

# 러시아의 가스 네트워크 외교와 해외투자사업

## : 평가와 문제점

우평균(한양대학교)

### 논문 요약

본 논문에서는 러시아가 에너지 수출국이면서도 국내 수요를 충족하기 위해 에너지 수입을 확대하고 있는 나라라는 점에 주목하면서, 두 가지 목적에 초점을 맞추고 있다. 첫째는, 러시아가 중앙아시아-카스피해 지역에서 취하는 가스 파이프라인과 관련한 입장을 살펴보면, 동시에 러시아 정부 이외에 투르크메니스탄 정부나 러시아 기업 같은 주요 행위자들의 가스 관련 목표들을 비교하고 있다. 이를 통해 각 행위자들의 목표는 상이하지만, 행위자가 처한 현실은 유사하며, 그 결과 동일한 양식으로 행동하고 있다는 사실이 드러난다. 둘째로, 본 논문은 러시아의 대외 에너지 투자의 개략적인 양상과 러시아가 천명하고 있는 장기 에너지전략의 문제점에 대해서도 지적하고 있다. 러시아가 해외 시장에 에너지원을 확보하고 이를 수입하려는 정책이 본격화된 것은 사실상 2000년대에 들어와서 부터이며, 2010년대 초반 시점까지 본격적인 성과들이 나타나고 있지 못하다. 다만 러시아가 진출할 수 있는 지역들 중에서 역사적, 정서적 측면에서 비교적 진출이 용이하다고 판단되는 중부 유럽의 경우에 러시아에 비판적인 정권이 집권할 경우 러시아가 원하는 성과를 도출하기가 힘들고, 러시아에 우호적인 정부가 집권하고 있을 때 성공확률이 높아진다는 사실이 나타나고 있다. 또한 러시아에 우호적일지라도 성공확률이 100% 보장되지 않는다는 것도 더불어 드러난다. 결국 러시아 사례를 통해 에너지 시장을 새로 개척하는 것은 러시아처럼 중동부 유럽에서 영향력을 많이 갖고 있는 지역 강대국이면서, 동시에 에너지 대국이라 할 수 있는 나라도 대단히 힘들다는 점을 확인할 수 있다.

주제어 : 에너지외교, 러시아 가스관, 중앙아시아-카스피해, 에너지시장, 가스프롬

## I. 서론

에너지 외교로 부를 수 있는 한 국가의 총체적인 에너지 획득노력은 시간이 오래 걸리고, 성공의 확률이 낮은 지난한 과정이다. 이같은 전제와 더불어 본 논문은 두 가지 목적을 갖고 있다. 첫째, 러시아의 에너지 외교의 상황을 중앙아시아 가스 파이프라인에 국한하여 살펴보고, 그로부터 나타나는 특징적인 양상을 제시한다. 둘째, 러시아의 장기 에너지 계획과 대외 에너지 투자사업의 문제점에 대해 개괄적으로 지적하려고 한다.

2003-2008년 동안의 세계적인 경제 호황기 동안 석유와 가스에 대한 수요 증대는 가격 상승을 압박했다. 이같은 맥락에서 카스피(Caspian)해의 석유와 가스가 미래 성장의 잠재력 측면에서 중동 이외의 지역에서 가장 보장된 에너지원들 중의 하나가 되었다. 가스의 새로운 공급원으로 카자흐스탄(Kazakhstan)이 주목을 받았고, 투르크메니스탄(Turkmenistan)의 수출 능력 증대에 대한 기대도 커졌다. 동시에 중앙아시아의 가스관 네트워크인 “중앙아시아-중앙 가스관”(the Central Asia-Centre or CAC gas pipeline, CAC)도 국제정치의 초점이 되었다.

21세기에 진입하면서 러시아는 천연가스 시장에서 막대한 양의 가스를 매년 운송하는 통과국(transit state)일 뿐 아니라, 자신이 생산자, 소비자 및 수출자로서 다양한 역할을 하고 있다. 러시아는 제3국 영토를 통과하는 ‘국경통과 파이프라인’(transit pipeline or cross-border pipeline)을 통해서 주로 수출입을 담당하고 있다. 파이프라인이 제3국을 통과하게 되면 수출국, 통과국, 수입국 등의 정부 및 기업 간에 협정이 체결된다. 하지만 국경통과 파이프라인 사업마다 제반여건이 매우 복잡하고 상이하기 때문에 국경통과 파이프라인과 관련된 법·제도적인 문제를 일반화하는 것은 현실적으로 사실상 불가능하다.<sup>1)</sup>

러시아의 이같은 역할에 주목하여 미국과 유럽연합(EU) 같은 외부 세력들

은 러시아를 포함한 해당 지역의 정치·경제적 이슈들로부터 석유와 가스 문제를 분리시키려는 노력을 해왔다. 다시 말해 석유나 가스 부문에서 러시아가 배타적인 역할을 할 수 있도록 만들지 않고, 러시아 이외의 여러 행위자들이 관심을 가지고 함께 풀어나갈 수 있는 영역으로 제한하고자 했다. 이와 같은 상황을 반영하듯이 몇 가지 다른 이슈들이 소연방 해체 이후 독립한 국가들에서 중대한 문제로 대두했다. 러시아, 중앙아시아, 카프카즈와 동유럽의 많은 정부들이 중요하게 간주하는 문제들로 이주, 무역, 반 마약 조치와 에너지 같은 것이 이에 해당된다. 천연가스 채굴과 가스의 통과 문제는 러시아가 추진하는 정책의 한 측면에 불과했다.

러시아의 에너지 정책을 파악하는데 있어 러시아 정부와 대표적인 에너지 국영기업인 가즈프롬(Gazprom)이 한 몸이라는 일반적인 인식과 달리, 러시아 정부가 가즈프롬에 대해 비판적 입장을 취하는 태도가 드러난다.<sup>2)</sup> 러시아 정부나 가즈프롬 양쪽 모두 CAC에 대해 전략이나 정책을 분명하게 또는 명시적으로 언급한 적이 없었다.<sup>3)</sup> 그럼에도 불구하고 어떤 목적을 달성하려고 분명하게 반복되는 노력에 대해 밝힐 수 있는 것은 러시아의 에너지 안보(통과 이익, 공급의 유연성)와 가즈프롬의 상업적 이익(통과료와 공급의 유연성)이다. 러시아의 파이프라인 네트워크인, '통합가스공급시스템'(Unified Gas Supply System, UGSS)은 아직도 포스트 소비에트 공간을 함께 묶어주는, 몇 개 안남아 있는 인프라 시스템 중의 하나이다. 러시아 정부는 새롭게 독립한 구소련 지역 국가들의 경제에 균등하게 지원해주는 일정한 형태를 유지하고, 거래, 무역과 노동에 대한 낮은 통과비용을 유지할 필요성을 분명하게

인식하고 있다. 이와 같은 목표로 인해 CAC와 UGSS가 CIS 지역을 포괄하는 모든 나라들과 회사들에 중요한 원천이 되고 있다.<sup>4)</sup>

중앙아시아를 포함하여 가스와 석유관이 지나가는 구소련 지역 내의 국가들에게 석유와 가스 문제는 해당 지역의 정치와 경제문제들 중에서 가장 중심적인 것이지만, 실제 국가들의 주요 관심사는 이익의 극대화를 위해 석유와 가스에 대한 안정적인 수요를 확보하는 것만큼이나 국내 정치적 안정과 경제 발전에 집중되어 있다. 우즈베키스탄(Uzbekistan), 러시아와 카자흐스탄 같은 일부 국가들은 생산자이자 전달자(transiter)의 두 가지 역할을 수행하고 있다. 이 점에서 외부 행위자와 지역의 생산자 간에는 이해관계가 다르다. 2007년과 2009년 사이에 에너지 가격의 급작스런 상승 이후에 상황이 더욱 복잡해졌다. 중앙아시아에서 우크라이나 쪽으로 이어지는 주요한 가스 공급 루트로서 CAC가 유럽의 에너지 안보에서 중대한 요소가 되었다. 결과적으로 중앙아시아와 카스피해 지역(Central Asia and the Caspian region, CACR)에서의 업스트림 생산과 그것의 유럽으로의 파이프라인 연결은 대단히 중요한 관심사가 되었다.<sup>5)</sup>

상기한 상황 전개와 전제에 입각하여 러시아의 에너지 외교 중에서 핵심적인 사안인 중앙아시아·카스피해 가스 네트워크에 대한 입장과 더불어 러시아의 대외 투자사업의 문제점에 대해 본 논문에서 개괄적으로 살펴볼 것이다. 이를 위해 제2장에서 가스를 중심으로 러시아의 에너지 정책의 개요를, 제3장에서는 CAC를 둘러싼 행위자들의 이해관계를 살펴볼 것이다. 제4장에서는 러시아의 대외 투자사업과 에너지 전략의 문제점에 대해 평가를 할 것이다.

1) 파이프라인이 여러 나라들을 통과하게 되면 각각의 통과국들과 협정을 체결한다. 이 협정은 사실상 조약으로 간주되며, 국제법과 동등한 효력을 가진다. 윤익중·이성규, "러시아-우크라이나 가스수송 안정성에 관한 연구 : 쌍방독점이론을 중심으로." 『중소연구』 제34권 제3호, 2010, pp.173~174.

2) S. Blagov, "Russia's Gazprom Eyes Governmental Support." The Jamestown Foundation, *Eurasian Daily Monitor*, vol.5, no.2, 8 December 2008, p.3.

