

자원외교 정책결정과정 비교 분석: 1970년대 오일쇼크와 2008년 유가급등*

김공록
김정숙

국문요약

본 연구는 1970년대 일어난 1, 2차 오일쇼크와 2008년 유가급등 시 정부가 수행한 자원외교정책 결정과정을 비교하였다. 자원외교정책결정과정을 분석하기 위하여 로즈노우의 예비이론에서 주요 변수로 든 국가의 경제 개발 수준, 자원 보유 수준, 정치체의 개방성 여부를 적용하여 1970년대와 2008년의 외교정책 요인을 추출하였다. 또한 개인, 조직, 국가라는 세 가지 분석단위에 앨리슨의 세 가지 정책결정 모형을 적용하여 당시 우리나라가 어떤 정책결정 행태를 보였는지를 살펴보았다.

연구결과, 국가적 차원에서는 1, 2차 오일쇼크 당시 대미관계가 대중동관계에 중요한 영향을 미쳐 제한된 외교정책을 펼쳤던 것을 확인할 수 있었다. 이에 비해 2008년에는 냉전 구도 해체와 국내 정치·경제의 안정화로 인하여 자원보유국과 능동적 외교 관계를 맺었다. 다음으로 조직 차원에서는 1, 2차 오일쇼크가 경제기획원과 대통령 비서실을 중심으로 하였지만 2008년 유가급등 시에는 대통령 비서실과 에너지자원 개발을 주도하는 기관 간의 더욱 복잡하고 경쟁적인 과정이 나타났다. 마지막으로 개인 차원에서 1, 2차 오일쇼크와 2008년 유가 급등 모두 대통령이 적극적으로 정책결정을 이끌었지만, 1·2차 오일쇼크에는 제약적 리더십을 보였다면 2008년 유가급등 시기에는 적극적이고 합리적인 리더십이었다고 평가할 수 있다.

주제어: 비교연구, 정책결정과정, 자원외교, 앨리슨 모델

1. 서론

우리나라는 좁은 영토와 한정된 자원에도 불구하고 급속한 성장을 이루어 왔다. 또한 1970년대 개발도상국부터 현재까지 경공업, 중화학공업 그리고 지식산업으로 다각적인 발전을 이루었다. 정부는 각 시대별 산업시대에 필요한 자원을 수급하고 자원보유의 한계를 극복하기 위해서 끊임없는 노력을 해오고 있다. 이

* 본 연구는 「국가관리연구원(2015) 1,2차 오일쇼크와 자원외교 국가관리연구보고서 Vol. 26 한국의 대통령 리더십과 위기관리」을 재구성 및 보완하여 작성되었습니다.

러한 자원외교는 각 정부별로 중요한 쟁점사항이었다. 하지만 자원외교는 단순히 자원의 수급을 관리하는 것을 넘어서 우리나라를 둘러싼 국가들 간의 정치경제적 상황을 함께 고려되어야 하는 어려운 문제이다.

1970년대 2차레에 걸쳐 일어난 오일쇼크와 2008년 유가급등 사태는 국내 경제를 휘청이게 하였다. (김정기, 2009; 신경수, 2008; 이준범, 2006; 이유신, 2012). 석유자원은 국민들의 에너지와 산업 전반에서 활용되는 특성을 가지기 때문에, 유가급등은 곧 물가상승과 경제성장의 적신호로 여겨졌다. 이러한 경제적 위기 상황을 타개하고자 해외 자원보유국과의 외교정책을 수행했고, 대부분 소기의 성과를 거두어왔다. 그러나 이러한 성과는 주로 대통령 개인의 외교 성과로 표현되어 실제 자원외교정책과정의 어떠한 과정을 통해 이루어졌는지에 대해 명확히 알려지지 않았다.

국가의 외교정책은 행위자의 이해관계와 국내외의 환경 등 다양한 요인에 의해 좌우된다(Allison, 1969; 이선희, 2005; 배종윤; 2002; 하영선, 1988). 1970년대 박정희 정권과 최규하 정권 역시 자원을 획득하기 위한 자원 외교과정에서 다양한 요인에 의해 영향을 받은 결과, 주요 정책결정의 행위자들이 각기 다른 행태를 보였다. 2008년 이명박 정부는 자원외교를 국정과제로 상정하고 보다 적극적으로 추진하였다. 청와대를 비롯한 각 부처와 공공기관이 스스로의 성과를 달성하기 위해 노력하였다. 1, 2차 오일쇼크와 2008년 유가급등 사태는 한국에서 일어난 동일한 성격의 사안임에도 불구하고 한국의 경제성장에 막대한 영향을 미치는 자원을 확보하는 과정은 다소 차이가 있다. 이는 관련 행위자로서 대통령, 경제기획원·대통령비서실·산하 공공기관의 이해관계, 복잡하게 진행된 국제 정세 등이 모두 연관되며, 정치적으로 권위주의 체제와 민주정권, 냉전 구도 하의 외교관계와 실리주의 외교노선이라는 극명한 환경 차이를 보인다. 따라서 두 시기에 자원외교정책결정과과정에서 주요한 영향을 미친 요인들을 비교하는 것은 향후 자원외교과정에서 고려해야 할 점을 시사한다. 국내 정세와 대외 환경의 변화가 자원외교과정에 미칠 영향에 대한 논의는 바로 미래 자원외교과정을 예측할 수 있는 기반이 되기 때문이다.

그러므로 본 연구는 오일 쇼크라는 자원수급의 위기를 맞이한 후, 주요 정책 결정행위자들이 어떤 행태를 보이는지를 살펴보는 것을 목표로 한다. 로즈노우

의 예비이론과 엘리슨의 모형을 종합하여 1, 2차 오일쇼크와 2008년 유가급등 시기를 연구대상으로 설정하고, 당시 주된 행위자와 조직인 대통령, 대통령 비서실, 경제기획원, 산하 공공기관 등에 관한 신문기사, 회고록, 자서전, 문헌 등을 분석하였다.

II. 이론적 논의: 외교정책에서의 의사결정과정

1. 자원외교의 특성과 목표

외교정책(foreign policy)이란 국제정치 영역에서 국익을 증진시키고 보호하기 위하여 추구해야 할 국가행동전략이다(조명현, 2000). 국가는 외교정책의 목표를 달성하기 위하여 국내외 상황에 대한 정보를 수집하고 다각적 관점에서 대응방안을 제시하며 각 관련자들과 논의를 통해 최종적인 의사결정을 한다. 이러한 과정을 외교정책과정(foreign policy process)이라고 한다.

자원외교는 일반적인 외교정책과 다른 특성을 갖는다(이성규·이용권, 2008). 첫째, 자원외교는 협소한 자원을 확보하기 위한 과정을 거친다는 점에서 경쟁적인 특성을 갖는다(김기정·천자현, 2009). 각 국가들은 석유, 천연가스 등 주요 에너지로 사용되는 자원의 양적 희소성, 대체 에너지 개발의 어려움으로 인해 경쟁 구도를 갖는다. 때로는 경쟁이 과열되어 분쟁의 형태를 낳기도 했고, 자국이 추구하는 목적을 위해 자원을 무기화하는 사례 역시 관찰되고 있다(이유신, 2012). 둘째, 다른 외교정책과 달리 상대적으로 자원외교의 목표 설정이 명확하고 그에 따라 성공과 실패가 분명하다(이성규·이용권, 2008). 셋째, 다른 외교정책의 결정과정에서 다양한 행위자의 참여가 이루어지는 반면, 자원외교 분야의 경우 제한적인 참여자만이 관여하고 있다(이성규·이용권, 2008). 넷째, 자원보유국으로부터 자원을 확보하는 것은 민간 단위의 의사결정만이 아닌 정부와 민간의 유기적 협력을 필요로 한다(이성규·이용권, 2008). 자원보유국에 대한 정보 획득이나 접근이 쉽지 않고, 법적, 제도적 차원에서의 어려움 또한 존재하기 때문이다(이성규·이용권, 2008).

Keohane과 Nye는 「Powewr and Interdependence」에서 국가 간 관계와 체제 간의 상호작용이 국제정치에서 매우 중요하다고 강조하면서, 외교관계를 맺는 양 국가는 상호의존 관계에 놓여 있다고 설명한다(1977). 또한 상호의존 관계는 항상 동등하게 이루어지는 것이 아니고, 불균등한 상호의존은 군사적 불균등 상호의존, 비군사적 취약성 상호의존, 비군사적 민감성 상호의존으로 구분된다(Keohane·Nye, 1977). 이 때 민감성은 외부의 어떤 변화로 인해 대안적 정책을 마련하기까지 치르는 비용을 뜻하고, 취약성은 외부의 사건이 일어났을 때 대안적 정책이 이루어진 후에도 치르는 비용을 의미한다(Keohane·Nye, 1977). 석유자원의 경우, 민감성과 취약성이 모두 높기 때문에, 자원외교의 목표는 자원에 대한 민감성과 취약성을 줄이는 것임을 알 수 있다(Keohane·Nye, 1977; 김기정·천자현, 2009).

