



# FTA EXPERTS

RCEP과 CPTPP 누적규정 활용 가능성

진병진 | 국립창원대학교 국제무역학과 교수

FTA 환경에서 관세환급제도의 경제적 효과

고태진 | 경인여대 국제통상학과 겸임교수·관세사(관세법인 한림)·경영학 박사

E REPORT

# RCEP과 CPTPP 누적규정 활용 가능성



**진병진**  
국립창원대학교  
국제무역학과 교수



## 1 들어가는 말

2000년대에 접어들면서 시작된 한국의 동시다발적이고 포괄적인 FTA 체결 노력은 거대경제권 및 자원부국을 협상의 파트너로 삼는 전략적 접근과 맞물려, 20여년의 비교적 짧은 기간에도 불구하고 확고한 FTA 네트워크를 구축하는 성과를 만들어 내었다. 하지만 그간의 FTA 확장정책이 대부분 1개의 국가를 체약상대국으로 하는 양자협정(Bilateral Agreement) 위주로 진행되어 옴에 따라, 협정의 수가 늘어날수록 이와 비례하여 원산지규정의 복잡성이 가중되게 되어 활용과정에서 어려움을 발생시켰다.

이로 인해 최근에는 하나의 협정에 다수의 국가가 참여하여 특혜영역의 확대는 가능하면서도, 전체 체약국을 대상으로 단일 원산지규정(a single set of rules of origin)이 적용되는 Mega FTA가 그 대안으로 추진되고 있다.

그 결과 2022년 중국 및 일본 등 15개국이 참여한 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)이 발효되었고, 같은 해 3월에는 일본을 포함하여 11개국이 참여하고 있는 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 가입을 위한 공청회가 개최되는 등 본격적인 Mega FTA 확대를 위한 노력이 진행 중에 있어 이를 적극 활용하기 위한 준비가 필요하다.

특히, 두 협정은 공통적으로 체약국 내에서의 생산이나 체약국에서 만들어진 원부자재의 사용을 통해 원산지 자격이 보다 용이하게 충족되는 누적규정(Cumulation Rules)을 적용하고 있는데, 이를 활용할 경우 협정의 활용도 또한 높아지는 효과가 기대된다.

다만, 두 협정에서 적용하고 있는 누적의 허용범위와 방법에 있어서는 다소 차이가 있다. RCEP에서는 상품이나 재료의 생산 과정에 원산지규정을 충족한 체약국의 재료를 사용하는 경우 누적을 허용하는 다자누적(Multilateral Cumulation)이 적용되고 있지만, CPTPP에서는 원산지재료는 물론이고 역내에서 비원산지 재료를 활용하여 생산 공정이 수행되는 과정에서 발생한 부가가치까지 누적이 허용되는 완전누적(Full Cumulation)을 적용하고 있다.

그러나 이러한 차이에도 불구하고 두 협정의 누적규정은 기존에 구축되어 있는 역내가치사슬(RVC)의 활용 가치를 높일 수 있다는 공통점이 있는데, 이는 체약국에 대한 투자를 통해 이미 구축되어 있는 생산망의 활용과 체약국에서의 원부자재 수급이 특혜관세 적용을 위한 원산지자격의 충족 가능성을 제고시킬 수 있기 때문이다.

하지만 이러한 특성이 실제로 효과를 발휘하기 위해서는 두 협정 체약국들과 긴밀한 원부자재 교역이 이루어져야 하고, 해외직접투자(FDI)를 통해 구축된 생산시설이 체약국 내에 다수 포진되어 있을 경우 그 가능성이 보다 높아질 수 있다. 이에 이 글에서는 두 협정 체약국에 대한 투자와 교역현황을 살펴봄으로써 누적규정의 활용 가능성을 확인해 보았다.

## 2 투자현황으로 본 활용 가능성

FDI는 인건비 등 생산비용 절감, 현지시장 개척, 핵심 자원이나 역량의 확보 등의 다양한 목적으로 이루어진다. 하지만 이러한 투자목적의 차이에도 불구하고 모든 FDI는 투자국과 피투자국 간에 일정 수준의 가치사슬(Value Chain)을 형성하는 특성이 있다.

따라서 한국의 각 협정 체약국에 대한 투자 현황을 통해 누적규정의 활용 가능성을 확인해 보는 것은, 기존에 구축되어 있는 RVC의 활용이 원산지자격의 획득을 용이하게 할 수 있다는 가정에 근거한다.

특히, 생산과 직접 관련이 있는 제조업에 대한 투자는 RCEP과 CPTPP의 누적규정 활용 가능성을 유추하는데 중요한 지표가 될 수 있다. 이는 생산과정에서 누적이 가능하기 위해서는 체약국에서 수급된 재료(상품)의 원산지기준 충족 여부가 입증되어야 하며, 이러한 입증은 생산 공정 및 원부자재 투입내역 등 기업의 민감 자료가 공유될 수 있는 특수 관계자 간에 보다 용이하기 때문이다.

이러한 특성에 근거하여 한국수출입은행 해외 경제연구소가 제공하고 있는 해외투자통계<sup>1</sup>를 통해 두 협정 체약국에 대한 투자현황을 분석한 결과, 한국이 실시한 전체 FDI 중 법인수와 투자액을 기준으로 각각 59.65%와 31.66%가 RCEP 체약국에 집중되어 있는 것이 확인된다. 특히, 누적의 활용과 직접적 관련이 있는 제조업에 대한 투자는 법인수를 기준으로 75.99%, 투자액을 기준으로는 54.58%가 RCEP 체약국에 집중되어 있는데, 이를 통해 볼 때 RCEP 체약국들의 경우 한국 기업들의 생산목적형 투자지역임을 확인할 수 있고 이들

RVC는 누적규정의 활용에 중요한 기반이 될 것으로 기대된다.

