

수입통관 위험관리의 합리적 개선방안

(Reasonable Methods to Improve Risk Management
in Import Clearance Procedures)

황 정 봉* · 김 성 룡**
(Hwang, Jeong-Bong) · (Kim, Sung-Ryong)

목 차

- I. 서 론
- II. 현행 수입통관 위험관리 실태와 문제점
- III. 수입통관 위험관리의 합리적 개선방안
- IV. 결 론

I. 서 론

우리나라는 WTO의 출범과 함께 경제의 세계화와 개방화가 계속 확산됨에 따라 인적·물적 교류가 급속히 대폭적으로 늘어나고 있는 상황에서, 제한된 인적·물적 자원으로 통관의 신속성을 통해 기업의 물류비용을 절감하게 하고, 건전한 무역을 통한 국민경제보호와 나아가서는 국민의 사회안전보호를 위한 통관의 정확성 내지는 적법성

* 제주대학교 경상대학 무역학과 교수

** 제주대학교 경영대학원

을 달성해야 하는 이율배반적인 정책목표에 효율적으로 대처하기 위하여 위험관리이론을 관세행정에 도입하게 되었다.

위험관리(Risk Management)란 특정 위험에 대한 관리로서 실제하는 위험을 가장 정확하게 확인하고 예측한 후에 그 발생으로 인한 손해의 최소화에 목표를 두고, 목표의 효과적 달성을 위해서 모든 가능한 수단을 선택, 적용하는 과학적인 기법이다.

일반적으로 위험(Risk)이란 용어는 보험 등 금융분야에서 주로 쓰여지고 있는데 위험은 '손해의 가능성'으로 정의하는 것이 하나의 통설로 간주되고 있으며, 더 나아가 실제 실현된 이익이 기대에 못 미치는 경우처럼 미래의 불확실성으로 인해 불리한 결과가 발생할 가능성으로 인식되고 있기도 하다.¹⁾

관세행정과 관련해서는 위험을 위태로운 상황, 나쁜 결과를 가져올 수 있는 가능성을 말하는 것으로서 위험관리는 세관활동에 있어서 위법사항을 적발하는데 자원과 노력을 투입할 대상을 선정하는 것이 목적이며, 단속실적을 가장 많이 낼 수 있는 분야를 선별하고 자원을 집중하기 위한 관리라고 하고 있다.

특히, 수입통관에서의 위험은 국가재정수입의 차질 없는 확보, 국내산업의 보호·발전, 국민의 건강한 삶 도모, 사회의 안녕과 질서유지 등의 국가정책목표에 영향을 미치는 요소들로서 관세행정의 목적인 재정수입의 확보와 적정한 통관을 저해하는 모든 요소로 대별할 수 있다.

이러한 위험요소들을 세관의 인적·물적 자원을 최적화하여 수입통관시에 차단 내지 최소화하려는 체계적 활동이 수입통관의 위험관리라고 할 수 있다.

관세청은 수입통관의 위험관리를 위하여 이미 미국, 호주 등 선진 관세청에서 시행하고 있는 우범화물선별제도인 C/S(Cargo Selectivity)를 도입하여 실시하고 있는데, 고위험(High Risk) 물품만을 선별하여 집중관리하는 체제인 바, 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 컨테이너를 이용한 화물운송의 보편화와 수입물품의 선별검사제도와 맞물려 밀수입 등 위법행위도 점점 더 다양하고 대형화되고 있다.

1) 오세경·김진호·이건호, 1999, p.10.

수입신고서 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 정확성보다는 신속성을 강조하는 업무흐름 때문이라 여겨진다. 또한 위험관리이론에의한 위험분석 및 평가를 도외시한 채, 위와 같은 우범화물선별제도만이 위험을 관리하는 전부인양 운영하고 있는 것도 주요한 원인이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 수입통관의 신속성에 보다 밀도있는 정확성을 확보하고자, 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.

II. 현행 수입통관 위험관리 실태와 문제점

2.1. 수입통관 위험관리 실태

일반적으로 위험관리주체는 직면하고 있는 위험상황이 현실화되었을 경우를 대비하여 효과적으로 관리할 수 있는 다양한 수단을 강구하여야 한다. 또한 위험의 효율적인 관리를 위해서는 가능한 한 위험관리의 최적균형을 지향해야 한다.

즉, 위험의 크기에 비하여 비용이 과다하거나 또는 위험을 완전제어할 수 없는 만큼의 위험관리는 비효율적이라는 것이다.

