산업통상자원부 MINISTRY OF TRADE, INDUSTRY & ENERGY

보도참고자료

희망의 새시대 http://www.motie.go.kr

배포 즉시 보도하여 주시기 바랍니다.

문의: 자원개발전략과 유법민 과장(02-2110-5530), 이용훈 사무관(02-2110-5440)

에너지공기업 해외자원개발 내실화 방안 제시

- 에너지 공기업 재무구조개선 T/F 결과 도출 -

□ 산업통상자원부는 10.10(목)일 '에너지 공기업 재무구조 개선 T/F(5.8일 출범)' 논의 결과를 바탕으로 **'에너지 공기업 해외자원개발 내실화 방안'**을 제시

○ T/F(공동위원장 강주명 서울대 교수)는 그간 총 23회의 분과회의, 5회의 총괄분과회의를 개최하여, 에너지 공기업의 해외자원개발 사업을 객관적으로 재평가하고, **재무구조 개선방안을 포함한 해외자원개발사업 내실화 방안을 심층 논의**하였음

* TF 총괄분과는 학계·업계·투자전문가·회계기관 등 민간위원(8명)과 공기업 관련 공공위원(7명)으로 구성됨

□ 지난 정부의 에너지 **공기업 대형화 전략이 중장기적 관점에서 해외자원개발 역량강화를 위해서는 불가피**했다는 측면에도 불구하고,

○ 유·가스전 탐사보다는 M&A와 자산인수에 주력하여 **재무건전성이 악화되고 자원개발 실력향상 노력은 소홀**했다는 비판이 제기되어왔음

○ 이에, 그간 추진해온 해외자원개발 功過를 객관적으로 평가하여 성과는 계승·발전시키고 문제점은 원인분석 후 개선함으로써, **에너지 공기업의 해외자원개발 사업을 보다 내실있게 추진**하기 위한 방안을 마련한 것임

□ 산업부가 제시한' **에너지 공기업 해외자원개발 내실화 방안'**의 주요 내용은 아래와 같음

① **(안정적 부채관리)** 장기적으로 **글로벌 기업 수준**까지 점진적이고 유연하게 부채비율을 낮추어 나가되, 획일적인 목표제시 보다는 **공사별 사업여건을 고려하여 부채관리 목표 설정**

① 석유공사 : ('12년) 168% ⇨ ('17년) 177%, ⇨ (장기) 130%

* '15년 UAE 생산유전 등 신규사업 추진 때문에 부채율 상승 후 하향 전망

② 가스공사 : ('12년) ~~438%~~ → 385% ⇨ ('17년) 274%, ⇨ (장기) 250%

③ 광물공사 : ('12년) 177% ⇨ ('17년) 169%, ⇨ ('장기) 130%

② **(포트폴리오 재정립)** 기존의 생산광구 매입대신 탐사역량 제고를 위해 탐사투자를 확대하여 **탐사·개발 중심으로** 포트폴리오 再구축

- **(석유공사)** 신규사업은 **탐사사업 위주**로 추진하여 탐사비중을 '08~'12년 평균 10%에서 '13~'17년 평균 29%로 확대하고, 기존 생산자산 중 비핵심사업은 구조조정하여 **핵심사업 위주로 재편**

- **(가스공사) LNG 도입에 연관성**이 큰 탐사·개발사업 투자에 주력하고, 운영권 사업을 확대

- **(광물공사) 대형 개발사업**(암바토비, 볼레오 등)**은 생산단계에 조기 진입**하고, 민간 투자가 부진한 **동·희유금속 탐사·개발에 집중**

③ **(신규 투자재원 확보) 재무적 투자자 유치, 유망자산 유동화, 비핵심 자산매각, 예산절감, 부동산 매각** 등을 통해 재무건전성 개선 재원을 마련

