

해외자원개발을 위한 정책금융의 역할

I. 자원 확보 경쟁 심화	4
II. 일본 자원확보 전략	6
III. 우리나라 해외자원개발 문제점 및 개선방향....	14
IV. 정책금융의 역할	19
<참고> 주요 석유기업 유형	24

작성 : 책임연구원 성동원 (3779-6680)
dwsung@koreaexim.go.kr

확인 : 실장 이해청 (3779-6670)
hcllee@koreaexim.go.kr

< 요약 >

- 자원을 둘러싼 각국의 경쟁이 심화되고 있어, 자원의 해외의존도가 높으나 선진국 대비 자금력, 기술력 등에서 열세에 있는 우리나라의 자원 확보 경쟁력 강화가 시급
- 과거 일본 석유개발업계는 현재 우리나라와 비슷한 상황에 처해 있었으나 핵심기업 육성 및 민간기업 활성화 전략을 추구하여 소기의 성과를 거둠
 - 1980~90년대 일본은 정부주도로 대형 프로젝트 개발사업을 추진했으나 성과가 부진했고, 'One Project, One Company' 원칙하에, 기회평등주의에 입각하여 탐사자산 중심의 투융자를 제공한 결과 소규모 기업의 난립 초래
 - 메이저급에 준하는 핵심기업 육성을 위해 기업통합을 통해 국영기업 INPEX 대형화를 추진하여, INPEX는 현재 50위권의 석유기업으로 성장
 - INPEX 정부 출자비중은 점차 축소(현재 18.9%)하는 가운데, 투자자금은 자체 공모증자, 상업/정책금융기관으로부터의 조달 확대
 - 일본석유개발은 INPEX 중심으로 하되, 민간주도의 원칙을 취하여 자원개발의 효율성 추구
- 일본 정부는 ODA, 정책금융 등 경제협력 수단과의 전략적 연대를 추진하며 자원확보에 총력을 기울이고 있음
 - 정책금융기관들이 공조하여 중장기 대형 자원개발 프로젝트에 대하여 신속한 거액 금융지원 가능
 - JOGMEC은 舊일본석유공단의 리스크 보완 공급 기능을 승계하여, 탐사 및 개발사업에 대한 직접 출자 서비스 제공, 최근 출자기능 점차 강화
 - JBIC은 주로 융자를 통한 자금지원을 하고 있으며, 내년 4월 독립 법인화와 함께 자원개발 등 전략적 해외 투융자에 대한 지원 기능 강화
- 우리나라는 해외투자 규모가 선진국 대비 매우 작고, 메이저급 기업 부재로 국제경쟁에서 불리하며, 민간기업 참여가 부진
 - 해외투자 규모가 최근 크게 증가하였음에도 불구하고, 우리나라 전체 투자규모가 슈퍼 메이저급 1개 사 연간투자규모의 3분의 1 정도에 불과

- 공기업 대형화 정책으로 최근 한국석유공사가 비약적으로 성장하였으나 글로벌 메이저 대비 생산규모, 기술력, 사업추진 경험 측면에서 여전히 열세
 - 민간기업의 자원개발참여가 최근 급증하고 있지만 여전히 영세한 수준이고, 정부 지원도 공기업에 밀려 후순위
 - 해외자원개발을 위한 정부자금지원도 부족한 상황
 - 정부는 에특자금을 통해 국내 기업의 탐사활동을 지원하고 있으나 점차 그 규모가 축소되고 있음
- 정부는 적극적인 자원확보 정책을 일관되게 추진하는 한편, 경쟁력 있는 대형기업 육성, 민간기업 경쟁력 강화를 위한 지원정책을 마련해야 함
- 세계 자원개발 투자규모가 지속 확대되고 있으며, 리스크가 높은 자원개발 사업 투자 확대를 위해서는 정책금융의 주도적 역할이 중요
- 수은은 ①Debt Financing 다각화, ②Equity Financing 활성화, ③리스크 머니 공급기능 본격화 등을 통하여 자원개발 금융 역할을 강화해야 함
- **(Debt Financing 다각화)** 기업금융 중심의 금융에서 PF, RBF, Offtake Financing 등 금융지원 방식을 다각화하여 기업 수요에 부응
 - 한편 공기업 추진 사업에 대한 지원을 확대하여, 자원공기업과 정책금융 간의 유기적인 협력 체제 구축
 - **(Equity Financing 활성화)** 직접출자 서비스 활성화를 통해 민간자금 유입을 촉진하여 기업의 대규모 자금수요 충족
 - 단기적으로 기획재정부와의 합의를 통해 지분투자 권한을 연간 투자계획 포괄승인 방식으로 전환하는 한편 수은의 투자역량 강화 필요
 - 장기적으로 수은법 개정 및 투자계정 분리 등을 통해 투자대상 및 규모를 확대하고 투자 프로세스 개선
 - **(리스크 머니 공급기능 본격화)** 정책금융기관으로서 고위험 사업인 탐사사업에 대한 리스크 머니 공급기능 본격화
 - 단기적으로 탐사사업 용자지원을 지속 강화하고, 장기적으로는 일본 JOGMEC과 같이 탐사사업에 대해서도 직접투자하는 방안 검토

I. 자원 확보 경쟁 심화

☞ 본 보고서는 석유·가스 자원을 중심으로 서술

- 2000년대 초반 유가 급등 이후 구미 메이저 석유회사 외에 산유국 및 수입국 국영석유기업들도 석유개발에 적극 동참하면서 **글로벌 자원확보 경쟁 심화**
 - 산유국 국영석유기업들은 자국 정부의 육성정책을 바탕으로 석유개발 역량을 강화하여 서구 메이저 기업에의 의존도를 낮추는 한편, 중동 국영석유기업의 경우 아프리카, 캐나다 등에서의 인수합병을 통해 사업대상 지역을 해외로 확대
 - 중국, 인도 등 거대 석유 소비국도 안정적인 에너지 확보를 위해 국영석유기업 중심으로 세계 석유개발 및 자산 매입에 공격적
- 한편으로 남미 국가를 중심으로 재부상한 자원민족주의가 러시아 등지로 확산되어 **자원보유국의 자원통제가 강화되는 추세**
 - 2005년 베네수엘라가 자국 자원에 대한 국유화를 확대하며 기존 계약 무효화 및 강제변경 강행, 로열티/소득세율 인상
 - 베네수엘라의 뒤를 이어 2006년 볼리비아에서는 외국계 기업이 투자한 석유·가스설비에 대한 지분을 18%만 인정하고 나머지는 국영화 조치
 - 러시아에서도 외국기업 진출을 제한하는 한편 자국 국영에너지 기업인 로즈네프트(Rosneft)와 가즈프롬(Gazprom)의 영향력 확대
 - 최근에는 캐나다, 호주 등도 로열티 또는 자원세를 인상하는 등 자원보유국의 자원통제 및 이익극대화 움직임이 전세계로 확산
- 우리나라는 1차 에너지 수입의존도가 97%에 육박하는 등 **자원의 대외의존도가 매우 높은 자원빈국**으로 해외자원개발의 중요성이 매우 큼
 - 우리나라 석유·가스 자원의 **자주개발률¹⁾은 10.8%**로 선진국 주요 원유수입국 대비 매우 낮은 수준

