

에너지 안보와 동북아 협력: 하위정치 이슈에 대한 상위정치적 접근

이재승 | 고려대학교 조교수

본 논문은 최근 논의가 활성화되어가고 있는 동북아 에너지 협력을 에너지안보와 지역협력이라는 차원에서 고찰한다. 그동안 하위정치 이슈로 분류되어온 에너지 문제는 에너지 안보의 차원과 연계될 경우 상위정치적 접근을 필요로 하게 된다. 동북아 지역의 에너지 문제는 중동지역의 불안정으로 인한 국제석유시장의 교란이라는 외부적 변수 외에도 중국의 급격한 에너지 증가가 향후 지속적으로 이루어질 것으로 예상되는 가운데 역내 공급과 수요의 불균형으로 인한 내부적 변수에도 기인하고 있다. 본 논문은 동북아 에너지 안보의 요인을 여러 차원에서 고찰하고 역내 주요국의 에너지 문제에 대한 입장을 바탕으로 동북아 에너지 협력의 가능성을 모색해본다. 동북아는 에너지 안보에 있어서 지역적 안접성이 만들어내는 협력적 조건과 더불어 상호경쟁과 갈등의 요소가 동시에 수반되는 양면적 구조를 가지고 있다. 에너지 공급자가 주로 러시아로 한정된 상황에서 자원분배를 둘러싼 동북아 국가들 간의 경쟁은 증대되고 있으며, 이는 이미 파이프라인 노선 결정, 생산물분배협정(PSA)을 둘러싼 갈등 등의 형태로 나타나고 있다. 이처럼 상이한 국가간 입장을 조율할 협력의 기제로 작용할 만한 제도적 장치가 미비한 상황에서 역내 협력의 구심점 부족 및 관련국들의 추진력 부재는 장애요인으로 작용해왔다. 동북아 에너지 협력은 이러한 여러 장애요인들을 극복하는 과정에서 추진될 수 있으며 이는 단순한 경제협력의 차원을 넘어서 정치적, 외교적 접근을 필요로 한다.

주제어 : 동북아, 에너지, 지역협력, 안보, 상위정치,
하위정치

I. 서론

에너지 안보의 개념은 일련의 변화과정을 거쳐왔다. 과거 에너지의 확보는 전쟁 수행과 관련하여 가장 중요한 사안이었으며 이미 오래 전부터 전통적 안보의 한 부분으로서 인식되어왔다. 그러나 이러한 전통적 안보로서의 에너지 개념은 시장 중심의 공급이 이루어지고 또한 국내외적인 대응체계가 마련되어 있는 상황에서 그 적실성이 약화되어왔다. 탈냉전기에 있어서 안보개념은 전통적인 안보 개념에서 그 내용이 확장되어 어떠한 사안이든 긴급하게 정부의 비상 조치적 개입을 요구하게 되는 사안을 안보이슈로 다루는 추세에 있다(이근, 2000). 비전통 안보의 시각에서 볼 때 에너지 안보는 에너지 공급의 안정적인 확보뿐만 아니라 에너지 공급 안정과 관계된 물리적 또는 경제적 요소들을 포괄하는 개념이 되었다. Buzan에 따르면 안보에 대한 위협은 특별한 조치를 필요로 하는 극단적인 위험상황을 의미하는 것으로서 강제력 행사관계로서의 군사관계, 권위관계로서의 정치문제, 무역, 생산 및 재정 관계로서의 경제문제, 집단의 본질에 관한 사회문제, 그리고 인간 활동 및 지구생태계에 관한 환경문제 등으로 나누어 볼 수 있다(Buzan et al., 1998). 아울러 확장된 안보 개념으로서 에너지 안보는 환경안보와 경제안보에도 파급효과를 미치게 된다.

현재 논의되고 있는 에너지 안보의 주요 이슈들로는 에너지 공급체제의 취약성 극복과 보완, 에너지 공급 단절시의 위험성 최소화, 그리고 원자력 에너지의 안정성 문제 및 폐기물 관리 등을 들 수 있다. 오일쇼크를 경험한 1970년대에 있어서는 물리적인 에너지 공급이 주된 관심사였던 데 비해 1980년대 이후에는 적정한 비용의 에너지 공급이 보다 중요시되었으며 단기 간의 가격 급등이 에너지 안보의 중요한 요소가 되고 있다.

에너지 문제가 경제적, 과학적인 차원을 넘어서 정치적 성격을 지닌 안보 이슈화 될 경우 기존의 전문가 집단의 성격을 가지고서는 효율적인 대처가 어렵게 된다. 이는 안보 논의의 특성상 정부주도의 보다 체계적인 정부간 대

화 및 협력기구의 필요성이 증가하는 데서 원인을 찾을 수 있다. 동북아 에너지 협력은 단순한 경제적인 성격을 넘어서 정치적, 안보적으로 민감한 영역을 포괄하고 있는 점에서 국가간 협력의 대상으로 논의될 수 있다.

에너지 문제는 이제까지 주로 하위정치(low politics) 이슈로 분류되어 왔으나, 에너지 안보라는 차원에서 다뤄지는 경우 ‘안보’라는 상위정치(high politics) 개념과 연계될 수 있다. 하위정치 이슈는 협력을 추진하는 데 있어서 정치적 비용이 상대적으로 낮게 설정될 수 있는 이유로 접근이 용이하다. 그러나 에너지 안보의 차원에서 볼 때 단순한 하위정치적 접근방식을 통한 협력에는 한계가 따를 수 있으며, 충분한 정도의 상위정치적인 뒷받침이 이루어져야 할 필요성이 존재한다. 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community: ECSC)의 경우도 에너지 협력이라는 하위정치적 접근보다는 이를 통한 역내 안정 도모 및 독일의 유럽통합과정의 참여라는 여러 차원의 상위정치적 요소가 반영되었음을 상기할 필요가 있다(김승렬, 2002).

에너지 안보와 동북아 협력은 두 가지 차원에서 연계가 가능하다. 에너지 안보의 관점에서는 상위개념으로의 에너지 안보를 설정하고, 에너지 안보를 확보해 나가는 데 있어서 동북아 에너지 협력이 하위요소로 포함된다. 다른 한편으로, 동북아 협력의 관점에서는 동북아 경제협력을 추진해 나가는 데 있어 에너지 협력이 하위요소로 포함되며, 도구적 성격을 지니게 된다. 이러한 두 가지 요소는 실제 동북아 에너지 협력을 추진하는 데 있어서 혼재된 성격으로 진행될 개연성이 높다.

본 논문은 동북아 에너지 협력을 에너지 안보의 관점에서 고찰해보고 현재 논의되고 있는 역내 에너지 협력의 가능성에 대한 평가를 시도한다. II장에서는 동북아에 있어서 에너지 안보 요인들을 알아본다. III장에서는 역내 주요국들의 에너지 문제에 대한 입장을 살펴보고 IV장에서는 이를 바탕으로 동북아 에너지 협력체 형성에 관한 주요 논의들을 평가해본다. V장과 VI장에서는 동북아 에너지 협력에 있어서 예상되는 문제점들과 과제들을 제시한다. VII장 결론 부분에서는 동북아 에너지 협력의 여러 변수들에 대한 고려를 바탕으로 이 문제에 대한 상위정치적 접근의 필요성을 강조한다.

II. 동북아 에너지 안보의 요인들

최근 에너지 위기를 심화시키는 요인들이 등장하면서 동북아 지역의 에너지 안보 위기론이 대두되고 있다. 에너지 위기는 자원의 지역적 편재와 자원 공급을 둘러싼 정치적 불안정성에 의해서 야기되는 경우가 많은데, 석유 매장량 부족과 중동지역의 정치적 불안정성이라는 ‘이중의 위기’에 동북아 지역은 매우 취약한 상황에 놓여 있다. 에너지원의 대외 의존도 증가, 중동지역 의존도의 심화, 아시아 프리미엄의 심화, 그리고 중국의 석유수입 확대에 의한 향후 공급불안 등은 동북아 에너지 문제의 주요한 원인이 되고 있다 (Manning, 2000).

국제에너지기구(IEA)에 따르면 동북아 지역의 에너지 공급 불균형 문제는 향후 5-10년 내에 현실화될 것으로 전망되며 특히 2010년경부터 중국 내 석유 공급 불균형은 동북아 지역 전체에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 천연가스의 경우에도 2010년 이후 공급 불균형이 급속하게 악화될 것으로 예상됨에 따라 2010년경에 이르면 동북아 지역에서 역내 국가간의 에너지 확보 경쟁과 갈등이 발생할 가능성이 높을 것으로 보인다(IEA, 2002).

