

에너지안보의 국제정치학

김태현 | 중앙대학교 글로벌대학원 교수

이 논문은 에너지안보의 개념과 현상을 분석하고 정리한다. 현대문명의 에너지에 대한 의존도가 크게 높아지고 에너지원의 고갈우려가 높아지는 가운데 중국, 인도 등 대규모 경제가 현대문명에 동참함으로써 에너지 부족에 대한 우려가 높아지고 있다. 또, 에너지원을 둘러싼 경쟁과 갈등, 그 수급 체계의 교란 등이 모두 에너지안보란 이름으로 거론되고 그에 대한 비상한 대응을 촉구하고 정당화하는 명분으로 거론되고 있다. 이 글은 첫째, 에너지안보의 개념을 보다 큰 국가안보의 개념과 이론에 비추어 분명히 하고, 둘째, 에너지원을 둘러싼 국제정치적 갈등의 차원과 과정을 기존의 국제정치 이론의 관점에서 분석적으로 정리함으로써 갈수록 '안보화(securitization)'되고 있는 에너지안보 논의에 질서를 부여하고자 한다. 그것을 통해 에너지원의 가격, 그 공급, 나아가 에너지원을 둘러싼 지정학적 경쟁과 갈등 등 여러 측면에서 혼란스럽게 전개되는 에너지안보논의를 정리하고 보다 정연한 에너지안보정책의 방향을 제시한다.

주제어: 에너지안보, 국가안보, 국제안보, 상호의존, 권력정치

1. 서 론

인류가 만물의 영장인 이유의 하나는 바로 불을 다룰 수 있다는 점이다. 실로 인류는 외부의 에너지를 인위적으로 조작하고 이용함으로써 문명을 이루었다. 그래서 시간과 공간을 두고 인류문명을 평가하는 기준의 하나가 바로 에너지다.

플리처상을 수상한 대작 ‘황금의 샘’의 저자 대니얼 이어긴(Daniel Yergin)이 보기에 20세기는 탄화수소의 시대였고 20세기의 인류는 탄화수소 인간이었다. 18~9세기 석탄을 이용하여 근대 과학기술문명을 시작한 인류는 20세기 석유를 한껏 이용함으로써 인류사상 위대한 문명의 하나를 이룩했다. 석유는 의(衣: 화학섬유), 식(食: 화학비료), 주(住: 냉난방연료)라는 삶의 기본 요소, 나아가 자동차와 비행기와 같은 탈것에 혁명적 변화를 초래하여 ‘세계화/지구화’로 특징지어지는 현대문명의 기초를 제공했다. 곧 탄화수소 문명이다(Yergin, 2008).

바로 그 문명의 기초가 흔들리고 있다. 탄화수소의 주원료인 화석연료가 빠르게 고갈되고 있기 때문이다. 화석연료 특히 석유자원의 고갈에 대한 우려는 어제 오늘의 일이 아니지만¹ 두 가지 점이 그에 대한 우려를 특히 가중시키고 있다. 첫째, 1980년대 중반 이후 안정세를 보여 오던 원유가격이 2003년부터 가파르게 상승하여 2008년 7월에는 배럴당 무려 147달러에 이르기도 했다. 이는 2000년 대비 7배 이상의 가격상승으로 전 세계 경제에 커다란 충격을 주었다. 둘째, 세계인구 5분의 2를 차지하는 중국과 인도가 빠른 산업화/근대화를 통해 뒤늦게 탄화수소 문명에 동참했다. 2000~2010년, 10년 동안 세계 석유소비는 14% 증가한 반면 인도의 석유소비는 47%, 중국의 경우는 무려 90%가 증가했다. 그리하여 이 두 나라가 지난 10년간의 석유소비 증가분의 근 50%를 점하였다.²

1. 당시 세계를 지배하던 영국에서 1881년에 이미 에너지원(석탄)의 고갈에 대한 우려가 있었다(Yergin, 2011).

곧 원유가격의 상승이 일시적인 수급 불균형에서 초래된 것이 아니라 구조적인 불균형에서 초래된 것이며 그 불균형이 개선되기보다 더욱 악화될 것이라는 인식이 지배적이 된 것이다. 그리하여 에너지원의 안정적인 확보, 즉 ‘에너지안보’가 주요한 국가정책문제로 등장했다. 이에 따라 각국은 대비책 마련에 부산하다. 중국이 지난 십여 년 동안 에너지원의 확보에 외교적 총력을 기울여 온 것은 더 이상 새로운 사실이 아니다(Rosen and Houser, 2007; Bader, 2008; Klare, 2008; 전가림, 2006; 백창재·유석진·한동훈·송주명·이희욱·지만수·김태현·이혜정, 2008). 미국에서도 에너지 대책이 2008년도 대선 핵심쟁점의 하나였으며 버락 오바마(Barack Obama) 대통령은 그 취임사에서 교육, 의료, 에너지 문제를 미국이 당면한 문제로 예시했다. 한국의 경우 2008년 2월 집권한 이명박 정부는 에너지안보 확보에 대한 강한 의지를 보여 왔다. 2008년 8월 제1차 국가에너지기본계획을 수립, 발표하였고 각종 외교적 노력도 에너지원의 확보에 초점을 두어왔으며, ‘저탄소 녹색성장’을 기치로 대체에너지 개발에 막대한 자원을 투입했다.

에너지원의 전략적 중요성을 감안할 때 그 같은 움직임은 결코 놀랄 일이 아니다. 첫째, 평시(平時)의 경우, 에너지원은 한 나라 경제의 젖줄이다. 단절 없는 에너지 공급을 통해 한 나라의 경제가 돌아가고 성장하며, 그 나라 국민들은 무난한 삶을 영위한다. 둘째, 전시(戰時)의 경우, 에너지원은 그 나라의 생명줄이다. 아무리 막강한 전력을 구축하고 뛰어난 전략을 마련해도 에너지가 제대로 공급되지 않으면 전쟁에서 승리할 수 없고 그에 따른 비참한 결과를 감수해야 한다.

20세기 문명을 석유를 위주로 한 탄화수소문명으로 정의한 이어긴이 보기에 20세기의 전쟁은 말하자면 “석유를 위한, 석유에 의한, 석유의 전쟁”이었다고 해도 과언이 아니다. 두 차례에 걸친 세계대전, 그리고 냉전시기 세계의 화약고였던 중동지역의 전쟁이 그랬다. 군사적 전쟁뿐만 아니라 오일위기로 대표되는 정치적 전쟁도 그랬다. 그래서 에너지원의 고갈과 그 수급의 혼란

2. 이에 더해 세계금융위기의 여파로 2009년 세계석유소비는 위기 전인 2007년에 비해 2% 감소하였지만 중국의 석유소비는 5%, 인도의 석유소비는 13% 증가했다(BP, 2011).

이 접쳐지는 오늘날 에너지안보는 국가안보에 있어 핵심문제의 하나가 됐다.

그래서 언론매체는 ‘에너지 패권전쟁’을 특집으로 다루고 정치인들은 정부의 에너지안보 ‘정책’을 질타하는가 하면 일부 정치인이나 외교관들은 에너지 ‘외교’ 성과를 자랑한다. 각국의 싱크탱크들이 에너지 문제에 집중하고 미래 예측보고서도 에너지안보를 핵심 변수의 하나로 취급하고 있다(Kalicki and Goldwyn, 2005; Campbell and Prince, 2008; NIC, 2008; 도현재, 2003; 김남일, 2008). 학자들도 예외가 아니다(Klare, 2008; Shaffer, 2009).

그러나 작금의 에너지안보 논의는 분석적으로, 또 실천적으로 몇 가지 미흡한 점이 있다. 우선 분석적 차원에서 볼 때 에너지안보의 의미가 분명하지 않다. 첫째, 최근의 에너지안보 논의를 주도한 이어긴은 에너지안보란 “적정한 가격에 충분한 공급을 확보하는 것”이라는 통상적 정의를 수용하면서도 그것의 의미는 국가에 따라 또 그 국가들의 에너지 상황에 따라 크게 달라지고 있음을 지적한다.³ 에너지원의 대부분을 해외에 의존하는 우리나라나 일본이 생각하는 에너지안보와 에너지원이 국가생산과 수입의 대부분을 차지하는 중동 산유국들이 생각하는 에너지안보는 크게 다를 수밖에 없는 것이다.

둘째, 이어긴은 나아가 에너지안보에 대한 위협의 범위를 크게 확대했다. 에너지 시장과 공급체계의 일체성을 전제로 하고 그 시장의 불안과 공급체계의 교란을 다가오는 미래 에너지안보의 핵심문제로 규정했다. 그 같은 작업은 에너지안보문제를 부각시키고 대책을 촉구하는 실천적인 의미가 있을지 몰라도 분석적으로는 문제의 본질을 모호하게 만들 수 있다. 곧 분석의 차원(levels of analysis)상의 혼란이다. 에너지원의 전략적 성격을 감안할 때 에너지안보는 무엇보다 국가안보의 문제다. 국가안보는 때로 상대적이고 영합(零和, zero-sum)적이다. 한 나라의 안보가 다른 나라의 불안을 의미할 수 있다. 그 같은 본질적 성격은 에너지 공급체계가 시장화되고 또 통합된다고 해서 변하는 것이 아니다. 개별국가 차원에서 영합적인 에너지안보문제가 세계적 차원에서는 정합(正和, positive sum)적 문제가 될 수 있다는 그의 주장은 두

3. “The availability of sufficient supplies at affordable prices” (Yergin, 2006: 70-71).

문제가 차원을 달리하기 때문이다. 것처럼 차원을 달리하는 문제를 같은 차원에서 논의하는 것은 문제를 해결하기보다는 복잡하게 만들 우려가 있다.

셋째, 에너지안보를 논의함에 있어서 그 본원적 측면과 파생적 측면에 대한 구분이 모호하다. 전략적 자원으로서 에너지의 공급에 문제가 생기면 그 자체로서 나라의 경제와 국방에 치명적 손상을 줄 수 있기 때문에 그것은 그 자체로서 국가안보문제가 된다. 그러나 ‘에너지 패권전쟁’이나 에너지 지정학은 에너지 자원의 전략적 성격에서 파생되는 안보문제이지 에너지 자체의 문제가 아닌 것이다.

다음으로 에너지안보 논의의 실천적 의미다. 에너지라는 단어에 안보라는 단어를 더 하는 것은 하나의 정치행위다. 특정한 문제에 ‘안보’라는 말을 더 하는 것은 마치 ‘범죄와의 전쟁’, ‘테러와의 전쟁’처럼 문제의 심각성을 강조하고 그에 대한 비상한 대응을 정당화하기 위한 정치행위인 것이다. 그래서 덴마크의 국제정치학자 올리 위버(Ole Wæver)는 ‘안보(문제)화(securitization)’라는 신조어를 만들기도 했다(Buzan, et al., 1998). 일찍이 아놀드 월퍼스(Wolfers, 1962)가 지적했듯이 안보란 실로 “애매모호한 상징”으로서 정치적 목적에 따라 오용되고 남용될 수 있는 여지가 많다. 다시 말해 에너지안보가 엄밀히 정의되고 그에 따라 내용이 구체적으로 적시되지 않으면 에너지안보에 대한 논의는 소기의 목적을 다하지 못한 채 정치적으로 이용될 가능성이 높다.