1) 자원의 자립도를 나타내는 지표로서, 자원 총 수입량 대비 국내기업이 국내외에서 개발한 자원의 총생산량을 의미

〈주요 선진국과의 자주개발률(석유·가스) 비교('08 기준)〉

프랑스	스페인	이태리	일본	한국('10)
93%	50%	50%	22%	10.8%

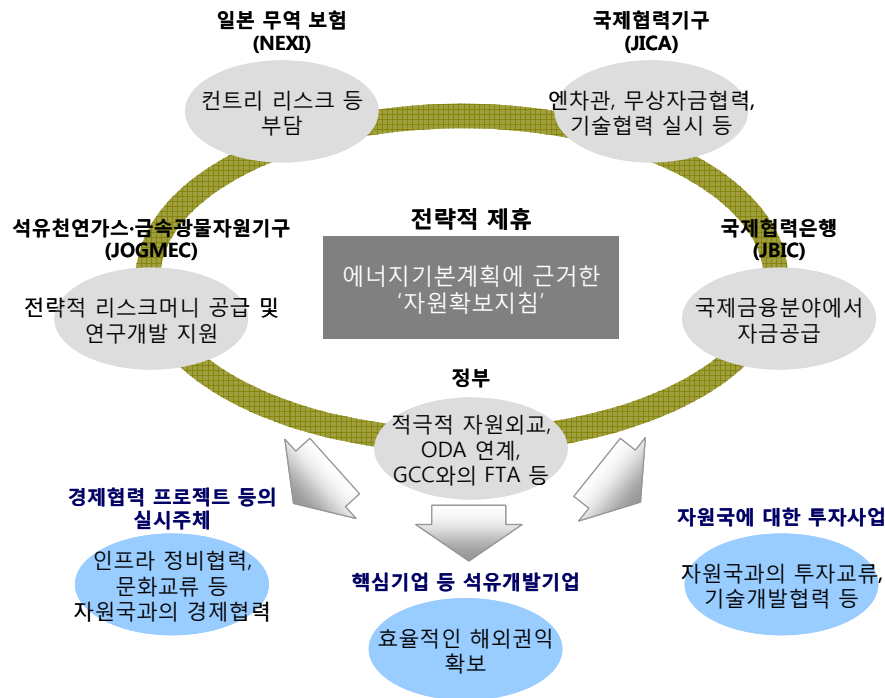
- 우리나라 석유개발기업들은 후발업체로서 사업규모, 자금력, 기술력 측면에서 구미 선진석유기업들과 경쟁에서 매우 불리한 위치에 있음
 - 구미 선진석유기업들은 군사력, 국제사회에서의 발언권 등을 바탕으로 장기간에 걸친 사업운영을 통해 대규모 자금 및 광범위한 기술데이터 축적
 - 우리나라 석유개발기업이 해외진출을 시작할 당시에는 이미 선진기업들이 주요 유전을 독식하고 있었고, 최근 자원민족주의 고양, Easy Oil 고갈 등으로 광권 확보가 더욱 어려워지는 상황임
 - 현재 우리나라 석유개발 업계가 처해 있는 상황은 과거 일본의 모습과 유사함
 - 일본 역시 석유개발에 뒤늦게 나서면서 개발초기에 국가가 주도적으로 석유개발에 개입하였으나 실패로 돌아간 이후, 국영기업 대형화 및 민간기업 활성화 전략을 추진하여 소기의 성과를 거둔 바 있음
 - 이하에서는 일본 사례에 비추어 우리나라 해외자원개발을 위한 정책금융 및 수은의 역할 강화 방안을 제안하고자 함

II. 일본 자원확보 전략

1. 경제적 협력수단과의 전략적 연대 추진

- 일본정부는 2006년 5월 ‘新국가에너지전략’을 발표하여 2030년까지 석유 자주개발률을 40%로 확대한다는 목표를 설정하고, 자원보유국에 원조외교, 경제협력 강화
 - 정부는 ①석유개발기업의 창의성이 충분히 발휘될 수 있는 시장 환경 조성, ②장래에 필요한 기술개발 및 다양한 투자에 대한 적극적 지원, ③민간에서 부담하기 어려운 리스크 보완 등의 역할 수행
- 2003년 10월 내각회의에서 결정된 ‘에너지기본계획’에서는 자원확보지침을 제정하여, 주요자원 확보를 위해 정부가 적극적으로 참여하는 한편 ODA, 정책금융, 무역보험 등 경제협력수단과의 전략적 연대를 추진할 것을 밝힘
 - 해외 자원확보 지원체제의 효율적 운용을 위해 ODA를 포함한 자원의외교를 실시하는 한편, ‘에너지대책특별회계’ 등을 이용하여 정책금융기관을 통해 해외자원개발 자금 지원
 - 에너지대책특별회계는 ‘에너지수급계정’과 ‘전원(電源)개발촉진계정’으로 구분되어 운영
 - 석유·가스·석탄 개발 및 산유국 등과의 협력은 ‘에너지수급계정’ 내 ‘연료안정공급대책’ 예산으로 이루어짐
 - 정책금융기관은 출자, 보증, 대출 등을 통해 자국 자원개발기업 지원
 - JOGMEC(석유·천연가스·금속광물자원기구)은 탐사 및 개발사업 등에 대한 직접출자를 통해 지원
 - JBIC(국제협력은행)은 수입금융 및 투자금융 등 금융적 측면에서 지원

< 일본 자원개발 강화를 위한 협력체제 >



자료원: 일본 新국가에너지전략

2. 국영기업 대형화 추진

□ 1980~1990년대 일본 정부가 내셔널 프로젝트라고 불리는 대형 프로젝트들에 강력하게 개입하여 주도하고, 국가차원의 전폭적 지원을 하였으나, 개발 실패로 프로젝트 사업을 종결하는 등 해외자원개발 성과 미흡

