

해외자원개발 분야 조세특례 필요성 및 효과

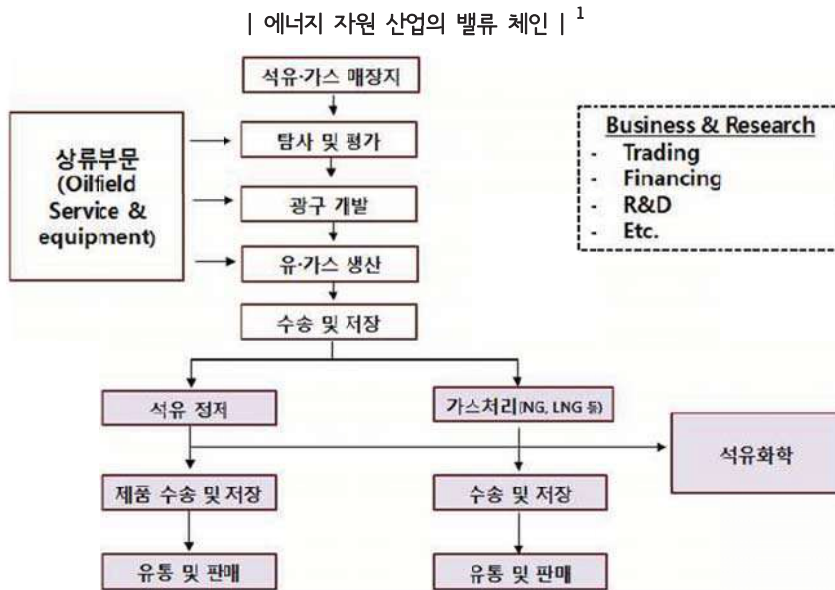
삼일회계법인
도이회 상무

1. 해외자원개발의 성격 및 중요성

1. 해외자원개발의 성격

해외자원개발사업법에서는 해외자원개발을 국외에서 광물을 단독개발, 합작개발, 기술용역 제공, 개발자금융자의 방법에 따라 개발(개발을 위한 조사 및 개발에 부대되는 사업을 포함한다)하는 것으로 규정하고 있다.

석유, 가스 등 에너지 광물을 포함한 자원산업은 상류부문과 하류부문으로 구분된다. 광권 취득 후 탐사작업을 통해 광물을 찾아내고 개발하여 생산하는 활동을 상류부문으로 구분하고, 생산된 광물을 수송, 정제 및 판매하는 과정은 하류부문이라 분류한다.



1 에너지경제연구원, 해외자원개발의 국내 경제산업 효과분석, 2013

4. 해외자원개발 분야 조세특례 필요성 및 효과 | 도이회

상류부문은 기술집약적이며 사업적 네트워크가 중요하고 리스크가 높은 산업인 반면 하류 부문은 대규모 설비가 요구되는 장치산업이며 상대적으로 사업 리스크는 작은 특징을 갖는다. 통상 저유가 시기에는 하류부문의 수익성이 상류부문보다 높게 나타난다. 반대로, 고유가 시기에는 상류부문의 수익성이 하류부문보다 높게 나타난다. 대표적인 수직계열화 기업인 엑손 모빌의 2008년부터의 부문별 이익을 살펴보면 2000년 초반부터 2014년 까지의 고유가 시기에는 상류부문의 이익 비중이 압도적으로 높다. 그러나 그 이후 최근의 저유가 시기에는 하류부문의 이익이 더 높은 비중을 차지한다. 이익 비중의 변동은 대부분 상류부문의 이익 변동에서 발생한다. 2014년에서 2016년 사이, 하류부문의 이익은 3,045 백만달러에서 4,201 백만달러로 증가하였다. 동일기간 상류부문의 이익은 27,548 백만달러에서 196백만달러로 매우 큰 폭으로 감소하였다. 동일기간 부문별 이익의 최대값은 상류부문의 경우 35,402 백만달러이고, 하류부문의 경우 13,190 백만달러이다. 부문별 이익의 최소값은 상류부문의 경우 196백만달러이고 하류부문의 경우 1,781 백만달러이다. 이는 상류부문이 리스크가 높은 반면 초과이익이 그만큼 크다는 것을 보여준다.

| 엑손 모빌 부문별 이익 및 상류부문 비중(단위 : 백만\$) | ²

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
상류	35,402	17,107	24,097	34,439	29,895	26,841	27,548	7,101	196
하류	8,151	1,781	3,567	4,459	13,190	3,449	3,045	6,557	4,201
상류부문 비중	81%	91%	87%	89%	69%	89%	90%	52%	4%

자원개발사업에는 상류부문, 하류부문 외에도 많은 연관된 산업 분야들이 참여하게 된다. 자원개발기업이 모든 연관 산업 분야를 자체적으로 보유하기는 어렵다. 또한 연관 산업들은 대부분 기술 집약적이고 전문 고임금 고용자들이 종사하고 있기 때문에 대부분의 자원개발기업에서는 연관 산업 분야를 자체적으로 수행하기 보다는 아웃소싱 등 외부 의존을 선호한다. 예를 들어 유전개발의 장비도 매우 고가인데 반해 자원개발 사업은 개발 환경마다 요구되는 장비의 수준이 다른 경우가 많아 자원개발기업에서 이를 보유하기보다는 필요 시 임대하여 사용하는 경우가 대부분이다. 이 때문에 상류부문에는 많은 서비스 기업들이 참여하게 되었으며, 중요한 산업 분야로 발전하고 있다.³

상류부문의 핵심 분야들은 대부분 최첨단의 기술력을 가진 산업들이 관여하고 있다. 최근에는 극지와 오지, 초심해 등으로 개발환경이 매우 열악한 광구들이 확대되면서 상류부문의 산업에 더욱 높은 기술력들이 요구되고 있다. 또한 광구개발에는 많은 위험이 따른다. 한 번의

2 에너지경제연구원, 해외자원개발의 국내 경제산업 효과분석, 2013

3 에너지경제연구원, 해외자원개발의 국내 경제산업 효과분석, 2013

실수가 대형 사고로 이어져 해당 기업에 막대한 손실을 일으킬 수 있다. 이 때문에 오랜 신뢰관계를 가져온 기업을 협력업체로 선정하는 것이 일반적이며 이는 곧 프로젝트 수행경험이 없으면 시장진입이 어려운 환경들을 조성하고 있다.

자원을 채굴하여 사용하기 위해서는 탐사·개발·생산과정을 거치면서 수많은 산업들이 참여한다. 이 산업은 크게 자원 탐사 및 채굴에 필요한 설비나 장비를 제작하는 산업, 기술과 전문 노하우를 갖고 이러한 장비와 설비를 이용하여 탐사·개발·생산과정에 서비스를 제공하는 산업, 그리고 광구의 구축과 관련 장비들을 수송, 설치하고, 채굴된 자원을 수송, 저장, 유통하는 물류 및 인프라 산업, 자원개발의 사업화에 필요한 사업평가, 사업중개, 금융, 보험, 정보 등의 서비스를 제공하는 산업들로 구성되어 있다. 이같이 하나의 자원을 개발, 생산하기 위해서는 다양한 산업들이 탐사·개발·생산과정에 참가하고 있다.

해외자원개발 사업은 성공률이 낮으며, 투자가 대규모로 이루어지고 회수기간 역시 장기간이 소요된다. 탐사, 개발, 생산의 단계를 거치는데 10년 이상이 걸리기 때문에 리스크가 매우 높은 사업으로 분류된다. 자원개발산업은 일반적으로 탐사, 개발시설 건설, 생산에 이르기까지 수십억 불이 소요되는 대규모의 자금이 필요한 산업이다. 또한 자원의 발견에서부터 생산까지 10년 이상이 소요되는데, 해당 기간 동안 지속적인 투자가 이루어져야 사업 성공을 기대할 수 있다. 사업이 성공한다 해도 탐사시작부터 약 8~15년이 소요되어야 투자회수가 가능해진다.

생산된 자원의 국제가격, 생산국의 정치 및 사회적 환경에 따라 사업의 변동성 역시 매우 크다. 투자 유치국의 상황 변동에 따라 진행되고 있는 사업 및 진행 예정 사업은 큰 영향을 받게 된다. 또한 기술적, 상업적 리스크에도 노출되어 있다. 기술적 리스크에는 탐사단계에서의 기술적 한계와 생산단계에서의 예상치 못한 생산량 감소 등의 문제가 있다. 또한 국제유가 및 환율 변화, 급격한 인플레이션 등의 상업적 리스크의 사례가 있다. 그러나 사업 성공 시 그에 따른 수익성 역시 매우 높은 산업이다.

2016년 포춘지 글로벌 기업 순위 10위 이내에 주요 에너지 기업 6곳이 포함되어 있다는 사실에서 에너지 자원 개발 산업의 수익성이 높음을 알 수 있다. 이 중 2위, 3위, 4위는 각각 스테이트 그리드, 차이나내셔널 페트롤리움, 시노펙 그룹으로 스테이트 그리드의 경우 중국 국영 전력회사이고, 차이나내셔널 페트롤리움과 시노펙 그룹은 중국의 메이저 석유 에너지 기업이다.

4. 해외자원개발 분야 조세특례 필요성 및 효과 | 도이회

| 포춘 선정 글로벌 500대 기업 중 상위 10기업 |

순위	기업	매출액	비고
1	월마트	4,821 억 3,000 만달러	
2	스테이트 그리드	3,296 억 100 만달러	전력 에너지 기업
3	차이나내셔널 페트롤리엄	2,992 억 7,100 만달러	석유 에너지 기업
4	시노펙	2,943 억 4,400 만달러	석유 에너지 기업
5	로열더치셸	2,721 억 5,600 만달러	석유 에너지 기업
6	엑슨모빌	2,462 억 400 만달러	석유 에너지 기업
7	폭스바겐	2,366 억 달러	
8	도요타	2,365 억 9,200 만달러	
9	애플	2,337 억 1,500 만달러	
10	브리티시 페트롤리엄	2,259 억 8,200 만달러	석유 에너지 기업

또한 자원개발 산업은 높은 수익성뿐 아니라 연관 산업에 대한 파급효과 역시 가지고 있다. 기계산업에 대하여는 개발·생산설비 등 자원개발관련 기계장치에 대한 설계, 제작산업의 활성화, Platform, 배관망 등의 설치·운영 기술 및 각종 기계장치 등에 대한 소재산업의 활성화의 효과가 있으며 건설산업에 대하여는 자원의 개발·생산 및 부대사업에 필요한 토목사업 등 건설사업의 활성화, 그리고 건설에 필요한 건설기자재 수요증가로 인한 건설사업 기반 강화 및 건설 기자재 해외 수출로 인한 외화획득의 효과가 있다. 그 외에도 생산물에 대한 수출수요의 증가로 해상, 육상 등 수송산업의 활성화, 자원개발자금 조달 및 운용과 관련 은행의 Financing 기능 강화 및 구축물, 수송선 등의 대규모 보험수요 창출로 금융·보험산업의 활성화 등의 파급효과를 기대해 볼 수 있다.

2. 해외자원개발의 중요성

세계 자원 개발 및 수급 상황이 급변하며 에너지 안보에 대한 각국의 경쟁 및 투자가 심화되고 있다. 에너지 안보에 대해서는 수용 가능한 가격 수준에서 필요한 에너지의 공급 가용성(IEA, 2001), 합리적인 가격을 통한 안정적이고 적절한 에너지 공급(Bielecki, 2002), 적절한 가격에 충분한 에너지 공급량을 유지할 수 있는 상황(Yergin, 2006), 국민생활, 경제 및 국방에 필요한 양의 에너지를 수용 가능한 가격에 확보(IEEJ, 2011) 등의 여러 가지 정의가 존재한다. 그러나 에너지 안보는 가격의 적정성과 충분한 에너지 공급 충족이 전제되며, 에너지 가격의 급격한 변동과 에너지 공급 교란 요인이 에너지 안보의 위협 요소임은 공통적인 견해이다.

에너지 안보의 위협요인으로는 첫째로 자원분포의 편중을 들 수 있다. 원유 소비의 경우 아시아태평양, 북미, 유럽지역에서 79.5%의 소비가 발생하지만 해당 지역의 원유 매장량의 경우 24.1%에 불과하다. 특히 우리나라가 속한 아시아-태평양 지역의 경우 소비량의 33.6%를 차지하지만 보유 매장량의 경우 2.5%에 불과하다. 이러한 상황에서 자원이 편중된 자원부국의 정치적 불안과 투자여건의 악화가 심화되고 있다. 자원 매장지역 대부분의 국가가 장기 집권, 내정 불안, 국경 분쟁, 테러위험으로 불안정한 상황에 놓여있다.

자원매장지역뿐 아니라 자원매장지역에서 우리나라까지의 에너지 수송로가 분쟁 지역화 됨에 따라 공급 차질 위험이 커지고 있다. 호르무즈 해협은 우리나라 석유수입 중 85%가 통과하는 지역으로 중동 지역 분쟁 시 봉쇄의 위험이 있으며, 말라카 해협의 경우 중동에서 아시아로의 최단 항로로 중국과 주변국의 영유권 분쟁 지역이다. 수송로 위험의 경우 중동, 아시아지역 간 에너지 수송량 증가 및 주요 해협에서의 분쟁 발생으로 과거에 비해 위험도가 높아졌다.

에너지 안보의 다른 위협요인으로는 국제 가격의 높은 변동성에 있다. 1,2차 오일 쇼크는 물론 2000년대 이후에도 2003년 이후의 지속적 상승 및 2008년의 가격 급등 및 글로벌 금융위기 후의 가격 급락 등 석유 등 에너지 자원의 가격은 높은 변동성을 가져왔다. 이러한 높은 변동성에는 세계 경제 여건에 따른 원유 수요/공급의 변화와 금융시장의 변동성 확대 등이 있다.

이러한 상황에서 세계 최강대국인 미국과 중국은 에너지 자급률이 80~90%에 이르는 높은 수준임에도 에너지를 국가의 주요 아젠다(National Agenda)로 설정해 신중하게 접근하고 있으며, 특히 산업의 발전으로 석유 수요가 지속적으로 증가하고 있는 중국의 경우에는 과감한 투자로 자국 에너지개발기업의 규모를 각각 세계 1,2,3위로 팽창시키며 에너지 수급의 안정성을 확보했다.

