

## 자원저주 현상과 푸틴의 국가주의 에너지 정책\*

嚴久鎬·金淵奎\*\*

- |                     |                      |
|---------------------|----------------------|
| I. 서론               | IV. 푸틴의 국가주의적 에너지 정책 |
| II. 자원저주와 러시아 경제발전  | V. 결론                |
| III. 자원저주와 러시아 민주주의 |                      |

### 한글초록

본 논문은 러시아의 자원저주 현상을 경제발전과 민주주의 발전과의 관계 속에서 진단하고 푸틴의 국가주의 에너지 정책이 이러한 현상을 치유하는 적절한 대응인지를 분석하는 것을 연구 목표로 한다.

푸틴의 에너지 정책은 엘친 시기와 비교해서 국가의 역할을 더욱 강조하는 것은 사실이지만 엄격한 의미에서 국가주의로 보기는 어려우며, 에너지 자산의 국가통제 강화를 통한 국익과 경제적 효율성의 균형 고려라는 국가주의적 에너지 정책으로 규정할 수 있을 것이다. 이러한 그의 정책이 거시경제정책 시행의 국가능력 강화와 올리가르히 자본주의의 교정이라는 정치·경제적 맥락에서 그 정당성이 전혀 없다고 보기 어렵다. 그러나 푸틴의 이러한 국가주의적 정책의 성공을 예측하기는 어려울 것 같다. 첫째, 러시아 자원저주 현상의 핵심은 지대추구와 부패가 경제적 자원저주와 정치적 자원저주의 연결고리 역할을 하고 있는 것이라 할 때 민주적 책임성이 확보되는 거버넌스 확립만이 장기적 해법이며 국가주의 에너지 정책은 민주적 책임성에 부정적 영향을 미칠 것이다. 둘째, 90년대 민영화 과정을 볼 때 러시아의 올리가르히에 대해 부정적인 생각을 갖는 것은 당연한 일이지만 체제전환기에 있는 러시아의 상황을 고려할 때 올리가르히에 의해 주도된 통합형 거대복합기업(conglomerate)이 더 능률적일 수 있으며 실제로 러시아 석유 부문의 경험은 그것을 잘 보여주고 있다. 셋째, 푸틴의 국가 자산 통제 강화가 국내의 정치적 경쟁 수준의 하락으로 가능해진 것이기 때문에 자원 지대가 권력 유지의 자원으로 활용

\* 이 논문은 2007년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2007-B00013)

\*\* 교신저자

될 가능성이 크다는 점을 유의해야 한다. 건전한 거시경제정책이 포퓰리즘적 성격으로 바뀔 위험성이 크며, 가스 및 전력산업의 구조조정을 방해할 가능성이 크다. 마지막으로 국익과 경제적 효율성은 배치될 가능성이 큰데 국가주의적 정책 하에서는 경제적 효율성이 희생될 가능성이 크며, 러시아의 송유관 사업 부분은 이러한 가능성을 잘 대변해 주고 있다.

주제어 : 러시아, 에너지 정책, 자원저주

## I. 서론

자원 기반 경제(resource-based economy)를 일반적으로 천연자원이 GDP의 10% 이상 그리고 수출의 40% 이상을 설명하는 경제로 정의 한다<sup>1)</sup>고 볼 때 자원 부문이 GDP의 약 1/3, 수출의 70%, 특히 석유가스 부문만 GDP의 약 1/4, 수출의 60% 이상을 설명하는 러시아 경제는 대표적인 자원 기반 경제라고 할 수 있을 것이다.<sup>2)</sup> 러시아 경제의 최근 수년간의 고도 경제성장세가 국제유가 상승

1) Rudiger Ahrend, "Can Russia Break the 'Resource Curse'?" *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 46, No. 8, 2005, pp. 584-609.

2) 러시아 경제의 자원 의존 정도를 평가할 때 고려해야 할 점은 의존도에 대한 공식 통계보다 실제 의존도는 더 높다는 것이다. 천연자원의 국내 가격과 수출 가격이 차이가 큰 자원 수출국에서는 천연자원 부문이 만들어낸 부가가치가 채굴기업 보다는 거래 기업의 계정에 더 반영되기 때문이다. 따라서 자원 산업의 총산업에서의 실제 비중은 공식 통계보다는 크다는 점을 감안하면, 전반적으로 러시아 국민계정에서 도매와 서비스 부문은 과잉 대표되고 산업은 과소 대표되는 경향을 보인다. 이를 시정하기 위한 시도들이 있는데 예를 들어 2004년 세계은행의 러시아 산업통계는 러시아 국민계정 중에서 산업 비중을 27%에서 41%로 상향 평가하고 GDP에서의 석유가스 비중을 러시아 국가통계청 2000년 데이터 8%를 19%로 상향 조정하였다.(World Bank, "Russia: Transition Meets Development, Country Economic Memorandum for the Russian Federation," Moscow, Russia: The World Bank, April 2004.) 이것은 러시아 재무부 산하 경제전문가 집단(Economic Expert Group)의 평가와 유사한데, 이 평가에 따르면 2000년 GDP에서의 석유가스 비중은 21%이고 그 이후로 약 17%선을 유지하고 있다.(Гурвич, Е. Т. "макроэкономическая оценка роли Российскойского нефтегазового сектора," *Вопросы Экономики*, 10, 2004. Г) 산업 비중을 상향조정 했을 때 세계은행 기준 적용 러시아 서비스 산업 비중은 60%에서 46%로 떨어진다. 이러한 조정을 했을 때 가장 눈에 띄는 것은 석유, 천연가스 등 연료부문인데 산업 부가가치 비중이 29%에서 49%로 크게 상향 조정된다는 것이다.(Rudiger Ahrend, "Can

세의 덕이라는 것은 주지의 사실이기도 하지만 이러한 자원의존형 구조가 러시아의 경제발전과 민주주의 발전에 부정적 영향을 미칠 것이라는 비관적 견해도 있는데 그 논거들은 흔히 ‘자원의 저주’(Resource curse)라는 주제로 집약되곤 한다.

일반적으로 자원이 풍부한 것은 경제발전에도 민주주의에도 좋지 않다고 알려져 있다. 자원저주<sup>3)</sup> 또는 풍요의 역설(Paradox of Plenty)<sup>4)</sup>에 관한 많은 가설이 있지만 대부분의 설명은 경제적 영향과 정치적 영향의 두 범주로 나누어 볼 수 있다. 경제적 영향은 자원 부(resource wealth)의 다른 교역재(tradables)에 대한 영향에 초점을 두는 설명 즉 네덜란드병(Dutch Disease)과 자원의 상품가격 변동성이 재정수입의 불안정성과 비능률적 전문화를 결과할 수 있는 금융시장 불안정성에 미치는 설명<sup>5)</sup>이 대표적이고, 정치적 영향은 자원 부가 제도의 질, 정치 과정, 거버넌스에 대해 미치는 부정적 영향에 관심을 두는 설명들이다. 이러한 설명은 여러 실증 연구에서도 입증되고 있는데, 경제발전과 석유의 관계에 관해 헬퍼린 등(Morton H. Halperin et al)의 연구를 보면 지난 20년 동안 권위주의 국가 중에는 단지 8개 국가만이 지속적 성장을 향유하였고 여타 60개 권위주의 국가들은 평균 이하의 성장을 하였다.<sup>6)</sup> 또한 민주주의와의 관계에 관한 실증 연구에서, 보와(Carles Boix)는 석유가 수출에서 차지하는 비중이 1/3이상이 되는 국가에서는 성공적 민주화가 이루어진 예가 없다고 주장하고 있는데<sup>7)</sup> 이들의 주장을 따른다면 60%이상의 비중을 갖고 있는

Russia Break the ‘Resource Curse?’” *Eurasian Geography and Economics*, 2005, 46, No. 8, p. 586).

3) J. D. Sachs and A. M. Warner, “Natural Resource Abundance and Economic Growth,” National Bureau of Economic Research Working Paper No. 5398, 1995.

4) Terry Lyn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States* (Berkeley: University of California Press, 1997).

5) R. Hausman and R. Rigobon. “An Alternative Interpretation of the Resource Curse: Theory and Policy Implications,” NBER Working Paper No. 9424, January, 2003.

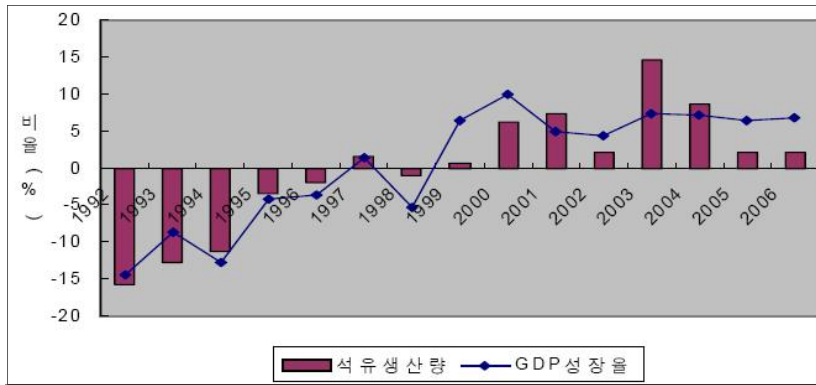
6) Morton H. Halperin., Joseph T. Siegle, and Michael M. Weinstein, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*(New York: Routledge, 2005.), p. 19. 8개 국가는 부탄, 중국, 이집트, 한국, 싱가포르, 대만, 튀니지아, 베트남이다.

7) Carles Boix, *Democracy and Redistribution* (Cambridge University Press, 2004), p. 85.

러시아에게는 민주화의 희망이 거의 없어 보인다.

러시아 경제성장, 특히 2001년 이후 고유가 시기에서 에너지 부문은 큰 역할을 하고 있다.<sup>8)</sup> 2001년에서 2004년까지 천연자원 부문은 산업생산 성장에서 70%, 이중 석유 부문만 45%를 설명하고 있고 러시아 GDP에서는 천연자원 부문이 약 1/3, 이중 석유부문만 1/4이나 기여하고 있다. 또한 이러한 통계는 단지 직접적 기여만 계산한 것이고 석유부문 조달과 국내 수요에 대한 임금으로부터의 연쇄효과(knock on) 효과를 고려할 때 석유산업의 경제성장에 대한 실질적 기여는 훨씬 클 것이다.

[그림 1] 러시아의 석유생산량과 GDP성장률과의 관계



자료: ISI Emerging Markets, <http://www.securities.com>

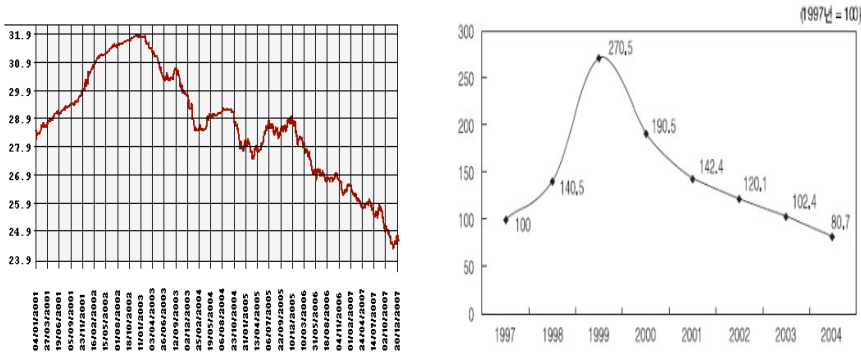
그러나 최근의 오일머니는 루블화 절상압력과 석유생산 증가세 둔화<sup>9)</sup>의 원인으로 지적되고 있어 이것이 자원저주 현실화의 신호탄으로 여겨지기도 한다. [그림 2]에서 보듯이 고유가가 시작된 2001년부터 루블화는 절상되고 그에 따

8) 이것은 외환위기 직후와 대조된다. 1999-2000년 당시 러시아 산업은 환율 하락과 실질 에너지 가격의 하락으로 이득을 얻어 이 두 요인이 경제회복의 주요 요인이었다. 그러나 실질 환율과 에너지 가격 모두 예외적으로 낮은 수준으로부터 회복되었기 때문에 환율절하로부터의 성장에 대한 부양 효과는 점점 사라졌다.

9) 2003년 11%, 2004년 8%를 기록했던 원유생산 증가율이 2005년 2.2%에 머물렀으며, 2006년에도 5월까지 생산증가율이 2.5%를 넘지 못하고 있다. (출처: Moscow Energy Policy Institute).

라 산업경쟁력 지수는 하락하고 있다. 또한 석유의존도가 높은 러시아 경제는 석유 생산 증가세 둔화가 경제성장을 둔화로 이어질 것에 대한 우려가 커지고 있다. 특히 네덜란드병의 징후에 대한 우려가 큰데 1999-2005년 사이에 평균 임금이 연 30% 상승한 점에서 네덜란드병에 대한 주의가 필요하다는 지적이다.<sup>10)</sup> 이런 노동비용 급상승은 많은 제조업이 발전에 큰 어려움을 겪는다는 것을 의미하기 때문이다.

[그림 2] 러시아 환율(2001. 01- 2008. 01)과 산업경쟁력 지수\* 변동



\* 산업경쟁력 지수는 루블화의 실질환율과 제도가격의 변화를 적용한 지수  
 자료: 환율은 러시아 중앙은행(www.cbr.ru), 산업경쟁력 지수는 러시아경제개발통상부, On Results of Socio-Economic Development of the Russian Federation in 2004 and Objectives of the Russian Federation Economic Policy for 2005, Feb 2005.

이러한 자원저주 우려에도 불구하고 우리가 유의해야 할 점은 러시아는 고용 구조, 산업의 다각성, 도시화와 인적자본 수준 등의 견지에서 볼 때 전형적인 자원기반 경제는 아니라는 것이다. 또한 러시아의 자원저주는 북해 유전 발견 후의 네덜란드나 영국처럼 새로운 자원 매장지 발견으로부터 생긴 것이 아니라 탈소비에트 전환의 시작점에서 발생한 상대가격의 빠르고 급진적인 적응으로부터 생겨났다.<sup>11)</sup> 그리고 러시아는 큰 인구 규모와 거대한 국내 에너지 시장규

10) BOFIT (Bank of Finland Institute for Economics in Transition), *Russia Review*, 2005, 10, October 10, 2005.

모<sup>12)</sup>를 볼 때 러시아의 국가발전 모형이 선진화된 자원국인 노르웨이도 가부장주의적 자원국인 중동국도 될 수 없다는 점도 유의해야 한다. 일인당 화석연료 생산은 2004년 기준으로 쿠웨이트가 55.2톤, UAE가 51.9톤, 노르웨이가 48.6톤, 사우디아라비아가 25.7톤인데 비해 러시아는 6.9톤에 불과하고 일인당 수출도 2003년 기준으로 노르웨이가 42.2톤, UAE가 29.4톤, 쿠웨이트가 27.5톤, 사우디아라비아가 15.4톤인데 반해 러시아는 2.5톤에 불과하기 때문이다.<sup>13)</sup> 러시아는 자원에만 의존해서 발전할 수 있는 국가가 아니다.

