中蘇硏究 제42권 제3호, 2018 가을. pp. 319~353 ISSN 2508-5425(Online)

자원기반 경제에서의 경제발전의 성과와 한계: 투르크메니스탄의 에너지 정책을 중심으로*

金 永 珍**

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 렌티어 국가모델: 자원기반 경제의 발전전략
A. 렌티어 국가모델과 투르크메니스탄
B. 투르크멘의 렌티어 경제와 1990년대 천연가스·석유 정책
Ⅲ. 투르크메니스탄의 에너지 정책 및 파이프라인 프로젝트
A. 투르크메니스탄의 에너지 정책: 제도적 틀과 현황
B. 투르크메니스탄의 파이프라인 프로젝트
Ⅳ. 투르크멘의 에너지 정책 및 파이프라인 프로젝트의 성격과 한계
Ⅴ. 결론

한글초록

이 논문은 투르크메니스탄의 정치경제체제의 정당성과 발전 전략 및 그 실태와 전망을 렌티어 국가(혹은 렌티어 경제)라는 개념적 이해에 근거하여 고찰하는 것을 목적으로 한다. 투르크멘 경제는 천연가스로부터의 수입에 크게 의존하며, 천연가스는 GDP의 주요 부분을 차지한다. 국가는 천연가스 및 석유의 매장량과 그로부터의 수입, 그리고 수입에 대한 분배권을 독점하고 있으며, 제도적 구조를 공고화하려는 목적으로 천연가스 수입을 사용한다. 국가는 또한 주택과 전기 그리고 물과 빵을 저렴한 가격이나 무상으로 제공하여 대중의 지지를 확보하려 한다. 여타 렌티어 국가와 마찬가지로 투르크메니스탄의 정치적 정당성은 매우 낮은 수준에 그치며, 이 때문에 국가는 이러한 복지 기능을 지속하는 데 힘을 쓰게 된다.

투르크메니스탄의 천연가스·석유 정책은 대통령이 전권을 행사하는 구조이며, 자본, 생산기술 및 노하우의 부족으로 해양 광구는 대부분에 외국자본에 의존하지만 육상 상류부문에 대해서는 외국자본의 참여를 배제하거나 제한한다. 한편, 투르크메니스탄 천연가스 정책의 두 가지 주요 방향은 가스 증산 및 수출루트 다변화라 할 수 있다. 투르크멘 정부는 투자, 기술 및 노하우를 위한 새로운 파트너십을 외국자본과 맺는 데 소극적인 태도를 취하며 육상의 상류부문에 외국자본이 참여하는 것을 배제하거나 크게 제한하는 정책을 펴고 있다. 또한 수출루트 다변화의 경우, 중국루트를

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2016년도).
** 한양대 아태지역연구센터, youngjinkim@hanyang.ac.kr
DOI: 10.21196/aprc.42.3.201811.009

제외하고 성공적이지 못한데, 이는 대 중국 의존을 심화시킬 위험이 존재한다. 이와 같이 투르크메니스탄은 육상 상류부문에 대한 서방기업들의 참여 배제라는 렌티어 국가의 핵심적 정책방향을 1990년대와 마찬가지로 유지하고 있는데, 이는 서방기업과 이해관계의 대립을 심화시킬 수 있다. 결론적으로, 투르크메니스탄에서 렌티어 국가의 핵심적 정책방향은 쉽게 변하지 않을 것이나, 극심한 경기침체만이 그 가능성을 확대할 것으로 예상할 수 있다.

주제어 : 투르크메니스탄, 렌티어 국가, 에너지 정책, 천연가스, 가스관

Ⅰ. 서 론

투르크메니스탄의 정치체제는 중앙집권적 의사결정이 이루어지는 강력한 대통령제로서 개인숭배의 확산과 사회서비스의 광범한 보급으로 특징지어진다. 대통령은 유일정당의 당수이자 총리를 겸하며, 헌법 개정 권한을 가진 '할크마슬라흐티'(인민평의회)[1]의 대의원 구성을 지배한다. 인민평의회는 1999년 12월 만장일치로 당시 대통령의 임기를 무제한으로 연장했다. 입법부(마즐리스)와 사법부뿐만 아니라 중앙은행을 비롯한 특별 기구는 대통령의 권한 하에 있으며, 정부의 모든 주요 결정은 대통령에 의해 최종적으로 승인된다. 대통령은 궁극적으로 민주주의와 다당제로의 이행을 지지한다고 선언했지만, 당장은 정치적 안정이 경제성장을 위한 필수 불가결한 전제조건으로 받아들여지고 있다.

정부가 공약한 목표 중 사회보장이 높은 순위를 차지한다. 57세 이상의 여성과 62세 이상의 남성에게는 소비에트 시기부터 실시되어 온 연금과 같은 보편적인 혜택이 주어진다. 권위주의 정권의 방침에 따라 식료품과 일용품 및 주택은 낮은 가격으로 유지되고 있으며, 교육과 의료는 무상으

1) 할크마슬라하티(Khalk Maslahaty)는 베르디무하메도프 대통령의 집권 초반인 2008년 헌법 개정을 통해 스스로 해체결정을 단행했다. 황영삼, "투르크메니스탄의 정치변동과 정치전통에 관한 분석—부족주의, 합의, 민주주의적 토대를 중심으로," 『슬라브연구』, 제33권 1호 (2017), pp. 116-118을 참조.

로 제공되고 있고, 최근 들어 보조금 액수가 축소되고 있지만 2012년까지 전기, 가스, 수돗물은 무상으로 제공되었다.[2] 모든 국민에게 양질의 식량 공급을 보장한다는 명분으로 식량의 자급자족 추진은 정당화되고 있다. 경제성장을 이끄는 수입대체산업화 프로젝트와 공공투자 및 사회프로그램을 위한 자금은 기본적으로 주요 수출품(천연가스와 석유 및 면화 등)에서 나온 수입(收入)으로 충당된다.

개혁 속도나 경제 자유화 수준을 측정하는 EBRD의 체제이행지표에 따르면, 투르크메니스탄은 모든 구 중앙계획경제 중 일관되게 맨 마지막으로 순위가 매겨진다.[3] 그러나 투르크메니스탄 지도부가 고려한 1차적 목표는 경제 자유주의가 아니라 경제 독립이었으며, 이 기준에 입각하여 공산주의에서 민족주의로의 전환이 순조롭고 신속하게 진행되었다. 초대 대통령이었던 사파르무라트 니야조프는 스스로 투르크메니스탄의 국가성(Nationhood)을 체현했는데, 그는 투르크멘소비에트공화국의 제1서기장에서 투르크메니스탄 대통령으로 변신한 후 '투르크멘바시(투르크멘 민족의 수장)'라는 칭호를 얻었다.

이 논문은 에너지 정책을 중심으로 투르크메니스탄의 정치경제체제의 정당성과 그 특징, 그리고 실태와 전망을 렌티어 국가(혹은 렌티어 경제)라는 개념적 이해에 근거하여 고찰하고자 한다. 렌티어 국가론을 최초로 제창한 논자는 호세인 마흐다비(Hossein Mahdavy)인데, 그는 1960년대 말까지의 이란을 염두에 두고 논의를 진행했다. 그의 논의에 따르면, 렌티어 국가의 요점은 경제적 대외 의존과 비생산적인 기생성에서 찾아진다.[4] 더

2) 2010년대에 들어 베르디무하메도프 정부는 공공서비스와 기초 소비재에 대한 보조금을 점진적으로 축소해 왔다. 또한 2018년 9월 베르디무하메도프 대통령이 전기, 가스, 수돗물, 소금 등에 대한 무상 공급을 2019년 1월 1일부터 중단한다는 내용의 법령에 서명함으로써 그 시행을 앞두고 있다. RFE/RL, "Turkmenistan Cuts Last Vestiges Of Program For Free Utilities," 26 September 2018, https://www.rferl.org/a/turkmenistan-cuts-last-vestiges-of-program-for-free-utilities/29511308.html (검색일: 2018.11.5).

3) EBRD, *Transition Report*, each years.

4) Hossein Mahdavi, "The pattern and problems of economic development in rentier states: the case of Iran," in M. A. Cook (ed.), *Studies in the economic history of the Middle East* (Oxford: Oxford University Press, 1970), pp. 428-467.

www.kci.go.kr

욱 다양한 국가를 대상으로 더욱 상세하게 분석하여 렌티어 국가론을 널리 알리려 한 저서가 하젬 베블라위(Hazem Beblawi)와 쟈코모 루치아니(Giacomo Luciani)가 1987년에 출판한 The Rentier State이다. 그들은 렌티어 국가의 개념을 주창하면서, 렌티어 국가에 대한 논의의 기본전제를 "외국으로부터의 수입(收入)에 의존하는 국가는 국내의 과세 수입에 의존하는 국가와는 본질적으로 다르다"[5]는 점에서 찾고 있다. 또한 '렌티어 국가'와 '렌티어 경제'를 구분하고, 전자는 외국에서 발생하는 렌트에 의한 수입이 재정수입의 대부분을 차지하는 국가이며, 후자는 그러한 수입에 의존하는 경제라고 규정하였다.[6]

당연히 렌티어 국가의 전형은 중동 산유국이며, 베블라위 등의 분석 대상도 중동이다.[7] 걸프국가의 정부수입 대부분은 석유수입이다. 이러한 석유수입은 렌트 그 자체이며, 걸프국가의 정부[8]는 석유수입을 독점하는 대신 자국민에 대한 극진한 복지·보조금 정책과 다수의 국민을 '전액 국가부담'의 공무원으로 고용하는 등의 방법으로 렌트를 분배해 왔다.[9] 또한 렌트를 분배하기 때문에 국민에게 납세의 의무는 없고, 따라서 국민의 대표들로 구성된 의회제도도 쿠웨이트 등 일부의 나라를 제외하고 존재하지 않으며, 이러한 분배가 왕정의 '지배 정당성'으로 되었다.

이 논문은 천연가스의 막대한 부존에 기반하는 투르크메니스탄의 발전

---

5) Hazem Beblawi and Giacomo Luciani, "Introduction" in H. Beblawi and G. Luciani (eds.), *The Rentier State* (London/New York: Croom Helm, 1987), p. 10.

6) Hazem Beblawi and Giacomo Luciani (1987), p. 11.

