제429회국회(정기회)
제6차기획재정위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

▣ 문대림의원 대표발의(의안번호 제13399호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정 지 은

목 차

Ⅰ. 개요 ····· 1

Ⅱ. 주요 내용별 검토 ····· 3

1. 제주도 지정면세점 구매품목 확대 및 구매횟수 제한 삭제(문대림 의원안) ····· 3

Ⅰ. 개요

1. 문대림의원 대표발의안(의안번호 제13399호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 문대림의원 등 16인

(2) 제 안 일 : 2025. 9. 30.

(3) 회 부 일 : 2025. 10. 1.

나. 제안이유 및 주요내용

현재 제주특별자치도의 개발재원 조성을 지원하고 제주도 여행객의 편의 제고 및 제주관광 활성화를 위해 제주도 지정면세점을 운영 중이며, 제주도 지정면세점은 구매 가능 물품과 구입 횟수에 관한 사항을 대통령령에 위임하여 품목은 17개로 정하고 연 6회만 물품을 구입할 수 있도록 제한하고 있음.

그런데 「관세법」상의 타 보세판매장에서 특정 품목(마약, 도검류 등)을 제외한 모든 물품을 판매할 수 있는 것과 비교할 할 때 제주도 지정면세점의 제한 한도는 상대적으로 과도한 규제라는 의견이 제기되고 있음. 또한 주변국인 중국의 하이난이나 일본의 오키나와 등 주요 관광지는 내국인 면세점에서 더 많은 품목을 제공하고 구매 횟수에 대한 제한은 두고 있지 않은데, 제주도 지정면세점은 2002년 개점 이후 20여 년이 지난 현재까지 동일하게 적용되고 있음.

이에 제주도 지정면세점의 판매품목을 합리적인 수준으로 확대함으로써 지정면세점 운영을 합리적으로 조정하고 침체된 제주도 관광 산업의 활성화와 지역경제 진흥에 기여하려는 것임(안 제121조의13제1항).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1.. 제주도 지정면세점 구매품목 확대 및 구매횟수 제한 삭제 (한민수의원안, 문대림의원안)

현 행	개 정 안
□ 제주도 지정면세점에 대한 간접세 등의 특례(제121조의13)	□ 제주도 지정면세점 판매품목 확대 및 구매횟수 제한 삭제
○ 제주도여행객이 지정면세점에서 대통령령으로 정하는 물품(면세물품)을 구입하여 제주도 외의 다른 지역으로 휴대하여 반출하는 경우 부가가치세등*을 면제 * 부가가치세등: 부가가치세, 개별소비세, 주세, 관세 및 담배소비세	○ 제주도여행객이 지정면세점에서 「관세법」 제196조제4항 단서에 따른 물품을 구입하여 제주도 외의 다른 지역으로 휴대하여 반출하는 경우 부가가치세등*을 면제 (문대림의원안) * 부가가치세등: 부가가치세, 개별소비세, 주세, 관세 및 담배소비세
○ 지정면세점 판매 가능 면세물품의 금액한도: 800달러	○ (현행과 같음)
○ 제주도여행객의 지정면세점 구입 면세물품 금액한도: 1회당 800달러	○ (현행과 같음)
○ 제주도여행객의 지정면세점 구입횟수 제한: 연 6회 이내	○ 제주도여행객의 지정면세점 구입횟수 제한: 삭제(한민수의원안) ○ 시행일: 공포 후 6개월 경과한 날부터 ○ 적용례 : 이 법 시행 이후 면세물품을 구입하는 경우부터 적용 (한민수의원안) 이 법 시행 이후 면세물품을 판매하거나 구입하는 경우부터 적용 (문대림의원안)

* 한민수의원안 2025 7 29 발의(의안번호 11826), 문대림의원안 2025. 9. 30. 발의(의안번호 13399)

□ 개정안은 제주도 지정면세점과 관련한 판매 품목 및 구입횟수 제한을 개정하여 지정면세점 운영을 합리적으로 조정하고, 침체된 제

주도 관광산업을 활성화하려는 것으로,

한민수의원안은 현재 지정면세점의 구입 횟수를 연 6회 이내에서 관련 제한을 삭제하고

문대림의원안은 지정면세점에서 판매·구입할 수 있는 면세물품의 범위를 현재 대통령령으로 정하는 면세물품에서 보세판매장 및 입국장 면세점에서 판매할 수 있는 물품[1](「관세법」 제196조제1항제1호 및 4항 단서에 따른 물품)으로 확대하려는 것임.

