creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정치학 석사 학위논문

친환경 정책의 반환경 딜레마:

– 인도네시아 바땅또루 수력발전소 사례 –

2021년 08월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학 전공

이 주 원

친환경 정책의 반환경 딜레마:

- 인도네시아 바땅또루 수력발전소 사례 -

지도 교수 손인주

이 논문을 정치학 석사 학위논문으로 제출함
2021년 08월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학 전공
이 주 원

이주원의 정치학 석사 학위논문을 인준함
2021년 08월

위 원 장 박 원 호

부위원장 손 인 주

위 원 김 용 균

초 록

“친환경 정책은 어떻게 환경 문제의 대안이자 원인이 되는가?” 본 연구의 목적은 친환경 성장 정책으로 인하여 환경 담론 내부에 갈등이 발생하는 상황을 하나의 딜레마(dilemma)로 이해하고, 그러한 딜레마의 사유를 규명하는 것이다. 이 연구의 핵심 주장은 발전주의적 환경주의(Developmental Environmentalism)에 기초한 친환경 정책이 이러한 딜레마 상황의 원인이라는 것이다. 그 구체적 사례로서 인도네시아는 2010년를 전후로 한국을 비롯한 녹색 경제 선진국의 영향을 받아 ‘발전주의적’ 환경 정책을 국내에 도입한다. 기존의 높은 화석 연료 의존도와 개발주의 시대에 대한 대중들의 향수는 이러한 녹색 성장 정책의 국내적 수용성을 높이는 요인이 된다. 그러나 환경에 대한 이러한 이해는 자연의 원형 보존에 집중하는 (이른바) 생태계보호론자들의 지속가능성에 대한 관점과는 근본적인 차이를 띈다. 양자 모두 환경 보호의 중요성을 인정하지만, 전자가 ‘자원’으로서의 자연에 주목한다면, 후자는 ‘생태계’ 혹은 동식물의 ‘서식지’로서 자연을 강조한다. 본 연구에서는 이러한 정책 분쟁(policy controversy)의 사례와 관련한 1,2차 문헌에 주목, 이해당사자들의 주장에 대한 담론 분석을 실시, 그 역학을 심층적으로 탐구한다. 구체적으로 본 연구는 인도네시아 북수마트라주 바땅또루 수력발전소 건설 과정을 둘러싼 국가, 기업, 시민사회간 갈등적 상호작용을 고찰한다. 이를 통해 국가의 환경 정책 도입으로 인한 갈등의 가능성과 그 구체적 궤적을 추적하여 환경 문제를 둘러싼 정치학적 논의에 기여하는 것을 목표로 한다. 특히, 흔히 비교의 쌍(dyad)으로 잘 묶이지 않는 한국과 인도네시아가 어떻게, 어떠한 구체적 조건에서는 상호 비교 가능한(comparable) 대상일 수 있는지에 대해서도 논의한다.

주요어 : 발전주의적 환경주의, 재생에너지, 기후변화, 환경정치, 인도네시아, 사례연구
학 번 : 2018-29497

목 차

제 1 장 서 론 004
1.1. 문제제기 004
1.2. 사례선정 006
1.3. 핵심주장 009
1.4. 연구방법 012
1.5. 논문구성 017

제 2 장 이론적 논의 021
2.1. 발전주의적 환경주의 022
2.2. 적용가능성 030
2.3. 대안적 가설 036

제 3 장 인도네시아에서의 발전주의적 환경주의 042
3.1. 한국 및 국제사회의 지원 042
3.2. 국내 정치적 환경 050

제 4 장 사례연구: 바땅또루 수력발전소 66
4.1. 배경 정보 66
4.2. 환경 담론간 충돌 74
4.3. 토론 87

제 5 장 결론 93

참고문헌 95

Abstract 108

표 목차

[표1] 녹색경제/녹색성장과 발전주의적 환경주의 비교 30

[표2] 적용 및 분석을 위한 주요 기준 정리..... 36

[표3] 2010-2012 한국의 대(對) 인도네시아 양자 원조 중 일부 (ODA Korea 및 KOICA 통계 자료를 토대로 저자가 재구성) 44

그림 목차

[그림 1] 2015년 인도네시아 에너지원 비율 분포 (출처: 2017 인도네시아 정부 국가에너지일반계획) 62

[그림 2] 2015-2050 발전소 비축 전력 모델링 결과 (출처: 2017 국가에너지일반계획)..... 63

[그림 3] PLTA Batang Toru 조감도 (출처: NSHE 공식홈페이지) 67

[그림 4] 2019년 3분기 NSI 공식 투자 유치 홍보 자료집 25쪽 자료 71

[그림 5] 따빠눌리 오랑우탄 추정 서식지 (출처: Sloan et al. (2018))..... 79

제1장 서 론

1.1. 문제제기

화석 연료(fossil fuel)에 의존한 '갈색 성장(brown growth)'이 점차 각종 환경 문제의 주범으로 인식되자, 전 세계 여러 나라들은 '경제 성장(economic growth)'과 더불어 '환경 보호(environmental protection)'의 책임에서도 자유롭기 어려워졌다. 특히 전통적으로 환경 보호에 저항감이 컸던 개발도상국(developing countries)에서도 최근에는 국가 성장 전략 수립에 환경적 영향을 진지하게 고려하고 있다[1]. 하지만 국가의 성장 전략에 대한 정치학적 논의가 다양한 만큼이나, 환경 거버넌스(environmental governance)의 주체로서 국가에 대한 연구 역시 매우 다양한 양상을 띈다. 일부 시장주의론자들은 국가의 개입 자체를 효율적 환경 거버넌스의 장애물로 인식하기도 하지만, 환경 관련 제도 및 규율을 강제할 주체(enforcer)로서 국가의 역량과 역할 자체는 부정되지 않는다(Lemos and Agrawal 2006).

특히, 2008년 글로벌금융위기(Global Financial Crisis)직후인 2010년대에 접어들면서, 국제연합(United Nations, 이하 UN), 경제개발협력기구(Organization of Economic Cooperation and Development, 이하 OECD), 세계은행(World Bank) 등의 국제기구는 '녹색 성장(green growth)'을 새로운 경제 성장 패러다임(paradigm)으로 제시한다(Toman, 2012; OECD, 2012; UNDESA, 2012). 녹색 성장을 정의하는 완전히 통일된 방식은 없으며, 일각에서는 그 이전의 환경의 '지속가

[1]예를들어 인도네시아 정부는 최근 진행중인 유료 도로(jalan tol) 건설 전 과정에서 환경을 신중히 고려할 예정이라고 밝혔는데, 자세한 내용은 다음에서 참고할 수 있다.
Kabinet Sekretariat Republik Indonesia. 2020. "Perhatikan Aspek Lingkungan, Tol Pandaan-Malang Raih Sertifikat 'Green Toll Road Indonesia.'" Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. July 4, 2020. https://setkab.go.id/perhatikan-aspek-lingkungan-tol-pandaan-malang-raih-sertifikat-green-toll-road-indonesia/.

능한 발전(sustainable development)' 담론과 다르지 않다는 주장도 있다 (Wanner, 2014). 하지만 핵심적으로는 경제성장과 환경보호가 상호 배타적이지 않다는 인식으로 집약된다(World Bank, 2013). 특히 개발도상국들은 기후 변화로 인한 피해에 더욱 취약하기에, 성장 계획 수립 단계에서부터 환경 및 기후변화 문제를 적극 고려하면 경제적 손실도 최소화할 수 있다는 논리로 이어진다(Dercon, 2014).

이처럼 현대 국가들에게는 전통적 의미의 강제력을 독점한 리바이어던(Leviathan)으로서의 역할, 발전국가(Developmental State)와 같은 경제 성장의 능동적 행위자(actor), 그리고 이젠 환경 보호 문제의 적극적 수호자(guardian)로서의 책임이 동시에 기대되고 있다. 특히 2008년 금융 위기를 겪으며 신자유주의(neoliberalism)의 기대와 달리 국가는 경제 위기에 대응하는 주요 행위자로 인식되었다. 또한 코로나19(COVID-19)를 거치며 주권 국가들은 전염병 관리를 포함한 보다 넓은 범위에서 더욱 많은 문제를 해결하길 기대 받고 있다. 환경 거버넌스에서 역시, 국가는 지구적 차원의 기후 변화로 증가추세에 있는 자연재해나 식량 안보 문제에 대응하는 능동적 행위자로 인식된다.

국가의 환경 문제와 관련한 다양한 역할은 지속적으로 강조되고 있지만, 그와 동시에 실제 국가들의 체제, 상황, 대응 방식, 역량, 한계는 매우 다양하게 나타나고 있다. 특히 같은 체제, 같은 나라 안에서도 국가가 보다 기민하게 대응하는 환경 이슈와 그렇지 않은 이슈가 구분되고 있다. 전통적 의미의 기후 변화 문제는 화석 연료, 굴뚝 산업 등 소위 갈색 경제로 인한 환경 파괴의 문제가 중심이 되었다. 하지만 무엇보다 최근에는 태양광발전소(solar power plant)로 인한 산림훼손의 문제를 겪는 한국의 사례(김산하 2020; 조선일보 2020)[2], 미국, 말레이시아,

[2] 상대적으로 보수적이라고 알려진 조선일보와 더불어 김산하 저자의 칼럼은 상대적으로 진보적으로 알려진 한겨레에 게재된 내용이다. 즉, 본 연구에서는 정파적 주장으로서의 환경 문제가 아닌,

브라질등에서 바이오 연료(biofuels) 생산으로 인한 기존 식생 훼손 문제 수력발전소 건설로 인한 아마존 산림 및 생태계 파괴 (FAO, 2008; Arias et al. 2020) 등이 보고되고 있다. 즉, 국가의 소위 '친환경 정책'이 환경 훼손의 원인으로 지적되는 일이 발생한다.

친환경 정책이 반환경적 결과의 원인이 되는 것을 하나의 딜레마(dilemma) 상황으로 이해한다면, 이러한 딜레마가 발생하고 있는 현상은 어떻게 설명할 수 있을까? 국가의 친환경 정책은 어떻게 환경문제, 특히 그 중에서도 최근 가장 심각한 화두로 등장한 기후 변화(climate change) 문제의 원인인 동시에 해결책으로 인식되는가? 특히 산림 보호와 재생에너지 성장 모두 탄소 배출 감소의 핵심적인 전략이라면, 이것이 환경 관련 담론 내부의 경합을 야기하는 이유는 무엇인가? 기존 연구에서 밝혔듯 어떠한 이론도 완벽한 설명적(descriptive) 혹은 처방적(prescriptive) 역할을 하지 못한다는 점을 고려하면, 거꾸로 그러한 정책적 '불완전'성 내지는 '딜레마' 상황을 보다 일관되게 포착할 수 있는 개념은 무엇인가? 이렇게 담론간 경합으로 드러나는 딜레마적 상황에서 각 담론들이 가지는 한계점은 무엇인가?

1.2. 사례선정

위와 같은 질문을 탐색하기 위하여 이 논문에서는 담론 분석(discourse analysis)에 기초한 심층 사례 연구(case study)를 수행하였다. 담론 분석과 관련한 보다 구체적인 논의는 연구방법론에서 부연한다. 그에 앞서 우선 본 연구를 수행하기 위한 사례 선정의 사유에 대해 상술한다.

사례연구를 위해서는 그 연구사례가 앞서 언급한 딜레마적 상황을 보여주면서 동시에 대표성도 갖추어야 한다. 우선, 딜레마적 상황

정파성과는 무관한 학술적 관심의 대상으로서 이 문제를 연구하고자 한다. 별도로, 본 논문은 김산하 저자의 정치적 성향을 단정하지 않는다. 이는 본 논문의 논의 대상이 아니다.

은 어떤 '친환경' 정책과 관련해 '환경 담론 내부'에 가치 분쟁의 상황이 발생하여 '반환경'적이란 비판도 동시에 직면하는 현상을 일컫는다. 그러한 환경 담론 내부의 두 축을 본 연구에서는 '재생에너지론'과 '생태계보호론'으로 명명한다. 즉, 재생에너지론과 생태계보호론이 어떻게 상호 갈등하게 되는지에 대한 분석이 본 논문의 주된 관심사다.

또한, 대표성을 띄어야 한다. 여기서 대표성은 전술한 딜레마적 상황 – 즉, 재생에너지론과 생태계보호론의 갈등이 두드러지는 사례여야 한다. 갈등이 두드러진다는 의미는, 담론 갈등이 발생하는 정치사회적 공간의 구조적 요인들과 밀접한 관련을 지니고 있어 표면적 갈등 이상의 의미를 가진다는 것이다. 강력한 정책적 권한을 행사하는 국가의 통치행위, 국가 형성 이전부터 잔존하는 문화나 관습, 지리적 특수성 등이 그러한 구조적 요인들을 구성한다. 물론 구조적 요인들이 곧 고정불변의 상수를 의미하는 것은 아니며, 다만 연구 사례의 정치사회적 공간에서 공동체 구성원들의 행위 양식을 상당기간 지속적으로 강제할 수 있는 정도의 영향력이면 충분하다.

상기에 의거, 본 논문에서는 인도네시아 북수마트라 주의 바땅또루 수력발전소(Batang Toru Hydraulic Power Plant 혹은 Pembangkit Listrik Tenaga Air Batang Toru, 이하 PLTA Batang Toru) 건설 사례가 이러한 조건을 충족하고 있음을 밝힌다. 구체적으로, 인도네시아는 세계은행 통계 기준 1인당 국내총생산(GDP per Capita)이 2015년 약 $3,331에서 점증하여 2019년 약 $4,135를 기록하고 있는 중상위권(upper middle income countries) 경제이자 '개발도상국'이다 (World Bank, 2021)[3]. 이러한 인도네시아는 2015년 파리기후변화협약 가입국

[3] 2021년 04월 03일 세계은행 자료 기준. 한편 '개발도상국(developing countries)이라는 표현 역시 경제권을 소득 수준에 따라 분류하는 표현으로 사용할 수 있지만, 본 논문에서는 경제권 분류보다는 선진국(developed countries)과의 구분을 위한 목적으로 사용한다.

으로서, 자체 기준에 따라 탄소 배출 29% 감량 목표를 세워 '경제성장'과 '환경보호'를 동시에 추진하고 있다 (Kabinet Sekretariat Republik Indonesia 2015). 그런데 에너지 및 환경 분야 독립 싱크탱크(Independent Think Tank) EMBER에서 발간한 2020년 세계전력개황(Global Electricity Review)에 따르면, 인도네시아는 발전(power generation) 과정에 화석 연료를 전 세계에서 9번째로 많이 쓰는 나라이다. 1인당 GDP 규모가 2019년 $55,060로 인도네시아의 약 10배가 넘는 10위 호주보다도 높은 수치다 (EMBER 2020). 이에 따라 인도네시아에서는 신재생에너지 기반 전력 생산량 확대가 강하게 요구되는데, 특히 그 중 자연 지형을 활용한 수력발전이 가장 발전 잠재력이 높다고 알려져 있다(허유진 2019). 즉, 재생에너지론은 인도네시아에 '주어진' 지리/환경적 특수성에 착안, 수력발전이 국가의 화석 연료 의존도를 낮출 수 있는 가장 효과적 분야 중 하나임을 주장한다.

한편, 국제연합식량농업기구(FAO)와 국제환경계획(UNEP)의 2020년 공동 조사에 따르면 인도네시아는 전 세계에서 8번째로 큰 산림을 보유하고 있으며 식목종(tree species) 다양성이 전 세계에서 3번째로 가장 풍부한 나라이다 (FAO and UNEP 2020). 그럼에도 인도네시아에서는 매년 엄청난 규모의 산림 파괴가 이루어지고 있다. 미국 비영리기구(non-profit organization)인 세계자원재단(World Resource Institute, 이하 WRI)에 따르면 2019년 단 한 해에만 인도네시아에서 324,000 헥타르(Hectare)의 산림이 파괴되었는데, 이는 서울시 다섯개 이상의 규모이다(World Resource Institute 2020)[4]. 특히 연구 대상 지역이 위치한 인도네시아 수마트라 열대우림(rainforest)은 유네스코

[4]2021년 기준 서울시 면적은 대략 605km^{2}이다. 이를 헥타르(Hectare)로 변환하면 약 60,500(ha)이다. WRI에 따르면 2019년 인도네시아 산림 훼손 규모는 약 324,000(ha)이다. 이는 서울시 전체 면적의 약 5섯배가 넘는 수치이다.

(UNESCO) 세계유산위원회(World Heritage Committee)에서 지정한 '위험에 처한 세계유산(World Heritage in Danger)' 53개 중 하나다[5]. 그러한 와중에 인도네시아는 상위 10개 산림보유국 중 유일한 열도(archipelago) 국가로, 해수면 상승과 자연 재해 등 기후 변화에 가장 취약하다. 이러한 특성들 때문에 생태계보호론자들은 이 지역에 생태계 훼손을 염려하며 국가의 산림 및 야생 동물 보호를 포괄하는 적극적 생태계 보호 정책을 촉구한다.

이에 따라 인도네시아, 그 중에서도 수마트라 지역을 대상으로 한 정책 분쟁 분석은 앞서 논의한 환경 담론간의 갈등으로 상징되는 딜레마적 상황 – '재생에너지론'과 '생태계보호론'의 경합을 연구할 수 있는 대표적인 사례이다.

1.3. 핵심주장

기후 변화 정책간의 딜레마적 상황 및 그 구체적 사례로서 인도네시아를 연구하기 위해 본 연구에서는 Kim and Thurbon (2015)에서 제시한 '발전주의적 환경주의(Developmental Environmentalism, 이하 DE)' 개념을 활용하고자 한다. 이에 따라 본 논문에서 게진하고 있는 핵심 주장은, 인도네시아에서 재생에너지 정책으로 인해 발생하는 환경 훼손의 딜레마에는 DE 기반 정책이 그 기저에 있다는 것이다. 인도네시아 정부의 DE는 정치적으로 민감한 화석연료보조금개혁(fossil fuel subsidy reform)을 단행하고 전력 생산에서 재생에너지의 생산 비중을 점진적으로 늘리는 추진력의 바탕이 되기도 하였다. 특히 수력 발전은 다른 재생에너지 분야에 비해 인도네시아에서 잠재 가능성이 높은 분야로 알려진 바, 인도네시아 정부의 수력발전소 증설 정책은 탄소 배출을

[5] UNESCO. Unidentified. "UNESCO World Heritage Centre – List of World Heritage in Danger." UNESCO World Heritage Centre. Accessed June 24, 2021. https://whc.unesco.org/en/danger/.

줄이는 가장 직접적이면서도 합리적인 전략으로 제시되고 있다.

하지만 집권 초기 정치적 입지가 약했던 조코위 대통령은 자신의 권력적 기반을 강화할 수 있는 가장 효과적 전략으로서 각종 '인프라 개발'을 중심으로 한 '경제성장' 정책을 적극 추진한다. 그 중에서 35,000MW 프로젝트로 상징되는 전력 인프라 사업은 인도네시아 전역의 전력화 100%를 달성하고 국가 경제 성장을 이끌겠다는 일종의 민족주의적(nationalist) 발전 정책으로 조코위 대통령 집권 초기에 발표된다. 한편, 35,000MW는 인도네시아 국가에너지정책에 대한 2014년 79호 규칙에 의거 '재생에너지비율 23% 달성 의무'의 규제를 받게 된다. 2015년 건설 계약이 체결된 인도네시아 북수마트라주(North Sumatra) 남따빠눌리시(South Tapanuli Regency) 바땅또루(Batang Toru) 지역에서 건설이 진행중인 PLTA Batang Toru는 정부가 '친환경' 에너지 정책의 일환으로 독립전력생산자(Independent Power Producer)와 함께 추진하고 있다(논문 작성 시점 기준).

하지만 발전소의 입지가 울창한 숲의 한 가운데라는 점 때문에 프로젝트가 알려진 이후부터 환경 단체의 반발에 휩싸였고, 특히 2017년에는 800여 개체밖에 남지 않은 멸종 위기 종 유인원인 타빠눌리 오랑우탄(Tapanuli Orangutan)이 발견되면서 시민단체와 자연과학계를 중심으로 해당 프로젝트에 대한 비판이 이어졌다. 사업을 직접 수행하고 있는 북수마트라전력회사(North Sumatra Hydro Energy)는 수력발전소가 화력발전소에 비해 매우 적은양의 탄소를 배출할 뿐만 아니라 건설 이후에도 산림 회복 및 오랑우탄 보호에 힘쓰겠다며 '재생에너지론'을 근거로 사업의 당위성을 적극적으로 피력했다. 하지만 환경단체 및 관련 학자들은 이러한 사업이 숲을 훼손하여 오히려 기후변화에 역행할 뿐만 아니라 오랑우탄 서식지 훼손을 가속화하여 멸종위기종의 생존을 위협한다는 소위 '생태계보호론'을 적극적으로 펼친다. 이러한 맥락에서 본 연

구는 이러한 담론적 경합의 기저에 인도네시아 국가의 DE 정책을 살피고 그로 인한 재생에너지론-생태계보호론자들의 대항과 각각의 한계점을 검토한다.

한편, DE 개념의 적실성은 von Stein (2020)의 연구를 참고할 때 더욱 유의미하게 다가온다. von Stein (2020)은 환경 거버넌스의 일부 기존 연구들이 체제와 환경사이의 단선적 관계를 연구한 것을 지적하며 보다 '뉘앙스(nuance)'있는 분석의 필요성을 역설한다. 대표적으로 민주주의에서 보다 환경 친화적 정책이 도출되기 위해서는 선거 자체 실시 여부를 넘어 선거에 참여하는 시민들이 '실제 그러한 가치를 지지해야 하는지'를 같이 분석해야 한다는 점을 지적했고, 높은 시민적 자유가 실제 환경 친화적 여론으로 연결되는지도 엘리트의 성격에 따라 가변적임을 밝혔다(von Stein 2020).

이러한 맥락에서 Kim and Thurbon (2015)은 von Stein (2020)이 말한 '뉘앙스(nuance)'있는 연구를 하였다는 점에서 주목할 만하다. 해당 연구는 DE의 등장을 설명하면서 경험적 사례(empirical case)로 민주주의 국가에서 선거로 당선된 이명박 정권을 분석, 발전국가적 방식에 기초해 경제 성장 전략으로서 환경이 재상상(reimagination)되었음을 논증한다. 다만 이를 환경 거버넌스의 '성공적' 혹은 '처방적' 모델로 설명하지는 않았으며, 모델의 효과성에 대한 후속 연구의 필요성을 밝히며 학술적 논쟁 가능성을 배제하지 않고 있다 (Kim and Thurbon, 2015).

그러나 DE 개념을 사용하는데 있어 일반적으로 제기될 수 있는 지적 중 하나는, 이것이 인도네시아의 사례를 연구하는데 활용될 수 있는지에 대한 의문이다. 최초 이 개념은 이명박 정부 당시 한국의 정책을 분석하는데 사용된 것으로, 이것이 한국과 이질적인 사례에 적용 가능한지에 대한 의문인 것이다. 이와 관련해 본 연구는 제3장에서 인도네시아

의 국내외정치적 환경을 분석, 일반적으로 부각되는 두 국가의 이질성에도 불구하고 어떻게 한국 사례를 분석하는데 활용한 DE가 인도네시아 분석에 적용 가능한지를 세부적으로 논의한다.

1.4. 연구방법

본 연구는 1차자료 (primary data) 및 2차자료 (secondary data)에 대한 문헌 연구(literature review)을 중심으로 유선 문의(이메일)를 통해 보완한 담론분석(discourse analysis) 방법으로 심층 사례연구(case study)를 수행하였다. 이를 통해 DE와 그 대항 담론의 경합을 기초로 인도네시아에 대한 분석을 수행하였다.

차태서 (2020)에 따르면 담론분석에서의 핵심은 "권력과 정치의 교차지점에 대한 관심을 바탕으로, 특정한 재현과 실천을 가능케 하는 진리 레짐 혹은 담론구조를 둘러싼 투쟁, 다시 말해 헤게모니적 의미를 생산하며 지배구조를 공고히 하려는 이데올로기 작업과 그에 반하는 대항운동 간의 경합을 다루는 것이 담론분석의 본질"이라고 밝혔다 (차태서 2020)[6]. 특히 강민아 & 장지호 (2007)에 따르면 "담론 분석의 방식은 '정책 이견(policy disagreement)'과 같이 보다 많은 과학적 혹은 경제적 자료를 바탕으로 해결할 수 있는 이슈보다는, 행위자간 가치관의 근본적 충돌을 띈 '정책 분쟁(policy controversy)'적 사례를 보다 효과적으로 보여줄 수 있는 장점"이 있다(강민아, 장지호, 2007)[7]. 제4장에서 부연하듯, 본 연구의 사례는 현재까지는 정책이견 보다는 정책분쟁에 보다 가깝다고 이해하고 있다.

Haier and Versteeg (2005)는 환경정치에서의 담론 분석 연구를 논의하면서 현실(reality)은 사회적으로 구성된(socially constructed) 것으로 이해되기 때문에, 과학 정책에 관한 해석적 (interpretive) 연구

[6] 차태서 (2020), p.149
[7] 강민아, 장지호 (2007), p.26.

에서는 환경적 현상(environmental phenomenon) 그 자체보다는 사회가 그러한 현상을 이해하는 방식이 더욱 중요하다. 비유하자면, 죽어가는 숲(dying forest) 그 자체는 대중의 관심이나 염려를 설명할 수 없으며, 이러한 사회적 관심이 왜 특정한(specific) 상황(place)과 시간(time)에 발생하는지의 문제는 자연과학적연구로 환원될(deduced) 수 없다(Hajer and Versteeg 2005)[8].

Hajer and Versteeg (2005)에 따르면 담론 분석은 환경 정치 연구에 크게 네가지 방식으로 기여를 했다. 우선, 논쟁적 개념(contested notion)으로서의 자연(nature)을 강조하여 자원에 관한 담론이 환경 정치에 어떻게 영향을 미쳤는지를 보여주었다. 다음, 담론은 무엇을 상상할 수 있는지 혹은 그럴 수 없는지(what can or cannot be thought)를 구획하여 정책적 결과의 전조(precursors)로 역할한다. 셋째, 환경 정책 형성 과정내의 담론과 실천을 분석함으로써 문화정치(cultural politics)로서 담론을 분석이 가능하게 한다. 넷째, 푸코(Foucault)의 통치성(governmentality) 개념을 환경 정치 연구에 적용한 것이다(Hajer and Versteeg 2005)[9]. 특히 하버마스적 접근(Habermasian approaches)과 구별되는 푸코주의적 접근(Foucaultian approaches)의 특징은 실천적 대화(practical discourse) 참여를 통한 사회의 합리화(societal rationalization)와 같이 소위 처방적 영향(prescriptive force)에 있기 보다는, 환경 정치의 저변에서 작동하는 담론 권력 투쟁(discursive power struggle)을 추적할 수 있다는 점에 있다(Hajer and Versteeg 2005)[10].

한편 Leipold et al. (2019)은 Fischer and Forester (1993)로

[8] Hajer and Versteeg 2005, p.176
[9] Hajer and Versteeg (2005), p178-180.
[10] Hajer and Versteeg (2005), p181.

촉발된 정책연구의 논증적 전환(argumentative turn)이후 환경 정치 연구에서도 담론 분석이 급증(proliferated) 하였다고 밝히면서, 그 수가 단일 리뷰(single review)로는 모두 담아내지 못할 정도라고 분석하였다(Leipold et al. 2019)[11]. 하지만 이러한 양적 성장으로 인한 개념적 다양성(conceptual diversity)은 동시에 지식의 공고화(consolidation of knowledge) 및 학문간 연구(interdisciplinary study)를 저해하여 이론적 전통의 다양성 자체가 체계적 리뷰(systemic review)를 어렵게 만드는 원인이 되고 있다[12]. 이에 더해 개념적 절충주의(conceptual eclecticism)는 연구디자인의 다양화를 가능하게 하는 장점이 있지만, 동시에 이론적 주장의 일관된 발전을 방해할 수 있는 위험이 있으며, 학술적 소통의 영어(English) 편향과 연구 문화의 지역적, 국가적 편향(영국, 네덜란드, 스칸디나비아 국가 등)으로 인해 보다 다양한 이론적 전통에 대한 연구가 체계적으로 이루어지지 못하는 한계가 있다(Leipold et al. 2019)[13].

여기에 더해 본 연구의 담론 분석적 접근이 인과 관계(causal relationship)를 규명하려는 노력과 배치되는가에 대한 쟁점도 존재한다. 이와 관련해 Banta (2013)는 탈구조주의적담론이론(Post-structuralist Discourse Theory)이 우리의 지식과 독립적인 세계(real world)의 존재를 부정하지는 않으나 이것들은 오직 우리의 의미-만들기(meaning-making)을 통해서만 우리에게 실제(become real)한다고 분석한다(Banta 2013)[14]. 따라서 연구에서 어떠한 기초적 혹은 실제적 현실을 날 것 그대로(in its naked existence)로 고려하는 것은 방법론적으로 불

[11] Leipold et al. 2019, p446. 정책학 연구에서 Argumentative Turn에 관한 보다 자세한 내용은 다음에서 확인할 수 있다. Fischer, Frank, and John Forester. 1993. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press.

[12] Leipold et al. 2019, p456.

[13] Leipold et al. (2019), p457

[14] Laclau and Mouffee (2001), Banta (2013), p.382에서 재인용.

필요하며 이는 사회적 현실(social world)과 자연적 현실(natural world)의 구분 이전의 시기로 퇴보하는 것으로 이해된다.[15] 이러한 전통에선 분석을 통해 현실 세계의 문제에 대한 인과 관계(causality)를 규명하는 것에 관심이 적고, 이로 인해 논리적 담론 분석을 통해 '현실 세계'를 설명하는 것이 어렵게 된다(Banta 2013)[16].

하지만 Banta (2013)는 국제정치의 비판적 현실주의 (Critical Realism)을 예로 들며 담론 분석 역시 인과 관계 연구에 유용할 수 있음을 밝히고, 담론도 외적 현상과 관계를 맺고 있음을 밝히며 인과적 설명(explanation)이 요구된다고 주장한다[17]. 현실의 구조가 전제되어야 우리는 그 깊이를 탐색하고 그것을 활용할 수 있다.[18] 또한 오직 기존의 연구를 기초로 한 사전적 개념화를 통해 담론의 인과적 영향을 알 수 있으며 이를 통해 비로소 담론이 담론 바깥(extra-discursive)에 영향을 주는 현상을 (예: 인권 담론이 '인간적' 전쟁의 발생의 정당화 사유로 활용되는 경우)를 설명할 수 있다[19]. 이것은 기존 담론 분석이 천착한 담론간 관계 분석의 중요성을 기각하는 것이 아니며, 담론 분석의 학술적 유용성을 확장하는 것이다.

위의 내용을 종합해 본 연구에서의 담론 분석은 다음과 같은 방식으로 이루어졌다. 첫째, 기존의 개념적 자원을 활용하였다. 만약 담론 분석의 궁극적 목적이 복잡한 현상을, 보다 많은 학술적 개념으로, 더욱 현학적으로 분석하는 것이 아니라면, 하나의 사례를 연구하기 위해 또 다른 개념을 고안하는 것이 담론 분석 및 환경정치 연구의 가장 바람직한 기여(contribution)가 아닐 수 있다. 둘, 그러면서도 담론 분석의 문

---

[15] Laclau and Mouffee (1987), Epstein (2008), Banta (2013), p.382에서 재인용.
[16] Banta (2013), p.383, p384.
[17] Banta (2013), p.385, p.386.
[18] Banta (2013), p.389,
[19] Banta (2013), p.394, p.395.

제의식과 장점을 수용하였다. 특히 앞서 Hajer and Versteeg (2005)가 밝히듯 만약 환경 정치 연구에 대한 담론 분석의 가장 큰 기여 중 하나가 환경 정책과 논쟁의 기저에 작동하는 권력적 역학 및 그 행위자를 선명히 하는 것에 있다면, 이미 존재하는 개념적 자원 중에서 그러한 권력적, 정치적 역학을 잘 보여주는 개념을 분석에 활용할 수 있다. 셋째, 인과 관계 규명의 전략으로서 담론 분석의 가능성을 수용하였다. 담론 분석이 현실(real world)의 존재 가능성 자체를 부정하지는 않는다면, 그리고 담론 분석의 장점인 권력적 동학에 대한 명확한 분석을 할 수 있다면, 인과 관계를 설명할 수 있는 가능성을 인정하고 탐색하는 것은 오히려 담론 분석의 설득력과 현실적 유용성을 높임으로써 학문적 발전에 긍정적이다. 넷째, 특히 Leipold et al. (2019)의 제안에 따라 그러한 연구를 비영어권에서 고안된 개념과 경험적 사례를 근거로 수행할 수 있다면, 이는 기존의 담론 분석 연구가 노정한 이론적, 지리적 협애성을 조금이나마 탈피하고 보다 일반적 유용성을 확장한다는 점에서도 긍정적이다. DE 개념을 근거로 인도네시아 사례에 대해 담론 분석을 수행하는 것은 위와 같은 맥락에서 환경 정치 연구 및 담론 분석 방법론의 설득력을 높이고 적용 범위를 확장할 수 있는 장점이 있다.

