

中東情勢의 현황과 장래

— 페르시아灣 산유국의 石油戰略을 중심으로 —

I. 머리말

페르시아灣은 사우디 아라비아, 오만, 이라크, 이란, 카타르, 아랍에미리트, 쿠웨이트, 바레인의 8 개국으로 구성되어 있고, 모두가 석유생산국이다. 본래 페르시아라는 명칭은 이란지역에서는 페르시아灣(Persian Gulf), 아랍지역에서는 아라비아灣(Arabian Gulf), 그리고 중립적 개념으로 걸프灣(the Gulf)이라는 명칭으로 사용되고 있으며, 이란의 호메이니는 이슬람灣(Islamic Gulf) 라고 명명하여 아랍과 페르시아灣의 동질성을 강조하고 있다. (본고에서의 페르시아灣이란 일종의 중립적인 개념을 포함하는 의미로 사용되었음을 밝혀둔다). 이러한 페르시아灣 지역은 전세계 原油확인매장량의 약 50%, 中東의 약 99%를 차지하고 있을 뿐만 아니라, 세계의 原油생산량 및 수출량도 각각 약 30% 및 80%를 차지하고 있기 때문에 에너지문제, 즉 石油에 관한 한, 中東이란 바로 페르시아灣을 지칭하는 것이 된다.

이 지역 국가들은 1970년대말 소련의 아프가니스탄 침공, 이란의 팔레비정권의 몰락과 그의 뒤를 이은 호메이니의 등장 및 이란혁명의 전개, 이란·이라크전쟁 등으로 域内문제에 커다란 시련에 봉착하고 있으며, 南에 멘을 비롯한 주변국가들의 군사력 증가, 이스라엘의 레바논 침공을 비롯한 초강대국들의 위협 등 域外문제도 심각한 안보위협을 안겨주고 있는 지역이기도 하다. 한편 EEC와 日本 석유수입량의 약 50%를 제공하는 지역이 바로 페르시아灣이고, 우리나라 原油수입물량의 약 60% 이상이 이 지역의 호르므즈해협을 통과한다는 사실

洪性敏

(外大 中東問題研究所 연구원겸 강사)

을 감안할 때, 페르시아灣이 우리에게 주는 의미는 자못 크다고 생각할 수 있다. 그러므로 本稿에서는 현재의 中東政세 변화를 이 지역의 정세변화에 초점을 맞추었고, 세계최대의 산유국인 사우디와 이란이 이 지역에서 안보에 커다란 변수로 작용을 하고 있기에, 그에 따른 석유 정책을 중점으로 페르시아灣 정세변화에 대한 접근을 시도하였다.

II. 페르시아灣의 정치적 변화—역사적 전개과정

英國, 프랑스, 러시아 3대강국은 19세기초 페르시아의 지배를 위한 쟁탈전을 전개하였으며, 그후 이러한 움직임은 20세기초까지 英國과 러시아의 각축으로 압축되었다. 19세기 중반부터 유럽 강대국들의 페르시아에 대한 압력은 오스만제국보다 더 강력하였으며, 이러한 압력은 페르시아의 경제구조와 발전에 커다란 영향력을 미치게 되었다. 주요 경제부문에 대한 특권은 주로 외국인에게 주어졌으며, 이는 페르시아정부와 이권(Concession)의 소유자 및 자본제공자들간의 정치, 경제적 갈등을 심화시켰다. 이러한 와중에 관개시설의 방치, 국내수공업의 해체, 그리고 비효율적이고 가혹한 징수방법에 기반을 둔 조세제도 등에 기인한 페르시아 농업의 후진성은 그들의 국가를 약화시켰으며, 외세에 대한 의존을 불가피하게 만들었다.

