

石油와 政治의 關係

—大韓石油協會 弘報室—

石油問題 가운데 하나는 국제적인 사업이라고 할 수 있는 石油產業에서 政治와 經濟가 어떠한 관계에 있느냐 하는 것이다. 石油는 현대세계에 있어서 수입국이나 수출국 모두에게 중요성이 매우 크기 때문에 各國政府는 석유산업에 관여하고 싶은 충동을 억제하기가 힘들 것이다.

政府의 개입형태, 정책목표의 변동과정, 그리고 이해갈등과 오류를 연구해 보는 것은 매우 흥미로운 일이다. 최근 늘어나고 있는 정치적인 개입은 과연 누구의 이익이 되는가?

政府가 석유산업에 개입하기로 결정하는 경우 그 理由는 석유산업을 자유시장기능에 맡기고 싶어하지 않는다는 것이다. 消費國의 민주적인 政府들이 이러한 措置를 취할 경우, 일반적으로 「國益」을 내세우고 있다. 물론 이것은 권력기반을 강화하거나 다음 선거에서 승리하기 위해 도식적으로 취해질 수도 있다.

그러나 國益의 선언이 정당화된다고 가정을 해도 社會各分野別로는 이해가 상충될 수도 있다. 예를 들면, 生産者에게 유리한 措置가 消費者에게는 해로울 수가 있다. 더우기 단기적인 利益이 장기적인 不利益으로 상쇄될 수도 있다. 따라서 「國益」이 되는 결정이 가끔 得과 失의 균형밖에 이루지 못하는 결과가 될 수도 있다.

政府介入의 성공여부는 부분적으로 현재 추세에 대한 정확한 정보의 소유여부와 장래의 사태발전에 대한 정확한 인식에 달려 있다. 아무리 좋은 政策意志를 갖고 있다고 하더라도 政治的 介入은 오도되기 쉽다.

政策目標

消費國의 정치인들은 왜 자유경쟁원리에 간섭하려드는가? 몇개의 공통적인 政策目標은 비록 그 구별이 항상 분명하지는 않고, 상대적인 중요성이 때와 장소에 따라 변할 수 있다 하더라도 구별할 수는 있다.

첫째로, 政府의 收入增大는 가장 간단하고 보편적인 目標이다. 석유수입국政府는 공통적으로 석유제품, 특히 휘발유에 소비세를 부과하고 있다. 이는 세금징수가 용이하고(판매자가 판매후 납부) 또한 휘발유수요는 비교적 가격탄력성이 낮기 때문이다. 즉, 세금을 부과해도 판매물량이 크게 줄지는 않기 때문이다.

두번째 政策目標은 특히 최근에 들어서 연료 및 動力의 국내생산을 촉진하기 위해 적극적인 措置를 취함으로써 필수에너지供給을 보호하는 것이다. 이는 석탄, 原子力等 에너지生産者에 대한 일종의 보조금이 필요할 수도 있다. 장기적인 利益을 위해서 지금 비용이 드는 政策이다.

경쟁수입물에 대해 관세나 쿼터 등의 제약을 가함으로써 국내산업과 고용을 보호하는 것도 이러한 政策目標과 밀접히 관련되어 있다. 이러한 措置는 국제수지라는 명분으로도 정당화될 수 있다. 수입품은 가격이 비싸고 外貨가 유출되기 때문에 政府는 수입을 규제하고 모든 에너지소비자들에게 에너지를 절약하도록 유도할 필요성을 느낄 수 있다.

이러한 경우 社會各部門간에 항상 이해가 상충된다. 수입규제가 일반적인 주장과 같이 국내생산

자에게 유리하고 關聯産業의 고용기회를 늘리는 반면, 모든 소비자들의 에너지비용을 증가시키고 수출산업의 고용증대를 해칠 수도 있다. 이는 생활 수준의 전반적인 下向을 의미한다.

또한 長·短期 조치간에 이해의 상충도 있을 수 있다. 英國의 최근 경험에서 좋은 예를 들 수 있다. 英國政府는 작년에 가스가격인상이 國益에 이롭다고 판단, 가격인상을 결정했다. 즉, 가스가격이 싸면 가스공급이 급격히 고갈되고 머지 않아 값비싼 신규생산공급으로 대체되어야 하며, 소비자들은 소요투자재원의 일부를 부담하여야 된다는 것이었다. 이 경우에 장기적인 經濟目標가 소비자들에게 즉각적인 추가부담을 課하는, 정치적으로 人氣없는 조치에 의해 추후되고 있는 것이다.