2. 로즈노우의 예비이론

자원외교정책과정은 행위자(actor)와 차원(dimension)간의 상호작용이 복잡하기 때문에 이를 설명하기 위해서는 통합적 관점이 요구된다. 따라서 본 논문에서는 정책결정과정의 차원(dimension)을 세분화한 “로즈노우의 예비이론”과 행위자로서 개인, 조직, 그리고 국가가 의사를 결정하는 과정을 설명하는 앨리슨 모델을 통합하여 외교정책과정을 설명하고자 한다. 로즈노우의 예비이론은 외교정책을 분석하기 위한 다양한 차원을 5가지로 구분하였고, 앨리슨 모델은 다양한 차원에서 각 행위자가 어떻게 의사 결정 과정에 참여하는지를 제시하고 있다.

로즈노우(1980)는 외교정책을 분석하기 위해서는 하나의 요인으로 분석할 수 없는 것이 일반적인 관점이라고 하면서 예비이론(pre-theory)을 제시하였다. 로즈노우(1980)의 예비이론은 외교정책을 분석하는 요인으로 개인적 변수(Individual Variable), 역할(Role Variable), 정권 변수(Governmental Variable), 사회적 요인(Society Variable), 그리고, 시스템 요인(Systemic Variables)의 5가지 요인을 제시하고 있다.

첫째, 개인적 변수(Individual Variable)이다. 개인적 변수는 의사결정자에 관

한 변수이다. 의사결정자의 가치(value), 능력(talents), 과거경험(prior experience) 등이 어떤 결정을 내리는지에 큰 영향을 미친다는 것이다. 두 번째, 역할(Role Variable)이다. 역할 변수는 관료의 행태가 외교정책의 결정에 영향을 미친다는 것이다. 첫 번째 역할 변수와 개인적 변수의 차이는 개인적 변수는 개인(의사결정자)의 속성이 외교정책결정에 영향을 미치는 반면에 역할 변수는 개인으로서 관료가 아닌 직위로서 관료의 특징이 외교정책을 결정한다는 것이다. 세 번째는 정권 변수(Governmental Variable)이다. 정권 변수는 의사결정자의 결정이 얼마나 제한받는지 또는 지지받을 수 있는지에 따라 구분한다. 즉, 정권 형태가 민주주의인지 독재인지에 따라, 개방 혹은 폐쇄인가에 따라서 외교정책결정에 영향을 미친다는 것이다. 네 번째는 사회적 요인(Society Variable)이다. 사회적 요인은 정권의 형태를 제외한 비정부적 요인이다. 산업화 수준, 경제발전 정도, 그리고 문화적 요인을 포함한다. 다섯 번째는 시스템 요인(Systemic Variables)은 국외적 외부환경을 말한다. 외부환경은 정부 또는 관료의 정책선택에 영향을 주거나 선택을 규정짓는 해외에서 발생한 사건들을 의미한다(로즈로우, 1980; 김성주, 2008).

결론적으로 외교정책을 결정할 때는 의사결정자, 관료의 행태, 정치권력구조, 그리고 경제사회적 수준 등의 국내적 요인은 물론 주변국의 정치경제적 상황이 통합적으로 고려되어야 한다. 이러한 관점에서 로즈노우는 국가의 크기, 경제발전 정도 그리고 정치체제의 개방성 정도에 따라 더 우선되는 변수를 다음의 <표 1>과 같이 제시하였다(로즈노우, 1980: 175-175).

<표 1> 로즈노우의 외교정책 요인

지리적 물질적 자원	Large Country				Small Country			
	선진국		저개발국가		선진국		저개발국가	
경제수준	선진국		저개발국가		선진국		저개발국가	
polity	Open	Closed	Open	Closed	Open	Closed	Open	Closed
변수의 우선 순위	Role Societal Governmental Systemic Individual	Role Individual Governmental Systemic Societal	Individual Role Societal Systemic Governmental	Individual Role Governmental Systemic Societal	Role Systemic Societal Governmental Individual	Role Systemic Individual Governmental Societal	Individual Systemic Role Societal Governmental	Individual Systemic Role Governmental Societal
유형	A	B	C	D	E	F	G	H

출처: Rosenau(2006, 176; 재편집)

본 논문의 분석대상은 1973-1985년의 1·2차 오일쇼크와 2008년 유가급등 사례이다. 로즈노우의 분류에 따라서 각 사례의 유형을 다음과 같이 규정하였다. 먼저 1·2차 오일쇼크 당시의 우리나라의 지리적·물리적 자원은 small country라고 할 수 있으며 경제적 수준은 저개발국가이다. 또한 정치적 체계는 유신정권과 군부정권의 시기이기 때문에 폐쇄적 체계라고 할 수 있다. 따라서 로즈노우의 유형 중에서 H형에 해당된다. 2008년 상황을 살펴보면 여전히 우리나라의 지리적·물리적 자원은 small country라고 할 수 있지만 경제적 수준은 선진국에 속한다고 할 수 있다. 또한 정치적 체계도 문민정부가 1993년에 시작된 이후 4번째 정부로서 정치적·경제적 면에서 자유가 보장된 체계라고 할 수 있다. 따라서 이 시기의 유형은 E형이라고 할 수 있다. 로즈노우의 논의에 따르면, H형 국가의 외교정책에서 가장 우선시 되는 것이 개인적 변수→시스템적 변수(외부환경)→역할 변수→정권 형태→사회적 요인의 순서라면, E형에서는 역할 변수→시스템적 변수(외부환경)→사회적 요인→정권 형태→개인적 변수의 순서라고 가정할 수 있다.

3. 앨리슨의 3가지 모형

앨리슨(1999)에 의해 제시된 소위 앨리슨 모형은 정부의 정책결정을 설명하기 위해서 합리적 행위자 모형(rational actor model), 조직과정 모형(organizational process model), 그리고 관료정치모형(bureaucratic politics model)을 말한다.¹⁾ 앨리슨이 제시한 이 세 가지 모형은 서로 독립된 것이 아니라 상호보완하여 하나로 귀결된다(이선희, 2005). 앨리슨(1999: 6-7)은 이 세 가지 모형의 연계를 체스게임에 비유하여 다음과 같이 설명하고 있다. 관찰자(observer)는 오직 스크린을 통해서 경기를 볼 수 있는데 각 말(pieces)이 어떻게 움직일지에 대한 정보는 없다. 관찰자들은 단지 체스게임을 하는 참가자가 승리를 위해서 말을 움직일 것이라고 생각한다. 이것이 모형 1, 즉 합리적 행위자의 모형이다. 그렇지만 관찰자들은 체스 경기를 몇 번 보고 나면 그 말이 움직이는

1) 학자에 따라 합리적 행위자 모형을 합리 모형, 조직과정 모형을 조직 모형, 그리고 관료정치모형을 정치모형이라고 하기도 한다.

일정한 패턴을 예측할 수 있다. 이 단계가 되면 체스 경기를 하는 선수는 더 이상 독립적이지 않으며 말이 움직이는 패턴과 연계된다. 결국 체스 경기를 하는 선수의 결정을 예측할 수 있게 된다. 이 단계가 모형 2 조직과정 모형이다. 마지막으로 체스 참가자의 이러한 행태는 다시 관찰자가 체스 참가자가 말을 움직이는 데에는 독립적인 것이 아니라 합의적 협상(collegial bargaining)이라는 것을 예측할 수 있도록 한다. 다시 말해서 하나의 말을 움직여서 이를 잃더라도 그것은 다른 말이 움직이기 위한 행동이라는 것이다. 이것이 모형 3 관료정치모형이다. 이처럼 체스 경기를 설명하기 위해서는 관찰자 입장에서 체스 참가자 입장에서, 그리고 체스 참가자의 합의적 협상(collegial bargaining)을 모두 설명할 수 있어야 한다는 것이다.

