

경제적 합리성의 시각으로 본 라틴아메리카 석유산업의 국가 통제 강화*

김기현(선문대 스페인어중남미학과)**

- I. 서론
- II. 이데올로기적 해석의 한계
- III. 석유산업이 국가경제에 미치는 영향: 수출과 정부 재정수입
- IV. 국가 통제 강화는 과도한 개방화에 대한 제자리 찾기
- V. 결론

I. 서론

에너지는 오늘날 지구적 관심의 대상이 되었다. 에너지의 안정적 공급이라는 문제는 에이즈, 조류독감, 지구온난화, 불법이민 등과 같이 혹은 그보다 더 인류의 안정적 삶에 영향을 미칠 수 있는 요소가 된 것이다. 따라서 해당 기업이나 국가, 국제기구나 언론은 말할 것도 없고 학계 또한 그에 대해 관심을 가지지 않을 수 없게 되었다. 냉전 종식 이후 지구적 갈등은 더 이상 이데올로기와 같은 관념적 가치보다는 실질적 차원에서 에너지의 안정적 공급과 같은 문제를 중심으로 발생하고 있다. 중동의 페르시아만과 카스피해, 아프리카의

* 이 논문은 2007년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2007-327-B00483).

** Ki-Hyun Kim(Sunmoon University, Department of Spanish Language and Latin American Studies, drkhkim@sunmoon.ac.kr), "The Reinforcement of State's Control in Latin American Oil Industry, Examined in the View of Economic Rationality?".

나이지리아와 앙골라, 아시아의 남지나해와 인도네시아 그리고 중남미의 베네수엘라가 최근 국제적 갈등의 중심이 되고 있는 것도 바로 이들 지역과 국가들이 에너지 자원과 밀접히 관련되어 있기 때문이다.

게다가 에너지와 관련된 관심의 초점도 과거 에너지의 탐사, 채굴, 판매와 같은 기술적 경영적 문제에서 나아가 에너지의 안정적 공급을 위한 정치적 이데올로기적 조건과 같은 주제로 이동하고 있다. 따라서 최근 언론이나 학술 연구에서는 “오일정치(oil politics)”나 “오일외교(oil diplomacy)”와 같은 용어들이 심심치 않게 등장하고 있다.

이런 의미에서 최근 라틴아메리카의 석유산업의 정책적 향방은 주요한 관심의 대상이 아닐 수 없다. 80년대 외채위기를 극복하기 위해 라틴아메리카는 긴축, 개방, 민영화로 대변되는 신자유주의 시장경제 개혁을 시도했다. 그에 따라 다국적 기업을 신식민지 착취의 도구로 보았던 60, 70년대의 종속주의적 민족주의 시각은 국가차원에서 뿐만 아니라 대중의 이데올로기로서도 사라진 것처럼 보였다. 또 세계화된 경제시스템 하에서 민족주의적 성격의 경제발전 전략은 더 이상 의미가 없거나 혹은 실현 불가능한 것으로 여겨졌다.

불과 몇 해 전까지도 신자유주의 정치경제학자들은 라틴아메리카 자원부문에 있어 개방화가 대세라고 단언했다. 그들은 석유탐사와 채굴에 있어 외국자본의 참여를 허용하고 있지 않는 멕시코의 경우조차도 개방화가 진행과정에 있다고 평가했다. 우고 차베스의 베네수엘라만이 이러한 개방화의 유일한 예외였다. 세계화의 이데올로기가 지배함에 따라 자원민족주의는 약화 또는 소멸되었기 때문에 자원산업에서 개방화는 돌이킬 수 없는 추세라고 생각되어졌다.

그런데 최근 일부 라틴아메리카 좌파 정부들의 자원부문에서의 국가 통제 강화¹⁾는 이러한 개방화 대세론에 의문을 제기하고 있다. 베네수엘라를 비롯해 볼리비아, 에콰도르는 최근에 자원부문에 있어

1) 굳이 국유화 대신 국가 통제 강화라는 표현을 쓰는 것은 2000년대의 석유산업 국유화가 과거와 같이 외국기업의 완전한 몰수와 수용을 통한 석유산업에서의 국가독점 강화라는 형태를 취하기보다는, 기존의 개방의 틀을 유지한 가운데 국가지분의 확대, 로열티의 인상과 같은 방법을 통해 민간기업과의 공존 속에서 국가역할을 확대하는 형태로 나타나고 있기 때문이다.

국가통제를 강화하고 있다. 베네수엘라는 탄화수소법을 통해 대부분의 석유회사에 있어 국영회사의 지분을 51%까지 증가시켰고, 또 한 때 사라졌던 에너지부문 세금을 부활시켜 33.3%의 로열티를 부과했다. 볼리비아의 에보 모랄레스 대통령은 모든 가스매장지를 국가가 통제하고, 외국기업의 로열티를 50%에서 82%로 올렸으며, 탄화수소 회사 주식의 51%를 정부에 매각할 것을 의무화했다. 에콰도르 또한 석유회사 소유에 있어 정부의 몫과 로열티 문제의 재협상을 시도하는 한편, 미국 석유회사인 옥시덴탈 페트롤레움(Occidental Petroleum)을 정부가 인수하기도 했다. 최근 대통령으로 선출된 꼬레아는 선거 캠페인을 통해 이러한 에너지부문 국유화 조치를 보다 강화할 것을 주장했다.

그러나 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르가 석유산업에서 국가 통제를 강화하는 반면, 다른 라틴아메리카의 석유생산국들은 여전히 개방화의 기초를 지속 혹은 재활성화하고 있다. 지금까지 석유산업에서 국가 독점을 유지해왔던 멕시코는 최근 부분적 개방화를 단행하는 법안을 국회에서 통과시켰으며, 브라질은 최근 룰라 대통령의 석유산업에 있어 국가 통제 강화를 시사하는 발언에도 불구하고 여전히 개발 허가권을 허용하는 등 상대적으로 높은 수준의 개방화를 유지하고 있다. 페루는 석유자급자족의 목표 하에 외국자본의 투자를 적극적으로 유치하고 있으며, 콜롬비아도 개발허가권을 허용하고 국영석유회사의 지분 일부를 민간에 매각하는 등 개방을 가속화하고 있다. 아르헨티나는 국영석유회사의 완전민영화를 통해 석유산업 개방화에 가장 앞선 나라이다.

따라서 우리는 여기서 일단 라틴아메리카 석유산업 정책에 있어 어떤 방향이 대세인가 하는 문제를 우선 짚어보지 않을 수 없다. 라틴아메리카의 석유산업은 개방화가 여전히 대세인가, 아니면 국가 통제 강화가 새롭게 대세로 자리 잡았는가? 우리는 최근 석유 부문에 있어 라틴아메리카 국가들의 국가 통제 강화 정책이 1990년대의 개방화와 민영화 정책에 완전한 전환을 가져오고 있다고 보지는 않는다. 즉 석유산업에 있어 국가 통제가 대세라고 하기에는 아직 무

리가 있다는 생각이다. 다시 말하자면 현실에서는 각국이 처한 상황에 따라 국가들 간에 다양한 정책의 차이가 나타나고 있다. 따라서 우리는 어느 방향이 대세라고 규정하기보다는 그러한 국가 간의 정책 차이가 발생하는 이유가 무엇인가 하는 문제에 초점을 맞추어야 할 것이다.

우리는 먼저 흔히 생각하는 것처럼 최근 석유 산업의 국가 통제 강화 정책이 단순히 자원민족주의나 좌파 정부의 이데올로기적 산물이라는 주장에 대해 의문을 제기한다. 실제 자원민족주의는 석유산업의 국가 통제 강화에 대해 이야기할 때 가장 흔히 언급되고 있는 것이 사실이다. 심한 경우에는 석유산업 국가 통제 강화 그 자체를 자원민족주의와 혼동하기도 하는데 그것은 명백한 오류이다. 후자는 이데올로기이고, 전자는 정책적 현실이다. 다른 말로 하자면 후자는 독립변수이고 전자는 종속변수이다. 따라서 자원민족주의는 국가 통제를 강화하는 다양한 변수 중 하나가 될 수는 있지만, 국가 통제 강화 그 자체가 자원민족주의는 아닌 것이다.

나아가 자원민족주의와 같은 이데올로기는 석유산업의 국유화 혹은 국가 통제 강화를 야기하는 한 요인이 될 수는 있겠지만 그것이 결정적 요인은 결코 아니다. 따라서 최근의 라틴아메리카 석유 산업의 국가 통제 강화를 단순히 라틴아메리카 석유산업에서의 자원민족주의 강화로 해석하는 것은 무리가 있다. 라틴아메리카의 역사적 경험으로 보더라도 70년대 자원민족주의 바람이 거셀 때조차도 많은 국가들은 자국 석유산업의 국유화를 추진하지 않았으며, 또 자원민족주의의 바람이 불지 않을 때도 국가 통제 강화 정책이 실현된 경우가 적지 않다(김기현 2009).

따라서 본 연구는 국가 통제 강화 정책과 자원민족주의 이데올로기의 상관성에 대해서 우선 문제를 제기할 것이다. 즉 자원민족주의 이데올로기가 라틴아메리카 개방화에 가장 큰 장벽이었으며, 90년대의 민영화는 이러한 이데올로기가 세계화 이데올로기에 밀려남으로써 가능했고, 또 현재의 국가 통제 강화 바람은 다시 자원민족주의가 부상했기 때문이라는 주장에 대해 본 연구는 그를 비판하는 입장

에서 시작하게 될 것이다.

이것은 다시 말해 중남미 국가들의 석유산업 정책을 분석하는데 있어 개방화와 국가 통제 강화의 문제가 정권의 좌파·우파라는 이데올로기적 성격과도 크게 관련이 없다는 것을 말하고자 함이다. 즉 멕시코는 2000년 이래 우파가 정권을 장악하고 있음에도 불구하고 여전히 중남미에서 석유산업의 국가 통제가 가장 강한 나라로 남아 있고, 반면 아르헨티나와 브라질에서는 좌파정부 하에서도 석유산업의 완전 민영화나 개발 허가권과 같은 상대적으로 높은 수준의 개방화가 지속되고 있다.

물론 라틴아메리카의 석유정책에 있어 이데올로기나 정치제도 등과 같은 정치적 요인들이 미치는 영향을 완전히 부정하려고 하는 것은 아니다. 그것들은 분명히 라틴아메리카 석유산업의 국가 통제 강화를 결정하는데 중요한 요인이기는 하다. 그러나 최근의 사례를 깊이 있게 살펴보면 국가 간의 정책 차이가 발생하는 데는 그러한 이데올로기 이면에 경제적 합리성이라는 조건이 강하게 작용하고 있음을 알 수 있다.