租鈹權 확보경쟁

20년대 西歐各國의 政府는 아주 엉뚱한 동기에 석유산업에 개입했다. 이 당시에는 주로 英國과 美國의 국제석유회사들이 개발도상국, 특히 석유에 장유망지역인 中東에서 租鈹權을 확보하기 위해 경쟁을 했다.

獨逸은 베르사이유條約에 따라 石油利權에서 제외되었으며, 前同盟國들이 서로 이권주장을 했다. 그들이 경쟁을 벌인 이권은 英國, 프랑스 및 美國의 석유회사들(셸, BP, CFP, 옛스 및 모빌)로 하나의 콘소시엄을 만들어 터키石油會社(Turkish Petroleum Co. : 1912년 설립)로부터 이라크의 租鈹權을 인수토록 함으로써 조정되었다. 이들 會社들은 IPC(이라크 石油그룹 : Iraq Petroleum Group : 1929년)를 설립, 中東各國에 방대한 租鈹權을 보유했다.

프랑스의 CFP社는 1926년 제정된 法律에서 규정하고 있는 「위임독점」(Delegated Monopoly)이라는 특이한 政策의 일부로서 설립되었다. 法에 의거하여 프랑스政府는 모든 석유산업분야를 엄격히 통제할 수 있었다. 따라서 政府는 석유수입을 규제하고, 국내와 해외식민지(알제리, 가봉, 콩고등)에서의 석유개발을 촉진하고, 國營정유공장을 건설하고 주요 석유제품의 가격상한선을 고시했다.

1930년대 獨逸의 히틀러政府는 전쟁준비의 일환으로서 石油貿易에 적극적으로 개입하고, 合成

石油生産에 보조금을 지급하고, 전략비축량을 늘리고, 수입석유의존도를 낮추려고 노력했다. 기타 유럽國家들도 막연하나마 전쟁에 대한 불안을 느끼고 國家安保를 지키기 위해 알콜과 기타 여러가지 代替燃料의 사용을 실험했다.

경제적인 문제가 불가피하게 軍事目標에 종속될 수 밖에 없었던 2次大戰이 끝난 후 50년대와 60년대에 들어와 世界經濟는 급격한 팽창을 하게 됐다. 이 시기의 값싼 석유와 급격한 소비증가로 政府의 정책도 변화를 겪게 되었다.

2次大戰의 종식 직후 美國은 확인매장량이 급격한 수요증가를 따를 수가 없어 世界最大石油輸出國으로서의 역할을 포기해야만 했다. 美國의 獨立系 및 메이저 석유회사들은 中東, 北아프리카等 海外에서 석유탐사를 하고 있었다. 그러나 美國의 석유개발비용이 높고 워싱턴의 석유로비활동이 큰 영향력을 미쳐, 美政府는 보호주의정책을 채택, 원유수입을 억제함으로써 국내석유산업을 보호했다.

이 政策의 결과로 유럽各國間에 경쟁이 치열해져, 60년대에 購買者市場(Buyer's Market)을 형성케 하는 요인이 되었다. 그러나 프랑스를 제외한 대부분의 유럽國家들, 특히 獨逸은 수입원유에 대해 국내생산자들을 보호하기 위해 별다른 조치를 취하지 않고 시장기능에 따라 생기는 低價差益을 政府가 흡수하는 방식을 택했다.

石油輸出國

주요 석유수출국의 입장에서 볼 때, 석유는 그들의 유일한 주요 資源이기 때문에 「國益」이라는 개념에 대해 모호한 점이 없으므로 石油收入의 극대화는 그들의 가장 중요한 政策目標이다.

석유산업의 초창기에는 이들 석유수출국의 주요 관심은 석유개발을 할 수 있고, 또 이를 원하는 外國의 석유회사로 하여금 그들의 석유자원을 개발케 하는 것이었다. 따라서 그들은 租鈹權을 확보하려는 외국석유회사들을 쉽게 불러들였다.

이들 산유국들은 석유회사와 租鈹權에 대한 협상을 벌일 때, 가장 큰 관심은 石油收入이었다. 처음에는 톤당생산량에 대한 로열티지급으로 만족했으나, 시간이 지남에 따라 그들은 純益에 대한 배분을 기대하기 시작했다.

