

생산국행위 시각에서 본 국제유가불안(Volatility): “시장극대화” vs. “재정극대화”

김 연 규

I. 서론

국제유가는 저유가와 고유가가 번갈아가면서 순환 반복되는 경향을 갖는다. 다시 고유가의 순환과정에 들어간 것 같은 2000년대의 현 상황은 이와 같은 폭락과 급등이 교차되는 국제유가불안(volatility)에 대한 설명을 철실하게 만들고 있다.

최근 국제고유가에 대한 논의는 고유가의 원인을 대략 두 가지로 집약하는 경향을 보인다. 첫째, 외부 환경적 요인으로 장기적으로 전 지구적 차원에서 석유가 고갈되고 있다는 것이다. 세계석유생산의 감소는 소위 “지질학적 부족”(geological shortage) 때문에 기인한다는 견해이다.¹⁾ 지질학적 부족이란 그동안 대규모의 유전들은 거의 대부분 이미 발견되고 충분히 개발되었으며 앞으로 이제까지 발견된 규모의 유전이 발견될 가능성은 희박하다는 가정에 입각한 것이다. 개발할 수 있는 석유는 부족하고 국가들의 석유에 대한 수요는 급증하고 있기 때문에 국가 간에 석유를 둘러싼 쟁탈전은 불가피하다고 보는 것이다. 이와 같은 석유 고갈론은 20세기 중반부터 꾸준히 제기되어 왔으나 고갈 시점에 대해서는 많은 논란이 있어 왔으며 지질학적 부족에 반대하는 낙관론자들의 주장에 의하면 생산 가능한 세계석유의 정확한 양을 측정하는 것이 석유생산의 정점에 이르는 해를 도출하는 근원

인데 이러한 계산은 정확하게 할 수 없다고 본다. 낙관론자들은 기술진보로 되찾을 수 있는 석유의 양을 지속적으로 늘리고 있다고 주장한다. 따라서 2000년대가 과연 고갈의 시점인가에 대해서는 여전히 많은 논란이 뒤따른다.

둘째, 경제적 요인으로 국제유가의 불안정은 수요 공급의 불일치에서 온다고 보는 것이다. 흔히 수급편더멘털 등의 용어로 표현되는 최근 고유가에 대한 경제학적 시각은 개발도상국의 석유 수요 증가와 석유수출국기구(OPEC: Organization of Petroleum Exporting Countries) 등의 제한적인 공급 등으로 빠듯한 수급 상황으로 국제유가가 급등하고 있다고 본다.²⁾

최근 국제고유가 논의에서 조명이 충분히 되지 못하고 있는 것이 생산국의 선택과 행위시각이다. 석유생산국은 매우 특별한 국가이다. 정치경제 활동이 석유수출과 오일달러의 분배를 중심으로 이루어진다. 석유생산국은 국가수입의 대부분을 단일품목인 석유생산과 수출에 의존하며 국내자본이 전무한 상태에서 석유개발을 해외자본에 의존해야 하는 국가이다. 해외자본 협력체제하에서 생산국은 저유가로 수출시장을 극대화하는 전략을 취하게 된다. 해외자본협력체제의 가장 큰 이익은 석유수출시장을 확대하고 안정된 석유수요를 창출한다는 것이다. 미국 주도의 해외자본과의 결탁은 이익도 있지만 폐해도 크다. 석유생산국은 국제석유정치의 구조적 제약 하에서 자신의 경제발전을 도모해야하기 때문에 국제석유정치의 구조적 특성상 생산국은 해외자본과의 협력체제만으로는 장기적 경제발전을 성취할 수 없다. 이 경우 생산국은 석유에서 창출되는 수익을 국유화를 통해 재정수입으로 환수함으로써 악화된 재정상황을 개선하게 된다. 재정극대화전략은 생산국들(OPEC)과의 협력을 통해 고유가를 통해서 실현된다. 본 논문의 주장은 국제유가의 폭락과 급등은 근본적으로 석유생산국과 선진소비국간의 무역에 있어 석유생산국에게 장기적으로 교역조건이 악화되는 병리적 국제석유정치구조와 병리적 구조에서 벗어나기 위한 생산국의 선택(저유가-해외자본협력체제 vs. 고유가-OPEC 협력체제)과 행위(시장극대화(market-share maximization) vs. 재정극대화(budget-maximization))에 기인한다는 것이다.

해외자본협력체제와 OPEC 협력체제는 모두 이점과 폐해가 있다. 본

1) Kenneth S. Deffeyes, *Hebbert's Peak: The Impending World Oil Shortage* (Princeton: Princeton University Press, 2001); Colin Karl, "Demographic Change, Natural Resources and Violence: The Current Debate," *Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 1 (2002), pp. 257-278; Michael T. Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict* (New York: Metropolitan Books, 2001).

2) Ayoub Yousefi and Tony S. Wirjanto, "Exchange Rate of the US Dollar and the J Curve: the Case of Oil Exporting Countries," *Energy Economics* 25 (2003), pp. 741-765; 이준범, "에너지안보에 대한 이론적 접근: 에너지수급의 정치경제," 『국제평화』 제2권 1호 (2005), pp. 3-30; 이준범·장지호, "국제석유정치의 패러다임적 변화고찰: 정통론과 신정치경제론적 시각의 대비," 『대한정치학회보』 12집 2호 (2004), pp. 339-359; 김재두, "에너지안보의 부상과 국제 역학관계의 변화," 『국방정책연구』 (2005), pp. 107-124.

연구의 목적은 생산국의 시각에서 해외자본협력체제와 OPEC 협력체제는 각각 어떠한 이점과 폐해가 있는지를 밝히는 것이다. 본 연구의 가설은 해외자본협력체제와 OPEC 협력체제 양자 모두 생산국을 위한 완벽한 석유생산체제는 아니라는 것이다. 생산국은 흔히 OPEC 협력체제를 부활시켜 유가인상을 통해 재정상태의 개선 등과 같은 경제적 이익과 중하층의 정치적 지지를 이끌어내려 하지만 국유화를 급속하게 추진하는 경우 국제석유자본의 급속한 유출과 OPEC 협력을 유지하는데 있어서의 높은 비용 때문에 석유산업은 심각한 위기를 맞게 된다. 1970년대의 OPEC 협력체제의 부활은 1980년대와 1990년대에 걸친 지속적인 유가하락과 생산국 재정악화와 사회불안으로 이어졌다. 2000년대의 국제유가 급등은 생산국이 1990년대의 “시장극대화” 전략에서 2000년대의 “재정극대화” 전략으로 방향을 전환한데에 기인하지만 OPEC 협력을 유지하는데 드는 비용과 석유자본의 유출, 선진소비국의 수요 감소 등으로 머지않아 다시 저유가 사이클로 접어들 것이라는 것이 본 논문의 가설이다.

먼저 생산국의 선택과 행위가 일어나는 국제석유구조의 병리적 본질에 대해 프레비쉬-싱거 가설과 그 후속연구들을 검토함으로써 살펴보고 그러한 구조 속에서 생산국이 해외자본협력과 생산국협력이라는 두 정책적 선택 사이에서 시장을 극대화할 것인가 아니면 재정을 극대화 할 것인가 하는 결정을 하게 되는 근거를 밝힌다. 이러한 분석틀에 입각해 본 논문은 20세기 국제석유정치를 해외자본협력체제I (1908-1969), OPEC협력체제I(1970-1985), 해외자본협력체제II (1986-1999), OPEC협력체제II (2000-2008) 등 네 개의 시기로 나누어 앞선 분석틀을 실증적 사실들에 적용해보기로 한다.

II. 국제석유구조와 생산국 행위

미국중심의 해외자본이 주도하는 국제석유생산체제가 생산국의 사회경제발전 목표 달성에 유리한 여건을 형성하지 않는 이유에 대한 기존 이론들을 검토하고 생산국이 해외자본협력체제하에서의 유가하락으로 인한 점진적인 재정적자와 사회적불안에서 벗어나기 위해 OPEC 협력체제를 부활시켜 유가인상의 목표를 달성하는 생산국행위와 선택에 대한 틀을 제시한다.

1. 국제석유의 병리적 구조

국제무역과 발전경제학의 역사는 남미를 위시한 여러 개도국들의 실증적 연구들에 기초해 풍부한 논쟁적인 이론들을 만들어 내었다. 논쟁의 초점은 서구의 주류경제학의 주장처럼 개도국이 국제분업에 참여하고 자유무역과 해외투자를 통해 결국 경제발전을 이룰 수 있다는 주장과 국제무역은 개도국을 정체시킬 뿐이며 무역에서 발생하는 이득은 선진국에게만 돌아가고 개도국의 후진성은 해소되지 않는다는 주장의 대립이었다. 무역자유화의 경제적 이득과 불이익에 대한 각각의 주장은 어느 한쪽도 비판으로부터 자유롭지 못한 채 남미를 위시한 개도국에서의 수입대체산업화 전략의 실패와 세계화를 둘러싼 논의로 무역자유화의 이득이 강조되기도 하였으나 최근에는 시장의 근본적 한계와 국가의 긍정적 역할이 새롭게 조명되기도 한다.