위에 기초해 본 연구가 수행한 연구 전략은 다음과 같다. 우선, PLTA Batang Toru 건설을 둘러싼 직접 이해당사자간의 담론 경쟁을 살폈다. 이것을 분석함에 있어서는 1차자료(primary data)가 주로 활용되었다. 수력발전소 옹호론에 대한 주장은 수력발전소 본사 홈페이지, 백서(white paper), 홍보 유튜브(Youtube) 영상을 통해 파악하였다. 또한 옹호론자들이 자신의 개인 홈페이지 및 사회관계망서비스(SNS)계정에 연구 사례와 관련해 공개 게시한 주장들도 살펴보았다. 한편, 생태계 옹호론은 주로 언론 기고문 (일반, 환경 전문 등)을 중심으로 현지 환경 단체 홈페이지(WALHI, Mighty Earth, Rainforest Review, Borneo

Future 등) 등을 참고하였다. 부분적으로, 관련 활동을 하는 이들의 개인 SNS 공개 게시물도 확인하였다.

다음, 이렇게 사업 관련 직접 이해당사자들간의 분쟁적 역학을 본 연구에서는 다시 인도네시아 국가의 친환경 담론과 견주어 검토하였다. 1차자료로는 최고지도자(예; 대통령)의 발언, 관련 사건 언론보도, 에너지 정책, 환경 관리와 관련한 주요 정부 기관의 홈페이지 및 발간자료를 참고하였다. 특히, 본 연구에서와 같이 DE를 적용할 수 있는 근거를 한국 및 인도네시아 정부 문서를 통해 분석한다. 대표적으로 인도네시아 국가개발계획부(BAPPENAS) 홈페이지 및 각종 정책 문서, 인도네시아 에너지위원회(National Energy Council Indonesia) 홈페이지 및 포털, 인도네시아 국가개발중기계획(Rencana Pembangunan Jangka Menenga Nasional), 대통령 연설문(Pidato Presiden), 기타 정부 당국자들의 에너지 및 환경 관련 발언들을 분석하였다. 특히, 인도네시아내 녹색 성장 정책 도입에 중요한 역할을 한 한국의 정책 협력 지원 내역에 대해서도 검토를 하였다.

1.5. 논문구성

이에 따라 본 논문은 다음과 같이 구성되었다. 제2장에서는 이론적 논의가 이루어진다. 우선, DE 개념 자체에 대한 분석을 수행하였다. 다음, 이러한 개념이 다른 국가(인도네시아)에 적용되어 분석할 수 있는지에 대한 분석 및 검토를 수행하였다. 개념의 적용은 자의적이어서는 곤란하며, 개념을 이루고 있는 세부 기준에 연구 사례가 충족할 때 보다 유의미한 적용이 될 수 있다. 그 구체적인 내용을 개념 설명에 이어 수행하였다. 이어서 본 사례를 설명할 수 있는 대안 가설 세가지를 검토한다. 민주주의적 환경주의(Democratic Environmentalism)론, 권위주의적 환경주의(Authoritarian Environmentalism)론, 그리고 환경 문제에

대한 비판이론(Critical Theory)적 접근을 검토하였다. 각각은 환경 문제의 진단과 대안의 모색에 있어 보다 민주주의적 측면 혹은 권위주의적 측면, 담론의 주관성(subjectivity)에 주목하는 경향이 있다. 그러나 이론적 연구에서 살펴보듯, 각 주장은 나름의 한계가 존재하며 본 연구를 이해하는데 있어 가장 핵심적인 문제를 다루고 있지는 않는다. 한편 비판이론적 관점은 기후변화 정책의 비정치적 언어속에 담긴 정치적 역학을 보다 명확히 할 것을 주문하는데, 본 연구는 이미 기존에 제시된 '발전주의적 환경주의' 개념이 그 속에 내포된 '국가' 행위자의 '정치적' 행위를 명확히 하고 있는 장점이 있다고 밝히고 있다.

제3장에서는 2장의 DE에 관한 이론적 논의와 기준을 근거로 인도네시아를 DE의 틀에서 분석할 수 있는지에 대한 인도네시아 국내외 정치적 환경을 분석하였다. 이를 위해 제3장에서는 제2장에서 제시한 기준을 바탕으로, 인도네시아의 녹색 성장 정책의 도입이 이루어진 국외적 요인과 국내적 조건들을 살펴본다. 특히, 인도네시아의 녹색 성장 정책 수립 초기에, 한국 이명박 정부의 정책적 지원이 상당한 역할을 하였고 인도네시아 국내적으로 이러한 정책을 수용할 여러 국내정치적 조건이 존재했음을 밝힌다.

제4장에서는 이러한 DE에 기초한 각종 정책의 영향 아래, 인도네시아 북수마트라주(North Sumatra) 남따빠눌리시(South Tapanuli Regency) 바땅또루(Batang Toru) 지역에서 북수마트라전력회사(North Sumatra Hydro Energy) 주도로 진행중인 PLTA Batang Toru 건설 사례를 둘러싼 행위자들간 담론 경쟁을 분석한다. 해당 사업은 조코위 대통령이 집권 초기 인도네시아 전역의 100% 전력 공급 달성을 목표로 적극적으로 추진한 35,000MW 혹은 3.5GW 프로젝트로 편입되어 진행되고 있는데, 2015년 인도네시아국영전력공사(Indonesian State Electricity Company)와 PT. NSHE가 민관협력 계약을 통해 공식적으

로 시작되었다[20]. 사업지 위치가 산림의 한 가운데에 있어 사업 초기부터 환경 문제가 지속적으로 제기되었다. 그러던 중 2017년 과학계에서 약 800여개체 밖에 남지 않은 멸종위기 유인원 종인 따빠눌리 오랑우탄(Tapanuli Orangutan)을 발견하면서 PLTA Batang Toru 건설에 대한 환경 단체 및 학자들의 반발은 더욱 심해졌다. 하지만 PT. NSHE측은 산림 보호, 유인원 종 보호를 발전소 건설과 함께 추진함은 물론, 수력발전소 자체가 기후 변화 대응의 가장 직접적인 '친환경'사업이란 근거로 그 정당성을 피력한다.

한편 산림학(Forestry), 생물학(Biological Science), 환경학(Environmental Science), 생물인류학(Biological Anthropology) 연구자들과 인도네시아 최대 환경 시민단체 '인도네시아환경포럼(The Indonesian Forum for Environment)등을 중심으로 한 범(凡) 환경 시민 사회는 법원 소송을 제기하는 것은 물론 중앙 정부를 대상으로 사업 중단 요청을 지속적으로 하고 있다[21]. 하지만 조코위 대통령 측근이자 2014년부터 인도네시아 환경산림부(Ministry of Environment & Forestry) 장관으로 내각에 참여한 시띠 누르아바(Siti Nurbaya)의 리더십 이래 해당 사업에 대한 취소 결정은 (논문 작성 시점 기준) 현재까지 이루어지지 않았다. 이들은 한 때 PT. NSHE를 대상으로 추가 환경 보호 계획 소명 요구 등 공개 서한을 보내기도 하였지만, 이후 장관이 직접 PLTA Batang Toru의 환경 문제가 크지 않다는 결정을 내린다. 이러한 맥락에서 본 논문 본문에서는 DE 개념이 어떻게 사업 관련 이해당사자간 담론 경쟁에 불균형적인 영향을 주는지, 이를 통해 국가는 어떠한 선택을 하였으며 이는 어떻게 환경담론간의 충돌 내지는 딜레마적 상

[20] 이하 PT. PLN으로 표기한다. PT는 전술하였듯 Perseroan Terbatas의 약자로 법인이라는 뜻이다. PLN은 Perusahaan Listrik Negara의 약자로 말 그대로서 국영전력회사(공사)를 의미한다.
[21] 이하 인도네시아환경포럼(The Indonesian Forum for Environment)은 WALHI로 표기한다. WALHI는 Wahana Lingkungan Hidup Indonesia의 약자로, 한국어 표기와 의미는 동일하다.

황을 설명하는데 기여할 수 있는지를 부연한다. 여기서 '불균형'은 어느 관점의 우위를 주장하거나 전제하고 있는 개념이 아니다. 다만 그러한 판단과 별개로 특정 담론이 보다 주류적 위치를 점하고 있는 현실을 기술(description)하는 표현이다. 이는 해당 부분의 '토론' 부분에서 보다 심층적으로 이루어진다.

제5장에서는 본 연구를 종합한다. 제5장에서 본 논문의 핵심 주장을 간략하게 제시하고, 본 연구의 주요 함의 및 한계를 밝힌다.

제2장 이론적 논의

제1장에서 논의한 바와 같이 본 연구에서는 DE를 국가의 환경 정책의 성격을 규정 짓는 하나의 방식으로 이해한다. 또한, 이것이 어떻게 개별 프로젝트 수준에서 노정되는 환경 이슈를 둘러싼 이해당사자간 갈등을 설명할 수 있는지에 집중한다. 그 경험적 사례로 본 연구에서는 인도네시아를 선정하였다. 이를 위해서는 가장 먼저 두가지가 소명되어야 한다. 첫째, DE 개념 자체에 대한 부연이 필요하다. 둘째, 이러한 개념과 함께 자주 등장하는 녹색경제나 녹색성장 개념이 DE와 어떻게 같거나 다른지 비교적으로 검토해야 한다. 해당 논의는 이론적 논의 하위 항목 중 하나인 **2.1. 발전주의적 환경주의** 부분에서 집중적으로 다룬다.

그런데, DE 개념 사용과 관련해 본 연구에 가장 보편적으로 제기될 수 있는 지적 중 하나는, 한국을 주 경험적 사례로 삼은 개념을 인도네시아에 적용할 수 있는지에 대한 의문이다. 특히 전통적 의미의 발전국가모델(Developmental State Model)에서 주로 논의되는 국가 (예를 들어 일본, 한국, 대만, 싱가포르 등) 이외의 사례를 분석하는데 '발전주의적' 특성이 분석에 사용될 수 있는 지에 대한 질문이다. 본 논문에서는 특정한 구체적 조건에 따라 가능하다고 주장하는데, 그 구체적 내용은 이론적 논의의 또 다른 하위 항목인 **2.2. 적용가능성**에서 논한다.

또한, **2.3. 대안적 가설**에서는 DE 개념 이외의 이론적 가능성을 검토한다. 어떠한 이론적 모델도 모든 정치적 현상을 완벽히 설명할 수 없다는 인식에서 출발한다. 따라서 모델의 유용성은 그것이 다른 모델에 비해 얼마나 연구의 대상이 되는 현상을 잘 설명하는지에 따라 달라질 수 있다. 따라서 이 부분에서는 대안 가설들을 검토하면서, DE가 본 사례 및 연구와 관련 어떻게 더 설득력 있는 모델일 수 있는지에 대해 설명한다.

2.1. 발전주의적 환경주의

Kim and Thurbon (2015)은 DE를 경제의 '성장(growth)'과 '녹화(greening)'를 상호 보완적인 목표로 인식하고 녹색 기술, 제품, 과정을 개발, 상품화 및 생산하는 방식으로 동시에 달성할 수 있다고 재상상(reimagination)하는 것으로 정의하였다[22]. 저자들은 구체적으로 한국 이명박 정부의 녹색성장 정책을 사례로 분석한다. 이들에 따르면 한국에서는 박정희(1963-1979) 대통령 시절을 거치며 전통적으로 발전주의(developmentalism)가 환경주의(environmentalism)보다 훨씬 깊게 제도화되어 있었고, 오랜 기간 한국 정책 결정자나 대중들은 환경의 지속가능성(sustainable development)과 같은 이슈에 대한 인식과 관심이 적었다[23]. 하지만 한국의 정책입안자(policymakers)들의 발전주의적 세계관(developmental worldview)에서 화석 연료(fossil fuel) 수급 불안정성은 전통적 '갈색 경제(brown economy)' 의존 산업의 장기적 약점이었다[24]. 이에 한국의 국가는 발전국가적 선도기관(pilot agency)에 비견되는 대통령직속 녹색성장위원회를 중심으로 한 관료조직의 재중앙화(recentralization)를 통해 각종 녹색성장 정책을 추진한다[25]. 이러한 일련의 과정이 가능했던 배경으로 저자들은 1997년 외환 위기 이후 자유주의 정당(liberal parties)들이 경제 이슈 대신 정치 문제에 과도하게 천착하면서 대중들이 이들에 대한 지지를 점차 철회하였고, 이 여파로 이명박 대통령 당선 직전까지 소위 '박정희 향수' - 고도 성장 시기에 대한 향수(developmental nostalgia)가 팽배했다는 점을 언급한다[26].

한편, 녹색경제(green economy) 및 녹색성장(green growth)은

[22] Kim and Thurbon (2015), p.215. 개념 설명 부분으로 가능한 직역하였다.
[23] Kim and Thurbon (2015), p.218-219
[24] Kim and Thurbon (2015), p.224
[25] Kim and Thurbon (2015), p.229
[26] Kim and Thurbon (2015), p.230

DE와 가장 밀접한 개념들이다[27]. 이들 모두 경제성장과 환경보호를 상호 보완적이고 양립가능한 개념으로 인식한다는 점에서 공통점이 있다. 따라서 국제사회 혹은 일반적 수준에서 논의되는 녹색경제 담론을 DE 개념과 구분되는 것으로만 이해할 필요는 없다. 실제로, OECD는 한국의 4대강 사업을 녹색성장 사업의 대표적인 예로 소개한 적이 있다 (OECD, Unidentified).

그러나, 그렇다고 하여 녹색경제와 DE의 비교 검토가 완전히 무의미한 것은 아니다. 가장 기본적으로는 기관 혹은 학자마다 이러한 개념을 정의하고 이해하는 방식이 다르다. 하지만 비단 이러한 원론적 사실과 별개로 '녹색성장'은 국가의 정책 내용을 지칭하는 경향이 강한 반면 DE는 그러한 정책을 수행하는 국가를 대상으로한 이론적 분석의 개념으로서의 역할이 보다 두드러진다. 즉, 상호배타적이기 보다는 그 용례에 있어 조금 차이점이 있는 것이다. 추가로 두 개념 사이 비교가 가능한 여러가지 지점 중, 이 장에서는 연구와 직접적으로 관련이 있다고 판단되는 세가지 측면에 대해 중점적으로 검토하고자 한다. 그 세가지는 바로 개념의 목적, 에너지 정책 일반에 대한 인식, 그리고 구체적으로 녹색 사업에 대한 접근이다.

첫째, 개념의 주 목적이다. 전술하였듯 국제 사회에서 녹색경제나 녹색성장은 개별 국가들을 대상으로 한 처방적 이론(prescriptive

[27] UN SDGs Knowledge Platform 홈페이지에서는 녹색경제(Green Economy)와 녹색성장(Green Growth)까지도 서로 구별하여 소개한다. 홈페이지에 따르면 일부 영국 학자들이 최초로 제안한 녹색경제와 달리 녹색성장은 2005년 3월 서울에서 개최된 제5차 아시아태평양환경개발장관회의에서 제안되었고, 이러한 개념이 보다 널리 알려지게 된 배경에는 2008년 금융위기를 거치며 저탄소 녹색성장을 추진한 한국의 역할이 중요(instrumental)했다고 밝히고 있다. 녹색경제와 녹색성장의 차이점을 구분하는 것 역시 학술적으로 유의미한 작업일 수 있다. 하지만 '구분'의 의미가 반드시 양 개념이 서로 배타적이라고 이해되어서는 곤란하다. 특히 국제적 수준에서 녹색경제와 녹색성장이 보다 널리 통용된 것이 2008년 금융위기 이후의 성장 전략으로 제안되었다는 점을 감안해 본 연구에서는 후자(녹색성장)의 의미로 통일하여 구분하지 않는다. 본 논문에서도 별도의 설명이 없는 녹색경제, 녹색성장, 발전주의적 환경주의를 혼용하여 사용한다. 다만 본 연구에서 녹색경제와 녹색성장은 한국의 주도적 역할에 힘입어 국제사회가 제시한 처방적(prescriptive) 개념으로서 국가 정책적 수준에서 수행되는 '정책의 내용' 보다 가깝게, 발전주의적 환경주의는 그러한 녹색 성장을 추진하는 국가를 둘러싼 여러 정치 사회적 요소를 적확하게 특징지어 정치학적 연구를 위한 분석적(analytical) 개념에 보다 가까운 의미로 사용한다.

theory) 및 그 정책의 '내용'으로서의 성격이 보다 짙은 편이다. UN SDGs Knowledge Platform 웹사이트에 따르면 녹색경제라는 용어가 가장 최초로 사용된 것은 Pearce, Markandya and Barbier, (1989)에서인데, 영국 정부를 '조언(advise)'하기 위한 목적으로 처음 제시되었다 (UN, Unidentified). OECD (2012)는 국제사회에 녹색 성장이 '필요'하다고 주장하면서 기존의 경제 성장 방식으로는 자원(natural capital)을 고갈시키고, 물 부족, 자원 병목 현상, 기후 변화, 생태계 파괴를 악화시킬 것이라고 주장했다 (OECD 2011). UNDP의 Lee(2021)는 코로나19(COVID-19)로 인한 실직 문제를 언급하며, 국가들이 저탄소, 녹색경제로의 '전환(transition)' 과 같은 '옳은 선택(right choices)' 을 하면 이러한 문제들을 다룰 수 있음을 주장한다 (Lee 2021).

특기할 사항은 이러한 '처방'이 개발도상국들에서도 점차 수용되고 있다는 점이다. 원칙적으로 녹색경제 담론의 적용을 받는 국가가 별도로 있는 것은 아니며, 선진국을 포함할 수 있다. 실제, 2009년 6월 25일 OECD 장관급 회담에서 채택된 녹색성장선언 (Declaration on Green Growth) 참가국 34개 중에는, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 영국, 미국 등의 소위 선진국들도 참여하였다(OECD, 2009). 하지만 개발도상국들은 – 물론 국가별 차이가 있을 수 있으나 – 전통적으로 기후변화 담론에 유보적 모습을 보여왔다. 가령, 2015년 당시 인도(India)의 외교장관이었던 샤이암 사란(Shyam Saran)은 개발도상국들 이야말로 이미 화석 연료(fossil fuel)로 경제 성장을 이룬 선진국들이 배출한 탄소의 피해자로서, 개발도상국들에게만 기후 변화의 책임을 지우는 것은 부당하다고 주장한 바 있다(Saran, 2015). 이를 고려하면 개발도상국의 입장에서 그간 선진국이 걸어온 '갈색 성장'의 길을 따르지 말라는 주장은 기후 변화 대응을 위한 공동의 노력을 당부하는 가치중립적 호소이기 이전에 경제 성장을 단념하라는 가치편향적 주장으로 인식될 소지가 있다.

하지만 최근에는 전통적 선진국이 아닌 국가들에서도 녹색경제 자체에 대해서는 비교적 수용적인 모습을 보인다. 가령 비드야 데비 반다리 (Bidya Devi Bhandari) 네팔 대통령은 2019년 04월 27일 제2차 일대일로포럼(The Belt and Road Forum, BRF)에서 네팔과 같은 나라는 기후 변화의 피해 국가라고 밝히면서, 녹색 경제가 앞으로 나아갈 유일한 길이라고 밝혔다 (Bhandari 2019). 아슈라프 가니(Ashraf Ghani) 아프가니스탄 대통령은 기후변화의 피해를 발판삼아 녹색 경제 추진을 역설하였고, 인도네시아 조코 위도도(Joko Widodo) 대통령은 포스트-팬데믹(Post-Pandemic) 경제 전환 전략으로 녹색경제를 강조했다 (UN 2020; Consulate General of The Republic of Indonesia in Chicago, 2020).

한편, 이렇게 녹색경제 정책을 수용하는 나라가 많아지는 만큼 그것을 국내 정책으로 추진하는 방식 역시 그만큼 다양하게 나타난다. 이러한 맥락에서 녹색경제과 구별되는 DE는 그렇게 다양한 방식 중 하나를 보여줄 수 있는 분석적(analytical)이면서 설명적(explanatory)인 성격이 짙은 개념이라고 할 수 있다. DE를 소개한 Kim and Thurbon (2015)은 2008년 이후 한국의 적극적인 녹색 성장 정책을 '설명(explain)'하는 것을 연구의 목적으로 밝히면서 이를 정책 엘리트 사이에 오랫동안 존속되어온 발전주의(developmentalism)의 연장선상 속에서 발전주의적 환경주의(developmental environmentalism)로 분석한다고 밝힌다(Kim and Thurbon, 2015)[28].

둘째, 에너지 정책 일반에 대한 인식이다. 국제사회의 녹색 성장 담론에서 화석 연료(fossil fuel)는 온실 가스 배출 및 기후 변화의 주요 원인으로 지목되다. 각 국가들은 재생 및 신재생에너지 (New and

[28] Kim and Thurbon (2015), p.213.

Renewable Energy 이하 NRE) 경제로 전환할 것을 주장하는데, 환경에 긍정적인 효과는 물론 경제 성장에도 도움이 된다는 주장으로 귀결된다[29]. GGGI (2020)는 화석 연료를 줄이거나 완전히 대체하는 것이 녹색성장과 기후 위기에 가장 중요한 우선 순위를 차지한다고 밝힌다[30]. 또한, 같은 문서에서는 인도네시아, 베트남, 필리핀 같이 화석 연료 의존도가 높은 국가들을 언급하면서, 각 국가들이 국가온실가스감축목표(NDC) 감축을 위해 신속히 화석 연료를 재생에너지로 전환할 것을 주문한다 (GGGI 2020) [31]. OECD(2011)는 재생에너지 분야가 단위 전력 생산 및 투자액 대비 화석 연료 분야보다 많은 일자리를 창출한다고 주장한다 (OECD, 2011)[32]. World Bank (2012)는 화석 연료 보조금 제도를 정책 실패(policy failure)라고 설명하면서 이러한 보조금이 화석 연료 이외 (신재생) 에너지원 사용을 방해한다고 밝힌다 (World Bank, 2012)[33].

한편, DE에서도 NRE의 긍정적인 측면(예: 환경적, 경제적)을 부정하지 않는다. 하지만, 화석 연료 발전을 재생에너지 발전으로 전환하는 문제와 관련해 DE는 녹색성장론의 원형이 주장하는 수준보다는 신중한 편이다. Kim and Thurbon (2015)은 이명박 정부가 녹색성장을 포용하였으나 그것이 곧 자동적으로 화석 연료의 안정적 수급 문제를 등한시하였다고 볼 수 없음을 밝힌다. 한국은 여전히 경제 성장을 추진해야 하는 과제를 안고 있으며, 화석 연료는 한동안 에너지 정책에서 여전히 중요하게 여겨질 것임을 언급한다(Kim and Thurbon, 2015)[34]. 실제로, 한국의 지식경제부는 2013년 02월 25일 제6차 전력수급 기본계획

[29] 이하 재생애너지와 신재생에너지를 구분해야 하는 경우를 제외하고는 NRE 혹은 EBT 분야로 호칭한다. NRE는 New and Renewable Energy의 약자이다. EBT는 Energi Baru Terbarukan의 약자로 NRE의 인도네시아어 표기이다.
[30] GGGI (2020), p.2
[31] GGGI (2020), p.21
[32] OECD (2011), p.16
[33] World Bank (2012), p.39
[34] Kim and Thuborn (2015), p.224.

(2013-2027)에서 '정책 전원'인 신재생에너지 비중을 2027년까지 발전량 비중 기준 12%, 발전설비 비중 기준 20%이상 늘릴 계획임을 밝혔으나, 동시에 16조원 규모(발전량 기준 11,980MW) 신규 설비 확보를 위한 14기의 발전소 신설 계획을 밝히면서 10기를 석탄, 4기를 LNG로 구성하였다[35]. 같은 문서는 여러가지 원인 중 하나로 2011년 09월 15일 발생한 9.15. 정전사태를 언급하고 있는데, 실제로 이명박 대통령은 이 사건 직후 한국전력을 강하게 질책한 바 있다(지식경제부, 2013; 권대열, 2011; 윤태곤, 2011)[36]. 정리하면, DE의 관점에서 NRE의 중요성 자체는 부정되지 않는다. 하지만 국가는 당면한 전력 부족 문제 및 이로 인한 정치적 위기에 직면할 수 있어 여전히 화석 발전에 의존한기도 한다[37].

셋째, 녹색 사업에 대한 접근이다. 녹색성장 담론의 원형에서는 친환경 사업의 긍정적 측면을 강조하면서도 그것으로 인한 생태적, 사회적 악영향의 가능성을 배제하지 않는다. 사업 기획 단계에서 이해당자사와의 소통을 강조하는 것은 물론, 환경 및 사회적 영향에 대한 평가를 통해 사업의 실시 혹은 지속 여부를 판단할 것을 강조한다. 가령, 세계은행은 NRE 분야 육성을 녹색 성장의 주요 전략으로서 강조한다. NRE 육성의 핵심 논거는 화석 연료보다 깨끗한 발전원을 사용해 탄소 배출을 줄이면서도 이 분야 산업을 육성할 수 있다는 것이다. 그 중에서도 수력

---

[35] 지식경제부 (2013), p.26, p.37

[36] 지식경제부 (2013), p.16. 권대열 (2011)은 조선일보, 윤태곤 (2011)은 프레시안 기사 보도.

[37] 9.15 정전사태는 2011년 09월 15일에 발생한 전국 정전 사태를 말한다. 중앙일보(2012)에 따르면 이로 인해 약 753만 가구가 정전이 되었음은 물론, 교통 신호 마비, 병원 응급실 전력 공급 중단, 엘리베이터 운영 중단 사태가 벌어져 약 620억원의 피해가 발생했다. MBC (2011)에 따르면 이명박 대통령은 이 사건으로 인해 한국전력에 방문해 "자칫 잘못하면 전기 수요가 크게 되겠다 하는 그런 걱정을 해본 적이 있어요? 당신은 잘 먹고 잘 자고, 갑자기 수요가 올라가니까 '그냥 끊어버려야겠다' 이런 생각을 가지고 지금 일하는 거냐고요." 라고 발언하며 한국전력 관계자들을 질책했다. 대한민국 정책브리핑 (2011)에 따르면 2011년 09월 26일 임종룡 당시 국무총리실장은 정전 사태에 대해 대국민 사과를 하였으며, 여러가지 대책 중 일부로 2014년까지 발전설비 1,145만 KW 신규 확보, 2010년부터 2024년가지 총 4,333만 KW확충 및 신재생에너지 설비도 차질 없이 준비하겠다고 밝힌다. 관련한 보다 자세한 내용은 정진우 (2012), 국무총리실 (2011), MBC (2011)에서 보다 자세히 확인할 수 있다.

(hydropower)은 NRE 육성의 중점 분야 중 하나로 논의된다. 수력발전은 재생에너지원 중 84%를 차지함을 강조하며 저탄소 에너지의 미래에 점점 중요해지고 있음을 강조된다(World Bank, 2012)[38]. 하지만 동시에 세계은행은 산하 국제금융공사(International Financial Corporation, 이하 IFC)와 국제투자보증기구(Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA)의 지속가능성 프레임워크(Sustainability Framework)를 통해 세계은행이 지원하는 사업의 반환경적 및 반사회적(adverse environmental and social) 영향의 가능성을 검토하는데, 사업 기획 단계에서부터 이해관계자 참여 (stakeholder participation)를 프레임워크에 포함하여 환경적 영향을 고려한다고 밝힌다[39]. 따라서 특정 사업이 이러한 평가에 부합하지 않다고 판단될 경우, 사업 내용의 수정내지는 유보 결정의 가능성을 열어 두고 있다.

하지만 DE에서는 소위 '친환경' 사업이 끼칠 수 있는 사회, 환경 영향 평가에 있어 다소 '유연한' 기준을 가지고 있다고 볼 수 있다. 가령 Kim and Thurbon (2015)은 이명박 정부의 4대강 살리기 사업이 한국내에서 도리어 환경을 더욱 파괴시킨다고 비판을 받고 있었던 당시 상황을 언급하면서, 이것이 박근혜 정부가 얼마간 '녹색성장'이라는 표현을 그대로 쓰기를 꺼려했던 원인일 수 있다고 주장한다 (Kim and Thurbon, 2015)[40]. 이명박 정부의 4대강 살리기 사업과 관련해 감사원은 2018년 07월 '4대강 살리기 사업 추진실태 점검 및 성과분석'이라는 부제의 감사보고서에서 4대강 사업에 적용된 환경영향 평가의 적정성에 대해 감사를 실시한 결과를 공개한 바 있다(감사원, 2018). 해당 보고서에 따르면, 이명박 정부 당시 환경부는 2008년 12월 22일 대통

[38] World Bank (2012), p.59.
[39] World Bank (2012), p.41
[40] Kim and Thurbon (2015), p.231.

령 업무보고에서 통상 사전환경성검토 (5개월)와 환경영향평가 (10개월)에 약 15개월이 걸리는데, '기간을 단축하기 위한' 여러가지 방안을 검토하겠다고 보고하였다[41]. 한편 같은날 국토부장관은 "마스터플랜 보고 단계에서 환경영향평가를 끝내야 한다"고 보고를 했는데, 이명박 대통령은 이에 대해 "4대강 사업이 환경을 개선시키는 사업인데 환경영향평가를 할 필요가 있는지" 의문을 제기했고, "충분한 사전데이터를 확보하고 있음에도 4계절 환경영향평가를 하기 위해 1년을 소요하는 것은 전근대적 방식이므로 과학적 방법을 활용하여 기간을 단축할 필요가 있다"고 지시했다고 보고서는 밝힌다(감사원, 2018)[42]. 2009년 05월 07일 대통령실(기획관리비서관)은 환경부 등과 회의를 개최하면서 "환경평가단은 가급적 4대강 사업에 우호적인 인사로 구성할 필요가 있다"고 하였고, "환경단체에 반대의 빌미를 제공하지 않도록 사전준비를 철저히 해야 한다" 전달하였다고 보고서는 밝히고 있다(감사원, 2018)[43].

환경영향평가가 '열린 결말'을 가질 수 있다면 – 그래서 사업이 중단될 가능성도 내포하고 있다면 – 정책 결정자 입장에서 사업의 추진을 먼저 단정하고 환경영향평가를 실시하는 것은 위험이 따르는 선택이다. 하지만 특정 사업에 대해 이미 '환경을 개선시키는 사업'이라는 결론을 전제로 '평가 기간을 단축'하면서 그 평가단을 사업에 '우호적인 인사'로 구성하려고 하였다는 감사 내용을 감안한다면, 최소한 DE로 분석할 수 있는 국가는 '사업의 추진'이 '사업의 환경에 대한 영향을 판단하는 것'에 우선하였음을 알 수 있다. 즉, 환경 영향에 대해 검토하는 것의 필요성 자체를 부정하는 것은 아니지만, 이는 어디까지나 사업 추진의 종속변수에 불과한 것이 된다.

---

[41] 감사원 (2018), p.167.
[42] 감사원 (2018), p.167.
[43] 감사원 (2018), p.170.

녹색경제/녹색성장과 DE에 대한 지금까지의 논의를 도표로 정리하면 **표1**과 같다. 다만, 이는 개념의 이해를 돕기 위해 실제보다 훨씬 도식적으로 제시된 것으로, 절대적인 분류는 아니다. 이러한 개념이 사용되는 방식이나 의미는 학자나 기관마다 달라질 수 있다. 더불어, 이러한 분류는 학술적 연구를 위한 이론적, 분석적 목적에서 이루어진 것이다. 따라서, 특정 정권이나 개인에 대한 정치적 비평이나 자연과학적 논박과는 구분된다. 이는 본 연구의 범위 밖에 있다.

표1: 녹색경제/녹색성장과 발전주의적 환경주의의 비교

분류	녹색경제/녹색성장	발전주의적 환경주의
경제성장과 환경보호	양립가능	
정책 달성 전략	국가의 적극적 역할 (정치 엘리트, 관료)	
개념 사용 방식	당위적, 처방적	묘사적, 분석적
화석 연료 폐지	전면적	점진적
환경 영향 평가	실질적	수단적

2.2. 적용가능성

앞서 **2.1.발전주의적 환경주의**에서는 본 연구의 분석에 사용될 DE의 개념에 대해 살펴보았다. 이를 위해 구체적으로 크게 두가지 분석을 수행했다. 첫째, DE 개념을 제시한 Kim and Thurbon (2015)의 연구 자체에 대해 심층적으로 살펴보았다. 둘째, DE 개념을 이와 함께 자주 등장하는 녹색경제/녹색성장과의 비교적 관점에서 검토하였다.