우리나라와 마찬가지로 자원빈국이자 제조업 중심 국가인 일본은 동일본대지진 이후 화석연료 의존도 급증으로 자원 확보가 중요한 문제로 대두되었다. 일본 경제산업성에 따르면 2014년 일본 해외 석유·가스 지분 생산량이 역대 최고치를 기록함에 따라 석유·가스 자원개발률이 2012년 22.1%에서 2013년 23.3%, 2014년 24.7%, 2015년에는 27.2%로 점진적으로 상승하고 있다. 또한 유연탄, 동광, 철광 등 주요 광종의 자원 개발률이 60%를 상회하고 있다. 이들 선진국은 우리나라에 비해 자원 수급상황이 안정적임에도 에너지 자원 확보 정책을 적극적으로 진행함에 따라 에너지 관련 기업도 자원 확보를 위한 투자를 증가시키고 있는 상황이다.

일본은행에 따르면 일본기업의 해외자원개발 관련 투자액은 2010년 4조 2,691억엔에서 2014년 11조 4,006억엔으로 2배이상 증가한 것으로 나타났으며, 일본 최대 석유기업이자 국영기업의 역할을 수행하는 INPEX(일본국제석유개발주식회사)는 석유·천연가스에 대한 투자를 2010년 2,445억엔에서 2014년 10,450억엔으로 4배 이상 확대하였다. 2015년에는 소폭 감소한

4. 해외자원개발 분야 조세특례 필요성 및 효과 | 도이회

9,873억엔 이지만 여전히 높은 수준이다. INPEX는 2016년 3월 말 기준 확인매장량 32.6억 boe를 보유하고 있고, 생산량은 514천 boe/d에 이르고 있으며, 2020년대 초까지 생산량 1백만 boe/d를 목표로 하고 있다. 일본 정부의 지원은 저유가 상황에서도 지속적으로 증가하였는데, 경제산업성 (METI)의 해외자원개발 광권 확보를 위한 예산은 2014년 이후 줄곧 증가하고 있다. 2016년에는 718억엔을 배정하여 당시 역대 최대 규모라고 보도가 되었으나 2017년에는 이를 능가하였다. 현재 일본의 국내·외 자원개발 예산은 1천억엔을 상회하고 있다.⁴

중국의 경우에도 고속성장에 따른 에너지수급 문제를 해결하기 위하여 2000년대 초반부터 적극적으로 해외자원개발을 추진하기 시작해 2010년 이후에는 7~800억 달러 수준의 투자 규모를 유지하고 있다. 중국 경제의 고속 성장에 따라 중국의 에너지 소비가 2000년에서 2010년까지 연평균 9.45%에 달할 정도로 급증하였다. 이에 에너지 수입의존도 문제가 발생하자 2000년대 초반부터 적극적으로 해외자원개발을 추진하였다.⁵

중국의 석유수입의존도는 1997년 23.2 %에서 2007년 52.3%, 2013년 60%에서 2016년 65.4%로 급증하였다. 이에 따라 2009년에서 2016년 사이에 중국 국영석유기업들은 북미 셰일자산 지분 매입 및 영국, 북해, 중동, 아프리카 등의 지역에서 활발한 해외자원개발 활동을 전개하여 그 동안 해외 석유자산의 최대 인수자였다. 특히 2012년에는 중남미 지역의 석유분야 개발 붐에 힘입어 페루, 콜롬비아, 에콰도르, 베네수엘라 등 중남미 지역에 집중적으로 진출하였다. 공격적인 투자의 결과로 중국의 해외 에너지 자원 생산량이 꾸준히 증가하고 있으며, 국영기업인 CNPC, Sinopec, CNOOC 등이 메이저급의 에너지기업으로 성장하였다. 최근에는 원유뿐만 아니라 천연가스 확보에도 주력하고 있다. 2017년 1분기에는 CNPC의 아부다비 Adco 광구 매입 (17.7억달러), CEFC China Energy의 아부다비 육상광구 매입(0.9억달러)의 매입 사례가 있다.

이와 같이 에너지 안보의 중요성으로 인해 주요 국가들은 정부의 적극적인 지원정책을 통해 자원개발산업을 육성시켜왔다. 프랑스, 이탈리아의 경우 100여년에 걸친 정부의 전폭적인 지원 하에 세계 주요 메이저 에너지기업을 육성시켰다. 프랑스의 경우 EU의 국영기업에 대한 지원금지 원칙에 따라 1986년 폐지 전까지 탐사단계에서 투자비의 50%까지 성공 불용자를 실시했다. 원칙적으로 무이자 용자이며 실패 시에는 상황이 면제되었다. 개발 및 생산 단계에는 정부 출자를 통해 자금을 조달했다. 이탈리아는 세계 2차대전 후 국가경제 재건을 위한 자원확보를 목적으로 1953년 2월 10일, 100% 정부출자의 국영탄화수소공사 ENI(Ente Nazionale Idrocarburi)를 설립하고, 탐사비용의 40%를 정부보조금으로 지원하였으며, 1990년 정부의 재정적자 감소를 목적으로 한 국영기업(ENI, AGIP, SNAM 등) 민영화 프로그램을 발표하기 전까지 자국기업의 해외지원개발 활동에 대한 재정지원을 실시했다.⁶

4 한국석유공사, 일본의 석유개발 동향, 2016

5 전국경제인연합회, 한중일 해외자원개발 비교(FKI ISSUE PAPER), 2016

6 국가개정운용계획 에너지 분과위원회, 2016~2020년 국가개정운용계획 에너지 분야 보고서, 2016.11

우리나라는 제조업 중심 국가로, 총 부가가치 대비 제조업 비중은 2014년 기준 30.3%이다. 이는 1970년의 17.5%에서 확연히 증가한 수치로, 동기간 세계평균 부가가치 대비 제조업 비중이 25.7%에서 16.5%로 축소되고 있는 추세와 역행하고 있다.⁷ 또한, 2011년 ~2014년의 기간 동안 우리나라의 주력 제조업은 ICT(22.2%), 자동차(11.5%), 화학(11.5%), 1차금속(10.6%), 석유정제(10.3%)로 에너지 광물 자원이 근간이 되는 산업이 대부분임을 알 수 있다.⁸

이러한 점을 고려해 볼 때, 에너지 광물 자원의 안정적인 확보는 우리나라 경제환경에서 매우 중요한 요소이다. 그러나 우리나라는 그 동안 작은 공급불안에도 매우 민감하게 반응할 수 밖에 없었고, 외부적 변화가 생길 시 감내하기 어려운 피해를 입어 왔다. 에너지 자원의 안정적 확보가 가장 중요한 국가이지만 우리나라는 자원빈국으로, 자체 개발 및 외부에서 확보한 자원의 양이 절대적으로 부족하기 때문에 외부 충격에 취약할 수 밖에 없었다.

2015년의 에너지 수입액은 1,027억 달러로 총 수입액의 23.5%를 차지했다. 이 중 석유의 수입 비중은 71%였고, LNG 수입 비중은 18.3%였다.⁹ 우리나라는 세계 9위의 에너지 다소비 국가로, 석유 소비량의 경우 세계 9위, 원유 수입량은 세계 5위였으며, LNG 수입량의 경우 세계 2위를 차지하였다. 에너지 수입액은 2009년도 글로벌 경제 침체를 제외하고는 지속적인 상승 추세에 있다. 그러나 2012년 세계은행이 발표한 고유가에 대한 취약성 수준(Vulnerability to higher oil prices)은 한국이 5.7로써 중국(3.0)과 일본(2.7)에 매우 높은 수준을 나타냈다.¹⁰

에너지 자원과 관련된 큰 변화는 드문 일이 아니었다. 1차 및 2차 오일쇼크에서부터 2000년대 이후만 해도 2008년 글로벌 금융위기와 2011년의 리비아 사태, 그리고 미국의 셰일가스 혁명 등 에너지 자원 수급과 관련된 큰 변화는 끊임 없이 일어나고 있다. 그러한 변화 때마다 우리나라는 에너지 자원 수급 변동으로 인한 국내 산업의 충격을 고스란히 감내하여야만 했으며 그러한 충격들은 국내 산업의 중요한 위협 요소로 존재하고 있다.

1배럴당 평균 석유 가격은 2015년 1월대비 2016년 1월에 36% 감소 하였고 2017년 1월에는 2016년 1월 대비 78.6% 증가하는 양상을 보이며,¹¹ 짧은 기간에도 매우 높은 변동성을 보이는 특성이 있다. 이에 더해 국제정세에 따른 환율변화가 크게 나타나는 한국의 외환시장 상황을 고려할 경우 국내에서 체감하는 자원가격의 변동성은 더욱 높아질 것으로 추정된다. 이러한 자원가격의 높은 변동성은 변동 방향에 무관하게 한국 경제에 큰 위협으로 작용하고 있다.

7 현대경제연구원, G7 국가와 한국의 산업구조 변화와 시사점, United Nations Statistics Division-National Accounts

8 OECD, STAN Database, UNIDO Statistical Databases

9 에너지경제연구원, 에너지통계월보 제 32 권 3 호, 2016.3

10 Masami Kojima, World Bank, Vulnerability to higher oil prices, 2011. 6

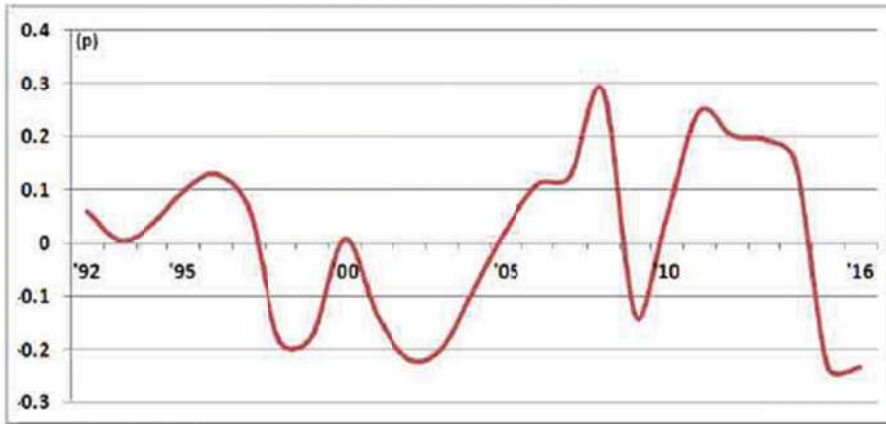
11 국가에너지통계 종합정보 시스템, 에너지수급동향 2017년 4월호

자원확보 경쟁이 심화되고 있는 상황에서 국내 경제의 에너지 자원 수급 안정 및 변동에 대한 내성을 갖추려면 해외에 존재하는 자원에 대한 개발을 적극적으로 진행하여야 한다. 자원수급의 문제는 직접적으로 영향을 받는 기업에 대한 효과 외에도 외부효과를 가지고 있는 경제안보 차원의 문제임을 감안해보면, 어느 정도의 비용과 리스크가 수반되더라도 직접 개발을 통해 자원개발률을 높이는 것이 자원확보 관점에서 중요하다고 강조되어 왔다. 자원개발률이란 에너지 안보 및 자립도를 측정하는 지표로서 ‘소비량(또는 수입량) 중 국내외에서 국내 기업이 통제권을 가지고 있는 지분 생산량’이 차지하는 비중을 의미한다. 한편, 일본은 1967년부터 자주개발률이란 이름으로 자원개발률과 동일한 개념을 최초로 도입하고 안정적 에너지 확보를 적극적으로 지원해오고 있으며, 우리나라의 경우에도 2014년 발표한 제5차 해외자원개발 기본계획에서 자원개발률 개념을 통해 해외자원개발의 중요성을 안보 측면뿐만 아니라, 유가충격 헤징 등 경제적 효용과 자원개발산업의 국가경제 기여 측면에서 볼 필요성을 강조하고 있다.

최근에 북미의 셰일 가스 개발을 필두로 하여 원자재의 공급과잉으로 국제 유가를 비롯한 각종 원자재 가격이 대폭 하락하였다. 또한, 여러 언론이나 연구기관의 전망치를 살펴보면 단기간에 다시 가격상승은 없을 것이라는 것이 대세이다. 이로 인하여 해외자원개발이 꼭 필요한 건지에 대한 의구심을 제기하는 경향이 있는 것도 사실이다.

아래 도표를 보면 알 수 있듯이 에너지/자원의 가격은 사이클을 가지고 등락을 반복하고 있다. 이는 수급의 문제, 국제 정치, 경제 등 여러 가지 요인에 의해서 작용을 하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 과거의 추세를 분석해 보면 원자재 가격의 상승은 다시 일어나게 될 것이며, 이를 대비하기 위한 자원투자가 절실히 필요한 시기라고도 할 수 있다. 자원개발은 그 특성상 10년 아니 그 이상의 긴 안목을 가지고 하는 사업이다. 따라서 단기적인 공급과잉, 원자재 가격의 하락이 자원개발의 중요성을 저감할 수는 없을 것이다.

< 세계 원자재 가격 사이클 >



자료 : 현대경제연구원.

주 1) IMF의 세계 원자재 가격 지수를 HP filtering을 이용하여 사이클만 추출함.

2) 원자재는 에너지와 비에너지 모두 포함함.

우리나라의 총 부가가치 대비 제조업 비중은 2014년 기준 30.3%로¹² 반도체, 자동차, 화학 등의 주력산업은 에너지 자원의 안정적인 공급을 필요로 한다. 최근 산업의 에너지 및 자원의 의존도는 점차 높아지고 있으며, 에너지 소비 중 산업분야의 비중은 한국이 53%로, 일본 37%, 미국 25%, OECD 평균 30%에 비하여 높고, 그 비중 역시 점차 확대되고 있는 추세이다. 휴대폰, LCD TV 등 신성장 동력 산업의 발전을 위해서는 에너지 자원 외에도 희토류, 리튬 등 전략광물의 확보 및 공급 역시 필수적이다.

