

일본해외자원개발지원제도연구

한국히타치 고문
정영한 회계사

1. 연구의 목적 및 개요

일본도 한국과 마찬가지로 부존자원이 없어 절대량을 수입해야 하는 입장에 있는 자원수입국¹⁾으로, 정부 차원의 노력 및 기업 지원을 통하여 에너지 자원 확보에 전력을 기울이고 있는 국가이다. 우리나라에 앞서 해외자원 확보를 위하여 국가적 역량을 모아 온 일본의 해외자원개발 지원제도 연구를 통하여 제도적 시사점을 도출하여 국내 제도 개선에 참고하고자 한다.

참고로 일본의 석유·천연가스 수입액 및 수입총액에서 차지하는 비율을 요약하면 하기와 같다.

<표 1-1> 일본의 석유·천연가스 수입액 및 비율

	원유		천연가스(LNG)	
	2010 년도	2011 년도	2010 년도	2011 년도
수입액	9.4 조엔	11.4 조엔	3.5 조엔	4.8 조엔
수입총액 비율	15.5%	16.8%	5.7%	7.0%

또한, 해외자원개발지원을 담당하고 있는 주요기관(JNOC, JOGMEC, JBIC)²⁾의 역할, 현재와 과거 및 개선과정을 검토하여 제도의 유용성을 살펴 우리나라 현실에의 적용가능성에 대한 참고가 되고자 하였다.

해외자원개발지원제도와 관련하여 가장 중요하게 거론되는 막대한 투자자금 마련을 위한

¹⁾ 원유수입의존도 99.6%, 천연가스의존도 96.3%에 이르고 있음.

²⁾ JNOC(Japan National Oil Corporation, 일본석유공단), JOGMEC(Japan Oil, Gas and Metals National Corporation, 석유천연가스금속광물지원기구), JBIC(Japan Bank for International Cooperation, 국제협력기금)

PART. 4 해외자원개발 투자환경

정부차원의 금융지원제도 및 금융지원기관의 역할 연구를 통하여 우리나라 제도 개선에 참고가 되고자 하였다. 금융지원제도의 중추적 역할을 담당하고 있는 기관들의 연혁과 현재 수행기능을 분석하여 제도 도입의 필요성 판단에 참고가 되고자 하였다. 아울러, 세계상 규정, 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)를 통한 기업활동의 간접적 지원 내용 및 종합상사와 연계된 지원내역도 검토하여 시사점을 찾고자 하였다.

일본은 ODA 등을 통해 자원보유국과 전략적 경제협력을 확대하고 있으며, Inpex Corporation³⁾ 및 종합상사 위주로 프로젝트를 지속적으로 확보하고 있는 것이 특징이다. 자원개발지원 제도의 일환으로 일본의 ODA 전략의 특징을 참고하여 향후 우리나라 ODA 자금의 자원개발지원제도 연계성에 대한 시사점을 제시하고자 하였다.

일본정부는 ODA 자금을 지원하면서 일본종합상사의 인프라사업 수주 및 자원개발사업에 연결시키는 패키지형 비즈니스 모델을 적극 활용하고 있다. 일본의 경우 종합상사 중심의 자원개발 전략을 추구, 종합상사의 글로벌 네트워크 및 무역, 자원개발 능력을 활용하여 자원개발 및 관련 연계사업을 추진하고 있다.

2. 일본 해외자원개발지원 제도

(1) 석유개발 지원제도

일본 정부는 해외에서 유전개발을 실시하고 석유의 안정공급을 확보하는 것을 중요한 과제의 하나로 설정하고 있으며, 이는 일본의 석유개발기업에 대한 자원정책 실시의 정책적 근거가 되고 있다. 정부는 1960년대 후반에 자주개발률 30% 달성 목표를 설정하였으며, 그 결과로 일본의 석유개발은 중동, 동남아, 아프리카 등에서 약 120 개의 프로젝트가 이루어지고 있다. 이 중 약 70 개 프로젝트에서 석유, 천연가스를 상업생산하고 있다.

일본의 석유회사와 종합상사 등이 석유천연가스·금속광물지원기구(石油天然 가스·金属鉱物資源機構, JOGMEC)등의 지원을 받아서 세계 각지에서 사업참여권리를 획득하여 개발한 자주개발원유의 국내 도입량은 전체 수입량의 10~15%에 이르고 있다.

일본 정부는 해외자원개발 실시의 목적으로 다음의 3 가지를 설정하였다.

- 장기에 안정적으로 일정량의 석유 수입을 확보할 수 있고, 수급 압박 시에도 상대적으로 높은 공급안정성 유지.

³⁾ 2012년 3월 31일 현재 경제산업성 18.94%보유.

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

- 석유·천연가스 수급 환경의 국제적 변화를 조기에 파악 가능.
- 산유국과의 상호의존관계 강화에 기여.

<표 2-1> 일본의 석유개발에 관련된 정부의 주요 지원제도 요약

제도종류	대상사업	담당
해외지질구조 조사사업	장래에 일본기업의 참여가 예상되는 해외의 미탐사지역의 사업참여권리취득을 유리하게 전개하는 것을 목적으로 하는 조사사업	JOGMEC
산유국 석유개발정보등 조사사업 보조금	일본기업이 석유 및 천연가스의 사업참여권리를 취득할 때에 지질구조, 인프라 정비 상황 등의 데이터 취득 등의 비용을 보조함.	JOGMEC(출자)
탐사투자제도	-해외 및 일본주변 대륙붕의 탐사사업 -필요한 자금의 일정 비율 출자(대상사업비의 50%까지, 단 JOGMEC 이 특별히 필요하다고 인정하면 75%를 상한으로 함)	JOGMEC(출자)
천연가스탐사비 보조금	국내의 천연가스탐사 사업자에게 기술 등의 비용에 대한 보조금을 교부함.	국가(보조)
개발자금 투·융자제도	생산단계로 이행하는 해외프로젝트	JBIC (융자)
	천연가스의 채취 등에 필요한 자금의 일부	JOGMEC(출자)
	일본주변 대륙붕 등의 석유 및 천연가스 개발	일본정책투자은행(융자)
개발자금차입 채무보증제도	개발자금 차입 시에 소요자금의 일정비율을 채무보증함(대부금의 50%까지, 단 JOGMEC 이 특별히 필요하다고 인정하면 75%를 상한으로 함)	JOGMEC(보증)
연구개발 추진제도	석유·천연가스개발기술에 관해서 민간기업이 실시하는 산유국과의 공동연구와 첨단기술의 연구 등의 비용을 보조함.(JOGMEC 과의 공동연구를 포함함)	JOGMEC(보조)
주요세제		
감모공제제도	생산에 따른 매장량 감소를 보충하기 위해서 신광상탐사비에 필요한 비용을 준비금으로서 적립시킴. 준비금 중에서 일정 기준에 부합하는 금액은 과세소득에서 특별공제 할 수 있음.	
해외투자등 손실준비금	석유탐사개발기업에 투자하는 내국법인은 투자액의 일정비율을 손실금으로 취급하는 준비금으로 적립할 수 있음. 적립한 금액은 5년간 거치한 후에 1/5 씩 5년간 균등하게 이익금으로 산입함.	

PART. 4 해외자원개발 투자환경

(2) 해외자원개발에 대한 금융지원제도

일본 정부가 실시한 해외자원개발에 대한 지원정책은 금융지원과 비금융지원으로 구분된다. 금융지원에는 공적기관을 통한 융자, 출자, 채무보증과 국가의 조세감면이 있으며, 비금융지원에는 일본석유평단(日本石油公団, JNOC)을 통한 기술지원과 정보수집.조사가 있었다.

2004 년까지 공적기관인 JNOC 가 금융지원업무인 융자, 출자, 채무보증 역할을 담당하였다. 2004 년부터 융자는 폐지되었으며, 나머지 금융지원업무는 JOGMEC 으로 이관되어 현재에 이르고 있다.

해외자원개발사업에 대출을 실시하였던 일본수출입은행(EIBJ)은 1999 년에 해외경제협력기금(OECF)과 통합하여 국제협력은행(JBIC)으로 이름을 바꾸었다. 2008 년에 JBIC 에서 담당하던 해외경제협력업무는 JICA 로 이관되었다.

2004 년까지 탐사사업비의 70%는 JNOC 의 투.융자로 충당하고, 나머지 30%를 민간기업들이 출자하였다. 2004 년부터 JNOC 가 폐지되고 JOGMEC 이 업무를 승계하면서, 2004 년부터 2007 년까지 탐사사업비의 50%를 JOGMEC 이 출자하고 나머지 50%를 민간기업이 출자하는 구조로 변경되었다. 2007 년부터 JOGMEC 의 출자는 75%로 상향되었고, 민간기업을 25%를 출자하게 되었다. 다만, 의결권은 기준으로 하면 JOGMEC 이 50%를 민간이 50%를 보유하게 되었다.

기업에 대한 대출기관으로 과거에는 일본수출입은행(日本輸出銀行, EIBJ)을, 1999 년부터는 국제협력은행(國際協力銀行, JBIC)을 사용하였다. 해외자원개발사업에 대출을 실시하였던 일본수출입은행(EIBJ)은 1999 년에 해외경제협력기금(OECF)과 통합하여 국제협력은행(JBIC)으로 이름을 바꾸었다.

일본의 경우 1967 년 성공불융자제도를 도입하여 2003 년 석유평단을 해체하면서 동 제도를 폐지하였으나 탐사사업에 대한 출자제도는 오히려 확대하고 있는 추세이다. 일본의 성공불융자제도는 석유평단 해체 이전 융자 40%와 출자 30%를 지원하였으나 현재는 총 탐사사업비의 50~75%를 출자하는 제도로 전환하여 운영하고 있다. 일본이 융자제도를 출자제도로 전환할 수 있었던 근본적인 이유는 석유개발사업의 형태가 프로젝트회사 설립방식인 소위 One-project One-company 제도인 일본의 특성에 적합한 방법이었던 때문이다.

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

<표 2-2> 사업단계별 금융지원제도

	석유등			천연가스	
	해외(1967~2004)	해외(2004~)	일본주변	해외	일본주변
탐사	융자, 출자, 채무보증	출자	융자, 출자		
개발	출자, 채무보증	출자, 채무보증 (자산매입 출자포함)	융자		
생산	채무보증				
액화				출자, 채무보증	

1) 융자

융자는 탐사사업에 대해서 실시하였으며, 이 제도는 JNOC 가 폐지된 2004 년부터 폐지되었다. 2004 년부터 JOGMEC 이 출자만 실시하였고, 2004 년까지 JNOC 는 탐사사업에 대해서 출자와 융자를 합하여 70%까지 지원하였다.

JNOC 가 실시한 융자는 총 사업비의 70%까지를 상한으로 하며 저금리로 대출하는 형태를 띠고 있었다. 일반적으로 융자 시에 담보와 보증인을 요구하지만, 예외규정을 사용하여 JNOC 는 석유회사에게 담보 등을 요구하지 아니하였다.

JNOC 가 실시한 융자는 모두 성공불융자 이었으며, JNOC 의 출자기업들의 탐사사업 자금을 대해서 출자와 동일하게 해외의 경우에 70%, 주변해역의 경우에 80%를 상한으로 융자가 이루어졌다. 대출조건은 금리가 연 6.76%이상, 상환기간 18 년, 거치기간은 탐사사업이 상상적 생산단계에 도달할 때까지의 기간으로 하였다. 원칙적으로 8년 이내로 하였다.

JNOC 는 해외에서 프로젝트를 실시하는 일본기업의 탐사에 대해서 융자하지만 탐사와 개발을 하나로 추진하는 경우에 일본기업과 공동으로 사업하는 해당국의 국영석유회사 등에도 개발자금을 융자하였다.

2) 출자

출자는 탐사사업에 대해서 이루어지고, JOGMEC 출범 이전과 이후 단계로 나누어 출자에 의한 지원배경과 지원내역을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

§ JNOC 의 출자(1967~2004)

PART. 4 해외자원개발 투자환경

JNOC 는 석특회계(石特會計)를 이용하여 일본법인 등이 해외 및 일본주변 대륙붕에서 실시하는 탐사사업에 필요한 자금의 일정비율을 JNOC 가 투자하였다. JNOC 는 대기업이 해외 및 일본주변해역에서의 석유 등의 탐사를 할 때에 필요한 자금을 공급하기 위해서 그 대기업에 출자 및 용자를 할 수 있다. 일반적으로 석유정제회사를 필두로 상사, 은행, 철강, 전력 등 관련업계의 기업들이 서로 출자하지만, JNOC 는 해외프로젝트의 경우에 총대상사업자금의 70%, 일본 주변 해역의 경우에는 80%를 한도로 출자할 수 있다. 참가기업은 조세제도인 해외투자 손실준비금 제도를 활용해서 출자금과 같은 크기의 금액을 5 년간 적립금으로 내부 유보할 수 있으므로 그 기간에 자금을 운영하여 이익을 증가시킬 수 있다.

석유문제연구회는 석유자원 등의 개발은 고위험이나, 과대규모로 적극적인 지원조치를 실시하고 있기 때문에 석유개발기업이 스스로의 경영책임을 방치하는 것과 동등할 정도로 안이한 프로젝트 설정이 이루어지고 있다고 지적한 바 있다.

석유기업측면에서 보면 JNOC 의 출자한도의 상한까지 도달한 것에는 버마석유개발의 70.1%, 재팬석유개발의 70.0%가 있다. JNOC 의 출자비율이 낮은 것으로 이데미즈중국석유개발의 6.2%가 있으며, 사업별로는 140 배 차이를 보이는 경우도 있다. 평균적으로 보면 JNOC 의 출자비율은 약 50%인 것으로 분석되고 있으며, JNOC 가 출자한 대기업이 다시 출자한 기업을 JNOC 의 간접출자회사로 포함시키면 비율은 더욱 상승하게 된다.

§ JOGMEC 의 출자(2004~)

JOGMEC 의 출자 상한은 대상사업비의 50%이며, 나머지는 민간기업의 출자 등으로 구성된다. 2007 년부터 출자 상한을 75%로 조정하여 민간기업의 출자는 25%로 조정되었다. 일본기업들이 석유 천연가스 탐사 및 유전 가스전 매입을 하는 경우에 탐사와 매입에 필요한 자금을 출자하는 역할을 담당하고 있다.

