

Vol. 2

No. 11 2008. 4. 30

KEEI ISSUE PAPER

중국 에너지관리 체계의 변화 및 시사점

Contents

1. 서론 / 4
2. 중국 에너지관리 체계의 발전 과정(1950년대 이후) / 4
3. 에너지부 설립의 무산 배경 / 17
4. 새로운 에너지 관리기관의 출범
(국가에너지위원회, 국가에너지국) / 19
5. 시사점 / 22



에너지경제연구원
KOREA ENERGY ECONOMICS INSTITUTE

중국 에너지관리 체계의 변화 및 시사점

심 기 은
(에너지경제연구원)

요 약

- 지난 3월 15일 제11기 전국인민대표대회(全國人民代表大會) 제1차 회의에서 통과된 <국무원 기관개혁방안에 관한 결정(초안)>에 따르면, 중국의 국가에너지관리의 구도가 새롭게 창설된 국가에너지위원회(國家能源委員會)와 국가에너지국(國家能源局) 위주로 재편됨.
- 많은 관심을 모았던 에너지분야의 대부처인 ‘에너지부’ 설립은 유관 정부기관과 국영에너지기업의 반대에 의해 무산됨. 중국은 뿌리 깊게 내려온 부처간 이기주의가 만연해 있고 또한 그러한 대부처를 설립할 만한 제도 및 인력의 인프라를 갖추고 있지 못함.
 - 국영에너지기업의 상위기관인 국가발전개혁위원회의(NDRC)가 공포한 많은 조치들이 기업의 이익 창출에 침해된다는 논리를 내세운 국영기업의 반대에 부딪혀 번번이 그 효력을 발휘하지 못함. 따라서 15년이 지난 지금 또다시 에너지부가 등장해 다시 기업의 감독관 역할을 하면서 그동안 쌓아온 국영기업의 독자적인 권한을 침해한다는 것은 국영기업 입장에서 도저히 용납할 수 없는 상황임.
 - 에너지부 설립에 대한 법적 근거로 제시되고 있는 <에너지법 의견 수렴안>의 법률 체계가 구체적이지 않을 뿐만 아니라 불분명함. 이처럼 법률에 의해 업무에 대한 명확한 규정과 권한이 마련되어 있지 못한 채 출범하는 에너지관리기관이 제구실을 할 수 있는가에 대해서는 회의적임.
 - 에너지부를 설립하려면 많은 부처가 이미 가지고 있는 권한을 이양해야 하는데 그 어느 부처도 이를 통해 자신의 권한이 축소되는 것을 원하지 않고 있음.
 - 에너지부가 하나의 독립된 부처로 설립되기 위해서는 최소한 400~500명 정도의 인력이 필요한데, 이를 위한 정부의 대폭적인 인력의 재배치가 단시일 내에 이루어지기 쉽지 않음.
- 중국의 주요 에너지관리의 구도 변화를 살펴보면, 기존의 국가에너지지도자그룹(國家能源領導小組)

은 국가에너지위원회로 바뀌었고, 기존의 국가발전개혁위원회 산하 에너지국과 중국 원자력기구(산업신식부로 통합된 국방과학기술공업위원회 산하에 있었음)가 통합되어 국가에너지국이 됨.

- 국가에너지위원회는 내각급 위원회로 국무원 직속기관이자 기존의 국가에너지지도자그룹과 마찬가지로 실질적인 의사결정 권한이 없는 고위급 협의기관으로, 기존의 국가에너지지도자그룹의 장이었던 원자바오(溫家寶)총리가 수장을 맡음.

- 기존의 국가에너지지도자그룹의 일상 업무를 담당해왔던 국가에너지지도자그룹판공실(國家能源嶺導小組辦公室)은 폐지되며, 관련 업무는 국가에너지국으로 편입되고, 추가적으로 에너지 전략과 계획 결정 업무를 수행함.

- 국가에너지위원회는 상설조직이기 때문에, 다소 임시적인 성격을 띠고 있었던 국가에너지지도자그룹 보다 훨씬 조정권한이 강화될 것으로 예상됨.

- 설립이 무산된 에너지부와 비교해 볼 때 국가에너지국은 여전히 국가발전개혁위원회 산하에 있게 되었지만 업무의 범위와 권한이 커져, 국가발전개혁위원회로부터 어느 정도 독립성을 확보할 것으로 보임.

- 국가에너지위원회의 설립과 국가에너지국의 기능 강화로 인해 중국 에너지의 통합관리가 강화될 것임. 하지만 그 폭이 제한적일 것으로 예상됨.

- 정부 유관기관과 국영석유기업의 반대로 인해 에너지부의 설립이 무산되고 그 대체 방안으로 국가에너지위원회와 국가에너지국이 설립되었다는 의미는, 동 기관들의 조정능력 및 권한이 다른 정부기관과 국영에너지기업을 효과적으로 통제할 만한 위치에 이르지 못함을 나타내는 바, 중국 에너지관리 체계에 큰 혁신을 일으키지는 못할 것으로 전망됨.

- 에너지 정책에서 중요한 부분 중의 하나인 에너지가격결정에 관한 권한은 여전히 NDRC 산하 가격사(價格司)에 존속됨.

- 국가에너지위원회 및 국가에너지국의 설립 및 기능 강화가 우리에게 미치는 영향은 크지 않을 것으로 전망됨.

- 동 조직이 우리기업의 중국 진출시 영향을 크게 미치는 중국 국내 에너지가격정책이나 해외자원 개발시 우리와 경쟁관계에 있는 중국 국영석유기업을 감독·관리할 권한이 없는 관계로 우리에게 미치는 영향은 다소 제한적일 것으로 전망됨.

1. 서론

- 지난 3월 15일 제11기 전국인민대표대회(全國人民代表大會) 제1차 회의에서 통과된 <국무원 기관개혁방안에 관한 결정(초안)>에 따르면, 중국의 국가에너지관리의 구도가 새롭게 창설된 국가에너지위원회(國家能源委員會)와 국가에너지국(國家能源局) 위주로 재편됨.
 - 이로써, 에너지분야의 '대부처'의 출범은 무산되어, 기대만큼 강력한 에너지관리·감독 체계가 이루어지지 않는 전망.
- '에너지부' 설립의 꿈은 무산됨.
 - 1993년 에너지부가 폐지된 이후 현재까지 에너지 정책, 계획, 재정을 담당하는 권위 있는 기관이 부재했었음.
 - 에너지수요가 급증하고 있는 상황에서 곳곳에 분산되어 있는 에너지관리 시스템을 통합 관리할 수 있는 강력한 부처의 필요성이 곳곳에서 제기되어 왔음.
 - 하지만 여러 가지 요인들로 인해 에너지부 설립의 꿈은 실현되지 못했고 국가에너지위원회(國家能源委員會)와 국가에너지국(國家能源局)이 그 자리를 대신하게 됨.
- 본고에서는 '에너지부' 설립무산의 배경과 새로운 에너지관리 체계를 소개하고 그에 따른 향후 전망을 기술함.
 - '에너지부' 설립의 무산이 최근 50년 동안의 뿌리 내려온 에너지관리 체계와 무관하지 않은 바, 제 2장에서 1950년대 이후 변화해온 중국의 에너지관리의 발전체계를 소개함.
 - 제 3장에서는 중국의 현 시점 및 체제 속에서 에너지부 설립이 무산될 수밖에 없었던 이유를 분석함.
 - 마지막으로 국가에너지위원회(國家能源委員會)와 국가에너지국(國家能源局) 체제로 바뀐 중국의 에너지관리의 전체적인 구도 변화와 우리에게 미치는 영향에 대해 분석함.

