

영국의 대륙붕 자원개발 제도

원광대학교 법학전문대학원 류권홍 교수

I. 서론

기후변화에 따른 에너지 전환으로 화석연료에 대한 중요성이 감소하더라도 여전히 에너지 안보는 국가의 최고 의제로 유지할 수밖에 없다. 그리고 신재생에너지의 확장이라는 보편적 정책 방향을 인정하더라도 각 국가의 에너지 정책은 산업구조, 인구, 에너지원 보유현황, 신재생에너지 보급 역량, 국민 소득 등에 따라 개별적이고 구체적으로 결정되어야 한다.

영국은 EU에서 탈퇴하였지만, EU의 설립은 2차 세계대전 이후 1951년 석탄·철강 공동체(Coal and Steel Community), 1957년 유럽 경제공동체(European Economic Community),¹⁾ 같은 해의 유럽 원자력 에너지 공동체(European Atomic Energy Community)의 세 가지 협정을 기반으로 설립되었다.²⁾

즉, EU는 석탄과 원자력을 중심으로 하는 에너지 공동체 형성을 통해 에너지를 둘러싼 갈등을 방지하면서 동시에 새로운 세계대전의 방지라는 정치적 아이디어에서 시작된 것이다.³⁾

그럼에도 불구하고, 에너지의 정치적·전략적 중요성으로 인해 2009년 리스본 조약 전까지는⁴⁾ EU 구성원 국가들의 주권적 판단 사항이라는 이유로 에너지 정책에 관한 권한을 EU에 이양하지 못했다.⁵⁾ 이로 인해 EU는 각 구성원 국가들의 에너지 정책에 직접적 관여를 하지 못했고 경쟁정책 또는 환경정책을 통해 우회적으로 관여할 수밖에 없었다.

영국의 에너지 정책의 기본은 어떻게 하면 북해 해저 자원의 고갈에 따른 에너지 안보를 어떻게 확보할 수 있는가에 중점을 두고 있다. 즉, 에너지 안보에 대해 개념적으로 합의되지는 않았지만, 에너지에 대한 물리적 접근성과 과도한 가격 변동성이 없는 안정적 공급을 중심으로 정의되고 있다.⁶⁾ 또한, 에너지 안보에서 수송의

1) 로마협정(Treaty of Rome)이라고 종종 표현된다.

2) Kim Talus, Introduction to EU Energy Law, 2016, 1.

3) Ibid.

4) 2009년 리스본 조약 제194조에 따라 EU가 연대 정신에 기초하여 에너지 정책에 대한 일반적 권한을 부여받았으나 개별 국가의 에너지 자원개발, 에너지원의 선택, 에너지 공급에 관한 일반적 구조에 대해서는 여전히 회원국의 권한에 속하는 예외 규정을 두고 있다. 또한, 기본적으로 재정적 성격을 가지는 사안에 대해서는 만장일치 의결을 요구함으로써 EU의 역할은 사실상 자문기관으로 제한된다.

5) Kim Talus, above n 2, 3.

6) Department of Energy & Climate Change, Energy Security Strategy, November 2012 5. "There is no perfect definition of energy security. When discussing energy security the Government is primarily concerned about ensuring that consumers have access to the

중요성으로 인해 수송 루트의 안전성을 에너지 안보의 세 번째 핵심 요소가 되었다.⁷⁾ 영국의 국내 에너지원은 물리적 공급 및 가격 안정에서 중요한 역할을 수행하기 때문에, 북해 대륙붕 자원의 효율적 개발을 촉진할 수 있는 제도적 개선이 지속적으로 이루어지고 있는 것이다.

이 보고서에서는 2013년 Wood Review와 이에 따른 제도적 변화를 중심으로 영국의 대륙붕 자원개발에 대한 최근 변화 내용을 살펴보고, 우리나라의 대륙붕 개발 정책에 참고될 수 있는 시사점들을 찾아보고자 한다.

II. 영국 대륙붕 개발의 역사와 현황

1. 영국 대륙붕 개발의 역사

가. 북해 대륙붕 개발의 시작

영국의 최초 석유자원 탐사는 1918년 상대적으로 낮은 수심의 연안 해역에서 시작되었으나, 탐사에 성공하지 못했다.⁸⁾ 다만, 1939년 BP는 스코틀랜드 동부 미들랜드 육상 지역에서 석유 탐사에 성공한 후, 규모는 적지만 경제성 있는 생산을 시작했다.⁹⁾ 앵글로 페르시아 석유회사(Anglo-Persian Oil Company)의¹⁰⁾ 설립자인 다르시(D'Arcy) 또한 영국 내륙에서 석유와 가스의 탐사를 꾸준히 시도하여 다수의 유전을 발견하였지만 경제성 있는 발견에는 이르지 못했다.¹¹⁾

국제적으로 1956년 7월 26일 이집트 나세르(Gamal Nasser) 정권의 수에즈운하 봉쇄조치는¹²⁾ 유럽 국가들의 에너지 안보에 대한 우려를 키웠고, 이로 인해 유럽 내의 에너지 자원개발이 촉진되었다.

영국의 북해 대륙붕 개발은 1959년 5월 네덜란드의 호로닝언 가스전(Groningen Gas Field) 탐사 성공에 따라, 영국 해역에서도 가스전이 발견될 수 있다는 가능성에 대한 기대가 커졌다.

1961년 셸(Shell)이 북해 지역에서 탄성과 조사를 통한 탐사를 시작했고, 상대적으로 수심이 낮은 11개 해역에서 탐사가 이루어졌으나 더비셔(Derbyshire)의 하드스토프트(Hardstoft)-1에서만 유일하게 개발가능한 유전이 발견되었다.¹³⁾

energy services they need (physical security) at prices that avoid excessive volatility (price security).

7) Katja Yafimaba, The Transit Dimension of EU Energy Security, 2011, 16-17.

8) J. M. Bowen, 25 Years of UK North Sea Exploration, Geological Society Memoir No. 14, 1991, 1.

9) Ibid.

10) 1917년 앵글로 페르시아 석유회사 영국에서 국내 가장 큰 석유 판매망을 갖추고 있던 BP를 합병하였고, 1954년 회사 이름을 다시 BP로 바꾼다. BP, Early history - 1909-1924, August 10, 2020, at <https://www.bp.com/en/global/corporate/who-we-are/our-history/early-history.html>.

11) J. M. Bowen, above n 8.

12) Daniel Yergin, The Prize, 1992, 483.

13) J. M. Bowen, above n 8.

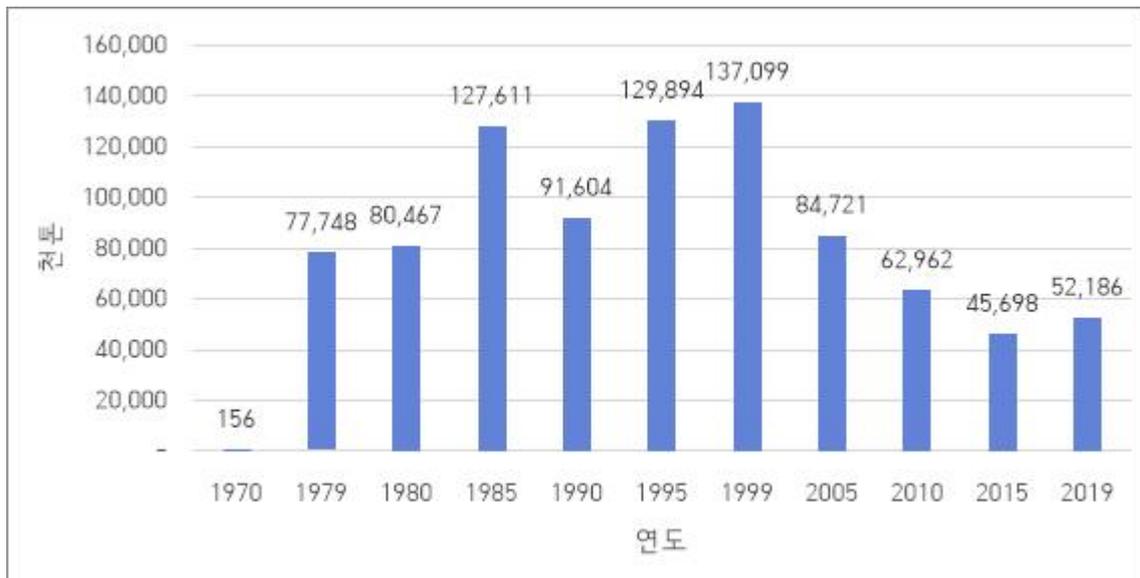


그림 1 1970년 이후 영국의 국내 원유 총생산량 변화

Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Crude oil and petroleum: production, imports and exports 1890 to 2019, 30 July 2020, Excel Sheet - Production, Imports & Exports에서 자료 재정리.

북해 대륙붕에서의 최초 탐사 성공은 1965년이었으나, 본격적인 생산은 1970년 후반이었다. 북해 대륙붕의 원유 생산이 본격화되면서 1975년 156만 톤에 불과하던 총생산량이 1979년 7,800만 톤, 1985년 1억 2,760만 톤에 이른 다음 점차 감소하여 1990년 9,160만 톤의 저점을 찍은 후 다시 생산량이 증가하면서 1999년 1억 3,700만 톤의 최고점에 도달했다.¹⁴⁾ 1999년 이후 다시 생산량이 급감하면서 2019년 5,200만 톤에 그쳤다.

1970년대 후반부터 1980년대 초반까지 급격한 원유 생산량 증가는 1973년과 1978년 두 차례의 유가파동에 따른 것이며, 영국이 원유 순 수출국이 된 것은 1981년이였다.¹⁵⁾ 하지만, 국내 생산량 감소에 따라 2004년 원유 순 수출국으로서의 지위를 잃게 되었다.¹⁶⁾ 2004년 영국의 원유 순 수입량은 478만 톤이었다.¹⁷⁾ 자연스럽게 에너지 대외의존도는 2005년 이후 지속적으로 증가하면서 2014년 46%까지 도달했다.

석유, 가스 국내 생산량의 급격한 감소는 영국 정부의 재정에 압박이 되었음은 물론 에너지의 안정적 수급과 관련된 에너지 안보 정책의 변화를 불러오게 된 핵심적 원인이 되었다.

14) Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Crude oil and petroleum: production, imports and exports 1890 to 2019, 30 July 2020, Excel Sheet - Production, Imports & Exports.

15) Ibid.

16) Ibid.

17) Ibid.