출자대상이 되는 탐사사업은 광구취득, 지진탐사 등의 지질·지구물리학적 조사, 시굴정 굴착, 시굴에서 석유·천연가스가 발견된 경우의 평가성 굴착, 매장량 평가, 이에 근거한 채산성 검토까지 수행하고 있다.

일본 국내기업들의 개발사업 중에서 기 발견 미개발 또는 생산 중 유전에 대한 자산매입사업⁴⁾에 출자해서 해당 프로젝트를 지원하고 있으며, 채무보증제도와 혼합해서

⁴⁾ 자산매입사업은 이미 어느 정도의 매장량이 발견된 경우에 추진되므로 탐사사업보다 거액의 소요자산을 필요로 하지만, 사전평가의 결과처럼 매장량이 확보되지 않은 경우와 유층문제에 따른 원유회수율 악화 등과 같은 지질위험이 존재하고 있다.

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

지원하기도 한다. JOGMEC 의 출자제도는 프로젝트에 대한 최대출자회사는 프로젝트의 손익을 모회사의 손익에 반영하도록 하고 있다.

석유자원의 개발을 위한 대규모의 장기투자금융은 JBIC 에서 담당하고 있다. JBIC 투자금융은 일본기업의 해외거점 설립, 증설 및 자원개발 등 해외사업전개에 필요한 장기자금을 대상으로 하고 있다. 해외 프로젝트의 원활한 실시, 운영을 지원하여 일본기업의 국제경쟁력 제고 및 해외시장 확보에 공헌하고, 경제활동에 반드시 필요한 자원의 안정적 확보에 기여함으로써 일본경제에 긍정적 효과를 가져오는 것을 목적으로 하고 있다. 최근 자원투자 승낙액을 요약하면 다음과 같다.

<표 2-3> JBIC 자원투자액

(단위:억엔,%)

	투자액	전년비
2007 년	1,285	(-)74.9
2008 년	8,898	592.5
2009 년	5,229	(-)41.2
2010 년	2,219	(-)57.6
2011 년	6,079	174.0

3) 채무보증

§ JNOC 의 채무보증(1967~2004)

석유회사가 필요로 하는 개발자금의 대부분은 일본수출입은행(EIBJ) 및 민간 시중은행의 협조융자에 의존하고 있다. 금융기관의 입장에서 개발사업은 자금량이 막대하며, 회수까지 장기간이 필요하고 높은 위험이 예상되므로 2004 년부터 JOGMEC 의 채무보증을 통해서 융자를 용이하게 하고 있다. JNOC 는 탐사사업을 융자의 대상으로 하였지만, 개발사업을 대상으로 하지는 아니하였다. 개발단계의 프로젝트는 생산원유를 매각해서 이익을 얻을 수 있으므로 융자 대상에서 제외된 것이다.

§ JOGMEC 의 채무보증(2004~)

일본기업들이 개발사업을 실시할 때에 쓰이는 개발사업비로서 국제협력은행 (JBIC)과 민간금융기관에서 차입하는 총 차입액의 50%를 한도로 채무보증을 실시하고 있다. 2007 년부터는 안전에 따라서 75%까지 채무보증이 이루어지고 있다. 개발단계는 탐사사업보다 위험요소가 적지만, 생산 가능한 매장량의 변동, 원유가격 및 환율의 변동,

PART. 4 해외자원개발 투자환경

산유국의 정치.경제 정세의 급변 등으로 기대수익이 낮아질 위험요인이 존재한다.

<표 2-4> 채무보증제도의 변화 요약

	JNOC(1967~2004)	JOGMEC(2004~)
대상	개발사업비	개발사업비
범위	60% 이하	50% 이하(2004~2007) 최대 75%로 확대(2007~)
보증대상기관	일본수출입은행(~1999), 민간금융기관	국제협력은행(1999~), 민간금융기관

§ 국제협력은행(JBIC)의 투융자제도

JBIC 는 자원개발이 자원매장량 위험요인과 가격변동 위험요인을 동시에 내포하고 있어서 사업을 본 궤도에 오르게 하는 것이 어렵다는 점에 근거해 일본기업이 하는 자원개발에 공적 지원을 실시하고 있다. 생산단계로 이행한 해외프로젝트를 갖는 개발기업에게 JBIC 가 소요자금의 일정비율을 투자하고 있다.

JBIC 는 일본기업의 장기거래계약에 의한 자원수입, 사업참여권리의 취득에 따른 자원개발, 일본의 자원개발기업의 경쟁력 강화, 자원 확보에 필요한 인프라 정비 등과 같이 일본의 자원 확보에 간접적 또는 앞으로 기여할 것으로 평가되는 경우에 수입금융과 투자금융을 적극적으로 지원하고 있다.

4)천연가스 탐사보조금

정부는 국내의 천연가스 탐사사업자의 탐사비용에 보조금을 지급하고 있다. 일본은 외국납부세액공제제도(법인세법 제 69 조 해외자원개발투자 배당소득에 대한 법인세 면제규정 포함), 신광상 탐사비 특별공제제도(조세특별조치법 제 58 조의 2 와 3 감모공제제도), 해외투자손실준비금제도, 석유자원공급안정화 투자촉진세제(조세특별조치법 제 42 조의 5 해외생산유전의 광업권 취득 시 세액공제), 해양석유.가스전 폐광준비금과 같은 조제지원제도를 실시하고 있다.

(3)해외자원개발에 대한 금융지원제도의 한일 비교

<표 2-5>은 한국과 일본의 해외자원개발사업의 단계별 금융지원제도를 정리한 것이다. 우리나라의 경우는 1984 년부터 지원제도를 실시하였고, 제도를 보완하면서 사용하고 있다. 일본의 경우는 1964 년부터 지원제도를 실시하였고, 2004 년에 JNOC 를 폐지하면서 제도를 일부 수정하여 현재에 이르고 있다.

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

JNOC 를 폐지하면서 탐사사업에 대한 용자제도를 폐지하고 출자제도를 도입하였다. 그러나 최근 고유가의 영향으로 석유개발사업에 대한 지원을 강화하면서 출자비율을 50%에서 75%로 상향조정하였다. JNOC 에서의 지원과 비교하여 탐사사업에 대한 지원비율이 70%에서 75%로 상향조정 되었고, 가스액화사업에 25% 및 자산매입에 50%까지 출자할 수 있게 되었다. 이로써 탐사사업 위주의 지원제도에서 개발단계 및 생산단계의 광구매입을 지원하고 LNG 사업에도 지원할 수 있게 되었다.

개발 및 생산단계 사업에 대해 실시해온 채무보증의 비율도 최대 75% 확대되었다. 일본의 지원제도 중에서 우리나라에서 실시하지 않는 것은 채무보증 제도로 일본은 개발 및 생산단계에 대해서 채무보증을 계속해서 실시해 오고 있다.

<표 2-5> 한국과 일본의 해외석유개발사업에 대한 지원제도

		탐사단계	개발단계	생산단계
한국		성공불용자(60%이내)	일반용자(60%이내)	일반용자(60%이내)
일본	JNOC 폐지전	투.용자(출자 30%, 성공불용자 40%)	채무보증(최대 60%)	채무보증(최대 60%)
	JOGMEC 설립후	탐사출자(최대 50%)	가스액화출자(25%) 자산매입출자(50%) 채무보증(50%)	채무보증(50%)
	현재	탐사출자(최대 75%)	가스액화출자(25%) 자산매입출자(50%) 채무보증(최대 75%)	채무보증(최대 75%)

(4)일본의 금융지원제도 시사점

일본은 자주개발원유를 획득하려는 석유개발회사에 대한 지원을 실시하는 공적 기관으로서 2004 년까지 JNOC 를, 2004 년부터 JOGMEC 를 설립하여, 금융지원과 비금융지원을 실시하였다. 금융지원으로는 용자, 출자, 채무보증, 조세제도를 들 수 있으며, 이 중에서 용자는 2004 년의 JNOC 의 폐지와 함께 폐지되었다.

민간기업에 대한 대출기관으로 과거에는 일본수출입은행(EIBJ)을, 1999 년부터는 국제협력은행(JBIC)^{하)}을 운용하고 있다. 채무보증은 석유개발회사가 개발사업자금을

^{하)} 2008 년 10 월에 국제협력은행(국제금융 등의 업무)은 국민생활금융공고, 농림어업금융공고, 중소기업금융공고와 통합되어 일본정책금융공고로 바뀐. 일본정책금융공고의 국제부문이 국제협력은행인. JBIC 에서 담당하던 해외 경제협력업무는 JICA 로 이관됨.

PART. 4 해외자원개발 투자환경

국제협력은행(JBIC)와 민간금융기관에서 대출할 때에 JOGMEC 이 채무를 보증하는 제도이다.

조세제도로서는 감모공제와 해외투자 등 손실준비금이 있다. 감모공제는 생산에 따른 매장량 감소를 보전하기 위해서 신광상채광비를 충당하는 비용을 준비금을 적립하고, 적립된 준비금 중에서 일정기준에 해당하는 금액을 특별공제가 가능하도록 규정하고 있다. 해외투자등 손실준비금은 석유탐사 개발기업에 투자하는 내국법인에 대해서 투자액의 일정 비율을 손실금으로 취급하는 준비금으로서 적립하게 하고, 적립된 금액을 5년간 거치 후에 1/5 씩 5년간 균등하게 익금산입 하도록 규정하고 있다.

「탐사투융자.채무보증사업」을 실시하는 JNOC(1967~2004)는 용자와 출자를 통해서 석유.가스개발의 주체기업이 작은 리스크로 탐사활동을 하는 체제를 제공하였다. 탐사사업에 대한 금융지원은 2004년까지 탐사사업비의 70%는 JNOC 의 투융자로 충당하고, 나머지 30%를 민간기업들이 출자하는 구조를 취하였다. JNOC 는 간접적인 리스크 머니 공급기관의 역할에 머무르지 않고, 스스로 national project 를 주도하면서 1970년대 이후의 일본의 석유.가스개발사업 활성화의 중심적 역할을 담당하였다고 평가되고 있다.

일본의 경우에 JNOC 의 용자제도에 대한 비난 여론과 정치적 판단이 합쳐지면서 2004년에 JNOC 를 폐지하는 결정이 이루어졌지만, 일본 정부와 JNOC 의 약 40년간에 걸친 투.융자는 일본기업들의 석유개발사업에 대한 기술의 습득과 해외에서의 경험 축적에 기여하였다고 평가할 수 있다. 용자를 폐지한 것은 당시의 JNOC 의 손실에 대한 원인이 성공불용자에 기인한다는 언론의 보도와 고이즈미(小泉) 내각의 정책 목표에 따른 공적기관들의 체제 개혁에 따라서 이루어졌다.

일본 국내에서도 용자는 담보를 필요로 하는 제도이지만, 석유개발사업의 특성을 고려할 때에 담보를 설정할 수 없으므로 석유개발사업에 대한 용자제도의 적용이 적합하지 않다는 의견도 있었으며, JNOC 의 손실에 대한 지적이 있었을 때에 언론은 JNOC 의 손실이 용자(성공불용자)에 기인한다고 평가하였다.

그러나 JNOC 폐지를 결정한 2000년대 초반 시점에 유가는 USD 20 이었고, USD 20 의 유가로 평가하면 손실금은 장부와 같이 커지게 되어 있으나 현재의 유가로 평가하면 JNOC 의 자산이 손실이었는데 대해서는 의문이 있다는 의견도 있다.

자주개발원유의 확보를 목표로 하는 탐사 투.융자 및 채무보증사업은 수입원유량의 약 15%에 해당하는 자주개발원유를 확보하는 성과를 이루었다는 긍정적인 평가와 함께 지원의 결과로서 INPEX 와 같은 전문기업을 육성할 수 있었다는 의견이 존재한다.

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

출자는 지원의 시작부터 현재까지 탐사사업에 대해서 실시하고 있다. JOGMEC 의 출자비율이 50%에서 75%로 확대되어 민간기업의 출자는 25%가 되었다. 2004 년부터 2007 년까지 탐사사업비의 50%를 JOGMEC 이 출자하고, 나머지 50%를 민간기업이 출자하였다. 2007 년부터 JOGMEC 의 출자는 75%로 향상되었고, 민간기업은 25%를 출자하는 구조가 되었다. 의결권을 기준으로 하면 JOGMEC 이 50%를, 민간이 50%를 갖고 있는 구조이다. JOGMEC 은 의결권이 없는 종류주를 보유하게 되고, 종류주는 기업의 재구매를 조건으로 하고 있다. 프로젝트에 대한 최대출자회사는 프로젝트의 손익을 모회사의 손익에 반영하도록 하고 있다.

일본이 해외자원개발의 탐사에 대한 금융지원제도에서 용자를 폐지하고 출자를 지속하고 있지만, 재구매를 조건으로 하는 종류주 제도를 갖고 있는 현재의 출자 형태는 변형된 성공불용자라고 할 수 있다. 탐사사업에 대한 용자(성공불용자)에 대한 비판 여론, 손실의 누적과 정치적 움직임에 의하여 탐사에 대한 용자제도를 폐지하였지만, 지원제도의 변천과정을 볼 때에 성공불용자가 완전히 폐지되었다고 보기는 어렵다.

일본의 경우에 해외자원개발기업에 대한 공적기관의 출자의 비중과 채무보증의 비중이 증가하고 있고 이는 정부의 지원이 증가하고 있는 것을 의미한다.

탐사사업에 대해서 75%까지 출자하는 일본의 출자체제는 One-project One-company 제도를 사용하는 일본의 석유개발사업의 특성에 적합한 것으로 평가되고 있다. 이는 일본정부가 탐사단계부터 사업이 종료될 때까지 정부가 동일비율로 투자 위험을 부담하는 것을 의미한다. JOGMEC 으로 체제가 변경된 2004 년부터 석유개발기업에게 50% 비율을 한도로 출자하는 방식을 선택하였고, 2007 년부터는 탐사사업에 대한 출자비율을 최대 75%로 확대하였다. 그리고 개발사업에 대한 채무보증의 비율도 최대 75%로 확대하였다.