투자광산의 생산지분을 확보하게 되면 자원공급 위기 시에 국가 경제 영위에 필요한 최소한의 자주 공급여력을 확보할 수 있다. 또한 해외지분 생산량의 판매권을 확보함으로써 자원의 해외 비축기지를 구축할 수 있다. 국제 원자재 가격이 급등할 때에도 투자회수액이 늘어나기 때문에 국가경제에 완충 작용을 일으킬 수 있다. 또한 저렴하고 안정된 원자재의 조달로 산업전반의 안정적인 발전을 도모할 수 있다. 예를 들면, 국내 자원수요기업이 직접 혹은 관계기업의 해외자원개발사업 투자를 통해 생산 물량을 확보하고 있을 경우에는 외부 에너지 수급상황 변동으로 인한 충격을 완화할 수 있다. 외부 수급상황이 어려워질 경우에도 해당 기업이 직접 생산하고 있는 물량을 도입할 수 있기 때문이다.

또한 자원보유국과 에너지 자원 개발을 함께 추진하여 해당 보유국에 관련산업의 동반 진출 및 교역 확대를 꾀할 수 있다. 광산개발·생산에 토목 건설, 수송산업, 기계산업 등 우리나라 기업의 동반 진출을 유발할 수 있으며 대부분의 자원부국은 무역구조상 상호보완 관계이므로 호혜적인 교역확대가 가능하다.

12 현대경제연구원, G7 국가와 한국의 산업구조 변화와 시사점, United Nations Statistics Division-National Accounts

II. 정부지원 및 조세특례 필요성

1. 민간기업의 해외자원개발 활성화

기획재정부는 2016년 6월 에너지 분야 관련 공공기관 기능조정 방안¹³에서 해외자원개발 공기업 기능을 효율화하는 대안으로 석유공사 및 가스공사는 핵심자산 위주로 자산을 구조조정하고 민간 부문과의 협력을 강화하고, 광물자원공사는 해외자원개발 기능을 단계적으로 축소하고 광물비축과 광업지원 기능은 중기적으로 유관기관과 통합한다고 발표하였다. 또한, 석유공사 등이 수행 중인 에너지 특별회계 사무 및 용자 업무를 에너지공단으로 이관하여 기능을 일원화하며 과거 자원개발 사업을 주도적으로 이끌었던 공기업보다는 민간기업 지원을 강화하여 육성한다는 방침을 밝혔다.

이와 같은 방침과 관련하여, 정부가 2007년부터 2015년까지 해외자원개발 지원을 위하여 운영하였던 성공불용자 제도는 2017년 해외자원개발 특별용자제도로 새롭게 변경되었다. 2007년 당시에는 연간 4,260억원 규모로 운영기간 중 최대 규모를 보였던 성공불용자 제도는 2015년 1,438억원, 2016년 전액 삭감되었으나, 2017년 특별용자라는 제도로 1,000억원 규모의 예산이 신설되었다. 특별용자사업의 가장 큰 변화는 지원대상이 기존 공기업 위주에서 민간기업으로 바뀌고, 기업의 책임성 강화를 위하여 지원비율이 30%로 축소된 것이다. 또한, 탐사 실패 시 용자상환 감면 범위를 70%로 한정하여 기업에게 30%는 의무적으로 상환하도록 제도를 개선하였다. 해외자원개발 특별용자의 1호 승인사례는 포스코대우의 미얀마 AD-7 광구에 대한 특별용자였다.¹⁴ 용자 규모는 200억원 수준으로 포스코대우는 이 자금을 가스전 상업생산으로 성과를 거둔 미얀마에 투입하며, 미얀마 해상 AD-7 광구 내 탈린(Thalin) 유망구조에 위치한 대규모 가스층 시추로 상업 생산 가능성을 탐사한다.

해외자원개발 관련 주무부처인 산업통상자원부의 보도자료¹⁵에 따르면, 정부와 자원개발 공기업들은 민간기업 주도로 해외자원개발 활성화를 위한 3대 지원방향을 논의하였다. 3대 지원방향은 민간의 마케팅 능력과 자금력을 공기업의 신용도와 정보력 등 강점을 결합하여 공기업별 민간지원 특화사업을 추진하는 것, 그간 공기업 중심으로 추진해온 자원사업을 민간기업 중심으로 개편하는 것, 공기업 조직인력을 축소하되 민간지원을 위한 조직과 인력을 강화하는 것으로 요약할 수 있다. 이는 과거 정부 주도 하에서 에너지 공기업들이 참여한 해외자원개발사업의 성과 미비 및 비효율과 무관하지 않는 것으로 향후 민간 중심의 해외자원사업이 강화될 것임을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

13 기획재정부, 에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정, 2016.6.14

14 산업통상자원부, 보도자료 해외자원개발사업 투자 회복 분위기, 2017. 3. 10

15 산업통상자원부, 해외자원개발 이제는 민간 주도로, 2016.10.28.

이와 같이 해외자원개발 관련 정부의 입장은 과거 공기업 중심의 자원확보 관점에서 민간 기업을 중심으로 한 사업타당성 및 투자 효율성이 정부 지원의 기준이 된다는 변화를 보여주고 있다. 공기업 투자 의사결정과 달리 민간기업은 주주의 이익 극대화를 기본가치로 추구하기 때문에 투자금액 대비 성과를 중요하게 고려할 수 밖에 없다. 공공기관 기능조정을 통한 해외자원개발 관련 공기업의 민간기업에 대한 협력 강화나 특별융자제도 지원과 더불어 실질적인 투자수익에 영향을 줄 수 있는 조세지출제도가 보완된다면 민간기업의 해외자원개발 활성화도 크게 기대해 볼 수 있다.

2. 해외자원개발 투자촉진

우리나라를 비롯하여 세계 많은 나라들은 주요한 재정정책 수단인 하나로써 조세지출제도를 사용한다. 조세지출제도는 정부가 정책적 목적을 달성하기 위해 특정 기업 혹은 개인이 납부해야 할 세금의 감면을 의미한다. 세금 감면을 통하여 점점 경쟁이 심화되고 있는 해외자원개발 산업부문의 경쟁력을 강화할 수 있다.

세액공제 등의 조세지출제도를 도입하는 경우에는 과세면제를 통한 수익률 제고로 민간 기업의 해외자원개발 투자를 활성화 할 수 있으며, 해외개발 자원의 국내 직도입을 통한 자원 확보와 산업기반 강화의 발판을 마련할 수 있다. 또한, 과세면제제도의 신속한 재도입을 통하여 자원개발 투자 흐름을 단순 지분투자에서 선진기술 습득 및 경영 능력 확보가 가능한 운영권 사업으로 전환하여 해외자원개발 산업의 지속적인 발전 가능성을 기대할 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 산업 및 경제 발전에는 에너지 자원의 안정적 공급이 매우 중요하다. 에너지 자원을 안정적으로 공급하려면 우리나라의 해외자원개발산업의 지속적 발전이 필요하며, 이를 위해서는 해외자원개발산업의 투자 형태가 현재의 단순 지분투자 보다는 경영능력을 확보하여 자원개발 노하우를 축적할 수 있는 형태의 운영권 사업으로 중심축이 이동하여야 한다. 현재 주된 진출 형태인 지분투자로는 내부정보나 기술에 대한 접근은 제한적이기 때문이다. 운영권 확보 유전사업은 2012년도 72개에서 2016년도에 40개로 급격히 감소했다. 글로벌 시장상황은 자원확보 경쟁이 심화되었지만 국내 사정은 자원개발 사업 지원에 대한 여론 악화 등으로 정부의 지원 규모가 축소되었기 때문이다.

에너지 자원의 안정적 공급이 갖는 경제적, 안보적 효과를 고려해보면 오히려 효과적인 지원정책을 지속적으로 시행하여야 한다. 효과적인 지원정책이 지속될 경우 경쟁국 수준의 자원개발률을 확보함으로써 자원가격 급등 시 개발자원 판매수익으로 경제 충격을 일정량 완화할 수 있고, 국내 직도입으로 에너지 위기에 대비할 수 있다. 단순 수입 시에는 유가 상승분 전액이 해외로 유출되나, 자주개발 물량을 도입할 경우 국제가격이 아닌 생산원가에 반입이 가

4. 해외자원개발 분야 조세특례 필요성 및 효과 | 도이회

능하며 원유 및 원자재 가격 상승 시 해외자원개발 산업은 우리 경제의 지속적인 성장 모델
템을 제공할 수 있다. 해외자원개발 산업육성을 통해 에너지산업의 균형발전 및 연관산업의
파급효과 역시 추구할 수 있다.

에너지경제연구원의 연구에 따르면,¹⁶ 해외자원개발산업이 국내 경제나 산업 부문에 미치는
효과는 국제수지 효과, 국내 여러 산업들의 광구개발 진출로 인한 해외 수출 및 투자 효과와
이로 인한 산업유발, 부가가치와 고용, 물가 등 거시경제 전반에 미치는 파급효과 등이 있다.
또한 계량적으로 측정하기는 어렵지만 국제 에너지시장의 정보나 시장구조에 대한 이해도 향
상, 다양한 부문에서의 해외 인적 네트워크 확보, 국가브랜드 개선효과 등 무형의 효과도 존
재한다.

국제수지 효과의 경우 해외자원개발로 생산된 자원의 판매대금의 회수가 일어날 때 외화는
국내로 유입된다. 투자비 지출의 경우 외화의 유출이 발생하게 된다. 투자비보다 판매대금이
높았을 때는 자원개발로 외화의 순 유입이 더 커서 자원개발 사업은 국제수지에 플러스 효과
를 준다. 그러나 유가나 가스가격이 예상보다 하락하게 되어 자원판매 대금이 투자비에도 못
미칠 경우는 오히려 국제수지에 마이너스 효과를 준다. 우리나라의 자원개발은 해외 광구투자
초기단계로 아직 본격적인 투자수익이 회수되는 단계가 아니기 때문에 해외 자원개발 투자는 국
제수지 상 외화유출이 더 많은 단계라 할 수 있다.

해외자원개발에는 IT, 기계, 건설, 플랜트뿐 아니라 금융, 보험, 용역서비스까지 다양한 산
업군이 참여하고 있다. 해외자원개발 사업에 국내 산업이 가동됨에 경제적으로는 부가 가치를
창출하고 고용을 증대시킨다. 또, 산업가동에 따른 기자재 및 설비 등의 구입이 다른 산업에
도 부가가치나 고용을 유발시킨다. 또한 광구개발 활동에 참여한 기업들이 그 경험을 바탕으
로 기술과 전문인력을 성장시켜 다른 나라의 광구 개발 프로젝트에 참여하는 산업파생 효과
도 기대해 볼 수 있다.

해외자원개발사업의 거시적 효과를 실증적으로 분석한 연구¹⁷에 따르면 해외석유·가스개발
사업은 경상수지, 실질GDP, 실업률에 대해서 긍정적인 효과를 유도하였다. 이에 비해서 소비
자물가에 대해서는 상승하는, 그리고 환율에 대해서는 원화평가절상의 효과를 보였다. 해외석
유·가스개발사업 회수금액은 2011년을 기준으로 경상수지를 2.226%, 실질 GDP를 0.401% 증
가시키고, 실업률을 0.489%p 감소시켰다. 그리고 소비자물가는 0.101% 증가시키고, 원/달러환
율은 0.379% 낮추었다.

한편, 조세지출제도란 정부의 승인과 관계없이 해당 요건을 충족하면 받을 수 있는 혜택이
므로 기존의 정부지원제도에 비해 상대적으로 민간 사업자의 투자를 더욱 촉진할 수 있다.

16 에너지경제연구원, 해외자원개발의 국내 경제산업 효과분석, 2016

17 김지환 외 2인, 거시경제모형을 이용한 해외석유·가스개발사업의 경제적 효과 추정 연구
(자원·환경경제연구 제 23 권 1 호), 2014

과거 우리나라의 해외자원개발투자는 정부 중심의 투자였고, 그 목적도 자원 확보에 좀더 중점을 두었다. 그러나 해외자원개발산업의 지속성과 수익성을 위해서는 민간 사업자의 투자가 더 많이 이루어져야 한다. 수익성이 확보되어야만 산업의 지속이 가능하고 산업의 지속이 가능해야만 정부가 추구하고 있는 자원 확보 역시 가능하다. 이와 같이 조세지출제도를 통하여 해외자원개발산업의 투자를 촉진한다면 국가경제의 안정성 확보뿐 아니라 양적 성장의 효과를 노릴 수도 있다. 그러나 조세특례제한법에 존재하던 해외자원개발사업 관련 조세특례 규정은 더 이상 연장·확대되지 않고 오히려 일몰되고 있다.

3. 해외자원개발 정부지원의 필요성

에너지 자원 수급 상황 변동으로 인한 경제적 충격은 우리나라뿐만 아니라 세계 각국에서도 중요한 이슈로 부상하였다. 일부 국가에 편중되어 있는 부존자원과 자원 고갈에 대한 우려 등으로 2000년대 초반부터 강대국 간의 자원확보 경쟁이 본격화되었다. 각국의 국영자원개발기업들은 자국 정부의 육성정책을 바탕으로 자원개발 역량을 강화하며 외국의 기술 및 자본 등에 대한 의존도를 낮추고 있다. 중국, 인도 등 거대 자원 소비국 역시 안정적인 에너지 확보를 위해 국영자원개발기업을 중심으로 해외자원개발 및 자산에 대한 투자를 공격적으로 시행하고 있다.

영국, 이탈리아, 프랑스 등 외국 선진국들은 자국 해외자원개발사업을 육성하기 위하여, 독점권 부여, 세제 지원 등의 정책을 시행하였고, 국영자원개발회사를 세계 굴지의 회사로 육성하였다. 전략적 자원인 에너지 광물에 대한 중요성을 인식한 정부의 지원을 통해 국영자원개발회사를 세계적 기업으로 만든 후 민영화를 추진하였고 이를 통해 자원 공급의 안정성을 크게 높일 수 있었다.

