

중국의 대외정책과 기업 - 에너지 분야를 중심으로

김영진
국민대학교


2014년 6월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이
자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회를 발전하여
평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI 는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2014 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시하려고 할 때에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

ISBN 978-89-92395-83-0 95340

재단법인 동아시아연구원
서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



중국의 대외정책과 기업 - 에너지 분야를 중심으로

김영진
국민대학교

I. 문제 제기

중국의 대외정책 결정과정에서 기업의 역할이 점차 주목 받고 있다. 이는 여러 가지 이유에서 볼 수 있는데, 크게 대외관계의 구조적 측면과 행위자적 측면, 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 대외관계의 구조적 측면이다. 특히 대외관계의 다변화와 그에 따른 경제적 부분의 중요성 확대이다. 다시 말해 중국의 국제적 이해나 역학 관계에 있어서 경제적 내지는 기업적 부분이 갈수록 커지고 있다. 이는 글로벌화가 진행되면서 국가간 경제적 상호의존이 강화되는 전반적인 상황과 함께 중국의 적극적인 대외진출(走出去) 전략과도 관련된다. 2012년 중국의 수출 규모는 2조 478억 달러로 세계 1위이며 대외 투자액은 624억 달러로 세계 6위이다(WTO & OECD Statistics Databases 2013). 이처럼 글로벌화에 따른 국제경제적 교류가 증대되면서 대외정책에서 경제적 요소가 차지하는 중요성도 커지고 있다(고령 2002, 29-32; 崔绍忠 2012, 80-83).

둘째는 행위자적 측면이다. 그것은 대내적뿐만 아니라 대외 정책결정에 있어서 행위자의 다변화를 의미한다. 각종 형태의 기업들을 포함한 경제주체들의 정책결정에 대한 영향력이 더욱 커지고 있는 것이다. 일부에서는 이익(관념)의 분화, 분화된 이익의 조직화, 그리고 공동의 이익을 추구하기 위한 정치적 행위 등 고전적인 이익집단 개념으로서 중국 기업들의 대외정책 참여를 주장하는 경우도 있다(李欣 2012a, 163-175; 全国政协外事委员会 2012, 5-10). 물론 기업들이 서양에서와 같이 일종의 이익집단으로서 중국의 대외정책에 직접 영향력을 행사하는지는 불확실하다. 개방된 사회의 경험을 중국에 그대로 적용하기는 어렵지만, 그럼에도 기업의 공동이익과 그들의 대외정책에 대한 영향력은 점차 주목을 받고 있다.

중국 외교에서 새로운 행위자로 주목 받고 있는 분야의 하나가 에너지, 특히 석유와 가스이다. 에너지 확보는 지속적인 경제성장을 위해서 매우 중요하며, 그것은 국내생산만으로 충족될 수 없다. 따라서 2000년대 중국지도부가 적극적인 '대외진출(走出去)' 전략을 추진하면서, 에너지 관련 기업들은 해외직접 투자의 주체가 되었다.

국유기업들의 대외 무역과 투자가 확대되면서 대외정책에서 이들의 집단적 내지는 개별적 이익의 반영을 요구하는 목소리도 커지고 있다. 특히 석유, 철강, 통신, 에너지 그리고 기초건설 등의 영역에서 중국 기업의 국제적 진출이 활발하게 이루어지면서, 대외정책에서 이들의 영향력도 갈수록 커지고 있다. 주지하는 것처럼 과거 중앙집권적 계획경제 하에서는 기업들이 독자적인 경영의 주체가 되지 못하였다. 개혁 이후 이들은 점차 이익의 극대화라는 고유 목표를 가지는 경영의 주체로 변화되어 왔다. 그렇다면 이들이 자신의 이익을 조직화하고 표출할 수 있는 기제는 무엇인가. 여기에서는 석유화학으로 대표되는 에너지 부문을 중심으로 살펴본다.



대외정책과 기업의 관계에 관해서는 크게 두 가지 측면에서 접근이 가능하다. 하나는 대외정책이 기업의 고유한 목적, 이를테면 이윤의 극대화에 어떤 영향을 주는가 하는 점이다. 그 영향은 긍정적일 수도 있지만, 또한 부정적일 수도 있다. 기업의 목적이 대외정책에 의해 뒷받침될 수도 있지만, 국제정치적 목적에 의해 희생될 수도 있기 때문이다. 어떤 경우든 기업은 대외정책에 의해 영향을 받으며, 따라서 일종의 종속변수로 간주된다. 둘째는 기업이 자체의 목적을 위해서 대외정책에 일정한 영향력을 행사하는 경우이다. 이때 대외정책은 기업의 목적을 달성하기 위한 수단으로 기능한다. 기업은 대외정책의 종속변수가 아니라 오히려 독립변수가 되는 것이다.

실제 기존의 연구에서도 위의 두 가지 상이한 접근방식이 확인된다. 즉, 첫 번째 시각은 중국기업이 당과 정부의 정책에 크게 구속됨으로써 해외투자에 있어서 이윤의 극대화과 같은 사업적 목적이 달성되지 못한다는 것이다(Yu 2012, 32-37). 환원한다면, 중국의 기업들은 사회주의 정치와 경제체제에 부속됨으로써 중국의 대외 에너지전략을 집행하는 대리자 역할을 수행할 뿐이다. 중국 정부는 단지 국내 제조업을 위한 에너지와 자원 조달을 위해 이들 기업들을 해외 개발과 공급계약에 적극 나서도록 하고 있다는 것이다.

이와 함께 일반적인 기업들은 일정한 비율의 이윤이 예상되지 않는 경우에는 신규 사업에 진출하지 않지만, 중국의 기업들은 국가의 전략적 목적을 위해서 낮은 이윤이나 또는 손해를 감수하고도 신규 사업에 진출한다는 것이다(Zweig and Jianhai 2005, 25-26; Taylor 2006, 941-944). 중국은 거액의 비용을 감수하면서까지 석유수입을 다변화하면서 동시에 송유관을 건설하기도 하였다. 중국은 분쟁이 계속되고 있는 중동에 대한 석유 의존도를 낮추고, 동시에 중동과 아프리카로부터 수입을 늘리고 있다. 미국과 비교하여 중국의 해군력으로 통제가 어려운 말라카 해협(Strait of Malacca)을 중국의 원유수입선이 우회함으로써 자원을 안정적으로 확보하려는 노력이었다. 동시에 중국은 중앙아시아의 카자흐스탄, 러시아와 공동으로 각각 수억 달러 규모의 송유관을 건설하여, 연간 수백만 톤의 원유를 공급받고 있다. 그 외에도 중국은 러시아를 포함한 중앙아시아 여러 나라들과 천연가스 운송을 위한 파이프라인 건설 협약도 진행중에 있다. 최근 중국은 25억 달러를 투입하여 미얀마의 시트웨(Sittwe) 심해기지에서 중국 남서부 쿤밍(昆明)을 연결하는 1100 킬로미터의 송유 및 가스관을 완성하여 가동에 들어갔다(<국민일보>, 2013/01/22, 18). 해당 공정에는 중국석유천연가스총공사(China National Petroleum Corporation: CNPC)와 같은 국유석유회사들이 참여하고 있다.

중국에서 대외경제에 중요한 역할을 담당하는 기업들을 대형 국유기업들이다. 그 책임자들은 여전히 공산당원으로서 정부와 당에 의해 임명된다. 따라서 기업경영은 국가의 포괄적인 정책에 의해 제약을 받을 수밖에 없다. 이러한 의미에서 기업의 역할은 대외정책을 위한 목적에 종속되는 것이다. 그 바탕에는 실제 아래에서 살펴보는 것처럼 국유석유회사들이 중국정부에 의한 거액의 재정지원에 의해 유지되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

이와 달리 일부의 연구자들은 중국정부가 기업들을 통제하는 데에 한계가 있다는 점을 지적한다. 기업들이 이윤을 추구하는 과정은 복잡하며 따라서 경영상의 자율성을 요구한다. 이들은 해외에서 에너지 자원의 탐사와 개발을 진행하고, 송유관과 가스관의 구축과 운영에 참여하며, 기업인수와 같은 대규모 투자를 통해 자본시장에도 참여하고 있다. 따라서 중국정부도 그러한 경영과정에서 기업의 독립성을 기본적으로 인정한다(에너지연구원 2008, 17-18). 해당 기업들이 발간하는 각종 보고서들은 기업경영이 다른 기업들과 마찬가지로 자산소유자의 최대목표인 이윤창출에 맞춰져 있음을 보여준다.

나아가 일부의 연구에 의하면, 외교부나 상무부와 같은 감독기구가 중국기업들의 해외활동에 대해서 통제권을 갖지 못한다. 그것은 주인-대리인 사이의 전형적인 딜레마를 보여준다(Gill and Reilly 2007, 39-40). 이를테면 석유나 가스자산을 매입할 때, 정부에 의해 잘 조정된 전략에 의해 위로부터 아래로



의 지시에 따라 움직이는 것이 아니며, 대개 각기 아래로부터 위로 정책결정이 이루어지기 때문에 매우 혼란스럽고 응집력이 없다(Downs 2007, 48-51; Liou 2009, 670-690). 최근 중국정부가 대대적으로 벌이고 있는 석유회사 CEO들에 대한 부패혐의 조사도 기업운영 자체에 대한 정부의 통제가 쉽지 않다는 것을 방증한다.

중국에서 정책결정이나 이익관계가 다변화되면서 외교정책과 관련된 변수나 행위자들도 그러한 경향을 반영하고 있다. 과거에는 공산당과 정부의 핵심부가 외교정책을 독점하였다면, 지금은 정부의 여러 부서들, 지방정부, 각종 형태의 기업, NGO 등 대중조직, 언론과 여론 등이 외교정책에 다양한 정도와 방식으로 영향을 줄 수 있다. 특히 중국경제의 국제적 개방과 연계가 강화되면서, 대외정책에서 기업의 이해관계와 그 역할에 보다 많이 주목할 필요가 있다. 정부는 국유에너지 기업들을 에너지 안보의 수행을 위한 첨병으로 활용하고, 기업은 정부의 에너지안보 정책을 해당 기업의 입지를 강화하는 수단으로 이용한다. 양자는 서로 공생관계에 있는 것이다.

결국 대외정책에서 기업의 역할에 대한 연구는 위의 두 가지 측면 모두를 고려하지 않으면 안 된다. 다시 말해 기업은 자체의 고유한 목적을 추구하기 위해서 외교정책에 영향을 행사하고자 하며, 동시에 기업은 국가의 대외정책 목적을 위해 동원되고 있는 것이다. 다만 경향적으로 과거에 비해 기업의 자율성이 보다 확대되고 있다는 점에서 외교정책의 새로운 행위자로서 기업의 능동적 측면이 점차 의미를 갖게 된다. 대외정책에서 기업의 역할 연구에서도 이러한 역사적 변화의 추세가 적극 고려되지 않으면 안 된다. 이러한 맥락에서 이 글은 다음과 같은 문제들에 주목하고자 한다.

- ① 중국의 글로벌 전략과 에너지 안보
- ② 국유석유회사들(National oil company: NOC)의 조직구성과 활동
- ③ 국유석유회사들의 대외진출 현황
- ④ 정부의 대외정책과 기업 영업활동 사이의 일치와 갈등

이를 위해서 이 글은 다음과 같은 문헌적 자료들을 주로 이용하고자 한다. 우선 해당 기업들이 매년 발간하는 보고서들이다. 중국해양석유총공사(China National Offshore Oil Corporation: CNOOC), 중국석유화학공집단공사(China Petroleum & Chemical Corporation: Sinopec), 중국석유천연가스총공사(China National Petroleum Corporation: CNPC), 페트로차이나(PetroChina) 등은 모두 연도별 또는 월별 보고서를 발간하고 있다. 여기에는 주로 해당 기업 CEO들이 전하는 기업목표, 기업의 전반적 소개, 연간 주요활동, 그리고 영업실적 등이 포함되어 있다. 이외에 국부펀드(Sovereign Wealth Fund: SWF, 主权财富基金) 기금을 운용하면서 중국의 해외투자를 주도하고 있는 중국 투자유한공사(China Investment Corporation: CIC, 中国投资有限公司)의 자료도 활용된다. 이와 함께, 영국의 브리티시 페트롤륨(British Petroleum: BP)의 세계에너지통계(Statistical Review of World Energy)와 같은 국제적 석유회사들이 발간하는 자료들도 활용된다.

