

여론이 정부의 해외투자자본 수용 결정에 미치는 영향 - 인도네시아 사례를 중심으로

박 희 경*

국문초록

정부가 해외투자자본의 재산권을 침해하는 결정은 이후의 투자 위축이나 경기 침체 혹은 사회적 불만을 야기할 수도 있음에도 정부는 이러한 결정을 내리기도 한다. 이 연구에서는 인도네시아 정부가 영국 처칠마이닝 광산기업을 직접수용한 사례를 중심으로 어떤 상황에서 정부가 그러한 결정을 내리게 되는지 살펴보고 그 과정에서 여론의 역할에 주목하였다. 해외투자자본은 지역 경제와 직간접적으로 관계를 맺게 되므로 관련 여론의 형성에도 영향을 미칠 수 있기 때문이며, 정부 역시 수용결정을 하기 위해서는 그러한 여론을 고려해야 하기 때문이다. 이 글에서는 해외투자자본에 대한 부정적 여론이 강하게 형성된 경우 정부가 그 여론에 대응하기 위해 직접수용을 선택할 가능성이 높다고 주장하며, 동시에 그러한 해외투자자본 수용결정이 야기할 수 있는 문제로 인한 또 다른 부정적 여론에 대비해 수용 이후의 부정적 여론을 최소화할 수 있는 기업을 그 대상으로 할 것이라고 보았다. 처칠마이닝은 그러한 점에서 당시 인도네시아 정부의 직접수용 대상이 되기에 보다 적합했다고 할 수 있다.

주제어: 해외투자자본, 수용, 여론, 처칠마이닝

* 고려대학교 아세안센터

I. 서론

정부가 해외투자자본을 많이 유치하고자 하는 것은 해외투자자본이 경제성장을 위한 핵심 요인 중 하나로 여겨지기 때문이다. 국내 유통 자본의 규모를 늘려 일자리를 창출하고 경제를 활성화할 수 있으며, 투자자본과 함께 들어오게 되는 기술, 경영노하우, 선진기업문화 역시 주요 이점으로 여겨진다(Clark et al. 2011; Havranek et al. 2011, 2012; Meyer et al. 2009; Wooster et al. 2010). 특히 개발도상국의 경우 해외투자유치는 국내자본의 해외시장으로의 진출을 가능하게 한다는 점도 중요한 장점이 된다(Buckely et al. 1976; Dunning 1973).

따라서 많은 국가에서는 중앙정부 또는 지방정부 차원에서 적극적으로 해외투자유치를 위한 혜택을 제시하고 정책을 도입하는데(Albuquerque et al. 2005; Asiedu 2002; Reece et al. 2012), 한 편으로는 이와는 전혀 반대의 행보를 보이기도 한다. 정부가 일방적으로 투자 당시 맺었던 계약이나 관련 정책(세금, 지분보유율 등)을 변경하여 투자자본이 더 이상 사업이익을 낼 수 없게 하기도 하며, 심한 경우 투자자본의 전부 또는 일부를 국유화하여 사실상 투자를 강탈하기도 한다. 이를 직접수용이라고 할 수 있는데, 이는 당연히 투자자들에게 향후 투자를 꺼리게 하는 중요한 요인이 된다. 국제통화기금(IMF Capital Markets Consultative Group's)에서 실시한 2003년도 외국인투자자서베이(foreign investor survey)에 따르면 투자자들은 투자대상국가의 정부부패수준(government corruption)만큼이나 투자자본의 수용 위험도(risk of expropriation)를 가장 높은 투자결정요인으로 꼽았다. 또한 많은 연구에 따르면 투자할 국가의 천연/인적 자원이 아무리 풍부해도 정부에 의한 수용위험도가 높으면 실제로 해외투자량이 감소하였다(Wei 2000; Asiedu 2006; Morrissey et al.

2012; Busse et al. 2007). 그렇다면 정부는 어떤 경우에, 왜 이러한 결정을 내리게 되는 것일까?

이 글에서는 특히 인도네시아 정부의 2010년 처칠마이닝의 직접 수용 사례에 주목하였다. 사례 선정의 가장 큰 이유는 기존 연구들에서 해외투자자본 직접수용의 원인으로 지목해온 요인들로 충분히 설명되지 않는 사례이기 때문이다. 해외투자자본 수용의 주요 연구 대상은 천연자원을 다량 보유하고 있는 독재국가들 - 러시아, 베네수엘라, 짐바브웨 등 - 이 대부분이다. 따라서 수용의 원인도 천연자원 개발의 특징(Duncan 2006; Bohn et al. 2000; Eaton et al. 1986)이나 독재국가라는 정치적 요소(Gurieva 2011; North et al. 1989; Wilson 2017; Hajzler 2016; Faccio 2001; Koessler et al. 2014; Gadano 2010)가 중요하게 다뤄진다. 그러나 인도네시아는 민주화가 비교적 공교화 된 국가라는 점, 그리고 처칠마이닝이 석탄개발회사이기 는 하지만 기존 에너지 자원의 수용원인으로 지목되는 국제가격의 급등이나 높은 수용비용으로 설명이 되지 않는다는 점에서 기존 연구에서 주목하지 못했던 다른 요인이 있을 수 있다고 보았다. 또한 비슷한 시기 유사한 상황에 놓여있었던 다른 해외광산회사와 비교했을 때 비슷한 상황임에도 불구하고 처칠마이닝만 수용의 대상이 되었다는 특징이 있다.

인도네시아의 사례에 주목한 또 다른 이유는 관련 연구들이 다른 지역보다 동남아시아 지역을 사례연구의 대상으로 거의 다루지 않았다는 점이다. 관련 연구들이 그 사례 자체가 많은 지역을 중심으로 이루어졌지만 동남아시아의 경우는 다른 지역에 비해 자원개발의 본격화가 다소 늦었기 때문인지 수용 사례 분석이 많지 않다. 그러나 이 지역의 풍부한 자원은 2000년대 이후 해외투자 및 개발의 규모를 급속도로 확장해왔으며, 동시에 기존 연구들에서 주목해온 정치경제적 불안정성이라는 요소를 보유한 국가가 많기 때문에 그 만큼 해외

투자자본과 정부와의 갈등도 다양하게 일어날 수 있으리라 추측할 수 있으므로 사례 분석의 의미가 있다고 할 수 있다. 그 중에서도 인도네시아는 특히 자원보유량이 많아 해외투자를 많이 받아들인 국가에 해당되고 이에 투자규모가 커지고 국가경제구조가 개방됨에 따라 정부와 해외자본 간의 마찰도 잦아졌음에도 불구하고 해외투자자본의 수용 사례에 대한 분석은 거의 없다. 그리고 그런 점이 처칠마이닝의 수용 사례를 기존 연구의 설명으로 충분히 설명하지 못하게 하는 원인이 되었다고 볼 수 있다. 따라서 이 연구에서는 인도네시아의 처칠마이닝 수용 사례를 중심으로 해외투자자본 직접수용에 대한 기존 설명을 보충할 수 있는 요인을 살펴보고자 하며, 그 중에서도 해외투자자본에 대한 여론에 주목하였다.

이 연구에서 주요하게 주장하는 바는, 해외투자자본에 대한 부정적 여론이 정부의 직접수용 선택에 영향을 줄 수 있다는 것이다. 그리고 그러한 부정적 여론이 해외 기업에 대해 강한 규제를 원하는 상황이라면 정부는 그 여론에 대응하기 위해 정치경제적 계산과 상관없이 수용을 선택할 수 있다. 처칠마이닝은 당시 그러한 인도네시아 여론의 못매를 맞던 해외광산기업 중 하나였고 그 비난의 정도가 가장 거셌던 지역의 기업이었다. 그렇기 때문에 해외광산기업에 대한 부정적 여론으로 부담을 느끼던 인도네시아 정부가 수용을 고려할 가능성이 높았던 기업이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 부정적 여론이 처칠마이닝에만 수용의 위험을 가져온 것은 아니다. 당시 비슷한 상황에 놓였던 뉴몬트(Newmont) 광산기업¹⁾ 역시 부정적 여론의 대상이었다. 그러나 이 기업은 결국 정부의 수용 선택에서 비켜날 수 있었는데, 그 이유 역시 정부가 여론

1) 미국에 본사를 두고 있는 금광 회사로, 인도네시아에서는 ‘뉴몬트 누사 텡가라(Newmont Nusa Tenggara)’ 라는 이름으로 다른 회사들과 합작하여 사업을 해왔다. 1986년부터 누사 텡가라 서쪽지방에 있는 롬복(Lombok), 슴바와(Sumbawa), 바투히조(Batu Hijau) 광산에서 주로 구리, 금 광산의 탐사 및 개발을 해왔다.

을 고려했기 때문이라고 본다. 해외투자자본의 수용은 그 이후 지역 경제 침체에 대한 또 다른 부정적 여론을 가져올 가능성이 높기 때문이다. 따라서 정부는 수용 이후의 부정적 여론을 최소화할 수 있는 기업을 수용의 대상으로 두어야 했을 것이고 처칠마이닝은 뉴몬트에 비해 그러한 점에서 수용의 대상이 되기에 보다 적합했기에 정부는 처칠마이닝을 수용한 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 주장을 뒷받침하기 위해 본 연구에서는 처칠마이닝과 뉴몬트 두 기업을 대상으로 최대유사체계분석법을 활용한 사례 간 비교연구를 실시하였다. 먼저 인도네시아 내 언론의 변화를 통해 정부의 수용결정이 있었던 2009년 해외광산기업에 대한 부정적 여론의 형성 및 강화를 확인한 후, 심층 인터뷰 및 문헌조사를 통해 두 기업에 대한 다른 여론 기조에 대해 살펴보았다.

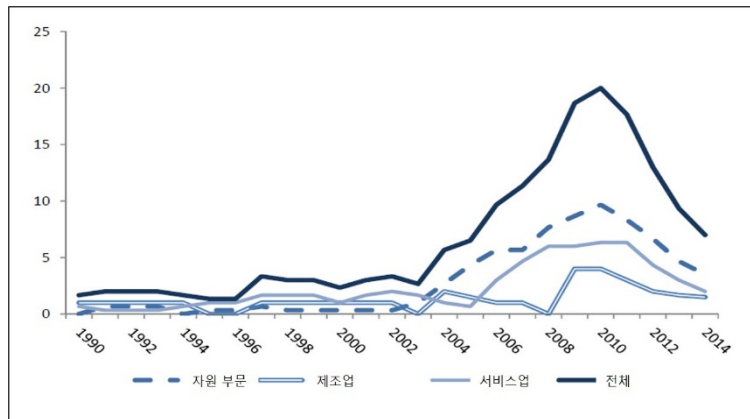
II. 기존 연구 검토

1. 해외투자자본 수용 사례

해외투자자본의 직접수용 사례는 1960-70년대 물류의 확대 및 해외투자의 시작으로 라틴아메리카와 아프리카지역을 중심으로 가장 빈번히 발생하다가 1980년대 중 후반에 들어서는 각종 국제교역조약이 생기고 자유주의 무역 이념이 강해지면서 상당히 감소하였다 (Simmons et al. 2006, Cass 2007). 그러나 1995년 이후 지역 범위를 넓히면서(중동, 아시아 증가) 다시 증가하는 추세를 보였는데, 이는 워싱턴 컨센서스와 같은 보다 보수적인 무역 이념이 등장했기 때문이거나 또는 무역 자체의 범위 및 규모 확대 때문이라고 볼 수도 있다 (Hajzler 2012; Krugman 1995). 다음 <그림 1> 은 1990년에서

2014년까지의 전 세계 산업분야 별 직접수용사례의 개수를 보여주는데, 1990년대 거의 발생하지 않던 수용 사례가 2004년을 기점으로 상당히 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 기존 수용 사례의 대다수를 차지하던 천연자원 부문 외에도 제조업, 서비스 분야에서 잦은 수용이 일어나고 있음을 볼 수 있는데, 이는 기존 연구들에서 천연자원의 특징으로 정부의 수용 원인을 설명하는 것에 대해 한계가 있음을 나타낸다.

<그림 1> 산업분야 별 직접수용사례 (1990~2014)



출처: Hajzler et al. (2016)

2. 해외투자자본 수용에 영향을 미치는 요인들

정부의 해외투자자본 직접수용 결정에 영향을 미치는 요인에 대해 기존 연구에서 지목하는 주요 원인들은 투자 받은 국가의 정치경제적 불안정성에 있다고 할 수 있다. 정치경제적 불안정성은 주로 독재정부가거나 잦은 정권교체로 민주정부가 불안정한 경우 그리고 선거를 하는 민주정부라도 정치적 견제시스템이 미비한 경우 높다

고 본다. 이들 정부는 정치적 결정을 내릴 때 의사결정과정의 불투명하며 일방적이기 때문에 견제시스템이 잘 갖춰진 민주주의 국가에 비해 투자계약을 준수할 가능성이 낮고, 비공개 요인들에 의해 정치적 결정이 이루어지기 때문에 합의를 통한 원만한 결과로 이어질 가능성이 낮다고 보기 때문이다(Guriev 2011; North et al. 1989; Li et al. 2015).