그 반면에 CPTPP 체약국들에 대해서는 법인수를 기준으로 RCEP의 1/3 수준, 투자액을 기준으로는 1/2을 약간 상회하는 수준의 투자가 이루어져 있으며, 누적규정의 활용과 직접적 관련이 있는 제조업에 대한 투자 역시 법인수를 기준으로 RCEP 참가국에 대한 투자 대비 1/5, 투자액을 기준으로는 1/4을 상회하는데 그쳐 RCEP에 비해 누적규정 활용 가능성성이 상대적으로 낮은 수준이다.

하지만 추가적인 참가국 확대가 RCEP에 비해 용이한 CPTPP의 특성<sup>2</sup> 때문에 중국 등 3개국이 이미 가입을 신청 중에 있고,<sup>3</sup> 미국을 포함한 다수의 국가들이 가입에 관심을 표명하고 있어 향후 CPTPP의 RVC 수준은 RCEP과 유사하거나 상회하게 될 가능성이 높다는 점에서 누적규정의 활용 가능성 또한 확기적으로 높아질 것으로 기대된다.

1 <http://keri.koreaexim.go.kr/site/main/index007>

2 추가 가입의 허용 방식에 있어 RCEP은 협정 발효일로부터 18개월이 경과한 후 신규 가입 논의가 시작될 수 있도록 하고 있으나, CPTPP는 가입 작업반(working group)을 설치하여 해당 절차 완료 후 최종적인 가입조건 합의서 기탁일로부터 60일이 경과하면 가입이 완료되도록 하고 있어 신규 가입국 확장이 RCEP 보다 용이하다.

3 가입의사를 공식적으로 표명한 국가는 영국, 중국, 대만으로 이 중 영국은 가입에 실질적인 제약이 없을 것으로 판단되나, 중국은 CPTPP의 수준 높은 규범을 수용하는데 어려움이 있고 대만 또한 중국이 '하나의 중국' 원칙을 표방하고 있어 실제 가입을 위한 논의 과정에서 승인에 어려움이 있을 것이라는 전망이 있다.

[표 1] RCEP 및 CPTPP 체약국에 대한 FDI 현황(2021년)

(단위 : 개사, 백만불, %)

구분	법인수 기준			투자액 기준		
	전산업(a)	제조업(b)	비중(b/a)	전산업(c)	제조업(d)	비중(d/c)
RCEP	50,990 (59.65)	28,059 (75.99)	55.03	208,249.5 (31.66)	107,722.0 (54.58)	51.73
CPTPP	17,059 (19.96)	6,663 (18.05)	39.06	119,451.4 (18.16)	33,058.2 (16.75)	27.68
CPTPP+3	46,594 (54.51)	25,912 (70.18)	55.61	222,797.9 (33.87)	101,648.7 (51.50)	45.63

주 : ( )내는 한국의 대세계 투자에서 차지하는 비중

### ③ 교역현황으로 본 활용 가능성

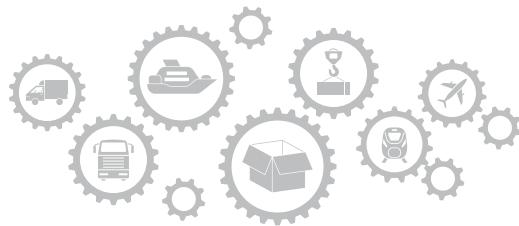
누적규정의 활용 가능성을 교역동향을 통해 확인하기 위해서는 협정 참가국들 간에 이루어지는 원부자재의 교역 수준을 파악하는 것이 중요한데, 이는 협정 참가국들과의 교역에 있어 원부자재로 사용될 수 있는 1차 산품과 중간재의 교역량이 많을수록 누적규정이 활용 될 수 있는 가능성 또한 높아지기 때문이다.

한국의 교역은 전통적으로 소비재나 자본재 보다 원부자재가 차지하는 비중이 높은데, 2021년을 기준으로 볼 때 전체 수출입의 70% 이상이 원부자재에 집중되어 있다. RCEP 및 CPTPP 체약국과의 교역도 이와 크게 다르지 않은데, 한국의 전체 교역 중 절반에 가까운

교역이 이루어지고 있는 RCEP의 경우 2021년을 기준으로 수출의 81.36%와 수입의 68.49%가 원부자재 교역이며, 1차 산품 수출의 76.36%와 중간재 수출의 54.15%가 이를 국가에 집중되어 있어 누적규정의 활용 가능성성이 매우 높은 것으로 볼 수 있다.

CPTPP 체약국과의 교역 또한 전체 교역량은 RCEP에 비해 절반 수준에 불과하지만 거래되는 상품 유형 중 원부자재가 대부분을 차지하는데, 수출은 약 80%가 원부자재에 집중되어 있고 수입은 70% 이상이 원부자재를 중심으로 이루어지고 있다. 따라서 현재 11개국인 CPTPP의 경우에도 누적규정의 활용

가능성은 충분한 것으로 판단되며, 향후 앞서 살펴본 것처럼 CPTPP 참여국이 확대될 가능성이 높은 점을 고려해 보면 누적규정의 활용 가치 또한 제고될 수 있을 것으로 기대된다.



[표 2] 전체 교역 대비 원부자재 교역비중(2021년)

(단위 : %)

구분	1차 산품		중간재		원부자재	
	수출(a)	수입(b)	수출(a*)	수입(b*)	수출(a+a*)	수입(b+b*)
전세계	0.61	20.81	72.22	50.89	72.83	71.70
RCEP	0.96	10.76	80.40	57.73	81.36	68.49
CPTPP	0.79	24.24	78.86	49.25	79.65	73.49
CPTPP+3	0.87	12.85	79.31	58.28	80.18	71.13

자료 : 한국무역협회 교역통계(<http://stat.kita.net/main.screen>)

## 4 나가는 말

RCEP이나 CPTPP와 같이 다수의 국가가 참여하는 Mega FTA는 단순히 협정의 규모가 크다는 장점만 있는 것이 아니며, 협정의 규모가 크다고 반드시 활용가치가 높은 협정이라고도 할 수 없다. 또한 FTA와 같은 특혜무역 협정은 체결 자체가 목적이 아니라 적극적인 활용을 통해 경제적 성과를 만들어내는 것이 본연의 목표일 것이다.

