

# KEEI ISSUE PAPER

이슈페이퍼



KOREA  
ENERGY  
ECONOMICS  
INSTITUTE

정책 이슈페이퍼 17-12

## 해외 자원개발기업의 거버넌스 구조분석 연구

김태현, 이태의



정책 이슈페이퍼 17-12

## 해외 자원개발기업의 거버넌스 구조분석 연구

김태현 · 이태의

### 목 차

- I. 배경 및 목적 / 1
- II. 주요국 자원개발 공기업 사례분석 / 2
- III. NOC 거버넌스 비교 분석 / 20
- IV. 정책 제언 / 27
- <참고자료> / 29



에너지경제연구원  
Korea Energy Economics Institute



## I. 배경 및 목적

- 2000년대 중반 이후 해외자원개발 정책의 방향은 공기업의 성장을 통해 정책목표인 에너지안보를 강화하고 자원개발산업을 육성시키고자 하였음.
  - 자주개발률 정책목표를 달성하기 위해 자원개발 공기업을 대형화하면서 불확실성이 높은 탐사 중심에서 M&A 중심으로 정책을 전환
  - 자원개발 공기업은 사업의 수익이나 역량 확대보다는 정책목표를 단기간에 달성하기 위해 사업의 양적 확대에 주력
  
- 공기업 대형화 전략으로 해외자원개발 물량은 단기간에 급증하였으나, 유가하락의 영향으로 급격히 증가한 부채비율은 재무건전성을 위협받고 있는 상황
  - 2015년 기준으로 자원개발 공기업들의 부채비율은 석유공사 453%, 광물공사 6,905%, 가스공사 321%로 크게 증가
  - 차입에 의존하여 단기간에 외형을 확대함에 따라 신규투자 여력이 소진
  
- 자원개발 공기업의 역할을 정립하고 경쟁력을 강화하기 위해서는 자원개발 공기업의 의사결정에 결정적 영향을 미치는 거버넌스에 대한 검토가 필수적
  - 정부의 정책결정과 규정만 따르게 되면 공기업은 사업 실패에 대한 책임이 회피됨에 따라 방만한 투자가 발생할 가능성이 높음.
  - 자원개발 공기업의 경영목표 설정, 정책목표 달성을 위한 정부와 공기업의 역할, 정부와 공기업간의 관계, 공기업 내부 의사결정 구조 등 거버넌스에 대한 분석이 필요

- 본 연구에서는 해외 주요 자원개발 공기업들의 정책 목표 및 목표 달성을 위한 공기업의 역할과 거버넌스 분석을 통해 우리나라 자원개발 공기업의 경쟁력 강화를 위한 시사점을 도출
- 해외자원개발형 국영기업으로 분류한 기업들 중 경쟁력을 갖춘 것으로 평가되는 해외 6개국 자원개발 공기업들의 거버넌스를 분석

## II. 주요국 자원개발 공기업 사례분석

### 1. 중국

- (국영석유기업 개요) 국영석유기업인 CNPC, Sinopec, CNOOC를 중심으로 자원개발을 추진하고 있으며, 기업공개(IPO)를 통해 재원을 조달
- CNPC, Sinopec, CNOOC는 지역별 사업영역이 서로 다름.
  - CNPC(China National Petroleum Company)는 중국 북·서부 지역을 기반으로 하고, Sinopec(China Petrochemical Cooperation)은 남·동부가 기반<sup>1)</sup>
  - 1982년 설립된 CNOOC(China National Offshore Oil Cooperation)는 중국 대륙붕 및 심해지역의 유전개발을 추진<sup>2)</sup>
- 행정부서와 유사한 역할을 하던 중국의 석유 국유기업들은 사회주의 시장 경제를 추진하면서 새로 제정된 회사법(Company Law)<sup>3)</sup>에 의해 주주와 주주총회, 이사회 등을 갖추며 이윤을 중시하는 기업으로 전환<sup>4)</sup>

1) Francisco, E. G. M.(2013), p.12

2) Ibid., p.12

3) Company Law는 회사의 조직과 행위를 규정하고 회사와 주주, 채권자 등의 권익을 보호하는 법으로 사회주의시장경제 발전을 추진하기 위해 1993년 12월 29일 제8차 전국인민대회 상무위원회 제5차 회의에서 제정되었으며 이후 몇 차례의 개정을 거쳤다.

- 중국정부가 경제개방을 추진하면서 CNPC나 Sinopec을 국제 기업과 경쟁할 수 있는 기업으로 만들어야 했기 때문임.<sup>5)</sup>
- 재원조달도 정부나 국영 은행에 의존하던 방식에서 벗어나 기업공개(IPO)를 통해 조달받는 시스템 도입
  - 국제 시장에서 경쟁하거나 해외 기업과의 파트너십을 통한 사업영역을 확대하려면 국제적 기준의 기업형태를 갖추어야 했음.
  - CNPC는 1999년에 핵심·우량자산을 중심으로 PetroChina<sup>6)</sup>를 설립하여 2000년에 뉴욕과 홍콩 주식시장에 상장<sup>7)</sup>시켰으며, 총지분의 10%를 공개
  - Sinopec은 회사의 이름을 Sinopec Group으로 변경하고 2000년에 Sinopec 법인을 만들어 뉴욕, 홍콩, 런던 주식 시장에 상장하였으며, 지분 21.21%를 기업공개
  - CNOOC도 CNOOC Ltd를 설립하고 2001년에 뉴욕과 홍콩시장에 상장하였으며, 지분 27.5%를 공개<sup>8)</sup>
- (자원개발 추진체계) 관리, 감독, 규제 of 조직적인 측면에서 중국의 국유기업 관리체계는 분산형 형태를 보임.
  - 중국은 NEC(National Energy Commission, 국가에너지위원회)가 에너지정책의 방향을 결정하고, NEC의 결정사항들에 대해 국무원 내 NEA(National Energy Administration)가 정책을 실무적으로 집행

4) Victor, D. G. et al.(2012), p.394

5) Francisco, E. G. M.(2013), p.11

6) CNPC의 석유개발 및 생산 등의 핵심자산을 보유한 자회사

7) Francisco, E. G. M.(2013), p.24

8) Guo, S.(2007), p.6

- NEC는 국무원과 내각, 위원회의 고위급 각료 21명으로 구성<sup>9)</sup>
- 부처간 이해조정을 수행하는 차관급 기관인 NEA가 상위 부처급인 국유기업을 통제하는 데에는 그 역할이 제한적일 수밖에 없음.<sup>10)</sup>
- CNPC 등 거대 국유기업의 자산은 국무원 내 국유자산감독관리위원회(SASAC)가 소유<sup>11)</sup>
  - 국유기업의 소유와 경영의 분리 원칙에 따라 SASAC이 경영에 직접 참여하지는 않음.
  - 그러나 SASAC은 중국의 당과 정부를 대리하는 기관으로서, 최고경영자 임명, 이사회 통괄, 기업 기본전략 수립, 자산관리(인수합병, 매각 등), 관련 법 초안 작성 등 국유기업의 운영과 관련된 주요 사항을 통제<sup>12)</sup>
- (국유기업과 공산당과의 관계) 중국의 국유기업은 NEA의 정책적 규율을 받고, SASAC이 이사회를 총괄하지만 사실상 당이 통합 관리하는 체제
  - 중국의 석유국유기업들은 국무원내 NEA나 SASAC의 관리와 통제를 받고 있지만 최고 경영자 등 고위 임원은 사실상 당에서 결정
    - 중국 공산당의 핵심 조직인 COD(Central Organization Department, 중앙조직부)에서 국유기업의 경영진을 선출하면 공산당 중앙위원회(Politburo)에서 인준을 받고 국무원 조직인 인사부(Ministry of Personnel)에서 임명 절차를 진행<sup>13)</sup>

