

碩士學位論文

輸入通關 危險管理의 合理的 改善方案

指導教授 黃正奉



濟州大學校 經營大學院
貿易學科 貿易學專攻
金 性 龍

碩士學位論文

輸入通關 危險管理의 合理的 改善方案

指導教授 黃正奉



濟州大學校 經營大學院

貿易學科 貿易學專攻

金性龍

輸入通關 危險管理의 合理的 改善方案

Reasonable Methods to Improve Risk Management
in Import Clearance Procedures

指導教授 黃正奉

이 論文을 經營學碩士學位論文으로 提出함.

2002年 6月 日

濟州大學校 經營大學院



金性龍의 經營學碩士學位論文으로 認准함.

2002年 6月 日

委員長 _____


委員 _____

委員 _____

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구방법 및 범위	3
제2장 수입통관 위험관리의 이론적 배경	5
제1절 위험관리의 개념과 분류	5
1. 위험관리의 개념	5
2. 위험관리의 분류	7
제2절 위험관리 일반이론	9
1. 기초이론	9
2. 위험관리기법	11
3. 위험관리절차	13
제3절 선진국의 위험관리 실태	17
1. 미국	17
2. 호주	21

제3장	현행 수입통관 위험관리 실태와 문제점	26
제1절	수입통관 위험관리의 도입	27
1.	위험관리의 필요성	27
2.	위험관리 조직과 절차	30
제2절	수입통관 위험관리 실태	34
1.	우범화물선별제도(C/S : Cargo Selectivity)	34
2.	관리대상화물선별(화물C/S)	38
3.	수입물품검사대상선별(수입C/S)	47
제3절	수입통관 위험관리의 문제점	55
1.	위험관리조직	56
2.	위험분석 및 평가체제	60
3.	우범화물선별제도(C/S)	65
4.	수입통관 위험관리의 정보화	70
제4장	수입통관 위험관리의 합리적 개선방안	74
제1절	위험관리조직정비	74
1.	위험관리 상부조직 정비	75
2.	위험관리 하부조직 정비	76

제2절 위험분석 및 평가 체제확립	78
1. 위험분석 및 평가 전담팀 구성	79
2. 전문가 양성	80
3. 연계시스템 구축	83
제3절 우범화물선별제도(C/S)의 개선	83
1. 제법규준수도(諸法規遵守度)의 C/S 연계	84
2. C/S정확도 제고	87
3. C/S업무협의회 활성화	89
4. 견본검사 신설	90
제4절 수입통관 위험관리 데이터웨어하우스 구축	90
 제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY	
제5장 결 론	95
제1절 요약 및 결론	95
제2절 연구의 한계 및 향후과제	99
○ 참고문헌	100
ABSTRACT	103

- 표 목 차 -

<표 2-1>	리스크 발생가능성과 중요성에 따른 등급화	24
<표 3-1>	연도별 수출입물동량 비교	28
<표 3-2>	직제상 위험관리업무현황	32
<표 3-3>	세관장확인대상 수입물품(예시)	36
<표 3-4>	수입적하목록 작성요령(예시)	39
<표 3-5>	보세구역현황	41
<표 3-6>	관리대상화물검사 및 적발현황	45
<표 3-7>	관리대상화물유형별 주요적발현황	46
<표 3-8>	관리대상화물품명별 위장반입 주요적발현황	46
<표 3-9>	연도별 밀수입 적발실적	55
<표 3-10>	미국의 위험관리사례	65
<표 3-11>	화물C/S선별검사실적	66
<표 3-12>	수입C/S검사율 및 적발율 현황	68
<표 4-1>	Nolan의 성장단계별 특징	92

- 그림 목 차 -

<그림 2-1>	리스크와 그 관리수단과의 관계	10
<그림 2-2>	위험관리과정 의사결정의 절차	16
<그림 2-3>	위험관리 전담 및 관련부서 조직도	21
<그림 3-1>	수입통관 및 C/S수행절차	26
<그림 3-2>	수입통관분야 위험관리조직도	31
<그림 3-3>	수입C/S선별시스템의 처리절차	49
<그림 3-4>	관세청 조직도	58
<그림 3-5>	전략RM과 운영RM	61
<그림 4-1>	수입통관 위험관리 데이터웨어하우스 구축모형(예시)	94



제1장 서론

제1절 연구의 목적

동서 냉전구조가 무너지면서 이념을 초월한 경제제일주의에 입각한 새로운 국제질서가 만들어지고, WTO의 출범과 함께 시장경쟁원리에 의한 지구촌 경제 속에서 자유무역주의와 시장개방화가 확산됨에 따라 국가를 초월한 무한경쟁시대가 도래하고 있으며, 정보·통신의 발달은 경제의 글로벌화를 촉진시키는 계기가 되고 있다.

선진제국의 기업들이 생산요소를 최적 배분하여 국가를 초월한 전략적 제휴를 계속 강화해 나가는 흐름 속에서 세계관세기구(WCO : World Customs Organization) 등 관세와 관련된 국제기구는 통관절차의 조화와 신속화를 위해 각국의 관세행정에 대한 개혁과 관세행정의 현대화를 요구하고 있다.

최근 우리나라도 세계화와 개방화가 계속 확산됨에 따라 인적·물적 교류가 급속히 대폭적으로 늘어나고 있는 상황으로서, 관세분야에서는 물류체계의 효율성을 위한 통관행정이 요구되었다. 그러나, 통관을 담당하는 세관인력은 오히려 감소하고 있어 대량의 물동량을 신속하게 처리하기 위한 관세행정시스템의 효율성 제고가 무엇보다도 중요하게 되었다.

또한 민주화의 진전과 더불어 국민들의 인식의 변화와 함께 관세행정의 수요계층도 수출입 관련업체에서 일반국민으로 광범위해지고 그들의 요구사항 및 수준 역시 매우 다양해지고 있다.

위와 같은 상황하에서 관세청은 통관관리 측면에서 제한된 인적·물적 자원으로 통관의 신속성을 통해 기업의 물류비용을 절감하게 하고, 건전한 무역을 통한 국민경제보호와 나아가서는 국민의 사회안전보호를 위한 통관의 정확성 내지는 적법성을 달성해야 하는 이율배반적인 정책목표에 어떻게 도달할 것인가에 대한 과제를 안게 되었다.

이에 대해 관세청은 매해 급증하는 교역량에 효과적으로 대처하고 물류흐름을 촉진하여 기업의 국제경쟁력을 강화하고자 수입면허제를 폐지하고 수입신고제를 도입하였고 EDI 수입통관시스템을 시행하는 등 관련업무의 전면적 재검

토로 수출입통관절차를 획기적으로 개선하였다.

또한 인력 등 한정된 자원으로 관세행정의 효율화를 극대화하기 위하여 행정의 정보화와 함께 수입통관관리에 위험관리이론을 도입하였다. 위험관리(risk management)란 법규준수의 확보를 위하여 위험을 통제하는 적극적인 관리기법이며 관련 정보의 수집, 분석과 위험의 평가, 처방조치의 마련과 시행, 사후관리 등을 포함한다.

위험관리는 본래 금융과 보험 등에서 시작한 것으로서 관련정보를 수집·분석하여 대상 중에서 위험도가 높은 부분만 선별하여 집중관리하는 것을 목적으로 일부 선진국들은 관세행정전반에 이를 응용하여 시행하고 있다.

수입통관의 위험관리를 위하여 우범화물선별제도인 C/S(Cargo Selectivity)를 실시하고 있는데, 고위험(High Risk) 물품만을 선별하여 집중관리하는 체제인바, 수입물품의 전수검사에서 선별검사로 전환하여 신속한 통관을 구현함으로써 기업의 물류비용을 크게 절감시키는 효과를 가져왔다.

그러나 무역 교역량의 증가와 함께 각종 위법부당한 합법가장무역은 끊임없이 발생하고 있다. 특히, 해상무역은 컨테이너(container)를 이용한 화물운송의 보편화와 수입물품의 선별검사제도와 맞물려 밀수입 등 위법행위도 점점 더 다양하고 대형화되고 있다.

수입신고시 C/S운영상 대부분 검사생략되고 있는 점을 악용하여 컨테이너 전체에 위법행위물품을 내장(內藏)하거나, 컨테이너 앞쪽에는 정상수입물품을 넣고 그 안쪽으로는 참깨 등 농수산물을 은닉하여 밀반입 하는 등 소위 정상수입을 가장한 밀수입도 그 중 한 유형이다. 또한 원산지표시위반, 상표법 위반 등 국내 경제를 문란하게 하고 소비자를 기만하는 부정행위 수입물품도 많이 적발되고 있다. 이러한 밀수입 등 부정행위 물품이 계속적으로 증가되고 있는데, 2001년도에는 금액으로 1,019,542백만원 상당에 이르고 있다.

이는 현행 수입통관의 위험관리 전반에 문제점이 상존하고 있다는 것을 보여주고 있는데, 현실적으로 수입통관의 위험관리에 있어서 적정통관을 위한 정확정보다는 신속성을 강조하는 업무흐름 때문이라 여겨진다. 또한, 현행 위험관리의 전체적 틀 속에서 과학적 방법에 의한 위험분석 및 평가를 도외시한 채, 마치 위와 같은 우범화물선별제도만이 위험을 관리하는 전부인양 운영하고 있는 것도 주요한 원인이라고 할 수 있다.

위와 같은 불법·부정행위를 최소화 내지는 차단하기 위해서는 해당 위험관

리에 관한 제도들을 현실에 맞게 개선할 필요가 있다고 여겨지는데, 최근 관세청의 21세기 정보경영체제 구축 3개년 계획에서도 통관의 정확성 확보를 위한 축적된 정보자료의 효과적 활용이 필요함을 지적하고 있기도 하다.

한편 관세청의 위험관리와 관련한 기존의 연구들은 관세행정정보시스템의 위험관리와 총체적인 관세행정 위험관리 현황 및 과제 정도로서 위험관리의 중요성은 인식하면서도 관세행정의 서비스차원에 그치고 있으며, 관세행정의 핵심인 수입통관의 제 문제들을 타개하기 위한 위험관리 개선방안에 대해 깊이 있게 고찰한 사례는 없어 보인다.

따라서 본 논문의 목적은 수입통관의 신속성에 보다 밀도있는 정확성을 확보하고자, 일반적 이론에 입각한 위험관리절차를 염두에 두면서 외국의 위험관리 현황을 검토하고, 위법행위 유형별 사례분석과 함께 우범화물선별제도 등 현행 우리나라 수입통관 상에 적용되고 있는 위험관리의 전반적 실태를 진단하여 문제점을 도출하고, 그에 따른 합리적 개선방안을 제시하고자 한다.

그리하여 관세의 적정징수는 물론이고 관세포탈, 원산지표시·상표법 위반, 위장수입 등 불법부당한 무역을 최소화하고 마약, 총기류 등 사회안전저해물품의 반입을 차단하고자 하는 것이다.



제2절 연구방법 및 범위

본 논문은 관세행정의 일선에서 그 간의 경험과 현재 통관업무를 담당하고 있는 실무자로서 이 분야에 대한 나름대로의 문제점을 진단해보고 향후 개선방안에 대하여 제시하고자 한다.

논문의 연구방법 및 범위는 수입통관의 정확성 제고를 위한 위험관리의 합리적 개선방안을 도출하기 위하여, 위험관리와 관세행정이론에 대한 국내외의 문헌조사와 함께, 해상을 통하여 반입되는 물품을 상정한 수입통관과 합법을 가장한 부정무역물품의 위법행위에 대한 현장사례를 실증적으로 분석하여 수입통관상의 위험관리에 관한 합리적 개선의 필요성을 제기하고, 현재 관세청에서 실시하고 있는 위험관리 중에서 수입통관과정과 관련된 사항에 대하여 진단 내지 확인하는 방법을 병행하고자 한다.

용어 사용에 있어서는 어원의 차이가 있음에도 불구하고 본 논문에서는 위험

(危險)과 원어(原語)인 리스크(Risk)를 같은 의미로 혼용하여 사용하고자 한다.

논문 구성은 제2장에서는 수입통관 위험관리의 이론적 배경으로, 먼저 위험관리의 개념과 분류, 위험관리기초이론과 기법, 위험관리절차 등 위험관리 일반이론에 대하여 관세행정과 관련된 예를 들면서 살펴보고, 그 다음으로 현행 우리나라 수입통관에 도입된 미국·호주의 위험관리사례를 고찰하고자 한다.

제3장에서는 현행 수입통관 위험관리실태와 문제점으로서 먼저 수입통관 위험관리의 도입과 우범화물선별제도(C/S : Cargo Selectivity)를 살펴보고, 그 운영실태를 고찰하고자 한다.

특히, 관리대상화물선별(화물C/S)에 의한 적발사례와 분석 및 시사점, 수입물품검사대상선별(수입C/S)에서는 수입신고 전·후의 부정무역위법행위의 분석 및 시사점을 고찰하고 현행 위험관리의 문제점을 도출하고자 한다.

제4장에서는 위의 문제점을 근거로 현행 수입통관상 위험관리에 관한 합리적 개선방안을 논하고자 한다.

마지막으로 본 논문의 요약과 함께 결론을 기술하고, 또한 본 연구의 한계를 지적하면서, 수입통관업무의 미래지향적 측면에서 향후과제를 제시하고자 한다.



제2장 수입통관 위험관리의 이론적 배경

제1절 위험관리의 개념과 분류

1. 위험관리의 개념

일상용어로서 리스크의 사전적 의미는 국어대사전 편찬협회의 「국어대사전」을 보면 ‘리스크(Risk)’는 위험, 보험자의 책임, 피보험물의 의미로 기술하고, ‘위험’은 “좋지 않은 일이 생길 걱정이 있어 위태하고 험악함.”이라고 풀이하고 있으며, 반대어를 ‘안전’이라고 했다. 이것은 영어의 “danger”에 해당하는 표현으로 이해하고 있다.

세계적 위험관리 학자이며 일본 관서대학(關西大學)의 가메이(龜井利明) 교수는 리스크를 사고(peril), 사고발생의 불확실성(uncertainty), 손해(또는 사고발생)의 가능성(possibility), 위태(hazard)의 결합, 예상과 결과의 변동 등으로 분류하여 손해의 가능성만이 리스크라고 할 수 있으며, 나머지는 리스크의 유사 개념이라고 하였다.¹⁾

미국의 「The American Heritage Dictionary」에서는 Risk를 ㉠손해(loss) 또는 해로운(harmful)일이 일어날 가능성, ㉡불확실한 위험을 내포하고 있는 원인, 요소 등으로 풀이하고, danger, hazard 등을 포함하는 의미로 기술하고 있다.

리스크에 관한 학설에는 여러 가지가 있는데 ‘행위의 수행이 바람직스럽지 않은 결과를 일으킬 수 있는지의 여부에 대한 불확실성이 존재하는 경우, 그 행위의 수행은 리스크 부담이다’라고 하여 손해의 가능성을 주장하는 J. Haynes의 손해의 가능성설과 그의 손해에 관한 무지설, 위태의 결합(combination of hazards)설, 분산(dispersion)설 등이 있다. 그러나 리스크를 ‘손해의 가능성’으로 정의하는 것이 하나의 통설로 간주되고 있으며, 더 나아가 실제 실현된 이익이 기대에 못 미치는 경우처럼 미래의 불확실성으로 인해 불

1) 龜井利明, 「リスクマネジメント理論」, 中央經濟社, 平成4年, pp.1~2.

리한 결과가 발생할 가능성으로 인식되고 있기도 하다.²⁾

이처럼 위험을 리스크에 포함되는 한 부분으로서 '손해의 가능성'으로 이해할 수 있으나, 우리나라에서는 일반적으로 리스크(Risk)를 위험(危險)으로 풀이하여 사용하는 것이 보편적이다. 특히, 보험 등 금융분야에서 쓰여 오던 리스크 또는 위험은 같은 의미로서 손실 또는 손해의 가능성으로 이해하고 있는 것이 일반적이다.

한편 관리(Management)란 지식과 이해에 기초를 둔 의사결정을 통하여 적절한 연결과정에 의해 조직의 목표달성을 위해 조직시스템의 모든 요소를 서로 관련짓고 통합하는 힘이다.³⁾라고 정의하고 있고, 또한 조직이 목표를 설정하고 그 목표를 효과적으로 달성하려는 과정을 말하기도 한다.⁴⁾

따라서 위험관리(Risk Management)란 특정 위험에 대한 관리로서 실제하는 위험을 가장 정확하게 확인하고 예측한 후에 그 발생으로 인한 손해의 최소화 에 목표를 두고, 목표의 효과적 달성을 위해서 모든 가능한 수단을 선택, 적용하는 과학적인 기법이다. 이는 위험의 확인, 측정, 제어를 통해서 최소의 비용으로 위험의 불이익한 영향을 최소화하는데 있다.

관세행정과 관련해서도 위험 및 위험관리에 대한 용어 정의가 있는데, WCO에서는 위험을 위태로운 상황, 나쁜 결과를 가져올 수 있는 가능성을 말하는 것으로서 세관의 감시단속차원에서 보면 위험이란 통관과 관련하여 위법 행위가 발생할 가능성 및 관세법을 준수하지 않을 가능성이라 하고, 위험관리는 세관활동에 있어서 위법사항을 적발하는데 자원과 노력을 투입할 대상을 선정하는 것이 목적이며, 단속실적을 가장 많이 낼 수 있는 분야를 선별하고 단속자원을 집중하기 위한 관리라고 하고 있다. 이것은 리스크 관리가 그 주요한 목적인 순수리스크에 대한 비용의 최소화⁵⁾, 즉 행정의 능률성과 효과성을 극대화하고자 함이다.

APEC(Asia-Pacific Economy Cooperation)은 위험을 특별한 조치를 수행하지 않거나 또는 수행결과에 따라 경제적·재정적 손실이나 이익, 물리적 손상, 손해 및 지연 등과 같은 가능성에 노출되어 있는 것이라 하고, 위험관리란 위험을 확인, 분석, 평가, 등급화, 처방, 관찰하기 위한 정책과 절차와 시행 등을

2) 오세경·김진호·이진호, 「위험관리론」, 경문사, 1999, p.10.

3) Eurl F. Lundgren, *Organizational Management*, San Francisco, confield press, 1974, p.5.

4) 노화준·방석현·김지원, 「관리과학」, 한국방송통신대학교출판부, 1994, p.2.

5) 노만 A. 바클리니(송일 번역), 「국제경영과 리스크매니지먼트」, 법문사, 1989, p16.

체계적으로 적용하여 관리하는 것이라 하고 있다.

또한 EU(European Union)는 위험을 세관에서의 화물취급과 관련하여 어떤 주체가 경제동맹 또는 국가의 조치가 적용되는 것을 막는 가능성을 의미하며, 위험관리는 세관의 인적·물적 자원을 최적화하면서도 위험을 최소화 할 목적으로 하는 실무상의 방법으로서 위험을 파악하고, 위험의 수준 및 정도를 평가하고, 위험을 정형화하고, 위험에 대한 목표선정을 위하여 자원을 배정함으로써 달성될 수 있다고 하고 있다.⁶⁾

위의 정의들을 종합해 볼 때, 수입통관에서의 위험은 국가재정수입의 차질 없는 확보, 국내산업의 보호·발전, 국민의 건강한 삶 도모, 사회의 안녕과 질서유지 등의 국가정책목표에 영향을 미치는 요소들로 정의 할 수 있다. 즉 관세행정의 목적인 재정수입의 확보와 적정한 통관을 저해하는 모든 요소로 대별할 수 있는데, 밀수품, 수입금지물품, 마약·총기 등 사회안전저해물품, 상표법 위반물품, 원산지규정 위반물품 등과 수입에 있어서 법령이 정하는 바에 의하여 허가·승인·표시·기타 조건이 있는 물품 등 위법행위의 가능성에 노출된 요소들이라고 할 수 있다.

또한 적법한 통관절차 없이 국내에 반입하는 것을 밀수입이라 하는 바, 밀반입을 포함한 위법행위로 총칭할 수 있는 이러한 위험요소들을 세관의 인적·물적 자원을 최적화하여 수입통관시에 차단 내지 최소화하려는 체계적 활동이 수입통관의 위험관리라고 할 수 있다.

2. 위험관리의 분류

위험의 분류는 그 인식주체의 사고관념에 따라 예상한 사건과 실제로 발생한 사건의 비례에 있어서 오차의 정도를 측정하는 객관적 위험과 신념의 정도에 의해 측정된 사건의 불확실성인 주관적 위험으로 나누고, 투기성 유·무에 따라 손해만을 발생할 가능성인 순수위험과 이익 또는 손해가 발생할 가능성인 투기위험으로 나눈다. 또한 위험의 발전과정에 의하여 생명보험과 같은 1차 위험과 원자력, 항공, 컴퓨터, 납치위험과 같은 2차 위험으로 구분하기도 한다.

6) 관세청, 「수출입화물검사」(교육교재), 2001, pp.73~74.

그 외 손해발생정도에 따른 분류, 위험관리기법상의 분류가 있으나 분야별, 형태별, 강도별 등 각 개체별로 다양한 위험이 있는데, 이것은 우리가 살아가는데 직면하는 모든 위험과 손해에 대한 가능성이 도처에 상존하는 것을 염두에 두기 때문이라고 풀이할 수 있다.

위험을 관리적 측면에서는 개별경제주체에 따라 가계위험관리, 기업위험관리, 관공서위험관리로 구분하기도 하나, 관세청은 다음과 같이 전략적, 운영적, 전술적 위험관리의 세범주로 분류하고 있다.⁷⁾

가. 전략적 위험관리

정보를 포괄적으로 검토하여 위험관리 마인드, 정책개발, 자원분배, 평가 등을 수행하는 기획을 포함한 위험관리 단계이다.

나. 운영적 위험관리

평가된 위험에 효과적으로 대처하기 위해 필요한 통제수준을 결정하는 것을 말하며, 기획된 위험관리기법 전략을 보다 대규모로 설계하거나 실행하는 단계이다. 예를 들면 수입업자에게 적용되는 심사통제 방식을 결정하는 것이나 제한된 인력과 장비를 효과적으로 활용하는 방식을 결정하는 것이다. 이러한 접근 방법을 이용하면 관세청은 모든 이동을 감시하는 “문지기”의 역할에서 최고로 높은 위험이 있는 이동만을 선별적으로 검사하게 된다. 즉 법규위반의 위험이 가장 큰 수입물품을 식별하여, 자원을 그러한 분야에 집중하는 것이라고 할 수 있다.

다. 전술적 위험관리

매일매일 위험관리기법의 원칙을 적용하는 단계로서 업무수행과정에서 순간적인 상황에 대처하는데 사용되는 단계이다. 세관 직원은 보유하고 있는 정보, 경험 및 기술을 정해진 세관절차와 연계하여 어떤 화물 이동이 보다 큰 통제를 요하는지 여부를 결정하게 된다.

위험관리과정에서는 이러한 모든 위험관리 방식을 적용할 수 있다. 위험관리시 중요한 것은 양질의 정보를 확보하는 것이다. 따라서 위험관리에 있어서 위

7) 관세청, 「위험관리기법」(교육교재), 2001. p.38.

험관리주체는 위험요인에 의한 위험범주를 새롭게 확정 또는 정의하고, 그에 알맞은 위험관리기법을 개발하여 적용하여야 필요가 있다.

제2절 위험관리 일반이론

1. 기초이론⁸⁾

일반적으로 위험관리주체는 직면하고 있는 위험상황이 현실화되었을 경우를 대비하여 가능한 효과적으로 관리할 수 있는 여러 가지 수단을 강구하여야 한다. 그리고 위험관리자는 이러한 수단을 선택하여 적용하기 전에 먼저 그 기본적인 사고의 틀을 형성해야 하며, 이를 위해서는 위험관리의 이론적 원리에 대한 개념을 명확히 인식하는 것이 필요하다.

위험관리주체는 발생 가능한 위험과 그 관리수단의 적절한 선택과 적용에 의해서 안정적인 성장을 유지할 수 있다. 따라서 위험관리주체가 항상 관리하고자 하는 위험과 그 관리수단의 관계를 다음의 그림과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 2-1>에 있어서 세로 축의 직선 OR은 위험관리주체가 입을 수 있는 위험의 정도를 나타낸다. 반면에 가로축의 직선 OS는 위험관리주체가 위험을 관리하기 위해서 선택·적용하는 수단들을 말한다.

만약 위험관리주체가 직면하고 있는 어떤 위험에 대해서 아무런 예측활동을 하지 않은 경우, 그 위험은 OR선상의 어느 점에 위치하게 될 것이며, 그 발생의 결과는 손해의 크기를 의미한다. 이것과는 반대로, 실제로 어떤 위험에 대해서 그 발생과 관련하여 필요한 예측활동을 충분히 실시한 결과, 그 위험의 발생빈도가 현실적으로 거의 없는데도 불구하고, 위험관리주체가 위험에 지나치게 민감하여 적절한 관리수단을 준비한다면, 가로축의 길이는 관리수단의 크기를 의미하며, 필요이상의 비용지출을 의미하는 것이다.

<그림 2-1>에서 위험과 그 관리수단의 관계를 본다면, 원점 O에서부터 45도의 각도로 그은 선 OP는 위험의 정도에 따라 그 관리수단도 최적으로 선택·적용되고 있다는 것을 의미하므로, OP선상의 위험관리행위를 “위험관리의

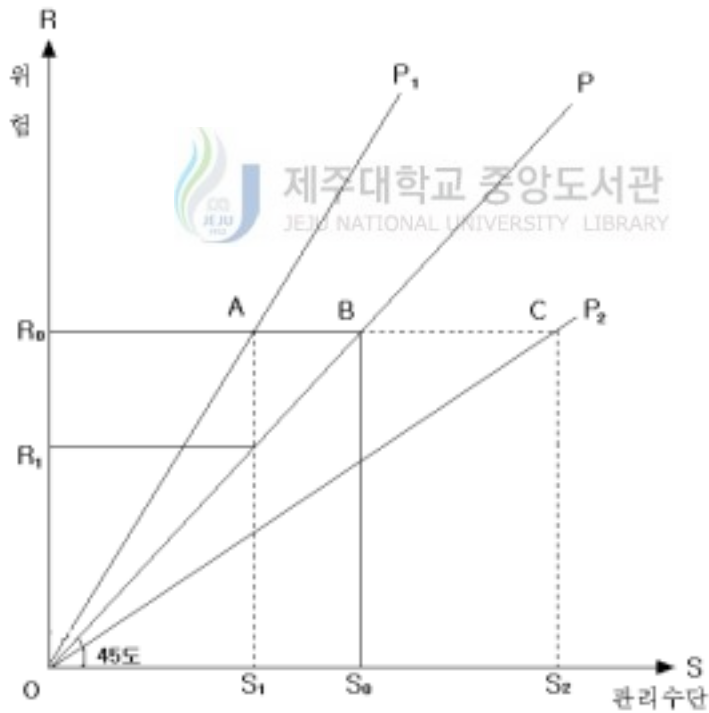
8) 박은희·정영동, 「리스크관리론」, 보험연구원, 1996, pp.111~112.

최적균형”이라고 할 수 있을 것이다.

그런데 위험관리주체가 OR_0 의 크기에 해당하는 위험을 가지고 있다고 가정한다면, 이 경우에는 다음과 같이 3가지 측면에서의 접근이 가능하다.

첫 번째는 위험의 정도가 OR_0 의 점에 위치하고 있는 것으로 예측되었다면, 그 관리수단을 OS_1 의 위치만큼 적용시켰을 때에는 OP_1 선상의 A점이 될 것이다. 두 번째는 위험에 대한 그 관리수단의 적용을 OP 선상의 B점에 일치시켰을 경우이다. 세 번째는 예상되는 위험의 정도를 지나치게 과대평가하여, 그 관리수단을 OS_2 만큼 적용시켰을 경우이다. 위의 그림에서 OP 선상의 B점이 위험관리의 최적균형이라고 한다면, OP_1 과 OP_2 의 선상에 있는 A와 C점은 각각 불균형 상태에 있다고 할 수 있다.

<그림 2-1> 리스크와 그 관리수단과의 관계



※자료 : 상계서 p. 111

이러한 두 가지 측면의 불균형 상태에 있어서, 첫 번째의 경우는 위험의 정도에 대해서 그 관리수단의 적용이 불충분한 상태로써 최적균형점과 비교할 때에 S_1-S_0 만큼 관리수단의 적용이 부족한 것이다. 즉, 위험관리의 소극적 행위를 의미한다.

세 번째의 경우는 위험의 정도가 OR_0 에 지나지 않음에도 불구하고, 그 관리수단을 OS_2 만큼이나 적용시키고 있다. 따라서 여기서는 S_0-S_2 만큼의 불필요한 관리수단을 적용함으로써 필요이상의 비용지출을 발생시키고 있는 동시에 위험관리의 과잉적 행위를 보이고 있다. 위험관리에 있어서는 위의 어느 경우를 선택하더라도 위험의 효율적인 관리를 위해서 위험의 정확한 예측에 의한 그 정도를 분석하고, 그것에 가장 효과적인 관리수단을 선택·적용하는 것이 바람직하기 때문에 가능한 한 위험관리의 최적균형인 45도 선상을 지향해야 할 것이다.

2. 위험관리기법

위험관리기법에 있어서는 일반적으로 위험 관리주체가 직면하고 있는 여러 가지 위험을 관리하기 위해서는 몇 가지 방법을 사용할 수 있다. 이들 관리기법의 적용이 보다 효과적이기 위해서는 하나의 방법만을 고려하는 것보다는 두 가지 이상의 방법을 병행하여 적용하는 것이 좋을 것이다. 이러한 방법에는 예측기법과 제어기법, 그리고 재무기법의 3가지로 나눌 수 있다. 특히 제어기법에는 위험제어(회피, 계약상 전가), 빈도제어(사고예방), 강도제어(손해경감, 분산, 결합)등이 하위수단으로 선택될 수 있다.⁹⁾ 관세행정과 관련지어 예를 들어보면 다음과 같다.

가. 예측(Forecasting)

예측은 위험 관리 활동의 시작이다. 예측은 각종의 잠재적인 위험을 확인해야 하고, 확인된 위험의 발생가능성과 그 영향을 분석하여 측정하여야 한다. 그리고 이러한 위험의 예측결과에 기초하여 최적의 관리기법을 선택하는 것이다.

9) C. Arthur Williams, G.L Head, R.C Horn, G.W. Glendenning, *Principles of Risk Management and Insurance* Vol.1, AIFPLU, 1981, p.25

이러한 예측의 기초적인 방법에는 위험의 근원과 확인방법, 사고의 빈도와 손해의 강도에 의한 분석 등이 많이 활용되고 있다. 그러나 관세행정의 위험의 예측은 단순통계자료, 일선세관의 현장경험 등 내부적 축적자료가 대부분이고 예측분석에 대한 체계적 확립이 아직 미흡한 실정이다.

나. 제어(Control)

1) 위험제어(Risk Control)

위험 관리주체가 위험의 상태나 조건에 결코 연루되지 않으려고 하거나 또는 위험을 가지고 있다면 그 위험이 존재하지 않도록 하는 것을 말한다.

관세행정에 있어서는 선원에 의한 불시의 밀수에 대처하기 위하여 기동감시에서 고정감시체제로의 근무전환이나 부두 하역업체와 세관간의 업무양해각서(MOU : Memorandum of Understanding)¹⁰⁾를 체결하는 행위를 들 수 있다.

2) 빈도제어(Frequency Control)

손해의 가능성 그 자체를 변화시키려는 것으로서 사고의 발생빈도를 줄이는 것이다. 빈도제어는 사고의 발생건수를 줄이기 위해서 여러 가지 인적·물적 수단을 강구하는 것으로서 해상밀수를 줄이기 위하여 세관 감시정을 건조하거나, 순찰활동의 강화 등을 말한다.

