

브라질 석유자원개발의 법률제도와 개정논의에 대한 소고*

조희문(한국외대 법과대학)**

- I. 서론
- II. 브라질 석유자원개발 법률구조
 - II. 1. 연방헌법상 석유개발에 관한 규정
 - II. 2. 석유법의 제정
- III. 브라질의 석유개발계약
 - III.1. 석유개발계약의 일반적인 유형
 - III.2. 브라질의 석유개발방식과 계약유형
- IV. 심해저 암염층하부(pre-salt) 석유발견과 석유법개정 논의
 - IV.1. 연방정부에서의 논의
 - IV.2. 현행계약제도의 유지 및 보완의 입장
- V. 결어

I. 서론

브라질은 90년대 초 신자유주의의 물결을 받아들여 시장개방과 국영기업의 민영화 등 경쟁체제를 통한 경제발전정책을 펼쳐오고 있다. 석유자원개발도 1988년 연방헌법의 제정 당시에는 국영석유회

* 이 연구는 2008학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임. 동 논문은 2008년 12월 13일에 개최되었던 한국라틴아메리카학회 동계학술대회에서 발표했던 논문을 보완수정한 것임.

** Hee-Moon Jo(Hankuk University of Foreign Studies, College of Law, hmoon@hufs.ac.kr), "Considerations on the Legal Structure of Oil Industry and the Debate over its Reform in Brazil".

사인 페트로브라스(Petrobras)¹⁾를 통한 연방독점체제를 구축했으나, 앙리께 까르도주 정부가 1995년 헌법 개정을 통해 국내외 민간자본의 참여를 허용함으로써 페트로브라스의 독점체제는 막을 내리고 1998년 국내외 민간 기업이 참여한 석유광구입찰을 시작으로 치열한 경쟁시대에 돌입했다. 석유개발분야에 경쟁체제가 도입된 지 10년이 지난 지금 민영화된 페트로브라스는 세계적인 석유기업으로 성장했고 브라질의 석유생산량도 급증하여 현재의 석유개발제도는 성공적이라는 분석이 지배적이다.²⁾

석유개발계약도 외국의 기술과 자본을 유치하기 위해 기존의 모험서비스계약(risk service contract)에서 양허계약으로 수정하여 국내외 민간 기업이 생산된 석유에 대해 소유 및 처분할 수 있는 권리를 인정 하였다. 이러한 석유생산계약구조는 지금까지 유지되어오고 있는데 최근 대륙붕 심해저에서 거대유전이 발견되면서 이러한 석유개발체제에 변화의 조짐이 보이고 있다.

페트로브라스는 2007년 말에 대서양연안 독점경제수역에 위치한 산토스만의 암염층하부(pre-salt, pré-sal)에서 투피(Tupi)라 명명된 초대형유전을 발견했다. 이어 카리오카(Carioca), 과라(Guara), 주피터(Jupiter)등 대형유전을 계속하여 발견함으로써 조만간 석유수출국의 대열에 합류할 수 있는 가능성을 보여주었다. 페트로브라스나 브라질 정부는 암염층하부에서 발견되고 있는 유전에 대한 자세한 정보를 밝히지 않고 있어 신빙성에 대한 의문이 제기되고 있으나, 브라질 정부는 이후 양허방식에 의한 광구입찰에서 암염층하부 석유발견지역을

-
- 1) 포르투갈어의 한글표기는 국립국어원이 정한 포르투갈어 표기법을 따르려고 노력하였으나 일부는 원음에 충실하기 위해 표기법을 지키지 않았음
 - 2) 페트로브라스는 1953년 제풀리우 바르가스(Getúlio Vargas)대통령시절 '석유는 우리 것'이라는 모토하에 국민의 지지를 받아 설립된 국영석유회사이다. 그러나 페트로브라스는 설립이래 끊이지 않는 민영화의 시도에 부딪쳤으며, 결국 앙리께 까르도주 정부 때 주식을 민간에 개방했다. 현재, 연방정부는 의결권주의 55.7%를 소유하고 있으나 나머지 민간소유주식은 주식시장에서 거래되고 있다. 지난 2008.5.19.까지 페트로브라스는 주식평가액 규모로 엑손모빌, 제너럴 엘렉트릭에 이어 미주 제3위, 세계 6위의 거대기업으로 성장했다. 이러한 급성장의 이면에는 주식개방과 경쟁체제가 있었다는 것이 중론이다(Portal Exame, 2008.5.19.). 한편, 법인소득(revenue)기준으로는 2008년에 877억불로 Fortune 500에 63위를 기록했다 (Fortune Global 500, <http://money.cnn.com/magazines/fortune/global500/2008/snapshots/6325.html>).

배제함으로써 석유정책에 큰 변화가 있을 것이라는 예단을 가능케 하고 있다. 실제로 정부는 2008년 7월 18일 대통령령으로 부처간합동 위원회를 조직하여 암염층하부 석유개발방식을 포함한 석유개발제도에 관해 논의하기 시작했다. 그러나 워낙 논란이 많은 예민한 사안이라 합동위원회는 최종보고서를 채택하지 못하고 2009년으로 이월했다.

정부는 기존 계약은 그대로 두더라도 암염층하부에서 발견되는 석유는 이미 석유부존이 확인된 이상 정부의 몫과 통제권을 더 강화할 수 있는 계약방식, 예컨대 생산물분배계약방식을 도입해야 하고, 정부의 지분이 적은 페트로브라스 대신 새로운 국영석유회사를 설립하여 동 지역에 대한 개발권을 주어야 한다는 구상안을 흘리고 있다. 반면, 석유업체들은 현재의 석유개발구조는 상당히 성공적이기 때문에 제도의 변화 없이 정부의 몫을 올리는 방향으로도 충분히 목적을 달성할 수 있다는 입장이고, 노조나 시민단체들은 페트로브라스의 공기업을 통해 석유개발수익을 사회발전에 사용해야 한다는 상반된 입장을 보이고 있다. 동 연구는 이러한 논의의 배경과 타당성을 살펴보기 위해 현재의 석유자원개발 법률구조와 관련계약의 형태와 내용을 분석하고자 한다.

최근 라틴아메리카에서는 신자유주의에 대한 반작용으로 여러 나라에서 좌경정부가 탄생했다. 베네수엘라는 광물자원국유화법을 통해 국영석유회사(PDVSA)가 석유개발사업에 60%의 지분을 확보하도록 했고, 볼리비아도 에너지산업의 국유화 조치를 단행했다. 이러한 자원민족주의에 기초한 정책은 모두 법의 제정이나 개정을 통해 이루어진다. 천연자원에 관련된 정부조치는 기본적으로 해당자원의 소유권과 이용권에 관련되어 있다. 그래서 이러한 법적 권리가 법률체제에서 어떻게 규정되어있는지를 파악해야 자원의 개발과 이용에 관련된 계약체계에 대한 분석도 가능하다.³⁾ 즉, 자원개발정책에 대한

3) 한국의 경우 1948년의 건국헌법은 제85조에서 “광물 기타 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다”고 선언하여 재산권과 사용권을 국가소유로 했었다. 1954년 헌법은 ‘국유화’ 규정을 삭제했다. 즉, 제85조는 “광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허

이해는 정치·경제적인 배경도 중요하지만 실제로 이러한 정책이 규정된 해당 법률체제에 대한 이해가 있어야 하며, 이를 통해 실제로 사용되는 자원 개발관련 계약의 형태와 내용에 대해 이해할 수 있다. 브라질에서 논의되고 있는 심해저에서의 석유발견과 이에 따른 석유정책의 전환 논의는 현재 발효중인 헌법, 석유법 그리고 석유개발계약의 유형에 대한 분석을 통할 경우 문제의 핵심을 더 명확히 밝혀낼 수 있으며 정책의 타당성에 대한 분석도 가능하다.