〈표 2〉 앨리슨 모형의 내용과 개념

내용	합리적 행위자 모형 (모형1)	조직과정 모형 (모형2)	관료정치모형 (모형3)
분석 단위	국가로서의 정책결정	조직의 산출로서 정책결정	정치적 결과로서 정책결정
정책 결정	국가목표를 향한 가치극대화	단기적으로 현재산출과 유사 장기적으로 조직능력 및 관행에 따른 산출	협상의 결과
구성 개념	행위자로 국가는 합리적 선택으로서 정책 결정을 함.	조직의 임무, 목표에 대한 연속되는 관심, 절차, 불확실성의 회피, 학습과 변화	행위자의 우선순위, 인지, 목표, 이해관계, 마감시간
결정 과정	문제와 대안은 무엇인가 대안의 비용과 이익은? 국가 가치와 공유된 원칙은? 국제적 압력은 무엇인가?	해당 정부조직은? 해당조직의 관행, 정보 수집력, 절차에 따른 산출물	행위자가 누구인가 행위자의 가치, 선호, 입장이 무엇인가 행위자가 의사결정을 하기 위한 채널은?
핵심 특징	합리성	패턴	협상

출처: Allison(1999: 390-391), 허출(2004: 238), 이선희(2006: 7-118)를 참고 및 재인용

로즈노우의 예비이론과 앨리슨의 3가지 모형은 다음과 같은 점에서 상호 보완하여 한국의 1 2차 오일쇼크와 2008년 유가급등에 대한 이론적 시사점을 갖는다. 앨리슨의 모형은 개인, 조직에 따라 합리적 행위자, 조직과정, 관료정치의 행위자 중심의 분석을 가능하도록 한다. 로즈노우의 예비이론은 자원외교정책에서 고려되어야 할 요소로서 개발도상국과 선진국, 혹은 개방적 국가체제와

폐쇄적 국가체제, 개인, 역할 그리고 시스템을 제시하고 있다. 본 연구에서는 엘리스 모형에서 의사결정과정 과정에서 행위자 중심의 전개과정을 로즈노우가 제시한 자원외교정책의 주요 결정 요인에 따라 분석하고자 한다. 특히 로즈노우의 예비이론은 1, 2차 오일쇼크와 2008년 유가급등 당시의 우리나라의 정치경제적 차이를 고려할 수 있는 근거를 마련해주었다.

Ⅲ. 연구 대상 및 변수설정

1. 연구대상 : 1, 2차 오일 쇼크와 2008년 유가급등

1차 오일쇼크는 1973년 4차 중동전쟁이 발발한 이후 발생하였다. 전쟁이 발발한 이후, 이라크 정부가 외국계 석유회사 자산을 국유화하자 미국은 이스라엘에 대한 군사지원을 시작하였다. 이에 이슬람 세력으로 분류되는 중동 지역의 산유국들은 석유를 정치적인 무기로 사용할 것을 선언하였다(신경수, 2008). 페르시아만의 6개 산유국들은 원유가격의 인상뿐만 아니라 원유공급의 감산을 결정하였다.

이로 인하여 국제유가가 급상승하였고 이에 따라 여러 가지 부작용이 발생하였다. 대표적인 석유 소비국들이 큰 타격을 입은 가운데 서유럽 국가들과 일본, 우리나라 등의 피해는 심각했다. 1974년 주요 선진국들은 두 자릿수 물가상승과 마이너스 성장이 겹치는 전형적인 스태그플레이션을 겪었다. 이 같은 상황은 1976년에 이르러서야 제 궤도를 찾았고, 물가상승과 성장률 저하의 스태그플레이션을 겪으며 노동자들의 실질임금이 감소하고, 임금인상이 동결되는 등의 정부조치로 인하여 생활상의 어려움이 가중되었다.

당시 우리나라 역시 원유 수입량이 대폭 상승하고 있던 추세이고, 특히 정부의 경제개발계획이 경공업 중심에서 중화학공업 중심으로 선회하던 시기였기 때문에 그 피해는 더욱 컸다. 아래의 <표 3>에서 보는 바와 같이 경제성장률이 절반으로, 수출증가율이 1973년 98.6%에서 1974년 38.6%로 감소한 데 반해, 소비자물가상승률은 1973년에 3.5%에서 1974년에 24.8%로 증가하였다.

2차 오일쇼크 역시 1차 오일쇼크와 비슷한 양상을 보였다. 1978년에는 이란 혁명으로 인하여 일어난 점에서 1차와 마찬가지로 중동의 정세에 의해 큰 영향을 받았다는 것을 확인할 수 있다. 국제 유가 상승 및 이로 인한 석유 소비국들의 경제적 위기가 일어났다는 점 역시 비슷했으나, 한국의 경우 중화학공업화의 안정화 단계와 정치적 극변기에 일어났다는 점에서 타격이 컸다. 1979년 10.26 사건을 겪고, 12.12 사태로 군부 쿠데타로 인해 정권이 교체되는 등의 극심한 정치적 혼란을 겪었기 때문에 오일쇼크에 대한 효과적인 대응이 어려웠음은 물론, 국민들이 느끼는 위기감 역시 증폭되었다.

세계적인 오일쇼크의 일환으로 언급되는 2008년 유가급등 사태는 6개월 사이 급등한 석유 가격으로 인해 경제적인 위기를 겪는 현상을 일컫는다. 지난 2008년 유가는 1월 배럴당 99.64달러에서 7월에는 배럴당 145.49달러로 급등하였다. 이로 인하여 앞서 1, 2차 오일쇼크와 마찬가지로 경제성장률이 낮아지고 물가상승률이 높아지는 등 경제적인 어려움을 겪었다.

그러나 2008년 유가급등 사태는 1, 2차 오일쇼크와 달리 국제정치질서의 변화, 수요공급의 불균형, 우려심리의 확산, 달러화 약세와 금융투기의 확대 등 다양한 원인에 의해 발생하였다(삼성경제연구소, 2000; 이준범, 2006). 1, 2차 오일쇼크 당시까지 원유 공급은 미국과 사우디아라비아의 관계에 큰 영향을 받는데 반해(김연규, 2012), 2008년은 국제석유시장의 분열과 혼란으로 인한 다각적 외교관계가 이루어진 시기이다(김정기, 2009). 한국 역시, 중동 중심의 자원외교가 아닌 중앙아시아, 러시아, 남미 등 다양한 자원보유국과의 자원외교를 시작하던 시기이다.

당시의 유가급등을 두고 산유국들이 상승하는 석유 수요를 대응하지 못해 수급의 차질을 빚었기 때문이라는 주장과(이유신, 2012) 산유국들이 정치적 민감성을 가졌기 때문에 메이저기업의 원유 생산에 대해 적극적이지 않았다는 주장이 존재한다(Ruhl, 2010; Morse, 2009; 이유신, 2012;재인용). 이에 비해 2007년 서브프라임 모기지 위기를 막기 위해 미국이 실시한 금리 인하가 대규모 투자자들의 원자재 선물 시장에 대한 투자를 불러왔기 때문에 유가가 급등했다는 의견 또한 존재한다(이유신, 2012).

〈표 3〉 1, 2차 오일 쇼크 시기의 우리경제

	1차 오일쇼크			2차 오일쇼크		2008년 유가급등	
	1973년	1974년	1975년	1979년	1980년	2007년	2008년
1. 국제유가 (두바이유, 달러)	2.95	9.8	11.28	17.96	30.64	68.43	93.66
2. 1차 에너지 소비 (석유환산, 단위 1000TOE)	13,454	13,998	15,637	27,135	26,830	105,494	100,170
3. 경제성장률 (전년대비%)	12.8	8.1	6.6	7.1	-2.7	5.1	2.3
4. 소비자물가상승률 (전년대비%)	3.5	24.8	24.7	18.5	21.3	2.5	4.7
5. 수출증가율 (전년대비%)	98.6	38.3	13.9	18.4	16.3	14.1	13.6

자료: 1), 2) :에너지경제연구원 에너지정보통계센터, 3)-5): 삼성경제연구소, “유가급등과경제적파급효과”, 2000, 2007-2008년: 한국은행, e-나라지표

2. 변수 설정 및 자료수집

본 연구에서는 자원외교정책과정의 분석단위와 행태를 설명하기 위해서 로즈노우(1980)의 예비이론과 앨리슨(1999)의 의사 결정 모형을 통합하여 분석틀을 제시하였다. 외교정책과정의 분석단위를 국가적 차원, 조직적 차원, 그리고 개인적 차원으로 구분하였다. 이를 기준으로 로즈노우의 예비이론에서 제시한 요인을 각 차원에 따라 분류하였다. 국가적 차원에서는 외부환경, 정권 형태 그리고 시스템적 요인이 해당된다. 조직적 차원에서는 역할적 요인, 개인적 차원에는 개인적 요인을 분류하였다.

