

광물자원개발 주주감사 제도에 대한 연구

삼일 회계법인

도이회 상무

I. 광물자원개발 주주감사 제도에 대한 연구

감사원은 2015년 11월 “해외자원개발 사업성과분석”이라는 감사결과보고서를 발표하였다. 이는 자원공기업 3사(석유공사, 가스공사, 광물자원공사)가 그간의 막대한 자금을 투자했던 석유/가스/광물 자원에 투자가 ‘자원확보’보다는 ‘외형확대’에 치중되면서 다수의 사업이 부실화되고 이는 곧 공기업들의 재무구조 악화를 가져왔다는 문제의식에서 시작된 감사였다. 이 감사결과보고서는 1. 그간의 해외자원개발사업 성과에 대한 진단/평가, 2. 현 사업전망의 문제점과 자산평가/구조조정시스템 구축방안, 3. 향후 해외자원개발사업의 내실화를 위한 발전방향의 3개 분야로 나누어져있다.

이 감사결과보고서에서 지적한 여러가지 사항 중에 투자이후 사후관리 미흡과 관련하여 비운영권 사업에 대한 주주감사 미실시와 해외 출자회사 재투자에 대한 관리 미흡 두가지를 지적하고 있다. 이 보고서에 따르면 자원공기업 3사의 주주감사 대상 사업 총 70건 중에 주주감사 미실시 사업이 39개로 되어 있으며, 이 중 29개 미실시사업이 광물자원공사의 사업이다.

본 연구는 비운영권사업에서 주주감사란 어떤 의미를 가지고 있는지를 파악해보고, 광물자원과 관련된 사업에 주주감사가 이루어지지 않은 이유를 파악해보고, 향후 방향에 대해서 연구해 보도록 하겠다.

II. 해외자원개발의 성격과 주주감사제도의 의의

1. 해외자원개발의 성격

협회의 해외자원개발¹이란 대한민국 국민이 단독 혹은 합작으로 해외현지법인을 통해 개발(조사 및 개발 관련 사업 포함)하는 것을 의미한다. 그리고 보다 광의로는 해외자원을 개발하는 외국인에 대한 용자 및 투자, 기술 용역 등의 제공을 통해 자원을 수입하는 간접적인 참여 역시 해외자원개발에 해당된다고 할 수 있다.

자원개발사업을 영위하는 데 있어 가장 기본이 되는 세가지 요소는 자금, 사람, 그리고 기술이다. 자원개발사업은 탐사에서부터 개발, 생산에 이르기까지 막대한 초기자본이 소요되는 자본집약적 사업이며, 인공위성/슈퍼컴퓨터에 이르기까지 첨단기술이 필요한 기술집약적 사업이기도 하다. 또한, 대한민국의 입장에서는 국내 부존자원이 거의 없다시피 하기 때문에 대부분의 자원개발은 해외에서 이루어지고 있다.²

해외자원개발사업은 해외에서 이루어진다는 변수를 포함해서 자원개발 사업자체가 내재하고 있는 각종 위험(Risk)을 가지고 있다. 흔히들 해외자원개발사업을 고위험 고수익(High risk, High return) 사업이라고 하는 것도 그 이유이다. 국제 원자재가격의 변동을 포함하여 국제정치/환율 등과 같은 국제정세의 변화에 민감한 영향을 받게 되며 거기에 기술적인 위험성까지 가미되어 분명 쉬운 사업은 아니다.

자원개발사업에 투자하는 방식에서는 입찰에 참여하는 방식과 수의계약에 의하는 방식이 있다. 또한 단순 지분참여방식과 직접 개발하는 방식이 있다. 지분참여방식의 경우 기존 개발사업자에 대한 위험성 감수 비용을 추가적으로 지불하기 때문에 비용이 많이 소요되는 반면, 자신이 직접 투자하는 방식은 투자자이면서 개발자가 직접 위험성을 감수하기 때문에 전자에 비해 상대적으로 적은 비용이 든다.

2. 해외자원개발사업 투자형태

국제자원개발기업(International E&P company)이 자원개발사업에 참여하는 방법은 계약방식, 사업참여형태에 따라 여러가지 형태를 띠게 된다. 자원개발사업을 계약방식에 따라 분류할 경우, 광권 계약(또는 조광계약, Concession Agreement), 생산물분배계약(PSC ; Production Sharing Contract), 서비스계약(Service Contract)으로 구분할 수 있다. 또한 자원개발사업을 사업참여 형태에 따라 분류하는 경우에는 운영권 보유 여부, 합작사업자의 참여 여부, 사업권 취득방식에 따라 분류할 수 있다.

¹ 해외자원개발사업법 및 시행령에서 법률적인 해외자원개발의 방법등의 정의를 내리고 있음

² “해외자원개발금융” 한국금융연수원

자원개발사업 대상지역에서 이미 사업을 성공적으로 진행한 경험이 있고, 높은 수준의 기술력과 재무여력이 있는 경우 단독으로 사업을 추진하는 경우도 있다. 그러나 다수의 투자자들이 공동으로 사업을 추진하는 합작사업방식이 일반적인 자원개발사업의 형태라고 볼 수 있다.