브라질은 1822년 독립 후 입헌군주제 시절에는 지하자원을 왕정 소유로 하였으나 1891년 연방헌법에서는 토지소유자의 소유권을 인정 하였다. 이후 1934년 헌법에서 지하자원과 토지의 소유권을 분리 했다. 1988년 현행헌법은 석유자원의 소유권과 탐사·개발권을 모두 연방정부에 귀속시켰으나 1995년 헌법수정을 통해 탐사·개발권의 독점을 해제했다. 그러나 석유법에서 양허(concession)를 통해 탐사·개발을 할 수 있도록 하여 석유계약유형에 대한 심각한 제한을 가했다. 이에 따라 브라질에서 논의되고 있는 석유정책의 변화는 사실상 현행 법률구조와 계약방식에 대한 대대적인 개편을 통해 이루어지게 된다. 이러한 개편은 정당간 협상의 문제이기 때문에 정치역학관계에 따라 크기는 연방헌법개정이나 석유법, 아니면 계약유형의 변화 정도에 그칠 수도 있다. 브라질은 미국과 마찬가지로 법조인의 수가 많아 정치는 법이라고 할 정도로 정치의 세세한 부분이 법률적인 협상을 통해 이루어진다. 정치협상의 결과가 법으로 나오기보다 관련 법제에 대한 연구를 배경으로 정치협상을 하는 경우가 일반적이다. 이러한 점에서 현행 법률구조와 계약방식에 관한 분석은 브라질이 앞으로 논의하게 될 심해저석유자원의 개발논쟁을 정치·경제적인

할 수 있다"고 규정했다. 1962년 개정헌법(제112조), 1972년 개정헌법(제117조), 1980년 개정헌법(제121조)과 1987년의 현행헌법(제120조)도 그 조문은 그대로 유지되고 있다. 그래서 헌법상 천연자원의 재산권과 사용권에 대한 규정이 불분명하다. 한국은 천연자원의 국가소유권보다는 국가관리권 측면에서 접근하여 국가가 일정기간 개발 또는 이용을 특허하는 제도를 택했다. 즉, 천연자원을 공공소유권의 개념으로 접근하기 때문에 개별소유권보다 상위에 두어, 이에 근거하여 정부는 국가관리권을 행사할 수 있다고 본다. 이러한 법적인 측면에서 본다면 천연자원의 소유권과 사용권에 관해 한국과 브라질의 법제에 차이가 있음을 알 수 있다.

측면에서 접근할 때 유용하게 사용될 수 있다.⁴⁾

논문은 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 브라질 석유자원개발의 전반적인 법률구조를 살펴보기 위해 연방헌법상 석유자원에 관한 규정의 연혁과 그 의미 및 현행 석유법체계를 살펴본다. 제3장에서는 브라질의 석유개발방식과 석유개발계약의 유형을 살펴보고, 제4장에서는 현재 논의중인 심해저석유개발에 관해 살펴보고 결론을 도출하고자 한다.

II. 브라질 석유자원개발의 법률구조

브라질 석유자원개발에 관한 법률구조를 살펴보기 위해 우선 연방헌법상 석유자원의 소유와 개발체제를 어떻게 규정하고 있는지를 알아 보고 연방헌법의 규정에 따라 제정된 그 시행법인 석유법의 내용을 살펴보기로 한다.

II.1. 연방헌법상 석유개발에 관한 규정

1822년 포르투갈로부터 독립을 한 브라질은 1889년 공화정이 들어설 때까지 입헌군주제를 유지했었다. 이 때 지하자원은 왕정소유권 제도였기 때문에 왕으로부터 직접 석유개발권을 허가받아야 했다. 석유개발의 첫번째 허가권은 1864년에 있었다고 하며 수혜자는 영국인인 Thomas Denny Sargeant로서 왕의 칙령(Decreto Imperial) 제3352호로 바이아지역에서 토탄, 석유, 철, 구리, 기타 광물자원에 대한 광범위한 채광권을 부여받았다.⁵⁾

공화정이 선포되고 공포된 1891년 헌법은 미국헌법의 기본원칙을

4) 브라질 석유산업정책에 대한 경제적 배경분석은 윤택동, 박진희(2007), 「브라질 석유산업의 형성과 석유의 소비, 정유, 생산에 대한 일고찰」, 중남미연구 (한국외대 중남미연구소), 26권 2호를 참조할 것.

5) Barbosa, Alfredo Ruy, "Breve panorama dos contratos no setor de petróleo," *Jus Navigandi*, Teresina, Ano 6, N. 55, mar, 2002, (<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2794>).

많이 받아들였다. 광물자원에 대해서는 제72조 17항에서 토지소유권자의 소유권제도(Regime Fundiário; Agrarian Regime)를 도입했지만 석유에 대한 별도의 언급은 없었다. 즉, 토지소유주는 지하광물자원에 대해서도 소유권을 인정받았기 때문에 석유자원도 이러한 지하자원에 포함되어있는 것으로 해석된다.⁶⁾

제툴리우 바르가스 대통령시절에 제정된 1934년 헌법은 직선제로 당선된 연방의원들이 만들었던 최초의 헌법이었던 만큼 브라질 정치, 사회, 경제 분야에 큰 진전을 보였던 헌법이었다. 그러나 국가주도의 개발독재를 추구했던 바르가스정부는 지하자원의 소유권은 국가로 이전하여 토지소유권과 지하지원의 소유권을 분리하였다. 즉, 1934년 헌법은 이전의 토지소유권제도(Regime Fundiário)를 철폐하고, 지하자원의 소유권은 정부가 갖고 자원개발권을 허가받도록 하는 정부소유권제도(Regime Dominial; Dominial Regime)를 택한 것이다. 제118조는 광물과 지하자원을 지상의 소유권과 분리하여, 사인소유의 토지에 있는 지하광물자원의 경우에도 반드시 법의 규정에 따라 연방 정부의 허가나 양허(autorização ou concessão; authorization or concession)를 받아서 개발하도록 규정했다.⁷⁾ 제119조 1항은 개발자에 대한 제한 규정을 두어 이러한 지하자원의 개발에 필요한 허가나 양허는 반드시 브라질인이나 브라질에 설립된 기업에게만 부여하도록 했으며, 토지소유주는 해당광물의 개발 또는 이익에 공동참여할 수 있는 선택권을 주었다.⁸⁾

제툴리우 바르가스 대통령주도의 소위 신국가(Estado Novo: 1937~

6) 제72조 17항 : “Os direitos do proprietário mantêm-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem ao proprietário do solo, salvo as limitações que forem estabelecidas a bem da exploração deste ramo da indústria.”

7) 제118조: “As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.”

8) 제119조: “O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei. § 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou coparticipação nos lucros. (...)”

1945)시절에 제정되었던 1937년 헌법은 1935년 폴란드 4월 헌법에 많은 영향을 받은 중앙집권적인 파시스트경향의 헌법이었다. 동 헌법도 광물자원의 정부소유권제도(regime dominial)체제를 유지했으며, 제143조에서는 외국인의 참여를 금지하고 “양허(concessão)”라는 표현을 삭제하고 “허가(autorização)”라는 표현만 남겨두어 정부소유권 체제를 더욱 강화했다.⁹⁾

제툴리우 바르가스는 1938년에 국가석유위원회(CNP: Conselho Nacional do Petróleo)를 설치하여 석유탐사와 개발의 신청에 대한 심의를 하도록 하였다. 1939년에 바이아주 로바투(Lobato)에서 최초로 석유가 발견되었다.

1945년 제툴리우 바르가스가 무혈군사혁명으로 정권을 물러난 후 제정된 1946년 연방헌법은 자유주의적 성격의 헌법이었다. 석유를 포함한 지하자원의 개발과 관련하여 외자참여를 허용하였다. 토지 소유주의 이익참여부분은 삭제하였으나 우선권(direito de preferência; preferential right)규정은 그대로 두었다. 그러나 1946년 헌법도 석유에 관한 명시적 언급은 하지 않았다.¹⁰⁾

다시 정권을 잡은 제툴리우 바르가스는 천연자원의 국유화를 통한 국가주도의 산업화정책을 발표했다. 제툴리우 바르가스는 1953년 10월 3일 법률 제2004/53호를 통해 석유의 탐사와 개발, 정제 및 운송의 정부독점화를 확정짓고 연방석유공사(a Petróleo Brasileiro S.A.

9) 제143조: “As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água constituem propriedade distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização federal. § 1º - A autorização só poderá ser concedida a brasileiros, ou empresas constituídas por acionistas brasileiros, reservada ao proprietário preferência na exploração, ou participação nos lucros. (...)”

10) Art. 152 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. Art. 153 - O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei. § 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País, assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração. Os direitos de preferência do proprietário do solo, quanto às minas e jazidas, serão regulados de acordo com a natureza delas.

(Petrobras))를 설립했다(Fonseca and Monteiro 2005, 225).