- **자산매각**은 단기간 무리하게 추진하기 보다는 **장기적 관점에서 사업성, 시장상황 등을 종합적으로 고려**하여 신중히 대응

④ **(투자 프로세스 개선)** 투자 초기단계부터 전문가그룹을 구성, 사업타당성을 면밀히 검토하고, 일정규모 이상 사업은 **외부전문가 참여를 의무화하여 투자의 전문성과 투명성을 확보**

- **프로젝트 이력제, 투자 실명제 운영**으로 대규모 투자사업에 대한 사업담당자의 **책임성을 제고**

- **투자 효율성 제고**를 위해 **해외의 Best Practice 등을 벤치마킹**하여 사업 타당성 분석을 위한 규정을 마련

⑤ **(공기업 협력체계 구축)** '전력공기업 해외진출 협의회'를 구성, **동일 지역 중복진출을 사전에 방지**하는 등 전력공기업간 협력체계 구축

○ 한전과 발전자회사의 핵심역량을 감안, 중장기 **집중 공략할 지역과 프로젝트별**로 특화된 진출 전략을 수립

⑥ **(경영환경 개선 등)** 경직적 단기 성과지표로 활용되어 투자효율성을 저해한 **자주개발률 지표를** 개선하여 **에너지 공기업을 탐사중심 기업으로 유도**(구체적 방안은 5차 해외자원개발 기본계획(12월)에서 확정)

- R&D **투자규모를 현재보다 2~5배 이상 확대**하고, 성장잠재력이 높은 **셰일가스**와 **현장연계형 탐사기술에 집중 투자**

- Dana(탐사분야), Ankor(셰일오일) 등 우수기술을 보유한 **자회사와 교류를 활성화**하여 선진기술 습득의 장을 마련하고, **기업이 필요로 하는 현장중심의 인력양성**을 위해 대학과 기업간 협력을 강화

□ 한편, 부채비율 개선 등 주요 T/F 결과가 충실히 이행될 수 있도록 **공기업 경영평가에 반영 추진하고,**

○ T/F결과의 **이행상황을 점검**하고 정세변화에 유연하게 대처하기 위한 **개선과제 발굴**을 위해 T/F를 존치토록 하겠음

에너지 공기업 해외자원개발 내실화 방안

2013. 10.

산업통상자원부

본 보고서는 지난 5.8일 출범한 에너지 공기업 재무구조개선 T/F결과를 정리한 보고서입니다.

목 차

Ⅰ. 추진배경 ····· 1

Ⅱ. 현황과 평가 ····· 2

Ⅲ. 해외자원개발 기본방향 ····· 6

Ⅳ. 내실화 추진과제 ····· 7

Ⅰ. 추진배경

□ 지난 정부는 석유공사의 대형화, 자주개발률 제고차원에서 해외자원개발을 중점 추진하여 **단기간에 양적 성장 달성**

* 자주개발률('08~'12년) : 석유·가스는 2.4배(5.7% → 13.8%), 6대 전략광물(유연탄, 우라늄, 철광, 동, 아연, 니켈) 1.5배 이상 증가(18.5% → 32.1%)

○ 반면, 공기업의 부채비율이 급격히 높아졌고, M&A·지분투자 방식에 의존한 **외형확장식 자원개발**에 치중했다는 비판

□ 그간 추진해온 **해외자원개발 功過를 객관적으로 평가**하여, 성과는 계승·발전시키고 **문제점은 원인분석 후 개선할 필요**

○ 국회 산업위 차원에서도 에너지 공기업의 재무구조 개선과 질적역량 제고를 위한 방안 제출을 요청

○ 감사원도 '공기업 재무 및 사업구조 관리실태'('13.6.12) 감사를 통해 에너지 공기업의 비효율적 투자, 재무건전성 문제를 제기

□ 산업부는 에너지 공기업의 재무구조개선 방안 논의를 위해 **학계·산업계 등 민간전문가 중심의 민관합동 TF를 구성(5.8)**

○ 그간 총 23회의 분과회의, 5회의 총괄분과회의를 개최, 에너지 공기업 재무구조개선 방안을 심층 논의하여 최종보고서 채택

◇ 민관합동 T/F에서 논의한 결과를 바탕으로, **해외자원개발 사업을 재평가**하고, **재무구조 개선방안을 포함한 에너지 공기업의 해외자원개발사업 내실화 방안**을 보고드림