우리나라는 석유화학과 정제산업과 같이 석유산업 하류부문에 주로 진출해 있으며 후발국의 추격으로 제품 경쟁력이 약화된 상태이다. 중국의 석유화학 3대부문 자급률은 2009년 61%에서 2013년 75%, 2014년 79%로 꾸준히 증가하는 추세에 있으며,¹⁸ 수출 시장이 축소되고 있는 모습이다. 석유화학산업은 대표적인 경기순환산업으로 현재는 호황을 누리고 있다. 그러나 경기 호황 지속에 따른 산업에 대한 낙관론은 지속적인 증설을 유도하여 2017년에는 북미지역에 연간 500만 톤의 에틸렌 공급증가가 예상된다. 미국 신규 투자설비의 본격적인 가동이 시작되면 수년간 석유화학산업의 호황을 이끌었던 에틸렌 업사이클 상황은 종료될 전망이다.¹⁹

18 석유화학 3대부문 자급률은 합성수지, 합성원료, 합성고무 부문의 수요대비 생산량을 의미함

19 유지원, 석유화학산업 다운사이클 진입 예상에 따른 보수적 전략 필요, 2017

4. 해외자원개발 분야 조세특례 필요성 및 효과 | 도이회

하류부문과 비교해 상류부문인 자원개발사업은 장기적인 투자가 필요하고 리스크가 큰 사업이지만, 자원안보적 측면에서 그리고 고부가가치적 산업적 측면에서 국가경제에 기여하는 바가 큰 산업이다. 포춘 글로벌 500대 기업 순위에서 주요 에너지기업 6개가 10위 이내에 포함되어 있고, 석유의 경우 5대 메이저 석유회사들은 순이익의 약 80%가 상류부문에서 발생하는 구조이다.²⁰ 따라서 고부가가치 산업이며 국가경쟁력과 직결된 상류부문으로 진출할 필요가 있다.

앞서 논의한 에너지 자원 개발의 산업적 특징으로 인해 국내 에너지 공기업 및 민간 회사가 해외자원개발 사업을 추진하는 것에는 여러 어려움이 따른다. 산업적 특징 외에도 국내 자원개발기업의 역량, 기술력, 경험 및 협상력이 외국의 경쟁기업에 비해 부족하기 때문에 정부간의 협력, 자금조달지원 및 각종 조세혜택부여 등 정책적 지원 없이는 세계 메이저 기업이나 선진국의 국영자원개발기업과의 경쟁에 큰 어려움이 있는 상황이다.

중국의 경우 2010년부터 풍부한 외환보유고를 대규모 해외자원개발사업 투자 등에 활용하기 시작하여 국가개발은행(CDB), 수출입은행(China Exim) 등 정책 금융기관들이 공격적으로 자원개발 관련 금융을 지원하고 있다. 자원외교 측면에서도 국가지도자 층에서 자원부국들을 대상으로 다자외교와 양자외교를 병행하여 활발히 자원외교를 추진하고 있다. 이에 중동 원유의존도가 50%로 관리되는 등 자원외교의 성공적인 모습들이 나타나고 있다. 2014년 기준으로 한국의 중동에 대한 원유의존도가 84%인 것에 비해 대조적이다.²¹

일본 정부도 기술협력, 인프라정비 등을 포함한 자원외교를 적극적으로 실시하여 일본기업의 사업수주를 측면에서 지원하고 있다. 아베 총리는 2014년 멕시코, 트리니다드토바고, 콜롬비아, 칠레, 브라질 등 중남미 5개국을 방문하여 각국과의 정상 회담에서 대형 프로젝트를 일본 측과 함께 진행하는 방안을 제안하였다. 2013년 아베 총리, 2015년 미야자와 경제산업대신 방문을 비롯하여 일본정부의 교육·의료 등 광범위한 분야의 지원정책을 통해 일본 국제석유개발주식회사 (INPEX)는 2015년 아부다비 육상유전 지분 5%를 확보하여 하루 약 8만배럴의 원유를 확보하였다.

한국 정부는 2013년 세법개정에서 해외자원개발 관련 예산 및 금융지원이 존재하기 때문에 중복지원 가능성을 배제하기 위해 해외자원개발 투자세액공제(조세특례제한법 제 104조의 15)를 예정대로 일몰하기로 한 바 있다. 또한, 지원의 실효성이 낮다는 사유로 해외자원 개발투자 배당소득에 대한 법인세의 면제(조세특례제한법 제22조) 규정이 2015년 말로 일몰되었고, 해외자원개발투자회사 등의 주식의 배당소득에 대한 과세특례 (조세특례제한법 제91조의 6) 규정이 2016년 말로 일몰되었다. 2017년 말로 일몰예정인 해외자원 개발설비 투자세액공제(조세특례제한법 제25조) 규정까지 일몰²²된다면, 해외자원개발 분야 관련한 조세특례 규정이 모두 사라지게 되는 것이다.

20 전국경제인연합회, 한중일 해외자원개발 비교(FKI ISSUE PAPER), 2016

21 전국경제인연합회, 한중일 해외자원개발 비교(FKI ISSUE PAPER), 2016

22 기획재정부의 2017년 세법개정안에 따르면, 조특법 제 25 조의 일몰기한은 2019년 12월 31일까지로 연장하면서, 세액공제율을 대기업 1%(현행 3%), 중견기업 3%(현행 5%)로 축소할 예정이다.

또한 정부예산과 규모를 해외자원 투자액과 비교해보면 매우 저조한 수준이다. 2016년 기준 한국의 해외자원 개발 정부예산은 952억원이었고, 2015년의 해외자원개발사업 투자액은 47억달러로, 원화로 환산 시 5조 5,000억원 규모이다. 2016년 기준 한국의 해외자원개발 관련 정부예산 952억원은 일본의 해외자원개발 지원 예산규모는 632.5억엔에 비해 1/6 수준이다. 정책금융 규모 역시 2014년 기준 한국의 2.7조원은 일본 정책금융의 지원규모인 2조 2,810억엔에 비교하면 12% 수준에 불과했다. 일본은 한국에 비해 정부예산 및 정책금융 지원규모가 많음에도 조세특별조치법에서 설비취득 특별공제 등의 조세지출제도를 유지하고 있다. 최근 4년간의 자원개발 예산 추이를 보면, 우리나라의 경우 2017년 예산은 2014년 이후 2년 연속 감소 이후 소폭 증가하여 2014년의 40%수준이지만 일본은 지속적인 증가세를 보이고 있다.

| 2014 - 2017년 우리나라 해외자원개발 예산 | ^{23 24}

(단위: 억원)

구분	2014(결산)	2015(결산)	2016(예산)	2017(예산)
유전개발사업출자	-	570	300	223
광물자원공사출자	1,849	1,512	615	300
해외자원개발조사	78	68	37	27
해외자원개발용자	2,006	1,438	-	1,000
총계	3,933	3,588	952	1,550

| 2014 - 2017년 일본 해외자원개발 예산 | ²⁵

(단위: 억엔)

구분	2014(결산)	2015(결산)	2016(예산)	2017(예산)
해외 자원 광권확보	642	653	718	762
자국 내 자원개발 촉진	274	271	298	242
국내외 광물자원 확보	-	-	-	144
총계	916	924	1,016	1,148

2014년말부터 시작된 저유가시기는 우리나라 해외자원개발기업에는 힘든 시기가 되고 있다. 저유가로 인한 수익성 악화와 신규 사업투자의 감소로 개별 기업뿐 아니라 해외자원개발 산업 기반이 무너질 위험에 처해 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 해외자원개발 산업은 개별 기업뿐 아니라 국가산업 전반에 걸쳐 영향을 줄 수 있는 산업이다. 저유가로 인한 경쟁력 악화로 우리나라 해외자원개발산업의 기반이 무너지는 것을 막기 위해서는 정책지원 규모의 확대가 필요할 것으로 판단된다.

23 국회, 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고서

24 산업자원부, 예산 및 기금운용계획 사업설명자료

25 경제산업성 자원에너지청 심의회 예산

4. 한국의 해외자원개발 조세지출 제도

정부의 해외자원개발 촉진과 산업 기반 조성을 위한 조세지출의 근거는 일반사항은 해외자원개발사업법 제 12조에서, 세부사항은 개별세법(법인세법, 조세특례제한법)에서 규정하고 있다. 주요한 해외자원개발 투자세액공제 조세지출제도인 조세특례제한법 104조 15가 2013년말 일몰 되었고, 2015년말에는 해외자원개발투자 배당소득에 대한 법인세 면제 규정인 조세특례제한법 22조가 일몰 되었다. 현재 일몰된 규정을 포함하여 조세특례제한법의 세제지원규정에 대해 아래에서 검토하도록 한다.

| 해외자원개발 관련 조세특례제도 현황 |

항목	개시	일몰	종료사유
(104 조의 15)해외자원개발투자 과세특례	'08	'13	대부분 외국법인에 대한 간접적 투자로서 해외자원 확보효과 미미, 예산·금융 지원과 중복
(22 조)해외자원개발투자 배당소득 법인세 면제	'82	'15	지원 실효성이 낮음
(91 조의6) 해외자원개발펀드 배당소득 분리과세	'07	'16	
(25 조)해외자원 개발설비 투자 세액공제	'05	'17	-

<1> 해외자원개발투자 배당소득에 대한 법인세 면제(간주외국납부세액공제)(조특법 제 22 조)

1) 법조문

조세특례제한법 제 22 조
① 내국법인의 2015년 12월 31일 이전에 끝나는 각 사업연도의 소득에 「외국환거래법」에 따라 대통령령으로 정하는 해외자원개발사업(자원보유국의 외자 도입 조건에 따른 자원의 가공업을 포함한다)에 투자함으로써 받은 배당소득이 포함되어 있는 경우에는 해당 자원보유국에서 그 배당소득에 대하여 조세를 면제받은 부분에 대해서만 법인세를 면제한다. [개정 2013.1.1]
② 내국법인의 배당소득에 대하여 제 1항과 「법인세법」 제 57조제 3항이 동시에 적용되는 경우에는 그 중 하나만을 선택하여 적용 받는다. [전문개정 2010.1.1]

2) 제도의 이해

조특법 제22조는 1998년 12월 28일 구, 조세감면법에서 이관 후 2003년부터 3~4년을 주기로 하여 2015년 12월 31일까지 계속적으로 일몰기한을 연장하는 개정이 되어왔으나, 해외자원개발에 대한 지원 실효성이 낮다는 이유로 추가적인 개정이 이루어지지 않아 예정대로 일몰되었다. 해당 규정의 주 요지는 해외자원개발 사업에 투자함으로써 지급받은 배당소득이 내

국법인의 소득에 포함된 경우, 당해 자원보유국에서 그 배당소득에 대하여 조세를 면제받은 경우에 한하여 법인세를 면제한다는 것이다. 즉, 주로 개발도상국이 자국의 경제발전을 위하여 외국인투자자에게 국내법 또는 조약에 의해서 부여한 감면세액을 선진국 등의 거주국이 당해 납세자의 세액을 계산함에 있어서 원천지국에서 실지로 납부한 것으로 간주하여 산출세액으로부터 세액공제 함으로서 실질적인 조세감면혜택을 투자자에 귀속시키기 위한 제도이다. 일몰 전 4년간 (2012년~2015년) 감면 실적은 992억원이었다. 조특법 제22조의 경우 해외투자 배당소득에 대한 과세를 면제받고 있는 외국 경쟁기업에 비해 불리한 여건 개선과 조세조약 체결유무에 따라 세액공제 적용여부가 달라지는 현행 법인세법의 한계 및 간주외국납부세액공제 적용이 어려운 해외자원개발사업의 수익구조 특성에 따른 다른 산업과의 과세 형평문제 등을 보완하기 위해 재도입에 대한 검토가 필요하다고 판단된다.

<2> 해외자원개발 설비투자 세액공제(조특법 제 25 조)

1) 법조문

조세특례제한법 제 25 조 [안전설비 투자 등에 대한 세액공제]

① 내국인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설(제 1 호의 경우에는 물품을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 중 산업정책 및 안전정책상 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 시설에 2017년 12월 31일까지 투자(중고품 및 대통령령으로 정하는 리스에 의한 투자는 제외한다)하는 경우에는 그 투자금액의 100분의 3[대통령령으로 정하는 중견기업의 경우에는 100분의 5, 중소기업의 경우에는 100분의 7(중소기업이 제 9 호의 설비에 투자하는 경우에는 100분의 10)]에 상당하는 금액을 소득세(사업소득에 대한 소득세만 해당한다) 또는 법인세에서 공제한다. 이 경우 세액공제의 방법에 관하여는 제 11 조제 1 항·제 3 항 및 제 4 항을 준용한다.(중략)

10. 해외자원 개발설비

조세특례제한법 시행령 제 22 조 [안전설비투자 등의 범위]

제 22 조 (안전설비투자 등의 범위) ① 법 제 25 조 제 1 항 각 호 외의 부분 전단에서 "대통령령으로 정하는 시설"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

11. 「해외자원개발사업법」에 의한 해외자원개발사업자가 해외광물자원을 개발하기 위하여 사용하는 시추·채광설비 등의 설비로서 기획재정부령으로 정하는 것

조세특례제한법 시행규칙 제 13 조 [안전시설 등의 범위]

⑧ 영 제 22 조제 1 항제 11 호에서 "기획재정부령이 정하는 것"이란 별표 8 의 2 의 해외자원개발설비를 말한다. [개정 2015.3.13]

2) 제도의 이해

2004년말 조특법 제25조 및 동법 시행령 제22조를 개정하여 세액공제대상이 되는 시설물에 '해외자원개발설비'를 추가하였고 이후 조특법 제 25조에 대해서는 일몰기한을 연장하여 관련설비에 대한 투자를 장려하고 있다. 조특법 제25조는 자원의 안정적인 확보를 위해서 이

4. 해외자원개발 분야 조세특례 필요성 및 효과 | 도이회

를 위한 제도적 지원 수단으로서 해외자원개발설비 투자에 대한 조세지원을 위하여 도입되었다. 조특법 제25조의 요지는 내국인이 해외자원개발 설비시설에 투자하는 경우, 당해 투자금액의 100분의 3에 상당하는 금액을 소득세 또는 법인세에서 공제한다는 것이다. 본 세제는 직접 투자를 대상으로 지원하며, 막대한 자금이 소요되는 생산설비 투자에 대한 자금 부담을 줄여 국내 기업이 직접 운영하는 개발사업에 대한 투자를 촉진할 수 있다.

이 제도를 통해 최근 5년간 97억원의 조세지원이 이루어져 조세지원 실적이 저조한 편인데, 이는 해외자원개발기업들이 세액공제 적용 요건을 갖추기 어려운 구조적인 이유가 존재하기 때문으로 해외자원개발 투자구조의 특징과 설비취득방식에 따른 특성 2가지로 구분하여 설명할 수 있다. 첫째, 해외자원개발은 다른 산업과 달리 막대한 투자규모, 다양한 리스크 관리, 자원보유국의 제도 등에 따라 해외자회사나 외국법인을 통한 투자가 불가피한데, 조세지원 대상은 내국인의 직접 투자로 한정하고 있다. 둘째, 해외자원개발 설비는 일괄수주방식(Turn-key)으로 구입하는 것이 일반적인데, 본 세제는 대상설비를 구체적으로 열거하고 있어 해당 설비의 분류가 어렵고, 수주업체로부터 해당 설비에 대한 증빙자료를 확보하는 것이 실무적으로 어려움이 있다. 따라서 조특법 제25조의 경우 제도의 실효성을 논의하기 앞서 해외자원개발 실무에 있어 투자 관행 등을 고려하여 그 적용 대상 및 요건에 대한 재검토가 필요하다고 판단된다.