□ 현행 「조세특례제한법」[2]에서는 제주도여행객이 제주도 내 지정

---

1) 「관세법」

제196조(보세판매장) ① 보세판매장에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조건으로 물품을 판매할 수 있다

1. 해당 물품을 외국으로 반출할 것. 다만, 외국으로 반출하지 아니하더라도 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국에서 국내로 입국하는 자에게 물품을 인도하는 경우에는 해당 물품을 판매할 수 있다.

④ 세관장은 보세판매장에서 판매할 수 있는 물품의 수량, 장치장소 등을 제한할 수 있다. 다만, 보세판매장에서 판매할 수 있는 물품의 종류, 판매한도는 기획재정부령으로 정한다.

「관세법 시행규칙」

제69조의5(보세판매장 판매 대상 물품) 법 제196조에 따른 보세판매장에서 판매할 수 있는 물품은 다음 각 호와 같다.

1. 법 제196조제1항에 따라 외국으로 반출하는 것을 조건으로 보세판매장에서 판매할 수 있는 물품은 다음 각 목의 물품을 제외한 물품으로 한다.
   가. 법 제234조에 따른 수출입 금지 물품
   나. 「마약류 관리에 관한 법률」, 「총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률」에 따른 규제대상 물품
2. 법 제196조제1항에 따라 법 제88조제1항제1호부터 제4호까지에 따라 관세의 면제를 받을 수 있는 자가 사용하는 것을 조건으로 보세판매장에서 판매할 수 있는 물품은 별표 6과 같다.
3. 법 제196조제2항에 따라 설치된 보세판매장에서 판매할 수 있는 물품은 다음 각 목의 물품을 제외한 물품으로 한다.
   가. 법 제234조에 따른 수출입 금지 물품
   나. 「마약류 관리에 관한 법률」, 「총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률」에 따른 규제대상 물품
   다. 「가축전염병 예방법」에 따른 지정검역물과 「식물방역법」에 따른 식물검역 대상물품
   라. 「수산생물질병 관리법」에 따른 지정검역물
4. 법 제196조제1항제1호 단서에 따라 입국장 인도장에서 인도하는 것을 조건으로 보세판매장에서 판매할 수 있는 물품은 다음 각 목의 물품을 제외한 물품으로 한다.
   가. 법 제234조에 따른 수출입 금지 물품
   나. 「마약류 관리에 관한 법률」, 「총포·도검·화약류 등의 안전관리에 관한 법률」에 따른 규제대상 물품
   다. 「가축전염병 예방법」에 따른 지정검역물과 「식물방역법」에 따른 식물검역 대상물품
   라. 「수산생물질병 관리법」에 따른 지정검역물

2) **「조세특례제한법」 제121조의13(제주도여행객 면세점에 대한 간접세 등의 특례)** ① 대통령령으로 정

면세점[3]에서 면세물품을 구입하여 제주도 외의 다른 지역으로 휴대하여 반출하는 경우 해당 물품에 대한 부가가치세, 개별소비세, 관세 및 담배소비세를 면제하고 있으며, 사업자가 면세물품을 지정면세점에 공급하는 경우에도 부가가치세, 개별소비세, 주세 및 담배소비세 등 내국세 간접세를 면제하고 있음.

구체적으로는, 제주도 여행객이 지정면세점에서 구입 가능한 품목(면세물품)에 대하여는 시행령(「제주특별자치도 여행객에 대한 면세점 특례 규정」)에 위임하고 있는데, 동 시행령에서는 주류, 담배, 시계, 화장품, 향수 등의 품목과 기획재정부장관이 고시하는 신변잡화류 및 그 밖에 제주특별자치도 조례가 정하는 물품 등 총

하는 제주도여행객(이하 이 조에서 "제주도여행객"이라 한다)이 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제255조에 따른 면세품판매장(이하 이 조에서 "지정면세점"이라 한다)에서 대통령령으로 정하는 물품(이하 이 조에서 "면세물품"이라 한다)을 구입하여 제주도 외의 다른 지역으로 휴대하여 반출하는 경우에는 그 물품에 대한 부가가치세, 개별소비세, 주세, 관세 및 담배소비세(이하 이 조에서 "부가가치세등"이라 한다)를 면제(부가가치세의 경우에는 영세율을 적용하는 것을 말한다. 이하 이 조에서 같다)한다.

② 지정면세점은 「관세법」 제174조에 따라 특허를 받은 보세판매장으로 본다. 이 경우 해당 보세판매장에서는 「관세법」 제196조제1항에도 불구하고 제1항에 따라 제주도 외의 다른 지역으로 휴대하여 반출하는 면세물품을 판매할 수 있다.