7) 중동 산유국의 렌티어 국가에 대한 국내의 주요 연구는 다음을 참고. 정상률, "석유지대의 정치경제와 아랍 민주주의," 『중동연구』, 제30권 3호 (2012), pp. 83-115; Song, Sang-Hyun, "Rentierism and Democracy in Saudi Arabia," *Korean Journal of Middle East Studies*, Vol. 30, No. 3 (2016), pp. 49-76. 이들 연구는 대체로 중동 국가에서의 렌티어 국가와 민주주의 발전의 지체 간의 관계에 초점을 맞추고 있다. 또한 렌티어 국가론에 기초하여 투르크메니스탄의 사례를 타 국가와 비교한 연구로는 다음 논문을 참고. 김태환, "독재정권의 개혁저항—투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 북한에서의 정치경제적 지대와 지배연합," 대외경제정책연구원 편, 『중앙아시아: 정치·사회·역사·문화』, 서울: 대외경제정책연구원, 2009.

8) 걸프 국가의 정치체제는 모두 왕정이며, 따라서 정부는 왕족을 가리킨다고 해도 좋다.

9) '분배'라는 표현은 좋은 어감을 가지지만, 실제로는 '선심성'이라는 편이 사실에 부합할 수도 있다

전략, 특히 에너지 정책이 '렌티어 국가'라는 개념적 틀에서 적절히 이해될 수 있을 것으로 본다. 또한 투르크메니스탄 에너지 정책의 주요 방향은 천연가스의 생산 확대와 수출 루트의 다변화라 할 수 있는데, 이 논문에서는 이 두 가지 정책 방향의 내용과 변화 가능성에 대해 렌티어 국가가 어떠한 역할을 수행하고 어떠한 영향을 미칠 것인지를 검토할 것이다. 이를 위해 다음 2장에서는 렌티어 국가의 개념과 투르크메니스탄에의 적용에 대해 살펴본다. 3장에서는 천연가스를 중심으로 한 투르크메니스탄의 에너지 증산 정책과 파이프라인 정책에 대해 분석함으로써 에너지 자원에 기반한 투르크메니스탄의 발전전략이 가진 성과와 문제점에 대해 검토한다. 4장에서는 가스 생산 확대와 수출 다변화를 목표로 하는 투르크메니스탄의 가스·석유정책의 성격과 한계를 렌티어 국가론의 관점에서 살펴본다. 마지막으로 결론에서는 본문에서의 논의를 정리하고 몇 가지 결론을 제시할 것이다.

Ⅱ. 렌티어 국가모델: 자원기반 경제의 발전전략

A. 렌티어 국가모델과 투르크메니스탄

'렌티어 국가'의 기본적인 정의는 "(국가 재정이) 국민의 잉여생산물 추출(조세 징수)이 아니라 석유처럼 외부에서 발생하는 수입 혹은 렌트에 의지하는 국가"[10]이다. 이러한 관점에서 렌티어 국가는 "렌트에서 나온 소득이 국민소득의 분배를 지배하고, 따라서 렌티어(렌트수익자)들이 중요한 정치적 영향력을 행사하는"[11] 렌티어 경제에 기초한다. 렌트(즉 자연의 선

10) Lisa Anderson, "Policy-Making and Theory Building: Ame rican Political Science and the Islamic Middle East," in Hisham Sharabi (ed.), *Theory, Politics and The Arab World: Critical Responses* (New York: Routledge, 1990), p. 61.

11) Simon Bromley, *Rethinking Middle East Politics* (Austin: University of Texas Press, 1994), p. 94.

www.kci.go.kr

물에서 나온 소득)가 GDP의 상당한 부분을 차지하기 때문에 렌티어 국가는 일반적으로 생산적인 전망을 결여한다.[12] 일부 문헌에서는 '배분국가(allocation state)'[13] 및 '분배국가(distributive state)'[14]와 같은 용어가 렌티어 국가와 유사한 의미로 사용된다. 이들 용어는 수입의 원천(렌트) 대신 국가의 (배당 혹은 분배) 기능을 강조한다.

렌티어 국가는 주로 중동과 북아프리카에 위치하고 있다. 리사 앤더슨(Lisa Anderson)은 리비아, 사우디아라비아, 이란, 나이지리아뿐만 아니라 베네수엘라를 렌티어 국가의 목록에 포함시킨다.[15] 이들 중 많은 국가는 렌티어 경제와 더불어 역사적, 제도적 유산을 공유한다. 이들 나라의 국가 구조는 식민지화 이후 공고화되기 시작했는데, 영토적 경계는 "국가건설이 시작되기 전에 외부 세력에 의해 그어졌다."[16]

렌티어 국가는 재정적으로 국제자본의 유입에 의존한다. 외부에서의 수입은 국가로 하여금 세금을 거두어야 할 필요에서 벗어나게 해준다. "국가가 본질적으로 과세에 의존하게 되면 민주주의의 문제는 피할 수 없는 이슈가 되고, 민주주의 발전을 향한 강력한 흐름이 불가피하게 일어나게 된다."[17] 이와 대조적으로, 렌티어 국가에서의 정치 원칙은 "세금도 없고 대표도 없다"는 것이다. 더욱이 석유생산은 자본집약적인 산업이기 때문에 중앙집권적인 국가구조를 뒷받침하는 반면, 노동조합과 좌파세력을 통해 노동자들이 조직화되는 것을 어렵게 만든다. 이러한 이유로 렌티어 국가 구조는 본질적으로 민주주의와 양립할 수 없으며, 오히려 다양한 형태의 권위주의 정권과 잘 어울린다.[18]

---

12) Hazem Beblawi, "The Rentier State in the Arab World," in H. Beblawi and G. Luciani (1987), p. 49-62.
13) Giacomo Luciani, "Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework", in H. Beblawi and G. Luciani (1987), pp. 63-82.
14) Dirk Vandewalle, *Libya Since Independence* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).
15) Lisa Anderson (1990), p. 61.
16) A. Kuru, "The Rentier State Model and Central Asian Studies: The Turkmen Case," *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 1 (2002), p. 52.
17) Giacomo Luciani (1987), p. 75.

www.kci.go.kr

그러면 투르크메니스탄을 렌티어 국가라 할 수 있는가? 투르크멘 경제는 천연가스・석유 자원에 크게 의존하는데, 에너지 부문이 GDP의 50% 이상, 전체 수출의 90% 이상을 차지하기 때문에 국제 유가의 변화에 따라 경제상황이 급격한 변화를 보여 왔다.[19] 그런데 투르크메니스탄의 석유 생산은 천연가스 생산보다 중요성이 덜하다. 국가는 천연가스 및 석유의 매장량과 그로부터의 수입, 그리고 수입의 분배권을 독점하고 있다. 국가는 제도적 구조를 공고화하려는 목적으로 천연가스 수입을 사용한다. 국가는 또한 주택과 공공서비스 요금 등을 무상이나 저렴한 가격으로 제공하여 대중의 지지를 확보하려 한다. 여타 렌티어 국가와 마찬가지로 투르크메니스탄의 정치적 정당성은 매우 낮은 수준에 그치며, 이 때문에 국가는 이러한 복지 기능을 지속하는 데 힘을 쏟게 된다.

투르크메니스탄의 구 사회주의 체제와 현재의 렌티어 국가구조는 어느 정도 유사성을 갖고 있다. 양 체제는 대체로 비생산적이고 엄청난 수의 정부 피고용자를 양산한다.[20] 더욱이 양 체제는 사회적 서비스 및 보조금을 제공한다. 그러나 사회주의 정권과 렌티어 정권에서 이러한 정책의 의미는 서로 다르다. 전자는 이러한 정책을 사회주의 생산양식 및 국가기반 소유시스템의 결과로서 실행하는 반면, 후자는 이러한 정책을 자본주의 경제 하에서의 복지프로그램이자 외부유입 자금을 분배하는 수단으로 사용한다.

렌티어 국가에서 렌티어 경제와 식민지 유산의 결합은 두 가지 일반적인 문제를 낳는다. 경제적으로 볼 때, 식민지 수탈은 산업화에 장애를 초래한다. 독립 이후 신생국가는 산업화 정책에 착수하게 되지만, 렌티어 경제는 장기적인 투자보다는 단기적인 지출을 부추긴다. 다른 말로 하면, 렌티어 수입은 경제발전의 기회가 되는 것이 아니라 결함의 원천이 된다는

18) 렌티어 국가구조는 사우디아라비아에서는 군주제(monarchy), 이란에서는 신정제(theocracy), 그리고 알제리에서는 과두제(oligarchy)와 공존한다. A. Kuru (2002), p, 56.
19) World Bank, *The World Bank in Turkmenistan Country Snapshot*, Washington D.C.: World Bank. 2017.
20) Hazem Beblawi (1987), p. 63.

www.kci.go.kr

것이다. 두 번째 문제는 정치적인 것이다. 식민지 권력은 전통적인 사회제도를 비롯한 저항의 근원을 체계적으로 축소시킨다. 독립에 뒤이어, 사회는 억압된 사회제도와 사회단체를 복원할 필요가 있다. 그렇지만, 렌티어 수입을 가진 국가는 사회에 비해 지나치게 강력한 힘을 갖게 된다. 국가는 식민지 정책과 유사하게 사회제도와 사회단체를 정치적 저항의 근원이라 여기고 이들을 억압한다. 그 결과, 많은 렌티어 국가는 단기적으로 취약한 사회를 맞이하고 장기적으로는 취약한 국가를 야기한다.

투르크메니스탄은 소비에트 식민주의와 렌티어 경제에 의해 초래된 경제적·정치적 문제에 직면해 왔다. 1961-1980년 사이 5,000억 입방미터 이상의 천연가스가 투르크메니스탄소비에트사회주의공화국(Turkmenistan SSR)에서 생산되었다. 모스크바는 투르크멘에서 생산된 천연가스를 수탈하면서도 투자는 하지 않았다. 투르크메니스탄은 어떤 면에서 보더라도 산업 인프라가 부족한 상황이었다. 독립에 뒤이어 동 국가는 천연가스 수입을 장기적인 인프라 건설이 아니라 사치 소비재를 구입하는 데 써버렸다. 이와 마찬가지로 소련은 사회제도와 종교제도를 파괴함으로써 투르크멘 사회에 제도적인 공백을 만들었다.[21] 다른 한편, 관료제도는 소련이 투르크메니스탄에 제공한 혜택이다. 투르크메니스탄은 여타 중앙아시아 국가들과 마찬가지로 관료주의 구조를 물려받았는데, 이는 중동의 많은 렌티어 국가들에서는 찾아보기 힘들다. 독립 이후 투르크멘 정부는 천연가스 수입을 이용하여 정치·경제생활뿐만 아니라 나아가 사회생활에 대한 지배력을 확립했다. 정부는 사회세력의 발전을 용인하지 않을 뿐만 아니라 스스로의 헤게모니를 유지하기 위해 그들을 계획적으로 약화시킨다. 그 결과 투르크메니스탄에서 렌티어 경제는 권위주의를 공고화시키고 있다.

