

해외석유정보

본란은 해외석유산업에 대한 동향과 정보를 파악하기 위하여 석유협회 홈페이지 (www.oil.or.kr)에서 연재중인 석유정보다이제스트 내용을 발췌하여 실은 것이다.

- 편집자 주 -

환경세 도입의 속임수와 함정

- 주의하지 않으면 소비세 실패를 되풀이할 수도 -

정부세조 증기 답신의 핵심내용

환경세의 도입으로 석유업계의 숨통이 서서히 조여지고 있다. 지구온난화대책추진대강령(地球溫暖化對策推進大綱領)에서는 온실가스를 제1약속기간인 2008~2012년에 1990년 대비 6% 감축한다는 교토의정서상의 국제공약을 3단계로 나눠 단계적으로 진행시킨다고 계획하고 있다. 그러나 제1단계인 2002~2004년이 내년으로 종료되고 지구온난화방위대책의 실제 효과는 거의 나타나지 않고 있어 현재로서는 교토의정서의 약속이행이 의심스럽다. 제2단계 이후의 두드러진 시책중 하나가 경제적 수단의 하나인 세제활용, 즉 환경세 도입이다. 정부세제조사회(政府稅制調査會)가 지난 6월 17일에 공표한 증기답신(中期答申)

도 환경세에 대해 언급하고 있다. 비용증가를 초래하고 국제경쟁력을 저해하는 세금부과에 대해 산업계의 반대가 뿌리 깊지만, 지구환경을 지키기 위해서라는 대의명분에는 정면으로 거스리기가 어려운 실정이다. 단지, 같은 환경세라 하더라도 내용이나 목적은 가지각색으로 환경이라는 이름을 빌린 재원확보책이라고 밖에 생각되지 않는 것도 있다. 환경성(環境省)은 탄소량에 맞춰서 화석연료에 과세하여, 세수를 에너지절약 기술개발 등의 재원으로 쓰는 탄소세적인 환경세를 2005년에 도입하려는 생각이다. 하지만 앞으로 주의하지 않으면 석유에만 부과해버린 소비세와 마찬가지로 기존의 세금을 유지한채 환경세를 그대로 부과할지도 모른다.

정부세제조사회의 증기답신은 고이즈미 총리의 자문에 따라서 중장기적인 세제의 방향성을 제언하고 있다. 내용을 살펴보면 정부 세출액의 반밖에 세수로 조달할 수 없는 재정난을 배경으로 세출절약과 증세기조를 포함한 강경한 입장이다. 환경문제의 대응에 대해서 기본적인 고려방향과 검토시 유의사항을 구체적으로 지적하고 추가설명까지 하면서 현 실정을 설명하여, 도입에 대한 논의가 드디어 본격화 될 것 같은 기색이 짙다. 환경문제는 세제면에서의 대응을 폭넓은

관점에서 검토해 나갈 필요가 있다는 것이 정부세조의 기본적인 사고방식이다. 특히 지구온난화문제로서는 규제적 수단이나 자주적 추진과 함께 경제적 수단인 세계활용의 필요성을 호소하고 있다. 세계면 대응을 검토할 경우 유의사항은 우선 「공적 서비스의 재원조달이라는 조세의 기본적인 기능에 비춰 고려할 때 특정 정책목적에 세제를 활용하는 것」이다. 또한 「정책목적이 실현됨에 따라서 세수가 체감(遞減)돼 나간다고 하는 성격」을 문제시하고 있다. 「환경부담 원인자에게 추가적인 부담을 지움에 따라 발생하는 세수를 지구온난화대책 등의 환경대책을 위해 사용해야 할지, 「일반재원으로 할지 목적세 또는 특정재원으로 할지」도 논의해야 한다. 그리고 「환경세 도입을 검토할 때는 국민에게 널리 부담을 지우게 되기 때문에, 국민의 이해와 협력을 얻을 수 있는 것이 불가피. ...오염자부담의 원칙(PPP)에 의거해 계속해서 폭넓은 관점에서 검토한다」라고 권고하고 「지구온난화문제에 대해 세계면에서의 대응을 검토할 경우에는 휘발유세, 경유거래세, 석유석탄세등 기존의 에너지 관계 각종세금 등과의 관계에 대해서도 검토해야 한다」라고 제안하고 있다.

