

石油事業基金小考

夫 太 煥 (動力資源部 石油政策課長)

1. 國際石油市場의 변화와 基金

70년대의 1·2次 석유위기가 우리에게 준 교훈은 石油의 안정확보에 대한 최초의 國民政 共同認識을 하게 한 것이었다.

메이저등 전적으로 他力에 의존하던 石油 供給體系가 OPEC 산유국들의 國際石油市場에서의 지위확보로 전반적으로 붕괴되는 과정이 비교적 장기간에 걸쳐 진행되고 있음에도 우리는 人的, 物的, 精神的인 면에서 이같은 새로운 사태의 변화에 대한 대응을 소홀히 해왔다.

79년의 제 2차 석유위기로 우리는 드디어 所要石油 절대 物量이 위협을 받게되는 엄청난 충격을 경험하게 되었고, 이같은 충격은 所要石油의 안정확보에 대한 우리 스스로의 노력에 구체적인 당위성을 부여하였다.

그 당위성에 대한 공동인식이 바탕이 되어 石油備蓄事業의 추진을 위하여 石油備蓄基金이, 2차위기의 다른 하나의 모습이었던 國際油價의 多元化 現狀에 대응하기 위하여 石油安定基金이 각각 설치·운용되어 왔으며,

'83년 國際油價의 最初 하락시에는 장래 再反勝에 대비한 緩衝機能과 에너지 消費節約 支援 財源으로의 기능이 안정基金에 補充되었고, 계속된 國際 石油市場의 안정은 우리에게 장기적인 石油需給安定기반의 구축에도 노력의 일단을 할 수 있는 여유를 주어 國內外 油田開發事業을 본격적으로 지원할 수 있는 개발基金이 신설·운용되어 왔다.

이와같은 石油事業基金의 전개과정을 한마디로 표현하면, 國際 石油市況의 변화가 우리에게 投影된 모습이 곧 바로 石油事業基金에 나타났다고 할 수 있을 만큼 兩者는 밀접한 관계의 軌를 형성하고 있다.

지난 해 하반기이후 OPEC의 종래의 가격유지 정책

에서 시장확보 정책으로의 전환을 계기로 전개되고 있는 國際油價의 急落이라는 또하나의 변화를 맞아 다시 石油事業基金의 대응모습은 어떠해야 하나에 대한 관심이 지대하고 그에 대한 論難 또한 활발하다.

이 小考는 이같은 論難의 대강을 정리하고, 그에 대한 분석과 향후의 정책방향 등에 대한 개인적인 견해를 밝혀 論難의 진정에 다소라도 도움이 되게 하고자 하는 데에 그 뜻이 있다.

2. 基金의 성격과 實體

石油事業基金은 石油의 수급 및 가격안정과 石油開發事業을 효율적으로 추진하기 위하여 설치한 것으로 石油事業法 제17조의 2는 그 설치목적을 明示하고 있다.

이같은 목적을 달성하기 위한 基金조성의 財源으로서 同法 제17조의 3은

- (1) 석유수입 또는 석유 판매시에 석유 輸入業者 또는 석유精製業者로부터 징수하는 收入金
- (2) 國際原油價格의 현저한 차이로 인하여 국내 석유精製業者가 취득한 차등 利潤中에서 징수하는 收入金
- (3) 한국 石油開發公社法 제23조 1項 4號의 規定에 의한 納入金
- (4) 第17條의 6의 規定에 의한 借入金
- (5) 基金의 運用으로 생기는 收益金

으로 규정하고 있으나, 실제로는 (1)의 석유輸入時 석유輸入業者 또는 석유精製業者로부터 징수하는 收入金과 (5)의 기금運用收益金만이 基金造成財源이 되고 있으며, 이를 더욱 壓縮하면 (1)의 規定에 따라 석유輸入時 석유輸入(精製)業者가 납부하는 일정액의 收入金이 곧 石油事業基金이 되고 있는 것이다.