또한 이념적으로 좌파정부가 우파정부에 비해 투자 수용으로 이어질 정치적 불안정성이 높다고 보기도 하는데, 그 이유는 좌파정부가 우파정부에 비해 수용결정으로 생길 경제적 비용과 정치적 결과보다는 이념적 특징에 따라 시장에 개입하려는 특성이 있기 때문이며(Biglaiser 2017; Kobrin 1987), 또한 좌파정부는 신자유주의적 제도인 양자 협약에 소극적이어서 문제가 생길 경우 국제조정기구의 분쟁 조정 과정에 거의 참여하지 않기 때문이다(Weyland et al. 2010; Maya 2014; Corrales 2010). 이러한 설명은 또한 민족주의적 설명으로도 연결되기도 한다. 여론이 보다 민족주의적일수록 해외투자자본을 부정적으로 바라볼 가능성이 높다는 것이다. 해외투자자본의 증가가 가져올 경제적 이익보다 국가의 경제적 자립성이나 정치적 정당성이 해외투자자본의 국내사업 허가여부를 결정짓는데 보다 중요하다고 보는 경우다.

정치 관료의 부패 정도 역시 투자 수용에 영향을 주는 정치적 불안정성을 높이는 요인으로 지목된다. 부패는 주로 비민주국가에서 정도가 심하기 때문에 비민주국가의 높은 수용가능성을 설명하기도 하지만 민주국가에서도 부패 정도가 심한 경우 정부가 수용을 결정할 가능성이 높아질 수 있다. 정치인이나 관료들의 비윤리적 행태나 불투명한 의사결정과정은 예측할 수 없는 투자 규제를 야기할 수 있기 때문이다(Hajzler 2016; Faccio 2001; Koessler et al. 2014; Gadano 2010).

정부 자체의 특징 외에도 특정 시기에 해외투자자본의 수용이 더 자주 일어난다는 설명도 있는데, 특히 정권교체시기에 미래 정책 방향에 대한 불안정성이 높아져 여러 상황변화와 함께 이미 체결된 투자계약도 일방적으로 변경될 가능성이 높다고 보기도 하고(Li 2009), 또는 정권이 교체된 이후 지난 정부에 대한 비판을 위해 당시 체결된 해외투자자본이 희생양이 된다는 설명도 있다(Hajzler 2016).

위와 같은 이유로 독재 또는 비민주국가이거나 좌파정부가 집권하여 정치경제적 안정성이 낮다고 볼 수 있는 라틴 아메리카, 아프리카 그리고 구소련 지역의 국가들이 정부에 의한 수용의 가능성이 높은 나라들로 분류된다. 2007년 베네수엘라의 대규모 기업 국유화는 이러한 설명을 뒷받침하는 사례다. 당시 베네수엘라 정부가 특히 해외투자자본에 대해 적극적인 직접수용을 실시한 배경은 강한 좌파 이념을 가진 차베스 정부의 집권이라고 할 수 있다. 1990년대 적극적인 해외투자자본 유치로 바탕으로 경제발전을 이루었지만 강한 민족주의 이념을 갖고 있었던 차베스 정부는 국내 자원 개발은 국내 기업이 수행할 수 있도록 강제했고 이 과정에서 대규모 국유화가 단행되었는데, 이 때 정부는 해외투자자들에게 적절한 사전 경고나 규정 변경으로 인한 합의과정을 제공하지 않아 해외투자자들은 대규모 국유화가 시작된 이후 상황을 인지하였고 따라서 최소한의 투자금을 회수할 시간적 여유조차 갖지 못해 거의 대부분 도망치듯 베네수엘라를 떠났다.

정치적 요인보다 경제적 요인이 수용의 가능성에 보다 직접적으로 영향을 줄 수도 있다는 견해도 있다. 조디스(Jodice 1980)는 1968년에서 1976년까지의 국가들을 대상으로 투자 분야와 상관없이 경제적 하락세를 겪고 있는 정부가 해외투자자본의 수용을 결정할 가능성이 높아진다고 주장하였다. 이는 경제 위기를 대비하여 정부가 외환을 확보하기 위한 방안이기도 하고, 또는 국가의 재정관리 실패

라는 시민들의 부정적 평가가 더 큰 사회적 불안을 일으킬 수 있다고 판단해 장기적 손해의 가능성을 알면서도 단기적 재정확보를 하기 위함이기도 하다는 주장이다. 즉, 해외투자를 유지하여 지속적으로 투자규모를 확대하여 경제를 활성화시키는 것이 장기적으로는 이익이겠지만 향후 투자 감소를 감수하고서라도 해외투자기업을 수용했을 때 얻을 수 있는 단기적 이익이 더 크다고 판단하는 것이다.

이는 특히 투자 자원의 가격이 크게 등락하는 경우 뚜렷하게 나타나는데, 던컨(Duncan 2006)은 자원의 국제가격이 급등하면 수용으로 얻을 수 있는 당장의 경제적 이익이 투자를 유지했을 때 얻을 수 있는 이익보다 커진 것으로 판단하여 투자규제정책을 시도하기 쉽다고 주장했다. 따라서 국제가격의 등락폭이 유난히 큰 자원(석유, 석탄)을 보유한 국가들 - 주로 러시아, 베네수엘라 - 이 더 자주 수용을 단행하는 이유가 된다(Bohn et al. 2000; Kobrin 1980; Eaton et al. 1984).

이러한 설명의 대표적 사례는 러시아 정부의 수용 사례다. 2006년 러시아 정부는 영국·독일 석유회사 셸(Shell)이 개발하고 있던 200억 달러 규모의 사할린-2프로젝트의 회사 지분 대부분을(55%→25%) 일방적으로 러시아 국영기업인 가즈프롬(Gazprom)으로 넘기도록 하였다(Macalister 2006). 이 일방적인 계약 변경은 셸이 더 이상 러시아에서 석유 개발로 수익을 낼 수 없게 하였다는 점에서 러시아 정부에 의한 직접수용에 가깝다. 러시아 정부가 셸과 석유개발 계약을 한 2001년은 원유가격이 가장 낮았던 해라고 할 수 있는데 2006년 원유가격은 계약 당시에 비해 세 배 가깝게 뛰었기 때문에²⁾ 수용이 야기할 장기적 투자 감소로 인한 손실을 감수하고서라도 단기적 이익이 훨씬 클 것이라고 판단할 수 있었던 것이다.

2) 2001년 7월 배럴당 41.26달러에서 2006년 7월 101.63달러 기록. 서부 텍사스 중질유(West Texas Intermediate crude oil) 가격 기준.

해외투자자본에 대한 정부의 수용 사례에서 러시아와 베네수엘라는 많은 부분(약 70%)을 차지한다(Hajzler et al. 2016). 두 나라는 공통적으로 다량의 에너지자원을 포함한 풍부한 천연자원을 보유하고 있다는 특징이 있으며, 선거는 치루지만 사실상 독재와 다름없는 선거권위주의 정권이라는 점이 유사하다. 따라서 해외투자자본 수용의 원인을 분석한 많은 연구들이 풍부한 천연자원과 자원의 가격, 좌파정부, 독재정권, 부패 등의 요소를 짚은 수용의 원인으로 지목하게 되는 것이다.

물론 위와 같은 정치경제적 이유보다 더 근본적으로 해외투자자본이 불법적 행위를 저질렀기 때문에 정부 직접수용의 대상이 될 수 있다는 의문을 제기할 수 있다. 그러나 러시아, 베네수엘라를 포함하여 동남아시아의 많은 국가들이 대규모의 해외자본 투자를 받고 있지만 불법을 저질렀다고 하여 모두 정부의 직접수용 대상이 되는 것은 아니며, 특히 해외투자자본을 바탕으로 자원을 개발하는 대부분의 국가들이 개발도상국인 만큼 그만큼 공직자 부패수준도 높기 때문에 불법의 영역을 명확하게 가려내기가 쉽지 않다. 처칠마이닝의 경우도 이와 같은데, 인도네시아에서도 광물개발 관련 부패 수준이 높기로 유명한 지역이 처칠마이닝이 개발 사업을 했던 칼리만탄 지역이며, 처칠마이닝의 혐의로 제시된 산림훼손과 공직자 뇌물 제공의 요소는 실상 그 곳에서 사업을 했던 대부분의 기업이 받아왔던 비판이기도 하다. 결과적으로는 처칠마이닝이 국제재판소에서 패소하였지만 인도네시아 정부가 처칠마이닝에만 강한 제재를 가할 수 있었던 것이 처칠마이닝이 다른 기업들에 비해 가장 심각한 불법을 저질렀기 때문이라고 보기에는 충분한 증거가 없으며, 특히 처칠마이닝이 아직 제대로 된 사업을 하기 전에 인도네시아 정부로부터 수용의 대상이 되었다는 사실이 이 의견을 뒷받침한다.

3. 인도네시아 수용 사례

앞서 제시한 정치경제적 요인들을 인도네시아 수용 사례에 적용해보았을 때 몇 사례들은 설명이 가능하지만 처칠마이닝의 사례는 설명이 어렵다는 것을 확인할 수 있다. 아래 <표 1>은 1990년에서 2015년 사이에 동남아시아 지역에서 있었던 해외투자자본 수용사례들이다.

<표 1> 동남아시아 국가들의 수용 결정이 있었던 시기와 사업 분야 (1990~2015)

국가	시기	사업 분야
인도네시아	1998	에너지(Karaha Bodas Company)
	1998	에너지(CalEnergy)
	2009	금융 (Rafat Ali Rizvi & Al Warraq)
	2010	에너지(Churchill Mining)
	2015	금속(Metals & Ferro Alloys Ltd.)
캄보디아	2004	금융
	2006	농업
	2014	통신
미얀마	2006	금융
	2007	금융
필리핀	2002	인프라
태국	2017	금속
라오스	2013	서비스업
베트남	2015	금융 및 인프라
말레이시아	2014	서비스업
싱가포르	2014	서비스업

출처: Hajzler(2012), Hajzler et al.(2016), 국제투자분쟁해결센터(ICSID) 의 자료를 바탕으로 한 저자 구성

먼저 국제경제상황과 수용 사이의 간단한 관계를 동남아시아 지역의 사례들로 확인해보면, 아시아외환위기로 경제적 하락세가 있었던 해가 1997년이고, 미국 발 금융위기가 왔던 해가 2007년이라고

했을 때 실제 정부에 의한 수용 결정이 있었던 해는 이외는 다르다는 것을 볼 수 있다. 인도네시아의 경우 1998년 이외에도 2007-8년에 수용의 가능성이 높을 것으로 예상되지만 실제로는 금융위기의 여파가 어느 정도 진정된 2010년 이후에 더 많은 사례가 있고, 다른 동남아시아국가들 역시 2007년 금융위기에만 수용 사례가 집중되지는 않는 것을 볼 수 있다. 인도네시아의 1998년의 두 건의 수용 사례는 1997년 아시아 외환위기의 여파로 추측할 수 있다. 국내의 갑작스런 경제위기가 오는 경우 사회적 불안정성을 낮추거나 외환을 확보할 목적으로 수용의 가능성이 높아질 수 있기 때문이다. 그러나 경제상황이 나쁘지 않았던 2010년, 2015년의 해외투자자본 수용은 잘 설명이 되지 않는 부분이다.

또한 국가들 간 사례의 숫자를 비교해봤을 때 다른 나라들에 비해 인도네시아가 비교적 많은 수의 수용 사례를 갖고 있음을 알 수 있다. 국가들 간 정치적 안정성을 비교했을 때 인도네시아는 1998년 민주화 이후로 상당히 안정적인 민주정부를 유지해왔다고 할 수 있는데도 불구하고 수용 사례가 많은 반면 오히려 잦은 군부 쿠데타로 정치적 불안정성이 높은 태국의 경우 투자 수용 사례가 거의 없는 것을 확인할 수 있다. 이는 기존 연구에서 지목한 민주적 견제시스템의 결여나 불투명한 정치적 의사결정과정인 해외투자자본의 수용 가능성을 높인다는 설명으로는 해석할 수 없는 부분이다. 정치 관료의 부패 수준 역시 싱가포르를 제외한 태국이나 인도네시아 모두 다른 동남아 국가들과 비슷한 수준을 갖고 있다고 할 수 있기 때문에 이 역시 인도네시아의 많은 수용 사례를 설명하기 힘들다.

인도네시아 내 직접수용 사례들을 비교해보았을 때 정치적 불안정성에 영향을 미치는 정권교체 시기라는 요인은 2009년 센츄리 은행의 수용 사례를 설명한다고 볼 수 있다. 2004년부터 집권해온 유도요노 대통령이 2009년 재선을 겪으면서 기존 정부 관료들이 대거

포함된 센츄리 은행 부패스캔들이 터졌고 이로 인해 해당 기관의 금융 거래가 중지되어 사실상 해외투자자본이 직접수용 되었다. 다만 이런 부패스캔들이 2009년 대선 이전부터 충분히 공개되고 진행 중이었던 이슈였음에도 선거 이후 갑작스럽게 분위기의 전환을 겪은 것을 보면(최경희 2010), 야권이 선거과정에서 여당을 견제하기 위해 의도적으로 이슈화한 것으로 해석할 수 있으며, 그것이 정부의 수용이라는 결정으로 연결될 수 있었을 것이다. 반면 처칠마이닝의 수용이 있었던 2010년 5월은 이러한 상황이 어느 정도 진정된 이후이기 때문에 정권교체 시기의 영향을 받았다고 보기는 어려우며, 무엇보다 처칠마이닝이 야권에 의한 여당 견제의 도구로 쓰였다고 보기에 그렇다 할 증거가 없다. 센츄리 은행은 당시 여권 인사들이 대거 개입된 스캔들이었기에 정치적 과장이 컸던 이슈였던 반면 처칠마이닝은 이러한 논란에 전혀 개입되어 있지 않았다. 또한 당시 스캔들을 다루던 언론에서도 처칠마이닝 뿐 아니라 해외광산기업에 대한 문제를 스캔들과 함께 다루지는 않았다.

