

---

## 아르헨티나 석유회사(YPF)와 라틴아메리카의 석유

니콜라스 가다노

‘공평한 성장을 위한 공공정책실현센터’(Cippec)의 연구원이며, 『아르헨티나 석유산업의 역사 1907-1955: 석유산업의 시작에서 페론의 몰락까지』(Edhasa, Buenos Aires, 2006)의 저자이다.

---

핵심어: 국유화, 석유, 아르헨티나 석유회사, YPF, 페트로브라스, 아르헨티나, 라틴아메리카

2012년 4월 16일 아르헨티나의 크리스티나 페르난데스 데 키르치네르(Cristina Fernández de Kirchner) 대통령은 렘솔(Repsol)로부터 아르헨티나 석유회사(Yacimientos Petrolíferos Fiscales: YPF. 이하 YPF로 약칭함)의 주식 51%를 강제 매입하겠다고 의회에 보고했다. 백여 년 된 석유기업의 운영에 국가가 즉각적으로 개입하겠다는 계획을 밝힌 것이다. 의회는 몇 주 뒤 압도적인 표결로 정부의 계획을 원안대로 통과시켰다. 이로써 아르헨티나 정부는 90년대 민영화과정에서 스페인 석유기업에 매각했던 YPF의 경영권을 실질적으로 되찾게 되었다.<sup>1)</sup>

국유화조치의 당초 목적들이 제대로 수행되고 있는지 평가하기에는 아직 이

1) 공공의 이익을 위해 YPF의 주식 51%를 수용한다는 법률 제26741호는 2012년 5월 3일 비준된 후, 이를 날인 5월 4일 공포되었다.

르다. 아르헨티나 에너지 기업은 극단적일 정도로 석유에 의존적이다. 그런데 최근 석유와 가스의 생산량이 점점 감소해 에너지공급의 안정성 문제를 야기하게 되었다. 이는 석유수입 의존율을 증가시켰고 아르헨티나의 거시 경제적 지속가능성까지 위협하게 되었다. 하지만 새롭게 국유화된 YPF의 개선노력 및 위기의 식에도 불구하고 아르헨티나의 석유생산량은 계속 떨어지고 있다. 에너지위기의 두려움이 아르헨티나 인들을 여전히 위협하고 있는 것이다. 하지만 YPF가 아르헨티나 석유생산량의 절반을 차지하고는 있을지라도, 기업 단독으로 최근 몰락하고 있는 흐름을 되돌리기는 힘들어 보인다.

## 1. 라틴아메리카의 역사적 관점에서 바라본 YPF의 국유화

아르헨티나 정세에서 한 발짝 떨어져서 라틴아메리카의 역사적 관점에서 YPF의 재국유화 결정을 분석해 볼 필요가 있다. 라틴아메리카는 세계 석유생산량의 12%를 생산하는 지역으로, 베네수엘라와 멕시코, 브라질 세 국가에서만 일일 이백만 배럴 이상의 원유를 생산하고 있다.<sup>2)</sup> 그런데 석유관련업종이 중요한 의미를 갖는 라틴아메리카의 여타 국가들에서처럼, 세 국가에서도 국영회사(PDVSA, Pemex, Petrobras)는 매우 중요하고 지배적인 역할을 수행하고 있다.

라틴아메리카 역사를 숙고해보면 YPF 사태가 우리의 주목을 끈 이유를 잘 알 수 있다. YPF는 정부가 설립한 최초의 석유회사로 아르헨티나는 물론 세계적으로도 처음 있는 일이었다. 후에 YPF라고 명명 지어질 아르헨티나의 석유개발회

2) 천연가스의 경우에는 전 세계 총생산량 중 라틴아메리카 지역에서 생산된 비율이 7%까지 떨어지는데, 아르헨티나와 트리니다드토바고, 멕시코, 베네수엘라 등이 천연가스 주요 생산국이다(BP 2013).

