

나이지리아의 에너지 법제와 반부패 조사기구

서 상 현

(포스코경영연구소 수석연구원)

- I. 들어가기
- II. 나이지리아 에너지 산업현황
- III. 에너지 자원을 둘러싼 문제점
- IV. 나이지리아 에너지법과 석유산업법을 둘러싼 갈등
- V. 에너지자원을 둘러싼 부정부패와 반부패기구
- VI. 나가기

“글로벌(Glocal)”은 글로벌(global)과 로컬(local)의 합성어로서, 교통, 통신수단 등의 발달로 생활권이 글로벌화 되어 경제문제를 비롯한 환경문제, 평화문제 등에서는 국가 간 상호의존이 높아지면서도 국가를 대신하는 단위로서의 지역의 역할이 여전히 강조됨을 의미합니다. 이에 최신외국법제정보는 글로벌과 로컬의 주요 현안들을 살펴보고 시사점을 찾고자 합니다.

I. 들어가기

나이지리아는 서아프리카 연안 국가들 가운데 가장 큰 면적의 영토를 보유하고 있으며 수도는 1991년 이후 아부자이지만 나이지리아 최대 상업도시인 라고스가 나이지리아의 중심 역할을 하고 있다. 그리고 아프리카 최대 산유국으로 석유매장량은 현재 아프리카 총 매장량의 거의 1/3에 해당되고 천연가스 매장량 또한 아프리카 대륙에 묻힌 천연가스의 거의 1/3에 달하는 것으로 추정되고 있다. 이러한 천연자원 덕분에 나이지리아 경제는 지난해 말 기준 GDP 총계에서 사상 처음으로 남아공을 제치고 아프리카 최대 경제대국으로 부상하였다.¹⁾

그러나 아프리카 최대 원유 및 천연가스 생산국임에도 불구하고 나이지리아의 1억6천만 명의 인구 중 약 1억 명 이상이(70%) 하루 1달러 이내로 생활하는 빈곤층이고, 약 5천만명이 상이(35%) 절대 빈곤층으로 분류되고 있다. 또한 인구의 80% 가량이 농촌에 거주하며 이들은 대부분 빈곤상태에 있는데, 2013년에 발표된 UN의 인간빈곤지수(HPI)에 의하면, 나이지리아는 제 세계 151개국 대상 HPI 순위는 125위이며, 전 세계 25개 빈곤국 중 하나로 분류되고 있다. 이는 석유와 천연가스 등으로 벌어들인 돈이 산업에 재투자 되지 않고 정치권과 외국계 석유 메이저 기업들에게 돌아감으로서 일반 국민들에게 실질적인 혜택이 돌아가지 못하고 있기 때문이다. 2013년 나이지리아의 부패지수는 177개국 중 144위를 기록하는 등 만성적인 정치권의 부정부패가 국가발전을 가로막고 있다.²⁾ 이러한 부정부패와 특권층에 집중된 정책 등으로 아프리카 최대 테러단체로 발전한 보코하람³⁾이 자생하게 되고 니제르델타 지역에서는 끊임없는 분쟁이 이어지고 있다.

- 1) 나이지리아 통계청은 이날 새로운 산정기준으로 집계한 지난해 국내총생산(GDP)이 5,100억 달러(약 535조1,626억 원)를 기록했다고 발표했다. 이는 새로운 기준을 적용하기 전보다 89%나 늘어난 수치로 이에 따라 나이지리아는 지난해 GDP가 3,720억 달러에 그친 남아공을 제치고 아프리카 1위 경제국으로 부상했다. Financial Times, 2014.3.6.
- 2) 국제투명성기구(Transparency International, TI)는 매년 전 세계 177개국을 대상으로 공공부문 및 정치부문에 존재하는 것으로 인식되는 부패의 정도를 측정하는 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)를 발표하고 있다. 점수가 높을수록 청렴(0~100, '12년 100점 척도로 변경).
- 3) 보코 하람(Boko Haram)은 2001년 결성된 나이지리아의 이슬람 극단주의 테러단체이다. 보코는 하우스어로 서양식 비 이슬람 교육을 의미하고 하람은 아랍어로 죄라는 의미로, 보코 하람은 서양 교육은 죄악이라는 뜻이 된다. 서구 문명뿐 아니라 과학 특히 다윈주의에 적대적 태도를 취한다. 나이지리아 북부의 각 주(州)에 샤리아의 도입을 목표로 무장 테러를 전개하고 있으며 나이지리아의 탈레반이라는 별명을 가지고 있다. 이들은 2014년 6월 3일 나이지리아 북동부 보르노 주(州) 지역의 고세, 아타가라, 아가팔와, 아간자 마을에 침입해 400-500명의 마을 주민들을 살해하고 주택과 건물 등에 불을 지르는 등 극단적인 테러를 저지르고 있다.

II. 나이지리아 에너지 산업현황

나이지리아는 아프리카 최대 산유국으로 1971년 석유수출국기구(OPEC)에 가입했다. 풍부한 원유 및 천연가스과 최근의 고유가 덕분에 나이지리아는 2000년 이후 고성장을 이루고 있다. 여기에는 400억 배럴에 가까운 석유가 매장되어 있는 것으로 추정되는데, 석유는 정부 수입의 80%, 외화수입의 90%, 수출소득의 90%, 그리고 국내총생산의 거의 절반이상을 차지하고 있다.⁴⁾ 현재 나이지리아에서 원유는 하루 평균 240만 배럴이 생산되며, 이는 세계 10위 원유 수출국이기도 하다.

그러나 에너지 관련 혜택은 일부 상위층에만 한정되고 있고 이에 불만을 가진 일반 시민들은 ‘벙커링(bunkering)’으로 불리는 석유 절도 행위나 외국인 근로자 납치 그리고 극단적으로는 무장활동을 통한 투쟁 등으로 그들의 불만을 표출하고 있다. 나이지리아의 석유는 대부분 니제르삼각주 내륙 전역에 흩어져 있는 250여 곳의 유전에서 생산되며, 막대한 석유생산으로 인해 나이지리아의 석유부문은 이제 이 나라의 최대 산업기반으로 자리 잡았다. 300여 곳 이상의 유전, 5284개소의 유정, 7000킬로미터에 달하는 송유관, 10개소의 수출 집하지, 275개소의 저유소, 10개의 가스 생산 공장, 4곳의 정제공장, 대규모 거대 액화천연가스 생산 프로젝트들이 현재 가동 중이다.