<표 1> 동북아 국가별 1차 에너지 수요전망

(단위: MTOE)

	1999	2005	2010	2015	2020	연평균 증가율 (1999-2020, %)
중 국	797.5	1,072.5	1,377.5	1,720.0	2,110.0	4.7
일 본	537.5	572.5	605.0	635.0	665.0	1.0
한 국	182.5	240.0	267.5	300.0	325.0	3.6
대 만	78.6	97.3	110.7	126.1	142.6	2.8
동북아	1,596.1	1,982.3	2,360.7	2,781.1	3,242.6	3.3
전세계	9547.5	10,965.0	12,315.0	13,792.5	15,287.5	2.3

출처: IEA, 2002

세계적인 차원에서 볼 때 동북아 에너지 위기는 중동지역의 정세 및 수급 상황과 밀접하게 연관되어 있다. 한국 및 일본이 석유 공급의 2/3 이상을 의존하고 있는 중동지역은 정치·군사적으로 불안한 지역이며 따라서 정치적 동기에 의한 공급 위기가 발생할 경우 과도한 중동 원유 의존에 따른 위기가 증폭될 가능성이 높다. 한국, 중국, 일본의 석유와 천연가스의 자급률은 각각 28%, 24%에 불과하며, 석유의 경우 이들 동북아 3국의 중동의존도는 75% (한국 77%, 일본 86%, 중국 53%)에 달한다. 이처럼 역내 국가들이 중동산 원유에 크게 의존하고 있는 상황에서 에너지 문제는 항상 비자발적 상황악화에 따른 공급 불안의 위협을 동반하게 된다. 또한 아시아 프리미엄으로 설명되는 동북아 지역만의 고유가 현상이 심화될 수 있다.¹

에너지 자원의 공급을 거의 전적으로 해외에 의존하는 동북아 국가들의 경우 에너지 안보 대응체계도 상당부분 대외 의존적이 될 수밖에 없다. 따라서 중동의 석유생산, 미국의 전략 비축 원유의 방출이나 외교적 상황변화 등은 중요한 외부변수로 작용하게 된다. 이러한 점에서 비축분의 방출, 긴급 유통, 생산의 독점구조 형성을 막기 위한 국가간 외교적 노력 등 시장 교란 요인에 대응할 수 있는 국가간 협력이 중요성을 가지게 된다.

동북아 차원에서 볼 때 에너지 위기의 원인은 주요 에너지 자원이 역내에 불균등하게 분포되어 있는 상황에서 에너지 수요가 경제발전과 함께 급속도로 증가하고 있는 불균형적 구조에서 찾을 수 있다. 특히 중국의 에너지 소비 급증으로 인한 수요의 증가는 동북아 에너지 위기의 중요한 요인이 되고 있다. 경제발전에 따라 석유는 중국 경제의 핵심 동력이 되어가고 있으며, 이 점에서 석유 확보 전략은 중국의 에너지 확보 전략에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다(IEA, 2000). 국제유가의 급등이 중국 때문이라는 국제여론에

1. 1990년대 이후 한·중·일을 포함한 아시아 소비국들은 북미나 유럽의 국가에 비해 원유도입에 있어서 더 높은 아시아 프리미엄을 지불해왔다. 아시아 프리미엄의 요인으로는 아시아 국가들의 높은 중동지역 원유 의존도와 아시아 시장용 원유가격을 결정하는 두바이유 가격의 불안정성 등이 지적되어왔다. 원유의 아시아 프리미엄은 석유에만 한정되지 않고 에너지 전체 가격 상승으로 연결되어 원유가격을 통해 LNG 및 여타 에너지 가격도 동반 상승하는 현상을 가져올 수 있다. 아시아 프리미엄에 대해서는 김현진, 「신에너지 위기요인과 동북아 에너지협력」 삼성경제연구소 연구보고서(2003. 6. 12)를 참조.

대해 중국은 동의하고 있지 않지만 이라크 정세불안, OPEC의 감산결정과 중국의 경제성장이 맞물려 국제유가가 상승하고 있다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 중동정세가 안정을 되찾고, 달러 약세가 끝나더라도 중국 수요가 지속되는 한 유가가 급격히 하락하는 상황은 기대하기 힘들 것이라는 예측이 나오고 있다. 또한 에너지원 확보를 위한 중국의 일반적인 노력에 의해 주변국과의 불필요한 마찰이 발생할 가능성도 있다(김현진, 2004).

에너지 공급자가 주로 러시아로 한정된 상황에서 자원분배를 둘러싼 동북아 국가들 간의 경쟁은 증대되고 있으며 이는 이미 파이프라인 노선 결정, 분배협정(PSA)을 둘러싼 갈등 등의 형태로 나타나고 있다. 중국과 일본은 동시베리아 송유관을 자국에 유리한 방향으로 유치하기 위해 경쟁 중에 있으며 장기적으로는 동북아 지역 유일의 에너지 공급원이 될 시베리아 지역을 선점하기 위한 노력을 기울이고 있다(Murphy et al., 2003). 중국 다칭(Daqing)으로 예상되었던 동시베리아 송유관 루트가 일본 측이 주장한 나훛카 라인으로 결정된 것은 중국과 일본 간의 에너지 확보 경쟁의 단면을 보여 준다. 한편 동아시아 차원에서 동남아 지역의 에너지원을 두고 미국, 일본, 중국, 그리고 한국 간의 경쟁이 강화될 것으로 예상된다. 이 과정에서 에너지 확보를 위한 동북아 국가들의 노력이 미국의 이해와 정면충돌할 경우 새로운 긴장관계가 발생할 수도 있다.

에너지 수송의 통과지역인 동남아 지역의 불안정 역시 에너지 안보의 위협이 될 수 있다. 석유와 LNG 수송로로서 크게 의존하고 있는 남중국해는 세계에서 두 번째로 해상 물동량이 많은 지역일 뿐 아니라 남사군도를 중심으로 중국, 대만 등 주변 7개국의 영토분쟁이 끊이지 않은 곳이기도 하다. 따라서 이 지역의 석유 및 LNG 수송로가 봉쇄되는 심각한 상황은 곧 에너지 수급안보에 직결되는 문제로 부각될 수 있다. 특히 동남아 지역 이슬람 세력의 테러활동 기담으로 동북아 지역으로의 석유 및 천연가스 주수송로인 말라카 해협은 주요한 에너지 안보이슈로 부각되어왔다. 말라카해협에는 현재 미국 등 세계 각국의 해군력이 집결하였으며 일본도 미국과 공동 군사훈련에 참가하고 있다. 중국은 해외원유의존 증가에 따라 동남아 수송로 확보를 위한 노력을 강화하고 있으며 이 과정에서 미국, 일본과의 경쟁이 예

상된다. 해상수송로 안전 확보 차원에서 각국 해군간의 군비경쟁 심화 가능성도 예상할 수 있다.

북한과 관련된 변수도 동북아 에너지 안보 위기의 주요한 요인이 되고 있다. 에너지 안보와 관련한 북한변수로는 핵개발 프로그램, KEDO, 가스파이프라인 건설, 인간안보, 경제안보 등을 들 수 있다. 북한이 직면하고 있는 경제적 위기는 과거 중국과 러시아로부터 공급받았던 석유의 단절에 기인한 바 크며 이러한 에너지 부족은 식량난 및 전반적인 산업 활동의 위축을 가져왔다. 이러한 상황을 극복하기 위한 방안 중 하나로 북한은 핵 카드를 선택하게 된 것으로 보인다. 에너지 부족에서 기인한 산업 활동 위축 및 식량생산량 감소는 기아, 질병 등을 포함한 인간 안보적 차원에서 심각성을 안고 있으며 이러한 상황이 장기간 지속할 경우 국가경제 자체가 위협받을 수 있고, 극단적인 상황에서는 정치적, 안보적 위기상황으로 이어질 수도 있다(김경술, 2003).

북한을 포함한 에너지 협력은 북한의 안전보장과 더불어 한반도 핵위기의 해결을 촉진시킬 수 있을 것으로 기대된다. 북한은 최소한의 개방을 전제로 천연가스 파이프라인의 영토통과를 희망해왔다. 러시아로부터의 가스파이프라인이 북한을 경유할 경우, 북한은 통과료 수입을 올리고 에너지 문제도 일부 해소될 수 있을 것으로 기대하고 있다. 가스파이프라인의 북한 경유는 북한의 개방·개혁과 남북한의 화해·협력을 촉진할 수 있다는 점이 장점으로 고려된다(Harrison, 2002/2003). 북한을 경유하는 에너지 협력사업에 대해 미국의 지지를 확보할 경우 북미 관계가 개선될 여지도 있다. 또한 러시아와 중국을 북한의 에너지 위기를 해결하는 보증인으로 포함시킬 경우 중국과 러시아가 관여하지 않는 현재의 KEDO 구조보다 역내 에너지 협력에 훨씬 적합한 모델이 될 수 있다.

그러나 이와 반대로 에너지 수급안보 측면에서 북한이 공급을 차단할 우려도 존재하고 있고, 이 경우 북한을 경유하지 않는 해저 파이프라인을 건설하는 방안이 논의되고 있다. 가스파이프라인 사업은 남북한과 KEDO 회원국뿐만 아니라 러시아와 중국으로부터도 완전한 정치적 지원을 받지 않을 경우 성공가능성이 희박하다(Babson, 2002).