다만 우려할 것은 「개별간접세」에 대해 언급한 부분으로 「개별간접세는 소비세가 도입된 당시 정리·간소화된 배경이 있다. 그렇지만 라이프스타일의 다양화, 경제의 서비스화 등 사회정세의 변화를 고려하여 지방의 과세 자주권 활용도 포함시켜 새로운 과세 가능성을 검토하는 것도 필요」라는 문장을 집어 넣어, 도입시에 반드시 개별간접세를 조정하는 것은 아니라면 일부러 다짐이라도 하듯이 보이기 때문이다. 에너지관련 각종 세금의 조정을 예상하고 있으면 생각지도 않는 함정에 빠질지도 모른다.

환경세의 조기도입 가능성

지구온난화대책 때문에 환경세 도입이 필요하다면 국민의 이해를 전제로 “넓고 얇게”(국민대다수에게 부

과하되 부담은 크지 않도록) 부과하는 것이 수순일 것이다. 지구환경대책은 국민전체가 수익자이기 때문이다. 그러나 중기답신에서는 환경세 검토는 폭넓은 관점에서 진행시킨다는 애매한 표현으로 그치고 있는 것이 어쩐지 수상적이다. 주안점은 오히려 소비세의 두자리수 세율인상이다. 마찬가지로 국민에게 “넓고 얇게” 부과하는 것이라면, 특별히 일부러 환경세와 소비세를 따로하지 않더라도 소비세수의 일부를 환경대책으로 돌리면 좋다. 그런데 현재 상태로서는 대폭적인 소비세 인상 및 징수에 대한 국민적 합의를 얻는 것은 쉽지 않다. 고이즈미 수상이 현정권하에서 소비세를 늘려 징수하지 않는다는 불명확한 태도를 보이는 것도 이 때문일 것이다. 따라서 우선 환경대책의 대의명분을 세워 환경세를 도입하고 그 후에 소비세를 “넓고 얇게” 부과하는 장치가 점차 형성되는듯한 분위기도 있다. 이러한 경우에는 특정재원의 성격이 짙은 환경세의 도입이 오히려 빨라져 화석연료는 한방에 당할지도 모른다.

중기답신의 「보충설명」은 지구온난화대책을 위해서는 「시장 메커니즘을 통해 외부비용의 내부화를 꾀하는 경제적 수단이 유효」하다고 하고 조성조치, 배출권거래, 예치제 등 여러 경제적 수단 중에서 특히 「세·과징금」을 가장 중요시하고 있다. 「오염행위에 대하여 금전적 부담을 요구하는 것도 있고, 오염자 부담원칙(PPP)의 취지에 적합하다」라는 이유때문이다. 「시장 메커니즘을 통하여 각 주체가 가장 효율적인 대책을 선택하기 위해 다수의 오염원이 있더라도 사회전체로서 가장 적은 비용으로 해결할 수 있다는 장점」이나 「오염감축을 위한 지속적인 인센티브」를 강조하고 「기술개발에도 장기적으로 긍정적인 영향을 준다」라고 높게 평가한다. 따라서 「세계면의 대응을 검토할 경우 경제적 수단인 익숙한 분야(예컨대 배출원이 많고 배출감축을 위한 지속적인 인센티브가 필요한 분야)에는 세·과징금의 장점 및 특징이 적절히 발휘되도록 검토해야 한다」라고 주장하고 있다. 환경세도입을 재촉하는 장치가 여러 개 눈에 띈다.