2. 중국 에너지관리 체계의 발전 과정(1950년대 이후)

- 복잡하고 계급계층적인 구조를 가지고 있는 중국의 정치·경제 시스템의 일부분인 중국의 에너지관

리기관은 1950년대 이후 정치·경제의 개혁과 맞물려 변화를 거듭해 옴. 따라서 본 장에서 중앙계획경제에서 시장경제로의 전환 과정에서 개혁된 에너지관리 구도를 크게 5개시기로 나누어 각 시기별 에너지관리 체계의 특징을 기술함.

가. 중앙계획 경제 시기(1950~1979)

- 이 시기에는 1952년 설립된 국가계획위원회(國家計劃委員會, SPC)가 중국의 중앙집권적인 경제를 총괄하면서 자연스레 에너지분야도 총괄하였고 그 실행부서인 연료동력부(燃料動力部)가 모든 에너지원의 생산에 대해 관리 및 운영을 하였음.
- 국가계획위원회가 에너지 생산, 분배, 투자의 장·단기 계획수립과 그 실행의 권한을 가지고 있었음.
- 국가계획위원회가 수립한 5개년 계획이 구체적인 에너지원별 생산 목표를 제시하고 있지 않고 있었기 때문에, 그 당시 에너지 생산은 단기 생산 계획에 의해 이루어질 수밖에 없었음.
- 기업간 경쟁이 없이 중앙정부의 계획에 의해 에너지가 생산되다 보니 생산업체로서는 생산품의 질의 향상, 생산비용 절감, 효율적인 생산 방식 개발에 대한 인센티브가 전혀 없었음.

〈표 1〉 중국 에너지관리기관의 발전 I (1950~1979)

연도	기관	변동 사유
1950년대 초	• 1개 부 : 연료동력부(燃料動力部)	모든 에너지원의 생산을 관장
1955	• 몇 개의 부로 나뉨 – 석탄공업부 – 석유공업부 – 전력부	급증하는 에너지 서비스와 공급의 다변화를 충족시키기 위함
1970	• 기관 통합 – 연료화학공업부(燃料化學工業部) – 수리전력부(水利電力部) • 중앙정부의 에너지 기업 관리에서 지방 정부로 전환	문화혁명기 내세우는 정부기관의 간소화와 지방분권 정책에 의거
1975	• 석탄부와 석유부로 나뉨 • 중앙정부의 대형 에너지 기업 관리로 재전환	석탄 및 석유 산업의 생산 실적 악화

자료 : Jimin Zhao, "Reform of China's Energy Institution and Policies: Historical Evolution and Current Challenges" Working paper, Harvard University, 2001

- 1950년대 초반까지 국가계획위원회에 의한 에너지분야 관리는 잘 이루어졌으나 중국경제가 성장하고 다변화되면서 한계를 보이기 시작.
- 급증하는 에너지 서비스와 공급의 다변화를 충족시키기 위해 국무원(國務院)은 연료동력부를 폐지하고 석탄공업부, 석유공업부, 전력부를 설립해 에너지원별로 그 자리를 대체함.
- 1960년대부터 1970년대 까지 마오쩌둥(毛澤東)에 의해 주도된 문화대혁명(文化大革命)의 영향으로 석탄공업부, 석유공업부, 화공부(化工部)는 연료화학공업부(燃料化學工業部)로, 전력부와 수자원부는 수리전력부(水利電力部)로 통합됨.
- 문화대혁명에서 중시되던 권력 분산정책 의거, 중앙정부는 각 지역에 분포되어 있던 국영에너지 기업들의 관리 및 경영을 지방정부에 일임.

나. 중앙계획 경제에서 시장경제로의 전환기(1980~1992)

- 1980년대 들어 중국이 외국에 문호를 개방하고 경제시스템의 개혁을 단행하면서 빠른 경제성장을 구가하기 시작했고 그에 따른 에너지공급의 부족현상을 경험함.
- 따라서 중국 정부는 에너지생산을 늘리는 한편, 증가하는 에너지수요를 억제하기 위해 에너지단위(Energy Intensity)를 낮추어 효율성을 높이는 정책을 골자로 에너지 기본정책을 펼침.
- 이 시기에 에너지분야에서 두 번의 큰 정부의 조직개편이 있었음. 첫째, 1981~1983년 기간 동안 중앙정부는 석유 생산에 관한 계획 및 관리 권한을 국영에너지기업에 이관하였고 둘째, 1985~1988년 기간 동안 그 범위를 확대시켜 에너지생산에 관한 중앙정부의 통제권을 원별로 해당 국영에너지기업에게 이관함.
- 1981~1983년 동안 에너지관련 정부의 구조개편은 석유부문에 집중되었는데, 중국 정부는 석유의 생산을 증가시키기 위해 석유공업부를 3개의 국영기업(CNOOC, CNPC, Sinopec)으로 분리시키고 해당 사업을 관장하게 함.
- 중국해양석유총공사(中國海洋石油總公司, CNOOC)는 해안 지역에서 석유의 탐사, 개발, 생산과 이를 위한 국제협력을 총괄하게 됨.

- 중국석유화학공사(中國石油化工有限公司, Sinopec)는 석유제품 및 석유화학제품 생산을 담당하게 됨.
- 중국석유천연가스집단공사(中國石油天然氣集團公司, CNPC)는 중국 국내 유전의 개발 및 석유 생산을 담당하게 됨.
- 석유부문 생산체계의 정부관한의 국영기업으로의 이양에 이어서 1985~1988년 기간에 이 기초가 모든 에너지원에도 적용됨.
 - 일례로 석탄공업부가 폐지되면서 그 기능이 동북내몽고석탄공업연합공사(東北內蒙古煤炭工業聯合公司)와 중국지방탄광총공사(中國地方煤礦總公司)로 이양됨.
 - 수리전력부(水利電力部)가 폐지되면서 그 기능인 전력부문의 투자 및 발전부문이 중국화능발전공사(中國華能發電公司)로 이양됨.

