

중국의 에너지안보정책과 중미관계 전망*

박병광(국가안보전략연구소)

논문 요약

이 글은 장차 중국과 미국의 세계 주도권 경쟁에서 무엇보다 중요한 이슈로 등장할지 모르는 에너지문제를 중심으로 양국관계를 살펴보고 미래를 전망하는데 목적이 있다. 다만 이 글의 초점이 되는 대상은 미국이 아니라 중국이다. 연구결과, 단기적 측면에서 미중간의 에너지를 둘러싼 마찰과 경쟁은 치열해질 수밖에 없는 구조적 한계를 안고 있는 것이 사실이다. 중국의 경제발전으로 인한 에너지수요는 지속적으로 증대될 것이며, 에너지 갈등을 해소하기 위한 정부차원의 시도와 노력은 불가피하기 때문이다.

그러나 양국의 적극적인 에너지안보정책과 그에 따른 공세적 에너지확보 노력이 반드시 중국과 미국 관계를 제로섬(zero sum) 게임의 양상으로 몰고 갈 것이라고 단정할 수는 없다. 왜냐하면 에너지를 둘러싼 양국관계는 경쟁 및 대립의 측면과 더불어 절충 및 협력의 가능성도 충분히 존재하기 때문이다. 다만 중장기적으로 이러한 이상적 상황에 도달하기 위해서는 첫째, 향후 신재생에너지와 대체에너지 등 기존의 화석에너지를 대체할만한 미래의 새로운 에너지자원이 등장할 필요가 있다. 둘째, 중국의 에너지외교가 국제적 규범을 준수하는 방향으로 전환될 필요가 있다. 셋째, 미국을 비롯한 서구사회가 중국의 적극적 에너지외교를 전략적 도전으로만 간주하기보다는 중국의 세계경제 편입을 적극 협조함으로써 에너지 문제로 인해 발생할 수 있는 극단적 위기와 대립을 회피할 필요가 있다.

주제어 : 중국, 미국, 에너지외교, 에너지경쟁, 신재생에너지, 대체에너지, 에너지수송로

* 본 연구는 2011년 재단법인 동아시아연구원(EAI) 맥아더 아시아안보이니셔티브(MacArthur Asia Security Initiative) 프로그램의 지원을 받았습니다.

I. 들어가는 말

중국과 미국은 오늘날 국제사회에서 최대의 에너지소비국으로 자리 잡고 있다.¹⁾ 미국은 세계 최대의 원유수입국이며 중국은 미국에 이어서 두 번째의 원유수입대국이다. 미국과 중국은 자국이 생산하는 것보다 훨씬 더 많은 양의 원유를 소비하고 있으며 그 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 특히 개혁개방 이후 중국의 급속한 산업화는 막대한 에너지 수요를 발생시키고 있다. 중국의 입장에서 해외로부터의 원유수입선 확보는 그야말로 사활을 건 전쟁이다. 이러한 사정은 원유 뿐 아니라 여타의 에너지, 천연자원의 경우에도 마찬가지이다. 때문에 중국지도부는 이미 에너지문제를 국가안보의 핵심 사안으로 규정하고 적극적인 에너지안보정책을 펼치고 있다.²⁾

문제는 중국과 미국이 핵심 안보사안으로 규정하고 안정적 공급을 추구하는 에너지자원 특히 원유의 매장량이 급속히 줄어들고 있다는 사실이다. 따라서 산유국들은 원유의 생산과 공급을 무기화하면서 정치적 목적을 달성하려는 반면 에너지 수입국들은 안정적인 에너지 확보에 외교적 역량을 집중하고 있다. 이 과정에서 세계 최대의 에너지 소비국인 중국과 미국의 에너지확보와 공급을 둘러싼 각축은 점점 치열해지고 있다. 특히 미국은 에너지에 대한 독점적 통제를 통해서 세계패권을 유지하려 하고 중국은 어떻게든 독자적이고 안정적인 에너지공급을 보장받으려 분투하고 있다.

이 과정에서 21세기 중국과 미국의 국가생존은 물론이고 패권경쟁에 있어서도 에너지문제가 핵심 사안으로 등장하고 있다. 물론 일각에서는 중국과 미국이 에너지문제에 있어서 상당한 정도의 이익을 공유하고 있으며 세계

1) 일반적으로 에너지에는 화석에너지인 석유, 석탄, 가스 등은 물론이고 원자력, 수력, 태양에너지 등 그 종류와 정의 또한 다양한데, 이 글에서는 석유를 중심으로 하는 화석에너지에 초점을 맞추고자 한다.

2) 중국은 국가적 차원에서 종합적인 에너지정책을 수립하고 집행하기 위해 2005년 6월 윈자바오(溫家寶)총리를 조장으로 하는 '국가에너지영도소조(國家能源領導小組)'를 설립했다. 黃蕙, "國家能源領導小組只是第一步," 《瞭望》, 2005年, 第23期, pp.40~41.

최대의 에너지소비국으로서 다양한 협력가능성을 내포하고 있는 것으로 평가한다.³⁾ 실제로 최근 들어서 중국과 미국 간에 이루어지는 대부분의 정책대화 메커니즘은 반드시 에너지문제를 주요 의제로 포함시키고 있다.⁴⁾ 또한 오바마 정부가 등장한 이후 중국과 미국은 2009년 “중미양국간 기후변화, 에너지, 환경문제 등 분야에서 상호협력에 관한 비망록”에 서명하기도 했다.

그럼에도 불구하고 적잖은 전문가들은 중국의 에너지소비량이 증가할수록 에너지문제를 둘러싼 중국과 미국의 경쟁 및 마찰 가능성은 더욱 높아질 것으로 예측한다. 아울러 최근에 더욱 공세적으로 전개되고 있는 중국의 에너지정책(외교)이 현재 국제사회의 에너지질서를 좌우하고 있는 미국과의 대결을 가져옴으로써 국제정치적 불안을 야기할 수도 있음을 우려한다.⁵⁾ 실제로 중국은 에너지확보를 위해 최근 중남미와 캐나다, 호주 등 전통적인 미국의 영향권에도 발을 들여놓음으로써 미국의 우려와 경계심을 자극하고 있다. 또한 미국 내 일각에서는 군사력 증강을 통해 해양수송로의 안전을 확보하려는 중국의 시도에 대해서도 우려감을 표시하고 있다. 만일 중국의 경제성장파 에너지수요 증가 추세가 군사력 증강으로 이어지고 그것이 미국의 군사적 패권에 대한 도전으로 연결된다면 중미관계는 심각한 도전에 직면할 수도 있을 것이다.

한편 국내에서 발간된 기존의 중국의 에너지안보에 대한 연구 성과들은 주로 중국 에너지안보정책 자체에 대한 설명에 치우치거나 또는 해군력 및

3) Jonathan D. Pollack, “Energy Insecurity with Chinese and American Characteristics: Realities and Possibilities.” in Gabriel B. Collins, Andrew S. Erickson, Lyle J. Goldstein, and William S. Murray, *China's Energy Strategy: The Impact on Beijing's Maritime Policies*, Annapolis: Naval Institute Press, 2008, p. 440; 劉琛, “美國能源國際合作狀況,” 陳岳許勤華 主編, 『中國能源國際合作報告』, 北京: 時事出版社, 2010, pp.21~27.
 4) 예를 들어 ‘미중전략경제대화(U.S-China SED)’ 및 ‘미중정상회담(U.S-China Summit)’ 등 21세기 중미간의 주요 정책대화에서 에너지정책, 석유·가스산업, 핵기술의 평화적 사용 등은 거의 예외 없이 등장하는 논의주제이다.
 5) 예를 들어 다음을 참조하라. Flynt Leverett and Jeffrey Bader, “Managing China-U.S. Energy Competition in the Middle East.” *The Washington Quarterly*, Vol.29, No.1 (Winter) 2005, pp.187~201; David Zweig and Bi Jianhai, “China's Global Hunt for Energy.” *Foreign Affairs*, Vol.84, No.5 (September-October), 2005, pp.25~38.

외교력 발전과 연계하여 분석한 것이 대부분이다.⁶⁾ 즉, 향후 중미관계의 잠재적 대립요소의 하나로서 에너지문제에 착안하여 중국의 에너지안보정책과 중미 패권경쟁에 초점을 맞춘 연구는 아직까지 매우 드문 것이 사실이다. 그런 점에서 이 글은 장차 중국과 미국의 세계 주도권 경쟁에서 무엇보다 중요한 이슈로 등장할지 모르는 에너지문제를 중심으로 양국관계를 살펴보고 미래를 전망하는데 목적이 있다. 다만 이 글의 초점이 되는 대상은 미국이 아니라 중국이다. 따라서 먼저 중국의 에너지 수급현황을 살펴본 뒤, 에너지안보정책의 내용과 목표, 특징을 평가한다. 다음으로 중국과 미국의 에너지문제에 대한 협력가능성과 경쟁 및 마찰의 영역을 살펴보도록 하겠다. 그리고 결론에서는 향후 중미간의 패권경쟁에서 차지하는 에너지문제의 의미를 되돌아보고 그 영향 및 전망에 관해 평가하고자 한다.

