

OPEC의 전개과정과 향후전망

金仁吉

(에너지경제연구원 정보분석실 선임연구원)

1. OPEC의 전개 과정

1950년대 이전까지 석유가격 결정에 대한 주도권은 석유 메이저에게 있었다. 그 이유는 제2차 세계대전 이후 중동 산유국의 독립적 주권이 채 확립되지 못하여 각 열강에 대한 자주권이 미약하였고, 석유지식 및 기술의 결여로 국제 석유회사와의 교섭력이 불리하였기 때문이었다.

1959년 2월 메이저들은 판매촉진을 위해 공시 가격을 인하시켰으며, 이는 산유국의 재정수입을 축소시키게 되었다. 이에 자극을 받아 산유국들은 1959년 1월 카이로에서 제1회 아랍 석유회의를 개최하여 메이저들이 유가를 결정할 때 산유국의 의견을 청취할 것을 요구하였다. 그러나 1960년 8월 메이저들이 재차 공시 가격을 인하함으로써 산유국들은 크게 분격하였다. 그리하여 1960년 9월 바그다드에서 사우디, 이란, 이라크, 쿠웨이트, 베네수엘라 5개국이 정부간 기구로서 그들의 원유 이익, 특히 가격과 석유 輸出收入을 높이자는데 목적을 두고 OPEC(석유수출기구)를 창설하여 그후 4개 대륙 13개국의 회원국으로 확대되었다. 설립 당시만 해도 OPEC에 대한 세계의 관심은 미미하였다(참조: 박영사, 국제자원론 1981년 2월, PP.76~90).

OPEC는 설립이후 10여년 동안 지위가 미약하여 세계 석유정책에 큰 힘을 발휘하지는 못하였다. 다

음은 단계별 OPEC의 석유전략 전개과정을 요약한 것이다.

- 소극적 권익보호(1960~1967년) : 원유 공시가격의 안정화, 이권료의 경비화 및 과세기준 가격의 조정으로 이익 증대 실현
- 적극적 가격 인상 및 사업 참가(1967~1973년) : OPEC는 메이저에 대해 원유 가격 인상, 소득세율 상향 조정, 인플레이 및 달러하락에 따른 공시 가격의 인상등을 요구하여 이를 달성. 또 국영 석유회사를 설립하여 산유이익에 대한 자국 자본의 적극적인 참여를 함.
- 석유 무기화와 제1차 석유 위기(1973~1974년) : 1973년 10월의 제4차 중동전쟁은 석유의 위력을 실감시키고 OPEC의 중요성을 격상시키는 결정적인 계기가 되었음. OPEC은 5% 산유량 삭감을 실시하는 한편 이스라엘의 점령지 철수시까지 매월 5%의 추가 감산, 對美 석유수출 금지, 이스라엘 지지국에 대한 차등 원유공급 등을 시행.
- 제1차 석유 위기 이후의 조정기(1974~1979년) : 1974년 이후 석유부족 현상이 해소되고 소비국의 절약에 따라 국제 경기는 안정세에 들어가게 되었음. 이 기간 동안은 정부 취득분의 증대, 산유 회사 이익의 삭감, D-D(DIRECT DEAL) 원유판매의 증가등에 주력하였음. 한편 1974년 11월 석유소

미국중 21개 선진국은 OPEC에 대한 대응 기구로서 IEA를 설립.

- 제2차 석유 위기와 OPEC의 高油價 전략(1979~1982년) : 1979~1980년초의 이란 혁명은 단숨에 500만b/d의 원유공급 중단을 가져왔음. 설상가상으로 1980년 9월에는 이란-이라크 전쟁이 발발하여 이란 석유 70만b/d와 이라크 석유 330만b/d가 수출 중단되었음. 이 기간중 OPEC은 거듭 유가를 인상시켜서 1978년 12.91달러이던 아라비안라이트 유가는 1980년 11월에는 39.95달러로 폭등.
- OPEC의 유가방어와 쿼타제의 도입(1983~1985년) : 단기간의 지나친 유가상승은 소비국의 반발을 불러 일으켜서 석유소비를 격감시켰음. 특히 IEA를 중심으로 한 소비절감과 탈석유 정책이 효력을 크게 발휘. OPEC는 석유 소비감소에 따른 유가하락 압력을 막고자 쿼타제를 도입. 그런데 이러한 쿼타제는 최대 산유국인 사우디의 회생에 의해 유지되었음. 즉, 공시 유가유지를 위한 쿼타를 설정해 두고 타 회원국이 생산하고 난 나머지를 사우디가 채우는 공급조절 역할에 의존하였음.