1964년 4월 1일 군사혁명으로 정권을 잡은 군사정부는 1967년 제6차 헌법을 발표했다. 동 법은 군사정부의 특성을 반영하는 것으로 국민의 자유권을 상당히 제약하는 헌법적 특성을 갖고 있다. 군사정부는 1969년 헌법수정 제9호를 통해 제161조 2항에서 토지소유자가 자원개발의 결과물에 참여할 수 있는 권리를 회복시켰고, 천연자원의 탐사와 개발에 대한 연방정부의 독점권을 처음으로 헌법 규정으로 명문화하였다.¹¹⁾ 이때 연방헌법상에 처음으로 제162조에서 석유(petróleo)라는 용어를 사용했으며 연방정부의 석유탐사 및 개발에 대한 독점권을 명시했다.¹²⁾

1968년 페트로브라스는 해상에서의 시추활동을 하기 시작했고 69년에 세르지피주 과리세마(Guaricema)광구에서 처음으로 석유를 발견하게 되었다(ORTIZ NETO 2008, 322). 1974년에는 캄푸스만의 가로우빠(Garoupa)광구에서 대규모 유정을 발견하여 석유생산국에 대한 기대감을 갖게 했다. 그러나 70년대에는 석유위기로 브라질경제가 위태로워지면서 소위 ‘모험계약(contratos de risco; risk service contract)’을 통해 외국자본과 기술을 도입하려고 했다. 모험계약은 법적 성격이 페트로브라스와 외국인간기업 간에 체결되는 서비스제공 계약으로 외국기업은 석유개발활동에 대한 책임을 진다. 이러한 계약은 1975년에 첫 선을 보였으나 계약에 관한 법적인 근거가 없어

11) Art. 161 - As jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

§ 1º - A exploração e o aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica dependem de autorização ou concessão federal, na forma da lei, dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País.

§ 2º - É assegurada ao proprietário do solo a participação nos resultados, da lavra; quanto às jazidas e minas cuja exploração constituir monopólio da União, a lei regulará a forma da indenização.

§ 3º - A participação referida no parágrafo anterior será igual ao dízimo do imposto único sobre minerais.

§ 4º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

12) Art. 162 - A pesquisa e a lavra de petróleo em território nacional constituem monopólio da União, nos termos da lei.

법조계에 많은 논란을 불러 일으켰었다.

1988년 연방헌법은 오랜 군부통치를 종식하고 난 후 다양한 민의를 반영하여 제정된 헌법이었다. 제176조는 광물자원의 개발에 정부 소유 제도(regime dominial)와 양허(concessão administrativa; administrative concession)를 적용함을 명시하고 있다.¹³⁾ 그러나 동 조항은 석유분야에는 직접 적용되지 않는다. 석유와 천연가스자원의 개발은 제177조에 별도로 규정되어 있다.¹⁴⁾ 1988년 연방헌법은 연방정부가 석유배분(distribution)을 제외하고는 석유분야의 모든 활동에 대해 연방정부가 어떠한 방식의 양도나 양허(cessão ou concessão; cession or concession)를 하지 못하도록 명시적으로 규정했기 때문에, 법률 제2004/53호에 따라 페트로브라스를 통해서만 석유개발을 할 수 있는 석유독점체제를 굳혀놓았다.

그러나 90년대에 시장개방정책의 일환으로 석유산업의 개방이 추진되었고 결국, 석유분야에 대한 헌법수정이 1995년 11월 9일 헌법수정 제9호를 통해 이루어졌다. 주요 개정내용은 석유독점을 종식하고 시장개방을 하는 것이었으며, 이를 통해 연방정부가 공기업이나

13) Art. 176 - As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

14) Art. 177 - Constituem monopólio da União:

- I- a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;
- II- a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;
- III- a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;
- IV- o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;
- V- a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal (2006년 헌법수정 제49호로 수정됨).

§1º - A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei (2005년 헌법수정 제9호로 수정됨).

민간기업과의 계약을 통해 석유와 천연가스의 탐사와 생산을 가능하도록 한 것이다.

II.2. 석유법의 제정

1995년 수정된 연방헌법 제177조의 규정에 따라 페트로브라스의 독점개발체제가 종식되면서 그 시행법인 법률 제9478/97호가 1997년 8월 6일 제정되었다. 동 법은 석유법(Lei do Petróleo; Petroleum Law)이라 불리며 브라질 석유산업정책의 기초법이 된다. 동 법을 통해 국가에너지정책위원회(o Conselho Nacional de Política Energética - CNPE)와 국가석유청(a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP)이 설립되었다. 석유법의 제3조-제5조는 연방 정부의 독점권 행사에 관한 규정을 하고 있다. 제3조는 석유나 천연가스의 연방소유권제도를 명시하고 있고¹⁵⁾, 제4조는 석유나 천연가스의 탐사나 개발은 연방의 독점권임을 밝히고 있으며¹⁶⁾, 제5조는 연방의 독점권행사는 “브라질법에 의해 설립되고 본점과 행정본거지를 브라질에 두고 있는 기업에 의해 양허나 허가를 통해” 이루어진다

15) Art. 3º - Pertencem à União os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva. (“Art. 3 - The Federal Government owns the petroleum, natural gas and other fluid hydrocarbon accumulations existing in the national territory, which includes the onshore area, the territorial waters, the continental shelf, and the exclusive economic zone.”)

16) Art. 4º - Constituem monopólio da União, nos termos do art. 177 da Constituição Federal, as seguintes atividades: I - a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação de petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e de gás natural(밀출은 필자의 강조임). (“Art. 4 - The following activities, referred to in art 177 of the Federal Constitution, are a monopoly of the Federal Government: I - the exploration for - and production of petroleum and natural gas and other fluid hydrocarbon accumulations; II - the refining of petroleum of domestic and foreign origin; III - the import and export of basic products and by-products, resulting from the activities referred to in the preceding items; and IV - the maritime transportation of crude oil of domestic origin, or of basic products of 4s and natural gas.”)

고 규정하고 있다.¹⁷⁾ 이에 따라 페트로브라스의 독점권이 해제되면서 페트로브라스는 투자계획이 없는 모든 양허지역을 포기해야 했다.

석유법의 규정들을 유심히 살펴보면 연방헌법 제177조와 미세한 차이가 있음을 알 수 있다. 연방헌법은 연방정부가 자원의 탐사와 개발에 관한 계약체결을 할 수 있도록 한 반면, 석유법 제5조는 탐사와 개발을 연방정부가 규율하고 감독하는 것으로 규정하고, 양허나 승인(*concessão ou autorização*)을 통해 실시할 수 있도록 명시했다. 한편, 제23조는 “석유와 천연가스의 탐사, 개발과 생산 활동은 동 법에서 정한 형태에 따라 입찰을 통한 양허계약으로 실시된다”¹⁸⁾고 하여 연방헌법에서 정한 연방정부의 계약선택권을 입찰을 통한 양허계약으로 못박아 버렸다.¹⁹⁾ 즉, 연방헌법 제177조 1항에 표현된 “연방정부는 계약을 체결할 수 있다(*A União poderá contratar*)”라는 표현은 실행에 있어서는 선택이 아니라 의무규정이 되어버린 것이다. 즉, 법률 제9478호는 연방정부가 해당지역을 양허하도록(*conceder*) 의무화한 것이다. 더구나 제26조는 양허의 계약적인 성격을 규정하면서 채굴된 석유와 천연가스는 양수인의 소유가 됨을 명시하고 있다. 즉,

“제26조. 양허는 양수인에게 그 자신의 비용과 위험으로 개발하는 의무와 성공할 경우 해당블록에서 석유나 천연가스를 생산하는 의무의 부담과 생산 후에는 세금과 법 또는 계약상 참여금에 대한 납부의무를

17) Art. 5º - As atividades econômicas de que trata o artigo anterior serão reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas, mediante concessão ou autorização, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País(밑줄은 필자의 강조임). (“Art. 5 - The economic activities referred to in the previous article will be regulated and inspected by the Federal Government and may be carried out, through concession or authorization, by enterprises established under the Brazilian laws, having their headquarters and administration in Brazil.”)

18) Art. 23 - As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei. (“Art. 23 - The petroleum and natural gas exploration, development and production activities must be carried out through concession contracts, preceded by tender, as established by this Law.”)

19) 제23조는 “광물의 탐사와 개발(*pesquisa e lavra de jazidas*)”이라는 표현 대신 “탐사, 개발과 생산(*exploração, desenvolvimento e produção*)”이라는 구체적인 표현을 하고 있고, 이러한 행위는 ‘양허계약을 통해서(*mediante contratos de concessão*)’ 이루어진다는 규정을 하고 있다.

조건으로 생산해낸 생산물에 대한 소유권의 부여를 의미한다.”²⁰⁾

결과적으로 법률 제9478호는 석유와 천연가스의 개발과 생산에 대한 연방의 독점권을 제한하는 효과를 초래하였다. 이에 따라 연방은 이러한 천연자원을 탐사하고 생산하기 위해서는 반드시 양허계약을 체결해야 하며 양허기간 중에 채굴된 석유와 천연가스는 양수인의 소유가 된다.

III. 브라질의 석유개발계약

2007년 통계를 볼 때 석유경제는 브라질 전체 GDP의 10%를 점유하고 있다. 브라질은 2006년 석유자금을 달성했고 시장개방을 통해 63개 기업이 석유탐사를 하고 있으며 이중 30개 기업이 외국기업이다. 지난 1998년 석유청(ANP)이 탐사광구를 국제입찰을 통해 배분하기 시작한 이래 벌써 열번째 입찰이 있었다.²¹⁾ 브라질은 1975년 이래 모험서비스계약을 사용해 왔었으나 97년 석유법제정 이후부터는 양허방식을 사용해오고 있다(BARBOSA 2002). 그러나 정부는 pre-salt 유전개발에 대해서는 생산물분배계약방식의 적용을 검토하고 있다. 이하에서는 석유개발계약의 일반적인 유형을 검토하고 브라질이 사용하고 있는 석유개발계약의 특징을 살펴보겠다.