이 글은 이상에서 지적한 미흡한 점에 대한 보완작업이자 에너지안보 논의의 방향에 대한 종합적이고 새로운 시각을 도입하고자 하는 개념적 노력을 담고 있다. 이하 제II장에서는 일단 세계 에너지 문제의 현황을 개괄한다. 에너지 문제의 내용은 복잡다단하지만 그 자체가 이 글의 목적이 아닌 만큼 가급적 축약해서 기술한다. 제III장에서는 국가안보의 일반론에 비추어 에너지안보의 의미를 재정리함으로써 분석의 차원, 안보의 종류, 그 본원적 측면과 파생적 측면을 구분한다. 제IV장에서는 파생적 에너지안보문제를 초래하는, 즉 에너지안보를 둘러싼 국제정치를 두 가지 측면에서 정리한다. 제V장에서는 그 때까지의 논의에 비추어 바람직한 에너지안보정책과 전략을 논의한다. 제VI장은 전체의 논의를 요약하고 후속 연구의 방향을 제시함으로써 결론에

대신한다.

II. 세계 에너지의 현황과 전망

세계 유수 석유회사의 하나인 BP의 2011년도 보고서 분석에 따르면 2010년 세계 에너지 소비량은 석유 120억 톤에 해당하며 그 중 석유가 33.6%로 가장 많은 비중을 차지한다.⁴ 2010년 말 확인된 석유매장량은 1조 3832억 배럴이다. 하루 8738만 배럴 또는 연 300억 배럴을 소비한 2010년을 기준으로 따지면 약 46년 후에 소진될 예정이다. 지금까지 그랬듯이 소비량이 증가한다면 그 시기는 보다 빨라질 수 있다. 반면 역시 지금까지 그랬듯이 기술의 개발에 따라 새로 매장이 발견되어 추출되고, 또 추출기술이 발전한다면 더 늦어질 수도 있다. 그럼에도 불구하고 변하지 않는 사실은 석유매장량은 유한하고, 따라서 석유를 계속 사용하는 한 언젠가는 고갈될 것이라는 점이다.⁵

매력적인 대안은 천연가스다. 2010년 현재 세계 에너지 소비의 23.8%를 차지하는 천연가스의 경우 세계에 187조 입방미터의 매장량이 있고 3조 입방미터가 조금 넘는 2010년의 채굴량을 감안하면 향후 약 60년 동안 사용할 수 있다. 메탄가스가 주성분인 천연가스는 이산화탄소의 배출량도 적고 에너지 효율도 (석유에 비해) 떨어지지 않아 에너지원으로서 갈수록 각광을 받고 있다. 게다가 기체성분을 액체로 변환하여 수송하는 액화천연가스(LNG) 기술이 발달함에 따라 세계 천연가스의 수급도 하나의 시장으로 통합될 가능성을 보이고 있다(Hefner, 2008).

대안의 다른 하나는 아직도 풍부한 석탄자원을 이용하는 것이다. 석탄은

-
4. 석유 120억 톤에 해당한다(tons of oil equivalent, toe)는 것은 다른 에너지를 열량기준으로 석유로 환산했을 때의 수치다.
 5. 캐나다 오일샌드에 포함된 1430억 배럴은 여기에 포함되지 않았다. 최근 보도에 따르면 환경론자들의 반대에서 불구하고 오일샌드의 채굴은 크게 늘어나고 있다 (Juhasz, 2009; Krausse, 2011).

세계 에너지 소비량의 29.6%를 감당하고 있지만, 현재의 추정대로라면 세계에는 8609억 톤의 석탄 매장량이 있고 2010년 73억 톤을 채굴했기 때문에 여전히 120년 정도 채굴할 여지가 남아 있다. 그러나 그것은 상대적으로 불편한 고체연료로의 회귀, 즉 고체에서 액체로, 또 액체에서 기체로 진화해 온 에너지 사용 추세를 역행하는 조치이다. 게다가 탄화수소를 산화함으로써 배출되는 이산화탄소가 대기오염, 나아가 지구온난화를 통한 기후변화의 주범으로 인식됨에 따라, 또 석탄은 석유보다 탄소함유량이 많고 그에 따라 단위당 이산화탄소의 배출량도 많기 때문에 그와 같은 역행에는 명백한 한계가 있다.⁶

결국 현재의 탄화수소 중심의 에너지 소비는 세 가지 근본적인 문제를 안고 있다. 첫째, 석탄, 석유, 천연가스 등 화석연료 에너지원은 유한하며 언젠가는, 지금과 같은 추세라면 머지않은 장래에 고갈될 것이라는 점이다. 둘째, 탄화수소는 탄소함량이 적은 천연가스의 경우에도 결국 온실가스인 이산화탄소를 배출하기 마련이고 따라서 미래의 에너지원으로서 한계가 있다는 점이다. 셋째, 석유, 석탄, 천연가스를 막론하고 그 부존지역은 불균등하고 그에 따른 지리정치학적 문제는 탄화수소가 주된 에너지원으로 남아있는 한 피하기 어려울 것이라는 점이다(〈표 1〉 참조).

따라서 세계는 탄화수소에 대한 대안을 찾고 있다. 첫째는(현재 세계 에너지 소비의 5.2%를 감당하는) 원자력이다. 방사성 동위원소의 핵분열을 통해 에너지를 생산하는 원자력은 에너지원으로서 무한한 잠재력을 가지고 있다. 그래서 근년 원자력의 르네상스라 불릴 정도로 원자력 발전소 건설 붐이 일기도 했다. 그러나 현재로서 원자력 에너지는 탄화수소 에너지가 가지고 있는 문제를 피할 수 없거니와 더욱 치명적인 문제도 가지고 있다. 첫째, 주된 에너지원인 우라늄도 자연 속에 존재하는 희귀금속으로 장기적으로 고갈될 수 있다는 점이다. 둘째, 원자력 에너지의 발생과정과 사용 후 연료에서 이산화탄소보다 더 치명적인 독성물질을 배출한다는 점이다. 2011년 3월 일본의 대지진해일 이후 있었던 후쿠시마 원전사고는 그 점을 생생하게 보여주었다.

6. 지구온난화와 기후변화의 문제는 에너지 문제를 논의하면서 빠지지 않는 주제이나 이 연구에서는 다루지 않는다(Gulledge, 2008).

〈표 1〉 세계 에너지원의 지역별 분포

지역	석유			천연가스			석탄		
	매장량	비중	R/P	매장량	비중	R/P	매장량	비중	R/P
북미	74.3	5.4%	14.8	9.9	5.3%	12.0	245.1	28.5%	231.0
중남미	239.4	17.3%	93.9	7.4	4.0%	45.9	12.5	1.5%	148.0
유라시아	139.7	10.1%	21.7	63.1	33.7%	60.5	304.6	35.4%	257.0
중동	752.5	54.4%	81.9	75.8	40.5%	100+	32.9	3.8%	127.0
아프리카	132.1	9.5%	35.8	14.7	7.9%	70.5	0.0	0.0%	0.0
아시아-태평양	45.2	3.3%	14.8	16.2	8.7%	32.8	265.8	30.9%	57.0
세계	1383.2	100.0%	46.2	187.1	100.0%	58.6	860.9	100.0%	118.0

주: 1. 단위: 석유(10억 배럴), 천연가스(1조 입방미터), 석탄(10억 톤); 2. R/P: 현재 확인된 매장량을 2010년도 채굴량으로 나눈 수; 향후 채굴이 가능한 햇수를 말함.
자료: BP (2011).

셋째, 석유와 천연가스와 마찬가지로 우리나라의 부존도 지역적으로 편재돼 있기 때문에 그에 따른 지리정치학적 문제가 발생할 수 있다는 점이다.

그에 더해 더 결정적인 문제, 바로 그 태생의 문제가 있다. 즉 원자력 에너지는 제2차 세계대전의 와중에 군사적 목적으로 개발되어 사용됨으로써 출발했다는 점이다. 그리고 이는 40년간의 미소냉전에서 입증됐듯이 바로 국제정치의 핵심에 자리 잡고 있는 문제인 것이다. 지금도 북한과 이란의 핵무기 개발(의혹)이 세계정치의 핵심문제의 하나가 되고 있는 것처럼, 원자력 에너지의 평화적 이용은 그 군사적, 정치적 성격에 의해 압도됨으로써 평시 에너지원으로서 큰 제약을 받을 수밖에 없다.

둘째는 수력, 풍력 등 재생에너지다. 지구의 중력을 이용한 수력에너지와 바람을 이용한 풍력에너지는 이미 오랜 동안 활용돼 온 에너지원일 뿐더러 고갈의 우려가 거의 없다는 점에서 재생에너지다. 그러나 그 입지조건과 강수량 등 자연조건에 영향을 받기 때문에 공급에 한계가 있고 안정성에도 문제가 있다. 게다가 자연을 변경함으로써 생태적 문제를 야기할 수도 있다. 기타 태양열, 지열, 조력과 같은 신재생 에너지도 같은 문제를 피할 수 없다. 그래서 현재 전 세계에너지 수요의 7.8%를 감당하는 재생에너지의 비중은 향후 크게 증가할 것으로 전망되지만 그래도 주된 에너지원이 되기에는 한계

가 있다. 또 옥수수를 정제한 에탄올, 콩을 정제한 바이오 디젤과 같은 것은 에너지안보를 위해 식량 안보를 희생하는 기본적인 긴장관계를 벗어날 수 없다(김은정·남궁근, 2009).

결국 미래의 에너지원은 고갈의 우려가 없고 환경파괴의 우려가 적은, 새로운 에너지원 개발에 의존할 수밖에 없다는 것이 이 시대의 결론이다. 단 그를 위해서는 많은 인적, 물질 투자가 필요하다. 그 같은 투자와 결실은 재래식 에너지의 경제성과 인간 창의력의 변수로 극히 가변적이라고 할 수밖에 없고 그 전망도 불투명할 수밖에 없다. 그러는 사이 지구상 70억 인구는 재래식 에너지를 위주로 한 삶을 영위해 나갈 것이고 그에 따른 온갖 문제를 안고 풀면서 살아나갈 것이다.

III. 에너지안보와 국가안보

1. 에너지안보의 개념과 현상

“적정한 가격에 충분한 공급물량을 확보하는 것”이라는 에너지안보의 통상적 의미는 두 가치를 함축하고 있다. 하나는 가격의 측면이다. 지나치게 높은 에너지 가격은 경제활동을 위축시키고 물가에 부담을 줄뿐만 아니라 한국과 같이 수입의존도가 높은 나라에는 무역수지에도 큰 부담을 준다. 지나치게 변동이 심할 경우에도 각 경제주체들의 미래예측과 그에 기초한 계획수립을 어렵게 만듦으로써 경제활동을 위축시킨다.

다른 하나는 공급의 측면이다. 에너지 공급의 단절은 국가경제, 나아가 국민전체의 삶을 마비시킬 수 있다. 에너지 문제에 ‘안보’라는 말이 덧씌워져 중대한 정책문제로 부상한 것은 바로 이 때문이다. 사실 공급과 가격은 밀접한 관련이 있다. 공급물량이 모자라면 수요공급의 법칙에 따라 자연히 가격이 오르기 마련인 것이다. 그러나 가격은 공급물량 외적인 요인에 의해 변할 수 있기 때문에, 그리고 무엇보다 비싼 가격을 치를 의사와 능력이 있음에도

불구하고 물량을 확보하지 못하여 치명적 피해를 입을 수 있기 때문에 흔히 이 둘을 구별해서 논의 한다(도현재, 2003; 김남일, 2008).