3) A. И. Глаголев, Ю.Н. Орлов, *Гозотранспортные проекты ОАО Газпром в Средней Азии*, Москва, 2004, с.40.

4) Matteo Fachinotti, "Will Russia Create a Gas Cartel?" Robert Ortung, Jeronim Perovic, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder, *Russia's Energy Sector between Politics and Business*, Bremen : Forschungsstelle Osteuropa, 2008, pp.75~78.

5) Micheil Tokmazhivili and Julian Bowden, "Turkmenistan: an exporter in transition." E. Pirani, eds., *Russian and CIS Gas Markets and their Impact on Europe*. Oxford University Press, 2009, pp.271~315.

## II. 러시아의 에너지 정책 : 개요

러시아 외교에 있어 에너지 정책은 1990년대와 2000년대 초에 몇 차례의 계기와 더불어 형성되었다. 첫 번째 계기는 소련의 붕괴로 인해 새롭게 독립한 국가들을 통과하는 소련의 통합된 파이프라인 시스템으로부터 개별적으로 가격을 매기는 체제로 변화했다는 데 있다. 둘째로, 이 시기는 수요가 적었고, 또 그렇기 때문에 국제 시장에서의 가스 가격도 낮았던 특징이 지배했던 때였다. 러시아에 새로운 자극이 도래했던 것은 2003년 이후 세계적으로 수요가 늘고 가격도 상승하면서부터였는데, 이같은 상황은 러시아가 새로운 전략을 모색하게 만들었다. 셋째로, 러시아 국영 가스회사인 가즈프롬(Gazprom)이 벌어들이는 수입은 러시아 정부가 국내의 사회적 및 경제적 지출로 적어도 2004년까지 사용했다. 1998년 경제 위기 이후에 정부는 낮은 국내 가스 관세를 부과했는데, 이로 인해 자원에 대한 정부의 투자가 더욱 감소했다. 마지막으로, 크렘린이 정치적으로 낮은 가스 가격을 일부 CIS 국가들에게 부과하는 동안에 가즈프롬이 러시아 외교정책의 볼모가 되었다는 점을 들 수 있다.<sup>6)</sup>

화석연료의 주요한 공급자로서 러시아는 세계 에너지 안보에 있어 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히 러시아와 지리적으로 인접한 유럽의 경우 전체 소비량 중에서 석유 27%, 가스의 24%가 러시아로부터 충당되고 있다. 러시아는 또한 유라시아(Eurasia)의 에너지 흐름에 있어 가장 중요한 통로(channels)가 되고 있다. 러시아는 중앙아시아의 가스와 석유가 수출되는 주요한 통로이며 카자흐스탄, 우즈베키스탄과 투르크메니스탄 가스의 가장 중요한 소비자이기도 하다. 여기서 더 나아가서 러시아는 아시아의 석유와 가스 시장에서 중요한 행위자가 되려고 하고 있다. 사할린 광구에서는 일부의 에너지를 아시아 태평

6) Philip Hanson, "The sustainability of Russia's energy power: implications for the Russian economy." Jerome Perovic, Robert W. Ottung, and Andreas Wenger, eds., *Russian Energy Power and Foreign Relations: Implications for conflict and cooperation*. London and New York: Routledge, 2009, pp.23~51.

양 지역으로 제공하고 있으며, 동시베리아 석유와 가스를 개발하여 이 지역을 통해 아시아의 소비자들에게 연결하는 석유 및 가스관을 건설하려는 계획을 진행하고 있다.

러시아는 대외 에너지 정책에 있어 압력을 줄곤 받아왔다. 예를 들어 가즈프롬과 우크라이나 간의 가격 분쟁은 결국 2006년 1월 우크라이나로의 가스 이송을 중단하도록 촉발했으며, 이에 대해 서구 언론에서 정치적인 동기를 갖고 있는 행동이라고 하면서, 2004년 우크라이나에서 발생한 "오렌지 혁명"(Orange revolution)에 대한 크렘린의 보복이라고 묘사하기도 했다.<sup>7)</sup> 발틱해(Baltic Sea)를 지나 러시아에서 독일로 연결되는 파이프라인 건설과 가즈프롬과 다른 러시아 에너지 회사들이 유럽 에너지 시장에 침투하는 행동은 공동의 유럽 에너지 정책을 추구하려는 유럽연합의 노력을 좌절시키기 위한 목적을 갖는 "분할과 정복(divide and conquer)" 정책의 일부로 인식되었다. 러시아가 아시아 에너지 시장에 진출하겠다는 목표를 선언한 것도 서구에 반대하는 진영에서 중심 역할을 하려는 것으로 흔히 묘사되었다.<sup>8)</sup>

이에 대해 러시아인들은 그들의 행동이 자신들의 에너지 판매를 위해 가능한 가장 높은 보상을 확보하기 위해 순수하게 얻고자하는 사업상의 이익을 따를 뿐이라고 주장한다.<sup>9)</sup> 러시아의 행위에 대한 동기에 대해서는 논쟁의 여지가 있는 반면에, 러시아가 새로운 아시아의 소비자들을 만족시키면서 늘어나는 유럽의 수요를 충족시키기 위해 충분한 양의 석유와 가스를 제공하

7) Marshall Goldman, *Petrostate: Putin, Power, and the New Russia*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2008, pp.138~140.

8) Jeronim Perovic, "Russian Energy Power Abroad." Robert Ottung, Jeronim Perovic, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder, *Russia's Energy Sector between Politics and Business*, 2008, p.63.

9) 이 점은 러시아 에너지정책을 움직이는 동기가 경제원칙인가 아니면 전략인가에 대한 논쟁과 연관된다. 서구의 에너지 전문가들 가운데 일부는 러시아 당국의 주장처럼 러시아 에너지정책이 경제적 이익을 극대화하기 위한 것이라고 주장하는 반면, 마셜 골드만 같은 경제학자는 러시아 에너지자원에 대한 통제가 정치적 목적을 달성하기 위한 수단으로 활용하고 있다고 주장한다. Jonathan Stern, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2006, pp.15~16; Vladimir Milov, *Russia and the West: The Energy Factor*, Washington, D.C.: CSIS, 2008, p.7; Marshall Goldman, 2008, pp.136~145.

기 위해 단순하게 자신의 생산 능력을 충분하게 확대하려는 것이 아니라는 염려를 서구에서는 많이 하고 있다. 또한 미래의 세계 에너지 수요를 충족시킬 수 있는 러시아의 능력에 대한 우려도 확대되고 있다. 러시아 회사들은 최근까지 채굴 사업을 확대해왔지만, 러시아가 예정된 생산 증대를 이룰 수 없게 되는 상태가 되어 기존 생산이 감소하기 전에 새로운 (채굴) 후보지가 생겨날 수 있는지에 대해 비상한 관심을 갖고 있다.<sup>10)</sup>

국제사회의 우려에도 불구하고, 러시아는 국제 시장에서 에너지 공급국으로서 강력한 이해관계를 갖고 러시아의 모든 이익을 유지할 것이라고 선언하고 있다. 에너지 부문은 러시아 경제 성장의 동력이며, 석유와 가스 판매로부터 얻는 대량의 지대(rents)는 러시아의 국가 재정에 있어 절대적으로 중요하다. 2008년 11월 17일 러시아 정부가 승인한 「러시아연방 장기 사회경제발전 프로그램-2020」을 2030년까지 연장·수정한 「러시아 에너지전략-2030」에서는 대외 에너지 정책의 목표를 세계 에너지시장으로의 편입, 러시아의 국가위상 강화, 국익증대를 위한 러시아 에너지 잠재력의 최대한 효율적 활용 등으로 제시하고 있다. 또한 대외 에너지 정책의 전략목표를 달성하기 위해 해결되어야 하는 과제를 다음과 같이 설정하고 있다.

- 예측 가능하고 안정적으로 발전되는 해외 에너지 시장 구축에 있어서 러시아의 국익 관철
- 에너지 수출시장 및 수출 상품구조 다변화
- 러시아 에너지 자원의 수요 보장, 주요 수출품에 대한 합리적 가격을 포함한 에너지 시장의 안정적인 여건 보장
- 러시아 주요 에너지 기업들의 해외시장 입지 강화
- 러시아 내 개발조건이 열악하고 복잡한 에너지 프로젝트(북극해 대륙붕 프로젝트 포함)에 대한 효율적인 국제협력 보장<sup>11)</sup>

10) Indra Overland and Heidi Kjaernet, *Russian Renewable Energy: The Potential for International Cooperation*, Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2009, pp.21~42.

