

브라질 석유개발법제 연구

법무법인 광장/변호사

김진

1. 서론

2015년 10월 7일에 266개의 석유 탐사광구¹⁾를 대상으로 브라질 Round 13 (이하, “13차 경매”) 경쟁 입찰이 실시되었고, 37개 탐사광구에 대해서만 낙찰자가 발표되었다.²⁾ 브라질 Round 13의 주관 정부 기관인 ANP³⁾는 이 결과에 대해 긍정적인 평가를 하고 있으나, 일련의 스캔들과 막대한 투자부담 등의 문제를 겪고 있는 브라질 국영석유회사인 Petrobras(Petroleo Brasileiro S.A.)의 입찰 불참과 저유가 상황과 탐사성공 가능성이 높은 광구가 별로 없는 등의 이유로 인한 국제적 메이저 석유회사들의 입찰 불참 등을 언급하면서 13차 경매를 실패로 규정하고, 석유 탐사광구 라이선싱(licensing) 모델의 개선이 필요하다는 의견이 개진되기도 했다.⁴⁾

최근의 13차 경매 결과에도 불구하고, 브라질은 확인원유매장량(proven crude oil reserves)이 2013년 기준으로 132억배럴에 달하는 세계적인 석유매장량을 보유한 국가⁵⁾라는 점에서 에너지안보가 주요 국가과제인 우리나라 입장에서 브라질에서의 석유개발에 관심을 가지지 않을 수 없다. 더군다나, 브라질 경우, 국내 석유개발업체인 SK가 브라질 심해광구지역 석유개발에 참여하여 큰 성과를 거둔 바 있으며, 국내 석유개발업체가 사업기회 발굴 측면에서 간과할 수 없는 지역이다.

브라질 석유개발법제는 2006년 BG와 Petronas가 브라질 심해광구인 Tupi광구 탐사 성공 이후 브라질 국익에 부합한 탐사 개발을 위한 제도 변화가 있었으며, 신규광구 분양 관련 제도에 많은 변화가

1) 포르투갈어로는 Blocos Exploratórios로 표기됨

2) <http://www.bnamericas.com/en/news/oilandgas/brazils-round-13-debacle-what-went-wrong>

3) National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (혹은 포르투갈어로 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis)

4) <http://www.bnamericas.com/en/news/oilandgas/brazils-round-13-debacle-what-went-wrong>(기사에 인용된 브라질 에너지 컨설턴트인 Adriano Pires씨 의견)

5) <http://www.opec.org/library/Annual%20Statistical%20Bulletin/interactive/current/FileZ/XL/T31.HTM>

있었다. 본 연구에서는 브라질 석유개발법제를 석유(crude oil) 탐사광구 분양 제도 위주로 전반적으로 살펴보고, 13차 경매 자료를 통해 신규광구 분양 제도를 살펴봄으로써, 향후 브라질 석유 탐사광구 분양에 관심을 가지는 국내 석유개발업계에 도움이 되는 자료를 제공하고자 한다.

II. 브라질 석유개발법제 - 석유(crude oil) 탐사광구 분양 제도 중심으로

1. 브라질 석유개발법제 변천사

브라질은 포르투갈 제국 통치 시절, 금과 은을 찾음에 있어서, Manueline and Phillippine Ordinances라는 칙령에 따라 채굴한 광물에 대해 일정 비율에 해당하는 금액을 국가(즉, 당시에는 국왕)에게 지불하는 방식을 가지고 있었고, 이 방식은 브라질이 1822년 독립한 이후에도 지속되었다.⁶⁾ 브라질에서 석유개발에 대한 첫 조광계약은 1864년에 부여되었고 조차기간이 무려 90년이였다.⁷⁾

1938년까지는 개인 투자자들이 국가로부터 조광권을 부여 받아 석유개발을 하는 구조로 진행되었으나, 석유업계 규제에 관한 첫번째 가이드라인인 Decree-Law No. 395 공포 이후 그 법 하에 대통령 직속 조직으로 만들어진 National Petroleum Council(이하, "CNP")가 석유 관련 모든 행위에 대한 승인권과 통제권을 가지게 되었고 정유시설은 국유화가 되었다.⁸⁾

1950년대의 국수주의 물결에 힘입어 1953년10월3일에 의회를 통과한 연방법 No. 2,004/1953을 통해 석유산업 중 탐사, 개발, 생산, 정유 및 수송에 관해 국가가 독점권을 가지도록 했다.⁹⁾ 그 법은 Petrobras라는 국영회사를 만들었고, Petrobras는 1950년에서 1960년 사이에 수직계열화를 하면서 전체 석유 공급 체계에서 브라질 국내 시장에서 독보적인 역할을 수행하게 되었다.¹⁰⁾

그러나, 1970년대의 세계적인 석유과동 이후, 서비스계약 형태로 브라질 석유탐사 분야에 민간 회사들의 참여가 시작되었으나, 탐사 실패로 이어져 별다른 성과는 얻지 못했다.¹¹⁾ Petrobras가 유망성 있는 광구를 다른 회사에게 제공하지 않았던 점과 Petrobras의 석유 지질학자를 다른 회사가 고용하지

6) Hirdan Katarina de Medeiros Costa, et al., *The Technological and Economic Features of Brazilian Oil, Gas and Biofuel Industries, in Energy Law in Brazil 4-7* (Yanko Marcius de Alencar Xavier et al., eds., 2015)

7) Id.

8) Id.

9) Id.

10) Id.

11) Id.

못하도록 하는 등의 사유가 이런 탐사 실패에 기여했다.¹²⁾

1988년 헌법은 이런 서비스계약을 불허하고 석유산업에 대한 국가의 독점권을 확고히 하였다.¹³⁾ 1995년에 브라질 정부는 공공부채 축소를 정책의 중심으로 한 후, CNP를 National Fuel Department(이하, “DNC”)로 교체하고, 1988년 헌법 개혁을 위해 국가 독점권을 종식하고 국영자산의 사유화를 추진하는 법안을 만들었다.¹⁴⁾ 이의 연장 선상에서 헌법수정안 No. 5/1995가 의회를 통과하여 과거에는 주정부 또는 연방정부 소유 기업에게만 독점적으로 부여되었던 도시가스업에 조광권 부여 방식으로 관심 있는 기업의 참여를 허용되었고, 그 다음으로 1995년9월11일에 공포된 헌법수정안 No. 9/1995가 석유가스분야의 법적 체계를 개혁하여 National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (이하, “ANP”)¹⁵⁾가 설립되는 기반을 마련하였고, ANP는 Petrobras가 독점하고 있던 석유산업에 민간기업의 참여를 허용하였다.¹⁶⁾ 즉, 헌법수정안 No. 9/1995에 관해서 1997년6월8일에 일명 석유법(Petroleum Law)이라고 불리는 연방법 No. 9.478/1997이 공포되었고, 이 법이 담고 있던 주요 내용 중 하나는 입찰을 통한 조광계약(concession contract) 방식으로 민간업체에게 석유개발 분야를 개방한 것이다.¹⁷⁾ 1999년부터 ANP는 탐사광구에 대해 여러 차례의 입찰을 실시하였고, 이러한 노력은 확인매장량(proven reserves)의 증가를 가능하게 하였다.¹⁸⁾

2006년 Pre-salt라고 알려진 심해광구 지역 발견 후 브라질 정부는 1997년 모델의 개정을 추진했다.¹⁹⁾ 그 결과, 2010년12월22일에 공포된 연방법 No. 12.351/2010에 Pre-salt 및 기타 전략 지역에서는 생산물분배계약(production sharing contracts) 방식으로 광구 분양을 하는 방안을 포함시켰다.²⁰⁾

Petrobras가 제공하는 정보에 따르면, 2010년에 제정된 연방법 No. 12.276/2010 및 No. 12.351/2010 이후, 브라질에서 탐사광구 분양에 있어서 다음 세가지 방법이 병존하고 있다: 조광권 방식(concession), 생산물분배 방식(production sharing) 및 과중부담부 권리이전(onerous transfer of rights).²¹⁾ 이 중 과중부담부 권리이전 방식은 연방법 No. 12.276/2010에 의거한 방식으로, 미분양 상태의 Pre-salt 지역 중 석유 부존량이 최대 50억 배럴인 지역에서의 석유가스 탐사 및 생산 작업

12) Id.

13) Id.

14) Id.

