

자원외교의 전략적 추진과 정부·기업의 역할

2012년 11월 30일

온기운

(송실대 경제학과)

< 목차 >

I. 경쟁국의 자원외교 현황

II. 한국의 자원외교 성과

III. 자원외교의 문제점

IV. 자원외교의 전략적 추진방안

1. 경쟁국의 자원외교 현황

1. 중국

- 중국은 급증하는 자원수요를 충족시키기 위해 공격적인 해외자원개발 전략을 추진
- 막대한 외환보유액을 바탕으로 세계 자원시장 주도
 - 중국의 외환보유액은 '12년 9월 현재 3조 2,851억달러로 압도적인 세계 1위(2위 일본 1조 2,770억달러, 3위 러시아 5,299억달러, 한국은 3,220억달러로 7위)
 - 중국은 2009~2010년에 자원부국에 770억달러의 자금을 장기저리로 제공해 12건의 유전매입 계약을 체결
 - 풍부한 자금력을 무기로 시장가격보다 비싼 가격을 지불함으로써 자원가격 인플레이션을 조장하는 측면이 있음
- 정·경분리 원칙에 따라 국제규정·규범을 무시하면서까지 자원부국에 진출

- 미국 등 서구사회가 인권유린, 대량학살, 비민주주의 국가 등으로 규정해 경제제재를 가하는 국가들에게 공세적으로 접근

- 아프리카 자원외교 강화

- 국가주석, 총리 등 정부 주요 인사들이 아프리카를 수시로 방문하고 상하이 협력기구, 중국·아프리카 협력포럼 등 다자간 협력채널을 통해 아프리카 자원외교를 강화
- '06~'09년까지 아프리카 원조규모를 2배로 증액, 50억달러의 우대차관 제공, 부채탕감, 아프리카 최빈국에 대한 무관세혜택 공여 등
- 자원과 인프라를 연계한 패키지 진출 강화
 - 발전소, 정유공장 건설 등

- 국영기업의 공격적 투자

- 중국은 '11년 '포춘'이 선정한 전세계 500대 기업에 4개의 자원개발 국영기업이 포함

- Sinopec 5위, CNPC 6위, CNOOC 162위, Sinochem 168위
- 중국 국영석유기업(National Oil Company: NOC)은 글로벌 경제위기로 인해 가격이 저렴해진 해외광구에 대한 대규모 투자를 추진, '09~'10년 전세계 석유 및 가스 광구 지분매입에 약 476억달러를 투자

2. 일본

- '12년 6월 민·관의 역량을 최대한 활용하기 위한 '자원 확보전략' 5대 방안을 수립
 - 자원부국에 대한 범정부적인 대응, 자원사용 산업의 상류(上流) 개발 촉진, 패키지협력 강화, 자원권익 획득에 대한 자금 공급의 기능 강화, 국제적인 포럼이나 룰 세팅에 적극 참여
- 자원외교 강화, 공급원의 다변화, 기업의 상류 프로젝트 참여지원, 주요 산유국과의 종합적인 관계강화 등

- 산유국 산업협력 등 사업
 - 에너지 안정공급 및 원유·가스 생산국과의 관계강화를 위해 이들 국가의 신산업창출에 기여할 수 있는 인재육성과 일본의 정책노하우 이전을 추진. 일본기업의 현지투자 병행
 - '11년에는 사우디아라비아에서 전자기기, 가전제품연구소의 설립·운영에 관한 프로젝트 추진
- 산유국 개발지원협력 사업
 - 산유국과 민간차원의 협력사업을 확대하기 위해 석유·가스 개발분야에서 공동연구 사업, 조사연구 사업, 인재교류 사업을 시행
 - '11년에는 탄자니아, 쿠바, 케냐, 우간다 등과의 협력 사업 추진
- 산유국 석유정제기술 등 협력사업
 - 산유국 정제부문의 고도화를 위해 연수교류를 실시함과 동시에 산유국 석유산업 기반시설 정비를 위해 타당성 분석을 실시
- 독립 행정법인인 '석유천연가스·금속광물자원기구 (JOGMEC)'에 의한 전략적인 지원
 - 탐광(探鑛)출자, 채무보증, 해외지질구조조사 등 사업

