

세계 공적수출신용기관의 자원개발사업 지원현황 분석 및 시사점

최 봉 석 에너지경제연구원 부연구위원 (bchoi4@keei.re.kr)

1. 서론

자원개발사업은 탐사에서 개발, 생산에 이르기까지 막대한 초기 자본이 소요되는 자본집약적 산업이다. 사업의 기대 이익이 크지만 동시에 사업위험도 매우 크므로 자금의 조달, 운영 및 관리에 대한 고도의 금융기법이 필요하다. 그러나 우리나라는 아직 자원개발금융의 규모나 수준면에서 선진국에 많이 뒤떨어지고 있다. 국내 기업은 자원개발사업에 대한 관심이 높으나 사업 위험이 크고 대규모 투자금 회수에 장기간이 소요되는 자원개발사업에 쉽사리 참여하지 못하고 있다. 더욱이, 장기 환헤지 시장 및 장기 대출시장이 미약한 국내 금융환경은 자원개발기업이 상업금융으로부터 자본 조달을 더욱 어렵게 한다. 이러한 미약한 금융시장을 보완하기 위해 한국수출입은행(이하 수은)과 한국무역보험공사(이하 무보)는 자원개발사업에 필요한 대규모 금융재원을 지원하고 있다.

수은과 무보는 OECD의 공적수출신용협약¹⁾에 근거

한 직접 대출, 보험, 보증 등을 정책적으로 지원해주는 공적수출신용기관(Export Credit Agency, ECA)에 해당한다. 공적수출신용기관은 전통적으로 자원개발사업처럼 높은 위험으로 상업은행이 취급하기 곤란한 수출 거래에 대하여 자국 기업들의 수출활동을 지원하고 있으며, 사업 위험의 최종 인수자의 역할을 수행하고 있다.

본고에서는 공적수출신용기관에 대한 정의와 역사를 먼저 논의한 후, 주요국 공적수출신용기관의 자원개발 지원현황을 분석하고자 한다.

2. 공적수출신용기관의 정의

가. 공적수출신용의 정의

수출신용이란 수출거래와 관련하여 직접 신용을 제공하거나 신용제공을 지원하는 행위를 지칭하며, 특히

1) 1978년 4월 OECD는 회원국 간 과당경쟁을 지양하고 공적수출신용지원 분야의 공정경쟁을 도모하기 위하여 중장기수출신용분야에 대한 최저이자율, 최장상환기간, 상환방식 등을 규제하는 공적지원수출신용협약을 제정하였음.



정부 또는 공공기관이 자국의 수출거래를 정부의 재정자금으로 수출신용을 지원하는 제도를 공적수출신용이라 지칭한다. 다시 말해서, 공적수출신용제도는 시장의 결함을 보완하고 자국 수출기업의 경쟁력을 높이기 위해 정부, 공공기관 또는 정부로부터 업무를 위탁받은 민간기관이 일반 상업금융기관이 제공하지 못하는 수출 및 투자거래에 대하여 수출신용을 제공하는 정부의 정책적 지원제도이다.

공적수출신용기관(ECA)은 OECD의 공적수출신용 협약에 근거하여 전통적으로 높은 위험으로 상업은행이 취급하기 곤란한 수출거래에 대하여 자국 기업의 수출활동을 지원하고 있으며, 각국의 수출 보조금 경쟁으로부터 자국 기업이 수출기회를 상실하지 않도록

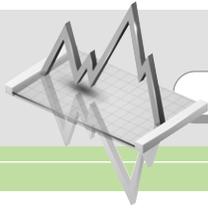
하기 위한 공적수출신용 지원업무도 병행하고 있다. 공적수출신용기관이 제공하는 제도의 주요유형으로는 엄밀히 수출업자가 수입업자에게 제공하는 신용(공급자 신용)이나 자본재 수출 또는 프로젝트 금융을 위한 중장기 신용(구매자 신용)이 있다. 수출신용은 원래 수출신용보험만을 의미하는 협의의 지원제도이었으나 이후 수출신용보증, 직접대출, 리파이낸싱 및 이자율 지지를 포함하는 포괄적인 지원제도로 변화하여 왔다.

현재 OECD 회원국 33개국 중 칠레, 아일랜드를 제외한 31개국이 공적수출신용기관을 운영하고 있으며, 중국, 인도 등 주요 개도국뿐만 아니라 대부분 동유럽 국가도 공적수출신용제도를 도입하여 자국의 수

〈표 1〉 주요국 공적수출신용기관 운영현황

구분	한국	일본	중국	미국	캐나다	독일	프랑스	이탈리아	
신용 보험	수출	K-sure	NEXI	Sinosure	US EXIM	EDC	Euler Hermes	Coface	SACE
	내국	신보 서울보증보험	JFC (중소기업부문)	Sinosure	-	-	-	-	SACE
수출 금융	수은	JBIC	EIBC	US EXIM	EDC	KfW	-	SIMEST	
이자율 지지	K-sure	-	-	-	-	-	NATIXIS	SIMEST	
해외 투자 금융/보험	K-sure 수은	NEXI	-	OPIC	EDC	Euler Hermes	Coface	SACE	
신용보증	신보· 기보 K-sure	JFC, 지역신보	-	SBA US EXIM	EDC	보증은행 연방· 주정부 보증	SOFARIS Coface	Confidi (보증 협동 조합) SACE	
정책금융	정책금융 공사	DBJ	CDB	US EXIM	-	-	-	-	
ODA	수은 KOICA	JICA	EIBC 등	USAID	CIDA	KfW DEG	AFD	-	

자료: 한국무역보험공사



출경쟁력을 강화하고 있다.

〈표 2〉는 OECD 회원국의 공적수출신용기관의 운영형태를 보여주고 있다. 먼저 수출보험·보증기관만을 운영하는 경우, 수출보험·보증기관과 직접대출기관을 병립하여 운영하는 경우, 통합기관으로 운영하는 경우로 분류할 수 있다. 우리나라 같이 수출보험·보증기관과 직접대출기관을 함께 운영하는 국가는 일본, 독일, 노르웨이 등 공적수출신용기관을 운영하고 있는 OECD 국가 중 7개국이다. 이 국가들의 경우, 보통 상업은행의 대출에 의해 수출보험·보증기관이 대금 미회수 위험을 인수하고 직접대출기관은 상업은행이 취급할 수 없는 고정금리대출 등에 한해서 제한적으로 개입함으로써 민간금융을 보완하고 있다. 대부분 이들 국가에서는 은행과 보험사 간 각각의 업무영역을 정함으로써 경합을 피하는 방식을 채택한다.