- 실패 원인으로는 환율 상승, 유가급락 등의 요인도 있겠으나
 - ①생산량, 매장량 등 규모 추구를 중시한 나머지 경제성에 대한 적절한 검토가 없었고, ②신속한 경영판단을 하지 못했던 점, ③경영책임이 명확하지 않은 체제 등을 꼽을 수 있음
- 또한 석유개발 자금 및 기술지원을 중소기업 회사들에 분산하여 구미 메이저급에 견줄만한 대형 석유개발회사 육성에도 실패
 - 일본 내 석유개발 지원 업무를 담당했던 일본석유공단(JNOC)은 해외자원개발 투자 시 'One Project, One Company' 원칙하에, 기회평등주의 원칙에 입각하여 탐사자산 중심의 투자유자를 제공한

결과 소규모 개발기업의 난립 초래

- 난립했던 소기업들이 석유개발 실패로 실질적으로 재무상태가 파탄된 경우에도 석유공단의 투자용자로 지탱되어 파탄기업의 도태도 막지 못하는 상황으로 치달음

- 결국 일본석유공단은 경영부실을 이유로 2005년 3월 해체

□ 심화되는 자원 확보 경쟁에서 우위를 차지하기 위하여 취약한 기업체질을 극복하고, 규모, 기술력 측면에서 **메이저급에 견줄만한 핵심기업²⁾을 육성**하는 새로운 개발체제 구축

- 핵심기업 육성은 정부 100% 출자에 의한 특수회사설립 등 정부주도의 진행이 아니라, 국가대표주자로서의 역할이 기대되는 석유개발기업에 **舊석유공단 자산 처리를 통해 필요한 자산을 선택적으로 통합**하여 안정된 수익성과 강력한 기업체질을 형성해 가는 방식을 취함

- 정부는 석유공단이 출자한 석유개발 회사들 중 우량 회사 중심으로 통합하여 대형기업 양성 계획 수립

- 2008년 10월, 일본 최대의 석유개발기업이며 석유공단의 우량 출자회사였던 **국제석유개발주식회사(INPEX)**와 당시 일본 석유개발 3위 업체인 **‘제국석유주식회사(TEISEKI)’**가 통합하여 핵심기업 **국제석유개발제석주식회사(INPEX)** 탄생

□ INPEX는 현재 세계 50위권의 석유기업으로 성장한 일본 최대 규모의 석유기업으로서 **일본석유기업 전체 생산량³⁾의 약 35%**를 담당

- 통합 이후, 상류자산의 균형잡힌 포트폴리오 구축, ‘제국석유’의 기술인력 대량 확보를 통한 운영능력 향상 등을 통해 **사업영역을 전세계로 확장**

- 2011년 6월말 기준 세계 26개국에서 71개의 유전개발 사업을 전개하여 **약 41.3억 배럴 상당의 매장량 확보, 42.3만b/d 생산규모**

2) 핵심기업은 국가를 대표하는 기업으로서 석유·가스의 안정적 확보라는 정책목표를 실현하는 주체

3) 2009년 일본 전체 석유생산량은 115만b/d

- 2020년까지 100만b/d로 생산규모를 확대한다는 목표 하에 **2010~2017년까지 총 4조 엔(약 533억 달러)을 투자할 계획**
 - 2010년 회계연도 중 2,400억 엔 투자 실시 및 2011~2013년까지 향후 3년간 1조 8,000억 엔(약 240억 달러) 투자 예정
 - 3대 대형 프로젝트⁴⁾에 투자를 집중할 예정
- INPEX는 정부와 독립된 석유개발 공기업으로서 **경영판단을 독자적으로 수행**
 - 정부는 일본 석유개발의 중심에 있는 INPEX의 정부출자 비중을 점차 낮추어 경영 효율성 추구
 - INPEX 통합 후 한때 정부 지분율이 50%가 넘었으나, 지속적인 지분매각을 통해 2010년 상반기 29.4%에서 현재 지분율은 18.9%로 축소⁵⁾
- 투자계획에 소요되는 자금은 ①공모증자⁶⁾, ②보유자금 및 미래영업 현금흐름, ③PF를 포함한 은행 차입 등 3가지 방법으로 조달
 - 자체 공모증자를 확대하는 한편, 정부 직접출자 비중을 낮추고, 상업/정책금융기관으로부터의 자금조달 방식으로 전환 중
 - 재무건전성 유지를 위해 자기자본 비율 50% 이상, 순사용총자본 대비 순이자부채 비율을 20% 이하 유지 계획

3. 민간부분 참여확대를 통한 효율성 추구

- 일본 석유자원개발은 **핵심기업 INPEX를 중심으로 하되, 민간기업 주도의 원칙을 취하여 자원개발의 효율성 추구**
 - 민간기업은 자기책임에 근거한 경영체제를 바탕으로 효율적인 자원개발 사업을 수행하고, 국가는 자원외교, 리스크보완 공급 등 민간사업 유지확대 노력을 지원·보완하는 후원자로서의 역할

4) ①지분 7.6%를 보유한 카자흐스탄 Kashagan 유전(매장량 130억 배럴) 프로젝트, ②호주 Ichthys LNG 프로젝트(연간 생산능력 840만 톤), ③인도네시아 Abadi LNG 프로젝트(연간 생산능력 450만 톤)

5) 다만 경제산업성이 특별주 1주를 보유하고 있어, 정관에 따라 주요 의사결정 사항은 주주총회, 이사회 뿐 아니라 특별주에 대한 승인 필요

6) 2010년 8월 5,200억 엔 증자 완료

- 민간기업은 의사결정의 신속성, 사업 수행 시 기동성, 경영자원의 효율적 투입 및 배분 측면에서 강점 보유
- 정부는 메이저급에 견줄만한 탐사개발 사업을 추진하고, 자원을 안정적이고 효율적으로 확보하기 위해 국가차원의 방향성 책정과 함께 민간기업이 활발하게 사업활동을 전개할 수 있는 여건 조성에 주력
- 현재 일본은 민간기업의 자원개발사업이 활발하게 진행되고 있으며, 민간기업 대부분은 종합상사⁷⁾들로 종합상사 최대 강점인 해외네트워크를 활용하여 세계 각지의 자원개발권 확보

4. 정책금융을 통한 자금조달 지원 강화

- 신용도가 높은 정부계 3대 기관⁸⁾이 공조하여 종합 지원하는 체제를 갖추므로써, 중장기 대형 자원개발프로젝트에 대하여 정부 주도의 신속한 거액 금융지원 가능
- 정부의 정책금융자금이 민간의 거액 자금의 물꼬를 트는 촉매역할
- 이하에서는 JOGMEC과 JBIC의 자원개발사업에 대한 자금지원 제도에 대해 살펴보기로 함

