

# 조세·재정 BRIEF

KIPF 한국조세재정연구원

2014. 12. 15(월)

## 개별환급제도와 간이정액환급제도의 정책방향

### I 배경 및 문제점

우리나라는 1975년부터 수출용 원재료에 대한 관세환급제도를 실시하고 있다. 관세를 납부한 원재료를 사용하여 완제품을 제조한 이후 해외로 수출할 경우, 해당 수입 원재료는 국내에서 소비되지 않고 국외에서 소비되기 때문에 국내에서는 과세하지 않는 것이 타당하다. 이를 소비지 과세주의라고 하며, 이런 원칙에 의해 우리나라에서는 수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특별법을 제정하여 운용하고 있다. 수출용 원재료에 대한 관세환급제도는 우리나라 기업들의 수출경쟁력을 높이는 데 기여하고 있다. 또한 일반적으로 환급 처리 과정에서 행정비용이 초래되기 때문에 부수적으로 수입 원재료 대신 국산 원재료 사용을 권장하게 되는 장점도 있다.

우리나라에서 운용되고 있는 수출용 원재료의 관세환급제도는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 개별환급제도이고, 다른 하나는 정액환급제도이다. 개별환급제도는 수출재를 생산하는데 사용된 원재료별 소요량을 파악하고 해당 원재료가 수입할 때 납부한 관세액만큼을 수출 이후에 환급해 주는 제도이다. 또 다른 제도인 정액환급제도는 개별환급제도와 달리 수출물품에 사용된 원재료의 관세납부액과 관계없이 수출 품목별로 사전에 정부에서 정한 금액만큼을 수출이 이루어진 이후에 환급해 주는 제도이다. 따라서 개별 원재료별 납부세액을 확인하는 개별환급제도에 비해 간이정액환급제도에서는 과소 또는 과다환급이 항상 발생한다. 정확한 관세환급액을 산정할 수 없음에도 이러한 간이정액

## 2 개별환급제도와 간이정액환급제도의 정책방향

환급제도를 운용하는 이유는 복잡한 원재료 소요량 산정 등에 행정비용이 발생하기 때문이다. 이런 행정비용으로 인해 소액의 관세환급을 포기하여 결국 수출 경쟁력이 낮아지는 것을 방지하기 위해 우리나라에서는 일정 규모 이하의 중소기업에 한해 제한적으로 간이정액환급제도를 운용하고 있다. 이런 간이정액환급 제도의 특징으로 인해 간이정액환급을 이용할 때에는 국산 원재료를 사용해도 관세환급이 가능하기 때문에 간접적으로 원재료 국산화에도 기여하고 있다.

우리나라는 지난 40여 년간 개별환급제도와 간이정액환급제도의 큰 틀을 유지하고 있다. 그러나 우리나라가 현재 적극적으로 추진하고 있는 자유무역협정(Free Trade Agreement: FTA)이라는 새로운 경제 환경 변화를 감안하여 관세환급제도의 변화를 검토할 필요가 있다.

전 세계적으로 FTA를 체결하는 국가들이 증가하고 있고, 우리나라도 다수의 국가들과 FTA를 체결하였다. 칠레와의 FTA를 체결을 시작으로 싱가포르, EFTA(European Free Trade Association), 아세안(ASEAN), 인도 등과 FTA를 발효하였다. 유럽연합(European Union), 미국 등 거대 경제권과의 FTA도 체결하였다. 향후 중국과의 FTA가 발효될 경우 우리나라 전체 교역의 절반 이상이 FTA를 통해 이루어질 것으로 예상되고 있다.

본 연구에서는 FTA가 확대되는 등 변화하는 국내의 경제환경에 적합한 관세환급제도에 대한 중장기적인 개선방향에 대해 논의하고자 한다. 본 연구는 기존 연구와는 달리 관세환급실적 자료를 이용하여 환급제도별, 산업별, 업체규모별로 관세환급제도의 특징을 분석하였다. 또한 이 자료를 이용하여 관세환급이 수출에 미치는 영향도 분석하였다.

또한 본 연구에서는 FTA로 인해 발생하고 있는 관세환급에서의 문제점에 대해서도 논의하였다. 개별환급과 관련해서는 FTA로 인해 동일한 수입 원재료 사이의 대체환급 문제에 대해 논의하였다. 현재 국산 원재료와 수입 원재료 사이에는 대체환급이 인정되고 있지만, 관세율이 상이한 수입 원재료 사이의 대체환급에 대해서는 국제적으로도 논의가 이루어지고 있지 않은 상황이다. 따라서 대체환급에 대해 명확한 기준을 제시하기는 어렵지만, 본 연구에서는 이에 대한 중장기적 정책방향에 대해 논의하였다. 이와 함께 FTA로 인해 간이정액환급에서도 과다환급 문제가 발생하고 있지만 간이정액환급제도의 제도적 특수성을 감안하여 실증분석결과를 바탕으로 정책방향을 검토하였다.

FTA가 확대되면서 과다환급 문제가 확대되는 측면도 있지만, 전반적으로 관세율 수준이 낮아지고 무세화되면서 관세환급 관련 문제가 축소될 수도 있다. 하지만 기본적으로 FTA로 인해 동일한 품목에 대해서도 다수의 관세율이 존재하는 상황이 불가피한 측면이 있기 때문에 일부 품목에 대해서는 관세환급이 아닌 사전면세제도를 도입하는 것을 고려하는 것을 검토하였다. 특히, 원유와 같이 전량 해외에서 수입되면서 수입된 원유의 절반 이상이 가공되어 해외로 수출되는 현재의 상황에서는 관세환급보다는 사전면세제도를 실시하는 것이 더 합리적인 정책운용인지에 대해 논의하였다. 이 논의가 중요한 이유는 관세환급과 달리 사전면세제도는 과다환급과 이에 따른 보조금 문제 등을 해결할 수 있는 방안이 될 수 있기 때문이다.

## II

### 조사 및 분석결과

본 연구에서는 2001년부터 2013년까지의 관세환급 실적자료를 이용하여 지난 10여 년 이상의 기간 동안 관세환급제도의 활용 현황을 업체규모별, 산업별, 환급종류별로 구분하여 분석하였다.