각 차원별 행위자가 어떻게 정책과정에 참여하는지를 설명하기 위해서 행위자의 행태를 설명할 수 있는 앨리슨 모형을 연계하였다. 국가적 차원에서는 합리적 행위자 모형, 조직적 차원에서는 정치과정 모형, 그리고 개인적 차원에는 관료정치모형을 적용하였다. 따라서 본 논문에서는 각 차원을 국가적 정책결정과정, 조직적 정책결정과정, 그리고 개인적 정책결정과정으로 각각 명하고 이를 설명하고자 한다. 국가적 정책과정에는 대미관계, 대중동관계, 중앙아시아나 남미 등 자원보유국과의 관계를 살펴보았다. 조직적 결정과정에는 대통령 비서실, 경제기획원, 지식경제부와 산하 공공기관의 의사결정, 그리고 개인적 정책결정과정은 대통령을 중심으로 하는 의사결정을 살펴보았다.

〈표 4〉 연구의 분석틀

사례모형의 구성		1, 2차 오일쇼크		2008년 유가급등	
		변수설정			
앨리슨의 정책결정	로즈노우의 예비이론				
국가적 정책결정과정	국가적 차원	외부환경	대미관계 대중동관계	미국, 중국, 자원보유국과의 관계,	
		정권형태	폐쇄적	개방적	
		시스템적 요인	국내 상황	국내 상황	
조직적 정책결정과정	조직적 차원	역할	대통령비서실, 경제기획원	대통령비서실, 지식경제부, 공공기관	
개인적 정책결정과정	개인적 차원	개인	대통령	대통령	

연구범위는 1972년부터 1974년까지를 1차 오일쇼크, 1979년부터 1981년까지를 2차 오일쇼크 시기로 보았다. 또한 2008년부터 2012년까지 유가 급등에 대한 외교정책이 수행되었기 때문에 이를 연구범위로 포함하였다. 따라서 이 시기를 범위로 하여 대통령 사료집, 자서전, 회고록, 신문기사 등의 문헌들을 활용하였다.

IV. 분석

1. 국가적 차원의 정책결정

국가적 차원의 정책결정은 정책결정자들의 역할에 따라 외부환경, 체제, 정권 등의 변수의 영향을 받아 이루어지는 과정이나, 주로 외부환경으로서의 냉전 체제, 자원보유국 등의 변수와의 상호작용을 통해 최종적으로 이루어진다. 따라서 당시 국가적 차원의 정책결정은 주로 대미관계와 대중동관계로 압축된다.

1970년대 대미 관계는 냉전 체제의 영향으로 인하여 한반도의 안보와 전 세계의 냉전구도와 밀접한 관련을 갖는다(하영선, 1989). 1969년 닉슨 독트린 이후 한국의 안보현실은 불안정해져 청와대 습격사건(1968.01.21.)이나 미 푸에블로호 납치사건(1968.01.23.) 등으로 표출되었다. 가장 큰 문제는 주한미군 철수

나 감축에 대한 논의로 당시 1971년 4월 대통령 선거에서 한국에서의 주한미군 감축과 이로 인한 안보 위협은 최대 쟁점이 되었다(유인석, 2006). 당시 국가적 최대 과제로 자주국방을 내세웠고, 이는 경공업에서 중화학공업 육성으로의 전환이라는 결과를 낳았다. 주한미군 감축, 안보로서의 중화학공업 육성 등의 과정은 석유 관련 정책이 곧 안보정책화 될 수 있음을 보여준 것이다(김호철, 2010).

닉슨 독트린으로 인한 안보 불안 강조가 중화학공업 육성으로의 전환을 불러오는 과정은 미국의 적극적인 지지보다는 소극적인 허가라는 양상으로 이루어졌다. 이로 인하여 박정희 정권은 대미관계에서 소극적인 행보를 이어갈 수밖에 없었고, 이는 향후 1차 오일쇼크 이후 미국으로부터 석유 공급량을 확보하거나 중동관계를 해결하는 데에서도 대미관계를 더욱 의식하는 결과를 낳게 했다.

2차 오일쇼크는 박정희 대통령의 사망, 신군부의 집권, 5.18 광주민주항쟁 등 국내 정세가 대미관계에 큰 영향을 미치는 시기에 이루어졌다(장준갑·김건, 2013). 1979년 박정희 대통령이 사망하고 난 후, 신군부의 군사집권과 함께 당시 국무총리였던 최규하가 대통령 권한대행에 이어 대통령에 임명되었으나, 실질적인 정권의 주체는 신군부였다. 5공화국 출범 후 민주화의 요구가 5.18 광주민주항쟁으로 분출했고, 레이건 행정부는 인권과 민주주의를 중시하는 대외전략에 따라 한국의 비민주적 정권에 대한 비판을 이어갔다(장준갑·김건, 2013). 그럼에도 불구하고 미국의 세계 전략으로 인하여 두 정권간의 동맹 관계가 계속 이루어졌다.

따라서 1, 2차 오일쇼크 모두 정치, 안보를 중심으로 한 대미관계가 자원외교 정책에 영향을 주었으나, 1차 오일쇼크는 상대적으로 안정적인 국내 상황인데 반해 2차 오일쇼크는 매우 불안정한 국내 상황이었던 점이 달랐다.

석유자원을 확보하기 위한 중동과의 자원외교는 다분히 대미 관계의 긴장감에 영향을 받았다. 특히 중동과는 공식적인 수교관계가 이루어지기 이전이기 때문에 전반적인 외교관계보다는 특정 자원을 확보하는 관계로 집중되었다. 따라서 중동과의 외교는 미국과 이스라엘이 구축한 중동 전략 하에서 최소한의 자율성을 확보하기 위해 노력하는 행태를 보였다. 오일쇼크 직전 박정희 대통령은 태완선 부총리로 하여금 사우디 원유광구를 확보할 것을 지시했다. 또한 1973

년에는 2월, 9월, 두 차례에 걸쳐 박제유를 보내 사우디 국방 장관인 아지즈와 면담을 통해 "한-사우디 안보 경협"을 논의하였다(산업자원부, 2006).

이에 비하여 2차 오일쇼크는 국가적 위기 상황과 시기적으로 중복되었다는 것이 중요한 영향요인으로 작용하였다. 1978년 12월 이란에서 이슬람혁명이 일어났고 그 후 이란은 석유 수출을 중단하였다. 당시 한국에서는 1979년 10·26 사태로 인하여 최규하 국무총리가 대통령 권한대행에 이어 대통령직에 임명되는 과정이 이루어졌다. 최규하 대통령은 박정희 정권 하에서 1차 오일쇼크 당시 특사로 중동을 방문한 경험을 살려 2차 오일쇼크 당시에도 사우디아라비아, 쿠웨이트 등 주요 산유국을 방문하여 수교를 맺는 노력을 취하였다.

2008년 유가 급등 시기는 이전의 1, 2차 오일쇼크와는 본질적으로 다른 대외 환경을 갖는다. 첫째, 과거 대미관계가 자원 보유국과의 외교관계에 영향을 미쳤다면 2008년에는 독자적인 자원외교를 수행할 수 있었다. 냉전 해체 후 대다수 국가들의 실리외교로 인하여 한국 역시 자원보유국과의 외교관계를 적극적으로 수행할 수 있게 되었다. 노무현 정부에서 시작된 해외자원개발정책은 이명박 정부에서는 주요 국정과제 중 하나로 중요하게 다루어졌다. 이명박 대통령은 경제부총리, 지식경제부 장·차관, 지식경제부 산하 한국석유공사, 한국가스공사, 한국광물공사 등과 중앙아시아, 남미 볼리비아, 아프리카 등을 방문하여 자원외교를 수행하였다.

또한 2008년에는 민주적인 정권 하에서 안정적인 국내 상황이었다는 점 또한 1, 2차 오일쇼크와 다르다. 1, 2차 오일쇼크는 박정희 독재정권의 집권 시기로 비민주적인 통치로 인해 불안정했다면, 2008년은 민주적인 정권과 경제 발전으로 인해 국내에는 안정적인 사회정치적 환경이 펼쳐졌다.

요약하면 1, 2차 오일쇼크의 대미관계에서 가장 큰 특징은 한반도의 안보와 국내 정치 상황으로 인한 능동적인 자원외교정책을 펼치지 못했고, 이로 인해 중동관계는 대미관계에 의해 영향을 받았다고 볼 수 있다. 2008년 유가 급등의 경우 1, 2차 오일쇼크와 달리 독자적이고 능동적인 자원외교가 가능했고, 국내 상황이 안정적이었다. 이 같은 과정을 아래의 <표 5>로 정리하였다.

