

해외자원개발 추진체계 개편 방향과 과제

강병희 딜로이트 안진회계법인 감사본부 상무

정부 정책방향의 변화와 정책 달성

유가가 하락의 원인은 다양하지만 1. 셰일오일 기술발전에 따른 공급량 증가, 2. OPEC의 증산정책 및 카르텔의 붕괴, 3. 국제적인 경제성장 둔화로 인한 더딘 수요량 증가 등이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다.

들어가며

우리나라는 에너지자원 수입의존도가 2015년 기준 약 95.3%에 이르는 자원 빈국이다. 세계에너지협의회(World Energy Council, WEC)에서 평가한 에너지 안보지수 역시 세계 최하위권인 101위를 기록하고 있다.

이 같은 자원부족을 해소하고자 정부는 1980년대 초부터 한국석유공사(이하, KNOC), 한국가스공사(이하, KOGAS), 한국광물자원공사(이하, KORES)를 통해 해외자원개발사업에 35조원이 넘는 자금을 투입했다.

그러나, 이러한 대규모 투자에도 불구하고, 글로벌 자원개발 산업에서 우리나라 자원개발 공기업의 경쟁력은 낮은 수준이며, 최근 유가 및 광물가격의 하락, 생산량 감소, 투자비 회수 지연 등으로 인해 2015년 KNOC는 약 4.5조원, KORES는 약 2조원의 당기순손실을 기록했다.

이에, 정부는 지난 6월 14일 '2016 공공기관장 워크숍'에서 KNOC, KOGAS, KORES 등 해외자원개발을 수행하는 공기업에 대한 기능조정 방안을 발표 했다. KNOC는 대규모 자산구조조정과 조직·인력규모 축소를, KORES는 해외자원개발 기능을 단계적으로 축소해 폐지해나갈 계획이다.

본고에서는 정부 정책방향의 변화와 정책 달성을 위해 필요한 과제를 논하고자 한다.

증장기 유가 예측

2013~2014년 배럴당 \$100을 넘게 유지됐던 국제유가는 2015년 연평균 \$49.09(WTI 기준)로 하락하였고, 2016년 상반기에는 \$26~\$28까지 급격하게 하락하는 현상을 보였다.

유가가 하락의 원인은 다양하지만 1. 셰일오일 기술발전에 따른 공급량 증가, 2. OPEC의 증산정책 및 카르텔의 붕괴, 3. 국제적인 경제성장 둔화로 인한 더딘 수요량 증가 등이 가장 큰 원인이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 단기기간에 과거 수준으로 회복하기 어려울 것으로 예상되며, 이를 감안한 증장기적인 유가 예측치는 다음과 같다.

	2016	2017	2018	2019	2020	2025
중립안	47.0	56.0	64.0	71.0	79.0	109.0
보수안	41.0	50.0	55.0	58.0	63.0	84.0

우리나라의 자원개발 정책

경제적 측면에서 해외자원개발은 자원가격 급등 시, 국내 직도입을 통해 국민경제 충격을 완화해줄 수 있으며, 연관 산업과의 동반성장 및 고용창출이 가능한 고부가가치 산업이다.

우리나라 자원개발 정책의 변화

에너지자원 해외의존도가 95% 이상인 현실을 감안할 때 우리나라의 자원안보는 국가적 차원에서 그 중요도가 매우 높다고 할 수 있다. 따라서, 해외자원개발의 핵심 역할은 에너지자원 수급 위기 발생 시, 능동적으로 대처할 수 있는 안정적인 공급체계의 구축이며, 비상 시 도입 가능한 자원 확보가 위기극복의 핵심수단이 된다.

경제적 측면에서 해외자원개발은 자원가격 급등 시, 국내 직도입을 통해 국민경제 충격을 완화해줄 수 있으며, 연관 산업과의 동반성장 및 고용창출이 가능한 고부가가치 산업이다.

이에, 우리나라 정부는 자원안보 및 국가 경제적 파급효과를 고려해 2001년부터 4년 단위로 해외자원개발 기본계획을 수립하고 사업을 추진하고 있으며, 2014년 제5차 해외자원개발 기본계획이 발표됐다.