현재 우리나라 관세환급액 변화 추이의 큰 특징 중 하나는 우리나라의 전체적인 관세환급액이 2008년 이후로 빠르게 증가하고 있다는 것이다. 2001년부터 2007년까지 우리나라 관세환급액은 2조원 정도였지만, 그 이후 빠르게 증가하여 2009년에 3조원을 넘어섰고, 2012년에는 5조원을 넘어섰다. 이런 관세환급액의 빠른 증가는 개별환급액의 증가가 주요 요인이지만 간이정액환급도 역시 전체적인 관세환급 변화와 유사하게 증가하고 있음을 분석하였다.

이와 같은 관세환급액 증가는 석유제품 산업의 개별환급 증가에 기인하고 있다. 석유제품 산업의 2007년도 개별환급액은 약 2,800억 원인데 2012년에는 약 2조원을 넘어 5년 사이에 개별환급액이 약 1.7조원 이상 증가하였다. 석유제품 산업의 환급액은 전체 환급액에서 40%를 차지하고 있다. 이 밖에 화학제품 산업에서 약 2천억 원 이상, 그리고 일반기계, 수송장비, 전기 및 전자기기 산업에서 약 1천억 원 정도의 개별환급액이 증가하여 전체적인 관세환급액이 증가하게 되었다. 수출업체당 개별환급액도 2000년 약 2억 원에서 2012년에는 약 6억 원까지 증가하였다. 간이정액환급

#### 4 개별환급제도와 간이정액환급제도의 정책방향

의 경우도 수출업체당 환급액은 2000년부터 2007년까지 약 0.15억 원 정도였지만, 2012년에는 0.26억 원까지 증가하였다.

업체당 간이정액환급액이 1~2억 원인 업체들이 예전에 비해 더 적극적으로 수출에 참여하여 환급을 받고 있었다. 개별환급의 경우에는 관세환급액이 6억 원 이상인 업체들의 수출이 더 빠르게 증가하고 있다. 이들 업체들이 관세환급을 받고 수출한 금액이 2001년에는 약 100조원이었는데 2004년에 200조원을 넘긴 이후 2011년 300조 원, 그리고 2013년에는 약 400조원에 육박하였다. 이처럼 관세환급액 규모가 큰 업체들의 수출이 빠르게 증가하면서 관세환급액도 동시 증가한 것이다. 여기에 속하는 대표적인 산업이 석유제품 산업이다.

우리나라 전체 관세환급액 중에서 개별환급액이 약 94%를 그리고 간이정액환급이 그 나머진인 약 6%를 차지하고 있다. 이런 추세는 지난 10여 년 동안에도 거의 변화가 없다. 하지만 관세환급을 이용하는 수출업체 수는 약 60% 정도가 간이정액환급을 이용하고 있고, 그 나머진인 약 40% 업체가 개별환급을 이용하고 있다. 간이정액환급제도는 일정규모 이하의 중소기업만 이용할 수 있기 때문에 수출업체 수는 많지만 환급액 규모는 작다.

환급액 규모별로 보면, 환급 받는 업체의 거의 대부분이 환급실적이 1억 원 미만이다. 2013년 기준으로 간이정액환급실적이 1억 원 미만인 업체가 전체의 약 95%이고, 개별환급실적이 1억 원 미만인 업체는 전체의 약 76%이다. 수출액 규모가 작은 업체들이 관세환급제도를 활용하고 있음을 보여주고 있다. 실증분석에서도 환급규모가 커질수록 수출에 기여하는 한계 효과가 작아지고 있다는 결과를 제시하였다. 특히 간이정액환급의 경우에는 환급액 규모가 증가할수록 한계 수출효과는 작아지고 있으며 이러한 현상은 환급액이 1억 이상일수록 더 뚜렷하게 나타났다.

환급 대상 수출액에서 환급액이 차지하는 비율을 보면, 개별환급이 간이정액환급보다 약 2배 높게 나타나 간이정액환급보다 개별환급이 수출에 더 비용 절감 효과를 가져오는 것으로 나타났다.

산업별 관세환급액을 비교해보면, 전체 관세환급액 중에서 석유제품 산업의 환급액이 가장 많다. 2012년에는 석유제품 산업의 관세환급액이 2조원을 넘어 전체 관세환급액의 약 40% 정도를 차지하였다. 그 다음으로 화학제품, 전기 및 전자기기 산업, 수송장비 산업, 일반기계 산업 등의 순서로 환급액이 많았다. 이들 5개 산업이 우리나라 전체 관세환급액에서 약 80%를 차지하였다. 또한 우리나라에서 관세환급을 받

으면서 수출되는 제품의 80%가 석유 및 석탄제품, 수송장비, 전기 및 전자기기, 그리고 화학제품으로, 현재 우리나라 수출을 주도하는 산업들이 관세환급을 이용하고 있음을 알 수 있다. 간이정액환급의 경우에는 일반기계 산업의 환급액이 가장 크고, 그 다음으로 섬유 및 가죽제품 산업, 화학제품 산업, 전기 및 전자기기 산업 등으로 이들 4개 산업이 전체 간이정액환급액의 약 72.8%를 차지하였다.

산업별로 관세환급이 수출에 미치는 영향을 분석한 결과 대부분의 산업에서 관세환급이 수출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 개별환급의 경우, 산업별 환급액의 탄력성은 0.578에서 0.963의 범위에 있으며 전기 및 전자산업의 관세환급액의 탄력성이 가장 높았다. 간이정액환급의 경우에는 산업별 환급액의 탄력성이 0.802에서 0.997의 범위였다.

특히, 산업별 환급액의 탄력성 분석결과에서 석유 및 석탄제품의 탄력성이 0.578로 다른 산업들에 비해 두드러지게 낮았으며, 수출액 대비 환급율은 다른 산업들에 비해 높은 편이었다. 예를 들어 수송장비와 전기 및 전자기기 산업의 수출액 대비 환급율은 각각 0.5%와 0.6%이었지만, 석유 및 석탄제품 산업은 1.3%로 이들 산업들보다 2배 이상 높았다. 따라서 전량을 수입하는 원유를 원재료로 사용하는 석유제품 산업의 특징을 감안하여 다른 산업들에 앞서 관세환급제도의 개선보다는 관세환급제도의 비효율을 없애는 사전면세제도를 활용하는 방안이 더 타당한 것으로 여겨진다.

