▌이베로아메리카 제12권 1호 [2010. 6] : 23~54

중남미 탄화수소산업의 국가 통제 강화와 외국인 직접투자*

김 기 현**
(Kim, Ki-Hyun)

〈Abstract〉

El reforzamiento del control del Estado en la industria de hidrocarburos de América Latina y la inversión extranjera directa

Recientemente, en América Latina surgió una tendencia de reforzar el control del Estado en la industria de hidrocarburo. Pero, esta tendencia no se ha aplicado igualmente en todos los países productores de hidrocarburo. Las condiciones en que esta industria se enfrenta en cada país, han determinado varias formas de este control. Mientras algunos países han reforzado el control del Estado, otros países han mantenido y consolidado su apertura. Así, este ensayo examina, primero, estas varias formas del control del Estado en la industria de hidrocarburo de América Latina. También, analiza las movilizaciones variadas de la inversión extranjera directa en esta industria, debidas a las varias formas del control del Estado.

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-362-B00015)

** 선문대학교 스페인어중남미학과
E-mail: drkhkim@sunmoon.ac.kr

[Key Words: Estado/ Industria de Hidrocarburo/ Inversión Extranjera Directa/ América Latina/ Apertura]
[주제어: 국가/ 탄화수소산업/ 외국인 직접투자/ 라틴아메리카/ 개방]

Ⅰ. 서론

최근 라틴아메리카 석유산업에 있어 국가 통제가 점차 강화되고 있다. 볼리비아, 베네수엘라, 에콰도르는 원자재가 인상 특히 유가 인상에 힘입어 보다 많은 부를 국가의 몫으로 돌리기 위해 탄화수소부분에서 국가 개입을 강화하고, 더 많은 세금을 부과하기 시작했다. 그러나 이러한 탄화수소부분의 국가통제강화가 라틴아메리카 모든 산유국가에서 똑같이 일어나고 있는 것은 아니다. 앞서 언급한 국가들을 제외한 다른 산유국들은 각국의 탄화수소 산업이 처한 상황에 따라 일부는 오히려 개방을 강화하고 또 일부는 현 수준의 개방화를 유지하기도 한다.

따라서 볼리비아, 에콰도르, 베네수엘라의 탄화수소 산업 국가통제 강화 움직임이 다른 라틴아메리카 국가들에 똑같이 확산되고 있다고 보기는 어렵다. 이들 국가들은 탄화수소 산업에서 국가 통제를 강화함으로써 국가의 수익을 최대화하고, 또 그를 통해 사회적 부정의를 개선할 수 있음을 명분으로 내세우고 있다. 그럼으로 탄화수소 산업에서의 수익이 국가 재정과 외화 유입에 기여하는 바가 큰 나라일수록 그러한 명분을 충족시키기 위해 유일한 재정적 원천이 되는 이들 부문의 국가 통제강화를 시도하고자 한다.

반면 같은 좌파라도 브라질의 룰라, 아르헨티나의 키르치네르와 페르

난데스, 페루의 가르시아 정부는 앞선 나라들의 탄화수소 산업에서 나타났던 그러한 형태의 국가 통제강화와 계약의 재협상 등을 시도하지 않는다. 한편 우파 정부인 콜롬비아의 우리베와 멕시코의 칼데론 정부는 오히려 국가통제강화보다는 개방화를 강화하는 쪽으로 나아가고 있거나 혹은 나아가고자 시도하고 있다.

자원에 의존하는 발전 모델의 한계를 이미 경험한 라틴아메리카 국가들이 탄화수소 산업에 국가 재정의 대부분을 의존하고자 하는 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르의 모델을 그대로 따라가기는 쉽지 않을 것이다. 또한 석유와 가스의 가격이 중요한 변수가 되겠지만 앞선 3개국의 발전 모델 또한 장기적으로 지속될 수 있을지도 의문이다.

그러나 탄화수소를 그의 가치를 최대화하기 위해서 자본과 전문적 기술이 필요한 하나의 자산으로 보는 것이 아니라, 단순히 "찾아낸 보물"정도로 여기는 의식이 지배하는 한 그 수익의 대부분을 국가가 차지하려는 시도에 있어 어느 나라도 예외 일수는 없을 것이다. 그러나 이 경우에도 탄화수소 산업이 국가 재정과 외화수입에 있어 충분한 기여를 할 수 있게 하기 위해서는 일단 개방화를 통한 개발이 우선되어야 한다. 즉 이러한 사실은 탄화수소 산업에 있어 국가통제 뿐만 아니라 개방화 어느 방향이든 하나의 흐름이 일방적으로 지배하기는 쉽지 않다는 것을 의미한다. 라틴아메리카에서 탄화수소 산업이야 말로 단순한 이데올로기에 의해 방향이 결정되기보다는 각국의 탄화수소 산업이 처한 다양한 정치경제적 조건에 따라 다양한 방향으로 전개되고 있다고 할 수 있다 (김기현 2009).

라틴아메리카 각국 탄화수소 산업의 다양한 정책들은 이 부문 외국인 투자에도 나라마다 각기 다른 영향을 미친다. 물론 탄화수소 산업에 있어 국가 통제를 강화하는 나라들에서 외국인 투자가 감소하는 현상은

불가피하다. 그러나 개방화를 강화 혹은 유지하는 나라들에서는 외국인 투자가 지속된다. 따라서 일부 국가들의 탄화수소 산업 국가 통제 강화가 이 지역 모든 국가에서 똑같이 외국인 직접 투자의 감소로 나타나지는 않는다.

따라서 이 글에서는 우선 라틴아메리카 주요 산유국들에서 나타나는 정책들의 다양한 측면들을 국가 통제 강화 사례와 개방화 유지 및 강화 사례로 나누어서 살펴보고, 나아가 그러한 정책이 각국의 외국인 직접 투자에 미치는 영향을 분석할 것이다.

Ⅱ. 석유산업 국가 통제 강화 사례: 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르

1. 베네수엘라: 양허계약에서 합작투자 단계로

1975년 석유산업의 국유화 이후 베네수엘라는 1990년대부터 석유산업[1]에 민간자본을 적극적으로 유치하는 전략을 취했다. 엄청난 양의 매장된 석유를 개발하고 채굴된 원유-특히 오리노코벨트의 초중질유-를 정

1) 석유산업이라는 용어는 사실 엄밀히 말해 정확한 표현은 아니다. 왜냐하면 이 글에는 석유 외에도 천연가스가 분석 대상에 포함되어 있기 때문이다. 물론 보다 포괄적인 의미에서 에너지산업 혹은 자원 산업이라는 용어를 사용할 수도 있겠으나, 그럴 경우 석유와 천연가스 외에도 본 논문에서 전혀 다루지 않는 석탄, 수력, 원자력, 그리고 후자는 동, 은과 같은 광물 등도 포함되기 때문에 그 또한 적절한 용어는 아니다. 따라서 이 글에 가장 적확한 표현으로는 석유와 천연가스를 포함하면서 에너지나 자원보다는 훨씬 제한적 의미를 가지는 탄화수소를 들 수 있다. 그러나 탄화수소산업이라는 용어는 일반적인 것도 아니고, 본 논문에서 주로 다루는 내용도 볼리비아의 경우를 제외하고는 대부분 석유와 관련 된 것이기 때문에 여기서는 보다 일반적인 석유산업이라는 용어를 주로 사용한다. 그러나 필요에 따라 탄화수소산업이라는 용어를 혼용하는 경우도 있을 것이다.

유하기 위한 자본과 기술의 필요성이 민간자본에의 부분적 개방을 불가피하게 했다.