지금 일본은 교토의정서 제1약속기간의 목표달성이 위태로운 상황에 있다. 일본의 온실효과가스 배출량은 2000년도 기준으로 1990년도를 8%나 웃돌고 있다. 따라서 제1약속기간의 목표달성을 위해서는 1990년대비 14% 가량의 감축이 필요하다. 지난해 3월에는 지구온난화대책추진대강령을 수정하고 제1단계가 끝나는 2004년에는 결과를 평가하여, 제2단계(2005~2007년), 제3단계(2008~2012년) 전에 필요한 추가대책을 강구하여야 한다. 그 때에 환경세 구상이 새롭게 가장되어 부각될 공산이 크다. 지구온난화대책추진대강령에 따르면 「세·과징금 등 경제적 수단은 다른 수단과 비교를 해나가면서 환경보전상의 효과, 거시경제·산업경쟁력 등 국민경제에 미치는 영향, 여러 외국에서의 저항 현상 등의 논점에 대해 지구환경보전상 효과가 적절히 확보되도록 국제적인 제휴도 신경쓰면서 여러 범위를 계속해서 종합적으로 검토한다」고 되어 있다. 그러나 환경성을 비롯하여 경제산업성, 국토교통성 등 각 성청(省廳) 차원에서도 환경세·탄소세 구상을 검토하고 있어, 2004년도의 세계 개정을 계기로 단숨에 부상할 가능성도 있다.

예를 들어 환경성 중앙환경심의회가 지난해 6월에 정리한 온난화대책세제의 방향성으로는 제2단계인 2005년 이후는 CO₂배출감축을 주목적으로 하는 온난화대책세를 도입하도록 제안하고 있다. 과세대상은 석탄, 석유, 천연가스 등 모든 화석연료이고 방식은 화석연료 상류과세, 화석연료 하류과세, 배출량 과세 이렇게 세개의 선택안을 제시했다. 환경성이 최근 마련한 환경세안은 이 방향에 따른 것이고, 세수는 환경대책을 위한 특정재원이다. 이에 따르면 휘발유의 과세액은 10 당 2엔상당이라고 하니 상당히 부담이 증가한다. 만약 이러한 환경세안이 구체화될 경우, 현행과세와 어떻게 조정될지가 문제일 것이다.

석유세제의 재검토 진행여부

환경세도입과 합쳐서 현행 석유세제가 재검토되어

세액이 그만큼 잘 조정되면 석유세제의 모순해소로 연결된다. 그러나 그렇게 잘 진행될지는 의문이다. 석유에는 수입단계에 원유·석유제품관세, 석유석탄세가 부과되고 소비단계에는 도로정비 특정재원인 휘발유세, 경유거래세, 석유가스세가 부과되며, 공항정비 특정재원인 항공기연료세가 과세되고 있다. 2003년도의 과세액은 4조8,900억엔으로 세금을 포함한 석유제품에 이중과세 되고 있는 소비세 7,600억엔을 더하면 총액은 실제로 5조6,500억엔이나 된다.

세금에 세금을 과하는 이 tax on tax의 모순이 생긴 것은, 1989년 4월에 3%의 소비세가 도입된 당시 휘발유나 경유가 도로정비의 특정재원이었기 때문이다. 전기세나 가스세를 비롯하여 물품세는 모두 폐지되고, 주세(酒稅)나 담배세, 요리음식세 등도 소비세분이 인하여 조정과세 되었다. 하지만 석유만은 5개년 계획으로 결정된 도로재원을 줄일 수 없다해서 소비세가 그대로 부과되어 버렸기 때문이다. 1997년 4월에 소비세가 5%로 인상된 이후 이중과세의 모순이 더욱 확대되어 오늘날에 미치고 있다. 1996년도 자민세제개정대강령에서는 「개별간접세의 방향에 관해서 ... 어떻게 적절한 조정을 포함해서 종합적으로 검토한다」라는 단서가 붙어있을 수 있었지만 그 후는 감감무소식이다. 현재로서는 소비세는 커녕 환경세마저 추가부담 될수도 있는만큼 방심할 수 없다.

