

물류비 늘고 시설 노후화는 빨라지는데… SOC 예산 축소 타당하나

- 내년도 SOC 예산 6% 축소 예정, 에너지·교통·환경세 존치 필요-

박용석 | 한국건설산업연구원 연구위원
yspark@cerik.re.kr

내년도 SOC 예산 올해보다 6% 축소

우리 경제에 대한 전망이 낙관적이기보다는 우려가 더 큰 것 같다. 중국의 경기 둔화와 미국의 금리 인상과 같은 대외 경제 여건의 불확실성이 커지고 있고, 내수 부진은 좀처럼 개선되지 못하고 있다. 이에 정부는 현재의 경제 상황을 ‘저성장이 지속되고 대외 불확실성이 증가’하는 것으로 진단하고, 2016년도 예산(안) 편성의 기본 방향을 ‘청년 고용 여건 개선 및 경제 재도약과 민생 안정 지원’으로 설정했다.

2016년도 예산 규모는 386.7조원으로 전년 대비 11.3조원(3.0%)이 증가했다. 12개 사업 분야별로 보면 대부분의 사업 규모가 증액되었지만, 산업·중소기업·에너지와 SOC는 각각 2%, 6% 축소되었다. 특히, SOC는 23.3조원으로 전년 대비 1.5조원이 삭

감되었고, 감액 비율도 가장 높았다. 내년도 예산이 지속적인 경제 성장과 일자리 창출을 목표로 한다는 하지만 SOC 등의 경제 분야에 대한 재정 투자는 상대적으로 축소된 것 같다.

건설산업은 타 산업에 비해 고용창출과 생산유발 효과가 크다는 특성을 갖고 있다. 건설투자 확대를 통한 경기 부양은 과거 경제 규모가 작을 때에나 유효했다는 비판이 있기는 하지만 그러함에도 불구하고 내수 증대와 지역 경제 활성화, 저소득층의 고용 창출 등에는 여전히 효과적인 정책 대안임에는 분명하다.

물동량 꾸준히 늘고 있지만 SOC 시설은 빠르게 노후화

한국교통연구원에 따르면 우리나라의 전국 교통혼잡비용은 꾸준히 증가하고 있는데, 2015년 기준으로

33.4조원으로 GDP 대비 2.16%에 이르는 것으로 추계되고 있다. 그런데 미국의 교통혼잡비용은 GDP 대비 0.83% 수준이다. 교통혼잡비용의 증가는 국민들의 생활 불편은 물론이고 국가 경쟁력을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다.

2012년도 국가 물류비는 151.9조원으로 전년 대비 1.6% 증가했다. GDP에서 물류비가 차지하는 비중을 보면 우리나라는 11.9% 수준으로 이는 중국의 18.1%에 비해서는 낮지만 미국의 7.9%, 일본의 7.4%보다는 높은 수준이다. 국가 물류비의 증가는 물동량의 확대에 그 원인이 있다. 하지만 미국, 일본 등에 비해 우리나라는 국토 면적이 좁은 데도 불구하고 물류비 비중이 높고, 꾸준히 증가하고 있다. 이에 따라 교통 인프라의 효율성을 향상시키기 위해 신규 건설, 기존 시설의 확장, 고속화, 수송 수단 간 연계성 강화 등이 지속적으로 필요하다고 볼 수 있다.

SOC 시설물의 노후화도 빠르게 진행되고 있다. 시설안전공단과 현대경제연구원에 따르면 1·2종 시설물 중 준공된 지 30년이 지난 기반시설물은 1,860개(건축물 제외)로 전체 시설물 1만 9,543개 중 9.5%를 차지하며, 5년 후에는 2,921개(14.9%), 10년 뒤에는 4,211개(21.6%)로 급증할 것으로 예상하고 있다. 그런데 SOC 투자 재원이 부족할 경우 노후화된 SOC 시설의 재·개축과 같은 적극적인 유지보수보다는 소규모 보수·보강 위주의 소극적인 유지보수가 추진될 가능성이 높고, 심지어 소극적인 유지보수도 충분치 못해 국민을 안전의 사각지대로 몰아갈 수도 있다.

SOC 시설의 확보는 막대한 투자비가 장기간에 걸쳐 투입되므로 안정적인 재원 확보가 필요하다. 특

히 안정적인 재원 확보 없이는 중장기 SOC 투자 계획의 수립이 어렵고, 적기에 시설을 확충하는 것은 더욱 곤란하다. 이에 따라 SOC 재정 투자를 과도하게 줄였다 늘렸다 하기보다는 안정적으로 운영해야 한다. 특히, 경기 진작과 물류 효율성 증진을 통한 국가 경쟁력 제고, 오지·낙후 지역의 교통권 확보, 지역 균형 발전 차원의 지방 인프라 확충 등을 고려할 때 SOC 예산의 지나친 축소는 지양되어야 할 것이다.