나이지리아는 석유 뿐 아니라 천연가스 자원 역시 아프리카 최대 규모를 자랑한다. 가스전은 니제르 삼각주 지역에 집중되어 있는데 가스 생산량은 연 500억 m^3 수준으로 추정되나, 이 중 약 38%가 추출과정에서 기술 및 인프라 부족으로 연소되어 환경, 전력 공급, 수익 면에서 막대한 손실을 초래해 왔다. 최근에 가스의 경제성과 활용성이 높아지자 처리시설을 건설하는 등 개발이 본격화되고 있다. 현재 올로콜라·브라스 LNG 플랜트 건설 사업이 진행되고 있고, 가스를 유럽으로 수출하기 위한 사하라 종단(나이지리아-니제르-알제리 연결, 4,400Km) 가스관 건설도 추진 중이다. 원유와 마찬가지로 가스도 다국적 메이저 석유회사인 셰브론, 에니, 셸 등에 의해 개발되고 있다. 2011년 가스 소비량은 200억 m^3 로 전년 대비 38.5%나 증가하였고, 2012년 가스 생산량은 전년 대비 30% 증가하는 등 가스 부문이 고성장을 지속하고 있다. 그러나 인프라가 취약하여 큰 발전을 이루지 못하고 있다.

4) IEA, *World Energy Outlook 2012*, 2012.

III. 에너지 자원을 둘러싼 문제점

대부분의 원유는 니제르 델타지역을 중심으로 생산되고 있는데, 이 지역에서는 오래전부터 다국적 메이저 석유기업들과 지역주민들 간에 환경오염 문제와 석유 수익배분 문제 등으로 분쟁이 이어져오고 있으며 현지민들의 무장투쟁으로 확대되고 있다.

가장 큰 문제점은 환경오염 문제이다. 니제르 델타지역은 나이지리아 최대 유전지역이면서 가장 심각한 환경오염으로 대표되는 곳이다. 이는 석유를 생산하면서 발생하는 채로 인해 이 지역의 식수와 토지를 오염시키고 있다.

2009년 국제 앰네스티의 보고서에 의하면, “니제르 델타의 석유산업은 석유 생산 지역 주민들에게 빈곤·갈등·인권유린 등의 절망을 초래하고 있다”고 기록하고 있다. 석유산업이 저지른 환경오염은 수십만 명의 건강권과 깨끗한 환경에서 살 권리, 적절한 생활수준을 영위할 권리(음식과 물을 섭취할 권리를 포함)를 침해하고 있다고 언급하였다.

특히 동 보고서 “니제르 델타의 석유, 환경오염, 빈곤”에 의하면, 니제르 델타에서 석유회사들이 저지른 환경오염에 대한 책임을 나이지리아 정부가 묻지 않고 있으며 석유회사들이 나이지리아의 느슨한 규제를 너무나 오랫동안 악용해왔음을 보여주고 있다.⁵⁾ 또한 “다국적 메이저 석유기업들은 대부분의 경우 환경오염의 파괴적인 영향과 이것이 주민에게 주는 피해에 대해 적절한 조치를 취하지 않고 있다”고 국제앰네스티는 보고하였다. 세계에서 가장 중요한 10대 습지, 해양 생태계 중 하나이며 3억 1천만 명의 생활 터전인 니제르 델타는 막대한 석유가 매장되어 있어 수년 동안 나이지리아 정부와 다국적기업들이 석유를 채굴해왔으며 현재에도 채굴되고 있다. 하지만 환경오염문제 개선은 여전히 되지 않고 있다.

유엔개발계획은 이 지역이 “행정의 무관심, 낙후된 사회 인프라와 서비스, 높은 실업률, 사회적 궁핍, 비참한 빈곤, 불결한 위생, 지역적 갈등”으로 인해 고통 받고 있다고 밝혔다. 특히 석유로부터 나온 부는 세상에서 가장 적나라한 “저주받은 자원”의 하나가 되고 있다. 1960년대부터 석유의 생산으로 형성된 부는 1조억 달러로 추정됨에도 불구하고 석유 생산 지대에서 사는 많은 주민들은 마시고, 조리하고, 씻는데 오염된 물을 사용하고 석유와 다른 독극물에 중독된 물고기를 먹고 살고 있는 상황이다. 또한 석유 유출과 쓰레기 투기는 농토를 심각하게 오염시키고 있으며 장기적인 피해로는 수십 년간 지속될 수 있는 토지의 영양 부족으로 인한 생산성 저하를 들 수 있다. 이러한 장기적인 피해로 인해 이 지역에 살고 있는 주

5) Amnesty International, 석유산업이 나이지리아 델타에 빈곤과 환경오염을 가져오다., 2009, <http://amnesty.or.kr/1001/>에서 인용.

민들의 유일한 생존기반이 파괴된 경우가 빈번히 발생하고 있다.

생존기반의 파괴에 대한 정부의 무관심은 주민들로 하여금 보상을 받거나 환경 회복 보장을 받기 위해 석유를 훔치거나 석유산업의 인프라를 파괴하도록 하는 결과를 가져오고 있다. 특히 정부와 다국적 석유기업들과 대항하기 위해 많은 무장단체들이 자생하고 있으며, 이들 무장단체들은 계속 이 지역의 자원에 대한 더 많은 지분을 요구하면서 대규모로 석유를 훔치고, 석유노동자들을 납치해 몸값을 요구하고 있다. 이러한 무장단체의 폭력에 대한 국가는 군사적으로 대응 했으며, 이 지역 공동체들은 폭력과 집단 보복을 반복하게 되어 이들의 원한과 분노가 깊어 가고 있다.

니제르 델타의 석유산업은 나이지리아 정부와 다국적 기업의 지원으로 운영되고 있는데, 특히 석유 메이저 기업 셸이 오랫동안 이 지역의 석유산업을 주도하고 있고 대부분의 환경 문제도 셸과 관련이 있다. 셸은 2004년부터 나이지리아 연방법원이 니제르델타 지역의 환경오염에 대해 15억 달러의 배상판결을 받고도 이를 이행하지 않았다. 이로 인해 이 지역의 이쥬(Ijaw) 종족이 중심이 된 반군 단체들이 연방정부에 대항하여 게릴라 전쟁을 수행하며 수많은 석유종사 근로자들을 납치하기도 했다. 가장 최근에는 나이지리아 반군조직인 MEND(니제르델타해방운동)가 2013년 4월 6일 테러를 감행해 15명의 경찰이 사망하는 사건이 발생하는 등 분쟁은 중재이후 소강상태에 있다가 다시 발생하는 등 니제르 델타 지역을 둘러싼 갈등이 끊이지 않고 있다. 반군은 앞선 2013년 4월 3일 반군지도자 헨리 오카(Henry Okah)의 24년형 선고에 항의하며 정부를 향한 공격을 재개하겠다고 공언한 바 있다.