15) 포르투갈어로 *Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis*

16) Id. at 6

17) Id. at 6

18) Id. at 6

19) Id. at 6

20) Id. at 6

21) <http://www.petrobras.com.br/en/our-activities/performance-areas/oil-and-gas-exploration-and-production/regulatory-framework/>

에 관해 국가가 Petrobras로부터 적절한 보상을 받고 해당 권리를 Petrobras에게 직접 부여하는 것을 의미한다.²²⁾ 본 연구는 브라질에서 민간기업이 탐사광구를 분양 받는 방식을 중심으로 살펴보는 바, 과중부담부 권리이전 방식에 대해서는 논의하지 않는다.

2. 석유산업 관련 브라질 연방 헌법

ANP는 핵심 브라질 석유법제에 관해 <http://www.anp.gov.br/?id=2306>를 통해 영어로 된 법제 자료를 제공하고 있다. 이에 따르면, 석유산업 관련 핵심 브라질 연방 헌법(이하, “헌법”)은 177조인 것으로 보인다.²³⁾

브라질에서의 석유 관련 산업 행위에 관해 헌법은 국가 즉 연방정부가 독점권을 가진 행위로 규정하고 있다. 즉, 헌법 제177조는 (1) 매장된 석유 및 천연가스 그리고 기타 유체 탄화수소를 탐사하고 개발하는 행위, (2) 국내외 석유를 정제하는 행위, (3) 상기 두 행위로 인해 발생한 제품 및 기초 부산물의 수출입, (4) 국내산 원유 또는 국내 제조 기초석유부산물의 해상 운송 및 원유, 원유부산물 및 출처 불문의 천연가스의 파이프라인 수송 등을 그 독점권 대상 행위로 규정하고 있다. 헌법 제177조 제1조는 이들 행위를 수행하기 위해 법에 정한 조건에 따라 국가가 국영 또는 민간 기업과 계약을 체결할 수 있다고 해 두었다. 제1조에 언급된 법은 (1) 전국적 석유제품 공급 보장, (2) 계약조건, 그리고 (3) 국가 독점권을 행사할 규제기관 조직 및 의무를 규정해야 한다.²⁴⁾

3. 주요 규제 조직

가. 광물 및 에너지부²⁵⁾

연방정부 대통령실 및 각부 조직에 관한 연방법 No. 10.683/2003에 따르면, 광물 및 에너지부(이하, “MME”)는 지질, 광물 및 에너지 자원, 수력에너지 사용, 광업 및 철광업, 그리고 원자력을 포함한 석유/

22) 연방법 No. 12.276/2010 1조

23) ANP 웹사이트 제공 자료 기준

24) 헌법 제177조 제2조

25) The Ministry of Mines and Energy; 포르투갈어로 Ministério de Minas e Energia

연료/전기 발전에 관한 사항을 관장한다.²⁶⁾ MME는 에너지 산업에 대한 국가 정책과 방안 제시를 맡고 있는 국가에너지정책위원회(이하, “CNPE”) 의장 역할을 하며²⁷⁾ Pre-salt 부분에서는 조광 또는 생산물분배계약을 위한 광구 규정을 CNPE에게 제의할 권한, 광구 입찰 및 생산물분배계약에 관해 ANP에게 가이드라인을 정해 주고 입찰 안내문 승인을 할 권한 등을 보유한다.²⁸⁾

나. CNPE

석유법²⁹⁾ 2조를 통해 연방정부 대통령실에 관련되고 MME가 의장을 맡는 CNPE가 만들어졌다. 동조에서 CNPE 통제권을 연방대통령에게 부여하였다.

CNPE의 주요 임무는 에너지 분야 개발을 위한 가이드라인, 공공정책 및 방안을 제시하는 것이다.³⁰⁾ 특히, 연방법 No. 12.351/2010에 의한 법개정으로 조광 또는 생산물분배계약 대상 탐사 광구 설정 권한이 CNPE에게 부여되었다.³¹⁾

연방법 No. 12.351/2010 9조는 Pre-salt 및 전략 지역에 관해서 CNPE가 대통령에게 다음 사항을 제안할 수 있도록 해 두었다: 생산물분배계약 대상 광구 계약 시기(I항), Petrobras와 직접 계약할 탐사 광구와 입찰 절차를 통해 분양할 탐사광구 결정(II항 및 III항), 생산물분배계약의 기술적 사항 및 경제성 사항(IV항), 지질학적 정보 습득에 따라 기타 지역을 Pre-salt 지역과 전략지역으로 확정하는 것(V항), 브라질 국가를 위한 원유와 천연가스의 상업화 정책(VI항 및 VII항)

다. ANP

ANP는 MME에 관련된 그리고 독립적 기구로서 석유, 천연가스, 부산물 및 바이오연료 산업 규제 기관으로 만들어졌다.³²⁾

석유산업의 경제 활동 규제, 계약 및 감시라는 목적을 달성하기 위해 ANP가 수행해야 할 여러 구체적인 임무는 석유법 8조에 정해져 있으며, 석유탐사계약 분양 관련 주요 임무로는 원유, 천연가스 및 바이

26) 연방법 No. 10.683/2003, 27조 XVI항

27) 연방법 No. 9.478/1997 2조

28) 연방법 No. 12.351/2010 10조

29) 연방법 No. 9.478/1997

30) 연방법 No. 9.478/1997 2조

31) 연방법 No. 9.478/1997 2조 VIII항

32) 연방법 No. 9.478/1997 7조

오연료 국가 정책 시행(I항); 생산물분배계약 관련 석유광구 획정을 위한 연구 장려(II항); 조광계약 입찰 공고 관련 작업, 입찰 홍보, 석유가스 탐사/개발/생산 권리 부여 및 계약 체결(IV항) 등이 있다.

Pre-salt 및 전략지역에 관해서는, 연방법 No. 12.351/2010 11조에 따라, ANP는 생산물 분배계약 대상이 되는 탐사광구 획정에 있어서 MME를 보조하기 위한 기술 연구를 장려하고(I항), 입찰이 있을 경우 관련 계약 및 입찰 공고(안)을 준비하여 MME 승인을 구하고(II항), 입찰 홍보를 하고(III항), 최고 수준의 석유 업계 관행을 중용하는(IV항) 등의 임무를 수행해야 한다.

라. Petrobras

석유법 61조에서 Petrobras는 MME에 관련된 국영 회사로서 그 목적은, 법에 정한 바에 따라, 생산, 채굴 또는 기타 암석에서 추출된 석유제품, 천연가스 및 기타 유체 탄화수소의 생산, 정유, 처리, 판매 및 수송을 하는 것으로 되어 있다. 석유법 62조에 따라 국가는 Petrobras 의결권 있는 주식 50%+1주를 보유하여 통제권을 가져야 한다.

석유법 63조에서 Petrobras 및 그 자회사들이 석유 산업을 위한 기술 습득 및 투자 확대를 위해 다른 나라의 국영회사 또는 민간회사와 컨소시엄을 구성할 수 있도록 해 두었다. 그리고, 석유법 64조에서 석유산업 운영 목적으로 Petrobras는 다른 회사들과 함께 Petrobras가 다수 또는 소수 지분을 보유한 자회사도 설립할 수 있도록 해 두었다.

석유법 61조 1항에서 Petrobras가 시장상황에 따라 다른 기업과 자유경쟁 원칙에 따라 경제 행위를 하도록 규정하여 Petrobras의 독점권을 제한하였으나, Pre-salt 및 전략 지역에 관한 연방법 No. 12.351/2010에서 Petrobras의 역할은 강화되었다. 즉, Pre-salt 및 전략 지역 관련 계약 경우, Petrobras가 운영권자(operator)가 되어 탐사, 평가, 개발, 생산 및 탐사 및 생산 시설 철거에 이르는 모든 행위를 책임지도록 해 두었다.³³⁾ 이를 위해, 연방법 No. 12.351/2010 4조에서 Petrobras가 생산물 분배계약하에 구성될 컨소시엄에서 최소지분을 가질 수 있도록 해 두었다. 그 최소지분은 최하 30%이며, MME가 Petrobras의 최소지분율을 CNPE에게 제안하고, CNPE는 대통령에게 제안하는 구조로 되어 있다.³⁴⁾

Pre-salt 및 전략 지역 관련 계약 경우, Petrobras는 입찰 면제를 받고 MME를 통해 국가와 직접 생산물 분배계약을 체결할 수 있다.³⁵⁾ 이 외에도 국익 보전 및 기타 에너지 정책 목표 달성을 위해 경우

33) 연방법 No. 12.351/2010 2조 VI항

34) 연방법 No. 12.351/2010 10조 III항 c) 및 9조 IV항

35) 연방법 No. 12.351/2010 8조 I항

에 CNPE가 석유 탐사 및 생산에 대해 국가와 Petrobras간의 직접 계약을 대통령에게 제안할 수 있도록 해 두었다.³⁶⁾ Petrobras는 연방법 No. 12,351/2010 10조 III항 c)에 규정된 최소지분을 보다 더 많은 지분을 가지고자 할 경우 같은 법 8조 II항에 따른 입찰에 참여할 수도 있다.³⁷⁾ 생산물 분배계약에 관한 권리와 의무의 양도는 MME의 사전 승인과 ANP와의 협의 후에 가능한데,³⁸⁾ Petrobras의 경우에는 연방법 No. 12,351/2010 14조에 따라 낙찰자로서 취득한 지분만을 양도할 수 있는 제한이 있다.³⁹⁾

마. PPSA

PPSA 설립 법률인 연방법 No. 12,304/2010 1조에 따르면, PPSA의 공식 명칭은 석유 및 천연가스 행정 브라질 주식회사(Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A.)이다. 동조에서 PPSA는 MME에 무기한 관련되어 있다고 되어 있다.