따라서 RCEP과 CPTPP 또한 우리가 적극

고려하여야 하는 것은 이들 협정을 어떻게 활용하여 경제적 성과 창출이라는 본연의 목적을 달성할 것인지에 집중되어야 한다. 그 방법 중 하나가 다수의 국가를 하나의 특혜영역으로 인정하고, 모든 체약국에 대한 누적을 허용하고 있는 두 협정의 특성을 활용하는 것이다.

하나의 국가에서 원부자재를 조달하고 생산을 거쳐 완제품을 수출하던 과거와 달리 현재의

무역은 RVC를 활용하여 여러 국가에서 부품과 중간재를 생산하고 이를 사용하여 생산한 완제품을 다시 수출하거나 국내에서 판매하는 과정을 거치고 있다. 따라서 RCEP이나 CPTPP와 같이 한국의 투자가 집중되어 있고 이들 지역과 이루어지는 교역의 대부분이 원부자재인 경우 누적규정의 활용을 통한 RVC의 효율화 제고는 그 중요성이 더욱 강조될

수밖에 없다. 다만, 두 협정이 적용하고 있는 누적규정의 활용을 통해 기존에 구축되어 있는 RVC의 가치 증대는 물론이고 경제적 효과도 발생시킬 가능성이 충분하지만, 이를 활용하기 위해서는 엄격한 원산지관리가 필요하다는 점을 인식하고 이에 대한 철저한 대비가 될 수 있도록 정부 차원의 지원과 기업의 노력이 이루어져야 한다.



# FTA 환경에서 관세환급제도의 경제적 효과



고태진

경인여대 국제통상학과 겸임교수  
관세사(관세법인 한림)  
경영학 박사



## 1 들어가기

관세는 '수입'하는 물품에 대해 부과된다.<sup>1</sup> 그래서 수출이나 반송<sup>2</sup>되는 물품에 대해서는 원칙적으로 세금이 발생하지 않는다. 관세는 소비세라는 특성을 갖고 있다. 그런 만큼 물건을 직접 소비하는 자에게 세금을 내게 하는 게 제일 낫겠지만, 시중의 그 수많은 다양한

물품에 대해 일일이 소비자에게 관세를 계산해서 신고하고 납부하게 하면 유통 질서가 복잡하게 될 것이다. 관세 기술상 여간 불편한 게 아니다. 그래서 물건이 수입될 때는 그 물건이 수입국에서 그 어떤 소비자에게 사용될 것으로 일단 보고, 수입자로부터 선제적으로

1 관세법 제14조

2 관세법에서의 '반송'은 일반인들이 생각하는 그것과 차이가 있다. 관세법에서는 외국에서 들어온 물건이 수입통관되지 않고 우리나라 보세구역에 머물다 외국으로 다시 나가는 것을 반송이라고 한다. 즉, 수입통관된 물건을 사용해보고 마음에 들지 않아 다시 수출자에게 보내는 것은 관세법상 반송이 아니다.

수입통관 과정에서 관세 등 세금을 납부케 하는 방법으로 세금의 누수를 막고 있다.

문제는 국내에서 소비되고 사용될 것으로 미루어 짐작하여 세금을 거둬들였는데, 막상 그러한 소비 등이 없이 해외로 다시 수출되었을 때이다. 한국은 무역으로 절대적 부가가치를 창출하는 산업구조이기 때문에 다른 어느 나라의 물건 보다 매력적인 상품을 만들어야 한다.

그러기 위해서는 빼어난 R&D와 기술력뿐만 아니라, 완성재를 만들 때 들어가는 부분품, 중간재, 원재료들도 함께 뛰어난 품질과 경쟁력이 뒷받침돼야 한다. 경쟁력을 갖춘 소재 등이 모두 우리나라에서 만들어지면 고민이 덜할 수 있겠지만 불가능하다. 심지어 한 나라 안에서 최고의 물건을 모두 만들 수 있다고 하더라도 무역으로 교류를 하는 것이 더 많은 돈을 벌 수 있다고 리카도는 200년 전에 '비교우위론'으로 설명해줬다. 하물며 쓸모 있는 자원이라곤 거의 찾아볼 수 없는 우리나라로서는 더욱 원재료 등을 수입해야만 하는 실정이다.

결론적으로 수출하기 위해 만든 제품에 들어간 관세를 내고 수입된 수많은 원재료에 대해서는 관세를 과다납부한 셈이 된다. 따라서 잘못 거둬들였던 세금은 납세자에게 돌려줘야 하는데,

이러한 일련의 과정을 '관세환급제도'라고 한다.

'관세환급제도'는 관점에 따라서 수출보조금으로 보일 수 있다. 그러나 WTO는 수출품에 소요된 수입 중간재에 대한 관세 환급이나 면제는 WTO 보조금 및 상계관세 협정에서 금지보조금에 해당하지 않는다고 규정하고 있다. 우리나라 뿐만 아니라 주요 경쟁국인 일본, 중국 등에서도 시행되고 있는 보편적 제도이기도 하다.

그러나 이러한 관세환급제도는 한-EU FTA 협상 당시 막판 최대 걸림돌로 작용한 바 있다. 얼핏 상관없어 보이는 FTA와 관세환급제도인데 왜 EU는 이것에 그리도 집착하여 협정 결렬까지 생각했던 것일까.



## 2 우리나라의 관세환급제도

### 1. 개념 정의

관세환급은 과세당국인 세관에서 징수한 관세 등을 특정 요건에 해당하는 경우 그 전부 또는 일부를 되돌려 받는 것을 말한다. '관세법'에 의한 과오납 환급 및 계약상이물품 환급 그리고 '수출용원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법(이하 '환급특례법')에 의한 환급 등으로 나눌 수 있다.