그러한 경제적 요인으로서는 석유산업이 각국에서 차지하는 중요성과 과거 석유산업의 개방화 수준을 들 수 있다. 즉 석유산업의 중요성이 크고 과거에 상대적으로 자국 석유산업을 많이 개방했던 나라들이 주로 국가 통제를 강화하는 반면, 자국 석유산업의 중요성이 상대적으로 작거나 개방화의 수준이 상대적으로 낮은 나라들은 국가 통제 강화에 있어 소극적이거나 오히려 개방화 하려는 경향을 보여주고 있다.

본 연구는 물론 최근의 이러한 현상에 대한 분석을 통해 석유산업 정책 결정에 대한 이론화를 시도하려는 것은 아니다. 다만 최근 라틴아메리카 일부 국가에서 발생하고 있는 석유산업의 국가 통제 강화가 흔히 말하는 것처럼 이데올로기의 영향이라기보다는 경제적 합리성의 차원에서 결정되고 있음을 구체적 자료들을 통해 보여주고자 한다.

그를 위해 우리는 우선 이데올로기적 해석이 가지는 한계를 살펴

보고, 다음으로 각국에서 석유산업이 가지는 중요성을 수출을 통한 외화수익과 정부 재정에 미치는 영향이라는 측면에서 분석하고, 마지막으로 각국의 석유산업 개방화 수준을 그의 중요성과 함께 비교해 볼 것이다. 그렇게 함으로써 우리는 최근 라틴아메리카 국가들의 석유산업 정책에서 이러한 경제적 요인들이 얼마나 중요한 영향을 미치고 있는지, 또 나아가 국가 간에 왜 정책의 차이가 발생하는 지에 대해 보다 깊이 있는 이해를 할 수 있게 될 것이다.

II. 이데올로기적 해석의 한계

호킨스(Hawkins et al. 1976, 7-8) 등이 범주화하고 있는 자원산업의 국유화 동기를 보면, 그들은 우선 이데올로기적 차원에서 공산주의 혹은 혁명적 사회주의 정부의 등장을 국유화의 첫 번째 요인으로 든다. 이들 정부는 일반적으로 민간 기업에 대해서는 이데올로기적으로 반대하며 따라서 자신의 이데올로기에 따라 거의 대부분의 민간 기업들을 국유화한다. 석유기업의 민영화도 이러한 이데올로기 차원에서 이루어진다. 이들 정부는 칠레의 아옌데와 같은 예외를 제외하면 대부분 초헌법적 수단을 통해 권력을 장악한 특징이 있다. 이데올로기적 동기의 두 번째 사례로는 극우파 혹은 중도파 민족주의 정부의 등장을 들고 있다. 이들 정부는 뚜렷한 반외국인 정서 하에서 외국인 기업들을 국유화한다. 석유기업도 대부분 외국인이 소유하고 있기 때문에 당연히 국유화된다. 하지만 국내 민간 기업들은 그대로 유지한다는 점에서 전자와는 확연히 구분된다.

한편 호킨스는 많은 경우에 국유화는 경제적 동기에서 이루어진다고 주장한다. 외국기업을 받아들인 국가들은 그들이 자국 경제에 미치는 비용과 수익에 대해 빈번한 평가를 한다는 것이다. 외국인 기업은 새로운 자본과 기술 그리고 경영기법들을 들여오지만 한편으로 수익의 본국송금을 통해 외환의 유출을 가져오기도 한다. 따라서 호스트 국가들은 외국기업을 국유화함으로써 얻게 되는 이익과 그로

인해 감소하는 외국자본의 신규유입, 시장접근, 기술과 경영기법 도입의 감소라는 비용을 면밀히 분석해 유리한 쪽으로 국유화 여부를 결정짓게 된다는 것이다. 비용과 수익의 균형은 다양한 환경들에 의해 변화하기 때문에 어떤 때는 외국기업들을 적극적으로 유치하다가도, 또 어떤 때는 국유화를 단행하는 현상이 발생할 수 있다는 것이다.

마지막으로 국유화 동기와 관련하여 호킨스가 언급하는 것은 천연자원에 대한 주권확보이다. 천연자원 개발에 있어 초기에 외국의 자본과 기술의 도입이 필요했던 개도국들은 개발을 위한 기술력이 어느 정도 확보되면 천연자원 개발로 인한 이익의 정당한 배분에 관심을 가지게 된다. 물론 이러한 천연자원의 국유화 동기가 앞서 언급했던 두 가지 경우 즉 좌파 이데올로기나 우파 민족주의와 같은 이데올로기적 요인에 의한 것일 수도 있지만, 많은 경우 그것은 명백히 비용과 수익의 균형 평가에 따른 경제적 동기와 밀접히 관련되어 있다는 것이다.

최근 라틴아메리카의 사례는 아래 <표 1>에서 보듯이 이데올로기가 각국 석유산업의 개방화 수준에 결정적 영향을 미치는 것처럼 보이지는 않는다. 우선 석유산업이 국가 경제에 있어 차지하는 비중이 큰 멕시코와 베네수엘라를 비교해 보자. 멕시코는 1988년 제도혁명당의 우파 후보인 살리나스와 세디요가 집권하고, 그에 이어 2000년부터는 우파 정당인 국민행동당(PAN)이 집권하고 있음에도 불구하고 멕시코 에너지 산업의 개방화 정도는 지금까지도 라틴아메리카 국가들 중에서 가장 낮은 단계에 머물러 있다. 멕시코는 1938년 석유산업 국유화 이후 탐사 및 채굴 부문에서 민간자본의 참여를 엄격히 제한해 왔다. 그리고 1994년에 멕시코는 겨우 외국 자본에 서비스 계약(service contracts)²⁾을 허용하기 시작했다. 서비스 계약은 민간

2) 개방화의 단계는 정도에 따라 낮은 수준에서부터 서비스 계약(service contracts), 리스크 서비스 계약(risk service contracts), 생산분배계약(product sharing agreements), 양허계약(concessions), 민영화(privatization)로 나뉜다. 서비스 계약은 민간회사가 국영기업에 일정한 서비스를 제공하고 그에 대해 정해진 대가를 받는 가장 초보적 단계의 개방화를 말한다. 리스크 서비스 계약은 민간 기업이 국영석유회사에 서비스를 제공하고 그에 대한 대가로 채굴된 원유 수익의 일정 부분을 현금이나 원유로 받는 계약을 말한다. 생산 분배계약은 합작투자단계로서 민간회사가 국영석유회사의 지분에 일정 부

기업이 국영석유회사에 필요한 서비스를 제공하고 그 대가로 일정 요금을 받는 계약 관계로서 거의 대부분의 다른 국영석유회사들도 맺고 있는 가장 낮은 수준의 개방화 단계이다. 그리고 그 이후 지금까지 멕시코의 에너지 산업은 더 이상의 개방 없이 라틴아메리카에서 가장 제한적인 수준에 머물러 있다.

<표 1> 정부의 이데올로기적 성향과 석유산업 개방화의 상관관계

		정부의 이데올로기적 경향	
		좌파	우파
석유 상류부문의 민간자본에 대한 개방화수준	가장 제한적 (서비스 계약 단계)		멕시코
	약간 제한적 (리스크서비스 계약 및 생산 분배 계약 단계)	볼리비아 에콰도르 베네수엘라	트리니다드 토바고
	덜 제한적 (양허계약 및 민영화 단계)	브라질 페루 아르헨티나	콜롬비아

자료: Esteruelas, Patrick et al., 2006

한편 베네수엘라는 1999년 이후 라틴아메리카의 대표적인 급진 좌파 정부인 우고 차베스 정권이 들어와 석유산업의 국가 통제 강화 정책을 추진하고 있다. 그럼에도 불구하고 그의 전반적 개방화 정도는 아직도 멕시코에 비해 훨씬 높다. 베네수엘라는 1976년 석유산업 국유화 이후에도 서비스계약은 유지하였으며, 1992년에는 리스크 서비스 계약을 허용했다. 그리고 1995년에는 생산 분배 계약까지 허용했다. 베네수엘라의 이러한 개방화는 차베스 좌파 정부에 의해 다시 역전되기 시작했다. 그러나 아직까지도 여전히 생산 분배 계약이 허

분 참가하고 그에 해당하는 원유의 소유권을 가지는 단계를 말한다. 양허계약은 국영 석유회사의 독점이 철폐됨으로써 국영석유회사와 민간 기업이 어떤 지역의 개발권을 놓고 서로 경쟁하는 단계를 말한다. 이때 양허권을 따낸 민간 기업은 자신이 생산하는 원유에 대해 완전한 소유권을 가진다. 마지막으로 민영화 단계는 석유산업에 있어 국가가 투자를 철수하는 단계로서 국가가 석유산업에서 완전히 철수하는 완전 민영화와 여전히 일정 지분을 유지하는 부분적 민영화로 나눌 수 있다.

용되고 있다. 차베스 정부의 국유화도 과거의 외국기업 몰수와 같은 급진적 형태는 아니다. 차베스의 국가 통제 강화 정책은 생산 분배 계약 수준에서 개방을 허용했음에도 불구하고 실제로는 양허계약 단계에까지 나가있는 불합리한 측면을 바로잡는다는 명분으로 추진되었다. 따라서 베네수엘라의 석유산업의 개방화는 차베스의 소위 국유화 정책에도 불구하고 여전히 생산 분배 계약 단계에 머물러 있다. 이것은 멕시코에 비해 훨씬 높은 수준의 개방화 단계이다.

석유산업의 비중이 상대적으로 크지 않은 브라질과 아르헨티나, 페루³⁾의 경우에는 좌파 정부 하에서도 여전히 높은 수준의 개방화가 유지되고 있다. 심지어 브라질은 1997년 중도좌파인 페르난두 엔리케 카르도주 정부 하에서 처음으로 민간자본에 석유산업 양허권이 부여되었다. 그로 인해 국영석유회사인 Petrobras는 석유산업의 법적 독점권을 상실하게 되었다. 나아가 1999년에는 법에 따라 처음으로 양허권 경쟁 입찰까지 실시됨으로써 브라질 석유산업에 있어 처음부터 지배적 영향력을 행사해 오던 국가의 독점적 지위가 사실상 상실되게 되었다. 게다가 Petrobras는 부분적으로 민영화를 단행함으로써 개방의 다음 단계인 민영화까지 나아갔다. 그를 이어 역시 좌파인 룰라 정부도 이러한 개방화 정책을 역전시키기보다는 오히려 유지 확대시켜왔다.⁴⁾ 아르헨티나의 석유산업 개방화는 라틴아메리카 국가들 중에서 가장 앞서 나가 있다. 90년대 초 포퓰리즘 성격의 페론주의 정의당(PJ)의 메넴 정부⁵⁾는 아르헨티나의 국영석유회사인 YPF의

3) 페루의 현 대통령인 알란 가르시아는 APRA당 출신으로 80년대 라틴아메리카의 대표적인 포퓰리스트였다. 비록 현재 그가 과거의 정치 형태와는 완전히 다른 모습을 보여주고 있기는 하지만 그렇다고 그를 우파나 중도파로 분류할 수는 없을 것이다. 따라서 가르시아는 “온건 좌파” 혹은 “개혁 좌파” 등으로 좌파의 범주에 여전히 포함될 수 있다.