III. 에너지 안보와 동북아 국가들의 입장

동북아 에너지 협력의 주요 당사국으로는 중국, 러시아, 일본, 남북한, 몽골 등을 들 수 있다. 보다 확대된 범위에서는 미국 역시 동북아 에너지 문제의 주요 당사국으로 포함시킬 수 있다. 미국은 경제적, 정치적인 면에서 동북아 에너지 안보와 관련된 밀접한 이해관계를 가지고 있으며 역내 일부 국가들과 에너지 전략 대화를 가져왔다. 또한 미국은 상당기간 동안 북한에 중유를 제공해왔다. 특히 역내 에너지 문제와 관련된 분쟁이 발발할 경우 미국은 직접적인 이해관계를 가지고 개입할 가능성이 크다. 한편 향후 에너지 문제가 ASEAN+3, ARF 및 APEC의 범주에서도 다루어지게 될 개연성이 큰 만큼 ASEAN 국가들 역시 협력의 대상이 될 수 있다. 본 연구에서는 이 중 동북아 국가들을 중심으로 각국의 에너지 문제에 대한 입장을 고찰해본다.

1. 러시아

러시아는 막대한 석유 및 가스자원을 보유하고 있고 이를 바탕으로 최근 세계 최대의 에너지 생산국으로 등장했으며 이에 따른 새로운 시장 확보를 모색하고 있다.² 러시아는 동북아에서 유일한 에너지원 수출국의 위치를 확보하고 있으며 이를 바탕으로 에너지 자원을 대외정책 수행의 중요한 도구로 사용하고 있다. 러시아는 에너지 개발과 협력을 경제적 관점에서만 볼 수 없는 중요한 문제로 인식하고 있으며 동북아 주요국의 에너지 안보와 전략적 가치를 에너지가격에 반영하려는 수출전략을 사용하고 있다. 러시아는 과거 중국과 맺었던 다칭으로의 양가르스크 유전의 파이프라인 경로를 일본의 나홋카(Nakhodka)로 변경시킨 바 있고 이러한 러시아의 전략적 입장에는 경

2. 러시아는 2003년 6월 사우디의 하루 평균 생산량(830만 배럴)을 초과하는 846만 배럴을 생산함으로써 세계 최대의 산유국으로 부상하였다.

제적 요인 외에도 지정학적 요인 역시 크게 고려되었다.³ 지정학적으로 태평양 쪽으로 파이프라인을 건설함으로써 러시아는 일본뿐 아니라 중국, 한국 및 나아가서는 미국 서부까지를 시장으로 확보할 수 있으며 이는 한 국가에 대한 수요의존도를 낮출 수 있다. 경제적으로 나훛카 노선은 다칭 노선에 비해 4,000km가 연장되며 여기에는 거의 2.5배의 비용이 들 것으로 예상되고 있다. 반면 일본은 러시아로부터의 원유 공급이 수입선 다변화 전략과 부합된다. 따라서 이러한 변경이 순수한 경제적인 효율성만을 추구했다기보다는 양국의 전략적 이해관계를 반영했다고 볼 수 있다(*Financial Times*, 2004. 5. 13). 또한 러시아는 국가 에너지 안보 차원에서 에너지 자원에 대한 정부 통제권을 강화하는 방향으로 정책을 전환하고 있다. 최근 유코스(Yukos)사의 미하일 호도로코프스키(Mikhail Khodorkovsky)의 실각은 이를 반영한 사례라고 할 수 있다.

현재 러시아는 자국 내에서 생산하는 석유의 78%, 가스의 87%를 서시베리아에서 산출하고 있으나, 장기적으로는 동시베리아 및 극동 지역에 매장되어 있는 석유, 가스원의 보다 적극적인 활용이 필요한 상황이다. 특히 러시아는 에너지 협력을 통해 시베리아 및 극동 지역 개발을 추진하고 있다. 에너지 협력을 통한 공동개발은 이 지역의 개발에 필요한 막대한 재원을 외부로부터 유입할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 중요성을 가진다.

러시아는 동서 지역간 균형을 유지하고자 하는 신에너지 전략에 따라 기존 서시베리아 자원 중시 정책에서 동시베리아 및 사할린 에너지 자원 개발 적극 추진으로 전환한 바 있으며 기존 서유럽지역 중심에서 북미지역과 태평양지역으로 시장을 확대하고 있다. 시장 확보에 있어서는 일본, 한국, 중국 등 동북아내 주요 에너지 수입국과의 관계 설정이 중요한 변수가 되고 있다. 동북아 차원의 에너지 개발과 관련해서 푸틴 정부는 2003년 5월 발표한 「2020년까지의 에너지 전략」 보고서에서 아직 미개발상태인 동시베리아와 극동 지역의 에너지 수송 간선망을 확충하고 원유 및 천연가스 수출에 있

3. 중국이 제시한 가격이 러시아 입장에서는 수용할 수 없을 정도로 낮았던 이유가 경제적인 차원에서 설명된다. 또한 중국과의 프로젝트를 추진했던 Yukos사에 대한 견제 및 통제가 작동했을 것이라는 평가가 내려지고 있다.

어 유럽 편향을 탈피하여 동북아 지역 수출을 늘려나가는 쪽으로 방향을 전환할 것을 주장하고 있다. 이 같은 에너지망 확충을 위해 2010-2012년까지 2,600-3,000억 달러를 포함해 앞으로 20년 동안 6,200억 달러의 투자가 필요할 것으로 전망하고 한국, 일본, 미국, 중국으로부터 적극적으로 투자를 유치할 계획을 세우고 있다.

러시아 정부는 현재 동북아 지역 에너지 협력과 관련해서 정해진 협력의 범위나 대상을 확정해서 언급하지는 않고 있다. 투자자 선정에 있어서 서방 측 그리고 동아시아 측 파트너를 선택할 수 있는 입장인바 동북아 차원의 협력에 있어서는 상대적으로 느긋한 입장이다(신아시아경제기술연맹, 2003).

2. 중국

중국은 현재 세계 제5위의 석유생산국이고 제20위의 천연가스 생산국이나, 급격한 에너지 수요의 증가로 에너지원 수출국에서 수입국으로 변모하고 있으며 이에 따라 에너지원 수입의 안정성을 확보할 필요성이 증가하고 있다. 고도성장과정에서 중국의 에너지소비는 급증세를 지속하고 있으며, 이는 이미 세계 자원시장의 판도를 크게 바꾸어놓았다.⁴ IEA는 1990년엔 중국이 전 세계 석유사용량의 3.5%를 사용했지만 2000년엔 6.2%, 2004년엔 7.6%까지 높아질 것으로 보고 있다. 중국은 자국내는 물론 해외에서 에너지생산 확대를 위해 노력하고 있으나 급증하는 에너지수요를 충족하기에는 크게 부족한 상태이다. 중국 역시 중동지역의 석유에 크게 의존하고 있으며, 해외 유전 및 가스전 확보에 많은 노력을 기울이고 있다. 중국은 석유 공급원 다양

4. 중국은 지난 1990년대에 연평균 10%대에 이르는 경제성장을 이룩하였으며, 2000년대에 들어서도 10%에 가까운 고도성장을 지속하고 있다. 2002년에 8.0%, 2003년에 8.5%의 성장률을 달성하였으며, 올해에는 8.9% 성장세를 보일 것으로 보고 있으며 이러한 높은 경제성장으로 에너지수요가 예상보다 훨씬 빠른 속도로 급증하고 있다. 이에 따라 중국의 석유소비는 1982년 166만 b/d에서 2003년 536만 b/d로 증가하였다. 중국은 1993년부터 석유 순수입국으로 전환되었으며, 1999년 60만 b/d 수준이던 원유수입량은 2002년에 140만 b/d, 2003년에 187만 b/d로 4년 만에 3배 이상으로 늘어났다.

화 차원에서 1990년대 중반부터 중국석유천연가스총공사(CNPC)를 통해 남미 베네수엘라 및 페루, 아프리카 수단, 중앙아시아 카자흐스탄 그리고 최근에는 러시아, 이란, 중앙아시아의 아제르바이잔 등지에서 유전탐사 및 개발을 진행했다. 2003년 10월에는 호주에서 향후 25년간 210억 달러 규모의 액화천연가스 도입 계약을 체결하는 등 세계 곳곳의 유전 탐사와 개발 위해 약 1조 5,000억 원을 투자한 바 있다. 중국은 에너지원의 안정적 확보를 위한 자원외교의 일환으로 1990년대 중반부터 이란과 정부요인 상호방문 등 자원 부문의 협력관계 강화 및 이라크 및 오만의 업스트림 부문에 진출한 상태이다. 2004년 1-2월 동안 아프리카 31개국에 대한 31억 달러의 부채 탕감을 약속하고, 가봉과 원유수입계약 체결 및 이집트와 석유가스전 개발 협정에 조인하였으며 현재 이라크 유전개발권 확보 노력 경주 중에 있으며 경제제재가 해제될 경우 개발에 착수할 예정으로 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 중국은 아직까지 충분한 양의 석유 공급원은 확보하지 못하고 있다. 중동산 석유 공급 중단 가능성에 대한 대책으로 2005년까지 수입량의 30일분, 2010년에는 50일분의 석유 비축분 확보를 목표로 설정하고 있다. 새로운 에너지원으로 중국은 2020년까지 원자로 용량을 현재 8 GW에서 40 GW로 5배 가까이 증가시킬 계획을 갖고 있으며 이 분야에 300억 달러 이상을 투자할 계획이다(*Financial Times*, 2004. 5. 27). 이처럼 지속적인 성장에 필요한 국내수요의 충당이 중국의 에너지 협력의 주된 이유가 되고 있다.

