

파워엘리트의 의사결정과 에너지정책의 구조적 왜곡: 한국석유공사 하베스트 인수사례를 중심으로

장사무엘
성균관대학교

I. 서론

에너지는 산업재를 넘어 정치·경제·군사적 전략 자산으로 인식된다. 특히 석유 에너지정책은 국가안보, 경제성장, 외교전략이 교차하는 핵심 정책영역이다. 이러한 점에서 2009년 한국석유공사의 하베스트(Harvest Energy) 인수는 단순한 해외 M&A가 아닌, 한국의 석유정책이 어떠한 권력구조 속에서 기획·집행되는가를 확인할 수 있는 대표적 사례이다. 하베스트 인수는 대규모 재정 투입, 사업성 논란, 정치적 개입 의혹, 사후적 재정위험 등 다양한 요인들을 내포하고 있는 점에서 정책결정 구조를 분석하기에 적합하다(경향신문, 2013.01.14.; 시사IN, 2014.07.09.; 한겨레, 2012.10.25.; 감사원, 2012).

기존 연구는 엘리트 네트워크의 존재 및 영향력을 입증하기 위한 연구가 다수였다. 이에 고위험·고비용, 정책영역에서 정치권력, 관료조직, 공기업, 민간자문 네트워크가 어떻게 결합하여 실제 의사결정을 산출하는지에 대한 설명은 충분하지 않았다. 특히 석유 에너지정책과 같이 복합적 목표와 높은 불확실성이 결합된 영역에서 구조와 기제를 함께 분석하는 연구가 상대적으로 부족하다. 이에 본 연구는 ‘어떻게 한국의 석유정책을 결정하는가?’라는 질문을 핵심 연구질문으로 제기한다. 이를 통해 한국 석유 에너지 분야를 지배하는 네트워크, 하베스트 인수에 작동한 결정요인과 이득, 그리고 의사결정 및 집행의 정치·제도적 맥락을 분석한다.

이러한 배경에서 본 연구는 한국석유공사의 하베스트 인수사례를 중심으로 에너지 파워엘리트의 의사결정 과정을 분석한다. 이 사례는 명확한 의사결정 결과와 재정적 귀결이 존재하고, 참여 행위자 구성이 비교적 분명하며, 국정감사·감사원 감사·언론보도·내부문서 등 자료가 다양하게 축적되어 있다. 이에 과정추적법을 통해 인과경로를 재구성하고, 권력구조연결망분석을 통해 주요 행위자의 구조적 위상과 지배집단을 식별한다. 이를 통해 하베스트 인수가 분산적 합의의 산물이 아니라, 특정 파워엘리트 네트워크의 구조와 인과기제가 결합한 결과였음을 규명하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 파워엘리트와 정책결정

엘리트주의 국가이론은 국가의 의사결정이 시민의 분산된 선호가 아닌 소수 집단의 영 지배 영향력을 통해 이뤄진다고 주장한다. 이에 국가는 중립적 조정자가 아닌, 특정 엘리트 집단의 선호와 이해가 제도화되는 장으로 이해된다(김근세, 2016: 212).¹⁾ 이러한 관점에서 엘리트주의는 형식적 제도와 법적 권한을 중심으로 정책결정 및 과정을 설명하기 어렵다. 이러한 점에서 정책결정 및 과정을 분석할 때, 공식조직의 위계, 비공식적 영향력, 인적 연계, 자원 통제 구조를 함께 살펴봐야 한다. 이러한 관점은 국가 전략성이 높고 정보 비대칭이 큰 정책영역일수록 더욱 유효하다.

이러한 관점에서 연구한 엘리트주의 국가이론은 파워엘리트 이론이다. Mills는 현대 산업사회에서 정치, 경제, 군사의 상층부가 상호 중첩된 권력구조를 형성하며, 이들이 핵심 정책의제와 자원배분을 실질적으로 통제한다고 보았다(Mills, 1956: 363). Domhoff는 이를 발전시켜 정책기획네트워크 개념을 제시하고, 재단, 기업, 정부, 학계, 싱크탱크가 연결된 폐쇄적 권력연계구조가 정책결정을 주도한다고 설명하였다(Domhoff, 1990: 2022: 29-35). 이 관점에서 파워엘리트는 단순한 개인 집단이 아니라, 제도적 지위와 조직 간 연결을 통해 지속적으로 영향력을 행사하는 네트워크화된 지배집단이다(Zweigenhaft & Domhoff, 2018: 1-3; Rossier et al, 2022: 319). 따라서 정책결정의 핵심은 누가 공식 권한을 갖고 있는가가 아니라, 누가 연결망의 중심에서 의제를 설정하고 결정을 관철하는가에 있다.²⁾

이러한 파워엘리트들은 정책형성과 운영에 필요한 법·제도 및 관련된 집단, 기관 등을 형성하거나 활용한다. 구체적으로 은행 및 투자, 기업, 정부기관 고위직, 대학, 정책기획기관(think tanks), 대중매체 등이 있다. 이들은 제3의 세력(third force)으로 이해할 수 있으며, 의사결정 과정 자금지원, 계획수립, 지휘 등의 역할을 담당한다(Dye & Ziegler, 2014: 69). 이와 더불어 정책의 주요 방향성은 소수(개인 또는 집단³⁾) 중심의 의사소통을 통한 의사결정이며, 정책에 소수의 가치가 반영되어 있다. 특히 이 소수(개인 또는 이익집단)는 유사한 생각 및 경험을 공유하고 있으며, 정책에 대하여 경쟁, 협상, 타협 등을 통해 결정한다(Dye & Ziegler, 2014: 71). 이들의 의사결정은 하향식 의사결정(top-down)의 형태를 갖고 있으며⁴⁾, 다음과 같은 정책모형으로 나타낼 수 있다.

- 1) 엘리트주의에 관하여 다음의 5가지로 요약제시할 수 있다. 첫째, 엘리트주의는 다원주의가 간과하는 엘리트 지배현상에 대하여 경험적이고 설명적인 이론이다(정용덕 외, 2021: 70). 둘째, 사회는 (지배)엘리트와 (피지배)대중으로 구분되며, 대중은 정치적 판단이 부재하고, 엘리트는 권력과 정책을 독점한다. 셋째, 이러한 현상은 불가피하거나 자연스러운 현상이다. 넷째, 일반대중이 엘리트 계층으로의 진입 여부에 따라 민주엘리트와 파워엘리트로 구분할 수 있다(김근세, 2016: 121). 마지막으로 엘리트 현상은 사회의 다양한 영역(경제, 사회, 행정 등)과 다차원(국가 또는 지방)으로 발견되고 연구할 수 있다.
- 2) 이러한 배경에서 Domhoff는 다음과 같이 근본적인 질문을 제시한다. 첫째, 누가 지배하는가(who governs)? 둘째, 누가 이익을 갖는가(who benefits)? 셋째, 누가 승리하는가(who wins)? 이다(Domhoff, 1990: 1; Domhoff, 2022: 29-35).
- 3) 여기서 이익집단은 개인과 정부를 연결하는 필수적인 다리로 보며, 다른영역의 엘리트들과 협력하는 리더를 배출하기도 한다(Dye & Ziegler, 2014: 71).

<표 1> 공공정책 과정에서 엘리트주의 모형



출처: Dye & Ziegler, 2014: 71

정책결정 이론의 측면에서 본 연구는 Dye의 하향식 의사결정 관점을 결합한다. 이는 국가정책이 다원적 합의의 결과가 아닌 파워엘리트의 우선순위와 선택이 행정조직과 공공기관을 통해 하향적으로 관철되는 과정이기 때문이다. 이때 정책결정은 의제설정, 정보선별, 대안축소, 승인, 집행의 단계로 진행되며, 각 단계에서 권력 불균형과 정보 비대칭이 작동한다. 본 연구는 이러한 이론들을 종합하여, 파워엘리트가 정책네트워크를 통해 에너지정책의 방향을 설정하고, 공기업과 관료조직을 매개로 결정을 실행한다고 본다. 이러한 파워엘리트와 정책결정에 관한 논의는 하베스트 인수사례를 분석하기 위한 기본 명제로 이해할 수 있다.

2. 에너지정책 의사결정의 특성

에너지정책 의사결정은 일반 정책영역보다 복합적인 특성을 갖고 있다. 장기 투자, 기술 전문성, 국제시장 변동, 다수 이해관계의 충돌 등이 동시에 작동하기 때문이다. 이에 합리모형, 점증모형, 혼합탐사모형은 각각 에너지정책의 일부 측면을 설명할 수 있으나, 실제 정책과정에서 작동하는 권력관계와 정보 비대칭을 충분히 설명하기에는 한계가 있다(Lasswell, 1951; Simon, 1957; Lindblom, 1959; Etzioni, 1967). 반면 정책네트워크 모형은 다수 행위자의 상호작용, 파워엘리트 모형은 소수 엘리트의 구조적 영향력을 설명하는 강점을 갖는다(Rhodes, 1997; Marsh & Rhodes, 1992; Mills, 1956; Domhoff, 1990). 이에 에너지정책 분석에는 단일 모형이 아니라, 네트워크와 권력구조를 포괄하는 통합적 접근이 필요하다.

에너지 의사결정은 네 가지 특성을 가진다. 첫째, 장기성과 비가역성이다. 에너지 인프라는 장기적 투자 및 운영을 수반하며, 계획이 결정되면 수정 비용이 크다(Dryzek & Dunleavy, 2009). 둘째, 기술성과 불확실성이다. 에너지정책은 고도의 과학기술과 불확실한 미래 예측에 의존하므로 정보 비대칭이 크다(Sovacool, 2011). 셋째, 국제성과 전략성이다. 에너지 안보, 자원 수입, 기후변화 등은 국내 결정만으로 통제되기 어렵다

4) Dye(2001)는 공공정책이 top-down의 형태로 정책이 결정됨을 주장한다. 이는 대중의 요구보다 엘리트들의 지배가치, 이익, 선호도를 반영하는 관점을 제시하는 것으로 볼 수 있다. 또한 소수 엘리트들의 지배구조가 재단, 정책기획조직, 정치선거기부자, 이익단체 등 다양할 수 있다는 이론적 근거를 제시한다(Dye, 2001).

(Sovacool, 2011). 넷째, 갈등성과 다중 이해관계이다. 정부, 공기업, 기업, 시민사회, 전문가 집단은 서로 다른 목표와 자원을 가지고 정책과정에 개입한다(Meadowcroft, 2005). 특히 석유정책은 전략자원 확보, 대규모 자본투입, 지정학적 편중성, 공공·민간 협력 구조 등이 결합되어 정치성이 강하다(Yergin, 2011; Klare, 2008; Ross, 2012).

이러한 의사결정 과정에서 핵심행위자는 정부, 국영에너지기업, 기업 및 산업협회, 시민사회와 환경단체, 전문가집단 등으로 구성된다. 특히 석유 영역에서는 정치 엘리트, 경제 엘리트, 군사·정보 엘리트, 관료 및 공기업 경영진, 회전문 인사와 로비 네트워크가 핵심 행위자로 볼 수 있다(Hall, 1993; Thurber et al., 2011; Stigler, 1971; Fischer, 2003; Weiss, 1992; Mills, 1956; Dye, 2001; Domhoff, 2010).