자원개발사업이 다른 산업에 비해서 합작사업의 비중이 높은 이유는 ① 대규모의 자금이 필요한 자본집약적 사업이고, ② 자원개발사업에 내재된 여러가지 위험을 여러투자자가 분산하여 부담하고자 하는 위험 분산목적과 ③ 자본 또는 기술력이 있는 사업파트너의 영입을 꾀하기 위한 것과 ④ 인접광구나 기존의 운영 know-how 등을 활용한 자원개발 효율성 제고 등이라고 볼 수 있다.

다수의 투자자가 컨소시엄을 구성하여 자원개발사업을 공동으로 추진하는 합작사업의 경우에는 공동사업 계약서(JVA : Joint Venture Agreement)와 공동운영계약서(JOA : Joint Operating Agreement)를 체결하여야 한다. 흔히 자원개발사업에서 공동사업계약서(JVA)라고 말할때는 특정 필드나 광구에 비분할 사업권(undivided interest)을 보유한 자원개발기업간의 공동사업계약을 의미한다.

공동운영계약서(JOA)에서 일반적으로 규정하는 사항으로는 합작사업의 범위(creation of joint operation or unit), 탐사/개발 계획(exploration and development program), 작업계획 및 예산(plan of operation and budget), 계약당사자간의 관계(relationship of parties), 운영위원회(operating committee)의 구성과 책임, 비용분담, 회계절차(accounting procedure) 등이 있다. 계약의 형태나 국가에 따라 용어나 형식이 조금씩은 다를 수 있으나, 이와 같은 내용이 반영될 것이다. 이 중에 회계절차(accounting procedure)에 감사(audit)의 권한에 대한 언급이 있는 것이 일반적이다.

일반적으로 자원개발사업의 공동운영(joint operation)의 경우에는 사업운영의 책임을 지고 탐사/개발 및 생산을 추진하는 운영권자(Operator)와 단순 지분투자자를 하는 비운영권자(non-Operator)로 분류가 되게 된다. 대부분의 경우 운영권자의 지분이 타 비운영권자의 지분보다 큰것이 일반적이다. 지역이나 투자자의 성격에 따라서는 제 3의 운영자를 선정하고 업무를 위탁운영³하는 경우도 있을 수 있으며, 이럴 경우에는 공동운영계약과는 다른 형태의 계약이 이루어지게 된다.

3. 주주감사제도의 의의

자원개발사업에서 주주감사라 함은 비운영권자(non-Operator)로 참여하는 사업에서 비운영권자들이 가지게 되는 감사(audit) 권한 등을 말한다.

³ 'Management and Operation Service Agreement' 등의 형태로 계약하게 됨

상법상의 주식회사의 경우, 회사를 운영하는 대주주와 기타 소액주주와의 관계를 생각해 볼 수 있다. 소액주주의 권리를 보호하기 위해서 상법상에 있는 주주로서의 권리나 주주총회결의 요건등의 규정외에도 주주간계약(Shareholders' agreement)을 통해서 회사의 이사회에 이사(board member)를 파견한다거나 중요 의사결정은 주주총회 결의사항으로 한다거나 지분율과 다른 의결권(voting right)을 부여하는 등의 행위를 할 수 있다. 그러나, 상법상의 회계장부 열람권외에 별도의 주주감사 권한을 부여하는 것은 주식회사에서는 보기 드문 일이다.

그러나 자원개발사업에서는 자원개발에 소요되는 자금을 자금요청(Cash call)의 형태로 각 주주의 지분비율만큼 분담하고 있기 때문에 자금의 사용에 대한 감사의 권한을 비운영권자(non-Operator)에게 부여하는 경우가 많다. 자원개발사업의 주주감사(Joint Interest Audit)를 비용감사(Expenditure Audit)⁴라고 부르는 이유도 여기에 있을 것이다.

이러한 주주감사권한은 계약상 부여된 권리이나, 때로는 사용하지 않은 경우도 많이 있다. 이는 공동사업자로서 운영권자(Operator)를 존중하고 서로 불신하지 않겠다는 제스처를 보이는 경우이거나, 주주감사의 실익이 없다고 판단될 때이다.

감사원의 감사결과보고서에 따르면 주주감사를 통해서 자금집행의 적정성을 확보하는 동시에 운영사의 운영기법을 습득하는 것이 필요하다고 적시되어 있다. 자금집행의 적정성을 확보하는 것은 타당한 의견이나, 운영사의 운영기법을 습득하는 것이 얼마나 가능한지의문이다.

주주감사를 하기 위해서는 공동운영계약서(JOA)에 비운영권자(non-Operator)의 감사와 관한 권한이 명시되어 있어야 한다. 계약서상의 문구의 예는 아래와 같다.