베네수엘라의 석유산업 개방은 크게 세 부분으로 나누어진다. 첫째는 이미 발견된 중질유 혹은 초중질유의 한계 유전에서 이차생산을 위한 서비스계약이고, 둘째는 오리노코벨트의 중질유 개발을 위한 합작투자 단계의 "전략적 협약"(Asociaciones Estratégicas)이며, 그리고 마지막은 1995년부터 시작된 새로운 유전의 탐사와 개발을 위한 생산분배협약 단계의 "운영협약"(Convenios Operativos)이다.[2)]

그러나 차베스가 대통령으로 당선된 직후 1999년 개헌을 통해 권력 기반을 공고히 하고, 2002년에 "탄화수소산업 조직법"(Ley Orgánica de Hidrocarburo)을 통해 석유산업의 국유화를 강화하기 시작했다. 1999년 헌법 303조에 이미 명시한 "경제적 정치적 주권과 국가적 전략의 이유로 국가가 PDVSA 활동의 모든 면을 관리한다."는 조항을 구체화 시킨 2002년의 탄화수소 조직법은 기존의 개방과 관련된 모든 법적 조치들을 폐

2) 석유산업은 개방화 단계에 따라 서비스계약, 리스크서비스계약, 합작투자, 생산분배계약, 양허계약, 민영화로 나누어진다. 서비스계약과 리스크 서비스 계약은 민간기업이 국영기업에 일정 서비스를 제공하고 그 대가를 받는다는 점에서는 동일하나, 전자는 사전에 정해진 일정액을 받는 것이고 후자는 원유 생산 수익의 일정부분을 현금이나 원유로 받음으로써 가격에 따른 약간의 리스크를 감수한다는 점에서 전자와 약간의 차이가 있다. 합작투자는 기업과 정부가 공동으로 석유탐사와 생산에 참여하여 석유생산 부분의 일부에 대해 각각 소유권을 갖는 방식이다. 이때 기업과 정부는 동업자 관계로서 모든 비용을 공동부담하게 되고, 정부는 기존의 로열티와 세금 외에 수익의 일정 부분을 소유하게 된다. 양허계약은 일정지역의 탐사와 개발 그리고 원유의 생산과 판매에 관련된 권한을 기업이 가지고 국가는 대신 그에 대한 로열티와 세금만을 받는 형태이다. 반면 생산분배협정은 양허계약의 문제점을 보완한 것으로 기본적으로 석유소유권을 국가가 갖고, 국가가 기업을 선정해 그 기업으로 하여금 모든 위험을 감수하고 탐사와 개발에 전담하게 한다. 그리고 상업적 생산이 가능한 경우 기업은 그 대가로 생산량의 일정부분을 가져갈 수 있는 권한을 가진다. 즉 두 계약 형태의 기본적 차이는 생산된 석유의 소유권이 누구에게 있느냐 하는 것이다. 양허계약은 그것이 기업에 있으며, 생산배분협정은 소유권이 국가에 있다.(조희문 2009, 55-69)

지하거나 새로운 조건으로 대치했다. 지금까지 국가의 참여가 최대 35%에 불과했던 “전략적 협약”(합작투자단계)에 있어서 국가의 참여를 50% 이상으로 의무화했고, 기존에 16.6%였던 로열티는 30%까지 인상했다. 물론 오리노코 벨트의 초중질유와 같이 경제성이 떨어지는 영역에서 로열티는 여전히 16.6%까지 인하가 가능했다.

2005년에 차베스 정부는 또한 1990년에서 1997년까지 체결된 32개의 “운영협약”(생산분배단계)이 양허(concession)계약 단계까지 나아간 것으로 생산분배협정단계까지만 인정하는 기존의 법에 어긋남으로 무효라고 선언하고, 2006년에는 의회가 생산분배 협정단계의 “운영협약”에서 국가의 지분을 50% 이상으로 하는 새로운 “혼합기업”(compañías mixtas) 즉 합작투자 단계로의 전환을 의무화하는 법률을 인준했다.

게다가 2006년 “조직법에 기초한 포고령 1,510호의 부분 개혁법”(Ley de Reforma Parcial del Decreto No. 1.510 con Fuerza de Ley Orgánica)은 모든 석유회사에 있어 국가의 50% 이상 지분 참여를 규정했을 뿐만 아니라, 오리노코 벨트의 초중질유에 대한 국가의 통제도 보다 강화했다. 개혁법에 따르면 오리노코벨트의 “전략적 연합”에서도 국가가 50% 이상 참여하는 합작기업으로 전환해야 할 뿐만 아니라, 16.6%까지 인하된 로열티도 다른 분야와 같은 수준인 30%로 인상해야 한다. 또한 생산된 석유 가치의 33.3%를 납부해야하는 석유채굴세가 신설되었다. 물론 로열티 30%는 이 석유채굴세에서 차감된다. 게다가 과거 34%에서 50%였던 소득세도 50%로 일원화 되었다. 이러한 방식을 통해 차베스 정부는 석유산업에 있어 국가의 통제를 보다 강화하였다(Campodónico 2004, 102-103; 2007a, 56-57).

그럼에도 불구하고 베네수엘라 석유산업의 국유화는 과거와 같이 외국계 민간기업의 몰수나 수용을 의미하는 수준은 아니다. 다만 일부 과

도하게 개방된 부문에서 국가 지분의 확대를 통해 경영권을 장악하고, 유가 상승의 혜택을 국가가 보다 많이 차지하고자 하는 계약 조건의 수정이 그 핵심 내용이다. 따라서 베네수엘라는 석유산업에 있어 국가 통제 강화에도 불구하고 여전히 합작투자 단계의 개방화를 유지하고 있다. 그 결과 거의 양허계약 수준까지 갔던 "운영협약"에서 합작투자단계로의 전환이나, 로열티와 세금의 인상과 같은 계약 조건의 변화에도 불구하고 32개 "운영협약" 체결 회사 중 이를 거부한 회사는 이탈리아의 Eni SpA사와 프랑스의 Total사 2개에 불과하다. 그리고 나머지 30개 외국계 회사는 새로운 조건에 동의하였다. 그리고 오리노코 벨트 사업에서도 미국의 체브론텍사코(ChevronTexaco)와 엑슨 모빌(ExxonMobil)을 제외한 다른 모든 외국기업들은 새로운 계약 조건에 서명했다.[3)]

〈표 1〉 탄화수소 산업 상류부문의 개방화 단계의 변화

국가	국가통제 강화 이전				국가 통제 강화 이후			
	민영화	양허권	합작 투자	리스크 서비스	민영화	양허권	합작 투자	리스크 서비스
베네수엘라	X	부분적	O	O	X	X	O	O
볼리비아	부분적	O	O	O	X	X	O	O
에콰도르	X	X	O	O	X	X	O	O

2. 볼리비아: 부분 민영화에서 합작투자 단계로

볼리비아도 베네수엘라와 함께 탄화수소 산업에서 국가의 통제를 강

3) 이들 두 미국계 석유메이저사는 베네수엘라 정부의 그러한 조치에 대해 국제적 중재를 통한 보상권을 유보해 두고 있다.

화했다. 2005년 볼리비아의 국가 통제 강화는 불과 9년 전인 1996년에 "1689호법"(la Ley 1689)에 따라 민간투자를 활성화시키고자 한 후 얼마 되지 않아 발생한 또 다른 방향의 전환이었다.

1996년 당시 볼리비아 정부는 〈표 1〉에서 보듯이 탄화수소의 탐사와 채굴에 있어 민간 자본에 배타적 권한을 부여하고(양허계약), 탄화수소 부분의 신규투자에 대해 로열티를 50%에서 18%로 인하해주었으며(기존의 이미 탐사된 가스전의 로열티는 50% 유지), 국영석유회사인 YPFB는 부분적 민영화 형태로 가스전 구역에 따라 두 개의 합작투자주식회사(sociedad anónima mixta: SAM) -Andina사와 Chaco사-로 나누고, 각각의 지분 51%를 SAM Andina는 아르헨티나 기업 컨소시움(YPF를 중심으로 Pérez Companc과 Pluspetrol 등이 참여)에 그리고 SAM Chaco는 Amoco사[미국기업이나 후에 British Petroleum(이하, BP)에 매각됨]와 아르헨티나 기업 Bridas사에 분할 매각했다. 따라서 YPFB는 탄화수소 산업에서 지분만을 유지할 뿐 경영에서는 사실상 손을 빼게 되었다. 그리고 YPFB 소유의 두 개 정유공장은 브라질 국영석유회사 Petrobras와 아르헨티나의 Pérez Companc 컨소시움에 각각 70%, 30%비율로 지분이 매각됨으로써 완전 민영화되었다(Campodónico 2004, 36-38).

그러나 이러한 조치들이 국민들의 강력한 정치적 반대에 직면함에 따라 2004년 국민투표 결과에 따라 2005년에 개정된 법률 "3058호법"(la Ley 3058)은 YPFB를 통한 탄화수소산업에서의 국가 주권회복을 목표로 하고 있다. "3058호법"은 1996년 이후 민간자본에 개방된 석유기업(Andina사와 Chaco사)에서 국가가 다수의 지분을 확보함으로써 국영탄화수소회사인 YPFB를 재설립하고, 그에 따라 YPFB가 모든 탄화수소 생산망에 다시 참여하게 하는 것을 주목표로 하고 있다. 그리고 1689호법에 따른 로열티 18%는 유지하되, 탄화수소 직접세(IDH) 32%를 추가로 부담하게 함으로

써 국가가 탄화수소 부문에서 발생한 가치의 50%를 확보할 수 있게 했다.