석유 에너지 의사결정은 형식적으로는 일반 정책과정과 유사해 보이지만, 실제로는 비공식적이고 폐쇄적인 네트워크가 핵심 결정을 주도할 가능성이 크다. 일반 정책과정이 공론화, 공식절차, 다원적 참여, 책임성에 기반한다면(Birkland, 2015; Anderson, 2014; Kingdon, 2011; Sabatier & Weible, 2018), 파워엘리트 중심 정책과정은 엘리트 네트워크 내부의 의제설정, 비공식 설계 공간에서의 조정, 사전 조율된 의사결정, 공기업과 관료기구를 통한 집행, 책임 분산의 단계로 전개된다(Mills, 1956; Dye, 2001; Dye & Ziegler, 2014; Domhoff, 2010). 중요한 것은 누가 공식 권한을 보유하는가보다, 어떤 엘리트 네트워크가 무엇을 의제화하고 어떤 방식으로 결정을 집행하는가이다. 이러한 관점에서 하베스트 인수사례는 에너지 안보와 자원외교의 명분 아래 정치·관료·공기업·민간자문 네트워크가 결합하여 정책을 설계·관철한 사례로 분석될 수 있다. 이에 본 연구는 에너지정책을 합리적 선택의 결과가 아닌, 파워엘리트 네트워크가 작동하는 구조적 의사결정 과정으로 파악한다.

3. 선행연구 검토

에너지영역의 파워엘리트 의사결정 연구를 위해 파워엘리트, 의사결정, 에너지정책 관련 선행연구를 검토하여 본 연구의 이론적 위치를 확립한다. 선행연구는 크게 파워엘리트의 구조와 연계성을 규명한 연구와, 파워엘리트의 의사결정 작동방식을 분석한 연구로 구분할 수 있다. 그러나 선행연구에서 엘리트 구조가 구체적 정책결정 결과로 전환되는 인과기제를 충분히 설명하지는 못했다. 이에 본 연구는 구조 분석과 과정 분석을 결합하여 석유 에너지 의사결정의 작동 메커니즘을 규명하고자 한다.

<표 2> 파워엘리트의 구조와 연계성 선행연구

유형	연구자	핵심 관점	한계점
조직·경력 기반 엘리트 통합	Ellersgaard et al (2019)	조직자본·경력경로의 수렴을 통해 엘리트가 구조적으로 통합됨	정책결정 과정 내부 인과기제 미분석
구조적 응집성·하위집단	Sinkovits et al. (2016)	하위집단분석으로 다 중경로 연결성과 구	응집 집단의 정책적 역할 설명 부족

		조 복원력 분석	
엘리트 이동경로	김용학·유석춘 (1996)	관료 엘리트의 다층 적 이동·순환 구조	이동경로와 정책 결과 간 인과 연결 제한
지역 엘리트 네트워크	장세훈(2010); 김승연(2013); 박기관(2003)	지연·학연·직연에 기반한 폐쇄적 연계 성과 영향력	지역 수준에 한정. 국가전략 정책 적용 한계
파워엘리트 정책네트워크	김근세·장사무엘 ·윤남기(2022)	엘리트 연줄이 의제 형성·집행 전 과정 에 구조적으로 개입	다수 사례 비교로 단일 사건 인과관계 정밀도 제한

파워엘리트의 구조와 연계성에 관한 연구는 엘리트가 어떻게 형성되고 연결되는가에 초점을 둔다. Ellersgaard et al.(2019)은 조직자본과 경력경로의 수렴을 통해 엘리트가 구조적으로 통합된다고 보았다. Sinkovits et al.(2016)은 하위집단분석을 통해 엘리트 네트워크의 다중경로 연결성과 구조적 복원력을 설명하였다. 김용학·유석춘(1996)은 관료 엘리트의 이동경로와 순환구조를 분석하여 권력 재생산의 경로를 밝혔다. 장세훈(2010), 박기관(2003), 김승연(2013)의 연구는 지연·학연·직연에 기반한 지역 엘리트의 폐쇄적 연계성과 영향력을 실증하였다. 김근세·장사무엘·윤남기(2022)는 중앙정부 정책네트워크에서 연고 기반 엘리트 구조가 의제형성과 집행 전반에 개입함을 제시하였다. 이들 연구는 파워엘리트의 구조적 통합과 연계성을 밝히는 데 기여했지만, 그러한 구조가 실제 정책결정 과정에서 어떤 인과기제로 작동하는지는 충분히 설명하지 못했다.

<표 3> 파워엘리트의 의사결정 선행연구

유형	연구자	핵심 관점	한계점
특정 정책영역의 엘리트 합의	Ibsen et al (2021)	조용한 정치 하에서 엘리트 네트워크의 비가시적 합의가 의 사결정을 주도	고위험·고비용 정책 에서 국가권력·공기 업 역할 분석 부족
지역사회 엘리트 의사결정	조용상·최봉기· 김옥준(2000)	지역 엘리트의 비공 식 네트워크와 폐쇄 적 합의 구조	중앙정부-공기업- 민간이 결합된 복합 구조 설명 한계
정책 영역 특화형 파워엘리트	김근세 외(2023)	특정 정책영역에서 파워엘리트 네트워크가 정책 산출을 주도	인과관계의 연쇄적 분해 부족
대형 개발사업 파워엘리트	이민재(2016)	정치-경제-군 엘리트 통합이 대형 사업 승 인 좌우	평가·전문지식·조 직 내부 절차 왜곡 분석 제한

제도적 엘리트 중심 의사결정	Dye(2016)	제도적 엘리트와 정 책기획네트워크가 정 책을 지배	개별 사건의 미시적 작동 메커니즘 추상 적
위원회·합의제 기구 엘리트	임주영·박형준 (2022)	합의제 제도 내 핵심 엘 리트의 매개중양성 독점	국가 전략산업 수준 적용 한계
한국적 엘리트 연합 중심 의사결정과정	권향원(2019)	정 권 - 관 료 - 학 계 - 언론 연합이 의사과 정 전반 주도	정책 결과 산출의 미시적 인과기제 분 석 부족

파워엘리트의 의사결정 연구는 비공식 합의, 사전조율, 제도 우회와 같은 작동방식에 주목한다. Ibsen et al.(2021)은 조용한 정치 상황에서 엘리트 네트워크의 비가시적 합의가 정책결정을 주도함을 보였다. 조용상·최봉기·김옥준(2000)은 지역사회 의사결정이 폐쇄적 엘리트 합의에 의해 운영된다고 분석하였다. 김근세 외(2023)는 원자력정책 사례를 통해 파워엘리트 네트워크가 정책 산출을 주도함을 실증하였다. 이민재(2016)는 대형 개발사업에서 정치·경제 엘리트의 통합이 사업 승인을 좌우한다고 보았다. Dye(2016)는 제도적 엘리트와 정책기획네트워크가 정책결정을 지배한다고 설명하였다. 임주영·박형준(2022)은 합의제 기구 내부에서도 핵심 엘리트가 정보 흐름과 의사결정을 통제함을 밝혔다. 권향원(2019)은 한국적 맥락에서 정권·관료·학계·언론의 엘리트 연합이 정책과정을 주도한다고 분석하였다. 이들 연구는 파워엘리트의 의사결정 지배를 설득력 있게 보여주지만, 고위험·고비용 정책에서 결과가 산출되는 단계별 인과기제를 체계적으로 분해하는 데에는 한계가 있다.

정리하면, 기존 연구는 파워엘리트의 구조와 연계성, 그리고 엘리트 중심 의사결정의 비공식성과 폐쇄성을 규명하는 연구에 집중되어, 구조와 의사결정 사이를 연결하는 구체적 인과기제 분석은 상대적으로 부족하다. 특히 석유 에너지정책과 같이 국가안보, 경제, 외교, 공기업 운영이 중첩되는 정책영역에서 엘리트 네트워크가 어떤 경로를 통해 결과를 산출하는지에 대한 설명이 부족하다. 이에 본 연구는 하베스트 인수사례를 대상으로 권력구조연결망분석과 결과설명 과정추적법을 결합하여, 파워엘리트의 구조가 실제 의사결정 결과로 전환되는 작동 메커니즘을 규명하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형 설정

본 연구는 한국석유공사의 하베스트 인수를 분석대상으로 하여, 한국의 석유정책이 어떠한 권력구조와 의사결정 과정을 통해 결정되었는지를 규명하고자 한다.⁵⁾ 이를 위해

5) 본 연구는 한국석유공사의 하베스트 인수를 대상으로 한 단일사례연구이다. 이 사례는 자원외교, 공기업 거버넌스, 정치적 개입, 재정손실이 중첩된 복합 정책사건이므로, 사건 내부의 구조·맥락·행위자를 심층적으로 분석하는 사례연구에 적합하다. 하베스트 인수는 극단적 사례, 전형적 사례, 이론검증 사례의 성격을 동시에 가진다. 고위층 개입과 대규모 손실이라는 점에서 극단적 사례이고,

연구모형은 에너지 파워엘리트의 구조, 의사결정의 인과기제, 정책결과로서의 하베스트 인수의 세 요소로 구성된다. 첫째, 에너지 파워엘리트는 대통령실, 주무부처 고위관료, 공기업 경영진, 민간자문기관, 금융기관 등으로 구성된다. 이들은 공식적 권한과 비공식적 연계를 통해 정책의 방향과 속도를 실질적으로 통제한다. 둘째, 인과기제는 이러한 행위자들이 제도적 유인, 정보통제, 절차압축, 네트워크 조정을 통해 의사결정에 개입하는 과정을 의미한다. 셋째, 하베스트 인수는 이러한 구조와 기제가 결합하여 산출된 최종 결과이다. 따라서 본 연구는 하베스트 인수를 단순한 기업 경영판단이 아니라, 에너지 파워엘리트의 구조적 개입이 제도와 조직을 통해 구체화된 정책결과로 본다.

본 연구의 분석 논리는 다음과 같다. 먼저, 권력구조연결망분석을 통해 에너지 파워엘리트의 구성과 연계 구조를 파악한다. 이를 통해 누가 핵심 행위자인지, 어떤 집단이 구조적으로 중심을 차지하는지 규명한다. 다음으로, 결과설명 과정추적분석을 통해 이러한 구조가 실제 의사결정 과정에서 어떠한 방식으로 작동했는지를 분석한다. 즉, 구조는 영향력의 배치를 보여주고, 과정추적은 그 영향력이 구체적 결과로 전환되는 경로를 설명한다. 이에 본 연구는 구조 분석과 과정 분석을 결합하여, 하베스트 인수의 발생을 권력구조와 인과기제의 연쇄 속에서 설명한다.

연구모형은 세 가지 연구질문과 연결된다. 첫째, ‘한국 석유 에너지 분야를 어떠한 네트워크가 지배하는가?’라는 질문은 파워엘리트의 구조와 중심 집단을 규명하는 문제이다. 둘째, ‘하베스트 인수과정에서 결정적 영향을 미친 요인과 작동방식은 무엇인가?’라는 질문은 인과기제의 분석과 연결된다. 셋째, ‘하베스트 인수는 어떠한 정치·제도적 맥락과 네트워크 속에서 이루어졌는가?’라는 질문은 구조와 기제가 결합하여 결과를 산출하는 과정을 설명하는 문제이다. 따라서 연구질문, 연구모형, 분석방법은 모두 구조-기제-결과의 동일한 틀 위에서 조직된다.