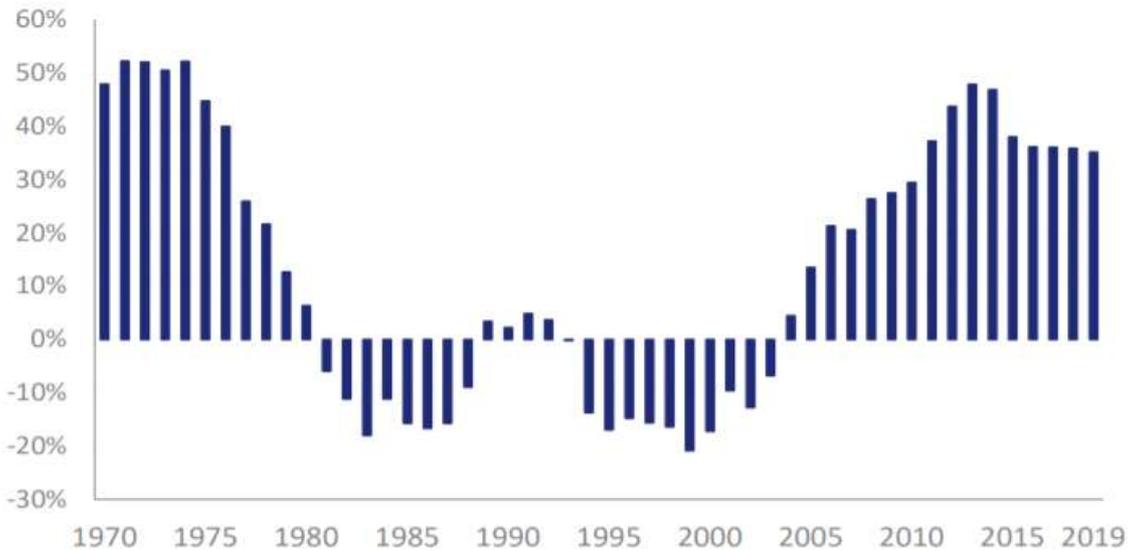


그림 2 1970년부터 2019년까지 영국의 에너지 대외의존도

Department for Business, Energy & Industrial Strategy, DUKES 2020 Chapter 1: Energy, August 10, 2020, at https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/904739/DUKES_2020_Chapter_1.pdf.

2. 북해 대륙붕 개발에서의 쟁점

영국의 북해 대륙붕 개발에서 발생한 중요 쟁점은 영국과 네덜란드, 노르웨이 및 덴마크와의 대륙붕 경계를 어떻게 설정하느냐에 대한 문제였다. 1958년 대륙붕에 관한 제네바 협약에 따라 원칙적으로 수심 200m까지 대륙붕이 인정되었다.¹⁸⁾

1959년 노르웨이의 대규모 천연가스 발견에 따라 영국의 BP 및 Esso 등이 대륙붕에서의 자원개발에 대한 탐사 허가를 취득하고자 하였으나 영국 의회에서 대륙붕 관련 법률을 제정되기 전까지는 관련 허가를 발급할 수 없다는 것이 영국 정부의 기본적 입장이었다.¹⁹⁾ 기업들은 인접국가들과 대륙붕 경계협정이 체결되지 않더라도 1958년 대륙붕 협정의 중간선 원칙에 따라 중간선 안쪽의 대륙붕 지역에 대해서는 영국 정부가 개발권을 부여할 수 있고, 법적으로는 기존 1934년 석유(생산)법(Petroleum (Production) Act 1934)을 확대 적용하면 되지 않느냐고 제안했으나 영국 정부는 이를 받아들이지 않았던 것이다.²⁰⁾

영국 정부 내부의 오랜 법적 검토를 거쳐 1964년 대륙붕법(Continental Shelf Act 1964)과 석유(생산)(대륙붕 및 영해) 규정(Petroleum (Production) (Continental Shelf and Territorial Sea) Regulations 1964)이 제정되었다.²¹⁾

18) 정인섭, 신국제법 강의, 제3판 2012년, 594면.

19) Alex Kemp, The Official History of North Sea Oil and Gas, Volume 1, 2012, 3-4.

20) Ibid.

또한, 영국 정부는 1965년 3월 네덜란드와, 1966년 3월 덴마크와 각 대륙붕 경계 협정을 체결하였으며, 협정들은 중간선 원칙을 따랐다.²²⁾

Ⅲ. 영국의 대륙붕 개발 활성화를 위한 제도 개선

1. Wood Review 이전의 석유·가스 개발 정책과 문제점

가. Wood Review 이전의 영국 대륙붕 개발 정책 변화

1964년 첫 석유·가스 탐사 개발권이 허가된 이후 9차례에 걸친 개발허가에 대한 변화가 있었으나 모두 점진적인 변화였을 뿐, 2016년의 Wood Review처럼 급진적인 개혁의 요구는 없었다.²³⁾

영국 해역에서의 석유·가스 개발에 관한 최초 법적 규제는 1964년 대륙붕법 (Continental Shelf Act 1964) 제1조에서 시작된다.²⁴⁾ 같은 조 제3항은 대륙붕에서의 석유·가스 개발권의 허가와 관련하여 육상에서의 석유·가스 개발에 관한 법률인 1934년 석유(생산)법을 준용하고 있다. 대륙붕에서의 석유 개발 경험이 없던 영국으로서는 육상의 개발에 적용되는 법률을 따를 수밖에 없었을 것이다.

21) J. M. Bowen, above n 8, 2.

22) Ibid.

23) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, UK Oil and Gas Law, Volume 1 Resource Management and Regulatory Law, 3rd Edition, 2018, 132

24) Continental Shelf Act 1964 1 Exploration and exploitation of continental shelf

(1) Any rights exercisable by the United Kingdom outside territorial waters with respect to the sea bed and subsoil and their natural resources, except so far as they are exercisable in relation to coal, are hereby vested in Her Majesty.

(2) In relation to any coal with respect to which those rights are exercisable the Coal Industry Nationalisation Act 1946 shall apply as it applies in relation to coal in Great Britain, but with the modification that the National Coal Board shall not engage in any operations for the purpose of working or getting the coal without the consent of the Minister of Power, which may be given on such terms and subject to such conditions as he thinks fit.

(3) In relation to any petroleum with respect to which those rights are exercisable sections 2 and 6 of the Petroleum (Production) Act 1934 (which relate to the granting of licences to search and bore for, and get, petroleum) shall apply as they apply in relation to petroleum in Great Britain, and section 3 of that Act (which enables persons holding licences under that Act to acquire ancillary rights) and section 5 of that Act (which makes provision as to receipts and expenditure under that Act) shall have effect as if this subsection were part of that Act. - 이하 생략 -

대륙붕은 1982년 UN 해양법 협약 제76에 따라 영해 밖으로 영토의 자연적 연장에 따라 대륙붕계 바깥 끝까지, 또는 대륙붕계의 바깥 끝이 200해리에 미치지 아니하는 경우, 영해기선으로부터 200해리까지의 해저지역의 해저와 하층토로 이루어진다. 다만, 특별한 경우 200해리를 넘는 대륙붕도 인정되고 있으나, 그 한계는 영해기선으로부터 350해리를 넘거나 2,500미터의 수심을 연결하는 선인 2,500미터 등심선으로부터 100해리를 넘지 못한다. 별도 첨부한 영국 대륙붕 지도 참조.

1970년대 초 국제유가 급등에 따라, 당시의 법률에 따르면 영국 정부가 대륙붕에서 생산되는 석유·가스에서 정당한 몫을 챙기지 못한다는 우려가 제기되었고, 1975년 석유 및 해저 파이프라인 법(Petroleum and Submarine Pipelines Act)과 석유 과세법(Oil Taxation Act)의 제정을 통해 영국 정부와 개발회사가 취득하는 몫에 대한 재균형을 추구하게 되었다.²⁵⁾

1975년 제도 개혁의 핵심적 내용은 국영 석유회사의 설립(The British National Oil Corporation)을 통한 개발에 대한 참여 확대,²⁶⁾ 새로운 개발 허가 조건의 도입을²⁷⁾ 통한 정부 통제의 강화 등이다.

영국의 1975년 석유·가스 개발 체제는 1979년 보수당 정권의 마거릿 대처(Margaret Thatcher)가 수상으로 당선되면서 또다시 급격한 변화를 겪게 된다. 대처 수상의 신자유주의, 자유시장주의 정책으로 인해 국영 석유회사와 가스회사가 최우선 민영화 대상 기업이 되었다. 약간의 수정과 개선이 있었으나 현재까지 기본 틀은 유지되고 있다.

25) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 134.

26) Petroleum and Submarine Pipelines Act 1 Constitution of the Corporation

(1) There shall be a body corporate, to be called the British National Oil Corporation (and hereafter in this Act referred to as " the Corporation "), which shall be constituted in accordance with the following provisions of this section.

(2) The Corporation shall consist of not less than eight and not more than twenty persons appointed by the Secretary of State to be members of the Corporation from among persons appearing to him to have had wide experience of, and shown capacity in, activities connected with petroleum, other industrial, commercial or financial matters, administration or the organisation of workers. - 이하 생략 -

27) Petroleum and Submarine Pipelines Act 17 Modification of model clauses for incorporation in petroleum production licences

(1) The model clauses set out in Schedule 4 to the [S.I. 1966/898.] Petroleum (Production) Regulations 1966 as amended by the [S.I. 1971/814.] Petroleum (Production) (Amendment) Regulations 1971 (which are clauses relating to production licences for seaward areas within the meaning of the regulations) shall have effect subject to the provisions of Part I of Schedule 2 to this Act; and in accordance with the preceding provisions of this subsection the said Schedule 4 shall have effect, after the coming into force of this subsection and the said Schedule 2, as set out in Part II of the said Schedule 2 (which reproduces the said Schedule 4 as further amended by the said Part I and with consequential adjustments in the numbering of the model clauses).

(2) The model clauses set out in Schedule 3 to the Petroleum (Production) Regulations 1966 as amended by the [S.I. 1972/1522.] Petroleum (Production) (Amendment) Regulations 1972 (which are clauses relating to production licences for landward areas within the meaning of the regulations) shall have effect subject to the provisions of Part I of Schedule 3 to this Act; and in accordance with the preceding provisions of this subsection Schedule 3 to the said Regulations of 1966 shall have effect, after the coming into force of this subsection and Schedule 3 to this Act, as set out in Part II of Schedule 3 to this Act (which reproduces Schedule 3 to the said Regulations as further amended by the said Part I and with consequential adjustments in the numbering and side-notes of the model clauses).

