제6차 해외자원개발 기본계획의 주요 내용과 시사점

김대형¹ · 김유정^{1*}

¹한국지질자원연구원 책임연구원

Implications of the 6th National Program for Overseas Resources Development

Deahyeong Kim¹ and Yujeong Kim^{1*}

¹Principal Researcher, Northern Geoscience and Mineral Resources Strategy Center, Korea Institute of Geoscience & Mineral Resources

Received 15 July 2020 Final version Received 24 August 2020 Accepted 25 August 2020

Abstract : In May 2020, the Korean Government announced the 6th National Program for Overseas Resources Development (2020 - 2029) corresponding with changes in the international resources market environment and domestic industrial conditions. The policy goal of the plan is to “realize strong resources security.” The main driving strategy for its realization also specifies a “policy shift from resource development-centric to resource security.” In this study, the main directions and tasks of the basic plan were examined and differentiation and problems were derived from the existing basic plans.

Key words : Resources development policy, Overseas resources, Resource security, National program for resources development

요 약 : 정부는 국제 자원시장 환경과 국내 산업여건의 변화에 맞추어 2020년 5월 “제6차 해외자원개발 기본계획(2020~2029)”을 확정 발표하였다. 금번 계획의 특징은 자원안보의 중요성이 크게 강조되었다는 점이다. 이는 본 계획의 정책목표가 “근거한 자원안보의 실현”으로 설정된 점 그리고 이의 실현을 위한 주요 추진 전략에서도 “자원개발 중심에서 자원안보로의 정책 전환”을 명시한 점에서도 확인할 수 있다. 본 연구에서는 기본계획의 주요 방향과 추진과제를 살펴보고 기존 기본계획과의 차별성과 문제점을 도출하였다.

주요어 : 자원정책, 해외자원, 자원안보, 해외자원개발 기본계획

서 론

석유·가스자원 수요의 전량과 광물자원의 95%를 수입에 의존하고 있는 우리나라는 국제 에너지 및 광물자원 공급 불안 및 시장 변동에 매우 취약한 경제구조를 갖고 있다. 게다가 ‘80년대 중화학공업 중심의 경제성장 전략의 영향으로, 석유, 철 및 비철금속 광석 수입규모가 세계 3~9위 이내에 들어갈 정도로 자원의 수입 규모 또한 막대하다. 이러한 이유로 자원의 안정적 확보는 국내 산업 및 경제활동의 기반이 되는 중요한 정책과제가 되어 왔으며, 정부는 ‘70년대 말부터 해외자원개발을 자원 확보의 중요한 정책 수단으로 이용하여 왔다.

본 연구는 2020년 5월 정부가 확정·발표한 <제6차 해외자원개발 기본계획>에 나타난 해외자원개발 정책 추진 방향을 소개하고 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위하여 우

선 본 계획의 수립 배경 및 개요를 정리하고, 최근 급변하고 있는 국제 자원시장 및 자원산업 환경 변화와 우리나라의 해외자원개발 투자 성과를 살펴보았다. 그리고 해외자원개발 중장기 정책 목표와 정책 추진 방향 검토와 함께, 제시된 해외자원개발 정책의 한계와 시사점을 정리하였다.

기본계획 수립배경 및 개요

정부는 ‘70년대 말부터 해외자원개발 투자 확대를 통한 자원 확보를 위해 다양한 정책들을 시행하여 왔다. 『해외자원개발사업법』 제4조에 따르면, 정부는 5년마다 10년 단위의 해외자원개발 기본계획을 수립하도록 되어 있다. 이에 따라 정부(산업통상자원부)는 2001년 이후부터 5차례에 걸쳐 해외자원개발 기본계획을 수립한 바 있다. 2020년에는 국내외 자원개발에 대한 종합적 계획을 수립하는 취지에서

*Corresponding Author, Yujeong Kim, kyj@kigam.re.kr, Korea Institute of Geoscience & Mineral Resources, 124, Gwahak-ro, Yuseong-gu, Daejeon 34132, Korea

‘제6차 해외자원개발 기본계획’과 ‘제3차 해저광물 기본계획’을 통합하여 자원개발 기본계획(2020-2029)으로 공표하였다. 본 고에서는 기존의 기본계획과의 차이점 및 시사점 도출을 위해, 이하 본문에서는 ‘제6차 해외자원개발 기본계획’으로 표현하도록 하겠다.