에너지 공급의 단절 내지 축소는 여러 가지 요인에 의해 촉발될 수 있다. 경험적으로 가장 흔한 것은 주요 산유국이 밀집된 중동지역에서의 전쟁이었다. 이란 혁명, 베네수엘라의 총 파업, 나이지리아의 정정불안 등처럼 주요 산유국 내부의 사정도 있다. 미국 멕시코 만을 덮친 두 차례의 허리케인과 같은 자연재해도 있다. 그리고 1973년의 OPEC의 석유금수조치와 같은 공급국의 정책행위, 또는 통과국의 방해, 수송요로에서 해적의 준동 등과 같은 일도 있다.

이러한 공급의 단절 내지 축소는 최소한 세 가지 방식으로 안보문제를 초래할 수 있다. 첫째는 시장을 불안하게 만들어 에너지 가격을 폭등시키고 변동 폭을 키우는, 즉 가격 측면을 통한 간접적 방식이다. 여기에 단기차익을 노린 투기자본이 가세하면 더욱 그렇게 된다. 둘째는 보다 직접적인 것으로 에너지 공급이 축소/단절됨으로써 산업의 일부/전부가 돌아가지 않고 국민의 일부/전부가 커다란 불편을 겪게 되는 방식이다. 셋째는 특히 전쟁 중에 있거나(이스라엘이나 우리나라와 같이) 전쟁의 위협이 상대적으로 높은 나라의 경우에 전쟁수행능력에 타격을 가함으로써 그 나라 영토의 일체성, 국민의 생명과 재산, 나아가 주권을 직접적으로 위협하는 방식이다.

이상의 세 가지 방식 중 특히 둘째와 셋째는 나라의 활력 또는 생존 그 자체를 위협하기 때문에 가히 ‘국가안보’ 문제라고 할 만하다. 그리고 그런 만큼 국가안보에 대한 일반적 논의의 맥락에서 다뤄야 마땅하다.

2. 국가안보의 일반이론

1) 냉전기 안보연구: 국방과 억지

안전보장, 줄여서 안보(security)라는 용어가 언제 처음 쓰였는지는 분명하지 않다. 다만 제1차 세계대전 이후 설립된 국제연맹의 안보장치가 집단안보(collective security)라고 불렀듯이 안보라는 용어는 평화의 동의어 내지 평

화를 성취하기 위한 수단으로 이해됐다(Claude, 1962). 안보가 국가정책의 핵심개념으로, 그리고 전략가들의 핵심관심사로 등장한 것은 제2차 세계대전, 특히 핵무기의 사용이후였다. 미국에서 ‘국가안보법(National Security Act)’이 1947년에 제정되었던 것이다.

국가안보전략이란 주로 전쟁에서 ‘이기기’ 위한 것이었다. 그러나 양차에 걸친 세계대전, 특히 핵무기의 등장으로 전쟁이란 최후의 승자가 누구든 결국 함께 망하는, 즉 공멸적 행동이라는 인식이 확산됐다. 그 결과 전략가들은 핵무기를 활용하여, 전쟁을 이기는 전략이 아니라, 핵전쟁을 예방하는 전략에 관심을 기울이게 됐다. 그래서 핵무기라는 초유의 무기가 등장함에 따라 기존의 ‘국방(defense)’이라는 개념을 대신하여 ‘억지(deterrence)’라는 개념을 개발하고 그 성공요건을 따진 1950~60년대는 안보연구의 ‘황금기’였다(Walt, 1991).

안보문제의 핵심은 군사문제였으며, 군사문제의 핵심은 국방에 있었다. 즉, 국경을 기준으로 영토를 나누고 국경선에서 적국의 군사적 침공에 맞서 싸우으로써 영토와 국민, 나아가 주권을 지킨다는 것이 근대 국방의 개념이었다. 그런데 항공기, 미사일, 그리고 무엇보다 핵무기가 등장한 제2차 세계대전 이후 그같은 국경과 국방의 개념이 무색해졌다. 그런 무기에 대한 효과적 방어란 거의 불가능해졌기 때문이다. 대신 적국의 공격의도를 사전에 좌절시키는 억지의 개념이 등장했다. 적국이 군사적 도발을 통해 얻고자 하는 것이 무엇이든 그것을 압도할 손실을 ‘협박’함으로써 그 공격의도를 사전에 차단하고자 하는 것(dissuasion by the means of threat)이 억지의 기본개념이었다. 곧 적국이 이익과 비용을 따지고 순이익을 극대화하려고 한다는 것을 전제로 한, 소위 ‘합리적 억지(rational deterrence)’의 논리다(Achen and Snidal, 1989; 김태현, 2004).

이후 전략이론가, 특히 글렌 스나이더(Glenn Snyder)는 상대가 그 같은 결정논리를 따른다면 종래의 국방개념도 기본논리에서는 다를 바가 없다는 데 착안했다. 적이 노리는 이익에 비해 비용을 키우는 것이 통상적인 억지의 논리라면 그 비용에 비해 이익을 줄이는 것도 억지의 한 방편이 될 수 있다. 즉 적국의 침공을 국경에서 효율적으로 저지할 수 있으면, 그래서 군사적 침

공이 비용에 비해 얻는 것이 적다는 것을 적에게 납득시킬 수 있으면 적국의 침공을 사전에 저지, 즉 억지할 수 있다는 것이다. 전자는 ‘응징(punishment)에 의한 억지’, 후자는 ‘거부(denial)에 의한 억지’로 구분된다. 곧 핵전쟁이든 재래식 전쟁이든 억지는 국가안보의 일반논리가 될 수 있는 것이다 (Snyder, 1961).

그러나 1960년대 말 이후 안보연구는 사양길로 접어들었다. 두 가지 이유가 있다. 첫째는 미소간의 핵 대결이 쌍방이 제2차 가격능력을 보유한 ‘확실한 공멸(Mutual Assured Destruction, MAD)’의 교착상태에 빠지면서 더 이상 흥미를 자아내지 못했기 때문이다. 둘째는 정치학 연구의 과학성을 지향하는, 소위 행태주의 혁명의 영향으로 학자들이 순수 ‘이론’에 관심을 기울이고 안보와 같은 특정 국가의 ‘정책’문제에는 관심을 기울이지 않게 되었기 때문이다. 게다가 안보논리가 정치명분으로 남용되면서 그런 경향은 더욱 강해졌다. 그래서 1962년 월퍼스는 안보가 “애매모호한 상징”이 되고 있음을 비판하면서 안보개념에 대한 보편적 정의를 내리고자 노력했다. 즉 그는 “안보란 객관적으로 획득한 가치에 대한 위협이 없는 정도를 측정하고 주관적으로는 그 같은 가치가 공격받는지 모른다는 두려움이 없는 정도를 측정한다”고 정의했다(Wolfers, 1962). 그러나 그의 주장은 안보연구의 전반적 쇠퇴를 더욱 촉진했을 따름이었다.

2) 탈냉전기 안보연구: 배리 부잔(Barry Buzan)의 안보론

후술하는 바와 같이 국제정치의 현상으로서 안보에 대한 관심은 1970년대 중반이후 되살아나기 시작했다. 그리고 안보연구를 국제정치학의 한 분과로서 확실하게 자리매김한 것은 영국학자 배리 부잔의 연구이다(Buzan, 1983, 1991). 그는 앞에서 소개한 월퍼스의 안보정의를 출발점으로 하되 그 정의가 기본적으로 열린 개념임에 주목했다. 즉, 안보란 주관적 측면이 강할 뿐 아니라, “획득한 가치”가 무엇인지, 또 그 가치를 향유하는 주체가 누구인지에 따라 그 내용이 달라질 수 있다고 본 것이다. 그래서 그는 한편으로 안보의 주체를 개인, 국가, 지역, 국제체계 등으로 확대하고, 안보의 대상을 군사, 정치, 경제, 사회, 생태 등의 분야로 확대함으로써 보다 포괄적이고 일반적인

안보이론을 전개했다.

(1) 안보의 주체와 분석의 차원

위협의 대상이 되는 가치를 향유하고 따라서 위협을 느끼는 궁극적인 주체는 물론 자연인이다. 그러나 그 자연인들이 형성하는 사회적 집단에 따라 ① 개인안보/인간안보, ② 국가안보, ③ 지구안보 등을 생각할 수 있다. 곧, 분석의 차원 문제다.

사회계약론의 논리에 따르면 국가의 존재이유는 바로 그 국민에 대한 안보제공에 있다. 역설적으로 바로 그 때문에 개인안보/인간안보의 문제가 야기된다. 두 가지 문제가 있다. 그 하나는 국가가 지나치게 강하기 때문에 그 국민이 자유와 자율, 심지어 생명의 위협을 느끼는 경우다. 나치 독일, 군국주의 일본, 구소련, 북한과 같은 독재국가에서 흔히 발생하는 경우다. 다른 하나는 아프리카에서 흔한 예로 국가가 너무 약하여 국민의 안전을 지켜주지 못하거나 기초적 필요를 충족시키지 못하는 경우다. 북한의 경우는 여기에도 포함된다.⁷

글로벌 안보 또는 지구안보는 지구상에 존재하는 자연인 전체, 즉 인류를 위협하는 경우다. 현재 국제질서 안정의 기반을 이루는 주권국가체제 그 자체를 위협하는 테러리즘이나 국제 조직폭력, 지구온난화와 기후변화 등이 이에 해당한다.

그래도 안보문제의 핵심은 여전히 국가안보에 있다. 여기서 위협을 느끼는, 즉 안보의 주체는 국가다. 국가는 역사적으로 다양한 형태로 나타났지만, 오늘날 대종을 이루는 근대국민국가는 국경으로 획정된 영토와 그 위에서 삶을 영위하는 국민, 그리고 그들을 조직하고 통치하는 제도, 나아가 그 통치와 제도를 정당화하는 조직이념으로 구성된다. 이들 요소 중 어느 부분을 대상으로 하는지에 따라 서로 다른 종류의 안보위협이 부각된다.

7. 냉전종식 이후 국가중심의 안보개념에 반발하여 바로 그 궁극적 주체인 개인을 위주로 새로운 안보개념을 정립해야 한다는 것이 인간안보의 개념이다. 그러나 이는 분석적 개념으로서 성격보다는 정치적 프로그램으로서 성격이 강하다. 이에 대해서는 Human Security Report Project(2011) 참조. 북한체제의 독재와 무능으로 인해 국경을 벗어나 아무런 법적 보호를 받지 못한 채 인간이하의 처우를 받고 있는 제3국 체류 탈북인들의 경우 개인안보, 인간안보의 문제를 가장 잘 보여주는 사례라고 아니할 수 없다.