4) 물론 최근 심해에서 대규모 유전을 발견한 이후 룰라 정부는 석유산업에 있어 국가 개입의 강화를 시사하고 있기는 하다.

5) 메넴의 정책은 신자유주의 시장경제개혁으로 명백히 우파적이었다. 그것을 부인할 사람은 아무도 없다. 정의당 또한 다계급연합 정당으로 내부에 좌파와 우파가 뒤섞여 있음도 사실이다. 그러나 당시 아르헨티나 국민들이 메넴에게 표를 던졌을 때는 정의당을 우파로 보고 그렇게 한 것은 아니었다. 당시 아르헨티나 국민들은 정의당의 포퓰리즘적 성향 즉 오늘의 기준으로 볼 때 좌파적 성향을 보고 그들을 지지한 것이다. 따라서 메넴 정부는 80년대 말 당시 라틴아메리카 정치에 나타났던 “표는 좌파, 정책

완전 민영화를 단행했다. 그리고 이러한 완전 민영화는 정의당 내에서 좌파로 분류되는 키르치네르 정부 하에서도 지금까지 계속 유지되고 있다.⁶⁾ 페루 또한 알란 가르시아 정부하에서 석유산업의 개방화를 오히려 더 확대하고 있다.

이런 사례들로 볼 때 정부 이데올로기와 석유산업 정책의 절대적 상관관계는 없는 것처럼 보인다. 관련하여 아르헨티나에서 이데올로기와 석유산업 정책의 관계를 역사적으로 심도 있게 분석한 데 라스 카사스(De las Casas 2007)는 자원민족주의와 같은 이데올로기의 영향을 완전히 무시할 수는 없지만, 대부분의 경우 이데올로기가 정책 변화에 미치는 영향은 크지 않다고 결론을 내린다. 왜냐하면 현실주의적 입장에서 볼 때 국가의 정책은 감정적인 대중의 여론을 무시할 수는 없지만 대부분은 국가의 이익에 따라 합리적으로 결정되기 때문이라는 것이다. 즉 국가 정책은 “대중의 열정”이라는 바람(이데올로기)에 따라 다소 흔들리기는 하지만 결국에는 “국가 이익”이라는 항구를 향해 나아갈 수밖에 없다는 것이다.

자원민족주의 이데올로기는 외국 기업은 항상 자신보다 덜 도덕적이고 그들의 의도는 항상 어느 정도 의심스럽다고 가정한다. 따라서 외국 기업의 진출에 대해서 불신을 가지고 자국 경제가 외국 자본으로부터 보호받기를 바란다. 이러한 이데올로기는 결국 석유산업 부문에 있어 외국인 투자에 반대하고, 그를 국영기업이 통제하기를 바란다. 그러나 이러한 입장이 반드시 정책의 합리적 선택과 일치하는 것은 아니므로, 합리적이고 이기적인 판단을 해야 하는 정부의 정책은 이데올로기와는 다르게 나아가야 하는 경우가 적지 않다. 그리고 이데올로기와 같은 방향의 선택을 하는 경우에 있어서도 그것은 이데올로기 탓이라기보다는 정책의 합리적 선택이 그와 일치했기 때문

은 우파(vote left, move right)” 형태의 전형적 사례라 할 수 있다. 실제 오늘날 같은 정당의 키르치네르 정부를 좌파라고 부르는데 이의를 제기하는 사람은 아무도 없다. 만약 우리가 정책만을 보고 판단한다면 칠레의 바첼렛 정부도 메넬과 마찬가지로 우파로 분류되어야 할 것이다.

6) 최근에 아르헨티나는 민간 석유회사들의 투자 중단에 대처하기 위해 부족한 투자를 충당하기 위한 목적의 새로운 국영 에너지 회사(Enarsa)를 설립했지만 사실상 그 역할은 미미하다.

이다. 대부분의 경우 정책은 국가의 생존을 최대가치로 하면서 이기적으로 수익률의 최대화를 추구한다. 따라서 중남미의 석유산업에 있어 최근 전개되는 국가 통제 강화의 사례를 분석하기 위해서는 단순히 자원민족주의 이데올로기를 넘어서 정책의 합리성이라는 기반 위에서 연구를 시작할 필요가 있는 것이다.

실제 지금까지 라틴아메리카 국가들의 에너지 정책의 역사를 살펴보면 자원민족주의 압력이 높을 때 에너지 부문의 개방화가 이루어진 사례가 적지 않으며, 반대로 자원민족주의가 약화되었을 때 국유화가 이루어진 경우도 없지 않다. 또한 국가에 따라서는 자원민족주의가 강한 나라에서 개방화가 이루어진 경우도 있으며, 자원민족주의가 약한 나라에서 국유화가 추진된 경우 또한 적지 않다(김기현 2009).

물론 그렇다고 우리가 이데올로기와 석유산업 정책 사이에 전혀 상관관계가 없다고 주장하는 것은 아니다. 이데올로기는 항상 강해졌다 약해졌다를 반복하면서 항상 존재한다. 그리고 어떤 형태로든 에너지 정책에 영향을 미치는 것 또한 사실이다. 그러나 한 국가와 한 시대의 에너지 정책이 단순히 자원민족주의와 같은 이데올로기만으로 결정되는 것은 분명 아니다.

그렇다면 오늘날 라틴아메리카 석유산업의 국가 통제 강화에 영향을 미치는 다른 요인은 무엇인가? 2000년대 이 지역 석유산업에 있어 국가 통제가 강화되는 전반적 이유는 무엇보다 최근 유가 상승으로 인해 석유가 국가 경제에 미치는 영향력이 증대되었기 때문이다. 유가가 쌀 때 외국 투자자들은 부패한 정부 관료들과의 거래를 통해 자신들에게 유리한 계약들을 성사시켰다. 그럼으로 외국계 기업들은 상대적으로 낮은 세금과 로열티를 지불하고 석유산업에 참여할 수 있었고, 그로 인해 유가상승 이익의 대부분은 외국투자회사들에게 흘러가고 정작 자원보유국에 주는 혜택은 크지 않았다. 따라서 중남미 일부 국가들은 유가상승의 이익에 대한 보다 큰 몫을 추구하게 된다.⁷⁾

7) 석유산업에 있어 국가 통제 강화를 주장하는 사람들은 석유산업에 있어 부의 증대가

게다가 외국계 석유회사들은 투자수익의 대부분을 지역 석유산업에 재투자하기 보다는 본국으로 송금함에 따라 장기적으로 석유산업 자체의 발전에 기여하는 바도 크지 않았다. 또한 환경문제로 인해 외국계 석유회사들의 지역사회와의 갈등이 심화되었고,⁸⁾ 개발 이익의 지역사회 환원 비중도 매우 낮았다. 이런 이유들로 인해 라틴아메리카에서는 석유산업 개방화에 대한 회의가 제기되기 시작했고, 그것이 최근 라틴아메리카 석유산업에서 국가 통제 강화를 자극하는 하나의 요인이 되었다.

게다가 국제 유가의 상승은 석유산업의 국가 통제 강화를 위한 국제적 환경도 산유국에 유리하게 가져갔다. 즉 유가상승은 석유생산자에게 막대한 이익을 남겨줌에 따라 힘의 균형이 국제석유회사에서 자원매장국가로 이전되었다. 유가상승으로 인해 외국인 투자자에 대한 의존도를 감소시킨 것도 이러한 권력 이동의 한 이유이다. 결과적으로 유가상승은 “약한 산유국, 강한 투자자”구도에서 “보다 강하고 공격적인 산유국 정부, 수세적 외국인 투자자”의 구도를 만들었다(Sánchez-Albavera 2007; Alperstein and Kirby 2008).

따라서 최근 라틴아메리카 국가들의 석유산업 국가 통제 강화에는 바로 이러한 외국 석유기업들의 지역사회와의 갈등 그리고 유가상승으로 인한 환경 변화와 같은 요인이 매우 중요한 영향을 미치고 있다. 그러나 이러한 요인들은 라틴아메리카 모든 석유생산국들에 공동으로 주어지는 조건들이다. 따라서 이러한 조건들은 라틴아메리카

기업 혁신의 결과가 아니라 전적으로 석유가격의 상승에 따른 초과수익 때문에 발생함으로, 유가 상승에 따른 자원 산업에서 국가 지분의 확대는 정당화 될 수 있다고 생각한다(Schuldt y Acosta 2006).

8) 가장 두드러진 예는 에콰도르 아마존 지역에서 발생한 미국 석유회사 텍사코(Texaco)의 사례이다. 1960년대부터 이 지역에 진출한 텍사코가 기름누수, 저수지 오염, 가스 소각, 밀림파괴, 생태계 파괴, 강의 오염, 질병, 값싼 노동력 활용 등을 통해 이 지역에 미친 피해는 대략 수십억 달러로 추산된다. 게다가 그들이 이 지역 원주민들에 끼친 간접적인 경제적 피해, 그리고 사회적, 문화적 피해는 미처 계산할 수조차 없다. 심지어 테테테스(tetetes)와 산사우아리스(sansahuaris)와 같은 원주민 부족들은 텍사코의 진출로 부족 전체가 소멸되기도 했다. 이러한 현실은 1970년대까지 에콰도르에서 존재하지 않았던 환경적 사회적 논점에 대한 새로운 의식의 부각을 가져왔고, 그로 인해 환경문제와 원주민 문제는 에콰도르 석유산업에 있어 외국기업들의 진출에 가장 큰 걸림돌이 되기 시작했다(사건에 대한 자세한 전말은 Teresa Escobar 2007 참조).

국가들의 석유산업 국가 통제 강화 필요성을 제기하는 일반적 조건은 될 수 있겠지만, 국가마다 석유산업 정책이 다르게 나타나는 그런 차이점을 설명할 수는 없다.