제 2 차 세계대전 이전까지 약소국은 거의 자주성이 없었으므로 세계의 평화와 질서는 강대국의 결정에 따르게 되었다. 1950년대에 들어오면서 中東국가들은 강대국의 영향에서 벗어나면서 그 자주 독립성을 강화하기 시작하였다. 1968년 英國이 1971년까지 수에즈 以東에서 군사력의 철수를 선언하고 페르시아灣의 보호령에 독립을 약속함으로써, 바레인 문제가 등장하였다. 1820년 당시 페르시아의 宗主權 아래 있었던 이 섬의 아랍인 領主와 협정을 맺은 英國은 이 섬을 사실상 보호령으로 만들었다. 1971년 10월 영국군이 페르시아灣에서 철수하자 11월에 호르무즈협협의 근해에 있는 아부 무사(Abu Musa)를 비롯한 다른 두 섬을 점령하여 이란의 영토로 선언하였다. 페르시아灣에서의 이러한 복잡한 역사적 유대관계는 항상 분쟁의 불씨를 안고 있었다. 이란은 1978년부터 시작된 혁명으로 혼란상태가 거듭되었으며, 1979년 1월 시아파

지도자 호메이니(Khomeini)는 망명중인 프랑스에서 그 자신을 포함한 이슬람 민간인 등 15명으로 이슬람 혁명평의회(Islamic Revolutionary Council)를 구성하고, 그해 2월에 귀국하여 이슬람 혁명을 본격화시켰다. 그리고 3월말에 있었던 국민투표에서 거의 만장일치로 4월 1일 이슬람공화국을 선포하였다. 이러한 와중에 설상가상으로 1980년 9월 9일 이라크의 사담 후세인(Saddam Husein)이 이란의 국경을 침입함으로써 이란과 이라크의 불안한 평화공존은 깨지고 말았다.

물론 현재의 이란·이라크戰爭은 오스만帝國의 종말이후 독립한 두 나라간의 영토분쟁의 재현이지만, 보다 더 근본적인 원인은 종교적, 즉 순니派대 시아派분쟁, 민족적, 즉 아랍族대 페르시아族 분쟁에 기인하고 있다. 또한 소모전과 장기전으로 계속되고 있는 이 전쟁은 소련의 아프가니스탄침공, 이란의 샤(Shah)정권의 친미관계에 대한 이슬람혁명의 反帝國主義的 傾向, 특히 반미감정의 팽배로 인한 초강대국들로부터 이란의 고립과 양국간의 지도자 교체로 지역내 두 나라간의 세력균형에 대한 인식변화도 하나의 요인이 되고 있다. 이란에서는 팔레비 왕조의 전복과 함께 호메이니옹이 정권을 장악하게 되자 그는 이슬람혁명을 모든 아랍지역으로 전파하려 하였고, 그의 첫번째 목표국은 반수 이상이 시아파로 구성되어 있는 이라크였다. 이라크에서는 1979년 7월 이후 집권한 사담 후세인에게로 권력이 집중되었고, 고도로 제도화 된 바아스黨조직은 점차로 후세인의 지지기반을 위하여 확고히 되었다.

한편 1981년 5월 페르시아灣연안 아랍국가들의 정치, 경제, 사회, 안보 등의 협력기구로서 걸프협력위원회(the Gulf Cooperation Council), 즉 GCC의 창설은 최근 中東에서 일어난 가장 중요한 발전중의 하나이다. 사우디, 쿠웨이트, 카타르, 오만, 아랍에미리트, 바레인 등 GCC 6개 회원국들은 보수온건노선을 취하고 있으며, 그들의 막대한 석유收入과 급격한 발전에서 수반되는 사회적 불안정, 계급의 분화, 그리고 이주자의 증가로 인한 치안문제 등에 직면하고 있는 지역공동체이다.