수출보험·보증 및 직접대출을 통하여 단일기관에서 운영하는 국가는 미국, 캐나다, 호주 등 공적수출신용기관을 운영하는 OECD 국가 중 총 6개국이다. 이 국가들의 경우 수출보험·보증기관을 분리하여 운영하는 국가와 비슷한 형식으로 운영되나, 통상 상업

은행의 대출에 대해 수출보험으로 대금 미회수위험을 인수하고 상업은행이 취급할 수 없는 고정금리대출 등에 한해 제한적으로 직접대출을 취급함으로써 민간금융을 보완하는 형태로 운영하고 있다.

OECD 수출신용 협약에서 규정하고 있는 공적수출신용의 지원형태는 크게 수출신용보험, 보증, 직접대출, 리파이낸싱 및 이자율 지지 등으로 구별된다. OECD 34개 회원국 중 31개 회원국은 모두 공적수출신용보험, 보증제도를 공적수출신용의 가장 중요한 지원수단으로 운영하고 있으며, 그 외 국가별 필요에 따라 직접대출제도 및 이자보전제도를 보완적으로 운영하고 있다.

3. 공적수출신용기관의 역사

가. 공적수출신용제도의 변천과정

공적수출신용제도의 역사는 1919년 영국이 상무부 내에 ECGD(Export Credit Guarantee Department)를

〈표 2〉 OECD 국가 공적수출신용기관 운영형태

구분	국가수	국가
수출보험기관만 운영 (직접대출기관 부재)	16개국 (55.2%)	영국, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 스위스, 오스트리아, 폴란드, 그리스, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 뉴질랜드
수출보험기관 및 직접대출기관 병립	7개국 (24.1%)	한국(K-sure/KEXIM), 일본(NEXI/JFC), 독일(Hermes/KfW), 체코(EGAP/CEB), 헝가리(MEHIB/EXIMBANK), 스웨덴(EKN/SEK), 노르웨이(GIEK/Eksportfinans)
수출보험·직접대출 통합기관 운영	6개국 (20.7%)	미국, 캐나다, 멕시코, 호주, 터키, 슬로바키아

자료: 한국무역보험공사



설립하면서 시작되었다. 제1차 세계대전 당시 ECGD는 제1차 세계대전으로 위축된 수출무역 진흥 및 고용 촉진을 위하여 수출신용제도를 도입하였으며 가능한 손실에 충분한 수익을 조건으로 운영되었다. 당시 공적수출신용제도는 전후 전후복구를 위한 한시적인 제도로 도입되었으나, 1929년 대공황 이후 고용 및 생산촉진이라는 새로운 수요 촉발을 계기로 제도의 발전 및 신규 공적기관 설립국가가 확대되게 된다. 이후 수출확대와 무역경쟁력 강화를 목적으로 유럽 국가를 포함한 신흥국들로 공적수출신용제도가 확산하였으며 정치, 경제, 사회 상황과 밀접하게 연결되어 변해왔다.²⁾

태동기의 수출신용제도는 정부가 직접 소유·운영하는 형태로 운영되었으며, 구소련연방에 대한 수출

신용보험 제공이 대부분이었고 대출제도는 상업은행 앞 저금리제공 형태의 공급업자 신용으로 운영되었다. 각국 정부가 자국의 수출을 증대시키기 위해 공적수출신용제도를 적극적으로 활용하며, 그 수단이 되는 공적수출신용기관의 역할도 확대되었다. 수출신용제도가 확대 발전되면서 1934년에는 수출신용보험기관간 협력 및 정보교류를 통한 제도의 발전을 도모하기 위하여, 당시 수출신용보험을 운영하고 있는 14개국의 수출보험기관이 세계수출보험연맹인 BU(Berne Union)를 설립함으로써 제도의 발전을 도모하는 계기가 마련되었다.

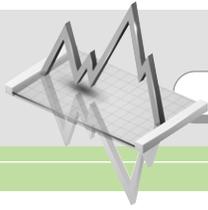
제2차 세계대전 이후부터 1980년대까지 개발도상국들은 수출신용제도 없이 선진국과의 경쟁할 수 없다는 인식하에 경쟁적으로 수출신용기관을 설립하

〈표 3〉 수출신용제도의 변천과정 및 주요배경

수출신용제도의 변천과정		주요배경
1910~1930	수출신용제도의 출현 및 연맹기구 설립	· 제1차 세계대전 전후복구를 위한 수출신용제도의 출현 · 세계수출보험연맹(BU)설립
1940~1980	수출신용제도의 확대발전	· 제2차 세계대전 전후복구를 위한 지원 급증 · 개도국들의 공적수출신용기관 설립촉발
1970~1980	수출신용 경쟁심화 및 규제심화	· 각국의 수출신용 경쟁 가속화 · 수출신용사업의 수지 불균형 · OECD 등 수출신용규제 강화
1990~2004	국가간 수출신용 분쟁의 발생	· WTO 보조금 지원금지 분쟁 발생
2000~2006	세계화 - 개방화 - 규제완화	· 수출신용보험 · 보증분야의 수익성 증대 · 대형민간보험사의 시장점유율 증가

자료: 한국무역보험공사

2) 각국 공적수출신용제도의 도입연도는 다음과 같음. 벨기에(1921), 덴마크(1922), 네덜란드(1923), 핀란드(1925), 독일(1926), 오스트리아 및 이탈리아(1927), 스페인(1928), 노르웨이(1929), 일본(1930), 체코슬로바키아·라트비아·폴란드(1931), 스웨덴(1933), 미국(1934), 아일랜드(1935), 멕시코(1937).



였다. 개도국들은 수출신용제도의 도입을 통하여 수출촉진을 통한 외화획득, 국내기업의 수출경쟁력 강화, 국제수지 개선을 통한 경제안정을 도모하고자 하였다. 전후 국가별 재건사업이 활발해지면서 공급자 중심 수출신용대출제도가 구매자 중심 증장기수출신용시장으로 전환되었고, 이에 따라 대형 자본재 수출신용제공 수요가 확대됨으로써 증장기 직접대출 및 수출신용보험을 통한 국가간 수주경쟁이 심화하였다.