과오납 환급은 외국으로부터 물품을 수입하는 때에 납부한 관세가 관세율 착오, 과세가격 착오 등으로 인해 납부해야 할 액수보다 더 많이 납부된 경우 환급하는 것을 말한다.

계약상이물품 환급은 수입된 물품이 계약 내용과 달라 다시 수출하거나 폐기되었을 시 수입신고수리 1년 이내인 경우 관세 등을 돌려주는 제도이다.

마지막으로 수출용원재료에 대한 관세환급 제도는 관세를 이미 납부한 원재료를 이용하여 국내에서 완제품(중간재 포함)을 생산하고 수출한 경우, 해당 수출용원재료에 대해 납부한 관세 등을 환급하는 제도이다. 지난 1975년부터

우리나라 수출품의 국제경쟁력을 강화시키는 동시에 활발한 수출지원을 위해 만들어진 제도이다.

### 2. 관세환급제도의 발전

관세환급제도 이전에는 사전면세제도를 시행하였다. 사전면세제도는 수출용원재료에 대해 관세를 사전에 면세해 주는 제도로 수출용으로 수입되는 원재료에 대해서 1년 이내에 수출 물품에 사용한다는 '조건부'로 관세를 일시 면제하여 수출경쟁력을 높이려는 의도로 시행되었다. 그러나 우리나라 교역 규모가 급증하고 국내 제조산업이 발달하면서 산업구조 또한 면세수입원재료를 국내에서 여러 단계의 제조, 가공을 거쳐 수출하는 복잡한 방식으로 변모하게 되었고 이러한 수출용원재료에 대한 사후관리 또한 사실상 불가능하게 되었다. 즉 사전면세제도는 교역 규모가 작은 단순가공무역 정도에 알맞은 제도로, 무역 규모가 크고 고도화된 산업사회에는 맞지 않는 제도이다. 이에 따라 사전면세제도가 사라지게 되었고, 이를 관세환급제도로 대체하여 현재에 이르고 있다.

### 3. 관세환급의 목적

수출용원재료에 대한 관세환급을 실시하는 목적은, 환급특례법 제1조에서 능률적인 수출 지원과 균형 있는 산업 발전에 이바지하기 위함이라고 규정하고 있다.

#### 1) 수출물품의 국제경쟁력 강화

관세환급은 수출용원재료에 대한 관세부담을 없애줄 뿐만 아니라 수출의 경우 국내산업 보호 등을 위해 설치한 관세장벽을 제거하여 우리나라 수출품의 가격경쟁력을 강화하는 수출지원 정책이다.

#### 2) 소비지 과세원칙이라는 이론적 배경의 현실 구현

수출물품에 대한 관세환급은 소비지 과세주의 원칙에 의해 이루어지고 있다. 소비지 과세주의는 최종적으로 소비되는 곳에서 소비세, 즉 관세를 부과한다는 원칙이다. 수출되어 우리나라에서

소비될 여지가 없는 물품에 대해 부과된 관세는 다시 돌려줘야 한다.

### 3) 국산원재료의 사용 촉진

관세환급제도는 먼저 납부한 관세를 수출한 이후에 다시 돌려받는 제도이기 때문에 수출업체로서는 금융비용과 함께 환급을 신청하는데 있어 행정비용도 발생한다. 따라서 수출업체가 국산원재료를 사용한다면 이러한 금융비용 및 행정비용이 발생하지 않기 때문에 수입원재료보다는 국산원재료를 사용하려는 유인이 될 수 있다. 특히, 우리나라에서 실시하고 있는 간이정액환급제도는 개별환급제도에 비해 원재료의 국산화를 촉진시키는 데 더욱 효과적이다.

간이정액환급제도는 이미 납부한 관세액에 상관없이 수출품목(HS)별로 일정금액을 사전에 정해 환급해 주기 때문에, 수출업체 입장에서는 국산원재료를 많이 사용할수록 관세환급을 더 받는 효과를 볼 수 있기 때문이다.



#### 4) WTO 국제협정에서 허용

WTO 보조금협정 제1조 제1항에는 '정부와 공공기관에 의한 재정지원이 있을 경우에는 보조금이 존재하는 것으로 간주한다(there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member)'라고 되어 있다. 그리고 보조금협정 제3조 제1항에는 농업협정에서 규정된 경우를 제외한 금지보조금의 유형을 규정하고, 부속서에 제시된 보조금 예시목록에 나열된 것을 금지보조금에 포함한다고 규정하였다.

보조금협정 부속서에서는 12가지 유형의 수출 보조금을 예시로써 금지하고 있다.

이중 (i) 항목에는 수출상품의 생산에 소비된 수입 투입요소에 부과된 수준을 초과한 수입 과징금의 경감 또는 환급이 금지보조금에 해당 된다고 규정되어 있다. 즉 수출품에 투입된 원재료 등 물품을 수입할 때 납부한 관세를 환급하는 데 있어 수출상품의 생산에 소요된 수입 투입요소에 부과된 관세를 초과하지만 않는다면, 관세환급은 해당 규정 안에서 허용 되는 수출지원 정책이 될 수 있다.

[표 1] WTO 보조금 협정 부속서1

- (i) 수출상품의 생산에 소비된(폐기물을 정상적으로 참작하여) 수입 투입요소에 부과된 수입과징금을 초과하는 금액의 경감 또는 환급. 단, 기업이 수입 투입요소 대신에 그와 동질, 동일한 성격의 국내시장 투입요소를 대체품으로 일정량 사용하는 특수한 경우에는, 수입과 그에 상응하는 수출이 2년을 넘지 않는 합리적인 기간 내에 이루어지면 이 규정의 혜택을 받을 수 있다.