〈표 2〉 중국 에너지관리기관의 발전 II (1980~1992)

연도	기관	변동 사유
1981	• 국가에너지위원회 설립	• 에너지생산을 늘리고, 증가하는 에너지 수요를 억제하기 위함.
1982~1983	• 석유공업부가 다음 3개 조직으로 나뉨짐. - CNOOC : 해양오일 사업 (국제) - Sinopec : 석유화학산업 - CNPC : 내륙 오일 및 가스(국내)	• 석유생산에 박차를 가하고 동 분야 정부 간섭을 줄임.
1983	• 국가에너지위원회 해산 • 전력부, 수리부가 수리전력부로 통합	• 정부기관의 단순화
1985	• 중국화능발전공사(中國華能發電公司) 설립 (1988년 중국화능집단공사(中國華能集團公司)로 바뀜)	• 전력 산업의 발전
1988	• 에너지부 설립 • 석탄공업부, 석유공업부, 수리전력부, 원자력공업부 폐지되고 특별 국영기업으로 대체 • 국영 에너지 투자회사 형성	• 전 에너지 분야를 조정 • 각 에너지원별 생산 분야에서 정부의 통제 사라짐. • 에너지 생산에 있어 경쟁과 효율성을 높임. • 국가차원에서 에너지 분야 투자를 늘림.
1980년대 초~1992	• 위원회, 관련 부, 지방 정부에 에너지 절약 판공실 설립 • 200개 이상의 에너지 절약 기술센터 설립	• 에너지 절약 유도 • 에너지 효율성 향상

자료 : Jimin Zhao, "Reform of China's Energy Institution and Policies: Historical Evolution and Current Challenges" Working paper, Harvard University, 2001

- 에너지생산의 권한을 정부로부터 이양받은 국영기업들은 재정, 가격책정, 투자 등의 분야에서 여전히 정부의 지원 및 통제를 받고 있었지만, 에너지생산관리와 직원의 급여지급 등에 관한 결정권을 가지게 되어 과거에 비해 상대적으로 독립성을 확보하게 됨.
- 이 시기 각 부급(部級) 에너지담당 정부기관들이 폐지되고 그 기능이 국영기업으로 이전되었기 때문에 분산된 조직의 조정자 역할을 수행할 기관의 필요성이 대두됨에 따라 에너지부가 1988년 설립됨.
 - 하지만 설립된 에너지부는 그 권한이 에너지 전략 및 장기 생산계획 수립, 해외 자원개발 등에 한정됨.
 - 또한 기존의 정부 부급(部級) 기관들이 폐지되면서 그 권한이 국영기업들에게 이양되었기 때문에 각 국영기업은 기업이었지만 해당 분야의 행정적인 권한도 가지고 있었음. 따라서 중국 에너지 관리 구도는 부문별 조정기능이 에너지부에 의해서 잘 이루어지기 힘든 구조적 한계를 가지고 있었음.

다. 중앙계획 경제로의 회귀(1993~1998)

- 1993~1998년 기간에는 숯시기에 걸쳐 에너지 생산부문의 통제권한이 각 기업이나 지방 정부에게 지나치게 부여되어서 중앙정부가 효과적으로 에너지 전반에 걸쳐 조정과 통제를 하기 어려워짐. 따라서 중국정부는 에너지 각 분야간 조정기능을 강화하고 통제력을 일부분 되찾기 위해 1993년 에너지부를 폐지함. 또한 에너지담당 정부 부처를 늘리고 국가경제무역위원회(國家經濟貿易委員會)를 설립함.
 - 국가경제무역위원회(國家經濟貿易委員會)는 조정기관으로서 단기 에너지생산을 관장하고 각 에너지생산 국영기업들을 감독하는 역할을 수행.
- 중국정부는 투자부문에 대한 정부의 통제를 강화함.
 - 1994년 에너지분야 투자의 창구를 국가개발은행(國家開發銀行)으로 일원화함. 단 국가계획위원회 산하에 있는 중국에너지절약투자공사(中國節能投資公司)는 예외로 됨.
- 또한 중국정부는 에너지담당 부처와 국영기업의 수를 늘림.

- 이에 대한 예로 서베이(survey)를 담당하는 지질광산부(地質礦山部), 생산을 담당하는 CNPC, 정제와 마케팅을 담당하는 Sinopec, 해외 생산을 담당하는 CNOOC, 석유 수출입을 담당하는 중국 화공수출입공사(中國化工進出口公司) 등이 있음.

- 에너지관련 정부기관과 국영기업의 수적 팽창은 에너지산업에서 정부의 통제기능을 강화시키는 역할을 했으나 늘어난 기관들의 효과적인 조정능력이 약해지는 역효과가 발생함.

〈표 3〉 에너지기관의 발전Ⅲ(1993~1998)

연도	기관	변동 사유
1993	• 에너지부 해산 • 석탄공업부와 전력부 재설립	• 에너지 관련 부처 간 조정의 어려움
1994	• 국가경제무역위원회(國家經濟貿易委員會) • 중앙부처와 에너지 업체 확장	• 에너지 관련 기관 및 기업에 대한 정부 통제 강화

자료 : Jimin Zhao, "Reform of China's Energy Institution and Policies: Historical Evolution and Current Challenges" Working paper, Harvard University, 2001

라. 좀 더 시장친화적인 경제로의 전환(1998~2003)

1) 정부 에너지관리기관의 변화

- 1993~1998년 기간에 중국 정부가 에너지 담당기관의 수와 국영기업의 수를 늘리면서 각 기관의 권한의 중복, 과도한 인력, 각 부처의 이기주의 등의 부작용이 만연해지면서 궁극적으로 생산성이 떨어지는 결과를 초래함.
- 따라서 중국 정부는 국무원 산하의 부처를 기존의 40개에서 29개로 줄이는 등 대대적인 개혁을 단행함.
- 이 시기에 에너지분야 조정과 관리 감독 업무를 담당했던 주요 기관은 국가발전계획위원회(國家發展和計劃委員會, SDPC), 국가경제무역위원회(國家經濟貿易委員會, SETC), 과학기술부(科學技術部, MOST)임.
- SDPC는 SPC의 후신으로 주요 기능은 경제·사회 전반에 걸친 국가 계획 수립과 중·장기 산업 발전을 위한 계획 수립 및 자원 배분 등임.

〈표 4〉 에너지기관의 발전Ⅳ(1998~2003)