그러나 볼리비아 탄화수소 산업에 있어서 국가 통제의 강화는 여기서 끝나지 않았다. 2006년 에보 모랄레스에 의해 선언된 "탄화수소 국유화 법(el Decreto Supremo 28701)"은 볼리비아에서 생산된 모든 탄화수소의 완전한 소유권을 국가를 대표하는 볼리비아 국영탄화수소회사인 YPFB에 양도하고, 그에 따라 YPFB가 국가를 대표하여 탄화수소의 국내 시장 가격, 총량, 판매조건 등을 결정하는 것을 골자로 하고 있다. 그리고 천연가스의 경우 1일 평균생산량이 1억 입방미터를 초과할 경우에 한 해 추가로 32%의 세금을 더 부담하게 함으로써 국가가 천연가스 생산 가치의 총 82%를 소유하게 했다(Campodónico 2007b, 58-61).

그것은 풍부한 천연가스 매장량에도 불구하고 1990년대 말부터 시작된 브라질로의 수출이 장기 저가 공급 계약에 따라 제 값을 받지 못하고, 최소 수입 계약에 대한 약속도 지켜지지 않음에 따라 볼리비아 가스 산업이 가스 가격 상승의 효과를 제대로 누리지 못한 데 따른 조치였다. 뿐만 아니라 GDP의 8% 이상인 재정 적자를 해소하기 위해서는 적자의 5% 이상을 차지하는 연금 시스템에 대한 대대적 개혁과 함께 세입 측면에서의 증대가 절박한 형편이었던 것도 이러한 조치를 취하게 된 중요한 요인이다. 따라서 볼리비아 정부는 세입 증대의 가능성을 새로이 발견된 가스전에서 찾지 않을 수 없었던 것이다(Catena and Navajas 2006).

그럼에도 불구하고 볼리비아의 탄화수소산업 국유화가 베네수엘라에서와 마찬가지로 이들 산업에 진출한 외국기업의 완전한 몰수나 수용을 의미하지는 않는다. 대신 국가의 지분 확대와 경영권 장악, 그리고 유가 및 천연가스 가격 인상에 따른 계약 조건의 변화가 주된 내용이다. 합작투자 단계에서 개방화는 여전히 유지되고 있다. 따라서 국가의 지분 확

대와 경영권 장악, 세금의 인상을 통한 계약조건의 변화를 국유화라고 할 수 있는지 아니면 단순히 규제 조건의 변화 혹은 국가통제의 강화라고 해야 할 지에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 결국 볼리비아의 국가통제 강화 정책도 외국자본의 참여를 거부하기 위한 목적보다는 가스 가격 상승에 대한 이익을 국가가 챙기는 데 더 큰 목적이 있다고 할 수 있다. 따라서 민간 자본 즉 외국인 직접 투자의 참여 여지는 여전히 남아있다.

3. 에콰도르: 합작투자 단계 유지, 세금과 로열티 재협상

베네수엘라, 볼리비아와 함께 중남미에서 석유산업의 국가 통제를 강화하는 나라는 에콰도르이다. 에콰도르는 1993년에 "44호법"(la Ley 44)에 따라 석유산업에 민간자본의 참여를 보다 활성화하기 위해 합작투자 단계의 새로운 참여 형태를 규정했다. 국가와 민간기업 간의 구체적 지분 참여 비율은 정확히 알려져 있지 않으나, 신규탐사와 개발의 경우 국가의 지분은 25%인 것으로 추정된다. 게다가 "44호법"은 석유산업에서의 소득세를 25%로 감소하고, 수익금의 본국 송금을 자유롭게 하며, 로열티를 생산 규모에 따라 12.5%에서 18.5%로 규정하는 등의 내용을 포함하고 있다. 그리고 2000년 에콰도르 화폐의 달러화(dollarization)을 도입하기 위한 "에콰도르 경제 전환법"(Ley de Transformación Económica del Ecuador)에서는 석유산업의 하류부문에서도 민간기업의 참여를 허용했다(Campodónico 2007b, 24-25). 그러나 에콰도르는 탄화수소 산업에 있어 합작투자단계까지만 나아갔을 뿐 베네수엘라나 볼리비아처럼 양허계약과 부분민영화 단계까지 나아가지는 않았다.

이러한 흐름에 변화가 오기 시작한 것은 2004년 루시오 구티에레스(Lucio Gutiérrez)대통령의 "2176호 행정선언"(Decreto 2176)에서부터이다.

그 선언은 탄화수소 산업에서 국가의 역할 강화와 환경문제를 강조하고 있다. 특히 에콰도르 유전의 대부분이 아마존 지역에 위치하고 있기 때문에 그로 인해 발생하는 아마존 지역의 환경파괴와 그 지역 원주민들의 삶의 터전 파괴 문제가 심각함을 지적하면서 그에 대한 규제를 강화할 것을 강조했다.[4)]

실제 에콰도르는 2004년까지 국영기업의 석유산업 투자에 적극적이지 않았다. 따라서 1998년에서 2004년까지의 시기에는 탐사와 개발뿐만 아니라 중유관 건설과 같은 하류부문에서도 합작투자 형태를 통해 외국인 투자를 적극적으로 유치했다. 그러나 환경문제, 원주민과의 마찰, 재정문제 등으로 갈등이 야기되면서부터 2004년 이후에는 에콰도르 정부와 외국 석유기업 간에 긴장관계가 형성되었다.

그리고 2005년 현 대통령인 라파엘 꼬레아(Rafael Correa)는 차베스의 영향을 받아 선거 캠페인 당시 석유산업의 "국유화" 즉 국가통제의 강화 필요성을 강조했다. 그러나 당선 이후 그는 선거 캠페인 당시의 "국유화"라는 급진적 입장에서 후퇴했다. 그것은 석유수출로 인한 외화 수입의

4) 에콰도르의 석유산업에 있어 환경과 원주민 문제가 유독 심각하게 부각되는 이유는 대부분의 유전이 주로 환경 문제에 민감한 아마존 정글의 원주민 거주 지역에 위치하기 때문이다. 그러한 조건은 페루에서도 유사하다. 석유생산 지역에 거주하는 에콰도르의 원주민들은 석유산업보다는 농업생산과 에코투어리즘과 같은 방향으로 지역이 개발되기를 원한다. 그리고 아마존이 오염되는 것을 반대하는 국제환경 단체들이 이들 원주민들을 지원하고 있다. 원주민들은 기존의 석유산업이 정부에는 수십억의 수입을 가져다주었을지는 모르지만 그들 자신에게는 환경오염과 삶의 터전의 파괴만을 가져 왔을 뿐이라고 주장한다. 따라서 그들은 자신의 지역에서 일어나는 석유산업 개발에 대해서 폭력적인 저항을 마다하지 않고 있다. 그에 따라 구티에레스 정부 하에서는 원주민 단체와 석유회사 간의 대화의 장이 마련되기도 했지만, 일부 강경한 단체는 초대받지 않았을 뿐만 아니라 그들의 리더에 대한 테러 위협이 가중되기도 했다. 물론 최근 일부 원주민 단체는 직업창출효과를 기대해서 오염문제를 야기하지 않는 범위 내에서 석유개발을 지지하기도 하지만 아직까지 대부분의 원주민 단체는 여전히 농업과 에코투어리즘 개발을 지지하고 있다. (Castro 2003)

거의 대부분이 외채서비스에 사용됨으로 인해 사회적 하부구조나 석유 산업을 위한 재투자가 어렵기 때문에 에콰도르가 석유 생산량을 유지 혹은 증대하기 위해서는 외국 자본의 유입에 의존할 수밖에 없는 구조적 한계가 있기 때문이다(Martínez 2007). 게다가 베네수엘라나 볼리비아와 달리 에콰도르의 개방화가 보다 낮은 수준인 합작투자 단계에 머물러 있었던 것도 에콰도르의 최근 국가 통제 강화 과정이 앞선 두 나라에 비해 그렇게 극적이지 않은 이유이다.