#### 4. 관세환급의 종류와 특징

수출용원재료에 대한 관세환급제도는 크게 '개별환급제도'와 '간이정액환급제도'로 나눌 수 있다. 개별환급제도는 수출품 제조에 사용된 원재료 수입 시 납부한 관세가 있다면 이를 확인하여 환급해주는 제도이다.

개별환급제도는 수출품에 소요된 원재료의 납부세액만큼을 환급해 준다는 점에서 관세의 성격을 정확히 살린 원칙적 관세환급제도라 할 수 있다. 반면 간이정액환급제도는 수출금액에 비례해서 일정한 금액을 관세환급해 주는 제도이다. 따라서 정액환급제도는 정확한 환급 금액을 계산하는 것이 아니기 때문에 항상 과소 또는 과다 환급 문제가 발생하게 된다.

이처럼 부정확한 방법임에도 정액환급제도를 사용하는 이유는 개별환급 진행 시 관세환급 행정비용이 상당하기 때문이다. 즉 정액환급 제도란 수출되는 물품의 금액 등에 따라 일정 금액을 환급액으로 지급하는 제도이다.

그에 비해 개별환급제도는 수출품을 생산하는데 소요되는 각각의 원재료별 소요량을 산출하고 각 원재료를 수입하는 때에 납부한 관세 등을 수입신고필증 등에 의해 계산하여 환급하는 방법으로 납부세액을 정확하게 환급할 수는

있지만, 수출품에 대한 원재료별 소요량 및 환급액 계산이 쉽지 않으며, 환급 관련 서류가 복잡하다는 단점도 가지고 있다.

간이정액환급제도는 우리나라에만 있는 유일한 제도로 수출품 제조에 사용된 실제 소요 원재료량에 근거하지 않아 과다환급의 발생소지를 항상 내포하고 있으며, 상기한 WTO 보조금 협정 위반으로 통상마찰의 여지가 있다. 특히 FTA가 확산된 요즘에는 그러한 위험에 더욱 크게 노출될 위험이 있다.

### 3 FTA 환경에서의 관세환급제도

수출품에 들어간 수입원재료에 대한 관세환급이나 면제는 기술한 바와 같이 WTO 보조금 및 상계관세 협정에서 금지보조금에 해당되지 않는다. 오히려 국가 간 서로 다른 소비세의 차이를 조정함으로써 국내외 물품에 동등한 대우를 부여하는 기능을 수행하고 있다.

그런데 EU와 미국 등이 체결한 FTA에서는 관세환급을 금지하거나 제한하고 있기도 하다. EU는 우리나라와의 FTA 협상에서도 이 이유를 들어 막바지까지 협상 타결의 최대 난제로 떠오른 바 있다.

#### 1. FTA 협정별 관세환급제도

관세환급제도에 대해서는 FTA마다 서로 다르게 규정하고 있다. 예를 들면 관세환급을 완전 금지하거나 반대로 허용한다고 명확히 기술하기도 하고, 일정기간 동안만 환급을 허용하거나 일정 비율로 제한하기도 한다. 물론 아예 언급조차 하지 아니한 협정도 있기 때문에 대략 4가지 정도의 유형이 있다고 볼 수 있다.

관세환급제도 자체를 언급하지 않은 협정은 관세환급과 FTA 간 관련성을 인지하지 못했거나

두 협정국 간 교역에서 특별한 영향을 가지고 있지 않다고 판단한 것으로 보인다. 즉 언급 자체가 없는 협정도 이행과정 중 관세환급 제도로 두 나라 교역에 불공정이나 제3국의 수혜 발생이 분명하다고 판단되는 등의 부작용이 불거지면 개정 협상을 요구할 수 있다. 따라서 규정이 없는 협정이라 할지라도 관세환급과

전혀 상관이 없다고 말할 수 없음에 유의해야 한다. 우리나라와 EU의 FTA도 일단 현행 환급제도를 유지하기로는 했다. 그러나 협정 발효 5년 후부터 특정 요건을 충족한 경우에는 해당 품목에 대한 관세환급을 제한할 수 있는 세이프가드조치를 도입하기로 했다.

**[표 2] 한-EU FTA 제14조(관세의 환급 또는 면제) 일부**

1. 이 협정의 발효로부터 5년 후 어느 한쪽 당사자의 요청이 있는 경우 양 당사자는 자신들의 관세 환급 및 역내가공 제도를 공동으로 검토한다. 발효 1년 후, 그리고 그 이후 매년, 양 당사자는 자신들의 관세환급 및 역내가공 제도의 운영에 관해 이용가능한 정보와 다음과 같은 상세한 통계를 상호적으로 교환한다.
2. 위 검토의 개시 이후 언제나, 당사자는 그 당사자의 동종 또는 직접적으로 경쟁적인 제품의 국내 생산자에 대하여 경쟁에 부정적인 효과를 미칠 수 있는, 이 협정 발효 이후의 원자재 조달 방식의 변화에 대한 증거가 있는 경우, 특정 제품에 대한 관세환급 및 역내가공 제도에 대해 가능한 제한을 논의하기 위해 다른 쪽 당사자와의 협의를 요청할 수 있다.
3. 제2항의 조건이 충족되는지 여부에 대해 의견 불일치가 있는 경우 그 문제는 제14장(분쟁해결) 제14.5조(중재패널의 설치)에 따라, 설치된 패널로서 긴급사건으로 구속력 있는 중재를 통해 결정된다. 패널이 제2항의 조건이 충족되는 것으로 판정하는 경우, 달리 합의되지 아니하는 한 양 당사자는 판정으로부터 통상적으로 90일 이내, 그리고 어떠한 경우에도 150일을 초과하지 아니하여 환급될 수 있는 그 제품의 비원산지 재료에 대한 최대 관세율을 5퍼센트로 제한한다.