사파라무라트 니야조프는 1990년 초대 대통령으로, 1999년에는 종신 대통령으로 선출되었으며, 권위주의 정권을 유지하면서 10여 년 동안 투르

www.kci.go.kr

21) A. Kuru (2002), p. 55.

크메니스탄을 지배했다.[22] 입법기구인 메즐리스(Mejlis: 의회)와 할크마슬라하티(Halk Maslahaty: 인민회의)는 그의 결정을 무비판적으로 찬성하는 기구에 불과했다. 장관들은 실권을 갖고 있지 않았으며, TV 생방송 도중 대통령에 의해 종종 면박을 당하고 해임되기도 했다. 군대/민간관료 또한 투르크멘바시의 카리스마적인 권위를 제한할 수 없었다. 투르크멘바시의 가장 중요한 정책인 '10년 안정(10 Yyl Abadancylyk)'은 1992년 12월에 선포되었는데, 반대파와 정치적 위기를 피하면서 정치적 안정과 사회경제적 발전을 보전하는 것을 목표로 했다.

투르크멘바시의 지배 하에서 투르크메니스탄은 국가건설 정책을 추진함으로써 이데올로기적 공백을 메우고 새로운 국민국가를 위한 정당성의 원천을 유지하려 했다. 정부의 국가건설 정책은 두 가지 주요 목표를 갖고 있었는데, 투르크멘 종족들의 화합과 점진적인 사회문화적 탈러시아화가 그것이었다. 이러한 목표는 투르크멘어를 국어로 장려하고, 역사 저술과 선전을 이용하고, 교육을 통제하고, 미디어를 통해 상징과 설화를 전파하는 등의 방법을 통해 추진되었다. 투르크멘어를 국어로 지정·발전시킨 것은 방언 간의 차이를 해소하여 국민의 동질성을 유지하고 러시아 문화의 영향을 약화시키는 데 도움이 될 것으로 기대되었기 때문이다.

투르크멘에서 시민사회는 정치 생활에서 매우 제한적인 역할을 수행한다. 시민단체, 자유언론, 부르주아계급, 정당의 결여는 국가에 비해 취약한 사회를 낳았다. 시민의 세금 대신 천연가스 수입에 기초한 투르크메니스탄의 렌티어 국가의 정책(예를 들면, 전기, 가스, 수돗물, 가스의 무상 제공이나 보조금 지급)은 국가와 사회 간의 이러한 불균등한 관계를 강화하고 있다. 관료 노멘클라투라는 여타의 많은 중동국가와 마찬가지로 천연가스의 이윤에 의존하여 렌티어 국가의 정권을 수호하려 한다.

www.kci.go.kr

22) John Anderson, "Authoritarian Political Development in Central Asia: The Case of Turkmenistan," *Central Asian Survey*, Vol. 14, No. 4, 1995, pp. 509-527.

B. 투르크멘의 렌티어 경제와 1990년대 천연가스·석유 정책

천연가스 및 석유 정책은 투르크메니스탄과 다른 나라와의 관계를 형성하는 데서 한 걸음 더 나아가 그 관계를 결정짓는다. 투르크메니스탄은 19.5조 m^3의 천연가스(2017년 말 기준) 매장량을 보유하는 것으로 평가되었으며, 이는 세계 매장량의 10.1%에 해당하는 규모이다.[23] 자국에서 천연가스 수출이 차지하는 중요한 위치에도 불구하고 투르크메니스탄은 거대한 자원으로부터 충분한 이익을 향유하지 못했다. 동국은 중국, 러시아, 우크라이나, 이란, 아르메니아, 그리고 조지아 등에 천연가스를 판매해 왔는데, 대부분의 구매국과 가격 및 지불 문제를 겪었다. 투르크메니스탄은 주기적으로 이 중 여러 국가에 천연가스 수출을 종료하는 제재를 가할 것이라고 위협했으며, 이따금 천연가스 수출을 중단했다.[24]

투르크메니스탄은 협상력을 증가시키고, 수출 안정성을 유지하면서, 천연가스 수출량을 증대시키고, 러시아에 대한 의존을 감소시키기 위해 다양한 대체 운송루트를 통해 구매자에게 천연가스를 보내는 것을 목표로 한다. 러시아는 세계 최대의 천연가스 생산국으로 투르크메니스탄의 경쟁국이다. 이러한 면에서 투르크메니스탄 천연가스 정책의 가장 중요한 목표는 러시아를 우회할 수 있는 다수의 가스파이프라인 네트워크의 선택권을 확보하는 것이다. 2016년에 중단되긴 했지만 투르크메니스탄은 자국의 천연가스를 주로 러시아 가스파이프라인(중앙아시아 – 센터)을 통해 수출해 왔다.[25] 1997년 12월 투르크메니스탄과 이란 사이에 코르페제-쿠르트-

23) BP. *BP Statistical Review of World Energy*. June 2018.

24) 천연가스를 중심으로 한 투르크메니스탄의 경제구조와 주요 수출상대국, 그리고 주요 국가의 수출비중 등에 대해서는 다음을 참조. 박정호 외, 『중앙아 주요국의 경제발전 전략과 경협 확대방안』 (세종: 대외경제정책연구원, 2016). 59-70쪽.

25) 러시아는 2015년 투르크메니스탄에서의 가스 수입량을 이전까지의 연간 100억 m^3에서 40억 m^3로 축소하였고 2016년에는 전면 중단하였으나, 최근 러시아의 가스프롬은 2016년 1월 1일부터 투르크메니스탄으로부터 가스 수입을 재개한다고 발표했다. RFE/RL, "Russia To Start Importing Gas From Turkmenistan Again Next Year, Gazprom Says," October 10, 2018 https://www.rferl.org/a/russia-to-start-importing-natural-gas-turkmenistan-again-next-year-gazprom-miller-says/29535231.html (검색일: 2018.11.05.).

www.kci.go.kr

쿠이(Korpedje-Kurt-Kui) 파이프라인이 개통되었는데, 이것이 러시아를 우회하는 투르크멘 최초의 가스파이프라인이 되었다. 하지만 이 파이프라인은 러시아에 비해 훨씬 낮은 수용능력을 보유하고 있다. 그러므로 1990년대에 이미 투르크메니스탄은 네 개의 파이프라인 프로젝트를 추진했는데, 그 일부를 2000년대 초에 완공하기도 했다.[26]

1998년 10월 투르크메니스탄과 터키는 투르크멘 천연가스를 카스피해 횡단 파이프라인(Trans-Caspian pipeline)을 거쳐 터키로, 그 다음엔 터키를 경유하여 유럽으로 수출하기 위한 협정을 체결했다. 이 2,000km 파이프라인에는 30억 달러의 비용이 소요될 것으로 예상되었다. 러시아는 투르크멘 천연가스 운송에 대한 자국의 독점을 종식시키고 (흑해 경유 블루스트림(Bluestream)을 통한) 자국 천연가스의 대 터키 수출을 중단시키게 만들 이 프로젝트를 반대했다. 두 번째 프로젝트는 1,400km의 이란횡단 파이프라인으로, 이 파이프라인은 투르크메니스탄에서 이란을 거쳐 터키로 연장될 예정이었다. 터키와 이란은 1996년 4월에 체결한 조약에서 이 프로젝트를 결정했다.[27] 이란은 이 파이프라인의 자국 내 부분을 건설했지만, 터키는 미국의 반대와 터키 국내정치의 반이란 활동가들 때문에 이 프로젝트를 중단했다. 이란은 카스피해횡단 가스파이프라인(Trans-Caspian gas pipeline) 프로젝트를 강하게 반대하는데, 이것이 이란횡단 파이프라인 프로젝트를 방해할 것이기 때문이다.

당초 투르크메니스탄-아프가니스탄-파키스탄 파이프라인은 1,500km로 계획되었는데, 국제컨소시엄 센트가스(Centgas)가 이 프로젝트를 추진하였다.[28] 마지막 대체 파이프라인 계획은 중국-일본 프로젝트였다. 엑슨

26) 1990년대에 투르크메니스탄은 다음 네 개의 가스 파이프라인 프로젝트를 추진했다. 즉, 카스피해 경유 터키 및 유럽행(카스피해-터키-유럽노선), 이란 경유 터키 및 유럽행(이란-터키-유럽 노선), 아프가니스탄 경유 파키스탄행(아프가니스탄-파키스탄 노선), 우즈베키스탄 및 카자흐스탄 경우 중국행(우즈베키스탄-카자흐스탄-중국 노선)이 그것이다. A. Kuru (2002), p. 65.

27) A. Kuru (2002), p. 66.

28) Sergey Smirnov, “The Trans-Afghan Pipeline and Its Prospects,” https://www.ca-c.org/journal/2003/journal_eng/cac-04/16.smieng.shtml (검색일: 2018.8.20.).

www.kci.go.kr

(Exxon), 중국국영석유공사(Chinese National Petroleum Corporation), 미쓰비시가 조직한 국제컨소시엄은 1995년 이래 이 프로젝트를 추진해 왔다. 당시 중국의 천연가스 시장의 규모는 2010년에는 1,000억 입방미터가 될 것으로 예상되었다. 이 파이프라인의 총연장은 6,700km로 연간 300억 입방미터의 천연가스를 공급할 계획이었다.

이들 프로젝트를 실현하는 것이 투르크멘의 외교정책이 지향하는 중요한 목표였다. 투르크메니스탄은 천연가스 및 석유 시장에서의 경쟁 여부에 따라 우방과 적을 결정한다. 예를 들면, 일부 겹치는 카스피해 석유 매장량의 지위에 대한 양국의 의견 불일치로 인해 투르크메니스탄과 아제르바이잔 간의 관계가 단절되었다. 마찬가지로 투르크메니스탄은 자국에서 아프가니스탄-파키스탄을 통과하는 파이프라인 프로젝트의 촉진을 기대하여 탈레반과 협력했다. 정체성(예컨대 투르케스탄, 튀르크, 이슬람)은 천연가스 및 석유와 관련된 요소에 비해 투르크멘 외교정책에 그다지 중요한 영향을 미치지 않는다. 투르크메니스탄은 카스피해의 법적 지위와 카스피해 유역의 석유 매장량을 둘러싼 논쟁에서 (이들 국가와 공유하는 문화 정체성을 무시하여) 카자흐스탄과 아제르바이잔에 반대하고, (석유 이익을 고려하여) 러시아와 이란의 입장을 지지했다.[29] 요약하면, 렌티어 국가인 투르크메니스탄에서 파이프라인 프로젝트를 비롯한 천연가스·석유 정책은 독립 이후 줄곧 대외정책을 방향을 결정하는 핵심적인 요소로 남아 있다.