- **희유금속 확보를 위한 민·관협력**

- 일본의 환경보전 기술이나 탐사, 채굴, 선광, 제련기술 등을 활용해 탐광이나 개발조사, 공동광산개발 사업을 추진
- JOGMEC, JBIC(국제협력은행), NEXI(일본무역보험) 등에 의한 리스크머니 공급지원
- 자원부국에 ODA를 제공하며 탐사개발을 본격화
- '10년에 베트남, 인도, 볼리비아와 자원확보를 위한 공동 수뇌성명에 조인, '11년에는 베트남과 희토류 광산개발 프로젝트를 위한 공동수뇌성명에 조인
- '11년 대중국 희토류 수입다변화를 위해 110개사의 160개 사업에 대해 정부가 100억엔의 자금지원 결정

- **공격적인 자주개발률 목표설정 및 추진**

- '04년 이후 22% 수준에 머물러 있는 석유·가스 자주개발률을 '30년 40% 이상으로 높이는 목표

* 일본기업의 '11년 해외기업 M&A 상위(금액기준) 20건중 7건이 자원기업 인수이며, 총투자액은 1조엔을 상회해 역대 최대 규모

- 미국·유럽

- 미국과 유럽도 희유금속 확보에 총력을 기울임

- 미국은 환경오염 및 생산비 문제로 '02년 폐광된 Mountain Pass(년 1~2만톤 규모) 희토류 광산 재개발을 추진

- EU집행위원회는 '08년 11월에 희유금속 관련 '원자재계획'을, '10년 6월에 실행계획을 각각 발표

- 인도·말레이시아

- 인도는 중국과 전략적 제휴를 모색하고, ONGC 등 국영기업의 해외자산 인수를 위해 '10년부터 10년간 300억달러를 투자하는 프로젝트 추진

- 말레이시아는 투자위험이 큰 개도국에 전략적으로 진출해 자원을 확보

- 외국 석유기업들의 국내 유전개발 참여 유도

- 국영 석유회사 Petronas는 짧은 자원개발 역사에도 불구하고 Shell과 같은 글로벌 메이저 회사 수준으로 성장(일일 생산량 180만 배럴)

II. 한국의 자원외교 성과

1. MB정부 자원외교 추진현황

- 광물 분야

- 현정부 출범이후 광물 관련 자원외교는 총 34건(MOU 27, 계약 7)
- VIP 20건, 총리 3건, 특사(이상득의원) 11건으로 구성

구분	건수	비고
MOU 체결	27	-남아공 희토류 가공기술협력 MOU 등
탐사·합작 계약	7	-페루 페로밤바 탐사계약 체결 등
계	34	-VIP 20건, 총리 3건, 특사(이상득의원) 11건

- 총 34건 중 성과도출 12건, 진행중 10건, 광황(매장량, 품위) 불량 등으로 추진종료 12건
- 성과도출 내용은 계약체결 5건, 계약연계·정보교류 등 7건
- 대양주·아시아 지역 위주에서 탈피해 정부통제력이 강한 중남미·아프리카 자원부국에 집중
 - 남아공 잔드콥스드리프트 희토류 사업 : '11.7 VIP 성과 → '11.12 투자계약 체결
 - 페루 페로밤바 철광 공동탐사사업 : '11.5 탐사계약 체결(특사 성과)
 - 볼리비아 리튬 배터리 개발협력사업 : '11.7 특사 성과 → '12.3 기본계약(HOA), '12.7 사업 계약(FA) 연계
- 진행 10건중 에티오피아 희유금속 공동탐사 사업은 최종사업자 선정 진행중이고, 카작 광물개발 사업도 후속 논의 진행중

구분		건수	비고(투자계약체결 5건)
성과도출	투자협약체결	5	<ul style="list-style-type: none"> - 코카투사 유연탄 P/J(생산) - 볼리아 동/아연 P/J(탐사) - 잔드콥스드리프트 P/J(탐사) - PML 코발트광 P/J(생산) - 페로밤바 철광 P/J(탐사)
	인력·기술·정보교류	7	
진행중		10	
추진종료		12	

• 석유·가스 분야

- 석유공사 대형화를 통한 글로벌 역량 강화
 - 석유공사: 대형화 방안 수립→'12년까지 19조원 투입(정부 4.1조원), 생산규모를 하루 30만배럴로 확대('11년 22만배럴)
←'07년 5만배럴
- 유럽아프리카, 아시아, 미주 거점확보 등 지역별 효율적 석유 자원 확보기반 구축(6개 기업, 8개 자산 인수)
 - 유럽아프리카 Dana, 미주(하베스트 Ankor, Savia Peru), 중앙아(Sumbe)