3) 강도제어(Severity Control)

어떤 객체에 사고가 발생한 이후에 경제적 가치의 감소작용이 더 이상 증가하지 않도록 하기 위해서 강구하는 수단으로서 대표적인 것은 손해경감이다. 예를 들면 보세¹¹⁾창고에 B/L단위로 장치하게 하거나 부패하기 쉬운 물품 또는 위험물은 별도 장치하도록 하는 것을 말한다.

다. 재무(Financing)

전가는 제어나 또는 재무를 위한 유용한 기법의 하나로서 일반적으로 널리

10) '93년도부터 유관업체인 항공사, 공항만용역업체, 부두관리인 등과 MOU체결하여 2001. 11월 현재 260개 업체와 MOU가 체결됨.

11) 고우복, 「관세이론과 통관실무」, 도서출판두남, 2001, p.418. - 보세라고 함은 외국물품의 수입신고수리전 상태를 말한다. 따라서 유세품은 물론 무세품도 보세의 대상이된다.

사용되고 있다. 전가와 보험에 대한 구분기준과 보유 등의 개념은 다음과 같다.

1) 전가(transfer)

전가는 손해의 발생빈도, 손해의 강도, 또는 잠재적 손해의 변동을 경감시키려는 노력 중에서 위험 그 자체를 변경시키는 것이다. 세관장이 지정보세구역¹²⁾을 관우회에게 경비를 포함한 구내 보세화물의 관리를 위임하는 경우 등이다.

2) 보험(Insurance)

보험은 위험을 전가하기 위해 선택할 수 있는 가장 일반적인 수단의 하나라고 할 수 있다. 보세화물 또는 보세창고에 대하여 보험에 가입하는 행위는 위험관리주체가 입을 수 있는 잠재적인 우연한 손해의 경제적인 결과를 보험사업자에게 전가시키는 것이다. 보험가입자들에게 일정한 금액을 지급하거나 또는 일정한 급부를 제공할 것을 약정하는 사회적 장치나 기구로 파악할 수 있다.

3) 보유(retention)

보유는 위험관리기법 중에서 가장 기본적인 것이다. 만약 기업이나 가계가 잠재하고 있는 위험의 발생으로 인한 경제적인 손해를 어떤 다른 경제주체에게 전가하지 않는다면 그러한 손해는 당연히 보유한 것이 된다. 수입물품의 통관을 담당하는 세관은 고유업무인 통관위험을 직접 보유하는 형태가 된다.

3. 위험관리절차

위험관리는 가능한 최소의 비용으로 사고의 발생으로 인한 경제적인 가치의 감소현상을 최소화하기 위해서 취하는 일련의 의사결정의 과정이라고 할 수 있다. 의사결정(decision making)은 이러한 활동이 무엇인지를 규정하고 어떻게

12) 관세청심사정책국, 「관세행정 기본교육교재」, 2000, p.25. - 보세구역이란 관세가 유보된 상태로 외국물품을 장치, 검사, 제조, 가공, 전시, 건설, 판매할 수 있는 지역적 제한이 있는 곳으로서, 설치형식에 따라 세관장이 지정하는 지정보세구역과 세관장이 특허하는 특허보세구역으로 분류한다.

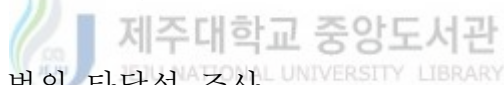
이를 달성할 것인지를 결정하는 과정이다. 또한 이러한 과정은 모든 조직활동을 통합하고 구성원들을 관련시키는 메카니즘으로 볼 수 있다.

일반적으로 의사결정과정은 1단계 문제의 인식, 2단계 대안의 설정, 3단계 대안의 선택, 4단계 선택된 대안의 실행, 5단계 실행결과의 평가 순으로 나눌 수 있다.¹³⁾

위험관리의 의사결정은 위험이 발생하는 특별한 상황은 무수히 많지만, 위험의 가능성을 포함하는 사고발생에 관련된 모든 문제에 대한 하나의 합리적인 의사결정을 요구한다. 이러한 위험관리의 과정은 과학자들뿐만 아니라 일반 경영학의 전문가들이 지지하고 있는 문제해결 기법과 유사하며 논리적인 과정인 <그림 2-2>같이 다섯 단계의 절차로 이루어지는데, 각 절차¹⁴⁾는 다음과 같다.

가. 리스크의 확인 및 예측

리스크나 손해의 가능성을 확인하기 위해서 위험관리자는 먼저 모든 발생 가능한 리스크를 확인하기 위한 하나의 논리적인 분류계획을 적용할 수 있어야 하며, 다음으로 특정한 시기에 직면하고 있는 특정한 리스크를 확인하기 위한 적절한 방법을 활용할 수 있어야 한다.



나. 위험관리기법의 타당성 조사

위험관리기법은 미리 사고가 일어나지 않도록 하는 제어나 또는 불가피하게 발생한 손해를 복구하기 위해 자금을 마련하는 재무와 관련이 있다. 관세청은 미국 등 선진국의 위험관리기법을 도입하여 시행하고 있다. 우범화물선별제도 (Cargo Selectivity)가 그 것인데, 국가 간 협정, 국제협약에 의하여 각 국 세관의 임무가 비슷하다 하더라도 선진국, 후진국 및 정치, 경제, 문화 등 각 나라의 행정환경이 상이함에 따라 선진 위험관리기법을 그대로 도입하기보다는 위험관리기법의 타당성을 면밀히 조사하여 우리 실정에 맞는 위험관리기법을 개발하여 적용하는 것이 바람직할 것이다.

다. 최적 위험관리기법의 선택

여러 가지 제어 및 재무의 선택수단들이 각종의 리스크에 어떻게 적용될 수

13) 김법국·김희철, 「조직행위론」, 제주대학교출판부, 1998, p.201.

14) 박은희·정영동, 전계서, pp.141~163

있는가를 체계적으로 살펴 본 다음, 그 목적을 수행하는데 가장 적합한가를 결정하기 위한 기준을 마련하고 적용하는 것이다. 최적의 위험관리기법이나 또는 제어 및 재무기법의 결합을 선택하는 데에는 두 가지 활동이 있다. 하나는 이용 가능한 위험관리 수단이 그 목적을 달성하는데 미칠 수 있는 영향을 예측하는 것이고, 다른 하나는 개개의 대안적인 위험관리기법이 비용 효과적 측면에서 그 목적에 어떻게 기여하고 있는가를 측정하는 기준을 마련하여 적용하는 것이다.

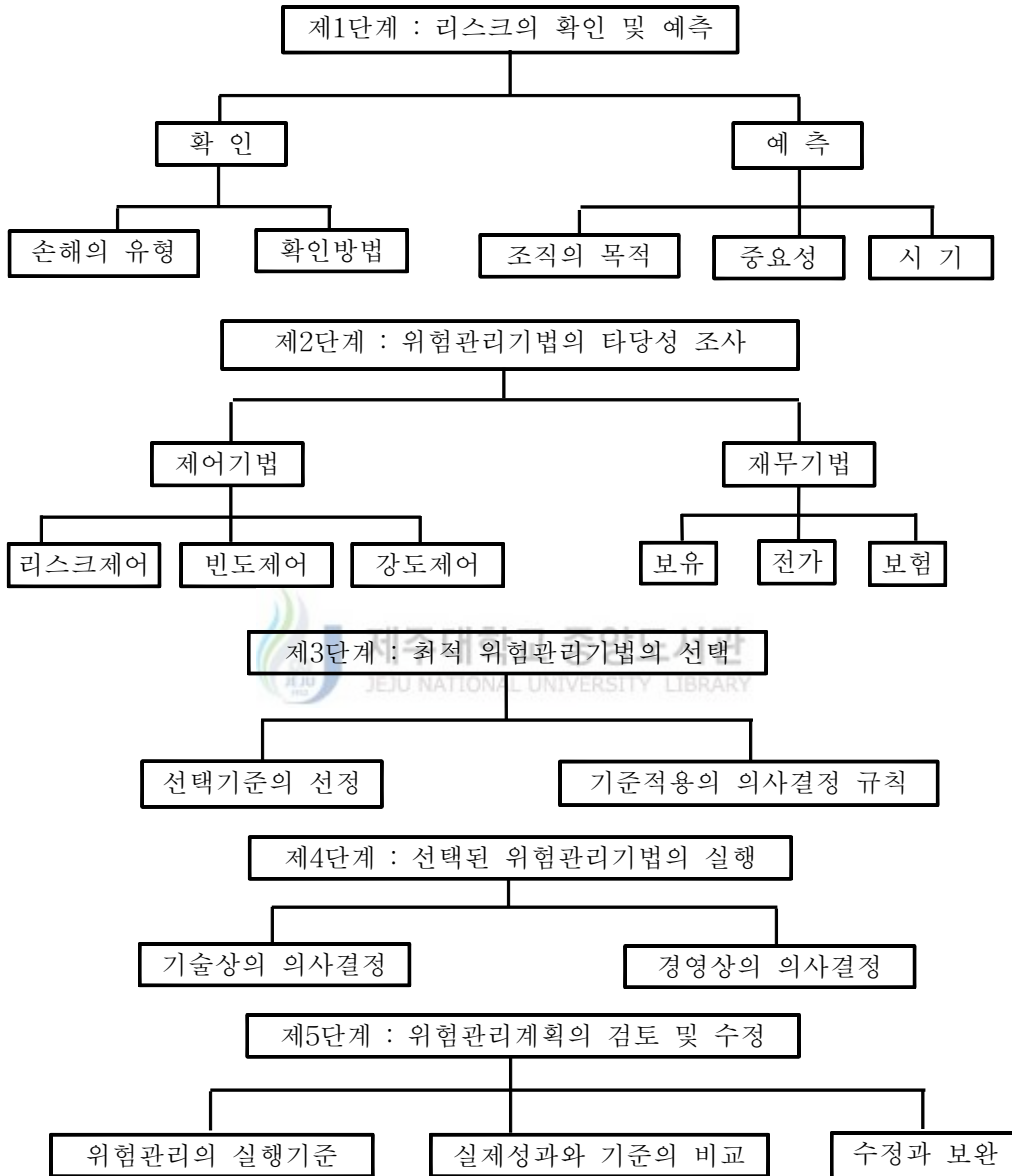
라. 선택된 위험관리기법의 실행

위험관리 과정에 있어서 네 번째와 다섯 번째 절차는 각각 위험관리기법을 실행하고, 그 결과를 수정하는 것이다. 그러나 위험관리계획은 처음부터 선택하는 모든 위험관리기법이 성공적으로 실행되고 수정될 수 있는 것이어야 한다는 원칙에 기준하여 계획되고 조직화되어야만 한다. 위험관리기법이 실행될 수 없고 그 효율성에 대해서도 평가될 수 없다면, 이 기법은 잘 수립된 계획의 하나로 볼 수 없다.

마. 위험관리계획의 검토 및 수정

일단 위험관리계획을 실행하면 그 계획의 예상된 결과를 달성하고 있는지를 확인하기 위해서, 그리고 리스크의 변경에 따른 계획과 대안적인 위험관리기법의 실행 가능성 및 비용을 조정하기 위해서 위험관리계획을 검토해야 할 필요가 있다. 검토하고 조정하는 과정에서는 전통적으로 통제(control)라고 하는 일반 경영기능에 내포되어 있는 개개의 기본원리가 필요하다. 통제란 이미 설정된 목표, 기획, 기준에 비추어 성과를 비교하고 벗어나는 것(deviation)이 있으면 시정 조치를 취하는 것을 의미한다. 따라서, 위험관리의 실행기준을 설정하고, 실제 성과와 기준의 비교와 수정과 보완의 단계를 거친다.

<그림 2-2> 위험관리과정 의사결정의 절차



※ 자료 : 상계서. pp.143~144.

제3절 선진국의 위험관리 실태

우리나라는 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 관세청에서 시행하고 있는 위험관리론 중에서 위험관리기법인 C/S(Cargo Selectivity)를 중점적으로 도입하여 수입통관시스템에 적용하고 있다.

현재는 수입통관 뿐만 아니라 사후조사, 여행자휴대품 분야와 범규준수도 측정분야까지 확대하고 있는 실정으로 미국, 호주 관세청의 사례를 벤치마킹하기도 하였다. 따라서 여기서는 대표적으로 미국과 호주 관세청의 위험관리 실태를 고찰해 보고자 한다.

1. 미 국¹⁵⁾

가. 도입배경

미국 관세청은 인력·예산의 제약하에 증가하는 업무량을 효율적으로 처리할 수 있도록 하기 위하여 위험관리를 도입하였다. 한정된 인력·예산을 효율적으로 사용하기 위하여 리스크가 큰 부분, 즉 범규위반 가능성이 큰 분야를 목표(targeting)로 하여 자원을 집중적으로 투입했다.

매년 위험관리를 위한 전략적인 계획을 수립하고 리스크나 범규위반 가능성이 높은 범규위반 영역을 찾아내어 세관의 핵심역량(인력·예산)을 집중 투입하고 있다.

가용자원을 집중하기 위한 분야를 목표로 하기 위한 핵심적 수단으로 종전부터 실시하던 C/S, 간이선별검사제도(ESS : Entry Summary Selectivity)이외에 품목별범규준수율측정(CM : Compliance measurement), 업체별범규준수율평가(CA : Compliance Assessment)와 수입자관리(AM : Account Management)기법을 개발하였고, 체계적·전략적 접근이 필요하고 범규준수율을 향상시키는데 영향이 큰 분야로서 주요산업분야(PFI : Primary Focus Industry)와 주요무역문

15) 관세청, “위험관리 종합보고”, 2000.

관세청, “미국 관세청의 무역범규준수 위험관리과정(Trade Compliance Risk Management Process)”, 2000.

제(TPI : Trade Priority Issues)를 선정했다.

무역량의 지속적인 증가에 따라 늘어나는 수입물량의 법규준수율을 확보하기 위하여 위험관리 프로세스 4단계를 제정립하여 리스크가 높은 법규위반 영역에 세관의 핵심 역량을 집중 투입하였다.

나. 위험관리 프로세스

미국 관세청 위험관리팀은 위험관리의 통합과 체계적인 적용을 통하여 법규 준수율을 향상시키기 위하여 무역법규준수 프로세스를 개발하여 시행 중이다.

이 프로세스는 자료와 정보의 수집, 분석 및 리스크 평가, 처방조치의 시행, 후속조치 및 환류 등의 4단계이다.

단계별 접근방식은 주요산업분야, 주요무역문제 등 전략적 측면의 위험관리 뿐만 아니라 개별 수입자나 수입물품에 대한 측정 등 운영 측면의 위험관리에 도 적용된다.

1) 제1단계 : 자료와 정보의 수집

위험관리의 첫 단계는 관련분야에 대한 자료와 정보를 수집하는 것인데 이 단계에서는 의사결정은 이루어지지 않는다. 제1단계에서는 CM, CA, AM, C/S 등의 결과에 대한 정보 등을 가지고 어떤 수입자 또는 물품이 가장 법규준수율이 낮은지, 어떤 경우에 법규준수율이 저조한지를 파악한다.

2) 제2단계 : 분석 및 리스크 평가

제1단계에서 수집된 자료를 심층 분석하여 법규위반의 가능성이 높은 리스크 분야를 결정하고, 분야별 분석과 평가로 리스크가 높은 분야로 범위를 좁혀서 가용자원을 집중할 분야를 선정한다. 이 경우 과거의 자료에 대한 검토와 미국내 수입물품에 대한 품목별·세관별·수입자별 법규준수율 등 수입통계를 제공하는 세관통관자동화프로파일시스템(CAPPS : Customs Automated Port Profile System), 추세분석선별프로그램(TAP : Trend Analysis and Analytical Selectivity Program) 등 정보관리 전산프로그램을 활용한다.

3) 제3단계 : 처방조치의 시행

제2단계에서 리스크 분야와 그 정도를 파악하고 나면 법규준수율 향상을 위

하여 위반사항의 원인을 찾아내고, 수입자의 자율적 개선을 위한 수단 또는 강제적 수단 등 객관적이고 효과적인 조치를 모색하여 시행한다. 법규준수율 향상목표를 정하여 그 비용이 얼마나 소요될지도 평가한 후 여러 세관이 합동으로 대응조치를 작성·시행할 것인지 또는 수입자가 자율적 개선계획을 취하도록 할 것인지, 강제조치를 시행할 것인지 등을 결정하여 시행한다.

4) 제4단계 : 후속조치 및 반영

적절한 대응조치가 시행되면 그에 대한 시행책임을 지우고 시행결과를 확인하여 향후 위험관리 프로세스에 반영하여야 하는 바, 이는 차년도 전체적인 통관감시계획과 수입자관리(AM)에의 반영, 의회에 대한 보고, 담당자(부서)의 개선사항, 사후확인 등을 포함한다.

다. 위험관리 전담 및 관련 부서(<그림2-3>참조)

1) 전략무역국(OST : Office of Strategic Trade)

전략무역국(약 540명)의 감사과(약 20여명), 국제무역중재관리과, 개발분석과 등과 21개 주요 세관에 있는 감사과(총 400여명이 있으며 세관장이 아닌 전략무역국의 지휘·감독을 직접 받고 본부인력으로 간주) 및 중간조직인 뉴욕, 로스앤젤레스 등 5개 지역세관¹⁶⁾의 전략무역센터(STC : Strategic Trade Center, 총 100명 이내의 인력)로 구성되어 있다.

전략무역센터는 일선세관에서 수행하기 어려운 주요산업분야나 주요무역문제와 관련한 정보의 수집·분석과 전략적 대응을 위해 1995년 조직 개편시 전국 5개 지역세관에 신설하였다. 위험관리의 도입·시행과 무역법규준수 프로세스는 전략무역국이 주로 담당한다고 할 수 있으나, 실제로 일선에서의 집행은 CA 이외에는 주로 일선세관을 총괄하는 세관운영국(OFO : Office of Field Operation)의 지휘·감독을 받는 경우가 많으며 여러 부서의 담당자를 모아 추진하는 팀제를 많이 활용하고 있다.

위험관리 및 무역법규준수 프로그램과 관련한 전략무역국의 주된 역할은 매년 통관감시계획의 수립·시행과 CM을 위한 샘플링, CA 대상의 선정, 각종 정보분석기법과 수단의 개발 등이다.

16) 미국 관세청 및 세관조직은 우리 나라의 조직과 다르지만, 지역세관은 우리 나라의 본부 세관에 해당된다.

전략무역국 소속 통계전문가, 국제무역전문가 등은 통계기법을 이용하여 통계적으로 유의성이 있는 CM 대상물품의 샘플링 기준을 작성하며, 관세청의 감사과는 전국적인 기준에 따라 일선과 협의하여 CA 대상을 선정하며, 각 지역 세관의 감사과는 해당 지역의 CA 대상기업을 선정(관세청과 협의)하고 CA팀과 긴밀하게 협조한다.

2) 세관운영국((OFO : Office of Field Operation)

세관운영국은 일선세관의 실제 운영을 총괄하므로 위험관리나 무역법규준수 프로그램의 실무적 운영에 직접 관여한다. 전략무역국의 현행 무역환경에 대한 분석과 전략적 목표에 따라 조사국, 전략무역국과 공동으로 매년 통관감시계획을 작성하고, 전국적 차원과 지역적 차원에서 통관감시계획의 자율적 법규준수 요소를 통합·조정하기 위하여 업계 및 일선세관장과 의견을 교환한다.

또한 전략무역국이 선별한 CM, CA 대상의 법규준수율을 측정하는 것을 지원하고 전략무역국과 합동으로 일선세관이 위험관리 프로세스에 의한 법규준수 프로그램을 수행하도록 각종 정보와 수단을 제공한다.

3) 정보기술국(OIT : Office of Information and Technology)

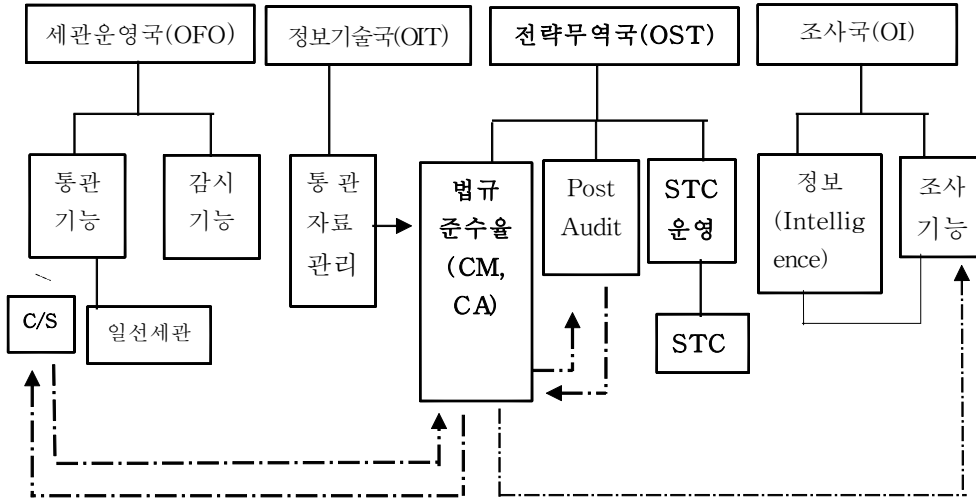
전략무역국에 CM, CA 대상의 선정 등 위험관리 프로세스에 필요한 자료 및 정보를 제공하며, 위험관리 및 무역법규준수 프로세스를 위한 기술적 지원과 위험관리를 시행하고, 무역법규준수 프로세스 시행에 필요한 D/B시스템을 유지·관리한다.

라. 평가

미국은 조직개편으로 전략무역국과 전략무역센터를 신설하여 수년간의 작업으로 업무수행체제와 각종 위험관리기법을 개발하였다. 또한 세관직원인 통계전문가, 회계전문가, 국제무역전문가를 팀제로 활용하여 타게팅(targeting) 방법의 정밀성과 계량화를 통한 객관성의 확보, 전략적인 접근방식의 채용, 각종 정보분석기법의 도입, 위험관리수행단계(TCP)의 개발·적용 등으로 가장 발전된 것으로 볼 수 있다. 그러나 아직 전체적인 추진체계가 완벽하게 정비되어 있지 못하고 시행에 있어서도 보고·통제체제가 중복되는 면이 있다.¹⁷⁾

17) 김기영, “선진국관세청의 위험관리현황과 우리의 추진방안<IV>”, 「관세」 2000년 4월호, 한국관세연구소. p.33.

<그림 2-3> 위험관리 전담 및 관련부서 조직도



주) 전담부서 : 전략무역국(OST) 및 전략무역센터(STC)

※자료 : 김기영, 선진국 관세청의 위험관리 현황과 우리의 추진방안(II), 「관세」 2000년 1월호, 한국관세연구소, p. 37.



2. 호주¹⁸⁾

가. 도입배경

신속한 통관을 달성하면서 수출입관련법규의 이행을 확보하여야 하는 상반된 과제를 해결하기 위하여 수출입업체와의 협조하에 위험관리기법의 도입이 필요하다는 인식이 확산되었다. 위험관리는 1995년에 제정된 ‘호주와 뉴질랜드 위험관리 표준’ 중 호주 공공서비스에서의 위험관리 지침에 기초한다. 이 표준은 양국 정부뿐만 아니라 학계, 업계에서 광범위하게 참여하여 작성한 것이다.

1995년 호주 관세청과 국세청, 상공부, 관세사, 대학교수, 주요기업대표 등 10명으로 산업전문위원단을 구성하여 그 보고서에 따라 위험관리를 세관행정에 공식적으로 도입하였으며, 그 보고서의 주요 제안사항은 다음과 같다. ①업계

18) - 관세청, “위험관리 종합보고”, 2000

- The Australian Customs Services, "National Compliance Improvement 2000/2001"

- Colin Vassarotti, *Risk Management*, Australian Customs Services, 1993.

의 자율적 자기평가, ②기업과의 상호협조에 의한 접근, ③고객에 대한 교육, 조언과 서비스(기업들에게 지속적으로 정보 제공), ④ 위험관리기법에 의한 통합 조정적 접근, ⑤법규준수를 위한 자원의 종합(평가, 품목분류, 세수, 환급 등) 등이다.

나. 위험관리 절차

위험관리는 그 리스크의 발생 가능성과 그로 인하여 발생하는 손실의 정도를 파악하고 이에 효율적으로 대응하는 것으로, 다음과 같이 대상과 범위의 설정, 리스크 확인, 리스크 분석, 리스크 평가, 처방, 관찰과 검토 등 6단계의 과정을 거친다.

1) 제1단계 : 대상과 범위의 설정

위험관리를 위하여 우선 각 조직의 목표나 정책, 전략과 임무 및 주변환경을 파악한다.

2) 제2단계 : 리스크 확인

리스크 확인의 목표는 관리하여야 할 리스크나 리스크분야를 확인하는데 있으며 이 과정에서 관세행정이 리스크에 대응하는데 대한 취약점도 평가한다.

3) 제3단계 : 리스크 분석

리스크 분석은 관세행정분야나 단계별 리스크요소를 찾아내고 발생 가능성 등을 평가하여 그 리스크요소를 적절히 통제하기 위한 수단을 찾아내는 절차이다.

4) 제4단계 : 리스크 평가

리스크를 고리스크, 중리스크, 저리스크 등으로 등급화하고 리스크의 정도를 평가하며 리스크에 수반되는 비용 등을 검토한다.

5) 제5단계 : 처방

리스크를 방지하거나 리스크를 수용 가능한 수준으로 관리하기 위한 대응방안을 마련한다.

6) 제6단계 : 관찰과 검토

대응방안의 시행경과를 관찰하고 그 성과를 평가하여 반영한다.

제1단계에서 제5단계는 항상 관련 기관 등과 정보교환·협의하며, 제6단계인 관찰과 검토의 대상이 된다.

다. 위험관리기법의 적용

1) 위험관리 대상의 선정과 확인

호주 관세청은 미국과 같은 CM이나 CA 등의 계량적·객관적 측정방법은 사용하지 아니하고 뉴질랜드 관세청의 위험관리기법인 Delphi와 유사한 방법을 사용하였다. 호주 관세청은 세수리스크, 산업정책관련 리스크, 사회보호리스크, 정치적 리스크, 조직전반의 리스크와 새로 발생하는 리스크로 구분하였으며, 그 내용은 다음과 같다. ①세수리스크 : 평가, 품목분류, 환급, 일반소비세, 주류 등, ②산업정책관련 리스크 : 지적재산권, 산업관련 법령, 반덤핑관세 등 부정무역방지조치 등, ③사회보호리스크 : 마약, 무기류, 검역대상물품 등, ④정치적 리스크 : 폐기물 수출, 덤핑·보조금·무역통제 등, ⑤조직전반의 리스크 : 관세제도, 법규관련 리스크, ⑥새로 발생하는 리스크 : 국제대회개최, 전자상거래 등이다.

2) 발생 가능성과 중요성에 따른 리스크의 분석 및 평가

리스크를 그 발생 가능성과 각 분야별 리스크에 대하여 영향이 미치는 분야를 정하고 발생시의 리스크등급을 <표 2-1>처럼 설정하였다. 평가는 관련부서간 토의를 거쳐 관세청 통관국의 심사과에서 결정한다.

또한 통관부문의 법규준수 수준의 향상을 위한 전략적 접근을 하는 연간 기본계획으로서 국가법규준수향상종합계획(NCIP : National Compliance Improvement Plan)과 운영계획으로서 지역세관계획(RWAP : Regional Work Area Plan)을 수립·시행하고 있다.

<표 2-1> 리스크 발생가능성과 중요성에 따른 등급화

중요성 발생가능성	Extreme	Very High	Medium	Low	Negligible
Almost Certain	SE	SE	HI	MA	MO
Likely	SE	HI	MA	SG	MO
Moderate	HI	MA	SG	MO	LO
Unlikely	MA	SG	MO	LO	VL
Rare	SG	MO	LO	VL	VL

주) 리스크순위(리스크가 높은 것부터) : Severe(SE)→High(HI)→Major(MA)
→Significant(SG)→Moderate(MO)→Low(LO)→Very low(VL)

※자료 : 김기영, “선진국관세청의 위험관리현황과 우리의 추진방안<IV>”, 관세」
2000년 4월호, 한국관세연구소. p.30.

라. 위험관리 전담 및 관련부서

호주 관세청은 수출입물품 통관을 관리하는 수출입통관국과 국경관리·마약 단속·휴대품검사 등을 담당하는 감시국을 중심으로 감사·정보·기획 및 무역 조치·조사·업무개선국 등이 있다.

수출입통관국은 심사과, 세무과, 수입수출과, 산업과, 품목분류과로 구성되어 있는데, 수출입 통관관리 및 관세 등의 징수기능을 수행하고 그러한 수행에 관련된 보세구역, 보세운송, 면세점, 체화관리기능까지 함께 수행한다. 특히 심사과는 통관심사와 관련된 C/S 기준의 설정, 사후심사 대상의 선정 등 위험관리의 핵심 분야를 담당하고 있다.

감시국은 화물과, 휴대품검사과, 해안감시과, 마약과로 구성되며 사회보호기능과 관련된 국경감시업무를 수행하고 있다. 이 중 화물과는 마약과 수입금지품 등 사회보호를 위한 C/S 기준을 담당한다.

위험관리를 총괄하는 조직은 업무개선국이며 현재 우리나라와 같이 이원화되어 있는 화물관리전산시스템과 통관관리전산시스템을 통합하기 위하여 1998년 신설된 조직이나, 담당국장이 위험관리에 정통한 사람으로서 조직 전체에 대한 위험관리의 도입과 적용·조정도 함께 담당하고 있다.

또한 1996년 산업을 일반기업, 승용차와 운송수단, 섬유·의복·신발, 알코올·담배·석유, 서비스업, 면세품 등 여섯 가지로 분류하여 주요 지역에 우리

나라의 본부세관과 같은 여섯 개의 지역세관(NBC : National Business Center)을 설치하여 산업별·지역별 전략적 접근을 이행하고 있다. 각 지역세관은 일선세관 직원으로 구성된 산업별 담당 그룹을 가지고 있으며 하나의 그룹은 15명으로 구성되어 있고, 각 지역세관은 1~5개 그룹으로 총 16개이며 총 240여명으로 구성되어 있다. 지역세관은 세관인력으로 구성되어 있으나 관세청 심사과의 지휘·감독을 받으며 일선세관과 협의하고 있다.

마. 평가

호주는 뉴질랜드와 함께 '95년도에 이미 정부와 관련업계, 학계 등이 위험관리의 중요성을 인식하여 양국 공동의 위험관리 표준을 설정하고 세관직원에 대한 교육, 업무수행체계에 대한 재설계 등을 시행하였다. 그러나 텔파이방식에 의한 위험평가 기법으로 위험관리의 기본인 위험의 인식과 평가에 주관적인 판단요소가 강하고 통관관리 시스템과 정보관리 시스템이 일원화되어 있지 않다는 문제점이 있다.¹⁹⁾



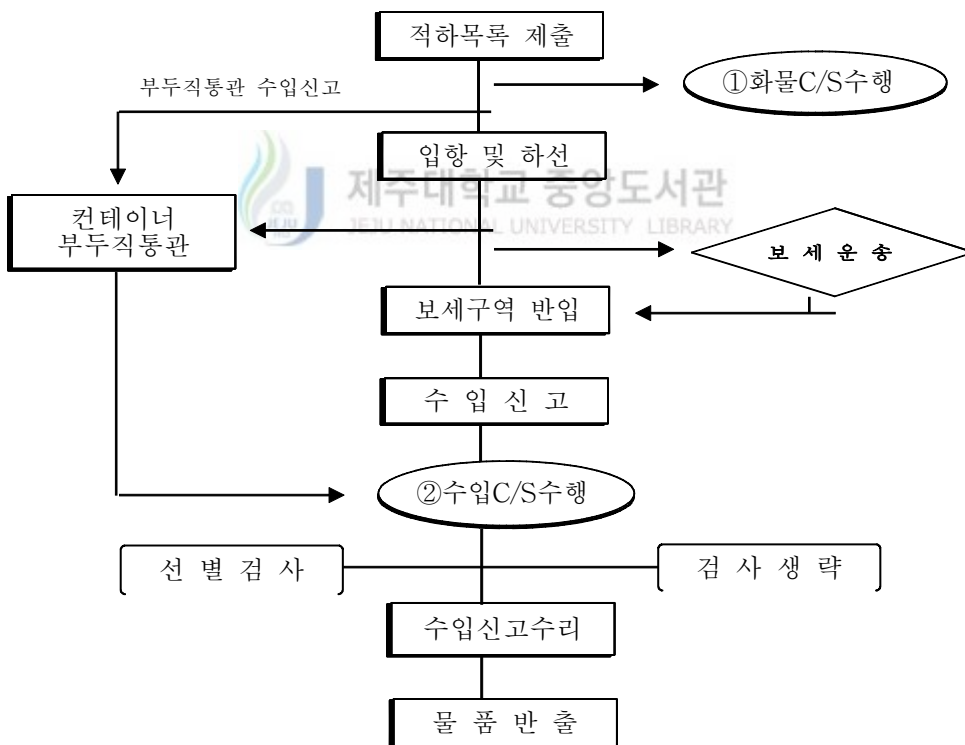
19) 상계서, p.33.