시는 1907년 12월 14일 호세 피게로아 알코르타(José Figueroa Alcorta) 대통령의 지시로 설립되었는데, 이는 광산·지질·수리 부서의 시추 기술자들이 파타고니아 해안 코모도로 리바다비아(Comodoro Rivadavia) 지역의 지하 539m 깊이에서 양질의 원유를 발견한 지 하루 만에 전격적으로 이뤄진 일이었다.

아르헨티나는 이때부터 국가의 광업활동을 장려하기 위한 다양한 규제 법령들을 제정·시행했다. 아르헨티나 정부는 이십 세기 내내 석유가 차지하게 될 전략적 중요성을 예견하고 민간기업의 진입을 금지시켰으며, 정부의 독점적인 개발을 위해 시추구멍 주위로 광범위한 매장지역을 공포하였다.<sup>3)</sup> 그렇게 탄생한 YPF의 초기 운영형태는 실험적인 성격이 강했다. 유럽에서 발생한 대규모 전쟁으로 인해 함대와 군대, 비행기를 운용하는데 필수적 요소인 석유의 지정학적 중요성이 강조되었고, 전쟁종료와 함께 아르헨티나 파타고니아 시추공에 대한 관심 또한 증폭되었다.

1913년 아르헨티나의 석유채굴 책임자는 엔지니어였던 루이스 A. 우에르고(Luis A. Huergo)였다. 그는 석유채굴과정에서 수많은 어려움과 걸림돌을 겪으면서 국제적인 석유 트러스트들의 존재를 알게 되었는데, 특히 존 록펠러(John D. Rockefeller)의 신화적인 그룹 스탠더드 오일(Standard Oil)이 대표적인 존재였다. 당시 그의 상관은 후에 공공분야 책임자가 돼서 라틴아메리카 석유민족주의의 기초적인 개념 중 하나를 정립하게 될 사람이었는데, 우에르고는 상관에게 보내는 메모장에서 멕시코 석유산업에서 ‘미국 독수리들’(buitres norteamericanos)이 저지르고 있는 불법행위들을 강력하게 비판하였다. 그리고 라틴아메리카의 거대한 석유자원을 횡령하려는 거대 트러스트들의 불법행위에 지역 엘리트들 또한 공모하고 있다고 고발하였다.

3) 아르헨티나 석유산업의 태동과 발전에 관한 자세한 설명은 Gadano(2006) 참고.

라틴아메리카 석유와 관련된 우에르고 보고서의 핵심은 정부의 직접적인 개입만이 거대한 다국적기업의 약탈행위를 막을 수 있으며, 소득의 공정한 분배와 합리적인 채굴을 보증할 수 있다는 것이다. 이러한 그의 비전은 시간이 지나면서 라틴아메리카 전체로 확산되었고 반복적으로 등장하게 되었다. 1938년 라사로 카르데나스(Lázaro Cárdenas) 대통령은 멕시코 석유산업을 국유화한 뒤에 페멕스(Pemex)를 창설하였다. 70년대 카를로스 안드레스 페레스(Carlos Andrés Pérez) 정부는 베네수엘라 석유산업의 통제권을 장악하기로 결정하고 PDVSA를 창설하였다. 볼리비아 또한 30년대 이미 스탠더드 오일의 유전을 국유화한 뒤 YPFB를 창설하였으며, 70년 뒤에는 에보 모랄레스(Evo Morales) 대통령이 동 산업의 경영통제권을 부분적으로 회복하였다. 백 년의 시간이 더 흐른 오늘날에도 여전히, 우리는 아르헨티나의 국유화논쟁에서 우에르고 메모의 흔적을 발견할 수 있다. 미국 제국주의가 스페인으로 대체되었고 과거의 스탠더드 오일이 오늘날 렉솔(Repsol)로만 바뀌었을 뿐이지 내용은 동일하다. 정부는 자신의 영토 안에서 활동하는 국제적인 민간 석유회사의 행위를 적절하게 조정하거나 규제하는 데 무능력한 존재로 등장한다. 그러므로 우리의 자원에 대한 약탈행위를 방지하기 위해서는 개발과 생산에 대한 직접적인 통제권을 확보하는 길 외에는 다른 방법이 없는 것이다.<sup>4)</sup>