II. 중국의 에너지 수급현황 및 특징

엄밀한 의미에서 중국은 세계적 수준의 에너지 생산대국일 뿐 아니라 에너지 자급률 역시 매우 높은 나라이다. 중국은 풍부한 석탄매장량을 바탕으로 현재까지도 전체 에너지소비의 약 90%를 국내에서 자체적으로 조달하고 있다. 중국은 특히 1조 345억 톤의 석탄 매장량을 지니고 있으며, 세계 3위의 석탄생산국가로서 1차 에너지 소비에서 차지하는 석탄의 비중은 약 70%에 이른다. 또한 2007년 발표한 에너지백서(『中國的能源狀況與政策』)에 따르면 중국은 따칭(大慶), 성리(勝利), 랴오허(遼河), 타리무(塔里木) 등 대형 유전을 보유하고 있는데, 2006년의 경우 원유생산량은 1억 8,500만 톤으로

6) 예를 들어 다음을 참조하라. 윤석준, “중국의 에너지안보와 해군력발전.” 『중소연구』 제29권 2호, 2005, pp.13~55; 전가림, “중국 에너지안보정책의 목표와 전략.” 『국제지역연구』 제10권 3호, 2006, pp.940~962; 김승채, “중국의 에너지안보: 상하이협력기구를 중심으로.” 『국제관계연구』 제15권 2호, 2010, pp.136~162.

서 세계 5위에 해당하는 것이었다.⁷⁾ 따라서 중국은 1990년대 초반까지만 해도 국내 에너지 공급구조가 자급자족으로 이루어져 왔으며, '1, 2차 오일쇼크'를 경험하지 않았음은 물론이고 전략적 비축유를 보유해야 할 필요성도 느끼지 못했던 것이 사실이다.

그러나 중국이 에너지 생산대국이라는 점에도 불구하고 에너지문제와 관련하여 사활을 걸 수밖에 없도록 만드는 것은 중국이 세계 최대의 에너지 소비국가라는 사실이다. 중국은 이미 지난 2009년 미국을 제치고 세계 최대의 에너지 소비국이 되었으며⁸⁾ 현재 중국의 에너지 소비는 매년 세계 평균 증가율의 2배 이상을 기록하면서 급속히 증가하고 있다. 일례로 국제에너지기구(IEA)의 조사에 따르면 2007년부터 2030년까지 전 세계의 에너지수요량은 매년 평균 1.5%씩 증가할 것으로 보이지만 중국의 경우는 3.2%씩 증가할 것으로 예상되고 있다.⁹⁾

특히 중국이 소비하는 에너지 가운데 석유소비는 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 예를 들어 2006년 중국의 일일 석유소비는 740만 배럴로 10년 전인 1996년의 일일 소비량 370만 배럴의 두 배를 기록하였다. 또한 2006년 중국의 석유소비는 세계 제1의 석유소비국가인 미국의 30% 수준으로서 10년 전인 1996년의 17% 수준과 비교하면 역시 두 배 가량 증가한 것으로 나타난다.¹⁰⁾ 이에 따라 중국이 수입하는 원유의 대외의존도는 매년 그 비율이 빠르게 증가하고 있다(표 1 참조).

7) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『中國的能源狀況與政策』北京: 2007.12.
 8) 월스트리트저널(WJS)은 IEA의 자료를 인용해 2009년 중국은 22.52억TOE(석유환산톤)를 소비함으로써 21.7억TOE를 소비한 미국을 제치고 세계 최대 에너지 소비국이 되었다고 보도했다. Spencer Swartz & Shai Oster, "China Tops U.S. in Energy Use." *The Wall Street Journal*, July 19, 2010.
 9) IEA, *World Energy Outlook 2009*, Paris: IEA Publications, 2010, p.76.
 10) 심기은, 『중국의 에너지자원 확보 외교 전략과 우리의 대응방안 연구』, 에너지경제연구원 정책연구보고서, 2007. 12, p.1.

<표 1> 중국의 석유 수입의존도 (단위 : %)

년도	94	95	96	97	98	2000	2005	2010	2011
수입의존도	1.9	5.4	8.1	17.0	15.4	30.0	35.7	52.1	57.0

출처 : 中華人民共和國新聞辦公室, 『中國的能源政策(2012)白皮書』, 2012年 10月.

중국의 급속한 에너지소비 증가에 비해서 자체적으로 조달할 수 있는 원유의 공급은 수요에 비해 턱없이 부족한 상황이다. 중국의 석유 소비와 생산간의 격차는 2000년대 들어서 더욱 급속히 확대되고 있는 데 그 주요한 이유는 크게 다음의 세 가지를 들 수 있다.

우선 첫째는 중국 국내 유전의 대부분은 1960~70년대에 발견된 것으로서 모두 성숙기의 유전이란 사실이다. 즉 40~50년 전에 발견되고 개발된 대규모 유전들이 이미 대부분 고갈상태에 접어들고 있는 것이다. 따라서 중국의 원유 생산량은 2012년경 1일 평균 390만 배럴을 최고치로 2030년경에는 1일 평균 270만 배럴로 감소할 것으로 예상되며 규모가 큰 유전부터 점차 고갈이 예상되고 있다¹¹⁾.

다음으로 중국경제의 급속한 성장에 따른 설비투자 증가와 산업 발달로 인한 에너지 소비 유발 등의 요인을 들 수 있다. 중국은 산업화 과정에서 1차 산업의 비중이 퇴락하고 중화학 공업을 비롯한 2차 산업의 비중이 급격히 증가하고 있다. 특히 중공업은 막대한 에너지를 소비하는 산업부문으로서 철강 산업의 경우 중국 총 에너지사용량의 16%를 차지하는 등 현재와 같은 산업구조는 대규모 에너지소비를 필요로 한다.¹²⁾

세 번째로 급격한 경제발전이 따른 일반 국민들의 생활수준 상승을 들 수

11) 이우익, "중국의 에너지정책과 우리의 대응전략." 『아태 쟁점과 연구』 제3권 2호, 2008, pp. 82~85.
 12) Nouredine Berrah, *Sustainable Energy in China: The Closing Window of Opportunity*. Washington, DC: World Bank, 2007, p.15.

있다. 즉 경제성장에 따른 중국내 서비스산업의 발달과 개인 승용차보급 확대 등은 석유소비를 재촉하는 요인이 되고 있다. 일례로 2006년 중국의 개인 승용차 보유 대수는 1994년에 비해 10배 이상 증가했으며, 세계 4대 승용차 생산국이자 3대 승용차 소비국가로 등장했다.¹³⁾ 이후에도 중국의 자동차산업은 지속적으로 성장해 2010년에는 1,000만 대 이상을 생산하는 세계 최대의 자동차생산국으로 부상하였다.

한편 중국은 절대적인 에너지 보유량과 에너지 소비의 급증에도 불구하고 1인당 석유천연가스 보유량은 세계 1인당 평균치의 8%와 6% 수준에 불과하다. 중국의 에너지자원 가운데 비교적 풍부한 석탄의 경우도 1인당 보유량은 55%밖에 되지 않는 등 과도한 인구조로 인해 인구당 자원보유량은 매우 부족한 실정이다. 더욱이 석탄 위주의 불합리한 에너지 소비구조는 대량의 온실가스를 유발하는 등 환경오염이 심화되는 주요 원인으로 작용하고 있다(표2 참조). 뿐만 아니라 중국은 단위상품 1개의 생산에 소모되는 에너지소비량이 선진국의 6배 수준에 달하는 등 에너지 효율성이 매우 낮다.¹⁴⁾ 이에 따라 중국정부는 에너지 소비구조에서 석유와 석탄이 차지하는 비중을 줄이고 재생가능 에너지와 원자력 발전의 비중을 늘리는 등 에너지 소비구조의 최적화를 추구하고자 한다.¹⁵⁾

<표 2> 중국의 에너지 소비총량과 구성

연도	총량(만 표준석탄톤)	석탄(%)	원유	천연가스	수력, 원자력, 풍력
2001	143,199	66.7	22.9	2.6	7.9
2002	151,797	66.3	23.4	2.6	7.7

13) 楊毅, 『中國國家安全戰略構想』, 北京: 時事出版社, 2009, p.327.

14) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『中國的能源狀況與政策』, 北京: 2007.12; Yiming He, "China's Energy Security strategy." Hyung Kook Kim (ed.), *Energy Security and Energy Cooperation Regime in East Asia*. The KAIS International Conference Series, No. 16, 2006, pp.93~95.

15) 중국정부는 매년 1~2기의 원전을 세워 2020년까지 전력생산에서 차지하는 원자력의 비중을 현재의 2%에서 6%로 끌어올린다는 계획이다. 『中國新聞』, 2006年 3月 6日.

2003	174,990	68.4	22.2	2.6	6.8
2004	203,227	68.0	22.3	2.6	7.1
2005	224,682	69.1	21.0	2.8	7.1
2006	246,270	69.4	20.4	3.0	7.2
2007	265,583	69.5	19.7	3.5	7.3
2008	285,000	68.7	18.7	3.8	8.9
2009	306,647	70.4	17.9	3.9	7.8
2010	324,939	68.0	19.0	4.4	8.6

출처 : <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsji/2011/indexch.htm>

중국정부는 오늘날 중국이 당면하고 있는 에너지현황의 특징을 다음과 같은 4가지로 요약하고 있다. 첫째, 석탄을 중심으로 하는 화석에너지자원의 총량은 매우 풍부하지만 둘째, 석유와 천연가스의 1인당 평균 에너지자원 보유량은 세계평균의 15분의 1에 불과한 점에서 알 수 있듯이 1인당 평균 에너지보유량은 상당히 낮은 상태이며 셋째, 석탄의 경우 화북·서북지역에 집중되어 있는 반면 석유와 천연가스 등은 동·중·서부와 해상에 분포되어 있는 등 에너지자원의 분포도가 매우 불균형적이고 넷째, 각종 에너지 매장지역의 지질구조가 매우 복잡하여서 에너지자원의 개발에 있어서 상당한 어려움(難度)에 직면하고 있다는 것이다.¹⁶⁾

중국은 이미 2010년에 석유의 해외수입 의존도가 50%를 넘어섰다. 그리고 석유와 천연가스를 중심으로 하는 에너지부족 현상은 당분간 지속될 수밖에 없으며 결코 단기간에 해결되기는 어렵다. 중국경제의 고성장으로 인해 에너지수요는 급증하는 반면 중국내 에너지 생산량은 한계에 직면해 있기 때문이다. 또한 중국이 당면하고 있는 에너지문제는 단순히 자원의 부족 뿐

16) 中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『中國的能源狀況與政策』, 北京: 2007.12.

아니라 에너지구조의 불합리와 에너지관련 기술, 장비 및 관리수준의 낙후 역시 주요한 원인으로 작용하고 있다. 결국 단순한 에너지공급 증가정책만으로는 갈수록 심화되는 중국의 에너지문제를 해결하기 어려우며 근본적인 수요관리 및 에너지소비문화의 전환이 요구된다고 하겠다.

III. 중국의 에너지안보정책과 미국

1. 중국 에너지안보의 등장배경

21세기의 국제안보환경은 변화의 폭과 깊이에서 그 어떤 시기보다 다양한 도전요인에 직면하고 있다. 과거에는 안보개념이 주로 권력의 측면에서만 다루어졌으나 최근 들어서는 군사, 정치, 경제 등 보다 다양한 영역으로 구분되고 있다. 특히 경제문제를 중심으로 하는 국가이익의 부각은 안보환경 변화의 근원으로 작용하고 있으며 그 중에서도 에너지문제는 이러한 변화의 키워드가 되고 있다. 일반적으로 '에너지안보'는 에너지 수급의 안정적 확보 뿐 아니라 에너지 공급과 관련된 정치·경제·외교 및 군사적 요소들을 포괄하는 개념으로 확대되어 가고 있다. 아울러 이런 확장된 개념으로서의 에너지 안보는 오늘날 환경안보와 경제안보에도 상당한 파급영향을 미치고 있다.¹⁷⁾

개혁개방 이후 경제가 급속도로 발전하면서 에너지수요가 급증하고 있는 중국에게 있어서도 에너지안보는 무엇보다 중요한 요소이다. 중국정부가 에너지문제의 심각성을 인식하고 국가안보적 차원에서 정책적 관심을 기울이기 시작한 것은 1993년 중국이 원유 순수입국으로 전락한 이후부터라 할 수 있다. 왜냐하면 1993년 이후 중국의 국제원유시장에 대한 의존도는 갈수록

17) Barry Buzan, People, States & Fear: *An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Essex: ECPR Press, 2008, pp.192~196.

로크 증대되었으며, 에너지안보가 국가안보에서 차지하는 중요성 역시 갈수록 커져갔기 때문이다.¹⁸⁾

중국은 1997년 5월 리펑(李鵬) 총리가 이른바 '중국의 에너지정책(中國的能源政策)'을 발표하면서 처음으로 당면한 에너지문제의 심각성을 공식적으로 인정하고 정부 에너지정책의 방향을 제시하였다.¹⁹⁾ 리펑은 발표문에서 에너지는 국민경제의 발전 동력이며 인민생활의 필수품이자 중요한 공업원료임을 강조하면서 5가지로 요약되는 에너지정책의 방침을 밝힌 바 있다. 당시 리펑 총리가 발표한 5가지 방침은 첫째, 중국실정에 맞는 석탄공업 발전 방침과 대·중소 규모의 병행운용 둘째, 석유공업은 동부의 안정과 서부의 발전을 동시에 견지 셋째, 전력생산은 수력·화력발전을 병행하고 원자력이용을 증대하며 송전망 발전의 방침 견지 넷째, 원자력발전은 신뢰할 수 있는 청정에너지이고 다섯째, 에너지개발과 절약 모두를 중시하되 절약을 우선순위로 한다는 것 등이다.

한편 21세기에 들어서면서 중국은 2001년 '9.11 테러'사건 이후 미국이 취한 후속조치들, 즉 對아프간 보복공세와 對이라크 침략 등을 보면서 에너지문제를 더욱 국가안보의 핵심과제로 인식하기 시작했다. 중국의 CNPC는 1997년부터 130억 달러 규모의 알 아다브(Al Ahdab) 유전개발 계약을 체결하고 이라크에 대한 경제제재가 철폐되기를 기다리고 있었으며, 1998년부터는 알 하파야(Al Halfayah) 유전에 대한 계약 협상을 진행 중에 있었다.²⁰⁾ 그러나 이라크 전쟁이 발발하면서 중국의 유전개발 사업은 수포로 돌아갔고, 중국은 자국의 에너지안보에 대해 미국이 미치는 영향에 대해 절감하게 되었다. 또한 이를 계기로 중국은 자국의 원유수입이 서구의 석유메이저 및 미국의

18) 楊毅, 『中國國家安全戰略構想』 p.321.

19) 李鵬 총리가 발표한 에너지정책의 자세한 내용은 다음을 참조.

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/03/content_2644415.htm(검색일: 2011. 10. 31).

20) Charles Ziegler, "The Energy Factor in China's Foreign Policy." *Journal of Chinese Political Science*, Vol.11, No.1, 2006, p.9.

통제하에 놓일 가능성에 대해서도 우려하게 되었다. 즉 중국은 미국의 중동국가에 대한 보복공세와 침략의 이면에서 에너지 통제에 대한 야심이 작용하고 있음을 간파했던 것이다. 실제로 오늘날 미국은 세계 석유자원의 70% 가량을 독점적으로 통제하는 등 에너지패권을 행사하고 있으며, 에너지 확보와 관련된 중국의 활동을 압박하고 있다.²¹⁾

중국의 에너지안보에 대한 관심과 중요성에 대한 인식은 최근 들어서 '신에너지안보관(新能源安全觀)'이란 것을 통해서 표출되고 있다. 후진타오(胡錦濤) 주석은 2006년 7월 G8 정상회담에서 '호혜협력(互利合作), 다원발전(多元發展), 협동보장(協同保障)'을 기본 정신으로 하는 이른바 신에너지안보관을 밝힌 바 있으며, 원자바오(溫家寶) 총리 역시 2010년 5월 베이징에서 개최된 '중국-아라비아 포럼'의 제4회 장관급회의 개막식 연설에서 신에너지안보관을 강조한 바 있다²²⁾. 중국의 최고지도부가 주장하는 신에너지안보관은 "에너지문제가 지구적 문제라는 인식을 바탕으로 에너지 소비국과 에너지 수출국간의 대화와 소통을 강화함으로써 국제에너지정책의 협력과 안전을 추구해 나가야만 한다"는 것으로 요약할 수 있다. 한편 이와 더불어 중국정부는 국제사회에 퍼져 있는 '중국발 에너지위협론'에 대해서도 "중국은 과거는 물론이고 오늘날에도 위협으로 작용하지 않고 있으며, 장래에도 국제에너지구조에 위협으로 작용하지 않을 것"이라고 주장하면서 에너지 국제협력을 통한 '호혜공영(互利共贏)'의 달성을 강조하고 있다.²³⁾

2. 중국 에너지안보의 도전요인

중국의 입장에서 자국의 에너지안보를 위협하는 요인들은 매우 다양하다.