제3장 현행 수입통관 위험관리 실태와 문제점

우리나라의 무역관리는 산업자원부에서 주관하고 있는데 세관장은 권한의 위임 또는 위탁에 의한 무역관리기구로서 관세법을 운용하고 있다.²⁰⁾

관세법상 통관(Customs Clearance)은 관세법에서 규정한 절차를 이행하여 물품을 수출·수입 또는 반송하는 것을 말하며, 수입통관이란 수입신고를 받은 세관장이 신고사항을 확인하여 일정한 요건을 갖추었을 때 신고인에게 수입을 허용하는 것으로 신고사항과 현품이 부합한지 여부와 수입과 관련하여 제반 법규정을 충족하였는지 여부를 확인한 후 외국물품을 내국물품화하는 행정행위이며,²¹⁾ 현행 C/S와 연계된 수입통관절차는 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 수입통관 및 C/S수행절차



※자료 : 본인 작성

20) 서근태, 「무역학원론」, 박영사, 1992, pp.571~573.

21) 윤광운·장두채·황순철, 「국제무역실무」, 삼영사, 1999, p.436

일반적으로 선박에서 수입화물을 하역하여 통관을 위해서는 임항지 또는 보세운송에 의하여 최종 도착지인 보세구역으로 운송되는데 운송 도착지를 살펴보면, 우선 하역장소인 부두와 ODCY·CFS·일반보세창고가 있고, 기타 특수하게 보세건설장·보세판매장·보세전시장 등으로 운송되기도 한다.

한편 우리나라 해상을 통하여 입·출항하는 선박은 2001년 말 기준으로 1일 346척이고, 그 중 화물선의 입·출항은 120,085대, 반입화물은 369백만톤에 이르고 있다. 이러한 수입물량은 수입통관절차에 의하여 국내에 반입되는 바, 세관은 수입통관절차 중 우범화물선별제도를 통하여 밀수입 등의 방지는 물론이고, 국내법규(53개)와 국제협정(31개)을 종합집행함으로써 관세 및 내국세 등 국가재정수입 확보, 대외거래질서의 확립, 환경보호, 국민보건 및 사회안전을 도모하고 있다.

관세청은 이러한 수입통관의 효율적 관리를 위하여 위험관리이론을 도입하였고, 그 구체적 수단으로서 위험관리기법인 우범화물선별제도(C/S : Cargo Selectivity)를 시행하고 있다.

본 장에서는 우리나라 수입통관에 있어서 위험관리의 도입, 우범화물선별제도(C/S), 그리고 C/S 적용하에서도 정상무역을 가장한 위법행위가 다양하게 나타나고 있는데, 그 사례분석과 함께 현행 수입통관 위험관리상의 문제점은 무엇인지에 대하여 고찰해 보고자 한다.

제1절 수입통관 위험관리의 도입

1. 위험관리의 필요성

우리나라는 경제규모가 커지면서 수출입 규모는 물량과 건수 면에서 계속 증가 추세에 있다. 그러나 관세행정에 있어서는 세관업무에 직접 영향을 미치는 대내외적 변화에 적절히 대응하기 위한 세관인력, 장비 및 예산은 이에 미치지 못하고 있다.

세관인력은 양적인 면에서 1970년 관세청이 재무부로부터 독립할 당시 14개 세관 1,870명의 인원에서 2000년에는 28개 세관 3,875명으로 성장하였다. 1970년 당시 연간 28억불에 불과하던 수출입물동량은 <표 3-1>에서 보는 바와 같

이 2000년도에는 최고 3,300억불로 개청 당시에 비하여 118배 증가하였으나, 세관인력은 30년 동안 불과 2배 수준에 그쳤다.

<표 3-1> 연도별 수출입물동량 비교

연 도	금 액(천불)			
	수 출	수 입	계	무역수지
1970	835,185	1,983,973	2819158	-1,148,788
1975	5,081,016	7,274,434	12,355,450	-2,193,418
1980	17,504,862	22,291,663	39,796,525	-4,786,801
1985	30,283,122	31,135,655	61,418,777	-852,533
1990	65,015,731	69,843,678	134,859,409	-4,827,947
1995	125,057,988	135,118,933	260,176,921	-10,060,944
2000	172,267,510	160,481,018	332,748,528	11,786,492
2001	150,439,144	141,097,820	291,536,964	9,341,324

※자료 : 관세청 홈페이지(<http://www.customs.go.kr>) “수출입연도별 무역수지”와 김석근, “관세행정에 있어서의 위험관리에 관한 일고찰”, 석사학위논문, 인천대학교 국제경영대학원, p.35. 재구성.

그리고 국민의식과 생활수준의 향상, 그리고 사회 전반의 민주화에 따라 필연적으로 수출업자와 같은 직접적인 세관고객과 국내기업, 소비자, 환경보호단체 등 일반국민과 그리고 외국정부나 국제기구 등으로부터 관세행정에 있어서 다양한 요구가 뒤따르게 한다.²²⁾

직접적인 세관고객으로부터의 요구는 통관절차의 간소화와 자동화를 통하여 물품의 국제적 이동을 순조롭게 하자는 것이며, 일반 국민은 관세행정이 국민 건강과 사회안전을 보호하기 위한 기능도 강화해 줄 것을 요청하며, 국내 소비자는 수입상품에 대한 정보자료를 충분히 제공받아 안전한 상품을 구입할 수 있기를 기대하고 있다.

국제사회 역시 마약, 불법무기류, 멸종위기 동식물의 국제거래를 차단하기 위해 세관협조를 강화하고 통관절차의 간소화, 표준화, 자동화를 촉구하며, 지적재산권 침해물품단속 등 공정무역질서 확립도 요청해 오고 있다.

따라서 국가 재정수입의 확보, 밀수단속, 국내산업의 보호라는 전통적인 관세

22) 박영선, “경쟁력강화를 위한 관세제도 및 관세행정 발전방향”, 석사학위논문, 홍익대학교 대학원, 1997, p.32.

행정의 역할외에도 다음과 같은 전략적 문제들이 관세행정분야의 핵심역량을 투입하여 문제해결이 될 때까지 지속적으로 점검하고 집중 노력하여야 하는 관세행정의 새로운 미션²³⁾으로 대두되었다.

- 첫째, 공항만 감시, 마약밀수, 불법총기류의 단속의 사회안전 보호
- 둘째, 음란물, 유해 및 오염식품, 유해화학물, 폐기물 차단, 멸종위기 동식물 보호 등 사회풍속 유지, 국민보건 및 환경 보호
- 셋째, 국제간 불법자금 이동차단 등 불법외환거래 단속
- 넷째, 상표권·지적재산권 보호기능 및 원산지 허위표시물품의 차단
- 다섯째, 할당, 조정, 특별긴급관세 등을 통한 국내산업 보호기능
- 기타 국제간 세관협력을 통한 수출지원 및 통상마찰의 방지, 물류 및 국제간 교역 촉진 기능 등이 그 것이다.

이에 관세청은 전략적 목표로 한정된 인력과 예산으로 통관관리 및 세수에 손실을 야기하는 고위험(High Risk)분야에 자원을 집중하여 조직의 효율성과 능률성을 최대화하려는 전략을 세우게 된 것이다. 즉, 관세행정 역시 위험관리의 필요성이 증대되고 그 역할이 중요하게 되어 선진세관에서 시행 중인 위험관리기법을 도입하게 된 것이다.

세계적으로도 APEC 역내 국가들 중 미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다가 관세행정에 위험관리기법을 도입하여 선두그룹을 형성하고 있으며, WCO는 1997년 관세행정환경변화 대응전략에 관한 조사보고서²⁴⁾를 통하여 미래의 관세행정에 필요한 관리기법과 정보기술에서 리스크관리 및 평가를 최우선시 하여야 함을 주장하였고, 현대적인 RM(Risk Management)기술을 구체화하기 위하여 1999년 Kyoto Convention(통관절차의 간소화와 조화를 위한 국제적 협약)의 새로운 과제로 개발하여 세관의 통제기법에 리스크관리 개념을 의무적으로 도입하도록 하고 있다.

한편 위험관리의 목적은 국가재정수입의 확보와 마약밀수 및 불법총기류 등의 단속, 유해·오염물질의 반입차단, 폐기물 및 멸종위기에 처한 야생동식물의 반출입 단속업무, 원산지규정위반, 상표법위반물품의 적발 등을 원활히 수행함으로써 그에 따른 위험을 제어·차단 또는 최소화하여 국민생활 및 경제를 보호하고 우리나라에 반입되는 물품과 사람에 대한 통계 등 정보를 수집·제공하

23) 관세청, 「위험관리기법」(관세공무원교육교재), p.46.

24) 관세청, “수출입화물검사(I)”(교육교재), 2001, p.82.

는 국가적 사명을 완수하는 것이다.

이와 같이 위험관리를 하게되면 세관은 위험이 높은 분야에 중점을 둠으로써 업무의 효율화와 가용자원의 효과적인 활용을 보장할 수 있으며, 기업 등 산업계는 무역·여행분야에 간섭이 최소화되고 저위험 거래에 편의를 제공받을 수 있다. 또한 화물의 신속통관으로 물류비용이 크게 절감될 뿐만 아니라 사업을 위한 법규준수비용이 대폭 감소되는 효과를 얻게 될 것이다.

2. 위험관리 조직과 절차

가. 조직

위험관리는 전략RM(Risk Management)과 운영RM으로 구분하고, 전략RM은 정보관리과가 총괄한다. 기본자료를 통합하고 가공하여 Information Pool을 구축하고 실제 적용이 가능한 정보로 재생산해내는 일련의 작업과정으로서, 관세 행정 전 분야의 통관·납세관련 법규정보와 기준을 제공함과 동시에 산업별로 중요정책초점을 고려하여 무역전략상의 주요 Issue를 분석하고 위험관리 운영의 중장기 방향을 설정한다.

또한 전략 RM의 한 부분으로서 위험관리에 관한 주요 제도의 변경, 도입 등에 대하여 전체 차원에서의 검토와 위험관리업무의 협의·조정체계 활성화를 위하여 위험관리 협의회를 구성 개최하고 있다.

운영RM은 통관기획과에서 주관하며, 보세운송업체, 무역업체, 창고업체, 관세사 등의 수출입실적 등을 종합하여 통합 데이터베이스를 구성하고 개별 관세 행정 수요자와 수출입 물품별로 법규준수도를 측정한다. 이러한 과정을 거쳐 생성된 정보(Intelligence : 개별 업체 및 품목별 법규준수도에 대한 정보)는 운영RM과정에 제공된다.

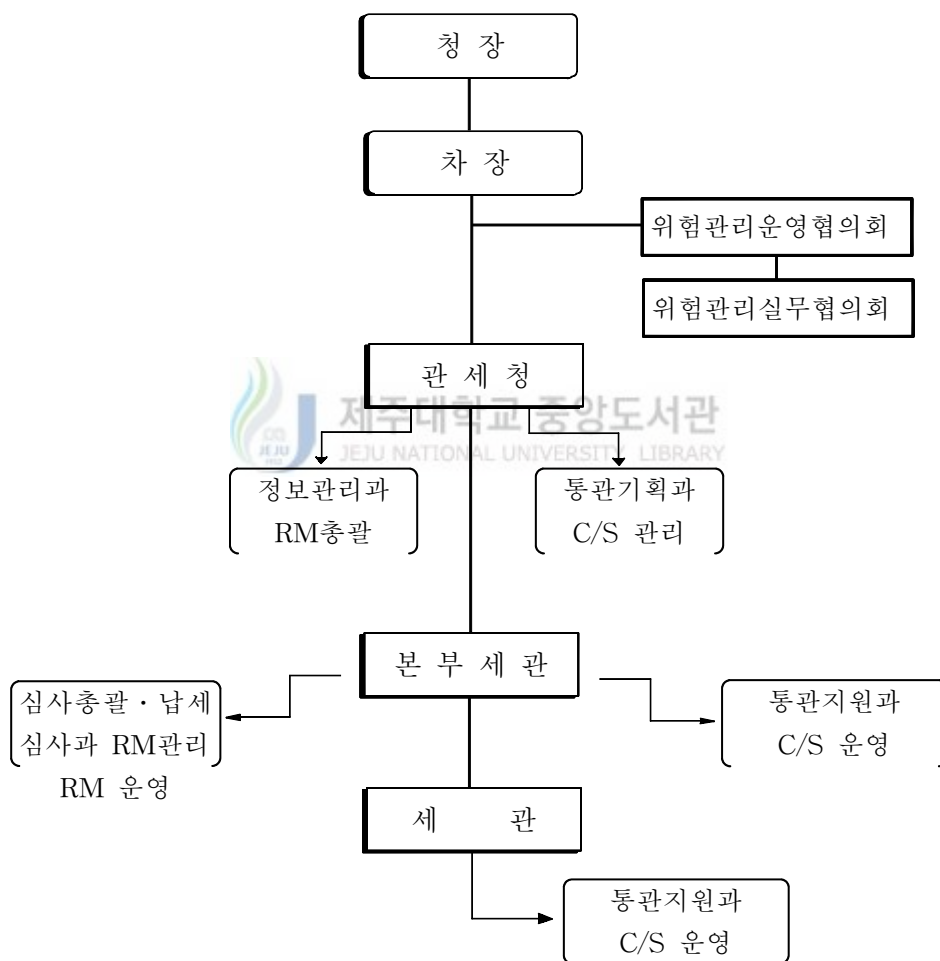
운영RM과정에서는 전략RM과정에서 제공된 정보를 바탕으로 구체적인 우범 화물선별작업(Cargo Selectivity : C/S)를 실시하게 된다. 통관부서의 경우는 전략 RM과정에서 제공되는 수출입신고정보를 바탕으로 수입C/S를, 화물담당부서에서는 적하목록(Manifest)정보를 활용하여 관리대상화물을 선별하게 된다.

하부조직은 본부세관 중 부산, 인천, 서울본부세관은 주로 심사총괄과에서, 대구, 광주본부세관 및 인천공항세관은 납세심사과에서 위험관리를 담당하고

있다. 일선세관은 위험관리를 위한 부서는 없고 통관부서에서 위험관리기법인 C/S를 운영하고, Local C/S기준²⁵⁾ 입력, 검사결과에 대한 이상유무를 입력하고 있다.

이와 같이 수입통관의 위험관리 조직은 전체적으로 이원화되어 있는데 조직 및 업무사항을 요약하면 <그림 3-2> 및 <표 3-2> 와 같다.

<그림 3-2> 수입통관분야 위험관리조직도



※자료 : 본인 작성

25) 본부세관에서 관리하는 자체C/S로서 일선세관에서는 기준을 등록요청할 수 있다.

<표 3-2>

직제상 위험관리업무현황

구분		주 관		지원·개발
		업 무	부 서	
전략 RM		- 핵심업무에 대한 위험 관리 종합 전략 작성	위험관리협의회	정보협력국 - 시스템 개발 - 자료제공 - 기타
		- RM이론 정립 및 교육 - RM관련 지원 업무	정보관리과	
운영 RM	C/S 및 정보분석	- 수입 및 화물 C/S	통관기획과	
	법규준수도 측정	- 선사, 항공사, 운송업자. - 해당업체 C/S 선별 추가		

※자료 : 관세청, 「수출입화물검사(1)」, 2001, p.77. 재구성

한편 체계적 위험관리를 위하여 위험관리협의회 운영에 관한 시행세칙을 제정(훈령 제825호)하였는데, 이 세칙은 제1조에서 위험관리업무를 보다 체계적이고 효율적으로 추진할 수 있도록 위험관리에 관한 주요 정책, 제도의 도입 또는 변경 등 중요한 사항을 사전에 협의하기 위한 위험관리협의회의 설치 및 운영에 관한 세부절차와 내용을 규정함을 목적으로 하고 있다.

위험관리협의회는 차장을 의장으로 각 국·실장을 위원으로 구성하고, 정보관리과장이 간사로 되어 있다. 협의회 밑에 위험관리실무협의회를 두었다.

나. 위험관리절차

관세청의 위험관리과정 모든 요소들을 동시에 보는 것은 매우 혼란스러울 수 있다. 위험관리는 실제적으로 수입 C/S(Cargo Selectivity)를 도입함으로써 시작되었다고 할 수 있으나, 처음부터 어느 정도의 통합성과 복잡성을 가지고 시

작하지도 않았고, 이론적, 체계적, 통합적인 시스템을 가지고 시작하지 못하였기 때문이다.

수입통관의 위험관리절차는 WCO, APEC 등 국제기구 및 주요 선진국 관세청에서 채택하여 시행하고 있는 방법을 도입하여 우리 실정에 맞게 5단계 과정으로 적용하고 있다. 이 프로세스 정립을 통하여 위험관리에 입각한 담당업무를 효율적으로 처리하는데 주안점을 두면서, 제1단계는 업무환경 파악 및 위험확인, 제2단계는 자료와 정보의 수집, 제3단계는 위험 분석·평가, 제4단계는 처방조치의 시행, 제5단계는 관찰 및 검토 순으로 적용하고 있다.²⁶⁾ 그러나 현재 조직 구성상 본 절차의 이론정립과 체계가 확립되어 있다고는 볼 수 없다.

1) 제1단계

업무환경 파악 및 위험확인

- 전략적·조직적 환경 파악, 이해관계자 분석, 위험평가 기준 개발.
- 무엇이, 어떻게, 왜 발생할 수 있는가?

2) 제2단계

자료와 정보의 수집

- 내부자료 : 부서별 위험관리 운영 현황 자료 및 위험관리업무 추진 실적 자료 등
- 외부자료 : 위험관리 진단 모델, 통계 분석 외부자료 등

3) 제3단계

위험 분석·평가

- 통관, 화물 등 분야별 위험 요소 분석 및 평가
- 위험수준 측정

4) 제4단계

처방조치의 시행

- 위험 우선순위별 처방조치 확인
- 처방조치방법 (위험회피, 전가, 보유 등)
- 가장 적절한 처방조치 결정(현행은 수입통관절차시 위험관리기법인 우범화물선별제도 시행 중)

26) 관세청, 「수출입화물검사」(교육교재), 2001 pp.86~93.

5) 제5단계

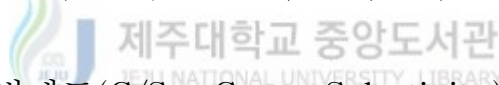
관찰 및 검토

- 관찰 및 검토 계획수립
- 위험관리과정에 재적용

제2절 수입통관 위험관리 실태

통상적으로 위험관리의 절차는 먼저 위험을 분석하고 평가한 다음에 처방조치의 시행단계로서 가장 적절한 위험관리기법을 결정하여 적용하여야 한다. 그러나 앞 절에서와 같은 5단계의 프로세스에 의한 수입통관 위험관리는 사실상 형식에 그치고 있고 현실적으로는 우범화물선별제도(C/S : Cargo Selectivity)가 수입통관 위험관리의 전부라고 할 수 있다.

왜냐하면 현행 수입통관 위험관리는 이론과 절차에 의하기보다는 선진세관의 위험관리기법인 C/S제도만 도입하여 시행하고 있기 때문이다. 따라서 여기에서는 C/S제도에 대한 실태를 중심으로 살펴보고자 한다.



1. 우범화물선별제도(C/S : Cargo Selectivity)

가. C/S 개념

관세행정의 기능 또는 목표수행에 위험요소가 되는 우범수입자, 우범국가, 우범 수입품목, 불법·불공정무역 관행 등을 신속하고 정확하게 선별하여 통관에 만전을 기하여야 한다. 그러나 세계화 속에서 우리나라의 이익만을 위해 수출입업무에 대한 전수행정체제를 고수할 수 없게 되었고²⁷⁾ 국내적으로는 행정의 민주성과 효율성에 대한 국민적 요청이 커지게 되었다.

자체적으로도 한정된 세관인력(연 평균 2%증가)으로 급증하는 수입물품(연 평균 12%증가)을 전부 검사하는 것은 검사에 따른 통관지연으로 물류비용이 증가하여 기업의 국제 경쟁력이 약화되고, 세관 직원의 업무량 증가에 따른 검사 소홀로 검사의 효과가 상실되는 문제점이 있다.

27) 강만수, “WTO체제하의 새로운 관세행정 방향”, 「關稅」, 관세연구소(제28권 제309호), 1996, pp.6~11.

특히 원산지표시 확인, 상표 등 지적재산권 확인, 멸종위기에 처한 야생동식물(CITES)반입 확인 등은 최근 들어 수입통관의 주요한 업무가 되었는데, <표 3-3>의 예시와 같이 관세청장 고시²⁸⁾로 지정한 세관장확인대상물품을 철저히 확인하여야 할 의무가 있는 것이다.

이에 대한 대응으로 민주성과 효율성을 동시에 달성하고, 더 나아가 위험관리 기능을 관세행정에서 구현하기 위하여 도입한 것이 우범화물 선별(C/S : Cargo Selectivity)제도이다.

우범화물선별제도는 수입되는 물품 중 과거의 관세법 위반사실이나 물품의 특성 및 수입지역의 특성 등을 종합적으로 검토하여 우범가능성이 높은 물품만을 선별하여 집중적으로 검사함으로써 부정수입을 방지하고자 도입하였고, 우범화물선별제도에는 하선시에 적하목록에 의한 관리대상화물선별(화물C/S)과 수입신고시에 수행하는 수입물품검사대상선별(수입C/S)이 있다.

화물C/S란 이미 미국, 호주, 캐나다 등 선진국에서 오래 전부터 시행하고 있는 제도²⁹⁾로서, 적하목록에 의하여 세관장의 정밀검사 또는 확인이 필요한 물품을 선별하여 검사하는 것을 말한다. 수입화물과 환적화물에 대하여 적용하며 수출화물에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.

관리대상화물을 선별하여 세관이 특별 관리하는 이유는 수입면허제에서 수입신고제로 전환함으로써 수입통관절차의 규제완화에 따른 밀수행위가 증가하는 등 제도완화에 따른 허점을 보완하기 위해서다.

입항단계에서부터 우범성이 높은 물품(총기류·도검류 등의 안보 위해물품과 마약류 등의 국민건강 위해물품 등)을 선별하여, 별도관리 및 정밀검사를 실시하여 화물반입단계에서부터 사전에 불법행위를 차단하고자 하는 것이다.

수입C/S는 관세청의 Central C/S와 본부세관에서 운영하는 Local C/S가 있다. 특히 Local C/S는 지역적 특성을 고려한 것으로서, 지역세관에서 C/S기준을 미리 등록시켜 해당 수입자 또는 물품이 반입되어 신고되는 경우 자동 선별된다. 그러나 Local C/S는 주로 범법행위 등 과거의 실적을 위주로 단편적으로 운영되고 있다.

28) 관세법 제226조의규정에의한세관장확인물품및확인방법지정고시(관세청고시 제2001-59호, 2001. 12. 20)로서 수입품목의 확인대상범령은 대외무역법·약사법 등 28종이고, HS10단위 연계품목은 약6,800품목임.

29) 김영춘, “관세행정정보체제의 위험관리에 관한 연구”, 박사학위논문, 성균관대학교 대학원, 1997, pp.60~61

아무튼 수입C/S는 수입신고³⁰⁾되는 모든 물품의 우범성 판단기준에 의한 검사대상을 자동으로 전산 선별하여 수입통관시간의 단축과 함께 검사의 효율성을 높이고자 하는 위험관리기법으로서, 허위신고에 의한 위장수입 또는 부정무역 가능성이 높은 고위험 물품에 대해서만 중점적으로 관리하고, 대부분의 저위험 물품은 세관검사를 생략하여 신속 통관의 편의를 제공하기 위함이다.

<표 3-3> 세관장확인대상 수입물품(예시)

대상법령 및 물품의 범위	구비요건
(1) 대외무역법에 의한 수출입공고, 수출입별도 공고 해당물품	해당 승인기관의 장이 발행한 수입승인서
(2) 약사법 해당물품중 의약품 및 한약재 (가) 의약품 (나) 한약재 (다) 의료용구 (라) 동물용 의약품	한국의약품수출입협회장의 표준통관예정보고서 식품의약품안전청장 또는 한국의약품수출입협회장의 검사필증이나 검체수거증 또는 수입승인(요건확인)서 한국의료용구공업협동조합이사장의 표준통관예정보고서 한국동물약품협회장의 수입승인서
(3) 마약류관리에 관한 법률 해당물품	식품의약품안전청장의 수입승인(요건확인)서
(4) 식품위생법 해당물품중 식품, 식품첨가물, 수산물 (가) 식품 및 식품첨가물 (나) 수산물	지방식품의약품안전청장 또는 국립검역소장의식품등수입신고필증 국립수산물검사소장의 수입신고필증
(5) 양곡관리법 해당물품	농림부장관의 미국수입허가서
(6) 식물방역법 해당물품중 식물, 종자, 원목, 가공목재	국립식물검역소장의 수입식물검사합격증명서
(7) 사료관리법 해당물품	농림부장관이 지정한 신고단체의 장 (농협중앙회장, 한국사료협회장, 한국단미사료협회장)의 요건확인서

※자료 : 관세청, 관세법 제226조의 규정에 의한 세관장확인물품 및 확인방법지정고시 (별표2), 2001, p.101.

30) 강원진, 「국제상무론」, 법문사, 2000, p.282 - 수입신고(import declaration : I/D)는 물품을 수입하겠다는 의사표시를 세관장에게 하는 것으로 이는 곧 적용법령, 과세물건 및 납세의무자를 확정시키는 것이다.

C/S제도 시행의 효과로는 우범가능성이 낮은 물품에 대하여는 검사를 생략하거나 예방차원의 낮은 검사비율을 적용함으로써 통관에 소요되는 인력과 비용을 절감하여 수출입업체의 국가경쟁력을 높이고 세관검사업무의 효율성을 극대화할 수 있다. 그러나 고위험 물품을 얼마나 정확히 가려낼 수 있느냐가 본 제도의 성패가 달려 있다 할 것이다.

나. 우범성판단기준³¹⁾

우범화물선별제도와 관련하여 『우범성』이라 함은 각종 통관법령에서 수입이 금지된 물품을 밀수하거나 규제하는 사항을 이행하지 아니하고 수입하려고 하는 경우 또는 관세를 포탈하고자 하는 것과 같이 법령을 위반하여 이익을 취하려는 것을 의미한다.

우범성은 화주나 수입 관련자가 이익을 취하기 위하여 통관관련법령을 위반하여 밀수를 하거나 규칙을 회피하는 등의 가능성을 말하는 것으로 인적요소, 물적요소 및 지역적요소로 구분할 수 있다.

1) 인적요소(대인관리요소)

수입통관에 있어서 우범행위의 주체가 되는 것으로서 보통 수입업체, 해외 공급자, 무역대리점, 관세사 등을 들 수 있으며 이는 부정한 수단으로 이익을 취하려는 마음에서 연유하는 우범성이다. 모든 범법행위는 인적요소인 사람의 의지에 의해 발생하는 것이므로 C/S 관리대상으로 가장 중요한 우범성 판단요소가 되는 것이다.

2) 물적요소(대물관리)

물적요소(수입물품=세번)의 우범성은 통관법령, 세율, 거래가격, 물품의 다양성 등 주로 환경적인 요소에 의해 결정되고 변화되며 인적요소에 의해 우범성이 발생되고 있다.

그러므로 C/S 대상이 되는 우범성을 선별할 때에는 물적요소에 의한 우범가능성을 먼저 확인하고 다음에 인적요소에 의한 우범가능성의 변동추이를 함께 분석하는 것이 효과적인 측면이 있다. 대물관리가 필요한 품목들은 고율의 관세 및 특소세 또는 각종 수입제한 규정을 회피하여 다른 품목으로 위장 수입

31) 관세청, 「수출입화물검사(I)」(교육교재), 2001, pp.12~14.

할 우려가 높은 품목 등이다.

3) 지역적 요소(지역관리 요소)

수입물품에 대한 우범성은 지역에 따라서도 상이할 수 있다. 아시아의 특정 지역은 세관직원들로부터 항상 우범성이 이야기되어 오고 있으며 그리고 관세를 탈루하기 위해 북한산으로 위장수입하는 경우와 원산지 표시 확인물품 등에 대하여 당해 법령의 규제사항을 회피하려고 허위신고하는 등 원산지, 적출국에 대한 우범성이 증가하고 있으므로 C/S 대상에는 인적, 물적 요소뿐만이 아니라 지역적 요소도 같이 고려해야 한다.

이러한 우범성은 관리대상화물인 경우는 제출된 적하목록을 심사하면서 직원의 경험과 감각으로 판단하거나, 사전에 입력된 정보에 의하여 자동 판단한다. 수입물품검사대상선별을 위한 우범성은 위와 같이 인적, 물적, 지역적 요소들이 각각 개별적으로 발생할 수도 있지만 인적+물적요소, 인적+지역적요소, 물적+지역적요소, 인적+물적+지역적요소가 결합하여 판단한다.

2. 관리대상화물선별(화물C/S)

가. 화물C/S 연혁 및 기능

1) 연혁

- '96. 7. 1 - 현재 PC모니터를 보고 관리대상화물 선별
- '99. 2 - '00. 7 화물C/S 자동선별시스템 개발
- '00. 8 - 화물C/S 자동선별시스템 운영
- '00. 12 - 현재 수입C/S와 화물C/S 연계운영

2) 기능

가) 적하목록 심사완료기능

- (1) 적하목록란(<표 3-4>참조)의 부실여부 심사
- (2) 적하목록 심사완료
- (3) 적하목록 취합시스템 통보

나) 검사대상 지정기능

(1) 전산자동 선별

(가) 필수선별기준

수입자(사업자등록번호), 원산지, 적재항, 운송업체, 포워드, 물품

(나) 종합선별기준

필수선별기준, 포장용기, 입출항시간, 우범선박, 우범선원, 선박계류장소에 의한 10등급

(다) 우범기준

최초수입, 2차전송화물선별, 무작위선별, 사업자등록번호 미기재 화물선, 우량업체 선별생략횟수에 의한 등록

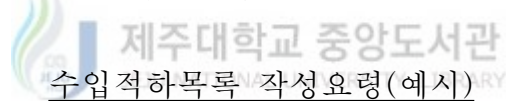
(2) 수작업 선별

화물, 수입자, 품명, 중량 등에 의한 종합판단하여 Master 또는 House B/L 단위로 관리대상화물 선별

(가) 적재항/중량별 관리대상 화물 선별

(나) 품명/수하인별 관리대상 화물 선별

<표 3-4>



항 목	작 성 요 령
1.PAGE NO.	-서류로 작성되는 경우의 서류매수별 일련번호
2.적하목록 관리번호	-선박회사(대리점)자체에서 부여한 적하목록제출 일련번호 ○“연도(N2)+선사부호(A4)+일련번호(AN4)+CHECK DIGIT(N1)”로 구성
3.화물구분	-적하목록에 등재된 물품의 수입 및 일시양륙의 구분
4.선박회사명	-당해 항차의 선박운항을 책임지는 선박회사(대리점)의 상호 -관세청에 등록된 선박회사 코드 기재
5.선박명	-선박의 고유명칭
6.항차	-운항선사에서 부여한 항차번호 기재
7.선박호출부호	-선박별로 부여된 무선호출부호를 6자리 이내로 기재

※자료 : 한국관세무역연구원, 관세행정규칙집, 2001, pp.183~185.