위험관리는 최소의 비용으로 사고의 발생에 의한 경제적인 가치의 감소현상을 최소화하기 위해서 취하는 일련의 의사결정의 과정으로서 첫째, 우연한 손해를 일으킬 수 있는 리스크를 확인하고, 측정하고, 둘째, 이러한 리스크를 처리하기 위한 실행 가능한 위험관리기법을 찾아내야 한다. 셋째, 가장 최적의 대안적인 위험관리기법이나 또는 그 기법의 결함을 선택하여 실행한다. 넷째, 그 결과를 검토하고 필요한 경우에는 리스크의 변화나 또는 그 손해의 정도에 따른 가능한 변화에 적합하도록 선택된 기법을 수정한다.²⁾

한편, 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 행정행위이다.³⁾

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

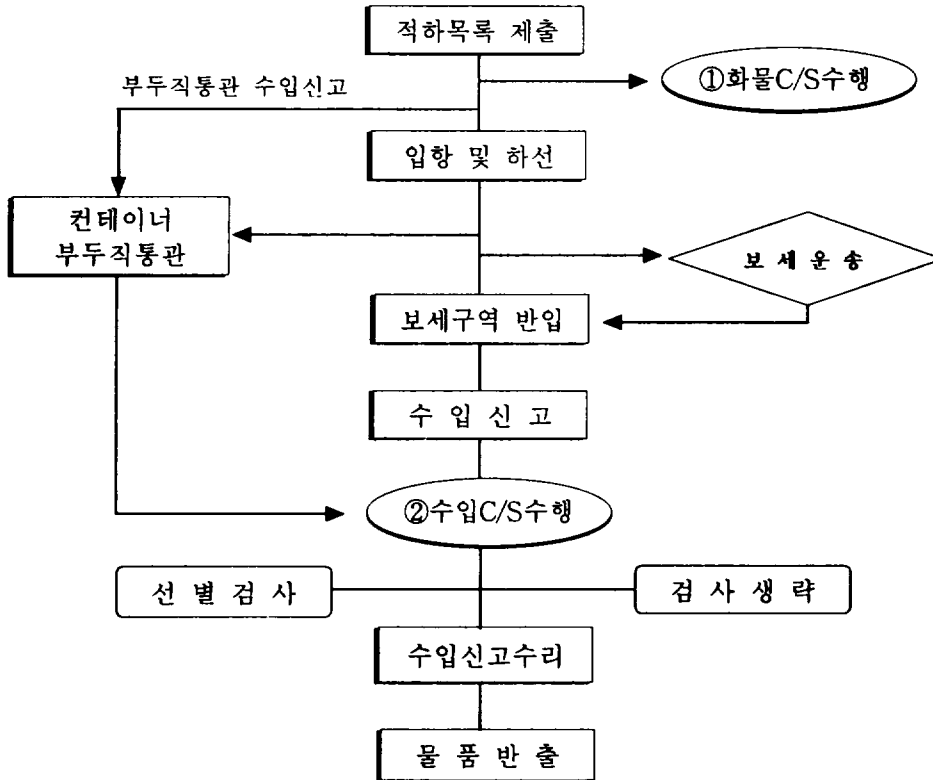
그러나 현행 수입통관 위험관리는 위와같은 위험관리이론과 절차를 적용하는 것이 아니라, 선진세관의 위험관리기법인 C/S제도만 도입하여 시행하고 있기 때문에 현실적으로는 C/S제도가 수입통관 위험관리의 전부라고 할 수 있다.

따라서 현행 수입통관 위험관리실태는 C/S제도에 대한 실태를 중심으로 살펴보고자 하며 C/S와 연계된 수입통관절차는 <그림 2-1>과 같다.

2) 박은희·정영동, 1996, pp.141~163.

3) 윤광운·장두채·황순철, 1999, p.436.

<그림 2-1> 수입통관 및 C/S수행절차



* 자료 : 본인 작성

2.2. 우범화물선별제도(C/S : Cargo Selectivity)

2.2.1. C/S (Cargo Selectivity) 의의

관세행정의 기능 또는 목표수행에 위험요소가 되는 우범수입자, 우범국가, 우범수입 품목, 불법·불공정무역 관행 등을 신속하고 정확하게 선별하여 통관에 만전을 기하여야 한다. 그러나 세계화 속에서 아국의 이익만을 위해 수출입업무에 대한 전수행정체

제를 고수할 수 없게 되었고⁴⁾ 국내적으로는 행정의 민주성과 효율성에 대한 국민적 요청이 커지게 되었다.

자체적으로도 한정된 세관인력(연평균 2%증가)으로 급증하는 수입물품(연평균 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.

특히 원산지표시 확인, 상표 등 지적재산권 확인, 멸종위기에 처한 야생동식물(CITES)반입 확인 등은 최근 들어 수입통관의 주요한 업무가 되었는데, 관세청장 고시로 지정한 세관장확인대상물품⁵⁾을 철저히 확인하여야 할 의무가 있는 것이다.

이에 대한 대응으로 민주성과 효율성을 동시에 달성하고, 더 나아가 위험관리 기능을 관세행정에 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.

