

「유럽 에너지현장」 기본협정교섭 현황

이자료는 일본통산성 자원에너지청 국제자원
과 土井良治氏의 논문을 옮긴 것이다. <편집자
註>

「유럽 에너지현장」을 둘러싼 논의는, 네덜란드가 최초로 구상을 제창했던 때부터 3년 가까이 일본·미국 등이 참가하여 본격적인 교섭이 시작된 후 1년 반이 경과하고 있다. 그간 동서독 통일, 구 소련, 붕괴 등 동서냉전구조가 종결을 맞이하던 중, 세계 최대의 산유국 러시아의 생산량은 감퇴를 거듭하는 등 이 에너지현장 구상 목적의 중요성은 증대해 오고 있다.

현재는 정치선언인 「유럽 에너지현장」을 받아들여 법적구속력을 갖는 다국간조약이 될 기본협정등의 교섭이 계속되고 있다. 이 교섭은 거의 매달 브뤼셀에서 개최되고 있고, 교섭에 참가하고 있는 동서 48개국의 에너지 당국은 각각의 국내 법제와의 적합성 등 특히 세밀한 신경을 써가면서 본격적인 국제조약 교섭에 참가하고 있다. 또한 최근 교섭에서는 각국의 GATT당국, 독점금지법 당국 등도 참가하여 무역교섭이 포함된 다국간 조약교섭이 되고 있다.

이하에서는 1년 반이 경과한 이 「유럽 에너지현장」 기본협정교섭 진행 상황을 간단히 소개하고자 한다.

1. 「유럽 에너지현장」의 발단과 경과

「유럽에너지현장」 구상의 발단은 네덜란드 룩벨스 수상이 1990년 6월에 소련을 포함한 전유럽간 천연

가스 파이프라인망 구축등을 제창함에 따라 시작되었다. 그 후 페르시아만 위기에 따른 동구권의 에너지위기 심각화, 소련 원유생산의 예상이하로의 감퇴 등의 사태를 맞아 8, EC는 유럽의 에너지 안정공급 확보를 목적으로, 룩벨스제안을 「전 유럽 에너지 공동체」 구상으로 발전시켜, 전 유럽안전보장회의(CSCE)에서 그해 11월에 정식으로 제안, 12월에는 「유럽 에너지현장」(안)을 작성했다.

일본, 미국, 캐나다, 호주 등의 비 유럽국가들은 당초부터 이 구상이 지역주의적인 그리고 폐쇄적인 것이 되지 않을까하는 우려를 갖고, 차별적 또는 폐쇄적인 것이 되지 않도록 EC에 요구했다. 재차 1991년 6월 OECD/IEA 각료이사회, 그후의 Summit의 진행과정에 있어서도 일본, 미국등은 소련·동구의 에너지 문제는 전세계적인 관점에서 검토해야 할 것이라고 하면서 현장작성의 초기단계부터 참가를 요구했다.

그 결과 EC는 1991년 6월 17일 외무장관 이사회에서 다른 OECD국가들에게도 동참할 기회를 주기로 결정했다. 그리고 OECD 국가들, 소련, 동구권 국가들이 참가하고 네덜란드의 前 EC대사인 룩텐氏를 의장으로 하는 제1회 유럽에너지현장 전체 회의가 같은해 7월 15일에 개최되었다. 그 후 정치선언

인 유럽 에너지현장 및 현장의 실시를 법적으로 인정하기 위한 기본협정 및 분야별 의정서(에너지 효율과 환경, 탄화수소, 원자력)의 책정교섭을 위해 5개의 실무위원회(Working group(WG))로 나뉘어 검토가 시작되었다.

이 전체회의 및 WG에서는 EC 12개 가맹국은, 기본적으로 EC가 대표하여 교섭에 참가하고 있다. 그 EC의 대표는 반년마다 교체되는 EC의 장국은 현장 제창국인 네덜란드였다. 네덜란드는 자국이 EC의 장국으로 있는 1991년말까지 현장을 완성하여 12월 헤이그에서 각료 수준의 현장서명식을 주최할 것을 계획하고, 반년간 현장책정교섭에서 EC대표로서 적극적으로 의논을 이끌었다. 그리고 12월 17일, 45개국, 2국제기관에 의해 서명되었다.

이 현장 내용 책정 교섭과 병행하여, 기본협정 및 각 의정서 책정을 위한 4개의 WG도 개회되고 있었는데, 현장 책정 교섭을 우선하고 있는 것도 있어 1991년중에는 의논의 진전은 보이지 않았다. 그리고 이들 조약문서를 완성하려는 목표시기는 포르투갈이 EC의 의장국인 1992년 6월경이 되었다.