해당 기업의 활동과 관련해서는 주요 외신들의 기사가 활용된다. 로이터(Reuters), 블룸버그(Bloomberg) 그리고 신화사통신(新華通訊)등이 대표적이다. 에너지 분야는 규모가 큰 해외투자나 M&A 등이 활발하게 이루어지고 있기 때문에 국내외 언론에서 실시간 보도가 이루어지고 있다. 이 외에도 관련 연구기관이나 전문가들의 보고서도 활용될 것이다. 이를테면 홍콩 과거대의 중국국제관계연구센터(Center on China's Transnational Relations), 런던정치경제대학(London School of Economics), S라자라트남 국제학학교(S. Rajaratnam School of International Studies), 미국 에너지정보국(U.S. Energy Information Administration: EIA), 국제에너지기구(International Energy Agency:



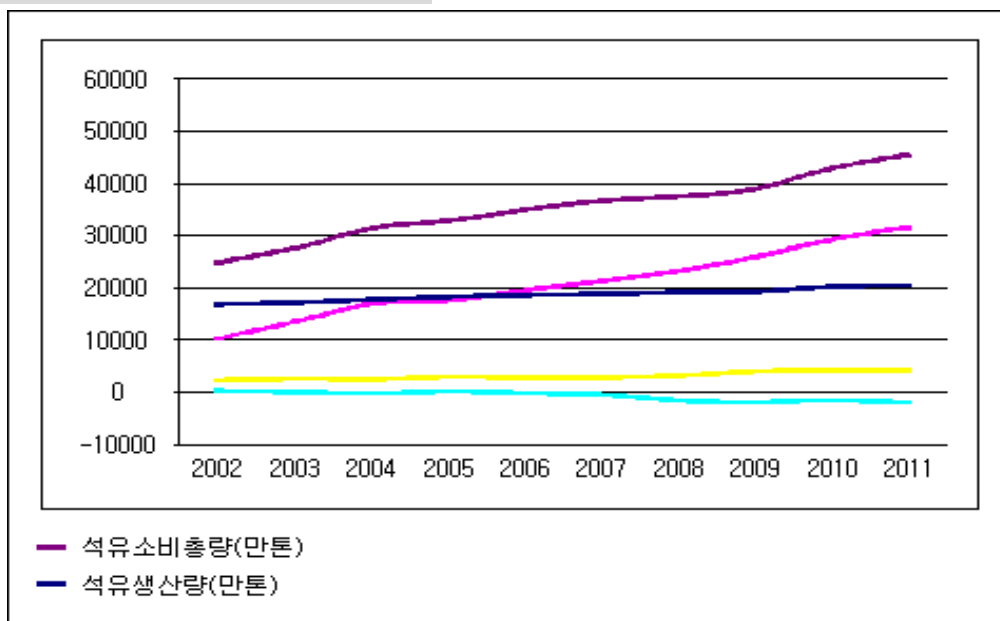
IEA), 미국의 컨설팅 회사 딜로이트(Deloitte), 부르킹스 연구소(Brookings Institute), 제임스타운 재단(The Jamestown Foundation) 등이 그 예이다. 마지막으로 중국어와 영어권의 학술저널에서 발간되는 관련 논문들이 이용된다.

II. 글로벌 전략과 에너지

중국에서 에너지자원의 확보는 국가안보의 핵심 과제로 설정되고 있다. 이는 무엇보다도 중국의 고속 경제성장이 에너지 수요가 급증하고 있는 상황과 관련된다. 중국뿐만 아니라 미국, 일본 등 대부분의 에너지 수입국가들 사이에서도 에너지자원의 확보를 위한 경쟁이 치열하다. 특히 에너지 공급이 정치, 경제적 상황에 구애받지 않고, 장기적·안정적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다는 것이다. 그 가운데 석유가 주목을 받는 것은 일부 지역에 편중되어 있을 뿐만 아니라, 해당 지역이 정치적으로 불안정한 중동과 아프리카 등이기 때문이다(Zhang 2006; Blair et al. 2006; Houser 2008).

중국은 1990년대 초반 석유의 순 수입이 이루어진 뒤, 그 후 계속하여 소비에서 수입의 비중이 확대되었다. [표-1]에 나타난 것처럼 2011년대에 이르러 중국은 국내소비의 약 70%를 수입에 의존하는 상황이 되었다. 또한 그 비중이 계속 확대되고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 천연가스의 경우에는 [표-2]에 나타난 것처럼 2009년 순 수입으로 전환된 이후 빠른 속도로 수입에 대한 의존율이 높아지고 있다. 대기오염을 줄이기 위해서도 천연가스 소비는 계속 늘려야 하는 처지에 있다. 중국이 에너지 자원에 대한 대외의존도가 높아지는 경향은 앞서 언급한 것처럼 이 문제를 안보차원에서 접근하고 있는 배경이 되고 있다. 특히 미국이 셰일 가스 개발에 성공하면서 장기적으로 석유에 대한 대외의존도가 줄어드는 상황에서 수입이 증가하고 있는 중국은 미국을 대신하여 국제 에너지시장의 주요 행위자로서 등장하고 있다.

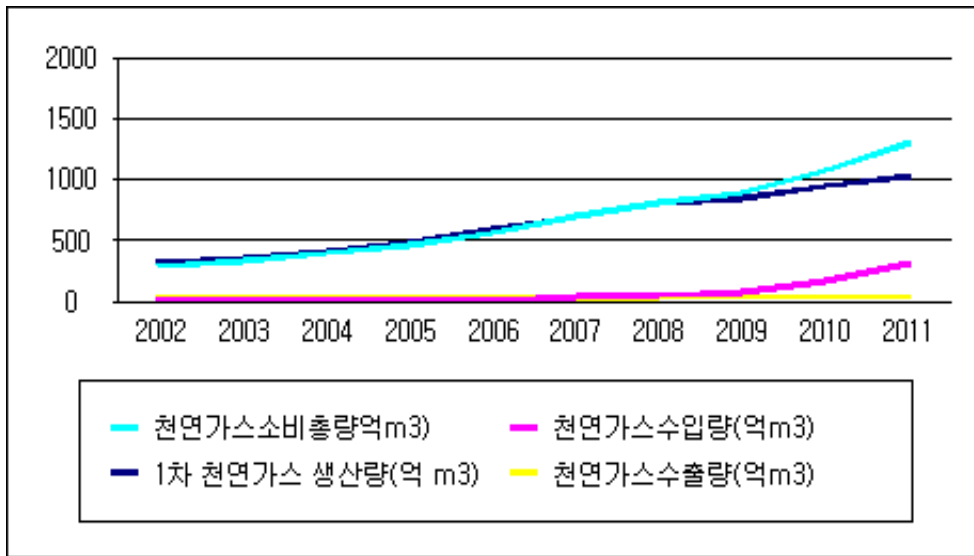
[표-1] 중국의 석유 소비와 수입 변화 추세



출처: 中华人民共和国国家统计局, <中国统计年鉴> 2012



[표-2] 중국의 천연가스 소비와 수입 변화 추세



출처: 中华人民共和国国家统计局, <中国统计年鉴> 2012

물론 중국의 에너지 소비와 수입의 지속적인 확대는 국제시장에도 큰 변수로 작용하고 있다. 이를테면 2012년 중국은 세계 석유수입의 13%(미국 19%; 일본 8.6%)를 차지하게 되었다. 이는 1998년 2.4%(미국 25.7%, 일본 13.0%)에 비교한다면 크게 증가한 수치이다(BP Amoco 1999, 18; British Petroleum 2013a, 18). 영국의 석유회사 BP는 중국이 2025년 미국을 제치고 세계 최대의 석유소비 국가가 될 것이며, 2027년에는 러시아를 제치고 세계 최대의 천연가스 소비 국가가 될 것으로 전망한 바 있다. 이에 따라 중국의 에너지 수입도 크게 증가하여 2015년 미국을 제치게 되며, 에너지 수입의존도는 현재의 6%에서 20%로 확대될 것이다(British Petroleum 2013b). 이미 2014년 중국은 미국을 제치고 세계 최대의 석유수입 국가가 될 것으로 전망되고 있다(Wall Street Journal April/03/2013).

좀 더 구체적으로 2013년 8월 에너지와 자원 분야 자문회사인 Wood Mackenzie에 의하면, 2020년 중국의 일일 석유수입량은 9백2십만 배럴로 2005년 2백5십만 배럴에 비해 크게 증가할 것이다. 이는 무엇보다도 소득의 확대에 따른 자동차 보유의 증가와 경제성장에 의한 운송량 증대의 결과이다. 이를테면 자가용은 2005년 2천만대에서 2020년 1억6천만대로 증가할 것이다. 그 결과 2020년까지 중국은 석유수요의 70%를 수입에 의존하게 될 것이다. 중국의 석유수입원으로 석유수출국기구 (Organization of Petroleum Exporting Countries: OPEC) 회원국들의 비중이 2005년 52%에서 2020년 66%로 증가하게 될 것이며, 이에 상응하여 비회원 국가들의 비중은 계속 감소하게 될 것이다(Wood Mackenzie 2013a). 미국의 수입 감소는 석유수요의 감소와 기술의 발전으로 셰일 가스 등 미국 내 에너지 생산량이 높아진 데에도 그 원인이 있다. 이와 더불어 미국은 원유수입의 60%를 캐나다로부터 하게 될 것이며, 그 결과 미국이 북미 중심을 석유를 조달한다면, 중국은 중동과 OPEC 지역에 더욱 의존하지 않을 수 없게 된다.

천연가스의 수요도 크게 증가되고 있다. 중국의 천연가스 수요는 2012년 1470CBM으로, 세계 4번째이다. 중국의 천연가스 소비는 2030년까지 4배에 이를 것으로 예상되고 있다(Reuters July/17/2013). 물론 전체 에너지에서 천연가스가 차지하는 비중은 2013년 현재 약 3%에 불과하지만, 중국은 2020년까지 천연가스 비중을 10%로 확대한다는 목표를 갖고 있다(U.S. Energy Information Administration 2013, 1). 따라서 이러한 수요를 충족시키기 위해서 중국의 관련 기업들은 국내외

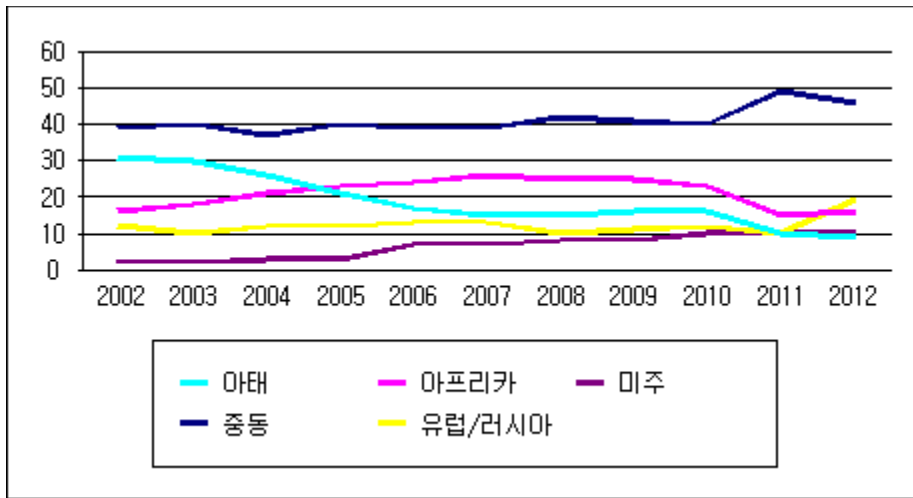


천연가스 개발에 매우 적극적이다.

이러한 변화는 국제정치에도 큰 영향을 줄 수밖에 없다. 중국은 석유와 가스를 비롯한 에너지 확보를 국가안보와 연결시키면서 적극 대응하고 있기 때문이다. 특히 중동과 같이 정치적으로 불안정한 지역에 대한 의존도가 커지는 상황에서도 중국은 여전히 원유 생산이나 수송을 책임질 만한 군사력은 갖추지 못하고 있다. 미국이 해당지역에 대한 실질적인 안전판 역할을 하고 있는 상황에서 중동정책에 대한 중국의 협조를 요구하는 미국의 압력도 커질 수밖에 없다. 이를테면 미국은 이란으로부터 원유수입을 줄이고, 시리아에 대한 제재에 중국도 동참할 것을 요구하고 있다.