가. JOGMEC, 탐사 및 개발사업에 대한 직접 출자

- JOGMEC은 2004년 2월 일본석유공단(JNOC) 및 금속광업사업단(MMAJ) 기능을 통합하여 설립된 정부계 자원개발 전문 독립행정법인
- 2005년 석유공단 해체 이후 공단이 보유하고 있던 자산은 INPEX 등으로 계승되고, 석유·가스개발을 위한 리스크보완 공급 기능이나 석유·가스 비축기능은 JOGMEC으로 이어짐
- JOGMEC 주요 업무로는 자원탐사 및 개발 관련 출자·융자⁹⁾ 및 보증이 있으며 그 외에 기술개발 및 지원, 정보수집 및 제공,

7) 미쓰비시, 미쓰이물산, 이토추, 스미토모, 마루베니 등

8) JOGMEC, JBIC, NEXI(일본무역보험)

9) 석유·천연가스 자원의 경우에는 JOGMEC 융자 업무 폐지

지질구조조사, 석유·가스·희귀금속 비축 등의 업무 수행

- 2009년 7월 법률 개정으로 정부보증 장기차입금을 활용한 출자 및 채무보증 업무 가능

□ 자원개발 환경이 악화되는 상황을 고려하여 리스크보완 공급 강화를 위해 2007년 7월부터 출자·보증 상한을 50%에서 75%로 확대

- 출자는 ①일본법인, ②일본법인이 출자하여 경영에 참가하는 외국법인, ③상기 외국법인이 출자하여 경영에 참가하는 외국법인 중 해외 탐사사업, 가스채취·액화 사업, 자산매수 사업을 실시하고, 일본인(또는 일본법인)이 의결권의 과반수를 보유하거나 이사 과반수가 일본인인 경우 제공
- 석유·천연가스 자원의 탐사 사업은 높은 리스크를 감안하여 탐사 자금의 50%, 특별히 인정되면 최대 75%¹⁰⁾까지 출자 형태로 지원
- 개발사업 중에서도 특히 대규모 자금이 필요한 대형 유전이나 천연가스 액화사업에 대해서는 ①일본법인의 출자총액의 50%, ②해당사업 출자총액의 25%, ③최대출자자의 출자금액 중 최저금액에 해당하는 출자 가능
- 석유·가스 자산매수사업의 경우 소요자금의 50%에 대해 출자할 수 있으나 일본법인의 해당사업 출자총액 50% 이내 범위에 한함

< JOGMEC 해외자원개발투자 지원실적 >

구분		2007년말	2008년말	2009년말
석유·천연가스	신규출자대상기업	4개사	14개사	7개사
	출자잔고	567억엔	669억엔	688억엔
	신규채무보증대상기업	15개사	9개사	3개사
	채무보증잔고	2,650억엔	2,370억엔	2,445억엔
광물자원	신규융자대상기업	4건	7건	9건
	신규융자액	22억엔	61억엔	112억엔
	신규출자대상기업	2개사	-	1건
	출자잔고	138억엔	138억엔	139억엔
	신규채무보증대상기업	-	-	2건
	채무보증잔고	-	-	227억엔

10) JOGMEC 출자비율 50% 초과 시 민간주도의 원칙에 따라 민간출자분 상회분에 관해서는 의결권이 없는 종류주를 보유하며, 출자지분은 기업 재구매 조건이므로 성공불용자와 동일한 효과 발생

- JOGMEC은 2008년도 석유·가스전 탐사를 위해 201억 엔을 신규출자하여 **2008년 결산에서 44억 엔의 당기손실 계상**
 - 이에 JOGMEC이 과거 석유공단의 전철이 되지 않을까란 일각의 우려도 있었으나 이는 **리스크 머니 공급이라는 본연의 업무 특성 상 불가피한 결과임**
 - 즉, 201억엔의 신규 출자 프로젝트들로부터 특정 미래 시점에 이르러 상응의 이익 발생이 예상되나 2008년 결산에서는 반영할 수 없는 구조적인 한계로 당기손실이 발생한 것으로 볼 수 있음
 - 실제로 과거 2006~2007년에 출자했던 카스피해 파이프라인 프로젝트로부터 2008년 2.3억 엔의 배당수익이 발생했고, 석유공단으로부터 계승한 8개의 프로젝트 출자 건 중 3개 프로젝트가 생산운영단계에 이르렀음
- **채무보증**은 탐사 성공으로 개발사업이 시작되어 금융기관 차입이 이루어질 경우 **컨트리 리스크나 가격변동 리스크 경감**을 위해 제공하며, 보증비율은 원칙적으로는 **50%**, 특별히 인정되는 경우 **75%**
- 최근 일본 정부는 **JOGMEC 기능을 대폭 강화하는 JOGMEC법 개정안** 마련 중에 있음
 - 개정안에는 ①회토류 탐사권 단독 취득, ②석탄개발업무 추가, ③해외자산 지분 취득 시 자금지원 대폭 확대 등의 내용 포함

나. JBIC, 융자를 통한 자금 지원 강화

- JBIC은 일본 **주요자원의 해외개발 및 취득을 촉진**하는 데 설립목적이 있는 수출신용기관(ECA)
 - 일본자원개발기업의 사업참여권 취득에 따른 자원개발, 자원확보 관련 해외 인프라 사업, 장기거래계약에 근거한 자원수입 등에 **투자금융 및 수입금융** 방식으로 해외자원개발자금 지원
 - 일본 기업에 대한 **출자 지원제도**도 운영
 - 지원대상은 일본기업이 프로젝트에 출자, 일본기업이 외국기업 등에 출자, 일본기업이 펀드에 출자하는 사업

- 지원 시 **출자비율은 25% 이하**로 非최대주주 조건
- JBIC은 현재 일본정책금융을 총괄하는 'JFC(일본정책금융공고)'의 국제부분이나 **내년 4월 이후 정부출자의 특수회사로 독립**
 - 독립법인화와 함께 업무도 대폭 확대하여, 일본 기업의 자원개발 및 인프라 분야 해외진출 등 전략적 해외투융자에 대한 효과적 지원 기능을 더욱 강화
- 선진국앞 수출에 대한 수출금융(현재 일부 부문에 대해서만 선진국앞 수출금융 허용)
- 일본기업의 외국기업 M&A 자금을 공여하는 투자금융
- 중견·중소기업 해외사업지원을 위한 투스텝론¹¹⁾
- 통화 스왑(Currency Swaps)에 대한 보증 업무 확충