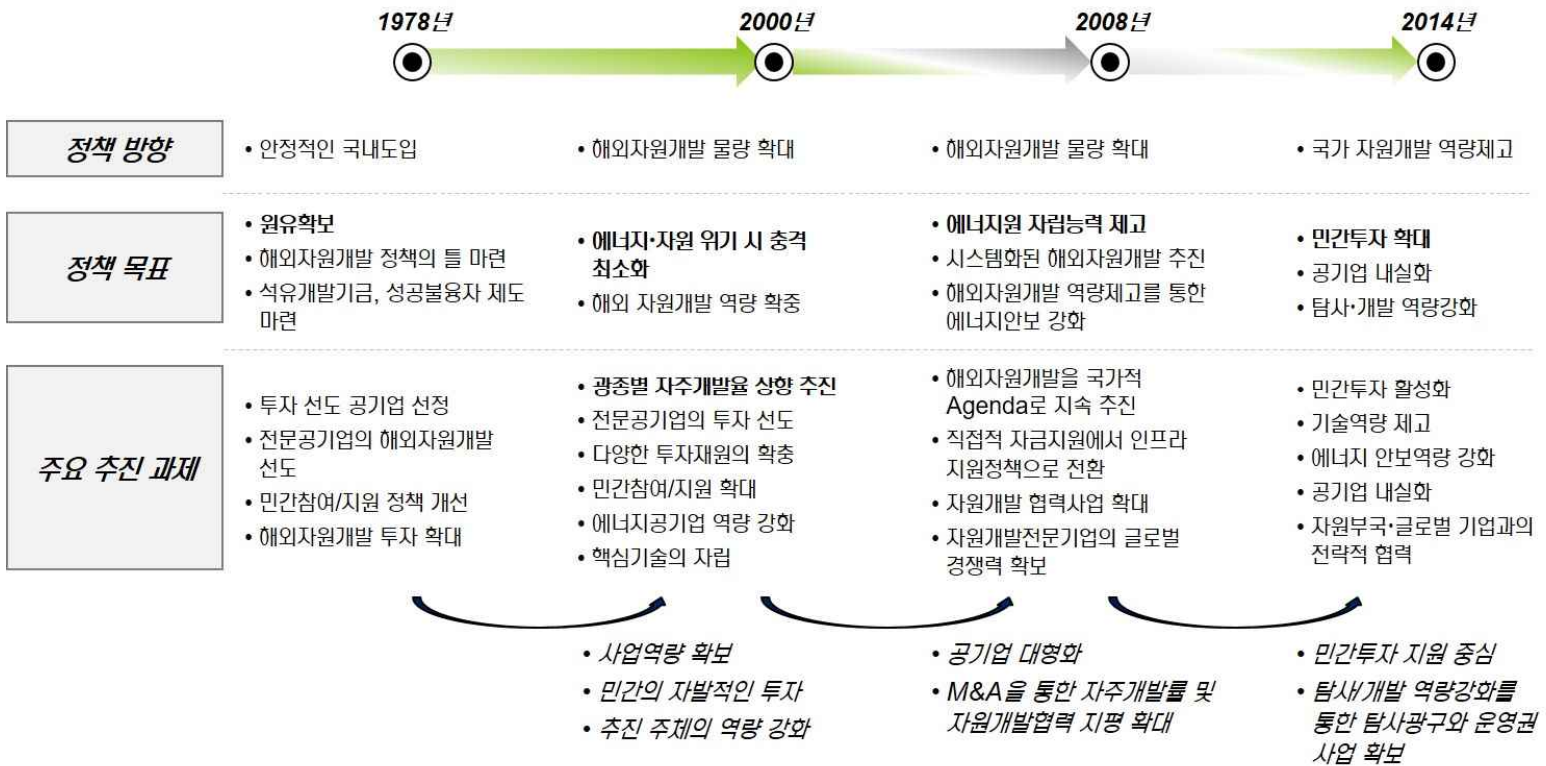
1차 석유파동('73년) 이후 안정적인 자원 확보와 위기극복을 위해 정부는 해외자원개발 정책을 개발, 정기적으로 개편했다.

초기('78년)에는 해외자원개발의 정책 틀을 마련했다. 석유개발기금 및 성공불용자 등 민간참여·지원 정책제도를 개선하고, 전문공기업 선정 후 이를 중심으로 해외자원개발을 선도했다. 이후, 해외자원개발 관련 사업역량 확보 및 강화 정책을 거쳐 지난 정부 시기인 '08년부터는 자원개발 공기업의 대형화를 목표로 다양한 M&A를 수행, 자주개발률과 자원개발 협력체계를 확대했다.

그리고 지난 '14년에 발표된 5차 해외자원개발 기본계획은 과거 물량중심, 공기업 중심의 자원개발에서 국가 자원개발 역량제고를 위한 내실화, 민간기업 참여를 활성화하고, 탐사와 개발역량 강화를 통해 운영권 사업 확보를 기본 방향으로 하고 있다.

우리나라의 자원개발 정책

[국가 자원개발 관련 정책변화 추이]



자원개발 사업의 핵심성공요인과 우리나라 공기업의 현황

자원개발 산업은 자본 집약적인 산업으로 지식과 기술 측면에서 전문인력이 요구된다. 또한, 신속한 투자 의사결정 기간에 비해 긴 투자회수 기간을 필요로 하는 고위험·고수익의 경제적 파급효과가 높은 산업적 특성을 가지고 있다.