2. 난항을 겪었던 기본협정교섭

기본협정은 구소련, 동구권 국가를 시장경제로 이끌고 서방측 민간투자에 의한 에너지 개발등을 촉진하는 한편 가장 중요한 기본적인 규칙을 규정하는 다국간 조약이다. 이 기본협정이 주요한 구성요소는 에너지 분야에 있어서 자본이동의 자유화와 투자자의 보호, 자유무역 규칙의 준수, 투자·무역등에 관한 분쟁처리, 현장실시를 위한 사무국 설치 등이다.

유럽 에너지현장은 사회주의 체제였던 동구권 국가들이 서방측의 자본주의 경제의 제도들을 조속한 시일내에 도입하고 서방측에서 당연히 적용되는 규칙, 원칙을 동구권 국가들이 준수하는 것을 국제적 구속으로 실행시키는 것을 그 골자로 하고 있다.

이를 위해 현행 서방공통의 규칙을 기본협정중에 기술하고 이를 다국간 조약으로서 서방측, 동구권 측과도 조인하는 절차를 채택하고 있다. 이 협정이 상기와 같은 현장의 취지에 따라 서방측의 현행 공통규칙을 기술한 기본협정일 뿐이라 한다면 서방측

으로서는 이의 조인에 따른 하등의 새로운 국제적 의무가 부담되지 않게 된다. 그러나 현재의 서방측 규칙을 초과하는 것이 포함되어 있다면 서방측 국가간의 투자와 무역(예를들면 일본, 호주의 석탄무역)을 구속하는 다국간 조약만으로도 서방간의 논의를 제기하게 된다.

이제까지의 기본협정 책정교섭은 당초의 예상 이상의 난항을 겪고 있다. 논의의 많은 부분이 서방측의 에너지 분야에서의 기본규칙 표준화 자체를 위해 할당되었다. 그러한 요인으로서 다음과 같은 배경이 생각될 수 있다.

우선, 서방국가들 중에 기본협정에서 규칙의 표준화작업(이것은 수단에 불과하지만)에서 보다 높은 수준의 표준설정 자체를 목적으로 하는 논의가 있다는 것이다. 높은 수준의 규칙이 새로이 설치된다고 한다면 예를 들면 이는 OECD 회원국은 그 에너지 분야에서 더욱 규제완화되게 되고 자유화되지 않게 되면 기본협정에 서명할 수 없다고 하는 사태가 발생하게 된다. 또는 현행 GATT규칙을 넘는 자유화의 의무가 새로이 첨가된다고 하는 사태가 야기된다. 이러한 논리가 발생하고 있는 것은 본 구상자체가 EC가 스스로의 에너지시장 통일이라고 하는 야심적인 명제를 담으면서 제안한것, EC국가들 중에서도, 전력, 가스사업의 민영화, 독점해체등 가장 자유로운 에너지정책을 전개하던 영국이 기본협정 WG의 의장국이라고 하는 것도 영향을 주고 있다고 생각된다.

다음으로 서방측은 GATT나 OECD자본자유화 코드(Code)라고 하는 다국간 국제 협정에 의해 기존의 국제규칙을 보유하고 있고, 기본협정의 핵심이 되는 무역과 투자분야에 대한 기존의 국제규칙과의 적합성을 갖는 것에 신중한 작업을 요하고 있다. 그 방법론에는 다음 두가지가 생각되고 있다. 하나는 기존의 국제협력을 인용하여 그정도의 규칙을 적용하는것(Paraphrase approach) 또 하나는 기존의 국제협력과 同취지를 새로이 개정하는것(reference approach)이다. 첫째방법의 문제점은 예를 들면 GATT비가맹국에 대한 적용문제와 분쟁처리등 GATT독자의 절차를 그대로 인용할 수 없는 부분의 규정과는 차이가 발생하고, 이 부분에 대해서는 서

방측에서도 완전히 새로운 교섭을 해야 한다는 것이다. 기존의 국제규칙이 있는데도 에너지 분야만을 따로하여 무역과 투자규칙을 작성한다는 시도는 극히 복잡한 문제를 초래하고 있다.

마지막으로 일반적으로 이 국가에서도 그러하리라고 생각되는데 에너지라고 하는 분야는 한나라의 에너지 안전보장에 관한 문제라는 점에서 여타산업 분야에 비해, 정부간섭과 규제가 비교적 많은 분야이다. 그리고, 그 정부의 간섭 방법과 수준은 OECD 국가간에서도 상당한 차이가 있어 이러한 에너지 분야에 관한 규칙표준화라고 하는 작업은 제조업등 기타 산업분야보다는 어려운 것이라고 할 수 있다.

