

동북아 천연가스 사업의 협력 가능성 분석 : 경제통합론을 중심으로

†진상현 · 허성엽*

경북대학교 행정학부, *신태양에너지

(2018년 11월 21일 접수, 2019년 1월 15일 수정, 2019년 1월 16일 채택)

A Study on Natural Gas Cooperation in North East Asia from the Viewpoint of Economic Integration Theory

†Sang-Hyeon Jin · Seong-Yeop Heo*

School of Public Administration, Kyungpook National University, Daegu 41566, Korea

**Shintaeyang Energy Corporation, Daegu 41842, Korea*

(Received November 21, 2018; Revised January 15, 2019; Accepted January 16, 2019)

요 약

한국 정부는 액화 천연가스를 대체하는 에너지원으로서 러시아의 파이프라인 천연가스 도입을 1990년대 이후부터 지속적으로 모색해오고 있다. 이러한 동북아 에너지 협력에 대한 논의가 현실 정치뿐만 아니라 학술적인 차원에서 다양하게 진행되고 있지만, 기존의 선행연구들은 협력의 당위성만을 제시하고 있을 뿐이지 이론적 분석들이 미약하다는 한계를 지니고 있다. 이에 본 논문에서는 경제통합론이라는 이론적 자원을 바탕으로 에너지협력의 동기 · 조건 · 단계를 분석하고자 한다. 연구 결과 동북아 천연가스 협력과 관련해서는 경제적 동기만이 유일하기는 하지만, 실질적인 기대이익뿐만 아니라 경제구조의 보완성과 정책목표의 수렴성이라는 조건들이 갖추어진 것으로 파악되었다. 결론적으로 동북아에서 높은 수준의 에너지 협력은 어렵겠지만 특혜무역협정 수준의 초보적인 천연가스 협력이 가능하다는 전망이 제시될 수 있었다.

Abstract - The Korean government has tried to introduce pipeline natural gas from Russia, instead of liquefied natural gas from Middle East Asia since 1990s. While this energy cooperation in North East Asia has been discussed in real politics and academic societies, the previous studies have shown the limits on policy implication because they just suggest necessity and possess the problems of weak theoretical frameworks. Therefore, this study tries to analyze the motivations, conditions, and stages for energy cooperation in this region from the viewpoint of economic integration theory. As a result of analysis, these countries in North East Asia have only one motivation, namely economic interest. On the contrary, they have several conditions including real benefit, complementation in economic structures, and convergence in policy goals. In conclusion, this study suggests that low level cooperation such as preferential trade agreement in the field of natural gas is possible and necessary in North East Asia.

Key words : energy cooperation, pipeline natural gas, preferential trade agreement, free trade agreement

†Corresponding author: upperhm@knu.ac.kr

Copyright © 2019 by The Korean Institute of Gas

I. 서론

최근 들어 동북아 지역에서 가장 활발히 논의되고 있는 국제협력 가운데 하나가 에너지 사업이다. 2011년 후쿠시마 원전사고 이후 일본 기업인 소프트뱅크의 한국계 손정의 사장은 몽골의 풍부한 태양광을 주변 국가들이 함께 활용하는 ‘동북아 슈퍼그리드’ 사업을 제기한 바 있다. 그는 단순히 제안하는데 그치지 않았으며, 이를 실현하기 위해 자연에너지재단을 설립했을 뿐만 아니라 이명박 대통령을 포함한 각국의 주요 인사들과 활발히 접촉하며 사업을 적극적으로 추진해오고 있다.

그렇지만 한국 정부의 차원에서 보다 관심을 가지고 추진하는 동북아 에너지 협력은 러시아의 ‘파이프라인 천연가스’ 사업이다. 사실 유럽이나 북미권 국가들이 파이프라인을 통해서 천연가스를 상대적으로 저렴하게 공급받는 반면에, 한국은 액화천연가스를 중동에서 비싸게 수입하는 몇 안 되는 국가 가운데 하나이다. 이에 한국도 러시아의 천연가스를 파이프라인으로 도입하는 방안을 정부 차원에서 지속적으로 추진해오고 있다. 실제로 러시아 PNG 사업은 1990년대 논의가 시작된 이래로 정권교체와 무관하게 지금까지 지속되는 대표적인 에너지협력 사업이다.

동북아를 포함한 국제 에너지협력과 관련해서는 정부 차원의 실무적인 논의뿐만 아니라 학문적인 차원의 검토도 활발히 진행된 바 있다[1]. 그렇지만 류지철(2011)의 연구를 포함한 이들 선행연구는 크게 두 가지 측면에서 한계를 지니고 있었다. 첫째, 에너지협력의 필요성만을 제기하고 있을 뿐이지 구체적인 방안을 제시하지 못하고 있다. 둘째, 학술적인 분석들이 부재한 상태에서 국가별 에너지현황에 대한 검토만으로 협력이 필요하다는 정책적 함의를 도출하는 경우들이 대부분이었다[2].

이에 본 논문에서는 ‘경제통합론’이라는 이론적 자원을 토대로 동북아 천연가스 협력의 현황 및 방향을 분석함으로써, 선행연구와 달리 이론에 기반한 체계적 연구로서 학술적 기여를 하고자 한다. 다만 PNG 형태의 천연가스를 중심으로 협력 방안을 검토할 예정이기 때문에, 직접적 이해당사자가 아닌 일본을 제외한 남북러와 중국으로 지역적 범위를 제한하고자 한다. 이러한 문제의식 하에 본 논문은 2장에서 동북아 주요국의 에너지 협력 및 한러 PNG 사업의 추진 경과를 간략히 살펴볼 것이다. 다음으로 3장에서는 경제통합론에 대한 이론적 검토를 토대로 분석틀을 제시한 뒤, 4장에서 동북아 천연가스 협력의 동기·조건·단계를 분석할 것이다. 끝으로

5장에서는 연구 결과를 토대로 동북아 천연가스 관련 협력 방향 및 정책적 함의를 제시하고자 한다.

II. 동북아 천연가스 협력의 현황

2.1. 중국과 러시아의 천연가스 협력

동북아 주요국의 에너지 협력을 촉진시키는 가장 중요한 변수는 러시아의 파이프라인 천연가스이다. 먼저 중국의 경우에도 러시아와의 PNG 사업을 2000년대부터 논의했었다. 당시 중국은 에너지 안보를 강화하기 위해 연료 수입원의 다변화를 모색하고 있었으며, 러시아는 유럽에 판매는 석유 및 천연가스에 의존하는 국가 재정을 안정화시키기 위해 에너지 수출국의 다원화를 추구하고 있었다. 이처럼 당시에도 이들 국가의 천연가스 관련 이해관계는 일치하는 상황이었다. 그렇지만 가격에 대한 입장의 차이로 인해 중러 PNG 사업은 쉽사리 추진되지 못했었다.

그렇지만 2014년 2월에 발생했던 크림반도 사태는 양국이 계약을 체결하게 만드는 결정적인 계기가 되었다. 크림반도 사태 이후 서방의 경제제재뿐만 아니라 유럽연합의 러시아 천연가스에 대한 의존도 감소 전략은 러시아로 하여금 대안을 적극적으로 모색하게 만들었다. 당시 중국은 천연가스의 급격한 수요 증가뿐만 아니라 외교·안보적인 측면에서 러시아의 중요성 때문에 양국간 협력이 필요한 상황이었다. 결과적으로 2014년 5월에 양국은 천연가스 공급계약을 체결할 수 있었다.

