

해외자원개발 정책금융의 비교 연구: 한국과 일본을 중심으로[†]

이재승* · 성동원**

- I. 서론
- II. 이론적 배경과 선행연구
- III. 한국과 일본의 해외자원개발 추진 체계
- IV. 한국 정책금융의 지원실적 분석
- V. 일본 정책금융의 지원실적 분석
- VI. 한·일 정책금융의 실행 성과에 대한 평가
- VII. 결론

주제어: 해외자원개발, 정책금융, 한국, 일본, 수출신용기구

|국문초록|

한국과 일본은 자원빈국으로서 석유·가스 등 에너지 자원의 절대량을 수입에 의존하고 있으며, 자원 안보의 일환으로 해외자원개발을 추진해 왔다. 본 연구는 유사한 수급 구조 하의 양국의 사례를 비교함으로써, 에너지 안보 전략에 있어서 해외자원개발의 필요성을 재고찰하고, 미시적 차원에서 정책금융의 실질적인 성과를 분석함으로써 기존의 당위성 및 결과 위주의 자원외교 논의를 심화시키고자 하며, 이를 위해 한국과 일본의 해외자원개발 추진체계를 특징적으로 정리하고, 지난 10년간 해외자원개발을 위한 정책금융의 지원실적을 비교·분석하였다. 해외자원개발에 대한 정책금융 지원은 사업단계별로 탐사단계와 개발·생산단계에 대한 지원으로 나누어 접근하였다. 분석 결과 한국은 정부의 해외자원개발 정책방향 기조가 소극적 방향으로 전환하였고 탐사단계에 위험보상자금을 공급하는 특별용자(구(舊) 성공불용자) 지원규모가 급감하였다. 다만 개발·생산단계를 지원하는 한국 공적수출신용기관의 자원개발금융 지원실적은 정부 정책기조의 전환에도 불구하고, 저유가 시기(2014~2016년)를 제외하고는 연간 지원규모가 2조~3조 원 수준으로 비교적 안정적인 흐름을 유지하며 기업의 금융수요에 부합한 것으로 평가된다. 한편 일본은 탐사단계에 주로 지원되는 JOGMEC의 출자 규모가 정부의 적극적인 해외자원개발 정책방향에 따라 유지·확대되었고, 개발·생산 단계를 지원하는 일본 공적수출신용기관의 자원개발금융 실적은 공급위기 발생 시(2011~2014년)에는 지원규모가 평상시 대비 2~4배 이상 확대되었다. 한국이 해외자원개발 정책을 다시 궤도에 올릴 경우 추진의 일관성과 함께 탐사단계 사업에 대한 효율적인 정책금융 지원을 고려할 필요가 있다.

† 『국제관계연구』 제25권 제2호(2020년 겨울호).

<http://dx.doi.org/10.18031/jip.2020.12.25.2.183>

* 고려대학교 국제학부/그린스쿨대학원 교수 (교신저자)

** 고려대학교 그린스쿨대학원 에너지·환경정책전공 박사과정 (제1저자)

I. 서론

최근 세계 각국의 친환경 에너지로의 전환, COVID-19로 인한 일시적 석유 수요 급감 등으로 화석연료의 위상이 약화되고 있다. 그럼에도 불구하고, 재생에너지 등이 기존 화석연료를 완전히 대체하기에는 오랜 시간이 소요될 것으로 예상되고, 천연가스가 화석에너지에서 친환경에너지로 전환되는 과정에서의 가교역할을 할 것으로 기대되는 등 중장기적으로 주요 에너지원으로서의 화석연료 역할은 유지될 전망이다. 2040년 세계 에너지 소비에서 석유 비중은 27.8%, 가스 비중은 25.1%로 여전히 높은 비중을 유지할 것으로 보이며,¹⁾ 중장기적으로 각 국가들의 석유·가스 자원의 안정적인 공급 확보는 에너지 안보 차원에서 일차적으로 중요한 과제이다.

한국, 일본과 같은 자원빈국의 자원 수급은 직접 수입을 통해 조달하는 방법과 해외자원개발에 투자하는 방법이 있는데, 해외자원개발사업은 진입장벽이 높을 뿐 아니라 막대한 투자비가 필요하며, 안정적인 개발·생산에 이르기까지 오랜 시간이 걸리는 등 높은 위험도를 수반한다. 따라서 해외자원개발 후발국의 경우 자국기업의 해외진출을 위해 정부차원의 다각적인 지원이 요구되며, 특히 위험도가 높은 사업의 장기 자금조달을 위한 정책지원이 필수적이다. 본 연구에서는 한·일 양국의 해외자원개발 추진 전략과 이에 수반되는 정책금융의 실행 성과를 비교·분석하고 자원안보에의 함의를 알아본다.

한국은 에너지 다소비형 산업구조를 보유하고 있어, 안정적인 경제성장을 위해 자원확보가 필수적이며, 필요한 석유 등 대부분의 자원을 수입에 의존하고 있다. 석유 수급 및 가격이 안정적일 때는 수입을 통한 조달에 큰 문제가 없지만, 산유국을 둘러싼 국제 정세가 불안하거나 공급이 감소할 경우 유가 급등으로 이어져, 에너지 자원안보가 위협받을 수밖에 없다. 에너지 자원안보 확보를 위해 해외자원개발의 필요성이 높지만 자원부국인 선진 석유기업들이 자국의 풍부한 석유자원이나 해외 보유 지분을 바탕으로 자생적으로 성장한데 반해²⁾ 자원빈국인 한국은 국내 부존자원이 거의 없어³⁾ 자원개발산

1) IEA, *World Energy Outlook*(Paris: IEA, 2019), p. 38.

2) 김윤경, 허은녕, 김대형, 김지환, 김지효, 이원경, 『일본의 에너지자원개발 용자제도 분석 연구』(서울: 해외자원개발협회, 2009), pp. 70-72.

업의 자생적인 성장에 한계가 있었다. 더욱이 선진 기업들은 강력한 군사력, 국제사회에서의 발언권 등을 기반으로 조기에 해외 유전 개발에 나섰으며 오랜 기간에 걸친 사업운영을 통해 막강한 자금력 및 광범위한 기술데이터를 축적하여 석유·가스의 상류 부문 산업에서의 경쟁력이 절대적으로 우위에 있다. 한국이 해외자원개발 정책을 추진하기 시작한 2000년대 당시 이미 선진기업들과 산유국 국영석유기업들이 주요 유전을 독식하고, 전 세계적으로 자원확보 경쟁이 심화되는 상황에서 광권 확보는 더욱 어려워지는 상황에 있었다.⁴⁾

한국은 2000년대 들어 에너지 정책 패러다임을 ‘안정적 도입’에서 ‘자주 개발’로 전환하고 공기업 중심의 양적 성장을 추구하며 2008년 이후 과감한 투자를 시행하였다. 그러나 2014년 상반기 국제유가가 급락하고, 공기업 부실에 대한 비판이 제기됨에 따라 2014년 9월 발표된 ‘제5차 해외자원개발 기본계획⁵⁾’에서는 ‘양적 성장에서 질적 성장으로’ 정책방향을 전환하면서 공기업 투자가 사실상 정지되었다. 정부가 정책방향을 민간중심의 개발로 전환했지만, 민간기업 탐사투자를 지원하던 성공불용자⁶⁾의 점차적 축소 후 폐지(2016년), 세제지원 일몰 등 해외자원개발 예산규모가 대폭 삭감되면서 민간기업 투자도 위축되었다. 정부 정책방향의 선회와 한국 기업의 해외자원개발 활동 정체 등으로 석유·가스 자원개발률⁷⁾은 2015년 15.5%를 기록한 이

3) Margaret Armstrong, Rafael D'Arrigo, Carlos Petter, and Alain Galli, "How resource-poor countries in Asia are securing stable long-term reserves: Comparing Japan's and South Korea's approaches," *Resources Policy*, Vol. 47 (2016), p. 51.

4) 성동원, "해외자원개발을 위한 정책금융의 역할," 『해외경제연구소 Issue Briefing』(서울: 한국수출입은행, 2011), p. 5.

5) 산업통상자원부, 『제 5차 해외자원개발기본계획』(세종: 산업통상자원부, 2017).

6) 성공불용자제도는 해외자원개발 사업법 제1조 등에 따라 '에너지 및 자원사업 특별회계(이하 예특회계)'를 통해 해외자원 개발사업자 등의 탐사사업에 용자금을 지원해 주는 제도로서, 자원개발에 실패한 경우 용자원리금 전부 또는 일부를 면제해 주고, 성공한 경우에는 원리금 상환 뿐 아니라 일정기간 특별부담금을 징수함. 성공불용자와 특별용자의 개념 및 특징에 대해서는 <부록>을 참조.

7) 자원개발률은 기존의 자주개발률 명칭을 2015년부터 변경하여 사용한 명칭으로서, 해외자원개발사업의 자주개발률 개념에 대한 정의는 제2차 해외자원개발 기본계획(2004년)에서 재정립하였는데 광의의 개념은 '우리기업이 개발하여 확보한 자원'으로 자원확보의 안정성에 대한 지표로 활용 가능한 개념이며, 협의의 개념은 '우리기업이 개발하여 국내에 도입한 자원'으로 자원도입의 안정성에 대한 지표로 활용 가능한 개념임. 정부는 제2차 기본계획에서 광의의 개념으로 접근하는 것으로 검토함. 유진석, "해외자원개발에 대한 정책금융의 역할," 『한양대학교 석사학위 논문』(서울: 한양대학교, 2017), p. 24.

후 감소세로 전환하여 2019년 13.3%를 기록하였다.

한국과 같이 자원 빈국이면서 석유·가스 대부분을 수입에 의존하는 일본은 1980~1990년대 뒤늦게 해외 석유개발에 나서면서 개발 초기에 국가가 석유개발에 주도적으로 개입하였으나 실패한 경험이 있다. 그러나 2006년 5월 일본은 해외자원개발 추진체계를 정비한 ‘신(新)국가에너지전략’을 발표하며, 2030년 석유 자주개발률⁸⁾ 40% 달성을 목표로 설정하고, 중핵기업⁹⁾인 일본국제석유개발주식회사(INPEX)¹⁰⁾와 민간상사 주도하에 해외자원개발 사업을 일관되게 추진해 오고 있다. 정부기관이나 정책금융기관이 리스크가 높은 탐사단계에서 출자를 통한 리스크머니 공급, 경제성이 확인된 개발·생산 단계에 대한 대출·보증 등의 정책금융지원 확대를 통해 일본 자원개발기업들의 원활한 자금조달을 지원하고, 일본 정부는 자원보유국을 대상으로 원조 외교, 경제협력 강화 등을 통해 측면에서 주요자원 확보를 지원해 왔다.¹¹⁾ 그 결과 일본의 석유·가스 자주개발률은 증가세가 지속되어 2019년 34.7%를 기록하였다.

이처럼 한국과 일본은 자원빈국이자 수입 의존도가 높다는 점에서 에너지 안보 상의 취약성을 공유하고 수입선의 다각화와 해외자원개발에 관심을 가져 왔으나, 한국이 2012년 이후 해외자원개발이 사실상 정체되어 있는데 반해 일본은 해외자원개발을 지속적으로 추진하고 있어 대조적인 모습을 보이고 있다. 또한 양국은 유가에 따른 해외자원개발 대응전략도 상이한 양상을 나타내는 바, 한국이 고유가 시기에는 해외자원개발을 적극 추진하고 저유가 시기에는 수익성이 악화된 해외자산을 매각한 데 비해, 일본은 저유가 시기

8) 자주개발률이란 석유·천연가스 수입량과 국내 생산량 합계 중 일본 기업의 자원개발사업 프로젝트에서의 석유·천연가스 생산량(국내 생산 및 해외자원개발사업의 지분투자 포함)의 비율을 의미함.

9) ‘중핵기업’은 ‘National Flag Company’에 비견되는 개념으로서, 자원수입국의 석유·가스 개발기업이 자원보유국에게 해당 국가를 대표하는 자원개발 기업으로 인식되어 국가의 자원외교와 밀접한 연계를 통해 전략적으로 해외 석유·가스 개발권 획득을 지향하는 기업을 말함. 홍승혜, 정준환, 정우진, “일본의 해외자원개발기업 사례분석 및 시사점,” 『에너지경제연구원 수시연구보고서』 제15-12호 (에너지경제연구원, 2015), p. 19.