연방법 No. 12,304/2010 2조에 따르면, PPSA의 목적은 MME가 확보한 생산물 분배계약의 관리 및 브라질의 석유, 천연가스 및 기타 유체 탄화수소의 거래를 위한 계약 관리에 국한되며, 석유 탐사, 개발, 생산을 한다거나 거래를 하는 의무는 없다.

PPSA는 MME가 확보한 생산물 분배계약의 관리 업무를 수행함에 있어서 다음 임무를 수행해야 한다:⁴⁰⁾ (1) 생산물 분배계약 체결을 위해 구성된 컨소시엄에서 국가를 대표; (2) 운영위원회에서 국가의 이익을 보전; (3) 지역 물자 구매 의무 이행 강제뿐만 아니라 석유, 천연가스 및 기타 유체 탄화수소 탐사, 평가, 개발 및 생산 관련 기술적 및 경제성 분석; (4) 석유, 천연가스 및 기타 유체 탄화수소 탐사, 평가, 개발 및 생산 관련 감독 및 감사 기능 수행; (5) 생산물 분배계약 관련 비용 및 투자액 감독 및 감사 기능 수행; (6) ANP에게 관련 규제 의무 이행에 필요한 정보 제공.

상기 임무 중 첫 두 가지에 관련하여 연방법 No. 12,351/2010에 있는 내용을 살펴 보면 다음과 같다:

- (1) 연방법 No. 12,351/2010 21조는 PPSA가 생산물 분배계약에서 국가를 대표하는 기관으로서 컨소시엄의 일부가 되도록 해 두었다. 하지만, 동법 8조 2항(Paragraph 2)에서 생산물 분배계약 관련 각종 석유 개발 행위 등에 의한 위험 부담이나 비용 부담으로부터 PPSA를 면제하고 있다.
- (2) 연방법 No. 12,351/2010 22조에서 컨소시엄의 운영위원회가 컨소시엄 경영권을 가지도록 해 두

36) 연방법 No. 12.351/2010 12조

37) 연방법 No. 12.351/2010 31조

38) 연방법 No. 12.351/2010 31조

39) Id.

40) 연방법 No. 12.304/2010 4조 I항

고, 동법 23조에서 해당 운영위원회의 의장 및 위원 절반을 지명할 권리를 PPSA에게 부여하고, 동법 25조에서 운영위원회 의장에게 투표권 및 거부권을 부여함으로써 실제적으로 컨소시엄 운영 위원회 의사 결정에 PPSA가 절대적 권리를 행사할 수 있도록 해 두었다.

4. 석유법(연방법 No. 9.478/1997)하에서의 계약 방식

앞서 언급한 바와 같이, 석유법하에 ANP가 창설되고 Petrobras가 독점하던 석유산업 분야를 민간기업이 참여할 수 있도록 하는 제도가 만들어졌다. 연방법 No. 12.351/2010 이후, 석유법은 Pre-salt 및 전략지역을 제외한 지역에서의 석유개발에 적용되고 있다.

가. 조광계약 및 입찰 절차

석유가스 탐사, 개발 및 생산 활동은 (1) 동법에 따른 입찰 절차가 선행된 후 조광계약(concession contract)에 따라 실시되거나 (2) 특정법(즉, 연방법 No. 12.351/2010)에 의거한 Pre-salt 및 전략지역에 관한 생산물 분배계약(production sharing regime)에 따라 실시되어야 한다.⁴¹⁾

조광계약은 탐사기간 및 생산기간이라는 두 단계로 구성되며, 탐사기간은 석유가스의 상업적 가치를 판단하기 위한 석유가스 평가 및 잠재적 발견 행위를 포함하며 생산기간은 개발 행위도 포함한다.⁴²⁾

ANP가 정한 기술적, 경제적 및 법적 요건을 준수하는 회사만이 석유가스 탐사 및 생산을 위한 조광권을 받을 수 있다.⁴³⁾

조광권자는 탐사 실패 시에는 위험 및 비용을 자신이 부담하며, 탐사 성공 시에는 해당 광구(block)로부터의 석유가스 생산 및 생산된 석유가스 소유권을 가지되 부가된 세금 및 해당되는 법적 또는 계약적 부담분을 부담해야 한다.⁴⁴⁾

이웃하는 광구들의 조광권자들 간에 ANP가 수립한 조건에 따른 합의에 이르지 못할 경우, 중재를 통해, 해당하는 일반 법 원칙에 의거하여 해당 광구들의 권리와 의무를 형평성 있게 분배하는 것을 결정한다.⁴⁵⁾

41) 석유법 23조

42) 석유법 24조

43) 석유법 26조

44) 석유법 26조

조광권은 (1) 조광계약기간 만료 시, (2) 당사자간의 합의 시, (3) 조광계약에 기재된 사유에 의거, (4) 조광계약 규정에 따라 상업적 발견이 없는 경우 탐사 기간 종료 시, 또는 (5) 탐사기간 중 조광권자가 개발 행위에 투자할 정당성이 없다고 자신이 판단한 지역을 포기 및 반납하는 결정을 한 경우에 종료된다.⁴⁶⁾ 조광지역 반납이 있더라도 브라질 국가와 ANP는 어떠한 금전적 책임을 지지 않으며 브라질과 ANP를 상대로 배상을 요구할 수 없다.⁴⁷⁾ 조광계약이 종료된 경우, 조광권자는 자신의 비용으로 모든 장비와 자산을 제거하고 자신의 행위로 인해 발생한 모든 손해를 배상하고 광해 책임을 부담해야 한다.⁴⁸⁾

신규 조광권자가 석유법 25조에 따라 ANP가 정한 기술적, 경제적 및 법적 요건을 준수할 경우, 조광계약의 목적과 조건을 유지한 상태의 조광계약 양도가 허용된다.⁴⁹⁾ 다만, ANP의 사전 및 명시적 승인이 있을 경우 양도가 가능하다.⁵⁰⁾

석유가스 탐사, 개발 및 생산에 관한 조광계약은 기타 천연자원에 대해서는 적용되지 않으며, 기타 천연자원 발견 시 즉각적으로 ANP에게만 그 사실을 통지해야 한다.⁵¹⁾

입찰 절차에 관해서는 석유법 Section III (입찰안내서; Tender Protocol)과 Section IV (입찰 절차 판단; Judgment of Bidding Process)에 규정되어 있다.