니제르 델타 지역의 환경오염 문제가 심각한 것은 이 지역의 환경 오염도를 나이지리아 정부가 단 한 번도 정확히 측정하지 못했다는 점이다. 자료에 따라 통계수치는 다르지만, 이 지역은 매년 약 수백 건의 석유 유출 사건이 발생하고 있다.⁶⁾ 나이지리아 법에 의하면 기업들은 국제적 기준에 맞추어 '석유 지역에서 올바른 행동'을 하도록 되어있고 환경을 보호하는 규정들도 마련돼 있지만, 이러한 법과 규정은 실행되지 않고 있다. 이 규정들이 집행되지 않은 데에는 나이지리아 연방 정부기관의 책임이 크며, 특히 세계에서 가장 부패가 심한 나이지리아 정부는 때때로 이해관계가 걸린 문제를 처리하면서 자국민들의 입장에 서기 보다는 기업의 입장을 대변하는 사례가 많다. "니제르 델타에 사는 사람들은 석유회사 때문에 자신의 인권을 유린당하면서도 정부에게 책임을 묻지 못하고 있다. 그들은 석유 탐사가 어떻게 자신들에게 영향을 미칠지 알지 못하도록 구조적으로 차단되어 있고 사법부에 호소하기도 힘들게 되어있다"고 국제앰네스티는 언급하고 있다.

6) 유엔개발계획(UNDP)에 따르면 6800건 이상의 유출이 1976년과 2001년 사이에 일어났고 석유 유출 감시와 대응을 담당하는 정부 기관에 의하면, 약 2,000여 곳이 이로 인한 환경오염 때문에 조치를 취하는 것을 필요로 했다.

국내외적으로 분쟁 및 환경문제에 대한 비난에 직면한 나이지리아 정부는 니제르 델타 지역의 분쟁과 환경문제해결을 위해 최근 노력을 기울이고 있다. 2009년 우마르 야라두아 대통령은 니제르 델타지역에서 활동하고 있는 반군들에 대한 사면과 보상정책으로 많은 반군들이 투항하여 이 지역의 분쟁이 줄어들고 있는 상황이다. 또한 나이지리아 상원의 환경, 석유 그리고 가스자원위원회는 청문회를 개최하여 석유 회사들이 현재 가스를 불태움으로서 발생하는 환경문제들을 해결하지 않으면 유정들을 폐쇄시킬 것이라며 이 지역의 환경문제에 관심을 갖기 시작하였다. 위원회는 또한 가스 불꽃을 중단시킬 수 없는 오일 회사들에게 필요한 제재들의 적용을 위한 법안을 상원에서 통과시킬 것이라고 덧붙였다. 한편 나이지리아 연방정부는 셸을 비롯한 다국적 회사들을 상대로 낸 이 지역 주민들에게 환경개선금을 지급하라는 판결을 선언했으나, 다국적 기업들은 항소 등을 통해 시간을 지연시키고 있다.

IV. 나이지리아 에너지법과 석유산업법을 둘러싼 갈등

나이지리아의 석유 및 천연가스에 관한 법규는 석유법(Petroleum Act), 유송파이프라인법(Oil Pipelines Act) 등 약 6개 법률을 중심으로 구성되어 있으며, 이를 구체화한 석유안전규칙(Mineral Oils(Safty) Regulation), 석유규칙(Petroleum Regulation) 등 관련 행정입법을 두고 있다.

나이지리아의 석유산업을 관장하는 주요 기구는 석유자원부(Department of Petroleum Resources)와 국영석유회사인 NNPC(Nigerian National Petroleum Corporation)로 나눌 수 있으며, 특히 공기업으로 상업적 역할을 수행함과 동시에 석유산업에 대한 일정한 관리 및 감독 기능을 위탁받은 NNPC의 역할이 크다. 그러나 이러한 비대해진 NNPC의 구조에 대한 개선요구가 제기되면서 개혁안이 포함된 신 석유산업법이 2012년 의회에 상정되어 있으나 아직 계류 중이다.

석유에 대한 소유권은 원칙적으로 나이지리아 연방정부에 있으며, 이를 개발하기 위해서는 면허 또는 임차권이 필요하며, 면허 또는 임차권 보유자에 대해서는 사용료, 로열티 등이 부과된다. 임차권은 기초적인 탐사를 위한 석유탐사면허(Oil Exploration License), 탐사와 분석 및 그 과정에서 채굴된 석유에 대한 제한적 처분이 가능한 석유탐사연구면허(Oil Prospecting License) 그리고 본격적인 채굴이 가능한 채굴임차권(Oil Mining Lease)으로 구성된다. 석유법은 개발 이외에도 정제와 관련하여 제3조에, 석유가격책정에 관련하여 제6조에, 토지의 이용관계와 관련하여서는 부칙 1 제36조에 규정을 두고 있다.

천연가스 산업의 중요성은 상대적으로 늦게 인식되었다. 천연가스 산업의 중요성이 인식

되기 시작한 것은 1980년대 중반으로 그 이전까지는 석유산업의 부수적 산업형태로 관리, 규제되어 왔으며 별도로 구체적인 천연가스 관련법제는 미비하다. 따라서 천연가스 산업에 대한 법제정비의 필요성이 지적되어 오고 있으며, 신 석유산업법에서는 천연가스 산업에 대한 별도의 규정을 두고 있다. 천연가스 산업을 운영하는 나이지리아 핵심 공기업으로는 NGC(Nigeria Gas Company)와 NLNG (Nigeria LNG Limited)가 있다.

나이지리아 석유산업은 관련 법규들이 오래 전에 제정되고 또한 일부 메이저 석유기업들에 유리하게 작용되는 등 몇 가지 한계와 개선과제를 지니고 있다. 또한 나이지리아 연방정부의 재정부족과 기술미비 등으로 석유산업 전반에서 한계점이 나타나고 있는데, 상향부문의 대표적인 것은 개발재원 부족이며 하향부문에서는 정유시설의 노후화와 낮은 가동률이 취약점으로 노출되고 있다.