10) INPEX(일본국제석유개발주식회사): 1966년 North Sumatra Offshore Petroleum Exploration사로 출범하여 1975년 Indonesia Petroleum, Ltd로 개칭하고, 2006년 Teikoku Oil사와 합병하여 INPEX Holdings사 설립. 이후 2008년 INPEX Corporation사로 개칭. 기획재정부, 『2016-2020 국가재정운용계획 에너지분야 보고서』(세종: 기획재정부, 2016), p. 26.

11) 성동원 (2011), p. 6.

에 더욱 적극적으로 해외자원개발을 추진하였다. 이에 본 연구는 2000년대 이후의 한국과 일본이 실시한 해외자원개발 추진체계와 성과를 정책금융을 중심으로 살펴보고, 이에 기반한 정책적 시사점에 대해 고찰하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제 II장에서는 해외자원개발 추진과 정책금융 지원에 관련된 선행연구와 이론적 배경을 검토하고, 제 III장에서는 한국과 일본의 해외자원개발 추진체계의 특징을 중심으로 요약·정리한다. 제 IV장과 V장에서는 각각 한국과 일본의 해외자원개발 사업 단계별로 정책금융의 지원실적을 분석한 후 이를 토대로 제 VI장에서는 한일 정책금융의 실행 성과에 대해 평가하고, 제 VII장에서는 자원외교 상의 정책적 시사점과 에너지 안보 전략에 있어서의 함의를 도출한다.

II. 이론적 배경과 선행연구

1. 해외자원개발 추진 전략의 주체

1) 영미권 거대 에너지 기업

국가별로 해외자원개발을 추진하는 전략은 자국 내 자원부존 여부와 사업 경험 등에 따라 달라진다. 영미권 국가의 메이저 석유기업들은 자국의 풍부한 석유자원을 바탕으로 자생적으로 성장하였다. 미국 석유기업은 자국 내 석유자원이 고갈하고 석유 수요가 급증하자 막강한 자금력과 기술력을 바탕으로 해외유전 진출을 점차 확대하였고, 이 과정에서 미국 정부는 자국기업의 해외자원개발에 직접 관여하지 않고, 외교력, 군사력 등을 통해 간접적인 지원을 하였다. 영국 석유기업은 식민지 국가로의 진출을 통해 글로벌 메이저 기업으로 성장하였고, 영국 정부는 수입석유에 의존하던 초기에는 안정적 공급 및 산업 육성을 위해 BP 국유화를 통해 직접 관여했지만, 1977년 이후 1995년에 이르기까지 정부 지분을 매각하여 BP를 민영화하며 직접 관여는 없어졌다.¹²⁾

12) 김윤경 외 (2009), pp. 70-72.

2) 동북아 거대 자원수입국

한국, 중국, 일본 3개국은 모두 석유, 가스 수입 의존도가 높은 국가로서 해외자원개발 후발국에 해당된다. 다만 중국은 자국 내 대규모 유·가스전을 보유하고 있어 축적된 전문 지식 및 기술 활용이 가능하며, 2000년대 들어 막강한 외환보유고를 활용한 정부의 적극적인 지원 등에 힘입어 단기간 내 자원대국으로 부상하였다. 이에 비해 한국, 일본은 자국 내 부존자원이 거의 없어¹³⁾ 자원개발기업의 자생적인 성장이 어려운 여건에 있다.

한·일 양국의 해외자원개발전략은 주력기업 육성과 지원제도 등에서 유사한 점이 있지만, 일본의 경우 한국보다 수십 년 이상 앞서 해외자원개발에 나선 이력이 있으며, 정책의 일관성 유지, 공기업 유무에 따른 산업 구조 특성, 세부적인 금융지원 제도 운영에 있어서 안정성 및 유연성의 측면에서 중요한 차이점들이 존재한다.¹⁴⁾ 일본과 한국의 가장 큰 차이는 장기간의 경험을 가진 해외자원개발기업 유무에 있다.¹⁵⁾ 일본이 오랫동안 민간기업이 자원개발사업을 주도해 온 데 비해, 한국 민간기업의 자원개발 경험은 일본에 비해 부족하다. 신자원민족주의 대두와 광물 및 에너지 자원 확보를 둘러싼 국가 간 경쟁이 심화되는 가운데 일본 해외자원개발과 민간상사의 역할에 관한 연구 결과는 민관 양측의 시스템 구축과 더불어 국제 자원시장 정세변화에 대응한 한·일 협조시스템 구축을 제안하기도 했다.¹⁶⁾

일본 해외자원개발 추진은 자주개발을 통한 자원확보 및 공급원 다각화라는 정부 목표 하에 일관되게 유지하고 있다.¹⁷⁾ 특히 일본은 2014년 이후 저유가 시기에도 미래의 안정적인 석유 공급을 위해 상류사업 투자호기로 평가하고, 2017년 자원개발 정부예산을 2012년 대비 4배 가까이 증액한다.¹⁸⁾

13) Armstrong et al. (2016), pp. 51-60.

14) 도현재, 김태현, 이태의, 김재엽, 정우진, “자원개발 지원체제와 효과의 한·일 비교 분석,” 『에너지경제연구원 자체연구보고서』 제16-03호 (에너지경제연구원, 2016), pp. 93-94.

15) 홍승혜 외 (2015), p. 54.

16) 신장철, “일본의 해외자원 개발과 소고쇼샤(總合商社)의 역할기능에 관한 연구-2000년대 초반의 글로벌 자원분쟁 상황을 배경으로,” 『무역학회지』 제38권 제2호 (한국무역학회, 2013), pp. 347-367.

17) 도현재 외 (2016), p. 45.

18) 한국석유공사, “일본 해외 석유개발 동향,” 『글로벌 석유산업 이슈』 (한국석유공사, 2017), p. 3.

일본은 저가 매물인수 기회를 적극 활용할 뿐 아니라, 저유가에 따른 상류부문 투자 위축이 중장기적인 에너지 공급안보 리스크 증가로 이어지는 것에 대비하는 전략적 차원에서의 자원개발 투자를 지속적으로 강화했다.¹⁹⁾

반면 일본의 해외자원개발 경험, 정책 및 구조가 반드시 성공적인 평가를 받은 것만은 아니었다.²⁰⁾ 일본 정부는 석유·가스 상류 산업의 해외 탐사 및 자국 내 개발 활동을 지원했으나, 일본 내 석유 매장량 부족과 더불어 정부와 민간 협력의 제도적 설계, 상류 산업에의 짧은 역사, 해외 개발의 대상 지역 및 변화하는 환경 등 대내외적 제약 요인들이 목표 달성에 장애가 되기도 했다.

한국의 해외자원개발정책에 있어서는 장기적인 전략과 일관성의 부족, 고유가시기에 투자확대를 지원하고 저유가 시기에는 지원이 감소하는 단기 정책적인 성향이 주로 지적된다. 한국은 2008년 이후 고유가시기에 공기업 대형화를 추진하며 정부의 해외자원개발 자금 지원 대부분을 공기업에 대한 출자금 형태로 투입하였고 민간부문 지원은 우선순위에서 밀렸다. 그러나 무리한 공기업 대형화 추진과 저유가 기조의 등장으로 인해 공기업 재무구조가 악화되면서 이후 공기업 지원도 축소하였다. 한국과 일본의 자원공급 확보 전략의 비교연구는 한국의 공기업이 해외 자원개발 프로젝트를 주도하고 민간기업과 제휴하는 방식으로 2008년 이후 정부의 공기업 투자를 가속화했으나 부적절한 프로젝트에의 자금조달로 예산이 낭비되었다고 지적한다.²¹⁾

거시경제모형분석과 산업연관분석 두 가지 방법을 이용하여 한국의 해외 유전개발의 산업유발 효과를 측정한 연구²²⁾ 결과, 해외자원개발투자의 국내 산업유발효과를 높이려면 우선 지분투자보다는 운영권 투자가 많아야 한다고 평가한다. 실물경기변동 모형을 이용하여 해외 석유·가스자원 개발사업의 경제적인 파급 효과를 분석한 연구 결과에 따르면, 해외 석유개발사업은 에너지

19) 도현재 외 (2016), p. 11-14.

20) Masanari Koike, Gento Mogi, and Waleed H. Albedaiwi, "Overseas oil-development policy of resource-poor countries: A case study from Japan," *Energy Policy*, Vol. 36 (2008), pp. 1764-1775.

21) Armstrong et al. (2016).

22) 정우진, 도현재, 정웅태, 박지민, 김윤경, 홍선경, "해외자원개발의 국내 경제·산업 효과 분석," 『에너지경제연구원 기본연구보고서』 13-25 (에너지경제연구원, 2013).

가격의 안정화를 통해 GDP가 약 0.47% 증가하는 효과에 비견되는 것으로 평가되어, 해외석유개발 투자의 지속 확대와 지원이 필요하다고 강조한다.²³⁾

2. 해외자원개발을 위한 정책금융 지원 방식

1) 해외자원개발 사업의 리스크와 자금조달

해외자원개발 사업은 국제 사회에서 전개되며 성공 시에는 고수익을 얻을 수 있지만 막대한 투자자금과 오랜 시간이 소요되고 성공확률은 낮아 불확실성 또한 매우 높은 사업이다. 특히 석유·가스 자원의 경우 중동, 중남미, 아프리카와 같이 고위험 국가에 많이 부존하고 있어 정치적 리스크도 높다. 한편 자원개발사업은 투자대상 광구에 대한 정확한 기술적인 분석이 사업 성패와 직결되고, 생산 효율성과 사업 수익성을 결정짓는 주요 요인이다. 성공적인 자원개발사업을 위해서는 기술력뿐만 아니라 사업운영 경험 및 축적된 정보력도 중요하기 때문에 후발국의 진입장벽이 매우 높은 산업이다. 이처럼 자원개발사업의 광구 개발 및 생산과정에서 높은 리스크 요인들이 내재되어 있으며, 일반적인 기업금융에 비해 투자자금 회수기간이 매우 장기라는 특성이 있다.²⁴⁾

석유·가스 자원개발 사업은 크게 탐사단계와 개발·생산 단계로 나뉘는데, 사업단계에 따라 사업 불확실성, 리스크 요인, 투자규모 및 자금회수기간 등의 특징이 달라진다. 탐사단계는 매장량 리스크가 높아 탐사 성공확률이 10% 내외 수준으로 낮고, 탐사에 성공한다 하더라도 경제성 있는 개발·생산 가능 여부를 확인하는 데까지 5~6년 이상의 장기간이 소요되어 불확실성이 높다. 탐사에 성공하여 매장량이 확인된 개발·생산단계에 이른 경우에는 오랜 기간에 걸쳐 비교적 높은 수익을 기대할 수 있으나 가격 리스크를 포함한 각종 운영 리스크가 있다. 탐사단계는 사업 위험도는 높지만 투자비가 상대적으로 작아 자금회수 기간이 짧은 반면 개발·생산단계는 사업 위험도가 낮

23) 박호정, 김재경, “실물경기변동 모형을 이용한 해외석유·가스 개발사업의 경제적 효과분석,” 『자원·환경경제연구』, 제25권 제2호 (한국자원경제학회, 2016), p. 170.

24) 김현태, 도이희, 박희원, 양구정, 이철규, 허은영, 『해외자원개발금융』(서울: 한국금융연수원, 2011), p. 85.

