

# CIS 지역의 석유·가스산업 동향과 과제

徐錫亨 · 개도국평가실 조사역

I. 머리말	IV. 에너지 수입의 효율적 관리방안
II. 석유·가스산업 동향	V. 맺음말
III. 투자환경 개선과제	

## I. 머리말

2000년 이후 독립국가연합(CIS) 국가들은 다른 지역에 비하여 상대적으로 빠른 성장세를 보이고 있는데, 이는 주로 국제유가 상승으로 에너지 자원이 풍부한 러시아와 카스피해 연안 국가들의 경제상황이 크게 호전된 데 기인한 것이다.<sup>1)</sup> 러시아와 카스피해 연안 국가들은 여기에 그치지 않고 유가 회복에 따라 자원개발 수요도 한층 확대될 것으로 보인다.

러시아의 석유생산은 성숙단계에 있으나, EU와 러시아는 최근 중동의 정치적 불안과 북해 유전의 생산 감소 등과 맞물려 EU 지역으로의 가스공급을 확대하기 위해 러시아 유전 개발 및 수송관 건설을 공동으로 추진하고 있다. 또한 막대한 에

너지 잠재력을 보유하고 있는 아제르바이잔과 카자흐스탄도 향후 에너지 자원의 추가 개발 여지가 높은 것으로 보인다. 그러나 CIS 에너지 부국들은 석유·가스산업 발전을 위해서 해결해야 할 공통적인 문제점을 안고 있다. 에너지 분야의 투자유치에 장애가 되고 있는 정부의 통제, 비능률적인 기업 지배구조, 독점적 산업구조 등이 그것이다.

본고에서는 먼저 CIS 에너지 부국들의 에너지 자원 현황, 개발·생산과 수송관 네트워크 분야의 최근 동향을 파악하고, 에너지 자원 개발에 필수적인 투자유치를 위한 정책과제 즉 투자환경 개선과제를 살펴본 뒤, 막대한 에너지 수입(收入)이 초래할 수 있는 위험을 파악하고 그 위험을 줄이기 위하여 필요한 정책 즉 에너지 수입 관리방안에 대해 살펴보려고 한다.

1) 이하에서는 러시아와 카자흐스탄, 아제르바이잔, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄 등 카스피해 연안 4개국을 'CIS 에너지 부국'이라 통칭함.

〈표 1〉

CIS 지역의 석유·가스 매장량<sup>2)</sup>

	세계 전체	CIS 5개국	러시아	카자흐	아제르	투르크	우즈베크
석유(십억 톤)	138.3	8.90	6.70	1.10	0.90	0.10	0.10
가스(조 m <sup>3</sup> )	144.0	54.22	47.60	1.82	0.12	2.83	1.85

주: 생산가능 확인매장량 기준.

자료: BP Global.

## II. 석유·가스산업 동향

### 1. 개발·생산 동향

풍부한 에너지 자원을 보유하고 있는 CIS 에너지 부국들은 세계 전체 석유·가스 매장량의 상당 부분을 차지하고 있다. 가스의 경우 러시아가 세계 전체 확인매장량의 1/3 이상을 차지하고 있으며, 러시아와 카스피해 지역의 석유 매장량도 각각 약 70억 톤과 최소 20억 톤에 달하고 있다.<sup>2)</sup>

최근 미국의 對테러 전쟁과 중동의 정치적 불안이 지속되면서 에너지 공급처로서 CIS 지역에 대한 미국과 서유럽의 관심이 높아지고 있다. 여기에도 북해 석유·가스전의 생산이 감소하고, EU 지역의 에너지 수요가 천연가스 중심으로 변화하는 등 전반적인 시장구조의 변화에 직면하여 서유럽 국가들은 CIS 지역으로부터 에너지 수요 충족을 기대하고 있다.<sup>3)</sup> 현재 러시아는 유럽 천연가스 수요의 20%를 공급하고 있으나, 향후 전력생산용 연료로 가스 수요가 급신장할 것으로 예견되고 있다. 또

한, 중국과 일본을 비롯한 동아시아 지역도 CIS 지역 에너지 자원에 대한 수요증가의 또 다른 한 축으로 부상하고 있다.

향후 러시아, 멕시코 등 非OPEC 국가의 석유·가스 생산 증가가 두드러질 것으로 보이는데, 2015년경에는 카스피해 지역의 석유 생산은 연 2억 톤에 달하고 러시아도 현재의 3억 2,500만 톤에서 약 3억 7,500만 톤으로 증가할 것으로 기대된다.