나. 관리대상화물 관리절차

1) 관리대상화물선별

먼저 적하목록 제출의무자는 선박이 입항하기 24시간 전까지(항공기의 경우 입항전까지) 적하목록을 선박(항공기)입항예정지 세관장에게 전자문서로 제출하여야 한다. 다만, 중국·일본 등 근거리지역으로부터 입항하는 경우에는 선박 입항시까지 제출하여야 한다.

적하목록을 제출받은 세관장은 적하목록상에 화물관리번호별로 계기된 물품을 대상으로 관리대상화물을 선별하고 세관화물정보시스템(CACIS : Customs Automated Cargo Information System)에 입력한다. 전산에 의한 자동선별외에 시스템에서 제공하는 화주정보, 중량정보, 통관정보 등을 활용하여 수작업 또는 전산으로 자동으로 우범도가 높은 화물을 추가 선별한다.

관리대상화물을 선별한 세관장은 관리대상화물 반입지시서를 적하목록 제출자에게 전자문서로 통보한다.(다만, 해상화물의 경우에는 하선신고서 수리 통보로 같음)



2) 관리대상화물 장치장소 지정

관리대상화물은 세관구내 지정장치장에 장치하여야 한다. 세관구내 지정장치장이 없는 세관은 관할내 영업용 보세창고 중 감시·감독이 용이한 장소에 장치하여야 한다. 관리대상화물로 선별된 물품이 위험품, 냉동·냉장물품 등 특수보관을 요하는 물품인 경우에는 당해 특수보관시설이 구비된 장소에 집중 장치하여야 하며, 이 경우 보세구역 운영인은 당해 관리대상화물을 일반화물과 구분하여 장치하여야 한다.

3) 관리대상화물의 검사

관리대상화물로 선별된 물품에 대하여는 수입통관사무처리에 관한 고시에서 정하는 바에 의하여 검사하는데, 정밀검사대상물품은 수입신고수리 여부에 불구하고 특별감시반에서 정밀검사를 한다.

4) 특별감시반의 편성 및 임무

세관장은 관리대상화물 및 기타 화물의 효율적인 감시를 위하여 화물담당부서에 화물관리공무원 3인 이상으로 구성된 특별감시반을 편성·운영한다.

5) 관리대상화물의 해제

관리대상화물로 선별된 물품 중 원자재(수출, 내수 포함) 및 시설재, 학술연구용 등과 기타 당해 관리대상화물의 B/L을 심사한 결과 관리대상에서 해제할 필요가 있다고 인정되는 경우 직권으로 해제할 수 있다.

6) 관리대상화물의 보세운송

관리대상화물로 선별된 물품은 불법 수입의 방지를 위하여 보세운송 목적지가 <표 3-5>중에서 세관장이 지정한 보세구역인 경우에 한한다.

<표 3-5> 보세구역현황

(단위 : 개)

보세구역		년도별					
		'95	'96	'97	'98	'99	'00
지정 보세 구역	지 정 장 치 장	59	74	78	82	80	73
	세 관 검 사 장	17	14	17	9	14	18
	소 계	76	88	95	91	94	91
특허 보세 구역	보 세 창 고	966	1,011	1,049	1,057	1,098	1,145
	보 세 공 장	184	186	174	171	162	159
	보 세 전 시 장	61	20	10	3	10	5
	보 세 건 설 장	92	88	43	34	30	31
	보 세 판 매 장	22	21	20	20	20	23
총 합 보 세 구 역		-	-	-	-	1	1
합 계		1,401	1,424	1,391	1,376	1,423	1,462

※자료 : 관세청, 「2001년 관세연감」, p.56.

다. 관리대상화물 적발사례

화물C/S를 시행한 후 여러 건의 적발실적이 있으나 범칙유형이 비슷하므로, 여기서는 2001. 6월 관세청이 발간한 「2000년도 관리대상화물 주요적발 사례집」에 의한 주요적발 사례를 살펴보고자 한다.

1) 위장반입

가) 적하목록 내역에서 선적지는 중국 광저우, 수하인은 서울 소재 GM SPORT CORPORATION로서 특정감시대상국가(중국)에서 선적되었고 품명이 골프채인지 골프헤드인지 분명치 않아 관리대상화물로 선별하여 화물정보분석 결과 신고내역은 GOLD MOON WOOD 36C/T(594KG)으로 외화획득용으로 수입신고하고 검사생략으로 처리된 것을 확인하고는 2000. 1. 11일 출고시 정밀 검사하여 골프헤드 아이언(상표:GOLD MINE)700개 약 1천만원 상당 적발.

나) 적하목록 내역에서 선적지는 중국 광저우(CNTAO), 수하인은 부산시 소재 이지물류(주)로서 컨테이너 20FT 2대에 신고품명인 대리석의 용적이 25CBM으로 용적대비 중량이 불일치 하고(돌은 중량이 높기 때문에 용적 20FT기준 5~10 CBM 정도) 화주가 1999. 10. 1일 통관부호등록 후 2번째 수입한 것으로 밀수품 위장이 예상되어 관리대상화물로 선별하여 2000. 8. 24일 정밀검사한 결과 전혀 의심을 못하도록 대리석 조각막대를 윗면에 덮어 위장하였으며 안쪽 빈 공간에 고추 15,360 KG, 1억 2천만원 상당 은닉한 것을 적발.

다) 적하목록내역에서 선적지는 홍콩, 수하인은 서울 도봉구 소재 나우무역상사로서 컨테이너 40FT 1대에 신고품명은 장난감 395C/T으로 신고. 수하인은 관리대상화물로 선별된 실적이 없는 회사로 상표 등 위조 여부를 확인하고자 선별하여 2000. 12. 2일 정밀검사한 결과 물품중 성행위용품인 남녀용 모조 성기 1,465pcs를 적발.

라) 적하목록 내역에서 선적지는 중국, 품명은 크리스마스용품, 수하인은 나라무역으로서 동 화물은 부산항을 통하여 서울세관 관할 창고로 보세운송된 화물로서 크리스마스용품의 경우 12월 이전에 수입되어 일반에 판매되는 것이 일반적인 사항임에도 크리스마스가 임박하여 반입된 것을 이상히 여겨 2000. 12.

18일 정밀검사한 결과 지제박스 상단에는 정상품, 하단에는 10kg단위로 폴리백에 포장한 참깨 4톤을 적발.

2) 원산지위반

가) 적하목록 내역에서 선적지는 USA, 품명은 GOLF SUPPLES 2C/T(중량 416.6KG), 수하인은 IBR(주)로서 동 화물은 사치성소비재로 상표원 및 원산지 표시 등을 확인하기 위해 관리대상화물로 선별하여 2000. 1. 31일 검사결과 원산지가 표시되지 않은 골프채 약 1천5백만원 상당 적발.

나) 적하목록 내역에서 선적지는 베트남 호치민, 품명은 지갑 및 가방 236C/T(4,123KG), 수하인은 서울소재 유나이티드 트레이닝(실화주 : 성원상사)으로서 상표법 위반 및 원산지 허위표시 등이 예상되어 컨테이너 40FT 1개를 관리대상 화물로 선별하여 2000. 3. 7일 검사한 결과 베트남산 가방 135C/T 2359KG(6400개)을 ITALY, LONDON으로 표시한 원산지 허위표시 물품 2억6백만원 상당 적발.

3) 상표법위반

적하목록내역에서 선적지는 중국 상해, 품명은 DOLL TOYS ETC. 353GT(4,800KG), 수하인은 서울소재 한백기획(han baek trading)으로서 화주의 우범성, 신용도 확인 및 위조상표 등의 확인을 위해 컨테이너 40FT1개를 관리대상화물로 선별한 후 화물특별감시반에서 2000. 2. 28일 정밀검사한 결과 손목시계(구찌, 나이키, 카시오, 리복, 세이코, 아디다스, 오메가, 캐빈클라인, 카르티에, 미찌코런던)3,727개, 피카츄캐릭터(게임기, 장난감시계, 스템프)43,200개, 구슬동자캐릭터(조립장난감)13,392개, 총60,319개 6억5천9백18만원 상당이 위조상표임을 확인하고 적발하였으며, 일주일 뒤에 입항하는 같은 선박에 한백기획이 같은 종류의 물품을 선적해 오면서 관리대상화물 선별을 피하기 위해 수입대행업체를 이용하여 수입을 하려고 한 사실이 있었다.

라. 분석 및 시사점

관리대상화물의 선별은 주로 은닉하거나 품명을 위장하여 밀수입하려는 것을 적발하는데 주안점을 두고 있으며, 적하목록의 주소, 상호 등 화주의 정보와 수

입품명, 중량 또는 용적, 적출국 등을 감안하여 세관직원의 직감과 경험에 의한 선별이 대부분인데 전산에 의한 선별보다 적발율이 더 높다.

<표 3-6>의 2000년도 관리대상화물검사 및 적발현황에서와 같이 선별검사는 8,023건으로 총반입건수 2,922,930의 0.3%(검사율)이고 평균 적발율이 13.2%밖에 안되고 있어, 검사대상선별에 정확성의 제고가 요구된다고 사료된다. 특히, 1%도 안되는 검사율은 관리대상화물선별의 실효성을 의심케하므로 선별의 합리적 기준을 마련해야 할 것으로 보인다.

한편 관리대상화물의 검사는 별도의 화물감시반에서 검사하는데, 이중 검사를 방지하기 위하여 수입신고시에는 검사를 생략한다. 이와 같이 선별담당과 검사담당을 이원화하여 각부문의 전문화를 꾀하고 있는 것은 합리적이나, 객관성이 결여된 자의적 선별행태는 앞으로 풀어나가야 할 과제로 보인다.

관리대상화물의 전체적발건수 1,065건으로서 단순 서류기재사항 오류나 경미한 위반사항 994건은 적하목록 정정이나 통관부서 통보하여 수입신고시 참고토록 조치를 취하였고, 조사의뢰 등 의법조치한 주요적발 건수는 71건이다. 유형별 사례는 다음과 같다.

<표 3-7>과 같이 2000년도 관리대상화물유형별 주요적발현황 살펴보면 총 71건 1,141,987만원 중 상표법위반 26건 553,700만원, 원산지위반 12건 297,702만원, 위장반입 24건 239,045만원, 초과반입 5건 44,800만원, 기타 4건 6,740만원이다. 적발실적은 중국에서 선적된 화물이 전체의 89%를 차지하고 있다.

상표법 위반사항에 대한 적발실적이 전체 적발실적(금액기준)대비 48%를 차지하고 있고, 상표권위반으로 적발된 화물 중 전체적발 건수의 96%가 중국에서 반입된 화물로서 동일 해외공급자에 의해서 반복적으로 반입된 사례도 있고, 외화획득용으로 신고하면 검사생략비율이 높다는 것을 악용한 사례도 있다.

<표 3-8>의 관리대상화물품명별 위장반입 주요적발현황을 살펴보면, 위장반입 품목은 세율이 높은 농산물, 골프채 등 사치성소비재, 원산지표시위반 의복류 등이며 그중 참깨가 124.9톤, 80,245천만원으로 전체 적발실적의 중량대비 57%, 금액대비 34%로서, 농산물이 전체 적발물량의 95% 이상을 차지하고 있다.

부산세관의 적발실적이 전체 적발실적(금액기준)의 48% 차지하고, 단위 세관별 적발실적은 인천세관의 적발실적이 98.8톤, 105,100천만원으로 전체 적발실적의 중량대비 43%, 금액대비 44%를 차지하고 있다.

적발물품의 해상운송회사는 장금상선 등 적발실적이 높은 10대선사³²⁾가 전

체적발실적의 50%이상을 차지하고 있고, 수하인은 주로 무역회사 또는 영세한 업체들로서 건축자재, 생활소비재로 품명위장하거나, 피카츄·디지몬 등 캐릭터의 상표위조가 특징적이다.

수하인은 주로 소규모 회사들로 개인사업자나 다름없고, 물품도 국내외 가격차가 심한 농수축산물, 골프용품 등 사회관심품목이 대부분이다.

한편 관리대상 화물은 결과적으로 수입신고 후의 결과를 감안하여 반입된 물품이므로 보세운송 중 또는 창고에서 바뀌치기 수법을 이용하지 않는 한, 수입 C/S에 의해서 검사 또는 검사생략되어 통관할 물품들이다.

그러나 위와 같이 위법행위가 다양하고 끊임없이 발생되고 있는 것을 보면 수입자는 현행 C/S제도를 고의적으로 악용하려한 것으로 인정되므로 시사하는 바가 크다. 즉, 수입통관상의 위험관리 전반에 대한 검토가 필요하다는 것이다.

<표 3-6> 관리대상화물검사 및 적발현황

2000년도

(단위 : 건)

구분	반입 건수	검사 건수	검사 결과 현황							적발 율 (%)
			이상 없음	이상 있음						
				혼입	품명 상이	수량 과부족	원산지 위반	기타	소계	
부산	1,020,615	1,407	1,210	15	18	68	63	33	197	14.0
김포	1,551,549	2,976	2,570	1	16	6	278	105	406	13.6
인천	159,519	1,108	912	9	5	47	71	64	196	17.7
김해	119,593	608	571	1	5	1	28	2	37	6.1
기타	71,654	1,924	1,763	11	7	66	115	30	229	12
계	2,922,930	8,023	7,026	37	51	188	555	234	1,065	13.2

주) 검사건수는 전체화물반입건수의 0.3% 차지, 적발건수는 검사건수의 13.2% 차지

※자료 : 관세청, 「관리대상화물검사적발사례집」, 2001. 6. 재구성

32) 관세청, 「관리대상화물검사적발사례집」, 2001. 6, p.6. -장금상선, 두우해운, 중국해운, 홍아해운, 고려해운, 범양상선, 동서해운, 조양상선, 무성해운, 동우국제해운.

<표 3-7> 관리대상화물유형별 주요적발현황

2000년도 (단위 : 건, 만원)

구분	상표범 위 반	원산지 위 반	위장 반입	초과 반입	기 타	총합계	비 고
건수	26	12	24	5	4	71	중 국 48 건 , 일 본 7 건 , 기 타 16건
금액	553,700	297,702	239,045	44,800	6,740	1,141,987	

※자료 : 관세청, 「관리대상화물 검사 적발 사례집」, 2001. 6. p.5. 재구성

<표 3-8> 관리대상화물품명별 위장반입 주요적발현황

2000년도 (단위 : 톤, 만원)

적발품명 세관명		부산	서울	인천	용당	양산	합계
참깨	중량	22.7	4.0	83.6	7.7	7.0	124.9
	금액	15,000	2,000	55,600	3,445	4,200	80,245
고추	중량	57.3		1.3	13.0	7.0	78.6
	금액	44,800		800	8,700	4,500	58,800
인삼	중량					4.6	4.6
	금액					6,000	6,000
율무	중량			4.0			4.0
	금액			6,000			6,000
쌀	중량	0.8	2.7				3.5
	금액	300	1,080				1,380
시계	중량				0.2		0.2
	금액				38,000		38,000
녹용	중량			2.2		-	2.2
	금액			43,000		300	43,300
건강보조 식품	중량		0.3				0.3
	금액		2,800				2,800
모조성기	중량	0.6	0.1				0.7
	금액	3,700	200				3,900
중고오락기	중량			0.1			0.1
	금액			1,000			1,000
합계	중량	81.3	4.4	93.8	20.9	18.6	219.1
	금액	63,800	5,000	105,100	50,145	15,000	239,045

※자료 : 상계서, p.7

3. 수입물품검사대상선별(수입C/S)

가. 수입C/S 연혁 및 기능³³⁾

1) 연혁

- '80년대 이전 수입물품 전수검사제도
- '80년 ~ '93.10 수작업(Manual)에 의한 검사대상선별제도
- 1989년 수입C/S제도 실시로 본격적 도입
- '93. 1 ~ 9 수입C/S 시스템 개발
- '93. 9 - '96. 6 시범 운영을 거쳐 전국세관 수입C/S 실시
 - '96. 7 - 현재 EDI 수입C/S 시스템에 의한 검사대상선별
 - '00. 1 - 현재 우범기준 자동등록 프로그램 개발

2) 기능

가) 검사대상선별기능

(1) 최초수입, 필수검사대상, 우범기준(C/S code : Y)

통관고유부호를 부여받고 최초로 수입하는 업체 및 기존업체로서 종전에 수입 하던 품목과는 다른 물품을 새로이 수입하거나 거래하던 해외공급자(외국수출 업체)가 바뀐 경우 검사지정

(가) 필수검사대상

수리전 분석물품, 고가 귀금속류, 감면물품 등 반드시 검사가 필요한 물품을 전산에 등록하고 100% 검사로 지정

(나) 우범기준

수입업체, 세번(HSK : The Harmonized System of Korea)³⁴⁾, 무역대리 점, 해외공급자, 원산지, 적출국, 관세사등 7개의 우범성 선별기준을 종합검토 하여 “단일”과 “조합”으로 전산에 등록하고 해당물품(High Risk물품)이 수입될 경우 전산에서 자동으로 검사대상으로 지정

33) 관세청, 「수출입화물검사(I)」(교육교재), 2001, pp.8~10.

34) 김황수, “2002 HS협약 개정권고안 국내수용과 HSK개정(안) 해설”, 월간 관세와 무역 (2001년 11월호), 한국관세무역연구원, pp.45~48. - HS협약 부속서에 있는 HS품목분류표(다목적의 국제통일품목분류표) 6단위 코드를 아국의 관세율 및 통계 등의 국내적 필요에 의해 이를 10단위코드로 세분화한 관세·통계통합품목분류표의 품목분류번호. 2001. 4. 9현재 11,176품목 운용중.

(2) 무작위 선별(C/S code : R)

전체 수입신고건의 일정비율을 전산에서 무작위로 검사지정

나) 정보사항 제공기능

(1) 심사유의사항

수입물품에 대한 서류심사과정에서 유의하거나, 확인할 사항에 대한 각종 정보를 세관직원에게 전산으로 제공(C/S code : Q)

(2) 수입업체, 품목, 해외공급자에 대한 각종 참고사항

(가) 업체정보

① 업체개요 : 대표자 성명 및 주민등록번호, 주소, 사업내용, 주요수입품목

② 업체 참고사항 : 관세범칙전과, 추정실적, 기타 신고서 처리시 참고할 사항 등

③ 과거 적발내역 : 과거 검사결과 적발된 내역 및 조치내용

(나) 품목정보

① 품목에 대한 상세한 참고사항

② 과거 검사결과 적발내역

(다) 해외공급자

① 상호 및 주소

② 주요공급품목(우리 나라에 대한 주요 수출품목)

③ 과거 검사결과 적발내역

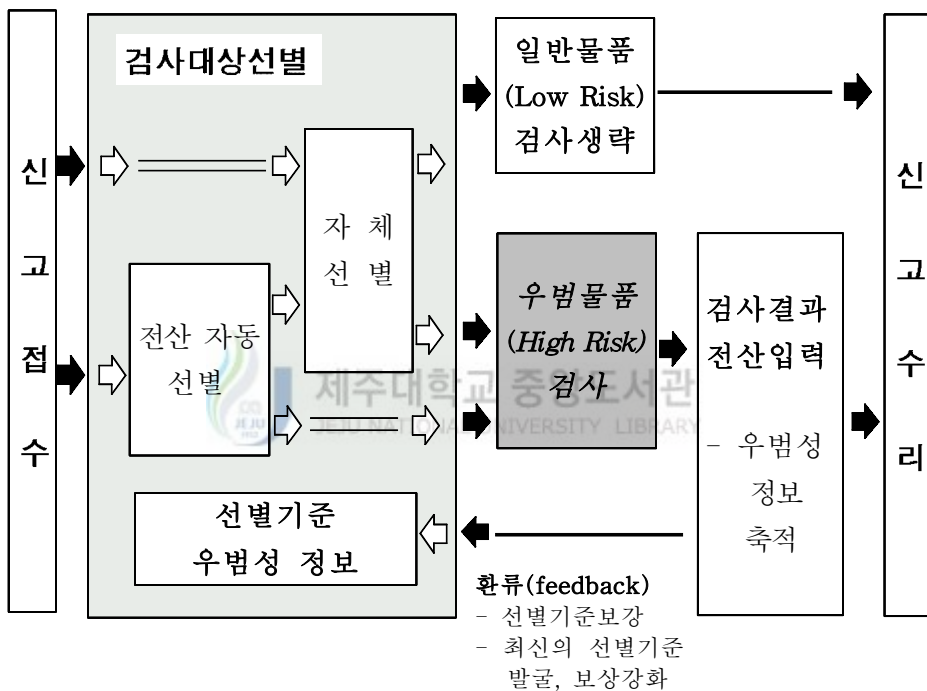
나. 수입C/S 관리절차

관세청 통관기획과와 본부세관 통관지원과에서 우범성(High Risk) 선별 기준 및 각종 정보사항을 미리 전산에 등록한다. 수입신고 접수시 전산에 미리 입력된 업체, 세번, 해외공급자, 원산지, 적출국, 무역대리점, 관세사 등 7개 단일기준 또는 조합기준에 부합되는 경우 전산에 의해 검사대상으로 지정한다.

C/S 기준에 등록되지 않은 물품도 전산에 의한 무작위선별(Random)로 검사를 지정한다. 또한 최초수입·관세사 기재정보 또는 세관에서 우범성 정보가 있거나 수입신고된 물품이외의 은닉된 물품이 있는지 여부에 대한 확인이 필요한 경우에는 검사한다.

관세청 통관기획과 및 본부세관 통관지원과에서 세관 검사결과 및 조치내역, 관세청 각 국·실 및 세관의 C/S 기준등록·변경·삭제 요청, 기타 수집된 정보 등을 분석하여 기존의 C/S 기준을 변경·삭제하거나 새로운 기준을 전산에 등록하여 선별대상에 활용한다.³⁵⁾ 수입C/S 선별시스템의 처리절차는 <그림 3-3>과 같다.

<그림 3-3> 수입C/S선별시스템의 처리절차



※자료 : 한국관세연구소, 「관세」, 1999. 12월호, p.27.

다. 부정무역사례

여기서는 우리나라에 반입된 해상운송을 이용한 정상수입물품 중에서 수입신고 전·후, 또는 시중에서 적발된 것들을 살펴보고자 한다. 왜냐하면 이러한 위

35) 관세청, 「수출입화물검사(I)」(교육교재), 2001, p.11.

법물품들은 결국 수입통관시 수행하는 현행 수입C/S제도를 교묘히 이용했다고 보기 때문이다. 1996년부터 2000년까지 적발사례³⁶⁾를 유형별로 구분하면 다음과 같다.

1) 위장반입

가) 백모는 중국 심천에서 국내로 밀수입하기 위한 참깨 42,640kg 시가 3억 5천만원 상당을 구입하여 정상적으로 수입하는 한약재를 적입하기 위한 컨테이너 3대의 안쪽에 참깨를 분산 적입한 후, 개장문 앞에는 정상수입품인 한약재를 적입하여 전량 한약재인양 서류를 허위로 구비하여 '96. 7. 9일 인천항에 반입하였다가 적발.

나) 백모외 1명은 '95. 8. 19일부터 '96. 8. 23일사이 총 7회에 걸쳐 태국으로부터 타피오카 전분을 수입하면서 컨테이너 속에 감자전분 1,280톤, 시가 약 57억원 상당을 은닉하여 타피오카전분인양 위장 밀수입하여 동 물품에 부과될 관세를 포탈하였고, 계속하여 '96. 10. 1일 타피오카 전분 245톤을 수입승인받아 '96. 10월 말경 태국으로부터 감자전분 200톤, 타피오카전분 45톤을 부산항에 도착시켜 전량 타피오카 전분인양 수입신고하여 감자전분 200톤, 시가 약 13억원에 부과될 관세 약 9억원을 포탈하려다가 적발.

다) 권모는 '98. 9. 1일 컨테이너로 수입하려는 오동나무관 300세트 패널 중 3개의 파레트 패널 속을 나무상자와 같이 공간을 만든 뒤 중국산 참깨 3,240kg 시가 15,658,000원 상당을 은닉하고서 컨테이너에 적입 후 밀반입.

라) 무역업을 하는 김모는 '99. 9월 최초 수입시 컨테이너 앞쪽에는 정상수입품인 목재 시계케이스를 절반가량 적재하고 뒤쪽에는 중국산 참깨를 은닉하여 이상없이 입항전 수입신고하여 수리되자, 이후 수입컨테이너 개수를 늘리고 컨테이너 앞쪽 1-2줄은 목재 시계케이스를 적재하고 뒤쪽 나머지 부분은 참깨를 숨기는 방법으로 4회에 걸쳐 컨테이너 17개에 은닉한 총 중국산 참깨 206톤 시가 약 8억 7천만원 상당 밀반입하려다 적발.

36) 관세청, 「밀수사례집」, 1996~2000년도 유형분석.

마) 창고영업차장 황모외 5명은 ○○통상, ○○트레이딩, ○○목탄사, ○○무역 등 각종 유령회사 명의로 수입관련서류를 작성하여 솿 또는 옷걸이를 수입하는 것처럼 가장하여 컨테이너 입구쪽에는 정상품인 옷걸이나 솿 등을 적재하고 그 뒤편에 밀수품을 적재하여 수입하면서 보세창고로 입고후 밀수품은 사전에 무단반출하고, 세관검사시에는 이전에 신고수리되어 보관중이던 미반출 정상 물품을 모자라는 수량을 채워놓는, 일명 바뀌치기 수법으로 세관의 검사를 피해 2000. 2. 2일부터 5. 10일 사이에 7회에 걸쳐 녹용 8톤 시가 약 6억 6,000만원 상당을 밀수입.

2) 품명 허위신고

가) 노모는 '98. 1. 27일 CY에 반입된 40피트 컨테이너 3대에 중국산 참깨 70,000kg 시가 338,310,000원 상당을 적입하고는 당면 72,000kg을 수입하려는 것처럼 위장수입신고하여 밀반입하려다 적발.

나) '98. 3. 25일 검거된 김모는 한약재 백출은 한국의약품수출입협회장에게 수입신고를 필하여야 하는 수입제한품목으로서 사실상 수입이 불가능함을 알고 중국산 백출 152,000kg 시가 5억 상당을 수입신고 서류인 선하증권, 적하목록, 송품장 등을 수입이 자유로운 중국산 솿으로 표기하고 품명을 허위로 신고하여 위장 수입통관.

다) 채모 및 소속법인은 '98. 8. 7일부터 '99. 3. 26일까지 Nextron Technology Limited 등에서 수입한 메모리모듈 4,900개를 수입신고하면서 관세율이 저세율인 IC로 품명을 허위신고하는 방법으로 밀수입하였고, '99. 8. 3일에는 TEC-HILL CO. LTD로부터 메모리모듈을 수입신고하면서 같은 방법으로 관세율이 무세인 IC로 품명을 허위로 신고하여 밀수입하려다 적발.

라) '98. 12. 17일 검거된 정모외 10명은 중국으로부터 참깨를 밀수입하기로 하고, 중국에서 'Broken Shell'을 국내 수입하는 양 위장하기 위하여 참깨 40톤 시가 1억4천만원 상당을 넣은 포대를 이중으로 포장하여 겉포장에 'Broken Shell'로 표기, 수입통관후 국내에서 재포장작업을 하기 위해 경기도 소재 창고로 운반하여 재포장작업하는 현장 적발.

마) 조모는 현행 입항전수입신고제도의 편리함을 악용하여 2000. 5. 20일~7. 9일까지 총 6회에 걸쳐 입항전수입신고방법으로 일본산 알루미늄스크랩 120톤을 수입하는 것처럼 위장하여 참깨 47톤, 건고추 61톤, 남자모조성기 29개, 시가 약 6억 5,000만원 상당을 밀수입하려다 적발.

바) 회사원 한모외 1명은 홍콩에서 미화 230,000불에 뉴질랜드산 녹용 2,248kg을 구입하고 모든 무역서류에는 품명을 봉제인형(DOLLS OF TEXTILES)으로 하여 컨테이너에 적입하고 부산항으로 반입하여 ○○창고에 장치중, 당시 완구류 등에 대한 세관의 원산지관련검사가 철저하여 적발될 위험에 처하자, 창고직원을 포섭하려다 거절당하고 오히려 창고직원이 세관에 밀수신고한 건으로서, 관리대상화물로 선별되지 않도록 하기 위하여 수입실적이 많은 무역업체에 수입대행을 의뢰하여 1차로 봉제인형을 예행연습을 하고 2차에 봉제인형으로 신고된 나무상자속에 녹용을 적입하여 밀수입하려다 2000. 12. 2일 부산세관에 의해 적발.

3) 원산지표시·지적재산권등 위반

가) '98. 3. 21일 검거된 미국인 Tom외 1명은 러시아로 환적키 위하여 상표권자인 필립모리스(PHILIP MORRIS)사의 허락 없이 임의로 제조된 위조 말보로 담배 1,920C/T 시가 10억원 상당을 중국으로부터 2회에 걸쳐 수입함으로써 말보로(MARLBORO)상표권자인 미국 소재 필립모리스사의 상표권을 침해.

나) '98. 12. 1일 검거된 이모씨는 중국산 의류 49,254점 시가 58억 상당을 위조 이태리 지아니 베르사체, 영국 버버리 등 유명상표를 부착하여 홍콩으로부터 수입하여 시중에 판매 또는 보관하다 적발.

다) 무역업자 이모는 일본 JR동일본기획 등에서 “포켓몬스터”라는 제명으로 제작한 만화영화에 등장하는 “피카츄” 캐릭터가 국내에서 폭발적인 인기를 끌고 있어 동 캐릭터를 부착한 상품을 수입하여 판매하면 이득이 많을 것으로 판단하고 중국에서 제작한 동 캐릭터가 새겨진 열쇠고리를 저작권자의 허락없이 2000. 1. 22일 인천항을 통해 수입하려다 적발.

라) 회사원 원모는 중국으로부터 2000. 2. 11일~6. 13일 사이 6회에 걸쳐 일본의 전자메이커인 아이와(AIWA) 카세트 15,300개의 1종 시가 약 5억원 상당을 수입하면서 중국산이라는 원산지 표기를 하면 국내 소비자들이 품질에 대한 신뢰도가 낮아 판매부진이 우려되어 원산지 표기를 하지 않고 수입하였다가 적발.

마) 무역업자 이모는 중국에서 아디다스 또는 나이키 위조상표 자켓 및 조깅복 58,042벌 진품시가 약 77억원 상당을 제작하여 7회에 걸쳐 우리나라로 반입하여 일부는 멕시코로 수출하고, 나머지 25,344벌은 한국으로 원산지를 표시하여 수입하였다가 적발.

라. 분석 및 시사점

수입신고 전·후의 위법행위도 관리대상화물의 적발사례와 그 유형이 거의 같다. 다만, 수입통관 절차에 따른 시간의 선·후 차이 정도이다.

부정무역으로 적발된 물품은 2000년도 품종별밀수입검거실적 총452,483백만원 중에서 농수축산물 밀수입은 22%, 금괴보석류 0.9%, 생활용품 6.7%, 기기류 2%, 기타밀수입 68.4%³⁷⁾으로 역시 농수축산물의 위법행위가 가장 많다.

농수축산물은 주로 고추, 참깨, 한약재 등인데, 농수축산물의 밀수는 농어민에게 막대한 경제적 피해를 주는 한편 농수축산물 유통시장을 교란시키고, 검역을 받지 않은 상태에서 국내시장에 유통되므로 각종 병충해의 유입, 국민 건강 위협 등 부작용을 동반하는 바, 세관은 불법반입을 철저히 근절해야 하는 국가적 사명을 띠게 되었다.