우선 2002년으로 기한이 종료된 도로정비 5개년 계획은 2003년도 이후 새로운 계획이 시작되었고, 잠정세율도 5년간 연장하기로 이미 결정되어 버렸다. 따라서 환경세가 특정재원으로서 도입될 경우 그 만큼을 개별간접세에서 순조롭게 조정받을 수 있는지는 불투명하다. 자칫하면 소비세 단순부과의 같은 실수를 되풀이 할 지도 모른다. 더구나 그 후에 예상되는 소비세의 대폭증수에 tax on tax의 모순이 더욱 확대될 우려가 있다. 2003년도 세계개정은 천연가스수요전환이나 그린(green)화를 추진하는 대책재원으로서 석유세가 석유석탄세로 짜 바뀌어졌다. 이것도 환경세와의

조정을 복잡하게 할 요인이다. 내년 4월부터 소비세의 총액표시가 의무부과되고, 소비세의 대폭 인상을 감추게 하는 장치도 정비됐다.

세계의 이상(理想)은 공평, 중립, 간소이지만 석유세제는 여러가지 장치가 복잡하여 간소화는 커녕 점점 더 복잡한 양상으로 치닫고 있다.

(Oil Report 2003. 7. 7)

일, 경제산업성, 휘발유 신규격 결정

- 개정 품질확보법시행규칙 시행 -

경제산업성은 지난 8월 21일, 고농도 알코올함유연료의 휘발유 자동차용 판매를 금지하기 위해 휘발유 강제규격과 시험방법 등을 정한 개정 품질확보법시행규칙(省令)을 공포, 관보에 고시했다. 개정시행규칙(성령)은 현재 8개항목인 휘발유 규격(강제규격)에 ①산소함량이 1.3%이하인 것 ②에탄올이 3%이하인 것을 추가해 10개항목으로 개정했다. 예전의 0.01%이하로 한 황함량 규격을 「0.005%이하」로, 메틸알코올이 검출되지 않는 것으로 한 항목에서는 메틸알코올을 「메탄올」로 개정했다.

경유규격의 황함량도 현행 0.05%를 「0.005%이하」로 개정했다. 이밖에 휘발유, 경유, 등유의 증류성상 시험방법과 휘발유의 각 규격항목에 관한 시험방법을 규정했다.

휘발유수입업자의 신고관계의 경우 이전의 수입신고는 통관시까지 하역지를 관할하는 경제산업국장에 제출한다고 되어 있으나, 제출시기를 「통관일후 7일을

넘지않는 기간」으로 변경했다.

(연료유지신문 2003. 8. 23)

주요국의 해외자주개발 정책에 대한 석유업계와 정부의 관계

제3편 프랑스

프랑스정부는 제1차 세계대전을 통해 「전략물자」로서의 석유의 중요성을 인식하고 국영석유회사 프랑스 석유(후의 Total사)와 Elf사를 설립하였다. 양사는 프랑스정부로부터 유전의 이권을 획득하기 위한 자금제공(탄화수소보조금제도)과 외교적 지원을 받아 아프리카, 북해 등에서 대규모 석유개발프로젝트에 성공하였다.

Total과 Elf가 국제 경쟁력을 갖춘 기업으로 성장하고 유럽 전체적으로도 석유시장 자유화의 흐름이 전개됨에 따라 프랑스정부는 1986년에 탄화수소보조금제도를 폐지하고 1990년대에 들어 양사의 정부보유주식을 순차적으로 매각하여 민영화하였다. Total은 Elf와 벨기에의 PetroFina를 매수하여 현재의 TotalFinaElf로 되었다. 또한 정부는 동사의 「황금주」를 계속 보유하여 경영상 중요한 결정사항에 대한 거부권을 행사하였지만 2002년 7월 프랑스정부는, 유럽사법재판소가 2002년 6월에 내린 「EU 가맹국 정부의 자국석유기업의 황금주 보유는 위법」이라는 판결을 받아들이는 의향을 발표하였다. 현재 프랑스정부는 TotalFinaElf의 해외유전개발사업에 대한 지원제도를 실시하지 않고 있다.

