

멕시코 에너지 개혁 법제에 관한 연구

- A Research on Energy Reform Laws in Mexico -

오정환*

오일석**

I. 서론

II. 2008년 멕시코 에너지 개혁 법제

1. 추진경과
2. 개혁내용
3. 2008년도 에너지 개혁 이후 원유·가스 탐사개발 계약

III. 2013년 멕시코 에너지 개혁 법제

1. 추진배경 및 주요 내용
2. 원유·가스 탐사개발 계약과 관련한 개혁
3. 원유·가스 탐사개발 관련 조직 및 제도의 정비

IV. 2013년 에너지 개혁 법제에 따른 탐사개발 등의 진행과 전망

1. 탐사개발
2. 운송, 배송 및 저장
3. 정제 및 판매
4. 평가와 전망

V. 결론

* 법학박사, 변호사(한국, 미국), 한국가스공사 법무실장

** 법학박사, 고려대학교 강사

I. 서론

멕시코는 석유수출국기구 회원이 아닌 국가 중 러시아, 미국, 중국, 캐나다에 이어 5위의 석유생산을 기록하고 있으며, 약 450억 배럴의 원유 매장량을 보유한 것으로 추정되고 있다. 최근 멕시코는 국영석유회사인 Pemex에 의하여 일일 평균 250만 배럴의 원유를 생산하고 있다. 멕시코 원유 생산의 75%는 멕시코 만에 있는 the Bay of Campeche의 연안에서 이루어지고 있으며, Ku-Maloob-Zaap(KMZ) 광구와 Cantarell 광구에 집중되어 있다.¹⁾

멕시코의 원유·가스의 생산은 지난 10여 년 동안 상당 정도로 감소하였는데,²⁾ 2004년 일산 평균 340만 배럴에 이르던 원유는 2012년 일산 250만 배럴로 줄어들어 20% 정도 감소에 이르렀고, 천연가스도 2009년 일일 평균 6,534 mmcfd를 생산하던 것이 2013년에는 5,651mmcfd로 줄어들었다. 그럼에도 불구하고 경제의 양적 팽창과 인구 증가로 인하여 에너지에 대한 소비가 늘어나 2012년 기준으로 일일 평균 41만 6천 배럴의 가솔린을 생산함에도 불구하고 소비량은 81만 1천 배럴에 이르러 그 차액인 39만 5천 배럴을 수입에 의존하여, 소비에서 수입물량이 차지하는 비율이 49%에 이르고 있다. 이는 1997년 가솔린 소비의 25%만을 수입물량에 의존하던 것에 비할 때 현저히 증가된 수치이다. 천연가스에 대한 생산 대비 소비도 크게 늘고 있는데, 소비 감소의 가능성이 크지 않아 보인다. 1997년에는 천연가스 수입이 전체 소비량의 3% 정도에 불과하였으나 2013년에는 30%에 이르고 있기 때문이다. 석유제품에 대한 소비 대비 수입이 차지하는 비율은 늘어나고 있는데, 1997년에는 석유화학 제품 소비의 41%를 차지하던 수입이 2012년에는 60%로 증가하였다.

자원의 풍부한 매장량에도 불구하고 수요를 쫓아가지 못하는 생산, 공급의 원인이 무엇인가에 대하여는 크나큰 이견이 없는 듯하다. 원유·가스의 생산과 공급을 책임지고 있는 국영기업 Pemex가 그 역할을 다하지 못하기 때문이었다. 상당수의 생산 광구가 감소기에 이르렀음에도 불구하고, 부족한 자본력과 기술력으로 인해 새로운 광구나 유전의 개발에 소홀하였고, 노후해진 중, 하류의 설비를 개선하거나 필요로 하는 신규 설비에 대한 투자를 하지 않았기 때문으로 파악된다. 그에 대한 보다 근본적인 이유에 대해서도 의견은 크게 다르지 않은바, 상류 사업인 원유·가스 탐사개발, 중, 하류 사업인 운송 및 저장, 정제 및 판매 등 상, 하류에 이르는 자원 사업이 Pemex에 의해 독점적으로 이루어져 온 폐단을 그 주요 원

1) Clare Ribando Seelke, Michael Ratner, M. Angeles Villarreal and Curry L. Hagerty, Mexico's Oil and Gas Sector: Background, Reform Efforts, and Implications for the United States, CRS Report(R43313, January 6, 2014), 1, 6.[herein after CRS Report]

2) BP Statistical Review of world Energy 2013(June, 2013)

인으로 보고 있다. 이에 덧붙여 국가권력과 Pemex의 밀착 관계도 적지 않은 문제를 야기해 왔다. 국가 재정의 1/3에 이르는 막대한 규모의 재정수입을 Pemex의 수입에 의존하였으므로, Pemex 수입의 60%를 국가 재정에 사용하기도 하였다. 정부가 Pemex의 자산을 사적 금고처럼 악용하다 보니 Pemex의 재정 적자는 눈덩이처럼 불어났다. 그로 인해 신규 유전 개발 등에 사용할 자금이 부족해졌고, 그 때문에 회사 수입이 감소하였음에도 불구하고 다시 국가 예산에 상당 규모의 회사 수입을 전용하는 등으로 악순환을 거듭한 것이다. Pemex의 노조도 이사회에 5인의 위원을 파견하는 등으로 회사 운영에 적극 개입하였고, 노조위원장이 상원의원으로 선출돼 정치에도 영향력을 행사하였고, 이를 배경으로 노조원의 임금이나 복지를 챙겨왔는바, 정부와 회사의 밀착 관계에 그 어떤 견제 기능도 존재하지 않았던 것이다. 그러한 경제적·정치적 이해관계로 인해 Pemex의 재정은 악화되고 그 결과로 자원 산업에 대한 신규 투자의 부족으로 수요에 점점 못 미치는 열악한 수준의 생산에 이르렀다. 이로 인해 비싼 원유·가스 등을 수입하여 사용하는 문제가 생겨났고, 국가의 경쟁력은 점점 떨어지는 상황에 이른 것이다. 반면 브라질, 콜롬비아, 아르헨티나 등의 인근 남미 국가들은 자원 산업의 개혁으로 국가경쟁력을 제고해 가고 있고, 미국, 캐나다 등의 북미 국가들은 셰일가스의 혁명으로 경제의 부흥기를 맞이하고 있는바, 멕시코의 국가적 위기감 및 그 타개책에 대한 필요성은 점증하지 않을 수 없게 된 것이다.

멕시코 에너지 개혁에 대한 필요성은 앞서 살핀 바와 같은 이유로 국가경쟁력의 제고 내지 국가 부흥을 목적으로 직전 대통령인 Calderón으로부터 심각하게 고민하기 시작하였다. 논의의 중심에 있던 Pemex에 대한 현황을 진단하고 그에 대한 개선 방안을 연구하여 정식의 보고서까지 채택하였다. 그리고 관련 개혁 법안을 제, 개정을 하여 개혁의 첫걸음을 떼었으나, 논의의 과정에서 개혁의 내용은 많이 후퇴되었고, 민간 내지 해외투자를 유치하여 Pemex의 역할을 보완하고자 하였던 개혁의 목적은 이루지 못하였다. 그러던 중 2007년 당선된 Peña Nieto 대통령에 의해 다시금 에너지 개혁만이 Pemex를 탈바꿈시키고 국가 경제를 재건하는 길이라는 절체절명의 필요성이 역설되었고, 근본적 에너지 개혁을 위해 필요한, 헌법 개정과 관련 법령의 제, 개정까지 이르게 된 것이다. 에너지 개혁의 요체는 Pemex의 자율적 경영을 회복시켜 주되, 자원 개발 및 공급 등에 있어 Pemex의 독점권을 박탈하여 민간 및 해외 자본의 보다 많은 투자를 유인하는 것이다. 그런 개혁 작업은 2013년 12월 에너지개혁법 통과 및 헌법 개정으로 시작하여 2014년 8월 12일 관련 21개 법의 발효로 인하여 일응 밑그림이 완성되기에 이르렀고, 2015년 2월부터 시작되는 주요 광구들의 탐사개발권에 대한 입찰 제1라운드를 시작으로 본격적인 민간 또는 해외 자본 참여에 의한 자원 개발 및 관련 중, 하류의 인프라 사업이 본격적으로 이뤄질 전망이다.

에너지 개혁은 자원 산업에 대한 활발한 투자를 유도하여 궁극적으로 멕시코 경제의 발전을 가져오는 것을 목적으로 하고 있다. 미국 에너지 정보청(EIA)에 의하면 에너지 개혁이 성공적으로 수행되는 경우 멕시코는 2040년이면 일산 370만 배럴의 원유 생산에 이를 전망이다. 외국인 투자도 연간 500억 달러에 이를 것으로 예상되고, 그로 인해 일자리가 창출되고 제조업 경쟁력이 제고되는 등의 부수적 경제효과도 기대된다. 에너지 개혁을 통해 멕시코 경제의 비약적 성장이라는 꿈을 이룰 수 있는 것이다. 외국의 대형 석유회사들도 멕시코 에너지 개혁에 대한 관심도가 뜨겁다. 현재 많은 양의 원유, 가스가 매장돼 있는 심해유전과 셰일가스전이 미개발 상태로 있으므로 이에 대한 개발 참여를 기대하고 있다. 멕시코 원유, 가스 탐사개발의 경제성은 지질학적으로 경쟁국인 콜롬비아 등의 인근 남미 국가들보다 우수하고, 안정적인 국내 법제 등으로 정치적 리스크도 크지 않으며, NAFTA 가입 등으로 투자 보호의 장치도 마련돼 있어 매력적인 투자처로 인기가 있다. 대형 석유회사들이 멕시코 만에 위치한 해상 광구들에 대하여 높은 관심을 보이고, 셰일가스 개발에 특화된 독립석유회사들이 Eagle Ford 셰일층으로 연결되는, 미국과 멕시코 국경의 Burgos Basin에 대해 관심을 기울이는 이유도 그와 같은 맥락에서 이해되고 있다.³⁾

이하에서는 멕시코 에너지 개혁이 이뤄지는 과정을 2008년 개혁과 2013년 개혁으로 나눠 살펴보고, 헌법과 후속 법령들의 제, 개정에 따라 현재 진행되고 있는 개혁 내용을 탐사개발을 중심으로 한 상류부분, 저장, 수송 등의 중류부분, 정제, 판매 등의 하류 부분 등으로 나눠 살펴보기로 하고, 향후 예상되는 개혁의 실천 내용과 전망 등에 대해 고찰해 보기로 하겠다.

II. 2008년 멕시코 에너지 개혁 법제

1. 추진 경과

가. Calderón 대통령의 개혁 법안

앞서 살핀 바와 같이 멕시코 경제의 부흥을 위해서는 에너지 산업 전반에 대한 개혁이

3) John Cogan and Carlos Morgan, Mexican Oil and Gas Reform: Getting It Right This Time(May 19, 2014), available at <http://apps.americanbar.org/litigation/committees/energy/articles/spring2014-mexican-oil-gas-reform-getting-right-this-time.html> last visited at August 11, 2014.

필요하였고, 그 개혁의 첫 걸음마로 시작한 것이 2007년 말 멕시코 국영석유회사인 Pemex에 대한 진단 분석이었다. Pemex의 총괄이사인 Jesus Reyes Heróles와 멕시코 정부의 에너지부 장관 Georgina Kessel Martínez는 2008년 Pemex에 대한 진단 분석에 대하여 ‘진단 결과: Pemex의 현황’이라는 보고서를 작성하여 제출하였다.⁴⁾ 보고서의 요지는 Pemex를 위해서는 새로운 유전 개발이 필요하고, 이를 위해 관련 법령들을 재정비하여 국제 석유회사들의 투자를 적극적으로 유치해야 한다는 것이었다.