간이정액환급제도는 제도 취지에 맞게 환급액이 소액인 중소기업 위주로 운영할 필요가 있다. 실증분석 결과에서도 간이정액환급은 관세율과 거의 상관없는 것으로 분석되어 FTA가 확대되어 수입 원재료의 관세율이 낮아질수록 과다환급의 가능성이 더 높아질 것으로 분석되었다. 또한 환급액의 수출 효과를 보면, 개별환급에 비해 간이정액환급의 한계 수출효과가 상대적으로 더 컸지만, 간이정액환급액 규모가 증가할수록 한계 수출효과는 작아지고 있으며, 특히 환급액이 1억 이상일수록 더 뚜렷하게 나타나고 있다. 이런 분석 결과들도 간이정액환급 대상 중소기업을 확대할 경우 제도가 비효율적으로 운용될 수 있음을 제시하고 있다.

그리고 간이정액환급액이 작을수록 환급에 따른 한계 수출효과가 개별환급에 비해 상대적으로 더 크기 때문에 간이정액환급의 거의 대부분을 차지하고 있는 환급액 1억 이하인 업체들을 지원하기 위한 제도 개선도 필요하다. 우선 이들 업체들이 수출하는 품목들을 간이정액환급 대상 품목으로 조정하는 등의 제도 개선을 생각할 수 있다. 수출 품목은 지속적으로 다양하게 변화하기 때문이다. 반면, FTA가 확대되면

서 FTA 특혜세율이 0%인 품목은 우선적으로 간이정액대상에서 제외해서 과다환급 가능성을 줄일 필요가 있다. 또한 앞선 분석에서 제시하였듯이, 일반적으로 개별환급의 수출액 대비 환급액 비율이 간이정액환급 보다 높은 것이 타당하지만, 제1차 금속제품 산업의 경우에는 이와 반대인 것으로 분석되어 제1차 금속제품 산업과 관련된 간이정액환급 품목의 환급율을 재검토해 볼 필요가 있다. 반면, 농림수산물 산업의 경우에는 개별환급에 비해 수출액 대비 환급액이 지나치게 낮아 과소 환급 가능성도 있을 수 있는 것으로 나타났다.

개별환급에서 평균 수출액 대비 환급율이 높은 산업으로는 기타제조업제품, 정밀기기, 그리고 섬유 및 가죽제품 산업으로 분석되었다. 이들 산업은 다른 산업들에 비해 관세가 부과된 원재료를 상대적으로 더 많이 사용하고 있음을 의미하고 있다. 만약 이들 산업들의 환급율이 추후에도 낮아지지 않는다면 이들 산업에서 FTA로 인한 과다환급 문제도 발생할 가능성이 상대적으로 더 높기 때문에 이들 산업의 관세환급 품목에 주목하면서 FTA를 통한 원재료 수입을 더 권장할 필요가 있다.

근본적으로 FTA로 인해 단일 품목에 대해 다수의 관세율이 존재하기 때문에 FTA 활용율을 높이는 것만으로 다 해결되기 어렵기 때문에 일부 사전면세제도를 활용하는 방안을 함께 검토할 필요가 있다. 수출용 원재료 사이의 관세율 차이를 사전면세제도를 통해 없애으로써 과다환급 문제를 사전에 방지할 수 있다. 이는 곧 과다환급에 따른 보조금 문제와 통상 분쟁을 사전에 막을 수 있는 방안이기도 하다.

### III 정책제언

#### (제안 1) FTA로 인한 대체환급 문제

##### 1) FTA로 인한 개별환급 문제

일반적으로 FTA가 확대되면 원재료의 관세 부담이 감소하기 때문에 수출용 원재료에 대한 관세 환급이 그 만큼 감소하게 될 것으로 예상하고 있다. 특히, FTA로 인해 해당 원재료가 무세로 수입된다면 수출업체에서는 수출용 원재료에 대해 관세 환급을 신청할 필요가 없기 때문에 관세 환급액도 없을 뿐만 아니라 환급에 따른 행정비용도 없어지게 된다.

그러나 FTA가 확대되면서 오히려 관세환급 문제가 더 복잡해지는 측면도 있다. 한 예로, 한 업체가 원재료를 수입해서 최종재를 생산하는데, 최종재의 일부는 국내 내수용으로 공급하고 나머지는 국외에 수출을 한다고 가정하자. 단순히 이 업체에서는 해당 원재료를 일부는 FTA 세율 적용 받아 무세로 수입을 하고 있고, 일부는 관세를 납부하고 수입을 하고 있다고 가정하자. 다른 국가에서 수입된 원재료이지만 동종 동질의 원재료라고 가정하자.

이런 경우 이 업체는 최종재를 수출하면서 관세환급을 신청할 때 수출재에 사용된 원재료는 되도록 관세를 부담한 원재료를 사용하려는 유인이 있고, 내수용에 사용된 원재료는 되도록 FTA 무세로 수입된 원재료를 사용하려는 유인이 있다. 즉, 관세를 부담한 원재료를 수출용에 사용함으로써 관세환급을 통해 관세부담을 줄이고, 내수용의 경우에는 관세환급을 적용할 수 없기 때문에 되도록 낮은 세율의 원재료를 사용하려는 것이다. 또한 실무적으로 업체 입장에서는 동종 동질의 원재료를 구분해서 사용하는 것이 아니기 때문에 이를 분리하는 것에서도 기술적인 어려움이 있다.

반면, 과세당국 입장에서는 해당 수출용과 내수용에 사용된 원재료별로 납부한 관세부담을 정확히 구분해서 과세 형평성을 제고하려는 유인을 가지고 있다. 즉, 이 업체처럼 높은 관세를 부담한 원재료를 수출용에 사용함으로써 관세환급을 통해 관세부담을 줄이고, 내수용에는 낮은 세율의 원재료를 사용했다면, 과세당국 입장에서는 과다 환급을 의심할 수 있다는 것이다.