9) Francisco, E. G. M.(2013), p.14

10) 양의석 외(2008), p.17; Downs, Erica S.(2008), p.43

11) 문익준 외(2014), p.37

12) Francisco, E. G. M.(2013), p.20

13) Ibid, p.22

- CNPC나 Sinopec 등 중국의 핵심 국영자원개발기업은 장관급 기업이며, 이 기업들의 최고 경영자 역시 당 내에서도 높은 영향력을 지닌 공산당원으로 대부분 핵심 권력자로 성장
  - 일상적인 업무는 국무원 기관들의 감독을 받지만, 이 기관들이 모두 당의 지배를 받고 국유기업들의 핵심 경영전략들 역시 당에서 결정되기 때문에 사실상 당이 통합 관리하는 체제임.
  - CNPC 등 중국 석유 국유기업의 최고 경영자는 사실상 당에서 임명하며, 이들은 당과 정부기관의 관료들과 같은 그룹으로 볼 수 있음.
  - 국유기업의 최고경영자들은 대부분 당과 정부의 고위관료로 나가고 있으며, 국유기업의 최고 경영자 자리는 중국의 최고위층에 접근하는 개인적인 네트워크로도 인식됨.
  - 실제로 중국 공산당과 정부의 간부급에는 국유기업 출신들인 이른바 '석유파(석유방)'들의 수가 적지 않음.<sup>14)</sup>
- (국유기업의 경영자율성) 국유기업들의 자율권이 확대되고, 기업 규모뿐만 아니라 정치적 힘까지 크게 신장되었음.
- 규제기관들로부터 행정제재와 감시·감독은 받지만 석유 국유기업들은 규제기관보다 훨씬 높은 전문성과 정치적 힘으로 그들의 이익을 우선하는데 어느 정도 성공
  - 중앙정부도 과거와 같은 경직된 지배체제로는 사회주의 시장경제를 성공시키기 어렵다는 것을 인지하였기 때문에 국유기업의 자율권 확대를 용인할 수밖에 없었음.

14) Meidan, M.(2016)

- 그러나 석유 국유기업이 중국 정부의 영향력으로부터 벗어난 것으로 평가되기는 어려움.
- 이는 NEA 등 에너지 규제기관이 강력하다기 보다 국유기업 임원들의 인사가 당과 국무원에서 결정되기 때문

## 2. 인도

□ (ONGC 개요) 인도의 국영석유기업인 ONGC는 1955년 설립되었으며, 인도의 공기업 중 가장 높은 재량권을 가지고 독립적으로 기업을 운영

- 제2차 세계대전 이후 국가안보와 발전을 위해 석유산업을 정부가 직접 관리
  - 인도 정부는 1948년 ‘산업정책결의안(Industrial Policy Resolution)’을 제정, 1956년의 개정안에 따라 석유산업을 Schedule A 산업<sup>15)</sup>으로 규정하여 국가가 단독으로 직접 개발에 참여<sup>16)</sup>
  - 인도 정부는 국제석유기업과의 경험에 비추어 독자적인 석유 개발 프로그램을 개발하고, 러시아와의 협력관계 유지를 통해 설비와 노하우를 습득
  - ONGC는 1970년대에 뭄바이 하이(Bombay High) 유전을 통해 러시아, 프랑스와 협력하면서 필드에 대한 전문적인 검사와 입찰 심사과정에 대한 경험을 축적
- 금융위기의 극복과정에서 인도의 E&P산업이 경쟁적인 모습으로 발전
  - 1991년의 금융위기 당시 ADB(Asian Development Bank)는 특별차관 제공의 대가로 인도 석유 가스부문의 구조조정과 경쟁체제도입을 통해 시장의 효율성을 높일 것을 요구

15) 1956년 발표한 산업정책결의안에서 Schedule A 산업은 국가가 배타적 책임을 갖는 산업, Schedule B는 국가주도 육성산업으로 민간의 보완이 기대되는 산업, Schedule C는 민간에 의해 주도되는 산업으로 세분화함.

16) <http://www.ongcindia.com/wps/wcm/connect/ongcindia/Home/Company/History/>

- 1993년 인도 정부는 ONGC의 분사와 주식매각을 시작하였고, 2004년 3월 10%의 주식을 상장
- 1999년 인도의 경제 구조조정을 통해 비교우위를 지닌 ONGC는 나브라트나(Navratna)<sup>17)</sup> 지위를 부여받으며 가장 높은 재정적, 내부적 독립성을 인정받음.

□ (ONGC의 경영체계) 이사회에 의해 CMD<sup>18)</sup>가 선출되는 전형적인 기업형태를 갖추고 있으나, CMD와 이사진의 선임과정에서 정부의 개입이 가능

- 공기업 임원선임을 위해 정부대표와 주주들로 구성된 주주총회에서 임명위원회를 선출하며, 임명위원회는 이사 선발을 위한 사전작업을 실시<sup>19)</sup>
- ONGC 이사회는 일반적인 기업의 형태로 CMD와 각 부서를 이끄는 6명의 상임이사<sup>20)</sup>, 비상임이사 5명<sup>21)</sup>을 포함하여 총 12명으로 구성
- 이사회를 구성하는 방식에서 이사회가 100% 국영기업과 큰 차이 없이 구성되거나 이사가 정치적인 목적을 갖고 지명될 가능성이 존재

□ (자원개발 추진체계) 인도 석유산업에 있어서 인도정부의 핵심은 석유천연가스부로 석유가스 전반에 대한 영향력을 보임.

- 인도 석유산업을 이끄는 큰 축은 인도정부의 석유천연가스부와 석유가스규제위원회임.