처칠마이닝이 석탄 개발 기업인만큼 수용 사례가 정부의 경제적 이익추구에 의해 일어난 일이라고 추측할 수 있으나, 정부가 단기적 경제이익을 우선시켰다고 하기엔 2010년 5월 당시의 석탄 국제가격이 그렇게 높은 수준이 아니었으며(<그림 2>), 오히려 다소 가격이 하락하고 있는 중이었다고 할 수 있다. 따라서 이 시기의 수용 결정은 정부의 경제적 이득과는 직접적인 관련이 없어 보인다. 특히 정부가 석탄 기업을 수용함으로써 경제적 이익을 확보하기 위해서는 기존 개발 기업이 탄광 탐사 및 개발을 완료해 놓아 향후 정부가 계속해서 수익을 낼 수 있을 수 있는 상태여야 하는데, 처칠마이닝은 탐사를 시작한지 2년 정도 밖에 되지 않은데다가 2009년 광산법 도입으로 인해 복잡해진 행정 절차 변경으로 실질적인 개발은 거의 시작하지 못했다고 할 수 있기 때문에 처칠마이닝을 수용함으로써 당시

정부가 얻을 수 있었던 경제적 이익은 거의 없었다고 보아도 무방하다.

<그림 2> 석탄의 국제가격 추이 (2008~2021)



출처: Trading Economics, Coal(USD/T)

마지막으로 2000년대 중후반 인도네시아에서 나타난 강한 자원민족주의 현상이 영향을 미쳤다고 볼 수도 있다. 당시 천연자원을 많이 보유한 국가들 중심으로 비슷한 양상이 나타났는데, 이전까지 분명 다소 구식의 비효율적인 행태로 여겨졌던 자원민족주의³⁾가 갑자기 강화된 시기이다. 특히 2006년 한 해 다섯 국가(볼리비아, 차드, 에콰도르, 러시아, 베네수엘라)가 동시에 석유부문에서 수용을 행하면서 자원민족주의가 재등장했다고 보는데, 이를 두고 몇몇 학자들은 “국가주의의 귀환(return of statism)”이나 “자유시장의 종말(The end of free market)” 이라 표현하기도 했다(Kurlantzick 2016; Bremmer 2010).

21세기 자원민족주의의 재부상에는 여러 이유가 있을 수 있다. 남

3) 1982년부터 2005년까지 석유부문에서 단 한 차례의 수용도 없었다.

아메리카에서 정권을 잡기 시작한 급진적 사회주의 정권의 자원개발 분야 국유화의 흐름이 도화선이 되었다고 볼 수도 있고, 주로 오랫동안 국내 자본 및 기술 부족을 이유로 개발과정의 많은 부분을 외국기업에게 맡겨온 개발도상국들 사이에서 국내 자본이 확보되고 기술력의 수준이 높아지면서 강화된 움직임이라고도 할 수 있다. 또는 2000년대 이후 유가의 급등이 자원민족주의의 시작이라고 보기도 한다(Stevens 2008; Guriev et al. 2011; Chang et al. 2010). 유가가 가장 높았던 2008년을 기점으로 러시아를 중심으로 자원민족주의가 시작되었다고 보는데, 다른 석유자원보유국들이 모두 같은 시기에 러시아와 같은 움직임을 보였던 것은 아니었기 때문에 각국의 다른 정치, 경제적 요소가 영향을 끼쳤을 것이라고 보기도 한다(Arbatli 2012).

자원민족주의 등장의 시작에 대한 설명은 위에서 보다시피 모두 정부가 주체가 된다고 할 수 있다. 정부에 의한 투자자본 수용의 원인들과 마찬가지로 국가수준의 정치, 경제적 이유로 인해 정부가 주도적으로 노선의 변화를 선택한 것이다. 정부의 민족주의적 정책변화가 민족주의적 여론 강화에 선행한다고 볼 수 있는 것이다.

인도네시아 역시 자원보유국으로서 2000년대 중반 자원민족주의가 나타나기 시작했지만 인도네시아 정부의 해외무역에 대한 태도 변화가 여론의 자원민족주의를 강화시켰다고 보기는 어렵다. 인도네시아에서 해외투자자본의 역사는 매우 길고, 이들 해외기업들은 상당한 기간에 걸쳐 지역경제발전에 도움이 된다는 인식이 강했다. 그럼에도 불구하고 해외기업들 중에서도 오랫동안 특히 큰 부분을 차지해온 해외광산기업들에 대해서는 자원민족주의 흐름이 나타나기 시작했는데 이를 반영한 듯 2009년에 인도네시아 정부는 이들 광산기업에 대한 강한 규제 내용이 담긴 광산법을 도입하고자 한다. 이는 분명 정부가 주체가 되는 민족주의적 정책으로의 변화라고 볼 수도

있지만 정책 도입 이후 정부는 다시 해외광산기업에 대한 규제를 완화해줄 수 있는 재협상을 시행했다는 점에서 그 의도가 불분명하며, 처칠마이닝과 같은 수용 사례가 재협상 이후에 등장했다는 점도 같은 맥락이다. 또한 정부의 민족주의적 움직임이 시민들의 민족주의 여론을 강화한 것으로 보기도 어렵다. 왜냐하면 해외광산기업에 대한 강한 부정적 여론 역시 정부의 광산법 도입 이후가 아닌 재협상 이후에 나타났기 때문이다. 인도네시아 정부가 민족주의적 행보와 반대되는 행위 - 재협상 - 를 했을 때 오히려 자원민족주의 여론이 강하게 등장했다고 할 수 있는 것이다.

이는 기존의 연구에서 정부와 여론이 동일한 민족주의적 방향을 가질 것이라고 가정하는 것과는 다르게 민족주의적 여론이 다른 자극으로부터 강화될 수 있음을 보여주며, 이는 정부의 민족주의적 경제정책이 곧 해외투자자본에 대한 수용의 가능성을 높인다는 설명의 한계를 보여주기도 한다. 이에 이 논문에서는 해외투자자본에 대한 부정적 여론 형성의 주된 원인으로써 정부의 민족주의적 정책변화가 아닌 다른 요소로부터 형성되는 부정적 여론에 주목하며, 이것이 정부의 행보와는 반대되는 방향임에도 불구하고 정부가 민주정부인 이상 그 여론에 대응해야 하기 때문에 해외투자기업에 대한 수용을 고려하게 될 수 있다고 주장한다.

Ⅲ. 여론과 해외투자자본 직접수용

이 논문에서는 정부가 직접수용을 결정하는 데 있어 정부-투자자 간의 관계에 미치는 여론의 영향에 주목하고자 한다. 해외투자자본을 수용하거나 강하게 규제하는 일은 앞서 언급했듯이 국가의 경제 성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 정부가 쉽게 결정할

수 있는 문제가 아니다. 그럼에도 불구하고 단기적 이익을 노리거나 국내 정치경제적 불안정이 원인이 될 때 정부는 해외투자자본을 수용하기도 한다. 다시 말해 경제적 이득이나 정부의 집권 정당성이 수용의 원인이 된다고 할 수 있다. 그러나 여기서 정부의 집권 정당성에 영향을 미치는 주요 요소 중 충분히 다뤄지지 않은 부분에 여론이 있다. 해외투자자본을 유치하고 관리하는 주체가 바로 정부이기 때문에 해외투자자본에 대한 부정적 여론은 결국 정부를 향할 수 있다는 점에서 주목해야할 요인임에도 불구하고 기존 연구에서는 크게 다루지 않았다. 부정적 여론의 대상이 된 해외투자자본을 잘 관리, 통제하지 못한다는 여론이 강해지면 정부의 정당성, 보다 구체적으로는 해외투자자본이라는 거대 경제 주체에 대한 정부의 관리 능력에 의문을 갖게 할 수 있다.

이런 경우 정부는 문제가 되고 있는 해외투자자본을 잘 관리, 통제하고 있다는 모습을 여론에 보여주는 것이 필요할 것이다. 해외투자자본과 관련된 규정이나 조약들을 검토하거나 수정하면서 통제력을 실질적으로 강화하려는 모습을 보여줄 수 있다. 그러나 해외투자자본에 대한 부정적 여론보다 정부의 관리능력에 대한 부정적 여론이 더 강해질수록 결국 가장 극단적인 해외투자자본 통제에 해당하는 직접수용의 가능성이 높아질 것이다. 이를 통해 정부는 낮아진 신뢰도를 회복하고 시민들의 지지를 얻을 수 있을 것이라 기대할 수 있기 때문에 그렇게 시행된 수용이 비록 앞선 선행 연구들에서 제시한 경제적 이득을 가져오지 못하더라도 정부는 수용을 결정할 충분한 동기를 갖게 되는 것이다.

그러나 이 경우 가장 큰 문제가 되는 것은 수용이 가져올 수 있는 경제적 손해로 인한 또 다른 부정적 여론이다. 부정적 여론을 만회하고자 수용을 결정했음에도 불구하고 그에 따른 경제적 불안정이 또 다른 부정적 여론을 형성할 수 있다는 점이다. 대표적인 예가 기업의

사업 철수로 인한 대량 실업사태의 가능성이다. 아무리 지역에서의 부정적 여론을 가져온 해외기업이라 할지라도 정부의 수용으로 사업이 중단되고 당장 많은 숫자의 실업자가 생겨나거나 그로 인한 지역의 경제가 침체될 가능성이 있다면 이로부터 발생할 수 있는 부정적 여론에 정부는 또 다시 대응해야 한다.

즉, 해외투자자본과 정부에 대한 부정적 여론이 아무리 강하다고 해도 이를 만회하기 위한 수용이 가져올 또 다른 부정적 여론의 가능성을 무시할 수 없다. 그러나 만약 그러한 부정적 여론 형성의 가능성이 최소화 될 수 있다면 수용이 가능할 것이다. 즉, 부정적 여론이 강한 해외기업이면서 수용 이후 대량 실업사태를 가져오지 않을 기업이거나, 일자리는 감소할지라도 그것이 부정적 여론을 만들어내지 않을 기업이라면 정부는 해외투자자본 수용을 통해 정부의 능력을 보여줄 수 있고 부정적 여론을 만회할 수 있으면서 동시에 수용으로 인한 또 다른 부정적 여론의 형성을 피할 수 있을 것이다.

1. 여론과 해외투자자본 수용

여론이 정부, 특히 민주정부의 정치적 결정에 영향을 미친다는 사실은 한편 상식적이기도 하지만 관련한 연구 역시 많다. 한마디로 정치인들의 생사여부를 결정하는 선거에 영향을 미치는 것이 여론이기 때문에 정치인들은 여론을 무시할 수 없다. 정당이나 정부의 정책결정에 여론조사의 결과는 중요한 역할을 하고(Dahl 1982; Monroe 1998; Page et al. 1983), 어떤 경우는 정치인의 의지와 상관 없이 시위, 로비, 집단행동을 통해서 여론이 정책결정에 반영되기도 한다(Jakobsen 2011).

해외투자자본 수용에 여론이 어떻게 영향을 미치는가에 대한 연

구는 많지 않으나, 대표적으로 코브린(Kobrin 1984), 길렌(Guillen 2000)의 연구에서 부분적으로 다뤄진다. 코브린과 길렌은 경제발전 수준이 낮은 국가의 경우 정부와 시민들이 경제발전 에 대한 이해도가 낮고 민족주의적 정서가 강해 해외투자자본이 국내에서 큰 이윤을 내는 것만으로도 부정적 인식을 가져서 정부의 수용이 가능하다고 설명한다. 1950~70년대의 초기 시장개방국가들인 대한민국, 스페인, 아르헨티나를 대상으로 한 연구인데, 가장 큰 한계점은 국제 투자의 규모가 달라진 1990년도 이후에도 적용이 될 수 있는가 것이며, 또한 해외투자자본에 대한 시민들의 부정적 의견이 어떻게 정부의 수용 결정을 유인하는가에 대한 구체적인 설명이 부족하다는 점이다. 게다가 해외투자자본에 대한 국민들의 단순한 거부감만으로 정부가 투자 규제를 결정하기에는 경제성장이라는 목표가 더 시급하기 때문에 반대로 경제수준이 낮은 초기개방국가들이 이제는 오히려 해외투자자들을 더 많이 유치할 수 있을 정책을 추구할 가능성이 높을 수도 있다. 그러나 자본 수용 결정에 있어 정부-투자자 관계에 부정적 여론의 영향에 주목했다는 점에서 의의가 있는 연구라고 할 수 있다.

해외투자자본에 대한 여론과 수용에 관한 최근 연구는 하즐러(Hajzler 2016)에서 확인 할 수 있다. 앞서 언급한 정권교체 시기 정부의 수용 가능성이 높아진다는 연구로, 새로 집권한 정부가 수용결정을 정당화하기 위해 정권교체 직후 기업-관료 간 부패 내역을 의도적으로 일반에 공개하고, 그 정보를 접한 일반 시민들이 수용을 요구하면 그에 대한 응답으로 수용을 한다는 것이다. 따라서 부패 수준이 높은 정부에서, 부패 내역을 공개해서 얻을 수 있는 이익이 있는 시점에(정권교체 이후 지난정권의 심판을 위해) 그동안 공개하지 않았던 부정부패 정보를 공개해 시민들로부터 수용의 정당성을 확보한다는 것이다. 이 설명은 앞서 밝혔듯 인도네시아에의 센츄리 은행

스캔들과 수용 사례를 부분적으로 설명한다고 할 수 있으나, 그 외의 사례들을 설명하기에 정권교체라는 시점과 부패 내역 공개라는 조건들이 모두 맞지는 않다.