교통·에너지·환경세 존치되어야

한편, SOC 예산의 안정적 조달 방안에 대한 고민이 필요하다. 휘발유와 경유를 과세 대상으로 하는 교통·에너지·환경세는 교통 SOC 시설의 확충에 소요되는 재원을 마련하기 위해 목적세인 교통세로 지난 1994년에 도입되어 2015년 12월 31일까지 부과된다. 교통·에너지·환경세는 1994년에 도입될 때에는 2.5조원이 징수되었다가 2013년에는 13.3조원 규모로 확대되었다.

그런데 교통·에너지·환경세수는 모두 교통 SOC 시설에만 투자되는 것이 아니라 환경 개선 사업, 에너지 사업, 국가 균형 발전 등에도 사용되고 있다. 2007년부터 교통·에너지·환경세수의 80%는 교통시설특별회계(이하 교통회계)로 전입되고, 15%는 환경개선특별회계, 3%는 에너지 및 자원사업 특별회계, 그리고 2%는 국가균형발전특별회계로 전입되고 있다.

2012년의 경우 전체 교통회계 15조 101억원 중 85.1%에 해당하는 12조 7,691억원이 교통·에너지·환경세로부터 전입되었다. 전체 SOC 예산은 일반회계, 교통회계, 지역발전특별회계 등으로부터 조

SOC 재원 중 회계·기금별 예산안 현황(2014년, 2015년(안))

(단위: 원)

| 구분 | 2014년 예산 | 2015년 예산안 |
|------------------|-----------------|-----------------|
| 예산 | 236,895 (100.0) | 244,090 (100.0) |
| - 일반회계 | 52,041 (22.0) | 54,864 (22.5) |
| - 교통시설특별회계 | 148,206 (62.6) | 154,481 (63.3) |
| - 지역발전특별회계 | 28,826 (12.2) | 28,923 (11.8) |
| - 에너지 및 자원사업특별회계 | 285 (0.1) | 300 (0.1) |
| - 혁신도시건설특별회계 | 109 (0.0) | 68 (0.0) |
| - 책임운영기관특별회계 | 383 (0.2) | 367 (0.2) |
| - 행정중심복합도시건설특별회계 | 6,975 (2.9) | 5,001 (2.0) |
| 기금 | 71 | 86 |
| - 국유재산관리기금 | 71 | 86 |
| 합계 | 236,966 | 244,176 |

자료: 국회예산정책처, 2015년도 예산안 분야별 분석 II, 2014.10, p.6.

달되고 있는데, 그 중 교통·에너지·환경세수를 핵심 재원으로 하는 교특회계가 차지하는 비중은 2015년(안)에는 63.3%의 수준이다. 즉, 교통·에너지·환경세가 SOC 예산에서 차지하는 비중과 중요도는 매우 크다고 할 수 있다.

「교통·에너지·환경세법」은 금년 말까지 시행할 예정으로 특별법이 폐지될 경우 교특회계의 핵심 재원이 없어지기 때문에 교통 SOC 시설의 투자 재원 확보에 어려움이 발생할 것으로 우려된다. 교통·에너지·환경세가 폐지될 경우 교특회계는 과거 교통세에서 전입되었던 규모만큼을 일반회계로부터 배분받아야 하는데, 일반회계는 당시의 정치·경제·사회적 상황을 반영하여 예산이 분배되는바, 자칫 SOC 예산의 안정적 확보에 차질이 있을 가능성이 높을 수밖에 없다.

목적세의 존치 여부는 획일적인 이론과 원칙에 의해 결정되기보다는 현재 우리 사회가 처한 사안의 특성에 의해 결정되어야 한다. 정부는 과다하고 중복된 조세 체계를 간소화하기 위해 목적세를 일괄 정비하

려고 한다. 그런데 교통·에너지·환경세의 조세 체계는 단일세(취발유와 경유가 과세 대상) 체계로 농특세나 교육세와 같이 다른 세액에 부과(sur-tax)하는 것과 같이 복잡하지 않다. 또한, 교통·에너지·환경세는 세입과 세출의 연계가 어느 정도 일치하여 목적세 고유의 기능을 유일하게 발휘하고 있다. 미국, 독일 등에서도 SOC 예산의 안정적 확충을 위해 1950년대부터 현재까지 목적세를 유지하고 있다.

우리나라의 교통 SOC 시설이 충분히 확충되었고, 이들 시설물의 유지 보수·성능 개선을 원활히 할 수 있는 재원의 조달에 큰 어려움이 없을 때 목적세 폐지의 정당성을 갖출 수 있는바, 교통·에너지·환경세의 지속적인 유지가 필요할 것으로 판단된다.

다행히 정부는 2015년 세법 개정안에서 교통시설·환경·지역 발전 투자 재원 확보를 위해 「교통·에너지·환경세법」의 적용 기한을 2018년까지 존치하는 안을 마련해서 국회에 제출하였다. 이에 따라 국회에서도 「교통·에너지·환경세법」의 지속적인 유지를 보다 전향적인 자세에서 검토해야 할 것이다. CERIK