내부적으로 중국은 매장 자원의 분배와 시장의 위치가 지역적으로 균형을 이루고 있지 못한 상태이다. 에너지원의 주요 공급은 서부 내륙지방에서 이루어지는 데 비해 수요는 동부지역에 편재되어 있다. 따라서 중국은 서남, 서부지역의 가스전에서 북부와 동부의 시장으로 수송하기 위한 중국 종단 가스 파이프라인을 건설해왔으며 이와 병행하여 러시아로부터의 가스 수입을 추진하고 있다. 아울러 중국은 에너지 부문의 구조조정과 에너지 효율 증가를 모색하고자 한다. 중국은 1998년 석유산업을 중국석유천연가스집단공사(CNPC), 중국석유화학공집단공사(Sinopec), 중국해양석유총공사(CNOOC) 중심으로 개편하고 관련 기능을 조정하였다. 석탄에 대해서는 대형 석탄기업 그룹

화, 해외 합작 주식회사화, 외자유치와 공동경영 도입, 석탄·전기, 석탄·화공 등과의 병합을 통해 석탄산업을 고부가가치 산업으로 발전시키기 위한 경영 혁신을 도모하고 있다. 또한 석탄기술 발전을 통한 공해배출 감소, 재생에너지 개발, 청정개발기술 개발 등이 환경문제와 관련되어 논의되고 있다.

중국은 동북아 에너지 협력체에 대해서는 필요성을 인식하고 있으나 이는 각국 정부가 공동의 관심사를 갖고 참여하는 광범위한 정치적 배경 안에서 다루어져야 한다고 주장해왔다. 따라서 대외 에너지 정책은 지역적 및 세계적 차원에서의 중국 영향력의 확대와 병행되어 추진될 가능성이 높다. 중국은 국내의 에너지 기반을 강화 및 확충하는 한편 해외의 에너지원 확보에 적극성을 보이고 있으나 에너지원 확보에 있어서 중국이 심각하게 위협받지 않는 한 그동안 강화해왔던 상업적, 외교적 기반을 희생하면서까지 군사적 행동을 취하지는 않을 것으로 보인다. 중국의 에너지 증가가 반드시 갈등의 요소만 동반하는 것은 아니다. 중국의 에너지 상호의존의 증가는 향후 협력의 가능성도 열어놓고 있다(Chang, 2001; Dannreuther, 2003).

3. 일본

일본은 역내 최대 및 세계에서 두 번째로 큰 석유수입국이며 에너지원의 해외 의존도가 대단히 높다.⁵ 특히 국내 석유수요의 대부분을 중동으로부터 수입하고 있는 상황에서 장기적인 에너지 공급 안정의 필요성이 높은 국가이며 석유비축, 비상시의 에너지 네트워크, 아시아 석유시장에 대한 공동개발 등이 이러한 차원에서 정책적으로 고려되고 있다.

일본은 1973년 오일쇼크 이후 지속적으로 국가주도의 에너지 다변화를 추진해왔다. 전체 에너지 소비 중 석유가 차지하는 비중은 76%에서 49%로 감소했고 중동산 원유에의 의존도는 한때 60%까지 하락했지만 다시 꾸준한 증가세를 보여 왔다(*Financial Times*, 2004. 5. 19). 에너지 공급원 다양화 노력

5. 에너지 소비국 순위에 있어서는 미국, 중국에 이어 세계 3위에 올라 있다.(2003년 기준)

의 일환으로 중동 내에서는 사우디와 아랍에미리트로부터 이란으로 관심을 돌리고 있다. 일본은 최근 1980년대 이후 발견된 중 두 번째로 큰 이란의 아자데간(Azadegan) 유전 채굴권을 20억 달러에 확보한 바 있다.

또한 일본은 현재 13%대의 천연가스 사용비중을 2020년까지 20%로 올린다는 목표를 가지고 있으며, 이에 따라 역내에서 가장 큰 가스 시장이 될 전망이다. 현재의 가스 산업은 액화천연가스(LNG) 시장 중심으로 되어 있으며 동경전력, 동북전력을 비롯한 주요 사업자들은 기존 LNG 독점시장의 지위를 유지하고자 노력하는 한편 사할린으로부터의 천연가스 개발 및 수입을 고려하고 있다.

일본은 에너지원의 안정적 확보를 위한 자원외교를 활발하게 전개 중에 있다. 공적개발원조 등을 활용하여 중앙아시아 지역 석유 자원 확보를 추진하고 동시베리아 석유 도입 루트 확보를 위해 총리 등 정부 인사들이 잇따라 러시아를 방문하여 경제지원을 약속하는 등 외교노력을 강화하고 있다. 일본 공공석유개발업체인 석유자원개발(JAPEX)이 일-러간에 추진 중인 동시베리아 유전의 매장량을 확인하는 탐사작업에 참가할 예정이며 시베리아 송유관 건설 및 탐사, 시추 비용 제공을 조건으로 러시아 에너지원 개발에 있어 일본의 입장을 강화시키고자 하고 있다. 석유개발과 관련하여 2003년 9월 아프리카 국가에 대한 10억 달러 상당의 무상원조와 30억 달러의 부채 포기를 약속한 바 있다.

일본은 동북아 에너지 자원의 시장인 동시에 개발에 필요한 최대의 투자자이기도 한 이유로 동북아 에너지 협력에의 참여는 필수불가결한 요소이다. 일본 경제산업성(MITI)은 2004년 4월 동아시아 각국의 석유비축제도가 마련된 단계에서 아시아관 국제에너지기구(IEA) 창설 제안 보고서를 제출한 바 있다. 그러나 2002년 9월 발표된 「일본, 중국, 한국 및 ASEAN의 에너지 협력」 보고서에서 보여지듯 일본이 구상하고 있는 에너지 협력의 범위는 동북아로만 국한되는 것이 아니라 동남아를 포함하는 포괄적 아시아 협력의 차원으로 확대된 것으로 보인다.

4. 한국

한국은 에너지원의 수입의존도가 매우 높은 상황에서 지속적인 산업 활동 및 내수를 충당하기 위한 원유 및 가스의 안정적인 공급이 절실한 상황이다. 한국은 세계 10위의 에너지 소비국이자 세계 5위의 원유수입국, 세계 2위의 석탄 및 천연가스(LNG) 수입국이며 97%가 넘는 에너지 수입의존과 70%가 넘는 석유자원의 중동지역 의존도를 보이고 있다.⁶ 이 중 석유는 지속적으로 가장 중요한 에너지원이 되어왔고 이러한 추세는 앞으로도 지속될 전망이다. 이와 더불어 향후 지속적인 천연가스 사용의 증가가 예상된다. 한국의 가스 수요는 2001년 기준으로 1차 에너지 소비의 11.7%에서 2020년에는 13.5%로 증가할 전망이고 LNG 수요도 2015년까지 연평균 4.3%씩 꾸준히 증가할 것으로 예상되며 이에 따라 2015년에는 공급물량 부족이 1,705만 톤에 달할 것으로 보인다(신아시아경제기술연맹, 2003).

한국은 동북아 에너지 협력을 통하여 석유, 천연가스 공급의 안정성을 증대시키고 아시아 프리미엄을 해결하는 한편 공동개발을 통한 에너지원 다변화를 추진해야 하는 과제를 안고 있다. 이는 대외 충격에의 노출을 감소하고 가격 효율성을 고려한 에너지원 공급에 있어 필수적인 조건이다. 에너지원의 안정적 확보를 위한 자원의외교의 일환으로 1977년부터 해원자원개발사업을 시작하여 석유·가스분야 23개국 56개 사업 진행 중에 있으며 인도네시아, 호주, 중국을 포함한 7개 자원보유국과 ‘자원협력위원회’를 운영하고 있다. 2003년 10월 베트남에서 대형유전탐사에 성공하였고, 카스피해 및 이라크 등지의 유망 프로젝트에도 참여하고 있다. 최근 대규모 매장량 발견에 성공한 미얀마 가스전의 추가 탐사가 예정되어 있고 러시아로부터 이르쿠츠크 가스전 도입과 관련된 협상을 진행 중에 있다.

한국은 2010년까지 원유 자주개발율의 10% 달성을 목표로 하고 있으나,

6. 한국의 지역별 원유도입 실적은 중동산 73.4%, 동남아 17.3%, 아프리카 4.5%, 미주, 유럽 4.8%(2002년)로 중동산 원유에 과다 의존하고 있다. 원유 도입 지역별 분포로 볼 때 중동지역에의 의존도가 꾸준히 70%를 넘고 있어 중동지역 정세변화에 취약성을 노출하고 있다.