이런 현상은 특정 업체에서 나타나는 현상이 아니다. 우리나라의 다수의 업체들이 이처럼 내수용과 수출용을 동시에 생산하고 있으며, 여러 국가들로부터 원재료를 수입하고 있는 것이 현실이다. 또한 다양한 원재료들이 내수용과 수입용에 섞여서 사용될 수 있다는 것이다.

## 2) 국산원재료의 대체환급

앞선 현상은 FTA 이전에는 국산 원재료와 수입 원재료의 혼합으로 인한 관세환급이 문제되었었다. 이를 대체환급이라고 한다. 현재 관세환급특례법에서는 최종재 생산에 사용된 국산 원재료와 수입 원재료가 동일한 질과 특성이 있어 상호 대체사용이 가능하고, 생산과정에서 국산 원재료와 수입 원재료를 구분해서 사용하지 않은 경우 수입된 원재료가 수출재 생산에 사용된 것으로 본다고 명시하고 있다. 다시 말

해 최종재에 사용된 일부 국산 원재료에 대해서도 환급을 인정한다는 것이다.

이처럼 관세환급특별법에서 국산 원재료와 수입 원재료 사이에 대체환급을 인정하는 이유는 국제적으로 이를 인정하고 있기 때문이다. 교토협약과 WTO 보조금협정에서도 동질적인 국산 원재료와 수입 원재료간의 대체성을 법적으로 규정하도록 명시하고 있다.

WTO 보조금협정에서는 우선 수출품에 사용된 원재료가 부담한 관세보다 더 많은 금액을 환급하면 수출보조금으로 예시하고 있다. 그러나 특수한 경우로 동종 동질의 국산 원재료와 수입 원재료가 구분할 수 없이 사용될 경우에는 예외적인 경우로 대체환급을 인정하고 있다. 그리고 이런 규정이 국내법에 명시되어야 함을 규정하고 있기 때문에 우리나라에서도 관세환급특별법에 규정하여 운용하고 있다.

국제적으로 이런 예외적인 규정이 운용되고 있는 것은 아마도 여러 이유가 있지 않을까 생각한다. 그 첫 번째 이유로는, 국산 원재료와 수입 원재료가 동종 동질인 경우가 많지 않고 대부분 국산 원재료가 있는 경우는 국산 원재료를, 국산 원재료가 없다면 수입 원재료를 사용할 것으로 예상했기 때문으로 생각된다. 두 번째는 만약 이런 원재료가 있다면 어느 국가나 국산 원재료를 더 사용할수록 이익이 되기 때문에 원재료 국산화에 도움이 되는 긍정적인 측면이 있기 때문에 이를 지지하는 것으로 생각된다.

그러나 FTA가 확대되면서 이런 대체환급이 국산 원재료와 수입 원재료 간이 아닌 관세부담이 다른 수입 원재료 사이에 발생하고 있다. 이를 대체환급이라고 명명하는 것이 적절한지도 의문인 상황이다. 미처 생각하지 못한 현상이 나타나고 있으며, 국제적으로도 이 문제에 대해서는 아직 문제제기가 없는 상황이기 때문이다.

또한 국산 원재료와 수입 원재료 사이의 대체환급에서는 국산 원재료 사용을 촉진시킨다는 긍정적인 측면이 있었지만, 관세율이 다른 수입 원재료 사이의 대체환급은 이런 장점이 없기 때문에 정책 당국 입장에서는 단순히 과다 환급이라는 부작용과 함께 WTO 보조금협정 위반으로 다른 국가들과의 통상마찰만을 염려해야 하는 상황이 될 수 있다.

현재 우리나라 관세환급특별법에서는 국산 원재료와 수입 원재료 간의 대체성은 인정하고 있지만, 관세율이 다른 원재료 간의 대체성에 대해서는 언급이 없다. 향후 우리나라가 중국과의 FTA를 체결한다면 우리나라 교역의 절반 이상을 FTA 체결국들과 이루어지게 된다. 따라서 장기적으로 관세율이 다른 원재료 간의 대체환급을

인정하기는 어려운 상황이다.

전 세계적으로 FTA가 확산되는 상황에서 국제적으로 이슈가 되지 않은 문제에 대해 미리 선제적으로 대응할 필요는 없다. 또한 FTA가 계속 진행되면서 점차 관세율이 무세로 낮아지기 때문에 이런 문제도 점차 줄어들 수 있다. 따라서 업체들의 FTA 활용률을 더 높이는 쪽으로 정책을 유도할 필요가 있다. FTA를 통해 원재료에 대한 관세부담이 낮아지고 없어진다면, 결국은 수출업체와 세관 당국 모두에게 관세 환급으로 인한 행정비용을 줄일 수 있기 때문이다. 수출업체의 입장에서 환급에 따른 금융비용과 행정비용을 줄이고, 그리고 환급이 가능한지 여부에 따른 위험비용도 줄일 수 있다.

## (제안 2) 간이정액환급 대상 중소기업 규모

간이정액환급제도는 FTA 확산에 따라 점차 순기능보다는 역기능이 부각되고 있다. FTA가 점점 확대될수록 간이정액환급을 통한 과다환급 가능성이 높아지고, 그동안 부수적으로 발생하던 원재료의 국산화 촉진이라는 긍정적인 효과에도 부정적인 영향을 가져올 수 있다는 문제점이 있다. 따라서 간이정액환급제도 자체를 제도 취지에 맞게 한정된 중소기업이 이용할 수 있도록 간이정액환급제도를 개선할 필요가 있다.

### 1) 적용 대상 중소기업 기준

그동안 중소기업의 간이정액환급 한도액이 지속적으로 확대되면서 적용 대상 중소기업의 범위가 지속적으로 확대되었다. 1992년에는 중소기업의 간이정액환급 한도액이 2천만 원 이하에서 시작하였지만, 1993년에는 5천만 원 이하로, 그리고 1994년에는 1억 원, 그리고 그 이후에도 2001년에는 3억 원 이하, 2003년에는 4억 원 이하, 그리고 2010년에는 6억 원 이하로 적용 대상을 빠르게 확대시켰다.