<JBIC 자원금융 지원실적(승인기준)>

(단위: 억엔)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010
자원금융	수입	82	2,557	154	82	1,695
	투자	5,110	1,285	8,898	5,229	2,219
자원금융합계(A)		5,192	3,842	9,052	5,311	3,914
전체 대출(B)		10,490	11,578	20,852	26,441	11,079
비중(A/B, %)		49.5	33.2	43.4	20.1	35.3
출자		0	0	856	130	198
		(4)	(2)	(302)	(136)	(268)
보증		6,038	5,343	5,230	7,079	6,381
전체 여신		16,528	16,921	26,939	33,651	17,659

주) 출자 중 ()안은 각 연도별 집행금액

11) 전대차관이나 bank loan과 같이 두 단계에 걸쳐 종료되는 대출을 가리키며 전대차관의 경우, 먼저 국제 금융기관이 차입국의 금융기관에 대출하고 차입국의 금융기관이 다시 차입자에게 대출하게 됨

III. 우리나라 해외자원개발 문제점 및 개선방향

1. 문제점

가. 해외자원개발사업 투자규모 및 투자실적 부진

□ 우리나라 해외자원개발 투자액이 최근 크게 증가하고 있으나, 선진국 대비 여전히 미미한 수준

- 2010년 해외자원개발 투자액은 91억 달러로 2006년 22억 달러 대비 4배 이상 증가

< 해외자원개발사업 투자 추이 >

(백만달러, %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
총 투 자 액	2,180	2,904	5,808	6,213	9,094
석유·가스	1,993	2,231	3,930	5,187	6,454
광물자원	187	673	1,878	1,026	2,640

(자료: 해외자원개발협회)

- ExxonMobil, Shell 등의 슈퍼 메이저급 1개 사의 연간 투자규모는 200억 달러가 넘어, 우리나라 전체 자원개발투자규모의 3~4배에 달함

< 5대 슈퍼메이저 기업의 투자 규모 >

(백만 달러, TOTAL은 백만 유로)

구 분	2009	2010	2011e
BP	15,737	18,390	18,000
Chevron	14,114	18,904	22,600
ExxonMobil	20,850	23,275	25,613
Shell	24,826	21,441	23,000
Total	13,688	18,630	20,155

(자료: IHS Herold)

□ 2010년까지 진행된 해외자원개발사업들은 탐사단계 사업에 대한 투자비율이 높아 투자 회수율이 60%로 낮은 편

- 1977년부터 해외자원개발사업을 시작하여 총 720개 사업에 참여, 2010년 말 기준 65개국 469개 사업 진행 중
 - 자원별로 석유·가스자원 개발 사업은 36개국 180개 사업 진행 중, 광물자원 개발 사업은 46개국 289개 사업 진행 중

- 2010년 말 기준 투자누계실적은 342.2억 달러로 이 중 60%인 205.5억 달러 회수
 - 해외 석유·가스개발 사업에 투입된 투자누계실적은 257억 달러이고 이 중 66%인 169억 달러 회수
 - 해외 광물자원개발 사업에 투입된 투자누계실적은 85억 달러이고 이 중 42%인 36억 달러 회수
- 투자실적 부진은 국내기업의 자금력 한계로 초기투자비가 낮은 탐사단계에 주로 투자한 결과
 - 2009년까지, 신규진출 사업 중 탐사사업 비중이 절대적으로 높았음

< 국내기업의 사업단계별 신규사업 진출 추이 >

(건수)

구 분		2006	2007	2008	2009	2010
석유 가스	탐사	22	33	29	20	9
	개발·생산	2	10	7	11	16
	계	24	43	36	31	25
일반 광물	조사	12	28	52	35	23
	개발·생산	12	15	19	24	20
	계	24	43	71	59	43

(자료: 해외자원개발협회)

- 참고로 선진기업의 경우 투자위험 분산을 위해 약 8대 2 비율로 생산사업과 탐사사업에 분산 투자하여 수익률과 위험도 조정
- 실패위험도가 낮은 생산사업에 약 80%를 투자하여 기본적인 수익률을 확보하고, 위험성은 높지만 수익성 극대화가 가능한 탐사사업에 20% 정도 투자

< 슈퍼메이저 기업의 탐사/개발·생산단계 자본지출액(2009) >

(백만 달러, 괄호안은 비중)

구 분	탐사	개발·생산
TOTAL(백만유로)	1,191 (13.4%)	7,666 (86.6%)
ExxonMobil	3,111 (15.4%)	17,130 (84.6%)
Shell	3,873 (20.6%)	14,961 (79.4%)
BP	2,805 (21.2%)	10,396 (78.8%)
Chevron	1,924 (14.0%)	11,827 (86.0%)

(자료: 각사 홈페이지)

나. 메이저급 기업의 부재

- 정부는 공기업 대형화를 위해 석유공사에 자금지원을 집중하여, 석유공사는 2008~2010년간 집중적인 M&A 및 자산 매입을 통해 생산량 및 매장량 급증
 - 2010년 기준으로 54개 생산사업을 진행 중이며, 생산량은 2006년 3.3만b/d에서 2010년 16.8만b/d로 증가
 - 석유·가스 자주개발률은 2007년 4.2%에서 2010년 10.8%로 3년 만에 2.6배 상승
 - 2012년 석유·가스 생산규모 30만b/d, 자주개발률 18.1% 달성 목표
- 석유공사가 비약적인 성장을 하고 있음에도 불구하고 메이저 기업 대비 생산규모, 기술력, 사업추진 경험 측면에서 여전히 열세에 있음
 - Repsol(스페인), Statoil(노르웨이) 등 중견기업 1개사의 생산규모가 100만b/d이고, ExxonMobil 등 슈퍼 메이저 생산규모는 250만b/d로 석유공사 생산량 17만b/d과 큰 격차
 - 미국 석유산업 주간 정보지 PIW(Petroleum Intelligence Weekly) 순위에 따르면 석유공사의 순위는 95위권(2009년 기준)
 - 해외 주요 메이저 기업들의 자원개발 탐사 성공률이 20~30%에 달하는데 비해 국내 기업 성공률은 10%대에 그치는 등 기술력이 선진국 대비 40~60% 수준
 - 과거 국내기업의 해외자원개발 사업이 대부분 단순지분참여 방식으로 이루어져, 사업권을 확보하여 직접 운영한 사업경험 부족
 - 최근 M&A 등으로 급격하게 커진 조직을 관리할 수 있는 역량도 요구