그런 의미에서 UNCTAD(2007)는 라틴아메리카 석유산업의 국가 통제 강화 요인으로 유가상승 외에도 국유화에 대한 국내적 합의 존재 여부를 언급하고 있다. 즉 국내적 요인에 대한 분석의 필요성을 제기한다. 관련하여 라틴아메리카 민영화 요인에 대한 이상현(Sang-Hyun Yi 2006, 21-26)의 정치경제적 요인을 통한 분석은 흥미롭다. 왜냐하면 민영화나 국유화나 작용하는 요인이 결국은 유사할 수밖에 없으므로 그의 분석을 역으로 적용하면 국유화 요인의 분석도 가능하기 때문이다. 그는 경제적 요인으로 민영화 대상 기업의 경제적 이익의 크기, 그리고 정치적 요인으로는 민영화에 대한 국내의 정치적 반대의 정도를 각각 분석하여 민영화의 형태가 국가마다 각각 다르게 나타나는 현상을 분석하고 있다.

예를 들어 해당 기업의 경제적 이익이 클 때 정치적 반대가 크면 민영화는 이루어지지 않고(no-privatization), 정치적 반대의 정도가 작으면 반민영화(semi-privatization)가 이루어지며, 한편 대상 기업의 경제적 이익이 작을 경우에 정치적 반대가 크면 합리화(rationalization)가 시도되고, 정치적 반대가 작을 경우 민영화(privatization)가 이루어진다는 것이다. 즉 완전 민영화는 대상 기업이 가져다주는 경제적 이익이 작고 민영화에 대한 정치적 반대가 없을 경우에 발생한다는 것이다. 이러한 분석은 민영화의 동기를 경제적 요인과 정치적 요인의 상호관계 속에서 파악한다는 점에서 흥미롭고 또 유용하다.

석유산업의 국가 통제 강화에 있어서도 이러한 분석의 틀은 유용하다. 따라서 무엇보다 석유산업이 각국에 미치는 경제적 중요성이 우선적으로 분석되어야 하고, 그와 함께 정치적 요인들도 함께 고려되어야 할 것이다. 그러나 최근 라틴아메리카 석유산업의 국가 통제 강화의 경우 정치적 차원에 있어 과거 민영화 때와 같은 노조나 군부 그리고 좌파 조직들의 체계적 반대는 존재하지 않는 것처럼 보인다. 나아가 석유산업의 경우 국유화 대상 기업들이 대부분 외국인

소유이기 때문에 국내 기업들이나 국내 세력의 조직적 반대도 민영화와는 달리 그다지 크지도 않다. 결국 내적으로 오늘날 대부분의 라틴아메리카 국가들에서 석유산업의 국가 통제 강화에 있어 내부의 정치적 반대는 그다지 크지 않다고 해도 과언이 아니다. 따라서 주요한 정치적 반대는 외국인들로부터 나오겠지만, 외국기업들 또한 현재 행해지고 있는 국유화가 수용이나 몰수와 같은 급진적 형태가 아니라 국가 지분의 확대, 세금 인상과 같은 수준에서 행해지는 한 석유생산국과 같등으로 가기보다는 여전히 남아서 이익을 추구하는 길을 선택하고 있다.

공공여론을 보더라도 국가 통제를 강화한 국가들과 개방화를 유지하는 국가들 간의 차이는 별로 없다. <표 2>는 물론 국유화나 민영화와 직접적으로 관련된 국민 의식 조사는 아니다. 하지만 각국의 석유산업 국가 통제 강화와 여론의 관련성을 어느 정도 보여줄 수는 있다. 라틴바로미터(Latinobarómetro 2008)의 조사에 따르면 실제 최근의 라틴아메리카 석유산업에 있어 국가 통제를 강화하는 국가들과 그렇지 않은 국가들 사이에 시장경제나 민간 기업에 대한 국민적 지지도에는 큰 차이가 없는 것처럼 보인다.

<표 2> 주요 산유국들의 시장경제와 국가에 대한 신뢰도

	시장경제에 대한 신뢰도 ("매우동의"와 "동의"라고 답한 사람의 %)	민간 기업에 대한 신뢰도 ("아주 많음", "많음" 이라고 답한 사람의 %)	시장과 국가의 선호도 (1에 가까울수록 국가, 10에 가까울수록 시장에 대한 선호도가 더 큼)
베네수엘라	54	50	3.6
볼리비아	54	35	4.2
에콰도르	55	36	3.7
멕시코	56	35	4
브라질	65	46	4.1
페루	48	36	4.1
콜롬비아	61	48	4.2
아르헨티나	52	32	3

자료: Latinobarómetro 2008, 33-39

국가 통제를 강화하고 있는 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르 국민의 시장경제에 대한 신뢰도는 개방 정책을 지속하고 있는 아르헨티나와 페루 보다 높은 것으로 나타난다. 또한 베네수엘라는 민간 기업에 대한 신뢰도에 있어 주요 산유국들 중 가장 높은 수치를 보여준다. 볼리비아와 에콰도르 국민의 민간 기업에 대한 신뢰 수준도 멕시코, 페루, 아르헨티나보다 높다. 한편 볼리비아는 시장에 대한 선호도에 있어 4.2로 가장 높은 수치를 보여준다. 이러한 자료를 통해 볼 때 국유화에 대한 여론의 지지와 반대는 국가별로 큰 차이가 나지도 않을 뿐만 아니라 그러한 지지도가 국가 통제의 강화와 직접적으로 연결된 것으로 보이지도 않는다. <표 2>를 통해 우리는 라틴아메리카 국가들의 최근 석유산업 국가 통제 강화에 있어 공공여론의 영향이 그다지 크지 않았음을 추정할 수 있다.

따라서 우리는 최근의 라틴아메리카 석유산업 정책이 정부의 이데올로기적 성향과 절대적 상관관계가 없으며, 국가 통제를 강화하는 정책에 있어서 정치적 반대나 공공여론이 결정적 영향을 미치고 있지 않다는 결론에 도달할 수 있을 것이다.

III. 석유산업이 국가 경제에 미치는 영향: 수출과 정부 재정수입

최근의 라틴아메리카 국가들의 석유산업 정책이 국가마다 다양하게 나타나는 데는 각국 석유산업이 처해 있는 경제적 조건들이 매우 중요한 영향을 미치고 있다. 특히 국가의 재정 수입과 외화 획득의 석유산업 의존도는 최근 각국이 자국 석유산업 정책을 결정하는데 있어 가장 중요한 요인이 되고 있는 것처럼 보인다. 즉 재정 수입과 외화 획득의 석유산업에 대한 의존도가 큰 나라일수록 그 나라의 석유산업 정책은 국가 통제를 강화하는 방향으로 나타나고, 그 의존도가 작을수록 국가 통제 강화에 대한 의지도 약한 것으로 보인다.

지속적 경상수지 적자와 낮은 저축률로 인해 라틴아메리카는 지금까지 외국자본에 대한 의존에서 벗어날 수 없었다. 석유산업은 이러

한 라틴아메리카 경제의 구조적 취약성을 일정 수준 보완하는 역할을 담당했다. 국영석유회사는 국가의 재정 수입과 외화 획득의 가장 중요한 원천이었기 때문에 그의 비중이 큰 나라일수록 석유산업에 대한 국가의 통제를 강화하려는 경향이 강하게 나타나고 있다.

<표 3> 라틴아메리카 주요 석유 생산 국가의 석유 수출이 전체에서 차지하는 비중

국가	수출 상품 구조 (2004, %)				
	가공 농산물	비 가공 농산물	연료(석유a)	광물	공산품
아르헨티나	48	2	16(16)	4	29
볼리비아	27	2	38	19	14
브라질	28	4	5	9	54
콜롬비아	17	5	38(30)	1	38
에콰도르	31	5	54(48)	0	9
멕시코	5	1	12(9)	2	80
페루	24	2	6	47	20
베네수엘라	1	0	85(83)	3	12

자료: World Bank 2006; Palacios 2002

a) 2000-2001년 평균 수치

<표 3>을 통해 알 수 있는 것은 전반적으로 석유 중심의 에너지 자원 수출 비중이 높은 나라일수록 국가통제 수준이 높게 나타나고, 낮은 나라일수록 개방화 정도가 더 크게 나타난다는 점이다. 우선 가장 두드러지는 것은 앞서 본 것처럼 브라질, 아르헨티나, 페루의 석유산업이 좌파 정부 하에서도 상대적으로 높은 개방화 수준을 유지하고 있다는 점이다. 그것은 이들 국가의 석유 산업 수출 비중과 어느 정도 관계가 있는 것처럼 보인다. 라틴아메리카의 주요 석유생산 국가들 중에서 브라질과 페루는 비록 연료 수출이 각각 5%, 6%임에도 불구하고 아직 둘 다 석유와 천연가스 같은 에너지를 수입한다. 특히 브라질은 석유 매장량이 2007년 현재 추정 126억 배럴로 라틴아메리카에서 2위이고, 생산량은 183만 bpd로 3위임에도 불구하고 과다한 국내 소비량으로 인해 2007년까지 석유수입국가로 남아있

었다. 페루는 매장량이 11억 배럴이고 생산량이 11만 bpd로서, 3만 bpd 정도를 수입하고 있다(중남미 자원협력센터 2008). 볼리비아의 경우는 <표 4>에서 보는 것처럼 비록 석유의 교역수지가 적자로 나타나고 있지만 연료 수출의 대부분이 천연가스이므로 연료 전체 교역수지는 흑자이다. 따라서 볼리비아는 브라질이나 페루의 경우와는 다르다.

<표 4> 석유산업의 교역수지

국가	원유와 석유관련 제품의 교역수지(2003, 백만달러)
아르헨티나	4,139
볼리비아	-0.6
브라질	-967
콜롬비아	3,141
에콰도르	2,525
멕시코	16,103
페루	-618
베네수엘라	20,259

자료: Sánchez-Albavera y Vargas(2005, 46)

그에 따라 홍욱헌(2008)은 최근 남미 좌파 정부들의 경제정책의 차이에 대한 비교 연구를 통해 그러한 차이가 각국의 수출구조에 있다고 분석했다. 즉 광물자원 수출이 지배적인 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르와 같은 나라 좌파정부의 정책이 브라질, 우루과이, 아르헨티나와 같이 광물자원 수출 의존도가 높지 않은 나라들에 비해 보다 급진적이라는 주장이다. 이러한 주장은 광물 수출의존도가 매우 높지만 온건한 좌파 경제정책을 펼치고 있는 칠레의 경우를 설명할 수 없는 한계와 더불어 광물자원이 재정수입에 미치는 비중을 고려하지 않고 있다는 점 등을 제외한다면 경제정책의 차이를 각국의 광물 자원 수출 비중에서 분석한 것은 부분적으로 설득력이 있다.

그러나 자원 수출의 중요성만으로 국가 간 정책의 차이를 다 설명

하기에는 한계가 있다. 예를 들어 연료 수출의 비중이 12%에 불과한 멕시코의 석유산업 개방화 수준이 가장 낮은 점과, 연료 수출 비중이 38%에 달하는 콜롬비아 석유산업의 개방화 수준이 브라질, 아르헨티나, 페루와 같은 수준에 있다는 점 등은 그러한 설명의 한계를 잘 보여준다. 이를 설명하기 위해서는 석유에 대한 재정 수입의존도라는 또 다른 변수를 고려해야 한다.