탐사에 대한 JNOC 의 투.용자는 일본기업들의 석유개발사업에 대한 기술의 습득과 해외에서의 경험 축적에 기여하였다고 평가할 수 있다. 지원의 목적이 기업들의 탐사단계에서의 기술 축적과 경험 축적이며, 이를 통해서 산유국으로부터 인증을 받고 세계적 메이저 기업의 파트너로서 성장하는 것이라면, 탐사단계에 대한 용자와 관련하여 성과를 금액의 손실로 평가하는 것은 그 평가기준이 적합하지 않은 것으로 보인다.

3. 일본의 해외자원개발사업의 발전과 정부 정책

(1) 일본의 해외자원개발사업(석유·가스개발사업)의 연혁

1900년대 초기의 일본의 석유·가스개발사업은 일본 국내를 중심으로 민간의 석유회사들이 담당하였으나, 민간석유회사들은 해외에서 도입한 선진의 굴삭기술에 의존한다는 단점을 가지고 있었다. 당시의 석유 수요가 많지 않았고, 계속해서 일본 국내에서 유전이 개발되어, 1915년에 국내생산량은 국내수요량의 75%를 담당하고 있었다.

일본의 초기의 석유·가스개발사업의 담당은 니혼석유(日本石油), 니혼광업(日本鉱業) 등의 민간석유회사였다. 일본 국내에서는 제 2차 세계대전 이전까지 많은 석유회사가 설립되었고, 석유 등을 중심으로 한 기업 합병도 활발히 이루어졌다.

1920년대 이후에 일본의 석유 수요는 크게 증가하였고, 이에 일본 국내생산량으로는 수요를 충당하기 어렵게 되었다. 제 2차 세계대전 전에는 미국에서 수입하고, 전시 중에는 점령지로부터 조달하는 형태로 국내 수요를 충당하였지만, 전후에는 다시 메이저를 중심으로 하는 해외로부터의 수입에 국내 수요의 대부분을 의존하게 되었다.

이 시기부터 일본의 중요한 에너지원의 하나인 석유를 안정적으로 공급하기 위해서 일본 기업이 스스로 해외 유전을 개발하는 자주개발이 필요하다는 목소리가 높아지게 되었다.

전시 체제 하에서 1941년의 「테이코쿠석유주식회사법(帝國石油株式會社法)」에 근거해서 반관반민의 국책회사로서 테이코쿠석유(帝國石油)를 설립하게 된다. 민간기업들은 테이코쿠석유의 설립으로 상류의 개발사업을 테이코쿠석유에게 양도하고, 일단 석유·가스개발사업에서 이탈하였지만, 전후에 다시 석유·가스개발을 재개하였다. 이것이 일본 석유산업에 있어서의 상류부와 하류부의 분리의 시작점이 되었고, 제 2차 세계대전 중에 동남아시아를 중심으로 해외석유개발에도 적극적으로 참여하게 되었다.

제 2차 세계대전이 종료된 후에 미군정(GHQ) 하에서 「석유주식회사법(石油株式會社法)」이 1950년에 폐지되고, 석유산업은 민간회사들이 주도하는 형태로 바뀌었고, 다른 민간석유회사들의 석유개발사업이 재개 되었다. 그러나 석유·가스 개발사업에서 민간의 주도는 단기간에 종결되고, 패전으로 해외 자산을 모두 상실한 석유산업은 다시 국내유전의 개발에만 관여하게 된다.

1955년에 국책회사인 세키유시젠개발(石油資源開發)을 설립하여 개발을 시작하였고, 석유의 광업권을 일부 양도받아서 일본 국내를 중심으로 석유개발사업을 전개하였다.

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

세키유시젠개발은 1966년 북수마트라 해양석유자원개발(이후의 인도네시아 석유개발(インドネシア石油開發), 최근의 국제석유개발(國際石油開發))을 설립하고 해외의 석유개발사업에도 참여하게 된다.

제 2 차 세계대전의 패전으로 해외 유전에 대한 접근이 극단적으로 제한되는 어려움 속에서 재계가 주도하여 아라비아석유(アラビア石油)를 1958년에 설립하게 된다. 아라비아석유는 1960년에 사우디아라비아와 쿠웨이트의 중간 지역에서 카푸지유전을 발견하여 생산하는 등, 전후 일본의 해외 석유자주개발에서 중요한 존재였다. 1966년에는 그 때까지 하류사업만 실시하였던 이데미츠흥산도 새로운 석유.가스개발사업에 참여하며 실적을 남기게 되었다.

석유의 해외수입의존도의 상승을 우려한 종합에너지조사회는 국가의 에너지안보측면에서 원유자주개발의 필요성, 원유공급원의 확보의 필요성을 언급하고, 1967년 2월에 추진책으로서 “국가의 적극적인 재정조치 하에서 공단 형태의 종합추진모체의 설립”의 필요성을 제기하기에 이른다. 해외석유에 대한 자주개발의 움직임은 국책회사인 세키유시젠개발에서도 나타났으며, 1966년의 북수마트라

해양석유자원개발(北スマトラ海洋石油資源開發)의 설립으로 이어지게 된다. 이를 계기로 1969년의 무바라스유전을 발견한 아부다비석유를 필두로 해서 해외석유개발프로젝트는 활황을 이루었다.

민간석유회사들은 석유.가스개발사업이 본격화하면서 석유.가스개발부문을 독립시키고, 석유.가스개발을 총괄하는 별도의 회사를 설립하였다.

1971년의 이데미츠석유개발(出光石油資源開發)의 설립, 1991년의 니세키아시아 석유개발(日石石油資源開發)⁶⁾의 설립 등을 들 수 있다.

재팬에너지(ジャパネナジ), 이데미츠흥산(出光興産), 코스모석유(コスモ石油)와 함께 일본의 하류부문에서의 6대 도매기업을 구성하는 토넨제네럴석유(東燃ジェネラル石油), 쇼와켄석유(昭和シェル石油)의 2개사는 해외 메이저와의 제휴를 통해서 석유의 수입판매에 집중하는 전략을 선택하고, 석유.가스개발 사업에 소극적인 자세를 취하고 있다.

해외석유의 자주개발은 석유 탐사를 위한 리스크머니의 공급을 주요 목적으로 한 석유개발공단(石油開發公團, 이후의 JNOC)의 설립(1967년)으로 박차를 가하게 된다. 정부는 1967년 7월에 「석유개발공단법(石油開發公團法)」을 제정하고, 10월에 석유개발공단(1978년에 JNOC로 명칭 변경)을 발족하였다.

⁶⁾ 이후의 신니혼석유개발新日本石油開發.

1973 년과 1979 년에 발생한 2 차례의 석유 위기는 일본에서의 석유자주개발의 필요성을 더욱 증대시켰으며, 대책의 하나로서 JNOC 를 중심으로 해서 해외 상류사업 참여권리를 취득하고 석유개발프로젝트를 national project 방식이 이용되기에 이른다.

(2) 일본의 해외자원개발사업(석유.가스개발사업)의 구조

1)개요

일본의 석유.가스개발기업에는 (구)국책회사계열, 민간석유회사계열, 상사계열의 3 개의 그룹이 있다. (구)국책개발회사 3 사 (세키유시젠개발, 고쿠사이세키유개발, 테이코쿠석유개발), 민간석유회사계(아라비아석유, 신니혼석유, 이데미츠홍산, 재팬에너지 등), 종합상사계(미즈이물산, 미즈비시상사, 스미토모상사, 이토추상사, 카네마츠(兼松), 소지즈(双日) 등)과 그 개발총괄회사(미즈이석유개발(三井石油開發), 페트로서밋인베스트먼트(ペトロサミットインベストメント), 이토추석유개발(伊藤忠石油開發) 등)를 중심으로 이루어져 있다.

각 사가 석유.가스개발의 사업참여권리를 직접 보유하면서, 석유.가스개발사업에 직접 관여하고 있는 것은 아니며, 1960 년대 이후에 일본기업의 석유.가스개발의 주요지역은 국내에서 해외로 옮겨지게 된다. 상기의 회사들은 유전·가스전의 사업참여권리를 취득한 다음에, 프로젝트를 수행하는 주체로서 프로젝트회사를 별도로 설립하고, 프로젝트회사에 사업참여 권리를 양도하고 있다.

테이코쿠석유 이후에 상류개발사업은 국책회사가 주로 담당하였고, 이러한 흐름은 세키유시젠개발의 설립, 고쿠사이세키유개발(INPEX)의 설립으로 이어지고 있다. 현재 세키유시젠개발과 INPEX 는 상장되어 민간회사화 되었지만, 과거에 국책기업은 일본의 석유.가스개발사업에서 중요한 축을 형성하고 있다.

석유.가스개발의 목표가 국내유전에서 해외유전으로 이행하였기 때문에 초기에 국내유전의 개발만을 하였던 테이코쿠석유와 세키유시젠개발도 해외유전의 개발에 적극적으로 참여하고 있지만, 국내의 석유.가스의 개발.생산도 지속적으로 수행하고 있다. 국내의 석유.가스개발에서 얻은 경험과 기술의 사내 축적은 해외의 석유.가스개발에서 국책회사계열 기업들의 큰 강점으로 작용하고 있다.

석유.가스개발에서 또 하나의 중요한 축을 담당하고 있는 곳은 미즈이물산(三井物産), 미즈비시상사(三菱商社), 스미토모상사(住友商社), 이토추상사(伊藤忠商社) 등을 중심으로 한 종합상사이다. 일본석유회사에 대한 원유의 수입.판매로 일찍부터 석유산업에 참여하였던 종합상사들은 1970 년대 이후부터 상류부문으로 영역을 확대하였다.

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

상사계열의 석유.가스개발사업체는 일본석유.가스개발사업의 큰 특징으로, 일본기업이 관여하는 유전과 가스전의 대부분이 해외에 있다는 점을 고려하면 석유.가스개발에서의 상사의 활약은 제조업 분야에서 일본기업의 해외진출 초기에 상사가 큰 역할을 한 것과 유사하다 할 수 있다.

일본의 상류부문의 대형민간석유회사와 종합상사는 대부분 석유.가스개발을 총괄하는 별도의 회사를 통해서 석유.가스개발사업을 실시하고 있다. 따라서 프로젝트회사에 대한 직접 출자 외에, "최초 출자회사 → 개발총괄회사 → 프로젝트회사"의 출자경로가 존재하게 된다. 이 유형이 일본의 석유.가스개발사업계의 구도를 더욱 복잡하게 하고 있다.

더하여 JNOC 가 개발총괄회사 및 프로젝트회사에 출자하고 있었기 때문에 자본구조는 보다 복잡하다. JNOC 의 해산 후에 지분은 경쟁입찰로 민간에 매각되었고, 매각되지 아니한 지분은 경제산업성 또는 JOGMEC 이 승계 인수하였다.

지배구조 측면에서 일본의 석유.가스개발업계의 기업간 출자관계를 보면 세키유시젠개발, 고쿠사이세키유개발 등의 (구)국책개발회사는 상장하였지만, 정부가 여전히 대주주로 남아 있다. (구)국책개발회사간의 주식의 상호보유, (구)국책회사에 대한 민간석유회사 및 상사의 출자 참여도 이루어졌다. 자본의 참여와 자본의 보유가 실제 업무에서의 공동작업 또는 제휴를 보증한다는 명확한 증거는 없지만, 복잡한 자본구조는 앞으로의 기업간 제휴와 기업간 합병에서 걸림돌이 될 것으로 예상되고 있다.

일본의 석유.가스개발의 담당을 (구)국책회사계열, 민간석유회사계열, 상사계열로 구분할 수 있고, 그 가운데 프로젝트회사에 대한 총 출자건수에서 (구)국책회사계열의 3 사, 민간석유회사계열의 신니혼석유그룹, 상사계열의 미즈이물산그룹과 미즈비시상사가 주도적 역할을 하고 있다.

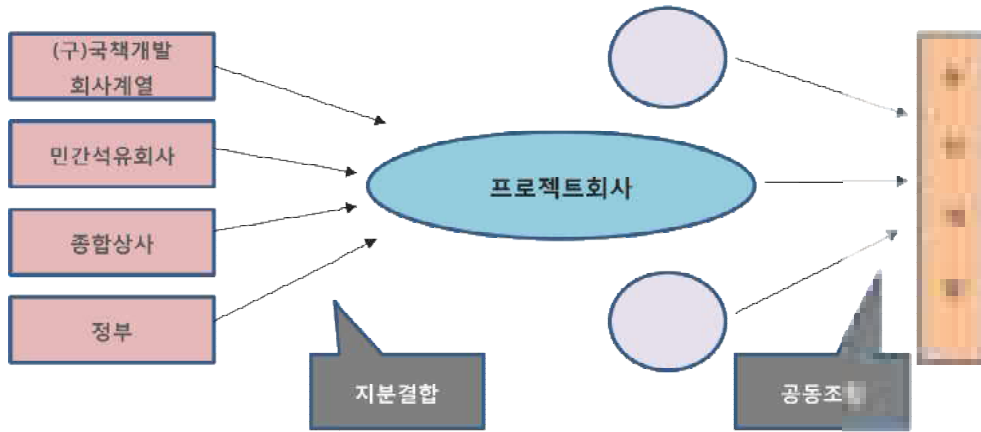
메이저 등이 자원개발을 할 때에 일본처럼 프로젝트회사(one project 회사)를 경유하는 경우는 거의 없다. 현지의 프로젝트회사(조업회사)를 통해서 조업할 때에도 단독출자의 프로젝트회사를 설립하는 것이 일반적인 형태인 것과 비교하여 일본기업의 출자 형태는 복잡하다 할 수 있다.

일본의 프로젝트회사에 대한 출자 형태는 석유.가스개발사업에서 탐사.개발.생산활동이 일반적으로 다수의 사업참여권리참여자의 공동조업(joint operating)의 형태로 이루어지는 것과 맞물려서 하나의 광구에서 확보되는 석유.가스에 대한 권리가 구미보다 분산되는 이중의 분산구조라고 할 수 있다. 이것은 일본의 석유.가스개발사업의 특징이다.

