



제429회국회(정기회)
제6차 기획재정위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 문진석의원 대표발의(의안번호 제8465호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정지은

목 차

I . 개요	1
--------------	---

II . 주요 내용별 검토	2
----------------------	---

1. 철도시설유지보수용역 부가가치세 영세율 적용(문진석의원안) ..	2
---------------------------------------	---

I. 개요

1. 문진석의원 대표발의안(의안번호 제8465호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 문진석의원 등 10인
- (2) 제 안 일 : 2025. 2. 26.
- (3) 회 부 일 : 2025. 2. 27.

나. 제안이유 및 주요내용

현행 「철도산업발전기본법」은 철도시설을 국가 소유 원칙으로 하여 그 관리청을 국토교통부장관으로 하되, 철도시설유지보수 시행업무는 한국철도공사에 위탁하고 있음.

한국철도공사가 위탁된 철도시설유지보수 업무를 수행하는 과정에서 부가가치세 납부 의무가 발생함에도 국토교통부가 관련 예산을 적절히 편성하지 않음으로써 한국철도공사의 적자가 증가하고 있음.

이에 한국철도공사가 철도시설유지보수 용역을 공급할 때 부과되는 부가가치세에 영(零)의 세율을 적용하려는 것임(안 제105조제1항제3호의3 신설).

II. 주요 내용별 검토

1. 철도시설유지보수용역 부가가치세 영세율 적용(문진석의원안)

현 행	개 정 안
☐ 부가가치세 영세율의 적용(제105조 제1항) <u><신 설></u>	☐ 철도시설유지보수용역 부가가치세 영세율 적용 ○ 「한국철도공사법」에 따른 한국철도공사가 「철도산업발전기본법」 제38조에 따라 위탁받아 공급하는 철도시설유지보수 용역 ☐ 부 칙 ○ 시행일: 공포한 날 ○ 적용례: 법 시행 이후 철도시설유지보수 용역을 공급하는 경우부터 적용

* 문진석의원안 2025. 2. 26. 발의(의안번호 8465)

☐ 개정안은 「한국철도공사법」에 따른 한국철도공사가 「철도산업발전기본법」 제38조1)에 따라 위탁받아 공급하는 철도시설유지보수 용역에 대해 부가가치세 영세율을 적용하려는 것임.

☐ 부가가치세 영세율은 사업자의 납세의무가 있으나 부가가치세율을 '0'으로 적용하는 것으로, 면세와는 달리 전(前)단계 매입세액을 전액 환급받는다는 점에서 해당 재화 또는 용역의 부가가치세 부담

1) 「철도산업발전기본법」

제38조(권한의 위임 및 위탁) 국토교통부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 지방교통관서의 장에 위임하거나 관계 행정기관·국가철도공단·철도공사·정부출연연구기관에게 위탁할 수 있다. 다만, 철도시설유지보수 시행업무는 철도공사에 위탁한다.

이 완전히 제거되고 거래상대방은 부가가치세를 전혀 부담하지 않게 됨(이론상 ‘완전면세’).

부가가치세 영세율은 소비지국 과세원칙에 따라 수출하는 재화 등에 예외적으로 적용되고 있으며(「부가가치세법」²⁾에서 규정), 그 외에 「조세특례제한법」 제105조에서는 조세정책상 목적으로 방산업체가 공급하는 방산물자, 군납용 석유류, 국가·지방자치단체 등에 공급하는 도시철도건설용역, 국가·지방자치단체에 공급하는 사회기반시설과 그 건설용역, 장애인용 보장구, 농어민에게 공급하는 농어업용 기자재 등에 대하여 제한적으로 영세율 적용 특례를 규정하고 있음.

[부가가치세 면세 및 영세율 제도]

구분	영세율	면세
기본원리	일정한 과세거래에 0% 세율을 적용 ① 공급받는 자는 거래징수를 면함 ② 매입세액 전액 환급	일정한 과세거래에 대한 납세의무 면제 ① 거래징수 없음 ② 매입세액 환급되지 않음
성 격	완전면세	부분면세
취 지	소비지국 과세원칙 구현	부가가치세의 역진성 완화
적용범위	수출 등에 적용	기초생활품 등에 적용
사업자 협력의무	영세율 사업자도 납세의무자이므로 각종 협력의무 존재	면세사업자는 납세의무자가 아니므로 원칙적으로 각종 협력의무를 지지 않음.

