쇄적인 토지 소유제도를 가지고 있습니다. 인도네시아는 여기에서 한발 더 나아가 원칙적으로 인도네시아 국적을 가진 개인에게만 온전한 의미의 토지 소유권을 인정하고, 설사 자국민이 100% 지분을 보유한 법인에 대해서도 예외적인 경우를 제외하고는 토지를 소유할 권리를 부정하고 있습니다. 반면, 우리 대한민국의 경우 1998년 개정된 외국인토지법에 따라 원칙적으로 외국인의 토지소유를 전면적으로 개방하여 극명한 대조를 이루고 있는바, 한국에 투자하는 외국인은 한국인과 동일한 절차에 따라 토지 거래 관련 계약을 체결한 후 60일 이내에 신고해야 하는 절차적 의무만 이행하면 나머지 사항에 대해서는 특별한 제한을 받지 않게 되었습니다.

인도네시아가 이렇듯 폐쇄적인 토지 소유제도를 수립한 배경은 과거 장기간 식민통치의 역사적 경험에 기인합니다. 인도네시아는 1945년 독립 때까지 약 350년간 네덜란드의 식민통치를 받았습니다(다만, 1942년부터 1945년까지는 일본의 지배를 받았습니다). 위 기간 동안 토지제도를 규율한 규범은 크게 3가지로 나누어졌습니다. 촌락 공동체에 적용되는 전통 토지법(Adat Law), 네덜란드 식민토지법(Dutch Colonial Agrarian Laws), 서구토지법(Western Civil Law)이 그것인데, 가장 광범위하게 적용된 네덜란드 식민토지법은 네덜란드를 비롯한 외국의 대규모 자본을 일정 부분 유리하게 대우하여 인도네시아 국민들은 식민통치 기간 동안 토지를 비롯한 국가 자원을 수탈당하는 쓰라린 경험을 하였습니다.

1945년 독립 후 식민시대 토지제도에 대한 반성적 고려에 따라 독립헌법 제33조는 토지와 관련하여 “토지, 물, 천연자원 등 국가 전체에 중요한 산물로서 국민들의 삶에 중대한 영향을 미치는 것은 국가의 통제를 받아야 하며, 이들은 국민의 번영과 복리를 최대한 증진시키는 방향으로 사용되어야 한다”라고 규정하기에 이르렀습니다. 위 헌법 규정만으로 본다면, 인도네시아에서 사인에 의한 토지의 소유 및 사용은 제한될 수밖에 없어 토지제도 전반에 사회주의적 색채가 짙게 베어 있다고 볼 수 있습니다.

위 헌법의 정신을 반영하여 제정된 1960년 토지기준법은 제2조 이하에서 토지, 물, 공중 및 천연자원에 대해 국가는 (i) 이들의 목적 및 용도에 대해 결정하고 시행할 수 있으며, (ii) 이들과 법적 주체 사이의 법률관계를 결정할 수 있다고 규정하는 등 국가에게 토지에 관한 광범위한 권리를 부여하고 있습니다. 자연스레 상당수의 토지가 중앙정부의 소유로 귀속되었고, 토지의 공공성이 강조되고 있으며, 사인이 소유할 수 있는 토지의 면적도 일정 한도로 제한하고 있습니다. 특히, 앞서 언급한 바와 같이, 토지에 대해 시한이 없고, 상속을 인정하는 온전한 의미의 소유권(Hak Milik; Right of Ownership)은 인도네시아 국적을 가진 개인에게만 허용됩니다. 즉, 토지에 대한 권리를 보유하는 주체와 목적에 따라 토지에 대한 권리가 여러 종류로 구분되는데, 토지 소유권은 인도네시아 국민에게만 허용되며, 다만 예외적으로 정부투자기관 등 일부 특수 공법인에게도 토지를 소유할 권리가 인정됩니다.

인도네시아 국민이어야 한다는 요건은 토지 소유권의 취득요건일 뿐만 아니라 존속요건이기도 합니다. 만일, 소유권을 보유하고 있던 인도네시아 국민이 외국 국적 취득 등으로 인해 인도네시아 국적을 상실할 경우 1년 이내에 해당 토지를 매각해야 합니다. 또한, 외국인이 상속 등을 통해 토지 소유권을 취득한 때 역시 취득일로부터 1년 이내에 토지를 매각하여야 합니다. 이중 국적을 보유하게 된 자도 마찬가지입니다. 만일, 이러한 자들이 1년 이내에 토지를 매각하지 않을 경우 그들의 토지 소유권은 소멸하여 토지는 국가 소유로 귀속되며, 다만 국가는 일정 절차를 통해 토지를 환가하여 그 대금을 개인들에게 지급하게 됩니다.

그러나, 현행 인도네시아 토지기준법은 1960년 제정 이후 한 차례의 개정도 이뤄지지 않은 채로 현재에 이르고 있어 외국인 투자자는 물론 인도네시아 기업들로부터도 많은 불만이 제기되고 있습니다. 물론, 수년째 토지제도 개선을 위한 논의가 이뤄지고 있기는 하나, 복잡한 정치/경제적 이해관계로 인해 아직까지 별 진척이 없습니다. 따라서, 인도네시아에 투자하는 투자자로서는 대한민국과는 근본적으로 다른 인도네시아 고유의 토지제도에 대한 이해가 필수적이며, 이를 토대로 세밀한 투자전략을 수립하여야만 제도의 이해 부족에서 오는 실수를 최소화할 수 있을 것입니다.