- 석유공사를 통한 글로벌 사업협력 확대
 - UAE 사업참여('12년), 美 이글포트 세일가스 개발 사업 공동참여('11~12년)
 - UAE는 석유매장량 세계 6위로 정상외교를 통해 3개 미개발광구에 대한 개발권 획득과 10억배럴 이상의 대형 유전개발 사업 참여기회 확보
 - 규모 및 지역적 제약의 극복,미래성장동력 확보
- 플랜트, 조선 등 국내 연관산업의 경제적 전·후방 효과 제고
 - 캐나다 블랙골드, 카작 잠빌 해상광구 등에서 시추선, 플랜트 등 국내기업 공사 수주
- 한국가스공사는 정상간 협력의지로 이라크 4개 광구 지분 확보
 - 자원개발 경험이 전혀 없는 가스공사가 1~3차 이라크 유전개발 입찰을 통해 계약이 체결된 총 14개 광구중 4개 광구에 참여 ← 양국 정상간 양해각서(MOU) 체결('09년 2월)의 결실

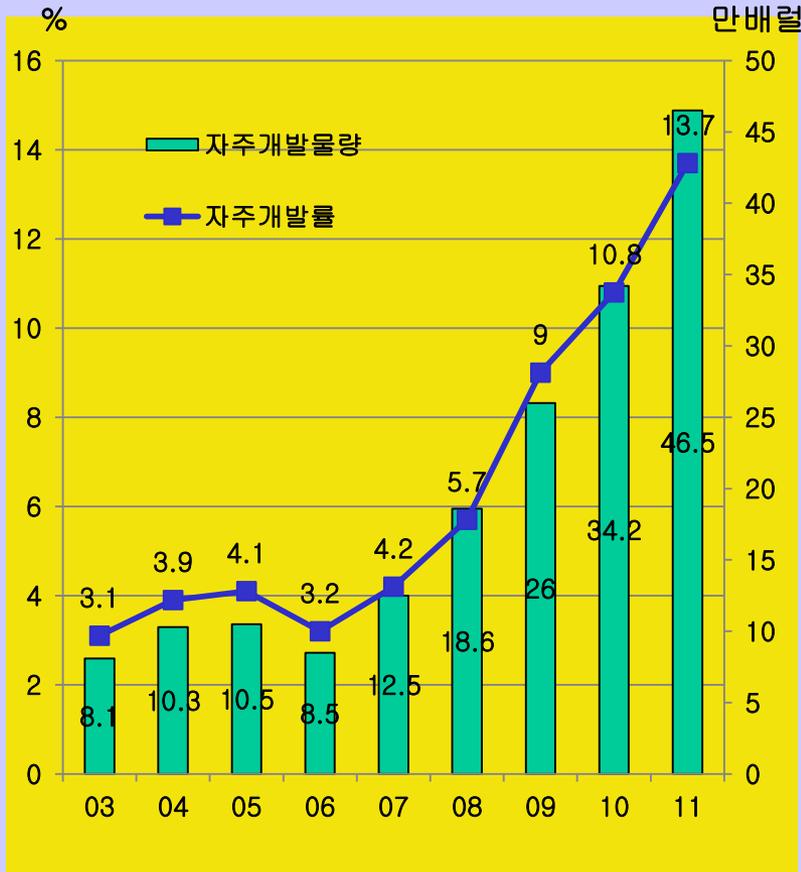
- 자주개발률 제고: 목표 초과달성

- 석유·가스 자주개발률(물량): ('06) 3.2%→ ('07) 4.2%→ ('08) 5.7%→ ('09) 9.0% → ('10) 10.8% → ('11) 13.7% → ('19) 30%
- 6대 전략광종의 자주개발률: ('06) 16.6%→ ('07) 18.5%→ ('08) 23.1%→ ('09) 25.1% → ('10) 27.0% → ('11) 29% → ('19) 42%
- 신전략광물의 자주개발률: ('10) 8.5% → ('11) 12.0% → ('19) 26%