본 연구는 결과설명 과정추적의 절차에 따라 분석을 진행한다. 우선 하베스트 인수라는 결과를 명확히 정의한다. 다음으로, 자원외교 기조, 공기업 대형화 전략, 정치·관료·공기업 엘리트의 개입과 같은 잠재적 원인을 도출한다. 이어서 이러한 원인들이 실제로 어떤 인과기제를 통해 작동했는지를 설정한다. 이후 국정감사 자료, 감사원 보고서, 정책문서, 언론보도 등을 통해 증거를 수집하고, 각 기제가 결과와 어떻게 연결되는지를 검증한다. 마지막으로 기술적 필요나 정책적 우연성과 같은 대안 설명을 검토하여, 파워엘리트 네트워크의 설명력이 더 크다는 점을 확인한다. 이러한 분석단계는 하베스트 인수를 단순 사건이 아니라 권력구조의 산물로 해석하기 위한 절차적 토대가 된다.

정리하면, 본 연구의 연구모형은 에너지 파워엘리트의 구조적 배치가 특정한 인과기제를 통해 하베스트 인수라는 정책결과를 산출하였다는 것을 설명하기 위한 통합모형이다. 권력구조연결망분석은 행위자 구조를, 결과설명 과정추적분석은 기제의 작동경로를

정부-공기업-민간자문-금융기관 연계라는 점에서 전형적 사례이며, 파워엘리트 이론과 정책기획 네트워크 이론을 검증할 수 있다는 점에서 이론적 중요성이 크다. 본 연구는 탐색적 설계와 설명적 설계를 병행한다. 탐색적으로는 한국 에너지정책에서 파워엘리트 네트워크의 구성과 작동을 파악하고, 설명적으로는 하베스트 인수가 어떠한 인과기제를 통해 발생했는지를 규명한다. 따라서 구조 분석과 과정 분석을 함께 수행하는 설계이다. 이 사례는 미국 중심의 파워엘리트 이론을 한국적 맥락으로 변형·적용하는 데 적합하다. 미국이 기업-정치-재계의 수평적 연계를 보인다면, 한국은 대통령-관료-공기업-민간자문의 수직적 연계와 학연·지연·직연의 결속이 더 강하게 나타난다. 하베스트 사례는 이러한 한국적 특수성을 잘 보여준다.

규명한다. 두 방법의 결합을 통해 본 연구는 한국 석유정책결정의 구조와 작동 메커니즘을 함께 설명하고자 한다.

2. 자료수집 방법

본 연구는 한국석유공사의 하베스트 인수사례를 중심으로 자료를 수집하였다. 하베스트 인수는 공기업의 자율성, 정책실패의 책임구조, 파워엘리트 네트워크의 개입을 동시에 검토할 수 있는 대표적 사례라는 점에서 연구대상으로 적합하다.

자료수집은 분석목적에 따라 구분했다. 첫째, 권력구조연결망분석을 위해 정부부처, 공기업, 청와대 관련 인물의 인사자료와 경력자료를 수집하였다. 대상은 지식경제부·산업자원부 장·차관, 에너지 관련 실·국장, 청와대 에너지 관련 수석·비서관, 한국석유공사와 관련 공공기관의 사장·이사·감사 등이다.⁶⁾ 둘째, 결과설명 과정추적분석을 위해 감사원 감사보고서, 국정감사 자료, 정책문서, 공공기관 자료, 언론보도, 판결문, 의정활동 보고서, 회의록 등을 수집하였다. 셋째, 자료의 보완과 내적 타당성 확보를 위해 한국석유공사 내부자, 언론인, 유관기관 관계자 인터뷰를 실시했다. 이와 같은 자료 구성을 통해 네트워크 구조와 의사결정 과정을 교차검증했다.

<표 4> 석유 에너지 파워엘리트 구성 및 연구표본

구분		노무현 정부	이명박 정부	합계
지연	전체	108	141	249
	연구활용	92	108	200
	노드(node)	101	114	215
	엣지(edge)	92	108	200
학연	전체	108	141	249
	연구활용	105	136	241
	노드(node)	218	282	500
	엣지(edge)	454	571	1,025
직연 (이전직연)	전체	108	141	249
	연구활용	108	141	249
	노드(node)	517	656	1,173
	엣지(edge)	1,430	1,765	3,195

<표 5> 인터뷰 대상자 및 내용

대상자	기관	방법	일시	완료여부
○○○	한국석유공사	대면 인터뷰 서면 인터뷰	2022년 11월 29일	완료

6) 공기업으로 석유와 관련된 한국석유공사, 한국석유관리원, 한국에너지관리공단, 에너지경제연구원, 한국가스공사가 있다. 또한 유관기관으로 대한석유협회, 한국석유유통협회, 한국화학산업협회, 한국 해외자원산업협회 등을 연구표본에 포함하였다.

○○○	MBC	서면 인터뷰	2025년 5월 2~30일	완료
○○○	한국석유관리원	대면 인터뷰	2025년 6월 17일	완료
○○○	한국석유관리원	대면 인터뷰	2025년 6월 17일	완료

연구범위는 두 수준으로 설정하였다. 사례분석의 직접 범위는 이명박 정부 시기의 자원개발 대형화 정책과 하베스트 인수과정이다. 구조분석의 범위는 노무현 정부부터 이명박 정부까지(2003-2013)로 확장하였다. 이는 하베스트 인수 이전의 제도적 배경과 엘리트 구조의 연속성을 함께 파악하기 위함이다. 권력구조연결망분석의 표본은 지연, 학연, 이전직연 자료를 기준으로 구축하였으며, 정부부처, 공기업, 일부 관련 기관을 포함하였다. 이를 통해 석유 에너지 분야 파워엘리트의 구조, 연계성, 영향력을 분석하였다.

정리하면, 본 연구의 자료수집은 단일사례를 심층적으로 분석하기 위해 다원적 자료를 결합한 방식으로 이루어졌다. 인물자료는 권력구조를 파악하는 데 활용하고, 문헌자료와 공적 기록은 인과기제를 재구성하는 데 활용하였다. 인터뷰 자료는 이를 보완하고 교차검증하는 기능을 수행한다.

3. 자료분석 방법

본 연구는 하베스트 인수의 의사결정 구조와 작동 메커니즘을 함께 설명하기 위해 결과설명 과정추적법과 권력구조연결망분석을 결합한다. 결과설명 과정추적법은 하베스트 인수라는 구체적 결과가 어떠한 인과기제를 통해 발생하였는지를 분석하는 목적이 있다. 권력구조연결망분석은 에너지 파워엘리트의 구조적 위치, 연계성, 핵심집단을 식별하는 목적이 있다. 전자는 과정과 메커니즘을 밝히고, 후자는 권력의 구조적 배치를 규명한다. 이에 두 방법의 결합은 하베스트 인수를 단순한 기업 의사결정이 아니라, 특정 권력구조가 인과기제를 통해 정책결과로 전환된 사례로 설명할 수 있게 한다.

본 연구는 과정추적법의 세 유형 가운데 결과설명 과정추적법을 채택한다. 이는 일반 이론의 검증보다 특정 사례에서 왜 그러한 결과가 발생하였는지를 설명하는 데 적합하기 때문이다. 하베스트 인수는 정부의 자원외교 기조, 공기업의 의사결정 구조, 정치적 개입, 국제시장 불확실성이 중첩된 복합 사례이므로, 단일 변수보다 인과기제의 연쇄를 추적하는 접근이 필요하다. 분석 절차는 결과정의, 잠재적 원인 도출, 인과기제 설정, 증거 수집 및 검토, 전체 인과경로 설명의 순서로 구성한다. 이때 증거 평가는 기제-증거 정합성, 검증유형, 증거의 세부 적합성을 기준으로 수행한다.

검증유형은 straw-in-the-wind, hoop, smoking-gun, doubly decisive를 활용하되, 각 증거가 가설을 얼마나 강화하는지에 따라 강도를 구분한다. 본 연구는 하베스트 인수의 실제 작동 경로를 재구성하는 데 초점을 두므로, 대안가설의 전면적 제거보다 설명하고자 하는 인과기제가 실제로 작동했는지를 입증하는 데 분석의 중심을 둔다.

<표 6> 과정추적법의 4가지 테스트: 분석기준

인과추론을 수용하기 위한		충분조건			
		no		yes	
필요 조건	no	1. straw-in-the-wind		2. smoking-gun	
		통과	가설을 입증하지는 않으나 적절성을 지지함	통과	가설을 확증함
		기각	가설이 제거되지 않으나 약화됨	기각	가설이 제거되지 않으나 약화됨
		*경쟁가설에 대한 함의 -통과: 조금 약화 -기각: 조금 강화		*경쟁가설에 대한 함의 -통과: 상당히 약화 -기각: 다소 강화	
	yes	3. hoop		4. doubly decisive	
		통과	가설을 입증하지는 않으나 적절성을 지지함	통과	가설을 확증하고 다른 경쟁 가설들을 제거함
		기각	가설을 제거함	기각	가설을 제거함
		*경쟁가설에 대한 함의 -통과: 다소 약화 -기각: 다소 강화		*경쟁가설에 대한 함의 -통과: 제거 -기각: 상당히 강화	

주: 테스트 유형구분은 유용하나 엄격하게 적용되서는 안되며, 한 증거가 어떤 테스트에 적합지는 연구자의 기존 지식, 연구의 가정, 설정된 가설에 의존한다.

출처: 황태연, 정규진, 이명석, 2019: 126.

<표 7> 4가지 검증유형의 확률범위(수치화된 범주)

검증유형	p(e h) (확실성) :정량범주(0~1)	p(e h) (고유성 반대) :정량범주(0~1)	설명
Hoop test	매우 높음: 0.9~1.0	중간~높음: 0.3~0.7	없으면 가설 성립X 있어도 강한지지X
Smoking-gun test	낮음~중간: 0.2~0.5	매우 낮음: 0~0.1	있으면 가설 강화 없어도 가설 유지
Straw-in-the-wind test	중간: 0.4~0.6	중간: 0.4~0.6	약한 지지, 약한 약화
Doubly decisive test	매우 높음: 0.9~1.0	매우 낮음: 0~0.1	있으면 가설 확정 대안 제거

* 출처: Beach & Pedersen, 2019: 166-171

이와 더불어 권력구조연결망분석은 에너지 파워엘리트의 구조와 연계성을 경험적으로 파악하기 위한 방법이다. 본 연구는 엘리트 식별 기준에서 직위접근법을 사용하며,

정부부처 장·차관과 에너지 관련 실무 책임자, 청와대 관련 인사, 공기업 사장과 이사회 등 실질적 권한을 가진 행위자를 분석대상으로 설정한다.⁷⁾ 분석관계는 지연, 학연, 직연을 중심으로 구성한다. 분석지표는 연결정도중앙성⁸⁾, 근접중앙성⁹⁾, 매개중앙성¹⁰⁾, 위세중앙성¹¹⁾, k-core¹²⁾를 사용한다. 연결정도중앙성은 관심과 참여의 집중 정도를, 근접중앙성은 영향력 행사와 상호작용의 효율성을, 매개중앙성은 정보와 자원 흐름의 중개 위치를, 위세중앙성은 실질적 지배력을, k-core는 핵심 연결집단의 응집성을 보여준다. 이를 통해 어떤 집단이 석유 에너지 분야의 중심에 위치하며, 누가 하베스트 인수과정에서 구조적으로 중요한 위치를 점유했는지를 분석한다.

