

세관의 통관절차 간소화 조치에 따른 수입화물의 불법반출을 예방하기 위한 e-D/O 활용지원 방안*

A Study on the Simplification of Customs Procedures and the Protection Measures for the
Importer's Interests through the Utilization of e-D/O

박승락(Seung-lak Park)

청주대학교 경상대학 경제통상학부 부교수

목 차

- | | |
|---|---------------------------------------|
| I. 서 론 | IV. 수입화물의 불법반출방지를 위한 e-D/O
활용지원 방안 |
| II. 세관의 수입통관절차 간소화 조치의
시행과 보세구역에서의 수입화물
불법인도문제 | V. 요약 및 결론
참고문헌 |
| III. 현행 화물인도지시서(D/O) 활용상의 문제
점과 전자 화물인도지시서(e-D/O) 시스템
구축 방향 | |

Abstract

The purpose of this study is to review and analyze the protection measures for the importer's interests through the utilization of electronic delivery order(e-D/O) with the implementation of trade facilitation measures such as the simplification of customs procedures by the Korea Customs Service.

The Korea Customs Service has been introducing several custom facilitation measures through the use of EDI system in the export and import processes. Korea has also already achieved a comparable level of sophistication in trade automation and custom simplification field.

However, the full benefits of the trade automation and custom simplification measures have not yet achieved through the frequent illegal delivery of the imported goods in the bonded areas. Therefore, it is argued in this study that the introduction and the full utilization of e-D/O would help to reap the trade automation and custom simplification measures in Korea.

In conclusion, it is emphasized that it would be very crucial for the Korean government to introduce the trusted repository for distribution of the electronic trade-related documents and the construction of the one stop single window platform for the trade and customs facilitation.

Key Words: Trade Facilitation, Simplification of Customs Procedures, e-D/O

* 이 연구는 2003학년도 청주대학교 교비 학술연구구조성비(일반과제)의 지원에 의하여 연구되었음.

I. 서론

우리나라는 무역원활화를 위해서 통관절차의 간소화를 지속적으로 추진해 오고 있다. 예를 들어, 수출물품에 대한 보세운송제도의 폐지, 자진수입신고제도의 도입 및 통관 후 심사제도의 실시, 신속통관 제도로서 부두직통관제도 및 즉시반출제도의 시행, 서류 없는(Paperless: P/L) 수출입통관의 확대, 입항 전 수입신고제도, EDI를 통한 통관, 수출자동통관, 전자납부제도, 수출입 면허개념에서 신고 개념으로 발상전환 등 많은 제도가 시행되고 있다. 따라서 이러한 통관절차의 개혁을 통해 이제 우리나라 통관 제도도 선진국 못지 않은 수준으로 운영되고 있는 것으로 평가되고 있다.

그러나 이러한 일련의 수출입통관 절차의 간소화는 통관절서 문란행위를 초래하고 있고, 수입물품의 대물관리(對物管理) 업무상의 소홀로 이어져 보세창고나 보세장치장 등에서 수입화물의 불법 무단반출이 종종 발생하고 있다. 특히 서류 없는(P/L) 수입신고제도의 도입은 관세행정이 대물관리에서 대(對) 기업관리체제로 전환됨을 의미한다. 따라서 수입신고 내용과 수입하는 현품과의 일치여부를 확인하는 통관의 고유기능이 대물관리의 부재로 인하여 매우 취약해짐으로써 관세행정의 부실화가 초래되고 있다. 물론 P/L 수입신고제도를 포함한 수입통관절차의 간소화 조치의 확대시행으로 물류의 신속화는 어느 정도 담보될 수 있으나, 대물관리 기능의 약화로 인하여 수입화물의 허위부정 신고 및 기타 통관절서 문란행위는 급증하고 있는 추세이다.

