

인도네시아의 원자재(석탄, 팜유, 니켈) 수출 규제 배경과 공급망 영향

최부식 연구위원, 철강연구센터 (busikc@posri.re.kr)

목차

1. 인도네시아 핵심 3대 품목 수출 규제 추진
2. 수출 규제로 인한 글로벌 공급망 영향
3. 규제 추진의 배경
4. 산업 영향 및 시사점

Executive Summary

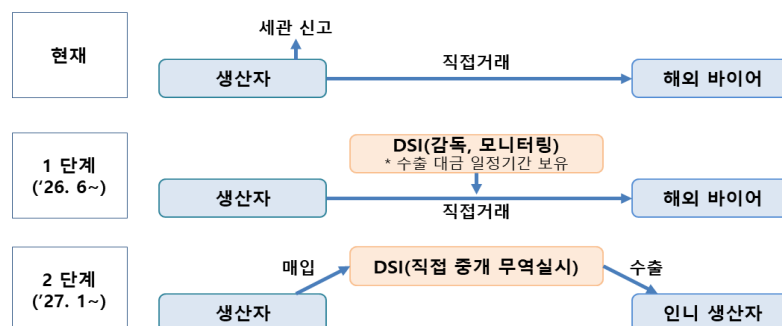
- 인도네시아 프라보워 대통령은 석탄·팜유·페로니켈 등 3대 핵심 원자재의 수출을 국영기업이 직접 관리·감독하는 규제를 발표하여, 글로벌 공급망에 지각변동 예고
 - 국부펀드 겸 지주회사인 다난따라(Danantara) 산하에 수출 총괄기관(DSI)을 신설하는 계획을 지난 5월에 대통령이 직접 발표함
 - 동 규제는 현재의 민간 기업 직접 수출에서 국영기업 중개무역으로 전환할 계획이며, 본격 시행은 '27년으로 예정됨
- 규제 대상 품목은 인도네시아가 세계 최대 수출국으로 글로벌 공급망에 상당한 충격이 예상되며, 중국이 최대 피해국이 될 가능성이 높음
 - 글로벌 교역량에서 인도네시아가 차지하는 비중은 페로니켈 95%, 팜유 48%, 석탄 36%로 전세계 공급망에서 핵심적인 위치를 차지함
 - 석탄과 팜유의 경우는 중국과 인도가 최대 수입국이며, 페로니켈의 경우는 96%가 중국으로 수출되기 때문에 중국의 영향이 가장 클 것으로 예상됨
- 규제의 표면적 목적은 경제 문제(재정적자 완화와 환율 방어 등) 해결이나, 이면에는 자원민족주의 강화를 통한 대외 영향력 강화의 목적도 있음
 - 재정적자 확대는 인도네시아 GDP의 7%에 달하는 무료급식 추진 등 급격한 복지 지출 확대가 주요 원인으로 지목되는 상황임
 - 이와 더불어 원자재 가격하락으로 인한 무역수지 흑자 축소와 루피아 약세가 맞물리며 규제 추진의 경제적인 배경으로 작용됨
 - 한편, 인도네시아는 '14년부터 원광 수출 금지 등 지속적으로 자원 수출에 대한 규제를 실시 중이며, 외국계 기업의 광산개발권 및 운영권을 국영기업 또는 자국기업에 전환을 유도하는 정책을 추진 중인 상황
 - 이번 조치가 중국-인도네시아 간 외교적 마찰(고속철도 부채, 니켈 쿠퍼터 갈등) 속에서 등장 했다는 점에서 중국과의 협상에서 도구로 활용될 가능성도 존재함
- 이번 조치는 한국 산업에 단기 위기 요인으로 작용하고, 장기적으로는 중국 스테인리스 경쟁력 약화로 상대적인 기회요인으로 작용할 가능성도 있음
 - 단기적으로는 석탄 가격 인상에 기인한 전력 요금 상승, 팜유 가격 상승에 따른 식품 가격 상승 우려
 - 한편, 장기적으로는 인도네시아산 저원가 니켈에 기반한 중국 스테인리스 제품의 가격 경쟁력 약화가 예상되면서, 한국 스테인리스 업계의 반사이익 가능성도 상존