<표 5>에서 보는 바와 같이 브라질과 아르헨티나에서 석유산업은 정부 재정에 거의 기여하지 못했다. 아르헨티나는 1990년대 석유산업 완전 민영화 이후 석유산업이 정부 재정에 미치는 영향은 거의 사라졌다. 물론 민영화 이전 아르헨티나의 석유산업은 정부 재정의 흑자요인이 되기보다는 항상 적자요인이 되어왔다. 아르헨티나의 국영석유회사인 YPF는 설립 당시부터 자체 수익을 위한 사업이라기보다는 다른 산업을 보조하기 위한 역할을 담당했다. 따라서 판매 수입의 68%를 세금으로 납부해야 했고, 국내시장 가격은 통제되었다. 또한 YPF 총 판매의 20%를 차지하는 국영항공사와 같은 다른 국영회사들은 YPF에 지불해야 할 돈을 제때에 제대로 지불하지도 않았다. 게다가 YPF는 생산된 석유의 100%를 국내시장에 판매했기 때문에 멕시코의 PEMEX처럼 국내에서의 손실을 보전할 석유의 해외 수출 길도 막혀있었다. 결과적으로 1975년부터 YPF의 재정에 적자가 발생했고, 1981년 말에는 그 적자가 41억불에 달함으로써 1980년대 내내 YPF는 정부의 도움 없이 유지될 수 없는 지불 불능 상태에 빠져들었다. 그에 따라 아르헨티나 정부는 YPF를 정부 수입을 빨아먹는 대표적인 비효율적 국영기업으로 간주하게 되었다. 1990년대 YPF의 완전 민영화는 정부 재정에 미치는 YPF의 바로 이러한 부정적 조건이 반영된 것이다. 민영화의 결과 오히려 아르헨티나 석유산업은 국가 총 수출의 16%를 차지하면서 국가 경제에 미치는 영향력을 증대시켰다(Palacios 2002, 32-33).

<표 5> 중남미 주요 석유생산 국가들의 국가 재정 수입에서 석유수입이 차지하는 비중

국가	국가 재정 수입에 있어 석유수입이 차지하는 비중
아르헨티나	1990년대 이전 적자에서 석유산업 완전민영화로 0%
볼리비아	약 33% (2007년, 천연가스 수입 포함)
브라질	1997년까지 국가가 Petrobras에 보조금 지급, 2001년 이후 정부의 석유보조금 감소
콜롬비아	20% (2000-2001년 평균)
에콰도르	34% (2000-2001년 평균)
멕시코	33% (2000-2001년 평균)
페루	1.7% (2008년)
베네수엘라	48% (2000-2001년 평균)

자료: Cerutti and Mansilla 2008; Mourad 2001; Palacios 2002; Revenue Watch Institute 2008

한편 석유수입국인 브라질에서 Petrobras는 석유산업을 독점하고 있던 1970년 이래 정부로부터 오히려 보조금을 받아왔다. Petrobras가 정부 재정에 기여하기보다는, 오히려 정부가 석유의 국내 소비자 가격 안정을 위해 Petrobras에 보조금을 지불해 온 것이다. 1997년까지 정부가 Petrobras에 지불한 보조금은 총 66억 헤알(현재 환율로 약 30억불)에 달한다. 1998년 브라질 정부는 석유산업을 규제하는 새로운 기관(ANP)을 설립하고, Petrobras에 대한 직접적인 보조금 지불은 중단했다. 대신 원유의 국제시장가와 정부 지정가 사이의 차이를 오일 계정으로 설정해 재무부가 채권 발행 등을 통해 관리했다. 국제유가 상승 시에는 정부가 채권을 발행해 보전하고, 국제유가 하락 시에는 상대적으로 높은 정부 지정가로 인한 수익으로 채무를 상환하는 방식이다. 그러나 2001년부터 정부는 국내 유가를 세계 원유가와 환율에 기반을 둔 계산법에 따라 결정하면서 석유 최종 소비자에 대한 정부 지원을 점진적으로 제거했다. 그리고 그를 통해 석유산업에 대한 정부의 재정 부담을 줄여가고 있다(Mourad 2001, 11-12).

최근에야 비로소 석유자급자족을 실현한 브라질의 경우 석유산업은 국가재정 수입에 도움이 되기보다는 오히려 부담이 되어왔다고

할 수 있다. 이러한 사실들은 수출이나 정부재정에 있어서 석유산업이 차지하는 기여도가 낮은 브라질과 아르헨티나에서 석유산업에 대한 국가 통제가 상대적으로 약한 이유를 설명할 수 있다.

페루의 경우도 마찬가지로 석유산업이 정부재정에 미치는 기여도가 크지 않다. 페루가 석유 산업을 통해 벌어들이는 정부 재정 수입은 17억불로서, 60억불의 동과 40억불의 금 등 광물 자원 수입에 비해 상대적으로 작은 규모이다. 동과 금이 정부 재정 수입에 차지하는 비중은 약 10%인데 비해 석유는 1.7%에 불과하다(Revenue Watch Institute 2008). 결국 페루의 석유산업이 수출과 재정수입에서 차지하는 비중은 모두 낮고, 이러한 사실은 페루 석유산업의 높은 대외 개방 수준을 설명해 줄 수 있다.

한편 볼리비아에서 탄화수소 산업⁹⁾이 국가 경제에서 차지하는 비중은 매우 크다. 2007년 볼리비아의 탄화수소 수출은 약 23억불로서 전체 수출의 반을 차지하고(그중 85%는 천연가스 수출이다), 탄화수소산업으로 인한 재정수입은 총 정부 재정수입의 33%에 이른다. 그것은 또한 볼리비아 GDP의 10%에 해당하는 규모이다. 볼리비아 정부는 1994년 탄화수소산업 자본화법에 따른 개방화를 전개한 이후, 2005년 탄화수소법, 2006년 탄화수소산업 국유화 선언 등을 통해 다시 정부의 참여를 확대함으로써 탄화수소가 정부 재정에 미치는 영향을 증대시켰다. 석유와 천연가스 가격의 국제적 상승과 더불어 이러한 정부의 참여 확대는 볼리비아 재정에 획기적 변화를 가져오게 된다. 정부 참여 확대 직전인 2004년 정부 재정 적자가 GDP의 5.5%였던 것이 2007년에는 4.5% 흑자로 전환하게 되었으며, 수출에 있어서도 천연가스 수출로 인한 정부의 달러 수입이 2004년 1억 6,700만 불에서 2007년 10억 2,300만 불로 거의 10배 정도 증가하는 효과를 가져왔다(Cerutti and Mansilla 2008, 3-10). 이러한 결과들을 놓고 볼 때 볼리비아가 탄화수소산업에 있어서 국가통제를 강화하고자 하는

9) 볼리비아의 경우 굳이 탄화수소 산업이라고 하는 것은 석유보다 천연가스의 비중이 더 크기 때문이다. 총칭해서 에너지 산업이라고 하지 않는 것은 에너지 산업에는 석유와 천연가스 외에도 석탄이나 원자력 등이 포함되기 때문에 한정적 의미에서 탄화수소 산업이라고 부르는 것이 적절하다고 생각된다.

이유가 바로 여기에 있다고 할 수 있을 것이다.

멕시코, 베네수엘라, 에콰도르에서도 석유산업의 수익이 국가재정 수입에 미치는 비중은 각각 33%, 48%, 34%로 매우 높다. 그를 위해 멕시코의 PEMEX는 회사 총 수입의 50-60% 가량을 국가에 세금으로 지불해야 한다. 이러한 국가들에서 석유산업의 높은 국가 재정 기여도는 이들 산업에 외국 자본이 참여하는 것을 막는 결정적 요인이 된다. 따라서 이들 국가에서는 개발허가나 민영화와 같은 높은 수준의 개방화가 거의 허용되지 않고 있으며, 심지어 생산 분배 계약과 같은 부분적 개방조차도 민간 주주들이 국영석유회사에 대한 정부의 세금 인상이나 예산 삭감과 같은 정책에 반대함으로써 국영기업에 대한 국가의 자율적 운영을 방해할 수 있다고 판단하여 쉽게 허용하지 않고 있다.

특히 멕시코는 석유산업이 국가 조합주의 정치의 핵심 기반이기 때문에 그로 인한 과도한 고용과 국내 시장 가격의 통제가 이루어짐으로써 아르헨티나의 YPF와 마찬가지로 매우 비효율적인 구조를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 PEMEX는 아르헨티나의 YPF와는 달리 풍부한 매장량과 생산에 따라 석유 수출이 가능했고, 그에 따른 수익으로 PEMEX는 정부 재정에 부담이 되기보다 재정 수입의 30% 이상을 담당하는 중요한 수익원이 될 수 있었다. 이러한 사실은 PEMEX가 비효율성에도 불구하고 개방화가 쉽게 이루어 질 수 없었던 가장 중요한 이유 중 하나이다.

베네수엘라의 경우에는 낮은 국내 유가에도 불구하고, 전체 매출에서 국내 시장이 차지하는 비중이 10% 정도에 불과하다. 그것은 총 생산 중 국내 소비량이 100%인 아르헨티나와 50-100%인 멕시코에 비해 매우 낮은 비중이다. 그렇기 때문에 베네수엘라에서는 정부의 국내 석유가격 통제 정책이 석유산업 전체에 미치는 영향이 그다지 크지 않았다. 결과적으로 국영석유회사인 PDVSA는 정부 재정의 48%를 제공할 수 있었고, 그러한 사실이 그의 민영화를 제한하는 주된 요인이 되어왔다.

결론적으로 라틴아메리카 석유산업의 국유화와 민영화 수준에 영

향을 주는 두 가지 요인, 즉 수출에 따른 외화수익과 정부 재정 수입에 대한 기여도를 고려할 때, 양쪽 모두에 중요성이 없는 나라로는 브라질, 아르헨티나, 페루를 들 수 있고, 양쪽 모두에 중요성이 있는 나라로는 볼리비아, 에콰도르와 베네수엘라를 들 수 있다. 그리고 멕시코와 콜롬비아는 각각 정부 재정과 수출 한 쪽에서 중요성을 보여주고 있다. 이러한 사실로 볼 때 최근 볼리비아, 에콰도르, 베네수엘라가 국가 통제 강화에 적극적이고, 아르헨티나, 브라질, 페루는 그들에 비해 소극적이거나 오히려 개방화를 확대하려고 하는 것은 바로 이러한 경제적 조건에 따르는 결정이었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

IV. 국가 통제 강화는 과도한 개방화에 대한 제자리 찾기

라틴아메리카에서 석유나 천연가스과 같은 에너지기업은 대부분의 경우 국가 주권의 상징이었다. 식민지시대 이래 라틴아메리카의 자원은 외국인이 개발해왔고, 따라서 그의 이익도 대부분 외국인이 차지했었다. 따라서 20세기 이후 국유화 과정을 통해 국영기업으로 전환된 석유 기업들은 라틴아메리카 민족주의의 상징으로 여겨졌다 (Linkohr 2006).