이러한 상황에서 중국에서는 에너지 안보에 대한 논의가 매우 활발하게 전개되고 있다. 이와 관련하여, 중국의 관련 연구자들에 의하면, 오늘날 국제적 에너지 수급체제는 몇 가지 특징이 있다. 첫째, 선진국과 개도국 사이의 권력 불평등은 에너지사용 방면에서도 적용되는 구조이다. 둘째, 국가들이 에너지를 둘러싸고 치열하게 경쟁하는 가운데, 미국의 패권정치나 자원의 무기화, 금융투기, 달러화의 인위적 가치하락 등 정치적 요소에 의해서 에너지 수급이 영향을 받고 있다. 셋째, 경제적 다극화가 에너지 수급체제에도 반영되면서 새로운 질서가 형성되고 있다. 넷째, 이러한 전반적인 상황하에서 에너지를 둘러싼 국제적 관계는 날로 복잡해지고, 무엇보다도 이익을 둘러싼 갈등도 더욱 커지고 있다(中国国际经济交流中心 2012, 70-72).

[표-3] 중국의 석유수입 지역 분포 변화(%)



출처: BP Statistical Review of World Energy 1999; 2013a

석유자원과 관련해서 중국에서도 몇 가지 방향이 제시되고 있다. 첫째, 석유 비축량의 증대이다. 위의 [표-1]에 나타난 것처럼 중국은 석유비축이 거의 없고, 갈수록 줄고 있다. 따라서 단기적 공급 규모의 감소나 중단에 대응하기 어려운 상황이다. 석유 비축을 통해서 안정적인 공급은 물론 국내유가의 급격한 변동에도 대응할 수 있다. 둘째, 석유수입원의 다원화와 해외석유개발을 위한 투자의 확대이다. [표-3]에 나타난 것처럼 중국은 정치적으로 불안정한 중동과 아프리카에 대한 의존이 과도하다고 판단하고 있다. 최근 중국은 중남미와 러시아 등으로 그 수입을 다변화시키고 있다. 셋째, 석유의 운송로에 대한 안전 확보이다. 석유는 주로 해상운송에 의존하고 있는 상황에서, 무엇보다도 공해에 대한 해군의 통제력을 강화시키고, 송유관 건설 등 육상운송을 더욱 확대해야 한다. 마지막으로 에너지 절약과 대체에너지의 개발이다. 여기에는 주로 원자력, 수력, 풍력, 지열, 메탄, 동식물이나 태



양열 에너지 등이 포함된다(中国国际经济交流中心 2012, 74-75).

석유와 같은 에너지는 시장의 불안정성이 큰 수입보다는 해외투자를 통한 개발이나 기존 기업들의 인수가 더 안정적이다. 2000년대 중국이 대외진출 전략을 추진하는 목적 가운데 하나는 다름 아니라 안정적인 에너지 개발이다. 아래 [표-4]는 최근 중국의 해외투자 현황이다. 전체적으로 해외투자 액수가 기하급수적으로 증가하는 가운데, 채광업이나 전력, 가스와 같은 에너지 개발의 비중이 크게 확대되고 있다. 2011년 현재 전체 해외투자 액수의 21.6%를 차지하고 있으며, 그 비중도 더욱 커지고 있다.

[표-4] 중국의 대외투자(업종) (단위: 1만 달러)

년도	2007	2008	2009	2010	2011(in %)
대외투자총액	2,650,609	5,590,717	5,652,899	6,881,131	7,465,404(100.0%)
농, 임, 목, 어업	27,171	17,183	34,279	53,398	79,775(1.1%)
채광업	406,277	582,351	1,334,309	571,486	1,444,595(19.4%)
제조업	212,650	176,603	224,097	466,417	704,118(9.4%)
전력, 가스	15,138	131,349	46,807	100,643	187,543(2.5%)
건축업	32,943	73,299	36,022	162,826	164,817(2.2%)
교통, 운수, 창고, 우편	406,548	265,574	206,752	565,545	256,392(3.4%)
정보통신, 컴퓨터, 소프트웨어	30,384	29,875	27,813	50,612	77,646(1.0%)
도, 소매업	660,418	651,413	613,575	672,878	1,032,412(13.8%)
호텔, 음식	955	2,950	7,487	21,820	11,693(0.2%)
금융	166,780	1,404,800	873,374	862,739	607,050(8.1%)
부동산	90,852	33,901	93,814	161,308	197,442(2.6%)
임대와 비즈니스	560,734	2,171,723	2,047,378	3,028,070	2,559,726(34.3%)
과학연구, 기술, 지질탐사	30,390	16,681	77,573	101,886	70,658(0.9%)
수리, 환경, 공공시설관리	271	14,145	434	7,198	25,529(0.3%)
주민서비스 및 기타서비스	7,621	16,536	26,773	32,105	32,863(0.4%)
교육	892	154	245	200	2,008(0.03%)
위생, 사회보장, 복지	75		191	3,352	639(0.01%)
문화, 체육, 오락	510	2,180	1,976	18,648	10,498(0.1%)

출처: 中华人民共和国国家统计局, <中国统计年鉴> 2012



지역별로는 아시아 지역에 대한 투자가 압도적으로 크지만, 아프리카와 남미 지역도 점차 그 비중이 높아지고 있다([표-5] 참조).

[표-5] 중국의 대외투자(지역) (단위: 1만 달러)

년도	2007	2008	2009	2010	2011(in %)
세계투자총액	2,650,609	5,590,717	5,652,899	6,881,131	7,465,404(100.0%)
아시아	1,659,315	4,354,750	4,040,759	4,489,046	4,549,445(60.9)
아프리카	157,431	549,055	143,887	211,199	317,314(4.3%)
유럽	154,043	87,579	335,272	676,019	825,108(11.1%)
남미	490,241	367,725	732,790	1,053,827	1,193,582(16.0%)
북미	112,571	36,421	152,193	262,144	248,132(3.3%)
오세아니아	77,008	195,187	247,998	188,896	331,823(4.4%)

출처: 中华人民共和国国家统计局, <中国统计年鉴> 2012

III. 주요 글로벌 기업들

에너지 자원의 확보를 위한 글로벌 전략의 실행은 기업들에 의해 수행될 수밖에 없다. 그 대표적인 기업은 중국투자유한책임공사(China International Investment Corporation: CIC, 中国投资有限责任公司)로 현재 4천억 달러의 국부펀드(SWF, 主权财富基金) 기금을 운용하면서 중국의 해외 출자를 주도하고 있다. 그와 함께 중요한 기업으로는 중국의 3대 국유석유회사들이다. 여기에는 중국해양석유총공사(CNOOC, 中海油), 중국석유화학총공사(Sinopec, 中石化), 중국석유천연가스총공사(CNPC, PetroChina의 모기업, 中石油) 등이 있다.

1. 중국투자유한책임공사(CIC)

CIC는 2007년 9월 2천억 달러 자본금의 국유 독자기업으로 설립되었다. 설립 목적은 중국이 지속적인 무역흑자에 의해 보유하고 있는 대규모 외화를 다변화하고, 해외투자를 통해 더 많은 수익을 얻기 위해서였다. 이를 위해 중국투자공사(China Investment Corporation International Co. Ltd.: CIC International, 中投国际)와 중앙회금투자공사(Central Huijin Investment Ltd.: 中央汇金投资有限责任公司)라는 두 개의 자회사가 설립되었다. 전자는 해외 자산을 투자, 운용하는 목적으로 2011년 설립되었다. 후자는 중국의 주요 국유 금융기관의 주식보유를 통해 이들을 통제할 목적으로, 특히 개혁과 구조조정을 위해서 2003년 12월 설치되었다가 2007년 CIC에 의해 인수되었다. 중앙회금(中央汇金)이 주식을 보유하고 있는 금융기관은 국가개발은행, 공상은행, 농업은행, 중국은행, 건설은행, 광다(光大)은행 이외에 10여 개의 보험회사, 증권회사, 투자신탁 등이다. CIC는 국제적 활동을 위해서 2010년과 2011년 홍콩과 캐나다



토론토에 지부와 대표처를 각각 설치하였다(China Investment Corporation 2012, 9).

CIC는 투자의 원칙을 몇 가지로 제시하고 있다. 첫째, 상업적 기반 위에서 투자한다. 그 목적은 수용 가능한 위험 감수의 범위 내에서 주식소유주를 위해 최대의 수익을 달성하는 것이다. 둘째, CIC는 금융투자자이며, 따라서 투자대상 기업들에 대한 통제를 추구하지 않는다. 셋째, CIC는 책임 있는 투자자로서 중국과 투자국들의 법과 규정을 준수하며, 회사의 사회적 책임을 성실히 실현한다. 넷째, 자산배분 틀 내에서 신중하고 절제된 정책결정 과정을 보장할 수 있는 심도 있는 연구에 기반을 둔 투자를 추구한다(China Investment Corporation 2012, 27).

[표-6] CIC 중앙회금(中央汇金)의 5대 자산보유

금융기관	지분(%)	
	2008.12.31 현재	2012.12.31 현재
국가개발은행	48.7	47.63
중국공상은행	35.4	35.46
농업은행	50.0	40.21
중국은행	67.5	67.72
중국건설은행	48.2	57.21

출처: CIC Annual Report 2008, 35; 2012, 35

2012년 12월 31일 현재 해외투자가 전체의 63.8%를 차지하고 있다. 해외투자 가운데 상당부분이 미국에 투자되고 있다. 해당 시점에서 미국이 전체의 49.2%, 미국 외 선진국이 27.8%, 그리고 개도국이 23.0%이었다. 부문별로는 금융 22.3%, IT 11.6%, 소비재 21.1%, 에너지 10.2%, 공산품 9.1%, 보건 8.2%, 원료 6.5%, 텔레콤 3.9%, 유틸리티 2.7%, 기타 4.4%였다(상계서, 36-37). 투자 성과는 [표-7]과 같은데, 연도별로 편차가 적지 않다.

[표-7] CIC 국제적 투자의 성과

연도	연간 누적수익률(%)	연간수익률(%)
2008 ^a	-2.1	-2.1
2009	4.1	11.7
2010	6.4	11.7
2011	3.8	-4.3
2012	5.02	10.60

a: 2008년 연간 누적수익률과 연간수익률은 CIC가 영업을 시작한 2007년 9월 29일 이후부터 계산됨.

출처: CIC Annual Report 2012, 35

CIC는 영업을 시작하였던 2007년 미국의 대표적인 헤지펀드인 블랙스톤 그룹(Blackstone Group)과 모건스탠리(Morgan Stanley)에 각각 30억 달러와 59억 달러를 투자하였다. 그 액수는 각각 9.4%와 9.9%의 초기 지분 확보를 의미하였다. 물론 CIC의 해외투자에는 펀드 이외에도 인프라



건설이나 각종 에너지 관련 기업들도 포함된다. [표-8]은 CIC가 2009년 이후 4년간 실행한 주요 에너지 자원과 관련된 해외투자 항목이다. 투자는 주로 석유나 가스 등 주요 에너지 자원개발 기업의 지분을 인수하는 방식으로 이루어지고 있다.

[표-8] CIC 주요 에너지 분야 해외투자

투자대상 기업	년.월	액수 (Million \$)	분야	초기 지분(%)	나라
Teck Resources LTD	2009.7	1500	광산	17.2	캐나다
JSC KazMunaiGas Exploration Production	2009.7	940	석유가스	10.6	카자흐스탄
Nobel Oil Group LTD	2009.9	270	석유가스	45.0	러시아
PT Bumi Resources Tbk	2009.9	1900	발전용 연료탄	N/A	인도네시아
Noble Group LTD	2009.9	858	자원	14.9	싱가폴
SouthGobi Energy Resources LTD	2009.11	500	석탄개발	N/A	캐나다
AES Corporation	2009.11	1581	전력	15.0	미국
GCL-Poly Energy Holdings LTD	2009.11	717	재생에너지	20.1	홍콩
Penn West	2010.6	416	석유가스	5	캐나다
Peace River Oil Partnership	2010.6	329	석유가스	45	캐나다
Chesapeake Energy	2010.6	200	석유가스	N/A	미국
BUMA	2010.12	73	광산	8	인도네시아
AES-VCM Mong Duong Power	2011.9	93	전력	19	베트남
Shanduka Group	2011.12	2000	광산	25.8	남아공
Atlantic LNG	2011.12	850	천연가스	10	트리니다드 토바고
GDF Suez EPI SA	2011.12	3150	석유가스	30	프랑스
EP Energy	2012.1	300	에너지	9.9	영국
Polyus Gold	2012.5	425	광산	5 minus 1 share	러시아
Sunshine Oilsands	2012.2	CAD150	석유가스	7.43	캐나다

출처: CIC Annual Report 2009, 39; 2010, 34; 2011, 22; 2012, 33.