1. 인도네시아 핵심 3대 품목 수출 규제 추진

□ 인도네시아 정부는 자원민족주의를 통한 경제 자립과 재무 안정성 강화를 목적으로 핵심 원자재 수출 규제 조치를 추진

- 인도네시아의 프라보워 수비안토 대통령은 5.20일 국회 연설을 통해 석탄·팜유·페로니켈 등 3대 핵심 원자재의 수출을 국영기업이 직접 관리·감독하겠다는 계획을 발표함
 - 수출 규제의 수단으로는 국부펀드이자 국영기업의 지주회사인 정부기관 다난따라(Danantara¹)를 중심으로 한 중개무역 방식을 제시
 - 이를 위해 다난따라 산하에 원자재 수출을 총괄하는 전담기관(Danantara Sumberdaya² Indonesia, DSI)을 신설할 계획
- 구체적인 수출 규제 방안은 2단계로 추진될 예정인데, 초기에는 수출 전담기관(DSI)에서 거래를 감독 및 모니터링하고, 이후 동 기관에서 모든 제품을 구매하여 재수출하는 형태로 추진할 계획
 - 1단계 조치는 '26.6월부터 바로 시작하고, 2단계 조치는 당초 9월부터 시작하기로 발표했으나 현재는 '27.1월부터 추진하는 것으로 변경함
 - 2단계부터는 수출을 DSI가 진행한다는 점에서 수출품 가격을 인도네시아 정부에서 좌우할 수 있기 때문에 글로벌 공급망에 막대한 영향 예상

【 인도네시아 자원 수출 규제 실행 계획 】



¹ 군도라는 의미의 인도네시아어

² 자원이라는 의미의 인도네시아어

2. 수출 규제의 글로벌 공급망 영향

□ 인도네시아는 3대 품목 모두 세계 1위 수출국이어서 규제의 파급력은 크겠으나, 수입 구조상 중국에 충격이 집중될 가능성이 높으며 한국은 발전용탄 등 일부 품목에서 제한적인 영향을 받을 것으로 전망됨

○ [페로니켈] 인도네시아가 전세계 공급량의 96%를 점유하고 있어 글로벌 공급망에 미치는 영향이 가장 클 것으로 예상됨

- 인도네시아는 니켈 원광 매장량 역시 세계 최대이기 때문에 규제 시행시 인도네시아 정부의 가격 조정이 가장 용이할 것으로 예상됨
- 페로니켈의 용도는 스테인리스강을 생산하기 위한 원료로 주로 사용되며, 페로니켈을 추가적으로 정련하여 배터리 소재로 활용하기도 함
- 중국은 인도네시아산 페로니켈 수출물량의 95%를 수입하고 있어, 이번 수출 규제 조치의 영향이 가장 클 것으로 전망됨
- 한국은 인도네시아산을 약 1% 수입하고 있으나, 국내에서 수요가 가장 큰 스테인리스 업계에서는 뉴칼레도니아 등 다른 나라에서 원광 수입 후 국내업체에서 직접 제련하여 이번 규제의 영향은 크지 않을 것으로 예상