이와 관련하여 관세청은 매년 농수축산물 밀수에 대한 집중단속을 실시하고 있는데, 2002년 설·대보름을 전후해 농수축산물 밀수에 대한 집중단속을 실시한 결과 작년 같은 기간에 비해 38%가 늘어난 49억원 상당을 적발했다. 특히 고추·대두·생강 등 농산물 밀수는 지난해 같은 기간보다 344%가 증가한 47억원에 달했다. 지속적인 단속에도 불구하고, 농수축산물의 밀수가 증가하는 것은 국내·외 가격차가 크고 국내 공급부족으로 밀수유혹이 있는 데다 간소화된 통관절차, 국산품과의 식별곤란 등으로 단속망을 피하기 쉽기 때문으로 관세청은 분석했다.

37) 관세청, 「2000년도 밀수·부정무역사례집」, 2001, p.32.

그리고 <표 3-9>의 연도별 밀수입 적발실적을 보면, 해마다 전체적인 밀수입행위는 늘어가고 있는데, 정상무역을 가장한 위법행위는 2000년도 총밀수입금액 782,868백만원의 55.4%인 433,434백만원³⁸⁾이고 밀수입대상국은 중국, 미국, 일본, 홍콩 등 4개국이 금액면으로 77.3%차지하고 있다.

2001년도에는 총밀수입 금액 1,019,542백만원으로 전년대비 약 30%가 증가하였으며, 컨테이너를 이용한 품명위장밀수가 대폭증가(212%)하였고, 위조상표, 마약류 밀수입이 대형화되고 있다.³⁹⁾

위의 사례에서도 위법행위자는 관리대상화물의 적발내용처럼 무역업, 밀수입종관련 중소기업자, 창고업 등 통관주변인 등으로 법인체보다는 거의 영세한 개인사업자로 나타나고 있다.

위법행위 유형은 정상수입품속에 위장은닉, 품명위장, 상표법 위반, 원산지표시 위반이 대부분인데, 중국, 베트남 등은 인건비가 우리나라보다 저렴하므로 노동집약적 산업인 의류 등의 생산에 따른 원산지표시 위반이나 저렴한 농산물의 밀수입이 주류를 이루고 있다. 또한 일본, 홍콩 등에서는 고가물품의 밀수나 상표법위반 물품이 주류를 이루고 있다.

한편 <표 3-9>에서 보듯이 해마다 밀수입이 대형화로 증가하고 있으며, 위의 사례처럼 전자부품, 숯, 봉제인형 등 수입C/S상 검사생략이 되기 쉬운 품명으로 위장하여 대량의 농산물을 밀수입하고 있다는 것은 수입통관관리에 시사하는 바가 크다. 품명위장밀수는 검사대상선별 시스템의 허점을 이용한 대표적 밀수로서, C/S검사생략이 가능한 세번으로 허위신고하여 전산상 검사생략을 이용한 합법가장 밀수입이다.

특히 수입자가 품명을 위장하고 허위신고하는 등의 수법으로 수습차레에 걸쳐 밀수입하고, 업체를 수시로 바꿔 수입신고해도 아무 문제없이 통관이 가능하였다는 것은 정상무역물품의 수입통관시 운영되는 수입C/S제도가 상당히 문제가 있음을 단적으로 보여주고 있는 것이다.

그리고 원산지나 지적재산권을 침해하는 물품의 밀수입은 최근 C/S검사생략을 통해 세관의 검사회피가 용이하며, 검사대상으로 선별되어도 물품에 원산지 판정여부나 지적재산권 침해를 결정하는데 전문적 지식을 많이 요하는 부분이 많고, 위반시 은닉밀수나 품명위장밀수에 비해 처벌이 약하여 이러한 위반사례

38) 상계서, p.25. 유형별검거실적 분석.

39) 관세청지식관리시스템, 2001년 밀수·외환사범 검거동향 분석.

가 늘고 있는 것으로 판단된다.

따라서 수입통관의 정확성제고를 위하여 현행 수입통관 위험관리에 따른 수입C/S 정확도를 높여야 할 다각적인 합리적 개선방안을 마련하는 것이 시급한 과제로 분석된다.

<표 3-9> 연도별 밀수입 적발실적

(단위 : 백만원)

구분 년도별	밀수입		
	건 수	금액	건당금액
1995년	2,178	208,858	95
1996년	1,884	248,521	132
1997년	2,772	297,499	107
1998년	1,678	269,716	161
1999년	1,866	431,477	231
2000년	2,317	782,868	338
2001년	2,864	1,019,542	356

※자료 : 관세연감 2001, p.89. 및 관세청지식관리시스템, 2001년 밀수·외환사범 검거동향 재구성.

- 마약, 상표, 대외무역법위반실적 포함(97년 이후 외환사범제외)

제3절 수입통관 위험관리의 문제점

수입통관 위험관리는 위험관리기법인 우범화물선별제도에 의하고 있다. 위험관리기법의 적용은 위험관리의 가장 중요한 부분으로서 위험관리절차상 위험관리의 분석과 평가에 의하여 가장 적합하고 타당한 위험관리기법을 선택하고 적용하여야 한다. 따라서 위험관리기법의 정확한 적용을 위해서는 전체 위험관리가 제대로 작동되어야 한다.

그러나 앞 절의 위법사례들의 시사하는 바와 같이 현행 수입통관상의 위험관리는 많은 문제점이 있는 것으로 사료되므로, 현행 위험관리 틀 속에서 위험관리이론을 염두에 두면서 그에 대한 논의를 해보고자 한다.

1. 위험관리조직

가. 조직의 개념

수입통관상 위험관리의 제문제를 살펴보면 먼저 위험관리 체계가 미흡하다. 그 중에서도 위험관리조직이 아직 확립이 안된 것으로 보이는데, 목표설정과 위험관리기법을 개발하여 실행하고, 검토 및 재수정 등 원만한 위험관리를 위해서는 위험관리의 의사전달과 구성원을 조정하는 체계를 갖고 추진이 가능한 주체, 즉 조직이 잘 구성돼 있어야 한다.

조직의 공식적인 구조적 측면을 강조한 사람은 웨버(M. Weber)이다. 그에 의하면 조직이란 목표가 있고 목표달성을 위한 권한의 계층화와 노동의 분화(division of labor)로 구성원들 사이에 질서와 상호작용(interaction)이 있으며, 구성원들의 생사를 초월하여 존재하는 실체라는 것이다.⁴⁰⁾ 또한, '조직은 개인이 그들의 목적 달성을 위해 상호작용을 전개하는 구조적 과정' 또는 '다수의 인간들이 공통된 목적을 달성하기 위하여 상호작용을 하고 조정을 행하는 유기적인 행동의 집합체'라고 정의하기도 한다.⁴¹⁾

여러 학자들이 조직에 대하여 공통된 특징은 첫째, 모든 조직은 목적을 가지고 있으며 조직구성원은 그 목적을 달성하기 위하여 노력한다. 조직이 목표를 상실할 때는 조직으로서 존속할 수가 없다. 둘째, 조직이 그 목표를 달성하기 위하여 조직의 과업을 분류하여 다른 부서에 부과하고, 구성원의 역할을 규명하고 그 역할간의 관계를 결정하는 규정과 절차 등을 말한다. 셋째, 조직은 경계를 통하여 조직내의 요소와 조직외의 요소로 구분하게 된다. 넷째, 모든 생명체가 환경의 변화에 계속적으로 적응할 수 있어야 살아 남을 수 있는 것과 마찬가지로 조직도 조직환경의 변화에 계속적으로 적응하여야 존속할 수 있다. 마지막으로, 조직이란 인간으로 구성된다. 조직이 사용하는 유형과 무형의 자산은 조직이 아니다. 이러한 것들은 단지 조직이 그 목적을 달성하기 위하여 수단으로 사용하는 자원에 불과한 것이다.⁴²⁾라고 규정하고 있다.

한편 조직이 대규모화하고 그 구조가 복잡해갈수록, 그 목표의 효율적 달성을 위해서 조직의 각 단위의 기능은 분업의 원리에 의해 분화되고 전문화되어야 한다.

40) 강신택·안해균·오석홍, 「행정학개론」, 한국방송통신대학출판부, 1991, p.48.

41) 김영규, 「경영학원론」, 박영사, 1995, p.5

42) 김인수, 「거시조직이론」, 무역경영사, 1996, pp.61~62

나. 위험관리전담조직의 필요성

1) 위험관리부서와 협의회

관세청은 1970년 8월 27일 재무부로부터 독립하여 중앙행정기관으로 출범하였다. 출범 당시 청장, 차장, 3관, 2국, 7과, 2담당관의 조직을 시작으로 그 동안 31차례의 크고 작은 조직개편을 거쳐 2002년 오늘의 청장, 차장, 2관 4국 14과 5담당관<그림 3-4참조>, 하부조직은 28세관 13출장소 7감시소의 총인원 4,094명 조직에 이른 것이다. 조직이 이렇게 커진 것은 기하급수적인 수출입물동량의 증가와 관세행정의 전문화에 기인한 것이다.

그러나 수입통관뿐 아니라 관세행정 전반에 걸쳐 위험관리이론을 도입하고 있는 현실에서 <그림 3-4>에서 보듯이 아직까지도 위험관리를 전담하고 있는 독립적인 부서가 없다. 현행 위험관리는 정보관리과에서 위험관리업무를 총괄하고 통관기획과에서는 C/S를 관리·운영하고 있다. 정보협력국의 한 부서로서 정보관리과는 전산, 정보통신, PC관리 보수 등의 업무와 혼재되어 있고, 현재로는 위험관리업무는 2명이 담당하고 있는 실정이어서 거의 형식적인 위험관리체계를 갖춘 것으로 밖에 볼 수 없다.

또한 통관기획과도 통관지원국의 한 부서로서 수입감면, 보세운송 등의 업무와 혼재되어 일개 팀정도의 인원으로 C/S를 관리·운영하고 있다.

위험관리는 위험을 분석하고, 기법을 개발하고, C/S운영방향을 설정하고, 현행 위험관리를 평가하여 다시 운영부서에 피드백(feedback : 還流)할 수 있는 시스템을 갖춘 총괄적인 위험관리조직이 독립적으로 있어야만, 소위 위험관리절차에 의한 과학적 방법의 위험관리를 할 수 있다.

단순히 현행 C/S관리와 운영부서인 통관기획과에서 일선의 통관현황을 파악하여 그때마다 임기응변식의 C/S를 운영한다는 것은 수단과 목표가 전도된 것이라 할 수 있는 것이다. 또, 각과의 고유권한과 맞물려 서로간의 업무영역에 대한 정보가 부족하고, 부서간의 협조 등 서로가 의사소통이 전혀 안되고 있는 것만 보아도 불합리한 위험관리 실태를 보여 주고 있는 것이다.

따라서 수입통관의 정확성 제고를 위해서는 기획적이고 전략적인 측면에서 전체적인 위험관리 틀을 유지하고 관리할 수 있는 전담조직이 필요한 것이다.

한편 하부조직인 본부세관 중 부산, 인천, 서울본부세관은 주로 심사총괄과에서, 대구, 광주본부세관 및 인천공항세관은 납세심사과에서 위험관리를 담당하고 있으나, 역시 다른 업무와 겹치는 실정으로 전문적이고 체계적이지 못하다.

더욱이 일선세관에는 위험관리와 관련된 조직이 없다. 다만, 일선세관은 통관 지원과 등 통관부서에서 위험관리기법인 C/S를 운영하고, Local C/S기준 입력, 검사결과에 대한 이상유무를 입력하고 있다. 그러나 이것이 자동적으로 선별기준 개선 등 위험관리분석자료로서 활용되어지고 있는 것은 아니다.

위험관리협의회는 차장을 의장으로 각 국·실장을 위원으로 구성하고 위험관리에 관한 주요 정책, 제도의 도입, 또는 변경 등 중요한 사항을 사전에 협의·조정하기 위한 위원회 성격이다. 위원회는 공정하고 창의성 있는 결정을 할 수 있을 뿐만 아니라, 상이한 이견의 조정이 가능하다. 그러나, 최선의 결정이 아닌 타협적 결정을 하기 쉬우며, 책임의식과 그 한계가 모호한 점이 있다. 그리고 의장의 조직 내 위치와 권한에 따라 위원회의 성격도 달라진다.

<그림 3-4> 관세청 조직도



※자료 : 관세청 홈페이지(<http://www.customs.go.kr>)

2) 업무의 산재 및 중복

수입통관을 위한 위험관리 업무도 관세청에서는 자율적 범규준수제도 및 위험관리제도에 관한 종합계획의 수립 및 조정·지원에 관한 사항 등의 위험관리

총괄은 정보협력국(정보관리과)이 담당하고, 통관위험관리기법(C/S)의 관리는 통관지원국(통관기획과)에서 담당하고, 통관적법성 및 품목별 법규준수도 관리는 심사정책국에서 담당하여 위험관리업무가 여러 부서로 나뉘어져 있다.

자발적 법규준수도 관리는 통관지원국, 정보협력국과 심사정책국이 중복되어 있다. 법규준수도 측정업무를 살펴보면, 통관지원국은 수입 C/S 우범기준 개선을 위하여 C/S 검사결과 자료로 법규준수도를 측정하고, 심사정책국은 종합심사업체 선정을 위하여 개별사후심사 자료로 법규준수도를 사용하는 등 목적 및 사용자료에서 차이가 있고, 각 국이 보유하고 있는 자료만을 사용하여 각 업무국의 상이한 목적에 따라 상이한 방법으로 수행한다.

그러나 결국 수입품목과 함께 동일한 수입업체 또는 사람을 측정하여 수입통관 등 관세행정에 활용한다는 측면에서 보면, 법규준수도 측정은 종합적으로 부서와 용도에 상관없이 동일한 기준에 의한 일관성 있는 평가가 이루어져야 할 것이다.

아무튼 이와 같이 각 업무 부서에서 C/S시스템 개발·보완 및 법규준수도 측정 등을 통하여 분야별 위험관리기법을 개발·적용하기 위하여 노력하고는 있으나 여러 부서에 위험관리 업무가 산재하고 있는 상황으로 인해 각 국·실간의 업무협조가 원활하지 못하고 수평적인 의사교환에 익숙하지 못하여 혼란이 우려된다. 관세청 전체 차원에서 각 국별 업무의 종합적인 연계·조정이 미흡한 실정인 것이다.

그리고 관세청 정보관리과에서 위험관리를 총괄하기는 하나 일선세관까지 하부계선(Line)조직이 없어 정보분석, 관리기법의 검토, 자료제공 등 위험관리업무를 일관성 있게 추진되기가 현실적으로 어렵게 되어 있다. 또한 조직의 위치상 상위 단위인 ‘국(局)’의 부서보다는 추진력이 부족하다고 볼 수 있다.

2000년 관세청의 ‘위험관리 종합보고’에서는 위험관리를 추진하는데 있어서 조직적이고 체계적인 전담주체의 필요성을 지적하였고, 또한 ‘각 분야의 C/S나 법규준수도 측정이 상호 연계되어 관세청 전체의 위험관리로 종합될 때 그 효과가 극대화될 수 있다’는 내용도 독립적 위치에 있는 위험관리 전담부서의 필요성을 암시하고 있다.

한편 관세청은 위험관리의 중요성에 비추어 그것을 전담하는 조직이 없는 것에 비해, 앞에서 살펴본 바와 같이 선진국 관세청은 위험관리를 담당하는 별도의 부서가 있다.

미국 관세청에는 전략무역국이 세관운영국 및 조사국과 협의하여 위험관리계획을 매년 수립하여 시행하고 있고, 호주 관세청은 업무개선국을 정점으로 해서 위험관리를 실시하고 있다.

2. 위험분석 및 평가체제

가. 위험관리의 단편적 운영

위험관리는 <그림 3-5>와 같이 전략RM(Risk Management)과 운영RM으로 구분하고, 전략RM은 기본자료를 통합하고 가공하여 정보저장소(Information Pool)를 구축하고 실제 적용이 가능한 정보로 재생산해내는 일련의 작업과정이다.

또한 개별 관세행정 수요자와 수출입 물품별로 법규준수도를 측정한다. 이러한 과정을 거쳐 생성된 정보(Intelligence : 개별 업체 및 품목별 법규준수도에 대한 정보)는 운영RM과정에 제공된다.

운영RM과정에서는 전략RM과정에서 제공된 정보를 바탕으로 구체적인 우범화물선별작업(Cargo Selectivity : C/S)를 실시하게 된다. 통관부서의 경우는 전략 RM과정에서 제공되는 수출입신고정보를 바탕으로 수입C/S를, 화물담당부서에서는 적하목록(Manifest)정보를 활용하여 화물C/S를 수행하게 된다.

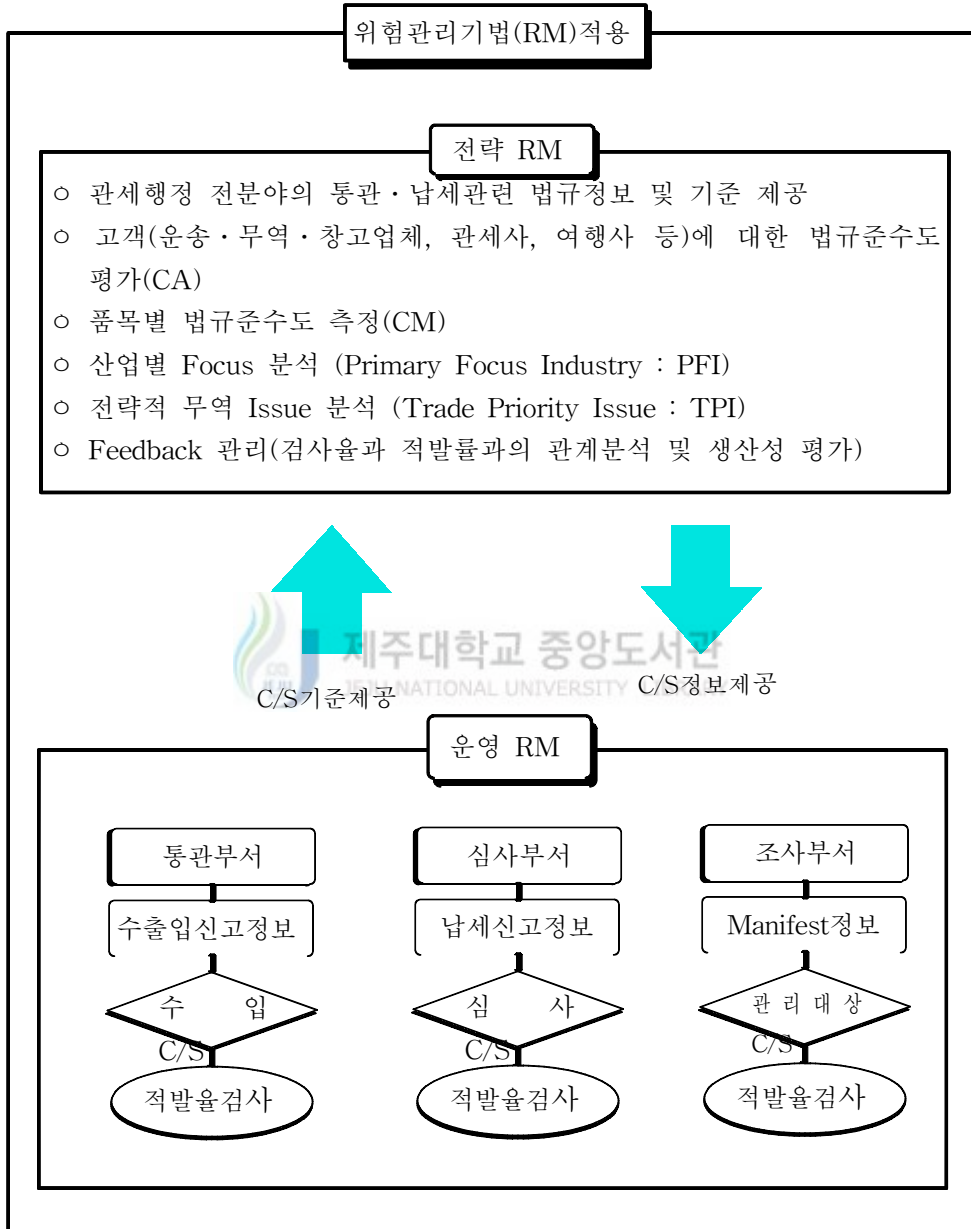
그리고 일정 주기별로 실제 검사율과 적발율을 비교·검토하여 그 결과를 전략RM과정에 반영하여 적절한 Feedback 관리를 실시한다. 이러한 일련이 과정은 검사비율을 상당폭으로 낮추면서도 적발실적은 높임으로써, 적은 인원과 시간으로도 정확하고 효과적인 업무수행을 가능하게 한다는 것이다.

관세청은 전략RM은 본청의 정보관리부서에서 통합관리(정보협력국)하도록 하여 운영의 통일성을 기하는 한편, 운영RM과정의 책임을 개별부서에 부여하여 부서별 특수성과 전문성 향상을 도모하고 있다. 이것은 '위험관리에 대한 감독체계는 라인관리는 분권화하여 재량권을 부여하되 자원관리와 통제는 중앙집권적으로 하는 것이 바람직하다.'⁴³⁾라는 견해와 맥을 같이 함으로써 위험관리를 효율적으로 수행하고자 노력은 하고 있다고 보여 진다.

43) 오세경·김진호·이건호, 전거서, p.37.

<그림 3-5>

전략RM과 운영RM



※자료 : 국세공무원교육원 관세교육과, 「관세행정개발과정」(교육교재), 2002, p.128.

그러나 위의 전략RM은 미국 등 선진국의 형식을 그대로 도입하는 것인데, 그것을 체계적으로 실행하기 위한 전담팀이 없고, 회계·분석전문가 등 분석 및 평가요원이 없다. 또한 분석적 요소와 평가, 그리고 수정의 연계가 아직 확립되지 못하여 통관 등 전체 위험관리와 관련된 정보의 단절 또는 왜곡현상이 일어나고 있다. 특히, 정보의 산출과 운영이 같은 부서에서 이뤄지므로써 위험관리를 위한 객관화된 정보의 분석과 평가절차를 이행하고 있다고 보기는 어렵다고 보여진다.

현재 관세청의 C/S관리를 하는 통관기획과처럼, 체계적 분석과 평가없이 운영부서의 위험관리기법인 C/S가 오히려 중요시되고 우선시되어 그 테두리안에서만 C/S기준을 수정변경 하는 등 기획화 또는 전략적이라기보다는 단편적으로 운영하는 것이 그 예로 들 수 있다.

<그림 3-5>의 운영RM에서도 보면, 화물담당부서와 통관부서의 정보소스가 구분되는데, 이것은 분야의 전문성을 염두에 둔 조치일 것이나, 관세청(통관기획과)과 일선세관(통관지원과) 모두가 같은 부서에서 화물과 통관업무를 취급하므로, 오히려 업무의 흐름상 통합운영됨이 행정의 효율적 측면이나 비용의 절감 측면에서 효과적일 것이라 판단된다. 너무 세분화되는 것도 비효율적 요소로 작용될 수 있다.



나. 분석 및 평가체제 미흡

한편 위험관리절차에서 위험관리주체가 그 목적의 달성과 관련하여, 발생가능한 위험의 영향을 최소화하는 것을 하나의 목표로 설정하고 있는 경우에, 이러한 목표를 달성하기 위한 논리적인 절차는 대체로 ①해당 리스크발견 또는 확인, ②잠재적 손해의 분석 및 측정, ③리스크처리를 위한 선택가능한 수단의 개발, ④리스크처리를 위한 적정수단의 선택 또는 모든 수단의 조합, ⑤선택수단의 실행, ⑥모든 리스크관리업무를 통제하고 조정하기 위한 결과의 감시⁴⁴⁾ 순인데, 이것은 리스크 분석 및 평가 - 리스크처리 - 관찰 및 검토 - 피드백으로 구분할 수 있다. 또한 기획 - 통제 - 검토로 분류하기도 한다.

현재 관세청의 위험관리체제는 미국, 호주 등 선진국 세관에서 초기에 개발한 위험관리의 기본 개념과 기법을 도입하여 통관C/S와 화물C/S에 적용하고 있는 수준이며 전략적인 계획 수립이 미흡하였고 분야별로 그동안 선진국에서

44) 오세경·김진호·이건호, 전게서, p.45.

발전시켜온 새로운 기법에 대한 도입노력이 부족한 실정이다.

즉, 위험관리모델과 위험평가(Risk Assessment) 등에 관한 이론적 체계를 확립하지 못한 상태에서 수입C/S, 화물C/S라는 실천기법만을 도입하여 실무에 활용하므로써, 정확한 자료 입력에 대한 중요도 인식 부족과 정확한 품명·세번으로 정정하는 노력의 부족으로 자료부실을 초래(Garbage in Garbage Out)하였다.

또한 수입C/S 전산화시에 기술적인 구현에 있어서 샘플추출과 추세분석 등에 관한 통계기법 도입을 고려하지 못하였고 정확한 자료의 축적보다 이용에 치중한 면이 강하였다. 이에 따라 의도적인 허위신고자, 불성실한 신고자 보다 성실한 신고자의 물품이 검사대상으로 선별되는 경우가 빈번히 발생하고 있는 것이다.

이는 위험의 확인과 측정, 그리고 손실의 예측 등 위험분석과 평가가 위험요소별로 이루어지지 않고 오로지 선진 관세청의 전체적 위험관리의 기법만을 모방 도입하여 시행하는데 초점을 맞춘 결과로서 유형별로 위험관리에 문제점이 노정되고 있다 할 것이다.

위험관리절차를 감안한다면 먼저 위험의 확인과 측정, 그리고 위험의 평가가 위험관리의 시작이다. 따라서 위험의 효율적 관리를 위해서는 이러한 절차에 충실해야 할 것이다.⁴⁵⁾

김영춘의 연구결과에도 "기획능력은 우범화물관리 분야가 가장 낮아 가장 전통적인 위험관리 분야임에도 불구하고 끊임없이 밀수 등의 위험사고가 발생하고 있음을 반영하는 것 같다. 그러나 위험관리 업무의 전산화가 가장 빨리 진행된 수입화물선별관리 분야가 상대적으로 높지 않은 것은 이 분야에서 위험관리 제도의 도입이 이론적인 검토가 미흡한 상태에서 실무기법만 시행착오적으로 도입하고 있기 때문으로 분석된다"⁴⁶⁾라고 하여 관세청의 위험관리의 체계가 확립되지 못함을 나타내고 있다.

이의 선결과제로서 위험관리절차에 입각하여 목적과 부합되는 자료의 정보화와 더불어, 정보의 부실을 막고 정보의 효과적 생성과 관리를 위하여 위험의 분석 및 평가체제확립이 절대적으로 필요하며, 이 분야의 독립적인 기획화를 꾀하여야 할 것으로 보인다.

45) 관세청, "관세행정의 위험관리 현황 및 체계화 방안 검토보고서", 2000. 8 에서도 **정확성 제고**를 위한 **위험관리의 체계적 적용** 필요성을 강조하고 있다.

46) 김영춘, 전제논문, p.130.

예를 들어 관세청의 위험요소의 측정과 분석에 있어서 물품별, 수입화주별, 우범화물선별기준의 합리적 적용문제와 국내시장과 수입국 관계 등 분석적 요소와 평가, 그리고 수정을 연계시키는 메카니즘이 필요할 것이다. 만약, 고세율의 참깨가 국내생산은 1,000톤이고 소비는 10,000톤이라고 가정하면, 수입은 9,000톤이라야 하는데 실제 수입통계는 5,000톤이라고 할 때 그 차이 4,000톤은 어떤 형태이든 밀반입이 되고 있다고 추정된다.

또한 주로 저가의 참깨 주생산국은 중국이라 할 때, 그 나라에서 수입되는 모든 물품 중 수입자의 분류에 따라 차등 검사를 실시하여 밀반입의 예방과 함께 소기의 위험관리 목적을 합리적으로 달성할 수 있을 것이다. 특히, 계절적으로 소요되는 물품은 그러한 위험요소까지도 평가하여 우범화물선별기준에 포함시켜 반입대상국, 계절 또는 수입자별로 집중 검사선별함으로써 유연한 위험관리가 가능할 것이다.

그리고 전체 위험관리의 틀 속에서 사후적으로는 위험관리기법에 의한 예상된 결과를 달성하고 있는지를 확인하기 위해서, 그리고 위험의 변경에 따른 계획과 대안적인 위험관리기법의 실행 가능성 및 비용을 조정하기 위해서 위험관리결과를 실증적이고 과학적으로 면밀히 검토해야 할 필요가 있다. 또, 이것은 실제 성과와 기준을 비교하여 수정과 보완, 또는 비현실적인 기준의 변경 등을 통하여 수정된 최신의 적합한 위험관리기법에 적용해야 할 것이다.

한편 미국 관세청 파커 세관장의 위험관리 사례를 보면, <표 3-10>과 같이 1단계, 자료와 정보의 수집, 2단계, 분석 및 위험평가, 3단계, 처방조치의 시행, 4단계, 보고 및 피드백순의 위험관리절차에 따라 과학적으로 시행한 결과 위험관리 업무를 개선하고, 164백만불의 탈세를 추징하는 실적을 올렸다. 여기에서도 알 수 있듯이 위험을 분석하기 위한 자료와 정보수집, 그리고 위험의 분석·평가가 모든 것의 기초가 됨을 알 수 있다.

<표 3-10>

미국의 위험관리사례

구분	내 용
배경	○ 1998년 수잔 파커 세관장은 매년 15%이상 증가하는 무역량으로 한정된 자원문제에 봉착하자 범규준수율을 향상시키고자 RM팀을 구성
①자료 정보 수집	○ 중점산업분야(PFI)대상품목인 자동차부품이 주요 수입물품중 하나라는 것을 알고C/S 및 CM,CA,AM자료를 수집 한 결과 담당세관의 범규준수율이 82%(국가적목표 89%)로서 범규준수율이 낮은 것을 발견
②분석 및 위험 평가	○ 위험분야선별을 위해 수집한 국가적,지역적 범규준수추정자료분석으로 관찰대상의 범위를 좁히고, 다양한 정보분석 Tool 사용결과 -물품 수입이 가장 많은 8708세번의 범규준수율이 76%로 낮고, 12명의 수입업자들과 3명의 중개인들이 수입총액의 84%를 차지 -또한 8708 세번의 경우 국가적으로 반덤핑 문제가 심각한 사실 발견 ○ 무역추세분석(TAP)결과 한사람이 두개의 다른 세관으로 똑같은 양을 선적·수입하고 8708 세번 물품만 당해세관으로 통관
③처방 조치 시행	○ 조사국에 통보하여 164백만불의 탈세 추정 ○ 시행조치평가팀은 “통관지변경” 불가능 및 국가적기준이 확실히 적용되도록 업무 개선 ○ 상기 조치가 효과가 있었다는 것을 확실히 하기 위하여 이전의 작업을 범규위반사항을 추적해 나가는 하나의 표준으로 확립
④보고 및 피드백	○ 모든 결과들은 다음해 무역범규준수 및 집행계획에 반영

※자료 : 관세청, “관세행정의 위험관리 현황 및 체계화 방안 검토보고서”, 2000. 8, p.2.

3. 우범화물선별제도(C/S)

가. 화물C/S의 비과학성

위험관리기법으로 우범화물선별제도인 관리대상화물선별(화물C/S)과 수입물품검사대상선별(수입C/S)을 도입 시행하고 있는데, 관리대상화물선별은 입항단계에서부터 우범성이 높은 물품(정상무역을 가장한 밀수, 총기류·도검류 등의 안보 위해물품과 마약류 등의 국민건강 위해물품 등)을 선별하고, 별도관리 및 정밀검사를 실시하여 화물반입단계에서 사전에 불법행위를 차단하고 있다.

<표 3-11> 화물C/S선별검사실적

(단위 : 건수, %)

구 분 년 도	화물반입건수		검사건수		적발건수	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율
'96.(8~12)	764,337		3,184	7.85	121	3.80
'97	2,623,169		15,117	10.15	511	3.38
'98	1,874,215		9,390	10.65	313	3.33
'99	2,578,651		10,290	13.83	552	5.36
'00	2,922,930		8,023	0.3	1,065	13.2

※자료 : 관세청, “현행위험관리 적용 실태 진단”, 2000.

