중남미 지역학 학사 학위 논문

페트로브라스 스캔들과
브라질 구조적 문제고찰

지도교수 임 두 빈

2015년 6월

부산외국어대학교

중남미비즈니스 연계전공

박 태 규

Ⅰ. 들어가는 말

"Fora Dilma, Fora PT" 작년부터 밝혀진 Petrobras의 비리문제가 정치권까지 번져가며 브라질의 경제와 정치 등 브라질 사회의 전반을 흔들고 있다. 이번 스캔들과 같은 정경유착의 문제는 어제, 오늘만의 문제가 아니며 매년 발생하고 있는 고질적인 문제라 해도 과언이 아니다.

브라질의 잦은 부정부패와 그에 따른 후폭풍은 더 이상 브라질만의 문제가 아니며 한국을 포함한 세계경제에 직·간접적인 영향을 주고 있다. 본 연구는 Petrobras 스캔들을 중심으로 브라질 사회를 위협하는 정경유착의 배경을 알기 위함이다.

Petrobras는 브라질 경제의 한 축을 담당하는 국민기업이다. 역사적으로 Petrobras는 정부의 강력한 통제에 의해 운영이 되어왔으며 현재도 이 영향력에서 자유롭지 않다. 정부는 석유관련 헌법[1], 보호주의[2] 등의 특혜를 통해 Petrobras는 질적, 양적 성장을 실현할 수 있었다. 반면, 이러한 성장의 토대가 되었던 특혜는 부정부패의 원인이 되어 현재의 Petrobras 스캔들이라는 부메랑이 되어 돌아왔다. 이 연구에서는 Petrobras의 설립과 성장과정, 그리고 현재의 모습을 살펴보고 이번 사건이 현재 브라질과 한국 경제에 미치는 영향을 알아

---

1) 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.

2) 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 do 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).

보고자 한다.

이번 연구는 브라질의 잦은 부정부패는 내부 시스템적인 원인에 근거한다고 가정하여 진행했다. ①연방주의로 인한 지방정부의 강력한 권한, ②정부에 의한 과도한 통제, ③정치·경제 엘리트들 간의 유대관계가 주된 배경이라 할 수 있다. 이러한 배경을 살펴봄으로써 부정부패 스캔들이 발생하는 브라질 사회전반에 어떻게 영향을 끼쳐왔는지 자세히 알아볼 것이다. 또한 이러한 환경에 우리기업은 어떻게 대응해야 할지 결론부분에서 다룰 것이다.

Ⅱ. 브라질과 Petrobras의 관계

1. 브라질의 국민기업, Petrobras

Petrobras는 브라질 국영 에너지회사로써, 브라질 전체 석유 생산량의 92%를 담당한다. 나머지는 Shell Brazil, Statoil Brazil, Chevron과 같은 글로벌 기업들이 나눠가진다. Petrobras는 석유의 정제, 판매, 유통 뿐 아니라 유조선, 공급 파이프라인, 해양 터미널, 화력 발전소, 비료 공장, 석유화학 공장에 이르기까지 다양한 사업을 진행하고 있다. 2013년 말 기준 직접 고용인원이 8만 명 이상, 간접 고용인원을 포함하면 40만 명에 달하기 때문에 브라질 경제의 핵심이라 할 수 있다. 또한 정부 및 국영 은행, 국부펀드 등이 Petrobras 대부분의 지분을 보유하고 있다. 현재 가장 많은 지분을 갖고 있는 곳은 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social(브라질 개발은행)로 정부 소유의 국영 은행이다. 두 번째로 지분을 많이 보유한 CAIXA(연방경제은행) 역시 정부 소유의 국영 은행이며, 그 외에는 Blackrock이나 Vanguard같은 기관에서 Petrobras의 지분을 각각 1.97%, 1.54% 가량 보유하고 있다.

<Petrobras 지분 상위 보유자>

보유자	**비율**
BNDES Participacoes SA	26.82%
CAIXA de Previdencia dos Func	6.31%
Blackrock	1.97%
Vanguard Group INC	1.54%
Norges Bank IM Government Pensi	1.46%
FIA Dinamica Energia	1.02%
BB Gestao de Recursos DTVM SA	0.41%

자료: Bloomberg, 이베스트투자증권 리서치센터

2. Petrobras의 역사

1930년대부터 수입대체산업화가 시작되며 석유산업에 대해서도 국가통제가 강력하게 추진되었다. 그 중 브라질이 가장 일찍부터 석유산업에 대한 국가통제가 강력하게 추진되었다. 물론 브라질도 1864년에는 바이아 주에서 최초의 석유 탐사 양허권을 영국인에게 부여했었다. 그러나 수입대체산업화가 진행중이던 1938년 바르가스 정부는 대통령 행정명령을 통해 국가석유위원회(Conselho Nacional de Petroleo: CNP)를 설립하고 탐사, 생산, 수입, 운송, 유통 등 석유산업에 있어서 거의 모든 활동을 국가가 규제했다.[3)]