게다가 라틴아메리카에서 석유산업은 대부분의 경우 외화 획득과 정부재정 수입의 중요한 원천이 되어 왔다. 따라서 석유는 극심한 빈부격차를 완화하고 이질적인 사회를 하나로 묶을 수 있는 유일한 수단으로 간주되기도 했다. 그로 인해 석유산업의 민영화는 1990년대 이전까지는 거의 논의 대상이 아니었다. 1990년대 이후 신자유주의의 바람에도 불구하고 석유산업에서만은 개방화가 대세는 아니었다.

그러나 그렇다고 해서 라틴아메리카 국가들의 석유산업에 민간 자본의 참여가 완전히 불가능했던 것은 아니었고, 특히 1990년대부터 신자유주의 바람에 편승해 일부 국가의 석유산업에서는 상당한 수준의 민간자본 참여가 이루어졌다. 심지어 아르헨티나의 경우처럼 석

유산업의 수출 중요성이 상대적으로 낮고, 비효율적 운영으로 인해 국가 재정에 적자를 유발하는 경우에는 완전 민영화가 이루어지기도 했으며, 그 외 일부 국가에서도 완전 민영화는 아니더라도 민간 자본에 대한 부분적 개방이 이루어졌다.

1990년대에 라틴아메리카 국가들이 강력한 민족주의의 상징이자 재정수입의 주요한 원천인 석유산업을 개방하지 않을 수 없었던 주된 이유는 1970년대와는 달리 외채위기 이후 중남미 국가들이 석유산업에 투자하기 위해 재정 지출을 확대하거나, 외국에서 직접 돈을 빌려오는 것이 쉽지 않았기 때문이다. 따라서 현실적으로 이들 정부들은 석유부문에서 자본투자의 높은 비용을 충당하기 위해 그를 민간자본에 개방해야 할 강력한 압력에 직면하게 되었다. 석유산업은 생산을 증대하거나 최소한 현 수준을 유지하기 위해서라도 지속적인 자본 투자가 필요하다. 그러므로 상류부문에서 석유산업을 개방하는 것은 외채에 의존하지 않고 필요한 투자를 만족시킬 수 있는 유일한 방법이었다. 결국 1990년대 라틴아메리카 석유산업에서 민간 자본의 투자 참여 허용은 신자유주의 이데올로기의 결과라기보다는 외채에 더 이상 의존할 수 없는 라틴아메리카 산유국들이 투자를 지속하기 위해 받아들인 불가피한 선택이었다고 할 수 있다. 그로 인해 석유산업이 외화 획득과 국가 재정에 미치는 영향이 매우 큰 에콰도르, 볼리비아, 베네수엘라에서조차 1990년대에 석유산업의 개방화가 진행되었다.

실제 베네수엘라는 석유산업이 국가 경제에 미치는 영향이 가장 큰 나라 중 하나임에도 불구하고, 1990년대 외국인 투자자들에게 있어 아르헨티나와 함께 라틴아메리카에서 가장 중요한 투자 대상국가의 위치를 차지했었다(Campodónico 2004). 그의 개방의 동기는 주로 공급 측면에서 찾을 수 있다. 세계 최고 수준의 석유생산국이자 수출국으로서 현재의 국제적 경쟁력을 유지하기 위해서 상류부문에 있어서 민간자본에의 부분적 개방은 불가피한 측면이 있었다.

베네수엘라에서 민간기업은 “운영협정”과 “전략적 연합”을 통해 민간 자본의 참여를 확대했다. 1993년부터 2005년까지 전략적 협약

을 통한 외국인 투자는 124억불로서 전체 외국인 투자의 45%, 운영 협약을 통한 외국인 투자는 152억불로 전체의 55%를 차지했다. 그로 인해 오리노코 벨트의 전략적 협약에 있어서 민간기업이 차지하는 비중은 2005년 Petrozuata 49.9%, Hamaca 70%, Sincor 62%, Cerro Negro 62%에 달했다. 그 결과 비록 차베스가 국가통제의 재강화를 통해 이들 기업에서 국가의 지분을 51% 이상 증가했음에도 불구하고, 전체 베네수엘라 석유생산에서 민간자본이 차지하는 비중은 약 17% 정도로 유사한 조건의 멕시코와 비교할 때 여전히 상대적으로 매우 높은 편이다.¹⁰⁾

게다가 정부는 PDVSA에 대한 통제도 상실했다. PDVSA는 석유관련 정책을 결정하는 관할 부처보다 훨씬 더 강력한 파워를 가지고 있었기 때문에 그에 대한 정부의 통제는 사실상 불가능한 형편이었다(Campoy 2003). 따라서 차베스가 석유산업의 국가 통제를 강화한 것은 단순히 자원민족주의 이데올로기에 따른 것이라기보다는 바로 이러한 베네수엘라 석유산업의 경제적 중요성과 상대적 개방의 과다함이라는 현실적 상황을 반영한 것이라 할 수 있을 것이다.

반면 석유산업의 중요성이 베네수엘라와 비슷한 멕시코에서는 북미자유무역협정(NAFTA)으로 수출이 다각화됨에 따라 석유가 수출에서 차지하는 비중이 낮아짐으로써 석유산업이 수출 증대를 통해 외화를 벌어야 하는 절박함도 많이 감소했다. 다만 지금의 상태로 투자가 정체될 경우 얼마 있지 않아 멕시코의 석유산업이 심각한 상황에 처하게 될지도 모르는 위기감은 존재한다.¹¹⁾ 멕시코 석유산업에의 투자를 확대하기 위한 기금은 정부의 세제 개혁을 통해 PEMEX의 세금 부담을 줄여줌으로써 마련이 가능할 수도 있겠지만, 새로운

10) 2005년 운영협정과 전략적 연합을 통한 석유생산 비중은 전체의 34%정도이고, 이중 민간기업의 지분이 약 50%라고 한다면 베네수엘라 전체 석유산업에서 민간 기업이 차지하는 비중은 약 17%로 계산된다.

11) 멕시코의 석유 생산량은 최근 3년간 30만 bpd씩 감소하고 있고, 현재 매장량은 더 이상의 투자가 없을 경우 9년이면 고갈된다. 그에 따라 PEMEX의 세계 석유기업 순위도 2000년 6위에서 2007년 11위로 하락했다. 현 상황이 계속된다면 멕시코의 석유 생산량은 2012년 잘해야 130만 bpd로서 현재의 반 수준으로 하락할 것이다(Piedragil Gálvez 2008).

유전 발견의 가능성이 있는 심해유전 개발의 경우에는 자본과 함께 외국기업들이 가지는 기술과 경험도 매우 중요하다.

그러나 멕시코는 석유산업이 국가 재정에서 차지하는 중요성에 더해, PEMEX에 대한 국민정서, PEMEX의 민영화를 막는 헌법 규정, 그리고 헌법 개정을 어렵게 하는 정치 구도 등으로 인해 전혀 개방화로 나아가지 못했다. 따라서 멕시코의 석유산업 개방화 수준은 라틴아메리카에서도 가장 낮은 수준에 머물러 있다. 게다가 멕시코는 최근 현 상태로 간다면 멀지 않아 석유 수입국으로 전락하게 될지도 모를 위기상황에 직면하게 됨으로써 석유산업에 있어 외국 자본 참여의 필요성이 강력히 제기되고 있다. 결과적으로 석유산업의 경제적 중요성이 비슷한 베네수엘라는 국가통제를 강화하는 것에 비해 오히려 멕시코는 개방화로 나아가려는 이유가 바로 여기에 있다고 할 수 있다.

<표 6> 석유산업에 있어 민간기업의 참여 비중

	국가	석유생산에서 민간기업의 참여 비중 (2005, %)
석유산업의 중요성이 매우 큰 나라	베네수엘라	17
	멕시코	0
	볼리비아	83.1(천연가스)
	에콰도르	63.5
	콜롬비아	40.9
석유산업의 중요성이 상대적으로 작은 나라	아르헨티나	100
	브라질	62
	페루	100(석유, 천연가스)

자료: Campodónico 2007a; 2007b; Sánchez-Albavera 2007; UNCTAD 2007

볼리비아도 탄화수소산업이 외화소득이나 국가 재정에서 차지하는 비중이 매우 큰 나라이다. 그럼에도 불구하고 볼리비아는 과거 경제적 사정의 절박함과 신자유주의 경제개혁의 압박으로 인해 불가피하게 탄화수소산업을 개방화하지 않을 수 없었다. <표 6>에서 보

듯이 천연가스 산업에서 민간 및 외국자본의 참여가 83.1%에¹²⁾ 달할 정도로 과도한 개방화를 단행하게 되었다. 1994년 탄화수소 산업의 자본화법(Ley de Capitalización)은 그때까지 볼리비아 천연가스 산업에서 주도적 역할을 했던 국영석유회사 YPFB의 민영화를 위한 틀을 마련했다. 비록 YPFB가 정부 수입의 주요한 원천이었지만, 그의 투자 능력은 제한되어 있었고, 따라서 생산능력의 확대도 이루어질 수 없었기 때문에 생산수준을 유지하기 위해서 개방화가 불가피한 측면이 있었다.

자본화법에 따라 YPFB는 2개의 산유부문, 2개의 운송부문, 2개의 정유부문 회사로 분리된 후, 1996-1997년 사이에 산유부문과 운송부문이 민영화되고, 후에는 정유부문도 브라질의 Petrobras에 매각되었다. 그 결과 볼리비아 탄화수소 산업과 관련된 거의 모든 영역이 외국인 에너지 회사로 이전되었다. 그렇게 함으로써 탄화수소 산업에 있어 국가의 지분은 산유부문에 있어 민영화된 두 기업(안디나사와 차코사)의 지분 각각 50%와 도매 판매 부문에만 남게 되었다. 심지어 1996년의 탄화수소법은 투자 촉진을 위해 신규탐사 가스전에 대한 로열티를 기존의 50%에서 18%로 인하하는 동시에 법인세도 40%에서 25%로 감소해주었다(다만 배당금의 본국 송금과 특별 수익에 대한 12.5%의 세금을 신설했다.)(Cerutti and Mansilla 2008).