그러나 <표 3-11>의 화물C/S선별검사실적에서도 나타나듯이 적발율이 96~98년도에는 3%대, 99년도에는 5%대로 크게 낮아 위험관리에 의한 관리대상화물 선별제도의 실효성이 의문시되었다. 이의 원인으로는 관리대상선별 기준을 관세청장이 시달한 선별기준에 의한 추출방법과 무작위 추출방법으로 고시함으로써 사전에 위법성을 회피할 수 있는 정보를 제공하는 결과를 낳고, 또한 선별기준이 단순하여 실제 적용에는 한계를 가져와 관리대상화물 선별건수에 비해 적발율이 현저히 낮게 되었다.

따라서 2000. 6월 선별기준을 폐지하고 세관 자체 특별감시반에 의한 직접 적하목록의 심사방법에 의한 관리대상화물 선별과 우범성의 선별조건(대인, 대물조건)을 사전에 등록하여 자동선별토록 한 결과 2000년에는 적발율이 13.2%로 크게 상향되었다.

그러나 <표 3-6> 2000년도 관리대상화물검사 및 적발현황에서와 같이 검사율이 0.3%밖에 안되고 있고, 위법행위가 계속적으로 증가하고 있는 현실을 직시할 때, 관리대상화물의 검사대상선별에 보다 더 정확성이 요구된다고 여겨진다. 특히, 1%도 안되는 검사율에 13.2%의 적발율은 아직도 관리대상화물선별의 실효성을 의심케하고 있다.

또한 현행 선별방법은 거의 현장직원의 경험과 감각에 의존함으로써 직원 각각의 선별관점이 달라, 선별 객관성의 문제로 인하여 관리대상화물선별제도의 불합리하고 비과학적인 측면이 있다는 것은 부인할 수 없다.

따라서 전체 물류흐름을 저해하지 않는 신속성 범위내에서 관리대상화물선별에 대한 보다 합리적이고 효율적인 방안을 강구하여야 할 것으로 보인다.

나. 수입C/S의 낮은 적발율

수입물품검사대상선별에 있어서 핵심은 고위험의 물품을 정확히 선별해 내는 전산시스템의 운용이다. 관세청의 선별기준에 해당하는 Central C/S는 첫째, 우범기준으로서 업체, 세번, 해외공급자, 원산지, 적출국, 무역대리점, 관세사 등 7개 단일기준 또는 조합기준에 부합되는 경우 전산에 의해 검사대상으로 지정하거나, 둘째, 최초수입기준으로서 최초 수입하는 업체나 기존업체가 최초 수입하는 품목 또는 최초 거래하는 해외공급자는 우범성 검증이 안된 상태이므로 검사대상으로 선별하고, 셋째, 무작위선별기준으로서 C/S 기준에 등록되지 않은 물품도 전체신고의 1%를 전산에 의한 무작위선별(Random) 한다.

또한 1998. 9월부터 도입한 세관자체선별기준인 Local C/S는 위의 기준을 기초로 하여 통관지세관의 현장경험 등을 검사선별기준으로 등록하여 관세사 기재정보 또는 세관에서 우범성 정보가 있는 경우에는 선별한다. 세관직원은 전산검사 또는 자체 검사 후 이에 따른 결과 및 조치사항을 전산에 입력한다.

그러나 이러한 검사대상 선별은 대부분 범법전과 등 과거의 자료와 신고인의 수입서류에 의한 서류상의 입력을 기초로 한 전산정보에 거의 의존하고 있다. 그리고 불필요한 검사를 최소화한다는 명목하에 검사비율을 하향추세로 목표검사비율을 조정하고 있다. 소위 선진국 수준의 신속통관체제 구현을 위한 취지로 검사비율을 C/S제도 이전인 '93년 39.7%에서 '97년 16.3%, '99년 9.8%에서 상반기 8%, 하반기 6%를 목표로 단계적으로 인하하여 2000년 평균검사율은 6.8%, 2001년 7월 현재 5.7%로 대폭 낮아졌다.⁴⁷⁾ 특히 전산에 의한 선별체제를 강화한다는 명목하에 수입신고후 검사생략물품을 자의적으로 물품검사대상으로 선별하는 것을 엄격히 제한함으로써 일선세관의 풍부한 경험을 최대한 이용하는데 걸림돌이 되고 있다.

47) 1999년 「관세연감」, p.67, 2001년 「관세연감」, p.57. 및 국세공무원교육원교재 「2001-7」, p.312.

그리고 <표 3-12>의 수입C/S검사율 및 적발율현황에서 보듯이 적발율이 98년도를 제외하고는 10%대에 머물고, 2000년 검사율 6.8% 중 적발율 14.7%로 검사율의 하향추세에도 불구하고 적발율이 저조하다는 것은 선별의 정확성에 문제가 있음을 암시하고 있다. 관세청은 2000년 8월 일선세관의 자체선별에 의한 검사적발율 33.2%이 우범기준 적발율 11.9%보다 높은 실정이므로 세관직원의 경험·지식을 활용할 수 있는 방안에 대한 검토 필요성을 보고하기도 하였다.⁴⁸⁾

<표 3-12> 수입C/S검사율 및 적발율현황

구분	1997년	1998년	1999년	2000년
검사율	16.3	9.7	9.1	6.8
적발율	16.5	24.7	13.9	14.7

※자료 : 관세청, 2000, 2001년 「관세연감」 재구성

다. C/S 외부 조작가능성

한편 수입신고는 EDI전산시스템에 의하는데, 수입물품 수입신고시에 총중량 또는 포장개수가 틀리면 입력불가로 신고자체가 불가능하게 화물시스템과 연계되어 있지만, 고의든 아니든 실제화물이 다르거나, 수량차이가 현저해도 일단 적하목록에 맞춰 신고하고 C/S상 검사생략으로 통관이 되는 경우 현실적으로 통관절차상 위법행위를 적발하기가 어렵다. 여기에서 위장은닉, 품명위장수입 등의 가능성이 상존하고 있어 C/S 운영의 허점을 보이고 있는 것이다.

그리고 수행되는 수입C/S는 오로지 7개의 우범기준의 단일 또는 조합에 의해서, 그리고 전체신고의 1%의 무작위에 의해서 검사로 선별되는데, 이러한 조합은 현실을 잘 반영하지는 못하는 것으로 나타나고 있다.

예를 들면 최초수입자 또는 물품은 이론상 C/S는 100% 검사로 선별되어야 하지만, 수입자인 경우, 대기업·제조업체 등 수입자가 실수요자인 경우도 있지만 어떤 사정에 의하여 무역업자(회사)를 통해서 대리 수입하여 물품을 통관하는 경우도 많다. 특히 영세업체 또는 개인사업자는 거의 위탁수입하고 있는 것

48) 관세청, “관세행정의 위험관리 현황 및 체계화 방안 검토”, 2000, p.19.

이 일반적이다. 이러한 수입형태에서 실수요자(납세의무자)는 최초수입이라도 수입자(무역업자)는 최초가 아닌 경우, 실제로 검사생략으로 물품통관이 되는 경우가 적지 않다.

원인은 수입통관을 대행하는 관세사는 많은 경험속에서 수입통관분야의 전문가라 할 수 있는데, 수입화주인 고객의 편의를 제공한다는 취지로 신속한 통관을 위하여 신고세번, 품명 등을 검사생략할 수 있는 조건을 맞추어 신고해 주고 있다는 것이다.

위의 예는 외부에서 C/S조작이 가능하다는 단면을 보여 주고 있는데, 결국, 현행 수입물품검사대상선별제도에 따른 선별은 기준의 단순함과 불합리성에 따른 선별의 정확성 결여로 인하여 세관의 위험관리의 허점을 노려 앞장의 위법물품 반입사례처럼 불법부당한 통관이 다반사로 일어나고 있는 것이다.

이미 언급한 바와 같이 일부 위반사례들은 간단한 세번 조작에 의하여 전산 검사생략을 유도하여, 정식수입물품과는 전혀 다른 물품을 밀반입하고 있고, 많게는 수십 차례 위법행위를 하여도 물품검사로 지정이 안되어 검사생략으로 통관되는 실정에 이른 것이다.

관세청장도 2002. 3. 25 간부회의에서 실효성 있는 C/S검사제도의 운영에 문제점이 있다고 판단하여 ‘현재 세관의 수입물품검사제도는 세관검사 인력의 부족, 수입업체에 미치는 과도한 시간과 비용부담 등 현실적 사정을 고려하여 신고물품 중 일부를 선별하여 검사하는 C/S제도를 운영하고 있으나, C/S에 의한 검사가 무작위에 의한 선별검사보다 적발비율이 월등히 높을 수 있도록 검사대상 선별기준에 우범성 있는 기업과 물품이 포함되도록 하여 C/S제도가 실효성 있게 운영되도록’ 지시하기도 하였다.

한편 부두직통관물품과 관리대상화물이 검사화물로 지정되면 일정한 장소로 이동하여 컨테이너에 내장하고 있는 물품을 전부 적출해야 하므로, 검사생략되어 신속히 통관되는 물품보다 상하차료·창고료·화물 적입료 등 화주의 비용이 상당히 증가함으로 인하여 화주들의 불만이 고조되고 있다. 더욱이 검사결과 아무 문제가 없는 경우는 형평성과 관련하여 세관에 거센 항의를 하는 등 통관과정에서의 우범화물선별제도 적용에 따른 새로운 민원이 야기되고 있는 실정이다.

4. 수입통관 위험관리의 정보화

가. 정보의 시스템화 필요성

Davis와 Olson은 정보(information)는 그 수신자에게 의미있는 형태로 처리된 자료(data)로서 현재 또는 미래의 행위나 의사결정에 실제적인 혹은 지각된 가치를 가지고 있는 것이라고 정의하고 있다.⁴⁹⁾ 자료와 정보는 구분되는 개념이며, 정보의 가치는 특히 의사결정에 있어 불확실성을 감소시킨다는 측면에서 논의되는 게 보통이다.

정보화란 통신의 급속한 발달과 대량의 데이터를 처리할 수 있는 컴퓨터의 출현으로 현실적으로는 컴퓨터를 이용한 업무의 전산화와 같은 의미로 사용된다. 그러나 정보화는 단순히 컴퓨터 등의 전산장비만을 도입하면 해결되는 것이 아니라 어떠한 정보를 어떻게 효율적으로 관리하여 적시에 활용할 수 있는 것인가 하는 시스템적 요소에 대한 충분한 분석을 필요로 한다.

시스템은 기능적 단위로 이루어진 여러 개의 독립된 구성인자 또는 요소가 전체적 목표를 달성하기 위해 유기적으로 연결되어 상호작용하는 통일체로서 구성인자의 단순한 결합이라기보다 부분이 모여 새로운 가치를 창출하는 전체의 개념으로 이해되어야 한다.

시스템간의 목표는 서로 유기적 관련성이 있으며, 또 하위시스템의 목표는 상위시스템의 목표를 실현하는 수단의 의미가 있는 하나의 목표사슬을 형성하고 있다. 즉 시스템과 그 하위시스템은 목표를 달성하기 위해 유기적으로 상호작용하는 가운데 투입된 자원·정보·에너지를 변환시켜 산출물을 만들어 내는 역할을 한다.

또한 환경이나 시스템 내부의 변화에 대응하여 안정을 유지하고, 적응을 통하여 성장하기 위해서는 시스템에 투입된 것과 산출된 것을 끊임없이 분석하고 조정하는 정보의 피드백이 있어야 한다.⁵⁰⁾

따라서 오늘날 대량의 반입물량에 대한 수입통관 위험관리를 위해서는 신속하고 정확한 정보의 제공과 함께, 환경에 적응한 정보의 피드백이 가능한 전산·정보화 구축이 필수적이라 할 수 있다.

49) Gordon B. Davis & Morgreth H.Olson, *Management Information System : Conceptual foundation, Structure, and Development*, New York, McGraw-hill, 1985, p.200.

50) 김영규, 전게서, p.90.

나. 관세행정의 정보화 수준

오늘날 컴퓨터와 통신의 발달로 모든 업무가 전산화되고 있고, 행정관청은 다량의 정보분석 및 제공을 위하여 정보시스템을 구축하는 것이 일반적이다. 따라서 관세행정에서 발생하는 위험관리도 정보시스템을 이용하여 관리하는 것이 많은 양의 자료를 처리하는데 있어 합리적일 것이다.

김영춘의 연구⁵¹⁾에서 "위험관리의 효율성과 성패는 정보화에 의해서 좌우된다. 따라서 행정에서 위험관리 수준은 컴퓨터화된 행정정보시스템의 정보화 수준과 비례한다"라고 하면서 "정보화 수준을 높이기 위해서는 제도개선이 뒷받침되어야 할 것으로 보인다. 위험관리를 위한 제도개선의 연계수준과 행정정보시스템이 제공하는 정보의 질은 상호 연관성이 높았고 관세청의 전산화가 이루어진 것은 20년이 넘었으며 EDI형의 행정정보시스템이 도입되고 있어 행정정보시스템을 의사결정에 사용하는 비율이 타 부처에 비해서는 절대적으로는 높음에도 불구하고 의사결정에 필요한 정보제공이 만족스럽지 못한 것은 사용자의 요구사항이 계속 상향조정됨에도 영향이 있으나, 정보화에 맞는 행정의 제도개선이 뒷받침되고 있지 못하기 때문으로 보인다."라고 하여 위험관리의 질적인 정보시스템의 필요성을 역설하고 있다.

정보시스템을 위해서는 전산화가 필수적이다. 관세행정의 전산화는 1974년 부산세관에 수출입통관자료의 무역통계 작성을 위하여 카드천공방식의 전산시스템을 도입한 이래로 94년 EDI 수출통관시스템, 96년 EDI수입통관시스템, 97년 EDI수입화물시스템을 개발하여 시행해 오고 있으며 99년 범칙조사시스템, 통관적법성조사시스템, 정보분석시스템 개발을 완료하여 조사정보시스템을 구축하였다. 95년 수출통관 Paperless시스템, 98년 수입통관 Paperless시스템, 99년 105개 수출입관련기관과 통합통관전산망을 연계하였고 2001년에는 수입자동통관시스템 구축하여 서류없는(paperless) 통관체제를 이룩하였다.

관세청은 2000년도 수립한 '관세행정 정보화 3개년 계획'을 추진하고 있다. 정보화사업의 인프라 조성을 위해 2001. 5월 서울, 대전, 부산 등 지역적으로 분산된 전산센터 및 데이터베이스를 하나의 전산센터로 통합함으로써 네트워크의 부하과중, 비효율적인 전산자원 이용 등 문제점을 해소하고 약 100억원 이상의 예산을 절감하게 되었다.

또한 기존의 수입, 수출, 환급 등 EDI통관자동화시스템의 사용자화면이

51) 김영춘, 전계논문, pp.141~142.

Client/Server의 기존 운영시스템을 한번의 로그인으로 모든 업무를 처리할 수 있도록 WEB기반의 사용자화면으로 통합하는 사업을 추진하고 있다. 2001년 말 현재까지 수입통관시스템, 관세환급의 개발을 완료하였으며 나머지 수출통관, 수출화물, 수입화물, 조사정보시스템에 대하여도 계속 사업을 추진하고 있다.⁵²⁾

그리고 단일한 전산운영체제로의 세관통합정보시스템(CDW : Customs Data Warehouse)을 데이터웨어하우스기법으로 구축하고 있는데, 2000. 5월 OLAP(On-Line Analytical Processing)에 의하여 관세청 주요자료 및 외부기관의 자료를 통합·활용하여 불법 외환거래를 적발하는데 상당한 효과를 보고 있다.

데이터웨어하우스기법이란 사용자들이 의사결정을 하기 위해 필요로 하는 정보들을 미리 정보 근원지로부터 관련정보를 추출, 여과, 병합하여 논리적으로 집중화된 정보저장소에 두고서, 질의가 포착되면 직접 정보근원지를 거치지 않고 정보저장소에서 직접적으로 처리⁵³⁾하여 정보를 필요로 하는 사람에게 적시에 통합 검색 환경을 제공하는 시스템이다. 데이터웨어하우스에서 통합이란 기존의 시스템이 보유하고 있는 소스데이터로부터 필요한 데이터를 추출하여 이를 원하는 형태로 변형시킨 후 통합⁵⁴⁾하는 것을 의미한다.

한편 현행 CDW는 정확하고 신속한 정보분석업무 수행에 필수적인 검색 속도, 자료의 정확성, 연계성이 부족하고 Tool의 기능이 미흡하거나 불편하고, 외환조사·심사업무를 대상으로 구축한 정보시스템이므로 통관 등 다른 부서의 사용은 거의 없어 전체 업무에 필요한 정보를 제공하는데는 한계가 있다.⁵⁵⁾

가장 최근에 개발된 수입P/L대상업체와 즉시반출대상업체 선정시 활용한 DB는 업체신용등급(수입통관시스템)과 체납업체(징수시스템) 정도에 불과하며 관세청에서 통관제도 운영을 위한 업체선정시 각 시스템의 DB(예 : 범칙조사 DB, 통관적법성심사 DB)를 제대로 활용하지 못하고 있는 바와 같이 각 시스템의 정보활용을 위한 연계는 미흡한 실정이다.

한편 수입통관분야에 있어서 위험관리의 핵심은 우범화물을 어떻게 정확히 선별하느냐에 달려 있다. 현재 선별의 정확성 확보의 일환으로 업체별, 품목별

52) 박재홍, “2002년도 정보협력행정방향”, 「관세와 무역」(2002, 3월호), 한국관세무역연구원, p.35.

53) 이민복, “데이터웨어하우스 환경에서 상세 데이터의 그래프래러티를 고려한 캐쉬성능향상에 관한 연구”, 석사학위논문, 한국의국어대학교 대학원, 1998, p.1.

54) 채경식, “관세행정 정보시스템의 발전방안”, 석사학위논문, 서울시립대 도시행정대학원, 1999, p.41.

55) 국세공무원교육원, 「관세행정개발과정」(교육 교재), 2002, p.115.

법규준수도를 측정하고는 있으나 해당국의 업무에 필요한 자료만을 활용하여 각 국별로 상이한 방법으로 법규준수도를 측정하고 있는 등 아직까지는 법규준수도의 측정이 종합적이고 체계적이지 못한 수준이다.

그리고 우범화물선별기법에 대한 전산시스템외에는 아직까지 수입통관의 정확성 제고를 위하여 위험관리를 체계적으로 수행할 수 있는 전산시스템, 즉, 각종 내·외부자료의 분석과 위험의 평가결과가 정보 생성되어, 우범화물선별기법에 자동적으로 적용되고, 그 결과가 검토되고 재수정되어 피드백되는 시스템은 없다.

수입통관의 정확성 제고 측면에서 위험관리 정보화는 각종의 위험요소를 분석평가하고 자동적으로 우범화물 선별에 적용되어야 의미가 있다. 그렇게 하기 위해서는 수많은 통관 등 내부자료와 외부자료의 분석처리를 위해서는 위험관리의 통합정보시스템이 무엇보다도 필요하다.

예를 들어 A라는 개인 또는 업체가 정상무역을 가장하여 수입한 물품이 사후에 적발되어 관세포탈 등의 혐의로 조사처분을 받았다고 할 때, 그에 따른 수입국과 수입형태, 운송시기 및 수단, 포장단위와 실제 수입된 물품과의 관계, 수입자 및 물품과 관련된 주변인의 인적사항, 밀수동기 및 수법 등의 내부자료와, 무역환경, 국내산업이슈(Issue), 범법자의 사업의 규모와 재정상태, 은행거래 및 결제방법 등의 외부자료를 가지고 분석 평가되고 난 후, 수입통관시의 동일인 또는 주변인, 그리고 관련업체, 유사한 수입형태에 대하여 자동적으로 위험관리가 될 수 있도록 하여야 한다.

관세행정의 전 분야에 위험관리를 도입하고 있는 입장에서 보면, 위험관리를 중심으로 한 업무의 재설계 없이는 궁극적으로 통합된 정보를 최대한 활용하여 위험관리에 의한 관세행정목표를 효과적으로 달성할 수 있는지는 의문의 여지가 있다. 따라서 수입통관 뿐만 아니라 각각의 기존정보시스템의 웹통합작업과 통합정보시스템도 위험관리의 기초이론에 입각하여 위험관리의 정보화 차원에서 접근이 되어야 한다.

현행의 각 업무의 단순연계에만 치중된 시스템 통합작업은 전체 위험관리와, 수입통관·심사·조사 등 각 분야의 위험관리, 세부분야별 위험관리의 체계적 흐름을 왜곡시킬 우려가 있고 총체적으로는 위험관리의 형식화를 초래할 수 있다.

제4장 수입통관 위험관리의 합리적 개선방안

제1절 위험관리조직정비

조직의 구조는 건축물의 구조나 신체의 뼈와 같다고 할 수 있다. 건물이나 신체와 마찬가지로 조직의 경우에도 구조는 그 조직의 기본적인 골격을 유지해주는 역할을 한다. 빌딩을 지을 때 철구조물을 세우고 거기에 외벽과 내장을 하여 완성하듯이 조직의 경우에도 구조하는 골격을 바탕으로 하여 거기에 여러 가지 기능과 과정요인들을 적절히 배치함으로써 완성된다.⁵⁶⁾ 그렇다면 수입통관에 있어서 위험관리의 조직은 위험관리의 기본적인 골격을 유지해 주고 있을까? 그로 인하여 조직의 임무를 다하여 궁극적인 목표인 수입통관의 신속성과 정확성을 확보하고 있는가?

위험관리기법을 통하여 소위 저위험물품은 대부분 검사를 생략함으로써 신속성은 굳이 계량화할 필요도 없이 엄청나게 빨라졌다. 그러나 정확성은 대부분의 통관물품이 검사없이 통관되므로 그에 대한 확신을 갖기는 어렵다. 이 또한 전체적으로는 위험관리의 평가를 통하여 과학적으로 입증하여야 할 과제로 나타난다.

통상 세관의 업무는 물품이 우리나라를 통하여 반출입되면서 일어난다. 특히 수입물품인 경우 우리나라에 반입되면서 통관이라는 절차를 통하여 관세를 징수하고, 국가 경제 및 사회에 미치는 정책의 실효성을 확보하고자 하는 것이다. 통관을 제외한 여타업무인 사후심사, 조사업무, 통계업무, 분석업무 등은 결국 물품반입과 통관이라는 행위를 전제로 하는 것이다. 따라서 통관업무에 모든 것이 귀착되므로 여타업무와 통관업무간 연계와 순환은 필수적이라 할 수 있다. 그리고 현재 수입통관 위험관리를 위하여 우범화물선별제도를 도입하여 시행하고 있는데, 그렇다면 모든 업무가 위험관리에 초점이 맞춰져야 한다는 논리가 성립된다.

56) 백기복, 「조직행동연구」, 법문사, 1995, p.616.

1. 위험관리 상부조직 정비

가. 위험관리전담국 신설

위험관리의 의사결정과 함께 체계적으로 위험관리업무를 관리할 전담조직이 필요하다. 관세업무가 통관업무를 시작으로 여타업무와의 유기적 체제임을 감안할 때 위험관리조직도 그에 상응하여야 한다. 즉, 전체조직을 시스템화해야 효율적인 위험관리가 가능할 것으로 여겨진다. 시스템의 속성은 다음과 같다.

첫째, 목표(goal)지향성이다. 조직이나 하위시스템은 모두 다 목표 지향적인 특성을 갖고 있다. 또한 여러 가지 목표를 가지고 있지만 그 중에서도 중심목표가 있다. 예를 들면, 자동차라는 시스템은 운반(운송)이라는 중심목표가 있고 인간시스템은 생활이라는 중심목표가 있다.

둘째, 전체성(wholism)이다. 이 전체성의 개념은 각 시스템의 유기적 결합은 단순한 합이 아닌 승(乘)의 개념이라는 것이다. 즉, 두 가지 이상의 상승효과인 시너지효과(synergy effect)를 말하는 것이다.

셋째, 개방성(openness)이다. 이것은 조직시스템이 계속적으로 유지·성장하기 위해서는 조직외부환경과 부단히 상호작용하면서 조화·균형을 이루어야 한다는 의미이다.

넷째, 상호관련성(interrelatedness)이다. 조직시스템은 여러 하위시스템으로 구성되는데 이 때 한 하위시스템에서의 산출이 다른 하위시스템의 투입이 됨으로써 시스템간에 상호작용을 하는 것이다.

다섯째, 통제메카니즘(control mechanism)이다. 이것은 시스템이 유지·존속하기 위해서는 피드백을 통한 통제메카니즘을 가져야 한다는 것이다.⁵⁷⁾

관세청은 위험관리의 효율화를 위해서는 이러한 시스템의 이점을 십분 활용하여야 한다. 그러나 현실은 그렇지가 못하다. 관세청의 위험관리담당과의 전화 면담결과 관세청 전체위험관리업무의 실무자는 현재 2명이라고 한다. 그리고 최종 하부조직인 일선세관에는 위험관리조직이 없다는 것이다. 이러한 상황에서 위험관리가 제대로 이루어지고 있는지 의심하지 않을 수 없다.

따라서 위험관리의 목표를 달성하기 위한 과학적 접근방법으로 우선 위험관리조직을 정비하여야 한다.

57) 김범국·김희철, 전게서, pp.34~35.

위험관리업무의 중요성을 감안하여 현재 정보협력국의 팀 업무정도의 부분을, 관세청 조직에서 선진국처럼 별도로 국 단위의 위험관리부서를 신설하여 조직적이고 체계적인 위험관리를 하여야 한다. 독임(獨任)형인 부국(部局)조직이 되어 유사한 업무를 동일 조직단위가 담당함으로써, 체계적 업무처리와 함께 사무처리의 신속성, 책임소재의 명백성, 기밀의 유지, 비용의 절약 등을 기할 수 있다.

즉, 상부기관인 관세청에서는 관세청장 - 차장 - 그리고 미국의 전략무역국이나 호주의 업무개선국과 같은 전담조직을 두어 관세청 전반에서 분야별 위험관리를 체계적으로 관리하여야 한다.

또한 각 업무국으로 분산되어 있는 위험관리 업무를 최대한 통합하여 지휘통솔을 원활히 하고 업무의 유기적인 협조체제와 유연화를 꾀하여야 한다. 이로써 업무의 일관성과 효율화가 극대화 될 것이다. 예를 들어 심사정책국 등 3개의 각 업무국에서 실시하고 있는 업체 및 품목범규준수도 측정을 전담 ‘국(局)’에서 표준화하여 측정하고 각 업무국에 배포함으로써 신속하고 체계적으로 업무에 대처할 수 있고, 향후 이 분야에서 점차 노하우가 쌓여 일련의 전문화가 이룩될 것이다.



나. 위험관리협의회의 격상

현재 위험관리 참모 조직으로서 차장이 위원장으로 되어 있는 위험관리협의회는 관세청장을 위원장으로 격상하고 최상위 의사결정자의 지대한 관심을 표명하도록 유도해야 하며, 협의회에서의 결과물을 즉각 업무에 반영되도록 하여야 한다.

2. 위험관리 하부조직 정비

가. 위험관리과 신설

하부기관인 본부세관 및 일선세관의 위험관리조직도 상부인 관세청조직의 직속 하부기관으로 정비해야 한다. 그래야 전체적으로 계층화되어 수입통관의 위험관리가 합리적으로 이뤄질 것이다. 본부세관의 심사총괄과 또는 납세심사과에만 있는 위험관리업무를 별도의 가칭 ‘위험관리과’를 신설하여 통합하고, 최

중 일선세관까지 조직을 확대하여 위험관리의 최종적 실무자에게까지 마인드가 확산되어야 한다.

아울러 일선세관의 위험관리운영의 실질적인 관리를 책임짐으로써 가장 현실적이고 정확한 위험관리가 되면서 위험관리기법적용 실태의 분석·평가에 의한 피드백으로 수정된 위험관리기법 적용이 가능할 것이다. 예를 들어, 현재 일선의 통관지원과 수입통관담당이 수입자별 품목별 검사비율 등 소위 자체 우범화물선별기준(Local C/S)을 설정하는데 있어 신고오류, 추징 등의 실적에 의한 일시·단편적이고 자의적(비과학적)으로 이뤄지고 있는 것을 가칭 '위험관리과'에서 체계적으로 선별기준을 관리함으로써 선별시스템의 합리적 기준 설정과 운영의 안정화를 꾀할 수가 있을 것이다.

나. 물품검사반 통합

화물C/S와 수입C/S에 의한 물품검사반을 통합하거나 별도로 구성되어 물품 검사에만 전념하도록 하여야 한다. 위험관리기법인 C/S 운영부서인 일선세관의 통관지원과는 우범화물선별(화물C/S)과정에서는 적하목록에 의한 자동선별과 함께 특별감시반을 별도로 조직하여 검사하고 있다. 그러나, 수입신고된 후의 수입C/S에 의한 검사에 있어서는 별도의 검사반이 구성되어 있지 않고, 검사생략 등 전산처리하는 심사담당자가 동일 건에 대하여 검사까지도 담당함으로써 업무의 전문성에 있어서 바람직하지 못하다고 사료된다.

이것은 일견 수입물품의 검사는 아무나 할 수 있을 것 같아도, 수입신고시 제출된 선하증권, 송품장 등 수입서류와 현품의 대조, 그리고 그 속에서의 밀수품의 은닉 등의 검사는 나름대로의 노하우가 필요하다. 그것은 거의 숙련된 기술자의 직감과 같은 것을 요구하는데 오랜 경험을 바탕으로 이뤄지는 것이 상례이다.

따라서 검사만을 전담하지 않았던 통관담당자가 간혹 현장에 출무하여 물품 검사를 하는 것은 화물검사에 대한 전문성의 부족으로 자칫 업무를 소홀히 할 수가 있다. 또, 이석하여 창고까지 일일이 임해야 하는 시간상의 문제 등 비효율적 측면이 있어 보인다.

현실적으로는 호주에서와 같이 화물감시반과 수입검사를 통합하여 수입 전에 적하목록에 의한 화물C/S에 의한 검사와 수입신고 후의 수입C/S에 의한 검사를 이들이 검사를 전담하고, 또한 병행하여 지역적으로 순찰을 강화하면 위험

발생의 예방의 효과도 노릴 수가 있을 것이다. 그리고 검사반을 지역적으로 분할하여 관리하는 소위, 지역의 포스트(POST)화로 현재 공항여행자에게 적용하고 있는 APIS제도⁵⁸⁾에서 활용하고 있는 개인휴대단말기(PDA)를 이들 검사반에게 지급하여 순찰 중 언제, 어디서라도 즉시 검사에 임하게 함으로써 검사의 신속성과 정확성을 동시에 달성할 수가 있을 것이다.

적확한 검사를 위한 조직구성과 활동에 의하여 위험관리기법인 C/S가 실질적이고 효과적인 적용이 가능할 것이고, 향후 위험관리기법타당성의 검증과 검토, 그리고 수정의 단계에 적용하고자 하는 정확한 자료생성과 제공이 가능할 것이다.

이렇게 상부와 하부조직의 목표와 임무설정을 정확히 하고 관리와 운영을 명확히 함으로써 수입통관의 정확성을 위한 위험관리에 커다란 골격을 이루게 되는 것이다.

제2절 위험분석 및 평가 체제확립

위험관리를 위한 분석 및 평가의 의미는 위험관리기법을 선택하기 전 단계를 총칭하는 개념이다. 이것은 위험관리기법 중 예측에 해당되는데, 예측기법은 위험관리주체가 직면하고 있는 위험을 확인하여 분석하고 측정하는 것과 관련이 있는 것이다.

예측은 위험관리활동의 시작이다. 이러한 예측을 위해서 위험관리주체는 직면하고 있는 각종의 잠재적인 위험을 확인해야 하고, 확인된 위험의 발생가능성과 그 영향을 분석하여 측정해야 한다. 그리고 이러한 위험의 예측결과에 기초하여 최적의 관리기법을 선택하고 적용하기 위한 의사결정을 내리기 위해서 유용한 분석결과를 산출, 정보로 얻어내는 것이다.