따라서 에콰도르의 탄화수소 산업 국가통제 강화는 소유권 문제보다 세금이나 로열티와 같은 계약 조건의 재협상에 집중되었다. 2006년 4월 "탄화수소법 개혁"(Ley 2006-42)을 통해 매달 에콰도르 원유 수출가격의 평균이 계약 시 유효했던 원유의 월평균 가격을 초과 할 경우, 회사는 가격차이로 인한 초과소득의 최소한 50%를 국가에 반환해야 한다는 법을 제정하였다. 그리고 2007년 10월에는 그 비율을 99%로 인상했다.

그로 인해 에콰도르는 2006년 새로운 법률 제정 이전에는 국가가 민간기업과 계약 당시의 유가를 기준으로 세금을 받았기 때문에 사실상 유가상승의 혜택을 전혀 누리지 못했던 것에 비해 이제는 유가 상승에 기준하여 받게 됨으로써 그에 따른 혜택의 일부 혹은 거의 전부를 국가가 환수할 수 있게 되었다.

결론적으로 탄화수소산업에 국가의 지분 확대를 통해 소유권을 국가가 재장악하는 것이 계약 조건의 재협상과 함께 중요한 이슈였던 볼리비아와 베네수엘라의 경우와는 달리, 개방화 수준을 합작투자단계에까지만 허용했던 에콰도르는 소유권 강화 시도 없이 단지 계약 조건의 수정에만 집중했다. 따라서 에콰도르의 석유산업에 대한 국가 통제의 강화는 소유권에 대한 변화 없이 계약 조건에 대한 변화만을 의미한다.

뿐만 아니라 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르의 탄화수소 산업 국가

통제는 알려진 것과는 달리 실제로는 비교적 합리적 차원에서 신중하게 이루어졌다. 베네수엘라의 차베스는 미국의 부시 대통령에 대한 극단적 비판에도 불구하고 미국에로의 석유 수출을 지속하고 있다. 따라서 차베스의 석유공급 중단과 같은 위협은 단순히 국내 정치용으로서 미국이 베네수엘라를 침공하는 극단적 상황에서나 발생할 것이다. 그리고 석유산업에의 국가 통제 강화에도 불구하고 여전히 합작투자 단계에서 외국 자본 투자에 문을 열어 두고 있다.

볼리비아는 가스 산업에 있어 국가 통제를 강화했지만 국내 기술력과 자본력의 부족으로 인해 그 과정이 쉽지 만은 않다. 따라서 2006년 8월에는 자금사정으로 국유화 과정이 일시 중단되기도 했으며, 역시 같은 달에 국영석유회사의 사장인 호르헤 알바라도(Jorge Alvarado)는 국유화 선언의 조건을 지키지 않은 대가로 사임하기도 했다. 그리고 브라질 정부의 항의에 따라 Petrobras의 정유공장을 YPFB의 통제 하에 두려는 "9월 12일 선언"이 중지된 이후에는 탄화수소부 장관인 안드레스 솔리스(Andrés Soliz)가 사임해야 했다. 뿐만 아니라 볼리비아는 국가 통제 강화 과정에 있어 외국 자본들과의 협상을 통해 어떤 외국 기업들과는 세금 수준의 결정에 있어 많은 양보를 하기도 했다. 에콰도르의 꼬레아도 2006년 선거캠페인에서 강조했던 석유산업의 국가 통제 강화와 같은 급진적인 전략을 대통령에 당선된 후 실제 정책을 실행하는 과정에서는 외국 자본과의 충돌을 피하기 위해 철회 혹은 완화하였다.

따라서 일부 국가의 석유산업에서의 국가 통제 강화에도 불구하고 거의 대부분의 외국 기업들이 중남미에서 떠나고 있지 않다는 사실은 중남미 국가들의 최근 석유산업에서 국가 통제 강화가 알려진 것과는 달리 실제로는 합리적 차원에서 매우 신중하게 진행되고 있음을 말해준다[5](AIG 2007; Sullivan and Ribando 2006).

석유산업에서 국가 통제가 강화되는 어떤 나라에서도 과거와 같은 완전 국유화는 찾아 볼 수 없고, 따라서 외국자본에 대한 개방의 문도 여전히 열어두고 있다. 현재 중남미 일부 국가에서 실현되고 있는 탄화수소 산업 국가통제 강화는 상대적으로 과도한 개방에 따른 지분의 재협상과 유가 인상에 따른 이익의 국가 환원이 주된 목표이다. 따라서 민간기업의 수익구조는 여전히 유지되고 있으며, 또한 수익금의 본국 송금도 여전히 자유롭다.

한편 이들 3개국 석유산업에서의 국가 통제 강화 경향이 중남미에서 지배적 현상이라고 할 수도 없다. 중남미 각국 정부들은 국가가 처한 상황에 따라 탄화수소산업에 있어 국가의 역할을 규정하는 데 다양한 입장을 보여주고 있다. 일부 국가가 그들의 석유산업에 있어 국가 통제를 강화하는 동안, 다른 국가들은 기존의 개방화 정책을 유지하거나 혹은 개방을 위해 기존의 탄화수소법을 개정하기도 한다. 심지어 국가통제를 강화하는 경우에 있어서도 그 과정은 매우 느리거나 조심스럽게 진행되고 혹은 철회되는 경우도 있다. 다음 장에서는 이러한 사례들에 대해 살펴볼 것이다.

---

5) 석유산업에 있어 국가 통제를 강화하는 국가들에서 조차 외국 기업들이 모두 철수하고 있지는 않다. 하지만 그렇다고 투자를 더 증대하는 것은 물론 아니다. 석유산업에 있어 생산을 유지하기 위해서는 지속적인 투자가 이루어져야 하는데 이들 국가에서는 투자가 정체함에 따라 향후 석유생산량의 증대를 기대하기가 어려운 형편이다. 물론 최근까지는 고유가로 인해 생산량 정체 혹은 감소의 효과를 보완할 수 있었지만 향후 유가가 하락할 경우 투자 정체가 정부 재정에 미치는 효과는 결코 적지 않을 것이다. 이러한 점은 중남미 석유산업 국가통제 강화 정책의 또 다른 한계이기도 하다.

Ⅲ. 석유산업의 개방화 유지 및 강화 사례: 멕시코, 브라질, 페루, 콜롬비아, 아르헨티나

베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아를 제외하면 다른 중남미 주요 산유국들에서는 석유산업에 있어 국가의 통제가 강화되기보다는 오히려 개방화가 유지 혹은 강화되고 있다. 전반적으로 국가의 역할의 강화가 대세이기는 하지만 석유산업의 개발을 위해 외국인 자본과 기술의 유입도 지속적으로 필요한 과제이다.

1938년 석유산업의 국유화 이후 원유 및 가스 채굴, 생산 및 판매에서 국가의 독점을 여전히 유지하고 있는 멕시코는 최근 PEMEX와 Petrobras의 중간 정도 수준에서 민간 기업의 참여를 일부 허용하는 법안 제정을 추진 중에 있다. 실제 멕시코는 중남미에서 석유산업의 개방화 수준이 가장 낮은 나라이다. 멕시코는 민간 기업에게 가장 낮은 단계의 리스크 서비스 계약조차도 허용하지 않고 있다. 멕시코의 석유와 천연가스는 탐사, 생산, 정유 등의 영역에서 국영석유회사인 PEMEX가 모든 것을 독점하고 있다. 그러나 지속적인 생산의 감소로 인해 멕시코 석유산업도 민간자본 참여의 필요성이 절박해짐에 따라 최근 칼데론(Calderón) 정부는 석유산업에 민간자본의 참여를 허용하는 헌법 개정을 추진하고 있는 것이다.

사실 멕시코에서 석유가 국민들에게 차지하는 의미는 남다른 바가 있다. 1930년대 멕시코 사람들은 석유산업 국유화 이후 외국인 투자 없이 필요한 설비를 구입하기 위한 비용을 충당하기 위해 가난한 사람들조차 키우든 가축을 팔아서 국영석유회사에 보탠 적이 있다. 그것은 멕시코 사람들이 석유산업의 국유화를 멕시코의 경제적 독립과 미래 부의 상징으로 보았기 때문이다. 현재 세계 5위의 원유생산국임에도 불구하고, 정유시설 부족으로 가솔린과 천연가스를 미국으로부터 수입하고, 머지않아

서는 에너지 수입국으로 전환할 지도 모를 형편에 처해있음에도 불구하고, 멕시코가 생산 증대를 위해 외국인 자본에게 쉽게 석유산업의 개방화를 결정하지 못하는 것도 바로 이런 역사적 문화적 배경이 있기 때문이다. 그러나 수익의 대부분이 국가 재정으로 유입됨에 따라 투자 여력이 부족해 멕시코가 석유수입국으로 전락할 지도 모르는 위기에 처함에 따라 멕시코에서는 PEMEX의 외국 자본에 대한 개방이 불가피함을 주장하는 세력들이 최근 증가하고 있다.[6)]

브라질은 1997년 "신석유법"을 제정하여 석유산업에서 국영석유회사인 Petrobras의 독점권을 폐지했다. 따라서 브라질의 경우 상류부문에 있어서 민간자본의 참여 허용은 리스크 서비스계약 및 생산분배협정 그리고 양허계약 단계는 물론이고 부분적 민영화 단계까지 나아가 있다. 특히 심해유전 개발을 위해 석유개발공사(ANP)는 매년 한차례 민간 기업에도 공개되는 공개 입찰을 실시하고 있다.