③ 사업자가 면세물품을 지정면세점에 공급하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 부가가치세, 개별소비세, 주세 및 담배소비세를 면제한다.

④ 지정면세점에서 판매할 수 있는 면세물품은 판매가격이 미합중국 화폐 800달러에 상당하는 금액으로서 대통령령으로 정하는 금액 이하의 것으로 한다.

⑤ 제주도여행객이 지정면세점에서 구입할 수 있는 면세물품의 금액한도는 1회당 미합중국 화폐 800달러에 상당하는 금액으로서 대통령령으로 정하는 금액으로 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 범위 내의 면세물품은 금액한도 계산에서 제외한다.

⑥ 제주도여행객은 지정면세점에서 면세물품을 연도별로 6회까지 구입할 수 있다.

⑦ 면세물품의 종류별 구입수량 및 금액, 면세물품의 판매절차, 면세물품에 대한 부가가치세등의 면제절차, 미반출 물품에 대한 관리절차, 면세물품의 부정구입에 따른 감면세액의 징수 및 지정면세점의 이용제한, 그 밖에 부가가치세등의 면제에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 「제주도특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」제255조에 따른 면세품판매장으로, 「관세법」제174조에 따른 보세판매장 특허를 받은 것으로 간주함.

「제주도특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제255조(제주자치도 여행객에 대한 관세 등의 면제 또는 환급) ① 제주자치도 여행객이 지정면세점에서 물품을 구입하여 대한민국의 다른 지역으로 반출하는 경우에는 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 등에서 정하는 바에 따라 관세·부가가치세·개별소비세·주세·교육세·농어촌특별세·담배소비세 및 지방교육세를 면제하거나 환급할 수 있다.

② 제주자치도 여행객이 제주자치도에서 구입·소비하는 관광 관련 재화·용역은 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 부가가치세액을 환급할 수 있다.

「관세법」 제174조(특허보세구역의 설치·운영에 관한 특허) ① 특허보세구역을 설치·운영하려는 자는 세관장의 특허를 받아야 한다. 기존의 특허를 갱신하려는 경우에도 또한 같다.

열일곱 종류로 한정하고 있음.

[시행령에서 정하고 있는 면세물품의 범위]

1. 주류	2. 담배	3. 시계	4. 화장품	5. 향수
6. 핸드백, 지갑, 벨트	7. 선글라스	8. 과자류	9. 인삼류	10. 넥타이
11. 스카프	12. 신변장식용 액세서리	13. 문구류	14. 완구류	
15. 라이터	16. 기획재정부장관이 정하여 고시하는 신변잡화류			
17. 그 밖에 제주특별자치도 조례가 정하는 물품				

또한, 2022년 세법개정을 통해 2023년부터 지정면세점에서 판매할 수 있는 개별 면세물품의 금액 한도와 제주도 여행객이 지정면세점에서 구매할 수 있는 면세물품의 1회 금액 한도가 600달러에서 800달러로 상향되었으나, 제주도 여행객의 지정면세점 구입 횟수는 2007년 세법개정을 통해 2008년부터 연 4회에서 연 6회로 확대된 이후 현재까지 유지되어 오고 있음.

□ 개정안은 제주도 지정면세점에서 제주도 여행객의 구매횟수 한도를 현행 연 6회에서 그 제한을 삭제하거나 판매가능 품목을 현행 17개 품목에서 보세판매장 및 입국장 면세점에서 판매 가능한 품목으로 확대하려는 것임.

현재 제주국제자유도시개발센터(JDC)[4] 및 제주관광공사(JTO)[5] 2개 사가 제주도 지정면세점을 운영하고 있으며[6], 2024년 제주도 지

4) 제주국제자유도시개발센터(JDC)는 제주공항 출국장, 제주항, 인터넷면세점을 운영함.

5) 제주관광공사(JTO)는 서귀포시 중문 국제컨벤션센터 내 (시내) 면세점을 운영함.

6) **「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」**
제255조(제주자치도 여행객에 대한 관세 등의 면제 또는 환급) ① 제주자치도 여행객이 지정면세점에서 물품을 구입하여 대한민국의 다른 지역으로 반출하는 경우에는 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」 등에서 정하는 바에 따라 관세·부가가치세·개별소비세·주세·교육세·농어촌특별세·담배소비세 및 지방교육세를 면제하거나 환급할 수 있다.
② 제주자치도 여행객이 제주자치도에서 구입·소비하는 관광 관련 재화·용역은 「조세특례제

정면세점 매출액은 4,963억원, 이용객 수는 403만명임.