5. Access to Contract Area and Records: Operator shall, except as otherwise provide herein, permit each Non-Operator or its duly authorized representative, at the Non-Operator's sole risk and cost, full and free access at all reasonable times to all operations of every kind and character being conducted for the joint account on the Contract Area and to the records of operations conducted thereon or production therefrom, including Operator's books and records relating thereto. Such access rights shall not be exercised in a manner interfering with Operator's conduct of an operation hereunder and shall not obligate Operator to furnish and geologic or geophysical data of an interpretive nature unless the cost of preparation of such interpretive data was charged to the joint account. Operator will furnish to each Non-Operator upon request copies of any and all reports and information obtained by Operator in connection with production and related items, including, without limitation, meter and chart reports, production purchaser statements, run tickets and monthly gauge reports, but excluding purchase contracts and pricing information to the extent not applicable to the production of the Non-Operator seeking the information. Any audit of Operator's records relating to amounts expended and the appropriateness of such expenditures shall be conducted in accordance with the audit protocol specified in Exhibit "C"

4 최근에는 비용감사(Expenditure Audit)와 더불어 생산단계의 사업의 경우에는 수익감사(Revenue Audit)도 유행하고 있음. 원자재 가격의 변동이 심하다 보니 수익 인식 등에 대한 이견이 있을 수 있기 때문인 것임

5. Audits

A. A Non-Operator, upon notice in writing to Operator and all other Non-Operators, shall have the right to audit Operator's accounts and records relating to the Joint Account for any calendar year within the twenty-four (24) month period following the end of such calendar year, provided, however, the making of an audit shall not extend the time for the taking of written exception to and the adjustments of accounts as provided for in Paragraph 4 of the Section I. Where there are two or more Non-Operators, the Non-Operators shall make every reasonable effort to conduct a joint audit in a manner which will result in a minimum of inconvenience to the Operator. Operator shall bear no portion of the Non-Operators' audit cost incurred under this paragraph unless agreed to by the Operator. The audits shall not be conducted more than once each year without prior approval of Operator, except upon the resignation or removal of the Operator, and shall be made at the expense of those Non-Operators approving such audit.

B. The Operator shall reply in writing to an audit report within 180 days after receipt of such report.

자원개발사업에서의 주주감사제도는 계약상의 권리이다. 즉, 계약서에 명시되어 있지 않거나 그 근거가 부족할때는 이러한 권리를 갖을 수 없다는 것이다. 모든 계약은 협상(negotiation)에 의한 것이기 때문에 협상력이 부족한 상황⁵에서는 계약서에 문구를 삽입하지 못하는 상황이 발생할 수도 있다. 또 계약의 협의에 따라서는 주주감사를 주기적으로 하는 것이 아니라 일정한 조건⁶이 되어야만 주주감사가 가능하도록 하는 경우도 있다.

자원개발사업에서 비운영권자(Non-Operator)의 주주감사의 목적은 아래와 같다고 할 수 있다.

- Assess compliance of Operator with critical contracts and arrangements, including the Joint Operating Agreement ("JOA"), Farm Out Agreement ("FOA"), Work Plan and Budget ("WP&B") and Authorisation for Expenditure ("AFE") forms, where applicable
- Determine propriety of the expenditures charged and/or credited to the Joint Account in accordance with terms specified in agreed contracts and arrangements
- Review timing of cash calls and efficiency of cash management
- Ensure sole costs of the Operator are not comingled with the Joint Account
- Assess compliance with Operating Committee decisions
- Identify potential claims against the Operator
- Identify potential PSC exposures not previously raised by the Operator

5 '협상력이 부족한 상황'이란 지분율이 아주 낮아서 감사권한을 요구하기가 어렵거나, major company의 주요사업에 참여하기 위해서 상대방에게 여러가지 권한을 요구할 수 없는 상황을 말함.

6 '일정한 조건'이라 함은 당초 승인한 예산을 초과한 비용집행이 있거나 JIB(joint interest billing) 등의 서류를 자주 수정하거나 하는 등의 비정상적인 상황(extraordinary event)이 발생할 경우를 말함.

III. 광물자원개발 주주감사의 현황

감사원의 감사결과보고서에 의하면 한국광물자원공사는 주주감사 대상사업이라고 판단되는 사업이 총 29 개(기투자비 24,646 억원)이며, 이중에 주주감사를 시행한 사업은 없다고 한다. 이에 반해 석유공사는 총 21 개 주주감사 대상사업 중 4 개 사업, 가스공사는 총 20 개 주주감사 대상사업 중 6 개 사업이 주주감사 미실시라고 한다.

이와 관련하여 한국가스공사의 경우는 2012 년부터 분야(사업구조, 계약, 재무회계, 세무, 법률, 기술분야)별 주주감사 인력풀을 구성하고, 감사항목별 감사접근법을 마련한 후 매년 주주감사 시행계획을 수립하여 주주감사를 실시하고 있어서, 바람직하다고 평가하고 있다.