(3) It is hereby declared that the provisions of the Schedule 4 set out in Part II of Schedule 2 to this Act and the provisions of the Schedule 3 set out in Part II of Schedule 3 to this Act may be varied, revoked, modified or excluded as if those provisions were contained in regulations in force by virtue of section 6 of the Petroleum (Production) Act 1934.

나. Wood Review 이전 석유·가스 개발 제도의 문제점

Wood Review 이전의 석유·가스 개발 제도에 대한 주된 비판은 석유·가스 개발회사에게 광범위한 주도권이 부여되었다는 점에서 시작된다. 즉, 개발회사들이 석유·가스 개발제도의 약한 규제방식(light-touch)을 이용하여 수익극대화를 추구하도록 했다는 것이다.

석유·가스 개발에 대한 체계적 계획을 수립하고 보다 적극적인 개입을 추진해온 노르웨이에 비해, 영국은 석유·가스 개발회사들이 제출한 제안을 승인 또는 거부하는 수준의 소극적 역할을 하고 있을 뿐이라는 우려가 제기된 것이다.²⁸⁾

노르웨이와 영국이 석유·가스의 개발권을 국영 또는 민간 개발회사에게 부여하는 것은 동일하지만, 석유·가스 개발회사의 구성 및 운영행위에 대한 국가의 관심과 관여에서는 상당히 차이가 있었다.²⁹⁾ 예를 들어, 보다 적극적인 관여 정책을 추진한 노르웨이 정부는 석유·가스 개발로부터 최대한의 조세수입을 추구했으며, 부존 석유·가스의 최적·최대 생산을 위한 기관과 생산된 석유·가스의 최고 시장가격을 취득하기 위한 기관을 별도로 구성했다.³⁰⁾

결정적으로는 북해 대륙붕에서의 석유·가스 생산량 감소는 영국 정부의 재정 수입을 감소시킬 뿐만 아니라, 450,000명에 달하는 근로자들의 일자리까지 위협받게 되며, 영국의 석유·가스 해외의존도가 점점 높아지면서 에너지 안보에 위협이 된다는 것이다.³¹⁾ 따라서 영국도 보다 적극적인 개입을 통해 개발의 촉진과 정부의 세수를 확대해야 할 필요성이 커졌다.

2. Wood Review에 대한 검토 및 분석

가. Wood Review의 원인 및 착수

2013년 6월 영국 에너지·기후변화부(Department of Energy & Climate Change)는 이안 우드 경(Sir Ian Wood)에게 영국 석유·가스 자원 개발의 규제 및 관리에 대한 포괄적인 검토를 요청했다.³²⁾

Wood Review를 시행하게 된 원인은 다양하다. 석유·가스 생산량 및 생산의 효율 감소, 한계 석유·가스전 발견의 확대, 기반시설의 노후화, 운영행위에서의 상호의존성 확대 등을 원인으로 들 수 있으며, 그 중 가장 심각하게 고려된 것은 석유·가스 생산량 감소다.³³⁾

28) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 136.

29) Ernst Nordveit, Regulation of the Norwegian Upstream Petroleum Sector, Regulation of the Norwegian Petroleum Sector, 2015, 154.

30) Ibid.

31) Ibid.

32) Department of Energy & Climate Change, Government Response to Sir Ian Wood's UKCS: Maximising Economic Recovery Review, July 2014, 4.

한편, 2011년 노르웨이는 영국과 비슷하게 석유·가스 생산량의 감소가 진행 중일 때 자국의 석유·가스 개발 관련 제도 개선방안을 마련했고,³⁴⁾ 영국 또한 단기적이지만 효과적인 제도 개선 방안을 찾고자 했다.

2013년 11월 Wood Review 중간 보고에서 강조된 쟁점은 영국 석유·가스의 경제적 개발 극대화(Maximum Economic Recovery)에 대한 낮은 집중도·역사적으로 안정적이지 못한 조세제도(몫의 분배)·법제도 및 상업적 거래에서 협력을 저해하는 태도 등이었다.³⁵⁾ 그리고 이런 문제점들을 해소하기 위해 영국 대륙붕 자원에 대한 정부 관리권의 조속한 확대·영국 재무부, 산업계 그리고 더 강화된 권한과 함께 새롭게 출범할 독립 규제기관 등 3 주체의 경제적 개발 극대화를 위한 새로운 3각 전략의 추진·경제적 개발 극대화에 협력하고 경제적 개발 극대화 전략을 따르겠다는 산업계의 명시적 약속 등이 강조되었다.³⁶⁾

나. Wood Review의 주요 내용(권고)

(1) Wood Review 주요 쟁점

Wood Review는 다음과 같은 주요 쟁점들을 다루고 있다.³⁷⁾

① 경제적 개발의 극대화 정책에 초점을 두지 않는 석유·가스 개발

운영권자는 독자적으로 상업적 이익을 추구하며, 영국 대륙붕 내에서 기존 석유·가스전 사이의 경제적 개발 극대화를 위한 협력이 아주 제한적으로 이루어지고 있다는 것이 중요한 쟁점으로 지적되고 있다.

새로운 기반시설의 설치 또한 특정 개발에 직접 관련하여 이루어지며 좀 더 넓은 범위의 잠재적 수요는 고려하지 않고 있는데, 현존하는 기반시설을 적절히 사용할 수 있는 노력이 필요하다는 것이다.³⁸⁾

② 조세정책

석유·가스전 성숙도에 발맞춘 조세제도 안정성(Fiscal Stability)에 대한 보장이 필요하다는 점을 확인하고 있다. 그리고 동시에 기존 석유·가스전의 확대·새로운 석유·가스전의 개발 등에 대한 조세 혜택을 부여하거나, 석유·가스 생산시설 폐

33) Ibid.

34) Norwegian Ministry for Petroleum and Energy, An industry for the future - Norway's petroleum activities, 2011.

35) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 138.

36) Sir Ian Wood, UKCS Maximising Recovery Review: Final Report, February 24, 2014, 1.

37) Ibid, 13.

38) Ibid.

쇄에 대한 세금 감면 등을 통해 장기적으로 경제적 개발의 극대화를 추구해야 한다는 것이다.³⁹⁾

③ 정부의 관리

현재 석유·가스 개발에 대한 영국의 관리제도는 영국 대륙붕 개발이 시작되던 초기의 방식을 유지하고 있으며 근본적으로 약한 규제방식이므로 새로이 추진될 경제적 개발의 극대화 전략에는 맞지 않다고 보았다.⁴⁰⁾ 따라서 에너지·기후변화부 외의 독립적이며 강화된 권한을 가진 규제기관의 필요성이 강조되었다.

④ 석유·가스 산업계의 자산 관리

석유·가스 생산 효율성의 급락은 석유·가스 자산 관리의 빈약한 수준을 보여주고 있으며, 심각하게 증가하는 규제기관의 업무 부하로 인해 이런 변화에 대해 적절히 대응하지 못했다는 것이다.⁴¹⁾

또한, 지난 몇 년 동안의 낮은 투자로 인한 부작용이 분명하게 나타나고 있으며, 비록 석유·가스전의 성숙도가 높아진 것은 사실이지만 석유·가스 회수 개선(Improved Oil Recovery)과⁴²⁾ 석유·가스 회수 증진(Enhanced Oil Recovery)⁴³⁾ 기술을 통한 생산 증대가 이루어지지 않는다면 경제적 개발의 극대화에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 점을 확인하고 있다.⁴⁴⁾

⑤ 협력 부족과 운영권자들 사이의 지나친 법·상업 중심적 태도

운영권자들 사이의 협력 부족은 오히려 비용을 증가시키며 석유·가스 개발을 지연시킬 뿐만 아니라, 석유·가스 생산의 효율성을 떨어뜨린다는 것이다.⁴⁵⁾

Wood Review 과정에서 처리 및 수송 기반시설에 대한 사용 조건에 대한 합의에 이르지 못해 결국 고비용·저회수, 심각한 사업 지연 및 몇몇 사례의 경우 좌초자산(Stranded Assets)이 되어버리는 경우도 있었다는 것이다.⁴⁶⁾

⑥ PILOT의⁴⁷⁾ 수준 높은 전략적 사고, 그러나 빈약한 실천

39) Ibid.

40) Ibid.

41) Ibid.

42) 석유·가스 회수 개선은 물의 주입과 석유·가스 회수 증진을 포함한 개념이다. Norman J. Hyne, Nontechnical Guide to Exploration, Drilling, and Production, 2nd Edition, 2001, 439.

43) 석유·가스 회수 증진은 열, 화학물질 및 가스 등을 통한 회수 증진을 의미한다. Norman J. Hyne, above n 42, 443.

44) Sir Ian Wood, above n 36, 13.

45) Ibid.

46) Ibid.

탐사, 기반시설, 생산 종료 등과 관련하여, 보다 효율적인 접근이 이루어질 수 있도록 통합적인 계획이 필요하며, 이를 위해 규제기관은 물론 석유·가스 산업계가 PILOT를 통해 여러 가지 쟁점들에 대해 이미 개발된 전략들의 이행을 위한 협력의 필요성이 반드시 요구된다.⁴⁸⁾

한편, 이안 우드 경은 Wood Review와 관련하여 피드백이 이루어진 주요 쟁점들을 보고서 서문에 정리하고 있다.

첫째, 영국의 석유·가스 개발 관련 허가 모델은 적절한 모델이었으며, 영국의 모델은 국영 석유회사에 의한 독점이 허용되지 않는 대부분의 나라에서처럼 성공적으로 운영되고 있다고 평가했다.⁴⁹⁾

영국 석유·가스 개발 초기, 대형 운영권자에 의한 대규모 석유·가스전의 개발에서는 낮은 수준의 규제와 함께 자유시장 모델이 잘 작동했지만, 시간이 지남에 따라 새롭게 발견되는 석유·가스전들의 규모가 작아지고, 많은 석유·가스전들이 한계유전에 속하며 낡은 기반시설에 상호의존하는 상황이 전개되고 있다.

