



# 트럼프 정부하 미국-러시아의 유럽 가스공급 경쟁

## : 노드스트림II 가스관 사례

김연규 / 한양대학교\*

### 한글 초록

1990년대와 2000년대 미국은 서유럽 국가들과 유럽의 러시아가스의존을 축소하기 위하여 공동 노력 하였었다. 2010년대 들어서 러시아의 유럽 에너지안보에 대한 위협은 여전하다. 경제제재 4년째인 현재 러시아의 유럽으로의 파이프라인 가스수출은 오히려 더 증가하였다.

본 연구는 지난 20년동안 유럽과 미국의 공조하 유럽의 러시아가스 의존 탈피 노력이 왜 실패로 돌아갔는지를 규명한다. 첫째는 경제성을 무시하고 정치적 논리를 앞세워 부시와 오바마 행정부 미국과 유럽이 대규모 인프라 사업을 추진했기 때문이며, 둘째, 러시아가스 의존을 바라보는 유럽국가들의 입장이 매우 달라서 대체로 서유럽 국가들은 러시아가스 의존 자체를 문제로 보지 않는 경향이 있는 반면, 동유럽과 발트해 국가들은 러시아가스 의존도가 매우 높고 또 그 자체를 에너지안보에 대한 직접적 위협으로 보았기 때문이다.

본 연구는 과거의 경험에 비추어 현재 트럼프 정부의 미국산 LNG 수출확대가 성공할지를 살펴본다. 2016년 동안 미국 LNG는 남부유럽 지역으로는 수입이 시작되었지만 아직 북서부유럽 (Northwest Europe)에서는 러시아와 노르웨이의 파이프라인 가스 공급과의 경쟁에서 미국 LNG는 가격 경쟁력을 갖지 못하고 있었다. 2009-2013년 단계에 진행되던 서유럽/동유럽의 에너지연대와 통합, 가스시장 자유화와 경쟁도입으로 인한 러시아파이프라인 가스 수입 감소와 LNG 수입 증가 등의 논의가 2015년 독일과 러시아를 직접 연결하는 노드스트림가스관 II 건설 합의로 약화되는 조짐을 보인다. 노드스트림가스관 II 건설을 둘러싸고 서유럽 국가들과 동유럽 국가들이 유럽의 에너지안보와 러시아가스의존에 대해 분열되는 모습을 보인다. 2015년 노드스트림 II 건설을 추가로 건설하기로 합의한 배경에

\* 한양대학교 국제학부 교수

는 유럽 강대국 국제관계 속의 독일과 러시아간의 독특한 전통적 외교관계의 유대가 현재 까지도 작동함을 보여주는 것이며, 2009년 이후 북서부유럽의 급속한 가스허브 형성으로 독일이 이 지역에서 가스허브로 도약하려는 전략과 2019년 러시아의 우크라이나와 가스공급계약이 종료됨에 따라 러시아가 독일을 허브로 북서부유럽 가스시장을 공략하려는 전략이 맞아떨어진 결과이다. 2010년 이후 독일의 에너지전환 정책으로 러시아가스에 대한 의존이 더욱 절실해진 독일의 국내 에너지적인 요인도 크게 작용한 것으로 보인다.

주제어: 미국산 LNG, 러시아가스, 노드스트림 (Nordstream) 가스관, 에너지안보, 트럼프 정부

## I. 서론

1990년대와 2000년대 미국은 서유럽 국가들과 유럽의 러시아가스의존을 축소하기 위하여 공동 노력 하였었다. 2010년대 들어서 러시아의 유럽 에너지안보에 대한 위협은 여전하다. 2014년 이후 러시아의 우크라이나 병합으로 미국과 서유럽 국가들이 러시아에 대한 경제제재를 가함으로써 미국과 유럽의 러시아 경제제재는 러시아의 석유 가스 수출 기반을 약화시키고, 우크라이나의 유럽연합과 나토 기구로의 가입을 가져오고, 감소된 유럽의 러시아파이프라인 가스 수출을 대신해 미국 등 글로벌 액화천연가스(LNG)의 유럽으로의 유입이 확대될 것이라는 것이 일부 미국 학계 중심에서 논의되던 예측이었다.

그러나, 경제제재 4년제인 현재 러시아의 유럽으로의 파이프라인 가스수출은 오히려 더 증가하였다. 2015년 독일과 러시아가 발트해 해저를 통과하여 러시아와 독일을 직접 연결하는 노드스트림가스관 II를 건설하기로 함으로써 러시아의 유럽 가스 시장 점유율은 더욱 올라갈 가능성이 크다. 유럽 최대의 가스소비국인 독일과 직통 가스관을 2011년에 이어 제2가스관을 건설함에 따라 러시아는 유럽으로의 수출시장 점유율을 유지할 수 있을 뿐 아니라 그동안 우크라이나를 통해서만 서유럽에 공급할 수 있었던 제약에서 벗어나 직통으로 북서부 가스시장을 공급하게 됨으로써 유럽 가스시장에 대한 러시아의 레버리지는 오히려 더욱 강화되게 되었다. 미국과 유럽연합에게는 매우 당황스럽게도 러시아-독일 가스협력은 그동안 유럽의 가스시장의 통합과 경쟁도입 아래 약화되어 오던 러시아의 유럽가스 소비국의 중하류 부문 지배를 유지하고 강화시키는 결과를 가져올 가능성이 크다. 독일로 공급된 러시아가스는 오스트리아, 네덜란드, 벨기에, 프랑스, 영국 등 북서부 전체가스시장으로 이동하고 북서부지역의 가스허브 발전의 중요한 역할을 하게 될 전망이 제시되고 있다.

트럼프 정부하 미국의 LNG 생산과 수출이 급격히 늘어나면서 주로 아시아와 남미로만 수출되던 미국산 LNG를 유럽으로 수출확대하려는 미국과 저렴한 러시아 파이프라인 가스를 수입하려는 독일과 미국은 관계가 악화되어 왔다. 미국은 주로 미국 LNG를 수입하게 되는 폴란드 등 동구권 국가들과 연대를 하고 서유럽국가들과는 대립하는 양상을 취하게 되었다. 우크라이나와 동구 국가들은 오히려 서유럽에서 가스를 공급받아야 할 상황이 됨으로써 에너지안보에 타격을 입게 될 가능성 때문에 독일-러시아 가스관에 강하게 반대하고 있다. 본 논문의 목적은 트럼프 정부하 미국-러시아의 유럽 가스공급경쟁을 러시아-독일 노드스트림 가스관 II 건설 결정을 둘러싼 러시아와 독일의 전략적 의도와 트럼프정부의 유럽 LNG 수출 정책을 살펴봄으로써 규명하는 것이다.

## II. 트럼프 정부하 미국-러시아의 유럽 가스공급 경쟁

### 1. -

1960-70년대부터 시작된 러시아의 유럽에 대한 천연가스 수출은 1990년대-2000년대로 오면서 유럽국가들의 러시아의 가스수출에 대한 의존도가 급격히 높아져 유럽의 러시아가스에 대한 “전략적 취약성” 논쟁이 촉발되었다. 많은 연구들이 취약성의 원인을 규명하였는데 대체로 2000년대 시작된 유럽 국가들의 탈석탄 에너지전환으로 인한 가스수요의 급격한 증가, 노르웨이, 네덜란드, 영국 등 유럽자체의 가스생산의 감소로 인한 공급안보 불안,<sup>1)</sup> 특정 가스수입방법에 대한 의존(파이프라인 수입 80 퍼센트, LNG 수입 20 퍼센트) 등을 지적하였다.<sup>2)</sup> 옥스퍼드에너지 연구소의 랄프 디켈의 연구보고서는 특히 유럽의 전체 지역별 국가별로 다른 러시아가스 수입의존도를 보여줌으로 관련 분야 연구에 많은 공헌을 하였다. 디켈은 발트해 국가와 중동부 유럽 국가들의 러시아가스 의존도가 보통의 서유럽 국가들보다 월등히 높아, 이러한 국가들에서 러시아의 에너지 무기화가 극대화되어 나타남을 체계적으로 보여주었다.<sup>3)</sup>

유럽의 러시아가스 의존의 취약성에 관한 연구문헌 가운데 특히 2006년과 2009년의 러시아의 가스무기화로 인한 유럽의 가스위기 정국과 함께 등장한 일련의 연구들은 유럽의 취약성을 주로 러시아가스 수출계약과 가격 구조의 문제, 그리고 러시아의 유럽 가스시장의 다운스트림 분야(국내가스 배급망)로의 직접 진출 등의 문제로 설명하였다. 위켈과 비마의 연구<sup>4)</sup>는 유가연동의 장기계약, 의무계약물량(TOP)과 도착지 조항으로 대변되는 러시아가스 계약의 특징들과 러시아의 차별적인 불공정 가스가격의 문제점들을 규명하였다.