#### 가. 러시아

활발한 민영화 추진으로 보다 경쟁적 시장환경에 직면하고 있는 러시아 석유기업들이 낮은 국내가격으로 인해 내수판매보다는 원유수출에 적극성을 보임에 따라, 러시아는 2001년에 다른 非OPEC 국가들보다 더 빠른 속도로 생산이 증가하였다. 여기에도 가스생산 독점기업인 가즈프롬(Gazprom)에 대한 정부의 독점 억제정책으로 러시아 석유기업들은 가스시장에도 강한 관심을 나타내고 있다.

2005년까지 러시아의 에너지 개발에 약 400억 달러가 소요될 것으로 추산된다. 이중 가장 유망한 지역은 현재 러시아 가스

2) 확인 매장량 기준이며, 추정 매장량과는 큰 차이가 있음. 카스피해 지역의 추정 매장량은 훨씬 더 클 것으로 보이나, 매장량 발표를 하지 않는 러시아의 경우는 추정 매장량은 더 적을 가능성이 있음.

3) 영국의 경우 2003년 이후 가스 수입이 예상되며, 2020년에는 국내수요의 80%를 수입에 의존할 것으로 예추되고 있음.

〈표 2〉 분쟁 중인 카스피해 유전

유 전 명	명명국
Azeri, Chirag, Kyapaz (Khazar, Osmsn, Serdar)	아제르바이잔 투르크메니스탄
Araz, Alov and Sharq (Alvorz)	아제르바이잔 이 란

자료: World Markets Research Centre, Energy Sector Analysis

의 대부분이 생산되고 있는 북서부 시베리아의 야말-네네츠(Yamal-Nenets) 지역으로, 가스프롬은 이 곳의 대형 가스전 개발을 위해 대규모 외국인투자 유치를 모색하고 있다. 한편, 생산물분배계약(product sharing agreement)<sup>4)</sup> 형태로 유전개발이 이루어지고 있는 사할린 지역은 러시아 석유매장량의 11%(7억 톤), 가스매장량의 5.2%(2조 5,000억 m<sup>3</sup>)를 차지하는 풍부한 자원을 바탕으로 러시아에서 모스크바 다음가는 외국인투자 대상지역으로 부상하였으며, 현재 유전개발은 물론 해저 수송관 건설도 추진되고 있다. 이외에도 북극권(바렌츠海), 동시베리아 등의 개발도 추진되고 있다.

1999~2000년 중 러시아는 국제유가 상승으로 일부 투자를 유치할 수 있었지만, 서방 기업들은 보다 양호한 조건의 생산물분배계약법이 통과되기를 기다리고 있어 아직까지 러시아에의 투자는 본격화되

지 못하고 있는 실정이다.

#### 나. 카스피해 지역

19세기 말부터 원유생산이 이루어졌던 카스피해 지역은 舊소련 붕괴로 연안국들의 국경 조정문제가 남아있던 상황에서 텡기즈(Tengiz) 등 대규모 유전이 추가로 발견됨에 따라, 유전개발을 둘러싸고 연안국들의 첨예한 신경전이 벌어지고 있다. 일부 국가에서는 석유개발이 진행됨과 동시에 일부 유전에 대한 분쟁이 지속되고 있다.<sup>5)</sup> 특히 〈표 2〉에서 보듯이 아제르바이잔이 분쟁의 중심에 있는 것은 동국이 1994년 이 지역 최초로 국제 석유기업 컨소시엄과 대규모 유전개발에 합의하면서 외국인투자 유입이 성공적으로 이루어지고 있기 때문이다.

한편, 러시아는 1998년 카자흐스탄과 카스피해 북쪽 해저 분할에 관한 합의를 이룬 데 이어, 아제르바이잔과도 이 지역

4) 대부분의 생산물분배계약은 비교적 유사한 구조를 가지고 있으나, 유전의 특성, 시장과의 거리, 해당 정부의 협상 능력 등에 따라 내용이 달라짐. 대체로 생산물의 일정 부분은 로열티로 지불되며, 나머지 부분은 생산 코스트(투자자의 탐사비 등)와 이익으로 구분하고, 이익은 투자자와 정부간에 일정 비율로 분배됨.

5) 지난해 7월 23일 이란 군함이 아제르바이잔 수역에서 BP의 지질조사선이 적법한 조사활동을 하는 것을 위협한 바 있음. BP는 1998년 Araz, Alov, Sharq 유전에 대한 생산물분배계약(BP 15%, SOCAR 40% 등)을 체결하였음. 카스피해의 법적 지위에 관한 다자간 협약이 부재한 중에 2002년에 BP가 Alov 유전에 시추할 예정인 연유로 촉발된 것임. 또, 투르크메니스탄은 2001년 6월 분쟁 중인 여러 유전에 대하여 아제르바이잔과의 협상에 실패하자 아제르바이잔 주재 대사관을 폐쇄한 바 있음.