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 있는지가 본 제도의 성패가 달려 있다 할 것이다.

2.2.2. 관리대상화물선별(화물C/S)

화물C/S란 이미 미국, 호주, 캐나다 등 선진국에서 오래 전부터 시행하고 있는 제도⁶⁾로서, 수입화물과 환적화물에 대하여 적하목록에 의하여 세관장의 정밀검사 또는

4) 강만수, 1996, pp.6~11.

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

6) 김영춘, 1997, pp.60~61.

확인이 필요한 물품을 선별하여 검사하는 것을 말한다.

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. '96. 7. 1부터 시행된 화물C/S는 PC모니터를 보고 관리대상화물 선별하고 있으며, 2000. 8월부터 화물C/S 자동선별시스템 운영하고 있으며 현재는 수입C/S와 연계가 되어 있다.

한편 관리대상화물선별은 적하목록 제출의무자가 선박이 입항하기 24시간 전까지 적하목록을 선박입항예정지 세관장에게 전자문서로 제출하고, 적하목록을 제출받은 세관장은 적하목록상에 화물관리번호별로 제기된 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)

관리대상화물은 일반화물과 구분하여 세관구내 지정장치장에 장치하는 것이 원칙이며, 특별감시반에서 정밀검사를 한다.

1. 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.

○ 적하목록 내역에서 선적지는 중국 광저우, 수하인은 서울 소재 GM SPORT CORPORATION로서 특정감시대상국가(중국)에서 선적되었고 품명이 골프채인지 골프헤드인지 분명치 않아 관리대상화물로 선별하여 화물정보분석결과 신고내역은 GOLD

MOON WOOD 36C/T(594KG)으로 외화획득용으로 위장수입신고하고 검사생략으로 처리된 것을 확인하고는 2000. 1. 11일 출고시 정밀검사하여 골프헤드 아이언(상표:GOLD MINE)700개 약 1천만원 상당 적발.

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

○ 적하목록내역에서선적지는 중국 상해, 품명은 장난감 등 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, 스탬프)43,200개, 구슬동자캐릭터(조립장난감)13,392개, 총60,319개 6억5천9백18만원 상당이 위조상표임을 확인하고 적발하였으며, 일주일 뒤에 입항하는 동 선박에 한백기획이 동종의 물품을 선적해 오면서 화물C/S를 피하기 위해 수입대행업체를 이용하여 수입을 하려고 한 사실이 있었다.

2. 분석 및 시사점

관리대상화물의 선별은 주로 은닉하거나 품명을 위장하여 밀수입하려는 것을 적발하는데 주안점을 두고 있으며, 적하목록의 주소, 상호 등 화주의 정보와 수입품명, 중량 또는 용적, 적출국 등을 감안하여 세관직원의 직감과 경험에 의한 선별이 대부분인데 전산에 의한 선별보다 적발율이 더 높다.

<표 2-1>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 2-2>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.

한편 위장반입 품목은 세율이 높은 농산물, 골프채 등 사치성소비재, 원산지표시위반 의복류 등이며 그중 참깨 등 농산물이 전체 적발물량의 95% 이상을 차지하고 있다.

적발물품은 건축자재, 생활소비재로 품명위장하거나, 피카츄·디지몬 등 캐릭터의 상표위조가 특징적이며, 수하인은 주로 무역회사 등 소규모 회사들로 개인사업자나 다름없고, 물품도 국내외 가격차가 심한 농수축산물, 골프용품 등 사회관심품목이 대부분이다.

결과적으로 관리대상 화물은 수입신고 후의 통관절차를 감안하여 반입된 물품이므로 보세운송 중 또는 창고에서 바꿔치기 수법을 이용하지 않는 한, 수입C/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 현행 수입통관관리에 시사하는 바가 크다. 즉, 수입통관상의 위험관리 전반에 대한 검토가 필요하다는 것이다.

<표2-1> 관리대상화물검사및적발현황

2000년도

(단위 : 건)

구분	반입 건수	검사 건수	검사 결과 현황							적발율 (%)
			이상 없음	이상 있음					소계	
				혼입	품명 상이	수량 과부족	원산지 위반	기타		
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

<표 2-2> 관리대상화물유형별 주요적발현황

2000년도

(단위 : 건, 만원)

구분	상표법 위 반	원산지 위 반	위장 반입	초과 반입	기 타	총합계	비 고
건수	26	12	24	5	4	71	중국48건, 일본7건, 기타 16건
금액	553,700	297,702	239,045	44,800	6,740	1,141,987	

* 자료 : 관세청, 「관리대상화물검사적발사례집」, 2001. 6. p.5. 재구성

2.2.3. 수입물품검사대상선별(수입C/S)

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.