앞서 언급한 나이지리아 석유 및 천연가스 산업의 구조적 문제를 해결하기 위해 신 석유산업법(Petroleum Industry Bill, PIB)이 발의되어 의회에 계류 중인데, 주요 내용은 다음과 같다.⁷⁾

- ① 감독당국과 NNPC의 역할 재편으로 상향부문 석유조사청(Upstream Petroleum Inspectorate)과 하향부문 규제청(Downstream Regulatory Agency)이 신설되며, 석유개발관련 기술행정을 위해 석유기술국(Petroleum Technical Bureau)이 설치됨
- ② 지역사회에 대한 지원재원을 마련하기 위한 석유개발 지역사회기금(Petroleum Communities Fund)이 조성되도록 하였음
- ③ 기존 NNPC가 가졌던 일부 규제감독권한을 관할 행정청으로 이관하고 NNPC의 상업적 기능은 자산관리공사(Asset Management Corporation), 국영석유회사(National Petroleum Company), 국영가스회사(National Gas Company)로 재편함

7) <석유산업법 : 2012년 수정안 주요 내용>

- 탐사활동 강화 및 자원량 확대
- 천연가스 개발을 통한 수익 창출 및 수반가스 소각량 감축
- 상향·중향·하향부문에 따라 규제기관 분리
- 하향부문 규제 철폐
- 입찰을 통한 광구 분양
- 정부 수익 증대
- 로열티 인상
- 생산세(production taxes) 인하
- 현지(인력·관련 산업·석유·가스 기업) 참여 확대
- 지역사회기금(Petroleum Host Communities Fund :PHCF) 조성

“Overview of the Nigerian Petroleum Industry Bill” in www.hoganlovells.com.

- ④ 개발권의 부여와 관련하여서는 기본적인 구조에서는 큰 변동이 없으나, 개발 관련한 심도, 기간 등에서 그 제한을 완화하였음. 반면 범규위반사항과 의무 이행사항 위반에 대해서는 제재를 강화함
- ⑤ 토지관련 사항에 대해서는 보상관련 규정이 보완되었으며, 환경 관련한 사항에 대해서는 사전예방의 원칙에 따라 배려가 이루어지도록 함
- ⑥ 그 밖에 조세관련 제도에 있어서도 적용대상과 세의 신설 등의 변화가 있음

나이지리아의 석유법 개혁의 시작은 2000년 ‘석유 및 가스 산업개혁 위원회’ 설립과 함께 한다. 석유산업법으로 명명된 이 법안은 기존의 석유법 1999, 석유수익세법 1959, 석유회사법 1977 및 석유와 연관성이 있는 법령 및 그동안 기업과 체결한 양해각서를 바탕으로 약 30가지의 법규를 정비하여 한 개의 법규로 통합하고 그 동안 중첩되어 있거나 권한이 불분명한 석유 관련법을 명료하게 하고자 하는 것이 주목적이다. 이렇게 통합 개정된 석유산업법안은 투명성의 확보, 책임의 증가 그리고 나이지리아 석유 산업의 경쟁력 제고를 주요한 내용으로 담고 있다.

특히 석유산업 개혁 법안을 통해 석유산업의 체질개선과 지속가능한 생산을 목표로 하며 석유산업법에서도 이와 같은 사항을 밝히고 있다. 법안은 석유산업을 통한 나이지리아의 부흥을 들고 있으며, 구체적으로는 나이지리아의 안정적 전력 확보와 산업개발, 평화적 석유 사업환경 구축, 나이지리아의 미래 석유산업 육성을 위한 점진적 물류체계의 구축, 시장 경쟁력 있는 공기업의 육성, 석유가격체계의 정비, 투명성 확보, 나이지리아 국력의 상승, 나이지리아 보건 및 안전, 환경의 증진 등을 들고 있다.

아직 의회를 통과하지 못하고 있는 신 석유산업법 제정의 목적은 위에서도 언급했듯이 석유산업의 투명성 확보와 석유 이권을 둘러싼 정치권의 부정부패 등을 근절하기 위함이다. 그러나 나이지리아 정치권과 국영기업은 석유 이권과 관련한 부정부패가 심각하며, 나이지리아가 아프리카 최대 원유 생산국임에도 불구하고 여전히 대다수의 국민들이 빈곤에서 벗어 나지 못한 이유도 석유사업의 불투명성과 이권을 둘러싼 부정부패 그리고 석유 수입의 배분이 이루어지지 않기 때문이다. 또한 석유산업법에 관한 각기 다른 의견이 논의되고 있으며, 특히 국제 석유 기업과의 계약 재협상, 세금·로열티 제도 변경 등에 대해 나이지리아 연방정부와 일부 석유 메이저기업들 간에 논란이 일고 있다. 이러한 석유산업법에 대한 의견 충돌은 나이지리아 석유·가스 산업에 대한 투자 지연을 초래하고 있다.

2012년에 의회에 제출된 석유산업법 제정의 배경은 2008년으로 거슬러 올라가지만,⁸⁾ 본

8) 2008년 석유산업법 초안이 작성됐다. 당시 이 법의 목적은 석유·가스 산업 재정비, 에너지 관련 제도의 규제 및 운

격적인 법 제정은 2010년 4월 조나단 굿럭 대통령이 에너지 산업 개혁의 일환으로 ‘나이지리아 콘텐츠 개발법(Nigerian Content Development Bill, NCD)’ 제정안을 승인한 이후이다. 이법은 석유·가스 산업에서 나이지리아 기업의 역할 증대를 목표로 하고 있다. ‘African Oil and Gas Monitor’(Afroil) 저널에 따르면, 계약 규모가 1백만 달러 이상인 경우가 NCD에 해당되며, 보험·금융 등 석유산업과 연계된 다른 모든 산업도 이에 해당된다.⁹⁾

한편, 모든 석유 수익(생산수익·법인세·관세·부가가치세 등)이 정부 금고로 바로 들어가기 때문에, 석유 수익의 재분배는 크게 논란이 되는 사안이었다. 특히 석유 수익의 잘못된 경영 및 투명성 부족은 연방정부·주(州)정부·지방의회 간 불신을 낳고 있다. 1999년 제정된 헌법에 따르면, 육상광구 개발로 발생한 석유 수익은 연방정부에 47.2%, 주정부에 31.1%, 지방의회에 15.2%, 국가펀드(National Priorities Services Fund)에 6.5%씩 분배된다. 이 중 13%는 니제르델타 지역의 9개 주정부에 배정되어 있다. 그러나 이러한 분배 구조에 대한 이해 불일치로 정치적 긴장·석유 절도·사보타주 등이 발생하고 있으며, 기업들은 육·해상 광구에 대한 지분을 확대를 요구하였다. 한편, 석유산업법이 석유 수익 분배 구조에 미칠 영향에 대해서는 아직 명확히 밝혀진 바가 없다.