**[표 3] 주요 FTA의 관세환급 규정**

구분	PANEURO	EU-남아공	한-EU 미-이스라엘 APTA	EU-멕시코	EU-칠레	미-칠레	한-칠레 한-아세안 한-EFTA 중국-인도
관세환급 규정	금지	언급 없음	허용	2년 후 불허	4년 후 불허	12년 후 불허	언급 없음

인용: UNCTAD, 'Multilateralism and Regionalism : The New Interface', 2005. / A EStevadeordal and K. Suominen(2013)

## 2. 관세환급제도 유지의 경제효과

### 1) 공정성과 역(逆)수입의 문제

FTA 특혜관세와 관세환급이 동시에 적용될 경우 국내용과 수출품 사이에 공정한 경쟁이 어렵다. 예를 들어 LG에너지솔루션이나 SK 이노베이션 같은 회사가 요즘 화두가 되는 이차전지를 만들기 위해 그 원재료로 음극재 원료인 비흑연성 탄소(HSK2803.00-9090)를 수입하고 관세를 내야 한다고 가정해 보자.

완성된 이차전지는 전기차를 만드는 미국의 현대차 공장으로 수출한다. 이때 이차전지를 만들 때 들어간 수입 비흑연성 탄소에 대해 과세된 세금은 관세환급제도에 따라 다시 돌려받게 된다<sup>3</sup>. 그런데 동일한 과정으로 제조된 이차전지가 미국이 아닌 국내 아산 현대차 공장으로 납품된다면 조금 다른 결과가 나온다. 국내에서 제조되어 ‘국내’ 대리점을 통해 판매된 전기차는 국내에서 소비된 것이므로 당연히 관세환급을 고려할 필요가 없다. 즉 관세가 포함된 가격으로 판매된다.

다시 말해, 중국에서 이차전지 원료인 흑연을 수입하면서 관세 5.5%를 납부한 이후, 완성된

이차전지가 위와 같이 국내에도 팔리고 FTA 체결국인 미국시장에도 수출판매되었다고 해보자. 만약 관세환급제도를 허용하지 않는다면 한국과 미국에서의 관세는 차이가 없으므로 시장에 나오는 판매가격 역시도 5.5%의 관세가 포함되어 똑같을 것이다.

그런데 관세환급을 허용하게 되면 상황은 달라진다. 한-미 FTA에 의해 미국에 수출되는 이차전지에 대해서는 부과되는 관세가 없을 뿐만 아니라, 원료인 흑연을 중국에서 수입할 때 한국 세관에 납부했던 관세까지 돌려받을 수 있다. 그러나 국내 판매되는 이차전지에 대해서는 흑연 수입관세를 돌려받을 수 없다. 결론적으로 미국으로 수출되는 이차전지는 국내 판매분에 비해 관세환급분만큼 싸게 판매할 수 있게 되어 불공정한 결과가 나온다. 이는 한국에서 생산된 이차전지를 미국에 수출한 뒤 다시 국내로 ‘역(逆)수입’하는 빌미를 제공한다.

다만 역수입에는 두 나라간 거리가 ‘지리적으로 가까울 때’라는 전제가 깔려있다. 단순하게 관세적 측면만을 보면 역수입이 이론적으로 무조건 싸다. 그러나 무역 현실에서는 중간에 물류비가 포함되어 있어 이 비용을 종합적으로 살펴보아야

<sup>3</sup> 물론 정부에서 알아서 계산된 금액을 돌려주면 좋겠으나, 수많은 케이스에 대해 일일이 대응하는 것은 물리적으로나 기술적으로 거의 불가능에 가깝기 때문에 납세자가 스스로 계산해서 세관에 신청하는 방법으로 환급을 받는다.

하며, 그럼에도 불구하고 물류비가 관세환급분보다 작을 때 이러한 상황을 고려할 수 있을 것이다. 어쨌든 FTA 환경에서 관세환급을 인정하게 되면 자국(自國)에서 수출한 물품이 다시 수입될 수 있다는 문제를 피할 수 없게 된다.

## 2) 제3국의 무임승차 문제

또 다른 문제는 제3국의 무임승차 가능성이다. FTA는 협정 체결국의 최우선 이익을 전제로 하는 조약이다. 그런데 위의 사례에서와 같이 FTA 당사자가 아닌 제3자(사례에서 '중국')에게 그 혜택이 돌아가는 구조가 될 수 있다.

중국에서 수입하여 관세 지불을 완료한 원재료를 투입해 완성된 이차전지를 수출하고 관세환급까지 받는다면, 해당 기업 이차전지의 수출이 많이 되면 될수록 그 뒤에서 제3자인 중국이 조용히 웃고 있는 상황을 연출하게 된다.

결과적으로 굳이 국산이나 미국산의 역내산 원료를 사용할 유인이 사라지게 된다. 결국 FTA를 통해 얻은 많은 경제적 이득이 협정 체결 당사국이 아닌 제3국에 돌아갈 수 있는 것이다. 이러한 무임승차를 방지하기 위해 FTA 협상 당시 EU가 제3국에서 한국으로 수입되는 중간재를 이용해 EU로 수출되는 제품에 대한 관세환급을 금지해야 한다고 주장한 것이다. 한국과 EU는 양국의 FTA 체결을 원했기에 일정상황에서 환급을 제한할 수 있는 규정<sup>4</sup>을 제정하여 협상 타결에 이르렀다.

## 3) 대체환급의 문제

환급특례법 제3조 제2항에서 물품 생산에 사용된 국산원재료와 수입원재료가 동일한 질과 특성이 있어 상호 대체 사용이 가능하고, 생산과정에서 국산원재료와 수입원재료를 구분해서 사용하지 않은 경우 수입된 원재료가 수출재 생산에 사용된 것으로 본다고 규정하고 있다.