취약성의 규명과 함께 러시아가스 의존 완화방안에 대한 다양한 정책의견과 연구문헌들이 등장하였다. 유럽과 미국이 추진한 가장 중요한 러시아가스 의존방안은 러시아

1) Ralf Dickel, “Reducing European Dependence on Russian Gas: Distinguishing Natural Gas Security from Geopolitics,” Oxford Institute for Energy Studies, OIES Paper, No. 95 (October 2014), p. 14.

2) 유럽으로의 가스수출국은 북아프리카(알제리와 리비아), 중동, 러시아 등이다. 러시아(가즈프롬)와 노르웨이(스타트오일), 알제리(소나트락)는 파이프라인으로 주로 수출을 하며, 카타르와 알제리가 LNG로 수출을 한다. 알제리는 주로 러시아의 파이프라인 공급이 약한 스페인 포르투갈 이태리 등 이베리아 반도에 파이프라인과 LNG로 수출한다.

3) Dickel (2014).

4) Mikael Wigell and Antto Vihma, “Geopolitics Versus Geoeconomics: The Case of Russia’s Geostrategy and Its Effects on the EU,” *International Affairs*, vol. 92, no. 3 (2016).

우회 대체 가스관 건설과 러시아의 가스수출의 독점방지 규제와 자유화 방안 마련의 두 가지로 요약된다. 남부가스회랑 (Southern Gas Corridor)와 나부코가스관으로 대변되는 대체가스관 건설 계획은 1990년대말부터 추진되었으나 성과를 내지 못했고 2009년 미국의 셰일가스 혁명에 의해 촉발된 글로벌 가스시장 재편과 함께 시작된 유럽의 가스시장자유화와 러시아가스 독점 규제등의 방안은 2010년대 이후 러시아의 유럽가스 수출에 상당한 타격을 준 것으로 평가될 수 있다.

‘남부가스회랑(SGS: Southern Gas Corridor)’은 중앙아시아(아제르바이잔, 투르크메니스탄) 와 이란의 가스를 나부코(Nabucco)라고 불리는 파이프라인을 통해 확보하는 것으로 2006년 이후 러시아에 대한 유럽연합의 불신과 러시아에너지 의존에 대한 불안감이 고조되면서 2009년 7월 13일 터키, 루마니아, 불가리아, 헝가리, 오스트리아 등 5개국 총리가 협정에 서명함으로써 본격적 추진 단계로 들어가게 되었다. 이란의 가스를 연결하려던 원래 계획은 이란에 대한 경제제재로 주된 공급국을 아제르바이잔으로 방향 전환하였다. 나부코는 오스트리아, 폴란드, 독일 등 중동부 유럽 국가들을 우선 수입국으로 가정하는 프로젝트로 금융위기 이후 축소된 형태의 라인이 제시되었다.<sup>5)</sup>

최근 10년전의 유럽과 미국의 러시아우회 대체 가스관 건설 계획을 돌아보는 연구는 문에서 하바드대학교 케네디 행정대학원의 모레나 스칼라메라는 나부코가 실패한 원인을 크게 세 가지에서 찾고 있다. 첫째는 카스피해지역과 이란 등의 약속된 원료가스 공급계획의 불확실성이다. 아제르바이잔의 가스생산량은 충분하지 않으며 투르크메니스탄의 가스는 중국으로 더 많이 공급될 예정이기 때문이다.<sup>6)</sup> 둘째는 유럽연합이 본 사업을 경제성보다는 지나치게 러시아가스의존 완화라는 정치적 목적에 치중해 유럽의 에너지 회사들이 참여를 꺼려했기 때문이다.<sup>7)</sup> 셋째는 유럽국가들이 서로 다른 목소리를 냈기 때문이다. EC (유럽연합집행위원회)가 다양한 유럽국가들의 단결된 에너지정책을 도출해내는데 실패했다. 독일, 프랑스, 이태리 등 전통적인 러시아가스 대량구매국들은 이와같은 EC의 정책에 회의적인 견해를 내비쳤고, 러시아가 대항마 성격의 가스관인 남부스트림 계획을 추진한 이후에는 나부코가스관 참여국이었던 남동부 유럽국가들이 남부스트림 가스관으로 방향을 바꿈으로써 나부코 가스관에 타격이 되었다.<sup>8)</sup>

5) Pierre Noel, “A Market between US: Reducing the Political Cost of Europe’s Dependence on Russian Gas.” Electricity Policy Research Group, EPRG Working Paper 0916. (May 2009). p. 10.

6) Morena Skalamera, “Revisiting the Nabucco Debacle: Myths and Realities,” *Problems of Post-Communism*, vol. 65, no. 1 (2018), pp. 18– 36.

7) Skalamera (2018), p. 22.

8) Skalamera (2018), p. 25.

유럽과 미국이 추진하던 러시아우회 가스관 계획은 러시아에 위협이 되지 못하고 오히려 러시아의 대항마 가스관인 남부스트림 가스관이 나부코가스관 참여 국가들을 흡수한 반면, 러시아의 가스 수출에 실질적 위협이 된 것이 미국의 셰일가스 혁명으로 2009년부터 본격적으로 현실화되기 시작한 글로벌 LNG 시장변화였다. 공급자와 수요자의 증가로 가스계약 방식이 기존의 장기계약과 경직적 계약 방식에서 벗어나 단기와 현물(spot) 계약이 증가하여 유연한 LNG 시장이 등장하게 되었다. 2009년 이후 전반적 공급초과로 인한 구매자위주 시장 (buyer's market) 형성과 LNG의 확대라는 글로벌 가스시장재편과 함께 유럽가스시장도 자유화되기 시작하여 기존의 가스프롬 비즈니스 모델이 설자리가 좁아질 수밖에 없게 되었다. 최근 출판된 아그니아 그리가스 (Agnia Grigas)의 저서는 당시의 중요한 변화들을 잘 설명하고 있다.<sup>9)</sup> 이제까지는 미국이 유럽국가들로 하여금 러시아가스 의존을 줄이도록 권장하는 수준에 머물러 있던데 반해 미국이 LNG 수출국으로 등장함으로써 러시아의 파이프라인 가스 수출과 직접적으로 제로섬 게임을 벌이게 되었음을 의미한다.

EC는 이와 같이 완전히 변화된 유럽의 에너지지정학의 판도속에서 미국이 본격적으로 LNG를 유럽국가들로 수출하기 이전 단계의 법적 규제적 정지작업의 일환으로 유럽 가스시장의 자유화를 적극적으로 추진하였다. 결국에는 러시아가 추진하던 남부스트림이 2014년 12월 중단되었다.<sup>10)</sup>

2009-2014년 동안 시장자유화 공세속에 유럽의 러시아 가스 수입의존 비중은 약 34 퍼센트 정도로 축소되기 시작하였으며 장기적으로도 유럽으로의 러시아 가스 수출은 이제 줄어들고 유럽국가들은 미국과 같은 신흥 LNG 수출국으로부터 유리한 계약조건과 가격으로 가스를 구매할 것이라는 전망이 나오기 시작했다. 러시아의 가스 수출은 이제 유럽에서는 한계에 달했기 때문에 중국을 포함한 아시아 국가들을 겨냥해야 한다는 의견이 러시아 내부에서도 나오기 시작했다.<sup>11)</sup>

2015-2016년은 우크라이나 사태로 인한 서구의 러시아 경제제재와 저유가 체제가 본격적인 단계로 진입해 러시아경제에 대한 여파가 가시적으로 나타나기 시작한 시기

9) Agnia Grigas, *The New Geopolitics of Natural Gas* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2017); 김연규, “글로벌 가스시장 변화와 러시아의 유럽 가스수출전략 변화,” 유럽연구, 제36권 2호 (2018 여름), pp. 77-101.

10) Jonathan Stern, Simon Pirani, and Katja Yafimava, “Does the Cancellation of South Stream Signal a Fundamental Reorientation of Russian Gas Export Policy?” Oxford Institute for Energy Studies, OIES Paper, January 2015.

11) Alexander Lukin, *Pivot to Asia: Russia's Foreign Policy Enters the 21st Century* (India: Vij Books India, 2017).