그러나 앞서 밝혔듯, 본 연구는 이러한 개념을 인도네시아에서의 사례를 분석하는데 활용하고자 한다. 이러한 경우 보편적으로 두가지 지적이 가능하다. 첫째, '한국'의 경험적 사례와 밀접한 관계를 갖는 개념을

‘인도네시아’의 사례에 적용할 수 있는지에 대한 질문이다. 둘째, 따라서 보다 적합한 새로운 개념을 만들거나 다른 개념을 통해 인도네시아의 사례를 이해해야 하는지에 대한 질문이다. 이 장에서는 이러한 지적에도 불구하고 DE를 통한 분석이 보다 적확할 수 있음을 주장하고자 한다. 그 이유에 대해 아래에서 보다 구체적으로 논한다.

우선, 첫번째 종류의 주장에 대한 분석이다. 이러한 주장은 다시 세단계로 나누어 논의할 수 있다. 우선, 국가별 ‘특수성’을 강조하는 주장에서는 개별 주권 국가들 사이에 존재하는 정치, 경제, 사회적 맥락의 차이가 강조되며, 이로 인해 한 국가를 경험적 사례로 연구한 개념은 다른 국가의 연구 분석에 함부로 사용할 수 없다는 주장으로 연결된다. 이 논문에서도 국가간 차이가 존재할 수 있다는 지점을 부정하고 있지 않다. 그렇지만 국가간에는 차이점과 동시에 공통점이 동시에 존재할 수 있다. 국가간 공통성을 공유할 가능성이 부정된다면, 보다 일반화된 이론(generalizable theory)를 지향하거나, 그 일반적 특성에 기초해 다른 국가와의 사례를 통해 비교(compare)하는 사회과학적 논의가 어려울 것이다. 가령 정치적으로는 중국과 베트남 공산당 모두 최근 당의 존립에 대한 두려움이 중요한 동기가 되어 당서기를 중심으로 한 각종 반부패운동과 경제개혁이 추진되고 있다 (김용균 2019; 손인주 2020). 하지만 중국내 제조 환경의 변화와 더불어 미중패권 경쟁 및 코로나19 발생으로 중국내 주요 기업들이 베트남으로 이전을 타진하고 있다는 점은 두 국가 경제 상황의 차이점을 보여준다 (유상철 2020). 중국 및 베트남에 대한 구체적인 논의가 본 연구의 주된 부분은 아니다. 핵심은, 국가간 공통점과 차이점의 공존은 상수(constant)에 가까운 것으로 어느 하나의 가치만 강조되거나 추측되어서는(assumed) 곤란하다는 것이다. 모든 나라는 서로 공통점과 차이점을 공유하며, 보다 중요한 것은 ‘어떠한 측면’에서 ‘어느 정도’ 나타나는지를 분석하는 것이다.

다음, 그렇다면 '어떠한 측면'에서 '어느 정도'로 DE가 인도네시아 연구에 유의성을 갖는지 살펴볼 필요가 있다. Kim and Thuborn (2015)은 DE를 논의하면서 발전국가론에 관한 구체적인 논의가 저자들의 연구의 대상이 아님을 밝혔다[44]. 이에 따라 본 연구에서도 발전국가에 대한 세부적 논의를 본 연구의 대상으로 포함하지 않는다. 보다 구체적으로, 전통적 발전국가론은 일본, 한국, 대만과 같이 '고도 경제 성장'을 달성한 국가들을 사례로 하여 어떻게 '발전국가'적 특징들이 이러한 성장을 설명할 수 있는지를 밝힌다(Johnson 1982; Amsden 1989; Wade 2004). 당시 이들의 주된 관심사는 국가의 개입이 – 자유주의적 경제학의 처방과는 달리 – 어떻게 이들 나라의 경제 성장을 설명할 수 있는지를 학술적으로 논의하는 것이다.

반면 본 연구는 '고도 경제 성장' 여부와는 별개로, '환경' 문제에 대해 관심을 국한하면서, DE로 특징지을 수 있는 국가의 결정과 정책이 어떻게 해당 문제와 관련해 '사회'의 여러 이해당사자(stakeholders) 간 발생하는 갈등을 설명할 수 있는지를 증명하는 것이다. 대신, Kim and Thuborn (2015)은 발전국가적 특징 중 DE 개념과 밀접한 관련을 지니는 한가지 특징으로 "발전주의적 철학을 중심으로 한 엘리트 연합"이라고 설명하였다[45]. 발전주의는 근본적으로 경제에 대한 정치적 관점이며, 이러한 관점에서 경제 활동의 목적은 '경쟁적(competitive)'이고 '적대적(hostile)'인 국제적 환경 속에서 국가의 안보와 명성을 높이는 것으로 이해된다[46]. 같은 맥락에서 산업 거버넌스의 목적은 자국(local)의 생산 역량, 기술 자율성, 수출 경쟁력을 증진하여 국가 건설(nation building) 혹은 국가 유지(nation-sustaining)의 목적을 달성하는 것이

[44] Kim and Thuborn (2015), p.216.
[45] Kim and Thuborn (2015), p.216.
[46] Kim and Thuborn (2015), p.216.

다[47]. 이것이 환경에 어떻게 영향을 주었는지 알 수 있는 방법으로 Kim and Thuborn (2015)은 정책 결정자들의 발화행위와 실제행동을 분석하여 알 수 있다고 주장한다[48]. 저자들은 자신들의 연구가 한국에 국한되어 있지만, 더 많은 적용 가능성(wider applicability)을 지니길 예상한다고 밝히면서 높은 화석 연료 의존도, 강한 발전주의적 전통, 그리고 높은 관료 중앙화(centralization)을 보이는 국가에서 발전주의적 환경주의론이 유의할 수 있음을 밝힌다[49].

정리하면, 전통적 발전국가론은 발전국가적 국가 개입이 어떻게 고도 경제성장을 설명할 수 있는지를 밝히는 것에 집중한다. 반면, 본 연구는 '환경' 문제를 둘러싼 사회 영역에서 다양한 이해당사자간 갈등을 설명할 수 있는 하나의 원인으로 'DE'에 기초한 정책 및 그 후과에 주목한다. DE를 분석하기 위해선 국가 및 엘리트의 발화 및 행동을 분석해야 한다. 이를 통해 어떻게 경제에 대한 국가주의적 인식이 환경 거버넌스에 영향을 끼쳤는지를 살펴야 한다[50]. 또한 Kim and Thuborn

---

[47] Kim and Thuborn (2015), p.216.

[48] Kim and Thuborn (2015), p.219.

[49] Kim and Thuborn (2015), p.233.

[50] 본 연구와는 별개로, 발전국가(Developmental State)나 발전주의(Developmentalism)와 같은 개념을 지나치게 '이념적' 논쟁의 도구로 삼거나, 특정 국가의 우수성을 주장하려는 일종의 민족주의적 수단으로 여기는 것은 지양되어야 할 것이다. 이와 관련해 Johnson (1999)에서 차머스 존슨(Chalmers Johnson)은 자신의 연구가 냉전(Cold War)의 맥락에서 일본의 국가가 어떻게 경제 성장과 관련해 비정상적(extraordinary) 혹은 예측치 못한(unexpected) 기여를 했는지 설명하였지만. 국가를 유일한 변수라고 주장한 적이 없다고 밝히면서 이른바 일부 정치·경제학자들이 존슨 자신을 그렇게 주장한 사람인양 비판하는 것에 불쾌감을 보인다. 이러한 '영미식(Anglo-American)' 비판론자들에게 일본은 가격을 왜곡(getting the price wrong)했거나 아니면 사회주의(socialism) 친화적으로 변해가는 것 둘 중 하나로만 보이는 것 같다고 밝히면서 자신이 저술할 당시에는 미국의 학계가 이렇게 서구의 교조주의적 전통주의(doctrinaire orthodoxy)의 모습을 띨 줄 몰랐다고 밝힌다(pp.33-35). 동시에 저자는 자신의 책의 번역을 담당한 일본통산성(Ministry of International Trade and Development 혹은 MITI)이 일본어 번역에서는 '통산성의 대단한 기여(great contribution)'를 홍보하면서 영어권에는 통산성의 역할이 '과장'되어있다고 주장하는 이중성을 두고 "통산성은 단연코 학술 기관이 아니다"라고 평했다(pp.43-45). 이러한 점을 고려할 때, 발전국가를 비롯한 어떤 학술적 개념을 가장 탈이념적으로 이해하는 전략으로 필자는 사회과학적 모델(model)로서 이해하는 것이라고 중요하다고 주장한다. Clarke and Primo (2007)는 모델을 지도(map)에 비유하면서, 지도를 '옳고 그름(right or wrong)'으로 판단할 수 없듯이 모델은 그 자체로 옳고 그름의 대상이 될 수 없다고 밝힌다(p.742). 모델은 기초적(foundational), 구조적(structural), 생산적(generative), 설명적(explicative), 예측적(predictive) 기능이 있는데 우리가 가장 익숙하게 알고 있는 의미의 모델은 마지막 '예측'적 의미이다. 하지만 예측은 주로 모델에서 연역되는(deduced) 가설(hypothesis)로서 그 자체로 모델이 아니며, 모델의 다양한 역할은 사회

(2015)은 DE의 등장을 설명한 것에 집중했다면, 본 연구는 그것을 독립변수로 이해하고 그것이 어떻게 사회적 갈등 현상을 야기할 수 있었는지에 주목한다. 이러한 측면에 국한하여 본 연구는 인도네시아의 사례를 연구하는데 유의미하다고 주장한다.

마지막으로, '정도(to what extent)'의 문제이다. 본 연구에서는 DE 개념을 최초로 제안한 Kim and Thuborn (2015)에서 제시한 기준을 최대한 그대로 적용하는 수준에서 비교가능성을 검토하고자 한다. 하지만 이들 연구에서 충분히 다루지 않은 측면을 본 연구에서 보완하여 이론적으로 기여하고자 한다. 이론적 보완은 경험적 연구 그 자체를 위해 편의적으로 이루어져서는 안 될 것이다. 따라서 보완적 논의는 크게 두가지 기준에 의거하였다. 첫째, Kim and Thuborn (2015)이 경험적 사례로 다룬 한국의 이명박 정부에 대한 추가적인 연구를 통해 이론적 논의의 한계점을 보완한다. 관련 내용은 **2.1. 발전주의적 환경주의**에서 주로 나타났다. 둘째, DE 개념을 부분적으로 구성하는 '발전국가적' 특징을 추가로 분석한다.

위에 의거, 본 연구는 다음과 같은 기준에 기초해 인도네시아 사례를 연구할 것이다. 우선, Kim and Thuborn (2015)은 DE에 기초한 정책들이 추진되는 배경으로 국가의 높은 화석 연료 의존도, 그리고 소위 발전주의적 시기에 대한 향수(nostalgia)의 존재를 언급한다. 후자와 관련해, 이명박 정부 이전에는 '박정희 향수'가, 조코 위도도(Joko Widodo) 대통령 집권 이전에는 '수하르토 향수'가 있었음을 밝힐 것이다[51]. 다음, Kim and Thuborn (2015)은 DE의 추진 전략으로 선도기관(pilot

---

과학 연구에서 모델이 갖는 장점임을 밝힌다(p.743). 따라서 모델은 연구를 위한 기초적(foundation), 설명적(explicative) 역할이 강조될 때, 보다 가치중립적(value-neutral)입장에서 '연구의 도구'로서 이해될 수 있으며 본 연구에서도 이러한 의미에서 모델이라는 표현을 사용한다. 연구 도구로서의 모델의 효용성은 연구 대상 현상을 얼마나 '지도'처럼 잘 보여주느냐에 달려 있게 되는 것이다.

[51] 이하 조코위(Jokowi)로 약칭한다.

agency)를 중심으로 한 관료조직의 재중앙화(recentralization)을 언급한다. 한국에서는 녹색성장위원회가 논의되었다. 인도네시아 사례에서는 국가개발계획국(Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 이하 BAPPENAS)과 인도네시아 에너지광물자원부(Kementerian Energi dan Sumer Daya Mineral, 이하 ESDM) 산하 재생에너지 및 에너지 보존청(Direktorat Jenderal Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi, 이하 EBTKE)에 집중한다. 한편, 이명박 정부에서와 마찬가지로 조코위(Jokowi) 정부 역시 공식적인 담론에 비해 실제 화석 연료 폐지에 있어서 점진적인 접근을 하였음을 밝힐 것이다. 더불어, 이명박 정부와 마찬가지로 조코위 정부 역시 환경 영향 평가에 비해 국제적 수준에 비해 유연하고 느슨한 기준을 가지고 있었음을 밝힐 것이다. 이는 본 논문의 제3장에서는 물론이고 제4장의 사례연구에서도 보다 구체적으로 논의한다.

한편, 관료 조직의 재중앙화와 관련해 Kim and Thuborn (2015)은 한국의 강한 발전국가적 유산을 언급한 바 있다. 따라서 인도네시아가 한국과 같은 강한 발전국가적 유산(관료 자율성)을 지녔는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이 논문에서는 인도네시아의 경우 이를 함부로 단정할 수 없다고 밝힌다. 단, Johnson (1987)에 따르면 한국의 경제관료들은 청와대의 정치적 영향력 (Blue House politics)에서 일본의 관료들만큼 자율성(autonomy)을 가져본 적이 없다[52]. 경제기획원(Economic Planning Board, EPB)은 미국의 원조 중단에 발 맞추어 박정희 대통령의 결정에 따라 모든 경제 관련 전권을 맡기며 설립이 이루어진다[53]. 녹색성장위원회의 설립에도 대통령직인수위원회 시절부터 이어지는 이명박 대통령 개인의 의사 결정이 중요했다는 점을 감안하면, 대통령의 적극성이 곧 정책 자율성의 쇠퇴로 해석되어서는 곤란하다. 이

[52] Johnson (1987), p.154.
[53] Johnson (1987), p.154.

에 따라 본 논문에서는, BAPPENAS와 EBTKE의 자율성 강화에 조코위 대통령 개인의 역할일 중요했음을 밝힐 것이다. 사례 적용의 기준을 도식적으로 정리하면 다음과 같다.

표2: 적용 및 분석을 위한 주요 기준 정리

발전주의적 환경주의	한국	인도네시아
화석 연료 의존	높음	높음
고도 성장의 향수	박정희	수하르토
관료 재중앙화	녹색성장위원회	BAPPEAS, EBTKE
화석 연료 폐지	점진적	점진적
환경 영향 평가	수단적	수단적
관료 자율성	이명박의 지원	조코위의 지원

2.3. 대안적 가설

본 논문의 작성 시점을 기준으로, 아직까지 본 연구의 주 관심사인 인도네시아 PLTA Batang Toru 사례와 관련한 기존의 정치학 연구는 발견하지 못하였다. 이전 연구는 주로 자연과학계에서 바땅또루 지역의 식생에 대해 보고하거나, 멸종 위기종인 타빠눌리 오랑우탄(Tapanuli Orangutan)개체수 감소에 대해 논의하고 있다 (Roesma et al. 2016; Laurance et al. 2020). 이들은 본 연구의 수행을 위한 참고자료 내지는 1차자료로서 검토될 수 있을 것이나, 대안적 가설로서의 검토 대상이 되기에는 한계가 있다. 따라서 이 부분에서는 주된 관심 현상을 설명할 수 있는 다른 잠재적 가설들에 대해 검토해보고자 한다.

(1) 민주주의적 환경주의론

민주주의적 환경주의론에서는 주로 민주적 척도와 환경 보호 정

책 및 보호 실효성의 긍정적 관계를 주장한다. 따라서 이들 연구는 일반적으로 환경 파괴의 지속 및 관련 규제의 완화를 민주적 작동을 방해하는 반민주적 요소를 규명하는 방법으로 설명한다. 가령 Fredriksson et al (2005)은 환경 로비 그룹과 환경 규제의 엄격성(stringency)의 관계를 밝히면서, 민주적 참여와 선거에서 경합이 치열한 곳일수록 강한 환경 정책을 야기하는 것으로 분석한다 (Fredriksson et al. 2005). 물론 민주주의가 항상 엄격한 환경 정책을 가능하게 하는 것은 아니다. 가령 Povitkina (2018) 같은 경우 민주 국가에서 Co2 배출 비율의 차이점이 발생하는 원인으로 부패(corruption)을 꼽으면서, 부패가 낮은 국가일수록 이러한 규제가 보다 엄격히 발생한다고 주장한다 (Povitkina 2018). Winslow (2005)는 프리덤 하우스 (Freedom House)지수, 폴리티III 및 각종 공기오염원 배출 규제 정도의 관계를 분석하면서, 보다 민주적인 국가일수록 오염원 배출의 정도가 낮다고 주장한다 (Winslow 2005).

하지만 이러한 분석을 기반으로 본 연구의 사례를 분석하기엔 몇가지 한계가 있다. 우선, 본 연구에서 다루는 인도네시아 같은 경우는 2019년 대통령 선거에서 81.93%의 높은 투표 참여율 (turnout rate)를 보여 선거가 굉장히 경쟁적으로 이루어진 국가이다. 하지만 2019년 대선 관련 주요 이슈는 현직 대통령의 행정권 남용으로 인한 상대당 정당 자율성 침해나 정체성의 정치(identity politics) 문제가 두드러졌으며, 정책적 관심은 주로 '경제'와 '인프라 개발'에 집중되었다 (Mietzner 2020). 더불어, 부패 문제는 인도네시아에서도 물론 중요한 문제이다. 가령 인도네시아 부패방지위원회 (Komisi Pemberantasan Korupsi, 이하 KPK)는 KPK 권한을 약화할 수 있는 법률개정 9가지에 대해 공적으로 반대 입장을 표명하기도 하였다 (KPK 2019). 하지만 본 연구 대상과 관련해 현재까지 수력발전소 건설사와 반대측간의 담론 논쟁의 핵

심 쟁점에 부패 문제가 드러나지 않고 있다[54]. 설사 부패 문제가 있다고 하더라도 이는 '화석 연료' 산업을 포함한 모든 분야에서 검토될 수 있는 '상수(constant)'로서, 특별히 이것이 친환경분야 관련 논쟁을 설명하는 핵심적인 이론이라 결론짓기 어렵다. 마지막으로, 앞서 이론적 논의에서 언급한 한국과 앞으로 분석할 인도네시아 모두 민주주의 국가이지만 두 나라 모두 굉장히 높은 화석 의존도를 바탕으로 환경 오염원을 배출해온 대표적인 국가들이다.

(2) 권위주의적 환경주의론

권위주의적 환경주의론은 환경 문제에 관한 민주주의 자체가 한계라는 인식에 기초, 이러한 점을 보다 효과적으로 해결하기 위해서는 강력한 국가의 개입이 필요하다는 입장을 견지한다. Shearman and Smith (2007)는 인간의 자유의지와 민주적 절차에 의거한 환경 문제 해결의 가능성을 희박하게 보면서, 보다 효과적인 환경 규제를 목적으로 한 권위주의적 방식의 환경 관리 가능성을 탐색한다(Shearman and Smith 2007). 이를 Gilley (2012)는 중국의 사례에 적용해 분석하면서 중국 공산당이 지방 관리들에게 특정 기간 공장 운용 폐쇄 조치를 명령하는 등의 조치를 취한 것을 소개한다(Gilley 2012). Han (2017) '정원국가(Garden City)' 싱가포르의 사례를 권위주의적 환경주의 연구한 바 있다(Han 2017).

하지만 권위주의적 환경주의의 방식에 대한 효과성에 대해서는 실제 지방에서 집행 역량에 따라 달라질 수 있음이 연구되었다(Li et al. 2019). 하지만 그러한 효과성과는 별개로, 권위주의적 환경주의는 어디까지나 국가의 환경 통치의 권위주의적 '방식'을 보여줄 뿐, 환경 문제에

[54] '부패(corruption)'가 비단 민주주의에서만 문제가 된다고 보기도 어렵다. 부패는 민주주의 국가이던 그렇지 않던 어느 곳에서나 존재할 가능성이 있다. 권위주의 국가에서도 관료의 부패로 인해 국가의 정책이 실패할 수 있다.

관한 국가가 '어떠한 인식'을 기초로 환경 정치에 개입하는지를 보여주지는 않는다. 즉, 권위주의적 환경주의의 방식은 어디까지나 '국가의 환경 거버넌스가 생태친화적(eco-friendly)일 경우'에 그 주장의 당위성이 객관적 설득력을 얻을 수 있다. 더욱이 권위주의 자체는 환경 문제의 해결을 담보하지 않으며, 미얀마와 같은 국가에서는 오히려 환경 관련 담론의 발생 자체를 정권에 대한 반대로 여겨 국가가 이들을 탄압의 대상으로 여길 수 있다 (Doyle and Simpson 2006).

대신 Han (2017)에서 지적하듯 국가의 환경 관리가 반드시 '생태적(ecological)' 인 것은 아니라는 점을 밝힌다 (Han, 2017). 특히 개발주의적 전통이 있는 국가나 경제성장에 대한 국가의 역할이 여전히 중요하게 여겨지는 나라에서는 환경 정책이 개발 어젠더에 따라 '선택적' 으로 집행되기도 한다(Hong, Chien, and Liao 2020). 그렇다면 '권위주의'적이라는 방식 자체에 집중하기 보다는 그를 통해 국가(정부)는 환경을 어떻게 인식하고 있으며 그에 기초한 정책은 어떻게 집행되는지를 살피는 개념을 통해 풍부한 연구를 할 수 있다. 이러한 점에서 인도네시아에 대한 환경 정치 연구 역시 국가의 권위주의적 요소 그 자체보다는(이것 역시 중요할 수 있지만), 환경에 대한 국가의 인식을 함축하는 개념을 통해 분석 및 규명하고 이를 통해 환경 문제에 관한 국가의 권력 작용과 이해당사자간 갈등적 역학에 대한 분석이 요구된다. 이러한 점에서 DE는 보다 설득력 있는 대안일 수 있다.

(3) 비판이론

환경 문제에 대한 비판이론적 접근에서는 기후 변화 적응(climate change adaption) 담론이 가진 비정치적화된(depoliticized) 주장을 학술적으로 재정치화(repoliticize)하는 것을 강조한다. 일부 정치경제학적 연구에서 환경과 사회를 분리해서 연구하려는 경향을 비판적으로 인식하고, 사회구성적 접근(social-constructivism approaches)를

통해 맥락의존적(context-dependent) 측면, 가령 사회 구조나 권력 관계를 보다 세심하게 살핌으로서 호모 이코노미크수스(homoeconomicus)로 치환될 수 없는 다양한 측면을 분석하는 것을 목표로 한다(Chavez-Rodriguez and Klepp 2018). 특히 Ferguson (1994)를 분석하면서, 이 연구가 레소토(Lesotho)의 개발원조 사례를 살피며 개발원조가 기후 변화 적응을 보편적(universal)인 이슈로 만들며 그로 인해 파편화(partial)된 이해개입(interested intervention)이 측면을 감추고 있음을 지적했다고 분석한다.[55] Morchain (2018)은 Eriksen et al. (2015)의 프레임워크를 언급하면서, 기후 변화 적응 과정에서 권력 구조의 영향 (주관성)과 지식의 관계를 분석하고, 다자기구 및 주권국가가 생산한 지식, 믿음, 편견으로부터 벗어나면서, 이러한 방식들이 어떻게 제도화되는지를 살펴야 한다고 주장한다 (Morchain 2018).

본 연구에서도 기후변화 대응 및 환경 관련 담론에서의 주관성 및 권력 관계 분석의 필요성을 제기한 비판이론의 통찰에 공감한다. 하지만 본 논문에서는 여기에 더해, 여기서 논의하는 환경 거버넌스의 한 표현으로서 DE가 애당초 이미 '국가'행위자를 명확히 드러내고 있는 개념임을 밝힌다. 즉, 지식 및 정책의 '주관성'을 감추지 않고 있다는 것이다. 따라서 DE는 단순히 '녹색성장' 혹은 '환경보호'와 같이 비정치적으로 표현된 주장에 그치지 않으며, 정책의 이면에 내재한 정치적 역학을 분석할 수 있는 유용한 개념임을 주장한다. 특히 국가의 바로 그러한 발전주의적 측면이 환경 보호, 기후 변화, 및 NRE 정책을 둘러싼 제 쟁점들과 관련한 여러 행위자간 갈등적 상호작용을 설명할 수 있음을 밝힌다. 이를 통해 DE에 기초한 정책의 논쟁적(contentious) 측면을 보다 상세히 기술함은 물론, 그 원인을 보다 이론적으로 분석함으로써 학술적 논

[55] Chavez-Rodriguez and Klepp 2018에서 재인용

의에 기여하는 것을 본 논문의 목표로 한다.

이론적 논의를 종합하면 다음과 같다. DE와 그 정책들은 그 자체로 특정 국가나 이념과 밀접한 관계를 지닌 개념이기 보다는, 사회과학적 연구를 위해 보다 추상화된 사회과학적 모델(model)로 이해될 수 있다. 이를 통해 보다 원활한 국가간 비교연구 내지는 한 모델의 다른 국가의 적용이 가능해진다. 모델의 설명력은 특정한 현실과 가까워지는 것 보다는, 그로부터 멀어짐으로써 강화되기 때문이다(Waltz, 1979). 하지만 동시에 그러한 적용을 지나치게 자의적으로 수행해서는 곤란할 것이다. 이러한 위험을 최소화하기 위해, 특정 모델을 분석에 적용할 때 최대한 해당 모델에서 제시한 기준에 충실히 입각해 설명해야 할 것이다. 다만 기존 연구도 한계점을 노정할 수 있다. 이를 보완하기 위해서는 해당 기존 연구가 기초한 선행 연구에 대한 추가 연구 혹은 그 경험적 사례에 대한 비판적 분석을 통해 가능하다.

제3장 인도네시아에서의 발전주의적 환경주의

제2장에서는 DE를 인접 개념과의 비교를 통해 살펴보았다. 또한, 다른 국가 및 사례 연구에의 적용 가능성을 모델에 대한 비판적 검토를 통해 확인하였다. 특히, 대안적 가설의 적용 가능성도 함께 분석하여, 이들에 비해 DE가 갖는 특장점을 검토하였다. 이에 따라 제3장에서는 제2장에서 이루어진 논의에 기초해 인도네시아의 사례 연구에의 적용 가능성을 논의하고자 한다.

보다 세부적인 내용은 다음과 같다. 제2장의 표1에서는 DE를 경제성장과 환경보호의 양립가능성을 인식하는 개념으로 분석하였다. 이를 위해 국가 및 엘리트의 적극적 역할이 기대된다고 보았으며, 화석 연료의 점진적 폐지를 목표로 하는 것으로 보았다. 그 과정에서 환경 영향 평가는 다소 유연하게 인식하며, 이러한 현상들을 설명할 수 있는 묘사적, 분석적 개념으로서 소개하였다. 이를 주요 기관 및 엘리트의 발언 분석 및 문헌 연구를 통해 파악한다.

다음, 제2장의 표2에서는 어떻게 특정 국가 연구에 활용된 개념이 다른 국가의 분석에 활용될 수 있는지를 중심으로 주요 분석 기준들을 정리하였다. 구체적으로, 화석 연료 의존도, 고도 성장의 향수, 관료 조직의 재중앙화, 화석 연료 폐지에 대한 접근, 환경영향평가에 대한 인식, 그리고 관료 자율성에 대한 판단을 분석의 주요 근거로 파악하였다. 따라서 본 장에서는 표1의 개념적 특징들을 염두에 두고, 표2의 주요 기준에 근거하여 인도네시아 사례를 분석하고자 한다.

3.1. 한국 및 국제사회의 지원

인도네시아를 DE로 분석할 수 있는 근거는 크게 국내적인 요인과 국제적인 요인으로 구분된다. 이러한 현상은 주로 2010년을 전후해 나타나게 된다. 나채준 (2010)에 따르면 2010년대 이전까지 많은 개발

도상국들은 환경 관련 법제들을 선진적으로 정비하지 못한 상황이었는데, 인도네시아 법제에서도 녹색 성장에 대한 개념이 다소 희박하였다. 특별히 인도네시아 같은 경우 한국과 같은 '녹색성장 5개년 계획'등의 체계적인 제도 정비가 정식적으로 이루어지지 않았다 (나채준, 2010). 물론 이것이 인도네시아에 환경 관련 법제 자체가 전무했다는 의미는 아니다. 다만 녹색 성장을 체계적으로 추진하는 와중이었던 한국에 비해 녹색 성장에 대한 관심이 다소 적었다는 것이며, 위 연구는 이를 근거로 한국의 녹색 성장 관련 법제 및 정책의 공유의 필요성을 제기한다[56].

이에 실제로 인도네시아의 녹색 성장 관련 제도 정비는 이 시기를 전후해 수행되는 경우가 많았는데, 상당 부분 한국을 필두로 한 국제사회와의 협력에 기초한 경우가 많았다. 구체적으로, 한국은 2007년 07월 수실로 밤방 유도요노 (Susilo Bambang Yudhoyono) 당시 인도네시아 대통령 방한에 맞추어 산림분야 기후변화 대응능력강화 MOU 체결을 통해 인도네시아 탄소배출저감 프로그램(REDD) 사업에 500만 달러 공여를 약속한다 (외교부, 2008). 2010년에는 서울대학교 법과대학 조홍식 교수를 중심으로 서울대가 인도네시아 상원의회와 '녹색성장 노하우 전수' 등과 관련한 양해각서(MOU) 체결을 추진, 인도네시아에 녹색성장 기본법 · 녹색성장위원회 조직체계 등을 전수해주는 프로젝트를 추진한다. 조홍식 교수는 저탄소녹색성장기본법의 초안을 만드는 데 기여한 바 있으며 이명박 정부의 녹색성장위원회의 제3기 민간위원으로도 활동한 바 있다 (조선일보 2010).

한국정부는 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)의 형태로도 인도네시아의 친환경 및 녹색성장 관련 법제, 정책, 연구 개발 지원에 상당한 지원을 수행하였다. 지원사업의 구체적인

[56] 나채준 (2010), p17.

내용을 모두 알 수는 없으나, 이명박 정부 시기 한국의 대(對)인도네시아 양자(bilateral)원조 중 '환경 정책', '녹색성장' 혹은 '에너지 정책'과 관련한 다양한 지원이 수행된 바 있음을 알 수 있었다. 아래는 그 중 본 논문과 관련한 주요 사업을 정리한 내용이다.

표 3: 2010-2012년 한국의 대(對) 인도네시아 양자 원조 중 일부 (ODA Korea 및 KOICA 통계 자료를 토대로 저자가 재구성)[57]

보고년도	사업명	사업분야구분
2010	저탄소 녹색성장	환경정책 및 행정관리
2010	인도네시아 에너지.환경.천연물질 연구소 건립사업	환경연구
2011	에너지 협력	에너지정책 및 행정관리
2011	녹색성장정책 지원사업/GGGI	환경정책 및 행정관리
2011	환경보호정책	환경정책 및 행정관리
2011	저탄소 녹색성장	환경정책 및 행정관리
2011	인도네시아 에너지.환경.천연물질 연구소 건립사업	환경연구
2012	인도네시아 녹색성장을 위한 환경관리	환경정책 및 행정관리
2012	녹색성장정책 지원사업/GGGI	환경정책 및 행정관리
2012	인도네시아 에너지.환경.천연물질 연구소 건립사업	환경연구

한편, 인도네시아는 2010년 09월 17일 이명박 대통령이 설립을 주도한 글로벌녹색성장기구(Global Green Growth Institute, 이하 GGGI)의 창립 회원 국가이다[58]. GGGI는 2008년 08월 15일 이명박 대통령이 "저탄소 녹색성장"을 국가비전으로 제시한 이후, 2012년 국제기구화 추진을 목적으로 2010년 04월 07일 직접 설립을 지시한 (당시) 외교부

[57] ODA 통계포털 URL: https://www.kodaportal.go.kr/portal/main?basYyyy=2018
[58] 대통령기록관. 2012. "글로벌녹색성장기구(GGGI) 국제기구로 전환". 청와대. 2012년 10월 23일. http://17cwd.pa.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=2084&board_no=P01.

산하 비영리 재단법인이다[59]. 실제 2012년 이후부터는 브라질 리우(Rio) 정상회의를 계기로 대한민국 서울에 본부를 둔 국제기구가 된다[60]. 한편, 이명박 대통령과 녹색성장 정책과 관련해 적극적으로 협력한 바 있는 수실로 밤방 유도요노(Susilo Bamvang Yudhyono) 인도네시아 전 대통령은 퇴임 직전인 2014년 말부터 약 2년간 GGGI의 의장직을 맡기도 한다[61].