제6차 해외자원개발 기본계획의 수립 과정은, 2018년 11월부터 2019년 4월까지 한국지질자원연구원에 연구용역을 실시하여 제5차 기본계획 수립 이후의 해외자원개발 성과, 문제점 분석과 함께, 향후 해외자원개발 관련 정책 과제와 추진 방향에 대한 전반적 내용을 마련한 후, 이를 바탕으로 8회에 걸친 업계 간담회와 전문가 회의를 거쳐 산업통상자원부 주관으로 계획 초안을 2020년 3월 작성하였으며, 관계부처와의 협의를 완료한 후 에너지위원회 심의를 거쳐 2020년 5월 계획을 확정, 공표하였다(MOTIE, 2020).

글로벌 자원시장 및 자원산업 환경 변화

제6차 해외자원개발 기본계획에서는 향후 자원시장 변화를 다음과 같이 전망하였다.

석유·가스 시장의 경우 온실가스 배출규제로 에너지원의 다변화가 전 세계적으로 확산될 것이지만 2040년까지 석유·천연가스는 전체 에너지 수요의 50% 이상을 점유하는 주 에너지원으로서의 역할을 수행할 것으로 보았다(IEA, 2019). 다만 COVID19와 같은 돌발적 전염병 확산, OPEC 등 자원공급국들의 감산 합의의 불이행, 중동 등 지정학적 리스크 및 저유가 유지에 따른 신규 자원 탐사와 생산 투자 위축 등 시장에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인으로 인한 수급 불균형 및 가격 변동성은 여전히 발생할 것으로 예상하였다. 광물자원 시장은 빠르게 개편되는 신산업 부문(미래차, 로봇 등)의 성장으로 이들 산업과 관련된 원료광물(리튬, 코발트 등) 수요의 급증과 단기적 수급 불균형이 발생 가능하나, 원료물질 대체 등 관련 기술개발 등으로 중장기적으로 수급 및 가격의 상승과 하락이 반복되는 변동성이 확대될 것으로 보았다.

이러한 자원시장 변화에 대응하여 자원산업 또한 다음과 같은 변화가 있을 것으로 분석하였다. 첫째, 석유·가스산업의 경우 셰일자원이 기존 석유산업의 변화를 주도하는 에너지원으로 부상하면서 중동국가의 독점적 시장지배력이 축소되고 수요자의 선택권과 협상력이 강화될 것으로 보았다. 둘째, 세계적인 기후변화 대응 강화로 천연가스의 중요성과 역할 확대를 지적하였다. 특히 국제해사기구(IMO)의 황산화물 오염배출 기준 강화로 중동의 고유황 중질유의 경쟁력은 약화되고, 경질유 수요 증가가 불가피할 것으로 보았다. 셋째, 신산업 분야의 원료광물 수요 확대에도 불구하고 원료자원의 생산과 제도적 규제로 자원 확보

경쟁이 발생할 수 있다고 예상하였다. 남중국해의 영유권 분쟁, 미·중 무역분쟁으로 인한 중국의 희토류광물의 수출 규제 재발 가능성, DR콩고, 인도네시아 등 주요 희유금속 보유 국가들의 원료광물에 대한 수출 통제, 관세 등 과세 강화와 신산업 육성을 위한 미국, 일본, EU 등 주요 희유금속 수요국들의 자원확보 전략 추진으로 신산업 관련 희유금속 광물자원의 경우 자원확보의 불확실성 확대를 예상하였다. 넷째, 자원산업 관리에 있어 디지털 전환(Digital Transformation)의 가속화를 지적하였다. 특히 COVID19 확산에 따른 에너지 및 철, 비철금속 등 일반광물자원의 수요 감소 등으로 인한 공급자 간의 경쟁 심화로 사업자간의 비용 절감, 생산성 향상을 위한 노력이 불가피하며, 자원산업과 ICT기술의 접목을 통한 디지털오일필드(Digital Oil-field), 스마트마이닝(Smart Mining) 기술 확대가 진행될 것으로 보았다.