III.1. 석유개발계약의 일반적인 유형

일반적으로 사용되는 석유개발계약에는 양허계약(concession agreement),

20) “Art. 26 - A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.” (밑줄은 필자의 강조임)

21) 2008년 12월 18일 열번째 탐사광구배분입찰이 있었는데 논란이 되고 있는 pre-salt 광구를 배제했음에도 불구하고 입찰은 성공리에 끝났다. 광구입찰에 관한 모든 사항은 ANP 웹(www.anp.gov.br)에 나와 있다.

생산물분배계약(production sharing contract), 서비스계약(service contract)과 합작투자(joint venture) 등이 있다. 이들 계약은 사업자에게 생산되는 석유의 소유권을 인정하는 양허방식(concessionary system)과 석유의 소유권을 국가가 갖는 계약방식(contractual system)으로 구분이 가능하다. 계약방식은 생산물분배계약과 서비스계약으로 구분되며, 서비스계약에는 순수한 서비스계약과 사업자가 위험을 부담하는 위험서비스계약(risk service contract)이 있다. 각각의 계약의 차이는 계약 당사자들 간에 통제권의 정도, 수익배분의 형태, 국영기업의 개입여부에 따르는 것이 일반적이다.

현재 세계 각국에서 사용하는 석유계약의 유형을 보면 거의 대부분이 양허계약과 생산물분배계약을 사용하고 있는데, 통계적으로 보면 전자는 주로 영국, 미국 등 선진국이 사용하고 있고 후자는 개도국에서 주로 사용하고 있으나 중남미의 국가들은 주로 양허방식을 선호하고 있다. 브라질은 현재 양허계약방식만을 사용하고 있으나 생산물 분배계약방식의 도입을 고려하고 있다.

(1) 양허계약

양허계약(Contrato de Concessão; Concession Agreement)은 원래 중동에서 가장 많이 사용된 전통적인 석유개발계약이다. 양허는 사업자가 한시적 기간 동안 특정지역의 탐사, 개발, 생산, 판매권을 정부로부터 양도받아 석유개발을 추진하고, 정부는 석유생산 이익의 일부를 임차료, 로열티 및 조세의 형태로 받는 방식이다. 현재에는 미국과 영국 등 선진국에서 주로 사용하며 브라질도 동 방식을 택하고 있다. 1997년 브라질석유법(Lei do Petróleo)은 석유와 가스개발에 양허계약을 사용하도록 규정하고 있으며, 석유청(ANP)이 실시하는 양허입찰은 브라질에서 석유개발권을 양허받는 유일한 방식이다.

양허계약은 양허지역이 넓고 개발기간이 장기간 소요되는 경우에 많이 사용된다. 이에 따라 양허계약에는 일반적으로 생산을 강제하는 규정이 들어있지 않다. 그래서 석유가격이 하락하면 양수기업은 자유롭게 감산할 수 있고, 반대로 석유가격이 올라가면 증산을 할

수 있는 자유로운 처분권을 가지며, 정부는 생산에 따른 금전적 보상권을 가질 뿐이다.

과거 중동에서 사용되었던 양허계약은 1950년대에 들어와 사우디아라비아를 시작으로 하여 재협상되기 시작했다. 협상의 주요내용은 일정한 기간이 경과한 후에도 예상되는 생산을 하지 않는 경우 계약이 종료되는 의무생산규정과 산유국에 대한 로열티의 지불규정을 들으로써 정부의 수익증대와 사업자의 자유처분권을 일부 제한한 것이다. 현대적인 양허계약은 정부의 로열티를 높이고 석유수익을 계약자들과 분할함으로써 산유국의 몫을 대폭 증가시키고 있다는 공통적인 특징을 보인다. 초기에 석유회사들은 이러한 재협상에 부정적이었고 법학자들간에도 기간이 만료되지 않은 장기개발계약의 재협상업무에 관해 의견이 분분했었다. 그러나 실제에 있어 석유기업들은 결국 석유개발권을 확보하기 위해 재협상에 임할 수밖에 없었다.

가장 큰 이유는 석유개발권을 확보하려는 데에 있었다. 그러나 실상 전통양허계약이 강대국들을 등에 업고 체결되었고 산유국들이 계약을 협상할 만한 기술적·법적 능력도 부족한 상태에서 석유회사들에게 유리하게 작성된 계약들이었기 때문에 재협상을 거부할만한 국제적인 정당성이 부족했었다. 그리고 석유사업은 워낙 수익성이 높기 때문에 재협상을 통해 수익이 줄어든다고 하더라도 실질적으로 석유기업이 필요로 하는 가장 중요한 석유공급을 보장받을 수 있기 때문이었다. 즉, 석유기업은 생산부터 가공 및 유통에 이르기까지 관련석유산업을 수직 계열화했기 때문에 가장 중요한 석유공급이 절대적으로 필요했다. 그래서 석유매장량의 확보가 사업유지에 핵심적인 관건이기 때문에 재협상에 응할 수밖에 없었던 것이다.

현대적인 양허계약의 내용은 계약에 따라 차이가 있지만 중심적인 내용은 사업자에게 석유탐사와 생산 및 수출에 대한 독점권을 보장한다는 점이다. 과거의 양허계약에 비한다면 계약기간의 축소, 생산의 의무화, 로열티의 증액, 정부참여금의 증액 등의 차이점이 발견된다. 그리고 국영기업이나 현지기업이 공동 참여하도록 하는 것이 일반적인 경향이다.

(2) 생산물분배계약

생산물분배계약(Contratos de Partilha de Produção; Production Sharing Agreement: PSA)은 사업자가 석유의 탐사, 개발, 생산 및 판매에 대한 모든 비용을 부담하고 석유생산물에서 모든 비용(cost oil)을 제한 나머지 석유생산물(profit oil)을 국가와 일정 비율로 나누는 방식이다. 1966년 인도네시아가 처음으로 생산물분배계약을 도입하였다(Bindemann 1999, 1). 생산물분배계약은 양허계약의 문제점들을 보완하여 개발된 것인데 리비아, 알제리, 앙골라, 이집트 등 중동의 일부 국가들이 사용하였다. 그리고 구소련권 국가들 사이에 아주 일반적으로 사용하게 되었으며 중동과 중남미에서도 일부 도입되어 사용되었다. 현재에는 대부분의 개도국들이 가장 선호하는 석유개발 계약이다.

생산물분배계약에서는 석유소유권은 국가가 갖고, 국가는 탐사와 개발을 하는 업체와 계약하여 탐사활동을 시키며, 기업은 사업에 대한 모든 위험을 감수하되 성공보수로 생산량의 일정부분을 가져갈 수 있도록 한다. 즉, 사업자는 석유탐사, 개발, 생산 등에 투자한 모든 자본비용을 회수한 후 잔여 잉여분량에 대해 정부와 분배하는 것이다.

생산물분배계약의 주요 특징은 생산된 석유를 비용회수원유(cost oil)와 이익원유(profit oil)로 구분한다는 점이다. 비용회수원유는 사업자의 투자에 대한 지불금이고 이익원유는 사업자와 정부가 배분하는 몫이다. 분배방식은 계약에 규정된다. 예를 들어 정부에 대한 로열티, 사업자가 투자한 사업비(탐사, 개발, 운영비 등)를 모두 회수할 때까지는 원유생산량을 모두 비용회수원유로 하고, 투자금이 모두 회수된 다음부터 생산되는 원유는 모두 이익원유로 정할 수 있다.

양허계약과 생산물분배계약간의 근본적인 차이는 생산되는 석유의 소유권이 누구에 있는가 하는 점이다. 양허계약에서는 개발된 석유소유권을 사업자가 갖는 반면, 생산물분배계약에서는 석유소유권이 정부에 속하기 때문에 기업이 받는 석유분량은 사실상 사업위험을 감수하고 서비스를 제공한 대가인 것이다.

(3) 서비스계약

서비스계약(contratos de serviço; service contract)은 석유소유권이 정부에 있다는 점에서 생산물분배계약과 유사하다. 양자의 근본적인 차이점은 보수의 형태와 석유탐사와 생산에 대한 통제권에 있다. 서비스계약의 경우 기업은 금융조달과 석유의 탐사 및 생산에 대한 모든 책임을 지고 고정액을 서비스에 대한 보수로 받는다. 서비스와 노하우를 제공하는 기업은 계약상 국가와 동등한 관계에 있지 않다.