이상과 같은 상황에서 서방측 에너지 규칙의 최대 공약수를 구하여 표준화하여 동구권에 적용한다고 하는 기본협정의 책정작업은 당초의 예상보다 난항을 겪고 있으며 교섭을 담당하고 있는 EC대표도 포르투갈에서 영국(92년 후반)으로 영국에서 덴마크(93년 전반)측으로, 변경되었다.

3. 현재의 주요 논점

다음에는 현재의 기본협정교섭에서 주요한 논점을 소개하고자 한다.

(1) 투자자유화와 투자자 보호

기본협정중 투자에 관한 규정에는 자본이동 자유화를 촉진하는 부분과 투자자를 보호하는 부분이 있다. 전자는 OECD 국가간에는 OECD 자본자유화 코드(code)라고 하는 기존의 다국간협정이 존재하고, 후자도 많은 국가가 그 국간 투자보호 협정으로 체결되어 있지만, 이를 다국간에 체결하려는 시도는 에너지 분야를 막론하고 최초의 것이다.

서방측에서의 민간투자를 촉진한다고 하는 의미에서는 송금의 자유와 손실보전보증, 분쟁해결절차 등을 규정하는 투자보호규정이 가장 중요한 부분이다. 이 부분에 대해서는 이제까지의 교섭에서 대강 조문이 완성되고 있다.

자본이동의 자유화에 대해서는 자본가를 국내외 무차별로 하는 내국민 대우(NT)를 원칙으로 하고, 예외를 각국별로 부가물로서 제시하는 방향에서 공감하고 있다. 이 원칙 NT와 예외규정 부가안을 결합시키고자 하는 접근방법은 OECD 자본자유화

code와 유사한 것이지만, 경제개혁의 이행기에 있는 NIS, 동구권 국가는 외국투자에 관한 국내정비도상에 있기 때문에 기본협정 서명시에 부속서류(Annex)를 제시할수 있을지 미묘한 상황이다. 이것은 NIS, 동구권에 대한 경과조치 취급, 서명시 ANEX의 법적 구속성등의 문제를 야기시키고 있다.

(2) 자유무역의 기본 규칙

문제는 GATT와의 적합성이다. GATT가맹국은 당연히 GATT의 무역규칙이 적용되고 있는데 GATT가맹국간에도 개별 Code의 가입·비가입 문제 등, 새로이 에너지 무역만을 다국간 조약화하는데 따른 아주 복잡한 작업에 착수하고 있다.

당초 EC는 *paraphrase approach*(기존의 국제협력을 인용하여 이 정도의 규칙을 적용하는 것)에 의한 안을 제안하였는데, 그후의 논의 결과 현재는 미국이 주장할 *GATT reference approach*(기존의 국제협력과 신규 취지를 새로이 재정하는 것)를 채택하고 교섭이 진행되고 있다. 그 현행(안)에는 GATT 비가맹국에 대해서도 GATT규칙을 선택적용하고, 분쟁이 발생한 경우에는 현장 독자분쟁 처리 절차를 규정하고 어떻게 할 것인가 등 GATT 전문가에 의한 신중한 검토를 요하는 과제가 남아있다. 또한 무역규칙에도 정부조달만은 기본협정 고유의 규정을 준비하고, GATT 정부조달 협정 확대교섭에서 문제가 되고 있는 대상기관에 대해 독자의 범주를 설정하려는 시도를 하고 있다. 이러한 GATT 장단점이 될 우려가 있는 규칙을 규정하려는 시도가 GATT회원국간에서 문제를 야기시키고 있다.

(3) 기타

기타의 주요한 논점을 소개하면 우선 경과조치 문제가 있다. 경제 개혁 이행기에 있는 NIS, 동구국가들은 바로 지금 투자와 무역에 관한 국내법 정비가 진행되고 있으며, 본협정서명시에 그 완전한 의무를 다하기에는 곤란한 상황에 있다. 따라서 이들 동구권 국가들에 대해 일정기간, 기본협정 의무를 부분적으로 면제하는 경과조치규정이 협정중에 준비되고 있다. 그러나 이 경과조치에 따라 NIS, 동구국가들에 대한 의무가 대폭 면제되기도 하고 경과기간이 장기간에 걸치기라고 하면 현장, 기본협정 책정 자체의 의의가 훼손되게 된다. 또한 민간투자자에

제도 하등의 인센티브도 없게 된다.

기타 경쟁정책에 대해서는 작금 국제적으로 논의를 일으키고 있는 독점금지법의 역외 적용과의 관계에서 신중한 논의가 계속되고 있는 한편 환경 보호 규정에 있어서는 오염자 부담원칙, 환경비용의 내부화, 환경 평가등 국내외에서 논의를 불러일으키고 있는 환경보호에 관한 제반원칙에 대한 언급이 있고, 참가국간에서 커다란 의견의 차이가 있다.