- 低油價 시대의 到來와 OPEC의 결속력 약화(1986~1990년) : 수년간의 공급 조절역할을 계속함에 따라 사우디의 재정 적자 규모가 누적되고 OPEC의 시장 점유율은 非OPEC에 잠식되는 결과가 초래되었음. 1986년의 유가전쟁은 사우디의 공급 조절역할 포기과 非OPEC에 잠식된 시장점유율 탈환 과정에서 초래된 것임. A/L 유가는 1985년의 27.54달러에서 1986년 7월에는 8.63달러까지 폭락. OPEC는 1987년부터 18달러의 목표 유가(추후 기준 유가, 최저 기준 유가로 개념상의 상향조정이 시도되었음)를 설정하였으나 이는 구속력 없는 가이드라인에 불과하였으며 실제로 그 목표를 제대로 달성한 바가 없음. 기준유가는 87차 총회('90년 7월)에서 3달러를 인상, 현재는 21\$/B임. 그리고 쿼타제를 실시하였으나 사우디, 쿠웨이트, UAE 등의 초과생산이 지속되었으며 회원국간의 갈등이 심화되었음. 국제유가는 13~18달러의 저유가를 나타내었으며 OPEC는 회의 때마다 자국 쿼타늘리기, 쿼타 위반국에 대한 비난, 또 시장 확대파와 가격 인상파간의 대립 등이 노출되고 효과적인 유가관리를 할 수가 없었음. 이

걸프사태 이후의 OPEC 쿼타 변경 추이

적용기간	쿼 타	원유생산실적	특 징
'90년 하반기 - '91년 1/4분기	22,491백 만b/d	22,6백 만b/d	· 걸프사태중 자유생산에 따라 쿼타무시 · 공급부족 해소위해 생산능력 최대 가동
'91년 2/4분기 - 3/4분기	22,982백 만b/d	23,1백 만b/d	· 사우디에 2,653백만b/d 증대 허용 · 이라크 및 쿠웨이트 쿼타배정 없음 · 현실적 생산능력과 걸프사태중 사우디의 우선권 감안
'91년 4/4분기	23,650백 만b/d	24,1백 만b/d	· 총량 쿼타만 정하고 국별 쿼타배정 없음. · 사우디 8백만b/d, 기타 OPEC 자유방임생산 전제 · 사우디가 감산에 반대함으로써 공급과잉 우려
'92년 1/4분기	23,650백 만b/d	24,1백 만b/d	· 상 등
'92년 2/4분기	22,982백 만b/d	23,5백 만b/d	· 국가별 쿼타제도 복귀 · 유가방어책으로 쿼타감축 · 사우디는 7,887백만b/d 배정받았으나 8백만b/d 이상 생산을 공언
'92년 3/4분기	22,982백 만b/d	(24,0백 만b/d)	· 사우디는 1백만b/d 이상의 쿼타증대를 주장하다가 이를 철회 이란측의 凍結 주장 수용

와같은 갈등은 마침내 1990년 8월의 걸프사태를 불러 일으킴.

- 걸프사태 이후의 조정기(1990~1992년) : 걸프사태로 인해 쿠웨이트의 석유 생산능력이 격감되었고 이라크 석유수출은 봉쇄되어 있음. 그리고 걸프사태 이후 국가별 쿼타제는 명백한 유지된 채 현재로서는 실질적 의미가 없는 실정임. 더구나 걸프사태의 후유증으로 세계경제는 저성장이 지속됨으로써 석유소비정체, 국제 유가의 안정(16~18달러)이 지속중임.

걸프사태로 석유시장은 심리적 면역이 강해졌다. 이라크, 쿠웨이트 석유수출 중단에 따른 4백만B/D 이상의 갑작스런 공급중단도 견뎌내었으며, 中東油田지대에서의 전쟁도 겪었다. 이러한 경험은 앞으로 예상될 수 있는 석유시장의 돌발사태에 대한 소비국의 대응 능력을 높였으며, 이는 유가급등을 저지하는 압력으로 작용할 것이다.