〈표 3〉

카스피해 문제에 대한 연안국들의 공식 입장

국 가	입 장
아제르바이잔	해양법을 적용하여 카스피해의 모든 것(수면, 물, 해저(seabed) 등)을 분할할 것을 주장.
이 란	1921~40년 이란과 구소련간에 체결된 조약의 유효성을 주장하며, 카스피해의 법적 지위가 명확히 될 때까지 모든 해상 유전개발이 모든 연안 국가의 승인절차를 거칠 것을 요구하고 있음. 카스피해를 국별로 분할한다면 20%씩 균등분할 주장.
카자흐스탄	국별로 분할하는 아제르바이잔의 입장을 지지. 그러나 20%씩 분할에는 반대.
러 시 아	입장이 변해 왔음. 새로운 법제화가 이루어질 때까지 이란과 구소련 간의 1921, 1940년 조약에 따름.
투르크메니스탄	입장이 변해 왔음. 현재는 카스피해를 미디안 선에 따라 국별로 분할(국별로 크기가 상이함).

자료: World Markets Research Centre, Energy Sector Analysis

의 자원 배분에 관한 기본원칙에 합의하였다. 그러나 카스피해를 바다로 볼 것인가 아니면 호수로 볼 것인가, 자원개발시 과거 이란과 구소련의 조약을 적용할 것인가 등 여러 가지 문제들이 복잡하게 얽혀있어, 아직까지 카스피해 연안 5개국 전체의 포괄적인 합의가 이루어지지 못한 채 분쟁이 지속되고 있는 상황이다. 여기에다 최근에는 미국도 상당한 정책적 비중을 가지고 차츰 이 지역의 문제에 개입하려 하고 있다.<sup>6)</sup>

카스피해 지역은 아직까지 확인되지 않은 매장량이 상당한 것으로 추정되고 있어 '미래의 중동'으로까지 기대되고 있다. 그러나 이 지역의 외국인투자 유치는 카스피해 법적 지위의 명확화와 연안 국가간 이해 조정, 그리고 다양한 수출루트 개발에 의해 좌우될 것이다.

## 2. 수송관 네트워크 확충 동향

늘어나는 수출수요를 충족시키기 위한 수송능력의 확충이 석유·가스산업 발전의 관건이 될 전망이다. 이러한 제약을 극복하기 위하여 러시아의 수송관 네트워크 독점기업인 트란스네프트(Transneft)와 가스프롬이 많은 투자를 계획하고 있는데, 카스피해 지역에서는 다수의 다국적 기업이 참여하여 여러 경로의 수송관 건설이 추진되고 있다.

러시아는 서쪽으로는 서유럽과 터키, 동쪽으로는 중국, 일본, 한국 등 극동지역으로 공급능력을 확대하기 위해 새로운 수송관 건설에 큰 관심을 기울이고 있다. 원래 러시아의 수송관 네트워크는 구소련 시절 국내시장을 대상으로 형성되었기 때문에, 유럽으로 연결되는 수송관은 슬로바키아-우크라이나 국경, 발틱 지역, 루마니아-우크라이나 국경을 통과하는 지점에서 심각한 병목현상을 겪고 있다. 또한 유럽 수송로의 90%가 우크라이나를 경유하는 관계

6) 미국은 2001년 6월 아제르바이잔 정부에 2척의 카스피해 순찰함을 기증함으로써 주변국가들의 우려를 야기한 바 있음.

〈표 4〉 CIS 밖으로의 주요 석유수출 경로(2000년)

단위: 백만 톤

석유수출		경로(파이프라인)(A)		가스소비(B) <sup>주)</sup>		공급/소비(A/B)
러시아 카스피해 지역	112.7	North Druzhba	38.6	서북유럽	273.0	14%
				독일, 폴란드	150.0	
				기타 서북유럽	123.0	
	11.6	South Druzhba	15.3	중부유럽, 남동유럽	41.0	37%
				중부유럽	29.0	
				남동유럽	11.9	
		Odessa 항구	10.7	흑해	207.0	26%
		Novorossisk 항구	37.4	연안국	45.0	
		Tuapse 항구	5.7	남부유럽	161.0	
		Butinge 항구	3.1	발틱해	45.4	37%
Ventspils 항구	13.6					
계	124.3	계	124.4	계	566.4	22%

주: 발틱해=덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴; 서북유럽=베네룩스, 프랑스 일부, 독일, 폴란드; 중부유럽=오스트리아, 체코, 헝가리, 슬로바키아; 남동유럽=보스니아·헤르체고비나, 크로아티아, 슬로베니아, 유고연방; 흑해 연안국=불가리아, 루마니아, 터키; 남부유럽=알바니아, 프랑스 일부, 그리스, 이탈리아, 마케도니아  
 자료: PlanEcon, World Bank

로 수송 중단 위험이 상존하여<sup>7)</sup>, 러시아 정부는 향후 늘어날 對유럽 수송을 위한 가스관 신규 건설을 추진 중이다. 사할린 지역에서는 유전개발과 함께 40억 달러 규모의 사할린-하바로프스크-블라디보스톡을 잇는 가스관(4,043 km)이 건설될 예정이며, 일본과 러시아 정부는 사할린-홋카이도를 연결하는 가스관(1,400 km) 건설도 논의하고 있다.