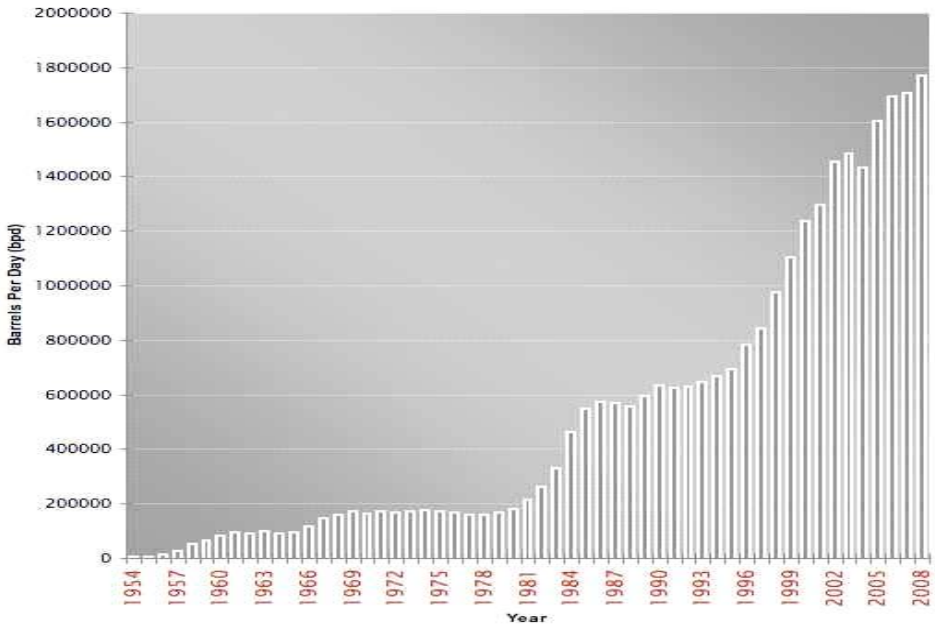
2차 세계대전 이후, 바르가스를 축출한 신 군부정권은 석유산업의 효율성을 위해 외국인 투자 제한 조치를 철폐했다. 하지만 "석유는 우리 것이다."라며 주장하는 민족주의자들이 반대하며 무효화 되었다. 이후 1953년 바르가스 대통령은 1953년 10월 법률 2004호에 의거하여 국영석유회사 Petrobras의 설립을 통해 석유탐사, 정제, 수송, 석유화학 등의 석유산업에 대한 모든 부문을 국가가 독점하도록 했다. CNP의 모든 자산과 감독 기능을 물려받은 Petrobras는 석유도·소매업을 제외한 모든 영역에서 국가의 독점을 부과했다. 1968년에는 '브라질 대륙붕의 탐사 및 개발에 관한 법령'에 의해 국내 및 해외 탐사를 대폭 확대하여 Campos, Ceara, Potiguar 등 거대 유전을 발견하기도 하였다.

그러나 1970년대 중반 이후 유전 발견이 지연되고 제1차, 2차 석유파동으로 브라질 정부의 재정상황이 악화되면서 석유산업은 크게 위축되기 시작하였다. 국영 기관이던 Petrobras도 자금 조달, 기술 개발 등에 심각한 어려움을 겪었다. 오일쇼크로 유가가 치솟으며 에너지의 자급자족을 위해 브라질은 1976년 Petrobras의 설립 이후 최초로 외국기업들(쉘, 엑손, 텍사코, BP, Elf, Conoco,Marathon) 혹은 국내 민간 기업들(PauliPetro, Azevedo, Travassos, Camargo Corrêa 등)과 리스크계약을 체결했다. 개발의 필요성을 통해 일부 국가독점이 완화되었지만 리스크계약의 규모는 Petrobras의 규모에 비해 크지는 않았다. 또한 1985년 자원민족주의를 주창하던 사르네이 대통령이 취임하면서 원유 및 천연가스의 탐사, 개발, 정제, 석유제품 수출입 등 모든 사항을

3) 김기현, '브라질 룰라 정부의 에너지 정책: 실용적 국가통제강화', 한국 포르투갈-브라질 학회, 2011, p.5

Petrobras가 독점하게 되었고, Petrobras의 지배는 여전히 유지되었다.

<페트로브라스의 연간 석유생산량 증가(1954-2008)>



자료: Petrobras 2008a[4)]

그러나 위의 그래프와 같이 1984년 50만 bpd에 달했던 생산량은 심해 유전 탐사에도 불구하고 완만하게 증가하는데 그쳤다. 정부가 기대했던 만큼 개발 성과를 내지 못하자 1988년 민주화 이후 새롭게 개정된 헌법을 통해 더 이상의 리스크계약을 금지했고, 단지 상업적 가치가 있는 유전을 발견한 경우에만 기존 계약의 효과를 유지했다.

1990년대 들어 석유개발이 저조하고 에너지 소비에서 석유의 비중이 점점 높아지자, 1994년 출범한 Cardoso 정부는 재차 석유산업의 개방을 추진하였다. 1995년 브라질 의회는 Petrobras의 석유산업 독점을 폐지하는 헌법 수정을 결의하였고, 1997년에는 석유투자법(법률 제9478호)을 제정, 상류부문(탐사, 개발, 생산)을 전면 개방하는 한편, 석유투자법에 따라 국가에너지위원회(Nationa Council for Energy: 이하 CNPE)와 석유청(Agencia Nacional do Petroleo: 이하 ANP)을 설립함과 동시에 Petrobras는 공기업으로 전환시켰다. 물

4) "위의 글, p.6."

론 국가는 Petrobras의 주식 51% 이상을 유지함으로써 그의 통제권은 유지했다. 석유투자법에 따라 탐광, 개발, 정제, 파이프라인, 탱커를 통한 수송과 같은 각 분야의 자유화가 차례로 실현되었다. 1998년 7월, ANP는 광구의 93%를 Petrobras 이외의 석유회사에 개방한다는 결정을 내렸다. ANP의 주도 하에 최초로 민간 기업에 양허권 계약을 허용함으로써 석유산업에 경쟁체제를 도입했다. 민간 기업에 대한 양허권의 부여에도 불구하고 석유산업에 있어 Petrobras의 지배는 지속되었다. 양허권이 부여된 247개의 블록 중 100개가 Petrobras를 제외한 다른 기업들에게 부여되었지만, 실제로 유전 발견 가능성이 높은 대부분의 블록들은 Petrobras에게 주어졌다. 이를 통해 카르도소 정부는 석유산업에서 일부 개방화를 추진하며 경쟁을 통한 Petrobras의 체질 강화와 민족이익의 추구를 실현할 수 있었다.