지만 투자비가 높고, 자금회수 기간이 길어진다.²⁵⁾

또한 자원개발사업은 단계별로 리스크 특성이 상이하여 이용 가능한 금융 상품도 달라진다. 탐사단계는 높은 리스크로 인해 일반 상업금융기관의 대출이 쉽지 않아 자원개발기업의 자체 보유자금이나 기업신용을 통한 차입금으로 탐사사업을 진행한다. 개발·생산단계는 이미 현금 흐름이 발생하고 있어 탐사단계에 비해 비교적 다양한 금융상품을 활용할 수 있다.²⁶⁾

자원개발사업의 높은 불확실성과 리스크 요인들로 인해 자금력 있는 글로벌 메이저 기업들도 자기 자본만으로 사업을 추진하기 보다는 파트너십을 형성하거나, 금융조달, 채권발행 등 다양한 타인자본을 이용하여 재정적 부담과 제반 리스크 요인들을 경감하고자 한다. 민간금융기관은 해외 자원개발사업이 장기 거액의 자금이 소요되고 사업 리스크가 높은 특성으로 인해 위험인수에 있어 소극적인 성향을 보인다.²⁷⁾

이에 해외자원개발을 추진하는 국가들은 자국기업이 수행하는 해외자원개발사업의 자금조달을 원활하게 하기 위해 리스크가 높은 탐사단계와 대규모 투자자금이 소요되는 개발·생산단계에 대해 사업 단계별 특성에 맞는 정책금융을 제공한다. 가령 탐사단계에서는 한국의 에너지특별회계 특별용자(구(舊) 성공불용자)나 일본 석유천연가스금속광물자원기구(JOGMEC: Japan Oil, Gas and Metals National Corporation)의 출자지원과 같은 리스크머니를 제공하고, 개발·생산단계에서는 각국 공적수출신용기관(ECA: Export Credit Agency) 등이 대출·보증 등의 정책금융을 제공한다.

2) 정책금융기관의 자원개발금융 지원

해외자원개발사업의 원활한 자금조달을 위해 ECA 역할이 매우 중요하며,²⁸⁾ 각국의 ECA, 다자개발은행(MDB: Multilateral Development Bank)과

25) 신현돈, "자원공기업의 자원개발 활성화 방안," 『해외자원개발협회 자원 가치 미래』 Summer Vol. 20 (해외자원개발협회, 2020), pp. 27-28.

26) 김현태 외 (2011), pp. 330-342.

27) 기획재정부 (2016), p. 54.

28) 최봉석, 김신영, "주요국 공적수출신용기관의 자원개발 지원정책 분석," 『에너지경제연구원 수시연구보고서』 제12-06호 (에너지경제연구원, 2012), p. 1.

같은 정책금융기관이 해외자원개발금융에서 주도적인 역할을 수행한다.²⁹⁾ 해외자원개발 금융계약에서 개발은행(Development Bank)의 참여에 관한 연구³⁰⁾ 결과에 따르면 사업소재국의 정치적 위험이 높아지면 대출 방식에 있어서 기업금융 방식보다는 비소구 방식인 프로젝트 파이낸싱 대출이 사용되고, MDB, ECA 등의 정책금융기관이 대출 신디케이트에 참여할 확률이 높아진다. 고위험 국가인 신흥자원국에서 해외자원개발 사업을 추진할 때 MDB의 위험완화 금융상품(가령, 정치적 위험에 대한 보증, 부분적 신용보증 등)을 활용하여 현지 정부로부터의 계약이행에 대한 확실한 보증을 받아 미래현금수익에 대한 불확실성을 경감시켜, 프로젝트 사업주나 투자자가 국가 위험을 완화하여 민간자본 유동화를 촉진할 수 있다.³¹⁾ 다만 한국 정책금융기관들 간의 협력체계가 미흡하고, 민간금융기관 참여 유도를 통한 대규모 재원조달 전략 부재에 대한 문제점이 제기된다.³²⁾ 제 6차 기본계획에서 민간기업에 대한 특별융자 지원 강화를 표방하면서, ECA의 자원개발 금융상품 확충 대안은 제시하지 않았는데, 2019년 기준 367억 원에 그친 특별융자 예산 규모를 감안해 볼 때 향후 정책금융기관의 지원방안에 대한 보완이 요구된다.³³⁾

3) 한국의 성공불융자 제도

한국의 해외자원개발 탐사단계에 대한 정책금융 지원은 주로 성공불융자를 통해 제공되었고, 한국에서는 성공불융자의 효율성 분석에 대한 연구가 활발하게 이루어졌다.³⁴⁾ 2008년 KDI 연구결과³⁵⁾에서 성공불융자 방식으

29) 기획재정부 (2016), p. 19.

30) Christa Hainz and Stefanie Kleimeier, "Political risk, project finance, and the participation of development banks in syndicated lending," *J. Finan. Intermediation*, Vol. 21 (2012), pp. 287-314.

31) 최봉석, "다자개발은행(MDB)을 통한 자원개발투자 위험완화방안 연구," 『에너지경제연구원 수시 연구보고서』 제12-01호 (에너지경제연구원, 2012), p. 21.

32) 유진석 (2017), pp. 39-42.

33) 김대형, 김유정, "제6차 해외자원개발 기본계획의 주요 내용과 시사점," 『한국자원공학회지』 제57권 4호 (한국자원공학회, 2020), p. 397.

34) 허석균, 조성빈, 김용성, 『해외자원개발사업 심층평가보고서』(서울: 한국개발연구원, 2008); 김지효, 김윤경, "해외 석유·가스개발사업에 대한 성공불융자의 지원효과 분석 연구," 『에너지경제연구』

로 인해 금융지원이 과다하고 용자 대상자들의 도덕적 해이를 초래할 수 있어, 출자 방식을 우선적으로 고려해야 한다고 지적한다. 이러한 연구결과에 근거하여 이후 한국은 공기업 출자지원을 중심으로 해외자원개발사업을 전개한다. 그러나 2008년 이후 다수 논문들은 기존 연구의 한계점을 지적하며, 성공불용자의 효과성에 대해 검증하고 긍정적으로 평가하고 있다.³⁶⁾ 1983년부터 2011년까지 수행된 해외 석유·가스 개발사업을 대상으로, 성공불용자의 목적을 달성했는지에 대해 실증 분석한 결과, 성공불용자가 기업의 탐사사업 참여를 효과적으로 촉진하고, 운영권자로서의 참여를 유인함으로써 해외자원개발사업의 원활한 조성에 기여한 것으로 나타났다.³⁷⁾ 한편 성공불용자 지원 규모가 증가하면 그 기업의 자원개발 총 투자 규모도 증가하여 용자지원이 민간기업의 투자 촉진에 중요한 요인이며, 용자심사에서 선택과 집중을 통한 평가로 개별 사업에 중점적으로 지원금액을 결정하는 것이 더욱 효과가 있는 것으로 나타났다.³⁸⁾ 한국의 특별용자가 용자대상 사업 자체의 사업성에 따라 지원금 규모를 책정하는 것이 아니라 매년 책정된 용자액 예산 범위 내에서 그 해에 신청한 기업 수로 나누어 지원하는 방식이어서, 매년 지원금 규모가 달라져 기업 입장에서 특별용자금 지원규모를 예측·반영한 투자계획을 세우기가 어렵다는 문제점이 있다.³⁹⁾

4) 일본 정부의 해외자원개발 자금지원

일본 정부는 자국 자원개발기업 역량을 충분하게 발휘할 수 있도록 시장 여건 조성, 기술개발 등 비금융 부문에 대한 지원과 함께 금융지원을 통해

제12권 제2호 (에너지경제연구원, 2013), pp. 119-145; 신재욱, “해외석유개발사업 성공불용자 제도 효과성 분석,” 『한양대학교 석사 학위논문』(서울: 한양대학교, 2014); 정웅태, 유학식, 신상운, “자원개발의 민간투자 활성화 정책 효율성 강화방안 연구,” 『에너지경제연구원 기본연구보고서』 제15-18호 (에너지경제연구원, 2015); 이태의, 최심건, 이진권, “민간 자원개발의 합리적 지원제도 구축 방안 연구,” 『에너지경제연구원 기본연구보고서』 제17-15호 (에너지경제연구원, 2017).

35) 허석균 외 (2008).

36) 기획재정부 (2016), p. 34.

37) 김지효 외 (2013).

38) 정웅태 외 (2015).

39) 김유정, “특별용자의 ‘리스크 머니’ 기능 회복을 위해,” 『해외자원개발협회 자원 가치 미래』 Summer Vol. 20 (해외자원개발협회, 2020), p. 15.

민간이 부담하기 어려운 리스크를 보완하는 역할을 한다. 일본 해외자원개발 지원은 1960년대 후반부터 일본석유공사(JNOC: Japan National Oil Corporation)를 중심으로 이루어졌다. 당시 JNOC는 해외자원개발 투자 시 ‘One Project, One Company’ 원칙 하에, 탐사자산 중심의 투·용자를 제공하였고, 그 결과 소규모 개발기업이 난립하고, 재무상태가 악화되는 등 경영부실을 초래했다는 비난을 받게 된다. 2005년 JNOC는 경영부실 등을 이유로 해체되나 약 40년간의 금융지원을 통해 일본기업의 해외자원개발사업 경험 및 기술 축적, 중핵기업 INPEX 육성에 기여했다고 평가한다.⁴⁰⁾

JNOC가 해체되면서 2004년부터 해외자원개발기업의 금융지원 주체가 JOGMEC(2004년 2월 설립)으로 전환된다. JOGMEC은 2004년 2월 JNOC 및 금속광업사업단(MMAJ) 기능을 통합하여 정부가 출자·설립한 자원개발 전문 독립행정법인이다. JNOC를 해체하면서 JNOC의 석유·가스개발을 위한 리스크보완 기능과 석유·가스 비축기능은 JOGMEC으로 이관되었다. JNOC의 리스크보완 기능 중 석유·가스 탐사사업 대상의 용자 서비스⁴¹⁾는 폐지⁴²⁾되었으나, 출자, 보증 등의 금융서비스는 지원 대상 및 규모를 지속 확대해 나가고 있다.

일본의 해외자원개발 금융지원에 관한 연구는 2010년대 중반까지 활발하게 이루어졌다.⁴³⁾ 일본은 JOGMEC과 같이 해외자원개발 지원을 전담하고 있는 정부기관이 세제혜택, 보증사업뿐 아니라 민간 기업과의 위험을 배분하는 출자까지 담당하는 ‘one-fit-system’을 가지고 있으며, 금융지원 주체(JOGMEC, ECA인 국제협력은행⁴⁴⁾과 일본수출투자보험⁴⁵⁾ 간 업무 영역이

40) 김윤경 외 (2009), p. 17.

41) 해외 탐사사업에 대해 70% 상한으로 저금리로 대출하며, 성공 시에는 생산량에 부합하는 납부금을 15년간 징수하고, 실패 시에는 원리금을 감면하는 성공불용자의 형태

42) 김윤경 외 (2009), pp. 12-13.

43) 김윤경 외 (2009); 성동원 (2011); 최봉석 외 (2012); 정웅태 외 (2015); 도현재 외 (2016).

44) 국제협력은행(JBIC: Japan Bank for International Cooperation): 일본 수출입은행(JEXIM)과 해외경제협력기금(OECF)의 통합방식으로 1999년 4월 23일 국제협력은행법을 공포·시행함에 따라 1999년 10월 1일 정식 설립됨. JEXIM이 담당해온 국제금융관련업무와 OECF가 담당해온 해외경제협력업무를 일원적으로 담당하게 됨.

45) 일본수출투자보험(NEXI: Nippon Export and Investment Insurance): 2001년 4월 1일 설립된 일본의 수출보험 전담 기관으로, 이전에는 일본 통상산업성 무역국의 수출보험과 수출신용보험, 환변동보험 및 해외투자보험 등을 담당. 네이버지식백과, “일본수출투자보험,” <https://terms.naver.com>.

명확히 구분된다.⁴⁶⁾

3. 본 연구의 방법론

위에서 살펴본 대로 한국과 일본의 해외자원개발 추진과 관련한 연구는 2010년대 중반까지 활발히 이루어졌다. 한국 성공불용자의 효율성에 관한 연구, 중핵기업인 INPEX 성장을 중심으로 한 일본 해외자원개발 추진체계 분석과 JOGMEC을 통한 일본의 지원 체계에 관한 연구가 주를 이루고, 양국의 해외자원개발 추진체계 및 지원 제도를 비교하는 연구도 일부 존재한다. 그러나 ECA의 해외자원개발을 위한 정책금융 지원실적에 관한 연구는 관련자료 수집의 어려움 등으로 거의 없으며, 국가별 ECA의 지원제도의 설명이나 지원사례 소개에 그치고 있다. 본 연구는 특히 수출신용기능에 초점을 두면서 최근 10년간 한국과 일본의 해외자원개발 추진에 있어서 사업단계별로 정책금융의 지원실적을 세분화해서 비교 분석을 시도하였다.