PART. 4 해외자원개발 투자환경

이중의 분산구조가 발생하는 원인은 일본의 석유·가스개발기업이 약소하기 때문이지만, 결과적으로 약소함을 영속시키는 구조적 요인이 되고 있다.

[그림 3-1] 일본의 석유·가스개발업계의 이중 분산구조



일본의 석유·가스개발업계의 이중 분산구조

단독출자회사는 프로젝트회사의 운영, 즉 해외광구에 대한 사업참여권리 참가와 참가 후의 비율 변경을 포함하는 다양한 의사결정을 단독으로 자유롭게 처리할 수 있는 장점이 있다. 그러나, 공동출자의 경우에 출자비율에 따라서 프로젝트회사의 운영에 대한 발언권이 달라지게 된다.

원칙적으로 프로젝트회사에 대한 모든 의사는 대주주들이 결정하게 된다. 대주주가 아닌 공동출자의 참가기업(소주주출자기업)은 프로젝트회사 보유 광구의 조업과 관련한 사업에는 크게 관여하지 못하고, 보유광구에 대한 사업참여권리비율에 따라서 프로젝트회사가 확보한 원유와 가스에 대한 권리를 출자비율만큼 갖게 된다.

2) One Project One Company 방식

JNOC 는 리스크머니를 공급하고 개별프로젝트별로 별도의 석유개발회사(이하 프로젝트회사)를 설립하고, 그 프로젝트회사가 사업참여권리를 보유하고 석유·가스개발사업을 하는 형태를 가진다. 각 사가 석유·가스개발의 사업참여권리를 직접 보유하고, 석유·가스개발사업에 직접 관여하고 있는 것은 아니다. 해외의 석유·가스개발기업도 현지 정부의 규제에 의해서 현지 법인의 프로젝트 회사를 경유한다. 그러나, 일본의 경우는 현지 정부의 규제가 없어도 일본 국내에 본사 소재지를 갖는 프로젝트회사를 프로젝트별로 설립해서 회사를 경유하는 형태를 취하고 있다.

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

One Project One Company의 장점도 존재하나 다음과 같은 문제점을 안고 있는 것으로 평가되고 있다.

- 장기적 시야에서 고려한 계획적인 자금력을 가진 기업이 육성되지 않음.
- 해당프로젝트만으로 시야가 한정되므로 전세계에서 효율적으로 투자하는 전략을 바탕으로 한 사업을 전개하는 기업이 육성되지 않음.
- 소수의 기술자들이 프로젝트별로 진행 단계에 관계없이 고정되고 소속되어 있으므로 결과적으로 효율적 활용이 이루어지기 어렵고, 더하여 기술자 양성의 장도 만들어지기 어려움.
- 프로젝트별로 기업이 소멸되므로 각 프로젝트의 실시에 따른 경험이 그 회사에만 머무르고 종합적으로 축적되기 어려움.

3) 유가와 환율 변동 위험

석유·천연가스개발사업은 석유가격과 환율의 변동의 영향을 크게 받는 특징을 가지고 있다. 투자를 시작해서 생산물의 판매로 자금이 회수될 때까지 10년 이상의 긴 기간에 자금을 투입할 뿐이며 전혀 수입을 얻지 못하는 경우도 있으며, 이 기간에 초기에 상정하였던 유가가 크게 변동하는 위험요인이 존재한다. 이는 과거의 유가의 움직임에서도 알 수 있다.

유가는 USD 기준이므로 일본개발기업은 환율 변동 위험에 그대로 노출되어 있다. 특히 사업자금을 USD 기준으로 조달하는 것이 힘들었던 과거의 특정시기에는 엔화 기준의 대출금을 USD 기준의 매출금으로 변환하여 상환해야 했으므로 엔고의 시기에 큰 환율 손실이 발생하였다. 최근에는 USD 기준에 의한 개발자금의 차입이 보편화되었고, 환율 헷지 등의 방법도 활용하면서 환율 변동 위험을 일부 감소시킬 수 있다. 그러나, 여전히 결산은 엔화 기준이므로 환율 변동의 영향은 아직도 크게 인식되고 있다.

4) 주체별 참여도 차이

(구)국책석유계열이 민간석유회사계열과 상사계열에 비해서 주도 프로젝트회사의 비율이 높고, 같은 주도 프로젝트회사 중에서도 단독출자 프로젝트회사의 비율이 더욱 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 (구)국책회사계열은 비교적 장기간의 사업 경험을 통해서 석유·가스개발프로젝트를 주도하기 위한 기술과 노하우를 사내에 축적했다는 점, 그리고 국내유전·가스전을 조업하여 관련 기술과 노하우가 축적되는 장이 되는 국내 기반을 갖추고 있다는 점에 기인한다고 사료된다.

민간석유회사계열과 상사계열에서 보면 상사계열이 주도 프로젝트회사를 보다 더 선호하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 단독출자 프로젝트회사의 비율에서도

PART. 4 해외자원개발 투자환경

민간석유회사계열보다 높은 비율을 보이고 있다. 일본의 석유·가스산업의 해외진출에서 종합상사의 역할이 일본제조업의 초기의 해외진출에서의 종합상사의 역할과 상통한다.

제조업의 해외 진출에서 상사는 소규모 출자의 비율이 높고 제조기업의 파트너로서의 보조적 역할을 담당하였지만, 석유·가스개발산업에서는 상사가 해외 진출 주체의 역할을 하고 가능성을 찾을 수 있다.

(3) 일본의 해외자원 개발 정책

1) 해외자원개발정책

해외에서 유전개발을 실시하고 석유의 안정공급을 확보하는 것은 중요한 과제의 하나이며, 이는 일본의 석유개발기업에 대한 자원정책 실시의 정책적 근거이다. 일본의 해외석유개발의 목적과 전제조건은 석유산업의 자주성 확보에 있다. 해외석유개발정책을 입안하는 초기 당시에는 탐사개발, 개발원유의 인수, 정제 판매를 일괄하는 석유공급안정기금(石油供給安定基金)과 JNOC 가 구상되었지만, 이 구상들이 모두 실현되지 못하였고 탐사개발사업만 보완하는 JNOC 가 설립되었다. 개발원유의 국내 거래 및 판매가 원활하지 못한 점이 개발의 제약 요인이 되었다. 해외에서의 생산능력은 지속적으로 증가하였지만, 국내로의 유입량이 증가하지 않아서 개발원유 수입량의 증가가 정체되었다.

일본 정부가 해외자원개발을 실시하는 목적은 다음과 같다.

- 장기에 안정적으로 일정량의 석유 수입을 확보할 수 있고, 수급 압박 시에도 상대적으로 높은 공급안정성을 가짐.
- 석유·천연가스 수급 환경의 국제적 변화를 조기에 파악할 수 있음.
- 산유국과의 상호의존관계의 강화에 기여함.

일본 정부는 1960년대 후반에 자주개발률 30% 달성 목표를 설정하였고, 이를 달성하기 위하여 「석유업법(石油業法)」(1962), 「석유개발공단법(石油開發公團法)」(1967), 「석유비축법」(1976) 등을 제정 하였다. 2002년에 제정된 「에너지정책기본법」에 기초하여 에너지기본계획을 수립하였으며, 에너지기본계획에서는 앞으로 10년을 전망하고, 계획을 수립하며, 석유의존도, 자주개발률 등을 설정하였다.

일본의 해외자원개발에 대한 지원내용은

「석유개발공단법」, 「석유공단법(石油公團法)」(1978),

석유천연가스금속광물자원기구법(獨立行政法人石油天然ガス金屬・礦物資源機構法, 이하 기구법)(2002)에 명시되어 있다. 에너지기본계획에서는 해외자원개발을 위한 지원의

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

구체적 항목들을 명기하지 않고 있다.

일본 정부가 석유개발에서 하는 역할은 자원외교, 리스크머니의 공급 및 개별회사는 할 수 없는 대형의 연구개발로 규정 지을 수 있다. 일본은 세계 제 2위의 석유소비국으로 세계의 석유공급의 안정화를 위해서 다른 선진국과 함께 개발사업에 참가해야 한다는 점과 국제정치 외교상의 의의를 갖는다는 점에서 정책적 의의가 높다.

석유의 안정공급을 위한 방법으로 기존에는 석유개발사업에 출자하고 사업참여자가 되는 것이었으나, 이 개념은 세계의 변화 속에서 바뀌고 있다. 현재의 안정공급은 사업참여자가 되는 것 외에, 지역의 다각화와 상호관계도 고려하여야 달성 가능하다 할 수 있다. 생산 능력의 증가 폭이 크다고 예상되는 국가들의 대부분은 석유자원의 소유권에 대한 문제를 가지고 있다. 생산 여력이 큰 사우디아라비아에서 외국자본(외국석유회사)은 법적으로 소유권을 가질 수 없으며, 러시아에서는 소유권을 박탈당할 수 있는 위험이 있다.

일본의 자주개발정책의 기본방향은 다음과 같다.

① 민간 주도의 석유·천연가스개발사업 추진 : 석유·천연가스의 안정적 공급을 효율적으로 달성하기 위해서 높은 국제경쟁력을 갖춘 에너지관련기업이 자율적으로 석유·천연가스개발사업을 유지 확대해야 한다.

② 전문기업의 형성

일본에서 석유·천연가스산업은 연대 통합이 이루어지지 않았으며, 소규모의 기업이 다수 존재함. 따라서 경영자원이 유효하게 활용되지 못하고, 사업의 유지 확대를 방해하는 문제점이 있었다. 이에 반하여, 외국의 석유기업들은 사업규모의 확대, 기술의 고도화 등으로 에너지산업의 재편 집약을 추진하고 있다.

산유국은 천연가스를 이용한 발전사업, 석유화학사업 등에 외국석유회사의 투자를 기대하고 있으며, 최근에 광구를 개방하기 시작한 산유국이 증가하면서 일본에게 석유 수입 외의 석유개발분야에 대한 참여를 요청하고 있는 실정이다.

일본은 석유 천연가스산업의 상류·하류, 에너지관련산업간의 연대 통합 등을 추진해서 전문기업을 형성하는 것이 중요한 과제로 대두되게 되었다.

③ 중점육성기간의 설정

산유국의 광구 개방으로 일본기업의 상류 투자가 증가할 것으로 예상되며, 10년 정도를 전문기업의 형성을 위한 중점기간으로 설정해야 구조개편에 착수하였다. 10년 후에는 에너지 정세, 기업의 경쟁력 상황 등을 보면서 전문기업에게 했던 지원을 근본적으로 수정해야 할 것으로 판단된다.

PART. 4 해외자원개발 투자환경

④ 자주개발 목표의 검토

자주개발목표의 수치 목표를 수정하고 다면적으로 평가해야 한다. 수치 목표는 21 세기 초에 120 만 b/d 의 자주개발 원유수입량을 확보하는 것이었다. 자주개발의 추진에서 양적 확보 외에 사업 실시의 효율성도 함께 검토해야 할 것으로 판단된다.

2) 전문기업의 형성

일본은 외국 석유기업들의 사업규모 확대, 기술고도화 등에 따른 에너지 산업의 재편 집약화로, 자국 내의 석유 천연가스산업의 상·하류, 에너지관련산업간의 연대 통합 등을 통한 전문기업 형성의 중요성을 인식하고 있다. 일본이 격화하는 자원 획득의 경쟁 속에서 이기기 위해서 취약한 업계 체질을 극복하고, 구미의 메이저와 national flag company 에 필적할 수 있는 전문기업을 형성해서 새로운 개발체제를 구축하는 것이 필요하다는 인식을 하고 있다.

중동지역의 불안, 개발사업의 특성, 석유·천연가스 자원의 필요성을 볼 때에 개발기업의 종합적인 경영 능력이 더욱 필요한 시점이라 판단된다^{가)}.

구미의 메이저와 national flag company 는 이러한 환경변화에 대응해서 대담한 합병을 반복하여 경영 규모를 확대하고 있음. 그리고 경영 자원을 집중적으로 투입하고, 기업 체질을 강화하며, 수익성을 향상시켜 국제경쟁력을 강화하고 있다.

그러나, 일본의 석유 천연가스개발업계는 다수의 소규모 프로젝트기업과 중소규모의 사업회사로 구성되어 있으며, 이들은 충분한 국제경쟁력을 갖추지 못하고 있는 것이 현실이다. 전문기업은 JNOC 소유의 우량자산을 특수회사의 산하에 집중시키는 형태를 의미하는 것은 아니며, 우량자산을 합쳐서 규모를 대형화하여야 하며 풍부한 자금력, 노하우, 강력한 하류부문도 필요하다.

전문기업은 상류사업 참여 구조의 국제적 복잡화^{나)}에 대응할 수 있어야 하며, 경제성 분석, 경영전략 입안 실행, 해외에서의 operator 역할의 효율적 수행, 높은 기술력을 구비해야 한다.

^{가)} 국제석유시장의 기능이 확대 확충되고 있지만, 한편에서 동시다발 테러의 가능성, 팔레스타인 문제의 심각성, 이란 핵개발 문제 등으로 중동지역의 불안이 증대하고 석유가격의 불안정이 커지고 있음. 환경문제에 대한 대응, 석유 수급의 압박 등으로 천연가스개발의 중요성이 커지고 있지만, 천연가스의 개발은 상류부터 하류까지의 체인 비즈니스의 특성이 있음.

^{나)} 이란에서의 Buy Back 계약 등을 말함. Buy Back 계약은 투자자에게 투자비용의 회수와 일정한 투자이익을 보장함.

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

전문기업 형성 시의 고려 요소들은 다음과 같다.

- 첫째로 경영자원의 최적 배분과 신속하며 유연한 의사결정 등이 가능한 민간기업체의 형태여야 한다.
- 둘째로 기업 형성 시에 민간출자관계자의 의향을 최대한 존중해야 한다.
- 셋째로 JNOC 폐지시점까지의 시간적 제약을 감안하여 기업 형성을 위해 현실적으로 대응해야 한다.
- 넷째로 매각자산의 가치를 최대화해야 한다.