1970년대 석유위기 이후 공적수출신용기관의 자국 산업 수출 지원은 고인플레이션과 경기침체 속에 고용과 국제수지의 부양책으로서 지대한 역할을 했다. 이후, 각 국가가 산업정책 대신 거시경제정책을 통해 금융안정 및 경제성장을 달성하도록 경제시스템을 개선하자 공적수출신용기관의 경기부양책 역할은 실질적으로 사라졌다.

1980년대 중반, 전략적 무역이론(Strategic Trade theory)³⁾과 아시아의 수출 주도형 신흥경제 모형이 주목받으면서, 공적수출신용지원은 대규모 경제시장을 장악하기 위한 정치-상업 전략의 한 수단으로 여겨지게 되었다. 이에 따라 세계 공적수출신용기관들의 산업지원 추세에도 변화가 있었다. 1970년대와 1980년대까지 선진국 공적수출신용기관들은 다른 선진국으로의 수출을 위한 공적지원 금융은 제공하지 않는 추세였다. 예컨대, 항공기분야에서 에어버스에 금융 제공시 미국 수출입은행(US EXIM)과 영국, 프랑스, 스페인, 독일의 공적수출신용기관들은 자국의 국내 시장과 타국 시장에서 항공기 구매를 위한 공적

수출 금융을 제한하는 비공식적인 ‘내국 시장 규칙’에 따랐다. 그러나 2000년대 이후 이러한 경쟁 환경은 변화하고 있다. 현재 캐나다는 ‘내국 시장 규칙’을 인정하지 않으며, 캐나다 항공기 제조업체인 봄바디어는 자국 공적수출신용 지원을 받으면서 대형 민간 항공기 시장에 진출했다. 이 변화 추세는 건설사업을 포함한 다른 분야에서도 보이고 있다. 예컨대 최근, 일본의 국제협력은행(JBIC)은 플로리다 고속철도 프로젝트를 포함하여 미국 프로젝트와 관련된 일본 기업들을 지원할 예정이라고 발표하였다.

한편, 1990년대 중반까지 각국의 수출신용 지원사업은 국가간 과당경쟁과 개도국의 채무불이행 사고 등으로 말미암아 지속적인 누적적자를 기록하게 되었다. 공정경쟁과 수지균형 유지 측면에서 규제 필요성을 인식하는 계기가 되었다. 수출신용기관의 누적적자는 1990년대 중반 이후 제3세계의 외채위기 완화, 수출보험지원 정책 및 요율의 조정, 대출이자율의 인상 등으로 수익성이 개선될 때까지 지속하였다. 현재 OECD는 환경 문제, 뇌물 방지 등을 포함한 새로운 수출보험 규정들을 내세워 보다 엄격하고 더욱 보수적인 금융 기준을 부과하고 있다.

나. 공적수출신용제도의 다변화 추세

공적수출신용기관은 전통적으로 정부가 국가 기업들의 수출 사업을 지원해서 해외시장을 개척하고 사업역량을 강화하는 수단으로 여겨져 왔고, 상업금융

3) 이 이론은 경제학에서 산업조직이론과 국제무역이론을 결합하여 규모의 경제가 큰 산업에서는 이 산업에 일찍부터 진입했던 기업만이 살아남고, 이들 기업을 가진 국가에서는 수출하고, 그렇지 않은 국가는 수입하게 된다고 설명함.



시장에서 부보될 수 없는 정치적 위험과 상업적 위험에 대한 최종적 위험 인수자로서 전통적 역할을 담당했다. 현재 각국 공적수출신용기관은 전통적 역할을 넘어서서 다변화를 시도하고 있다. 이 과정의 주요 흐름을 살펴보면 다음과 같다.

1) 신흥경제국 부상에 따른 수출금융경쟁 심화

지난 20여 년간 세계화에 따른 경제적 변화로 신흥 경제국들은 급속히 자본축적을 하며 세계경제에서 이들이 차지하는 비중 또한 늘어났다. 새로운 수출시장 경쟁에 맞서서, 세계 각 국가들은 자국 수출기업들의 새로운 사업적 기회를 마련하고 그 활동범위를 넓힐 수 있는 방향으로 수출금융을 확장하고 있다. 특히, 일본처럼 다국적 기업이 수출 중심이 되는 국가는 수출금융을 통해 제3국의 자회사를 지원한다. 이 변화 추세 속에 공적수출신용기관의 역할은 최종적 보증 안전핀 역할이라는 전통적 기능에서 벗어나고 있으며, 저개발국 원조 정책, 양허성 금융지원 등 정책 금융 성격도 약화하였다. 대신, 이 기관들은 무역 통합과 금융 시스템 고도화에 맞서 다수 공적수출신용기관의 공적 자금을 지원하면서도 상업적 관행에 따라 사업을 영위하는 준시장적 주체(a quasi-market player)로 변화하고 있다. 즉, 공적수출신용기관은 시장실패의 완충 역할을 하는 전통적 공공기관의 성격을 갖는 동시에, 사업 지원 결정에 관해서는 영리를 추구하는 상업금융 수익의 선순환 메커니즘 성격을 갖는다. 이에 따라 현재 주요국의 공적금융기관들은 전통적 금융기관의 업무와 상업금융기관의 업무를 중복수행하고 있다.

한편, 떠오르는 신흥 경제국들도 공적수출신용기관

을 운영하여 자국의 수출경쟁과 해외 사업을 지원하고 있다. 이들 중 중국, 인도, 브라질과 같은 OECD 비회원국의 수출신용 지원 활동은 OECD 공적지원 수출신용협약에 따른 국제표준을 따르고 있지 않으며, 시장 기준보다 더 유리한 특혜적 금융 지원을 제공하고 있어서 OECD 회원국의 수출경쟁에 불리하게 작용하고 있다. 신흥경제국의 OECD 협정을 벗어난 공적수출신용 활동이 증가하면서 OECD 국가들은 신흥경제국의 수출경쟁 공정성에 대해 이의를 제기하였다. 신흥 경제국의 공적수출신용 활동 지원 대상분야는 주로 석유와 가스, 재생에너지 등이며, 이들 중 비 OECD 국가들은 WTO 규정에는 맞지만, OECD 협정기준을 넘어선 예외적 금융기법들을 이용하여 시장점유율을 확대하고 있다. 예컨대, 중국의 공적수출신용정책은 아프리카에서 석유자원을 대가로 특혜 대출을 제공하거나, 시장점유율 증가를 목적으로 프로젝트들에 극히 장기 상환조건의 저금리 대출을 제공하고 있다.