2.3대 국유석유회사의 설립

다음은 중국의 3대 국유석유회사들이다. 다른 부문과 마찬가지로 전통적 계획체제 하에서 기업운영은 중앙의 석유공업부, 화학공업부 등 정부의 에너지 부서에 의해 결정되었다. 기업들은 이들의 계획을 집행하는 생산단위에 불과하였다. 따라서 1980년대 초 기업개혁은 해당 기업들을 관련 부서에서 분리시키는 것으로부터 시작되었다. 즉 1982년에는 중국해양석유총공사(CNOOC, 中海油), 1983년에는 중국석유화학총공사(Sinopec, 中石化), 1988년에는 석유공업부가 해체되고 중국석유천연가스총공사(CNPC, PetroChina의 모기업, 中石油)가 각각 설립되었다. 그 목적은 석유화학기업들을 중앙의 소속부서들로부터 분리시켜 한 곳에서 통괄함으로써, 부문, 지역, 업종들 사이에 상호 폐쇄성과 분절을 줄이고 기업관리의 투명성을 높이기 위해서였다.

나중에는 에너지 정책을 총괄하는 중앙의 에너지부(能源部)도 1993년 해체되었다. 이로써 석유화학 영역의 주요기업들이 정부의 직접 통제로부터 벗어나게 되면서 독자적인 이익을 조직화할 수 있는 기반이 형성되었다(李欣 2012a, 168-169). 다만 대부분의 석유와 가스 탐사 자산은 CNPC의 관할로 이전되었고, 시노펙(Sinopec)은 정유시설들을 갖게 되었다. CNPC는 이제까지 주로 대경(大庆) 등의 유전과 가스전의 개발에 관여해 왔는데, 개편 이후 CNPC는 중국의 석유와 가스 생산량의 66%와 정유능력의 42%를 차지하게 되었다. Sinopec은 중국의 석유 23%, 가스 11%, 그리고 정유능력의 54%를 담당하였다(Nolan and Zhang 2002, 21). 한편 1982년에 설립된 CNOOC는 연해 개발과 생산에 주력하고 있다. 그들은 석유와 가스의 장기계약을 통한 구매와 더불어 해외 관련 자산을 매입함으로써 직접 개발에 참여하고 있다. 이를 통해 국제 원유시장의 변동에 따른 위험성을 줄이고, 장기적으로 자원을 안정적으로 공급하고자 하는 것이다.

석유회사들은 여전히 국유기업이지만, 소위 현대적 기업제도를 통해 점차 고유한 기업목적과 이를 뒷받침하는 경영시스템을 구축해 왔다. 이 회사들은 1999년까지 주식회사로서 홍콩이나 뉴욕 증권시장에 상장하였다. 이로써 기업경영은 해외 증시의 규범과 법뿐만 아니라, 미국의 증권거래위원회, 주주, 이사회 그리고 국제회계사 등 여러 외부 이해당사자의 영향을 받게 되었다.

일부 해외 펀드들도 중국 석유회사들의 주식을 소유하고 있다. CNPC의 공개기업인 페트로차이나(PetroChina)의 경우 2012년 현재 전체 주식 가운데 약 4% 정도가 해외 펀드의 소유로서 그 내역은 에버던자산운용(Aberdeen Asset Management Plc) 0.93%, 블랙록(BlackRock, Inc.) 0.98%, JP모건 체이스앤컴퍼니(JP Morgan Chase & Co.) 1.39%, 그리고 템플턴자산운용(Templeton Asset Management Ltd.) 0.69%였다(PetroChina 2012, 13). 마찬가지로 Sinopec은 2000년 중국석유화학주식유한회사(中国石油化工股份有限公司)를 설립하였는데 거기에는 블랙록, JP모건 체이스앤컴퍼니, 템플턴자산운용, 싱가포르 투자청(Government of Singapore Investment Corporation Pte Ltd.), 씨티그룹(Citigroup Inc) 등이 참여하고 있다(Sinopec 2012, 7).

결국 기업개혁의 일환으로 여러 기업들이 정부의 직접적인 관리에서 벗어나게 되었지만, 새로운 독점적 국유기업이 탄생하게 되었다. 이에 대한 통합적 관리의 요구가 제기되면서 중국정부는 2008년 국가에너지국(国家能源局)을, 2010년에는 국가에너지위원회(国家能源委员会)를 설치하였다. 해당 기구들은 에너지자원에 대한 통합적인 관리를 목표로 설립되었지만, 관련 기업들을 통제하기에는 인력과 자원이 부족하였고, 따라서 에너지부와 같은 보다 통합적인 감독기구의 설치가 지속적으로 제기되어 왔다.¹

중국 석유회사들은 대규모 인력과 자본을 가진 국유기업으로서 독점적 지위에 있다. 그 책임자들은 당 중앙위원회 위원과 같은 당의 주요 직책을 겸하고 있고, 해당 기업 출신의 관료들이 정



부의 요직에 포진하여 있다. 이를테면 2013년 여름 부패혐의로 조사를 받은 CNPC 총경리 장기민(蔣洁敏)은 당중앙위원회 위원이자 전국인대 주석단원이기도 하였다. 현재 CNPC 대표이사 격인 동사장 저우지핑(周吉平)은 정협위원이다. Sinopec의 동사장 부성위(傅成玉)와 CNOOC의 동사장 왕이린(王宜林)은 모두 중앙기율검사위원회 위원이다. 이들은 석유부문에 오랫동안 종사한 인물들로서, 중국 내에서 소위 석유방(石油幫)으로 불릴 만큼 강한 인적 네트워크를 구축하였다.

[표-9] 2013년 중국 3대 석유회사 상황

기업명	Global 500순위	수익 (Billion \$)	이윤 (Billion \$)	피고용인수 (명)
CNOOC	93	83.5	7.7	102,562
Sinopec	4	428.2	8.2	1,015,039
CNPC	5	408.6	18.2	1,656,465

출처: CNNMoney

이들 기업들은 대규모 자산과 인원을 가진 거대기업으로 성장함으로써 점차 정부의 영향력을 벗어나 독자적인 경영주체로 변모해 왔다. 이들은 특히 거대한 자금을 바탕으로 해외투자 등에 적극 참여함으로써 대외적 영향력을 확대해 나가고 있다. [표-9]는 이들 석유회사들의 규모를 보여 준다. Sinopec과 CNPC는 자산규모에 있어서 2013년 현재 각각 세계 4위, 5위를 차지하였다.

물론 관련 사업에는 국가의 에너지 안보에 대한 장기적 고려가 이루어져야 하고, 그 결과 적지 않은 적자가 발생하고 있다. 그리하여 매년 중국정부에 의한 거액의 재정지원이 이루어져야 하는 실정에 있다. 이를테면 Sinopec에 대한 중국정부의 보조는 2010년 약 10억 위안, 2011년 14억 위안, 2012년 28억 위안으로 급속히 증가하는 추세에 있다(Sinopec 2012, 4). 같은 기간에 페트로차이나도 약 10억 위안, 12억 위안, 23억 위안을 지원받았다(PetroChina 2012, 12). 물론 기업적자가 반드시 경제성 없는 사업의 진출에 기인하는 것은 아니며, 생산과 판매와 같은 경영상의 부실과 무관하지 않다. 아래에서 언급하는 것처럼 최근 중국정부는 관련 기업의 CEO들을 문책하면서, 석유산업의 전반에 대한 조정을 시도하고 있다.

3. 에너지 개발과 생산

해당 기업들의 가장 중요한 업무는 안정적인 에너지 확보이다. 이는 앞서 언급된 에너지 안보라는 국가적 목표를 달성하는 일이면서 동시에 기업경영의 고유한 이익과도 관련된다.

Sinopec은 주로 국내경영에 초점을 두고 있다. 이를테면 2012년 3억2천8백28만 배럴의 원유를 생산하였는데, 그 중 국외 생산은 2천1백68만 배럴에 불과했다(Sinopec 2012, 12). 이와 함께 Sinopec은 원유 가공을 통해서 각종 석유화학 제품을 만드는 데에 집중하고 있는데, 이를 위해 소요되는 원유는 대부분 수입에 의존하고 있다. 이를테면 2011년 Sinopec이 가공한 전체 원유 가운데 약 78.4%를 해외로부터 수입했다.



[표-10] Sinopec의 가공 원유 공급원 (백만 톤, %)

	2009	2010	2011
자체 국내생산	35.22(18.8%)	35.13(16.5%)	34.84(15.9%)
PetroChina	7.05(3.7%)	5.10(2.4%)	5.72(2.6%)
CNOOC	6.49(3.5%)	6.91(3.3%)	6.73(3.1%)
수입	138.82(74.0%)	165.00(77.8%)	171.21(78.4%)
총계	187.58(100.0%)	212.14(100.0%)	218.50(100.0%)

출처: Sinopec Annual Report 2011, 12.

한편 CNPC(및 그 자회사인 PetroChina)는 중국의 최대 석유와 천연가스 생산 및 공급업체이다. 이 기업은 오랫동안 국내 생산에 주력하였으나 점차 해외 유전개발에 적극 나서고 있다. 그 결과 중국의 석유와 천연가스의 수입을 위한 국내외 송유관과 가스관의 건설은 CNPC가 주도하고 있다. 아래 [표-11]은 최근 10여 년간 CNPC의 석유와 천연가스 생산량을 보여주고 있다. 2012년 전체 1억5천1백90만 톤의 원유생산량 가운데 해외생산량은 4천1백60만 톤이었다. 천연가스는 93.5bcm(billion cubic meter) 가운데 13.7bcm을 해외에서 생산하였다. 전체적으로 석유와 천연가스의 해외생산 비중이 크게 확대되고 있다. 이 기업은 특히 원유를 정유하고 각종 형태의 유제품을 개발하여 소비자에게 공급하고 있다. 전국적으로 현재 약 2만개의 주유소를 운영하고 있다.

[표-11] 중국 석유천연가스총공사(CNPC)의 석유와 천연가스 생산량

년도	2001	2006	2012
원유생산(백만 톤)	118.4	134.7	151.9
국내	106.6	106.6	110.3
해외	8.3	28.1	41.6
가스생산(bcm: 10억 입방미터)	21.2	44.2	93.5
국내	20.6	n.a.	79.9
해외	0.6	n.a.	13.7

출처: CNPC Annual Report 각 년도.

중국의 연해와 해외 에너지 개발의 중추를 담당하고 있는 기업은 중국해양석유총공사(CNOOC)이다. [표-12]는 이 기업의 일간 석유 및 가스 생산량이다. 2001년부터 2012년 사이에 일간 석유생산량은 3배 이상, 가스생산량은 5배 이상 증가하였다. 해외 개발은 연해보다 더 빠른 속도로 증가하고 있으며, 특히 가스의 경우에는 연해지역 생산량의 절반에 육박하고 있다. 중국해양석유총공사는 최근 영토분쟁이 되고 있는 남중국해와 동중국해의 자원개발에 앞장서고 있다.



[표-12] 중국해양석유총공사(CNOOC)의 석유와 천연가스 생산량

연도	석유(배럴/하루)			가스(1백만 입방피트/하루)		
	2001	2006	2012	2001	2006	2012
1. 연해	226,627	348,747	589,590	195.0	360.6	663.1
그 중 발해만	99,978	200,944	405,682	46.2	64.5	123.9
남중국해	122,682	146,339	192,569	139.0	274.9	502.9
동중국해	3,967	1,464	339	9.8	21.2	26.3
2. 해외	2,247	23,973	83,993	0.0	130.3	308.6
그 중 아시아			17,427			157.8
오세아니아			5,382			101.1
아프리카			56,348			-
북미	-	-	4,836	-	-	49.7
남미			-			-
유럽			-			-
합계	228,873	372,720	682,583	195.0	490.9	971.7

출처: CNOOC Annual Report 각 년도.