또한 러시아를 과세 없이도 석유수입만으로 전체 경제를 운영할 수 있는 지대국가(rentier state)<sup>14)</sup>로 변해가고 있다고 말하는 것도 과장이다. 최근 자원 채굴로부터의 국가 수입이 크게 성장한 것은 사실이지만 다른 세원에 비해 자원에 대해 과도하게 과세하는 것은 아니기 때문이다. 2003년 수출관세(export duties)와 자원세(resource taxes)는 재정수입의 단지 20%에 불과했고, 사회세(social taxes) 22.2%, 소비세 29.5% 보다 작았다. 부가가치세가 가장 큰 단일 세로 2004년 연방수입의 35.8%였다.<sup>15)</sup> 또한 정부가 자원이자 획득을 과도하게 강조하는 것이라 보기도 어렵다. 바실리예바(A. A. Vasileva)와 구르비치(E. T. Gurvich)의 연구에 따르면 2000년 연료부문 총유효세부담(total effective tax burden)은 부가가치의 31.8%인 반면에 비연료 산업의 총유효세부담은 43.7%, 운송과 커뮤니케이션은 40.8%였다. 심지어 비연료 자원부문도 상대적으로 낮아서, 철금속 및 비철금속은 37.8%, 임업 펄프 종이는 33.7%로서 39.9%

11) 중앙계획 하에서 인위적으로 낮은 수준에서 유지되던 자원의 상대가격이 가격자유화 이후 급상승하였고 자원이 수출되면서 무역도 자유화되었다. 이러한 시장화가 러시아에서 부문간 생산성의 큰 차이를 노정하게 되었고 러시아의 주요 부문으로부터 획득된 자원 지대(resource rent)의 급진적 재분배를 촉발했다.

12) 총체적으로 러시아는 일 년에 거의 5억 톤의 화석연료를 사용하는데 이는 사우디아라비아의 연총생산량과 같다.

13) Vladimir Milov, "Can Russia Become an Oil Paradise? The idea that natural resources are the single, irreplaceable source of national prosperity is taking hold of society," *Pro et Contra*, Vol. No. 2-3, 2006, pp. 1-9.

14) H. Beblawi, "The Rentier State in the Arab World," G. Luciani, (ed.), *The Arab State*, London, Routledge, 1990) 참조.

15) William Tompson, "The Political Implications of Russia's Resource-Based Economy," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 21, No. 4, 2005, pp. 335 - 359.

에서 52.8%인 주요 제조업의 수치보다 낮다.<sup>16)</sup>

이상의 맥락에서 본 논문은 러시아의 자원저주 현상을 이해하기 위해서는 기존의 자원저주 이론의 러시아의 적용과 해석과정을 거쳐 재해석해야 한다는 문제의식을 갖는다. 또 한편으로는 러시아가 전형적인 자원의존국은 아니지만 러시아의 과거 유산과 제도적 환경이 자원 지대(resource rent)를 많이 발생시킬 개연성이 매우 크고 이러한 자원 지대가 에너지 정책의 질에 부정적 영향을 미치고 있기 때문에 자원저주 현상과 이에 대한 대응과정을 면밀히 분석해야 한다고 생각한다. 자원 지대를 발생시키는 러시아의 에너지 제도 환경의 특성은 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 러시아는 체제전환기에 있기 때문에 지대가 극도로 많이 생성될 수밖에 없는 환경이다. 재산권은 여전히 상대적으로 약하고 유동적이며, 소비에트의 유산으로 생긴 경제 왜곡 현상이 나타나고 있다. 이러한 전환기적 특성이 많은 지대를 발생시키는 것이다. 둘째, 러시아는 거대한 국가 관료제를 가지고 탈소비에트 시기를 시작하였으나 역설적으로 현재 러시아는 약한 국가이다.<sup>17)</sup> 국가 허약성(state weakness)은 행위자들로 하여금 생산보다는 지대추구(rent-seeking)에 참여할 유인을 증대시키는 경향이 있다.<sup>18)</sup> 그리고 러시아에서 국가의 강압적 능력은 다른 제도적 능력에 비해 매우 크다. 러시아에서 가장 강한 정치제도는 강압적 행동에 가장 잘 맞는 제도인 경향이고 가장 약한 정치 제도는 그 강압적 권력의 국가행사를 규제하고 제약하는 책임을

16) 2000-2003년 사이의 조세 변화는 이 상황을 다소 교정하였다. 이 기간 연료부문의 총유효세부담은 7.7% 오르고 비연료산업의 부담은 8.4% 떨어졌다. 이것은 주로 VAT같은 일반세의 인하와 연료부문을 대상으로 하는 세율을 인상한 결과이다. A. A. Васильева и E. T. Гурвич, "Регламент налогообложения нефте-газого сектора," *Нефть России*, т. 3, март 2005, с. 78-79.

17) 맥폴은 다음과 같이 국가강점의 3가지 기준을 제시하였다: 내부의 이념적 제도적 일관성(cohesiveness); 사회로부터의 상대적 자율성(즉 국가구조가 특정 이익에 포로화되어있는 정도); 국가가 정책을 효과적으로 집행하는 능력. 이 3가지 기준에서 러시아는 모두 약하다. Michael McFaul, "When Capitalism and Democracy Collide in Transition: Russia's "Weak" State as an Impediment to Democratic Consolidation," *Working Paper No. 1*, Program on New Approaches to Russian Security (PONARS), Center for Strategic and International Studies, Washington DC, September 1997.

18) Shankha Chakraborty and Era Dabla-Norris, "Rent Seeking," Working Paper No. 05/43, International Monetary Fund, Washington DC, March 2005.

지는 제도인 경향이 있다. 셋째, 러시아에서는 반사회적 거버넌스를 막을 수 있는 세 가지 주요 통제수단인 정치적 책임성, 사회자본, 법치가 모두 부족하다.

일반적으로 자원저주 현상에 대한 해법은 경제적으로는 건전한 재정화폐정책, 자원기금의 운용 등을 통해 막대한 자원수입에 대한 금융적·재정적 관리능력을 배양하고, 산업다각화 정책 등을 통해 자원의존적 경제구조를 탈피하며, 또 다른 한편으로는 정부 투명성과 책임성을 강화하는 제도 강화와 자원 지대의 국민 직접 분배 등을 통한 국민 참여 강화를 통해 국가의 자원산업에 대한 거버넌스의 질을 개선하는 것으로 요약해 볼 수 있다.

그러나 이 논문은 러시아의 자원저주 현상에 대한 대응으로서 푸틴의 에너지 자산에 대한 국가통제 강화에 초점을 맞춘다. 그 첫째 이유는 국가소유 기업은 민간소유 기업보다 덜 효율적이라는 것이 학자들의 보편적 주장인데 푸틴의 국가 통제 강화는 그러한 주장과 대치되기 때문이다. 논란이 되는 이유는 옐친 정책의 결과인 에너지 부문의 민간 소유 강화가 올리가르히 자본주의의 구조를 결과했다면 과연 이 민간 기업들이 민간소유의 장점을 장기적으로 실현할 수 있는지 의문이고 실질적으로 90년대 러시아의 정치시스템은 매우 불안정하였기 때문이다. 둘째 이유는 위에서 언급한 여러 해법들이 자원지대는 국가에 직접 발생한다는 전제하에 국가의 역할을 너무 강조하는 문제점을 가지고 있다는 것이다. 러시아와 같은 체제전환국들 대부분 미약한 제도를 가진 국가임을 감안할 때 제시된 방법들은 이들 국가들에게는 실행할 능력이 없는 것이거나 사회 수준에 맞지 않을 수 있다. 예를 들어 관료들의 지대추구를 막을 수 없는 국가에서 재량적 정부 지출을 제한하는 정책을 집행할 것으로 기대하는 것은 비현실적일 수밖에 없다.

자원저주는 자연법칙이 아니다. 정책을 잘 설계한다면 자원의 부정적 영향을 잘 극복할 수 있게 해 줄 수 있을 것이다. 그러나 과연 국가가 이러한 능력을 가졌는지 여부에 대해서는 학자들의 견해가 나뉠 수밖에 없다. 게디(Clifford G. Gaddy)와 익스(Barry W. Ickes)는 자원을 보유했다고 해서 자원저주 현상이 반드시 일어나는 것은 아니고 자원의 효과는 제도에 달려 있다고 주장한다.<sup>19)</sup>

19) Clifford G. Gaddy and Barry W. Ickes, "Resource Rents and the Russian Economy," *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 46, No. 8, 2005, pp. 559-583.



또한 칼(Terry Lyn Karl)은 국가성(stateness)이 석유 렌트가 어떻게 분배되고 이용되는가의 중요한 결정인자라고 주장한다.<sup>20)</sup> 여기서 더 나아가 오티(Richard M. Auty)는 자원저주를 극복하기 위해서는 높은 수준의 국가 자율성(state autonomy)과 복지추구 목표가 결합된 ‘발전적 정치 국가(developmental political state)’로 발전해야 한다고 주장한다.<sup>21)</sup> 반면에 웨인탈(Erika Weinthal)과 똥(Pauline Jones Luong)은 러시아에서 제도 능력을 기대하기 어렵고 국내 민영화가 유일한 해결책이 된다고 주장한다.<sup>22)</sup>

본 논문은 이러한 이론적 맥락에서 러시아의 자원저주 현상을 경제발전과 민주주의 발전과의 관계 속에서 진단하고 푸틴의 국가주의 에너지 정책이 이러한 현상을 치유하는 적절한 대응인지를 분석하는 것을 연구 목표로 한다.

## II. 자원저주와 러시아 경제발전

러시아 경제가 자원저주 현상에 시달린다는 실증결과는 아직 없다. 최근 몇 년간의 경제성장률이 좋았고 일부 제조업이 최근의 루블 평가절상 압력에 대처하기 어렵다는 것이 산업경쟁력 지수 하락 등으로 나타나고는 있지만 러시아에 자원 부(resource wealth)가 없었다면 경제상황은 훨씬 나빴을 것이기 때문이다.<sup>23)</sup> 자원 부가 경제에 나쁜 영향을 미치는 것은 우선 자원의 특성은 가격 불안정성으로 인해 자원 수입의 안정적 관리가 어렵고<sup>24)</sup> 막대한 자원 수입이 거

20) Terry Lyn Karl, *Top. cit.*, 참조.

21) R. M. Auty, "How Natural Resources Affect Economic Development," *Development Policy Review*, Vol. 18, No. 3, 2000, pp. 347 - 634.

22) Erika Weinthal and Pauline Jones Luong, "Combating the Resource Curse: An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth," *Perspectives on Politics*, Vol. 4, No. 1, (March 2006), pp. 35-53.

23) Rudiger Ahrend, Donato de Rosa and William Tompson, "Russian Manufacturing and the Threat of 'Dutch Disease': A Comparison of Competitiveness Developments in Russian and Ukrainian Industry," OECD Economics Department Working Papers No. 540, 2006.

24) 석유나 가스 수출 수입의 불안정성은 전체 정부 수입 수준의 불안정성을 야기하고 이로 인해 생기는 경제적 불확실성은 기업에게는 민간투자를 꺼리게 하고 정부에게는 수입 불

시경제의 불안정성을 야기하는 소위 네덜란드병이 생기게 하며, 자원 지대의 발생으로 부패와 지대추구행동을 고무해서 경제 왜곡 현상을 야기하기 때문이다.

자원저주의 경제 현상과 관련해서 가장 흔히 거론되는 것은 네덜란드병이다. 네덜란드병이란 1970년대 네덜란드에서 관찰되어 보편화된 거시경제현상으로 자원 부문의 생산 및 수출 증가가 제조업 등 타 수출산업의 생산 및 수출을 하락시키는 현상을 의미한다.<sup>25)</sup> 제조업의 쇠퇴는 숙련 노동의 수요와 공급을 모두 감소시킴으로써 경제성장을 저해하고 이는 소득 불평등과 교육 기회에 나쁜 영향을 미친다.<sup>26)</sup>

네덜란드병의 징후는 장기적으로 나타나기 때문에 지금 당장 러시아에 네덜란드병의 징후가 나타나고 있는가에 대해 정확한 답을 얻는 것은 어렵다. 그러나 의심할 수 있는 여러 징후들이 현재 나타나고 있는 것은 사실이다. 네덜란드병의 가장 중요한 네 가지 징후는 루블의 실질환율 인상, 제조업 성장 둔화, 서비스 부문 성장, 임금 인상 이다(〈표 1〉 참조). IMF의 2007년 실증

---

안정성으로 인해 안정적인 투자와 공공재 공급을 유지하는 능력을 저해하는 부정적 영향을 미친다. 지원 수출 수입이 많을 때는 정부가 과도한 차입을 하는 경향이 있지만 수출 수입이 줄었다고 해서 예산을 삭감하기가 어렵다. Raymond F. Mikesell, "Explaining the Resource Curse, with Specific Reference to Mineral Exporting Countries," *Resources Policy*, Vol. 23, No. 4, 1997, pp. 191-199.

25) 코오든과 니어리는 네덜란드병의 원인을 공급측면의 자원이동효과(resource movement effect)와 수요측면의 소비효과(spending effect)의 두 가지로 설명한다. 자원이동효과라 함은 수출부문인 자원 생산의 외생적 증가가 생산요소를 자원부문으로 집중시켜서 제조업 및 비수출부문은 생산요소의 부족으로 침체현상을 초래하며, 또한 생산요소의 이러한 이동은 비수출부문 상품의 초과수요로 인해 비수출상품의 가격 상승을 발생시켜 국내 실질환율의 절상을 결과함을 말한다. 한편 소비효과라 함은 자원 수출부문의 호황으로 인한 자원부문의 임금상승이 산업 전부문으로 이어지며 이는 모든 상품의 수요를 증가시키게 되고 이로 인해 비수출부문의 상품가격이 상승하게 되고 이는 실질 환율의 절상과 수출부문 제조업의 침체 현상을 가져오는 현상을 말한다. 이상의 두 효과에 의해 실질 환율 절상이 초래되고 이로 인해 비자원산업 특히 제조업의 국제 경쟁력의 약화와 생산 수출의 하락이 초래되는 것이다. W. M. Corden and I. Peter Neary, "Booming Sector and Deindustrialization in a Small Open Economy," *Economic Journal*, December 1982, pp. 825-848.

26) Jeffrey D. Sachs and Andrew M. Warner, *op. cit.* 참조.

연구를 보면, 첫 번째 징후인 실질환율 인상에 대해서는 우랄산 석유 가격 1% 인상이 0.5% 실질환율 인상을 결과한 것으로 나왔다. 또한 실질환율 인상은 생산성과 정부소비와는 +의 상관관계, 순국제리저브(net international reserve)와 부패와는 -의 상관관계를 보였다. 그러나 실질환율이 적정 환율 이상이라는 증거는 없으며 실질환율이 제조업 성장 둔화의 원인이라는 증거도 없었다.<sup>27)</sup>

<표 1> 네덜란드병의 판단 징후

	산출	고용	임금	가격
자원이동효과				
석유부문	+	+	+	주어짐
제조업 부문	-	-	+	주어짐
서비스 부문	-	-	+	+
소비 효과				
석유부문	-	-	+	주어짐
제조업 부문	-	-	+	주어짐
서비스 부문	+	+	+	+
결합 효과				
서비스 부문	불확정	불확정	+	주어짐
지출 효과	-	-	+	주어짐
석유부문	불확정	불확정	+	+

출처: Nienke Oomes and Katerina Kalcheva, "Diagnosing Dutch Disease: Does Russia Have the Symptoms?" IMF Working Paper, WP/07/102, April 2007, p. 9.