2) 자본시장의 발달

각 국가의 자본시장이 발달할수록 공적수출신용의 대안이 되는 新금융기법이 등장하고 있다. 예컨대, 민간 상업금융시장에서 증권화를 통한 수출신용 관련 위험을 분산하거나 신용부도-스왑상품으로 위험 상쇄하는 기법을 수출신용보증에 적용하고 있다. 그 결과 각국의 공적수출신용기관은 여전히 금융시장의 최종 안전핀 구실을 하지만, 독점적 역할의 수요는 약해지고 있으며, 상업금융 주체와 최종적 보험 인수 주체 사이의 경계가 모호해져서 대개 이 두 가지 역할을 동시에 수행하고 있다. 특히, 자원개발사업이나 인프라

라 건설사업과 같이 장기간·대규모 프로젝트에서는 사업주가 이 두 가지 역할을 동시에 요구하기도 한다.

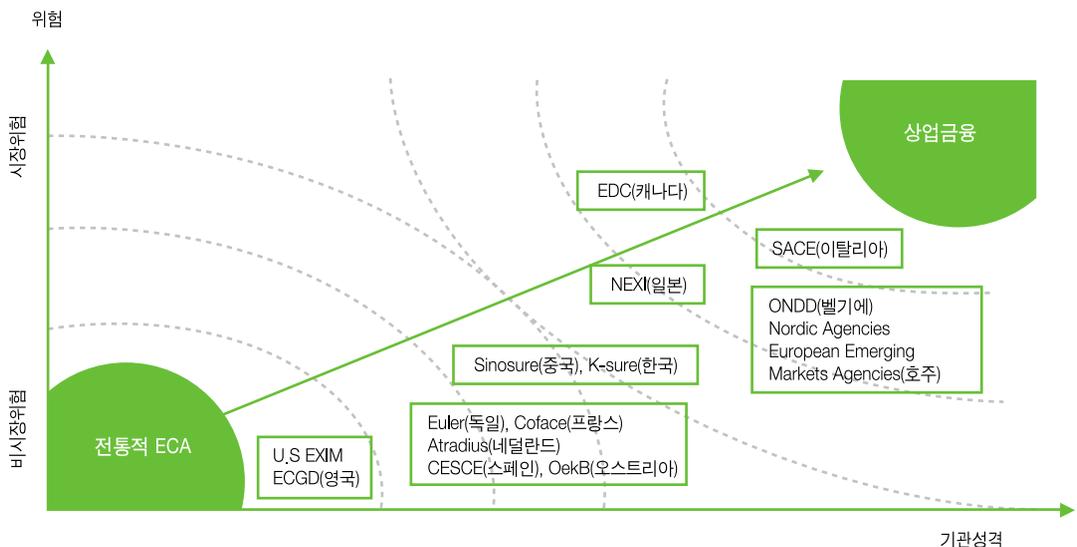
공적수출신용기관은 사업주의 수요에 따라 수출신용 여건도 유연하게 마련하여야 하나 사업 관련 각종 규제 때문에 쉽지 않은 상황이다. 이에 따라 공적수출신용기관들은 직접 대출, 보증, 운전 자금 대출, 구축적 원조 등 다양한 금융상품을 제공하며, 단기, 중기, 장기로 나뉘어 맞춤형 금융지원을 제공하고 있다. 일부 공적수출신용기관은 수출 지원을 위해 신용 및 보험상품을 제공하는 반면, 다른 기관들은 수출 이외에도 해외 사업투자를 지원한다. 예컨대, 미국 수출입은행은 수출을 지원하기 위해 신용과 보험을 제공하고, 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation, OPIC)는 사업소재국의 정치적 위험에 대한 보험을 제공하여 해외 사업투자를 지원한다. 일본, 캐나다 등의 몇몇 다른 국가에서는 단일 주체(각각

JBIC, EDC)가 수출 및 사업투자 지원을 모두 수행하고 있으며, 여타 주체들이 각종 수출 원조를 이행한다.

3) 공적수출신용기관과 민간금융기관의 관계

공적수출신용기관이 상업금융이라는 새로운 영역으로 진입하면서 민간주체들을 밀어낼 수 있다는 문제 제기를 할 수 있다. 실제 공적수출신용기관들은 다양한 방식으로 금융지원을 할 수 있고, 본질상 민간금융주체들과 경쟁적인 관계와 동시에 협력관계일 수 있다. 현재 공적수출신용기관의 상업금융 개입은 구매자 신용(buyer's credit) 사업에서처럼 민간 사업자의 대출을 부보하는 정도이다. 심지어 채권 발행에 관한 보증의 경우에도 증권의 구조화, 청약, 유포 시 은행들이 여전히 필요하다. 따라서 과거나 지금이나 공적수출신용기관의 활동이 민간 금융주체를 밀어낼 염려는 없

[그림 1] 각국 공적수출신용기관 포지셔닝





다. 오히려 이들은 타 금융주체의 상품을 자신의 지원 상품과 결합하면서, 수출업자 신용수단의 범위를 확대 하므로 민간 금융기관과 협력관계일 수 있다.

다. 공적수출신용제도 감독·규제 기관

공적수출신용 활동에 적용되는 국제적 규율은 해당 기관이 소속된 국가가 어떤 단체의 회원국인가에 따라 차이가 있다. 통상적으로 공적수출신용 활동을 규제하는 기관은 다음과 같다.

1) 경제협력개발기구

경제협력개발기구(OECD)는 공적수출신용기관의 활동을 감독하는 주요기구로서 미국을 포함한 30여 선진국으로 구성된다. OECD 협약은 OECD 국가들이 공적 지원하는 수출신용지원에 관한 협약으로서 1978년에 제정되었다. 이 협약은 공적수출신용 지원 시 계약금, 상환조건, 이자율, 국가별 위험 분류 등의 금융 조항 및 조건, 구속적 원조에 관한 규정, 통지 절차, 선박, 원자력발전소, 민간 항공기, 재생에너지 프로젝트에 관한 수출신용을 다루는 업종별 조항 및 조건을 포함한다. 군수물자, 농산물, 비구속적 개발 원 조는 다루지 않는다. OECD는 회원국에 협약 준수를 강요할 수 없으나 회원국들이 준수를 모니터링하고 회원들의 정책과 조치가 협약에 어긋나는 것으로 여겨질 때는 우려를 제기한다.