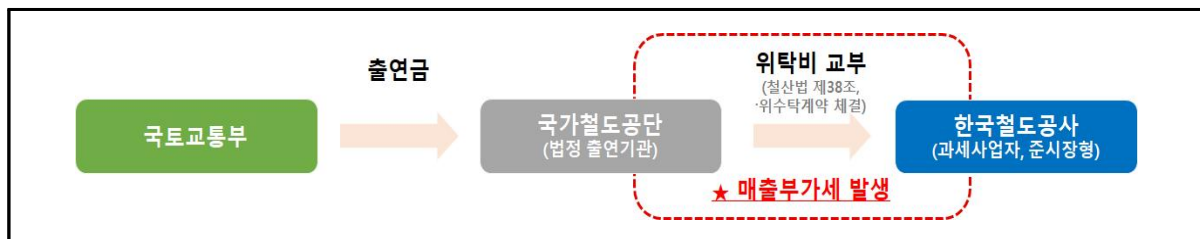
자료: 「세법개론(2022)」, 임상엽·정정운

2) 「부가가치세법」에 따른 영세율 적용대상에는 외국으로 수출되는 재화, 국외에서 공급하는 용역, 외국항행용역, 외화 획득을 위한 재화·용역이 있음.

□ 한편, 「철도산업발전기본법」에 따른 철도시설유지보수³⁾란 기존 철도시설⁴⁾의 현상유지 및 성능향상을 위한 점검·보수·교체·개량 등 일상적인 활동을 말하며, 이를 통해 시설의 기능과 성능을 유지시켜 열차 운행의 안전을 확보하기 위한 사업임.

또한, 동법 제38조⁵⁾에서는 철도시설 유지보수 시행업무를 한국철도공사에 위탁한다고 규정하고 있는데, 국토교통부가 국가철도공단에 유지보수비를 출연하면 국가철도공단과 한국철도공사가 위·수탁계약⁶⁾을 체결하는 방식으로 이루어짐.

[철도시설유지보수 용역 위·수탁 구조]



자료: 한국철도공사

□ 그런데, 현재 철도시설유지보수 용역에 부과되는 부가가치세는 한국 철도공사의 재정적 부담을 가중시키고 있으며, 이는 철도시설유지보수의 효율성을 저해하는 주요 원인 중 하나로 지적되고 있음.⁷⁾

3) 「철도산업발전기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

7. “철도시설의 유지보수”라 함은 기존 철도시설의 현상유지 및 성능향상을 위한 점검·보수·교체·개량 등 일상적인 활동을 말한다.

4) 「철도산업발전기본법」 제20조에 따라 철도산업의 구조개혁을 추진하는 경우 철도시설은 국가가 소유하는 것을 원칙으로 하고 있음.

5) 「철도산업발전기본법」

제38조(권한의 위임 및 위탁) 국토교통부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 지방교통관서의 장에 위임하거나 관계 행정기관·국가철도공단·철도공사·정부출연연구기관에게 위탁할 수 있다. 다만, 철도시설유지보수 시행업무는 철도공사에 위탁한다.

6) 유지보수 위·수탁 대상은 일반철도, 고속철도, 진접선, GTX-A(수서~동탄)의 선로(선로에 부대되는 시설 포함), 건축물, 전철전력, 신호, 정보통신, 철도교통관제시설 등을 말함.

원칙적으로 철도시설유지보수 용역에 대한 부가가치세는 위탁자인 국토교통부가 부담해야 하나 유지보수비 검증·정산 절차가 원활하게 진행되지 못해, 한국철도공사가 부가가치세를 포함한 적정 사업비를 보전받지 못하여 한국철도공사의 재정부담은 심화되고 있는 상황임.

- 한국철도공사에 따르면 위탁받은 철도시설유지보수 업무를 수행하는 과정에서 부가가치세 납부 의무가 발생하고 있음에도, 국토교통부가 관련 예산을 적절히 반영하지 않고 있어 한국철도공사의 적자가 누적되고 있으며, 이로 인해 철도시설의 점검 및 수리 작업에 충분한 자원을 충분히 투입하기 어려운 실정이라는 입장임.

이는 국토교통부가 2021년까지 일반철도시설 유지보수 예산에 부가가치세를 별도로 반영하여 편성해 왔으나, 2022년부터는 인건비·경비내 부가가치세가 고려되지 않은 인건비·경비를 기준으로 예산이 편성되었기 때문인 것으로 보임.