한편, 정부의 규제는 20년 전에 비해 1/2 수준으로 감소한 반면 규제에 대한 수요는 확대되고 있으며, 해양 석유·가스 개발에 대한 국제 경쟁이 치열해짐에 따라 영국의 대륙붕 자원개발에 더 많은 투자를 유인할 필요성도 커졌다는 점을 지적하고 있다.⁵⁰⁾

첫 번째 쟁점에 대해 이안 우드 경은 규제기관의 권한을 강화하는 방향으로 해결책을 제시하고 있다. 또한, 규제기관은 전문성을 기반으로 협력수준을 획기적으로 높이는 것이고, 영국 재무부 및 산업계와의 협력을 강조하고 있다.⁵¹⁾

둘째, 석유·가스의 개발은 기존과 같이 자금·전문성·경험이 풍부한 운영권자에 의해 주도되어야 한다는 점을 인정한다. 다만, 새로운 규제기관의 역할은 허가·감독·관리에 있으며, 낮은 수준의 관료주의·높은 수준의 기술과 경험을 갖추고, 강력하면서도 실용주의적 기관이 되어야 한다고 밝히고 있다.⁵²⁾

새로운 규제기관은 기존의 권한을 행사함은 물론, 협력의 촉진과 분쟁 해결의 장벽을 제거함으로써 경제적 개발의 극대화에 초점을 둔 추가적인 권한 부여를 통해 이런 목적을 달성할 수 있음을 확인하고 있다.⁵³⁾

셋째, 새로운 규제기관은 상당한 수준의 독립성과 권한을 가진 기관장 및 높아진

47) Government UK, PILOT, August 13, 2020, at <https://www.gov.uk/government/groups/pilot>. 영국 정부와 석유·가스 산업계의 협력을 위해 설립되었으나 2015년 'MER UK Forum'으로 전환되었다. Oil & Gas Authority, MER UK Forum, August 13, 2020, at <https://www.ogauthority.co.uk/about-us/mer-uk-forum-task-forces/>.

48) Ibid.

49) Ibid, 1.

50) Ibid.

51) Ibid.

52) Ibid.

53) Ibid, 2.

자율성·자원·역량을 보유해야 하며, 이를 통해 석유·가스 개발에 대한 훨씬 강화된 관여와 영향력을 행사할 수 있게 될 것이라고 지적하고 있다.⁵⁴⁾

이안 우드 경은 Wood Review에서 영국 정부의 석유·가스 개발에 대한 관여 정도의 강화가 필요하다는 점을 강조하면서, 관여의 강화를 위해 별도의 독립적인 석유·가스 개발에 관한 기관의 설립이 필요하다고 정리하고 있다.

물론 영국 대륙붕 석유·가스 개발에 대한 정부의 역할 강화는 경제적 개발의 극대화의 실현을 위한 방안이다.

(2) Wood Review의 권고

(가) 권고 1 : 경제적 개발의 극대화를 위한 새로운 전략의 수립 및 이행에 대한 정부와 산업계의 약속⁵⁵⁾

Wood Review는 영국 재무부 및 새로운 규제기관과 석유·가스 산업계가 영국 해안에 존재하는 자원 개발을 통해 경제적 이익과 에너지 안보를 극대화하기 위한 경제적 개발의 극대화 전략에 대한 응집력 있는 3각적 접근방법을 마련해야 한다고 권고하고 있다.⁵⁶⁾

경제적 개발의 극대화 정책의 추진에서 가장 중요한 주체는 규제기관과 개발권자들이라는 점도 분명히 하고 있다.⁵⁷⁾

경제적 개발의 극대화의 개념은 이미 2000년 초반에 정책 목적으로 도입되었으나, Wood Review는 이 개념의 지위를 전략적 목적에서 집행가능한 법적 의무로 강화했다는 점이 중요한 변화이다.⁵⁸⁾

(나) 권고 2 : 영국 대륙붕의 석유·가스 개발에 대한 효과적인 관리 및 규제를 담당할 규제기관의 창설과 석유·가스 탐사, 개발, 생산에 있어 산업계의 협력 극대화⁵⁹⁾

에너지·기후변화부(Department of Energy & Climate Change)는 독립된 새로운 규제기관을 설립해야 하며, 새로운 규제기관은 개발허가에 대한 감독과 단기·중기·장기적 관점에서 영국 석유·가스의 경제적 개발의 극대화에 초점을 두고 감독기능을 실행할 책임을 진다.

새로이 설립되는 독립 규제기관은 에너지·기후변화부로부터 독립되어야 하며, 새롭고 강력한 규제기관의 설립에 대해서는 석유·가스 산업계도 동의하고 있다.⁶⁰⁾

54) Ibid.

55) Recommendation 1: Government and Industry to develop and commit to a new strategy for Maximising Economic Recovery from the UKCS (MER UK)

56) Sir Ian Wood, above n 36, 6.

57) Ibid.

58) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 139.

59) Recommendation 2: Create a new length regulatory body charged with effective stewardship and regulation of UKCS hydrocarbon recovery, and maximising collaboration in exploration, development and production across the Industry

소규모, 다수 석유·가스전 개발의 활성화는 자연스럽게 개발권자들 사이의 상호 의존성을 높이게 되고, 상호의존성의 강화는 석유·가스전의 개발을 둘러싼 갈등은 물론 기반시설의 사용에 대한 갈등이 다수 발생할 수밖에 없다. 따라서, 새로운 규제기관은 이런 갈등을 해결할 수 있는 권한을 행사할 수 있어야 한다.⁶¹⁾

(다) 권고 3 : 경제적 개발의 극대화를 실현할 수 있도록 규제기관에 추가적인 권한이 부여될 것⁶²⁾

경제적 개발의 극대화를 실현하기 위해 영국 정부는 현재 보유하고 있는 권한을 최대한 활용해야 하며, 새로운 규제기관이 다음과 같은 업무를 수행할 수 있도록 추가적인 권한이 부여되어야 한다.

- 탐사·개발·생산의 모든 단계에서 개발권자로 하여금 경제적 개발의 극대화 전략에 적합한 행위를 확보할 수 있는 권한
- 구속력 없는 조정권, 필요한 경우 전문가의 판단을 활용할 수 있는 분쟁해결 의정서 및 절차의 운영 권한
- 운영권을 상실하거나 개발권을 박탈당할 수 있다는 경고를 공식·비공식적으로 할 수 있는 명확한 권한
- 운영 및 기술 관리 위원회에 참여할 수 있는 권한
- 경쟁력 있는 시장 형성을 위해 필요한 정보에 대해 적기에 투명하게 접근할 수 있는 권한의 강화

새로운 규제기관의 권한행사를 현실화하기 위해, Wood Review는 개발권자가 경제적 개발의 극대화 정책을 준수하지 않는 경우 제재를 할 수 있는 권한을 부여하도록 하고 있다. 제재의 실행 전에 이행 미준수를 시정하도록 통보하고, 이를 따르지 않은 경우 개발권자에 대한 공식 경고, 운영권자의 변경 유도, 개발 허가에 대한 중지, 개발 허가의 종료 등에 대한 권한을 행사하도록 하고 있다.⁶³⁾

(라) 권고 4 : 석유·가스 분야의 중요 전략 개발 및 추진⁶⁴⁾

새로운 규제기관은 유·가스 산업계와 함께 Wood Review에 제시된 구체적 전략을 수립하고 시행해야 한다. 구체적으로 전략을 수립할 분야는 다음과 같다.

- 탐사(정보 접근 포함)
- 석유·가스 자산 관리(생산 효율 및 석유·가스 회수 개선 포함)
- 지역단위 개발(남부 북해 지역을 시작으로)
- 기반시설
- 기술(석유·가스 회수 증진 및 탄소포집저장(Carbon Capture and Storage 포함))
- 생산 종료(Decommissioning)

60) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 140.

61) Ibid.

62) Recommendation 3: The Regulator should take additional powers to facilitate implementation of MER UK

63) Sir Ian Wood, above n 36, 17.

64) Recommendation 4: Develop and implement important Sector Strategies

석유·가스 산업계 또한 경제적 개발의 극대화 전략에 따른 원칙을 준수해야 하며, 재무부·규제기관과의 3각 협력은 물론 기반시설의 공동 사용·지구물리 정보의 적절한 공동 사용·지역적 허브의 개발을 포함하는 핵심 분야에 대한 협력을 강화해야 한다.

다. 분야별 중요 전략에 대한 Wood Review의 권고

(1) 탐사 전략(Exploration Strategy)

탐사 전략의 목표는 탐사활동을 재활성화함으로써 영국 대륙붕에 존재하는 경제적으로 회수 가능한 석유·가스를 최대한 생산하는 것이다. 이런 목표는 유정과 지질 정보에 대한 효과적인 사용, 적절하게 설계된 개발권 부여제도, 지역 개발 계획 내에서 정보의 공동 활용 등에 의해 달성될 수 있다.⁶⁵⁾

아래 그래프는 2000년 이후 2019년까지 영국의 탐사정 굴착 수를 보여주고 있으며, 2008년 이후 급격한 하락 추세를 보이다가 2018년 저점에 이른 후 2019년에는 다시 급상승했다.

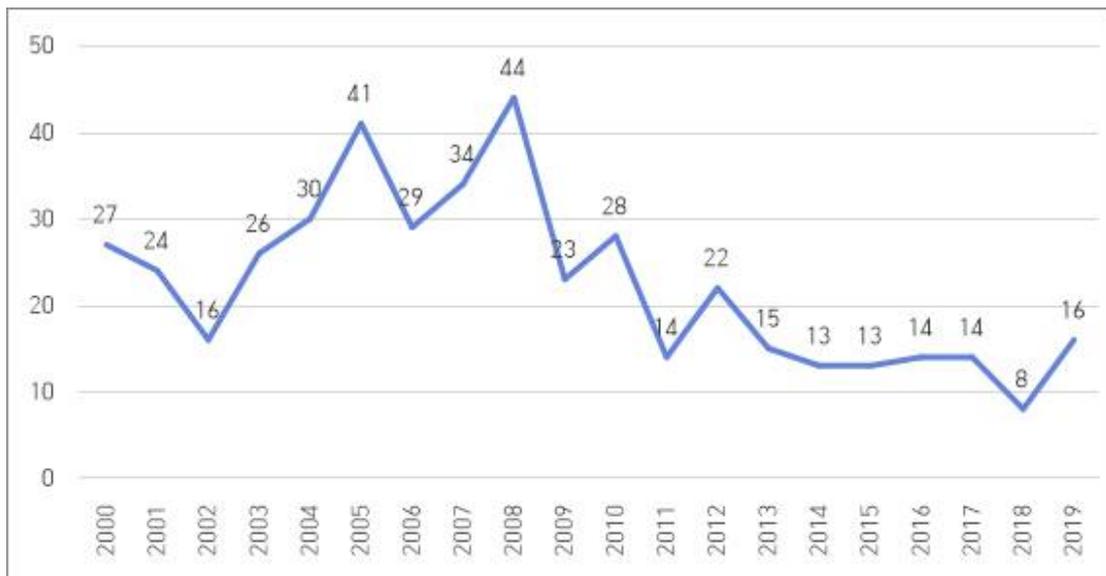


그림 3 2000년에서 2019년까지 영국 탐사정 굴착 수(단위 - 종축 : 수, 횡축 : 연도)

Oil and Gas Authority, Well Data, August 13, 2020, at

<<https://www.ogauthority.co.uk/data-centre/data-downloads-and-publications/well-data/>> 자료를 재정리

65) Sir Ian Wood, above n 36, 31.