한편, 러시아 국내시장에서는 가스프롬의 구조조정을 이용하여 석유기업들의 가스관 확보 경쟁이 시작되었다. 아르кти크가즈(Arktikgaz)는 가스프롬의 수송관을 이용, 2001년 10월부터 2010년까지 북부 우크라이나에 42억 ft<sup>3</sup>, 향후 10년간 벨로루시에 53억 ft<sup>3</sup>, 그루지야에 21억 ft<sup>3</sup>의

가스를 공급하는 계약을 체결하였다. 경쟁이 격화되는 것은 수송관을 확보하지 못한 석유기업들은 개발된 유전에서 발생하는 대량의 가스를 상품화하지 못하고 태울 수밖에 없기 때문이다.

카스피해 지역에서는 러시아가 흑해 해저를 통해 터키에 5,650억 ft<sup>3</sup>의 가스를 공급하는 가스관(Blue Stream Line) 건설이 거의 완공단계에 있다. 또 미국과 러시아가 대결구도를 보여온 바쿠-세이한 수송관 프로젝트는 최근 러시아가 반대 입장을 완화함에 따라 루크오일(LUKoil)이 참여의사를 표명하고 이탈리아 ENI가 계약체결에 들어감으로써 동 프로젝트의 실행 가능성이 높아졌다. 한편, 카자흐스탄은 러시아 수송관을 통하여 제한적인 수출

7) 석유의 경우 발틱 국가들과 그루지야, 가스의 경우는 우크라이나, 체코, 슬로바키아 등이 통과 수입을 올리고 있음. 한편, 우크라이나로의 가스경유 문제의 해결방안으로 러시아의 가스프롬은 우크라이나를 우회하여 유럽으로 가스를 공급하는 야말-유럽(Yamal-Europe) 가스관 건설을 고려 중임.

〈표 5〉

CIS 밖으로의 주요 가스수출 경로(2000년)

단위: 십억 m<sup>3</sup>

가스수출량		경로(파이프라인)(A)		가스소비량(B) <sup>※</sup>		공급/소비(A/B)
러시아	130.0	트란스가스(Transgas)	105.8	서유럽, 북유럽	149.3	36.4%
				중부유럽	40.8	75.2%
				남유럽	73.8	28.6%
투르크메니스탄	2.7	가스트란짓(Gastransit)	18.3	불가리아, 루마니아, 그리스	21.8	36.7%
				터키	14.1	73.0%
				투르크메니스탄-이란	2.7	58.0
러시아-핀란드	4.3	핀란드	3.7	116.0%		
계	132.7	계	131.1	계	308.2	42.5%

주: 서유럽, 북유럽=프랑스, 독일, 폴란드; 중부유럽=오스트리아, 크로아티아, 체코, 헝가리, 슬로바키아, 슬로베니아, 스위스; 남부유럽=이탈리아

자료: PlanEcon, World Bank

을 해왔으나 카자흐스탄 서부에서 러시아 흑해 연안의 노보로시스크 항구를 잇는 수송관 완공으로 수출량이 늘어날 것으로 보인다. 또 이 지역으로부터 중국으로의 가스관 건설도 다국적 기업들에 의해 검토되고 있다.

### Ⅲ. 투자환경 개선과제

최근의 유가상승으로 CIS 에너지 부국의 기업들은 서방 기업 지분의 매입 등을 통해 국제시장 진출을 활발하게 추진하고 있다. 러시아는 석유·가스 등을 유럽에 수출하고, 유럽 기업들은 러시아의 유전·가스전 개발, 러시아·유럽간 수송관 건설 등에 참여하는 등 러시아와 유럽의 에너지 협력이 특히 활발하게 이루어지고 있다. 그러나 CIS 지역의 에너지 부문은 생산성 향상, 수송능력 확대, 신규유전 개발 등을

위한 대규모 추가투자를 필요로 하고 있어, 향후 10년간 투자소요액은 3,000억 달러를 상회할 것으로 추산되고 있다.

이같이 엄청난 투자를 성공적으로 유치하기 위해서는 다음과 같은 투자환경의 개선이 선행되어야 한다. 첫째는 투자를 촉진하고 재정수입을 확보하기 위한 공정하고 투명한 조세제도를 갖추는 것이다. 둘째는 기업의 효율성과 투명성을 높이고 기업 지배구조를 개선하는 것이다. 셋째는 시장경쟁을 강화하도록 산업구조를 개선하는 것이다.