일본 정부는 전문기업을 형성하면 다음과 같은 장점을 향유할 수 있다고 판단하고 있다. 산유국과 외국 파트너기업에 대한 교섭력을 향상하고, 국제컨소시움에 참가할 수 있고, 컨소시움에 대한 국내관련기업의 참여 기반을 조성 할 수 있고, 주체적 운영 및 operator로서의 기회를 확대하고, 재무 강화로 자금 조달 능력을 향상시키고 투자 능력을 확대하며, 풍부한 연구개발자금으로 우수한 기술진을 육성하고 기술을 축적할 수 있다. 더하여 전문기업은 뛰어난 민간경영자원 능력을 보유하므로 효율적 에너지안정공급 담당 주체의 역할을 할 수 있고, 다른 석유 천연자원개발기업의 사업 전개에 대한 파급효과⁹⁾도 기대할 수 있다.

일본의 전문기업 형성 단계

1 단계: 석유·천연가스산업의 상류기업간의 통합 연계, 경제 합리성에 따른 경영판단으로 우수한 기술자 등을 JNOC 내·외부로부터 흡수하는 방법 등으로 기술력과 자금력을 확충하고, 상류부문 전담의 전문기업을 형성함.

2 단계: 상류부문 전담의 전문기업이 중추적 에너지기업으로 발전함.

전문기업 운영에서 단기적 이익 추구를 위한 주요 자산의 매각 방지, 배당, 외국자본의 경영지배로부터 보호, 에너지안정공급 확보의 정책목표를 달성하기 위해 종류주를 발행하고 공적 주체가 보유하도록 하고 있다. 일본 정부는 외국의 M&A에 거부권을 행사하는 특수주식¹⁰⁾, 즉 전문기업의 자산 양도와 M&A에 거부권을 발동하는 종류주를

⁹⁾ 전문기업이 선두로 국제적 자원개발을 추진하면 다른 석유 천연자원개발기업도 국제컨소시움에 참가하는 등의 기회를 확대할 수 있음.

¹⁰⁾ 외국자본의 매입에 대한 방지책은 다음과 같음.

- 종류주: 정부가 자산 양도, M&A 등을 거부할 수 있는 권한이 있는 주식을 보유함. 일반주주의 권리를 보호하기 위한 보통주주 보유에 대한 허가권은 없음.
- 황금주: 정부가 외국인의 주식보유를 거부하는 권리와 일반주주의 주식보유를 허가하는 권리를 가지며, 국내의 보통주주의 주식보유에 대한 인가권한을 가짐
- 대주주와의 주식공유: 신규회사가 대주주와 서로 주식을 공유하여 안정주주가 됨

PART. 4 해외자원개발 투자환경

보유한다는 방침을 수립하였다.

전문기업 지분 중에서 종류주 외에 JNOC 보유의 출자분은 주식 공개 후에 순차매각하고, 최종적으로 모두 매각한다.

코쿠사이세키유개발(INPEX), 사할린세키유가스개발(サハリン石油ガス開発, SODECO) 등의 우량기업을 통합하고, 거액의 누적손실이 있는 재팬석유개발(ジャパン石油開発, JODCO)을 흡수하는 형태로 2005년 3월 말까지 설립한다는 계획을 수립하였다. 이에 따라, JNOC의 자산을 INPEX 등의 관련기업에게 양도하고, JNOC 자산 중에서 전문기업에 포함할 것을 선택 통합하며, 나머지는 주식 공개 및 그 후의 매각과 입찰로 처리하였다. 입찰방법은 경쟁입찰방식이며, 입찰참가자격은 일본 내국법인¹¹⁾으로 제한하였다.

INPEX와 SODECO의 경우는 해외자원개발사업의 비중이 높고 경영 방침에 유사성이 있으므로 시너지효과 발생의 가능성을 기대하고 있다. JNOC는 2004년 3월에 주식 교환과 JNOC 보유 주식의 양도를 통해서 INPEX와의 자산통합을 시작하였다. 이에 따라서 INPEX 자회사에 대한 JNOC 지분은 없게 되었다. 전문기업은 설립 초기에는 정부출자지분이 크지만, 앞으로 5년 이후에 시장상황을 보면서 점진적으로 민영화한다는 계획을 수립하였다. 2012년 3월말 현재 경제산업성이 보유하고 있는 지분율은 18.94%로 설립 초기 30%에 비교하여 크게 감소하였다.

전문기업 형성 과정을 거치면서 고쿠사이석유개발과 테이코구석유가 2006년 4월에 합병하여 고쿠사이세키유가이하즈테이세키주식회사(國際石油開發帝石株式會社, INPEX Corporation)를 형성하여 현재에 이르고 있다.

INPEX의 설립 시 자본금은 300억엔으로, 2012년 3월말 현재 2,908억엔까지 자본금이 증가되었다. 2012년 3월말 종료 사업연도 연결재무제표 기준 자산총액은 3조 663억엔, 연간 매출액은 1조 1,867억엔, 종업원수는 2,146명이다. 발행가능주식총수는

-
- 정부의 주식보유: 정부가 발행된 주식의 1/3 이상이나 과반수를 보유하고 경영에 관여함
 - 외국인 보유 비율의 제한: NTT 법과 같이 외국인 보유 비율을 일정수준 이하로 억제함
 - 기업매수를 중단시키는 법률: 미국방위산업생산법인 Exxon-Florio 조항처럼 국가의 안전보장에 위협이 될 우려가 있는 대내직접투자를 중단시키고 제한함

¹¹⁾ 내국법인 또는 내국인 또는 내국법인이 출자하고 경영에 참가하고 있는 외국법인, 해당법인의 주식의 반수 이상을 내국인 또는 내국법인이 소유하고 대표이사 및 대표권을 갖는 대표이사의 반수 이상을 내국인이 점유하는 법인

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

보통주식이 9 백만주, 갑종종류주식(GoldenShare)이 1 주이다. 보통주식의 대주주는 경제산업성(經濟産業省) 대신(18.94%), 세키유시젠가이하츠(石油資源開發, 7.31%), 미즈이세키유개발(三井石油開發, 4.51%), 미즈비시상사(三菱商事, 3.68%)로 구성되어 있으며, 갑종종류주식¹²⁾(1 주)의 소유자는 경제산업성 대신이다.

<표 3-1> INPEX 의 석유 및 천연가스의 생산량

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
석유(천 B/D)	156.8	174.7	177.0	158.1	158.0	172.2	175.7
연간생산량(백만 B)	218.0	242.5	241.5	223.2	218.3	239.6	251.2
천연가스(Bcf)	350.8	383.6	398.5	397.8	409.7	402.4	339.5
합계(백만 BOE)	138.0	152.5	154.8	147.8	148.0	154.5	156.0

주 : BOE Barrels of Oil Equivalent

자료 : INPEX Annual Report

INPEX 의 Annual Report 에 따르면 석유 및 천연가스의 생산량은 2012 년 3 월 31 일 기준으로 156.08 백만 BOE 이다. 2012 년 3 월 31 일 기준으로 원유,컨덴세이트 및 LPG 의 확인매장량은 9 억 8,131 만 배럴이고, 천연가스의 확인매장량은 7 조 7,930 억 입방피트로, 합계 2,432 백만 BOE 에 이르고 있다.추정매장량은 원유,컨덴세이트 및 LPG 가 7 억 3,436 만 배럴, 천연가스가 6 조 385 억 입방피트로, 합계 1,823 백만 BOE 에 이르고 있다.

¹²⁾ 일본정부는 전문기업의 운영에 있어 단기적 이익 추구를 위한 주요자산의 매각방지,배당,외국자본의 경영지배로부터 보호,에너지안정공급 확보의 정책목표 달성을 위해서 갑종종류주식 1 주 보유.

4. 일본의 해외자원개발사업 지원기관

(1) 석유공단(JNOC)

1) 개요

일본 정부는 자주개발원유를 획득하려는 석유개발회사에 대한 자금의 제공 등을 실시하는 탐사투융자·채무보증 사업을 실시하는 법인으로 1967년 10월에 석유개발공단(石油開發公團)을 설립하였고, 1977년 6월에 석유공단(石油公團, Japan National Oil Corporation, JNOC)으로 이름을 바꿈. JNOC에 대한 자본금은 원칙적으로 정부와 지방자치단체가 출자하며 민간출자는 없었으며, 수입원유의 30%를 자주개발로 충당하겠다는 국가정책 하에서 운영되었다.

JNOC는 2004년에 MMAJ(金屬鑛業事業團)와 통합하여 석유천연가스 금속광물자원기구(石油天然ガス金屬鑛物資源機構, Japan Oil, Gas and metals national Corporation, JOGMEC)로 새로이 탄생되었다. JNOC가 2005년 7월에 폐지되면서, 2004년 2월에 설립한 JOGMEC이 출자, 채무보증, 연구개발기능 등을 승계하게 되었다.

JNOC는 일본기업이 해외탐사에 대해서 경제적 지원을 충실히 수행하였고, JNOC의 자금, 기술, 연구개발에 대한 지원은 업계의 발전에 성과를 가져왔으며 상당부분 기여하였다는 평가를 받고 있다.

2) JNOC의 목적

개발에 필요한 자금의 융통과 원활한 흐름에 필요한 업무 수행으로 석유 및 천연가스의 개발을 촉진하였고, 주요 기능은 하기와 같다.

- 탐사투·융자사업: 석유개발회사의 탐사사업에 대한 출자와 융자를 실시함.
- 채무보증사업: 석유개발회사가 개발사업에 필요한 자금을 금융기관으로부터 빌릴 때에 그 채무를 보증함.
- 석유비축 및 이에 필요한 자금을 공급해서 석유비축의 증강을 추진하고 석유 등의 안정적인 공급 확보를 도모함.

JNOC의 탐사투·융자 및 채무보증사업은 “석탄, 석유 및 에너지수급구조 고도화대책특별회계(石炭、石油およびエネルギー需給構造高度化對策特別會計)”(이하 석특회계, 石特會計) 등으로부터의 출자금(2000년 말 기준 누계 1조 2,717억엔)을 주요 재원으로 하였다.

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

JNOC 는 용자와 출자를 통해서 석유·가스개발의 주체기업이 작은 위험요인으로 탐사를 할 수 있도록 하는 체제를 제공하였다. 높은 리스크를 갖는 석유개발사업 자체는 사업회사가 실시하고, JNOC 자체는 석유개발사업 그 자체에 따르는 높은 리스크를 부담하는 것은 아니었다. JNOC 는 금융기능(출자, 용자, 채무보증)을 실시하면서 금융기능에 수반되는 리스크를 부담하였다.

이 체제는 프로젝트를 활발하게 진행하도록 하였지만, 일본의 석유·가스개발 기업 내에 경험과 기술이 축적되지 못하게 한 주요 요인의 하나인 "One project One company"를 정착시켰다는 비판도 받았다. 그러나 JNOC 는 간접적인 리스크머니 공급기관의 역할에 머무르지 않고, 스스로 national project 를 이끄는 등, 1970 년대 이후의 일본의 석유·가스개발사업 활성화의 중심에 있었다고 평가할 수 있다. 또한, 금융기능을 담당하는 유사조직(일본수출입은행, 일본무역보험 등)이 존재하였다.

3) JNOC 관련 회사의 형태

§ 자회사 : JNOC 가 의결권의 과반수를 소유하는 출자회사. JNOC 가 40%~50%의 의결권을 소유하며, 동시에 JNOC 의 용자액이 그 회사 대부금 총액의 1/2 이상을 차지하는 출자회사

§ 지분참여회사 : JNOC 가 20%~50%의 의결권을 소유하는 출자회사. JNOC 가 15~20% 미만을 소유하고, 동시에 JNOC 의 용자액이 그 회사 대부금 총액의 1/2 이상을 차지하는 출자회사

4) 탐사투자제도

JNOC 는 대기업이 해외 및 일본주변해역에서의 석유 등의 탐사를 할 때에 필요한 자금을 공급하기 위해서 대기업에 출자 및 용자할 수 있다. JNOC 는 해외프로젝트의 경우에 총대상사업자금의 70%, 일본 주변 해역의 경우에는 80%를 한도로 출자할 수 있다.

재팬석유(ジャパン石油)는 National Project 회사로, 재팬석유에 대한 실질적인 투·용자 누적액은 2002 년도 말까지 4,587 억엔에 이르렀다. 이것은 개발회사 중에서 가장 큰 금액이며, JNOC 가 모든 개발회사에 대해서 실시한 실질적인 투·용자 누적액 1 조 9,720 억엔의 23.8%에 이르고 있다. 이 회사는 2002 년에 자주개발원유 수입량의 42%를 수입하였다.

그러나 초기에 예상하고 있던 원유의 거래량이 감소하고, 1985 년대 이후의 낮은 원유가격과 엔고에 의해서 엔으로 환산한 원유 등의 매출이 크게 감소 하였고, 대부금의

PART. 4 해외자원개발 투자환경

대부분이 엔 기준이었으므로 그 상환과 지불이자의 부담이 커졌다. 이에 재팬석유의 경영환경은 계속 악화되어, JNOC 는 재팬석유에 대해서 1986 년 이후에 합계 2,416 억엔에 이르는 용자를 출자금으로 변환하는 등의 특별조치를 실시하였다.

JNOC 의 평균출자비율은 50.2%이다. JNOC 의 출자대상 대기업이 출자하는 기업을 JNOC 의 간접출자회사로 보면 출자 비율은 더욱 상승하게 된다. 2000 년에는 총 52 사(신규 5 사, 계속 47 사)에 채광사업에 필요한 자금으로서 201 억 7,200 만엔의 출자 대출을 실시했다. 그 중에서 구 소련, 동남아시아, 오세아니아의 3 지역의 사업에 대한 출자 대출은 169 억 500 만엔 이며, 전체의 83%이상을 차지하였다.