1. 한국광물자원공사의 주주감사 미실시 사유

한국광물자원공사에서는 주주감사 수행의 의의를 운영사(Operator)의 경영관리 감독 및 사업수행 전반의 견제/관리 수행으로 정의하고 있다. 그러나, 과연 해외자원개발 합작투자에서 이러한 감사가 가능할지는 의문이다. 이러한 업계관행은 없기 때문이다. 주로 비용지출(Expenditure audit)과 관련된 감사를 하는 것이 일반적이다.

한국광물자원공사의 주주감사 미실시 사유를 종합해 보면 아래와 같다.

- ① 계약상 주주감사를 시행할 권리가 있으나, 별도 주주감사를 요하는 사유 미발생
- ② 분기별 위원회, 운영회, 이사회 참석 등을 통해 실질적 경영참여를 수행하고 있어서 별도의 주주감사 시행이 불필요
- ③ 탐사단계사업의 경우 투자규모가 크지 않아서 주주감사 시행을 위한 참여시간 논의가 이루어지지 않음
- ④ 상장기업의 주식을 인수한 사업의 경우

감사원이 지적한 29 개 사업의 개별 이유를 살펴보면 위의 주요 사유외에도 종료사업이거나 용역사업이어서 주주감사 대상이 아닌것도 있으며, 비상임임원의 파견으로 이사회 등 주요 의사결정회의에 참여할 경우 등의 사유도 찾을 수 있다.

이러한 상황을 보면 광물자원이어서 주주감사를 미시행했다는 것보다기 보다는 한국광물자원공사의 투자 성격이나 상황에서 이유를 찾아야 할 것으로 생각된다.

2. 한국석유공사 및 한국가스공사와의 비교

앞서 언급했듯이 자원개발사업의 주주감사권한은 계약상의 권한이며, 이는 협상 (negotiation)에 의해서 생기는 것이다. 따라서, 계약상대방과의 관계등에서 나오는 협상력이 상당히 중요한 요소로 판단된다. 일단 한국광물자원공사와 한국석유공사/한국가스공사는 그 규모면에서 상당한 차이를 보이고 있으며, 국제적인 명성 등도 상당한 차이를 보이고있다. 또한, 감사원에서 지적한 29 건의 절반 정도는 2006 년 이전에 이루어졌다. 광물자원공사의 전 이름인 광업진흥공사 시절의 투자이며, 이또한 투자계약 체결시의 협상력은 미미했을 것으로 판단될수 있다.

한국가스공사의 경우는 자원개발투자가 나머지 두개 공사보다 시기적으로 가장 최근에 자원개발사업에 투자를 한 경향이 있으며, 막강한 구매력을 바탕으로 국제 가스시장에서의 위상이 높다. 또한, 가스공사는 자원개발투자와 동시에 장기매수계약(off-take contract)을 체결하기 때문에 협상테이블에서의 협상력은 다른 공사와는 많은 차이를 가지고 있을것으로 판단된다.

또 한가지 이유는 광물자원(mineral)과 석유/가스(oil & gas)는 그 자원의 성격이 상당한 차이를 보인다는 것에서 찾을 수 있다. 광물자원은 아주 다양한 종류가 있어서, 그 종류의 광물자원을 필요로 하는 투자자이어야 투자가 가능하지 범용으로 단순 투자수익을 얻기위한 투자가 힘들다. 석유/가스는 범용적으로 어느곳에서나 판매가 가능하지만, 광물자원은 그렇지 않다. 이로 인해서 광물자원은 석유/가스와는 다른 투자 Ownership Structure 를 가지고 있다. 석유/가스는 다수의 투자자가 있는 반면 광물자원은 투자자가 상대적으로 적으며, 투자를 할 수 있는 기관이나 업체 Pool도 적다고 할 수 있다.

IV. 주주감사제도의 방법론

아래에서는 자원개발사업에서 주주감사의 필요성, 방법론 등에 대해서 정리해 보도록 하겠다.

1. 주주감사의 필요성

앞서 언급하였듯이 자원개발사업에서의 주주감사는 주주 또는 사업 파트너 간의 계약상의 권리이다. 이러한 계약상 권리는 계약에 의해 만들어지긴 했으나, 반드시 실행해야하는 권리는 아니라고 판단된다. 사업의 초기여서 지출되는 사업비가 적고 서로 힘을 합쳐서 사업을 전개해 나가야 하는 시점에서 주주감사 권리의 실행은 사업운영자(Operator)의 업무를 방해하는 역할을 할 수도 있다. 사업이 종료되는 시점에서는 물론 사업비의 정산과 잔여재산 분배라는 금전적인 문제가 있으나 향후 다른 사업에서의 파트너관계등을

고려하여 주주감사를 실행하는 것이 실익이 없을 수도 있다. 주주감사의 목적 또는 필요한 시점이나 징후가 어떤것들이 있을지 생각해 보도록 하겠다.

“Are costs significantly higher (or revenue lower) than anticipated?”