11) Правительство Российской Федерации, *Энергетический Стратегия России на период до 2030*

이와 같은 상징적인 에너지 전략의 목표와 과제들을 제시하면서, 동시에 러시아는 실질적인 대외 에너지 정책의 목적을 달성하기 위해 노력하고 있다. 이를 위해 러시아가 갖고 있는 에너지 자원을 생산하여 효과적으로 운송할 수 있는 에너지 인프라 구축이 최대의 현안으로 떠오르고 있다. 러시아가 유럽, 중앙아시아, 동북아시아를 연결하는 수송인프라를 확대하고 이를 관리하기 위해서 가즈프롬, 로스네프찌(Rosneft'), 트란스네프찌(transneft') 등의 국영 에너지회사를 운영하고 이 회사들을 통해 에너지 운송의 핵심 수단인 파이프라인을 확충하고 통제하려는 목표도 명확하다. 즉 러시아가 에너지 부존자원을 많이 갖고 있지만, 에너지 강대국이 되기 위해서는 에너지 자원의 수송 네트워크에 대한 통제권은 필수적이다. 이 같은 전략은 가즈프롬이 구소련 연방 내의 파이프라인을 장악하면서 분명하게 나타났다.<sup>12)</sup>

여기서 더 나아가 러시아 당국은 해외 소비시장의 유통과정에 러시아가 직접 참여함으로써 에너지 소비국가들의 협상력을 통한 견제 상황에 대비하려는 방도도 모색하고 있다. 그 결과 러시아는 에너지 자원 부국으로서 자신의 에너지 자산을 국내 경제 회복이라는 목표와 더불어 외교적 영향력 회복이라는 목표를 추구해 왔다. 이와 같은 목표를 실현해 나가는 과정에서 에너지 수송망의 확충이라는 더 큰 목표를 추구하기에 이르렀고, 이를 반영하듯이 다양한 에너지 수송루트의 개발을 계획하게 되었다. 일례로 미국이 주도한 BTC 파이프라인의 건설이 카스피해 연안 국가들에 대한 러시아의 외교적 영향력을 크게 약화시킨 결과에서 나타나듯이, 에너지 수송망의 확충 없이는 러시아의 자원이 진정한 영향력의 수단이 되기 어렵다는 판단에 도달한 것이다.<sup>13)</sup> 러시아의 석유 및 가스 네트워크의 전방위적 구축 노력은 주로 유럽,

года. 13 ноября. 2009 г., Москва.

12) 러시아는 자국의 에너지 안보를 정치적으로 최우선 과제로 삼는 국가들 중에 가장 대표적인 나라로 인식되었다. 대외적으로 강대국 복귀와 에너지 안보를 동일시하는 모습으로 비춰지기까지 했다. 우평균, 『한국과 러시아: 상호인식과 미래지향적인 관계의 모색』, 서울: 매통, 2011, pp.111~113.

13) 신범식, 「러시아의 네트워크 국가전략: 푸틴시기 에너지수송망 구축사업을 중심으로」 『세계지역연구논총』 제27집 제3호, 2009, pp.352~356.

중앙아시아, 극동지역을 중심으로 이루어지고 있으며, 그 중에서 CAC를 포괄하는 중앙아시아에 있어서 가스를 중심으로 한 러시아의 에너지 전략의 개요는 다음과 같다.

러시아는 서시베리아의 주요 지역에서 생산량이 감소함에 따라 중앙아시아로부터 가스를 수입하고 있다. 소련 붕괴 이후 러시아는 오랫동안 중앙아시아 지역의 가스관 수송로에 대한 독점적 지위를 누려왔다. 러시아의 독점적 위치는 1997년부터 유지하기 어려워졌다. 투르크메니스탄이 자국의 코르페즈(Korpezhe) 가스전과 이란의 쿠르트 쿠이(Kurt Kui)를 연결하는 약 200km에 이르는 새로운 가스관을 건설했기 때문이다<그림 1>. 이 가스관은 용량이 연 100억 입방미터로 상대적으로 작은 규모였고, 실제 이 가스관을 거쳐서 수출한 양도 적었다. 러시아가 중앙아시아 가스를 둘러싼 경쟁 구조에서 비록 독점적 지위는 상실했지만, 영향력을 잃은 것은 아니었다.<sup>14)</sup>

<그림 1> 중앙아시아와 카스피해 주변 가스관



출처 : 미 에너지통계청 (Energy Information Administration, EIA), <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=TX&trk=p2> (검색일: 2012. 2. 15).

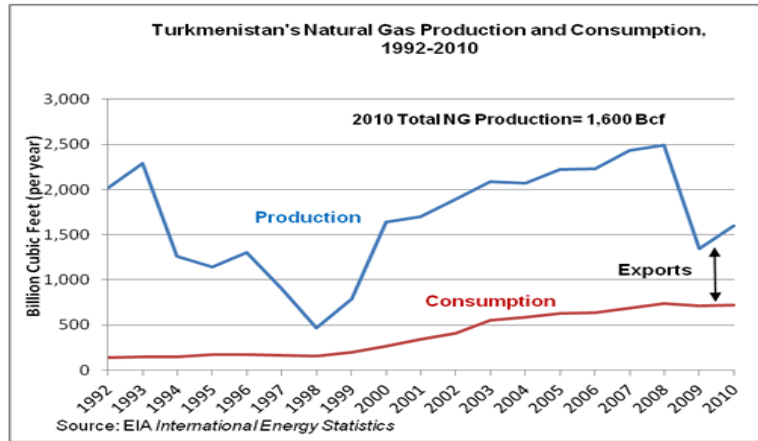
러시아는 중앙아시아에서 자신의 영향력을 계속 유지하기 위한 방편으로 중앙아시아 지역의 가스수송로에 대한 독점적 지위를 강화하려는 노력을 해

왔다. 그 대표적인 사례가 앞서 언급한 중앙아시아-중앙가스관 확장계획인데, 2007년 5월 이에 대해 러시아가 투르크메니스탄 및 카자흐스탄과 합의한 바 있다. 중앙아시아-중앙 가스관은 1968년~1986년 사이에 건설된 소비에트의 유산이라고 할 수 있으며, 중앙아시아 국가들이 소연방 붕괴 이후에 투자비 지출없이 혜택을 볼 수 있는 파이프라인 시스템이었다. 중앙아시아-중앙 가스관은 건설 당시 매년 680억 입방미터의 가스를 수송할 수 있는 용량을 갖추고 있었으나, 가스관 일부가 노후화되면서 가스수송 능력이 감소해 현재는 매년 약 500억 입방미터의 가스를 수송할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 이같은 상황에서 러시아의 푸틴 대통령과 투르크메니스탄 및 카자흐스탄 정상이 2010년까지 중앙아시아-중앙 가스관을 개보수하여 수송능력을 100억 입방미터 증대하는 협정에 서명한 바 있다.

러시아의 가스프롬은 CACR에서 CAC를 통해 매년 700~800억 입방미터의 가스를 구입할 예정이며, 이를 900억 입방미터까지 늘릴 수 있을 것으로 본다. 이 과정에서 러시아의 이점은 CAC를 통해 중앙아시아 가스가 우크라이나와 더 멀리까지 수송할 수 있다는 점이다. 2006년에 러시아의 네트워크는 CACR 가스의 560억 입방미터를 수송했으며, 투르크메니스탄에서 390억 입방미터, 우즈베키스탄에서 90억 입방미터, 카자흐스탄에서 75억 입방미터를 전달했다. 하지만 러시아 입장에서 새로운 부담으로 작용한 것이 가격문제였다. 가스프롬은 2008년 7월 투르크메니스탄과 '유럽수준'의 가격을 러시아가 지불하기로 하는 가스협정을 체결했는데, 이같은 교역조건은 우즈베키스탄과 카자흐스탄에도 적용되었다. 2008년 말까지 1,000 입방미터 당 약 250불을 지불하기로 했고, 이를 이행할 경우 러시아가 경제적 손실을 입을 것이라는 견해가 일반적이었다.

14) 이윤신, "러시아 에너지정책의 원천: '철저한 경제'인가 혹은 '전략적 정치'인가?" 『한국과 국제정치』 제26권 제1호, 2010, pp.116~117.

<그림 2> 투르크메니스탄의 천연가스 생산과 소비, 1992~2010



출처 : <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=TX&trk=p2> (검색일: 2012.2.12).

<표 1> 중앙아시아-중앙 가스관의 양적 지표 (단위:bcm)

	총량, bcm	길이, 1000km	준공년도
Bukhara-Ural	21	4.5	1963
CAC	68	3.4	1968

출처 : 가즈프롬 홈페이지, [www.gazprom.com/production/reserves](http://www.gazprom.com/production/reserves)(검색일: 2012. 2. 17).

러시아는 당초 계약 조건과 달리 시간이 지나면서 계약을 위반하기 시작했다. 2008년 세계적인 경제위기의 충격과 속에서 러시아도 경제상황이 악화되었고, 그 결과 러시아 가스에 대한 수요가 급감했다. 가즈프롬은 가스공급 과잉이라는 문제에 직면하게 되었고, 이를 해결하기 위해 2003년과 2008년에 투르크메니스탄과 체결한 계약의 수정을 요구했다. 러시아는 투르크메니스탄과 약정한 가스량이나 가스가격을 조정하려 했지만, 투르크메니스탄이 이를 거부하자 결국 가즈프롬은 가스매입을 중단하기에 이르렀다. 2009년

4월 투르크메니스탄 현지의 가스관 폭발사고와 러시아의 가스 매입 중단에 뒤이어 2009년 12월 러시아와 투르크메니스탄은 가스분쟁을 종결하면서 협정을 체결했다. 이 협정을 통해 러시아는 2003년에 체결한 계약을 변경하여 2010년부터 매년 800~900억 입방미터의 가스를 매입하는 대신 300억 입방미터 상당의 가스만 매입하기로 했다. 러시아가 가즈프롬을 통해 투르크메니스탄을 위시해 카자흐스탄과 체결한 협정은 CIS 지역에 대한 직접 투자의 성격을 띠고 있는데, 이것은 1차적으로 자원확보를 위한 투자목적이 우선하며, 또한 가스거래에 있어서의 안정성을 확보하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 러시아는 투르크메니스탄 뿐 아니라, 중앙아시아 국가들과의 협력을 통해 에너지 및 자원을 확보하려는 외교전략을 각 국 별로 실행하고 있다. 중앙아시아 각국 및 아제르바이잔과의 협력 상황은 <표 2>와 같다.