자원수입량 중 해외자원개발을 통한 독자개발수입 비율은 석유 3.1%, 천연가스 3.4%(2003년) 등 실제적인 개발에 의한 수입은 저조한 상황이다. 중국과 일본에 비해 짧은 해외 유전 개발의 역사로 불리한 상황에 처해 있으며 사할린 등에서도 다국적 회사와 일본의 선점으로 원유확보경쟁에 뒤쳐진 상황이다. 또한 1990년대 후반 금융위기를 겪으면서 많은 에너지 개발기업들이 도산되어 해외 에너지 개발에 대한 투자가 위축된 바 있다.

에너지 협력은 동북아 협력 차원에서의 이해관계와도 연관되어 있다. 동북아시아 지역 에너지 문제는 한국의 에너지 문제와 그 관련성이 밀접하며 중동산 석유 수급 안정 문제는 동북아시아의 수급 안정에 직결된다. 한국은 대륙 에너지 네트워크와 국내 공급망을 연결함으로써 경제적 연계성을 높이는 한편 에너지 협력을 통한 남북관계 개선을 기대하고 있고 이를 위한 한·일, 한중일 협력 강화도 지속적으로 논의되고 있다. 국내적으로 한국은 동북아 에너지 협력을 통해서 에너지산업 민영화 및 탈규제를 포함한 경쟁력 강화를 고려하고 있으며 환경친화적인 에너지 구조 형성을 촉진할 수 있는 계기로 삼고자 한다.

5. 북 한

북한은 현재 만성적인 에너지 및 전력 부족 상황을 겪고 있다. 과거 중국과 러시아로부터의 값싼 석유수입에 에너지 공급의 상당부분을 의존하였으나, 1990년대부터 중국과 러시아가 유가를 현실화시키고 경화(hard currency) 결제를 요구하자 수입의 상당량이 감소되었고 이는 북한 산업 활동의 전반적인 위축을 가져오게 되었다. 북한은 현재 주된 에너지원으로 석탄과 수력발전에 의존하고 있으며, 석유가 북한의 1차 에너지 소비량에서 차지하는 비중은 그다지 높지 않은 수준이다.⁷ 이러한 상황 하에서 북한은 경제발전에 필요한 필수에너지 공급 확보와 에너지 인프라 구축을 위한 해외자본과 기술 도입을

7. 석유 사용의 대부분은 가솔린, 디젤 및 제트 연료에 한정되는 양상을 보이고 있다.

절실히 필요로 하고 있다. 현재 논의되고 있는 천연가스 파이프라인이 북한을 통과할 경우 일정 정도의 외자 수입을 기대할 수도 있다. 에너지 공급의 안정은 북한으로 하여금 핵개발에 대한 명분을 약화시킴으로써 역내 평화정착구도에 기여할 수도 있다. 그러나 경제적인 관점에서 북한이 에너지협력에 실질적으로 기여할 수 있는 부분이 불분명하고 단지 수혜자라면 존재하는 것은 장기간 지속되기 어려울 전망이다.

IV. 동북아 에너지 협력과 다자협의체의 구축

1. 역내 다자협의체 형성의 필요성

동북아는 에너지안보에 있어서 지역적 인접성이 만들어내는 협력적 조건과 더불어 상호경쟁과 갈등의 요소가 동시에 수반되는 양면적 구조를 가지고 있다(Jaffe, 2001). 이에 따라 현재의 국가 단위의 국소적인 해결책에만 의존해서는 에너지위기에 효과적으로 대처하기 어렵다. 수요자인 한국, 중국, 일본뿐만 아니라 공급자인 러시아도 안정적인 에너지 수요처 확보와 지속적인 경제성장을 위해서 동북아 국가와의 포괄적인 협력체계 확립에 보다 적극적인 필요성을 느끼고 있다. 또한 막대한 자금이 필요한 자원개발사업에 외국의 적극적인 투자를 유인하고, 에너지 인프라 구축이 긴요한 러시아로서도 개별 프로젝트의 단기적 이익보다는 장기적이고 근본적인 협력의 틀의 마련하는 것이 중요하다(Doh, 2003).

현재 동북아 에너지 시장은 러시아가 공급을 독점하고 한국, 일본, 중국은 수요과점을 이루는 비대칭적 구조를 보이고 있다. 수요자간에 경쟁적 관계는 공급자에 절대적으로 유리한 시장구조로 이어지며 나아가 가격 상승 및 에너지자원 비효율적인 배분을 가져올 수 있다. 따라서 독점적 공급자와의 협상에서 유리한 위치에 있기 위해서는 한·중·일 3국간 협력을 강화하여 시장구조를 수요자에게 유리한 상황으로 유도해 나갈 필요성이 있다. 특히, 이들

3국간 협력은 러시아로부터의 에너지원 공급뿐만 아니라 중동지역에 대한 기존의 아시아 프리미엄을 제거해 나갈 수 있는 가장 효율적인 방안이 될 수 있다.

에너지 안보와 관련한 역내 다자 협의체 형성은 기본적으로 다양한 형태의 네트워크의 중첩이 안보적 효율성을 높일 수 있다는 인식에서 출발한다. 동북아 에너지 협력 프로젝트들이 대부분 장기간에 걸친 투자 및 운영이 필요한바, 이를 일관되게 수행할 다자협력기구 설립을 추진할 필요가 증대되고 있다. 제도적 장치는 에너지 협력과 관련된 구체적 사업이 안정적이고 지속적으로 수행되는 데 있어 필수불가결한 요소이며, 이는 에너지 협력과 관련된 불확실성을 제거하고 참여국들의 신뢰도를 증진시키는 역할을 담당하게 된다.

동북아 에너지 협력에 있어서는 양자간 협력과 다자간 협력간의 연계를 병행시켜 나가는 방안을 고려해 볼 수 있다. 소규모·단기적 프로젝트의 경우에는 양자간 접근방식을, 대규모·장기적 프로젝트의 경우에는 다자간 접근방식을 채택하는 것이 유리할 수 있다. 이 과정에서 정부는 양자간 협력에 있어서 투자 안전 보장, 관세 및 기타 세금 통일, 파이프라인 운영 규칙, 공급안정에 대한 합의를 이끌어내는 역할을 수행하고 이를 바탕으로 다자주의의 틀 속에서 공동합의 형식을 취하는 것이 지역협력 차원에서는 보다 바람직하다. 제도적으로는 정상회의 및 각료회의와 같은 상위 차원과 구체적인 실행이 가능한 하위 차원의 협력 기제를 동시에 추진함으로써 지역협력의 동력을 제고할 수 있다. 일차적으로는 현재 진행 중인 지역협력의 틀을 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있는데, 이를 바탕으로 다각적(multiple) 및 다층적(multi-layered) 멤버십 형성을 통해 레짐으로부터의 탈퇴비용(exit cost)을 증가시키는 방향으로 나아가는 방법을 고려해 볼 수 있다.

또한 북핵문제와 관련한 6자회담 및 post-6자회담의 형태로서의 동북아 다자안보협의체에서 북한에너지 문제와 관련된 안보이슈들을 다룰 수 있을 것이며, 한·중·일 3자 협력, ASEAN+3, ARF 및 APEC을 활용하여 에너지안보 문제를 공식 이슈화함으로써 동(북)아시아 경제협력과 연계시킬 수 있다. 한편, 에너지 협력은 환경문제 차원과도 연계되는바 동북아 에너지 공

동체와 동북아 환경 공동체 논의를 연계시킬 수 있으며, FTA 체결에 있어서도 에너지원 확보 문제를 제기할 수 있다. 물류시스템(TKR-TSR-TCR) 완성은 에너지 협력의 시발점이 될 수 있다는 점에서 중요성을 갖는다. 에너지 수송의 문제가 광범위한 차원의 물류 네트워크로 분류될 수 있는 까닭에 양 사업을 함께 전략적으로 고찰해 볼 수 있다.

궁극적으로 동북아 에너지 협력은 제도화된 기구 설립을 목적으로 한다. 아시아 지역의 에너지 비상사태 시에 긴급 공급이나 평시에 기술 지원 및 정책 협조를 통한 수요 조절을 위해서는 역내 에너지 협력 기구-가칭 동북아 에너지 기구(Northeast Asia Energy Agency) -를 상정해 볼 수 있으며, 나아가서는 동남아의 에너지 수송로의 안전을 위한 국가간 협력체계를 강화한다는 차원에서 동아시아 에너지 기구로 연계·확대시킬 수 있다.⁸ 에너지 협력기구의 제도화는 다양한 차원에서 이루어질 수 있는데 여기에는 정부대표 간 포럼, 전문가 포럼, 비즈니스 포럼 등이 포함될 수 있다.