5) 탐사용자제도(성공불용자제도)

JNOC 가 출자한 기업들의 탐사에 필요한 운전자금에 대해서 출자처럼 해외의 경우에 70%, 주변해역의 경우에 80%를 한도로 JNOC 이 용자할 수 있다. JNOC 가 실시한 탐사사업에 대한 용자는 모두 성공불용자였다. 대출조건으로 금리는 연 6.75% 이상, 상환기간 18 년, 거치기간은 탐사사업이 상업단계에 도달할 때까지의 기간이지만, 원칙으로서 8 년 이내로 하고, 거치기간 중의 이윤은 원금에 포함시킬 수 있다. JNOC 는 해외에서 프로젝트를 실시하는 일본기업에 대해서 탐사자금만 용자하지만, 일본기업과 공동으로 사업을 실시하는 해당국가의 국영석유회사 등에는 탐사와 개발을 하나로 하여 추진하는 경우에 한정해서 개발자금도 용자할 수 있다.

JNOC 는 용자에 대해서 비성공 시에 원리금을 감면하지만, 성공 시에는 생산량에 부합하는 납부금을 15 년간 징수하였다.

6) 채무보증

채무보증은 1967 년~2002 년 7 월에 「석유공단법」 제 18 조 1 호 3 항에 근거하며, 「석유공단법」 시행령에 따라 실시하였고, 2002 년 7 월부터는 「기구법」 시행령 제 11 조 3 항에 의거하여 실시하게 되었다. 석유회사가 필요로 하는 석유자원 등의 개발자금은 그 대부분을 일본수출입은행 및 시장은행의 협조용자에 의존하고 있었고, 자원개발에는 거대한 자본과 자금이 필요한 상황이다. 해외유전개발의 경우에 일본의 금융기관은 관례적으로 해외자산을 담보로 설정하기 않기 때문에 개발자금을 차입하려면 출자자 또는 제 3 자가 채무를 보증해야 한다.

채무보증제도는 석유개발에 필요한 금융을 원활히 하기 위해서 석유개발회사가 개발자금을 금융기관(일본수출입은행 포함)에서 차입할 때에 석유개발공단(이후 JNOC, 현재 JOGMEC)과 같은 공적 기관이 채무를 보증하게 된다. JNOC 가 탐사자금을 용자의 대상으로 하고, 개발자금을 대상으로 하지 않는 이유는 개발단계의 프로젝트는 생산

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

원유를 매각해서 이익을 올리는 상업의 단계이므로 그 단계까지도 JNOC 용자의 대상으로 할 필요는 없기 때문이다. 그러나 용자하는 금융기관의 입장에서 자금량이 막대하며, 동시에 장기회수 기간을 필요로 하는 등, 상당한 위험이 예상되므로 JNOC 이 채무 보증하여 용자를 용이하게 하였다. 이에 JNOC 는 해외에서 석유·천연가스 등을 개발하는 일본법인 등의 개발자금을 채무보증 하였다.

7) 천연가스 탐사비 보조금

국내의 천연가스탐사사업자에 대해서 시추 등의 비용에 보조금을 교부하였다.

8) 사업참여권의 대리 취득

일본의 석유기업 등은 석유자원개발사업을 추진하는 경우에 개발 위험을 분산하기 위해서 프로젝트별로 개발회사를 설립하는 “One Project One Company” 를 선택하는 경우가 일반적이다. 따라서 산유국 등과의 사업참여권의 취득을 교섭할 때에 일본의 체제가 준비되어 있지 않은 경우가 발생하거나, 또는 산유국이 교섭의 상대로서 정부기관을 희망하는 경우가 발생하게 된다.

이 경우에는 JNOC 가 프로젝트를 실시하는 기업에게 일정 기간 내에 양도하는 것을 전제로 기업들을 대신하여 사업참여권을 직접 취득할 수 있다. 권리 양도는 실비로 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이 방법으로 프로젝트 성립에 성공한 것이 중국 주강구 제 8 광구의 경우이다. 이것은 사업참여권 취득을 위한 입찰에 “이 지역의 지질구조조사를 실시한 자” 라는 조건이 있어서 지역지질조사를 하고 있었던 JNOC 이 응찰하고 낙찰한 후에 석유회사에 양도하였다.

9) 정보의 제공

석유자원의 개발을 추진하는 경우에 유망프로젝트를 찾기 위해서 정확한 정보의 수집이 필수적이다. JNOC 는 석유관계정보수집업무로서 민간기업의 사업활동을 촉진하고, JNOC 의 업무수행에 준하기 위해서 석유사업참여권, 산유국의 정정·법제·투자환경, 외국기업의 동향, 석유비축 등에 관한 정보의 수집, 분석, 정비 등을 실시하였다.

지질구조조사업무로서 일본의 대륙붕 석유·천연가스 기초조사계획에 기초한 국가의 위탁으로 일본 주변지역의 석유·천연가스의 물리탐사 및 기초시추를 실시하였으며, 2000 년에 국내석유·천연가스 기초조사로서 홋카이도(北海道)의 기초시추, 니이가타현(新潟縣) 및 홋카이도 육상의 기초물리조사를 실시하였다.

세계의 미탐사 유망지역에서의 석유개발을 적극적으로 추진하기 위해서 JNOC 는

PART. 4 해외자원개발 투자환경

자금·기술의 제약 때문에 자력으로 탐사개발을 추진할 수 없는 국가들의 요청에 따라서 해외의 지질구조조사사업을 실시하였다. 중국, 미얀마, 인도네시아, 이라크, 자이르, 모잠비크 등의 국가에서 영상해석, 지표지질조사, 지진탐사조사 등을 실시하였다. 해외지질구조조사 등의 업무로서 2000 년에 카자흐스탄의 2 개소, 중국 및 러시아의 4 개소에서 지진채광작업 및 지질평가작업 등을 실시하였다. JNOC 는 획득한 정보를 상시 석유기업에게 제공하고, 유망지역의 상세한 지질상황을 다른 나라보다 먼저 파악하였으며, 더하여 상대국과의 협력관계를 긴밀히 하는 것에 도움을 주었다. 궁극적으로 장래의 해외광구의 취득에 간접적으로 공헌하게 되었다.

10) 국가비축석유

일본의 석유비축은 1972 년의 민간비축 60 일 계획으로 시작하였다. 제 1 차 석유위기 후인 1976 년에 「석유비축법(石油備蓄法)」이 시행되어, 민간 및 국가비축이 정해지게 되었고, 일본의 국가비축은 10 개의 기지로 구성되어 있다. JNOC 는 1978 년부터 국가석유비축업무를 하였고, 국가비축석유의 축적, 긴급 방출 대응, 유종(油種) 교체, 안전 환경보전 업무 등을 실시하였다. JNOC 의 70% 출자로 국가비축기지의 건설 조업을 시행하는 국가비축회사를 설립하고, 민간의 노하우를 활용해서 안전하며 효율적인 국가비축사업을 실시하기에 이르렀다.

JNOC 는 2003 년 4 월에 국가비축석유를 국가에 이관하고 2004 년 1 월에 국가석유비축회사를 폐지하면서, 2004 년 2 월에 국가비축시설을 국가에 이관하게 되었다.

11) 기술관련지원

JNOC 는 석유자원의 탐사개발을 추진하는 석유회사에게 탐사기계를 대여하고, 탐사에서 각 단계의 다양한 분야에서 기술지도, 기술훈련 등을 실시하였다.

(2) 석유공단(JNOC)의 폐지

1)개요

JNOC 설립 이후에 JNOC 가 공급한 자금으로 설립한 석유개발회사는 293 사에 이르며, 이 중에서 200 사는 1999 년도까지 해산되었다. 1 조 2 천억엔의 출·용자 잔고의 상당부분이 회수 불가능하게 되었다.

JNOC 는 설립 이후 2000 년 3 월 말까지 석특회계(石特會計)로부터 1 조 2003 억엔의 출자를 받았고, 석유개발회사 293 사에 2 조 844 억엔을 출·용자했다. JNOC 의 출·용자회사 중에서 173 사가 청산되었고 120 사가 탐사 생산 중이지만 채산을 내고 있는

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

회사는 13 사뿐이다. 2001 년 3 월 말 기준으로 청산 중이거나 해산 등과 같은 석유개발사업의 동결을 선언한 JNOC 의 출·용자회사는 194 사이다.

JNOC 이 관련하는 석유개발회사는 2004 년 3 월말 기준으로 모두 59 사이며, 이 중에서 39 사는 생산 중, 5 사는 생산준비 중, 15 사는 탐사활동 중이다. JNOC 계열기업이 보유하는 유전의 매장량은 약 59 억 배럴에 이르고 있다.

JNOC 는 2003 년까지 약 300 사에 투·용자했고, JNOC 의 투·용자회사 중에서 1992 년까지 200 사가 해체되었다. 1 조 2 천억엔의 출·용자 잔고의 상당부분이 회수 불가능한 상황에 이르렀다. 재정 지출의 삭감과 재정 투·용자 개혁과의 관련 등을 고려해서 특수법인에 대한 근본적 검토가 요구되게 되었다.

JNOC 는 자주개발정책의 추진 모체로 개발사업에 다양한 형태로 관여했으나, 석유개발사업이 세금의 낭비라는 비판을 받았고, 고이즈미(小泉)내각은 JNOC 에 대한 비판과 업무현황에 근거해서 특수법인개혁의 대상으로 JNOC 의 폐지를 결정하기에 이르게 되었다. JNOC 는 현행 조직의 폐지를 전제로 제로 베이스에서 재검토가 이루어져, 경제산업성은 2001 년에 석유개발부문을 특수회사로 하고, 기타업무를 2 개의 독립행정법인에 이관하는 개혁안을 제시하게 되었다.

2) JNOC 실패원인

원인 1: 외적요인

프라자합의(1985 년) 이후의 급격한 엔고와 원유가격의 급락이 있었고, 해외개발사업은 JNOC 의 엔화 기준 출·용자를 받으므로 엔고가 진행되면서 채산성이 크게 나빠지게 되었다.

원인 2: 내적요인

개발사업 프로젝트의 채산성 평가와 심사체제가 엄격하지 못했다. JNOC 는 최대 70%까지 출·용자하며, 개발회사의 부담리스크는 30%이다. 따라서 개별회사 입장에서 사업추진의 신중함이 떨어지게 되는 문제점을 내포하고 있다. 책임 소재 및 책임 부담의 체제가 불명확한 측면이 있었다. 거액의 손실을 낸 실패사례의 대다수가 국가 프로젝트이었다. 제 1 차 오일 쇼크 이후에 OPEC 의 석유산업국유화가 이루어지고, 산유국의 사업참여권리 비율증가가 추진되기에 이르렀고, 이에 따라 자국의 해외자원개발회사들의 사업참여 권리율이 절반수준으로 하락하게 되었다.

(3) 석유천연가스 금속광물자원기구(JOGMEC)

1) 개요

2002년 7월 26일에 공포된 「폐지법(廢止法)」과 「기구법(機構法)」에 근거하여 2004년 2월 29일에 독립행정법인 석유천연가스 금속광물자원기구

(石油天然ガス.金屬鑛物資源機構, Japan Oil, Gas and metals national Corporation, JOGMEC)를 설립하였다. 독립행정법인제도는 지금까지의 특수법인제도의 결점을 보완하는 것으로 영국의 Agency 제도에 기초한 것으로, 독립행정법인은 각 법인에 해당하는 개별법과는 달리 「독립행정법인통칙법(通則法)」에서 규정하고 있다. 2012년 3월말 현재 자본금은 4,089억엔으로 임직원은 485명이다.

JOGMEC은 JNOC의 목적과 업무를 승계하며, E&P 사업의 가치를 높이는 것을 목적으로 하고, 석유 및 광물개발회사에 대한 금융지원, 광물자원 및 석유 비축 등의 업무를 수행하고 있다. 또한, 정보제공, 비축, R&D, 교육 및 훈련을 실시하고 있다. 석유탐사사업에 대한 성공불용자를 폐지하고, 출자와 채무보증은 유지하였다. 원칙적으로 출자는 50% 이하이며, 용자는 없으며, 보증은 50% 이하이다. JOGMEC은 석유 천연가스의 안정적 공급 확보를 담당하였던 JNOC의 많은 기능과 비철금속광물자원의 안정적 공급 확보를 담당하였던 금속광업사업단의 기능을 집약하여 출범하였다.

JOGMEC의 중기목표는 기존의 JNOC 관련 개혁의 취지를 지속시키고, 고객의 편리성을 증시한 사업방향성을 지향하며, 동시에 엄격한 심사과정을 명확하게 하는 것을 기본으로 삼고 있다.

JOGMEC은 독립행정의 체제를 갖추고 있지만 정부의 지배를 받는 정부의 일부분이라는 한계도 동시에 가지고 있는 조직으로, 정부부처로부터의 파견이 있고 직원들의 이동이 많아서 책임감이 저하된다는 부정적인 견해도 있다. 아울러 JNOC 승계과정에서 많은 전문가가 이탈하여 전문가가 부족하다는 부정적인 의견도 존재하고 있는 것이 현실이다. JOGMEC은 지원의 역할을 수행하고 민간이 의사결정을 주도하는 구조가 상호 바람직한 방향일 것으로 판단된다.

PART. 4 해외자원개발 투자환경

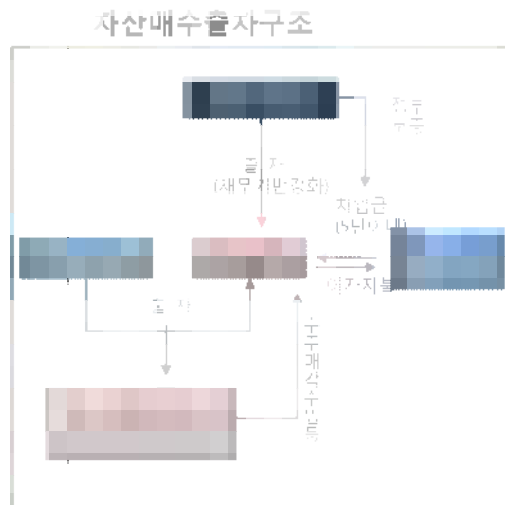
2) 금융지원 : 출자

JOGMEC 의 출자상한은 원칙적으로 대상사업비의 50%이며, 나머지는 민간기업의 출자 등으로 부담하도록 하고 있다. 일본기업들이 석유 천연가스 탐사 및 유전 가스전 매입할 때에 필요한 자금을 지원대상으로 삼고 있다. 출자대상이 되는 탐사사업은 광구취득, 지진탐사 등의 지질 지구물리학적 조사, 시굴정 굴착, 시굴에서 석유 천연가스가 발견된 경우의 평가정 굴착, 매장량 평가, 이에 근거한 채산성 검토 등이 해당된다.