선진국을 쫓아가지 못하는 개도국의 현실과 중심국과 주변국으로 분할되어 있는 세계경제의 병리, 그리고 개도국의 종속을 잘 대변하는 이론은 프레비쉬-싱거 가설이다. 프레비쉬³⁾와 싱거⁴⁾가 개도국의 발전에 대해 회의론을 갖게 된 근거는 교역조건⁵⁾의 (장기적) 하락(terms of trade deterioration) 또는 교역조건의 급변(terms of trade volatility)이다. 교역조건이란 한 국가의 수출가격과 수입가격의 비율을 말한다. 개도국은 대부분 원자재(자원 및 기타 1차 상품)를 수출하고 선진 공업국으로부터 제조업 제품을 수입하므로 교역조건이 급변(폭락과 급등의 반복)하기도 하고 장기적으로 결국 하락한다는 말은 국제원자재 가격은 폭락과 급등을 거듭하지만 결국 장기적으로는 안정적일 가격을 유지하는 제조업 제품의 가격을 따라 잡을 수 없어 개발도상국이 주로 수출하는 국제원자재(자원 및 1차상품)의 교역조건은 장기적으로 악화되는 반면에 선진공업국 공업제품의 교역조건은 개선됨에 따라 양측 간의 교역에서 발생하는 무역이익이 선진공업국측에 흡수당해 개발도상국의 경제적 후진성이 해소되지 않음을 의미한다. 개도국의 저발전은 따라서 불평등한 무역구조에 기인한다고 주장했던 것이다.⁶⁾

프레비쉬와 싱거의 가설이 다시 집중적으로 학자들의 관심을 끌기 시

3) Raul Prebisch, *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems* (New York: United Nations, 1950).

4) H. W. Singer, "The Distribution of Gains Between Investors and Borrowing Countries," *American Economic Review*, Vol. 40 (May 1950), pp. 473-485.

5) 예를 들어 수출품 한 단위를 팔아서 번 돈으로 수입품 반 단위를 살 수 있다면 교역조건은 0.5가 된다. 이럴 때 교역조건이 50% 하락했다고 말한다.

6) 개도국도 점점 제조업제품을 생산해서 선진국으로 수출하는 현상이 생겼지만 개도국의 제조업제품 가격은 선진국의 제조업제품 가격보다 낮았으며 개도국 전체적으로는 오늘날도 여전히 자원과 1차 상품에 의존한다. 예컨대 남미가 제조업제품생산으로 전환했다는 말은 브라질과 멕시코에만 해당된다. *Trade and Development Report, 2005* (New York & Geneva: UNCTAD 2005), p. 88.

작한 시기는 1980년대였다.⁷⁾ 1980년대는 국제원자재 실질가격(real commodity prices)이 급격히 떨어지기 시작한 시기이다. 원자재 가운데 석유를 제외한 기타 원자재 가격(non-oil commodity prices)의 추락이 더욱 두드러져 45 퍼센트 정도에 이르렀으며 이 추락은 1990년대 까지 계속 되었다.⁸⁾ 물론 제조업체품들의 가격 움직임에 대한 연구도 병행되었다.⁹⁾ 일부 연구들은 국제원자재 가격의 장기적인 움직임을 관찰하기 위하여 19세기까지 추적하기도 한다. 국제원자재 가격의 100여 년 동안의 움직임은 단기간의 국제원자재 가격은 급격한 붐(short-lived booms)이 곧 급격한 폭락(sharp busts)으로 이어지며 이후 장기간 동안 낮은 가격이 유지된다는 점을 발견하였다.¹⁰⁾ 국제원자재 가격은 특히 대체로 1860-1900년 동안의 기간과 1971년-2000년대 기간의 두 차례에 붐과 붕괴가 반복적으로 나타나는 변동이 가장 심하다.¹¹⁾ 선진국들도 물론 교역조건이 변한다고 한다. 선진국들의 교역조건 변화는 수입원자재 가격이 변할 때 온다. 교역조건 변화가 가장 적은 국가는 미국이고 교역조건 변화가 매우 큰 국가는 일본이다. 원자재 가격이 급등할 때 교역조건 악화는 선진국의 성장을 떨어뜨리며 개도국의 성장은 그만큼 올라간다.¹²⁾

원자재의 교역조건이 악화되는 가장 큰 이유는 장기적인 수요-공급 조건이다. 단기적으로는 공급부족이 있을 수 있으나 기술진보로 인해 원자재의 공급은 수요를 초과하게 되어있다. 또한 원자재는 소비국의 소득이 감소한다고 해서 원자재에 대한 수요가 급감하지도 않지만 소득이 증가한다고 원자재에 대한 수요가 급증하지도 않는다. 즉, 원자재의 소득수요탄력성(income elasticity of demand for commodities)이 작기 때문이다.¹³⁾

7) David Newbery and Joseph Stiglitz, *The Theory of Commodity Price Stabilization: A Study of the Economics of Risk* (Oxford: Clarendon Press, 1981); Alfred Maizels, *Commodities in Crisis: The Commodities Crisis of the 1980s and the Political Economy of International Commodity Prices* (Oxford: Clarendon Press, 1992).

8) Paul Collier and Jan William Gunning, *Trade Shocks in Developing Countries*: Vol. 1 Africa, Vol 2 Asia and Latin America (Oxford: Oxford University Press, 2000); Paul Collier, "Managing Commodity Booms: Lessons of International Experience," Mimeo, Department of Economics, Oxford University, 2007.

9) James M. Boughton, "Commodity and Manufactures Prices in the Long Run," IMF Working Paper 91/47 (Washington: International Monetary Fund, May 1991).

10) Angus Deaton and Guy Laroque, "On the Behavior of Commodity Prices," *Review of Economic Studies*, Vol. 59 (1992), pp. 1-23.

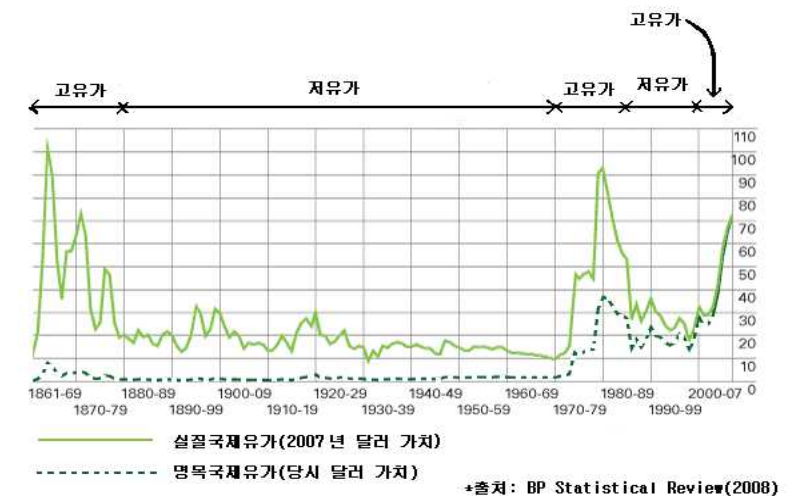
11) Enzo R. Grilli and Maw Chang Yang, "Primary Commodity Prices, Manufactured Goods Prices, and the Terms of Trade of Developing Countries: What the Long Run Shows," *World Bank Economic Review*, Vol. 2 (January 1998), 1-47.

12) Michael Kuperitsas, "North-South Terms of Trade: An Empirical Investigation," Federal Reserve Bank of Chicago (September 1997).

교역조건 악화의 효과에 대해서는 교역조건 악화가 경제성장과 국민총생산을 감소시킨다는 연구도 있지만 교역조건 악화의 효과는 단기적일 뿐 장기적으로는 경제성장과 국민총생산과는 관계가 없거나 오히려 경제성장과 국민총생산을 증가시킨다는 연구도 존재한다. 일부 연구들은 농업과 같은 원자재와 석유를 포함한 자원이 전혀 다른 결과를 가져와 교역조건 악화가 장기적인 경제성장의 감소로 이어지는 경우는 자원수출 국가들이라고 말한다.¹⁴⁾

기존 국제무역과 발전경제학 이론에서 실증적 사례로 이론체계에 편입이 잘 되지 않은 저발전국은 석유생산국들이다. 역사적으로 식민지로 시달리다 독립이후 서구 자본의 신식민지로 공업화를 꾀했던 남미와 동아시아의 개도국들과는 달리 자본과 산업기반이 거의 전무하며 국가수입의 대부분을 석유수출에 의존하는 석유생산국이 서구선진국의 자본을 이용해 자유롭게 석유를 생산 수출하여 장기적으로 경제발전을 이룰 수 있는지 여부가 핵심적인 의문이었다. 국제유가는 아래 <그림1>에서와 같이 대체로 1860-1900년 동안의 기간과 1971년-2000년대 기간의 두 차례에 붐과 붕괴가 반복적으로 나타나는 변동이 가장 심한 면에서 국제원자재 가격의 일반적인 움직임과 일치한다.

<그림1> 1861-2007년 기간 국제유가 움직임



13) <http://www.bized.co.uk/virtual/dc/copper/theory/th14.htm> (검색일 2008. 7. 26).

14) Collier, 앞의 글, 2007.

<그림1>을 통해 명목이 아닌 2007년의 실질 가격으로 계산할 때 19세기 말의 국제유가 수준은 20세기 말의 국제유가 수준보다 더 높아 국제유가는 장기적으로 하락함을 알 수 있다.

석유생산국들의 교역조건은 장기적으로 따라서 악화된다고 할 수 있다. 장기적인 수요-공급 조건에서 보면 지질학자들은 자원고갈론에 입각해 시간이 갈수록 자원의 공급량은 수요에 비해 점점 더 부족하다고 하지만¹⁵⁾ 자원개발 기술과 매장량 측정 기술의 발전으로 더 많은 매장량이 확인되고 더 적은 비용으로 더 많은 자원을 개발할 수 있게 되었다고 보는 것이 더 합리적이다. 석유에 대한 소득수요 탄력성 또한 낮기 때문에 장기적으로 공급은 수요를 초과한다.