였다. 외관상으로는 정치적으로나 경제적으로 2016년 2월부터 미국의 LNG가 유럽으로 수출되면서 러시아의 유럽가스 지배가 약화되어야 하는 조건들이 성숙이 되어 있는 것처럼 보였다.

이 시기동안 실제 유럽의 가스지정학은 몇 가지 측면에서 예상과는 매우 다른 방향으로 발전하였다. 첫째, 러시아의 유럽으로의 파이프라인 가스 수출은 저유가와 경제체제 아래 오히려 더 늘어났다. 2016년 동안 미국 LNG는 남부유럽 지역으로는 수입이 시작되었지만 아직 북서부유럽 (Northwest Europe)에서는 러시아와 노르웨이의 파이프라인 가스 공급과의 경쟁에서 미국 LNG는 가격 경쟁력을 갖지 못하고 있었다. 러시아의 가스프롬은 여러차례에 걸쳐 특히 저유가체제하에서는 미국의 LNG수출은 러시아의 파이프라인 가스와 경쟁이 될 수 없다고 밝힌 바 있다.<sup>12)</sup> 미국과 러시아의 유럽가스공급 경쟁이 지역별로 분할되는 경향을 보여 미국은 남부와 동부유럽을 목표로 하고 러시아는 기존의 독일, 프랑스 등 대형 소비국이 몰려 있는 북서부유럽을 목표로 하게 된다.

둘째, 러시아는 유럽의 러시아 가스의존 유지 전략을 적절히 펼쳤다. 부세나와 로카텔리, 플라츠의 보고서 등 많은 연구<sup>13)</sup>들이 러시아의 이러한 생존전략을 잘 설명하고 있다. 러시아가 새로운 가스 수출 전략을 도출함에 있어 첫째로 고려해야 할 사항은 가스 수출 가격을 낮춤으로써 유럽 가스 시장점유율 (market share)을 유지할 것인가 아니면 시장점유율을 상실하더라도 가스 가격을 유지할 것인가 하는 점이었는데 당시 러시아는 시장점유율 유지전략을 택했다.<sup>14)</sup>

## 2.

위와 같은 트럼프 집권 이전의 유럽의 가스 지정학과 미국-러시아 유럽가스 공급 경쟁 구도는 트럼프 집권 이후 계속 심화되어 가고 있다. 미국의 LNG 수출은 2016년 2월 첫 수출 이후 주로 남미와 아시아 지역으로 수출되었으나 2017년 전체 수출량도 4

12) 자세한 내용은 김연규 (2018), pp. 91-95를 보라.

13) Sadek Boussena and Catherine Locatelli, "Gazprom and the Complexity of the EU Gas Market: A Strategy to Define," *Post-Communist Economies*, vol. 29, no. 4 (2017), pp. 549-564; Anne-Sophie Corbeau and Vitaly Yermakov, "Will There Be a Price War Between Russian Pipeline Gas and US LNG in Europe?" July 2016, KS-1643-DP037A, The King Abdullah Petroleum Studies and Research Center (KAPSARC); Stuart Elliott and Fabio Reale, "US LNG vs. Pipeline Gas: European Market Share War?" *Natural Gas Special Report*, April 2017, Platts.

14) 자세한 내용은 김연규 (2018), p. 92를 보라.



배 이상 증가하였으며, 수출방향도 유럽으로 향하게 된다. 저유가가 수출 경제성에 큰 걸림돌이 되어왔으나 트럼프 정부는 이란 경제제재를 유지함으로써 향후 유가 상승기 조로의 전환과 이로 인한 LNG 수출 경제성 확보를 추구할 것이다. 미국 LNG의 우선 수입국은 폴란드를 비롯한 동구권 국가, 포르투갈 등 남부 유럽, 그리고 발트해 국가들이다. 트럼프 정부의 LNG 수출 전략은 우선적으로 현물로 LNG를 공급하고 조만간 이 지역국가들의 러시아와의 장기공급 계약이 만료되면 미국 LNG로의 장기공급계약 변경을 유도하는 것이다. 이들 국가들에서의 러시아에 대한 가스 의존은 따라서 감소할 것으로 예상된다.

트럼프 정부하 최대의 현안은 러시아 파이프라인 가스의 북서부유럽지역으로의 수출 확대를 어떻게 차단하느냐 하는 것이다. 현재로서는 독일을 비롯한 북서유럽 국가들의 가스수요가 증가하고 있고 우크라이나 사태로 에너지안보의 위협을 다시 한번 느낀 서유럽 국가들이 러시아와 별도의 가스공급 인프라를 구축하려고 하고 있으며, 미국산 LNG 대비 러시아의 파이프라인 가스는 20 퍼센트 정도 저렴하다. 2018년 7월 트럼프 대통령이 공개적으로 메르켈 정부의 노드스트림 II 가스관 건설 계획을 비난하고, 유럽연합 집행위원회 장 클로드 융커에게 미국 LNG 수입을 대규모로 하도록 압력을 가하는 등 미국과 러시아의 서유럽 국가들에 대한 가스공급을 둘러싼 경쟁이 심화되고 있다.<sup>15)</sup>

트럼프 정부는 유럽에서의 러시아영향력 확대를 차단하는 지정학적 목표와 동시에 미국산 LNG 수출 확대를 추구한다. 트럼프 정부의 이러한 목표는 안정적인 에너지안보 확보에 대한 극명한 대립된 접근을 하고 있는 서유럽 국가들과 동유럽 국가들의 분열을 어떻게 균형과 조정을 하는가에 따라 상이한 결과를 가져올 것이다.<sup>16)</sup> 서유럽과 동유럽 모두 가스수입 다변화를 추구하고 있으나 서유럽은 러시아가스 수입으로 부터의 다변화보다는 우크라이나를 통과한 가스운송 방법으로 부터의 다변화를 우선적으로 추구하는 반면, 동유럽 국가들은 러시아가스 의존 자체로부터의 다변화를 추구하고 있다.<sup>17)</sup>

15) Baker Institute, "US LNG in Central and Eastern Europe-Taking Diversification Seriously," *Forbes*, July 11, 2018, <https://www.forbes.com/sites/thebakersinstitute/2017/07/11/u-s-lng-in-cee-diversification/#4717aaa74d0a> (검색일: 2018. 8. 15)

16) Stanley Reed, "Trump Says Europe Will Buy More American Gas. Is That Possible?" *New York Times*, July 26, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/07/26/business/energy-environment/trump-europe-natural-gas-lng.html> (검색일: 2018. 8. 15.)

17) James McBride, "Nordstream 2: Is Germany 'Captive' to Russian Energy?" *Council on Foreign Relations*, August 16, 2018, <https://www.cfr.org/article/nord-stream-2-germany-captive-russian-energy> (검색일: 2018. 8. 15.)



### III. 러시아-독일의 노드스트림 II 가스관 건설 배경과 전략적 의도

독일과 러시아가 미국, 유럽연합, 동유럽국가들의 반대와 유럽 에너지안보 협력 와해와 러시아가스에 대한 의존을 심화할 것이라는 유럽연합의 반대에도 불구하고 2005년 노드스트림I 건설결정에 이어 2015년 노드스트림 II 건설을 추가로 건설하기로 합의한 배경에는 유럽 강대국 국제관계 속의 독일과 러시아간의 독특한 전통적 외교관계의 유대가 현재까지도 작동함을 보여주는 것이며, 2009년 이후 북서부유럽의 급속한 가스허브 형성으로 독일이 이 지역에서 가스허브로 도약하려는 전략과 2019년 러시아의 우크라이나와 가스공급계약이 종료됨에 따라 러시아가 독일을 허브로 북서부유럽 가스시장을 공략하려는 전략이 맞아떨어진 결과이다. 2010년 이후 독일의 에너지전환 정책으로 러시아가스에 대한 의존이 더욱 절실해 진 독일의 국내 에너지적인 요인도 크게 작용한 것으로 보인다.