石油輸入(精製)業者가 납부하는 收入金의 源泉은 정부

가 국내油價를 결정하면서 同 收入金만큼 石油 販賣價格에 반영함으로써 얻어지는 收入이다. 이 收入은 정부의 油價결정시 原價項目으로 사전에 반영됨으로써 얻어지는 것이 기본이겠으나, 실제로는 油價가 決定된 후 原油單價, 換率, 國際金利 등 原價項目이 油價에 반영된 基準과 다르게 변동(下落)함으로써 油價에 반영된 이익보다 초과로 발생하는 收益이 그 源泉이 되는 경우도 많다.

따라서 國際油價의 하락으로 原油導入單價가 油價에 반영된 單價보다 낮게 되어 그 차이를 石油基金으로 흡수할 경우에는 단순히 FOB單價의 差額뿐만 아니라 FOB單價 下落에 수반되는 附帶費 등의 하락으로 인한 利益도 당연히 收入金의 源泉이 되는 것이다.

이 收入金を 基金으로 징수하지 않는다면 그만큼 국내 油價를 하향조정하여 소비자 가격이 하락케 될 것인 바, 收入金의 부담이 결국 소비자에게 轉嫁된다는 점에서 附加稅, 特消稅 등 擔稅와 그 성격이 비슷하다.

附加稅, 特消稅 등이 租稅法律主義에 따라 稅目과 稅率 등이 법률로써 規制되고 있음에 대하여 石油事業基金은 徵收對象, 徵收比率 등을 大統領令에 위임하고 있다. 이는 法律보다 시행령이 보다 탄력성을 부여한다는 점에서 앞에서 언급한 대로 基金의 설치와 운용이 기본적으로 外生의인 國際石油市場의 변화에 어떤 모습으로든지 지배를 받는다는 것을 단적으로 보여주는 또하나의 일면이긴하나, 한편으로 租稅法律主義가 요구하는 公正, 嚴格, 明瞭性을 확보하기 위하여 종전의 石油事業法 施行令은 收入金의 徵收와 그 최고한도를 구체적으로 정하여 가급적 시행에 있어 보다 엄격한 接近을 하도록 하였다.

즉 收入金의 징수를, 備蓄, 開發, 安定基金으로 구분하고, 各 基金의 최고징수액 한도를 정하여 備蓄基金은 수입석유 1배럴당 1달러40센트, 開發基金은 10센트, 安定基金은 3달러50센트 범위내에서 징수할 수 있도록 하였고, 이같은 취지는 지난 5월 19일자 개정된 3개 基金의 石油事業基金으로의 통합을 주요 내용으로 하는 石油事業法 施行令中 改正令에도 이어져 최고 징수액은 수입석유 1리터당 12센트에 해당하는 금액의 범위내로 그 한도가 계속 규정되고 있다.

石油事業基金制度가 운용되기 시작한 79. 7 이래 수차례에 걸쳐 조정된 收入金의 징수규모의 기준은 石油事業基金으로 추진되는, 예컨대 備蓄事業 등의 추진에 소요되는 자금의 규모를 기준으로 하기보다는, 제 2차 석유위

기 이후 '81末까지 지속된 國際油價의 多元化 時期에는 국내油價를 결정하는 基準原油價 이하의 原油를 도입하는 業者의 이득 즉, 基準原油價와 低價導入 原油價와의 차액을 收入金으로 정하여 이를 高價 原油導入會社의 손실을 補填하는 기준에서, 83. 3 國際原油價의 최초 하락 때에는 國際原油價 하락분중 約 30%만을 국내油價에 반영하고 일부는 關稅로 吸收하였으나, 나머지는 향후 油價의 재반등에 대비한 완충기능의 수행을 위하여 基金으로 留保하여 이를 財源으로, 83. 4 국내油價조정 이후 금년 2. 20日 國際油價의 대폭하락에 따른 국내油價 조정 시까지 換率상승 등에 따른 油價上向조정요인이 해소되는 기준에서, 基金收入金의 징수규모가 결정되어 왔다.

한마디로 石油事業基金은 어떤 사업의 수행을 위해서라기보다 국내油價의 안정을 위하여 통제범위밖에 있는 油價變動要因—原油價, 換率, 國際金利 등—의 변화에 따라 발생하는 損益을 補填 또는 還收하는 기준에서 조정·운용되어 왔으며, 그 과정에서 기준설치目的인 석유의 수급 및 가격안정을 효율적으로 이룩할 수 있었다고 평가된다.