Ⅲ. 한국과 일본의 해외자원개발 추진 체계

1. 한국

한국의 해외자원개발은 1978년부터 추진되었는데, 2003년까지는 민간 기업 중심으로 실시하고, 정부는 단순 재정지원과 공기업을 통한 지원 역할을 하였다. 해외자원개발이 한창 활성화되던 중 1997년 외환위기를 겪으면서 대부분의 해외자원개발 사업이 철수하고 일부 사업만 남게 되었다. 2000년대 중반 중국, 인도 등 신흥국 경제성장에 따른 원유수요 급증으로 유가가 급등하면서 자원보유국의 자원민족주의가 강화되고, 자원확보 경쟁이 더욱 심화됨에 따라 한국 정부는 해외자원개발 기본계획⁴⁷⁾ 등을 통해 해외자원개

com/entry.nhn?docId=302894&cid=43668&categoryId=43668 (검색일: 2020년 9월 6일).

46) 정웅태 외 (2015), p.iv.

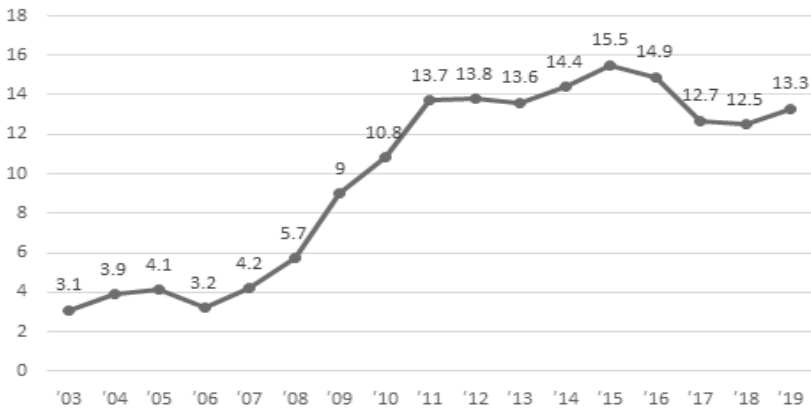
47) 해외자원의 합리적인 개발을 위해 매 3년마다 10년 단위로 수립되는 해외자원개발에 관한 장기적이고 종합적인 기본계획을 지칭함.

발사업에 대한 직접 참여를 정책적으로 반영하기 시작하였다. 해외자원개발 기본계획은 10년 단위의 계획으로서 2001년 2월에 처음 수립된 이후 3년마다 재수립하였고, 2014년 제 5차 기본계획이 수립 이후 기본계획 수립 시기가 3년에서 5년으로 변경되어, 2020년 제 6차 기본계획이 수립되었다.

2000년대 이후의 한국의 해외자원개발 추진은 일반적으로 공기업이 주도하고, 민간기업은 공기업과의 컨소시엄 구성을 통해 참여하는 형태이다. 특히 정부가 2010년 제4차 해외자원개발기본계획을 발표한 이후 공기업 대형화 정책을 전개하며 공기업에 출자자금 지원을 집중하면서 ‘정부-공기업-민간기업’ 형태의 사업 추진이 더욱 확대되었다. 제 4차 기본계획에서 석유·가스 자주개발률을 2009년 9%에서 2019년 30%로 제고한다는 목표를 설정하고, 공기업 중심의 공격적인 투자를 추진한 결과 2015년 석유·가스 자주개발률은 15.5%로 증가하였다(<그림 1>).

<그림 1> 한국 석유·가스 자원개발률 추이

(단위: %)



출처: e-나라지표⁴⁸⁾

제 5차 해외자원개발기본계획(2014년)에서는 ‘양적 성장에서 질적 성장으로 전환’하며 공기업 내실화 및 특별용자 회복(2017년) 등을 통한 민간투자 지원 중심을 표방한다. 정책목표로서의 자주개발률은 폐지하고, 해외자원개

48) e-나라지표, “해외자원개발 현황,” https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1167 (검색일: 2020년 9월 6일).

발 성과 모니터링을 위한 장기 전망지표로서 활용하기로 했다. 제 5차 기본계획에서는 “자주라는 명칭 때문에 국내 도입되는 자원 양으로 오해를 초래”할 수 있다는 이유로 2015년부터 ‘자주개발률’이라는 명칭을 ‘자원개발률’로 변경한다. 당시 2022년 석유·가스 자원개발률 전망치는 25%였다. 제 5차 기본계획 이후 한국 해외자원개발 투자는 급격히 감소하고 정부가 2017년까지 한국석유공사, 한국가스공사, 한국광물자원공사의 해외자산 5조 6000억 원을 매각하기로 결정⁴⁹⁾하는 등 2017년 석유·가스 자원개발률은 12.7%로 하락한다. 2020년 제 6차 해외자원개발기본계획에서는 자원안보의 중요성을 강조하고, 새로운 자원안보 지표 개발을 추진과제로 설정하였다.

한국의 해외자원개발 투자액은 공기업 대형화 추진정책 등으로 2010년 이후 급증하여 2011년 105억 달러를 기록한 이후 정부의 해외자원개발 예산 축소와 함께 가파르게 하락하였다. 석유·가스 자원개발 투자는 2008년 이후 급격히 증가하여 2011년 92.3억 달러로 역대 최고치를 경신한 이후 지속 하락하였다. 국제유가가 2014년 하반기부터 2017년 상반기까지 저유가가 지속된 이후 2017년 하반기부터 유가상승세로 전환하여 세계 석유·가스 상류부문 투자가 증가세로 전환(IEA, 2018)했음에도 불구하고 한국의 해외 석유·가스 개발투자액은 지속 감소하여 2019년 13.9억 달러에 그치고 있다(〈표 1〉).

〈표 1〉 한국 해외자원개발투자 현황

(단위: 억 US\$)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
석유·가스	39.4	51.8	64.5	92.3	69.5	45.2	44.0	38.3	18.0	12.9	14.2	13.9
광물자원	18.8	10.2	26.4	12.8	18.4	24.3	19.3	4.3	5.9	4.6	3.8	6.7
합계	58.2	62.0	90.9	105.1	87.9	69.5	63.3	42.6	23.9	17.5	18.0	20.6

출처: e-나라지표⁵⁰⁾

49) 『EBN』, “일본 석유·가스 자주개발률 24% 돌파, 한국은?” <https://www.ebn.co.kr/news/view/829536> (검색일: 2020년 9월 6일).

50) e-나라지표, “해외자원개발 현황,” https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1167 (검색일: 2020년 9월 6일).

2. 일본

일본은 제국주의 시대인 1910년대 말부터 해외자원개발을 시작하였으며, 최근에는 중핵기업 국제석유개발주식회사(INPEX)와 종합상사 등 민간기업이 주도하는 형태로서 자원개발의 효율성을 추구한다. 일본은 글로벌 메이저 석유기업에 준하는 자원개발기업의 육성을 위해 2008년 10월 기업 통합을 통해 중핵기업 INPEX 대형화를 추진하였다. 한편, 민간종합상사들은 글로벌 네트워크, 투자 및 경영, 금융조달, 프로젝트 리스크 관리 등의 역량을 적극 활용하여 해외자원개발에 나서 왔다. 즉 일본 해외자원개발 추진은 민간기업이 주축이 되고, 정부가 정책금융을 통해 민간부문에 위험 보상 자금(이하 리스크 머니)을 공급하는 한편, 자원보유국을 대상으로 공적개발원조(ODA: Official Development Assistance), 경제협력 등을 활용한 자원 외교로 기업의 자원확보를 지원하는 체제를 기본으로 운영되고 있다.

일본 정부는 석유산업 자주성 확보를 위해 해외유전개발을 통한 석유의 안정적 공급 확보를 중요한 정책과제로 설정하고, 이미 1960년대 후반에 석유 자주개발률 30% 달성 정책을 설정했다. 2002년 6월 공포·시행한 「에너지정책기본법」에 근거한 「에너지기본계획」에 따라 해외자원개발 정책을 추진해 오고 있다. 「에너지기본계획」은 향후 10년에 대해 장기적이고 종합적인 에너지정책 추진계획을 수립하며, 3~4년 주기로 재검토하고 있다. 2003년 10월 제 1차 「에너지기본계획」에서는 주요자원 확보를 위해 정부가 적극적으로 참여하고, 경제협력수단(ODA, 정책금융, 무역보험 등)과의 전략적 연대를 추진할 것을 밝히고 있다.

일본 정부는 저유가 시기에다 중장기 자원안보 확보를 위해 해외자원개발 예산을 유지·확대해 왔다(〈표 2〉). 2018년 제5차 「에너지기본계획」에서는 향후 석유수요 감소에도 불구하고, 화석연료 의존도가 높을 것으로 예상하며, 해외자원개발 투자의 중요성을 강조하였다. 2020년 3월 일본경제산업성은 국제 정세를 비롯한 자원시장을 둘러싼 시장 환경이 크게 변화하고 있음을 반영하여 「신(新)국제자원전략」을 발표하였다. 신(新)국제자원전략 내용은 크게 석유·LNG 안보 강화, 희유금속 등 금속광물 안보강화, 기후변화 대응으로 구성되며, 이 중 석유·LNG 안보 강화와 관련하여 일본 에너지 안보를

더욱 강화하고 자주개발률 목표 달성을 위한 중등국가와의 자원외교 강화, 신규 자원확보를 추진하는 한편 석유비축을 효과적으로 활용하고자 한다.

<표 2> 일본 해외자원개발 예산

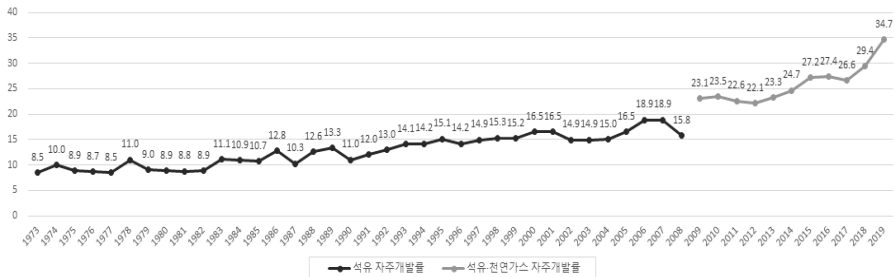
(단위: 억 엔)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
합계	771	764	718	2,390	635

출처: 산업통상자원부⁵¹⁾

일본경제산업성은 석유·가스 개발지표로서 1973년부터 자주개발률을 설정하여 발표해 왔다. 일본 자주개발률은 1973~2008년까지 석유만을 대상으로 하다가, 2009년부터 석유와 천연가스를 합산하여 산출한다. 자주개발률은 한 때 정책목표에서 제외되었다가 2006년 5월 「신(新)국가에너지전략」에서 2030년 40% 이상을 목표로 다시 설정되었다. 일본은 정부의 적극적인 지원 하에 석유·천연가스 자주개발률은 꾸준한 상승세를 보이고 있다. 특히 2019년은 전년대비 5.3%p 급증한 34.7%를 기록, 처음으로 30%대에 진입하며 2030년 목표인 40%에 근접해 가고 있다(<그림 2>). <표 3>은 양국 사례의 특징을 비교·요약한다.

<그림 2> 1973년 이후 일본 석유·천연가스 자주개발률 추이



출처: 일본경제산업성⁵²⁾

주: 1973~2008년까지 석유, 2009년 이후 석유, 천연가스를 합산한 자주개발 비율 공표

51) 산업통상자원부, 『제 6차 해외자원개발기본계획』(세종: 산업통상자원부, 2020), p. 8.

52) 일본경제산업성, “昭和48年度(1973年度)以降の推移,” <https://www.meti.go.jp/press/2020/07/20200722001/20200722001.html> (검색일: 2020년 9월 6일).