2) 세계무역기구

세계무역기구(WTO)는 국제무역규칙을 협상하고

관리하는 다국적 기구로서, 수출신용 활동을 감독하는데 일정 역할을 하지만 전통적으로 OECD의 결정을 따라왔다. WTO 보조금 및 상계조치 협약(WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)은 보조금의 이용을 규율하고 이러한 보조금의 효과에 맞대응하는데 취할 수 있는 조치들을 규정한다.

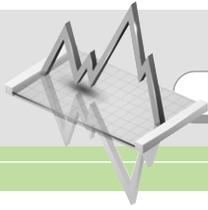
3) 베른 유니언

세계 차원의 수출신용 및 보험 연합인 베른 유니언(Berne Union, BU)은 회원들의 수출신용 활동에 관한 통계 자료를 수집한다. 이는 49개의 대형 민간 신용 및 보험업체들과 공적수출신용기관들로 구성된다. 베른 유니언의 회원 분포는 선진산업국과 신흥시장국을 아우른다. 베른 유니언의 회원은 세계 무역의 안정과 확대를 지원하고, 위험을 관리하고, 건전한 업무 관행을 이행하고, 환경 및 여타 사항을 고려하고, 부패에 맞서 싸우고, 투명성을 강화하고, 여타 수출 무역 및 투자 업체와의 협력을 조장하는 것을 포함한 지침을 준수한다. 이 베른 유니언의 원리들은 법적 구속력이 없다.

4. 공적수출신용기관의 해외사업 지원현황

가. 세계금융위기 전후 현황

최근 10년간 세계무역 및 수출신용보험 시장규모를 살펴보면, 2010년 말 기준 전 세계 무역규모가 2001년 대비 약 131% 증가했지만, 수출신용보험 시장은 1조 4,300억 불로 2001년 4,550 억불과 비교하면 약 208%



증가하였다. 이러한 수출신용보험 시장의 급속한 성장세는 세계 무역규모의 점진적 증가와 함께 2008년 세계 금융위기를 맞이하며 위험 보상 수요 증가에 기인한다.

한편, 최근 자원의 가치가 높아지면서 자원보유국들의 통제가 점점 강화되는 추세이고 세계 경기변동에 따라 자원가격도 더욱 큰 폭으로 변동하면서 에너

지안보 문제가 부각되고 있다. 특히, 최근 아프리카, 중남미 등 신흥자원국의 자원개발 중대형 프로젝트 발주가 계속되고 있으나, 프로젝트 금융시장의 주 자금 공급원이었던 스페인, 프랑스 상업금융의 유동성이 고갈되면서 공적금융기관의 지원여부가 프로젝트 성공의 관건이 되고 있다.

〈표 4〉 BU 회원기관 해외투자 인수 및 보상현황

(단위: 억불)

구분	2008	2009	2010
인수실적	767	630	806
유효계약액	1,715	1,882	2,289
보상실적	0.81	0.24	2.21
회수실적	0.11	0.10	0.22

자료: Bern Union

〈표 5〉 세계금융위기 전후 프로젝트 시장에서 신용보증 비교

프로젝트 금융방식으로 지원된 모든 사업
주요 금융기관(상위 10위) 대출 보증 건에 국한

세계경제위기	보증총액(\$백만)			보증 건수		
	이전	이후	변화율	이전	이후	변화율
전체 금융 신용보증	39,304	18,738	-52%	119	45	-62%
공적금융 신용보증	7,944	12,871	+62%	39	29	-34%

프로젝트 금융방식으로 지원된 자원개발사업
주요 금융기관(상위 10위) 대출 보증 건에 국한

세계경제위기	보증총액(\$백만)			보증 건수		
	이전	이후	변화율	이전	이후	변화율
전체 금융 신용보증	5,601	7,195	+28%	25	17	-47%
공적금융 신용보증	3,649	5,644	+54%	13	12	-7%

자료: Dealogic ProjectWare, 기간은 세계금융위기 이전(2000~2007)과 이후(2008~2011)로 나눔.

세계금융위기 이후 선진국 공적수출신용기관들은 자본 확충, 총량지원 한도 확대 등을 통해 지원 여력을 확보하고, 신상품 도입, 업무영역 확대 및 부보율 확대 등 금융시장 실패를 보완하기 위한 다양한 지원을 하고 있다. BU가 발표한 통계를 보면 회원기관들의 자원개발사업을 포함한 중장기부문 지원실적은 지속적으로 증가세를 보였으며, 특히 금융위기 중에 정부와 동급 신용도를 갖는 공적수출신용기관에 대한 수요가 많이 증가했다. 2009년에는 중장기 지원실적이 사상 최고치인 1,910억 불을 달성했으며 2010년에는 그에 비해 다소 감소하였다. 최근 10년간 해외투자도 꾸준히 증가하였으며, 특히 신흥개발국의 부상과 자원이 풍부한 저소득국을 향한 적극적인 투자활동이 늘어나며 비상업적 위험 부보 수요가 늘어났다. 2010년 주요 해외투자 지원 대상국인 카자흐스탄, 러시아, 중국, 스페인, 이집트 및 파푸아뉴기니 등에 대해 총 273억 불을 지원했다.

장기간·대규모·고위험 사업에 적합한 프로젝트 금융에서는 공적수출신용기관의 역할은 더욱 돋보인다. <표 5>를 살펴보면, 세계 금융위기 이후 프로젝트 금융시장에서 보증부 대출 건에 대한 금융기관의 신용보증 총액은 감소하고 있으나 공적금융기관의 신용보증 총액은 증가하고 있다. 특히, 위기 이후 자원개발사업에 대한 대출 건에 대한 공적금융기관의 보증 총액도 획기적으로 증가하는 추세다.

나. 주요국가 공적수출신용기관별 자원개발 지원 현황

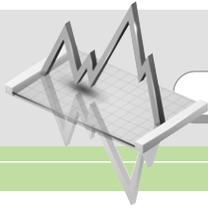
자원개발사업은 대규모 자본을 장기간 조달해야 하며, 다른 산업의 위험요소에 추가하여 매장량 위험과

생산 위험 등의 불확실성이 높은 고위험분야로 원활한 자금조달을 위해서는, 시장실패를 보완할 수 있는 공적수출신용기관의 역할이 특히 중요하다. 대개 공적수출신용기관은 자국 수출거래를 촉진하고 민간부문 수출신용 활동을 보완하는 등 주로 상업적 목적을 진전시키는데 역점을 둔다. 최근 자원개발 시장환경이 변화하면서 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요국 공적수출신용기관들도 민간 상업금융이 지원을 꺼리는 고위험 사업에 금융제원을 제공하는 금융시장의 안전핀 구실을 하고 있다.