페르시아灣의 안보는 석유와 페르시아灣이라는 정치, 경제적 변수를 가지고 있다. 이란혁명 이전까지는 이란·사우디의 친미정책과 GCC·요르단의 협력관계로 페르시아灣의 안보는 유지되었다. 이란은 1968년 공식적으로 GCC 국가들과 군사협력관계를 제외하였으나, 이란의 친이

스라엘 경제관계로 GCC 국가들이 반대하였다. 또한 이란과 경찰관계에 있는 이라크는 1970년 이란의 군사력 증강은 아랍에 위협이 된다고 하여 아랍 군사방위기구를 제한한 바 있다. 이란과 이라크는 샤프트 알 아랍水路에 대한 국경분쟁과 쿠르드족문제로 대립되어 GCC 문제에 참여하지 못하고 고립되는 경우가 많다. 이란·이라크戰爭의 와중에서 GCC는 이 지역 안보에 있어서 정치·경제적으로 커다란 변수로 작용하고 있는 것은 사실이다.

Ⅲ. 아랍 石油의 힘—그 흥망과 성쇠

1973—74년의 석유위기 이래 中東국가 자체는 물론 그 이외의 국가들의 정책 및 행동은 「아랍 석유의 힘」이라는 인식에 커다란 영향을 받아 왔다. 알프레트 애서튼(Alfred Atherton: Assistant Secretary of State for Near Eastern and South Asian Affairs)은 세계의 국가들이 페르시아 지역의 석유자원에 대한 의존을 계속해야 되기 때문에, 『페르시아灣의 작은 국가들이 금융의 거인(giants)으로 되고 있다』라고 1974년 의회에서 진술한 바 있다. 이러한 견해는 아래의 두가지 분석에 기초를 두고 있다. 첫째로 석유와 에너지 시장에 따르면, 석유가격의 자동적 조절(escalation)은 세계 석유소비에 거의 충격을 주지 못하며, 아랍 산유국, 특히 사우디아라비아는 石油의 매장량면에서 탁월한 위치를 차지하고 있기 때문에, 그들의 石油에 대한 수요는 계속 증가할 것이며, 가격 또한 냉혹하게 상승할 것이라는 것이 지배적인 견해이다. 둘째로 이들 인구가 적은 국가들이 거대한 석유수익과 그 증가분을 초과소비한다는 것은 불가능하다. 그러므로 石油달러(Petrodollars)로 일컬어지는 그들의 재정흑자는 석유의 힘에 부가하여 압도적으로 그들 국가의 재정력을 부양할 수 있는 대단한 규모에 달하게 될 것이다.

그러나 최근 수년간의 현실은 다른 것으로 입증되었다. 달러의 불변가격으로 환산된 석유가격은 1974—1978년 사이에 약 1/4정도 하락하였고, 西獨의 마르크貨나 日本의 円貨로 환산될 경우 그 정도는 더욱 심하게 나타난다. 더우기 사우디의 거대한 흑자예산은 1977—78년에 적자로 돌아섰으며, 소수의 다른 석유수출국들도 이와같은 형편이 되었다.

석유의 판매는 시장에서 경쟁을 시작하였으며, 가격의

하락이 점차 증가되었다. 이란혁명은 석유판매에 「예기치 않은 계기」를 가져다 주었고, 사우디 다음가는 세계 두번째의 석유수출국가를 제거하였다. 이 때문에 거의 예기치 않았던 투기적인 거래를 자극하여, 1978년 배럴당 12—13달러 하던 석유가격이 1980—81년에는 30—40달러로 치솟았다.

이해하기 어려운 이유중 하나는 석유가격이 OPEC의 힘과, 특히 사우디에 의존한다는 점이다. 다르게 표현하면, 사우디의 석유수출은 경제적인 이유 보다는 정치적 이유에 의해 더 많이 결정된다. 이스라엘은 값비싼 정치적 가격을 치뤄야 하거나, 아니면 공급량을 증가시키기 위해 사우디를 설득하기 위해서 美國에 의해 그렇게 강요당하고 있다. 1980년 미상원위원회는 『금세기 후반에 가서 선진국들은 석유수입(주로 中東)에 심한 의존양상을 보일 것이다... 그리고 세계는 계속되는 경쟁을 목격하게 될 것이다. 이러한 경쟁은 높은 석유가격을 유도하게 될 것이며, 石油에 대한 댓가로 보다 많은 정치, 군사적 이권이 결부될 것이다...』

결국 석유는 정치적 수단인 원천이 되고 있다』라고 결론지었다. 슬레진저(James Schlesinger) 美國방장관도 『中東에서 석유꼭지(tap)를 통제하는 사람은 세계를 지배하기에 충분한 힘을 소유하게 될 것』이라고 말한 바 있다.