29) 1990년대에 걸쳐 투르크메니스탄과 러시아 및 이란은 카스피 해가 기술적으로 호수라고 주장했으며, 카스피 해 자원의 거버넌스와 참여에 있어 공동관리 원칙을 지지했다. 다른 한편, 카자흐스탄과 아제르바이잔은 여타 연안국의 간섭 없이 자국 근해의 보유자원을 개발할 수 있도록 하는 주장을 펼쳤다. 최근 이들 5개국은 해안선으로부터 15해리까지는 영해로, 다음 10해리까지 배타적 조업 수역으로 설정하기로 했다. 카스피해 대부분을 공동이용 수역으로 관리하고, 해저 자원은 각국에 분할한다는 게 기본적인 구상이다. 이번 협약은 또 카스피해 자원의 권리는 연안 5개국에만 귀속된다는 원칙도 확인했다. Catherine Putz, “Caspian Sea Dispute Settled on the Surface,” *The Diplomat*, August 13, 2018, https://thediplomat.com/2018/08/caspian-sea-dispute-settled-on-the-surface/ (검색일: 2018.8.25.).

www.kci.go.kr

Ⅲ. 투르크메니스탄의 에너지 정책 및 파이프라인 프로젝트

A. 투르크메니스탄의 에너지 정책: 제도적 틀과 현황

투르크메니스탄 대통령 산하의 '탄화수소자원 관리・이용청(State Agency for Management and Use of Hydrocarbon Resources)'은 투르크메니스탄의 에너지 자원에 대한 가장 큰 영향력을 행사하고 있다. 이 부처는 탄화수소 매장량을 관리하고 모든 외국 석유・가스 회사를 규제할 수 있는 배타적인 권한을 갖고 있다. 에너지 관장 부총리가 석유・가스・화학・어업을 총괄한다. 동 부총리 산하에 각료회의 석유・가스국이 실무를 담당한다. 동 부총리는 '석유・가스산업・광물자원부'를 관장하며, 동 부처가 석유・천연가스・화학산업・어업을 관할하고 있다.

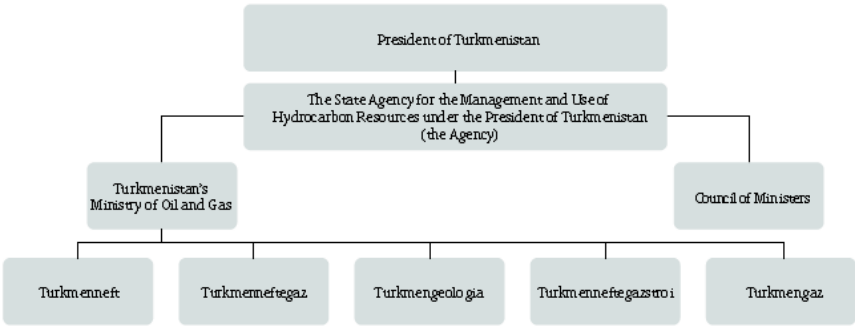
투르크메니스탄의 석유・가스부(Ministry of Oil and Gas)는 1998년에 개편되었으며 아래의 국유기업을 관리한다.[30]

- 투르크멘네프트(Turkmenneft): 서부지역에 있는 석유를 생산
- 투르크멘네프테가스(Turkmenneftegaz): 석유정제 및 석유・가스의 구매, 유통 및 수출을 통제
- 투르크멘게올로기아(Turkmengeologia): 탄화수소 탐사를 수행
- 투르크멘네프테가스스트로이(Turkmenneftegazstroi): 탄화수소 산업의 건설을 담당
- 투르크멘가스(Turkmengaz): 가스 생산을 담당, 에너지 분야에서의 차질에 대해 일반적으로 '희생양'의 역할을 한다.

30) A. Bohr, "Turkmenistan: Power, Politics and Petro-Authoritarianism," *Research Paper* (Russia and Eurasia Programme, 2016), p. 71.

www.kci.go.kr

[그림 1] 투르크메니스탄 탄화수소 부문의 관리 구조



자료: A. Bohr (2016), p. 71.

2018년도 BP 통계에 의하면, 투르크메니스탄의 원유·천연가스 확인 가채 매장량은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 투르크메니스탄 원유·천연가스 확인 가채 매장량(2017년 말 시점)

	확인 가채 매장량	세계 점유율(%)	가채 연수
원유(10억 배럴)	0.6	0.1	6.4
천연가스(조 m^3)	19.5	10.1	314.1

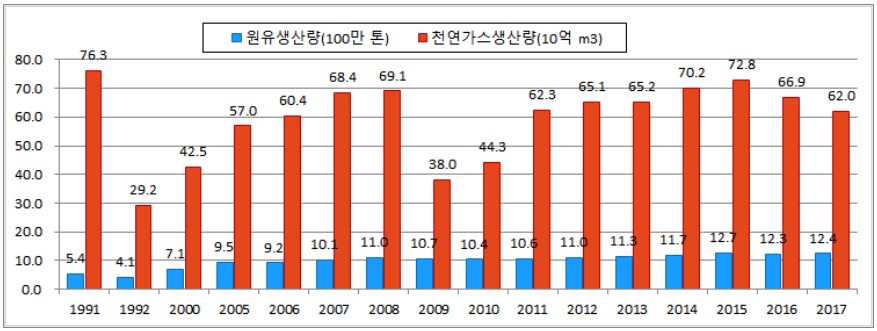
자료: BP, BP Statistical Review of World Energy, June 2018.

투르크메니스탄은 세계 제4위의 천연가스 매장량을 자랑한다.[31] 2009년에는 러시아가 투르크메니스탄에 대해 천연가스 수입량 삭감을 갑자기 통보했기 때문에 러시아행 천연가스 공급에 문제가 발생하여 천연가스 생산량은 급감했다. 그러나 2011년경부터 생산이 회복되어 2015년에는 연간 700억 m^3를 넘어서기도 했지만, 2016년 이후 국제적인 수급사정으로 감소 추세를 보이고 있다. 반면, 원유생산은 증산을 보이지 못한 채 저조한 수준을 유지하고 있다([그림 2]).

www.kci.go.kr

31) 1위 러시아 35.0조 m^3, 2위 이란 33.2조 m^3, 3위 카타르 24.9조 5,000억 m^3이다. BP, *BP Statiscal Review of World Energy*, June 2018.

[그림 2] 투르크메니스탄 원유·천연가스 생산량 추이



자료: BP, BP Statiscal Review of World Energy, June 2018.

투르크메니스탄은 구소련 시대부터 천연가스의 대규모 생산지였지만, 러시아인 기술자들의 주도로 개발이 이루어졌으며 기술·노하우가 축적되지 않았다. 소련 해체 후 대다수 러시아인 기술자들이 자국으로 귀환함에 따라 투르크메니스탄의 천연가스 생산은 급감했다.[32] 니야조프 전 대통령은 천연가스 수출계약 물량의 확대를 추진했지만, 국내 기술로는 증산이 불가능했다. 전임 대통령 시대의 외국자본에 대한 폐쇄정책의 부정적인 결과가 분명해졌기 때문에 후임인 현 베르디무하메도프 대통령은 단계적으로 외국자본에 대한 개방정책을 실시했다. 현 대통령은 천연가스의 유효한 이용을 목표로 국내의 천연가스·화학 프로젝트를 추진하고 있다.

카스피해의 본격적인 원유 상업생산은 아제르바이잔 영해 ACG 광구를 효시로 한다. 이 해양 광구에서는 1997년 11월 원유생산이 시작되었다. 투르크메니스탄 영해 카스피해에서는 3개의 해양 광구에서 원유·가스의 탐사·개발 작업이 진행되고 있다. 생산된 해양 원유는 유조선으로 카스피해 건너편의 바쿠까지 수송되어 BTC 파이프라인을 통해 터키의 지중해 연안 세이한 출하기지로 수출되고 있다. 덧붙이면, 카자흐스탄의 텡기스 육상 유전의 원유도 유조선을 통해 바쿠까지 수송되어 BTC 파이프라인으

www.kci.go.kr

32) 1991년 763억 m^3, 1992년 544억 m^3, 1993년 591억 m^3, 1994년 323억 m^3, 1995년 292억 m^3였다. BP, *BP Statiscal Review of World Energy*, June 2015.

로 수출되고 있다.

투르크메니스탄에는 해양 시추기술이 없다. 따라서 카스피해 광구의 개발은 전적으로 외국자본에 의지하지 않을 수 없다. 투르크멘 국가령 카스피해 해양 광구는 외국자본에 개방되고 있으며, 원유 개발에 Dragon Oil(UAE), Petronas(말레이시아), Maersk Oil(덴마크) 등이 탐사·개발·생산에 종사하고 있다. 그러나 독일의 RWE Dea사는 2015년 10월, 투르크멘 영해의 카스피해 PSA(Product Sharing Agreement: 생산물분배계약) #23광구에서 철수하기로 결정했다.[33]

투르크메니스탄의 갈키니쉬 광구에서 채취되는 천연가스는 최대 6%의 황화수소를 함유하고 있으며, 이 황화수소 제거용 가스정제 플랜트는 필수적이다.[34] 동 광구는 2013년에 제1단계 가동(연간 생산능력 300억 m^3), 동년 9월에는 제2단계(동 300억 m^3)의 EPC(Engineering<설계>·Procurement<조달>·Construction<건설>) 계약이 체결되었다. 이번 제3단계는 연간 생산량 350억 m^3을 상정하고 있으며, 제3단계가 가동되면 동 광구의 연간 천연가스 생산량은 합계 950억 m^3가 된다는 구상이다. 덧붙여, 투르크메니스탄의 2014년 천연가스 생산량은 760억 m^3, 이 중 450억 m^3가 수출되었다.

투르크메니스탄에서 대 중국 수출을 위한 첫 번째 천연가스 파이프라인은 2009년 말에 완공되었다. 2009년 12월부터 투르크메니스탄에서 우즈베키스탄, 카자흐스탄을 지나 중국으로 연결된 첫 번째 가스관을 통해 중국으로 가스 수출이 시작되었다. 두 번째 가스관은 2010년 10월에 완공되었으며, 세 번째 라인은 2012년 9월에 착공하여, 2014년 6월 완공되었다. 네 번째 라인은 2014년 공사가 시작되어, 2020년 완공 예정이다. 네 번째 라

33) Mark Smedley, "Turkmenistan Muddles on, but Risks Crisis," Mar 11, 2016, https://www.naturalgasworld.com/turkmenistan-muddles-on-but-risks-crisis-riia-report-28609 (검색일: 2018.8.20).