<표 3> 2000년대 이후 한·일 해외자원개발 추진체계 비교

	한국	일본
해외자원개발 정책 수립계획 (재수립 주기)	2020년 제 6차 해외자원개발기본계획(2001년 이후 3년 → 2014년 이후 5년)	2018년 제 5차 에너지기본계획 (2003년 이후 3~4년)
정책기조	국제시황 및 정권 교체 등에 따라 해외자원개발 정책기조의 잦은 전환 (2000년대 중반 적극적 → 2014년 이후 소극적)	국제시황 및 정권 변화와 무관하게 자주개발을 제고 목표 하에 일관된 적극적인 정책기조
개발 주체	자원개발 공기업 중심의 투자 → 제5차 기본계획(2014년)에서 공기업 내실화 및 민간투자 지원 중심 표방 이후 사실상 투자 정지	중핵기업 INPEX + 민간기업 중심
해외자원개발 목표 (석유·가스)	제 4차 기본계획(2010년)에서 2019년 자주개발률 30% 목표 → 제 5차 기본계획(2014년)에서 정책목표로서의 자주개발률 폐지 → 제 6차 기본계획(2020년)에서 성과지표로서도 폐지	2006년 「신(新)국가에너지전략」에서 2030년 자주개발률 40% 이상 설정한 뒤 목표 유지
해외자원개발 성과 (석유·가스)	자원개발률: 2015년까지 증가 이후 감소(2009년 9.0% → 2015년 15.5% → 2019년 13.3%)	자주개발률: 지속상승세 (2009년 23.1% → 2015년 27.2% → 2019년 34.7%)

출처: 산업통상자원부, ⁵³⁾ 홍승혜 외 (2015)⁵⁴⁾ 등을 바탕으로 저자 재구성

IV. 한국 정책금융의 지원실적 분석

본 장에서는 정부의 해외자원개발 사업에 대한 정책금융 지원실적을 리스크가 높은 탐사단계에 대한 지원(한국의 특별융자, 일본의 JOGMEC 출자)과 개발·생산단계에 대한 각국 ECA의 자원개발금융 지원으로 구분하여 살펴보고, 이 중 ECA의 자원개발금융 실적을 총 GDP 대비 비중을 구하여 분석한다. 정부의 정책 방향에 따라 정책금융의 수요 역시 변화하므로, 한국은 정부의 해외자원개발 정책방향이 소극적으로 전환됨에 따라 정책금융의 지원실적이 감소할 것으로 가정되는 반면 일본은 정부의 일관된 적극적인 해외자원개발 정책 추진에 따라 정책금융의 지원실적이 유지·증가세를 보일 것으로 예상된다.

53) 산업통상자원부, 『제 4차 해외자원개발기본계획』(세종: 산업통상자원부, 2014); 산업통상자원부, 『제 5차 해외자원개발기본계획』(세종: 산업통상자원부, 2017); 산업통상자원부 (2020).

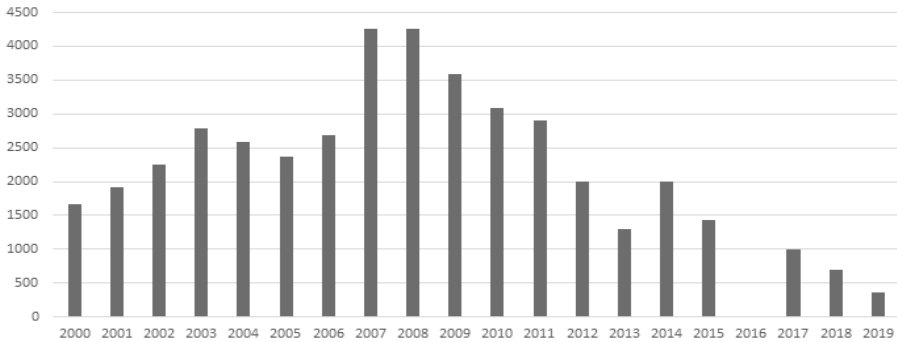
54) 홍승혜 외 (2015), pp. 3-13.

1. 탐사단계

한국 정부의 해외자원개발 재정 지원은 크게 공기업 출자,⁵⁵⁾ 용자, 보조금⁵⁶⁾ 등으로 구분되며 이 중 민간기업의 탐사사업을 대상으로 이루어지는 용자는 성공불용자 방식으로 운용된다. 즉 탐사사업 실패 시 용자원리금 전액 또는 일부를 면제하고, 성공 시에는 원리금 외에 특별부담금⁵⁷⁾을 징수한다. 성공불용자 예산은 2007~2008년 연간 4,260억 원으로 최고치를 기록했으나, 이후 공기업 대형화 정책으로 인해 대부분의 정부예산이 공기업 출자에 배정되면서 동 예산은 대폭 축소되었고, 2016년에는 신규 예산액이 0원으로 삭감되었다. 2017년 특별용자금이라는 이름으로 부활했으나 규모가 1,000억 원으로 대폭 축소되었을 뿐 아니라, 경직적인 운용방식과 지원혜택 축소로 인해 기업들의 실수요가 낮아 점점 규모가 작아져 2018년 700억 원, 2019년 367억 원으로 급감하였다(<그림 3>).

<그림 3> 한국 특별용자금(舊 성공불용자) 지원 추이

(단위: 억 원)



출처: 기획재정부 (2016),⁵⁸⁾ 김유정 (2020)⁵⁹⁾ 등을 바탕으로 저자 재구성

주: 에너지광물자원 대상으로 하며, 2015년까지 명칭은 성공불용자

55) 정부 출연기업인 한국석유공사와 한국광물자원공사에 출자하는 자본금.

56) 한국광물자원공사의 사업전 사업화를 위한 조사사업을 지원하는 자금. 기획재정부 (2016), p. 12.

57) 탐사사업이 상업적 생산 개시 이후 개발사업비 회수, 용자 원리금 상환, 개발기업이 조달한 조사 및 탐사 사업비 회수가 완료된 이후에 수익이 발생할 경우, 이 수익에서 용자 기여율을 곱한 그 액의 20%를 특별부담금으로 정부에 납부함. 기획재정부 (2016), pp. 14-15.

58) 기획재정부 (2016), p. 18.

59) 김유정 (2020), p. 15.

2. 개발·생산 단계

한국 자원개발기업은 글로벌 메이저 기업이나 자원보유국의 국영석유기업 대비 경험, 자본력, 전문인력 등 모든 측면에서 경쟁력 열위에 있다. 기업 입장에서 투자대상 광구에 대한 정확한 분석이 어려워 위험요인에 대한 정확한 평가가 이루어지지 못해 투자결정이 어렵고, 투자 성공률도 낮아지게 된다. 금융기관도 전문가 확보 미비로 인해 사업 위험에 대한 판단이 어려우며 결국 민간금융이 위축될 수밖에 없다. 한국 민간금융기관 중 해외자원개발사업에 대한 금융을 제공하는 곳은 거의 전무하며, 한국수출입은행, 무역보험공사 등과 같은 ECA들이 한국 기업의 해외자원개발 금융지원을 주도하는 역할을 한다.

한국수출입은행은 해외자원개발 사업에 대한 금융제공이 설립목적상 기본 업무에 포함되어 있다.⁶⁰⁾ 한국수출입은행은 해외자원개발 사업 전(全) 단계에 걸쳐 대출(해외투자관련 자금), 보증(채무보증, 이행성보증), 지분투자·펀드 등의 금융상품을 지원한다. 지분투자는 여러 제약사항으로 인해 거의 이루어지지 않고 있으며, 주로 개발·생산 단계의 사업에 대해 대출, 보증의 형태로 정책금융 지원을 제공한다. 무역보험공사는 해외자원개발 종합보험, 해외자원개발펀드 보험 등의 서비스를 제공하여 한국 기업의 해외자원개발 사업을 지원하고 있다.

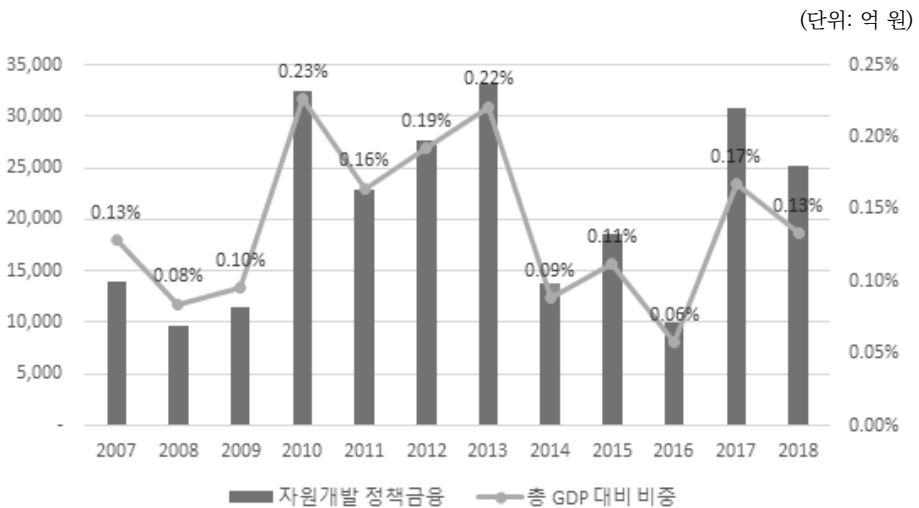
한국은 2001년 이후 6차에 걸쳐 해외자원개발 기본계획을 발표하였는데, ECA의 역할에 대해서는 제 2차 계획(2004년)에서부터 언급되었고, 제 3차(2007년)와 제 4차 기본계획(2010년)에서 용자 및 보증 규모가 큰 폭으로 증가하고 다양한 금융상품 취급을 유도하는 등 정책금융기관의 역할 강화가 요구되어 왔다. 제 5차 기본계획(2014년)에서도 이러한 기조가 이어지며 무역보험공사의 해외자원개발 프로젝트 파이낸싱 금융지원과 국가 리스크 헤징 지원을 확대(2013년 3.2조 원 → 2023년 20조 원)하고, 수출입은행은 기존 기업금융 방식 위주의 지원에서 벗어나 다양한 형태의 위험 분담을 통한 한국 기업의 해외자원개발 사업을 지원하는 역할을 요구하였다. 그러나

60) 수출입은행법 제1조에 의하면 수출입, 해외투자 및 해외자원개발 등 대외 경제협력에 필요한 금융을 제공하는 데에 설립목적이 있다.

제 6차 기본계획에서 민간기업에 대한 특별용자 지원 강화를 표방하고, ECA의 자원개발 금융상품 확충 대안은 제시되지 않았다.

한국의 해외자원개발을 위한 정책금융 지원(대출과 보증)은 2010년을 기점으로 1조 원 수준에서 2조~3조 원 수준으로 큰 폭으로 증가한다. 2014~2016년 저유가 시기에는 기업 수요 급감으로 지원 규모가 1조 원대로 하락하나 2017년 하반기 유가상승 등으로 2017년부터는 다시 3조 원 수준으로 증가한다. <그림 4>는 2007년 이후 한국 ECA의 자원개발금융 지원실적과 총 GDP 대비 비중을 보여준다. 총 GDP 대비 ECA의 자원개발 정책금융 실적 비중은 2010년 이후 저유가 시기를 제외하고는 대체로 0.1~0.2%대 범위를 유지하였다. <표 4>는 한국의 해외자원개발 추진정책에 따른 정책금융의 지원실적을 정리한다.

<그림 4> 한국 ECA의 자원개발금융 지원실적과 총 GDP 대비 비중



출처: 한국 ECA, KOSIS 국가통계포털⁶¹⁾ 등을 바탕으로 저자 재구성

주: 한국 ECA 자원개발금융 실적은 에너지·광물자원 수입 및 투자에 대한 ‘대출’+‘보증’ 지원 실적(승인 기준)

61) KOSIS, “OECD 국가의 주요지표,” http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_02_01_01&vwcd=MT_RTITLE&parmTabId=M_02_01_01#SelectStatsBoxDiv (검색일: 2020년 9월 21일).