※ 6대 전략 광종: 철, 유연탄, 우라늄, 동, 아연, 니켈(수입의존도 90% 이상, 수입규모 1억달러 이상으로 국가경제에 영향이 큰 광종)

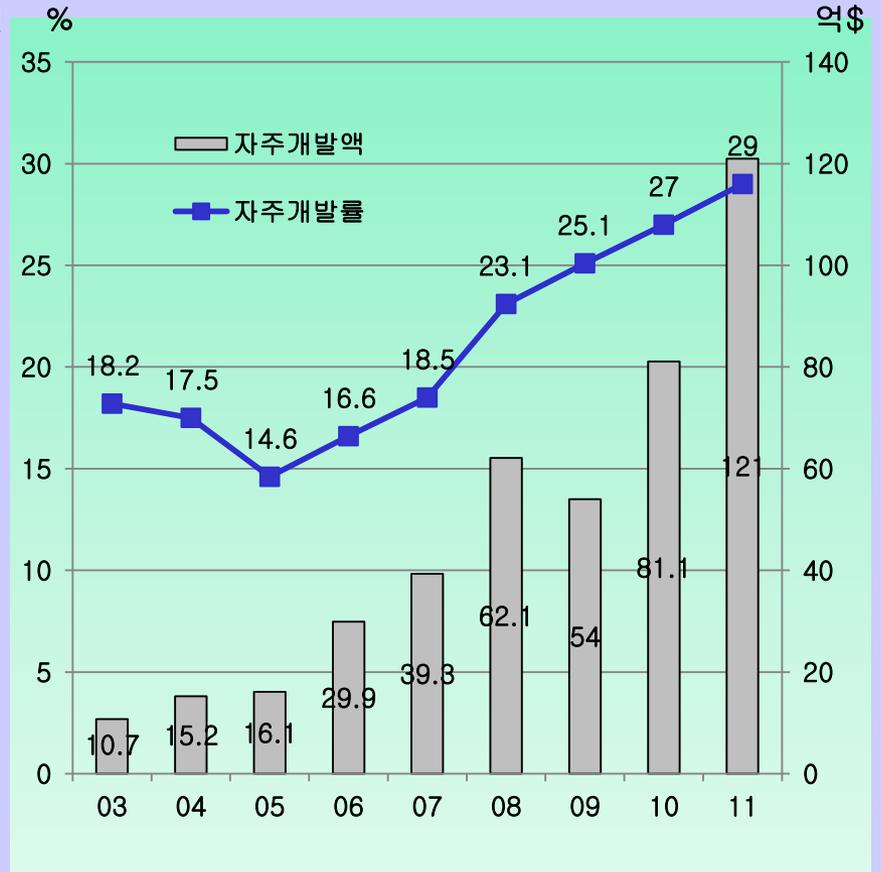
※ 新전략광물: 희토류, 리튬(제4차 해외자원개발 기본계획 수립시 지정)

석유·가스의 자주개발물 량과 자주개발률 추이



자료: 지식경제부

광물의 자주개발액과 자주개발률 추이



자료: 지식경제부

2. 정부의 역할 강화

- 에너지 프로젝트 중점 관리 공간 지정·운영
 - '12년 11월 현재 50개 해외공간을 '에너지 프로젝트 중점관리 공간'으로 지정
 - 지정 공간은 해외자원개발 기업의 애로사항 해결기능을 수행
→활동결과를 공간평가에 반영
 - 중점관리 공간
 - 아시아(10): 말레이시아, 몽골, 미얀마, 베트남, 시안(총), 인도, 인도네시아, PNG, 중국, 호주
 - 러시아, 중앙아(6): 러시아, 블라디보스톡(총), 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 투르크메니스탄
 - 유럽(5): 터키, 독일, 영국, 덴마크, 오스트리아
 - 북미(2): 캐나다, 휴스턴(총)
 - 중남미(8): 멕시코, 베네주엘라, 볼리비아, 브라질, 에콰도르, 칠레, 콜롬비아, 페루
 - 중동(10): 리비아, 사우디, 수단, 알제리, 예멘, 이라크, 이란, 카타르, 쿠웨이트, UAE
 - 아프리카(9): 이스라엘, 가나, 가봉, 나이지리아, 남아공, 앙골라, 짐바브웨, 카메룬, DR콩고