#### 1. 조세제도

에너지 프로젝트에 관한 재정정책은 지속적인 재정수입 확보와 투자유치를 위한 경쟁력 있는 투자조건 제공이라는 두 가지 목적을 균형 있게 추구해야 한다. 일반적으로 에너지 프로젝트에서는 자원의 감모분(減耗分)에 대한 보상 성격으로 일정 비

〈표 6〉 CIS 에너지 부국과 비교국가의 탄화수소세 구조

국 가	로열티	법인세	초과이익세	소비세	기타 생산관련 세금
아제르바이잔	26%(석유) 20%(가스)	27%	-	-	-
카자흐스탄	1~20% (프로젝트별)	30%	4~30%(계약지 내부수익율(IRR) 에 따름)	-	-
러 시 아	6~16%	30%	-	66RUB/입방 톤(석유), 30%(CIS밖 가스 수출)	광물보상세(10%), 수출세(20유로/톤)(석유) <sup>주)</sup>
투르크메니스탄	10%	25%	-	-	CIS내 수출에 대한 부가가치세(20%), 기타지역 수출세(10%)
우즈베키스탄	na	26%	-	50%(석유) 48%(가스)	지하 사용료: 12.3%(석유), 18.5%(가스)
영 국	12.5%	30%	50%	-	-
베네수엘라	16.6%(석유) 20%(가스)	67.7%	-	-	-

주: 2002년부터 유가가 배럴당 15달러 초과하는 경우 35%, 25달러 초과하는 경우는 40%  
자료: 국제조세투자센터 보고서, 2001. 7 및 아더 앤더슨, 석유·가스 조세 가이드, 2001.

율의 로열티 징수, 기업운영비를 차감한 이익에 대한 법인세 부과 초과이익<sup>8)</sup>에 대한 조세 징수 등이 재정정책의 국제적인 관례로 인정되고 있다.

그러나 CIS 에너지 부국들은 에너지 관련 재정정책에 많은 문제점을 보이고 있다. 지금까지 러시아는 중복적이고 투명하지 못한 조세징수 관행으로 개발비용과 탐사위험이 큰 신규유전 개발에 대한 투자유치에 부진을 면치 못하였다. 실례로 톤당 30.5유로(26.3달러)의 높은 수출세 부과, 조세의 현금납부 강요, 국제유가 인상에 따른 반복적인 석유수출세 인상 등이 문제가 되고 있으며, 연방정부와 지방정부간 조세징수 관할의 모호함은 지방정부의 과도한 조세징수로 이어지기도 하였다. 그 밖에 아제르바이잔, 카자흐스탄 등은 이익

에 기초한 단순한 조세체계를 갖고 있으나, 투르크메니스탄은 석유·가스 수출에 대한 부가가치세와 판매세를 부과하고 있으며, 우즈베키스탄도 상당한 소비세와 자원사용에 대한 별개의 보상을 요구하는 정책을 사용하고 있다.

한편, 점차 많은 국가들이 정부와 투자자간에 생산, 수입, 소유권, 수출 등을 포함한 프로젝트 전반의 실행에 관한 주요 권리관계를 포괄하는 내용으로 체결되는 생산물분배계약을 입법화하고 있다. 동 계약은 의회의 승인을 통해 법적 안정성을 부여받을 수 있어, 투자자들 입장에서는 투자의 안정성을 확보할 수 있다. 실례로 아제르바이잔이 1994년 12월 국제석유회사들과 첫 번째 생산물분배계약을 체결한 이후 해외자본과 기술의 도입에 성공하였

8) 자원(에너지) 사용을 통해 장기 한계생산비용을 초과하여 벌어들이는 이익(rents).

〈표 7〉

주요 러시아 석유·가스회사들의 기업 지배구조

	소유(%)		
	정 부	경 영 총	소수주주
Gazprom	40	25	35
TNK	0	100	0
LUKoil	17	23	60
Yukos	0	84	16
Surгут	0	60	40
Tatneft	33	32	35
Sidanco	0	94	6
Sibneft	0	88	12
Itera	0	100	0
Rosneft	96	0	4
Slavneft	87	0	13
Bashkir Fuel Co.	65	0	35

자료: United Financial Group and EBRD

으며, 우즈베키스탄도 2001년 첫 번째 생산물분배계약을 체결하였다.

바며 러시아는 국제 석유기업의 투자가 필요한 유전에 한정하여 생산물분배계약을 허용하고 있으나, 1999년에 개정된 러시아의 생산물분배계약법도 투자자의 입장에서 아직 만족스럽지 못한 것으로 인식되고 있다. 러시아도 신규유전 개발에 대한 외국인투자 의존도가 점차 높아질 것으로 전망됨에 따라, 보다 실행 가능한 생산물분배계약법의 도입 필요성이 지적되고 있다.