#### 1. II

노드스트림 II 가스관은 러시아의 야말반도의 육상 가스전에서 생산된 가스를 약 1200 킬로미터 길이의 가스관을 통해 독일 북부 도시 그라이프스발트(Greisdorf) 연결되는 최대 해상 가스관이다.<sup>18)</sup> 원료가스는 2000년대 후반기 가스프롬의 최대 가스투자 사업인 북극 육상가스전 보바넨코보 가스전에서 생산된 가스이다.<sup>19)</sup> 2015년 9월 5일 블라디보스톡에서 개최된 동방경제포럼(Eastern Economic Forum)에서 러시아의 가스프롬 와 독일의 Uniper 를 위시한 컨소시엄은 노드스트림 II 건설에 합의하였다. 현재의 노드스트림과 거의 같은 해저에 병렬로 건설해 각각 27.5 BCM의 용량으로 2개의 라인을 건설해 총 55BCM을 러시아가 독일에 2019년부터 수출하게 된다.<sup>20)</sup> 2016년 3월 7일 동유럽 국가들은 노드스트림 II 건설에 반대를 집단적으로 표명하였으며 미국의 에너지대사인 아모스 후스타인(Amos Hochstein)은 노드스트림 건설이 냉전의 대립구도를 되살리고 있다고 염려했다. EU 유럽위원회의 에너지기후 커미셔너(EU Commissioner for Climate Action and Energy)인 미구엘 카네테(Miguel Canete)는 노드스트림 II 를 상업적인 사업이 아니라 정치적인 사업이라고 평가하였다.<sup>21)</sup>

18) 이장훈, “ 메르켈과 트럼프갈등의 진짜 이유,” 주간동아, 2018. 7. 24, <http://weekly.donga.com/List/3/all/11/1395242/1> (검색일: 2018. 8. 20).

19) 김연규 (2018), p. 88과 p. 96을 보라.

20) Andreas Goldthau, “Assessing Nord Stream 2: Regulation, Geopolitics, and Energy Security in the EU, Central Eastern Europe & the UK,” EUCERS, King’s College London (June 2016).

## 2.

## 1) 러-독 특별한 관계

탈냉전시기 독일의 러시아에 대한 외교는 쉬로더 총리 (Chancellor Gerhard Schroeder) 시기(1998-2005)에 전략적 동반자 관계로 격상되어 특히 러시아 에너지 수입을 매개로 화해 관계로 들어간다. 쉬로더 총리와 푸틴대통령간의 개인적 친분에 기반하여 2005년 독일-러시아 연결 노드스트림 I 가스관 건설 결정으로 절정에 달하게 된다.<sup>22)</sup> 노드스트림 가스관은 2011년부터 작동되었는데 이를 통해 러시아는 동유럽가스 공급과 서유럽 가스공급이 분리되게 됨으로써 양 지역으로의 가스공급이 이제까지는 연결 통합되어 있었던데 반해 분리됨으로 양 지역 모두 러시아의 레버리지가 높아진 결과를 가져왔다.<sup>23)</sup>

2005-2009년 CDU/CSU/SPD 대연정 (Grand Coalition) 기간 독일-러시아 관계는 “특별한 관계”로서 독일은 경제적 상호의존을 통해 러시아의 개혁과 민주화를 끌어내기 위한 노력을 시도하여, 유럽 국가 가운데 러시아와 가장 돈독한 관계의 국가로 자리매김하였다.<sup>24)</sup> 독일은 러시아의 3번째 무역파트너로서 중국, 네덜란드에 이어 세 번째로 러시아의 수출이 많다. 2011년 현재 러시아에서 운영중인 독일 기업은 6,100개에 달하며 독일의 러시아에 대한 투자도 20 billion 유로였다.<sup>25)</sup>

2009년 메르켈 총리의 선출과 2009-2013년 CDU/CSU/FDP 연정의 시작은 독일-러시아 관계의 변화를 예고하였다. 동독 출신의 러시아어를 구사하는 메르켈 총리는 친미적이고 러시아에 대해서는 부정적인 견해를 가지고 있었다.<sup>26)</sup> 러시아가 개혁과 온건한 외교를 추진하도록 유도하기 위해 독일은 미국 유럽연합과 연대하는 모습을 보였다.

21) Goldthau (2016), p. 7.

22) Tom Dyson, “Energy Security and Germany's Response to Russian Revisionism: The Dangers of Civilian Power,” *German Politics*, vol. 25, no. 4 (2017), p. 502.

23) Dyson (2017).

24) Dyson (2017).

25) Károly Gruber and Tamás Vaszar, “The Development and Direction of Russo-German Political and Economic Relations after 1990,” Institute for Foreign Affairs and Trade, April 2016, [http://kki.hu/assets/upload/04\\_KKI-Studies\\_USA\\_Gruber-Vaszari\\_20160524.pdf](http://kki.hu/assets/upload/04_KKI-Studies_USA_Gruber-Vaszari_20160524.pdf) (검색일: 2018. 8. 15).

26) Dyson (2017), p. 503.



출처: Gazprom <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/built/nord-stream2/>  
(검색일: 2018. 8. 15)

## 2) 독일의 에너지전환

2010년 독일은 소위 에너지전환(Energiewende)으로 알려진 Energy Concept 정책을 발표한다. 내용은 2020년까지 재생에너지 비중을 30 퍼센트, 2050년까지 60 퍼센트까지 늘린다는 것이었다. 2011-2013년 기간 태양광 발전의 급속한 증가로 독일의 가스발전은 1/3 만큼 감소하였다.<sup>27)</sup> 이 정도의 가스소비 급감은 오랫동안 지속될 정책은 아니었다. 태양광과 풍력 기반 전력은 기술적으로 배터리 기술이 아직 충분치 못했음이 드러났으며 재생에너지 전력 비용 충당을 위해 전력요금의 상승이 2000년대비 80 퍼센트 상승하였다. 2011년 독일 정부는 원자력발전소의 단계적 폐쇄를 발표하였다. 2022년까지 총 17기의 원자력발전소를 모두 폐쇄할 예정이다.<sup>28)</sup> 비현실적인 재생에너지 중심의 에너지전환 정책은 단기적으로 석탄발전의 증가를 가져왔으며 중기적으로는 가스사용 증가로 이어졌으며 결과적으로 러시아가스의 중요성이 더욱 높아졌다.

27) Dyson (2017), p. 506.

28) 이장훈 (2018).

2014년 3월 러시아의 동부우크라이나 병합으로 인한 미국과 유럽의 러시아에 대한 경제제재 논의 과정에서 독일은 러시아에 대한 제재를 약화시키려고 가장 노력한 국가 가운데 하나였다.<sup>29)</sup> 경제제재 협상 과정에서 러시아가스 수입의존이 낮은 영국과 프랑스는 러시아의 석유가스에 관한 제재에 적극적이었던 점에 반해 독일은 특히 러시아의 석유가스 관련 제재를 강화하는데 매우 소극적이었다. 이러한 독일의 러시아 에너지제재에 대한 부정적 입장은 독일의 에너지전환정책으로 인한 러시아석유가스 의존 증가로 러시아석유는 37퍼센트 러시아가스는 34 퍼센트 의존 때문이었다.<sup>30)</sup>

### 3) 북서부유럽 가스허브 동학

위와 같은 에너지전환으로 인한 러시아 가스 중요성이 독일의 러시아와의 노드스트림가스관 II의 건설을 합의한 배경이 되었으나, 이보다 더 중요한 요인은 2009년이후 북서부 유럽 가스시장에서 일어나고 있는 가스허브 형성과 관련 동학 때문이다.

유럽의 가스생산국 가운데 하나인 네덜란드는 최근 지진위험 등에 대비해 그로닝겐 가스전의 생산량을 25 BCM으로 제한한다고 발표한 바 있으며, 덴마크의 해상가스생산도 2014-2016년 사이 38 퍼센트나 감소하였다. 영국의 북해 가스전은 이미 2000년에 피크에 달해서 2004년 영국은 순가스수입국이 되었다. 36 BCM을 생산하던 영국은 2035년이 되면 12 BCM 밖에 생산하지 못하게 된다.<sup>31)</sup> 이와 같이 향후 북서부유럽의 자체 생산감소로 인한 가스수입 필요성으로 노드스트림 가스관 II와 같은 가스관은 북서부유럽 국가들에게는 상업적으로 매우 필요하고 시기적절하다.