또한 정권교체 이후 야권에 의해 부패 내역이 공개된다 해도 이것이 수용까지 간다는 설명도 다소 설명이 부족할 수 있다. 왜냐하면 수용을 하지 않고 스캔들을 통해 여당의 지지율만 떨어뜨려도 충분한 목적 달성이 되기 때문이다. 게다가 집권정당이 바뀌더라도 해외 투자기업으로부터 계속해서 뇌물을 받는 것이 오히려 더 이익이 될 결정이라고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 하즐러의 이러한 주장은 부패라는 요소가 어떻게 수용으로 이어지는가에 대해 보다 구체적으로 설명했다고 할 수 있으며, 수용이 어떤 특정 시기에 더 자주 발생하는지 제시하고 있다. 그러나 이 설명 역시 처칠마이닝의 사례를 설명하기는 어려운 데, 처칠마이닝의 표면적 수용 원인에는 뇌물수수라는 부패 혐의가 있지만 이 기업에 대해 부패스캔들이 일어나거나 여론이 형성된 적이 전혀 없으며, 따라서 당시 야권에서 그러한 여론의 움직임의 의도 하였는가에 대해서도 알 수 없는 부분이기 때문이다.

2. 인도네시아의 해외투자자본에 대한 여론과 수용

처칠마이닝은 직접적으로 부정적 여론을 형성하여 스캔들의 대상이 된 적도 없으며, 그러한 여론을 형성하고자 했던 세력이 있었던 것으로 보이지도 않는다. 그러나 여기서 한 가지 짚고 넘어갈 점은 처칠마이닝이 사업을 했던 동칼리만탄이라는 지역은 2000년대 이후 광산개발붐으로 인해 엄청나게 많은 숫자의 해외투자기업이 사업을 하고 있는 곳이며, 따라서 각종 부패와 환경오염에 대한 부정적 여론이 매우 극심했던 곳이라는 점이다. 처칠마이닝 외에도 이곳에서 사

업을 하던 많은 기업들이 지방정부와 뇌물로 결탁한 세력이라는 점에서 악명이 높은 지역이었으며 동시에 광산개발과정에서 심각해진 환경오염문제로 인해 지역 주민들뿐만 아니라 인도네시아 국내외의 부정적 시선을 받는 주요 지역 중 하나였다.

2009년 정부에 의한 광산법 도입은 위와 같은 문제에 대한 정부의 관리능력을 강화하고 더 많은 국내이윤을 발생시킬 수 있도록 하는 것이 목표였다. 그러나 그 이후 이어진 재협상 과정은 정부에 대한 부정적인 여론을 강하게 형성했다. 이로 인해 그 동안 해외광산기업이 야기해온 환경오염 및 인권침해와 부정부패관계에 대한 부정적 여론이 정부에 대한 부정적 여론으로 전환되었다고 볼 수 있는데, 그러한 여론이 비판의 주요대상으로 삼은 지역이 위와 같은 기존의 해외광산기업들이 활발하게 사업을 하며 부정적 여론을 만들어온 곳이었다.

여론의 방향 변화는 다른 시기보다 재협상 이후 정부로 하여금 기업 수용의 필요성을 느끼게 했을 것으로 본다. 해외투자자본에 대한 부정적 여론을 넘어 그에 대한 정부의 능력 자체에 대한 부정적 여론이 강화되는 것은 정부에 대한 전반적인 정치적 지지도의 하락으로 이어질 수 있고, 이는 정권의 불안정성을 야기할 수 있기 때문이다. 환경오염과 인권침해, 부정부패 등으로 부정적 여론이 강했던 동칼리만탄에서도 2009년 이전까지 수용시도는 없었다는 점이 이 사실을 뒷받침한다.

인도네시아 내 해외투자자본에 대한 부정적 여론이 가장 심했던 지역은 해외광산기업이 많은 사업을 하고 있던 지역들로 동칼리만탄 외에도 누사 텡가라(Nusa Tenggara) 지역이 있다. 지방 경제의 많은 부분이 해외기업에 속해있다는 점과 광산개발이 극심한 환경오염 등을 유발하였다는 점에서 동칼리만탄과 비슷하면서도 특히 그 지역에서 사업을 하던 뉴몬트라는 회사가 광산법 재협상 대상

기업 중 하나였다는 점에 있어서 동칼리만탄과 함께 2009년 당시 여론의 비판을 주로 받은 지역이다.

하지만 이들 지역의 해외광산기업 중 동칼리만탄의 처칠마이닝이 결과적으로 수용의 대상이 된 것은 정부가 해외기업 수용에 따를 부정적 여론을 함께 고려했기 때문일 것이다. 누사 텡가라의 뉴몬트는 정부의 일방적 수용이 가져올 경제적 손해가 큰 지역에서 사업을 하고 있었고, 많은 현지 인력을 고용한 기업만큼 사업 중단에 따를 지역의 고용 문제에서 자유롭지 못한 기업이었다. 반면 처칠마이닝은 동칼리만탄의 많은 해외광산기업 중 하나였기 때문에 사업 중단으로 인한 경제적 손실의 대체가 보다 수월했던 지역에서 사업을 하던 기업이었으며, 그 중에서도 현지 인력을 거의 고용하지 않아 사업 중단으로 인한 고용의 문제를 최소화할 수 있었던 기업이면서 지역의 주민들에게 인지도도 매우 낮아 부정적 여론 형성을 크게 고려하지 않아도 되는 기업이었다. 이러한 차이가 2010년 처칠마이닝의 수용에 영향을 미쳤다고 본다.

IV. 처칠마이닝과 뉴몬트 사례에 나타난 여론 형성과 영향력의 차이

위의 주장을 확인하기 위해 처칠마이닝과 뉴몬트간 사례 비교 분석을 하였다. 먼저 광산법 재협상 이후 인도네시아의 여론이 어떻게 광산기업이 야기하는 문제에 대한 비판에서 해외투자자본과 정부의 관리 소홀이라는 보다 정부의 책임을 묻는 비판의 자세로 변화했는지 살펴보았으며, 주로 언론의 변화를 통해 그 변화를 확인하였다. 그리고 당시 비판의 주요 대상이 되었던 지역인 동칼리만탄과 누사 텡가라 지역의 해외광산기업과의 관계를 비교함으로써 정부의 수용

이 가져올 부정적 여론을 최소화할 수 있는 지역이 동칼리만탄이며 그 기업이 처칠마이닝이 될 수 있었다는 점을 확인하였으며, 이는 문헌 연구와 관계자의 인터뷰를 통해 확인할 수 있었다⁴⁾.

비슷하게 파푸아(Papua) 지역에서 금광 개발을 주로 해온 프리포트(Freeport) 기업도 뉴몬트 만큼 현지 고용률이 높고 지역 경제에의 영향력이 큰 기업이지만 이 기업은 여론과의 관계가 다소 특수하다는 점에서 분석에서 제외하였다. 파푸아 지역은 1969년 유엔(UN)후원 아래 주민투표로 인도네시아에 편입된 지역으로 수십 년째 소규모 무장독립투쟁운동이 벌어지고 있는 곳이기 때문이다. 특히 프리포트가 개발하는 그라스버그(Grasberg) 광산은 파푸아 분리 독립 단체들의 주요 표적이 되어왔다는 점에서 프리포트와 관련된 해외투자자본에 대한 여론은 다른 기업들보다 복잡한 관계를 갖고 있기 때문에 비교대상에 포함하지 않았다.

이와 같은 사례비교방법은 최대유사체계 또는 유사체계비교연구라고 할 수 있으며, 두 가지 이상 비교 대상의 사회, 경제적 배경 등이 유사한 경우 이를 통제된 것으로 보고 일정한 기준에 따라 비교 연구를 할 수 있다는 가정에서 시작하는 연구방법이다(Przeworski et al. 1970). 비교대상이 공유하는 특성이 많을수록 이질성에 대한 설명은 최소로 줄일 수 있다(Bendix 1963). 이러한 방법은 특히 자연 현상에 비해 환경의 통제가 어려운 사회현상을 대상으로 하는 연구에서 보다 보편타당한 설명을 도출해낼 가능성을 높이기 위함인데, 특히 한 국가 내에서의 비교는 동일한 속성을 공유하는 경우가 많기 때문에 유용하게 사용될 수 있다고 할 수 있다(Lijphart 1971).

4) 인터뷰 대상자: 1)바유(현 인도네시아 정부부처 지역개발 부서 근무, 전 쿠타이 티무르 정부 행정관, 주요 거주 지역이 동 칼리만탄임) 2)아드난(현 인도네시아 정부부처 도시정책 분석가)

1. 최대유사체계분석을 통해서 본 사례 비교

도입에 앞서 처칠마이닝과 뉴몬트의 유사성 및 차이점들을 간략하게 비교하기 위해 아래 <표 2>를 작성하였다. 두 기업은 사업 분야, 사업 지역의 특징, 사업관련 부정적 여론을 야기한 이슈 등에서 비슷한 면모를 보이며 2009년 당시 해외투자자본과 관련한 인도네시아 정부의 역할에 대한 비판적 여론을 이끌었던 지역의 기업이라는 점에서도 공통점을 갖는다. 그러나 두 기업은 고용 형태와 개발 기간에 있어서 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

처칠마이닝과 뉴몬트는 인도네시아 최대 수출품목인 천연 광물 중 석탄과 구리를 개발하는 회사로, 처칠마이닝은 보르네오 섬에 위치한 동칼리만탄 지역에서, 뉴몬트는 인도네시아 동남쪽 군도 중 하나인 누사 텡가라 지역에서 사업을 해왔다. 이 두 지역은 광산이 개발되기 전까지만 해도 인도네시아 내에서 가장 낙후된 지역이었다는 점이 동일하며, 오랫동안 거주해 온 다양한 토착민들에 의해 수렵 채집 활동으로 경제활동이 이루어져왔다는 점도 비슷하다. 따라서 광산 개발 이후 지역 경제에서 광산개발 관련 산업이 대부분을 차지하며 거의 모든 주민들이 광산개발과 관련한 일자리로부터 소득을 얻고 있다.

지역 산업이 광산 개발에 집중되어 있다 보니 자연스레 환경오염의 문제도 피해갈 수 없다. 특히 환경문제가 점차 언론과 시민사회에서 심각하게 다뤄지게 되면서부터 지역 주민들의 환경오염에 대한 관심도 증가했고, 이에 대한 정부의 역할을 계속해서 요구해왔다. 이에 동칼리만탄과 누사 텡가라는 국내외 환경단체들로부터 인도네시아 내에서 광산 개발로 인한 환경오염이 가장 심각한 지역으로 꼽히는 지역이기도 하다. 환경단체들은 역시 지속적으로 필요한 조치를 취해줄 것을 정부에 요구해왔다.

또한 광산 노동자들의 낮은 임금이나 노동 조건 등도 함께 주민들의 관심을 끌기 시작해 특히 광산개발 초기 토지매입문제나 광산탐사과정에서 저임금으로 고용되는 현지인들에 대한 문제가 불거지기도 했다는 점에서 유사하다. 그러나 이러한 갈등 요소가 있음에도 불구하고 지역주민들과 기업 자체가 직접적으로 갈등을 빚지 않았다는 점 역시 두 회사의 공통점이다. 환경오염이나 열악한 노동 조건 때문에 지역주민들과 직접적으로 갈등을 빚는 경우 기업이 스스로 사업을 철수하거나 언론이나 시민단체들의 집중적 타겟이 되어 정부의 개입이 비교적 큰 역할을 할 필요가 없어지기도 한다(예: 켈리안 광산회사(Kelian Equatorial Mining), 미크그로(PT Mikgro Metal Perdana)).

그러나 두 기업은 사업기간이나 지역의 현지인 고용률에 있어 차이를 보인다. 뉴몬트는 1960년대부터 인도네시아 광산 개발에 뛰어들어 누사 텡가라 지역에서는 1991년부터 개발을 시작하였다. 사업 초기부터 누사 텡가라에 거주하던 현지인들을 직접 고용하였으며, 사업이 확장된 이후에도 현지인 고용을 지속하기 위해 지역의 직업 교육에 투자를 하기도 했다(Welker 2014). 반면 처칠마이닝은 2008년부터 사업을 시작하였고 광산법 도입으로 인해 사업이 확장되기 전에 개발이 종료되었다. 비록 광산 탐사를 위해 많은 노동자들을 고용했지만 대부분 근처 다른 지역에서 온 이주 노동자들을 고용하였고, 탐사 초반이기 때문에 영국이나 호주의 인력들이 많은 비율을 차지하기도 했다.

두 기업의 이러한 차이는 해외투자자본 관련 부정적 여론에 직면한 인도네시아 정부가 관련 해외기업에 대한 강도 높은 규제를 통해 여론의 지지를 받고자 할 때 규제 대상 기업을 선택하는 기준이 되었을 것이다. 현지인 고용률이 높고 사업의 역사가 긴 뉴몬트와 같은 기업보다는 그렇지 않은 처칠마이닝과 같은 기업을 대상으로 규제

를 했을 때 정부의 행동력을 보여줄 수 있으면서도 수용과 사업 중단으로 인한 지역의 부정적 여론의 등장을 막을 수 있기 때문이다.