## 2. 기업 지배구조

러시아의 시장지배 민간기업과 카스피해 연안국 국영기업들의 재무관리 및 의사결정의 투명성 부족 등 후진적인 기업 지배

구조는 산업발전의 장애가 되고 있다.

### 가. 러시아

러시아에서 주요한 석유기업들은 대부분 민영화되었으나, 러시아 정부는 송유관 관리기업인 트란스네프트의 직접 운영과 가스 생산·수송 기능을 가진 가즈프롬의 최대 주주(정부 지분 40%) 지위를 통해 아직도 에너지 부문에 대해 상당한 영향력을 행사하고 있다.

또한, 민영화 과정도 러시아 석유기업들의 지배구조 문제의 근원이 되었다. 내부자들(기존의 경영층)은 민영화를 통하여 러시아 석유회사들을 계속 통제하고 있으며, 관계회사로의 이전가격 조작과 자본이전의 방법을 통하여 소수주주의 권리를 침해하고 신규자본 유입을 저해하는 결과를 초래하였다.<sup>9)</sup>

9) 기업 지배구조와 관련된 각종 스캔들은 석유 부문의 소유권 재분배가 이루어진 1998년 이후 널리 보고되었음. 잘 알려진 사례로는 유코스(Yukos)에서의 소수 주주의 축출, 그리고 시단코/체르고르네프트(Sidanco/Chergorneft)의 적대적 인수과정에서 TNK에 의해 취해진 파산절차의 활용 등이 있음. 많은 사례는 러시아의 불합리한 법률제도로 인해 초래되었음.



한편, 준(準)재정기관의 성격을 갖는 가스프롬은 국내기업은 물론 인근 CIS 지역에까지 에너지의 저가 공급을 통하여 보조금을 지급하는 역할을 해왔다. 그러나 우크라이나 등 일부 CIS 국가들은 막대한 금액의 천연가스 대금지불을 연체하고 있어, 이는 러시아의 가스 부문을 부실화시키는 요인이 되었다.

그러나 신규자본 유입 필요성이 높아지고 있는 에너지 분야 기업들은 국제금융시장 접근을 위해 완만하나마 국제회계기준을 채택하는 등 기업 지배구조 개선에 나서고 있는 것으로 보인다.

#### 나. 카스피해 연안지역

카스피해 연안 국가들은 1~2개의 국영 기업을 통하여 석유·가스 부문에 대한 정부의 통제를 지속하고 있는데, 현재 투르크메니스탄<sup>10)</sup>의 정부통제가 가장 강력한 반면 카자흐스탄은 상대적으로 약한 것으로 보인다.

이같은 정부통제가 가능했던 것은 우선 이 지역 국가들이 대체로 독재정권을 유지하고 있다는 측면에서 정치권력이 자원이익을 독점한 결과로 해석할 수 있을 것이다. 또한, 지방세력이나 다른 이익집단의 입김이 거뒀던 러시아에 비해 경제규모가 작은 카스피해 지역에서는 정부가 에너지 부문을 직접 통제하기가 상대적으로 용이했다. 정부의 직접적 통제방식은 세수행정이 취약한 경우에는 자원이익을 직접 회수하는 방법이 될 수 있을 것이나, 자원 호

름의 투명성 부족과 이에 따른 자원배분의 왜곡이라는 문제점도 부정할 수 없을 것이다.

현재 이 지역 국가들은 해외자금 유치수요가 커짐에 따라 국영기업의 구조조정에 나서고 있다. 우즈베키스탄은 국영 석유·가스 지주회사인 우즈베크네프제가스(Uzbekneftegaz)의 정부지분 49%를 2003년까지 매각할 계획이며, 카자흐스탄은 카스트란스오일(Kaztransoil, 최근 Kaztransgas와 합병)의 여러 사업분야를 독립된 민간기관으로 분리하는 구조조정 프로그램을 추진할 계획이다. 이러한 움직임은 국제 자본 시장에 접근하려는 노력과 병행하여 이루어지고 있는데, 카스트란스오일은 지난해 6월 미국 정부채에 300bp를 가산한 금리 조건으로 1억 5,000만 달러 규모의 7년 만기 유로본드를 발행하였다.

카스피해 지역도 생산물분배계약이 널리 확산되면 투자수요가 확대되고 투명성에 대한 외국인 파트너로부터의 압력이 증대될 것이므로, 결국 국가의 통제가 약화되고 기업 지배구조의 개선도 가능할 것으로 보인다.