Ⅱ. 현황과 평가

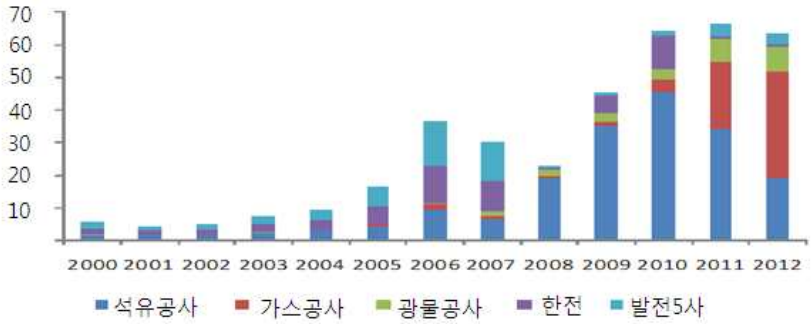
1. 해외투자 현황

□ **(투자 규모·유형) '08~'12년간 총 누적 투자액은 264억불로,** 석유공사 59%, 가스공사 23%, 광물공사 9% 등을 차지

○ (유형) 유·가스전 개발사업 81%, 광물 14%, 발전사업 5%

□ **(투자추이) '08년부터 투자액이 꾸준히 증가**하여 '11년 66억불을 기록한 후, '12년에는 글로벌 경기침체 영향으로 감소(63.5억불)

< 연도별 에너지 공기업 투자 추이 (억불) >



□ **(주요 투자사업)** 최대 투자사업은 석유공사의 Dana, Harvest社 M&A이며, 최대규모 지분투자는 가스공사의 호주 GLNG사업

	사업명(투자비순)	총투자(억불)	소관 공기업	광종	투자유형(지분율)
1	영 Dana	49.6	석유	유전	M&A
2	캐 Harvest	35.4	석유	유전	M&A
3	호주 GLNG	22.1	가스	가스전	지분투자 (15%)
4	美 이글포드	17.9	석유	유전	지분투자(23.7%)
5	마다가스카르 암바토비	10.6	광물	광물(니켈)	지분투자(17.5%)

2. 재무 현황

□ **(재무구조)** '08~'12년간 에너지 공기업 **자산은 73조원**(57.3%↑) 증가하였으며, **부채 59.5조원**(94.6%↑)**중 금융부채는 39.3조원**(91.8%↑) **수준**

< 주요 에너지 공기업 재무구조 (단위 : 조원) >

단위:조원	자산		총 부채		총 부채중 금융부채	
	2008	2012	2008	2012	2008	2012
석유공사	13.0	28.7	5.5	18.0	4.3	11.2
가스공사	21.9	40.6	17.9	32.3	11.5	26.9
광물공사	1.1	3.7	0.5	2.4	0.4	2.1
한 전	66.9	96.2	25.9	55.0	19.0	32.2
발전5사	24.6	31.3	13.1	14.7	7.6	9.7
합 계	127.5	200.5	62.9	122.4	42.8	82.1