최근에는 이 법안을 주도해야 할 나이지리아 여당의 내부 분열로 석유산업법 통과가 난항을 겪고 있다. 나이지리아 여당인 인민민주당(PDP)의 일부 세력이 분당을 선언하는 등 정치적 변동이 심화됨에 따라 나이지리아 의회에서 오랫동안 계류되어 온 석유산업법안이 처리되지 못하고 있는 것이다. PDP에 소속된 나이지리아 전 대통령 아부바카르(Atiku Abubakar)와 일부 주지사들이 독립 파벌인 New PDP를 조직하고 현 굿럭 조나단 대통령에 반대하는 의사를 밝히는 등 나이지리아 의회 내의 세력 다툼이 심화되고 있다.

PDP에 소속된 주지사들의 지역적 불화도 석유산업법 통과 지연의 원인이 되고 있다. 석유수익 분배를 둘러싸고 북부 주지사들은 남부 주의 혜택을 축소해야 한다며 석유산업법을 반대하고 있는 반면, 남부 주지사들은 수익감축을 반대하고 있다. 이처럼 PDP의 내부 분화가 심화되면서 2015년 대선이전까지 석유산업법이 의회에서 통과되기 어려울 것이라는 관측이 제기되고 있다.

이처럼 나이지리아 경제에서 가장 중요한 석유산업에 대한 법안 처리가 수년간 이루어지지 않음으로서 나이지리아 석유 및 천연가스 산업의 발전이 저해되고 있다. 나이지리아 연방정부는 심해 유전 개발을 추진하여 2020년까지 생산량을 400만 b/d로 증산 목표를 설정

영상의 역할 확립, 정부 수익 및 현지화(local content) 정책 강화 등이다.

9) U.S. Energy Information Administration(EIA), www.eia.gov.

하고 있지만, 석유 절도단의 시설 파괴로 인한 배송 실패 위험과 미국의 수요 감소 위험에다 석유산업법 지연에 의한 투자부진 등을 안고 있다.

특히 메이저 기업들은 니제르 델타투자에서 심해로 중심을 옮기고 있지만, 최근 몇 년 메이저 심해 투자는 석유산업법안에 의해 정체되고 있다. 입찰도 2008년 이후 실시되고 있지 않다.

정부는 투명성 제고 및 규제의 명확화 등 석유산업법의 의의를 강조하고 있지만, 천연 가스 개발 사업에 대한 과세 강화와 지금까지 감면되어 왔던 심해와 천연 가스에 대한 로열티 변동 위험에 대해 셸 등의 IOC 투자자들은 우려를 표명하고 있다. LNG 사업에 대해서는 법인세가 면제되는 인센티브가 주어지고 있지만, 천연가스 개발 사업의 경우 원료 가스가 확보되지 못하고 액화 사업이 진행되지 않을 수 있다.

석유산업법 처리 지연으로 기업측은 투자가 진행되지 않는다고 반발하고 있다. 2012년 9월 라고스 상공회의소(The Chamber of Commerce and Industry) Oil Producers Trade Section(OPTS) 산하 기업들(Shell, Exxon, Chevron, Total, Addax)은 석유산업법이 통과할 경우 심해에 대한 투자는 전무할 것이라고 주장하고 JV에 대한 투자도 70% 하락할 것이라고 표명하고 있다. 법안은 이해 관계자의 의견을 반영하여 수정을 거듭하고 있지만, 언제 의회에서 통과될지는 확실하지 않다.

석유산업법안(PIB) 포인트 : 국영 석유 회사(NNPC) 입장

석유산업법에 의해 국영 석유 회사가 변경되지만, 이것 때문에 투자를 억제하는 일은 없을 것이다. 나이지리아 연방 정부는 베네수엘라와 마찬가지로 JV를 법인 기업화하는 것을 고려하고 있었지만, 현재의 법안은 JV 형태에서 지금까지와 바뀌지 않고 공동 사업 협정에 따른 것으로 되어있다. JV의 나이지리아 권익(자산)은 지주 회사인 National Petroleum Assets Management Corporation(NPAMC) 자회사의 National Petroleum Assets Management Corporation Ltd.(NPAMCL)에 이관 된다. 석유 장관이 NPAMCL 주식 1%를 보유하고 회장이 된다. NPAMCL은 지금까지와 마찬가지로 파트너인 IOC와 비 법인의 공동 사업 협정을 체결하고 조업을 실시한다. 또한 JV의 부담액(캐시 콜)을 매년 정부 예산에 요구한다. 나이지리아 권익 내용은 NNPC 산하의 탐사 및 개발 자회사 NPDC에서 National Oil Company Ltd. (NOC)에, 가스 사업에 대해서는 National Gas Company Ltd. (NGC)이 그대로 계승하는 형태가 되는 것이다. NOC 및 NGC는 노르웨이 Statoil과 브라질 Petrobras 등의 국영 석유 회사를 모델로 시장에서 자금을 지원하며 세금과 로열티를 정부에 납부하는 기업형태로 구상된다. PIB 성립 후 일정 기간 내에 나이지리아 주식 시장에서 일부 주식을 공개 할 계획이다.

PIB 문제로 심해 유전 개발과 천연 가스 투자의 불확실성 증가

PIB에 의해 재무 조건은 크게 달라진다. 먼저, 기존의 석유 이윤 세금(Petroleum Profit Tax)을 탄화수소 세금(Nigerian Hydrocarbon Tax)으로 고쳐 지금까지 비과세였던 심해 가스 사업에도 탄화수소 세금이 적용된다. 또한 법인세(Companies Income Tax)가 도입된다. 따라서 육상·천공 및 심해 신규 석유 개발 사업에 대한 과세 비율에 큰 변화가 생기지만, 천연 가스 개발 사업에 대해서는 대폭적인 세금이 인상되며, 지역 사회를 위한 기금(Petroleum Host Communities Fund)이 설립되어 세후 순이익의 10%를 납부해야 한다. PS 계약에 대해서는 세제 혜택(생산 공제)을 인정함으로써 기업의 부담은 대체로 증가한다.