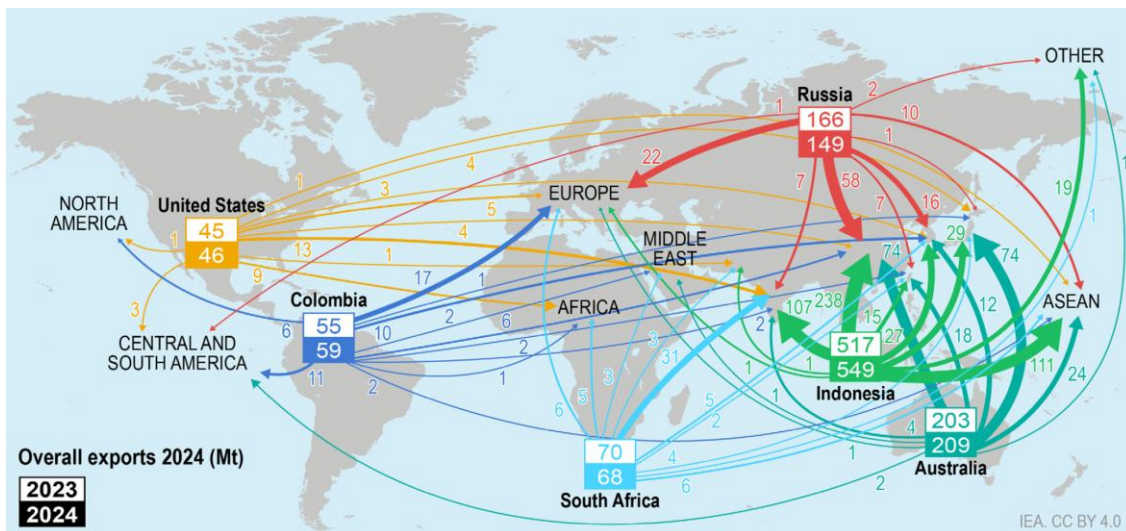
【 인도네시아산 페로니켈의 주요국 교역량 】

수입국	2024 물량(천톤)	2024 금액(백만 U\$)	물량 비중
중국	9,161	13,262	95%
인도	180	302	2%
한국	134	196	1%
네덜란드	100	149	1%
기타	93	152	1%
합계 (World)	9,668	14,061	

*자료: UN Comtrade WITS

- [석탄] 세계 최대 공급국이며, 특히 발전용탄의 경우에는 전세계 교역 물량의 50%를 점유하면서 핵심적인 공급국 위치. 중국은 최대 수입국(40%)으로 이번 조치의 영향이 가장 클 것으로 예상됨
- IEA(국제에너지기구)에 따르면, 인도네시아는 '24년 기준 5.5억톤의 석탄을 수출하여 전세계 최대 석탄 수출국임(호주가 3.5억톤, 러시아가 2.1억톤 수출)
- 석탄은 용도별로 크게 전력생산에 쓰이는 발전용 석탄과 철강 생산에 쓰이는 제철용 석탄(코킹콜)으로 구분되며, 인도네시아산의 대부분은 발전용탄으로 사용

【 발전용탄의 주요국 교역량】



*자료: IEA Coal 2025

- 인도네시아 석탄의 최대 수요국가는 중국으로 전체 수출의 약 43%를 점유하고 있으며, 그 다음은 인도로 약 19%를 차지함
- 한국의 경우 2,700만톤의 인도네시아 석탄을 수입하고 있으며, 이는 전체 석탄 수입의 약 25%를 차지하고 있어, 이번 규제 조치로 가격 인상시에는 석탄 발전비용이 증가하여 전력 요금에 충격이 예상됨

【 인도네시아산 발전용탄의 주요국 교역량】

순위	수입국	수출량(백만톤)	물량 비중
1	중국	238	43%
2	인도	107	19%
3	필리핀	39	7%
4	일본	29	5%
5	한국	27	5%
기타		109	21%
합계 (World)		549	100%

*자료: IEA Coal 2025

- [팜유] 인도네시아가 세계 팜유 교역의 48%를 점유하는 최대 공급국이며, 인도와 중국이 약 42%를 수입하여 이번 조치의 팜유에 대한 충격은 양 국가에 집중될 것으로 예상

- 팜유의 수요는 식용유 및 가공식품용(라면, 과자 등)으로 사용되며, 바이오 디젤용과 공업용으로도 사용됨
- 팜유의 글로벌 수출은 인도네시아가 약 50%, 말레이시아가 약 30%를 점유하여, 양국이 전세계 공급의 80%를 차지함
- 인도네시아산 팜유의 최대 수입국가는 인도로 전체 수출의 22%를 차지하고, 중국은 20%를 점유
- 한국의 경우 팜유 수입이 63만톤이며, 말레이시아산 비중이 65%를 점유