2. 기존의 다자간 협력논의

동북아 에너지 협력과 관련하여 그동안 민간 및 정부차원에서의 논의가 이루어져왔다. 민간부문의 논의는 크게 학계 및 연구기관의 차원과 구체적인 개발 및 수송프로젝트와 관계된 기업 및 산업계의 차원으로 나누어 볼 수 있다. 정부차원에서 진행되고 있는 에너지협력 체제에 관한 협조의 틀로는 유엔 아·태경제사회위원회(UN ESCAP)가 관여하고 있는 「동북아시아 에너지 고위 관료 회의」(Senior Officials Meeting on Energy Cooperation in Northeast Asia)를 들 수 있다. UN ESCAP SOM은 동북아 역내의 에너지 개발과 시장기능의 촉진을 통해 역내의 에너지 안보와 수급구조의 합리화를

8. 현재 아시아에는 비상시 에너지를 서로 융통해 쓸 수 있는 제도가 없고, OECD에 가입하지 않아 IEA에 가입할 수 없는 국가가 많다. 따라서 각국이 독자적인 석유비축 제도를 운영하는 것 이외에 아시아 차원의 에너지기구를 창설하고, 아시아의 석유선 물시장도 확대할 필요가 있다. 김진우, 「중국발 에너지위기 가능성과 대응방안」, SERI 콜로퀴움 자료(2004. 4. 27).

목적으로 하고 있다. 2001년 10월 러시아의 하바로프스크에서 동북아 국제 전문가 회의가 개최되어 하바로프스크 공동합의문(Khabarovsk Communiqué)을 채택하고 고위당국자회의(SOM) 및 실무그룹(Working Group)을 설치하기로 합의한 바 있으며, 2003년 4월 러시아의 블라디보스토크에서 한국, 러시아, 몽골, 북한 4개국과 ADB, IEA, UNECE, APERC 등 국제 에너지 관련 기구들이 참석한 UN ESCAP SOM이 개최되었다. 블라디보스토크 SOM은 공동합의문을 통해서 정부간 실무협의회(Inter-Governmental Steering Committee of Senior Officials) 회의의 정기적 개최, 에너지정책실무그룹(task force team)을 통한 동북아에너지협력합의서 초안과 전력망연계에 대한 공동연구 계획서의 마련, 그리고 한국이 제안한 동북아에너지협력연구센터(Research Center for Energy Cooperation in North-East Asia)의 설치 검토 등에 합의하였다.¹⁰ 그러나 동 회의에 일본과 중국의 대표가 파견되지 않은 것은 UN ESCAP이 주관하는 동북아 에너지 협의체 구성이 갖는 정치적인 한계점을 나타낸 것이라 할 수 있다(신아시아경제기술연맹, 2003).

V. 동북아 에너지 협력의 문제점

동북아 에너지 협력에 있어 일차적인 장애요소가 되는 것은 역내 정치적, 안보적 불안정성이다. 냉전 종식 이후 상당부분 완화된 측면은 있으나 동북

-
9. 하바로프스크 공동합의문의 주요 내용은 다음과 같다.
 - 중국, 북한, 일본, 몽고, 한국 그리고 러시아 6개국은 초국적 에너지 협력의 잠재성을 인식하여 동북아 지역의 에너지 안보를 강화하기 위한 공동의 관심사를 공유한다.
 - 정부간 포럼을 통하여 이 지역의 효과적인 에너지 개발의 실현을 검토하고 촉진한다.
 - 환경을 고려한 자유롭고 공정한 무역을 통하여 고려한 동북아지역의 효율적인 에너지 시장을 발전시킨다.
 10. 에너지 협력조직체 구성과 관련하여 각국의 고위 관리로 구성되는 실무협의회(Senior Officials Committee for Energy Cooperation in North-East Asia)가 만장일치 합의를 기본으로 하는 의사결정과 협의체 운영의 주체가 되도록 하고 있다. 실무협의회는 산하에 실무그룹(Working Group)을 둘 수 있으며, 실무협의회의 임시 사무국은 UN ESCAP이 관장하게 된다.

아 국가들 간, 특히 남북한관계에 있어서는 긴장요소가 상존하고 있으며 북한의 핵개발로 인한 위기상황은 남북관계와 북미관계 뿐만 아니라 중국, 러시아, 일본의 우려를 불러일으키고 있다. 또한 일본과 러시아간의 일본 북방 4개도 반환문제에 따른 분쟁은 일·러 간 협력의 걸림돌이 되어 왔으며 중국은 동시베리아 앙가르스크 원유를 중국으로 수송하는 사업이 착수 단계에서 일본의 제안에 의해 차질을 빚은 것에 대해 강한 불만을 가지고 있는 등 일·중간 갈등요소도 존재하고 있다. 국가간 관계뿐 아니라 역내 국가들 내부에서도 정치적 불안정성이 존재하고 있으며 이러한 정치적 불안정성은 장기적인 관점에서 안정적인 협력체 형성에 장애요인으로 작용하고 있다. 이러한 장애요소 중 상당부분은 관련국들의 추진력 부재에서 기인한다. 동북아 국가들은 확실한 외부자극이나 충격이 없이는 에너지 협력을 위하여 현 수준보다 더 적극적인 행동을 취할 가능성이 높지 않다. 따라서 본격적인 에너지 협력을 위해서는 정치적인 돌파구가 필요하다(Ivanov, 1999).¹¹

동북아 에너지 협력의 또 다른 장애요인은 경제적인 측면에서 찾을 수 있다. 동북아 에너지 협력은 투자와 시장상황에 있어 불확실성이 존재하며 투자의 위험성도 높다. 에너지 공동개발과 관련된 거대한 규모의 투자자금 확보에도 불확실성이 존재하고 또한 역외 공동에너지 개발 프로젝트들과의 경쟁이 불가피한 상황이다. 또한 주요 에너지 자원은 지리적으로 불균등하게 분포되어 있어, 자원의 개발 문제는 지역 내 국가들뿐만 아니라 주변의 이해관계국들도 관련되는 복잡한 구조를 나타내고 있다(Paik, 1995).

더 큰 경제적 장애요소는 역내 국가 내부에 존재하고 있다. 동북아 에너지 협력에 중심으로 참여하게 되는 러시아, 북한, 중국이 모두 경제전환기에 있으며 내부적으로 거시 경제적 불안정성을 안고 있다. 따라서 동북아 에너지 협력은 향후 상당기간 동안 이들 국가들의 경제적 안정 여부에 영향을 받을 전망이다. 이러한 참여국들 간 경제발전 단계의 격차 및 체제의 상이성(e.g. 시장경제/중앙계획경제) 역시 동북아 에너지 협력의 장애요소가 될 수

11. Simonia는 지난번 비판론이 동북아시아 에너지 협력에 걸림돌이 되었다고 주장한다. Nodari A. Simonia, "Russia and Energy Security in the Asia - Pacific Region," *Asian Perspective* 23(1), (Spring 1999).

있다.

동북아 에너지 협력과 관련한 개발 사업을 추진하는 데 있어 기술적 장애 요소도 존재한다. 동북아 에너지 협력에 참여하는 각국간 기술 격차와 표준 시스템의 상이성을 비롯하여 개발 사업에 필요한 각종 인프라가 미비한 상태이며 시베리아 개발의 경우 기후조건도 좋지 못한 관계로 시베리아 지역의 파이프라인 건설이 용이하지 않을 것으로 전망된다.

동북아시아 지역 국가들은 에너지 문제에서 서로 이해관계가 다르고, 또한 에너지 협력을 통해 달성하고자 하는 궁극적인 목표에 관해서도 구체적인 공감대가 없기 때문에 에너지협력체를 만들기에 많은 어려움이 존재한다. 또한 역내 각국의 규제, 보조금, 조세제도 등이 상이한 상황에서 협력의 구체화도 쉽지 않은 상황이다. 한국, 중국, 일본 등의 에너지 수입국들 간의 이해관계가 서로 상이성을 내재하고 있으며 수출국인 러시아를 포함할 때는 더욱 다양한 목표가 존재한다. 협력의 범위에 있어서도 한국이 동북아 국가들 간의 에너지 협력에 대해서 관심을 표명하고 있는 반면 일본은 중국, 한국 그리고 ASEAN을 포함하는 ASEAN+3의 에너지협력의 틀을 선호하고 있다. 이제까지의 동북아 에너지 협력은 이처럼 상이한 국가간 입장을 조율할 협력의 기제로 작용할 만한 제도적 장치가 미비한 상황에서 진행되어온 것이 사실이다.

동북아 에너지 협력에 대한 기존 국제기구의 거부감도 장애요인으로 작용할 수 있다. 에너지헌장조약(Energy Charter Treaty)은 동북아에서 별도의 다자간 에너지 협력체 구성에 대해 부정적인 입장을 보이고 있으며, 세계은행(World Bank)도 동북아 에너지 협력을 위한 동북아 개발은행 설립구상에 대해 의문을 표시하고 있다. 특히 자원조달 문제에 있어 국제기구의 지원이 충분히 이루어지지 않을 경우 협력의 진행이 늦어질 가능성이 높으며, 만약 미국이 동북아 다자간 에너지 협력에서 배제될 경우 비토권을 행사할 가능성이 있다.