다른 3기준의 징후도 나타나고 있다. 제조업은 2001년 이후 다른 부문보다 성장이 느리고 고용 성장도 둔화되었다. 또한 서비스 부문 비중이 증가하였는데 이는 러시아에서 자원이동효과보다는 소비효과가 더 중요하다는 것을 보여주는 것이다. 그리고 2000년 이후 실질임금도 증가하였다. 그러나 이 징후들이 네덜란드병의 결과라고 결론짓기는 어렵다. 다른 요인들도 많은 영향을 미치기 때문

27) Nienke Oomes and Katerina Kalcheva, "Diagnosing Dutch Disease: Does Russia Have the Symptoms?" IMF Working Paper, WP/07/102, April 2007.

이다. 특히 서비스부문의 성장은 체제전환의 자연스런 결과이기도 하다. 그리고 제조업 쇠퇴는 가구가 더 부유해지면 재화보다는 서비스로 수요 전환이 일어나는 선진국에서도 발생하는 자연스런 현상이다. 그리고 2000년 이후 임금의 급속한 증가는 임금 현실화, 급속한 생산성 성장, 외환위기의 반동효과의 결과일 수 있다. 결론적으로 러시아에서 네덜란드병의 징후가 모두 나타나고 있는 것지만 네덜란드병이라고 진단할 단계는 아니다.

러시아의 네덜란드 병의 위협은 과잉평가 되었을 수 있다. 러시아에서 에너지는 GDP의 25%, 수출과 연방수입의 60% 정도이다. 이는 높은 수준이지만 사우디아라비아나 베네수엘라의 수준만큼은 아니다. 서비스, 운송, 공공부문 모두 선진국에 비해 발전 수준이 매우 낮기 때문에 발전 잠재력은 매우 크다 볼 수 있다. 또한 푸틴 행정부는 긴축 재정과 안정화 기금 운용 등을 통해 네덜란드병에 대해 잘 대처하고 있는 것으로 보인다. 러시아는 2000년 이래 신중한 재정 화폐정책을 해왔다.<sup>28)</sup> 재정지출은 2000년 340억 달러에서 2005년에 1,300억 달러로 증가하였지만 재정수입은 400억 달러에서 1,530억 달러로 더 큰 폭으로 증대하였다. 매년 재정잉여가 발생했지만 지속가능하지 않은 국가사업에 매달리지 않았다.<sup>29)</sup> 또한 푸틴 행정부는 2004년에 안정화 기금을 창설하였다. 이 안정화 기금은 가격이 배럴당 20달러를 초과할 때 수출관세로부터 징수하는 초과세(excess taxes)로 조성되었다. 러시아가 세계 3위의 외환보유 국가임에도 불구하고 고유가로 인해 안정화 기금은 2005년 1월 270억 달러에 도달했고 2006년 1월에는 800억 달러에 다다랐다.<sup>30)</sup> 외환위기 당시 1,500달러를 상회한 국가 부채는 2006년 현재 530억 달러로 감소하였고 정부예산도 2004년에 GDP의 4.1%, 2005년에 GDP의 7.5% 흑자를

28) 부쎄니와 로카텔리는 러시아의 재정정책은 나이지리아나 베네수엘라보다는 노르웨이에 가깝다고 주장한다. Sadek Bousseni and Catherine Locatelli, "Towards a More Coherent Oil Policy in Russia?" *OPEC Review*, Vol. 29, No. 2, (June 2005), pp. 85-100.

29) 스피림베르고는 석유황재수입이 없었다면 러시아는 2000-2001년에 흑자예산이었을 것이지만 2005년까지 GDP의 2.6% 적자 기록했다고 추산한다. Antonio Spilimbergo, "Measuring the Performance of Fiscal Policy in Russia," IMF Working Paper 05/241, December 2005.

30) Alexander Bekker, "Behind the Rest of the World," *Vedomosti*, 22 August 2006.

기록했다.<sup>31)</sup> 이 흑자의 사용처에 대해서는 부처간 논란이 많았지만<sup>32)</sup> 재무부의 주장대로 파리클럽 외채 450억 달러를 2005-6년에 걸쳐 상환함으로써 미래의 이자 지불 120억 달러를 줄였다. 푸틴은 2005년에 4개의 국가프로젝트를 시작했으나 그 소요 예산은 40억 달러 미만이고 이는 총지출의 단지 3%에 불과하다.<sup>33)</sup> 그러나 이러한 정부의 노력에도 불구하고 인플레이를 10% 수준 미만으로 낮추지 못한 것, 루블의 지속적 평가절상을 막지 못한 사실은 네덜란드병 압력이 러시아 경제에 계속적 도전을 부과할 것이라는 신호이다.<sup>34)</sup>

네덜란드병이 자원의존국의 부진한 경제성장의 유일한 원인은 아니다. 그 못지않게 부정적 영향을 주는 메커니즘이 지대추구(rent-seeking)와 부패, 그리고 비생산적 투자이다. 첫째, 자원수출로 횡재 수입이 생기면 이는 국민과 공유되어야 한다는 정치적 압력이 생기게 마련이다. 그렇게 되면 투자가 경제적 이윤보다는 정치적 동기로 비생산적 공공 프로젝트(white elephant)나 사양 산업에 이루어질 가능성이 커진다. 이러한 비효율적 투자가 이루어지면 인플레이 악화, 민간 저축과 투자의 붕괴, 경제적 스태그네이션 등의 고통을 국민에게 줄 수 있다.<sup>35)</sup> 둘째, 자원이지는 권력자에 집중되고 쉽게 획득되기 때문에 지대추구와 부패에 관련되기 쉬운데 이는 모두 경제 성장을 저해한다.<sup>36)</sup>

크루거(Ane O. Krueger)는 지대추구행태는 자원풍부국에서 경제 왜곡의 중요한 원인이라는 것을 입증했다.<sup>37)</sup> 당파적 또는 약탈적 정치 국가가 자원

31) World Bank, Russian Economic Report, no. 12, April 2006.

32) 재무부는 외채 갚는데 사용하기 원하지만 보건과 사회복지부는 연금기금의 30억 달러 적자를 보전하는데 그리고 사회복지의 재원 사용하기를 원했다. Aleksei Zaiko, "Discounts from the Stabilization Fund," Kompaniya, 7 February 2005.

33) Dmitri Butrin, "The National Project Government," Kommersant, 30 December 2005.

34) 2002-5년 사이 인플레이는 각각 15.8%, 13.7%, 10.9%, 11.8%였다. IMF World Economic Outlook Database. www.imf.org.

35) Richard M. Auty, *Resource-based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries* (Oxford: Oxford University Press, 1990).

36) Carlos Leite and Jens Weidmann, "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth," IMF Working Paper 99/85, 1999; Paolo Mauro, "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 3, 1995, pp. 681-712.

37) A.O. Krueger, *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, Vol. 5, (Baltimore,

지대를 지지자들에게 투명하지 않은 방법으로 이전함으로써 체제 유지의 자원으로 활용한다. 뿐만 아니라 자원 지대는 연성예산제약(soft budget constraint)을 유지시켜서 거시경제안정화를 실패하게 한다. 천연자원으로 인한 이러한 지대추구가 부패를 발생하고 이는 투자를 저해하고 경제성장을 방해하는 것이다.<sup>38)</sup> 여기서 중요한 점은 자원 부는 권력자에게 풍부한 권력유지 자원을 제공함으로써 경제개혁을 지연시킨다는 것이다. <표 2>에서 보듯이 체제전환 10년간의 경제개혁의 정도를 평가한 EBRD의 실증 연구 결과를 보면 러시아의 개혁 정도는 동구 국가는 물론 CIS 내 비산유국의 평균보다도 낮았다.

<표 2> 전환 10년(1992-2001)의 자원의존 체제전환국의 경제개혁 평가\*

국가	1) 대규모 민영화	2) 소규모 민영화	3) 거버넌스와 기업 구조조정	4) 가격 자유화	5) 무역과 외환 시스템	6) 경쟁 정책	7) 금융 개혁과 금리 자유화	8) 증권 시장과 비은행 금융기관	1)2) 4)5)의 평균	3)6) 7)8)의 평균
①아제르바이잔	2	3.3	2	3	3.3	2	2.3	1.7	2.9	2
②카자흐스탄	3	4	2	3	3.3	2	2.7	2.3	3.3	2.3
③트루크메니스탄	1	2	1	2	1	1	1	1	1.5	1
④우즈베키스탄	2.7	3	1.7	2	1.7	2	1.7	1.7	3.3	2
러시아	3.3	4	2.3	3	2.7	2.3	1.7	1.7	3.3	2
중동구	3	3.9	2.5	3	3.9	2.2	2.9	2.3	3.5	2.5
CIS비산유국	2.7	3.4	1.8	3	3.6	1.9	1.9	1.8	3.2	1.8
①②③④평균	2.2	3.1	1.7	2.5	2.3	1.8	1.9	1.8	2.5	1.8

\* 각 수치는 EBRD의 8개 전환 지표(transition indicator). 1점부터 4+까지로 평가하며 4+가 가장 긍정적 평가.

출처: Willem Buiters, "Success and Failures in Resource Based Transition Economies," presented at Warsaw, 23 October 2003, p. 8.

경제적 자원저주 현상의 해결책으로 가장 흔히 제시되는 것이 건전한 화폐금융정책, 경제다각화, 자원기금 운영이다. 우선 네덜란드 병으로 인한 실질환율 절상에 대응하기 위해서는 외국자산 매입 또는 외채 상환 등을 통해

MD: Johns Hopkins University Press, 1991).  
38) P. Mauro, *op. cit.*, pp. 681 - 712.

과잉 유동성을 줄이는 것이다.<sup>39)</sup> 그러나 일반적으로 이러한 거시적 화폐금융정책이 소기의 목적을 달성하지 못하는 이유는 사회적, 정치적으로 인기 없는 이 정책의 성공을 위해서는 장기적 발전목표에 헌신하고 자율적인 기술 관료가 부족하고<sup>40)</sup> 기술 관료의 지대추구와 부패를 억제할 수 있는 책임성과 투명성을 위한 제도화된 메커니즘도 갖추어지지 않았기 때문이다. 특히 강력한 예산심의절차는 과잉지출을 막기 위해 꼭 필요하다. 그러나 러시아는 이러한 제도적 메커니즘을 갖추지 못했고 이를 제도화 하는 데는 상당 시간이 걸릴 것이다. 또한 수출 호황을 향유하는 자원 부문과 비교역상품 부문(소매거래, 서비스, 건설)이 여타 산업 부문을 구축하는 것을 막기 위해서는 자원 행재를 경제다각화에 투자해야 한다는 것이 많이 제안된다.<sup>41)</sup> 그러나 이러한 경제 다각화로 네덜란드병 효과를 완화시키려는 노력은 실제로는 역효과가 있을 수 있다.<sup>42)</sup> 경제 다각화를 위한 국가주도의 투자는 비능률적 투자가 될 가능성이 클 뿐만 아니라 수입 대체 산업화와 보호주의의 영속화를 결과할 수 있기 때문이다. 또한 경제 다각화 정책도 강한 국가제도와 투명한 의사결정과정의 결여되어 있는 경우에는 잘못된 투자결정을 할 가능성이 크기 때문에 기대한 정책성공을 못 얻는 경우가 많다. 마지막으로 천연자원기금(Natural Resource Fund)은 일반적으로 안정화 기금이나 저축 기금 또는 양자 결합으로 구성 되어 있다. 안정화 기금은 자원가격의 불안정성의 경제에 대한 부정적 영향을 줄여 지출패턴을 안정화함으로써 예산의 예측가능성을 개선하는

39) Menachem Katz, Ulrich Bartsch, Harinder Malothra, and Milan Cuc, *Lifting the Oil Curse: Improving Petroleum Revenue Management in Sub-Saharan Africa*, (Washington, DC: IMF, 2004).

40) Benn Eifert, Alan Gelb, and Nils Borje Tallroth, "The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-exporting Countries," Jeffrey Davis, Rolando Ossowski, and Annalisa Fedelino, (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-producing Countries*, Washington DC: IMF, 2003), pp. 82-122.

41) Maria Sarraf and Moortaza Jiwanji, "Beating the Resource Curse: The Case of Botswana," Environmental Economics Series, Paper 83, World Bank, 2001.

42) Richard M. Auty and Alan H. Gelb, "Political Economy of Resource Abundant States," Richard Auty, (ed.), *Resource Abundance and Economic Development*, (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 126-144.

것이 목적이며 저축기금은 자원 부의 일부가 자원고갈 후라도 미래 세대를 위해 존재하는 것을 보장하기 위한 것이다.<sup>43)</sup> 그러나 자원기금이 이러한 목적을 달성하려면 제도적 틀 확립이 선행되어야 한다. 명확한 회계표준을 준수하는 전문 관료제도와 행정부의 자의적 규칙 적용을 막을 수 있는 독립적 사법부 같은 투명성과 책임성을 담보하는 제도가 없다면 자원기금은 자의적으로 사용될 수 있기 때문이다. 이러한 제도가 미비한 국가에서는 자원기금은 오히려 역기능을 결과한다.<sup>44)</sup> 결국 경제적 자원저주 해법의 기본 전제는 이 해법을 시행할 능력 있고 투명한 국가 능력이 선행되어야 한다는 점을 유의해야 한다.

### Ⅲ. 자원저주와 러시아 민주주의

자원저주에 관한 문헌들은 석유 지대(oil rent)가 권위주의 경향을 강화하고 정치 변화의 장애물을 만든다고 주장한다.<sup>45)</sup> 이러한 전통적인 자원저주 이론의 시각에서 보면 자원수출에 의존하는 경제구조로 인해 1990년대 러시아의 민주화 실험은 실패하게 되어 있었다. 그러나 이런 견해에 따르면 자원의존적 경제구조는 바뀌지 않았음에도 체제 성격은 권위주의에서 민주주의로 또 다시 권위주의로의 변화한 러시아의 지난 20년간의 정치체제 변동을 설명할 수 없다. 이

43) Jeffrey Davis, Rolando Ossowski, James A. Daniel, and Steven Barnett, "Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resource Experience and Fiscal Policy Implications," Jeffrey Davis, Rolando Ossowski, and Annalisa Fedelino, (eds.), *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-producing Countries* (Washington DC: IMF, 2003), pp. 273-315.

44) 하이테르 알리에프 아제르바이잔 전대통령이 피난민 정착 프로그램과 BTC송유관 사업에 국가기업 SOCAR 참여에 자원기금을 개인적으로 사용한 것은 전형적인 예이다.

45) Michael L. Ross, "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics*, Vol. 53, No. 3 (2001), pp. 325-361; Michael L. Ross, "Does Resource Wealth Lead to Authoritarian Rule?: Explaining the "Midas Touch" "paper presented at the World Bank Research Group workshop on the Economics of Political Violence," Princeton University, March 18-19, 2000; Michael L. Ross, "The Political Economy of the Resource Curse," *World Politics*, Vol. 51 (1999), pp. 297-322; and Leonard Wantchenkon, "Why Do Resource Dependent Countries Have Authoritarian Governments?" mimeo, Yale University, 1999.



런 맥락에서 보면 역사적 혼란의 시기가 자원의존성이라는 단지 한 요인의 필연적 결과였다고 주장하는 것은 너무 결정론적이다. 자원저주 시각의 보다 그럴듯한 설명은 러시아 자원 수입의 변동이 지난 20년 동안의 민주적 희망의 부침을 이해하는데 도움을 준다는 것이다. 이런 맥락에서 보면 석유가격이 떨어진 1985년에서 1997년까지의 시기가 러시아 민주주의 실험의 적기였다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 설명도 이 시기의 낮은 석유가격도 낮은 과세 수준과 낮은 금리로 상계되었고 수출이 경쟁력 없는 제조업으로부터 자원 수출로 전환되면서 1992년부터 1996년 사이에 자원수출 수입은 오히려 증가하였던 것을 감안하면 설득력이 약하다.