【 인도네시아산 팜유의 주요국 교역량】

수입국	물량(천톤)	금액(백만 U\$)	물량 비중
인도	4,760	4,570	22%
중국	4,286	3,878	20%
파키스탄	2,661	2,618	12%
미국	1,608	1,717	7%
기타	8,480	9,035	39%
합계 (World)	21,795	21,818	100%

*자료: UN Comtrade WITS

3. 규제 추진의 배경

□ 이번 조치의 근거에는 재정적자 완화 등 재정적 효과와 자원민족주의 강화를 통한 외교적 협상력 강화라는 두가지 목적이 있음

○ 프라보워 대통령 취임('24.10월) 이후 급격한 재정지출 확대로 인도네시아 재정이 악화되는 추세이며, 이를 이번 조치의 표면적인 원인으로 설명함

- 무료급식 정책 등 대규모 복지 지출이 재정 부담의 주요 요인으로 작용하고 있는 상황이며, 무료 급식 예산만 23조원 규모로 이는 정부 전체 예산 323조원의 약 7%에 달하는 막대한 비중을 차지함

○ 무역수지 흑자 폭 축소와 환율 약세 지속 또한 규제를 서두르게 한 재무적 배경으로 작용했음

- 올해 1분기 무역수지는 U\$55억 흑자를 기록했으나, 흑자 폭이 전년동기비 50%, 전기비 20%나 축소되며 둔화세가 뚜렷한 상황임

- 6.8일 환율은 달러당 1만8,000루피아로 연초 대비 약 8% 평가절하되면서 통화 가치 방어가 필요한 상황으로 수출 규제 조치를 서두른 배경으로 알려지고 있음

□ 인도네시아는 과거부터 자원민족주의 강화를 통한 자국의 후방산업 육성을 정치 구호로 내세우고 있어, 이번 조치가 과거 정책의 연장선상에서 도입됨

○ 자원민족주의를 강화하는 대표적인 정책으로는 원광수출 금지법과 외국계 광산 기업의 운영권을 인도네시아 정부가 양도 받는 정책을 추진한 것임

- 원광 수출 금지법은 '09년 국회를 통과하고, '14년부터 본격적으로 도입되었으며, 이후 인도네시아 경제 상황에 따라 원광 수출 규제 적용을 탄력적으로 운용하고 있음

- 인도네시아 광업법이 '09년에 개정되면서, 외국계 및 국내 광산업체들도 사업권 신규 확보 및 연장을 위해서는 인도네시아 정부의 다운스트림 공정 투자 요구와 지분 양도에 관한 협상을 진행해야 하는 상황
- 대표적인 예로 세계 최대의 금광 및 구리 광산인 그라스버그 광산의 경우 '21년 만료되는 사업권의 연장을 위해서 제련소(다운스트림) 신설과 일부 지분을 국영기업에 양도하기로 결정함('18년 재협상 완료)

□ 한편 이번 조치가 급격히 추진된 배경 중의 하나로 중국과 인도네시아간에 누적된 외교적 마찰을 지목하는 시각도 존재

○ 중국 일대일로 사업의 일환으로 추진된 자카르타-반둥 고속철도의 적자 지속이 인도네시아 재정 부담으로 전이되며 양국 관계 악화의 주요 요인이 됨

- 동 고속철도는 당초 일본 정부에 의해서 제안되었으나, 인도네시아 정부가 중국으로 사업국을 변경한 이유는 낮은 사업비와 더불어 중국에서는 정부 지급보증을 요구하지 않은 것이 핵심적인 원인이었음
- 동 사업은 공기 지연 등으로 비용이 불어났고, 중국개발은행은 증가분에 지급보증을 요구하였고, 이에 따라 조코위 정부가 정부 지급보증을 승인('21년)하면서 재정 리스크를 정부가 떠안는 구조로 변모함
- 총 사업비는 U\$73억 규모로 '23년 개통 이후 적자가 지속되면서 원리금 상환이 불가능한 상황이며, 이로 인해 '25년말부터 중국개발은행과 인도네시아 정부 간 채무구조 개선 협상이 진행 중인 상황