17) 공기업이 국제 시장에서 성장할 수 있도록 자율권을 보장하기 위해 나브라트나(Navratna)부터 미노라트나-1(Minoratra Category-I), 미노라트나-2(Minoratra Category-II)까지 3가지 지위를 부여

18) CEO의 역할을 하는 CMD(chairman and managing director)에 의해 기업을 운영

19) 허경선(2005), p.61

20) 재무, 인사, 탐사, onshore, offshore, technology & field service의 6개 분야를 각각 담당

21) 비상임이사는 3명의 독립이사와 MoPNG와 재무부에서 임명한 2명의 공무원이 맡는 정부이사로 구성

- 석유천연가스부(Ministry of Petroleum and Natural Gas, MoPNG)는 석유 가스산업 전반에 걸쳐 영향력을 행사하며, 인도의 석유가스산업 5개년 계획을 주도
  - MoPNG 산하에서 기술 자문 역할을 수행하는 탄화수소국(Directorate General of Hydrocarbon, DGH)이 상류부문 규율자로서 ONGC의 E&P 활동을 감독
  - 하류부문의 규제를 위해 2006년에 설립된 석유가스규제위원회(Petroleum and Natural Gas Regulator Board, PNGRB)는 DGH처럼 MoPNG 산하에 있는 것은 아니나, 실제로 MoPNG의 영향을 받음.
- 2016년 현재 ONGC의 최대 주주는 인도 정부로 ONGC 주식의 88%를 보유<sup>22)</sup>
- 1994년 일반 개인 투자자들이 ONGC의 주식 최대 2%를 보유할 수 있게 되면서 정부의 간섭이 축소
- (정부와의 관계) ONGC에 대한 정부의 역할은 기업의 '방향성을 제시 (provides general direction)'<sup>23)</sup>
- 인도 정부는 ONGC의 생산 목표량과 할당량 조정을 통해 인도 석유산업 안에서 ONGC 역할에 영향력을 행사
    - MoPNG는 인도 정부와 에너지 전문가, 관련업계로 구성된 석유·천연가스 부문 실무단을 조직하여 5개년 계획을 수립
    - ONGC는 기업의 E&P 등의 활동 계획, 그러한 계획들을 수행하기 위한 재정 지출, 최종적으로 생산량 목표를 결정하는데 있어 정부의 석유·천연가스 부문 5개년 계획을 반영

22) 공기업의 지분을 포함한 총 정부 지분

23) Madan, T.(2007), p.27

- ONGC의 생산량 목표는 MoPNG와 기업 사이의 양해각서(MoU)를 통해 매년 정해지고 ONGC가 생산하는 원유의 상당한 양을 국유 정유업체에게 공급하는데, 그 할당량은 MoPNG와 정유업체사이의 MoU를 통해 정해짐.
- 인도 정부는 ONGC의 대주주이지만 정부의 직접적인 영향력은 지양
  - 정부가 ONGC에게 보다 큰 자율권을 보장하면서 ONGC의 독립성이 외형적으로 더 커졌으나, 정부의 영향력이 없어졌다고 할 수는 없음.
  - 단, ONGC가 인도 정부의 주요 cash cow인 이상 ONGC의 성과에 지나친 영향을 끼치지 않는 방향을 선택

### 3. 말레이시아

- (Petronas 개요) 말레이시아 국영 석유기업인 Petronas는 1974년 설립되었으며, 석유·가스 개발의 독점권을 보유하여 정부의 상업적·정책적 도구로서의 역할을 수행
  - Petronas는 1974년 직원 수 18명의 작은 규모로 시작하여 2015년 약 5만 명의 직원을 가진 국제 기업으로 성장
    - 1973년 제1차 오일쇼크로 인해 다른 산유국처럼 말레이시아에서도 석유 수익의 증대와 석유산업을 통한 국가성장 전략의 중요성을 인식
    - 말레이시아의 제2대 총리가 된 툰 압둘 라작(Tun Abdul Razak)은 외국기업과 맺은 기존 조광권 계약을 생산물분배계약으로 전환하고 국가의 석유 생산 주권을 확보하기 위해 Petronas의 설립을 추진
    - Petronas는 2015년 기준 국내외 석유 생산량이 220만 b/d, 정유능력이 연간 천만 톤에 달하는 석유화학 제품 생산능력을 보유한 기업으로 성장<sup>24)</sup>

24) Petronas Annual Report(2015)

- 말레이시아 정부는 석유개발법(Petroleum Development Act)을 제정하고 석유·천연가스 자원에 대한 배타적 권리와 독점 개발권을 Petronas에 부여<sup>25)</sup>
  - 초기에는 생산물분배계약에서 외국기업의 임원 선임과 해임의 투표권을 갖는 ‘경영주(Management share)’를 말레이시아가 갖도록 허용<sup>26)</sup>
  - 수차례 협상과정을 거쳐 말레이시아가 경영주를 포기하고 개발면허 (license)의 진입장벽을 낮추면서 외국기업들이 생산물분배계약을 수용<sup>27)</sup>
  - 말레이시아는 석유를 관장하는 정부 부서를 따로 두지 않고 Petronas가 석유산업을 규제하는 행정부서의 역할을 수행

□ **(Petronas의 경영체계)** 말레이시아는 **Petronas**를 일반 기업법을 근거로 소유하고 있으나, 석유개발법에 의해 총리가 직접 경영에 개입할 수 있도록 규정

- 1974년 제정된 석유개발법에 의한 권리를 갖는 이른바 혼합형(hybrid) 기업으로 설립
  - Petronas는 일반 기업법(company law)을 따르기 때문에 정부가 단독 주주임에도 불구하고 일반적인 국영기업과는 달리 정부의 감독, 감시를 받지 않음.
  - 석유개발법에 의하면 기업법이나 다른 법률에 의해 총리의 경영권한에 제약이 있을 경우, 총리의 지시 사항은 우선적인 법적 구속력을 가짐.
  - 총리가 직접 관장하기 때문에 다른 정부 부처의 간섭을 배제할 수 있었으며, 이것이 경영 자율권을 보장하고 경영효율성을 높이는데 큰 역할을 함.

---

25) Gale, B.(1981), p.1136

26) Fred R. Von DER Mehden(2007), p.6

27) Victor, D. G. et al.(2012), p.815

□ (정부와 Petronas의 관계) 총리의 성향은 거버넌스에 직접적으로 영향

- Petronas는 총리의 직할 기업으로 총리의 성향에 따라 기업의 환경이 변화
  - 1974년 Petronas 설립 당시 제2대 총리인 압둘 라작은 전문성과 도덕성을 고려하여 경영진을 임용하여<sup>28)</sup>, 석유와 가스 부문을 효율적으로 관리하며 자율적인 경영을 실시
  - 1981년부터 22년간 집권한 마하티르는 Petronas의 경영에 적극 개입하며 성장시켰으나, Petronas를 자신의 정치적 수단으로 활용함으로써 부정적인 영향을 주기도 함.<sup>29)</sup>
  - 2009년 제 6대 총리로 부임한 나집 압둘 라작은 경영진의 인사에 관여하기도 하였으나 Petronas의 사업에는 크게 개입하지 않고 있음.

#### 4. 노르웨이

□ (Statoil 개요) 노르웨이 국영 석유기업인 Statoil은 1972년 설립되었으며, 석유·가스 산업 발전에 기여하는 정부의 상업적 도구로서의 역할을 수행

- 1970~1980년대에 정부는 석유 및 산업 발전을 국가차원에서 관리
  - Statoil은 1970년대에 탐사와 석유정제를 시작하였으며, 1980년대에는 노르웨이 대륙붕에 위치한 대규모 유전개발을 통해 크게 성장<sup>30)</sup>
  - Statoil은 대륙붕(NCS) 자원에 대한 접근 권한과 사업 기회를 얻으면서 기술력을 확보

---

28) Ibid

29) 긴급 구제금융 지원 및 비 에너지 사업 진출 등으로 사업위험에 노출됨.