반면, 국내 자원개발 공기업은 공기업의 특수성으로 인해 전문인력 확보 및 사업 운영 측면에서 시장 경쟁력을 확보하는 데 한계가 존재한다. 해외 E&P 개발 측면에서도 성공경험이 절대적으로 부족하며, 성공률도 해외 업체 대비 낮은 수준이다. 특히, 생산에 성공하는 경우라도 계획대비 지연되는 경우 등으로 인해 추가 자본이 투입되는 리스크가 높은 상황이다.

[자원개발사업의 성공요인과 자원개발 공기업의 현황]

	E&P 사업의 핵심 성공요인	공기업 현황
자본 집약적	<ul style="list-style-type: none"> ▶탐사를 위한 광권 취득에서부터 탐사, 개발시설 건설, 생산에 이르기까지 대규모 자금 조달 능력이 필수적임 ▶탐사와 수송을 위한 도로, 철도, 항만 시설 과 개발, 생산에 필요한 전력과 용수 등 기반 시설물 설립 	<ul style="list-style-type: none"> ▶해외 Major 자원개발 업체 대비 자금 조달 및 운영 능력 미흡 ▶최근 자원가격 하락으로 인해 KNOOC와 KORES의 경우 재무적 생존 가능성도 낮음
지식·기술 집약적 (전문인력 요구)	<ul style="list-style-type: none"> ▶자원개발 해당 지역의 첨단 기술과 전문 인력의 확보가 사업의 경제적 가치와 연계 ▶복잡한 계약 관계 등을 연결하는 법률 서비스, 자금 조달 관련 선진 금융 기법 등 종합적 서비스 사업 지원 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ▶자원개발 진출의 짧은 기간으로 인한 절대적인 경험 부족, 특히 KOGAS와 KORES의 경우 10년 이하 ▶공기업 내 정원과 인건비 예산 관리 규정, 순환보직 제도 등 제약으로 인해 전문인력 양성에 한계가 존재
짧은 투자 의사결정, 긴 투자회수 기간	<ul style="list-style-type: none"> ▶해외 Major 업체의 경우 시장 경쟁을 고려해 투자의사결정이 정교하고 신속하게 진행 ▶투자회수기간(PBP)이 발견에서 개발생산까지 10년 이상이 소요, 동 기간 중 투자가 지속되어야 사업 성공을 기대 	<ul style="list-style-type: none"> ▶정부 예산관리 등 제약사항으로 투자 의사결정 시 6개월-1년이 소요 ▶장기적인 관점에서 투자 및 사업운영을 하는데 한계가 존재
高위험 高수익	<ul style="list-style-type: none"> ▶석유발견 성공률이 통상적으로 20%-40% 수준이며, 상업적 발견 성공률은 10% 내외 ▶자원의 국제 거래가격, 생산국의 정치·사회적여건, 환율 등의 다양한 외부변수로 성과가 결정 	<ul style="list-style-type: none"> ▶해외 E&P 개발 상업적 성공 경험 절대 부족 및 해외 주요 자원개발 업체 대비 낮은 성공률 ▶생산에 성공하더라도 계획대비 지연으로 인한 추가 자본투입 등 위험도가 높아짐
전·후방 산업연관효과	<ul style="list-style-type: none"> ▶사업 성공시 수익 확보는 물론 연관 산업의 수익 창출 효과 ▶건설, 중공업, 철강, 조선, 금융 등 연관산업 발전효과 존재 	<ul style="list-style-type: none"> ▶우리나라 공기업에서 진행하고 있는 자원개발 사업의 상당수가 지분참여 형태로 진행 ▶국내 연관산업 내 민간 기업과 협력체계 형성 부족

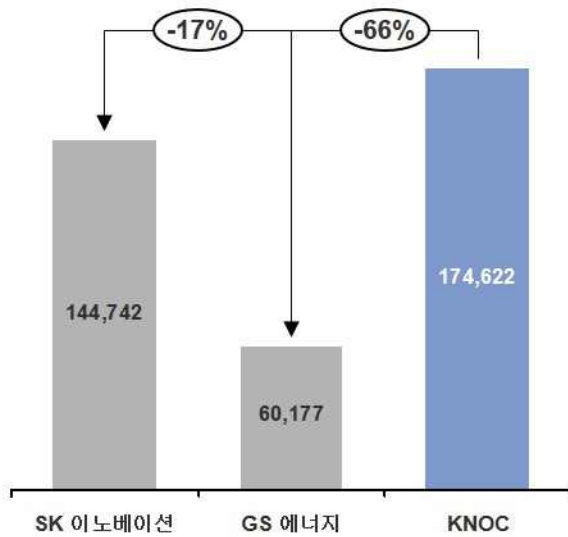
정부의 정책방향과 과제

정부의 정책방향과 과제

정부의 공공기관 기능조정안에 따르면, 해외자원개발 체계는 공기업의 한계 등 다양한 원인으로 인해 장기적으로 민간 중심으로 이관될 가능성이 높다. 그러나, 과거 공공주도로 자원개발을 수행해온 우리나라는 아직까지 공기업과 민간기업간의 자원개발 경쟁력의 차이가 많다.