(1) 프랑스정부가 석유개발사업에 관심을 갖게 된 배경 · 경위

- 프랑스정부는 제1차 세계대전을 통해 함선, 항공기, 전차, 육상병 및 물자수송과 같은 부분에 대한 군사 기술의 혁신과 수반하여, 「석유」를 문자 그대로 무기, 탄약과 마찬가지로 「전략물자」로서 인식하기에 이르렀다.
- 프랑스는 전략물자인 석유를 확보하기 위해 독일이 이라크에 보유하고 있던 석유이권의 일부를 전승국으로서 몰수하고 이를 바탕으로 1923년에 국책회사「프랑스석유회사」(CFP : Total을 거쳐 현재 TotalFinaElf)를 설립하였다.
프랑스정부는 이후 프랑스석유회사의 주식을 단계적으로 사들여 이를 국영기업화 하였다. 대신 프랑스정부는 프랑스석유에 외교와 식민지영역을 근거로 특권적으로 아프리카 및 중동지역에서의 석유이권을 주었다.

(2) 프랑스정부의 석유개발에 대한 관여방법과 성과

(관여방법)

- 프랑스석유에 대한 지원은 첫째 「출자에 의한 자금제공과 경영권의 취득」, 둘째 「자국의 식민지 또는 세력권에 있어서 우량한 석유이권의 취득을 위한 지원」과 같은 형태를 취하였다.
- 프랑스정부는 국영석유회사 CFP를 보유하고 있지만 미국, 영국계의 7대 메이저에 대항하기 위해 별도로 국영기업 RAP사 및 SNAP사를 석유 탐사국과 각각 1965년, 1969년에 통합하여 국영 석유기업 Elf(프랑스정부가 전체 주식의 67% 소유)를 설립하였다. 국영기업 RAP사 및 SNAP사는 프랑스 국내 남서부에서 발견된 가스전 개발을 위해 제2차 세계대전 직전에 설립되었다. 한

편, 석유탐사국은 식민지(주로 알제리)에 대한 석유개발을 추진하기 위해 제2차 세계대전 후에 별도로 설립된 것이다.

- 제2차 세계대전 이후에 프랑스정부의 국영석유기업에 대한 해외탐사지원은 「탐사의 성공여부에 따른 지불변제 조건에 따라 용자금 또는 보조금 제공」이라는 형태를 취하였다. 프랑스정부의 국영석유기업에 대한 「탐사단계」 및 「개발 · 생산단계」의 직접조성제도(1985년 시점)의 개요는 아래 표와 같다. 이러한 직접조성제도는 1986년에 폐지되었다. 한편, 프랑스정부는 국영석유기업에 의한 「이권취득 및 유전매수」에 대한 직접조성은 실시하지 않았다.

〈표 1〉 프랑스정부의 국영석유기업에 대한 직접조성제도

제도	탐사단계	개발 · 생산단계	
	「탄화수소보조금」	자금조달 (자기자금제외)	시중차입
보조대상	CFP, SNEA 등 프랑스 정부가 인가한 관련기업	정부의 채무 보증	없음
보조비율	5할	생산원유의 국내도입	특별한 규정 없음
금리	없음		
상환조건등	탐사성공시 그 정도에 따라 정부와 대상 기업간의 교섭에서 수익납부의 조건을 결정		
감면조치	탐사실패시 변제를 면함		
특별부담금	없음		
민간측대응	대상기업의 자기부담		
재원	석유제품징세의 특별회계		
성공례	알제리 육상, 가봉근해 등		

(지원 결과)

- 「탄화수소보조금」은 1951년에 창설되어 프랑스 국내 탐사에 대한 보조금 및 프랑스 국영석유기업의 해외탐사 보조금으로 지출되었다. 1959년부터 1973년까지 동 보조금의 지출액은 약 42억

프랑에 이르렀다. 1974년 이후의 지원제도는 탐사개발기술개발에 대한 보조금(국립석유연구소에 대한)과 국내탐사보조(1984년 까지)로 탐사에 대한 보조금 지출은 없었다.