- 에너지보좌관 확대

- 해외 30개 공관에 현지 에너지전문가를 채용, 현지 에너지 정보 수집 및 동향 파악, 주요 인사와의 네트워크 구축

- 현지 인맥을 활용한 맞춤형 지원 활성화

- 채용가이드라인, 활동지침 시행 및 성과급 제도 도입 등을 통해 보좌관제도 내실화 도모

- * 예산: ('09년) 6억원 → ('10년) 9억원 → ('11년) 14억원

- 채용확대(21개→30개 공관), 보수 증액(월 2,500\$→5,000\$)

- ✓ 지식경제부에서는 에너지 관련 주요 국가에 상무관 대신 에너지 관이라는 타이틀로 파견

- 에너지외교 DB 구축

- 해외공관에서 생성된 에너지 프로젝트 자료를 DB화 하여 기업 등 수요자에게 맞춤형으로 제공

- 향후 에너지외교 전략 수립의 핵심 인프라로 활용

- 국가별 에너지 웹사이트 구축 및 유력 인사 리스트 업데이트 추진

- 자원부국과의 포괄적 우호협력 관계 확대
 - 정상회담, 특사 등 고위급 에너지·자원 외교 추진
 - 사절단 파견, 경제공동위 등 자원부국과의 교류행사 추진
 - 에너지인프라 사절단: 아프리카, 중남미 등에 대한 사절단 파견을 통해 무상원조 사업, 수출입은행의 파이낸싱과 에너지 인프라 프로젝트 연계 추진

III. 자원외교의 문제점

1. 내실부족

- 수시로 자원사절단이 해외에 파견되나 사절단의 구성원이 전문가보다는 간판위주의 인물로 구성
 - 타이틀이 아니라 전문성이 중요
 - 자원협상에서 중요한 금융전문가는 끼지도 않고 수십명이 우루루 비행기 타고 출장(모양내기, 생색내기라는 비판)
- 아프리카 등 자원외교가 중시되는 지역의 외교망 부실
 - 아프리카 대사관 수: 중국 43개, 일본 27개, 한국 14개
 - 외교통상부내 아프리카과 인원 7명
 - 자원보유 저개발국의 지질, 자원정보화 사업 미진
- 정부(외교부, 지경부, 국정원), 자원기업, 지원기관(KOTRA, ksure 등)간 정보수집·공유, 환류시스템 미비

2. 과도한 홍보

- MOU 체결 단계에서 성급한 홍보

- MOU가 최종계약에 이르기까지는 거쳐야 할 절차가 많은데 MOU단계에서 보도됐다가 프로젝트가 무산되는 경우 빈발
- 전문가에 의한 충분한 사전조사가 이뤄지지 않은 ‘묻지마 투자’에 따른 실패로 정부의 신뢰성 상실
- * 자원개발 사업 프로세스: 사업발굴→정보수집·분석→투자협상 MOU 체결→사업타당성 평가→기본계약(HOA)→최종계약(FA)

- 잇따 ‘자원스캔들’로 이미지 손상

- 카메룬 다이아몬드 개발, 쿠르드 유전개발, 미얀마 가스전 개발 등과 관련된 잡음이 언론을 통해 제기
- 관련 기업 주식이 부당거래되고 자료조작, 뺑뺑이 홍보 등에 대한 의혹이 제기되면서 국민의 불신을 초래

3. 정치권이 너무 앞선 자원외교

- 자원외교가 시스템이 아니라 정권실세 중심으로 진행
- 정권실세들이 전면에 나서고 정부 부처와 공기업은 이를 지원하는 형식
 - 자원개발은 자금력과 노하우가 중요한데, 정권실세들과 연결된 신생업체들이 참여하는 경우가 많고, 이 때문에 실패사례 속출

4. 민관 협력 부족

- 민간기업은 대규모 자금이 소요될 뿐 아니라 리스크도 높고 투자회임기간도 긴 자원개발 투자에 소극적
 - 이 때문에 정부와 공기업, 민간이 공동으로 자원개발에 참여하는 경우가 적음
 - 민관협력 성공사례: 마다가스카르 암바토비 니켈광 개발
- *일본의 경우 종합상사, 금융기관 등 민간이 정부와 공동으로 자원개발 적극 추진