석유회사가 석유판매권을 갖고 있기 때문에 이들 산유국은 생산수준에 대해 간여할 수 없었다. 原油의 판매가격은 시장기능에 따라 결정되었다. 따라서 석유회사에 대한 政治的 介入은 미미했다.

그러나 50년대말기가 되자 산유국들은 세상물정에 밝아지고 정치적 영향력행사에 많은 관심을 갖게 되었다. 그러나 그들은 아직 多国籍석유회사들의 적수는 안 된다는 사실을 인식하고 있었다. 이 때문에 그들은 행동통일의 필요성을 절실히 느꼈고, 이로 인해 1960년 OPEC을 창설하기에 이르렀다. 얼마 되지 않아 OPEC은 석유산업의 구조변화를 초래케 했고, 경제적인 영향력행사에서 정치적인 영향력행사쪽으로 균형이 기울어지게 되었다.

이러한 대변화는 1973년 OPEC의 아랍會員國들이 4次中東戰에서 이스라엘을 지원하는 美國과 기타 國家들에 대해 「석유무기화」를 결정함으로써 일어난 것이었다. 그들은 석유수출을 매월 감축하였으며, 이 때문에 石油市場은 販賣者市場으로 전환되고 OPEC國家들은 원유가격을 정치적으로 결정할 수 있게 되었다.

그들은 上流部門事業에서 다국적 석유회사들을 대폭적으로 제외시킴으로써 그들의 地位를 강화했다. 原油생산이 국영석유회사의 관장하에 들어감에 따라 OPEC는 카르텔로서의 모든 특질을 발휘하여, 국제석유시장이 앞으로 계속 그들의 정치적 영향하에 들도록 했다. 그러나 시간이 경과함에 따라 OPEC는 가장 강력한 정치인들이라도 무한정 經濟原理와 대항할 수 없다는 사실을 깨닫게 되었다.

政治的인 対応

주요 소비국 政府들은 OPEC의 정치적인 조치에 정치적인 대응책으로 맞서야 했다. OPEC의 1973-4년 가격인상조치로 그들은 큰 충격을 받고 그들의 經濟가 크게 의존하고 있는 석유공급이 일부 외국정부의 감정에 좌우되고 있다는 사실을 인식했다. 이것은 전에는 고려해 보지 않은 정치적인 요인이었다.

OPEC의 위협하에서 협조의 필요성을 인식한 O ECD國들은 프랑스를 제외하고 1974년 처음으로 國際에너지機構(IEA)를 설립함으로써 共同対応

하기로 결정했다. 21개 회원국을 갖고 있는 同機構는 석유안배제도를 강구하고, 各國別로 최소비축수준의 유지를 합의하고, OPEC이외에서의 석유개발을 장려하고, 代替에너지의 개발을 촉진함으로써 장래의 석유공급부족사태에 대처하는 計劃을 수립하기 시작했다.

IEA의 결성으로 많은 유효한 措置가 취해졌다. 그러나, 첫번째 시련에 직면하였을 때 協調해야 한다는 意志는 自國의 國益을 추구해야 하는 정치적 요청보다는 약하다는 것이 입증되었다. 아마도 프랑스는 보다 현실주의에 입각하여 IEA에 가입하지 않는다는 결정을 내렸던 것이다. 좌우간 1979년 이란의 석유수출감소와 심각한 석유부족사태에 대한 우려로 인해 전면적인 석유쟁탈전이 벌어져 석유회사들은 비축확대에 혈안이 됐던 반면, 各政府는 서둘러 개별산유국들과 쌍무협상을 벌였다.

일부 OPEC산유국들은 이란危機로 야기된 공급부족을 보충하려고 노력했으나, 輸入國들의 조치는 인위적으로 販賣者市場을 형성하도록 만들었으며, OPEC各國은 이를 절호의 기회로 이용했다. 現物市場의 가격폭동에 편승하여 OPEC 회원國들은 사전 조정없이 공식판매가격을 계상·인상하여 原油가격은 마침내 1978년말 가격보다 무려 3배나 폭등했다. OPEC의 정치적 영향력행사는 1980년초 그 절정에 달했다.