<표 2> 처칠마이닝과 뉴몬트의 비교

	처칠마이닝	뉴몬트	유사성
외국계 광업회사	영국(석탄)	미국(구리)	O
지역의 환경오염 이슈	노천광기법(토양, 수질오염), 2008년	STD 방식(수질오염), 2004년	O
인권침해 이슈	개발 초기 낮은 임금, 토지 보상	개발 초기 낮은 임금, 토지 보상	O
낙후된 개발지역	동칼리만탄	누사 텡가라	O
지역에서 외국탄광회사들의 경제점유도	매우 높음	매우 높음	O
지역 주민들과의 직접적 갈등	없음	매우 적음	O
사업의 규모	2억5천만 미터톤(석탄 기준)	40만 온스(구리 기준)	△
회사의 사업기간	매우 짧음(2008~)	오래됨(1991~)	X
회사의 현지인 고용	매우 낮음	매우 높음(2009년 기준 숨바와 지역 8,300명)	X

2. 2009년 광산법과 재협상 그리고 여론의 변화

광산법(Law No. 4/2009 on Mineral and Coal)은 광산기업들에게 인도네시아 국내에 광물 제련소 건설을 의무화하고 그렇지 못한 경우 광물 수출세를 부과하며⁵⁾, 인도네시아 내 광산기업의 완전 외국인 소유를 금지하여 10년 안에 다른 국내기업이나 지방정부와 공동

5) 광물의 제련 과정을 인도네시아에서 진행하고 수출해야 한다. 반제련상태에서 수출할 경우 추가 세금이 부과된다(20% → 60%).

소유(최대 51%지분 소유 가능)해야 한다는 법이다. 광산법의 재협상은 물론 비밀리에 이루어졌기 때문에 그 날짜가 정확히 언제이며, 어떻게 소식이 인도네시아 언론에 알려졌는가는 분명하지 않다. 다만 여러 발표 자료에서 2009년 9월초에 재협상이 있었다고 주장하는 것을 보아(Warburton 2017; Rondonuwu 2011) 그 소식이 언론에 알려진 것도 그 즈음이었을 것이다. 그리고 바로 이 시기 해외광산기업에 대한 언론의 태도가 종전의 ‘기업이 야기하는 문제제기(환경, 인권 등의 이슈)’에서 해외광산기업을 적절히 규제하지 못하는 정부에 대한 비판으로 옮겨가는 것을 확인할 수 있다. 아래 <표 3>은 재협상 소식이 있었던 2009년 9월 전후로 인도네시아 언론사 및 NGO등에서 발표한 광산개발 관련 보도 자료인데, 그와 같은 여론 흐름의 변화를 확인할 수 있다.

<표 3> 인도네시아 언론사 및 NGO등에서 발표한 광산개발 관련 보도자료 (2008~2010)

날짜	출처	제목 및 내용의 특징
(1) 2008/11/18	JATAM	<i>BHP Billiton Backs Off from the Gag Islands; A decision worth following</i> BHP 빌리턴 광산기업(호주)이 환경문제를 이유로 인도네시아에서 사업을 철수하겠다고 하자 긍정적으로 보도.
(2) 2008/12/5	Jakarta Post	<i>NGOs want miners to quit protected forests</i> 삼림보호를 이유로 금광개발 해외기업(PT Indo Multi Niaga)의 계약 갱신을 반대.
(3) 2009/2/10	Jakarta Post	<i>Environmentalists protest rising popularity of coal</i> 광산개발로 인한 환경훼손과 경제논리 관련 보도.
(4) 2009/6/2	Jakarta Post	<i>Freeport Investors Voice Environmental Fears Over Goldmine</i> 프리포트의 환경침해를 문제 삼는 외국단체들(미국, 독일 등)의 활동 및 입장에 대해 객관적으로 양쪽 견해를 전달.
(5) 2009/7/7,9	Jakarta Globe	<i>Ravages of Mining Too High a Price for Economic Development, Activists Say</i> 광산개발이 야기하는 환경 및 인권 문제 지적(*뉴몬트의 주 개발지역인누사 텡가라를 주목하면서도 뉴몬트 기업을 거론하지 않았고 기사 전반에 해외기업이라는 표현이 전혀 없음).

(6) 2009/9/10	ANTARA	<i>OPM not involved in Timika shooting incidents</i> 파푸아 독립세력(OPM, Free Papua Organization)에 의한 프리포트 광산에서의 총격사건(피해자: 미국인 교사) 보도. 광산법 재협상(2009/9/10 추정)
(7) 2009/10/16	JATAM	<i>Indonesian government rates environmental performance of companies</i> 환경부의 환경평가점수에 대한 비판(뉴몬트, 프리포트, 칼턴 프리마).
(8) 2009/10/23	JATAM	<i>JATAM condemns the violence at a proposed Australian-owned iron mine; calls for the protection of Kulon Progo's people and coastal ecosystem</i> 공권력이 해외투자자를 우선시하고 있음을 비판.
(9) 2009/10/28	다수연합체	캐나다 광산기업(Vale Inco)이 술라웨시 지역에서 환경 및 인권문제를 일으킨데 대해 캐나다 하원의원들에게 공식서한을 보냄.
(10) 2009/12/20	Jakarta Globe	<i>Security on High Alert After Riots In Papua</i> 경찰이 파푸아 독립 지지자 수장 콰릭(Kwalik)를 총격살해하자 소요사태가 일어남.
(11) 2010/2/20	Jakarta Post	<i>'Stop new business permits' for the sake of the environment</i> 인도네시아 시민단체들이 정부의 광산개발허가권 남발에 대해 중지를 요청.
(12) 2010/3/2~10	다수NGO	<i>World Bank Must Stop the Plan to Finance the Second Largest Indonesia Nickel Mine</i> 다국적 광산기업들에 대한 세계은행 및 투자보험회사의 투자 및 개입을 중단할 것을 요구하는 공식 서한을 보냄.
(13) 2010/3/10	Jakarta Globe	<i>Miners and Activists Dig for Answers in New Law</i> 보호삼림구역이라도 지하광 개발기법으로는 개발을 가능하게 한 2004년 도입된 규정의 문제점을 지적.
(14) 2010/3/3	다수NGO	<i>Five reasons not to buy shares in the gold mining project</i> 영국-호주 광산기업이 북 술라웨시 지역의 금광을 개발하기 위한 투자자를 모집하자 이에 반대하는 기사.
(15) 2010/3/8	Jakarta Globe	<i>Papua Tribe Files \$32bn Lawsuit Against Freeport</i> 파푸아의 프리포트광산 토지보상 과정(1969년)에서 정부가 지역민들의 입장을 고려하지 않았다고 보도("... the government never asked for the tribe's permission in allowing the acquisition.").
(16) 2010/4/19	AMMALTA North Indonesia 외 3개 해외 NGO	<i>"If not us, who else?"</i> 2009년 술라웨시 지역 어부들과 호주광산기업간 갈등사건에 대해 WAHLI가 대신 소송을 맡으며 시민참여의 중요성 강조.
(17) 2010/5/11	The Jakarta Post	<i>NGO reports seven mining firms to minister</i> 인도네시아 환경부 장관에게 7개 환경오염 유발 기업들의 사업허가권을 중단해야 한다고 요청.

먼저, 인도네시아의 광산기업에 관련된 기사들은 전반적으로 환경 훼손이나 인권침해 그리고 프리포트의 경우 분리 독립 세력들의 갈등 상황을 다룬다는 것을 알 수 있다. 2009년 9월 이전의 기사들은 그 중에서도 상당히 객관적으로 사실을 전달하는 분위기이다. 광산개발이 갖는 경제이익과 환경훼손간의 갈등을 전달하는 2009년 2월 자카르타 포스트의 기사(기사(3))에서도 양쪽의 논리를 상당히 객관적으로 다루고 있으며, 다국적 광산기업인 프리포트가 해외에서 환경오염 문제로 비판 받고 있음을 전달하면서도 프리포트와 해외언론간의 입장차이를 비교적 객관적으로 다루었다(기사(4)). 특히 2009년 7월 기사에서는 누사 텡가라 지역의 환경오염문제를 다루면서 지역에서 가장 큰 광산개발을 하고 있는 뉴몬트의 이름을 언급하지도 않았다. 즉, 광산개발이 인도네시아 경제에서 차지하는 비중이 큰 만큼 환경오염과 같은 문제점에 주목하면서도 그 부정적, 긍정적 영향을 보다 객관적으로 다루었다고 할 수 있다.

반면 2009년 9월 이후의 기사들은 부정적인 영향에 특히 초점을 맞추고 있음을 볼 수 있다. 환경문제에 대한 기사들도 정부의 광산기업 규제에 대한 문제점(기사 (7), (11), (13), (17)), 정부의 공권력 사용에 대한 비판(기사(10)), 정부가 지역주민들을 너무 고려하지 않는다는 주장(기사(8), (15)) 등 기업의 영향에서 나아가 정부의 역할에 대한 비판의 내용이 많아진 것을 볼 수 있다.

2009년 10월 16일 기사(7)은 인도네시아 환경부에서 발표한 광산개발 회사들의 환경보호 평가 결과가 지나치게 긍정적이라는 비판 기사인데, 특히 세 회사를 특정적으로 지목하며 이들 회사가 벌인 환경파괴에 비해 지나치게 높은 환경평가 결과를 얻었다는 점에 매우 강하게 비판했다. 이 기사가 특히 주목할 만한 점은, 정부의 환경보호 평가는 2008년 8월에도 있었다는 점이다. 당시 프리포트가 꽤 낮은 점수(Blue Minus)를 받았고, 뉴몬트가 그 다음 점수(Green)를

받았다. 그러나 두 기사(<표 4>)를 비교해보면 어조에 있어 큰 온도 차를 느낄 수 있다. 2008년 보도에서는 환경평가의 결과에 대해서 상당히 객관적인 사실만을 전달하고 있지만 2009년 보도에서는 비슷한 결과에 대해서 매우 부정적인 느낌의 의견을 표출하고 있다. 또한 비판의 초점이 환경을 오염시키는 기업에서 지나치게 긍정적으로 평가한 정부에게 옮겨간 것도 확인할 수 있다. 기사의 제목도 “환경오염 평가”에서 “인도네시아 정부가 기업의 환경오염을 평가하다”로 주체를 명확히 했으며, 2009년 기사에는 매우 부정적 감정을 그대로 드러내는 단어들(원문의 예: shocked, does not make sense, perplexed)이 사용되었다. 반면 2008년 기사에는 환경평가의 결과에 대해 전달하고 있을 뿐이다.

<표 4> 2008년과 2009년 환경평가 관련 기사 비교

<p>자카르타 포스트, 2008/8</p>	<p>“구리 및 금광 회사인 프리포트와 캐나다 니켈 광산 회사는 “환경 관리를 위해 무언가를 하고 있지만 블루 마이너스” 등급을 받았다. ... 누사 텡가라를 포함하여 많은 비판을 받는 여러 회사가 정부 기준을 초과했음을 의미하는 ‘녹색’ 상태를 받았다. 마을을 물에 잠기게 한 재해의 책임으로 기소된 회사 라핀도(Lapindo)는 ‘블루’ 등급을 받았다. 환경부 장관인 라흐마뜨 비톨라르(Rachmat Witoelar)는 대기 오염과 온실 가스 배출을 줄이기 위한 세계적인 노력을 오랫동안 알고 있었기 때문에 기업이 환경 의무를 무시하면 안 된다고 말했다. ...”</p>
<p>자탐 프레스 (JATAM Press), 2009/10</p>	<p>“2009년 10월 15일, 인도네시아 환경부 장관은 적정 등급 시스템으로 알려진 기업의 환경 성과 순위 결과를 발표했다. 칼리만탄, 쉐바와, 아체 및 파푸아에서 운영되는 대규모 광산 기업들이 비용을 지불하고 ‘그린’ 등급을 받았다는 사실은 매우 충격적이다. 등급제는 그린워싱의 도구가 되었고 환경부는 환경범죄자들의 수호자가 되었다. - 누사 텡가라의 뉴몬트는 ‘그린’ 등급을 받았다. 이것은 전혀 말이 되지 않는 평가이다. - 프리포트가 ‘블루’ 등급을 받은 것에 대해 매우 당혹스럽게 생각한다.”</p>

또 다른 언론의 변화는 2009년 10월 23일의 기사에서도 확인할 수 있다(<표 5>). 기사의 내용은 인도네시아 족자카르타에 위치한 광산에서 경찰이 개발에 반대하는 주민들에게 폭력을 행사했다는 것인데, 이 사건을 특히 “정부가 해외투자자들의 이익을 지역 주민들의 이익보다 우선시하는 수많은 사례 중 하나”라고 서술하고 있다. 물론 족자카르타 뿐만 아니라 많은 지역에서 해외광산기업들이 인도네시아 경찰 및 지방 권력과 밀접한 관계를 유지하며 지방의 개발 반대 세력들에 대응해왔고 이 과정에서 많은 갈등 및 시위, 총격 사태까지 있어온 것이 사실이다. 그러나 이 갈등을 보도하면서 이렇게 직접적으로 정부의 역할에 초점을 맞춰 비난하는 기사는 처음이라고 할 수 있다. 또한 이러한 사건이 유도요노 대통령의 재임 직후 벌어진 일이라는 점을 강조하면서(“유도요노 대통령이 재임에 성공하여 자카르타에서 축하를 하고 있을 때”) 정부의 역할을 다시 한번 강조하고 있다.