석유정제, 수송, 터미널 사업 에 관해서는 2000년 11월에 ANP령 251호가 공포되어, 이들 사업에 대한 Petrobras의 독점권이 해제되었다. 2002년 1월부터는 정유소 출하가격이 자유화되었고 석유제품의 수입에 대한 규제도 철폐되었다. 이 결과, Petrobras는 원유, 석유제품의 수입에 관해서도 독점적인 지위를 잃게 되었다. 2002년 1월에 석유산업에 대한 규제완화가 거의 완료됨으로써 Petrobras의 독점적인 지위가 상실되었으나, Petrobras가 국내 석유정제 설비 대부분을 보유하고 있어, 사실상 원유 수입을 독점하고 있으며, 이에 따라 아직도 국내 석유제품의 가격에 커다란 영향력을 유지하고 있다. Petrobras는 원유생산에서 정제에 이르는 부문에서는 아직도 압도적인 점유율을 가지고 있으나 판매부문에서는 시장점유율이 30% 정도에 불과하며, 외국자본을 포함한 많은 신규 사업자의 참여에 따라 이 부문의 경쟁이 격화되고 있다.

이후 Lula와 Dilma 정부도 Cardoso 정부의 석유정책의 큰 틀을 유지하며 점진적인 개혁정책을 추진했다. 브라질 정부의 개방화 정책 추진으로 1998년 이후 2007년까지 총 9회에 걸쳐 국제입찰을 통해 광구 분양이 이루어졌다. Lula 정부는 양허권이 부여된 블록에서 탐사를 촉진하기 위한 최소 의무시추 유정의 수나 탐사단계 최소 의무 투자액은 급격히 증가시켰으며 최소의무 탐사 조항의 강화를 통한 개발의 촉구와 함께 지역부품의무 조달의 비중도 강화했다. Lula 정부의 지역부품 평균조달률의 강화 정책은 2003년에서 2009년 사이 석유와 가

스 부문에서만 640,000개의 일자리를 창출하고, 지역기업의 참여를 350억불에서 1,900억불로 증가시킨 것으로 평가된다.[5)]

Cardoso 정부는 개방화를 주된 과제로 생각했으며 Lula 정부는 이전 정부의 목적을 계승하여 개발의 활성화를 이루고자 하였다. 이를 통해, 오랜 숙원인 석유의 자급자족 달성을 실현하고자 했으며 민족이익을 추구했다. 탐사와 생산 단계에서 지역 부품 의무 조달 비율을 올림으로써 개발의 이익이 국가산업발전에 기여할 수 있도록 했다. 이러한 방식을 통해 Lula 정부는 석유산업에 있어 민족이익과 개발을 동시에 추구하고자 했다.

이러한 정부정책과 함께 Petrobras의 독점적 지배도 유지되었다. 2003년 Petrobras는 개발확대와 함께 유가인상과 헤알화 평가절상 등에 힘입어 순수익이 183.3% 증가했고, 운영 수익도 사상 최고인 427억 달러를 기록했다.[6)] Petrobras는 개방화를 통해 심해유전 개발에 있어서 전문기술을 계속해서 획득했고, 바이오 연료 발전과 생산에서도 세계적 선도 기업이 되었다. 개방화에도 불구하고 Petrobras는 브라질 석유생산의 95% 이상을 차지하면서, 소매 판매 부문을 제외하고 나머지 석유산업의 모든 부문에서 거의 독점적 지위를 유지했다.[7)]

2006년 Petrobras의 생산량은 190만 bpd[8)]에 도달함으로써 국내 수요를 초과했다. 이로서 브라질은 오랜 꿈이었던 석유의 자급자족을 달성하게 되었다. 이런 목표를 달성하게 된 데에는 바이오 연료의 소비 확대와 수력발전의 확대를 통한 석유수요 증가의 억제도 중요한 요인이지만, 그와 함께 카르도소 정부의 개방화 Lula 정부의 생산 증대 촉구 등을 통한 석유생산의 증대도 중요한 역할을 했다.

특히 해저유전의 양허권 부여를 통한 본격적 개발이 생산 증대에 크게 기여했다. 실제 1995년부터 2006년까지 브라질 석유생산 증대의 대부분은 해저유전 개발을 통해 이루어졌다. 지상유전의 석유생산량은 1995년부터 2006년까지 연간 약 6,000만 배럴 수준을 유지한 반면 해저유전의 생산량은 1995년 연간 약 1억 9,000만 배럴에서 2006년 약 5억 6,000만 배럴로 약 3배 정도 증가했다. 그

---

5) "위의 글, p.10."
6) Petrobras, 'Petrobras Annual Report 2003'
7) "김기현, 앞의 글, p.12."
8) barris de petróleo por dia, 하루당 석유 생산 배럴양

로 인해 2006년 브라질 석유 총 생산량의 89%는 해저유전으로부터 나왔다.