해외자원개발 성과와 평가

2014년 제5차 해외자원개발 기본계획을 수립 및 시행 이후 세계 자원시장과 자원산업의 침체와 이에 따른 국내 자원개발 공기업들의 사업 수익성 감소 및 재무환경 악화, 그리고 민간기업들의 신규사업에 대한 투자 위축으로 해외자원개발 관련 산업은 전반적인 침체를 벗어나지 못했다. 그럼에도 불구하고 산업통상자원부가 제6차 해외자원개발 기본 계획에 명시한 제5차 해외자원개발 기본계획 수립(2014년) 이후 최근 5년간 있었던 성과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 민간기업의 해외자원개발 투자 유도 및 활성화를 위해 2017년 광물자원 분야, 2018년 석유·가스분야에 대해 “민간-공기업 간 해외자원개발 협의회” 구성을 완료하였으며, 2016년 중단되었던 해외자원개발 용자사업을 2017년 “해외자원개발 특별용자사업”이라는 명칭으로 복원하여 민간기업들의 투자재원 지원을 가능케 하였다.

둘째, 자원개발산업 기반조성의 일환으로 전문인력 양성 및 기술역량의 제고를 위해, “자원개발 특성화대학 2단계 사업”의 추진으로 최근 5년간(2014년 10월~2019년 2월) 대학원 154명, 학부 1,521명의 전문 인력 양성을 지원하였고, 3D 및 4D 탐사가 가능한 해양물리탐사선인 “탐해3호 건조사업”을 2018년 착수하였다.

셋째, 자원안보 역량 강화를 위해 자원안보 비상대응훈련 실시와 함께 석유비축 물량확보(2025년 목표인 101백만 배럴의 95% 달성), 희유금속 수요량 기준 64.5일본 비축 목표를 달성하는 등의 성과가 있었다.

넷째, 자원개발 공기업의 해외자원개발 성과 제고 및 경영 내실화를 위해 2016년 “자원개발추진체계 개선방안”을 마련하였고, 2018년 “해외자원개발 혁신TF” 운영을 통해

개선 권고 등을 발표하는 등 공기업들의 구조조정 방향 제시와 관련 후속 조치를 실시하였다.

이상에서와 같이 부분적 성과가 있었으나, 성과보다는 투자, 정부지원, 산업 생태계 기반 등 전반적으로 많은 문제와 개선해야 할 여러 과제가 있음을 기본계획에서 명시하였는데, 이를 정리하면 다음 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 해외자원개발에 대한 정부 지원의 축소와 자원개발 신규 투자의 위축을 피할 수 없었다. 정부는 해외자원개발 투자 민간기업에 대한 재정 지원을 위해 『에너지 및 자원사업 특별회계』를 통한 자금 융자사업을 진행하여 왔는데, 예산 지원이 2016년 전면 중단되었다. 2017년 “해외자원개발 특별융자사업”으로 재정지원사업을 복원하였으나, 최대 지원비율을 30%로, 사업 실패 시 감면비율을 70%로 축소하여 지원조건이 악화되었을 뿐 아니라 예산 규모도 2019년 367억 원으로 과거보다 크게 감소되어¹⁾ 정책지원 효과가 크게 위축되었다. 또한 다양하게 존재했던 해외자원개발 투자 관련 세액공제제도도 2013년부터 2019년까지 단계적으로 모두 일몰되는 등 기업에 대한 재정 지원이 크게 축소되었다. 이에 따라 민간기업의 해외자원개발 투자가 급감하였으며, 자원개발 사업을 포기하거나 축소한 기업들이 증가하는 등 민간기업의 투자여력이 크게 위축되었다.²⁾

둘째, 정부의 자원 공기업에 대한 구조조정 이행노력에도 불구하고 구조조정이 여전히 지연되고 있다는 점이다. 즉 2016년 <자원개발추진체계 개선방안>, 2018년 민·관이 참여하는 “해외자원개발 혁신TF” 구성을 통한 권고사항 제안에도 불구하고 공기업의 자발적 구조조정은 여전히 지연되고 있는 상태이다. 이에 따라 석유공사의 경우 부채비율이 3,021%('19년)까지 증가하였으며, 광물공사의 경우 완전 자본잠식 상태로 신규 자원 개발 투자가 현실적으로 어려운 상태일 뿐 아니라, 민간기업들과의 협력과 공동투자 등 기존의 민간지원 기능 및 역할 또한 크게 위축되었다.