다. 민간기업 참여 부진

- 국내 민간기업은 자원개발사업에 대한 관심이 높으나 대규모 자본이 필요하고, 투자금 회수에 장기간이 소요되는 등 사업 리스크가 높고, 전문 인력도 부족하여 투자가 쉽지 않은 상황

- 최근 민간기업 투자가 증가하고 있으나 여전히 영세한 수준
 - 자원개발 총투자 중 민간기업 투자비중이 증가하여 2010년 19.0%에서 2011년 38.1%로 증가할 것으로 예상
- 그동안 정부의 해외자원개발 자금지원은 대부분 석유공사 대형화를 위한 자본금 형태로 투입되어 민간기업 지원은 우선순위에서 밀림

라. 자금 지원 부족

- 탐사광구 대형화, 광권 확보 비용이 높아지고 있는데 반해 정부의 탐사비 지원을 위한 융자재원은 부족한 상황
- 정부는 에특자금을 통해 국내 기업의 탐사활동을 지원하고 있으나 그 규모가 작은데다가 최근에는 점차 축소되고 있음
 - 과거에는 개별 사업비의 70~80%에 해당하는 금액을 에특자금 융자로 충당했으나 최근 신청기업 수의 증가로 30% 수준으로 하락

< 에특자금 지원 추이 >

(백만불, %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
총 투 자 액	2,086	3,223	5,905	6,211	9,092
에 특 자 금	283	454	346	289	267
(지원비중)	(13.6)	(14.1)	(5.9)	(4.7)	(2.9)

2. 개선 방향

- 정부는 적극적인 자원확보정책을 일관되게 추진하는 동시에 기업과 긴밀한 협력체제를 형성해야 함
 - 일본과 같이 우리 정부도 자원외교, ODA, 정책금융 등 전략적 연대를 추진하여 범정부차원에서 자원확보에 총력을 기울여야 함
 - 정부는 기업의 원활한 자원확보 기반을 조성하고, 자원개발기업은 글로벌 경쟁력 확보에 주력
- 치열한 자원확보 경쟁에서 살아남기 위해서는 메이저급에 견줄만한 경쟁력 있는 대형 기업을 육성해야 함
 - 단기적으로는 정부가 추진하고 있는 석유공사 대형화와 함께 내부 경영체질강화 필요
 - 최근 정책목표 달성 위주의 사업 확장에 따른 투자성과에 대한 우려가 있는 바, 투자대상사업에 대한 사업타당성, 경제성 등에 대한 충분한 검토와 검증작업 필요
 - 양적성장에 대응한 피인수기업 통합관리(PMO), 조직, 인력관리 및 기술력 제고 노력 병행
 - 장기적으로는 자원개발 공기업 민영화 및 국내기업 M&A를 통한 대형화 추진 검토
- 자원의 효율적 확보를 위해 민간기업의 참여를 유도하고 경쟁력 강화를 적극 지원해야 함
 - 민간기업은 마케팅, 비즈니스 능력, 경영자원의 효율적 투입 및 배분 측면에서 강점을 보유하고 있음
 - 그러나 자금력 한계, 단기 전략 중심의 운영으로 민간기업 독자적으로 자원개발 사업을 확대하는 데에는 한계가 있으므로 민간기업 활성화를 위한 정부 지원이 절실함

IV. 정책금융의 역할

1. 정책금융의 역할 확대 필요

- 세계 해외자원개발 투자규모가 크게 증가하고 있어, 대규모 자금조달 여부가 자원개발 사업 성공의 관건
 - 유가상승에 따른 자산가치 상승으로 거래비용 증가, 자원민족주의 심화, 자원확보 경쟁 격화 등으로 개발비용이 증가하는 등 자원개발 투자비용이 크게 증가
 - 6월 중순 투자은행인 Barclays Capital은 2011년 E&P 투자액이 전년대비 16% 증가한 5,300억 달러로 예상한다고 발표
 - 400여개 석유개발 회사를 대상으로 한 설문을 바탕으로 전망한 것으로 지난해 12월 전망 시보다 5%p 상향 조정되었으며, 2008년 사상 최대치인 5,000억 달러를 초과한 수준
 - 석유산업 컨설팅회사인 IHS Herold도 6월 발표한 2011년 E&P 투자 전망에서 올해 E&P 투자액이 전년대비 12% 증가한 4,062억 달러에 이를 것으로 예상
 - 향후 국내 자원개발기업의 대규모 자금수요 역시 크게 증가할 전망
 - 최근 공기업의 사업 확장, 민간기업의 사업진출단계가 탐사단계에서 개발생산단계로 진전함에 따라 대규모 개발자금 수요 급증
- 정책금융이 리스크가 높은 자원개발사업 투자를 적극적으로 주도해야 함
 - 자원개발사업의 특성상 투자비와 리스크가 높고 투자비 회수에 장기간이 소요되어 상업금융의 투자 결정이 쉽지 않음
 - 일본과 마찬가지로 정책금융기관의 역할을 강화하고, 정책금융기관이 주도적으로 중장기 대형 자원개발 프로젝트를 지원하여 민간의 거액자금 유입을 촉진해야 함
 - 정책금융기관의 역할 강화를 위한 정부 지원 확대 필요

2. 수은 자원개발금융 역할 강화 방안

가. Debt Financing 다각화

□ PF, RBF(Reserve-based Financing, 매장량 기초 금융), Offtake Financing(장기구매계약을 기반으로 한 대출) 등 금융방식을 다각화하여 국내 기업 경쟁력 강화에 기여

- 수은은 주로 기업금융 방식을 통해 자원개발금융 규모를 지속적으로 확대하여 정부 자원개발 활성화 정책 및 증가하는 기업수요에 탄력적으로 대응해 옴

< 수은 자원개발금융 지원 추이 >

(억원, %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
수 은 전 체	307,548	399,836	616,120	642,283	643,409
자 원 개 발	2,364	2,680	17,290	14,073	33,604
(지원비중)	(0.8)	(0.7)	(2.8)	(2.2)	(5.2)