탐사 전략의 실현을 위해 먼저 정부는 탐사를 촉진할 수 있는 잠재 석유·가스전에 대한 평가를 신속하게 시행해야 한다고 권고하고 있다.⁶⁶⁾

국제적으로 탐사 경쟁이 강화되는 상황에서 영국 대륙붕이 탐사활동을 하기에 유리한 지역이라는 인식이 개발회사들 사이에 다시 공유되어야 한다. 하지만, Wood Review의 시각에서 볼 때 영국의 석유·가스 생산에 대한 조세제도는 탐사 성공 가능성이 낮고 보다 높은 기술적 도전이 필요한 지역의 탐사를 유도하기에 충분한 유인책을 제공하지 못하고 있다.⁶⁷⁾

한편, 네덜란드는 국영의 비운영권 개발회사가 탐사 단계에서 40%의 지분을 인수하고 있으며, 이런 국가적 위험 부담은 탐사활동 활성화에 도움이 되고 있다.⁶⁸⁾ 탐사가 효율적으로 이루어지기 위해서는 일정한 구역에 기초해서 시행되어야 하며, 해당 구역 내에서의 기존 기반시설의 활용, 지질학적 정보의 사용에 대한 협력 등이 이루어져야 한다.

신규 탐사 허가 구역 및 유망성이 낮은 구역의 탐사권 범위와 형태가 세분화되는 것을 피해야 하며, 지금까지 탐사 수요가 높았던 지역에서의 탄성과 및 탐사정 굴착이 더 적극적으로 이루어지지 않았는지에 대한 원인을 파악해야 한다.

규제기관은 또한, 탐사정 굴착행위·탄성과 탐사 등의 행위를 촉진하기 위한 방안들을 조사해야 하고, 필요한 경우 정부의 재정지원까지 시행해야 한다.⁶⁹⁾

영국 대륙붕의 유망성과 지질정보의 사용이 가능하도록 최신 전자 정보 시스템의 개발도 요구된다.⁷⁰⁾

(2) 석유·가스 자산 관리 전략(Asset Stewardship Strategy)

석유·가스 자산 관리 전략은 운영권자로 하여금 자신의 석유·가스 자산과 기반시설을 경제적 개발의 극대화 의무에 부합하게 적절히 관리하게 하면서, 동시에 인근 석유·가스 자원 또한 고려하도록 하고 있다.⁷¹⁾ 운영권자는 효율적이고 효과적인 방법으로 석유·가스 자산을 관리해야 하며, 운영권자가 수립한 석유·가스 자산 관리 전략을 규제기관과 공유해야 한다.⁷²⁾

석유·가스 자산에 대한 관리가 강조되는 이유는 영국 대륙붕에서의 석유·가스 생산 효율은 물론 생산량 자체도 하락하기 때문이다. 아래 그래프에서 보는 것처럼 영국의 석유·가스 생산량은 2010년부터 2013년까지 가파르게 하락하다가 2015년 이후로 보합 내지 소폭 증가 추세를 보이고 있다.

석유·가스 자산 관리와 관련하여, 경제적 개발의 극대화 의무는 개별 개발권의

66) Ibid, 33.

67) Ibid.

68) Ibid.

69) Ibid, 35.

70) Ibid.

71) Ibid, 38.

72) Ibid.

영역을 넘어 최소한 인근 개발권자까지 포괄적으로 적용되도록 하고 있다.⁷³⁾ 개발권자의 인근 개발권역에 대한 고려 의무는 상대적으로 애매한 현행 제도의 중대한 변화로 인정되고 있다.⁷⁴⁾

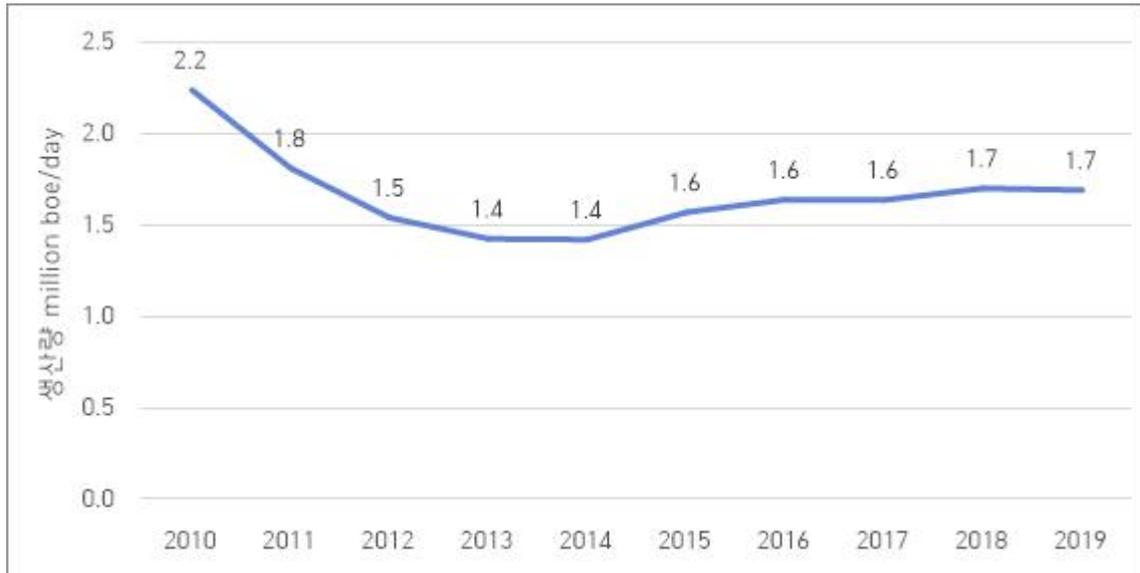


그림 4 2010부터 2019년까지 영국의 석유·가스 생산량 변화

Oil and Gas Authority, OGA oil and gas production projections and BEIS demand projections - February 2020, August 13, 2020, at <https://www.ogauthority.co.uk/data-centre/data-downloads-and-publications/production-projections/> 자료를 재정리

석유·가스 자산 관리 전략을 시행하기 위해 규제기관은 기존의 관리 절차 위에 석유·가스 자산 관리와 관련한 요구사항을 명확히 해야 하며, 매년 개별 석유·가스 자산에 대한 재검토가 이루어져야 한다.⁷⁵⁾

운영권자들은 석유·가스 자산 이행에 관한 정보를 적기에 제출해야 한다.⁷⁶⁾

(3) 지역 단위 개발 전략(Regional Development Strategy)

지역 단위 개발 전략의 목적은 영국 대륙붕의 석유·가스 개발을 광구 단위보다 지역 단위로 개발하기 위한 것이다.⁷⁷⁾

지역 단위 개발 전략은 Wood Review의 가장 혁명적인 변화 중 하나로 여겨지고 있으며, 지구 단위 개발 전략을 위해서는 단순한 격려 또는 유도 차원을 넘어 강제

73) Ibid.

74) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 145.

75) Sir Ian Wood, above n 36, 40.

76) Ibid.

77) Ibid, 41.

성 있는 조치가 요구되고 있다.⁷⁸⁾

지역 단위 개발 전략의 더 근본적 목적은 기존 기반시설에 대한 제3자 접근권의 문제를 해결하기 위한 것으로 소규모 및 한계유전의 개발 증가에 따른 기존 기반시설의 활용 필요성이 확대되고 있으며, 이를 해결하기 위해 개발권자로 하여금 그들이 보유하고 있는 기반시설에 대한 제3자의 사용이 가능하도록 요구하고 있다.⁷⁹⁾ 다만, 기존 기반시설의 이용은 공정하며, 경제성이 인정되는 상업조건 및 이용요금을 기준으로 제3자의 사용권이 인정되는 한편, 기반시설 소유자가 생산한 물량을 처리하기 위한 용량이나 기술적 문제점들이 먼저 고려되도록 하고 있다.⁸⁰⁾

지역 단위 개발 전략의 시행을 위해 규제기관은 석유·가스 산업계와 함께 영국 대륙붕의 개별 지구 및 상업적 매장 유망지(Play)⁸¹⁾에 대한 지역 계획을 수립해야 한다.⁸²⁾

지역 단위 개발 전략은 기반시설의 제3자 접근을 허용하는 것을 전제로 하기 때문에 아래의 기반시설 전략과 밀접한 관련이 있다.

(4) 기반시설 전략(Infrastructure Strategy)

기반시설 전략의 취지는 기존 기반시설의 수명을 연장하고, 새로운 기반시설에 대한 투자를 촉진하는 것에 있다.⁸³⁾

기반시설 전략은 기억에 기반하여 수립되어야 하며, 경제적 개발의 극대화 및 개별 개발권자의 상업적 목적에도 부합해야 한다.⁸⁴⁾

기존 기반시설 전략은 기존 석유·가스 자산관리 절차에 포함되어야 하며, 지역 개발 계획은 시설 용량의 확대·수명 연장·생산 핵심 지역 인근에서의 생산 극대화를 위한 협력을 촉진하도록 활용되어야 한다.⁸⁵⁾ 이를 위해, 규제기관은 재무부와 함께 기존 기반시설의 수명 연장 및 신규 투자의 확대를 위한 경제적 상황을 조성해야 한다.

규제기관은 기반시설의 제3자 접근과 관련하여 기반시설에 대한 접근권을 보장하고 관련 분쟁의 해결을 위해 주어진 법적 권한을 최대한 사용해야 하며, 기반시설의 신규 제공자 또는 기존 기반시설 소유자들로 하여금 새로운 기반시설의 사업 모델을 개발하도록 촉진해야 한다.⁸⁶⁾

78) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 145.

79) Sir Ian Wood, above n 36, 41.

80) Ibid.

81) Play는 이미 발견되어 상업성이 증명된 자원의 매장지를 의미하며, 저류암·덜개암·구조를 포함한다. Norman J. Hyne, Dictionary of Petroleum Exploration Drilling & Production, 2006, 383.

82) Sir Ian Wood, above n 36, 42.

83) Ibid, 44.

84) Ibid.

85) Ibid, 46.

86) Ibid.