모든 석유수입국들이 가격하락으로부터 이익을 보는 동안, 석유 위기에 의해 정치, 경제적으로 가장 심각한 충격을 받았던 이스라엘이 아마도 가장 커다란 이익을 보게 될 것이다. 이스라엘은 1980년과 1981년 석유수입에 대해 매년 20억달러 이상을 지불하였다. 이는 美國의 총 원조액과 동일한 액수이며, 이스라엘의 거대한 무기 수입액과 동일하거나 초과하는 액수이다. 1972년 이스라엘은 석유구매에 1억달러 미만을 지불하였다.

석유구매 증가액은 석유가격의 급등과 1975년, 1979년의 시나이 유전지대로부터의 철수에 기인한다. 1984년 이스라엘의 연료수입은 최고시기로부터 약 5억달러까지 하락하였지만, 여전히 이스라엘 경제의 심한 배수로 되고 있다. 석유호황기의 종말은 이스라엘에 원조하는 서방국가들의 경제에 도움이 될 것이다. 석유호황의 절정기에 사우디는 무기구매의 혼란에 처해 있었으며, 또한 일부 아랍국가들의 무기구매에도 자금을 제공하고 있었다. 무기경쟁은 이스라엘에 대해서 가혹한 경제적

부담이 되었고, 현재도 계속되고 있다. 그러나 석유수입(revenues)의 감소는 이미 그 효과를 나타내고 있다. 1985년 3월에 시작된 사우디의 1985년도 국방예산은 여전히 이스라엘 국방예산의 3배 이상이 되지만, 전년도의 227억달러 보다 훨씬 낮은 178억달러이다. 또한 계속 증가하는 사우디의 적자는 다른 아랍국가들의 무기 구매에 자금제공을 하려는 의지를 감소시키고 있다.

VI. 사우디와 이란의 石油전략

지역분쟁으로서, 이란·이라크戰爭은 앞으로 상당기간 동안 페르시아灣에 대한 불안정효과를 가질 것으로 기대된다. 양국가—특히 이란—의 산유능력은 전쟁에 의해 커다란 손해를 보았다. 이러한 손해를 만회하는 데는 상당한 돈과 시간을 필요로 하고 있다.

정치적으로 양국관계는 평화가 회복된 이후에도 어느 정도 긴장이 유지될 것이다. 이란은 이라크의 침략행위에 대해 그의 이웃 국가를 쉽게 용서하거나 잊지 않을 것처럼 보인다. 아물든 이란은 이 지역 안보의 가장 중추적인 역할을 하고 있으며, 6년 동안이나 계속된 이란·이라크戰爭이 산유국의 석유정책에 커다란 영향을 미치고 있다.

만약에 이란이 전쟁을 종식시키기 위해 이라크에 대해 대공세를 취할 경우 「공급불안정성의 증대」로 「가격상승요인」도 되나, 사우디가 이란의 전비조달을 어렵게 하기 위해 산유량을 늘려, 석유가격을 폭락시킬 가능성도 있다.

1979년 이란革命 이전까지 사우디 아라비아와 이란은 OPEC내에서의 의사결정에 주도적인 역할을 해 왔으며, 이들에 의해 공동으로 승인된 문제들은—때때로 미지못해 하면서도—다른 회원국들에 의해 추종되었다. 그리고 그 내부에서 사우디는 「생산조정자」(Swing Producer)로서 시장통제의 주된 역할을 해온 것이다.