한편, 기획재정부의 2017년 세법개정안에 따르면, 조특법 제25조의 일몰기한은 2019년 12월 31일까지로 연장하면서, 세액공제율을 대기업의 경우 3%에서 1%로, 중견기업의 경우 5%에서 3%로 축소할 예정이다. 거대한 투자자금과 높은 사업위험, 장기간에 걸쳐 투자비를 회수해야 하는 기술집약산업인 해외자원개발 사업의 특성상 규모가 큰 기업이 중심이 되어 주도적으로 투자가 이루어질 수 밖에 없으며, 국내에서 대기업으로 분류되는 기업들도 국제자원개발 시장에서의 역량과 경험은 사실상 중소기업 수준에 불과하므로 해외자원개발 설비투자 공제를 축소는 기업들의 투자의욕을 더욱 약화시킬 수 있을 것으로 보인다.

<3> 자원개발펀드 배당소득세 감면 (조특법 제91 조의 6)

1) 법조문

제91 조의 6(해외자원개발투자회사 등의 주식의 배당소득에 대한 과세특례)

「해외자원개발 사업법」 제 13 조에 따른 해외자원개발투자회사 및 해외자원개발투자전문회사(이하 "해외자원개발투자회사등" 이라 한다)의 주식을 보유한 거주자가 해외자원개발투자회사등으로부터 2016 년 12 월 31 일까지 받는 해외자원개발투자회사등별 액면가액 합계액이 2 억원 이하인 보유주식의 배당소득은 「소득세법」 제 14 조제 2 항에 따른 종합소득과세표준에 합산하지 아니한다. 이 경우 해외자원개발투자회사등별 액면가액 합계액이 5 천만원 이하인 보유주식의 배당소득에 대해서는 「소득세법」 제 129 조에도 불구하고 100 분의 9 의 세율을 적용한다. [개정 2011.12.31, 2014.12.23] [[시행일 2015.1.1]](중략)

2) 제도의 이해

조특법 제91조의 6은 2006년 도입되었다. 당 규정은 자원 해외의존이 높아 고유가와 자원 민족주의 시대에 대응해 적극적인 해외자원의 자주개발이 필요하다는 공감대에서 만들어졌다. 조특법 제91조의 6의 요지는 자원개발펀드 배당소득에 대하여 해외자원 개발투자회사등별 액면가액 합계액이 2억원 이하인 보유주식의 배당소득에 대하여는 종합소득과세표준계산에 합산하지 아니하며, 액면가액 합계액이 5천만원 이하인 보유주식의 배당소득에 대해서는 9% 분리과세 적용하고, 액면가액 2억원 이하인 보유주식의 배당소득에 대해서는 14%의 세율을 적용한다는 것이다. 본 제도는 2006년 신설된 이후 2014년까지 분리과세율이 액면가액 합계액이 3억원 이하인 경우 5%, 액면가액이 3억원을 초과하는 경우 14%이던 것이 2014년 개정으로 세제 지원이 축소되었다. 자원개발률을 높이기 위해서는 막대한 재원이 필요하며, 이를 충당하기 위해서는 민간자금의 적극적인 활용이 필요한 상황이다. 따라서 해외자원개발펀드는 공공부문 중심에서 벗어나 민간부문의 해외자원개발 참여를 유도하기 위해 도입되었다. 최근 5년간 지원 규모는 100억원이며 15년과 16년에는 해당 규정을 통한 조세지원 사례는 없으며, 2016년말 조세 지원 실효성이 낮다는 이유로 일몰되었다. 이는 자원가격의 약세 등으로 해외자원개발 펀드의 이익 배당이 어려운 상황에서 분리과세 일몰로 개인투자자의 투자심리만 위축되는 결과로 이어졌으며, 해외자원개발의 특성상 유가, 환율변동 등 투자위험이 높은 바, 민간부문의 투자를 유인하기 위해서는 장기적이고 일관된 세제 지원이 필요하다고 생각된다.

<4> 해외자원개발투자자에 대한 세액공제(조특법 제 104 조의 15)

1) 법조문

조특법 제 104 조의 15 (해외자원개발투자자에 대한 과세특례)

① 「해외자원개발 사업법」 제 2 조제 5 호에 따른 해외자원개발사업자(이하 이 조에서 "해외자원개발사업자"라 한다)가 광물자원을 개발하기 위하여 2013년 12월 31일까지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 투자나 출자를 하는 경우에는 해당 투자금액 또는 출자금액의 100분의 3에 상당하는 금액을 법인세 또는 소득세(사업소득에 대한 소득세만 해당한다)에서 공제한다. 다만, 내국인 또는 내국인의 외국자회사(내국인이 발행주식총수 또는 출자총액의 100분의 100을 직접 출자하고 있는 외국법인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 투자자산 또는 출자지분을 양수하는 방법으로 투자하거나 출자하는 경우에는 그러하지 아니하다. [개정 2010.12.27, 2011.12.31]

1. 광업권과 조광권을 취득하는 투자
2. 광업권 또는 조광권을 취득하기 위한 외국법인에 대한 출자로서 대통령령으로 정하는 출자
3. 내국인의 외국자회사에 대한 해외직접투자로서 「외국환거래법」 제 3조 제 1항제 18호가목에 따라 대통령령으로 정하는 투자. 다만, 내국인의 외국자회사가 제 1호와 제 2호의 방법으로 광업권 또는 조광권을 취득하는 경우로 한정한다.

② 제 1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 세액공제를 적용받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사유 발생일이 속하는 과세연도의 과세표준신고를 할 때 해당 투자 또는 출자금액에 대한 세액공제액 상당액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 이자 상당 가산액을 가산하여 소득세

또는 법인세로 납부하여야 한다. 이 경우 해당 세액은 「소득세법」 제 76 조또는 「법인세법」 제 64 조에 따라 납부 하여야 할 세액으로 본다.

1. 투자일 또는 출자일부터 5 년이 지나기 전에 제 1 항 각 호에 따른 투자자산 또는 출자지분을 이전하거나 회수하는 경우

2. 투자일 또는 출자일부터 3 년이 되는 날까지 광업권 또는 조광권을 취득하지 못하는 경우

③ 제 1 항을 적용받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 세액공제 신청을 하여야 한다.

④ 해외자원개발사업자가 「에너지 및 자원사업 특별회계법」에 따른 보조금을 받아 「외국환거래법」 제 3 조제 1 항제 18 호에 따른 해외직접투자주 주식 또는 출자지분을 취득하는 경우에는 해당 주식 또는 출자지분을 「법인세법」 제 36 조제 1 항의 사업용 자산으로 보아 같은 조를 준용하여 손금에 산입할 수 있다. [전문개정 2010.1.1]

2) 제도의 이해

조특법 제 104조의 15는 2007년 12월 31일에 신설되었다. 정부는 에너지자원의 안정적 확보에 대한 불확실성이 커지면서 해외자원자주개발의 중요성이 대두됨에 따라 자주개발물 제고에 직접 기여하는 광업권 및 조광권 취득을 촉진하여 고유가 및 에너지·자원 위기에 대비하고, 연관산업의 지속가능 발전과 에너지 수급 안정에 기여하려는 목적 하에 신설 되었다. 해외자원개발 사업자가 자원개발을 위해 투자나 출자를 하는 경우, 해당 금액의 3%를 공제하였다. 일몰 5년전부터 일몰시기까지 조세지원액은 3,002억원이었다. 2010년 12월 27일 에너지 자주개발물 확대 등 해외자원개발을 지원하기 위하여 기존 2010년 12월 31일까지로 규정되었던 일몰기한을 2013년 12월 31일까지로 3년 연장하였다. 그러나 공제대상이 대부분 외국법인에 대한 간접적 투자로서 해외자원확보효과가 미미하고, 예산 및 금융 지원의 중복을 이유로 2013년말을 기점으로 동규정이 일몰되었다. 그러나 해외자원개발 사업의 경우 리스크 관리, 광권에 대한 외국기업 직접 소유 제한 등의 현지 법률상의 제약 등의 사유로 지분을 취득하여 사업에 참여하는 것이 일반적인 형태인 바, 간접적 투자 역시 해외자원개발 지원이 필요한 대상이라고 보인다. 또한, 자원개발사업은 탐사단계 사업과, 개발 및 생산단계 사업으로 나누어 지는데, 주로 탐사단계 사업이 대상인 성공불용자를 비롯한 금융지원 제도와 개발 및 생산단계 사업을 주 대상으로 한 투자세액공제는 중복 지원될 가능성이 낮으므로, 민간기업의 투자 활성화를 위하여 본 제도의 재도입이 필요하다고 사료된다.

5. 일본의 해외자원개발 조세지출 제도

일본은 우리나라와 마찬가지로 제조업 대국임과 동시에 자원 빈국이다. 그러나 일본의 2015년 석유, 가스 자원개발률은 27.2% 수준으로 동기간 한국의 자원개발률 15%에 비하여

약 2배 수준이다.²⁶ 또한 2015년말의 유연탄, 동, 철광 등 전략광물 자원개발률 역시 한국은 30.4%임에 반해 일본은 60%를 상회하고 있다.²⁷

일본은 1967년 해외 석유자원 탐사 및 개발 활성화를 위해 일본석유개발공사(JDPC, Japan Petroleum Development Corporation)를 설립하였다. JDPC는 해외석유개발을 위한 자금조달과 에너지원 다변화 사업을 수행하였고 1978년 Japan National Oil Corporation(JNOC)로 명칭을 바꾸고 석유 비축 사업을 확장하였다. 한편, 일본은 1963년 금속광물의 안정적 확보를 목적으로 금속광물 개발과 관련된 자금을 마련하기 위하여 금속광물개발자금조달기구를 설립하였고, 2004년 두 기구를 통합하여 석유천연가스 금속광물 자원기구(Japan, Oil, Gas and metals National Corporation, 이하 JOGMEC)를 설립하였다. JOGMEC는 에너지 안정공급의 효율적 실현을 정책 목표로 설정하였고 석유·천연가스 개발 사업의 위험관리를 출자 및 채무보증의 형태로 지원하며 석유천연가스 개발기업을 지원한다.

JOGMEC은 일본 정부의 2030년까지 40%의 자주개발률 목표 달성을 위하여 지원하고 있다. 자주개발률은 자국 기업의 보유 지분 생산량을 기준으로 하며, 현재의 자주개발률 수준은 24~25% 정도이다. 2017년 3월 기준으로 55개의 프로젝트에 개입하고 있으며 34개는 탐사사업, 21개는 개발·생산사업이다. 장기적인 관점에서 JOGMEC가 초기 자금을 출자하고 이로부터 배당을 받는 형태를 기대하고 있다.²⁸

출자 대상 사업은 탐사사업, 자산 매입, 개발사업, M&A 이며 탐사 사업의 경우 일반적으로 50%가 출자 상한이나, 특정한 경우(일정 규모 이상의 가채매장량, 기술적 어려움이 높은 사업, 일본 기업이 운영권 또는 30% 이상 지분 보유, 국가 리스크가 높은 경우)에는 75%까지 출자가 가능하다.

자산 매입의 경우는 지분율의 50%가 상한이며, 개발사업과 탐사 종료 사업을 대상으로 한다. 자산 가격이 상승하면서 일본 정부가 JNOC를 통해 해외자원개발을 지원하기 위해 1998년부터 시작하였다. 개발사업은 지분율의 50%가 상한이며, 최근 저유가에 따라 일본기업의 파산을 방지하기 위해 개발비용을 지원하기 위해 시작되었다. M&A의 경우도 마찬가지로 지분율 50% 상한이며, 최근 저유가로 시장에 저평가된 기업, 주식, 자산 매물이 공급되면서 이에 대한 인수를 지원하기 위해 시작되었다.²⁹ JOGMEC은 프로젝트별로 경제성과 기술성에 대해서 평가하여 출자를 결정한다. 출자자로서 최소의무조항들이 종료된 이후, 추가로 출자가 필요한 경우에는 재평가를 실시하여 추가 출자에 대해서 결정하며, 추가 출자를 하지 않는 의사결정도 가능하다. JOGMEC의 2015년 3월말 기준 출자 누계액은 총 3,985억 엔, 채무보증 잔액은 8,234억 엔에 달한다.

26 일본 경제산업성, 에너지 백서, 2016

27 E-나라지표, 해외자원 개발현황

28 도현재, 일본 자원개발 지원체제 운영사례 및 성과 조사(에너지경제연구원)

29 도현재, 일본 자원개발 지원체제 운영사례 및 성과 조사(에너지경제연구원)

4. 해외자원개발 분야 조세특례 필요성 및 효과 | 도이회

2016년 기준 일본의 해외자원개발 지원 예산규모는 632.5억엔으로 한국의 6배 수준이고 정책금융 규모 역시 2014년 기준 한국의 2.7조원에 비해 일본 정책금융의 지원규모는 22,810억 엔(8배수준)으로 월등히 높았다.³⁰ 일본은 한국에 비해 정부예산 및 정책금융 지원규모가 많음에도 조세특별조치법에서 다양한 조세특례 규정을 두고 있는데, 일본이 유지하고 있는 조세지출제도는 해외투자 등 손실준비금(조세특별조치법 제 55조), 해외탐광 준비금(조세특별조치법 제58조), 외국자회사로부터 받는 배당 등의 익금불산입(법인세법 23조의 2) 등이 있다.