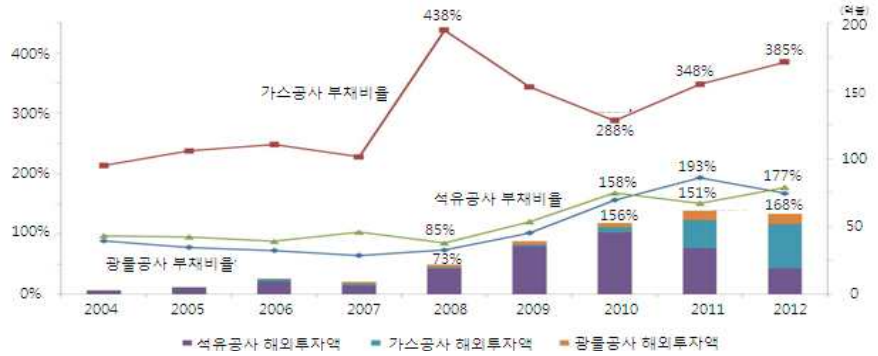
* 비금융부채(금융부채를 제외한 부채)는 복구충당금, 미지급금(특정사업의 기투자비 보상), 사업상 의무이행 비용 등 장부상의 부채로 별도의 이자부담은 없음

□ **(부채비율)** '08년이후 석유·광물공사의 **공격적인 해외자원 개발 추진에 따라 부채비율이 단기간에 급속히 증가**

○ 석유공사는 부채비율이 **73%('08년)에서 168%('12년)**, 광물공사는 **85%('08년)에서 177%**('12년)로 2배 가량 증가

○ 가스공사의 부채비율은 385%('12년)로 증가, **원가이하의 가스요금**(미수금)도 부채증가의 주요 요인으로 작용

< '08～'12년간 부채비율 및 투자금액 >



3. 주요 성과

□ **(자주개발률 제고) 석유·가스 자주개발률* 10%대 진입**, 6대 전략광물 자주개발률 32% 달성 등 안정적 수급기반 조성

* 수입량 대비 우리기업이 국내외에서 배타적 경제권을 갖는 자원의 생산량을 의미, 자주개발률이 증가하면 자원수급·가격 불안정성에 따른 우리 경제 충격을 완충

□ **(공기업 대형화) 석유공사는 우량광구 참여**를 위한 최소 규모의 **경쟁력**(24만b/d)을 **확보**하였으며, 광물공사는 세계 80위권에 진입

① (석유공사) 생산량(日産) 5만B → 24.1만B, 세계 90위권 → 70위권
② (광물공사) 연간 생산액 3억불 → 20억불, 세계 105위권 → 80위권

※ 국영회사에서 출발한 메이저기업인 ENI·Repsol·Statoil 등도 막대한 정부재정투입→부채율 급증→자산매각 등의 경험을 통해 성장

□ **(핵심지역 진출)** 신흥국에 폐쇄적이던 세계 석유자원 寶庫인 **중동지역에 사상 최초로 진출**하는 등 신규지역 진출에도 성공

* UAE·이라크 탐사·생산광구 확보, 모잠비크에서 초대형 가스전 발견 등

□ **(미래 성장잠재력 확보)** 미래 자원으로 부상하는 오일샌드(加 Black Gold), · 셰일가스(美 Eagle Ford) 등 **비전통자원 확보**

◇ 중장기적 관점에서, 해외자원개발 역량강화를 위해서는 공기업 대형화를 통한 양적 성장전략이 **불가피했다는 측면에도 불구,**

○ **재무건전성이 악화**되고 유·가스전 탐사보다는 M&A와 자산 인수에 주력하여 **자원개발 실력향상 노력은 소홀**했다는 평가

4. 문제점

□ **(재무건전성 악화) 부채비율이 5년동안 2배이상 증가**(석유·광물공사)하여 재무건전성을 위협하는 수준에 근접

○ 자주개발률 달성을 위해 단기간에 M&A 등 물량위주의 양적 성장에 치중, 투자 효율성·수익성 하락

* 자원개발 생산량 목표(자주개발률)를 단기간 경직되게 설정·운영하여 비효율적 투자 등 부작용 발생(감사원)