보고서에 따르면, Pemex가 보유하고 있는 유전들이 생산 감소시기에 접어들었기 때문에 탐사개발에 대한 투자가 이루어져야 한다고 하였다.⁵⁾ 또한 새로운 유전에 대한 탐사와 생산의 개시, 경제성 있는 유전의 개발, 생산 비용의 절감 등이 필요하다고 하였다.⁶⁾ 또한 안정적인 원유 생산을 위하여 멕시코 만의 심해 유전개발에 나아가야 하지만, Pemex가 심해 유전개발의 경험이 부족하기 때문에, 멕시코 헌법이 금지하고 있다 하더라도, 국제석유회사와의 협력을 고려하여야 한다고 하였다.⁷⁾

당시 멕시코 대통령 Calderón은 위 보고서의 내용에 따라, Pemex가 독점적으로 보유하고 있던 원유·가스의 탐사개발 사업에 대하여 민간 투자 허용을 주요 내용으로 하는 개혁 법안을 멕시코 의회에 제출하였다.⁸⁾ Calderón 대통령의 개혁 법안은 이에 덧붙여 Pemex로 하여금 동사가 보유한 자원의 이용을 개선, 강화시키고 운용 능력을 배가시키기 위하여 Pemex에 대하여 강력한 경영 자치권을 부여하였다.

Calderón 대통령의 개혁 법안은 언론, 일반 국민들로부터 비판을 받았지만, 여당인 국가행동당 (Partido Acción Nacional, PAN : the National Action Party)의 전폭적인 지지를 받았고, 제1야당인 혁명조직당(Partido Revolucionario Institucional, PRI : the Institutional Revolutionary Party)의 지지도 받았다. PRI는 통합된 국가 정책을 유지하기 위해서는 국가가 석유자원에 대한 소유권을 보유하여야 한다고 주장하였지만, Pemex가 그 운영에 있어 유연성을 가지면서 경영 및 재정적 측면의 자치권을 갖는 것에는 찬성한다는 등으로 대통령의 법안을 전반적으로 지지하였다. 그러나 진보세력 연합(Frentes Amplo Progresista, FAP : the Broad Progressive Front)은 멕시코 천연자원의 해외자본에 대한 침식을 우려하여 Pemex 개혁과 관련한 법안의 어떠한 내용에도 반대하였다.

4) <http://www.sener.gob.mx/portal/Default.aspx?id=1360>

5) Diagn6stico: Situacim de Pemex (SENER), p. 35.

6) Id. pp. 43-46.

7) Id. pp. 54, 69.

8) Antonio Riva Palacio Lavin, Comments on the Reforms to the Mexican Energy Laws of 2008, 15 ILSA Journal of International and Comparative Law(Summer, 2009), pp. 629, 635-636.

나. 의회의 승인

2008년 10월 20일 극심한 논쟁 끝에, 멕시코 의회는 에너지 개혁과 관련하여 4개의 법률을 새로 제정하였고,⁹⁾ 6개 법률을 개정하였다.¹⁰⁾ 의회가 제·개정한 법률 가운데 5개의 법률은 석유 산업에 대한 구조 조정과 Pemex 경영의 자율성을 주 내용으로 포함하고 있었고, 다른 법률들은 신재생에너지의 사용, 친환경 에너지 자원의 개발 및 에너지 효율성의 증대를 목적으로 하는 것들이었다. 의회가 에너지 분야 전반에 대한 개혁을 수용하였다고 하지만, 실질적으로는 석유 분야에 대한 개혁이 대부분을 차지하고 있었다. 또한 의회가 통과시켜 확정된 에너지 개혁 관련 법률들은 대통령이 제안한 법안에 비하여 후퇴한 것으로서, 민간의 페멕스와 의 협약의 체결, 직접적인 탐사 개발 등을 허용하지 않았다.¹¹⁾

2008년 에너지 개혁은 재화, 리스 및 서비스의 구입 및 공공 역무를 위한 계약 등을 통하여 Pemex의 유연성을 강화시키는 것에 그쳤다. 결국 에너지 개혁이 시도되었지만, 헌법상의 석유 자원에 대한 국가의 직접적인 개발의 원칙, 석유 산업에 대한 국가의 독점권 등의 주요 개혁 대상들에 대해 전혀 손대지 못함으로써 개혁의 한계를 노정하였다.¹²⁾

2. 개혁 내용

가. 정부 조직의 정비

9) 멕시코 석유법(Ley de Petróleos Mexicanos: the Mexican Oil Law), 석유자원위원회법(Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos: the National commission on Hydrocarbons Law), 지속가능한 에너지 이용법(Ley para el Aprovechamiento Sostenible de la Energía: the Law for sustainable Energy Use), 신재생에너지 사용 및 에너지 전송 금융에 관한 법률(Ley para el Aprovechamiento de energías Renovables y el Financiamiento de la transición Energética) 등 4개의 법률이 제정되었다.

10) 공공역무에 대한 공공 근로 및 서비스법(Ley de Obras Pziblicas y Servicios Relacionados con las Mismas: the Law of Public Works and Services related to such Works), 공공분야 조달, 리스 및 서비스법 (Ley de Adquisiciones, Arrendamientosy Servicios del Sector Ptblico: the Law of Public Sector Acquisitions, Leases and Services), 연방 공공기관법(Ley Federal de Entidades Paraestatales : the Federal Law of Parastatal Entities), 원유에 대한 헌법 조문의 시행법(Ley Reglamentaria del Artículo Constitucional en el Ramo del Petróleo: the Law Regulating Article of the Constitution concerning Oil), "에너지규제위원회법(Ley de la Comisión Reguladora de Energía: the Law of the Commission for the Regulation of Energy), 연방 행정조직법(Ley Orgdnica de la Administración Pziblica Federal: the Organic Law of the Federal Public Administration) 등 6개 법률이 개정되었다.

11) Antonio Riva Palacio Lavin, supra note 8, p. 640.

12) Id.

에너지 개혁에 따라 에너지부장관은 에너지 분야에 있어 Pemex에 대한 탐사개발의 허가 및 기술 표준의 제시 등을 포함한 광범위한 부분에 대하여 막대한 권한을 가지게 되었다.

에너지 개혁에 따라 2009년 5월 설립된, 국가석유자원위원회(Comisión Nacional de Hidrocarburos, CNH; National Hydrocarbon Commission)는 멕시코의 원유·가스에 대한 탐사개발을 감독하고, 원유 처리, 석유화학제품의 수송 및 저장 등을 담당한다.¹³⁾ 상설하면 1) 천연가스에 대한 규제 권한뿐만 아니라, 2) 연료로 사용되는 원유 및 석유화학 제품의 판매, 3) 연료로 사용되는 원유 및 석유화학제품에 대한 파이프라인을 통한 수송, 저장 및 유통, 4) 허가 여부, 지침과 가격 정책의 제공, 관련 서비스의 조건과 내용에 대한 승인 등 바이오 연료의 파이프라인을 통한 수송, 저장, 배송 등을 규제한다. 에너지부로부터 독립된 연방 기관인 국가석유자원위원회는 Pemex에 대한 감독권도 가지고 있다.¹⁴⁾ 위 위원회는 대통령이 임명하는 5인의 위원으로 구성되고, 임기는 5년이다.¹⁵⁾ 한편 에너지부 산하에 새로이 설립된 국가석유자원청(National Hydrocarbons Agency)은 원유가스 탐사개발 및 시추와 관련된 조사와 기술적 규제를 담당한다.¹⁶⁾

원유 생산의 감소 등 당면한 문제를 해결하기 위하여, 멕시코 정부는 Pemex와 관련된 법제에 대한 개혁도 시도하였다. Pemex와 관련한 개혁은 정치·사회적 논쟁으로 다소 진통이 있었지만, 결국 법률의 제, 개정을 통해 다소 실현되었다.¹⁷⁾ 이로 인해 Pemex는 경영의 자치권을 부여받았으며, 더 나아가 멕시코 원유가스 산업 전반적으로도 자유주의 정책이 다소나마 실현되었다.

나. 국영석유기업 Pemex의 개혁

에너지 개혁은 Pemex에 대한 기업 지배구조를 개선하고, Pemex의 운영, 예산 및 계약 등에 있어 유연성을 강화하는 것이 주요 목적이었다. 그 결과 Pemex는 경영, 예산, 채권발행, 투자결정 등에 있어 자치권을 부여받았으며, 정부의 승인 없이 자회사, 관계회사 등을

13) <http://www.cnh.gob.mx/portal/Default.aspx?id=1100>

14) Id.

15) <http://www.cnh.gob.mx/portal/Default.aspx?id=1300>

16) David Jiménez Romero and Eduardo Ortega Castro, Mexican Energy Reform, 14 Law & Business Review of Americas(Fall, 2008), pp. 859, 863-864.

17) Ioan Grillo, Opening Up Mexico's Oil to Foreigners: A First Step, TIME(Oct. 31, 2008)

<http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1855621,00.html>, last visited at July 21, 2014.

설립할 수 있게 되었고, 합작투자에도 참여할 수 있게 되었다.¹⁸⁾

비록 의회가 설정한 최고액의 범위 내라는 한계는 있지만, Pemex는 멕시코 재정부의 감독 없이 자유롭게 예산을 편성할 수 있게 되었고,¹⁹⁾ 비록 주식발행 권한은 부여되지 않았지만, 국민채권(citizen bonds)을 발행하여 국내 자금 조달을 할 수 있는 권한을 부여받았다.²⁰⁾ 국민채권은 멕시코의 일반 개인, 연금 펀드, 개인을 위한 투자 펀드, 또는 특별히 인가된 금융중개인(authorized financial brokers)²¹⁾ 등만이 매입할 수 있는 특별 증권(special securities)으로서 본질상 채권이고, Pemex의 주식이나 경영 참가권, 기업 지배 또는 Pemex의 자산과 관련하여 어떠한 권리도 부여되지 아니한다.²²⁾ 국민채권의 발행, 매입 및 환매에 대해서는 멕시코의 재정부가 규제하도록 하고 있으나, 아직까지 거래에 대한 허가는 없는 것으로 알려져 있다.²³⁾

에너지 개혁에 따라 Pemex의 이사회에 에너지 분야의 기술전문가로 구성된 4명의 독립이사(independent members of the Board)가 추가되었다.²⁴⁾ 이사회의 기술적 수준의 향상을 고려하여 독립 이사들에게는 민간 경력이 요구되었다. 에너지 개혁 이전에는 11인의 이사회 구성원 가운데 5명은 Pemex 노동조합이 차지하였고 있었는데, 위 개혁으로 전체 이사회 구성원이 15명으로 늘어남에 따라 노동조합의 지배력이 다소 약화되었다고 볼 수 있다.²⁵⁾ 노동조합이 지명할 수 있는 5명의 이사를 제외한 이사들에 대해서는 대통령이 상원의 동의를 받아 임명한다.²⁶⁾

에너지 개혁으로 Pemex가 유연성과 효율성을 갖게 되었지만, Pemex에 대한 개혁은 예

18) David Jiménez Romero and Eduardo Ortega Castro, supra note 18, p. 864.

19) Pemex Law, art. 49.

20) Pemex Law, art. 47.

21) Pemex의 영업 수행에 기반하여 환매권이 부여된 Pemex 채권의 소지인 등과 같은 아주 특별한 금융 중개인을 말한다.

22) David Jiménez Romero and Eduardo Ortega Castro, supra note 18, p. 864.