중국의 국유 석유회사들은 특히 보존석유의 확보와 시장점유에 있어서 전통적인 서양의 민간 석유회사들을 능가하고 있다. 중국의 석유회사들은 상업적 이윤 이외에도 국가의 이익을 고려하여 전략적 보존석유와 자원들을 확보하는데 초점을 두고 있다. 다시 말해 단기적으로 석유사업상의 성과와 더불어 장기적인 석유 비축과 높은 시장점유를 확보하는데 관심을 두고 있다. 이러한 의미에서 기업의 상업적 이해와 중국의 국가적 이익, 즉 석유안보 전략과 맞물려 있는 것이다. 물론 이 과정에서 국유 석유회사들은 중국 국유은행들로부터 충분한 자금과 신용을 제공받는다(Yu 2012, 27).

4. 해외기업 인수

석유회사들은 중국 경제 분야에서 중요한 기능을 담당하고 있지만, 경제 발전에 따른 중국의 국제적 영향력이 확대되면서 외교정책 분야에서도 “선행자”로 부각되고 있다. 무엇보다도 이들은 국내 경제에 필요한 에너지를 공급하는 중요한 지위에 있을 뿐만 아니라, 에너지 관련 대외투자나 해외 개발 및 기업인수의 구체적 업무를 담당한다는 점에서 관련 대외정책에 큰 영향력을 행사하게 되었다(李欣 2012b, 40-45).

사실 2000년대 초반만 하더라도 세계 유전의 대부분은 중동 국가들에 의해 통제되었고, 일부가 로얄더치셸(Royal Dutch Shell)이나 엑슨모빌(ExxonMobil) 등 대형 석유회사들에 의해 관리되었다. 따라서 중국의 기업들이 해외 석유개발에 참여하기란 쉽지 않았다. 이러한 상황에서 중국의 기업들은 정치적으로 위험성이 높은 나라들에 투자함으로써 그 틈새를 이용하는 방식을 사용하였다. 베네수엘라, 이란, 수단 등이 대표적인 예였다. 사실 이러한 전략은 성공하지 못하였고, 중국의 석



유회사들은 투자실수에 대한 비판에 직면하기도 하였다. 더욱이 2005년 CNOOC가 185억 달러로 미국의 석유회사 유노컬(Unocal)을 구입하려는 시도도 미국 내 여론에 밀려 성사되지 못하였다.

그렇지만 채취 기술의 발전으로 기존의 경제성이 없던 북미 셰일 가스를 개발하게 되면서 중국의 석유회사들에게 새로운 전기가 마련되었다. 자본조달이 쉬운 이들 중국 석유회사들은 2010년과 2012년 사이에 새로운 석유 및 가스 프로젝트에 85억 달러를 투자하였다. 특히 2012년 CNOOC가 서부 캐나다에 대규모 석유와 셰일 유전을 가진 넥센(Nexen)을 인수함으로써 일차 정점에 이르렀다.

중국 석유회사들은 거액의 자금을 들여 외국의 석유와 가스 관련 기업들의 지분을 인수하였다. 블룸버그의 계산에 의하면, 지난 2008년부터 2012년까지 5년간 중국 석유회사들은 1080억 달러를 기업인수에 투자하였다. 이 가운데 CNPC가 160억 달러, Sinopec이 410억 달러, CNOOC가 260억 달러를 사용하였다(Bloomberg August/06/2013). 물론 이들은 그 과정에서 상대적으로 높은 프리미엄을 지불하고 있다. 이를테면 2012년 에너지 부문 거래의 프리미엄이 31%였던 것에 반해, 중국 석유회사들은 평균 49%의 프리미엄을 지불하였다. 2012년 CNOOC는 캐나다의 Nexen을 151억 달러에 인수할 때 프리미엄으로 65%를 지불하였다(Bloomberg September/05/2013). 투자자문회사 우드 매켄지(Wood Mackenzie)에 의하면, 2012년 중국의 석유3사는 모두 310억 달러 이상을 기업매입에 투입하였다. 그 가운데 가장 큰 액수의 합병으로서 CNOOC가 185억 달러에 Nexen을 매입하였다. 탐사비가 지속적으로 증가하면서, 합병과 매입이 선호된 결과이다(Wood Mackenzie 2013b).

최근에는 미국의 석유회사들이 해외자산을 매각하고 있는데, 중국기업들이 이 과정에 참여하고 있다. 2013년 8월 미국의 아파치(Apache)는 소유하고 있는 이집트 유전 지분의 33%를 Sinopec에 매각한다고 발표하였다. 한편 PetroChina는 이라크 서쿠르나(West Qurna) 1 유전의 일부를 엑손모빌(ExxonMobil)로부터 구매하고, CNPC는 2003년 구매하는데 실패했던 카자흐스탄의 카쉬간 유전에 대한 코노코필립스(ConocoPhillips)의 지분 8.4% 매입을 마무리할 것으로 예상되고 있다. 2013년 3월 CNPC는 이탈리아의 에니(Eni)사로부터 42억 달러라는 거액을 들여 모잠비크 북부 심해의 가스유전인 로부마 4구역 광구(Rovuma Offshore Area 4)를 인수하였다. 전문가들은 이러한 대규모 인수합병이 경제적인 성과로 이어질지는 불확실하다고 간주한다. 다만, 중국의 석유회사들은 에너지 안보라는 국가적인 목표에 따라 움직이며, 동시에 국제적 기술과 경영능력을 갖춘 기업으로 발전하고자 하는 목적을 갖고 있다(Financial Times September/08/2013).

<파이낸셜 타임즈> (Financial Times)에 의하면, 중국의 대표적인 국유 석유 3사들은 지난 십여 년 동안의 해외투자 확대의 결과 대규모 해외석유 생산에 성공하였다. 그들의 하루 석유생산량은 2011년 150만 배럴로 2000년 14만 배럴에 비해 크게 증가하였다. 2013년 상반기에 국제 석유분야 M&A 시장의 22%를 중국의 국유석유회사들이 차지한 점도 주목할 필요가 있다(Financial Times September/08/2013).

IV. 국유석유회사들과 대외정책

1. 동·남중국해

주지하는 것처럼 남중국해와 특히 그 내부의 핵심지역인 난사군도(Spratly Islands)는 중국이 실제



적으로 점유하고 있지만, 베트남, 필리핀, 브루나이, 인도네시아 등이 영유권을 주장하고 있다. 중국 입장에서는 이들 지역의 점유는 풍부한 석유와 수산 자원을 확보하고, 대륙에 대한 완충지로 이용하며, 미래 자국 해군의 관문으로서 타국 해군의 접근을 금지하기 위한 목적을 갖고 있다. 더욱 중요하게는 동중국해가 미국, 한국, 일본의 동맹에 의해서 사실상 가로막힌 상황에서, 남중국해는 중국이 대양으로 나가는 유일한 루트일 수밖에 없다. 실제 남중국해는 세계선박 운송의 약 절반이 통과하는 곳으로, 유사시에 각국은 에너지 공급에 큰 영향을 받을 것으로 예측되고 있다 (Binh 2013, 77-78).

특히 현재 중요한 이슈는 이 곳에 매장된 석유와 천연가스 개발과 관련되어 있다. 남중국해의 자원 매장량에 관해서는 매우 상이한 추정치가 제시되고 있다. 그 이유는 여전히 영유권 문제로 개발이 제대로 이루어지지 못하고 있기 때문이다. 이제까지 확인된 광구들은 대부분 각국의 연해지역에 가까운, 따라서 영유권 문제가 없는 지역에 한정되어 있다. 어쨌든 미국의 에너지 정보국(U.S. Energy Information Administration: EIA)은 이 지역에서 확인되었거나 개연성이 있는 매장량(proved and probable reserve)을 석유 약 110억 배럴, 천연가스 190Tcf(Trillion cubic feet)로 추정한다.

남중국해 가운데 일부 국가들의 해안지역은 이미 상당한 개발이 이루어졌다. 해안지역은 수심이 얕아 개발이 용이한데, 중국 이외에도 베트남, 말레이시아, 브루나이 등은 오래 전에 연해지역을 탐사하였다. 여기에는 외국 회사들의 기술도 동원되었다. 위에서 언급된 - 확인되거나 개연성이 있는 매장량은 주로 이들 국가가 차지하고 있다. 2013년 현재 확인되었거나 개연성이 있는 석유와 천연가스 매장량은 각각 브루나이 15억 배럴과 15Tcf, 중국 13억 배럴과 15Tcf, 인도네시아 3억 배럴과 55Tcf, 말레이시아 50억 배럴과 80Tcf, 베트남 30억 배럴과 20Tcf 등이다. 2011년 이들 국가들은 최저 하루 6만 배럴(인도네시아)에서 최고 50만 배럴(말레이시아)의 석유를 생산하였다 (U.S. Energy Information Administration 2013, 3).

중국의 경우에도 CNOOC가 남중국해 자원 개발에 앞장서고 있다. CNOOC는 2011년 5월 92억5천만 달러를 들여 심해 굴착선 CNOOC 981을 완성하였다. CNOOC가 이 지역에서 생산하는 석유는 2001년 하루 12만2천 배럴에서 2012년 20만3천 배럴로 계속 증가해 왔다. 같은 기간 천연가스 일일 생산량은 139mmcf에서 488mmcf로 확대되었다(CIC Annual Report 2005, 3; 2012, 3). 앞의 [표-11]에서 확인할 수 있는 것처럼, 2013년 상반기 CNOOC가 연해에서 생산한 석유의 35.6%, 천연가스의 76.6%가 남중국해에서 생산되었다.

문제는 보다 많은 매장량이 아직 미개발된, 그렇지만 영유권 분쟁이 있는 지역에도 있을 것으로 추정된다는 것이다. 미국지질조사소(U.S. Geological Survey: USGS)는 2010년 태국만과 다른 인접지역을 제외한 주요 지역에 대한 조사에서 50억-220억 배럴 정도의 석유와 70-290Tcf의 천연가스가 있을 것으로 추정하였다. 물론 이 자원들은 현재의 기술로는 상업성이 없는 것으로 간주된다. 한편 중국은 이보다 훨씬 높은 추정치를 제시하고 있다. 이를테면 CNOOC는 아직 미개발된 남중국해 지역에 약 1250억 배럴의 석유와 500Tcf의 천연가스가 매장된 것으로 추정하고 있다(U.S. Energy Information Administration 2013, 2).

남중국해는 여러 가지 경제적 및 비경제적 가치를 갖고 있기 때문에 이를 둘러싼 각국의 이해관계도 복잡하다. 이 가운데 해당 지역에 대한 평화로운 사용과 특히 항해의 자유와 같은 목적은 비교적 쉽게 달성될 수 있다. 이와 함께 공동개발과 같은 경제적 목적은 경직된 영토분쟁 문제를 평화적으로 해결할 수 있는 유력한 우회로가 될 수 있다. 이 지역에는 석유와 가스 등 엄청난 자원이 매장되어 있어서, 각국은 단순한 영유권 분쟁을 넘어서 공동개발의 방향으로 해결책을 지향하고 있다. 이를테면 2004년 CNOOC는 필리핀 국영석유회사와 난사군도에 대해서 공동 조사를



추진하기로 합의하였고, 2005년에는 베트남의 요구로 베트남 석유가스기업(Vietnam Oil and Gas Corporation)도 거기에 합류하였다. 최근 일부 국가들은 보다 수심이 깊고 해안에서 떨어진, 따라서 영유권 논쟁이 있는 지역에 대한 탐사를 감행하기 시작하였다. 그 결과 어떤 지역에서는 대규모 매장량이 확인되기도 하였다. 그렇지만 복잡한 정치적, 국제법적 이해와 견해차이로 인하여, 개발방법에 대한 합의는 매우 어려운 상황이다.