<표 8> 권력구조연결망분석의 분석기준

구분		내용
중앙성분석	연결정도중앙성	관심, 집중, 의사결정 요구, 참여
	근접중앙성	영향력 발휘 핵심집단, 상호작용 위치
	매개중앙성	의사결정과정에서의 전략적 위치(지역, 학력, 경력)

- 7) 에너지 공공기관의 파워엘리트 분석을 위해서는 엘리트의 식별이 중요하다. 이는 ‘누가 엘리트인가?’라는 질문으로부터 시작한다. 본 연구에서는 앞서 논의한 Mills와 Domhoff의 주장과 같은 맥락으로 직위접근법을 사용한다. 이는 본 연구의 목적인 하베스트 인수과정에서 발생하는 엘리트의 영향력 분석에서 의사결정의 실질적 권한을 갖는 공공기관 사장 및 이사회, 정부부처 장·차관 및 실무자(국·과장)가 적합하다고 판단되기 때문이다. 더하여 Domhoff, Ellersgarard, 김용학 등의 엘리트 연구를 바탕으로 지연(출신지역), 학연(고등학교, 대학교, 대학원), 직연(경력분석, 이전직연), 하위집단(학연, 직연) 등으로 구분하여 분석한다. 이를 통해 사회 각분야의 조직자본이 어떻게 축적되어 있는지, 어떻게 변화하고 있는지, 어떻게 연결되어 있는지 이해할 수 있다.
- 8) 연결정도중앙성(degree centrality)은 특정 노드(node)에 얼마나 많은 엣지가 연결되어 있는가를 나타내는 지표이다(김용학·김영진, 2016: 119-120; 광기영, 2019). 많이 연결되어 있을수록 값이 높게 나타나며, 특정 노드에 관한 집중, 관심, 요구 등이 높아진다고 볼 수 있다(김용희, 2020: 60). 본 연구에서는 연결정도중앙성의 값이 높을수록 석유 에너지 산업에 관하여 관심과 집중 및 이와 관련된 의사결정 요구와 참여가 높다고 볼 수 있다.
- 9) 근접중앙성(closeness centrality)은 A노드에서 출발하여 B노드까지 향하는 최단거리를 의미하는 지표이다(Wasserman & Faust, 1994; 김용학·김영진, 2016: 121-122). 0에서 1사이의 값을 가지며, 1에 가까울수록 네트워크 중앙에 위치한 것을 나타낸다. 즉 다른 노드에게 빠르게 도달할 수 있는 위치에 있다고 볼 수 있으며 효율성이 높다고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 근접중앙성을 석유 에너지 분야 영향력을 발휘하는 핵심 여부 판단기준으로 한다. 또한 다른 의사결정 분야에 상호작용의 위치를 확인하는 지표로 볼 수 있다.
- 10) 매개중앙성(betweenness centrality)은 A노드가 특정노드까지 가기 위한 최단 경로를 의미한다(Freeman, 1997: 35-41; 이수상, 2012: 259-260). 즉, 노드가 네트워크에서 다른 모든 상호간의 최단경로 위에 얼마나 자취 위치하고 있는가를 측정하는 지표이다. 0이상의 값을 가지며, 본 연구에서는 의사결정과정에 전략적 위치(경력, 지역, 학력)를 갖는 지표로 분석한다.
- 11) 위세중앙성(eigenvector centrality)은 노드의 연결성과 중요도를 함께 고려하여 영향력 있는 노드를 찾는 지표이다(Bonacich, 1987; 광기영, 2019: 209). 즉, 근접중앙성의 보완적 역할과 연결정도중앙성의 한계를 보완하는 지표로써 가장 영향력있는 노드를 규명한다(Newman, 2010; 김용희, 2020: 60). 이에 본 연구에서는 엘리트의 권력구조를 중 가장 핵심 허브(hub)를 규명하며 동시에 실질지배력을 행사하는 엘리트를 분석하는 기준이다.
- 12) 하위집단분석은 네트워크에서 특정 노드들의 연결이 얼마나 단단하게 연결되어 있는지 알아보는 지표이다. 즉 기존의 밀도(또는 중앙성) 중심의 분석에서 탈피하여 네트워크의 실질적 연결성 및 구조를 분석하는 방법이다(Seidman, 1983: 286-287). 대표적으로 k-core 분석이 있다. 높은 k 값을 가질수록 네트워크의 가장 중요한 중심부를 구성하는 노드들을 보는 것이며, 네트워크의 핵심으로 볼 수 있다(Wasserman & Faust, 1994). 이에 본 연구에서는 에너지 엘리트의 가장 핵심적인 연결구조와 영향력을 행사하는 집단을 규명하기 위해 본 지표를 사용한다.

	위세중앙성	핵심 허브, 실질 지배력
하위집단분석	k-core	핵심 연결구조, 영향력 행사 집단

결과설명 과정추적분석과 권력구조연결망분석은 각각 독립된 방법이 아니라 상호보완적 분석틀이다. 권력구조연결망분석은 한국 석유 에너지 분야를 ‘어떠한 네트워크가 지배하는가?’라는 질문에 답한다. 결과설명 과정추적분석은 ‘하베스트 인수과정에서 어떠한 기제가 작동하였는가?’라는 질문에 답한다. 두 방법의 결합은 하베스트 인수가 어떠한 정치·제도적 맥락과 네트워크 구조 속에서 이루어졌는가를 설명하게 한다. 따라서 본 연구의 자료분석방법은 엘리트의 구조와 실제 정책결과를 산출하는 인과기제가 작동했는지를 규명하는 의의가 있다.

Ⅳ. 파워엘리트 의사결정 분석

1. 하베스트 인수 개요

한국석유공사의 하베스트 인수사례를 개관한다. 하베스트 인수는 단순한 해외 기업 인수가 아닌, 이명박 정부의 자원외교 기조, 공기업 대형화 전략, 정치적 성과 압력, 공기업 내부 역량의 한계 등이 중첩된 사례이다. 따라서 하베스트 인수의 기본 사실과 정책 배경, 인수 경과, 주요 쟁점을 정리하여 이후 권력구조연결망분석과 결과설명 과정추적분석의 배경을 제시한다.

하베스트는 캐나다 앨버타주에 기반한 중견 에너지기업으로, 상류 부문의 유전 개발과 하류 부문의 NARL 정유자산을 함께 보유하고 있었다(Harvest 홈페이지). 한국석유공사는 2009년 하베스트 지분 100%를 인수하였으며, 이 과정에서 약 4조 4천억 원이 투입되었다(산업통상자원부, 2014: 52). 그러나 하베스트의 상류 부문은 고비용 구조를 가지고 있었고, 하류 부문인 NARL은 수익성이 취약했다. 그 결과 인수 이후 자산손상과 영업손실이 누적되었고, 석유공사의 재무구조도 급격히 악화되었다. 하베스트 인수의 직접적 배경은 이명박 정부의 석유공사 대형화 정책이었다. 정부는 자주개발을 확대와 일일 생산량 증가를 핵심 목표로 설정하고, 해외자원개발 M&A를 적극 추진했다. 이에 따라 석유공사는 단기간 내 대형 자산 확보 압력을 받았고, 하베스트 인수는 이러한 정책기조 속에서 추진되었다(내부자 ○○○ 자료; 조수진, 2018; 참여연대, 2017).

<표 9> 한국석유공사 대형화 정책의 주요 경과 내용

	내용
2008.03.17	대통령, 지식경제부 업무보고 시 '석유공사 대형화' 주문 “한국석유공사를 지금보다 5배는 키워야 한다.”
2008.05.20	지식경제부, 한국석유공사법 개정안 입법 예고 한국석유공사에 대한 지도·감독사항을 기존의 포괄적 규정에서 그 내용과 범위를 구체적으로 나열하여 규정(석유개발내용 포함)
2008.06.12	지식경제부, “한국석유공사 대형화 방안” 확정 발표

	12년까지 日産30만배럴 목표(19조원 투입), M&A 방식
2009.12.22	석유공사, 하베스트사 인수
2010.12.22	지식경제부, 제4차 해외자원개발 기본계획 발표
	12년까지 30만배럴 생산량 확보를 위해 M&A·자산인수 지속 추진

출처: 감사원(2012), 새정치민주연합(2015), 서울지방법원(2016)를 기반으로 재구성

인수과정은 정책 목표의 압박, 공기업의 제한된 자율성, 비공식적 의사결정의 개입이 결합된 형태로 전개되었다. 석유공사는 2009년 M&A 추진계획을 수립하고 Merrill Lynch를 자문사로 선정한 뒤 하베스트 인수를 추진하였다. 초기에는 상류 부문 인수를 중심으로 협상이 진행되었으나, 하베스트 이사회가 이를 부결하자 인수 방침은 기업 전체 인수로 급격히 전환되었다. 이 과정에서 장관 면담 직후 전체 인수 지시가 이루어졌고, 하류 부문의 낮은 가치평가에도 불구하고 높은 인수가격이 수용되었다. 이는 인수 의사결정이 공식적 검토 절차보다 정책목표 달성과 비공식 권력작동에 더 크게 영향을 받았음을 보여준다. 결과적으로 하베스트 인수는 경제성보다 정치적 가시성과 단기 성과가 우선된 사례로 평가될 수 있다.

<표 10> 하베스트 인수경위

- 2008년 6월: 舊 지식경제부 ‘석유공사 대형화방안’ 발표 (이명박 정부 국정백서에 기초)
- 2009년 1월: 공사, ‘석유회사 M&A 추진계획’ 수립
- 2009년 4월: 강영원사장 지식경제부와 사장경영계약 변경 (자주개발률 2.41% → 3.18%)
- 2009년 7월: 주자문사인 메릴린치를 통하여 하베스트 매각의사 타진
- 2009년 8월 4일: 메릴린치 경제성평가 의뢰(50여일 뒤 경제성 평가 완료)
- 2009년 9월: 상류부문 인수협상 및 합의(조건: 28.5억C\$)
 - 9월 24일: 사장 경영계약 변경(자주개발률 3.18% → 2.37%), 자산매입은 유지
- 2009년 10월 14일: Harvest사의 이사회, 상기 합의안 미승인
 - 16일: 공사측, 신규제안 1안) 30억C\$ 상류인수 2안) 36억C\$ 기업인수, Harvest사, 제안거절
 - 17일: 강영원 사장 인수 포기 및 귀국(현지시각 기준)
 - 18일: 강영원 사장 귀국 직후 최경환 장관 호출 및 면담, 면담 직후 부사장 등에게 하베스트 전체 인수를 지시
 - 20일: 메릴린치 예비 하류 가치평가보고서 작성(10.51억C\$), 강영원 사장이 40억C\$를 상한으로 협상완료 지시
 - 20일: 하베스트는 주당 10C\$, 총액 40.65억C\$ 이하로는 매각거부 의사 제시, 공사가 이를 수용

- 21일: 부사장이 현지에서 계약서 작성(이사회 승인 조건부)

- 29일: 이사회 승인

○ 2009.11월: 하베스트 자산 실사

○ 2009.12.22일: 18.25억C\$ 송금 및 부채 22.4억C\$ 인수로써 최종 인수 완료

출처: 감사원, 2012: 19-29 및 내부자 인터뷰를 토대로 저자 작성

정리하면, 하베스트 인수는 정치적 목표 설정, 제도화된 성과 압력, 공기업 역량의 한계, 비공식적 의사결정 개입이 결합하여 형성된 사례이다. 따라서 이 사례는 단순한 투자 실패가 아니라, 한국 석유정책결정의 구조와 작동 메커니즘을 드러내는 분석대상으로 이해할 필요가 있다.