23) David Biller, Pemex's "Citizen Bonds" Appearing Less Likely to Ever Materialize, Business News Americas(June 13, 2011), <http://www.bnamericas.com/news/privatization/pemexs-citizen-bonds-appearing-less-likely-to-ever-materialize1>, last visitd at July 22, 2014.

24) Pemex Law, art. 8.

25) Alejandro L6pez-Velarde, The New Foreign Participation Rules in Each Sector of the Mexican Oil and Gas Industry: Are the Modifications Enough for Foreign Capitals?, 3 Journal of World Energy Law & Business(2010), pp. 71, 76.

26) Id.

너지 법제 전반의 중요한 부분에 대해 이뤄진 것이 아니라 내부적인 것에 그치고 말았다는 비판이 있다.²⁷⁾ 이는 앞서 살펴본 바와 같이 멕시코 헌법과 1958년 석유법(the Petroleum Law of 1958)에서 규정하고 있는 민간 참여 제한의 내용들이 여전히 효력을 갖고 있었기 때문이다. Pemex는 법령의 제한으로 인해 원유, 가스의 생산물 또는 수익의 일부를 투자자에게 대가로 지급할 수 없으므로, 탐사개발에 대한 대가로 현금만을 지급해야 했다. 그 결과 양허, 생산물분배계약, 위험서비스 계약 등과 같은 국제석유산업계에서 일반적인 통용되는 원유·가스 탐사개발 계약을 체결하는 것이 불가능하였다.²⁸⁾

그렇지만 에너지 개혁은 입찰 절차에서, Pemex에게 부과하였던 제한을 다소 제거함으로써 계약 내용에 보다 많은 유연성을 제공할 수 있게 됐다.²⁹⁾ 에너지 개혁 이전에 멕시코 연방 정부의 모든 기관에 적용되었던 조달법(the Procurement Law) 및 공공역무법(the Public Works Law)이 Pemex의 자원개발의 역무 조달 절차에도 적용됨으로써 계약의 유연성이 더해진 것이다.³⁰⁾

에너지 개혁으로 원유·가스 탐사개발 계약과 관련하여 Pemex법,³¹⁾ Pemex법 시행규칙,³²⁾ Pemex 계약규칙³³⁾ 등도 새로이 정비되었다. Pemex법에 따라 Pemex 및 그 자회사들은 원유·가스 자원의 개발, 생산 관련 입찰 절차 및 모델 계약을 새로이 정비하였다.³⁴⁾ 이와 같은 새로운 조달 절차에 근거하여 2011년 3월 처음으로 입찰 라운드를 열었으며,

27) Karla Urdaneta, Transboundary Petroleum Reservoirs: A Recommended Approach for the United States and Mexico in the Deepwaters of the Gulf of Mexico, 32 Houston Journal of International Law(2010), pp. 333, 356-358.

28) Tim R. Samples and José Luis Victor, Energy Reform and the Future of Mexico's Oil Industry: The Pemex Bidding Rounds and Integrated Service Contracts, 7 Texas Journal of Oil, Gas and Energy Law(2011-2012), pp. 215, 227.

29) Pemex는 투자전략특별위원회 및 조달위원회 등을 창설할 수 있게 되었다.

30) Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público [Procurement Law], Diario Oficial de la Federación [DO], 4 de Enero de 2000 (Mex.); Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas [Public Works Law], as amended, Diario Oficial de la Federación [DO], 4 de Enero de 2000 (Mex.).

31) Ley de Petróleos Mexicanos [Pemex Law], Diario Oficial de la Federación [DO], 28 de Noviembre de 2008 (Mex.).

32) Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos [Regulations to the Pemex Law] Diario Oficial de la Federación [DO], 4 de Septiembre de 2009 (Mex.).

33) Disposiciones Administrativas de Contratación en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios [Administrative Guidelines for the Contracting of Services, Leases, Works and Acquisitions of Pemex's Production Activities] Diario Oficial de la Federación [DO], 4 de Septiembre de 2009 (Mex.).

34) Pemex Law, arts. 51-52 (Mex.).

2012년 1월 제2차 입찰 라운드를 개최하였다. 이와 같은 시장 친화적인 조달 절차를 바탕으로 Pemex는 다른 라틴 아메리카 국가들과 유사한 입찰 시스템으로 나아가게 되었다.³⁵⁾

3. 2008년 에너지 개혁 이후 원유·가스 탐사개발 계약

가. Pemex의 입찰 라운드

Pemex는 새로 마련된 입찰 절차에 따라 2차례에 걸쳐 입찰 라운드를 열었다.³⁶⁾ 에너지 개혁 이후 첫 번째 입찰 라운드는 2011년 3월 멕시코 남부 유전 지대에 있는 Santuario, Magallanes 및 Carrizo 등 3개의 광구에 대한 서비스 계약에서 시작되었다.³⁷⁾ Carrizo 광구의 서비스 계약은 Administradora en Proyectos de Campos, S.A. de C.V. (APC)가 계약 당사자로 선정되었지만, APC가 계약상 요구되는 금융 담보를 제공하는 데 실패하는 바람에, 차순위인 Schlumberger Limited가 계약자로 선정되었다.³⁸⁾

두 번째 라운드는 멕시코 북부의 22개 유전을 Altamira, Pánuco, San Andres, Tierra Blanca, Arenque, 및 Atún 등 6개의 광구로 나눠 서비스 계약 체결을 위한 입찰절차이었다.³⁹⁾ 위 라운드는 원유·가스 탐사개발 업계의 지대한 관심을 받았고, Respol 및 Chevron과 같은 대형 국제석유회사들도 참여하였다. 해상광구에 대한 입찰 기본 구조의 미비한 점 때문에 계약자 선정 초기에 다소 어려움이 있었지만,⁴⁰⁾ 우여곡절 끝에 Arenque 광구에 Petrofac이 계약자로 선정되기도 하였다.⁴¹⁾

35) Tim R. Samples and José Luis Victor, *supra* note 28, at. 225-226.

36) Joe Rowley, Pemex's Second Bidding Round Sees Mixed Results, *Latin Law*, (June 21, 2012), <http://www.latinlawyer.com/news/article/43614/pemexs-second-bidding-round-sees-mixed-results>, last visited at July 24, 2014.

37) David Biller, Pemex Launches Tender for Three E&P Contracts with Incentives, *Bus. News Americas* (Mar. 2, 2011), available at <http://www.bnamericas.com/news/oilandgas/pemex-launches-tender-for-three-e-p-contracts-with-incentives>, last visited at October 24, 2014.

38) Carlos Manuel Rodriguez, Schlumberger Wins Field-Production Contract from Pemex, *Bloomberg*(Oct. 19, 2011, 5:01 PM), available at <http://www.bloomberg.com/news/2011-10-19/schlumberger-gets-carrizo-field-production-contract-from-pemex.html>, last visited October 24, 2014.

39) Arenque와 Atún는 해상광구였다. Noe Torres, Mexico Awards 2nd Round of Mature Oil Field Contracts, *Reuters* (June 19, 2012, 4:41 PM), available at <http://www.reuters.com/article/2012/06/19/mexico-oil-panuco-idUSL1E8HJ8LC20120619>, last visited October 24, 2014.

40) *Id.*

두 차례의 걸친 입찰 라운드는 멕시코 원유·가스의 획기적 생산 증대를 위해 개발하여야 하는 Choicontepec Basin 및 심해 광구 등에 대한 입찰의 전초전으로 이해되었다.⁴²⁾ 제2차 라운드는 제1차 라운드보다 다소 개선되었는데, 탐사(exploration) 비용의 상환 비율이 75%에서 100%로 증가되었고, 사전 자격심사 절차(pre-qualification procedure)가 개선되었고, 신용 등급 조건(credit rating requirement)이 도입되었다는 점이다.⁴³⁾

비록 2차례의 라운드에서 입찰 절차를 통해 투자를 유치하는 데 성공을 거두긴 하였지만, 생산물 제공 금지 등의 멕시코 법제의 제한적 사유가 여전히 남아 있었으므로 대형 국제석유회사나 주요 독립 석유회사들이 경쟁력 있는 입찰을 제출하지는 않았다.⁴⁴⁾ Pemex는 차후의 라운드에서는 Chicontepec Basin 및 멕시코 만의 심해광구 탐사개발을 입찰대상으로 할 것이라고 하였고,⁴⁵⁾ 그 경우에는 앞서 두 차례의 입찰 절차와는 달리 대형 국제석유회사나 주요 독립 석유회사들이 참여할 것을 기대하였다. 그래야만 멕시코 만의 심해광구와 같이 고위험이면서 거대 자본이 요구되는 프로젝트들이 성공적으로 수행될 수 있다고 판단하였기 때문이다.⁴⁶⁾ Pemex는 제3차 라운드에서 심해 또는 초심해 광구의 개발과 같이, 개발이 상당히 어렵고 막대한 자본이 요구되는 프로젝트에 대한 투자 유치를 위해 스스로 일정 정도의 위험을 부담하려고 하였는바, 종전 두 차례의 입찰 절차에서 적용되었던 서비스 계약 시스템의 한계를 인식하고 이를 보완하기 위해, ‘제3차 라운드를 위한 Pemex의 원유·가스 탐사개발을 위한 모델 계약 (Model Contract for the Evaluation, Development, and Production of Hydrocarbons : 이하 PEP 모델계약(또는 PEP Model Contract이라 함)’⁴⁷⁾을 새롭게 검토하기 시작하였다.⁴⁸⁾

41) David Alire Garcia, Petrofac wins Mexico Pemex Offshore Arenque Contract, Reuters ;<http://uk.reuters.com/article/2012/08/30/uk-mexico-oil-petrofac-idUKBRE87T1M420120830>, last visited at October 24, 2014.

42) Interview by Business Year with Juan José Suárez Coppel, Director-General, Pemex, available at <http://www.thebusinessyear.com/publication/article/12/913/mexico-2012/going-deep>, last visited at October 24, 2014.

43) Tim R. Samples and José Luis Victor, supra note 31, p. 228.

44) Joe Rowley, supra note p. 39.

45) Carlos Manuel Rodriguez, Pemex Seeks Foreign Partners to Develop Offshore Oil Fields for the First Time, BLOOMBERG (Aug. 20, 2010), available at <http://www.bloomberg.com/news/2010-08-20/pemex-seeks-foreign-producers-to-develop-offshore-fields-for-first-time.html>, last visited at October 24, 2014.

46) Jesse Bogan, With Easy Oil Gone, Pemex Sobers Up, Forbes (May 7, 2009), available at <http://www.forbes.com/2009/05/07/pemex-petrobras-mexico-business-energy-oil.html>, last visited at October 24, 2014.

47) Modelo de Contrato de Servicios para la Exploración, Desarrollo y Producción de Hidrocarburos [Model Contract for the Evaluation, Development, and Production of Hydrocarbons], PEMEX (2012) [이하 ‘PEP 모델계약(또는 PEP Model Contract)’ 이라 함].

48) Tim R. Samples and José Luis Victor, The Past, Present, and Future of Energy in Meexico:

나. PEP 모델계약

1) 탐사개발권

PEP 모델계약은 업계관계자, 입찰 참가자 및 법률 전문가들의 검토를 받아, 2010년 11월 24일 Pemex의 이사회에서 승인되었다.⁴⁹⁾ 모델계약은 제1차 입찰 라운드가 진행되는 가운데 입찰 참가자들의 의견을 수용하여 2011년 5월 31일 개정되기도 하였다. 또한 제2차 라운드에서도 개정사항이 추가되어 수용되기도 하였다.