2. 생산국 선택과 행위

석유생산국은 여타 자원과 원자재에 의존하는 국가들과 마찬가지로 정치경제활동이 석유수출과 오일달러의 분배를 중심으로 운영된다. 오일달러의 분배를 통해 사회적 안정과 경제발전을 이루기 위해서 생산국이 취할 수 있는 정책은 해외자본협력체제와 OPEC 협력체제의 두 가지 상반된 석유정책이 있다.¹⁶⁾

(1) 해외자본협력체제

우선 유전을 개방하여 해외자본을 적극 유치하여, OPEC의 생산쿼터를 무시하면서 생산과 수출을 증가시키는 전략이 있다. 이 경우 국제유가는 하향안정세를 이루며 국제자본이 생산국 석유산업에 깊이 개입하게 된다. 해외자본협력체제를 가져오는 철학과 이익은 다음과 같은 기대에 기반한다.

서구 선진국과 석유생산국 각국이 상대적으로 풍부한 부존요소를 집약적으로 사용하는 재화에 특화하여 수출하고 희소한 요소를 사용하는 재화를 수입하면, 양국 모두의 후생은 늘어나야 하는 것이었다. 석유가 국제적으로 자유롭게 개발되고 거래되면 석유생산국은 “시장극대화” 전략을 피하며

결과적으로 석유소비국들은 안정되게 중저유가의 석유를 공급받을 수 있게 된다.¹⁷⁾ 시장극대화를 도모하기 위하여 생산국들은 유전을 개방하고 경쟁적으로 외국인 투자자를 받아들여 석유생산량을 늘린다. 석유고갈을 염려해 땅속에 석유를 묻어두는 것은 의미가 없을뿐더러 경제학적으로 미래에 개발하는 것 보다는 현재 개발하는 것이 이익이라고 본다. 세제와 개발조건 등을 유리하게 제시해 외국인 투자자들을 많이 유인해 다른 경쟁 생산국들과 비교해 외국인 투자액과 생산, 수출 면에서 우위를 차지하려고 노력한다. 원활한 생산과 투자로 석유가격이 하향 안정됨으로써 선진소비국의 경제성장을 유지하고 지속적인 소비유지와 증가를 보장할 수 있다. 중저유가는 선진소비국에서의 석유소비량을 증대시키고 대체에너지 개발에 대한 필요성을 감소시킨다.¹⁸⁾ 특히, 생산국 가운데 대형유전이 많이 존재하고 생산비용이 저렴한 OPEC 생산의 비중이 커지고 러시아, 멕시코, 중앙아시아 국가 등 비 OPEC 국가들의 생산비중이 줄어든다. 온건한 석유정책이라고 할 수 있는 시장극대화 정책은 인구가 적고, 비교적 부유하며, 매장량이 대규모인 사우디아라비아, 쿠웨이트, 아랍에미레이트 등의 생산국이 선호한다.¹⁹⁾

석유거래의 자유화는 국내 정치경제 발전에도 유익한 영향을 가져온다. 석유생산국들은 자연에 의해서 얻어지는 선물이라고 할 수 있는 석유자원에서 얻어지는 “경제지대” 성격의 막대한 이익을 얻는다. 유전의 개방과 적극적인 외국인 투자의 유치는 석유생산국의 정부가 막대한 이익을 유용하는 것을 방지하고 석유개발의 이익 국민들에게 골고루 돌아가게 만든다. 석유생산 국가들을 관찰한 결과 이렇게 얻어지는 막대한 이익은 국가가 유전을 독점하도록 내버려 두면 대부분 국가에 의해 잘못 사용되었다. 풍부한 자원에 대한 국가의 소유는 민주주의와 연결되지 못하고 부패와 막대한 군비지출로 이어지고 있었다. 따라서 석유자원의 급속한 자유화를 통해서만 정치경제 체제의 발전을 가져올 수 있다. 석유에 대한 지배는 정치 지도자들의 부패를 가져 올 수 있기 때문에 석유의 부는 신뢰할 수 없다.²⁰⁾

15) Michael Lynch, "The New Pessimism about Petroleum Resources: Debunking the Hubbert Model," *Minerals & Energy*, Vol. 18 (2003), pp. 21-32; John E. Tilton, "Assessing the Threat of Mineral Depletion," *Minerals & Energy*, Vol. 18 (2003), pp. 33-42.

16) 임배진, “차베스 에너지정책의 형성배경 및 전망,” KIEP 지역연구시리즈 07-11 (대외경제정책연구원, 2007).

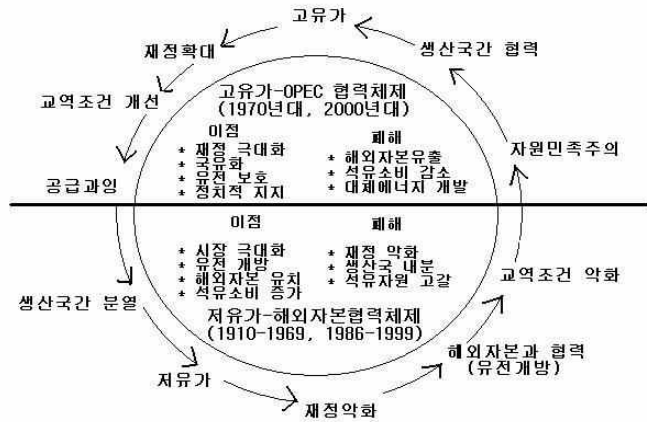
17) Ian Rutledge, *Addicted to Oil: America's Relentless Drive for Energy Security* (London: I. B. Tauris, 2005), pp. 168-169; A.F. Alhaji, "What Have We Learned from the Experience of Low Oil Prices?" *OPEC Review*, (September 2001), p. 193-220.

18) 임배진, 앞의 글, 2007, p. 65.

19) Wilfred L. Kohl, "OPEC Behavior, 1998-2001," *Quarterly Review of Economics & Finance*, 42 (2002), pp. 209-233; Paul A. Williams, "Market Cycles, Power Politics and the Latest North-South Energy Trade Conflict," *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 1(2007), pp. 45-58.

20) Rutledge, 앞의 책, 2005, p. 175.

<그림 2> 생산국의 선택과 행위



(2) OPEC 협력체제

석유생산국들은 유전개발과 석유수출 덕분에 엄청난 부를 축적하게 되었으며 이전에는 소비하지도 못하던 서구의 공산품을 값싸게 소비할 수 있게 되었다. 각국이 서로 자신 있는 제품만을 생산하여 서로 교환하면 둘 모두 행복해진다는 국제무역의 축복이 석유생산국들에게 주어진 것 같았다. 그러나 석유가 가져다주는 불안정한 축복이 저주로 바뀌는데 그렇게 오래 걸리지 않았다. 석유생산국이 유전개발과 석유거래 자유화에 회의를 갖고 생산국협력체제로 전환하는 것은 다음과 같은 기대에 기반한다.

장기적인 경제발전을 생각할 때 석유자원을 마냥 열어젖히고 선진 석유소비국을 위한 자원의 공급기지로 전략할 수만은 없다. 소비국들의 석유수요는 계속 늘어가게 되어있고 다국적 석유기업들을 통해 생산국들에 많은 투자를 하고 그만큼 생산해서 공급받기를 바랄 것이다. 석유회사들과 생산국들은 서로 다른 이해관계의 구조를 가지고 있다. 하지만 생산국입장에서 보

면 석유소비국의 이러한 계획에 따라가야 할 이유가 별로 없어 보인다. 생산국의 개방으로 생산국이 얻는 것은 결국 급속한 석유자원의 고갈이라는 것을 깨달았다.²¹⁾ OPEC 생산국들이 일반적으로 그러하지만 특히 중동지역의 생산국들은 유전을 외국회사와 자본에 개방해 생산을 늘리기 보다는 안정된 생산량을 유지하면서 유가가 올라감으로써 얻는 재정수익의 증가가 훨씬 더 국익에 도움이 된다고 본다. 생산국들은 추가 투자를 통한 생산증가의 방식을 따르기 보다는 생산량은 완만하게 늘려가면서 대신 가격상승을 노리는 전략을 택할 수도 있기 때문이다. 유전과 석유자원에 대한 국가의 통제를 강화하고 국유화를 통해 생산량을 감소시켜 국제유가를 높게 가져감으로써 재정을 확대시키는 전략을 취하게 된다.²²⁾ 1910-1960년대 까지 중동 국가들은 유전개발과 시장극대화 전략을 취했으나 1970년대에는 국유화와 고유가로 재정극대화 전략을 취했고, 1980-1990년대에는 다시 시장극대화 전략으로 돌아갈 수밖에 없었다. 핵심적인 사항은 생산국은 상품가격이 높게 책정되는 것이 더 많은 국가 수입을 가져오기 때문에 높은 가격을 선호하는 것이 당연한데 왜 대부분의 시기는 낮은 가격이 유지되고 예외적으로 짧은 시기만 높은 가격이 유지되는가 하는 것이다. 따라서 생산국의 가격 결정 능력은 대부분의 기간 동안 매우 제한되어있으며 수동적인 역할에 머무르는 것일 수 있다는 사실이다. 대부분의 낮은 가격이 유지되는 동안에는 생산국들이 왜 소비국의 낮은 가격 선호에 동의하게 되며 생산국에는 어떠한 결과를 가져오는 가를 밝히는 것은 따라서 매우 중요하다.

III. 국제유가불안에 대한 생산국 행위분석

본 장의 목적은 앞선 이론적 고찰의 주요 쟁점인 석유거래조건하락과 국제유가변동을 국제석유정치의 실증적 분석을 통해 확인하는 것이다. 본 장의 분석의 초점은 거래조건 하락을 방지하기 위한 석유생산국의 행위가 결국 국제유가의 급등을 가져오고 선진소비국의 자체의 거래조건 하락을 방지하기 위한 대응하는 대체기술 개발과 소비감소, 경기 변동이 다시 국제유가 폭락을 가져오는 순환적 과정을 밝히는 것이다.

21) Clifton T. Jones, "OPEC Behavior under Falling Prices: Implications for Cartel Stability," *Energy Journal*, Vol. 11(1990), pp. 117-130.