(5) 기술 전략(Technology Strategy)

기술 전략은 경제적 개발의 극대화를 실현하기 위해 현재의 기술을 최대한 효과적으로 활용하며, 새로운 기술을 개발하기 위한 전략이다.⁸⁷⁾

Wood Review가 제안하는 우선 기술 개발분야는 다음과 같다.⁸⁸⁾

- 탐사 성공률을 높이기 위한 기술
- 생산 종료에 따르는 비용 절감 기술
- 생산 효율 증대 기술
- 석유·가스 회수 개선을 위한 기술
- 석유·가스 회수 증진 기술
- 소규모 석유·가스전 개발 기술
- 기술적 적용분야의 확대

규제기관은 기술개발을 위한 단위별 하부 단위를 구성하되, 각 주요 기술분야에서의 해결방안에 가장 이해관계가 깊은 핵심 기업들과 규제기관이 공동으로 참여해야 한다.⁸⁹⁾ 운영권자들 또한 기술 개발은 물론 개발된 기술의 활용에 적극 참여해야 한다.⁹⁰⁾

한편, Wood Review는 폐유가스전을 탄소포집 저장시설로 활용하기 위한 사업성 검토를 규제기관은 물론 개발권자들이 상호 밀접하게 연구할 것을 요구하고 있다.⁹¹⁾

(6) 생산 종료 전략(Decommissioning Strategy)

생산 종료 전략은 석유·가스전의 경제적 수명을 최대한 연장하고, 핵심 석유·가스 자산들이 기반시설 및 생산 중심 지역의 역할이나 수명을 다하기 전에 생산을 종료하는 것을 방지하는 것을 목적으로 하고 있다.⁹²⁾

즉, 석유·가스전의 조기 생산 종료를 예방하고, 생산 종료를 하더라도 잘 수립된 계획에 따라 체계적으로 시행함은 물론 이 분야에서 영국이 국제적 경쟁력을 갖출 수 있도록 하겠다는 취지이다.⁹³⁾

조기 생산종료를 방지하기 위해 추가적인 석유·가스 개발에 대한 지원을 제공하도록 하고 있으며, 생산 종료 전략의 효과적 시행을 위해 규제기관으로 하여금 ‘생산 종료 포럼’을 운영하도록 하고 있다.⁹⁴⁾ 포럼을 통해 규제기관 및 석유·가스 산업계가 생산 종료 비용의 획기적 감소, 혁신 장려 및 협력 확대를 주도하도록 하고 있다.⁹⁵⁾

87) Ibid, 47.

88) Ibid, 47-48.

89) Ibid, 48.

90) Ibid, 49.

91) Ibid.

92) Ibid, 50.

93) Ibid.

94) Ibid, 51.

95) Ibid.

Wood Review의 가장 혁신적 부분으로 인정되고 있는 부분이 조기 생산 종료의 방지를 통해 생산 종료와 기반시설 사용 사이의 필요적 연관성을 형성하는 것이다.⁹⁶⁾

라. Wood Review 권고 사항의 구체적 시행

(1) Wood Review에 대한 영국 정부의 적극적 호응

영국 에너지·기후변화부 장관은 Wood Review의 권고사항을 최대한 조속하게 이행할 것을 약속했고,⁹⁷⁾ 독립 석유·가스청(Oil and Gas Authority)을 스코틀랜드 에버딘(Aberdeen)에 설립하여 세계적인 수준의 기관장을 선임하겠다고 밝혔다.⁹⁸⁾

정부의 권한 강화와 정부 및 석유·가스 산업계의 협력 강화를 중심으로 하는 Wood Review는 정부와 석유·가스 산업계 모두가 윈윈(Win-Win)할 수 있는 계기라는 긍정적인 반응이 나왔다.⁹⁹⁾

정부의 권한 강화와 재무부, 새로운 규제기관 그리고 석유·가스 산업계의 3각 협력에 관한 권고 1에 대해 영국 정부는 강력하게 찬성했다.¹⁰⁰⁾

석유·가스 개발과 관련된 새로운 규제기관의 설립에 관한 권고 2에 대해서도 영국 정부는 에너지·기후변화부 외의 기관을 설립하겠다고 밝혔고,¹⁰¹⁾ 현재 설립되어 운영 중이다.

권고 4의 분야별 특화된 전략의 수립에 대해서도 새로 설립된 규제기관으로 하여금 석유·가스 산업계와의 협력을 통해 실천할 것을 약속하고 있다.¹⁰²⁾

새로운 규제기관의 권한을 강화해야 한다는 권고 3 또한 권고 2와 더불어 적극적 영국 정부의 적극적 지지를 받았고,¹⁰³⁾ Wood Review에서 제시된 권한들이 부여되었다.

반면, Wood Review의 권고들이 과연 현실화될 수 있을 것인지에 대한 우려도 일부 제기되었다. 즉, 영국에서는 40년이 넘는 동안 120개 이상의 개발권이 부여되었고 개발권자들 중 상당수는 해외 기업들이기 때문에 이들이 영국 정부의 정책 변화에 협력할 것인지 의심스럽다는 것이다.¹⁰⁴⁾ 석유·가스전의 규모, 투자 방법, 기반시설의 현황 등이 개별 광구마다 다르고, 이에 따라 개발권자들의 이해관계 또한 다양할 수밖에 없기 때문에 실질적인 협력이 어려울 수 있다는 것이다.

96) Ibid, 52. Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 149.

97) Department of Energy & Climate Change, Government Response to Sir Ian Wood's UKCS: Maximising Economic Recovery Review, July 2014, 4.

98) Ibid.

99) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 150.

100) Department of Energy & Climate Change, above n 97, 6.

101) Ibid, 9.

102) Ibid, 16.

103) Ibid, 14.

104) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 150-151.

(2) 새로운 규제기관인 석유·가스청(Oil and Gas Authority)의 설립

석유·가스청은 2015년 독립기관으로 설립되었고, 영국 석유·가스 자원의 경제적 개발의 극대화를 위한 규제·촉진 등을 주된 기능으로 한다.¹⁰⁵⁾

2016년 에너지법(Energy Act 2016)의¹⁰⁶⁾¹⁰⁷⁾ 제정을 통해 그 법적 지위가 변경되었으며, 산업·에너지 전략부(Department for Business, Energy and Industrial Strategy)가 유일한 주주로 되어 있다.¹⁰⁸⁾

석유·가스청의 재정은 2015년 10월 1일부터 석유·가스 산업계에 부과되는 부담금을 통해 확보된다.¹⁰⁹⁾¹¹⁰⁾

2016년 에너지법에 따라 석유·가스청은 운영권자들과 함께 관련 회의에 참석할 수 있는 권한, 정보에 대한 접근권, 분쟁 해결에 관한 권한, 의무 불이행에 대한 이행 권고와 더불어 £100만을 최고한도로 하는 벌금을 부과할 수 있다.¹¹¹⁾

또한 2011년 에너지법(Energy Act 2011)에 의해 석유·가스청은 상류 석유·가

105) Oil and Gas Authority, About us, August 14, 2020, at <https://www.ogauthority.co.uk/about-us/what-we-do/>.

106) Energy Act 2016 Introductory Text

An Act to make provision about the Oil and Gas Authority and its functions; to make provision about rights to use upstream petroleum infrastructure; to make provision about the abandonment of offshore installations, submarine pipelines and upstream petroleum infrastructure; to extend Part 1A of the Petroleum Act 1998 to Northern Ireland; to make provision about the disclosure of information for the purposes of international agreements; to make provision about fees in respect of activities relating to oil, gas, carbon dioxide and pipelines; to make provision about wind power; and for connected purposes.

107) Energy Act 2016 1 The OGA

(1) The company originally incorporated under the Companies Act 2006 as the Oil and Gas Authority Limited is renamed as the Oil and Gas Authority.

(2) In relation to any of its functions—

(a) the Oil and Gas Authority is not to be regarded as acting on behalf of the Crown, and

(b) its members, officers and staff are not to be regarded as Crown servants.

(3) The Oil and Gas Authority is exempt from the requirements of the Companies Act 2006 relating to the use of “limited” as part of its name.

(4) In this Act “the OGA” means the Oil and Gas Authority.

108) Oil and Gas Authority, above n 105.

109) Ibid.

110) Energy Act 2016 13 Levy on licence holders

(1) The Secretary of State may, by regulations, provide for a levy to be imposed on, and be payable by, one or more of the following kinds of persons—

(a) persons who hold licences (other than excluded licences) granted under section 3 of the Petroleum Act 1998 (searching for, boring and getting petroleum);

(b) persons who hold licences (other than excluded licences) granted under section 2 of the Petroleum (Production) Act 1934 (licences to search for and get petroleum);

(c) persons who hold licences granted under section 4 of the Energy Act 2008 (unloading and storing gas);

(d) persons who hold licences granted under section 18 of the Energy Act 2008 by the Secretary of State or the OGA (storage of carbon dioxide).

111) Oil and Gas Authority, above n 105.

스 기반시설에 대한 제3자 접근권과 관련된 분쟁해결 권한도 부여되어 있다.¹¹²⁾

한편, 석유·가스청의 유일한 주주가 산업·에너지 전략부이기 때문에 Wood Review가 제시한 정부와의 대등한 지위가 보장되지 못하고, 산업·에너지 전략부의 석유·가스청에 대한 영향력 행사가 가능할 것이라는 우려도 제기되고 있다.¹¹³⁾

(3) 경제적 개발의 극대화 전략의 시행

(가) 경제적 개발의 극대화 개념의 입법화

경제적 개발의 극대화 전략은 2015년 기반시설법(Infrastructure Act 2015)의 개정을 통해 법제화되었다. 2015년 기반시설법 제41조는 1998년 석유법(Petroleum Act 1998) 제9조 다음에 경제적 개발의 극대화에 관한 규정을 추가하도록 하고 있다.¹¹⁴⁾

한편, 경제적 개발의 극대화 개념의 법제화 과정에서 정부에 기존 석유·가스 개발협정에 대해 관여할 수 있는 권한을 부여하는 것에 대해 석유·가스 산업계가 반대했고, 경제적 개발의 극대화의 개념이 무엇인지 명확히 해달라는 주장이 있었다.¹¹⁵⁾ 전자에 대해서는 입법 과정에서 해당 권한이 삭제되었고, 후자는 경제적 개발의 극대화 개념 자체가 석유·가스 산업의 발전에 따라 변화되는 개념이라고 이해하면서 입법화되었다.¹¹⁶⁾

경제적 개발의 극대화에서의 극대화가 생산량의 극대화인지 또는 가치의 극대화인지에 대한 개념 논의, 경제적 개발의 극대화라는 개념 자체가 법률적으로 집행가능한 개념인지 또는 정책적 개념으로만 사용되어야 하는지에 대한 논의도 전개되었다.¹¹⁷⁾

그럼에도 불구하고 2015년 기반시설법 개정을 통해 1998년 석유법에 경제적 개발의 극대화는 명시되었다.