기관	부문	기능
국가발전계획위원회 (國家發展和計劃委員會, SDPC)	- 기초산업발전사(基礎產業發展司) - 에너지절약 및 재생가능에너지국 - 투자사(投資司)/고정자산투자사(固定資產投資司) - 국외자금이용사(國外資金利用司) - 지역경제발전사(地區經濟發展司) - 국가기후변화대책협조소조판공실 (國家氣候變化對策協調小組辦公室)	- 에너지 및 교통 분야, 또한 에너지절약 분야의 전략, 정책, 계획 수립 - 국가 에너지 투자 프로젝트 - 해외투자의 정책 수립 - 기후변화 이슈에 관한 국가차원의 노력
국가경제무역위원회 (國家經濟貿易委員會, SETC)	- 전력사(電力司) - 자원절약 및 종합이용사(資源節約與綜合利用司) - 산업정책사(產業政策司) - 업계규획사(行業規劃司) - 업계 협회들	- 전력 분야의 정책, 계획 및 규제 수립 - 에너지 절약과 신재생에너지에 관한 2정책 및 규제 수립 - 에너지 절약을 위한 신기술개발의 장려 - 석유, 가스, 석탄을 포함한 산업부분의 정책 수립 - 석유제품 및 석탄 산업의 총괄적인 계획 수립 - 산업계를 관리
과학기술부 (科學技術部, MOST)	- 첨단기술 발전 및 산업화사(高新技術及產業化司) - 에너지 및 교통처(能源與交通處) - 농촌 및 사회 발전사(農村與社會發展司)	- 에너지 R&D 프로그램 관리 - 에너지 R&D 분야 정책 및 계획의 체계 수립
국토자원부 (國土資源部, MLR)	- 광산자원비축사(礦產資源儲量司) - 광산개발관리사(礦產開發管理司) - 지질탐사사(地質探查司)	신재생에너지의 연구, 개발, 실험 및 보급
국가질량기술감독국 (國家質量技術監督局, SBQTS)	표준화사(標準化司)	에너지 효율 기준 규정
국가환경보호총국 (國家環境保護總局, SEPA)	- 오염통제사(污染控制司) - 원자력안전 및 방사능환경관리사(核安全與輻射環境管理司)	- 에너지 분야 오염 억제 정책 - 원자력 안전 관리
농업부 (農業部, MOA)		바이오매스, 풍력, 태양열
수리부 (水利部, MWR)		수력
국방과학기술공업위원회 (國防科學技術工業委員會, COSTIND)		원자력

자료 : Jimin Zhao, "Reform of China's Energy Institution and Policies: Historical Evolution and Current Challenges" Working paper, Harvard University, 2001

- SDPC 산하 기초산업발전사(基礎產業發展司)는 에너지 및 교통분야의 발전을 위한 정책 및 전략 수립을 담당. 여기에는 교통, 전력, 석탄, 에너지절약부분이 포함됨.

- 에너지 개혁으로 인해 SDPC의 인력이 대폭 줄어들. 일례로 1990년대 초 30여 명의 인력을 보유하고 있던 에너지절약 및 신에너지처의 인력이 단 2명으로 줄어들. 기존의 다른 인력들에 의해 수행되던 업무는 리서치기관이나 타 기관의 도움으로 처리됨.
- 기후변화의 중요성을 인식하고 이 부분의 기능을 국가기후변화대책협조소조판공실(國家氣候變化對策協調小組辦公室)에서 담당하던 것에서 SDPC 산하 지역경제발전사(地區經濟發展司)로 이관시킴.
- 1993년에 설립된 SETC는 SDPC에 의해 수립된 에너지 생산계획이 산업계에서 잘 시행될 수 있도록 하는 조정 역할을 담당하였는데, 1998년 이후 동 기관의 역할이 산업 전반으로 확장됨.
 - 동 기관은 기업들이 정부의 정책을 수행하는데 있어 도움을 주는 역할, 즉 SETC와 비즈니스 부분을 이어주는 다리 역할을 수행.
 - 또한 산업계에 대한 중국 정부의 직접적인 통제를 줄이고 에너지 산업계간 조정자 역할을 수행.
- 국가과학기술위원회(國家科學技術委員會)는 부급 수준으로 강등되고 그 명칭이 과학기술부(科學技術部, MOST)로 바뀜.
 - 하지만 그 기능은 축소되지 않아, 에너지 절약기술에 관한 R&D의 권한을 담당하고 있고 첨단기술 발전·산업화사(高新技術及產業化司) 산하 에너지·교통처(能源與交通處)를 통해 에너지 기술정책을 관장함.
 - 풍력, 태양광, 바이오매스 등 신재생에너지 분야는 농촌·사회 발전사(農村與社會發展司)에 의해 관장됨.

2) 산업 분야의 변화: 국영기업을 중심으로

- 1998년에 발생한 정부 조직개편의 하나의 큰 특징은 에너지 정책부문과 생산부문을 분리시켰다는 점인데 이러한 과정에서 에너지 생산 및 관리부문에서 국영기업의 결정권한이 확대됨.
- 전국인민대표대회(全國人民代表大會)는 국영에너지기업의 사업분야에서 수직통합(상류와 하류를 통합)적인 기업 활동을 허가함. 이는 국영에너지기업간 경쟁을 유발시켜 석유의 효과적인 개발과

WTO환경 체제를 대비한 중국 석유기업의 경쟁력 키우기를 위한 포석

- 이로 인해 석유 및 가스 분야에서 과점체제가 대두됨.
- 주요 석유 및 가스 분야 국영회사(CNPC, Sinopec, CNOOC)들이 중국내에서 각자의 사업 지역을 확보하는 동시에 상류에서 하류에 이르기 까지 사업 분야를 확대.

〈표 5〉 에너지생산관련 국영기업

분야	에너지 기업
오일 & 가스	CNPC(북부 및 서부지역 오일 탐사 및 생산) Sinopec(동부 및 남부지역 오일 탐사 및 생산) CNOOC(해양 오일 및 가스) Sinochem(중국중화집단공사(中國中化集團公司), 수입 및 수출) UNIPEC(중국국제석유화학연합유한책임공사(中國國際石油化工聯合有限責任公司) -China International United Petroleum & Chemicals Co., Unipec)) ChinaOil(중국석유국제사업유한공사(中國石油國際事業有限公司))
석탄	CNLCMDC(중국지방탄광총공사, 中國地方煤礦總公司, 탐사 및 생산) NIMUCIC(동북내몽고석탄공업연합공사, 東北內蒙古煤炭工業聯合公司) CNCIEC(중국석탄공업수출입집단공사, 中國煤炭工業進出口集團公司, 수입 및 수출)
전기	국가전력공사(國家電力公司) 중국화능집단공사(中國華能集團公司) 중국 국영 전력기업 China National Power Industry Corporation 지방 전력 기업들
수소에너지	중국수리전력대외공사(中國水利電力對外公司)
원자력	중국핵공업집단공사(中國核工業集團公司, CNNC)
재생가능에너지	중국자원종합이용협회 재생가능에너지전문위원회(中國資源綜合利用協會可再生能源專業委員會)
투자	국가에너지투자공사(國家能源投資公司)

자료 : Jimin Zhao, "Reform of China's Energy Institution and Policies: Historical Evolution and Current Challenges" Working paper, Harvard University, 2001

- 원래 상류부분에서만 생산과 개발을 담당했던 CNPC의 경우 중국 북부와 서부 12개 지방에서 원유 생산뿐만 아니라 석유제품 생산까지 겸하게 됨.
- 원래 Sinopec의 사업 범위가 하류 부분, 즉 원유 정제와 석유제품의 배급에 관한 사업에 국한되었으나 이번 조치로 중국 남부와 북부 지역에서 석유 개발 및 생산까지 담당하게 됨. 또한 Sinopec의 경우 상류부분의 사업을 강화하기 위해 1999년 상류부분 전문회사인 중국신성석유유한책임공사(中國新星石油有限責任公司)를 합병.

- 1982년에 설립된 CNOOC는 원래 해양 및 해외 석유 및 가스 개발 사업을 담당했으나 이번 조치로 인해 국내 원유생산의 10% 정도를 담당하게 됨.