결과적으로 이대식(2014)에 따르면, 중국은 러시아와의 계약을 통해서 2020년 천연가스 수입량의 80%를 PNG로 대체할 수 있을 것으로 추정되었다. 한편으로 러시아는 천연가스의 동북아 판로를 개척할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 중국이라는 대규모 구매자를 확보함으로써 유럽에 대한 의존에서 벗어날 수 있게 되었다. 또한 우크라이나 사태 이후에 위협받고 있던 국가 재정 문제도 어느 정도 해결될 수 있었다[3].

2.2. 한국과 러시아의 PNG 사업

중국과 마찬가지로 한국도 러시아와의 PNG 사업에 높은 관심을 갖고 있었다. 실제로 한국과 러시아의 PNG 프로젝트는 1990년대 초반부터 언급되었던 사업이었다. 이후 노무현 대통령이 러시아를 방문해 천연가스 관련 협력 방안을 논의하고 협정을 체결하면서 사업의 기반이 마련될 수 있었다. 그렇지만 2009년 이전까지는 뚜렷한 진전을 보이지 않다가, 모스크바 정상회담에서 북한을 경유하는 가스

배관망을 통해 천연가스를 도입하는 방안에 대한 구체적인 합의가 이루어지면서 한국가스공사는 양해각서를 체결할 수 있었다. 2011년에는 사업의 추진 일정을 담은 로드맵이 발표되었을 뿐만 아니라 한국형 천연가스 수출에 이용될 '사할린-하바롭스크-블라디보스토크' 라인이 가동에 들어가면서 상당히 진전되는 것 같았다. 그렇지만 이명박 정부 하에서 발생했던 금강산 관광객 피살과 현대아산의 사업 철수 같은 일련의 사건들로 인해 남북 관계가 급속도로 냉각되면서 러시아와의 협상도 중단되고 말았다[4].

그럼에도 불구하고 한국과 러시아의 PNG 사업은 여전히 잠재성이 높은 사업 가운데 하나로 여겨지고 있다. 실제로 후속 정권이었던 박근혜 정부도 “동북아 에너지 그리드 구축”이라는 제목으로 러시아 PNG 사업을 대선 공약으로 제시했을 정도였다. 이후 2014년에 한국은 북한을 통과하는 대신에 서해 및 동해를 경유하는 노선을 검토했으며, 이에 대해 러시아는 서해 가스관의 경우 사업성이 있다고 답변한 바 있다. 한편으로 2015년 북한의 핵실험 이후 러시아는 남북러 노선 대신에 한중러 노선을 고려하고 있다는 기사가 언론에 공개되기도 했다. 정리하자면 북한을 관통하는 PNG 사업에 대한 러시아의 의지는 정치적 상황에 따라 약해지기도 했지만, 그럼에도 불구하고 여러 가지 대안을 통해서 동북아 천연가스 협력에 대한 논의는 꾸준히 지속되어 온 것으로 판단된다.

III. 경제통합론에 기반한 분석틀

3.1. 경제통합의 개념

이처럼 동북아 지역에서 진지하게 검토되었던 천연가스 협력을 분석하기 위한 본 논문의 이론적 자원인 ‘경제통합’에 대한 개념적 정의는 다음과 같다. 일반적으로 경제통합이란 “인접 국가들이 무역 자유화를 추구하는 국제적 경제협력 조직을 형성하는 행위”로 정의된다. 그렇지만 동맹국의 결속력 및 비동맹국에 대한 차별의 정도에 따라 다양한 형태가 존재하며, 지역적·시대적 상황뿐만 아니라 통합의 목적 및 특성에 따라서도 차이가 있다. 따라서 경제통합을 연구하는 학자들의 관점도 다양한데, 통상적으로는 다음과 같은 세 가지 시각으로 구분이 가능하다[5].

첫 번째는 경제통합을 기회균등이라는 이상적 가치의 실현 과정으로 인식하는 ‘정치·경제학적 시각’이다. 이처럼 경제통합을 정치·경제학적인 관점에서 분석한 대표적인 학자는 미르달(Myrdal, 1956)이

있다. 이러한 시각에서 보면, 경제가 통합되었다는 것은 해당 경제행위로 인한 이익을 모든 사람들이 공평하게 누릴 수 있는 상태라고 정의된다[6].

두 번째는 정태적 효과를 중심으로 경제통합을 파악하는 ‘기능주의적 시각’이 있다. 구체적으로 기능주의적 시각은 권역내의 관세 차별로 인해 발생하는 이익과 손실을 분석하는 이론이며, 바이너(Viner, 1950)에 의해 개발되었고 립시(Lipsey, 2001)에 의해 발전된 이론 체계이다. 이들 기능주의적 이론은 경제협력을 통한 무역 창출 등의 효과를 규명하는 데에 초점을 맞춘다는 특징이 있다[7, 8].

마지막으로 세 번째는 경제통합을 국가간 경제·거래 구조의 변화로 인식하는 ‘근대 경제학적 시각’이다. 이와 관련해서 대표적인 학자로는 틴버겐(Tinbergen, 1954)과 발라사(Balassa, 1967)가 있다. 이들은 국가 단위의 경제활동에서 야기되는 생산활동의 왜곡을 경제통합으로 해결할 수 있고 시장확대를 통해서 지역간 교역의 불확실성을 해소할 뿐만 아니라 기술 교류의 속도를 가속화시킬 것으로 예상했다.

이들 세 가지 가운데, 정치·경제학적 시각은 경제통합을 이상적 상태로 설정하는 이론적 근거만을 제공할 뿐이기에 분석적 개념으로 활용하기 어렵다는 단점을 지니고 있다. 다음으로 기능주의적 시각은 정태적 효과에 초점을 맞추고 있기 때문에, 30여년에 걸쳐 진행된 동북아의 에너지 협력을 파악하는 데 있어서 적합하지 못한 이론이다. 반면에 근대 경제학적 관점은 개별 참여국의 동기, 조건, 발달 단계 등을 체계적으로 제시한다는 장점을 지니고 있다. 따라서 동북아 에너지협력이 그 동안 논의되었던 참여 동기와 협력 조건을 확인 한 뒤, 협력의 단계를 확인하는 데 있어서 근대 경제학적인 시각이 유용한 이론적 자원으로 활용될 수 있을 것이다. 이에 본 논문에서는 근대 경제학적인 시각을 토대로 동북아의 천연가스 협력을 분석하고자 한다[9, 10].

3.2. 경제통합의 동기

근대 경제학적인 시각에 따르면 경제통합을 참여국들이 추진하게 만드는 동기로는 크게 다섯 가지가 언급되고 있다. 즉, 시장 확대를 통한 경제적 효율성의 추구, 개방과 보호의 절충 수단, 다자주의의 한계점 보완, 교섭력 및 신뢰도의 강화, 정치·사회·문화적 결속 관계의 유지라는 다섯 가지 이유 때문에 경제를 통합하려는 동기가 작동하게 된다. 이들 다섯 가지의 동기들에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다[11].

첫 번째 동기는 경제적 효율성의 추구이다. 경제통합이 결성되는 일차적 동기는 시장의 확대를 통한 경제적 이익이다. 즉, 경제를 통합함으로써 참여국 사이의 관세 장벽이 철폐되면서 무역이 확대되고 국가적인 후생이 증가하게 된다. 이러한 경제적 장벽의 철폐는 참여국의 시장을 단일 시장으로 통합하는 효과를 지니게 된다. 이러한 시장의 확대는 규모의 경제라는 파급효과를 가져오므로써 해당 권역에서 자원배분의 효율성을 증가시킬 수 있다. 따라서 이러한 정태적·동태적 이익은 경제통합 추진의 가장 기본적인 동기라고 할 수 있다.