34) 지하 수천 미터로부터 채취되는 원유와 천연가스는 많은 불순물을 포함한다. 원유에 포함된 최대의 불순물은 물이지만, 황화수소 등을 포함한 경우 파이프라인이 부식되거나 황화수소가 누출되었을 경우에는 인체에 해를 끼치므로 그 제거가 필요하다. 채취된 원유와 천연가스는 현장에서 불순물을 제거한 후, 원유나 천연가스의 파이프라인에 주입된다.

인은 키르기스스탄과 타지키스탄을 통과하는 것이 특징이다. 네 번째 가스관이 완공되면 전체 가스 수출 용량은 연 650억 m^3에 이를 것으로 예상되고 있다.[35]

이상에서 보듯이, 투르크메니스탄의 주요 외화 획득원은 천연가스 수출이며 천연가스・석유 정책은 대통령이 전권을 행사하는 구조이다. 이러한 상황에서 투르크메니스탄의 에너지 정책의 두 가지 주요 방향이 가스 생산량의 확대와 수출국 다변화로 설정되어 있는 것은 당연한 결과라고도 볼 수 있다. 투르크메니스탄에서 천연가스 생산량 확대는 생산을 위한 자본과 기술・노하우의 부족 문제를 해소하기 위해 외국자본의 참여를 유도함으로써 달성될 수 있으며, 수출국 다변화의 목표는 각종 파이프라인 프로젝트의 건설을 추진하여 특정 국가에 대한 의존을 탈피함으로써 달성될 수 있다.

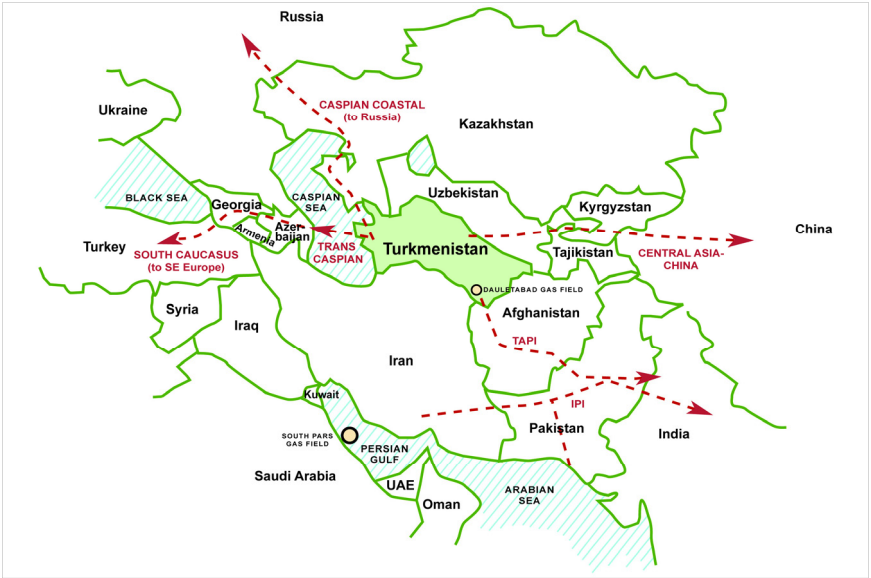
B. 투르크메니스탄의 파이프라인 프로젝트

투르크메니스탄의 주요 외화 획득원은 천연가스 수출이며, 2018년 9월 현재, 투르크메니스탄에는 대 러시아, 대 중국, 대 이란 천연가스 수출용 파이프라인이 존재하지만, 현재의 주요 천연가스 수출국은 중국이다. 투르크메니스탄은 천연가스 수출국 다변화를 목표로 2019년에는 아프간을 경유하여 파키스탄과 인도로 천연가스 수출을 시작하기 위해 2015년 12월 13일 TAPI 건설 기념식을 개최하였다. 투르크메니스탄의 파이프라인 정책은 천연가스 수출선 다변화를 목표로 하고 있는데, '대 중국 천연가스 파이프라인'을 제외하고 카스피해횡단 해저파이프라인(TCGP)과 TAPI 파이프라인은 현재로서는 실현 가능성이 높지 않다고 할 수 있다. 이하에서 투르크메니스탄이 추진하고 있는 주요 파이프라인 프로젝트에 대해 살펴본다.

35) 조영관, "투르크메니스탄의 경제발전과 에너지, 운송 부문의 특징," 『슬라브학보』, 제31권 1호 (2016). 162쪽

www.kci.go.kr

[그림 3] 투르크메니스탄에서 가동 중 혹은 구상 중인 주요 가스파이프라인



자료: J. Foster, “A Pipeline Through A Troubled Land: Afghanistan, Canada, and the New Great Energy Game,” *Foreign Policy Series,* Vol. 3, No. 1, 2008, p. 3.

(1) 카스피해횡단 해저가스관(Trans-Caspian Gas Pipeline)

베르디무하메도프 대통령은 카스피해 연안 벨레크(Belek)에서 2015년 12월 23일, 투르크멘 국내 동서연결 천연가스관 가동 개시 기념식을 개최했다. 투르크메니스탄 남동부에 위치한 남 욜로텐(현 갈키니쉬) 광구에서 카스피해 연안까지를 연결하는 국내 동서연결 천연가스관은 총연장 773km, 연간 수송능력 300억 m^3, 구경 56”, 총공사비 약 25억 달러였다. 2010년 5월 건설 착공하여, 2015년 말에 완공되었다.

문제는 여기서 더 먼 곳으로 연결하는 가스관이 존재하지 않는다는 것이다. 이 파이프라인을 활용하기 위해서는 여기에서 먼저 카스피해횡단 해저가스관을 건설하는 것 외에 방법은 없을 것이다(<표 2>).

www.kci.go.kr

〈표 2〉 투르크메니스탄의 수출용 신규 파이프라인 건설 구상

	연간 수송능력	구상의 용도	현 상황
카스피 연해 파이프라인 구상	200억~300억 m^3	대 러시아 수출	무기 연기
카스피해횡단 해저파이프라인 구상	300억 m^3 (약 300km)	카스피해 경유 대 유럽 수출	미정
TAPI 구상 (투르크멘 214km→아프간 773km →파키스탄 827km→인도 국경까지) (총공사비 약 80억~100억 달러)	330억 m^3 (1,814km)	아프간 경유 수출	- 2015년 12월 13일 파이프라인 건설 착공. - 2018년 말 완공 예정(투르크멘 국내) - 2019년 대 인도 국경까지 파이프라인 완공 예정

자료: Rus Energy 등.

그래서 투르크메니스탄이 최근 활발히 주장하고 있는 것이 카스피해횡단 해저가스관을 건설하여 국내 동서연결 가스관으로 수송되는 천연가스를 이 해저가스관에 연결하여 캅카스・터키를 통해 유럽에 수출하는 구상이다. 카스피해횡단 해저가스관을 건설하여 투르크메니스탄산 천연가스를 아제르바이잔을 경유하여 유럽에 수출하는 구상 자체는 15년 이상 전부터 존재했고, 양국은 당시 일단 해저 가스관 건설에 합의했다. 그런데, 아제르바이잔 영해 카스피해 샤・데니즈 해양 광구는 당초 원유 광구로 추정되었지만, 시추 결과 대형 가스전인 것으로 판명되었다. 그래서 아제르바이잔측은 자국산 천연가스의 유럽용 수출을 우선하기 위해 이 카스피해횡단 가스관 건설 구상을 백지화했다.

이것이 그 후 양국간 외교관계가 악화되는 이유가 되었다. 15년 이상 전에 합의・백지화된 구상이 최근 재차 각광을 받게 된 이유는 천연가스 수출국의 다변화를 추구하는 투르크메니스탄과 대 러시아 천연가스 수입 의존도의 경감을 꾀하는 유럽측의 이해가 일치했기 때문으로 보인다.[36] 트

www.kci.go.kr

36) Aygun Badalova, “Trans-Caspian pipeline - Turkmenistan’s best hope for diversification?”

랜싯 국가로서 중심에 위치한 아제르바이잔은 당초 이 구상에 반대했지만, 자국산 천연가스만으로는 유럽 국가를 위한 충분한 수출물량을 확보할 수 없는 이유도 있어, 최근에는 태도를 누그러뜨리고 있다. 터키는 동 프로젝트를 통해 에너지 허브로서의 역할을 하고자 하며, 유럽은 투르크메니스탄, 아제르바이잔, 이란, 이라크 등 카스피해 연안 및 중동 국가들을 새로운 가스 공급원으로 확보함으로써 러시아에 대한 의존도를 축소하고자 한다.[37]

⑵ 대 중국 가스관

현재 투르크메니스탄에서 대 중국 천연가스 파이프라인은 3개가 가동되고 있다.

베르디무하메도프 대통령은 2006년 봄에 방중하여 중국에 천연가스를 수출하고자 하는 의향을 표명했다. 동 대통령 방중 3년 후에는 첫 번째 천연가스 파이프라인이 완공되었다. 즉, 투르크메니스탄에서 우즈베키스탄, 카자흐스탄을 경유하여 중국에 이르는 첫 번째 천연가스 파이프라인은 2008년 7월에 착공, 2009년 말에 완공되어, 대 중국 천연가스 수출이 시작되었다. 중국용 천연가스 파이프라인은 2010년 9월에 두 번째, 2014년 5월 말에는 세 번째가 완공되어, 천연가스의 총 수송능력은 연간 550억 m^3를 기록했다. 전 라인으로 공급되는 가스의 80% 이상이 투르크메니스탄 아무다리야와 갈키니쉬 가스전에서 생산된다.[38]

중국 세관통계는 카자흐스탄과 중국 간의 국경 인도가격으로 집계된다. 한편, 투르크메니스탄의 천연가스 수출 조건은 동국의 국경(이 경우, 투르크메니스탄과 우즈베키스탄간의 국경) 인도이지만, 그 국경인도가격은 발표되지 않기 때문에, 투르크메니스탄이 실제 어느 정도의 가격으로 수출

10 November 2015, http://en.trend.az/business/energy/2454686.html (검색일: 2018.9.25).

37) 윤지현, "투르크메니스탄 천연가스 수출의 대외적 변수와 해결 과제," 『오늘의 세계경제(KIEP)』 제16권 8호 (2016), 16쪽 참조.