석유법 23조에 언급된 조광계약 부여를 위한 입찰절차는 석유법 조항, ANP가 제정하는 규정 및 개별 입찰안내서 조항을 준수해야 한다.⁵²⁾

입찰안내서는 해당 기본 조광계약 초안 및 다음 사항을 담고 있어야 한다:⁵³⁾ (1) 조광권 대상 광구(block), 탐사기간, 투자액, 및 최소탐사프로그램에 대한 예상 조건; (2) 석유법 25조에 따라 입찰자가 충족해야 할 자격 요건 및 해당할 경우 사전자격심사 요건; (3) 석유법 45조에 따른 최소 정부 몫 및 석유법 52조에 규정된 (지표사용권 소유자에 대한) 수수료; (4) 입찰서의 기술적 경제적 재정적 판단 뿐만 아니라, 관련 당사자들의 기술력, 재정 능력 및 법적 지위를 판단하기 위해 필요한 서류 및 기준 목록; (5) 조광권자가 계약 이행을 위해 필요한 수용 또는 지상권 관련 손해 배상액을 부담해야 한다는 명시적 규정; (6) 관련 당사자들이 데이터, 기술자료 및 기타 필요 정보를 받기 위한 조건, 장소 및 시간

45) 석유법 27조

46) 석유법 28조

47) 석유법 28조 1항

48) 석유법 28조 2항

49) 석유법 29조

50) 석유법 29조 1항

51) 석유법 30조

52) 석유법 36조

53) 석유법 37조

및 해당 정보 취득 비용, 탐사기간을 정함에 있어서 ANP는 각 광구 별로 가능한 정보, 특징 및 위치에 따라 고려해야 한다.⁵⁴⁾

컨소시엄 형태로 입찰에 참여하는 것을 허용할 경우, 입찰안내서는 다음 조건을 포함해야 한다:⁵⁵⁾ (1) 컨소시엄 회원사가 서명한 컨소시엄 결성 증거; (2) 컨소시엄 대표사 임명; (3) 컨소시엄 회원사 각각 기술력 및 경제력-재정능력 자격 평가에 필요한 서류 제출; (4) 동일한 회사가 동일 광구(block)에 단독으로 또는 다른 컨소시엄을 통해 입찰 참여하는 것 금지; (5) 낙찰에 성공한 컨소시엄에게 조광권을 부여하는 것은, 1976년12월15일자 연방법 6.404/1976 279조 1항에 의거하여, 컨소시엄의 회사 등록을 조건으로 함.

외국회사가 단독으로 또는 컨소시엄 형태로 입찰에 참가할 경우에 대해 해당 외국회사가 입찰제안서에 다음 사항을 별도 봉투에 담아 제출하도록 하는 조건을 입찰안내서에 포함해야 한다:⁵⁶⁾ (1) ANP가 제정할 규정에 따른 기술력, 재정능력 및 법적/재정 상태에 관한 증명; (2) 회사 설립 문서 및 해당 국가 법에 따라 회사가 설립되고 통상적 운영 중임에 대한 증명; (3) 입찰절차 및 제출된 입찰제안서에 관한 행위를 하고 책임을 질 수 있는 특별위임권을 부여 받은 법률대리인을 ANP에 등록; (4) 낙찰자가 될 경우 브라질에 본사를 두고 경영하는 브라질법에 따른 기업을 설립하겠다는 확약서. 외국회사 경우, 낙찰이 되더라도 상기 (4)번에 따른 확약을 준수할 경우에만 조광계약이 체결될 수 있다.⁵⁷⁾

입찰 절차 판단은 입찰안내서에 정한 객관적 기준에 따라 가장 유리한 입찰제안서를 파악해야 하며, 응찰자간의 합법성, 윤리성, 동등성 등의 원칙을 준수해야 한다.⁵⁸⁾ 입찰 절차 판단에 있어서, 입찰안내서에 명시한 조건 외에도 다음 사항을 고려해야 한다:⁵⁹⁾ (1) 일반적인 작업 프로그램, 탐사 행위 제한 사항, 기간, 최소 투자 금액 및 실질적 재정 일정표; (2) 석유법 45조에 언급된 정부 몫. 만약 입찰 결과가 동등한 상황이 발생하면, 입찰 절차는 Petrobras에게 유리하게 결정되어야 하되, Petrobras가 단독으로 입찰에 참여한 경우에 국한된다.⁶⁰⁾

54) 석유법 38조

55) 석유법 38조

56) 석유법 39조

57) 석유법 39조 1항

58) 석유법 40조

59) 석유법 41조

60) 석유법 42조

나. 조광계약 내용

조광계약은 입찰안내서 조건 및 입찰제안서에 제시한 조건을 충실히 반영해야 하며, 다음과 같은 필수 조항을 포함해야 한다:⁶¹⁾ (1) 조광권 대상 광구(block); (2) 탐사기간 및 기간연장조건; (3) 작업 프로그램 및 예상 투자액; (4) 정부 몫을 규정한 석유법 Section VI에 의거한 조광권자의 정부 몫 관련 의무; (5) 각 기간 별로 합의된 투자액을 포함한 조광계약 이행 관련 조광권자의 보증; (6) 장비 및 설비 제거를 포함한 관련 지역에서의 철수 및 포기 관련 규정과 자산 반환 관련 규정; (7) 탐사, 개발, 생산 행위 및 계약 감사에 대한 감독 및 감사 절차; (8) 조광권자가 ANP에게 사업 행위 관련 보고서, 데이터 및 정보를 제공할 의무; (9) 석유법 29조에 따른 조광계약 양도 절차; (10) 화해 및 국제 중재를 포함한 계약 및 이행 관련 분쟁 해결에 관한 규정; (11) 조광계약의 해지 및 종료 사유; (12) 조광권자가 계약의무를 불이행할 경우 해당 제재 조치. 상기 (2)항에 정한 탐사기간 및 기간연장조건은 ANP 재량권 하에 광구(block)의 일정 비율을 조광권자가 반납할 것을 보장받을 수 있도록 그리고 석유법 51조 1항에 따라 해당 지역 점유를 위해 가격 인상을 하는 것을 보장받을 수 있도록 규정되어져야 한다.⁶²⁾

조광계약은 조광권자가 다음 사항에 대한 의무가 있다고 규정해야 한다:⁶³⁾ (1) 모든 작업에 있어서 석유가스 부존지대 및 기타 천연자원 보호를 위해, 사람과 장비의 안전을 위해, 그리고 환경 보호를 위해 필요한 조치를 취할 것; (2) 석유, 가스, 기타 탄화수소 또는 기타 광물 매장 발견 시 ANP에게 즉시 연락할 것; (3) ANP에게 제출한 프로그램에 따라 발견 결과를 평가하고, 상업성 보고서를 제출하고, 생산구역(field) 개발에 대한 관심 통지; (4) 상업성을 선포한 생산구역(field)에 관한 개발계획(일정 및 투자액 포함)을 ANP에게 제출; (5) 탐사 개발 생산 행위로 인한 민사 책임 및 조광권자가 책임 있는 행위로 인해 발생한 소송의 결과로 브라질 국가 또는 ANP가 부담할 책임을 배상; (6) 생산 최적화 및 매장량 고갈 통제를 위한 적절한 석유가스 회수기법을 포함한 기술적이고 과학적인 절차 및 규정을 준수하고 최고 수준의 석유업계 관행에 따르도록 할 의무.

다. 정부 몫

조광계약은 입찰안내서에 정한 다음과 같은 정부 몫에 관한 조항을 담고 있어야 한다:⁶⁴⁾ (1) 서명보너

61) 석유법 43조

62) 석유법 43조 1항

63) 석유법 44조

64) 석유법 45조

스; (2) 로열티; (3) 특별부담금; (4) 해당 지역 점유 또는 보유 관련 지급액. 로열티와 해당 지역 점유 또는 보유 관련 지급액은 강행 규정이다.⁶⁵⁾

최소 서명보너스 금액은 입찰안내서에 규정해 두어야 하며 조광권 확보를 위해 입찰제안서에 기재한 제시 금액과 상응해야 하고, 조광계약 체결 시 지불되어야 한다.⁶⁶⁾

로열티는 브라질 현지화로 매달 지급되어야 하며, 각 생산구역(field)별로 상업생산이 개시된 날로부터 지급이 시작되며, 석유 또는 천연가스 생산의 10%에 해당하는 금액을 로열티로 지급해야 한다.⁶⁷⁾ 다만, 지리학적 위험 정도, 기대 생산량 및 기타 사항을 고려해서 ANP는 로열티율을 5%까지 인하하여 해당 입찰안내서에 기재할 수 있다.⁶⁸⁾ 로열티 액수 계산 기준은 석유, 천연가스 또는 컨덴세이트 시장 가격, 제품 품질 및 생산구역의 위치에 기초해서 대통령령으로 정한다.⁶⁹⁾ 로열티 계산 목적상 폐가스(flare gas)는 총생산량에 포함한다.⁷⁰⁾

입찰안내서 및 조광계약에는 대규모 생산량 또는 높은 수익이 있는 경우 특별부담금을 지급해야 함을 명시해 두어야 한다.⁷¹⁾ 특별부담금은 총 생산 수익(total production revenue)에서 로열티, 생산을 위한 투자비, 운영비, 감가상각 및 세금을 공제한 금액을 대상으로 계산해야 한다.⁷²⁾