(2) 위협의 종류와 안보의 분야

전통적인 안보논의의 핵심을 이룬 군사적 위협은 영토를 점령하고 인구를 살상하며 그 재산을 파괴하고, 나아가 국가의 전복 내지 흡수까지 시도할 수 있기 때문에 국가의 물질적 기반, 나아가 그 통치제도와 이념, 즉 주권을 위협한다. 군사안보가 가장 두드러진 안보문제인 이유가 여기에 있다. 그러나 국가의 통제제도, 곧 주권과 그것을 정당화하는 이념을 위협하는 것도 국가에 대한 국민의 충성심을 흔들고 잠재적으로 내부로부터 전복을 가져올 수 있기 때문에 치명적인 국가안보문제가 된다. 곧 정치적 위협과 정치안보의 문제다. 서로 정통성을 경쟁하는 두 국가 사이에는 정치안보가 군사안보 못지않게 중요하다. 냉전시 미소관계, 그리고 남북한 관계가 좋은 예다. 그래서 국방부뿐만 아니라 외교부, 정보부 등도 국가안보기관으로 분류된다.

특히 정치적 안보와 관련하여 두 가지 위협을 구분할 필요가 있다. 곧 구조적 위협과 고의적 위협이다. 예로 남한과 북한이 적대적 프로파간다를 통해 서로의 정통성을 위협하는 것은 고의적 위협에 해당한다. 단일민족의 조건 속에서 남한 또는 북한의 상대적 성공이 타방 체제의 정통성을 거의 자동적으로 위협하는 것은 구조적 위협에 해당한다(Buzan, 1991: 120-22).

경제안보의 경우는 독특하고 복잡하다. “경제를 지키기 위해서는 군사력이 필요하고 군사력을 지탱하기 위해서는 경제력이 필요하다”는 폴 케네디의 지적(Kennedy, 1987: xvi)처럼 군사와 경제는 실과 바늘의 관계였다. 그러나 세계경제가 통합되고 각국의 경제가 고도로 상호의존적이 된 오늘날 경제안보는 독자적인 논리에 따라 돌아가고 그래서 국가사회 경제적 활력의 유지라는 측면에서 경제안보는 별도의 중요성을 가진다. 그러나 다른 한편으로 경쟁을 기본으로 하는, 그래서 항상 파산의 위험 속에 살아야 하는 자본주의 경제에서 안보란 존재하지 않는다. 반면 그 같은 개인차원의 불안 때문에 각 개인이 노력을 배가하고 그 결과로 국가경제가 성장하여 국가안보를 뒷받침하는 역설도 있다. 또 안보의 논리에 따라 의존을 피하려고 자급자족적 경제를 지향하다가 결과적으로 체제존망의 위기에 처한 북한도 있다.

(3) 위협과 취약성

안보가 문제가 되는 것은 단순히 위협 때문만은 아니다. 위협이 있더라도

그 위협에 취약하지 않으면 안보문제가 되지 않는다. 취약하더라도 위협이 없으면 안보문제가 되지 않는다. 안보문제는 위협과 취약성이 동시에 존재할 때 발생한다. 취약성의 경우 그 국가의 대외적 힘과 국가체제의 내부적 결속력의 상호작용에 따라 달라진다. 구소련과 같이 대외적인 힘이 강할 경우 군사적 위협에는 취약하지 않다. 그러나 내부적 결속력이 약할 경우 정치적 위협에 취약하다. 결과적으로 드러난 바와 같이, 소련은 그 내부적 결속력이 약하여 냉전의 종식과 더불어 해체되고 사라졌다. 반면 내부적 결속력이 강하더라도 대외적 힘이 약하면 군사적 위협에 취약할 수밖에 없다.

3) 국가안보와 국제안보

부잔의 연구가 큰 주목을 받고 그를 통해 안보연구의 새로운 지평을 연 데는 그 자체의 완성도, 냉전의 종식에 맞춘 출판시점 외에도 좀 더 근본적인 이유가 있었다. 바로 국제정치의 일반이론을 추구하던 1970년대 이후의 지적 풍토와 국제정치의 일반패턴의 하나로서 안보딜레마(security dilemma) 개념의 확산이다. 안보딜레마 — 안보를 증진하기 위한 개별국가들의 노력이 맞물리면서 오히려 모두의 안보를 저해하는 딜레마 — 개념은 1950년에 처음 등장했지만 냉전시기의 삭막하고 살벌한 지적 풍토 속에서 주목을 끌지 못하다가 데탕트 시기인 1970년대 중반에 새로이 주목을 끌기 시작했다(Herz, 1950; Jervis, 1976, 1978). 국제무정부라는 구조적 조건 속에서 개별 행위자의 의도와 행동을 뛰어넘는 체계적 현상으로서 안보딜레마는 일반이론을 추구하던 당시의 지적 풍토와 맞아 떨어졌던 것이다. 이에 따라 한 나라의 ‘국가’ 안보를 넘는 국제정치의 일반적 현상으로서 ‘국제’안보라는 용어가 사용되기 시작했다. 그리고 그 용어는 둘 혹은 그 이상 나라의 국가안보 문제가 맞물려 빚어내는 국제정치 일반의 정치군사적 측면을 지칭하는 일반 용어로서 자리 잡아 국제정치의 정치경제적 측면을 지칭하는 국제정치경제(International Political Economy, IPE)와 더불어 국제정치학 연구의 양대 산맥을 이루게 되었다.⁸ 따라서 국가안보와 국제안보는 서로 밀접히 관련되

8. 국제정치학 분야에서 가장 널리 읽히고 인용되는, 2010년 기준 인용지수(impact factor) 3.44의 저널 『국제안보(International Security)』가 1976년에 창간되었던 것

어 있으면서도 서로 긴장관계에 있는 별개의 개념이다.

3. 에너지안보의 특수이론

1) 에너지안보와 국가안보

이상과 같은 안보의 일반론에 비추어 볼 때 에너지안보는 어떻게 이해되는가?

(1) 안보의 주체와 분석의 차원

개인안보, 국가안보, 글로벌 안보와 같이 안보 주체의 구분, 즉 분석 차원의 문제는 에너지안보의 경우에도 적용된다. 첫째, 에너지의 부족으로 고통을 겪는 궁극적인 주체는 물론 자연인, 즉 개인이다. 그들 중 일부가 인간으로서 생존에 필요한 에너지 공급을 받지 못하면 하나의 인간안보 사안이 될 수 있다. 둘째, 그래도 평시에는 나라 경제의 젖줄, 전시에는 생명줄이 되는 에너지의 공급 또는 그 중단가능성은 첨예한 ‘국가안보’ 문제가 된다. 통상적으로 안보라고 하면 국가안보를 의미하듯, 에너지안보라고 하면 이 측면을 지칭한다. 셋째, 석유와 같은 화석연료의 총체적 고갈, 세계적 차원에서의 에너지 수급체계의 교란 등은 글로벌 안보문제가 된다. 물론 이 세 가지 차원의 문제는 상호 관련돼 있다. 글로벌 차원의 안보문제가 심각하기 때문에 국가차원의 문제가 발생하고 개인의 삶이 고통 받는 일이 생기는 것이다. 혹은 개인들이 문명의 이기를 이용하면서 에너지 소비가 늘고 그것이 세계적 차원의 에너지원 고갈을 촉진하는 인과적 흐름도 생각할 수 있다.

(2) 위협의 종류와 안보의 분야

에너지 공급의 교란은 그 나라 경제의 숨통을 죄는 문제이기 때문에 제1차적으로는 ‘경제안보’의 문제다. 그러나 제2차 세계대전에서 에너지의 부족으로 전쟁수행능력에 큰 타격을 받았던 독일과 일본의 경우처럼 전시의 경우 에너지 공급문제는 곧 ‘군사안보’ 문제로 비화된다. 그리고 1973년 석유수출

이다. 1991년에는 『안보연구(Security Studies)』가 창간됐다.

국기구, 즉 OPEC이 석유금수조치를 통해 친아랍정책을 강요했던 사례에서와 같이 에너지 의존을 빌미로 정책의 변경을 강요받고 그에 따라 정책적 자율성을 잃게 되면 이는 곧 주권의 일부를 잃게 되는 것과 같다. 즉 ‘정치안보’의 문제가 된다.

그렇게 보면 에너지안보를 가격차원과 공급차원에서만 정의하는 것은 너무 편협하다. 군사안보적 측면은 비상시의 상황이라서 논외로 하더라도 가격과 공급차원을 넘는 제3의 에너지 안보 차원이 있다. 이는 곧 에너지원의 부족과 그로 인한 대외의존이 타율적, 자율적으로 그 나라의 정책적 자율성을 상실할 위험으로부터 자유로운 정도를 측정한다. 이는 오늘날 국제체계의 근본인 국가주권의 문제와 관련이 있기 때문에 그 중요성은 가격이나 공급차원의 문제에 비해 떨어지지 않는다.

(3) 위협과 취약성

군사, 정치안보와 마찬가지로 에너지안보가 문제가 되는 것은 위협과 취약성이 동시에 존재하기 때문이다. 첫째, 에너지원이 지역적으로 또 국가적으로 편재(偏在)되어 있어서 내부적으로 그 소요량을 충당할 수 없는 나라, 즉 잠재적으로 취약한 나라가 대다수다. 둘째, 그 취약성이 안보문제가 되는 것은 위협이 있기 때문이다. 지구적 차원에서 에너지원의 고갈은 일종의 구조적 위협이다. 1973년 OPEC의 석유금수조치와 같은 것은 고의적 위협이다. 셋째, 에너지원에 대한 대외적 의존이 높고 그에 대한 구조적, 고의적 위협이 있더라도 취약한 정도는 나라마다 다르다. 특정한 에너지원의 공급차질 위협이 있더라도 대안적 에너지원이 있으면 취약성은 낮아진다. 공급국가 중 누가 에너지 공급중단을 위협하더라도 대안적 공급자가 있으면 취약성은 낮아진다. 에너지안보전략의 제1원칙으로 diversification, 곧 에너지원의 다양화와 에너지 공급선의 다변화를 외치는 이유가 바로 여기에 있다(Yergin, 1991, 2006, 2008).

2) 본원적 안보와 파생적 안보

그런데 에너지안보뿐만 아니라 일반 국가안보 논의에서 지금까지 간과되어 온 부분이 있다. 바로 본원적(intrinsic) 안보와 파생적(derivative) 안보의

구분이다. 한 나라의 영토, 그리고 그 국민의 생명과 재산, 나아가 주권에 대한 위협은 본원적인 안보위협이다. 예컨대 역사적, 현실적으로 주적인 국가의 군비증강, 군대의 이동, 간첩의 파견 등은 군사안보, 정치안보 측면에서 본원적 위협이다. 다른 한편으로 주변국가 사이의 군사적 긴장과 갈등이 이 나라의 군사적 안전, 나아가 경제적 안정에 위협을 준다면 이는 파생적 위협이다. 군사적 위협이 경제적으로 악영향을 미친다거나, 경제적 위협이 군사적 효과를 초래하면 그것도 파생적 위협이다. 다시 말해 파생적 안보란 ① 주적 이외의 나라 사이의 갈등이 간접적으로 미치는 일종의 유탄효과(collateral damage), 그리고 ② 특정한 분야의 안보문제가 다른 분야의 안보문제로 전이되는 외부효과(spillover) 등을 포함한다. 또 ‘국제안보’ 문제가 국가안보위협이 된다면 이는 파생적 안보문제가 된다.