수입C/S는 수입신고되는 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 신속통관의 편의를 제공하기 위함이다. 수입C/S는 1989년 수입C/S제도 실시로 본격적 도입하여 '96. 7월부터 EDI 수입C/S 전산시스템에 의한 검사대상선별을 하고 있다.

수입C/S는 우범성(High Risk) 선별 기준(업체, 세번, 해외공급자, 원산지, 적출국, 무역대리점, 관세사 등 7가지) 및 각종 정보사항을 미리 전산에 등록하여 수입신고 접수 시 전산에 미리 입력된 단일기준 또는 조합기준에 부합되는 경우 전산에 의해 검사대상으로 지정한다.

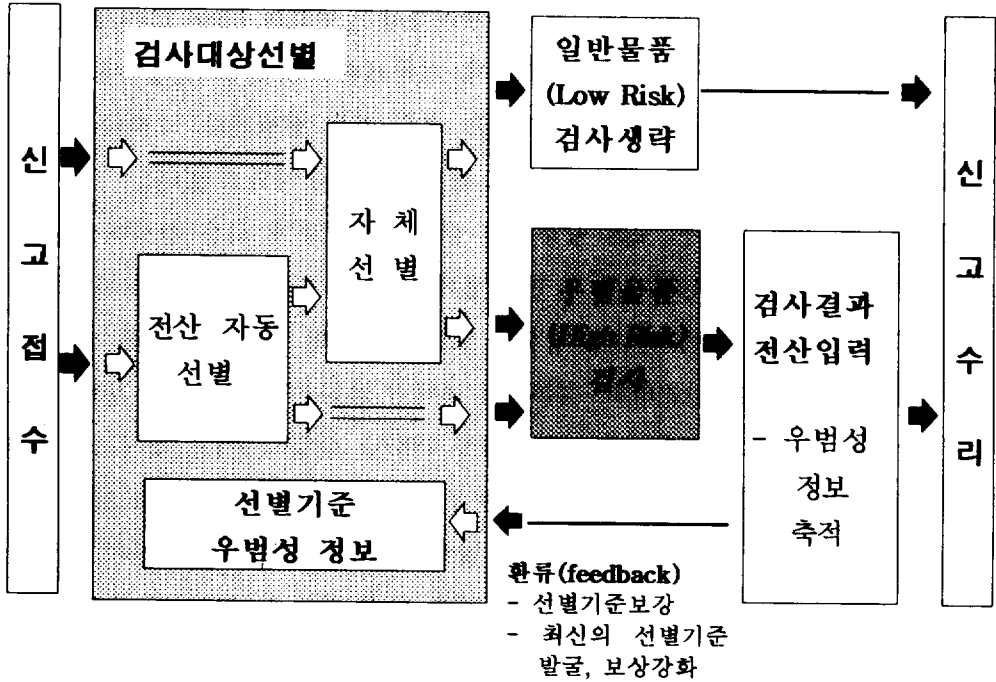
C/S 기준에 등록되지 않은 물품도 전산에 의한 무작위선별(Random)로 검사를 지정한다. 또한 최초수입·관세사 기재정보 또는 세관에서 우범성 정보가 있거나 수입신고된 물품이외의 은닉된 물품이 있는지 여부에 대한 확인이 필요한 경우에는 검사한다.

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.⁸⁾ 수입C/S 선별시스템의 처리절차는 <그림 2-2>과 같다.

7) 강원진, 2000, p.282 - 수입신고(import declaration : I/D)는 물품을 수입하겠다는 의사표시를 세관 장에게 하는 것으로 이는 곧 적용법령, 과세물건 및 납세의무자를 확정시키는 것이다.

8) 관세청 「수출입화물검사(I)」, 2001, p.11.

<그림 2-2> 수입C/S선별시스템의 처리절차



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

1. 부정무역사례

여기서는 우리나라에 반입된 해상운송을 이용한 정상수입물품 중에서 수입신고 전·후, 또는 시중에서 적발된 것들을 살펴보고자 한다. 왜냐하면 이러한 위법물품들은 결국 수입통관시 수행하는 현행 수입 C/S제도를 교묘히 이용했다고 보기 때문이다. 1996년부터 2000년까지 적발사례⁹⁾를 유형별로 구분하면 다음과 같다.

○ 백모는 중국 심천에서 국내로 밀수입하기 위한 참깨 42,640kg 시가 3억5천만원 상당을 구입하여 정상적으로 수입하는 한약재를 적입하기 위한 컨테이너 3대의 안쪽

9) 관세청 「밀수사례집」, 1996~2000년도 유형분석.

에 참깨를 분산 적입한 후, 개장문 앞에는 정상수입품인 한약재를 적입하여 전량 한약재인양 서류를 허위로 구비하여 '96. 7. 9일 인천항에 반입하였다가 적발.

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

○ '98. 3. 21일 검거된 미국인 Tom의 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.