2. 석유엘리트 권력구조연결망 분석

석유 에너지 분야 파워엘리트의 권력구조를 지연, 학연, 직연, 하위집단 분석을 통해 검토한다. 분석의 목적은 어떤 집단이 석유 에너지 의사결정 네트워크의 중심을 차지하였고, 어떠한 연결구조를 통해 영향력을 행사하였는지를 규명하는 것이다. 이를 위해 노무현 정부와 이명박 정부를 비교하여, 네트워크 구조의 연속성과 변화를 함께 분석한다. 특히 하베스트 인수 이전에 형성된 권력구조를 제시함으로써, 과정추적분석에서 인과기제가 작동할 구조적 조건을 설명하는 데 목적이 있다.

1) 지연중심 분석

지연분석 결과, 두 정부 모두 경상도 출신이 석유 에너지 네트워크의 중심을 차지하였다. 노무현 정부에서는 경상도 출신이 핵심 허브를 형성하였고, 전라도와 서울이 그 뒤를 이었다. 이명박 정부에서는 경상도 중심성이 더욱 강화되었고, 서울 출신의 영향력도 확대되었다. 이는 석유 에너지 의사결정이 지역적 연고를 매개로 한 구조적 결속을 유지하였음을 시사한다. 특히 이명박 정부에서는 경상도 중심의 단극화 경향이 강화되어었다. 이는 지역 기반 신뢰망이 정책네트워크의 응집성을 높이는 방향으로 작동함을 의미한다. 정리하면, 지연 네트워크는 두 정부 모두에서 석유정책 결정의 배경적 결속구조로 기능하였으며, 이명박 정부에서 그 집중성이 더욱 심화되었다.

<표 11> 노무현 정부 권력구조연결망 지연분석

	연결정도중앙성	값	위세중앙성	값
1	경상도	33	경상도	1
2	전라도	22	전라도	0.67
3	서울	13	서울	0.39
4	충청도	10	충청도	0.3
5	강원도	5	강원도	0.15

<표 12> 이명박 정부 권력구조연결망 지연분석

	연결정도중앙성	값	위세중앙성	값
1	경상도	39	경상도	1
2	서울/전라도	20	서울/전라도	0.51
3	충청도	14	충청도	0.36
4	강원도	8	강원도	0.21
5	경기도	7	경기도	0.18

2) 학연중심 분석

학연분석 결과, 두 정부 모두 서울대 중심의 허브 구조를 명확하게 확인할 수 있다. 하지만, 각 정부의 특성이 존재한다. 먼저 노무현 정부는 서울대를 중심으로 고려대·연세대·성균관대와 해외 학연이 결합한 다핵적 구조 나타났다. 이명박 정부는 서울대 중심의 집중도가 강화되고 고려대·연세대·성균관대가 보조 허브로 재편되었다. 특히 이명박 정부에서는 한양대·카이스트 등 이공계 학연과 해외 학연의 역할이 확대되어 기술·외교 네트워크가 보강되었다.

<표 13> 노무현 정부 권력구조연결망 학연분석

	연결정도 중앙성	값	근접 중앙성	값	매개 중앙성	값	위세 중앙성	값
1	서울대	108	한양대	1	서울대	5495.59	서울대	1
2	고려대	41	서울대	0.78	고려대	1262	경희대	0.99
3	연세대	30	충남대	0.67	성균관대	1127.77	연세대	0.89
4	성균관대	24	고려대	0.52	연세대	936.91	뉴욕대	0.64
5	경희대	22	성균관대	0.49	경희대	398.33	성균관대	0.53

* 근접중앙성 동일 값

- 한양대, 플로리다대, 펜실베이니아대, 위스콘신대, 일리노이대, 예식스대, 서울여대, 이화여대, 마이애미대, 순천대, 은광고, 이리공고, 용문고 (값: 1)
- 이화여고, 충남대, 워싱턴대, 부산기계공고, 숭의실업고, 동국대사대부고 (값: 0.67)
- 성균관대, 중앙고(값: 0.49)

<표 14> 이명박 정부 권력구조연결망 학연분석

	연결정도 중앙성	값	근접 중앙성	값	매개 중앙성	값	위세 중앙성	값
1	서울대	110	카이스트	1	서울대	6550.45	서울대	1
2	연세대	56	한양대	0.8	연세대	3612.02	성균관대	0.93
3	고려대	41	대구대	0.67	고려대	2540.03	고려대	0.85
4	성균관대	35	서울대	0.62	성균관대	1766.4	위스콘신대	0.73
5	경희대/한양대	19	홍성고	0.55	경희대	940.58	연세대	0.6

* 근접중앙성 동일 값

- 카이스트, 밴더빌트대, 동국대, 플로리다대, 사이타마대, 오리곤대, 켄트주립대, 사우스캐롤라이나대, 서강대, 펜실베이니아대, 해군사관학교, 운호고, 강원고, 강일고, 충남기계공고, 상문고, 명륜고, 함열농고 (값: 1)
- 대구대, 양정고 (값: 0.67)

3) 직연중심 분석

직연분석에서는 두 정부 모두 산업자원부 계열 부처가 중심축을 형성하였다. 노무현 정부는 관료-공기업 간 수평적 조정구조를 나타낸다. 반면, 이명박 정부는 청와대-지식경제부-공기업으로 이어지는 수직적 집중구조를 확인할 수 있다. 이와 더불어 직연 중심의 하위집단분석은 수평과 수직의 차이를 재확인할 수 있다. 노무현 정부는 다원적 행정 중심의 응집집단을 보였으나,¹³⁾ 이명박 정부는 서울대 중심 학연 코어와 청와대-부처-공기업의 직연 코어가 결합한 집중형 구조를 보였다.¹⁴⁾ 이는 이명박 정부의 석유 에너지 네트워크가 더 높은 응집성과 더 강한 위계성을 동시에 가졌음을 의미한다.

<표 15> 노무현 정부 권력구조연결망 직연분석

	연결정도 중앙성	값	근접 중앙성	값	매개 중앙성	값	위세 중앙성	값
1	산업자원부	92	호남석유화학	1	대통령비서실	40237.01	산업자원부	1
2	한국석유공사 /행정고시	56	LG석유화학	0.67	산업자원부	35006.18	대통령비서실	0.5
3	통상산업부	47	서울여대	0.6	에너지경제 연구원	21912.06	미국파견	0.45
4	대통령비서실	46	SK에너지	0.5	재무부	21456.97	통상산업부	0.44
5	상공부	44	안국상사	0.44	통상산업부	16900.86	특허청	0.4

* 근접중앙성 동일값

- HDS엔진, 기초전력공학연구소, 대통령경호실, 매경인터넷, 서울시의회, 중국파견, 중소기업진흥공단, 특수임무수행자보상심의위원회, 한국간행물윤리위원회, 한국석유화학공업협회, 한국중부발전, 한국통신엠닷컴, 호남석유화학, 환경보전협회 (값: 1)
- LG석유화학, 국제에너지기구, 서울남산로타리클럽, 영국KCCL, 학교법인 기능대학, 한국과학기술정보센터, 한국석유공사, 한국석유유통협회, 한국종합화학공업, 한국지역난방공사, 한국청년회의소, 한국화학공학회, 한솔엠닷컴 (값: 0.67)
- 서울여대, 우정사업운영위원회 (값: 0.6)

- 13) 노무현 정부의 학연 하위집단분석 결과는 다음과 같다. 서울대, 성균관대, 경희대, 뉴욕대, 인디애나대, 고려대(조건: k-core(5): node 6(2.75%), edge 18(3.96%)) 또한 노무현 정부의 직연 하위집단 분석 결과는 다음과 같다. 상공자원부, 산업자원부, 행정고시, 미국파견, 통상산업부, 특허청, 상공부, 대통령비서실(조건: k-core(7): node 11(2.13%), edge 53(3.71%))
- 14) 이명박 정부의 학연 하위집단분석 결과는 다음과 같다. 서울대, 성균관대, 고려대, 연세대, 위스콘신대(조건: k-core(5): node 5(1.77%), edge 15(2.63%)) 또한 이명박 정부의 직연 하위집단 분석 결과는 다음과 같다. 한국에너지관리공단, 대통령비서실, 국무조정실, 지식경제부, 동력자원부, 상공자원부, 통상산업부, 상공부, 행정고시, 미국파견(조건: k-core(7): node 18(2.74%), edge 93(5.27%))

- 17대 국회의원선거 기사심의위원회, LG화학, SK에너지, 비츠로시스, 경일석유, '고등기술연구원, 공군참모총장, 광주고검, 국토연구원, 나이스정보통신, 동국대, 법무법인 에이스, 법무법인 충청, 정부혁신 및 지방분권위원회, 제일경제신문, 지식경제부, 한국RC협의회, 한국국제통상학회, 한국석유산업, 한국일보, 한솔PCS (값: 0.5)
- 과학기술정책관리연구소, 대한항공, 법무법인 21세기종합법률사무소, 서울시, 신아시아경제기술연맹, 안국상사, 연합통신, 조달장학회, 한국공공선택학회, 한국수력원자력, 한국클로로 알카리공업협회, 한국환경법학회, 항공사업단 (값: 0.44)

<표 16> 이명박 정부 권력구조연결망 직연분석

	연결정도 중앙성	값	근접 중앙성	값	매개 중앙성	값	위세 중앙성	값
1	산업자원부	84	한국석유품질관리원	1	서울대	7476.12	산업자원부	1
2	한국가스공사	69	안국에너지	0.67	한국석유공사	7338.61	대통령비서실	0.74
3	한국석유공사	67	영남대	0.56	대통령비서실	70957.23	한국에너지 관리공단	0.72
4	한국에너지 관리공단	63	안국석유산업	0.5	미시간주립대	46293.7	지식경제부	0.71
5	대통령비서실/ 행정고시	52	법무법인 다울	0.45	중소기업 진흥공단	46072.2	한국석유공사	0.58

* 근접중앙성 동일값

- 세계원자력정상회의, 한국IT비즈니스진흥협회, 국가과학기술연구위원회, 호서대, 인천신용보증재단, 명지대, 한국전력거래소, 대통령취임준비위원회, APRO그룹, 원희룡보좌관, 법무법인 율러, 중소기업연구원, 한국석유품질관리원, Berkeley club korea, 한국동서발전, KB국민은행, 안국부르텍, 울산과학기술대, 경북전략산업기획단 (값: 1)
- 부산제신청, 충북대, 휴텍, 한국섬유품질검사소, 삼립식품공업, 한국석유품질검사소, 민주평통, 한국경제협력발전위원회, 안국에너지, 한국노동조합 (값: 0.67)
- 서울제신청, 선진국민정책연구원, 안국석유산업, UCLA, 경기은행, 대한석유공사 (값: 0.5)
- 법무법인 다울, 선진국민연대 (값: 0.45)

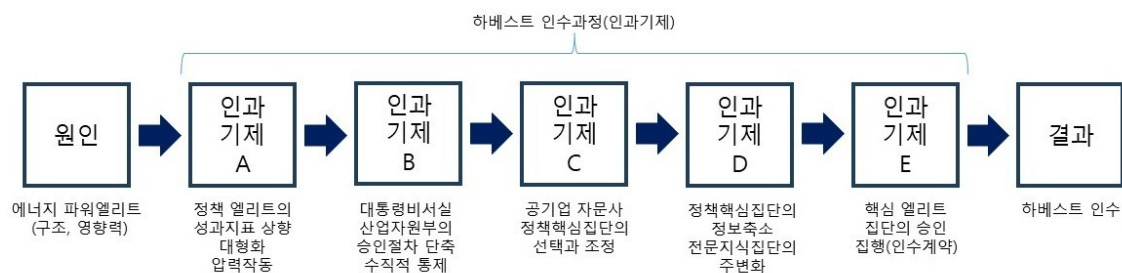
이상의 지연·학연·직연 분석을 정리하면, 석유 에너지 권력구조는 두 정부 모두에서 경상도 중심의 지연, 서울대 중심의 학연, 산업자원부 계열 부처 중심의 직연을 축으로 형성되었다. 그러나 노무현 정부가 비교적 다핵적이고 조정적인 구조를 보였다면, 이명박 정부는 청와대-지식경제부-공기업으로 이어지는 집중형 구조로 재편되었다. 즉, 이명박 정부의 석유 에너지 네트워크는 정치-관료-공기업이 강하게 결속된 응집적 권력구조를 형성했다. 이러한 구조적 집중은 정책결정의 신속성과 집행력을 높였으나, 동시에 외부 검증과 내부 견제의 약화를 초래할 가능성을 내포한다.