이와같은 관점에서 볼 때 지난 3. 29日 제 2차 국내油價조정 이후 國際油價하락세의 지속에 따른 국내原油導入 複合單價 하락분을 국내油價에 반영치 않고 關稅 및 基金으로만 흡수함으로써 基金징수규모가 原油導入單價와 거의 같은 수준까지 이르게 되고 있는 현상에 대하여도 우리는 계속해서 石油의 수급과 가격안정을 위하여 불가피하다는 論理的 根據가 견지되어야 하리라 본다. 그것은 國際油價가 急落하면 할수록 再反騰의 시기는 빨라질 것이요, 國際油價가 아무리 低價로 형성되더라도 에너지多消費型 産業構造를 溫存시키거나, 에너지消費節約 氣風이 헤이되도록 할 수 없는 것이며, 요즘의 國際市況에 맞추어 국내油價가 形成되는 경우 그것은 바로 石油 소비를 조장하는 정책의 轉換을 의미하기 때문에 다른 주요 경쟁상대국의 油價수준보다 不利하지 않은 정도로 국내油價를 유지하고, 나머지는 基金이나 關稅로 留保하는 것이 장기적으로 石油의 수급과 가격안정에 기여할 수 있기 때문이다.

이상에서 기술한 石油事業基金의 성격과 그 實體를 다시 정리해 보면,

• 石油基金은 石油輸入(精製)業者로부터 石油輸入時에 징수하는 收入金이며, 그 源泉은 정부가 결정하는 國內

油價에 반영함으로써 얻어지는 收入(益)이다.

• 基金은 최종 소비자에 轉嫁된다는 점에서 租稅와 같은 성격이기 때문에 公正, 嚴格, 明瞭性이 요구된다.

• 基金의 징수규모는 실제로 國內油價 原價요인의 변화에 따라 발생하는 損益의 補填 또는 回收의 수준에서 조정되어 왔으며, 이 과정을 통하여 基金設置목적인 석유의 수급과 가격의 안정을 기할 수 있었다.

• 이같은 의미에서 基金의 조정은 곧 가격의 조정과 같다.

• 최근 基金의 징수규모가 原油導入單價와 같은 수준이 되고 있음에도 같은 논리가 적용되어야 하며, 그것이 곧 장기적으로 석유의 수급과 가격의 안정을 이루는 방편이다.

3. 基金用途의 虛實

石油事業基金의 성격이 租稅의 그것과 비슷하다고 앞에서 언급하였다. 租稅에 의한 財政의 용도가 예산으로써 國會의 審議를 거쳐 성립됨에 대하여 石油事業基金의 용도는 石油事業法 제17조의 4에 다음과 같이 한정하고 있다.

- (1) 石油의 비축·저장·수송 시설
- (2) 石油開發事業
- (3) 原油의 差等價格과 石油製品가격의 平均화로 인하여 石油製정업자에게 발생한 손실의 補填
- (4) 石油製品의 품질관리사업
- (5) 기타 大統領令이 정하는 에너지資源開發事業

同法시행령 제16조는 法에 규정한 各號의 사업을 더욱 細分化하여 용도를 구체적으로 명시하고 있고, 특히 제 5號의 에너지資源 開發事業은 83. 3 國際油價하락시 留保한 緩衝 財源의 활용이 가능하도록 石油의 수급안정을 위한 에너지利用合理化 事業, 石炭産業 및 電源開發事業으로 明示하였다가 지난 5. 19 자 시행령개정시에는 가스事業, 에너지鑛物資源開發事業, 精油施設現代化事業, 에너지節約技術 開發事業 및 代替에너지 開發事業을 추가하고, 종전에 없던 餘裕資金의 운용규정을 신설하여 基金에 일시적으로 여유자금의 있을 때에는

- (1) 銀行法에 의하여 인가를 얻은 金融機關 또는 특별법에 의하여 설립된 은행인 金融機關에의 預入
- (2) 國債·公債·한국은행통화안정 증권법에 의한 安定證券 또는 제 1號의 규정에 의한 금융기관에 직접

발행하는 債券의 買入

(3) 재정자금에의 預託으로 운용하도록 하였다.