〈표 5〉 1, 2차 오일쇼크와 2008년 유가급등의 국가적 차원 비교

	1, 2차 오일쇼크	2008년 유가 급등
대미관계	안보불안과 국내 정치 정세로 인해 수동적 관계	능동적 관계
대중동관계	수동적 관계	능동적 관계
자원보유국과의 관계	-	능동적 관계
국내 상황	불안정	안정

2. 조직적 차원의 정책결정

1, 2차 오일쇼크 당시 자원외교를 담당했던 조직은 대통령비서실과 경제기획원이다. 박정희 정권은 대통령 비서실과 함께 경제기획원을 경제 성장을 드라이브하는 주요 조직으로 선정하여 중시했다. 1970년대 후반 박정희 정권이 경제개발계획을 수립하여 시행하는 동안 한국 경제는 양적으로 급속히 성장했고 질적으로도 중요한 구조 변화를 경험하였다. 그러나 이 같은 성장위주의 경제정책으로 인하여 1970년대 후반이 되자 경제는 초과수요 압력이 누적되어 거시경제의 불균형이 심화되고 이제까지 경제성장을 주도해 온 수출경쟁력이 점차 약화되는 모습을 보이기 시작하였다. 1979년에 발생한 2차 오일쇼크는 인플레이션과 국제수지를 더욱 악화시켜 한국 경제 전반에 대한 새로운 방향정립을 요구하게 하였다. 이에 따라 경제기획원은 만성적인 인플레이션 구조 하에서 경제성장이 지속될 수 있는 방안을 고려한 끝에 성장 우선의 정책에서 ‘안정 기반의 정비 및 보강’으로 방향을 재정립하였다.

경제기획원이 시도한 성장 위주의 전략에서 안정 기반으로의 전략 선회는 박정희 대통령의 국정운영 전략과 대립되는 것이었다. 이에 관하여 이만희는 한국에서 행정부 수반으로서의 대통령과 별도의 정책 수행 기관으로서의 경제기획원이 항상 통일성 있게 움직이지는 않았다고 설명한다(2010). 특히 박정희 대통령이 추구하는 국정 이념은 다분히 정부가 시장에 개입하는 발전주의적 성격을 갖지만, 당시 경제기획원 구성원들은 미국 유학파 출신의 시장주의적 신념을 갖춘 엘리트 관료들이었다. 그는 산업화정책에서 결여된 경제적 합리성을 1980년대 들어서라도 되찾을 수 있게 한 힘은 경제기획원으로부터 나왔다고 설명한다(이만희, 2010). 따라서 경제기획원은 당시 박정희 대통령과 대통령 비서실을

중심으로 주요 정책 결정이 이루어지던 당시, 타 부처에 비해 한계적이거나 자율성을 확보하고자 노력했던 것으로 보인다.

대통령 비서실은 대통령을 가장 가까이에서 보좌하며, 대통령의 국정운영에 대한 의사를 형성하고 전달하며 실행하는 기관이다(국가관리연구원, 2010: 106). 1차 오일쇼크 당시 대통령 비서실 경제수석은 오원철로, 박정희 대통령의 석유공급 확보의사를 전달받은 후 즉각 미국행을 선택한다. 5명의 석유회사 사장단과 함께 미국을 방문한 오원철 경제수석은 미국의 걸프, 칼텍스, 유니온사를 면담해서 애초 계획된 공급량보다 증가한 원유를 공급받기로 약속받았다(오원철, 1997: 352-353).

대통령 비서실의 오원철 수석은 1차 오일쇼크 직후 자원외교에서 가장 중요한 행위자 중 하나로 평가된다. 그의 행태로 미루어보아 대통령 비서실은 전적으로 대통령의 전략에 따라 움직였고, 이 과정에서 상당한 재량권을 가진 것으로 보인다. 그는 대통령과 김정렴 비서실장의 명령을 받은 후, 개별적으로 전략을 수립하여 미국의 석유회사를 만나 석유공급량 증대를 약속받았다.

대통령 비서실의 재량권은 그들이 정보를 획득하는 과정을 통해서도 짐작할 수 있다. 1차 오일쇼크와 2차 오일쇼크 당시 대통령 비서실이 외부로부터 정보를 획득하는 과정에서 영향을 미친 이들은 주로 중앙정보부, 경호실, 수경사령관, 부총리, 경제장관, 보안사, 안기부, 내각 등인 것으로 보인다(김정해, 2006). 이는 그만큼 대통령 비서실이 중앙정보부나 보안사, 군대와 연관을 맺으며 의사결정과 관련한 영향을 주고받았음을 알 수 있다. 당시 정부의 두 가지 중요한 부처가 중앙정보부와 경제기획원이라는 것을 감안한다면 실질적으로 대통령 비서실은 대통령과 중앙정보부의 절대적인 영향력 하에 놓여 경제기획원과 경제정책을 두고 경쟁관계를 갖고 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 박정희 정권과 전두환 정권의 대통령 비서실의 정보획득 과정 분석

역대 대통령비서실	시기구분	공식 채널	
		내부채널	외부채널
1차 오일쇼크 (1972년 ~ 1974년)	박정희 정부	비서실장, 수석비서관	경호실장, 중앙정보부장
2차 오일쇼크 (1979년 ~ 1981년)	최규하·전두환 정부	시정, 민정수석, 정무1, 경제수석	보안사, 안기부, 내각

*출처: 김정해, 2006; 재구성

2008년에는 이명박 정부가 들어서면서 자원외교의 중요성이 더욱 부각되었고, 부처 간 역할분담체계도 확립되었다. 대통령과 국무총리, 지식경제부가 주로 에너지 자원 개발, 에너지 전략, 자원외교 등을 담당하였고, 기획재정부, 외교통상부는 자원외교과정에서 재정과 공식적인 외교를 지원하였다.²⁾ 그 외에도 한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물공사 등이 실질적인 자원개발을 담당하여 중앙아시아, 남미, 러시아, 아프리카 등에서 활동하였다.

“이의원(이상득)의 주 무대가 남미였다면, 박영준 차관은 아프리카였다. 박 차관은 2009년 8월부터 아프리카 가나, 콩고, 남아프리카, 탄자니아, 카메룬 등을 두루 방문했다. 그는 총리실 안팎에서 ‘미스터 아프리카’로 불렸다. 해외자원개발 실무는 공기업 사장들이 맡았다. 강영원 석유공사 사장, 주강수 가스공사 사장, 김신중 광물자원공사 사장 등은 모두 이명박 전 대통령의 측근으로 MB정부 자원외교의 선봉장 역할을 맡았다. 외교통상부(현 외교부)는 해외진출 창구 역할을 맡았다. MB정부 출범과 함께 에너지자원 담당 대사직을 신설하고, 73개 재외공관을 에너지 거점 공관으로 지정했다. 현지 전문 인사를 에너지 보좌관으로 채용하기도 했다.” -(유종일 외, 2015; 27).

2008년 유가급등 당시에도 대통령의 주도 하에 대통령 비서실, 국무총리, 지식경제부와 산하 공공기관 등이 자원외교를 수행하게 된다. 과거와 달리 공기업이 자원개발의 실질적인 담당자였다는 점에서 차이를 보인다. 한국석유공사, 한국가스공사, 한국광물공사 등 에너지 공기업 3사는 이명박 정부 당시 5년 간 해외자원개발에 26조원을 들여 해외 자원개발회사 인수, 광산 투자, 광구 인수 등을 추진하였다. 한국석유공사의 경우 2009년 캐나다 정유회사인 하베스트 계열사 날(NARL)을 인수하였다(유종일 외, 2015; 54~55). 한국광물공사는 암바토비 발전소와 멕시코 볼레오 구리광산 사업을 추진하였다(유종일 외, 2015; 63).

이때, 대통령을 비롯한 대통령 비서실에서는 공공기관에 자주개발률을 높일 것을 주문하였고, 이를 지원하기 위하여 지식경제부는 ‘자원개발펀드’라는 이름의 해외자원개발 사업 자금을 마련하고자 관련 공기업 및 국책 금융기관에 협조를 요청하였다.³⁾ 이에 따라 수출입은행은 자원개발펀드에 100억 원을 투자하

2) 머니투데이. 2008년 1월 16일.