38) 윤지현 (2016), 13쪽 참조.

www.kci.go.kr

하고 있는지는 불분명하다.

중국의 시진핑 국가주석은 2013년 9월, 투르크메니스탄, 카자흐스탄, 우즈베키스탄 및 키르기스스탄을 순방했다. 방문하는 각국에서는 대형 자원개발계획 실시에 합의하고, 중앙아시아의 대 중국 천연가스 수출 증대에도 탄력이 붙었다. 시진핑 국가주석은 첫 방문국인 투르크메니스탄에서 총 13개 문서에 조인했다. 두 정상은 세계 제2위의 천연가스 매장량을 자랑하는 갈키니쉬 광구(부활・부흥의 의미)의 천연가스 생산설비 공장의 개소식에 참석했다.

동 광구의 제1단계 천연가스 생산목표는 연간 300억 m^3, 제2단계의 목표도 300억 m^3(총 600억 m^3)이다. 제2단계의 탐사・개발에 필요한 자금 100억 달러 가운데 중국측이 80억 달러를 융자하기로 합의했다.

시진핑 국가주석은 2013년 9월 13일에 개최된 상하이협력기구(SCO) 정상회의에 맞춰 방문한 키르기스스탄의 수도 비슈케크에서 투르크메니스탄에서 우즈베키스탄-타지키스탄-키르기스를 경유하여 중국으로 향하는, 중앙아시아와 중국을 잇는 네 번째의 천연가스 파이프라인 건설에 대해 해당 4개국 정부 간에 합의했다. 이 네 번째 가스관 건설사업은 2016년 완공을 목표로 착수되었으나, 이후 2020년으로 연기되었다.

⑶ TAPI(투르크멘-아프가니스탄-파키스탄-인도) 가스관

현재 투르크메니스탄에는 대 러시아・대 중국・대 이란 3개 방향으로 수출용 천연가스 파이프라인이 존재하지만, 향후 아프간을 경유하여 파키스탄과 인도에 천연가스 수출을 목표로 2015년 12월 13일, TAPI 건설 기념식이 개최되었다. TAPI 프로젝트는 투르크메니스탄 다울레타바드(Dauletabad) 또는 갈키니쉬 가스전에서 아프가니스탄~파키스탄 물탄(Multan)~인도 파질리카(Fazilika)로 이어지는 가스관 건설사업이다.

투르크메니스탄 국내는 214km의 파이프라인이지만, 국내 가스전에서 파키스탄 및 인도 국경까지의 총연장은 1,814km가 된다(아프간 국내 773km + 파키스탄 국내 827km). 파이프라인의 연간 수송능력은

www.kci.go.kr

330억 m^3, 총공사비는 80억~100억 달러에 달한다. 그 건설 · 운영을 담당하는 사업회사 TAPI Ltd.는 2014년 11월에 설립되어 Turkmengaz, Afghan Gas Corp., Inter State Gas Systems Ltd., 인도 GAIL이 지분 참여하고 있다.

TAPI 건설 구상의 예비 타당성조사(Pre F/S)는 이미 완료되었고(F/S 발주자는 ADB, 수주자는 영국 Penspen), 이 예비 타당성조사 결과에 따라 파이프라인의 건설 · 운영을 담당하는 사업회사 TAPI Ltd.는 2015년 말에 이 파이프라인 건설작업 개시를 목표로 한다고 발표했지만, 문제는 두 가지다. 하나는 정치 상황이 불안정한 아프가니스탄을 경유한다는 점이고, 또 다른 하나는 투르크메니스탄측이 건설하는 것은 어디까지나 대 아프간 국경까지 약 214km의 국내 천연가스 파이프라인이며, 아프간을 벗어난 곳은 언제 건설할지 현재 불분명하다는 사실이다.

투르크메니스탄은 국경까지의 자국 영내에서는 직접 파이프라인을 건설하지만, 천연가스는 국경 인도로 끝난다. 그 다음은 구매자(혹은 다른 제3자)가 건설해야 한다. TAPI도 카스피해횡단 해저 파이프라인 건설 구상도 누가 자금을 부담할 것인지, 누가 건설할 것인지, 현재로서는 불분명하다. 이러한 의미에서 현 상태로서는 TAPI 건설 구상의 실현에는 많은 난관에 직면할 것으로 보인다.

한편 TAPI의 대안(경쟁안)으로 이란산 천연가스를 파키스탄에 수출하는 '미르(평화) 파이프라인' 구상이 존재한다. 이것도 예전부터 있었던 구상이지만, 대 이란 경제제재 조치 해제가 실시되면, 이 미르 파이프라인 구상이 더 빨리 실현될 수도 있다. 그러나 이 구상에 대해서는 사우디아라비아가 강력하게 반대하고 있다.[39]

www.kci.go.kr

39) 윤지현 (2016), 14-15쪽 참조.

Ⅳ. 투르크멘의 에너지 정책 및 파이프라인 프로젝트의 성격과 한계

투르크메니스탄은 전 세계에서 수출루트 다변화에 적극적인 이해관계를 갖고 있을 뿐만 아니라 수출에 충당할 수 있는 상당한 양의 가스를 보유하고 있는 소수의 국가 중 하나이다. 또한 적은 인구와 상대적으로 낮은 산업화 수준으로 인해 가스 생산의 절반 이상을 수출할 수 있는 극소수 국가 중 하나(구소련 공화국 중에서는 유일)이다. 한편, 투르크메니스탄은 기본적으로 가스 수출에만 의존하고 있는데, 다른 자원이 아닌 가스 수출에만 의존하고 국가 중에서는 세계 최대의 가스 생산국이라 할 수 있다.[40]

글로벌 가스 시장에서 투르크메니스탄의 지위는 최근 들어 크게 변화했다.[41] (1) 주요 가스전에 대한 조사결과는 투르크메니스탄의 대규모 매장량을 증명하고 있다. (2) 투르크멘의 가스 수출에 있어 중국은 러시아의 수요독점을 무너뜨리고 가장 중요한 교역파트너가 되었다. (3) 러시아는 더 이상 가스 가격을 결정하는 위치에 있지 않다. (4) 남아시아의 가스 수요는 증가세에 있다. (5) 그리고 유럽은 에너지 공급의 다변화에 더욱 큰 관심을 보여 왔다는 사실이다.

지금까지 투르크메니스탄 지도부는 상대적으로 유리한 자국의 위치를 충분히 이용하지 못했는데, 자국의 주요한 탄화수소 매장량을 개발하고 수출하는 데 필요한 투자, 기술 및 노하우를 얻기 위해 새로운 파트너십을 적극적으로 체결하는 데 주저했기 때문이다. 니야조프 시대 이후, 관료기구는 "자국의 국경에서 가스를 판매한다"는 정책을 채택했으며, 이해 당사자들이 스스로 재정적 위험을 감수하고 가스를 더 멀리 수송하는 데 필요한 인프라를 건설할 것을 요구했다. 또한 생산물분배협정(PSA)의 대상을

40) 대부분의 가스 수출국은 가스보다 석유로부터 훨씬 많은 수입을 벌어들이는데, 카타르와 러시아조차 그러하다.

41) A. Bohr, "Turkmenistan: Power, Politics and Petro-Authoritarianism," *Research Paper* (Russia and Eurasia Programme, 2016), p. 72.

www.kci.go.kr

역외 매장지로 제한함으로써 국제석유회사(IOC)가 육상의 상류부문에 참여하는 것을 배제했다. 니야조프는 사망하기 얼마 전에, “육상의 가스전은 내줘서는 안 된다. 우리는 해상의 가스전에서는 동등한 파트너로 일할 수 있다”[42]고 선언했다. 이 규칙의 예외는 중국의 CNPC와 30여 년 전에 체결한 PSA인데, 이 프로젝트는 아무다리아(Amu-Darya)강 근처 남동부의 바그티얄리크(Bagtyyarlyk) 육상 천연가스의 개발을 위한 것이었다.

서방기업들은 육상 매장지에 대한 생산물분배협정(PSA)을 체결하여 위험-보상(risk-and-reward) 기준으로 운영할 수 있기를 원했지만, 2007년 베르디무하메도프가 대통령직에 오른 이래, 투르크멘 정부는 이러한 정책 중 어느 것도 변경하지 않았다. 역외 가스전 개발을 위한 투자 필요성을 인식하게 되고 부분적으로는 2009년 러시아와의 관계에서 위기가 가속화되면서, 새로운 정권 하에서 ‘탄화수소 자원관리 · 이용청’은 카스피해 지역에 외국인투자를 유치하기 위해 '문호개방 정책'을 장려하기 시작했다. 결과적으로 2009년에는 몇몇 역외 생산물분배협정(PSA)이 독일의 RWE DEA AG (2013년 DEA AG로 명칭 변경) 및 러시아의 이테라(Itera)를 비롯한 외국 운용사와 체결되었다. 2016년 1월 현재 7개의 생산물분배협정(PSA)이 시행 중인데, 이 중 3개는 육상(CNPC와 체결한 단 하나는 남동부의 주요 가스전에 위치하고 두 개의 PSA는 더 소규모의 서부 가스전에 위치함), 4개는 역외 블록이었다. 그러나 기업들이 추출한 가스는 가공과 수출을 위해 투르크멘가스(Turkmengaz)에 넘겨진다는 점을 감안하면, 역외 카스피해에서조차도 ‘문호’는 특별히 넓게 열려 있지 않다. 블록 23의 DEA AG의 라이선스는 2015년 8월에 만료되었으며, 해당 회사는 갱신하지 않았다. DEA AG는 여전히 투르크메니스탄에 사무소를 두고 있지만, 현재 블록 23에는 아무런 활동도 없다.

베르디무하메도프 대통령과 소수의 엘리트 계층은 국내외 에너지 정책을 전환시킬 수 있는 권력과 수단을 보유하고 있지만, 사회의 욕구를 충족

www.kci.go.kr

42) International Crisis Group, “Central Asia’s Energy Risks,” *Asia Report*, No. 133, 24 May 2007, p. 9.

시키고 반대파를 통제할 수 있는 한 그렇게 할 아무런 유인이 없다. 지금까지 투르크메니스탄의 지배층은 가스 수출에서 얻은 렌트(대통령은 '탄화수소자원 관리-이용 국가청'을 통해 이에 대한 완전한 통제권을 갖고 있다)를 통해 비공식적 후원네트워크 및 유효한 억압 기제에 대한 자금지원을 통해 그러한 필요조건 두 가지를 모두 달성했다. 소규모 인구를 가진 투르크메니스탄 정부는 천연가스 생산의 대부분을 수출할 수 있게 되고 엄격한 정치경제적 중앙집권화를 가능하게 하였으며, 이는 자원(가스)-권위주의라는 투르크메니스탄의 특수한 지배형태를 유지시킨다.