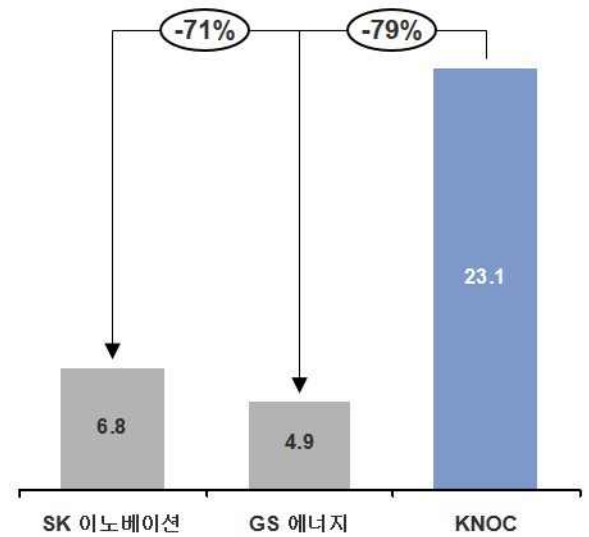
자산규모 ('15년)

(단위: 억원)



일일 원유생산량 ('15년)

(단위: 만 배럴)



정부의 정책 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 지원을 통해 민간의 자원개발 역량을 강화시켜나가야 한다.

1) 성공불용자제도

국가 해외자원개발 성장을 위해서는 국내 자원개발 업체들의 역량이 뒷받침돼야 하나, 글로벌 자원개발기업들과 비교해 국내 자원개발 기업들은 지속적 지원이 필요한 상황이다. 그러나 최근 도덕적 해이문제와 공공기관 부실화 등을 이유로 성공불용자 관련예산이 과거 대비 10% 수준으로 감소했으며, 예산 감액이 지속될 경우 민간부문의 해외자원개발 경쟁력 상실을 야기할 수 있다.

프랑스의 Total, 이탈리아의 ENI, 스페인의 Repsol 등은 사업초기단계에 국가의 성공불용자 지원을 통해 글로벌 자원개발 기업으로 성공한 좋은 사례이다.

정부의 정책방향과 과제

해외자원개발 민간역량 강화를 위해서 기존 성공불용자의 도덕적 해이 등의 문제는 제도적으로 보완하되 성공불용자를 통한 민간지원 정책은 지속적으로 운영할 필요가 있다.

2) 그 외의 지원제도

현재 국내 기업의 탐사역량과 금융산업 환경을 고려할 때, 탐사사업에 대한 정책금융 지원은 당분간 유지할 필요가 있으며, 성공불용자와 함께 일반용자, 신용보증(loan guarantee), 이차보전(interest subsidy), 투자(출자), 조세지원 등 각 재정지원 제도를 통한 민간 활성화를 검토할 필요가 있다.

- A** 일반 용자
 - 국가의 제도 및 신용을 배경으로 조성된 공공자금을 특정 대상에게 용자하고, 이자와 용자금을 회수하는 재정지원 방식
- B** 신용보증(loan guarantee)
 - 차임자의 자금 상환을 일정 부분 정부가 금융기관에 보장하는 지원제도
- C** 이차보전 (interest subsidy)
 - 이차보전은 일정 조건을 만족하는 차입자가 민간금융 기관으로부터 대부를 받고, 정부가 이자의 일부를 보조해 주는 제도
- D** 투자(출자)
 - 출자지원은 국가가 각종 공공자금을 특정대상 (기업)에게 출자해 지원이 필요한 분야에 대해 정부가 직접적 혹은 간접적으로 투자하는 방식
- E** 조세지원
 - 조세지원은 정부가 특정한 그룹이나 개인, 기업, 산업 부문 등 특정 납세자에게 금전적 혜택을 주거나, 특정 경제행위를 유도하기 위해 유인책을 제공



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/kr/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients’ most complex business challenges. To learn more about how Deloitte’s approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the “Deloitte Network”) is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.

© 2016. For information, contact Deloitte Anjin LLC & Deloitte Consulting LLC