21) 張秋明, 『中國能源安全戰略挑戰與政策分析: 世界看中國』, 北京: 地質出版社, 2007, p.11.

22) "溫家寶: 國際社會應樹立新能源安全觀." 『人民日報』 2010年 5月 14日.

23) "馬凱力駁中國能源威脅論能源政策走向四大主線." 『北京晨報』 2005年 5月 18日.

즉, 주요 산유국들로 구성되어 있는 중동정치 불안정은 물론이고, 미국과 유럽의 다국적 기업에 의한 에너지자원의 독점과 패권적 영향력 행사, 그리고 불안정한 석유가격 등 실로 다양한 요인들이 중국의 에너지안보를 위협하고 있다. 그러나 그 중에서도 중국에게 가장 심각한 위협요인으로 인식되는 것은 자국산 원유생산량이 국가발전에 필요한 수요를 결코 충족시킬 수 없다는 근본적 한계상황과 그로 인해 불가피한 원유수입과정에서 직면하고 있는 각종 위협요인 즉, 원유수급과정에서의 수송로 안전과 가격의 불안정 등이다.²⁴⁾

중국이 에너지공급 부족을 타개하기 위해 적극적으로 개입하고자 하는 중동석유시장이나 아프리카 수단 등은 미국이 주목하는 국가 및 지역으로서 중국의 공세적 진입시도는 미국의 강한 우려와 불만을 야기하고 있다. 특히 중동지역의 경우 중국에 대부분의 원유를 공급하고 있으나 이 지역은 오랫동안 미국의 세력범위 하에 있으며, 중국 석유회사의 진입이 미국의 기존이익을 침해하거나 약화시킬 수 있다는 점에서 미국은 강력한 경계심을 드러내고 있다.

한편 석유수출기구(OPEC)를 중심으로 하는 국제기구와 주요 석유메이저들의 석유가격 결정 및 이에 미치는 영향력 등도 중국의 에너지안보에 있어서 심각한 도전요인으로 작용하고 있다. 오늘날 세계 석유공급 총량의 50%는 각국 정부 간 협의를 통해서 결정되고, 20%는 거대 석유기업들 간의 계약을 통해서 결정되며, 나머지 30%는 시장에 의해 결정되고 있다. 중국은 세계 최대의 석유수입국 중 하나이지만 가격 결정에 대한 발언권은 거의 행사하지 못하고 있는 실정이다. 중국이 외국의 유전을 사들이거나 석유회사의 지분을 매입함으로써 보유하고 있는 수입량은 전체 수요의 20%에 불과하다. 따라서

24) 이와 관련하여 중국에너지전문가인 Xu Qinhua는 중국에너지안보정책의 세 가지 목표로서 첫째, 해외로부터 안정적인 에너지공급 둘째, 해양수송로 안전의 확보 셋째, 에너지효율과 환경보호를 위한 기술진보 등을 들고 있다. Xu Qinhua, *China's Energy Diplomacy and its Implications for Global Energy Security*. FES Briefing Paper 13, August 2007, p.5.

중국이 필요로 하는 대부분의 수입 원유는 언제나 석유수출국기구와 석유메이저기업들의 영향으로 인한 고가(高價) 매입의 위험성에서 벗어나지 못하고 있는 것이다.²⁵⁾

또한 세계 석유자원의 대부분을 사실상 소유하고 있는 거대 다국적기업들은 자기들의 지분이 중국기업의 손에 흘러들어가는 것을 원치 않고 있다. 거대 다국적 석유기업들은 전세계 상당부분의 우량 유전을 통제하고 있지만 중국의 해외투자유전은 여전히 소량에 불과하고, 유전의 품질도 상대적으로 낮아서 해외개발에 따르는 생산원가도 매우 높은 편이다. 예를 들어 중국이 캐나다에서 개발하는 석유의 생산원가는 배럴(barrel, 桶)당 30달러가 드는 반면, 서방기업의 생산원가는 배럴당 3달러에 불과하며, 러시아는 배럴당 6달러의 원가를 지불하고 있다. 결국 중국의 석유기업들은 고품질의 우량 유전을 보유하고 있는 기존의 석유메이저와 경쟁해야만 하는 동시에 다른 한편으로는 각 산유국들이 주권을 외치며 유전을 국유화하는 데 따르는 위험도 감수해야만 하는 것이다.²⁶⁾

중국이 당면하고 있는 에너지안보의 도전요소 가운데 중국지도부가 가장 현실적인 위협요인으로 간주하고 있는 것은 에너지수송로의 안전에 관한 것이다. 후진타오 주석은 이와 같은 중국의 고민을 가리켜 소위 '말라카 딜레마(馬六甲困局)'라는 말로 표현하면서 중국 에너지안보의 핵심적 고려 요소로 수송로 안정을 거론한 바 있다.²⁷⁾ 중국의 경제가 지속적으로 성장하면서 석유와 천연가스의 대외 수입의존도는 갈수록 증대되고 있다. 중국의 에너지 수입구조에서 50%이상이 중동지역에서 수입되고 있으며, 80%가 넘는 수입 석유가 말라카(Malacca)해협을 통해서 운송되고 있다. 그러나 중국은 아직까지 이 지역에서 에너지 안전수송을 스스로 책임질 수 있을 정도의 군사력이

나 외교적 영향력을 확보하고 있지는 못한 실정이다.

반면 미국은 말레이시아, 싱가포르, 인도네시아 세 나라가 국경을 접하고 있는 90km의 말라카 해협을 봉쇄할 수 있는 유일한 해군력을 보유한 나라로 평가받고 있다.²⁸⁾ 미국의 경쟁자로 급부상하고 있는 중국의 입장에서 에너지수송로의 독점적 통제권이 특정 국가의 수중에 장악되어 있다는 것은 분명 안보상의 심각한 도전임에 틀림없다고 할 것이다. 뿐만 아니라 미국은 최근 말라카해협의 서쪽 입구에 위치하고 있는 미얀마에 대한 접근을 강화하고 있다. 2011년 12월 미국의 국무장관으로서 57년 만에 힐러리 클린턴이 미얀마를 방문했으며, 금년 들어 양국은 외교관계 수립을 선언한 바 있다. 미얀마가 그 동안 중국과 긴밀한 관계를 유지하던 전통우방이었던 점을 고려하면 미국의 이러한 對미얀마 접근은 중국에게 상당한 긴장을 불러일으키는 외교적 도전이라 할 것이다.

3. 중국의 에너지안보정책

중국지도부는 자국의 에너지안보상황이 직면한 도전요인들을 극복하기 위해 주로 다음과 같은 네 가지 정책에 역점을 두고 있다.

첫째, 기존의 에너지 공급원을 확대하고 수입선을 다변화하는 것이다. 중국이 에너지 공급원을 확대하려는 것은 특정 지역이나 국가에 대한 의존도를 축소함으로써 석유수급의 불안정성을 최소화하려는 의도를 담고 있다. 특히 중국은 중동지역에 대한 석유수입 의존도가 절반에 달할 정도로 높다. 이와 같이 특정지역에 편중된 현실은 중국에게 있어 에너지 안보에 커다란 불안요인일 수밖에 없으며 지난 수년간 중동지역에 대한 지나친 에너지 의존도를 줄이기 위해 노력해 왔다.

일례로 중국은 중앙아시아로부터의 원유 수입비중을 꾸준히 확대하여 200

25) 肖煉, 『中美能源合作前景及對策』, 北京: 世界知識出版社, 2008, p.92.

26) 肖煉, 위의 책, p.93.

27) David Zweig and Bi Jianhai, "China's Global Hunt for Energy," *Foreign Affairs*, (September-October), 2005, p.34; 趙宏圖, "馬六甲困局與中國能源安全再思考," 『現代國際關係』 第6期, 2007年, pp.36-42.

28) *Wall Street Journal*, October 7, 2005.