< Petrobras 2030년 전략계획의 주요 내용 >

탐사・생산	2030년 국내외 포함 400만b/d의 원유 생산 및 이를 위한 탐사권 확보・추진
정제・수송・판매・석유화학	자국 내 석유제품 수요 충족을 위한 정제용량 390만b/d 목표 달성
유통	부가가치 창출 및 자사 브랜드 이미지 증진을 통한 브라질 연료시장에서의 선도적 입지 유지
천연가스, 에너지, 가스화학	암염하부층과 육상에서 생산되는 가스의 수익 개선을 통한 천연가스 사업부문의 부가가치 제고
바이오연료	에탄올, 바이오디젤 등 바이오연료의 성장세 유지
해외투자	중남미, 아프리카, 미국을 중심으로 석유・가스 탐사활동 추진

자료: Petrobras(2014.2.26.)[9]

Dilma 정부는 이전 정부들의 핵심적인 목표를 따르고 있다. 2014년에는 2030년까지의 장기 전략계획과 중기의 5개년 사업경영계획을 수립함으로써 장기적으로 Petrobras의 원유생산량을 늘리려 노력하고 있다. 하지만 최근 불거진 스캔들로 투자계획이 축소되면서 목표치를 달성할지는 미지수다.

3. Petrobras 스캔들의 후폭풍

지난 2014년 언론사 Veja[10]를 통해 브라질 국영 에너지기업 Petrobras에서 4조원 규모의 자금세탁 비리 스캔들이 밝혀졌다. “Lava Jato”[11] 작전을 통해 대형 건설업체들이 Petrobras에 장비를 납품하거나 정유소 건설 사업 등을

9) 임기추, ‘Petrobras의 중장기 계획과 목표달성 가능성’, 세계 에너지시장 인사이트 제14-28호, 2014.8.8., p.3.
10) 2014. 10. 29. Revista ‘Veja’
11) Lava-Jato는 포르투갈어로 ‘고압 분무기’를 의미함. 페트로브라스 스캔들에 대한 연방경찰의 작전명으로 사용됨.

수주하는 과정에서 막대한 뇌물이 오간 것으로 드러났다. 특히 뇌물 가운데 일부는 돈세탁을 거쳐 주요 정당에 흘러들어 간 것으로 확인되면서 Petrobras 비리 스캔들은 정치권으로도 불똥이 튀었다. 전직 각료, 연방 상하원의원, 전·현직 주지사 등 48명의 정치인에 대한 수사가 진행 중이고 대형 건설사 임직원 27명은 구속 수감되었다. 2기 정부 각료로 물망에 오르던 인사 가운데 비리 스캔들이 터지자 야권의 공세가 격해진 가운데 새 내각을 구성하는 작업이 늦어지고 있으며, 시장이 기대하고 있는 에너지 정책을 비롯한 신 경제팀의 정책방향 발표도 미뤄지고 있다. 브라질 전역에서 대통령 탄핵을 요구하는 대규모 시위가 계속 발생하고 있다. Dilma 대통령에 대한 국민들의 불신, 경제 실정에 대한 불만이 고조되며 상파울루에만 100만 명 등 전국적으로 180만 명이 넘는 시민들이 거리에 나와 반정부 시위를 벌였다.

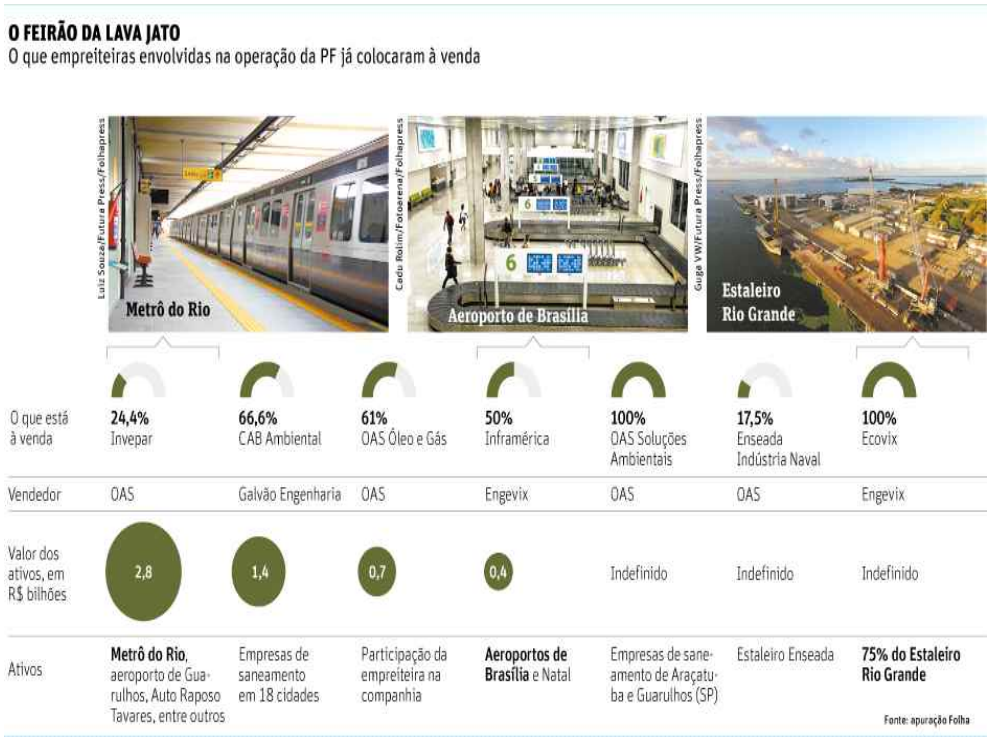
Petrobras의 신용등급은 매번 강등되고 있다. 지난 1월말 무디스에서 신용등급을 투자등급의 가장 마지막 단계인 Baa3로 하향 조정했으며, 지난 3월 17일에는 S&P에서 BBB-에서 BB0로 등급을 낮춰 투기등급이 되었다. 설상가상으로 국제유가가 폭락하며 영업 실적이 악화되며 이번 스캔들로 인해 연방검찰 조사, 채권자들의 채무 조기 상환 요구 등으로 회사경영이 어려워진 것이 원인이었다. 특히 S&P는 Petrobras의 신용등급 수준을 브라질 국가신용등급 평가 시 주요 요소로 고려할 것이라고 언급해 브라질 국가신용등급의 하향 조정 가능성도 높아지는 상황이다.