특히 에너지안보와 관련하여 에너지 가격의 급등이 경제에 부담을 준다거나 에너지 공급의 차질이 경제의 운영, 때로 군대의 운영에 차질을 준다면 본원적인 에너지안보문제에 해당한다. 그러나 에너지 공급을 빌미로 정치적, 정책적 양보를 요구하는 경우나, 에너지원을 둘러싼 국가 사이의 갈등이 세계적, 지역적 차원의 긴장을 초래하고 그것이 특정 국가의 안전과 복지에 위협이 된다면 그것은 파생적 안보위협이다.

에너지와 관련하여 특히 두 가지 파생적 안보문제가 있다. 첫째는 에너지의 전략적 중요성과 에너지원의 편재(偏在)가 맞물리면서 생기는 권력효과의 문제다. 둘째는 에너지원의 확보를 둘러싼 국가들 사이의 경쟁이 초래할 수 있는 국제정치적 파장과 그것이 자국의 군사, 정치, 경제적 안보에 미칠 영향이다. 이 글의 제목, ‘에너지안보의 국제정치학’은 주로 이 두 가지를 의미한다.

IV. 에너지안보의 국제정치학

1. 에너지안보의 국제정치 (1): (상호)의존과 권력정치

현대 국제정치학의 태두 모겐소는 “다른 모든 정치와 마찬가지로 국제정치도 권력투쟁”이라는 말로서 그의 고전적 교과서를 시작한다(Morgenthau, 1973: 27). 국가지도자는 권력으로 정의된 국가이익의 관점에서 생각하고 행동한다. 권력을 유지하고 늘리고 과시하는 것이 외교정책이다. 권력은 목표인 동시에 수단이다. 국가 사이에 갈등이 있을 경우 권력은 그것을 해결하는 수단이다. 동시에 그 갈등을 해결함에 있어 그 결과가 권력관계에 미칠 영향을 감안하여 권력의 극대화를 추구한다.

그렇다면 권력이란 무엇인가? 권력이란 나와 원하는 것이 다른 ‘남’으로 하여금 ‘내’가 원하는 것을 따르도록 하는 그 무엇이다. 그가 하고 싶은 일을 하지 못하도록 (억지) 하기도 하고 하기 싫은 일을 하도록 (강제) 하기도 한다. 권력자 앞에 서면 사람들은 공연한 기대에 들뜨고 막연한 두려움에 떠난다. 그래서 눈치를 보면서 하고 싶던 말이나 행동을 하지 못하고, 생각지 않던 말이나 행동을 하게 된다. 우습지 않은데 웃게 되고 슬프지 않은데 울기도 한다. 그것이 권력의 효과다. 권력을 가진 자는 즐겁다. 하고 싶은 것을 맘대로 할 수 있기 때문이다. 권력이 없는 자는 괴롭다. 하고 싶은 일을 못하고 하기 싫은 일을 해야 하기 때문이다. “강자는 할 수 있는 일을 (웃으면서) 하고 약자는 해야 하는 일을 (울면서) 한다.” 투키디데스의 『펠로폰네소스 전쟁사』 중 「멜로스 대화」에서 나오는 말이다(Thucydides, 1954: 402). 그래서 사람들은 적어도 울지 않기 위해, 나아가 웃기 위해 힘을 추구한다. 국가라고 예외가 아니다. 오히려 국가가 더 하다. (적어도 안정된 사회에 살고 있는) 사람들은 법과 제도를 통해 권력의 효과를 완화할 수 있다. 세계정부가 없는 국제무정부에 살고 있는, 따라서 권력현상에 고스란히 노출된 국가는 그렇지 않다. 그래서 국제정치는 권력정치다(Morgenthau, 1973: 104).

그 같은 권력은 어디에서 유래되는가? 남에게 이익 또는 불이익을 줄 수 있는 재력/금력이나 무력/폭력과 같은 자원이다.⁹ 그로 인해 이익에 대한 공연한 기대에 들뜨고 불이익에 대한 막연한 두려움에 떨게 되기 때문이다. 그러나 그것이 전부는 아니다. 드물기는 하지만 죽음을 두려워하지 않는 사람에게 폭력은 효과가 없다. 드물기는 하지만 욕심이 없는 사람에게 금력은 효과가 없다. 요컨대 권력현상은 내가 가진 권력자원과 남의 마음속에 있는 두려움 또는 욕심이 맞물려 빚어내는 상호적 과정이자 현상이다. 그래서 권력은 상대적이고 관계적이다. 상대가 폭력 또는 금력자원을 가지고 있어도 그에 맞설 수 있는 자원이 내게 있으면 권력효과가 발생하지 않는다. 그것이 두렵거나 탐나지 않기 때문이다. 혹은 그것이 두렵거나 탐나더라도 굳이 고개를 숙일 이유까지는 없기 때문이다. 바로 앞에서 논의한 위협과 취약성의 상호작용 논리와 같다.

에너지의 전략적 중요성과 그 부존자원의 편재는 비대칭적인 의존관계를 만들고 그로부터 권력관계가 발생한다. 에너지를 공급하는 국가는 그것에 의존하는 국가에게 공급의 단절을 협박하여, 혹은 더 유리한 공급조건을 약속하여 권력효과를 발생시킬 수 있다. 에너지 공급의 단절을 통해, 또 차별적 가격적용을 통해 구소련지역 독립국가들에게 권력을 행사해 온 러시아가 좋은 예다(Stulberg, 2007). 굳이 협박하지 않더라도 막연한 두려움 때문에, 굳이 약속하지 않더라도 공연한 기대 때문에 권력효과가 발생한다.

부존 에너지 자원이 빈약하여 97%를 해외에 의존해야 하는 한국의 경우가 좋은 예다. 2010년 6월 유엔안전보장이사회(안보리)는 핵무기 개발의혹을 이유로 이란에 경제제재를 가하는 결의 제1929호를 의결했다. 유엔 현장에 따르면 안보리의 결의는 가맹국에 구속력을 가지기 때문에(비록 그 이행을 게을리 했다고 처벌하기는 어렵지만) 모든 가맹국은 그것을 이행해야 한다. 국제규범을 준수하여 세계 중심국가가 되겠다는 ‘글로벌 코리아’를 기치로 내세운 이명박 정부로서는 당연히 그것을 이행해야 했다. 국제사회에 북한에 대한 경제제재 이행을 촉구하는 입장이라서 더욱 그랬다. 8월 초 미국 국무

9. 국제정치에서 권력의 문제에 대한 포괄적인 최근 연구는 Nye(2011) 참조.

부의 로버트 아인혼(Robert Einhorn) 차관보가 제재의 이행을 촉구하기 위해 방한했다. 국내언론은 그가 안보리 결의가 정한 범위를 넘는 제재의 이행을 요구했다고 전했다. 한국 주재 이란대사는 결의의 범위를 넘는 제재를 시행할 경우 보복하겠다고 선언했다. 자국에 들어오는 석유의 8% 이상이 이란산인 한국 사회는 큰 어려움을 겪었다.¹⁰

그것은 일시적이거나 일회적인 것이 아니라 역사에 뿌리를 두고 있다. 1973년에 겪은 석유파동의 기억 때문이다. 그 석유파동은 석유수출국기구(OPEC)에서 이란이 주도하고 사우디아라비아가 동조한 금수조치 때문에 일어났다. 그 때 한국은 석유가 주된 에너지원이 아니었음에도 불구하고 엄청난 고통을 받았다. 산유국에 “잘 보이기 위한” 에너지 외교가 줄을 이었다. 그 일환으로 이란의 수도 이름을 딴 테헤란로가 1977년에 생겼다.

물론 한국만의 문제는 아니다. <표 2>는 유엔 회원국 기준으로 세계 193개 나라 중 에너지 소비량 기준 상위 25개국의 에너지 소비량과 주요 에너지원별 비중, 그리고 그 자급률의 정도를 보여준다. 25개 나라 중 에너지 자급률이 100%가 넘는 나라, 즉 자급자족이 되는 나라는 8개국밖에 없다. 그 중 3대 에너지원에서 모두 자급자족 체제를 유지하고 있는 나라는 러시아, 캐나다, 이란, 사우디아라비아 네 나라가 전부다. 따라서 25대 에너지 소비국 중 대다수는 이래저래 에너지 문제에 취약할 수밖에 없다. 그 중 한국, 일본, 타이완, 이탈리아 등은 20%에도 미치지 못한다. 독일, 스페인, 프랑스 등도 크게 다르지 않다. 그런 나라는 에너지 시장의 동요에 민감할 수밖에 없고 주요 에너지 국가들의 협박에 취약할 수밖에 없다. 당연히 에너지 공급국의 눈치를 본다.

이처럼 많은 나라가 에너지 문제에 ‘민감’하거나 ‘취약’하지만 위협이 없으면 그것이 안보문제가 되지는 않는다. 그것이 안보문제가 된 것은 바로 그 비대칭적 관계를 권력목적 위해 사용했던 1973년의 석유금수조치 때문이다. 바로 그 때문에 헨리 키신저(Henry Kissinger) 당시 미 국무장관이 주요 에너지소비국, 즉 OECD 국가들을 중심으로 국제에너지기구(International

10. 1년여가 지난 2011년 12월 이란에 대한 제재는 또 다시 외교현안으로 부상했다(조선일보, 2011/12/01).

〈표 2〉 세계 25대 에너지 소비국 에너지 믹스 및 자급률

순위	국가	총 에너지 (백만toe)	석유		천연 가스		석탄		기타 ^b	총 에너지 자급률 ^c
			비중	자급률 ^a	비중	자급률 ^a	비중	자급률 ^a		
1	중국	2432.2	17.6	47.4	4.0	88.7	70.5	<u>105.1</u>	7.9	93.9
2	미국	2285.7	37.2	39.9	27.2	89.7	23.0	<u>105.3</u>	12.7	76.2
3	러시아	690.9	21.4	<u>342.2</u>	53.9	<u>142.2</u>	13.6	<u>158.5</u>	11.1	<u>182.5</u>
4	인도	524.2	29.7	25.0	10.6	82.2	52.9	77.8	6.8	64.1
5	일본	500.9	40.2	0.0	17.0	0.0	24.7	0.4	18.1	18.2
6	독일	319.5	36.0	0.0	22.9	13.1	24.0	57.1	17.1	33.8
7	캐나다	316.7	32.3	<u>159.1</u>	26.7	<u>170.3</u>	7.4	<u>148.9</u>	33.6	<u>141.5</u>
8	한국	255.0	41.4	0.0	15.1	0.0	29.8	1.2	13.6	14.0
9	브라질	253.9	46.1	90.4	9.4	54.4	4.9	16.7	39.7	87.3
10	프랑스	252.4	33.1	0.0	16.7	0.0	4.8	0.0	45.4	45.4
11	이란	212.5	40.5	<u>236.2</u>	58.0	<u>101.1</u>	0.5	0.0	1.0	<u>155.3</u>
12	영국	209.1	35.2	85.5	40.4	60.9	14.9	35.5	9.5	69.5
13	사우디 아라비아	201.0	62.4	<u>372.8</u>	37.6	<u>100.0</u>	0.0	0.0	0.0	<u>270.3</u>
14	이탈리아	172.0	42.5	7.0	39.8	10.0	8.0	0.0	9.8	16.8
15	멕시코	169.1	51.7	<u>167.3</u>	36.6	80.3	4.9	53.6	6.7	<u>125.2</u>
16	스페인	149.7	49.8	0.0	20.7	0.0	5.5	40.0	24.0	26.2
17	인도네시아	140.0	42.6	80.1	25.9	<u>203.6</u>	28.1	<u>477.9</u>	3.4	<u>224.5</u>
18	남아공	120.9	21.0	0.0	2.8	0.0	73.4	<u>161.2</u>	2.8	<u>121.1</u>
19	호주	118.2	36.0	56.0	23.1	<u>165.7</u>	36.7	<u>542.6</u>	4.2	<u>261.8</u>
20	우크라이나	118.0	9.8	<u>144.3</u>	39.8	0.0	30.9	<u>104.7</u>	19.6	66.1
21	터키	110.9	25.9	0.0	31.7	0.0	31.0	50.6	11.5	27.2
22	타이완	110.5	41.8	0.0	11.5	0.0	36.5	0.0	10.3	10.3
23	태국	107.9	46.5	27.5	37.6	80.5	13.8	33.7	2.1	49.8
24	네덜란드	100.1	49.7	0.0	39.2	161.7	7.9	0.0	3.1	66.5
25	폴란드	95.8	27.4	0.0	13.4	28.7	56.3	<u>102.8</u>	2.8	64.5
	세계 ^d	12002.4	4028.1	33.6	2858.1	23.8	3555.8	29.6	1560.4	13.0

주: a) 각 에너지별 자급률은 생산량 대비 소비량(%); b) 기타는 원자력, 수력, 기타 재생에너지를 포함한 값임; c) 총 에너지 자급률은 각 에너지별 비중과 자급률을 곱해서 더한 값. 단 원자력과 재생에너지는 국산에너지로 간주; d) 세계의 경우 자급률이 아니라 각 에너지원별 비중(%)을 표시함.
자료: BP (2011).