반면에 석유수요에 대한 공급과잉, 안정 혹은 감소추세에 있어서 생산조정자는 산출량 감소와 맞서야 했다. 생산조정자는 생산량중 일부의 희생으로 OPEC조직 내부에서 그들의 힘은 증가되었고, 다른 생산국들보다 더 유리한 위치를 차지하게 되었다.

1975년 경기후퇴 기간 동안에 OPEC원유에 대한 수요가 12%까지 감소하고, 1970년대 최초의 공급과잉이

발생했을 때, 사우디의 힘과 伸縮性(flexibility)은 대량의 수요감소 추세에 대해 가격을 보호할 수 있음이 입증되었다.

그러나 1979/1980년의 석유위기는 그 반대되는 효과를 나타냈다. 즉 이란혁명과 그로 인한 세계의 절박한 공급부족의 인식과 함께 사우디는 가격을 조절할 能力을 상실하고 있었다.

1979년 사우디는 자발적으로 동질의 원유보다 배럴당 4달러가 낮은 18달러에 가격을 유지했지만, 현물시장 가격은 45달러로 치솟았다. 사우디는 배럴당 24달러로 가격을 인상시킬 수 밖에 없는 압력을 받고 있었으며, 단계적으로 26달러, 28달러 그리고 1980년 12월 최종적으로 32달러로 인상을 단행하였다.

그러나 사우디의 가격은 여전히 동질의 원유보다 배럴당 3~4달러 밀돌고 있었다. 사우디가 가격을 억제하고 시장을 통제할 수 없었던 점은 시장기능의 경색과 보다 높은 가격의 판매를 원하는 다른 산유국들의 능력이었다. 사우디는 물리적인 범위내에서 그들의 산출량을 확대시켰지만, 다른 산유국들에게 엄청난 영향력을 주는 신축성을 잃었다.

사우디는 여전히 OPEC의 가격조절구조를 파괴하는 것을 바라지 않았으며, 그들이 원하는 것은 더 많은 영향력이었다.

경기후퇴, 수요감퇴 및 원유의 공급과잉으로 표현되는 1981/1982년의 소위 제3차 석유위기는 사우디가 바라고 있던 기회를 제공하였다. 원유의 수요가 근본적으로 감소하지 않았던 1975년의 경기후퇴시와는 다르게(1976년 原油에 대한 수요의 증가에 의해 입증된 것처럼), 1981/1982년 기간동안 원유수요에 있어서 상당한 감소가 발생하지 않았다. 사우디는 일량 500만배럴에서 1,100만 배럴을 생산함으로써 그의 신축성은 원유시장 통제의 확고한 위치를 차지할 수 있었다. 사우디는 1979/1980년에 가격이 시장을 부추켜 올렸다고 강력히 느끼고 있었지만, 생산감축을 통하여 가격을 방어해야 한다고 주장했고, 또 그렇게 지속할 것처럼 보였다.

원유시장에 매기가 없거나 균형상태가 계속되는 한, 사우디는 주도적인 위치로 남을 것이다. 그러나 만일 원유에 대한 수요증가가 대폭적으로 발생할 경우 사우디는 그 지배력을 또다시 잃게 될 것이다.

이란, 리비아등 강경파들은 1986년 10월 이후에도 현

● 페르시아灣에서의 분열은 이스라엘에 대해 이익이 되고 있음은 주지의 사실이다. 아랍세계의 분열은 이스라엘에 대한 공격가능성을 감소시켰으며, 팔레스타인 국가창설을 위한 아랍국가들의 압력을 봉쇄시키고 있다. 분쟁에 의해 약화된 이라크나 이란이 가까운 장래에 이스라엘에 대해서 군사적으로나 경제적으로 그들의 석유자원을 이용할 수는 없을 것이다. ●

재의 減産政策을 계속하여 석유가격을 배럴당 20-28달러로 회복시킬 것을 주장하고 있다. 반면에 사우디, 쿠웨이트 등은 고유가가 세계석유수요증가를 위축시키고, 非OPEC의 석유공급을 촉진시킴으로써 OPEC의 시장점유율을 떨어뜨린다고 보고 장기적으로 석유가격을 17~18달러 선에서 안정시키는 시장점유율 정책을 주장하고 있다. 이란측의 주장대로 감산정책이 지속된다면 석유가격이 배럴당 20달러 혹은 그 이상으로 상승할 수도 있다.