Petrobras의 2013년 매출액은 3,049억 헤알인데, 이는 브라질 국가 GDP의 13% 수준이다. 매출의 절반 이상은 정제(Refino)에서 발생하고 있으며 유통과 가스 및 전력 부문에서도 각각 870억 헤알, 275억 헤알의 매출이 나고 있다. 지역별로는 브라질 내에서 2013년말 기준으로 2,744억 헤알의 매출이 발생했으며 이는 전체 매출의 90% 수준이다. Petrobras의 성장은 브라질 석유 산업과 그 궤를 같이 했는데, 브라질의 석유 산업은 2000년 이후 매년 3.4%씩 성장했으며 특히 2007년부터는 5% 이상 성장률을 보이고 있다. 브라질의 Pre-Sal 지역에서 심해 유전이 발견되면서 향후에도 브라질의 석유 생산량은 안정적으로 증가할 수 있을 것으로 기대되어왔다.[12)]

12) 손소현, '브라질을 흔든 스캔들 "Fora Dilma, Fora PT"', 이베스트투자증권, 2015.3.24, p.16

하지만 국제 유가가 지난해 말부터 급락세를 보이며 현재에도 배럴당 45불 수준에 머무르고 있어 심해 유전 개발은 지연될 가능성이 높다고 전문가들은 판단한다. 심해 유전의 경우 배럴당 약 85불 수준에서 손익분기점이 형성되는데 현재의 유가 수준으로는 개발을 지속할 이유가 없어진다. Petrobras의 재정 상태 역시 대규모 프로젝트를 진행하기에는 매우 취약한 상황이다. 심해 유전 개발로 브라질 석유 산업의 중장기적 발전이 기대되었으나, 브라질 석유 생산량의 90% 이상을 책임지는 Petrobras가 흔들리며 현재로서는 프로젝트뿐 아니라 브라질의 산업과 경제 전반이 위태로운 상태가 되었다.

Petrobras는 브라질 경제 내에서 상당한 부분을 차지하고 있어 그 파급 효과에 대한 분석과 대책이 필요한 상황이다. 일단 가장 직접적인 영향은 Petrobras의 공급망을 중심으로 이미 나타나고 있다. Petrobras 스캔들이 터진 이후 심해 유전 개발에 참여했던 장비 공급업체들 중 가장 규모가 큰 Sete Brasil은 유동성 위기를 겪고 있다. Sete Brasil은 Petrobras와 금융 투자자들이 공동으로 설립한 회사로 반잠수식 시추선, 드릴십, FPSO(부유식 원유 생산, 저장, 하역 설비) 등을 제작하는 일을 한다. Sete Brasil은 부도를 막기 위해 국영은행인 BNDES에 약 100억 헤알 규모의 지원 요청을 한 상태이며 다른 기업들도 위기를 맞고 있다.



자료: Apuração Folha(2015.4.16.)

이번 “Lava Jato” 작전에 연루된 건설회사들은 모두 부도위기를 맞았다. 브라질에서 5번째로 큰 엔지니어링 기업인 OAS는 스캔들 이후 금융기관의 대출이 묶이며 유동성 부족으로 어려움을 겪어왔으며 결국 파산을 요청했다. 뿐만 아니라 Galvão Engenharia[13] 또한 부채 해결을 하지 못하고 법원에 파산 신청을 했다.

이와 같이 Petrobras 스캔들의 규모가 상당하고 여전히 연방검찰 조사가 진행 중이라는 점을 감안하면, 향후 파산을 신청하거나 국영은행 및 정부에 지원을 요청하는 브라질 기업들은 계속해서 증가할 것으로 예상된다.

이번 스캔들은 브라질 국내 기업 뿐 아니라 글로벌 기업까지도 연루되면서 관련 기업들이 속한 국가의 연방검찰까지도 수사에 참여하고 있다. 지난 2월 16일, Petrobras의 전직 고위 임원인 Pedro Barusco가 검찰 조사 중 영국 엔진 제조업체인 롤스로이스로부터 20억 달러를 받았다고 진술했다. 롤스로이스는 Petrobras에 가스 터빈을 공급해왔으며 1억달러 규모의 계약을 따내기 위해 뇌

13) 1996년 설립된 브라질 회사로 에너지와 인프라 건설 및 엔지니어링 분야의 대기업 중 한 곳

물을 준 것으로 보인다. Pedro Barusco는 이 과정에서 스위스 중장비 업체인 ABB의 전직 임원인 Luís Eduardo Barbosa도 개입했으며, 뇌물의 일부는 브라질 집권당인 노동당(PT)로 들어갔다고 말했다. 롤스로이스 이외에도 네덜란드 조선업체 SBM오프쇼어, 싱가포르의 케펠과 셈코프 해운 등과 함께 한국의 삼성중공업도 의혹을 받았다.