(TotalFinaElf 사의 연혁)

- 프랑스정부는 제1차 세계대전 후인 1924년에 이라크 유전권익의 유지, 관리를 목적으로 국책회사 프랑스석유(후의 Total사)를 설립하였으며 1929년부터 동 회사에 대한 정부출자를 시작하였다. 또한 제2차 세계대전 후인 1965년에는 프랑스정부의 전액출자로 ERAP사를 설립하였다. 동사는 1976년에 Elf사로 재편되었다.
- Total과 Elf는 프랑스정부로부터의 출자와 보조금에 의한 자금제공과 유전권익 취득을 위한 강력한 외교적 지원에 따라 프랑스 구식민지를 중심으로 적극적인 탐사·개발활동을 실시하였다. 이 결과, 양사는 콩고 및 가봉 등지의 유전개발에 성공하였고 1970년대부터 북해의 대규모 유전개발에 참가하여 미국, 영국의 메이저에 버금가는 규모로 성장하였다.
- 프랑스정부는 Elf의 주식을 1986년부터 순차적으로 매각(단계적 민영화)하여, 1996년에는 정부의 소유주는 황금주(골든 셰어) 만 남게 되었다. 또한, 프랑스정부는 Total 주식의 비율을 1992년 31.7%에서 1996년에는 황금주의 1%까지 내렸다. 정부가 보유한 양사의 주식매각은 민간으로의 주식분출에 따라 산업 활성화에 기여하고 해외사업 추진에 있어 보다 자유로운 활동을 도모한다는 목적이었다. 그러나 프랑스정부의 황금주 보유로 양사에 임원을 파견하고 외교와 국방상의 이유로 회사의 중요한 경영상의 결정에 대한 거부권을 갖고 있다.

- 민영화된 Total은 1999년에 벨기에의 Petrofina사와 합병하여 TotalFina사로 재편되었으며 2000년 2월에 Elf와 합병하여 TotalFinaElf사가 되었다. TotalFinaElf는 노르웨이를 중심으로 하는 유럽지역 제2의 원유생산기업으로, 아프리카의 나이지리아와 앙골라 지역에서도 원유를 생산하고 있다. 현재 ExxonMobil, Royal Dutch Shell, BP, ChevronTexaco와 함께 세계 5대 메이저 이다.

(3) 프랑스정부가 석유개발에 대한 직접적인 지원을 중단한 배경

- 프랑스정부는 군사목적과 경제정책 등에서 미국과 영국의 7대 메이저에 대항하기 위해 자국 국영석유기업의 해외진출에 관여해 왔지만 1970년대부터 1990년대 전반에 걸쳐 아래의 두 가지 이유로 정부에 의한 관여는 폐지되었다.
- 첫 번째 이유로, Total 및 Elf의 기업 규모가 확대되어 구 7대 메이저와 버금가는 업체로 성장하여 충분한 국제경쟁력을 갖춘 기업으로 성장한 것을 들 수 있다. 프랑스정부의 외교상·식민지정책상의 지원과 더불어 북해와 기타 지역에서의 대규모 유전 발견이 큰 성공이 배경이다.
- 두 번째 이유로, 1980년대부터 서서히 진전되어 1992년부터 본격화된 EU(유럽연합)의 시장통합과정에서 정부에 의한 자국의 민족자본 또는 국영기업에 대한 우대정책이 제한 또는 금지된 것을 들 수 있다.(최종적으로 프랑스정부는 2002년 7월에 유럽사법재판소가 내린 「EU가맹국 정부에 의한 자국 석유기업의 황금주 보유는 위법」이라는 판결을 받아들이는 의향을 발표하였다.)