30) Victor, D. G. et al.(2012), pp.628~629

- 대륙붕(NCS) 자원개발이 진행되고 산유국으로서의 노르웨이의 위치가 안정되자, Statoil은 해외로 진출하여 기업의 미래를 보장할 방법을 모색<sup>31)</sup>
  - 2001년에는 오슬로 및 뉴욕 증권거래소 상장을 통해 부분 민영화하였으며, 현재 35개국에서 활동하는 국제석유가스기업
  - 최근 Statoil은 전문성을 활용한 셰일가스 프로젝트 등을 통해 비전통석유 가스 부문의 상류 활동을 성장시킴.
  - Statoil의 해외에서의 석유 및 가스 생산량은 지속적으로 증가
  - 2015년을 기준으로 대륙붕(NCS)에서의 석유 및 가스 생산량은 123만 b/d로 총생산량의 68%를 차지하며, 해외에서의 생산량은 58만 b/d로 32%를 차지<sup>32)</sup>
  
- (Statoil의 경영체계) 노르웨이의 공기업들은 현재 기업법의 적용을 받고 있으며, 노르웨이 기업지배구조 원칙(The Norwegian state's principles of corporate governance)<sup>33)</sup>을 모든 공기업에 적용하고 있음.
  - 공기업 임원선임을 위해서 정부대표와 주주들로 구성된 주주총회에서 임명위원회를 선출하며, 임명위원회는 이사 선발을 위한 사전작업을 실시<sup>34)</sup>
    - 이사 선발 시 공기업의 특성, 이사의 역량, 출신지, 나이, 문화적 배경 등을 고려
  - 통상산업부는 국가 소유권 보고서(The State Ownership Report)를 발행하고 있으며, 기업별로 재무제표, 대차대조표, 현금흐름 등 주요 지표를 공개<sup>35)</sup>

31) Victor, D. G. et al.(2012), pp.628~629

32) Statoil(2015), p.13

33) Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries(2015), p.68

34) 허경선(2005), p.61

35) Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries(2016) p.7

□ (자원개발 정책목표와 Statoil의 역할) 노르웨이의 자원개발에 대한 정책목표는 대륙붕(NCS) 석유개발 초기부터 일관되게 유지해오고 있음.

- 1971년 의회(Storting)는 '석유 10대 원칙(10 oil commandments)'<sup>36)</sup>을 만들었으며, 노르웨이의 석유 정책의 방향에 중요한 의미
  - 10대 원칙은 석유개발을 통해 에너지 독립과 연관 산업 육성을 도모
- Statoil은 석유 및 경제개발을 위해 정부의 목표를 수행하는 기업인 동시에 세금과 배당금을 통해 국가에 이익을 안겨주는 수익창출 기업
  - 정부는 초기에 전자의 역할을 강조하였으나, 시간이 지남에 따라 후자의 역할을 강조<sup>37)</sup>

□ (자원개발 추진체계) 석유에너지부는 자원 관리하며, Statoil과 Petoro에 대한 소유권과 총괄적 책임을 가짐.<sup>38)</sup>

- 석유국(Norwegian Petroleum Directorate)은 석유에너지부 산하기관으로서 대륙붕 탐사 및 생산과 관련된 활동을 규제하는 행정적 권한 보유
  - 석유국(NPD)의 역할은 석유에 관한 독립적 기술자문을 석유에너지부에 제공하고 대륙붕(NCS)에서 Statoil을 포함한 여러 기업들을 규제하는 것임.<sup>39)</sup>
- 정부는 현재 Statoil 지분의 67%를 소유하나, Statoil은 독립적 영리기관으로 운영
  - Statoil에 대한 정부의 소유권 행사는 지식기반 첨단기술 기업의 국내 유치와 상업적 운영을 통한 국가의 수익 확보의 목적<sup>40)</sup>
  - Statoil은 국가 전체의 석유와 가스의 관리, 운송 및 판매 책임을 가짐.

36) <http://www.npd.no/en/Publications/Norwegian-Continental-Shelf/No2-2010/10-commanding-achievements/>

37) Victor, D. G. et al.(2012), pp.628~629

38) FACTS(2014), pp.29~30

39) Victor, D. G. et al.(2012), p.613

40) Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries(2015) p.100

- (정부와 Statoil의 관계) 1990년대 후반 Statoil은 영리추구 기업화되었으며, 부분 민영화의 영향으로 소주주들과 정부를 동등한 위치에 두게 됨.<sup>41)</sup>
  - Statoil 설립 후 초기에 주도권을 잡기 위한 정부와 Statoil의 정치적 싸움이 있었으나, 1988년 Harald Norvik가 Statoil의 CEO가 되면서 정부와 대등한 공적 관계를 가지게 됨.
    - 이러한 변화는 Statoil의 해외사업이 점차 발달함에 따라 상업적 경쟁력이 높아지면서 가능해졌음. 경험 많은 해외 메이저인 BP와 협력(1990-1999년) 하였으며, 이는 Statoil이 세계시장에서 급성장할 수 있는 기회였음.
    - Norvik은 정부로부터 독립적인 기업 운영을 위해 부분 민영화 전략 선택
  - 민영화 이후 정부는 사업 관련 의사결정에 크게 개입하지 않음.

## 5. 이탈리아

- (ENI 개요) 1953년 설립된 ENI는 현재 이탈리아 국내 총에너지 사용의 50% 이상을 생산하고 있으며, Fortune Global 500 중 25위<sup>42)</sup>의 기업으로 성장
  - 석유·천연가스의 중요성을 인식하고 있던 이탈리아 정부는 제2차 세계대전 이후 ENI를 설립
    - 1926년 이탈리아 무솔리니 정권은 국내 석유와 천연가스 개발을 위해 60%의 정부출자를 통해 자원개발회사인 AGIP(Azienda Generale Italian Petroli)을 설립
    - 제2차 세계대전 패배 후, 국민의 세금을 통해 성과 없는 석유·천연가스산업을 유지하기 어렵다고 판단<sup>43)</sup>한 이탈리아 정부는 AGIP을 청산하고, 민간자본 진출을 장려하는 정책을 채택

41) Victor, D. G. et al.(2012)

42) 2015년 기준

43) 제 2차 세계대전 패배 후, 정유시설 및 수송파이프 등이 파괴되어 국내의 인프라가 무너져 외자유치가 필요한 상황에 이룸

- 청산집행인으로서 임명한 마테이가 AGIP의 기술진과 함께 Po Velly에서의 천연가스 존재를 확인하면서 공식적으로 청산이 무산됨.
- 1953년 이탈리아 정부는 외국 자본 도입보다는 국가의 직접개발을 통해 석유·천연가스 개발을 실시하기 위해, 국영석유가스 기업들을 통합한 정부출자의 지주회사 형태<sup>44)</sup>인 Eni를 설립
- 자원개발사업의 후발주자이지만 적극적인 사업 전략을 수행하여 메이저 대열에 합류
  - 100% 정부출자로 설립된 Eni였으나, 정부 정책에 의존하는 소극적인 입장의 경영방식을 취하지 않고 마테이를 중심으로 하는 적극적인 경영을 실시
  - 공격적인 해외자원개발 진출을 위한 전략으로 자원보유국과 Eni의 수익분배를 '마테이 공식'(Mattei Formula)이라 불리는 75:25로 제안<sup>45)</sup>
  - 동서 냉전으로 인해 서유럽으로 석유 수출이 불가능했던 러시아에게 수출을 제안하여, 1959년부터 러시아의 저렴한 석유가 이탈리아에 도입<sup>46)</sup>
- (ENI의 경영체계) ENI는 이탈리아 정부가 대주주로 정부의 지배구조 아래에 있으나, 기업으로서 수익 창출을 목적으로 운영되며 시장의 평가를 받음.
- 주무부처와 중앙부처가 함께 공기업을 관리하는 혼합 모형(Mixed or double model)의 지배구조 형태
  - 이탈리아 정부는 공기업에 대한 권리 및 소유권을 재정경제부(Ministry of Economy and Finance, MEF)를 통해 보유

44) 독자적인 사업부문을 갖지 않고 전략수립과 같은 본사 기능만을 수행, 단 자회사의 주식을 소유함으로써 산하기업을 지배하는 형태임. 이를 통해 그 산하기업들은 정부의 직접적인 통제를 받지 않고 기업경영을 할 수 있게 됨.