<표 4> 한국의 해외자원개발 추진정책에 따른 정책금융의 지원실적

해외자원개발 기본계획			연도	평균유가 (\$/bbl)	정책금융의 지원실적	
발표 시기	주요 내용	정책금융 지원 관련			탐사 단계	개발·생산 단계
					특별용자 (구(舊) 성공불용자) (억 원)	총 GDP 대비 ECA의 자원개발금융 비중(%)
제 1차 (2001년 2월) 저유가	<ul style="list-style-type: none"> • 해외자원확보 필요성 강조 • 민간참여 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 용자제도 개선 • 채무보증제 도입 	2001	25	1,922	-
			2002	25	2,250	-
			2003	29	2,780	-
제 2차 (2004년 12월) 유가 상승기	<ul style="list-style-type: none"> • 자주개발물 운영 강화 • 공기업 외형 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 에트회계 확대 • ECA의 정책금융 확대 추진 	2004	38	2,578	-
			2005	54	2,371	-
			2006	65	2,690	-
제 3차 (2007년 8월) 유가 급등기	<ul style="list-style-type: none"> • 자주개발 목표 강화 • 공기업 전문 육성 	<ul style="list-style-type: none"> • 용자제도 개선, 자원펀드 확대 • ECA의 정책금융 강화 	2007	71	4,260	0.13
			2008	98	4,260	0.08
			2009	62	3,582	0.10
			2010	79	3,093	0.23
제 4차 (2010년 12월) 고유가 시기	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌 경쟁력 확보 • 비전통자원개발 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 투자재원 다양화 방안 • ECA의 정책금융 지원 확대 	2011	104	2,901	0.16
			2012	105	2,000	0.19
			2013	104	1,300	0.22
제 5차 (2014년 8월) 유가급락	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업 내실화, 민간투자 확대 유도 • 자주개발 정책목표 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> • ECA의 정책금융 지원방안의 선택과 집중 	2014	96	2,006	0.09
			2015	51	1,438	0.11
			2016	43	0	0.06
			2017	53	1,000	0.17
			2018	69	700	0.13
			2019	62	367	-
제 6차 (2020년 5월) 저유가 시기	<ul style="list-style-type: none"> • 자원개발에서 자원안보로의 정책 전환 • 자원개발 성과목표 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별용자 지원비용 상한 및 감면비용 상향 검토 				

출처: 유진석 (2017),⁶²⁾ <그림 3>, <그림 4> 등을 바탕으로 저자 재구성

주: 평균유가는 각 연도의 3종 유종(두바이유, WTI유, 브렌트유)의 평균 가격

62) 유진석 (2017), pp. 23-30.

V. 일본 정책금융의 지원실적 분석

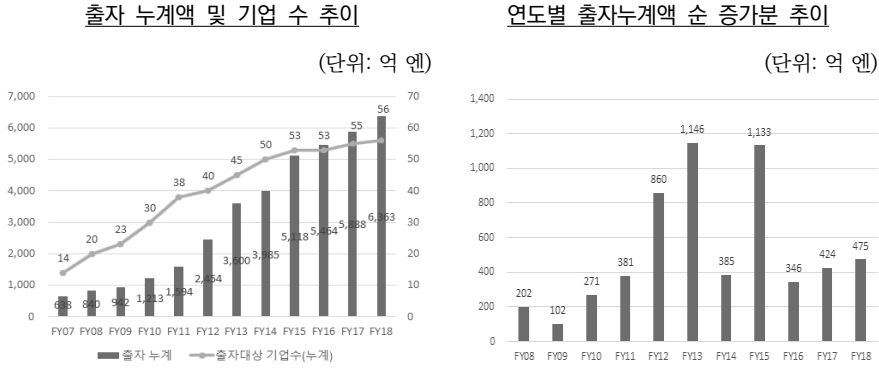
1. 탐사 단계

일본 석유천연가스금속광물자원기구(JOGMEC)의 주요 업무에는 자원탐사 및 개발 관련 출자·융자⁶³⁾ 및 보증이 있으며 그 외에 기술개발 및 지원, 정보수집 및 제공, 지질구조조사, 석유·가스·희귀금속 비축 등의 업무를 수행한다. JOGMEC 지원은 리스크가 높은 탐사단계 사업에 대한 출자를 중심으로 구성된다. 탐사사업에 대한 JOGMEC 출자한도는 50%에서 2007년 7월부터 75%로 상향조정되었다. JOGMEC 출자비율이 50%를 초과할 경우 민간주도 원칙에 따라 민간출자분 상회분에 관해서는 의결권이 없는 종류주를 보유하고, 출자지분은 기업 재구매 조건이므로, JOGMEC 출자는 실질적으로 JNOC의 성공불용자가 변형된 형태라고 할 수 있다. JOGMEC 출자 대상이 기존에는 탐사광권 확보에만 국한되었으나 2016년 JOGMEC법 개정으로 출자 대상 범위를 확대하여 개발단계에 진입한 프로젝트와 M&A에 대한 출자까지 가능하게 되었다.

2020년 「신(新)국제자원전략」에서는 일본기업의 석유·가스 상류부문의 개발 촉진을 위해 JOGMEC의 리스크머니를 추가로 공급한다는 내용을 포함한다. 동 전략은 JOGMEC 지원대상 범위를 확대하여 단독 권리취득업무 대상을 기존의 상류부문에서 액화사업으로 확대하였다. JOGMEC의 출자 누계액은 2007년(회계년도) 이후 증가세를 지속하며 2007년 638억 엔에서 2018년 6,363억 엔으로 증가하였다(〈그림 5〉). 출자대상 기업 수(누계)는 2007년 14개 사에서 2018년 56개사로 꾸준히 증가하였다. 연도별 출자 누계액 순증가액은 2008년 202억 엔에서 2018년 475억 엔으로 증가하였고 특히 자원안보 위기가 발생하거나 전략적으로 필요한 시기에는 일시적으로 큰 폭으로 증가하는 양상을 보인다. 즉 2011년 후쿠시마 원전사고 이후인 2012년, 2013년이 각각 860억 엔과 1,146억 엔으로 증가했고, 저유가 시기인 2015년에도 1,133억 엔으로 대폭 증가하였다.

63) 석유·천연가스 자원의 경우에는 JOGMEC 융자 업무 폐지.

<그림 5> JOGMEC 출자 및 출자대상 기업 수 추이



출처: JOGMEC⁶⁴⁾

주: 석유·가스 부문

출처: JOGMEC⁶⁵⁾을 바탕으로 저자 재구성

2. 개발·생산 단계

일본 수출신용기관(ECA)인 국제협력은행(JBIC)과 일본무역보험(NEXI)은 JOGMEC과 공조하여 중장기 대형 자원개발 프로젝트에 대한 자금조달을 지원한다. JOGMEC이 주로 리스크가 높은 탐사단계 사업에 리스크 머니를 공급하는 역할을 한다면 JBIC과 NEXI는 해외자원개발사업 타당성조사 이후 경제성이 확인된 개발·생산단계 사업에 대해 각각 대출과 보험 서비스를 제공한다. JBIC의 설립목적은 일본 주요자원의 해외개발 및 취득 촉진에 있으며, 2000년대 초반부터 다양한 금융상품을 통해 일본 기업들을 지원하고 있다. 즉 일본기업의 자원개발 사업참여권 취득에 따른 자원개발, 자원 확보 관련 해외 인프라 사업, 장기계약에 근거한 자원수입 등 일본 자원확보에 간접적 또는 향후 기여할 것으로 평가될 경우 투자금융 및 수입금융 방식으로 지원한다. NEXI는 해외투자보험,⁶⁶⁾ 해외사업자금 대부보험⁶⁷⁾과 자원

64) JOGMEC, *JOGMEC REPORT 統合報告書 2019*(Tokyo: JOGMEC, 2019).

65) JOGMEC (2019).

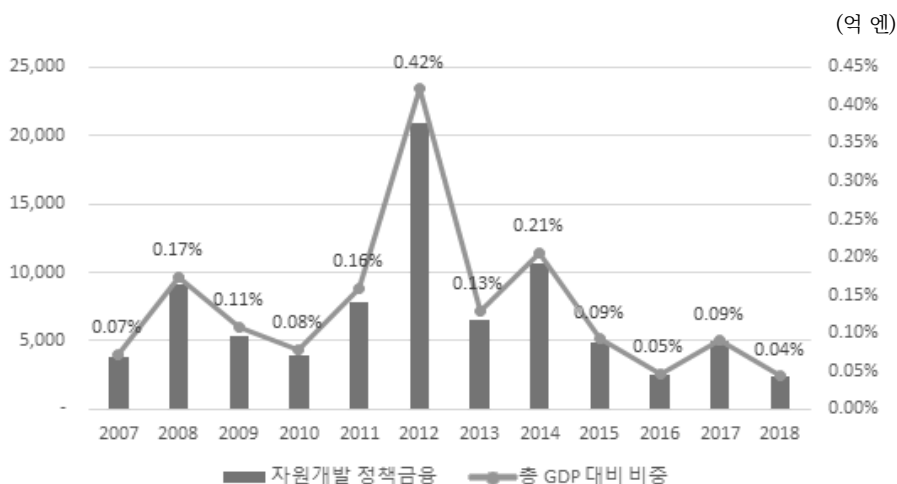
66) 해외에서 일본기업 등이 자회사와 합병회사 설립 시 전쟁, 자연재해 등 불가항력으로 인해 사업을 지속할 수 없게 된 때 손실 추당.

67) 일본 기업, 은행 등이 자원개발 프로젝트를 위해 외국정부와 기업에 사업자금을 융자한 경우 전쟁, 자연재해 등 불가항력과 용자처 등의 파산과 지불불능으로 대부금 변제 및 상환이 이루어지지 못할 때 손실 추당.

에너지 프로젝트의 위험을 고려하여 일정 요건을 만족할 경우 일반 보험요율 대비 낮은 요율의 자원에너지종합보험 등의 서비스 지원을 통해 해외자원개발 사업과 관련한 각종 위험을 커버하여 일본기업의 자금 조달을 원활하게 한다.

2007년(회계년도) 이후 10년간 일본 ECA의 자원금융 지원 규모(승인 기준)는 최근 10년간 공급위기 시를 제외하고는 연간 평균 약 4,000억 엔 수준이다. 2011년 후쿠시마 원전 사고 발생으로 공급 위기가 발생한 시기에는 수요가 급증한 LNG 확보를 위한 지원을 강화한 결과 2011~2014년 지원 규모가 2~4배 이상 확대되었고, 특히 2012년, 2014년의 지원규모는 각각 2조 엔과 1조 엔 이상을 기록하였다. <그림 6>은 2007년 이후 일본 ECA의 자원개발금융 지원실적과 일본의 총 GDP 대비 비중을 보여준다. 지난 10년간 GDP 대비 일본 ECA의 자원개발 정책금융 실적 비중은 2012년과 2014년을 제외하고는 대부분 0.1% 미만의 비중을 나타내고 있으며, 공급위기 발생 이후에는 0.21~0.42%까지 큰 폭으로 증가하였다.

<그림 6> 일본 ECA의 자원개발금융 지원실적과 총 GDP 대비 비중



출처: JBIC Annual Report,⁶⁸⁾ KOSIS 국가통계포털⁶⁹⁾ 등을 바탕으로 저자 재구성
 주: 일본 ECA의 지원 실적은 에너지·광물자원 수입 및 투자에 대한 '대출' 지원 실적(승인 기준)

68) JBIC, *Annual Report*(Tokyo: JBIC, 2011~2019).

69) KOSIS, "OECD 국가의 주요지표," http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_02_01_01&vwcd=MT_RTITLE&parmTabId=M_02_01_01#SelectStatsBoxDiv (검색일: 2020년 9월 21일).

〈표 5〉는 일본의 해외자원개발 추진정책에 따른 정책금융의 지원실적을 정리한 것이다.