2009년 이후 전반적 공급초과로 인한 구매자위주 시장 (buyer's market) 형성과 LNG의 확대라는 글로벌 가스시장재편과 함께 유럽가스시장도 재편되게 된다. 2008년이 되면서 북서부 유럽에 형성되어 있던 영국의 NBP(National Balancing Point), 네덜란드의 TTF (Title Transfer Facility), 벨기에의 지브루게(Zeebrugge) 3개 가스허브의 가스수입시설과 저장 탱크에 가스가 충분해지고 그동안 가격이 등락을 거듭하고 아직은 소규모에 불과했던 LNG 수입이 늘어나게 된다. 독일의 가스허브는 영국, 네덜란드, 벨기에에 비하면 아직 소규모이다. 노드스트림가스관을 통해 독일 가스시장은 훨씬 더 유동성이 증가하고 가스시장의 경쟁력의 향상을 가져올 것이며 러시아는 우크라이나-동구를 통해 독일에만 가스를 공급하는 것이 아니라 이제는 독일이 러시아의 유럽가스 공급의 허브가 되도록 하는 것이 독일 정부의 목적이다.<sup>32)</sup>

29) Dyson (2017), p. 501.

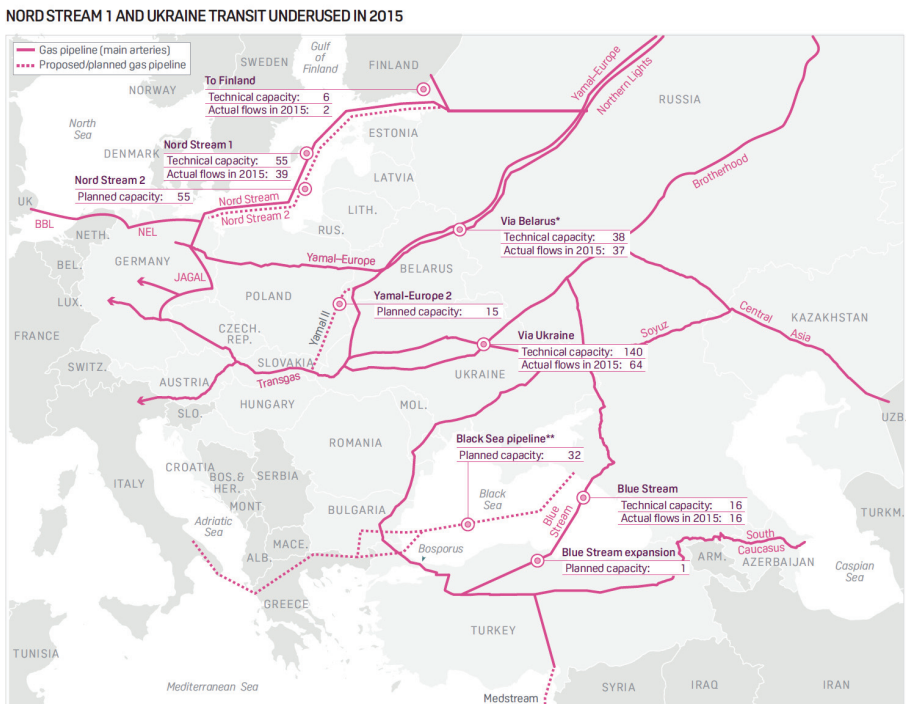
30) Dyson (2017).

31) Goldthau (2016), p. 30.

3.

노드스트림가스관 II 건설 관련 러시아의 가장 중심적 전략과 의도는 우크라이나 경유 방식의 과거의 유럽으로의 가스수출 방식과 결별하는 것이다. 과거 오랫동안 우크라이나-동유럽-서유럽으로 이어지는 소위 가스 흐름의 방향을 바꾸려고 하는 것이다.<sup>33)</sup> 유럽으로의 러시아 가스 수출 가운데 우크라이나 경유 비중은 갈수록 줄어들었

< 2 >



출처: Siobahn Hall and Stuart Elliott, *Platts Guide to Nordstream 1 and 2 Pipeline Projects*, September 2016, Platts, p. 4. <https://www.platts.com/IM.Platts.Content/InsightAnalysis/IndustrySolutionPapers/SR-Europe-natgas-NordStream-0416.pdf> (검색일: 2018. 8. 17).

- 32) Aurelie Bros, Tatiana Mitrova, and Kirsten Westphal, “German-Russian Gas Relations,” SWP Research Paper (December 2017), p. 45; Alexander Gusev & Kirsten Westphal, “Russian Energy Policies Revisited.” SWP Research Paper, RP 8 (December 2015), p. 18.
- 33) Aurelie Bros, “There Will Be Gas: Gazprom’s Transport Strategy in Europe,” *Russie.Nei.Reports* No. 21, IFRI Russia/NIS Center (October 2015).

다. 2009-2011 동안 60-70 퍼센트에서 2012-2013년 50-60 퍼센트, 2013-2014년 40 퍼센트로 급감하였다. 2009년에 우크라이나와 러시아간 맺어진 가스공급 계약은 2019년이면 종료되게 되어있어 러시아는 2019년 이후를 대비해 북서부유럽의 새로운 가스 공급허브로서 독일을 가정하고 새로운 가스관을 건설하는 것이다.<sup>34)</sup>

러시아는 가스수출면에서 그동안 주로 서유럽 국가들을 다음과 같이 구분해 왔다. 우선 영국과 네덜란드는 생산국으로서 수출면에서 중요하지 않은 국가였다. 서유럽에서 전통적으로 러시아 가스수입측면의 우방은 무엇보다도 독일과 이태리이다. 독일과 이태리는 서로 경쟁적으로 러시아와의 긴밀한 관계를 바탕으로 러시아가스를 수입하려 하였다. 그 다음으로는 오스트리아와 프랑스이다.<sup>35)</sup>

최근 북서부 유럽의 가스시장의 중요한 변화가 일어나고 있다는 것이 러시아의 판단이며 따라서 동유럽을 통과하지 않고 직접 북서부유럽에 가스를 공급하고 한걸음 더 나아가 북서부 유럽 가스시장의 주요 파트너 국가의 중하류 가스시장에 적극 진출하는 것이 러시아의 전략이다.

영국과 네덜란드는 오랫동안 자체 가스생산을 해 온 국가들로서 수출도 했었기 때문에 가스 수출면에서는 러시아와 경쟁자의 입장에 있는 국가들이었다. 최근 변화가 생기고 있다. 두 국가 모두 생산량의 감소로 특히 영국은 러시아의 가스를 수입해오고 있다. 네덜란드도 마찬가지이다. 영국과 네덜란드의 가스 시장 진출은 직접 가스관을 통해 독일의 가스시장을 통해 진출하는 것이 러시아의 전략이다. 특히 러시아가 주목하는 것은 독일, 네덜란드, 영국 등이 모두 가스허브의 발달로 통합된 가스거래와 트레이딩이 일어날 지역이라는 점이다.

#### IV. 미국과 동유럽, EU의 러시아 가스 의존 완화 전략

##### 1. LNG

트럼프 대통령은 대통령 선거운동 기간에 이미 에너지수출을 통해 미국의 무역적자를 줄이겠다는 의사를 표현했으며, 이런 의미에서 독일, 일본, 한국과 같이 미국과는 무역적자를 향유하면서 대규모 에너지 수입은 미국이 아닌 다른 국가들, 심지어 미국과 적대적인 관계에 있는 국가들에게서 하는 것은 문제가 있다고 지적한 바 있다. 2017년

34) Bros (2015), p. 9.

35) Bros (2015), p. 12.

말 현재 한국의 대미 무역흑자 규모는 약 22조원으로 2016년 대비 약 17 퍼센트 감소하였다.<sup>36)</sup> 한국은 2016년 이후 약 3조원의 미국산 LNG 수입 계약을 함으로써 미국과의 흑자 폭을 줄이는데 노력을 하였다.

이러한 아시아의 상황과 비교해 볼 때 유럽의 상황은 매우 다르게 전개되어 왔다. 미국은 노드스트림 II 를 건설하여 현재까지는 미국산 LNG보다 훨씬 경제성을 가진 러시아 파이프라인 가스를 추가로 구매하려는 독일, 오스트리아, 프랑스, 영국 등과 대립적인 관계에 있다. 1990년대와 2000년대만 하더라도 미국은 서유럽 국가들과 러시아 가스의존을 축소한다는 정책 목표에 있어 일치하였으나 2010년대 들어서 미국이 LNG 생산과 수출을 하게 되면서 미국은 주로 미국 LNG를 수입하게 되는 폴란드 등 동구권 국가들과 연대를 하고 서유럽국가들과는 대립하는 양상을 취하게 되었다. 노드스트림 II 를 둘러싼 동서 유럽의 분열은 2017년 미국이 본격적으로 LNG를 수출하면서 더욱 분명해지게 되었다. 2016년 3월 동구권 9개 국가들은 노드스트림 II에 반대하는 집단성명을 발표하였으며, 당시 미국의 에너지대사 아모스 호스타인(Amos Hochstein)은 노드스트림 II는 냉전시대로의 회귀를 가져올 것이라고 경고했다. 유럽연합 집행위원회(EU Commission) 기후에너지집행위원 미구엘 카네테도 반대의견을 분명히 했다.<sup>37)</sup>

2017년 6월 미국 상원은 러시아에 대한 경제제재를 강화하면서 노드스트림 II에 참여하는 독일과 오스트리아 기업들도 제재 대상에 포함시키게 된다.<sup>38)</sup> 독일의 외무장관 가브리엘(Sigmar Gabriel)과 오스트리아 총리 크리스탄 케른(Christian Kern)은 미국은 유럽의 에너지문제에 개입하지 말라고 공동성명을 발표하게 되었다.