○ 투자결정 과정의 투명성이 부족하여 경영진이 개입할 여지가 있고 투자절차의 객관성도 낮은 편임

□ **(포트폴리오 불균형)** 탐사·개발·생산 등 단계별 포트폴리오 전략 없이, 생산자산 매입 위주의 **고비용·저수익형 투자 집중**

○ 석유공사는 탐사보다 **M&A·생산광구 매입에 치중**하였고, 26개국에서 해외사업을 추진하는 등 **다수지역에 분산 진출**

* 석유공사 투자비중('08~'12) : 탐사 10%, 개발 26%, 생산 64%

□ **(재정·차입 의존 과다)** 정부출자와 단기 차입 의존도가 높은 반면, 민간투자 활용, 전략적 제휴 등 **재원 다양화 노력 부족**

* 민간투자 유치액('08→'12) : (석유공사) 7.6억불, (광물공사) 3.1억불

○ 차입에 의존한 단기 외형확대로 재무건전성 악화와 투자여력 소진

□ **(역량강화 소홀)** 외형적 규모확대에 치중하여 장기적 성장에 필수적인 전문인력 확보와 기술역량 강화 등 **질적 성장 소홀**

Ⅲ. 해외자원개발 기본방향

◈ 공기업은 리스크가 높고 장기적인 투자가 필요한 분야를 담당하고, 민간은 시장성이 큰 분야로 투자활성화 유도

◈ 성과가 부진한 공기업 해외사업의 옥석을 가려 내실화 도모

1 **(재무건전성) '성장전략과 재무건전성을 동시에 고려'**한 부채 목표 설정, 중장기 포트폴리오 수립을 통해 투자우선순위 결정

○ **자산매각**은 단기간 성급히 추진하기 보다는 **장기적 관점에서 사업성, 시장상황 등을 종합적으로 고려**하여 신중히 대응

2 **(내실화)** 단기 양적성장 중심의 자원개발에서 벗어나 탐사개발을 통해 질적 성장을 도모하는 **'해외자원개발 내실화'** 추진

○ 단순한 지분참여 방식의 투자를 지양하고, **운영권 사업과 탐사·개발 중심**의 **중장기 자원개발 역량강화**에 중점

○ 투자 프로세스·공기업 거버넌스 개선, **인력·기술역량 제고 등 질적 성장을 통해 공기업의 '재도약 계기' 마련**

3 **(공공-민간 파트너쉽)** 공기업 단독진출 보다는 **'민간과 협업체계'를 구축**하여 리스크 분산과 시너지효과 제고

○ 공기업, 민간기업간 효율적 역할분담을 위해 재무적 투자자 유치, 해외 공동진출 등 **민간 투자유치와 연계 활성화**

Ⅳ. 내실화 추진과제

1. 안정적인 부채 관리

□ 장기적으로 **글로벌 기업 수준**까지 부채비율을 낮추어 나가되, 안정적 성장기반 유지를 위해 **점진적이고 유연하게 추진**

	주요 글로벌 기업 부채비율('12년)
석유공사	Anadarko(140%), ExxonMobil(94%), BP(151%), Statoil(145%)
가스공사	Centrica(250%), GDF Suez(172%), OMV(119%)
광물공사	BHP(93%), Freeport- MacMoRan(66%) Sumitomo Light Metal(62%)

□ 공사별 사업여건, 성장전략 등을 고려하여, 획일적 목표제시 방식보다는 **사업특성을 고려한 부채관리 목표 설정에 중점**

○ **(석유공사)** 상류중심의 사업구조를 감안, 장기적으로 부채비율을 130% 이내로 낮추기 위한 재무개선 노력 경주

* 부채비율 : 개선前('17년) 209% ⇨ 개선後('17년) 177%, (장기) ⇨ 130%
* '15년 UAE 등 신규 유망사업 추진을 위해 부채율이 상승 후 하향 전망