Energy Agency, IEA)의 설립을 주도하여 오늘에 이르고 있다. 이후 당시 석유금수를 주도했던 OPEC과 그에 맞선 IEA의 투쟁은 미소 냉전에 가려 두드러져 보이지 않더라도 20세기 후반 첨예한 국제정치의 한 단면이었다(Martin and Harrje, 2005).

IEA의 주요 수단은 전략석유비축(Strategic Petroleum Reserve), 즉 SPR이었다. SPR의 궁극적 기능은 바로 억지였다. 첫째, 잠시나마 공급단절을 버틸 수 있게 하여 수요국의 취약성을 줄여준다. 둘째, 모든 경제제재는 양날의 칼이기 때문에 금수조치를 취한 산유국도 손해를 감수해야 한다. 셋째, 산유국의 입장에서 금수조치에 따른 비용을 지불해야 하는 반면 그 의도한 목적을 달성할 수 없다면 금수조치를 취할 이유가 없다. 다시 말해 ‘거부에 의한 억지’가 작동한다(Goldwin and Billig, 2005).

그 때문에, 그리고 OPEC내부에서도 집단행동의 딜레마를 극복하기가 쉽지만은 않아 더 이상 집단적 금수조치는 없었다.¹¹ 그러나 1980년에 16.5%대 41.3%였던 OECD 국가와 OPEC의 매장량 비율이 2010년 6.6%대 77.2%로 확대되고 있어 둘 사이의 힘의 균형은 OPEC 쪽으로 기울고 있다. 그리고 러시아의 사례에서 보듯이, 또 심지어 에너지의 해외의존이 크게 높지 않고 여러 면에서 세계 유일의 초강대국인 미국조차 에너지에 대한 해외의존으로 외교정책 자율성을 잃고 있다는 비판(Yetiv, 2004; Duffield, 2008)처럼 에너지 권력정치는 쉽게 사라지지 않을 것이다.

2. 에너지안보의 국제정치 (2): 성장과 팽창의 국제정치학

에너지의 경제적, 군사적, 정치적 중요성이 매우 크기 때문에 에너지원의 확보가 국가정책의 중요부분이 될 수밖에 없다. 그런데 그를 위한 개별국가들의 노력과 행동이 맞물려 국제체제 전체에 파생적인 안보문제를 야기할 수

11. OPEC이 집단행동을 통해 공급을 줄이고 그래서 에너지 가격이 급등하면 높은 가격에 많은 양을 팔고 싶은 나라가 당연히 생긴다. 다들 그 같은 유혹에 빠지면 집단행동 자체가 불가능해진다. 전형적으로 올슨이 말한 집단행동의 딜레마다(Olson, 1965).

있다. 그리고 그 같은 현상은 에너지만이 아니라 국제정치의 일반현상의 일반 국제정치이론의 대상이 될 수 있다. 그런 이론의 한 예가 ‘팽창압력(lateral pressure)’이론이다.

유럽강대국들이 경쟁적으로 해외팽창정책을 펼치고 그에 따라 국제위기가 빈발하던 19세기 말/20세기 초 영국의 자유주의 경제학자 홉슨(Hobson, 1902)은 제국주의, 즉 팽창주의 외교정책의 뿌리가 경제에 있음을 갈파했다. 즉 자본주의 경제성장의 결과로서 부(富), 곧 구매력의 편중이 생기고 그것으로 인해 과소소비,과다생산이 초래되며, 이에 따라 상품과 자본의 해외진출에 대한 압력이 생긴다는 것이다. 레닌이 그 가설의 일부를 수용하여 제국주의론으로 발전시킨 것은 잘 알려진 이야기다(Lenin, 1917).

메사추세츠 공과대학(MIT)의 슈크리 교수(Choucri and North, 1975)는 그 같은 경제이론에서 출발하여 보다 일반적인 이론을 주창한다. 그녀는 1975년에 출간한 공저에서 제1차 세계대전을 초래한 것은 어느 한 나라에서 부의 편중과 같은 특정한 조건이 아니라 다수국가의 동시성장이라는 주장을 펼쳐 주목을 받았다. 즉 각 국가는 독자적 요인과 과정에 따라 성장하고 그 결과로 불가피하게 해외로 팽창하며, 그에 따라 각국의 이해영역이 겹치고, 그것이 정치, 외교, 군사적 갈등과 충돌로 전개된 결과 제1차 세계대전이 초래되었다는 것이다.

슈크리의 제자인 애슐리는 그 모델을 발전시켜 냉전시대 미-중-소 삼각관계에 적용했다(Ashley, 1980). 또 다른 제자 골드스틴은 다수국가가 동시에 성장한다는 것은 곧 세계경기의 호황기라는 점에 착안하여 더욱 일반적인 가설을 도출했다. 즉 세계경제가 호황일 때 세계대전의 가능성이 높다는 것이다. 그는 400년 역사 속에서 경기주기와 전쟁주기를 측정하고 둘 사이의 상관관계를 계산한 결과 그 사이에 양(+)¹의 상관관계가 있음을 발견했다(Goldstein, 1986).

이 이론은 ① 성장과 팽창의 일방적 과정, ② 경쟁과 적대의 쌍방적 과정, ③ 세력균형과 전쟁의 다자적 과정으로 구성되며 대체적 논리는 다음과 같다. 첫째, 국제정치현상은 기본적으로 인간현상이다. 즉, 국제정치도 기본적으로 궁극적 행동주체인 인간들이 스스로 생각하고 느끼고 의사를 결정하고

그에 따라 행동한 결과 빚어지는 사회현상의 한 종류다.

둘째, 자신과 그 유전자의 재생산을 위한 인간의 본능적인 노력은 그가 속한 집단의 성장을 가져온다. 다시 말해 각 개인의 행동은 그 환경과 상호적으로 작용하면서 인구의 증가, 기술의 진보, 경제의 성장 등 이들이 속한 집단, 즉 국가의 성장을 가져온다. 그것은, 환경조건에 따라 일시적인 퇴보가 없는 것이 아니지만, 대체로 상승 성장하는 단선적 과정이다. 그 같은 성장과정은 누적적이고 경로 의존적이며 불가역적이어서 국가나 정부가 쉽게 통제할 수 있는 것이 아니다. 따라서 이것이 ‘팽창압력이론’에서 그리는 역동적 과정의 근본적 동력(driving force)이 된다.

셋째, 국가의 성장은 불가피하게 국가의 활동을 외부로 팽창(expansion)시키게 된다. 이민, 수출, 수입, 투자 등이 좋은 예다. 그것들은 대개 여러 행동주체들이 국내적으로 없거나 부족한 자원, 상품, 시장, 지식, 기술을 찾아 선택한 행동의 결과이지만 그 선택과 전개과정과 결과에 있어 국가의 개입을 가져오게 된다. 따라서 팽창압력은 대체로 경제활동이 왕성하고 그 규모가 크고 그 국제적 활동을 정치적으로 지원할 수 있는 능력이 있는 나라, 곧 강대국의 현상이다.

넷째, 둘 또는 그 이상의 국가가 동시에 팽창할 때 이들의 활동과 이해영역이 겹치게, 즉 ‘중첩(重疊; intersection)’된다. 것처럼 복수 국가들의 활동과 이해영역이 중첩되면 자연히 경쟁이 생긴다. 경쟁이 생기면 라이벌 관계가 생기고 라이벌 관계가 형성되면 서로 간에 적대감이 생긴다. 그 같은 과정은 그 자체에 그치지 않고 국가사이의 정치적, 외교적 대립, 심지어 군비경쟁과 같은 외부효과를 낳는다.

다섯째, 팽창압력의 필수부분은 아니지만, 대체로 동반하는 현상의 하나가 ‘촉발(觸發, provocations)’이다. 애슐리(Ashley, 1980)의 표현에 따르면 촉발이란 ‘중첩의 접점에서 일어나는 국지적 갈등’이다. 즉 강대국들의 활동과 이해영역이 중첩적 지역에서 정치적 갈등이 생기면 그것은 국지적인 현상에 머무르지 않고 강대국 사이의 충돌로 전개될 가능성이 높다. 그것이 불가피하게 강대국의 이해에 충격을 주기 때문이다. 이 과정은 좀 더 복합적으로 전개될 여지가 있다. 첫째, 국지적 갈등 그 자체가 강대국들의 팽창 때문에

일어날 수 있다. 즉 강대국의 동시적 팽창이 국지적 차원에서 정치적 균열을 가져오기도 하고 그 균열이 갈등과 폭력으로 전개될 빌미를 제공하기도 한다. 둘째, 강대국들의 팽창은 세계 여러 지역에 걸쳐 있기 때문에 한 지역에서의 행동은 다른 지역의 이익에 영향을 미칠 수가 있고 따라서 강대국들의 계산과 선택지는 매우 복잡해진다.

여섯째, 관련된 강대국들의 숫자가 셋 이상, 즉 다자적 상황이 되면 거기서 초래되는 정치적 동학은 더욱 복잡적이 된다. 그들 사이에 고도의 세력균형 정치가 펼쳐지고, 그 세력균형 정치가 자칫 전면전쟁, 즉 세계전쟁으로 전개될 수도 있다. 제1차 세계대전이 좋은 예다. 그러나 제1차 세계대전에서 자본주의와는 거리가 멀었던 러시아가 핵심 행위자가 됐던 것처럼 국제정치의 역동성은 단순한 경제적 변수의 작동을 초월하는 것이다.

3. 에너지안보의 국제정치 (3): 신국제에너지질서

이상의 일반론에 비추어 에너지를 둘러싼 오늘날의 국제정치 전개는 마이클 클레어(Klare, 2008)의 연구에서 잘 나타난다. 그의 주장은 다음과 같은 명제로 정리할 수 있다.