합작으로 이루어지는 자원개발사업에서는 주기적으로 운영위원회(Operating Committee)에서 작업계획 및 예산(Work plan & Budget)을 승인하고, 이에 따라 사업운영자(Operator)가 JIB(Joint interest billing)의 형태로 Cash call 을 하게 된다. 생산사업일 경우는 생산물의 판매를 통해 거두어 들이는 수익을 적절한 형태로 분배하게 된다. Cash call 을 하는 금액이 예상금액 또는 당초 운영위원회를 통해서 승인된 금액보다 클 경우 또는 분배되는 생산 판매 금액이 예상금액 또는 현 국제시세 보다 적을 경우는 주주감사를 통해서 의문사항을 해결하는 것이 필요한 시기 일 것이다.

“Are there significant or frequent corrections on JIBs or Revenue Statements?”

주기적(통상 매달)으로 Cash call 을 할 때 전달되는 JIB(Joint interest billing) 또는 수익금 분배에 사용되는 Revenue Statement 가 자주 수정된다거나 상당한 금액의 변동이 있다면 이 또한 사업운영자(Operator)의 부정(fraud)을 의심해 볼 여지가 있다. 물론 이럴 경우는 바로 주주감사를 하는 것보다는 문서를 통해서 원인을 파악해보고, 이해가능한 답변을 얻지 못한다면 주주감사를 시행하는 것이 바람직하다. 또 한가지의 가능성은 운영권자 (Operator)가 적절한 내부통제(internal control)를 가지고 있지 못하거나, 공동사업 운영계약 (JOA)상의 Accounting procedure 를 지키지 못하고 있을 수도 있다.

“Have there been vendor performance problems?”

탐사/개발 등의 다양한 활동으로 사업의 거래처(vendor)들이 있을 것이다. 이러한 거래 상대방과의 분쟁/소송 등이 있어서 사업진행이 늦어지고 있다면 이 또한 주주감사권을 실행할 하나의 명분이 될 것이다.

“Does the Operator refuse or provide explanation or support when requested?”

운영권자(Operator)와 비운영권자(Non-operator)는 수시로 유무선으로 communication 을 하게 된다. 사업의 진행 상황이나 여러가지 이슈들을 서로 공유하고 해결해야 하기 때문이다. 그러나 때로는 사업자간의 관계나 운영권자의 성격에 따라 정확한 자료 제공이나 적절한 설명을 하지 않을 수도 있다. 이럴때는 서로 불신을 하는 형국이 될 것이고, 계약상의 주주감사권한을 행사하게 될 것이다. 통상 이러한 경우는 주주감사권한의 행사도 방해하는 경우가 있으며, 이는 결국 국제 분쟁 조정의 대상이 되기도 한다. 이와는 별개로 최초 Consortium 을 형성할때는 재무구조도 좋고 평판도 좋았던 사업운영자(Operator)가 여러가지 사정에 의하여 산업내에서의 평판이 나빠지고 회사 사정도 안좋아 지게 되는 경우도 있을 수 있다.

비운영권자(Non-operator)들은 이러한 상황을 주기적으로 monitoring 하여 주주감사제도 등을 활용하여 운영권자의 지위를 박탈할지 등에 대한 논의를 해야 할 수도 있는 것이다.

“Does the Operator have additional fields in the same area?”

운영권자(Operator)가 해당 지역에서 다른 사업도 영위하고 있다고 한다면, 자금/수익/비용의 혼용(commingle)되고 있지는 않은지에 대한 의심이 충분히 가능하다. 또한, 계약상의 accounting procedure 에 따라서 운영권자 비용 중 Joint Account 에 넣을 수 있는 것과 없는 것이 구분된다. 이런것에 대한 위반사항이 없는 지를 검토해보는 것도 주주감사의 기능 중 하나 일것이다.

“Is the cost allocation reasonable?”

자원개발사업의 비용감사(expenditure audit)에서 주요 Issue 로 등장하는 것이 운영권자 (Operator)의 관리부서(Headquarter)비용 등의 간접비(Indirect cost) 배부(allocation)문제이다. 운영권자는 해당 사업을 영위하기 위해 적절한 인력을 파견하여 운영하지만 본사(Headquarter)의 적절한 지원을 받게 된다. 본사의 지원을 보상하기 위해서는 본사 등에서 발생하는 관리 비용(admin cost or overhead cost or service fee)을 합리적인 배분기준으로 해당사업에 배분하여야 하며, 이러한 기준이 적절한지/배분계산이 정확한지 /배분될 금액은 적절한지 등이 주주감사를 통해서 검증해야할 항목일 것이다. 이와 관련된 또한가지 issue 는 운영권자(Operator)의 관계회사(Affiliates)를 vendor 로 활용할 경우 지불되는 비용의 적정성이다. 이때 지불되는 비용은 일반적으로 시장에서 통용되는 가격이상일 경우는 심각한 문제를 불러일으킬 수도 있다. 통상 이러한 문제점 들에 대한 검증은 외부기관을 선임해서 활용하는 것이 일반적이다. 아무리 사업 파트너들간이라도 본사의 비용을 들여다보고 관계회사의 역할 등을 검토하는 것이 적절하지 않을 수 있기 때문이다.