○ **(가스공사)** 안정적 하류사업(유틸리티)을 기반으로 하는 특성과 높은 부채비율을 고려, 장기 부채비율을 250% 수준으로 관리

* 부채비율 : 개선前('17년) 425% ⇨ 개선後('17년) 274%, (장기) ⇨ 250%

○ **(광물공사)** 수익창출에 장기간이 소요되는 탐사·개발사업 위주의 포트폴리오를 감안, '17년 부채비율 169%, 장기 130% 달성 목표

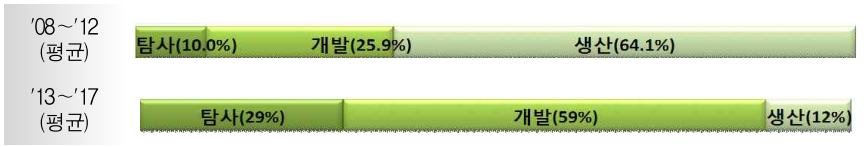
* 부채비율 : 개선前('17년) 196% ⇨ 개선後('17년) 169%, (장기) ⇨ 130%

2. 중장기 포트폴리오 전략 재정립

□ **(석유공사) 탐사·개발 중심 자원개발전문회사로** 포트폴리오 再구축

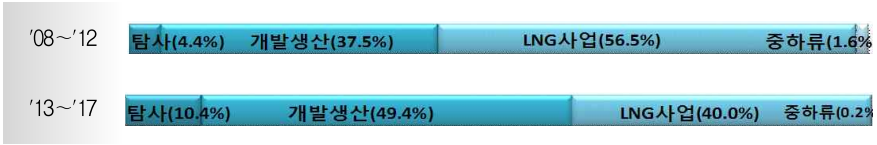
○ 신규사업은 **탐사사업 위주**로 추진하고, 기존 생산자산 중 비핵심사업은 구조조정하여 **핵심사업 위주로 재편**

< 사업단계별 투자비 비중 조정계획(%) >



□ **(가스공사) LNG 도입에 연관성**이 큰 탐사·개발사업에 투자 주력

○ 가스전 탐사·개발·생산, LNG 액화사업, 중하류사업 등 **Value Chain별로 적정 비율로 조정**하되 운영권 사업 확대



□ **(광물공사) 대형 개발사업**(암바토비, 볼레오 등)**은 조기에 생산단계에 진입**하고, 민간 투자가 부진한 **동·희유금속 등에 집중**



□ **(한전·발전사) 발전사업(IPP)에 투자우선순위**를 두고, 연관 자원개발사업은 도입 연계성·수익성을 고려하여 추진

3. 신규 투자재원 확보

□ **(재무적투자자 유치)** 석유공사는 신규 생산광구 매입 시 **총 투자금액의 15% 이상을 재무적 투자자 유치**로 충당

○ **가스공사**는 **정부출자('13년), 유상증자 추진**을 통해 재원 마련

□ **(지분매각) 高지분 자산과 시장성 있는 유망자산 지분을 단계적으로 민간부문에 매각**하여 투자재원을 마련

* 석유공사 M&A사업 등은 경영권 보유 범위내에서 지분매각 추진

□ **(구조조정)** 수익성, 전략적 중요도 등을 고려, 비핵심자산은 상시 매각을 추진하고, 매각대금은 **신규 투자재원으로 활용**

○ 비핵심 부동산 매각, 예산절감을 통해 부채절감 노력도 전개

4. 투자 프로세스 개선

□ **(외부전문가 참여)** 초기부터 전문가그룹을 구성*, 사업타당성을 검토하고, 일정규모 이상 사업은 **외부전문가 참여 의무화**

* 경제성·법무·재무·국가 리스크 분야 등 내·외부 전문가 사전검토 강화

□ **(경제성분석 강화)** 투자 효율성 제고를 위해 **해외의 Best Practice 등을 벤치마킹**하여 사업 타당성 분석을 위한 규정* 마련