셋째, 미래 국가 자원안보 역량강화와 리스크 관리를 위한 정책이 미흡했다는 점이다. 해외자원개발관련 정책목표가 도입을 전제로 하지 않은 지분 확보 중심의 <자원개발율>³⁾로 설정되어 해외자원개발물량 중 비상시 도입가능량이 석유·가스 기준 17%에 불과할 뿐 아니라 도입가능물량 또한 '14년 26만b/d에서 '18년 23만b/d로 감소하여 자원안보 리스크가 악화되는 양상을 나타내고 있어, 자원개발과 함께 자원도입, 비축 등을 종합적으로 고려하는 국

가 자원안보 전략 수립의 필요성이 제기되었다.

해외자원개발 추진 목표

<제6차 해외자원개발 기본계획>에 명시된 정책목표는 “국가경제를 뒷받침하는 굳건한 자원안보의 실현”이다. 그리고 이러한 목적의 실현을 위해 ①자원개발 산업의 생태계 활성화, ②에너지 환경변화에 대한 능동적 대처, ③『자원개발』중심에서 『자원안보』로의 정책 전환을 3대 주요 전략으로 설정하고, 각각의 전략에 맞추어 총 9가지의 세부 추진과제를 설정하였다. 이상의 전략과 세부 추진과제를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

자원개발 산업생태계 활성화

공기업 구조조정의 차질 없는 이행

정부는 자원개발 산업생태계의 활성화를 위한 추진과제로 우선적으로 ‘공기업 구조조정의 차질 없는 이행’을 제시하였다. 산업통상자원부는 2018년 “해외자원개발 혁신TF”운동을 통해 자원개발 공기업에 대한 고강도 구조조정의 이행을 주문하였는데, 그 원칙으로는 첫째, 공기업 스스로 고강도 자체 구조조정을 추진하고 정부는 “선 구조조정, 후 정부지원” 원칙하에 자구 노력을 이끌어 내 “국민 부담의 최소화”를 구현하고, 둘째 신규사업 추진 시 “민간기업과 공기업의 동반성장”을 시행하고, 셋째 공기업의 사업 투자 의사결정, 사업집행, 사후관리 등 “사업단계별 투명성과 책임성 강화”를 위한 제도 보완을 권고한 바 있다. 정부는 이러한 원칙에 맞추어 민·관 합동의 “자원공기업 구조조정 점검위원회”를 활용하여 주기적으로 구조조정 상황을 점검하고, 예비타당성 조사, 정부의 출연·출자사업에 대해 정부와의 사전협의, 사업평가, 사업집행, 사후관리 등 전 의사결정 과정에서의 자체심사 투명성과 이사회 책임성을 강화하는 “3중 검증체계”를 정착시키는 것을 추진기로 하였다. 그리고 구조조정 시행과 함께 침체된 자원개발 투자 분위기의 개선을 위해 공기업-민간-정부 협력 구조를 재건하여 New Team Korea를 구현하고, 공기업 국영기업의 이점인 기업신인도와 협상력을 활용, 침체된 민간기업의 투자를 다시 견인하는 중심으로서의 역량 재건을 추진 과제로 명시하였다.