Petrobras의 위기는 정부 및 국영은행으로 이어질 가능성이 높다. 브라질의 은행 산업은 높은 금리로 인한 자본조달 비용이 상승하고 내수 둔화로 자산 건전성이 악화되는 등의 하방 위험 요인을 가지고 있다. 특히 브라질은 GDP 중 가계 소비가 차지하는 비중이 높은데, 가계 부채 수준이 주요 신흥국들 대비 높은 수준(23%)이다. 총자산 기준으로 상위 5개 은행 중 3개는 정부 소유고, 2개는 민간 소유다. 브라질은 1900년대 금융위기를 거치면서 금융 감독기구나 시스템은 선진화되었으나, 정부가 은행산업에 미치는 영향이 너무 커져 효율성이 떨어진다는 측면이 있다.[14]

브라질 5대 은행

은 행	총자산(BRL bil)	등급	소유
Banco do Brasil S.A	1,218,525	BBB-	정부
Itau Unibanco Holding S.A.	1,027,324	BBB-	민간
Caixa Economica Federal(CAIXA)	858,475	BBB-	정부
Banco Bradesco S.A.	776,724	BBB-	민간
Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social(BNDES)	762,953	BBB-	정부

자료: Bloomberg, 이베트스투자증권 리서치센터

특히 Petrobras의 지분을 가장 많이 보유한 국영 은행, BNDES는 보유 지분 가치하락으로 인한 손실과 함께, Petrobras의 하청업체 및 관련 산업으로의 리스크 전이를 막기 위해 Dilma 대통령이 국영 은행을 통한 자금 지원방안을 모색 중인 것으로 알려지며 크레딧 리스크가 상승하고 있다. Petrobras 역시 유사시 브라질 정부와 국영은행의 지원을 받을 가능성이 매우 높다.

14) "위의 글, p.17."

Ⅲ. Petrobras 스캔들의 구조적 원인

브라질사회의 문제는 구조적 결함으로 발생하는 것으로 보인다. 비리, 뇌물등의 문제는 일반적으로 정치권력과 재벌 간의 유착 관계, 즉 정경유착 관계가 중심이다. 브라질에서 그동안 정치권력은 권력을 창출하고 유지하는데 필요한 돈을 기업들로 받아 냈으며, 그 대가로 기업에게 각종 특혜와 이권을 주어왔다. 이러한 관계와 더불어 정부의 과도한 통제는 정경유착 관계를 더 심화시켰다. 브라질뿐만 아니라 한국에서도 과거 박정희 시절부터 같은 방식이 존재해왔으며 브라질의 경우에는 Vargas 정부 시절부터 오랜 역사를 통해 지금까지 유지되고 있다.

또한 연방주의라는 브라질의 행정구조도 문제점이라 할 수 있다. 각각의 강력한 권한을 갖고 있는 중앙정부, 주 정부, 시 정부를 통해 세 번의 단계를 통해 기업들은 사업을 진행 할 수 있다. 이 과정에서 걸리는 시간을 단축시키기 위해서 기업들은 그들의 “방법”을 찾아야 할 것이다.

이 모든 배경들은 역사를 거듭하며 브라질 사회에 자리 잡았다. 단순한 요인 때문이 아니라 역사적, 문화적 배경과 함께 브라질의 정치구조, 각 정부별 정책 등이 합쳐진 복합적 요소의 산물이며 결과적으로 기득권들이 누릴 수 있는 구조가 되어버렸다. 그렇기 때문에 Petrobras 스캔들에 연루된 혐의자들은 각 정당의 상, 하원의원과 회계담당자, 장관 등 거물급이다.

1. 정치・경제 엘리트간의 유대관계

브라질 모든 산업가와 주요 기업 경영자들은 브라질 산업연맹의 회원으로 정치력을 활용하며 국가 정책 입안에도 영향을 미치는 경제 권력 엘리트들이다.

보통 경제 엘리트가 모든 정치 재원인 자본을 제공해준다. 때문에 정치 엘리트들은 경제 엘리트들의 접근을 허용한다. 정치 엘리트인 주정부와 시정부에의 주하원과 시의원들은 투자와 사업 결정에 참여할 수 있는 자격이 있다. 그렇기 때문에 주정부와 시정부의 대다수 정책을 집행하는 담당자들과의 관계 개선을 통해 사업을 추진하고자 하는 것이다.[15)]

이를 통해 경제 엘리트가 정부와 협상・전략적 협정을 통해 긴밀한 관계를 유지한다. 이번 스캔들에서 상당 금액이 Camargo Corrêa 같은 대형 건설사들로부터 Petrobras 전직 임원과 정치인, 각 정당에 흘러들어간 이유이기도 하다.

또한 Pedro Barusco 같은 Petrobras의 전직 고위 임원의 연루도 당연할 수 있다. 공기업의 CEO와 임원들 또한 브라질의 정책 결정에 영향을 끼칠 수 있기 때문이다. 최근 석유공사가 많은 유조선과 시추선을 발주하면서 조선부분의 법 규정이 변경될 정도로 관련 산업부분까지 영향력이 확대되고 있다. 이에 따른 조선업체들의 연루의혹이 존재한다.

뿐만 아니라, 행정부와 입법부 구성원들이 바로 엘리트 자신이다. 예를 들어 의원 중 3명이 백만장자로 나타났다. 자유전선당은 의원의 50%에 해당하는 38명이 백만 달러 이상의 재산을 소유하고 있고, 브라질 민주운동당은 37명, 사회민주당은 21명, 노동자당 조차도 6명이 백만장자였다. 지역적으로는 남동부 지역이 62명이었는데, 상파울루 출신 의원이 29명, 미나스제라이스 출신이 25명에 달했다.[16)]

이런 식으로 정치・경제 엘리트들 간의 네트워크는 분명 어떤 사안에 대한 정치화 과정에 직・간접적인 방법을 통해 영향을 주며 상호간에 긴밀한

15) 김영철・김우성・임두빈 ‘브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구’, 경제・인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서, 2011.4.31, p.135
16) 김영철 ‘브라질 경제엘리트 연구’, 이베로아메리카 제16권 1호, 2014.6, p.27

관계를 유지하고 있다.