22) Alhajji, 앞의 글, 2001, pp. 207-208; Williams, 앞의 글, 2007, p. 49.

이를 위해 본 장은 국제석유정치를 태동기부터 현재까지 모두 제1기: 해외자본협력체제I-메이저(국제석유자본)독점체제(1910-1969), 제2기: OPEC협력체제I-OPEC독점체제(1970-1984), 제3기: 해외자본협력체제II-소비국체제 (1985-1999), 제4기: OPEC협력체제II-생산국체제(2000-2008)의 네 개의 시기로 나누어 위의 이론적 쟁점들을 연구한다.

1) 해외자본협력체제I-메이저독점체제 (1910-1969)

이 시기의 전반적 특징은 중동유전의 발견과 개발로 공급이 수요를 초과하는 저유가의 시기로 생산국은 교역조건이 악화되는 상황에서 시장을 극대화하기 위하여 유전을 개방하고 해외투자를 유치하였다. 저유가로 재정수요를 충족시키기 위해서는 석유를 더 많이 개발해야 했기 때문에 석유자원을 고갈시키는 위험이 있지만, 석유자원을 국유화해서 발생하는 비용과 생산국간의 협력을 위한 비용보다는 덜 소모적이라고 생각하였다.

근대석유산업의 성립은 1859년 미국 펜실베이니아주에서 석유개발이 시작됨으로써 시작되었다. 이후 미국의 정유산업에서 만들어진 등유가 세계적으로 수출되고 1861년 석유수출이 시작된 이후 미국은 세계석유시장을 거의 독점하고 있었다. 유럽은 미국 스탠다드사의 독점에 대항하기 위하여 아제르바이잔의 바쿠를 중심으로 석유회사를 설립하고 인도네시아에서는 로얄 더치셸이 1890년에 설립됨으로써 석유산업의 국제화가 이루어졌다.²³⁾ 이 시기의 공급이 수요를 초과하는 수요-공급 조건(supply-demand conditions)은 19세기 후반기의 상황과 정반대이다. 19세기 후반기는 수요가 공급을 초과하여 전반적인 국제원자재 가격의 상승과 고유가 상황이 유지되었으며, 자동차산업의 등장²⁴⁾과 석유를 사용하는 해양기술, 그리고 트럭과 탱크, 비행기 등 새로운 무기의 등장으로 1910년대에 석유에 대한 수요는 급격히 늘어났다.²⁵⁾ 19세기의 주요 생산국은 미국과 러시아였으며 베네주엘라에서는 대

23) <http://www.fafagel.com/452> (검색일: 2008. 7. 27).

24) 미국은 새로운 에너지 시대에 진입하고 있었다. 자동차 산업은 미국사회를 바꿔놓았다. 1910년에서 20년 사이 연 자동차 판매대수는 18만대에서 190만대로 증가하였다. 같은 기간 동안 자동차 보유대수는 46만대에서 810만대로 증가하였다. 1918년에서 1925년 동안 연 석유소비량은 약 7500만 배럴에서 (74.5million) 약 2억 2천만 배럴(223.9 million)로 늘어났다. 이 가운데 90%는 자동차가 소비하였다. Rutledge, 앞의 책, p. 25.

25) W. J. Jensen, "The Importance of Energy in the First and Second World Wars." *The Historical Journal*. Vol. 11(1968), pp. 538-554; Ron Chernow, *Titan: the Life of John D. Rockefeller, Sr.* (New York: Random House, 1998). 각국은 1차 대전 동안 석유가 근대군대와 전쟁에 얼마나 중요한 것인지를 깨달았다. 미국은 연합군 석유와 석유제품 수요의 80%를 공급하였다. 정부관리와 군인사들은 "석유"와 "국가안보" 사이의 연관관계에 대한 논의를 빈번히 하였고

형유전이 발견되었다.²⁶⁾ 급격한 수요증가는 중동의 유전이 개발되면서 값싼 석유의 공급으로 다시 공급이 수요를 능가하게 되었다.

이 시기에 중동석유에 대한 지분을 사들이고 생산국 정부와 장기계약을 맺어 전 세계에 대한 공급 네트워크를 지배하고 있던 것은 메이저들이었다. 메이저란 국제적기업규모에 달하는 일반적으로 7자매(Seven Sisters)라고 불리는 미국계의 엑손(Exxon), 텍사코(Texaco), 셰브론(Gulf와 Socal의 통합), 영국계의 BP, 그리고 영국과 네덜란드의 로얄더치셸을 가리키며 이들은 당시 중동에서 생산되던 석유의 90 퍼센트 이상을 사들여 공급하였다. 따라서 생산량과 국제유가는 전적으로 메이저들이 결정권을 가지고 있었다고 할 수 있다.²⁷⁾

생산국은 국영석유기업을 가지고 있지 않았으며 생산국은 따라서 다국적 석유기업에 유전 지분을 모두 양도하고 세금징수자로서의 기능에 머물렀다.²⁸⁾ 생산국의 목표는 다국적기업의 투자를 유치해 생산을 증가시켜 세급 수입을 늘리는 것이었다. 이 시기의 생산국에게는 석유고갈을 염려해 땅속에 석유를 묻어두는 것은 의미가 없어 보였다. 미래보다는 현재에 개발하는 것이 이익이었던 것이다. 선진소비국의 수요가 지속적으로 유지될 수 있도록 안정적으로 중저유가의 석유를 공급하는 것이 생산국에게 이익이 된다고 보았다. 다국적기업은 세계 다른 생산지역과 비교해 낮은 생산비용으로 석유를 생산해 러시아, 베네주엘라, 미국 등에서 생산된 석유보다 낮은 가격에 중동석유를 공급하는 것이 목표였기 때문에 국제유가는 낮게 유지될 수밖에 없었다.²⁹⁾ 다른 생산지역과 비교해 중동지역의 생산비용은 점점 더 커져갔다. 생산국은 유전개방과 석유수출 덕분에 엄청난 부를 축적할 수 있었으며 선진국의 공산품을 쉽게 수입해 쓸 수 있었다. 석유개발 기술의 발전은 석유개발 비용을 점점 감소시켜 국제유가는 점점 떨어지고 선진국의 공산품

미국은 역사상 처음으로 급격한 소비증가에 따른 국내 석유자원고갈에 대해 염려하기 시작했다. 그 염려의 상당부분은 군사적으로는 해군력의 증강에 따른 새로운 전함과 연관되어 있었다.

26) Helmut Mejcher, "Oil and British Policy towards Mesopotamia, 1914-1918." *Middle Eastern Studies*. Vol. 8, No. 3 (1972), pp. 377-391.

27) J.W. Baddour, "The International Petroleum Industry: competition, structural change and allocation of oil surplus," *Energy Policy*, Vol. 25, No. 2 (1997), pp. 143-157.

28) 예컨대 신흥 사우디아라비아 왕국이 건국하자마자 한 것은 대규모 개발 프로젝트 일환으로 셰브론과 1933년 석유개발 양허권 계약을 맺는 것이었다. 1947년 아라비아 미국 석유회사(Arabia American Oil Company. ARAMCO)가 설립되었으나 기존의 지분참여자였던 셰브론과 텍사코가 엑손과 모빌을 참여시켜 4개의 미국회사가 100% 지분을 형성하는 형태가 되었다. 사우디 유전에 처음부터 직접 지분을 사들이고 참여한 것은 셰브론과 텍사코였으나, 두 회사는 사우디에서 개발한 원유를 석유의 형태로 정제할 시설(refining)이 부족해 정유시설을 갖춘 엑손과 모빌에게 각각 30%와 10% 지분을 양도하고 참여자로 불러들인 것이다. Rutledge, 앞의 책, 2005, p. 31.

29) Baddour, 앞의 글, p. 147.

을 수입하기 위해서는 점점 더 많은 비교 비용이 들어 교역조건은 악화되어 가고 있었지만 단기간 동안은 유전개발과 석유거래 자유화가 생산국에게 이득을 가져다주고 있다고 판단되었다.

선진소비국은 이 기간 동안 중동석유 덕분에 유리한 교역조건(낮은 석유가격)을 향유하며 경제성장을 누릴 수 있었다.

2) OPEC협력체제I-OPEC독점체제(1970-1985)

생산국은 유전개발과 해외자본유치에도 불구하고 재정악화가 심화되어 간다고 깨닫기 시작했다. 재정수입을 단기간에 증대시키는 가장 확실한 방법은 고유가를 실현하는 것이었다. 생산국은 메이저로부터 가격결정권을 획득하여 고유가를 시도하였다. 메이저의 영향력은 크게 축소되었다. 국제자본이 갖고 있던 유전에 대한 지분을 회수하고 유전을 국유화하는 조치는 기층민중의 지지를 끌어내 국내지지도를 증가시키는데도 도움이 되었다. 생산국마다 교역조건이 악화되는데 달랐기 때문에 재정극대화를 추구하는 정도는 생산국마다 달랐다. 따라서 고유가는 생산국간의 생산량감소를 위한 협력이 중요한데 때로 생산국 협력이 어려워 OPEC은 진정한 카르텔로 기능하지는 못했다.

<표 1> 메이저의 국제석유거래에 있어서의 비중 (%)

	1950	1957	1970	1980
유전지분	100	100	100	100
7대 메이저	98.2	89.0	68.9	30
기타 석유회사	1.8	11.0	1.1	70

출처: J. W. Baddour, "The International Petroleum Industry," *Energy Policy*, Vol. 25, No. 2(1997), p. 148.