그러나 OPEC을 주도하는 측은 사우디, 쿠웨이트 등이고 4/4분기부터 석유성수기로 접어들며, 이 기간에는 석유가격도 어느 정도 회복된 상태이기 때문에 OPEC이 생산한도를 다시 늘릴 가능성이 더 많은 것으로 예상된다.

V. 맺는 말

페르시아灣에서의 분열은 이스라엘에 대해 이익이 되고 있음은 주지의 사실이다. 아랍세계의 분열은 이스라엘에 대한 공격가능성을 감소시켰으며, 팔레스타인 국가창설을 위한 아랍국가들의 압력을 봉쇄시키고 있다. 분쟁에 의해 약화된 이라크나 이란이 가까운 장래에 이스라엘에 대해서 군사적으로나 경제적으로 그들의 석유자원을 이용할 수는 없을 것이다.

정치적으로 볼 때, 이스라엘은 페르시아灣과 中東석유에 대한 위협이 팔레스타인 문제나 예루살렘 문제에 대한 아랍국가들의 지위가 아니라 아랍국가들 자체의 문제에서 발생했다고 주장할 수 있다. 이러한 주장은 美國의 정치적 영향권에 커다란 비중을 둘 수 있으며, 팔레스타인에 대해 양보하도록 이스라엘 정부에게 압력을 가하기에는 힘든 양상을 드러내 놓고 있다. 아랍세계내에서의 고유한 경쟁관계와 이들 경쟁자들이 정치적 이익을 얻기

위해 소련에게 제공하는 기회는 美國의 관심을 잘 유도할 것이다.

이란·이라크전쟁에서 나타난 바와 같이, 이 지역에서 美國의 관계는 상당히 약화된 것으로 나타나고 있다. 오늘날 美國에서의 「이란계이트」 사건은 관계개선을 위한 그들의 입장을 단적으로 표현해 주고 있음을 알 수가 있다. 전쟁이 끝나다손 치더라도 강대국들은 그들의 과거 정책을 재평가해야 하며, 세계에서 매우 전략적이고 불안정한 이 지역의 장래 전망을 재조명해야만 하는 어려움에 봉착하고 있다.

石油문제에 국한시켜 볼 때, 페르시아灣에서의 분쟁당사국은 OPEC회원국들이다. OPEC국가들의 행위는 서구의 民主主義와 다르며 個人企業과도 다르며, 그 대신에 각 회원국의 정치·경제적 목적이 특수한 특성을 갖는 국가들의 결합이다. 다시 말해서 석유에 의해 함께 결속된 「異質的인 國家들의 단체」이며, 정치·경제적인 모 든면에 있어서 회원국 상호간의 사리사욕(self-interest)이 그 접착제이다.

그렇기 때문에 어떤 문제에 대해서 OPEC회원국들은 상당한 결합력을 과시하지만, 또 다른 문제에 대해서는 심각하게 분열되는 경우가 있다. 물론 이라크를 제외한 모든 회원국들의 減産合議가 12월초에 이루어져 석유가격이 배럴당 18달러 수준으로 회복되고는 있지만, 언제 다시 이러한 합의가 깨질지는 예측하기 어려운 실정이다.

아랍은 이 지역에서의 경제상황, 특히 석유문제는 지역정세에 커다란 영향을 받고 있고, 또한 강대국들의 입김이 강하게 작용하고 있어 분쟁 당사자들이 쉽게 해결하기에는 벽찬 어려움에 봉착하고 있다. 마치 「두 마리의 토끼가 각각 독수리와 곰의 꼬리를 잡고 싸우는 형상」이기에, 놓을 수도 더 당기기도 힘든 형편이 페르시아灣의 정치상황이라 할 수 있다. ☐