PEP 모델 계약은 원칙적으로 서비스 계약⁵⁰⁾에 기초하되 일정한 경우에 보너스를 지불하는 혼합 서비스계약이다.^{51), 52)} 국제석유회사 등 계약자에 대한 지급체계는 인도된 생산량에 기초한 수수료와 일정 생산량을 초과하는 경우 지급되는 보너스로 이뤄져 있다.⁵³⁾ 그러나 이 보너스의 지급은 Pemex법에 의하여 일정한 경우로 제한되어 승인될 뿐이다.⁵⁴⁾

멕시코 Pemex법은 계약자(국제석유회사)에 대하여 양허, 생산물분배계약에서와 같이 원유·가스 탐사개발의 대가로 현물을 지급하는 것을 허용하지 않았다.⁵⁵⁾ 멕시코 법제가 여전히 원유·가스에 대한 소유자를 국가로 하는 등 각종 제한을 두고 있으므로 원유·가스 탐사개발 방식은 서비스 계약으로 한정되었는데, 그 제한 범위 내에서 Pemex는 계약자인 국제석유회사 등에게 작은 부가적 이익(upside)을 제공할 수 있었을 뿐이다.⁵⁶⁾ 결국 PEP 모델계약이

Prospects for Reform under the PEÑA NIETO Administration, 35 Houston Journal of International Law(Summer, 2013), 679, 722.

49) Santiago Sepulveda & Vanessa Gimenez, Mexico: Contracts and Black Gold, International Financial Law Review(June, 1, 2011), available at <http://www.iflr.com/Article/2855511/Mexico-Contracts-and-black-gold.html>, last visited at October 24, 2014.

50) 서비스 계약은 자원보유국 정부와 원유·가스 탐사개발을 수행하기로 계약한 국제석유회사가 개발, 생산된 원유·가스에 대한 소유권을 갖지 못한 채, 제공한 서비스의 대가를 받는 것이다. 오일석, 원유·가스 탐사개발 계약에서의 계약설계에 관한 연구, 고려대학교 대학원 법학박사학위논문(2012. 12), 57-60면.

51) 자원보유국과 국제석유회사들과의 원유·가스 탐사개발권의 원시취득에 대한 계약은 크게 양허, 생산물분배계약, 서비스 계약 등으로 나누어 볼 수 있다. 오정환, 원유·가스 탐사개발권의 취득에 관한 법적 연구, 한양대학교 대학원 박사학위논문(2011. 2). 22-30면.

52) Tim R. Samples and José Luis Victor, supra note 28, p. 229.

53) PEP Model Contract, at. cl.16 and annex 3.

54) Ley de Petróleos Mexicanos [Pemex Law], Diario Oficial de la Federación [DO], 28 de Noviembre de 2008, art. 61 (Mex.).

55) Id.

56) Karla Urdaneta, Transboundary Petroleum Reservoirs: A Recommended Approach for the United States and Mexico in the Deepwaters of the Gulf of Mexico, 32 Houston Journal of International Law(2010), pp. 333, 355.

도입되었지만, 원유·가스의 탐사개발을 위해 민간 내지 해외 자본을 유치하는 데 있어 한계점을 보였다.⁵⁷⁾

멕시코 영토 내의 원유·가스에 대한 소유권은 국가에게 있다는 헌법 규정에도 불구하고, 원유·가스 탐사개발 업계의 기준을 일부 수용하여 잠재적 입찰자들을 유인할 수 있는 부가적 이익을 제공하였지만, 입찰자들의 적극적 투자 유인에는 큰 힘을 발휘하지 못하였다. 비록 몇몇 회사들이 부가적 이익을 보고 비전형적 계약 내용에도 불구하고 탐사개발 사업에 투자를 한 바도 있지만, 대형 국제석유회사와 주요 독립석유회사들은 부가적 이익만으로 투자 위험을 감수하려고 하지 않았다. 따라서 막대한 자본이 소요되고 위험이 큰 멕시코만의 심해 광구들을 개발하기 위해서는 업계에서 국제적으로 통용되는 탐사개발계약의 도입 필요성이 제기되기에 이른 것이다.

2) 생산물에 대한 권리

멕시코 법제는 탐사개발 계약자가 탐사개발 광구와 관련하여 자산 인정을 받거나 소유권을 가질 수 없다고 규정하고 있었으므로,⁵⁸⁾ PEP 모델계약 제2.4조 및 제16.1조에서도 계약자가 원유·가스의 생산이나 판매에 있어 소유권이나 지분권을 보유하는 것을 명시적으로 금지하였다.⁵⁹⁾ 아울러 PEP 모델계약 제16.1조는 계약자(국제석유회사)에 대한 지불은 현금으로만 하도록 하여⁶⁰⁾, 계약자가 다른 방법에 의하여도 생산된 원유·가스에 대한 권리 보유를 원칙적으로 봉쇄하였으므로 양허, 생산물분배계약, 위험서비스 계약 등의 탐사개발 계약은 멕시코에서 허용될 수 없었다.

유전·가스전이 회계 상 자산으로 인정된다면, 국제석유회사는 자산이 인정되는 만큼 재무구조가 좋아질 것이다. 그런데 미국 증권거래위원회에 의하면, 회계 상 자산으로 인정받기 위해서는 원유·가스 등 생산물의 소유권 또는 생산물과 관련된 수익권(revenue interest)이 존재하던지 혹은 그러한 권리들을 합리적으로 기대할 수 있어야 한다.⁶¹⁾ 그러나 멕시코 법

57) Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Stuck in the Mud: The Politics of Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico*, 33(James A. Baker III Institute for Public Policy, Working Paper, 2011), available at <http://bakerinstitute.org/files/2744/>, last visited at September 24, 2014.

58) Ley de Petróleos Mexicanos [Pemex Law], Diario Oficial de la Federación [DO], 28 de Noviembre de 2008, art. 60 (Mex.).

59) PEP Model Contract, at. cl.2.4 and cl.16.1.

60) PEP Model Contract, at. cl.16.3.

61) 17 C.F.R. § 210.4-10(a)(26)(2011).

제나 PEP 모델 계약에 따를 경우, 계약자는 원유·가스의 생산과 관련하여 어떠한 권리도 주장할 수 없으므로, 유전·가스전이 회계 상 자산으로 인정되기 위한 위 SEC의 요건을 충족할 수 없다.

유전·가스전의 회계 상 자산 인정은 석유회사의 자산 평가에 있어 매우 중요하기 때문에 회계 상 자산 불인정은 자산과 부채의 규모, 자본적 지출의 회계상 인식 등에 부정적 결과를 초래한다.⁶²⁾ 국제석유회사들이 멕시코의 원유가스 탐사개발 사업에 참여하는 것을 주저하는 한 요인이 되기도 하였다. 잠재적 입찰자들은 자본적 지출을 자산으로 인정받지 못하기 때문에 그 만큼의 회계적 불이익을 감안하여 입찰 조건을 제시할 수밖에 없으므로 경쟁력 있는 입찰 조건 제시에 장애가 되었다.⁶³⁾

3) 탐사개발계약에 대한 해지

PEP는 계약자가 연간 작업프로그램의 이행에 실패하거나, 허가 없이 개발 계획을 변경하거나, 이행 보증을 제공하지 않거나, 비용에 대한 충분한 보고를 하지 않거나, 변제 능력을 상실하거나, 파산 또는 회생절차에 있거나, 최소한의 환경보전의무를 준수하지 못하는 등의 경우에 탐사개발계약을 해지할 수 있도록 규정하고 있다.⁶⁴⁾ 계약자는 위 위반사항의 하자 치유에 대해 권리가 없고, 다만 Pemex의 재량에 의해 하자의 치유 기간을 부여받을 수 있다. 또한 불가항력 사유 등으로 서비스 계약의 상당한 부분이 180일 이상 지속적으로 이행되지 못하는 경우 계약을 해지할 수 있도록 규정하고 있다. 불가항력 사유 등으로 해지된 경우 계약자는 비용 등의 상환을 요구할 수 없지만, 당사자 합의(settlement)에 의해 일정 보상을 받을 수 있도록 돼 있다.⁶⁵⁾

62) Petter Osmundsen, Chasing Reserves-Incentives and Ownership, University of Stavanger(2009. 6), 1, 3-4. available at http://www1.uis.no/ansatt/odegaard/uis_wps_econ_fin/uis_wps_2009_6_osmundsen.pdf, last visited at July 25, 2014.

63) Carlos Manuel Rodriguez, Pemex Seeks Foreign Partners to Develop Offshore Oil Fields for the First Time, BLOOMBERG (Aug. 20, 2010), available at <http://www.bloomberg.com/news/2010-08-20/pemex-seeks-foreign-producers-to-develop-offshore-fields-for-first-time.html>, last visited at July 25, 2014.

64) Adrian Talamantes, Overview of PEMEX's 3rd Round Model Service Contract, King & Spalding, available at <http://www.energylawexchange.com/overview-pemexs-3rd-round-model-service-contract/>, last visited at July 25, 2014.

65) Sanitiga Sepulveda and Vanessa Gimenez, Mexico: Contracts and black gold, International Financial Law Review(2011. 1), available at <http://www.iflr.com/Article/2855511/Mexico-Contracts-and-black-gold.html>, last visited at October 14, 2014.

최초 PEP 모델 계약에는 계약관계를 지속하는 것이 불편하거나(inconvenient), 불이익한 경우 Pemex가 계약을 일방적으로 해지할 수 있다는 자의적인 해지 규정을 두고 있었다.⁶⁶⁾ 자의적 해지 규정은 국제석유회사들이 멕시코 탐사개발 사업에 참여하는 것을 주저하게 만드는 중요한 이유 중 하나로 지적되었고, Pemex는 제1차 입찰 라운드 이후 동 규정을 개정하기에 이르렀다. 그 결과 PEP 모델 계약 별첨 3(Annex 3)에서 지출 가능한 현금이 12개월 연속 0인 경우에만 일방적인 해지권을 행사할 수 있도록 하였다.

4) 운영자

운영자(operator)는 보통 단독으로 지정되며, 공동운영계약에 의하여 특정되는 것이 일반적이다.⁶⁷⁾ 자원보유국 정부는 탐사개발권 계약에서 주도적 역할을 한 회사를 통상 운영자로 지정하고 그 지정에 대하여 정부부처의 승인을 받도록 하고 있다.⁶⁸⁾

운영자는 공동운영계약에 규정된 바에 따라, 원유·가스 탐사개발을 위한 운영을 단독으로 책임지고 수행할 권리를 갖는다.⁶⁹⁾ 아울러 운영자는 이러한 탐사개발의 운영을 위해 운영자의 자회사, 컨소시엄의 다른 당사자인 비운영자 또는 비운영자의 자회사 등에서 인력을 파견 받아 운영 업무에 이용할 수 있다.

운영자는, 운영위원회의 결정에 따라 자원보유국 정부와 배타적으로 협의할 권리와 의무를 갖는다. 비운영자는 자원보유국과 운영자의 회의에 배석자로 참여할 수 있으나, 공동운영과 관련된 사안에 대하여는 자원보유국 정부와 독자적으로 협의할 수 없다. 공동운영과 관련 없는 사안에 대하여만 협의할 수 있을 뿐이다.

PEP 모델 계약은 서비스 계약을 주도한 석유회사를 운영자로 하고 있으며, 운영자에 대해서는 운영에 대한 전반적인 권한을 부여하고 있다. 아울러 계약자는 서비스 계약과 관련된 범위에서 Pemex 직원들을 파견 받아 사용하고 지시하고 감독할 권리를 갖는다.⁷⁰⁾ 파견 직원들은 계약자의 감독과 지시를 받지만, 여전히 Pemex의 직원의 신분을 유지하고 Pemex로부터 보수를 받는다.