그러면서 로열티도 크게 바뀐다. 지금까지 심해 석유 개발 사업 및 가스 사업은 로열티가 면제 또는 낮게되어 있었지만, PIB의 로열티는 별도로 정부 규정이 정하는 것으로 하고 있으며, 정부는 유가·가스 가치 및 생산량에 따른 요율을 재검토하고 있으며, 향후 과세 증세가 될 전망이다. 또한 투자 결정 후 변동 위험이 있어, 기업은 거액의 심해 유전 개발 및 천연가스 개발 투자 결정을 내리는 것이 어려워질 수 있다.

석유산업법에 의해 LNG 사업에 대한 투자는 진행되는가?

LNG 사업에 대해서는 법인세가 면제되는 인센티브가 주어지고 있어 원료 가스를 안정적으로 확보할 수 있으면, 오랫동안 정체되어 있던 Brass LNG 등의 가스 중 하류부문 사업이 진전 될 수 있다.

나이지리아에서는 인프라 부족으로 대량의 수반 가스를 소각 처리하고 있다. 정부는 천연 가스의 마네 타이즈 온실 가스 배출 억제라는 관점에서 2008년 이후 몇 차례에 걸쳐 소각을 전면 금지하는 정책을 내세우고 있다. 소각의 벌금을 6¢/Mcf에서 인상하는 등 대책을 내놓고 있으며, 기업은 소각 억제 및 인프라 구축에 노력하고 있다. 그러나 Global Gas Flaring Reduction(GGFR)에 따르면 나이지리아는 러시아에 이어 제2의 소각 배출국이다. 또한 정부는 국내용 가스 공급 프로젝트 “가스 마스터 플랜”에 따라 가스의 국내 공급(메탄올, GTL, 화학 비료, IPP, LNG 용)을 강화하는 계획을 추진하고 있다. 그러나 PIB 가스 사업에 대한 과세가 강화되고 있어 단기적인 정부 증세에 연결해서 천연 가스의 공급 강화에는 오히려 역효과가 되어 LNG 사업이 충분한 원료 가스를 확보하지 못해 사업이 지연될 우려가 있다.

V. 에너지자원을 둘러싼 부정부패와 반부패기구

아프리카 최대 산유국인 나이지리아는 막대한 석유매장량과 생산량에도 불구하고 정치 및 관료들의 부정부패와 다국적 메이저기업들의 이윤착취 논쟁 등으로 ‘자원의 저주’라는 단어

들이 회자되고 있다. 이는 석유로 벌어들인 돈이 투명하게 집행되지 않고, 정치권의 이해관계에 따라 어디에 사용되는지를 모를 정도로 자금관리가 되지 않기 때문이다.

시민단체의 주장에 따르면 원유개발로 얻은 이익의 분배과정 문제로 인한 사회적 혼란이 가중되고 있다. 단순한 경제적 문제를 넘어섰다는 분석이 제기되며 오일 범죄 증가, 청년실업 56%, 정부의 정유사 관리 능력의 한계 등의 지적이 계속 나오고 있다.

정부차원에서 이러한 문제에 대한 조치를 취하고 있지만 소수 권력층의 뿌리까지 뽑아내기엔 아직 역부족이다. 심지어 영국의 한 시장조사기관은 석유산업 부패로 소수 특권층이 이익을 독점하면서 2017년까지 나이지리아의 억만장자가 47% 증가할 것이라는 전망을 하고 있다. 정부 내부에서도 부정부패가 심한 원유사업을 투명하게 해야 한다는 목소리가 계속 나오고 있다.

나이지리아와 같은 석유 중심 경제국가는 몇 가지 핵심 제도적 요소로 구성된다. 첫째는 자원개발권의 합법적 독점, 둘째는 특정 지역의 채굴권(영역권)을 보장받은 거대 석유회사와의 합작투자를 통해 운영되는 국영 석유회사, 셋째는 투자의 안전을 보장하는 국가의 안전보장 장치(이것은 종종 민간회사의 경비인력과 보완적인 관계 속에서 작동한다), 넷째는 유정이 위치한 지역을 관할하는 석유생산지 지역사회, 다섯째는 석유세입을 분배하는 정치체제다.

석유세입을 분배하는 문제는 나이지리아뿐만 아니라 앙골라 등 아프리카의 많은 산유국에서도 문제점으로 떠오르고 있다. 나이지리아의 경우 분배체계는 연방계정(연방정부가 직접 거두어가는 지대), 주별 분배원칙(각 주가 연방재정에 기여한 만큼 연방정부 세입의 분배에 참여할 권리), 주간 연합계정(주민의 필수수요와 인구규모 등의 기준에 따라 연방정부 세입을 주별로 할당하는 계정), 특별지급계정(여기에는 니제르삼각주로 직접 유입되는 돈, 예를 들어 부패로 악명 높은 니제르삼각주개발위원회로 유입되는 돈 등이 포함된다)으로 크게 네 가지로 구분한다.

이러한 분배 구조에서 나이지리아의 경우 대부분의 석유를 생산하는 니제르델타 주에 대한 세입분배가 주민들이 요구하는 것 보다 턱없이 부족해 연방정부와 현지 주민들과의 갈등관계가 형성되고 이는 무장분쟁으로 이어지고 있다. 나이지리아 석유수입의 대부분이 정치권과 관료들에게 유입되고 있다는 사실은 이미 드러나고 있다. 이미 2006년 나이지리아 반부패 문제 전담 조사부서인 ‘경제금융범죄조사위원회’(Economic and Financial Crimes Commission : EFCC) 위원장이었던 누후 리바두(Nuhu Ribadu)는 1960년 이후 2005년까지 나이지리아는 석유 판매 대금 중 3,800억 달러가 사라졌다고 밝힌바 있다.¹⁰⁾ 또한 2014년 3

10) 2006년 BBC와의 인터뷰에서 그는 “1960년 독립이후 나이지리아의 부패한 권력자들이 약 3800억 달러의 자금이 착

월에는 굿럭 조나단 대통령이 증발된 200억 달러의 오일머니와 관련, 국영 석유회사에 대한 법정 감사를 승인했다. 라미도 사누시 중앙은행 총재는 의회에서 나이지리아 국영석유공사(NNPC)가 연방정부 금고에 갚아야 할 빚 200억 달러를 송금하지 않았다는 증거를 제시했다. 이번 파문은 조나단 현 대통령과 유착관계에 있는 마두케 석유부 장관에게 의혹의 눈길을 보내고 있다. 마두케의 4년간 재임 기간 중 2년 동안 200억 달러(약 20조3400억 원) 규모의 석유 자산이 사라진 것으로 나타나 부정부패 혐의까지 받고 있다. 마두케 스스로도 일정부문에서 문제가 있다고 시인했지만 부정부패 혐의는 전면 부인하고 있다. 그러나 사누시 총재는 200억 달러의 행방을 둘러싼 논란이 불거진 후 조나단 대통령에 의해 해임되는 등 부정부패 문제는 쉽게 사라지지 않을 것으로 전망된다.