이런 맥락에서 보면 러시아에서 자원의존 경제구조와 권위주의 관계는 전통적인 자원저주 이론과는 조금 다른 시각에서 볼 필요가 있을 것이다. 예를 들어 피쉬(Stephen Fish)는 로스(Michael Ross)가 제시한 자원 부의 부정적 세요인<sup>46)</sup>, 즉 지대효과, 억압효과, 근대화 방해효과로 인해 러시아의 민주주의가 퇴행했다는 증거는 찾기 어렵다고 주장한다.<sup>47)</sup> 그 근거로서 GDP대비 러시아의 국가지출 비중은 국제기준에서 낮기 때문에 러시아가 사회 불만족을 돈으로 해결하는 지대국가(rentier state) 국가의 증거는 없다는 점을 제시한다. 군사비 지출이 평균수준 이상이라는 하지만 그는 이 요인이 특별히 결정적이라는 것을 발견하지 못했다. 또한 러시아는 이미 근대 사회였고 그래서 자원저주가 근대화를 방해했다고 보기는 어렵다고 주장한다. 피쉬는 이러한 전통적 요인보다는 자원의존이 부패와 경제적 자유에 부정적 영향을 미쳐 간접적으로 민주주의 발전을 방해한다고 주장한다.<sup>48)</sup> 루트랜드(Peter Rutland)도 석유

46) 로스는 석유가 민주주의 발전을 막게 되는 세가지 효과를 제시한다.

첫째, 자원국은 더 큰 책임성에 대한 압력을 줄이기 위해 낮은 세율과 후견을 이용한다는 지대효과(rentier effect). 둘째, 자원 부는 정부가 내부 안보에 그들의 기금을 올리게 할 수 있게 함으로써 민주화를 느리게 한다는 억압효과(repression effect). 셋째, 석유와 광물 수출에 기반한 성장은 민주 정부를 만들어 내는 사회문화적 변화를 야기하지 않는다는 근대화효과(modernization effect). Michael L. Ross, "Does Oil Hinder Democracy?," *World Politics*, Vol. 53, No. 3, 2001, pp. 325-361; Michael L. Ross, "The Political Economy of the Resource Curse," *World Politics*, Vol. 51, No.1, 1999, pp. 297-322.

47) Stephen Fish, *Democracy Derailed in Russia* (Cambridge University Press, 2005), ch. 5.

48) *Ibid.*, p. 134.

부가 러시아 민주주의에 치명적이라는 전통적 지식에 도전하는 몇 가지 명제를 제시하였다. 첫째, 석유와 금속 올리가르히들은 실라비키에 대한 평행추로서 역할을 할 수도 있다. 둘째, 석유와 가스 개발과 수출 판매는 러시아의 국제사회로의 정치·경제적 통합에 기여한다.<sup>49)</sup> 셋째, 러시아의 국가능력은 푸틴이후 크게 개선되었고 2004년 안정화 기금 창설은 네덜란드 병도 관리될 수 있다는 희망을 준다. 넷째, 국내 경제에서 에너지 교차 보조금의 지속은 일정 수준의 공공 책임성을 러시아 국가에 부과하였다.<sup>50)</sup>

따라서 러시아 민주주의 설명에 자원저주 이론을 적용하기 위해서는 다음의 러시아의 세 가지 특성을 감안해야 한다고 본다. 첫째, 엘친 시기의 러시아는 올리가르히들이 권력을 장악하고 있어서 자원저주 현상을 야기한다는 국가지배는 석유산업에서 찾기 어려워 보였다. 국가는 석유가스 산업으로부터 지대를 포착하기에는 너무 약하고 분열되어 있었으며 대조적으로 올리가르히들이 국가를 포획하였다.<sup>51)</sup> 따라서 푸틴의 국가주의는 이런 점을 시정하는 의미가 있을 수 있다. 둘째, 러시아의 석유산업은 다른 자원국가와는 다르게 민영화 과정을 통해 다원화된 구조를 갖게 되었지만, 러시아는 석유뿐만 아니라 천연가스와 기타 자원도 갖고 있다는 점에 유의해야 한다. 이런 상황에서 만약에 가스프롬과 통합전력공사(ЕЭС России)마저 올리가르히가 장악하게 되었다면 러시아의 민주화는 더 후퇴했을 가능성이 있다. 셋째, 일반적으로 자원 저주 주장은 자원발견과 이용 전에 전통적 부문으로 다양화되어 있었던 경제에 적용되지만 러시아의 경우에 자원의존성으로 전환은 고도로 집권화된 정치경제 붕괴의 파동에서 왔다는 점을 주목해야 한다.

49) GDP대비 무역 비중은 1990년 17%에서 2004년 48%로 증대되었으며 그 대상국도 구소련 국가보다는 유럽국가들이다. 2004년 구소련국가는 러시아 수출의 15%, 수입의 23%에 불과하다. 그리고 러시아 경제의 세계시장으로의 통합을 에너지 부문이 주도하였다. 2005년 수출 수입의 61%가 석유와 가스가 차지하고 있고 액수에서 보면 1999년 300억 달러에서 2004년 1000억불로 5년 만에 3배 이상 증가하였다. IMF Direction of Trade Statistics 2005, (Washington D.C. 2006).

50) Peter Rutland, "Oil and Politics in Russia," Paper prepared for the American Political Science Association annual convention, Philadelphia, PA, September 2, 2006.

51) Joel Hellman, "Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Post-communist Transitions," *World Politics*, No. 50 (January 1998), pp. 203-234.

사회주의 시절에는 자원저주 국가들과는 달리 경제활동에 대한 국가 통제 수준이 매우 높았다. 러시아의 1990년대 민영화과정을 통해 출현한 올리가르히 집단은 에너지 산업을 지배하게 되었는데 국민들에게 이들은 부패한 구체제의 유산으로 보였으며 푸틴대통령은 이들에게 대항하는 러시아의 국익의 강력한 옹호자의 이미지를 국민에게 주었다는 점도 간과하기는 어렵다.

따라서 거시적 차원에서 자원 부(resource wealth)가 권위주의 강화에 영향을 미친다는 전통적인 설명보다는 러시아에서는 중범위적 차원에서 자원 부가 거버넌스와 정책의 질에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 주목해야 한다. 자원풍부국에서 자원에 대한 통제경쟁은 정치 갈등의 중심축이 된다. 이런 갈등이 잘 해결될 수 있느냐의 여부는 기존의 제도 환경에 달려있다. 북해 유전 발견 이전에 민주적 거버넌스와 법치가 정립되었던 노르웨이에서는 민주적 틀 내에서 그 자원을 관리할 수 있었지만, 재산권이 불안정하고 법치가 약하고 전체적으로 정치 시스템이 불안정했던 러시아에서는 법질서가 자원통제 경쟁을 제지할 수 없었고 초법적 또는 정치적 수단에 호소할 수밖에 없었다.<sup>52)</sup> 심지어 자원부문 기업들이 민영화 시작되기도 전에 지대를 획득하고 국가소유 기업에 대한 사실상의 통제를 보장하려는 경쟁이 있었다. 민영화 이후 갈등의 초점은 소유권에 대한 갈등으로 전환되어 이전가격과 징수 모두 국가와 기타 이해관계자의 희생을 대가로 지대를 전유하기 위해 내부자에 의해 계속 이용되었다. 취약한 제도 하에서 자원 통제 경쟁으로 인한 정치 갈등은 행위자들에 지대추구 행위를 고무하지만 문제의 근원은 자산의 성격이 아니라 제도의 취약성이다. 제도적 취약성의 맥락에서 자원 부가 러시아 민주주의 발전에 부정적 영향을 미치는 경로는 자원지대가 권위주의 체제 유지의 자원으로 활용되는 것과 자원 부가 부패를 조장하는 것이다.

정치지도자들은 재선을 위해 자원 지대를 권력유지에 이용할 유인을 갖게 마련이다.<sup>53)</sup> 러시아에서도 이런 현상이 나타난다. 사회저항의 달래기뿐만 아니라

52) Robert T. Deacon and Bernardo Mueller, "Political Economy and Natural Resource Use," Departmental Working Paper 0104, Department of Economics, University of California, Santa Barbara, January 2004.

53) 로빈슨 등은 후견(patronage)의 자원으로 지대의 이용을 강조한다. 특정 계층 보호나 보

조세감면과 공공부문 임금 인상과 연금 인상을 통한 체제 유지에 석유 횡재를 사용하였다. 애셔(William Ascher)는 천연자원 지대가 거버넌스에 부정적 영향을 미치는 원인은 국가가 인기 없거나 심지어 불법적인 목적을 달성하기 위해 지대의 사용을 통해 조작할 수 있기 때문이라고 주장한다.<sup>54)</sup> 러시아에서도 석유 횡재는 정책결정자들에게 거품경제 심리(boom-and-bust psychology)를 만들어 정책의 비일관성이 생겨날 위험성을 보여주고 있다.<sup>55)</sup> 외환위기의 교훈을 잘 알고 있는 러시아 내각은 가격 사이클에 따라 거시경제적 원칙을 유지해야 할 필요성을 정확히 알고 있었고 1999 - 2004년 동안 러시아는 모범적 재정 운영을 하였다. 그러나 시간이 지나가면서 석유달러에 대한 사회복지나 연금 등의 국민의 정치적 지출 요구가 커지고 취약한 제도 환경 하에서 정책의 비일관성이 생겨났다. 정치적 지지 유지를 바라는 정부는 이러한 국민들의 요구를 반영하게 되고 결국 재정규모와 정부규모의 확대를 결과하였다. 최근 러시아의 재정 규모는 팽창되었다. 이러한 긴축의 완화는 정부의 비석유 수지의 악화에 반영되었다. 2007년 비석유 수지는 GDP대비 0.9% 감소하였다. 연방정부의 지출은 2005-2007년 동안 GDP의 2.75% 증가했고 대부분은 사회부와 안보부문이었다. 특히 연금기금 같은 예산외 기금으로의 이전금 증가가 주원인이었다. 2005-2007년 동안 재량적 세금 감면은 GDP의 4%의 재정 수입 감소를 가져왔다. 정부지출은 GDP의 0.4% 증가했지만 비석유 수입은 GDP의 2.6% 감소했다.<sup>56)</sup> 정부규모의 확대도 주목해야 한다. 러시아의 정부규모가 러시아의 경우

---

조금으로 지대가 사용되게 되면 현상유지에 기득권을 가진 사회계층을 발생시키는데, 남미 경험 연구들은 보조금과 보호의 수혜자들은 개혁 저항의 주요 집단이 된다고 주장한다. James A. Robinson, Ragnar Torvik, and Thierry Verdier, "Political Foundations of the Resource Curse," *CEPR Discussion Paper No. 3422*, Centre for Economic Policy Research, London, UK, June 2002.

54) William Ascher, *Why Governments Waste Resources: The Political Economy of Natural Resource Policy Failures in Developing Countries*, (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000).

55) 로스는 이러한 경향을 '근시안적 게으름(myopic sloth)'이라고 정의하였다. Michael L. Ross, "The Political Economy of the Resource Curse," *World Politics*, Vol. 51, No. 2, (January 1999), pp. 309.

56) IMF, "Russian Federation: 2007 Article IV Consultation -- Staff Report: Staff Statement: and Public Information Notice on the Executive Board Discussion," IMF

관료제의 규모는 성장해왔지만 결코 생각만큼 빠리는 아니었다. 1994-2001년 동안 공무원 수의 증가는 13.6%에 불과했고 그 대부분도 연방 공무원이 아닌 지역공무원이었다. 따라서 자원지대가 정부규모를 비대하게 한다는 가설은 러시아에 꼭 부합하는 것은 아니다. 그러나 지역 수준의 통계를 보면 공무원 수의 증가는 자원의존 지역이 그렇지 않은 지역에서 보다 빠른 것을 알 수 있다. 자원이 많은 10개 지역의 평균은 51.6%이고, 특히 광물채굴이 GRP의 30% 이상이 되는 6개 연방 구성체는 68%나 되었다. 따라서 중요한 것은 자원 부의 크기라기보다는 자원의존의 정도이다.<sup>57)</sup>

많은 학자들은 자원부와 부패와의 상관관계를 주장한다.<sup>58)</sup> 그리고 관료제 자체가 후견기구(patronage machine)로서 주로 성장한다면 상대적으로 부패할 가능성이 있다.<sup>59)</sup> 그러나 러시아 경우에 자원 부와 부패와의 관계는 명확하지 않다. [그림 3]에서 보듯이, 러시아의 부패가 악화되었거나 최소한 개선되지 않은 것은 사실이지만 이것을 자원 저주의 탓으로만 돌리기는 어렵다. 거의 유일한 러시아 지역수준의 부패 연구인 INDEM의 연구에서 자원풍부지역이 기타 지역보다 더 부패한 것으로 입증되었지만<sup>60)</sup> 89개 연방구성체 중 40개 지역의 데이터만 이용한 연구이기 때문에 부족한 면이 있다. 최근의 VTsIOM과 OPORA의 연구도 자원과 부패와의 유의미한 연계를 입증하지 못했다.<sup>61)</sup> 믿을

Country Report No. 351, October 2007.

- 57) Vladimir Gimpelson and Daniel Treisman, "Fiscal Games and Public Employment: A Theory with Evidence from Russia," *World Politics*, Vol. 54, No. 2, (January 2002), pp. 145-183.
- 58) P. Bardhan, "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, 1997, pp. 1320 - 346; Tobias Kronenberg, "The Curse of Natural Resources in the Transition Economies," *Economics of Transition*, Vol. 12, No. 3, 2004, 399 - 26.
- 59) Paolo Mauro, *op. cit.* 참조.
- 60) INDEM Foundation, "Dynamics of Russian Corruption, 2001 - 005," Moscow, July 20, 2005.
- 61) 그들의 중소기업 서베이는 부패에 관해 구체적으로 질문 안했고 관료와 상호작용할 때 발생하는 거래비용에 관한 질문이었다. 이 지표상으로 러시아의 가장 자원의존 지역은 6위부터 78위에 분포하고 이것은 분포상 연료나 금속 산출 연방구성체들의 분명한 클러스터는 없다. 그러나 기업인으로부터 불법적 지불을 취하는 관리의 경향은 다른 지역보다 남부연방관구(자원지역 아님)이 훨씬 크다. OPORA Rossii, "Conditions and Factors Affecting

만한 실증연구가 없다는 것이 러시아에서 자원 부가 부패를 촉진하지 않았다는 것을 의미하는 것은 아니지만 러시아의 부패 현상은 자원 부뿐만 아니라 많은 요인을 반영한 것으로 보아야 할 수도 있다는 것을 의미한다. 소비에트 시스템에 존재했던 정치 관료적 통제의 붕괴뿐만 아니라 과거 유산을 지지하는 규범과 믿음<sup>62)</sup>, 공무원의 낮은 임금, 언론 자유의 구속<sup>63)</sup>, 낮은 수준의 법치와 시민사회<sup>64)</sup> 등 이미 입증된 많은 요인들이 있다. 요약하면 러시아의 부패는 부패친화적인 제도적 환경이 더 문제인 것 같다. 국제기관의 러시아의 부패 상황 평가와 관계없이 푸틴 집권 이후 옐친 시기와 비교해서 자원산업과 관련하여 정경유착형 부패가 줄어든 것은 사실이다. 그러나 집권자의 의지보다는 민주적 책임성을 담보할 수 있는 제도 개선만이 장기적 해결책이 될 것이다. 자원이대에 대한 국가의 직접통제는 만약에 지대 관리에 대한 감청 메커니즘이 약하다면 지배 엘리트들이 지대로 자신을 치부하고 정치권력 유지의 수단으로 사용하게 될 것이다. 따라서 국가가 직접 통제하려면 시민사회의 발전, 재산권의 안전성, 인적자본의 발전, 법치 등의 제도 발전의 요구 수준이 더 높아야 한다.