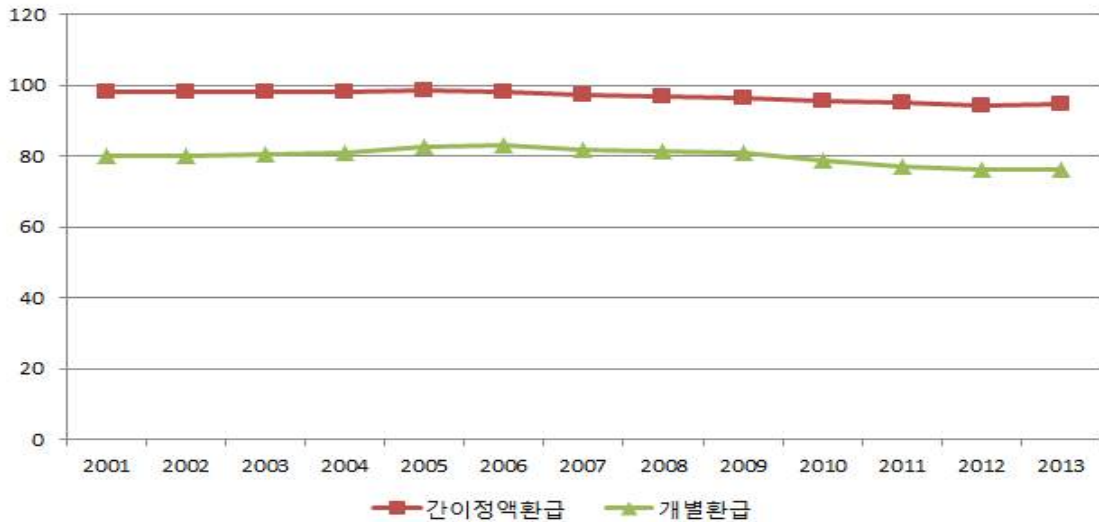
간이정액환급 대상 중소기업 기준이 확대되어 왔지만, 간이정액환급을 신청하는 중소기업의 숫자는 큰 변화가 없었다. 1998년 이후 적용 대상 중소기업 기준을 변경한 2001년, 2003년, 그리고 2010년을 전후해서 간이정액환급

을 신청한 업체수를 보면 큰 변화가 없다. 특히, 2001년에는 환급액 기준을 1억 원에서 3억 원으로 3배 증가시켰고, 2010년에는 2001년의 2배인 6억 원으로 증가시켰지만, 간이정책환급을 신청하는 중소기업의 수는 약 1만여 업체로 거의 변화가 없다.

개별환급과 간이정액환급 모두에서 환급제도를 이용하는 대부분의 업체들의 평균 환급액은 1억 원 미만이다. 2013년 기준으로 개별환급을 이용하는 업체 중 약 76%, 그리고 간이정액환급을 이용하는 업체 중 약 95% 업체가 환급액 1억 원 미만이다. 이런 추세는 지난 2001년 이후 거의 유사한 상황이다. 또한 지난 2001년 이후 지금까지 개별환급을 이용하는 업체 중에서 환급액 1억 원 이상 6억 원 미만인 구간별 업체 수를 보면 거의 변화가 없다. 따라서 간이정액환급 적용 대상 업체의 환급액 기준을 상향하는 것이 다수의 관세환급제도를 이용하는 업체에 도움이 되는 것이 아니고 소수의 중소기업에 대한 혜택이 될 가능성이 매우 높다.

[그림 1] 간이정액환급과 개별환급의 1억미만 업체수 비중

(단위: %)



2) 향후 정책방향

간이정액환급적용 대상 중소기업의 기준은 우선 간이정액환급제도의 취지

를 고려해야 하며, 대상 중소기업을 확대할 경우에는 이에 따른 부작용도 함께 검토해야 한다. 우선 간이정액환급제도의 취지는 환급 관련 비용에 비해 환급액이 작아서 환급을 신청할 유인이 없는 중소기업들을 대상으로 환급 비용을 줄여줌으로써 소규모 환급액을 받게 하려는 제도이다. 만약 환급액이 큰 경우에는 간이정액환급이 아닌 개별환급제도를 이용하는 것이 타당하다.

첫째, 관세 환급액이 커질수록 간이정액환급으로 인한 과다환급의 가능성도 증가하게 된다. 개별환급을 받는 76%가 1억 원 미만의 관세 환급을 신청하는 상황에서 간이정액환급을 신청하는 것은 간이정액환급을 이용하는 것이 개별환급을 신청하는 것보다 환급액 많거나 아니면 거의 비슷하기 때문이다. 만약 개별환급에 비해 간이정액환급액이 훨씬 적다면 개별환급을 이용할 것이다. 이런 이유로 현재도 중소기업 중에서도 개별환급을 신청하는 기업들이 있다. 따라서 개별환급보다 간이정액환급이 더 유리하다는 의미는 그 만큼 과다환급의 가능성이 높다는 것이다.

둘째, 1억 미만의 관세환급을 받기 위해 개별환급을 신청하는 많은 업체들과의 형평성에서 문제가 될 수 있다. 이들 업체들은 환급비용을 감수하고 개별환급을 신청하고 있는데, 그 이상의 몇 배의 환급액을 받는 업체가 단지 중소기업이라는 이유로 혜택을 받는 것은 형평성 측면에서 고민할 필요가 있다.

셋째, FTA 확산 이전인 기존의 간이정액환급제도는 원재료의 국산화를 촉진하는 정책적 역할을 수행한다는 추가적인 긍정적 측면이 있었지만 FTA 확대로 이런 장점이 사라졌다. FTA로 인해 국산 원재료가 아닌 FTA 특혜세율을 받은 원재료를 사용해도 되기 때문에 오히려 국산 원재료 사용이 위축되는 현상이 발생할 수 있다. 따라서 이런 부작용을 줄이기 위해서는 간이정액환급 이용 범위를 최소화할 필요가 있다.

마지막으로 앞선 회귀분석에서도 보았듯이, 간이정액환급의 경우, 환급액 규모가 증가할수록 한계 수출효과는 작아지는 현상은 환급액이 1억 이상일수록 더 뚜렷하게 나타났다. 따라서 간이정액환급제도 자체의 여러 가지 정책적인 부작용을 감안할 때 간이정액환급 적용대상은 최소화로 운영할 필요가 있다.