<1> 외국자회사로부터받는 배당 등의 익금불산입(법인세법 23 조의 2)

1) 법조문

법인세법 제 23 조의 2

내국법인이 외국 자회사 (당해 내국법인이 보유하고 있는 그 주식 또는 출자의 수 또는 금액이 그 발행 주식 또는 출자 (외국 자회사가 보유중인 자기 주식 또는 출자를 제외한다)의 총수 또는 총액의 25% 이상의 주식수 또는 금액과 기타 정령으로 정하는 요건을 갖춘 외국 법인을 말한다)로부터 받는 전조 제 1 항 제 1 호의 금액이 있는 경우에는 당해 잉여금의 배당 등의 금액에서 당해 잉여금의 배당 등의 액수에 관한 비용의 금액에 해당하는 것으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 금액을 공제 한 금액은 그 내국법인의 각 사업연도 소득금액 계산 상 익금 금액에 산입하지 아니한다.

법인세법 시행령 제 22 조의 4

법 제 23 조의 2 제 1 항 (외국 자회사로부터 받는 배당 등의 익금불산입)에 규정하는 정령으로 정하는 요건은 다음의 비율 중 하나가 25% 이상 이어야 하며, 그 상태가 동향의 내국법인이 외국 법인으로부터 받는 동향에 규정하는 잉여금의 배당 등의 금액의 지급 의무가 확정되는 날 이전 6 개월부터 (당해 외국 법인이 당해 확정하는 날 이전 6 개월 이내에 설립된 법인인 경우에는 그 설립의 날부터 당해 확정하는 날까지) 계속하고 있는 것으로 한다.

1. 해당 외국 법인의 발행 주식 또는 출자 (외국법인이 보유하는 자기 주식 또는 출자를 제외한다)의 총수 또는 총액 (다음 호 및 제 6 항에서 "발행 주식 등"이라한다) 중 당해 내국법인이 보유하고 있는 그 주식 또는 출자의 수 또는 금액이 차지하는 비율

2. 당해 외국 법인의 발행 주식 중 의결권 있는 주식 또는 출자의 수 또는 금액 중 당해 내국법인이 보유하고 있는 당해 주식 또는 출자의 수 또는 금액이 차지하는 비율

30 전국경제인연합회, 한중일 해외자원개발 비교(FKI ISSUE PAPER), 2016

2) 제도의 이해

일본의 경우 2009년 세제개편 이전까지는 일반적으로 전세계소득에 대하여 법인세를 과세하였으나, 2009년 세제개편을 통해 해외자회사 배당에 대한 과세방식을 전세계소득을 과세소득으로 하는 거주지 과세제도에서 원천지국 과세를 원칙으로 하는 원천지 과세제도로 전환하였다. 이는 해외에서 발생한 소득의 국내 송금을 권장하기 위한 정책으로서 해외자회사배당소득을 모회사의 과세소득 산출시 익금불산입하는 방식으로 과세면제하는 제도이다. 일본의 해외배당소득 과세면제제도에 따르면, 적격 배당의 95%를 과세소득에서 면제한다. 이러한 2009년 세제 개정을 통해 해외자회사로부터 수취하는 배당금을 익금불산입하는 제도를 도입한 것은 국경을 넘는 이중과세에 대한 조정방식으로 오랫동안 사용되어 오던 간접외국세액공제제도가 과세면제제도로 대체되었다는 점에서 일본의 국제과세제도에 있어서 중요한 전환점이라는 의미를 지니는 것으로 평가된다.³¹ 반면, 우리나라의 경우에는 거주지국 과세제도를 택하고 있어 해외자회사로부터 수취하는 배당에 대하여 모회사의 거주지에서 과세가 이루어지고 외국납부세액공제를 통하여 이중과세를 방지하고 있지만, 조세조약 미체결국의 경우에는 세액공제가 적용되지 않는 문제가 있다. 이에 조특법 제22조가 이중과세 문제를 해소하는 기능을 하였으나, 2015년 말 일몰되어 그 기능을 상실하였다.

<2> 해외투자 등 손실준비금(조세특별조치법 제 55 조, 시행령 제 32 조의 2)

1) 법조문

조세특별조치법 제 55 조 1 항

제 55 조 청색 신고서를 제출하는 내국법인이 1973년 4월 1일부터 2018년 3월 31일까지의 기간의 날을 포함한 각 사업연도의 지정 기간 동안 다음 각 호의 법인의 특정 주식 등의 취득 시 이를 당해 취득일을 포함한 사업연도 종료일까지 계속 보유하는 경우에 해당 특정 주식 등의 가격 하락으로 인한 손실에 대비하기 위해 해당 특정 주식의 취득 가액에 해당 각 호에 정하는 비율을 곱하여 계산한 금액 이하의 금액을 손금 회계의 방법으로 각 특정 법인별로 해외 투자 등 손실 준비금으로 적립한 경우는 그 적립된 금액은 당해 사업 연도의 소득 금액 계산상 손금 금액에 산입한다.

1. 자원 개발 사업 법인 (제 3 호에 열거 된 법인에 해당하는 것을 제외한다) 30%
2. 자원 개발 투자 법인 (제 4 호에 열거 된 법인에 해당하는 것을 제외한다) 30%
3. 자원 탐사 사업 법인 70%
4. 자원 탐사 투자 법인 70%

조세특별조치법 제 55 조 2 항

제 1 항 에 있어서 다음 각 호의 용어의 의미는 해당 각 호에 정하는 바에 의한다.

1 자원개발사업법인은 법인에서 그 실제로 행하고 있는 사업이 해외에서 자원의 탐사, 개발 또는 채취에 한정되어있는 법인 (국영 법인을 제외한다) 및 자원 개발 사업 등을 행하고 있는 국영 법인을 말한다.

31 한국조세연구원, 해외자회사 배당에 대한 원천지 과세제도 비교연구, 2011

2 자원개발투자법인은 실제로 행하고 있는 사업이 전호 자원개발사업법인에 대한 투융자와 부수 사업 법인에 대한 출자 및 자원 개발 사업 등에 한정되어있는 법인을 말한다.
3 자원탐사법인은 제 1 호 자원개발법인 중 실제로 행하고 있는 사업이 자원 탐사 등 의 사업에 한정되어 있는 법인 (국영 법인을 제외한다) 및 해당 사업을 행하고 있는 국영 법인을 말한다.
4 자원탐사투자법인은 제 2 호 자원개발투자법인 중 실제로 행하고 있는 사업이 크게 전호 자원탐사사업법인에 대한 투융자 및 자원 탐사 등의 사업인 법인을 말한다.

조세특별조치법 제 55 조 7 항

해외투자 등 손실준비금(연결사업연도에 적용한 해외투자 등 손실준비금을 포함)의 금액은 원칙적으로 적립 사업연도(제 55 조 제 3 항에 규정하는 공적 사업연도를 의미함)의 다음 사업 연도부터 5 년 간 거치 후, 5 년을 경과 한 사업연도부터 5 년 간 균등하게 익금 산입함으로, 적립 사업연도 별 해외투자 등 손실 준비금 잔액 및 익금산입 상황을 보조부 등에서 명확하게 구분하여야 한다.

2) 제도의 이해

상기 법조문에 의거 해외투자법인의 특정주식 및 장기채권 취득가액의 30% 혹은 70%(제 55조 2항에 따른 분류를 적용하여 자원개발법인의 경우 30%, 자원탐사법인의 경우 70%) 금액을 해외투자 손실준비금으로 손금산입이 가능하다. 준비금은 5년간 거치, 그 후 5년간 익금 산입하되, 특정법인이 해외사업법인 등으로 법인성격이 전환된 경우 준비금을 소멸비율에 따라 익금산입한다. 특정법인은 법에 규정된 대로 실제로 행하는 사업이 자원개발 및 탐사에 제한된 법인으로 본 제도의 지원대상이며, 특정법인이 다른 사업으로 분야를 확장한다면 해외사업법인으로 규정되어 본 제도의 지원 대상에 해당하지 않게 된다. 본 제도는 1964년에 ‘해외투자 손실준비금’ 으로 창설되었으며, 최초에는 자원개발법인만을 대상(50%)으로 하였다. 이후 1970년에 신설된 ‘석유개발 투자손실준비금’ 을 통해 자원탐사법인에게도 동일한 세제상 혜택을 부여하였으며, 1971년 및 1973년에 산재 되어있는 유사제도를 통합하면서 자원개발법인의 경우 적립 비율을 50%, 자원탐사법인의 경우 100%로 설정하였다. 법에서 규정하고 있는 자원개발법인은 1998년에 개정을 통해 개발단계 적립 비율을 30%로 인하하고 2010년 탐사단계 적립 비율을 90%로 인하하였다. 이후 2016년 개정을 통해 탐사단계 적립 비율을 70%로 인하하였다. 또한 기존 2016년 3월 31일까지이던 적용 기한을 2018년 3월 31일로 연장하였다.

우리나라에도 조세특례제한법의 전신인 조세감면규제법 제23조에 해외투자손실 준비금제도가 있었다. 해외투자손실준비금을 계상한 때에는 해외투자액의 20/100 금액 범위 내에서 손금 산입을 허용하고, 해외투자손실이 발생한 경우 해당 손실은 준비금과 상계하고 3년이후 준비금 잔액은 익금산입하도록 하였다. 해외투자손실준비금제도는 그 활용이 미미하여 조세감면규제법을 조세특례제한법으로 개정된 1999년에 폐지되었다.³²

32 전국경제인연합회, 해외에너지개발 활성화를 위한 산업계 의견, 2004

<3> 해외탐광준비금(조세특별조치법 제 58 조, 시행령 제 39 조의 88)

1) 법조문

조세특별조치법 제 58 조 1 항(광업을 영위하는 법인의 범위)

제 58 조 1 항에 규정하는 「광업을 영위하는 법인」은 광업법에 의한 광업권자 또는 조광권자로서 광업을 영위하는 법인 외, 광업권자 또는 조광권자 등록은 받고 있지 않지만, 광업권 자 또는 조광권자인 자와의 계약에 따라 광업 경영에 관한 비용과 손실을 부담하고 채굴된 광물(해당 광물에 따른 수익을 포함한다)의 배분을 받게 하고 있기 때문에 실질적으로 스스로 광업을 영위하고 있다고 인정되는 법인이 포함되는 것으로 한다.

조세특별조치법 제 58 조 6 항(채굴소득에 따른 익금금액)

채굴소득금액을 계산하는 경우의 익금 금액은 조치 법 제 34 조 제 2 항 또는 제 11 항에 정하는 수입 금액의 합계액에 의한 것이며, 아래에 열거된 항목은 포함되지 않는다. 그러나 대손 충당금, 해외투자 등 손실준비금 등의 준비금 익금산입액 중 이러한 충당금준비금을 이월한 사업연도(그 사업 연도가 연결사업연도에 해당하는 경우에는 해당 연결사업연도)에서 채굴 소득금액 계산 상 손금 금액에 산입된 이월금액에 상당하는 금액은 당해 익금 금액에 산입한다.

- (1) 국고보조금, 보상금, 보험금 기타 이에 준하는 수입에 의하여 익금 금액
- (2) 고정자산 또는 유가증권의 양도 또는 평가에 따른 익금 금액
- (3) 배당금 수취이자, 고정자산의 임대료 등 영업외수익 금액

조세특별조치법 제 58 조 7 항(채굴소득에 따른 손금금액)

채굴 소득 금액을 계산할 때 손금 금액은 법인이 채굴 한 광물에 따른 수입 금액에 대응하는 매출원가 및 판매비, 일반관리비 기타 비용 및 손실 금액 중 광업에 관련된 금액에 의한 것이기 때문에 다음의 금액은 포함되는 것에 유의한다.

- (1) 광업에 속하는 재고자산의 평가에 의한 손실 금액
- (2) 광업에 전속되어 사용되는 감가 상각 자산 또는 이연 자산의 상각 금액
- (3) 광업 및 광업 이외의 일과에 공유되는 감가상각자산 또는 이연자산의 상각금액 중 광산에 관한 것
- (4) 광산에 전속되어 사용되는 감가상각자산의 처분, 멸실, 평가 또는 양도손실금액(보험금, 보상금 및 기타 이와 유사한 것 의해 보전되는 부분의 금액을 제외한다)
- (5) 광산 및 광업 이외의 일과에 공유되는 감가 상각 자산의 처분, 멸실, 평가 또는 양도손실금액 중 광산에 관한 것

2) 제도의 이해

상기 법조문에 의거 해외자주개발법인³³으로부터 광물을 인수하는 국내광업자³⁴가 ‘해외탐광준비금’을 적립하는 경우 채굴소득금액의 40% 금액을 한도로 손금산입이 가능하다. 본 제도는 1965년에 ‘탐광 준비금과 새로운 광상 탐사 비용 특별 공제’ 제도로 창설되었으며, 1975년에 ‘해외 탐광 준비금 및 해외 신 광상 탐사 비용 특별 공제’로 확대되었다. 이후

33 내국법인에 의하여 투자된 광산을 보유하고 그 영위사업이 국내 자원의 안정적인 공급에 기여할 수 있는 외국법인

34 청색신고서를 제출하는 법인으로 국내에서 주로 광업을 영위하는 법인

본 제도는 3년마다 연장되어 운영되고 있으며, 1976년(준비금 수입 금액 기준: 15 % → 14 %), 1977년(준비금 수입 금액 기준: 14 % → 13 %), 1998년(준비금 수입 금액 기준: 13 % → 12 %), 2013년(해외 탐광 준비금 소득 금액 기준: 50 % → 40 % 및 국내 광업에 준하는 자로 대상자 확대) 개정을 통해 현재의 제도에 이르렀다.³⁵

또한 일본은 탐광준비금 또는 해외탐광준비금을 적립한 법인이 탐광비를 지출한 경우, 이를 준비금과 상계함과 아울러 탐광비를 일정한도 내에서 손금산입이 가능케 하는 ‘신광상 탐사비 특별공제 또는 해외 신광상 탐사비 특별공제’ 제도(조세특별조치법 제59조)를 통해 추가적인 조세혜택을 부여함으로써 해외탐광활동을 장려하고 있다.

해외투자손실준비금과 마찬가지로 국내에도 조세감면규제법 제95조에 광업투자준비금 제도가 존재하였다. 광업투자준비금을 계상한 때에는 광업수입금액의 4/100범위 내에서 손금산입하고, 탐광비용 등을 지출한 경우 준비금과 상계하고, 3년 이후 준비금 잔액은 익금산입 하도록 하였다. 1990년도 말 국내 광업이 급격히 쇠퇴하였고, 석탄사업마저 사양산업이 되어 생산량을 축소하고 있는 실정이어서 신규 탐사가 거의 중단된 상황으로 광업을 통하여 수익을 얻는 기업 역시 찾아보기 어려운 상황이었기 때문에 광업투자 준비금 제도는 1999년도에 폐지되었다.