45) 기존의 자원보유국과 투자기업의 배분공식은 50:50이었음.

46) Wiskemann E.(1971), p.27

- Eni의 주무부처는 경제개발부이며, 재정경제부는 경제개발부의 승인 하에 Eni에 대한 황금주를 소유하고 있었음.<sup>47)</sup>
- ENI는 정부로부터 경영평가를 받는 대신 공시를 통해 시장의 평가를 받음.
  - Eni는 매년 『지속가능경영보고서』 (Rapporto di SostEnibilit )를 발간하여 사회적 기업으로서의 책임과 기업 및 임직원 성과 평가 내용을 공시하는 시스템을 통해 시장의 평가를 받고 있음.
- (ENI의 민영화) 공기업이었던 ENI는 구조조정과 민영화를 통해 민간기업 형태로 성장
  - 1990년대 ENI 민영화 프로그램을 발표, 2001년까지 69.6%의 지분을 매각
    - 1960년대 말부터 국제 에너지 시장의 불안정성 증폭으로 인해 Eni의 손실은 급증
    - 1970년대 초에서 1980년대 중반, 이탈리아 정부는 부실기업들을 구제하기 위해 상대적으로 재무구조가 건전했던 Eni에게 부실기업 인수를 강요, Eni의 재무건전성이 악화
    - 이탈리아 정부는 1983년부터 석유·천연가스의 중요성을 재인식하기 시작, Eni의 경영방침을 수정하고 구조조정을 추진하여 1995년부터 지분매각 실시
    - 민영화 추진과정에서 정부가 Eni에게 부여했던 우대조치인 국내 천연가스 개발에 대한 배타적 권리, 국내 대륙붕 탐사에 대한 광구 우선권, 광상준비금제도 등은 폐지
    - 2000년대 이후에는 재무구조 개선 및 생산성 향상으로 탐사·개발부문의 성장을 통해 현재의 Eni로 성장

---

47) 유럽연합의 규칙을 준수하기 위하여 황금주에 대한 개정이 이뤄져 2014년 11월 20일부로 Eni 부칙 제6조 2항의 황금주의 특별 기능 부분이 삭제됨.

## 6. 일본

□ (Inpex 개요) 일본 정부는 석유공단 폐지 결정과 함께 2003년부터 Inpex를 중핵적 기업(National Flag Company)으로 육성

- 1966년 국영기업 Japex는 해외 유전개발을 촉진하기 위해 인도네시아 유전에 진출할 목적으로 Inpex의 전신인 북수마트라해양석유자원개발을 설립
- 정부는 Inpex를 글로벌 기업과 경쟁할 수 있는 일본 대표 기업으로 육성하기로 하고 폐지되는 석유공단의 자산 중 우량 자산들을 Inpex로 합병<sup>48)</sup>
  - 당시 일본의 자원개발은 주로 프로젝트 단위로 회사를 만드는 ‘One project, One company’ 전략으로 추진되었으나, 국제 수준에 비해 일본의 자원개발 역량이 크게 떨어진다는 비판이 높았음.
  - 중핵기업은 민간부문에서 운영한다는 정책에 따라 Inpex는 일본석유개발(JODCO)를 인수하면서 그해에 동경 주식시장에 상장
- 제국석유와의 통합으로 Inpex Corporation로 재출발하면서 사업을 확대
  - 호주와 인도네시아에 가스전을 확보하고 운영권을 취득한 Inpex는 2008년에 제국석유와 합병하는데, 제국석유의 가스개발과 운영 기술력을 기존의 Inpex 자산에 접목시켜 실질적인 시너지 효과를 추구
  - 2015년 기준 확인매장량 32억 boe, 하루 생산량 49.7만 b/d 규모의 일본 최대 석유가스 개발기업으로 성장<sup>49)</sup>
  - 보유 자산 대부분이 지분투자 광구이고 실제 운영하는 광구는 호주와 인도네시아의 가스전 등 3개 프로젝트에 불과하여 광구개발과 운영 역량이 국제 메이저 및 미국 독립계 기업에 비해 낮을 것으로 평가됨.

48) 정우진 외(2005)

49) Inpex Annual Report(2016)

- (Inpex의 경영체계) 일본 정부는 Inpex 지분의 18.94%를 소유한 대주주이지만 경영에 직접 개입하지는 않고 있음.
- Inpex는 민간기업(private company)으로서 정부와 무관하게 자율적인 경영을 한다고 밝힘.<sup>50)</sup>
  - 경제산업성은 Inpex의 대주주로서 보통주 이외에도 종류주(Class A Stock)<sup>51)</sup>를 보유
    - 일본 정부는 이 종류주에 의해서 이사의 선임 또는 해임, 주요 자산의 처분, 합병, 자본금 감소, 기업 해산, 정관 변경 등을 비롯한 주요 사항에 대해 보통주의 주식총회와는 별개인 종류주 주주총회에서 거부권 행사 가능
    - 다만 거부권을 행사할 수 있는 요건을 경제산업성 고시(Notice)에 의해 일본의 안정적인 에너지공급에 현저히 방해가 되었을 때로 엄격히 제한<sup>52)</sup>
  - 경제산업성이 Inpex의 대주주이고 종류주도 갖고 있지만 경영에는 개입하지 않고 있으며 대주주 구성에서도 경제산업성과 Japex(양 기관 지분을 26.25%) 이외에 정부 관련 기관은 없음.
- (자원개발 정책목표와 Inpex의 역할) 일본은 자원빈국으로 오래전부터 자원의 확보 문제, 즉 자원개발은 일본 정부의 현안 과제중 하나이며 Inpex는 이러한 정책목표를 달성하기 위해 민간기업으로 설립
- 2006년 유가가 크게 상승하면서 장기에너지계획에서 2030년까지 석유·천연가스의 자주개발률을 수입량의 40%까지 증대하겠다는 목표를 설정<sup>53)</sup>

50) Inpex Annual Report(2015)

51) 1주당 1의결권이 있는 보통주와 달리 종류주는 특별의결권을 부여한 주식을 의미한다. 종류주는 여러 형태가 있는데 Inpex의 종류주는 거부권부 주식으로 규정할 수 있음.