해외자원개발 실패 사례

시기	수행국	내용	추진사항
2008년 5월	카자흐스탄	콕텐콜 올리브덴 MOU	광물공사, 카작업체 재정난으로 포기
2008년 11월	페루	우라늄 공동탐사 MOU	광물공사, 탐사결과 공채 불량으로 종료
2009년 3월	호주	가스개발 MOU	가스공사, 참여조건 이견으로 결렬
"	콜롬비아	유전개발 MOU	석유공사, MOU 유효기간 종료
2009년 5월	카자흐스탄	보쉐콜 동광개발 MOU	광물공사·삼성, 카작 자체개발로 종료
2010년 3월	나미비아	우라늄 광산 MOU	광물공사, 경제성 미흡으로 종료

자료:민주당 조경태 의원

자료: 세계일보

“MB정부 자원외교는 소리만 요란한 강통외교” <세계일보>



외통위, 쿠르드유전 실패 등 난타

‘투자 실패’와 ‘[추가조작 의혹](#)’으로 얼룩진 이명박 정부 외교통상통일위의 외교통상부, 지식경제위의 지식·[박영준 전 지경부 차관이 ‘뒷배경’으로 알려진 국내 사건이 ‘뜨거운 감자’였다.](#)

뉴스
최신기사

“카메룬 다이아광산 묻지마 홍보”

기사입력 2011-09-19 13:21 가 + | 가 - | ☒ | ☒

이성남 의원 “사업성 평가없어”

추정 [매장](#)량만으로 추가 급등

이명박 정부의 자원외교가 빈 강통으로 전락할 위기에 처했다. 정부 출범 초기 자원외교의 대표적 성과물로 꼽혔던 이라크 쿠르드 유전이 [경제적](#) 가치가 전혀 없고 투자비 4억달러만 날렸다는 사실이 밝혀지는 한편 민간업체가 진행한 미얀마 유전 및 카메룬 [다이아몬드](#) 광산도 각종 의혹으로 불투명한 상황이다. [전문가](#)들은 이 같은 현상에 대해 현지에 대한 이해도와 사업 평가가 제대로 이뤄지지 않은 상황이 해외자원 개발에 개입하며 사업이 포장됐다고 입을 모은다.

오늘의 화제

- 우리아이 커 큰 이유는?
- 수학1등을 비법 대 공개
- ‘숫누에’가
- ‘세계최초’ 북’새 희망
- 눈이 출혈도 건조증’의심

IV. 자원외교의 전략적 추진방안

1. 종합컨트롤타워 설치를 통한 시스템적 외교

- 자원의 개발, 확보, 도입과 관련된 종합전략을 수립하고 효율적인 업무분담과 자원외교를 수행하는 종합컨트롤타워를 설치하는게 바람직
 - ‘자원개발청’ 도입 검토: 대부분 국가가 자원전담 부처 보유
 - 정부정책의 일관성 유지: 자원가격이 하락하더라도 유전 26개를 매각했던 1998~’02년처럼 ‘자원의 안정적 도입’으로 기초가 바뀌어서는 안되며 자원개발에 매진해야
- 민간의 해외자원개발 사업은 수익성 확보 등 단기 개발성과 위주이므로 사업 연속성 확보에 한계
 - 정부가 주도권을 갖고 국가 차원의 협상력 제고를 통한 주요 자원 확보 필요성 증대

2. 민간기업의 참여를 위한 여건 개선

- 민간기업의 풍부한 자금력, 글로벌 네트워크 등과 공기업의 경험, 기술력 등을 활용해 시너지효과 창출 필요
- 민간기업의 적극적인 해외자원 개발 투자 유도를 위한 인센티브 제공 및 기반여건 마련 필요
 - 해외자원 개발 사업의 고위험성, 장기간의 투자회임 기간 등으로 민간기업 차원의 적극적 투자에 애로
- 민간기업의 투자결정을 뒷받침할 수 있도록 금융지원 확대, 투자여건 개선 등의 지원방안 검토
 - 해외 대형 광구 확보 필요. 석유자주개발 1만b/d를 늘리는데 1조원의 자금 필요
 - ksure의 보험과 보증이 확대될 필요('09년 1,592억원→'11년 1조 774억원)→개발·생산보다 탐사에 대한 보증 필요