개발이 지지부진한 상황에서 CNOOC는 지난 2012년 6월 25일 남중국해에 대한 독자적인 개발 의지를 선언했다. 9개의 석유가스 블록의 개발을 위해서 외국기업에 그 입찰을 공개하겠다는 것이다(Center for Strategic and International Studies August/15/2012). 물론 이러한 조치는 베트남 등 관련 국가들과 국제적 마찰로 이어지고 있다. CNOOC가 공개 입찰한 블록이 중국에서는 수백 마일 떨어져 있지만, 베트남의 200해리 배타적 경제수역 안에 위치하고 있기 때문이다. CNOOC의 선언에 대해서 베트남은 주권침해로 비난하였고, 미국은 물론 다른 동남아 국가들의 동조를 얻고 있다. 중국정부는 CNOOC의 선언이 중국정부와 사전에 조율된 것은 아니며, 중국의 합법적인 영토 안에 위치한 블록에 대한 공개입찰은 기업의 자유일 뿐이라고 하면서 해당지역에 대한 분쟁화 자체를 차단하였다. 이러한 조치는 남중국해 전체에 대한 중국의 영유권을 전제로 하고 있어, 주변 국가들과의 마찰을 빚고 있다.

한편 CNOOC는 일본과 영유권 분쟁을 겪고 있는 동중국해의 석유와 가스 개발에 매우 적극적이다. 동중국해의 경우 2천억cm의 (천연)가스와 1000억 배럴 정도의 원유가 매장된 것으로 전문가들은 추정한다(<세계일보> 2013/07/26). 물론 남중국해와 마찬가지로 동중국해 자원 매장량에 대한 각국의 추정치는 현저하게 다르다. 석유매장량과 관련하여 중국에서는 7백-1천6백억 배럴을 추정하지만, 미국의 에너지정보국(EI A)은 6천-1억 배럴로 추정한다. 마찬가지로 매장된 가스에 대해서도 상당히 다른 추정치가 제시되고 있다. 중국 측에서는 250 Tcf으로 추정하는 반면, 에너지정보국은 단지 1-2Tcf으로 추정한다(U.S. Energy Information Agency 2012, 7-8; Reuters July/17/2013).

2004년 CNOOC는 동중국해 춘샤오(春曉; 일본명 시라카바, 白樺) 가스전 조사에 착수하였다. 이 조사는 물론 양국간 외교적 갈등으로 비화되었다. 갈등은 계속되었고, 2008년 6월에야 양국은 동중국해 가스전 공동 개발에 합의하였다. 춘샤오 가스전 개발에 일본기업이 출자하고, 동중국해 북쪽의 룡징(井; 일본명 아스나로, 粟檜) 해역은 공동 개발하기로 하였다. 하지만 양국 모두 국내의 비판적 여론에 밀려서 더 이상의 진전이 없었다. 일본은 2008년 공동개발 합의에도 불구하고, 동중국해가 자국의 영토라는 관점에서 공동개발에 유보적이다. 개발 이전에 해양경계선 문제를 먼저 해결해야 한다는 입장이다. 중국 내에도 영토 주권을 강조하면서 공동개발에 반대하는 기류가 있지만, 중국정부는 개발의 방향으로 여론을 주도해 나가고 있다. 더 이상 진전이 없자 CNOOC는 2009년 하반기부터 단독으로 굴착 작업에 들어갔고, 양국의 조약 체결 교섭은 2010년 7월 이후 중단되었다.

최근 2013년 7월 중순경에 문제는 다시 제기되었다. 로이터통신은 “CNOOC가 동중국해 춘샤오 가스전 부근에 9곳의 가스전을 추가로 개발하는 계획을 추진 중”이라고 보도했다. 이 중 2곳은 이미 2012년 6월 중국 정부의 개발 승인을 얻었으며, CNOOC는 나머지 7곳에 대해서도 조만간 개발 신청서를 낼 예정이라고 로이터는 전했다. ‘황옌(黃岩)’이라는 프로젝트 이름을 가진 이 가스전 개발에는 총 49억 달러 가량이 투입되는 것으로 보도되었다. 황옌 1단계에서 개발이 허가된 2개의 가스전은 이미 개발이 착수되었다. 이 개발은 CNOOC와 Sinopec이 공동으로 참여하고 있으며, 2단계는 2014년 9월부터 생산에 들어갈 것으로 예정되고 있다. 물론 이곳은 중일간 분쟁이 되는 중간선의 중국 쪽에 위치하고 있지만, 일본정부는 중국 측의 개발이 일본 쪽의 해저면으로부터 가스를 빼어갈



수도 있다고 주장하고 있다. 2013년 7월 초 중간선의 26킬로미터 지점에서 중국측의 작업이 이루어지고 있는 것이 확인되면서, 일본은 강력하게 항의하였다. 황엔 2단계가 승인되면, 현재 연간 생산량 10억큐빅미터(1bcm)에서 40억큐빅미터(4bcm)로 증가하며, 2016년 말까지 중국의 가스생산량의 2%를 차지할 것으로 예상되고 있다(Reuters July/17/2013).

동중국해에서 중국이 생산하는 석유와 가스는 다른 분쟁지역인 남중국해나 발해만에 비해서 적은 양이다([표-12] 참조). 다만 중국정부가 추가적인 개발을 승인할 경우에는 일본과 외교적 갈등이 크게 일어날 수밖에 없다. 개발은 CNOOC가 국가발전개혁위원회에 신청하여 허가를 받는 형태이지만, 중국외교부 등의 입장도 고려되어야 한다. 외교부는 개발 기업들이 성급하게 착수하지 않도록 요청하고 있는 형편이다(Reuters July/17/2013). 2013년에 들어 동중국해를 둘러싸고 일본과 중국이 전투기와 순시선을 내보냄으로써 군사적 충돌의 위험까지도 우려되고 있다.

2. 중동과 아프리카

에너지, 특히 석유자원의 조달과 관련하여 중동은 중국에게 매우 중요한 위치에 있다. 앞서 언급한 것처럼 중국은 미국을 제치고 중동으로부터 최대 에너지 수입국가가 되었다. 안정적인 석유자원 조달을 위한 유력한 방법은 수입 자체보다는 현지 개발에 직접 참여하는 것이다. 다만 이 지역은 해당 국가의 국유 석유회사 이외에도 서방의 석유회사들이 선점한 상태이기 때문에 중국기업들의 입지가 그리 넓은 편이 아니다. 최근 이란이나 시리아 등 “문제국가”들에 대한 국제사회의 경제 제재조치로 인하여 서방의 석유회사들의 투자가 제한되자, 중국기업들이 그 틈새를 공략하고 있다. 물론 이러한 움직임은 국제사회의 비난에 직면하고 있다. 이 과정에서 중국정부와 석유회사들은 적어도 외견상 입장에 있어서 차이를 보이기도 한다.

최근의 사례로서 2010년 9월 <워싱턴 포스트> (Washington Post)에 의하면, 이란 핵문제와 관련하여 CNPC나 CNOOC와 같은 중국의 국유 석유회사들이 중국정부의 공식적인 입장과 달리 서방의 제재조치를 약화시키고 있다. 유엔은 이란 핵개발에 대하여 이란 내 석유개발 참여 제한을 포함하는 제재조치를 취하였고 중국 정부는 이 조치를 지지하고 있다. 그렇지만, 중국의 기업들은 실제 더 많은 투자와 사업을 추진하고 있어 유엔 제재조치의 효력을 약화시키고 있다. 특히 이들 기업은 유엔의 제재조치에 따라 일본이 철수하였던 아자데간(Azadegan) 유전 개발에 참여하고자 논의를 벌이기도 하였다(Washington Post September/24/2010).

물론 한 달이 지나지 않아 로이터 통신은 미국 내 에너지 개발에 대한 중국기업 참여를 확대시킨 대가로 중국 회사들의 이란 투자 속도가 완화되었다고 보도하였다. 즉 2010년 10월 초 CNOOC는 텍사스의 셰일 가스 개발회사인 체서피크 에너지(Chesapeake Energy)사 자산의 3분의 1을 11억 달러 규모에 매입하는 계약을 체결하였다. 이로써 2005년 미국 석유회사 Unocal 매입이 미국정부에 의해 차단된 뒤 처음으로 중국 기업의 미국 기업 매입이 이루어졌다(Reuters October/28/2010; Oil & Gas Financial Journal November/16/2010).

이러한 과정은 중국기업의 경제적 이익이 한편으로 국제정치에 의해 침해되는 측면과 더불어 다른 한편으로 점차 그것이 관철되는 측면을 동시에 보여주고 있다. 중요하게는 점차 시간이 지날수록 그들의 영향력과 이익이 중국의 외교에 영향을 주는 방향으로 전개되고 있다는 사실이다. 이란에 대한 국제적 제재와 중국정부의 공식적 참여에도 불구하고 중국기업들은 자원개발에 적극적으로 나섰고, 후에 개발의 속도를 늦추는 대신 미국 내 에너지 개발의 기회를 확보하였다.

중국이 아프리카에 적극 진출하는 것은 석유를 비롯한 아프리카의 자원을 장기적으로 확보하



기 위해서이다. 특히 중동이 정치적으로 불안정하기 때문에, 최근 큰 규모의 석유매장량이 매년 확인되고 있는 아프리카의 가치는 더욱 주목 받고 있다. 실제 중국은 아프리카의 산유국인 앙골라, 알제리, 수단, 나이지리아 등에 거액을 투자해왔다. 그 가운데 여러 국가들이 독재로 인하여 국제사회의 제재를 받는 상황에 있다. 이러한 중국의 전략은 미국을 비롯한 여타 국가들의 강한 비난 속에서 진행되어 왔다. 이를테면 중국은 2004년 앙골라에 20억 달러의 자금을 저리로 제공하고, 뒤에 원유로 받기로 했다. 서방의 국가들이 부정부패한 앙골라에 자금 지원을 꺼려왔는데, 중국은 장기적인 석유공급을 위해 이러한 빈틈을 이용하였던 것이다.

수년 전 중국은 나이지리아 반군소탕에 사용하도록 초계정 12척을 제공하는 등 세계 8위 산유국인 나이지리아를 공략하기 위해 상당한 공을 들여왔다. 실제로 CNOOC는 22억7천만 달러를 들여 나이지리아 니제르 델타(Niger Delta) 인근에 있는 심해유전인 악포(Akpo)의 지분 45%를 확보하기도 했다.

공식적인 국가의 정책표명에 배치되는 방식으로 기업활동이 이루어지는 경우도 적지 않다. 1996년 수단에 진출한 CNPC와 Sinopec은 수단의 석유개발에 거액을 투자하였다. CNPC는 처음 10년간 150억 달러를 투자하여 수단의 최대 석유컨소시엄인 대나일석유개발회사(Greater Nile Petroleum Operating Company: GNPOC)와 페트로다(PetroDar)의 지분을 각각 40%를 소유하게 되었다. CNPC는 높은 지분으로 해당 기업들에 대한 경영권을 갖게 되었음은 물론이다. 그 결과 2000년대 중반 수단의 석유가운데 50-80%가 중국으로 수출되었다(Sudan Divestment Task Force 2007, 4). 그 돈으로 수단은 다량의 무기를 중국으로부터 수입하였다.

수단에 대한 중국의 불간섭주의는 국제사회의 도전을 받았다. 서방 국가들은 중국이 2003년 다르푸르(Darfur) 학살을 벌인 수단정부를 지원한다고 비난하였다. 더욱이 중국정부는 다르푸르 지역에 유엔 평화유지군 주둔을 허용하는 유엔 안보리의 결의안을 막고 있었다. 결국 2007년 중국도 국제사회의 압력으로 해당 결의안에 동의하였다. 그 해에 국가발전개혁위원회도 수단을 석유투자 우선국가 리스트에서 삭제하였다. 그렇지만, 위의 두 회사들은 수단에 대한 투자를 계속하였다. 이들은 수단의 하르툼(Khartoum)에 정유 공장을 건설하고, 석유 개발과 생산에 적극적으로 참여하고 있다. 중국의 적극적 진출은 아프리카의 자원을 ‘씩쓸이’하고 있다는 우려를 자아내고 있다.