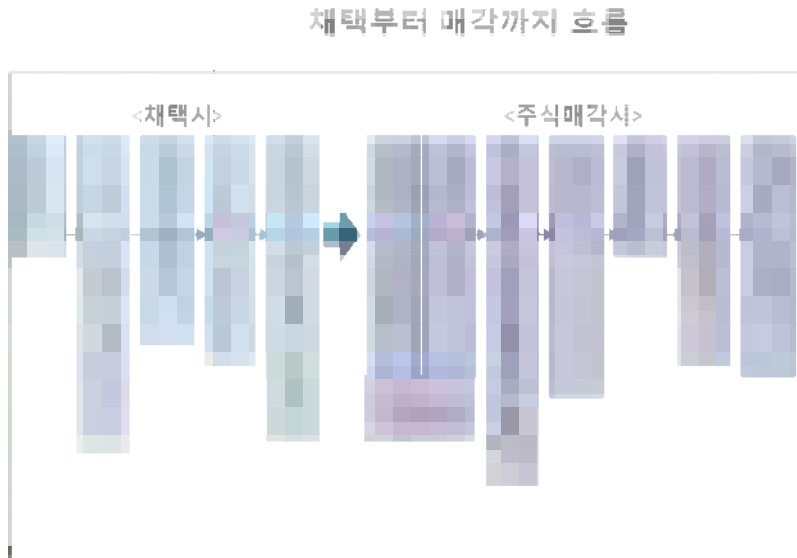
일본기업들의 개발사업 중에서 기 발견미개발 또는 생산 중 유전에 대한 자산매입사업에 출자하여 자금을 공급하고 지원하는 역할도 수행하고 있으며, 채무보증제도와 혼합해서 지원하기도 한다. 2012 년 9 월 15 일 기구법 개정으로 석탄개발 및 지열개발과 관련된 출자·채무보증도 가능하게 되었다. 2011 년 3 월 대지진 여파로 원자력 발전소의 가동이 정지된 상태에서 석유 등 에너지 수입이 크게 증가된 것으로 분석되고 있으며, 석탄도 해외자원개발 지원 대상으로 포함시키게 되었다. 중국은 아프리카 및 남미에 ‘정경융합형 튼튼한 자원외교’ 를 효과적으로 진행하고 있는 점에 자극을 받아 일본도 에너지 기본계획의 검토를 추진 중에 있다.

자산매입사업에 출자하여 자금을 지원하는 자산매수출자제도의 구조 및 전체적인 흐름을 요약하면 다음과 같다.

<그림 4-3> 자산매수 출자구조



<그림 4-4> 자산매수출자대상 채택부터 매각까지 흐름



3) 금융지원 : 채무보증

일본기업들이 석유·천연가스개발자금을 금융기관에서 차입할 때에 채무보증 역할을 수행한다. JOGMEC의 채무보증한도는 개발기업이 개발사업비로 국제협력은행(JBIC)과 민간금융기관에서 차입하는 총 차입액의 50%로 하였으나, 2007년부터 개발사업에 대한 JOGMEC의 채무보증비율의 상한을 50%에서 75%로 인상하였다.

개발단계의 리스크는 탐사사업의 리스크보다 작지만, 생산가능매장량의 변동, 원유가격 및 환율의 변동, 산유국의 정치·경제정세의 급변 등으로 기대수익이 보다 낮아질 위험이 있다.

JOGMEC은 2007년부터 출자 및 채무보증에 의한 지원제도를 강화하였다. 탐사사업에 대한 JOGMEC의 출자비율의 상한을 50%에서 75%로 인상하게 되었고, 앞서 언급한 바와 같이 개발사업에 대한 JOGMEC의 채무보증비율의 상한을 50%에서 75%로 인상하였다.

또한, 상기에서 서술하고 있는 바와 같이, 2012년 9월 15일 기구법 개정으로 석탄개발 및 지열개발과 관련된 채무보증도 가능하게 되었다.

PART. 4 해외자원개발 투자환경

4) 정보 수집 분석 제공

국내외의 석유 천연가스탐사 개발 정보를 수집 분석하며, 인터넷과 출판물을 통해서 공개하고 제공하는 기능을 수행하고 있다. 일본기업들의 석유·천연가스탐사 개발프로젝트 추진을 위해서 필요한 산유국의 법제 및 세제, 신규광구에 대한 공개된 정보, 국제석유회사의 동향 등을 수집하여 제공하고 있다. 정기간행물 등을 통한 정상적인 정보수집 업무 외에 정보수집을 위해서 내외의 인적네트워크를 유지 확대하고, 필요에 따라 해외의 컨설턴트를 활용하는 등 광범위한 정보수집체제를 정비해서 추진하고 있다.

5) 지질구조 등의 조사

탐사의 초기단계에서 위험을 경감하고 일본기업들의 석유·천연가스 탐사 개발 프로젝트 추진을 목적으로 하고 있다. 지질구조 조사와 기술자료 획득을 실시하며, 동시에 입수한 지질데이터를 해석하는 역할을 수행하고 있다. 입수한 데이터들은 지속적으로 데이터베이스로 축적하며 비밀엄수에 저촉되지 않는 범위 내에서 일본기업들에게 공개하고 있다. 일본 국내의 석유 천연가스 기초조사와 같이, 정부의 위탁조사는 정부가 정한 계획에 기초해서 지질구조를 효율적으로 실시하고 결과를 정부에 보고하고 있다.

6) 기술개발

일본기업들이 석유·천연가스의 탐사 개발에서 직면하는 기술문제들을 극복할 수 있도록 기술을 개발하고 프로젝트를 지원하고 있다. 산유국 및 가스생산국의 기술수요에 따라서 공동개발 및 관계를 강화하고 있으며, 천연가스의 유효이용기술인 천연가스액화연료화기술(GTL), 메탄하이드레이트 등의 기술개발도 추진하고 있다. 지속적인 기술개발로 기술을 배양·축적하고 있는 것으로 평가되고 있다. 해양대국으로서의 일본의 장점을 최대할 활용하기 위하여 메탄하이드레이트 등 해양자원에 필요한 기술개발에 힘을 쏟고 있으며, 참고로 베타적 경제수역 면적을 표기하면 다음과 같다.

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

<표 4-1> 세계의 배타적 경제수역

순위	국명	EEZ(영해포함)면적
1	미국	1,135 만km ²
2	프랑스	1,103 만km ²
3	오스트레일리아	1,064 만km ²
4	러시아	756 만km ²
5	캐나다	559 만km ²
6	일본	447 만km ²
7	뉴질랜드	408 만km ²

7) 비축

정부는 JOGMEC 에 석유 천연가스국가비축사업의 통합관리업무를 위탁하였으며, 2003 년 4 월 이후에 단계적으로 국가비축사업을 이행하고 있다. 평상시에 안전하며 적절하고 효율적인 비축관리를 실시하고, 긴급 시에 일본의 석유안정공급을 도모한다는 국가의무를 담당하기 위해서 신속하며 안전하게 비축원유를 방출하기 위해 만전의 준비를 하고 있다. 석유·가스 국가비축기지 건설, 민간기업의 석유가스비축 지원을 위한 용자 등을 실시하고 있다. 희소금속광산물의 국가 비축은 정세가 불안정한 국가들에 편재되어 있는 희소 금속광물의 단기적인 공급장애에 대비하는 것을 목적으로 하고 있다. 광업심의회 광산부회 희귀광종(rare metal)대책분과회의 의견에 기초해서 비축물자를 매입하며, 필요에 따라서 매각하고 있으며, 매입비축물자는 JOGMEC 의 비축창고에서 일차적으로 보관 관리하고 있다.

8) 비철금속광물자원의 탐사·개발지원 사항들

☞ 출자 채무보증업무

- 일본기업이 국내탐사 시에 필요한 자금과, 일본기업과 일본기업이 출자한 해외기업의 해외탐사 시에 필요한 자금을 융자함.
- 기업들의 공동 대규모 프로젝트에 필요한 탐사자금을 출자함.
- 일본기업이 해외에서 광산개발을 할 때에 필요한 자금을 금융기관에서 차입하는 경우에 채무 보증함.

☞ 정보의 수집 분석 제공

- 탐사의 초기단계에서 위험을 경감하고 일본기업들의 해외탐사 광산개발을 촉진하기 위해서, 자원보유국의 지질 광상, 탐사 개발상황, 광업정책,

PART. 4 해외자원개발 투자환경

광업관련법규, 광업관련 일반정세 등과 같은 자료와 정보를 수집 해석 제공함.

- 수집한 정보, 자료, 해석결과는 인터넷과 출판물로 공개하고 제공함.

지질구조 등의 조사

- 해외지질구조조사, 정밀지질구조조사, 심해저광물자원탐사, 해외공동지질구조조사, 공동자원기초조사, 자원개발협력기초조사 등을 실시함.

기술개발

- JOGMEC 의 조사들을 효율적으로 실시하기 위해서 광물자원탐사기술 등을 개발함.
- 일본기업들의 기술수요에 기초하여 정책적으로 필요성이 높은 기술을 개발함.
- 개발도상국 및 지역에 대한 기술개발과제는 상대국 연구기관과 협력하여 실시함.

아울러, JOGMEC 는 금속광업 등에 의한 광해방지를 위해서 하기와 같은 역할을 담당하고 있다.

- 필요자금의 대부 채무보증
- 광해방지를 위한 조사 및 지도
- 지방공공단체의 위탁에 따른 갱폐수처리시설의 운영
- 광해방지적립금 운영
- 광해방지사업기금 운영 지불 관리 등의 업무

9) JOGMEC 설립 이후 금속광물 출·용자 및 채무보증 안건 정리

<표 4-2> 해외탐광용자

(단위:백만엔)

채택연도	기업명	프로젝트명	금액
2006.8~2010.2	JX 日鑛日石金屬(株) 三井金屬鈹業(株)	카세로네스	12,900
2007.8~2008.11	DOWA Holdings(株)	포루베닐	300
2007.11~2011.3	住友金屬鈹山(株)	솔로몬	720
2008.3~2011.3	日鈹金屬(株)	케추아	5,100
2009.1~2010.7	伊藤忠商事(株)	만	839

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

2009.3~2011.4	双日(株)	사우스다운	1,485
2009.3~2010.3	伊藤忠商事(株)	로파바	330
2009.11~2010.3	JX 日鑛日石金屬(株)	호주/저품위철광	2,400
2010.3	伊藤忠商事(株)	흡사부	4,000
2011.3	三菱 Material(株)	나모시	210
2011.6	伊藤忠商事(株)	소르톤시	1,000

<표 4-3> 해외탐광출자

(단위:백만엔)

채택연도	기업명	프로젝트명	금액
2010.3	住友金屬鉱山(株)	솔로몬	120

<표 4-4> 해외개발자금 채무보증

(단위:백만엔)

채택연도	기업명	프로젝트명	금액
2009.8	丸紅(株)	에스베란사	14,628
2010.3	双日(株)外	지르바루타루	8,88
2011.3	双日(株)	아라샤	10,000
2011.6	昭和電工、Antam 社	타얀	8,420
2011.7	PPC、三井物産(株)	카세로네스	22,000
2011.7	双日(株)	엔타고	4,000

<표 4-5> 자산매수출자

(단위:백만엔)

채택연도	기업명	프로젝트명	금액
2011.3	双日(株),新日本製鉄(株)外	아라샤	120
2011.3	双日(株)	마운드웰드	20,000

10) JOGMEC 석유·천연가스 지원 사례

JX 日鑛日石반도말레이시아 석유개발(주)	
광구	말레이시아 PM308A 광구
Operator	Lundin Malaysia B.V.
회사권익비율	40%

PART. 4 해외자원개발 투자환경

지원내용	출자 (JOGMEC 은 대상사업비의 75%출자:기대되는 석유.가스매장량이 풍부하고, 출자대상사업의 공동사업자와의 권익비율에서 일본법인 비중이 높기 때문)
채택일	2008 년 11 월

INPEX 바바루스라루석유(주)	
광구	인도네시아 동부해역 바바루스라루광구
Operator	INPEX 바바루스라루석유(주)
회사권익비율	100%
지원내용	출자 (JOGMEC 은 대상사업비의 75% 출자:기대되는 석유.가스매장량이 풍부하고, Operator 안전 때문)
채택일	2011 년 10 월

Idemitsu E&P Shetland Ltd.	
광구	영국 Shetland 중 204/13 광구
Operator	OMV(U.K.) Ltd.
회사권익비율	10%
지원내용	출자 (JOGMEC 은 대상사업비의 75% 출자:기대되는 석유.가스매장량이 풍부하고, 기술적 난이도가 높기때문)
채택일	2009 년 4 월

Mitsui E&P Mozambique Area 1 Ltd.	
광구	모잠비크공화국 로브마오호쇼아 Area1 광구
Operator	Anadarko Petroleum Corporation
회사권익비율	20%
지원내용	출자 (JOGMEC 은 대상사업비의 75% 출자예정:기대되는 석유.가스매장량이 풍부하고, 국가위험도가 높기때문)
채택일	2007 년 10 월

Shale Gas Investment B.V.(SGI)/Cordova Gas Resources Ltd.(CGR)	
광구	캐나다 브리티시콜롬비아주 코르도바지역
Operator	Penn West Esploration
회사권익비율	50%(CGR)(SGI 는 CGR 의 지분 67.5% 보유)
지원내용	출자 및 채무보증(JOGMEC 은 SGI 사의 대상사업비의 50% 이하에서 출자. 그리고, CGR 사의 대상차입금의 75%를 채무보증)
채택일	2011 년 4 월(SGI:출자) / 2011 년 6 월(CGR:채무보증)

IV. 일본 해외자원개발지원제도 연구

(4) 국제협력은행(JBIC)

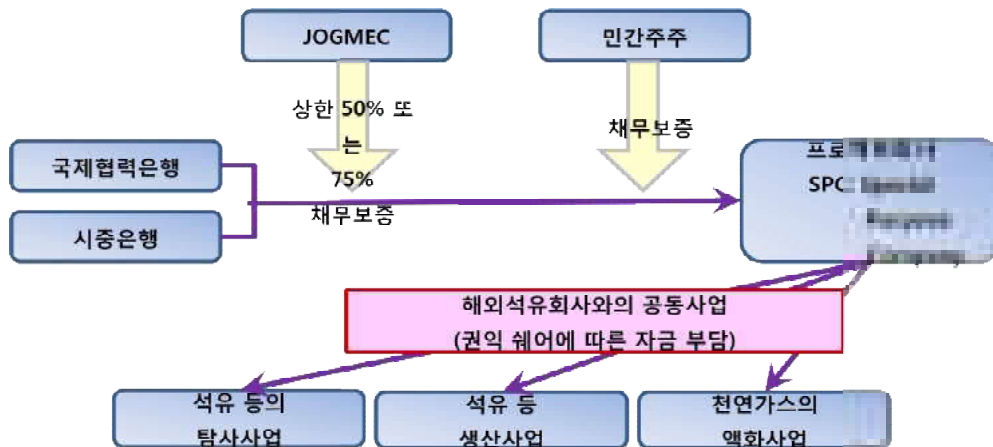
생산단계로 이행한 해외프로젝트를 갖고 있는 개발기업에게 국제협력은행(國際協力銀行, Japan Bank for International Cooperation, JBIC)이 소요자금의 일정비율을 투자하고 있다.