그러나 이렇게 투자에 호의적인 법적 조건에도 불구하고, 국영 석유기업인 Petrobras의 지배력은 여전히 다국적 기업들의 브라질 투자에 대한 장애물로 남아있다. 그로 인해 다국적 기업들은 이러한 입찰에 있어 적극적으로 참여하지 않고 있다. 물론 브라질의 석유산업 개방화 정책은 중남미 다른 국가들의 국가 통제 강화 흐름에도 불구하고 여전히 유지되고 있고, 따라서 외국인 직접 투자도 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 Petrobras의 존재는 브라질의 경제규모와 탄화수소 산업의 잠재력에 비해 외국인 투자가 여전히 미약한 중요한 요인으로 남아있다(CEPAL 2008, 54).

---

6) 그럼에도 불구하고 아직도 많은 정치 세력들은 PEMEX가 투자할 자본을 충당하기 위해서는 개방보다는 세제개혁을 통해 세수를 늘리고, 그로 인해 PEMEX의 세금 부담을 덜어줌으로써 투자여력을 증대해야 한다고 주장한다. 이렇게 멕시코에서 석유는 과거 부의 원천이었으나 지금은 국가적 갈등의 원천이 되고 있다(Altar and González 2003).

페루의 경우에도 석유산업은 1993년 후지모리 대통령의 "탄화수소법"(Ley 26211)에 따라 하류부문에서 국가 독점의 제거와 상류부문에서 투자조건 완화와 같은 조치를 취함으로써 민간자본 참여에 대한 인센티브가 주어졌다. 1996년과 1997년에 걸쳐 국영석유회사 Petroperú는 주요 광구와 정유공장에 대한 주식의 대부분을 매각했다. 따라서 페루의 개방화 단계는 부분적 민영화 수준까지 나아갔다. 2000년과 2002년에는 다시 탄화수소의 탐사와 개발에 있어 외국인 투자에 대한 개방을 심화하기 위한 새로운 법 개정이 있었다. 그의 주요 내용은 계약 체결 당시 유효했던 세제의 안정성을 보장하고, 자원개발 탐사에 있어 자유경쟁을 허용하는 것을 포함한다. 그리고 까미세아 가스전 88광구의 천연가스 수출이 허용되었다.

그러나 2002년부터 페루 탄화수소 산업의 민영화는 중단되었고, 2006년에는 Petroperú가 전략적 연합을 통해 상류부문에도 투자할 수 있게 됨으로써 하류부문에서만 운영되었던 국영석유회사 Petroperú의 활동이 강화되었다. 수출이 허용된 까미세아 가스전에서는 Pluspetrol과 천연가스 국내시장 가격을 국제시세에 연동하던 것을 국내 인플레이션율에 연동하게 하는 계약의 재협상이 단행되었다. 그러나 이러한 석유산업에서의 국가역할의 강화 움직임에도 불구하고, 페루 석유산업에서 전반적인 개방화의 기조와 민간기업의 지배구조는 지금까지 지속되고 있다. 페루의 탄화수소산업은 상류부문이나 하류부문에서 모두 현재 아르헨티나 다음으로 개방화된 모습을 보여준다.[7)]

---

7) 에콰도르와 마찬가지로 페루도 탄화수소 산업 개발에 있어 원주민과 환경 문제에 직면하고 있다. 비록 최근의 외국인 투자들이 친환경적, 친지역 커뮤니티적 개발을 약속하고는 있으나, 파이프라인이 지나가는 장소의 산사태, 진흙으로 인한 강물의 흙탕물화, 주변 밀림 파괴, 생활 터전인 동식물의 사라짐과 같은 피해가 여전하다. 물론 개발 회사들도 과거와는 달리 침수와 오염을 막기 위해 최선을 다하고 있고, 또 불가피한 피해에 대해서는 보상금을 지불하고 있으며, 현지인들에게는

특히 탐사부문에 있어 페루는 프랑스 규모의 땅에 80개의 탐사 계약을 맺고 있는데, 2007년에만 24개의 탐사 프로젝트가 입찰되었으며, 2008년에는 16개가 추가될 예정이다. 게다가 국영정유회사의 10억불 근대화 사업과 페루 역사상 가장 큰 건설 프로젝트인 액화가스 수출 터미널 건설 사업 등에서 외국자본의 투자를 적극적으로 유치하고 있다(The Economist 2008.4.10).

콜롬비아의 경우에는 1974년 "2310조 입법선언"(Decreto Legislativo 2310)을 통해 석유산업에서 외국자본의 유입이 촉진되었다. 그것은 국가가 국영석유회사인 Ecopetrol을 통해 석유탐사에 성공한 민간기업과 50%의 지분 참여를 통해 합작투자 계약을 맺는 것이다. 그리고 국가는 생산의 20%를 로열티로 받고, 나머지 80%는 비용을 제하고 2등분해서 Ecopetrol과 민간합작회사가 각각 나누어 가진다는 내용이다. 이러한 계약조건은 민간자본의 새로운 유전탐사를 보다 촉진하기 위해 2000년과 2002년에 각각 국가의 지분 참여율을 30%로 낮추는 등의 새로운 개정이 이루어졌다.

2003년에 우리베(Uribe) 대통령은 Ecopetrol을 세 부문으로 나누는 구조적 개혁을 단행했다. 그중 국가 탄화수소 위원회(이하, ANH)는 광산과 에너지부 산하의 직속 특별 행정기구로서 국가 소유의 탄화수소에 대한 통합적 운영을 맡는다. 다른 한 기관인 콜롬비아 에너지 촉진회사(Sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A.)는 그의 사회적 목적이 에너지와 관련된 회사들에 투자하거나 참여하는 역할을 담당한다. 마지

최대한 일자리를 제공하고 있다. 그러나 한편 그러한 일자리는 일시적인 것으로 개발이 끝나고 현지인들이 일자리를 잃게 될 경우 삶의 형태가 바뀐 그들이 과거의 삶으로 돌아가기 힘든 또 다른 문제를 야기하기도 한다. 어쨌든 현재 페루에서는 에콰도르와 같이 원주민들의 강경한 저항은 아직 없다. 그러나 탄화수소 개발을 둘러싸고 그가 줄 이익과 그로 인해 받게 될 손실 사이에 뜨거운 논쟁이 진행되고 있다.(Felch and Raphael 2003)

막으로 Ecopetrol은 국가소유의 석유 생산과 유통활동을 책임진다. 이러한 구조적 조정으로 인해 Ecopetrol은 AHN에 의해 주도되는 탐사와 채굴 부분에서 자신의 몫을 할당 받기 위해 민간 기업들과 경쟁을 해야 한다. 따라서 민간 기업들은 이제 Ecopetrol과의 의무관계 없이 ANH를 통해 세금과 로열티를 내고 허가권을 직접 획득할 수 있게 되었다. AHN의 조건이 다른 중남미 국가들에 비해 좋았기 때문에 2004년 한 해에만 거의 24개의 석유탐사 개발 허가권이 서명되었다. 그 결과 콜롬비아 석유산업에 대한 외국인 직접 투자는 2000년 초부터 감소했다가 2005년에는 다시 증가하기 시작했다. 그리고 2007년에는 1996년 이래 최대의 외국인 투자를 유치했으며, 2008년에서 2015년 사이에는 탐사와 생산에 집중적으로 투자를 유치함으로써 생산을 연간 12%씩 증대할 계획이다(Lucia Valdés 2008).