고, 산업은행, 정책금융공사, 한전 역시 각 2,500억 원, 500억 원, 300억 원의 출자를 약정하였다.⁴⁾ 자원외교를 담당하지 않는 기관들 역시도 대통령의 국정 과제를 수행하기 위해 막대한 예산을 사용한 것이 드러나는 지점이다.

한편 한국석유공사나 한국광물공사와 같은 자원외교의 실질적인 담당기관은 조직 내부의 의사결정과정을 제대로 거치지 않은 채 기업 인수나 광산 투자를 진행하였다(유종일 외, 2015; 54-55, 63). 한국석유공사의 경우 ‘한국석유공사법’과 ‘해외개발 사업법’에 따라 ‘석유자원의 탐사 및 개발’을 하는 기관으로 규정되어 정유사업을 할 수 없음에도 불구하고 캐나다 정유시설인 하베스트 계열사 낄을 인수하였다(유종일 외, 2015; 54-55). 또한 내부의 일정한 투자 기준을 만족하지 않음에도 불구하고 하베스트 계열사 낄을 인수한 것은 물론, 이사회회의 의결이 아닌 사장의 단독 결정 후 이사회 허가 과정을 거쳤다(유종일 외, 2015; 54-55). 이같은 상황은 한국광물공사 역시 마찬가지로 볼레오 광산 투자 당시 이사회 승인없이 계약을 체결한 상황이 드러났다(유종일 외, 2015; 63).

요약하면 1, 2차 오일쇼크 시기 자원외교를 담당한 조직은 대통령 비서실과 경제기획원으로, 두 조직 모두 대통령의 지시를 이행하고자 합리적으로 활동한 것으로 보인다. 단, 경제기획원의 경우, 2차 오일쇼크 시기에는 대통령의 경제정책과 다른 노선을 주장하고 관철하고자 노력한 점이 드러나 조직모형의 설명력이 높다. 이에 비해 2008년 유가급등 시기에는 대통령 비서실의 경우 대통령의 지시를 이행하고자 합리적으로 활동한 것으로 보인다. 그러나 지식경제부와 산하 공공기관의 경우 대통령의 지시를 이행하는 것이 자원개발이라는 목표를 수행할 수는 있으나, 기관의 재정 안정성 저해와 의사 결정 과정에서의 민주성 저해를 불러왔다는 점에서 관료정치모형으로 설명될 수 있다. 즉, 공공기관 관료의 개인적 이해관계를 얻는 대신 공공기관이 추구해야 할 가치를 훼손하게 된 것이다.

3) 프레시안. 2015. 01. 20

4) 프레시안. 2015. 01. 20

3. 개인적 차원의 정책결정

대통령은 강력한 대통령제 하에서 외교정책결정과정에서도 절대적인 영향을 미친다(함성득·김옥진, 2005). 이는 대통령 개인의 리더십과 대통령 비서실을 통한 통제를 통해 이루어졌다(함성득·김옥진, 2005). 1973년 1차 오일쇼크가 일어난 후, 박정희 대통령은 산유국들의 유가인상과 공급 감소 선언으로 인하여 긴급히 대책을 강구하게 되었다. 박정희 대통령은 1차로 대통령 비서실의 오원철 경제수석을 미국의 정유회사에 보내 공급량을 확보하였고, 그 이후 최규하 특별보좌관, 김정태 경제차관보, 최종명 상공부차관보, 전민제 사장(전 인터내셔널 사장) 등을 파견하였다(오원철, 1997; 338).

이러한 결정에는 박정희 대통령의 개인적 리더십이 작용한 것으로 보인다. 당시 독재정권 하에서 박정희 대통령은 강력한 제왕적 리더십을 발휘하여 대통령 비서실을 움직였다. 박정희 대통령은 군인 출신으로 5.16 군사쿠데타를 통해 정권을 얻었고, 대통령이 된 이후로 경제발전을 최우선에 두고 국정을 수행하였다(윤종성·김영오, 2012). 이러한 과정에서 조직적이고 치밀한 정책 수행 능력을 보였고, 인사관리에 있어서도 계획적이고 신중하였다(윤종성·김영오, 2012).

이 같은 과정을 종합하면, 박정희 대통령은 오일쇼크가 일어나자마자 부처 간 회의나 경제기획원 장관과의 대동 등의 별도의 전문가를 만나는 절차 없이, 비서실의 보고를 듣고 비서실 자체의 전략을 그대로 수용하여 자원외교를 시행하도록 명령하였다. 즉, 박정희 대통령은 자원외교를 위한 합의 과정보다는 대통령 개인의 판단과 결정에 의해 비서실 주요 관료들을 움직여서 최대한 신속하고 통제된 체계 하에서 경제적 위기를 해결하는 행태를 보인다.

이에 비하여 2차 오일쇼크는 최규하 대통령의 공식적 외교 행보를 통해 진행된다. 당시 최규하 대통령이 관계 장관 및 대통령 비서실 인사들을 모아 대책을 논의하는 과정이 이루어지고, 중동의 사우디아라비아와 쿠웨이트 방문 역시 관계 장관과 비서실 인사들을 모두 대동하여 이루어졌다.⁵⁾ 이는 1차 오일쇼크 당시 박정희 대통령이 비서실장과 경제수석만을 불러 대책을 논의했던 것과는 다른 양상이었다.

5) 조선일보. 1980. 4. 13

다만 최규하 대통령의 이러한 공식적인 행보는 안정적인 권력 기반이 없었던 점에서 제한적이었다. 박정희 정권 당시 중동에 특별보좌관으로 방문한 경험을 기반으로 외교 노력을 취했으나, 이러한 노력은 신군부의 정권 장악으로 인해 장기적으로 이어지기 힘들었다.

박정희 대통령이나 최규하 대통령과는 달리 이명박 대통령은 민주적인 정권과 발전된 정부 조직, 정치와 경제 발전으로 인한 안정된 사회를 기반으로 국정을 운영했다는 점에서 차이를 지닌다. 이명박 대통령은 취임 후부터 자원개발을 중시하는 행보를 취했다. 취임 다음날 캄보디아, 우즈베키스탄, 몽골 정상과 회담을 통해 자원외교에 힘쓰는 모습을 보였다. 또한 3월 18일 대통령 업무보고 후속조치로 제5차 에너지산업 해외진출 협의회에서 해외 자원개발에 대한 세부 추진방안을 발표했다. 특히 이명박 대통령은 주요 국정과제 중 하나로 자원외교를 삼아 신규 생산 유전 인수나 생산 광구 인수 등에 적극적으로 투자할 것을 약속하였다.⁶⁾

이명박 대통령이 자원외교를 중시한 데에는 기업인으로서의 경험과 리더십이 작용한 것으로 보인다. 실제 이명박 대통령은 기업인이었을 때부터 시베리아 지역의 석유와 가스를 개발하고자 하는 계획을 갖고 있었다. 20여년 전 정주영의 대통령 출마와 구소련의 정치 상황 급변으로 인하여 개발계획이 실현되지 못하다가 대통령이 된 후에 다시 관심을 갖게 된 것이다. 따라서 러시아 메드베데프와의 정상회담을 통해 이 사업을 다시 추진하자는 제안을 한다(이명박, 2015; 421). 이명박 대통령은 가난한 가정환경을 극복하고 기업 회장직까지 역임한 경험을 갖기 때문에 도전적이고 적극적인 리더십을 지녔고, 이는 경제 회복을 바라는 여론과 잘 맞물렸다. 따라서 이명박 대통령의 자원외교는 적극적이고 능동적으로 이루어졌다.

또한 박정희 대통령과 최규하 대통령과 달리 대통령 비서실이라는 대통령 국정 수행을 보좌하는 조직뿐만 아니라 에너지 공기업이라는 자원외교의 실질적인 담당기관이 있었다는 점에서 차이를 지닌다. 이전의 대통령들이 본인들의 자원외교 전략을 최우선적으로 대통령 비서실을 통해 추진했다면, 이명박 대통령은 관련 공기업인 한국석유공사, 한국가스공사, 한국광물자원공사의 기관장에

6) 파이낸셜뉴스. 2008. 03. 18.

강영원, 주강수, 김신종을 각각 임명하였다⁷⁾. 이들은 대통령의 정책을 누구보다도 잘 이해하고 있던 인물들로 대통령의 정책을 적극적으로 추진할 수 있는 인물이었다.