민간의 자원개발 투자 활력 제고

민간기업의 자원개발 투자 관련 정부의 주요 지원수단으로는 융자와 세제지원을 지적할 수 있다. 정부는 민간기업에 대한 정책금융 기능의 강화를 위해 <해외자원개발 특별융자 사업>의 지원 비율과 감면비율에 대한 개선을 추진토록 하였다. 먼저 총 투자액의 30% 이내로 제한되어 있는 융

- 1) 2010년 기준 총 융자예산 규모는 3,093억 원에 달함
- 2) 2011년 66개에 이르던 해외자원개발협회 회원사 수는 2020년 6월 현재기준 25개로 감소함
- 3) 2014년 제5차 해외자원개발 기본계획에서 <자주개발율> 명칭을 <자원개발율>로 변경함

자 지원 비율의 상향 조정, 총 용자액의 70%로 제한되어 있는 실패사업에 대한 감면 비율도 기존의 100% 수준으로 상향 조정을 추진하고, 현재 민간기업으로 제한되어 있는 지원 대상도 민간·공기업 동반 진출 사업의 경우에는 공기업도 용자 지원대상이 될 수 있도록 제도 개선을 추진토록 하였다. 한편 현재 모두 일몰된 해외자원개발 투자 관련 세계 지원제도와 관련하여 자원안보 관련 투자사업에 대해 조세 특례 복원 또한 주요 추진 과제로 명시하였다.

민·관 협력을 통한 동반 성장

탐사사업의 경우 높은 사업 리스크로 인해 민간 참여가 쉽지 않다. 정부는 탐사사업에 대한 투자 확대를 위해 자원안보 효과가 큰 국내 대륙붕 자원 탐사사업에 대해 공기업 출자 지원과 함께, 예비타당성평가와 관련하여서도 탐사사업의 특수성을 반영한 “탐사사업 예비타당성 조사 가이드라인”을 마련토록 하였다. 또한 공공기관이 보유한 탐사정보, 사업정보 등을 통합한 국가탐사DB플랫폼을 구축하여 민간 기업에 정보를 공개함과 아울러 물리탐사 전용 선박(탐해3호) 및 탐사 데이터 처리 장비 등의 산·학·연 공동 활용을 추진토록 계획하였다.

에너지·자원 환경변화에 대한 능동적 대처

에너지·자원 지정학을 고려한 전략지역 자원개발

최근 세계 석유·가스 시장 및 수급환경은 북미 셰일자원의 생산 확대로 공급자 다양화, 미국의 이란 제재 강화와 인도·태평양 전략 추진 등으로 석유·가스 수송 리스크 심화 등 자원안보를 둘러싼 환경 변화가 진행되고 있다 이에 따라 정부는 자원안보 관점에서 중요 전략지역을 설정하고, 다각적인 자원협력 채널의 구축과 협력 활성화를 과제로 설정하였다. 먼저 대상지역 선정 원칙으로 자원 부존·생산 물량 규모, 수송로의 안전 및 지리적 인접성, 미래대비 자체 기술의 경험·축적 가능성 등이 있는 지역을 선정하고, 선정 지역별 중점 협력국가 중심으로 진출 전략을 모색하도록 계획하였다. 이러한 원칙을 기반으로 북미, 중동, 신남방, 신북방 지역을 4대 중점지역으로 선정하고, 이들 각 지역별 지정학적 특성, 시장 특성, 해당국가 관심분야 등을 고려하여, 협력 주체, 레벨 및 접근방식 등에서 차별화된 진출 전략을 수립하였다.

한편 광물자원의 경우는 국내 광물자원 수요기업의 원료 광물의 안정적 확보를 위한 해외자원개발, 장기구매계약 지원 및 공급처 다변화를 위해 협력 네트워크 확대를 추진키로 하였다. 이를 위해 우선 중남미 주요 자원 보유국인 칠레, 브라질, 아르헨티나를 중심으로 동, 리튬의 확보를 추진함과 아울러 동남아·대양주 국가를 중심으로 동, 니켈, 철 등 원료광물 자원과 리튬 등 희유금속 자원의 확보를 위한

정부 간 협력 채널, 지역별 전문기업을 활용하여 공급 안정성을 제고토록 계획하였다.

산업구조 개편에 대응한 원료광물 확보

4차 산업혁명, 기후변화 대응 등 에너지 및 산업정책 변화에 따라 자원 수요도 6대 전략광종(유연탄, 철, 동, 아연, 우라늄, 니켈) 중심에서 신산업 원료(리튬, 코발트, 희토류 등) 중심으로의 패러다임을 전환하여 전기자동차, IoT 가전 등에 사용되는 핵심 원료광물의 선정과 이들 자원의 확보를 위한 종합 로드맵의 수립과 해외자원개발, 전략비축, 장기구매, 선물 및 장외시장 활용 등 국가적 관리체계의 구축을 추진토록 하였다.