價格引上的 여파

그후 몇개월이 지난 후 석유수출국정부들은 經濟原理는 정치인들의 意志에 완전히 좌우되지 않는다는 냉혹한 교훈을 깨닫기 시작했다. 에너지가격의 과도한 인상은 輸入國의 經濟에 타격을 주고, 긴축경제정책을 취하도록 만들었으며 이로 인해 석유수요는 급격히 감소했다. 수요감소는 비축석유의 방출로 더욱 악화되었다.

산유국들은 정치인들이 조작해 놓은 가격수준으로는 그들이 종래 향수해 온 富를 유지하기 위해 필요한 만큼의 原油를 판매할 수 없었다. 그러나 결국 1983년 3월에 단행된 公式販賣價格의 인하는 자유경쟁시장에서 형성된 가격에는 미치지 못했다. OPEC는 原油생산의 조직적인 규제로 가격인하폭을 배럴당 5달러에 그치도록 하는데 성공했다.

그러나 이러한 생산규제는 各國이 自國의 할당량에 불만을 표시함에 따라 OPEC 內의 긴장을 고조시켰다. 이와 같은 긴장은 現價格構造의 지속성에 대해 지난 해 내내 불안감을 안겨주었다.

지난 날들을 돌이켜 볼 때, 석유산업에 대한 정치적인 개입으로 利益을 보는 側은 과연 누구인가라는 질문을 던지게 된다. 석유수출국 政府는 그들의 정책목표를 추구하는데 있어서 수입국 政府보다는 확실히 성공을 거두었다. 석유수출국 政府와 國民들은 前代未聞의 富를 얻었으며, 이 富로 인해 國家收入이 크게 늘어났으며, 항상 현명하게 소비한 것은 아니지만, 國民生活水準도 괄목하게 향상되었다.

한편, 수입국에서는 에너지費用이 크게 늘어나, 일부 製造業을 제외하고는 원하지도 않은 탱커나 精油施設과 기타施設투자에서 막대한 손실을 가져오고 生活水準이 낮아지기도 했다. 에너지소비자들은 政府介入의 영향을 가격상승이라는 점에서 생각하게 된다. 소비자들은 가격상승이 수요감소 이외에도 需給均衡上의 供給面에도 영향을 미친다는 생각에서 위안감을 찾을지도 모른다. 그리고 燃料과 電力의 잠재공급량은 대체로 가격상승이 없었다고 했을 경우 보다는 확대되었다. 그러나 이러한 결과를 가져오게 하기 위하여 소비자가 그렇게 폭등한 가격을 지불할 필요가 있었는지의 여부는 아주 의문스럽다. 이에 대한 해답은 原子力이나 기타 에너지源이 석유가 궁극적으로 고갈될 때, 석유를 대체할 수 있을 정도로 개발될 수 있는 속도에

달려 있다.

OPEC의 弱化는 일시적

한가지 사실은 확실한 것 같다. 즉, 현재 석유공급이 원활한 것 같지만, 西유럽國家들은 OPEC 原油에 의존하지 않고는 今世紀末까지 석유공급을 유지할 수 없다는 점이다. OPEC의 힘은 수요감퇴로 인해 일시적으로 약화되기는 했지만, 앞으로 석유소비가 증가하고 非OPEC 원유생산이 사양화될 때, 점차 다시 강화될 것이다.

머지 않아 OPEC 회원국들은 그들의 최소재정수입을 충족시킬 수 있는 수출물량확보를 위한 판매시장을 확보할 수 있을 것이다. 이렇게 될 경우 OPEC 內의 긴장은 완화되고 그들의 지위는 강화될 것이다. 더우기 OPEC 內에서는 기타회원국들의 잠재수출량이 고갈됨에 따라 핵심세력은 中東, 특히 페르샤만의 아랍國으로 점차 바뀌게 될 것이다. 아마도 6개국 FCC(페르샤만協力委員會)는 언젠가 石油貿易의 중심세력으로 OPEC의 라이벌이 될 것이다.

이러한 展望에 따라 西方強大國들은 中東政策을 긴급히 재검토할 필요가 있을 것이다. 특히 美國은 높은 처아랍석유의존도와 공개적인 新이스라엘 외교정책이 병존하고 있는 狀況의 역설을 새로 고려할 필요가 있다. *

(Petroleum Economist, 1984. 3)

□ 慢 評 □

B-C油價 引下



湖油 환

참으로 歲月이 좋은적도 있었다만,
오늘 내 身世가 요모양이군!