입찰안내서 및 조광계약에는 해당 지역 점유 또는 보유 관련 지급액을 규정해 두어야 하며, 그 지급액은 매해 지급되어야 하며, 해당 광구(block) 지표면적의 평방 킬로미터 또는 분수 단위로 고정되어야 하며, 해당 규정은 대통령령으로 정한다.⁷³⁾ 탐사기간이 연장될 경우, 해당 지역 점유 또는 보유 관련 지급액은 ANP가 정한 비율에 따라 증액된다.⁷⁴⁾

육상 광구(block)을 대상으로 하는 조광계약 경우, 석유가스 생산량의 (ANP의 재량에 따라 정해지는) 0.5%에서 1%에 해당하는 금액을 브라질 현지화로 관련 토지소유주에게 지불하는 것을 규정하는 조항을 포함해야 한다.⁷⁵⁾

65) 석유법 45조 1항

66) 석유법 46조

67) 석유법 47조

68) 석유법 47조 1항

69) 석유법 47조 2항

70) 석유법 50조

71) 석유법 50조

72) 석유법 50조 1항

73) 석유법 51조

74) 석유법 51조 1항

75) 석유법 52조

5. Pre-salt 및 전략지역 관련 연방법 No. 12.351/2010하에서의 계약 방식

대규모 석유가스 매장량이 있는 Pre-salt 및 전략지역의 경우, 앞서 언급한 바와 같이, 연방법 No. 12.351/2010에서 관련 석유가스개발 행위를 규제한다. 연방법 No. 12.351/2010 1조는 이 법 조항들이 Pre-salt 지역 및 전략 지역에 있는 석유, 가스 및 기타 유체 탄화수소 탐사와 생산에 적용된다고 규정한다. 그리고, 연방법 No. 12.351/2010 2조에서 생산물 분배에 관한 개념을 도입함으로써 석유법하의 조광권 체계와는 다른 석유개발법제를 규정해 두었다.

가. 생산물 분배계약 및 입찰 절차

조광계약과 마찬가지로 생산물 분배계약 역시 탐사기간과 생산기간이라는 두 단계로 구성된다. 조광계약과의 차이점은 생산물 분배계약의 경우 ANP와 동 계약을 체결하는 회사 또는 컨소시엄이 그 계약 하에 생산된 석유가스에 대한 소유권을 가지지 않는다는 것이다. 연방법 No. 12.351/2010 29조 하에 계약자는 비용석유(cost oil) - 그 경우는 생산구역(field)이 상업성이 있을 때만 가능한 것이다 - 및 수익석유(profit oil)로 불리는 초과분 석유의 일부를 소유할 수는 있다. 한편, 브라질 정부는 단순히 금전 지급을 받던 것과 달리 생산된 석유가스 일부를 취득하게 된다. 수익석유는 생산물 분배계약에 따라 브라질 정부와 계약자 간에 분배되는 바, 브라질 정부 입장에서는 석유가스 사업을 추구할 기회를 통해 국제가격에 판매하는 부수된 혜택 (및 얼마 정도의 위험)을 가질 수 있게 된다.

생산물 분배계약은 계약자가 모든 위험을 부담하고 상업적 발견이 있으면 비용회수를 할 수 있는 구조로 되어 있음에도, 브라질 국가가 Pre-salt 및 전략 지역에 참가할 수 있는 권한을 보유하고 참가 시 관련된 위험도 부담한다.⁷⁶⁾

생산물 분배계약에 관한 특정 조건들은 연방법 No. 12.351/2010 29조에 규정되어 있다. 특정 조건에 관한 예를 들면 다음과 같다: (1) 계약 대상 광구(block) 정의; (2) 계약자가 탐사, 평가, 개발 및 생산에 대한 모든 위험을 부담; (3) 계약자가 제공할 각종 보증; (4) 비용석유에 대한 권리 및 수익석유 계산 원칙 및 조건; (5) 운영위원회 의무, 구성방식, 운영 및 의사결정 절차, 분쟁해결 관련 사항; (6) 탐사기간 및 기간연장 조건; (7) 광구 반납 및 포기 관련 기준; (8) 계약 위반 시 벌칙 등.

연방법 No. 12.351/2010 15조에 따라, 입찰안내서에 생산물 분배계약 기본안이 수반되어야 하며, 입찰안내서에는 동조에 정한 다음 사항이 포함되어야 한다: (1) 생산물 분배계약 대상 광구(block); (2) 동법 18조에 따른 입찰 절차 판단 기준; (3) 브라질 정부측 수익석유 최소 지분율; (4) 동법 20조에

76) 연방법 No. 12.351/2010 6조 및 6조1항

다른 컨소시엄 구성 및 Petrobras의 최소 지분율; (5) 계약자가 비용을 석유로 회수하는 것에 관한 계산 방식, 기간, 조건 등과 생산량에 비례한 로열티 계산 방식, 조건 등; (6) 계약자측 수익석유 기준; (7) 최소 탐사 프로그램 및 추정 투자액; (8) 브라질 국내 물자 구매 조건 최소 물량 및 국가 산업 개발 관련 기준 항목; (9) 서명보너스 금액 등; (10) 입찰 절차 규정 등; (11) 컨소시엄 형태 입찰 관련 규정; (12) 입찰참여자의 기술적, 법적, 경제적-재정적 자격 기준 및 관련 필요 서류; (13) 입찰참여자 자격 관련 보증; (14) 입찰 준비에 필요한 데이터 등 각종 정보를 제공 받을 조건, 장소, 기간 등; (15) 입찰제안서 제출 장소, 시간 및 양식.

생산물 분배계약에는 계약기간이 명시되어 있어야 한다. 연방법 No. 12.351/2010 29조 XIX항에 의거 그 기간은 35년으로 국한된다. 생산물 분배 계약은 계약 기간 만료뿐만 아니라, 당사자 합의, 계약에 명시된 사유, 상업적 발견 없이 탐사기간이 종료된 것 등으로 종료될 수 있다.⁷⁷⁾

컨소시엄 형태로 입찰에 참여하는 부분에 관해 연방법 No. 12.351/2010 19조에서 26조까지 규정하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 컨소시엄 관련 두 가지 주요 특징은 Petrobras와 PPSA가 항상 컨소시엄 당사자로 포함된다는 것과 컨소시엄 운영을 주도하는 운영위원회에서 PPSA가 주도권을 쥐고 있다는 것이다. 운영위원회 소관 사항은 연방법 No. 12.351/2010 24조에 규정되어 있다.

연방법 No. 12.351/2010 31조는 생산물 분배계약 지분 양도에 관한 규정이다. 다만, 앞서 살펴본 바와 같이, Petrobras의 경우에는 연방법 No. 12.351/2010 14조에 따라 낙찰자로서 취득한 지분만을 양도할 수 있는 제한이 있다.

나. 국가 몫

연방법 No. 12.351/2010 42조에 따라 정부 몫은 로열티와 서명보너스로 구성된다. 이 두 항목은 비용석유 계산에 포함되어서는 아니 된다.⁷⁸⁾

연방법 No. 12.351/2010 43조는 석유법 52조와 유사한 조항으로서 지표면 소유자에게 생산된 석유 가스 가치의 최대 1%를 지급하라는 규정이다. 구체적 금액은 생산물 분배계약에 규정되며, ANP가 해당 지표면 소유자에게 분배할 금액 계산을 담당한다.⁷⁹⁾

연방법 No. 12.351/2010 44조는 석유법 50조(특별부담금) 조항은 생산물 분배계약에 적용되지 않음을 규정한다.

77) 연방법 No. 12.351/2010 32조

78) 연방법 No. 12.351/2010 42조 1항 및 2항

79) 연방법 No. 12.351/2010 43조 2항

III. Round 13

1. 서론

13차 경매는 2015년5월6일 미국 휴스턴에서 진행된 Offshore Technology Conference에서 브라질 광물 및 에너지 장관인 Eduardo Braga장관이 처음 발표한 바 있다.⁸⁰⁾ Braga장관은 2015년4분기에 presalt 지역 밖에 있는 269개 광구를 경매할 것임을 예고하고, 해당 광구들은 브라질 파트너와의 협력이 필요하지 않은 광구로서, 일정 자격을 갖춘 회사들은 누구든지 탐사할 수 있는 곳이라고 하였다.⁸¹⁾

13차 경매 입찰안내서(tender protocol) 초안은 2015년6월12일에 그리고 최종안은 2015년8월3일에 브라질 리오데자네이로에서 배포 되었다. 2015년10월7일에 당초 언급된 269개가 아닌 266개의 석유 탐사광구를 대상으로 13차 경매가 실시되었고, 37개 탐사광구에 대해서만 낙찰자가 발표되었다.