걸프사태를 계기로 OPEC내에서 사우디의 역할이 그 어느때보다도 강화되었다. 금번 걸프사태에서 사우디는 증산정책을 주도하였다. 사우디는 유가정책에서도 高油價보다는 점진적인 유가인상 정책을 선호한다. 사우디의 對外 石油政策은 과거 행태를 통하여 나타난 바와 같이 강경-온건, 산유국-소비국간의 견제와 균형 유지에 초점이 있다고 보여진다. 유가 하락시는「供給調節者(Swing Producer)」역할을 수행('87, '89년)하여 유가방어에 앞서는가 하면 증산 정책을 통해 非OPEC을 견제하고('86년 유가전쟁) 이란-이라크終戰 직후의 OPEC 강경파 입지를 약화시키기도 하였다. 이러한 능력은 사우디가 세계 석유시장에서 차지하는 절대적인 우위를 바탕으로 한 것이다. 사우디는 OPEC내 석유 매장량의 33%, 생산능력의 34%, 산유량의 35% 그리고 쿼타의 36% 점유율을 차지하고 있다.

2. OPEC 회원국의 변화

'89년의 세계 석유소비는 65.8백만B/D 이었다. 향후 2010년까지 세계 석유소비 증가율은 1차 에너지중 가장 낮은 연평균 0.9%에 불과할 것으로 보인다. 석유소비는 開途國이 연평균 1.3%의 견실한 증가를 계속할 것으로 보이거나 OECD는 0.7%/년, (구)

소련은 정체상태가 예상된다. 그 결과 세계 석유시장에서 차지하는 개도국의 비중은 크게 확대될 전망이다. 세계 1차 에너지 소비중의 석유 의존도는 '89년의 39.2%에서 2010년에는 35.6%로 감축될 것으로 예상된다.

對 OPEC 석유수요는 매년 1.5~2.0%(2010년까지 현재보다 10~15백만B/D) 증가할 전망이다. 반면, 세계 석유공급능력은 향후 2010년까지 연평균 0.4~0.9% 증가에 불과하여 석유소비증가에 미치지 못한다. 그 결과 석유의 剩餘 공급능력은 제한될 전망이다. 이는 유전사고, 재해 혹은 전쟁 등 우발적인 공급장애에 대한 석유공급 불안을 가중시킴으로서 油價 불확실성을 심화시키는 요인이 될 것이다.

2000년 이후 수출여력을 보유한 OPEC 국가는 현재의 13개국에서 5~6개국으로 줄어들게 된다. 에콰도르, 가봉은 석유자원 고갈로 생산중단 상태, 인도네시아는 국내 소비 증가로 수출여력을 상실할 전망이다. 사우디, 쿠웨이트, UAE, 이란, 이라크, 베네주엘라 6개국이 OPEC의 주도적 역할을 담당할 수 밖에 없다.

이와같은 관점에서 살펴볼 때 OPEC(석유수출국기구)이라는 명칭 자체가「석유생산국 기구」등으로 변경될 때가 조만간 다가올 것 같다. 1992년 12월 31일자로 에콰도르가 OPEC을 탈퇴하였다. 탈퇴 이유는 정치적 이유보다는 분담금 부담의 예로로 알려졌다. 실제 에콰도르의 석유 생산량은 30만b/d에 불과하여 OPEC 회원국으로서의 비중이 작은 편이었다.

한편 신규 OPEC 가입 대상국으로 러시아가 거론되고 있다. 러시아는 세계 최대의 산유국으로서 OPEC에 가입하게 될 경우 국제 석유시장의 지배적 역할을 담당할 것이 틀림없다. 그러나 러시아의 OPEC 가입은 쉽게 이루어질 것으로 생각되지 않는다. 우선 러시아의 석유 산업구조가 기존 OPEC의 그것에 비해 낙후되어 있어 막대한 자본투자와 기술도입이 요청되고 있는데 이 과정에서 미국, 일본 등 서방국과의 협력이 필요하다. 즉 內實이 요구되는 상황에서 서방 석유 소비국과의 갈등이 일어날 수 있는 OPEC 가입의 實益이 무엇인지 검토할 시간이 필요하다. 또 OPEC의 지금까지의 행태를 보면 사우

다, 이란, 이라크, 리비아 등의 주도권 다툼이 되풀이되었음을 알 수 있는데 이들 기존 회원국들이 막강한 영향력을 가진 러시아를 회원으로 맞아 들여서 자국의 주도적 지위를 양보할지도 의문이다. 새로운 회원국 가입이 이루어진다면 開途 산유국으로 부상하고 있는 에멘, 베트남 등이 더 가능성이 높다고 본다.