66) PEP Model Contract, at. cl.22.

67) Greg Gordon et al., Oil and Gas Law - Current Practice and Emerging Trends, Dundee University Press Ltd(2010), p. 277.

68) Schoen, Douglas and Michael Rowan, The Threat Closer to Home: Hugo Chavez and the War Against America, Free Press(2009), pp. 1-3.

69) AIPN Model International Operating Agreements(2012), § 4.2.A.

70) PEP Model Contract, at. cl.2.1., 14.4(c), 19.3.

5) 분쟁해결

PEP 모델 계약은 당사자들이 기술적 문제, 운영과 관련한 문제, 회계 또는 세금이나 지급금과 관련된 분쟁 등이 있는 경우, 독립된 전문가에 의한 세 단계의 분쟁해결 절차를 규정하고 있다.⁷¹⁾ 이는 다른 원유·가스 탐사개발 계약에서도 유용하게 활용되는 방법이다.

전문가의 선임과 관련하여 Pemex는 국제상업회의소(International Chamber of Commerce)의 전문가 규칙을 적용하여야 한다. 왜냐하면 PEP 모델 계약에 따른 중재는 ICC의 분쟁해결규칙의 적용을 받기 때문이다.⁷²⁾ PEP 모델 계약의 중재 규정들은 국제적인 표준과 거의 일치한다. 그러나 중재지가 멕시코시티이고 중재 언어가 스페인어라는 점에서 국제석유회사들에게 다소 불리하다 할 수 있다.

III. 2013년 멕시코 에너지 개혁 법제⁷³⁾

1. 추진 배경과 주요 내용

가. 에너지 개혁법 제정 과정

Peña Nieto 멕시코 대통령도 에너지 개혁으로 멕시코 경제를 부흥시킬 수 있다는 신념으로, 2012년 7월 대통령 취임 이후 원유·가스 산업에 대한 개혁적인 조치를 취하기 시작하였다. 이와 관련하여 Peña Nieto 정부는 의회에 이익분배계약(profit-sharing)만을 인정하는 소극적인 법안을 제안하였다. 그러나 이익분배 계약구조는 국제석유회사들이 만족할 만한 수준이 아니었으므로 외국인의 투자 관심을 받지 못하였고, 이로 인해 멕시코 원유·가스 업계가 당면하고 있는 문제들을 해결할 수 없었다. 따라서 멕시코의 정부는 국제석유회사들이 관심을 갖고 투자에 적극적일 수 있는 새로운 계약구조가 필요하였고, 이를 위해 시장 친화적이고 원유·가스 탐사개발 업계의 국제적인 기준에 부합하는 법안들을 마련할 필요성을 절감하게 되었다.

71) PEP Model Contract, at. cl.2.1., 25.3.

72) International Chamber of Commerce [ICC], Rules for Expertise, ICC Publ'n No. 649 (2002), http://www.iccwbo.org/drs/english/expertise/pdf_documents/rules/rules-expert-english.pdf

73) Houston Journal of International Law, p.9-12.: CRS report, the Path to Pemex Reform., pp. 3-5

국제적 기준에 부합하는 계약구조를 도입할 필요가 있다는 인식 하에 에너지 개혁 법안(Energy Reform Bill)이 마련되어 의회에 제출되었고, 여러 논의 끝에 2013년 12월 12일 멕시코 하원에서 에너지 개혁 법안이 최종적으로 통과되었다. 위 법안은 여당인 PRI와 주요 야당인 PAN의 정치적 합의에 따라 지지를 받아 통과될 수 있었다. 이에 따라 멕시코 헌법 제25조, 제27조 및 제28조를 개정함은 물론, 이 법 시행일 이후 120일 이내에 관련된 후속 법제를 입안하여 시행하도록 하는 21개조의 경과규정을 두었다.⁷⁴⁾

나. 에너지 개혁법에 의한 헌법 개정 내용

에너지 개혁법에 따라 수정된 헌법 제25조에 의하여 정부는 국영생산기업(State Productive Enterprises)을 소유하고 통제한다. 위 수정 헌법 제25조에 따라 국가는 전력의 전송 및 배송 등과 같은 국가 전력시스템을 관할하고 원유·가스 등에 대한 탐사개발 대한 계획과 통제를 담당한다. 이러한 국가 기능의 수행과 관련하여, 후속 입법으로 행정, 조직, 기능, 계약 절차, 보수 및 기타 법적 사항을 규정하여 그 효율성, 생산성, 투명성 및 책임성을 담보하고자 한다.

수정 헌법 제27조는 국가전력시스템, 공공 전송 및 배송 시스템에 대한 양허를 금지하였다. 그러나 그 이외의 전력 산업에 있어 민간 기업들의 참여를 보장하였다. 또한 위 수정 헌법 제27조는 멕시코 영토의 지하에 존재하고 있는 원유·가스 자원은 국가의 소유로서 양허가 금지되지만, 후속 입법에 의하여 국가는 탐사개발과 관련하여 국영생산기업에게 탐사개발권을 배정하거나 혹은 국영생산기업이나 민간 기업들로 하여금 계약을 통하여 탐사개발을 할 수 있도록 하였다. 국가기관은 탐사개발 권리의 배정 혹은 탐사개발권 계약과 관련하여 민간 기업과 계약을 체결할 수도 있게 되었다. 이 경우 멕시코 영토의 지하에 있는 원유·가스가 국가의 소유라는 사실이 탐사개발계약 등에 명시적으로 기재되어야 한다.

수정 헌법 제28조에 의하여 국가는 석유안정개발기금이 설립해야 하고, 국가석유자원위원회(CNH) 및 에너지규제위원회(ERC)를 헌법상의 기구로 설립하도록 하였다.⁷⁵⁾

74) Virginia Artega-Haid and Claudia S. Herrmann, Mexico's 2013 Energy Reform : An Overview of the Constitutional Amendment and the new Scenarion, 1, 3(2014. 1), available at http://www.dienstinternational.com/uploads/3/3/9/1/3391781/energy_reform_in_a_nutshell_01-04-13.pdf, last visited at July 30, 2014.

75) Lourdes Melgar, Mexico's Energy Reform(February 7, 2014), p. 2, available at http://www.jsj.utexas.edu/lacp/files/Energy-Reform-Houston_MLMP20140207_2.pdf, last visited at October 30, 2014.

다. 에너지 개혁법에 따른 후속 조치와 경과

2013년 에너지 개혁법에서 멕시코는 헌법 개정을 통하여 원유·가스 탐사개발에 있어 Pemex의 독점권을 폐지하고, 민간기업의 참여를 허용하였으며, 전력시장의 자유경쟁체제를 도입하였다. 즉, 에너지 개혁에 따라 Pemex는 원유·가스 탐사개발에서의 독점적 지위를 상실하고 국내·외 민간석유회사들과 경쟁하게 되었다. 그 결과 민간 기업과의 사이에 이익분배 계약뿐만 아니라 원유·가스 탐사개발을 위한 라이선스는 물론 생산물분배계약 및 서비스 계약도 허용하였고,⁷⁶⁾ 나아가 원유·가스 사업의 하류 부문에 대하여도 민간 투자를 개방하였다. 또한 원유·가스 탐사개발로 인한 수입 및 지출의 장기적, 효율적 관리를 위한 국가기금(sov​er​eign fund)이 설립되었다. 그리고 Pemex의 경영의 자율성을 확대하기 위해, 새로운 기업지배구조가 정립되었다.⁷⁷⁾

개정 헌법은 멕시코의 31개주 가운데 17개주가 위 헌법 개정을 인준함으로써 확정되었고, 에너지 개혁 관련 후속 법령인 석유법, 광업법, 외국인투자법, 석유소득에 관한 법 등 21개 개혁 법안들도 상, 하원을 통과하고 2014년 8월 12일 대통령이 서명하면서 발효되었다.

2. 원유·가스 탐사개발 계약과 관련한 개혁

가. 국영생산기업의 설립

Pemex 및 CFE를 국영생산기업(Productive State Enterprise)으로 전환하는 Pemex법 및 CFE법이 제정되었는데, 전환기간 동안 Pemex와 그 자회사들은 정부로부터 탐사개발권을 배정 받거나 관련 계약을 체결할 수 있다. 그러나 CFE는 전력 전송과 배송에 대한 계약을 체결할 수 있을 뿐이다.⁷⁸⁾

나. 탐사개발 계약

비록 에너지개혁법에 의하여 헌법이 개정되었다 하더라도, 원유·가스가 멕시코 영토의 지하에 존재하는 경우에는 멕시코 정부가 그 소유권을 갖는다. 그러나 원유·가스가 유정으로부터

76) Id. p. 2.

77) Id. pp. 2-3.

78) Transitional Article 3. Pemex법 및 CFE법에서 반영됨.

터 채굴되는 경우에는 사인에게도 그 소유권이 인정된다. 새로운 석유법 및 석유소득에 관한 법에 따라 국가를 대신하여 원유·가스에 대한 탐사개발을 수행할 수 있는 권리가 국영생산기업은 물론 민간 기업에게도 부여될 수 있고, 이 경우 1) 라이선스, 2) 서비스 계약, 3) 이익 분배계약, 4) 생산물분배계약 등이 이용될 수 있다. 탐사개발 계약에 있어 멕시코 정부는 적합한 계약 유형을 결정할 수 있다.⁷⁹⁾ 결국 멕시코 정부는 해당 원유·가스 탐사개발 프로젝트의 특징을 고려하여, 재량으로 이들 계약을 중의 하나를 선택할 수 있다. 석유소득에 관한 법에 의하면 계약 유형에 따라 로열티, 보너스, 이익이나 생산물 분배율 등을 별개로 정할 수 있다.⁸⁰⁾

다. 탐사개발권자의 부담

원유·가스 탐사개발에 참여하는 민간기업과 Pemex는 원유·가스 생산과 관련하여 석유소득에 관한 법에 따라, 30%의 소득세를 부담함은 물론 계약 유형 및 매장량의 가치에 따라 달리 부과되는 로열티, 라이선스의 경우에 지불하게 되는 보너스, 미생산 탐사 광구 부분에 대하여 일정 금액을 징수하는 탐사광구 사용료 등의 재무적 부담을 지게 될 것이다.

계약 유형별로 보다 자세히 살펴보면 라이선스의 경우에는 탐사개발계약 서명 보너스, 탐사광구 사용료, 로열티, 입찰 조건으로 제시한 생산 석유 가치의 일정비율 등이, 이익분배계약의 경우에는 낙찰 조건인 생산이익의 일정 비율 등이, 생산물분배계약의 경우에는 현물로 지급되는 로열티, 낙찰조건인 이익 생산물의 일정비율 등이, 서비스계약의 경우에는 낙찰조건으로 제시된 계약상의 일정 보수 등이 주요 재무적 부담에 해당할 것이다. 한편 Pemex는 Round Zero를 통해 정부로부터 받게 되는 탐사개발권(entitlements)에 대해 2015년부터 생산물에서 비용 공제한 나머지의 60%에 해당하는 연간 이익배분료, 광구 면적에 따라 달라지는 월간 탐사광구 사용료, 로열티와 같은 비율로 산출되는 월간 생산물 가치의 일정 부분을 정부에 납부해야 한다.

라. 유전의 회계 상 자산 인정

에너지 개혁은 멕시코 정부 혹은 Pemex와 탐사개발 계약을 체결하여 상류 사업에 진출한

79) Transitional Article 4. 석유법, 석유소득에 관한 법에서 반영됨

80) Virginia Artega-Haid and Claudia S. Herrmann, supra note 74, p. 4.