이하에서 13차 경매 입찰안내서(tender protocol) 내용을 살펴본다.

2. 구성

13차 경매 입찰안내서는 다음 요소로 구성되어 있다:

- ① 서론
- ② 입찰 대상
- ③ 제출 양식 및 제출 방법
- ④ 입찰 참여 등록
- ⑤ 입찰 보증
- ⑥ 공개입찰
- ⑦ 입찰 자격
- ⑧ 낙찰 및 낙찰 결과 승인
- ⑨ 조광계약 체결

80) <http://www.offshore-mag.com/articles/2015/05/otc-2015-brazil-touts-13th-bid-round-plans.html>

81) 상기 기사 참고

- ⑩ 벌칙 조항
- ⑪ 입찰 관련 추가 설명사항
- ⑫ 행정소송
- ⑬ ANP 권한 및 특권
- 기타 각종 별첨(Annexes)

본 연구에서는 상기 1항부터 9항까지 사항만을 살펴 본다.

3. 13차 경매 입찰안내서 - 서론

서론 부분은 법적 근거, 13차 경매 대상 광구, 입찰 절차, 일정, 자격 박탈, 그리고 최종 입찰안내서 관련 문의 방법으로 구성되어 있다.

이 가운데 13차 경매 대상 광구와 일정 부분을 제외한 사항을 아래에서 살펴본다.

가. 법적 근거

앞서 살펴본 브라질 석유개발법제에 관련된 내용을 포함하고 있다. 즉, 석유법 제정, CNPE 및 ANP 설립 등을 언급한다.⁸²⁾ 13차 경매는 CNPE가 2015년6월9일에 연방공보(Federal Official Gazette)에 공포한 No. 01/2015 결정을 통해 ANP가 석유가스 탐사 및 생산을 위한 광구(block)와 매장량이 한계점에 있는 휴업 지역을 대상으로 실시되게 되었다고 한다.⁸³⁾ 그리고, 본 입찰안내서는 법에 의거한 강행 규정을 포함하고 있으며 이 강행 규정은 모든 입찰 참가사가 준수해야 할 사항임을 밝혀 두었다.⁸⁴⁾ 13차 경매는 잠재력이 높은 분지, 신규 탐사지역 및 노후화된 분지를 모두 포함한다.⁸⁵⁾ 탐사 위험이 높은 광구에 관해서는 ANP 대표와 시민 사회 대표로 구성된 특별위원회(이하, “CEL”)이 구성된다.⁸⁶⁾

82) 입찰안내서 7쪽; 해당 쪽수 표시는 영문 입찰안내서 기준임

83) Id.

84) Id.

85) 입찰안내서 8쪽

86) Id.

나. 입찰 절차

등록기간 내에 관심 있는 회사는 각자 서류를 제출하고 입찰 참가를 고려하는 구역에 대해 정해진 참가비를 지불해야 한다.⁸⁷⁾ CEL의 승인을 득하고 등록한 입찰 참가자들은 입찰 보증을 공개입찰일 이전 10영업일 내에 입찰안내서에 규정된 가치에 해당하는 금액으로 제출한 뒤 입찰제안서를 제출해야 한다.⁸⁸⁾ 공개입찰 시, 최종입찰안내서에 규정된 등급과 가중치를 감안하여 CEL이 판단 및 조사한 이후 입찰참가자들은 입찰하고자 하는 광구(block)에 대한 입찰제안서를 제출할 수 있다.⁸⁹⁾ 최고 점수가 주어진 순서대로 입찰제안서 순위를 매겨서 최고 점수를 받은 입찰참가자를 공개입찰에서 낙찰자로 발표한다.⁹⁰⁾ 공개입찰에서 낙찰자가 되더라도 그 입찰참가자가 조광계약을 서명한다는 보장은 없다.⁹¹⁾ 낙찰자로 선정된 입찰참가자에 대해 법, 세금, 노동, 경제 및 재정 능력과 기술 능력에 관한 자격 심사를 하며, 해당 입찰참가자가 실격되는 경우, 해당 입찰보증에서 입찰안내서에 규정된 적절한 벌금에 해당하는 금액이 인출된다.⁹²⁾ 이후 차순위 입찰참가자에게 참여 기회를 제공한다.⁹³⁾ ANP 위원회는 자격 심사를 통과한 입찰참가자를 승인하고 조광계약 체결할 것을 입찰참가자에게 통지합니다.⁹⁴⁾ 낙찰자인 입찰참가자가 최종입찰안내서에 규정된 서류, 보증 및 의무이행확약서를 제공하고 조광계약 완결식을 가지면서 입찰 절차는 종료한다.⁹⁵⁾

다. 자격 박탈

입찰참가자가 (1) 필요한 수준의 자격을 갖추지 않거나 (2) 조광계약 체결이 안되도록 하거나 (3) 조광계약 체결 자격 조건을 유지하지 못하거나 (4) 악의적 행동을 하는 경우 해당 입찰참가자는 자격 박탈이 된다.⁹⁶⁾

87) Id.

88) Id.

89) 입찰안내서 9쪽

90) Id.

91) Id.

92) Id.

93) Id.

94) Id.

95) Id.

96) 입찰안내서 10쪽

4. 13차 경매 입찰안내서 - 입찰 대상

13차 경매의 입찰 대상 광구에 대한 리스트를 담고 있다.⁹⁷⁾ 13차 경매에서 낙찰자로 선정된 입찰참가는 자신이 직접 또는 지명한 관계사를 통해 Annex XXVII에 첨부된 조광계약(안)에 따라 계약을 체결해야 한다.⁹⁸⁾ 계약상 의무 중 조광권자가 조광계약에 규정된 바에 따라 수용 또는 지상권으로 인해 발생하는 손해를 손해배상법에 따라 보상할 의무가 있음을 명시해 두었다.⁹⁹⁾

5. 13차 경매 입찰안내서 - 제출 양식 및 제출 방법

제출 양식에 관해 다양하고 상세한 설명을 하고 있다. 그 예로 포르투갈어로 작성할 것, A4용지를 사용할 것, 페이지 번호 양식을 전체 페이지의 몇째 쪽 방식으로 할 것, 공증된 서류로 할 것, 서류는 1부로 구성될 것, 서류 봉투에 송부자 회사명 및 주소가 기재되어 있을 것, 회사 서류 등을 제외한 서류는 송부일 이전 90일 이내에 작성된 것일 것 등이 있다.¹⁰⁰⁾ 해당 서류는 Table 1에 규정된 제출일자를 준수해서 ANP 등에 제출하도록 하면서 해당 주소를 제공하고 있다.¹⁰¹⁾

외국에서 작성된 서류는 반드시 공증을 득한 후 브라질영사관으로부터 legalization을 받는 등의 절차를 거쳐야만 한다.¹⁰²⁾ 외국어로 작성된 서류는 포르투갈어로 번역하여 번역자가 번역에 대해 공증하는 등의 절차를 거쳐야 한다.¹⁰³⁾ 외국회사 경우 필요 서류를 제출하지 못하는 사유가 있으면 입찰안내서에 정해진 방식에 따라 사유서 제출을 할 수 있다.¹⁰⁴⁾

입찰참가자 회사가 조세회피지 또는 브라질 재무부 산하 금융행위규제위원회에서 비협조적 국가로 규정한 국가에 설립된 회사인 경우, CEL은 입찰안내서에 규정된 서류 이외에 다른 서류 제출을 입찰참가자에 요구할 수 있다.¹⁰⁵⁾ 입찰참가자가 이런 국가에 설립된 회사인 경우, 실제 소유자를 확인할 수 없는 경우 자격 박탈이 될 수 있다.¹⁰⁶⁾

97) 입찰안내서 12쪽-15쪽

98) 입찰안내서 12쪽

99) Id.

100) 입찰안내서 17쪽

101) Id.

102) 입찰안내서 17쪽

103) Id.

104) 입찰안내서 18쪽

105) Id.