정치권 및 관료들의 부정부패는 고스란히 일반 국민들의 빈곤으로 이어지고 있다. 아프리카 최대 인구대국인 나이지리아의 1억6000만 명 가운데 약 70%는 하루 1달러 미만의 극빈 생활을 한다. 그런데도 이들의 생필품인 등유값은 1 l 당 140~160나이라(0.85~0.97달러)다. 나이지리아가 세계 10위 안팎의 거대 산유국인 데도, 원유를 전량 수입하는 한국의 등유값(1 l 당 약 1330원)과 큰 차이가 없다. 턱없이 높은 등유값은 나이지리아의 만연한 부정부패를 상징한다. 나이지리아에서는 서민생활 보조를 위해 등유 1 l 당 40나이라가 보조금으로 지급된다. 그런데도 주민들이 살인적 연료비에 시달리는 것은 보조금이 대부분 빼돌려지기 때문이며, 석유 수익이 석유 메이저와 집권층에만 돌아가는 현실은 내전을 야기하기도 했다. 석유 산지인 니제르델타를 포함한 남동부는 1967년~1970년 비아프라공화국을 선포하고, 중앙정부와 내전을 치렀다. 이때 100만 명의 민간인이 전투와 기아로 사망하는 사태를 겪었다.

나이지리아에서는 1966년에 군사 쿠데타 이후 집권한 군부세력은 부패척결을 약속했지만 그 후에도 여전히 부패는 만연하였다. 1970년대 오일 붐 이후 아프리카 최대의 산유국인 나이지리아에서는 부패가 대규모화하고 고위층의 부패는 통제가 불가능한 수준으로 되어 뇌물에 의한 매수와 관료주의가 결합하여 기업활동에 파괴적 영향을 초래하였다. 마두나구(Madunagu, 1983)는 이 당시의 나이지리아를 ‘국가약탈’의 정치경제 상황으로 묘사하였다.¹¹⁾

대중들의 항의와 시위가 계속되자 정부는 반부패프로그램을 시작했다. 그러나 이 프로그램은 관료와 정치인이 주도하는 회유책에 불과하였다. 대중의 참여에 의한 민주적인 제도개

복했고 낭비했다”고 밝힘.

11) Madunagu E., *Nigeria, the economy and the people : the political economy of state robbery and its popular-democratic negation*, London : New Beacon Books., 1983.

혁 시도는 한 번도 이루어지지 않았다. 예를 들어 1975년 정권축출 직후 신정부는 ‘국가정화 운동(operation purge the nation)’을 실시하였는데, 이 운동은 공무원의 태만, 게으름, 고압적 자세, 연고주의, 부족주의(tribalism) 등만 문제로 삼았을 뿐 최고위층의 부패를 통제하기 위한 정치적 혹은 제도적 노력은 없었다. 그 결과 이 프로그램은 일회적인 성격에 머물렀고 공무원의 대량 퇴출 결과만 낳았다.

1983년에 또 다시 쿠데타가 발생한 직후 대통령은 부패척결을 목표로 천명하였다. 하지만 이것 역시 국민회유책이며 군부세력의 권력 장악 수단일 뿐이었다. 이들은 ‘부패와의 전쟁(War against Indiscipline)’을 내걸었지만 호지부지되고 질서계도, 사치억제 등의 운동으로 전략하였다. 이런 프로그램은 대부분 일시적인 정치적 회유책이며 하위직 공무원 처벌에 그치거나 반대 종족을 견제하기 위한 수단으로 이용되었다. 그 와중에도 군부엘리트는 해외계좌 등을 이용하여 축재를 계속하였다. 1993-98년 집권한 아바차(Sandi Abacha)는 약 50억 달러를 부정 축재한 것으로 드러났다.

1999년 오바산조에 의해 민선정부가 수립되었지만 경찰이나 검찰과 같은 감시기관은 여전히 부패하였다. 공직자윤리강령(code of conduct)도 1979년부터 있었고 재산공개 의무제도 있었지만 지켜지지 않았다. 처벌조항이 없거나 약하고, 정치인들은 후원하는 인종그룹에 의지하여 자신들의 정치적 지위를 유지했다.

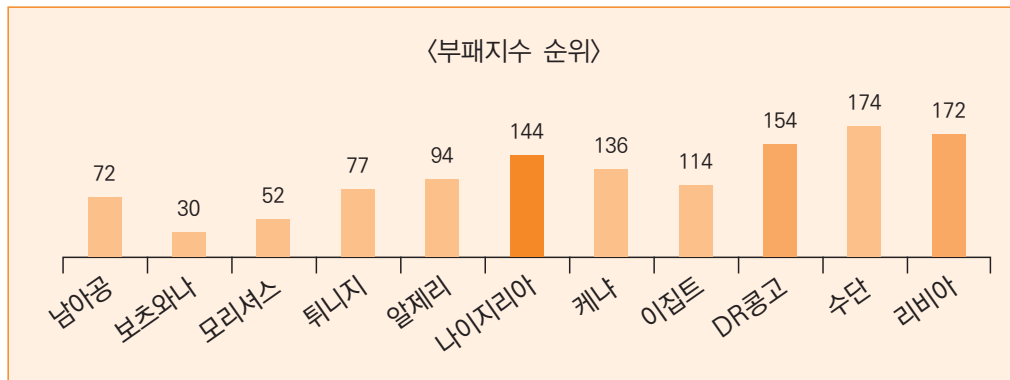
그러나 오바산조 대통령은 자신의 정권 이전 군부정권과 차별화를 두기 위해 나이지리아가 국내외적으로 가장 비난을 받고 있는 부정부패 문제를 척결하기 위한 의지를 보일 필요가 있었다. 이러한 의지로 탄생한 것이 나이지리아 반부패 문제 전담 조사기구인 ‘경제금융 범죄조사위원회(Economic and Financial Crimes Commission : EFCC)’이다.