2. 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%¹⁰⁾으로 역시 농수축산물의 위법행위가 가장 많다.

농수축산물품은 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, 국민건강 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 단속

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

에도 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.

그리고 <표 2-3>의 연도별 밀수입 적발실적을 보면, 해마다 전체적인 밀수입행위는 늘어가고 있는데, 정상무역을 가장한 위법행위는 2000년도 총밀수입 금액 782,868백만원의 55.4%인 433,434백만원¹¹⁾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.¹²⁾

위의 사례에서도 위법행위자는 관리대상화물의 적발내용처럼 무역업, 밀수업종관련 중소기업자, 창고업 등 통관주변인으로 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 해마다 밀수입이 대형화로 증가하고 있으며, 위의 사례처럼 전자부품, 숯, 봉제인형 등 수입C/S상 검사생략이 되기 쉬운 품명으로 위장하여 대량의 농산물을 밀수입하고 있다.

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.

따라서 수입통관의 정확성제고를 위하여 현행 수입통관 위험관리에 따른 수입C/S

11) 상계서, p.25. 유형별검거실적 분석.

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

정확도를 높여야 할 다각적인 합리적 개선방안을 마련하는 것이 시급한 과제로 분석된다.

<표 2-3> 연도별 밀수입 적발실적

(단위 : 백만원)

년도별	구분	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)

2.3. 수입통관 위험관리의 문제점

2.3.1. 위험관리조직

관세청은 수입통관 뿐 아니라 관세행정 전반에 걸쳐 위험관리이론을 도입하고 있는 현실에서, 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.

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 통관지원과 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 조직내 위치와 권한에 따라 위원회의 성격도 달라진다.

수입통관을 위한 위험관리 업무도 관세청에서는 자율적 법규준수제도 및 위험관리 제도에 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.

이와 같이 여러 부서에 위험관리 업무가 산재하고 있는 상황으로 인해 각 국·실간의 업무협조가 원활하지 못하고 수평적인 의사교환에 익숙하지 못하여 혼란이 우려된다. 관세청 전체 차원에서 각국별 업무의 종합적인 연계·조정이 미흡한 실정인 것이다.

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.

2.3.2. 위험분석 및 평가체제

관세청의 위험관리는 전략RM(Risk Management)과 운영RM으로 구분하고, 전략RM은 기본자료를 통합하고 가공하여 정보저장소(Information Pool)를 구축하고 실제 적용이 가능한 정보로 재생산해내는 일련의 작업과정이다.

이러한 과정을 거쳐 생성된 정보(Intelligence : 개별 업체 및 품목별 법규준수도에 대한 정보)는 운영RM과정에 제공되는데, 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.

그러나 현행 수입통관관리는 미국 등 선진국에서 위험관리기법인 C/S제도만을 중점적으로 도입하여 시행하고 있는 실정으로 위의 전략RM을 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.

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 감시¹³⁾ 순인데, 이것은 리스크 분석 및 평가 - 리스크처리 - 관찰 및 검토 - 피드백으로 구분할 수 있다. 또한 기획 - 통제 - 검토로 분류하기도 한다.

13) 오세경·김진호·이건호, 전계서, p.45.

이와같은 위험관리절차를 감안한다면 먼저 위험의 확인과 측정, 그리고 위험의 평가가 위험관리의 시작이다. 따라서 위험의 효율적 관리를 위해서는 이러한 절차에 충실해야 할 것이다.¹⁴⁾

2.3.3. 우범화물선별제도(C/S)

<표 2-1> 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.

수입물품검사대상선별에 있어서 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.¹⁵⁾

<표 2-4>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.

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 신고

14) 관세청, "관세행정의 위험관리 현황 및 체계화 방안 검토보고서", 2000. 8 에서도 정확성 제고를 위한 위험관리의 체계적 적용 필요성을 강조하고 있다.

15) 관세청, 「관세연감」, 1999·2001 및 국세공무원교육원교재 「2001-7」, p.312.

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

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 전산검사생략을 유도하여, 정식수입물품과는 전혀 다른 물품을 밀반입하고 있고, 많게는 수십 차례 위법행위를 하여도 물품검사로 지정이 안되어 검사생략으로 통관되는 실정에 이른 것이다.

<표 2-4> 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

2.3.4. 수입통관 위험관리의 정보화

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.

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.

관세청은 2000년도 수립한 '관세행정 정보화 3개년 계획'을 추진하고 있다. 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 정보 저장소에 두고서, 질의가 포착되면 직접 정보근원지를 거치지 않고 정보저장소에서 직접적으로 처리¹⁶⁾하여 정보를 필요로 하는 사람에게 적시에 통합 검색 환경을 제공하는 시스템이다. 데이터웨어하우스에서 통합이란 기존의 시스템이 보유하고 있는 소스 데이터로부터 필요한 데이터를 추출하여 이를 원하는 형태로 변형시킨 후 통합¹⁷⁾하는 것을 의미한다.