투르크메니스탄 정부는 자국의 석유·가스 블록을 해외로 이전하게 되는 해외 기업과의 생산물분배협정을 크게 제한하는 정책을 취했는데, 이는 주요 국제 에너지회사들과의 관계를 소원하게 만들었다. 국제 에너지회사들은 단순한 서비스 계약보다는 리스크-보상을 조건으로 상류 개발 프로세스에 대한 지분을 자연스럽게 추구하기 때문이다. 반면 투르크메니스탄 관료기구는 자국의 이중적인 정책이 가스 생산에 따른 수익의 대부분을 자국의 정부가 거둬들이면서 외국 정부와 기업의 간섭을 피할 수 있게 해준다고 판단한다. 특히 서구의 많은 내부자들은 투르크메니스탄의 업계 관계자들이 탄화수소 운영에 대한 세계적 수준의 이해가 부족하다는 사실, 그리고 이러한 이해부족이 육상 개발에 대한 투르크메니스탄의 '독자 개발' 사고로 이어지고 그것을 강화하고 있는 상황을 인식하고 있다.

따라서 투르크메니스탄의 에너지 정책은 전반적으로 고립적인 외교정책과 일관성을 갖고 있다. 필수적인 경영기술과 엔지니어링 역량을 모두 보유한 외국의 에너지 회사에 육상의 본격적인 PSA를 제공하지 않은 채, 아프가니스탄을 통과하는 남부파이프라인이나 카스피해 해저의 서부파이프라인을 통한 수출 다변화 계획은 실현 가능성이 높지 않은 것으로 평가된다.[43] 반면 중국과의 에너지 관계가 크게 바뀌지 않는 한, 중국에

www.kci.go.kr

43) A. Bohr (2016), 92쪽.

대한 수출은 투르크메니스탄에 소규모 인구에 대한 지출을 충당할 수 있는 안정적인 수입원을 계속 제공해야 하며 독재시대 방식의 건설 프로젝트와 비대해진 보안 서비스를 지탱할 수 있는 자금도 충당할 수 있어야 한다.

이상에서와 같이, 투르크메니스탄의 천연가스 정책의 두 가지 주요 방향은 천연가스 생산 확대 및 가스관 건설을 통한 수출 수송로 다변화라 할 수 있다.[44] 그런데 투르크메니스탄 정부는 투자, 기술 및 노하우를 위한 새로운 파트너십을 맺는 데 소극적인 태도를 취하며, 외국기업이 육상의 상류부문에 참여하는 것을 배제하거나 크게 제한하는 정책을 펴고 있다. 이는 사우디와 쿠웨이트 등 중동의 렌티어 국가의 사례에서 찾아볼 수 있는 정책 방향이라 할 수 있다. 국가가 육상 상류부문을 독점함으로써 가스 수입이라는 막대한 '렌트'가 발생하고 이를 운용하여 국가시스템을 유지할 수 있기 때문이다. 따라서 투르크메니스탄에서 육상 상류부문에 대한 국가의 독점과 외국자본의 참여 배제는 렌티어 국가시스템을 유지하기 위한 가장 중요한 포인트라 할 수 있다.[45] 또한 수출루트 다변화의 경우, 중국루트를 제외하면 성공적이라고 볼 수 없는데, 이는 대 중국 의존을 심화시킬 위험이 존재한다. 또한 육상 상류부문에 대한 서방기업들의 참여 배제는 1990년대 정책방향을 그대로 유지하고 있는데, 이는 서방기업과 이해관계의 대립을 심화시킬 수 있다.[46]

---

44) 에너지 자원 수송로 다변화 정책과 관련하여, 이유신(2015)은 로즈노의 약소국 외교정책 이론에 기초하여 투르크메니스탄이 카자흐스탄보다 더욱 공세적인 수송로 다변화 정책을 펼치고 있는 이유를 설명하고 있다. 이유신, "카자흐스탄과 투르크메니스탄의 에너지 자원 수송로 다변화 정책의 비교 연구," 『21세기 정치학회보』 제25권 1호 (2015), 217-241쪽.

45) 1990년대 이후 사우디아라비아와 쿠웨이트 등의 렌티어 국가는 심각한 경기 침체를 겪으면서 석유 상류부문을 외국자본에 개방할 수밖에 없는 상황을 겪게 되었다. 이 과정에서 이들 국가가 렌티어 국가시스템을 어떻게 유지할 수 있었는지에 대해서는 다음을 참조. A. Özyavuz, & D. Schmid, "Persistence and Evolutions of the Rentier State Model in Gulf Countries," April 2015, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/rentier-state-final.pdf (검색일: 2018.11.05.).

46) 2008년 이후 투르크메니스탄은 카자흐스탄의 급격한 경제성장에 자극을 받아 점진적인 개방정책을 추진하고 있지만, 외국인 기업에게 투자 승인은 경제적 측면보다 정치적 측면

V. 결 론

본문에서의 논의를 바탕으로, 천연가스로부터의 렌트수입에 크게 의존하고 있는 투르크메니스탄의 에너지 정책과 관련하여 다음과 같은 결론을 제시할 수 있다. 첫째, 투르크메니스탄은 렌티어 국가 시스템을 유지하기 위해서라도 육상의 상류부문에 대한 외국자본의 PSA 참여를 허용하지 않을 것이다. 또한 육상의 상류부문에 대한 참여를 허용하더라도 국가가 최대한의 렌트수입을 확보할 수 있는 선에서나 허용될 수 있을 것이다. 둘째, 투르크메니스탄 가스・석유정책의 변화는 최근의 경제상황 악화가 극단적인 수준으로 이어질 경우에나 가능하다. 셋째, 에너지 수출선 다변화를 위한 가스 파이프라인 프로젝트의 실현 가능성은 낮다는 점이다. 넷째, 현재 실제로 투르크메니스탄이 에너지를 가장 많이 수입하고 있는 국가는 중국인데, 중국에 대한 과도한 의존은 투르크메니스탄에 딜레마를 가져올 수 있다.

세계 에너지 가격의 하락, 러시아 루블화의 약세 및 중국 경제의 침체로 인해 투르크메니스탄 정부는 재화에 대한 보조금을 축소하고, 2015년 1월 마나트를 달러화 대비 약 5분의 1로 평가절하하고, 대규모 인프라 프로젝트의 규모를 축소하는 등 정부지출을 긴축적으로 운용해 왔다. 그러나 이러한 대외경제 압력(국제 에너지 시장의 경쟁자로서 이란의 재등장을 포함하여)은 가스 구매자들에게 상류부문의 지분을 제공하는 것을 거부해 온 투르크메니스탄 지도부의 오랜 정책을 재검토하도록 만들지는 못했다. 따라서 극심한 경기 침체만이 투르크메니스탄 지도부로 하여금 현재의 '육상 PSA 불허' 및 '파이프라인 자체 건설'이라는 입장을 재검토하게 할 수 있을 것이다. 다시 말해, 투르크메니스탄에서 렌티어 국가의 핵심적 정책방향은 쉽게 변하지 않을 것이지만, 경기침체가 더욱 장기화되고 악화

이 우선적으로 적용되고 있다. 강명구, "글로벌 금융위기 이후 중앙아시아에 대한 외국인 직접투자 분석—카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄을 중심으로—," 『비교경제연구』 제16권 2호 (2009), 230-231쪽.

www.kci.go.kr

될 경우에는 그 가능성이 확대될 것으로 예상할 수 있다.

현 시점에서 투르크메니스탄이 대량의 가스를 수출할 수 있는 국가는 주요한 무역 파트너이기도 한 중국뿐이다. 현재, 투르크메니스탄은 연간 약 300억~350억 m^3의 가스를 중국에 수출하고 있어 2020년까지 수출량을 2배로 늘리려 하고 있다. 그러나 문제는 투르크메니스탄이 중국의 융자에 크게 의존하고 있다는 점이다. 따라서 중국행 가스 수출에 의한 이익의 대부분은 채무 상환에 충당되고 있다. 한편, 외견상 무한한 것으로 보이는 중국의 가스 수요에도 제약이 존재한다. 첫째, 중국은 항상 한 공급 업체에 지나치게 의존하지 않도록 수입업체 포트폴리오를 다양화할 것이고, 따라서 투르크메니스탄은 중국 시장을 노리는 LNG 공급자 및 다른 판매자와의 경쟁에 직면하게 될 것이다. 둘째, 중국이 자체적으로 셰일가스 혁명에 착수하여 가스 구매량을 급격히 변화시킬 경우, 투르크메니스탄은 이에 대한 대응책이 취약하다. 셋째, 투르크메니스탄은 러시아와 이란에 대한 수출이 최소 수준으로 유지되거나 모두 중단될 가능성이 높기 때문에 중국 시장에 의존할 수밖에 없는 위치에 있다. 특히 현재의 가스수입은 예산의 필요를 충족시키기에 충분하다 할지라도, 추가적인 수출 다변화 없이는 투르크메니스탄은 중국의 가격 인하 요구에 대응하지 못할 수 있다.

투르크메니스탄은 이러한 상황에서 벗어나기 위해 '투르크메니스탄~아프가니스탄~파키스탄~인도(TAPI)'프로젝트나 카스피해를 경유해 유럽에 이르는 파이프라인 등 대체 가스파이프라인의 건설을 검토하고 있다. 예를 들어, 2017년 2월초, 투르크메니스탄은 TAPI 프로젝트의 사업비로 이슬람개발은행에 7억 달러의 융자를 신청했다. 2016년 10월에도, TAPI 파이프라인 건설을 위해, 이 은행과의 사이에 7억 달러의 융자 공여에 관한 협정이 체결되었다. 또한 TAPI 파이프라인과 병행해, 고전압의 송전선을 건설하려는 계획도 있다. 이에 의해 동 파이프라인의 모든 인프라 설비에 전력이 공급될 뿐만 아니라, 아프가니스탄을 경유하여 다른 나라들에 전력을 수출하는 것도 가능하게 된다. 그러나 아프가니스탄 국내 정세가 여

www.kci.go.kr

전히 매우 불안정하고, 동국을 경유해 투르크메니스탄의 가스를 수송하기 위한 안전성이 보증되지 않기 때문에, TAPI 프로젝트가 실현될 가능성은 그다지 높지 않다.