두 번째 동기는 “개방과 보호의 절충 수단”이다. 경제통합은 국제사회에서 제기되는 시장 개방이라는 외부적 압력으로 부터 개별 국가 내부의 이익을 보호하기 위한 절충 수단으로 채택되기도 한다. 즉, 권역 수준에서의 경제통합을 통한 산업조정은 세계적인 차원의 시장개방에 비해 경제적 충격이 약화된다는 장점이 있다. 또한 참여국의 경제통합은 권역내 산업의 경쟁력을 높이는 방안 가운데 하나이기 때문에 세계 시장에서의 경쟁력을 확보하기 위한 과도기적 조치로도 사용될 수 있다.

경제통합의 세 번째 동기는 “다자주의의 한계점 보완”이다. 실제로 세계무역기구는 다자간 협상을 통한 무역의 자유화를 추구해왔다. 그렇지만 다자간 협상을 통한 무역의 자유화는 참여국이 많고 합의 결과에 대한 무임승차 문제가 발생할 뿐만 아니라 협상 비용이 많이 소모되고 진행이 느리다는 단점이 있다. 반면에 지역적 경제통합은 다자간 협상에 비해 참여국이 적어서 협상의 진행이 빠를 뿐만 아니라 역외국에 대한 관세 유지를 통해서 무임승차를 최소화시킨다는 장점도 지니고 있다. 또한 역외국은 차별적 관세를 회피하기 위해 경제통합에 참여하려는 동기를 부여받기 때문에, 경제통합의 확산이라는 파급효과도 발생하게 된다. 이렇듯 다자간 협상의 단점을 보완하는 경제통합의 장점은 여러 국가로 하여금 무역 자유화의 일환으로서 경제통합을 선택하게 만들고 있다.

네 번째 동기는 “협상력 및 신뢰도의 강화”이다. 경제통합을 통해서 참여국들은 확대된 시장의 규모에 상응하는 거대한 교섭집단으로서 협상력을 강화할 수 있다. 또한 경제통합의 참여국들은 공동체가 지향하는 자유무역이나 환경보호 같은 국제질서를 존중함으로써 국제적인 신뢰도를 높일 수도 있다. 주로 개발도상국이나 제3세계의 약소국들이 대외적인 교섭력과 국제적인 신뢰도를 높이기 위해 경제통합을 추진하는 경우가 있다.

마지막으로 다섯 번째 동기는 “정치·사회·문

화적 결속 관계의 유지”이다. 경제통합이 결성되는 이유는 경제적인 요인뿐만 아니라 국가간 결속 관계를 유지·발전시키기 위한 경우도 있다. 실제로 유럽 경제공동체의 경우에는 냉전기의 관계를 개선하기 위한 독일과 프랑스의 평화적 동맹에서 출발했으며, 최종적으로는 현행 유럽연합 탄생의 토대가 될 수 있었다. 따라서 유럽 경제공동체는 정치·사회·문화적 결속관계를 유지하기 위한 목적으로 경제통합이 진행된 대표적인 사례라고 할 수 있다.

3.3. 경제통합의 조건

다음으로 참여국들이 아무리 동기를 지니고 있다고 해도 경제통합이 무조건적으로 진행될 수는 없다. 왜냐하면 경제통합에 대한 동기의 존재가 곧바로 통합을 통한 이익을 보장하는 것은 아니기 때문이다. 따라서 경제통합을 원활히 추진하기 위해서는 다음과 같은 네 가지 조건들이 충족되어야 한다. 즉, 기대이익의 존재, 사회·문화적 동질성 및 지리적 접근성, 경제구조의 유사성 및 보완성, 정책목표의 수렴이라는 조건이 충족되어야 경제통합이 추진될 수 있다. 이들 네 가지 조건에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다[12].

첫 번째 조건은 “기대 이익의 존재”이다. 즉, 경제통합은 기대이익이 존재할 때에만 실현될 수 있다. 왜냐하면 통합에는 여러 가지 비용이 소요되기 때문에, 이러한 비용을 상쇄시킬 정도의 경제적 이익이 반드시 존재해야 경제통합이 가능하다. 따라서 기대이익의 존재는 경제통합의 조건들 가운데 가장 필수적이고 근본적인 조건일 수 있다. 만약에 경제통합을 위해 지출되는 비용이 기대이익을 초과한다면 경제통합은 결성·유지되기 어려울 것이다.

두 번째 조건은 “사회·문화적 동질성 및 지리적 접근성”이다. 사회·문화적 요인은 공동체의 구성원들이 동질감을 느낄 수 있게 만드는 매개체이며, 이러한 요인들이 상이할 경우에는 경제통합에 필요한 비용이 늘어나게 된다. 마찬가지로 지리적 접근성이 떨어지는 참여국들 사이의 교역은 수송비나 통신비 같은 거래비용이 높아져서 경제통합의 기대이익이 줄어들게 될 것이다. 따라서 경제통합의 기대이익이 존재하기 위해서는 사회·문화적 동질성과 지리적 접근성이 높을 필요가 있다.

경제통합의 세 번째 조건은 “경제구조의 유사성 및 보완성”이다. 대부분의 경우에 있어서 참여국의 발전 단계가 유사한 수준일 때, 경제통합의 효과가 증폭되는 경향이 있다. 따라서 경제구조의 유사성

은 기대이익의 확대라는 측면에서 경제통합의 중요한 조건 가운데 하나일 수 있다. 만약에 경제통합의 목적이 국제적 연대를 통한 경쟁력의 강화라면, 경제구조의 유사성이 아닌 보완성이 경제통합의 다른 주요 조건으로 고려될 수 있을 것이다.

마지막으로 네 번째 조건은 “정책 목표의 수렴”이다. 개별 참여국들이 공동의 목표를 지닌 하나의 공동체로 통합되기 위해서는 각국의 정치·경제적 목표가 수렴될 수 있어야 한다. 사실 개별국의 시장은 국가별 이해관계에 따라 조직되어졌기 때문에 경제통합의 참여국들은 독자적인 정책목표를 지니고 있을 뿐만 아니라, 이들의 정책목표는 상이할 수 있다. 따라서 참여국의 다양한 정책 목표는 공동체를 조직하는데 있어서 걸림돌로 작용하게 된다. 따라서 참여국들이 공통된 목표를 설정하도록 조정하거나, 아니면 적어도 공존이 가능한 합의된 정책목표로 수렴시키는 작업이라도 이뤄질 필요가 있다.

3.4. 경제통합의 발전 단계

이상에서 경제통합의 동기와 조건에 대해 살펴 보았다면, 다음으로는 경제통합의 발전 단계를 구분하는 작업도 미래의 방향을 제시하는 데 있어서 의미미한 함의를 제공할 수 있다. 본 논문에서는 동북아 천연가스 협력의 진행 과정을 파악하기 위해 발라사(Balassa, 1967)가 제시한 특혜무역협정, 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장, 경제동맹, 완전통합이라는 경제통합의 단계 구분을 활용하고자 한다[13]. 다만 이들 각각의 단계는 하나의 정태적 상태일 뿐이며, 상위 단계로 전환하기 위해 하위 단계를 반드시 거쳐야 할 필요는 없다. 마찬가지로 개별 단계가 상위 단계로의 변화를 반드시 수반하지도 않는다. 이들 유형에 대해 보다 자세히 살펴 보면 다음과 같다[14, 15, 16].