마. 국가발전개혁위원회의(NDRC)와 국가에너지지도자그룹 (國家能源領導小組) 체제(2003~2008)

1) 국가발전개혁위원회의(NDRC) 체제의 출범

- 빠른 경제성장으로 인해 에너지수요가 급증하고 있는 중국으로서는 신속하고 효과적인 정부의 에너지 정책의 효과적인 시행이 필요하게 되어 이를 위해 강력한 집행기관인 국가발전개혁위원회의(이하 NDRC)를 설립.
 - 前期에 국영에너지기업의 권한이 너무 비대해지면서 에너지 생산 및 분배가 국가적인 계획에 의해서라기보다 개개 국영기업의 이익에 우선하여 이루어짐.
 - 심지어 “Ineffective Institutions and Powerful Firms”이라는 중국 에너지관리 체계 상황을 대변하는 신조어가 생김.
- 중국 에너지분야의 전체적인 구도는 강력한 파워를 가진 NDRC에 의해 주도됨.
 - 큰 규모의 에너지 프로젝트는 반드시 NDRC 산하 에너지국의 승인을 거쳐야함.
 - NDRC 산하 가격사(價格司)는 휘발유, 경유, 천연가스, 전기의 가격 결정을 관장함.
 - 산업국은 에너지 집중기업들에게 영향을 미치는 산업 정책을 펼침.

2) 국가에너지지도자그룹(國家能源領導小組) 설립의 배경

- 설립 이후, 에너지 정책수립시 다른 정부기관과의 조율에 어려움을 겪고 있었던 NDRC는 2003~2004년 동안 중국에 에너지 부족위기가 발생하자, 위기 극복능력에 한계를 드러냄.
 - NDRC는 정부내 최고의 정책수립기관이었지만 에너지관련 정책수립시 다른 정부기관들과의 조율 권한이 부재했기 때문에 어려움을 겪음. 특히 대외정책을 총괄하고 있던 외교부(外交部)와 갈등관계에 있었기 때문에 에너지 대외정책 수립시 난항을 겪음.

- 또한, 외교부는 국영에너지기업과 갈등관계에 있었음. 왜냐하면 해외 에너지투자에 있어 중국 국영에너지기업이 외교부와 조율 과정을 거치지 않고 독단적인 해외투자를 감행하는 일이 빈번했기 때문.
- 따라서, NDRC는 에너지 위기를 타개하기 위한 보다 강력한 리더십의 필요성을 역설, 고위급에 강력한 권한을 가진 에너지 기관의 설립을 요구.
- 2004년 봄, NDRC의 수장 마카이(馬凱)는 여러 번에 걸쳐 에너지 위기극복을 위한 비공식적인 회의를 주재함. 동 회의에서 에너지 문제를 다루는 고위급 기관을 설립하자고 제의.
- 2004년 말, 중국 정부 고위층은 에너지문제를 다루는 고위급 기관의 설립에 동의함. 결국 2005년 5월에 국가에너지지도자그룹(國家能源領導小組)이 설립됨.

3) 국가에너지지도자그룹과 실무기관인 판공실의 역할 및 그 한계점

- 2005년 중국정부는 범정부적인 에너지문제 대책기구인 국가에너지지도자그룹(國家能源領導小組)과 그 실무처리 기관인 판공실을 설립함.
- 원자바오 총리가 수장을 맡아 직접 진두 지휘하는 국가에너지지도자그룹은 특정 에너지 정책을 수립한다기보다는 산업 전반에 걸쳐 가이드라인을 제시하는 역할 수행.
- 하지만, 국가에너지지도자그룹에서 제시된 정책안은 정책 수립에 강력한 영향을 줌. 왜냐하면 구성원이 각 정부기관과 국영기업의 대표자인 관계로 동 기관이 제시하는 안은 각 기관들의 동의하에 제시되었기 때문임.
- NDRC의 수장인 마카이(馬凱)가 주임(主任)을 맡게 된 판공실에서 국가에너지지도자그룹의 주요 실무 처리를 담당함. 주요 업무는 다음과 같음.
 - (1) 지도자그룹의 일상 업무 담당, 지도자 그룹의 결정사항 시행 및 감독
 - (2) 에너지안보 상황을 이해하고 에너지관련 중대 문제 발생시 조기경보를 하고 국가에너지지도자그룹에 대책 제의
 - (3) 관련부서와 함께 에너지 전략을 수립
 - (4) 에너지개발 및 절약, 에너지안보 및 긴급 대처, 에너지 대외협력 등 중대 정책에 관한 연구

(5) 국무원과 지도자그룹 업무의 기타 사안 담당

- 국가에너지지도자그룹의 권한은 강력했으나 상설조직이 아닌 관계로 실제 업무 처리가 부부(副部)급인 판공실에서 이루어져 정책의 수행이 효과적으로 진행되지 않음.
 - 회의가 1년에 단 두 번 개최되었는데, 이 두 번의 회의를 통해 방대한 국가에너지 기본 정책을 수립한다는 것은 불가능.
 - 국가에너지지도자그룹의 일상 업무를 수행하는 판공실은 NDRC와 국영에너지기업 보다 하위인 부부급 기관으로서 중요 국가 정책을 수행하기에는 정치적으로 힘이 약함.

〈표 6〉 중국 에너지지도자그룹 구성원(2005년 5월 기준)

이름	직 함
원자바오(溫家寶, 주임)	총리
황쥐(黃菊, 부주임)	부총리
쑹페이옌(曾培炎, 부주임)	부총리
마카이(馬凱)	국가발전개혁위원회(國家發展和改革委員會) 주임
리자오싱(李肇星)	외교부(外交部) 부장(우리나라에서 말하는 장관)
쉬관화(徐冠華)	과학기술부(科學技術部) 부장
장원천(張云川)	국방과학기술공업위원회(國防科學技術工業委員會) 주임
진런칭(金人慶)	재정부(財政部) 부장
쑨원성(孫文盛)	국토자원부(國土資源部) 부장
두칭린(杜青林)	농업부(農業部) 부장
보시라이(薄熙來)	상무부(商務部) 부장
리룽룽(李榮融)	국무원국유자산감독관리위원회(國務院國有資產監督管理委員會) 주임
시에전화(謝振華)	국가환경보호총국(國家環境保護總局) 국장
리이중(李毅中)	국가안전생산감독관리총국(國家安全生產監督管理總局) 국장
차이쑹위에(柴松岳)	국가전력감독관리위원회(國家電力監督管理委員會) 의장
거전펑(葛振峰)	중국인민해방군총참모부(中國人民解放軍總參謀部) 부참모장

자료 : Erica Downs, "China", The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series, 2006.

- 판공실은 요직의 대부분이 NDRC와 국영에너지기업 사람으로 채워져 두 기관을 대변하는 기관으로 전략
 - NDRC의 의장인 마카이(馬凱)가 판공실의 주임을, 전 NDRC 산하 에너지국의 국장(局長)이었던 쉬딩밍(徐錠明)이 부주임(副主任)을, CNPC의 전 사장인 마푸차이(馬富才)가 부주임(副主任)을 맡고 있어 NDRC와 국영기업의 의사가 많이 반영될 수밖에 없는 구조를 가지고 있었음.