그리고 2006년에 콜롬비아는 Ecopetrol 소유의 카르타헤나 정유공장 지분 51%를 민간자본에 매각했고, 의회는 또한 Ecopetrol의 자본화를 위해 주식 20%를 민간에 매각하려는 행정부의 법안을 통과시켰다. 그로 인해 Ecopetrol은 국가 재정에서 독립한 하나의 주식회사 형태로 이사회에 의해 운영되는 체제로 전환했다. 물론 국가는 그의 80%에 달하는 지분을 계속해서 소유함으로써 전략적인 통제를 유지한다(Campodónico 2007b, 11-12).

최근까지 게릴라가 야기하는 정치적 불안으로 인해 투자가 감소함에 따라 탄화수소의 매장량이나 생산이 지속적으로 감소하였고, 그로 인해 석유수입국으로 전락할 위기에 직면한 콜롬비아는 우리베 대통령이 게릴라와의 협상을 통해 정치적 안정을 도모하는 동시에 양허권을 허용하고, Ecopetrol 주식을 부분적으로 매각하는 등의 개방화 조치를 실행함에 따라 탄화수소산업에 민간자본의 적극적 투자를 기대하고 있다.

아르헨티나는 1991년 “아르헨티나 프로젝트”(Plan Argentina)를 통해 상류부문에 있어 민간 기업에 배타적 권한을 부여하고, 하류부문에서는 가격 자율화 등 시장 자유화 조치를 실시했다. 그리고 92년에서 93년 사이에는 국영석유회사 YPF 주식의 대부분을 민간 자본에 판매하는 민영화를 단행한다. 이때까지 만해도 국가는 여전히 20%의 지분을 유지하면서 탄화수소 산업의 전략적 결정에 영향을 미치고자 했었다. 그러나 1999년에는 나머지 지분도 단계적으로 스페인의 석유회사 Repsol에 매각함으로써 완전 민영화를 단행했다.

이런 상황에서 2002년 최악의 경제위기를 겪은 아르헨티나는 석유나 천연가스 등의 국내가격을 통제하기 위해 탄화수소 산업에 있어 국가 개입을 다시 시도하게 된다. 정부는 석유 수출에 대한 수출세를 부과하기 시작했으며, 2004년에는 국가통제에 반발해 투자를 중단한 민간기업의 조치에 대응하여 탄화수소의 탐사를 활성화하기 위해 새로운 국영석유회사인 ENARSA(Energía Argentina S.A.)를 설립하기도 했다(Valera 2005). 그럼에도 불구하고 아르헨티나의 석유산업은 여전히 민간 기업이 지배하고 있고 따라서 상류부문에 있어서는 중남미 국가들 중에서 가장 개방적인 위치에 머물러 있다.

〈표 2〉 라틴아메리카 주요 국가 탄화수소 산업의 개방화

	상류부문				하류부문			
	민영화	양허권	합작 투자	리스크 서비스	정유	판매	운송	석유화학 제품
아르헨티나	O	O	O	자료 없음	개방	개방	개방	개방
브라질	부분적	O	O	O	부분적	개방	부분적	개방
콜롬비아	부분적	O	O	O	부분적	개방	부분적	개방
페루	부분적	O	O	자료 없음	개방	개방	개방	개방
멕시코	X	X	X	X	폐쇄	부분적	부분적	부분적

결론적으로 이들 국가들의 개방화 수준을 정리하면 〈표 2〉와 같다. 〈표 2〉는 멕시코를 제외하고 모든 국가들이 최소한 법적으로 부분적 민영화 단계까지의 개방화를 유지 혹은 강화하고 있음을 보여준다. 그리고 역사적으로 가장 탄화수소 산업에서 폐쇄적이었던 멕시코마저 최근 개방화를 추진하고 있다. 또한 앞 장에서 본 것처럼 국가 통제를 강화하는 나라들조차도 합작 투자 단계의 개방화는 여전히 허용하고 있다. 따라서 라틴아메리카 탄화수소 산업에 있어 민간 기업의 투자 여지는 최소한 법적으로는 여전히 존재한다고 말할 수 있다. 물론 강력한 국영기업의 존재가 외국인 투자 확대의 장애물로 작용하고 있음은 또한 분명한 사실이다.

결국 라틴아메리카 석유산업에서 국가 통제의 강화가 실질적으로 의미 있는 수준에서 실현된 국가는 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르 세 나라 뿐이다. 따라서 중남미에서 석유산업의 의미 있는 국가통제 강화는 전반적 경향이라기보다는 오히려 제한적이라고 판단하는 것이 보다 적절하다. 나머지 산유국들에서는 석유산업 개발을 위해 여전히 개방화가 유지되거나 혹은 심지어 보다 강화되는 경우도 있다. 국가 통제가 강화된 경우에서조차 그것은 과거와 같이 수용이나 몰수의 형태가 아니라, 정부 지분의 확대, 경영권 인수, 세금이나 로열티 인상 등과 같이 보다 온건한 형태로 이루어졌다. 즉 외국자본과의 관계 등을 고려해 정책 실현이 보다 신중하게 이루어진 것이다. 따라서 중남미 탄화수소 산업에 있어 외국 자본의 투자 여지는 여전히 남아있다고 할 수 있다. 다음 장에서는 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르 등에서 실현된 탄화수소 산업의 국가 통제강화 정책이 중남미 탄화수소 산업 전반의 외국인 직접 투자에 미친 영향을 분석할 것이다.

Ⅳ. 탄화수소산업의 국가통제강화와 외국인 직접 투자

중남미 일부 국가에서 탄화수소산업에 대한 국가 통제 강화가 이 지역 탄화수소 산업 전반의 외국인 투자에 미친 영향은 어떠한가? 국가통제 강화가 본격화 되었던 2006년 라틴아메리카 탄화수소 산업에서 외국인 투자는 두 힘이 서로 팽팽히 맞서고 있었다. 하나는 원자재 가격 상승에 따른 투자 매력 요인이고, 다른 하나는 일부 국가의 국가통제 강화와 계약 조건 변화에 따른 투자 위험 요인이다.

그에 대한 외국기업들의 반응도 크게 엇갈렸다. 주로 유럽이나 미국의 석유기업들은 이 지역 탄화수소 산업에 대한 신규투자를 중단하고, 기존 투자도 자산 매각 등을 통한 재구성을 시도하였다. 반면 중국이나 인도와 같은 개도국의 국영석유기업들은 이 기회를 이용해 적극적으로 투자를 확대하기 시작했다.

2006년 중국의 안데스 석유회사(Andes Petroleum Company)는 에콰도르의 EnCana의 자산을 구입했으며, 중국의 Sinopec과 인도의 ONGC는 콜롬비아 Omimex 자산의 50%를 인수했다. 인도의 ONGC는 또한 Royal Dutch Shell이 운영하던 브라질 한 탐사 블록의 지분을 매입하기도 했다. 한편 중국의 국영석유회사(China National Petroleum Corporation)와 이란의 Petropals는 심지어 베네수엘라의 PDVSA와도 투자협정을 맺었다[8](ECLAC 2007, 41).

개도국의 기업들이 투자를 확대할 수 있었던 것은 일부 국가의 국가

8) PDVSA가 여전히 외국의 많은 민간다국적기업들과 계약 관계를 유지하고 있지만 최근 PDVSA는 외국 국영기업들과의 협력을 선호하는 경향을 보여주고 있다. 그 결과 브라질의 Petrobras는 오리노코벨트 개발과 해저 가스개발에 있어 PDVSA의 가장 선호하는 파트너가 되었다. 중국과 이란 국영기업의 참여도 PDVSA의 국영기업 선호의 결과이다.

통제 강화에도 불구하고, 투자의 여지가 여전히 존재하기 때문이다. 앞서 살펴본 대로 일부국가가 탄화수소 산업에 있어 가격 상승의 혜택을 자국의 몫으로 돌리기 위한 전략으로 규제를 강화하고 기존의 계약을 재협상하였지만 수익의 가능성은 여전히 남아 있고, 또 나머지 대부분의 국가들은 탄화수소 매장량을 유지하고 생산수준을 유지하기 위해 탄화수소 탐사에 있어 외국인 투자의 지속적 확대를 촉진했기 때문이다.