경제통합의 첫 번째 단계는 “특혜무역협정(preferential trade agreement)”이다. 여기서 특혜무역협정이란 권역 내에서 특정 상품의 자유무역을 보장하는 반면에, 역외 국가에 대해서는 차별적 관세를 유지하는 형태의 경제통합을 가리킨다. 자유무역지대가 모든 상품에 대한 관세를 철폐한다는 목적을 갖고 있다면, 특혜무역협정은 특정 상품과 시장에 대한 관세 철폐를 목적으로 한다는 측면에서 개방의 범위에 차이가 있다. 특혜무역협정의 대표적인 사례로는 1965년에 미국과 캐나다가 체결한 ‘자동차협정’이 있다.

두 번째 단계는 “자유무역지대(free trade agreement)”이다. 이때 자유무역지대는 통합에 참여한

국가들 사이에서 특정 상품이 아닌 모든 상품에 대한 자유무역을 보장하는 형태의 경제통합을 의미한다. 다만 역외국에 대해서는 참여국들이 독자적인 관세 제도를 유지하기 때문에, 역내의 낮은 관세국을 통해서 수입된 상품이 높은 관세국으로 재수출될 가능성이 존재한다. 이로 인해 높은 관세국의 과세 정책에 혼란이 발생할 수도 있다. 따라서 원산지 규정 같은 공동의 시장운영규칙이 마련되어야 한다. 한국의 경우에는 2003년에 칠레를 시작으로 현재까지 14개국과 자유무역협정을 체결한 상태이다.

경제통합의 세 번째 단계는 “관세동맹(customs union)”이다. 여기서 관세동맹은 권역내의 자유무역을 보장할 뿐만 아니라 역외국에 대해서도 동일한 관세를 부과하는 형태의 경제통합을 가리킨다. 이로써 자유무역지대에서 문제가 되었던 낮은 관세국을 통한 높은 관세국으로의 상품 재수출 문제를 해결할 수 있다. 역사적으로 관세동맹은 19세기 독일에서 최초로 도입되었으며, 이후 2차 세계대전 당시에 체결된 베네룩스 경제연합을 포함해서 아프리카 지역의 경제통합이 관세동맹의 형태를 띠고 있다.

네 번째 단계는 “공동시장(common market)”이다. 이때 공동시장은 역외국에 대한 공동관세를 유지하는 상태에서 역내국에서 생산요소의 자유로운 이동까지 보장되는 형태의 경제통합을 의미한다. 즉, 가맹국 간에 상품의 이동뿐만 아니라 자본이나 노동 같은 생산요소의 이동이 보장되는 방식이다. 따라서 기존의 관세동맹 보다 생산효율을 높일 수 있을 것으로 기대된다. 유럽연합의 이전 단계인 유럽공동체뿐만 아니라 중앙아메리카와 카리브의 공동시장이 대표적인 사례이다.

경제통합의 다섯 번째 단계는 “경제동맹(economic union)”이다. 여기서 경제동맹이란 역외국에 대한 공동시장에 참여국 상호 간의 경제정책 관련 협력이 추가된 형태의 경제통합을 가리킨다. 특히 경제동맹 단계에서는 권역내 거래의 효율을 높이기 위해 통화의 통합이 우선적으로 취해지는 경우가 많다. 이로 인해 경제통화동맹이라고도 불린다. 경제동맹과 관련해서는 1992년 이후의 벨기에-룩셈부르크 경제동맹이 대표적인 사례이다. 지금의 유럽연합도 경제동맹의 일환으로 분류될 수 있다.

끝으로 여섯 번째 단계는 “완전 통합(complete economic integration)”이다. 이때 완전통합은 참여국들이 초국가적인 기구를 설치해서 정책을 통합적으로 조정·관리하는 형태의 경제통합을 의미한다. 완전통합 단계에서 개별 참여국의 경제적·

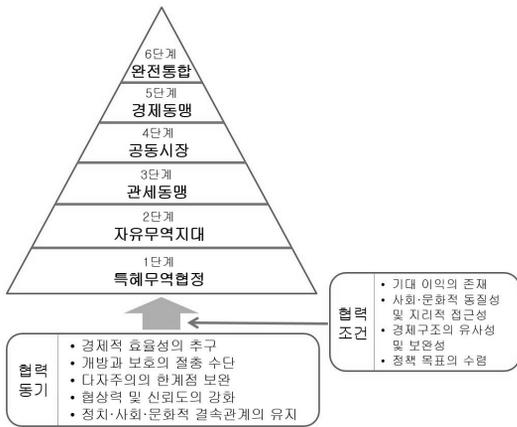


Fig. 1. Framework of analysis on energy cooperation.

정치적 주권은 초국가적인 기구로 상당부분 이양된다. 완전통합의 대표적인 사례로는 미합중국이나 소비에트 연방공화국을 들 수 있다.

3.5. 동북아 천연가스 협력의 분석틀

이상의 경제통합론에 기반한 본 논문의 분석틀을 도식화시키면, Fig. 1과 같다. 즉, 본 논문은 동기·조건·단계 중심의 경제통합론을 토대로 동북아 천연가스 협력을 권역내 국가들이 에너지 무역의 장애요소를 제거해나가는 과정으로 분석하고자 한다. 구체적으로 4장에서는 동북아의 주요국들이 천연가스 협력과 관련하여 경제통합의 어떤 '동기'를 지니고 있으며, 이를 실현하기 위한 '조건' 가운데 어떤 부분을 충족시키고 어떤 부분을 만족시키지 못하는지를 분석하고자 한다. 또한 이를 바탕으로 경제통합의 '단계' 가운데 현실적으로 달성 가능한 수준을 진단할 것이다. 끝으로 5장에서는 연구 결과를 토대로 동북아 천연가스의 협력과 관련하여 미래의 방향 및 정책적 함의를 제시하고자 한다.

IV. 동북아 천연가스 협력의 동기·조건·단계

4.1. 협력의 동기

(1) 경제적 효율성의 추구

동북아 주요국을 대상으로 천연가스 협력의 첫 번째 동기인 '경제적 효율성의 추구'에 대해 살펴보면 다음과 같다. 먼저 천연가스의 공급국인 러시아의 입장에서는 경제적인 이익이 에너지 협력에 강력한 동기 요인으로 작용할 수 있다. 러시아는 천연자원 수출에 의존적인 경제구조를 가지고 있기

때문에, 막대한 양의 천연가스를 수입하는 한국과 중국이 매력적인 수출국 가운데 하나일 것으로 판단된다.

다음으로 수요국인 중국의 경우에는 러시아와의 천연가스 공급계약을 최근에 이미 체결한 상황이다. 따라서 현재 중국의 입장에서는 별도의 천연가스 협력에 적극적으로 참여해야 할 경제적 동기가 크지 않을 것으로 판단된다. 반면에 한국의 경우에는 천연가스 협력을 통한 경제적 이익이 가장 큰 국가일 수 있다. 왜냐하면 대부분의 천연가스를 중동에서 선박으로 수입하는 한국은 러시아 PNG를 도입할 경우 상당한 비용을 절감할 수 있기 때문이다. 마찬가지로 북한도 파이프라인의 통관 수수료를 통해서 외화를 획득할 수 있다는 측면에서 경제적 기대효과가 클 수 있다. 특히 국제사회의 제재조치가 경제에 악영향을 미치고 있는 상황에서 이러한 기대효과는 동북아 천연가스 협력에 참여하는 강력한 동기가 될 것으로 판단된다[17].