한편 현행 CDW는 정확하고 신속한 정보분석업무 수행에 필수적인 검색 속도, 자료의 정확성, 연계성이 부족하고 Tool의 기능이 미흡하거나 불편하고, 외환조사·심사업무물 대상으로 구축한 정보시스템이므로 통관 등 다른 부서의 사용은 거의 없어 전체 업무에 필요한 정보를 제공하는데는 한계가 있다.¹⁸⁾

16) 이민복, 1998, p.1.

17) 채경식, 1999, p.41.

18) 국세공무원교육원 「관세행정개발과정」, 2002, p.115.

아울러 아직까지는 수입통관의 정확성 제고를 위하여 위험관리를 체계적으로 수행할 수 있는 전산시스템이 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.

Ⅲ. 수입통관 위험관리의 합리적 개선방안

3.1. 위험관리조직정비

3.1.1. 위험관리전담조직 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.

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.

하부기관인 본부세관 및 일선세관의 위험관리조직도 상부인 관세청조직의 직속 하부기관으로 정비해야 한다. 그래야 전체적으로 계층화되어 수입통관의 위험관리가 합

리적으로 이뤄질 것이다. 본부세관의 심사총괄과 또는 납세심사과에만 있는 위험관리 업무를 별도의 가칭 '위험관리과'를 신설하여 통합하고, 최종 일선세관까지 조직을 확대하여 위험관리의 최종적 실무자에게까지 마인드가 확산되어야 한다.

3.1.2. 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.

3.1.3. 물품검사반 통합

화물C/S와 수입C/S에 의한 물품검사반을 통합하거나 별도로 구성되어 물품검사에만 전념하도록 하여야 한다. 위험관리기법 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.

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 위험발생의 예방의 효과도 노릴 수가 있을 것이다.

3.2. 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.

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.

이와 같이 정확한 위험관리기법을 적용하려면 위험의 분석과 평가가 선행되어야만 하는데, 이의 체제를 확립하려면 첫째, 전담팀이 구성되고, 둘째, 분석 및 평가전문가를 양성 또는 확보하고, 셋째, 연계시스템의 구축과 함께 모든 조직구성원의 위험평가 마인드를 위한 지속적 교육만이 가능하다.

3.3. 우범화물선별제도(C/S)의 개선

우선 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 목표 달성을 위해 자율적 법규준수 향상을 위한 자율관리체제로 전환을 시도하고 있다.

자율적법규준수가 이루어지기 위해서는 성실신고자와 불법·부정신고자를 효과적으로 구분하고, 법규준수도에 따른 차등관리가 이루어져 자율적법규준수의 동기를 제공하여야 한다.

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

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 수입 통관의 정확성을 위한 첩경이 될 것으로 보이기 때문이다.

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

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

화물 C/S에 있어서 직원의 감각적 선별 행태를 표준화하는 등 정확성을 높이기 위한 합리적 선별기준을 마련하여 전산자동선별이 가능하도록 하고, 미국의 수입통관절차처럼 제출되는 적하목록(Manifest)상의 물품내역과 관세사가 제출한 수입신고서 내용이 동일한지를 확인(Reconciliation)하여¹⁹⁾ 신고사항 차이점을 검사대상선별에 이용한다면 좀 더 나은 우범화물선별제도가 될 것이다.

또한 수입물품검사대상선별기준에 있어서도 첫째, 최초수입자를 수입자에서 수입자 또는 실수요자(납세의무자)로 확대하고, 둘째, 품명·규격·무게의 상관관계를 표준화한 선별기준을 추가하고, 셋째, 호주의 경우 전산에 의해 전체적으로 4~5%가 선별되나 일선세관의 screener가 약 1%만 실제 검사대상으로 선정하여 시행하듯이, 1%의 무작위선별을 관세청에서 수행하지 않고 본부세관의 Local C/S에 포함하여 운용하되, 실제 검사대상을 자체 실정에 맞게 선정, 검사케함으로써 유연한 위험관리를 할 수 있을 것이다.

한편, 본부 및 일선세관의 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 등의 효율적 운영을 위한 실무적 측면에서 위험관리기법 운용의 극대화를 기할 수 있도록 하여야 한다.

그리고 수입C/S 수행 시 시행하는 검사방법에 견본(Sample)검사를 신설하여 검사의 효율화를 제고해야 한다.

19) 관세청 「주요교역상대국의 통관제도」, 2000, p.85.