2. 주주감사 방법론

아래 언급되는 모든 분야를 다 검토하면 좋겠지만, 시간상의 제약과 사업 파트너들의 관계를 고려하여 금액기준(threshold)과 중요한 의문점을 가지고 있는 분야 위주로 점검하는 것이 일반적이라고 하겠다. 아래에서는 주주감사시에 주로 검토해야 하는 항목들을 알아보도록 하겠다. 자세한 주주감사 방법론은 별첨의 ‘일반적인 Work Program’을 참조하면 된다. 다만, 해당 국가나 각종 계약에 따라 용어나 일부 방법의 변동은 있어야 한다.

Reporting to government and JV partners

합작투자계약(JV agreements)에 의거하여 운영권자(Operator)는 정기적/비정기적으로 각종 문서와 Data 를 비운영권자에게 제공하게 되어 있다. 이는 Cash call 이나 Revenue sharing 을 위한 것 외에도 사업의 현황을 제공하기 위한 자료들이다. 또한, 광권계약의 형태나 해당 국가의 법제에 따라 해당 국가 정부에게 보고하는 각종자료들이 있다. 이러한 자료들을 서로 맞추어 보는 것이 주주감사의 첫걸음이라고 할 수 있겠다.

Non-recoverable expenses (reconciliation between several documents)

각종 계약에 의하여 인정되는 비용과 불인정되는 비용을 구분하게 된다. 이러한 것들은 정부와 맺는 PSC(Production Sharing Contract) 등과 같은 계약에서 정하기도 하고 사업파트너 간의 JOA(Joint Operation Agreement)에서 운영권자(Operator) 비용 중 일부를 부인하기 위해서 정하기도 한다. 계약으로 창출된 주주감사권한인 만큼 각종 계약서를 자세히 보는 것도 상당히 중요하다 하겠다.

Capex, AFEs and Work program & budgets

자원개발사업은 자본적지출(Capex: Capital Expenditure) 성격의 비용이 많이 지출되기 마련이며, 이는 운영비용(Opex: Operation Expenditure)보다 크고 중요하다. Capex 지출이 JOA 의 accounting procedure 에 따라서 제대로 집행되었는지 여부와 이에 따른 AFE(Authorization for Expenditure)가 정상적인 과정으로 승인되었는지 여부도 검토하여야 한다. 사전에 운영위원회(Operating Committee)를 통해서 협의된 Work Program 과 예산이 실제와 다름이 없는지도 검토대상의 하나이다.

Inter-company charges and cost allocations by the Operator (including parent company overhead)

앞서 말했듯이 운영권자(Operator)의 overhead 와 같은 간접비용들이 적절한 비율로 제대로 분배(allocation)되었는지는 자원개발사업의 주주감사에서 중요한 테마이기도 하다. 이 부분은 가끔씩 법를 분쟁으로 이어지기도 하기 때문에 가능하다면 최초 투자시의 계약에 명확히 Rule 을 정하는 것도 하나의 방법이다.

Cash calls – appropriateness and timing

운영권자(Operator)의 비용요청(Cash call)은 한달 또는 분기별로 이루어진다. 이는 바로 현금의 지출로 이어지기 때문에 금액의 적정성과 적절한 요청 시점이 중요하다.

Recoverability of receivables (AR, VAT, etc), Inventory – obsolescence and efficiency of purchasing, Completeness of accounts payable & accrued liabilities

일반적인 회계감사에서 행해지는 것과 같이 채권이나 재고의 부실화여부도 중요한 테마라고 할 수 있다. 만약 부실화된 자산이 있다면 이것이 운영권자(Operator)의 관리 부실인지 등의 책임소재를 파악하여 해당 Party 에 책임을 물을 수 있다. 매입채무나 미지급비용과 같은 부채도 회계관행에 따라 제대로 계산되었는지 점검하는 것도 하나의 Item 이라 할 수 있다.

Compliance with regulations (JOA, FOA & PSC, etc.)

운영권자(Operator)는 사업이 이루어지고 있는 해당국가의 법률(상법, 세법, 환경법, 그 밖의 자원관련 법규 등)에서 규정하고 있는 것들을 잘 지켜야 하며, 사업파트너 간의 계약상 의무도 당연히 지켜야 한다. 이러한 법률 및 법규를 위배하는 행위는 금전적인 손해로 이어질 수 있기 때문에 이에 대해서는 penalty 가 가해지는 것이 일반적이라고 할 수 있다.

3. 비운영권자(Non-operator) 감사에서 발생하는 Common Issues

자원개발 주주감사에서 발생하는 주요 Issue 들은 아래 도표와 같다. 이러한 Issue 들은 audit claim 을 통해서 비용을 환불(Cash reimburse) 받거나 어떤 Issue 들은 향후 운영권자(Operator)의 경영활동에 반영하여 사후 발생 방지를 하는 등의 장치를 하는 것이 일반적이다.