결과적으로 2006년의 라틴아메리카 탄화수소 산업에 있어 외국인 투자는 규제 강화에도 불구하고 전반적으로 증가 추세를 유지했다(UNCTAD 2007, 56-58; ECLAC 2007, 40-42). 특히 드물게 개방화를 적극적으로 확대하고 있는 콜롬비아는 2006년 이 부문에 있어 중남미에서 가장 많은 투자를 유입함으로써 이 부문 최대의 외국 투자 유입국이 되었다. 상대적으로 낮은 비율의 로열티와 일부 경우 100%까지 소유할 수 있는 가능성 등 정부가 제공하는 다양한 투자 인센티브는 외국인 석유회사들이 콜롬비아 석유산업의 투자에 보다 많은 관심을 가지게 했다. 따라서 〈그림 1〉에서 보듯이 콜롬비아 석유산업에 있어 외국인 직접투자는 2006년 18억불로서 전년대비 57%나 증가했다.

심지어 규제를 강화했던 에콰도르에서는 〈그림 1〉에서 보는 것과 같이 광물, 채석을 포함한 영역에서는 외국인 투자가 순 유출을 기록했지만, 석유산업만 보면 외국인 직접투자는 26%나 증가했다. 브라질의 2006년 외국인 직접 투자는 전년대비 약간 감소했지만, 석유산업의 개방화가 시작된 1997년 이후 평균 증가율보다는 여전히 높은 투자율을 유지했다. 그리고 2007년에는 다시 2005년의 투자 수준을 회복했다. 페루에 대한 가용할 자료는 없지만 국영석유회사 Petroperu가 지난 2년 동안 31건의 석유와 가스의 탐사와 생산 계약을 맺음에 따라(2006년 한 해에만 16건) 향후 몇 년간 외국인 투자는 지속적으로 성장세를 보일 것이다.

볼리비아에서는 석유와 가스 산업에 있어 국가의 통제를 강화하는 2006년 5월의 정부 행정선언 발표 이후 대부분의 기업들이 새로운 투자를 동결했다. 그러나 2006년 말 계약이 새로운 법에 따라 조정된 이후 기업들은 투자를 재개했다. 2007년 1월에는 브라질의 Petrobras, 스페인의 Repsol-YPF, 프랑스의 Total, 영국의 BP와 BG를 포함한 8개의 다국적 기업들이 볼리비아 가스의 아르헨티나 수출 프로젝트에 입찰했다. 심지어 러시아의 Gazprom도 가스 탐사와 생산을 위한 합작투자 사업에 관심을 보였다(UNCTAD 2007, 57). 따라서 강력한 국가통제 강화조치에도 불구하고 볼리비아 탄화수소 산업에 있어 2006년 외국인 직접투자는 전년도 대비 거의 감소하지 않았다. 2005년 1억 500만 불이었던 볼리비아 탄화수소 산업에의 외국인 직접투자는 2006년 1억 450만 불로 안정적으로 유지되었다(ECLAC 2007, 42).

다만 베네수엘라 석유산업에의 외국인 직접투자만이 유일하게 2006년 19억불 유출을 기록함으로써 급격한 하락세를 보였다. 그러나 베네수엘라의 경우에도 외국인 직접투자가 감소한 것은 규제강화 때문이라기보다는 2003년-2004년 오리노코 벨트 수익금의 본국 송금이 PDVSA의 재정수지 발표 중단으로 인해 멈추었다가 2006년에 다시 시작됨으로써 그 돈이 모두 외국인 투자 유출로 계산되었기 때문이다. 즉 베네수엘라의 석유부문에 있어 외국인 투자도 안정적으로 유지되었다고 할 수 있다(ECLAC 2007, 42).

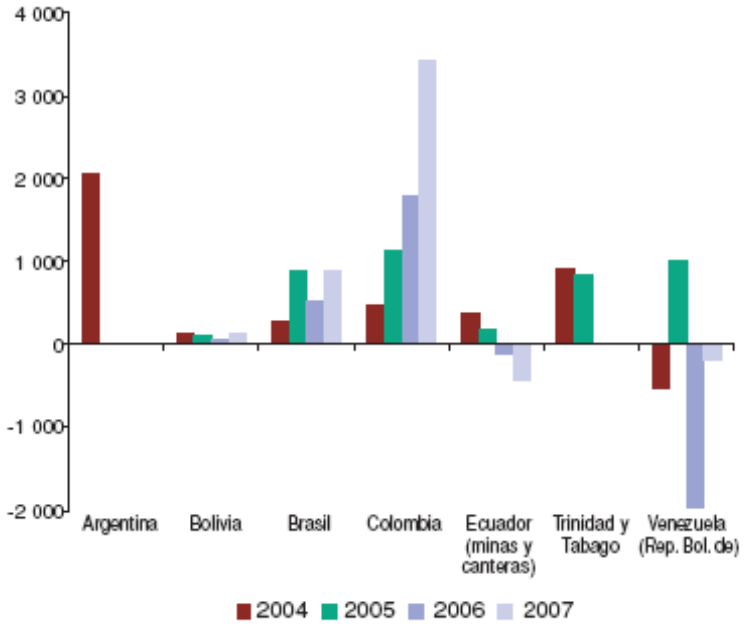
베네수엘라 정부가 재정수입을 최대화하고 석유산업에 있어 국가통제를 강화하기 위해 다양한 법적 규제조치들을 새로 마련했음에도 불구하고, 외국 다국적 기업들은 베네수엘라의 석유와 가스에 있어 엄청난 잠재력을 고려하여 계속 남아있을 것을 선택했다. 따라서 베네수엘라를 떠날 것을 선택한 일부 회사(미국의 ConocoPhilips와 ExxonMobil 그리고 캐

나다의 PetroCanada)를 제외하고 대부분의 다국적 기업들은 새로운 계약에 사인했다. 심지어 많은 다국적 기업들은 신규로 베네수엘라 석유산업 특히 오리노코벨트에 참여하기를 원했다(UNCTAD 2007, 56).

2007년에는 원자재에 대한 국제적 수요, 특히 중국의 수요가 급증함에 따라 라틴아메리카 탄화수소 산업에 대한 외국인 직접투자의 획기적 증가가 가능했으나, PEMEX, Petrobras, PDVSA와 같은 강력한 국영기업의 존재 그리고 최근 일부 국가의 규제강화 등의 요인으로 인해 외국인 직접투자의 획기적인 상승은 실현되지 않았다. 그럼에도 불구하고, 2005년 40억불이던 외국인 직접투자는 2006년 5억불 이하로 감소했다가, 2007년에는 다시 45억불 수준으로 회복되었다(CEPAL 2008, 51). 천연자원 부문에서 다국적 기업의 비중도 2006년 6%에서 2007년 13%로 증가했다(Cepal 2009, 32).

베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아에서 행해진 석유부문의 국가통제 강화는 전반적으로 외국인 직접투자를 위축시켰지만, 대부분의 국가에서 외국기업들은 이들 국가가 제시한 재협상 조건을 받아들이고 계속해서 남을 것을 선택했다. 한편 석유탐사와 생산의 증대가 필요한 콜롬비아, 페루, 트리니다드토바고와 같은 나라들은 여전히 개방화를 유지 혹은 확대했고, 그에 따라 외국인 기업들의 투자는 오히려 증가했다. 따라서 라틴아메리카 탄화수소 산업에 있어 외국인 투자도 국가에 따라 다양하게 나타나고 있는데, 그의 구체적 내용은 아래 〈그림 1〉에 나타나는 것과 같다. 〈그림 1〉에서 보듯이 국가통제를 강화한 베네수엘라와 에콰도르에서 탄화수소 부문 외국인 직접투자는 2006년 이후 순유출을 보여주고 있는 반면, 브라질, 트리니다드토바고 특히 콜롬비아에서는 2004년 이후 지속적 증가세를 보여주고 있다. 국가통제강화를 실현했던 볼리비아에서 또한 외국인 직접투자는 플러스 수준을 유지하고 있다. 아르헨티나와

페루의 경우에는 가용할 만한 자료가 없지만 약간 상승한 것으로 추정된다.



〈그림 1〉 중남미 주요국 탄화수소 산업에 있어 외국인 투자의 추이변화

자료: Cepal 2008, 51.

2008년 중남미에서 외국인 직접 투자는 전년대비 13% 증가함으로써 2003년부터 지속되어온 증가세를 유지했다. 특히 2007년 말부터 가시화되기 시작한 경제위기로 인해 제조업부분에서의 투자 비중은 감소한 데 비해 천연자원 부문에서의 외국인 투자는 〈표 3〉에서 보듯이 대부분의 국가에서 획기적으로 증가했다. 탄화수소산업 부문에서 일부 국가의 통제 강화 움직임 그리고 2008년부터 원자재 가격의 하락 등의 현상이 드

러남에도 불구하고 석유를 포함한 천연자원 부문에서 외국인 직접투자는 베네수엘라를 제외하고는 모든 나라에서 증가했다. 2006년, 2007년 탄화수소 부문 외국인 투자에 있어 순유출을 보여주었던 에콰도르도 2008년에 천연자원 전체 외국인 투자에서는 순유입을 보여주고 있다.