2009년 12월 20일의 기사도 파푸아 지역의 분리 독립 운동과 그 갈등을 다루면서 인도네시아의 군대가 지역 광산회사인 프리포트와 손을 잡아 지역의 인권침해에 관여하고 있다고 주장하고 있는데, 이 지역의 분리 독립 운동 역시 하루 이틀의 일이 아니기 때문에 언론과 시민사회에서 자주 다뤄왔던 소재라고 할 수 있다. 바로 세 달 전인 2009년 9월10일에 비슷한 내용을 보도한 기사(기사(6))에서는 분리 독립 운동가의 총에 맞은 미국인 교사에 대한 단순한 사실만을 전달하면서 분리 독립 운동세력과 이를 저지하는 프리포트의 내용을 다루었다. 그러나 12월의 기사에서는 미국인 교사 살해사건을 포함하여 오랫동안 몇 차례의 살해사건 용의자로 추정되는 파푸아 분리 독립 운동가에 대해 인도네시아 경찰이 총격 살해한 내용을 전달하면서 지역의 광산개발기업과 인도네시아 공권력이 손을 잡아왔다는 사실에 대해 인권침해라는 표현을 사용하여 비판하고 있다. 2010년

3월 8일의 기사도 역시 아주 오래된 파푸아 지역의 토지보상 갈등에 대해 다루고 있는데, 여기에서도 특히 정부가 너무 지역 주민들의 입장을 고려하지 않는다고 지목하고 있다.

<표 5> 2009년 9월 이후 정부 역할에 대한 비판 기사 중 일부

자탐 프레스 (JATAM Press), 2009/10/23	...유도요노 대통령이 2009년 10월 20일 자카르타에서 인도네시아 대통령으로 두 번째 취임식을 축하하는 동안 41명이 부상당한 호주 광산 회사(PT Jogja Mangasa Iron)에 항의한 중부 자바의 쿨론 프로고(Kulon Progo) 주민들에 대해 경찰의 잔학 행위가 있었다. 그날 일어난 일은 정부가 외국인 투자자의 이익을 지역 사회의 이익보다 우선시한 여러 사례 중 하나다....
자카르타 글로브 2009/12/20	...프리포트의 거대한 금 및 구리 광산은 시설을 확보하기 위해 고용된 인도네시아 군대에 의한 지역주민들의 인권 침해가 일어난 곳이다....
자카르타 글로브 2010/3/8	... 정부는 토지보상 갈등에 있어 지역주민들의 허가를 받거나 요청한 적이 없다. ...

2010년 3월 10일의 기사에서는 한 다국적 기업(PT Weda Bay Nickel)의 환경훼손을 언급하면서 2004년 정부가 이들로부터 로비를 받아 노천광 기법을 허용했다는 점을 갑작스럽게 지적하기도 했다. 노천광 기법에 대한 논란은 이미 오래된 사안인 만큼 이러한 기사는 기업의 로비를 받은 정부를 다시금 비판하기 위한 목적이라고 볼 수 있다.

언론의 변화 외에도 광산개발에 대한 부정적 태도는 시민단체들 사이에서도 2010년 이후 강화되었다. 인도네시아 NGO인 자탐(JATAM)은 2010년 3월부터 환경보호 캠페인(Deadly Coal Campaign⁶⁾)의 투어 프로그램(Toxic Tour)을 시작하였고, 인도네시아 전역에 존재하는 60개 이상의 시민사회단체로 구성된 연합단체

6) 이 캠페인은 칼리만탄 지역의 탄광개발 해외 투자자들(일본, 중국, 인도, 미국, 유럽)에게 인도네시아산 석탄 수입을 줄여 달라고 요구하는 캠페인이다. 현재까지도 활동을 하고 있으며 3년 주기로 평가보고서를 발행하고 있다.

인 반광산개발연합(Anti-Mining Mafia Coalition) 역시 2010년에 시작되어 2013년까지 13개 지역을 대상으로 활동해왔으며, 주로 광산 개발기업들의 세금납부를 조사하였다.

종합하자면, 광산법 재협상 이전에는 언론에서 광산회사들의 다양한 부정적, 긍정적 결과에 대해서 다루면서도 비교적 객관적이고 사실을 전달하는 식으로 기사가 작성된 반면, 같은 내용이라도 재협상 이후에는 어조가 매우 부정적으로 변했다는 것을 알 수 있으며, 특히 문제의 책임이 정부에게 있음을 강조하는 기사들이 많아졌음을 볼 수 있다. 또한 시민사회들은 이러한 의견을 일반 시민들에게 보다 직접적으로 전달하려고 했음을 알 수 있다.

언론과 시민단체들의 이러한 태도의 변화는 일반 시민들의 생각과 관점 역시 변화시켰을 것이라고 보며, 아래 인터뷰를 통해 그러한 사실을 일정부분 확인할 수 있다.

“2009년 광산법은 분명 국내에서 아주 큰 이슈였으며, 거주 지역을 가리지 않고 관련 소식을 매우 자주 접할 수 있었다. 주로 텔레비전이나 신문을 통해서 많은 정보를 접했다.”
“정부는 분명 기업으로부터 로비를 받았을 것이고 언론이나 국내외 NGO들은 지역의 환경보호단체로부터 로비를 받았을 것이다. ... 기업은 매우 이기적으로 행동한다. 그런데 정부는 이를 전혀 통제하지 못했다”
“2009년 재협상의 소식이 뉴스에서 다뤄지기 시작하면서 해외광산회사들에 대한 부정적 소식도 부쩍 자주 접했다.”
-아드난, 바유

비록 언론이나 시민단체에 대한 신뢰도가 그렇게 높지는 않은 것처럼 말하지만, 당시의 상황에 대해 이해하고 있는 것을 물었을 때 결국 언론이나 시민단체에서 발행하는 자료들을 기반으로 이야기하는 것을 알 수 있다. 또한 정부의 역할에 대해 묻는 인터뷰에서도

비록 재협상에 대한 명확한 정보를 접하지는 못했지만, 그 사실에 대해서는 알고 있다는 점을 분명히 했다.

“재협상에 대한 구체적인 정보는 모르지만 그러한 일이 있었다는 정도는 분명히 접한 바 있으며, 다만 재협상의 대상이 된 기업이 어디인지는 명확히 기억나지 않는다. 아마도 그 이후로도 잦은 재협상을 해왔기 때문인 것 같다. 그때마다 언론은 재협상 소식을 전하면서 매우 부정적인 기사를 내보냈기 때문에 그 사실을 모를 수 없었다.”

- 아드난

인도네시아에서 해외광산기업으로 인한 부정적 여론이 가장 강한 지역 중에는 광산법 전후와 관계없이 동칼리만탄과 누사 텡가라 지역이 있다. 그러나 광산법 재협상의 소식이 공개되기 전까지 인도네시아의 언론과 시민사회는 계속 해왔던 대로 환경오염과 인권침해를 유발하는 다수의 해외광산기업들에 대한 문제점들을 고발해온 반면, 재협상 소식 이후에는 문제의 책임소재를 인도네시아 정부에 두기 시작했다는 점을 확인할 수 있다. 그리고 바로 이 변화는 분명 정부로 하여금 보다 강한 조치를 취하도록 하였을 것이다. 문제는 더 이상 해외기업의 잘못된 운영에만 있는 것이 아니라 그들을 제대로 관리감독하지 못하고 적절한 규제를 적용시키지 못하는 정부에게도 있게 된 것이다.

3. 정부의 대응 변화

언론의 적극적인 보도 방향의 변화는 실제로 다양한 정부의 대응을 이끌었다. 2010년 정부주도로 광산기업들을 상대로 한 다양한 감시체계를 마련했는데 그 예로 부패방지위원회(KPK)의 광산분야 심사나 코르쑥 미네르바(Korsup Minerba)의 창설을 들 수 있다. 부패방

지위위원회는 2004년 설립되어 관료들의 광범위한 부정부패를 척결하고자 함이 목적이었는데, 2010년 광산기업들을 타겟으로 하는 심사를 추가로 시작하여 기업들의 행정적 처리를 감사하기 시작했고, 2014년에 나온 감사결과는 전체 광산기업들의 절반이 행정적 문제가 있음을 밝혀내기도 했다. 또한 국내천연자원보호를 목표로 하는 코르썽 미네르바라는 시민단체도 2010년 정부와 협업을 시작하여 환경기준에 맞지 않는 광산기업들의 허가증을 취소하는 일을 시작했고, 이에 2017년 16개 기업의 허가증이 취소되었으며 일부는 주법원에 의해 복구되기도 하였다.

그러나 이와 같은 규제 보완 등의 대응은 여론을 돌리기에 충분하지 못했을 것이다. 이러한 식의 대응은 주로 그 새로운 규제를 기존 기업들에게 적용하기 어렵다는 점과, 그 효과가 그다지 명확하지 않다는 점에서 한계를 갖는다. 광산법 재협상의 대상이었던 뉴몬트만 해도 정부가 새로운 규제를 적용시키려 하자 그것이 국제투자법에 위배된다고 국제소송을 걸었는데, 이렇듯 기존 사업체들은 이미 맺은 조약을 보호하는 양자협약(BIT)이나 국제투자자들을 보호하는 각종 규약들이 있기 때문에 감사의 결과로 시정을 요구해도 그것을 바로 받아들이지 않아도 될 장치들을 갖고 있는 경우가 많다. 또한 위의 사례를 보았을 때 새로운 규제 시행 이후 결과가 나오기까지 꽤 긴 시간이 걸리는 것을 볼 수 있는데 이 또한 새로운 규제 적용의 어려움을 보여준다.

그러므로 인도네시아 정부는 위와 같은 대응에도 불구하고 ‘정부가 해외기업을 관리 및 규제하는 데 있어 자국민의 이익을 우선시하지 않는다는 점’을 더욱 분명하게 해결할 필요를 느꼈을 것이다. 해외기업보다 자국민의 이익을 우선시하는 선택을 하면서 해외기업의 큰 반발이나 손해를 무시할 수 있다는 점을 보여준다면 가장 효과적인 일 수 있다. 여기에 더해 이것이 단순히 선언에 지나지 않고 그 목표

를 위한 선택을 행동으로 옮길 수 있는 추진력을 갖고 있다는 점을 보여준다면 최선의 대응이라고 할 수 있을 것이다. 그 중 효과적인 방법이 될 수 있는 것이 해외광산기업에 대한 부정적 여론과 밀접하게 관련 있는 지역의 사업체의 사업권을 취소하여 다른 투자사업체에 넘기거나, 해외기업의 자산 일부 또는 전체를 국유화하여 정부가 직접 운영하는 것이다.

인도네시아 언론과 시민단체에서 가장 주요하게 다뤘던 지역이 환경오염문제가 심각한 누사 텡가라, 동칼리만탄 그리고 인권문제가 심각한 파푸아 지역이었던 만큼 이들 지역이 타겟이 될 가능성이 높았을 것이고, 이 지역에서 개발하고 있는 사업체에 대해 강하게 규제 - 직접수용 - 한다면 부정적 여론의 강화에 정부가 대응하고 있음을 보여줄 수 있으며, 규정 변경이나 감사를 통한 규제시도와는 달리 즉각적이고 행동력 있는 모습을 함께 보여줄 수 있을 것으로 기대했을 것이다.

4. 정부의 선택

그러나 정부의 수용 결정에는 반드시 고려해야 할 것이 있다. 바로 사업 중단 이후 지역의 고용불안정 문제가 가져올 수 있는 또 다른 부정적 여론이다. 결과적으로 이것이 당시 다른 기업들보다 동칼리만탄에서 사업을 하던 처칠마이닝이 선택된 이유라고 할 수 있다.

기업의 자산 수용이나 사업 중지는 가장 먼저 사업 지역의 주민들에게 영향을 미친다. 실업률이 올라갈 수 있고 또는 그 기업이 하던 사업과 관련하여 경제활동을 하던 사람들의 소득이 급격하게 감소할 수 있다. 더욱이 전반적인 지역 경제의 침체는 기업의 수용을 결정한 정부에 대해 불만의 목소리를 가져올 가능성이 높다. 해외기업, 특히 인도네시아의 해외광산기업은 주로 낙후된 지역의 경제개발의

주축으로서 역할을 하는 경우가 많기 때문에 인도네시아 정부도 이러한 여론 변화를 충분히 예측할 수 있을 것이다. 따라서 해외광산기업에 대한 부정적 여론의 강화로 정부가 수용을 결심했을지라도 수용 이후의 또 다른 부정적 여론을 최소화할 수 있는 선택을 해야 할 것이고, 그 기준은 해외기업의 사업 지역의 주민들이 얼마나 그 기업에 경제적으로 의존하는가에 있을 것이다.

1) **대체기업 가능성 여부**: 동칼리만탄은 누사 텡가라나 파푸아 지역 만큼 한 회사에 많은 인원이 고용되지 않았다. 갑작스런 개발붐을 탄만큼 많은 국내외 기업들이 개발에 참여했기 때문에 한 회사의 사업을 중단시킨다고 하더라도 대체할 다른 회사가 비교적 많았다. 실제로 처칠마이닝이 수용된 이후 거의 바로 인도네시아의 누산타라(Nusantara)라는 광산기업이 사업을 이어받았다. 반면 누사 텡가라나 파푸아 지역은 한 회사에 많은 인원이 고용되어 있었기 때문에 그 회사의 운영을 중단시키거나 자산을 수용하는 경우 실업자도 많이 생기겠지만 더 큰 문제는 그 실업자들을 흡수할 다른 대체 기업을 찾기 어렵다는 점이다. 이는 이러한 기업들이 이 지역에서 상당히 오랜 기간 사업을 해왔기 때문이기도 할 것이다. 2009년 누사 텡가라에서 개발을 하고 있던 기업은 뉴몬트가 거의 유일했다.