동유럽 국가들 가운데 제일 먼저 미국산 LNG를 수입하게 된 국가는 폴란드이다. 미국의 새빈 패스 LNG 수출 터미널을 출발한 LNG 선박이 동구권 국가로는 최초로 폴란드의 LNG 수입터미널 수비노지치에(Swinoujscie) 항구에 도착하였다.<sup>39)</sup> 2017년 7월 트럼프 대통령은 폴란드를 직접 방문해 안드레이 두다 폴란드 대통령과 만나 폴란드가 향후 장기계약에 의해 미국 LNG를 추가로 구매할 것이라고 발표하였다. 폴란드는 러시아-독일 가스관 협력에 가장 위협을 느끼는 국가로 노드스트림 가스관을 몰로토프-리

36) 전성필, “작년 무역흑자 17% 감소 .... 통상당국이 웃는 이유는,” 조선비즈 2018. 8. 19, [http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/02/13/2018021301456.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/02/13/2018021301456.html) (검색일: 2018. 8. 19).

37) Goldthau (2016), p. 7.

38) Mariusz Swora and Anna Mikulska, “U.S. LNG in Central and Eastern Europe: Taking Diversification Seriously” Baker Institute, July 11, 2017.

39) Georgi Kantchev, “As U.S. Exports Gas to Europe, Russia Digs In” *Wall Street Journal*, August 19, 2017.



벤트로프 밀약에 비유할 정도로 일찍부터 9000억원을 투자해 수비노지치에 LNG 수입 시설을 준비했었다. 폴란드의 국영가스기업 PGNiG는 전체수요 15 BCM 가운데 10 BCM을 러시아로부터 수입하는데 2022년 장기계약이 만료되면 러시아와는 재계약을 하지 않겠다고 발표한 바 있다.<sup>40)</sup> 리투아니아도 2014년부터 클라이페다 LNG 수입터미널을 건설해왔으며 2017년 8월 폴란드에 이어 두 번째로 미국 LNG를 수입하였다.<sup>41)</sup> 리투아니아로 수입된 LNG는 에스토니아와 라트비아로 재수출하게 된다.

## 2. EU II

노드스트림 II 를 둘러싼 첨예한 논쟁의 중심에 러시아가스 지배가 약화되어 가는 시점에 러시아가스 도입을 확대하는 가스관을 추가로 건설하는 것이 맞는 것인가 하는 의문이 놓여있다. 노드스트림 II 를 지지하는 주로 독일, 영국, 프랑스, 오스트리아 등 북유럽의 국가들은 러시아가스관 만큼 안정적인 대안이 없으며 유럽 주변의 북아프리카, 중동, 카스피해 등의 대안적 공급처들은 현실화되지 못했으며, 미국 LNG는 미래 가능성은 있으나 당장은 공급 부족을 채우지는 못하는 것으로 판단하고 있다고 앞서 밝힌 바 있다.

발트해 3국, 폴란드를 위시한 많은 동구권 국가들은 러시아가스 추가 도입에 단호히 반대하는 입장이다.<sup>42)</sup> 반대파 국가들은 주로 서유럽 국가들이 경제성이 없는 가스관 프로젝트를 정치적으로 추진한다고 주장하고 있으며, 반면 찬성과파 국가들은 노드스트림 II는 정치적인 프로젝트가 아니고 순수히 에너지 안보와 경제성을 위한 사업이라고 상반된 주장을 한다. 2006년 4월 30일 당시 폴란드 국방장관 라도슬라브 시코르스키는 러시아-독일 북부스트림 가스관 건설 합의를 21세기의 “몰로토프-리벤트로프 조약”이라고 언급하였다.<sup>43)</sup> 55BCM에 달하는 북부스트림은 우크라이나 통과 러시아 가스수출을 줄이는 것으로 에너지안보 차원에서 폴란드에게 문제가 되는 것은 러시아가 유사

40) Reuters Staff, “Poland Aims to End Long-term Gas Supplies from Russia after 2022,” *Reuters*, June 1, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-eeurope-summit-idUSKCN0YM2QJ> (검색일: 2018. 8. 15).

41) David Sheppard, “Lithuania Becomes First Ex-Soviet State to Buy US Natural Gas” *Financial Times*, August 21, 2017, <https://www.ft.com/content/33113758-8680-11e7-8bb1-5ba57d47eff7> (검색일: 2018. 8. 15).

42) Giovanna De Maio, “A Tale of Two Countries: Italy, Germany, and Russian Gas,” U.S.- Europe Working Paper, August 18, 2016, Brookings Institution.

43) Mathias Roth, “Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?” *Geopolitics*, vol. 16, no. 3 (2015), pp. 600-625.

시 독일공급에 영향을 주지 않으면서 폴란드 공급만 차단 할 수 있다는 점이다. 우크라이나 경유시 폴란드가 가지고 있던 러시아와 우크라이나에 대한 레버리지가 반감되는 것도 폴란드에게는 문제이다.<sup>44)</sup> 폴란드는 북부스트림에 대한 논쟁이 일어나던 2000년대 중후반 EU 정부들을 상대로 EU가 러시아가스 수출에 대한 공동의 입장을 취해서 러시아-독일 양자 협력을 차단해야 한다고 설득하였다. 북부스트림 대신 폴란드정부가 주장한 노선은 야말2(Yamal II)였다. 야말2는 벨라루스를 통과해야 했기 때문에 당시 악화일로에 있던 러시아-벨라루스 관계와 2004년 우크라이나 오렌지혁명에 개입하여 서방에 유리한 입장을 취하던 폴란드의 개입 때문에 러시아는 야말2보다는 북부스트림건설을 최종 추진하게 되었다.

노드스트림 II 건설에 관해 EC 규제와 권한 특히 TEP가 어느 정도까지 개입을 할 수 있는지에 대해 두 가지 견해가 대립하고 있다. 노드스트림 I의 경우와 같이 관련 국가들의 합의와 계약에 따라 EU의 결정과는 상관없이 건설이 진행될 수 있을 것인가 하는 문제이다. 노드스트림 II 건설에 관한 독일 등 해당 국가의 권한과 주권을 더 중요시 하는 시각은 유럽의회(European Parliament)와 유럽위원회(European Commission)는 노드스트림 II 건설에 분명한 반대를 표명하고 있지만 EU가 노드스트림 II 건설의 직접적인 결정과정에 영향을 미치는 것은 힘든 것으로 본다. 직접 의사결정을 내리는 것은 노드스트림이 통과하는 러시아, 핀란드, 스웨덴, 덴마크, 독일 등 5개국 각국 정부라는 것이다.<sup>45)</sup> 한편 앨런 라일리 교수는 EU의 에너지자유화 법안이 직접적으로 노드스트림 II 건설과 운용에 걸림돌이 될 것이라고 예측한다. 라일리 교수는 TEP의 11조 조항을 지적하면서 EU 회원국의 기업이 아닌 가스프롬과 같은 기업이 EU의 영토 안에서 가스수입 공급과 배급 관련된 사업을 하려면 EU의 제3기업에게도 가스관에 가스를 공급할 권한을 제공해야 하며, 36조 조항에 의해 면제사유가 있지만 이 경우 가스프롬의 투자가 EU가스 시장에서 자유경쟁을 도모한다는 것을 입증해야 하기 때문에 해당이 되지 않는다고 주장하였다.<sup>46)</sup> 노드스트림 I의 경우는 아직 에너지자유화 법안이 준비가 안되었기 때문에 EC 법망을 빠져나갈 수 있었지만 노드스트림 II의 경우는 자유화 법안이 완전히 정비되어 훨씬 더 엄격히 적용될 것이기 때문이라는 것이다. 이 경우 가스프롬은 노드스트림 II가 에너지자유화 법안의 11조에 따라 가스관 공급자인 가스프롬이 가스관 소유와 운용을 하지 않는다는 것을 증명해야 하고<sup>47)</sup> (“unbundling”)

44) Roth (2015), p. 608.