6년의 경우 전년대비 32.6% 증가한 1,865만 톤으로 전체 원유 수입량의 12.8%를 차지하게 되었다. 또한 아프리카산 원유 도입 역시 1999년 19.8% 수준에 머물렀으나 점차 증가하여 2005년 이후부터는 30%선을 유지하고 있다. 그 결과 최근 들어 중국의 원유 수입원은 중앙아시아, 러시아, 중남미, 아프리카 등으로 확대되는 추세이다. 아울러 중국의 對중동지역 원유수입 의존도 역시 2003년까지 약 50% 수준을 유지하였으나 2006년에는 44%로 낮아졌다.²⁹⁾

<표 3> 중국의 주요 원유 공급지역 및 국가(2011년)

중동	아프리카	러시아	라틴아메리카	아태지역
45%	31%	11%	5%	4%

출처 : IEA, World Energy Outlook 2007: China and India Insight 및 각종자료에 근거 필자작성

둘째, 중국정부는 에너지안보 차원에서 에너지수송로의 안전 확보를 추구하고 있다. 항공모함 건조를 포함하여 최근 두드러지는 중국의 해군력과 공군력 증강 추세는 중장기적으로 중동으로부터 수입하는 에너지자원과 그 수송로의 안전을 확보하기 위한 전략적 대비로도 해석할 수 있다. 또한 중국은 에너지 수송로의 안전 확보를 위해 인접국으로부터 육로를 통한 에너지 도입에도 많은 노력을 기울이고 있다. 중국은 특히 서북부 지역에 인접한 중앙아시아로부터 육로를 통한 에너지 도입을 추진하고 있다. 그 결과 2006년 5월에는 중국의 신장(新疆)위구르 자치구에 위치한 아라산코우(阿拉山口)와 카자흐스탄의 아타수(Atasu)를 연결하는 송유관을 통해 원유를 공급받았으며 이는 중국 최초로 육지송유관을 통한 원유수입 사례이다.³⁰⁾ 또한 중국은

말라카해협을 우회하기 위한 방편으로 미얀마의 시트웨(Sittwe) 심해기지에서 중국 남서부 윈난(雲南)성 쿤밍(昆明)을 연결하는 2300km의 전략적 석유가스 파이프라인을 건설하고 있다.

셋째, 중국은 적극적인 해외자원개발정책(走出去)을 통해 에너지의 안정적인 확보라는 목표를 달성하고자 한다.³¹⁾ 중국은 국외 에너지기업의 인수합병, 해외유전 개발에 대한 지분참여 등 다양한 방법을 동원하고 있으며, 에너지기업들 역시 뉴욕, 홍콩, 런던 등 국제 주식시장에 상장함으로써 세계적인 다국적 에너지기업으로 발돋움하고 있다.

중국의 적극적인 해외자원 개발정책은 이미 일정부분 성과를 거두고 있다. 중국 3대 국영석유회사의 하나인 중국석유천연가스그룹(CNPC)은 2007년 41억 8000만 달러를 투자하여 카자흐스탄 석유회사(Petro Kazakhstan) 인수에 성공함으로써 거대 에너지기업으로 탈바꿈하였다.³²⁾ 또한 중국석유화공그룹(SINOPEC)은 2006년 중동의 이란으로부터 향후 30년간 2억 5000만 톤의 LNG를 공급받기로 계약을 체결하였으며 야다바란 유전 지분 50%도 획득한 상태이다.³³⁾ 중국해양석유그룹(CNOOC) 역시 2006년 22억 7000만 달러를 투자해 2008년부터 생산을 시작하는 나이지리아 약포 유전 지분 45%를 사들였으며 케냐정부로부터도 6개의 유전 탐사 및 개발권을 확보하였다.³⁴⁾ 중국의 해외자원 개발정책은 중국정부의 적극적인 외교적 지원과 국영 에너지기업의 공격적인 진출전략, 그리고 충분히 확보된 외환보유고의 활용 등이 종합적으로 뒷받침된 결과라 할 수 있다.

러시아 유전에서 생산된 것이다.

31) 중국정부는 2001년 '제10차 경제사회개발 5개년계획'을 수립하면서 중국 기업에 대해 '해외로 나가자(走出去)'는 국제화 전략을 채택했다. 중국 에너지기업의 해외진출 전략과 성과에 관해서는 Eurasia Group, *China's Overseas Investments in Oil and Gas Production*, Report issued 16 October 2006 참조. http://www.uscc.gov/researchpapers/2006/oil_gas.pdf(검색일: 2012.3.5).

32) 중국석유천연가스그룹(CNPC)은 카자흐스탄 석유회사(Petro Kazakhstan) 인수 후 이름을 페트로차이나(Petro China)로 변경하였으며 2007년 11월 상하이(上海) 증시에 상장하면서 2007년도 시가총액 세계 1위 기업에 등극한 바 있다. 『日本經濟新聞』 2008년 1월 13일.

33) 『중앙일보』 2006년 1월 26일.

34) 『京華時報』 2006년 5월 9일.

29) IEA, *World Energy Outlook 2007: China and India Insight*. Paris: IEA Publications, 2008, p.325.

30) 중국-카자흐스탄 송유관을 통해 수입되는 원유의 50%는 카자흐스탄 유전에서, 나머지 50%는

<표 4> 중국 국영에너지기업의 해외 투자(1995~2006년) (단위: 백만 US달러)

국영기업	총계	아프리카	중동 및 북아프리카	러시아 및 중앙아시아	아시아	아메리카
CNPC (Petro China)	15,440	2,559	795	9,159	810	2,077
Sinopec	8,356	3,101	464	4,220	21	550
CNOOC	3,281	2,289	0	0	972	122
총계	27,178	7,989	1,259	13,379	1,803	2,749

출처 : 에너지경제연구원, 『중국의 에너지자원 확보 외교 전략과 우리의 대응방안연구』 p. 22에서 재인용.

넷째, 중국은 에너지안보의 차원에서 전략석유 비축을 추구하고 있다. 중국은 오랜 기간 에너지 자급체계를 이루어왔기 때문에 여타 에너지 수입 국가들에 비해 상대적으로 석유비축에 대한 준비가 부족했다고 볼 수 있다. 그러나 중국은 1990년대 말 국제유가 급등을 경험하였고 에너지위기에 대한 심각성이 깊어지게 되면서 미국과 일본 등 선진국의 석유비축에 관한 노하우 습득에 적극 나서게 되었다.

중국정부는 2004년 3월 처음으로 국무원이 주도하여 랴오닝성(遼寧省)의 따렌(大連), 산둥성(山東省)의 황다오(黃島), 저장성(浙江省)의 쩐하이(鎮海)와 따이산(岱山) 등 네 곳에 전략석유 비축기지 건설을 추진하기 시작했다. 이후 중국정부는 2005년 5월 광둥성(廣東省)의 따야완(大亞灣)에도 비상시에 대비한 석유비축기지를 건설하기로 결정함으로써 현재 중국내 비축기지는 5개로 늘어나게 되었다. 그리고 이 가운데서도 2006년 9월 제일 먼저 완공된 쩐하이(鎮海) 비축기지는 중국의 5대 비축기지 가운데 규모가 제일 큰 500만톤의 비축 능력을 보유하고 있다.³⁵⁾

중국의 에너지안보정책이 본격화되는 과정에서 부분적으로 회피하기 어려운 것은 기존에 에너지시장을 장악하고 있는 미국 주도의 에너지패권세력과 경쟁 및 마찰가능성도 갈수록 고조되고 있다는 점이다. 대표적인 예로 미국 오바마 정부는 최근 이란의 핵개발을 이유로 이란산 원유수입 중단을 포함해 강력한 경제제재조치를 국제사회에 요구하고 있지만 중국은 자국의 에너지안보에 대한 고려에 따라 미국의 조치에 반대하고 있다. 또한 중국의 공세적인 에너지시장 진입은 국제무대에서 기존 석유메이저기업과 국제여론의 강력한 비판 및 장애에 직면하고 있기도 하다. 따라서 향후 중국이 에너지안보를 목적으로 과연 어느 수준까지 현행 국제에너지체제와의 공존을 모색하고 갈등을 회피해 나갈 수 있을지 주목되는 대목이 아닐 수 없다. 즉 에너지안보를 위한 중국의 의도는 명확하지만 그것을 달성하기 위한 능력은 여전히 취약한 측면이 있기 때문이다.

IV. 에너지문제와 중미관계의 발전

중국 공산당 통치 체제의 정당성은 지속적인 경제성장에서 나오며 에너지는 경제성장을 위한 혈액이나 다름없다. 때문에 중국은 중앙아시아, 아프리카, 중동 등 각지에서 전 방위적인 에너지 전략을 펼치고 있다. 이른바 중국이 21세기에 들어서 ‘신에너지 실크로드’를 개척하고 있는 것이다. 반면 미국정부와 의회는 중국의 공세적이고 무차별적인 에너지확보정책에 대해 상당한 우려와 반감을 표시하고 있다. 때문에 국제사회 일각에서는 에너지를 두고 펼치는 미-중간의 심각한 경쟁이 치열한 정치 갈등으로 이어질 수 있고, 최악의 경우 군사적 충돌까지도 일어날지 모른다고 우려한다.