서비스계약에는 위험서비스계약과 순수용역 계약이 있다. 전자는 석유개발실패에 대한 위험의 일부를 사업자가 부담하되, 상업적으로 성공하는 경우 생산물의 일부를 시장가격보다 낮은 가격으로 매수할 수 있는 권한을 부여하는 계약이고, 후자는 석유개발에 대한 책임을 지지 않고 단순히 기술적, 금융적 용역을 제공하고 그 대가를 받는 순수한 서비스계약을 말한다. 일반적으로 리스크서비스계약은 사업자와 정부기업이 사업의 운용에 공동으로 참여하는 형태를 취하기 때문에 결국 사업자와 정부간 합작투자의 형태로 추진된다.

서비스계약은 50년대에 멕시코 국영석유회사인 페멕스(PEMEX-Petróleos Mexicanos)와 YPF(Yacimientos Petrolíferos Fiscales)가 처음 사용했다. 서비스계약은 60년대 이란과 이라크, 70년대 브라질이 사용하면서 널리 알려졌으나 지금은 멕시코와 이란을 제외하고는 거의 사용되지 않고 있으며, 멕시코도 계약유형의 변화를 검토 중이다.

(4) 합작투자

합작투자(Joint Venture)는 기업과 정부가 공동으로 석유탐사와 생산에 참여하여 석유생산분의 일부에 대한 소유권을 갖는 방식이다. 즉, 정부는 로열티와 세금 외에 수익에 대해 일정분을 소유하게 된다. 그러나 기업과 정부는 동업자로서 석유탐사와 개발에 관한 모든 비용을 공동 부담하게 된다.

합작투자는 참여방식이나 계약방식에 모두 적용될 수 있다. 참여 방식의 경우 합작투자회사가 신설되어 각 당사자는 일정한 소유권을 갖는다. 계약의 경우에는 운영계약이 체결되어 각 당사자는 생산의

일정분을 갖게 되는데 일반적으로 국가의 몫이 50% 이상이다.

(5) 계약유형의 비교

석유생산의 방식은 각국에 따라 차이가 있다. 이러한 차이는 각국의 사회정서와 주어진 여러 환경에 따라 달라질 수 있다. 일반적으로 산유국의 규모가 크거나 해당 석유매장지가 큰 경우에는 석유생산이 국가 경제에 미치는 영향이 큰 반면 투자비용이 많이 들게 된다. 그래서 국가는 석유탐사와 생산에 적극 참여하여 국가의 참여분을 많이 확보하고 국내기업의 참여를 강제하는 경우가 많다. 이렇게 함으로서 석유이권을 적극적으로 확보하려고 한다. 이러한 계약의 형태와 내용을 결정하는 요인은 다양하며 몇 가지 특징을 기반으로 아래와 같은 비교가 가능하다.

<표 1> 석유개발모델의 비교

	양허	생산물분배	서비스제공
석유소유권	기업	국가	국가
개발생산비용	기업	기업	기업
개발위험	기업	기업	기업
기업수익	생산 (생산비, 로열티, 공과금, 세금)	생산의 일부 (통상적으로 현물)	서비스 대가 (현물 또는 현금)
정부수익	로열티, 공과금, 세금	생산의 일부 (현물)	총생산 (서비스 비용)
적용국가	브라질, 아르헨티나, 미국, 캐나다, 영국, 노르웨이, 남아프리카	앙골라, 이집트, 리비아, 알제리	이란, 멕시코

출처: ANP자료의 필자 재구성

전세계 대부분의 석유국가들이 사용하는 석유개발계약을 비교 분석해 보면 매장량이 적고 생산비용이 높은 경우는 양허방식을 선호하고, 석유매장량이 크고 생산비용이 높은 경우는 생산물분배 방식

을 선호하며, 석유매장량이 크고 생산비용이 낮은 경우에는 위험계약방식(Risk-Sharing Agreement)이나 서비스계약방식을 선호한다. 이번에 브라질에서 발견되고 있는 대량의 석유는 생산비용이 높지만 매장량이 높기 때문에 정부로서는 기존의 양허방식에서 생산물분배방식을 사용함으로써 정부가 소유권과 통제권을 쥐겠다는 생각이다. 이러한 생각은 사회복지정책을 추구하는 노동자당(PT)의 정책방향과 맞아 떨어진다.

III.2. 브라질의 석유개발방식과 계약유형

1997년 석유법은 양허계약(concession agreement)을 석유개발계약의 유일한 모델로 설정해 놓고 있다. 석유개발을 위한 입찰은 석유청(ANP)에서 주관하며 법적으로 석유개발권을 양허할 수 있는 유일한 방식이다.²²⁾ 낙찰된 사업자는 석유청과 양허계약을 체결한다.²³⁾ 브라질에서의 석유개발사업은 대략 7단계를 밟는다. 첫째는 ANP의 입찰에 참가하여 양허권을 획득하는 단계, 둘째는 개발단계(processo exploratório)로 3~8년의 기간 동안 시추하여 석유매장을 확인하는 단계, 셋째는 석유매장을 확인하고 생산광구를 확정짓는 단계(delimitação do campo), 넷째는 상업성을 확정짓는 단계, 다섯째는 생산계획단계, 여섯째는 석유생산단계로 통산 27년간 생산할 수 있다. 일곱째는 생산기간이 종료되어 광구를 ANP에 반환하는 단계로 진행된다.

한번 양허지역을 할당받으면 사업자는 해당지역에 대한 독점적인 운영권과 생산된 석유/천연가스에 대한 소유권을 갖게 된다(ARAGAO 2006, 17-18). 이에 대한 대가로 개발과 생산에 관련된 모든 비용과 위험을 감수해야 하며, 또한 정부에 지급해야 하는 로열티(royalties)와 정부의 특별참여지급(participação especial)을 부담해야 한다.²⁴⁾ 이러한 지급분은 양허계약에 규정된 방식에 따라 생산량과 시장가격에 따라

22) 양허제도와 양허계약의 법적 성격에 관해서는 BARBOSA(2004)를 참조할 것.

23) 입찰서의 평가기준은 통상 서명보너스 40%, 현지조달 20%, 최소개발계획(PEM) 40%로 나뉘어져 있다.

24) 특별참여금의 유용성에 관한 연구는 GANDRA(2006)의 글을 참조할 것.

계산된다. 이에 따라 브라질에서 사용하고 있는 양허계약에는 세금을 제외하고도 정부에 지급하는 비용이 4가지가 된다. 즉, (1)광구입찰에서 낙찰가격이 되는 서명보너스(bônus de assinatura), (2)석유생산량에 따라 비례하여 지급하는 조광료인 로열티, (3)토지소유권자에게 지급하는 토지사용료(o direito de lavra), (4)석유생산량에 따라 일정량을 초과하는 경우 정부에 부수적으로 지급하는 정부의 특별참여지급금(participação especial)이다.²⁵⁾

탐사와 생산권(E&P)을 갖기 위해 정부에 지급하는 서명보너스(bônus de assinatura)는 낙찰금으로 ANP가 입찰시 제시한 최저가격 이상이 되어야 하며 양허계약을 체결할 때 일시불로 지불하기 때문에 서명보너스라는 말을 쓴다.²⁶⁾

정부가 가져가는 몫(government take: participação governamental)의 가장 중요한 부분은 역시 로열티와 특별참여금(participações especiais)이다. 로열티는 광구에서 생산되는 석유에 대해 5~10% 정도로 책정되며, 해당지역의 지리적 위험도에 따라 결정된다.²⁷⁾ 브라질이 석유 시장을 개방하기 전에는 석유생산에 대한 로열티가 5%에 불과했고 다른 형태로 정부가 가져가는 몫(government take)이 없었으나 시장개방 이후에는 로열티 비율도 증가했고 다른 형태로 정부가 직접 챙기는 수익이 늘어났다. 로열티는 다음 도표의 방식에 따라 분배된다.

25) 법률 제9478/97호 제45조.