### 3. 시장경쟁

CIS 에너지 부국들은 에너지 생산 뿐 아니라 수송·배분에도 경쟁체제를 도입해야 할 공통의 과제를 안고 있다. 이를 위해 우선은 기존 기업의 시장 지배와 정치적 간섭이 제한되어야 하며, 아울러 신규

10) 투르크메니스탄은 가스산업을 국가전략부문으로 정하였으며, 2000년 10월 니야조프(Niyazov) 대통령은 향후 10~15년 내 동 부문의 민영화를 배제한 바 있음.

기업의 진입을 보장해야 한다.

러시아는 이미 다수의 기업들이 경쟁환경에서 활동하고 있는 석유산업에 이어 가스산업에도 점차 경쟁체제가 도입될 것으로 보인다. 이는 독점기업인 가즈프롬이 일부 가스전을 매각할 경우, 석유회사들의 신규 진입으로 가스산업의 경쟁이 촉진될 것이기 때문이다.

그러나 러시아의 에너지 분야에서 경쟁환경이 조성되기 위해서는 무엇보다도 수송분야가 개방되어야 한다. 현재 러시아 석유 수송량의 97%를 통제하고 있는 트란스네프트는 수출물량의 임의적 할당, 높은 가격 적용 등의 문제점을 가지고 있으나, 이에 대한 적절한 규제수단이 없는 실정이다. 러시아 가스시장에의 신규 진입 역시 수송 인프라에 대한 가즈프롬의 통제가 장애가 되고 있다.

한편, 수송능력 확대문제에는 미묘한 정치적 역학관계가 작용하고 있다. 러시아는 수송능력이 부족한 상황에서도 카스피해 연안국들의 희생을 통해 에너지 수출을 늘려왔기 때문이다. 투르크메니스탄의 사례는 이같은 현상을 분명히 보여주고 있다. 1993년 투르크메니스탄은 실질적으로 유럽 시장에 가스를 공급하지 못한 데 이어, 1997년에도 투르크메니스탄이 대금지급을 연체한 러시아의 이테라(Itera)에 가스공급을 중단한 후 투르크메니스탄 가스의 러시아 영토 통과가 완전히 봉쇄된 바 있다. 또한, 가즈프롬은 국내생산이 감소하면서 투르크메니스탄 가스를 구매하기 시작하였지만 매입가격은 서구 시장가격보다 매우 낮은 수준에 머물렀다.

그러나 신규 수송관 건설사업의 추진은 수송과 관련한 경쟁확대의 가능성을 보여주고 있다. 트란스네프트는 카스피해 컨소시엄(Caspian Pipeline Consortium)이 새로운 송유관 건설에 나선 이후, 자사의 송유관을 통한 카자흐스탄의 수송 쿼터를 4배나 확대하였다. 또, 향후 흑해를 경유하는 가스관을 건설하여 투르크메니스탄 가스를 터키로 공급할 가능성이 부각되자, 가즈프롬이 투르크메니스탄에 대하여 우크라이나로의 가스 공급을 다시 허용한 바 있다.

#### IV. 에너지 수입의 효율적 관리방안

투자환경이 개선되고 석유·가스 생산이 늘어나면, 여기에서 창출되는 수입의 관리가 중요한 문제로 대두된다. 푸틴 러시아 대통령의 경제고문인 일라리아노프(A. Illarianov)가 러시아 정부는 막대한 석유자원의 부(富)를 낭비하고 있다고 비난한 바와 같이, 러시아는 에너지 수입 중 상당 부분을 국내 에너지 소비 보조에 지출하는 등 낭비적으로 운용하고 있는 것이 사실이다. 또한, 투르크메니스탄과 우즈베키스탄 등도 아직까지 자원 수입의 대부분을 복수환율제 운영과 선별된 국내기업의 보조 등 경제의 비효율성이 늘어나는 방향으로 사용하고 있다.

특히, 유가상승은 에너지 수입국에 미치는 영향 못지 않게 에너지 부국에 초래하는 경제적 파장도 크다. 비생산적 공공지출을 통한 부의 낭비, 비석유 부문을 위축

시키는 불균형적 경제발전 등 ‘네덜란드 증후군’(Dutch disease)<sup>11)</sup>이라 불리는 부정적 효과가 나타나기 때문이다. 따라서 에너지 생산국들은 단기적으로는 안정적인 경제운용과 장기적으로는 산업간 균형발전이라는 과제를 풀어가야 한다.

우선, 외화의 대량 유입은 경험적으로 투자와 재정지출 증가를 유발시켜 저축률 저하와 경상수지 악화의 부작용을 가져오기도 한다. 따라서 경제의 안정적 운용을 위해 저축률을 높이고, 시장을 개방하는 정책이 필요하다. 한편, 장기적 균형발전을 위해서는 재정수익의 일부 또는 전부가 생산적으로 재투자되어야 한다. 이를 위해 에너지 수입이 예산으로 바로 지출되는 것은 바람직하지 않으며, 석유관리기금 등의 형태로 관리될 필요가 있다. 이러한 석유기금은 예산으로부터 분리됨으로써 재정지출 압력을 분산하고, 미래 유가하락 대비 및 산업구조 다변화의 재원으로 활용될 수 있을 것이다.