YPF는 불안정한 라틴아메리카 에너지정책의 변화과정과 그에 따른 조직부침의 역사를 보여주는 상징적인 사례다. YPF는 1907년 창설된 후 20세기 후반기 동안 엄청난 침체과정을 겪었고, 90년대 민영화되었다가 2012년에 다시 국유화되었다. 20세기 전반기 내내 YPF는 크게 성장해서 아르헨티나 석유시장을 선도

4) YPF에서 행했던 렉솔 그룹의 전략에 대한 고발과 정부의 강제수용을 정당화한 모스코니 보고서(Informe MOSCONI 2012)를 참조하시오. 이 보고서는 아르헨티나 연방기획공공투자서비스부와 경제부가 공동으로 집필한 것이다.

하는 위치까지 올라섰다. 1920년대 마르셀로 T. 데 알베아르(Marcelo T. de Alvear) 대통령 집권기 동안 YPF는 엔리케 모스코니(Enrique Mosconi) 대령의 성공적인 경영으로 크게 확장되었다. 면적 면에서 봤을 때 코모도라 유전에서 시작된 채굴은 네우켄(Neuquén)주와 살타(Salta)주, 멘도사(Mendoza)주까지 이어질 정도로 크게 확장됐으며, 기술적인 측면에서도 채굴에서 정제까지 수직적인 통합을 달성했는데 이는 부에노스아이레스 근교에 거대한 정유소를 건설함으로써 가능하게 되었다. 석유산업의 수직적 통합을 이루게 되자, YPF는 수익성 면에서도 스탠더드 오일과 셸(Shell) 등 국제적인 거대 기업들과 동등하게 경쟁할 수 있게 되었다. 이 시기 아르헨티나 북부의 유전지역을 놓고 뉴저지의 스탠더드 오일(오늘날 엑손)과 강력하게 경쟁한 것이 대표적인 사례로, 당시 스탠더드 오일은 인접국가인 볼리비아 남부의 유전지역에 대한 개발권을 이미 확보하고 있는 상태였다.

## 2. 20세기 전반기: 라틴아메리카의 롤 모델이었던 YPF

1930년대의 YPF는 스탠더드 오일과 셸을 완벽하게 대체했다. 새로운 정유소를 건설하였고 전국적으로 광범위한 서비스망까지 구축하였다. 또한 부에노스아이레스의 플로렌시오 바렐라(Florencio Varela) 지역에 현대적인 연구소를 설립해 커다란 기술발전도 달성할 수 있었다. 당시 국영기업을 창설하려던 라틴아메리카 국가의 공무원들은 이러한 YPF의 성공을 세밀하게 분석하였고 롤 모델로까지 간주하였다. 1931년 ANCAP를 창설한 우루과이는 몬테비데오의 라 테하(La Teja) 정유소의 건설과 운영에 YPF의 기술적 원조를 요청했다. 개소식에 초청된 모스코니는 축하연설에서 다음과 같이 말했다. “어제는 YPF와 멕시코에서, 오늘은 이곳 우루과이에서, 그리고 내일은 브라질과 칠레, 페루, 콜롬비아 및 베네수

엘라 등에서 이와 유사한 조직들이 세워질 것입니다. 그리고 남아메리카의 완전한 독립은 그 바탕 위에서 당당하게 완수될 것입니다.”(YPF 1936)

차코 전쟁(Chaco, 1932-1935) 종결 후인 1936년 창설된 볼리비아의 국영기업 YPFB는 명칭에서부터 아르헨티나 YPF의 영향을 분명하게 보여준다. 칠레 또한 1945년 12월 마가야네스(Magallanes) 지역에서 석유가 발견되면서 국영기업의 창설을 서두르게 되고, 이 과정에서 자연스럽게 YPF의 기술조언을 요청하게 된다. 칠레는 5년 뒤인 1950년 6월 19일 ENAP를 창설했으며, 이는 오늘날까지 칠레의 탄화수소 시장에서 중심적인 역할을 수행하게 된다. 모스코니는 또한 멕시코와 브라질을 여행하면서 양국의 주요 공무원들과 면담을 가졌으며, 이 과정에서 YPF의 경험을 설명하고 국영석유회사의 창설을 권장하였다.