위에서 언급한 여러가지 사업 중 한국 정부는 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)을 통해 '환경정책 및 행정관리' 명목으로 인도네시아에 많은 지원을 수행하였다. 단적으로 2010과 2011년에는 '저탄소 녹색성장'이라는 이름으로 원조가 이루어졌고, 2012년에는 '인도네시아 녹색성장을 위한 환경관리'를 위한 ODA 사업이 이루어진 바 있다. 특히, 한국 정부는 GGGI를 통해 인도네시아 정부의 녹색성장정책 지원 사업을 2011년과 2012년에 수행한 바 있다. 2011년에는 1,179,714,216원(약 11억 7000여만원), 2012년에는 1,272,534,703원(약 12억 7200여만원)을 규모로 집행되었다[62]. 이들 사업은 모두 인도네시아 정부를 대상으로 한 한국의 '양자 원조' 사업이다. 양자원조 사업은 일반적으로 다자(multilateral)원조 사업이나 다자성양자(multi-bi) 원조에 비해 주권 국가가 원조 사업의 내용과 수혜

[59] 2010년 04월 19일 대통령직속 녹색성장위원회에서 KOICA 산하기관으로 GGGI 설립을 요청했고, 바로 그 다음날인 2010년 04월 20일에는 KOICA 이사회에서 GGGI 설립을 의결해 2010년 05월 14일 (당시)외교통상부 산하 비영리재단법인으로 등록되었고, 그 다음달 2010년 06월 16일 동아시아 기후포럼에서 GGGI 창립이 공식 선포되었다. 관련 내용은. 감사원. 2012. "감사결과보고서: GGGI에 대한 정부지원예산의 회계집행실태 p.2.를 참조.

[60] 관련 내용은 GGGI. 2012. "Agreement on the Establishment of the Global Green Growth Institute." 참고.

[61] 연합뉴스(YTN). 2014. "유도요노 전 印尼대통령, GGGI 의장으로 공식 선출." 연합뉴스, November 18, 2014, sec. 정치. https://www.yna.co.kr/view/AKR20141118130900043.

[62] KOICA 통계조회서비스에서 이 당시 국별 세부사업을 검색한 내용. 한편, GGGI에 공여한 금액은 '다자(multilateral)' 혹은 '다자성양자(multi-bi)' 원조로 보는 것이 보다 타당하지 않은지와 관련한 의문이 제기될 수 있다. 관련해 저자가 KOICA 다자협력인도지원실에 문의한 결과, "녹색성장정책 지원사업/GGGI로 인도네시아에 집행된 금액은 인도네시아에 '양자' 지원한 금액"이 맞으며, 그 근거로 "OECD DAC 통계 지침에 따라, 다자기구에 지원하였다 하더라도 '해당 사업 지원금의 용도와 대상 국가, 지역이 분명하게 지정한 경우 양자원조로 계상한다"고 알려왔다.

대상을 지정하는데 보다 많은 권한과 자율성을 가진 형태의 원조 유형이다. 표3에 정리된 사업들은 모두 한국 정부의 양자 원조 사업으로, 이 당시 한국 정부가 인도네시아의 녹색 성장 정책 개발에 얼마나 적극적으로 지원하였는지를 알 수 있게 하는 대목이다. 특히 2011년 한 해 대(對) 인도네시아 양자원조액이 평균 약 8억원, 같은 수치가 2012년 한 해에는 약 8억 2천여만원 정도였다는 점을 감안하면, 한국의 대 인도네시아 정부 녹색성장정책 지원 규모는 상당한 수준이었음을 알 수 있다.

GGGI는 국제기구 전환 이전부터 개발도상국의 녹색 성장 정책 수립에 적극적인 역할을 한다. 2012년 감사원 감사보고서에 따르면 GGGI는 브라질, 에티오피아, 인도네시아 3개국의 저탄소 녹색성장 개발계획 수립을 위한 연구 용역에 약 47억원 상당의 지원을 한다[63]. 감사 대상 시기에 수행된 인도네시아 국가 녹색 성장 정책 수립 관련 용역에는 실제 약 1,275,000 달러가 지출되었는데, 지급일자인 2011년 01월 10일 송금 환율 기준으로 환산시 1,448,272,500원 (약14억여원) 규모의 비용이 정책 수립 용역에 지출되었다[64]. 실제 GGGI는 설립되고 얼마 지나지 않은 2013년부터 현재까지 인도네시아 국가개발계획부(Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 이하 BAPPENAS)와 함께 인도네시아 정부 녹색 성장 전략 개발에 관여하고 있다(GGGI-GOI 2017).

GGGI와 인도네시아 정부(BAPPENAS)가 공동으로 운영하는 인도네시아 녹색 성장 전략 홍보를 위한 공식 포털 Indonesia Green Growth Program에 따르면, 해당 프로그램은 최근에는 노르웨이 정부의 지원을 받아 인도네시아의 녹색 성장 및 이의 접근을 위한 전략 개발을 위해 경주하였으며, 국가녹색성장로드맵(The National Green Growth

---

[63] 감사원 (2012). p.34.

[64] 추정치. 감사원 (2012). p.53. 과거 환율은 우리은행 일별환율조회 사이트 참조. 한편, 감사원 보고서에서도 GGGI 기여금의 상당수가 KOICA를 통한 한국 정부의 지원에 의존한 것임을 이야기하고 있어 앞서 살펴본 KOICA 공여금과 관련이 있을 것으로 추정해볼 수 있으나, 그 관계에 대해 명확히 논의하고 있지는 않다.

Roadmap)은 인도네시아 녹색 성장 계획, 투자, 및 성과 관리(performance monitoring)의 준거(reference)가 되었다고 밝힌다. 같은 사이트는 인도네시아가 지난 15년간 연평균 6%의 경제성장을 기록했으며 2030년까지 고소득국가(high-income country)가 되기를 목표로 하고 있는데, 이를 위한 사회 경제적 목표들이 2015-2019 국가중기개발계획(Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019, 이하 RPJMN 2015-2019)에 담겨 있음을 밝힌다[65]. 이어 Green Growth Program은 RPJMN이 보다 녹색의 성장(greener growth)과 진보(progress)를 반영할 수 있도록 하는 것에 있다고 밝힌다(GGGI-GOI, Unidentified).

같은 기관에서 생산한 인도네시아 국가계획 프레임워크 2016-2020 (Indonesia Country Planning Framework 2016-2020)에 따르면, 인도네시아 정부의 녹색 성장 목표 달성을 방해하는 가장 큰 문제는 국내외 투자 부족이다[66]. 또한 그렇게 투자가 부족하게 된 원인은 국가의 정치 및 규제 환경 때문이다[67]. 이에 에너지, 특별경제구역(special economic zone), 숲 및 토지 이용(forest and land use)과 같이 녹색 성장의 주요 분야에 존재하는 투자 '장벽' 극복을 위해서는 국가 및 그 하위 단위 정책 입안자(policymakers) 혹은 계획자(planners)들에 의해 녹색 프로젝트의 투자를 장려할 수 있는 조건과 인센티브를 만들어야 한다고 주장한다[68].

한편, GGGI가 지원하고 장려하는 사업은 주로 소수력발전

---

[65] 논문 작성 시점인 2021년 기준, 최신판은 RPJMN 2020-2024이다.
[66] GGGI-GOI (2017), p.11
[67] GGGI-GOI (2017), p.11
[68] GGGI-GOI (2017), p.12. 원문 표현은 다음과 같다 "To overcome investment barriers in priority green growth sectors, such as energy, special economic zones, forest and land use, a systematic effort is needed to mainstream green growth into government strategies and plans. Enabling inclusive green projects requires a methodical approach by policy-makers and planners at both national and sub-national levels, to create the necessary conditions and incentives to encourage investment in green projects."

(small-hydro power)로, 대규모 수력발전(hydro power)에 대한 지원과 구분을 하는 모습을 보였다[69]. 하지만 최근 인도네시아 정부와 공동 발간한 자료에서는 대규모 수력발전을 10MW이상으로 정의하였다[70]. 이에 더해, GGGI-GOI (2020)는 재생에너지 분야 고용 창출 전망에 대한 연구를 공개하면서, PLN(Perusahaan Listrik Negara, 이하 PLN – 인도네시아국영전력공사) 시나리오와 RUKN(Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional, 이하 RUKN – 국가전력일반계획) 시나리오 모두에서 대규모 수력발전이 신재생에너지 기술분야(Renewable Energy – 원문에는 RE 분야로 약칭되어 있음) 고용 창출 효과가 높다고 주장한다[71]. 또한 석탄 발전(coal power)에 비해 대규모 수력발전과 소수력발전이 고용창출 효과가 높을 것이라고 강조한다[72].

녹색 성장 일반 및 에너지 기술 중심의 환경 정책에 대한 인도네시아 정부의 접근과 인식은 실제 RPJMN 2015-2019에서 부분적으로 확인이 된다. 가령 RPJMN 2015-2019 제1권에서는 이른바 '녹색 도시 개발'을 위한 다양한 전략으로 효과적이고 환경 친화적인 도시 공간 활용, 기후 변화 대응을 위한 대중 및 제도 역량 강화, 친환경(그린) 오픈스페이스, 쓰레기 관리, 물 관리, 교통, 에너지, 그리고 녹색 경제를 통한 개발 전략을 제시한다[73]. 한편 녹색(친환경) 물 관리 및 에너지와

---

[69] GGGI (2020), p.19. 해당 자료에서는 대규모 수력발전을 50MW 이상 규모로 정의한다.
[70] GGGI-GOI (2020), pg23.
[71] GGGI-GOI (2020), p.28. 즉, 이 자료에서는 대규모 수력 발전의 정의를 같은 기관이 발간한 다른 자료에서의 경우에 비해 훨씬 넓게 정의하면서 그 장점을 논의하고 있다.
[72] GGGI-GOI (2020), p.31.
[73] 제1권 6-43쪽. "Pembangunan kota hijau yang berketahanan iklim dan bencana dengan: (a) Menata, mengelola, dan memanfaatkan ruang dan kegiatan perkotaan yang efisien dan berkeadilan serta ramah lingkungan; (b) Meningkatkan kapasitas masyarakat dan kelembagaan dalam membangun ketahanan kota terhadap perubahan iklim dan bencana (urban resilience); (c) Menyediakan sarana prasarana yang berorientasi pada konsep hijau dan berketahanan, antara lain: green openspace (ruang terbuka hijau), greenwaste (pengelolaan sampah dan limbah), green water (efisiensi pemanfaatan dan pengelolaan air permukaan), green transportation(transportasi ramah lingkungan), green energy (pemanfaatan sumber energi yang ramah lingkungan dan terbarukan), serta green economy(pengembangan ekonomiyang berwawasan lingkungan);

관련해 RPJMN 2015-2019 제2권은 발전 잠재력에 비해 개발이 더딘 분야가 '녹색 에너지' 중 하나인 수력발전임을 밝히면서, 이것이 외곽 지역의 다목적 소소수력(micro-hydro) 및 소수력(mini-hydro) 발전에 이용될 수 있는 가능성이 있음을 강조한다[74]. 같은 문서는 이러한 발전을 가로 막는 요인으로 인허가로 대표되는 규제를 언급하면서, 그 사례로 '산림 지역에의 수력발전'과 같이 중앙정부와 지방정부의 동시 인허가 대상인 경우를 지적하고 있다[75]. 이에 인도네시아 정부는 '발전원으로서 수력 활용 가속화'를 목표로 제시하였고, 이를 위해 수력발전 생산 역량을 3.94 GW에서 6.88 GW로 올리는 것을 목표로 내세운다[76].

비교정치적 측면에서 한 국가의 연구에 사용된 이론 혹은 모델이 다른 국가의 연구에 사용될 수 있기 위한 전제 조건 중 하나로, 비교대상 국가간의 구조적 동질성 내지는 유사성이 존재하는지를 살펴보는 방법이 있다. 물론 역사 발전의 궤적에 따라 형성된 '주어진' 환경적 요건들에 착안해 연구하는 것은 정치학 지식 생산에 중요한 기여를 할 수 있다. 하지만 동질성과 이질성의 영역을 구별하는 작업 자체도 시대, 분야마다 항상 가변적이다. 특히 국가간 상호의존성이 심화된 현대 정치적 맥락에서는 더욱 그렇다. 이러한 측면에서 한국과 인도네시아는 지리적 규모, 인구 규모, 종족 구성, 경제 수준등을 고려할 때 전통적으로 동질

[74] BAPPENAS (2015)제2권 9-16쪽. "Besarnya potensi air yang melimpah belum seluruhnya dimanfaatkan sebagai sumber energi melalui PLTA yang merupakan salah satu green energy. Tercatat baru sebesar 7 persen sumbangan PLTA dalam ketenagalistrikan nasional. Dalam skala yang lebih rendah, potensi sumber daya air tersebut dapat dimanfaatkan bagi pengembangan mikrohidro atau minihidro yang melayani masyarakat terpencil, termasuk untuk kebutuhan multimanfaat." 물론 앞서 살펴보았듯, 실제 인도네시아 정부의 친환경 에너지로서 수력발전에 대한 접근은 대규모발전소를 배제하고 있지는 않다.

[75] BAPPENAS (2015) 제2권 9-16쪽. Pemanfaatan potensi air untuk PLTA terkendala oleh perijinan yang bersifat sectoral maupun perijinan terkait kewilayahan. Pada prinsipnya diperlukan ijin yang terkait dengan pemanfaatan air dan ijin lokasi pembangunan PLTA yang dapat bersifat lokal maupun bersifat nasional seperti pembangunan PLTA pada kawasan hutan."

[76] BAPPENAS (2015) 제2권 9-32쪽. 목표(sasaran)에 "Mempercepat pemanfaatan sumber daya air sebagai sumber energi listrik (PLTA)"를 제시하였고, 바로 뒤이어 목표 달성 여부를 판단할 수 있는 지표(indikator)에 "Dimulainya peningkatan kapasitas PLTA dari 3,94 GW menjadi 6,88 GW."를 제시한다.

성보다는 그 '이질성'이 강조된 쌍(dyad)으로 볼 수 있다. 본 논문에서도 이러한 명백한 이질성의 존재를 부정하지 않는다.

하지만 국가간 교류는 비교정치적 의미의 구조적 동질성을 갖춘 국가간에만 일어나는 것이 아니다. 앞서 살펴보았듯, 한국이 주도적으로 개발 및 제안한 녹색 성장 정책은 이후 매우 '이질적'인 국가인 인도네시아 정부에 수십억원의 규모로 광범위하게, 그리고 체계적으로 공유되었다. 따라서 이러한 경험적 자료의 존재 자체를 부정하지 않는 이상, 최소한 녹색 성장 정책 및 환경 분야에 관해서는 두 국가간 정책적 이질성보다는 비교가능성과 동질성에 착안해 분석하는 것이 합리적일 것이다. 따라서 분석적 개념으로서 DE는 한국과 인도네시아간 주어진 조건의 '이질성 때문에' 적용 불가능한 것이기 보다는, 그러한 '이질성에도 불구하고' 이루어진 국가행위자간 정책적 결정과 협력의 이력 '때문에' 분석적으로 적용 가능하게 된다. 구조적 이질성이 정책의 협력적 측면과 유사성을 설명하지 못한다면, 논의와 무관한 이질성의 측면만을 반복 강조하는 것 보다는 그 유사성의 원인을 경험적 근거를 바탕으로 설명하려는 노력이 정치학적 논의에 기여하는 바가 더욱 크다는 것이 본 논문의 주장이다.

3.2. 국내 정치적 환경

위에서 살펴보았듯, 인도네시아의 환경에 대한 발전주의적 접근은 국가의 녹색 성장 정책을 통해 보다 구체적으로 드러났다. 특히, 이러한 인도네시아 정부내 녹색 성장 정책 생성의 배경에는 같은 시기 글로벌 수준의 녹색 성장 담론을 왕성하게 주도하여 인도네시아 녹색 성장 제도 개선에 적극적으로 관여한 한국의 역할이 상당한 역할을 하였음을 알 수 있었다. 그러나 한국이 녹색 성장 정책 전파에 주도적 역할을 하였다는 것은 DE의 새로운 등장을 설명하는 하나의 중요한 원인이지만

그것이 곧 유일한 이유라고 분석하는 것은 한계가 있다. 무엇보다, 정책의 생성과 도입 그 자체만으로는 어떻게 그러한 정책이 인도네시아 국내에서 수용될 수 있었는지에 대해 충분히 설명해주지 않는다. 따라서 인도네시아를 DE 개념으로 분석할 수 있기 위해서는, 이러한 녹색 성장 담론이 인도네시아 국내에 수용될 수 있었던 조건에 대한 국내정치적 분석이 수반되어야 한다. 이를 위해 아래에서는 제2장에서 제시한 DE의 분석 기준에 의거 그 수용성의 요건을 살펴볼 것이다.

우선, 제2장에서 DE의 주요 특징으로 다음의 요소들을 제시하였다. 첫째, 경제성장과 환경보호는 양립가능한 것으로 이해된다. 둘째, 국가의 적극적 역할을 통해 녹색 경제 관련 제 목표를 달성을 추구한다. 셋째, DE 개념은 그러한 '녹색' 정책들을 펼치는 국가에 대한 묘사적 및 분석적 개념으로 사용한다. 그렇다면 인도네시아에서의 녹색 성장에 대한 사용이 이러한 요건들을 만족하는지를 확인하는 것이 중요할 것이다.

인도네시아의 녹색 경제에 대한 이해를 가장 잘 보여주는 문서는 GGGI와 인도네시아 정부가 BAPPENAS 주도로 개설한 Indonesia Green Growth Program의 인도네시아어 포털인 Program Pertumbuhan Ekonomi Hijau이다. 해당 페이지는 녹색 경제에 대해 다음과 같이 설명한다.

"Green Growth atau Pertumbuhan Ekonomi Hijau adalah pertumbuhan ekonomi yang kuat, namun juga ramah lingkungan, serta inklusif secara sosial. Berbeda dengan model pembangunan konvensional yang mengandalkan praktik yang tidak berkelanjutan seperti pengurasan dan penghancuran sumber daya alam, pertumbuhan hijau merupakan suatu gerakan terkoordinir yang terdiri dari pertumbuhan ekonomi, keberlanjutan lingkungan, penurunan tingkat kemiskinan dan keterlibatan sosial yang didorong oleh pengembangan dan pemanfaatan sumber daya global secara berkelanjutan.(Portal Program Pertumbuhan Ekonomi Hijau)[77]

[77] 대략적인 설명은 다음과 같다. 녹색 성장(영문의 Green Growth) 혹은 녹색 경제 성장(인도네시아어의 Pertumbuhan Ekonomi Hijau)은 강한(kuat) 경제 성장임과 동시에 환경 친화적(ramah linkngan)이고 사회포용적(inklusif secara social) 경제 성장으로, 천연(자연) 자원(sumber daya alam)의 고갈(pengurasan) 및 파괴(penghancuran)와 같이 지속가능하지 않은(tidak berkelanjutan) 관행(praktik)에 의존한(mengandalkan) 전통적 성장 모델 (model pembangunan konvensional)과(dengan) 구별되는(berbeda)되며, 녹색 성장은 경제 성장(pertumbuhan ekonomi), 환경의 지속가능성(keberlanjutan lingkungan), 빈곤 감소(penurunan tingkat kemiskinan), 사회적 참여(keterlibatan social)로 구성된(terdiri) 하나의(suatu) 협력적(terkoordinir) 운동(gerakan)으로, 지속가능성을 통한(secara berkelanjutan) 국제적(global) 자

보다 구체적으로 Kim and Thuborn (2015)은 DE를 경제의 '성장(growth)'과 '녹화(greening)'를 상호 보완적인 목표로 인식하고 녹색 기술, 제품, 과정을 개발, 상품화 및 생산하는 방식으로 동시에 달성할 수 있다고 재상상(reimagination)하는 것으로 정의하였다[78]. Kim and Thuborn (2015)은 이러한 인식을 주요 엘리트 및 정책 결정론자(policy makers)들의 발화에서 확인하고 있는데, 그 예로 한국에 대한 분석에서는 이명박 당시 대통령의 2008년 8.15 경축사를 언급하고 있다[79]. 그런데 비슷한 인식은 가장 최근 인도네시아 조코위 대통령의 아래 발언들에서도 확인할 수 있다.

"Dalam jangka panjang, saya melihat kita memiliki kekuatan di green product dan green economy yang saya kira sekarang ini semua negara kawasan mulai melihat itu,"

Presiden RI Joko Widodo,
Kompas100 CEO Forum, 21/01/2021[80]

"…transformasi menuju green teknologi juga perlu dilakukan, teknologi hijau, produk hijau ini kedepan akan menjadi, ekonomi hijau ini akan menjadi tumpuan kita karena kita memiliki potensi dan kekuatan disini."

Presiden RI Joko Widodo
Saat Pembukaan IIMS Hybrid 2021 (15/04/2021)[81]

한편 코로나-19가 발생한 이후 개최된 녹색기후기금 기후 회의를 위한 민간 투자 고위급 개회 대담 (High Level Opening Dialogue of the Green Climate Fund Private Investment for Climate Conference)

원(sumber daya) 개발(pengembangan) 및 이용(pemanfaatan)에 추동된(didorong)다. 보다 자세한 내용은 BAPPENAS. Unidentified. "Program Pertumbuhan Ekonomi Hijau (Green Growth Program) Mendukung Indonesia Dalam Mewujudkan Pertumbuhan Ekonomi Hijau Yang Dapat Mengurangi Kemiskinan Serta Memastikan Inklusi Sosial, Kelestarian Lingkungan Dan Efisiensi Sumber Daya." URL: http://greengrowth.bappenas.go.id/faq-id/ 참조.

[78] Kim and Thuborn (2015), p.215

[79] Kim and Thuborn (2015), p.220

[80] 대략적인 설명은 다음과 같다. "제가 예측컨데(saya kira)로 역내 모든 국가(semua negara Kawasan)들이 녹색 제품(green product)과 녹색 경제(green economy)에 눈을 뜨기 시작했는데(mulai melihat itu), 제 생각엔(saya melihat) 우리(인도네시아가)(kita) 장기적으로(dalam jangka panjang) 강점(kekuatan)을 가지고 있다(memiliki)고 보고 있습니다."

[81] 대략적인 설명은 다음과 같다. "녹색기술로의 전환(trnasformasi menuju green teknologi) 역시(juga) 이루어져야 할 필요가 있고(perlu dilakukan), 녹색 기술(teknologi hijau), 녹색 제품(produk hijau) 역시 앞으로 (kedepan) 이루어질 것이며 (akan menjadi), 우리(kita)는 녹색 경제(ekonomi hijau) 분야에 잠재력(potensia)과 역량(kekuatan)을 가지고 있기(memiliki) 때문에(karena) 이것이 우리의 목표(tumpuan)가 될 것입니다."

에서 인도네시아 스리 물랴니(Sri Mulyani) 재무부 장관(Menteri Keuangan)역시 녹색 '경제' 회복(green recovery)이 세계 경제 전환의 원동력이 될 것이며 인도네시아는 탄소 감축 및 기후 회복력을 갖춘 국가로의 기여를 이어 나갈 것이라고 밝혔다[82]. 또한 물랴니 장관은 "인도네시아는 코로나-19 발생 이전부터 녹색 경제 실천을 위한 기초를 닦아 놓았다"고 밝히고, "기후 변화 문제 해결을 위한 프로그램이 이미 국가 중기 개발 계획 RPJMN 2020-2024에 포함되어 있다"고 주장한다[83].

정리하자면, 인도네시아의 녹색 경제와 녹색 성장에 대한 이해는 DE 정의에서 '성장(growth)'과 '녹화(greening)'의 공존에 기초하고 있다. 또한, 이에 기초해 녹색 기술, 제품, 및 과정을 개발, 상품화 및 생산화하는 방식으로의 재상상을 반영하는 인식을 엘리트들이 가지고 있다. 앞서 살펴보았듯, 실제 인도네시아에서도 국가 기관의 홈페이지, 대통령 및 주요 부처 (재무부) 장관의 발언에서 그 인식이 잘 드러나고 있다. 이를 위해 인도네시아 정부는 국가 개발 계획속에 이와 관련된 프로그램을 반영하는 등의 노력을 수행하였다. 그렇다면 이러한 인식이 등장할 수 있었던 국내 정치적 배경은 무엇이었을까?

· 화석 연료 의존 및 경쟁력 저하

DE를 보다 '발전주의적' 이게끔 만드는 하나의 지점은 바로 친환경 분야에 대한 전략적 투자 및 육성 정책 때문이다. Kim and

---

[82] KKRI. 2020. "Indonesia akan Lanjutkan Komitmen Ekonomi Hijau." Kementerian Keuangan. October 15, 2020. URL: https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/indonesia-akan-lanjutkan-komitmen-ekonomi-hijau/. 이 부분에 해당하는 표현은 다음과 같다. "Saya percaya bahwa implementasi green recovery akan menjadi pendorong transformasi ekonomi dunia, dan Indonesia akan terus melanjutkan komitmennya untuk mengurangi emisi karbon, untuk mencapai a climate resilient-nation," jelas Menkeu"

[83] KKRI. 2020. "Indonesia akan Lanjutkan Komitmen Ekonomi Hijau." Kementerian Keuangan. October 15, 2020. URL: https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/indonesia-akan-lanjutkan-komitmen-ekonomi-hijau/. 이 부분에 해당하는 표현은 다음과 같다. "Menkeu melanjutkan bahwa sebelum pandemi Covid-19, Indonesia sudah berupaya bagaimana membuat suatu fondasi pada pelaksaaan ekonomi hijau, dan yang membutuhkan beberapa kebijakan strategis terkait iklim lainnya. Program penanganan perubahan iklim telah dimasukkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, dengan strateginya yaitu pembangunan rendah karbon."

Thuborn (2015)는 한국에서 DE적 환경 정책이 나타날 수 있었던 보다 직접적인 원인으로 높은 대외 화석연료의존도를 지적하였다. 저가 화석연료 접근성이 점차 악화되는 상황에서 기존 산업 경쟁력의 악화가 우려되는 가운데, 한국정부는 국내 NRE 생산 비율을 2015년 4.3%를 거쳐 2030년까지 11%를 달성하겠다는 계획도 내세운다. 물론 기존에 화석연료 의존도가 높았다는 점에서 NRE 분야의 급격한 성장으로 연결되지는 않는다. 하지만 높은 화석 연료 의존을 방치하지 않은 체 친환경산업을 전략적으로 육성하겠다는 '발전주의적 전통'은 녹색 성장 정책의 추진을 촉진하였다고 분석한다. 이러한 모습은 전통적 발전국가를 넘어선 새로운 형태의 발전국가로서 Kim and Kwon (2017)이 연구한 바 있는데, 이러한 능동성을 토대로 한국은 일부 산업이 국제 경쟁력을 잃어가는 와중에도 산업네트워크를 보다 협력적으로 전환하고 적극적으로 연구개발비를 투입하며 혁신 역량을 강화해 한국의 국제 경쟁력을 유지하는데 중요한 역할을 한다 (Kim and Kwon 2017).

인도네시아에서 화석연료는 국내 정치 경제적으로 더욱 복잡한 위치를 차지고 있다. Chelminsky (2018)에 따르면, 인도네시아는 산유국으로서 1960년대 중반까지 주요 생산국(major producer)이자 석유수출국기구(Organization of the Petroleum Exporting Countries, 이하 OPEC 회원국) 회원국으로서, 빈곤 감소 및 헌법에서 정한 공적 서비스(public service) 의무에 의거 유가 보조금(fuel subsidy)를 제공하였다. 특히 인도네시아는 1980년대 및 1990년대에 석유 수출에 힘 입어 상당한 수준의 경제 성장을 달성하게 된다[84]. 하지만 경영 부실 및 수요 예

[84] 인도네시아는 2009년 OPEC 회원국 지위를 중단시켰다가 2016년 초 OPEC에 재가입하였으나, 또 다시 2016년 말에 OPEC 회원국 지위를 중지시켰다. 이 당시 OPEC은 일 생산량을 120만 배럴로 제한하기로 결정하기로 하였는데, 이로 인해 인도네시아 정부는 국내 생산량을 감축하는 것은 물론 높은 수입 원유 가격을 지불해야하는 상황에 처하게 된다. 인도네시아 정부는 자신들의 회원국 지위 중단을 통해 이러한 곤란한 상황을 피할 수 있어 좋고, OPEC은 기구의 결정을 고수할 수 있어서 양쪽에게 모두 긍정적인 것이라고 설명하였다. 관련한 인도네시아 정부의 공식 입장은 다음

측 실패로 인한 과다 생산과 부패의 문제로 인도네시아 석유 산업의 한계가 누적되었다. 그러던 중 인도네시아에서 유가 보조금이 결정적으로 큰 문제가 되었던 것은 2004년으로, 이 시점부터 인도네시아는 석유 순 수출국(net oil exporter)에서 석유 순 수입국(net oil importer)가 된다. 하지만 석유 순 수입국으로 전환된 이후에도 유가 보조금을 지속적으로 지급하여 인도네시아는 '수입'한 석유에 세금을 투입하는 꼴이 되었고, 이 보조금이 전체 정부 재정의 약 24%를 차지한 적도 있어 기초 인프라 건설에 투입할 재원을 심각하게 재약하는 요인이 되었다[85].

이즈음에 BAPPENAS는 소속 연구자들의 개인 자격으로 기고문을 통해 인도네시아 신재생에너지 육성의 당위성을 밝히는 작업을 수행하기도 하였고, 2013년에는 BAPPENAS 주도로 정부 재정의 부담 완화를 위해 유류 가격 인상을 단행하기도 하였다(Nugroho 2010; KOMPAS 2013). 이듬해 조코위 대통령은 당선 직후 얼마 지나지 않아 큰 폭의 화석 연료 보조금 개혁을 단행하면서 시민들의 거센 반발에 부딪히기도 하였다 (Tempo 2014). 하지만 개혁 추진 이후에도 조코위 행정부는 여전히 에너지 전환 정책을 추진한다. 최근에는 재생에너지 산업에 대한 전략적 육성 정책을 추진하면서 수력발전사업자들의 인허가 관련 복잡성을 간소화하기 위한 제도 개혁에 더욱 힘을 쏟고 있다 (Tambunan 2018).

· 고도 성장의 향수

민주 국가에서 독재 정권 시기를 그리워하는 '독재자 향수'가 나타나는 것은 더 이상 새로운 현상이 아니다. 강원택 (2012)은 한국의

에서 확인할 수 있다: Kabinet Sekretariat Republik Indonesia. 2016. "Indonesia Decides to Suspend Its OPEC Membership." URL: https://setkab.go.id/en/indonesia-decides-to-suspend-its-opec-membership/.

[85] Chelminsky (2018), p.196.

이명박 대통령에 대해 그가 "이른바 '박정희 신드롬'의 최대 수혜자"라고 주장하였으며, 그 지지자들이 "그에게 걸었던 기대감은 무엇보다 경제적 번영"이었음을 분석한다(강원택, 2012)[86]. Kim and Thuboron (2015) 역시 글로벌금융위기(Global Financial Crisis 혹은 GFC)와 진보 정부(해당 연구에서는 자유주의 정당 – Liberal Parties 라는 표현을 사용한다)에 대한 실망감으로 "박정희 향수" 내지는 "개발시대에 대한 향수"가 나타났다고 분석하였다[87]. 이어 이들은 이명박 대통령이 이러한 환경에서 "박정희 향수"에 대한 기회를 잘 포착하여 관료의 재중앙화를 통한 새로운 개발 패러다임으로서 녹색 성장을 제시할 수 있었음을 밝힌다[88]. 다만 강우진 (2013)은 박정희 시대의 '경제 성장'에 대한 대중들의 동경을 곧바로 '권위주의적 통치에 대한 옹호'로 보는 것은 곤란하다는 점을 주장한다[89].

인도네시아에서 독재시대에 대한 동경이 나타나는 현상을 그 자

---

[86] 강원택. 2012. "[아침논단] 박근혜가 물리쳐야 할 첫째 대상은 박정희," .2012년 07월 08일. 조선일보.URL: https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2012/07/08/2012070800811.html. 해당 칼럼의 주요 취지는 당시 대선 출마를 준비하고 있던 박근혜 당시 비상대책위원장에 관한 것으로, 가령 "박근혜를 도와주는 주변 인사" 들이 "계층 · 이념 · 정책 지향점, 심지어 박정희 시대를 바라보는 시각까지 여러 가지 면에서 대단히 동질적인 인물들" 이라는 점을 지적하며 "그 조직 내부에서 다양하고 새로운 이야기가 나오기는 어려울 것 같다" 는 내용이다. 이명박 대통령에 대한 부분은 '박정희 신드롬' 에 대한 지나친 의존의 한계점을 논의한 것이다. 그러나 박근혜 대통령에 대한 자세한 논의는 본 논문의 범위를 벗어난다. 본 연구에서는 이명박 대통령에 대한 기존 연구자들의 주장을 살피기 위한 목적으로 검토한다.