<표 2> 러시아와 중앙아시아 및 아제르바이잔과의 에너지 협력 관계(가스부문)

국가	내용
	2002년 Gazprom과 NK KazMunaiGaz간에 카자흐스탄에 합자회사 설립
	2006년 가즈프롬과 NK KazMunaiGaz간에 오렌부르크(Orenburg) 가스 플랜트(GPP) 능력을 증대하는 합자회사 설립 승인
카자흐스탄	2007년 카스피해 지역과 투르크메니스탄과 카자흐스탄의 다른 지역에서 러시아로의 가스 이송을 목적으로 Pre-Caspian 가스 파이프라인 건설협정에 합의 가즈프롬과 루크오일 간에 합자회사, Tsentrcaspnefitgaz, 카스피해에 있는 Tsentralnoye 지역에서 출범
	2003년 가즈프롬과 키르기스스탄 정부가 25년 간의 장기 가스산업 협력 협정 체결 2006년 키르기스스탄에 가즈프롬의 지회사 가즈프롬 네프찌(neft) 설립. 2011년 현재 키르기스스탄에서 가장 큰 규모의 회사가 되었음
키르기스스탄	2006년 페트롤리움 산업에서 러시아-키르기스스탄 합자회사 건립을 위한 의향각서에 서명 2007년 가즈프롬과 키르기스스탄 정부 간에 Kugart와 Eastern Malu-Suu IV 지역 지질조사를 위한 일반 원칙에 관한 협정 체결 2008년 가즈프롬과 키르기스스탄 정부 간에 키르기스스탄의 국가 소유 자산의 민영화를 위해 협력하는 MOU 체결. 이를 통해 가스 운송 부문의 장기 협력에 목표를 둠

타지키스탄	2003년 타지키스탄 정부와 가즈프롬 간에 가스산업에서의 전략적 협력에 관한 장기 협정과 합자회사 설립에 관한 MOU 체결 2006년 가즈프롬, 타지키스탄에서 지질학적 탐사 시작 2008년 가즈프롬과 타지키스탄 정부 타지키스탄의 석유와 가스 채굴을 위한 지질학적 조사 원칙 합의서에 서명
투르크메니스탄	러시아와 투르크메니스탄, 2003년 가스산업에서의 25년 간의 장기 협력 협정 체결, 그 결과 투르크메니스탄의 가스 판매에 대한 장기 계약 체결 2007 CAC 건설 합의 2009년 12월 Gazprom Export와 Turkmenengaz 간에 가스 장기 구매와 판매 계약 개정. 개정 사항에 의해 가스 가격 조정됨 2010년 2월, Pre-Caspian 가스파이프라인과 East-West gas trunkline 건설 동시 이행에 합의
우즈베키스탄	2002년 가즈프롬과 Uzbekneftegaz 간에 가스산업 전략적 협력 협정 체결. 이를 통해 2012년까지 우즈벡 가스의 장기 구매에 합의 2005년 가즈프롬과 Uzbekneftegaz 간에 우즈베키스탄을 통해 2006~2010년 간의 가스 수송 중기 협정 체결 2006년 가즈프롬과 NHC Uzbekneftegaz 간에 Ustyurt 지역의 지질학적 조사에 합의 2009년 가즈프롬, 2009년 이후 우즈벡으로부터의 가스 공급 조건에 합의. 이를 통해 평균적인 유럽의 가스 가격에 근거를 둔다는 가격 공식 도출
아제르바이잔	2009년 10월 가즈프롬과 아제르바이잔 국영석유회사(SOCAR) 간에 아제르바이잔 가스의 구입과 판매에 서명 2010년 1월 처음으로 아제르바이잔 산 가스가 러시아로 전달됨(연간 20억 입방미터), 가스 판매의 최대치는 계약상 제한없음

출처 : 가즈프롬 홈페이지, www.gazprom.com/production/reserves.(검색일: 2012. 2. 17).

### III. CAC를 둘러싼 행위자들의 이해관계

#### 1. CACR의 상황과 이해관계 : 중앙아시아 국가들의 입장

앞서 밝혔듯이 CAC는 생산자에게 대금을 지불하는 문제와 더불어 가스를 수송하는 데 있어 야기되는 중요한 문제들이 존재하고 있으며, 이를 넘어서서 이 지역 내의 다른 국가들 간의 중요한 연계를 구성하고 있다는 점을 지적할

수 있다. 관여하고 있는 국가들의 다양한 이해관계, 즉 경제 발전, 엘리트의 정치적 안정성 등을 고려하지 않고 국제 파이프라인 네트워크를 분석하는 것은 의미가 없다.

포스트 소비에트 공간은 1990년대의 길고 과도기적인 위기 상황에서 나타났다. 모든 나라들은 심각한 산업, 재정 및 고용의 위기를 겪었다. 러시아가 겪은 10여 년의 위기를 회고할 때, 러시아의 GDP가 43%까지 떨어지는 상황에서 왜 러시아가 그 시기에 성공적으로 살아남으면서 국가에 돈을 벌여 준 몇몇 국영 기업들을 지원하는가에 대한 경제적이고 사회학적인 이유를 간과하게 된다. 결국 포스트 소비에트 공간은 추종하고 적용시켜야 할 전환 모델이 거의 없었다고 할 수 있다. 일부는 구조조정과 서비스에 초점을 맞추었고, 일부는 산업 능력의 외형을 정비하고자 노력했으며, 일부는 수송대금이나 통과료에 의존했으며, 일부는 자신들의 발전을 위해 대부분 연료인 천연자원에 의존했다.<sup>15)</sup> 러시아도 자신의 제조업 중 일부를 살리기 위해 노력했지만, 광공업, 화석연료, 금속과 화학 및 천연자원에 기반을 둔 일부 산업을 비롯한 몇몇 부문에서만 성과가 있었을 뿐이었다.

중앙아시아와 우크라이나 및 벨라루스의 정치 엘리트들은 이와 같은 상황에서 전환기 대부분의 기간 동안 사회·경제적 문제들을 두려워하면서, 자신들의 정권 안정에 가장 관심을 두었다. 갑작스러운 독립은 수많은 사회적 문제들을 양산했는데, 이로 인해 문제의 해결책을 놓고 정치 세력들 간의 불안한 균형이 지속될 수밖에 없는 상황이 조성되었다. GDP가 절반씩이나 감소하고, 그 결과 정부가 (에너지) 수출과 통과료를 안정적으로 확보하는데 초점을 맞추도록 만들었다.

많은 경우에 외국 투자자들이 석유와 가스를 채굴하는 프로젝트들은 이

15) Leonid Grigoriev, "Growth with Energy and Energy Security." Center for European Policy Studies, International Institute for Security Studies & Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Readings in European Security*, Vol. 4, Brussels, London and Geneva, 2007, pp.97~114.



정부들에게 일자리와 투자, 정부의 좋은 선전 자료와 예산 마련을 위한 기금의 제한된 유입의 기회를 제공했다. 전환기의 대부분 기간 동안 유지되었던 석유와 가스의 낮은 가격에도 불구하고, 천연 자원을 보유한 국가들은 제조업과 산업 부문이 심각한 위기 상태에 있을지라도 에너지 수출을 통해 수입을 늘릴 수 있었다. 최근에서야 이 지역 국가들의 재정이 균형을 유지하기 시작했고, 투자 패턴이 변하기 시작했다. 아제르바이잔과 카자흐스탄에서 가스 산업에 거대한 장기투자가 이루어졌지만, 가격 변동성의 문제가 있어 복잡한 상태이다.

향후 에너지 소비의 증가세가 멈추지 않은 상태에서 일정한 에너지 생산량을 유지하는 상태에서 에너지 부족 사태가 예견되는 등 글로벌 에너지 시스템의 불안정성이 주목을 받고 있다. 이같은 상황에서 에너지 채굴 및 수송 프로젝트와 더불어 CACR의 공급 문제가 세계적인 지정학적 관심 대상이 될 가능성이 높아지고 있다. 세계 각국들은 이 점을 깨달으면서, 화석연료 공급을 위한 글로벌 시장 구조를 신뢰하기보다는 산지에 접근하고, 수출 시장으로 이송로를 확보할 수 있는 정부나 회사들과 특별한 관계를 유지하여 운송을 보장받으려는데 관심을 갖고 있다. 미국, 중국, 인도와 EU 등 관심있는 소비자 그룹은 자신들의 에너지 정책 목표를 지역(region)에 맞추고 있기 때문에 정치적 측면을 중시한다.<sup>16)</sup>

2008년 금융위기 이후 선진자본주의 국가의 발전된 시장에서의 경제적 동요가 미친 효과와 에너지 고물가 현상은 CACR에서의 상황을 근본적으로 변화시켰다. 화석연료를 풍부하게 보유하고 있는 나라의 정치 엘리트들은 새로운 “생산물공유협정”(Production Sharing Agreements, PSA)과 운송 프로젝트를 포함한 구소련 시기의 프로젝트의 이점을 발견했다. 그 결과, 이와 같은 운송에 있어서의 기회를 보유하려는 노력이 이 지역에서 일반적인 현상

이 되었다.