35) “2006年中國能源十大最受關注事件.” <http://www.chinairn.com/doc/70270/100749.html>(검색일:

그러나 미국과 중국 사이에 에너지 패권질서를 두고 갈등과 경쟁이 본격화 되는 측면이 있는 것은 사실이지만 그렇다고 해서 갈등적 요소만 존재하는 것은 아니다. 즉 에너지를 둘러싸고 펼쳐지는 미국과 중국의 양자게임에는 마찰의 가능성과 더불어 협력의 가능성도 공존하고 있으며 궁극적으로는 당시의 정치·경제적 상황 속에서 어느 요인이 더 큰 영향력을 발휘하느냐에 따라 양국관계의 미래가 결정된다고 보아야 할 것이다.

1. 마찰의 가능성

세계 최대의 에너지 소비국 가운데 하나인 미국은 에너지안보 문제에 늘 관심을 가져왔다. 특히 중국의 부상은 미국의 국제정치적 위상 뿐 아니라 국내의 에너지 수급에도 영향을 줄 수 있기 때문에 미국 내에서는 1990년대 부터 중국의 에너지 요인에 대한 논의가 계속되어 왔다.³⁶⁾

중국의 에너지문제에 대한 미국의 관심과 경계심은 부시 행정부가 들어선 이후 2001년 ‘9·11 사건’과 2003년 ‘이라크 전쟁’을 거치면서 특히 부각되기 시작했다. 일례로 부시 행정부 등장 직후 2001년 5월에 발표된 ‘국가에너지 정책(National Energy Policy)’ 보고서는 에너지 이슈가 미국 정부의 우선적 사안이 되어야 함을 강조하면서, 중국과 인도의 에너지 소비량 급증을 지적하고 인도에 대한 협력 건의와 달리 중국에 대해서는 경계심을 간접적으로 드러 내고 있다.³⁷⁾ 미국의 이러한 시각은 9·11 사건을 계기로 더욱 강화되기 시작 했으며 에너지 수급위기에 대한 비상계획을 발전시키고, 국가간 분쟁을 해결 하는 능력을 증강시키는 것은 물론, 자국의 에너지안보를 강화하기 위해 특정

국가에 대한 일방적인 경제제재를 자제할 것도 권고하고 있다.³⁸⁾

미·중 관계에 있어서 에너지문제가 보다 적극적인 안보이슈의 영역에서 다 루어지기 시작한 것은 美의회에서의 논의 과정을 통해 표면화된 것으로 볼 수 있다. 대표적으로 2005년 ‘중국의 아시아에 대한 영향력 확대’를 주제로 한 청문회에서 미 의회는 중국의 에너지문제에 대한 본격적인 논의를 다루었 다. 당시 미 의회는 중국의 급속한 경제성장이 국제에너지 및 자원의 수요 급증의 주된 원인이라고 지적하고, 중국의 캐나다 오일샌드(oil sand) 접근에 대한 우려를 표명하고 있다.³⁹⁾ 또한 동 청문회에서는 중국이 아시아 자원민족 주의의 촉매제가 되고 있을 뿐 아니라 ‘해외자원개발정책(走出去)’ 전략을 통 해서 해외에너지자원을 독점화할 것에 대한 우려를 표명하고 있기도 하다.⁴⁰⁾

미 의회의 중국 에너지안보전략에 대한 우려는 중국의 거대 석유기업인 중국해양석유그룹(CNOOC)가 2005년 6월 23일 미국 석유회사인 유노칼(Unocal)에 대한 입찰을 선언한 것과 맞물려 이러한 시각을 더욱 단적으로 드러 내게 되었다. 즉 미 하원은 CNOOC의 유노칼 인수가 미국의 국익을 침해한다 는 결의안을 압도적인 지지(398대15)로 통과시켰을 뿐 아니라, 미 상원 산하 의 해외투자위원회(The Committee on Foreign Investment)에서도 CNOOC 의 유노칼 인수에 따른 국익 침해여부가 중점적으로 검토되었다.⁴¹⁾

이는 이미 2005년경에 미국이 중국과의 관계에서 에너지 문제를 국가안보 의 중요한 이슈로 다루고 있었으며, 중국에 대한 미국의 경계심이 전방위적으 로 커졌다는 것을 보여주는 사례라 할 수 있다. 결국 동년 8월 CNOOC은 상당한 정치적 압력이 있었음을 시사하면서 유노칼에 대한 입찰을 철회하였

36) 대표적으로 다음을 참조하라. Ronald Soligo and Amy Jaffe, "China's Growing Energy Dependence." March 1999 http://www.rice.edu/energy/publications/docs/AsianEnergySecurity_ChinaGrowingEnergyDependence.pdf (검색일: 2012.5.9).

37) National Energy Policy Development Group, "National Energy Policy." May 2001. <http://www.wtrg.com/EnergyReport/National-Energy-Policy.pdf> (검색일: 2012.4.10).

38) United State Energy Association, "National Energy Security Post 9/11." June 2002. <http://www.usea.org/Publications/Documents/USEAReport.pdf> (검색일: 2011.10.10).

39) "The Emergence of China Throughout Asia." June 7, 2005. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg25358/pdf/CHRG-109shrg25358.pdf> (검색일: 2012.4.11).

40) "The Emergence of China Throughout Asia." pp.38~40.

41) M. Petrusic, "Oil and National Security: CNOOC's Failed Bid to Purchase Unocal." *North Carolina Law Review*, Vol.84 (2005~2006), pp.1373~1393.

다. 그러나 이는 중국으로 하여금 자국의 국제에너지 시장에 대한 접근을 막는 미국의 정책 때문에 필요한 에너지 수요를 충족시키기 어려울 수 있다는 위기감을 강화시키는 계기로 작용하게 되었다.⁴²⁾

결국 21세기에 들어서면서 미국과 중국의 관계는 중국의 부상에 대한 미국의 경계와 이에 대한 중국의 대응으로 요약될 수 있으며, 이러한 양상은 에너지 이슈에서도 그대로 적용된다고 볼 수 있다. 특히 이라크 전쟁을 계기로 중국은 미국과의 에너지관계가 점점 마찰구조적인 것으로 인식하게 되었고, 해외 에너지자원 확보에 보다 적극적으로 나서게 되었다. 그러나 유노칼 사건에서 보듯이 미·중간의 에너지문제는 첨예한 국가이익의 문제로 다뤄지게 되었으며 상호간의 경계심은 더욱 심화되었다.

중국은 미국의 에너지 봉쇄가능성을 돌파하기 위해 해외 에너지 시장에 대한 진출을 강화하게 되었으며, 이 과정에서 미국과 적대관계에 있거나 국제사회의 비판대상이 되고 있는 이른바 미개척지에 집중 투자하게 되었다. 예를 들어 중국은 미국과 긴장관계에 있는 이란, 수단 및 리비아 등의 국가들과도 아무 제한 없이 석유거래를 강화시켜 왔으며, 그 과정에서 무기거래를 수단으로 하거나 또는 군사독재정권에 대한 지지를 매개로 하기도 했다. 미국의 경제제재조치를 이용한 중국의 행보는 결과적으로 중국과 미국의 에너지이슈를 둘러싼 마찰 가능성을 더욱 확대시키는 요소일 뿐 아니라 지정학적 측면에서도 양국 간의 대립을 우려하게 만드는 요인으로 작용하는 게 사실이다.

2. 협력의 가능성

중국의 공세적인 해외 에너지자원 확보 등 적극적 에너지안보정책에 대해 미국의 반응은 대체로 부정적이거나 비판적이다. 그럼에도 불구하고 다른

한편으로 미국은 중국의 에너지효율 향상기술 개발, 신에너지 및 청정에너지로의 전환 등을 위해 중국을 다국적 에너지연구개발 과정에 참여시키고자 노력하고 있다. 그 주된 이유는 에너지협력을 통해서 양국관계를 밀접하게 할 수 있고, 국제적 무기 확산을 방지하며, 환경보호 등 사안에서 자연스런 협력을 야기할 수 있을 뿐 아니라 에너지 확보경쟁을 위한 충돌의 우려를 경감시킬 수도 있다고 보기 때문이다.⁴³⁾

사실 미국과 중국 사이의 에너지 문제를 둘러싼 협력논의는 이미 1970년대부터 지속되어 왔다고 볼 수 있다. 초기에는 주로 중국 내의 에너지자원 개발을 위한 논의에 집중되어 있었으나 1993년 중국이 에너지 순수입국으로 전락한 이후부터는 주로 에너지기술, 효율성 제고 및 환경문제 등을 포함한 보다 광범위한 의제로 확대되었다. 그리하여 오늘날 미국과 중국 사이에는 美에너지성과 중국 국가발전개혁위원회 사이에 ‘미·중 에너지정책대화’채널이 유지되고 있으며, 2009년부터 전개되고 있는 ‘미·중 전략경제대화(US-China S&ED)’에서는 정기적으로 에너지협력에 관한 문제들이 논의되고 있다.⁴⁴⁾

부시(Bush) 행정부에서는 이라크 전쟁 등 미국의 중동정책에 대한 중국의 반발과 에너지시장의 요동으로 인해 양국 간 에너지협력이 가시화되지 못했지만 오바마(Obama) 정부 등장 이후에는 양국 간 에너지 분야에서의 협력이 보다 적극화되는 측면이 있다. 중국 역시 2009년 오바마 정부 등장 이후 추진되고 있는 새로운 에너지정책이 미중 에너지협력의 중요한 추동력으로 작용하고 있으며, 특히 신에너지자원 개발 및 재생·청정에너지 분야 등에서 양국 간 협력의 여지는 상당히 큰 것으로 보고 있다.⁴⁵⁾

대표적으로 2009년 11월 오바마 대통령은 베이징(北京) 방문시 후진타오

42) "CNOOC Announces Withdrawal of Offer for Unocal." *People's Daily Online*. August 3, 2005. http://english.peopledaily.com.cn/200508/03/eng20050803_199949.html(검색일: 2011.10.15).