분석의 사전적 의미는 서로 얽혀 있는 것이나 복잡한 일을 여러 갈래로 풀어서 그 속의 개별적인 요소나 성질로 나누는 것이다. 따라서 다양한 자료를 이

58) APIS(Advance Passenger Information System : 여행자정보사전제공제도)란 여행자 정보를 사전 입수하여 입국검사에 활용하는 것이다. 즉, 전산입력된 우범자가 법무부출입국 입국심사시 세관의 PDA(Personal digital assistants)에 자동으로 전송되어 우범자를 추적하는 시스템으로, 1993년 6월부터 김포세관에서 위험관리기법인 여행자선별관리제도에 APIS를 도입·운영하기 시작하여, 2001년 3월 29일부터 인천국제공항 개항과 함께 본격적으로 운영하게 되었다.

용하여 분석결과의 신뢰성을 확보해야 한다. 최적의 위험관리기법을 선택하는데는 효율성과 경제성을 기준으로 주로 선택된다. 효율성이란 그 관리주체의 생존, 사회적 책임 등과 같이 설정된 목적을 달성할 수 있는 능력을 의미하고 경제성이란 가능한 효과적인 방법으로 최소의 비용을 의미한다.

분석은 자료분석을 통하여 조사자의 판단력과 논리적인 추리력, 그리고 이론과 연결되어 이루어지는 해석력을 필요로 하고, 양적 분석과 질적 분석의 상호보완적 관계를 유지하면서 발전한다.

또한 기존 통계자료의 활용, 새로운 자료의 수집, 자료의 신뢰도와 타당성 분석을 위해서 통계적인 기법을 활용하는데, 통계적 분석으로 사회현상의 잡다한 사실들을 수량적으로 간주려 파악한다. 이는 논리적인 분석에 도움을 주며 논리적인 분석의 정교화 및 고도화를 통하여 주관적인 판단을 하게 되고 객관적인 자료를 입증함으로써 문제해결을 시도한다.

위험의 평가는 위험을 어떤 기준에 의해 분류하는 것이다. 이것은 구체적으로 위험관리기법을 적용할 때 유용한 자료이다.

이와 같이 정확한 위험관리기법을 적용하려면 위험의 분석과 평가가 선행되어야만 하는데, 이의 체계를 확립하려면 전담팀이 구성되고, 분석 및 평가전문가를 양성 또는 확보하고, 연계시스템의 구축과 함께 모든 조직구성원의 위험평가마인드를 위한 지속적 교육만이 가능하다.

1. 위험분석 및 평가 전담팀 구성

위험관리전담조직 속에 위험분석 및 평가를 전담하는 팀(team)이 있어야 한다. 이 팀은 위험분석 및 평가의 기획과 아울러 위험관리협의회와 상위 위험관리 전담부서와의 긴밀한 협조체계를 구축해야 한다. 기획의 필요성은 중심적 개념들 간의 관계에서 투입과 산출, 그리고 인과관계를 능률적으로 도출하기 위해서다.

기획은 계획하는 과정(planning)으로서, Dror는 기획을 하나의 과정(process), 준비과정, 행동지향적 활동, 미래지향적 활동, 목표를 성취하기 위한 활동이라 한다.⁵⁹⁾ 또한 기획은 곧 관리라고 폭 넓게 정의하기도 한다.

59) 김신복·노화준, 「개발기획론」, 한국방송통신대학출판부, 1992, pp.9~10.

기획의 과정은 ①목표의 설정, ②상황의 분석, ③기획전제의 설정, ④대안의 탐색과 평가, ⑤최종안의 선택의 다섯 단계로 규정하는데, 특히 목표의 설정에 있어서 목표는 해결하여야 할 문제 혹은 지향하는 미래상태와 직접적으로 관련이 있어야 하고, 구체적이고 실제적이어야 하고, 인적·물적 자원 등 여러 가지 제약조건에 비추어 실현 가능한 것이라야 하고, 수단의 검토결과에 비추어 수정될 수 있는 융통성을 가져야 한다.⁶⁰⁾

위험의 분석 및 평가는 전체 위험관리의 방향타로서 핵심적 역할이므로 기획뿐만 아니라, 분석정보시스템 및 분석기법의 개발로 통관관련 각종 정보를 축적하여 종합적 데이터 베이스를 구축하고 합리적이고 종합적으로 이용할 수 있어야 한다.

곧 정보생산창고역할을 하는 것으로서 분석 및 평가계획에 의한 하부수단의 수행은 오로지 이 조직에서 전담하여 외부의 간섭을 배제하고, 업무의 전문성을 확보하여야 한다.

따라서 이 조직은 정보의 산출의 역할을 하고 운영은 다른 부서에서 할 수 있도록 이원화해야 한다.

뉴질랜드 위험관리를 보면, 정보분석을 중심으로 이루어지고 있다는 것이며, 이를 위해 분야별 정보분석전문가들로 이루어진 정보분석조직이 운영되고 있고, 정보분석을 통한 위험관리란 과거의 자료에 대한 단순한 검토가 아닌 과거의 정보로부터 확인된 위험에 대해 다양한 분석을 통해 그 위험의 발생 가능성과 그 위험이 발생이 국가에 미치는 영향에 대한 종합적 분석을 통해 그 대응책을 강구하고 있다.

2. 전문가 양성

위험분석 및 평가의 방향을 선도하는 기획뿐만 아니라, 계획에 의한 자료의 수집, 분석, 그리고 평가에 이르기까지 이 분야는 전문가 집단이어야 한다.

현재 관세청 위험관리조직은 정보관리과의 한 분야에 지나지 않으며, 소수만이 담당함으로써 전문적 분야로 보기는 어렵고 수시로 바뀌는 담당자는 이미

60) 상계서, pp. 49~51.

전문가가 아니다. 또 이러한 상황에서 위험관리는 합리적인 절차를 무시하고 기존의 기법에만 치중하게 된다. 위험의 분석과 평가를 올바르게 하려면 그 분야의 전문가가 있어야 한다.

자료에는 내부자료와 외부자료가 있기 마련인데, 여기에 따라 내부전문가를 양성하고, 외부전문가를 초빙하여 자료의 분석에 소홀함이 없어야 한다.

예를 들어 위험의 분석에 있어서 “리스크 발견 방법으로서 재무제표의 검토 및 업무나 사업활동의 플로우 차트(flow chart)가 있다. 재무제표방식은 재무제표가 여러 가지 위험에 대해 주의를 환기시키는 지표로서 이용된다는 전제 하에 기초하고 있다”는 Criddle의 말처럼 위험의 확인과 측정과정에서 수입회사의 건전성도 하나의 중요한 분석요소로 작용된다고 볼 수 있다. 따라서 재무와 관련된 외부전문가의 활용이 실질적인 위험관리에 유용한 토대를 마련할 수 있다 할 것이다.

내부전문가 양성의 예로는 뉴질랜드 관세청의 위험 관리의 핵심인 정보국의 분석가들은 입사 후 약 5년 간에 거치 체계적인 정보 분석 교육을 통해 양성되고 있고, 이들의 교육을 위한 다양한 자료와 프로그램이 준비되어 있으며, 그 내용은 각 분석가들을 단순한 소프트웨어의 사용자(user)가 아닌 진정한 정보 분석가로서의 능력을 함양할 수 있도록 준비되어 있다.

호주 관세청이 위험관리를 성공적으로 수행하는 것도 호주 관세청에 30년 이상의 행정경험을 가진 전문 관리자인 Colin Vassarotti가 있었기 때문에 가능한 것이었다. 그는 호주의 공공서비스위원회가 추진하는 우수중견관리자 프로그램(SEF : The Senior Executive Fellowship Scheme)의 지원 하에서 국내외 동료들의 도움과 협력을 받아 세관의 위험관리를 연구하였다.

뉴질랜드에 비하면 관세청의 내부전문가를 위한 교육 등 프로그램은 진무하다고 해도 과언이 아니다. 관세청 위험관리교육 주요 내용은 기본적인 것으로서, 위험관리기법 도입 및 필요성, 위험관리 기초이론(개념 및 프로세스)과 적용사례, 미국·호주·뉴질랜드 등 선진국의 위험관리제도 소개, 관세청의 위험관리 현황 및 체계화 방안 등이다.

사실 교육이란 것은 일반적으로 관련지식과 기초이론을 가르침으로써 장기적인 학습능력을 향상시키는데 도움을 주는 것이다. 따라서 교육은 개인단위의 능력배양은 물론이고 직원의 잠재력을 유인하는 정신적인 의미까지도 강조되고, 교육은 주체적·자기개발적 인간의 형성을 내적으로 촉진하는 것이다.

한편 세관공무원의 교육을 전담하고 있는 관세공무원교육원에는 지금까지 독립된 내부전문가용 위험관리교육과정이 개설된 바 없으며, 다른 교육과정의 소양교육시간을 활용하여 교육함으로써 체계적인 교육이 이루어지지 않고, 실제 업무에 적용할 수 있는 사례중심의 교육도 미흡하다.

2002년도에도 역시 관세공무원 교육과정에서 위험관리 교육과정은 전혀 없고 심사전문교육 등에 부속시간으로 1년 단위에서 고작 위험관리 2시간, 위험관리기법 2시간, C/S운영 2시간⁶¹⁾이 전부로 뉴질랜드와는 너무나 대조를 보이고 있다.

우선은 위험관리자의 실무능력배양을 위해서는 위험관리과정을 부속과목으로 할 것이 아니라 정규교육과정의 한 과정으로 전환해야 하고, 장기적으로는 위험관리 전문가를 양성한다는 취지에서 교육계획을 세워야 한다.

내부의 여러 분야에 걸친 전문가를 양성한다는 것은 이론과 실무경험을 바탕으로 이루어져야 하는 것이므로, 한 분야에 오랫동안 근무하도록 인사정책도 고려해야 하며, 또한 양성되는 내부전문가뿐만 아니라 세관직원 모두가 전문가 소질을 갖게 하기 위한 위험관리 마인드가 기저에 깔려 있도록 하여야 한다.

그러나 세관직원들이 위험관리에 대한 관심은 매우 적은 것으로 나타났다. 관세청 통합사무자동화시스템의 위험관리 전자게시판에 2000년 11월부터 위험관리관련 자료를 게시하였는데, 2001년 7월 31일 현재 9개월 동안 게시자료 중 조회회수가 300회 이상인 자료가 2개이고 나머지는 2~300회 미만이라는 것이다.⁶²⁾

앞으로 관세청은 내부전문가의 양성과 함께 일선세관을 방문하여 단발적이 아닌 지속적인 교육과 지도점검을 병행해야만 위험 분석과 평가를 위한 내부기초자료 생성의 정확성과 함께 위험관리기법 적용에 만전을 기할 수가 있을 것이다.

미국 관세청의 경우도 분야별 전문화가 심도 있게 진전되어 통계전문가, 정보분석·관리 전문가, 회계감사전문가(CPA), 국제무역 전문가 등을 다수 확보하고 있으므로 첨단 정보관리기법이나 통계분석 등을 통한 전략적, 체계적인 RM시행이 가능하였다고 한다.

61) 국세공무원교육원, 「2002년도 관세교육훈련계획」, pp.50~56.

62) 김석근, “관세행정에 있어서의 위험관리에 관한 일고찰”, 석사학위논문, 인천대학교 국제경영대학원, 2001, p.86.

3. 연계시스템 구축

정보산출을 위한 분석적 요소와 평가, 그리고 수정연계시스템이 확립되어야 한다. 이것은 위험관리기법의 대안을 탐색하기 위한 정보의 획득과정으로서 기존 위험관리기법의 효과성 측정도 포함되는 것이다. 특히, 전략RM을 위한 외부자료의 분석과 운영RM간의 올바른 피드백을 위한 부서간, 계층간의 연계시스템이 구축되어 위험의 평가와 수정이 체계화되도록 해야 한다.

우선 부서간 수평적 의사교환이 활성화되어야 한다. 위험의 변경에 따른 계획과 대안적인 위험관리기법의 실행 가능성 및 비용을 조정하기 위해서 위험관리결과를 실증적이고 과학적으로 면밀히 검토해야 할 때 운영부서의 협조가 필수적이다. 그러나 관세청 위험관리에 대한 각종 보고자료에 의하면 현실적으로는 정보관리과(위험관리 총괄)와 통관기획과(C/S관리)의 수평적 의사소통과 정보교환에는 업무의 흐름상 한계가 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 상·하계층간에도 연계시스템이 작동되어야 한다. 위험요소의 분석과 평가를 C/S기법에 적용하고, 전체 위험관리의 틀 속에서 위험관리기법에 의한 예상된 결과를 달성하고 있는지를 확인하기 위해서, 실제 성과와 기준을 비교하여 수정과 보완, 또는 비현실적인 기준의 변경 등을 통하여 수정된 최신의 적합한 위험관리기법에 적용해야 할 때, 하부기관의 정확한 자료 산출에 의하여 또 다른 위험요소를 발견하고, 그것을 분석하고자 할 때, 상·하계층간 시스템이 연계되어 있음으로써 지역적 또는 특성적 위험요소를 위험관리기법에 신속하고 정확하게 적용할 수 있을 것이다.

이로써 전체적으로는 위험관리 목표에 따른 위험의 분석과 평가체제가 확립되어, 위험분석과 평가 결과물이 수입통관 정확성 제고를 위한 위험관리기법의 대안탐색과 적용에 적절히 대처할 수 있을 것이다.

제3절 우범화물선별제도(C/S)의 개선

물품이 우리나라로 수입될 때에는 통관절차를 이행하여야 하는데, 세관은 수입 통관상 위험관리를 위하여 우범화물선별제도(C/S)로서 관리대상화물선별(화물C/S)과 수입물품검사대상선별(수입C/S)을 시행하고 있다. 이것은 수입통관시

의 위험요소, 즉, ①낮은 세번 조작에 의한 관세포탈, ②세번 조작에 의한 세관장확인사항(제한물품) 물품의 부정통관, ③신고수량과 실제수량과의 차이에 의한 관세포탈, ④품명위장에 의한 부정통관, ⑤원산지표시위반물품의 부정통관, ⑥상표법 등 지적재산권⁶³⁾ 침해물품의 부정통관, ⑦멸종위기에 처한 야생동식물보호를 위한 국제협약(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES)물품의 부정통관, ⑧수입금지품, 마약, 총기 등 사회안전저해물품의 부정반입, ⑨기타 수입물품 또는 용기의 공간을 이용한 부정통관 등을 최소화하려는 데 목적이 있다.

그러나 앞장의 문제점에도 지적했듯이 각종 위법행위가 난무하고 선별에 따른 적발율이 낮은 것은 근본적으로 선별시스템에 문제가 있음을 파악하게 되었다. 따라서 현행 우범화물선별제도를 다음과 같이 개선하여 수입통관상 위험관리에 만전을 기하여야 한다.

1. 제법규준수도(諸法規遵守度)의 C/S 연계

각종 법규준수도가 종합적으로 C/S제도에 연계되어야 한다. 법규준수도는 타율(Enforced Compliance)과 자율적법규준수도(Informed Compliance)로 구분할 수 있는데 종전에는 금지와 제재로 대변되는 타율관리체제였으나, 선진관세행정이라는 목표달성을 위해 자율적 법규준수 향상을 위한 자율관리체제로 전환을 시도하고 있다.

자율적법규준수와 위험관리기법은 불가분의 관계가 있다. 자율적법규준수란 과거 제재수단에 의한 강제적 법집행에 반대되는 개념으로서, 행정수요자에게 각종 인센티브를 제공하고 법규준수도에 따른 차별관리를 실시하여 법령 집행의 실효성을 강화하고자 하는 개념이다. 이는 적법한 행정행위의 형성에 적극적으로 행정수요자를 참여시킴으로써 참여지향적 관세행정을 만들어 가게 함을 목적으로서 높은 법규준수도 업체 또는 물품은 고위험에서 제외함으로써 검사선별에 지대한 영향을 끼치는 행위이다.

자율적법규준수가 이루어지기 위해서는 성실신고자와 불법·부정신고자를 효

63) 상표권을 포함한 특허권·실용신안권·의장권·저작권 및 부정경쟁으로부터 보호되는 제 권리의 총칭.

과적으로 구분하고, 법규준수도에 따른 차등관리가 이루어져 자율적법규준수의 동기를 제공하여야 한다. 법규준수도가 매우 높은 업체와 관세사 등에게는 통관과정에서 최대한 편의가 제공되고, 법규준수도가 낮은 수요자에게는 별도관리와 벌칙부과 등의 제재가, 그리고 법규준수도가 중간이거나 개선이 가능한 업체 등에게는 세관과 협력하여 법규준수도 향상을 위한 방안을 마련하고 시행함으로써 유도행정을 통하여 궁극적으로 자발적법규준수도를 달성할 수가 있다.

법규준수도는 미국·호주 등 선진 관세청이 이미 시행하고 있다. 호주는 통관부문의 법규준수수준의 향상을 위한 전략적 접근을 하는 연간 기본계획으로서 National Compliance Improvement Plan (NCIP)과 운영계획으로서 지역계획 (Regional Work Area Plans)을 수립·시행하고 있는데, 예를 들어 품목별 법규준수율 측정(CM : Compliance Measurement)은 HS4단위 1,249개 품목과 중점감시대상품목 8개 품목군을 주요수입업체에 대해 실시하였다. 그리고 업체별 법규준수율 측정(CA : Compliance Assessment)은 전체 35만개 업체 중 영향이 큰 수입상위 1,000개 업체대상으로 실시하고, 기타 수입자, 관세사, 운송업자, 특송업자 등 통관관련업무 종사자 (AM : Account Management) 법규준수율 측정하는데, 단순 통계 외에 3년 간의 설문, 면담 등 질적 자료와 주요산업분야 (PFI : Primary Focus Industry), 주요무역문제(TPI : Trade Priority Issue)를 연계하여 실시하였다.

미국의 경우 매년 위험관리를 위한 전략적인 계획을 수립하고 품목별(CM)·업체별(CA)로 법규준수율을 측정하는 등으로 위험도나 법규위반가능성이 높은 Non- Compliance 영역을 찾아내어 세관의 핵심역량(인력·예산)을 집중 투입하였다.

법규준수도 측정은 위험관리의 기초 수단으로 통관, 사후심사 등 모든 C/S에 유용하다. 법규준수도는 먼저 객관적·통계적 방법에 의하여 측정이 이루어지고, 이를 전 분야에 활용할 수 있도록 하여야 한다.

한편 현재 법규준수도는 관세청에서 무작위 선별로 시범적으로 수입업체별, 품목별만 측정하였는 바, 업체측정은 과거 수입P/L업체를 지정하기 위하여 업체의 관세법위반, 체납사항, 세액정정, 검사적발율 등을 기준으로 한 수입신고정확도조사⁶⁴⁾와 유사한데 이는 업체의 일부분만을 측정하는 것이므로 업체의

64) 관세청, 「업체별 수입신고정확도 검증결과서」, 1999. - 내용분석

위험요소를 종합적으로 측정한다고는 볼 수 없다.

따라서 종합적인 측정과 관리, 그리고 효율적인 위험관리를 위한 C/S제도와 연계하자면, 우선 일선세관을 지역적으로 담당하고 있는 본부세관에서 해당지역의 수입업체, 품목별뿐만 아니라 관세사, 운송업자 등 통관관련업자가 추가되어야 한다.

관세의 체납실적, 관세법위반, 세액정정 등 세관의 통관자료외에 업체의 임원진, 해외의 공급선 및 특수관계자, 대차대조표, 성장가능성 등을 포함한 신용도 등 종합적 법규준수도 측정이 되어야한다.

또한 국가의 산업발전, 국제무역이슈, 국민보건 등 보호 법익을 고려하여 대상 및 분야별의 주요산업을 중점관리 할 수 있는 산업별 법규준수도를 추가하여야 하며, 품목별 법규준수도 측정과 업체별 법규준수도 평가와 연계가 되어야 한다.

특히 자본이 일정금액 이하인 사업자(통상 개인사업자) 등은 사업자등록번호보다는 개인대표의 주민등록번호를 통관고유번호와 연계시키고, 개인별 법규준수도를 업종과 연계시켜 합리적으로 측정하여야 한다. 왜냐 하면, 사례분석에서도 나타나듯이 위험요소를 유발하는 수입자는 대부분 불안정한 개인사업자들이며, 따라서 이들을 잘 관리하는 것이 수입통관의 정확성을 위한 첩경이 될 것으로 보이기 때문이다.

또한 즉시반출업체, 신용담보업체, 녹색신고업체⁶⁵⁾, P/L신고대상업체 등 세관업무의 용도에 따라 차등 관리하는 각종 지정업체를 법규준수도 등을 포함한 위험수준별로 기준을 통합하여 운영하고, 이러한 업체 등급이 수입통관시 자동으로 우범화물선별기준에 포함되어야 한다.

이것은 P/L신고자동수리제도의 초석이 되어 통관의 신속·정확성과 함께 업체편의를 최대한 제공할 수 있는 이점도 있다.

한편 관세청은 전국단위로 본부세관간 또는 일선세관간의 중복되는 동일업체의 법규준수도의 조정과 전산시스템의 적기개발 등으로 각 분야의 C/S나 법규준수도 측정 등이 상호 연계되어 관세청 전체차원에서 체계적으로 위험관리업무가 수행될 수 있도록 해야 한다.

65) 수출입물품 통관과 관련하여 고의적 법규위반이 없고 법규준수도가 95%이상에 달하는 업체 등 종합심사대상업체중 관세청장이 정하는 일정기준에 해당하는 업체를 세관장의 추천에 의하여 관세청장이 지정한다.

2. C/S정확도 제고

가. 적하목록 내용 보완

수입통관의 위험관리는 C/S의 정확도가 어느 정도냐에 따라 그 성패를 좌우한다. 따라서 C/S의 정확도를 높이는데 힘을 써야 한다.

수입화물의 통관과정에서 시행되는 우범화물선별제도에서 관리대상화물선별(화물C/S)은 선박이 입항하기전 선사의 적하목록에 의하여 선별한다.

적하목록을 접수하면 본청 승인을 받은 자체선별기준에 의하여 선별한 물품과 담당자가 PC 모니터 상에서 적하목록을 심사하면서 관리대상화물로 선별한 물품은 특별 화물감시반에 의하여 검사를 실시하고 검사결과를 등록하며, 원산지표시, 상표법위반, 품명상이 등 관세법 위반혐의 발견시 조사의뢰 한다.

화물C/S는 전송 제출된 적하목록에 의하므로 그 내용의 충실해야 함은 절대적으로 중요하다. 적하목록 란은 관리번호, B/L번호, 선박명, 선적항, 양륙항, 수하인, 품명, 포장개수, 총중량, 총용적 등 22개 란으로 되어 있다. 상관습상 선박운송서류(선하증권) 등은 서류에 의한 품명과 외포장 단위인 포장개수에 의해 개괄적으로 작성하고 있는데, 선사의 적하목록 작성은 그러한 B/L을 근거로 작성된다.

이것은 통관당국인 세관의 입장에서 보면 반입물품의 정보가 상세하지 않아 우범화물선별이 용이치 않다. 적하목록의 접수는 화물감시 측면에서 B/L단위로 화물관리번호를 부여하고 총량적으로 감시추적한다는데 초점이 맞춰져 있다.

적하목록 작성 예를 보면, 품명란은 규격을 생략하고 일반적인 품명을 먼저 기재한 후 필요시 고유품명을 70자 이내로 요약하여 기재하고, 하나의 B/L또는 컨테이너에 둘 이상의 품명이 존재하는 경우 대표 품명을 기재하고 맨 마지막에 'ETC'로 기재하는 등 일반적 화물정보를 위주로 하고 있다.

적하목록 내용 중 송하주(shipper), Master B/L 상 물품의 수취인 및 소유자 또는 정당하게 배서된 선하증권의 소지자인 수하인(Consignee), 운송용기(컨테이너에 적입된 화물은 컨테이너)의 중량을 제외한 총중량(KGS), 운송용 포장을 포함한 총용적(CBM), 적재항 등은 관리대상화물의 선별에 있어 중요한 기초자료이다. 실제로 담당직원에 의한 선별은 물품과 수하인에 대한 정보, 회사명, 실무직원분야별착안사항⁶⁶⁾, 이를테면 주소가 모호하거나 완전하게 표기되었나? 스펠링이 틀리거나, 타이핑이 잘못되었나? 수출국가가 마약원산지이거나

기존 마약 경유국인가? 화물무게가 화물표시 사항에 비하여 부정확하게 보이는가? 화물표시사항이 모호한가? 등의 수출입 화물검사기법을 참고하는데, 이러한 사항은 거의 경험에 의한 직감에 의존하고 있다. 그리고 이러한 선별물품의 위법 적발율은 전산에 의한 자동선별때 보다 약 2.5배로 증가하였다.

그러나 우리나라의 사회경제적 환경과 수입통관시 각종의 수입제한요건 확인 사항, 그리고 위법물품의 반입유형 등을 감안할 때, 아직까지도 선별(검사)건수에 비해 적발율이 낮다고 할 수밖에 없다.

따라서 적하목록 내용의 보완, 즉, 적하목록 각 란의 기재사항을 충실하고 철저히 기재토록하는 데, 특히 적하목록 제출시 House B/L에 의한 구체적이고 확실한 품명과 HS품목번호를 기재하도록 유도한다. 이의 실천을 위해 선사 등에 인센티브를 제공하는 방안도 함께 강구하면 소기의 목적을 달성할 수 있을 것으로 여겨진다.

한편 직원의 감각적 선별 행태를 표준화하는 등 정확성을 높이기 위한 합리적 선별기준도 함께 마련하여 전산자동선별이 가능하도록함으로써 직원의 자의적 선별에 대하여 어느 정도 객관화할 수 있다.

나. 수입신고서와 적하목록의 교차심사

수입물품 수입신고서에 총중량 또는 포장개수가 틀리면 입력불가로 관세사의 신고자체가 불가능하게 화물시스템과 연계되어 있지만, 미국의 수입통관절차처럼 제출되는 적하목록(Manifest)상의 물품내역과 관세사가 제출한 수입신고서 내용이 동일한지 확인(Reconciliation)하여⁶⁷⁾ 검사대상선별에 이용한다면 좀 더 나은 우범화물선별제도가 될 것이다. 따라서 향후 수입신고시 수입신고는 자유롭게 할 수 있도록 하되, 기존 신고된 적하목록과의 신고사항 차이점을 수입신고담당자에게 유의사항으로 정보를 제공하는 동시에 검사여부를 해당세관에서 판단함으로써 경미한 착오는 통관시 참작할 수 있게 하는 것이다.

다. 선별기준 보완 및 신축적 운용

수입물품검사대상선별기준에 있어서도 첫째, 최초수입자를 수입자에서 수입자 또는 실수요자(납세의무자)로 확대하고, 둘째, 품명·규격·무게의 상관관계

66) 관세청, 「공항만 감시직원을 위한 감시업무 규정 및 매뉴얼」, 2001, pp.188~193.

67) 관세청, 「주요교역상대국의 통관제도」, 2000, p.85.

를 표준화한 선별기준을 추가하고, 셋째, 1%의 무작위선별을 관세청에서 수행하지 않고 본부세관의 Local C/S에 포함하여 운용하되, 관세사, 화주, 산업별(품목군)로 균형을 이뤄 소위 투망식 선별이 되도록 해야 한다. 이러한 선행조건이 이뤄진다면, 궁극적으로는 화물C/S와 수입C/S시스템을 통합할 수 있어 신속성과 정확성을 동시에 확보할 수가 있을 것이다.

한편 호주의 경우 전산에 의해 전체적으로 4~5%가 선별되나 일선세관의 screener가 약 1%만 실제 검사대상으로 선정하여 시행하듯이, C/S검사대상 중에서 실제 검사대상을 자체 실정에 맞게 선정, 검사케함으로써 유연한 위험관리를 할 수 있을 것이다.

3. C/S업무협의회의 활성화

C/S업무협의회의 활성화를 꾀해야 한다. 수입물품선별검사에관한시행세칙(관세청훈령제2001-861호 : '01. 8. 20) 제2-4조에 의하면 관세청장은 C/S제도 개선 및 세관별 C/S운영에 관한 조정 등을 위하여 매 분기별로 본부세관 C/S담당자를 소집하여 C/S업무협의회를 개최할 수 있도록 하였고, 본부세관장은 C/S업무와 관련이 있는 심사, 조사, 검사 및 수입통관부서를 대상으로 자체 C/S업무협의회를 구성하여 운영할 수 있도록 하였다.

그러나 현재까지는 동 협의회가 거의 구성되지 않았다. 이는 동 조항이 임의규정으로 되어 있고, 인력의 부족과 함께 각 위험관리주체들의 선도적 관심과 직원들의 위험관리마인드가 폭넓게 형성되어 있지 못하다는데 기인한다고 여겨진다. 본부 또는 일선세관의 실정에 맞는 C/S제도의 효율적 관리를 위해서는 동 협의회가 상설화되어, 주변환경에 적극 대처하도록 C/S운영의 틀을 마련해야 한다고 본다.

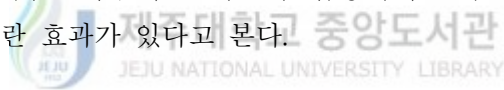
따라서 동 조항을 의무조항으로 변경하여 C/S업무협의회를 활성화하여야 한다. C/S제도 개선 및 세관별 C/S운영에 관한 조정뿐만 아니라 해당관할지역의 각종 통관관련 법규준수도 측정과 우량기준마련, 업체자율법규준수의 유도, 실정에 맞는 Local C/S선별요소의 추가·삭제기준마련, 통관·사후심사·조사C/S 등 C/S간의 유기적 체제 등의 효율적 운영을 위한 업무협의로 실무적 측면에서 위험관리기법 운용의 극대화를 기할 수 있도록 하여야 한다.

4. 견본검사 신설

수입C/S 수행 시 시행하는 검사방법에 견본(Sample)검사를 신설하여 검사의 효율화를 제고해야 한다. 수입통관사무처리에관한고시(관세청고시 제2002-11 : '02. 3. 15) 제2-3-5조 검사방법에 의하면 단수검사와 2인 이상의 복수검사, 그리고 전량검사와 발취검사, 성분분석과 HS품목분류를 위한 분석검사만 할 수 있도록 규정되어 있다.

그러나 전량검사 등 기존의 위와 같은 검사는 필요 없으나, 수입신고 심사시에 여러 가지 정황을 고려하여 간단한 물품확인이 필요하다고 인정되는 경우에는 신속한 검사가 가능한 견본에 의한 검사가 통관 정확성을 위하여 더 효율적일 것으로 여겨진다. 따라서 수입물품의 검사방법에 견본검사를 추가하여야 한다. 미국도 세관 검사시 견본검사만으로 수입물품과 송품장의 일치여부 등을 검토하고 있다.⁶⁸⁾

시간도 그렇게 걸리지 않고, 현품확인 기능이 있는 견본검사는 위법하고자 하는 수입자에게는 여러 형태의 검사대상에 해당될 우려로 인하여 심적 부담을 안겨주고, 따라서 위험관리주체인 세관의 입장에서는 검사효과에 부가하여 위험발생 예방에 커다란 효과가 있다고 본다.



제4절 수입통관위험관리 데이터웨어하우스 구축

위험관리를 위한 전산시스템의 정보화는 전체적으로는 통관분야 뿐만 아니라 관세행정 전반의 업무와 연결되어야 위험관리의 효율성을 증대시킬 수 있다.

관세행정 정보시스템은 효율적인 수출입화물 관리와 신속한 통관을 위하여 업무기능별 단위정보시스템의 단계적 개발과 확산 단계에서 웹기반의 사용자 화면으로 시스템통합 단계에 와 있다.