민간 기업들에 대하여 탐사개발 계약에 따른 기대 수익(expected revenue)을 회계 상 자산으로 인정할 수 있게 하고 이를 회계 및 금융 목적을 위해 보고할 수 있도록 하였다. 전환기간 동안의 Pemex와 그 자회사들은 물론, 멕시코 정부로부터 직접 탐사개발권을 취득한 국영생산기업 및 민간 기업들, 그리고 국영생산기업과 계약을 통해 탐사개발권을 취득한 민간 기업들은 재정이나 회계 목적상 예상되는 이익에 대하여 자산으로 인식할 수 있고 이를 보고할 수 있도록 하였다.⁸¹⁾ 유전의 회계 상 자산 인정에 대해서는 미국 연방증권거래위원회 규칙이 적용된다.

마. Pemex에 대한 광구 우선 배정(Round Zero)

에너지 개혁에 따라, Pemex는 에너지 개혁법의 효력발생일로부터 90일 이내에 탐사자원량, 1P, 2P, 3P의 광구들 중 전부 또는 일부에 대하여 우선 배정을 신청할 수 있다.⁸²⁾ 이를 위해 Pemex가 에너지부에 광구 우선배정 신청서를 제출하면, 에너지부(SENER)는 국가석유자원위원회(CNH)의 기술적 지원을 받아 위 신청을 받은 날로부터 180일 이내에 Pemex에게 어떤 광구의 탐사개발권을 인정할 것인지 결정하여야 하는데,⁸³⁾ 이를 정식의 입찰 절차에 따라 탐사개발권을 정하는 Round One 전에 이뤄지는 절차라고 하여 Round Zero라고 하고, 이에 따라 배정된 탐사개발권을 Entitlement이라고 하는데, 석유법에서는 예외적 경우에만 이를 인정하고 있다.

광구 우선 배정권을 행사하는 경우, Pemex는 정당한 대가의 지급을 요구받을 수 있으며, 효율적이고 경쟁력 있는 방법으로 탐사개발 활동을 수행하는데 필요한 기술, 금융, 행정적 능력이 있음을 입증하여야 한다.⁸⁴⁾

2014년 8월 13일 에너지부에서 Pemex의 신청에 대해 탐사개발권을 우선배정을 하였는데, 그 결과 Pemex가 신청한 멕시코 생산광구의 100%, 2P 이상의 매장광구의 83%가 모두 받아들여졌고, 탐사자원량의 경우에는 멕시코 전체 탐사자원량의 21%를 보유하게 되었다.

Pemex가 선정하지 않은 광구는, 멕시코 정부의 관리 하에, 탐사개발 계약을 위한 입찰 절차의 대상이 되는데, 아직까지 개발되지 않은 광구나, 심해 유전나 셰일가스전 등과 같은 탐사개발이 어려운 광구들에 집중돼 있다.⁸⁵⁾

81) Transitional Article 5.

82) Transitional Article 6. Pemex법 등에서 반영됨.

83) Id.

84) Virginia Artega-Haid and Claudia S. Herrmann, supra note 74, p. 5.

85) Id.

Pemex는 배정받은 광구들에 대해 서비스계약을 통해 민간 기업에게 탐사개발하게 하거나, 에너지부의 허가를 받아 국영생산기업에 양도하거나, E&P 계약으로의 전환을 통해 합작개발을 할 수 있다. 합작 개발의 경우에는 국가석유자원위원회의 주관 하에 제1차 라운드에서, 우선 배정되지 않은 광구들과 함께 입찰 절차를 통해 이뤄질 것인데, 현재 13개의 필드가 합작 개발 예정이라고 한다. 한편 입찰 절차와 관련해서, 에너지부가 기술 및 계약에 관한 지침을 설정하고, 재정부가 적용되는 세금을 결정하며, 국가석유자원위원회에서 계약 이행에 대한 관리와 감독을 담당한다.⁸⁶⁾

바. 입찰 및 계약 절차⁸⁷⁾

Pemex가 우선 배정된 광구에 대한 합작투자 당사자를 선정하거나, 우선 배정에서 배제된 광구에 대한 탐사개발권자를 선정하기 위해서는 입찰 및 계약체결 절차가 필요하다. 에너지 개혁에서는 입찰 및 계약 절차의 공정성과 투명성을 확보해야 대규모 국제석유회사들이 많이 참여할 것으로 판단하고, 이에 대하여 세심한 배려를 하였다. 이와 관련하여 1) 이해관계인은 제안 요구를 열람할 수 있도록 하였고, 2) 탐사개발 계약의 내용으로 제3자의 열람을 허용하는 정보공개 조항을 포함시키도록 하였으며, 3) 외부 감사로 하여금 비용의 상환은 물론 탐사개발 운영과 관련한 회계상 문제들을 감독하도록 하고, 4) 탐사개발 계약과 관련한 세금 및 기타 수입에 대하여도 공개하도록 하였다.

사. 토지사용

중전에는 원유·가스에 대한 탐사개발을 하기 위해서 토지 소유자와 직접 협상을 하여 지상권이나 지역권을 취득하여야만 했다. 그러나 에너지 개혁으로 인해 원유·가스 탐사개발 사업을 사회적 이해관계 및 공공질서와 관련되는 것으로 보고 수용이 가능하도록 하였다. 국유재산 관리 및 평가청을 설치하여 전국 토지 사용료를 수집하여 평균 사용료를 협상의 출발점으로 활용할 수 있도록 하였고, 토지소유자와의 협상이 실패한 경우 법원으로부터 석유자원을 위한 지역권(legal hydrocarbon easement)을 인정받을 수 있게 됐다. 개혁법에서는 더 나아가 토지소유자와 사업자 사이의 자유롭고 공정한 계약으로 생산 수입의 일정 비율⁸⁸⁾을 토지 소유자에게 지급할 수 있도록 하고 있다.

86) Transitional Article 6.

87) Transitional Article 9. 석유법 등에서 반영됨

88) 생산수입에서 석유안정기금 부분을 공제하고 0.5%-3%(비수반가스), 0.5%-2%(그외)를 지급할 수 있다.

3. 원유가스 탐사개발 관련 조직 및 제도의 정비

가. Pemex의 조직 정비

에너지 개혁에 따라 Pemex는 에너지 개혁법 시행 이후 2년 이내에 국영생산기업으로 전환된다. 이는 Pemex가 원유가스 산업에 있어 민간기업과 같은 지위로 국내외 시장에 참여하고 일반 회사들처럼 회사법의 적용을 받으며, 이윤을 목적으로 회사 경영이 이뤄지는 것을 의미한다. 멕시코 정부는 Pemex의 재정 상태에 대해 더 이상 자의적으로 간섭할 수 없고, Pemex의 조직, 경영 및 기업지배구조가 국제 기준에 부합하여야 한다. Pemex는 의회 승인의 상한 범위 내에서 자율적인 예산 통제가 가능하고, 자율적인 인력 운영, 금융이 보장되고, 자율적 운영이 확대되고 정부 역할이 축소 조정되었다.

Pemex법에 의하여, Pemex의 이사회는 10명으로 구성되는데, 에너지부 장관을 포함하여 5명은 정부 측에서 그 외 5명은 원유가스 분야의 독립된 전문가들로 구성된다. 이사회의 의장은 에너지부장관으로서 이사회의 의결이 가부 동수일 때 결정권을 갖는다.

에너지 개혁에 따라 Pemex 이외에 원유가스 탐사개발과 관련한 다른 국영생산기업의 출현도 기대되고 있다.

나. 정부부처의 권한 조정⁸⁹⁾

에너지부는 멕시코 에너지 정책을 설립 및 조정하며, Pemex 등의 국영생산기업에 광구 우선배정을 하고, 원유가스 탐사개발 대상 광구를 결정하며, 탐사개발 계약에 대한 기술적 설계를 담당하며, 공공 조달에 관한 기술적 가이드라인을 설정하고, 하류 부분에 대한 허가권을 담당한다.

국가석유자원위원회(CNH)는 에너지부에 대한 기술적 자문을 담당하며, 탐사개발권의 부여 및 감독, 그리고 그 계약에 대한 입찰 절차를 책임지고, 탐사개발 관련 규칙을 제정·시행한다. 위 위원회는 자율적 정부기관으로서, 그 예산은 연방 정부 예산으로부터 지원되지만, 서비스를 제공하는 대가로 수수료를 받아 예산에 충당할 수 있다.

89) Transitional Article 10. 에너지산업 관련 규제조직 조정법에서 반영됨

에너지규제위원회는 1) 원유·가스의 저장, 운송, 배송, 정제된 생산물 및 파이프라인을 통한 석유화학물의 운송 등과 같은 중류 사업에 대한 허가를 담당하며, 2) 제3자의 운송 파이프라인 또는 원유·가스 및 그 제품의 저장 시설에 대한 접근을 규제하고, 3) 원유·가스 제품의 최초 판매에 대해 규제한다. 에너지규제위원회 또한 자율적 정부기관으로서, 그 예산은 연방 정부 예산으로부터 지원되지만, 서비스를 제공하는 대가로 수수료를 받아 예산에 충당할 수 있다.

재정부는 원유·가스 탐사개발을 위한 예산, 조세 정책을 수립하고, 사업계획에 따르는 재정상의 요구조건을 수립한다.

에너지 개혁법의 시행일로부터 12개월 이내에, 멕시코 행정부는 천연가스통제센터(the National Center for Control of Natural Gas)를 설립하여 천연가스의 운송과 저장을 위한 전국적 파이프라인을 운영하도록 하여야 한다. 개혁법에 의하면 Pemex의 가스 및 석유화학 분야는 천연가스통제센터로 이관된다.

다. 멕시코 석유안정개발기금(Petroleum Stabilization and Development Fund)⁹⁰⁾

원유·가스 탐사개발권 계약 및 광구우선배정에 따라 멕시코 정부가 취득한 수입을 수령, 관리, 투자 및 분배하기 위하여, 멕시코 석유안정개발기금이 국가기금으로 설립되었다. 위 기금은 수탁자를 멕시코 중앙은행(Banco de Mexico)으로 하는 신탁 방식으로 2015년부터 운용될 것이다.

석유안정개발기금의 자산은 1) 광구우선배정 및 탐사개발권 계약과 관련한 비용 지급을 위해 지출되고, 2) 국내총생산의 4.7% 이상으로 연방 예산을 유지하기 위해, 이에 미치지 못하는 예산의 부족분을 충당하는데 필요한 지출을 하게 될 것이다. 3) 또한 국내 총생산의 3% 초과분이 있는 경우, 최소 40%는 장기 예치하고, 최대 10%를 일반연금에 투입할 예정이고, 최대 10%는 과학 기술 및 재생에너지 프로젝트에, 최대 30%는 원유·가스 프로젝트 투자 및 기반시설 개발에, 최대 10%는 장학금, 지역산업 개발 등에 각 사용될 예정이다.

석유안정개발기금은 재정부 1인, 에너지부 1인, 멕시코 중앙은행장 등 3인의 위원들과 대통령이 상원 2/3의 동의를 얻어 임명한 4명의 독립 위원들로 구성된 운영위원회에 의해 운영된다.

90) Transitional Article 14. 석유안정공급 및 개발을 위한 멕시코 석유기금법에서 반영됨.

라. 수송·저장 등 중류 부분의 개혁

에너지 개혁에 의해 원유·가스 수송, 저장 등 중류 부분의 정부 독점이 폐지되었다. 그동안 정부 통제와 Pemex의 독점으로 인해 중류 부분에 대한 투자 부족이 심각하였는데, 이번 에너지 개혁으로 정부 통제가 완화된 국영 독립시스템 운영자(Independent system operator)를 설치하고, 미사용 설비에 대한 민간의 사용 확대를 위해 공개이용 신청절차를 도입하였고, 원유 거래 및 파이프라인 이용에 대한 국가 점유율을 5년 내 50%, 10년 내 20% 까지 감소하기로 결정하였다.