---

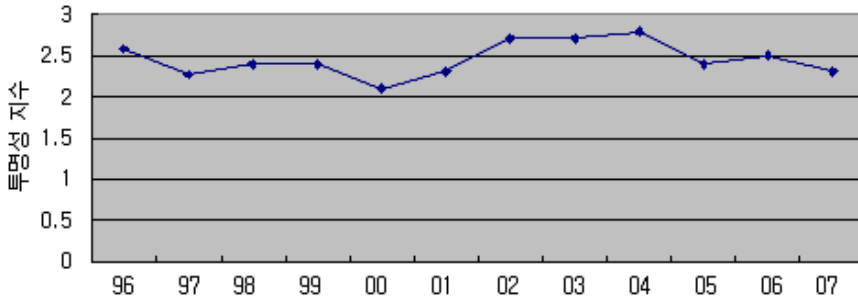
the Development of Small Entrepreneurship in the Regions of the Russian Federation," Moscow, June 2005.

62) Eugene Huskey and Alexander Obolonsky, "The Struggle to Reform Russia's Bureaucracy," *A Problems of Post-Communism*, 50, 4:22 - 3, July - August 2003.

63) Rudiger Ahrend, "Press Freedom, Human Capital and Corruption," DELTA Working Paper 2002-11, Ecole Normale Supérieure, Paris, February 2002.

64) Aymo Brunetti and Beatrice Weder, "Free Press Is Bad News for Corruption," *Journal of Public Economics*, Vol. 87, (August 2003), pp. 1801 - 1824.

[그림 3] 국제투명성 기구의 러시아 투명성 지수



\* 10점 만점이고 점수가 클수록 투명함을 의미한다.

자료: Transparency International의 corruption perception index.

#### IV. 푸틴의 국가주의적 에너지 정책

푸틴 에너지 정책의 가장 중요한 문건인 2003년 8월 28일에 공표된 “2020년 러시아 에너지 전략”을 요약하면 러시아 에너지 정책의 과제는 첫째, 에너지 의존적 경제구조의 다각화, 둘째, 에너지 공급량의 지속적 성장 유지, 셋째, 에너지 수출 루트와 시장의 다양화이다.<sup>65)</sup> 문제는 이러한 과제를 달성할 수 있는 근본적 해결책이 자유화와 민간 주도의 경제개혁의 심화와 확대를 통한 시장 효율성 증대인지<sup>66)</sup> 아니면 집권적 통제 강화와 선의의 국가주의 강화를 통한 시장의 불합리성과 비형평성의 치유인지는 논란이 될 수 있다.

65) “2020년 러시아 에너지 전략”에서는 러시아 에너지 정책의 목표를 세계에너지 시장에서 러시아의 위치를 강화시키고, 러시아 자원산업의 수출능력을 극대화하며, 러시아 에너지회사들이 외국시장과 기술, 자본에 쉽게 접근할 수 있도록 하는 것이라고 명시하고 있다. 또한 수출인프라를 구축해서 러시아 자원이 수출되는 통로를 다변화하는 것은 매우 중요한 러시아 에너지 정책의 목표라고 특별히 강조하고 있음을 알 수 있다. “Energy Strategy of Russia to the Year 2020 (Энергетическая стратегия России на период до 2020 года)”, 한국석유공사 역, 2004, 『2020년까지의 러시아 에너지전략』

66) Vladimir Milov, Leonard L. Coburn, and Igor Danchenko, “Russia’s Energy Policy: 1992 - 2005,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 47, No. 3, 2006, pp. 285-313 참조.

러시아는 1994년과 2003년 두 차례 국가에너지 전략을 공표했음에도 불구하고 체계적 국가에너지 정책이 부재하며, 실제로는 러시아의 전반적 에너지 정책은 에너지로서 에너지보다는 과세, 시장화, 기업화, 자본시장, 경제 자유화, 민영화 같은 광범한 경제정책 및 사회정책에 의해 결정되어 왔다는 점이 지적되곤 한다.<sup>67)</sup> 1990년대부터 2000년대 초반까지 러시아 에너지 정책모형은 불명확했으며 심지어 모순적인 조치들이 이루어졌다. 예를 들어 러시아 정부는 90년대 초중반 석유와 석탄부문의 자유화와 민영화를 시행하였고 1998년 가스프롬(Газпром)과 기타 가스기업들을 위한 가스 가격 자유화를 실시하는 등 에너지 부문의 자유화를 하면서도 기타 수단을 통해 에너지 부문에 대한 국가통제를 보존하려 노력하였다. 또한 민간 송유관 건설을 사실상 금지 시킨 조치나 가스프롬에 대한 정부통제를 부활시킨 것은 좋은 예이다.<sup>68)</sup>

아슬룬트(Anders Åslund)는 이제까지 러시아의 에너지 정책은 세 가지 모형, 즉 과거 소비에트 모형, 자유주의적 또는 올리가르히 모형, 그리고 최근의 국가자본주의 모형이 경쟁적 또는 중복적으로 이루어져 왔다고 주장한다.<sup>69)</sup> 아슬룬트는 푸틴은 이 중에서 석유가스 부문의 투자를 희생시켜 경제의 다각화를 우선하는 국가자본주의 모형<sup>70)</sup>을 따르고 있다고 평가한다.

67) John Webb, Philip Vorobyov, and Vitaly Yermakov, "Russia's Energy Strategy to 2020: An Incomplete Road Map." CERA Decision Brief, October 2003.

68) Владимир Милов, Иван Селивахин, "Проблемы Энергетической Политики," Московский Центр Карнеги, Рабочие Материалы, № 4, 2005.

69) 원래의 에너지 정책인 과거 소비에트 모형은 전 장관 칼루즈니(Viktor Kaluzhnyy), 전기 담당 부총리 쿠드랴제프(Viktor Kudryavtsev)같은 연료 및 에너지부의 기득층이었던 사람들이 대표적이고 자유주의적 또는 올리가르히 모형은 가이다르 전총리, 추바이스 전장관 그리고 호도로프스키 등의 석유 올리가르히가 대표적이다. 세 번째 국가자본주의는 푸틴과 에너지와 산업부 장관 흐리스텐코(Viktor Khristenko), 행정부실장 세친(Igor Sechin), 로스네프트 사장인 보그단치코프(Sergey Bogdanchikov), 가스프롬 사장인 밀러(Aleksey Miller) 등이 대표적이다. Anders Åslund, "Russia's Energy Policy: A Framing Comment," *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 47, No.3, 2006, pp. 321-328.

70) 국가자본주의는 다의적으로 사용된다. 일반적으로 대기업의 이익 보호를 위해 국가가 시장에 개입하는 체제를 가리킨다. 러시아의 경우는 2005년 12월 대통령 경제보좌관직을 사임한 일라리노노프(Andrei Illarionov)가 International Herald and Tribune 2006년 1월 25일자에서 비판하였듯이 정부가 경제를 통제하고 마치 하나의 기업처럼 행동하는 것을 국가자본주의로 정의하여야 할 것 같다. 본 논문에서는 국가주의(statism)과 국가자본주의는 혼용해



푸틴 대통령의 에너지 정책의 철학은 그가 1997년 광업연구소에서 “러시아 경제의 발전전략에서 천연자원”이라는 주제로 취득한 그의 경제학 박사학위 논문에서 엿볼 수 있다.<sup>71)</sup> 이 논문에서 푸틴은 천연자원은 러시아가 단기적으로 경제적 강국이 되기 위한 기반이고 시장메커니즘만으로는 안되고 더 강한 국가 규제가 있어야 한다고 주장한다. 그는 또한 경쟁적이고 효과적인 기업을 만들 필요가 있다고 주장하면서 외국기업을 포함해서 투자 여건을 조성할 필요성을 강조하고 있다.<sup>72)</sup> 결국 에너지 자원에 대한 국가 통제와 기업 효율화를 경제발전 전략의 주요 요소로 인식하고 있는 것이다. 이런 맥락에서 보면 푸틴의 에너지 정책은 모순적이라 할 수 있다. 그가 자원부문에서의 강력한 국가 역할을 강조하기는 했지만 다른 한편으로 서구기업들과의 경쟁을 위해 수직통합형 금융산업집단을 만드는 것을 찬성하며, 에너지 부문의 적극적 외자유치를 천명한다는 점에서 자원부문에서 국가의 강력한 역할과 재산권의 안전성 추구를 성격을 모두 고려하기 때문이다.<sup>73)</sup> 그러나 올코트(Martha Brill Olcott)는 푸틴시기 러시아 에너지 정책은 에너지 부문에서의 국가우위성은 타협의 대상이 아닌 것으로 보인다고 주장한다.<sup>74)</sup> 푸틴이 시장의 힘과 재산권 보호의 필요성은 인식하지만 이 둘 다 국가 이익에 앞설 수 없다고 믿는다는 것이다. 결국 푸틴의 에너지 정책을 국가주의로 규정하는 것은 큰 무리는 아닌 것 같다.

에너지 부문에서의 국가의 역할과 정책에 대한 철학은 푸틴 2기에 급변하였다고 볼 수 있다. 푸틴 1기에는 정부의 공식적 경제 이데올로기는 탈규제와 자유화였으며 에너지 정책도 그 맥을 같이 하였다. 90년대 초중반 석유와 석탄 기업의 민영화가 계속되었으며, 2001년에는 전력부문에 시장개혁

서 사용할 수 있는 용어라고 생각한다.

71) В. В. Путин, “Минерально-сырьевые ресурсы в стратегии развития Российской экономики,” Записки Горного Института т. 144, с. 3 - 9, 1999.

72) Andrew Jack, *Inside Putin's Russia: Can There Be Reform Without Democracy?* (New York: Oxford University Press, 2004), p. 78.

73) Harley Balzer, “The Putin Thesis and Russian Energy Policy,” *Post-Soviet Affairs*, Vol. 21, No. 3, 2005, pp. 210 - 225.

74) Martha Brill Olcott, “The Energy Dimension in Russian Global Strategy: Vladimir Putin and the Geopolitics of Oil,” paper presented at the Baker Institute for Public Policy, Rice University, Houston, TX, October 2004, p. 3.

프로그램을 도입하기로 결정하였으며, 가스부분의 시장개혁 프로그램도 논의되었다. 그리고 푸틴 대통령은 카시아노프(Mikhail Kasianov) 정부의 경제정책에 간여하지 않겠다는 원칙을 천명하였으며, 원칙적으로 정부가 경제정책 결정과 집행의 중심 주체가 되고 그 방향은 경제 자유화 특히 에너지 부문 자유화였다. 그러나 카시아노프 정부의 경제정책은 성공적이라는 평가를 얻지 못했고 푸틴 2기에 들어와 상황은 완전히 바뀌었다. 카시아노프 정부가 물러나고 새로 들어선 프라드코프(Mikhail Fradkov) 정부는 경제정책 결정에서 정부의 역할을 줄이고 대통령에게 주도권을 넘겼으며 탈규제화와 자유화라는 용어는 점차 사라지게 되었다. 푸틴 2기에는 특히 에너지 부문에 대한 국가 개입이 강화되었다. 푸틴 2기부터 국가개입을 강화하고자 했다고 판단할 수 있는 많은 사례들이 있다.

첫째, 2004년 중반 유코스 사태는 전형적인 예이다. 이는 처음에는 푸틴의 호도로프스키(Mikhail Khodorovsky) 개인에 대한 정치적 보복 과정으로 보였지만 그 이면에는 석유부문의 소유구조를 변화시키려는 권력의 의도가 있었다.<sup>75)</sup> 둘째, 2003년까지 민영화할 것으로 예측되던 국가소유 석유기업 로스네프티(Роснефть)와 자루베취네프티(Зарубежнефть)의 민영화가 취소되었다. 셋째, 푸틴은 2003년 말과 2004년에 수차례에 걸쳐 가즈프롬의 구조조정 금지를 공개적으로 천명하였다. 푸틴은 집권하자 가즈프롬의 비효율적이고 폐쇄적인 경영방식으로 인해 진행되던 분할 방안 논의를 중단하고 대신 기존 체제의 가즈프롬에 대한 정부의 지배력을 강화하는 방안을 선택하였다.<sup>76)</sup> 넷째, 가즈프롬의 공식적 국가통제의 복원과 관련하여

75) 이것에는 유코스의 자회사 Yuganskneftegaz의 인수와 Tomskneft와 Samaraneftgaz에 대한 공격이 포함된다. 애초에 이 취득은 호도로프스키에 대한 개인적 정치적 보복으로 생각되었다. 취득의 비용에 관한 흥미로운 연구는 Philip Hanson, "Observations on the Costs of the Yukos Affair to Russia," *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 46, No. 7, 2005, pp. 481-494.

76) 2001년 5월 푸틴은 당시 가즈프롬 사장인 램 바히레프(Rem Vyakhirev)를 밀러(Alexei Miller)로 교체하고, 2003년 2월 가즈프롬 창립 10주년 행사에서 푸틴은 "가즈프롬은 전략적으로 중요한 회사로 단일조직으로 유지되어야 하며, 러시아 외교력의 중요한 수단이다" 라고 말하였다. Michael Fredholm, "The Russian Energy Strategy & Energy Policy: Pipeline Diplomacy or Mutual Dependence?" Conflict Studies Center Russian Series

가즈프롬과 로스네프티 합병을 공표하고 이 합병회사를 CIS 국가들의 석유가스 시장에 대한 권력 영향 수단으로 사용하고자 하였다.<sup>77)</sup> 넷째, 공개적으로 도입 지지를 표명했던 외국인 투자에 대해서도 규제를 강화하였다. 러시아 정부는 민영화 경매에서 코코노필립스(ConocoPhillips)사의 루크오일 지분 7.6% 획득과 프랑스 에너지 회사 토탈(Total)사의 가스 회사 노바텍(Новатэк)의 지분 25% 획득에는 동의하였으나 유코스와 시브네프티 합병, 유코스 주식 25%를 엑손모빌(ExxonMobil)사에게 매각하는 것, 시브네프티 주식 통제지분을 토탈사에게 매각하는 것은 차단하였다. 다섯째, 송유관에 민간이나 외국 참여를 비공식적이지만 매우 엄격히 금지하였다. 2003년 8월 푸틴은 신규 민간송유관 건설에 대해 우려의 입장을 표명하면서 러시아 국가안보와 러시아의 전략적 영향력 확대에 중요성을 갖는 송유관은 국영 송유관 기업인 트란스네프트(Транснефть)가 지속적으로 건설과 운영을 책임지는 것이 바람직하다는 입장을 내놓았다. 곧이어 민간 석유회사를 대변하고 민간 송유관 건설을 적극 추진해 오던 유코스가 정치적으로 무력화됨에 따라 국영 송유관체제의 입지가 강해지고 있다 할 수 있다.<sup>78)</sup> 프라드코프 정부는 모든 파이프라인은 국가가 건설, 관리하겠다는 입장을 고수하였으며 대신 모든 기업들이 공정하게 이용할 수 있도록 하겠다는 입장을 내놓았다.<sup>79)</sup> 여섯째, 가즈프롬의 전력부문 진출을 정부가 승인하였다. 가즈프롬은 이미 러시아통합전력공사의 주식 10.3%와 모스크바 발전회사인 모스에네르고(Мосэнерго)의 25%를 소유하고 있다. 이것은 2001년 결정된 전력생산에서 국가 퇴거 개념의 직접적 위반이다. 일곱째, 통합전력공사와 가즈프롬의 CIS 국가들의 에너지 기업 매입이 CIS국가들에 대한 영향력 회복이라는 정치적 동기에서 이루어졌다. 가즈프롬이나 통합전력공사를 통한 구소련 러시아의 구소련국가들에 대한 정책은 ‘자유적 제국주의(liberal imperialism)’<sup>80)</sup> 개념의

05/41, September 2005, p. 19.