〈표 5〉 일본의 해외자원개발 추진정책에 따른 정책금융의 지원실적

해외자원개발 정책·계획		연도	평균 유가 (\$/bbl)	정책금융의 지원실적	
				탐사 단계 JOGMEC 출자자액 증분 (억 엔)	개발·생산 단계 총 GDP 대비 ECA의 자원개발금융 비중(%)
주요 정책·계획 (발표 시기)	주요 내용				
제 1차 에너지기본계획 (2003년)	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 자원확보 위해 정부 적극 참여 • '3E+S'(에너지 안보, 효율성, 환경보호, 안전) 정책 • 경제적 협력수단(정책금융 등)과의 전략적 연대 	2001	25	-	-
		2002	25	-	-
		2003	29	-	-
		2004	38	-	-
		2005	54	-	-
新국가에너지전략 (2006년)	<ul style="list-style-type: none"> • 2030년 석유·가스 자주개발률, 40% 이상 재설정 	2006	65	-	-
		2007	71	-	0.07
자원확보지침 (2008년)	<ul style="list-style-type: none"> • 자원보유국과의 협력 구축 	2008	98	202	0.17
		2009	62	102	0.11
제 3차 에너지기본계획 (2010년)	<ul style="list-style-type: none"> • 2030년 석유·가스 자원개발 목표(40% 이상) 재확인 	2010	79	271	0.08
		2011	104	381	0.16
자원확보전략 (2012년)	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 유전의 광권 연장, 프런티어 지역 참여 확대 • 민간기업 금융지원 확대 	2012	105	860	0.42
		2013	104	1,146	0.13
제 4차 에너지기본계획 (2014년)	<ul style="list-style-type: none"> • '3E+S' 정책 재확인 • 자원의교 강조 • JOGMEC 재정지원 확대 	2014	96	385	0.21
		2015	51	1,133	0.09
		2016	43	346	0.05
		2017	53	424	0.09
제 5차 에너지기본계획 (2018년)	<ul style="list-style-type: none"> • 석유수요 감소 불구 해외자원개발 투자 중요성 강조 	2018	69	475	0.04
		2019	62	-	-
新국제자원전략 (2020년 5월)	<ul style="list-style-type: none"> • 석유·LNG 안보강화 (자주개발률 목표 달성 위한 중동국가와의 자원의교 확대 등) 				

출처: 홍승혜 외 (2015),⁷⁰⁾ 〈그림 5〉, 〈그림 6〉 등을 바탕으로 저자 재구성

주: 평균유가는 각 연도의 3종 유종(두바이유, WTI유, 브렌트유)의 평균 가격

70) 홍승혜 외 (2015), pp. 3-9.

VI. 한·일 정책금융의 실행 성과에 대한 평가

IV장과 V장에서는 지난 10년간 한국과 일본의 정책금융의 지원실적을 각각 분석해 보았다. 분석 결과 한국과 일본의 탐사단계에 지원되는 정책금융 지원인 특별용자와 JOGMEC의 출자 지원규모는 정부의 정책방향을 그대로 반영하며 감소하거나 증가하는 모습을 보였다. 이에 반해 개발·생산 단계에 지원되는 ECA의 자원개발금융은 정책방향에 따른 추세를 보이기보다는 기관 본연의 설립목적에 부합하는 금융 수요 여부에 따라 증감하였다. <표 6>은 한국과 일본의 해외자원개발을 위한 정책금융의 지원실적과 자원(자주)개발률을 비교한다.

<표 6> 한·일의 해외자원개발을 위한 정책금융의 지원실적과 자원(자주)개발률 비교

연도	평균 유가 (\$/bbl)	한국			일본		
		정책금융의 지원실적		석유·가스 자원개발률 (%)	정책금융의 지원실적		석유·가스* 자주개발률 (%) *2007-2008은 석유
		탐사단계	개발·생산단계		탐사단계	개발·생산단계	
		특별용자 (구(舊) 성공불용자) (억 원)	총 GDP 대비 ECA 자원개발 금융 비중 (%)		JOGMEC 출자잔액 증분 (억 엔)	총 GDP 대비 ECA 자원개발 금융 비중 (%)	
2007	71	4,260	0.13	4.2	-	0.07	18.9
2008	98	4,260	0.08	5.7	202	0.17	15.8
2009	62	3,582	0.10	9.0	102	0.11	23.1
2010	79	3,093	0.23	10.8	271	0.08	23.5
2011	104	2,901	0.16	13.7	381	0.16	22.6
2012	105	2,000	0.19	13.8	860	0.42	22.1
2013	104	1,300	0.22	13.6	1,146	0.13	23.3
2014	96	2,006	0.09	14.4	385	0.21	24.7
2015	51	1,438	0.11	15.5	1,133	0.09	27.2
2016	43	0	0.06	14.9	346	0.05	27.4
2017	53	1,000	0.17	12.7	424	0.09	26.6
2018	69	700	0.13	12.5	475	0.04	29.4
2019	62	367	-	13.3	-	-	34.7

출처: <그림 1>, <그림 2>, <표 4>, <표 5>를 바탕으로 재구성

주: 평균유가는 각 연도의 3종 유종(두바이유, WTI유, 브렌트유)의 평균 가격

일본의 해외자원개발 정책은 2030년 40% 이상의 석유·가스 자원개발률 달성이라는 목표 하에 비교적 일관되게 추진되고 있으며, 그에 따라 정책금융 지원 실적도 꾸준히 유지·강화되고 있다. 특히 2011년 후쿠시마 원전사고로 인한 공급 위기가 발생하거나 해외 우량 자산 확보의 기회로 활용할 수 있는 저유가 시기에는 그 지원 규모가 큰 폭으로 증가하였다. JOGMEC의 출자 지원규모의 순증가분은 2010년 이후 연간 약 300~400억 엔 수준을 기록하고 있으나 원전 사고 이후인 2012~2013년과 저유가 시기인 2015년은 출자누계액 순증가분이 1,000억 엔 내외 수준으로 크게 증가하는 등 리스크머니 공급의 기능을 충실히 해내고 있다. 일본 ECA에 의한 자원개발금융 지원규모는 평상시에는 연간 평균 4,000억 엔 수준이며, 원전 사고 여파로 LNG 수요가 급증한 2012년은 2조 엔까지 지원이 확대된다. 일본 ECA의 자원개발금융 지원 실적의 GDP 총액 대비 비중은 평상시에는 0.1% 내외의 수준인데, 공급위기가 발생한 이후인 2012년과 2014년에는 대폭 증가한 0.42%와 0.21%를 기록하여 시장 상황 변화 및 기업의 수요급증에 따른 탄력적인 대응을 하고 있음을 확인하였다.

한국은 해외자원개발 정책기조가 일관성이 없이 국제 시황이나 정권교체 등에 따라 변화하고, 2014년 이후 소극적 방향으로 전환하며 자원개발률 달성이라는 정책목표를 폐지하였다. 이러한 정책기조의 전환은 2010년 이후 특별용자의 급격한 감소로 이어진다. 특별용자는 지원규모 축소뿐만 아니라 운영상의 문제도 많이 제기되는 등 실질적으로 기업의 해외자원개발 탐사사업의 리스크머니를 공급하는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 한국 ECA에 의한 자원개발 금융규모는 2010년 이후 저유가 시기(2014~2016년)를 제외하고는 약 2조~3조 원대를 기록하는데 이는 2010년 이전 대비 2~3배 증가한 수준이며, 2010년대 중반 정책기조의 변화에도 불구하고 비교적 꾸준한 지원 실적이 유지되고 있다. GDP 총액 대비 한국 ECA의 자원개발금융 지원 비중은 저유가 시기인 2014~2016년을 제외하고는 대체로 0.1~0.2%대의 범위를 유지하였는데 이는 일본 ECA의 GDP 총액대비 자원개발금융 비중이 공급위기의 영향이 있는 해를 제외하고, 대부분 0.1% 미만인 것에 비해 상대적으로 높은 수준이다. 다만 저유가 시기에 한국 ECA의 자원개발 금융 지원규모가 2010년 이전 수준인 1조 원대로 하락하였는데 이는 기업

의 투자수요 위축을 반영한 결과로 판단된다. 즉 한국은 리스크머니를 공급하는 탐사단계에 대한 정책금융 지원은 정부의 정책방향과 연동하며 급감한 데 반해, 개발·생산단계를 지원하는 ECA의 자원개발금융 지원실적은 정책방향 전환에도 불구하고, 비교적 안정적인 지원 흐름을 유지하며 기업의 금융수요에 부합한 것으로 평가된다.

한국의 ECA 정책금융 규모가 일본에 비해 상대적으로 높은 이유는 해외자원개발금융에 대한 민간금융기관의 참여가 경험, 역량 부족 등으로 거의 없고, ECA가 주도적인 역할을 하고 있기 때문으로 파악된다. 반대로 일본의 ECA 정책금융 규모가 한국에 비해 크지 않은 것은 일본 ECA가 자국 기업이나 금융기관의 참여를 촉진하는 역할을 하고, 일본 민간금융기관의 해외자원개발 개발·생산 단계에 대한 금융 참여도가 상대적으로 높기 때문으로 판단된다.

양국의 해외자원개발 정책방향과 정책금융의 지원실적 차이는 해외자원개발 성과인 석유·가스 자원(자주)개발률에도 영향을 미치고 있다. 한국 석유·가스 자원개발률은 2008년 이후 급증하여 2015년 최고치 15.5%를 기록한 이후 하락세로 전환하여 2019년 13.3%를 기록하였다. 한국 ECA의 정책금융 지원이 비교적 안정적이었음에도 불구하고, 정부의 해외자원개발 정책 기조의 선회는 탐사단계에 대한 특별용자 규모의 감소로 이어지고, 이는 6~7년 후 해외자원개발 성과에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 물론 석유·가스 자원개발률 감소는 탐사단계에 대한 정책금융의 지원규모 축소뿐만 아니라 자원개발 공기업들의 해외자산 매각의 영향도 있었을 것으로 추정된다. 반면 일본은 정부가 적극적인 해외자원개발 정책을 일관되게 추진하고, 탐사단계에 대한 정책금융 지원을 유지·확대한 결과 석유·가스 자주개발률이 지속적으로 증가하여 2019년 34.7%를 기록하였다. 즉 일본의 해외자원개발 정책금융 지원은 리스크가 높은 탐사단계를 중심으로 이루어지고 있으며, 탐사단계에서 개발·생산 단계에 도달한 사업들이 증가하면서 자주개발률이 상승한 것으로 볼 수 있다. 일본이 한국에 비해 GDP 대비 ECA의 자원개발금융 비중이 상대적으로 낮고, 최근 비중이 하락하고 있지만 ECA가 민간금융기관 참여를 촉진하는 역할을 하고, 개발·생산 단계에 있는 해외자원개발사업에 대한 금융지원에서 일본 민간금융기관이 일정 역할을 담당하고 있어 자주개발률 상승세가 지속되고 있다.

VII. 결론

에너지 수입 의존도가 높은 한국과 일본은 공통적으로 자원안보 차원에서 해외자원개발을 추진하였으나 2010년 이후 상이한 전개 양상을 보이게 되었다. 일본이 석유·가스 자원의 자주적이고 안정적이라는 정책목표 하에 일관성 있게 정책을 추진하고 탐사단계에 대한 정책금융 지원을 유지·강화한 반면, 한국은 유가 등 국제 시장 여건, 정권교체 등에 따라 정책 추진의 일관성을 유지하지 못하였고, 그에 따라 특별용자와 같은 정책금융 지원이 급감하였다. 또한 저유가 시기에 일본이 저유가를 기회로 삼아 오히려 자원개발 예산을 늘리고, 정책금융 지원규모를 더욱 확대하여, 전략적 차원에서 해외 자원개발 투자를 지속 강화한 데 반해 한국의 해외자원개발 투자에 대한 정책금융 지원이 급감한 점도 대조적이다. 이러한 정부의 정책방향 및 정책금융 지원실적의 차이는 해외자원개발의 성과지표인 자원(자주)개발률에도 영향을 끼쳐 한국 자원개발률이 2015년 이후 하락세로 전환한 데 반해 일본 자주개발률은 꾸준히 증가하여 2030년 목표치인 40% 이상에 근접해 가고 있다.

한국이 해외자원개발을 통한 자원안보 확보를 위해서는 무엇보다 적극적인 해외자원개발 정책을 일관되게 추진할 필요가 있다. 해외자원개발사업은 장기의 고위험 사업으로 장기적인 안목과 전략 없이는 성공하기 어렵다. 그만큼 오랜 시간과 자금이 투자되어야 하는 데 잦은 정책 방향의 변경은 불필요한 비용만 과다하게 발생시킬 수 있다. 해외자원개발 정책은 국제 시황이나 정권교체 등에 상관없이 지속적이고 꾸준히 추진해 나가야 하며 단기성과에 급급해서는 성공하기 어렵다.

양국 정책금융의 실행성과를 비교 분석한 결과 리스크가 높은 탐사단계에 대한 꾸준한 정책금융 지원과 개발·생산단계에서 민간금융기관들의 참여를 높이는 것이 중요하다는 점을 알 수 있다. 한국도 일본과 같이 해외자원개발에 꾸준한 성과를 내기 위해서는 정책의 지속적인 추진과 함께 탐사단계 중심으로 정책금융 지원의 지속적인 강화가 필수적으로 요구된다. 특히 특별용자 부문의 규모 확대와 함께 기업에 실질적으로 혜택을 제공할 수 있도록 운용제도의 변경이 요구된다. 그리고 일본과 같이 저유가 시기에도 정책금융 지원규모의 확대를 통해 기업의 투자를 유인하여 공급부족 및 유가 급등기에

대비할 필요가 있다.