26) 법률 제9478/97호 제46조의 규정. 1999~2008사이에 서명보너스로 거두어들이는 액수는 75.6억 헤알이며 2008년도에만 21.9억 헤알을 거두어들였다. ANP, Consolidação das Participações Governamentais 2008 (www.anp.gov.br/doc/participacoes_governamentais/Consolidado_2008.pdf)

27) 법률 제9478/97호 제47조의 규정. 1999~2008사이에 로열티로 거두어들이는 액수는 504억 헤알이며 2008년도에만 109억 헤알을 거두어들였다. ANP, Consolidação das Participações Governamentais-2008 (www.anp.gov.br/doc/participacoes_governamentais/Con-solidado_2008.pdf)

광구	비율	수혜자
육지	5%	생산주(州) 70% 생산시(市) 20% 석유의 입출항 시설물이 있는 시(市) 10%
	5%이상	생산주 52.5% 과학기술부 25% 생산시 15% 석유의 입출항 시설물이 있는 시 7.5%
대륙붕	5%	광구와 접한 주 30% 광구와 접한 시 30% 해양부 20% (주와 시)특별기금 10% 석유의 입출항 시설물이 있는 시 10%
	5%이상	과학기술부 25% 광구와 접한 주 22.5% 광구와 접한 시 22.5% 해양부 15% (주와 시)특별기금 7.5% 석유의 입출항 시설물이 있는 시 7.5%

출처: 법률 제9478/97호 (제49조)

토지사용료(o direito de lavra)는 사업자가 불필요하게 광구를 갖고 있지 않고 개발이나 생산활동을 하도록 강제하기 위한 조치이다. 토지사용료는 탐사기간(fase de exploração)에는 km²당 10~500헤알, 생산준비기간(período de desenvolvimento da produção)에는 km²당 20~1000헤알, 조광기간(período de produção)에는 100~5000헤알 정도에서 결정된다.

정부의 특별참여금은 석유생산의 규모가 크거나 막대한 수익을 올리는 경우 정부가 로열티를 추가적으로 받는 배당금을 말한다.²⁸⁾ 특

28) 법률 제9478/97호 제50조. 1999~2008사이에 특별참여금으로 거두어들인 액수는 502억 헤알이며 2008년도에만 117억 헤알을 거두어들였다. ANP, Consolidação das Participações Governamentais 2008 (www.anp.gov.br/doc/participacoes_governamentais/Con_solidado_2008.pdf)

별참여금은 총수익(receita bruta)에서 로열티, 생산비용, 운영비, 감가상각, 세금 등을 제한 부분에서 생산성에 따라 0~40% 정도의 누진율을 적용하여 산출한다. 특별참여금은 다음의 방식으로 분배된다.

40%는 광물에너지부, 10%는 환경부, 40%는 석유조광이 이루어지는 토지나 대륙붕이 속한 주(州)정부, 10%는 석유조광이 이루어지는 토지나 대륙붕이 속한 시(市)정부에 분배된다.²⁹⁾

지난 1998년 첫 번째 입찰에서는 페트로브라스가 단독 참가하여 397개의 양허계약을 체결했고, 이후부터는 국내외 기업의 참여가 개방되어 1999~2007년 사이에 제7차 입찰까지 실시되어 페트로브라스 외에도 61개 기업이 양허계약을 체결했으며, 2008년 12월 18일 제10차 입찰을 성공적으로 치렀다.

IV. 심해저 암염층하부(pre-salt) 석유발견과 석유법개정 논의

브라질이 2007년부터 발표해오고 있는 대서양연안 독점경제수역 내 심해저 암염층하부(pre-salt)의 석유발견지역은 북부 바이아 주에서 남부 산파까따리나 주에 이르는 총16만km²의 넓은 지역에 걸쳐있다. 2008년 초 브라질은 매장량 140억 배럴로 세계 15위 수준이나, 현재 발견된 유전의 추정 매장량을 합치면 세계 6~7위의 산유국이 되어 라틴아메리카에서는 베네수엘라에 이어 석유수출국기구(OPEC)에도 가입할 수 있다는 전망이 나오고 있다.

이에 따라 브라질의 석유정책을 기존의 자급자족형에서 석유수출국형으로 전환해야 한다는 논의가 있다. 논의의 중심에는 “pre-salt석유는 국민의 것”, 즉 이번에 발견된 석유를 브라질의 고질병인 빈부격차를 해소하는데 사용해야 한다는 명제가 놓여있다. 현행 석유개발제도는 민간자본에게 더 많은 수혜가 가기 때문에 pre-salt석유도 결국 빈부차를 확대시키는 결과를 초래할 것이라는 우려가 담겨있다. 페트로브라스의 경우만 하더라도 이미 입찰된 pre-salt지역의 60%

29) 법률 제9478/97호 제50조.

를 양허받고 있지만, 연방소유주식이 전체의 38%(의결권주의 55.7%)에 불과하기 때문에 현행 석유개발제도하에서는 결국 국내외 민간 기업에게만 혜택이 돌아갈 수밖에 없다는 것이다.

그래서 페트로브라스를 완전히 공기업화하던가 새로운 국영석유 기업을 설립하여 pre-salt 석유개발을 전담하고, 석유개발도 양허방식에서 생산물분배방식으로 전환해야 한다는 다양한 주장이 사회각층에서 힘을 얻고 있다. 브라질은 개도국이 선호하는 생산물분배계약 대신 양허계약을 사용하고 있는데 특히 심해저의 석유개발은 대부분 생산물분배계약방식으로 이루어진다고 한다(Lima 2008, 12). 동 방식을 따르면 연방정부가 생산된 석유의 소유권을 갖기 때문에 연방정부는 생산량이나 생산속도 등의 자유재량권을 갖고 석유수익을 조절할 수 있으며 연방정부는 지자체와 함께 석유수익금을 빈곤해결, 환경보호, 과학기술진흥, 교육투자 등에 사용할 수 있다는 것이다. 이하에서는 이러한 논의의 내용을 살펴보겠다.

IV.1. 연방정부에서의 논의

브라질정부는 pre-salt 석유의 개발모델을 재검토하기 위한 부처간 합동위원회(comissão interministerial)를 2008년 7월 18일 발족했다. 동 합동위원회는 60일 내에 보고서를 채택하여 대통령에게 보고하도록 되어 있으나 내부적 이견뿐만 아니라 세계적 경제공황까지 겹쳐 결국 최종보고서의 채택은 2009년으로 이월되고 말았다. 합동위원회가 가장 신중하게 고려하는 대안은 pre-salt 이외의 지역에 대해서는 지금과 같이 ANP가 실시하는 입찰을 통한 양허제도를 그대로 실시하고, pre-salt 지역에서 발견되는 석유층에 대해서는 생산물분배계약제를 택하는 혼용제도라고 한다.

이러한 정책변화의 가능성은 이미 ANP의 아롤두 리마(Haroldo Lima) 위원장에 의해 간접적으로 확인된 바 있다. 리마위원장은 현행 양허계약은 개발위험이 높은 경우 사업자에게 투자인센티브를 주기 위해 택하는 방식인데, pre-salt의 경우처럼 개발위험이 극히 낮은 경우에는

택하기 어려운 방식이라고 주장한다. 이렇게 사업위험이 적은 곳에서는 석유메이저들도 생산물분배제도를 긍정적으로 받아들이는 것이 국제적인 관행이라는 것이다. 아롤두 위원장은 이와 함께 석유법의 개정 없이도 정부의 특별참여분을 올려 수익을 증대할 수 있기 때문에 이러한 부분에 대해서도 신중한 판단을 해야 한다는 입장이다.³⁰⁾

정부의 입장은 브라질이 석유가 별로 없었을 때에는 양허계약을 택했었지만, 이제 석유자원도 많이 발견되었고 탐사기술도 있는 만큼 지금에 맞는 계약방식을 검토해야할 때라는 것이다. 실제로 정부는 작년부터 석유개발권입찰에서 pre-salt 지역을 배제해오고 있다. 석유개발의 계약방식을 결정하는데 중요한 변수는 석유발견의 가능성, 발견된 석유매장량, 필요한 기술과 자본, 생산비용, 실제로 생산해 낼 수 있는 석유의 양 등이다. 이러한 변수에 따라 석유계약의 형태가 결정된다. 이번에 브라질에서 발견된 심해저 석유는 석유발견의 가능성이 거의 확실하고 현재까지 발견된 석유매장량이 크고, 특히 페트로브라스의 심해저 탐사기술이 세계적 수준이기 때문에 브라질이 부족한 것은 사실상 자본조달이라는 점도 정부의 입장을 강하게 뒷받침하고 있다.

페트로브라스도 pre-salt 지역의 석유개발에 생산물분배방식이 타당하다는 입장을 밝혀오고 있다. 가브리엘리(José Sérgio Gabrielli)사장은 개발지역에 맞는 계약방식을 다양하게 적용할 수 있도록 해야 한다고 말해 석유법 개정에 찬성함을 간접적으로 비쳤으나 국영석유회사의 신설에 대해서는 반대의 입장을 분명히 했다.³¹⁾

합동위원회의 논의를 보면 (1)석유생산모델을 현행 양허제도에서 생산물분배방식으로 전환, (2)현행 로열티와 정부의 특별참여의 인상, (3)서비스계약의 도입, (4)다양한 형태의 계약을 복합적으로 사용하는 방안 등이다.

30) Folha, 2007.11.27.; Estadão, 2008.6.3.

31) 2008.6.3. Folha 인터뷰.