3. 신국제 질서와 OPEC의 방향

<냉전 체제의 종식과 경제경쟁의 심화>

90년대 들어서서 세계는 냉전 종식, 독일 통일, 東歐의 민주화 등을 겪었다. 특히 (구)소련 붕괴에 따른 동서 냉전의 종식 이후 세계 경제는 GATT와 IMF를 축으로 하는 多者間主義 혹은 범세계 주의가 주도하고 있다. 세계질서의 개편은 교역의 국제화 확대에 나타나고 있다. 국가간 경제 경쟁이 심화됨에 따라 개별 국가들의 정책과 제도가 국제기준에 부합하는 공정한 틀에 따를 것이 강조되고 있다. 현재 IMF는 산유국의 석유정책에 직·간접적으로 개입하고 있는데 IMF의 주요 목표는 산유국 국영기업의 폐지와 민간참여, 에너지세 개혁, 국내 유가와 국제 가격과의 격차 해소 등 전 부문에 걸쳐 추진되고 있다. 이미 아르헨티나는 IMF의 권고로 석유산업의 상/하류부문에 민간 참여를 허용하였으며 멕시코, 베네수엘라 등 기타국들도 IMF의 권고를 받아들일 것으로 전망된다.

한편 OPEC에서도 현재까지 선언적인 가이드라인에 불과하였던 기준 가격의 현실화가 조만간 주요하게 부각될 것으로 예상된다. 대부분의 OPEC 회원국들이 생산능력 한계에 도달하여 있기 때문에 쿼타 논란은 별 의미가 없다. 일부 회원국에서 효과적인 유가관리 방안이 모색되고 있다. 유가 지지파인 알제리는 현재의 기준 가격을 고정 유가제도에서 탈피, 일정 범위를 갖는 變動油價 제도로 변경할 것을 제안하였다. 이의 효율적 관리를 위해 「去來所」를 설립하고 동 거래소가 OPEC產 수출원유중 2백만B/D 혹은 10%를 관리, 시장수급을 조절하면서 유가를 일정 범위내에서 유지토록 하자는 주장이다. 지금의 OPEC Basket 유가 21달러는 '90년 7월에 결정된 것으로 '85년 불변가격으로는 16달러에 불과하다.

세계경제의 재편은 지역경제 블록화를 가속화시키고 있다. 세계경제는 보호 무역주의의 장벽이 높아지면서 지리적 경제적 유대가 높은 국가간의 자유 무역을 추구하는 자유무역협정이 추진되는 등 지역주의에 대한 관심이 높아졌다. EC 통합을 비롯하여 1992년 8월에는 미국-캐나다-멕시코가 北美 자유무역협정(NAFTA)을 체결하였다. NAFTA는 인구 3억7천만명, GDP 6조4천억달러의 거대한 시장이 탄생되는 것이다. 쿠파말라 등 中美 5개국은 '96년 목표로 자유무역협정에 합의하였고, 또 브라질, 아르헨티나 등 南美 4개국은 '91년 아순시온 협정을 통해 남미 공동시장 창설에 합의한 바 있다. 中東에서의 경제블록화도 가시화되고 있다. 걸프협력위원회(GCC)도 내부 경제통합을 진행중이며 궁극적으로 EC와의 자유무역협정체결을 목표로 양 진영은 다각도로 접촉중이다.

최근 들어 지구환경보호를 위한 각종 국제협약 및 협상들이 활발히 진행되면서 환경문제가 범세계적인 관심사로 대두되고 있다. '92년 6월 지구정상회담 개최이후 활발히 이루어지고 있으며 세계각국은 산업구조조정을 추진중이다. 에너지/탄소세가 부과되는 경우 OPEC은 생산감소와 가격하락에 따른 석유수출 收入감소, 상품가격의 상승으로 인한 對 OECD 輸入 비용 증대의 2重苦를 감수해야 한다.