(2) 개방과 보호의 절충 수단

경제통합에 대한 참여 동기가 '개방과 보호의 절충 수단'이 되려면, 기본적으로는 참여국들이 시장 개방의 필요성을 인지하고 있어야 한다. 그렇지만 동북아의 주요국들은 자국의 에너지 산업을 개방해야 할 필요성을 느끼지 못하고 있다. 실제로 러시아·중국·한국의 경우에는 에너지 부문에서 국가 주도적인 시장 구조를 유지하는 상황이다. 따라서 '개방과 보호의 절충 수단'은 동북아 천연가스 협력의 동기 요인으로 작용하지 않을 것이다.

다만 예외적으로 북한의 경우에는 동북아 천연가스 협력에 대한 참여 동기 요인으로 '개방과 보호의 절충 수단'이 어느 정도 작동할 수도 있다. 사실 북한의 경우에는 급격한 경제 개방 및 대외 협력의 급진전이 체제에 위협이 될 수 있다. 반면에 북한은 경제 제제를 타개하기 위해 대외 협력을 강화해야 하는 딜레마에 처해있다. 이러한 북한의 입장에서 봤을 때, 금강산 관광이나 개성공단에 비해 인적 교류가 거의 없어서 정치적 부담이 적은 천연가스 협력은 체제의 안정성을 유지하는 상태에서 '개방과 보호의 절충적인 수단'으로 활용될 가능성도 있다[18].

(3) 다자주의의 한계점 보완

'다자주의의 한계점 보완'이 경제통합의 동기 요인으로 작용하는 가장 큰 이유는 세계무역기구가 다자간 협상을 통한 무역의 자유화를 추구하기 때문이다. 그렇지만 현행 WTO 체제 하에서 에너지

부분에 대한 무역 자유화의 압력은 크지 않은 편이다. 또한 동북아의 주요국들은 아직까지 에너지 부문의 시장 개방에 대한 의지도 없는 상태이다. 따라서 '다자주의의 한계점 보완'은 동북아 천연가스 협력에 있어서 통합의 동기로 작동하지 않을 것으로 전망된다.

(4) 협상력 및 신뢰도의 강화

러시아의 경우 '교섭력 및 신뢰도의 강화'는 동북아 천연가스 협력의 동기로 작용할 가능성이 있다. 윤익중·이성규(2015)에 따르면 유럽의 러시아 천연가스에 대한 의존도 감소 및 서방의 러시아 고립 전략으로부터 벗어나기 위해 러시아는 유가연동에 의한 장기계약 같은 기존의 요구 조건들을 포기한 채, 중국과 2014년에 계약을 성사시킨 바 있다. 이러한 협력 덕분에 러시아는 한국을 포함한 추가적인 수출국을 확보하는 데 있어서 신뢰도 및 교섭력을 높일 수 있었다. 마찬가지로 한국의 경우에도 동북아 천연가스 협력을 통해서 세계 평균에 비해 비싸게 지급하던 아시아 프리미엄이라는 낙인을 어느 정도 제거할 수 있을 것이다.

반면에 북한의 입장에는 신뢰도와 교섭력의 강화라는 천연가스 협력의 동기 요인이 크게 작동하지 않을 가능성이 있다. 왜냐하면 천연가스 협력을 통해 중국에 대한 에너지 의존도를 감소시킨다고 하더라도 북한의 중국에 대한 의존도는 에너지뿐만 아니라 다양한 분야에서 고착된 문제이기 때문에 교섭력의 강화에 큰 도움이 되지 않을 것이기 때문이다. 한편으로는 북핵 문제의 심각성이 크기 때문에 천연가스 협력만으로는 국제사회의 신뢰도가 그다지 높아지지 않을 것으로 판단된다[19].

(5) 정치·사회·문화적 결속 관계의 유지

'정치·사회·문화적 결속 관계의 유지'라는 측면에서 중국과 러시아의 경우에는 서방 세력에 대한 공동 대응이라는 목표를 공유하고 있기 때문에, 상호 결속관계의 강화가 중요할 수 있다. 실제로 중러 천연가스 계약에서 이러한 결속관계는 중요한 역할을 수행할 수 있었다[20]. 그렇지만 러시아의 입장에서는 한국과의 결속관계가 경제통합의 주요 동기로 작용할 가능성은 크지 않을 것이다.

반면에 한국의 입장에서 잠재적인 동맹국과의 결속관계 유지는 경제통합의 동기 요인으로 작용할 만큼 중요한 사안일 수 있다. 중국과 러시아는 세계 경제를 주도하는 강대국일 뿐만 아니라 대규모 인구를 보유한 거대 시장이다. 따라서 무역 의존도가 높은 한국의 입장에서는 이들 국가와의 결속관

계 유지가 중요할 수밖에 없다. 또한 남과 북으로 분단된 상태에서 중국 및 러시아와의 결속관계 유지는 북한 리스크를 감소시킬 수 있는 방안이기도 하다. 마찬가지로 북한의 경우도 중러 동맹국과의 결속관계 유지는 동기 요인으로 작용할 수 있다. 특히 최근 들어 중요해진 중국과의 친선 관계는 북한이 동북아 천연가스 협력에 참여하게 만드는 중요한 동기로 작용할 수 있을 것이다.

4.2. 협력의 조건

(1) 기대 이익의 존재

이상에서 살펴본 바와 같이 천연가스 협력과 관련된 참여국들의 동기는 실현가능한 조건이 갖춰진 상태에서만이 유의미한 경제협력으로 발전될 수 있다. 이와 관련해서 동북아 천연가스 협력의 첫 번째 조건으로서 '기대이익'은 충분히 존재하는 상황이라고 판단된다. 먼저 러시아는 천연가스 수출을 통해서 한국이라는 대규모 시장을 개척할 수 있다. 물론 장기계약 위주로 체결되는 천연가스 시장의 특성상 러시아 천연가스로의 즉각적인 전환은 어렵겠지만, 러시아는 한국에 대한 천연가스 수출로 상당한 이익을 얻을 수 있을 것이다. 또한 한국과의 천연가스 협력은 관련 산업분야의 새로운 투자를 유발시킬 수도 있을 것이다.

한국의 입장에서 동북아 천연가스 협력은 무역 전환이라는 경제적 기대효과를 가져올 수 있다. 즉, 값비싼 LNG를 중동에서 수입해왔던 한국의 입장에서 러시아와의 천연가스 계약은 무역 전환 효과를 일으킬 것이다. 즉, 기존의 아시아 프리미엄 때문에 상대적으로 비쌌던 LNG의 수입액이 절감될 수 있다. 게다가 PNG 도입으로 인해 천연가스 소비가 늘어난다면, 이는 무역 확대라는 효과도 가져올 것이다. 한편으로는 러시아의 천연가스를 다른 나라에 판매할 수 있도록 계약이 체결된다면, 일본으로의 재수출이라는 무역굴절 효과도 가능할 수 있다[21].