52) Inpex Annual Report(2015), p.82

53) Japanese Ministry of Economy, Trade and Industry, 新·國家エネルギー戦略(2006), p.3

- 국내에 석유나 천연가스 자원이 거의 없는 일본은 이 자주개발 목표를 달성하기 위해 해외자원개발을 지속적으로 확대해 나가야 함.
- JNOC 폐지 후에는 주로 민간기업이 광구를 매입하여 운영하는 방식으로 변화하였으며, 정부는 민간의 자산 매입 시 자금조달과 리스크 감소를 위해 출자와 보증과 같은 재정지원을 추진
- 일본은 자원개발에 대해 정책목표를 설정한 주체는 국가이지만 이를 수행, 달성하는 주체는 공기업이 아니라 민간기업인 특이한 구조
  - 정부나 공적 기관이 일본 자원개발기업의 경영을 감독하거나 평가하는 제도는 없으며 모든 자원개발기업은 외형상 자율적 경영에 의해 운영
  - 이러한 여건에서 기업의 해외자원개발을 촉진시키는 가장 큰 정책수단은 '재정적 지원'과 '리스크 머니'의 공급
- (정부와 Inpex의 관계) 명시적으로 정부가 기업경영에 참여하지는 않지만 정부의 정책이 주요 사업이나 기업의 운영에 영향을 미치는 채널 존재
  - 정부는 대주주로 가장 높은 지분율을 보이며 종류주까지 보유하고, Inpex의 최고 경영자나 주요 임원들은 대부분 정부 관료 출신
  - 외형상으로 자원개발 기업에 대한 제도적 규제나 감시, 평가제도의 부재로 정부가 기업 경영에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 수단이 없어 보이지만, 재정지원과 경영진의 인적 배경과 네트워크 등에 의해 간접적으로 정부 정책이 반영될 가능성이 높음.

### Ⅲ. NOC 거버넌스 비교 분석

#### □ 공기업 관리조직의 형태: 통합형 vs. 분산형

- 비교대상 6개국 중 자원개발공기업에 대한 통합형 관리조직의 형태를 가진 국가는 말레이시아(Petronas)와 노르웨이(Statoil)이며, 혼합형 관리형태를 가진 국가는 중국(CNPC), 인도(ONGC), 이탈리아(Eni)로 나타났고, 분산형 관리형태를 보이는 국가는 없었음.
  - Victor, D. G. et al(2012)에 따르면 NOC는 다양한 정책목표를 추구하기 때문에 자원개발 공기업에 대해 통합적인 권한을 갖는 정부 관리조직이 정책적 일관성을 유지하는데 있어 효과적임.
- 중국은 관리, 감독, 규제 의 조직적인 측면에서 국유기업 관리체계는 분산형 형태이나 사실상 당이 통합 관리하는 체제
  - 중국은 NEC가 에너지에 대한 정책방향을 결정하고, NEC의 결정사항들에 대해 국무원 내 NEA가 정책을 실무적으로 집행
  - SASAC은 이사회를 총괄하며, 공산당 중앙위원회가 핵심 경영진들을 임명
  - 일상적인 업무는 국무원 기관들의 감독을 받지만, 이 기관들이 모두 당의 지배를 받고 국유기업들의 핵심 경영전략들은 당에서 결정되기 때문에 사실상 당이 통합 관리하는 체제
- 인도 석유 국유기업에 대한 정부의 관리형태도 혼합형으로 볼 수 있음.
  - 석유 상·하류 산업은 국가의 전략산업으로서 석유천연가스부(MoPNG)가 자원개발에 대한 정책방향을 설정
  - MoPNG 산하에 있으면서 기술 자문 역할을 수행하는 DGH가 상류부문 규율자로서 ONGC의 E&P 활동을 감독하고, 석유가스규제위원회(PNGRB)가 하류부문을 규제

- 인도의 경우 제도상으로는 석유천연가스부(MoPNG)의 통제를 받지만, 실제로는 중앙감사위원회(CVC)와 회계 감사원(CAG)와 같은 여러 감시 기관이 회사에 상당한 영향력을 행사
- 그러나 1999년 정부는 ONGC에 지출, 기술 획득, 전략적 협정, 구조조정, 합작 프로젝트, 자금 투자 면에서 완전한 재량권을 갖는 나브라트나(Navratna) 지위를 부여하면서 ONGC에 독립성을 부여
- 말레이시아 Petronas는 기업법에 따르는 상업 기업이지만 석유개발법에 의해 말레이시아 총리실에서 직접 통제
  - 그 이외 부서에서는 Petronas 경영이나 사업에 일체 관여하지 않는 통합형 관리체제로 운영
- Statoil은 노르웨이의 다른 공기업들처럼 기업법의 적용을 받는 기업으로서 상업적 기능을 수행하며, 석유에너지부(Ministry of Petroleum and Energy)가 Statoil에 대한 소유권과 총괄적 책임을 가짐.
  - 석유에너지부 산하에 노르웨이 석유국(Norwegian Petroleum Directorate)은 석유에너지부에 기술적 자문을 제공하는 역할을 하며, 노르웨이 대륙붕(NCS)에서 탐사 및 생산과 관련된 활동을 규제하는 행정적 권한을 가짐.
- 이탈리아의 공기업은 주무부처와 중앙부처가 함께 공기업을 통제하는 혼합 모형(Mixed or double model)의 지배구조 형태를 가짐.
  - Eni는 경제개발부의 통제를 받으며, 재정경제부는 경제개발부의 승인 하에 M&A와 같은 주요 의사결정에 거부권을 행사할 수 있는 Eni에 대한 황금주를 2014년까지 소유
  - 그러나 유럽연합의 권고에 따라 2014년에 Eni 부칙 제6조 2항의 황금주의 특별기능 부분은 삭제

- 일본의 석유개발 기업 Inpex는 경제산업성이 대주주이지만 외형적으로는 민간기업(Private company)임을 밝히고 있으며 종류주 이외에는 정부가 경영에 개입하지 않고 있음.
- 정부의 감시, 감독제도나 성과평가 제도 등 자원개발 기업을 규율하는 어떠한 제도도 없기 때문에 통합형도 분산형도 아닌 관리 시스템

□ 정부개입 방법: 모니터링 시스템 vs. 절차중심 시스템

- 정부개입 방법으로 절차중심 시스템을 가진 국가는 인도가 유일하였고, 모니터링 시스템을 가진 국가는 중국, 말레이시아, 이탈리아, 노르웨이로 나타났다으며, 일본은 기업경영에 정부가 공식적으로 개입하지 않음.
- Estrin(1998)은 목표가 모호할 때 절차중심 시스템에서의 정부 직접적 관리는 부정부패 등을 줄일 수 있다고 주장
- Vining & Weimer(1990)은 모니터링 시스템이 임무달성 여부를 정확히 측정하기 때문에 정책목표가 구체적일 때 더 효과적으로 작동한다고 주장<sup>54)</sup>
- Victor, D. G. et al(2012)가 분석한 국가들 중 절차중심적 환경에서 운영되면서 좋은 실적을 보인 기업은 없었음.
- 중국의 경우 일상적인 경영은 모니터링시스템을 유지하되, 규모가 큰 투자사업, 해외사업 등 국가적으로 중요한 사업은 절차중심 시스템으로 운영
- 중국의 석유국유기업은 외견상으로 이사회가 의사결정의 중심이 되는 기업 시스템으로 정부, 자산 소유기관인 SASAC와 당이 일일이 국유기업의 사업에 관여하지는 않음.