○ 한편, 중국상공회의소가 니켈 원광 가격 산정방식 및 채굴 쿼터 등에 대한 불만을 담은 공식문서를 인도네시아 대통령에게 발송하면서, 인도네시아 정치권의 반발이 한층 심화되고 있는 상황에서 이번 수출 규제 조치가 발표됨

- 지난 5월 초에 중국상공회의소의 자카르타 사무소에서 인도네시아 대통령에게 보낸 공문 내용이 보도되면서 현지 여론 및 정치권을 자극함
- 공문의 핵심 내용은 투자에 관한 행정 절차 및 규제 완화에 대한 내용이었으며, 사업 인허가, 통관 절차, 외국인 인력의 비자 발행 등

인도네시아 행정적인 문제를 지적한 것이었음

- 이에 인도네시아 재무부 장관은 기자회견(5.14일)을 통해 중국상공회의소에 강력히 대응하며, 인도네시아 내 중국 기업의 불법 행위(환경·이민·조업 등)에 대한 엄격한 단속·처벌 방침을 공개적으로 표명하면서 양국의 문제가 본격적으로 표출되고 있음

○ 이번 수출 규제가 중국과 인도네시아의 외교적 마찰 한가운데서 발생했고 최대 피해국이 중국이라는 점을 종합하면, 실질적 표적이 중국이라는 해석에 무게가 실리는 상황

- 아울러 핵심 원자재 수출 규제가 고속철도 부채 협상 등 다양한 대중 협상의 레버리지로 활용될 가능성이 높아, 양국 관계 개선 국면에서는 규제 적용 강도가 완화될 수 있다는 견해도 상존

4. 국내 산업 영향 및 시사점

□ 이번 인도네시아의 수출 규제는 재정 수입 확대가 표면적인 목적인 만큼 단기적으로 3개 품목의 공급 안정성 및 가격에 충격이 예상됨

○ [페로니켈] 인도네시아의 공급 조절로 가격 상승이 우려되고 있으며, 장기적으로 국내에는 산업별로 상이한 영향이 초래될 것으로 예상

- 니켈의 경우에는 전세계에서 거의 독점적인 생산 능력을 보유하여, 가격 조절 능력 확보가 용이한 상황이며, 이로 인해 스테인리스강 및 배터리 소재의 글로벌 가격이 인상될 가능성이 높아질 것으로 예상됨
- 한국의 경우에는 산업별로 충격이 다를 것으로 예상되고 있는 상황이며, 배터리 소재산업의 경우 인도네시아산 페로니켈이 활용되고 있어 생산 원가가 상승할 것으로 예상
- 국내 스테인리스 산업의 경우는 인도네시아산 페로니켈의 활용도가 낮아, 오히려 페로니켈 가격 상승으로 인한 중국산 스테인리스 제품의 가격 경쟁력이 낮아져, 국내 업체와의 가격 경쟁력 격차가 줄어들면서 상대적인 수혜를 볼 가능성이 높은 것으로 예상됨

○ [석탄] 발전용탄의 가격이 상승할 것으로 예상되고, 이에 따라 석탄 발전비용 상승 요인으로 작용할 것으로 전망됨

- 한편 우리나라의 경우는 인도네시아산 석탄이 전체 수입의 약 25%를 점유하고 있는 상황이며, 특히 발전용탄으로 국한할 경우 약 33%를 차지하고 있어, 가격 변동시 전력비용에 적지 않은 충격이 예상됨