43) Amy Myers Jaffe and Kenneth B. Medlock III, "China and Northeast Asia." Jan H. Kalicki and David L. Goldwyn (eds.), *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. Baltimore: Jones Hopkins University Press, 2005, pp.267~275.

44) Gaye Christoffersen, "U.S.-China Energy Relations and Energy Institution Building in Asia-Pacific." *Journal of Contemporary China*. Vol.19, Issue.67, 2010, pp.871~889.

45) 劉傑, "美國能源國際合作狀況." p.24.

주석과 정상회담 후 발표한 ‘공동성명’에서 양국이 향후 5년간 ‘미중 청정에너지공동연구센터(CERC)’에 최소한 1억 5천만 달러를 투입하기로 합의한 바 있다. 또한 양국은 이와 별도로 ‘중미양국간 기후변화, 에너지, 환경문제 등 분야에서 상호협력에 관한 비망록’에 서명하기도 했다.⁴⁶⁾ 이는 풍력, 태양광, 전기차 등 미래형 청정에너지개발과 상업화에 있어서 양국 간에는 공존공영의 공감대가 상당히 폭넓게 존재하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 특히 미국의 입장에서 볼 때, 중국과의 친환경 청정에너지개발에 대한 협력은 거대 중국시장에 대한 진출을 가능케 함으로써 미국 경제를 부흥시키고 경제 위기를 탈출하는 긍정적 측면을 지니고 있기도 하다.⁴⁷⁾ 중국 역시 미중 간에 이루어지는 청정에너지관련 기술협력이 양국 간 전략적 협력을 증대시키는 중요한 ‘이정표(cornerstone)’가 될 수 있을 것으로 기대하고 있다. 즉 청정에너지를 중심으로 하는 양국 간 협력이 서로의 에너지안보를 증진시킬 뿐 아니라 미국의 무역적자를 감소시킴으로써 미중관계 발전의 새로운 기회로 작용할 수 있을 것이라고 보는 것이다.

어떤 면에서 에너지문제를 둘러싼 미국과 중국의 관계가 신현실주의적 갈등과 대립을 넘어서 새로운 협력적 거버넌스를 형성할 가능성은 얼마든지 존재한다. 왜냐하면 미국과 중국 모두 세계 최대의 에너지소비국으로서 이해를 공유할 뿐 아니라 실제로 에너지문제를 둘러싼 협력을 모색하기 위해 다양한 형태의 대화를 진행하고 있기 때문이다. 사실 중국이 추구하는 에너지전략의 행태는 공세적이지만 그것의 기본은 방어적 성격에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 즉 해상수송로의 안전은 물론이고 공급의 측면에서 보더라도 미국의 봉쇄가능성 등 전략적 위협을 최소화하는 데 초점이 맞추어져 있기 때문이

다.⁴⁸⁾ 따라서 만일 에너지 분야에서 미국과 중국의 협력기조와 신뢰가 증진될 수만 있다면 에너지를 둘러싼 미중간의 패권경쟁이 극단적 형태로 표출되기보다는 새로운 형태의 협력으로 전환될 가능성도 상당하다고 볼 수 있다.

V. 맺음말 : 중미간 에너지패권경쟁 전망

단기적 측면에서 미중간의 에너지를 둘러싼 마찰과 경쟁은 치열해질 수밖에 없는 구조적 한계를 안고 있는 것이 사실이다. 중국의 에너지확보를 위한 노력은 향후 10년을 내다보더라도 지금보다 더욱 적극적으로 전개될 가능성이 높다. 중국의 경제발전으로 인한 에너지수요는 지속적으로 증대될 것이며, 에너지 갈등을 해소하기 위한 정부차원의 시도와 노력은 불가피하기 때문이다. 반면 미국의 전략은 에너지 통제를 바탕으로 세계질서를 주도하는 것이며, 이를 위해 초대형 에너지기업들을 통해 에너지 확보에 나서는 한편 정부는 정치군사적 영향력 행사로 보완하여 국가주도의 에너지패권을 유지한다는 것이다. 결국 중국의 에너지안보정책이 공세적으로 전개될수록 상당 부분 미국과의 갈등을 초래할 수 있는 위협적 요소를 내포하고 있는 것이 사실이다.

그러나 양국의 적극적인 에너지안보정책과 그에 따른 공세적 에너지확보 노력이 반드시 중국과 미국 관계를 제로섬(zero sum) 게임의 양상으로 몰고 갈 것이라고 단정할 수는 없다. 왜냐하면 에너지를 둘러싼 양국관계는 경쟁 및 대립의 측면과 더불어 절충 및 협력의 가능성도 충분히 존재하기 때문이다. 미중 양국은 기존의 석유를 중심으로 하는 화석에너지 획득에 있어서는 첨예한 경쟁관계를 형성하고 있지만, 이 역시 양국 간에 군사적 충돌을 수반하는 ‘석유전쟁’으로 발전할 개연성도 그리 높아보이지는 않는다. 경쟁이 존

46) “《中美聯合聲明》說未來五年對中美清潔能源聯合研究中心投入至少1.5億美元。” 新華網，2009年11月17日。 http://news.xinhuanet.com/world/2009-11/17/content_12476180.htm(검색일: 2011.10.15).

47) 미국 상무부의 분석에 따르면 중국의 청정에너지시장은 2010년 1,860억 달러 규모에 달하고, 2020년에는 무려 5,550억 달러에 달할 것으로 전망되고 있다. 劉傑, “美國能源國際合作狀況.” p.25.

48) Eric Strecker Downs, *China's Quest for Energy Security*. Santa Monica: RAND, 2006, pp.xi-xii.

제한다고 해서 반드시 전쟁으로 발전하는 것은 아니기 때문이다.

오히려 중국과 미국은 적정수준의 원유가격과 안전한 해상수송로의 확보 그리고 궁극적으로 안정된 국제정치경제 환경의 유지라는 점에서 공통의 이익을 지니고 있다. 이는 결국 에너지를 둘러싸고 중미 양국의 근본적 협조를 가능케 하는 이익도대의 교집합이 넓다는 것을 의미하기도 한다. 예를 들어서 만일 에너지의 거대 수요자인 미국과 중국이 전략적 협력관계를 구축할 수만 있다면 막강한 시장지배력을 바탕으로 세계 원유공급의 안정성과 가격예측성을 제고하는 등 양국은 물론 국제사회의 이익을 적극 보호할 수도 있다.⁴⁹⁾ 또한 미·중 양국은 현재 추진되고 있는 새로운 에너지개발과정에서 전략적 협력의 틀을 확고히 할 수도 있다.

다만 중장기적으로 이러한 이상적 상황에 도달하기 위해서는 기술적 측면과 규범적 측면에서의 새로운 전환이 요구된다고 하겠다. 먼저 에너지를 둘러싼 위기상황의 가장 기본적인 원인은 에너지의 수요와 공급이 균형을 이루지 못하기 때문이다. 이를 해결하기 위해 인류는 태양광, 수소, 풍력, 전기차 등 다양한 대체에너지개발에 몰두하고 있다. 이 과정에서 미국과 중국은 적극적 협력 의지를 과시하고 있으며, 고유가가 지속될수록 대체에너지 개발의 필요성과 협력 가능성은 고조될 것이다. 그럴 경우 미국과 중국의 에너지패권 경쟁 양상 역시 현재보다는 약화될 것으로 볼 수 있다. 즉 향후 신재생에너지와 대체에너지 등 기존의 화석에너지를 대체할만한 미래의 새로운 에너지자원이 등장할 경우 미중간의 에너지패권경쟁의 양상은 훨씬 완화될 것이라는 점이다.