<표 6>은 미국, 일본, 캐나다, 이탈리아 공적수출신용기관 자원개발 투자실적을 비교 제시하고 있다. 4개국 모두 한국보다 발달한 금융시장을 갖추고 있으면서도 공적수출신용기관의 자원개발 투자비중은 월등히 높다는 것을 알 수 있다.

1) 미국

미국수출입은행(USEXIM)의 중점 육성대상은 중소기업으로서, 2010년 기준 수출입은행 지원거래의 약 85%는 중소기업 지원과 관련되어 있고, 승인금액은 50억 불에 달한다. 미국수출입은행은 다른 기관들에 비해서 수출신용지원 시 환경심사 요건에서 매우 엄격하여 최근 수출입은행 프로젝트 지원 대상사업의 이산화탄소 배출 평가기준 규제가 강화되고 있다. 이러한 추세에서 수출입은행은 태양에너지, 풍력 등 재생에너지 거래에 중점을 맞춰 3억 불 이상 수출금융을 제공하고 있으나, 여전히 자원개발사업 관련 자국 수출도 적극적으로 지원하고 있다. 특히, 최근 셰일가스를 포함한 비전통에너지 개발 붐으로 2011년 기준 미국수출입은행의 석유·가스를 포함한 자원개발사



〈표 6〉 주요국 공적수출신용기관 자원개발 투자 승인실적(2011년기준)

(단위: %)

구분	자주개발률	2009	2010	2011	비고
OPIC(미국)	n.a.	12.2	6.7	7.6	해외 대규모 프로젝트 PEF 펀드 투자 촉진
USEXIM(미국)	n.a.	11.8	13.8	12.2	항공기, 중소기업 육성주력
JBIC(일본)	23.0	20.1	35.3	56.6	일본 종합상사 및 상업금융 기반하에 자원개발 주력
EDC(캐나다)	n.a.	17.0	21.0	22.0	무역촉진, 중소기업육성 주력
SACE(이탈리아)	51.0	24.3	22.0	24.6	상업금융 특성 강화
KEXIM(한국)	13.7	2.2	5.2	2.6	미약한 상업금융에 대한 안전핀 역할

자료: 각국 공적수출신용기관 연차보고서

업 승인실적은 전체 사업 승인실적의 12.2%에 달한다. 해외 대규모 프로젝트의 펀드 투자를 활성화하고 있는 OPIC의 석유·가스를 포함한 자원개발사업 승인실적은 전체 사업 승인실적의 7.6%에 달한다.

미국수출입은행은 농업, 항공, 건설, 의료기술, 광업, 석유가스 및 전력, 신재생에너지 등 미국 수출 증가에서 발전가능성이 큰 산업에 초점을 맞추어 지원하고 있다. 2011년 미국수출입은행은 신재생에너지, 에너지 추출산업, 파이프라인 및 전력생산 등 에너지와 관련된 미국 수출에 77억 불 이상을 승인하였고, 석유가스 및 광물자원개발 지원에 약 50억 불을 승인하는 등 해외자원개발 프로젝트에 참여하는 미국 회사들을 지원하고 있다.

미국수출입은행은 해외 에너지개발, 생산 및 수송과 관련된 미국 수출금융지원에서 대출, 보증 및 운영자본 보증상품(working capital guarantee)으로 79건의 거래를 승인하였으며, 신규 또는 갱신 수출신용보험정책으로 80건을 승인하였다. 이는 인도,

콜롬비아, 멕시코, 남아공, 터키 등의 국가에서 전력 발전 및 송신, 광업, 석유·가스 탐사와 개발 및 생산, 파이프라인과 정제설비 등에 해당한다. 또한, 미국수출입은행은 석유·가스 탐사 및 개발 생산분야의 미국 수출에 32억 불을 금융지원했다. 이는 석유정제 프로젝트 2건, 에탄올 생산 시설 1건, 천연가스 파이프라인 프로젝트 1건에 해당한다. 이 프로젝트에 의해 직접 발생한 이산화탄소 배출 총량이 연간 약 400만 톤에 이를 것으로 보고 있다. 이 중 약 110만 톤이 석유·가스분야의 개발 및 생산 프로젝트로부터 발생한 것이며, 2건의 석유정제 프로젝트에서 220만 톤, 천연가스 파이프라인 프로젝트에서 45만 톤, 에탄올 생산 프로젝트에서 30만 톤이 발생한 것으로 추정된다.

2) 일본

일본은 공적수출신용기관의 중요임무로 자원개발

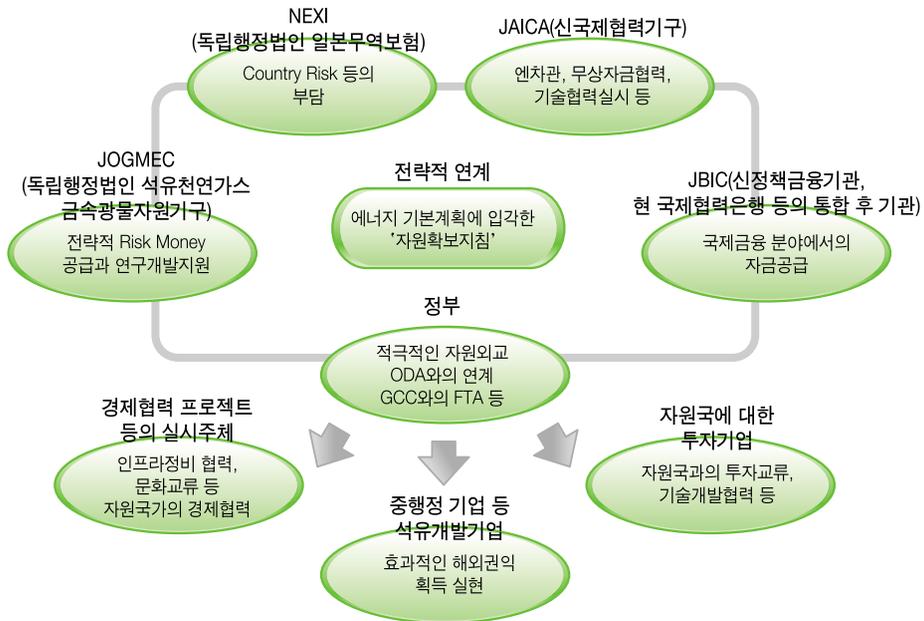
사업 지원을 지정하고, 2000년대 초반부터 언타이론을 포함한 다양한 금융상품을 통해 적극적으로 해외자원개발을 촉진하는 정책을 펼쳐왔다. 일본은 2006년 신국가에너지전략을 발표하여 2030년까지 석유 자주개발률을 40%까지 확대한다고 목표를 설정하였다. 일본 정부는 자원확보전략으로 적극적인 자원외교를 추진함과 동시에, 정부개발 원조, 정책금융, 무역 보험 등 경제협력과의 전략적 연계를 강화하려고 하고 있다.