그리고 최후로 큰 문제는 현장, 기본협정 등의 실시내용의 실시, 경과조치의 감시들을 위해 설치가 상정되고 있는 상설 사무국 문제이다. 서방측 국가간에서는 국제기관의 불필요한 증설을 피하기 위해 기존의 국제기관 활용을 최대한 도모하고 사무국기능을 필요 불가결한 최소한으로 하기로 대강의 합의를 도출했다. 그러나 그 설치장소에 대해서는 EC가 있는 브뤼셀, OECD/IEA가 있는 파리 등을 둘러싸고 서방측 주요국에서 기본협정 서명자체와도 관련된 정치적인 문제가 되고 있다.

4. 금후의 교섭전망

NIS의 석유생산량은 1990년이후 매년 약 100만 b/d 정도의 추세로 감소하고 있다. 한편 석유와 가스 매장량에 관한 NIS의 가능성은 높고 서방측자본에 의한 개발이 기대되며 실제 서방 메이저등에 의해 몇개의 개발 프로젝트 교섭이 진행되고 있다. 유럽 에너지 현장의 중심적인 동기는 이 NIS의 석유와 가스에 대한 투자라는 것이 분명하다.

작년 하반기중 미국은 러시아와 투자보호협정을 체결했으며 독일도 이미 체결하고 있다. 통상 2국간의 투자보호협정에서 규정하고 있는 내용은 상대국에서의 민간투자를 제 3국에서의 투자보다 불리하게 취급하지 않는 것(최혜국대우), 또는 자국 투자가 보다 불리하게 취급하지 않는 것(내국인 대우), 상대국투자가에 대해 보호 및 보장을 약속하는 것, 송금을 보증하는 것, 국가에 의한 점수와 수용을 한정하여 그 손실보전을 약속하는 것, 평화적인 분쟁 해결 절차를 정하는 것 등이다. 현행 기본협정안에도 이들 투자보호의 핵심이 되는 조항을 포함시키고 있고(기본협정안 제16~24조), 내국인 대우(NT) 원칙의 취급등 일부를 제외하고는 대체로 조문이 결

정되고 있다.

일본과 러시아간에는 북방영토 문제가 있는 것도 있고 양국간의 투자보호 협정체결은 어려운 상황인데 이 유럽 에너지현장의 다국간 진행과정에는對 CIS, 동구권 국가 지원 국제 협조의 일환으로서 적극적으로 참가하고 있다. 서방주요국이, 러시아와 양국간 투자 보호협정을 체결하고 정부차원의 투자 보호하에서 석유·가스개발에 대한 민간투자가 진행되고 있는 중에 일본으로서도 이 기본협정에서 러시아가 투자보호를 하도록 하는 것은 일본의 민간기업으로부터 러시아에 대한 투자를 촉진하는 등 특히 의의있는 것이다.

지난해 11월 EC 에너지장관 이사회, 12월의 EC 에딘버러 회담에서 EC수뇌는 기본협정교섭의 조기 타결을 강력히 요구했다. 이에 따라 EC국가의 조기 타결을 향한 정치적의도는 일층 강화되고 있다. 작년말 유럽 에너지현장 전체회의에서는 금년 상반기 교섭 종결을 전제로한 교섭일정이 확정되고 있다. 금년 상반기 교섭 종결을 전제로한 교섭일정이 확정되고 있다. 에너지분에서 서방측으로부터의 투자촉진, NIS국가들의 경제재건등을 위해서는 기본협정의 조기 타결이 필요한 것에는 이문이 없다.

금년 2월초부터의 기본협정 책정교섭 본격화에 앞서 1월20일~22일, 전체회의 의장인 룩틴 대사가 방일하여 통산성, 외무성 및 석유가스 관계기업 등의 수뇌와 의견교환을 하였다. 이 회담중에 룩틴 의장은 조기타결의 중요성을 강조하면서 3월말로 예정된 전체회의에서의 교섭에는 고급사무수준에 의한 결단을 확정해야 할 것이라고 강조했다.

상술한 바와 같이 현재의 교섭에서는 서방측의 시장경제 기본규칙을 총망라 또는 정밀하게 규정하려는 시도 때문에 교섭이 난항을 겪고 있는 측면이 있다. 유동적으로 불안정한 러시아의 현실을 고려하면 시장경제의 일반적인 규칙을 러시아가 지금 곧 법적으로 인정한다는 것은 곤란한 상태이다. 서방측에서도 동구권측에서도 현재 가장 필요한 것은 민간투자도입이라고 하는 원점으로 회귀하여 기본협정의 내용을 쌍방이 곧 도입가능하고 실현가능한 것으로 하는 것이 조기타결에 필요하다고 생각된다.

◆ <유개공, 주간석유뉴스>