* 「표준절차 매뉴얼」, 「투자사업 우선순위 기준」 등

□ **(사후관리 강화) 프로젝트 이력제, 투자 실명제 운영**으로 사업담당자의 대규모 투자사업에 대한 책임성을 제고

5. 공기업 투자 협력체계 구축

□ **(공기업 파트너쉽)** 석유공사와 가스공사, 광물공사와 전력 공기업간 연계를 통해 **해외투자 협력체계를 구축**

○ 석유공사가 확보한 유망광구를 가스공사의 LNG 국내도입과 연계를 위한 해외자원개발 파트너쉽 구축

○ 유연탄협의회, 광물공사-한전 협의체를 통해 공동진출 활성화

□ **(전력 공기업)** '전력공기업 해외진출 협의회'를 구성, **동일지역 중복진출을 사전에 방지**하는 등 전력공기업간 협력체계 구축

○ 한전과 발전자회사의 핵심역량을 감안, 중장기 **집중 공략할 지역과 프로젝트별**로 특화된 진출전략을 수립

6. 질적 성장을 위한 경영환경 조성

□ **(성과지표 개선)** 단기 성과지표로 경직적으로 활용되어 투자 효율성을 저해한 **자주개발률 지표를 중장기 목표지표로 활용**

* 에너지 공기업을 탐사중심 기업으로 이끌기 위한 자주개발률 지표의 구체적인 개선 방안(중장기 성과지표로 활용, 명칭개선 등)은 5차 해외자원개발 기본계획(12월)에서 확정

□ **(운영권 확보)** 중장기 발전기반 마련과 질적 역량 제고를 위해 **광구 운영권 확보가 가능한 사업에 중점 투자**

□ **(R&D 역량 강화)** R&D **투자규모를 현재보다 2~5배 이상으로 확대**하고, 성장잠재력이 높은 **셰일가스 등 핵심기술 집중 투자**

○ **현장 연계형 기술개발**을 통해 인적·기술적 역량 제고

□ **(전문인력 양성)** Dana(탐사분야), Ankor(셰일오일) 등 자회사 기술인력을 활용하기 위해 파견·교류 등을 활성화하고 사내교육을 강화

○ **대학과 기업간 협력**을 통해 탐사·개발·생산 등 **자원개발 현장 중심의 고급 인력양성**도 추진

〈참고〉 주요사업별 추진방향

※ 주요사업별 추진방향은 재무구조 개선 T/F 위원들이 공기업에게 제시한 의견을 요약한 결과임

1. 주요사업별 추진방향

□ **(기본방향)** 현재 수익성을 기준으로 한 근시안적 접근방식보다는 미래성장성을 감안하여 **사업을 분류하고 추진방향을 설정**

□ **(원인별 대책) 수익성 부진원인**을 석유·가스가격 등 외생적 요인, 기술·운영능력 등 경영요인, 사업구조적 요인으로 분류

○ **(시장·가격 요인)** 가스가격 하락(북미) 등 시장요인으로 인한 부진사업은 동향을 주시하면서 신규투자는 유보

○ **(경영요인)** 운영 효율성 제고, 재무관리 개선 등 경영개선 추진

○ **(사업구조적 요인)** 탐사실패·노후화 등 사업 추진 타당성이 현저히 떨어지는 자산은 매각·사업종료 등을 포함한 대책 마련

□ **(선택과집중)** 투자 축소·경영개선에 따른 영업이익, 신규 투자 재원 등을 **공사별 포트폴리오에 따라 핵심사업에 집중 투자**

2. 향후 조치사항

□ **(경영평가 반영)** 부채비율 개선 등 주요 T/F 결과가 충실히 이행될 수 있도록 **공기업 경영평가에 반영 추진**

□ **(T/F지속 유지)** T/F결과의 **이행상황을 점검**하고 정세변화에 유연하게 대처하기 위한 **개선과제 발굴**을 위해 T/F를 존치