특히 금융 및 국제규정 면에서 자원개발 해외진출 지원방안을 마련하여 국제협력기구(JICA) 금융투자용 자체도 재구축, 공적수출신용기관인 국제협력은행(JBIC)의 선진국 투자금융대상 확충, 무역보험(NEXI)의 무역보험 확충 및 민간금융기관의 프로젝트 지원 등

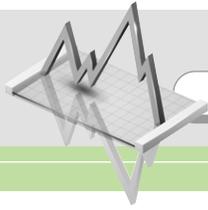
상류부문 참여 강화를 위한 계획을 추진하였다. 더불어 일본정부는 자국 기업의 자원개발활동에 힘을 실어주기 위해 자원보유국에 원조외교와 경제협력을 강화하고 있다.

또한, 장래에 필요한 기술개발 및 다양한 투자에 대해 적극적으로 지원하고, 민간에서 부담하기 어려운 위험 보완 등의 역할 수행을 한다. 특히, 2003년 내각회의에서 결정된 에너지기본계획에서는 자원확보지침을 제정하여 주요자원 확보를 위해 정부가 적극적으로 참여하고있다. 한편 ODA, 정책금융, 무역 보험 등 경제협력 수단과의 전략적 연대를 추진할 것으로 밝혔고, 자원개발 강화를 위해 공적금융기관 협력체계를 구축하여 일본무역보험(NEXI), 국제협력기구(JICA),

[그림 2] 일본 자원개발 강화를 위한 협력체제



자료: 일본 신국가에너지전략



석유·천연가스·금속광물자원기구(JOGMEC), 국제 협력은행(JBIC) 간 적절한 역할 분담을 통한 효율적 협력을 도모하고 있다(그림 2 참조). JOGMEC은 탐사 및 개발사업 등에 대한 직접 출자를 통해 지원하며, JBIC은 수입금융 및 투자금융 등 금융적 측면에서 지원하고 있고, NEXI는 사업, 국가 위험 부담, JICA는 엔차관, 무상자금협력, 기술협력 시행 등을 지원하고 있다.

또한, 일본계 상업금융기관들은 기축통화인 일본 엔화와 미국 달러와의 낮은 교환비용 덕분에 해외자원개발 투자를 위한 금리 경쟁력을 확보할 수 있으므로, 자원개발 프로젝트 금융시장에서 일본의 점유율을 확대되고 있다. 2011년 기준 JBIC의 석유·가스를 포함한 자원개발사업 승인실적은 전체 사업 승인실적의 56.6%에 달한다.

3) 캐나다

캐나다 공적수출신용기관 EDC는 다른 기관들에 비해 넓은 범위에서 직접 또는 간접적으로 캐나다의 수출을 지원해 자국의 무역역량을 개발하고자 힘쓰고 있다. 대규모 프로젝트에 관해서 국내 상업금융기관 또는 보험회사를 보완하여 금융 및 보험을 수행하고 있다. 최근 비전통자원 개발이 급부상하면서 2011년 기준 EDC의 자원개발사업 승인실적은 전체 사업 승인실적의 약 22%에 달한다. 최근 해외 프로젝트가 대규모화·고위험화되고 공적수출신용기관에 대한 수요와 기대가 다양해지면서, 2009년 EDC는 상업적 원칙에 의해 운영되는 독자적 공적수출신용기관 모델의 효율적 운영을 위해 EDC의 미래 발전전략에 대해 발표하였다. 첫째, 수출실적 1백만 캐나다 달러 이상의 캐나다 수출기업에 대해서 전담 Account Manager를

선임하여 고객의 수요에 따라 업무처리 절차를 개선하였다(Account Manager: 캐나다 내 특정지역에서 EDC의 중대형 고객에 대한 ① 포트폴리오 확대, 유지와 관리, ② 고객수요에 적합한 여신 솔루션 제공, ③ 지역 내 상업금융기관과의 협조관계 구축 등을 담당).

또한, EDC는 총 8개 본부 중 Front Office 기능을 수행하는 사업개발본부(Business Development Group, BDG)의 기능을 더욱 확대하여 기관의 풍부한 거래경험과 시장정보를 수요자에게 제공하고 있다. 사업개발본부는 광산업, 수송산업, 환경산업, 자원개발, 경공업, IT산업, 국내영업개발, 해외영업개발, 중소기업, 마케팅팀으로 나뉘어서 자원개발사업의 전문성을 강화하였다. 위험관리 차원에서도 외부에서 인지하는 것보다 위험 수용능력이 우수하며, 이는 단순한 의사결정의 산물이라기보다 기존 관행 및 한도 등에 대한 관리경험을 거쳐 얻어진 EDC 조직문화를 형성하고 있다. 특히, SRC(Strategic Risk Capital)이라는 개념을 도입하여 한정된 재원을 EDC 내부적으로 수용 가능한 위험범위 내에서 고위험 사업을 효과적으로 지원하는 위험관리 체제를 구축하였다.

4) 이탈리아

이탈리아는 우리나라와 마찬가지로 에너지자원이 부족하여 수요 대부분을 석유와 천연가스의 수입에 의존하고 있다. 이와 같은 제약 하에 이탈리아 정부는 오래전부터 국영석유기업 육성을 통해 원유 자주개발률을 51% 수준까지 끌어올렸으며, 해외 대규모 프로젝트 금융 지원수요가 늘어나면서 상업계 금융시장 역시 선진화되었다. 공적수출신용기관인 SACE는 프



로젝트 위험의 최종 인수자인 전통적 기능을 벗어나서 상업적 금융기관의 성격이 짙어지고 있다. 2011년 SACE의 해외자원개발 투자비중은 24.6%에 이른다.