- 국가에너지지도자그룹 자체는 정치적으로 상징적일 뿐만이 아니라 강력한 권한을 가지고 있었으나 뿌리 깊은 기존의 중국 에너지관리 체계의 한계를 뛰어넘지 못한 채 유명무실화된 국가에너지정책 수립기관으로 전락함.
- 이 당시에 에너지산업을 관장하는 강력한 정부기관설립의 사회적 요구가 있었으나 국가발전개혁 위원회의(NDRC)와 국영기업의 반대로 인해 국가발전개혁위원회 산하에 에너지국을 설치하는 선에서 마무리됨.
 - 2002년부터 전력 부족이 심화되기 시작했고 이라크 전쟁으로 인한 석유 부족이 우려되는 상황에서 에너지분야에서 강력한 고위급 에너지기관의 설립 요구가 사회적 컨센서스였음.
 - 하지만 이 계획이 NDRC와 국영기업의 반대로 무산되었는데, NDRC 입장에서는 새로운 기관이 수행할 업무와 권한이 자신과 중복될 수 있다는 논리를 내세웠고, 국영에너지기업의 입장에서는 자신들에 대한 통제력이 강화되는 기관의 설립을 원하지 않음.
 - 따라서 절충안으로써 에너지산업을 총괄하는 기능을 수행할 에너지국을 설립하되 국가발전개혁 위원회의(NDRC) 산하에 둬으로써 동기관의 통제를 받는 동시에 국영기업 위에 군림하지 않은 기관이 설립됨.
 - 결과적으로는 두 세력 기관의 뜻만 반영된 채 사회적 요구였던 강력한 에너지산업을 이끌고 총괄 하는 기관의 설립은 무산됨.
- 인력의 부족, 재정확보의 어려움, 정치적 입김 등은 에너지국이 중국의 에너지산업을 관리하는 기능을 제한함.
 - 먼저 총인력을 살펴보면, 설립 초기에 30명의 인원으로 시작해서 2005년에 57명으로 증가함. 이 중 각종 에너지자료를 수집하고 분석하는 인력이 3명에 불과함. 이 정도의 인원으로 국가 전체의 에너지 이슈를 관장한다는 것 자체가 무리가 있음.
 - 또한 에너지국은 독립적인 정책 수립을 위한 분석 작업을 수행할 만한 재정도 확보하지 못한 상태였음.
 - 에너지국은 NDRC보다 한 급 낮은 산하기관이기 때문에 특히 상위기관이나 국영에너지기업의 권한 및 이익에 침해 요소가 있는 법규를 재정하거나 연구를 수행할 시 동 기관들과의 의견조율에 어려움을 겪음.

3. 에너지부 설립의 무산 배경

- 높은 경제성장에 따라 에너지수요가 폭발적으로 증가하고 있는 상황에서 현 중국의 에너지관리 체제로는 효율적인 에너지정책을 펼치기 어려운 바, 에너지분야의 대부처격인 ‘에너지부’의 설립의 긴급성 및 중요성은 이미 사회적 컨센서스에 도달해 있었음. 그럼에도 불구하고 이번에도 역시 대부처의 출범은 무산되었는데 본 장에서는 그 직·간접적인 4가지 배경에서 대해서 기술하고자 함.

가. 국영기업의 반대

- 1988년 에너지부와 함께 설립된 CNPC, Sinopec, State Grid와 같은 중국의 대형 국영에너지기업은 당시 에너지부와 동등한 부처급이었으며 업계 관리 직무를 담당하는 권한을 가지고 있었음.
 - 이러한 상황에서, 당시 에너지부는 강력한 실권이 없었고 정책 집행력도 떨어지게 되어 결국 1993년에 폐지됨.
- ‘기업의 이익보호’를 내세우며 정부정책에 반대해온 국영에너지기업
 - 국영기업의 상위 기관인 국가발전개혁위원회(NDRC)가 공포한 많은 조치들, 강력한 ‘통지’ 및 ‘의견’ 등이, 기업의 이익 창출에 침해된다는 논리를 내세운 국영기업의 반대에 부딪혀 번번이 그 효력을 발휘하지 못함.
- 따라서, 15년이 지난 지금 또다시 에너지부가 등장해 다시 기업의 감독관 역할을 하면서 그동안 쌓아온 국영기업의 독자적인 권한을 침해한다는 것은 국영기업 입장에서 도저히 용납할 수 없는 상황임.

나. 미흡한 법률체계

- 에너지부 설립에 대한 법적 근거로 제시되고 있는 <에너지법 의견 수렴안>의 법률체계가 구체적이지 않을 뿐만 아니라 불분명함.
 - <에너지법 의견 수렴안> 제 12조에 ‘국무원의 기타 관련부처는 각자의 직무 범위 안에서 에너지 관련 관리업무를 담당한다.’라고 규정하고 있는데, 구체적인 직무의 범위를 규정하고 있지 않고

있고, 또한 관련 관리업무에 대한 명확한 정의도 되어있지 않음.

- 이렇게 근거 법률이 불확실하고 구체적이지 않은 상황 하에서 설립되는 에너지부는 기타 부처들과의 잦은 분쟁에 휘말릴 수 있고, 에너지부가 업무를 수행하는 일에 대한 법적 근거를 찾기 힘들어 정책 집행에 어려움을 겪을 수밖에 없음.
- 에너지 관리업무를 담당하는 기관중 최고위급 기관인 국무원 에너지 담당부처의 업무에 대해서도 구체적인 규정이 마련되어 있지 않고 단지 국무원에 의해 규정된다고만 언급.
 - 이는 에너지부가 업무를 수행할 시 단지 행정적인 권한만 있을 뿐 집행권한에 대한 근거가 미비하다는 것을 의미.
- 이처럼 법률에 의해, 업무에 대한 명확한 규정과 권한이 마련되어 있지 못한 채 출범하는 에너지 관리기관이 제구실을 할 수 있는가에 대해서는 회의적임.

다. 부처 이기주의

- 대부처 체제로의 개혁이 당면하고 있는 문제는 크게 권력에 대한 제약과 관리감독, 당정권력의 대립 구도, 개혁의 전략 및 방법 선택 등으로 나뉘는데, 최대의 어려움은 오랫동안 뿌리내려온 부처의 이기주의임.
 - 특히 에너지부 설립은 국무원, 각 부처 위원회 및 지방정부의 에너지관리 권한을 모두 회수하여 부처를 넘나드는 대부처를 만드는 것이기 때문에 다른 부처들을 통폐합하는 것보다 훨씬 어려움이 많음.
 - 1998년 설립된 에너지부는 결국 기존 석탄공업부 간부들의 반대에 부딪혀 결국 1993년에 폐지됨.
- 에너지부 설립 이전 가장 막강한 힘을 가지고 있었던 석탄공업부는, 당시 석탄공업부를 폐지하고 에너지부를 신설하겠다는 중앙정부의 정책을 받아들이지 못함.
 - 1988년 설립된 에너지부는 기존 석탄공업부 간부들의 지속적이고 강력한 반대에 부딪혀 5년이 채 지나지 않은 1993년 폐지됨.
- 에너지 문제를 담당하고 있는 개별 부처간 직권을 분배하고, 조정하는데 큰 어려움이 있음.