2) **현지인 고용 규모**: 또 다른 차이는 처칠마이닝의 현지인 고용 형태이다. 당시 처칠마이닝이 사업을 하던 동쿠타이 리젠스에서 석탄 개발사업을 하던 다른 해외광산기업들에 비해서도 처칠마이닝은 현지인 고용을 가장 최소화해 동칼리만탄의 지역주민들이 고용된 경우가 거의 없었다. 그러다보니 지역주민들은 처칠마이닝에서 사람들이 일하고 있다는 것은 알고 있어도 지역민들이 아니기에 수용 이후에도 어떤 회사가 수용되었는지 잘 모르는 경우가 많았고, 특히 처칠마이닝이 지역에서 자신들의 이름보다는 리들라타마라는 국내파트너의 이름으로 사업을 해왔기 때문에 수용 이후 많은 실업자가 나와

도 그 원인이 처칠마이닝에 있다고 생각하지 못했다는 것이다. 아래는 관련 인터뷰다.

“쿠타이 리젠스에서 해외기업의 수용이 있었다는 것은 알고 있었지만 그것이 처칠마이닝인 줄 몰랐다. 처칠마이닝은 지역에서 자신들의 이름보다는 리틀라타마의 이름으로 주로 사업을 진행했고 특히 지역 주민들을 고용하지 않아서 그 회사가 사업 중지가 되고 또 실업자가 나왔을 것이라라는 생각을 하지 못했다. ... 당시 지역 주민들에게 처칠마이닝이라는 회사는 아주 훗날 처칠마이닝과 중앙정부가 크게 소송을 하면서 알게 된 회사였다.”

- 바유

즉, 처칠마이닝은 언론의 주된 관심지역이었던 동칼리만탄에서 사업을 하던 해외기업이기 때문에 이 기업을 수용함으로써 정부는 언론이나 시민사회들을 상대로 주요 갈등지역의 기업체에 대해 강한 규제를 실시했다는 모습을 보여줄 수 있었으면서 동시에 수용으로 인한 고용불안정에 대한 지역 주민들의 반발을 거의 겪지 않아도 되는 기업이었던 것이다.

뉴몬트가 사업을 했던 누사 텡가라의 사정은 달랐다. 이들은 거의 대부분을 현지인으로 고용했다. 뉴몬트는 1999년부터 근방에 있는 바투 히조에 새로운 금 광산을 개발하면서 기존의 방식과는 다르게 개발 초기 고용의 규모를 대폭 감소하려는 시도를 했다. 기존에 약속한 만8천명의 미숙련 현지 노동자 고용 대신 숙련 노동자 4천명만을 고용하기로 한 것인데, 뉴몬트의 입장에 따르면 이 지역에서 주민들의 광산개발에 대한 경제적 의존도가 너무 높다는 것이 여러 모로 문제가 되었기 때문에 새로운 광산에서는 이를 방지하고자 여러 장치를 마련한 것이다. 그러나 이는 바투 히조의 주민들에게 엄청난 반발을 샀고 이에 주민들과의 갈등이 너무 극심해지자 결국 태도를 바꾸었다. 미숙련 노동자들이 숙련기술을 습득할 수 있는 훈련센

터를 만들고 학교를 지원하는 등의 방식으로 결국 2002년쯤에는 원래의 약속보다도 더 많은 현지인 고용효과를 내게 되었다.

게다가 광산개발이 진행됨에 따라 자연스럽게 필요 일자리의 숫자가 줄어들게 되었음에도 지역주민들은 계속해서 뉴몬트에 고용을 보장해 줄 것을 요구했고, 뉴몬트는 이 요구들 역시 받아들여 계속해서 다양한 인프라(병원, 학교 등)를 제공했다. 현지 주민들이 얼마나 이 해외광산기업에 경제적으로 의존하고 있는지, 그렇기 때문에 뉴몬트가 사업을 중단하게 된다면 이에 반대하는 여론이 얼마나 클지 짐작할 수 있는 부분이다. 만약 정부의 결정으로 뉴몬트의 사업에 문제가 생기는 경우 뉴몬트에게 보다 정부를 향한 더욱 강한 부정적 여론을 예상할 수도 있다.

3)기업의 이미지: 기업에 대한 이미지 자체는 기업이 갖는 지역의 경제적 영향력과 관련한 부정적 여론과는 거리가 다소 멀지만, 정부가 그 기업을 수용했을 경우 그 기업을 지지하던 사람들의 부정적 여론을 만들 가능성이 있다는 점에서 비교의 의미가 있다.

처칠마이닝은 사업 지역에서 개발 중인 다른 기업들과 비교했을 때 그 이미지가 부정적이라기보다는 없었다라고 봐야한다. 앞서 밝혔듯 개발을 시작한지 얼마 안 된 기업이기도 했고, 그마저도 광산법 도입으로 인해 개발 과정이 지연되었으며, 당시 고용한 인력들 역시 현지 주민들이 아니었기 때문에 이 기업에 대한 이미지는 현지에서 거의 없었다고 봐도 무방하다. 비교하여 당시 같은 지역의 동칼리만탄 쿠타이 리젠시에서 허가 받아 광산을 개발 중이던 또 다른 해외투자기업들은 칼팀 프리마와 에사르 스틸(Essar Steel, 인도)이 있었는데, 이들은 처칠마이닝과는 달리 꽤나 인지도가 높은 기업이었다. 에사르 스틸은 이미 자바지역에서의 개발로 인도네시아 국내 석탄 공급의 35%를 차지하고 있던 기업이었고, 2009년 11월에는 인도네시아 정부 주최 경제뉴스 기업대상("Warta Ekonomie-Company Award

2009 for Business Improvement through IT Innovation")에서 2위를 수상한 기업이기도 했다. 칼팁 프리마는 전체 지분의 65%를 인도네시아 골카르(Golkar) 정당의 아부 리잘 바크리(Abu Rizal Bakrie)가 갖고 있는 회사로, 바크리 집안은 인도네시아 주요 광산재벌 중 하나이다.

뉴몬트의 경우 인도네시아가 외환위기와 1999년 수하르토의 퇴진을 겪는 와중에도 뉴몬트가 사업을 하던 지역만큼은 계속해서 개발을 지속할 수 있었다는 점에서 특히 현지 주민들에게 매우 긍정적인 이미지를 갖고 있었다고 할 수 있다. 누사 텡가라 지역에서 뉴몬트의 기업 활동을 조사한 웰커(Welker 2014)에 따르면 누사 텡가라 지역은 인도네시아가 극심한 경제적 어려움과 정치적 불안정을 겪고 있었던 그 기간 동안 무려 2만 명을 안정적으로 고용하여 국가단위의 경제위기에서도 한 발 떨어져 있을 수 있었다고 한다. 이에 마룩(Maluk)마을은 미국식 술집이 즐비하고 총기소리가 들리는 인도네시아의 텍사스라는 별칭을 얻기도 했다. 지역 주민 대부분은 뉴몬트의 광산업 또는 그 연계 업종(교통, 숙박, 음식점 등)에 종사하고 있었다.

이렇듯 지역의 경제의존도가 높다 보니 뉴몬트라는 기업에 대한 지지세력 역시 지역에서 강하게 형성되어 있었다. 웰커에 따르면 당시 지역주민들은 뉴몬트가 국가의 역할을 했다고 생각했으며, 비록 뉴몬트가 한 일이 정부의 지시를 따를 뿐이었을지 몰라도(그리고 그것이 정부에 대한 뇌물일지 몰라도), 그것을 실제 가능하게 한 것은 자신들의 영향력이었다고 믿었다고 한다. 그리고 동시에 광산업을 중심으로 계급도 생겨났다. 외국인 - 지역유지 - 노동자(local) - 주민(locallocal)로 구성된 이 계급은 지역유지들을 중심으로 상당한 수준의 불평등을 야기하였는데, 노동자들과 주민들은 이러한 불평등 역시 뉴몬트의 탓이 아니라 지역 유지들 때문이라고 주장했다고 한다.

이들은 뉴몬트와 긴밀하게 협조하여 뉴몬트에 대한 비판적인 목소리를 내는 사람들을 효과적으로 진압하기도 했다. 그리고 이것이 뉴몬트로 하여금 바투 히조 광산에서 현지인 고용 수준을 낮추려는 시도를 하게 한 것이기도 하다.

2002년 쉰바와 지역 주민들에게 뉴몬트의 비판적 모습을 보여준 기사의 등장은 그 때까지 뉴몬트가 지역에서 부정적 영향을 미치고 있었다는 사실을 사람들이 전혀 모르고 있었다는 점을 보여준다 (Fünfgeld 2016). 기사의 제목은 “지역주민들이 뉴몬트 댐에 쓸려가다(Local People was Swept Away by the Newmont Dam)”로, 국제-인도네시아 NGO와 부 할리마(Bu Halimah)라는 쉰바와(Sumbawa) 여성이 공동으로 만들어낸 뉴몬트의 환경오염 비판 기사였다. 원래는 다른 환경오염을 다루는 기사들과 크게 특별한 점은 없었으나 이 기사는 지역의 친뉴몬트 세력(관리자 등)에 의해 의도적으로 지역 유지(엘리트 등)들에게 돌려졌다. 그들의 목적은 기사가 사실이 아니며 객관적 증거가 부족하다는 점을 비판하기 위함이었는데 오히려 이 문제에 대해 잘 모르고 있던 주민들에게까지 정보를 전달하는 꼴이 되어 점차 지역에서 큰 화제가 되었다. 누사 텡가라 지역은 동칼리만탄만큼 개발 이전에 매우 낙후된 지역이었고, 광산 개발 덕분에 지역 경제 수준은 높아졌지만 실제 광산업에 종사하는 주민들의 교육수준은 여전히 매우 낮았기 때문에 신문이나 뉴스에서 다루지는 광산개발과 환경오염 이슈에 대해서 일반 주민들의 접근성이 현저하게 낮아서 2002년 이 기사를 보기 전까지 누사 텡가라의 주민들은 자신들의 일하고 있는 뉴몬트라는 광산개발기업이 지역에 야기하는 환경오염문제에 대해 충분히 인식하지 않았던 것이다. 이 사례는 누사 텡가라에서 뉴몬트가 지역 주민들에게 오랫동안 긍정적인 이미지로 각인되어왔다는 사실과, 뉴몬트가 지역에서 얼마나 친기업 세력을 잘 갖고 있었는지 보여준다.

규모가 크고 오랜 기간 사업을 해 온 해외기업이라면 지역의 경제에 많은 영향을 미치는 것이 당연할 수도 있고 그렇기에 지역 주민들에게 더욱 긍정적인 이미지를 얻을 수 있는 것이라고 볼 수도 있다. 그러나 이렇게 지역 주민들의 고용에 많은 투자를 한 것은 결코 흔한 일만은 아니다. 비슷한 광산대기업이라고 할 수 있는 프리포트와도 큰 차이를 보이는데, 프리포트 역시 낙후된 지역의 주민들을 고용하여 개발을 진행했으나 파푸아라는 지역의 특성상 인도네시아에서의 분리 독립을 요구하는 세력들을 대응하면서 사업을 진행해야 했기 때문에 다른 지역보다 지역 주민들과의 갈등이 잦았던 반면, 뉴몬트는 인도네시아의 여느 해외탄광기업들에 비해서도 지역주민들과 원만한 관계를 유지하며 일종의 “뉴몬트 마을”을 만들어가며 필요 인력 이상의 고용효과를 내기도 하는 등 지역 주민들의 경제적 요구를 충족시키기 위해 노력했다. 비록 결과적으로 어느 쪽의 주민들이 더 이익을 보았는가에 대해서는 알 수 없지만 뉴몬트는 여타 기업들에 비해 무엇보다 지역 주민들과의 갈등을 최소화하기 위한 수단으로 안정적인 고용을 제공하는데 중점을 두었고 이는 지역 주민들에게 긍정적인 이미지를 얻을 수 있게 했다.

동칼리만탄은 해외광산회사가 그렇게 많이 진출한 지역임에도 불구하고 이러한 친기업 세력이 뚜렷하게 존재하지 않았다. 오히려 인도네시아 내의 반광산기업(Anti-Mining) 정서가 가장 강한 곳이라고 할 수 있는데, 이는 인도네시아에서 가장 최근에 개발된 광산지역이라는 특징으로 인해 고용의 다변화와 환경보존 등의 가치를 보다 중요하게 여기게 된 시기에 광산개발이 활발해졌기 때문일 것이다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이 광산법의 재협상 소식 이후로 언론과 시민단체들의 주된 활동 무대가 동칼리만탄이었다는 점도 이 지역에서 친기업 세력이 강화되지 못하게 하는데 영향을 미쳤을 것이다.

V. 결론

처칠마이닝과 뉴몬트는 비슷한 시기에 유사한 문제로 언론의 주목을 받은 지역에서 사업을 해온 기업이면서, 2009년 광산법 재협상 이후 정부의 역할에 대한 비판 기사에 주요하게 영향을 준 지역에서 사업을 했던 기업이라는 유사한 특징을 갖고 있으나, 뉴몬트는 처칠마이닝과 달리 현지인 고용률이 높고 지역 주민들에 의한 인지도가 높은 탓에 수용에 따른 부정적 여론이 생길 가능성이 높았던 기업이 었다는 점이 정부의 수용대상에서 벗어나게 되었다고 할 수 있다. 이는 해외투자기업에 대한 수용 원인 중 기존 연구들에서 크게 주목하지 않았던 여론의 형성과 영향력에 초점을 맞춘 설명으로 인도네시아의 사례를 분석하는 데에 보다 나은 분석틀로 기능한다는 것을 확인할 수 있다.