[87] Kim and Thuboron (2015), p.230. "Significantly for our purposes, it also gave rise to the intriguing social phenomenon of "Park Chung Hee nostalgia," or more specifically "developmental nostalgia," in Korea."

[88] Kim and Thuboron (2015), p.230. "Within such an environment, President Lee seized upon this phenomenon to drive through (via re-centralization of the bureaucracy) the vision of GG as a "new development paradigm." By "offering himself as a new Park for the twenty-first century," Lee and his advisors in the Presidential Office were able to assume the role of "institutional entrepreneurs."

[89] 강우진 (2013)은 추윤한과 후앙 민 후아(Chu and Huang, 2010)가 제시한 민주주의자(democrat)의 네가지 유형을 참고하고 있다. 그 네가지는 각각 ①일관된 민주주의자(Consistent Democrat) ②비판적 민주주의자(Critical Democrat) ③피상적 민주주의자(Superficial Democrat) ④비민주주의자(Non-Democrat)이다. 그에 따르면 박정희 정부 지지자 41.03%가 '일관된 민주주의자'임을 밝히고 있다. 보다 구체적인 내용에 대해서는 강우진. 2013. "박정희 신드롬과 한국의 민주주의: 네 가지 쟁점을 중심으로". 한국과국제정치 29 (2): 73-105. URL: https://doi.org/10.17331/kwp.2013.29.2.003. 을 참고할 수 있다.

체로 분석한 연구를 발견하지는 못했으나, 조코위 대통령이 처음 대통령 선거에 나설 당시인 2014년에도 이러한 현상이 상당히 존재했음을 알 수 있다. 싱가포르 공영 언론사인 채널뉴스아시아(Channel News Asia, 이하 CNA)는 2014년 4월경 국회의원 총선을 앞두고 족자카르타(Yogyakarta) 지역내 선거구에서 의원 후보로 출마한 수하르토 전 대통령의 둘째딸 띠띡 수하르토(Titik Suharto) 홍보를 위해 골카르당(Partai Goloangan Karya, 이하 Golkar 혹은 골카르)이 수하르토 시대의 향수를 선거 전략으로 사용하는 것에 대해 다룬 바 있다 (CNA, 2014). The Jakarta Post 역시 2,000여명의 수하르토 묘역 참배자에 관한 이야기, 수하르토 셔츠가 "먹고 살기 좋았던 그 때"라는 취지의 표어와 함께 팔리고 있는 모습들을 구체적으로 보도한다(The Jakarta Post 2014)[90]. Bunnell and Miller (2011)은 수하르토 시대에 대한 향수는 당시에 팽배한 반신자유주의(anti-neo-liberaisme)에 대한 표현으로 분석하며서, 특히 보건(health service), 안전(security), 및 생필품 접근성(affordability of basic goods) 문제와 관련해 이러한 인식이 등장하였음을 분석한다(Bunnell and Miller 2011).

그렇다면 고도 성장에 대한 향수가 왜 굳이 조코위 대통령으로 투영이 되었는가? 2014년 대선 출마 당시만 하더라도 조코위 대통령은 정계의 '아웃사이더(outsider)'였으며, 수하르토 대통령과 별다른 인연이 있는 것도 아니다. 도리어 조코위 대통령의 경쟁자로 나온 당시 쁘라보워 수비안또(Prabowo Subianto) 후보자는 수하르토 전 대통령의 전 사

[90] 원문은 다음가 같다. "In a bustling market in Yogyakarta, central Java, T-shirts at a stall show a picture of Suharto next to the words "Don't you miss that long-gone era of food self-sufficiency and guaranteed security?" Such sentiments tap into discontent with surging inflation and among many young people struggling to find a job each year in the country of around 250 million people led by President Susilo Bambang Yudhoyono. On weekends up to 2,000 people flock to the tomb of Suharto and his wife outside the Javanese city of Solo, which is set in manicured hills and packed with hawkers selling T-shirts and framed pictures of the couple."

위이다[91]. 그렇다면 수하르토 향수는 도리어 수비안또 후보자에게 유리할 수 있다는 문제 제기가 가능하다.

하지만 이에 대해 본 연구의 해석은, 특정 독재자가 집권하던 '시대'에 대한 대중들의 그리움과 독재자 '개인'에 대한 그리움은 분석적 측면에서 구별할 필요가 있다는 것이다. 만약 이러한 주장대로 '친족적' 친분 관계가 더욱 중요한 변수였다면, 한국에서도 박정희 신드롬이 팽배했던 당시 이명박 후보에 앞서 박근혜 후보가 한나라당 경선 후보로 먼저 당선되었어야 한다는 주장이 된다. 하지만 결과는 '현대건설 사장'을 역임하고 서울시 시장을 거친 '기업가이자 행정가 출신'으로 이름을 알린 이명박 후보가 먼저 당선이 되었다. 한편 인도네시아서는 쁘라보워 수비안또의 '수하르토와의 옛 친분'에도 불구하고 '가구회사 사장' 출신이자, 지방의 작은 도시 솔로(Solo)시 시장을 거쳐 수도 자카르타의 주지사를 역임한 '기업가이자 행정가 출신' 인물이 당선되었다. 고도 경제성장에 대한 대중들의 그리움이 당시 지도자의 '친인척'보다는 '기업가 및 행정가 출신' 정치인에게 우선적으로 투영되었다는 사실을 감안하면, 대중들의 그리움은 그 시대 '독재자 개인'에 관한 것이기 보다는 그 당시의 시대적 상황에서 누렸던 '국가 제공한 경제적 안정'에 대한 기대감 때문일 것이라고 주장한다.

· 관료 재중앙화 및 최고 지도자의 지지

차머스 존슨(Chalmers Johnson)은 발전국가를 학계에 최초로 소개하면서 그 핵심적 특징으로 일본의 경제산업성(Ministry of International Trade and Industry, 혹은 MITI)과 같은 선도 기구(pilot agency)의 중요성을 강조한 바 있다(Johnson 1982). 한국 같은 경우에도 미국의 원조 중단 결정에 즈음에 이러한 선도 기구의 역할을 박정희

[91] 앞서 언급한 띠띡 수하르토(Titk Suharto)의 남편이었으나, 이혼하였다. 띠딕 수하르토는 수하르토 전 대통령의 둘째딸이다.

정권하 청와대가 경제기획원(Economic Planning Board 혹은 EPB)으로 하여금 맡도록 하였다 (Johnson 1987). 한편 Kim and Thuborn (2015)은 한국에서 경제기획원은 1994년 이미 폐지되었지만 이명박 정부에서 이러한 선도기구와 비슷한 역할을 대통령 직속 녹색성장위원회 (Presidential Committee on Green Growth, 이하 PCGG 혹은 녹색성장위원회)에서 맡았음을 분석한다. 이명박 정부 당시의 녹색성장위원회는 '대통령 직속"으로 설치하며 민간위원 29명, 당연직 (관계부처 장관 및 국책연구기관장 등) 18명 및 별도의 워킹그룹(Working Group) 60여명 규모로 구성하여 녹색성장 관련 추진전략 수립, 기후변화, 에너지, 녹색기술 사업 분야별 대책 수립, 관련 법제도 마련, 국제협력 및 추진상황 점검등의 업무를 맏는 기관으로 창설된다[92].

한편 선도기구에 대한 최고 지도자의 역할 및 지분은 그 자체로 관료 자율성의 저해를 의미하지 않는다. 앞서 Johnson (1987)에서 살펴본 한국 사례와 같이, 개발독재 시기 경제기획원의 권능은 박정희 대통령의 주도적 결정으로 가능하였다. 또한 역시 앞서 Kim and Thuborn (2015)에서 보았듯, 경제기획원 정도는 아닐지라도 이명박 정부 당시 녹색 성장 정책을 추진함에 있어 선도 기구 역할을 한 녹색성장위원회 역시 인수위원회 시절부터 이명박 대통령의 지원을 받아 청와대 직속으로 설치되게 되었다. 일견 이러한 점이 국가 자율성(autonomy)를 훼손하는 근거로 보일 수 있지만 자율성은 어디까지나 '정도'의 문제다 (Johnson 1987; 임혜란 2018) . 관료적 자율성은 최고지도자와의 관계 속에서, 다양한 분야에서 다양한 정도로 나타난다.

이러한 맥락에서 인도네시아는 환경에 대한 그 발전주의적 성격

[92] 청와대 미래비전비서관실 (이명박 정부). 2009. "녹색성장위원회 공식출범(청와대 참고자료). 2009년 02월 15일. URL:https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=hwp&attachNo=73698.

이 오히려 한국보다도 더 잘 드러난 사례라고 할 수 있다. 우선, 수실로 밤방 유도요노 (Susilo Bambang Yudhoyono) 인도네시아 전(前) 대통령은 그가 재임하던 시기인 2011년에 '국가온실가스감축을이행계획에 관한 2011년 제61호 대통령령'을 발효한 바 있다(Presiden Republik Indonesia, 2011). 이어 그의 재임 기간 중인 2013년에는 인도네시아녹색성장프로그램(Program Pertumbuhan Ekonomi Hijau, 이하 PPEH)이 출범하는데, 글로벌녹색성장기구(Global Green Growth Institute) 와 인도네시아 국가개발계획부(BAPPENAS)가 합작으로 현재까지 추진하고 있는 사업이다.

유도요노 정권에서 보다 적극적으로 도입된 녹색 성장 정책은 조코위 대통령 정부에서도 이어졌는데 인도네시아에서의 정부 구조 개편은 한국의 경우에 비해 더욱 녹색 성장의 국가 주도성과 환경에 대한 '발전주의적' 접근이 두드러진 사례라고 할 수 있다. 구체적으로, 국가개발 계획과 '녹색' 정책을 총괄하는 BAPPENAS의 위상과 권한이 조코위 정부에서 더욱 강해졌다는 것은 그 대표적인 사례다. BAPPENAS를 최초로 만든 것은 조코위 대통령이 아니다. 지금의 BAPPENAS의 등장에 가장 결정적인 역할을 한 것은 수하르토(Soeharto) 대통령의 1963년 대통령령 12호(Ketetapan No. 12/1963)로서, 이 때 그 당시 국가계획위원회(Dewan Perancang Nasional 혹은 Depernas), 국가계획추진단(Badan Kerja Depernas), 실무 내각(Kabinet Kerja)이 통합한 BAPPENAS가 등장한다. 하지만 수하르토 정권이 1998년 IMF와 대규모 시위로 인해 실각한 이후 와히드(Abdurrahman Wahid) 대통령 시기에는 부(menteri)의 기능을 온전히 수행하지 못하다 메가와티(Megawati Sukarnoputri) 대통령 때 부(menteri)로 회복한다. 하지만 조코위 대통령(Joko Widodo)이 2014년 당선되고 난 이후에야

BAPPENAS는 비로소 경제조정부(Kementerian Koordinator Perekonomian)를 거치지 않는 대통령 직속 기관으로 위상이 올라간다(BAPPENAS, Unidentified)[93] .

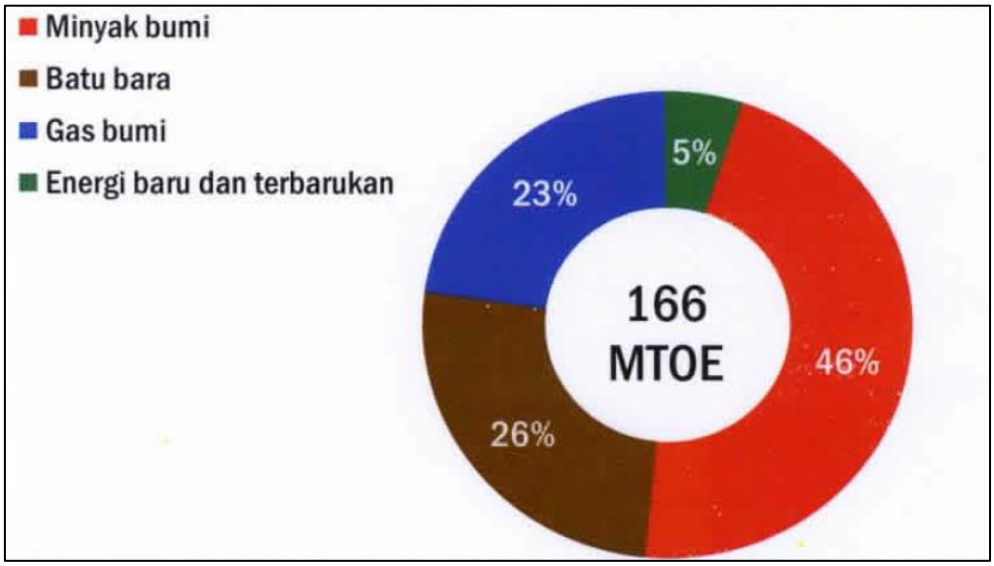
정리하면 다음과 같다. 한국의 경우 1994년 경제기획원의 폐쇄 및 전통적 의미의 발전국가적 형태를 유지하고 있다고 보기에 어렵다. 하지만 이명박 당시 대통령이 녹색 성장을 적극적으로 추진하면서 신설을 지시한 녹색성장위원회는 대통령의 강력한 지지 아래 대통령 직속으로 설치되어 범정부적 녹색 성장 정책 추진에 적극적인 역할을 한다. 즉, '중앙 정부' 중심의 '녹색 성장' 정책 추진을 위한 '발전주의적' 정부 형태로의 '재중앙화'를 수행한 것이다. 한편 인도네시아 BAPPENAS 같은 경우 수하르토 전 대통령 시기 한국의 경제기획원과 같은 역할을 수행하였으나, 그의 하야와 이어진 개혁기를 거치며 정부 직제상 일반 정부 부처 수준으로 격하되어 범정부적 포괄적 기능을 수행하는데 한계가 있었다. 하지만 한국과 달리 BAPPENAS는 한 번도 폐쇄되지 않았으며, 오히려 조코위 대통령이 당선한 2014년을 기점으로 조정 장관들을 거치지 않고 대통령에게 직접 보고하여 그 위상이 높아진다. 여기에 더해 인도네시아 BAPPENAS는 그 이전부터 유가보조금 개혁과 여타 녹색 성장 관련 제 프로그램을 수행하는데 주도적인 역할을 해왔는데, 여기에 대통령 직보 조직으로 다른 정부 부처를 포괄할 수 있는 권능까지 더해서 녹색 성장 정책의 선도 기관(pilot agency)으로 역할을 할 수 있는 제도적 기초를 가지고 있다.

[93] 인도네시아에는 조정장관(Menteri Koordinator) 제도가 있는데, 한국의 부총리 제도와 비슷하다. 즉, 경제조정장관은 경제부총리와 비슷하다. 다만 차이가 있다면 한국에서는 기획재정부 장관이 경제부총리를 겸한다면, 인도네시아에서는 조정장관이 별도의 상위 행정부의 기관장을 맡는다. 따라서 인도네시아 재무부 장관(Menteri Keuangan)은 직제상 경제조정장관(Menteri Koordinator Perekonomian)에게 보고한다. BAPPENAS는 경제조정장관을 거치지 않고 대통령에게 직보한다.

· 화석 연료 폐지

인도네시아 정부가 발간한 2017 국가에너지일반계획(Rencana Umum Energi Nasional)에 따르면 인도네시아는 여전히 재생 및 신재생 에너지(Energi Baru Terbarukan, EBT)의 이용이 낮으나, 바이오연료자원(sumber biomassa), 수자원(energi air), 지열(panas bumi) 발전 잠재력(potensi)이 굉장히 크다(sangat besar). 그러나 2015년까지 화석 연료 대비 재생 및 신재생에너지 규모는 약 95%(Minyak Bumi)대 5%(Energi Baru dan Terbarukan) 수준이었다[94]. 이러한 점을 보았을 때 인도네시아 정부도 국가 에너지 정책에 있어 NRE 개발 및 비율 확대를 계획하고 있음을 알 수 있다.

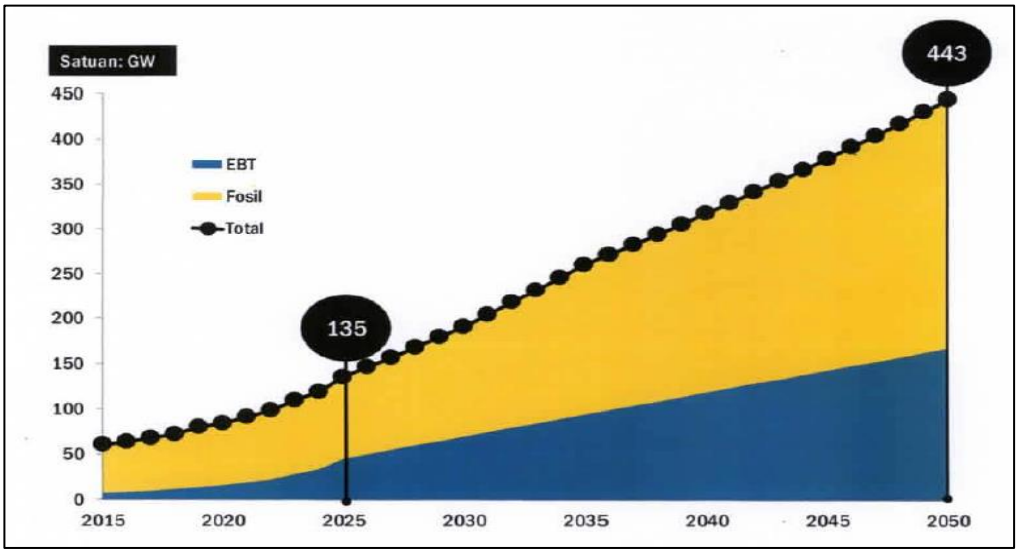
그림 1: 2015년 인도네시아 에너지원 비율 분포
(출처: 2017 인도네시아 정부 국가에너지일반계획)



[94] Republik Indonesia. 2017. Peraturan President Republik Indonesia Nomr 22 Tahun 2017 Tentang Rencana Umum Energi Nasional. 12쪽: "Potensi EBT seperti panas bumi, air, bioenergy, sinar matahari dan angin/bayu sangat melimpah di Indonesia. ...Pada tahun 2015 porsi energi fosil dalam bauran energi nasional sebear 95%, sedangkan EBT hanya sebesar 5% sebagaiman terlihat pada Gambar 2. Gambar 2에 해당하는 부분은 본 논문 본문의 그림 1과 동일한 자료이다. Gambar는 '그림'을 뜻한다.

그러나 인도네시아 정부의 예측 모델에 다르면 인도네시아의 NRE로의 전환은 국제사회나 시민사회 일각에서 요구하는 수준의 전면적 전환이 이루어질 가능성은 다소 낮아 보인다. 도리어 DE 정책을 펼친 한국의 사례와 같이, 화석 연료 비중의 감소는 보다 점진적으로 이루어질 가능성이 높다. 아래의 그림 2는 인도네시아 정부가 국가에너지일반계획에서 2050년까지 예측한 전체 비축 전력량의 모델이다[95]. 2050년까지 443 GW 확충 계획을 이어 나갈 경우, 인도네시아 정부는 전면적인 화석연료 폐지보다는 화석 연료 의존을 점진적으로 줄이는 와중에 재생에너지의 상대적 비중을 늘리는 방향으로 계획하고 있다. 그러나 전체 에너지생산량이 증가하는 와중에 NRE 비율이 높아진다는 것이 곧 화석 연료 사용의 중단을 의미하는 것은 아니다. 도리어 그림 2에서 나타나듯, 화석 연료 기반 전력 비축량의 절대량은 늘어나게 된다. 화석 연료가 탄소 배출의 주요 요인이라는 점이라면, 인도네시아의 탄소 배출 절대량은 줄어들지 않게 된다.

그림 2: 2015-2050 발전소 비축 전력 모델링 결과
(출처: 2017 국가에너지일반계획)



[95] 그림2는 Republik Indonesia. 2017. Peraturan President Republik Indonesia Nomr 22 Tahun 2017 Tentang Rencana Umum Energi Nasional.의 84쪽에 있는 내용이다.

· 환경 영향 평가

환경 영향 평가에 대한 인식을 가장 잘 확인할 수 있는 방법은 숲 혹은 산림의 보호와 관련한 규제에 대해 국가가 어떻게 이해하고 있는지를 확인하는 것이다. 이와 관련해 엄격한 기준을 차용할수록 숲이나 산림에 대해 보호 의지가 높은 것으로 볼 수 있다. 반면 이러한 규제에 대해 다소 부정적으로 평가하는 경우 그 의지가 약하다고 이해할 수 있다. 관련해 인도네시아 정부는 다음과 같이 이해하고 있다.

"Salah satu contoh terkait dengan permasalahan pemanfaatan potensi EBT dapat dilihat pada pengembangan panas bumi, dimana potensi bumi Indonesia adalah yang terbesar di dunia dan telah dikembangkan sejak 1972. Potensi tersebut umumnya terletak di kawasan hutan lindung dan hutan konservasi. Pemanfaatannya terkendala dengan izin khusus dan isu kelestarian hutan."[96]

"Memfasilitasi proses layanan penerbitan izin pemanfaatan kawasan hutan (pinjam pakai, kerja sama, pemanfaatan jasa lingkungan, atau pelepasan kawasan hutan) untuk pengusahaan tenaga air, panas bumi, migas, dan batubara termasuk sarana dan prasarana, dan instalasi pembangkit, transmisi dan distribusi listrik serta teknologi energi baru dan terbarukan"[97].

국가의 특정 규제가 유연하다는 것이 곧 그 자체로 그러한 규제의 무용론을 증명하는 것은 아니다. 그러나 국가일반에너지계획 2017은 대통령령(Peraturan Presiden)으로 발표되었다는 점, 담당부처(Kelembagaan) 및 협력기관(Koordinator)로 산림환경부(Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan)와 지방정부(Pemerintah)가 지정되어 있다는 점, 이를 추진하기 위한 수단(instrument)으로 부처 및 기관 전략 계획(Rencana Strategis

[96] "재생 및 신재생에너지 활용과 관련한 문제 중 하나가 1972년부터 세계에서 최고 지열 잠재력을 지닌 인도네시아의 지열 발전 개발에서 잘 드러난다. 지역 발전 잠재 지역은 일반적으로 보호림(hutan lindung) 및 보존림(hutan konservasi) 지역에 위치하여 있다. (지열발전) 활용은 특별 허가(izin khusus)와 숲의 지속가능성 이슈(isu kelestraian)로 인해 제약이(terkendala)있다."는 것이 대략적인 해석이며, Republik Indonesia. 2017. Peraturan President Republik Indonesia Nomr 22 Tahun 2017 Tentang Rencana Umum Energi Nasional.의 14쪽 수록된 내용이다,.

[97] "발전소 설비 및 기반시설, 송전 및 배전 설비, 재생 및 신재생에너지 기술을포함한 수력, 지열, 천연가스, 석탄 발전 사업 목적 산림 지역 사용(대여, 협업, 산림 서비스 이용, 산림 지역 지정 해제 등) 허가 승인 절차를 편리하게 만들것"이 대략적인 해석으로 Republik Indonesia. 2017. Peraturan President Republik Indonesia Nomr 22 Tahun 2017 Tentang Rencana Umum Energi Nasional.의 부록 73쪽에 수록된 내용이다,

Kementerian/Lembaga)이 지정되어 있는 점을 감안할 때, 국가의 산림 관련 규제에 대한 태도는 사업 추진이 방해받거나 문제가 있게(terkendala)되는 원인으로 인식, 국가의 정책 및 전략적 수단을 통해 편리하게 만들어줘야(memfasilitasi)하는 것을 정책적 목표로 이해된다. 그렇다면 이는 환경 관련 규제에 대한 정부 당국의 보다 유연한 태도를 반영하는 DE적 특징을 드러내고 있는 것으로 볼 수 있다.

정리하면 다음과 같다. 제3장에서는 제2장에서 논의한 DE 개념이 어떻게 인도네시아의 사례 분석에 적용될 수 있는지를 논의했다. 이를 위해 본 연구는 DE로 분석의 대상이 된 이명박 당시 한국 정부가 어떻게 인도네시아 정부의 녹색 성장 법제 정비 및 정책 신규 수립 과정에 역할을 하였는지 살펴보았다. 동시에, 본 논문에서는 그러한 정책이 국내적으로 수용될 수 있었던 국내정치적 상황에 대해서 분석하였다. 이를 위해 조코위 정부 전후로 존재했던 개발주의 시절에 대한 대중들의 향수, 조코위 정부를 기점으로 위상이 높아진 선도기관, 이러한 선도기관이 중심이 된 환경 정책 수립, 화석 연료 발전에 대한 정부의 방향 및 산림 규제에 관한 조코위 정부의 접근에 대해 고찰하였다. 이러한 과정에서 본 연구는 기존 DE 연구에서 제시한 기준과 사례에서 도출된 기준을 근거로 분석해 자의적인 개념 활용을 최대한 지양하였다. 제4장에서는 이러한 국가 수준의 정책적 맥락에서 내려진 결정들이 국내 정치적 수준에서 어떻게 이해당사자간 가치 분쟁적 상황을 낳아 정책적 딜레마 상황을 야기하였는지 분석하고자 한다.

제4장 사례연구: 바땅또루 수력발전소

제3장에서는 인도네시아에서 DE의 등장 및 지속에 대해 분석하였다. 특히, 이러한 논의가 어떻게 제2장의 논의에서 제시한 기준에 부합하는지에 대해 구체적으로 살펴보았다. 한편, 본 연구에서 궁극적으로 분석하고자 하는 내용은 앞에서 논의한 환경정책이 그 실제 집행에 있어 어떻게 반환경적 딜레마를 낳을 수 있음을 분석하고 동시에 상호 상충적 입장을 취하는 이해 당사자간 갈등을 설명할 수 있는지를 분석하는 것이다. 본 연구는 그 딜레마적 상황을 가장 잘 대표하는 사례에 대한 심층적 분석을 통해 논의하고자 한다. 이에 따라 PLTA Batang Toru 건설 프로젝트를 둘러싼 개별 이해당사자들의 담론과 이들 사이의 담론 충돌을 살펴본다.

4.1. 배경정보

PLTA Batang Toru는 북수마트라전력회사(이하 NSHE)가 수마트라주 남따빠눌리시 바땅또루 지역에 건설중인 수력발전소이다[98]. NSHE 공식 홈페이지에 소개된 내용에 따르면, NSHE는 독립전력공급자(Independent Power Producer, 이하 IPP)로서 PT Dharma Hydro Nusantara (DHN), PT Pembangkitan Jawa Bali Investasi (PJBI),

[98] 표기에 관한 네가지 부연설명을 하고자 한다. 첫째, 한국어 표기에 관한 것이다. 인도네시아어에서는 일반적으로 알파벳 T는 한글의 ㄸ, 그리고 P는 Q에 보다 가깝게 발음된다. 따라서 Batang Toru라는 명칭에서 T는 한글 자음 ㅌ 보다는 ㄸ에 보다 가깝게 발음된다. 즉, 바땅또루는 바탕토루의 오기가 아니다. 둘째, 행정 단위 표기에 관한 것이다. 영어로 표기된 지역명 South Tapanuli Regency의 정확한 인도네시아어 표기는 Kebupaten Tapanuli Selatan이다. Kebupaten이 행정단위 표기이다. 하지만 Kebupaten에 해당하는 정확한 한국어 지명을 찾기 어려우나 대략 '군'과 가까운 정도이다. 그러나 이와는 별개로 Kebupaten은 영어의 '주(Province)'에 해당하는 'Provinsi' 보다 하나 작은 행정 단위이다. 한편, 바땅또루(Batang Toru)는 Kebupaten보다 하나 작은 행정 단위인 Kecamatan에 해당한다. 본 연구에서는 행정 단위 구분과 관계없이 사업 지역명을 칭할 때 '바땅또루' 혹은 '바땅또루 지역'을 사용한다. 셋째, 사업 주체의 명칭과 관련한 것이다. 사업 수행 기관인 북수마트라수력발전회사(North Sumatra Hydro Energy Company)는 PT. NSHE로 표기한다. NSHE는 North Sumatra Hydro Energy의 사명을 줄여서 표기한 것이다. PT는 Perseroan Terbatas의 현지어 약자이며, 법인을 의미한다. 넷째, 사례 혹은 건설 대상에 관한 것이다. PT. NSHE가 건설중인 바땅또루 수력 발전소(Batang Toru Hydraulic Power Plant)는 PLTA Batang Toru로 표기한다. PLTA는 Pembangkit Listrik Tenaga Air의 약자로 수력발전소를 의미하는 현지어 약자이다. 더불어, Batang Toru는 전술하였듯 지역 이름이다. 지역 이름이 뒤에 온 이유는 인도네시아어에서 후치수식이 일반적이기 때문이다.

Fareast Green Energy 3개 회사의 합작하여 설립하였다. 이 중 DHN이 법인의 지분 52.82%를 차지하는 최대 주주이다 (NSHE Unidentified). 하지만 PLTA Batang Toru와 관련한 건설 주체의 공식적 활동은 세부 지분 구조에도 불구하고 NSHE를 중심으로 이루어지고 있다[99].

그림 3: PLTA Batang Toru 조감도 (출처: NSHE 공식홈페이지)

PLTA Batang Toru 건설을 위한 공식 계약 체결은 2014년 10월 16일로 NSHE 측에서는 안톤 수기오노(Anton Sugiono), 그리고 PLN측에서는 무르타키 시암수틴(Murtaqi Syamsuddin)과 바기요 리아완(Bagiyo Riawan)사이에 이루어졌다 (EBTKE, 2014)[100]. 이후 완공을 전제로한 시뮬레이션인 프리컨(preconstruction)이 2015년 12월 21일부터 진행이 됨으로써 발전소 건설을 위한 공식적인 절차가 시작되었으

[99] 인도네시아국영전력공사(PLN)는 IPP(Independent Power Producer)를 스폰서(sponsor)혹은 컨소시움(consortium)을 구성한 주체가 발전소 개발, 건설, 소유 및 운영을 목적으로 PLN과 전력 구매 계약 체결(PPA)을 위해 설립한 특수목적법인(Special Purpose Company - SPC)으로 정의한다. 본 사례에서는 DHN, PJBI, Fareast Green Energy가 스폰서 혹은 컨소시움에 해당된다면, NSHE는 특수목적법인에 해당한다고 할 수 있다. 보다 세부적인 내용은 PLN. 2021. "Independent Power Producer (IPP)." PT PLN (Persero). February 2, 2021. http://web.pln.co.id/en/hubungan-investor/ipp-en. 에서 확인할 수 있다.

[100] EBTKE는 Direktorat Jenderal Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Enegi의 약자 명칭으로 인도네시아 정부 부처인 에너지및광물자원부(Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral) 산하 재생에너지 및 에너지 보존총국을 의미한다. 본 논문에서 에너지및광물자원부는 KESDM으로 재생에너지및에너지보존총국은 EBTKE로 지칭한다.

며, 2022년 완공을 목표로 계획되었다. 발전소는 127.5 메가와트(MW) 설비 4기로 이루어져 총 설비용량 510 메가와트 규모로 계획되었다. 연간 총 공급량은 2,124 메가와트아워(MWH)로 추진되었고, 발전소 부지 규모는 총 약 122 헥타르(Hectare)이다 (NSHE, Unidentified).

NSHE 측에 따르면 본 사업은 조코위 대통령 당선 직후 발표된 35000MW 프로젝트의 일환으로 추진되는 사업의 일환으로 추진되고 있다[101]. 하지만 비즈니즈 전문 SNS 링크드인(LinkedIn)에 소개된 내용에 따르면, NSHE는 2008년에 최초로 설립되었다[102]. 또한. 앞서 살펴보았듯 NSHE와 PLN의 PLTA Batang Toru 설립 계약 체결 시점은 조코위 대통령의 임기 시작일(2014년 10월 20일) 직전인 2014년 10월 16일이다. PLTA Batang Toru의 설립 결정의 모든 과정을 파악하는 것은 한계가 있다. 하지만, 위의 정황에 비추어 보았을 때 PLTA Batang Toru는 35000MW 프로젝트 발표의 결과이기 보다는, 그 이전에 계획된 사업이 사후에 35,000MW 프로젝트에 편입된 것으로 추정된다.