한편, 러시아는 가스의 대체 수송 루트를 모색하는 투르크메니스탄의 시도를 경계하고 있다. 투르크메니스탄은 자금을 필요로 하고 있기 때문에 유럽행 가스 대체 수송루트를 다시 모색하고 있다. 현 시점에서 투르크메니스탄에는 TAPI 이외에 가스 수송 루트의 세 가지 옵션이 있다. 첫 번째는 러시아와 카자흐스탄을 경유하는 루트, 두 번째는 이란을 경유하여 터키에 이르는 루트이다. 세 번째는 아제르바이잔과 조지아를 경유해 터키에 이르는 카스피해 해저 파이프라인을 건설하는 '나부코' 프로젝트의 부활이다. 그러나 오늘날, 독일 정부가 러시아를 우회하여 투르크메니스탄의 가스를 유럽에 수입하는 이 프로젝트를 부활시킬 이유는 없을 것이다. 현재 EU와 터키 사이의 관계가 크게 냉각되고 있는 상황에서 이 프로젝트는 터키를 경유한 가스 수입에 대한 EU의 의존도를 높이기 때문이다. 따라서 투르크메니스탄에게는 아제르바이잔의 수송 인프라를 이용하는 옵션이 보다 현실적이다. 아제르바이잔의 파이프라인은 투르크메니스탄으로부터 가까운 카스피해 중심부까지 부설되고 있기 때문에, 아제르바이잔을 경유하는 가스 수출은 투르크메니스탄에 있어 가장 경제적인 최적의 루트이다. 그러나 이 모든 것은 카스피해 석유가스 광상의 문제를 해결하려는 양국 정부의 의향에 의해 좌우된다.

www.kci.go.kr

참고문헌

강명구.「글로벌 금융위기 이후 중앙아시아에 대한 외국인 직접투자 분석—카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄을 중심으로—.」『비교경제연구』. 제16권 2호 (2009), 209-239쪽.

김태환.「독재정권의 개혁저항—투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 북한에서의 정치경제적 지대와 지배연합.」대외경제정책연구원 편.『중앙아시아: 정치·사회·역사·문화』. 서울: 대외경제정책연구원, 2009.

박정호 외.『중앙아 주요국의 경제발전 전략과 경협 확대방안』. 서울: 대외경제정책연구원. 2016.

양의석 외.「투르크메니스탄의 천연가스 수급 및 수출능력 확충전략.」『세계 에너지시장 인사이트』. 제18-22호 (2018), 3-21쪽.

윤지현. "투르크메니스탄 천연가스 수출의 대외적 변수와 해결 과제."『오늘의 세계경제(KIEP)』. 제16권 8호 (2016), 1-20쪽.

이유신.「카자흐스탄과 투르크메니스탄의 에너지자원 수송로 다변화 정책의 비교 연구.」『21세기 정치학회보』. 제25권 1호 (2015), 217-241쪽.

정상률.「석유지대의 정치경제와 아랍 민주주의.」『중동연구』. 제30권 3호 (2012), 83-115쪽.

조영관.「투르크메니스탄의 경제발전과 에너지, 운송 부문의 특징.」『슬라브학보』. 제31권 1호 (2016), 151-179쪽.

황영삼.「투르크메니스탄의 정치변동과 정치전통에 관한 분석—부족주의, 합의, 민주주의적 토대를 중심으로.」『슬라브연구』. 제33권 1호 (2017), 95-127쪽.

Anderson, John. "Authoritarian Political Development in Central Asia: The Case of Turkmenistan." *Central Asian Survey*. Vol. 14, No. 4 (1995), pp. 509-527.

Anderson, Lisa. "Policy-Making and Theory Building: American Political

www.kci.go.kr

Science and the Islamic Middle East." in Hisham Sharabi (ed.). *Theory, Politics and The Arab World: Critical Responses*. New York: Routledge, 1990.

Badalova, Aygun. "Trans-Caspian pipeline - Turkmenistan's best hope for diversification?" 10 November 2015. http://en.trend.az/business/energy/2454686.html (검색일: 2018.9.25).

Beblawi, Hazem and Luciani, Giacomo (eds.). *The Rentier State*. London: Croom Helm, 1987.

Beblawi, Hazem. "The Rentier State in the Arab World." in H. Beblawi and G. Luciani (eds.). *The Rentier State*. London: Croom Helm, 1987. pp. 49-62.

Bohr, Annette. "Turkmenistan: Power, Politics and Petro-Authoritarianism." *Research Paper* (Russia and Eurasia Programme). 2016.

BP. *BP Statistical Review of World Energy*, each year.

Bromley, Simon. *Rethinking Middle East Politics*. Austin: University of Texas Press, 1994.

EBRD, *Transition Report*, each years.

Eurasianet. "Turkmenistan: Gas Blast Ignites Turkmen-Russian Row." https://eurasianet.org/turkmenistan-gas-blast-ignites-turkmen-russian-row (검색일: 2018.8.20).

Foster, John. "A Pipeline Through A Troubled Land: Afghanistan, Canada, and the New Great Energy Game." *Foreign Policy Series*, Vol. 3, No. 1 (2008), pp. 1-17.

International Crisis Group. "Central Asia's Energy Risks." *Asia Report*, No. 133, 24 May 2007.

Kassenova, Nargis. "The impact of the global economic crisis on Central Asia and its implications for the EU engagement." *EUCAM Working Paper No. 5*. (October 2009).

www.kci.go.kr

Kuru, Ahmet (2002). “The Rentier State Model and Central Asian Studies: The Turkmen Case.” *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*. Vol. 1, No. 1 (2002), pp. 51-71.

Luciani, Giacomo. “Allocation vs. Production States: A Theoretical Framework.” in H. Beblawi and G. Luciani (eds.). *The Rentier State*. London: Croom Helm, 1987. pp. 63-82.

Mahdavi, Hossein. “The Pattern and Problems of Economic Development in Rentier States: The Case of Iran” in M. A. Cook ed., *Studies in the Economic History of the Middle East*, London: Oxford University Press, 1970, pp. 428-467.

Mark Smedley, “Turkmenistan Muddles on, but Risks Crisis,” Mar 11, 2016. https://www.naturalgasworld.com/turkmenistan-muddles-on-but-risks-crisis-riia-report-28609 (검색일: 2018.8.20).

Nissman, David. “Turkmenistan (Un)transformed,” *Current History*. Vol. 93, No. 582 (1994), pp. 183-186.

Özyavuz, Anaïs & Schmid, Dorothée. “Persistence and Evolutions of the Rentier State Model in Gulf Countries.” April 2015. https://www.i-fri.org/sites/default/files/atoms/files/rentier-state-final.pdf (검색일: 2018.11.05).

Pomfret, Richard. “Turkmenistan: From Communism to Nationalism by Gradual Economic Reform.” *MOST: Economic Policy in Transitional Economies*. Vol. 11, No. 2 (2001), pp 165–176.

Putz, Catherine. “Caspian Sea Dispute Settled on the Surface.” *The Diplomat*. August 13, 2018. https://thediplomat.com/2018/08/caspian-sea-dispute-settled-on-the-surface/ (검색일: 2018.8.25.).

RFE/RL. “Turkmenistan Cuts Last Vestiges Of Program For Free Utilities.” September 26, 2018. https://www.rferl.org/a/turkmenistan-cuts-last-vestiges-of-program-for-free-utilities/29511308.html (검색일: 2018.11.5).

www.kci.go.kr

RFE/RL. “Russia To Start Importing Gas From Turkmenistan Again Next Year, Gazprom Says.” October 10, 2018. https://www.rferl.org/a/russia-to-start-importing-natural-gas-turkmenistan-again-next-year-gazprom-miller-says/29535231.html (검색일: 2018.11.5).

Rus Energy. https://rusenergy.com/en/ (검색일: 2018.8.20.)

Saray, Mehmet. *The Turkmens in the Age of Imperialism: A Study of the Turkmen People and Their Incorporation into the Russian Empire*. Ankara: TTK, 1989.

Smirnov, Sergey. “The Trans-Afghan Pipeline and Its Prospects.” https://www.ca-c.org/journal/2003/journal_eng/cac-04/16.smieng.shtml (검색일: 2018.8.20).

Song, Sang-Hyun. “Rentierism and Democracy in Saudi Arabia.” *Korean Journal of Middle East Studies*. Vol. 30, No. 3 (2016), pp. 49-76.

Vandewalle, Dirk. *Libya Since Independence*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

World Bank. *The World Bank in Turkmenistan: Country Snapshot*. Washington D.C.: World Bank. 2017.4.

www.kci.go.kr

<Abstract>

Performance and Limitations of Economic Development in Resource Driven Economy: Turkmenistan's Case

Young Jin Kim*

This paper aims to examine the legitimacy and development strategy of Turkmenistan's political and economic system and its reality and prospects based on the conceptual understanding of the rentier state (or rentier economy). The Turkmen economy heavily depends on revenues from natural gas, which are a major part of GDP. And, Turkmen state monopolizes the reserves of natural gas and oil, the revenues from them, and the right of distribution of the revenues. The Turkmen state uses natural gas revenues to consolidate its institutional structure. The state also wants to secure public support by providing housing, electricity and water and bread for them free of charge. As in other rentier states, the political justification of Turkmenistan is at a very low level, which is why the country is committed to continuing this welfare function.

The Turkmenistan's policy of natural gas and oil in have the structure in which the President exercises full power, and exclude or restrict foreign capital on the onshore gas fields while the offshore block is mostly dependent on foreign capital. The two main directions of Turkmenistan's policy on natural gas are increasing gas production and diversification of its export routes. However, Turkmenistan takes a passive stance toward establishing new partnerships with foreign capital for inducing investment, technology and know-how, and maintains a policy of excluding or largely restricting the participation of foreign capital to the onshore upstream gas fields. In addition, the diversification of export routes is not successful

www.kci.go.kr

* Asia-Pacific Research Center, Hanyang University.

except for the Chinese route, which poses a risk of deepening dependence on China. Also, Turkmenistan excludes Western companies' participation in onshore upstream and maintains the key policy direction of the rentier states as of 1990s, which can intensify conflicts of interests with Western companies. In conclusion, the key policy direction of rentier states in Turkmenistan will not change easily, but only a severe recession will increase the likelihood of the change.

Key word: Turkmenistan, Rentier State, Energy Policy, Natural Gas, Gas Pipeline

〔논문투고일: 2018. 10. 10〕
〔심사의뢰일: 2018. 10. 15〕
〔게재확정일: 2018. 11. 19〕

www.kci.go.kr