부정적 여론이 높아도 고용의 규모가 커서 국내에서 경제적 영향력이 매우 높은 회사를 수용하지 못한다는 논리는 어찌 보면 너무 당연하게 여길 수도 있다. 하지만 전 세계 직접수용 사례의 기업들 중 많은 경우는 경제규모가 매우 큰 대형 기업들이다. 기존 연구에서 지목한 대로 정부의 정치경제적 요인이 충족된다면 기업의 고용 규모가 아무리 크고 국가경제의 의존도가 높다 해도 수용의 대상이 될 수 있기 때문이다. 따라서 작은 고용 규모가 수용의 대상이 된다는 것이 당연한 논리는 아니다. 반면 그러한 정치경제적 요인들이 부재하거나 수용의 주요원인이 되지 않을 때, 특히 수용이라는 정치적 결정을 하는 행위자가 첫 번째로 염두에 두게 되는 요소가 여론이 된다면 고용 규모의 크기와 같은 지역 주민들에게 미칠 영향에 대한 판단은 중요해진다. 즉, 큰 고용규모 그 자체가 수용의 가능성을 낮추는 데에 영향을 미치는 것이 아니라, 정책 결정자가 수용을 결정할 때 여론을 신경 써야 하는 상황이라는 점이 고용 규모라는 요인이

의미를 갖게 하는 것이다.

본 연구는 이를 확인하기 위한 방법으로 주로 언론의 변화와 시민 단체들의 움직임, 그리고 관련자들의 인터뷰를 사용했다. 하지만 연구의 한계 역시 그 점에서 나온다고 볼 수 있는데, 언론과 시민단체들의 변화가 실제로 일반 시민들의 변화 역시 광범위하게 이끌었던 것인지, 그리고 일반 시민들 역시 해외 기업에 대한 비판적 시선을 정부의 역할에 대한 비판적 시선으로 돌렸던 것인지 직접적인 확인이 부족하다는 점이다. 특히 미디어 외에도 여론 형성에 크게 영향을 미칠 수 있는 당시 지역 관료 또는 지역 종교단체 등의 의견을 직접 확인하지 못했다는 점도 한계로 지목될 수 있다. 이를 보완하기 위해 관련 지역에서 거주하거나 관련 업무를 맡고 있는 현지 공무원들을 상대로 인터뷰를 진행하였으나 아쉬운 점은 처칠마이닝의 사건이 워낙 뒤늦게 이슈가 된 탓에 2010년 당시의 상황에 대해 구체적인 정보를 기억하거나 갖고 있지는 않다는 점이었다. 하지만 추후 연구를 통해 여론조사 결과 등을 활용하여 이러한 점을 보충할 수 있으리라 생각한다.

참고문헌

- 최경희. 2010. “민주주의 심화과정에서 본 2009년 인도네시아 선거에 관한 연구.” 『한국정당학회보』 9(2): 279-309.
- Albuquerque, Rui, Norman Loayza & Luis Servén. 2005. “World Market Integration through the Lens of Foreign Direct Investors.” *Journal of International Economics* 66(2): 267-295.
- Arbatli, Ekim. 2012. *Oil and (Non) Democratic Politics: Explaining Resource Nationalism in Russia and Venezuela*. University of Connecticut.
- Asiedu, Elizabeth. 2002. “On the Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries: Is Africa Different?” *World Development* 30(1): 107-119.
- Asiedu, Elizabeth. 2006. “Foreign Direct Investment in Africa: The Role of Natural Resources, Market Size, Government Policy, Institutions and Political Instability.” *World Economy* 29(1): 63-77.
- Bendix, Reinhard. 1963. “Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies.” *American Sociological Review* 532-539.
- Biglaiser, Glen, Hoon Lee & Joseph Staats L. 2017. “The Effects of Political and Legal Constraints on Expropriation in Natural Resource and Manufacturing Sectors.” *International Area Studies Review* 20(4): 311-333.
- Bohn, Henning & Robert T. Deacon. 2000. “Ownership Risk, Investment, and the Use of Natural Resources.” *American*

Economic Review 90(3): 526-549.

Bremmer, Ian. 2010. "Article Commentary: The End of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations?" *European View* 9(2): 249-252.

Buckley, Peter J. & Mark Casson. 2016. *The Future of the Multinational Enterprise*. Springer.

Busse, Matthias & Carsten Hefeker. 2007. "Political Risk, Institutions and Foreign Direct Investment." *European Journal of Political Economy* 23(2): 397-415.

Cass, Fergus. 2007. "Attracting FDI to Transition Countries: The Use of Incentives and Promotion Agencies." *Transnational Corporations* 16(2): 77.

Chang, Roberto, Constantino Hevia & Norman Loayza. 2018. "Privatization and Nationalization Cycles." *Macroeconomic Dynamics* 22(2): 331-361.

Clark, Don. P. et al. 2011. FDI, "Technology Spillovers, Growth, and Income Inequality: A Selective Survey." *Global Economy Journal* 11(2): 1850229.

Corrales, Javier. 2010. *Presidents without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. Penn State Press.

Dahl, Robert. A. 1983. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*. Yale University Press.

Duncan, Roderick. 2006. "Price or Politics? An Investigation of the Causes of Expropriation." *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 50(1): 85-101.

Dunning, John. H. 1973. "The Determinants of International

- Production.” *Oxford Economic Papers* 25(3): 289-336.
- Eaton, Jonathan, Mark Gersovitz & Joseph E. Stiglitz. 1986. “The Pure Theory of Country Risk.” *European Economic Review* 30(3): 481-513.
- Faccio, Mara, Larry HP Lang & Leslie Young. 2001. “Dividends and Expropriation.” *American Economic Review* 91(1): 54-78.
- Fünfgeld, Anna. 2016. “The State of Coal Mining in East Kalimantan: Towards a Political Ecology of Local Stateness.” *Austrian Journal of South-East Asian Studies* 9(1): 147-162.
- Gadano, Nicolás. 2010. “Urgency and Betrayal: Three Attempts to Foster Private Investment in Argentina’s Oil Industry” W. Hogan, and F. Sturzenegger (eds.), *The Natural Resources Trap: Private Investment without Public Commitment*, The MIT Press. 369- 404.
- Guillen, Mauro. F. 2000. “Business Groups in Emerging Economies: A Resource-based View.” *Academy of Management Journal* 43(3): 362-380.
- Guriev, Sergei, Anton Kolotilin & Konstantin Sonin. 2011. “Determinants of Nationalization in the Oil Sector: A Theory and Evidence from Panel Data.” *The Journal of Law, Economics, and Organization* 27(2): 301-323.
- Hajzler, Christopher. 2012. “Expropriation of Foreign Direct Investments: Sectoral Patterns from 1993 to 2006.” *Review of World Economics* 148(1): 119-149.
- Hajzler, Christopher & Jonathan Rosborough. 2016. *Government Corruption and Foreign Direct Investment under the Threat of Expropriation* (No. 2016-13). Bank of Canada Staff

Working Paper.

- Havranek, Tomas & Zuzana Irsova. 2011. "Estimating Vertical Spillovers from FDI: Why Results Vary and What the True Effect is." *Journal of International Economics* 85(2): 234-244.
- Jakobsen, Jo & Tor G. Jakobsen. 2011. "Economic Nationalism and FDI: The Impact of Public Opinion on Foreign Direct Investment in Emerging Markets, 1990-2005." *Society and Business Review*.
- Jodice, David A. 1980. "Sources of Change in Third World Regimes for Foreign Direct Investment, 1968-1976." *International Organization* 34(2): 177-206.
- Kobrin, Stephen J. 1984. "Expropriation as an Attempt to Control Foreign Firms in LDCs: Trends From 1960 to 1979." *International Studies Quarterly* 28(3): 329-348.
- Koessler, Frédéric, & Lambert-Mogiliansky, A. 2014. "Extortion and Political-risk Insurance." *Journal of Public Economics* 120, 144-156.
- Krugman, Paul, Richard N. Cooper & T. N. Srinivasan. 1995. "Growing World Trade: Causes and Consequences." *Brookings Papers on Economic Activity* 1995(1): 327-377.
- Kurlantzick, Joshua. 2016. *State Capitalism: How the Return of Statism is Transforming the World*. Oxford University Press.
- Li, Xiaojun & Ka Zeng. 2017. "Individual Preferences for FDI in Developing Countries: Experimental Evidence from China." *Journal of Experimental Political Science* 4(3): 195-205.
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method." *American Political Science Review*, 65(3): 682-693.

- Maya, Margarita L. 2014. "Venezuela: the Political Crisis of Post-Chavismo." *Social Justice* 40(4): 68-87.
- Meyer, Klaus E & Evis Sinani. 2009. "When and Where does Foreign Direct Investment Generate Positive Spillovers? A Meta-analysis." *Journal of International Business Studies* 40(7): 1075-1094.
- Monroe, Alan D. 1998. "Public Opinion and Public Policy, 1980-1993." *Public Opinion Quarterly* 6-28.
- Morrissey, Oliver & Manop Udomkerdmongkol. 2012. "Governance, Private Investment and Foreign Direct Investment in Developing Countries." *World Development* 40(3): 437-445.
- North, Douglass C. & Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-century England." *The Journal of Economic History* 49(4): 803-832.
- Page, Benjamin I. & Robert Y. Shapiro. 1983. "Effects of Public Opinion on Policy." *American Political Science Review* 77(1): 175-190.
- Reece, Christopher & Abdoul G. Sam. 2012. "Impact of Pension Privatization on Foreign Direct Investment." *World Development* 40(2): 291-302.
- Simmons, Beth A., Frank Dobbin & Geoffrey Garrett. 2006. "Introduction: The International Diffusion of Liberalism." *International organization* 60(4): 781-810.
- Stevens, Paul. 2008. "National Oil Companies and International Oil Companies in the Middle East: Under the Shadow of Government and the Resource Nationalism Cycle." *Journal*

- of World Energy Law & Business* 1(1): 5-30.
- Przeworski, Adam & Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley. 94.
- Warburton, Eve. 2017. "Resource Nationalism in Post-boom Indonesia: The New Normal?" *Lowy Institute* April 27.
- Wei, Shang-Jin. 2000. "How Taxing is Corruption on International Investors?" *Review of Economics and Statistics*, 82(1): 1-11.
- Welker, Marina. 2014. *Enacting the Corporation: An American Mining Firm in Post-authoritarian Indonesia*. Univ of California Press.
- Weyland, Kurt, Raúl L. Madrid & Wendy Hunter (ed.). 2010. *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge University Press.
- Wilson, Matthew Charles & Joseph Wright. 2017. "Autocratic Legislatures and Expropriation Risk." *British Journal of Political Science* 47(1): 1-17.
- Wooster, Rossitza B. & David S. Diebel. 2010. "Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment in Developing Countries: A Meta Regression Analysis." *Review of Development Economics* 14(3): 640-655.

<웹페이지>

국제투자분쟁해결센터. *ICSID* <https://icsid.worldbank.org/> (검색일: 2020.02.19.)

Macalister, Terry. 2006. "\$20bn Gas Project Seized by Russia", *The Guardian* December 12, <https://www.theguardian.com/world/2006/dec/12/business.oil> (검색일: 2022.06.30.)

여론이 정부의 해외투자자본 수용 결정에 미치는 영향- 인도네시아 사례를 중심으로 235

Rondonuwu, Olivia & Michael Taylor. 2011. "Indonesia's nationalist push could scare off miners." *Reuters* June 8, <https://www.reuters.com/article/indonesia-investment-mining-idINL3E7H81M320110608> (검색일: 2022.06.30.)

Trading Economics. Coal. <https://tradingeconomics.com/commodity/coal> (검색일: 2022.06.30.)

<인터뷰>

바유(Bayu Ismoyo, 현 인도네시아 정부부처 지역개발 부서 근무, 전 쿠타이 티무르 정부 행정관), 온라인 인터뷰 (2021.10.31)

아드난(Adnan Handraru, 현 인도네시아 정부부처 도시정책 분석가) 온라인 인터뷰 (2021.10.30)

(2022.06.30. 투고, 2022.07.06. 심사, 2022.08.18. 게재확정)

<Abstract>

Public Opinion and the Government's Decision to Expropriate Foreign Investment Capital - Focusing on the Indonesian Case

Heekyung Park
(Korea University ASEAN Center)

The government's decision to infringe on the property rights of foreign investment capital can cause subsequent investment contraction, economic stagnation and social dissatisfaction. Then why does the government make such a decision? In this paper, focusing on the case of the Indonesian government's direct expropriation of the British Churchill Mining company, it observes the circumstances under which the government expropriates foreign investment capital while paying attention to the role of public opinion. Since the foreign investment capital often has a large impact on the local economy, it must affect forming and strengthening the public opinion. Therefore, if negative public opinion on foreign investment capital is strong, the government is highly likely to choose expropriation regardless of political and economic considerations to respond to public opinion. However, considering that there is a possibility of bringing about other negative public opinion, the government will target companies that can minimize the negative public opinion caused by the expropriation. Churchill Mining was more suitable

여론이 정부의 해외투자자본 수용 결정에 미치는 영향- 인도네시아 사례를 중심으로 237

in that respect and the Indonesian government decided to expropriate it.

Key Words: Foreign investment capital, expropriation, public opinion,
Churchill Mining