NSHE는 수력발전의 환경친화성을 지속적으로 홍보해왔다. 수력발전 자체가 물을 이용하여 깨끗하다는 주장과 더불어, 대형 보(reservoir)를 필요로 하지 않고 물의 자연 흐름을 해치지 않는 시스템(run-of-river)이란 점을 적극적으로 홍보한 바 있다 (NSHE, Unidentified). 이는 35,000MW 정책의 친환경 에너지 부문 관련 접근과도 괘를 같이한다. KESDM 산하 EBTKE는 조코위 대통령 초기 35000MW 정책에 신재생에너지 비율이 25% (약 8800MW) 정도 포함될 것임을 밝힌 바 있다. 태양광(solar energy), 지열(geothermal)과 더불어 수력발전은 인도네시아에 강이 많은 지리적 특성 때문에 그 개발

[101] 조코위 대통령이 당선 직후 발표한 발전소 증설 정책. 인도네시아 전역의 전력난 해소를 위해 35000MW가 추가로 필요하다며 전역에 발전소 신설을 공약했다. 하지만, 정책 발표 시점부터 목표치가 다소 높다는 지적이 있었고, COVID-19 발생으로 목표 수정이 이루어졌다.

[102] NSHE 공식 링크드인 페이지 URL: https://www.linkedin.com/company/nshe-hydro

잠재력이 높다고 밝힌 바 있다 (EBTKE 2016).

한편, PLTA Batang Toru 건설 현장이 위치한 북수마트라(Sumatra Utara) 지역은 인도네시아 수마트라 섬에 있는 세개의 주(provinsi)인 북수마트라(Sumatera Utara), 남수마트라(Sumatera Selatan), 서수마트라(Sumatera Baret) 중 하나로서, 이 중 인구수 기준으로 북수마트라가 가장 큰 규모를 보인다. 2020년 기준 북수마트라주의 인구는 14,779,361명인데, 2020년 12월 기준 13,807,158명이 등록된 한국의 경기도 인구보다 약 97만명 이상이 더 거주하는 것이다. 하지만 발전설비 기준 북수마트라는 약 4,552.87MW 규모의 설비를 갖추고 있는 반면, 경기도 발전설비 규모는 약 19,778MW를 보인다[103]. 같은 수치가 북수마트라의 경우 2012년에는 1932.78MW 규모로 이 당시에 비해 설비 규모가 현재 약 2.3배 증가한 반면, 경기도 같은 경우 2012년 설비 규모가 약 6,295MW 수준에서 시작해 현재 약 3.1배 정도 설비 규모가 증가하였다. 정리하면 북수마트라주에서는 경기도보다 97만명 정도 더 많은 주민들이 경기도의 20%정도되는 전력설비에 의존해 생활을 하고 있으며, 경기도 전력설비량이 약 3배 늘어나는 동안 북수마트라에서는 약 2배 조금 더 늘었음을 알 수 있다 (경기도, 2021;BPS, 2021)[104].

그러나 이러한 차이가 반드시 북수마트라 주민들이 상시적 전력부족을 겪고 있다고 추정할 근거가 되지는 않는다. 세계은행(World Bank)에 따르면 2019년 인도네시아의 전력접근성은 이미 98.85%를 달성하였고, 농촌(rural) 지역 접근성도 97.527%를 기록하였다[105]. 인도

---

[103] 실제 통계에서는 킬로와트(KW)로 제시되어 있는데, 1MW=1000KW임을 고려하여 대략적으로 이와 같은 수치가 나온다.

[104] 경기도 인구 통계는 경기통계_통계DB_분야별검색_인구_주민등록인구를 살펴보았고, 전력설비량 통계는 경기통계_통계DB_분야별검색_인구_전기 · 가스 · 수도_전기_발전현황을 참조하였다. 북수마트라주 통계는 북수마트라주 통계청 발간자료 Provinsi Sumatera Utara Dalam Angka 2021을 확인하였음.

[105] 세계은행 통계 데이터 중 Access to electricity (%of population) - Indonesia와 Access to

네시아 내에서도 '외지'에 속하는 파푸아섬(Papua)같은 경우 현재까지도 전력 접근성이 굉장히 낮은 것으로 알려져 있어 기초 전력 접근성 문제가 없는 것은 아니나, 이는 인도네시아 국내임을 감안하더라도 상당히 낮은 수치로 다른 지역과 절대 비교는 어렵다. 또한, 북수마트라 통계국이 2020년 고객유형별 전기 구매 고객 현황을 분석한 결과, 94%가 가정용 전기 구매자였고 3%만 상업용 목적으로 전기를 구매한 것으로 조사되었다[106]. 즉, 이 지역 거주민 수 대비 전기 사용량이 낮은 이유를 단순히 거주민들의 전기 접근성이 떨어진 것으로 분석하기에는 한계가 있다. 그보다는, 이 지역에 대규모로 상업용 전기를 사용할 만한 산업 시설들이 부족하기 때문으로 분석하는 것이 더욱 설득력이 있을 것이다. 앞서 비교군으로 잠시 언급된 한국의 경기도 2019년 용도별 전기 사용 점유율 중 가정용은 14.8%인 반면, 산업용 점유율이 51.5%, 서비스업이 29%를 차지한다. 이러한 점을 감안하면 그 격차는 더욱 명확하게 드러난다[107].

이러한 현실을 반영하듯, 북수마트라주는 최근 주정부 차원에서 외부 투자 유치를 위해 다양한 노력을 펼치고 있다. 북수마트라투자(North Sumatra Invest, 이하 NSI) 홈페이지에는 약 2018년부터 발간된 투자 유치 홍보를 위한 발간물들을 쉽게 찾을 수 있다[108]. 또한, NSI는 SNS 활동도 시작했는데, 인스타그램(Instagram) 계정이 개설되어 2020년 06월 18일에 최초로 주 관계자 투자 유치 관련 홍보 포스팅이 게시되었다[109]. 이보다 앞서 NSI는 2019년 10월 31일 유튜브 계정을

---

electricity, rural(%of rural population) 참고.
https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?locations=ID

[106] BPS (2021), p. 537.

[107] 경기도 경기통계-통계DB-분야별검색(전기 · 가스 · 수도)-상세분야(전기)-통계표 검색결과(용도별 전력사용량)

[108] NSI 공식 홈페이지 URK: https://northsumatrainvest.id/en

[109] NSI 공식 인스타그램 계정 URL: https://www.instagram.com/nsisumut/

개설, 같은날 첫 홍보 동영상을 게시하였다[110]. 매우 다양한 내용이 포함되어 있지만, 핵심은 북수마트라 지역이 해외 투자자들에게 매력적인 투자처가 될 수 있음을 홍보하는 것을 골자로 한다.

한편, NSI 공식 홈페이지에 게시된 여러 자료 중, 2019년 제3분기 투자 유치 홍보 발간물에는 뒤이어 논의될 멸종위기종 오랑우탄과 관련된 내용이 포함되어 있다[111]. 이 당시 NSI는 '잠재적 관광지' 중 하나로 2017년말에 최초 보고된 멸종위기종 바땅또루 오랑우탄 서식지를 소개하고 있다[112]. 이후의 발간자료에서 이 지역이 누락되고 다른 지역이 소개된 경위를 정확히 파악하기는 어렵다. 하지만 최소한 2019년 제3분기까지 북수마트라주 당국은 이 지역을 이른바 '잠재적 관광지'로 염두에 두고 있었음을 알 수 있다.

그림 4: 2019년 3분기 NSI 공식 투자 유치 홍보 자료집 25쪽 자료

NSI가 발간한 가장 최신의 2021년판 투자유치 가이드북에는 더 이상 바땅또루 오랑우탄 보존지역을 잠재적 관광단지로 활용한다는 계획은 담겨있지 않다. 대신, 장소가 바뀌어 인근 부낏라왕(Bukit Lawang)

---

[110] NSI 유튜브 공식 계정 URL: https://www.youtube.com/channel/UCOuz4ewJMZlxHSXnIgXJPyw/videos
[111] 2분기 자료에서도 같은 내용이 있었으며, 4분기 자료부터는 관련 내용이 확인되지 않는다.
[112] NSI. 2019. "North Sumatra Investment Book (Quater 3 – 2019).p.25.

지역에 있는 또 다른 오랑우탄 보존지를 잠재적 관광지로 홍보하면서 숙박 편의시설은 물론 래프팅, 캠핑등을 즐길 수 있을 것이라며 잠재적 투자자들에게 메시지를 던지고 있다. 구체적인 장소의 추가 및 누락은 이러한 현상에 대한 가장 중요한 내용은 아니다. 보다 핵심적인 부분은, 이러한 활동들이 인도네시아 엘리트가 표방하는 친환경성장 정책이 경제성장과 환경보호의 공존이라는 목표를 구체적으로 어떻게 달성하고자 하는지를 이해하는 것이다. 특히, NSI가 최근 유튜브에 공개한 세미나를 통해 인도네시아중앙은행인 인도네시아은행(Bank Indonesia)과 국가개발계획부(BAPPENAS)와 같은 중앙 정부 부처 역시 NSI의 파트너 기관으로 활동하고 있음을 알 수 있다[113]. 따라서 주정부의 투자 활동에 대한 분석은 인도네시아 국가의 DE에 대한 이해에도 함의를 준다.

이론적 관점에서 위와 같은 현상은 DE에 관한 두가지 사실을 크게 두가지 사실을 상기시킨다. 첫째, DE에서 국가가 주창하는 환경에 대한 접근은 저탄소 '에너지' 생산 비중 확대에 방점을 두고 있다. 즉, 화력발전과 대조해 보다 깨끗한 에너지의 생산 설비를 높이는 것이 곧 탄소 배출의 감축으로 이어져 보다 친환경적이라는 것이다. 반면, 논문의 이어지는 부분에서 논의될 시민사회 단체 및 유관 연구자들의 환경에 대한 접근은 자연 원형과 최대한 가까운 형태의 '생태계 보존'에 방점을 두고 있다. 환경단체나 동물연구자 단체들은 이러한 생태계보존론을 가장 적극적으로 피력하는 집단이다.

둘째, 이러한 차이가 발생하는 이유는 환경의 '지속가능성'내지는 '친환경'성에 대한 철학의 차이에서 발생한다. DE 국가나 기업에 있어 지속가능성은 자연의 '고갈 방지'에 있다. 즉, 자연은 여전히 1차 산업(primary industry)적 의미의 '자원(resource)'이고 부가가치

[113] NSI. 2021. Kick Off North Sumatra Invest Business Profile Challenge (NSI-BPC) 2021. https://www.youtube.com/watch?v=U7yJwTb0wvQ.

(value-add)생산을 위한 원재료(raw-material)이나, 과사용 및 오염이 지속될 경우 '자원 고갈'이 발생해 '지속가능(sustainable)'하지 않다는 것이다. 반면, 환경단체와 생태학적 접근에서 지속가능성은 '생태계 원형의 계속적 보존'에 있다. 자연은 식물군(flora)과 동물군(fauna)들이 생활하는 생태계(ecology)로서, 자원 활용을 목적으로 한 인위적 활동은 생태계를 교란하여 자연의 지속가능성을 해치는 것으로 이해된다.

PLTA Batang Toru 건립을 둘러싼 이해당사자간 갈등은 위와 같은 맥락에서 발생한다. 갈색 산업의 점진적 경쟁력 저하와 장기간 저개발 상태를 겪던 인도네시아의 국가는 2010년 이후 녹색성장 정책을 적극적으로 받아들이며, 중앙정부 주도로 저탄소 에너지 설비 증진 및 개발 과정에서의 '친환경적' 접근의 범위를 확대하게 된다. 지방 정부들도 자신의 지역에 적극적으로 투자를 유치하고자 정부가 추진하는 정책적 기조아래 자신들의 지역에 맞는 투자 유치 전략을 홍보하며 관련 정책들의 추진을 보조한다. 하지만 궁극적으로 '성장'을 목표로 하는 DE의 자연에 대한 관점은 '보존할 생태계'이기 보다는 '오래 사용해야 할 자원'에 보다 근접하였다. 하지만 이러한 자연에 대한 경제학적 혹은 도구적 담론은 '자연의 원형 보존'을 보다 친환경적으로 이해하는 사회 세력들이 공유하는 담론들과는 근본적인 차이점을 지니게 된다. 이들은 인간을 포함한 생물 및 동물종들의 생활 공간으로서 '자연 자원의 활용'을 '서식지의 파괴'로 가까운 것으로 이해한다. 이러한 차이는 '조정(coordinate)'이 가능하다고 여겨지는 정책 이견(policy disagreement)의 사례이기 보다는, 자연에 대한 근본적 철학의 이질성으로 인한 비롯된 정책 분쟁(policy controversy)의 사례에 더욱 가깝다. 조정이 가능하려면 양자간 교집합을 도출할 가능성이 전제되어야 하나, 아래에서 살피듯, 현재까지는 조정이 어려운 분쟁적 양상이 보다 두드러지는 상황이다.

4.2. 환경 담론간 충돌

PLTA Batang Toru 건설을 둘러싼 이해당사자간의 정책 분쟁적 역학을 관찰할 수 있는 좋은 사례이다. 환경담론간의 충돌은 이해당사자간 자연을 바라보는 근본적인 철학과 가치관의 차이에서 비롯된다. 본 사례와 관련한 담론간 차이점을 보다 쉽게 구분하기 위해 본 연구에서는 이들을 각각 '재생에너지론'과 '생태계보존론'으로 명명할 것이다. 하지만 이러한 호칭은 다른 연구에서는 달라질 수 있으며, 그 자체로 포괄적인 것은 아니다. 보다 일반론적으로 중요한 것은 각 입장이 기초한 자연에 대한 인식, 철학, 및 가치관일 것이다. 또한, 행위자들에 대한 이러한 구분이 절대고정 불변인 것은 아니며, 다른 변수에 따라 입장과 행동은 달라질 가능성이 있다.

'재생에너지론'은 주로 국가 및 기업의 환경에 대한 접근을 대표한다. 여기서 국가는 중앙정부, 지방정부, 공기업을 포괄하며, 기업은 구체적으로 NSHE로 표상된다. 원론적으로 국가와 기업의 이해관계가 구조적으로 일치하는 것은 아니다. 하지만 발전소 건설과 관련하여 앞서 살펴보았듯, 이미 PLN으로 대표되는 국가와 NSHE로 상징되는 기업이 계약 관계를 맺어 프로젝트를 추진하고 있다는 점과 관련하여서는 이들이 공통의 이해를 가진다. 이들은 '자원'으로서 자연을 이해하는 입장에 가깝다. 낙차를 가지는 지형적 특성은 수력을 통해 전기를 '생산' 할 수 있는 '원재료'인 것이다. 이들에게 수력발전이 친환경적인 이유는 '석탄'과 같이 탄소 배출이 심한 에너지원을 이용한 전력 생산 방식을 취하지 않기 때문이다.

'생태계보존론'은 주로 환경단체와 일부 학계를 대표한다. 구체적으로 환경단체는 인도네시아환경포럼(WALHI)이나, 산림학 혹은 생태

인류학 연구자들을 중심으로 형성된다[114]. WALHI는 1980년대부터 현재까지 활동하고 있는 인도네시아 최대 환경 단체 중 하나로, 구체적으로 북수마트라 지부인 WALHI Sumatera Utara를 통해 PLTA Batang Toru에 비판적 입장을 취한다. 학자들은 인류학, 산림학, 동물학 등 자연과학의 다양한 분야에서 본 사안과 관련해 목소리를 내는 인물들이 주를 이룬다. 이들의 주장은 주로 기고문, 언론 인터뷰, 포털 사이트, SNS 계정을 통해 주로 나타난다.

(1) 원주민들의 반대 활동 등장 및 약화

PLTA Batang Toru와 관련한 주요 문헌은 해당 수력발전소 건설이 시작된지 약 2년쯤 되는 2017년대 하반기부터 등장하기 시작한다. 이 당시에도 많은 양의 문건이 생산된 것은 아니다. 다만 일부 보도에서는 주로 발전소 부지 인근 주민들과의 갈등을 소개하거나 이 지역에서 새로운 오랑우탄 종이 발견되었다는 학계의 논의를 소개하는 내용이 주를 이루었다.

NSHE측과 주민들의 갈등과 관련해 환경 전문 언론 몽가배이(Mongabay)는 2017년 08월 24일 주 경찰을 대동한 NSHE 토지 측량 관계자들과 씨삐록(Sipirok) 지구 내 루앗롬방(Luat Lombang) 마을 주민 30여명 사이의 갈등에 대해 보도하면서, 이러한 갈등의 근저에는 '토지 보상'과 관련한 견해차가 자리잡고 있음을 소개한다. 몽가배이가 마을 대표 중 한 사람인 안디 하라합(Andy Harahap)을 인터뷰한 바에 따르면, 2013년 NSHE측이 부지 인근 세개 마을 토지 보상 금액으로 미터당 6,000루피아(Rupiah)를 제안해 마을 주민들이 거절한 바 있다[115]. 이후 NSHE측에서 계속 토지 보상을 거부할 경우 "법원을 통해 보상을

[114] Wahana Lingkungan Hidup Indonesia의 약자. 본 연구에서는 WALHI로 칭한다.
[115] NSHE측의 방문 일자를 알 수는 없어 임의로 2013년 06월 20일의 기준환율(100루피아 당 11.44원)을 적용해 대략적으로 추측한 결과, 한화로 약 686원 정도의 금액이다.

받아야 할 것"이라고 위협했다는 주장을 보도한다(Mongabay 2017)[116].

같은 기사에 따르면 최종적으로 대략적인 보상 금액은 1m당 약 60,000루피아 (한화 약 6-7000원 정도)에서 결정되었으며 이러한 절차 덕분에 2016년 05월 이미 전체 공사 부지 645 헥타르의 약 87%를 성공적으로 수용하였다 (Mongabay 2017). 한편, 위 기사를 작성하지는 않았지만 같은 신문사에서 해당 이슈를 오랜 기간 취재한 익명의 기자에게 관련 내용을 문의한 결과, 이후에도 주민들을 중심으로 한 댐 건설 반대 운동이 있었다. 하지만 주민들마다 입장이 달라져 일부는 건설에 찬성하는 방향으로 선회하였다.

> "Yes there have been movements by local people. At first, they opposed the dam project, especially as the dam project used explosives to prepare to drill tunnel. In 2017, a protest by residents from three villages against the development of the dam turned violent. But some of them have turned to support the dam project. Sometimes, they were flown to Jakarta to attend events discussing the dam project and to speak during those events in favor of the project. They'd say the dam project is needed to provide job opportunities and electricity to the locals. They even protested against conservationists from PanEco Foundation, which initially criticized the dam project. But my understanding is that there are two types of locals — those who live in the upstream side of the dam project and those in the downstream side. Those in the upstream side, where the dam will be located in, are now supporting the project. But those in the downstream side, which is further away from the dam but could be at risk of having their river dried up because of the dam, are still opposing the project."
>
> -몽가바이 신문사 익명 기자의 이메일 회신 중-

주민들의 반대가 지속되지 못한 원인에는 다양한 요인이 작용했을 수 있다. 법률적 쟁의 행위에 연루되는 것에 대한 두려움, NSHE사의 고용 기회 제공 약속에 대한 신뢰, 혹은 거주지의 위치에 따른 주민간의 입장차이 등 다양한 원인들이 제기될 수 있다. 이 중 어떤 것이 보다 결정적으로 작용했는지를, 혹은 그러한 것들이 모든 주민들에게 일관되게 영향을 끼쳤는지를 알기는 어렵다. 하지만 최소한 거주민들을 중심으로

[116] 이론적으로 불가능한 것은 아니지만, 농촌 및 산림 지역에 거주하는 평범한 마을 주민들이 토지 보상을 위해 생계에 매진하지 않고 법률적 쟁의 행위를 거쳐 NSHE를 상대로 원하는 만큼의 토지 보상을 받는 다는 것은 (변호사까지 대동해 측량 현장에 갈 수 있었던) NSHE에 비해 대단히 어려운 일일 것으로 추정된다. NSHE의 제안이 이들의 주장대로 '겁이 났다'면, 바로 그러한 법률적 절차를 거치는 것에 대한 부담감 때문일 것으로 보인다.

한 수력발전소 건설 반대 활동 보도는 현격하게 줄어들었으며, 이후의 갈등 과정에는 원주민보다 환경 단체나 학자들이 더욱 두드러진다.

인도네시아에서 인프라 개발 사업 수행시 발생하는 토지 보상 문제 역시 학술적으로 탐구를 요하는 중요한 주제이다. 특히 인도네시아에서는 일반적으로 현대적 의미의 토지 소유권과 더불어 관습적 토지 소유권의 권리를 존중하는 경우가 많다는 점에서 더욱 그렇다. 특히 최근에는 인도네시아 정부를 중심으로 인프라 건설 사업이 급격히 증가하여 토지 보상과 관련한 갈등 역시 빈번히 발생한다. 하지만 원주민과 NSHE와의 갈등 관계는 본 연구에서 보다 집중하고 있는 환경 담론간의 가치 분쟁적 역학을 풍부히 관찰하기엔 한계가 있다는 판단에 따라 본 연구에서는 보다 깊게 다루지는 않는다. 다만 그 이유가 주제의 중요성을 기각하여 그런 것은 아니며, 후속 연구에서 본 연구가 내포할 수 있는 한계를 보완해줄 수 있기를 기대한다.

(2) 재생에너지론과 생태계보호론의 담론 분쟁

가. 생태계보존론

PLTA Batang Toru 건설과 관련한 본격적 '환경' 담론 분쟁은 2017년 말 수력발전소 건설부지 인근에서 새로운 오랑우탄(orangutan) 종이 발견된 것에서 비롯된다. Yong (2017)은 Matthew Nowak과 그 동료들의 오랑우탄 사체 골격 분석, Michael Krützen과 그 동료들의 DNA 분석 결과 및 Erik Meijaard와 같은 연구자들의 연구 결과를 소개하며 새로운 오랑우탄 종(species) 발견 가능성을 보고한다(Yong, 2017). 뒤이어 Reese (2017)는 유명 과학 전문지 네이처(Nature)에 미국 워싱턴 기반 비영리단체 컨서베이션 인터네셔널(Conservational International)에서 활동하는 연구자 러스 미트마이어(Russ Mittermeier)를 인용하여 새로운 종의 발견을 주장할 수 있는 증거는 '의심할 여지없이(unquestionably)' 충분하며 이는 1929년 이후 최초의

발견이라고 주장하고 있다 (Reese, 2017). 하지만 새로운 종이 학계에 보고되자마자 해당 종들이 약 800여개체 밖에 남지 않아 멸종위기종으로 분류된 것으로 알려졌고, 이로부터 PLTA Batang Toru 건설의 지속 여부에 대한 환경단체 및 학계를 중심으로 한 문제제기 이루어진다.

이들 주장의 핵심은 PLTA Batang Toru 건설로 인해 (새로 발견된 멸종위기 종인) 따빠눌리 오랑우탄(Tapanuli Orangutan)들의 멸종이 더욱 가속될 수 있다는 것이다[117]. Sloan et al. (2018)에 따르면, 수력발전소 건설 부지는 2022년까지 전체 따빠눌리 오랑우탄 서식지의 약 8%에 해당하는 약 96km^{2}의 규모의 지역에 영향을 준다. 아래 그림3에서 보다 상세히 나타나지만, 이들 종의 서식지는 크게 서쪽(west block)과 동쪽(east block)으로 나뉘어져 있는데, 수력발전소 설비 건설, 댐으로 인한 토지 수몰 및 이러한 과정에 수반되는 도로 건설로 인해 오랑우탄들의 두 지역간 이동이 더욱 어렵게 하여 개체 수 감소를 더욱 촉진하는 중요한 원인이 될 수 있다는 점을 지적한다(Sloan et al. 2018).

이들 역시 PLTA Batang Toru 건설만이 오랑우탄 서식지를 파괴시키는 유일한 문제점이라고 지적하는 것은 아니다. 가령, 같은 연구는 오랑우탄 서식지 인근 경작지 증가로 인한 산림 파괴 및 멸종위기종 개체수 감소에 대해 염려하고 있다. 그러나 이러한 염려를 배가시키는 보다 근본적인 이유는 사업의 진행에 따라 (경작지의 경우와 마찬가지로) 토지 용도 변경이 이루어질 수 있다는 염려 때문이다. 수력발전소 건설을 위해 중장비의 산림내 유입은 사실상 불가피하고, 장비 유입을 위해서는 도로 건설이 필수적이라 산림 훼손의 범위가 지속적으로 늘어날 수 있다는 우려가 기저에 자리잡고 있다[118]. 어떠한 목적으로 만들어졌건 도

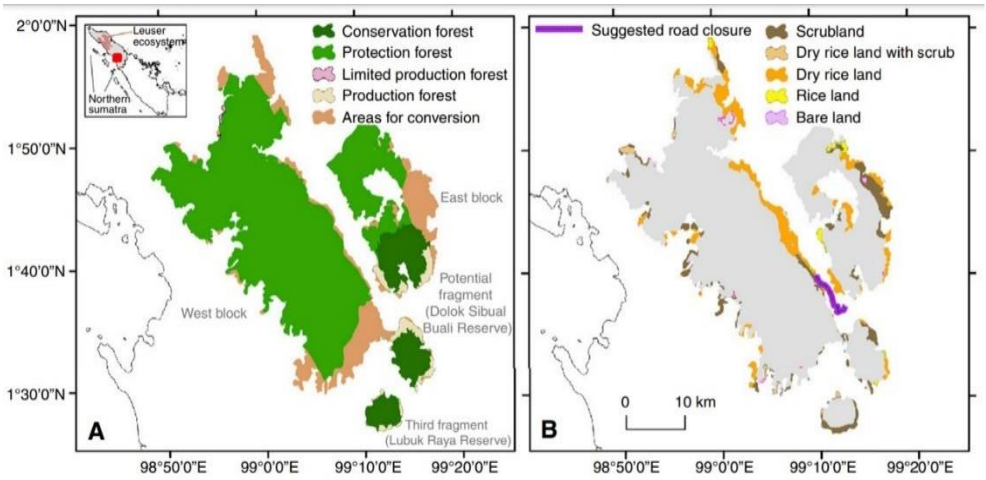
---

[117] 정확한 학명은 *pongo tapanuliensis*로 알려져 있으나, 본 논문에서는 편의상 따빠눌리 오랑우탄 혹은 새로운 종의 오랑우탄 등으로 지칭한다. 따빠눌리(Tapanuli)는 지역명이다.

[118] 2020년 10월 16일 한 유튜버가 올린 이 지역 영상에는 Sippenggeng이라는 인근 마을에서 PLTA Batang Toru로 연결되는 도로 공사 장면이 담겨있다. 관련 영상은 다음에서 확인할 수 있다. Ahmad Paisal Lubis. 2020. Pembukaan Jalan PLTA Batangtoru Di Kawasan Desa

로 연결성이 개선되었다는 것은 인간의 접근성이 용이해진다는 것을 의미하므로, 생태계보존론자들의 관점에서 이러한 현상 자체가 멸종위기종의 안전한 서식에 큰 위협이 되기 때문이라는 이해에 기초한다.

그림 5: 따빠눌리 오랑우탄 추정 서식지 (출처: Sloan et al. (2018))



특히 생태계보존론자들은 기본적으로 산림지역에 무분별하게 인간의 접근을 용이하게 하는 것에 대해 다소 회의적인 시간을 보인다. Meijaard and Wich (2019)역시 위에서 논의한 바와 마찬가지로 PLTA Batang Toru에 대해 비판적인 인식을 보이며 수력발전소가 개체수 감소의 가장 큰 위협 요인임을 주장하였다[119]. 이에 더해, 이들은 NSHE측이 주장하는 '지역주민들의 지혜(local wisdom)'을 활용한 개체수 보존론에 대해서도 굉장히 비판적인 시각을 보이며 크게 두가지 근거를 제시한다. 하나는, 수력발전소 건설과 지역주민들의 지혜는 아무 상관이 없다는 것이다. 수력발전소의 건설을 막을 수 있는 주민들의 지혜란 존재하지 않는 것으로, 그 둘은 상관이 없다는 것이다. 다른 하나는, 지역 주민들 자체가 개체수 감소의 원인이라는 것이다. 이들에 따르면 2007년부터

Sipenggeng. URL:https://www.youtube.com/watch?v=IaGA_WGaeB0.

119 "…but the main threat to the species is the hydroelectric project that would forever separate the large western population from the two small eastern ones by destroying the area with the highest densities of Tapanuli orangutans. Meijaard and Wich (2019)에서 인용.

2009년까지도 지역 주민들에 의한 오랑우탄 사냥이 빈번했으며, 실제 따빠눌리 종 오랑우탄이 민가에 출몰해 주민들에 의해 도리어 살해된 바가 있음을 근거로 든다(Meijaard and Wich, 2009).

하지만 이 모든 것을 차치하고서라도, 기본적으로 인근 주민들이 NSHE를 상대로 자율성을 담보 받아 활동할 수 있을지 자체에 대해서는 충분히 의문이 든다. 앞서 토지 보상 과정에서 나타난 NSHE와 주민들 사이의 관계를 고려하면, 이들 사이에는 법률 서비스 접근성에 있어 상당한 불균형이 존재할 가능성이 있다. 특히 지역주민들의 NSHE를 상대로 한 반발이 건설 초기 단계에 비해 훨씬 줄어들었다는 점을 감안한다면, 주민들의 '지혜'는 어디까지나 NSHE의 권능 안에서만 제한적으로 발휘될 수밖에 없음을 우려하지 않을 수 없다. 더욱이, 지역 주민들의 멸종위기 동물 보호에 대한 의지나 지식이 환경단체나 관련 학자들이 요구하는 수준만큼 강하거나 높지 않거나 그렇다고 판단된다면, 생태계보존론자들의 입장에서 생태계의 원형을 지키는 형태 이외의 대안은 다소 설득력을 잃게 된다[120].

생태계보존론자들이 반드시 지역주민들을 의심하거나 신뢰하지 못한다고 주장하는 것은 아니다. 보다 핵심적인 지점은 '지역주민'의 참여가 그 자체로 굉장히 바람직하고 정치적으로 올바른(politically correct) 접근으로 비칠 수 있으나, 생태계보존론자들에게는 관련성이 없거나 도리어 반환경적인 결과를 낳을 수 있는 위험을 내포한 것으로 이해된다는 것이다. 멸종위기 종 보호는 자연 생태계의 원형을 최대한 유지한 가운데 이러한 종 보호의 전문성을 가진 이들이 제한적으로 수행하여야 하는 것으로 이해된다.

---

[120] 인도네시아내 종족 중 바딱(Batak)족이 있는데, Meijaard and Wich (2019)에 따르면 이들 중 바딱또바(Batak Toba)족들이 이 지역 주민들의 상당수를 구성한다. 그런데 이들 종족 언어 사전에서 오랑우탄을 지칭하는 표현이 juhut bontar로, 영어로 직역하면 하얀 고기(white meat)을 뜻한다고 한다.

대신 생태계보존론자들은 일부 주민들과의 협력적 관계를 유지하면서 자체적인 PLTA Batang Toru 건설 반대 활동을 수행했다. 2018년 초 WALHI 북수마트라 지부는 지부장 다나 쁘리마 따리간(Dana Prima Tarigan)을 중심으로 자카르타 주재 중국 대사관에 중극측에 사업 자금 대출 및 건설 기술 지원을 중단할 것을 요청하는 시위를 벌였다(Mongabay 2018)[121]. 다국적 환경학자들은 인도네시아 조코위 대통령에게 PLTA Batang Toru 건설 중단을 요구하는 탄원서를 제출하였고, 새로운 오랑우탄 종 발견 사실을 환경부 장관 시띠 누르바야(Siti Nurbaya)를 통해 전달한다 (The Jakara Post 2018). 동시에, WALHI 북수마트라 지부는 PLTA Batang Toru 건설 부지 토지 용도 변경과 시공 허가를 내준 북수마트라주 주지사(Guberner)를 대상으로 주 법원에 소송을 제기하였고, 사업 자금의 대부분을 조달하는 것으로 알려진 중국공상은행(Bank of China)에 자금 지원 중단 요청 공문 발송 및 시위를 하기도 한다(Mongabay 2018; BBC 2019).

하지만 이러한 활동들에도 불구하고 인도네시아 정부나 NSHE가 PLTA Batang Toru 건설을 중단할 가능성은 다소 희박해 보인다. 2018년 시띠 누르바야(Siti Nurbaya Bakar) 인도네시아 환경부 장관은 이미 PLTA Batang Toru가 오랑우탄 서식에 주는 영향은 미미하다고 의견을 밝히며 건설 중단 요구에 부정적인 의사를 피력했다 (The Jakara Post 2018). 또한 2019년 03월 메단(Medan)주 행정법원은 WALHI 북수마트라 지부가 제기한 PLTA Batang Toru 건설 관련 환경

[121] 이러한 활동의 배경에는 PLTA Batang Toru 건설 사업의 자금이 중국공상은행(Bank of China) 융자의 형태로 조달되고 있으며, 수력발전소 건설과 관련한 협력 및 자문은 중국내외 수력발전소 시공 경험이 많은 시노하이드로(Sinohydro)를 통해 이루어지고 있는 것과 밀접한 관련이 있다. 이 때문에 코로나19(COVID-19) 발생 직후 명절을 새러 귀국한 중국 노동자들이 제 때 인도네시아에 돌아오지 못해 수력발전소 건설 예정일은 상당기간 뒤로 미뤄진다. 관련 내용은 다음을 참고 The Jakarta Post. n.d. “Batang Toru $1.5b Hydropower Plant May Be Delayed by Years - Business - The Jakarta Post.” Accessed June 11, 2021. https://www.thejakartapost.com/news/2020/06/18/batang-toru-1-5b-hydropower-plant-may-be-delayed-by-years.html.