3. 메이저 육성과 민관 협력 강화

- 정부와 공기업, 민간기업이 역량을 결집해 탐사→ 개발·생산→ 가공→판매·유통 등 전 주기를 아우르는 투자
 - 이러한 사업구조는 자원가격 변동과 경기변화에 상호 보완적으로 작용해 위험을 최소화하고 안정된 수익을 창출
- * 일본은 상류부문 진출 확대 도모
- 탐사·개발 분야의 대형화를 추구하고 이에 역량을 결집
 - 공기업과 민간기업에 산재해 있는 탐사 및 개발 역량을 결집해 자원확보 비용을 절감하고 성과를 향상
- 가스공사(자산 36조원), 석유공사(30조원), 광물자원공사(3조원)의 규모를 지속적으로 확대할 필요
 - 자산규모(조원): 로얄더치셸 380, 엑슨모빌 365, 페트로차이나 280 등

4. 정책금융기관의 역할 강화

- 최근 공기업의 사업확장, 민간기업의 사업진출 단계가 탐사단계에서 개발·생산 단계로 진전됨에 따라 대규모 자금 소요
 - 정책금융이 리스크가 높은 자원개발사업 투자를 주도할 필요
 - 자원개발사업의 특성상 대규모 투자비가 필요하고, 투자비 회수에 장기간이 소요되어 상업금융의 투자결정이 쉽지 않음
- 일본처럼 정책금융기관의 역할을 제고하고 정책금융기관이 주도적으로 중장기 대형 자원개발 프로젝트를 지원하여 민간의 거액 자금유입을 촉진
 - 현재 시행중인 성공불 용자제도를 활성화해 기업의 참여 유도
 - 성공불용자제도: 자원개발 사업이 실패할 경우 투자비의 최대 85%까지 보상받고, 성공할 경우 이익의 일부를 환수

- Debt Financing 다각화: PF, RBF(Reserve-based Financing: 매장량기초 금융), Offtake Financing(장기구매계약기반 대출)
- Equity Financing 활성화: 기존 용자서비스에서 더 나아가 프로젝트 직접출자를 통해 재무적 투자자로서의 역할 수행
- 리스크머니 공급 기능 본격화: 고위험 사업인 탐사사업에 대한 정책금융기관의 리스크머니 공급 확대
 - 수출입은행의 탐사사업 지원규모: ('09) 3,300만달러→('10) 1억 6,300만달러(4.9배↑)
- 연기금 활용과 IB육성을 통한 공격적 투자도 필요
 - 2011년 3월초 국민연금이 포스코와 함께 6억5,000만 달러규모의 브라질 니오븀 광산업체인 CBMM사 지분 투자 참여(일본 신닛테쓰 등과 콘소시움)

5. 자원부국과 유대관계 강화

- 자원개발과 개도국 도로, 발전소, 항만 등 인프라 건설을 연계한 자원개발 동반진출(패키지형 자원개발)을 적극 모색
 - 한국형 자원개발 모델로서 취약한 자금력과 정보력을 극복할 수 있는 하나의 대안
- 공적개발원조(ODA), 기재부의 경제개발협력자금(EDCF), 외교부의 KOICA 등 자금을 적절히 활용
 - 한국의 ODA는 '11년 GDP대비 0.13%에서 '15년에 0.25%(연간 약 3조원)로 높일 계획
 - 우리의 국익증대와 개도국 경제성장을 이끌어내도록 사용
 - 선진국의 ODA: 독일, 일본, 프랑스는 경제적이익추구형, 북유럽 국가는 정치적이익추구형, 미국은 패권유지형

6. 떠벌리지 않는 차분한 홍보

- 대국민 홍보는 최종계약이 체결됐을 때 하는게 바람직
 - MOU단계에서 언론을 통해 보도했다가 무산돼 국민의 신뢰를 잃지 않도록
- 실패를 줄이기 위해 초기 사업발굴 단계에서부터 실무진의 철저한 사전조사를 거친 다음 본격적인 자원외교를 벌이는 것이 바람직

7. 북한의 자원개발을 위한 민관 협력

- 북한에는 총 200여 종(약 7,000조원)의 광물이 매장, 이 중 경제성 있는 유용광물이 140여 종에 달함(특히 매장량이 세계 10위 안에 드는 광물만 해도 중석, 몰리브덴, 흑연, 형석 등 7종)
 - 중국에 자원개발 주도권을 뺏기지 않기 위한 남측 대응필요

감사합니다