함성득과 김옥진(2005)은 대통령제 하에서 대통령이 외교정책결정과정에서 중요한 역할을 하는 것은 사실이나, 민주화 이후 관료정치현상이 일어나고 있다고 설명한다. 이는 외교정책결정과정에서 대통령이 실질적인 역할을 하지만 현실적인 한계가 존재하고, 그 한계만큼을 관료들의 역할로 채우고 있다는 설명이다(함성득·김옥진, 2005). 주로 관료들 간의 정치적 협상으로 표현되는 관료정치현상은 이명박 정부 당시 자원개발의 불합리성에 대한 비판으로 표현된다. 2012년에 국무총리실장 주재로 정부 부처 차관 및 에너지 관련 공공기관 대표 등이 참석한 ‘에너지협력외교지원협의회’에서는 자원외교의 미흡성을 비판한 바 있다. 관련 보고서에는 “MOU 협정 등 접촉 건수나 프로젝트 추진만 외교적 성과로 척도하는 경향”이 있었고, “정부 내 에너지협력외교에 대한 ‘정책 기획 및 전략 수립’기능과 ‘정보 공유와 정책 평가’ 기능이 부족했다고 평가했다.”⁸⁾

따라서 이같은 과정을 정리하면 1차 오일쇼크 당시 박정희 대통령은 석유 확보를 위한 자원외교에 대한 구상을 개인적인 판단과 제왕적 리더십에 의존하여 결정하고 수행하였다. 그리고 주요 정부 조직으로 대통령 비서실을 적극적으로 움직여 난국을 타개해 나가하고자 한다. 중동 특사 파견, 미국에 경제수석과 민간 회사를 파견한 것은 폐쇄적이긴 하나 적극적인 행보로 보인다. 이에 비하여 2차 오일쇼크 당시 최규하 대통령은 오일쇼크 직후 관계 장관과의 회의를 이어가고, 그 결과 중동에 공식적인 방문을 이어갔다. 이 과정은 과거 1차 오일쇼크 이후에 중동에 특사로 파견되었던 개인적 경험을 충분히 살리는 과정일 뿐만 아니라 관계 장관들과의 개방적인 논의과정을 통해 이루어졌으나 안정적인 권력 기반이 없었기 때문에 제한된 형태로 이루어졌다. 이에 비해 이명박 대통령은 민주정권과 안정된 국내 상황 하에서 대통령 비서실, 각종 공공기관을 통해 자원외교를 적극적으로 수행하였다. 대통령 개인이 가진 기업가적 리더십을 토대로 자

7) 그들은 소망교회 신자, 현대중공업과 현대종합상사를 거친 '현대맨', 경북 안동 출신과 고대 인맥으로 알려졌다(뉴스앤뉴스, 2015. 03. 24)

8) 최민희 의원실 보도자료, 2015. 01. 29

원외교 정책을 강력히 추진했으나, 자원외교와 관련된 공공기관 간의 관료정치적 현상이 벌어져서 내부에서는 자원외교에 대한 비판의 목소리 또한 존재했다. 이같은 과정을 정리하면 아래의 <표 7>과 같다.

<표 7> 1, 2차 오일쇼크와 2008년 유가급등의 개인적 차원 비교

		1차 오일쇼크 (박정희 대통령)	2차 오일쇼크 (최규하 대통령)	2008년 유가급등 (이명박 대통령)
대통령	리더십	폐쇄적, 적극적, 조직적, 치밀함	개방적, 적극적, 제한된 행위자	개방적, 적극적, 도전적
	산하조직	대통령 비서실	대통령 비서실	대통령 비서실 산하 공공기관

V. 결론

본 연구에서는 연구의 자료로 자서전, 회고록, 신문기사, 문헌 등을 이용하였기 때문에 기초 자료의 오류가 존재한다. 자서전이나 회고록의 경우, 타 부처나 관료와의 갈등 관계를 드러내지 않고, 개인의 업적을 미화하는 경향이 높다고 평가되기 때문이다. 그럼에도 불구하고 자서전이나 회고록 또는 인터뷰는 정책결정과정의 내부적 상황이나 입장을 분석할 수 있는 자료이기도 하다. 본 연구에서는 다양한 차원에서 의사결정과정을 살펴보고 이를 통합적으로 분석하여 자료의 편향성을 극복하고자 하였다.

본 연구는 외교정책결정을 분석하기 위해서 로즈로우의 예비이론과 엘리슨 모형을 연계한 틀을 제시하였다. 분석 결과 첫째, 국가적 차원에서는 1, 2차 오일쇼크로 인한 경제·안보적 위기를 해결하기 위해 중동과 수교를 맺고자 노력하고 미국의 석유회사에서 석유 공급을 확보받는 등 석유자원의 취약성과 민감성을 극복하기 위한 합리적 행위를 보여, 엘리슨의 합리적 행위자 모형의 설명이 설득력이 있다고 보여진다. 그러나 이러한 과정은 대미관계가 대중동관계에 영향을 미쳤기 때문에 제한된 외교 관계를 보인다. 따라서 국가적 차원에서 자원을 확보하기 위해 합리적 행위자로서 활동하나, 대미관계라는 시스템적 요인이 중동과의 관계를 제한한 것이다. 이에 비해 2008년 유가급등 시기는 냉전 구

도 해체와 국내 정치·경제의 안정화로 인하여 자원보유국과 능동적인 외교 관계를 맺는다. 둘째, 조직적 차원에서는 1차 오일쇼크와 2차 오일쇼크 당시 주요 조직인 대통령 비서실은 대통령의 전략에 따라 움직였기 때문에 합리적 행위자 모형이 설명력이 높은 반면, 경제기획원의 경우 대통령의 전략과 미묘한 차이를 보인 상태에서 이루어져, 조직과정모형이 설득력이 있다. 이에 비해 2008년 유가급등 시기에는 합리적 행위자로서 대통령을 보좌한 대통령 비서실과 달리, 에너지자원개발을 협의하는 조직 내에 자원개발의 불합리성을 비판한 목소리가 있는 점을 미루어 관료정치모형이 설득력이 있다. 셋째, 개인적 차원에서는 1, 2차 오일쇼크 당시 대통령의 행태는 석유를 확보하고자 노력하는 행태를 보여, 역할로서의 대통령의 활동이 곧 국가적 활동으로 직결됨을 보이고 있다. 따라서 엘리슨의 합리적 행위자 모형이 설득력이 있다. 그러나 2008년 유가급등 시기에는 대통령이 자원확보를 위해 적극적으로 노력하는 리더십을 보인 반면, 관련 공공기관의 기관장을 주도적으로 임명하고 국정과제를 수행하는데 다른 공공기관에 영향력을 미쳤다는 점에서 관료정치모형에 따른다고 보여진다. 앞서 논의한 것처럼 엘리슨의 정책결정과정은 각 모형을 별개로 살펴볼 것이 아니라 3가지 모형을 상호 보완하여 하나의 이야기로 보아야 한다. 다음으로 본 연구에서 가장 큰 발견지점은 앞서 로즈노우의 예비이론에 따라 1·2차 오일쇼크와 2008년 유가급등 사례에서 차이가 있을 것이라고 예상했지만 정치경제적 발전과 행정부의 절차적 합리성 확보에도 불구하고 대통령의 리더십의 영향력은 매우 컸다는 것이다.

1, 2차 오일쇼크와 2008년 유가급등을 해결하기 위한 자원외교정책 결정과정이 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 냉전 구도와 같은 시스템적 요인이나 정치 형태, 경제 발전과 같은 국내적 상황에 따라 외교정책결정과정에서 중요한 영향을 미치는 변수들이 달라진다. 둘째, 자원외교의 성공을 달성하는 과정에서 주요 정부 부처나 공공기관 사이에는 조직 내 관행이나 관료간의 정치적 협상과정이 선행할 수 있다는 점이다. 이는 실제 합리적으로 외교정책이 이루어질 거라 가정하기보다는 대통령, 부처, 그리고 공공기관간의 관계에 대한 면밀한 사전 분석이 필요하다는 것을 시사한다. 또한 자원은 경제적인 측면일 뿐만 아니라 한 국가의 생존과도 직결되는 중요한 문제이다. 그럼에도 불구하고 정부가 자원

문제를 해결하기 위해서 국내 상황은 물론 타국가의 정치경제적 상황과 관계를 살펴야 하는 외교적 과정을 고려해야 하는 것은 매우 정교한 정책적 고려가 요구된다. 국내적으로도 자원문제에 대한 관심을 가지고 다각적 분야에서 다양한 정책행위자가 적극적으로 대응하는 한편 국외적으로 정치경제적 상황을 지속적으로 모니터링하여 선제적인 대안을 마련해야 한다.