### (제안3) 간이정액환급 대상 품목

#### 1) 적용 대상품목 조정

간이정액환급 대상 품목 수는 2014년 현재 4,260개이다. 지난 2004년에 간이정액환급 대상 품목을 정비하여 약 2,900여개로 대상 품목 수를 줄였지만, 그 이후 1천여 개 이상 지속적으로 증가하였다.

이처럼 품목 수가 증가하는 이유로는 첫째, 수출품목들이 지속적으로 변화한다는 것을 의미하는 것이며, 수출품목이 다양화되고 있다는 뜻이기도 하다. 이런 이유들로 정부에서는 민간 업체들의 의견을 받아 매년 대상 품목을 확대하고 있다. 그러면서 둘째, 실제 환급에 활용되고 있지 않은 품목들이 대상 품목에 여전히 남아 있고 이런 품목들을 제외하는 것에 소극적이기 때문이다. 그 이유는 향후 이 품목을 다시 수출할 수도 있기 때문에 이를 대상 품목에서 제외하는 것 자체가 정책적으로 우리나라 중소기업의 수출을 저해하는 요인이 될 수 있기 때문이다. 또한 수출이 없어서 환급이 발생하지 않는 품목이 적용 대상에 그대로 있어도 경제적으로 자원 배분의 왜곡을 초래하지 않기 때문이다. 따라서 이런 이유들로 간이정액환급 대상 품목들이 증가하는 추세를 보이고 있다.

#### 2) 향후 정책방향

대상 품목을 자주 조정하는 것도 합리적이지 않지만, 대상 품목을 그대로 남겨 둠으로 인해 발생하는 비용도 고려해야 한다. 대상 품목이 많아질수록 관리하는데 행정비용이 증가하게 된다. 다시 말해, 품목이 증가할수록 어느 품목에서 과다 환급 또는 과소 환급이 발생하는지 파악하기가 어려워진다. 이를 파악하려는 노력이 곧 비용으로 발생하게 되는 것이다.

특히 FTA로 인해 실행세율이 낮아지는 추세 속에서 과다 환급이 발생할 가능성이 더 높아지기 때문에 우선적으로 FTA 실행세율이 무세(0%)인 수입 원재료는 간이정액환급 대상 품목에서 제외할 필요가 있다. 특히, FTA로 인해 무세 수입되는 품목들로 인해 간이정액환급의 단점인 과다 환급이 발생할 가능성이 높아지기 때문이다.

수출품목의 다양화로 인해 간이정액환급 대상 품목을 추가하는 것은 정책적으로 타당하다. 하지만 간이정액환급 대상 품목을 추가할 경우에도 우선순위를 염두에 둘 필요가 있다. 첫째, 중소기업이 많이 신청하는 개별환급 품목에 대해서 우선적으로 간이정액환급 대상 품목으로 지정하는 것을 고려할 필요가 있다. 간이정액환급제도가 중소기업 우대 정책으로 운용되고 있기 때문에 중소기업들이 개별환급을 통해 발생하는 환급비용을 줄여줄 필요가 있기 때문이다.

둘째, 환급액 1억 원 미만인 중소기업들이 신규로 제안하는 품목에 대해서는 적극적으로 간이정액환급 대상 품목에 추가하는 것을 검토할 필요가 있다. 환급액 1억 원 미만인 중소기업들이 간이정액환급을 이용하는 대부분의 중소기업들이며, 이런 중소기업들을 위해 간이정액환급제도를 운용하고 있기 때문이다. 또한 실증분석에서 보았듯이, 간이정액환급의 한계 수출효과가 개별환급에 비해 상대적으로 더 크게 나타나고 있고, 특히, 환급액 규모가 작을수록 그 효과가 큰 것으로 나타났다. 따라서 환급액이 소규모인 중소기업들이 수출하는 품목을 주목할 필요가 있는 것이다. 그리고 이처럼 환급액이 소규모인 중소기업들에 대한 환급은 대외적으로도 WTO 보조금 문제 등에서 자유로울 수 있다.

셋째, 간이정액환급 대상이지만 개별환급이 없는 품목들에 대한 검토가 필요하다. 개별환급 실적이 없는 경우에는 간이정액환급 환급액을 추정할 방법이 없기 때문에 이를 간이정액환급 대상 품목에 포함시키는 것은 타당하지 않다. 오래전의 개별환급 실적을 바탕으로 현재까지 간이정액환급 대상 품목으로 남아 있는 경우가 있을 수 있다. 하지만 FTA가 확산되는 현재의 경제 상황에서 과다 환급의 가능성이 있고, 특히, 이런 품목들 중에서 간이정액환급 규모가 크다면 우선 개별환급신고를 유도하여 소요량 등의 환급 내역을 확인한 이후에 필요하다면 다시 간이정액환급 대상 품목으로 지정하는 것도 고민할 필요가 있다.