2. 중앙정부의 과도한 통제

기본적으로 정부의 통제가 과도한 환경은 관료이기주의와 행정편의주의를 야기한다. 그들은 규제를 강화하거나 완화할 때 자신들의 이익을 극대화하는 방향으로 행동한다. 또한 정책이 정부주도로 진행되기 때문에 일부의 정부관료에 의해 독점되어 있는 정보에 대한 접근과 사업기회를 얻기 위해 기업가는 결국 음성적인 자금을 조성하게 된다. 바르가스 정권 이래 모든 정치권력이나 경제엘리트들은 정경유착 구조에서 벗어나지 않았으며 또 벗어날 수 없었다. 이는 정부의 과도한 통제가 지금까지 큰 영향을 주는 요인 중 하나라 할 수 있다.[17)]

브라질은 바르가스 정부시절 석유의 개발 확대와 외국자본의 진입 통제를 위해 국가석유심의회(Conselho Nacional Petroleo: CNP)를 설립하였다. 원유 및 석유제품의 수입 관리, 광구 개발권 부여, 가격 설정 등 석유산업에 대한 기초적인 관리업무를 담당한다. 브라질 석유산업의 발전과 통제는 Petrobras가 설립되면서 본격적으로 이루어졌다. Petrobras는 석유탐사, 정제, 수송, 석유화학 등 모든 부문에 대해 독점적 권리를 행사하였다. 또한 2003년 Lula는 이전 정권의 개방화 유지와 석유자급자족의 목표를 유지하기 위해 현지조달부품 항목을 입찰 선정의 주된 평가요소로 만들었다. ANP는 석유부문과 관련된 국내 상품과 서비스 산업의 발전을 촉구하기 위해 탐사와 개발에 있어 현지조달부품 의무조항은 보다 강화했다.[18)]

결과적으로 정부는 각종 인허가 및 규제를 수단으로 경제적 이권이나 기회를 각 기업에게 제공하게 된다. 현재 수감된 Camargo Corrêa의 부사장 Eduardo Leite에 따르면 2007년부터 이미 각 유전의 정제소 건설 수주를 위해 밀월관계를 유지하며 음성적 자금을 지급해왔다고 밝혔다. 또한 Petrobras의 전

17) 김정우 '정경유착 구조의 현상적 이해 및 근절을 위한 제도적 대응방안', 연세대학교 행정대학원 석사논문, 1998.12, p.5
18) "김기현, 앞의 글, p.10."

경영자인 Pedro Barusco는 18년 전부터 대형 건설업체들로부터 뇌물을 받기 시작했다 밝혔으며 연이은 각 건설사 조사를 통해 건설사 카르텔이 입찰과 납품 계약을 대가로 뇌물을 제공해온 것이 사실로 확인됐다.

또한 Petrobras의 CEO는 대통령의 지명으로 이루어진다. 대통령이 지명한 만큼 대통령의 측근이 선발될 가능성이 높다. 그 예로 Maria das Graças Foster 전 Petrobras CEO가 있다. Dilma Rousseff 대통령이 히우그란지두술주의 에너지 부문 서기관으로 재임할 때 이미 Petrobras 볼리비아-브라질 라인 매니저로 만났다. 그리고 Dilma가 에너지 및 광업 부문을 담당할 때 Foster를 석유 및 천연가스 담당부 서기관 및 바이오 디젤 프로그램 협력부 코디네이터로 지명하면서 둘의 관계가 확고해졌으며, 이때부터 이미 Foster의 Petrobras의 CEO 설이 나돌기 시작했으며 사실화 되었다. 이런 관계 때문에 정부와 Petrobras는 긴밀한 정책적 공조를 이루게 된다.[19)]

정부의 과도한 통제와 영향력은 오히려 관료들의 재량권을 직접적으로 증대시켜 줄 수 있을 뿐만 아니라 뇌물 등의 간접적인 이익을 증대시켜 주므로 부정부패를 야기한다고 할 수 있다.

3. 지방정부의 강력한 권한

브라질은 전 세계에서 가장 지방분권화가 많이 이루어진 국가인데, 실질적인 권한이 주정부와 시정부로 이관하고 있다. 그 결과 주지사의 영향력은 상당히 크다. 그 결과 브라질 각 상・하원 의원은 대통령보다 주지사와 더 긴밀한 관계를 맺는다. [20)]

또한 시정부의 많은 공공 프로젝트에 대한 재원 분배 통제권은 주지사에게 있다. 연방정부가 전체 인프라 구축에 필요한 지침을 내리는 곳이라면, 실질적인 계획을 세우고 집행하는 것은 지방정부의 주지사와 시장이라 할 수 있다. 사업투자에 대한 그들의 결정이 직접적으로 영향을 미치기 때문에 각 기업들은 로비를 통해서, 좋은 관계를 유지하려고 한다.

---

19) “김기현 ‘중남미 엘리트 집단 특성에 관한 연구’, 대외정책경제연구원, 2012. p217. (김영철, 앞의 글, p.16에서 재인용)

20) 에두아르두 스즈클라르즈, 「라틴아메리카 지정학 05」, 서울대 라틴아메리카연구소, 2014.5.30. p54.