수입통관사무처리에 관한 고시(관세청고시 제2002-11 : '02. 3. 15)의 검사방법에 의하면 단수검사와 2인 이상의 복수검사, 그리고 전량검사와 발체검사, 성분분석과 HS품목 분류를 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 견본 검사만으로 수입물품과 송품장의 일치여부 등을 검토하고 있다.²⁰⁾

3.4. 수입통관위험관리 데이터웨어하우스 구축

위험관리를 위한 전산시스템의 정보화는 전체적으로는 통관분야 뿐만 아니라 관세 행정 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.

한편 데이터웨어하우징기법인 기존의 세관통합정보시스템(CDW : Customs Data Warehouse)은 조사, 심사 등 활용목적에 고유한 데이터를 추출하여 데이터마트(Data Mart)²¹⁾를 구축하고 부서별 목적에 따라 사용되어지고 있으나, 외환조사, 심사목적외의 통관 등 다른 부서의 사용은 거의 없다.

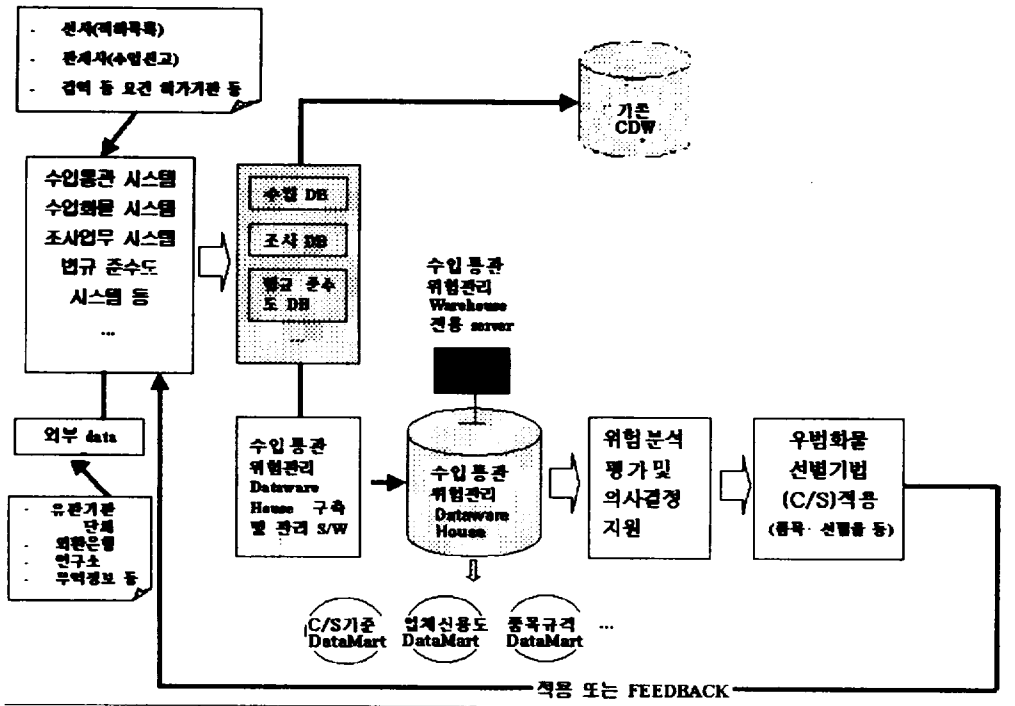
그리고 이것은 각 분야의 독립적 목적에 치중되어 있으므로 종국적인 위험관리의 모델에는 거리가 있다. 즉, 위험관리의 정보화 구축은 위험관리절차인 위험의 분석과 평가, 위험관리기법의 개발, 기법 적용, 관찰과 검토, 그리고 재수정되어 피드백되는 시스템으로 구축되어야 한다.

20) 상계서, p.11.

21) 데이터마트는 작업그룹(Workgroup)서버로 설명될수 있는데, 특정 적용업무에서 특정한 업무 부서지원을 위해 설계된 데이터웨어하우스의 일부분. 즉, 전사적인 데이터의 부분집합격으로 작은 웨어하우스이다. 관계형 데이터베이스나 다차원데이터베이스를 이용하여 구축된다.

이것은 곧 위험관리의 정보화로 표현할 수 있는데, 수입통관 위험관리 통합정보시스템 역시, <그림 3-1>의 예를 들고있는 모형처럼 데이터웨어하우스(Data Warehouse)기법으로 구축되어야 한다. 수많은 각종 내·외자료의 처리를 효과적으로 수행하고, 위험요소별로 다양하게 분석·평가할 수 있기 때문이다. 그래서 기존의 CDW와는 별도로, 각종 DB의 소스자료를 원천으로 하여 독립적인 수입통관 위험관리 데이터웨어하우스와 각종 주제별 데이터 마트를 구축하고, 위험요소의 분석 평가와 함께 위험관리의사결정에 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.