#### (제안4) 석유제품 관련 관세환급제도 개선

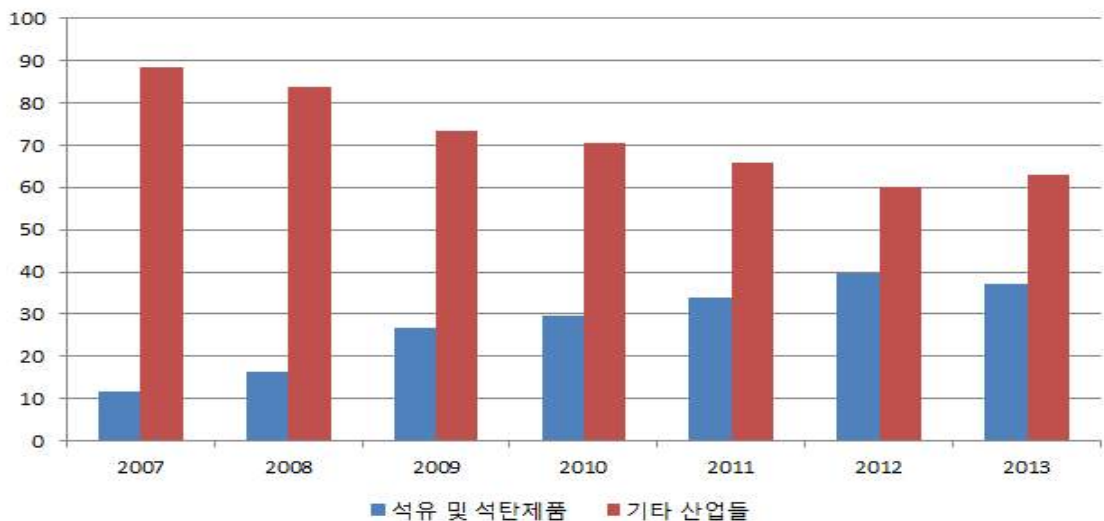
##### 1) 원유 및 석유제품의 수출입

## 14 개별환급제도와 간이정액환급제도의 정책방향

우리나라는 해외로부터 원유를 전량 수입하여 휘발유, 경유 등의 다양한 석유제품을 생산하고 있으며, 이런 석유제품들을 국내는 물론이고 해외로 수출하고 있다. 석유제품의 관세환급이 우리나라 전체 관세환급액에서 차지하는 비중을 보면, 2007년에는 약 10% 수준에서 2012년에는 40%까지 이르고 있다. 이처럼 관세환급 비중이 높은 것은 석유제품의 수출이 증가한 것에 기인하고 있다. 또한 석유제품의 유일한 원자재인 원유는 전량 해외에서 수입하고 있기 때문이다.

[그림 2] 석유 및 석탄제품이 전체 관세환급에서 차지하는 비중 추이

(단위: %)



수출액(HS 4단위) 기준으로 우리나라 상위 수출제품 중에서 석유제품이 최근 들어 가장 상위를 차지하고 있다. 우리나라 주요 수출 품목인 승용자동차, 전자집적회로, 휴대폰, 선박 등과 비교해 볼 때 2011년 이후 줄곧 1위를 차지하고 있다.

<표 1> 수출품목별 수출액 기준 순위

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
석유제품	5	1	6	4	1	1	1
승용자동차	1	4	5	3	2	2	3
전자집적회로	2	5	3	1	3	3	2
휴대폰	3	3	2	6	6	7	4
선박	4	2	1	2	4	4	6

주: 한국무역협회 무역통계 자료에서 HS 4단위 기준으로 수출액을 축출하여 이 수치를 바탕으로 저자가 순위를 표로 작성함  
 자료: 한국무역협회, <http://stat.kita.net/> 2014.09.02.

## 2) 사전면세제도의 장단점

사전면세제도는 일정 기간 내에 수출물품에 사용될 원재료, 즉, 수출용 원재료에 대해서는 관세를 사전에 면세하는 제도로 수출이 이루어진 이후에 수출용 원재료로 사용된 소요량, 납부한 세액 등을 파악해서 환급받는 관세 환급제도에 비해 과세당국과 납세자 모두의 행정비용을 줄일 수 있다. 기본적으로 환급은 납부한 관세를 다시 돌려받는 제도이기 때문에 처음부터 사전면세제도를 이용하여 과세하지 않아 환급 사유가 발생하지 않도록 하는 것이 보다 효율적인 방법이다.

하지만 우리나라가 1975년에 사전면세제도를 포기한 것처럼 사전면세제도에도 단점이 있다. 수입된 원재료가 국내에서 여러 단계를 거칠 경우 사후에 이를 파악해서 수출재로 사용되었는지를 파악하기 어려워진다. 이럴 경우 사전면세를 받고 수입된 원재료가 내수용으로 불법 전용되는 사례가 발생할 수 있다. 1975년에도 산업이 발전하고 교역규모가 증가하면서 이러한 문제점으로 인해 전반적인 사전면세제도를 포기하고 사전면세제도보다 행정비용이 더 발생하는 관세환급제도를 선택한 것이다.

현재도 일반 수입재에 대해 사전면세제도를 도입하기에는 앞선 문제점들이 여전히 걸림돌이 된다. 그러나 특정 일부 품목에 대해서는 사전면세제도의 장점을 활용할 필요가 있다고 생각된다. 특히 FTA가 확산되고 있고 동일한 품목에 대해 다수의 관세율이 존재하는 현재의 상황에서는 과다환급과

이로 인한 WTO 보조금협정 위반 등의 문제가 발생할 수 있기 때문에 이러한 사전면세제도의 장점을 활용을 검토할 필요가 있다. 이러한 사전면세제도의 장점을 잘 활용할 수 있는 품목이 바로 단일 원재료인 원유를 통해 생산되는 석유제품이라고 생각된다.

다양한 부품과 원재료를 사용하는 다른 산업들과 달리 석유제품 산업은 원유라는 하나의 원재료를 사용하고 있으며 이 원유를 전량 수입에 의존하고 있는 매우 드문 산업이다. 여기에 추가적으로 석유산업의 원유에 대한 환급이 우리나라 관세환급액에서 가장 큰 비중을 차지하고 있기도 하다.

또한 앞선 실증분석에서도 개별환급의 경우, 산업별 환급액의 수출 탄력성은 0.578~0.963로, 그리고 간이정액환급의 산업별 환급액의 수출 탄력성은 0.802~0.997로 나타났다. 이 중 석유 및 석탄제품의 수출 탄력성은 0.578로 다른 산업들에 비해 두드러지게 낮았다. 그리고 수출액 대비 환급율은 다른 산업들에 비해 높은 편이었다. 예를 들어 수송장비와 전기 및 전자기기 산업의 수출액 대비 환급율은 각각 0.5%와 0.6%이었지만, 석유 및 석탄제품 산업은 1.3%로 이들 산업들보다 2배 이상 높았다. 따라서 이러한 분석결과들을 종합해 볼 때, 원유 관련 관세환급제도의 개선보다는 관세환급제도의 비효율을 없애는 사전면세제도를 활용하는 방안이 더 타당하다고 생각된다.

현재 우리나라에서는 수출용 원자재에 대한 사전면세제도를 실시하지 않기 때문에 우선은 사전면세제도를 적용하는 것과 유사한 효과가 있는 대안으로 보세구역제도를 이용하는 방안을 생각할 수 있다. 보세구역제도를 통해 관세를 유예함으로써 사전면세제도와 동일한 효과를 가져올 수 있다.