마지막으로 북한의 입장에서 천연가스 협력은 지속적인 수입을 보장하는 사업일 수 있다. 즉, 러시아의 천연가스가 북한을 관통해서 남한으로 공급되면, 북한은 가스관에 대한 이용료 및 국경 통과료로 연간 9,792억 원의 수익을 보장받을 수 있다[22]. 또한 30억 달러의 가스관 건설 공사를 진행하는 과정뿐만 아니라 운영 단계에서도 보수·정비 등과 관련해서 상당한 외화 수입을 창출할 수 있을 것이다.

(2) 사회·문화적 동질성 및 지리적 접근성

한편으로 경제통합에서 '사회·문화적 동질성'

이 중요한 역할을 하는 경우는 일반적으로 높은 수준의 협력을 목표로 하는 경우가 대부분이다. 왜냐하면 공동시장 정도의 협력 상태에서는 생산요소인 자본과 노동이 자유롭게 이동하기 때문에 사회·문화적 동질성이 중요할 수 있다. 그렇지만 동북아의 천연가스 협력은 아직까지 낮은 차원의 협력이기 때문에 사회·문화적 동질성은 그다지 중요한 협력 조건이 되지 않을 것이다.

반면에 '지리적 접근성'이라는 측면에서 동북아의 천연가스 협력은 우호적인 조건을 갖추고 있다. 즉, 남한·북한·중국·러시아는 서로 국경을 접하고 있다. 사실 지금까지 남북러 PNG 사업이 지연되었던 이유는 지리적 문제가 아니라 북한과의 정치적 문제 때문이었다. 따라서 동북아 천연가스 협력과 관련하여 지리적 접근성 조건은 이미 상당부분 충족된 것으로 판단된다.

(3) 경제 구조의 유사성 및 보완성

동북아 천연가스 협력을 위한 다음 조건은 '경제 구조의 유사성 및 보완성'이다. 참여국의 에너지·경제 구조, 특히 그 중에서도 천연가스 관련 수급 구조를 살펴보면 다음과 같은 보완성이 확인될 수 있다. 먼저 천연가스의 공급국인 러시아는 에너지 자원에 대한 수출 의존형 경제체제라고 할 수 있다. 실제로 러시아의 국가 재정에서 석유 및 천연가스 산업이 차지하는 비중은 48%에 달할 정도이다. 따라서 러시아는 자국의 경제 및 재정을 안정화시키기 위해서 안정적인 에너지 수입국이 필요할 수밖에 없다.

반면에 소비국인 중국의 경우에는 에너지 믹스에서 천연가스 비중이 점차 늘어나고 있는 상황이다. 중국의 천연가스 수요는 2007년에 처음으로 자국내 생산량을 넘어 2035년이면 5조 세제곱미터의 초과 수요가 발생할 것으로 예측된다[23]. 따라서 중국은 에너지 수급을 안정적으로 유지하기 위해 천연가스의 대규모 수입이 필요한 상황이다. 마찬가지로 한국의 경우에도 천연가스의 대부분을 이미 수입에 의존하고 있다. 실제로 2012년의 천연가스 수요는 3,800만 톤에 달할 정도였다. 따라서 한국도 저렴한 천연가스를 확보하기 위해 안정적인 공급처가 필요한 상황이다.

끝으로 북한의 경우에는 중국에 대한 의존도가 높아 심각한 에너지 안보의 위기를 겪고 있다. 따라서 러시아 천연가스의 도입은 북한의 입장에서 상당히 유력한 대안으로 고려될 수 있을 것이다. 게다가 천연가스는 다른 에너지원에 비해 투자비가 낮으면서 비교적 단기간에 설비 용량을 늘릴 수

있다는 장점도 지니고 있다. 정리하자면, 동북아의 주요국들은 에너지 및 경제 구조라는 측면에서 상호 보완적인 관계라고 판단된다.

(4) 정책 목표의 수렴

한편으로 참여국들 사이에서 '정책목표의 수렴'은 동북아 천연가스 협력의 가능성을 높일 수도 있다. 이에 동북아 주요국의 에너지 관련 정책목표를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 공급국인 러시아는 국가 안보 및 재정 안정성과 직결된 사항이기에 에너지 수출을 통한 수입의 극대화를 추구하는 경향이 있다. 2008년에 선언된 新동방정책도 아태지역 국가들과의 협력 증대를 통한 러시아의 경제성장에 목적이 있다.

중국의 경우 급격한 경제성장으로 인한 에너지 소비의 증가와 대기오염물질의 배출이 실질적인 위협이 되고 있다. 중국 정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 대내적으로 에너지 소비 구조 및 수급 체계의 개선뿐만 아니라 청정에너지의 개발을 위한 정책을 펼치고 있으며, 대외적으로는 에너지 자원의 공급을 다변화시키려 하고 있다[24]. 결과적으로 중국과 러시아의 정책 목표는 충분히 수렴이 가능하다. 실제로 중국과 러시아가 2014년에 천연가스 계약을 체결할 수 있었던 원인으로 이러한 정책 목표의 수렴 가능성이 존재했기 때문이다.

한국의 경우에는 2014년에 수립된 「제2차 에너지 기본계획」의 6대 중점과제 가운데 세 번째인 '환경·안전의 조화 모색'과 다섯 번째인 '에너지원별 안정적인 공급체계의 구축'이라는 정책 목표가 동북아 천연가스 협력에 부합되는 부분이다. 구체적으로 세 번째 중점 과제의 핵심 사업인 기후변화 대응은 청정에너지인 천연가스의 공급을 통해서 상당부분 해결될 수 있다. 마찬가지로 다섯 번째 과제의 핵심 사업인 도입된 다변화도 동북아 천연가스 협력을 통해서 달성될 수 있는 정책목표이다.

끝으로 북한 에너지 정책의 기본적인 목표는 자급자족이다. 그렇다면 북한 에너지 정책의 목표는 다른 참여국들의 정책 목표와 수렴이 불가능하다고 보일 수도 있다. 그렇지만 현재 북한이 처해있는 상황과 북한의 정치적 상황을 고려했을 때, 이 문제는 긍정적으로 해결될 가능성도 있다. 왜냐하면 북한은 석유를 중국에 의존하고 있기 때문에 천연가스를 러시아로부터 공급받음으로써 자급자족이 지향하는 에너지 안보를 간접적으로나마 달성할 수 있기 때문이다.

4.3. 협력의 단계

끝으로 동북아 천연가스 협력을 경제통합의 단계라는 차원에서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 “특혜무역협정” 형태의 협력은 천연가스에 국한해서 동북아 내의 국가들 사이에서 자유로운 교역이 보장되는 형태의 에너지 협력을 의미한다. 이는 기존에 논의하고 추구되었던 남북러 가스관 연결 사업과 일치하는 협력 방식이라고 할 수 있다. 즉, 동북아의 천연가스 협력은 참여국들이 하나 이상의 동기를 가지고 있을 뿐만 아니라 경제통합의 조건을 충족시키므로써 진행될 수 있는 초기의 협력 단계이다. 결과적으로 협력의 동기와 조건이 충족될 경우에 동북아에서 추진 가능한 첫 번째 단계의 에너지 협력이 특혜무역협정일 수 있다.