[한국철도공사 일반철도시설 유지보수 적자현황]

(단위: 건, 백만원)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
공사 위탁예산(A)	673,681	681,394	764,432	707,874	743,518	802,853
부가세 편성(a)	(46,769)	(41,601)	(53,108)	(43,999)	-	-

7) 「문진석 의원실 보도자료」, 2024.10.4.

코레일은 「철도산업발전기본법」 제38조에 따라 철도시설 유지보수를 담당하며, 국토교통부는 국가철도공단을 통해 코레일에 예산을 교부함. 2022년 발생한 유지보수 미정산금액은 1,402억원으로, 647억원은 추가 집행된 인건비와 경비 부족분, 755억 원은 통상임금 소송 패소에 따른 미지급금임. 국토교통부는 미지급된 유지보수비를 통상 차년도 예산에 반영하여 보전했으나, 2022년 미지급액 중 25억원만 보전하였고 2025년 예산에는 193억원만 반영된 상태임.

구 분		2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
집행	총 계(B)	665,082	678,720	751,895	747,327	801,542	875,936
	인건비	377,987	407,647	420,667	445,825	449,350	463,006
	경 비	101,042	106,557	129,161	131,024	142,925	153,456
	보수비	134,677	113,330	148,290	112,763	150,458	196,296
	부가세(b)	51,376	51,186	53,777	57,715	58,809	63,178
부가세 부족액(a-b)		△4,607	△9,585	△669	△13,716	△58,809	△63,178
반납액(C)		8,599	2,674	12,537	548	9,142	12,876
정산부족(적자) (A-B-C)		-	-	-	△40,001	△67,166	△85,959

주: 유지보수 총 사업비 중 공사 위탁분 작성, 2024년은 정산 진행 중으로 제외함
 자료: 한국철도공사

이와 관련하여, 국토교통부는 최근 10년간 철도 건설사업 구간 개
 통과 정규직 전환, 안전 관련 법령 강화 등 정부 정책의 영향으로
 유지보수 인력이 2016년 6,088명에서 2025년 7월 현재 7,454명으로
 1,366명(22.4%) 증가하였음에도 편성된 인건비가 실제 지급액보다
 적고, 경비 중 퇴직급여는 실지금액의 약 40% 수준만 반영되어 있
 으며, 예산 항목 간 조정이 제한됨에 따라 2021년부터 인건비·경비
 가 부족해진 것이라고 설명함.⁸⁾

8) 일반철도시설 유지보수예산 예산을 변경하여 장비구입비 예산을 감액하고, 해당 예산을 인건비와 경비로
 전환하여 집행하는 등 편법적 운영이 반복되고 있어, 보수비는 본래 목적에 따라 보수비로만 집행하고, 인
 건비 및 경비로 조정되지 않도록 해야한다는 지적이 있었음.(2020년 국토교통위원회 결산)

[한국철도공사 최근 10년간 부가가치세 부족 현황]

(단위: 억 원)

구 분		'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년 (예상)
예 산	총액	6,296	6,285	6,053	6,375	6,635	7,878	7,496	7,702	8,321	9,145
	부가세①	433	416	411	468	416	531	440	-	-	-
부가세 집행②		451	458	440	514	512	538	577	588	632	651
부가세 부족 (②-①)		△18	△42	△29	△46	△96	△7	△137	△588	△632	△651
총 부족액		'21년까지는 항목조정등으로 부가세 정산완료							672	860	810

자료: 국토교통부

참고로, 연도별 하자보수 현황을 살펴보면, 최근 4년간 한국철도공사가 유지보수 업무를 맡은 일반 하자 시설분야 하자보수율이 61.1%에 불과한 것으로 나타났으며, 전체 1,698건 중 1,037건만 하자보수가 완료되고, 661건은 여전히 미완료 상태인 것으로 집계되었음.

[한국철도공사 시설분야 연도별 하자보수율 추이]

(단위: 건)

구분	합계	2021년	2022년	2023년	2024년(상)
하자발생	1,698	550	518	453	177
이행완료	1,037	496	407	117	17
미완료	661	50	100	336	159
이행률	61.1%	90.2%	78.6%	25.8%	9.6%

주1: 1년 이상 보수가 지연되고 있는 사례는 2021년 50건, 2022년 100건, 2023년 336건 등 총 436건

주2: 미이행 하자유형별로는 균열이 134건으로 가장 많았으며, 누수 129건, 백태 119건, 파손 115건, 기타 하자 148건 등

자료: 한국철도공사(문진석 의원실 제출)

특히, 연도별 하자보수율 추이를 살펴보면, 하자보수율은 2021년 90.2%였던 보수율은 2022년 78.6%로 감소했고, 2023년에는 25.8%, 2024년 상반기에는 9.6%까지 급락하였음.