(나) 경제적 개발의 극대화의 내용

1998년 석유법 제9A조 제2항에 따르면 경제적 개발의 극대화를 달성하기 위한 전략을 수립해야 하는 주체는 석유·가스청이 아니라 산업·에너지 전략부 장관이다.¹¹⁸⁾

112) Ibid.

113) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 152.

114) Infrastructure Act 2015 41 Maximising economic recovery of UK petroleum

After section 9 of the Petroleum Act 1998 insert—

“PART 1A

Maximising economic recovery of UK petroleum - 이하 생략 -

115) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 152-153.

116) Ibid.

117) Ibid, 155.

118) Petroleum Act 1998 9A The principal objective and the strategy

(1) In this Part the “principal objective” is the objective of maximising the economic recovery of UK petroleum, in particular through—

동시에, 경제적 개발의 극대화는 석유·가스 산업에서 사용되고 있는 장비의 개발·건설·적용 및 사용과 개발권자·운영권자 등과 협력을 통해 증진될 수 있음을 밝히고 있다.¹¹⁹⁾

개발권자·운영권자·기반시설 소유자·석유·가스전 상류 기반시설을 설치하려는 자는 경제적 개발의 극대화 전략을 준수할 의무가 있으며,¹²⁰⁾ 산업·에너지 전략부 장관은 기반시설법의 효력 발생일로부터 1년 이내에 첫 번째 전략을 작성하도록 하고 있다.¹²¹⁾

경제적 개발의 극대화 전략은 핵심의무(Central obligation)·보완의무(Supporting Obligations) 그리고 요구되는 행동기준(Required Actions and behaviours) 등을 중심 내용으로 하고 있다.

관련자들은 영국 해역에서 경제적으로 생산하는 석유·가스의 가치 극대화를 위해 필요한 조치를 취해야 하는 의무가 있으나,¹²²⁾ 동시에 경제적 개발의 극대화 전

-
- (a) development, construction, deployment and use of equipment used in the petroleum industry (including upstream petroleum infrastructure), and
 - (b) collaboration among the following persons—
 - (i) holders of petroleum licences;
 - (ii) operators under petroleum licences;
 - (iii) owners of upstream petroleum infrastructure;
 - (iv) persons planning and carrying out the commissioning of upstream petroleum infrastructure.
 - (2) The Secretary of State must produce one or more strategies for enabling the principal objective to be met.
 - (3) A strategy may relate to matters other than those mentioned in subsection (1)(a) and (b).
 - (4) For provision about producing and revising a strategy, see sections 9F and 9G. - 이하 생략 -

119) Ibid.

120) Petroleum Act 1998 9C Carrying out of certain petroleum industry activities

(1) A person who is the holder of a petroleum licence must act in accordance with the current strategy or strategies when planning and carrying out activities as the licence holder.

(2) A person who is an operator under a petroleum licence must act in accordance with the current strategy or strategies when planning and carrying out activities as the operator under the licence.

(3) A person who is the owner of upstream petroleum infrastructure must act in accordance with the current strategy or strategies when planning and carrying out the person's activities as the owner of upstream petroleum infrastructure (including the development, construction, deployment and use of the infrastructure).

(4) A person must act in accordance with the current strategy or strategies when planning and carrying out the commissioning of upstream petroleum infrastructure.

121) 구체적인 전략들은 석유·가스청 홈페이지(<https://www.ogauthority.co.uk/>)에서 확인 가능하다. 현재는 공급망 및 수출 전략(Supply Chain and Exports Strategy), 기술 전략(Technology Strategy), 석유·가스 회수 증진 전략(Enhanced Oil Recovery Strategy), 정보관리 전략(Information Management Strategy), Exploration Strategy), 자산 관리 전략(Asset Stewardship Strategy) 등이 발표되어 있다.

122) Oil and Gas Authority, The Maximising Economic Recovery Strategy for the UK

7. Relevant persons must, in the exercise of their relevant functions, take the steps necessary to secure that the maximum value of economically recoverable petroleum is recovered from the strata beneath relevant UK waters.

략에서 정하고 있는 안전조항(Safeguards)에 따르는 보호도 받고 있다.¹²³⁾ 여기서 관련자들은 경제적 개발의 극대화 전략을 준수해야 할 의무가 있는 자들이다.

안전조항은 경제적 개발의 극대화에 따른 의무는 다른 법률이나 보통법에 의해 금지되는 행위를 허용하거나 또는 이를 요구하지 않으며, 경제적 개발의 극대화 전략은 충분한 상업적 회수의 기대 없이는 어떤 투자나 행동을 요구할 수 없다는 등의 내용을 담고 있다. 안전조항은 관련자들에게 이중적 의무나 경제성이 없는 투자를 강요하지 못하게 하는 제도적 장치이다.

예를 들어, 안전조항에 따르면 환경·보건·안전 등에 관한 법적 의무가 경제적 개발의 극대화 전략에 우선한다.

보완의무는 탐사·개발, 자산 관리, 기술, 생산 종료, 석유·가스청의 계획 등으로 구분되어 있으며, 포괄적이고 일반적인 핵심의무와 달리 보완의무는 더 구체적이고 개별적인 의무를 부과하고 있다.

보완의무의 구체적 사례로, 보완의무 제11호는 개발권자는 개발권에 기재된 작업 프로그램을 완수하기 전까지 개발권의 포기를 금지하고 있다.¹²⁴⁾ 현행 영국의 석유·가스 개발 규제에 따르면 작업 프로그램의 미완성은 제2차 탐사기간 허가를 거부할 수 있는 사유일 뿐 이를 완성할 의무를 부과하지 않고 있는데 경제적 개발의 극대화 전략이 이를 의무화하고 있다.

한편, 작업 프로그램의 완성이 안전조항의 상업적 회수의 기대 없는 투자 요구 금지에 해당하는 경우, 개발권자는 개발허가에 기재된 내용과 동일한 또는 유사한 작업을 시행하도록 하거나, 석유·가스청과 합의된 작업 프로그램을 이행하도록 하고 있다.¹²⁵⁾

행동기준은 행위의 적시성(Timing)·협력(Collaboration)·비용 절감(Cost Reduction)·관련자가 경제적 개발의 극대화 전략을 준수하지 않겠다고 결정한 경우 행동기준(Actions where relevant parties decide not to ensure Maximum Economic Recovery) 등을 담고 있다.

행동기준의 핵심 사항은 개발권자들의 협력의무이다.¹²⁶⁾ 이에 따르면, 관련자들은

123) Oil and Gas Authority, The Maximising Economic Recovery Strategy for the UK

8. The Central Obligation must be read subject to paragraphs 2-6 (Safeguards).

124) Oil and Gas Authority, The Maximising Economic Recovery Strategy for the UK

11 The licensee of an offshore licence who has made a firm commitment to carrying out a work programme in respect of that licence must not relinquish the licence without first having completed the work programme as set out in the licence.

125) Oil and Gas Authority, The Maximising Economic Recovery Strategy for the UK

12 Where the obligation in paragraph 11 does not apply because paragraph 3 applies the licensee must carry out a work programme of the same or a similar nature to the one set out in the licence or such other work programme as the licensee may agree with the OGA enables the Central Obligation to be met.

126) Oil and Gas Authority, The Maximising Economic Recovery Strategy for the UK

28 When considering how to comply with obligations arising from or under this Strategy relevant persons must:

a. where relevant, consider whether collaboration or co-operation with other relevant persons and those providing services relating to relevant functions in the region could

경제적 개발의 극대화 전략과 관련된 의무 이행 방법을 고려할 때 다른 관련자 또는 서비스 제공자들과의 협력이 비용을 절감할 수 있는지, 석유·가스의 회수를 증진할 수 있는지 또는 해당 의무 이행에 다른 영향을 미치는지 여부를 반영해야 하며, 이상의 가능성이 있다고 보이는 경우 그 가능성을 적절히 참작하여야 하고, 석유·가스청과 협력해야 한다.

3. 영국의 대륙붕 개발 관련 규제

가. 해양 자원 개발에서의 보건·안전 규제

영국의 해양 자원개발에서의 보건·안전 규제는 상당히 강력하며, 보건·안전 규제에 관한 기관은 보건·안전청(Health and Safety Executive)이다.¹²⁷⁾ 현재 영국의 해양 자원개발에서의 보건·안전에 관한 규제는 1988년 발생한 파이프 알파 해양 플랫폼 사고(Piper Alpha Platform Accident)에 대한 대응 방안으로 도입된 제도이며, 현재까지 유지되고 있다.

보건·안전청의 해양 자원개발에서의 보건·안전 규제에 관한 계획(Sector plan for health and safety: Offshore energy)은 대형 안전사고의 발생 방지를 주된 목표로 하되, 대형 사고의 방지와 동시에 석유·가스 자원의 보존, 기반시설 노후화·자산 통합관리의 실패·생산종료 활동과 관련된 위험의 관리, 보건·안전 관련 리더십·능력·인력 개발도 동시에 추구하고 있다.¹²⁸⁾

해양 자원 개발에서의 보건·안전에 대한 법률과 관련 지침은 다음 표와 같다.

이 중 시추공 지점 및 운영 규정(Borehole Sites and Operations Regulations 1995 (S.I. 1995/2038))과 해양 시설 및 유정(설계 및 건설 등)에 관한 규정(Offshore Installations and Wells (Design and Construction, etc) Regulations 1996 (S.I. 1996/913))은 시추공 및 생산공의 안전 규제에 관한 기본 규정이며, 해양 시설 및 유정에 대해서는 해양 시설 및 유정(설계 및 건설 등)에 관한 규정(A guide to the well aspects of the Offshore Installations and Wells (Design and Construction etc) Regulations 1996, Guidance on Regulations)을 별도로 두고 있다.¹²⁹⁾

reduce costs, increase recovery of economically recoverable petroleum or otherwise affect their compliance with the obligation in question;

b. where it is considered possible that such collaboration or co-operation might improve recovery, reduce costs or otherwise affect their compliance with obligations arising from or under this Strategy, relevant persons must give due consideration to such possibilities; and

c. co-operate with the OGA.

127) Health and Safety Executive, Offshore oil and gas, August 17, 2020, at <https://www.hse.gov.uk/offshore/index.htm>.

128) Health and Safety Executive, Sector plan for health and safety: Offshore energy, August 14, 2020, at <https://www.hse.gov.uk/aboutus/strategiesandplans/sector-plans/offshore.pdf>.