VI. 동북아 에너지 협력의 과제

1. 경제적 타당성과 이익공동체의 형성

동북아 에너지 협력은 일차적으로 에너지원의 안정된 수급을 통한 장기적 성장 기반 확보라는 차원에서 접근되어야 한다. 경제적 타당성이 충분히 뒷받침되지 않은 정치적 선택은 실행과정에서 큰 부담이 될 수 있으므로 정치적 논리에 의거하여 비경제적인 수익구조를 가진 사업을 무리하게 추진하는 일은 경계해야 한다(Fesharaki, 1999). 기본적으로 에너지 공동개발 사업이 민간기업을 중심으로 이루어지고 있는 점을 감안할 때 이들 사업 주체들과의 관계 설정에 있어 지나치게 정치적인 접근보다는 경제성의 원칙을 기본으로 하는 것이 중요하다. 특히 가스전 개발 사업과 같은 대규모 프로젝트의 경우 면밀한 검토 없이 시간에 쫓겨 착수할 경우, 장기적인 경제적 손실을 감수해야 할 위험성이 상존한다. 액화천연가스(LNG) 사업과 달리 파이프라인 사업(PNG)은 초기투자의 비용이 대단히 높은 만큼 이에 대한 충분한 경제적 고려가 있어야 한다. 특히 에너지원을 수출하고 수입하는 주체는 정부만이 아니라 민간 석유/가스회사들이다. 따라서 민간주도의 성격으로 이루어지고 있는 에너지협력과 정부간 협력의 역할규정 및 분담의 틀을 마련하는 것이 필요하다.

개발에 소요되는 비용 문제에 있어서는 단순히 개발에 필요한 자금뿐만 아니라 실제 집행과정에 있어서 새로이 등장할 수 있는 숨겨진 비용(hidden cost)에 대한 대비가 필요하다. 이를 위해서 동북아 에너지 협력에 파트너로 참여하게 될 일부 국가들의 왜곡된 가격구조, 조세제도, 각종 규제 및 관세 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 러시아의 지방 차원의 사업파트너들은 과거 지방정부와 연계된 느슨한 형태의 계약을 선호했던 경향이 있었으나 여기서 오는 위험도를 낮추기 위해 가능한 한 구체적인 형태의 사업계약이 필요할 것으로 보인다. 또한 공동프로젝트와 관련된 리스크 관리 체제의 도입

이 필요하며 여기에는 미국수출입 은행의 정치적 위험보장(political risk cover), 국제금융공사(IFC)의 부분적 위험보장 및 국제투자보증기구(MIGA)의 정치적 리스크 커버 프로그램 등의 활용 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한 에너지 인프라 구축에 있어서 막대한 자본이 소요되는바, 국제금융기구들(IMF, World Bank, ADB, EBRD)의 참여를 유도해 내는 것이 중요하다.

동북아 에너지 협력은 인프라 구조를 강화하는 성격을 지니므로 국제금융기구 차원의 사회 인프라 구축과 에너지 사업을 연계시켜 공동 수행하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이는 특히, 북한, 몽고 등 저개발국가의 참여를 보다 원활히 할 수 있는 방안이기도 하다. 또한 국제금융기구의 동원을 위해서는 미국의 지원이 필수적이므로 동북아 에너지 협력의 긍정적 요소를 미국 측에 적극적으로 홍보, 설득할 필요성이 있다. 지역적 차원에서는 동북아개발은행(NEADB)을 설립하여 보다 구체적인 사업별로 지원을 모색해 볼 수 있는데, 이 과정에서 일본, 중국, 한국, 러시아 등 주요 참가국뿐만 아니라 미국 및 EU의 부분적 참여를 유도해 내는 것이 필요하다.

아울러 동북아 에너지 협력에 있어서 현재 논의되고 있는 프로젝트들의 우선순위를 정하는 작업이 선행되어야 한다. 각 프로젝트는 장단점을 가지고 있는바, 특정 프로젝트를 전적으로 채택하거나 배제하기보다는 제한된 재원을 효과적으로 활용하기 위한 투자 우선순위 마련이 중요하다. 이는 단기, 중기, 장기 프로젝트를 설정함으로써 효과적인 합의 도출을 가능하게 하고 각각의 프로젝트들이 일회성 사업이 아니라 보다 큰 협력의 틀에서 이루어지는 것을 가능하게 함으로써 협력사업의 실효성을 높이는 데 기여할 수 있다.

결국 지역협력의 효율적인 진행을 위해서는 모든 회원국들이 협력을 통해 이익을 누릴 수 있는 이익공동체의 형성이 전제되어야 한다. 이러한 공동의 이익을 지속적으로 제공해 줄 수 있는가의 여부가 이익공동체로서의 동북아 에너지 협력의 성공을 좌우하는 변수가 될 것이다. 이익공동체는 일차적으로 경제적 이익의 상호증대를 염두에 두게 되지만 아울러 정치, 안보적 이해관계도 고려될 수 있다. 앞서 논의한 바와 같이 유럽석탄철강공동체도 경제적 이해와 동등한, 또는 그 이상의 정치적 이해관계를 가지고 회원국들에 의해 비준되었던 점을 상기할 필요가 있다(Lee, 2004; 김승렬, 2002). 또한 모든

회원국들이 협력으로부터의 혜택을 받기 위한 동등한 책임을 부담하여야 함을 받아들일 준비가 되어 있어야만 하고 이를 위해서는 특정 부문에서의 법적인 구속력을 갖는 합의를 마련해야 한다.

2. 동북아 에너지 협력을 통한 평화체제 구축

유럽에서처럼 조화로운 공존을 위해 동북아에서도 에너지 협력이 시발점이 될 수 있다. 동북아 에너지 협력은 상업적 관점에서 뿐만 아니라 전략적, 안보적 관점에서도 의미를 지니므로 경제와 안보를 함께 고려하는 전략적 접근이 요구된다.

안보적 차원에서의 에너지 협력은 우선 상호 이익에 기반한 에너지 협력을 통해서 경제적 상호의존을 강화시키고, 이를 바탕으로 정치적·군사적 긴장관계를 해소한다는 기본 방향 하에서 설정되어야 한다. 또한 에너지원 공급을 위한 핵 및 원자력 자원의 개발에 있어 상호견제 및 협력 체제를 유지함으로써 이들 자원들이 대량살상무기 제조에 사용되지 않고 평화적 용도로 사용될 수 있는 공동관리 체제를 구축한다는 데에서 동북아 에너지 협력의 의의를 찾을 수 있다.

동북아 에너지 개발 및 파이프라인 건설 사업은 한반도 평화정착이라는 차원에서 고려할 수 있으며 북한을 파트너로 참여시킴으로써 동북아 안보에의 긍정적인 기여를 할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 북한 핵 문제의 해결이 향후 동북아 안보에 일차적인 관건이 될 것으로 예상됨에 따라 북한이 핵개발을 중단할 수 있도록 양자적, 다자적 차원에서의 접근을 지속해야 한다(Paik, 2000). 따라서 북한을 참여시키는 것은 북한으로 하여금 역내 국가들과 더불어 건설적이고 평화롭고 상호이익을 도모할 수 있는 “고리(hook)”를 제공한다.

북한의 에너지 부족 문제의 해결은 경제안정의 급선무가 된다. 공동 에너지 개발 및 수급 안정은 일차적으로 북한 경제의 안정을 도모할 수 있으며 북한의 시장 지향적 전환을 유도하는 방안으로 활용될 수도 있다. 또한 에너

지 협력을 통한 남북 경제의 상호의존성 증대 및 교역 확대를 모색하는 것도 주요한 목표가 될 수 있다.

그러나 에너지 협력을 통한 대북관계 개선 및 평화정착은 그 진행과정에서 여러 변수들을 내재하고 있으며 이에 대한 신중한 접근이 요구된다. 우선 북한이 내부적으로 (국제)법적 기반이 취약한 상황에서 계약 자체가 법적으로 충분히 보장되지 않을 수 있음을 고려해야 한다. 또한 북한의 거시경제 환경이 취약함에 따라 예기치 않았던 변수가 나타날 수 있는바, 이에 대비한 대책 마련을 초기부터 강구할 필요가 있다.

북한과 관련한 에너지 문제는 기존 경수로 건설 프로젝트와 양립 가능 여부를 신중히 판단해서 결정되어야 한다(Kerr, 2003). 현재 경수로 건설에 이미 상당부분 기초투자가 이루어져 있는바, 중북투자를 수행할 여건이 되는지의 여부를 판단해야 한다. 특히 일부에서 논의되고 있는 천연가스 파이프라인의 북한 통과 문제는 안보적, 전략적 차원에서의 중요성도 지니고 있는바 이 문제는 단순히 경제적 타당성의 차원을 넘어서 정치적, 국제법적 차원에서 신중한 접근이 요구된다.

VII. 결론

앞서 논의한 바와 같이 동북아 에너지 협력은 단순한 경제협력의 차원을 넘어서 지정학적인 문제로 진행될 개연성이 대단히 높다. 동북아에 있어 에너지 협력의 구도는 상황 및 이슈에 따라 다음 4개의 시나리오가 모두 가능한 상황이다. 1) 러시아 대(對)한국, 중국, 일본; 2)러시아, 일본, 한국 대 중국; 3) 러시아, 중국 대 한국, 일본; 4) 러시아, 중국, 일본 대 한국, 이러한 상이한 구도에 따라 양자간 다자간 협력방안 역시 각기 다른 시나리오를 상정해 볼 수 있다. 나아가 이 구도에 있어 북한과 미국, 그리고 ASEAN이 추가될 수 있다. 따라서 동북아 에너지 협력의 구도는 일원화된 단선구도라기 보다는 이슈별로 다양한 스펙트럼을 가지고 추진될 개연성이 높다. 또한

ASEAN+3, ARF, APEC 등의 기존 다자기구들은 ASEAN 및 미국을 포함하며 동북아 에너지 협력의 외연을 넓힐 수 있게 한다.