이와 같이 세관의 행정절차간소화의 조류에 따라 수입면허시 필요한 서류를 계속 축소함으로써 수출입신고의 P/L화에 수반하여 불법통관의 우려가 높아지고 있는 현 상황하에서, 수입신고시통관/물류 관련 첨부서류 자체가 여전히 종이서류 위주로 유통되고 있고 서류의 원본 제시 요구도 빈번하여 그 개선이 요구되고 있다. 따라서 P/L 수입에서 우려되는 불법통관의 가능성을 불식시킬 수 있는 D/O 관련 문서의 전자화와 그 활용 지원방안에 대한 연구가 절실히 필요하게 되었다.¹⁾

세관의 통관절차간소화 조치의 시행과 그에 따른 문제점에 대한 기존의 연구들은 주로 무역원활화 조치의 도입에 따른 우리나라 관세행정의 발전방안에 중점을 두고 연구가 진행되어 오고 있다.²⁾ 또한 일단의 법학자들을 중심으로 보세구역에서 수입물품의 불법인도에 관한 법리적 연구가 많이 있었으나³⁾, 세관의 수입통관절차 간소화 조치의 시행으로 보세창고 등에서 수입물품의 불법반출을 방지하기 위한 구체적인 방안 제시가 아직 미흡한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 우선 세관의 수입통관절차 간소화 조치에 따른 수입물품 대물관리 기능상의

- 1) 전자무역 BPR/ISP 사업단, “무역업무 프로세스 혁신사업(BPR/ISP) 워크숍 자료”, 2004.3.19.
- 2) 박상태, “21C 정보화시대와 한국관세행정의 발전방향”, 「관세학회지」, 창간호, 한국관세학회, 2000, pp.1-10.
신정환, “무역원활화와 세관의 역할 및 발전전략”, 「관세학회지」, 제4권 제1호, 한국관세학회, 2003.
윤광운, “P/L 수입 신고확대에 따른 문제점과 개선방안”, 「관세사지」, 통권 제127호, 한국관세사회, 2003.1.
정재호, “WTO 무역원활화 논의와 우리나라 관세행정”, 「관세사지」, 통권 제126호, 한국관세사회, 2002.4.
- 3) 이진홍, “운송물의 인도에 관한 법적 문제 - 보세구역에서의 불법인도를 중심으로”, 「국제 해법학회지」, 제24권 제1호, 한국국제해법학회, 2002, pp.223-246.

문제점을 보세구역에서의 수입물품 불법반출 문제를 중심으로 살펴본 후, 그 개선방안을 전자 화물인 도지시서(Electronic Delivery Order: e-D/O)의 활용지원 방안에 초점을 맞추어 고찰하고자 한다. 본 연구를 수행하기 위하여 기존의 여러 관련단체들이 발표한 자료 및 문헌들과 본 연구자가 2005년 상반기에 참여했던 무역업무 프로세스 혁신사업(BPR/ISP Project)의 일환으로 실시한 설문조사의 결과들을 활용하였다.

II. 세관의 수입통관절차 간소화 조치의 시행과 보세구역에서의 수입화물 불법인도 문제

1. 세관의 수입통관절차 간소화 조치 시행의 배경과 문제점

1) 수입통관절차 간소화 조치 시행의 배경과 주요 내용

최근 세계화 시대에 세계 각국들은 각국의 상이하고 복잡한 통관절차가 무역의 원활한 흐름을 방해하는 무역장벽으로 새롭게 인식하게 됨으로써, 다자간 무역협상을 통해 무역원활화(Trade Facilitation)를 위한 통관절차의 간소화와 표준화에 노력을 집중하고 있다. 무역원활화는 물류비용을 절감함으로써 거래의 효율성을 제고시킬 뿐만 아니라 전자상거래의 활성화와 민간기업의 Just-in-Time(JIT) 제조 및 유통환경을 조성함으로써 국가경쟁력의 제고에 도움을 줄 수 있다. 또한 무역원활화는 신속한 통관제도, 세관행정의 전산화 등으로 거래비용 절감효과를 제공함으로써 외국기업에게 강력한 투자요인을 제공하며 정부차원에서 통관절차 상의 부정부패를 사전에 방지하고 세관행정의 효율성 제고로 행정비용을 절감할 수 있는 경제적 효과를 제공하게 된다.⁴⁾ 따라서 우리나라와 같이 무역의존도가 높은 국가에서는 무역원활화를 위한 통관제도의 선진화가 21세기 국가발전 전략 차원에서 매우 중요한 과제가 되고 있다. 이러한 시대적 환경 변화에 따라 무역원활화를 위한 통관절차의 간소화를 지속적으로 추진해 온 결과 우리나라 관세행정은 오늘날 선진국 수준으로 통관제도의 면모를 갖추게 되었다.