게다가 주지사나 대통령은 수만 명의 사람을 ‘신임직(Cargo de confiança)’으로 임명할 수 있는 권한도 갖고 있다. 결국 지방정부와 주지사의 강력한 권한은 부정부패의 결과로 이어질 수밖에 없다.

Ⅳ. 결론

앞에서 Petrobras가 스캔들에 휘말릴 수밖에 없는 배경이 존재함을 살펴보았다. 연방주의에서 비롯된 지방정부의 강력한 권한 그리고 중앙정부의 과도한 통제로 인해 해당산업에 대한 각 기업들의 진입은 제한을 받는다. 하지만 기업들은 권한을 갖고 있는 정치인들에게 정치자금 혹은 선거비용을 지불함으로써 정치・경제 엘리트들 간의 유대관계를 형성한다. 이런 형태로 기업은 해당산업 진입에 있어 이권을 갖게 되며 정치인은 정치자금을 형성하게 된다.

이러한 배경의 중심에는 브라질 사람들이 보편적으로 갖고 있는 제이칭뉴 세계관의 영향도 그 원인 중 하나라고 생각된다. 트레이시 노빙어「브라질 사람과 소통하기」, 2011, 아담북스, p233에 따르면 브라질 사람들이 세상을 바라보는 가장 중요하고, 널리 퍼지고, 전형적인 여과장치는 제이뚜 또는 제이칭뉴, 바로 해결책을 찾는 생각이다. 축소형인 제이칭뉴는 이러한 태도와 관습의 사회적 승인을 암시한다. 브라질 사람들에게는 자신이 필요로 하고 가지고 싶어 하는 바를 성취하기 위한 편의상의 해결책이 존재한다. 좋은 면에서 보면 융통성 있게 문제를 해결할 수 있다는 것이다. 하지만 이는 편의의 범위를 넘어 부패의 영역으로 들어간다. 제이칭뉴는 브라질 사회에서 긍정적인 사회적 기능을 할 때도 있지만, 부정적인 기능도 존재한다.

앞서 말했던 그들의 정경유착 관계, 강력한 중앙・지방정부의 허가를 받기 위한 과정을 단축시키기 위한 그들의 방법들이다. 그들은 뇌물청탁을 함으로써 그들의 방법으로 해결한다. 또한 이런 비리를 저지르는 기업인들과 정치인들에게 면죄부 의식을 갖게 하는 배경을 조장하며 지속적으로 이러한 문제가 생기게 되는 것이다. 일부 사람들은 자신의 계급을 면책특권으로 사용하려 하며 정치적・경제적 엘리트들이 악용하는 경우가 다반사다. 결국 브라질의 사회구조와 제이칭뉴 세계관은 불처벌(Impunidade)로 이어지며 악순환이 지속된다.

그럼에도 불구하고 과거와 달리 브라질 내 자성의 목소리가 커져가고 있다. 수수방관하던 과거와 달리 이런 모습에 반대하며 직접 거리로 나감으로써 암암리에 진행 되 오던 부패의 척결에 앞장서는 모습을 보면 많이 달라졌다는 것을 알 수 있다. 또한 페트로브라스는 중국개발은행으로부터 35억 달러를 지원받고 자산매각 계획을 발표하는 등 자금 확보에 나서 자금조달 압박을 완화하고자 노력하고 있다.

국민들 의식의 개선과 함께, 정치·경제 엘리트들이 “노블레스 오블리주“를 실현함으로써 브라질이 현재의 발전궤도를 유지함과 동시에 이러한 상반된 현실에서 벗어나도록 도전하고 있다. 이는 제이칭뉴로 항상 발생했던 브라질 코스트의 하부구조를 제거함과 동시에 브라질 사업 환경개선의 긍정적인 효과가 기대되어 중장기적으로 비즈니스 환경 개선으로 이어질 수 있다. 이는 사업 기회가 확대되어 우리기업들에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대된다.

참 고 문 헌

김기현, ‘브라질 룰라 정부의 에너지 정책: 실용적 국가통제강화’, 한국 포르투갈-브라질 학회, 2011.

- ‘중남미 엘리트 집단 특성에 관한 연구’, 대외정책경제연구원, 2012.

김영철・김우성・임두빈 ‘브라질의 중앙과 지방정부 조직구조 및 기능 연구’, 경제・인문사회연구회 세계지역 종합연구 협동연구총서, 2011.4.31.

- ‘브라질 경제엘리트 연구’, 이베로아메리카 제16권 1호, 2014.6.

김정우 ‘정경유착 구조의 현상적 이해 및 근절을 위한 제도적 대응방안’, 연세대학교 행정대학원 석사논문, 1998.12.

손소현, ‘브라질을 흔든 스캔들 “Fora Dilma, Fora PT”’, 이베스트투자증권, 2015.3.24.

임기추, ‘Petrobras의 중장기 계획과 목표달성 가능성’, 세계 에너지시장 인사이트 제14-28호, 2014.8.8.

임두빈, ‘일상에서 교환되는 ’ 브라질 제이칭뉴 ‘(Jeitinho Brasileiro)의 사회・문화적 기능에 대한 고찰, 포르투갈-브라질 연구, 2010

에두아르두 스즈클라르즈, 「라틴아메리카 지정학 05」, 서울대 라틴아메리카연구소, 2014.5.30.

유승진,「페트로브라스 스캔들에 흔들리는 브라질 경제」, Monthly Report BRICs INSIDE, 한국무역협회, 2015. 5

트레이시 노빙어,「브라질 사람과 소통하기」, 아담북스, 2011.

Apuração Folha, 2015.4.16.

Petrobras, ‘Petrobras Annual Report 2003’

Revista 「Veja」, 2014. 10. 29.