이와같은 세계경제와 에너지정책의 흐름에서 통상 압력 또는 경제적 이익 블록으로서의 OPEC 역할이 앞으로 강화될 것임을 지적하고 싶다. 냉전체제는 종식되었으나 經濟競爭은 더욱 심해져 가고 있다. 아울러 세계의 경제블록화와 UR 협상등으로 무역환경이 급변하고 있다. 이러한 과정중에서 OPEC의 이해관계가 비OPEC의 그것과 상충될 경우에는 인위적인 석유공급 제한 조치도 상정할 수 있다. 1973년의 제1차 석유위기는 정치적 이유에서 비롯되었고 1979~80, 1990년의 석유위기는 전쟁에 의한 것이었으나, 향후의 새로운 석유위기는 경제적 이유에서 발생할 가능성이 있다.

<OPEC과 소비국간의 협력 중요>

OPEC정부가 계획한 석유생산은 '95년에 35.4백만b/d, '96년에 38.65백만b/d에 달한다. 그러나

OPEC이 당면한 문제는 엄청난 투자규모를 어떻게 조달할 것인가 하는 점이다. 이에 따라 일부에서는 투자자원 조달의 어려움으로 그 달성을 부정적으로 보는데 이 경우 국제 석유수급의 팽박이 우려된다. 현재 OPEC의 생산시설 유지 비용은 연간 200~250억달러('91년 OPEC 수입 1,350억달러중 15~19%)에 달한다. 여기에 '95년까지 계획된 신규설비 투자 비용으로 350~520억달러가 필요하다. 그러나 기존의 자원조달 방법은 다음과 같이 그 어려움이 가중되고 있다.

- 석유판매 수입의 재투자 미흡 : 석유산업에 대한 재투자보다는 국가의 정치적 안정이나 정부의 선심 정책을 위하여 식량 기금 및 기타 부문에 전환. 또한 각 회원국들의 산유량 증대는 유가인하로 이어져 오히려 석유 수입이 감소하는 현상을 초래.
- 국제 상업 차관 방안 조달 곤란 : 해외 차관도 과거처럼 용이하지 않음. 90년대 들어 국제금융계가 악성 부채를 우려하여 기존 부채를 줄이고 유

동성 증대를 추구하고 있어 국제 신용도가 낮은 OPEC에 대하여 추가적인 차관 제공을 꺼리고 있음.

- 국제 석유회사 투자유인 부족 : 국제 석유사들은 과거 6년간의 실질유가 약세로 투자 수익율이 현격히 낮아졌으며 이로 인해 신규 프로젝트 투자보다는 기존 설비에 대한 투자 경향이 높아지고 있음.

이같이 '90년대는 투자 자금의 수요가 급증하는 시기이므로 OPEC과 배 OPEC은 한정된 투자 재원을 두고 상호경쟁하는 입장에 놓이게 된다. 이같은 상황에서 OPEC의 원유증산 투자가 무제한 연기될 수도 있다. 이는 결국, 또 다른 석유위기의 가능성을 높이게 될 것이다. 과거 20년간의 경험을 통해 OPEC과 소비국 양측 모두 석유위기는 그 어느 쪽에도 득이 되지 않으며, 그것을 예방하는 방법도 알고 있다. 그것은 OPEC과 소비국이 상호 공존 원칙하에서의 협력을 강화하는 것이다.

주요 OPEC 산유국의 석유 생산능력 투자계획

국 별	계획시점	계획기간	투자액 (억달러)	추가생산능력 (백만B/D)
UAE(아부다비) 가 이 란	1990	1991~95	5	0.4
	1991	1991~95	2	0.05
	1989	1989~93	30.5	1.0
	1991	1991~95	100~150	0.8
	1991	1991~93	30	1.0
	1991	1991~93	20	0.34
나이지리아 사우디아라비아	1991	1991~95	50~80	0.4
	1989	-	30~40	1.5
	1989	1989~2003	361	6.7
베네수엘라	1990	90년대 중반	167	2.5
	1991	1991~95	120~170	1.85
	1991	1991~95	60~100	0.45

에너지절약은 우리손으로부터