생산국은 증가하는 석유수익의 배분에 점점 불만을 갖게 되었다. 중동국가들은 1925년과 1950년 사이에 석유개발수익의 35 퍼센트만 다국적 석유기업으로부터 되돌려 받은 반면 1960년대 후반까지 중동석유 개발에 참여하고 있던 다국적기업의 수익은 세금과 로열티를 공제하고 60~100 퍼센트나 되었다.³⁰⁾

30) Rutledge, 앞의 책, 2005, p. 45.

더구나 1950년대는 유럽 및 일본의 전후복구 등으로 수요가 급증하기도 했으나 동시에 석유개발 기술발전과 중동의 저렴한 생산비용 등으로 공급과잉의 시대였다(<표 2> 참조). <그림 3>에서 보듯이 1948년에서 1960년대 말까지 국제유가는 대체로 \$2.50에서 \$3.00 달러 사이에서 움직였다. 이 가격대는 2006년 현재의 가치로 계산해보면 약 \$17-18 사이로 추정된다.³¹⁾ 메이저들은 국제적인 가격경쟁을 위해 석유가격을 인하하는 경쟁을 벌였으며 특히 1950년대 후반 석유가격의 하락이 두드러지며 그 피해는 생산국들이 고스란히 부담할 수밖에 없었다.³²⁾ 1959년과 1960년의 메이저들의 이와 같은 국제유가 인하 조치는 생산국들을 크게 자극하여 마침내 1960년 9월 사우디아라비아, 쿠웨이트, 이란, 이라크, 베네주엘라 등 5대 생산국들은 이라크의 바그다드에서 각료회의를 열고 생산국의 이익을 옹호하기 위한 상설 기구의 설립을 만장일치로 결의하였는데 이것이 OPEC³³⁾이다. 초기의 OPEC은 회원국들의 공통적인 정책수행을 위한 정보내지 조사활동을 수행하는데 지나지 않았으며, OPEC의 카르텔로서의 단결력은 존재하지 않았다.³⁴⁾

<표 2> 배럴 당 석유생산비용의 변화 (US\$/b)

	OECD (캐나다, 미국, 서유럽)	남미	중동	소련 및 동구
1970	1.71	0.79	0.15	0.55
1975	6.92	1.67	0.36	1.22
1984	12.23	4.08	1.12	6.42

출처: J. W. Baddour, "The International Petroleum Industry," *Energy Policy*, Vol. 25, No. 2(1997), p. 148.

기업독점체제의 붕괴조짐과 생산국의 반란은 자원민족주의의 대두와 이에 따른 유전에 대한 국유화의 형태로 나타났다. 생산국가와 석유회사간의 힘의 균형이 변화하기 시작했다. 국제연합(UN)에서는 "국내 자원에 대한 생

31) <http://www.wtrg.com> 참조 (검색일: 2008. 7. 28).

32) <http://www.fafagel.com/452> (검색일: 2008. 7. 28).

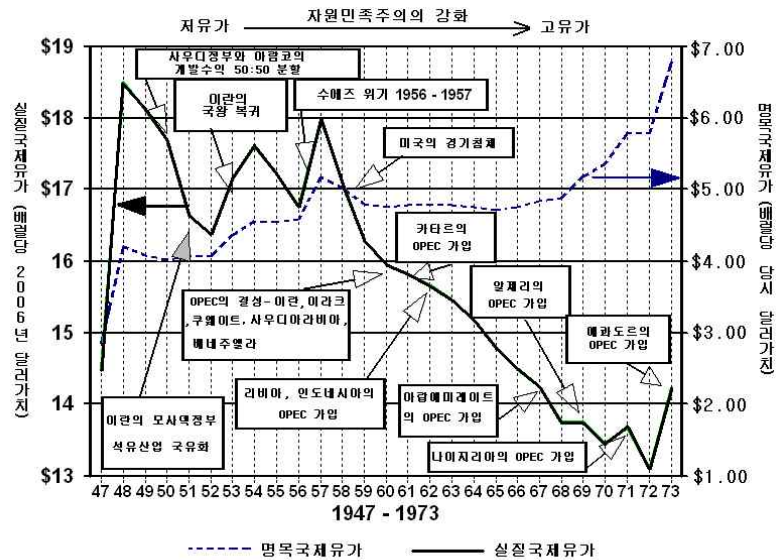
33) 처음 5개국이었다던 OPEC은 결성 다음해인 1961년에 카타르, 1962년에 인도네시아와 리비아가 가입함에 따라 8개국이 되었고 그 후 1967년 아부다비, 1969년에 알제리, 1971년에 나이지리아, 1973년에 에콰도르 가입하였으며, 마지막으로 1975년에 가봉이 가입함으로써 현재 13개국의 가맹국이 활동하고 있다.

34) Davar Venouss, C. K. Walter, and Frank Thompson, "OPEC's Goals and Strategies," *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 16 (1984), pp. 263-276.

산국의 영구적인 주권"에 관한 결의안이 통과되어 자원 개발과 연관된 세제, 지분 참여, 국가 규제 등은 국내법(national law)의 영역이며 국제적 분쟁(international arbitration)의 대상이 아니라는 것을 확언함으로써 이후 생산국들은 자국의 자원 및 관련기반의 국가통제를 재주장하는 세계적인 운동이 일어났다.³⁵⁾

1970년대로 올수록 생산국들의 교역조건과 경제적 상황은 악화되고 있었다. <그림 3>에서 알 수 있듯이 당시의 명목가치로 보면 별다른 차이가 없어 보이지만 현재의 실질가치로 계산해보면 1950년 말부터 1970년대 초까지 국제유가는 약 18달러에서 16달러로 떨어졌다. 1970년 12월 OPEC의 각료들은 카라카스에서 만나서 석유회사들의 이익에서 최소 55 퍼센트의 세금을 징수하기로 결정했다. 1971년 2월 OPEC국가들과 메이저 사이의 테헤란 협정(Teheran Agreements)은 메이저로 부터의 55% 세금 징수뿐만 아니라 6.00 달러로의 국제유가 인상을 결정했다. ³⁶⁾

<그림 3> 1947-1973년 기간의 국제유가 변화



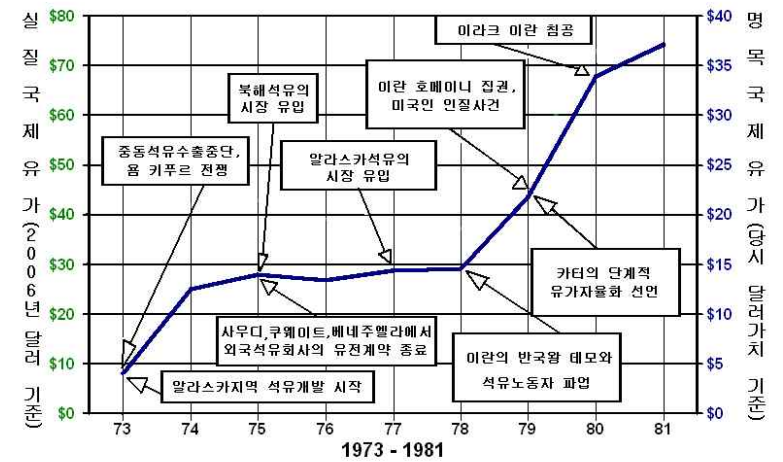
* 출처: www.wtrg.com

35) George Philip, *Political Economy of International Oil* (Edinburgh, Scotland: Edinburgh University Press, 1994) pp. 104-105.

36) Ibid., p. 110.

마침내 1973년 10월 16일 OPEC은 국제유가에 관한 한 그 동안의 관행이었던 생산국과 메이저와의 협상과 조정 과정을 폐기하고 국제유가의 70 퍼센트 인상을 일방적으로 선언함으로써 OPEC이 국제유가의 유일한 결정자임을 선언하였다.³⁷⁾ OPEC의 이러한 움직임은 경제적인 것 뿐 아니라 정치적인 것에 크게 영향을 받은 것으로 1973년 10월 5일 시리아와 이집트가 이스라엘을 공격함으로써 시작된 욘 키푸르 전쟁(Yom Kippur War)에서 서방이 이스라엘을 지지하자 아랍국가들이 이스라엘을 지지하는 국가들에게 수출금지조치를 취한 것이다. 아랍국가들이 당시에 수출하지 않아 차질이 생긴 물량은 일일 약 500만 배럴(5 million barrels per day)이다. 약 100만 배럴은 다른 지역에서 생산해 충당하였으나 여전히 400만 배럴이 1974년 3월까지 부족한 상태가 계속되었다.³⁸⁾

<그림 4> 1973-1981년 기간의 국제유가 변화



* 출처: www.wtrg.com

37) Venouss, 앞의 글, 1985, p. 264.

38) <http://www.wtrg.com> 참조 (검색일: 2008. 7. 28).

6개월 동안의 400만 배럴의 부족은 <그림 4>에서 보듯이 4배의 국제유가 인상을 가져왔다. 1973년 11월의 국제유가는 \$5.00에서 1974년 3월에서는 13.65까지 치솟았다. 1974년부터 1978년 까지 국제유가는 대체로 12 달러에서 13.5 달러사이에서 유지되었다.