[표 4] 관세환급특례법

제3조(환급대상 원재료) ① 생략

② 국내에서 생산된 원재료와 수입된 원재료가 동일한 질(質)과 특성을 갖고 있어 상호 대체 사용이 가능하여 수출물품의 생산과정에서 이를 구분하지 아니하고 사용되는 경우에는 수출용원재료가 사용된 것으로 본다.

4 한-EU FTA 협정문 '제14조 관세의 환급 또는 면제'

즉 제품 생산에 투입되는 원재료의 질과 규격 등이 동일해 물리적으로 구분할 필요가 없을 때는 이를 굳이 국산과 수입산으로 나누어 각각 따로 관리할 필요가 없다.

관세환급을 받기 위해 무리해서 비용과 시스템을 투입하는 것은 수출기업을 지원하는 환급제도의 취지에도 반한다. 이것은 국내규정 뿐만 아니라 WTO 보조금협정과 교토협약에서도 인정하고 있다.

### [표 5] WTO 보조금협정 부속서3

- 환급제도는 투입요소가 다른 상품의 생산과정에 소비되고 그리고 그 다른 상품의 수출이 수입된 투입요소를 대체하는 투입요소와 동일한 품질과 특성을 갖는 국내산 투입요소를 포함하는 경우 수입요소에 대한 수입과징금의 환불이나 환급을 고려할 수 있다.
- 환급이 청구되는 특정 수입선적분을 수출자가 선택할 수 있는 대체환급 규정의 존재는 그 자체가 보조금을 수반한다고 간주되지 아니한다.

### [표 6] 교토협약 특별부속서 F

#### 제3장(환급)

- 동종물품(equivalent goods)이라 함은 관세환급 절차하에서 대체되는 물품과 성상·품질 및 기술적 특성이 동일한 내국 또는 수출을 말한다.
- 국내법령은 수입관세 및 제세를 부담한 물품이 수출물품의 생산에 사용된 동종물품으로 대체되었을 경우의 환급절차의 적용에 관한 규정을 포함하여야 한다.

그런데 FTA 등 지역무역협정이 확대되면서 문제가 생길 수 있다. 원래 대체환급재료 규정은 지불한 관세를 환급받기 위해서 밟아야 할 여러 신경과 행정비용 등의 이유로 동일 질과 규격 이라면 차라리 국산원재료를 사용할 유인이 있었다.

그런데 여러 나라와의 동시다발적 FTA 발효에서는 국산과 외국산 간 대체 여부 문제가 아닌

'수입원재료들 간'의 서로 다른 관세율 문제가 발생하기 시작했다. 즉 대체 가능한 원재료가 협정별로 관세율이 다른 나라에서 수입되어 제품 생산에 투입되어 수출되거나 내수판매 되었을 때 관세환급 신청은 상대적으로 관세율이 제일 높은 상대국에서 수입된 원재료에 대해 그 빈도가 높게 될 공산이 커진다. 환급액이 더 크기 때문이다.

이는 과다환급의 전형이며 WTO 보조금협정 위반 가능성뿐만 아니라 국산원재료 사용 촉진과도 거리가 멀다. FTA에도 원산지재료와 비원산지재료를 구분해서 제품 생산에 투입하는 것이 상당한 비용이 드는 대체재료에 대해서는 회계적으로 구분하여 원산지판정을 할 수 있도록 하는 원산지특례기준이 있다. 다만 물리적으로 구분했을 때보다 더 많은 제품이 원산지의 지위를 갖지 않도록 하고 있다. 관세환급이 과다하게 이루어지면 안 된다는 것과 대칭되는 내용이다.

현재 국내외 규정에서는 국산원재료와 외국산

원재료 간의 대체성에 대해서만 언급하고 있다. 즉 관세율이 다른 '외국산원재료 간'의 대체성에 대한 언급은 없다. 이는 곧 과다환급과 연결되며, 이내 수출보조금으로 해석되어 WTO 보조금협정 위반으로 통상마찰이 될 수 있는 부분이다.

#### 4) 간이정액환급제도의 과다환급 가능성

관세의 조세법적 특성만을 고집하는 관세환급 원칙은 그 과정의 복잡성으로 중소기업에게 가혹할 수 있다. 이를 보완해 나온 정액환급 제도는 제조수출업자가 수출만 하면 투입된 원재료가 국내산이든 수입산이든 가리지 않고

#### [표 7] [참고] 한-EU FTA 제1절 원산지 규정

##### 제11조 (재료 구분 회계)

- 동일하고 대체 가능한 원산지 및 비원산지 재료가 제품의 생산에 사용되는 경우, 그러한 재료는 보관되는 동안 그 재료의 원산지에 따라 물리적으로 구분된다.
- 제품의 생산에 사용된 동일하고 대체 가능한 원산지 및 비원산지 재료의 재고를 구분하여 보관하는데 상당한 비용 또는 중대한 어려움이 발생하는 경우 그 생산자는 재고의 관리를 위하여 이른바, "구분 회계" 기법을 사용할 수 있다.
- 이 방법은 그 제품이 생산된 당사자에서 적용 가능한 일반적으로 인정된 회계원칙에 따라 기록되고 적용된다.
- 이 방법은 특정 참조기간 동안 재료가 물리적으로 구분되었을 경우보다 **더 많은 제품이 원산지 지위를 부여받지 아니하도록** 보장할 수 있어야 한다.
- 당사자는 이 조에서 규정된 재고관리 기법의 적용이 관세당국의 사전승인을 조건으로 할 것을 요구할 수 있다. 이 경우에 관세당국은 적절하다고 판단되는 모든 조건하에 그러한 승인을 부여할 수 있으며 관세당국은 승인의 이용을 감독하고 수혜자가 승인을 어떠한 방식으로든 부적절하게 사용하거나 이 의정서에 규정된 그 밖의 조건을 충족하지 못하는 경우 언제든지 승인을 철회할 수 있다.

지원해 주는 대표적 중소 제조수출기업 지원책이다. 동시에 국산원재료 사용 촉진책이기도 하다.