하지만 그랬던 YPF에 무슨 일이 일어났기에 민영화까지 됐을까? 20세기 전반기 내내 전도가 유망했으며 다른 라틴아메리카 국영기업의 롤 모델로까지 평가받던 YPF가 하루아침에 세계 석유산업계에 이름도 제대로 알려져 있지 않았던 스페인 기업에 매각까지 된 이유는 무엇일까? 왜 아르헨티나 민중과 사회지도층은 YPF를 국가에서 빼앗아 민간기업의 손에 넘기는 것이 낫다고 간주했을까?

YPF는 20세기 후반기 내내 길고 긴 침체과정을 겪었는데, 이는 2차 세계대전 이후 출범한 1차 페론정부와 함께 태동했다. 페론주의는 심각한 경제적 불안정성을 가져왔고, 이런 상황에서 YPF는 기업에 불리한 가격정책과 투자부족을 겪게 되었다. 회사조직은 지나치게 비대해졌고 노조의 영향력과 부패 또한 과도하게 증가되었다. 1976년부터 시작된 군부독재는 YPF의 상황을 더욱 악화시켰다. 이 기간 동안 YPF는 정부의 불균형환전정책을 유지하기 위해 외채를 빌려오도록 강요당했다. 이런 상황에서 1980년대 초반 라틴아메리카 경제를 휩쓸었던 대규모 평가절하사태를 겪게 되자, YPF의 외채는 기업을 질식시킬 정도로 터무니없게 증가했다. 결국 이런 과정을 겪은 80년대 말의 YPF는 아르헨티나 국민의 수

요를 충족시킬 수 없게 되었다. 석유와 가스 및 파생상품을 안정적이고 유효하게 공급할 역량을 상실하게 된 것이다. 이런 상황에서 1992년 아르헨티나 의회는 YPF의 부분적 민영화를 통과시켰고, 몇 년 뒤인 1999년에는 렘솔 그룹에 전체 주식을 매각함으로써 경영권을 완전하게 넘기게 된 것이다.

### 3. YPF의 국유화: 라틴아메리카의 새로운 트렌드인가?

렘솔이 YPF를 인수한 후 십여 년의 시간이 흘렀고 아르헨티나 정부의 석유정책은 또다시 변했다. YPF의 경영권을 다시 인수한 것이다. 일부 사람들은 이러한 변화를 라틴아메리카 석유정책의 변화로 해석한다. 라틴아메리카 정부들이 석유산업의 통제력을 강화하려고 노력하는 일종의 신호탄으로 보고 있는 것이다. 물론 20세기 전반기처럼 YPF가 라틴아메리카의 여타 석유생산국들에 새로운 방향을 제시하는 것일 수도 있다. 하지만 이러한 시각은 최근 실적 면에서 부침이 심했던 라틴아메리카 석유산업의 실상을 전혀 반영하지 않고 있으며, 20세기 초와 비교할 때 극도로 작아진 아르헨티나 경제규모 및 석유산업의 영향력을 과대 평가하고 있는 것일 뿐이다.

YPF의 강제수용결정은 분명 90년대 민영화정책의 명백한 후퇴다. 하지만 이 결정을 라틴아메리카의 역사적인 맥락에서 바라본다면 우리는 이를 볼리비아의 경우와 비교해 볼 수 있다. 볼리비아의 에보 모랄레스(Evo Morales) 정부는 브라질과 아르헨티나에 천연가스를 수출하던 가스회사의 수익분배비율을 조정하고 그 역할을 강화하기 위해, 2004년 국민투표를 거쳐 2006년 YPF에 대한 국유화를 단행했다(Navajas 2010).