6. 13차 경매 입찰안내서 - 입찰 참여 등록

입찰 참가는 단독 또는 컨소시엄 형태로 할 수 있다.¹⁰⁷⁾ 컨소시엄 형태 참가를 하는 경우에도 각 회사는 각자 등록을 해야 한다.¹⁰⁸⁾ 입찰 등록은 Table 1에 규정된 일자까지 해야 하고, 우선 13차 경매 공식 웹사이트에서 전자양식으로 등록한 후 입찰안내서에 설명된 등록 서류를 제출하고, 그 후 Annex IV에 정해진 참가비 지불 등을 함으로써 완료된다.¹⁰⁹⁾

제출서류로는 (1) 회사에 관해서는 정관, 대리인 임명 관련 증명서 등, (2) ANP에 등록된 회사측 법률 대리인에 관한 위임장, (3) 회사 조직도, (4) 기술력, 경제력 및 재정능력, 합법적 존재, 세금 및 노동에 관해 이상 없음에 대한 확인서, (5) 비밀유지계약, (6) 회사목적이 입찰 사업에 맞지 않는 경우, 낙찰 받은 후 조광계약 체결 이전에 석유가스 탐사 생산 목적이 회사목적에 부합함에 대한 확인서; 및 (7) 외국회사인 경우 회사 등록서류 등에 관한 추가 자료가 있다.¹¹⁰⁾

관련 분지 및 지역별 참가비 도표가 제공되어 있고, 외국에서 송금할 경우 송금 정보도 제공되어 있다.¹¹¹⁾ 기술데이터자료집 구성 내용 및 접근 방법 등에 대한 설명도 포함되어 있다.¹¹²⁾

7. 13차 경매 입찰안내서 - 입찰 보증

입찰참가자는 Table 1에 규정된 날짜까지 관심 대상 광구(block)에 관한 입찰 보증서를 제출해야 한다.¹¹³⁾ 컨소시엄으로 참여하는 경우, 컨소시엄에서 한 회원사만 입찰 보증서를 제출하면 된다.¹¹⁴⁾

입찰 보증 금액에 관해 분지 및 대상지역별 금액이 도표로 제공된다.¹¹⁵⁾ 입찰 보증서 유효기간에 대한 규정과 입찰 보증서 제출 방법에 대한 안내도 제공된다.¹¹⁶⁾ 입찰 보증서 내용 및 보증서 발급기관 등에 관해서도 규정되어 있다.¹¹⁷⁾ 입찰 보증서는 입찰제안서 철회 또는 취소를 한 경우, 공개입찰에서 유효하

106) Id.

107) 입찰안내서 20쪽

108) Id.

109) 입찰안내서 20쪽

110) 입찰안내서 21쪽-24쪽

111) 입찰안내서 27쪽-28쪽

112) 입찰안내서 32쪽

113) 입찰안내서 32쪽

114) Id.

115) Id.

116) 입찰안내서 33쪽

지 않은 입찰제안서를 제출한 경우, 그리고 (낙찰자 경우에는) 조광계약을 체결한 경우 입찰 보증서가 입찰참가자에게 반환된다.¹¹⁸⁾

8. 13차 경매 입찰안내서 - 공개입찰

공개입찰 등록일, 1차 공개입찰, 2차 공개입찰에 대한 일정이 기재되어 있다.¹¹⁹⁾ 입찰은 (1) 서명보너스, (2) 최소탐사프로그램 및 (3) 브라질 자국 물자 구매 의무량(Local Content Commitment) 항목에 대한 제안으로 구성된다.¹²⁰⁾

서명보너스는 입찰 대상 광구에 대한 조광권 획득을 위해 지불할 금액으로서 낙찰자가 된 입찰참가자가 조광계약 서명 조건의 하나로 ANP가 정한 규정에 따라 일시불로 지불해야 할 금액이다.¹²¹⁾ 입찰제안서에서 제시할 서명보너스 금액이 입찰안내서에 규정한 해당 광구(block)별 최소 금액보다 같거나 많아야 한다.¹²²⁾ 그 최소 금액보다 낮게 서명보너스를 제시할 경우 해당 입찰제안서는 무효 처리가 된다.¹²³⁾

사업단위 별로 표시되는 최소탐사프로그램(PEM)은 조광권자가 수행할 탐사 행위 세트(set)에 해당하는 것이다.¹²⁴⁾ 입찰제안서에 제안된 PEM은 탐사 기간 1기에 반드시 수행되어야 하는 것이다.¹²⁵⁾ 입찰안내서에는 브라질 정부가 수용할 수 있는 탐사행위와 해당 PEM에 대해 (조광권자가 제공해야 할) 금전적 보증 금액을 열거하고 있다.¹²⁶⁾ 총 작업 물량 숫자로 기재된 그리고 각 광구(block)별로 규정된 PEM과 같거나 더 많게 입찰제안서에 기재된 PEM만을 유효한 것으로 인정한다.¹²⁷⁾ 각 광구(block)별로 규정된 PEM보다 적게 PEM을 제시하는 입찰제안서는 무효 처리가 된다.¹²⁸⁾

브라질 자국 물자 구매 의무량 경우, 점수 측정 목적 상 Table 7에 규정된 최소 및 최대 가치 내에

117) 입찰안내서 33쪽-34쪽

118) 입찰안내서 35쪽

119) 입찰안내서 36쪽

120) 입찰안내서 38쪽-39쪽

121) 입찰안내서 38쪽

122) Id.

123) Id.

124) Id.

125) Id.

126) Id.

127) Id.

128) Id.

있는 백분율만 고려 대상으로 한다.¹²⁹⁾ 즉, Table 7에서는 해당 광구 위치에 따라 브라질 자국 물자 구매 비율이 탐사단계 경우 최소 몇십프로 최대 몇십프로 그리고 개발단계 경우 최소 몇십프로 최대 몇십프로 식으로 기재해 둔 바, 그 최소/최대치 내의 특정 구매 비율을 입찰참여사가 조광권을 받을 경우 준수하겠다고 제시하면 되는 것이다.

해당 백분율은 ANP가 제공하는 컴퓨터 프로그램이 산정하며, Annex XIV (브라질 자국 물자 구매 관련 최소 물량)에 기재된 각 물자 항목에 대해 입찰참여자가 기재한 백분율들에 대해 가중치를 부여한 방식으로 계산한다.¹³⁰⁾ 각 항목별 가중치는 프로젝트 총 비용을 기준으로 제안되어야 한다.¹³¹⁾

공개입찰에서 입찰제안서 제출 절차에 대한 사항도 정해 두었다:¹³²⁾ (1) CEL이 등록 승인을 한 입찰 참가자만이 입찰제안을 할 수 있음; (2) 해당 광구 관련 자격요건을 입찰참가자가 준수해야 함; (3) 각 입찰제안서는 유효한 입찰 보증서를 동반할 것; (4) 입찰제안서는 ANP가 개발한 컴퓨터프로그램을 사용해서 작성해야 함; (5) 그 컴퓨터프로그램에 의해 작성된 양식과 디지털 형식의 입찰제안서는 밀봉된 봉투에 담고 봉투에는 구분할 수 있는 커버와 입찰참가자의 공식대표가 서명이 있어야 함; (6) 디지털 양식과 종이 양식 간에 불일치가 있을 경우, 종이 양식이 우선함; (7) 입찰제안은 입찰에 참여하는 광구(block)별로 할 것; (8) 같은 지역(sector)에 있는 광구들(blocks)에 대한 입찰제안서는 단일 봉투에 넣을 것; (9) 입찰참여자가 같은 지역(sector)의 다른 광구들(blocks)에 대해 다른 컨소시엄을 통해 참여하고자 할 경우, 입찰제안서는 다른 봉투에 넣을 것; (10) 입찰참여자가 단독 또는 컨소시엄으로 같은 광구(block)에 대해 한 개 이상의 입찰제안을 하는 경우, CEL에 의해 무효 처리됨; (11) 입찰참여자 또는 같은 기업집단 내의 다른 입찰참여자는 다른 광구들(blocks)에 입찰하기 위해 다른 컨소시엄에 참여할 수 있음; (12) 각 광구(block)별 낙찰자를 다음 지역(sector) 경매 개시 전에 발표할 것; (13) 모든 절차는 공개 및 투명하게 진행될 것 등.