1979년과 1980년 동안의 이란과 이라크의 상황은 또 한 번의 유가 위기를 가져왔다. 1979년에는 이란에서 이슬람혁명이 일어났으며 1980년에는 혁명으로 약화된 이란을 이라크가 침공하였다. 이란혁명으로 1978년 11월-1979년 6월 기간에 하루 약 200-250만 배럴의 생산량이 사라졌으며 이라크까지 합치면 모두 650만 배럴이 사라지게 된다. 생산 차질의 국제유가에 대한 영향력은 즉각적이었다. 국제유가는 1978년의 \$14에서 1981년에는 \$35가 되었다.³⁹⁾

OPEC 체제의 유지에 가장 큰 걸림돌은 OPEC 내부의 협력의 문제였다. OPEC은 사우디아라비아와 이란이라는 두 강대국 간의 리더쉽 경쟁에 휘둘렸다.⁴⁰⁾ OPEC 국가들은 OPEC 내부에서 생산량을 많이 할당받기 위하여 경쟁을 하였으며 이러한 경쟁은 저유가 상황에서는 심각한 갈등을 유발한다. OPEC 국가들은 OPEC의 권고된 생산할당량을 무시하고 경쟁적으로 생산량을 늘렸으며 석유가격도 높게 책정하였다. OPEC은 할당량을 회원국에 강제할 능력을 이미 상실하고 협의체로서만 기능하게 되었고 국가들은 생산량 할당을 두고 갈등을 일으켰다. 사우디아라비아는 많은 경우 가격동결을 선호하며 여기에는 아랍에미리트, 카타르, 쿠웨이트 등이 동조한다. 많은 생산량을 할당받기를 바라는 이란은 리비아, 알제리, 나이지리아, 이라크, 인도네시아 등의 지지를 받았다.⁴¹⁾ OPEC은 구조적으로 강제력을 결여하고 있었으며 유일한 강제장치는 사우디아라비아의 “잉여생산능력”이었다. 사우디아라비아는 주로 다른 생산국의 정치적이거나 다른 이유로 생산의 차질이 생겼을 때 이를 대신하여 공급함으로써 석유시장의 혼란을 막는 역할을 하였다. 1980년 이란-이라크 전쟁으로 생긴 양국의 석유생산량 공백을 사우디아라비아가 대신 공급하였다. 또 석유가격을 올리기 위해 일부터 석유생산을 줄이는 국가가 있을 경우에도 사우디아라비아가 대신 공급함으로써 유가를 안정시키는 역할을 하였다. 마지막으로 이익을 극대화하기 위하여 석유를 OPEC의 할당량보다도 더 지나치게 생산하는 국가가 있을 경우에 사우디아라비아는 자신의 석유를 한꺼번에 추가 생산 공급함으로써 가격을 폭락시키

39) Venouss, 앞의 글, 1984, p. 265.

40) Mohammed E. Ahrari, "OPEC and the Hyperpluralism of the Oil Market in the 1980s," *International Affairs* (1985), pp. 263-276.

41) Ibid., p. 270.

는 전략을 취하기도 하였다.⁴²⁾

1979-1980년 동안 사우디아라비아의 석유장관 야마니(Ahmed Yamani)는 OPEC 회원국들에게 고유가는 석유소비의 급감을 가져올 것이라고 수차례에 걸쳐 감산할 것을 요구하였지만 회원국들에 의해 받아들여지지 않았다. 1981년에 이미 국제유가는 하락하고 있었다.⁴³⁾ 1982-1985년 동안 OPEC은 쿼타를 정해 가격을 안정시키려 하였지만 각국은 이미 쿼타를 넘어서 생산하고 있었다. 사우디아라비아만이 잉여생산자로 생산량을 대폭감축해 가격 폭락을 막아주는 역할을 하였다. 마침내 1986년 사우디아라비아가 잉여생산자로서 역할을 포기하고 생산량을 늘리자 유가는 10달러 이하로 폭락하였다.⁴⁴⁾

3) 해외자본협력체제II-소비국체제 (1986-1999)

생산국은 유전보호와 국유화로 인한 해외자본유출은 단기간에 재정수입을 늘리는 효과가 있었지만 고유가는 선진소비국의 경기침체와 에너지절약, 대체에너지 개발 등으로 이어져 수요급감을 가져왔다는 사실을 깨달았다. 더 심각한 문제는 생산국간의 협력은 생각한 것 보다 훨씬 더 어렵고 비용이 많이 든다는 사실이다. 선진국의 소비는 이미 줄어들고 있는 중에도 생산국들은 여전히 생산량을 줄이기보다는 늘리려고 했기 때문이다. 생산국은 이제 다시 유전을 개방하고 해외자본을 유치하게 되었다.

1986년 사우디아라비아가 생산력 감축의 부담에서 벗어나 생산량을 늘려 유가가 폭락한 것을 시작으로 국제석유정치는 1990년대까지 저유가 시대로 접어들었다. 1986년 12월 18달러까지 내려간 유가는 1990년까지 계속 저유가가 유지되었다. 저유가 상황에서 OPEC 생산국들 간에는 OPEC 내부의 생산 지분에 대한 갈등과 내분이 심화되었다. 1990년 초 사우디아라비아, 이라크, 이란, 쿠웨이트는 OPEC 총생산량 가운데 각각 24, 13, 12, 9 퍼센트를 차지하고 있었으며 생산지분을 늘리기 위하여 경쟁하였다.⁴⁵⁾ 1990년 8월 이라크가 쿠웨이트를 침공할 때 까지 두 국가는 영토문제로 갈등을 빚었지만 근본적인 문제는 석유생산 지분 확보에 관한 것이었다. 미국의 개

42) Ibid., p. 271.

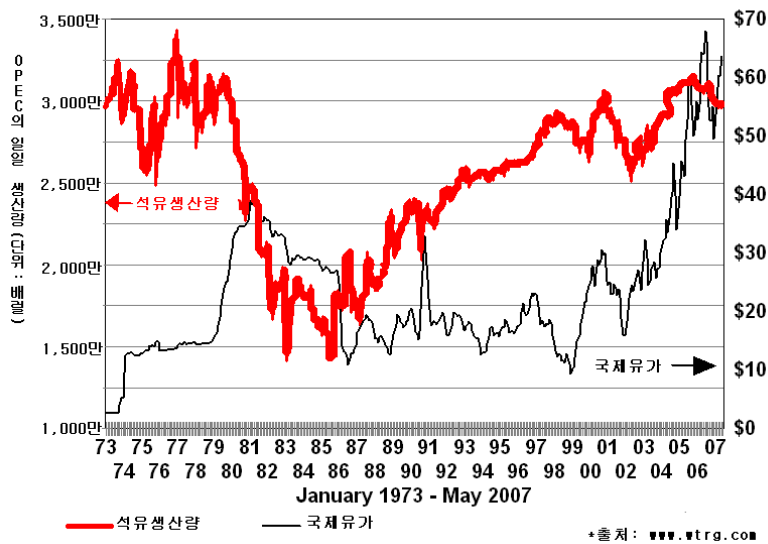
43) Franz Wirl, "Why Do Oil Prices Jump (or Fall)?" *Energy Policy* Vol. 36 (2008), pp. 1029-1043.

44) Ibid., p. 1030.

45) Edward L. Morse, "The Coming Oil Revolution," *Foreign Affairs* (2001), pp. 36-56.

입으로 이라크와 쿠웨이트 생산의 차질이 생겨 사우디아라비아가 두 국가 생산의 공백만큼 추가로 생산을 하게 됨에 따라 1991년 초 사우디아라비아의 OPEC내 생산 비중은 35 퍼센트까지 늘어났다. 중동에서의 전쟁에도 불구하고 1991-1997년 기간 동안은 세계적 수준의 경제 붐으로 세계석유수요가 늘어나고 OPEC은 생산국의 생산량을 조절하는데 어려움을 겪었다.⁴⁶⁾ 세계 경제 붐은 대부분 미국경제의 붐과 아시아경제들의 붐에 기인한 것이었다.

<그림 5> OPEC 생산량과 국제유가변화



전 세계적인 유전개발 붐과 중동이외 지역으로의 유전개발 확산이 일어났다. 1970년대 이전만 하더라도 용이하게 중동의 새로운 유전을 개발하던 메이저 석유회사들이 1970년대 이후부터 중동에서의 정치적 리스크와 자원민족주의화로 국수주의나 탐사의 위협이 없는 정치적으로 안전한 곳으로 사업을 이전 또는 확대하였다. 처음에는 알래스카와 북해, 캐나다 서부, 인도네시아 그리고 미국의 내륙지역에서 그리고 나중에는 서아프리카 심해, 스코틀랜드북

46) Ibid., p. 46.

동의 셰틀랜드, 이집트, 베트남, 말레이시아, 그리고 카스피해와 전 소련공화국의 중앙아시아 국가들로 확대하였다. 그러나 대부분의 경우 매장량 자체가 적어 사업성의 가치가 낮았다.⁴⁷⁾

유가가 낮게 유지되고 세계적으로 유전개발이 확산되자 석유수요는 급격히 늘어났다.⁴⁸⁾ 러시아, 노르웨이, 멕시코, 카스피해 등 비OPEC 생산국들의 석유생산 비중이 늘어나기 시작하였다. 1970년대 중반의 OPEC의 65%의 세계석유생산 점유율은 1980년대 중반에는 30%대로 떨어졌다.⁴⁹⁾ 1990년대에는 OPEC 이외의 생산국들의 역할의 중요성이 더욱 더 부각되기 시작하였다.⁵⁰⁾

베네주엘라정부는 1976년에 석유산업의 국유화를 단행해서 국영회사 PDVSA에서 메이저석유회사의 간부들을 내쫓았었다. 페레스대통령이 재집권한 1989년부터 베네주엘라에 다시 적극적인 개방정책(apertura)을 채택했다. 1994년 칼데라 대통령은 PDVSA를 사유화하고 OPEC의 생산쿼터를 무

47) 5억 배럴 이상은 되어야 사업성이 있었다. 미국 에너지성 산하의 에너지정보처(EIA: Energy Information Administration)에서 행해진 연구에 따르면, 1985년 후반과 1986년 초에 걸친 석유 가격 폭락 이후로 미국의 석유와 가스회사들은 극적으로 변화했다. 대형석유회사들은 그들의 탐사와 사업을 국외로 옮겼다. 그러한 과정은 1990년대 동안 계속되었다. 1991년에 미국 에너지기관은 미국 국내 55%를 생산하였던 석유생산회사 20개를 대형회사로 지목했다. 그러나 2000년에는 이 숫자는 45.2%로 떨어졌다. 이처럼 석유회사들이 미국을 떠나는 움직임은 미국 대형회사들의 유전보유량의 지리적 분산을 반영했다. 예를 들어, 쉘브론의 확인된 세계유전자산의 55%가 미국이었으나, 1999년에는 22%로 감소했다. 김연규, 『석유의 유혹』 (서울: 경문사 2008), p. 128.