첫째, 현대문명의 에너지 의존도 또는 집중도가 갈수록 높아지고 있다. 문명의 이기가 편리해질수록 에너지의 사용량이 커질 수밖에 없기 때문이다. 단순히 민간기술만의 문제가 아니다. 현대식 첨단무기와 전략,전술도 에너지 집중도를 높이는 방향으로 나아가고 있다.

둘째, 수요공급의 균형이 바뀌고 있다. 한편으로 갈수록 많은 인구와 국가, 특히 인구대국 중국과 인도가 그 같은 현대문명에 동참하여 수요를 늘리고 있다. 다른 한편으로 에너지 수요의 대부분을 감당하는 화석연료가 고갈되고 있다. 새로 매장량을 새로 발견하는 속도가 둔화되고 채굴도 어려워지고 있다.

셋째, 이에 따라 에너지 분야에서는 (시장이 아니라) 국가의 역할이 갈수록 중요해지고 있다. 세계에서 가장 많은 매장량을 보유하고 있는 기업은 이

〈표 3〉 주요 에너지 소비국의 경제성장 및 에너지소비 증가

국명	국내총생산			에너지 소비량		
	2000년	2010년	성장률	2000년	2010년	성장률
미국	9,898.8	11,681.2	18.0	2,313.7	2,285.7	-1.2
중국	1,198.5	3,243.1	170.6	1,038.2	2,432.2	134.3
인도	460.2	971.5	111.1	295.8	524.2	77.2
일본	4,667.4	5,064.0	8.5	514.1	500.9	-2.6
한국	533.4	800.2	50.0	188.9	255.0	35.0
독일	1,900.2	2,071.2	9.0	332.3	319.5	-3.9

주: 단위: 국내총생산: 10억 달러(2000년 불변가격), 에너지소비량: 백만toe
 자료: 국내총생산: World Bank; 에너지 소비량(BP, 2011)

제 다국적기업(International Oil Companies, IOCs)이 아니라 국영기업(National Oil Companies, NOCs)이 됐다. 소위 자원 또는 에너지 민족주의 현상이다. 즉, 적어도 에너지 분야만큼은 국가의 정책이 시장과 기업에 맡기는 자유주의가 아니라 국가가 주도하는 (신-)중상주의적 정책으로 선회하고 있다. 클레어는 시장화/자유화에 역행하는 국제에너지질서를 ‘신국제에너지 질서(New International Energy Order)’라고 부른다.

이 신국제에너지질서는 기존의 OPEC 위주의 공급국에 러시아가 추가되고, OECD/IEA 위주의 수요국에 중국/인도가 추가됨으로써 ① 공급국 대 수요국의 권력구도, ② 공급국 사이의 협력과 갈등, ③ 수요국 사이의 협력과 갈등의 에너지안보를 둘러싼 국제정치의 구도가 매우 복잡해졌다는 점이 두드러진다.

〈표 3〉은 2010년 기준 세계 6대 에너지 수입국의 경제성장 및 에너지 소비증가를 보여준다. 이 표를 보면 과연 중국과 인도가 가장 큰 팽창압력을 받고 있음을 여실히 알 수 있다. 2010~2010년 10년 동안 중국의 경제는 실질기준으로 170%, 인도는 111% 성장했다. 반면 미국, 일본, 독일 등의 성장세는 높지 않다. 같은 기간 중국과 인도의 에너지 소비량은 각각 134%, 77% 성장했다. 미국, 일본, 독일의 에너지 소비는 오히려 감소세를 기록했다.

〈표 4〉는 2010년 기준 세계 10대 산유국 및 천연가스 생산국 현황을 보여준다. 이들 10개국은 현재까지 확인된 자원의 대부분(석유, 82%; 천연가

〈표 4〉 매장량 기준 세계 10대 산유국 및 천연가스 생산국 현황

순위	석유				천연가스			
	국가	매장량	비중	비고	국가	매장량	비중	비고
1	사우디아라비아	264.5	19.1%	6.5	러시아	44.8	23.9%	5.5
2	베네수엘라	211.2	15.3%	4.5	이란	29.6	15.8%	6.0
3	이란	137.0	9.9%	6.0	카타르	25.3	13.5%	5.5
4	이라크	115.0	8.3%	5.5	투르크메니스탄	8.0	4.3%	7.0
5	쿠웨이트	101.5	7.3%	4.0	사우디아라비아	8.0	4.3%	6.5
6	UAE	97.8	7.1%	5.5	미국	7.7	4.1%	1.0
7	러시아	77.4	5.6%	5.5	UAE	6.0	3.2%	5.5
8	리비아	46.4	3.4%	7.0	베네수엘라	5.5	2.9%	4.5
9	카자흐스탄	39.8	2.9%	5.5	나이지리아	5.3	2.8%	4.5
10	나이지리아	37.2	2.7%	4.5	알제리	4.5	2.4%	5.5
	세계	1383.2	81.6%		세계	187.1	77.2%	

주: 1. 단위: 석유: 10억 배럴, 천연가스: 1조 입방미터; 2. 비고: Freedom House(2011)의 정치적 자유 및 시민권리 지수의 평균치(7이 가장 자유가 없음).

자료: BP (2011); Freedom House (2011).

스, 77%)을 보유한다. 특기할 만한 사항은 물론 겹치기도 하지만 이들 나라는 거의 예외 없이(유일한 예외는 미국) 정치적 후진국이라는 점이다. 그것은 우연이 아니라 체계적인 이유가 있다. 석유나 천연가스의 수출로 벌어들인 외화는 독재를 낳고 유지하는 효과를 발휘한다. 첫째, 그렇게 벌어들인 외화로 국민의 환심을 산다. 세금을 낮추고 복지지출을 늘린다. 둘째, 세금으로 거둔 돈이 아니기 때문에 회계가 불투명하고, 따라서 국민이 의문을 갖거나 불만을 가질 여지가 줄어든다. 셋째, 그것으로 정권에 충성하는 폭력조직, 즉 군부나 민병대를 양성한다. 2011년 소위 재스민 혁명으로 넘어진 정권은 모두 석유가 거의 생산되지 않는 나라다. 리비아만 예외지만 그 경우에는 나토의 개입 때문이었다(Ross, 2011).

독재정권은 겉으로는 안정적으로 보여도 당연히 내부적으로 불만이 쌓이기 마련이고 그것이 정치적 갈등으로 터져 나올 가능성이 높다. 그런 지역에 강대국의 존재가 커지면, 그것도 둘 이상의 강대국이 경쟁적으로 존재하면 그 가능성은 더욱 높아진다. 그리고 그 정치적 갈등이 강대국 사이의 갈등으

로 비화할 가능성도 없지 않다. 팽창압력이론이 의미하는 것이 그것이다. 냉전종식이후 그 같은 과정을 가장 극명하게 보여준 지역이 카스피 해 연안 국가들이었다. 19세기 영국과 러시아가 경쟁하다가 소련의 지배하에 들어갔지만 1992년 소련의 해체로 무주공산이 된 지역이다. 이 지역에 과거의 영향력을 회복하려는 러시아, 접경을 빌미로 상하이 협력기구(SCO)를 내세워 접근하는 중국, 첨단 기술과 자본으로 무장한 서방국가들의 석유회사와 그 정부, 테러와의 전쟁으로 그 군사적 존재를 강화해 온 미국 등이 병존하며 경쟁한다. 그들의 존재와 내부의 정치적 불안정이 맞물리면 슈크리, 클레어 등이 경고한 국제안보동학이 작동할 수 있다.

V. 에너지안보 정책과 전략

에너지 공급의 교란이나 그 위협으로 인한 경제적 충격을 예방하고 완화하는 동시에 에너지의 취약성을 활용하는 정치적 공간에 효과적으로 대응하는 에너지안보정책에는 무엇이 있는가? 안보문제를 위협과 취약성의 상호작용으로 정의한 부잔은 안보정책으로서 국가내부의 자원을 동원하여 취약성을 줄이는 ‘국가’ 안보전략(national security policy)와 외부에서 위협을 줄이고 관리하는 ‘국제’ 안보전략(international security policy)를 구분한 바 있다(Buzan, 1991: Ch. 9). 이 논리는 에너지안보정책에도 적용할 수 있다.

첫째, 일종의 ‘국가’ 에너지안보정책으로 바로 그 내부적 취약성을 줄이는 방법이 있다.¹² 에너지원 개발과 생산에 박차를 가하고, 절약을 통해 에너지 소비를 줄이는 것이 그 하나다. 가급적 예비 에너지를 비축하여 밖의 충격을 완화하는 것이 다른 하나다. 전략석유비축(SPR)이 바로 그것이다. 국적석유회사가 해외에서 유전개발 지분을 획득하는 소위 에너지 자주개발은 비용 대비 효과 면에서 그리 좋은 방법은 아니지만 유사시 상호 교환할 수 있는

12. 내부의 자원을 동원하는 ‘국가’안보정책과 외부의 위협을 관리하고 자원을 활용하는 ‘국제’안보정책을 구별한 부잔(Buzan, 1991)의 논의를 빌었다.

일종의 비축석유로 기능할 수 있는 여지가 있다. 그러나 부존자원이 제한된 한국과 같은 경우 이 방법은 한계가 있을 수밖에 없다.

둘째, 따라서 내부적으로 취약한 국가의 경우 국가외부의 자원을 활용하여 취약성을 줄이고 국가 밖에서 오는 위협을 관리하는 ‘국제’ 에너지안보정책이 보다 중요하다. 국제 에너지안보정책은 일단 취약성을 줄이기 위한 정책과 위협을 관리하기 위한 전략으로 나누어 볼 수 있다. 취약성을 줄이기 위해서는 무엇보다 에너지원의 다양화함과 동시에 에너지 공급선을 다변화해야 한다. 1912년, 영국의 세계제국을 지탱하던 해군을 강화하기 위해 자국에 충분한 석탄을 포기하고 외부의 자원에 의존할 수밖에 없는 석유로 전환하는 운명적 결단을 내린 윈스턴 처칠이 다변화와 다양화를 외친 이유가 바로 거기에 있다(Yergin, 1991, 2008: 160). 다시 말해 한국이나 일본과 같이 부존자원이 빈약하여 외부의 자원에 의존할 수밖에 없는 경우라면 가급적 에너지원을 다양화하고 에너지 공급지를 다변화하는 전략을 쓸 수밖에 없는 것이다.

취약성을 줄이기 위한 국제정책의 다른 하나는 수요국가들 사이의 협력이다. 투기자본의 통화 공격에 대응하기 위해 통화 스와프협정을 체결하듯이 에너지 공급의 단기적 충격에 대비하기 위해 전략석유비축을 서로 지원하는 것도 한 방법이 될 수 있다. 실로 1973년 오일쇼크 이후 헨리 키신저 미국 국무장관이 국제에너지기구(IEA)의 설립을 주도하고 각국의 전략석유비축을 함께 관리하도록 한 것이 바로 그 방법이다.