CACR에서의 복잡한 국내문제도 2006~7년부터는 해소가 되기 시작했는데, 예산 위기로부터 더이상 고통받지 않았고, 민주주의와 관련된 이슈를 갖고 강대국으로부터 더이상 무시당하거나 압력을 받지 않게 되었다. 대신에 CACR 국가들은 사회공학, 명망있는 프로젝트를 위한 기금 확보 능력, 발전 프로젝트, 혹은 단순히 군사력 증강을 위한 새로운 구조를 발견했다. 동시에 에너지 고물가는 화석연료의 수출자들과 수입자들 간에 불균형의 증대를 일반화시켰다. 전반적인 번영의 기운과 더불어, 갈등하는 이슈들이 정리되기 시작했고, 이는 지방 정부까지 안정시키는데 도움이 되었다. 석유 가격을 둘러싼 충돌이 있었던 2008년 이후에 에너지 수입을 늘릴 수 있었던 상대적으로 짧은 시기의 행운이 지나가고 오랜 분열상이 다시 나타나고 있다.

유라시아에서의 에너지 프로젝트들은 언제나 국제정치 현상과 맞물려서 전개되었다. 일부 행위자들은 석유와 가스의 단순한 거래를 넘어서는 복잡한 정치적 목적을 추구한다. 그 중에서 이 지역의 주요한 외부 행위자들, 즉 거대 소비자들의 우선적인 관심사와 이익은 분명하게 밝히기가 용이한데, 그것은 다음과 같다.

- ① 지역에서 세계시장으로 석유와 가스의 유통을 증대시키는 것
- ② 국제적 석유 회사들의 투자를 위해 법률적인 근거를 확립하는 것
- ③ 공급자들 간의 경쟁을 유도하기 위해 투자와 통과 루트에 대한 접근을 확보하는 것
- ④ 러시아 영토를 경유하지 않는 추가적인 운송 루트를 만들어 내는 것<sup>17)</sup>

이 중에서 앞의 1, 2의 목표가 경제적 동기에 의한 것으로 볼 수 있으며, 투자와 생산에 적합한 조건을 조성하려고 노력하는 정부와 기업들이 참여하는 세계 에너지 시장에서의 전형적인 목적이라고 할 수 있다. 세 번째 목적은 (그것이 만일에 존재한다면) 앞의 두 가지 목표와 한 가지 분명한 점에서

16) Leonid Grigoriev, "Russia, Gazprom and the CAC." Adrian Dellecker and Thomas Gomart, *Russian Energy Security and Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2011, pp.157~158.

17) Leonid Grigoriev, 위의 책, p.161.



다르다. 즉 이 목표는 지역의 공급자들의 이익에 반하는 목표를 반영하고 있다. “가스 수출 국가 포럼”(Gas Exporting Countries Forum, GECF)이 생산자와 소비자 간의 본질적인 갈등의 사례이다. 소비자들에게는 고무적인, 생산자들 간의 맹목적인 갈등은 이제 가스 시장에서 전혀 발생하지 않을 듯하다.<sup>18)</sup> 마지막 네 번째 목표는 전적으로 거래상의 문제와 관련이 되지 않지만, 중요한 경제적 함축성이 담겨있다. 물론 러시아의 시각에서 러시아를 통과하지 않는 노선을 (특히 매체에서) 과도하게 주장할 이유가 전혀 없다. 러시아에서 이런 목표를 우선적으로 내세우면 치명적인 결함으로 비춰질 것이며, 이해하려고 하지도 않을 것이다. 과거에 러시아와 우크라이나 간에 있었던 두 차례의 가스 분쟁에 대해 유럽의 소비자들이 우려하게 되었지만, 가즈프롬은 계약상의 의무를 결코 파기하려는 태도를 보이지 않았다. 반면에, 가즈프롬은 가스의 안정적인 공급을 유지하는 것에 대해 극도로 신경을 쓰고 있기 때문에 자신을 믿을 수 있는 공급자로 인정받기를 원한다. 하지만 이같은 갈등은 모스크바가 미래의 프로젝트를 비경제적으로, 즉 정치적 고려를 주입하여 자신의 공급 루트의 패턴을 변화시키려는 의도를 갖게 만들었다.

석유와 가스 매장지와 운송 능력을 갖춘 나라들은 최근에 다소 복잡한 목표들을 갖게 되었다. 즉 자원의 다양한 조합이 지역의 수출 국가들에게 실제적인 목적의 다양한 조합을 유도하기 때문이다. 생산자가 선호하는 우선적인 목표는 다음과 같다.

- ① 수입과 정치적 안정성(최소한 정치적 생존)
- ② 경제 발전을 확대하기 위한 자원 개발
- ③ 기업들이 인프라구조에 다양하고 확실하게 접근하면서 작업을 진행할 수 있는 능력을 최대화하기 위한 더 나은 수출 기회
- ④ 채굴 생산과 대항운송(counternalance transit) 문제 해결을 극대화하기 위해 수출 루트를 다양화함

첫 번째 선호 가치는 석유와 가스 수출 및 운송 수입이 즉시 사회적, 사회-경제적 필요를 위해 사용할 수 있다는 것을 말해 준다. PSA와 다른 프로젝트들로부터 수입이 증가될 때만 지속적인 발전에 필요한 재정의 원천으로 전환되기 시작한다. 이와 같이 불안한 환경에서 석유와 가스 가격 요동은 특히 문제가 되며, 시장에 화석연료를 이송하는 가격이 언제나 비싼 상태로 유지된다. 가격 변동은 지역의 모든 수출 국가들에게 극복해야 하는 도전이 된다.

## 2. 가즈프롬과 러시아 정부의 이해관계

일반적으로 가즈프롬이 러시아의 국영가스 기업이기 때문에 러시아 당국의 이해 관계와 일치한다고 생각할 수 있지만, 실제로 러시아 당국의 이익과 가즈프롬의 그것이 대단히 복잡하고 모든 점에서 반드시 같다고만 할 수 없다는 점도 명확하다. 이를 테면 가즈프롬의 관심사는 다음과 같다.

- 국내 수요와 외국과 장기계약을 위해 충분한 가스 생산(정부가 결정)
- 2010년까지 현재 50불에서 100불로 국내 가스 가격 인상 (가즈프롬 판매의 2/3가 국내용)
- 러시아 내부와 외부에서 수직적이고 수평적인 분화-전력 발전과 다운스트림 케미칼
- 세계에서 가장 큰 에너지 회사가 되는 것
- 외국 시장, 특히 EU에 대한 비차별적인 접근을 확보하는 것
- (투자 결정을 위한) 수출 수요와 수출 가격에 대한 예측
- 러시아 영토를 경유하는 통과료와 ‘미러’(mirror) 루트의 창설
- 수출 채널의 다양화를 포함하여 시장에 자신의 가스를 운송하기 위해 상업적(비정치적) 조건을 확보하는 것
- 특별히 외국의 가스 시장(소매) 중에서 더욱 이익을 확보할 만한 곳을 찾음<sup>19)</sup>

18) L. Grigoriev and M. Salikhov, *GUUAM 15 Years Later*, Moscow: Regnum, 2007, p.15.

반면에 경제에서 가스 부문에서의 러시아 정부의 경제적 이익은 전적으로 제시하기가 어렵다. 확실한 것은 한편으로는 가스프롬의 이익과 다른 한편으로는 가스 소비자의 이익 간에는 자연스러운 차이가 존재한다는 점이다. 여기서 가스 소비자는 개인 소비자 즉 광범한 대중 뿐 아니라 금속, 화학, 비료 같은 산업계를 포함한다.

러시아 정부는 연간 20-22% 까지 국내 가스 가격을 급속하게 인상하도록 허용하는 반면, 가스프롬은 조정이 더 빨리 이루어지기를 원한다. 가스프롬은 오랫동안 정부의 재원이었다. 가장 심했던 시기가 체르나무르진(Viktor Chernomyrdin) 총리하에서였다.<sup>20)</sup> 가스프롬은 최근 에너지 가격이 상승하기 전까지 2000년대 초반까지만 해도 자율적으로 자금을 조달하는데 제약이 있었다. 현재의 경제 침체도 국내 가격이 원래 계획했던 것보다 더 느리게 증가하는 데 따른 결과이다. 러시아 정부가 가스 부문에 대해 가질 수 있는 이해관계는 다음과 같다.

- 가스프롬이 비즈니스를 통해 국내 가스 가격을 인상하는 조치를 취하는 것
- 러시아의 가스 생산이 국내적 수요와 외국과의 계약 의무, 양 쪽을 모두 충족하는 것
- 기업들이 발전하고 더욱 다각화되도록 도와주는 것
- 시스템상의 위험성을 바로잡고 외국 시장 혹은 투자 기회에 러시아 기업들이 접근하도록 조력하는 것(국영기업에 대한 국가의 전형적인 지원)
- 러시아의 수출과 투자를 위해 비차별적인 법률 환경을 갖추도록 상대국과 협상함
- “러시아 영토를 경유하지 않으려는” 접근법을 취하는 외부의 정치적인 동기에 의한 행동에 대해 맞대응하는 것<sup>21)</sup>

19) Leonid Grigoriev, 위의 책, p.162.

20) 이 점은 정부가 정치적 목적에서 해외 파이프라인에 대한 자금 출자를 한다는 사실과 연관된다.

21) Leonid Grigoriev, 위의 책, p.164.