[제주도 지정면세점 매출액·이용객수·객단가 2021~2024년 현황]

(단위: 억원, 만명, 원)

구 분		2021년	2022년	2023년	2024년
제주국제자유도시개발센터(JDC) 면세점	매출액	6,037	6,585	5,384	4,636
	이용객수	487	528	437	379
	객단가	124,015	124,810	123,071	122,293
제주관광공사(JTO) 면세점	매출액	496	532	379	327
	이용객수	45	47	31	24
	객단가	109,268	113,238	124,671	134,016
총 계	매출액	6,533	7,117	5,763	4,963
	이용객수	532	574	468	403
	객단가	122,757	123,864	123,194	122,999

자료: 관세청

□ 개정안은 다음과 같은 점에서 입법의 필요성이 인정됨.

첫째, 개정안은 지정면세점 이용을 촉진하여 제주 여행 활성화 및 지역경제 회복에 기여할 수 있을 것으로 보임.

2024년도 제주도 관광객 수는 1,376만 7,350명(내국인: 1,186만 1,654명, 외국인: 190만 5,696명)으로 전년 대비 3%가 증가하였으나, 코로나19 발생 전인 2019년 제주도 관광객 수 1,528만 6,136명보다 9.9% 감소한 수준임. 또한 2025년 1월 누계 기준 제주도 관광객 수는 86만 3,583명으로 전년 동기(누계) 대비 6.6% 감소하였음.

한법」에서 정하는 바에 따라 부가가치세액을 환급할 수 있다.

[제주도관광객 입도 현황]

(단위: 명)

구 분	내국인	외국인	합 계	전년대비 증감률
2021년	11,960,158	48,278	12,008,436	17.3%
2022년	13,803,058	86,444	13,889,502	15.7%
2023년	12,661,179	709,350	13,370,529	△3.7%
2024년	11,861,654	1,905,696	13,767,350	3.0%
2025년 1월	863,583	121,132	984,715	△6.6%

주) 각 연도별 누계 기준
자료: 제주관광협회

또한, 제주특별자치도의 지역경제동향을 살펴보면, 2024년 4/4분기 제주지역 소매판매지수는 99.4로 면세점(△29.0%), 대형마트(△4.5%) 등의 판매가 줄어 전년 동분기 대비 1.2% 감소한 것으로 나타남.

[제주특별자치도 업태별 소매판매 증감률 추이]

(단위: %, %p)

구 분	2023 4/4분기	2024 1/4분기	2024 2/4분기	2024 3/4분기	2024 4/4ᵖ분기
소비자판매지수	100.6	101.5	98.8	97.8	99.4
전년동기대비	△2.9	△2.2	△5.5	△1.8	△1.2
대형마트	0.0	3.3	△2.9	△0.1	△4.5
면세점	2.7	22.7	△3.7	△5.4	△29.0
슈퍼·잡화·편의점	△4.4	△2.8	△0.8	0.0	0.2
승용차·연료소매점	9.9	△1.5	△6.6	△2.7	11.1
전문소매점	△12.0	△10.6	△8.8	△1.3	△1.3

주) 전년 동분기 대비
자료: 통계청, 국가통계포털(KOSIS), 서비스업동향조사

한편, 제주국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위해 설립된 JDC는 매년 순이익의 8~15%를 제주도민의 복리증진과 국제화 역량 강화 지원을 위해 지출하여 왔는데, 설립 이후부터 2024년도 말까지 제주특별자치도 지원 및 사회공헌 사업 등에 총 1,659억원의 예산을 지출하였음.

[JDC 지정면세점 사회공헌사업 등 예산지출 내역]

(단위: 억원)

구 분	~2019	2020	2021	2022	2023	2024	계
계	1,069	135	129	130	97	99	1,659
① 제주특별자치도 지원	188	55	49	59	31	38	420
② 사회공헌사업	638	80	80	71	66	61	996
문화진흥	33	6	5	4	2	-	50
지역상생	251	15	22	24	16	42	370
인재양성	209	11	11	9	6	1	247
일자리창출	37	23	14	10	8	-	92
복지나눔	99	9	10	7	19	11	155
환경보전	9	2	8	3	1	-	23
입주기업지원	-	10	5	10	7	3	35
안심사회구현	-	4	5	4	7	4	24
③ 새연교 건설	178	-	-	-	-	-	178
④ 곶자왈 생태공원	65	-	-	-	-	-	65

자료: 제주국제자유도시개발센터(JDC)

개정안과 같이 제주도 지정면세점 판매·구매품목을 확대하고 구매횟수 제한을 삭제함으로써 면세점 쇼핑 등 제주도 관광 유인을 제고하고, 지역경제 회복과 제주도민의 복리증진에 기여할 수 있을 것으로 보임.