그러나 복잡한 통관절차의 간소화를 전제로 하는 무역원활화는 세관 고유의 적법성 확보를 위한 정확한 통관 및 감시 기능을 약화시킴으로써 불법통관 및 관세포탈 사례의 급증, 마약 총기류 또는 부정식의약품의 국내 반입 등과 같이 사회안전망을 크게 위협할 수 있는 요소를 필연적으로 내포하게 된다. 신속 정확한 통관과 통관의 적법성을 동시에 확보해야 하는 세관으로서의 관세행정의 이중적 목표 달성을 위한 딜레마에 빠져있는 입장이다.

무역원활화를 위한 통관절차 간소화 작업의 일환으로 통관제도를 단순화해 나가는 과정에서 수출입

4) 정재호, 전계논문, p.51.

신고의 내용과 현품의 일치여부를 확인해야 하는 검사비를 또한 현저히 낮아져 2002년도 현재 검사대상으로 선별되는 현품검사비율은 전체 수입건수 대비 5.5%에 지나지 않는 것으로 나타나고 있다.⁵⁾ 다음 <표 1>에서 보는 바와 같이 통관절차의 간소화에 따른 부정불법 수출입 단속현황은 해가 갈수록 증가하고 있는 추세이다.

<표 1> 부정불법 수출입 단속현황

(단위: 백만원, %)

구 분	1998년		1999년		2000년		2001년		증 감 율	
	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	건수	금액
불 법 수출입	1,550	198,366	1,560	190,890	1,710	455,627	1,977	308,986	128%	156%
마약류 밀수출입	111	57,881	206	7,745	203	32,561	168	425,902	151%	736%
위조상품 밀수출입	27	9,702	77	74,399	215	154,715	311	239,846	1,152%	2,472%
대외무역 범위 반	19	8,171	47	220,786	215	187,213	443	68,999	2,332%	844%
저작권법 위 반	-	-	14	20,026	7	635	12	1,568	△14%	△92%
외환관리법 위 반	75	98,956	181	913,827	263	1,417,533	743	2,307,704	991%	2,332%
총계	1,782	373,076	2,085	1,427,673	2,613	2,248,284	3,654	3,353,005	205%	899%

자료 : 관세청 조사감시국 년도별 통계를 종합정리한 자료임.

이러한 문제점들을 보완하기 위하여 세계관세기구(World Customs Organization; WCO)가 1994년 교토협약의 개정작업에 착수한 이후 각종 국제기구 등에서 본격적으로 논의되기 시작한 무역원활화와 관련하여 최근에 우리나라가 취한 일련의 통관절차 간소화조치의 내용을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾

첫째, 관세청은 EDI형 통관자동화 시스템의 구축으로 1996년 7월부터 통관업무처리에 있어서 전자문서교환방식(EDI)을 이용한 서류 없는 수출입통관체계를 구축하였다.

둘째, 관세청은 수출입물품의 흐름을 촉진하고 통관제도 전반에 걸쳐 규제완화를 유도하기 위한 필요성을 인식하고 수출입 신고가 적법하게 이루어진 경우에는 지체 없이 신고를 수리하고 신고인에게 신고필증을 교부하는 수출입신고수리제도를 1995년 12월 6일 관세법 개정을 통해 도입한 바 있다.

셋째, 관세청은 수출입 신고 전에 수출입을 하고자 하는 물품을 보세구역에 반입장치해야 하는 장치확인제도가 수출입 물품의 흐름을 저해하는 주요 요인이 된다고 인식하여 1996년 7월부터 대물관리상 매우 중요한 절차로 인식되던 장치확인제도를 폐지함으로써, 수입물품이 우리나라에 도착하기 전에도 수입신고할 수 있는 입항전 수입신고 제도를 도입한 바 있다.