러시아 정부가 CACR에서 취하는 행동은 앞서 밝혔듯이 상당히 정치적 동기에 의해 좌우되는 경향이 있음을 부인하기 어렵다.<sup>22)</sup> 즉 지역에서의 러시아의 영향력 확대 및 유지라는 동기가 언제나 작용해왔다. 동시에 러시아 정부와 러시아 기업들은 지역에서의 러시아의 경제적 이익을 지키기 위해 노력하고 있다. 러시아 정부를 위시해서 CACR 지역의 각국 정부, 러시아 기업 등 모든 행위자들은 각자 목표는 다르지만, 자신들이 갖고 있는 자산, 장애물, 이점과 불리한 점 등을 동일한 형태로 갖고 있으며 실제로 유사한 방식으로 상황에 대처하고 있다.<sup>23)</sup>

가스프롬이 사업성에 기초하여 경제적 이익을 우선시하고, 사업에 수반되는 정치적 부담은 회피하려고 하는 경향이 있다. 반면에 러시아 정부는 전략적 사고에 입각해 정치적인 단안을 내리고 여타 문제들은 이에 종속적으로 조정하려는 입장을 갖고 있기 때문에 구체적인 사안에서 정부와 가스프롬 간에 의견대립 및 충돌이 가능하다.<sup>24)</sup> 다만 권력을 쥐고 있는 정부가 가스프롬에 대해 정부 입장을 강제할 때 궁극적으로 이를 수용할 수밖에 없는 현실이다.

22) Nina Pousesenkova, “The Global Expansion of Russia’s Energy Giants.” *Journal of International Affairs*, vol. 63, no. 2, 2010, p.103.

23) Tatiana Mitrova, “Natural Gas in Transition: Systemic Reform Issues.” Simon Pirani, 위의 책, pp.41~44.

24) 예를 들어 2011년 8월 러시아와 북한 간의 정상회담 결과 나타난 한반도 경유 가스관 건설 프로젝트를 추진하는데 있어, 가스관 건설 후 러시아 정부가 가스관 통과국인 북한의 돌발행동 발생시 러시아가 책임지고 LNG로 선박을 통해 한국측에 수송할 것이라는 발표가 있었지만, 정작 러시아 측 실행 당사자인 가스프롬은 책임을 지지 않으려 한다는 보도가 있었다. 가스프롬은 러시아발 가스의 인도 지점을 러시아와 북한 국경으로 정하길 원하면서, 최종 소비자인 수입국까지의 운송을 책임지지 않으려는 태도를 보였다고 한다. Алексей Гривач, “«Газпром» готов поступиться экспортной стратегией.” *Московские новости*, 2011.9.27, [http://mn.ru/newspaper\\_economics/20110927/305246269-print.html](http://mn.ru/newspaper_economics/20110927/305246269-print.html)(검색일: 2012.10.30).

#### IV. 러시아의 해외투자 사업과 에너지 전략의 문제점

구소련 시기부터 러시아는 동유럽 국가들이나 서유럽에서 가스 판매를 위한 합자기업을 설립하였고, 구소련 붕괴 후에도 그 중 몇 개 기업은 그대로 남아있었을 뿐 아니라 1990년대에 새롭게 가스프롬에 의해 설립된 합자기업들도 여기에 포함되었다. 하지만 일부 예외를 제외하고 이들 기업의 업무는 대개 러시아로부터 가스 공급을 받는 쪽에서 조정하는 것일 뿐이라서 본격적인 해외 사업 전개라고 보기는 힘들다. 다만 러시아는 천연가스 부문에서 공급자로서 영향력을 강화하기 위해 일차적으로 러시아의 가장 큰 천연가스 수출 시장인 유럽에서 가격 담합 체제를 형성하기 위한 노력을 기울였다. 이를 위해 유럽에 천연가스를 공급하는 다른 국가들과 경쟁 관계가 되지 않도록 관련국들과 협력관계를 모색해왔다. 이를 위해 알제리에 대해 수백만 달러에 달하는 군사 원조를 제공하고, 알제리가 갖고 있던 대러시아 채무를 변제시켜주었다. 그것은 알제리가 러시아와 노르웨이에 이어 유럽에 세 번째로 많은 천연가스를 공급하고 있기 때문이다. 그러한 정부 지원을 배경으로 가스프롬은 알제리 천연가스를 공동으로 개발하고 유럽에 공동으로 판매하기로 했다.<sup>25)</sup>

가스프롬 역시 자원개발이나 판매 면에서 해외에서의 활동은 유럽과 미국의 메이저 회사들과 비교할 때 아직 초보적인 수준이며, 해외진출 면에서 지금까지 쌓은 실적이 많다고 보기 어렵다.<sup>26)</sup> 또한 가스 생산 면에서는 구소련 시기부터 관계가 있는 CIS 역내 개발 건을 제외하면, 타 기업을 쫓아가는 형태의 경험 축적을 목적으로 한 개발 참가에서 점차 본격적이고 자력에 의한 광구 입찰을 통한 참가로 이행한 것이 2005년도의 베네수엘라 광구 개발권

낙찰이 처음이었다.<sup>27)</sup> 1989년 창설 이후 가스프롬이 새롭게 가스 지역을 개발한 것은 불과 두 곳으로, 2001년 매년 1005억 입방미터의 가스 생산량을 지닌 자폴루아르노예(Zapolyarnoye) 가스전과 2007년(연간 250억 입방미터) 유즈노-루스코예(Yuzhno-Russkoye)가 이에 해당된다.<sup>28)</sup> 다만 한 가지 주목할 만한 점은 러시아 기업의 해외투자가 2000년대 말부터 기존의 CIS 중심에서 유럽같은 발전된 시장이나 아프리카 같은 신흥 에너지(및 자원) 시장에 진출하기 시작했다는 점이다. 아프리카의 경우 아직 공식 통계로 잡기에는 미미한 투자가 이루어지고 있지만, 앙골라에서의 금광사업, 남아프리카, 가봉, 기니아와 나이지리아에서의 원자재 채굴 사업 등을 예로 들 수 있으며, 러시아의 Sintezneftegas가 나미비아에서 지분 70%를 갖는 투자 사업에 진출했다.<sup>29)</sup>

<표 3> 러시아의 해외 투자사업(가스 부문)

가스의 생산(탐사 및 개발착수 완료)	
이란/South Pars Phase 2/3(연간 생산 200억m <sup>3</sup> )	1997년 9월 TOTAL 40%/Petronas 30%/ 가스프롬 30%의 컨소시엄을 결성 2002년 4월 생산 개시 2004년 6월 완성한 지상설비가 NIOC로 이관 2006년까지의 가스프롬 투자누적액 16억 달러 초과
베트남 통킹만 Block 112	1999년 11월 가스개발협정 체결, 탐사작업
인도/벵갈만 Block 112	2000년 10월 인도 정부와의 사이에 PS계약 체결, GAIL과의 공동탐사작업
베네수엘라/Rafael Urdaneta 광구 개발	2005년 9월 4000만 달러에 2 blocks의 개발권 낙찰
리비아 / Block 19	2006년 12월 타르테프르와의 제휴 개발권 낙찰

25) 전홍찬, “러시아 에너지 외교에서 가스프롬의 역할.” 『21세기정치학회보』 제17집 2호, 2007, p.218.  
26) 이는 훈련된 해외요원을 아직 다수 확보하지 못했다는 사실을 시사한다고 할 수 있다. 일본유라시아 연구소 편저, 현승수·이용현 옮김, 『부활하는 러시아의 자원외교』, 서울: 전략과 문화, 2008, pp.134~135.

27) 일본유라시아연구소, 위의 책, p.135.  
28) Nina Poussenkova, “Gazprom and Russia’s Great Eastern Pipe—Dreams.” *Russian Analytical Digest*, No.58, 21 April 2009, p.6.  
29) Deutch Bank Research, “Russia’s Outward investment.” *International topics, Current Issues*, April 30, 2008, p.5.

가스의 생산(향후의 협력관계 협의 중)	
알제리	2007년 1월 Hassi de R'mel 개발에의 참여 가능성
앙골라	2006년 10월 가스전 탐사. 생산에 1억 달러 투자 계획
이집트	2006년 11월 노비테크가 해상개발참가. MOU 체결
볼리비아	2006년 4월 국내개발에 참여 가능성
가스의 수송, 가공, 사용	
IP(Iran/Pakistan/India Pipeline Project)	러시아-이란, 러시아-파키스탄은 각각 MOU를 체결하고, 파키스탄-인도 사이에는 작업 그룹을 설치. 인도는 러시아에 대해서 참여의 대가로 러시아 내의 광구개발권을 요구하였음. 파키스탄 내의 가스 저장시설 건설에 참여할 가능성 있음
베네수엘라/아르헨티나 파이프라인 건설계획	베네수엘라로부터 참여 요청을 받고 있음
대 영국 가스파이프라인	가즈프롬은 1994년부터 Interconnector의 10%를 보유. 2006년 BB(Balgzad/Bacon)의 9%를 자산 Swap으로 획득
EU 내 가스파이프라인, 배송망, 발전소	독일의 가스 파이프라인을 자회사를 경유하여 보유. 이탈리아-ENI와의 교섭으로 이탈리아 국내의 가스 배송망, 발전소의 취득을 목표로 하고 있음. 그러나 EU의 상하분리정책으로 매입허리라도 즉각 메카 명령을 받을 위험성이 있음
미국 LNG 관련 설비	구체적 진전 없음
Burgas/Aleksandroupolis 원유파이프라인(280km, 통과능력 500-600 만톤/년)	2007년 2월 트란스네프찌 33.34%, 로스네프찌/가즈프롬네프찌 각 33.33%의 컨소시엄을 결성 그리스, 불가리아와의 정부간 협정 정식조인 및 3개국의 합작설립 추구

출처 : 일본유라시아연구소(2008), pp.133~134.