컨소시엄으로 입찰하는 경우, 운영권자는 최소 30% 지분을 보유해야 하며 나머지 회원사는 각각 최소 5% 지분을 보유해야 한다.¹³³⁾ 컨소시엄의 운영권자는 해당 광구(block) 운영권자 자격요건을 갖추어야 하고 나머지 회원사들은 비운영권자 자격요건을 갖추어야 한다.¹³⁴⁾

100점 만점 기준으로 서명보너스는 40점 만점, PEM은 40점 만점, 탐사단계 브라질 자국 물자 구매 의무량 5점 만점, 개발단계 브라질 자국 물자 구매 의무량 15점 만점으로 하고 각 해당 항목 배점에

129) Id.

130) Id.

131) 입찰안내서 40쪽-41쪽

132) 입찰안내서 40쪽-41쪽

133) 입찰안내서 41쪽

134) Id.

대해 최고 금액 또는 최고 백분율 대비 제시 금액 또는 제시 백분율 비율을 곱한 점수를 합해서 최종 점수를 산출한다.¹³⁵⁾

9. 13차 경매 입찰안내서 - 입찰 자격

입찰 자격 심사는 입찰참여자의 법률상 문제, 세금 문제, 노동 문제, 경제력 및 재정능력, 기술능력을 증명하는 서류 분석을 말한다.¹³⁶⁾ 그런데, ANP는 이 입찰 자격 심사를 낙찰자가 정해진 경우 그 낙찰자에 대해서만 시행한다.¹³⁷⁾ 전수조사를 하지 않고 낙찰자의 입찰 자격만 검토하는 방식은 행정처리 측면에서 상당히 합리적인 방식으로 보인다.

입찰참여자에 대해 운영권자, 운영권자B, 운영권자C 및 비운영권자 중 어느 수준에 해당하는 지를 결정한다.¹³⁸⁾ 운영권자는 모든 지역에서의 운영을 할 자격이 있는 회사를 의미하고, 운영권자B는 천해 및 육상, 운영권자C는 육상 운영을 할 자격이 있는 회사를 의미하고, 비운영권자는 파트너십에서 행위를 할 자격이 있는 회사를 의미한다. 해당 자격 요건을 갖추지 못하거나 유지하지 못할 경우, 자격 박탈을 당하게 된다.¹³⁹⁾ 이 자격 요건을 평가함에 있어서 기술적 요소, 과거 실적 등에 대해 매우 세분화된 점수 체계를 적용한다.¹⁴⁰⁾

입찰자격 미달로 실격하는 경우, 해당 광구에 대해 차순위 입찰제안자에게 조광권 취득 기회를 제공하며, 동일한 입찰 자격 심사가 차순위 입찰제안자에 대해서도 시행된다.¹⁴¹⁾

10. 13차 경매 입찰안내서 - 낙찰 및 낙찰 결과 승인

CEL은 입찰 결과, 낙찰된 입찰제안서, 무효처리된 입찰제안서와 그 사유 등을 담은 입찰 절차 보고서를 작성합니다.¹⁴²⁾ ANP 이사회는 보고서 검토 후 해당 광구(block) 조광권 수여 여부를 결정하여, 그

135) 입찰안내서 42쪽-43쪽

136) 입찰안내서 44쪽

137) Id.

138) Id.

139) Id.

140) 입찰안내서 45쪽-57쪽

141) 입찰안내서 58쪽

결과를 공보, 입찰관련 웹사이트, 그리고 ANP 재량에 따라 널리 배포되는 신문에 게재합니다.¹⁴³⁾ ANP 이사회는 입찰을 추인하고 낙찰자이며 입찰 자격이 인정된 입찰제안자에게 조광계약을 체결할 것을 초청합니다.¹⁴⁴⁾

11. 13차 경매 입찰안내서 - 조광계약 체결

낙찰자 입찰참여자는 자신 또는 자신의 지명한 관계사를 통해 ANP와 조광계약을 체결합니다.¹⁴⁵⁾ 다만, 서명하기 전에 낙찰자 입찰참여자 또는 그 관계사는 (1) 낙찰자 입찰참여자에 대한 정보를 공개 입찰 오(5) 달력일 이내에 제출해야 하며, (2) 최소탐사프로그램에 대한 재정보증으로서 입찰 보증서를 규정 양식에 맞게 제출해야 하며, 그 금액은 실시할 작업 물량 곱하기 각 작업당 금액의 합과 동일해야 하며, 그 재정보증은 (a) 재정보증 제공 회사 정관에 해당하는 서류로서 권한 있는 회사 법정대리인이 서명한 것; (b) 필요시 보증서 서명을 위한 위임장; 및 (c) 법정대리인 관련 서류와 함께 제출되어야 합니다.¹⁴⁶⁾ 재정보증은 (1) 신용도가 BB- 또는 Ba3 이상인 금융기관 발행 신용장 형태, (2) 보증보험 형태, 또는 (3) 브라질 소재 생산구역(field)에서 최소2년간 생산된 석유가스에 대한 질권설정 형태로 제공할 수 있습니다.¹⁴⁷⁾

낙찰자 입찰참여자는 해당 광구(block)를 구별하는 자료와 함께 국가지불양식 및 서명보너스 지급 영수증 사본을 제출해야 합니다.¹⁴⁸⁾ 만약, 관련 지급금을 낙찰자 입찰참여자가 정해진 기간 내에 제출하지 못한 경우, 해당 사본뿐만 아니라 지연이자를 조광계약 서명일 2 영업일 이전까지 제출해야 합니다.¹⁴⁹⁾

컨소시엄이 낙찰자 입찰참여자인 경우, 상업등기소에 등록된 컨소시엄 설립 서류를 제출해야 합니다.¹⁵⁰⁾ 컨소시엄 합의서는 석유작업을 총괄할 대표회사를 표기해 두어야 하며, 운영권자는 최소 30% 지분 보유 나머지 회원사는 최소 5% 지분 보유를 해야 하는 규정을 준수해야 합니다.¹⁵¹⁾

142) 입찰안내서 59쪽

143) Id.

144) Id.

145) 입찰안내서 61쪽

146) 입찰안내서 61쪽-62쪽

147) 입찰안내서 62쪽-63쪽

148) 입찰안내서 63쪽-64쪽

149) 입찰안내서 64쪽

150) Id.

낙찰자 입찰참여자가 관계사를 서명자로 지명한 경우 또는 낙찰자 입찰참여자가 요구되는 기술경험을 증명하지 못한 경우에는 이행보증서를 제공해야 합니다.¹⁵²⁾ 이행보증서는 관련 회사를 직간접으로 통제할 권한을 보유한 회사가 제공해야 합니다.¹⁵³⁾

브라질에 자회사를 두지 않고 있는 외국회사가 낙찰자인 경우, 브라질 현지회사를 설립하여 그 자회사가 조광계약 체결 당사자가 되도록 해야 한다.¹⁵⁴⁾

IV. 결론

본 연구를 함에 있어서, 관련 헌법과 법률에 대한 ANP 제공 공식 영어 자료를 토대로 하였으나, 번역 수준 문제로 인해 실제 내용 파악에 상당한 애로를 겪었다. 관련 논문이나 자료 역시 각기 사용하는 영어 표현이 상이하고 잘못된 영어 표현이 사용된 경우가 종종 있어서 내용 파악이 쉽지 않았다.

브라질은 포르투갈어를 공식언어로 사용하는 국가로서 입찰 관련 서류가 모두 포르투갈어로 작성되도록 하고 있다. 브라질 광구 입찰을 고려하는 국내 기업 경우, 번역 오류 가능성에 특히 유의하여야 할 것으로 본다.

본 연구 서두에 언급한 바와 같이, 본 연구는 브라질 석유법제 중에서도 광구 입찰 관련 부분을 중점적으로 살펴 보았다. 브라질 광구 입찰제도는 조광계약 형태로는 13차에 거친 입찰이 진행되었고 생산물 분배계약 형태로는 한차례의 입찰이 진행된 바 있다. 본 연구에 정리한 바와 같이, 브라질 석유법 뿐만 아니라 13차 경매 입찰안내서는 석유 광구 입찰에 관해 매우 정교하고 투명한 체계를 가지고 있다.

실무상으로는 현지 법률가의 도움을 받드시 받아 입찰을 준비해야 할 것이기는 하나, 절차적으로 밟아야 할 그리고 입찰 자격 관련해서 적격성 준비를 위해 어떤 것이 필요한 지에 관한 내용이 잘 정리되어 있는 법제인 바, 브라질 광구 입찰에 관심을 가진 국내 기업이 적어도 제도의 불확실성 염려는 하지 않아도 될 것으로 보인다.

151) Id.,.

152) Id.

153) Id,

154) 입찰안내서 68쪽