〈표 3〉 중남미 주요국가 천연자원 부문의 외국인직접투자 추이(단위: 백만 불)

	2005	2006	2007	2008
아르헨티나	자료 없음	자료 없음	자료 없음	자료 없음
볼리비아	288	390	370	734
브라질	2,194	1,542	4,751	12,995
콜롬비아	3,288	3,786	4,474	5,754
에콰도르	222	-69	-100	270
멕시코	214	389	2,051	4,258
페루	283	735	96	604
베네수엘라	1,021	-1,958	-180	-230

자료: Cepal 2009, 67, 표 I. A-2

그러나 천연자원부문 외국인 직접투자의 많은 부분은 광업에 해당하는 것이다. 탄화수소부문에서는 이 부문 매출의 80%를 차지하는 대규모 국영기업들의 존재로 인해 외국인 투자는 여전히 제한적일 수밖에 없었다. 그러나 일부 국가들은 탄화수소 부문에서도 여전히 적극적 개방화를 통해 외국인 자본을 유입하고 있다.

다국적 석유기업들 또한 지역 국영석유회사의 지배와 국가통제의 강화에도 불구하고 여전히 이 지역 탄화수소 산업 투자에 관심을 보여주고 있다. 2008년 BP, Chevron, Shell과 같은 메이저 석유회사들은 베네수엘라의 Carabobo 블록의 입찰에 참여했으며, Exxon, Repsol, Royal Dutch Shell과 같은 회사들은 브라질 심해 Santos 유역 탐사에 개입했다(América Economía 2008a; 2008b).

그럼에도 불구하고 외국인 기업들이 라틴아메리카의 탄화수소부문 국가통제강화에 대해 여전히 의문을 가지고 있는 것도 사실이다. Conoco Phillips와 ExxonMobil의 베네수엘라 정부의 조치에 반대하는 중재 요청도 여전히 계류 중이다. 그러나 중남미 국가들이 여전히 탄화수소 산업에서 외국 자본의 참여를 제한적이나마 허용하고 있는 상황에서 대부분의 외국 기업들은 수익성이 보장되는 한 철수하지 않을 것이며, 심지어 신규 투자의 가능성도 타진할 것이다.

Ⅴ. 결론

중남미 탄화수소 산업에 있어 최근에 나타나는 변화는 국가 통제가 다시 강화되고 있다는 점이다. 탄화수소산업은 전통적으로 국가 통제가 가장 강력한 부문이었다. 그러나 1980년대 외채 위기 이후 세계화 즉 개방화의 물결 속에서 중남미 탄화수소산업 부문에서도 많은 개방화가 이루어졌다. 그러나 최근 유가 상승 등의 영향으로 발생하는 이익을 투자기업보다는 국가가 획득하려는 의도로 중남미 국가들은 탄화수소산업에 있어 국가 통제를 다시 강화하고 있다.

물론 그렇다고 국가 통제의 강화가 중남미 모든 국가에서 똑같이 이루어지고 있는 것은 아니다. 각국의 탄화수소 산업이 처한 정치경제적 조건에 따라 국가 통제 강화의 시도는 다양한 형태로 나타나고 있다. 예를 들어 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르와 같은 나라들은 국가통제를 강화하는 한편, 브라질, 콜롬비아, 페루, 멕시코, 아르헨티나 등은 개방화 수준을 유지하거나 혹은 오히려 개방화를 강화하는 쪽으로 움직이고 있다.

게다가 국가 통제강화라고 해도 과거와 같이 외국인 기업의 몰수나

수용과 같이 과격한 형태는 아니다. 최근의 중남미의 국가 통제 강화는 국가 지분의 확대, 세금이나 로열티의 인상 등과 같이 온건한 수준에서 이루어지고 있다. 따라서 1930년대 국유화 이후 탄화수소 산업에 외국자본의 참여를 전혀 허용하고 있지 않는 멕시코를 제외하고 나머지 중남미 산유국들은 여전히 합작투자 단계의 개방 수준을 유지하고 있다.

그에 따라 외국 기업들도 일부를 제외하고는 국가 통제 강화에도 불구하고 여전히 남아있다. 외국인 투자 유입 추세를 봐도 국가통제가 강화된 이후 베네수엘라와 에콰도르에서만 외국인 투자의 순유출이 나타날 뿐 다른 나라들에서는 외국인 투자가 국가통제 강화 이전 수준을 유지하거나 오히려 증가하고 있다.

물론 중남미 탄화수소 산업에 있어 최근의 국가통제 강화가 외국 자본의 진출에 제동을 그는 것은 분명하다. 그러나 그렇다고 해서 중남미 탄화수소 산업에 있어 외국자본 진출의 길이 완전히 막혔다고도 볼 수는 없다. 최근 중남미 탄화수소 산업에 있어 국가 통제강화는 유가 인상으로 인한 이익(windfall)을 국가가 가지겠다는 것이 그의 핵심이지 외국자본의 진출 자체를 막는 것은 아니기 때문이다.

참고문헌

김기현(2009),「경제적 합리성의 시각으로 본 라틴아메리카 석유산업의 국가통제 강화」, 라틴아메리카연구, Vol.22, No.3, pp.5-40.

조희문(2009),「브라질 석유자원 개발의 법률제도와 개정 논의에 대한 소고」, 라틴아메리카연구, Vol.22, No.1, pp.43-74.

AIG(2007), Latin America/Energy Nationalism, AIG Executive Briefing Book.

Altar, Daffodil and Angel González(2003), "Crisis at PEMEX", The politics of

petroleum, Berkeley:Center for latin American Studies, University of California, http://www.clas.berkeley.edu:7001/Events/spring2003(2008/04/30)

Campodónico, Humberto(2004), Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL.

_____(2007a), La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado, Santiago de Chile: CEPAL.

_____(2007b), Gestión mixta y privada en la industria de hidrocarburos, Santiago de Chile: CEPAL.

Castro, Yahaira(2003), "Crude Fate: An Indigenous Community Resists Oil Development in Ecuador", The politics of petroleum, Berkeley:Center for latin American Studies, University of California, http://www.clas.berkeley.edu:7001/Events/spring2003 (2008/04/30)

Catena, Marcelo and Fernando Navajas(2006), "Oil & Debt Windfalls and Fiscal Dynamics in Bolivia", papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=904218 (2008.08.10)

CEPAL(2008), La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. 2007, Santiago de Chile: CEPAL.

_____(2009), La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. 2008, Santiago de Chile: CEPAL

ECLAC(2007), Foreign Investment in Latin America and the Caribbean. 2006, Santiago, Chile: United Nations.

Felch, Jason and Chris Raphael(2003), "A light in the jungle: Peru's Camisea Gas Project", The politics of petroleum, Berkeley: Center for latin American Studies, University of California, http://www.clas.berkeley.

edu:7001/Events/spring2003 (2008/04/30)

Martínez, Nadia(2007), "Latin America's New Petro-politics", Petroleum World, November 14, www.venezuelanalysis.com (2008/04/30)

Sánchez-Albavera, Fernando y Alejandro Vargas(2005), La volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en América Latina, Santiago de Chile: CEPAL.

Sullivan, Mark P. and Clare M. Ribando(2006), Latin America: Energy Supply, Political Developments, and U.S. Policy Approaches, CRS Report for Congress.

UNCTAD(2007), World Investment Report 2007. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development, New York and Geneva: United Nations.

_____(2008), World Investment Report 2008. Transnational Corporations, and the Infrastructure Challenge, New York and Geneva: United Nations.

Valdés, Lucia(2008), "Cambio de piel", *América Economía*, 10 de marzo, pp. 32-33.

Valera, Jose(2005), "Political struggles overshadowing Latin America's risk attractiveness", *Oil & Gas Journal*, April 4, pp.1-4.

(정기간행물)

América Economía(2008a), "Petrobrás busca nuevas alianzas", 2008/06/26.

América Economía(2008b), "Chávez. el peor temor de las petroleras", 2008/12/12.

The Economist(2008), "Oil and gas in Peru: A warm welcome", 2008/4/10

논문투고일자: 2010년 4월 30일
심사완료일자: 2010년 5월 27일
게재확정일자: 2010년 6월 22일