3. 하베스트 인수의 결과설명 과정추적분석¹⁵⁾

한국석유공사의 하베스트 인수사례를 결과설명 과정추적법으로 분석한다. 분석의 목적은 2009년 하베스트 인수가 왜 그러한 방식으로 발생하였는가를 단일 원인이 아닌 연속된 인과기제의 작동으로 설명하는 것이다. 하베스트 인수는 단순한 기업 간 거래가 아닌, 정책목표의 상향, 승인 절차의 압축, 평가의 종속, 정보의 저반영, 최종 계약의 강행이 단계적으로 결합한 정책결정의 결과이다.

이에 본 연구는 하베스트 인수를 결과로 정의하고, 정책엘리트의 성과지표 상향과 대형화 압력(A), 대통령비서실과 산업자원부의 승인 절차 단축과 수직적 통제(B), 공기업-자문사-정책 핵심 집단의 선택과 조정(C), 정책 핵심 집단의 정보 축소와 전문지식집단의 주변화(D), 핵심 엘리트 집단의 승인과 집행(E)이라는 다섯 개의 인과기제를 재구성한다. 앞서 분석한 권력구조연결망분석이 인과기제가 작동할 수 있었던 구조적 조건을 제시하였다면, 과정추적분석은 엘리트 구조가 실제 의사결정 과정에서 어떻게 결과로 전환되었는지를 설명하는 데 초점이 있다.

<그림 1> 하베스트 인수 인과기제 개념 및 모형



하베스트 인수는 제도, 네트워크, 절차가 결합하여 산출된 결과로 이해할 수 있다. 먼저 인과기제 A는 정책엘리트가 자주개발률과 생산량 확대를 핵심 성과지표로 상향하고, 이를 공기업 평가체계와 경영목표에 연동함으로써 대형화와 속도 중심의 전략을 구조적으로 유도한 단계이다. 인과기제 B는 대통령비서실과 산업자원부를 중심으로 승인-평가-보고 절차가 수직적으로 집중되고 시간적으로 압축된 단계이다. 인과기제 C는 한국석유공사, 자문사, 정책 핵심 집단이 미리 설정된 가격을 중심으로 평가를 조정하고 정당화하는 단계이다. 인과기제 D는 기술·재무상 불리한 정보가 축소되거나 삭제되고, 전문지식 집단이 구조적으로 주변화되는 단계이다. 인과기제 E는 이미 형성된 가격 앵커와 정보 왜곡이 핵심 엘리트 집단의 승인과 집행을 통해 비가역적 계약으로 확정되는 단계이다. 이러한 인과 메커니즘을 통해 하베스트 인수는 단일한 판단 오류가 아닌, 상향된 정책지표가 절차 압축과 평가 종속, 정보 저반영, 최종 계약 강행으로 이어지는 누적적 인과연쇄의 결과로 해석된다.

인과기제 A는 하베스트 인수의 출발점으로서, 정책엘리트가 자주개발률 확대와 공기업

15) 실제, 인터뷰 및 문헌관련 자료제시는 학위논문으로 갈음함

업 대형화를 정책목표로 설정한 단계이다. 이명박 정부 출범 이후 해외자원개발은 국가 에너지안보와 자원외교의 핵심 과제로 제시되었고, 자주개발을 확대는 공기업 경영평가와 경영계약의 핵심 지표로 제도화되었다. 그 결과 한국석유공사는 경제성보다 단기적 생산량 확보와 대형 M&A를 중시하는 구조적 압력을 받게 되었다.

<표 17> 인과기제 A 검증 결과

A	인과기제 가설-증거관계	내용	p(e hA) (확실성)	p(e hA) (고유성반대)	검증 유형 (강도)
eA1	실제증거	자주개발을 두배 이상 확대 패키지형 자원개발 제도화	0.6-0.8 (중간-높음)	0.4-0.6 (중간)	Hoop (중간)
	인과기제 단계	지표상향 프레임 형성(초기조건)			
	가설-증거 관계	hA(성과지표 상향-대형화 압력)가 참이 라면 이런 상향 목표·프레임이 존재할 개연성이 높음. 다만 유사한 수사적 상 향은 다른 경우에도 나타날 수 있어 고 유성은 중간 수준.			
eA2	실제증거	자주개발을 경영평가 지표에 포함	0.9-1.0 (매우높음)	0.0-0.1 (매우낮음)	Hoop (강한)
	인과기제 단계	지표의 제도화(KPI)(KPI 연동)			
	가설-증거 관계	hA가 참이라면 반드시 관찰되어야 할 '제도적 강제력'의 실재를 보여줌. hA가 거짓(지표가 실제 강제력이 없다)이면 이 런 KPI 연동은 거의 관찰되기 어려움.			
eA3	실제증거	산업자원부, 서울대 중심의 중앙성 값 (권력구조연결망)	0.4-0.6 (중간)	0.4-0.6 (중간)	Straw-in- the-wind (중간)
	인과기제 단계	엘리트 네트워크(매개자 구조)			
	가설-증거 관계	hA가 참이라면, 지표 설계·제도화·대형 화 전략이 이런 코어 집단을 통해 매개 될 개연성이 높음. 그러나 다른 정책 영 역에서도 유사한 패턴이 있을 수 있어 확실성과 고유성 모두 중간수준			
eA4	실제증거	한국석유공사 운영계획(대형화, M&A 명 시), 액센츄어·우드맥켄지 쇼핑리스트, 자 원외교 전략회의	0.9-1.0 (매우높음)	0.0-0.1 (매우낮음)	Smoking-g un (강한)
	인과기제 단계	대형화 전략의 구체적 행동전략 전환 문서			
	가설-증거 관계	hA가 참이라면, 상향된 지표·정책 프레 임이 실제로 '대형 M&A 전략'이라는 행동으로 전환될 개연성이 매우 높음. 반면 hA가 거짓이라면, 이 정도로 조직 의 전략 문건과 자문 구조가 대형화에 정렬될 가능성은 매우 낮음			
eA5	실제증거	지표 연동이 대형 인수·경제성 약화로 이	0.9-1.0	0.0-0.1	Smoking-g

		어졌다는 국정조사 결론			
	인과기제 단계	제3자에 의한 메커니즘 재구성			
	가설-증거 관계	hA가 참이라면, 국정조사와 같은 제3자가 같은 메커니즘을 ‘결과의 원인’으로 재구성할 확률이 매우 높음. hA가 거짓이라면, 이 수준의 명시적 인과 진술이 나올 가능성은 극히 낮음.	(매우높음)	(매우낮음)	un (강한)

인과기제 B는 이러한 상방 압력이 실제 의사결정 절차에 관철되는 단계이다. 대통령 비서실과 산업자원부는 승인과 보고의 핵심 관문으로 기능하였고, 하베스트 인수 과정에서 평가·보고·결정 절차는 비정상적으로 단기간에 압축되었다. 이는 정상적인 검토와 실사 기능이 약화되고, 수직적 통제 아래 의사결정이 신속하게 진행되었음을 의미한다.

<표 18> 인과기제 B 검증 결과

B	인과기제 가설-증거관계	내용	p(e hA) (확실성)	p(e hA) (고유성 반대)	검증 유형 (강도)
eB1	실제증거	비서실, 산업자원부 중심의 중앙성 값 (권력구조연결망 분석값)	0.4-0.6 (중간)	0.4-0.6 (중간)	Straw-in- the-win d (중간)
	인과기제 단계	구조적 집중성(대통령비서실, 산업자원부)			
	가설-증거 관계	hB가 작동할 수 있는 구조적 공간(수직 라인의 존재) 확인. 이 구조 없이 승인 압축은 불가능.			
eB2	실제증거	10.17 최종 제안 → 10.18 장관 지시 → 10.20 보고서 제출 → 3일 만에 평가·보 고·결정 완결, 정유시설 현장 실사 생략	0.9-1.0 (매우 높음)	0-0.1 (매우 낮음)	Hoop (강한) + Smoking-g un (강한)
	인과기제 단계	승인·평가·보고 절차의 시간 압축(3 일 완결)			
	가설-증거 관계	승인 절차가 실제로 단일 관문으로 통합 되었음을 보여주는 핵심적 시간·절차 흔적(hB가 참일 때만 자연스럽게 예상)			
eB3	실제증거	메릴린치 정량평가 4위 → 비계량평가 최 고점으로 급상승 / 비서실 핵심 인사와의 직연 / KNOC offer 10C\$를 평가 이전에 석유공사 제시	0.9-1.0 (매우 높음)	0-0.1 (매우 낮음)	Smoking-g un (강한)
	인과기제 단계	평가·검증 관문의 기능 전환(독립 검증 → 상층 신호의 제도화 통로)			
	가설-증거 관계	평가 관문이 독립 검증이 아닌, 상층 신호 를 구현하는 구조로 전환되었음을 보여주 는 직접적 행태 증거 (hB의 핵심)			

인과기제 C는 공기업-자문사-정책 핵심 집단이 선택과 조정을 통해 평가를 종속시키는 단계이다. 하베스트 인수에서는 자산가치 평가가 독립적으로 가격을 산정한 것이 아니라, 이미 설정된 10C\$ 가격을 중심으로 사후적으로 정당화되는 방식으로 작동하였다. 즉, 가격이 평가를 이끈 것이지, 평가가 가격을 결정한 것이 아니었다.