이러한 개방화의 결과 볼리비아는 석유산업의 중요성이 상대적으로 낮은 아르헨티나와 페루를 제외하고는 중남미 산유국 중에서 가장 높은 개방화 수준을 보여 주었다. 그리고 석유산업의 중요성이 큰 나라들 중에서는 단연 가장 높은 개방화 수준을 나타내게 되었다. 따라서 최근 모랄레스 대통령의 볼리비아 탄화수소 산업에서 국

12) 볼리비아의 천연가스 생산은 100% 외국기업들에 의해 이루어지고 있다. 총 생산에서 각 기업들이 차지하는 비중을 보면 브라질의 Petrobras가 49.4%, 스페인 렉솔사의 자회사인 안디나사(Andina)와 차코사(Chaco)가 각각 18.9%와 15%를 차지하고, 렉솔-YPF사가 8%, BG가 4.2%, Petrobras Energía가 2.8%, 빈티지사(Vintage)가 1.4%, 플러스스펙트럴(Pluspetrol) 0.2%, 맷페트롤(Matpetrol) 0.1%를 차지한다. 그럼에도 불구하고 총생산에서 민간기업의 비중이 83.1%인 것은 YPFB의 민영화 이후 2005년 당시 국가가 안디나사와 차코사의 지분을 약 50% 소유하고 있었기 때문에 이들 회사의 생산량 중 국가의 지분 50%를 뺀 수치이다.

가 통제의 강화는 바로 탄화수소 산업이 볼리비아 경제에 미치는 중요성과 과도한 개방이라는 현실적 조건을 반영하고 있다.

에콰도르 석유산업의 민간 자본 참여 비중은 63.5%로 석유산업의 중요성이 큰 나라 중에서는 볼리비아 다음으로 높다. 콜롬비아 석유산업에서 민간자본의 투자는 주로 생산 분배 계약을 통해 이루어졌는데, 2005년 현재 민간 기업들의 총 생산에서 콜롬비아 국영석유회사인 *Ecopetrol*의 지분을 빼고 나면 그 비중은 40.9%로서, 같은 조건의 에콰도르와 볼리비아에 비해서 상대적으로 낮은 수준이다. 따라서 볼리비아와 에콰도르에서 유사한 조건의 콜롬비아에 비해 석유산업에 대한 국가 통제 강화의 목소리가 더 높은 이유는 바로 여기에 있다고 할 수 있다. 즉 콜롬비아의 석유산업이 에콰도르와 볼리비아에 비해 국가경제에서 차지하는 중요성은 상대적으로 더 낮은데 비해, 그의 개방화 수준도 오히려 더 낮기 때문에 당연히 콜롬비아에 비해 볼리비아와 에콰도르에서 석유산업의 국가 통제 강화 목소리가 더 높을 수밖에 없다.

한편 석유산업이 국가 경제에서 차지하는 비중이 상대적으로 크지 않은 브라질, 페루, 아르헨티나는 비록 최근 브라질의 톨라 대통령이 석유산업에 있어 국가 개입 수준을 강화할 뜻을 시사하고, 아르헨티나가 에너지 가격 통제에 따른 민간 석유기업들의 투자 중단을 대면하기 위해 국영석유회사(*ENARSA*)를 다시 설립하는 모습을 보여주고 있지만 여전히 높은 단계의 개방화 수준을 유지한다.

브라질의 경우 1997년 석유 및 천연가스 탐사에 있어 민간자본의 참여가 허용된 이후 수차례 민간자본의 참여가 가능한 국제광구의 개발 허가권 입찰이 실시되었다. 그러나 실제로는 로열더치셸사(*Royal Dutch/Shell*)만이 유일하게 독자적으로 유전을 입찰 받았을 뿐, 높은 세율과 낮은 탐사성공률 등으로 인해 대부분의 민간자본이 *Petrobras*와 연합하는 형태를 취했다. 따라서 *Petrobras*가 전체 석유생산에서 차지하는 비중은 2005년 여전히 95% 수준으로 상류부문을 거의 지배한다고 할 수 있다.

그러나 *Petrobras*는 비록 정부가 의결권주를 소유하고 그에 따라

경영진을 임명하는 등 경영권을 여전히 장악하고 있다고는 하지만, 그의 주식의 60%가 주식시장에 상장되어 있기 때문에 실제 정부가 소유하고 있는 지분은 40%에 불과하다. 따라서 Petrobras는 소유의 측면에서 현재 거의 민간 기업에 가깝다고 할 수 있다. 따라서 Petrobras의 총생산에서 민간 기업의 지분 60%를 제외하면,¹³⁾ 브라질 전체 석유생산에서 국가 차지하는 비중은 95%에서 38%로 감소한다. 즉 민간 기업의 비중은 <표 6>에서 보듯이 62%가 되는 것이다.¹⁴⁾

게다가 브라질은 현재 세계 주요 산유국 중에서 양허권을 허용하고 있는 유일한 나라이다. 그것은 석유수입국으로서 석유탐사를 획기적으로 증대하기 위해 또 심해유전의 발견 가능성이 매우 낮을 때 탐사를 가속화하기 위해 불가피하게 허용한 조치이다. 그러나 현재 브라질이 석유수입국에서 수출국으로 전환하고 있고, 탐사의 위험비용도 거의 소멸되었기 때문에 정부는 모든 권한이 양허권을 획득한 회사에게 있는 기존의 허가 방식을 지양하고, 보다 국가의 참여가 확대되는 생산분배계약의 수준으로 전환하는 것을 고려하고 있다 (América Economía 2008.10.16).

브라질 석유산업에서 민간 기업이 차지하는 비중은 석유산업의 경제적 중요성이 상대적으로 낮은 페루나 아르헨티나에 비해서는 낮은 수준이지만, 석유산업의 중요성이 높은 나라들과 비교하면 매우 높은 수준이다. 따라서 최근 심해유전 발견으로 브라질이 석유수입국에서 수출국으로 전환하는 과정에서 석유산업이 국가 경제에서 차지하는 중요성이 획기적으로 증대함에 따라 브라질 정부가 석유산업에 있어 국가의 역할을 강화하려는 움직임을 보여주는 것은 일면 당연한 결과라고 하겠다.

최근 톨라 대통령의 “국민의 것은 국민에게로” 돌아가야 한다는

13) PEMEX와 PDVSA의 국가 지분은 모두 100%이다(UNCTAD 2007).

14) 심해유전의 경우 양허권을 허용했음에도 불구하고 앞서 살펴본 대로 민간 기업의 독자적 개발은 거의 없었고, 대부분의 경우 Petrobras의 주도 하에 외국 민간석유회사들이 일부 참여하는 형태로 탐사가 이루어졌다. 따라서 Tupi 유전의 경우 Petrobras의 지분은 약 65% 정도가 되지만, Petrobras 지분 중 단지 40%만이 국가의 몫이기 때문에 전체에서 차지하는 국가의 지분은 단지 26%에 불과하고, 75%는 모두 민간자본의 몫으로 돌아간다(América Economía 2008.10.16).

언급은 브라질 석유산업에 있어 국가 개입의 강화라는 새로운 방향을 암시하고 있다. 그러나 이러한 방향의 전환은 룰라 정부의 좌파 이데올로기 때문이라기보다는 석유수입국에서 석유수출국으로 전환하는 브라질 석유산업의 위상 변화에 따른 결과라고 보는 것이 타당할 것이다.

페루 경우에는 국영석유회사인 **Petroperú**는 탈라라(Talara)정유공장, **Nor-Peruano** 송유관, 국내연료공급 터미널만 소유할 뿐 석유와 천연가스의 탐사와 생산에는 전혀 참여하지 않는다. 따라서 페루에서 석유와 천연가스의 산유부문은 민간기업의 배타적 영역으로 남아있다. 민간기업 중에서는 아르헨티나의 플러스페트롤(**Pluspetrol**)사가 전체의 70%를 차지하며, 브라질의 **Petrobras**가 11%, **Petrotech**가 10%, 그리고 중국계 **Sapat**사가 3%를 각각 차지하고 있다. 천연가스 생산에서 이들 기업이 차지하는 비중도 역시 비슷한 수준이다. 그럼에도 불구하고 페루의 경우는 아직 여전히 석유수입국에 머물고 있고, 석유가 정부 재정에서 차지하는 비중도 매우 낮기 때문에 국가 통제 강화보다는 여전히 개방의 목소리가 높다.

결론적으로 최근 라틴아메리카 석유산업 정책이 국가 간에 차이나는 이유는 첫째 석유산업이 각국에서 차지하는 중요성이 다 다르고, 둘째 개방화의 정도가 서로 다르기 때문이다. 즉 석유산업의 중요성이 큼에도 불구하고 과거 상대적으로 개방화의 수준이 높은 베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아와 같은 나라들은 최근 석유산업의 국가 통제 강화에 있어 가장 적극적이었고, 반면 높은 개방화 수준에도 불구하고 자국의 석유산업의 경제적 중요성이 그다지 크지 않은 아르헨티나와 페루, 브라질 등은 국가 통제 강화에 소극적이거나 혹은 오히려 개방화로 나아가고 있다. 한편 석유산업의 중요성이 큰 멕시코와 콜롬비아는 상대적으로 개방화 수준이 낮기 때문에 석유산업의 중요성에도 불구하고 오히려 개방화로 나아가려는 경향이 보인다.

즉 최근 라틴아메리카 각국의 석유산업 정책의 차이는 우리가 흔히 생각하는 것처럼 정부의 이데올로기나 자원민족주의의 영향 때문이라기보다는, 각국의 석유산업이 국가 경제에 미치는 중요성과 개

방화의 수준에 따라 경제성 합리성의 차원에서 결정되고 있다고 보인다. 물론 최근 라틴아메리카 석유산업 정책에 나타나는 이러한 경향을 통해 석유산업 정책결정의 이론화를 추구하고자 하는 것은 아니다. 즉 그러한 현상은 최근에 나타나는 하나의 경향일 뿐, 석유산업 정책 결정에 있어 반드시 그러한 원칙이 적용되지 않는다. 석유산업 정책은 경제적 요인 외에도 다른 많은 요인들에 의해 결정됨을 인정한다. 다만 지금까지 보았듯이 최근 라틴아메리카 각국의 석유산업 정책에는 각국이 처한 경제적 조건과 개방화 수준이 중요한 영향을 미치고 있음은 사실이다.

V. 결론

라틴아메리카에서는 최근 석유산업의 국가 통제가 강화되고 있다. 1990년대 이래 신자유주의 경제 개혁의 핵심 중 하나가 민영화였다면, 국가통제의 강화는 신자유주의 패러다임에 획기적 변화를 가져오는 것이다. 그러나 국가 통제의 강화가 라틴아메리카 모든 나라들에서 동시에 일어나고 있지는 않다. 일부 국가는 여전히 개방화를 유지하거나 혹은 더 강화하기도 한다. 따라서 우리는 일부 국가의 석유산업 국가 통제 강화 현상을 보고 라틴아메리카 전체 경제 패러다임의 전환을 논하기는 어려울 것이다.