그런데 FTA가 확산되면서 과다환급의 위험 또한 더욱 커지고 있다. 즉 제품에 투입된 원재료가 모두 FTA 체결국에서 수입되었고 협정세율 또한 모두 관세철폐되어 납부한 관세가 없음에도 불구하고, 그 재료를 갖고 만들어진 제품이 수출되면 이 제도를 통해 관세를 환급받을 수 있다는 어불성설이다. 낸 돈이 없는데 돌려받는다는 말은 적절하지 않을 수 있다.

### 3. 관세환급제도 유지의 필요성

이론적으로 볼 때 EU 등의 주장은 설득력 있어 보인다. 그러나 오히려 EU의 주장은 불공정 경쟁을 야기할 수 있다. 주지하는 바와 같이 EU는 27개의 여러 나라가 합쳐져 있는 연합체

이고 미국 또한 덩어리 자체가 매우 큰 나라 이기 때문이다. 경제규모가 워낙 크고 역내 중간재 조달이 쉽다. 환급 제한으로 인한 피해가 그리 크지 않다는 말이다. 그러나 경제 규모가 작고 중간재 산업이 발달되지 않은 나라는 상황이 다르다. 완제품을 만들기 위해서는 원재료, 중간재를 역외국을 포함한 다른 다양한 나라로부터 수입할 수 밖에 없기 때문이다.

원산지 규정으로 인해 제3국의 중간재 등의 사용이 제한될 수 밖에 없는 상황에서 환급 또한 금지시킨다면 이중으로 중간재를 제한하는 것으로 옥상옥이 될 수 있기도 하다.

글로벌 가치사슬로 인해 여러 나라를 넘나들다 수입되는 중간재에 대한 환급 제한은 무역 확대에 부정적 효과로 작동할 수 있다. 한-EU FTA 협상에서도 우리 측은 유럽시장에서 우리의 경쟁상대인 일본, 중국 등이 관세환급제도를 그대로 유지하고 있는 상황에서 한국만 폐지하게 되면 FTA 관세철폐 효과가 떨어져 양자 교역 활성화에 도움이 되지 않는다고 주장한 바 있다.



## 4 마무리

지금까지 FTA와 관세환급이 서로 어떠한 영향을 주고받는지에 대해 다방면으로 살펴보았다.

관세환급제도는 WTO 보조금협정 등 국제사회에서도 인정된 규정이다. 그러나 전 세계가 동일한 최혜국대우를 하는 것이 아닌 체결당사국에만 특혜를 주는 FTA에서는 문제상황이 발생할 수 있다.

이에 대비해 문제의 소지를 미리 파악해 제거하려는 노력이 필요하다. 그러기 위해서는 중소

기업을 지원하고 있는 지금의 관세행정에 드라이브를 좀 더 강력히 걸어 FTA 활용률을 획기적으로 높일 필요가 있다.

그렇게 되면 관세환급의 고민과 행정비용 자체가 없어지기 때문이다. 간이정액환급 제도의 개선도 생각해 볼 때가 되었다. 정액 환급 대상품목을 정할 때 빅데이터를 활용하여, 주로 FTA 체결국으로부터 수입되어 관세가 부과되지 않은 원재료로 만들어진 제품의 경우라면 대상품목에서 제외하려는 노력도 생각해 볼 수 있을 것이다.



반면 국산원재료로 대체 가능한 제품에 대해선 대상품목으로 과감히 포함시켜야 한다. 이는 관세환급을 진정 필요로 하는 중소기업에 대한 정책적 배려이기도 하다. 지금껏 중소기업, 즉 약자 지원을 보조금협정 위반으로 제소하는 국가는 한 곳도 없었기 때문에 이를 십분 활용 해야 한다.

지금 세계 무역은 '안보'와 '패권전쟁'으로 인한 글로벌 공급망 재편의 과도기, 격전지에 자리하고 있다. 교과서대로 싸고 질 좋은 물자의 자유로운 교역으로 발생하는 무역의 이익이 다가 아닌 세상으로 변모하고 있다.

기술한 바와 같이 FTA에서 EU는 당장은 우리의 관세환급제도를 그대로 인정해 주긴 하였다.

그러나 FTA 세이프가드 이행규정을 도입하면서 협정 발효 후 5년이 경과되는 시점부터 역외산 원자재 급증 혹은 그 밖의 규정된 조건을 충족하게 되면 환급을 제한하는 조치를 취할 수 있게 여지를 두었다.

세계가 사이좋을 때는 별문제 없을 수 있지만, 지금과 같이 신냉전체제로의 뉴노멀 시대에 중국산 부품을 주로 많이 사용하는 한국의 산업 구조를 따져본다면 우리로서 결정적인 순간에 큰 타격을 입을 수도 있는 약점이 될 수도 있다.

그건 미시적으로는 이슈화될 수 있는 우리의 관세환급제도를 손보아야 할 이유이며, 거시적으로는 글로벌공급망 재편, 그리고 산업생산 구조의 변화를 서둘러야 하는 이유이다.

### [참고문헌]

(관세청고시 제2018-30호) 수입원재료에 대한 환급방법 조정에 관한 고시.

관세환급관리 및 동일원재료 운용지침. 2003.

김득갑 "한-EU FTA의 주요 쟁점과 협상전략" 삼성경제연구소, 2007.

대외경제정책연구원 "한-EU FTA 체결의 경제적 효과 연구", 2005.

박현희 "A Review on the discussion of the duty drawback system in Korea-EU FTA negotiations" 통상정보연구, 2010.

장근호 "한·EU FTA 관세환급 세이프가드에 대한 연구". 조세연구 제17권 제4집 2017년 12월 (pp.171 ~ 204) 한국조세연구포럼, 2017.

정재호 외 "FTA 확산에 따른 관세환급제도 개선방안 연구". 한국조세재정연구원, 2014.