<표 19> 인과기제 C 검증 결과

C	인과기제 가설-증거관계	내용	p(e hA) (확실성)	p(e hA) (고유성 반대)	검증 유형 (강도)
eC1	실제증거	26.95억 C\$ 평가 → 25.25억 C\$ 조정 → 24억 C\$ 제시(2009.9.9)	0.9-1.0 (매우 높음)	0.0-0.1 (매우 낮음)	Hoop (강한)
	인과기제 단계	초기 평가→가격(정상 구조)			
	가설-증거 관계	이후 나타나는 가격→평가 역전을 식별 하기 위한 필수 기준선. 정상 구조가 있 었기 때문에 이후 역전이 명확히 포착됨			
eC2	실제증거	FVR(2009.10.17)에 KNOC offer 10C\$ 명 시, 평가가 10C\$를 기준으로 수행됨	0.9-1.0 (매우 높음)	0.0-0.1 (매우 낮음)	Smoking-g un (강한)
	인과기제 단계	가격 앵커(10C\$) 설정			
	가설-증거 관계	평가가 이미 제시된 가격(10C\$)을 입력 값으로 사용했다는 것은 가격→평가 역 전의 고유한 인과 흔적. 이는 hC에서만 자연스럽게 기대되는 패턴			
eC3	실제증거	2P 100%, 3P 50%, 발견잠재자원·탐사자 원까지 자산가치 인정, 국제 기준 대비 약 12.9억 C\$ 과다평가	0.9-1.0 (매우 높음)	0.1-0.2 (매우 낮음)	Smoking-g un (강한)
	인과기제 단계	평가모형·매장량 기준 조정			
	가설-증거 관계	위험조정·보수성 원칙을 벗어난 과도한 낙관 평가는 우발적 실수보다 가격 앵커를 맞추기 위한 구조적 조정으로 해석되는 것이 합리적			
eC4	실제증거	석유공사(연결정도 67), 대통령비서실(매개 중앙성 0.74), 산업자원부(연결정도 84)	0.4-0.5 (중간)	0.4-0.5 (중간)	Straw-in -the-win d (중간)
	인과기제 단계	조정 가능한 네트워크 구조			
	가설-증거 관계	가격 앵커링-평가 종속 메커니즘이 “추상 적 구조”가 아니라, 실제 행위자 집단이 조 정·통제할 수 있는 조직적·네트워크 기반 위에서 작동했음을 보여줌			

인과기제 D는 위험 정보와 전문지식이 실제 의사결정에서 축소되는 단계이다. 워터 컷 98~99%의 고갈 신호, NARL의 노후화, Debottleneck Project의 과소 추정된 투자비와 과대 추정된 수익성 등은 모두 중요한 경고 신호였으나, 최종 판단 과정에서는 충분히 반영되지 않았다. 이는 기술·정유 전문집단이 네트워크 주변부에 위치한 반면, 산업

자원부·대통령비서실·석유공사 경영진이 중심부를 차지하는 구조적 비대칭과 결합되어 나타났다.

<표 20> 인과기제 D 검증 결과

D	인과기제 가설-증거관계	내용	p(e hA) (확실성)	p(e hA) (고유성 반대)	검증 유형 (강도)
eD1	실제증거	상류부문은 라이더 스콧(기술자문) + 메릴린치에 자문 의뢰. 하류부문은 메릴린치가 5일 만에 경제성 평가 완료, 석유공사는 별도 검증 없이 그대로 수용해 10.21 계약 체결	0.7-0.8 (높음)	0.1-0.2 (낮음)	Hoop (강한) Smoking-gun (약한)
	인과기제 단계	전문기술 자문 존재 + 하류부문 5일 평가·무검증 수용			
	가설-증거 관계	전문기술·검증 채널은 존재했으나 의사결정 말단에서 기능이 차단·축소됨을 보여주는 절차적 핵심 증거. hD가 참이면 자연스럽고, 거짓이면 거의 나타나지 않음			
eD2	실제증거	라이더 스콧은 워터컷 98~99% 등 고갈·저수익성 명시. 메릴린치 FVR은 불리한 정보 삭제·축소, 인수 가치 3.5조원 수준으로 과대평가	0.9-1.0 (매우 높음)	0-0.1 (매우 낮음)	Smoking-gun (강한)
	인과기제 단계	라이더 스콧, 메릴린치 보고서의 내용 차이 (유전 고갈·부정적 정보 삭제)			
	가설-증거 관계	동일 자료 기반에서 부정적 정보가 삭제·축소되고 긍정적 정보만 확대된 전형적 정보 저반영 사례. hD가 참이면 매우 개연적, 거짓이면 설명 불가.			
eD3	실제증거	워터컷 98~99%는 전문가 기준(85~90%) 초과로 사실상 가치 상실 상태. 석유공사·메릴린치는 이를 알고도 현금흐름·위험 반영 축소	0.9-1.0 (매우 높음)	0-0.1 (매우 낮음)	Smoking-gun (강한)
	인과기제 단계	워터컷 98~99% 고갈 신호 인지 + 위험 반영 축소			
	가설-증거 관계	위험 정보가 모르지 않음을 입증하며, 알고 있음에도 재해석·축소되었음을 보여주는 증거. hD가 참이면 자연스럽고, 거짓이면 거의 관찰 불가			
eD4	실제증거	당초 2.9억 C\$ 투자로 IRR 32% 가정. 실제 필요투자 약 8억 C\$로 급등했으나 경제성 분석에 미반영. 노후·저효율 정보도 축소	0.9-1.0 (매우 높음)	0-0.1 (매우 낮음)	Smoking-gun (강한)
	인과기제 단계	Debottleneck Capex·수익성 가정 비현실성 + 추가비용 미반영			
	가설-증거 관계	하류부문에서도 부정적 기술·재무 정보 체계적 저반영, 낙관적 시나리오만 유지. hD가 참일 때 개연적, 거짓이면 설명 불가			
eD5	실제증거	라이더 스콧·정유 기술 조직은 네트워크 주변부. 산자부(연결정도 84), 비서실(매개 0.74), 석유공사(연결정도 67) 등 정책 핵심	0.4-0.6 (중간)	0.4-0.6 (중간)	Straw-in-the-window

		노드는 정보 필터링 권한 집중			
	인과기제 단계	전문가 조직 주변화 vs 정책 핵심 노드 고 중앙성			
	가설-증거 관계	정보가 중심부에서 선택·필터링되고, 전문가는 주변화되는 실제 구조조건을 보여주는 증거. hD가 참일 때 더욱 개연적. 고유성은 중간			(중간)

마지막으로 인과기제 E는 이러한 선행 조건들이 협상과 계약의 최종 승인으로 수렴되는 단계이다. 공식 평가액보다 높은 인수가격이 수용되었고, 내부 경제성 기준을 충족하지 못했음에도 계약은 체결되었다. 또한 이사회는 사전 심의기구가 아니라 사후추인 기제로 기능하였다. 결과적으로 하베스트 인수는 핵심 엘리트 집단이 이미 정해진 방향을 수정하지 않고 최종 집행으로 밀어붙인 과정으로 이해할 수 있다.

<표 21> 인과기제 E 검증 결과

E	인과기제 가설-증거관계	내용	p(e hA) (확실성)	p(e hA) (고유성 반대)	검증 유형 (강도)
eE1	실제증거	인수가격 4.065백만 C\$ 합의 (평가액 3.998백만 C\$ +67백만 C\$)	0.7-0.8 (높음)	0.1-0.2 (낮음)	Hoop (강한) Smoking-gun (중간)
	인과기제 단계	공식 가치평가보다 높은 금액(10C\$ 고수)을 채택			
	가설-증거 관계	평가-가격 분리 불가, 10C\$ 앵커가 협상에서도 유지되었는지를 판단하는 핵심 절차 증거. hE가 참이면 자연스럽고, 거짓이면 왜 더 비싸게 샀는가가 설명되지 않음			
eE2	실제증거	10C\$ 이하 매각 불가 요구를 상층 지시 따라 그대로 수용	0.9-1.0 (매우 높음)	0-0.1 (매우 낮음)	Smoking-gun (강한)
	인과기제 단계	협상대표가 보고 → 상층 지시 → 동일 가격 수용			
	가설-증거 관계	협상테이블보다 상층 지시가 최종 결정요인이었는지 판단. hE가 참이면 정책적 고정가 지시는 개연적. hE 거짓이면 설명 불가			
eE3	실제증거	사후승인 구조(10/21 계약 → 10/29 이사회 승인)	0.4-0.6 (중간)	0.4-0.6 (중간)	Hoop (중간)
	인과기제 단계	계약 체결 후 이사회가 뒤늦게 승인			
	가설-증거 관계	이사회가 실질적 견제기구가 아니라 후행 합법화 장치였는지 판단. hE가 참이면 자연스럽다. hE가 거짓이면 제도 절차 위반이 불가해짐			
eE4	실제증거	핵심 의사결정(36억 달러·40.65억 달러)에 사전 이사회 의결 없음	0.9-1.0 (매우 높음)	0-0.1 (매우 낮음)	Smoking-gun (강한)
	인과기제 단계	대형 인수안을 이사회 사전 심의 없이 진행			
	가설-증거 관계	제도적 통제의 제거 여부를 보여주는 정황. hE가 참이면 제도 무력화는 자연스러운 패턴. hE 거짓이면 비정상성을 설명 못함			
eE5	실제증거	NPV -67백만 C\$, IRR 7.46% < 기준 8%	0.9-1.0	0-0.1	Smoking-g

	인과기제 단계	공사 내부 기준상 투자 불가인데도 인수 강행	(매우 높음)	(매우 낮음)	un (강한)
	가설-증거 관계	경제성이 부정적임에도 인수가 진행된 이 유가 정책·정부 목표 우선인지 판단. hE가 참이면 개연적, 거짓이면 설명 불가능			
eE6	실제증거	핵심 노트 고종양성(산자부 84, 석유공사 67, 비서실 52)	0.4-0.6 (중간)	0.4-0.6 (중간)	Straw-in -the-win d (중간)
	인과기제 단계	승인·집행 라인이 동일 엘리트 코어로 집중			
	가설-증거 관계	E가 단일 승인지휘 라인 구조에서 이루어졌 는지의 구조 증거. hE가 참이면 자연스럽고, 거짓이어도 설명 가능(고유성은 중간).			
eE7	실제증거	자문사의 역할 상충 가격 앵커를 기술언어로 장당화	0.9-1.0 (매우 높음)	0-0.1 (매우 낮음)	Smoking-g un (강한)
	인과기제 단계	메릴린치 FVR은 10C\$ 가격에 맞춰 수치 조정			
	가설-증거 관계	C·D에서 형성된 앵커·저반영이 E에서 최종 승인보고서의 형태로 제도화되었는지 판단. hE 참이면 자연스럽다.			

각 인과기제는 문서자료, 감사보고서, 판결문, 국회자료, 인터뷰 자료를 통해 검증했다. 인과기제 A는 자주개발률 상향과 KPI 연동, 대형화 전략 문건을 통해 확인된다. 인과기제 B는 최종 제안 이후 3일 내 평가·보고·결정이 이루어지고 실사가 생략된 사실에서 강하게 드러난다. 인과기제 C는 Final Valuation Report에 명시된 'KNOC offer 10C\$'와 매장량 기준 완화, 과대평가 자료를 통해 뒷받침된다. 인과기제 D는 라이더 스코트와 메릴린치 보고서 간의 차이, 워터컷 98~99%, Debottleneck 투자비 급등과 같은 불리한 정보가 축소된 사실에서 확인된다. 인과기제 E는 공식 평가액 초과 인수, 이사회 사후승인, NPV 음수와 IRR 기준 미달에도 계약이 강행된 점에서 입증된다.