또한 한국기업의 해외자원개발 사업 참여를 촉진하기 위해서는 정책금융을 통한 투자 유인책들이 수반되어야 하며, 특히 탐사단계에 제공되는 리스크머니의 공급확대 및 내실화가 필요하다. 일본의 JOGMEC이 직접 출자 뿐 아니라 세제혜택, 보증사업까지 담당하며 일본기업의 해외자원개발을 전 방위에서 지원하여 기업의 투자를 원활하게 하는 마중물 역할을 하고 있음을 고려할 때, 한국의 특별용자 규모 확대를 비롯한 운용제도의 재정비와, 나아가 일본 JOGMEC과 같이 탐사단계를 중심으로 한 해외자원개발사업을 지원하는 전담기관의 신설도 검토할 필요가 있다.

에너지원 구성에 있어서 핵심적인 축을 이루는 석유와 가스의 안정적 수급은 자원안보의 차원에서 충분히 고려되어야 한다. 에너지 전환과 자원안보는 상호 배타적인 개념이 아니라 상호 보완적인 개념으로 이해되어야 하며, 후자는 전자의 지속적인 추진을 가능하게 하는 토대가 된다. 해외자원개발은 단기간의 수익 창출과 결과에 기반을 두는 것이 아니라, 보다 중장기적인 시각에서의 에너지 안보 인프라의 구축이라는 점에서 중요성을 가져야 한다. 자원안보와 해외자원개발에 있어서는 경제성의 분석과 해당 프로젝트의 특성을 고려한 정책적 지원이 동반되어야 한다는 점에서 정치, 경제, 외교가 융합된 복합적 접근이 요구된다.

[부 록] 성공불용자와 특별용자의 비교

성공불용자는 정부의 자원개발사업 용자지원 중의 하나로서 자원개발사업 중 성공확률이 낮은 조사·탐사 사업 및 투자위험보증사업 등에 대해 자금 일부를 용자해 주되, 사업 실패가 확정된 경우 용자지원의 원리금 등을 면제 또는 감면해주고, 성공할 경우에는 원리금과 특별부담금을 징수하는 제도이다. 1983년 ‘해외자원개발사업법[법률 제 10843호]’ 제 1차 개정 시 석유 개발사업용자고시를 제정하면서 도입되었다. 정부의 해외자원개발사업에 대한 용자는 에특회계의 용자계정에 근거를 두는 바, 성공불용자의 재원도 에특회계에 기반을 둔다. 정부는 2006년 이후 에특회계에서 신재생에너지 분야 지원을 위한 재원의 일부를 전력산업기반기금으로 이전하고 남은 재원을 해외자원개발에 투입하고, 2007년부터 교통세 일부를 에특회계로 전환하는 등 해외자원개발을 위한 예산을 확충해 왔으나 2006년 성공불용자 신규 예산액이 전액 삭감되었다.⁷¹⁾

이후 성공불용자의 용자 및 감면 비율을 조정하고 시행규칙을 개정하여 2017년 1월부터 성공불용자의 명칭을 특별용자로 변경하였다. 성공불용자의 기본 용자비율은 해당 사업비의 50%이며, 사업에 따라 가점비율이 합산되는 구조여서 실질적으로 80%까지 지원이 가능했다. 그러나 2017년 이후 특별용자는 최대 용자비율이 30%로 제한된다. 용자지원을 받은 탐사(조사) 사업 실패 시 성공불용자는 100% 감면을 받았으나 특별용자는 원금의 70%를 감면할 수 있으며 나머지 30%의 원금은 탐사(조사)사업 종료 후에 상환한다. 사업 성공 시에는 성공불용자와 특별용자 모두 원리금 상환과 함께 특별부담금을 정부에 지불해야 한다. 특별부담금은 상업적 생산에 성공한 사업이 탐사·개발사업비 회수 및 용자원리금 상환 완료 이후의 수익에 용자 기여율을 곱한 금액의 20%로서 15년간 정부에 납부한다.⁷²⁾

71) 기획재정부 (2016), pp. 31-32.

72) 이태의 외 (2017), pp. 33-34.

<표 7> 성공불용자와 특별용자비교

	성공불용자	특별용자
용자액 상한선	투자비의 50% (가점을 통해 80%까지 가능)	투자비의 30%
실패 시 감면율	100%	70% (지원받은 용자금 중 30%는 탐사사업 종료 후 상환)
특별부담금	수익 × 용자기여율 × 20%	성공불용자와 동일

출처: 해외자원개발사업자금 용자기준 고시. 이태의 외 (2017)⁷³⁾

73) 이태의 외 (2017), p. 34.

[참고문헌]

- 기획재정부. 『2016-2020 국가재정운용계획 에너지분야 보고서』(세종: 기획재정부, 2016).
- 김윤경, 허은녕, 김대형, 김지환, 김지효, 이원경. 『일본의 에너지자원개발 용자제도 분석 연구』(서울: 해외자원개발협회, 2009)
- 김유정. “특별용자의 ‘리스크 머니’ 기능 회복을 위해.” 『해외자원개발협회 자원 가치 미래』 Summer Vol. 20 (해외자원개발협회, 2020).
- 김지효, 김윤경. “해외 석유·가스개발사업에 대한 성공불용자의 지원효과 분석 연구.” 『에너지경제연구』 제12권 제2호 (에너지경제연구원, 2013).
- 김현태, 도이희, 박희원, 양구정, 이철규, 허은녕. 『해외자원개발금융』(서울: 한국금융연수원, 2011).
- 도현재, 김태현, 이태의, 김재엽, 정우진. “자원개발 지원체제와 효과의 한·일 비교 분석.” 『에너지경제연구원 자체연구보고서』 제16-03호 (에너지경제연구원, 2016).
- 박호정, 김재경. “실물경기변동 모형을 이용한 해외석유·가스 개발사업의 경제적 효과 분석.” 『자원·환경경제연구』 제25권 제2호 (한국자원경제학회, 2016)
- 산업통상자원부. 『제 4차 해외자원개발기본계획』(세종: 산업통상자원부, 2014).
- _____. 『제 5차 해외자원개발기본계획』(세종: 산업통상자원부, 2017).
- _____. 『제 6차 해외자원개발기본계획』(세종: 산업통상자원부, 2020).
- 성동원. “해외자원개발을 위한 정책금융의 역할.” 『해외경제연구소 Issue Briefing』 (한국수출입은행, 2011).
- 신장철. “일본의 해외자원 개발과 소고쇼샤(總合商社)의 역할기능에 관한 연구-2000년대 초반의 글로벌 자원분쟁 상황을 배경으로.” 『무역학회지』 제38권 제2호 (한국무역학회, 2013).
- 신재욱. “해외석유개발사업 성공불용자제도 효과성 분석.” 『한양대학교 석사 학위논문』 (서울: 한양대학교, 2014).
- 신현돈. “자원공기업의 자원개발 활성화 방안.” 『해외자원개발협회 자원 가치 미래』 Summer Vol. 20 (해외자원개발협회, 2020).
- 유진석. “해외자원개발에 대한 정책금융의 역할.” 『한양대학교 석사학위 논문』(서울: 한양대학교, 2017).
- 이태의, 최심건, 이진권. “민간 자원개발의 합리적 지원제도 구축 방안 연구.” 『에너지경제연구원 기본연구보고서』 제17-15호 (에너지경제연구원, 2017).
- 정우진, 도현재, 정웅태, 박지민, 김윤경, 홍선경. “해외자원개발의 국내 경제·산업 효과 분석.” 『에너지경제연구원 기본연구보고서』 13-25 (에너지경제연구원, 2013).
- 정웅태, 유학식, 신상윤. “자원개발의 민간투자 활성화 정책 효율성 강화방안 연구.” 『에너지경제연구원 기본연구보고서』 제15-18호 (에너지경제연구원, 2015).

- 최봉석. “다자개발은행(MDB)을 통한 자원개발투자 위험완화방안 연구.” 『에너지경제연구원 수시연구보고서』 제12-01호 (에너지경제연구원, 2012).
- 최봉석, 김신영. “주요국 공적수출신용기관의 자원개발 지원정책 분석.” 『에너지경제연구원 수시연구보고서』 제12-06호 (에너지경제연구원, 2012).
- 한국석유공사. “일본 해외 석유개발 동향.” 『글로벌 석유산업 이슈』(울산: 한국석유공사, 2017)
- 허석균, 조성빈, 김용성. 『해외자원개발사업 심층평가보고서』(서울: 한국개발연구원, 2008)
- 홍승혜, 정준환, 정우진. “일본의 해외자원개발기업 사례분석 및 시사점.” 『에너지경제연구원 수시연구보고서』 제15-12호 (에너지경제연구원, 2015).

Armstrong, Margaret, Rafael D'Arrigo, Carlos Petter, and Alain Galli. “How resource-poor countries in Asia are securing stable long-term reserves: Comparing Japan's and South Korea's approaches.” *Resources Policy*, Vol. 47 (2016).

Hainz, Christa, and Stefanie Kleimeier. “Political risk, project finance, and the participation of development banks in syndicated lending.” *J. Finan. Intermediation*, Vol. 21 (2012).

IEA. *World Energy Outlook*(Paris: IEA, 2019).

JBIC. *Annual Report*(Tokyo: JBIC, 2011~2019).

JOGMEC. *JOGMEC REPORT 統合報告書 2019*(Tokyo: JOGMEC, 2019).

Koike, Masanari, Gento Mogi, and Waleed H. Albedaiwi. “Overseas oil-development policy of resource-poor countries: A case study from Japan.” *Energy Policy*, Vol. 36 (2008).

〈신문〉

『EBN』. “일본 석유·가스 자주개발률 24% 돌파, 한국은?” <https://www.ebn.co.kr/news/view/829536> (검색일: 2020년 9월 6일).

〈인터넷 자료〉

e-나라지표. “해외자원개발 현황.” https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1167 (검색일: 2020년 9월 6일).

KOSIS. “OECD 국가의 주요지표.” http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_02_01_01&vwcd=MT_RTITLE&parmTabId=M_02_01_01#SelectStatsBoxDiv (검색일: 2020년 9월 21일).

Ministry of Economy, Trade and Industry. “我が国の石油・天然ガスの自主開発比

率 (令和元年度) を公表します。” <https://www.meti.go.jp/press/2020/07/20200722001/20200722001.html> (검색일: 2020년 9월 6일).

Naver 지식백과. “일본수출투자보험.” <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=302894&cid=43668&categoryId=43668> (검색일: 2020년 9월 6일).

[ABSTRACT]

A Comparative Study on Policy Financing for Overseas Resource Development: The Case of Korea and Japan

Jae-Seung Lee | Korea University

Dong-Won Sung | Korea University

Korea and Japan are resource-poor countries and rely on imports for most energy resources such as oil and gas, and are promoting overseas resources development as a part of resource security. This study examined the necessity of overseas resource development for energy security strategy and analyzed the performance of policy financing at the micro level by exploring the cases of two countries under similar supply structure. It first summarized the structure of overseas resource development in Korea and Japan and compared the performance of policy financing during the past 10 years. Policy financing for overseas resource development was divided into a support for exploration stage and that in development/production stages. The Korean government's policy direction for overseas resource development has shifted to a passive direction after the failure of earlier investment and the amount of support for special loans that supplied risk money in the exploration stage has sharply decreased. However, the financial support for resource development by Korean export credit agency during the development and production stages has been maintained despite the shift in government's policy stance. In Japan, the amount of investment of

JOGMEC mainly in the exploration stage has been maintained and expanded in accordance with the government's policy direction of active overseas resource development. In order to secure stable resources in Korea, it is required to maintain the consistency of overseas resource development policy as well as to provide policy financing, especially in the exploration projects.

Key Words: overseas resource development, policy financing, Korea, Japan, ECA

투 고 일: 2020. 10. 18

심 사 일: 2020. 10. 24

게재확정일: 2020. 11. 23