그러므로 2012년 아르헨티나의 '반개혁'이 최근 볼리비아의 경험과 유사하게

보이는 것은 우연이 아니다. 라틴아메리카의 두 국가는 모두 과거 국영기업의 미약한 역할에 만족하지 못했고, 이로 인해 90년대 에너지사업부분에서 가장 강력한 개혁을 실행했기 때문이다.

#### 4. 브라질과 페트로브라스(Petrobras)의 사례

90년대 라틴아메리카의 모든 국가들이 아르헨티나와 볼리비아처럼 민영화전략을 추종했던 것은 아니다. 페멕스(Pemex)의 독점을 강력하게 보호했던 멕시코처럼 라틴아메리카의 일부 국가들은 친시장적인 개혁바람이 아무런 영향을 끼치지 못하도록 석유사업부분을 여전히 보호했다. 한편 석유사업부분의 조업역량을 개선하고 민간자본의 투자를 유치하기 위한 개혁정책을 펼치면서도, 국영기업의 경영권을 유지하기 위해 개혁의 범위에는 아주 신중을 기했던 브라질은 모범적인 사례로 꼽힌다. 다른 남미 국가들이 국영기업들을 민영화하는 동안에 브라질 역시 페트로브라스(Petrobras)를 개혁하려고 애썼다. 브라질은 페트로브라스를 법인으로 전환시켜 세계의 주요 주식시장에 상장했으며, 일부 주식은 개인주주들에게 매각했다. 하지만 어떠한 경우에도 회사의 국가 경영권만은 지켰다. 대규모 민간자본의 유입을 끌어들이던 개혁조치와 함께 국가경영권 유지 결정은 브라질 석유산업부분의 비약적인 성장을 가져왔다. 이러한 성공은 아르헨티나의 부정적인 경험과 크게 대비된다. 1994년 브라질과 아르헨티나의 원유생산량은 거의 동일한 수준이었다. 하지만 2012년도 브라질의 원유생산량은 아르헨티나보다 네 배나 큰 규모로 성장했다. 90년대 말 YPF와 페트로브라스의 자본 규모 역시 비슷했지만 오늘날은 아주 커다란 차이를 보인다. 오늘날 YPF의 총 주식가치가 50억 달러 미만인데 반해, 페트로브라스는 심해석유탐사 및 개발부분



에서 세계적인 기업으로 성장했으며 주가가치 또한 1,400억 달러 이상으로 평가 받고 있다.

석유산업부분에서 민간자본의 유입을 불러왔던 개혁정책을 실시하면서도 국영기업의 형태를 유지했던 브라질의 사례는 라틴아메리카 내 다른 산유국들, 즉 콜롬비아와 페루에서도 목격된다. 이들은 최근의 고유가 상황을 가장 잘 활용했으며 생산량 또한 크게 증가되었다. 2003년에서 2010년 사이 브라질의 원유생산량은 37% 증가했으며, 콜롬비아와 페루는 각각 42%와 60%라는 높은 생산증가율을 보여 주었다. 반면 같은 기간 아르헨티나의 원유생산량은 19% 감소했으며, 국영기업이 석유부분을 완전히 장악하고 있는 대표적인 국가들인 멕시코와 베네수엘라의 생산량은 각각 22%와 15% 감소하였다.