에너지부는 원유, 가스의 정제 및 원유, 가스, 석유제품의 수출입만 담당하고, 에너지규제 위원회를 설치하여 원유, 가스, 석유제품의 수송, 저장, 운송의 허가권을 관할하고, 가스, 석유제품, 석유화학제품의 압축, 액화, 기화 등의 허가권 및 파이프라인 수송 및 저장에 대해 허가권을 갖도록 하였다.

국가 천연가스 통제센터를 설립하여 Pemex로부터 수송 및 저장 설비와 설비이용계약 및 그 지분권을 인수하기로 돼 있고, 국가 통합의 가스 수송 및 저장 설비의 독립운영자로서 기능하도록 하였으며, 가스설비 확장 및 최적화 계획을 수립하여 에너지부에 제안하고 설비유지계획을 조정하는 기능을 담당하도록 했다.

마. 정제·판매 등 하류 부분의 개혁

에너지 개혁에 의해 원유·가스의 정제, 판매 등 하류 부분도 경쟁체제가 도입되었다. 멕시코 연방 공정거래위원회가 인정하는 경우 원유·가스 제품 시장의 규제를 완화하도록 하였고, 에너지 규제위원회에서 원유·가스 제품의 가격과 전기 요금을 결정하도록 하였다. 이를 위해 국제시장 가격을 반영한 가격 규정을 제정하도록 하였고, 시장거래 제품이 아닌 경우에는 재정부의 의견을 참고하여 반영토록 하였다.

석유 가격의 점진적 자유화도 채택하였는데, 2014년 말까지 일반 가솔린 9센트, 프리미엄 가솔린 11센트, 디젤 11센트 등으로 가격 통제를 실시하나, 2015년부터 2017년까지는 가솔린 및 디젤 가격을 운송 비용 차이를 참작해 고시에 의해 가격 결정을 하도록 하였고, 2018년에는 시장 상황에 따른 자유가격제를 실시하기로 하였다.

바. 전력 산업의 개혁

에너지 개혁에 의해 민간의 전력 생산 설비의 소유와 운영을 허용하는 등으로 전력 시장을 개방하였고, 국영석유회사인 CFE는 국영생산기업으로 전환하고, CENAS를 독립시스템 운영자로 경쟁시장을 주도하도록 하였다.

CFE의 송배전 설비의 소유권은 유보하되, 민간에게 전기 송배전 설비의 건설, 운영, 금융 등을 개방하였다. 송배전 이용료는 에너지 규제위원회에서 결정하도록 하였다.

일반국민들은 규제소비자들로 분류하여 규제가격으로 전력을 구입할 수 있도록 하였고, 그 외 비규제 소비자들은 전력생산자들과 사이에 전력구매계약(PPA)를 통해 자유롭게 약정한 요율에 따라 전력을 직접 구입할 수 있게 하였다. 그리고 향후 비규제 소비자를 정하는 기준 전력을 점차 줄여감으로써 자유로운 전력거래 시장을 확대해 나가도록 하였다

전력 도매시장도 변경하였는바, 에너지통제센타가 현물가격 등을 결정하도록 하였고, 전력 생산자들이 매일 공급량을 제시하고 시장참여자들이 요구량을 제시하여 시장가격이 형성되도록 하였다.

IV. 2013년 에너지 개혁 법제에 따른 탐사개발 등의 진행과 전망

1. 탐사개발

가. 광구 우선배정을 통한 탐사개발 계약

에너지 개혁 이후 멕시코의 원유·가스 자원에 대한 민간 기업의 탐사개발 허용은 다단계의 복잡한 과정을 통하여 진행되고 있다. 첫 번째 단계는 Round Zero라고 불리는 절차로서, Pemex에게 이전될 탐사개발권을 확정·선정하는 작업으로 2014년 8월 13일 마무리 되었다. 앞에서 살펴본 바와 같이 에너지 개혁에 의하여 Pemex는 원유·가스 광구에 대한 탐사개발권을 우선 배정받을 수 있는바, Pemex 2P 자산을 기준으로 83%의 탐사개발권을 신청하였다. 그 세부적 내용을 보면 육상 광구의 82%, 연안 해상의 63%, 심해광구의 29%, 그리고

15%의 세일 광구를 신청한 것으로 알려졌다.⁹¹⁾

에너지부는 국가석유자원위원회의 기술적 지원 하에 Pemex의 기술, 경제력, 생산 능력 등을 고려하여, 신청한 2P 이상의 매장량의 100%를 받아들였고, 탐사자원량(prospective resources)의 신청 부분 중 67%를 수용하여 우선배정하였다.

Pemex는 에너지 개혁 이전에 이미 탐사를 개시하여 발굴한 유전에 대하여 3년(2년 연장 가능) 동안 탐사를 지속할 수 있는 권리가 있다. 만일 탐사에서 경제성 있는 유전 개발에 성공하는 경우 Pemex는 최초 생산권을 부여받게 된다. 그렇지만 Pemex가 이에 실패한 경우 해당 유전에 대한 탐사권은 반납(relinquish)되며, 민간 기업이나 국제석유회사 등에게 새로이 부여될 수 있다.

위와 같이 Pemex가 광구 우선 배정권을 행사하여 원유·가스 탐사개발권을 이전 받았는데, 기존 생산 광구 중 42억 배럴 부분, 멕시코 북부의 세일 원유가스, Veracruz주의 Chicontepec 지역의 타이트 샌드나 저효율의 유전, 및 멕시코 만의 심해 광구 등이 배제되어 Round one의 입찰 절차에서 민간 기업들이 탐사개발권을 취득할 수 있게 됐다.⁹²⁾

한편 Pemex는 보유한 광구들을 생산 광구, 해상 원유 광구, 심해 가스 광구, 심해 광구 등의 4개 패키지로 나뉘어 향후 10년 동안 입찰 절차를 통해 선정된 국제석유회사들과 합작 형태로 탐사개발할 예정이다.

나. 입찰을 통한 탐사개발계약

에너지 개혁에 따른 수정 헌법으로 멕시코에서 1) 라이선스, 2) 서비스 계약(Service contract), 3) 이익분배계약(Profit sharing contracts), 4) 생산물분배계약 등의 탐사개발권 계약을 체결할 수 있게 됐다.⁹³⁾ 이들 탐사개발권 계약 유형은 국제원유가스 탐사개발 업계에서 일반적으로 이용되고 있다. 에너지 개혁 이후 새로 통과된 석유법이 탐사개발 계약에 대한 기본 내용과 조건 등을 규정하고 있지만, 에너지부와 재정부는 아직까지 표준 계약 양식을 정립하지 않은 상황이다.⁹⁴⁾ 아울러 아직까지 특정의 지역 및 자원에 적용될 특정 유형의 계

91) http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/Lajous%20Event%20Summary_Mexican%20Energy%20Reform.pdf, last visited at October 8, 2014.

92) Adrian Talamantes, *supra* note 64.

93) John Cogan and Carlos Morgan, *supra* note 3.

약 형태에 관한 가이드라인도 마련되지 않고 있다.

탐사개발권 계약은 두 단계의 공개 입찰 과정으로 구성된다. 첫 번째 단계에서는 자격요건, 재정 능력, 작업 프로그램 그리고 최소 투자 등에 근거하여 입찰자가 선정된다. 두 번째 단계에서는 탐사개발 프로젝트의 성공으로 인한 순수익에 대한 정부 지분만이 중요한 변수로서 고려될 뿐이다. 그러나 셰일 가스 개발의 경우에는 순수익이 아닌 총수익(gross income)이 고려된다.

원유가스 탐사개발 계약의 입찰 절차에서 협상력은 발휘될 가능성이 거의 없다. 더구나 멕시코 정부의 부패 지수가 높기 때문에, 정부가 에너지 개혁 절차에서 투명성을 강화하고자 하므로, 탐사개발권 계약에서의 협상 재량권을 최소화하고자 할 것이다.

탐사개발권 계약과 관련하여 에너지부는 탐사개발 계약을 설계할 것이고, 재정부는 경제 및 회계 관련 조건과 내용을 정립할 것이며 CNH는 입찰 절차를 진행할 것이다.

한편 에너지 개혁에도 불구하고 멕시코 정부가 기존 자산에 대한 민영화는 명확하게 배제하고 있기 때문에, 외국인 투자자가 Pemex와 farm-out 계약을 체결하고 계약상의 급부를 이행한 다음 Pemex가 보유한 탐사개발권을 취득할 수 있다.⁹⁵⁾

국제석유회사는 Pemex와 합작투자 계약을 체결하여 탐사개발권을 취득할 수도 있다. 앞서 살펴 본 바와 같이 제1차 입찰절차(Round One)를 통해 낙찰된 다음 Pemex와 사이에 합작투자 계약을 체결함으로써, Pemex의 탐사개발 사업에 참여할 수 있을 것이다.⁹⁶⁾ 탐사개발권을 직접 취득하기 곤란한 민간 기업의 경우 Pemex나 국제석유회사가 주도한 컨소시엄에 지분 참여를 할 수 있다.

탐사개발권의 부여에 있어 멕시코 정부는 해당 광구나 유전에 대한 가용 정보, 예상 수익, 광구나 유전의 형태 등에 따라서 적합한 유형의 탐사개발 계약을 선택할 것이다. 이 경우 Pemex는 개발 중이거나 생산 중인 광구나 유전에 대해서는 기존 서비스 계약을 이용할 가능성이 높다.⁹⁷⁾

94) Adrian Talamantes, *supra* note 64.

95) *Id.* p. 18.

96) *Id.*

97) John Cogan and Carlos Morgan, *supra* note 3.

에너지 개혁 이후 원유·가스 탐사개발권에 대한 제1차 입찰 절차가 2015년 2월 진행될 예정이고, 같은 해 3월부터 12월까지 사이에 생산 광구, 초중질유 광구, 비전통 광구, 심해 탐사광구, 합작개발 광구 등의 순서로 계약자가 선정될 예정이고, 2019년까지 매년 20,000 평방 킬로미터의 지역에 대한 입찰 절차가 진행될 것으로 전망되고 있다.⁹⁸⁾ 탐사개발권과 관련된 모델 계약은 2014년 11월 중순 나와 입찰 참여 예정 기업들의 의견을 수렴하여 최종 확정될 것이다.

2. 운송, 배송 및 저장

에너지 개혁으로, 정부의 통제가 완화된 형태의 국영 독립시스템운영자(independent system operator, 이하 ISO라고 함)가 설립되어, 전력시스템의 운영을 통제하고, 전력 배송을 담당하며, 전력 거래 시장을 운영하고, 그리드의 전송과 배송에 대한 자유로운 접근을 보장하고 있다. 또한 Pemex의 천연가스 파이프라인과 가스공급 계약(supply contract)이 독립시스템운영자인 국가 천연가스 통제센터에 그 소유권 등의 제반 권리가 이전되고, 파이프라인 등 수송망에 대한 자유로운 접근사용 정책이 채택되었으므로 민간 기업들의 이에 대한 이용 기회도 확대될 전망이다.

한편 원유 및 석유제품의 파이프라인을 통한 수송에 대해서는, 에너지규제위원회(Energy Regulatory Commission)가 해당 사업에 대한 허가권을 가지고 있다는 것 이외에는, 관련 규정 등이 완전히 정비되어 있지 않은 실정이므로,⁹⁹⁾ 이에 대한 후속 작업을 필요로 한다. 정부의 향후 규제 정책이 여하한가에 따라 민간 투자에 상당한 영향을 미칠 것이다.