Description	Response from JV partners
Operator over cash calls the JV partners	Audit claim
Operator inappropriately on-charges sole costs/costs relating to other assets to JV partners	Audit claim
Lack of support for G&A allocated costs (including parent company overhead)	Audit claim for costs that should not have been on-charged
Inappropriate cost allocation method	Audit claim for costs that should not have been on-charged
Co-mingling of funds by Operator	Audit claim
Insufficient supporting documents for refundable VAT	Audit claim for non-recoverable VAT
Operator exceeds approved AFEs and Work Program & Budgets	Audit claim for excess amount
Non-compliance with Regulations	Audit claim
Non-compliance with requirements of JOA/FOA/PSC	Audit claim
Awareness of new regulations	Audit claim

COPAS

미국의 경우 자국내 유가스전에 대한 투자는 오랜 역사를 가지고 있다. 이러한 자원개발사업 투자 경험을 바탕으로 투자자간의 비용분배등에 대한 분쟁을 해결하고자 여러가지 Rule 등을 표준화 (Standardization) 하고자 하는 노력을 많이 했으며, 1961 년에 COPAS(The Council of Petroleum Accountants Societies)⁷를 설립하고, 지속적으로 Oil & Gas 분야에서의 회계처리 실무, 감사, 기장업무 등에 대한 Model 을 만들고 가이드라인 및 해석서를 발간하는 등의 노력을 기울여 왔다. .

COPAS 에서는 Joint Operation 에 필요하고 목적에 적합한 Accounting Procedure⁸ 표준을 만들고 있으며, Accounting Procedure 의 해석 가이드라인의 역할을 하는 Bulletins⁹을 발간하고 있다. 또한 특정 질의사항에 대한 질의회신이나 각종 교육 자료를 만들고 있다.

참고적으로 COPAS 에서 만들었던 Accounting Procedure 의 기본 정신은 “No Gain or Loss Principle”이다. 이는 운영권자(Operator)는 운영을 한다는 이유로 이익을 보거나 손실을 봐서는 안되는 정신이다. COPAS 전임 대표의 표현은 다음과 같다.

“ It has always been the intent of the operating agreement that the operator should not make a profit or conversely suffer a loss just because he is the operator...”

다만 최근에는 능력있고 경험있는 운영권자(Operator)는 그들의 노력에 대해서 적당한 Rate 의 service charge 를 할 수 있다는 식으로 “No Gain or Loss principle”이 깨지고 있다. 이는 Operator bonus 또는 commission 등의 형태로 JOA 나 Accounting Procedure 에 반영되고 있다.

COPAS 의 문서들은 Oil & Gas 분야에서 Bible 같은 역할을 하고 있을 뿐만 아니라 Joint Operation 을 하고 있는 그 밖의 산업에서도 옳고 그름을 판단하는 잣대로 COPAS 를 많이 참조하고 있다.

결론

감사원의 자원공기업 3 사에 대한 감사결과보고서에 따르면 주주감사를 시행하지 않고 있는 사업들이 꽤 있는 것으로 나타나고 있다. 특히나 광물자원공사의 해당 사업 29 개가 전부 주주감사 미실시라고 하는 상황이다. 그 원인은 계약상의 권리가 아예 없거나, 있어도 행사할 만한 Event 가 없었을 것이라고 판단된다. 또한, Oil & Gas industry 와 광물자원 industry 의 투자형태나 Ownership Structure 에서 그

⁷ 최초에는 “The council of petroleum accountants societies of North America”였으나, 1980 년에 “North America”를 삭제하고 현재의 명칭으로 남아있음.

⁸ Accounting Procedure 는 각종 Joint Operation Agreement 의 appendix 등으로 활용되고 있음

⁹ Bulletins 는 법원에서 Industry Standard 로 활용되고 있음

원인을 찾아볼 수 있다. 다수의 투자자들로 구성되어 있는 oil & gas 투자와는 다르게 광물은 상대적으로 투자자의 Pool 이 작다. 이는 다양한 광종을 가지고 있고, 그 광종이 필요한 투자자만 투자할 수 있다는 특성에서 기인한 것이라고 볼 수 있다. 앞서 말한 COPAS 와 같은 조직이 광물분야에는 없는 것도 그 이유가 아닐까 싶다.

자원개발사업의 주주감사(Non-operator Audit or Joint interst Audit)는 사업참여자들간의 공동운영 약(JOA: Joint Operation Agreement) 등의 계약에 의해 발생하는 권리이다. 이 권리는 계약에 있다고 해서 무조건 권리행사를 한다기 보다는 운영권자(Operator)와의 Communication 이 원활하지 않거나 사업이 예상대로 운영되지 않거나 예상대비 cost overrun 등의 이상 사유가 발생할 경우 비운영권자(Non-Operator)가 단독 또는 공동으로 주주감사를 시행하는 것이다. 공동사업은 사업참여자들간의 원활한 소통을 통해서 사업이 성공적으로 수행되는 것이 우선이다. 따라서 주주감사라고 하는 비운영권자의 이익을 방어하는 권리의 행사는 필요시에 하는 것이 바람직하다.