러시아가 해외 에너지 시장으로 진출하는데 있어, 유럽에 접근하면서 언제나 성공적인 것은 아니었다. 러시아의 성공은 대상 국가가 러시아의 접근에 응하려는 의지여하에 달려 있다. 러시아가 성공적이었던 곳은 슬로바키아(Slovakia)와 헝가리(Hungary)였다. 헝가리와 폴란드에서도 자유주의적인 정부보다 사회주의적인 정부였을 때 더욱 성공적이었다. 러시아는 협상 전에

폴란드와 헝가리에서 과거의 공산당을 계승하는 사회주의 혹은 사회민주주의적인 정부가 탄생하기를 기다리는 경향이 있었다. <표 4>는 러시아 기업이 중부 유럽 국가들에게 에너지 공급의 다양화를 방지하고 진출국가의 자산을 얻고자하는 시도와 그에 대한 해당국가의 반응을 나타내고 있다. 이를 통해 진출국가의 반응이 우호적, 혹은 회의적으로 나타나는 것을 알 수 있다. 그 결과 나타나는 중부 유럽에서의 러시아 기업의 진출 시도의 성공률을 <표 5>를 통해 추산할 수 있다.

<그림 3> 러시아의 해외투자 동기



출처 : Deutsch Bank Research, "Russia's Outward investment." International topics. Current Issues, April 30, 2008, p.3.

<표 4> 중부 유럽에 대한 러시아의 진출 시도

	결정	해당 정부의 반응	(러시아 입장에서의) 결과	진출국가
Gas Contract 1/Yamal 1/Europe gas	1993	회의적	성과있음	폴란드
Gas Contract/Yamal 2	2003	우호적	성과있음	폴란드
Norway-Poland Pipeline	2003	우호적	성과있음	폴란드
Rafineria Gdanska	2003	우호적	실패	폴란드
Europol Gas Pricing	2006	회의적	실패	폴란드
Odessa-Brody	2007	회의적	실패	폴란드
SlovruGas	1998	우호적	성과있음	슬로바키아
Transpetrol	2002	회의적	성과있음	슬로바키아
SPP	2002	회의적	실패	슬로바키아
Transpetrol(Promneftstoy 획득)	2007	우호적	성과있음	슬로바키아
Panrugaz	1994	우호적	성과있음	슬로바키아
Borsodchem	2000	회의적	실패	헝가리
Adria-Druzhba	2002	우호적	성과있음	헝가리
Mol gas division	2004	우호적	진행중	헝가리
Blue Stream/South Stream	2006-2008	우호적	성과있음	헝가리

출처 : Anita Orban, Power, Energy, and the New Russian Imperialism (Westport, CT: Praeger Security International, 2008), p.171.

<표 5> 러시아의 성공 비율(중부유럽)

	시도	성공	유찰	성공비율
폴란드	6	3		50%
헝가리	5	3	1	75%
슬로바키아	4	3		75%

출처 : Anita Orban, Power, Energy, and the New Russian Imperialism (Westport, CT: Praeger Security International, 2008), p.172.

러시아 기업의 중부 유럽 진출 시도와 성공률은 러시아에 우호적인 정부가 진출하려는 나라에 존재하는 경우일지라도 성공률이 100% 보장된다는 것은 아니라는 점을 보여주고 있다. 이와 같은 상황에서 러시아 기업의 대표적인 가스프롬은 수송과 가공, 이용 면에서 국경을 넘어서부터 최종 수요자에게 도달할 때까지 판매와 서비스에까지 개입하여 가스프롬의 이윤을 확대하려는 정책을 실행하려고 하고 있다.<sup>30)</sup> 특히 유럽 시장에서 소매 판매나 전력 사업에 참가하려고 서두르고 있어 EU국가들과 마찰의 원인이 되고 있다. 이같은 시도가 정부가 의도하는 정치적 목적에 의해 이루어지고 있는지, 혹은 합리적인 경제적 계산에 근거한 것인지는 불분명하다. 에너지 산업에 대한 국가의 소유 및 통제가 러시아에서 강화되어 온 점에 비추어 유럽에 투자하는 러시아 에너지 기업은 한 개(가스프롬)나 두 개의 기업(로즈네프찌) 정도가 주도할 수 밖에 없다. 유럽 대륙에 인프라 자산을 얻고 이를 구축하려는 러시아의 목표가 분명하지만, 러시아 에너지 기업의 유럽에 대한 투자는 점점 더 작아질 것이라는 예측이 나오고 있다.<sup>31)</sup> 유럽의 경우 실제로 러시아의 투자 사업이 완료된 것은 노드 스트림과 사우스 스트림 가스 파이프라인과 가스프롬의 기업인수 등에 불과하다. 러시아에서 강화되어 온 에너지 부문에 대한 국가 통제가 러시아의 거대 기업들이 특히 유럽에서 투자를 하려고 할 때 역으로 (부정적) 영향을 미친다는 분석도 있다.<sup>32)</sup>

상기한 내용에 입각할 때, 결국 러시아의 대외 에너지 투자를 비롯하여 전반적인 러시아의 에너지 전략이라는 것이 분명한 실체가 있으며, 그 구성요

30) 외국 시장에 대한 가스프롬의 정책이 “거대 파이프라인”(big pipeline)을 추구하는 오래된 수출전략에서 “거대 비즈니스”(big business)로 바뀌고 있다는 점이 두드러지고 있다. 신전략은 수출 지역을 다변화하고, 이윤을 극대화하며, 중앙아시아에서 생산과 운송을 증대하고 이를 구소련 국가들로 확장하도록 하며, 러시아 기업이 업스트림과 다운스트림을 통합하는 전략을 추구하도록 한다는 것이다. Tatiana Mitrova, “Gazprom’s Perspective on International markets.” Russian Analytical Digest, no. 41, 20 May 2008, pp.2-3.

31) Stefan Ehrstedt and Peeter Vadhtra, *Russian Energy Investment in Europe*, Electronic Publications of Pan-European Institute(2008/4), <http://www.tse.fi/pei> (검색일: 2012.2.17).

32) Stefan Ehrstedt and Peeter Vadhtra, 위의 책, pp.25-30.

소가 체계적으로 이루어져있는가에 대한 의문을 제기하게 만든다. 러시아의 장기 국가 에너지 전략으로 인식되어 온 문서만 해도 1995년 이후 네 차례나 만들어졌다. 러시아 정부가 채택한 국가 장기 에너지 전략 문서는 예외 없이 에너지 분야의 미래상을 구체적인 숫자로 제시하면서 설명한 '선언문'에 가깝다. 또한 법적 구속력이 없기 때문에 전략 문건에 제시된 목표치나 과제를 달성하지 못하더라도 관계 부처나 당사자가 책임질 필요가 없게 되어 있다.

기존의 문건들은 에너지 전략의 실효성 측면에서도 문제들을 안고 있었다. 에너지 분야에서 계획이나 과제 달성을 위한 자금 조달 계획에 관한 구체적인 기술이 거의 없는데, 에너지 분야의 각 부문(석유, 가스, 전력, 석탄 등)에서 설비투자는 주로 이들 부문에서 활동하는 각 기업의 자기자금, 이들 기업이 외부로부터 조달한 자금 및 프로젝트 파이낸스 방식으로 조달된 자금으로 충당한다는 언급 정도만 있다. 이런 관점에서 볼 때, 국가의 에너지 전략이 실상은 기업 단위 혹은 각 연료 에너지 분야 단위의 활동 영역의 집합체로 볼 수 있다. 각 단위를 합리적으로 연결하여 조화시키려는 국가의 조정력이 미비한 것으로 보인다.<sup>33)</sup>

가즈프롬의 경우도 중앙집권화와 비대화를 추구하면서 종속된 회사들에게 예산을 배분하였고, 그 예산의 규모를 내부에서 결정하여 결과적으로 필요한 투자를 위한 자금이 부족하게 되었다.<sup>34)</sup> 결국 외교적으로 에너지를 이용하려는 의도나 가즈프롬 같은 국영기업을 거대하게 키우려는 분명한 시도 같은 것이 국가의 조정력을 입증해 주는 것은 아닌 듯하다. 따라서 러시아가 현재와 같은 불완전하고 일관성 없는 에너지 전략을 유지하는 한 당분간 해외 시장에서의 에너지 확보를 위한 노력도 단기적으로 큰 성과를 내기가 어려워 보인다. 에너지 외교 자체가 장기적인 안목에서 실패와 인내를 요구하는 작업이기도 하지만, 국가 전략적 차원에서 뒷받침이 부재하다면 에너지 외교가

더욱 결실을 맺기가 힘들기 때문이다.

## V. 결론

러시아는 막대한 에너지 자원을 보유하고 있으면서, 동시에 에너지를 해외에서 확보하여 수입해야 하는 구조를 갖고 있다. 특히 가스와 관련하여 국내 수요의 증대로 인해 중앙아시아와 카스피해 지역에서 안정적으로 가스를 수입해야 하는 절박한 문제를 안고 있다. 본 논문을 통해 CACR에서의 가스관 협정을 둘러싼 각 행위자들의 입장이 다르며, 정치적, 경제적 목표와 기타 목표들을 내용은 다르지만 제각기 갖고 있다는 점을 확인할 수 있었다. CACR와 러시아의 가스가 지나가는 지역의 국가들 모두 각자의 힘 만 갖고서는 해결할 수 없는 문제들에 점차 직면하고 있다. 즉 파이프라인을 둘러싼 행위자들은 각기 다른 이유에서 연유하는 서로 다른 목표들을 갖고 있지만, 행동하는 방식은 동일하게 이루어지고 있다.