둘째, 주변 경쟁국인 중국·일본·대만의 내국인 면세점의 경우 제주도보다 더 많은 면세 혜택을 부여하고 있다는 점을 감안할 필요가 있음.

중국 하이난 싼야면세점과 일본 오키나와 특정면세점의 경우 구매횟수의 제한을 두지 않고 대만의 진먼 면세점은 구매횟수를 연 12회로 제한하고 있으며, 판매품목의 경우도 우리나라보다 많거나 제한이 없어 내국인 면세점의 면세한도가 높은 수준임.

[내국인 면세점 해외사례]

구 분	제주 지정면세점 (한국)	하이난 싼야면세점 (중국)	오키나와 특정면세점 (일본)	진먼 면세점 (대만)
연 횟수	6회	제한없음	제한없음	12회
면세범위	미화800달러 (약 104만원)	100,000위안 (약 2,000만원)	200,000엔 (약 193만원)	60,000 NTD (약 266만원)
개점	2002년	2011년	1998년	2014년
품목	17종	45종	제한없음	30종내외

자료: 기획재정부

□ 다만, 개정안은 다음과 같은 점을 함께 고려하여야 할 것임.

첫째, 제주도 지정면세점 구매횟수 제한 삭제 및 판매 가능 품목 확대는 제주지역 내 일반 과세사업자들에게 매출감소의 요인이 될 수 있으므로, 구체적인 구매횟수와 판매품목은 면세품 판매장외 제주지역 상인 및 타 관광지역과의 형평성 등을 고려하여 신중히 결정할 필요가 있음. 또한 제주지역 특산물이 아닌 타 지역에서 제조 또는 생산된 품목을 판매하는 경우 제주지역 경제 활성화보다는

면세점 사업자의 이익이 증대되는 효과를 낳을 수 있음.

둘째, 연간 제주도여행객 1인당 지정면세점 방문 빈도를 고려할 경우 지정면세점 구매횟수 상향 조정의 실익이 낮은 측면이 있음.

최근 5년간 제주 지정면세점을 연간 6회 이용한 제주도여행객 비율은 1% 대로 나타난 반면, 연간 1회 이용자 비율은 80% 이상 나타난 점을 감안할 때 연간 구매횟수에 대한 제한을 삭제하더라도 구매횟수가 증가하는 이용자의 비율이 높지 않을 것으로 보임.

[제주도여행객 1인당 지정면세점 방문 빈도]

(단위: 명)

방문횟수	2020	2021	2022	2023	2024
	인원수(%)	인원수(%)	인원수(%)	인원수(%)	인원수(%)
1회	2,557,024 (80.8)	3,093,806 (80.4)	3,597,226 (82.8)	2,854,635 (83.4)	2,538,643 (83.3)
2회	384,718 (12.2)	488,734 (12.7)	497,650 (11.5)	371,386 (10.8)	332,130 (10.9)
3회	110,137 (3.5)	135,943 (3.5)	129,623 (3.0)	100,630 (2.9)	89,696 (2.9)
4회	47,950 (1.5)	56,960 (1.5)	53,338 (1.2)	43,028 (1.3)	38,642 (1.3)
5회	26,983 (0.9)	31,428 (0.8)	28,385 (0.7)	23,662 (0.7)	20,896 (0.7)
6회	37,211 (1.2)	43,118 (1.1)	35,749 (0.8)	30,775 (0.9)	27,920 (0.9)
총 합	3,164,023 (100.0)	3,849,989 (100.0)	4,341,971 (100.0)	3,424,116 (100.0)	3,047,967 (100.0)

주) 방문여부 기준 산출(예: 방문횟수가 1회인 사람, 6회인 사람 모두 1명)
자료: 관세청

이에 대해 기획재정부도 면세점을 자주 이용할 수 있는 경제력을 갖춘 일부 관광객만 구매횟수 상향 수혜를 받을 가능성이 있다는 의견을 개진하였음.

셋째, 제주도 지정면세점은 일정 한도 내 국내 소비물품에 대해 면세하는 것으로 소비지국 과세원칙의 적용을 배제하는 예외적인 제도로서, 외국 반출을 조건으로 하는 「관세법」상 면세점 대상물품과 차별성을 둘 필요가 있다는 기획재정부의 의견을 참고할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5158