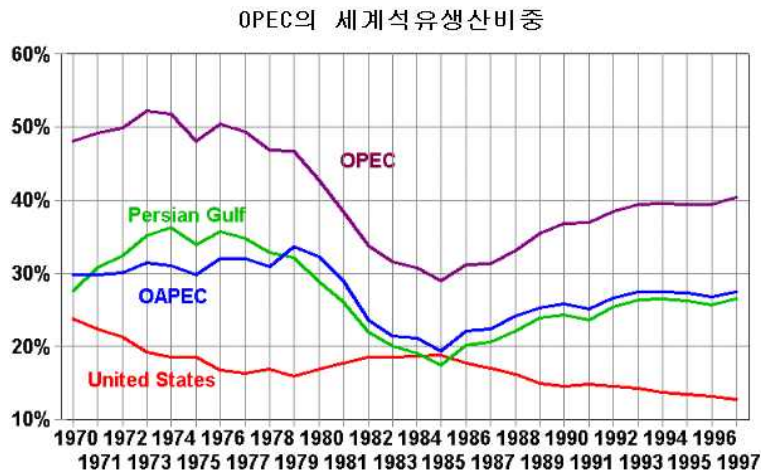
48) 지역적으로 소비가 가장 늘어날 지역은 북미(미국과 캐나다)이며 다음으로 아시아, 유럽의 순이다. 미국과 유럽은 석유소비가 늘어난다 할지라도 석유수입 다변화가 이루어져 있어 중동, 남미, 아프리카 등의 지역에서 다양하고 균형되게 석유를 수입하고 있지만 아시아 국가들은 중동지역에 대한 석유 의존도가 매우 높아 석유소비의 급격한 증가가 더욱 더 관심을 끈다. 2001년 현재 중국, 일본, 한국 3국의 동북아시아는 연간 석유소비량 16500만(1.650 billion) 배럴로 14800만(1.480 billion) 배럴의 EU 15개국을 능가했다. 미국 다음의 세계에서 2번째의 석유수입국인 일본은 2003년 말 현재 매일 540만(5.4 million) 배럴을 수입하며 세계 4위의 한국은 230만(2.3 million) 배럴, 중국은 180만(1.8 million) 배럴, 타이완은 88만(0.88 million) 배럴을 수입한다. 2020년이 되면 중국은 1000만(10 million) 배럴을 수입해 일본을 능가할 것으로 예측된다. 김연규, 앞의 책, 2008, p. 122.

49) Edward Krapels, "The Commanding Heights: International Oil in a Changed World." *International Affairs* (London 1984). Vol. 69, No. 1, pp. 71-88.

50) 미국의 에너지성 산하 에너지통계청(Energy Information Administration)과 국제에너지 기구(International Energy Agency)의 자료에 의하면 2003년 말 현재 전 세계에서 매일 약 6900만(69 million) 배럴의 석유가 생산되었고 이 가운데 석유수출국 기구 국가들이 약 2800만(28 million), 석유 수출국기구 국가 가운데 중동국가들이 약 2000만(20 million), 남미 국가들이 약 700만(7 million), 미국을 포함한 서방국가에서 1300만(13 million) 배럴, 그리고 러시아가 850만(8.5 million) 배럴을 생산하였다. OPEC 국가들의 비중이 40 퍼센트가 되지 못한다. 미국은 동시에 생산국이자 소비국으로서 2003년 말 현재 780만(7.8 million) 배럴을 생산하였으며 2004년 1월에서 10월까지 1200만(12 million) 배럴을 수입하여 총 국내 석유소비량 가운데 수입의존율이 약 60 퍼센트에 달했다.

시하고 석유생산과 수출을 증가시키는 전략을 구사하였다.⁵¹⁾ 캐나다도 1975-76년 기간 동안 국영회사를 설립해 석유를 생산했었으나 1991년 멀로니 정부는 저유가로 재정상황이 악화되자 국영석유회사 페트로캐나다의 사유화를 선언하고 캐나다 석유산업은 미국에너지체제 안에 편입되었다.⁵²⁾

<그림 6> OPEC 생산비중



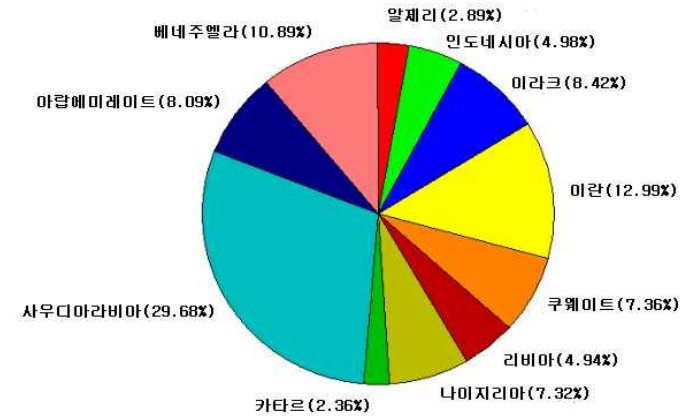
*출처: www.wtrg.com

51) 임배진, 앞의 글, 2007, p. 25.

52) 김연규, 앞의 책, 2008, p. 70.

<그림 7> OPEC 회원국 생산배분

OPEC 회원국의 기구내 생산비중(1998년 기준)



*출처: www.wtrg.com

1998년에 국제유가가 10달러로 폭락한 것은 1997년 말까지만 해도 OPEC이 OPEC 생산국들의 쿼타를 일일 250만 배럴만큼 증가시키는 등 갑작스런 아시아 국가들의 금융위기로 인한 경제급변을 예측하지 못한데 기인한다. OPEC의 잘못된 예측은 1997년 11월26-12월1일 동안 인도네시아의 자카르타에서 열린 OPEC 각료회의에서 결정되었다. 사우디아라비아의 석유 장관 알리 나يمي(Ali Naimi)가 주도한 당시의 회의는 1998년 동안 수요가 계속 증가할 것으로 보고 OPEC 최대 생산량을 2800만(28 million)배럴로 결정하였는데 이후 이 결정은 OPEC 역사에서 가장 잘못된 결정으로 받아들여졌다. 회의당시 유가는 20달러였다.⁵³⁾

(4) OPEC 협력체제 II - 생산국체제 (2000-2008)

생산국은 OPEC의 협력체제를 부활시킴으로써 유가인상을 가져오고 재정악화를 극복하려하였다. 대체적으로 온건한 석유정책을 펼쳐오던 사우디아라비

53) Kohl, 앞의 글, 2002, p. 211.

아가 재정악화와 사회불안정이 심화되어 재정극대화정책으로 선회함으로써 OPEC의 협력체제는 어느 때 보다 공고해졌으며 OPEC과 비OPEC 국가 간의 협력도 공고했다.

1998년의 유가 폭락이후 앞선 시기에 OPEC내분과 OPEC 쿼타 규제의 어려움 등으로 OPEC 생산국간 협력이 어려웠던 것과는 달리 생산량 감축을 위한 생산국간 연대가 등장하였다. 1999년 2월과 3월 동안 생산국들은 생산량 감축을 위한 구체적인 협약을 맺었다. 감축량은 약 170만 배럴로 총 OPEC 생산량을 약 2300만 배럴로 가져가는 내용이었다.⁵⁴⁾ 이 시기의 생산국 협력에서 두드러진 특징은 앞선 시기에서 갈등을 보이던 사우디아라비아와 이란이 긴밀한 협력을 하기 시작했다는 것이다. 사우디아라비아 왕자인 압달라(Crown Prince Abdalla)와 이란 대통령 카타미(President Khatami)는 유가 폭락을 막기 위한 생산량 감축을 위한 협력에 동의하였으며 OPEC의 쿼타를 무시하기로 유명한 베네주엘라는 1999년 차베즈(Hugo Chavez) 대통령이 등장해 석유산업을 국유화하고 OPEC의 역할 강화를 통한 고유가 전략을 택했다.⁵⁵⁾ 러시아는 그 회원이 아님에도 불구하고 OPEC회의에 참석하여 OPEC과 세계 석유 가격 폭락을 방지하기 위해 여러 차례에 걸친 협력을 다짐하였다.⁵⁶⁾ 국가가 석유회사를 지배하고 있어 정부정책에 석유회사가 충실해 따라오는 대부분의 OPEC 국가와는 달리 정부와 석유회사간의 협상에 의해 정책이 시행되는 러시아의 국내석유 통치체제 형태 때문에 수출 극대화를 통해 이윤을 극대화하려는 석유회사들의 요구 때문에 러시아정부는 OPEC과의 감산 약속을 때로는 잘 지키지 못하는 경향을 보였으나 대체로 OPEC과 비OPEC 간의 협력도 긴밀했다.⁵⁷⁾

이 시기 생산국협력의 가장 큰 특징은 사우디아라비아의 변화이다. 전통적으로 온건한 석유정책을 펼쳐온 사우디아라비아가 강경국으로 변한 가장 큰 이유는 사우디아라비아 경제의 변화이다. 사우디아라비아의 국가부채는 2000년 현재 국내총생산(GDP)의 115퍼센트에 달했으며 1983년 이래 지속적으로 재정적자와 무역적자에 시달려왔다. 어려워진 이유는 급속히 증가하는 인구에 비해 1980년에 2000억 달러에 달하던 석유수출수입이 1986년에는 260억 달러로 추락한 것이다. 1인당 국민소득도 1980년에는 34,000