77) Andrew E. Kramer and Steven Lee Myers, "Workers' Paradise Is Rebranded as Kremlin Inc." The New York Times, April 24, 2006, A1, A10.

78) 이준범, "러시아 동시베리아 송유관건설정책의 국제정치경제," 『에너지경제연구』 제3권 제 1호 (2004), 131면.

79) Moscow News, 2004년 4월 14일.

최신판이라고 해석해 볼 수 있다. 마지막으로 2005년 2월 러시아 정부는 자원개발 프로젝트의 입찰 참가자격을 '전략적 기업'(strategic tender)으로 제한한다고 발표하였다. 여기에서 전략적 기업이란 러시아인이 지분 51% 이상을 보유한 기업을 의미하는데, 그 의미가 애매하여 논란의 여지는 있으나 에너지 분야에 대한 러시아 정부의 통제가 더 강화되고 있음을 보여주는 것이다.

이러한 일련의 조치들이 대규모 국유화와 국가규제의 부활인지 아니면 단지 국가와 기업사이의 비공식적 게임 규칙의 결정인지 분명하지 않다. 민간에너지 부문이 여전히 크게 보존되어있고 석유부문의 민영화를 의식적으로 계속하고 있기 때문이다. 특히 2004년 9월 루크오일의 7.6%주식 매각, 가즈프롬과 로스네프트의 합병, 로스네프트社의 기업공개(initial public offering), 네덜란드에 등록된 가즈프롬의 자회사를 통한 시브네프트의 인수 등은 푸틴의 목적이 자산에 대한 국가의 직접적 통제가 아닐 수 있다는 것을 보여준다. 오히려 이러한 일련의 행동은 내부자 민영화 형식과 유사하다. 그럼에도 불구하고 에너지 부문 기능화에 국가 개입 강화 추세는 분명해 보인다.

국가 개입의 강화 추세는 에너지 정책과 별도의 행정 조치에서도 나타나고 있다. 러시아 정부는 여러 수단을 통해 러시아 석유기업에 대한 통제를 강화함과 아울러 러시아 석유 산업에서 외국 석유 기업의 존재를 약하게 하는 조치를 취하고 있다. 러시아 석유 기업에 대한 통제를 강화하기 위해서 러시아 정부는 주식인수(stock acquisition)와 재국유화 같은 직접적 수단을 사용하기 보다는 인가(licensing)와 과세 같은 간접적 수단을 주로 사용한다.<sup>81)</sup> 한편 러시아 석

80) 자유적 제국주의는 강압이나 군사적 점령이 아닌 구소련국가 내에 있는 자산의 획득과 개발에 의해 경제적 영향력을 확대하는 것이다. Анатолий Чубаис, "Миссия России в XXI веке" (러시아의 21세기 사명), Независимая газета, Окт. 1, 2003г, at [www.ng.ru](http://www.ng.ru). Liberal Empire는 유라시아주의의 제정 러시아 독트린에 근거하며 커츠(Stanley Kurtz)가 민주적 제국주의(Democratic Imperialism)라고 설명한 자유적 제국주의의 영미이론의 수정견해로 볼 수 있다. David Reiff, "A New Age of Liberal Imperialism?" World Policy Journal, Summer 1999; Theo Farrell, "Strategic Culture and American Empire," SAIS Review of International Affairs, Summer/Fall 2005; and Igor Torbakov, "Russian Policymakers Air Notion of 'Liberal Empire' in Caucasus, Central Asia," Eurasia Insight, Oct. 27, 2003, at [www.eurasianet.org](http://www.eurasianet.org).

유기업들의 요구에 반응하여 러시아 정부는 2003년 6월 PSA(공동개발계약: Production-Sharing Agreement)<sup>82)</sup>를 개정하였다. 엘친 시절 입안된 PSA가 외국투자기업이 개발비용을 완전히 회수한 후 러시아와 수익을 분배하게 되어 있는 수익분배구조와 각종 세제혜택으로 외국인 기업에게 너무 유리하게 되어 있다는 비판을 반영하게 된 것이다.<sup>83)</sup> 향후로는 PSA는 채굴이 매우 어려운 프로젝트에 관해서만 승인될 것이고 러시아 석유기업들이 외국기업에 경영권 이전 수준의 지분배각하는 것을 허용하지 않을 것이다. 또한 환경 규제 등의 기타 수단으로 외국인 기업에 대한 압박을 가하고 있다. 2006년 9월 러시아 천연자원부는 사할린 유전 프로젝트 등에 참여하고 있는 외국인 기업들에 대한 환경허가를 철회하였다. 이 조치에 포함된 4개 프로젝트 모두 외국기업이 운영자이고 러시아가 PSA를 체결한 사할린-I의 엑손모빌社, 하랴가(Kharyaga) 프로젝트의 토탈社, 사할린-II의 로열 더치 셸(Royal Dutch Shell)社 등이 포함되었다는 점에서 외국인투자에 대한 일종의 압박으로 볼 수 있다. 또한 이는 PSA가 러시아에게 불리하다는 국내 여론을 감안하여 가스프롬이 추진하고 있는 사할린-II의 로열 더치 셸, 미주이(Mitsui), 미쯔비쉬(Mitsubishi) 등의 외국인 지분 재매입에 있어 협상의 유리한 위치를 점하려는 의도로도 볼 수 있다.

이러한 푸틴의 국가 자본주의 모형에 관해 많은 비판이 제기되고 있는데 그

81) Goichi Komori and Sanae Kurita, "Change in the Vertical Integration in the Russian Oil Industry and Management Strategies of Vertically-Integrated Oil Companies," IEEJ: November 2004.

82) PSA란 국가가 개발업자에게 자원탐사와 개발에 관한 모든 권리를 부여하고 개발업자는 정해진 기간 동안 자체비용과 개발의 위험부담을 모두 감수하고 자원을 개발하여 계약서에 정해진 대로 생산물을 나누는 방식을 말한다. 이러한 방식 하에서 자원생산국가(host country)는 여전히 법적으로 자원에 대한 소유권을 유지하며 개발업자는 하도급자(contractor)가 되는 것이다. Andreas Heinrich, Julia Kuszner, and Heiko Pleines, "Foreign Investment and National Interests in the Russian Oil and Gas Industry," *Post-Communist Economies*, Vol. 14, No 2 (2002), pp. 495-507.

83) 실제로는 러시아는 1995년에 제한된 시스템의 PSA를 도입했으나 2003년 이 체제가 폐지되기 까지 21개 제출된 프로젝트 중 단지 3개만이 집행되었다. 그 세 개는 ExxonMobil과 Royal Dutch Shell에 의한 Sakhalin-1과 Sakhalin-2, 그리고 프랑스의 Total에 의한 시베리아의 Kharyaga 프로젝트이다. Exxon은 1993년에 Sakhalin 3을 계약하였으나 라이선스가 그 후에 취소되었다.

중요 논거들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 석유산업에 대한 국가 통제가 증가하게 된다면 OPEC 국가들의 경험에서처럼 국가 석유독점 기업이 경제에 해로운 영향을 줄 수 있다. 둘째, 현재 환경 하에서 푸틴 정부는 서구 기업이 러시아 석유자원을 개발하는 것을 허용할 것 같지 않는데 이는 주요 국제 석유기업들이 참여하고 있는 사할린 프로젝트와 가장 성공적 석유기업의 하나인 TNK-BP의 미래에 부정적 영향을 줄 것이다. 셋째, 국가 자본주의 상황에서는 개발이 어려운 새 유전은 개발될 가능성이 적고 LNG의 심해 채굴 같은 신기술이 도입되기 어렵다. 구체적으로 바렌츠(Barents)해의 슈토크만(Shtokman) 가스 유전 개발은 장기 지연될 위험이 있고 TNK-BP가 소유한 동시베리아의 코빅타(Kovykta) 가스 유전은 미개발로 남을 수 있다. 그리고 중소 규모의 유전이 대규모 국가기업에 의해 효과적으로 개발될 수 없다. 넷째, 천연가스 국내가격 자유화가 지연되어 가스프롬의 구조조정이 소극적일 것이다. 다섯째, 半국가 소유는 경영자들에게 유인을 주지 못한다. 한편으로 경영자들은 그들의 이익을 강화시키기 위해 더 많은 규제를 요구함으로써 문제를 해결하려 하고 다른 한편으로 러시아 半국가 기업은 정부와 민간 주주 모두에게서 지대를 추출하려는 노력을 해서 투명하지 않은 경향이 있다. 마지막으로 러시아 정부는 국제시장에서 매우 타이트한 공급 시기에 에너지 부문에 별로 투자하지 않는다. 중국적으로 국가 자본주의 정책의 결과는 석유와 가스 산출 모두 쇠퇴를 가져올 것이다.<sup>84)</sup>

이상의 논의를 종합해 보면 두 가지 중요한 문제가 제기될 수 있는데 그 첫째는 푸틴은 과연 국가주의적 에너지 정책을 시행하고 있는가 그리고 둘째는 푸틴의 에너지 정책이 옐친시기와 또는 1기에 비해서 왜 변화하게 되었는가 하는 것이다. 이 두 가지 문제에 대한 해답이 푸틴 에너지 정책이 성과를 전망해 볼 수 있는 기준을 제공해 줄 것이기 때문이다.

첫째, 푸틴의 에너지 정책의 국가주의인가에 대해서는 푸틴의 에너지 정책에 서 국가 지분 강화를 통해 국가주의적 성격이 강화된 것은 사실이지만 엄격한 의미에서 국가주의로 보기는 어렵다. 푸틴의 에너지 정책이 국가주의적이라고 비판되는 논거로는 에너지 가격의 국가 통제, 석유수출에 대한 정부통제, 과도한

84) Anders Åslund, op. cit., p. 324.

국내 소비가격, 그리고 과도하고 강압적인 에너지 과세이다.

우선 에너지 가격결정과 관련해서 밀로프 등의 연구에서 보면 러시아는 최종 에너지 소비의 85%가 현재 시장기반 가격보다는 정부규제 가격 하에서 소비되고 있다.<sup>85)</sup> 그러나 석유와 가스가격은 계속 자유화되어 왔고 세이저스(Matthew J. Sagers) 계산으로는 시장유형의 가격결정이 2005년에 1차 에너지 소비에서는 49%이다. 그러나 인플레이를 잡고 거시경제안정을 이루는 목표를 내세워서 비용회복 수준까지 또는 생산을 현대화하기 위한 투자를 자극하기 위한 수준까지 국내에너지 가격을 올리는 것을 오랫동안 늦춰온 것은 사실이며,<sup>86)</sup> 재정 수입이 과도하게 석유와 가스에 의존하고 있어 신규투자를 위한 적절한 유인을 주는 조세구조를 만들어 내지 못했다.

그리고 석유수출에 대한 정부의 제한과 관련해서 석유 수출의 전체 원유 양을 정부가 규제한다는 비판이 있지만 러시아의 원유 수출은 기본적으로는 1995년에 자유화되었고 1999년에 시작된 정유제품의 수출에 대한 행정규제도 2002년에 없어졌다. 그러나 송유관을 국가기업인 트란스네프트가 거의 독점하고 있기 때문에 사실상 개별 기업들의 석유 수출 능력은 정부에 의해 제한되고 있다고 볼 수 있다. 만성적인 운송 능력 부족으로 인해 송유관 사용은 트란스네프트에게 배분되는데 그 법적 기반은 1995년에 입법된 “자연독점에 관한 법”<sup>87)</sup>이다. 기업의 송유관 접근은 주요 파이프라인 시스템 투입 비율에 따라 결정된다.<sup>88)</sup> 그러나 개별 회사들은 철도나 해상운송 같은 다른 운송수단을 이용해 이에 대응하였다. 트란스네프트 시스템 외의 수출 원유량이 1995년에는 20만톤에 불과했으나 2004년에는 4천4백4십만톤으로 구소련 외 전체원유수출량의 21.3%에 도달하였다. 그러나 2005년에는 원유보다 정유제품 수출을 우대하는 수출세

85) Milov et al., op. cit., p. 286.

86) Thane Gustafson, “It’s Springtime in Moscow-Time for the Annual Debate Over Domestic Gas Prices,” CERA Insight, April 14, 2006.

87) “Law of the Russian Federation No. 147-Fz(I) on Natural Monopolies,” Moscow, Russia, August 17, 1995 (2001년 8월 8일 개정). [<http://www.fas.gov.ru/english/legislation/5414.shtml>].

88) 이 원칙은 분기별 월별 수출 계획이라는 형태로 트란스네프트와 산업에너지부 공동에 의해 집행된다.

변화로 2천9백6십만톤으로 감소하였다. 또한 트란스네프트의 운송 능력 확충으로 여유 운송능력이 생겼다.

과도한 국내 석유가격과 관련해서 밀로프 등은 국내제품가격이 지역독점 존재 때문에 과도하다고 주장한다.<sup>89)</sup> 그러나 CERA(Cambridge Energy Research Associates)의 분석에 따르면 수출공평가격 수준(export parity levels)<sup>90)</sup>에 비해 국내가격이 과도하지 않으며 심지어 단일 기업이 판매의 75-80%를 통제하는 매우 독점화된 지역에서조차 독점 지대의 증거는 없다.<sup>91)</sup> 러시아에서 국내 가격의 실질 상승은 국제 유가 상승과 상대적으로 적은 정유공장 때문에 발생하는 높은 운송비용의 탓이라고 볼 수 있다.

마지막으로 과도하고 강압적인 에너지 과세와 관련해서 1998년 7월에 채택되고 1999년 1월에 시행된 1장과 2000년 8월에 채택되고 2001년에 시행된 2장으로 구성된 러시아 신조세법은 강압으로서 제도를 보는 시각이 적절하지 않을 수 있다는 것을 보여 주었다.<sup>92)</sup> 90년대 러시아 조세정책은 전통적 집단행동 문제로 가장 잘 설명될 수 있었다. 정부와 기업의 상호의심과 정부의 약한 집행능력 때

89) Milov et al., 2006, p. 311.

90) Export parity는 국내가격=국제가격-(운송비용+수출세+국내세)인 경우를 말함.

91) Russian Domestic Oil Price Outlook. Cambridge Energy Resource Associates, Workshop No. 4, Analysis of Key Market Drivers and Oil Price Dynamics in Russia, Moscow, September 20, 2005.