위협을 관리하고 제어하기 위한 ‘국제’ 에너지안보정책의 경우 그 위협이 고의적인 경우와 구조적인 경우에 따라 달라질 수 있다. 고의적 위협의 경우, 대체로 세 가지 해법이 있다. 하나는 에너지 공급국과의 이익의 갈등을 없애므로써 공급국이 굳이 에너지 공급을 정치적 목적으로 사용할 이유를 없애는 경우다. 그러나 국가 사이에 이익의 갈등이 완전히, 또 영원히 없을 수는 없기 때문에 이 방법은 완전한 것이 아니다. 다른 하나는 의존관계를 가급적 대칭적 상호의존관계로 전환하는 방법이다. 자원 부존의 불균등은 어떻게 할 수 없다고 하더라도 기타 다양한 분야에서 유리한 상호의존관계를 구축함으로써 에너지 분야에서의 비대칭성을 완화하는 방법이다. 마지막으로 공급국

들이 에너지를 정치적 목적으로 사용할 수 있는 여지를 없애는 방법을 들 수 있다. 예컨대 에너지 시장이 일종의 완전경쟁시장이 되면 특정한 공급자가 임의로 공급이나 가격을 조정할 수 없게 된다. 그러나 그것은 어느 특정국가 가 홀로 할 수 있는 일이 아니다.

지구적 차원에서 자원이 고갈되고 그에 따라 에너지 시장이 빠듯해지는 것은 일종의 구조적 위협이다. 것처럼 빠듯한 시장에서 자연재해, 전쟁이나 기타 인위적 조치가 초래하는 시장교란도 구조적 위협에 준한다고 할만하다. 그 같은 상황에서 개별국가가 취할 수 있는 정책조치는 제한적이다. 따라서 국제적인 협력과 공조된 대응이 필요하다. 한 가지 예는 미국의 석유시설이 집중된 멕시코 만 유역을 강타했던 허리케인 카트리나로 인한 충격을 완화하기 위해 국제에너지기구의 주도로 전략비축유를 방출했던 경우다.

VI. 결론

이상에서 이 글은 지난 수년간 다양한 분야에서 다양하게 논의되어 에너지 안보의 개념을 정리하고 그에 질서를 부여하고자 했다. 첫째, 주로 특정국가의 차원에서 논의되어 온 국가 에너지안보의 여러 측면, 즉 그 경제적 측면 외에도 군사적, 정치적 측면을 부각시킴으로써 에너지 안보 개념의 지평을 확대했다. 둘째, ‘국가’ 에너지 안보와 ‘국제’ 에너지 안보를 구별함으로써 에너지 안보논의의 분석수준을 구분했다. 셋째, ‘본원적’인 에너지 안보와 ‘파생적’인 에너지 안보를 구별하여 그 우선순위를 밝혔다. 나아가 그 같은 개념적 분석 위에 다양한 에너지 안보정책을 따지고 정리했다.

역사적으로 볼 때 에너지안보에 대한 우려와 논의는 주기를 그려왔고, 그 주기는 에너지가격의 폭등과 에너지원의 고갈우려에 의해 촉발됐다. 그러다가 에너지가격, 주로 석유가격이 안정화되면 사라졌다. 에너지가격의 안정화는 정부의 대책보다는 주로 시장, 즉 민간경제주체의 노력에 의해 이루어졌다. 즉 공급자들은 기존의 생산지의 채굴량을 늘리고 채산성이 떨어져 채굴

을 하지 않던 곳을 새로 채굴하며 새로운 기술개발을 통해 그 채산성을 개선하고자 한다. 소비자들은 위해 소비를 줄이고 같은 양의 에너지를 보다 효율적으로 사용하며 기타 대안적 에너지원의 발굴을 통해 비용을 절감하고자 한다.

이것이 의미하는 바는 에너지안보는 크게 보아 세계적 차원의 일로 개별 국가, 그리고 그 정부가 할 수 있는 일은 제한적이라는 점이다. 따라서 정부는 직접 시장에 개입하기보다 단기 이윤에 민감한 민간행위주체들의 정책과 행동을 장기적으로 지도하는 제도의 수립에 에너지안보 정책의 초점을 둘 필요가 있다. 에너지원의 장기적 고갈에 대비하여 여러 인센티브를 통해 새로운 에너지원의 기술개발을 유도하는 것이 한 방법이다. 세제와 요금체계의 합리화를 통해 에너지 사용의 절감과 효율화를 추구하는 것이 다른 한 방법이다.

이 글의 서두에서 지적했듯이 ‘에너지안보’를 운위하는 자체가 곧 안보화/정치화라는 정치행위이다. 그것은 정부의 비상한 대응을 촉구하고 정당화하여, 한편으로는 시장의 실패를 막기 위한 정부의 순기능을 가능하게 해 주기도 하지만 다른 한편으로는 정부의 과도한 개입을 통해 시장을 왜곡하고 국가자원을 낭비하는 역기능도 초래할 수도 있다. 정부, 에너지관련 기업, 최종 소비자 등 행위주체뿐만 아니라 언론과 학계 등 여론주도층은 보다 크고 긴 안목에서 에너지 안보 문제를 접근할 필요가 있다.

투고일자: 2012-06-04 심사일자: 2012-07-23 게재확정: 2012-09-03

참고문헌

- 김남일. 2008. 세계 에너지 환경변화와 한국의 에너지안보 전략. 에너지연구원 정책보고서.
- 김은정·남궁근. 2009. 「비전통적 안보담론의 문제점: 멕시코 바이오에너지법(2008) 제정과정에서 에너지-식량안보의 갈등을 중심으로」. 『국제정치연구』 12집 2호. pp. 179-206.
- 김태현. 게임과 억지이론. 우철구·박건영 편. 『현대국제관계이론과 한국』. 서울: 사회평

론사.

- 도현재. 2003. 「21세기 에너지안보의 재조명 및 강화 방안」. 에너지경제연구원 기본연구보고서 03-07.
- 백창재·유석진·한동훈·송주명·이희옥·지만수·김태현·이혜정. 2008. 『2012 차이나 리포트』. 서울: 인간사랑.
- 전가립. 2006. 에너지안보를 둘러싼 중국의 팽창주의 외교정책. 『국제지역연구』 10집 1호 pp. 765-789.
- 이하원. 2011. “美 '원유수입 중단' 비공식 요청… 韓·이란 또 외교갈등?” 『조선일보』, 12월 1일.
- 주재우. 2004. 「중국의 에너지정책과 동북아협력문제」. 『국제정치논총』 44권 1호 pp. 211-233.
- Achen, C. and Snidal, D. 1989. “Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies.” *World Politics*, 41(2), pp. 143-169.
- Ashley, R. K. 1980. *The Political Economy of War and Peace: The Sino-Soviet American Triangle and the Modern Security Problematique*. London: Frances Pinter.
- Bader, J. A. 2008. “Rising China and Rising Oil Demand: Real and Imagined Problems for the International System.” In K. M. Campbell and J. Price (Eds.), *The Global Politics of Energy*. Washington, D.C.: The Aspen Institute.
- BP. 2011. *Statistical Review of World Energy 2011*. <http://www.bp.com> (accessed on 20 September 2011).
- Buzan, B. 1991. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd ed. Boulder, CO: Lynne Rienner. [김태현 역, 『세계화 시대의 국가안보』(서울: 나남, 1995).]
- Buzan, B., Wæver, O., and de Wilde, J. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Campbell, K. M. and Price, J. 2008. *The Global Politics of Energy*. Washington, D.C.: The Aspen Institute.
- Choucri, N. and North, R.C. 1975. *Nations in Conflict: National Growth and International Violence*. San Francisco: W. H. Freeman.
- Claude, I. L. 1962. *Power and International Relations*. New York: Random House.
- Duffield, J. S. 2008. *Over a Barrel: The Costs of U.S. Foreign Oil Dependence*. Stanford: Stanford University Press.
- Goldstein, J. S. 1988. *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age*. New Haven: Yale University Press.
- Gulledge, J. 2008. “Climate Change Risks in the Contexts of Scientific Uncertainty,” In K. M. Campbell and J. Price (Eds.), *The Global Politics of Energy*. Washington, D.C.: The Aspen Institute.
- Hefner, R. A., III. 2008. “The Age of Energy Gases: The Importance of Natural Gas in Energy Policy.” In K.M. Campbell and J. Price (Eds.), *The Global Politics*

- of Energy*. Washington, D.C.: The Aspen Institute.
- Hobson, J. A. 1902. *Imperialism: A Study*. London: Allen and Unwin.
- Human Security Report Project. 2011. *Human Security Report 2009/2010: The Causes of Peace and the Shrinking Cost of War*. New York: Oxford University Press.
- Jervis, R. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jervis, R. 1978. "Cooperation Under the Security Dilemma." *World Politics*, 30(2): 167-214.
- Juhasz, A. 2009. *The Tyranny of Oil: The World's Most Powerful Industry — and What We Must Do to Stop It*. New York: Harper.
- Kalicki, J. H. and Goldwyn, D. L. 2005. *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Keohane, R. O. and Nye, J. S. Jr. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Co.
- Klare, M. T. 2008. *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. New York: Metropolitan Books.
- Krauss, C. 2011. "New Technologies Redraw the World's Energy Picture." *The New York Times*, October 25.
- Lenin, V. I. 1916,2010. *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism*. New York: Penguin Books.
- National Intelligence Council. 2008. *Global Trends 2025*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- Nye, J. S., Jr. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rosen, D. H. and Houser, T. 2007. *China Energy: A Guide for the Perplexed*. China Balance Sheet: A Joint Project by the Center for Strategic and International Studies and the Peterson Institute for International Economics.
- Ross, M. L. 2011. "Will Oil Drown the Arab Spring?" *Foreign Affairs*, 90(5): 2-7.
- Shaffer, B. 2009. *Energy Politics*. University of Pennsylvania Press.
- Snyder, G. H. 1961. *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stulberg, A. N. 2007. *Well-oiled Diplomacy: Strategic Manipulation and Russia's Energy Statecraft in Eurasia*. Albany: State University of New York Press.
- Walt, S. M. 1991. "Renaissance of Security Studies." *International Studies Quarterly*, 35(2): 211-239.
- Wight, M. 1978. *Power Politics*. London: Leicester University Press.
- Wolfers, A. 1962. "National Security as an Ambiguous Symbol." In A. Wolfers (Ed.),

- Discord and Collaboration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Yergin, D. 2008. *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power, with a New Epilogue*. New York: Free Press. [김태유 역, 『황금의 샘』(서울: 고려원, 1993).]
- Yergin, D. 2006. Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, 85(2): 69-82.
- Yergin, D. 2011. *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*. New York: The Penguin Press.
- Yetiv, S. A. 2004. *Crude Awakenings: Global Oil Security and American Foreign Policy*. Ithaca: Cornell University Press.

International Politics of Energy Security

Taehyun Kim

Professor, Graduate School of International Studies
Chung-Ang University

“Energy security” has been an iconic word in policy discourses around the world. Yet, its meanings have remained obscure and its diverse dimensions blurred. This paper intends to shed a new light to theoretical and political debates on energy security by (1) clarifying the meaning of energy security along the levels of analysis, in view of existing literature on security studies in general, (2) distinguishing the “derivative” and the “intrinsic” energy security issues, and (3) recasting the political dynamics over energy sources in terms of (i) power and interdependence, (ii) lateral pressure, and (iii) changing balance of power in international energy politics. A set of policy implications are derived from the ongoing discussions, including the danger of “securitization” in energy policy, which may justify overly intrusive government policy and thereby lead to market distortion and waste of government resources.

Keywords: energy security, national security, international security, interdependence, power politics