JBIC 는 자원개발이 자원매장량 리스크와 가격변동 리스크를 원천적으로 가지게 되어 사업을 본 궤도에 오르게 하는 것이 어렵다는 점에 근거해서 일본기업의 자원개발에 대해서 공적 지원을 실시하고 있다.

JBIC 는 일본기업이 장기거래계약으로 자원을 수입하는 경우, 사업참여권리 취득으로 자원개발을 하는 경우, 자원개발을 하는 일본기업의 경쟁력을 강화하는 경우, 자원확보에 필요한 인프라를 정비하는 경우 등 일본의 자원 확보에 간접적 또는 앞으로 기여할 것으로 평가되는 경우에 수입금융과 투자금융을 적극적으로 지원하고 있다.

천연가스의 생산 등에 필요한 자금의 일부는 과거에 JNOC 가, 현재는 JOGMEC 이 출자하고 있다. 일본주변의 대륙붕 등의 석유 천연가스개발에 대해서는 일본정책투자은행(日本政策投資銀行, Development Bank of Japan, DBJ)이 특별융자(정책금리 적용, 융자비율 40~59%)하고 있다.

<그림 4-5> JBIC 해외자원개발사업 구조



해외자원개발사업의 구조

PART. 4 해외자원개발 투자환경

<표 4-6> 에너지·광물자원 확보 등에 대한 용자 승낙 현황

(단위:억엔,%)

	2010 년도			2011 년도		
	건수	금액	구성비	건수	금액	구성비
에너지자원	5	2,709	69	17	4,584	59
석유	3	2,045	52	2	553	7
천연가스	2	664	17	11	3,120	40
석탄	-	-	-	4	910	12
광물자원	5	1,115	28	10	2,281	29
철광석	2	618	16	-	-	-
구리·구리광	2	354	9	2	1,182	15
납,아연	1	142	4	1	74	1
니켈	-	-	-	1	606	8
알루미늄,보크사이트	-	-	-	2	230	3
기타자원	-	-	-	4	186	3
기타	2	90	2	2	939	12
합계	12	3,914	100	29	7,805	100

(주)2012년 8월 15일 현재 표준적인 용자조건은 엔화자금 0.875%(0.8%~1.0%), 외화자금 Libor+0.5%. 용자한도는 70%. 해외자원개발과 관련하여서 특별금리 적용.

5. ODA 연계 지원

일본은 [신국가에너지전략]을 수립하여 최근 자원보유국과의 자원외교관계는 더욱 긴밀해지고 있으며, 가치의 외교를 강조하여 안정적 에너지 및 자원확보에 외교력을 집중하고 있는 것으로 파악된다. 특히 페르시아만협력이사회 국가와의 FTA 교섭 추진과 러시아, 베트남 등에 대한 자원경제외교를 강화하고 이들 지역에 ODA 등 지원을 강화하고 있다.

일본은 ODA 자금을 지원하는 대신에 일본 종합상사의 인프라사업 수주로 연결시키는 패키지형 비즈니스 모델을 적극 활용하고 있다. 일본의 ODA 자금은 93 억 6,200 만 달러(2008년 기준)로 세계 5위 수준에 이르고 있다.

1991년 구소련 붕괴 이후 중앙아시아 국가에 25억 달러의 ODA 자금을 지원한 결과, 일본 종합상사는 우즈베키스탄 공항 현대화 및 TV 송신설비 확장 프로젝트, 아제르바이잔 가스발전소 건설, 투르크메니스탄 철도 현대화 설비공급을 따낸 전례도 다수 있다. 스미토모상사는 마다가스카르 니켈 광산을 개발하면서 일본정부가 ODA 자금으로 250억엔을 지원해 근접지역에 항구를 건설하는 프로젝트를 수행하고 있다.

미쓰비시상사는 BHP 빌리턴(호주)와 협력해 모잠비크에 매출 20억 달러 규모의 알루미늄 제련회사 모자를 설립하는 한편 매년 500만 달러를 지역공헌활동에 기부해 학교, 수도 및 병원 등의 건설을 지원하고 있다.

(1) 일본 ODA 정책의 목적

일본 ODA에서 가장 두드러진 특징은 경제적 목적성이다. 이러한 특징은 전후 배상으로 시작한 일본 ODA의 역사에서부터 찾아 볼 수 있다. '전후 배상시기(1954-76년)'는 '경제성장 전략기'로 아시아를 중심으로 아시아 제국의 경제개발 및 산업기반 육성에 기여한다는 목적을 내걸면서 일본 자신의 산업 고도화와 국제 경쟁력을 강화한 시기였다는 분석처럼 일본의 ODA는 초기부터 자국의 경제성장에 그 기초를 두고 있으며 현재까지도 경제적 이해관계를 우선하는 경제 실익형 ODA를 추구하는 대표 국가에 해당된다.

일본 ODA의 큰 특징은 아시아에 집중적으로 대외 원조를 공여하고 있다는 점이며, 특히 경제적 상호의존도가 점점 높아지고 있는 동아시아지역(ASEAN 포함)과의 관계 강화와 이 지역의 격차 해소를 위하여 ODA가 활용되고 있다.

PART. 4 해외자원개발 투자환경

(2) 일본의 ODA 추진체계 : 통합 JICA 출범

일본의 ODA 추진체계는 2008 년부터 통합된 JICA 를 중심으로 재편되었다. 통합 JICA 체제 이전에는 JICA, JBIC(Japan Bank for International Cooperation) 그리고 외무성의 국제협력국의 세 기구가 역할 분담을 통해 ODA 를 추진하는 체제이었다.

1974 년 설립된 JICA 는 NGO, 민간기업, 대학 및 연구기관 등, 기타 국제기관 등과 협력하고 제휴하여, 원조의 질과 국제경쟁력을 향상시키는 것이 주목적으로 2003 년 독립행정 기관으로 확대 재편되었다.

2008 년 10 월 새로이 출범한 JICA 는 기존에 담당하고 있던 사업 외에, 외무성으로부터 무상자금협력사업, 국제협력은행 (JBIC)으로부터 유상자금협력(엔차관)을 통합한 일원화를 통해 효율성 제고를 꾀하고 있다.

일본정부는 ODA 원조를 모든 지혜를 결집해 열린 원조시스템으로 운영 하고 있다. NGO, 지방자치단체, 대학 등과 제휴해, 공동 조사 및 연구, 공동 프로젝트의 추진, 제휴협정의 체결 등을 적극적으로 추진하고 강화하고 있으며, 민간이 제안하는 사업을 공동으로 추진하는 것을 확대해 나가고 있다. 특히 NGO 와의 제휴를 위해 2007 년부터 'NGO 와의 전략적 제휴를 향 한 5 개년계획'을 추진해 외무성과 JICA 의 NGO 능력을 강화하는 예산을 대폭 증액하였다. ODA 이외의 정부자금, 자원·에너지의 확보, 투자환경의 정비, 국제경쟁력의 확보, 경제제휴의 추진 등 여러 분야의 민간자금과의 제휴를 추진하고 있다.

6. 시사점

(1) ODA 자금지원과 연계된 해외자원개발 지원

확대 추세에 있는 정부의 ODA 자금 지원을 통해 신흥 개발도상국에서의 ‘대한민국’ 브랜드 가치를 높이고 기업의 현지 진출 가능성을 제고하고, 해외자원개발에 유용한 수단이 될 수 있도록 정부의 ODA 자금지원 정책에 대한 검토 필요.

우리나라의 에너지 및 자원 개발은 민간과 공기업 및 정부가 공동으로 전략을 마련하여 규모를 확대할 필요가 있다. 에너지 및 자원 개발 분야의 전문 인력 양성이 요구되며, 자원 보유 국가와 공동으로 인력 양성에 참여할 필요가 있다. 에너지 및 자원 보유국에 대한 연구로는 자원 개발과 인프라 건설, ODA 등을 종합 패키지화하여 전략적으로 진출하여야 할 것이다. 또한, 우리나라 개발 경험의 공유를 패키지형 ODA 로 발전시키도록 하여야 하며, ODA 에 경제 개발의 경험을 공유하고 프로그램을 기획·운영 하도록 하여야 한다.

(2) 국가채무보증제도 도입 필요성 검토

우리나라의 탐사사업에 대한 용자제도는 정부가 석유개발사업의 단계 중에서 위험도가 가장 높은 탐사사업에 대해서만 투자 위험을 분담하는 형태로 이루어지고 있다. 우리나라가 탐사사업에 대한 용자제도를 폐지하고 일본의 출자제도를 도입하려면 일본의 지원제도와 동일하게 개발사업에 대한 채무보증제도를 도입하는 것이 필요하다. 일본이 용자제도를 폐지하고 출자제도로 전환한 것은 개발사업에 대한 채무보증제도를 병행하고 있었기 때문에 가능하였다. 일본과 같이 해외자원개발 사업자가 금융기관 용자 시용자금의 50%까지 국가가 채무를 보증하는 방안에 대한 검토가 요구된다.

일본의 경우에 탐사사업, 기업이 역량 강화, 석유산업의 발전에 대한 용자의 기여점이 충분히 홍보되지 않아서 여론의 오해를 초래한 경향이 있다. 우리나라는 이러한 상황이 발생하지 않도록 용자의 에너지안보에 대한 기여점을 충분히 홍보해야 할 것으로 판단된다.

(3) 종합상사 중심의 자원개발 전략 추구

종합상사의 글로벌 네트워크 기능을 활용하여 자원개발 연계사업의 발굴과 추진이 이루어지도록 체계를 민간기업차원에서 강구할 필요가 있다. 일본의 경우 “종합상사” 중심의 자원개발 전략을 추구, 종합상사의 글로벌 네트워크 및 무역, 자원개발 능력을 활용하여 자원개발 및 관련 연계사업을 추진한다.

PART. 4 해외자원개발 투자환경

(4) 정부 차원의 해외자원전문기업 육성 필요성

공적 기관의 역할을 시장기능에 맡길 때에 민간부문이 생산하지 않으려고 하는 재화와 용역을 공급하거나 또는 민간부문이 생산 활동을 할 수 있도록 지원하는 것으로 정의하면, 일본 정부의 약 40 년간에 걸친 지원에 의해서 일본 기업의 역량을 크게 성장시킨 점을 평가하여 일본 정부의 지원은 충분한 타당성을 지니고 있다 할 수 있다.

일본은 외국 석유기업들의 사업규모 확대, 기술고도화 등에 따른 에너지산업의 재편 집약화로, 자국 내의 석유 천연가스산업의 상·하류, 에너지관련산업간의 연대 통합 등을 통한 전문기업 형성의 중요성을 인식하였다.

JNOC 는 지원의 역할에 머무르지 않고 프로젝트를 주도하게 되는 경우도 발생하였고 손실도 발생시켰지만, 일본 정부와 JNOC 의 금융 및 기술지원을 통하여 일본기업이 경험을 축적하고 기술을 축적하여 INPEX 라는 전문기업을 육성하였다.

2000 년에 들어서면서 일본 정부는 자국의 에너지소비량, 석유의존도, 중동지역의 불안, 천연가스의 필요성 등을 고려하고, 석유산업계의 동향이 외국 석유기업들의 사업규모 확대, 기술고도화 등에 따른 에너지산업의 재편 집약화를 추진하고 있다는 점에 근거하여 메이저기업이 자국 내에 존재해야 한다는 점을 인식하였다. 일본을 대표할 수 있는 전문기업을 육성하기 위해서 자국 내의 석유 천연가스산업의 상·하류, 에너지관련산업간의 연대 통합 등을 방법으로 사용하였으며, 일본의 석유·가스개발기업에는 (구)국책회사계열, 민간석유회사계열, 상사계열의 3 개의 그룹이 있다. (구)국책기업은 일본의 석유·가스개발사업에서 중요한 축을 형성하고 있으며, 테이코쿠석유이후에 상류개발사업은 국책회사가 주로 담당하였다. 이러한 흐름은 INPEX 의 설립으로 이어지게 되었다.

일본 정부가 전문기업 육성의 대상으로 INPEX, SODECO 등의 우량기업을 통합하는 방법을 선택할 수 있었던 것은 자국 내에 이러한 기업들이 존재하였기 때문에 가능하였다. 자국 내에 전문기업으로 발전시킬 수 있는 기업들이 존재할 수 있도록 한 것은 정부의 지원이 큰 역할을 하였다고 평가되고 있다.