정리하면, 하베스트 인수는 정책엘리트의 성과지표 상향과 대형화 압력, 수직적 승인 구조, 가격 앵커링과 평가 종속, 정보 저반영과 전문가 주변화, 그리고 핵심 엘리트 집단의 최종 승인과 집행이 연쇄적으로 결합된 결과이다. 따라서 하베스트 인수는 단순한 경영 실패가 아닌, 파워엘리트 네트워크와 제도적 압력이 결합하여 산출한 구조적 정책 결정의 산물로 해석할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 2009년 한국석유공사의 하베스트 인수사례를 대상으로, '한국의 석유정책이 어떻게 결정되는가?'를 권력구조연결망분석과 결과설명 과정추적법을 결합하여 분석하였다. 분석 결과, 하베스트 인수는 단순한 기업 인수나 개별 의사결정자의 판단 오류가 아닌, 정부-관료-공기업-민간자문으로 연결되는 파워엘리트 네트워크와 자주개발률 중심의 성과평가 체계가 결합하여 산출된 구조적 결과이다. 권력구조연결망분석에서는 경상도 중심의 지연, 서울대 중심의 학연, 산업자원부(지식경제부)-청와대-공기업 중심의 직연이 결합한 수직적 집중구조가 확인되었다. 결과설명 과정추적분석에서는 성

과지표 상향과 대형화 압력, 승인 절차의 압축, 가격 앵커링과 평가 종속, 정보 축소와 전문가 주변화, 최종 승인과 집행이라는 다섯 단계의 인과기제가 연쇄적으로 작동하여 하베스트 인수로 수렴한 것을 확인했다. 따라서 하베스트 인수는 경제적 합리성에 따른 투자결정이 아닌, 제도적 유인과 네트워크 권력, 절차 압축과 정보 왜곡이 연쇄적으로 결합한 정책결정의 산물로 이해할 수 있다.

본 연구의 이론적 함의는 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 파워엘리트 이론을 한국의 석유 에너지정책 영역에 적용하여, 정책결정이 공식 제도보다 상층 엘리트 네트워크의 구조적 결합에 의해 좌우될 수 있음을 실증적으로 제시하였다. 둘째, 기존 파워엘리트 연구가 구조와 연계성의 분석에 머무른 한계를 넘어, 구조가 어떻게 구체적 정책결과로 전환되는지를 인과기제 수준에서 설명하였다. 셋째, 권력구조연결망분석과 결과설명 과정추적법을 결합함으로써, ‘누가 지배하는가’와 ‘어떻게 결정되는가’를 하나의 통합된 분석틀 안에서 설명할 수 있음을 보여주었다. 이는 파워엘리트 연구를 구조 분석에서 결과 설명의 단계로 확장하였다는 점에서 학술적 의의를 가진다.

본 연구의 정책적 함의는 석유 에너지 의사결정의 문제를 개인의 실패가 아닌 네트워크 구조와 제도설계의 문제로 파악해야 한다. 첫째, 공기업 성과평가체계는 자주개발률과 같은 단일 지표 중심 구조에서 벗어나 다차원적 기준으로 재설계될 필요가 있다. 둘째, 대형 해외투자 의사결정에서는 평가-결정-집행의 절차를 분리하고, 최소 실사기간과 독립적 검증 절차를 제도화해야 한다. 셋째, 이사회와 외부자문사는 사후 추인 장치가 아니라 실질적 통제 장치로 기능하도록 전문성과 독립성을 강화해야 한다. 넷째, 회전문 인사와 학연·직연·지연에 기반한 비공식 영향 경로를 통제할 제도적 장치가 필요하다. 이러한 함의는 석유정책뿐 아니라 고위험·고비용 공공투자 전반에 적용될 수 있는 제도개혁의 방향을 제시한다.

본 연구는 몇 가지 한계를 가진다. 첫째, 엘리트의 범위와 네트워크 경계 설정이 연구자의 조작화에 일부 의존한다는 점이다. 둘째, 공개된 인사와 경력 자료를 중심으로 분석했기 때문에 비공식 네트워크의 전모를 완전히 포착하지는 못하였다. 셋째, 하베스트 인수라는 단일사례에 집중하였기 때문에 다른 사례나 국가로 일반화하는 데 한계가 있다. 넷째, 정태적 네트워크 분석에 기초하여 네트워크의 시계열적 변화를 충분히 반영하지 못하였다. 따라서 향후 연구에서는 비공식 자료의 체계적 수집, 다중사례 비교, 동태적 네트워크 분석, 그리고 비인간적 요소까지 설명할 수 있는 이론적 보완이 필요하다.

최종적으로, 하베스트 인수는 지표 편향, 절차 압축, 가격 앵커링, 정보 저반영, 사후 승인이라는 인과기제가 파워엘리트 네트워크 내부에서 자기강화적으로 작동한 전형적 사례였다. 본 연구는 한국의 석유정책이 공식 절차와 합리적 검토만으로 결정되지 않으며, 파워엘리트 네트워크와 제도화된 성과 압력에 의해 특정 방향으로 수렴할 수 있음을 시사했다. 이에 하베스트 인수는 단순한 실패 사례가 아닌, 한국 에너지 의사결정의 구조적 작동 원리를 드러내는 사례이며, 동시에 공기업 거버넌스와 고위험 정책결정 체계의 개혁 필요성을 시사하는 사례라고 할 수 있다.

참고문헌

- 곽기영. (2019). 「소셜네트워크분석」 (제2판). 서울: 청람.
- 권향원. (2019). 한국적 정책과정 모형의 이론적 탐색: 중앙부처의 정책과정을 둘러싼 엘리트 연합의 명분. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 2019(하계): 107-1043.
- 김근세. (2016). 한국행정연구의 개관: 국가이론. 「국정관리연구」, 11(3): 117-143.
- 김근세, 박지숙, 윤남기, 장사무엘. (2023). 원자력 정책결정과 파워엘리트: 월성1호기 사례를 중심으로. 「한국행정연구」, 32(4): 301-342.
- 김근세, 장사무엘, 윤남기. (2022). 파워엘리트와 정부기구의 권력구조연결망 분석: 행정위원회를 중심으로. 「한국행정연구」, 31(4): 50-90.
- 김승연. (2013). 지역 권력구조가 기초 지방정부의 사회복지비지출에 미치는 영향. 「사회복지정책」, 40(2): 63-88.
- 김용학, 김영진. (2016). 「사회연결망 분석」 (제4판). 서울: 박영사.
- 김용학, 유석춘. (1996). 한국의 권력 엘리트 이동 유형에 관한 연구. 「성공논총」, 27(3): 165-197.
- 박기관. (2003). 지역사회권력구조와 지방정치의 역동성: 원주시 시청사 건립을 둘러싼 행위자들의 영향을 중심으로. 「지방정부연구」, 8(1): 1-28.
- 이민재. (2016). 제2 롯데월드 사업에서 나타난 대한민국의 정책결정 과정: 파워 엘리트 이론을 중심으로. 「The SNU Journal of Education Research」, 61: 199-212.
- 이수상. (2012). 「네트워크 분석 방법론」. 서울: 논형.
- 임주영, 박형준. (2022). 지방정부 도시계획분야 엘리트 영향력 관계 구조 분석: 경기도 도시계획분야 위원회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 34(1): 143-170.
- 장세훈. (2010). 지방자치 이후 지역엘리트의 재생산 과정: 철강도시 포항 사례를 중심으로. 「경제와사회」, 2010(여름): 162-198.
- 조용상, 최봉기, 김옥준. (2000). 지역사회 엘리트의 행태에 관한 연구: 대구지역 엘리트의 정책참여도를 중심으로. 「한국사회과학연구」, 19(1): 91-122.
- 황태연, 정규진, 이명석. (2019). 사례연구와 과정추적법 (process tracing): 새로운 인과관계 추론논리. 「한국행정학보」, 53(4): 119-150.
- 감사원. (2012). 감사결과 처분요구서 - 해외자원 개발 및 도입실태 1.
- 산업통상자원부. (2014). 2013-2014 산업통상자원백서.
- 산업통상자원부. (2014). 제5차 해외자원개발 기본계획.
- 새정치민주연합. (2015). 정부 및 공공기관 등의 해외자원개발 진상규명을 위한 국정조사 활동보고서.
- 서울지방법원. (2016). 판결문 2015고합631 특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반(배임).
- 참여연대. (2017). 이명박 정부 자원외교의 실체와 현재.
- 경향신문. (2013.01.14.). MB 자원외교, 정권 말 대형부실로 드러나.

시사IN. (2014.07.07.). MB 자원외교, 수렁에 빠진 석유공사.
한겨레. (2012.10.25.). [단독] 자원외교 ‘하베스트 인수’ 3년, 1조 3000억 날렸다.

- Anderson, J. (2014). Public Policymaking. Cengage Learning.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2016). Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing. University of Michigan Press.
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). Process-Tracing Methods. Oxford University Press.
- Birkland, A. (2015). An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making (4th ed.). New York, NY: Routledge.
- Domhoff, G. W. (1990). The Power Elite and the State. Aldine de Gruyter.
- Domhoff, G. W. (2010). Who rules America? Challenges to corporate and class dominance (6th ed.). McGraw-Hill Higher Education.
- Domhoff, G. W. (2022). The Corporate Rich and the Power Elite in the Twentieth Century. Routledge.
- Dryzek, J. S., & Dunleavy, P. (2009). Theories of the Democratic State. Palgrave Macmillan.
- Dye, T. R. (2001). Top Down Policymaking. CQ Press.
- Dye, T. R. (2016). Understanding public policy (15th ed.). Pearson Education.
- Dye, T. R., & Ziegler, H. (2014). The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics (15th ed.). Cengage Learning.
- Ellersgaard, H., Lunding, A., Henriksen, F., & Larsen, G. (2019). Pathways to the power elite. *The Sociological Review*, 67(5), 1170-1192.
- Etzioni, A. (1967). Mixed scanning: A "third" approach to decision-making. *Public Administration Review*.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Ibsen, C., Ellersgaard, C., & Larsen, A. (2021). Quiet politics. *Politics and Society*, 49(1), 43-73.
- Kingdon, J. W. (2011). Agendas, alternatives, and public policies (Updated 2nd ed.). Longman.
- Klare, M. T. (2008). Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy. Metropolitan Books.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In D. Lerner & H. D. Lasswell (Eds.), *The policy sciences: Recent developments in scope and method*. Stanford University Press.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*.

- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford University Press.
- Meadowcroft, J. (2005). Environmental political economy, technological transitions and the state. *New Political Economy*, 10(4), 479-498.
- Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Ross, M. L. (2012). *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. Princeton University Press.
- Rossier, T., Ellersgaard, H., Larsen, G., & Lunding, A. (2022). From integrated to fragmented elites. *The British Journal of Sociology*, 73(2), 315-335.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2018). *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Routledge.
- Simon, H. A. (1957). *Models of man: social and rational; mathematical essays on rational human behavior in society setting*. New York: Wiley.
- Sinkovits, R. S., Moody, J., Oztan, B. T., & White, D. R. (2016). Cohesive subgroups in large networks. *Journal of Computational Science*, 17(Pt 1), 62-72.
- Sovacool, B. K. (Ed.). (2011). *The Routledge handbook of energy security*. London: Routledge.
- Yergin, D. (2011). *The quest: Energy, security, and the remaking of the modern world*. Penguin.
- Zweigenhaft, R. L., & Domhoff, G. W. (2018). *Diversity in the Power Elite* (3rd ed.). Rowman & Littlefield.