129) Health and Safety Executive, A guide to the well aspects of the Offshore Installations

나. 대륙붕에 대한 환경 규제

영국은 석유·가스 개발에서의 환경 규제에 관한 별도의 일관된 기관이 없으며, 잉글랜드·웨일즈에서는 환경청(Environment Agency), 스코틀랜드에서는 스코틀랜드 환경 보호청(Scottish Environmental Protection Agency)이 환경 관련 위험을 평가한다.¹³⁰⁾

| 법령/규정 | 제정 연도 | 관련 기준 |
|--|-------|---|
| Offshore Installations (Offshore Safety Directive) (Safety Case etc) Regulations 2015 (SI 2015/398) | 2015 | L154 |
| Health and Safety at Work etc. Act 1974 (Application outside Great Britain) Order 2013 (SI 2013/240) | 2013 | Guidance on the application of health and safety law offshore |
| Offshore Installations (Safety Case) Regulations 2005 (S.I. 2005/3117) | 2005 | L30 |
| Diving at Work Regulations 1997 (S.I. 1997/2776) | 1997 | L103, L104, L105, L106, L107 |
| Offshore Installations and Wells (Design and Construction, etc) Regulations 1996 (S.I. 1996/913) | 1996 | L84 |
| Pipelines Safety Regulations | 1996 | L82 |
| Offshore Installations and Pipeline Works (Management and Administration) Regulations 1995 (S.I. 1995/738) | 1995 | L70 |
| Offshore Installations (Prevention of Fire and Explosion, and Emergency Response) Regulations 1995 (S.I. 1995/743) | 1995 | L65 |

and Wells (Design and Construction etc) Regulations 1996. Guidance on Regulations, August 14, 2020, at <<https://www.hse.gov.uk/pubns/books/l84.htm>>.

130) Greg Gordon, John Paterson, Enmre Üsenmez, above 23, 254.

| 법령/규정 | 제정 연도 | 관련 기준 |
|---|-------|--------------|
| Borehole Sites and Operations Regulations 1995 (S.I. 1995/2038) | 1995 | L72 |
| Offshore Safety (Repeals and Modifications) Regulations 1993 (S.I. 1993/1823) | 1993 | 별도의 가이드라인 없음 |
| Offshore Safety Act 1992 (c 15) | 1992 | 별도의 가이드라인 없음 |

표 1 영국의 해양 자원 개발에서의 보건·안전에 대한 법률과 관련 지침

Health and Safety Executive, Offshore health and safety law, August 17, 2020, at <<https://www.hse.gov.uk/offshore/law.htm>>.

2001년 해양 석유 활동(서식지 보전) 규정(Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001)이 EU 조류 지침(Council Directive 2009/147/EC) 및 서식지 지침(Council Directive 92/43/EEC)에 따라 해양 석유·가스 개발과 관련된 환경영향평가 의무를 명시하고 있으나, 그 외의 EU 지침에 따른 내용들에 대해서는 2017년 해양 서식지 및 생물 다양성 보전 규정(Conservation of Offshore Marine Habitats and Species Regulations 2017)이 더 구체적인 내용을 담고 있다.¹³¹⁾¹³²⁾

1999년 해양에서의 탐사 및 생산과 관련한 환경영향평가는 해양 석유 생산 및 파이프라인(환경영향평가) 규정(Offshore Petroleum Production and Pipelines (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1999)에 따르며, 탐사 활동에 대해서는 2004년 석유 허가(탐사 및 생산)(해양 및 육상) 규정((The Petroleum Licensing (Exploration and Production) (Seaward and Landward Areas) Regulations 2004)이,¹³³⁾ 생산 활동에 대해서는 2008년 석유 허가(생산)(해양) 규정(The Petroleum Licensing (Production) (Seaward Areas) Regulations 2008)이 적용된다.¹³⁴⁾

다. 생산종료에 따른 해양시설의 폐기에 대한 규제

영국 대륙붕의 석유·가스 생산 관련 시설의 폐기는 1998년 석유법(Petroleum

131) Gov.UK, Guidance Oil and gas: offshore environmental legislation. August 15, 2020, at <<https://www.gov.uk/guidance/oil-and-gas-offshore-environmental-legislation>>.

132) 이 지침들은 영해 12해리 밖의 해역에 대해 적용된다.

133) Legislation.gov.uk, The Petroleum Licensing (Exploration and Production) (Seaward and Landward Areas) Regulations 2004, August 15, 2020, at <<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/352/contents/made>>.

134) Legislation.gov.uk, The Petroleum Licensing (Production) (Seaward Areas) Regulations 2008, August 15, 2020, at <<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/225/contents/made>>.

Act 1998)에 따르며, 1998년 석유법을 준수하는지 여부에 대한 감독은 산업·에너지 전략부 내의 환경과 시설 폐기에 대한 해양 석유 감독관(Offshore Petroleum Regulator for Environment and Decommissioning)의 책임 아래 있다.¹³⁵⁾

석유·가스 생산 관련 시설의 소유자는 석유·가스전의 경제적 생산이 종료됨과 동시에 해당 시설을 폐기해야 하며, 1998년 석유법은 사용하지 않는 시설들에 대한 폐기방법을 폐기 프로그램에 제시해야 한다.¹³⁶⁾

폐기 프로그램은 폐기될 모든 시설물들을 구체적으로 특정해야 하며, 환경과 시설 폐기에 대한 해양 석유 감독관은 폐기 프로그램과 관련하여 투명성을 추구하는데 이를 통해 대중, 다른 정부기관 또는 비정부 단체 등이 해당 프로그램에 대한 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다.¹³⁷⁾

환경과 시설 폐기에 대한 해양 석유 감독관은 2018년 해양 석유·가스 생산시설 폐기에 관한 가이드라인(Offshore Oil and Gas Decommissioning Guidance Notes November 2018)을 발표했으며, 해양 석유·가스 생산시설의 폐기에 대한 재정 보증 가이드라인(Financial Assurance Guidance for the Decommissioning of Offshore Oil and Gas Installations and Pipeline)에 대한 협의절차가 종료되어 2019년 3월 최종적으로 발표할 것이라고 예정되었지만 현재까지 최종본이 발표되지 않고 있다.

IV. 결론(시사점)

1. 우리나라 대륙붕 개발의 문제점

1998년 7월 고래5구조 탐사시추(1공)에 성공하여 2002년 3월 15일 생산시설 착공 후, 2004년 7월 11일부터 생산을 개시한 동해-1 가스전 이후 국내 대륙붕 자원개발이 미진한 이유는 상대적으로 적은 유망매장지, 인접국과의 외교적 마찰, 지속적 탐사 예산 확보 부족, 탐사 우선순위의 문제 등을 들 수 있다.

북한 대륙붕 석유·가스에 대해서는 관련 정보의 취득 어려움과 북한의 외교적·법적 지위의 문제까지 얽혀 중단기적으로 탐사 또는 개발을 시행할 수 없는 상황이다.

그리고 해양탐사기술이 선진국에 비해 미흡함은 물론이고, 해양탐사를 위한 탐사선 또한 건조는 시작했으나, 이를 안정적으로 운영하기 위한 기술력이 충분히 확보되지 못한 실정이다.

제도적으로는 광업법 중심의 석유·가스 개발제도를 유지하고 있으며, 이로 인해 투자 유인이 이루어질 수 있는 우호적인 몫의 분배, 원상회복, 보건·안전·환경,

135) Gov. UK, Guidance Oil and gas: decommissioning of offshore installations and pipelines, August 15, 2020, at

<https://www.gov.uk/guidance/oil-and-gas-decommissioning-of-offshore-installations-and-pipelines>.

136) Ibid.

137) Ibid.

공동개발, 자료관리, 조세특례, 개발권 부여 방식 등에 대한 제도적 불명확성이 개선될 필요가 있다.

더불어 자원개발에 대한 부정적 시각으로 인해 석유·가스 개발에 대한 투자가 지속가능하게 이루어지지 않고 있다는 점 또한 국내 대륙붕 개발이 활성화되지 않고 있는 중요한 원인이다.

2. 영국의 대륙붕 개발 제도 변경이 주는 시사점

2015년 영국의 에너지·기후변화부가 산업·에너지 전략부에 편입되기 전, 마지막 에너지·기후변화부 장관인 암버 러드(Amber Rudd)는 에너지는 영국의 경제적 건전성과 영국 국민의 삶에 근본적인 문제이기 때문에 에너지 안보는 영국의 최우선 정책이 되어 한다고 강조했다.¹³⁸⁾

영국의 에너지 안보에서 핵심적 역할을 하던 북해 대륙붕에서의 원유 생산이 1999년 이후로 급감하면서 영국의 에너지 해외 의존도가 높아지고 있으며, 영국 정부의 재정적 부담 또한 급격히 증가하고 있다.

이를 타개하기 위해 2013년 영국 정부의 요청으로 작성된 Wood Review는 영국 대륙붕 석유·가스전의 전반적 노후화 속에서 중소규모 석유·가스전 개발을 극대화하고, 이를 위해 기존 기반시설의 사용을 합리화하기 위한 제도적 개선사항들을 제시하고 있다.

Wood Review의 핵심적 사항은 대륙붕 석유·가스 개발에서 정부의 역할을 강화해야 한다는 것이고 이를 위해 독립된 전문 규제기관인 석유·가스청이 설립되었다. 그리고 Wood Review가 제시한 경제적 개발 극대화 전략을 시행하기 위해 필요한 정책들을 차근차근 추진하고 있다.

석유·가스에 대한 해외 의존도가 영국보다 높은 우리나라로서는 국내 대륙붕에서의 석유·가스 개발을 촉진하기 위한 정책적 지원방안을 더 적극적으로 시행할 필요가 있다. 영국의 대륙붕 정책에서 보는 것처럼 자원개발의 근본 방향과 원칙을 분명히 하면서, 국내 대륙붕의 최적 개발을 위해 독립적이고 전문적인 기관의 필요성 검토, 탐사·지역 단위 개발·연구 및 개발·투자 유치 및 지원·환경 등 분야별로 구체적인 전략을 수립하고 지속적이고 안정적인 정책의 수립 및 재정·조세적 지원이 요구된다.

138) Gov. UK, Amber Rudd's speech on a new direction for UK energy policy, August 15, 2020, at <https://www.gov.uk/government/speeches/amber-rudds-speech-on-a-new-direction-for-uk-energy-policy>. "That is why energy security has to be the first priority - it is fundamental to the health of our economy and the lives of our people."