대외 리스크 해정을 위한 한반도 자원개발 추진

급변 가능한 남북관계에 대비하여 북한과의 자원개발 협력 기반의 복원과 조성을 위한 다양한 정책 추진 방향을 제시하였다. 먼저 북한 지역에 대한 기 투자사업인 정춘 흑연 광산과 북한 최대 광물자원 부존 지역인 단천 일대의 자원 개발 사업에 대한 단계적 재개를 추진함과 아울러, 중·장기적으로 북한 지역의 석유 및 광물자원 공동 조사를 통해 추가 매장량 확보와 함께 공동개발을 위한 대안을 마련토록 하였다. 또한 남북 자원 협력의 기반이 되는 남북간 매장량 분류 체계 및 용어 등 광업체계 표준화⁴⁾와 함께, 인적, 학술 교류의 단계적 확대와 북한 자원개발 관련 법률, 제도 개선 지원을 위한 연구 등의 추진을 계획하였다.

자원안보 중심의 정책 전환

<한국형 자원안보 점검> 시스템 구축

현재 국내에는 국가 자원안보를 종합적으로 점검하는 체계와 프로세스가 부재한 데, 이러한 시스템 개선과 국가 자원안보상황의 점검을 위해 2020년 하반기까지 자원개발, 도입, 비축, 인프라, 수송 등 자원안보에 영향을 미치는 다양한 요소를 총체적으로 반영한 “국가 자원안보 지표”를 개발, 자원안보 정책 방향 설정에 활용토록 계획하였다. 또한 우리나라의 자원안보 여건, 각국의 정책사례 등의 조사와 함께, 자원개발, 도입, 비축 현황을 종합 진단하여 자원안보의 확충을 위한 실행 계획인 “중장기 자원안보 로드맵” 작성을 추진하고 <자원안보기본법(가칭)>의 제정도 계획에 포함하였다.

4) 북한은 구소련식 매장량 분류 기준(A,B,C1,C2,C3,P1,P2 카테고리)사용으로 국제기준과 상이하며 우리나라는 확보매장량, 추정매장량, 예상매장량, 기대광량으로 구분한다. 또한 한국지질자원연구원은 산업부의 지원을 받아, 국제적 수준에 부합하는 매장량 평가와 경제성 평가 기준 및 절차 등을 마련하는 연구개발 사업을 추진하고 있음

자원안보를 위한 개발-도입-비축 전략 수립

국내외적으로 급속히 진행되고 있는 에너지 전환 및 4차 산업혁명 등 신산업 성장을 반영한 석유, 가스, 광물자원의 향후 수요 변화에 대한 전망을 기초로 하여, 각 자원별 수급과 안정적인 확보 전략을 마련하였다. 석유·가스의 경우 앞서 언급한 4대 전략 지역의 거점 국가를 중심으로 자원개발 협력 및 투자를 진행하고, 중동지역에 과도하게 의존되어 있는(석유: 73.5%, 가스 45%) 도입선의 다변화와 함께, 비상시 물량 확보와 반입 가능 일수의 단축을 위한 대안 마련을 추진토록 하였다. 석유 비축의 경우 비축물량의 추가적 확대와 산유국과의 국내 및 산유국 내 시설을 활용한 공동비축 등의 확대를 추진하고, 가스의 경우 당진, 여수에 LNG 기지의 확대 추진과 동북아 LNG허브에 공기업 외 민간기업의 참여와 트레이딩 활성화를 위한 방안을 마련토록 계획하였다. 광물자원의 경우 민간기업 중심으로 자원개발 투자 주체를 전환시키고, 해외개발 투자 광물의 국내 반입 시 인센티브 부여를 통해 도입을 확대하고, 신산업 원료 광물 수요변화에 대응할 수 있도록 비축물량의 확대를 추진토록 계획하였다.