달러였던 것이 1986년에는 8,000달러로 급락하였다. 1991년에도 8,700 달러를 넘지 못하였다.⁵⁸⁾

사우디아라비아의 강경석유정책의 선회와 반미국가로의 변화는 미국의 에너지 외교의 변화를 가져왔다. 이제까지 사우디아라비아 중심의 에너지 외교를 펼쳐왔던 미국은 사우디아라비아를 대체할 중동에서의 기지를 모색하였으며 사우디아라비아가 자신의 잉여생산능력을 미국의 국익에 반하는 방향으로 사용할 경우를 대비해 이라크 석유를 지배하기 위한 전략을 취하게 된다.⁵⁹⁾

IV. 결론

국제석유정치는 근본적으로 생산국, 소비국, 석유다국적기업 3자가 석유생산량과 국제유가를 놓고 벌이는 복잡한 게임이다. 국제석유정치의 협력과 갈등이 3자가 어떤 형태로 상호작용할 때 발생하는지에 대한 일반적 법칙을 밝혀내는 것이 국제석유정치의 본래의 목적이다. 본 논문의 주된 목적은 국제유가 불안(결국 국제석유협력)을 소비국과 다국적기업에 대한 분석보다는 주로 생산국행위의 시각에서 분석해 보았다. 본 논문은 국제유가의 급등과 급락을 설명하는 요인으로서 생산국의 선택과행위를 부각하여 강조하였으나 그러한 강조가 자원고갈요인이나 경제적 요인 등 다른 요인들이 중요하지 않다고 말하는 것은 아니다. 오히려 생산국 행위는 자원고갈이라는 구조적 환경의 제약 안에서 이루어지며 특히 소비국행위에 대한 작용과 반작용의 관계를 가지고 있기 때문에 생산국이 독자적으로 소비국행위에 영향을 미치기 보다는 소비국행위와 전략에 대한 수동적인 대응을 하는 경향이 있다.

본 논문이 국제유가 급락과 급등을 반복하는 원인을 생산국행위의 시각에서 분석한 결과 국제석유협력을 위한 몇 가지 중요한 시사점을 도출해 낼 수 있었다. 아직까지 국제석유협력에 가장 중요한 변수는 소비국으로서 미국의 선택과 행위이다. 미국의 역할은 탈냉전시대에 더욱 강화되어 미국의 석유수입 다변화는 실제로 중동 석유 뿐 아니라 남미, 서아프리카, 중앙아시아, 러시아 등 다른 지역의 석유자원에 대한 지배력 강화의 형태로 나타나고 있다. 앞선 분석들이 암시하는 것은 국제석유협력을 위해서는 결국 생산국들이 해외자본과 원활히 협력하여 그 수입을 국내적으로 순기능적으로 잘 사용할 수 있도록 소비국들이 도움을 주어야한다. 유전개발을 장려하고 해외자

54) Ibid., p. 214.

55) Ibid.

56) Gawdat Bahgat., "The New Geopolitics of Oil: The US, Saudi Arabia and Russia." *Orbis* (Summer 2003), pp. 447-461; Gawdat Bahgat, "Russia's Oil Potential: Prospects and Implications." *OPEC Review* (June 2004), pp. 133-147.

57) 이우신. "러시아와 OPEC의 협력관계: 국제유가 하락시를 중심으로." 『국가전략』 제10권 4호 (2004). 61-90쪽.

58) Kohl, 앞의 글, 2002, p. 226.

59) Rutledge, 앞의 책, p. 175.

본을 유치하는 자체가 생산국들에게 문제를 가져온다는 인식은 잘못된 것이다. 해외자본유치와 석유수입 자금이 국내적으로 왜곡되는 과정이 문제인 것이다. 최근의 국제상황이 잘 보여주듯이 생산국들의 석유자원 수출과 이로 인한 경제성장이 이루어지지 않으면 선진소비국들 자신이 결국 큰 피해를 보게 된다.

참고문헌

저서

김연규 역. 2008. 『석유의 유혹』 (서울: 경문사).

김현진. 2005. 『석유시장 Big Player의 동향과 유가전망』 삼성경제연구소.

Chernow, Ron. 1998. *Titan: the Life of John D. Rockefeller, Sr.* New York: Random House.

Collier, Paul and Jan William Gunning. 2000. *Trade Shocks in Developing Countries: Vol. 1 Africa, Vol 2 Asia and Latin America* (Oxford: Oxford University Press).

Deffeyes, Kenneth S. 2001. *Hebbert's Peak: The Impending World Oil Shortage*. Princeton: Princeton University Press.

Klare, Michael T. 2001. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. New York: Metropolitan Books.

Maizels, Alfred. 1992. *Commodities in Crisis: The Commodities Crisis of the 1980s and the Political Economy of International Commodity Prices*. Oxford: Clarendon Press.

Newbery, David and Joseph Stiglitz. 1981. *The Theory of Commodity Price Stabilization: A Study of the Economics of Risk*. Oxford: Clarendon Press.

Philip, George. 1994. *Political Economy of International Oil*. Edinburgh, Scotland: Edinburgh University Press.

Prebisch, Raul. 1950. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. New York: United Nations.

Rutledge, Ian. 2005. *Addicted to Oil: America's Relentless Drive for Energy Security*, London: I. B. Tauris.

UNCTAD. 2005. *Trade and Development Report 2005*. New York & Geneva: UNCTAD.

논문

김연규. 2005. “탈냉전 국제석유정치 구조변화: 미국, 러시아, 사우디아라비아 관계,” 『중소연구』 106호, pp. 169-193.

김재두. 2005. “에너지안보의 부상과 국제 역학관계의 변화,” 『국방정책연구』 pp. 107-124.

이유신. 2004. “러시아와 OPEC의 협력관계: 국제유가 하락시를 중심으로.” 『국가전략』 제10권 4호, pp. 61-90.

이준범. 2005. “에너지안보에 대한 이론적 접근: 에너지수급의 정치경제,” 『국제평화』 제2권 1호, pp. 3-30.

이준범·장지호. 2004. “국제석유정치의 패러다임적 변화고찰: 정통론과 신정치경제론적 시각의 대비,” 『대한정치학회보』 12집 2호, pp. 339-359

임배진. 2007. “차베스 에너지정책의 형성배경 및 전망,” KIEP 지역연구시리즈 07-11, 대외경제정책연구원.

Ahrari, Mohammed E. 1985. "OPEC and the Hyperpluralism of the Oil Market in the 1980s," *International Affairs*, pp. 263-276.

Alhaji, A. F. 2001. "What Have We Learned from the Experience of Low Oil Prices?" *OPEC Review* (September), pp. 193-220.

Baddour, J.W. 1997. "The International Petroleum Industry: competition, structural change and allocation of oil surplus," *Energy Policy*, Vol. 25, No. 2, pp. 143-157.

Boughton, James M. 1991. "Commodity and Manufactures Prices in the Long Run," IMF Working Paper 91/47. Washington: International Monetary Fund.

Collier, Paul. 2007. "Managing Commodity Booms: Lessons of International

- Experience," Mimeo, Department of Economics, Oxford University.
- Deaton, Angus and Guy Laroque. 1992. "On the Behavior of commodity Prices," *Review of Economic Studies*, Vol. 59, pp. 1-23.
- Grilli, Enzo R. and Maw Chang Yang. 1998. "Primary Commodity Prices, Manufactured Goods Prices, and the Terms of Trade of Developing Countries: What the Long Run Shows," *World Bank Economic Review*, Vol. 2, 1-47.
- Jensen, W. J. "1968. The Importance of Energy in the First and Second World Wars." *The Historical Journal*. Vol. 11(1968), pp. 538-554.
- Jones, Clifton T. 1990. "OPEC Behavior under Falling Prices: Implications for Cartel Stability," *Energy Journal*, Vol. 11, pp. 117-130
- Karl, Colin. 2002. "Demographic Change, Natural Resources and Violence: The Current Debate," *Journal of International Affairs*, Vol. 56, No. 1, pp. 257-278.
- Kohl, Wilfred L. 2002. "OPEC Behavior, 1998-2001," *Quarterly Review of Economics & Finance*, 42, pp. 209-233.
- Kuparitsas, Michael. 1997. "North-South Terms of Trade: An Empirical Investigation," Federal Reserve Bank of Chicago (September).
- Mejcher, Helmut. 1972. "Oil and British Policy towards Mesopotamia, 1914-1918." *Middle Eastern Studies*. Vol. 8, No. 3, pp. 377-391.
- Morse, Edward L. 2001. "The Coming Oil Revolution," *Foreign Affairs*, pp. 36-56.
- Lynch, Michael. 2003. "The New Pessimism about Petroleum Resources: Debunking the Hubbert Model," *Minerals & Energy*, Vol. 18, pp. 21-32.
- Singer, H. W. 1950. "The Distribution of Gains Between Investors and Borrowing Countries," *American Economic Review*, Vol. 40 (May), pp. 473-485.
- Tilton, John E. 2003. "Assessing the Threat of Mineral Depletion," *Minerals & Energy*, Vol. 18, pp. 33-42.
- Yousefi, Ayoub and Tony S. Wirjanto. 2003. "Exchange Rate of the US Dollar and the J Curve: the Case of Oil Exporting Countries," *Energy Economics* 25, pp. 741-765.
- Venouss, Davar, C. K. Walter, and Frank Thompson. 1984. "OPEC's Goals and Strategies," *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 16, pp. 263-276.
- Williams, Paul A. 2007. "Market Cycles, Power Politics and the Latest North-South Energy Trade Conflict," *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 1, pp. 45-58.
- Wirl, Franz. 2008. "Why Do Oil Prices Jump (or Fall)?" *Energy Policy* Vol. 36, pp. 1029-1043.