IV.2. 현행계약제도의 유지 및 보완의 입장

그러나 이에 대한 비판도 만만치 않다. 비판의 기본논거는 당장 석유가 발견되었다고 해서 게임의 룰을 쉽게 바꿔버리면 석유업계에 서 신뢰(credibility)를 잃을 수 있다는 점이다. 현행 제도를 통해서도 정부 몫(government taking)을 원하는 만큼 높일 수 있는데 굳이 위험을 감수할 실익이 없다는 것이다. 현행 석유개발제도는 개방적 입찰 제도이기 때문에 관심이 있으면 전세계 어느 사업자도 참여가 가능하고, 사업자의 생산량이 늘면 정부의 몫도 로열티와 특별참여금으로 늘어나는 아주 좋은 계약방식이기 때문에 굳이 다른 특별한 목적이 없다면 계약제도를 바꿀 하등의 이유가 없다는 논거이다.

사실, 브라질은 석유개발정책을 입안할 때 시대에 따라 여러번 비교연구를 통해 각국의 석유법제를 연구해왔다. 페트로브라스가 70년대 말 처음으로 위험조항을 둔 서비스계약(risk contract)의 초기 계약 모델을 작성할 때 특히 이란의 서비스계약을 포함하여 여러 나라의 석유개발계약을 참고했었다. 문민정부가 들어서서 제정된 1988년 연방헌법 이후 석유법이 제정될 때에도 미국, 영국, 노르웨이 등의 선진국들의 석유개발제도를 비교검토하여 지금의 석유개발제도가 확정되었다. 라틴아메리카에서는 콜롬비아와 페루 등의 석유제도가 집중적으로 연구되었었다.³²⁾

따라서 이번에 논의되는 비교연구는 그동안의 변화를 취합하여 새로운 석유개발제도를 도입하고자 하는 것이다. 브라질정부는 석유개발제도를 변경하려는 가장 큰 이유로 pre-salt 석유를 브라질의 빈부격차를 해소하는데 최대한 이용할 수 있도록 하기 위함이라고 한다. 따라서, 현재의 모델이 이러한 정부정책에 부합되지 않는 이유를 찾아야 하고 이러한 변화가 석유개발정책에 부정적인 영향을 미치지 않아야 한다. 현재, 석유개발의 국제적인 관행은 국제입찰을 통한 개발모델이다. 일부 국가가 특정 사업자와 직접협상을 하기는 하지만

32) 베네수엘라의 경우는 국제사회의 관행과 상당히 동떨어진 석유개발제도를 택하고 있다. 러시아와 앙골라는 생산물분배계약을 주로 사용하고 있다.

극히 예외적인 현상이다. 이 경우 석유개발정책의 변화는 정책의 지속성(continuity)과 투명성(transparency)을 보장함으로써 국제적인 신뢰성(credibility)을 유지해야 한다는 명제를 달고 있다. 즉, 신뢰성을 훼손하면서까지 새로운 석유개발정책이 도입되어서는 안 된다는 점이다.³³⁾

석유자원국이 자산의 자원권을 행사하는데 외부에서 간섭할 일은 없다. 그러나 이러한 자원개발권의 행사가 자원국이 독자적으로 수행하는 것이 아니라면 외부환경에 맞추어 이루어져야 한다. 국제유가, 국제소비, 새로운 광구의 발견 등에 예민하게 반응하여 석유개발 제도를 수시로 바꿀 수는 없는 일이다. 자원국과 외국인 투자자간에 형성되는 자원개발의 법적 관계는 무엇보다 자원개발의 위험과 장기 투자에서 오는 정책의 안정성 등 사업위험과 정치적 위험을 최소화해야 하기 때문에 신의성실의 원칙, 투자자의 정당한 기대원칙, 법적 안정성의 원칙 등이 아주 중요하다(Rosado 2008, 219). 이러한 점에서 본다면 석유개발정책에서 정부주권의 행사는 국내외적인 여러 요인에 의해 제약을 받게 되는데 그 중 가장 중요한 요소가 투명성과 안정성이라고 하겠다.

따라서 석유개발정책은 투자자가 장기계획을 세워 투자에 대한 정당한 기대를 할 수 있도록 투명하고 안정적이어야 한다. 그리고 국제입찰의 과정이 투명하여야 투자자들이 정책에 대한 신뢰를 할 수 있다. 이러한 점에서 ANP와 같은 석유정책의 감독기관의 권능에 대해 명확한 한계가 주어져야 한다. 결국, 투자자들이 접촉해야 하는 정부기관은 이러한 감독기관이 되어야 하지 다른 정치·행정기관이 되어서는 정책에 혼선뿐만 아니라 감독기관에 대한 신뢰도가 하락하기 때문이다.³⁴⁾ 브라질의 경우 석유정책에 관련된 광물에너지부, 국가에너지정책위원회(CNPE-Conselho Nacional de Política Energética),

33) 예를 들어 브라질정부가 대표적인 모델로 언급하는 노르웨이모델도 이미 20차 입찰을 예정하고 있어 투명성과 예견성(predictability)이 보장되어 있다.

34) 이 경우 사업자들과의 관계에서 가장 중요한 행정기관은 ANP이지만 실제에서 보면 광물에너지부와 CNPE의 간섭이 점차 증가하고 있음을 볼 수 있다. 이러한 점은 사업자에게 가장 중요한 석유광구입찰에 있어 광구의 결정이나 입찰과정에서 광물에너지부와 CNPE가 직간접적으로 개입하는 경우가 자주 발생하기 때문이다.

ANP 및 에너지연구공사(EPE-Empresa de Pesquisa Energética)³⁵의 권한은 법으로 규정되어 있다.

정부의 입장에서는 pre-salt석유개발에 양허계약 대신 생산물분배 계약을 적용하려면 두 가지 법적인 문제를 해결해야 한다. 하나는 pre-salt석유개발을 관리할 새로운 국영석유기업을 세워야 하는 문제이고, 다른 하나는 석유법을 개정해야 한다. 사업자들의 지지를 받는 ANP의 입장은 석유법의 개정 없이도 대통령령 제2705/98호를 개정하면 바로 정부의 특별참여비율을 올릴 수 있다는 것이다. 법개정은 시간이 걸리는 부분이기 때문에 우선 할 수 있는 것을 하고 시간을 두고 논의 하자는 현실론에 바탕을 두고 있다.

석유자원을 빈부해소와 교육투자에 사용하고 자원무기화 하기 위해 정부의 영향력을 더 높이려면 현행 석유개발제도를 변경하는 것이 바람직하다. 문제는 정부가 석유개발정책에 있어 감독기관인 ANP의 자율권을 실질적으로 보장하여 투자자에 대한 투명성과 안정성을 확보해줄 수 있는가 하는 점과 연방헌법내지는 석유법의 개정을 위해 정당간의 합의를 도출해낼 수 있는가 하는 점이다.

V. 결어

브라질의 석유개발체제는 집권정부의 정치노선, 외국자본에 대한 태도, 천연자원에 대한 국가주권의 강도 등 경제외적인 요인에 의해 많은 영향을 받아왔다. 1939년에 처음으로 석유가 발견된 이후에도 민간기업들은 정부의 허가를 받아 석유탐사를 해왔으나 제풀리우 바르가스 대통령은 1953년 법률 제2004/53호를 통해 석유의 탐사, 개발, 정제, 운송 등을 모두 연방독점화했고 페트로브라스를 설립했다. 1963년에 들어와서는 연방정부의 독점분야는 석유의 수출입에까지 확대되어 정부의 간섭은 더욱 심화되었다. 브라질의 석유개발은 페

35) 브라질 에너지정책관련 연구를 하기 위해 2004년 법률 제10847/04호로 설립된 연방공사임.

트로브라스가 1968년 바다에서 석유탐사를 하면서 활기를 띠기 시작했고 대량의 석유가 독점경제수역의 심해저에서 계속 발견되면서 페트로브라스의 탐사기술도 늘어났다. 그러나 석유산업의 육성을 위해 앙리께 까르도주 대통령이 1995년 헌법수정을 통해 페트로브라스의 독점개발체제를 종식시키면서 브라질은 처음으로 국내외 민간자본의 경쟁을 통한 석유개발을 하게 되었다. 1997년의 석유법은 석유와 천연가스의 탐사와 개발을 양허계약을 통해 수행하도록 하여 1988년 제헌입법자들이 석유와 천연가스 등을 국가전략자원화 하고자 했던 원래의 의도를 퇴색시켜 버렸다.