한편으로 “자유무역시대” 형태의 에너지 협력은 천연가스에 국한되지 않고 폭넓은 서비스와 재화의 교역이 이루어지는 상태를 의미한다. 즉, 한국이 미국이나 칠레와 체결한 자유무역협력처럼 다양한 상품을 교역하는 단계라고 할 수 있다. 에너지 부문으로 보면, 천연가스뿐만 아니라 석탄, 석유를 포함한 포괄적인 교류라고 할 수 있다. 러시아는 막대한 석유 자원을 보유한 산유국이자 수출국이며, 중국의 경우에도 상당한 석탄 자원을 보유하고 있기 때문에 미래에는 가능한 협력 단계일 수 있다. 같은 맥락에서 일본의 손정의 사장이 제안한 ‘동북아 슈퍼그리드’는 전력까지 권역내 국가들이 함께 활용하는 협력 체계로 분류가 가능하다. 정리하자면, 동북아에서 자유무역시대 형태의 에너지 협력은 이론적으로 가능한 협력 방식일 수 있다.

다음으로 “관세동맹” 형태의 에너지 협력은 천연가스의 자유로운 이동 및 거래가 보장될 뿐만 아니라 역내에서 천연가스에 대해 공동으로 관세를 부과하는 형태의 에너지 협력을 가리킨다. 공동관세의 부과는 에너지 정책 및 기대이익의 수렴성에 의해 협력의 여부가 달라질 것이다. 예를 들면, 중국·한국·북한의 경우에는 천연가스를 수입하는 국가로서 안정적 도입이라는 정책적 이해관계가 일치하기 때문에 그나마 공동 관세를 설정할 수도 있을 것이다. 반면에 러시아의 경우에는 천연가스 수출국이기 때문에 자국의 천연가스 산업을 보호하기 위해서 높은 관세를 요구할 가능성이 있다. 그렇다면 관세동맹 형태의 동북아 천연가스 협력도 미래에는 가능할 수 있겠지만 현재로서는 실현가능성이 낮을 것으로 판단된다.

한편으로 “공동시장” 형태의 에너지 협력은 관세동맹에 천연가스 산업 관련 생산 요소의 자유로운 이동까지 추가적으로 보장하는 방식의 협력이다.

그렇지만 동북아 천연가스 협력의 참여국 사이에는 사회·문화적 동질성이 낮기 때문에 거래비용이 늘어날 수밖에 없다. 그렇다면 동북아 국가들 사이의 문화적 이질성은 천연가스 산업에 종사하는 노동자들의 자유로운 이동을 저해하는 요인으로 작용할 것이다. 즉, 동북아에서 공동시장 형태의 천연가스 협력은 어려울 것이다.

다음으로 “경제동맹” 형태의 에너지 협력은 생산 요소의 자유로운 이동뿐만 아니라 천연가스 관련 참여국의 정책을 동일하게 설정하는 단계이다. 이때 에너지 정책의 경우에는 합의된 정책 기조를 바탕으로 참여국들이 세부 정책을 작성하는 방식으로 수립된다. 따라서 경제동맹 단계에서는 참여국 사이의 에너지 정책 전반에 대한 높은 수렴성이 보장되어야 한다. 이때 에너지 정책 관련 고도의 수렴성을 확보하기 위해서는 사회·문화적 동질성 뿐만 아니라 경제구조의 유사성도 지니고 있어야 한다. 그렇지만 동북아 국가의 경제구조는 유사하지 않을 뿐만 아니라 정책의 수렴성도 확보하기 어려울 것으로 판단된다.

끝으로 “완전통합” 형태의 에너지 협력은 개별 국가를 초월하는 초국가적인 조직의 설립을 통해서 천연가스의 수급을 공동으로 관리하는 단계라고 할 수 있다. 이러한 형태의 에너지 협력 체계를 구축하기 위해서는 높은 수준의 행정비용이 필요할 수밖에 없다. 그렇지만 천연가스 공급국인 러시아의 입장에서는 이러한 형태의 에너지 협력을 통해 기대할 수 있는 경제적 이익 보다 비용이 크다는 문제가 있다. 마찬가지로 수요국인 중국·한국·북한의 경우에도 초국가적인 조직의 설립을 바라지 않는 상황이다. 따라서 완전통합의 형태의 천연가스 협력은 동북아에서 사실상 불가능할 것이다.

4.4. 소결: 천연가스 협력의 동기·조건·단계

이상 살펴본 바와 같이 동북아의 천연가스 협력을 동기·조건·단계라는 차원에서 분석한 결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저 동북아 천연가스 협력의 동기와 관련해서는 대부분의 요인들이 무의미했으며, 경제적 효율성의 추구만이 유의미한 것으로 확인되었다. 즉, 동북아 천연가스 협력과 관련해서 참여국들은 각국의 정치 체제와 상관없이 경제적인 측면에서의 이윤 추구라는 동기만을 지니고 있었다. 이처럼 동북아 주요국의 이러한 경제적 동기가 천연가스 협력의 추진 동력이 될 수 있을 것이다.

다음으로 동북아 천연가스 협력의 조건으로는 지리적 접근성을 제외하고도 세 가지가 존재하는 것으로 확인되었다. 첫째, 참여국 모두에게 동북아

천연가스 협력을 통해서 예상할 수 있는 기대 이익이 존재하고 있었다. 즉, 경제적 효율성을 추구하는 동기가 실질적인 기대 이익의 존재에 의해 충족되면 천연가스 협력이 가능할 것이다. 둘째, 동북아의 천연가스 협력은 참여국의 경제구조를 보완하는 장점을 지니고 있다. 즉, 천연가스 수출로 소득을 창출해야 하는 러시아, 저렴한 천연가스의 공급이 필요한 한국, 외화 획득의 수단으로서 수송관이 유용한 북한은 상호 보완적인 관계라고 할 수 있다. 셋째, 정책목표의 수렴성이라는 측면에서도 우호적인 조건이 갖추어져 있다. 러시아의 재정적 안정성 확보라는 정책 목표는 한국의 에너지원 다변화라는 목표와 수렴된다. 정리하자면, 동북아의 천연가스 협력은 경제적 효율성의 추구라는 하나의 동기만이 존재함에도 불구하고, 이를 충족시킬 수 있는 여러 조건들이 충분히 갖춰져 있었다.

끝으로 동북아 천연가스 협력은 초보적인 단계가 바람직할 것으로 판단되었다. 구체적으로 동북아 천연가스 협력이 지향해야 할 현실적인 단계는 특혜무역협정 형태의 에너지 협력일 수 있다. 물론 다음 단계인 자유무역지대는 가능할 뿐만 아니라, 문재인 정부의 경우 실제로 천연가스 사업과 시베리아 철도 연결을 동시에 추진하는 상황이다. 그렇지만 체제의 보장을 최우선의 가치로 삼고 있는 북한의 현실을 고려했을 때, 철도에 비해 위험부담이 적은 천연가스 중심의 특혜무역협정이 보다 현실적이면

서도 실현가능한 형태의 협력이라고 판단된다. 이상의 연구 결과를 도식화시키면, Fig. 2와 같다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 논문은 경제통합이라는 이론적 자원을 토대로 동북아 천연가스 협력의 동기·조건·단계에 대해 살펴보았다. 연구 결과 동북아 천연가스 협력과 관련해서는 경제적 동기만이 유일하기는 하지만, 실질적인 기대이익뿐만 아니라 경제구조의 보완성과 정책목표의 수렴성이라는 조건들이 갖춰져 있었다. 이에 동북아에서 높은 수준의 천연가스 협력은 어렵겠지만 특혜무역협정 수준의 초보적인 경제협력이 가능하다는 전망이 제시될 수 있었다.