Ⅲ. 조특법 제22 조 재도입 관련

1. 일몰 사유 및 일몰 시 문제점

조특법 제22조는 일몰 연장이 되지 않고 그대로 2015년 말 기준으로 일몰되었으며, 일몰 사유는 지원의 실효성이 낮다는 것이었다. 그러나 2007년부터 2014년 사이의 석유·가스 자원개발률은 2007년 4.2%에서 2014년 14.4%, 6대 전략광물은 2007년 18.5%에서 2014년 32.1%로 증가하였다. 또한, 민간 투자비 2007년 1,999백만 달러에서 2014년 3,887 백만 달러로 94% 증가 하였다.³⁶ 이러한 자원개발률의 증가 및 민간 투자비의 확대는 조특법 제22조와 같은 해외자원개발 관련 세제의 필요성을 역설하고 있는 것으로 보인다. 또한, 본 조세특례 적용 사업들에서 생산한 LNG의 상당량을 한국가스공사가 장기계약에 의해 국내로 도입하고 있으며, 본 조세특례 적용 사업에 공동으로 투자하고 있는 국내 민간기업들은 대형 유망 프로젝트를 운영하는 선진기술과 경영노하우를 습득함으로써 해외자원개발 사업역량을 제고해왔다.

35 일본 법제처, 해외 투자 등 손실 준비금 개정사항, 2014

36 감사원, 해외자원개발사업 성과분석(감사결과 보고서), 2015.11

해외자원개발 사업의 경우 투자 현지 법률상의 제약 및 리스크 관리 차원에서 다른 해외자원개발 사업자와 컨소시엄을 구성하여 현지법인을 설립하여 사업을 진행하는 것이 일반적이며, 실제로 조특법 제22조가 적용된 사례를 보면 우리나라 기업이 현지기업, 일본기업 등과 컨소시엄을 구성하여 현지 LNG개발기업의 지분에 투자하였다. 이러한 간접 투자의 특성상 현지 운영회사가 투자국에서 사업 관련 조세를 모두 납부하고, 지분투자 기업들은 배당금을 수령하여 투자금을 회수한다. 이 때 조세조약 체결 국가가 아니면 법인세법의 간주외국납부세액 공제를 받을 수 없다. 이는 해외자원개발사업의 주된 경쟁국인 OECD국가들과 비교했을 때 경제성 측면에서 경쟁력의 상대적인 약화를 야기시킨다. 우리나라의 주된 경쟁국의 경우 후술할 원천지 과세제도를 채택하여 투자유치국의 과세면세 효과를 본국까지 적용시키는 경우가 많다.

2. 간주외국납부세액 공제 제도와 조특법 제 22 조의 적용 관계

최근에 들어 선진국과 개발도상국간의 조세조약에서는 단순한 이중과세의 방지목적뿐만 아니라 조세조약을 통해 자국의 경제정책을 효율적으로 수행하려는 측면이 강조되고 있는 바, 조세조약을 통하여 선진국은 자국기업의 해외진출을 촉진시키고 개발도상국은 자국경제개발을 위한 외자의 원활한 도입을 달성하려고 한다.

일반적으로 후진국들은 자국의 경제개발을 촉진하기 위하여 특정산업 및 외자도입에 대하여 국내세법상 특별감면규정을 두고 있으며, 조세조약에서도 역시 배당·이자·사용료 등의 투자소득 및 자산소득에 대하여 원천지국에서의 제한세율을 두어 조세를 경감하고 있다. 그러나 후진국이 외국인 투자가에 대하여 이와 같은 감면혜택을 부여하여도 외국세액 공제제도를 채택하고 있는 상대국에서 자국거주자의 해외투자소득이 원천지국에서 감면됐는지 여부와 관계없이 과세한다면 외국인투자가에 대한 조세감면효과는 실질적으로 당해 외국인 투자에게 귀속되지 않고 상대국가의 세수만 증가시키는 결과를 초래하게 된다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위하여 실질적 의의를 갖는 것이 간주외국납부세액 공제제도이다. 즉, 간주외국납부세액공제제도란 주로 개발도상국이 자국의 경제발전을 위하여 외국인 투자자에게 국내법 또는 조약에 의해서 부여한 감면세액을 선진국 등의 거주지국이 당해 납세자의 세액을 계산함에 있어서 원천지국에서 실지로 납부한 것으로 간주하여 산출세액으로부터 세액공제함으로써 실질적인 조세감면혜택을 투자자에게 귀속시키기 위한 제도이다.

따라서, 선·후진국간에 조세조약이 체결되는 경우 후진국은 자국에서 부여하고 있는 외국인 투자자에 대한 조세감면의 실효성을 확보함으로써 외국인투자를 촉진시키기 위하여 간주외국납부세액공제제도의 채택을 강력하게 요청하는 반면에, 선진국은 동 세액공제제도가 자국기업

의 해외진출을 촉진시키는 측면도 있으나 자국조세수입을 감소시키며 자국 내에 투자하는 투자자와 외국에 투자하는 투자자에 대한 과세상의 형평을 깨뜨린다는 이유로 간주외국납부세액공제제도의 채택을 희망하지 않거나 극히 제한적으로 채택하려고 하는 경향이 있다.

이에 일몰된 조특법 제 22조 해외자원개발투자 배당소득에 대한 법인세의 면제는 내국법인의 각 사업연도의 소득금액에 해외자원개발사업에 투자함으로써 받은 배당소득이 포함되어 있는 경우, 해당 자원보유국에서 그 배당소득에 대하여 조세를 면제받은 부분에 대해서 법인세를 면제한다고 규정함으로써 피투자국과의 조세조약 체결 여부에 관계없이 조세감면 혜택의 효과를 유지할 수 있도록 규정하였었다.

법인세법 제 57조 “외국납부세액공제 등”은 내국법인의 각 사업연도의 과세표준에 국외원천소득이 포함되어 있는 경우 그 국외원천소득에 대하여 간주외국납부세액이 존재하는 경우에는 동 간주외국납부세액을 해당 사업연도의 법인세액에서 공제하도록 규정함으로써 피투자국이 외자도입 및 외국기술을 유지하기 위하여 내국법인에게 부여한 조세감면 혜택의 효과를 유지할 수 있도록 하고 있다. 다만, 이 경우 간주외국납부세액에 대한 세액공제 한도를 조세조약으로 정하는 범위로 제한함으로써 해외자원개발사업자에게 적용하는데 한계가 존재한다.

법인세법 제 57조 제3항은 국외원천소득이 있는 내국법인이 조세조약의 상대국에서 해당 국외원천소득에 대하여 법인세를 감면받은 세액 상당액은 그 조세조약으로 정하는 범위에서 간주외국납부세액을 공제할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나, 우리나라의 경우 정부가 에너지 자원협력 외교를 집중적으로 전개하고 있는 아프리카, 중남미 및 CIS 등 지역 중 간주의국납부세액공제 조약이 체결된 국가는 소수에 불과하다. 즉, 해외자원개발사업의 경우 법인세법에 따른 간주외국납부세액공제의 적용은 사실상 어려운 상황이다.

조특법 제 22조는 1998년 12월 28일 구 조세감면법에서 이관 후 2003년, 2006년 및 2010년까지는 계속적으로 일몰기한을 연장하는 개정이 이루어져 왔다. 특히, 상기 2007년 개정세법에 대한 기획재정부의 입법취지 설명을 보면 조세조약이 체결된 경우에는 동 특례가 없더라도 법인세법 제 57조 제 3항에 의한 간주외국납부세액공제제도를 적용 받을 수 있으나, 조세조약이 체결되지 않은 경우에는 간주외국납부세액공제를 적용 받을 수 없으므로 제도의 실효성이 존재하므로 조특법 제22조에 대한 일몰기한 연장의 필요성을 강조하였었다.

결론적으로 해외자원개발에 대한 정책적 지원목적 이외에도 조세조약 체결유무에 따라 세액공제의 적용여부가 달라지는 현행 법인세법의 한계를 보완하여 과세형평을 제고하기 위해서는 일몰된 조특법 제 22조의 재도입이 필요한 것으로 판단된다. 조세를 감면 받은 소득을 국내에서 과세한다면 자원보유국이 외국인 투자를 위해 부여한 조세감면혜택의 의미가 없어지므로 해외자원개발사업자가 실질적인 조세혜택을 받을 수 없게 되는 결과가 초래된다. 즉, 조세조약 미체결국에 대하여 조세감면소득을 국내에서 다시 과세한다면, 해외자원개발 사업의 수익성 악화로 인해 사업위험을 가중시키는 결과를 가져온다.

더욱이 석유, 가스 등 부존자원을 보유하고 있지 아니한 우리나라의 특성상 자원개발사업은 국내에서는 수행될 수 없는 특성을 가지고 있기 때문에 앞서 언급한 간주외국납부세액공제 제도의 불합리한 점이라 할 수 있는 국내투자를 하는 기업과 해외투자를 하는 기업간의 과세 형평의 불균형은 크게 문제점으로 대두되지 않을 것이다. 따라서, 국내 기업의 해외자원 개발 투자 촉진과 수익성 악화 방지를 통한 국제경쟁력 강화 등을 위해 해외자원개발 투자 배당소득에 대한 법인세 면제 제도의 재도입이 이루어져야 될 것으로 판단된다.

3. 국외원천 배당소득에 대한 외국(OECD) 세제와 비교

국외원천 배당소득에 대한 연구에 따르면³⁷ 국내로의 투자 증대를 위해서는 법률상 규제 또는 지원제도의 변화가 뒷받침되어야 하는데, 조세제도의 측면에서는 법인세율의 인하와 함께 국외원천소득에 대한 과세제도 전환이 공통적으로 논의되고 있다. 국제적 추세는 국외원천소득에 대한 과세제도로서 우위를 점하였던 거주지 과세제도에서 원천지 과세제도를 상당부분 도입하는 방향으로 변화되고 있으며, OECD 회원국 중 2011년 기준으로 26개국이 원천지 과세제도를 채택하고 있는데, 그 중 일본과 영국은 2009년에 제도를 도입하였다.³⁸ 이에 따라 미국도 법인세율 인하와 함께 부분적으로 원천지 과세제도의 도입을 적극 검토하고 있다.

| 해외자회사 배당에 대한 원천지 과세제도 도입 국가 |³⁹

유형	국가
100% 과세면제	호주, 오스트리아, 캐나다, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 헝가리, 아이슬란드, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 터키, 영국
97% 과세면제	노르웨이
95% 과세면제	벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 슬로베니아, 스위스

우리나라는 전세계소득을 과세소득으로 하는 거주지 과세제도를 기본구조로 하고 있기 때문에 해외 자회사로부터 수취하는 배당에 대해 모회사의 거주지에서 과세가 이루어지고 외국 납부세액공제를 통해 이중과세를 방지하고 있다. 우리나라와 미국 등이 적용하고 있는 거주지 과세제도는 오랜 기간 많은 국가들에서 운영되어 왔지만 자국에 기반을 둔 다국적기업의 경쟁력을 약화시킬 수 있는 단점이 존재한다.

37 한국조세연구원, 해외자회사 배당에 대한 원천지 과세제도 비교연구, 2011

38 한국조세연구원, 해외직접투자소득에 관한 과세제도의 재검토: 거주지주의 대 원천지주의, 2009.12

39 한국조세연구원, 해외자회사 배당에 대한 원천지 과세제도 비교연구, 2011

4. 해외자원개발 분야 조세특례 필요성 및 효과 | 도이회

이미 OECD의 많은 국가들이 해외원천 배당에 대하여 과세면제를 적용하고 있었고, 2011년 말 기준으로 OECD회원국 34개국 중 26개국이 해외자회사 배당에 대하여 원천지 과세제도를 택하고 있다. 원천지 과세제도가 지나는 이점으로는 기업의 배당정책 결정에 관한 중립성 확보 및 적절한 이중과세의 배제를 유지하면서 과세제도를 간소화하고, 모회사 국가에서 필요한 현금흐름을 확보하는데 보다 용이하게 된다. 모회사는 해외자회사가 벌어들인 소득의 송금을 선택하는 데 있어서 보다 자유로울 수 있다는 것은 장기적으로 해외직접투자를 촉진하는 효과가 있을 것으로 예측할 수 있다.

거주지국 과세제도를 택하고 있는 우리나라의 경우 해외현지법인으로부터 발생하는 배당소득에 대해서는 직접외국납부세액공제 및 간접외국납부세액공제 제도를 두고 있다. 다만, 이는 현지국과 우리나라에서 이중으로 과세될 경우에 대한 이중과세 조정 기능일 뿐 조세조약에서 별도 현지국에서 감면/면제된 외국법인세액에 대하여 납부한 것으로 간주하는 규정(간주외국납부세액공제 제도)을 도입하지 않는다면(앞서 살펴본 바와 같이 많은 자원개발국가에서 간주외국납부세액공제 제도를 채택하고 있지 않음), 자원개발 현지국에서 내국기업에게 감면해 준 조세에 대해 실제 해당 기업이 그 혜택을 향유하지 못한다는 점에서 많은 OECD가입국가에서 채택하고 있는 배당소득 면제 제도와 큰 차이가 발생한다. 따라서, 원천지 과세제도를 채택하고 있는 국가의 기업과 우리나라의 기업이 동일한 해외자원개발 사업에 참여하는 경우 수익성 및 경제성을 고려한 의사결정에서 큰 차이를 보일 수 밖에 없고 이러한 관점에서 조특법 제22조의 재도입은 해외자원개발 사업을 수행하는 국내기업의 사정을 고려하면 시급한 과제에 해당된다.

참고적으로 조특법 제22조를 도입하더라도 이는 어디까지나 실제 투자이익이 본국으로 회수될 때(즉, 배당소득이 지급될 때) 발생하는 외국법인세액(직접외국납부세액)에 국한된 것일 뿐이고, 나아가서는 해외현지법인이 배당가능이익을 형성하는 과정에서 발생한 외국법인세액(간접외국납부세액)에 대한 감면효과도 내국법인이 누릴 수 있도록 조특법 제22조의 적용범위를 확대하는 등의 조세지출제도가 마련될 때 비로소 배당소득 면제 제도를 채택한 국가의 소속기업 대비 불리하였던 조세환경이 극복된 것으로 볼 수 있을 것이다.