이와같은 에너지資源開發事業의 확대와 餘裕資金운용규정이 母法인 石油事業法에 부합되는 것인지의 興否가 論難이 될 수 있으나, 가스事業등 새로 추가된 사업은 모두 에너지 資源開發事業의 범주에 포함되는 것이며, 餘裕資金의 운용규정은 基金의 造成時點과 使用時點 사이에 발생하는 일시적인 餘裕기간 동안의 資金運用 근거를 명시한 것으로, 國際油價의 하락에 따른 基金造成 규모의 증대와 備蓄事業의 신축적 운영으로 인한 불가피하게 발생될 것으로 예견되는 餘裕資金의 適正管理를 위하여 필요한 조치라고 판단된다.

한편 石油事業法과 同施行令에 명시된 基金의 용도를 앞에서 언급한 基金의 성격과 實體에 비추어보면, 그리고 지금까지 基金의 운용상황에 비추어보면, 基金의 용도는 역시 從屬變數에 지나지 않음을 알 수 있다. 그것은 單位當 기준징수액과 그에 따른 기준의 총 조성규모는 基金의 용도사업의 수행을 위한 소요자금의 규모에 의하여 결정되어온게 아니라 석유의 수급과 가격의 안정이라는 基準에서 決定·運用되어 왔기 때문이다.

실제로 '83. 3 國際油價하락에 따른 國內原油導入單價 하락분중 30%는 國內油價에 반영하고, 나머지는 장래의 대비를 위하여 基金 및 關稅로 留保한 이후, 換率상승등으로 인한 國內油價 인상요인의 해소를 위하여 '83. 10 경우는 備蓄基金 中 일부를, 83. 12 경우는 安定基金으로 留保分 1.72\$/B를 0.55\$/B로 대폭·하향조정하여 油價완충기능을 하도록 한 바 있고, 그나마 85. 3에는 原油關稅의 5%에서 1%로 하향조정을 함과 동시에 安定基金 잔여분 0.55\$/B도 모두 사용하여 83. 3 留保했던 財源인 基金 및 關稅로 지난 2. 20 제 1차 國內油價調整時까지 거의 3年間을 國內油價조정 없이 안정적인 石油類 價格을 유지할 수 있었다.

이와같은 國內油價의 안정을 기준으로 石油事業基金을 조정·운용해 온 결과, '83. 3 당시 基金으로 造成되는 資金으로 지원키로 된 사업중 에너지利用合理化 事業에 대한 지원만이 현재까지 존속되고 있고, '83~'84년에 걸쳐 石炭産業에 약480億원, 電源開發事業에 1,000億원, 水力發電事業에 420億원을 지원한 바 있는 에너지資源開發事業에 대하여는 앞에 언급한 대로 國內油價 안정을 위한 石油安定基金의 하향조정내지 消滅로 인하여 85 이

래 지원이 중단되고 있는 상태이다.

이같은 과정으로 보아 石油事業法 및 同 시행령에 규정된 基金用途事業에 대한 基金의 실제 사용과 지원은 상당히 可變的이며, 國內油價의 안정에 어떤 영향을 주지 않은 범위내에서 운용될 수 밖에 없다는 데에 그 한계가 있다.

따라서 國內油價의 안정수준 유지에 대한 어떠한 수단과 장치가 확보되지 않고서 基金의 용도를 기준으로 石油事業基金의 운용을 논하는 것은 어느 의미에서 徒勞에 불과할 지 모른다. 더구나 國內油價의 安定을 결정하는 요인들—國際油價, 換率, 國際金利 등이 모두 우리의 통제 밖의 外生的 요인이며, 이들 요인의 변화로 어떤 부담이 발생될 경우 그 부담을 價格이외의 방법으로 해소할 수 있는 수단과 장치가 있을 것 같지 않음을 생각하면 더욱 그렇다고 할 수 밖에 없다.