45) Karel Beckman, “Can Nord Stream 2 be Stopped?” *Energy Post*, April 14, 2016.

46) Alan Riley, “Why Nordstream 2 Risks Failure,” *Energy Post*, December 4, 2015; Alan Riley, “Challenging Putin’s Pipeline Strategy,” *Wall Street Journal*, December 16, 2015.

가즈프롬의 가스관 소유가 EU의 에너지안보와 경쟁을 해치지 않는다는 점을 입증해야 하는 것이다. 노드스트림 II는 동유럽과 남유럽 국가들의 에너지안보를 저해한다는 것이 EC의 입장이다.

노드스트림 II 컨소시엄 기업들의 입장은 가스관이 주로 해저로 건설되기 때문에 Third Energy Package가 적용되지 않는다는 입장이다. 해저 통과 이후 독일 국경의 육상에 도달하는 이후는 TEP 적용이 될 수 있다는 입장이다. 아프리카에서 지중해를 걸쳐 유럽으로 연결되는 가스관들이 모두 TEP의 적용 대상이 아니라는 점을 강조한다. 노드스트림I의 경우도 육상의 부분만 적용이 된 경우였다. 라일리 교수의 주장에 의하면 해저가스관이라 할지라도 EU 법령은 200마일 경제수역(Exclusive Economic Zones: EEZ)까지는 적용이 될 것이며, 따라서 해당 가스관의 해저 100 킬로미터까지는 EU법 영역에 들어간다.<sup>48)</sup>

## V. 결론

과거 냉전기간 동안 유럽 국가들은 러시아 가스수입에 전략적으로 취약할 정도로 의존해 왔다는 인식이 확산되면서 최근 20년 동안 유럽국가들은 러시아가스에 대한 의존을 줄이기 위해 가스시장자유화 정책을 추진하였으며, 아직은 20 퍼센트에 지나지 않는 액화천연가스(LNG) 수입을 늘리기 위해 인프라를 건설해 오는 한편, 러시아에 편중되어 있는 천연가스 도입처를 다변화하기 위해 중동과 카스피해 지역을 연결하는 가스관을 건설하기 위해 노력하기도 했다. 가스관 건설을 통한 러시아가스 의존 축소 시도는 실패하였으나, 2009-2012년 북서부 유럽에서의 빠르게 형성되기 시작한 다수의 가스허브 구축과 현물 LNG 가격의 유가연동 가격과의 비동조화 현상에 의해 마침내 러시아의 유럽가스 시장 지배가 붕괴되기 시작했다는 조짐이 일어나고 있음을 지적하는 많은 연구들이 쏟아져 나왔다. 2000년대 후반 들어 가속화된 글로벌 가스시장 변화로 이와 같은 기존 러시아의 유럽가스 시장 지배구도에 변화가 불가피할 것이라는 견해가 늘어났다.

지난 20년동안 유럽과 미국의 공조하 유럽의 러시아가스 의존 탈피 노력이 왜 실패로 돌아갔는지를 앞선 연구에서 몇 가지로 지적한 바 있다. 실제로 유럽의 러시아 가

47) 가즈프롬은 노드스트림 II 건설을 위한 합작회사인 New European Pipeline AG의 51% 지분, Eon, Shell, OMV and BASF/Wintershall은 각각 10% 지분, Engie는 9% 지분.

48) Riley (2015), December 4.

스 수입의존도는 2014년 이전의 34 퍼센트정도에서 2018년 현재 40 퍼센트까지 오히려 증가하였다. 가장 대표적인 원인은 경제성을 무시하고 정치적 논리를 앞세워 부시와 오바마 행정부 미국과 유럽이 대규모 인프라 사업을 추진했으나 실행이 되지 못했다는 것이었다. 두 번째로 중요한 원인은 러시아가스 의존을 바라보는 유럽국가들의 입장이 매우 달라서 대체로 서유럽 국가들은 러시아가스 의존 자체를 문제로 보지 않는 경향이 있는 반면, 동유럽과 발트해 국가들은 러시아가스 의존도가 매우 높고 또 그 자체를 에너지안보에 대한 직접적 위협으로 본다는 것이었다. 이와 같은 유럽의 러시아가스 문제에 대한 동유럽과 서유럽의 분열을 러시아가 정치적으로 잘 활용하고 있으며, 상업적으로도 러시아는 기존의 가스수출 비즈니스 모델을 변화하는 유럽의 새로운 가스시장에 잘 적응시키고 있는 점이 또 다른 요인이다.

2005년 독일과 러시아가 직통 가스관을 건설하기로 했을 때와 2015년 독일과 러시아가 추가 직통가스관 노선을 건설하기로 했을 때 두 시기의 상황은 상당히 다르다. 2009-2013년 기간 유럽의 가스시장은 엄청난 변화를 겪었다. 가스프롬의 기존 유럽 수출 관행은 따라서 변화하지 않을 수 없었다. 이제 유럽 가스 시장은 2005년 보다 훨씬 더 다양하며 공급처가 다변화되어 있으며 훨씬 더 경쟁적이다. 가스프롬의 과거 수출관행인 장기 계약, 독점가스 가격 등은 상당히 개선되었다. 이러한 변화에도 불구하고 여전히 유럽의 가스시장은 서유럽 지역의 가스시장과 동유럽지역의 가스시장간에는 상당한 차이가 존재한다. 북서 유럽 지역은 불과 몇 년만에 가스허브가 다수 형성되고 가스 거래가 활발해 졌으며 유동성 증가로 활발한 시장이 형성되었다. 역설적으로 이러한 북서부 지역의 가스시장 형성과 트레이딩 증가는 러시아 가스 수출을 위축시키기 보다는 강화하는 방향으로 작용할 가능성이 커지고 있다. 러시아의 가스프롬이 새로운 시장 환경에 적응하고 새로운 비즈니스 모델에 적응해 나가고 있는 결과이다. 이러한 과정에서 독일의 가스시장은 러시아에게는 우크라이나를 대신할 중요한 가스허브로 등장하고 있다. 문제는 이러한 북서부유럽과 러시아간의 새로운 가스협력이 동유럽과 남부유럽 국가들에게 미칠 영향이다. 동유럽과 남부유럽 국가들의 가스 시장은 북서부 유럽만큼 가스시장이 다변화되고 발달되고 있지 못하기 때문에 당분간 러시아-북서유럽 가스 협력의 결과 에너지안보가 약화될 우려가 있는 것이 사실이다.

유럽의 가스 문제에 대해 이와 같이 유럽과 러시아 모두 과거와는 다르게 접근하고 있는 것과 동시에 현 단계의 유럽가스 문제, 러시아-유럽가스 관계에 가장 큰 영향을 미치고 있는 것이 트럼프 행정부의 정책이다. 기본적인 입장 측면에서 부시, 오바마 행정부와 트럼프 행정부의 유럽의 러시아 가스 의존에 대한 접근은 동일하다고 볼 수 있다. 즉, 유럽의 러시아가스 의존은 지정학적으로 더 큰 문제로 러시아의 유럽에 대한

정치적 영향력 증가로 이어지기 때문에 차단해야 한다는 것이며 그 방법으로서는 중동과 카스피해 등 러시아의 수입원 다변화를 추구하였다. 트럼프 행정부 들어와 가장 큰 차이점은 미국의 가스생산과 수출이 급격히 늘어나고 있고 2020년 중반 최대 생산이 예상될 뿐 아니라 세계적으로 다시 공급부족 사이클이 돌아올 것이라고 가정한다는 것이다. 유럽가스 시장을 둘러싸고 미국 LNG와 러시아 파이프라인 가스가 제로섬 게임을 벌이는 형국이 된 것이다. 운송비 때문에 러시아가스보다 미국 LNG가 경제성을 갖추지 못했기 때문에 트럼프가 철강과 기타 무역문제와 연계해 특히 서유럽 국가들에게 미국 LNG를 구매하도록 정치적으로 압박을 가해서라도 미국 LNG를 구매하도록 하고 있다. 동유럽 국가들은 안보적 프리미엄 때문에 비싼 미국 LNG를 구매하고 있지만 서유럽 국가들은 러시아 가스를 구매하려고 해서 생긴 문제가 노드스트림 논쟁의 핵심이다.