이는 철도시설의 체계적이고 효과적인 유지보수가 중요한지 방증하는 것이며, 철도 운행의 안전성을 확보하기 위해서 전문적인 유지보수 용역의 안정적 수행이 반드시 필요하다는 점을 시사함.

- 이에 개정안은 철도시설유지보수 용역에 부과되는 부가가치세를 영(零)의 세율로 적용하여, 한국철도공사가 경제적 부담을 줄이고 지속적인 철도시설 유지보수를 원활히 수행할 수 있도록 하려는 것임.

따라서, 개정안에 따라 부가가치세를 면제할 경우 한국철도공사는 추가 비용을 절감할 수 있게 되며 이를 통해 더 많은 자금을 철도시설 유지보수에 투입할 수 있고, 또한 이를 통해 승객들의 안전을 보다 철저히 보장할 수 있으며 철도서비스의 질을 향상시킬 수 있을 것으로 기대할 수 있음.

- 다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 우리나라는 ‘관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)’의 일반원칙인 ‘소비지국 과세원칙’에 따라 수출과 같이 소비가 외국에서 이루어지는 경우에 한해 영세율을 적용하고 있고, 조세정책적인 목적으로 「조세특례제한법」 제105조에서 방산물자, 도시철도건설용역, 장애인용 보장구 등에 극히 제한적으로 영세율을 적용하고 있

으므로 이러한 예외적인 영세율 적용은 최소화하는 것이 바람직함.
또한, 개정안과 같이 철도시설유지보수 용역에 대해서 영세율을 적용할 경우 과세형평성 문제가 발생할 우려가 있고, 철도와 경쟁관계인 항공업계나 버스업계 등 다른 교통 분야에서 동일한 영세율 적용을 요구할 가능성이 있음.

둘째, 철도시설유지보수 업무를 수행하는 과정에서 부가가치세 납부 의무가 발생함에도 국토교통부가 관련 예산을 적절히 편성하지 않음으로써 한국철도공사의 적자가 증가한다는 것이 개정안의 주요 근거이나, 적자 폭이 크다고 해서 세제 혜택을 부여하는 것은 형평성에 어긋날 수 있음.

특히, 한국철도공사는 국가예산을 교부받아 철도시설 유지보수 용역을 수행하는 등 상당 부분 국가 예산으로 운영되고 있기 때문에, 정부는 철도시설 유지보수에 필요한 예산을 적시에 충분히 편성하고 예산집행의 효율성을 개선하는 것이 우선되어야 하고, 한국철도공사의 적자가 크다는 이유만으로 세제 혜택을 부여하는 것은 신중한 검토가 필요함.

- 이에 대해 기획재정부는 부가세 영세율은 사업자의 세부담 경감 목적이 아니라 소비지국과세원칙에 따라 수출재화 등에 예외적으로 적용하는 제도이므로 특정 기업의 적자 해소를 위한 부가세 영세율 적용은 불가하고, 수익 발생 전 많은 자본 투자에 따른 부담 완화를 위해 철도건설용역에 영세율을 예외적으로 적용하는 것과

는 달리 유지보수는 운영수익으로 보전이 가능하다는 의견을 제출 하였습니다.

- 참고로, 개정안과 관련하여 국회예산정책처는 철도시설유지보수 용역에 대하여 부가가치세 영세율을 적용할 경우 세수는 2026년 1,030억원 등 2026~2030년까지 5년간 총 5,599억원(연평균 1,120억원) 감소할 것으로 추계하였습니다.

[철도시설유지보수 용역에 대한 영세율 적용시 세수효과]

(단위: 억원)

구분	2026	2027	2028	2029	2030	누적	연평균
국세 (74.7%)	-770	-802	-835	-870	-906	-4,183	-837
지방소비세 (25.3%)	-261	-272	-283	-295	-307	-1,417	-283
합계	-1,030	-1,073	-1,118	-1,165	-1,213	-5,599	-1,120

자료: 국회예산정책처

문 의 처

02)6788-5147