룰라정부의 등장으로 신자유주의가 상당한 비판을 받으면서 정계와 학계 일각에서는 석유자원에 대한 국가주권을 회복하기 위해 석유법을 개정하고 페트로브라스를 다시 국유화해야 한다는 주장이 꾸준히 제기되어왔다. 그런데 이러한 논의가 독점경제수역의 pre-salt 지역에서 초대형 유정들이 발견되면서 사회전체의 주목을 받게 된 것이다. 연방정부는 부처간 합동위원회를 구성하여 석유개발체제에 대한 논의를 하기 시작했고 시민단체와 노조 및 업계에서는 전혀 다른 시각을 갖고 팽팽한 논쟁을 하고 있다. 합동위원회는 pre-salt 석유에 대해서는 생산물분배계약의 도입, 새로운 국영석유회사의 설립, pre-salt 석유이익금으로 국부펀드를 조성하여 사회개발프로그램이 사용하는 등 여러 가지 안을 검토 중에 있다.

논의의 핵심이 단순히 정부의 수익을 증대하여 빈부격차의 해소에 사용하자는 경제적인 목적이라면 기존의 석유개발체제의 틀을 바꾸지 않고서도 충분히 목적을 달성할 수 있다. 석유청인 ANP가 표방했듯이 정부특별참여금의 비율을 원하는 만큼 올리면 수익증대가 바로 이루어지는데 굳이 성공모델로 평가받고 있는 석유법을 개정할 필요가 없는 것이다.

따라서 정부가 주도하고 시민단체와 노조가 지지하는 석유개발체제의 변경은 정치·사회적인 측면에서 더 큰 이유를 찾아볼 수 있다. 룰라는 2008년 8월 전국학생연합(UNE)에서의 연설에서 pre-salt 석유는 국민의 것이며 일부 기업들이 독식하도록 놓아두지 않을 것이

라고 말하면서 40년대 제풀리우 바르가스가 페트로브라스를 세울 때 사용했던 구호인 “석유는 우리 것”의 부활을 통해 브라질인의 애국심을 자극했다. 2006년 선거에서 전 정부의 민영화정책을 비판하여 정책의 대립각을 세워 좌파를 결집시켰듯이 이번 석유논쟁도 2010년 선거와 무관하지 않을 것이다.

그리고 석유정책에 대한 재검토는 신자유주의에 대한 반작용이자 석유자원의 무기화 정책이라는 맥락에서도 해석해 볼 수 있다. 즉, 브라질정부가 OPEC가입을 염두에 두고 석유자원을 무기화하고자 한다면 페트로브라스를 다시 국영화하던 아니면 새로운 국영회사를 세워 pre-salt지역의 석유개발을 전담하도록 하는 것이 목적에 더 충실할 수 있을 것이다. 정부가 지난 10여 년간 성공적인 모델로 평가받고 있는 현행 석유개발제도를 손대고자 하는 이유도 여기에 있다.

그러나 새로운 기업의 설립이나 석유계약방식의 변경은 크게는 연방헌법, 작게는 석유법의 개정을 전제로 하기 때문에 연방의회에서의 논의가 필요하여 상당한 기간이 소요되므로 현 정부에서 해결되기는 어려울 것이다. 따라서 석유개발법률제도에 대한 개정논의의 전개여부에 따라 자원개발정책에 대한 정부의 진의가 밝혀질 것이다. 룰라정부가 전정부의 신자유주의 경제노선을 그대로 답습하여 인기도에 비해서는 정책적인 면에서 두드러진 성과가 없다는 비판을 받아온 점을 감안할 때 이번 석유법개정의 논의는 룰라정부의 정책 색깔을 나타내는 정책이라는 점에서 특별한 관심의 대상이 된다.

Abstract

This paper examines the on-going debate over petroleum law revision since the recent discoveries of the pre-salt oil in ultra-deep waters in Brazilian offshore. To understand better of core issue on debate it introduces the history of legal system on petroleum in Brazil analyzing constitutions and related legislations, and analyzing regulatory

framework including contractual forms which are applied in Brazil. After the discoveries the National Petroleum Agency (ANP) withdrew the pre-salt fields from the licensing round. On July 18, 2008, President Lula instituted an inter-ministerial commission to study and propose the necessary changes to the legislation with respect to petroleum exploration in the pre-salt area. The commission has been reviewing oil exploration models in other countries including Russia, Venezuela, Iran, Norway and the United States, however, without any conclusion until now. It appears that commission supports the adoption of a mixed model, one for pre-salt reserves applying a production-sharing contract, and another for all other area with the existing concession contract. New state oil company would be created to administer the production-sharing contract and a new state fund to invest in social and educational programs. This idea will lead to change the current regulatory framework with the revision of the petroleum law (law n. 9478/97). Unions, civil organizations and even left-wing factions within the Workers' Party (PT) are supporting Lula to use new oil wealth to improve social welfare. However, there are strong argument against these ideas supported by intellectuals and industries. They argue that the government can receive more revenues from the pre-salt production and that with these revenues the government can create a sovereign fund to invest in social welfare programs without changing current legal framework and a creation of a new state oil company. As the current federal Constitution dictates that all hydrocarbons belongs to the state, the nationalist rhetoric that "the petroleum is ours" to revive the 1940s' campaign is more political purpose rather than economic and social purpose as the government argues. In fact, the creation of a new state oil company and introduction of a production-sharing contract implies a series of legal, political and practical complications. The proposed contract is difficult to administer comparing to the current concession

agreement. The more complicated one is a creation of a new state oil company which needs the reform of the Petroleum Law in the National Congress, implying automatically long time dialogue among political parties and a new negotiation among the federal, state and municipal governments to form a agreement on the distribution of royalties which will come from pre-salt oils. It is sure that there will be a change to the current legal and contractual framework for oil exploitation and production. However, as political purposes are dominating this change, long time dialogue and debate will prevail in Brazil. This paper suggests that Lula's intention is a recuperation of his political color on that he has been criticized by left-wing side for his following to neoliberal economic programs instituted by Henrique Cardoso. Still, it is very probable that the change of legal framework will not be drastic as Lula needs balance between investment and political purpose.

Key Words: Pre-salt Oil Discoveries, Brazilian Petroleum Law, Law no. 9478, Concession Agreement, ANP (Brazilian Nation Petroleum Agency)
/ 암염층하부 석유발견, 브라질석유법, 법률 제9478호, 양허계약, ANP (브라질 석유청)

논문투고일자: 2009. 01. 12

심사완료일자: 2009. 02. 13

게재확정일자: 2009. 02. 17

참고문헌

- 윤택동, 곽진희(2007), 「브라질 석유산업의 형성과 석유의 소비, 정유, 생산에 대한 일고찰」, 중남미연구(한국외대 중남미연구소), 26권 2호, pp. 29-56.
- Aragao, Alexandre Santos de(2006), “O contrato de concessão de exploração de petróleo e gás,” *Revista eletrônica de direito administrativo econômico*, No. 5, pp. 1-29.
- Azevedo, José Sergio Gabrielli(2008), *Impacto econômico das recentes descobertas de campos de petróleo no Brasil*, Audiência Pública na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.
- Barbosa, Alfredo Ruy(2002), “Breve panorama dos contratos no setor de petróleo,” *Jus Navigandi*, Teresina, Ano 6, N. 55, mar, 2002. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2794>
- _____(2004), “A natureza jurídica da concessão para exploração de petróleo e gás natural,” *Jus Navigandi*, Teresina, Ano 8, N. 389. <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5521>
- Bindemann, Kirsten(1999), *Production-Sharing Agreements: An Economic Analysis*, WPM 25 Oxford Institute for Energy Studies.
- Fonseca, Pedro Cezar Dutra e Sérgio Marley Modesto Monteiro(2005), “Credibilidade e populismo no Brasil: a política econômica dos governos Vargas e Goulart,” *Rev. Bras. Econ.*, Vol. 59, No. 2, pp. 215-243.
- Gandra, Rodrigo Mendes(2006), “Impacto da participação especial em campos gigantes offshore de petróleo,” *Produção*, Vol. 16, No. 2, pp. 274-286.
- Lima, Haroldo(2008), *Desafios na exploração de petróleo e gás natural no Brasil*, Audiência Pública na Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados.
- Lima, Paulo César Ribeiro(2008), *Um novo marco legal para pesquisa e*

lavra das jazidas brasileiras de petróleo e gás natural, Câmara dos Deputados, Brasília, p. 14.

Ortiz Neto, José Benedito e Walter Tadahiro Shima(2008), “Trajetórias tecnológicas no segmento offshore: ambiente e oportunidades,” *Rev. Econ. Contemp.*, Vol. 12, No. 2, pp. 301-332.

Rosado, Marilda(2008), “Sistemas licitatórios para outorga de contratos de E&P: o caso brasileiro e a experiência internacional,” *TN Petróleo*, No. 61, pp. 218-220.

Santos, Janine Medeiros and Felipe Maciel Barros(2005), “Indústria petrolífera: aspectos teóricos e jurídicos acerca das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural,” *Jus Navigandi*, Ano 9, No. 584.

<http://www.ajlas.org>