- 최근 민간기업의 사업규모가 커짐에 따라 기업금융 방식의 자금조달보다 부외금융¹²⁾인 PF 방식의 금융 수요가 증가하고 있어 이에 대한 지원 확대 필요
 - 기업들의 PF 금융수요를 선제적으로 발굴하여 지원
- RBF는 석유 가스전 등에서 채굴되는 생산물의 현재가치를 평가하여 금융을 제공하는 Structured Finance 기법
 - RBF는 다수의 생산자산(개발단계 자산 포함)을 기초로 자금을 조달하여 매장량 위험이 분산되어 양호한 조건으로 차입 가능
- Offtake Financing은 국내 기업의 장기구매(offtake) 물량을 기반으로 금융을 지원하는 방식으로 최근 일부기업에서 수요가 발생하고 있는 등 향후 활성화 필요
 - 아직까지 관련 여신취급 사례가 없으나 현재 국내기업이 Offtaker로 참여하는 자원개발 프로젝트에 장기구매개발자금 지원을 추진 중에 있음

12) 리스계약과 같이 회사의 대차대조표상의 자산, 부채 어느 계정에도 나타나지 않는 자본조달 방법

- 한편 향후 금융위원회와의 협의를 통해 자원개발 사업의 경우 **여신한도를 완화**하여 민간기업에 대한 지원폭 확대
 - 현재 리스크 관리 차원에서 동일차주(계열사 전체) 여신한도를 수은 자기자본의 50%로 제한하고 있는데, 이로 인해 대규모 자원개발 자금조달에 제약이 생길 수 있는바 향후 자원개발 사업에 대해서는 여신한도 상향 또는 폐지 추진
- **공기업 추진 사업에 대한 지원을 통하여, 자원공기업과 정책금융 간의 유기적인 협력 체제 구축**
 - 자원개발금융 전문기관인 수은이 공기업 추진사업에 대한 여신심사를 통해 **사업 타당성, 경제성 검토 등 검증역할**을 수행하고, 공기업과 정책금융기관 간의 **리스크 분담을 통해 사업리스크 완화**
 - 자원개발공기업은 그동안 자체적인 자금조달이 용이하고, 공기업 자체조달금리 대비 수은의 금리 경쟁력 또한 약해 수은에 대한 여신수요가 거의 없었음
 - 2009년 이후 기업인수, 광구매입 등 대규모 사업 확대로 외부 자금조달 비중이 증가¹³⁾하면서, 수은에 대한 금융수요도 확대
 - 2010년 석유공사가 영국 Dana Petroleum을 인수(30.5억 달러)할 때에도 수은이 7.5억불을 이미 지원한 바 있음

나. Equity Financing 활성화

- **출자서비스 활성화를 통해 민간투자자금 유입을 촉진하여 기업의 대규모 자금수요 충족**
 - 수은 자원개발자금 지원 형태는 주로 수입금융과 투자금융 등 융자로 이루어짐
 - 수은이 기존 융자 서비스에서 더 나아가 **프로젝트 직접출자 서비스를 활성화**하여 재무적 투자자로서의 역할을 수행해야 함
 - 자원개발사업 투자규모 확대를 위해서는 상업금융이 필요한 바, 수은의 출자서비스는 **프로젝트 신인도를 제고하여 상업금융 유입의 촉진제 역할**을 할 것으로 기대

13) 부채비율이 2008년 73.3%에서 2010년 123.4%로 증가

- 사업 당 투자비 증가로 기존의 대출 형태의 자금조달은 기업의 부채비율이 급증하게 되므로 일본 JOGMEC과 같이 출자형태로 지원하는 방안을 적극 검토하여 도입할 필요
- 현재 법규상 자원개발 프로젝트에 대한 수은의 지분 투자가 가능하나 건별로 기획재정부 장관의 승인을 득¹⁴⁾해야 하고 출자승인 프로세스가 복잡하여 2건¹⁵⁾의 펀드 출자 외에 프로젝트 출자 실적이 전무한 상황
- 현 법규상 투자 규모는 투자대상 총자산의 15% 이내 범위로 제한¹⁶⁾되고, 투자 대상 또한 기존 대출과 연계 시에만 가능¹⁷⁾
- 또한 투자 결과 및 위험에 대한 책임을 보완해 주는 수단이 없는 것도 직접투자 활성화를 제약하는 요인
- 단기적으로는 기존 투자 프로세스 개선을 통해 수은의 직접투자를 활성화하는 한편 투자 관련 수은 내부 역량을 강화해야 함
 - 기획재정부와의 합의를 통해 지분투자에 대한 권한을 건별승인 방식에서 연간 투자계획 포괄승인¹⁸⁾ 방식으로 전환하고 투자 프로세스를 단축하여 효율적 출자업무를 수행할 수 있도록 해야 함
 - 효과적인 투자지원을 위해 수은의 투자 역량 강화 필요
 - 투자기준 및 제도 정비, 투자 관련 인력 전문성 강화, 투자관리체계 구축(리스크 평가 역량 강화, 투자 후 모니터링 및 관리 기능 강화) 등
- 장기적으로는 수은법 개정 및 투자계정 분리 등을 통해 투자가능 대상 및 규모를 확대하고 투자 프로세스를 개선시켜 직접투자를 통한 자원개발사업 지원 강화
 - 수은법 개정을 통해 투자조건 및 절차상 제약 조건 완화
 - 투자계정 분리를 통해 적극적인 Risk Taking 수단으로 활용

14) 수은법 제 20조의 2(법인에 대한 출자 등) 투자건 별 기획재정부 장관 승인 규정

15) 자원개발 1호펀드(산은컨소시엄) 앞 500억원(2009.12.), 2호펀드(한투컨소시엄) 앞 100억원(2010.11.) 출자

16) 시행령 제 17조의 7(다른 법인에 대한 출자 등의 제한) 취득 가능 주식 비율 제한

17) 수은법 제 20조의 2(법인에 대한 출자 등) 대출이나 보증과 연계한 출자만 허용

18) 자원개발투자 관련 연간 계획 수립 시 투자조건(지분출자 가능대상 및 연간 총출자 규모 등) 포괄 승인 및 해당 투자에 대한 신속한 승인

다. 리스크 머니 공급기능 본격화

□ 정책금융기관으로서 고위험 사업인 자원개발 탐사사업에 대한 리스크 머니 공급기능의 본격화

- 수은은 최근 탐사단계 자금 지원을 지속 강화하여 기업이 적극적으로 해외자원개발을 할 수 있는 여건을 조성에 기여함
 - 탐사사업 용자비율 확대¹⁹⁾ 및 대상기업 확대 등 제도개선을 통해 2009년부터 탐사단계 사업에 대한 용자지원을 본격화하여 탐사단계 용자규모 급증
 - 탐사사업 지원규모 : '09년 33백만불 → '10년 163백만불(4.9배↑)
- 탐사사업에 대한 정책금융기관의 적극적인 Risk Taking 역할 확대에 대한 민간기업 수요가 여전히 높음
 - 탐사사업 성공가능성은 10~20% 수준으로 매우 낮고, 성공한다 해도 생산가능 여부 확인까지 5~6년이라는 장기간이 소요되는 등 불확실성이 높아 기업의 투자결정이 쉽지 않은 특성