실제로 2017년에 출범한 문재인 대통령은 러시아와의 에너지 협력을 대선 공약으로 제시한 뒤, 집권 이후에도 특사를 통해 친서를 전달했을 뿐만 아니라 ‘新북방정책’의 일환으로 천연가스 협력 사업을 추진해나가고 있다. 다행히도 2018년으로 접어들면서 한반도에 냉전체제를 종식시키려는 긍정적인 계기들이 하나 둘씩 마련되고 있다. 무엇보다도 2월에 있었던 평창 동계올림픽을 시발점으로 4월에는 남북정상회담이 개최되었으며, 잇달아서 6월에 북미간 정상회담이 역사상 처음으로 싱가포르에서 진행되었을 정도였다. 물론 분위기에 휩쓸려서 오랜 교착상태를 겪었던 남북 문제를 장밋빛으로만 바라보는 것도 문제가 있겠지만, 협상과정의 통상적인 갈등을 비판적으로만 해석하는 것도 경계해야 할 것이다.

그렇다면 이처럼 해묵은 한반도 문제를 남과 북이 적극적으로 해결해나가려는 지금의 시점에서 오랫동안 논의되었던 남북러 천연가스 사업을 어떻게 진행할 것인가에 대한 고민이 필요할 수 있다. 현재 정부는 한반도 비핵화만 확보될 수 있다면, 종전 또는 평화 협정을 체결해서 남북간의 교류를 적극적으로 확대해나갈 계획이다. 이때 천연가스 협력은 시베리아 횡단철도뿐만 아니라 동북아 전력망 구축사업과 연계하는 방향으로 논의가 진행되고 있다. 즉, 에너지·물류·인적 교류를 확대하는 방안의 일환으로 남북러 PNG 사업이 논의되고 있는 것이다.

물론 이들 세 가지 사업을 동일한 일련의 연장선상에서 추진해나간다는 방향은 바람직할 수 있겠지만, 사업 추진의 우선순위 및 선후관계는 조정이 필요할 수 있다. 예를 들면, 시베리아 철도 연계사업의 경우에는 남북 간의 인적 접촉이 이루어지기 때문에 북한의 입장에서는 체제의 안정성이라는

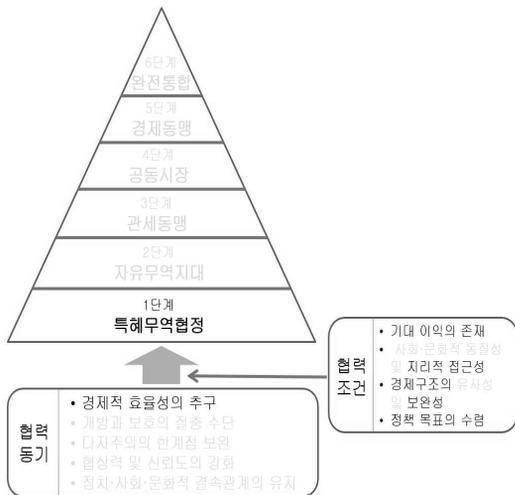


Fig. 2. Result of analysis on energy cooperation in North-East Asia (note: only boldic items are feasible).

문제 때문에 부담이 될 수도 있다. 따라서 인적 교류의 부담이 적은 남북러 PNG 같은 에너지 협력이 우선적으로 추진될 필요가 있을 것이다. 즉, 본 논문에서 결론으로 제시한 특혜무역협정 같은 초보적인 단계의 경제협력이 적합한 협력 방식일 것이다. 물론 북한 리스크를 감안할 경우에 단기적인 차원에서 기대 이익은 예상보다 작을 수도 있기 때문에, 장기적인 차원에서 남북 협력의 동기를 부여하기 위한 목적으로 정치적 의지를 가지고 사업을 추진한다면, 동북아의 천연가스 협력은 한반도의 평화 정착에 기여하는 마중물의 역할을 할 수 있을 것이다.

감사의 글

본 논문은 “통일시대를 대비한 에너지원으로서의 천연가스와 가스공사의 역할”의 일부를 발전시킨 원고이며, 한국정부학회의 2018년 동계학술대회에서 발표된 바 있다. 또한 2017년도 산업통상자원부의 재원으로 한국에너지기술평가원(KETEP)의 지원을 받아 수행된 연구 과제이다(No. 20174010201420).

REFERENCES

[1] Dandan, Z., X. Shi, Y. Sheng, “Comprehensive measurement of energy market integration in east Asia”, *Energy Economics*, 52, 299-305, (2015)

[2] 류지철, 에너지안보 제고를 위한 APEC 국가와의 공조 방안 연구, 에너지경제연구원, (2011)

[3] Lee, Daesik, Spillover Effect of China-Russia Gas Deal, *Russian Studies*, 24(2), 239-250, (2014)

[4] 임을출, 남북러 가스관 연결사업과 북한 개발 협력: 전망과 과제, 남북물류포럼, (2012)

[5] 임강택, 한반도 경제통합 모형의 이론적 모색, 통일연구원, (2006)

[6] Myrdal, G., *An International Economy, Problems and Prospects*, Harper & Brothers Publishers, (1956)

[7] Viner, J., *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, (1950)

[8] Lipsey, R., *Foreign Direct Investment and The Operations of Multinational Firms*, Cambridge, (2001)

[9] Tinbergen, J., *International Economic Integration*, Elsevier, (1954)

[10] Balassa, B., Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market. *The Economic Journal*, 77, 1-21, (1967)

[11] Madyo, M.R., *The Importance of Regional Economic Integration in Africa*, University Of South Africa, (2008)

[12] 손병해, 국제경제통합론, 시그마프레스, (2011)

[13] Balassa, B., *The Theory of Economic Integration*, London, (1965)

[14] Robson, P., *The Economics of international Integration*, Routledge, (1980)

[15] Melvyn, F., *The Canada-US Auto pact of 1965: An Experiment in Selective Trade Liberalization*, Cambridge, (1986)

[16] Mirus, R., and N. Rylska, *Economic Integration: Free Trade Areas vs. Customs Unions*, Western Centre for Economic Research, (2001)

[17] Kim, Chang Hee, Analysis on the Power Structure and Political Behavior of Kim Jong Un Regime, *Unification Strategy*, 13(1), 101-132, (2013)

[18] 이기현 · 김장호 · 제성훈, 남북러 가스관과 동북아 에너지 협력의 지정학, 통일연구원, (2013)

[19] 오경섭, 북한 2차 핵실험에 대한 한국정부의 대응 방안, 정세와 정책, 6(1), 9-12, (2009)

[20] Youn, Ik Joong, Sung-kyu Lee, The Meaning of Political and Economic Energy Cooperation between Russia and China after the Ukrainian Crisis: A Focus on the Gas Sector, *Slav newspaper*, 30(4), 239-250, (2015)

[21] 광준희 · 김명현, 세계천연가스시장의 현황 및 전망, 한국은행 (2013)

[22] “北 가스관 통과 대가로 25년간 최대 24조원 지급 전망”, 투데이에너지, 2017.11.16.

[23] EIA, *China international energy data and analysis*, U.S, EIA, (2015)

[24] 박병광, 중국의 에너지안보정책과 중미관계, 국가안보전략연구소, (2012)

[25] 진상현 · 서영표 · 송유나 · 허성엽, 통일시대를 대비한 에너지원으로서의 천연가스와 가스공사의 역할, 한국가스공사 연구개발원, (2016)