EFCC는 나이지리아 경제범죄 및 부패 척결을 목적으로 설립된 대통령 직속기관이다. 2003년 설립되었으며 초대 위원장은 누후 리바두(Nuhu Ribadu)이다. 그는 대통령의 신뢰를 바탕으로 상원의원, 현직 장관, 경찰 고위간부, 은행가 등을 기소하면서 나이지리아의 부패를 척결하였다. 그러나 그는 2007년 우마루 야라두아 대통령이 취임하기 전 해임되었다.

EFCC는 부패척결에 있어 일부 성과를 거두었는데, 과거 독재자 아바차가 관련된 스위스 은행 계좌 등에서 5억550만 달러를 되찾았으며, 미국 엔지니어링 기업 KBR이 나이지리아 관리들에게 1억 8천만 달러의 뇌물제공을 밝히는 등 부정부패의 검은 돈을 환수하는 작업을 펼치기도 했다. 또한 미국의 에너지 기업 헬리버튼과 이 회사의 최고경영자를 지낸 딕 체니 전 미국 부통령이 나이지리아에서 뇌물공여를 한 혐의로 기소하기도 하였다. 그러나 이러한 부정부패 수사는 일부 사건에 한정되었을 뿐 실질적으로 나이지리아의 중량감 있는 정치인을 수사하거나 기소하는 데 실패해 국제 인권단체들로부터 비판을 받아왔다. 이러한 비판 속에 현 국력 조나단 대통령은 2011년 11월 EFCC 위원장을 전격 경질하며 다시 한 번 부패척

결을 위한 의지를 드러냈다. 조나단 대통령은 이전 파리다 와지리 EFCC 위원장을 해임하는 한편 부위원장인 이브라힘 라모데를 신임 위원장으로 임명했다. 이브라힘 라모데는 나이지리아 연방조사국에 근무하는 등 오랫동안 경찰조사업무 등에 근무한 경험이 있다.

르우벤 아바티 대통령실 대변인은 “이번 조치는 조나단 대통령이 부패와의 싸움에 다시 활력을 불어넣기 위한 결의의 일환”이라고 BBC 인터뷰에서 밝혔다. 비판론자들은 전임 위원장인 와지리 휘하의 EFCC가 그동안 별다른 실적이 없이 침체상태에 빠져 있었다고 지적해왔다. 위원장 교체와 관련해서는 국제사회의 반부패 기구들이 조나단 대통령에게 와지리 체제의 EFCC를 유지할 경우 나이지리아가 반부패 수사를 정치에 활용하는 것으로 인식될 우려가 있다는 점에 동의한 것으로 보인다. 하지만 위에서도 언급했듯이 단지 EFCC의 위원장 교체로 나이지리아의 고질적인 부정부패가 사라질지는 의문이다. 국제투명성기구가 연례적으로 발표하고 있는 전 세계 부패지수에서 나이지리아는 특별한 개선점 없이 매년 하위



출처 : 국제투명성기구, 2013.

권에 머물고 있기 때문이다. 2013년 기준 나이지리아 부패지수 순위는 144위로 2012년 대비 5단계 하락하였다.

VI. 나가기

나이지리아는 아프리카 최대 원유생산국이자 최대 인구 보유국으로 경제잠재력이 높은 국가이다. 실제로 최근 나이지리아는 7%에 가까운 성장을 보이는 등 경제성장이 아프리카 국가들 중에서도 높은 국가이다. 그러나 이러한 높은 경제성장과 성장잠재력을 갖추고 있음에도 불구하고 정치인 및 관료들의 부정부패와 부의 재분배 실패 등으로 일반 국민들은 세계 최하위 생활을 하는 등 아프리카 후진국에서 보이는 모습을 답습하고 있다.

특히 나이지리아의 가장 큰 수입원인 석유를 둘러싼 지역 갈등과 부정부패 문제는 단기간

에 해결될 문제는 아니다. 또한 위에서 언급한 신 석유산업법이 의회에서 통과될 경우 석유 산업에 대한 투명성을 어느 정도 담보할 수 있지만, 이마저도 정치권 및 다국적 메이저 기업들의 이해관계로 언제 통과될지 미지수이다. 이러한 에너지 자원을 둘러싼 문제가 해결되지 않는다면, 나이지리아의 정치 및 경제발전은 요원할 것으로 보인다. 특히 석유산업법 처리 지연으로 인해 최대 피해는 가장 중요한 에너지 산업이다. 석유산업법 처리 지연은 외국기업들의 투자를 중단시키고 이는 나이지리아의 원유 및 천연가스 생산 감소로 나타나고 있다.

이러한 이유로 나이지리아 에너지사업 진출에 있어서는 여러 가지 점들을 고려해야 한다. 특히 부정부패와 정책의 불확실성 등은 사업진출의 가장 큰 장애요소로 꼽히고 있다. 우리나라도 2006년 노무현 전대통령의 나이지리아 방문에서 나이지리아정부와 2개의 석유광구 개발 MOU를 체결했지만, 2007년 나이지리아의 새 대통령 취임 후 이를 취소하는 사례가 있었다. 따라서 ‘자원의 저주’와 연루된 다른 국가들의 진출과 마찬가지로 나이지리아 진출시에도 여러 부정적 요소들을 사전에 충분히 인지하고 리스크 대비를 해야 할 것이다.

참고문헌

- 국제투명성 기구(Transparency International) 2013. <http://www.transparency.org> 참조.
- 나이지리아 경제금융범죄조사위원회(Economic and Financial Crimes Commission : EFCC). <https://efccnigeria.org/efcc/> 참조.
- Amnesty International, 2009. 석유산업이 나이지리아 델타에 빈곤과 환경오염을 가져오다. <http://amnesty.or.kr/1001/>.
- Madunagu E., Nigeria, the economy and the people : the political economy of state robbery and its popular-democratic negation, London : New Beacon Books, 1983.
- Financial Times, 2014.3.6.일자.
- IEA, World Energy Outlook 2012, 2012.
- “Overview of the Nigerian Petroleum Industry Bill” in www.hoganlovells.com.
- U.S. Energy Information Administration(EIA), www.eia.gov.