영향 평가 – 암달(AMDAL) – 타당성 문제 제기 및 이에 근거한 주 정부의 발전소 건립 허가 결정을 취소해달라는 소송을 제기해 패소한다[122]. 법원은 암달 및 이에 근거한 결정은 모두 적법하게 이루어졌고, PLTA Batang Toru 건설과 관련해 증언자로 나선 주민들의 증언은 이들의 거주지가 건설 현장이 위치한 행정구역에 위치하지 않아 해당 사건과 관련이 없다는 근거로 원고의 주장이 설득력이 없다고 판시한다(The Jakarta Post, 2019)[123]. 한편, 이러한 와중에 코로나19(이하 COVID-19) 발생으로 중국인 계약직 노동자들의 출입국이 제한되어 PLTA Batang Toru 완공 시기는 부득이 늦춰지게 되었다 (Rakhmat and Habib Pashya, 2021). 하지만 2021년 04월 29일 PLTA Batang Toru 건설현장에서 발생한 홍수로 중국인 노동자들의 사망 사례가 보고된 것으로 보아, 천재지변을 계기로 전면적인 건설 중단이 이루어지지 않고 현재는 발전소 건설이 계속 진행중인 것으로 보인다(Mongabay 2021)[124].

PLTA Batang Toru의 건설 지속 여부에 대해 추측하는 것은 본 연구의 범위를 넘어선다. 다만 앞서 살펴보았듯, 생태계보존론자들의 환경에 대한 접근 및 정치적 요구는 현재까지 인도네시아 주류를 형성하는 지방정부, 주정부 당국자 및 사법 체계에서 받아들여지지 않은 것으로

---

[122] 북수마트라대학교(North Sumatra University) 소속 산림학(Forestry) 연구자 온리잘 온리잘(Onrizal Onrizal)은 2013년 자신이 참여한 환경영향평가의 최종본에 자신이 보고한 내용이 (멸종위기 동물 위험성)이 누락된 체 자신의 날조된 서명이 최종본에 기재되어 있다며 사법 당국에 문제제기 했으나 받아들여지지 않았다고 주장한 바 있다. 관련 내용은 다음에서 상세히 확인할 수 있다. Mongabay. 2019. "Allegation of Forged Signature Casts Shadow over China-Backed Dam in Sumatra." Mongabay Environmental News, February 25, 2019, sec. Environmental news. https://news.mongabay.com/2019/02/allegation-of-forged-signature-casts-shadow-over-china-backed-dam-in-sumatra/.

[123] AMDAL은 Analisis Manajemen Dampak Lingkungan - Indonesia의 약자로 환경영향평가를 의미한다. 인도네시아에서는 AMDAL이라는 표현을 많이 사용하며, 본 연구에서는 별도의 설명이 없다면 암달과 환경영향평가를 구분없이 사용한다.

[124] 한 지역신문이 5월중 보도한 바에 따르면 그 당시까지 발견된 시체의 수가 총 19개였다고 한다. 관련 내용은 나음을 참고할 수 있다. Suarasumut. 2021. "2 Lagi Korban Longsor PLTA Batang Toru Ditemukan, Total 9 Orang Meninggal." suara.com. May 3, 2021. https://sumut.suara.com/read/2021/05/03/191501/2-lagi-korban-longsor-plta-batang-toru-ditemukan-total-9-orang-meninggal.

보인다. 또한, NSHE측과 생태계보존론자들 사이의 상호 여론전도 타협의 기미 없이 더욱 격화되는 양상을 띄고 있다. 그렇다면 생태계보존론자들과 대립적 위치에 서있는 소위 '재생에너지론'자들의 환경에 대한 가치관은 어떻게 근본적으로 다른가? 그리고 이것이 어떻게 이해당사자간 가치 분쟁을 심화하는가?

나. 재생에너지론

에미 하필드 (Emmy Hafild)라는 인물은 재생에너지론과 관련하여 대중적으로 활발하게 활동하는 이 중 하나이다. 에미 하필드는 PLTA Batang Toru 사업지가 위치한 북수마트라주 태생으로, 1996년부터 2001년까지 약 5년간 앞서 '생태계보호론'을 강하게 주창한 인도네시아 최대 환경 단체로 소개된 WALHI의 대표(director)를 맡은 바 있는 환경운동가 출신 인물이다[125]. 개인 블로그에 그녀가 밝힌 바에 따르면, 에미 하필드는 약 20여년간 WALHI와 그린피스(Greenpeace)등 환경 운동을 하다 2017년 나스뎀(NasDem) 정당에 입당하였다 (Hafild, Unidentified). 한편 블로그에서 스스로 밝히고 있지는 않으나, 에미 하필드는 PLTA Batang Toru의 건설사인 NSHE의 고위 자문위원(Senior Advisor)로 활동하고 있다. 단적으로 NSHE 홈페이에서 확인한 바에 따르면, 에미 하필드는 2019년 12월 스페인 마드리드에서 개최된 기후변화회의(Climate Change Conference, 이하 COP25)에 NSHE 대표로 참가해 PLTA Batang Toru의 친환경성을 홍보하는 활동을 펼친다 (NSHE, 2019). 환경운동가 출신이자 어느 정도 대중적 인지도도 갖춘 인물로, 환경 논쟁에서 NSHE측 입장을 주로 대변한다.

에미 하필드는 "오랑우탄과 수력발전소는 공생할 수 있다

[125] 인도네시아 명문 대학 중 하나로 알려진 보고로농과대학(Institut Pertanian Bogor, 이하 IPB) 대학 출신으로, 관련 정보는 IPB 졸업생(alumni) 포털에서 확인이 가능하다. 보다 자세한 내용은 IPB. 2020. "Emmy Hafild." Alumni IPB (blog). July 28, 2020. https://www.alumniipbpedia.id/en/emmy-hafild/ 참고.

(Orangutan, hydropower can coexist)"는 제목의 기고문에서 생태계보호론을 내세운 Meijaard and Wich (2019)을 정면 비판, '보존생물학(conservation biology) 전공자'로서 "멸종위기 종 보호하면 탄소 배출이 감소할 것처럼 이야기하는 수력발전소 반대론자들의 주장에 유감"이라고 주장한다[126]. 같은 기사에서 하필드는 멸종위기종 보존에 대해 반대하지 않느다고 밝히면서, 그러나 "친환경 발전도 중요하다"고 강조한다[127]. 특히 PLTA Batang Toru는 해상 디젤 부유 발전 설비를 대체하는 것은 물론, 인도네시아가 파리기후변화 협정에서 약속한 탄소 배출 감축 약속을 이행하고 재생 및 신재생에너지 국가 전략 달성에 기여할 것임을 강조한다. 하필드는 또한 주변 금광(gold mine), 사냥(hunting), 토지 용도 변경 등의 문제가 있기에 수력발전소 건설 중단만으론 오랑우탄을 보호할 수 없고, 도로는 NSHE의 사유지라 무분별한 통행이 이루어지지 않을 것이라고 강조한다 (Hafild, 2019).

이듬해 하필드는 다시 The Jakarta Post에 기고하면서, 멸종위기 오랑우탄의 대부분은 이미 보호지역에 서식하고 있고, 경제적 목적으로 활용이 가능한 토지(Area Penggunaan Lain, 이하 APL)에 살고 있는 개체수는 높지 않다는 점을 강조한다[128]. 그러면서 추가적인 개체수 보호 조치로서 야생 통로(wildlife corridor)을 만들어주고, 대중들을 대상으로 한 인식 교육과 엄정한 법 집행을 통해 지속적인 인식 개선을 이어갈 것을 강조한다(Hafild, 2020).

하필드에게 PLTA Batang Toru 건설 중단은 고려할 수 있는 선

---

[126] 원문 소개에 따르면 그녀는 미국 위스콘신대학교 메디슨캠퍼스(University of Wisconsin in Madison)에서 보존생물학(conservation biology) 석사학위를 취득하였다고 한다. 관련, 원문에서 해당 표현은 다음과 같다. "As a person educated in conservation biology, I am disturbed by those opposing the hydro power plant project, which puts the reduction of greenhouse gas emissions as a result of the project behind the survival of the Tapanuli orangutan." 본래 기고문은 인도네시아 영자신문인 The Jakarta Post에 실렸으나 현재 열람이 어려운 상황이다. 본 논문에서는 에미 하필드가 고문을 맡고 있는 NSHE사가 스크랩한 게시물을 참고하였다.

[127] "However, I am for green power generation, too." (Hafild, 2019).

[128] "Orangutans inhabiting APL are mostly in low to moderate density". (Hafild, 2020).

택지가 아니다. 물론 멸종위기 종 오랑우탄의 존재와 그 보호 필요성 자체를 부정하지는 않는다. 하지만 이는 어디까지는 수력발전소를 건설한다는 전제하에, 사업으로 인해 필수적으로 수반되는 현상을 보완하기 위한 조치인 것이다. 특히 수력발전소 건설은 다소간의 생태계 훼손이 발생하더라도 '기후변화', '탄소 배출 감축'과 그를 달성하기 위한 파리기후변화협약 이행 및 국가 재생에너지 정책의 이행을 위해 추진되는 것이 바람직한 것으로 이해된다.

이러한 인식은 NSHE의 공식적인 입장과도 크게 다르지 않다. 2019년부터 게시되기 시작한 NSHE의 보도 자료에는 PLTA Batang Toru가 "인도네시아 35000MW 프로젝트"의 일환임을 밝히면서, 수력발전이 '물의 흐름(river flow)'을 이용한 친환경(environmentally friendly)적인 에너지임을 강조한다. 또한, PLTA Batang Toru의 건설을 통해 디젤발전소(Pembangkit Listrik Tenaga Diesel, 이하 PLTD)의 발전 부하를 줄일 수 있어 국가 탄소 배출 4% 감량 목표 달성에 기여할 수 있음을 피력한다. 이에 더해, NSHE사는 발전소 건설로 인한 부작용은 노력을 통해 최소화될 수 있으며, 자사 직원 교육 및 야생 동물 행동 관찰을 바탕으로 생태계 다양성에 기여할 수 있다고 주장한다(NSHE 2019).

그렇다면 이러한 인식은 비단 NSHE사만의 공식 입장 혹은 NSHE를 대외적으로 대표하는 에미 하필드 개인의 인식에만 국한된다고 볼 수 있는가? 자카르타 글로브(Jakarta Globe)가 KESDM 산하 EBTKE과장을 인터뷰한 내용에 따르면, 이들은 이미 PLTA Batang Toru와 관련해 이미 조코위 대통령에게 서한을 보낸 바 있으며 조코위 대통령 역시 관련 이슈에 대해 충분히 인지하고 있음을 밝혔다. 이에 더해 북수마트라 제2지역구 출신으로 이 당시 에너지 이슈를 주로 다루는 하원(Dewan Perwakilan Rakyat, 이하 DPR) 제7위원회 소속 의원 구

스 이라완 파사리부(Gus Irawan Pasaribu)은, “오랑우탄도 중요하지만 사람들의 필요도 잊히면 안된다”고 주장한다. 이어 그는 신재생에너지는 국가의 회복력(national resilience) 강화하고 시민들의 복지를 증진하는 것으로, 외국 NGO에 의한 캠페인은 “정부에 의해 무시되어야 한다”고 밝혔다 (Jakarta Globe, 2019).

그렇다면 이러한 인식이 인도네시아의 보다 일반적인 경향성을 나타낸다고 볼 수 있는가? 흥미롭게도 조코위 대통령이 현재까지 PLTA Batang Toru와 관련해 직접적으로 언급한 부분은 확인되지 않는다. 다만 칼리만탄(Kalimantan)지역 방문 당시 이 지역의 수력발전소 건설과 관련해 조코위 대통령이 직접 언급한 부분이 있다.

> “Kalau yang namanya Sungai Kayan dibendung, ada 10 titik di situ, dan dipakai untuk *hydro power* pembangkit listrik tenaga air, muncul biayanya hanya 2 sen. Kalau kita pakai batu bara bisa 6–7 sen. Siapa yang bisa melawan angka 2 sen ini? Semuanya akan berbondong–bondong ke sini. Saya sudah sampaikan ke Pak Gubernur, ini akan kita mulai. Karena dari sini lah kita memiliki *competitiveness*, memiliki daya saing,” kata Presiden saat itu.”[129]

대통령의 여러가지 발언 중 특별히 이 부분이 두드러지는 점은 그의 환경 및 에너지 정책에 대한 개발주의적 내지는 DE적 접근을 잘 보여주고 있기 때문이다. ‘강’에 대한 그의 인식은 기본적으로 ‘자원’으로서의 자연으로서, 자연환경은 수력발전을 하기 위한 수단이자 원자재이다. 대통령은 이에 대해 강력한 의지를 가지고 주지사에게 ‘말할 것’임을 밝히고 있으며, 이를 통해 ‘값 싼’ 전기를 이용할 수 있다는 주장을 펼친다. 주민들의 ‘생활공간’ 혹은 동식물의 ‘생태계’로서 강에 대한 그의 인식은 충분히 드러나지 않고 있다.

재생에너지론자들의 관점에서 ‘환경주의’의 핵심은 궁극적으로

[129] 대략적인 해석은 다음과 같다: “까얀강(Sungai Kayan)의 10군데 정도가 댐으로 건설되어 수력발전소로 사용된다면, 이용료가 단 2센트(인도네시아) 정도 밖에 들지 않는데, 석탄을 계속 사용하면 6–7센트 선에서 써야한다. 누가 2센트에 대해 반대하겠는가? 다들 2센트에 모여들 것이다. 나는 이미 주지사에 이거(댐건설) 시작할 것이라 말했다. 여기에서부터 우리는 경쟁력을 지닐 수 있게 된다.”

‘탄소 배출 감축’에 집중되어 있다. 그리고 바로 이러한 점 때문에 탄소 배출이 적은 발전 설비는 곧 ‘환경주의적’인 것이다. 이렇게 건설된 발전소에서 생산하는 전기는 ‘깨끗한’ 전기로서, 이를 이용해 투자 유치 및 지역 발전을 할 경우 ‘경제성장’과 ‘환경보호’가 양립하게 된다. 이른바 깨끗한 전기를 활용해 다른 산업의 발전을 도모할 수 있으므로, 이는 곧 ‘친환경’적임과 동시에 경제성장을 도모하는 발전주의적 환경주의의 요체를 이루게 된다.

이는 앞서 살펴본 ‘생태계보존론’적 관점에서 이해하는 자연환경에 대한 가치와는 근본적인 차이를 이루게 된다. 생태계보존론자들에게 ‘환경주의’의 핵심은 탄소배출감축을 포함한 ‘자연 환경의 보존’에 집중되어 있다. 그리고 바로 이러한 점 때문에, 자연 생태계를 파괴하는 행위들은 곧 ‘반환경주의적’인 것으로 이해된다. 거기에 이러한 장소가 ‘멸종위기종’이 서식하는 공간이라면 이들의 거부감과 경계심은 더욱 높아지게 된다. 경제성장과 환경보호의 양립은 경제 활동이 자연의 원형을 최대한 해치지 않을 때 양립가능한 것으로 이해된다.

4.3. 토론

제2장의 이론적 논의에서 DE 개념의 사용이 갖는 장점을 크게 두가지로 제시한 바 있다. 하나는 정책 분쟁 현상의 갈등을 인과적으로 설명하기 위한 개념적 자원으로서 역할을 한다는 것이고, 다른 하나는 이해당사자간 담론 활동의 기저에 작동하는 주관성(subjectivity)를 드러낼 수 있다는 것이었다. 여기에서 주관성이라고 함은 가치중립적 언어로 제시되어 있는 사회적 담론의 이면에 자리잡은 가치함축성 내지는 행위자-특정적(actor-specific)한 이해(interest)를 말하며, 담론 분석은 그러한 주관성을 보다 명확하게 드러내는 것에 장점을 가질 수 있다. 이러한 맥락에서 ‘DE’는 ‘국가 행위자’성을 보다 명확히 하였다는 점에서

본 연구에서 차용되었다. 그러나 일부 이러한 이론적 관심에도 불구하고, '주관성'을 바탕으로 가치 중립적 담론 전략을 펼치는 주체가 국가 행위자에만 국한된다고 볼 수 없다. 즉, 소위 시민사회 일각을 비롯한 '생태계보존론' 역시 담론적 분석의 대상으로서는 '재생에너지론'과 균등한 지위를 점한다. 따라서 담론들의 주관성과 관련한 검토는 기존 연구의 이론적 관심에도 불구하고 생태계보존론을 포괄하여 살펴보고자 한다[130]. 다만 정치학적 연구의 대상으로서 각 담론에 대한 고찰이 특정 입장에 대한 윤리적 판단을 내포하지는 않는다. 즉, 담론 분석 방법으로서의 고찰과 사례 연구 대상에 대한 옹호/비판은 구별되어야 한다.

지속가능성 개념의 주관성

인도네시아의 국가가 환경에 대한 발전주의적 접근을 취하면서, 인도네시아에서 환경의 지속 가능성에 대한 담론의 범위에도 이해 당사자간 균열이 생겼다. 앞서 사례 연구에서 살펴본 바와 같이, 국가의 '자연'에 대한 이해는 곧 '자원'과 동일한 것으로 이해된다. 에너지 정책에서 산림 보호 지역과 관련한 각종 규제는 '자원의 활용'을 방해하는 장애물로 인식된다. 친환경 정책은 자원의 지속적인 활용을 추구하는 바, 환경 관련 규정과 절차는 기업의 투자와 활동을 방해하는 '비효율'의 상징으로 여겨진다. 국가는 그 권한을 적극적으로 행사해 그러한 '장애물'을 없애는 역할을 수행한다. 지속가능성은 '고갈되지 않을 정도'로만 자연을 '사용'하는 것으로 이해된다.

지속가능성에 대한 이러한 인식은 '자연'을 특정 단일 국가의 성장 정책의 객체로 인식하고 '전기'라는 생산물을 위한 '생산 요소'로 국한시키는 일종의 국가 중심의 경제학적 관점이다. 하지만 탄소 중립에

[130] 즉 실제 현실 정치에서 이들의 구체적인 역학 관계에 대한 판단과는 관계없이, 학술적 논의의 대상으로서 개별 담론들의 점하는 지위는 동일한 것으로 전제하여 모두 그 토론의 대상으로 편입한다.

관한 논의와 국제 협력이 '기후 변화'라고 하는 '지구적' 차원의 문제에 관한 것이라면, 산림 훼손은 지구 '공공재'에 악영향을 미칠 수 있는 국제적 혹은 지구공동체적 차원의 합의를 필요로 한다. 따라서 산림의 훼손은 특정 국가의 주관적 이익을 우선시하여 범지구적 공공재로서의 측면을 지나치게 간과한 것으로 보인다.

하지만 이보다 더 근본적인 문제는 국가의 '지속가능성'에 대한 이해가 지나치게 협소하다는 것이다. 발전소 부지 인근 주민들이 이미 소정의 (논쟁이 있는 수준의 금액) 돈을 받고 이주를 했다면, 주민들의 생활 공간으로서 자연은 과연 지속가능한 것인가? 발전소 설비가 멸종위기 동물의 생태계와 현격히 다르다는 점에 동의한다면, 발전소 부지와 설비는 생물과 식물들에게 얼마나 '지속가능한' 공간인가? 경제 성장과 투자 유치 목표 달성이 코로나-19등의 상황으로 정상적으로 진행되지 못하다면, 대규모 발전소의 잉여 전력 보유는 경제학적으로 지속가능한가? 산사태와 홍수가 자주 발생하는 지형적 특성으로 인해 수력발전소에 사고가 발생할 경우, 주변 생태계에 대한 회복은 정말 '지속가능하게' 이루어질 수 있는 것인가? 발전소가 낙후되어 사용이 어려울 경우, 발전소 건설 이전의 모습으로 돌아갈 수 있는 회복력(resilience)이 담보되어 있는가? 만약 그러한 회복력을 현재 시점에서 담보하기 어렵다면, 국가는 어떻게 지속가능성을 자신 있게 주장할 수 있는가? 그리고 그렇게 이해된 지속가능성은 가치중립적인가?

한편, 생태계보존론자들의 '자연'에 대한 인식은 '자원'이기 보다는 동물군과 식물군의 서식지이다. 자연은 인간의 인위적인 변형에서 자유로울 때 보다 '자연'스러우며, 그것이 이른바 친환경적인 노력을 위한 가장 기초적인 전제조건이 된다. 산림 지역에 도로를 늘려 인간의 접근성을 높이는 행위나, 인간의 무분별한 개간 및 화전 행위는 자연을 훼손하여 환경의 지속가능성을 떨어뜨리는 행위이다. 따라서 지속가능성은

자연 원형의 모습을 얼마나 보존할 수 있는지에 달려있는 것으로 이해된다.

그러나 생태계보존론자들의 주장 역시 맹점을 지니고 있다. 우선, 현실적으로 생태계보존론자들의 기준에 부합하는 발전소 형태를 찾기란 사실상 불가능에 가깝다고도 할 수 있다. 당장 전통적인 화석연료와 수력발전은 제외한다고 하더라도, 군도 국가의 특성을 활용한 지열발전역시 그 잠재 개발 지역이 숲지대를 포괄하는 경우가 상당수이다. 또한 태양광 발전 역시 안정된 일조량을 확보할 수 있는 산악 고지대가 선호되는 경우가 많으며, 바이오 연료도 '연료로서' 생산이 가능한 식목종으로의 개간과 개종이 불가피하다. 생태계보존론자들이 '반개발주의'를 표방하는 것이 아니라면, 재생에너지론자들의 주장을 대체할 수 있는 대안 담론을 제시할 필요하다. 만약 생태계보존론이 궁극적으로 전면적 반개발주의를 지향하는 것이라면, 그것이 인간 생존에 지속 가능한 전략인지에 대한 고민이 수반될 수 밖에 없다.

다른 하나는 생태계보존론자들은 그들 스스로를 제외한 다른 행위자를 포괄하는 환경 거버넌스 모델을 제시하지 못하고 있다는 점이다. 보존론자들의 입장을 가장 엄격하게 해석한다면, 반환경적 사업을 추진한 정부의 멸종위기 종 보호 의지를 믿을 수 없으며 주민들 역시 보호 활동에는 전문성을 가지고 있지 않은 이들로 섣불리 거버넌스 체계 안에 편입되어서는 곤란하다. 이러한 주장이 사실이라면 보존 활동에 가장 적합한 주체는 그 보존론의 이상을 가장 잘 대변하는 '전문가'들이자 '보호 활동가' 내지는 '환경단체인 '그들 스스로'이고, 친정부 혹은 친기업적 인사는 곤란하다는 입장으로 보일 수 있다. 하지만 그러한 입장은 그 자체로는 존중할 수 있으나, 숲과 대지의 이용에 나름의 이해 관계를 가지는 다양한 이들을 무조건적으로 배제할 근거가 되기는 어렵다. 보호 활동의 전문성에 대한 염려를 해결하면서도 각 주체가 보다 유의미하게 참

여할 수 있는 대안적 담론을 생산해 대중들을 설득하지 않는 이상, 이들의 주장이 충분한 설득력을 얻어 유의미한 환경 정치적 변화를 이끌어 내기에는 한계가 많아 보인다.

수력발전소와 탄소 배출 감축

인도네시아의 국가가 수력발전소 건설을 강력하게 추진할 수 있는 가장 강력한 논거 중 하나는 이것이 기존의 석탄, 석유 등 화석 연료에 기초한 발전 방식에 비해 깨끗하여 탄소 감축에 기여할 수 있다는 것이다. PT.NSHE와 PT.PLN의 협력도 바로 이러한 당위성이 근거가 되어 추진될 수 있었으며, 조코위 정부가 들어온 이후 인프라 개발에 대한 관심이 높아지며 더욱 힘을 받았다. 실제로 수력발전이 지리적 공간에 다소간의 훼손을 일으킬 수 있다고 하더라도, 전력 생산 방식은 (완벽하지는 않을지언정) 탄소 감축에 효과적으로 기여할 수 있다는 것이 기존에 학계 및 정책적으로 논의된 사항이다.

하지만 국가일반에너지정책계획의 내용에 따르면 인도네시아 정부의 NRE 비중은 점진적으로 높아질 계획이나, 동시에 화석 연료의 설비 역시 동시에 증설될 예정이다. 즉, 화석연료에 비해 NRE의 비중은 높아질 수 있으나, 화석 연료를 사용하는 발전설비에서 배출하는 탄소의 양은 도리어 증가할 수 있다. 그렇다면 단위 수력발전소의 탄소 감축 효과는 인정을 하더라도, 수력발전소의 점진적 증설 그 자체가 국가의 탄소 중립 이행의 지표로 해석되는 것은 경계해야한다. 이러한 점을 감안하면 수력발전소 건설은 조코위 정권 혹은 인도네시아 정부의 탄소 감축 노력의 일환이기 보다는, 조코위 대통령이 추진하는 산발적 인프라 사업의 도덕적 당위성을 부여하기 위한 명분에 지나지 않는다는 비판적 문제제기가 가능하다.

성장과 환경의 공존

이러한 논의는 결국 '환경과 경제 성장'을 동시에 달성할 수 있

는가에 대한 근본적인 질문으로 돌아가게 된다. 이에 대한 광대한 철학적인 논의나 모든 국가에 일괄되게 적용할 수 있는 원칙을 주장하는 것은 본 논문의 범위를 벗어난다. 다만 그러한 '공존'의 구체적 형태가 무엇인지에 대한 고민은 어떠한 담론적 입장을 취하건 논의할 필요가 있다. 전술하였듯 이와 같은 담론의 분화는 근본적인 가치의 차이에서 비롯된 것으로, 윤리적인 선과 악을 구분하여 판별할 수 있는 문제는 아니다. 그렇다면 결국 어떠한 담론적 입장을 취하던, 정치 과정을 통해 보다 많은 시민들에게 더욱 설득력 있는 대안으로 인식되는 담론이 그렇지 않은 담론에 비해 힘을 얻을 가능성이 높을 것이다.

제5장: 결론

본 논문은 환경에 대한 발전주의적 접근으로서 DE가 어떻게 환경 담론 내부의 가치 분쟁을 촉발하고 그 이해 당사자간 갈등적 상호작용을 초래하는지를 분석하였다. 사례 연구를 통해 '재생에너지론'과 '생태계보존론'으로 대표되는 각 이해당사자들이 조정가능한 수준의 이견 차이를 보이는 정책이견을 보이기 보다는, 환경에 대한 근본적인 철학의 차이로 인해 정책분쟁을 겪는 것으로 보았다. 이를 위해 본 연구에서는 이러한 갈등적 경합이 드러나는 대표적인 사례로서 인도네시아 북수마트라주의 PLTA Batang Toru 건설 사례를 둘러싼 국가, 기업, 학계, 시민단체의 역학 관계를 고찰하였다. 이러한 분석을 위해 본 연구는 담론 분석의 방법론에 기초해 환경 정책에 대한 각 담론들의 주관성(subjectivity)을 분석하고, 그 중 주류적 담론 형성에 보다 큰 역할을 한 '국가' 주관성을 보다 명확히 드러내는 개념으로서 '발전주의적 환경주의'를 제안하였다.

본 논문은 기존의 친환경-반환경의 이분법적 분류를 지양하고, 보다 새롭게 녹색 성장 정책을 추진한 국가의 사례를 통해 이것이 어떻게 환경 담론 내부의 균열을 초래할 수 있는지에 대해 살펴보았다. 또한, 본 연구는 아시아에 위치한 한국의 사례를 분석하는데 활용된 개념을 환경 정치 현상 분석에 차용함으로서, 기존 환경 정치 연구에서 노정된 개념의 지리적(영미, 유럽), 언어적 편향(영어)을 보완하는데 기여하고자 한다. 더불어, 본 연구는 전통적으로 비교 정치 연구의 쌍(dyad)으로 자주 제시되지는 않는 한국과 인도네시아가 어떠한 구체적 조건에서 개념적 자원을 공유할 수 있는지를 밝혔다. 구체적으로, 한국의 정책을 연구하는데 활용한 '발전주의적 환경주의'를 인도네시아 사례에 적용하였다. 졸고는 이를 통해 비교정치 연구의 다차원적 발달에 기여하길 희망한다.

본 연구는 환경 정치적 분석을 수행함에 있어 국가, 기업, 환경 단체 및 학계의 담론을 분석하는데 주목하였으나, 문헌 연구에서 논의된 바 있는 지역 주민에 대한 보다 심층적 논의를 담지 못한 한계가 있다. 또한, 본 논문은 수력발전소 건설과 관련된 구체적 사례 연구를 수행하였으나, 다른 형태(태양광, 지열, 천연가스 등)의 발전 설비 확충과 같이 다양한 사례를 포괄하지 못한 한계가 있다. 마지막으로, 문헌 자료들에 대한 심층 분석을 목적으로 본 연구와 관련한 현지조사를 계획하던 도중, 코로나-19 발생으로 출입국이 어려워져 보다 심층적 분석을 할 수 있는 연구방법(공개되지 않은 자료, 관련자 인터뷰 등)을 적극 활용하지 못한 한계가 있다. 후속 연구에서는 본 논문에서 충분히 다루지 못한 지점들이 보완될 수 있기를 희망한다.

끝으로, 본 연구는 한국 사회의 '탈원전' 논란과 관련한 이해 당사자들간 갈등적 상호작용 연구에도 유의미한 함의를 줄 수 있다. 원자력 발전이 수력 발전과 같은 수준의 '재생에너지'로 분류될 수 있는지는 논쟁의 여지가 있다. 하지만 수력발전만큼이나 원자력 발전 역시 전통적 '화석 연료' 기반 발전과의 대조 속에서 보다 '친환경적'으로 인식되거나 주장될 가능성이 있다. 그러나 원자력 발전 과정에서 나타나는 핵 폐기물, 바닷물 사용, 지진의 위험성 등은 보다 원칙주의적 입장을 고수하는 생태계보호론자들에게 여전히 큰 반발심을 야기할 가능성이 있다. 또한 보다 최근에는 태양광 사업과 같은 이른바 '친환경 에너지 사업'과 관련한 인허가 남발로 무분별한 산림 훼손이 발생하는 것에 대해 일부 한국 언론에서 보도한 바 있다. 이러한 현상은 기후 변화 대응과 전세계 여러 나라의 저탄소 에너지 정책 도입이 환경 관련 논의의 종착지로 간주되기보다는, 오히려 보다 새로운 환경 문제들에 대한 적극적이고 활발한 정치학적 연구를 필요로 하고 있음을 시사한다.

참고 문헌

한국어

감사원. 2012. “감사결과보고서: GGGI 에 대한 정부지원예산의 회계집행실태”.

강민아, 장지호. 2007. “일반논문: 정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장입지 선정 과정을 중심으로”. 한국행정학보 41 (2): 23-45.

강우진. 2013. “박정희 신드롬과 한국의 민주주의: 네 가지 쟁점을 중심으로”. 한국과국제정치 29 (2): 73-105. URL: https://doi.org/10.17331/kwp.2013.29.2.003.

강원택. 2012. “[아침논단] 박근혜가 물리쳐야 할 첫째 대상은 박정희”, 2012 년 7 월 8 일. 朝鮮칼럼 The Column. URL: https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2012/07/08/2012070800811.html.

경기도. 2021. “경기통계 [통계 DB_발전현황]”. 2021 년 4 월 27 일. URL: https://stat.gg.go.kr/statgg/tblInfo/TblInfoList.html?vw_cd=MT_ZTITLE.

국무총리실. 2011. “정전대책 발표”. 대한민국 정책브리핑, 9 월 26. URL: https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148718943.

김산하. 2020. “[김산하의 청개구리] 숲을 헐어 늘린다는 태양광발전 : 칼럼 : 사설.칼럼 : 뉴스 : 한겨레”. 일간, 2020 년 10 월 11 일. URL: http://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/965290.html.

김용균. 2019. “당의 귀환: 갈림길에 선 베트남”. 다양성+Asia (블로그). 2019 년. URL: https://diverseasia.snu.ac.kr/?p=2374.

나채준. 2010. “인도네시아의 녹색성장 법제에 관한 비교법적 연구 | 연구보고서 | 발간물 | 한국법제연구원 KLRI”. 2010 년. URL: https://www.klri.re.kr/kor/publication/935/view.do.