참고 문헌

1) 국내 문헌

- 강광하·이영훈·최상오. 2008. 「한국 고도성장기의 정책결정체계: 경제기획원과 정책추진기구」. 서울: 한국개발연구원
- 강원택·박병영·배영. 2001. 「한국과 일본의 경제성장과 위기의 동」
국가관리연구원. 2010. 「대통령과 리더십」
- 기획재정부. 2012. 「2012 경제발전경험모음화사업: 1980년대 한국의 안정화 정책」
- 김기정·천자현. 2009. 중국 자원외교의 다자주의와 양자주의: 중앙아시아 및 아프리카에 대한 중국 자원외교 비교. 「국제지역연구」 13(1)
- 김명섭·양준석. 2012. 한국외교사에서 아프리카와 중동. 「한국정치학회보」 46(5); 267-295.
- 김성주. 2008. 민주화시대 한국외교정책의 결정요인과 과제. 「한국정치외교사논총」 29(2); 271-292.
- 김연규. 2012. 신 글로벌 에너지 아키텍처와 한국의 에너지자원협력 외교 방향. 「동아시아연구원 EAI 국가안보패널보고서」.
- 김정기. 2009. 중국과 일본의 에너지자원 정책과 에너지 자원외교. 「정치정보연구」 12(1), 85-109.
- 김정렴, 「최민국에서 선진국 문턱까지」. 서울: 중앙경제신문. 2006
- 김정해. 2006. 역대 대통령비서실의 조직학습과정 특성분석. 「한국정책과학학회보」 10(4): 65-90.
- 김정해. 2003. 대통령비서실의 제도화 성격분석. 「한국행정학보」 3(1), 225-247.
- 김호철. 2010. 한국 에너지정책 레짐의 역사적 전개, 고려대학교 대학원 행정학과 박사학위

논문

- 대통령자문 정책기획위원회. 2008. 「해외자원 확보 경쟁-해외자원개발 성과 및 향후 대책」
- 박재형. 2008. 미국의 분열적 중동정책과 제1차 석유파동: 아랍-이스라엘, 메이저 회사, 국내정치적 구조. 「한국중동학회논총」 28(2); 43-87.
- 배중윤. 2002. 한국외교정책 결정과정과 관료정치. 국제정치논총, 42(4); 97-116.
- 산업자원부. 2006. 「정상 자원외교 실적 및 향후 방향」
- 삼성경제연구소. 2000. 「유가급등과 경제적 파급효과」
- 신경수. 2008. 세계화와 자원안보에 관한 연구: 한국의 포괄적 자원외교를 중심으로. 연세대학교 정치학 석사학위논문.
- 오원철. 「에너지정책과 중동진출」. 한국형경제정책연구소. 1997.
- 연세대학교 국가관리연구원. 2010. 「한국 대통령 통치사료집 VIII-박정희(5) 주한미군 철수」. 서울: 법현.
- 유인석. 2006. 닉슨 행정부의 주한미군 철수정책: 안정자 역할과 부분감축. 서울대학교 대학원 정치학과 박사학위논문.
- 유종일 외. 「MB의 비용」. 서울: 알마. 2015.
- 윤종성·김영오. 2012. 대통령 국정과제 수행 리더십 연구: 박정희, 김대중 리더십 비교를 중심으로. 「사회과학연구」 38(3), 201-228.
- 이만희. 2010. 한국의 산업화정책에서의 대통령과 경제기획원의 관계. 「21세기정치학회보」 20(3); 79-99.
- 이명박. 「대통령의 시간」. 서울: 알에이치코리아. 2015.
- 이선희. 2005. 미국의 대외 정책 결정과정에 관한 연구- Allison 모형에 의한 강압외교 정책 사례 비교분석. 「전략연구」 35; 113-155.
- 이성규·이용권. 2008. 자원외교의 전략적 이해를 위한 소고: 한, 중, 일 3 국의 자원외교를 중심으로. 「무역보험연구」 9(1), 95-118.
- 이유신. 2012. 2007~8년 고유가의 원인에 대한 투기 이론의 비판적 재고찰. 「대한정치학회보」 20(2), 45-67.
- 이준범. 2006. 에너지 자원 확보 경쟁의 심화와 한국의 전략. 「이슈와 대안」 미래전략연구원.
- 정찬권. 2010. 정치지도자의 국가위기관리 리더십에 관한 연구: 김영삼, 김대중, 노무현을 중심으로. 「국가위기관리학회보」 2(1); 82-103.
- 조명현. 2000. 외교정책결정 모형에 관한 연구-합리적 결정과정에 대한 분석과 비판. 「사회과학연구」 11; 221-250.

- 신의순. 「한국경제와 에너지정책」. 서울: 따님. 2001.
- 장준갑·김건. 2013. 1980년대 초반(1980-1981) 한미관계 읽기. 「미국사연구」 38: 191-218.
- 전경련. 2011. 「전경련 50년사: 기적의 50년을 넘어 희망의 100년으로」. 서울: 전국경제인연합회.
- 정정길. 1991. 대통령의 정책결정-경제정책을 중심으로. 「행정논총」 29(2); 2052-2077
- 하영선. 1989. 한국외교정책 분석틀의 모색. 「한국국제정치학회/국제정치논총」 28(2); 3-15.
- 함성득·김옥진. 2005. 한국의 외교·안보정책결정과정에서 대통령의 리더십과 관료정치현상과의 연관성 분석. 「국제관계연구」 10(2), 37-71.
- 허출. 2004. 일반논문: 미국의 대한반도 군사정책결정과정 분석-앨리슨의 모형을 적용한 한국전쟁 시기별 비교분석. 「한국정책학회보」 13(3), 233-258.

2) 해외 문헌

- Allison, Graham T. 1999, Conceptual Models of the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, 63(03); 689-718.
- Amsden, Alice H. 1989. 「*Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*」 New York: Osford University Press.
- Keohane, Robert Owen, and Joseph S. Nye. 「*Power and interdependence: world politics in transition*」. 2nd ed. Boston: Little, Brown, 1977.
- Morse, Edward. 2009. Low and Behold: Making the Most of Cheap Oil. *Foreign Affairs*, 88(5); 36-52.
- Rosenau, James. 1980. 「*Pre-Theories and Theories of Foreign Policy, The Scientific Study of Foreign Policy*」. New York: Nichols Publishing Company.
- Ruhl, Christof. 2010. Global Energy after the Crisis. *Foreign Affairs*, 89(2); 63-75.
- Schneider, Steven A. 1983. 「*The Oil Price Revolution*」. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Wade, Robert. 1990. 「*Governing the Market*」 New Jersey: Princeton University Press.

3) 기사참조

- 대한매일신문, 1974, 01, 31

영남일보, 1974, 01, 31

동아일보, 1973, 11, 21

_____, 1973, 11, 22

조선일보, 1980, 04, 13

머니투데이, 2008. 01. 16

파이낸셜뉴스. 2008. 03. 18.

프레시안, 2015. 01. 20

4) 기타

대한민국 정책정보지 공감

에너지경제연구원. <http://www.keei.re.kr>

김공록: 연세대학교 일반대학원에서 행정학 박사학위를 받고 동 대학의 공공문제연구소의 전문연구원으로 있다. 주요 관심분야는 공공관리, 거버넌스, 리더십 등이 있다(kgr6265@gmail.com).

김정숙: 연세대학교 일반대학원에서 행정학 석사학위를 받고 동 대학원의 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 공공관리, 비영리조직, 거버넌스, 위기관리 등이 있다(sida9800@gmail.com).

투 고 일: 2016년 12월 10일
게재확정일: 2016년 12월 21일

Abstract

A Comparative Study on the Decision-Making of Resource Policy

Gong-Rok Kim & Jungsook Kim

This study tries to compare how to decide the policy in response to the 1970s and 2008 oil shock. The crisis is the same both the 1970s and 2008 but the situations is quite different in South Korea. To describe decision-making process of resource diplomacy in particular, we find the variables based in the pre-theory suggested by Rosenau and the decision-making models suggested by Allison. In other word, the main factor including policy actor and policy environment variables in resource diplomacy is from Rosenau's arguments. Following the Allison model, this study explained their behavior and interactions with the environment. Our finding is as follows: the government dealt with the crisis with active and aggressive attitude in 2008 but the government was forced to solve the crisis depending in a specific county under the closed situation in 1970s. There was a competition between ministries to overcome the crisis in 2008 but in 1970s there was centralized government. The most interested point is that the role of the president is always powerful both democratic government in 2008 and dictatorship in 1970s.

Key Words: comparative study, decision-making process, resource diplomacy, Allison model