## 참고문헌

- 김연규, “글로벌 가스시장 변화와 러시아의 유럽 가스수출전략 변화,” 유럽연구, 제36권 2호 (2018 여름), pp. 77-101.
- 이장훈, “ 메르켈과 트럼프갈등의 진짜 이유,” 주간동아, 2018. 7. 24, <http://weekly.donga.com/List/3/all/11/1395242/1> (검색일: 2018. 8. 20).
- 전성필, “작년 무역흑자 17% 감소 ... 통상당국이 웃는 이유는,” 조선비즈 2018. 8. 19, [http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/02/13/2018021301456.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/02/13/2018021301456.html) (검색일: 2018. 8. 19).
- Baker Institute, “US LNG in Central and Eastern Europe-Taking Diversification Seriously,” *Forbes*, July 11, 2018, <https://www.forbes.com/sites/thebakersinstitute/2017/07/11/u-s-lng-in-cee-diversification/#4717aaa74d0a> (검색일: 2018. 8. 15)
- Beckman, Karel, “Can Nord Stream 2 be Stopped?” *Energy Post*, April 14, 2016.
- Boussena, Sadek and Catherine Locatelli, “Gazprom and the Complexity of the EU Gas Market: A Strategy to Define,” *Post-Communist Economies*, vol. 29, no. 4 (2017), pp. 549-564.
- Bros, Aurelie, Tatiana Mitrova, and Kirsten Westphal, “German-Russian Gas Relations,” SWP Research Paper (December 2017).
- Bros, Aurelie, “There Will Be Gas: Gazprom’s Transport Strategy in Europe,” *Russie.Nei.Reports* No. 21, IFRI Russia/NIS Center (October 2015).
- Corbeau, Anne-Sophie and Vitaly Yermakov, “Will There Be a Price War Between Russian Pipeline Gas and US LNG in Europe?” July 2016, KS-1643-DP037A, The King Abdullah Petroleum Studies and Research Center (KAPSARC).
- Dickel, Ralf, “Reducing European Dependence on Russian Gas: Distinguishing Natural Gas Security from Geopolitics,” Oxford Institute for Energy Studies, OIES Paper, No. 95 (October 2014).
- Dyson, Tom, “Energy Security and Germany’s Response to Russian Revisionism: The Dangers of Civilian Power,” *German Politics*, vol. 25, no. 4 (2017).
- Elliott, Stuart and Fabio Reale, “US LNG vs. Pipeline Gas: European Market Share War?” Natural Gas Special Report, April 2017, Platts.
- Goldthau, Andreas, “Assessing Nord Stream 2: Regulation, Geopolitics, and Energy Security in the EU, Central Eastern Europe & the UK,” EUCERS, King’s College London (June 2016).

- Grigas, Agnia, *The New Geopolitics of Natural Gas*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2017.
- Grüber, Károly and Tamás Vaszar, “The Development and Direction of Russo-German Political and Economic Relations after 1990,” Institute for Foreign Affairs and Trade, April 2016, [http://kki.hu/assets/upload/04\\_KKI-Studies\\_USA\\_Gruber-Vaszari\\_20160524.pdf](http://kki.hu/assets/upload/04_KKI-Studies_USA_Gruber-Vaszari_20160524.pdf) (검색일: 2018. 8. 15).
- Gusev, Alexander & Kirsten Westphal, “Russian Energy Policies Revisited.” SWP Research Paper, RP 8 (December 2015).
- Hall, Siobahn, and Stuart Elliott, *Platts Guide to Nordstream 1 and 2 Pipeline Projects*, September 2016, Platts, p. 4  
<https://www.platts.com/IM.Platts.Content/InsightAnalysis/IndustrySolutionPapers/SR-Europe-natgas-NordStream-0416.pdf> (검색일: 2018. 8. 17).
- Kantchev, Georgi, “As U.S. Exports Gas to Europe, Russia Digs In” *Wall Street Journal*, August 19, 2017.
- Lukin, Alexander, *Pivot to Asia: Russia’s Foreign Policy Enters the 21st Century*. India: Vij Books India, 2017.
- Maio, Giovanna De, “A Tale of Two Countries: Italy, Germany, and Russian Gas,” U.S.– Europe Working Paper, August 18, 2016, Brookings Institution.
- McBride, James, “Nordstream 2: Is Germany ‘Captive’ to Russian Energy?” *Council on Foreign Relations*, August 16, 2018, <https://www.cfr.org/article/nord-stream-2-germany-captive-russian-energy> (검색일: 2018. 8. 15.)
- Noel, Pierre, “A Market between US: Reducing the Political Cost of Europe’s Dependence on Russian Gas.” Electricity Policy Research Group, EPRG Working Paper 0916 (May 2009).
- Reed, Stanley, “Trump Says Europe Will Buy More American Gas. Is That Possible?” *New York Times*, July 26, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/07/26/business/energy-environment/trump-europe-natural-gas-lng.html> (검색일: 2018. 8. 15.)
- Reuters Staff, “Poland Aims to End Long-term Gas Supplies from Russia after 2022,” *Reuters*, June 1, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-eeurope-summit-idUSKCN0YM2QJ> (검색일: 2018. 8. 15).
- Riley, Alan, “Why Nordstream 2 Risks Failure,” *Energy Post*, December 4, 2015.
- Riley, Alan, “Challenging Putin’s Pipeline Strategy,” *Wall Street Journal*, December 16, 2015.
- Roth, Mathias, “Poland as a Policy Entrepreneur in European External Energy Policy: Towards
-



Greater Energy Solidarity vis-à-vis Russia?” *Geopolitics*, vol. 16, no. 3 (2015), pp. 600-625.

Sheppard, David, “Lithuania Becomes First Ex-Soviet State to Buy US Natural Gas” *Financial Times*, August 21, 2017, <https://www.ft.com/content/33113758-8680-11e7-8bb1-5ba57d47eff7> (검색일: 2018. 8. 15).

Skalamera, Morena, “Revisiting the Nabucco Debacle: Myths and Realities,” *Problems of Post-Communism*, vol. 65, no. 1 (2018), pp. 18– 36.

Stern, Jonathan, Simon Pirani, and Katja Yafimava, “Does the Cancellation of South Stream Signal a Fundamental Reorientation of Russian Gas Export Policy?” Oxford Institute for Energy Studies, OIES Paper (January 2015).

Swora, Mariusz and Anna Mikulska, “U.S. LNG in Central and Eastern Europe: Taking Diversification Seriously” Baker Institute, July 11, 2017.

Wigell, Mikael and Antto Vihma, “Geopolitics Versus Geoeconomics: The Case of Russia’s Geostrategy and Its Effects on the EU,” *International Affairs*, vol. 92, no. 3 (2016).

ABSTRACT

US-Russian Competition over Gas Supply to Europe  
Under the Trump Administration :  
The Case of Nordstream II Pipeline

Younkyoo Kim / Hanyang University

During the 1990s and 2000s, the US and Europe were united in reducing Europe’s strategic dependence on Russian natural gas exports. Despite these efforts, there are still lingering energy security threats from Russia. Four years into the Western economic sanctions on Russia, Russian pipeline gas exports to Europe have increased. Pipeline gas from Russia remains the EU’s top supply, 43% of imports, followed by Norway, 34%, and LNG, 12%.

The goal of this article is to examine why the two decades’ efforts to reduce Europe’s strategic dependence on Russian natural gas exports have failed. Two main reasons are discovered. The failure lied in the implementation of large scale infrastructure projects based on political considerations regardless of their commercial viability. Another reason for the failure can be found in differing views on the role of Russian natural gas between Eastern and Western Europe.

Russia-EU energy relations are at a critical juncture under President Trump. Riding on the wave of LNG export capacity expansion, after countries in Asia and North America (Mexico), the US is set to export U.S. LNG exports to Europe. US LNG imports by several East European and Baltic countries increased in 2017. While the EU may in time build more receiving terminals, U.S. LNG exporters have difficulty with making inroads into the Northwest European gas market mainly supplied by Russia via natural gas pipelines. In Northwest Europe, US LNG faces stiff competition from Russia, where the costs of production are very low.

... | °X° °³Y rX° X | ^ €dX | ^ ^ c X q | | ^ c X E C d X °³Y μ | c ® X S a | . a | d X - | | ³ ° X | d | | ³ a μ d X  
' ³ | | ® ± X Y Y ® a a μ ³ q r P -

접수일: 2018년 06월 01일, 심사일: 2018년 06월 03일, 게재확정일: 2018년 06월 20일