결국 중국의 석유회사들은 아프리카나 이란 등 자원국가들과 외교적 관계에 일정한 입장을 갖고 있다. 즉 그들은 자원개발의 목적을 위해서 해당 지역 국가들 가운데 독재국가나 소위 문제국가들에 대하여 유엔이나 미국 등이 주도하는 재제조치에 참여하기를 꺼린다. 중국의 석유회사들은 그 경제적 목적을 위해서 중국정부가 국제정치적 요구에서 벗어나 이러한 국가들을 지원하도록 유도한다. 또한 중국이 동남아나 일본 등의 국가들과 영해주권에 대한 문제를 처리하는 데 있어서도 중국의 석유회사들은 일정한 이해를 갖는다. 그들은 통상적인 기업과 같이 주어진 정치적 환경 내에서 경제적 이익을 얻고자 하는 것에 그치지 않고, 그러한 환경 자체를 조성하는데 적극적이다.

V. 결론

에너지 관련 기업들이 중국의 대외정책에 어떻게 직접 관여하고, 영향력을 행사하는지 그 과정은 잘 알 수 없다. 그렇지만 그들이 적어도 에너지 관련 대외정책에 있어서는 이러한 역할을 할 수 있는 위치에 있음은 분명하다.



첫째, 앞서 언급한 것처럼 이 기업들은 에너지 안보의 구체적인 실행자로서 각국에 진출하여 에너지 개발과 기업인수 등 활동을 벌이고 있다. 이들은 에너지 안보 전략을 구현하는 집행자로서 실무적인 정보와 거대한 자본 및 인적 자원을 갖고 있다. 그러한 전략의 집행을 위해서 이들은 특정 지역이나 국가에 대한 외교정책, 이를테면 원조나 차관의 사용 방향을 결정하는 데 영향을 줄 수 있다. 정부의 입장에서 국유회사들은 유용한 정책적 수단이 되고 있다. 정치적으로 민감한 지역의 진출이나 개발을 위해서 해당 기업들이 활용되는 것이다. 정부는 기업활동의 자유라는 명목으로 아프리카 독재국가들에 대한 진출, 영토분쟁이 있는 연해지역에 대한 개발을 합리화하고 있는 것이다.

둘째, 해당 기업들은 부분적으로 주식시장에 상장하여 소유가 다변화되어 있는 법인의 성격을 갖고 있다. 이들은 경영목표를 정부와 기업 자신 이외에도 민간과 해외의 주식소유자들의 이익을 구현하는 것으로 설정하고 있다. 이것은 이 기업들이 중국정부의 에너지 전략 이외에 고유한 이익도 지향하고 있음을 의미한다. 이러한 기업의 고유한 이익으로 인해 기업들은 때때로 정부가 암묵적으로 용인하는 범위를 벗어나게 된다. 기업활동은 특히 기업의 불공정한 관행이나 개인적 부패와 연결되면서 보다 복잡한 양상을 띠게 되는 것이다.

셋째, 앞의 요소들과 관련되는 것으로서, 해당 기업들은 경제부문과 행정부문의 성격을 동시에 갖고 있어 더욱 강력한 영향력을 행사할 수 있다. 정부기구 개편 과정에서 석유부나 에너지부 등과 같은 통일적 관리기구가 해체되었다. 따라서 감독기구가 부재한 상황에서 해당 기업들은 관련 정책의 결정에 직접 영향을 줄 수 있는 독자적인 위치에 있다(International Crisis Group 2008, 4-6). 물론 이들은 여전히 국유자산감독관리위원회(국자위), 국가발전개혁위원회(발개위) 소속의 가격사(司), 국가에너지위원회 등 에너지 감독부문 그리고 외교부, 상무부 등 대외업무와 관련된 부서 등 일련의 정부기구들의 입장을 고려하지 않으면 안 된다. 그럼에도 일단 대체적인 정책방향이 정해지면, 해당 기업들이 구체적인 주도권을 갖게 되고, 정부의 정책적 요구나 건의를 무시하는 경향이 있다(Downs 2007, 48; 李欣 2012b, 42-43). 이들의 이러한 목적은 별도로 언급하는 것처럼 최근 중국 지도부와 마찰의 원인 가운데 하나가 되고 있다.

최근의 부패적결과 에너지 산업 부문의 조정에는 일정한 연관관계가 있는 것으로 추정되고 있다. 이미 Sinopec은 2009년 총경리 천동하이(陈同海)가 뇌물수수료 2년 유예 사형을 선고 받은 적이 있었다. 죄명은 1999년부터 2007년까지 재직하였을 때, 1억9천6백 위안의 뇌물을 받았다는 것이다. 다만 뇌물 제공자들은 알려지지 않았고, 그가 반대급부로 저지른 불법에 대해서는 잘 알려지지 않았다(China Daily July/17/2009; Financial Times July/16/2009).

최근에는 PetroChina가 조사의 대상이 되고 있다. 2013년 8월 말과 9월 초 PetroChina와 그 모기업인 CNPC의 전직 경영자 5명에 대한 조사가 이루어졌다. 이 조사는 지난 해 취임한 시진핑(習近平) 정부가 벌이고 있는 부패적결의 일환이지만, 특히 석유산업에 대한 길들이기의 양상을 띠고 있다. 조사 대상은 CNPC 총경리 겸 PetroChina 동사장 장지민(蒋洁敏), CNPC 부총경리 왕용춘(王永春), 란신취엔(冉新权), 린화린(李华林), 총지질사 왕따오푸(王道富) 등이었다. 이들에게는 “엄중한 기율위반” 혐의가 적용되었다(<北京青年报> 2013/08/28).

조사는 중국 제2의 유전으로 산둥성에 위치한 승리(勝利)유전에 1980대 말 재직하였던 인물들을 표적으로 하고 있다. 장지민은 과거 공안부장과 정법위원회 서기를 지낸 저우용강(周永康)의 후원으로 요직에 올랐다(Reuters September/9/2013; South China Morning Post August/29/2013). 물론 저우용강도 원래 여러 해 동안 석유산업에 종사하였고, CNPC 총경리를 지냈다. 저우용강 자신에 대한 조사는 이루어지고 있지 않지만, 어쨌든 그를 중심으로 하는 석유방에 대하여 시진핑 정부가 대대적인 조사를 벌이는 것은 국유부문 가운데 강력한 세력의 하나로 등장한 석유산업 권력에 대



한 경제의 의미가 적지 않다(Reuters September/26/2013). 일부 알려진 구체적인 내용은 개인적인 부패보다는 기업의 잘못된 관행과 관련되고 있다. 이를테면 PetroChina에 대해서는 민간업자들에게 대한 유정의 불법적 하도급, 민영 주유소 고가 인수, 불법적인 프로젝트 입찰, 구매 및 판매상의 비리 등이었다(<중앙일보> 2013/10/26, 18).

앞서 언급한 것처럼 거대한 국유석유 기업들은 정기(政企) 분리의 일환으로 설립되었다. 그들은 정부의 직접적인 통제에서 벗어났지만, 새로운 방식의 독점기업으로 발전하게 되었다. 따라서 최근의 해당 기업들의 고위관리들에 대한 조사는 단순히 개인적 부패문제에 그치지 않고, 새로운 조직내지는 구조 개편을 내포하고 있다. 특히 이들을 보다 작은 기업들로 분할시키고 민간자본이 진출할 수 있도록 하기 위한 사전조치로 간주되는 것이다. 이것은 무엇보다도 해당 기업들이 앞서 언급한 것처럼 경영상에 손실을 적지 않게 보이고 있다는 점에 기인한다. 장지민이 CNPC 총경리를 지낸 2007년부터 2013년 3월까지 PetroChina의 주가는 80%가 감소되었고, PetroChina는 900억 달러의 채무를 갖게 되었다. 물론 해당 기업의 적자는 천연가스와 석유제품 가격을 정부가 낮게 유지하도록 통제하고 있어 수익률이 낮기 때문이다. 2013년 상반기 수익률은 2.8%에 불과하였다(Bloomberg September/5/2013).

문제는 무엇보다도 석유회사들의 독점적 지위와 무관하지 않고, 따라서 시장경제의 원칙, 즉 경쟁의 원리를 도입해야 한다는 의견이 제시되고 있다. 국유석유회사는 어느 나라에서든 독점적 지위에 있다. 그렇지만 일부에서는 PetroChina에 대한 조사가 정치적인 목적을 갖고 있는 것으로 해석하기도 한다. 이를테면 블룸버그는 그것이 류쯔쥘(刘志军) 철도부장에 대한 조사를 연상시킨다고 보도하였다. 지난 2013년 3월 국무원의 조직개편 과정에서 철도부가 해체되었고,² 얼마 지나지 않은 지난 7월 류쯔쥘은 권력남용과 뇌물수수 혐의로 사형(2년 집행유예)에 처해졌다. 정부에서는 일부 거대 국유기업들을 재정비하고자 하며, 에너지 부문이 그러한 구조개혁의 표적이 되고 있다고 해석된다.

요컨대 중국에서 정부가 특정 국유기업들을 통제하지 못한다는 것은 수용되기 힘들다고 생각한다. 다만 정부는 스스로 모든 문제를 처리할 수는 없고 기업 등 다른 조직이나 인원들을 통해서 대개의 일을 처리하지 않으면 안 된다. 또한 대외정책과 관련하여 정부는 국내외 여러 가지 정치적인 요소들을 고려하지만, 기업은 그럴 이유가 적다. 더욱이 정부는 국제정치적으로 관철되기 어려운 문제에 대해서는 기업의 행동을 묵인하거나 심지어 동원하는 방식으로 피해나가는 경향도 있다. 이 경우 기업은 이러한 여지를 이용하여 점차 자신의 활동 영역을 확대하게 되고, 나아가 정부의 입장과 배치되는 일도 서슴지 않을 가능성이 생긴다.

이 글의 주제인 에너지 안보내지는 에너지 외교와 관련하여 중국정부는 장기적인 에너지 확보를 핵심 목표로 삼고 있다. 그렇지만 현실적으로 이러한 목표는 다른 정치적인 목적과 상충될 여지가 적지 않다. 이를테면 후발자로서 중국은 에너지 확보를 위해서 중동이나 아프리카에 적극적인 투자를 감행하지 않으면 안 된다. 그런데 해당 지역 국가들은 대개 인권이나 내전, 또는 독재 등 소위 문제국가들인 경우가 적지 않다. 이들은 미국 등 서방국가들의 경제제재 대상이 되고, 관련 기업들도 제약을 받는 상태에서 중국이 그 틈새를 이용할 수 있었다. 실제 중국은 독재국가들에 대해서 일종의 불간섭주의를 표방하면서, 안보리 상임위의 지위를 이용하여 서방의 제재조치를 거부하거나 무력화시키기도 한다. 이에 중국은 외부의 지속적인 압력에 직면하게 되는데, 중국정부는 표면상으로는 서방의 조치에 동조하지 않을 수 없다. 다만 이러한 상황에서도 기업들은 중국 정부의 공식적 입장과는 달리 해당 국가들에 대한 진출을 계속한다.

물론 중국정부가 이면에서 기업들을 부추기거나 동원하기 때문인지 아니면 기업들 스스로 중



국정부의 입장을 무시하는 것인지 단언하기는 어렵다. 앞서 언급한 것처럼 중국의 정치구조상 몇몇 기업들이 드러내놓고 정부의 정책에 반하여 행동하기는 어렵다고 본다. 오히려 현실적으로 정부가 국제정치적 규범이나 규칙상 까다로운 문제들에 대해서 스스로 나서지 않고 기업들을 동원함으로써 도덕적 비난에서 벗어나려 한다고 해야 할 것이다. 다만 기업들도 정부의 입장을 스스로 활용하여 자신의 이윤추구 목적을 취하려고 한다. 상황에 따라서 기업들은 정부의 기대 범위를 넘어서 활동영역을 확대하고자 한다. 어쨌든 시장화가 진행되면서 기업의 자율성은 지속적으로 확대되어 왔고, 따라서 대외정책상 이들의 역할도 더욱 커질 수밖에 없다.



주(註) ---

- ¹ 지난 2013년 7월 국가에너지위원회의 구성원에 대한 조정이 이루어졌는데, 국무원총리 리커창(李克强)이 주임, 국무원부총리 장가오리(张高丽)가 부주임, 판공실주임은 국가발전개혁위원회 주임, 그 부주임은 국가에너지국 국장이 담당하며, 실무는 에너지국이 맡는다(新华网, 2013年07月11日. http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/11/c_124992856.htm를 참조).
- ² 철도부는 정부와 기업의 분리 원칙에 따라 해체되었고, 그와 함께 주요 계획업무는 교통운수부로 이관되고, 영업은 중국철도총공사에서 담당하게 되었다.