○ [팜오일] 일부 식품 가격에 충격을 줄 것으로 예상되며, 바이오디젤 가격 상승으로 이어질 가능성도 존재함

- 우리나라의 경우는 식품용도와 바이오디젤 용도가 각각 약 50% 수준으로 알려져 있으며, 바이오 디젤에서 팜유 및 팜부산물이 차지하는 비중은 66%로 높아, 디젤 가격에도 소폭 영향이 예상됨(참고로 우리나라 디젤에서 바이오디젤 함량 규제는 4%이며, 향후 5%까지 점진적 확대 계획)
- 특히, 우리나라 기업이 현지 팜농장을 운영하는 사례가 다수 있기 때문에 현지 진출 팜농장 운영 기업에 대한 충격도 예의 주시할 필요가 있음

□ 인도네시아 현지에 진출한 한국기업과 국내 산업의 영향 최소화를 위해 민관이 협력하여 대응 방안을 수립할 필요

○ 한-인니 전략적 동반자 협정, 한-인니 핵심 광물 협력 등 다양한 정부 대화 채널을 통하여 한국 기업 및 산업의 애로 사항 해결을 위한 노력이 필요함

- 우선 국내에서는 예상되는 피해 기업 및 산업에 대한 조사가 선행되고, 이러한 피해를 정부간 대화를 통해 선제적으로 줄여 나가야 할 것임

○ 또한 인도네시아 정부가 추가적인 수출 규제를 시행하는지에 대한 모니터링을 강화해야 할 시점

- 인도네시아의 자원민족주의에 기반한 수출 규제가 지속적으로 강화되고 있다는 점에서 추가적인 원자재 및 제품에 대한 규제가 시행될 가능성이 높아 이에 대한 모니터링 체계를 수립할 필요

[참고자료]

[언론 보도]

연합뉴스, '18.7.13, "美광산업체, 세계최대 금동광산 경영권 인니 정부에 매각"

Reuters, '26.5.13, "Chinese firms warn Indonesia's nickel quotas, tax hikes threaten investment"

Mining.com / Kitco News, '26.5.22, "Indonesia coal export shake-up rattles miners, traders"

Tempo.co / Jakarta Globe, '26.5, "Indonesia Opens Dialogue After Chinese Investors Protest Mining Policies"

Petromindo, '26.6.1, "Indonesia starts single-gate export reporting for coal, ferroalloys, palm oil"

The Jakarta Post, '26.6.2, "Analysis: China Chamber's letter exposes Indonesia's regulatory uncertainty"

[기관 보고서/논문]

김재동·임의순·연주민·도진우·김재곤, '24, "국내 자동차용 경유 대체 연료로서 바이오디젤의 연료 품질 모니터링 분석 연구", 한국수소및신에너지학회 논문집, Vol.35 No.6, pp.624-633

Ember, '25.11, "Chasing volume, losing value: the cost of coal over-expansion in Indonesia"

Palm Oil Monitor, '26.5.21, "Indonesia's Commodity Export Plan: What We Know So Far"

Moody's Ratings, '26.5, "Indonesia commodity export plan: credit negative for mining issuers"

Discovery Alert / Kamo Capital (The Drill Down), '26.5~6, "Septembergate: How the new export regime impacts global nickel and coal markets"

AFDB / UNCTAD, 2024~25, "Indonesia's nickel downstream policy and global ferronickel market share"

IEA, "Coal 2025 – Analysis and forecast to 2030" Reuters, '26.5.13, "Chinese firms warn Indonesia's nickel quotas, tax hikes threaten investment"

[통계 자료]

한국무역협회(KITA) K-stat, '26.6, "품목별 국가별 수출입 통계(HS코드 기준)"

Statistics Indonesia(인니 통계청, BPS), 2024, "Indonesia mineral fuels & palm oil exports by destination country"

UN Comtrade(WITS), '26.6, "인도네시아 품목별 국가별 수출 통계(2024년 기준)"AFDB / UNCTAD, 2024~25, "Indonesia's nickel downstream policy and global ferronickel market share"

이 자료에 나타난 내용은 포스코경영연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.