최근 카자흐스탄과 아제르바이잔 등 일부 CIS 국가들은 자산 보유형태 다양화와 재정안정을 위한 국가석유기금 도입 등 건전한 자원관리를 위한 제도장치 마련에 나서고 있다.

## V. 맺음말

석유·가스자원은 앞으로도 CIS 지역

경제에서 매우 중요한 역할을 지속해 나갈 것으로 예상되며, 러시아와 카스피해 지역은 점차 서유럽 시장의 에너지, 특히 가스의 중요한 공급원이 될 것으로 보인다. 이러한 잠재력을 실현하기 위하여 다음과 같은 정책이 추진되어야 한다.

첫째, 투자환경이 개선되어야 한다. 향후 10여 년 동안 러시아와 카스피해 연안국들은 석유·가스부문 개발에 필요한 막대한 투자자금의 대부분을 외부로부터 조달해야 한다. 그러나 투자대상국이 정치·사회적으로 안정되고 예측 가능한 사업환경과 경쟁력 있는 조세조건을 제공하는 경우에만 외국인투자가 이루어질 수 있다. 동 지역에서는 생산물분배계약으로 일부 서구화 경향도 나타나고 있는데, 투자자들은 법규의 적용에 의문을 품고 있다. 외부 투자를 유치하려는 국내 생산자는 기업 지배구조를 개선하고 채권자와 소수주주의 권리를 존중하며, 회사 재무정보의 투명성을 확보할 필요성이 있다.

둘째, 정부의 역할을 재정립해야 한다. 석유산업의 효율을 제고하고 투자를 유치하기 위해서는 정부의 역할이 직접소유 및 운영자로부터 시장 감독자로 변해야 한다. 기업 지배구조의 악화를 방지하고 석유산업 프로젝트의 환경 적합성을 보장하기 위한 규제감독을 강화해야 한다. 카스피해 연안 국가의 경우는 대규모 석유기업이 국영기업으로 남아 있으나, 생산물분배계약과 민간 사업자와의 합작기업 설립 등으로 정부의 영향력은 서서히 줄어들고 있다.

11) 일반적으로 풍부한 천연자원이 가져다 주는 부(wealth)를 적절히 관리하지 못한 데서 오는 부정적 영향을 일컫음.

---

그러나 러시아에서는 정부가 여전히 이 부문에 대하여 상당한 직접적 영향력을 행사하고 있다.

셋째, 경쟁원리를 도입해야 한다. 현재 CIS 지역 수송관 네트워크의 대부분이 러시아 정부가 막대한 영향력을 가진 2개 기업에 의해 통제되고 있다. 경쟁적 시장 환경을 조성하기 위해 러시아 정부는 시장 감독자의 입장에서 수송관에 대해 국내 기업들이 차별받지 않고 접근할 수 있도록 해야 한다. 동시에 카스피해 연안 국가들

이 독립적인 수송관 건설 프로젝트를 추진함으로써 경쟁이 강화될 수 있을 것이다.

넷째, 에너지 수입의 관리를 개선해야 한다. CIS 에너지 부국들의 경우 에너지 수입의 상당 부분이 주로 국내 소비에 대한 보조의 형태로 비생산적으로 낭비되었다. 에너지 부가 가져오는 혜택을 최대화하고 장기적으로 발전 가능한 개발을 위해서는 에너지 수입의 지출을 개선해야 한다. 따라서 에너지 소비에 대한 보조금을 폐지하거나 개혁하는 것이 필요하다.◆

## 〈 참고 자료 〉

1. 국가정보원, 해외산업경제정보
2. EBRD, Transition Report 2001
3. IMF, "The impact of higher oil prices on the global economy", Dec. 8, 2000.
4. IMF, "Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries", *wp/00/112*, Jun. 2000.
5. IMF, "Macroeconomic and Sectoral effects of terms-of-trade shocks: the experience of the oil-exporting developing countries", *wp/99/134*, Oct. 1999.
6. IMF, "How to Deal with Azarbaijan's Oil Boom? Policy Strategies in a Resource-Rich Transition Economy", *wp/98/6*, Jan. 1998.
7. Economic Information Unit (<http://www.viewswire.com>)
8. Energy Information Administration (<http://www.eia.doe.gov>)
9. Russia: Report on the PSA-2000 international conference in yuzhno-sakhalinsk, Sep 3, 2000 (<http://www.bisnis.doc.gov>)
10. World Markets Research Centre, Energy Sector Analysis (<http://www.worldmarketsanalysis.com>)