□ 단기적으로 탐사단계 용자지원 강화를 지속하는 한편, 장기적으로는 일본 JOGMEC과 같이 탐사사업에 대해서도 직접투자를 하는 방안 검토

- 탐사단계 사업에 대한 사업성 판단 검증을 위해 현재 에특자금 용자사업 심사위원회를 활용하는 방안 검토
- 리스크 머니 공급이라는 특수성을 고려하여 투자계정 분리, 장기적인 관점에서의 성과 평가 프로세스 등 필요
 - 일본 一橋(히토츠바시)대학의 한 연구 보고서²⁰⁾에서는 2005년 경영부실로 해체된 일본석유평단의 탐사지분투자도 장기적인 관점에서 보면 실패가 아니라는 분석²¹⁾을 제시한 바 있음

19) 70%→70~90%로 상향 조정

20) 石油開発ビジネスにおける日本企業の動向(2010.3.)

21) 석유평단 2005년 해체 당시 5,234억엔의 손실을 계상했으나 그 후 국가가 석유평단으로부터 계승한 주식매각 이익 1,070억엔, 2008년까지 계승한 주식 배당금 583억엔, 석유평단에서 계승한 상장주식 포함이익(회계 장부에 계상되어 있지 않은 이익으로 자산의 과소평가나, 부채의 과대 계상에서 생김) 954억엔, 비상장주식 포함이익 954억엔을 모두 합해 7,823억에 달하여, 2009년 6월 시점에서 석유평단의 출자용자는 오히려 2,580억엔의 이익을 낸 것으로 나타남

<참고> 주요 석유기업 유형

1. 국제석유기업(International Oil Company, IOC)

- 국제석유기업은 주로 서구 순수 민간기업으로 세계 자원개발 시장 주도
 - 국제석유기업 중에서도 슈퍼 메이저급으로 분류되는 기업은 미국계 ExxonMobil, Chevron, 영국계 BP, 네덜란드 영국계 Royal Dutch Shell 등임
 - 슈퍼 메이저의 뒤를 이어 프랑스 Total, 이탈리아 Eni, 스페인 Repsol 등 EU 메이저 기업들이 있음
- 영미계 슈퍼 메이저 기업은 동종기업 대비 절대 우위에 있는 자금력과 기술력, 정보력을 바탕으로 주요 전략지역에 자원개발 거점 확보
 - 자국 내 풍부한 자원을 기반으로 자생적으로 성장하였으며 해외개발사업은 70년대 오일 쇼크 이전 주로 중동 육상 지역에서 사업을 추진하며 메이저 기업으로 성장
 - 영국 및 미국 정부는 국가안보 및 외교 전략을 앞세워 자국 기업의 자원개발 진출기반 마련에 도움을 주었으나 세제 및 금융 지원은 R&D 투자를 제외하고는 없음
 - 미국은 중앙아시아 주요 통로국에 군사 배치, 2007년 10월 아프리카에 미군사령부 창설 등 주요 자원지역에 군사를 배치하여 자국 진출 기업을 보호하고 경쟁우위 확보가 가능한 환경 조성
 - 영미계 메이저 기업은 자체적인 자원개발 자금 조달 능력 보유
- EU 메이저들은 원래 공기업이었으나 1990년대 들어 민영화를 추진한 이후 급성장하여 세계 10대 메이저로 성장
 - EU 메이저들은 자국 내 에너지 자원이 국내 수요를 충족시키지 못하는 국가의 석유기업

- 프랑스 Total은 1992년 민영화 이후 공격적으로 해외유전을 확보하여 프랑스 석유 자주개발률이 1998년 52%에서 2005년 95%로 급상승
- 이들 정부는 러시아, 아프리카 등 자원보유국에 대한 자원외교를 강화하여 자국 기업의 동지역 진출에 도움을 주고 있으나 공기업 민영화 이후 일체의 자금지원은 중단
- EU는 아프리카 국가들과의 FTA 체결, 원조확대 등을 통한 관계 강화

2. 산유국 국영석유기업(National Oil Company, NOC)

- 산유국 NOC는 중동, 중남미 등 주요 석유수출국 정부가 과거 자국 석유개발 자금 및 기술을 국제석유기업에 의존하던 것에서 벗어나 자국 국영기업 육성 정책을 표방하며 급성장
- 사우디아라비아 Saudi Aramco, 이란 NIOC, 베네수엘라 PDV, 멕시코 Pemex, 쿠웨이트 KPC 등이 해당
- 산유국 정부는 자국 국영석유기업의 유전개발 역량을 확대하는 한편, UAE 등 일부 산유국의 국영석유기업은 국제 석유개발 경쟁에도 참여하여 해외진출 도모

3. 수입국 국영석유기업

- 수입국 NOC는 중국, 인도 등 석유 순수입국의 국영석유기업으로 안정적인 에너지 확보를 위해 글로벌 석유자산 확보에 공격적으로 나서고 있음
- 특히 중국은 3대 국영석유기업인 CNPC, Sinopec, CNOOC를 중심으로 해외 유전개발에 적극 나서, 최근 국제석유시장에서 가장 강력한 경쟁자로 부상
- 일본은 경쟁력 있는 메이저 기업 육성을 위해 핵심기업이 사업규모, 기술력을 갖춘 메이저급으로 성장할 때까지 정부가 자금, 정보 및 기술 등을 전폭적으로 지원한 결과 INPEX가 세계 50위권 석유기업으로 성장

- 참고자료 -

1. 이성훈, “최근 국제 석유개발의 특징과 전략적 시사점”, 석유공사 <석유>, 2011.10.
2. 남경모, “우리나라 석유산업 발전 방향”, 석유공사 <석유>, 2011.10.
3. 지식경제부, “제 3차 해외자원개발계획”, 2010.12.
4. 정우진, “국제 석유개발 정세와 대응 전략”, 석유공사 <석유>, 2008.6.
5. 김득갑, “한국의 자원확보 전략”, SERI, 2008.4.23.
日本石油鉱業連盟, “わが国石油・天然ガス開発の現状と課題”, 2010.9.
6. 橘川 武郎, “石油開発ビジネスにおける日本企業の 動向”, 一橋大学大学院商学研究科, 2010.3.