92) 제도를 어떻게 볼 것인가에 대해서는 일반적으로 계약으로 보는 시각과 강압으로 보는 시각으로 대별해 볼 수 있지만 전환국의 경제개혁 문제에서는 계약으로서보다는 강압으로서 제도를 보는 견해가 더 우세한 경향이 있다. 공공선택, 합리적 선택, 신 조직경제학의 입장에 서는 학자들은 주로 제도를 계약으로 보는 시각에 서며, 이 시각에서 제도는 능률이나 협력처럼 상호 이익이 되는 결과 도출을 목표로 하는 개인적 교류와 경쟁적 선택의 산물이다 반면에 강압으로서 제도를 보는 시각은 주로 경제개혁에 있어서는 효과적 투자결정과 조직화된 반대의 극복 그리고 현상유지에 대한 내재적 편견을 극복하기 위해서는 권위주의적 리더와 강한국가 또는 시장개혁에 대한 국제적 압력이 필요하다고 본다. Kenneth A. Shepsle, "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions," Herbert Weisberg (ed.), *Political science: The science of politics*, (New York: Agathon, 1986). Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, "The Political Economy of Democratic Transitions," *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3, 1997, pp. 262-283. Miles Kahler, "International Financial Institutions and the Politics of Adjustment," Joan Nelson (ed.), *Fragile coalitions: The politics of economic adjustment*, Brunswick, NJ: Transaction Books, 1989).



문에 러시아 정부는 자의적인 고세율을 통해 단기적으로 조세수입을 극대화하려고 하고 러시아 석유기업은 이런 세율을 회피하기 위한 정교한 수단을 개발함에 의해 단기적으로 조세부담을 최소화하려고 한다.<sup>93)</sup> 러시아 정부는 낮은 순이익률에도 불구하고 고세율을 유지할 수밖에 없었다. 2000년 IMF조사에 따르면 2000년 1월 기준으로 징수되지 못한 세금이 GDP의 8.3%에 달하였다.<sup>94)</sup> 이런 상황에서 당연히 정부는 가장 이윤이 많이 나는 산업인 에너지 부문을 주요 과세 대상을 할 수 밖에 없었다.<sup>95)</sup> 게다가 세율 결정 권한이 연료에너지부와 재무부가 공유되어 세율 변동이 심했으며, 국내산업과 가정에 대한 에너지 공급을 대가로 기업에 대한 자의적인 조세 감면을 시행하였다. 한편 석유기업들은 조세부담을 회피하는 수단을 개발하였는데 가장 보편적 방법은 이전 가격<sup>96)</sup>과 근로소득세를 통한 것이었다. 그러나 이런 상황은 1998년 말에 극적으로 변화하였다. 근 10년간의 조세 개혁 실패에도 불구하고 1998년-2002년까지 러시아 정부와 석유기업은 신조세법 형태에서의 협력을 통해 상호 이득을 취하였다. 이 신조세법은 광범한 조세 순응을 위한 유인을 만들고 세계 석유가격 변동에 대한 석유기업 조세 지불을 억제함으로써 양측 모두를 위한 수입 흐름의 신뢰성을 증가시키도록 설계되었다. 또한 이전가격을 제거하고 석유기업으로 하여금 실제 이윤 공개를 장려함으로써 정보 비대칭의 문제를 줄였다. 그리고 고정 세율설정과 정부의 강압 유인을 줄임으로써 신조세법은 석유기업의 재산권을 잠재적으로 보호하고 석유기업의 해외 운영을 확대시키기 위해 국내 그들의 투자를 증가시키고 외국 파트너를 유인할 수 있도록 하였다. 러시아 신조세법은 어떤 의미에서는 서구 표준을 능가하는 것이다. 예를 들어 개인 소득에 대해서는 13%의 일률과세를

93) Pauline Jones Luong, Erika Weintal, "Contra Coercion: Russian Tax Reform, Exogenous Shocks, and Negotiated Institutional Change," *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 1, (February 2004), pp. 139-152.

94) International Monetary Fund, "Russian Federation: Selected issues," IMF Staff Country Report, No. 00/150, 2000.

95) 1998년에 석유부문 조세수입이 총 조세수입의 1/4이나 되었다. (Russian Economic Trends 1998, 6).

96) 기업소득세는 생산보다는 거래에 기초하기 때문에 모기업은 거래 자회사를 만들어 공식 소득을 줄일 수 있다. 모회사들은 낮은 시장가격에 석유를 구입해서 주로 자유무역지대에 위치한 해외 러시아 중개 기업에 동일한 낮은 가격에 되팔아서 수출 이윤을 감추는 것이다.

도입하고 이윤세를 35%에서 24%로 낮추었으며, 사회보험기금에 대한 기업 기여를 감면하고 수출세를 석유가격에 직접적으로 연결하고, 국제회계표준에 상응하는 새로운 회계절차를 수립하고 그리고 새로운 광물 채굴에 대한 세금이 석유가격에 제한된 일률세율로 2002년 1월 도입되었다.<sup>97)</sup> 신조세법 시행이후 징수율은 증가했으며<sup>98)</sup> 법 시행에 대한 평가는 국내외적으로 긍정적인 편이다.<sup>99)</sup>

결론적으로 보면 푸틴의 에너지 정책은 완전히 국가주의적이라기보다는 국익과 경제적 효율의 균형을 고려하려는 것으로 규정해 볼 수도 있다. 문제는 국익과 경제적 효율이 부딪히는 경우 일관성 있는 정책집행이 어려워진다는 것이다. 그 전형적 예가 2005년 러시아 극동 송유관 노선에 관한 결정의 변화이다. 과거에 러시아 당국은 더 짧은 중국으로의 노선보다 일본에 석유를 제공하는 태평양으로의 약 3,800km의 나호드카(Nahodka) 송유관 건설에 대해 선호를 표시하였다. 구간이 더 긴 노선을 선호하는 근거로 제시한 것은 중국 노선의 고객은 중국뿐이지만 태평양 노선은 중국 외에 일본이라는 새로운 고객을 확보할 수 있다는 경제적 효율성이었다. 그러나 유코스는 2002년 앙가르스크(Angarsk)와 중국의 大慶(Daqing)까지 약 2,400km의 송유관 건설을 중국과 합의하였다. 러시아 정부는 유코스의 정치적 견제라는 국내적 이유와 강대국으로 성장하는 중국 견제라는 지전략적 동기를 비싼 투자의 생산에 대해 단일 구매자를 원하지 않는다는 경제적 동기로 포장하였다. 그러나 3년 후인 2005년 SCO<sup>100)</sup>회의에서 러시아는 중국을 중앙아시아에 대한 서구의 영향과 민주화 압력에 저항하는데

97) The Tax Code of the Russian Federation, Part II, Federal Law No. 117-FZ of August 5, 2000, Chapter 26.

98) 소득세 수입이 개인 소득에 대한 일률세율 도입 이후에 70% 증가했다는 사실은 비용이 드는 조세회피 수단 포기 직접적으로 기인한다. Anders Aslund, "How Russia Was Won." *Moscow Times*, 21 November, 2002.

99) Arthur Adersen, *Doing business in Russia*. <http://www.arthurandersen.ru>, 2002 참조.

100) 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization: SCO)는 1996년 현 회원국 가운데 우즈베키스탄을 제외한 비공식적인 상하이5로 출발했고 2001년 상하이 포럼으로 개칭하고 우즈베키스탄을 회원국으로 영입한 후 2001년 현재의 명칭인 SCO로 개칭하여 사무국을 갖춘 공식적인 기구로 전환(Shanghai Cooperation Organization)했다. 회원국은 중국, 러시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지키스탄, 우즈베키스탄이고 옵저버는 인도, 이란, 몽고, 파키스탄이다.

가장 중요한 파트너로 중국을 생각하게 되어 다시 大慶노선을 선호하게 되었다.<sup>101)</sup> 2005년의 결정 번복은 지전략적 이익이 경제적 효율에 앞서게 되어 일어난 것이다. 만약에 민간 기업이 송유관을 건설했다면 시장에 기반한 경제 계산이 중요하지 지전략적 이익을 고려하지는 않았을 것이다.

두 번째 문제는 푸틴의 에너지 정책이 바뀌게 된 원인은 무엇인가 하는 것이다. 이 문제가 중요한 이유는 푸틴의 국가자산 통제 강화가 자원저주 현상에 대처하기 위한 국가 능력 강화를 위한 것인지 아니면 본질적으로 국가통제적 성향이 강한 자원산업에 국가가 복귀함으로써 자원 지대를 정치자원으로 활용하려는 속셈인가가 매우 중요하기 때문이다. 푸틴이 에너지 정책이 에너지 자원에 대한 국가통제를 강화하고 외국인 투자에 대해 상대적으로 덜 강조를 두는 정책으로 전환하게 된 원인이 무엇인가를 구명해 보기 위해서는 국가의 에너지 개발전략 선택에 관한 이론을 탐색해 보는 것이 유용할 것이다. 존스 텡과 웨인털은 대안적 지대 소스(rent source)의 가용성과 정치적 경쟁(political contestation)의 수준이라는 두 가지 국내요인이 국가 지도자가 그의 권력을 유지하기 위해 에너지 부문에 의존해야만 하는 정도를 결정한다고 한다.<sup>102)</sup> 지대의 대안적 재료가 많고 국내 정치적 경쟁 수준이 낮은 경우 권력자는 지지자를 보상할 충분한 자원을 가지고 그들의 적에 대응할 수 있으므로 자원부문을 국유화하고 국제개입 즉 외국인 투자는 최소화할 수 있다. ([그림 4] 참조)

[그림 4] 에너지 개발전략의 선택

		정치적 경쟁의 수준	
		낮다	높다
대안적 지대 재료 접근성 정도	높다	간접적 국제개입과 국유화	간접적 국제개입과 민영화
	낮다	직접적 국제개입과 국유화	직접적 국제개입과 민영화

자료: Pauline Jones Luong and Erika Weinthal, "Prelude to the Resource Curse: Oil and Gas Development Strategies in Central Asia and Beyond," 1999, mimeo, p. 32.

101) RFE/RL Newslines, May 4, 2005.

102) Pauline Jones Luong and Erika Weinthal, "Prelude to the Resource Curse: Oil and Gas Development Strategies in Central Asia and Beyond," 1999, mimeo.

엘친 시절에는 대안적 지대 소스가 많았고 정치 경쟁의 수준은 높았기 때문에 최소 또는 간접적 국제개입과 함께 에너지 부문 민영화를 선택하였다고 판단된다. 우선 지대의 대안적 재료의 수준의 측면에서 보면 러시아는 에너지 부문에 대안적인 지대 재료를 제공한 경제적 자원 기반을 물려받았다. 우선 첫째, 러시아 경제는 소련 붕괴 당시에 다른 구소련 공화국에 비해서 가장 큰 산업 기반을 보유하고 있어 전환 초기에 혼란이 적은 편이었다. 따라서 러시아는 중·대 규모의 국가기업의 민영화를 체제 전환 초기에 재정 수입과 경제 회복의 수단으로 시행하였다. 또한 산업부문은 수출과 외국인 투자의 소스의 역할을 하였다.<sup>103)</sup> 둘째, 러시아는 다른 구소련 공화국들보다 훨씬 다양화된 경제 구조를 물려받아서 다른 구소련 공화국들의 경제에 대한 책임을 지게 되었다. 셋째, 러시아의 에너지 부문은 즉각적인 큰 투자 요구가 없었다. 러시아는 다른 구소련 공화국들에게 송유관과 가스관 이용료를 받을 수 있었을 뿐만 아니라 기존 송유관과 가스관을 통해 유럽에 석유와 가스 수출을 계속할 수 있었기 때문이다.

러시아는 독립 후에 높은 수준의 지역간 정치 경쟁을 경험하였다. 민족에 기초한 영토분쟁 또는 분리주의 운동이 바쉬호르트스탄, 체첸, 코미 공화국, 타타르스탄, 튜멘 같은 풍부한 석유가스 자원이 있는 지역에서 발생한 점에 주목해야 한다. 지역정부들은 자원에 대한 통제 요구와 탈퇴 위협 수단으로서 에너지 자원을 사용하였다. 이런 상황에서 엘친 정부는 이러한 지역의 요구를 완화하고 지역 지도자들의 지지를 유지하기 위한 수단으로 민영화를 하였다. 엘친은 그의 경제정책을 되돌리려는 강력한 반대에 직면하였기 때문에 자원이지에 대한 국가 통제를 고집할 수 없었고 1996년 재선을 위한 국가의 가장 강력한 기업인들의 지지 얻도록 민영화가 필요하였다. 대조적으로 푸틴은 지금까지는 강력한 정책 반대라는 즉각적 위협에 직면하지 않아서 자원 지대에 대한 국가통제를 강화할 수 있는 여력을 갖게 되었다. 우리가 유의해야 할 점은 자원 채굴 산업은 자본 집약적 성격이 강해서 소수 민간행위자에 의해 지배될 개연성이 크다는 것이다.

103) Marek Dabrowski and Antczak Rafal, "Economic Transition in Russia, Ukraine and Belarus: A Comparative Perspective," Kaminski Bartłomiej, (ed.), *Economic Transition in Russia and the New States of Eurasia, The International Politics of Eurasia*, vol. 8(New York: Armonk, 1996), pp. 42-80.

만약에 정치시스템이 이들 강한 소수 민간 주체들 사이의 갈등을 제지할 만큼 튼튼하지 않거나 국가가 이런 강한 민간 행위자들을 관리하고 자원 지대를 효과적으로 포착하는데 필요한 능력을 갖고 있지 않다면 큰 정치적 위험을 가져올 수 있다. 이때 정부는 가장 손쉬운 수단인 국유화를 선택할 유인을 갖게 된다. 역설적이게도 이처럼 약한 국가가 국유화를 더 선택하지만 발전되지 못한 국가 능력으로 인해 국유화된 자원산업은 그 경영이 비능률적이 된다. 강한 국가를 지향하기 위해 필요한 정치적 자원으로 자원 지대를 활용하고자 한다면 자원산업의 경제적 효율성이 저해되는 것은 물론 민주주의 발전에 심대한 부정적 영향을 미치게 될 것이다.

## V. 결론

전폭적인 국민적 지지를 바탕으로 러시아의 고질적인 행정부-의회갈등과 중앙-지방갈등의 문제를 완화한 푸틴이 자원산업의 일반적 특성인 국가주의로 회귀한 것은 어찌 보면 당연한 일일 수 있다. 정치적 경쟁 수준이 낮아지면 자원에 대한 국가통제 성향이 강해진다. 푸틴의 에너지 정책이 국가주의적이냐에 관해서는 전술했듯이 논란이 될 수 있겠으나 소유구조상 분명히 자원산업에 대한 국가통제가 강화된 것은 분명한 사실이다. 유코스 분해로 전체 경제에서 국가 비중은 30%에서 35%로 올라갔으며, 국가소유 기업에 의해 생산된 석유 비중이 2003년 16%에서 2006년 43%로 올라갔다.<sup>104)</sup>

국가주의 에너지 정책의 러시아 적용의 정당성은 일견 타당해 보인다. 첫째, 러시아에서 에너지 정책 관련 이익 갈등이 심각하였다. 특히 거시경제정책, 재정정책, 사회·산업정책 분야에서 기업들의 단기적 이익과 국가 전체 수준에서 에너지 부문의 장기적 이익 발전이 상충하는 경우가 많았다. 둘째, 이런 갈등 때문에 정부는 불가피하게 에너지 정책 분야에서 비합리적 결정을

104) Neil Buckley and Arkady Ostrovsky, "Back in Business - How Putin's Allies Are Turning Russia into a Corporate State," Financial Times, 19 June 2006.