계약에 의해 만들어지는 주주감사라는 권리는 계약을 성공적으로 하는 것이 우선이다. 계약을 성공적으로 하기 위해서는 공동사업을 하는 파트너들과 동등한 지위를 가지고 있어야 하고, 다양한 경험과 관련 지식이 필수적이다. 이러한 협상을 잘하기 위해서는 경험과 지식을 가지고 있는 전문가를 활용하는 것이 가장 좋은 방법이다.

자원개발사업의 주주감사는 해외에서 다양한 국가의 파트너들과 하는 업무이기 때문에 국제적인 업무와 관련된 business manner 와 global practice 에 익숙한 인원이 수행하여야 할 것이며, 이를 위한 study 는 필수적이라고 할 수 있다.

합작투자형태로 투자가 이루어 지는 것이 일반적인 자원개발 사업에서 주주감사라는 권한을 가지는 것은 Global Practice 라고 할 수 있다. 향후 이루어지게 되는 자원개발 사업에서는 반드시 이러한 권한을 투자관련 계약서에 명시하는 것이 당연할 것이며, 이러한 권리의 행사를 시기적절하게 사용하는 것도 상당히 중요하다.

별첨 - 일반적인 Work Program

Area	Audit procedures
General	<ul style="list-style-type: none"> • Obtain and review JOA, FOA and PSC agreements • Obtain minutes of Operating Committee meetings and understand key directional decisions of joint operating committee
Expenditures	<ul style="list-style-type: none"> • Vouch a sample of (capital and operating) expenditures charged to the JV between X and X including substantiating the expenses to supporting documents (e.g., invoices) and reviewing the allocation bases of costs and expenses charged to the respective wells, fields and activities and ensure that these allocations were in compliance with the JOA/FOA/PSC. • Include specific areas of risk in sampling including cost allocations; G&A; employee benefit provisions; asset retirement costs; community development expenditures; etc. • Comment on whether expenditures vouched are incurred in accordance with the JOA, WP&B and are related to the JV • Select a sample of tenders conducted during X to X and assess compliance with terms of xxxxx requirements. Assess exposure for non-cost recovery, if any..
Reporting	<ul style="list-style-type: none"> • Obtain reconciliation of PSC expenditures to financial reports submitted to Client X (i.e. Joint Interest Billing Statement) and the regulator(s) (i.e. FQR); • Obtain Government audit findings – if any and discuss nature of the findings with Operator; • Discuss nature of non-cost recoverable cost items with Operator; • Obtain Joint Interest Billing statement (“JIB”) as prepared by Operator and agree to the general ledger (G/L); and • Discuss reconciling items exceeding a certain threshold with Operator
Cash and bank	<ul style="list-style-type: none"> • Review the JV bank reconciliation prepared by Operator as at 30 September 201x and agree balances to the JIB and bank statements; • Select a sample of other months during the period from x to x for similar procedures; • Discuss reconciling items exceeding certain threshold with Operator; and • Review Operator’s accounting for and management of cash calls. The review will cover the use of cash calls in accordance with approved AFE programs; and appropriateness of timing of cash calls.

<p>Debtors and other receivables</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconcile debtors and other receivables (including employee housing loan program and other advances) per the JIB as prepared by the Operator to the debtors and other receivables listings as at 30 September 201X; • Agree the PSC's Value Added Tax ("VAT") balance as at 30 September 201X to Operator's official tax submissions and ascertain recoverability; • Review the current debtors listing and note any unusual items; • Discuss reconciling items exceeding certain threshold with Operator; and • Based on inquiries of Operator, document the key drivers of any bad or doubtful debts identified.
<p>Prepaid expenses and other assets</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconcile prepaid expenses and other assets per the JIB as prepared by the Operator to the prepaid expenses and other assets listings as at 30 September 201X; and • Discuss reconciling items exceeding certain threshold with Operator
<p>Inventory</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agree the PSC's inventory balance as at 30 September 201X to Operator's inventory records and reconcile to last stock-take results and listing as at 30 September 201X; • Discuss reconciling items exceeding certain threshold with Operator; • Obtain list of surplus, dead stock, fast moving and slow moving inventory; and • Based on inquiries of Operator, document the key drivers of any obsolete inventory identified.
<p>Property, plant & equipment</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconcile property, plant and equipment balance as at 30 September 201X to the last physical check results and fixed assets register as at 30 September 201X; • Verify whether the AFE creations, supplements and close-outs are supported with the appropriate documents and approvals (SKKMigas and partner) in accordance with the JOA/FOA/PSC; and • Verify whether the actual expenditure that has exceeded the approved AFE has been supported with appropriate AFE supplements.
<p>Creditors and accruals</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconcile creditors, accruals and other liabilities per the JIB as prepared by Operator as at 30 September 201x to the creditors ledger and listings of accruals and other creditors; • Discuss reconciling items exceeding certain threshold with the Operator; • Review the current creditors ledger and note any unusual items; • Consider appropriateness of assumptions for any accruals or other liabilities.