- 에너지부를 설립하려면 많은 부처가 이미 가지고 있는 권한을 이양해야 하는데 그 어느 부처도 이를 통해 자신의 권한이 축소되는 것을 원하지 않고 있음. 따라서 각 부처간의 이익을 균형적으로 조정하는데 어려움이 있음.
- 부처간의 직권 분배 및 조정의 어려움은 15년간의 설립호소에도 불구하고 에너지부가 설립되지 못했던 주요 이유중의 하나임.
- 현재까지 중국의 에너지관리 부처기관은 3번이나 분리와 통합을 반복했는데, 그때마다 일부 부처와 이익집단의 양보와 권력의 이양이 필요 했었는데, 그때의 어려움이 반복되고 있음.

라. 인사문제

- 에너지부가 하나의 독립된 부처로 설립되기 위해서는 400~500명 정도의 인력이 필요한데, 이를 위한 정부의 대폭적인 인력의 재배치가 단시일 내에 이루어지기 쉽지 않음.
- 에너지부 설립 이전에 인력 구성에 대한 구상이 미리 수립되어 있어야 하고 또한 에너지부 운영을 위한 철저한 준비작업을 끝내 놓아야 하므로 현 상황에서 설립되는 에너지부는 정상적인 업무를 수행할 수 없음.
- 현재, 에너지국은 모두 30여 명 밖에 되지 않아 인력이 현저하게 부족한 상태임. 새로 설립되는 에너지부가 하나의 대부처로서 기능을 하기 위해서는 충분한 인력확보가 이루어져야 함.
- 미국 에너지부의 인력이 1,400명, 자원 소국인 일본의 자원 및 에너지관련 부서의 인력이 약 400명 정도 인 것을 감안하면 중국의 경우 최소한 400~500명 정도의 인력이 에너지부에 배치되어야함.

4. 새로운 에너지관리기관의 출범(국가에너지위원회, 국가에너지국)

가. 새로운 에너지관리 구도

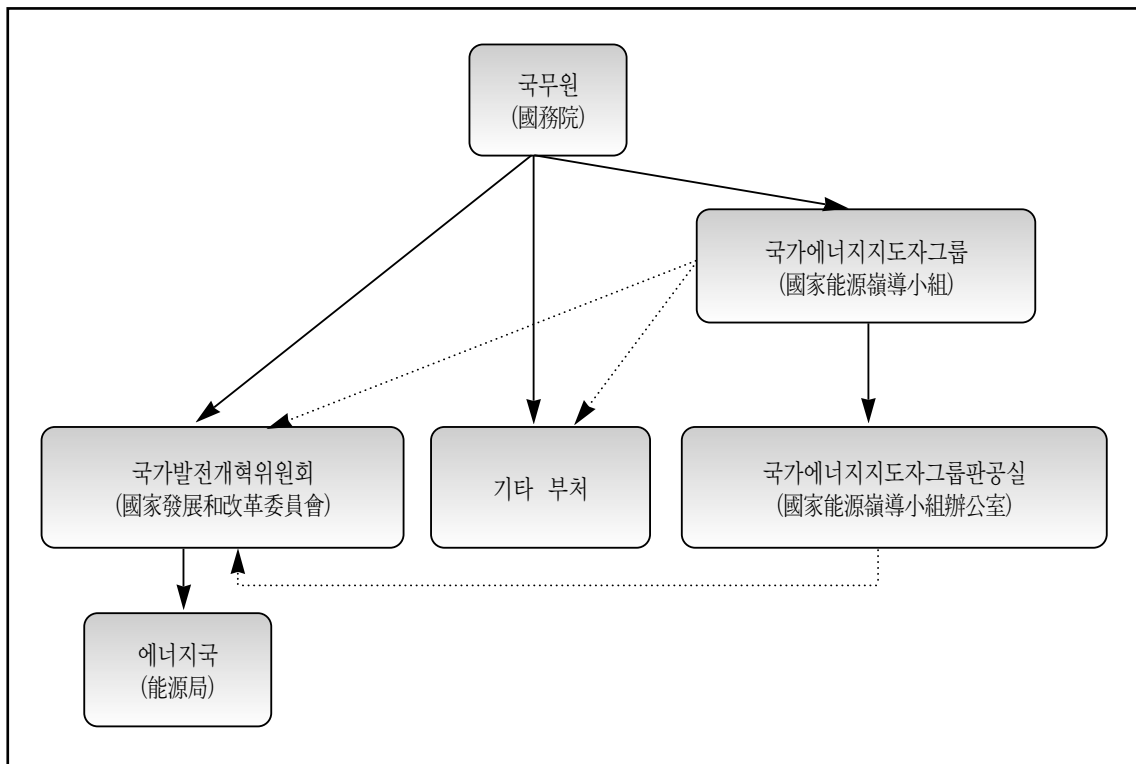
- 기존의 국가에너지지도자그룹(國家能源領導小組)은 국가에너지위원회로 바뀜.

- 동 위원회는 내각급 위원회로 국무원 직속기관임.
- 기존의 국가에너지지도자그룹과 마찬가지로 국가에너지위원회는 실질적인 의사결정 권한이 없는 고위급 협의기관으로 기존의 국가에너지지도자그룹의 장이었던 원자바오(溫家寶)총리가 이끌게 될 예정.
- 국가에너지국은 기존의 국가발전개혁위원회 산하 에너지국과 중국 원자력기구(산업신식부로 통합된 국방과학기술공업위원회 산하에 있었음)를 통합한 것으로 국가발전개혁위원회의 부회장이 이끌게 됨.
- 기존의 국가에너지지도자그룹의 일상 업무를 담당해왔던 국가에너지지도자그룹판공실(國家能源嶺導小組辦公室)은 폐지되며, 관련 업무는 국가에너지국으로 편입되고, 추가적으로 에너지 전략과 계획 결정 업무를 수행함.