<그림 3-1> 수입통관 위험관리 데이터웨어하우스 구축모형(예시)



* 자료 : 채경식, (1999), "관세행정 정보시스템의 발전방안", 석사학위논문, 서울시립대 도시행정대학원, p.35. 응용편집.

IV. 결 론

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.

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.

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) 무작위 선별(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. 전체적으로 수입통관의 체계적 위험관리에 문제가 있음을 보여주고 있다.

수입통관상 위험관리의 문제점을 다음과 같이 도출하였다.

1) 위험관리조직에 있어서, 선진국 관세청은 위험관리를 담당하는 별도의 부서가 있으나, 우리나라 관세청은 아직까지 위험관리 전담 부서가 없고 일선세관에는 위험관리와 관련된 조직이 없다. 따라서, 체계적 위험관리를 위해서는 위험관리전담부서가 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.

3) 우범화물선별제도(C/S : Cargo Selectivity)에 대한 개선이 요구된다. 화물C/S는 담당직원이 직접 적하목록의 심사방법에 의한 선별과 전산에 의한 자동선별로 이원화되어 있으나, 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 반영하지는 못하는 것으로서 일부 위반사례들은 정식수입물품과는 전혀 다른 물품을 밀반입하고 있고, 많게는 수 십차례 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.

위험관리업무의 중요성을 감안하여 관세청 조직에서 선진국처럼 별도로 국 단위의 전담조직을 신설하고, 하부기관인 본부세관 및 일선세관의 조직도 가칭 '위험관리과'를 신설하여 상부인 관세청조직의 직속 하부기관으로 정비해서 조직적이고 체계적인 위험관리를 하여야 한다. 또한 검사의 전문성을 확보하기 위하여 화물C/S와 수입C/S에 의한 물품검사반을 통합하거나 별도로 구성되어 물품검사에만 전념하도록 하여야 한다.

차장이 위원장으로 되어 있는 위험관리협의회는 관세청장을 위원장으로 격상하고 최상위 의사결정자의 지대한 관심을 표명하도록 유도하여야 한다.

2) 위험분석 및 평가 체제 확립.

정확한 위험관리기법을 적용하려면 위험의 분석과 평가가 선행되어야만 하는데, 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

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

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

C/S업무협의회의 활성화를 꾀해야 하고, 검사방법에 견본검사를 신설하여 검사의 효율화를 제고해야 한다. 부가적으로 위험발생 예방에 효과가 있을 것으로 사료된다.

4) 위험관리의 의사결정과정에 의한 수입통관 위험관리 정보시스템이 데이터웨어하우스기법으로 구축되어야 한다.

결론적으로, 수입통관 정확성 제고를 위한 합리적 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.

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

참 고 문 헌

- 1) 강원진, (2000), 「국제상무론」, 법문사.
- 2) 강만수, (1996), “WTO체제하의 새로운 관세행정 방향”, 「관세」, 제28권 제309호, 한국관세연구소.
- 3) 김기영, (2000), “선진국관세청의 위험관리현황과 우리의 추진방안<Ⅱ·VI>”, 「관세」, 1·4월호, 한국관세연구소.
- 4) 김영춘, (1997), “관세행정정보체제의 위험관리에 관한 연구”, 박사학위논문, 성균관대학교 대학원.
- 5) 박은희·정영동, (1996), 「리스크관리론」, 보험연구원.
- 6) 오세경·김진호·이건호, (1999), 「위험관리론」, 경문사.
- 7) 윤광운·장두채·황순철, (1999), 「국제무역실무」, 삼영사.
- 8) 이민복, (1998), “데이터웨어하우스 환경에서 상세 데이터의 그래뮤래리티를 고려한 캐쉬성능향상에 관한 연구”, 석사학위논문, 한국외국어대학교대학원.
- 9) 채경식, (1999), “관세행정 정보시스템의 발전방안”, 석사학위논문, 서울시립대학교 도시행정대학원.
- 10) 관세청, (2002), 「관세행정개발과정(교육 교재)」, 국세공무원교육원.
- 11) _____, (2001), 「C/S이론과 실재(2001-7 교육교재)」, 국세공무원교육원.
- 12) _____, (2001), 「수출입화물검사(I)」(교육교재), 국세공무원교육원.
- 13) _____, (2001), 「관세법 제226조의 규정에 의한 세관장확인물품 및 확인방법 지정 고시본 (2002.1.1시행)」.

- 14) _____, (2001), 「관리대상화물검사적발사례집」.
- 15) _____, (1997-2001), 「1996 ~ 2000년도 밀수사례집」.
- 16) _____, (2001), 「2000년도 밀수·부정무역사례집」.
- 17) _____, (1999-2001), 「관세연감」.
- 18) _____, (2000), 「주요교역상대국의 통관제도」.
- 19) 관세청 홈페이지(<http://www.customs.go.kr>) 및 지식관리시스템.