또한 정책을 수립하여 집행하는 러시아 정부와 정부의 지시를 받아 일선에서 가스외교를 실행하는 실무자인 가즈프롬 간의 이해관계가 반드시 일치하지 않으며, 정부가 전문가 집단인 가즈프롬의 입장을 반영하지 않고 정치적인 판단 하에 추진하는 정책들이 중앙아시아를 대상으로 하는 러시아의 대외 가스외교 부문에서 나타나고 있는 것으로 드러났다. 이와 같은 상황은 이익을 위해서 서로 경쟁하면서도 상대방을 필요로 하는 게임의 구조가 현재의 파이프라인 시스템이 유지되는 한 동일하게 진행될 것임을 암시하고 있다.

러시아의 에너지 기업이 유럽을 위시한 세계 각국에 본격적으로 직접 투자를 하기 시작한 2000년대에 뚜렷하게 성과있는 결실을 도출하지 못하고 있다. 아직 러시아의 해외 에너지 투자의 역사가 일천하기 때문이기도 하지만, 러시아 정부가 전략적인 목표를 수립하여 일관된 태도로 세부적인 지침을

33) 일본유라시아연구소, 위의 책, pp.216~217.

34) 러시아 감사원에서 가즈프롬이 새로운 가스 광상 탐사에 대해 너무 투자가 부족하다고 지적했다. 에리히 폴라트·알렉산더 용 외, 김태희 옮김, 『자원전쟁』, 서울: 영림카디널, 2008, pp.199~200.

마련하여 이를 추진하지 못하고 있기 때문에 당분간 성과가 나타나기 어려울 것이라고 볼 수 있다. 그 근거로 러시아가 제시하고 있는 장기 에너지 전략은 지리적으로, 외향적으로 팽창하는데 역점을 두고 있고, 자원기반을 확충하거나 인프라의 쇄신 및 증강을 위한 설비투자 촉진에 대해서는 역점을 두고 있지 않다는 점을 들 수 있다. 단지 로스네프찌와 가스프롬 같은 국영기업을 비대하게 확장하는 데 역점을 두고 있어 러시아의 에너지 산업이 전체적으로 어떤 방향으로 나아가고 있는지 판단하기가 어렵다.

결국 러시아 기업이 2000년대부터 본격적으로 해외투자에 나서고 있지만, 뚜렷한 성과를 아직 보여주지 못하고 있으며, 투자의 기반 역시 안정되지 못하다는 평가가 가능하다. 러시아가 에너지 강국이면서 동시에 에너지를 수입하고 에너지원을 개발하려는 복합적인 에너지 전략 구도를 갖고 있지만 이를 뒷받침하는 확고한 전략과 정책 및 실행의지 측면에서 문제점을 드러내고 있다. 가까운 시일 안에 이를 개선할 수 있는 구조적 움직임도 드러나지 않은 상태이기에 러시아가 추구하는 해외 에너지 개발은 당분간 요원할 듯하다.

## 참고문헌

- 신법식, “러시아의 네트워크 국가전략: 푸틴시기 에너지수송망 구축사업을 중심으로.” 『세계지역연구논총』 제27집 제3호, 2009.
- 우평균, 『한국과 러시아: 상호인식과 미래지향적인 관계의 모색』, 서울: 매봉, 2011.
- 윤익중 · 이성규, “러시아-우크라이나 가스수송 안정성에 관한 연구: 쌍방독점이론을 중심으로.” 『중소연구』 제34권 제3호, 2010.
- 이유신, “러시아 에너지정책의 원천: ‘철저한 경제’인가 혹은 ‘전략적 정치’인가?” 『한국과 국제정치』 제26권 제1호, 2010.
- 일본유라시아연구소 편저, 현승수 · 이웅현 옮김, 『부활하는 러시아의 자원외교』, 서울: 전략과 문화, 2008.
- 전홍찬, “러시아 에너지 외교에서 가스프롬의 역할.” 『21세기정치학회보』 제17집 2호, 2007.
- 폴라트, 에리히 · 알렉산더 옉 외, 김태희 옮김, 『자원전쟁』, 서울: 영림카디널, 2008.
- Blagov, S., “Russia’s Gazprom Eyes Governmental Support.” The Jamestown Foundation, *Eurasian Daily Monitor*, vol.5, no. 2, 8 December 2008.
- Deutsch Bank Research, “Russia’s Outward investment.” *International topics. Current Issues*, April 30, 2008.
- Fachinotti, Matteo, “Will Russia Create a Gas Cartel?” Robert Ortung, Jeronim Perovic, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder, *Russia’s Energy Sector between Politics and Business*, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, 2008.
- Goldman, Marshall, *Petrostate: Putin, Power, and the New Russia*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2008.
- Grigoriev, Leonid, “Growth with Energy and Energy Security.” Center for European Policy Studies, International Institute for Security Studies & Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Readings in European Security*, Vol. 4, Brussels, London and Geneva, 2007.
- \_\_\_\_\_, “Russia, Gazprom and the CAC.” Adrian Dellecker and Thomas Gomar, *Russian Energy Security and Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2011.
- Grigoriev, L. and M. Salikhov, *GUUAM 15 Years Later*, Moscow: Regnum, 2007.
- Hanson, Philip, “The sustainability of Russia’s energy power: implications for the Russian economy.” Jerome Perovic, Robert W. Ortung, and Andreas Wenger, eds.,



*Russian Energy Power and Foreign Relations: Implications for conflict and cooperation*, London and New York: Routledge, 2009.

Milov, Vladimir, *Russia and the West: The Energy Factor*, Washington, D.C.: CSIS, 2008.

Mitrova, Tatiana, "Gazprom's Perspective on International markets." *Russian Analytica Digest*, no.41, 20 May 2008,

Orban, Anita, *Power, Energy, and the New Russian Imperialism*, Westport, CT: Praeger Security International, 2008.

Overland, Indra and Heidi Kjaernet, *Russian Renewable Energy: The Potential for International Cooperation*, Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2009.

Perovic, Jeronim, "Russian Energy Power Abroad." Robert Orttung, Jeronim Perovic, Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder, *Russia's Energy Sector between Politics and Business*, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, 2008.

Pirani, E., eds., *Russian and CIS Gas Markets and their Impact on Europe*, Oxford University Press, 2009.

Pousesenkova, Nina, "The Global Expansion of Russia's Energy Giants." *Journal of International Affairs*, vol. 63, no. 2, 2010.

\_\_\_\_\_, "Gazprom and Russia's Great Eastern Pipe-Dreams." *Russian Analytical Digest*, No. 58, 21 April 2009.

Stern, Jonathan, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2006.

Stefan Ehrstedt and Peeter Vadhtra, *Russian Energy Investment in Eupore*, Electronic Publications of Pan-European Institute, 2008/4, <http://www.tse.fi/pei> (검색일: 2012.2.17).

Глаголев, А. И., Ю.Н. Орлов, *Гозотранспортные проекты ОАО Газпром в Средней Азии*, Москва, 2004.

Гривач,п Алексей, "«Газпром» готов поступиться экспортной стратегией." *Московские новости*, 2011.9.27, [http://mn.ru/newspaper\\_economics/20110927/305246269-print.html](http://mn.ru/newspaper_economics/20110927/305246269-print.html) (검색일: 2012.10.30).

Правительство Российской Федерации, *Энергетический Стратегия России на период до 2030 года, 13 ноября, 2009 г., Москва*.

가즈프롬, [www.gazprom.com/production/reserves](http://www.gazprom.com/production/reserves) (검색일: 2012.2.17).

미국 에너지통계청, <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=TX&trk=p2> (검색일: 2012.2.15).

## ABSTRACT

### Russia's Gas Network Diplomacy and Foreign Investment : Evaluation and Problems

Woo, Pyung-Kyun(Hanyang University)

This paper's purpose is focused on two points. One is to suggest Russia's policies on gas pipe line in Central Asia-Caspian region. Beside Russian government, another actors' behaviors like the government of Turkmenistan and Russian companies toward goals on gas program is also explained. From this analysis, it is pointed that each actors are acting with same pattern in the similar reality though their aims are different. The will of Russian government and Russian national company, Gazprom's aim is not always same in the meaning of their strategy and value. The other purpose of this paper is to point out the problems of Russia's long term strategies on energy under the conditions of the general situation of Russia's foreign investment on energy. Supporting the Russian energy companies' expansion became the primary motivation of Russian foreign policy toward Central Europe. While aspirations are constant, their success depends on the receptiveness of the host government. Socialist government of Poland and Hungary and populist governments of Slovakia tend to be more welcoming toward Russian expansion attempts than conservative governments of their countries. Moscow scored many more victories during times when the former were in power than during the latter. From Russian case, it is available that Russia as a regional great power and a energy power in Europe is very hardly to access to new investment market, as the experience for market entrance in Central Europe.

Keywords : Russia's Gas Network, Gas Network Diplomacy, Foreign investment, Gazprom

투고일: 2012년 11월 08일, 심사일: 2012년 11월 14일, 게재확정일: 2012년 12월 07일