#### (제안5) 일부 사전면세제도의 확대

FTA 확산으로 단일 품목에 다수의 관세율이 존재하여 수입 원재료 사이의 대체환급, 내수용과 수출용에 혼합해서 사용되는 문제점으로 과다환급 문제가 발생할 수 있음을 앞서 언급하였다. 이런 문제는 우리나라로 수입되는 수출용 원재료가 모두 0% 관세율로 수입되지 않는 한 지속적으로 내부 혼란을 가져올 수밖에 없다.

현재처럼 FTA체제가 확산되는 시기에는 관세환급보다는 사전면세제도를 부분적으로 활용하는 방안이 향후 보조금 등의 통상마찰을 예방할 수 있는

수단이 될 수 있다. 다만, 사전면세제도를 활용하는 경우에도 역시 원재료의 수출 여부 등을 확인해야 하는 과정이 필요하기 때문에 광범위하게 이 제도를 사용할 수는 없다. 따라서 단일 품목에 다수의 관세율이 존재하면서 그 세율 차이가 크면서 관세환급이 많이 이루어지는 품목을 중심으로 제도를 시행할 필요가 있다.

하지만 본 연구에서 사전면세제도를 적극적으로 확장하자고 제안하는 것은 아니다. 사전면세제도를 관세환급제도로 전환한 이유는 경제가 복잡해지면서 사전면세를 받은 수출용 원재료를 내수용으로 사용하는 불법을 막기가 어렵고 이를 감시하기 위한 행정비용이 많이 소요되기 때문이다. 따라서 이러한 사전면세제도의 단점을 감안하여 FTA로 인해 관세율 차이가 커서 과다환급의 가능성이 높고 관세환급액이 많으며 수출액 대비 환급액 비율이 높은 품목들을 중심으로 제한적으로 검토할 것을 제안한다.

관세환급제도나 사전면세제도 등은 제도 운용에 따른 행정비용이 발생할 수밖에 없다. 결국은 FTA 활용률을 높여 FTA를 통해 수출용 원재료를 무세로 수입하는 것이 수출기업이나 세관당국 모두에게 합리적인 방안이다.

## IV 결론

본 연구에서는 FTA 확산이라는 경제적 변화에 따른 우리나라 관세환급제도의 개선 방향에 대해 논의하였다. 분석 결과 대부분의 산업에서 관세환급이 수출에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 석유제품의 탄력성은 다른 산업들에 비해 두드러지게 낮았으며, 수출액 대비 환급율은 다른 산업들에 비해 높은 편이었다. 따라서 전량을 수입하는 원유를 원재료로 사용하는 석유제품 산업의 특징을 감안하여 관세환급제도의 개선보다는 관세환급제도의 비효율을 없애는 사전면세제도를 활용하는 방안이 더 타당한 것으로 여겨진다. 본 연구에서는 사전면세제도의 일환인 보세구역제도를 석유제품 산업에 활용하는 것에 대해 논의하였다.

간이정액환급제도는 제도 취지에 맞게 환급액이 소액인 중소기업 위주로

운영할 필요가 있다. 간이정액환급 대상 중소기업을 확대할 경우에는 과다환급이 보조금 문제로 연계되어 통상 문제로까지 확산될 수 있다. 어느 국가나 중소기업을 우대하는 제도를 운용하고 있기 때문에 적정 한도 내에서 운용하는 것이 필요한 시점이다.

실증분석 결과에서도 간이정액환급액이 증가할수록 특히 환급액이 1억 이상일수록 환급에 따른 한계 수출효과는 작아지고 있다. 이런 분석 결과들도 간이정액환급 대상 중소기업을 확대할 경우 제도가 비효율적으로 운용될 수 있음을 제시하고 있다. 또한, 간이정액환급액이 작을수록 환급에 따른 한계 수출효과가 개별환급에 비해 상대적으로 더 크기 때문에 간이정액환급의 거의 대부분을 차지하고 있는 환급액 1억 이하인 업체들을 지원하기 위한 제도 개선도 필요하다. 우선 이들 업체들이 수출하는 품목들을 간이정액환급 대상 품목으로 조정하는 등의 제도 개선을 생각할 수 있다. 반면, FTA가 확대되면서 FTA 특혜세율이 0%인 품목은 우선적으로 간이정액대상에서 제외해서 과다환급 가능성을 줄일 필요가 있다.

한중 FTA가 체결되면 우리나라 교역의 절반 이상을 FTA 체결국들과 이루어지기 때문에 장기적으로 수입 원재료 사이의 대체환급을 인정하기 어려운 상황이다. 그렇지만 현재까지는 국제적으로 이슈가 되지 않은 상황에서는 미리 선제적으로 대응할 필요는 없다고 생각한다. 따라서 우선은 대체환급 요건 및 절차를 강화하는 등의 관세환급제도를 보다 엄격하게 적용하고 관세율 차이가 큰 수입 원재료 사이에는 대체환급을 제한함으로써 FTA를 통해 원재료를 수입하도록 유도할 필요가 있다.

근본적으로 FTA로 인해 단일 품목에 대해 다수의 관세율이 존재하기 때문에 FTA 활용율을 높이는 것만으로 다 해결되기 어렵기 때문에 일부 사전면세제도를 활용하는 방안을 함께 검토할 필요가 있다. 수출용 원재료 사이의 관세율 차이를 사전면세제도를 통해 없앴으로써 과다환급 문제를 사전에 방지할 수 있다. 이는 곧 과다환급에 따른 보조금 문제와 통상 분쟁을 사전에 막을 수 있는 방안이기도 하다. 결론적으로 관세환급에 따른 비용과 FTA로 인한 과다환급 등의 문제가 발생할 소지가 있는 품목들에 대해서는 보세제도 등의 사전면세제도를 활용하여 관세환급제도의 운용을 최소화하는 것이 적절한 정책방향이라고 생각된다.

본 연구의 분석 결과들을 바탕으로 제시된 정책 대안들이 향후 우리나라 관세환급제도가 합리적인 방식으로 운용되는데 도움이 되길 기대한다.

작성자 : 정재호 한국조세재정연구원 선임연구위원(044-414-2233)  
강성훈