자원개발 인프라 확충

자원산업의 가장 큰 기술적 변화는 탐사-개발-생산 등 전 공정분야에 걸쳐 진행되고 있는 디지털전환(Digital Transformation)을 지적할 수 있다. 기본계획에서는 이러한 기술 변화에 대응하는 디지털 오일필드, 스마트마이닝 기술 개발과 현장 빅데이터 및 AI기술을 제공하는 스마트 자원개발 플랫폼 등의 차세대 전략기술 개발의 추진하고, 탐사성공률 및 생산효율 제고 등 현장문제 해결형 기술의 균형 있는 개발을 추진토록 하였다.

전문인력 양성과 관련하여서는 기 종료된 자원개발 특성화 대학사업의 후속 사업의 기획과 추진을 통해 대학의 자원개발 전문인력 양성 프로그램을 유지토록 계획하였다. 학부과정의 경우 전공분야별 특화대학을 선정하여 전공 지식과 현장실무 지식의 함양을 추진하고, 대학원 과정의 경우 첨단기술의 습득과 활용이 가능한 현장 고급 전문인력을 양성하는 프로그램 운영을 계획하였다. 또한 재직자 교육과정의 경우, 해외자원개발협회, 한국지질자원연구원 등 기존 교육 프로그램 운영기관 간의 협력을 통해 전문화, 다양화된 고숙련 실습 교육을 운영하도록 계획을 마련하였다.

결언 및 시사점

이상에서 ‘제6차 해외자원개발 기본계획’의 수립 배경과 추진 과정, 그리고 정책 목표 및 주요 추진과제들을 살펴보았다. 검토 결과 급변 공표된 기본계획에서 1차부터 5차까

지의 기존 기본계획과 다른 몇 가지 차별성과 문제점들을 확인할 수 있었는데 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기본계획의 목표와 내용에서 자원 안보의 중요성이 강조되었다는 점이다. 자원안보의 중요성은 “국가 경제를 뒷받침하는 굳건한 자원안보의 실현”이라는 정책목표에서도 확인할 수 있으며, 추진 과제로 제시된 새로운 자원안보 지표의 개발, 자원 개발-도입-비축의 종합적인 자원안보 전략 수립 등에서도 잘 나타나 있다. 자원 안보는 국가 운영, 국민경제 발전에 있어 가장 기본적 전제라 할 수 있다. 하지만 본 계획 수립의 근거가 되는 법률이 『해외자원개발사업법』이고, 본 법에 따르면 기본계획 수립의 목적이 “해외자원의 합리적 개발을 위한” 것이라 법 제4조에 명시되어 있다. 이러한 법적 근거와 달리 “자원 안보”를 계획의 궁극적 정책목표로 설정하고, 해외자원개발 성과 지표가 아닌 “자원안보 지표”의 개발을 추진 과제로 설정하는 것이 과연 계획 수립 관련 근거 법률의 목적에 부합하는 것인지에 대해서는 의문이 남는다.

둘째, 기존 해외자원개발 정책 수립 시 선정한 8대 전략광종과 자주개발율⁵⁾이라는 성과지표가 6차 계획에서는 모두 사라졌다는 점을 지적할 수 있다. 2001년 1차 해외자원개발 기본계획 수립 시부터 수입 규모, 가격 변동성 및 산업적 중요성 등을 고려하여 석유, 천연가스, 석탄, 우라늄 등 에너지 자원과 철광석, 동, 아연, 니켈 등 광물자원을 8대 전략광종으로 선정하였고, 이들 광종을 대상으로 자주개발율의 제고를 정책 목표로 혹은 성과의 모니터링 지표로 설정⁶⁾하여 왔다. 급변 계획에서는 8대 전략광종 대신 신산업 원료인 희유금속 중심의 핵심 원료광물의 확보 중요성을 강조하고 있으며, 이들 광종의 경우도 해외자원개발을 통한 원료 자원 확보가 아닌 비축과 안정적 구매를 통한 확보에 정책적 중심을 맞추고 있다. 문제는 기존의 8대 전략광종과 관련된 국내 정유 및 정·제련산업이 이미 세계 최고 수준의 규모를 갖추고 있으며, 이들 광종의 수입규모가 전체 자원수입의 대부분을 차지하고 있어 이들 원료자원의 조달에 장애가 발생할 경우 막대한 산업 및 국민경제적 손실이 발생될 수 있음에도, 이들 자원이 아닌 미래 희유금속 원료자원의 확보에 정책적 중심을 맞추어 계획을 수립하는 것이 과연 적절한 것인지 의문이 든다. 게다가 해외자원개발 성과를 모니터링할 수 있는 새로운 지표가 제시되지 않은 상태에서 기존의 자주개발율이라는 지표마저 폐기하여 향후 해외자원개발의 성과에 대한 피드백과 모니터링이 불