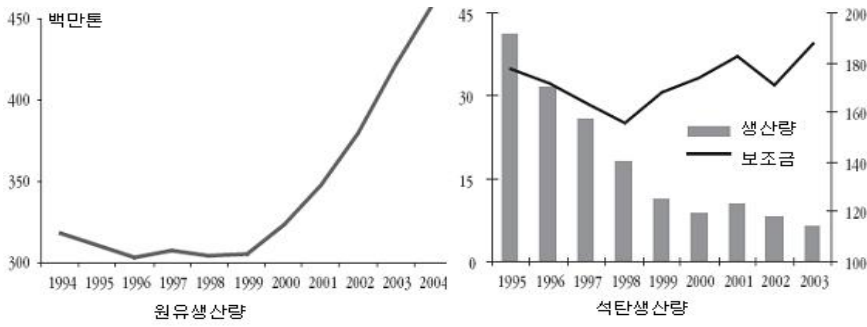
하는 경우가 많았다. 전기세와 가스세의 인상 동결과 동시에 이 부문들의 구조개혁의 동결, 서시베리아-무르만스크 송유관 건설 거부 등은 대표적인 예이다. 셋째, 러시아 행정부의 부패와 비능률이 심각하였으므로 강력한 관료제 통제가 필요하였다.

그러나 현재까지의 성과를 분석해 볼 때 국가주의 에너지 정책의 미래가 낙관적인 것 같지는 않다. 그 근거는 두 가지인데 첫째는 민영화 중심이었던 석유, 석탄과 국가통제 중심이었던 가스, 전기산업의 성과를 비교해보면 전자가 훨씬 효과적이었다는 것과 둘째, 석유 산업 중에서도 국가소유 기업들보다는 민간소유 기업들이 기업성과가 더 좋았었다는 사실이다.

올리가르히 민영화라는 비판에도 불구하고 석유부문은 2000-2004년에 생산량의 50% 성장을 가져왔다. 2000년에 만들어진 공식적인 정부의 에너지 전략인 “2020년 러시아 에너지 전략”은 2020년의 석유생산을 년 3억5천만 톤으로 결정했으나 2002년에 이미 3억8천만 톤, 2004년에 4억5천9백만 톤을 달성하였다.<sup>105)</sup> 석탄부문의 구조조정과 민영화도 좋은 성과를 낳았다. 연방예산에서 보조금은 1995년 15억 달러에서 2003년에 2억 달러로 줄었고 생산량채굴량도 2002년을 제외하고 최근에 계속 성장하였다([그림 5] 참조). 석유 가스 부문의 탈규제와 민영화의 역사는 러시아 에너지 개혁의 성공적 시장개혁의 전형이고 이는 전력과 가스 부문과 비교된다.

105) Владимир Милов, Иван Селивахин, “Проблемы Энергетической Политики,” Московский Центр Карнеги, Рабочие Материалы, № 4, 2005.

[그림 5] 원유생산량과 석유생산량 변화



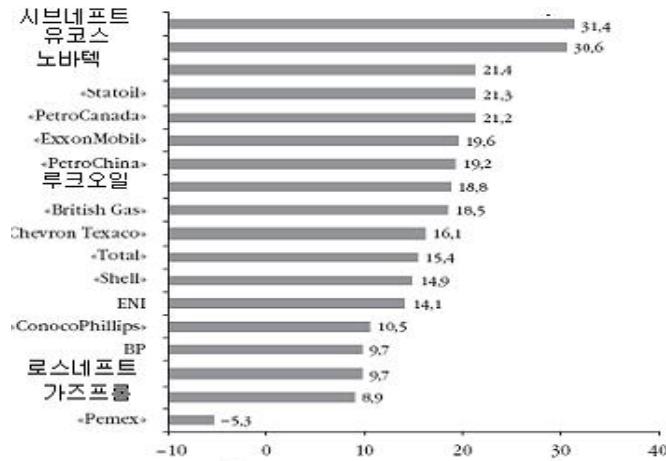
자료: Владимир Милов, Иван Селивахин, “Проблемы Энергетической Политики,” Московский Центр Карнеги, Рабочие Материалы, № 4, 2005, с. 25.

국가통제 가스부문의 실패를 보기 위해서는 민간 가스기업과의 성과를 비교해보면 분명해진다. 1999-2004년 러시아 독립 가스 생산자(민간회사)의 생산량은 두 배 성장하였다. 가즈프롬이 국내시장에서의 손실을 핑계로 구조조정을 지연했던 반면에 수출 통로를 갖고 있지 못했던 독립가스 회사 노바텍과 노르트가즈(Нортгаз)는 2003년에 30% 이상이나 되는 이윤을 남겼다. 그리고 100% 외국자본인 민간기업 사할린 에너지(Sakhalin Energy)는 최초로 액화천연가스 생산 공장을 설립해서 태평양 시장에서 성공하였다. 그러나 이 당시 가즈프롬은 훨씬 좋은 경제 여건에도 불구하고 1999년 생산 수준에도 못 미쳤다. 만약에 푸르가즈(Пургаз)가 가즈프롬에 인수되지 않았다면 2004년 가스 채굴량은 최저수준이었던 2001년에도 못 미칠 뻔 했다. 1999년 초에 3,819억 m<sup>3</sup> 매장량을 가진 구빈스키 원전 개발권을 가진 푸르가즈는 후에 이테라(Итера)社에 매각되었다가 2002년에 다시 가즈프롬이 통제 지분을 구입하였다.

또 다른 비교 지표인 경제적 효율성에서 보아도, [그림 6]에서 보듯이 국가통제 석유가스 기업인 가즈프롬과 로스네프트는 석유가스 수출의 높은 수입에도 불구하고 외국기업과 러시아 민간 기업에 비교해서 자본수익률이 좋지

않았다. 가스프롬과 로스네프트는 석유가스 기업 세계평균 인 15~20%에 많이 뒤지고 러시아 민간기업인 시브네프트, 유코스, 노바텍, 루크오일에 뒤진다. 이처럼 지난 10년의 경험에서 보면 민간부문은 국가부문보다 훨씬 성공적이었다.

[그림 6] 주요 에너지 기업들의 자본수익률



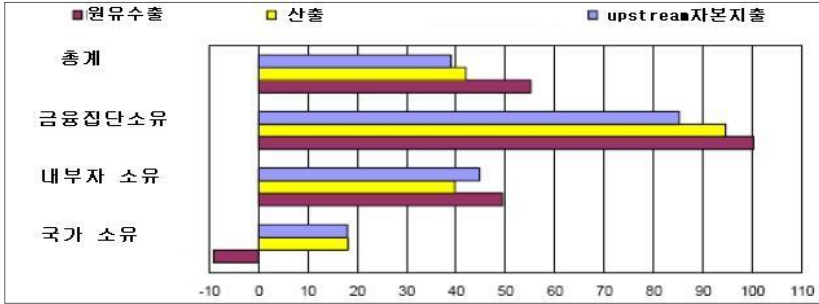
자료: Владимир Милов, Иван Селивахин, “Проблемы Энергетической Политики,” Московский Центр Карнеги, Рабочие Материалы, № 4, 2005, с. 26.

석유부문 중에서도 민간 기업은 국가 기업보다 성과가 더 좋았다. 아렌드(Rudiger Ahrend)는 소유형태에 따라 러시아 석유기업을 금융산업집단 소유기업, 석유산업 내부자 소유 기업, 국가소유기업 등 3종류로 나누어서 1999년부터 2004년까지의 기업의 성과를 비교하였는데, 이들의 실증 연구 결과를 보면 이 기간의 생산과 수출 성장에 민간 기업들이 가장 기여하였고 (GDP성장의 약 20~25%), 민간 기업들 중에서도 내부자 통제기업보다는 주요 금융산업집단에 의해 통제되는 기업들이 더 기여하였다([그림 7] 참조).<sup>106)</sup>

106) 아렌드는 금융집단소유에는 시브네프트, TNK-BP, 유코스, 내부자소유에는 루크오일, 수르구트네프트가스, 국가소유에는 바쉬네프트(Bashneft), 로스네프트, 타트네프트



[그림 7] 2001-2004년 석유 기업별 상대적 성과



자료: Rudiger Ahrend and William Tompson, "Realising the Oil Supply Potential of the CIS: The Impact of Institutions and Policies," OECD, Economics Department Working Paper No. 484, 2006, p. 22.

그리고 기업지배구조 개선의 노력에서도 금융산업집단 소유 기업들이 내부자 소유 기업들보다 앞서고 있다. <표 3>에서 보듯이 금융산업집단 소유 석유기업인 유코스와 시브네프트가 지배구조의 여러 표준에서 내부자 소유 석유기업인 루크오일과 수르구트네프트가즈보다 앞서서 시행하고 있다. 특히 지배구조 규약과 소유구조에 관한 정보 공개는 민간소유 기업들만이 하고 있다.

<표 3> 러시아 석유기업 지배구조 표준

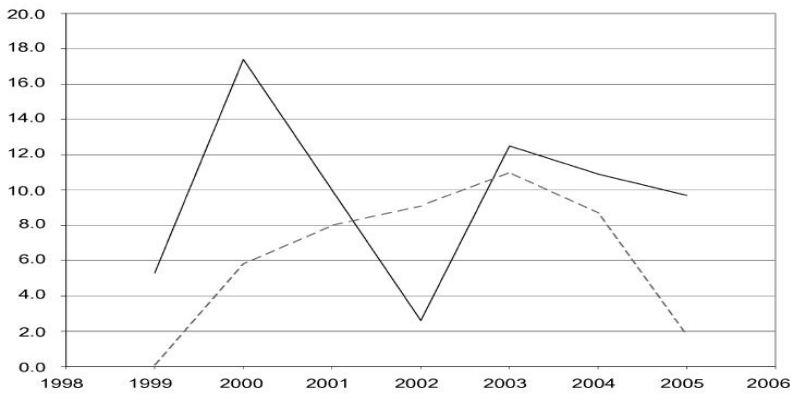
지표	루크오일	유코스	수르구트 네프트가즈	시브네프트
비핵심 자산의제거	2001	1998		1998
미국 GAAP 하의 재무재표 발행	1998	2000	2002	1997
이사회 독립적 구성원	2002	2000		1998
지배구조 규약		2000		1998
소유구조에 관한 정보 공개		2002		

자료: Oil and Gas Vertical, No. 17, 2002, p. 32.

(Tatneft)를 포함하였다. 내부자 소유자는 석유인(нефтяник), 금융집단소유자는 금융인(финансисты)이라 지칭하였다. Rudiger Ahrend, "Can Russia Break the 'Resource Curse'?" Eurasian Geography and Economics, Vol. 46, No. 8, 2005, pp. 584-609.

석유산업에 대한 국가개입의 효과는 직접적으로 나타났다. [그림 1]에서 보듯이 석유생산 증가율은 2003년에 11%로 피크였으나 2005년 전반부에 2%대로 떨어졌다. 그 원인은 소유구조 차이에서 찾아야 할 것 같다. 2004년 4개 민간기업, TNK BP, 수르구트네프트가즈, 루크오일, 슬라브네프트는 12% 원유생산을 증가시켰으나 유코스 사태에 의해 심각한 영향을 받은 유코스와 시브네프트와 함께 국가기업들은 정체를 보였다. 2005년에는 민간기업들도 생산을 12%에서 8%로 줄였다. 유정 사용에 대한 정부규제와 무거운 세금, 그리고 송유관에 대한 국가독점이 그 원인이었다. 그리고 경기가 좋았음에도 불구하고 자본투자도 기대에 미치지 못했다. 자본투자율은 2003년 이래 10~12%에 머물렀다.

[그림 8] 러시아의 원유생산과 자본투자 변동(1998-2006)



..... 원유생산증가율(%)      ————— 총자본투자증가율(%)

자료: Anders Åslund, "Russian Resources: Curse or Rents?" Eurasian Geography and Economics, 2005, 46, No. 8, p. 614.

러시아는 전통적인 자원저주 현상이 우려되는 전형적인 자원의존국도 아니며 최근 나타나고 있는 자원저주의 징후에 대해 푸틴 행정부의 거시경제정책의 결정적 오류가 나타나고 있는 것도 아니다. 문제는 건전한 화폐금융정책, 산업다각화, 자원기금의 거시경제정책이 성공하기 위해서는 이런 정책을 시행할 능력 있고 투명한 국가 능력이 선행되어야 한다는 점을 유의해야 한다는 것이다.

푸틴의 에너지 정책은 엘친 시기와 비교해서 국가의 역할을 더욱 강조하는

것은 사실이지만 엄격한 의미에서 국가주의로 보기는 어려우며, 에너지 자산의 국가통제 강화를 통한 국익과 경제적 효율성의 균형 고려라는 국가주의적 에너지 정책으로 규정할 수 있을 것이다. 이러한 그의 정책이 거시경제정책 시행의 국가능력 강화와 올리가르히 자본주의의 교정이라는 정치·경제적 맥락에서 그 정당성이 전혀 없다고 보기 어렵다. 그러나 푸틴의 이러한 국가주의적 정책의 성공을 예측하기는 어려울 것 같다. 첫째, 러시아 자원저주 현상의 핵심은 지대 추구하고 부패가 경제적 자원저주와 정치적 자원저주의 연결고리 역할을 하고 있는 것이라 할 때 민주적 책임성이 확보되는 거버넌스 확립만이 장기적 해법이며 국가주의 에너지 정책은 민주적 책임성에 부정적 영향을 미칠 것이다. 둘째, 90년대 민영화 과정을 볼 때 러시아의 올리가르히에 대해 부정적인 생각을 갖는 것은 당연한 일이지만 체제전환기에 있는 러시아의 상황을 고려할 때 올리가르히에 의해 주도된 통합형 거대복합기업(conglomerate)이 더 능률적일 수 있으며<sup>107)</sup> 실제로 러시아 석유 부문의 경험은 그것을 잘 보여주고 있다. 셋째, 푸틴의 국가 자산 통제 강화가 국내의 정치적 경쟁 수준의 하락으로 가능해진 것이기 때문에 자원 지대가 권력 유지의 자원으로 활용될 가능성이 크다는 점을 유의해야 한다. 건전한 거시경제정책이 포퓰리즘적 성격으로 바뀔 위험성이 크며, 가스 및 전력산업의 구조조정을 방해할 가능성이 크다. 마지막으로 국익과 경제적 효율성은 배치될 가능성이 큰데 국가주의적 정책 하에서는 경제적 효율성이 희생될 가능성이 크며, 러시아의 송유관 사업 부분은 이러한 가능성을 잘 대변해 주고 있다.

(논문투고일: 2008. 01. 14)

[심사의뢰일: 2008. 01. 18]

[게재확정일: 2008. 02. 11]

107) 그리고렌코 등(Yegor Grygorenko et. al)의 2,000개 우크라이나 기업의 실증적 분석의 결론은 올리가르히 지배 기업의 상대적 성과가 일반기업보다 더 나왔다. Yegor Grygorenko, Yuriy Gorodnichenko, Dmytro Ostanin, "Relative property rights in transition economies: Can the oligarchs be productive?" Economics Education and Research Consortium Working Paper Series No 06/04, 2006.