참고문헌

- <국민일보>. 2013. “미얀마~중국 1100km 송유·가스관 완공.” 1월 22일.
- <세계일보>. 2013. “동중국해에 사활 건 中·日... 그 사이 낀 한국 갈 길은?” 7월 26일.
- <중앙일보>. 2013. “중국 석유방의 몰락 ... ‘몸통’ 저우용캉, 보시라이 길 따르나.” 10월 26일.
- 에너지연구원. 2008. “중국 에너지 외교 및 정책 Governance변화 연구.” <동북아에너지연구보고서> 겨울: 1-121.
- Alessi, Christopher and Stephanie Hanson. 2012. “Expanding China-Africa Oil Ties.” Council on Foreign Relations. February 8.
- Binh, Nguyen Phu. 2013. “South China Sea Matters.” *Chindia plus Quarterly* 11: 77-79.
- Blair, Bruce, Yali Chen, and Eric Hagt. 2006. “The Oil Weapon: Myth of China’s Vulnerability.” *China Security* 2, 3: 32-63.
- BP Amoco. 1999. *Statistical Review of World Energy*. June.
http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/STAGING/global_assets/downloads/S/Statistical_review_of_world_energy_1999.pdf (accessed: 2014.03.17).
- British Petroleum. 2013a. *BP Statistical Review of World Energy*. June.
http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf (accessed: 2014.03.17).
- _____. 2013b. “BP Energy Outlook 2030: China Insights.” January.
http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/EnergyOutlook2030/Country-insights/China_Fact_Sheet.pdf (accessed: 2013.12.26).
- Chazan, Guy. 2013. “China takes the lead in oil M&A activity.” *Financial Times* September 8.
- Chen, Aizhu. 2013. “China in \$5 billion drive to develop disputed East China Sea gas.” *Reuters* July 17.
- _____. 2010. “China slows Iran oil work as U.S. energy ties warm.” *Reuters* October 28.
- China Investment Corporation (CIC). 2008. *Annual Report 2008*.
http://www.china-inv.cn/cicen/include/resources/CIC_2008_annualreport_en.pdf
(accessed: 2013.12.30).
- _____. 2009. *Annual Report 2009*.
http://www.china-inv.cn/cicen/include/resources/CIC_2009_annualreport_en.pdf
(accessed: 2013.12.30).
- _____. 2010. *Annual Report 2010*.
http://www.china-inv.cn/cicen/include/resources/CIC_2010_annualreport_en.pdf
(accessed: 2013.12.30).
- _____. 2011. *Annual Report 2011*.
http://www.china-inv.cn/cicen/include/resources/CIC_2011_annualreport_en.pdf
(accessed: 2013.12.30).
- _____. 2012. *Annual Report 2012*.
http://www.china-inv.cn/cicen/include/resources/CIC_2012_annualreport_en.pdf
(accessed: 2013.12.30).
- China National Offshore Oil Corporation (CNOOC). 2001. *Annual Report*.
http://www.cnooltd.com/unify/servlet.html?sName=SearchMag&mName=enSearchFind&gotoPage=2&Content=annual_report& (accessed: 2014.03.07).
- _____. 2006. *Annual Report*.
http://www.cnooltd.com/unify/servlet.html?sName=SearchMag&mName=enSearchFind&gotoPage=2&Content=annual_report&



- [oPage=2&Content=annual report&](#)(accessed: 2014.03.07).
_____. 2012. *Annual Report*.
<http://www.cnoocld.com/upload/encnoocld/tzzgx/dqbd/nianbao/images/2013481075.pdf>(accessed: 2014.03.07)
- China National Petroleum Corporation (CNPC). 2003. *Annual Report*.
<http://www.cnpc.com.cn/Resource/english/images1/pdf/03Annualreport/03AnnualReport.pdf>(accessed: 2014.03.07).
- _____. 2006. *Annual Report*.
<http://www.cnpc.com.cn/Resource/english/images1/pdf/06AnnualReportInEnglish/2006PDF.pdf>
(accessed: 2014.03.07).
- _____. 2012. *Annual Report*.
<http://www.cnpc.com.cn/en/press/publications/annualrepor/2012/PageAssets/Images/0-2012%20Annual%20Report.pdf>(accessed: 2014.03.07).
- CNNMoney. 2013. "Global 500."
http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2013/full_list/ (accessed: 2014.04.18).
- Downs, Erica S. 2007. "The Fact and Fiction of Energy Relations." *China Security* 3, 3: 42-68.
- Faucon, Benoît. 2013. "China to Overtake U.S. as World's Largest Oil Importer, OPEX says." *Wall Street Journal* April 3.
- Gill, Bates and James Reilly. 2007. "The tenuous hold of China Inc. in Africa." *Washington Quarterly* 30, 3: 37-52.
- Guo, Aibing and Zijing Wu. 2013. "China's CNPC Seen Tapping Exxon-Rosneft Assets: Real M&A." *Bloomberg* August 6.
- Guo, Aibing, Rakteem Katakey, and Benjamin Haas. 2013. "Graft Probe Threatens PetroChina as Executives Targeted." *Bloomberg* September 5.
- Herberg, Mikkal and David Zweig. 2010. "China's 'Energy Rise', the U.S. and the New Geopolitics of Energy." Pacific Council on International Policy. April.
<http://www.pacificcouncil.org/document.doc?id=159>(accessed: 2014.03.17)
- Houser, Trevor and Roy Levy. 2008. "Energy Security and China's UN Diplomacy." *China Security* 4, 3: 63-73.
- Jakobson, Linda and Dean Knox. 2010. "New Foreign policy actors in China." *SIPRI Policy Paper* 26: 1-47.
- Liou, Chih-shian. 2009. "Bureaucratic Politics and Overseas Investment by Chinese State-Owned Oil Companies: Illusory Champions." *Asian Survey* 49, 4: 670-690.
- Manicom, James. 2013. "China's Energy Development in the East China Sea." *China Brief* 13, 18: 6-9.
- McGregor, Richard. 2009. "Sinopec's corrupt ex-chief gets death sentence." *Financial Times* July 16.
- Nolan, Peter and Jin Zhang. 2002. "The Challenge of Globalisation for Large Chinese Firms." *United Nations Conference on Trade and Development* 162: 21.
- Ng, Eric. 2013. "Three more CNPC officials under investigation." *South China Morning Post* August 29.
- OECD. 2013. "FDI IN FIGURES." April.
<http://www.oecd.org/daf/inv/FDI%20in%20figures.pdf>(accessed: 2013.12.26).
- Oil & Gas Financial Journal*. 2010. "CNOOC, Chesapeake close Eagle Ford shale deal." November 16.
- PetroChina. 2012. *2012 Annual Report*.
[http://www.petrochina.com.cn/Resource/pdf/xwygg/2012ANNUALREPORT\(e\).pdf](http://www.petrochina.com.cn/Resource/pdf/xwygg/2012ANNUALREPORT(e).pdf)(accessed: 2014.03.17)
- Poling, Gregory B. 2012. "CNOOC Pulls Back the Curtain." Center for Strategic and International



- Studies, August 17. <http://csis.org/publication/cnooc-pulls-back-curtain>(accessed: 2014.03.17)
- Pomfret, John. 2010. "In China, officials in tug of war to shape foreign policy." *Washington Post* September 24.
- Roantree, Anne Marie and Aizhu Chen. 2013. "PetroChina says report of more probes 'inaccurate', shares rise." *Reuters* September 9.
- Sinopec corp. 2012. *2012 Annual Report and Accounts*.
http://english.sinopec.com/download_center/reports/2012/20130324/download/2012AnnualReport.pdf(accessed: 2014.03.17)
- _____. 2011. *2011 Annual Report*.
http://english.sinopec.com/download_center/reports/2011/20130110/download/2011AnnualReport.pdf(accessed: 2014.03.17)
- Sudan Divestment Task Force. 2007. "PetroChina, CNPC, and Sudan: Perpetuating Genocide." April 15.
http://home.comcast.net/~berkshire_hathaway/reports/PetroChina_CNPC_Sudan.pdf(accessed: 2013.12.26).
- Tang, James. 2006. "With the grain or against the grain? Energy security and Chinese foreign policy in the Hu Jintao era." The Brookings Institution Center for Northeast Asian Policy Studies. October: 2-32.
- Taylor, Ian. 2006. "China's oil diplomacy in Africa." *International Affairs* 82, 5: 937-959.
- U.S. Energy Information Administration. 2013. *South China Sea*. February 7.
- _____. 2012. *East China Sea*. September 25.
- Wood Mackenzie. 2013a. "Heading in Opposite Directions: China and US Reliance on Oil Imports." *Macro Oils Service Report* August 23.
- _____. 2013b. "Record \$232 billion Upstream M&A Spend in 2012." *Press Releases: Energy*. January 17.
- World Trade Organization. 2013. "International Trade Statistics."
http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2013_e/its2013_e.pdf (accessed: 2014.04.18).
- Yu, Guoqing. 2012. "China's foreign energy policy toward Iran." *International Institute of Asian Studies Newsletter* 62.
- Yu, Jie Cherry. 2012. "Firms with Chinese Characteristics: The Role of Companies in Chinese Foreign Policy." *China's Geoeconomic Strategy, IDEAS Reports 012*: 32-37.
- Zhang, Jianxin. 2006. "Oil Security Reshapes China's Foreign Policy." *Center on China's Transnational Relations Working Paper* 9: 1-12.
- Zhu, Charlie. 2013. "China state sector a honey pot for corrupt officials." *Reuters* September 26.
- Zweig, David and Jianhai Bi. 2005. "China's Global Hunt for Energy." *Foreign Affairs* 84, 5: 25-38.
- 卫灵. 2002. "当前国际环境下的中国外交战略与策略选择." <社会科学> 3: 29-32.
- International Crisis Group. 2008. "中国的石油政策." <亚洲报告> 153. 6月 9日.
- 崔绍忠. 2012. "论中国经济外交." <思想战线> 1: 80-83.
- 中华人民共和国国家统计局. 2012. 《中国统计年鉴》. 北京: 中国统计出版社
- 胡再勇. 2012. "能源资源领域的国际格局、变化趋势及经济外交研究." <当代经济> 10月(上): 4-7.
- 李欣. 2012a. "组织化利益'与'政治性行动' - 国有企业对中国外交政策制定的影响分析." <国际政治研究> 3: 163-175.
- 李欣. 2012b. "中国外交新的参与者: 国有石油企业的角色与'组织化利益'" <国际论坛> 14, 3: 40-45.
- 中国国际经济交流中心. 2012. "全球能源资源外交与中国策略." <国际经济分析与展望(2011-2012)>: 67-75.



全国政协外事委员会. 2012. “大力加强企业公共外交. 更好地推进‘走出去’战略” <公共外交季刊> 11: 5-10.

杨来, 曾少军, 曾凯超. 2013. “能源外交与中国面临的全球形势” <中国能源> 35, 1: 20-23.

<北京青年报>. 2013. “中石油三校友高管同时落马.” 8月 28日: B1.

新华网. 2013. “国务院调整国家能源委员会组成部门和人员.” 7月 11日.

http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/11/c_124992856.htm(accessed: 2013.12.26).



필자약력

김영진 국민대학교 국제학부 교수. 독일 베를린 대학교(Freie Universitaet Berlin)에서 정치학 박사 학위를 취득하였다. 경희대, 성균관대, 서울대, 숭실대 등 시간강사, 중국 북경대 방문학자, 미국 클레몬트(Clarmont Colleges) 연구교수 등을 역임하였다. 주요 연구 분야로는, 정치경제학 이론, 중국 노동시장, 특히 최근에는 중국고대사에 초점을 두고 있다. 저작에는 《중국의 시장화와 노동정치》(1998), 《중국의 도시 노동시장과 사회》(2002, 2011), 《시장자유주의를 넘어서: 칼 폴라니의 사회경제론》(2005) 등이 있다.

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 미국 맥아더재단(The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation)으로부터 “동아시아 안보질서 변화와 한국외교”(East Asia’s Changing Regional Security Architecture and South Korea’s Foreign Policy)연구의 재정지원을 받고 있습니다.
- 본 보고서는 EAI의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
서희정 외교안보연구팀 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 140) hjsuh@eai.or.kr