동북아 에너지 협력에 있어서의 문제점은 협력국으로 삼고 있는 국가들이 대부분 에너지 문제와 관련한 경쟁국이라는 점이다. 현재 중국이 공격적으로 에너지원을 확보해 나가고 있으며 일본 역시 기존의 네트워크를 강화 및 새로운 에너지 도입선 확보에 나서고 있는 상황에서 단순한 에너지협력 이니셔티브가 직접적으로 작용할 여지는 크지 않아 보인다. 따라서 협력이 가능한 이슈의 선정이 우선적으로 이루어져야 한다.

동북아 협력에 있어 고려해야 할 변수들로는 사안의 긴급성, 지역협력의 진전, 북핵문제의 해결 여부, 그리고 동북아 에너지 협력에 대한 미국의 시각을 들 수 있다. 첫째, 전 세계적, 또는 지역적 차원의 에너지 위기는 동북아 협력을 가속화시킬 수 있으며, 이는 금융위기 이후 동아시아 금융 및 경제협력이 가속화되었던 경험에서 유추해 볼 수 있다. 즉, 사안의 긴급성은 에너지 협력을 추구하는 정부의 정치적 비용을 감소시키고 보다 신속한 형태의 협력체 형성을 가능하게 한다. 둘째, 동북아 및 동아시아 지역협력의 진전은 동북아 에너지 협력에 직접적인 영향을 미치는 외부적 환경이 된다. 지역협력이 빠른 속도로 진행될 경우 동북아 에너지 협력도 이러한 상황 하에서 가속도를 가지고 추진될 수 있을 것이고, 반대로 지역협력이 지지부진할 경우 에너지 협력의 동력을 상실할 수도 있다. 셋째, 북핵문제의 해결은 북한의 참여 여부를 결정짓는 주요한 변수가 된다. 또한 북핵문제 자체가 에너지 문제와 밀접하게 연관되어 있으므로 북핵문제 해결의 방식에 따라 동북아 에너지 협력의 방향이 영향을 받을 수 있다. 넷째, 미국은 동북아 지역에서 에너지 공급균형을 변화시킬 수 있는 정치적 의사와 능력을 모두 가지고 있으며, 이 지역에서 미국 정부 및 기업들의 정치적, 경제적 이해관계가 깊이 관여되어 있다. 이러한 맥락에서 동북아 에너지 협력은 미국의 이해관계를 고려하면서 추진되어야 할 개연성이 높다. 따라서 동북아 에너지 협력에 대한 미국의 긍정적인 입장과 지지는 협력의 진행을 원활하게 할 수 있으며 반대의 경우 미국의 부정적 입장은 협력의 심화에 있어 주요한 장애요인이 될 수도 있다(이재승, 2004). 이러한 변수들은 궁극적으로 상위정치적 차원에서 해결되어야

할 문제들이다. 결국 동북아 에너지 협력은 상위정치에 의한 하위정치적 문제 해결이라는 차원에서 접근할 때 실현 가능성을 확보할 수 있다.

참고문헌

- 김경술. 2003. 「북한의 에너지 수급현황과 전망」. 『국제문제연구』 제3권 제2호. pp.107-158.
- 김승렬. 2002. 「평화와 공동번영을 위한 ‘생산의 연대’?: 프랑스의 유럽석탄철강공동체 계획(슈만플랜)의 기원과 의미 (1945-1950)」. 『프랑스사 연구』 제6호(2월). pp.29-57.
- 김진우. 2004. 「중국발 에너지위기 가능성과 대응방안」. SERI 콜로퀴움 자료(4.27).
- 김현진. 2003. 「신에너지 위기요인과 동북아 에너지협력」. 『삼성경제연구소 연구보고서』(6.12).
- 김현진. 2004. 「중국발 에너지 위기 가능성과 에너지 안전보장」. 『삼성경제연구소 연구보고서』(6.7).
- Babson, Bradley O. 2002. 「대북한 에너지 협력과 그 잠재력: 한반도에너지개발기구 (KEDO)를 중심으로」. 『국동문제』(9월). pp.52-62
- 신아시아경제기술연맹. 2003. 『동북아에너지 협력 연구: 동북아 에너지 협력체와 국제기구의 협력방안』. 서울: 에너지경제연구원.
- 이근. 2000. 「에너지 문제의 최근 동향과 한국의 에너지 안보」. 『주요국제문제분석』 2000-12.
- 이재승. 2004. 『동북아 에너지공동체 형성을 위한 분석틀의 모색』. 외교안보연구원 정책연구 시리즈. 서울: 외교안보연구원.
- Buzan, Barry, Ole Waver, Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Chang, Felix K. 2001. “Chinese Energy and Asian Security.” *ORBIS: A Journal of World Affairs* 45(2). pp.211-240.
- Dannreuther, Ronald. 2003. “Asian Security and China’s Energy Needs.” *International Relations of the Asia Pacific* 3(2), August. pp.197-219.
- Doh, Hyun-Jae. 2003. “Energy Cooperation in Northeast Asia: Prospects and Challenges.” *East Asian Review* 15(3), Autumn. pp.85-110.
- Fesharaki, Fereidun. 1999. “Energy and the Asian Security Nexux.” *Journal of International Affairs* 53(1), Fall. pp.85-99.

- Harrison, Selig S. 2002/03. "Gas and Geopolitics in Northeast Asia: pipelines, regional stability, and the Korean nuclear crisis." *World Policy Journal* 19(4). pp.23-36.
- International Energy Agency(IEA). 2000. *China's Worldwide Quest for Energy Security*. OECD.
- International Energy Agency(IEA). 2002. *World Energy Outlook*. OECD.
- Ivanov, Vladimir I. 1999. "Prospects for Russia's Energy Diplomacy in Northeast Asia." *Global Economic Review* 28(2), Summer. pp.96-113.
- Jaffe, Amy Myers. 2001. "The Potential of Energy as a Geopolitical Binding Factor in Asia." *Post-Soviet Geography and Economics* 42(7), October/November. pp.491-503.
- Kerr, Paul. 2003. "KEDO Suspends Construction of Nuclear Reactors." *Arms Control Today* 33(10). pp.35-36.
- Lee, Jae-Seung. 2004. "The French Road to European Community: From ECSC to EEC (1945-1957)." *Journal of International and Area Studies* 11(2), December. pp.107-123.
- Manning, Robert A. 2000. *The Asian Energy Factor: Myths and Dilemmas of Energy, Security, and the Pacific Future*. New York: Palgrave.
- Murphy, David and Martin Fackler. 2003. "Asia's Pipeline Politics." *Far Eastern Economic Review* 7(24). pp.12-15.
- Paik, Keun-Wook. 1995. "Gas and Oil in Northeast Asia." *The Royal Institute of International Affairs*.
- Paik, Won K. 2000. "National Security of Nuclear Energy: A Peaceful Use in the Korean Peninsula." *Pacific Focus* XV(2), Fall. pp.23-48.
- Salameh, Mamdouh G. 2003. "Quest for Middle East Oil: The US versus the Asia-Pacific Region." *Energy Policy* 31(11). pp.1085-1092.
- Simonia, Nodari A. 1999. "Russia and Energy Security in the Asia - Pacific Region." *Asian Perspective* 23(1), Spring. pp.7-24.
- Financial Times*, 2004. 5. 13.
- Financial Times*, 2004. 5. 19.
- Financial Times*, 2004. 5. 27.

Energy Security and Northeast Asian Cooperation : High Political Approach to Low Political Agenda

Jae-Seung Lee

Assistant Professor of the Division of International Studies
Korea University

This paper examines the energy security and regional cooperation dimensions of the rising energy crisis in Northeast Asia. Northeast Asia's energy crisis is not only affected by external factors such as the turbulent international petroleum market caused by instability in the Middle East, but by internal factors such as regional imbalance of supply and demand amidst the anticipated continual rapid rise of China. Energy issues have traditionally been treated as a low politics issue. Nonetheless energy cooperation in Northeast Asia requires a high politics approach, especially when this issue is combined with energy security. This paper studies several causes of Northeast Asia's energy crisis and tries to provide conditions for energy cooperation in this region. Positive and negative factors for energy cooperation coexist in Northeast Asia since neighboring countries are simultaneously partners and competitors. Having Russia as the only provider of energy resource, competition between and amongst China, Japan and Korea is becoming more severe while these countries begin to realize the importance of regional energy cooperation. Considering the underlying obstacles and problems of cooperation, high politics approach is necessary for an effective regional energy cooperation.

Key Words: Northeast Asia, Energy, Regional Cooperation, Security, High politics,
Low politics

이재승. 고려대학교 국제학부
서울 성북구 안암동 5가 1번지 136-701
Tel_02 3290 2419 E-Mail_jaselee@korea.ac.kr