---

54) Victor, D. G. et al.(2012) pp.75-77

- 대규모 자금이 필요한 사업이거나, 특히 규모가 큰 해외 투자의 경우는 국무원의 승인이 필요
- 인도 정부는 ONGC 운영에 있어 사전주의적(ex-ante) 방식을 채택
  - ONGC의 사전주의적 운영의 가장 큰 폐해는 성과가 우선되는 기업문화가 사라져 기업 내부의 효율성을 높이기 어렵다는 점임.
  - 효율성 증진을 위한 효과적인 방법인 보상과 징계 구조를 적용 불가
- Petronas의 일상적인 경영에 정부와 총리실은 관여하지 않음.
  - 최고 경영자는 장관급에 준하며 수상의 측근들을 대부분 선발
- Statoil은 수익창출을 기업목표로 하여 의사결정을 하고, 사후에 정부가 모니터링하는 방식
  - Statoil은 독립적인 영리기관으로서 정부는 지식기반 첨단기술 기업인 Statoil을 통해 국가의 수익을 확보하는 것이 정책목표
  - 통상산업부는 공기업에 대한 국가소유권보고서를 매년 발행하고 있으며, 기업별로 재무제표, 대차대조표, 현금흐름 등 주요 지표를 공개
- 이탈리아는 국가경제의 각 분야를 감시하고 통제하는 역할을 맡는 감독 기관을 두고 있음.
  - 분야별로 12개의 감시기관을 두어 분리 감독하는 시스템을 유지
  - Eni의 재무운영에 대해 국가에서 고용한 회계 감사원(Corte dei Conti)을 통해 감사를 진행하여 국가차원의 관리 감독을 실시
- 일본의 Inpex는 기업의 경영에 참여, 간섭할 제도가 없기 때문에 사전에 사업 준비단계에서 승인, 간섭하지도 않고 사후에 기업의 사업을 평가하는 어떤 시스템도 없음.

## □ 지배의 형태: 법에 의한 관리 vs. 비공식적 관리

- Eni와 Statoil의 경우 정부는 법에 기반을 두고 관리를 하고 있으며, CNPC, ONGC, Petronas는 정부가 공식·비공식적으로 개입하는 것으로 나타났다.
- Inpex는 정부가 경영에 공식적으로 개입하지는 않지만, 정부가 대주주이고 관료 출신이 CEO라는 특성 상 정부의 정책에 순응하는 것으로 판단됨.
- Victor D. G. et al(2012)는 법에 기반한 메커니즘에 의해 공기업을 지배할 경우 비공식적인 지배를 통한 경우보다 더 높은 실적을 보이기는 하지만, 그 영향력이 크지 않은 것으로 분석
- 중국은 경영진의 정치적 영향력과 공기업의 전문성으로 인해 기업 운영이 법과 제도에 의해 추진되기 보다는 인적 관계에 의해 영향을 많이 받음.
- 중국 국유기업의 최고 경영진들은 대체로 국무원 행정부서의 장보다 정치적 영향력이 큼.
- 석유개발 사업, 특히 해외 광구개발 사업 등 석유분야 및 국제 시장에 대한 이해도에 있어 국유기업이 관리, 감독 기관보다도 전문성이 높음.
- 인도의 경우 CMD와 이사진 선임 과정에서 정부가 정치적으로 개입할 수 있는 여지는 상당히 크며, 정부는 여전히 직·간접적 또는 공식·비공식적으로 ONGC의 전략과 운영에 영향력을 행사
- MoPNG는 ONGC 뿐만 아니라 정부가 지분을 보유한 모든 석유가스회사를 통제하는데, 각각의 석유가스회사들도 서로 주식을 일부 보유하거나 각 회사의 이사진들이 교차 지명되기도 하는 등 다양한 방법으로 얽혀있음.
- 말레이시아 Petronas는 총리와 최고 경영자의 인적 관계, 이들의 성향에 따라 핵심 사업이나 의사 결정이 크게 영향을 받음.

- 특히 총리의 정책 성향이 Petronas의 성장과 발전에 큰 영향을 미침.
- Statoil은 현재 영리추구를 기업 목적으로 하고 있어 정부는 사업 관련 의사결정에 대체로 개입하지 않으나, 중요한 의사결정에는 정부가 대주주로서 인사권을 통해 개입
  - 노르웨이에는 공기업에 별도로 적용되는 법률이나 제도는 존재하지 않으며, Statoil도 기업법의 적용을 받는 기업
  - 노르웨이 기업지배구조 원칙은 모든 공기업에 적용
- Eni는 CEO를 포함한 9명의 이사로 구성된 이사회에 의해 운영
  - 총 9명의 이사회 구성원 중 6명은 재정경제부(MEF)로부터, 3명은 이탈리아와 외국의 기관투자자들로부터 추천된 명단에서 선정
  - 9명의 사외이사 중 7명은 법으로 정한 독립성을 충족하여야 하고, 6명은 기업 거버넌스 규정에 따라 독립성을 갖추어야 함.
- 일본은 정부가 자원개발 기업을 관리, 감독, 평가하는 제도는 없으나 일본의 자원개발 기업은 정부의 정책에 상당히 영향을 받고 있음.
  - 정부가 사실상 대주주이며, 최고 경영진들은 대부분 정부 관료 출신
  - 정부 관료 출신의 CEO는 암묵적으로 정부의 정책에 순응하고 있어 Inpex는 사실상 정부가 대주주인 공기업으로 인식되고 있음.
  - 일본정부는 JOGMEC 등을 통해 자원개발기업들의 사업에 대해 재정지원을 하고 있으며, 사업심사 시 일본 정부의 정책을 반영

#### □ 정책목표 달성을 위한 공기업의 역할

- Petronas, Statoil, Eni, Inpex는 국제적인 IOC로 성장하면서 기업 수익극대화가 가장 중요한 목표가 되고, 공공성에 대한 부담이 낮아졌음.

- CNPC와 ONGC는 기업 수익극대화보다 국내의 자원개발 및 에너지 정책 목표를 달성하는 공익적 기능을 중시
- 정부는 자원개발 공기업들을 통해 에너지 안보, 고용 창출, 산업 활성화 등 여러 가지 정책목표를 달성하고자 하기 때문에 자원개발 공기업의 경영목표에는 이윤 이외에 공공성 관련 목표도 포함.
- 중국은 국내 자원의 수급 및 가격 안정을 포함하는 자원안보가 여전히 핵심 정책 가치이며, 국유기업의 역할은 자체 수익확대보다 국가의 정책목표 추진에 더 중점을 두고 있음.
- ONGC의 기업 전략은 장기적인 비전하에 능동적으로 수립되는 것이 아니라 정부의 정치적인 요구사항에 맞추어 수동적으로 결정
  - 인도 석유가스부문은 시장주의적 정책과 정부개입주의적 정책이 뒤섞인 시장 구조에서 기관과 업체들이 복잡하게 얽혀있음.
- Petronas는 말레이시아 자원에 대한 국가 이익 극대화와 자원에 대한 주권 확립 등 정부의 정책을 중시하며 이를 핵심가치로 두고 운영
  - Petronas가 국제적인 IOC로 성장하면서 수익극대화 이외의 정책목표 달성에 대한 부담은 크게 낮아졌음.
- Statoil은 대륙붕(NCS)에 대한 개발에 대한 의무를 지니고 있지만, 현재는 상업적으로 운영되어 국가에 수익을 제공하는 것이 주요 목표
  - 노르웨이 대륙붕(NCS)에 대한 개발로 노르웨이 석유산업의 규모가 크게 성장하였으며 석유개발과 연관된 산업도 크게 성장
  - 정부는 Statoil을 통해 재정수입을 확보하고 있으며 고용을 창출하는 경제적 측면의 정책목표가 중요