다음으로 중국의 에너지외교가 국제적 규범을 준수하는 방향으로 전환될 필요가 있다고 하겠다. 즉 미국을 비롯한 국제사회가 불량국가(rogue state)로 규정하고 있는 나라들과의 거래에 신중을 기할 필요가 있으며, 내전이나

민족 간 갈등으로 인해 자유와 인권이 유린당하는 국가들에 대한 접근에 있어서도 국제사회가 용인 가능한 수준으로 조율해 나갈 필요가 있는 것이다. 이를 통해 중국이 에너지확보를 위한 과정에서도 '평화로운 발전(和平發展)' 또는 '책임 있는 대국(責任大國)'이라는 중국의 주장에 부합할 것이라는 점을 국제사회에 보여줄 필요가 있다고 하겠다. 왜냐하면 향후 중국이 부상과정에서 국제적 책임과 이미지 비용을 회피한 채, 단지 자국의 에너지수급이라는 전략적 목표에만 집착하게 될 경우 중국과 국제사회의 불신 및 마찰가능성은 더욱 고조될 수밖에 없기 때문이다.

또한 미국을 비롯한 서구사회 역시 중국의 적극적 에너지외교를 전략적 도전으로만 간주하기보다는 협력관계를 유지하면서 중국의 세계경제 편입을 적극 협조함으로써 에너지 문제로 인해 발생할 수 있는 극단적 위기와 대립을 회피할 필요가 있다고 하겠다. 그럴 경우 오늘날 벌어지고 있는 미국과 중국의 에너지경쟁은 중장기적 측면에서 오히려 에너지를 매개로 미중 간 새로운 형태의 전략적 협력을 가능케 하는 계기가 될 수도 있을 것이다.

49) 박병광, "중국의 에너지 외교: 배경, 전략, 내용을 중심으로" 김태호 외, 『중국의외교연구의 새로운 영역』, 파주: 나남, 2008, pp.320~321.

참고문헌

- 박병광, “중국의 에너지 외교: 배경, 전략, 내용을 중심으로.” 김태호 외, 『중국외교연구의 새로운 영역』, 파주: 나남, 2008.
- 심기은, 『중국의 에너지자원 확보 외교 전략과 우리의 대응방안 연구』 에너지경제연구원 정책연구보고서, 2007. 12.
- 윤석준, “중국의 에너지안보와 해군력 발전.” 『중소연구』 제29권 2호, 2005.
- 이우익, “중국의 에너지정책과 우리의 대응전략.” 『아태 쟁점과 연구』 제3권 2호, 2008. 『중앙일보』 2006년 1월 26일.
- 전가림, “중국 에너지안보정책의 목표와 전략.” 『국제지역연구』 제10권 3호, 2006.
- Amy Myers Jaffe and Kenneth B. Medlock III, “China and Northeast Asia.” Jan H. Kalicki and David L. Goldwyn (eds.), *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. Baltimore: Jones Hopkins University Press, 2005.
- Barry Buzan, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Essex: ECPR Press, 2008.
- Charles Ziegler, “The Energy Factor in China’s Foreign Policy.” *Journal of Chinese Political Science*, Vol.11, No.1, 2006.
- “CNOOC Announces Withdrawal of Offer for Unocal.” *People’s Daily Online*, August 3, 2005. http://english.peopledaily.com.cn/200508/03/eng20050803_199949.html (검색일: 2012.2.15)
- David Zweig and Bi Jianhai, “China’s Global Hunt for Energy.” *Foreign Affairs*, Vol.84, No.5, (September–October), 2005.
- Eric Strecker Downs, *China’s Quest for Energy Security*. Santa Monica: RAND, 2006.
- Eurasia Group, *China’s Overseas Investments in Oil and Gas Production*, Report issued 16 October 2006. http://www.uscc.gov/researchpapers/2006/oil_gas.pdf(검색일: 2012.3.5)
- Flynt Leverett and Jeffrey Bader, “Managing China–U.S. Energy Competition in the Middle East.” *The Washington Quarterly*, Vol.29, No.1, Winter 2005.
- Gaye Christoffersen, “U.S–China Energy Relations and Energy Institution Building in Asia–Pacific.” *Journal of Contemporary China*, Vol.19, Issue.67, 2010.
- IEA, *World Energy Outlook 2007: China and India Insight*, Paris: IEA Publications, 2008.
- IEA, *World Energy Outlook 2009*, Paris: IEA Publications, 2010.
- Jonathan D. Pollack, “Energy Insecurity with Chinese and American Characteristics : Realities and Possibilities.” in Gabriel B. Collins, Andrew S. Erickson, Lyle J. Goldstein, and William S. Murray, *China’s Energy Strategy: The Impact on Beijing’s Maritime Policies*. Annapolis: Naval Institute Press, 2008.
- M. Petrusic, “Oil and National Security: CNOOC’s Failed Bid to Purchase Unocal.” *North Carolina Law Review*, Vol.84, 2005–2006.
- National Energy Policy Development Group, “National Energy Policy.” May 2001. <http://www.wtrg.com/EnergyReport/National–Energy–Policy.pdf>(검색일: 2012.4.10).
- Noureddine Berrah, *Sustainable Energy in China: The Closing Window of Opportunity*. Washington, DC: World Bank, 2007.
- Ronald Soligo and Amy Jaffe, “China’s Growing Energy Dependence.” March 1999. http://www.rice.edu/energy/publications/docs/AsianEnergySecurity_ChinaGrowingEnergyDependence.pdf(검색일: 2012.5.9).
- Spencer Swartz & Shai Oster, “China Tops U.S. in Energy Use.” *The Wall Street Journal*, July 19, 2010.
- “The Emergence of China Throughout Asia.” June 7, 2005. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG–109shrg25358/pdf/CHRG–109shrg25358.pdf> (검색일: 2012.4.11).
- United State Energy Association, “National Energy Security Post 9/11.” June 2002. <http://www.usea.org/Publications/Documents/USEAReport.pdf>(검색일: 2011.10.10)
- Xu Qinhu, *China’s Energy Diplomacy and its Implications for Global Energy Security*, FES Briefing Paper 13, August 2007.
- Yiming He, “China’s Energy Security strategy.” Hyung Kook Kim (ed.), *Energy Security and Energy Cooperation Regime in East Asia*, The KAIS International Conference Series, No.16, 2006.
- Wall Street Journal*, October 7, 2005.
- 肖煉, 『中美能源合作前景及對策』, 北京: 世界知識出版社, 2008.
- 楊毅, 『中國國家安全戰略構想』, 北京: 時事出版社, 2009.
- 劉琛, “美國能源國際合作狀況.” 陳岳許勤華(主編), 『中國能源國際合作報告』, 北京: 時事出版社, 2010.

- 張秋明, 『中國能源安全戰略挑戰與政策分析: 世界看中國』北京: 地質出版社, 2007.
- 趙宏圖, “‘馬六甲困局’與中國能源安全再思考.” 『現代國際關係』 第6期, 2007.
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室, 『中國的能源狀況與政策』北京: 2007.12.
- 黃蕙, “國家能源領導小組只是第一步.” 『瞭望』 第23期, 2005.
- 『京華時報』 2006年 5月 9日.
- 『北京晨報』 2005年 5月 18日.
- 『人民日報』 2010年 5月 14日.
- 『中國新聞』 2006年 3月 6日.

ABSTRACT

China's Energy Security Policy and U.S.-China Relations

Park, Byung-Kwang(Institute for National Security Strategy)

The purpose of this paper is to evaluate and predict U.S.-China relations on energy issues, which remains a contentious issue between the two states as they strive for global leadership. Over the next ten to twenty years, conflict and competition on energy between the United States and China will be fierce because of structural limitations. As yet though, it is still not easy to determine whether the assertive energy security policies and subsequent aggressive efforts for securing energy resources of the two countries will lead to a zero sum game. This is due to the fact that U.S.-China relations have the potential for compromise and cooperation as well as competition and confrontation. The United States and China share common interests in maintaining a reasonable price of oil, securing sea lines of communication, and a stable international political and economic environment. Moreover, the two countries can strengthen the strategic framework on new energy development.

Meanwhile, the international community should maintain cooperation with China rather than consider its aggressive energy diplomacy as a strategic challenge. Furthermore, in order to prevent confrontations over energy issues, the international community should also engage China so that it could embrace the norms of the international community. In this way, the ongoing energy competition between the United States and China will eventually allow for a new form of strategic cooperation between the two countries.

Keywords : China, U.S.A, Energy Security, Energy Crisis, Oil Diplomacy

투고일: 2012년 10월 20일, 심사일: 2012년 11월 04일, 게재확정일: 2012년 12월 01일