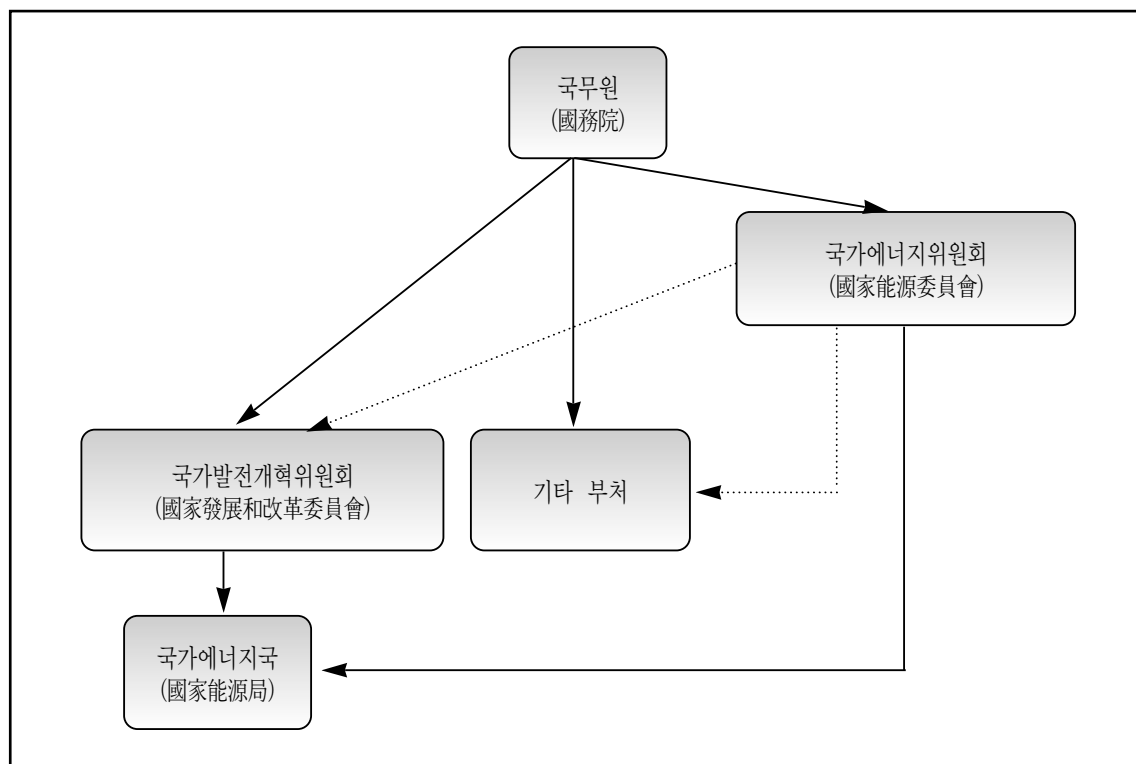
나. 구체적 직무변동

- 국가에너지위원회는 상설조직이기 때문에, 다소 임시적인 성격을 띠고 있었던 국가에너지지도자그룹보다 훨씬 조정권한이 강화될 것으로 예상됨.
- 국가에너지지도자그룹은 그 구성원 각자가 다른 기관 소속하에 있는 사람들로 구성되어 있었음.
- 설립이 무산된 에너지부와 비교해 볼 때 국가에너지국은 여전히 국가발전개혁위원회 산하에 있게 되었지만 업무의 범위와 권한이 커져서, 국가발전개혁위원회로부터 어느 정도 독립성을 확보할 것으로 보임.
- 왜냐하면 기존의 에너지국 국장은 국가발전개혁위원회 부회장 아래에 있었으나 이제 국가발전개혁위원회 부회장이 곧 국가에너지국 국장을 맡음. 이는 중국 정부조직에서 국가에너지국이 기존의 에너지국에 비해 한 급 높은 위치를 차지하게 됨을 의미함.
- 또한 업무의 범위에 있어서도, 기존의 에너지국은 에너지 전략 및 계획에 대한 초안을 작성하는 기능만을 수행했고 초안의 승인은 국가발전개혁위원회에 담당했음. 반면에, 국가에너지국은 에너지 전략 및 계획에 대한 초안 작성에서부터 승인까지 총괄하는 업무를 담당하게 되었음.
- 하지만, 에너지가격 결정권은 여전히 NDRC의 가격부에서 담당.

[그림 1] 에너지 관리구도(개혁전)



[그림 2] 에너지 관리구도(개혁후)



- 국가에너지국은 다른 부처를 조장할 수 있는 권한은 없고 국가에너지위원회의 일상 업무를 수행
 - 만약 다른 부처와의 조정이 필요한 안전을 처리할 시, 조정회의를 소집할지의 여부는 전적으로 국가에너지위원회에 달려있고, 국가에너지국은 다만 그 사항에 대해 조정계획안을 제출할 수 있음.
- 기후변화 이슈에 관한 조정업무는 여전히 국가발전개혁위원회가 담당함.

5. 시사점

- 당분간 중국에서 에너지를 통합관리를 할 수 있는 강력한 고위급 대부처인 ‘에너지부’의 출범은 쉽지 않아 보임.
 - 세간의 많은 관심을 모았던 에너지부 설립의 무산은, 부처이기주의가 만연하고 법률체계가 미흡한 현 중국의 정치 및 제도적 상황 하에서는 어찌 보면 너무도 당연한 결과임.
 - 설사 에너지부의 설립이 이루어진다고 해도 그 구성원이 기존의 에너지분야에서 세력이 강한 이익집단 출신으로 채워진다면 동 기관은 그 집단 이익의 대변기관으로 전락할 가능성이 큼.
 - 반세기 동안 뿌리깊게 자리잡고 있는 중국 에너지관련 정부기관의 부처이기주의는 중국 정부가 에너지 정책을 수립하고 산업을 통합 관리함에 있어 치명적인 걸림돌로 작용.
- 궁극적으로, 중국내에서 에너지분야를 총괄할 강력한 고위급 기관설립의 사회적 요구가 강하여 그러한 기관의 설립이 언젠가는 현실화되겠지만 그 이전에 제도 및 인력의 인프라 구축이 선행되어야 할 것이며 또한 중국내 만연해 있는 이익집단의 이기주의를 개선할 수 있는 제도적 장치 마련이 우선되어야 할 것임.
- 국가에너지위원회의 설립과 국가에너지국의 기능 강화로 인해 중국 에너지의 통합관리가 강화될 것임. 하지만 그 폭이 제한적일 것으로 전망됨.
 - 정부 유관기관과 국영석유기업의 반대로 인해 에너지부의 설립이 무산되고 그 대안으로 국가에너지위원회와 국가에너지국이 설립되었다는 의미는, 동 기관들의 조정능력이나 권한이 다른 정

부기관과 국영에너지기업을 효과적으로 통제할 만한 위치에 이르지 못함을 나타내는 바, 중국 에너지관리 체계에 큰 혁신을 일으키지는 못할 것으로 전망됨.

- 에너지 정책에 있어 중요한 부분중의 하나인 중국 에너지가격결정에 관한 권한은 변화없이 NDRC 산하 가격사(價格司)에 존속.

● 국가에너지위원회 및 국가에너지국의 설립 및 기능 강화가 우리에게 미치는 영향은 미미할 것으로 전망됨.

- 동 조직이, 우리 석유기업의 중국 하류시장 진출시 영향을 크게 미치는 중국 국내 에너지가격정책이나 해외자원개발시 우리와 경쟁관계에 있는 중국 국영석유기업을 관리할 권한이 없는 관계로 우리에게 미치는 영향은 크지 않을 것으로 전망됨.



중국 에너지관리 체계의 변화 및 시사점



에너지경제연구원
KOREA ENERGY ECONOMICS INSTITUTE

발행인 : 방기열 / 편집인 : 임기추

Tel) 031-420-2295 Fax) 031-420-2164 <http://www.keei.re.kr>