그러면 이들 몇몇 나라에서 석유산업의 국가 통제 강화를 촉구하는 요인은 무엇인가? 일부는 이들 정부의 정치적 성향을 주된 요인으로 지적하기도 하지만 우리는 그러한 이데올로기적 요인보다는 경제적 차원에서 비용과 수익 구조에 따른 합리적 판단의 가능성에 더 무게를 두었다. 즉 최근 라틴아메리카 석유산업의 국가 통제 강화는 좌파의 국유화 이데올로기나 우파 민족주의와 같은 이데올로기적 요인에 의해 결정되었다기보다는, 그 나라의 석유산업이 국가 경제에 미치는 영향, 그리고 개방화 수준에 따라 판단한 결과라고 보는 것이다. 즉 석유산업이 국가 경제에 미치는 영향이 매우 큼에도 불구하고

하고 과거에 다른 요인들로 인해 그를 많이 개방했었던 나라들에서는 유가상승으로 인해 보다 많은 수익이 가능해진 시점에서 그를 다시 국유화하려는 경향이 강하게 나타난다. 그렇게 함으로써 유가상승으로 인한 이익을 국가가 보다 많이 확보할 수 있기 때문이다. 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르의 사례가 모두 그에 해당한다고 할 수 있다.

반면 석유산업의 중요성이 매우 크지만 전혀 개방되지 않았던 멕시코와 같은 경우는 유가상승과 같은 유사한 조건에도 불구하고 석유산업의 투자 확대를 위해 오히려 개방화를 시도하고 있다. 한편 아르헨티나와 페루와 같이 석유산업의 중요성이 크지 않은 나라들은 이미 개방화 정도가 매우 크지만, 그럼에도 불구하고 국가 통제를 강화할 강력한 의지를 가지고 있지 않은 것처럼 보인다. 따라서 현 상황을 유지하거나 오히려 개방화를 확대하고 있다. 브라질의 경우는 석유산업의 비중이 낮았을 때는 상대적으로 많은 개방화를 추진했으나, 최근 새로운 유전의 개발로 석유산업의 중요성이 커짐에 따라 개방화에 약간의 주저함이 보이는 것도 흥미로운 사실이다.

이런 모든 사례들은 최근 라틴아메리카 석유산업의 국가 통제 강화가 각국 정부의 좌·우 성향에 따른 이데올로기적 판단보다는 수익과 비용 그리고 개방화 수준에 따른 정부의 합리적 판단에 따라 결정되고 있음을 말해준다. 물론 석유산업의 중요성이라는 요인 하나만으로 각국 석유산업의 정책 결정을 모두 설명할 수 없을 것이다. 그리고 이러한 사실을 이론화 할 생각도 없다. 다만 최근의 라틴아메리카 국가들의 석유산업 정책 결정이 단순히 정부의 이데올로기 때문이라기보다는 그 이면에 바로 이러한 경제적 합리성이라는 요인이 자리 잡고 있음을 지적하고 싶다.

Abstract

En el presente ensayo se analizan las causas de la nacionalización de la industria petrolera latinoamericana en los recientes años. Sobre todo, enfocamos en las variedades de los niveles de la nacionalización que se aparecen en varios países. Para buscar las causas de esta variedad, primero criticamos las explicaciones sobre esta nacionalización a través de la ideología como nacionalismo de los recursos. Y las consideramos en los aspectos de la racionalidad económica del Estado. Para ver esas variedades en este aspecto, analizamos la importancia que la industria petrolera ocupa en cada país, la cual se evalúa por la contribución a la exportación y a los ingresos fiscales del gobierno. Y luego analizamos también los niveles de la apertura de las industrias petroleras en cada país. Ultimamente evaluamos las relaciones mutuas entre la importancia y la apertura como las causas de sus variedades. Este análisis nos servirá a entender mejor la relación de las nacionalizaciones de la industria petrolera en América Latina.

Key Words: América Latina, Industria petrolera, Nacionalización, Nacionalismo de los recursos, Racionalidad del Estado / 라틴아메리카, 석유산업, 국유화, 자원민족주의, 국가적 합리성

논문투고일자: 2009. 07. 05

심사완료일자: 2009. 07. 17

게재확정일자: 2009. 07. 27

참고문헌

- 김기현(2009), 「역사적 사례를 통해 본 라틴아메리카 석유산업의 국유화 요인」, 이베로아메리카연구, Vol. 20, No. 1, pp. 85-116.
- 중남미자원협력센터(2008), 『중남미 에너지 자원 보고서』, 외교통상부.
- 홍욱헌(2008), 「남미 좌파 정권의 경제정책은 왜 서로 다른가? 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르, 브라질, 우루과이, 및 칠레의 비교」, 한국정치연구, Vol. 17, No. 1, pp. 397-433.
- Ahmad, Ehtisham and Eric Mottu(2002), *Oil Revenue Assignments and Issues*, WP/02/203, IMF Working Paper.
- Alperstein, Brian and Marco Kirby, “What is Really Behind the Nationalizations in Latin America? The Cases of Venezuela and Bolivia,” <http://lmvlaw.com/archivos/1179266530.pdf>, 2008년 7월 1일 검색.
- Altan, Daffodil and Angel González(2003), *Crisis at PEMEX*, Berkeley: Center for Latin American Studies, University of California.
- AIG(2007), *Latin America/Energy Nationalism*, AIG Executive Briefing Book.
- Campodónico, Humberto(2004), *Reformas e Inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina, Recursos Naturales e Infraestructura. Serie 78*, Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2007a), *La gestión de la industria de hidrocarburos con el predominio de empresas del Estado, Recursos Naturales e Infraestructura. Serie 121*, Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2007b), *Gestión Mixta y Privada en la industria de hidrocarburos, Recursos Naturales e Infraestructura. Serie 122*, Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2007c), *Renta Petrolera y Renta Minera en países seleccionados de América Latina*, Lima: Seminario Internacional. Recursos Naturales, Democracia y Desarrollo en América Latina.

- Campoy, Ana(2003), *Venezuelan Oil: For the Masses or the Meritocracy?*, Berkeley: Center for Latin American Studies, University of California.
- Castro, Yahaira(2003), *Crude Fate: An Indigenous Community Resists Oil Development in Ecuador*, Berkeley: Center for Latin American Studies, University of California.
- Catena, Marcelo and Fernando Navajas(2006), "Oil & Debt Windfalls and Fiscal Dynamics in Bolivia," June 22, papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=904218, 2009년 1월 5일 검색.
- Cerutti, Eugenio and Mario Mansilla(2008), *Bolivia: The Hydrocarbons Boom and the Risk of Dutch Disease*, WP/08/154, IMF Working Paper.
- De las Casas, Gustavo(2007), "Ideology or Rationality? Explaining State-firm Cooperation in the Latin American Energy Sector," Prepared for delivery at the 2007 mini-APSA conference of the Political Science Department at Columbia University.
- Esteruelas, Patrick et al.(2006), *The Politics of Oil in Latin America*, NY: eurasia group.
- Felch, Jason and Chris Raphael(2003), *A Lite in the Jungle: Peru's Camisea Gas Project*, Berkeley: Center for Latin American Studies, University of California.
- Goldwin, David L.(2006), "Energy Security in Latin America," Testimony of David L. Goldwin before the Senate Foreign Relations Committee.
- Hawkins, Robert G. et al.(1976), "Government takeovers of U.S. Foreign Affiliates," *Journal of International Business Studies*, Vol. 7, No. 1, Spring, pp. 3-16.
- Latinbarómetro(2008), *Informe 2008*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

- Linkohr, Rolf(2006), “La política energética latinoamericana: entre el estado y el mercado,” *Nueva Sociedad*, No. 204, Julio-Agosto, pp. 90-103.
- Martínez, Nadia(2007), “Latin America’s New Petro-Politics,” *Petroleum World*, November 14, [http://www.venezuelan analysis.com/](http://www.venezuelanalysis.com/), 2007년 1월 5일 검색.
- Mourad, Alex(2001), *Fiscal Indicators in Brazil*, Credit Suisse/ First Boston.
- Palacios, Luisa(2002), “The Petroleum Sector in Latin America: Reforming the Crown Jewels,” *Les Etudes du CERI*, No. 88, septembre.
- Piedragil Gálvez, Andrés(2008), “Soberanía versus futuro,” *América Economía*, No. 357, 21 de abril, pp. 48-50.
- Revenue Watch Institute(2008), Perú, <http://www.revenuewatch.org/our-work/countries/peru-states.php>, 2009년 1월 6일 검색.
- Sánchez-Albavera, Fernando(2007), *Recursos naturales, democracia y desarrollo en el siglo XXI: Una perspectiva global y latinoamericana*, Lima: Seminario Internacional. Recursos Naturales, Democracia y Desarrollo en América Latina.
- Sánchez-Albavera, Fernando y Alejandro Vargas(2005), *La volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en América Latina, Recursos Naturales e Infraestructura. Serie 100*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Schuldt, Jürgen y Alberto Acosta(2006), “Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?,” *Nueva Sociedad*, No. 204, Julio-Agosto, pp. 71-89.
- Sullivan, Mark P. and Clare M. Ribando(2006), *Latin America: Energy Supply, Political Developments, and U.S. Policy Approaches*, CRS Report for Congress.

- Teresa Escobar, María(2007), “¿De quién es el Petróleo?,” *América Economía*, 12 de noviembre, pp. 44-46.
- UNCTAD(2007), *World Investment Report 2007*, N.Y. and Geneva: United Nations.
- Valdés, Lucia(2008), “Cambio de piel,” *América Economía*, 10 de marzo, pp. 32-33.
- Valera, José(2005), “Political Struggles Overshadowing Latin America’s risk attractiveness,” *Oil & Gas Journal*, April 4. pp.1-4.
- World Bank(2006), *2006 World Development Indicators*, Washington D.C.: The World Bank.
- Yi, Sang-Hyun(2006), *The Political Economy of Public Enterprise Reform: A Comparative Study of Mineral Sector Cases in Latin America*, Thesis for Doctor of Philosophy, Austin: The University of Texas at Austin.

정기간행물

- América Economía*(2007), “Crudo amargo,” 26 de noviembre.
- América Economía*(2008), “Las venas negras de América Latina,” 23 de julio.
- América Economía*(2008), “Batalla Cruda,” 25 de agosto.
- América Economía*(2008), “El tesoro salado de petrobras,” 16 de octubre.
- The Economist.