또한 EDI를 통하여 다양한 외부사용자와의 일부 연계 및 정보교환이 가능하고, 각 시스템간에는 부분적인 연계가 이어져 있고, 정보화 담당조직의 조정역할이 증대되고 있으며, 계획과 통제기능이 강화되고 있는 단계에 와 있다. 그리

68) 상계서, p.11.

고 대량의 자료(data)가 축적되어 있으나 관세행정의 정책적 목표를 지원하는 정보(information)의 분석적, 전략적 활용에는 아직은 미흡한 실정이다.⁶⁹⁾

이와 같은 관세행정 정보시스템의 특징과 정보시스템의 변천과정을 Nolan의 성장단계 모형을 바탕으로 평가해보면, 전체적으로는 현행 관세행정 정보시스템은 <표 4-1> Nolan의 6단계 중 4단계 후반에 이른 것으로 판단된다. 제4단계에서는 기존의 각 시스템간의 연계를 고려하여 시너지 효과를 얻을 수 있도록 통합작업이 이루어진다. 기존의 처리가 업무 중심적인 처리와 통합이었다면 제5단계에서는 기존의 처리된 자료에 대해 정보공유와 분석 및 의사결정을 지원할 수 있도록 하는 데이터의 지향적인 관리를 매우 중시한다. 이러한 조정작업을 거쳐서 정보시스템이 발전하여 궁극적으로 조직의 정보흐름과 전략 활용을 그대로 반영할 수 있는 마지막 성숙단계에 이르게 된다.

현행 관세행정 정보시스템의 단계를 고려할 때, 향후 관세행정 정보화는 단순한 자료처리가 아닌 의사결정에 활용될 수 있는 정보차원에서의 접근이 요구되며, 단계적으로 개발된 단위 정보 시스템별로 필요한 정보가 손쉽게 연계되어 활용될 수 있도록 하는 포괄적인 관점에서의 시스템 통합이 달성되어야 할 것이다.

또한 단순 반복적인 업무기능처리 중심에서 다양한 정보를 활용한 통관 및 세액에 대한 심사가 이루어 질 수 있도록 하여야 하고, 건별 처리개념에서 탈피하여 통계적 분석이나 평가를 통해 습득된 정보를 최대한 활용하여 업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 정보시스템이 적극적으로 지원해야 할 것이다.

한편 데이터웨어하우징기법인 기존의 세관통합정보시스템(CDW : Customs Data Warehouse)은 조사, 심사 등 활용목적에 고유한 데이터를 추출하여 데이터마트(Data Mart)⁷⁰⁾를 구축하고 부서별 목적에 따라 사용되어지고 있으나, 외환조사, 심사목적외의 통관 등 다른 부서의 사용은 거의 없다.

그리고 이것은 각 분야의 독립적 목적에 치중되어 있으므로 종국적인 위험관리의 모델에는 거리가 있다. 즉, 위험관리의 정보화 구축은 위험관리절차인 위험의 분석과 평가, 위험관리기법의 개발, 기법 적용, 관찰과 검토, 그리고 재수정되어 피드백되는 시스템으로 구축되어야 한다.

69) 채경식, 전계논문, p.35.

70) 데이터마트는 작업그룹(Workgroup)서버로 설명될 수 있는데, 특정 적용업무에서 특정한 업무부서지원을 위해 설계된 데이터웨어하우스의 일부분. 즉, 전사적인 데이터의 부분집합격으로 작은 웨어하우스이다. 관계형 데이터베이스나 다차원데이터베이스를 이용하여 구축된다.

이것은 곧 위험관리의 정보화로 표현할 수 있는데, 수입통관 위험관리 통합 정보시스템 역시, <그림 4-1>의 예를 들고있는 모형처럼 데이터웨어하우스(Data Warehouse)기법으로 구축되어야 한다. 수많은 각종 내·외자료의 처리를 효과적으로 수행하고, 위험요소별로 다양하게 분석·평가할 수 있기 때문이다.

<표 4-1> Nolan의 성장단계별 특징

단 계 분 류	초 기	보 급	통 제	통 합	데이터 관 리	성 속
컴 퓨 터 응 용 분 야	기 능 분 야 별 비 용 절 감 을 위 한 응 용 업 무	모 든 업 무 분 야 로 확 대	기 존 응 용 분 야 의 재 구 성 및 문 서 화 의 개 선	기 존 응 용 분 야 의 조 직 적 종 합 화	DB기 술 의 최 대 한 활 용	조 직 의 정 책 적 목 표 를 지 원 하 는 쪽 으 로 통 합
전 산 담 당 조 직 의 역 할 과 기 능	기 술 습 득 을 위 한 요 원 전 문 화	사 용 자 지 향 프 로 그 래 머 중 심	중 간 관 리 자 의 통 제 역 할 증 대	조 직 내 서 비 스 제 공 부 서 정 착	데 이 터 관 리 자 의 역 할 증 대	정 보 자 원 관 리 에 중 점
계 획 및 통 제	느 느 한 계 획 과 통 제	더 욱 더 느 느 한 통 제 와 계 획	적 합 하 게 조 정 된 통 제 와 계 획	데 이 터 의 공 유	축 적 된 자 료 분 석 활 용 에 중 점	정 보 자 원 의 전 략 계 획 수 립
사 용 자 의 인 식	방 관 적 자 세	피 상 적 인 열 정 의 소 유	독 단 적 인 책 임 의 식	책 임 의 식 의 확 산	효 과 적 인 책 임 의 분 산	공 동 책 임 의 식 의 정 착

※자료 : 하미승, 「행정정보체계론」, 법문사, 1996. p.309에서 재구성.

그러나 데이터웨어하우스 구축에서 가장 중요한 것은 보유데이터에 대한 정비작업이다. 데이터 웨어하우스는 통합적 속성 때문에 특정 부서나 업무 팀에만 소속되지 않는데, 데이터가 목적에 맞지 않게 불량하면 통합도 어렵고, 되더라도 질이 떨어진다.

데이터웨어하우스는 주제지향성(Subject Oriented), 통합성(Integrated), 비회

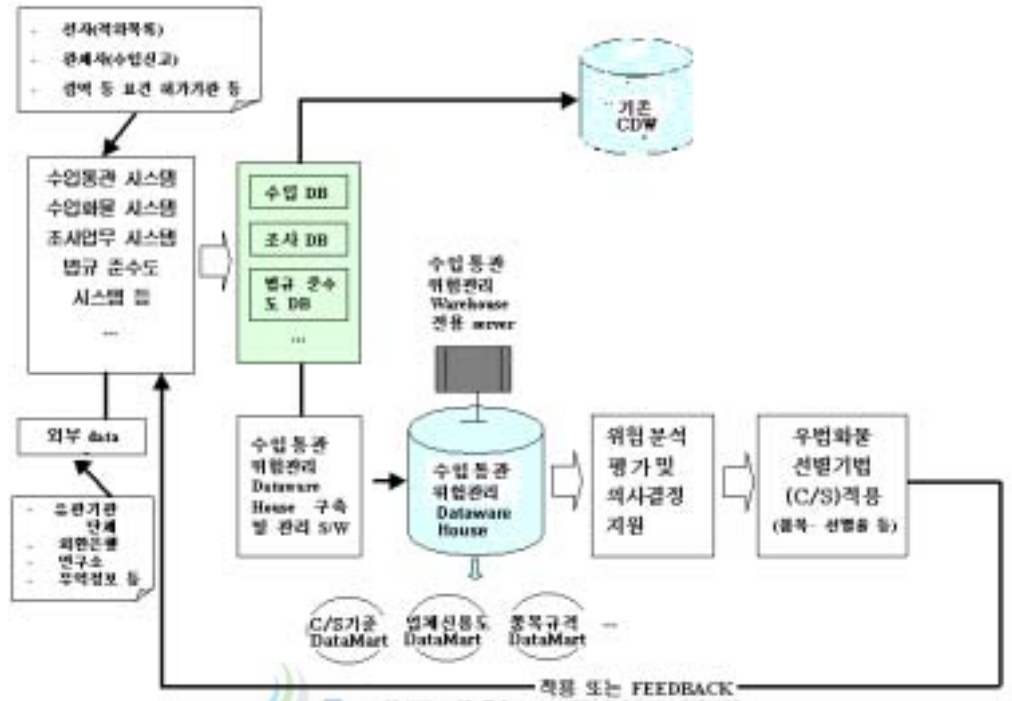
발성(Non-volatile), 시계열성(Time Variant)의 성격을 지닌 집합체로 정의⁷¹⁾하기도 하는데, 이것은 주제지향성과도 관계가 있다. 주제지향성에서 데이터웨어하우스내의 데이터는 일상적인 트랜잭션을 처리하는 프로세스 중심 시스템의 데이터와 달리 일정한 주제별 구성을 필요로 한다. 예를 들어 수입통관의 경우 프로세스 중심의 시스템으로는 ‘유환통관’, ‘무환통관’, ‘여행자휴대품통관’ ‘이사화물통관’ 등이 해당되지만, 이들의 주제영역을 보면 ‘수입자’, ‘물품 및 규격’, ‘수입국’, ‘수입가격’ 등이 될 수 있다. 이것들은 가령, 수입통관의 위험관리기법인 C/S선별기준에 적용할 수 있는 위험요소의 분석과 평가를 위한 중요한 주제별 정보라고 할 수 있다.

데이터웨어하우스 구축방법에는 여러 가지가 있을 수 있는데, 기존 CDW의 확장보다는 우선은 별도의 수입통관위험관리를 위한 DW를 구축하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 그 이유는 수입통관위험관리 역시 전사적 위험관리의 한 부분으로서, 그리고 CDW의 한부분으로서 향후에는 거대용량의 데이터웨어하우스에 하나의 마트역할로서 자리잡겠지만, 현재로서는 위험관리의 가장 중요한 기초 작업인 수입통관 위험관리주제별 소스데이터 생성 또는 기존 DB의 데이터 정비가 시급하기 때문이다. 따라서 위험관리를 위한 독립적 정보 운영 팀과 별도의 하드웨어와 소프트웨어가 마련되어야 한다.

그래서 <그림 4-1>처럼 기존의 CDW와는 별도로, 각종 DB의 소스자료를 원천으로 하여 독립적인 수입통관 위험관리 데이터웨어하우스와 각종 주제별 데이터 마트를 구축하고, 위험요소의 분석 평가와 함께 위험관리 의사결정에 의한 C/S 등 위험관리기법의 구체적 적용이 가능하도록 정보를 제공한다. 또한 이것은 기법 적용결과를 검토하여 위험관리를 재수정하는 피드백효과와 전체적인 위험관리의 틀을 제도적으로 구축하는 효과를 가져올 수 있다.

71) "데이터 웨어하우스의 아버지" 라고 불리우는 Bill Inmon의 정의.

<그림 4-1> 수입통관 위험관리 데이터웨어하우스 구축모형(예시)



※자료 : 채경식, “관세행정 정보시스템의 발전방안”, 석사학위논문, 서울시립대 도시행정대학원, 1999, p.35. 응용편집.

이처럼 신속하고 과학적인 위험관리를 위한 위험관리 데이터웨어하우스, 즉, 위험관리 통합정보시스템이 구축되어 있다면 수입통관의 정확성 제고에 효율적으로 대처할 수 있을 것이다.

이로써 위험관리를 위한 업무별 자료연계 및 연계프로그램개발이 용이하며, 위험관리 정보분석가에게는 다차원으로 분석할 수 있는 비정형 검색 정보를 제공할 수 있고, 다양한 C/S목적 및 검토 정보에 따라 차별화된 선별기준 개발이 가능함으로서 수입통관관리의 실효성을 확보할 수 있다.

위험관리의 정보화는 행정개혁의 필수과제라는 결연한 의지로서 추진하여야 하며, 무엇보다도 위험관리주체의 의사결정권한자의 위험관리마인드가 필요하다 하겠다.

제5장 결 론

제1절 요약 및 결론

오늘날 무역 교역량의 증가와 함께 수입통관의 위험관리제도를 악용한 각종 위법행위는 대형화되고, 끊임없이 발생하고 있어 수입통관에 보다 더 정확성을 확보하여 이를 차단해야 하는 문제가 제기되고 있다. 수입통관의 정확성이란 세수의 적기 확보와 밀수입의 차단, 세관장 요건확인 등 수출입통관을 적정하게 하는 것으로서 세관장에게 부여된 통관업무를 정확하게 수행하는 것을 뜻한다.

이와 관련하여 본 논문은 수입통관상의 위험관리 문제점을 도출하고 그에 따른 합리적 개선방안을 제시하고자 하였다.

위험이란 일반적으로 '손해의 가능성'으로 정의하는데, 관세행정과 관련해서는 특별한 조치를 수행하지 않거나 또는 수행결과에 따라 무역, 산업 혹은 국민에게 경제적·재정적 손실이나 이익, 물리적 손상, 손해 및 지연 등과 같은 가능성에 노출되어 있는 것을 말한다.

따라서 수입통관과 관련된 위험요소는 세관장확인대상의 요건미비 물품, 원산지 미표시, 상표권 침해물품 등 적정통관을 저해하는 요소들이라 할 수 있다.

위험관리(Risk Management)는 특정 위험에 대한 관리로서 실재하는 위험을 가장 정확하게 확인하고 예측한 후에 그 발생으로 인한 손해비용의 최소화에 의한 안정적 성장을 도모하기 위해서 모든 가능한 수단을 선택, 적용하는 과학적인 기법으로서, 의사결정과정은 리스크의 확인·측정, 최적의 위험관리기법실행, 검토 및 수정의 순이다. 관세청의 위험관리는 전략적, 운영적, 기술적 위험관리의 세범주로 나누고 있다.

외국의 예로 미국과 호주 관세청의 위험관리 사례를 살펴보았는데, 위험관리 절차 등 이론이 확립되어 있었으며, 특히 위험관리를 추진하는 전담 부서가 있고, 각종 법규준수 프로그램 등 위험관리기법이 다양하다는 것을 알 수 있었다.

현재 관세청의 위험관리체제는 미국, 호주 등 선진국 세관에서 초기에 개발한 위험관리의 기본 개념과 기법을 도입하여 적용하고 있는 수준이며, 이론의 확립 등 전략적인 위험관리가 미흡한 실정이다.

수입통관을 위한 위험관리기법은 우범화물선별제도(C/S : Cargo Selectivity)를 적용하고 있으며, 수행방법은 관리대상화물선별(화물C/S), 수입물품검사대상선별(수입C/S)에 의하고 있다.

수입통관절차는 수입적하목록 제출, 입항 및 하선, 보세구역반입, 수입신고, 선별검사 및 수리 순인데, 적하목록에 의하여 세관장의 정밀검사 또는 확인이 필요한 물품을 선별하여 특별감시반에 의하여 검사하는 것을 관리대상화물선별(화물 C/S)이라 한다.

수입신고와 함께 최초수입, 필수검사대상, 우범기준(C/S code : Y) 무작위선별(C/S code : R)에 의한 수입물품검사대상선별(수입C/S)로 우범성 화물만을 검사하고 있다.

관리대상화물, 그리고 수입신고전·후에 일어난 위장반입 등의 부정무역의 적발사례를 분석하여 그 시사점을 살펴보았다.

사례분석결과, 위법행위자는 무역업, 밀수업종관련 중소기업자, 창고업 등으로 법인체보다는 거의 영세한 개인사업자로 나타나고 있다. 위법행위유형은 정상수입품속에 위장은닉, 품명위장, 상표법 위반, 원산지표시 위반이 대부분인데, 중국의 저렴한 농산물 밀수입이 주류를 이루고 있다. 전체적으로는 수입통관에 대한 체계적인 위험관리가 잘 안되고 있음을 보여주고 있다.

수입통관상 위험관리의 문제점을 다음과 같이 도출하였다.

1) 위험관리조직에 있어서, 선진국 관세청은 위험관리를 담당하는 별도의 부서가 있으나, 우리나라 관세청은 정보협력국의 정보관리과에서 고유의 업무와 함께 위험관리를 담당하고 있는 실정으로, 아직까지 위험관리 전담 부서가 없고 일선세관에는 위험관리와 관련된 조직이 없다. 법규준수도 등 수입통관을 위한 위험관리 업무도 여러 부서로 나뉘어져 있다. 따라서, 체계적 위험관리를 위해서는 국 단위의 전담 부서가 필요하다.

2) 위험분석 및 평가체제확립이 필요하다. 위험관리를 체계적으로 실행하기 위한 분석 및 평가체제를 위한 세부조직이 없고, 회계·분석전문가 등 분석 및 평가요원이 없고, 부서간, 계층간의 시스템, 즉, 분석적 요소와 평가, 그리고 수정의 연계가 아직 확립되지 못하여 통관 등 전체 위험관리와 관련된 정보의 단절 또는 왜곡현상이 일어나고 있다. 특히, 통관기획과처럼 체계적 분석과 평가 없이 운영부서 테두리 안에서만 C/S기준을 수정변경 하는 등, 정보의 산출과

운영이 같은 부서에서 이뤄짐으로써, 위험관리를 전략적이라기보다는 단편적으로 운영하고 있다고 보아야 한다.

3) 우범화물선별제도(C/S : Cargo Selectivity)에 대한 개선이 요구된다. 화물 C/S는 담당직원이 직접 적하목록의 심사방법에 의한 선별과 전산에 의한 자동 선별로 이원화되어 있으나, 직접 적하목록의 심사방법에 의한 선별이 주를 이루고 있다. 그러나, 현행 선별방법은 거의 현장직원의 감각에 의존함으로써 직원 각각의 선별관점이 달라 선별자체의 객관성에 문제가 있다.

수입C/S에서 검사율의 하향추세에도 불구하고 적발율이 저조하다는 것은 선별의 정확성에 문제가 있음을 암시하고 있다. 이는 정보가 현실을 잘 반영하지 못하는 것으로서 일부 위반사례들은 정식수입물품과는 전혀 다른 물품을 밀반입하고 있고, 많게는 수십차례 위법행위를 하여도 물품검사로 지정이 안되어 검사생략으로 통관되는 실정에 이른 것이다.

4) 수입통관 위험관리를 위한 정보화 대책이 마련되어야 한다.

이상의 문제점에 대한 개선방안은 다음과 같다.



1) 위험관리조직 정비

첫째, 위험관리업무의 중요성을 감안하여 관세청 조직에서 선진국처럼 별도로 국 단위의 전담조직을 신설하여 조직적이고 체계적인 위험관리를 하여야 한다.

둘째, 차장이 위원장으로 되어 있는 위험관리협의회는 관세청장을 위원장으로 격상하고 최상위 의사결정자의 지대한 관심을 표명하도록 유도해야 한다.

셋째, 하부기관인 본부세관 및 일선세관의 조직도 가칭 '위험관리과'를 신설하여 상부인 관세청조직의 직속 하부기관으로 정비해야 한다. 최종 일선세관까지 조직을 확대하여 위험관리의 최종적 실무자에게까지 마인드가 확산되어야 한다.

넷째, 검사의 전문성을 확보하기 위하여 화물C/S와 수입C/S에 의한 물품검사만을 통합하거나 별도로 구성되어 물품검사에만 전념하도록 하여야 한다.

2) 위험분석 및 평가 체제 확립

정확한 위험관리기법을 적용하려면 위험의 분석과 평가가 선행되어야만 하

는데, 이의 체제를 확립하려면 전담팀이 구성되고, 분석 및 평가전문가를 양성 또는 확보하고, 연계시스템의 확립과 함께 모든 조직구성원의 위험평가마인드를 위한 지속적 교육만이 가능하다.

3) 우범화물선별제도(Cargo Selectivity)의 개선 운영

첫째, 각종 법규준수도가 종합적으로 C/S와 연계되어야 한다. 주요산업을 중점관리 할 수 있는 산업별 법규준수도를 추가하여야 하며, 특히, 자본이 일정 금액 이하인 사업자(통상 개인사업자) 등은 개인별 법규준수도를 업종과 연계시켜 합리적으로 측정하여야 한다.

둘째, C/S의 정확도를 높이기 위하여 적하목록의 내용을 보완하고, 직원의 감각적 선별행태를 표준화하여 선별기준에 적용한다. 또한 수입신고서와 적하목록을 교차심사토록 하고, 선별기준을 보완하여 위험관리의 신속적 운용을 하여야 한다.

셋째, C/S업무협의회의 활성화를 꾀해야 한다. 본부 또는 일선세관의 실정에 맞는 C/S제도의 효율적 관리를 위해서는 동 협의회가 상설화되어, 지역환경에 적극 대처하는 C/S운영의 틀을 마련해야 한다.

넷째, 검사방법에 견본검사를 신설하여 검사의 효율화를 제고해야 한다. 부가적으로 위험발생 예방에 효과가 있을 것으로 사료된다.

4) 위험관리의 의사결정과정에 의한 수입통관 위험관리 정보시스템이 데이터 웨어하우스기법으로 구축되어야 한다.

결론적으로, 수입통관 정확성 제고를 위한 위험관리는 실적위주의 제도 도입에서 벗어나, 이론의 확립과 함께 절차적으로 충실히 이행될 수 있는 체계 구축이 무엇보다도 필요하다. 그래야만 가장 적합하고 타당한 위험관리기법을 개발할 수 있고 적용할 수가 있기 때문이다.

이는 의사결정권자의 위험관리추진의지가 중요하며, 아울러 모든 직원의 저변에 위험관리마인드가 확산되어야 할 것이다.

제2절 연구의 한계 및 향후과제

시대의 여건변화에 따라 모든 행정은 끊임없이 변화하고 있다. 관세행정도 내·외환경의 급격한 변화에 효율적으로 대처하고자 여러 수단을 강구하여 왔다. 수입통관에 대한 위험관리 분야도 그 중에 하나다.

위험관리는 금융, 보험에서 이미 오래 전에 시행되어 왔다. 그러나 행정의 위험관리에 대한 국내 연구도 충분하지 못할 뿐만 아니라, 이론적으로도 아직 체계 확립이 되어있지 않은게 현실이다.

본 연구에 있어서 해상운송물품의 통관과정을 상정하고, 밀수입 등 검사에 의한 적발사례를 위주로 수입통관 위험관리의 중요성을 강조하다 보니, 반입루트의 다양성에 의한 위법·부당 사례가 충분하지 못했고, 또한 문제점과 개선 방안은 주로 거시적 측면에서 연구하였으므로 미시적으로 세세한 부분에는 접근하지 못하였다.

인원 확충, 조직 개편 그리고 위험관리의 정보화를 위한 전산설비는 예산확보가 선결되어야 한다. 그리고 우리의 무역환경과 상거래 질서를 감안할 때, 내부적으로는 전자신고(Paper-Less)의 확대에 따라, 이에 유연히 대처하기 위한 위험관리기법의 새로운 개발이 향후과제로 남는다.

한편으로는 세관장요건확인 최소화 등 위험관리의 요소를 줄이는 방법도 위험관리만큼이나 중요한 일이라고 여겨진다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 1) 고우복, 「관세이론과 통관실무」, 도서출판두남, 2001.
- 2) 강원진, 「국제상무론」, 법문사, 2000.
- 3) 오세경·김진호·이건호, 「위험관리론」, 경문사, 1999.
- 4) 윤광운·장두채·황순철, 「국제무역실무」, 삼영사, 1999.
- 5) 김범국·김희철, 「조직행위론」, 제주대학교출판부, 1998.
- 6) 박은희·정영동, 「리스크관리론」, 보험연구원, 1996.
- 7) 김인수, 「거시조직이론」, 무역경영사, 1996.
- 8) 하미승, 「행정정보체계론」, 법문사, 1996.
- 9) 김영규, 「경영학원론」, 박영사, 1995.
- 10) 백기복, 「조직행동연구」, 법문사, 1995.
- 11) 노화준·방석현·김지원, 「관리과학」, 한국방송통신대학교출판부, 1994.
- 12) 박동서·안해균, 「행정통제론」, 한국방송통신대학교출판부, 1992.
- 13) 서근태, 「무역학원론」, 박영사, 1992.
- 14) 김신복·노화준, 「개발기획론」, 한국방송통신대학교출판부, 1992.
- 15) 강신택·안해균·오석홍, 「행정학개론」, 한국방송통신대학교출판부, 1991.
- 16) 노만 A. 바글리니(송일 번역), 「국제경영과 리스크매니지먼트」, 법문사, 1989.
- 17) 관세청, 「2002년도 관세교육훈련계획」, 국세공무원교육원, 2002.
- 18) _____, 「관세행정개발과정」(교육 교재), 국세공무원교육원, 2002.
- 19) _____, 「2001년 관세법령집」, 한국관세무역연구원, 2001.
- 20) _____, 「관세행정규칙집」, 한국관세무역연구원, 2001.
- 21) _____, 「위험관리기법」(교육교재), 관세청, 2001.
- 22) _____, 「수출입화물검사(I)」(교육교재), 관세청, 2001.

- 23) _____, 「C/S이론과 실재」(2001-7 교육교재),국세공무원교육원, 2001
- 24) _____, 관세청(정종기·김수원 감수), 「관세법 제226조의 규정에 의한 세관장확인물품 및 확인방법 지정고시본(2002.1.1시행)」,관세청, 2001.
- 25) _____, 「관리대상화물검사적발사례집」, 관세청, 2001.
- 26) _____, 「1996 ~ 2000년도 밀수사례집」,관세청, 1997-2001.
- 27) _____, 「2000년도 밀수·부정무역사례집」, 관세청, 2001.
- 28) _____, 「공항만 감시직원을 위한 감시업무 규정 및 매뉴얼」, 관세청, 2001.
- 29) _____, 「관세연감」,관세청, 1999-2001.
- 30) _____, 「관세행정 기본교육교재」, 관세청심사정책국, 2000.
- 31) _____, 「업체별 수입신고정확도 검증결과서」,관세청, 1999.
- 32) _____, 「주요교역상대국의 통관제도」, 관세청, 2000.
- 33) 김석근, “관세행정에 있어서의 위험관리에 관한 일고찰”, 석사학위논문, 인천대학교 국제경영대학원, 2001.
- 34) 채경식, “관세행정 정보시스템의 발전방안”, 석사학위논문, 서울시립대학교 도시행정대학원, 1999.
- 35) 이민복, “데이터웨어하우스 환경에서 상세 데이터의 그래뮤래리티를 고려한 캐쉬성능향상에 관한 연구”, 석사학위논문, 한국외국어대학교 대학원, 1998. JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY
- 36) 박영선, “경쟁력강화를 위한 관세제도 및 관세행정 발전방향”, 석사학위논문, 홍익대학교 대학원, 1997.
- 37) 김영춘, “관세행정정보체제의 위험관리에 관한 연구”, 박사학위논문, 성균관대학교 대학원, 1997.
- 38) 박재홍, 「2002년도 정보협력행정방향」, 「관세와 무역」, 3월호, 한국관세무역연구원, 2002.
- 39) 김황수, “2002 HS협약 개정권고안 구내수용과 HSK개정(안) 해설”, 「관세와 무역」, 11월호, 한국관세무역연구원, 2001.
- 40) 김기영, “선진국관세청의 위험관리현황과 우리의 추진방안<Ⅱ·Ⅵ>”, 「관세」, 1·4월호, 한국관세연구소, 2000.
- 41) 강만수, “WTO체제하의 새로운 관세행정 방향”, 「관세」, 제28권 제309호, 한국관세연구소, 1996.
- 42) 관세청 홈페이지(<http://www.customs.go.kr>) 및 지식관리시스템.

2. 외국문헌

- 1) 龜井 利明, 「リスクマネジメント理論」, 中央經濟社, 平成4年.
- 2) Colin Vassarotti, 「*Risk Management*」, Australian Customs Services, 1993.
- 3) Gordon B. Davis & Morgreth H.Olson, *Management Information System :Conceptual foundation, Structure, and Development*, New York, McGraw-hill, 1985.
- 4) C. Arthur Williams, G.L Head, R.C Horn, G.W. Glendenning, *Principles of Risk Management and Insurance* Vol.1, AIFPLU, 1981.
- 5) Eurl F. Lundgren, *Organizational Management*, San Francisco:confield press, 1974.
- 6) The Australian Customs Services, "*National Compliance Improvement 2000/2001*".

ABSTRACT

Reasonable Methods to Improve Risk Management in Import Clearance Procedures

Sung - Ryong Kim

graduate School of Business Administration

Cheju National University

Supervised by Professor Hwang Jeong Bong

As globalized economy at the age of worldwide fierce competition has brought rapid and massive exchange of human beings and goods, the Korea Customs Service has come to bear tasks to get to inconsistent policy objectives, on the one hand, to attain veracity and legitimacy of customs clearance for social security and national economy through fair foreign trade, and, on the other hand, to reduce logistics cost for business through prompt customs clearance in terms of clearance administration.

In this regard, the customs introduced risk management theory in import clearance management along with digitalization of administration.

As the volume of trade exchange increases, and customs fraud gets large-scaled and continue to occur, however, the customs administration requires measures to prevent them by clearing customs procedures more accurately.

This study aims to secure veracity of import customs clearance, by presenting methods of improving the problems of the current system through overall investigation into present risk management applied to import

customs clearance.

Generally speaking, danger is defined as "possibility of damage". In terms of customs administration, it involves that possibility, such as economic and financial loss or gain, physical injury, damage and procrastination, is revealed to trade, industry, or people, resulting from whether to execute special measures or not.

Risk management is a scientific approach to pick up and apply all the means possible to manage specific risks, which includes identifying or predicting practical risks, to promote stable development through minimization of the subsequent damage cost.

The decision-making process of risk management is as follows; identifying risks, measuring them, executing optimal risk management techniques, and reviewing and revising the execution.

The current Korea's risk management system introduces and applies basic concepts and techniques of risk management which were developed in advanced customs administration such as that of the USA and Australia.

The risk management techniques of import customs clearance, which are named as selection system for preferential cargo(high risk cargo) inspection(C/S: Cargo Selectivity), make use of cargo selection by the manifest(called Cargo C/S) and import goods selection by the declaration (called Import C/S).

The problems of risk management in import customs clearance are surveyed as follows;

- 1) For risk management organization, systematic risk management requires a task force department such as bureau.
- 2) It is necessary to analyze risks and to establish the evaluation system.
- 3) For cargo C/S, the customs clearance depends on the on-the-job

staff's individual decision and the staff have different selection standards, which causes difficulties in establishing objectivity. In addition, import C/S hints selection problem, because the rate of uncovering is low despite decreasing trend in inspection rate.

4) Digitalization for risk management in import customs clearance should be prepared.

Solutions to the problems above are as follows;

1) Improvement of risk management organizations

First, in accordance with the importance of risk management work, the risk management department should be newly established on an independent "bureau" scale.

Second, the committee of risk management should be levelled up with the head of director of the office of customs administration, instead of present vice director of the office, which can induce the top decision maker's deep interest.

Third, the organization should be enlarged to local customs offices and the persons in charge at the local offices should have much interest in risk management.

Fourth, in order to secure speciality, goods inspection teams should be incorporated into one, or divided into cargo C/S and import C/S, thus getting concentrating on goods inspection.

2) Risk analysis and establishment of evaluation system

Application of precise risk management techniques should precede risk analysis and evaluation. For this purpose, a task force team should be formed, analysis and evaluation experts should be trained or secured, and all the staff should be persistently disciplined, along with setup of the chain system.

3) Improvement in operation of Cargo Selectivity

First, a series of Trade Compliance Process should be generally chained with cargo selectivity. Especially, businesses under the standard amount of capital(usually, individual businessmen) should be chained with types of business in terms of trade compliance process.

Second, in order to secure accuracy of C/S, above all, the content of shipping list should be supplemented, and in order to gain objectivity in selection, the selection system which was dependent upon the staff's arbitrary choice should be standardized and applied to selection norm.

Third, the local committee for C/S task should be vitalized.

Fourth, to establish sample item test in inspection methods can improve efficiency.

4) In order to control risks in import customs clearance, dataware house following the decision making of risk management should be set up. It can be paraphrased as digitalization.

To sum up, along with its theorization, the establishment of the system for risk management which can be executed faithfully is a top priority in risk management to secure veracity in import customs clearance. In doing so, the decision maker's will in risk management execution is important, and the risk management mind should be dispersed to all the personnel.