4. 基金의 造成과 운용방향

정부는 지난 3. 29자 國內油價 2次조정시 그 이후에 國際油價가 계속 하락하여 國內導入單價도 하락할 경우 그 하락분은 원칙적으로 基金등으로 흡수한다는 원칙을 밝힌 바 있다. 이에 따라 5. 31자로 그 이후의 導入單價 하락으로 인한 이익가운데 原油單價하락에 따른 原油關稅 缺陷分의 보전을 위한 原油關稅率을 12%에서 15%로 상향조정하는 데 소요되는 財源을 제외한 나머지를 모두 基金으로 흡수하여 基金징수규모를 종전의 1.92\$/B에서 9.04\$/B로, 7.4자는 그 이후의 하락분을 감안하여 이를 다시 11.29\$/B로 크게 조정하였다.

이 징수규모는 그 算出 기초가 된 國內原油導入 複合單價 11.75\$/B로 앞으로도 계속하여 우리 所要原油가 도입될 경우에는 큰 변동이 없이 같은 규모가 유지될 것이나, 國際石油市場의 변화에 따라 導入複合單價가 변동하거나, 換率·國際金利 등 기타 요인이 변화하여 損益이 발생할 경우, 또는 현재의 國際油價가 상당한 장래까지 같은 수준으로 유지되리라는 어떤 可視的인 전망이 가능하여 주요 경쟁상대국이 현재의 國際油價水準에 맞추어 自國의 油價를 조정하고, 우리도 그에 따라 國內油價를 조정할 경우, 현재의 基金徵收규모는 그만큼의 幅만큼 조정되는 것이 불가피하다.

그런데 이들 基金징수규모를 결정하는 요인중에는 어느 하나의 요인도 固定되지 않고 모든 요인이 예측불허

로 可變的이라는 데 문제가 있다. 動態的인 요인에 지배되는 事象에 靜態的인 事象을 直結하는 것은 무리가 될 수 밖에 없다. 따라서 可變的인 요인의 전개결과가 어떤 구체적인 사실로써 나타날 때 비로소 靜態的인 事象을 연결하는 지혜가 필요하다. 여기서 動態的인 요인에 의한 事象이 곧 基金의 造成이요, 靜態的인 事象은 基金의 용도라고 본다면 현단계에서 基金의 용도를 지나치게 논의하는 것은 현명하다 할 수 없다.

정부는 國際油價하락세가 지속되어 基金 조성규모가 크게 증대될 것으로 전망됨에 따라 이에 대한 일반의 관심이 集中될 것에 대비하고, 基金 활용의 효율성을 제고하기 위하여 지난 5. 19자로 石油事業法 시행령을 개정하여 石油事業基金의 管理·運用體系를 대폭 정비한 바 있다.

종전에 基金을 비축·개발·안정으로 구분 징수하여 基金相互間의 轉用이 不可하여 基金의 彈力的運用이 불가능하던 것을 石油事業基金으로 一元化하여 國際石油市場의 변화에 動態的인 대응을 가능하게 하였고, 基金管理의 효율화를 위하여 基金管理運用 指針의 수립과 이 지침에 따른 基金運營計劃과 수립함과 동시에 基金運用審議會를 설치하여 基金運用 指針과 運營計劃 등을 심의케 하였으며, 앞에서 언급한 바대로 一時 餘裕資金의 운용 규정을 신설하는 외에 에너지資源 開發事業의 용도를 확대하였다.

따라서 앞으로 石油事業基金은 이같은 체계에 의하여 管理·運用될 것이며, 법령이 정한 용도에 따라 사용될 것이나, 기본적으로 石油事業基金은 石油의 수급과 가격의 안정을 위한 기능을 본래적으로 내포하고 있으므로 基金의 용도와 사용에 지나치게 비중을 둠으로써 本末이 顛倒되는 전개와 결과가 되지 않도록 하는 지혜가 필요하다.

지난 國際油價의 上昇시기에 그 上昇에 따른 부담을 價格이외에 다른 선택의 여지가 없었던 것 처럼, 國際油價의 하락에 따른 이익은 결국 油價안정을 위하여 언제든지 필요한 경우에 가격에 반영될 수 있도록 하여야 하며, 이같은 전개과정에서 確保된 可用財源은 장기적인 油價안정화에 기여할 수 있도록 에너지 소비절약과 이용합리화에 보다 重點的으로 활용되어야 하리라 생각한다. □