그러므로 2015년 말 일몰된 조특법 제22조의 재도입은 해외자원개발사업의 경제성을 보완하여 해외자원개발 투자 촉진과 국가경쟁력 강화를 지원하기 위하여 우선적으로 반드시 도입하여야 하는 최소한의 조세지출제도라고 판단된다. 조특법 제22조의 재도입 등 정부의 적극적이고 지속적인 지원제도를 통해 국내 기업의 투자욕을 되살리고, 투자수익률을 높여 이란 등 유망지역 LNG 개발 프로젝트에 국내 기업이 참여할 수 있는 가능성을 제고시킬 수 있다. 정부의 적극적인 지원정책이 지속될 경우 경쟁국 수준의 자원개발률을 확보함으로써 자원가격 급등 시 개발자원의 판매수익, 국내 직도입 등의 경제충격 완화장치로 에너지자원 위기에 대비할 수 있다.

IV. 조세특례제한법 제 104 조의 15 재도입 관련

조세특례제한법 제104조의 15 해외자원개발투자에 대한 과세특례제도는 2007년 12월 31일 신설되었다. 에너지 자원 확보 안정성에 대한 불확실성이 커지며 해외자원의 자원개발률을 상승시킬 수 있는 광업권 및 조광권 취득에 대한 세액공제제도를 도입하기 위함이었다. 해당 과세특례는 거액의 투자금이 소요되는 개발·생산광구에 대한 국내 민간기업의 투자를 증진하고자 하는 취지를 가지고 있다. 또한, 대부분의 해외자원개발은 현지법인 형태로 운영 중이므로 현지법인을 통한 해외자원투자 활성화에 기여하고자 해외자원개발을 위해 국내 기업이 해외 현지법인에 대해 투자 시 세제혜택을 부여하여 지원의 실효성을 제고하고자 하였다.

2010년 12월 27일 에너지 자주개발을 확대 등 해외자원개발을 지원하기 위하여 기존 2010년 12월 31일까지로 규정되었던 일몰기한을 2013년 12월 31일까지로 3년 연장하였다. 그러나 공제대상이 대부분 외국법인에 대한 간접적 투자로서 해외자원확보효과가 미미하고, 예산 및 금융 지원의 중복을 이유로 2013년말을 기점으로 동규정이 일몰 종료되었다. 그러나 외국법인에 대한 간접적 투자 역시 해외자원개발산업의 기반을 이루고 있는 한 축이고, 역시 지원이 필요한 대상이라고 판단된다. 왜냐하면 해외자원개발 사업의 경우 리스크 관리, 광권에 대한 외국기업 직접소유 제한 등의 투자 현지 법률상의 제약, 다른 해외자원개발 사업자들과 컨소시엄을 구성하여 투자하는 등의 이유로 인하여 SPC(특수목적회사)를 설립한 뒤, 지분을 취득하여 사업에 참여하는 것이 일반적인 형태이기 때문이다. 또한 중복지원 가능성 역시 자원개발사업의 특성을 고려해보면 크지 않다고 판단된다. 자원개발사업은 탐사단계 사업과, 개발 및 생산단계 사업으로 나누어 지는데, 각 부문은 다른 기업에서 진행되게 된다. 따라서 주로 탐사단계 사업이 대상인 성공불용자를 비롯한 금융지원 제도와 개발 및 생산단계 사업을 대상으로 한 투자세액공제는 중복 지원될 가능성이 낮다.

조세특례제한법 제 104조의 15를 재도입할 경우 세액공제를 통해 국내 기업들의 신규 해외 자원개발사업 투자에 대한 자금 부담을 줄여주고, 투자수익률을 높여줌으로써 기업의 투자 촉진에 기여할 수 있다. 해외자원개발 사업의 수익성을 내부수익률(Internal rate of return)을 기준으로 판단하여 투자 의사결정을 하는 경우, 투자세액공제는 내부수익률의 증가에 영향을 미쳐 민간기업들의 해외자원개발 사업 참여를 독려하는 기능을 할 것으로 보인다. 또한, 투자금 회수의 불확실성 및 대규모 자금의 필요성으로 인하여 중소기업 및 중견기업은 해외자원개발 사업 참여가 전무한 실정이나, 중소·중견기업에 보다 유리한 투자세액 공제(예를 들어, 중소·중견기업의 경우 공제율 5~7% 적용)가 가능하도록 세법 제도를 정비한다면, 실질적인 유인책으로서 의미가 있을 것이다. 아래에는 간략한 투자사례를 통한 투자세액공제 공제율에 따른 내부수익률의 변화를 도표화한 것으로 투자세액 공제의 효과성을 예로 들어 보았다.

4. 해외자원개발 분야 조세특례 필요성 및 효과 | 도이희

| 투자세액공제 제도입시 내부수익률의 변화 |

투자세액공제율	투자개시시점	투자회수(5년후)	내부수익률
0%	100	1,000	58.5%
3%	97	1,000	59.5%
5%	95	1,000	60.1%
7%	93	1,000	60.8%

또한, 감사원은 세제지원을 통해 민간투자를 활성화하기 위해서는 새로운 세제지원 제도를 도입하거나, 기존 세제지원의 혜택 또는 수혜대상을 확대하는 등 실질적인 지원대책이 필요하다고 지적하였다. 그러나 기존 세제지원 제도의 일몰기한을 연장하는 정도에 그치거나 그대로 일몰되어 제4차 해외자원개발 기본계획(2010년 12월) 수립 이후 조세특례 지원의 범위와 규모 등이 확대되지 않고 있으며, 감사원에서 발표한 해외자원개발사업 성과분석 결과 보고를 보면 해외자원개발사업에 대한 연간 조세특례 규모는 연간 민간 투자금액의 1% 미만에 불과하다.

| 해외자원개발 관련 조세특례 지원 실적 | ⁴⁰

(단위: 억원, %)

구 분		2010	2011	2012	2013	2014
조세 특례 실적	배당소득에 대한 법인세 면제	233	214	214	225	194
	해외자원개발 안전설비 투자에 대한 감면	40	49	40	39	40
	주식 배당소득에 대한 분리과세	8	16	18	27	16
	계(A)	281	279	272	291	250
민간의 해외자원개발사업 투자규모(B)		35,073	49,007	36,695	40,230	40,930
민간 투자 대비 조세특례 지원 비율(A/B)		0.8	0.6	0.7	0.7	0.6

관련 부처인 산업통상자원부는 2016년 6월 자원개발 추진체계 개선방안에서 민간기업 지원을 강화하여 해외자원개발 분야 투자 활성화 및 글로벌 경쟁력을 갖춘 민간 자원개발 기업 육성을 위해 금융·세제 등 정부의 민간지원을 강화하는 것을 정책방향으로 삼고 있다는 것을 밝혔다. 또한, 민간의 수요가 많은 세제지원 연장 등에 대해 관계 부처에 협조를 요청하였고 관련 일정에 따라 협의의 중이라고 발표하였다. 본 조세지출은 신규사업 투자비에 대한 세액공제를 통해 민간기업의 비용부담 완화, 수익률 제고로 해외자원개발 투자를 촉진하므로 관련 부처의 정책방향과도 일치한다.

40 감사원, 해외자원개발사업 성과분석(감사결과 보고서), 2015.11

해외자원개발사업 및 석유·가스 사업은 대표적인 경기변동 사업으로 투자세액공제의 경우 국내 기업이 현재의 저유가 기조를 활용하여 산유국과 외국 기업이 매각하는 우량자산의 저가 인수 의사결정에 기여하여, 향후 고유가 시대 도래 시 안정적으로 수익을 확보함으로써 투자의 선순환 구조를 구축할 수 있게 한다. 석유산업연구소(PIRA)와 캠브리지에너지연구소(CERA)의 유가전망치 평균은(브렌트유, 달러/배럴) 2017년 53달러에서 2020년 81달러, 2022년 93달러로 유가의 상승전망을 나타내고 있다.

유가 등 자원가격 급등 시에는 국내기업이 투자한 해외자원개발 사업의 매출과 수익의 확대를 통하여 자원가격 급등이 우리 경제에 미치는 충격을 완화할 수 있다. 자원가격 상승으로 인해 자원의 수입 비용은 증가하지만, 해외자원개발 사업의 수익이 국내로 유입되어 국제수지의 개선 효과도 있다.

국내 기업이 직접 운영권을 가지고 진행하는 사업의 경우는 송유관이나 생산플랫폼 건설, 발전소 사업의 국내 기업 발주 등으로 연관산업의 동반성장 및 경제적 파급효과 역시 창출 가능하다. 포스코대우의 미얀마 해상광구의 경우, 총 31억 달러의 투자비 중 15억 달러의 해상 플랫폼과 해저파이프라인 구축을 국내기업인 현대중공업이 수주하여 연관산업의 부가가치와 고용 등을 유발하였다. 에너지경제연구원의 연구에 따르면, 2002~2011년간 해외석유 및 가스개발사업 투자 회수액이 경상수지, GDP, 환율, 실업률에 모두 긍정적인 영향을 주었다. 또한 자원개발 산업은 고수익 산업으로 사업 성공 시 장기간 높은 수익이 발생하므로 해외자원개발 투자가 확대될 경우 장기적으로 투자소득, 사업소득 등에 따른 안정적인 법인세 확보 효과가 있다. 정부의 지원정책을 통해 해외자원개발 산업군이 발전할 경우 연관산업 기업의 법인세 및 이들의 고용 창출에 따라 소득세 등의 세수 증대 효과 역시 기대해 볼 수 있다.

V. 결론

우리나라는 제조업 중심 국가이다. 이는 해외자원개발의 중요성을 함축한다. 제조업은 에너지 자원과 기타 원료가 필수적이다. 그러나 우리나라는 자원빈국으로써 해외에서 자원을 조달할 수 밖에 없다. 즉, 국가의 기반인 제조업은 자원을 기초로 이루어지고 있으나 자원 확보는 해외에 의존하고 있으니 이는 국가의 기반이 해외 상황에 따라 매우 취약할 수 밖에 없음을 의미한다.

대부분의 자원 수입국들은 해외자원개발 프로젝트에 나서고 있고, 정부가 자원의교를 통해 광권 확보를 지원하고, 자원개발기업에 대해 조세적 특혜 및 자금지원 정책을 펼치고 있다.

4. 해외자원개발 분야 조세특례 필요성 및 효과 | 도이회

왜냐하면 오랜 기간 전 세계 자원개발 프로젝트들을 지배하였고, 자금, 기술 및 협상력 등에서 막대한 역량을 가진 글로벌 메이저 기업이나 미국 및 유럽 각국의 자원개발기업과 경쟁하기 위해서는 자국기업에 대한 정부의 지원이 반드시 필요하기 때문이다. 일본, 중국 등 경쟁국보다 해외자원개발 지원예산 규모가 매우 작으므로 지원체제의 개선(일몰제도의 재도입 등)을 통해 안정적인 투자여건을 조성할 필요가 있다. 과세면제제도의 신속한 재도입과 제도 유지에 대한 확고한 의지를 보여줌으로써 자원개발 투자 흐름을 단순지분투자에서 선진기술·경영능력 확보가 가능한 운영권 사업으로 전환하여 해외자원개발 산업의 지속가능성 제고가 필수적이다.

자원확보의 문제는 시장경제의 논리만으로는 해결할 수 없는 국가안보 차원의 문제임을 감안할 때 어느 정도의 비용과 리스크가 수반되더라도 직접개발을 통해 자주개발률을 높이는 것이 보다 현실적인 대안일 것이라 판단된다. 이처럼 에너지 및 광물자원의 안정적인 확보는 국가 생존 차원에서 접근해야 할 시급한 과제라 할 수 있다. 그러나 우리나라는 해외자원개발 산업에 대한 여론 악화 등의 이유로 해외자원개발산업에 대한 지원이 최근 몇 년 사이에 대폭 줄어들었고, 이에 따라 민간 투자 역시 위축되었다. 2014년 민간의 해외투자 규모는 4조 930억원인데 반해 조세특례실적은 250억원에 불과하며, 이는 투자액의 0.6%에 그친다. 그러나 반대로 생각해보면, 적은 양의 조세 특례로도 훨씬 많은 민간 투자액의 증가를 불러올 수 있다. 조세특례제한법 22조와 104조의 15는 각각 전체 해외자원개발 조세특례지원 규모의 30%, 60% 가량을 차지했던 주요 지원제도로 두 제도의 재도입을 통해 조세지원 규모보다 훨씬 많은 양의 민간투자를 촉진할 수 있을 것이다.

최근 에너지 관련 공기업들은 해외자원개발 관련 대규모 자산매각 추진에 따른 자원 확보 역량 축소 과정에 놓여 있고, 관련 부처인 산업통산자원부에서는 과거 정부와 공기업을 중심으로 주도해 온 해외자원개발사업을 민간기업 중심으로 변화하려는 움직임을 보이고 있다. 하지만, 해외자원개발 사업의 특성에 따른 자금력, 기술력, 정보력, 경영능력을 가지고 있는 민간 기업이 거의 없기 때문에 국내 민간기업이 글로벌 에너지기업과 대등한 수준으로 성장할 수 있도록 조세혜택 등의 정부지원이 필수적인 것으로 생각된다.

2013년과 2015년에 차례로 일몰된 조세특례제한법 제 104조의 15와 조세특례제한법 제 22조는 투자유인 및 해외자원개발산업의 국제경쟁력 제고의 장치로서 재도입이 필요하다. 우리나라 기업은 아직 기술과 경험이 부족해 메이저 기업이나 선진국의 자원개발기업과 경쟁이 어려운 상황이다. 기업 자체의 역량이 부족하다면 국가 차원의 지원이 더욱 필요하다. 조특법 제 104조의 15는 해외자원개발이 가진 고도의 리스크를 일정 부분 감소시켜 줌으로써 투자를 촉진시키고, 조특법 제 22조는 법인세법 제57조 간주외국납부세액공제를 보완하여 국내기업이 해외에서 제공받은 조세 감면 혜택을 해당 기업에 귀속시킬 수 있다. 이러한 지원을 통하여 국내기업의 해외자원개발 역량과 산업을 지속적으로 발전시킬 수 있다면 장기적으로 국가 경제의 안정성 및 양적 성장에 큰 축이 될 수 있을 것이다.