멕시코에서는 원유·가스의 수송에 대한 투자가 활발하게 이루어지지 못하여, 파이프라인의 수송 여력이 부족하여 천연가스 공급 위기를 초래하기도 했다. 원유·가스의 수송 및 저장 능력의 부족은, 트럭이나 탱크 차량을 이용한 상당한 양의 원유·가스를 수송을 필요로 하였고, 그와 관련된 위험을 증가시켰다. 아울러 원유의 수송·저장 능력의 부족은 원유의 품질 또한 저하시켰다. Pemex, CFE 및 이들의 자회사들과 새로 설립된 ISO들은 이 문제를 해결하기 위해 협력하고 노력하여야 하고, 아울러 민간 기업들이 이 부문에서 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 하여야 한다.

98) Id.

99) Adrian Talamantes, supra note 64.

원유·가스, 전기 등 에너지 자원이 개발·생산되는 장소가 많은 곳에 산재하여 있고, 에너지를 요구하는 지역 또한 많은 곳에 분포돼 있으므로, 보다 많은 원유·가스의 파이프라인, 전력망 및 저장 시설의 확충과 개발을 요구하고 있다. 또한 인구의 증가, 산업의 발전, 원유·가스 수입의 증가 및 관련 시장의 확대 등도 원유·가스 파이프라인, 전력망 및 저장 시설의 확충과 개발을 요구하고 있다. 이러한 시대적 요구에 맞추어 대규모 가스 파이프라인 공사가 진행 중인데, 이와 유사하게 원유 관련 파이프라인, 저장 시설, 전력 전송 및 배송망 등에 대한 건설도 필요로 하고 있다.¹⁰⁰⁾

3. 정제 및 판매

에너지 개혁으로 정제 및 판매와 관련된 부분에 대해, 비록 CRE가 원유 및 천연가스, 전기에 대한 가격과 요금을 결정하지만, 경쟁체제가 도입되었다. 연방 공정거래위원회가 특정 제품 시장에서 경쟁이 효과적으로 확산되었다고 인정하면 관련 규제를 완화할 수도 있다. 시장 거래 제품의 경우 CRE는 국제 시장 가격을 반영하여 관련 가격을 규정할 수 있고, 시장 거래 제품이 아니거나 서비스와 관련된 경우 명확한 가격 결정 규칙을 제공할 것이다. 이 경우 재정부의 의견을 참고해 반영할 것이다.

휘발유, 경유, 제트유 및 LPG와 같이 처리에 상당한 기간이 소요되는 석유제품의 경우보다 특별한 취급이 예상된다. 자동적 연료 가격결정 체계는 2014년부터 외부 가격 지수와의 차이를 제거하기 위해 월별로 증가시킬 수 있도록 조정될 것이다. 2015년부터 2017년까지 사이에 가솔린 및 디젤 가격을 운송 비용의 차이를 참작해 고시를 통해 가격 결정을 할 예정이고, 2018년 이후에는 시장 상황에 따라 자유 가격제를 실시할 예정이다.

멕시코 현재 정부의 임기가 만료되는 2018년말까지 수입 통제가 지속될 것이며 이 기간 동안 Pemex만이 휘발유와 디젤을 수입할 수 있다. 수입되는 휘발유와 디젤의 양이 멕시코 국내소비의 증가에 따라 계속 늘어날 것으로 예상되기 때문에 Pemex의 독점 수입권은 중요한 의미를 갖는다. 그러나 수입 이외의 다른 제한 조치들은 2017년에 해소되어 그 이후에는 Pemex 이외의 사업자가 운영하는 주유소가 나타날 전망이다.

100) Adrian Talamantes, *supra* note 64.

V. 결론

앞에서 살펴본 바와 같이 에너지 개혁으로 민간 기업과 국제석유회사들이 멕시코 정부와 라이선스, 생산물 분배 계약, 생산이익 분배 계약 및 서비스 계약 등 국제적으로 통용되는 탐사개발계약을 체결할 수 있게 됨에 따라, 멕시코 원유·가스 탐사개발 사업에 적극적으로 진출할 것으로 기대된다. 멕시코 정부는 에너지 개혁으로 국제석유회사들이 원유·가스 탐사개발에 참여함으로써 감소하는 원유 생산을 증가시켜 줄 것으로 기대하고 있다. 아울러 Pemex가 보유하는 광구나 유전에 대한 탐사개발권에 대하여도, 합작계약을 체결하거나, 기존의 서비스 계약을 다른 유형의 계약으로 전환하는 방식으로 국제석유회사 등의 참여는 더욱 증대될 것으로 전망된다. 이에 따라 멕시코 정부는 향후 4년 동안 일일 평균 500,000만 배럴의 원유 생산 증가를 예상하고 있다.¹⁰¹⁾

멕시코 정부는 원유 생산의 증가로 연방정부의 이득을 극대화할 수 있을 뿐만 아니라 새로운 일자리의 창출은 물론, 천연가스 가격과 다양한 석유제품의 가격을 하락시켜 멕시코 제조업의 경쟁력에 긍정적인 효과를 가져 올 것으로 기대하고 있다. 이와 같은 에너지 개혁의 결과로 멕시코 정부는 외국인 투자가 연간 500억 달러에 이를 것으로 기대하고 있다.¹⁰²⁾

Peña Nieto 정부는 에너지 개혁으로 원유·가스와 전력 부문에서 연간 최대 200조 달러의 신규 투자를 예상하고 있다. 이를 위해 헌법 개정과 더불어 새롭게 만들어진 관련법들에 의해 민간 기업에서부터 Pemex, 국영전력회사(CFE) 및 관련 정부 부처들의 역할이 정해졌고, 탐사개발계약에 이르는 입찰 절차 등도 정해졌다. 앞으로는 관련 개혁 법들을 토대로 어떻게 에너지 개혁을 구체적으로 실행할 것인가의 문제만 남아 있는데, 관련된 세부적 규정들이 마련되고 모델 계약들이 공개되면 그 향방이 보일 것이므로 전망된다. 에너지 개혁에 대한 정치적 반대가 없지 않지만, 에너지 개혁으로 인하여 멕시코 경제에 청신호가 켜졌다는 긍정적 전망은 나오고 있어 향후 전개되는 상황을 지켜볼 일이다.

101) John Cogan and Carlos Morgan, *supra* note 3.

102) John Cogan and Carlos Morgan, *supra* note 3.

[참고문헌]

(국내)

- 오일석, "원유·가스 탐사개발권 계약에서의 계약설계에 관한 연구", 고려대학교 대학원 박사학위논문(2012. 12).
- 오정환, "원유·가스 탐사개발권의 취득에 관한 법적 연구", 한양대학교 대학원 박사학위논문(2011. 2)

(국외)

o 단행본 및 논문

- Alejandro López-Velarde, The New Foreign Participation Rules in Each Sector of the Mexican Oil and Gas Industry: Are the Modifications Enough for Foreign Capitals?, 3 Journal of World Energy Law & Business(2010)
- Antonio Riva Palacio Lavin, Comments on the Reforms to the Mexican Energy Laws of 2008, 15 ILSA Journal of International and Comparative Law(Summer, 2009)
- David Jiménez Romero and Eduardo Ortega Castro, Mexican Energy Reform, 14 Law & Business Review of Americas(Fall, 2008)
- Greg Gordon et al., Oil and Gas Law - Current Practice and Emerging Trends, Dundee University Press Ltd(2010)
- Karla Urdaneta, Transboundary Petroleum Reservoirs: A Recommended Approach for the United States and Mexico in the Deepwaters of the Gulf of Mexico, 32 Houston. Journal of International Law(2010)
- Tim R. Samples and José Luis Victor, Energy Reform and the Future of Mexico's Oil Industry: The Pemex Bidding Rounds and Integrated Service Contracts, 7 Texas Journal of Oil , Gas and Energy Law(2011-2012)
- Tim R. Samples and José Luis Victor, The Past, Present, and Future of Energy in Meexico: Prospects for Reform under the PEÑA NIETO Administration, 35 Houston Journal of International Law(Summer, 2013)

○ 보고서 및 기사

- Adrian Talamantes, Overview of PEMEX's 3rd Round Model Service Contract, available at <http://www.energylawexchange.com/overview-pemexs-3rd-round-model-service-contract>
- Carlos Manuel Rodriguez, Pemex Seeks Foreign Partners to Develop Offshore Oil Fields for the First Time, BLOOMBERG (Aug. 20, 2010), available at <http://www.bloomberg.com/news/2010-08-20/pemex-seeks-foreign-producers-to-develop-offshore-fields-for-first-time.html>
- Clare Ribando Seelke, Michael Ratner, M. Angeles Villarreal and Curry L. Hagerty, Mexico's Oil and Gas Sector: Background, Reform Efforts, and Implications for the United States, CRS Report(R43313, January 6, 2014)
- David Alire Garcia, Petrofac wins Mexico Pemex Offshore Arenque Contract, Reuters
; <http://uk.reuters.com/article/2012/08/30/uk-mexico-oil-petrofac-idUKBRE87T1M420120830>
- David Biller, Pemex Launches Tender for Three E&P Contracts with Incentives, Bus. News Americas (Mar. 2, 2011), available at <http://www.bnamericas.com/news/oilandgas/pemex-launches-tender-for-three-e-p-contracts-with-incentive>
- Energy Information Administration, U.S. Department of Energy, Country Analysis Briefs, Venezuela(2012., available at <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Venezuela/venezuela.pdf>
- Ioan Grillo, Opening Up Mexico's Oil to Foreigners: A First Step, TIME(Oct. 31, 2008) <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1855621,00.html>
- International Chamber of Commerce [ICC), Rules for Expertise, ICC Publ'n No. 649 (2002), <http://www.iccwbo.org/drs/english/expertise/pdfdocuments/rules/rules-expert-english.pdf>
- Jesse Bogan, With Easy Oil Gone, Pemex Sobers Up, Forbes (May 7, 2009), available at <http://www.forbes.com/2009/05/07/pemex-petrobras-mexico-business-energy-oil.html>

- Joe Rowley, Pemex's Second Bidding Round Sees Mixed Results, Latin Law. (June 21, 2012), <http://www.latinlawyer.com/news/article/43614/pemexs-second-bidding-round-sees-mixed-results>
- John Cogan and Carlos Morgan, Mexican Oil and Gas Reform: Getting It Right This Time(May 19, 2014), available at <http://apps.americanbar.org/litigation/committees/energy/articles/spring2014-mexican-oil-gas-reform-getting-right-this-time.html>
- Lourdes Melgar, Mexico's Energy Reform(February 7, 2014), p. 2, available at http://www.jsg.utexas.edu/lacp/files/Energy-Reform-Houston_MLMP20140207_2.pdf
- Petter Osmundsen, Chasing Reserves-Incentives and Ownership, University of Stavanger(2009. 6), 1, 3-4. available at http://www1.uis.no/ansatt/odegaard/uis_wps_econ_fin/uis_wps_2009_6_osmundsen.pdf
- Santiago Sepulveda & Vanessa Gimenez, Mexico: Contracts and Black Gold, International Financial Law Review(June. 1, 2011), available at <http://www.iflr.com/Article/2855511/Mexico-Contracts-and-black-gold.html>
- Virginia Artega-Haid and Claudia S. Herrmann, Mexico's 2013 Energy Reform : An Overview of the Constitutional Amendment and the new Scenarion, 1, 3(2014. 1), available at http://www.dienstinternational.com/uploads/3/3/9/1/3391781/energy_reform_in_a_nutshell,01-04-13.pdf