5) 한국

우리나라 역시 최근 정부 주도하에 해외자원개발 투자규모는 공사 투자중심으로 급속도로 증가하여왔다. 지난 2007년에 대비하여 연간 해외자원개발 투자는 약 2.77배 증가하였으며, 석유·가스 자주개발률은 2011년 기준 2.2배 증가하였고 생산량은 3배 가까이 증가하여 해외자원개발의 역량이 큰 폭으로 확대되고 있다. 한편, 국내 민간기업은 자원개발사업에 대한 관심은 높으나 사업 위험이 크고 대규모 투자금 회수에 장기간이 소요되는 자원개발사업에 투자가 쉽지 않다. 더욱이, 장기 환헤지 시장 및 장기 대출시장이 미약한 국내 금융환경은 자원개발 기업이 상업금융으로부터 자본 조달을 더욱 어렵게 한다. 미약한 금융시장을 보완하기 위해 우리나라의 공적수출신용기관인 한국수출입은행과 한국무역보험공사는 자원개발사업을 적극적으로 지원하고 있으나, 전반적으로 금융재원 부족, 제도적 제약, 전문인력 부족 등으로 지원 역

량이 떨어진다.

〈표 6〉에서 보는 바와 같이 한국수출입은행은 2011년 전체 투자지원 대비 해외자원개발 지원비율은 5% 미만으로 선진국에 비해 미약한 상업금융시장 기반을 고려할 때 매우 낮은 수준이다. 수출입은행이 해외 대규모 프로젝트를 지원할 때 동일차주에 대해 여신제공 한도제약이 존재하였으나 그나마 최근 UAE 원전 금융지원 등 대규모 금융재원 수요가 늘어나면서, 정부는 수출입은행법 시행령 개정을 통해 신용제공 한도를 크게 완화하여, 동일 차주(계열사 전체) 여신제공 한도를 은행 자기자본의 80%(동일계열사), 50%(동일기업)로 제한하고 있다. 한편, 한국무역보험공사는 해외자원개발사업 정책금융지원 등에 대한 투자위험보증업무를 통한 레버리지 효과에 의해 자금력이 더욱 유동적으로 확대되는 데 이바지하고 있으나, 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 최근 무역기금배수가 90배에 달하여 대외신용도가 우려되고 있다.

5. 시사점

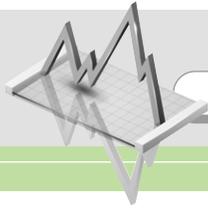
공적수출신용기관(ECA)은 전통적으로 높은 위험

〈표 7〉 세계 공적수출신용기관 기금배수 현황

(단위: \$백만, 배)

기관명	EDC (캐나다)	EFIC (호주)	EKF (덴마크)	EKN (스웨덴)	NEXI (일본)	SINO SURE (중국)	UKExport Finance (영국)	KSURE (한국) (억원)
유효계약주(A)	58,805.0	2,516.0	7,320.0	17,283.0	147,504.0	103,710.0	21,773.0	934,970.0
보유기금주(B)	8,088.0	414.0	903.0	2,809.0	3,911.0	1,261.0	937.0	10,349.0
기금배수(A/B)	7.3	6.1	8.1	6.2	37.7	82.2	23.2	90.3

자료: Bern Union 및 각 기관 연차보고서



으로 상업은행이 취급하기 곤란한 수출거래에 대하여 자국 기업들의 수출 및 해외 사업활동을 지원하고 있으며, 각국의 수출 보조금 경쟁으로부터 자국 기업들이 수출기회를 상실하지 않도록 하기 위한 공적수출신용 지원업무도 병행하고 있다. 특히, 자원개발사업은 대규모 자본을 장기간 조달해야 하며, 다른 산업의 위험요소에 추가하여 매장량 위험과 생산 위험 등의 불확실성이 높은 고위험분야로 원활한 자금조달을 위해서는 시장실패를 보완할 수 있는 공적수출신용기관의 역할이 아주 중요한 분야라고 할 수 있다. 최근 자원개발사업에서 공적수출신용기관의 역할이 증대되고 있음에도, 우리나라 공적수출신용기관은 전반적으로 ① 금융재원 부족, ② 제도적 제약, ③ 전문인력 부족의 연유로 역량이 떨어지고 있다.

이를 보완하기 위해서 각 공적수출신용기관별 공적자금 지원 제약 및 자금 확충이 필요하다. 특히, 연기금 등 시중의 풍부한 민간자금 유입을 위한 환경 개선 노력이 요구되므로, 미국의 OPIC처럼 공적기관이 펀드 운영의 상업적 결정에 직접 참여하지 않으나, 펀드 개설 단계에서 펀드운영자 선별에 참여하고 펀드 경영에 금융자문을 담당하여 신용공여를 촉진하는 시스템을 중장기 로드맵을 갖고 추진할 필요가 있다.

또한 일본의 JBIC나 캐나다 EDC 처럼, 국내 기업이 고위험 국가의 프로젝트에 참여할 때는 정부간 외교적 협력 및 공적금융기관의 글로벌 네트워크가 중요하다. 정부는 사업소재국 정부와 외교적 협력을 통해 국별 위험을 사전적으로 완화하는 한편, 공적수출신용기관과 외국계 금융기관, 다자개발은행의 업무협력 또는 협조용자약정 체결을 통해 금융조건이 양호하고 가용성이 풍부한 외국계 금융기관과의 협조용자를 확대할 필요가 있다.

참고 문헌

<국내 문헌>

- 기획재정부 보도자료, “해외 프로젝트 수주 확대를 위한 금융조달 여건 개선방안 마련,” 2011.9
 김종원, 우리나라 공적수출신용기관의 쟁점과 향후과제, 한국조세연구원, 2012
 사공목, “일본의 자원·에너지 확보전략과 시사점,” 「KIET 산업경제」, 2008.6
 성동원, 해외자원개발을 위한 정책금융의 역할, 해외경제연구소, 2011
 한국수출입은행, 주요 ECA의 지원제도 및 운영현황, 2012

<외국 문헌>

- Ascari, “Is Export Credit Agency a Misnomer? ECA Response to a Changing World,” SACE, 2007
 Dealogic, ProjectWare Database, 2012
 China Exim Bank, Annual Report 2012
 EDC, Annual Report 2012
 JBIC, Annual Report 2012
 NEXI, Annual Report 2012
 OPIC, Annual Report 2012
 SACE, Annual Report 2012
 Sinosure, Annual Report 2012
 USEXIM, Annual Report 2012

<웹사이트>

- Bern Union 웹사이트: <http://www.berneunion.org/>