5) 제5차 기본계획에서는 “『자주』라는 명칭 때문에 국내 도입되는 자원량으로 오해를 초래” 할 수 있다는 이유로 <자주 개발율>이라는 명칭을 <자원개발율>로 변경

6) 제5차 해외자원개발 기본계획(2014)에서는 정책목표가 아닌 자원개발의 성과를 모니터링하는 장기 전망지표로 활용

가능하게 된 점 또한 문제로 지적할 수 있다.

셋째, 우리나라의 해외자원개발 투자의 중심이 되었던 자원공기업에 대해 구조조정의 이행에 대한 정책적 강조를 지적할 수 있다. 최근 COVID-19 확산에 따른 국제적 경기 침체와 자원가격 폭락으로 자원공기업의 경우 향후 극심한 경영 어려움의 발생이 예상되고 있으며, 특히 광물자원공사와 석유공사의 경우 자본잠식 위험에 노출되어 있다. 이러한 상황에도 불구하고 기본계획에 나타난 자원공기업에 대한 정책방향으로 “선 구조조정, 후 정부지원”을 통한 자구노력에 대한 강조, 구조조정 이행상황에 대한 점검, 그리고 책임성과 투명성을 강조하는 의사결정 시스템의 정착 등 고강도 구조조정에 대한 내용이 크게 강조되어 있다. 자원 공기업의 부실투자 문제에 대한 점검과 재발 방지는 중요한 과제임이 틀림없으나, 비정상적인 국내외 경제상황을 고려한 기업회생과 투자기능 복원을 정책적 우선순위에 두는 유연하고 탄력적인 정책적 대응 방향을 제시하지 못한 점은 아쉬움으로 남는다.

넷째, “민간기업의 투자 활력 제고”를 주요 정책 과제로 제시하여 민간부문의 역할을 강조하고 있다. 과거 해외자원개발 투자의 주요 플레이어였던 자원공기업들의 신규투자 침체에 대한 대안으로 정부는 민간투자 활성화를 제안하고, 이를 위해 “해외자원개발 특별용자사업”에 지원비율의 상향 조정과 감면 비율의 확대 등의 제도적 개선을 추진할 것을 밝히고 있다. 또한 현재 일몰된 해외자원개발 관련

다양한 조세특례제도의 복원 혹은 새로운 제도 신설 등도 추진할 것을 계획하고 있다. 정부 재정을 통한 특별용자와 세제 지원은 민간기업 투자 유인의 중요한 수단임에는 틀림없다. 하지만 2019년 기준 367억 원에 불과한 용자예산 규모를 고려할 경우, 수출입은행 등 타 공적은행의 자원개발 관련 다양한 금융상품의 개발과 지원 프로그램을 제안하지 못한 점과, 투자위험 보증 확대를 위한 보증상품 개발 관련 대안을 계획에 포함시키지 못한 점은 향후에도 보완이 필요할 것으로 보인다.

사 사

본 연구는 산업통상자원부(MOTIE)와 한국에너지기술평가원(KETEP)의 지원과제(No. 20172510102240)로 수행되었습니다.

References

- Ministry of Trade, Industry and Energy, 2020. *The 6th National program for Overseas Resources Development*, 32p.
- International Energy Agency, 2019. *World Energy Outlook 2019*, 785p.

김 대 형

현재 한국지질자원연구원 책임연구원
(本學會誌 第57卷 第1号 參照)

김 유 정

현재 한국지질자원연구원 북방지질자원전략센터 센터장
(本學會誌 第56卷 第4号 參照)