그러므로 우리는 YPF의 국유화 결정을 통해 아르헨티나가 향후 석유정책 모델로서 브라질 페트로브라스의 방식을 선택했음을 알 수 있다. 주식 51%를 인수함으로써 YPF의 경영권은 정부가 갖게 될지라도, 나머지 49%의 주식은 여전히 민간자본의 손에 남겨놓기로 결정했기 때문이다. YPF의 나머지 주식은 부에노스아이레스 주식시장과 뉴욕증권거래소에서 여전히 거래될 것이다. 아르헨티나 정부는 지하자원개발에 민간 투자자들을 참여시키기 위해 크게 노력하고 있는데, 이 또한 정부가 석유산업을 완전히 독점했던 과거의 경영형태와는 아주 다른 방식이다. 이는 볼리비아도 마찬가지다. YPFB 또한 경영권을 부분적으로 국유화하고 세금 및 로열티 부분에서 기존 계약내용을 파기하는 재협상을 밀어붙임으로써 국제사회에 큰 충격을 주었다. 하지만 그들 또한 지금은 볼리비아에서 활동하고 있는 주요 다국적기업들 즉 페트로브라스 및 렉솔과 공존하려고 노력하고 있다.<sup>5)</sup>

5) 페트로브라스(Petrobras)는 타리하 주(州)와 추키사카 주에서 각각 산 안토니오(San Antonio)와 산 알베르토(San Alberto) 및 다른 블록들로 이루어진 거대한 가스전을 운영하고 있다.

결론적으로 YPF의 국유화 결정은 미래보다는 과거와 더 긴밀한 관계가 있는 것으로 보인다. 바로 90년대 민영화정책에 대한 반작용인 것이다. 그러므로 최근에 각기 다른 길을 모색했던 라틴아메리카의 여타 국가들에서 재현될 트렌드의 반영처럼 해석할 필요는 없을 것이다.

20세기 초엽 국영에너지기업의 발전을 모색하던 라틴아메리카 국가들에 아르헨티나 및 YPF가 롤 모델의 역할을 수행했었다면, 오늘날 이 자리는 브라질 및 페트로브라스가 차지해야 할 것이다. 페트로브라스는 국영기업이 민간자본과 공존을 꾀하는 사례이며, 독립적 조정기관인 국립 석유청(Agencia Nacional del Petróleo)을 통해 모든 것을 통제하는 혼합 모델이다. 아르헨티나와 볼리비아는 개방 및 민영화과정에서 너무 멀리 나갔다가 혼합모델로 되돌아가고 있는 것처럼 보인다. 국영기업의 경영통제권은 회복하면서도 대규모 민간자본을 유치하려고 노력하고 있다. 우리는 멕시코와 베네수엘라에서 일어나고 있는 일도 잘 살펴보아야만 할 것이다. 두 국가는 역사적으로 라틴아메리카의 가장 중요한 석유 생산국이자 수출국이었으며, 현재도 거대한 국영기업 페멕스와 PDVSA가 막강한 역할을 유지하고 있기 때문이다. 그런데 극단적일 정도로 국가독점을 유지했던 멕시코의 경우, 현재 심각한 생산력 감소와 설비 부족을 겪고 있다. 그리고 이러한 불안정성으로 인해 멕시코 또한 브라질식의 개혁에 점점 우호적으로 변하고 있는 것으로 보인다.

\_ 김용호 옮김

원제와 출처

Nicolás Gadano.

"YPF y el petróleo latinoamericano." *Nueva Sociedad*.

No 244, marzo-abril de 2013. 113-121.

## 참고문헌

- BP. 2013. *Statistical Review of World Energy 2012*.
- Gadano, Nicolás. 2006. *Historia del petróleo en Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*. Buenos Aires: Edhasa.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y el Ministerio de Economía y Finanzas de la República Argentina. 2012. *Informe MOSCONI*.  
<http://www.mecon.gov.ar/wp-content/uploads/2012/06/Informe-MOSCONI-v12-modif.pdf>
- Navajas, Fernando. 2010. “Hydrocarbon Policy, Shocks and the Collective Imagination: What Went Wrong in Bolivia?”, *The Natural Resources Trap*, Cambridge: MIT Press.
- YPF. 1936. *Boletín de Informaciones Petroleras*. No 131, Julio.