대통령기록관. 2012. “글로벌녹색성장기구 (GGGI) 국제기구로 전환”. 청와대. 2012 년 10 월 23 일. URL: http://17cwd.pa.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=2084&board_no=P01.

드라이제크, 존. 2005. “지구환경정치학 담론 / 존 드라이제크 지음; 정승진 옮김.” 서울: 에코리브르.

문화방송(MBC). 2011. “이 대통령 한전 방문‥"형편없다" 강하게 질타.” MBC NEWS. URL: http://imnews.imbc.com/replay/2011/nwtoday/article/2927550_30479.html.

손인주. 2020. “두려움의 정치: 시진핑 권력 강화의 심리적 동인”. 한국정치학회보. 54 (1): 137-60.

연합뉴스(YTN). 2014. “유도요노 전 印尼대통령, GGGI 의장으로 공식 선출”. 연합뉴스, 2014 년 11 월 18 일.URL: https://www.yna.co.kr/view/AKR20141118130900043.
외교부. 2008. “인도네시아 기후변화기금 설치 상세보기|활동현황 | 기후변화 · 환경 외교부”. 2008 년 10 월 29 일. URL: https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_20152/view.do?seq=339572&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=50.
유상철. 2020. “현장에서 확인한 생산기지 베트남 이전 움직임 – 현장 · 인터뷰 – KOTRA 해외시장뉴스”. 현장인터뷰 (블로그). 2020 년 8 월 18 일. URL: https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/7/globalBbsDataView.do?setIdx=245&dataIdx=184074.
윤태곤. 2011. “MB, 한전서 ’ 격노’… ‘여러분은 저 후진국 수준이다’”. 일간, 2011 년 9 월 16 일. URL: https://www.pressian.com/pages/articles/19213?no=19213.
임혜란. 2018. “동아시아 발전국가모델의 재구성”. 서울대학교 아시아연구소총서 기초연구시리즈 12. 서울: 대학교출판문화원.
중앙일보.2012. “돌이켜본 ‘9 · 15 정전사태’, 753 만가구 정전 · 620 억 피해”. 일간, 2012 년 9 월 10. URL: https://news.joins.com/article/9279225.
조선일보. 2010. “인도네시아에 녹색성장 시스템 전수하고 탄소배출권 확보한다 (최영석 기자)”, 2010 년 6 월 14 일. URL: https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2010/06/13/2010061300880.html.
———. 2011. “李대통령 ‘당신들 잘먹고 잘잔다고, 전기 끊어도 되나’”. 주간, 2011 년 9 월 17 일. URL: https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2011/09/17/2011091700190.html.
———. 2020. “[단독] ‘산림훼손 극심’ 산림청도 학을 뗀 山地 태양광 난개발 – 조선일보”. 일간, 2020 년 8 월 22 일. URL: https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/08/22/2020082200166.html.
지식경제부. 2013. “제 6 차 전력수급기본계획”.
차태서. 2020. “담론분석이란 무엇인가?: 국제정치학의 경우”. 국제지역연구. 29 (1): 137-73.
청와대 미래비전비서관실 (이명박 정부). 2009. “녹색성장위원회 공식출범(청와대 참고자료).hwp”. 2009 년 2 월 15 일. URL: https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=hwp&attachNo=73698.
허유진. 2019. “인도네시아 신재생 에너지 시장 최신 동향 및 정책 – 트렌드 – KOTRA 해외시장뉴스”. 2019 년 2 월 12 일. URL:

https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/782/globalBbsDataView.do?setIdx=243&dataIdx=172717.

영어

Amsden, Alice H. 1989. Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization. New York: Oxford University Press.

Arias, Mauricio E., Fabio Farinosi, Eunjee Lee, Angela Livino, John Briscoe, and Paul R. Moorcroft. 2020. "Impacts of Climate Change and Deforestation on Hydropower Planning in the Brazilian Amazon." Nature Sustainability 3 (6): 430–36. URL: https://doi.org/10.1038/s41893-020-0492-y

Banta, Benjamin. 2013. "Analysing Discourse as a Causal Mechanism." European Journal of International Relations 19 (2): 379–402. URL: https://doi.org/10.1177/1354066111428970.

Basak, Pranab. Unidentified. "Renewable Energy Chapter 3: Renewable Energy. 18.

BBC. 2019. "Rarest Orangutans 'Doomed' by Indonesia Dam Project." BBC News, March 5, 2019. URL: https://www.bbc.com/news/world-asia-47451354.

Bhandari, Bidya. 2019. "Address by Rt. Hon. President of Nepal on 'Promoting Green and Sustainable Development to Implement the UN 2030 Agenda' - Ministry of Foreign Affairs Nepal MOFA." Ministry of Foreign Affairs, Nepal, April 27. URL: https://mofa.gov.np/address-by-rt-hon-mrs-bidya-devi-bhandari-president-of-nepal-on-promoting-green-and-sustainable-development-to-implement-the-un-2030-agenda/.

Bunnell, Tim, and Michelle Ann Miller. 2011. "Jakarta in Post-Suharto Indonesia: Decentralisation, Neo-Liberalism and Global City Aspiration." Space and Polity 15 (1): 35–48. URL: https://doi.org/10.1080/13562576.2011.567899.

Chavez-Rodriguez, Libertad, and Silja Klepp. 2018. 1. Governing Cliamte Change: The Power of Adaptation Discourses, Policies, and Practices. In A Critical Approach to Climate Change Adaptation: Discourses, Policies, and Practices. Edited by Silja Klepp. Routledge Advances in Climate Change Research. London ; New York: Routledge/Taylor & Francis Group.

Chelminski, Kathryn. 2018. "Fossil Fuel Subsidy Reform in Indonesia: The Struggle for Successful Reform." In The Politics of Fossil Fuel Subsidies and Their Reform, by Harro van Asselt, edited by Jakob Skovgaard, 1st ed., 193–211. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108241946.013.

Clarke, Kevin A., and David M. Primo. 2007. "Modernizing Political Science: A Model-Based Approach." Perspectives on Politics 5 (4): 741-53.
CNA. 2014. INDONESIA: Golkar Uses Nostalgia to Woo Voters. https://www.youtube.com/watch?v=RfrjnOBZZME.
Consulate General of The Republic of Indonesia in Chicago. 2020. "President Jokowi Calls the Need for Major Post-Pandemic Transformations at the G20 Summit Forum." Kementerian Luar Negeri Repulik Indonesia. November 26, 2020. https://kemlu.go.id/chicago/en.
Cosbey, Aaron. 2009. "Developing Country Interests in Climate Change Action and the Implications for Post-2012 Climate Change Regime." United Nations Conference on Trade and Development. United Nations.URL:https://unctad.org/system/files/official-document/ditcbcc20092_en.pdf.
Dercon, Stefan. 2014. Is Green Growth Good for the Poor? Policy Research Working Papers. The World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-6936.
Doyle, Timothy, and Adam Simpson. 2006. "Traversing More than Speed Bumps: Green Politics under Authoritarian Regimes in Burma and Iran." Environmental Politics 15 (5): 750-67. https://doi.org/10.1080/09644010600937199.
Dryzek, John S., and Hayley Stevenson. 2011. "Global Democracy and Earth System Governance." Ecological Economics, Special Section - Earth System Governance: Accountability and Legitimacy, 70 (11): 1865-74. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.01.021.
EMBER. 2020. "2020 Global Electricity Review," 43.
FAO, Unidentified. 2008. Biofuels: Prospects, Risks and Opportunities. The State of Food and Agriculture 2008. Rome: FAO.
———.Unidentified. "The State of Food and Agriculture 2008."Accessed April 2, 2021. URL: http://www.fao.org/3/i0100e/i0100e00.htm.
FAO and UNEP. 2020. The State of the World's Forests 2020: Forests, biodiversity and people. The State of the World's Forests (SOFO) 2020. Rome, Italy.URL:https://doi.org/10.4060/ca8642.
Ferguson, James. 1994. The Anti-Politics Machine: "Development," Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho. Minneapolis: University of Minnesota Press.
Fischer, Frank, and John Forester. 1993. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Duke University Press.
Fredriksson, Per, Eric Neumayer, Richard Damania, and Scott Gates. 2005. "Environmentalism, Democracy, and Pollution Control." Journal of Environmental Economics and Management 49 (2): 343-65. https://doi.org/10.1016/j.jeem.2004.04.004.

GGGI. 2012. “Agreement on the Establishment of the Global Green Growth Institute.”
———. 2020a. “Green Growth in Action: Achieving Green Energy Transformation.” 11. GGGI Technical Report. GGGI.
———. 2020b. “The Promise of Green Growth: A Pathway to Prosperity While Achieving National and Global Ambitions.” 15. GGGI Technical Report.
GGGI–GOI. 2017. “Indonesia Country Planning Framework 2016–2020.”
———. 2020. “Employment Assessment of Renewable Energy: Indonesian Power Sector Pathways.”
Gilley, Bruce. 2012. “Authoritarian Environmentalism and China’s Response to Climate Change.” Environmental Politics 21 (2): 287–307. URL: https://doi.org/10.1080/09644016.2012.651904.
Hafild, Emmy. 2019. “Orangutan Hydro Power Plant Can Coexist.” July 26, 2019. URL: https://nshe–hydro.com/post/orangutan–hydro–power–plant–can–coexist.html.
———. 2020. “Collaborative Sustainable Management of Other Use Areas to Protect Tapanuli Orangutan in Batang Toru Ecosystem.” The Jakarta Post. July 15, 2020. URL: https://www.thejakartapost.com/academia/2020/07/15/collaborative–sustainable–management–of–other–use–areas–to–protect–tapanuli–orangutan–in–batang–toru–ecosystem.html.
Hajer, Maarten, and Wytske Versteeg. 2005. “A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives.” Journal of Environmental Policy & Planning 7 (3): 175–84. URL: https://doi.org/10.1080/15239080500339646.
Han, Heejin. 2015. “Authoritarian Environmentalism under Democracy: Korea’s River Restoration Project.” Environmental Politics 24 (5): 810–29. URL: https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1051324.
———. 2017. “Singapore, a Garden City: Authoritarian Environmentalism in a Developmental State.” The Journal of Environment & Development 26 (1): 3–24. https://doi.org/10.1177/1070496516677365.
Heo, Inhye. 2015. “Neoliberal Developmentalism in South Korea: Evidence from the Green Growth Policymaking Process.” Asia Pacific Viewpoint 56 (3): 351–64. URL: https://doi.org/10.1111/apv.12093.
Hong, Dong–Li, Shiuh–Shen Chien, and Yu–Kai Liao. 2020. “Green Developmentalism and Trade–Offs between Natural Preservation and Environmental Exploitation in China.” Environment and Planning E: Nature and Space 3 (3): 688–705. URL: https://doi.org/10.1177/2514848619880896.
Jakarta Globe. 2019. “Criticism of Batang Toru Hydropower Project Misplaced: Gov’t, House.” Jakarta Globe. May 23, 2019.

https://jakartaglobe.id/movement/criticism-of-batang-toru-hydropower-project-misplaced-govt-house.
Johnson, Chalmers A. 1982. MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
———. 1987. Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan. In The Political Economy of the New Asian Industrialism. Edited by Frederic C. Deyo. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
———. 1999. [Chapter 2] The Developmental State: Odyssey of a Concept. In The Developmental State. Edited by Meredith Woo-Cumings. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
Kabinet Sekretariat Republik Indonesia. 2015. "President Jokowi: Indonesia Committed to Reducing Emission by 29%." Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. December 1, 2015. URL: https://setkab.go.id/en/president-jokowi-indonesia-commits-reducing-emission-by-29/.
———. 2016. "Indonesia Decides to Suspend Its OPEC Membership." URL: https://setkab.go.id/en/indonesia-decides-to-suspend-its-opec-membership/.
———. 2017. "Manage Forest with Corrective Action, President Jokowi Says." Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. August 2, 2017. URL: https://setkab.go.id/en/manage-forest-with-corrective-action-president-jokowi-said/.
Kim, Eun-sung. 2016. "The Politics of Climate Change Policy Design in Korea." Environmental Politics 25 (3): 454-74. URL: https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1104804.
Kim, Kyung Mi, and Hyeong-Ki Kwon. 2017. "The State's Role in Globalization: Korea's Experience from a Comparative Perspective." Politics & Society 45 (4): 505-31. URL: https://doi.org/10.1177/0032329217715614.
Kim, Sung-Young, and Elizabeth Thurbon. 2015. "Developmental Environmentalism: Explaining South Korea's Ambitious Pursuit of Green Growth." Politics & Society 43 (2): 213-40. URL: https://doi.org/10.1177/0032329215571287.
KPK, Humas. 2019. "KPK Refuses Law Revision." 2019. URL: https://www.kpk.go.id/en/news/press-releases/1215-kpk-refuses-law-revision.
Laurance, William F., Serge A. Wich, Onrizal Onrizal, Gabriella Fredriksson, Graham Usher, Truly Santika, Dirck Byler, et al. 2020. "Tapanuli Orangutan Endangered by Sumatran Hydropower Scheme."

Nature Ecology & Evolution 4 (11): 1438–39. URL: https://doi.org/10.1038/s41559-020-1263-x.
Lee, Sangji. 2021. "The Case for a Green Economy." UNDP. April 5, 2021. URL: https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2021/the-case-for-a-green-economy.html.
Leipold, Sina, Peter H. Feindt, Georg Winkel, and Reiner Keller. 2019. "Discourse Analysis of Environmental Policy Revisited: Traditions, Trends, Perspectives." Journal of Environmental Policy & Planning 21 (5): 445–63. URL: https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1660462.
Lemos, Maria Carmen, and Arun Agrawal. 2006. "Environmental Governance." Annual Review of Environment and Resources 31 (1): 297–325. URL: https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621.
Li, Xiaoliang, Xiaojin Yang, Qi Wei, and Bing Zhang. 2019. "Authoritarian Environmentalism and Environmental Policy Implementation in China." Resources, Conservation and Recycling 145 (June): 86–93. https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2019.02.011.
Meijaard, Erik, and Serge Wich. 2019. "Hydro Project Versus Rare Orangutan." The Jakarta Post. July 20, 2019. URL: https://www.thejakartapost.com/academia/2019/07/20/hydro-project-versus-rare-orangutan.html.
Mietzner, Marcus. 2014a. "How Jokowi Won and Democracy Survived." Journal of Democracy 25 (4): 111–25. URL: https://doi.org/10.1353/jod.2014.0073.
———. 2014b. "Project MUSE – Indonesia's 2014 Elections: How Jokowi Won and Democracy Survived." Journal of Democracy 25 (4): 111–25.
———. 2020. "Authoritarian Innovations in Indonesia: Electoral Narrowing, Identity Politics and Executive Illiberalism." Democratization 27 (6): 1021–36. URL: https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1704266.
Mongabay. 2017. "Protest Against Hydropower Plant in Sumatra Ends with Injuries." Mongabay Environmental News, September 14, 2017, Environmental.URL:https://news.mongabay.com/2017/09/protest-against-hydropower-plant-in-sumatra-ends-with-injuries/.
———. 2018a. "Indonesian Activists Protest China-Funded Dam in Orangutan Habitat." Mongabay Environmental News, May 9, 2018, Environmental. URL:https://news.mongabay.com/2018/05/chinas-plan-to-build-dam-in-rarest-apes-habitat-in-sumatra-condemned/.
———. 2019. "Allegation of Forged Signature Casts Shadow over China-Backed Dam in Sumatra." Mongabay Environmental News,

February 25, 2019. Environmental URL: https://news.mongabay.com/2019/02/allegation-of-forged-signature-casts-shadow-over-china-backed-dam-in-sumatra/.
———. 2021. "Deadly Landslide Hits Indonesian Dam Project in Orangutan Habitat, Again," April 30, 2021. URL: https://news.mongabay.com/2021/04/deadly-landslide-hits-indonesian-dam-project-in-tapanuli-orangutan-habitat/.
Morchain, Daniel. 2018. 3. Rethinking the Framing Climate Change Adaptation: Knowledge, Power, and Politics. Edited by Libertad Chavez-Rodriguez and Silja Klepp. Routledge Advances in Climate Change Research. London ; New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
NSHE. 2019a. "PT North Sumatera Hydro Energy | Batangtoru Hydro Power, Renewable Energy." January 30, 2019. URL: https://nshe-hydro.com/post/.html.
———. 2019b. "Emmy Hafild in Spain: Batangtoru Hydro Electric Power Plant Does Not Disturb Orangutans." December 7, 2019. URL: https://nshe-hydro.com/post/emmy-hafild-in-spain:-batangtoru-hydro-electric-power-plant-does-not-disturb-orangutans.html.
———. Unidentified. "Batang Toru Hydropower Plant [Corporate Whitebook]." Whitebook Version 4.
NSI. 2019. "North Sumatra Investment Book (Quater 3 - 2019)."
———. 2021. Kick Off North Sumatra Invest Business Profile Challenge (NSI-BPC) 2021. URL: https://www.youtube.com/watch?v=U7yJwTb0wvQ.
OECD. 2009. "Declaration on Green Growth Adopted at the Meeting of the Council at Ministerial Level on 25 June 2009." URL: https://www.oecd.org/env/44077822.pdf.
———. 2011. "Towards Green Growth - A Summary for Policy Makers - May 2011." URL: https://www.oecd.org/greengrowth/48012345.pdf.
———. 2012. "Green Growth and Developing Countries A Summary for Policy Makers."
———. Unidentified. "Green Growth and Sustainable Development - OECD." Unidentified. URL: http://www.oecd.org/greengrowth/.
———. Unidentified. "Green Growth in Action: Korea - OECD." Unidentified. URL: https://www.oecd.org/korea/greengrowthinactionkorea.htm.
Park, Susan. 2021. "The Role of the Sovereign State in 21st Century Environmental Disasters." Environmental Politics, February, 1-20. https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1892983.

PLN. 2021. “Independent Power Producer (IPP).” PT PLN (Persero). February 2, 2021.URL http://web.pln.co.id/en/hubungan-investor/ipp-en.

The Jakarta. 2014. “Suharto Nostalgia Frows as Indonesia Heads for Elections.” The Jakarta Post, March 27, 2014. URL: https://www.thejakartapost.com/news/2014/03/27/soeharto-nostalgia-grows-indonesia-heads-elections.html.

Povitkina, Marina. 2018. “The Limits of Democracy in Tackling Climate Change.” Environmental Politics 27 (3): 411–32. URL: https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1444723.

Rakhmat, Muhammad Zulfikar and Habib Pashya. 2021. “[The Diplomat] Chinese Infrastructure Projects in Indonesia Face Fresh Delays,” April 8, 2021. URL: https://thediplomat.com/2021/04/chinese-infrastructure-projects-in-indonesia-face-fresh-delays/.

Reese, April. 2017a. “New Orangutan Species Identified Newly Discovered Orangutan Species Is Also the Most Endangered,” no. 551: 1.

———. 2017b. “Newly Discovered Orangutan Species Is Also the Most Endangered.” Nature 551 (7679): 151–151. URL: https://doi.org/10.1038/nature.2017.22934.

Reuters. 2017. “Indonesia to Keep OPEC Membership Frozen: Deputy Energy Minister.” Reuters, December 5, 2017, sec. Commodities News. URL: https://www.reuters.com/article/us-indonesia-opec-idUSKBN1DZ20O.

Roesma, Dewi Imelda, Ada Chornelia, Ahmad Mursyid, and Mistar Kamsi. 2016. “Short Communication: Fish Diversity of the Batang Toru River System, South Tapanuli, North Sumatra.” Biodiversitas Journal of Biological Diversity 17 (2). URL: https://doi.org/10.13057/biodiv/d170235.

Saran, Shyam. 2015. “Paris Climate Talks: Developed Countries Must Do More than Reduce Emissions.” The Guardian, November 23, 2015, sec. Environment. URL: http://www.theguardian.com/environment/2015/nov/23/paris-climate-talks-developed-countries-must-do-more-than-reduce-emissions.

Shearman, David J. C., and Joseph Wayne Smith. 2007. The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy. Politics and the Environment. Westport, Conn: Greenwood Publishing Group. URL: http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=218302&site=bsi-live.

Sloan, Sean, Jatna Supriatna, Mason J. Campbell, Mohammed Alamgir, and William F. Laurance. 2018. “Newly Discovered Orangutan

Species Requires Urgent Habitat Protection." Current Biology 28 (11): R650–51. URL: https://doi.org/10.1016/j.cub.2018.04.082.
Stein, Jana von. 2020. "Democracy, Autocracy, and Everything in Between: How Domestic Institutions Affect Environmental Protection." British Journal of Political Science, 1–19. URL: https://doi.org/10.1017/S000712342000054X.
Tambunan, Naomi Helena. 2018. "Regulatory Reform on Hydroelectric Power Plant Development in Indonesia." Bappenas Working Papers 1 (1): 13–28. URL: https://doi.org/10.47266/bwp.v1i1.6.
The Jakara Post. 2018a. "Calls Grow for Jokowi to Protect Tapanuli Orangutan." The Jakarta Post. August 28, 2018. URL: https://www.thejakartapost.com/news/2018/08/24/calls-grow-for-jokowi-to-protect-tapanuli-orangutan.html.
———. 2018b. "Scientists Slam Govt for Giving Nod to Batang Toru Dam." The Jakarta Post. November 13, 2018. URL: https://www.thejakartapost.com/news/2018/11/12/scientists-slam-govt-for-giving-nod-to-batang-toru-dam.html.
———.2019a. "Court Rejects Challenge to Batang Toru Dam - National - The Jakarta Post," March 4, 2019. URL: https://www.thejakartapost.com/news/2019/03/04/court-rejects-challenge-to-batang-toru-dam.html.
———. 2019b. "Batang Toru Dam Construction Goes on amid Concerns for Rarest Apes, Villagers." The Jakarta Post. Accessed April 13, 2021. URL: https://www.thejakartapost.com/news/2019/01/31/batang-toru-dam-construction-goes-on-amid-concerns-for-rarest-apes-villagers.html.
———. 2020. "Batang Toru $1.5b Hydropower Plant May Be Delayed by Years - Business - The Jakarta Post." Accessed June 11, 2021. URL: https://www.thejakartapost.com/news/2020/06/18/batang-toru-1-5b-hydropower-plant-may-be-delayed-by-years.html.
The New York Times. 2017. "New Orangutan Species Could Be the Most Endangered Great Ape - The New York Times," November 2, 2017. URL: https://www.nytimes.com/2017/11/02/science/new-orangutan-species.html.
UN. 2011. "Hydropower for the Green Economy: A New Approach to Capacity Building and Sustainable Resource Development." UN Water.
———. 2018. "Goal 7: Affordable and Clean Energy - SDG Tracker." Our World in Data. 2018. URL: https://sdg-tracker.org/energy.
———. 2020. "Pandemic Recovery Assistance, Debt Relief Vital to Keeping Developing Countries' Economies Afloat, Speakers Stress As General Assembly Continues Annual Debate | Meetings

Coverage and Press Releases." September 23, 2020. URL: https://www.un.org/press/en/2020/ga12269.doc.htm.
———. Unidentified. "Green Economy: Sustainable Development Knowledge Platform." UN Sustainable Development Knowledge Platform. Unidentified. URL: https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1446.
UNESCO. Unidentified. "UNESCO World Heritage Centre – List of World Heritage in Danger." UNESCO World Heritage Centre. Accessed June 24, 2021. URL: https://whc.unesco.org/en/danger/.
Wade, Robert. 2004. Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization. Princeton, NJ ; Oxford: Princeton University Press.
Waltz, Kenneth Neal. 1979. Theory of International Politics. 1st ed.. Boston, Mass.: McGraw-Hill.
Warburton, Eve. 2016. "Jokowi and the New Developmentalism." Bulletin of Indonesian Economic Studies 52 (3): 297-320. URL: https://doi.org/10.1080/00074918.2016.1249262.
Winslow, Margrethe. 2005. "Is Democracy Good for the Environment?" Journal of Environmental Planning and Management 48 (5): 771-83. URL: https://doi.org/10.1080/09640560500183074.
World Bank. 2012. "Toward a Clean, Green, Resilient World for All – A World Bank Group Environment Strategy 2012 – 2022." The World Bank Group.
———. 2021. "Indonesia | Data." April 3, 2021. URL: https://data.worldbank.org/country/indonesia.
World Resource Institute. 2020. "We Lost a Football Pitch of Primary Rainforest Every 6 Seconds in 2019." World Resources Institute. June 2, 2020. URL: https://www.wri.org/blog/2020/06/global-tree-cover-loss-data-2019.
Yong, Ed. 2017. "Scientists Identify a Third Species of Orangutan – The Atlantic." November 3, 2017. URL: https://www.theatlantic.com/science/archive/2017/11/scientists-identify-a-third-species-of-orangutan/544745/.

인도네시아어

Ahmad Paisal Lubis. 2020. Pembukaan Jalan PLTA Batangtoru Di Kawasan Desa Sipenggeng. URL: https://www.youtube.com/watch?v=IaGA_WGaeB0.
BAPPENAS. 2014a. "Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 – Buku Dua."
———. 2014b. "Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 – Buku Satu."

———. Unidentified. “Kementerian PPN/Bappenas :: Sejarah.” Unidentified. https://www.bappenas.go.id/id/profil-bappenas/sejarah/.

———. Unidentified. “Program Pertumbuhan Ekonomi Hijau (Green Growth Program) Mendukung Indonesia Dalam Mewujudkan Pertumbuhan Ekonomi Hijau Yang Dapat Mengurangi Kemiskinan Serta Memastikan Inklusi Sosial, Kelestarian Lingkungan Dan Efisiensi Sumber Daya.” Green Growth. Unidentified. http://greengrowth.bappenas.go.id/.

BPS. 2021. “Pronvinsi Sumatera Utara Dalam Angka 2021.” Badan Pusat Statik Provinsi Sumatera Utara.

EBTKE. 2014. “Direktorat Jenderal EBTKE – Kementerian ESDM.” October 16, 2014. https://ebtke.esdm.go.id/post/2014/10/16/691/pln.teken.pengembangan.plta.batang.toru.

———. 2016. “Direktorat Jenderal EBTKE – Kementerian ESDM.” February 12, 2016. https://ebtke.esdm.go.id/post/2016/02/12/1121/25.persen.energi.baru.terbarukan.dalam.35.000.mw.

GGGI-GOI. Unidentified. “Program Pertumbuhan Ekonomi Hijau (Green Growth Program) Mendukung Indonesia Dalam Mewujudkan Pertumbuhan Ekonomi Hijau Yang Dapat Mengurangi Kemiskinan Serta Memastikan Inklusi Sosial, Kelestarian Lingkungan Dan Efisiensi Sumber Daya.” Green Growth. Accessed June 15, 2021. URL: http://greengrowth.bappenas.go.id/.

Government of Indonesia. Unidentified. “Program Pertumbuhan Ekonomi Hijau (Green Growth Program) Mendukung Indonesia Dalam Mewujudkan Pertumbuhan Ekonomi Hijau Yang Dapat Mengurangi Kemiskinan Serta Memastikan Inklusi Sosial, Kelestarian Lingkungan Dan Efisiensi Sumber Daya.” Green Growth. Unidentified. http://greengrowth.bappenas.go.id/.

Hafild, Emmy. Unidentified. “Biografi – Emmy Hafild.” Unidentified. URL: https://www.emmyhafild.com/biografi/.

IPB. 2020. “Emmy Hafild.” Alumni IPB (blog). July 28, 2020. https://www.alumniipbpedia.id/en/emmy-hafild/.

Kabinet Sekretariat Republik Indonesia. 2020. “Perhatikan Aspek Lingkungan, Tol Pandaan-Malang Raih Sertifikat ‘Green Toll Road Indonesia.’” Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. July 4, 2020. URL: https://setkab.go.id/perhatikan-aspek-lingkungan-tol-pandaan-malang-raih-sertifikat-green-toll-road-indonesia/.

———. 2021. “Peluang Besar Ekonomi Hijau dan Digital bagi Indonesia.” Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. January 21, 2021. URL:

https://setkab.go.id/peluang-besar-ekonomi-hijau-dan-digital-bagi-indonesia/.

Kementerian Keuangan Rpublik Indonesia. 2020. "Indonesia akan Lanjutkan Komitmen Ekonomi Hijau."October 15, 2020. URL: https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/indonesia-akan-lanjutkan-komitmen-ekonomi-hijau/.

KOMPAS. 2013. "Bappenas: Harga BBM Naik Minggu Depan." KOMPAS.com. June 15, 2013. ~Bisnis & Keuangan~Ekonomi.

KOMPASTV. 2021. Jokowi Dorong Pengembangan Green Technology Saat Pembukaan IIMS Hybrid 2021. URL: https://www.youtube.com/watch?v=a4f0Y9-NbL0.

Mongabay. 2018b. "Walhi Gugat Gubernur Sumatera Utara Terkait Izin Lingkungan PLTA Batang Toru." Mongabay Environmental News, August 10, 2018. Environmental. URL: https://www.mongabay.co.id/2018/08/10/walhi-gugat-gubernur-sumatera-utara-terkait-izin-lingkungan-plta-batang-toru/.

Nugroho, Hanan. 2010. "Kementerian PPN/Bappenas :: Greening Our Energy, Greening the Economy Oleh." August 5, 2010. URL: https://www.bappenas.go.id/en/data-dan-informasi-utama/makalah/greening-our-energy-greening-the-economy-oleh---hanan-nugroho/.

Republik Indonesia. 2011. Peraturan Presiden Republik Indonesia N0.61 Tahun 2012 Tentang Rencana Aksi Nasional Penuruan Emisi Gas Rumah Kaca.

Suarasumut. 2021. "2 Lagi Korban Longsor PLTA Batang Toru Ditemukan, Total 9 Orang Meninggal." suara.com. May 3, 2021. URL: https://sumut.suara.com/read/2021/05/03/191501/2-lagi-korban-longsor-plta-batang-toru-ditemukan-total-9-orang-meninggal.

Tempo. 2014. "Protes Harga BBM Naik Akibat Jokowi Salah Pilih Menteri." Tempo. November 18, 2014. URL: https://nasional.tempo.co/read/622825/protes-harga-bbm-naik-akibat-jokowi-salah-pilih-menteri.

———. 2021. "Jokowi Minta Dewan Energi Nasional Percepat Bauran Energi Baru Terbarukan." Tempo, April 20, 2021. URL: https://bisnis.tempo.co/read/1454509/jokowi-minta-dewan-energi-nasional-percepat-bauran-energi-baru-terbarukan.

Abstract

In Between Green and Un-green: PLTA Batang Toru, Indonesia Case Study

Juwon Lee

Department of Political Science and International Relations (Political Science Major)

The Graduate School

Seoul National University

Why do some green policies trigger policy controversies within environmental discourses and the involved actors? How do such policies can concurrently be green, but at the same time un-green? Using Developmental Environmentalism as an analytical framework, my thesis studies the discursive conflicts between what this study called 'renewable energy advocates' and 'ecological determinists' surrounding the case of Batang Toru Hydropower Plant construction in North Sumatra, Indonesia.

Indonesia, with the aid of leading Green Economies including South Korea, graciously embraced Green Growth policies, particularly after the 2010s. Moreover, the underperformance of the fossil fuel industry coupled with the public's nostalgia for the Suharto-developmental era prevalent in the later years of President Yudhoyono, among many others, laid the amicable domestic conditions for such policy approach, though not without controversy. Amongst many 'green' policies announced, the so-called low carbon energy development that exploits the 'developmental potential' of

nature(i.e forest, river) stood out: Hydropower as a case in point.

Yet, such a 'developmental' approach to the environment stood in stark contrast to what many preservationists consider important: to keep nature as original as possible and have them unaffected by most human activities save for preservation efforts. When nature turns out to be the habitat of animals at the brink of extinction, they call for even stricter protection and discontinuation of renewable energy development despite other environmentally friendly positivity. None of the discursive traditions can be said to be clearly right or wrong. Yet, their conspicuously dissimilar understanding of nature (as either resource to be developed or habitat to be preserved) makes it difficult to reconcile these differing values. This kind of conflict is better described as 'policy controversy'; unlike policy disagreement, it is extremely difficult to find even the lowest common denominator and their conflict tends only to intensify.

This study highlights how ostensibly an environmentally friendly policy, despite its professed positivity, can be embroiled in a political tug-of-war with other environmentally oriented discourses. In addition, my study demonstrates how an unlikely dyad for comparative political analysis - South Korea and Indonesia in this case - can at certain conditions 'comparable' to be grouped together and researched. Moreover, my study is relevant for students of environmental politics in general and particularly for those interested in new and renewable energy policies and political contention related to these policies.

Keywords : Developmental Environmentalism, New and Renewable Energy, Climate Change, Environmental Politics, Korea, Indonesia
Student Number : 2018-29497