- Eni는 민간 기업 형태로 운영되고 있으며 자율적인 경영시스템을 갖고 있지만 대주주인 정부가 최고 경영자 및 이사회 구성을 통해 정책목표를 반영할 수 있는 시스템을 갖추고 있음.
- Inpex는 민간기업과 같이 자율적인 경영시스템을 갖고 있지만 정부가 대주주이기 때문에 최고 경영자를 통해 정부의 정책목표를 반영
  - 지원기관인 JOGMEC 등의 재정지원을 통해 정부의 정책목표 달성에 대한 참여하도록 유도

#### IV. 정책제언

- 우리나라 자원개발의 기술역량과 인적 네트워크는 이제 형성해 나가는 단계이므로 일정수준에 오르기까지는 공적 지원이 필요
  - 자원개발은 기술적, 정치적, 상업적 위험요인이 상존하는 고위험 사업이기 때문에 위험완충 측면에서 초기 단계에는 공기업 체제가 적절
  - 본 연구에서 분석대상으로 한 자원개발 공기업들은 대내외적 환경변화로 인한 여러 가지 어려움이 있었지만 에너지안보와 경제적 측면에서 자원에 대한 중요성을 인식하고 정책목표 달성을 위해 자원개발 공기업에 대한 투자를 지속하였거나 현재도 이를 진행
- 해외자원개발 정책이 궁극적으로 지향하는 목표를 달성하기 위해서는 자원개발 공기업의 거버넌스 개편이 필요
  - 경쟁력 있는 자원개발 공기업을 가진 국가들의 정부의 관리 형태는 통합형이고, 정부개입 방법은 모니터링 시스템을 가짐.

- 통합형 관리를 통해 다양한 목표를 추구하는 자원개발 공기업에게 일관성 있는 정책 추진이 가능하도록 할 필요가 있음.
- 공기업의 경영에 대한 정부의 개입방법도 사전적인 절차에 개입하기보다 사후적으로 자원개발 공기업과 사업들을 평가할 필요가 있음.
  - 사전적으로 의사결정과정에 개입하면 공기업은 경영의 결과에 대해 책임을 회피하려 할 것
- 정부는 자원개발의 정책 방향과 목표를 제시하고, 공기업은 사업의 발굴 및 투자 결정을 자신의 책임으로 수행하는 거버넌스 체계 조성이 필요
  - 우리나라 공기업의 사업평가는 주로 경영의 투명성 등에 초점을 맞추고 있으나, 자원개발 사업에서는 전문성과 국제경쟁력이 더 중요한 요소
  - 해외자원개발 공기업은 주로 국내시장에서 독점적 지위에 있는 다른 에너지공기업과 달리 세계시장에서 석유메이저 혹은 국영기업과 경쟁해야 함.
  - 경직적인 운영체계나 국내시장의 다른 에너지공기업에 적용되는 평가기준으로는 해외자원개발 공기업의 효율 향상을 기대하기 어려움.
- 자원개발기업의 역량이 어느 정도 증대된 후에는 효율성 향상을 위해 중장기적으로 해외자원개발 공기업의 민영화 여부도 검토될 사안
  - 기업의 효율성 향상을 위해 부분 민영화를 도입한 자원개발 공기업들로는 이탈리아의 Eni, 노르웨이의 Statoil, 인도의 ONGC, 중국의 CNPC, Sinopec, CNOOC 등이 있으며, 일본의 Inpex 경우 효율성을 고려하여 정부가 대주주이지만 민간기업으로 운영 중

## < 참고자료 >

### 1. 참고문헌

김태현·이태의, 해외 자원개발기업의 거버넌스 구조분석 연구, 에너지경제연구원 기본연구보고서, 2016

문익준 외, 중국 국유기업의 개혁에 대한 평가 및 시사점, 대외경제정책연구원, 2014

양의석 외, 중국 에너지 외교 및 정책 Governance 변화 연구, 에너지경제연구원 정책연구보고서, 2008

정우진 외, 일본의 해외유전개발사업 정책방향과 시사점, 에너지경제연구원 수탁연구보고서, 2005

허경선, 해외 주요국의 상장 공기업 연구, 한국조세재정연구원, 2005

Estrin S., State Ownership, Corporate Governance and Privatisation, OECD, Paris, 1998

FACTS, The Norwegian Petroleum Sector, 2014

Francisco, E. G. M., Petroleum Politics: China and Its National Oil Company, 2013

Gale B., Petronas: Malaysia's National Oil Corporation, Asian Survey, Vol.21, No.11, University of California Press, 1981

Guo, S., The Business Development of China's National Oil Companies: The Government To Business Relationship in China, The James A. Baker III

- Institute for Public Policy, Rice University, 2007
- Inpex Annual Report, 2015-2016
- Japanese Ministry of Economy, Trade and Industry, 新・國家エネルギー戦略, 2006
- Madan T., 'India's ONGC: Balancing Different Roles, Different Goals' Rice University, 2007
- Meidan, M., The structure of China's oil industry : Past trends and future prospects, Oxford Institute for Energy Studies, 2016.5.
- Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries, Diverse and value-creating ownership, 2015
- Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries, The State Ownership Report 2015, 2016
- Petronas Annual Report, 2015
- Statoil, Annual Report on Form 20-F, 2015
- Victor, D. G. et al., Oil and Governance-State-Owned Enterprises and the World Energy Supply, Cambridge University, 2012
- Vining, A.R. and Weimer, D. L., Government Supply and Government Production Failure: A Framework Based on Contestability, Journal of Public Policy, Cambridge University Press, 1990
- Von der Mehden, F. R., Petronas: A National Oil Company with An International Vision, The James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, 2007

Wiskemann, E., Italy since 1945, Palgrave Macmillan, 1971

Global Fortune, <http://beta.fortune.com/global500/>

Oil and Natural Gas Corporation Limited,

[http://www.ongcindia.com/wps/wcm/connect/ongcindia/Home/Company/History/](http://www ONGCINDIA.COM/WPS/WCM/CONNECT/ONGCINDIA/HOME/COMPANY/HISTORY/)

Norwegian Petroleum Directorate,

<http://www.npd.no/en/Publications/Norwegian-Continental-Shelf/No2-2010/10-commanding>



정책 이슈페이퍼 17-12

## 해외 자원개발기업의 거버넌스 구조분석 연구

---

2017년 5월 31일 인쇄

2017년 5월 31일 발행

저 자 김 태 헌, 이 태 의

발행인 박 주 헌

발행처 에너지경제연구원

44543 울산광역시 중가로 405-11

전화: (052)714-2114(대) 팩시밀리: (052)714-2028

등 록 1992년 12월 7일 제7호

인 쇄 (사)한국척수장애인협회 인쇄사업소 (031)424-9347

---