5) 관세청 통관지원국, "P/L 수입신고 확대계획", 2002.4, p.3.

6) 정재호, 전개논문, p.51.

넷째, 관세청은 통관절차가 완료된 경우라도 관세가 납부되지 않으면 물품을 보세구역에서 반출할 수 없어 화물의 적체요인이 되고 있다고 인식하고 통관절차와 관세납부를 분리하여 수입신고가 수리 되면 물품반출 후에 관세를 납부할 수 있게 하는 관세사후납부제도⁷⁾를 도입하였다.

다섯째, 관세청은 수출입물품의 통관시 통관전산망을 통해 전산 신고한 후 신고인이 세관에 첨부서류를 별도로 제출하게 하는 것이 물류흐름의 지체요인이 된다고 인식하고 기업의 국제경쟁력 강화를 위한 물류신속화 추진방안으로 서류 없는(P/L) 수출입 신고 제도를 도입한 바 있다.

2) 수입통관절차 간소화조치 시행에 따른 문제점

세관은 관세채권의 확보와 통관질서의 확립이라는 고유한 역할을 달성하기 위하여 밀수출입 행위를 단속하고 허위부정 신고를 통한 관세포탈행위를 적발함으로써 통관의 적법성 확보에 노력하고 있음을 앞에서 살펴보았다. 따라서 세관의 기능은 국경을 통과하는 모든 물품에 대해 감시, 단속 확인하는 기능의 수행이 불가피함으로써 일시적으로나마 물류의 흐름을 정체시킬 수밖에 없어 무역원활화와는 근원적으로 상충될 소지가 있다. 즉 세관의 고유 목적 달성을 위한 정확한 통관과 무역원활화를 위한 신속통관이라는 상충된 목표를 동시에 추구함이 오늘날 세관이 처한 딜레마이자 통관과 관련된 많은 문제점들의 출발점이기도 하다.⁸⁾

예를 들어 우리나라에서 P/L(Paperless) 수출입신고제도는 물품을 수출입 통관하고자 하는 화주가 세관에 신고서류를 제출하지 않고 관세청의 EDI 전산망을 통하여 모든 통관절차를 완료할 수 있게 하는 제도로서, P/L 수출신고는 1994년 7월에 도입되어 현재에는 정착단계에 있다. 그러나 P/L 수입신고의 경우는 1999년 7월부터 도입 시행되었으나, 2003년 12월 현재 전체 수입 건 수 대비 30% 미만으로 그 이용률이 저조한 실정이다.⁹⁾

수입 업무는 수출의 경우와는 달리 통관과정에서 과세가격의 결정문제, 원산지 표기 문제, 관세환급과 관련한 세번(HS)분류, 품명, 수량 및 중량의 허위신고 문제, 기타 세관장 확인사항 문제 등 복잡한 검토를 필요로 한다. 따라서 서류 제출 없이 EDI 전산망을 통한 전면적 P/L 수입신고 제도를 실시한다면 물류흐름은 다소 개선될 수 있으나, 현행 대물관리체제의 기초가 붕괴되는 등 심각한 문제점이 발생될 수 있다. 즉 이러한 P/L 수입신고제도로 인하여 수입물품 통관 시 세관에 신고서류를 별도로 제출하지 않고 전산망을 통해 통관절차가 이행됨으로써 물품의 장치장소와 무관하게 수입신고가 가능하게 된다. 따라서 원격지 수입신고를 하는 신고인은 서류제출비율이나 검사비율이 높지 않다는 점을 아용하여 실제 현품과 일치라지 않은 서류로 수입신고하여 불법통관을 도모할 수 있다. 더 나아가 P/L 수입신고로 원산지 허위신고 등을 통한 허위부정신고가 용이해짐에 따라 수입물품의 대물관리 체계가

7) 관세청 수입통관사무처리에 관한 고시 제 2-4-1조 제1항.

8) 오웅탁·김진섭, "무역원활화와 사회안전의 조화에 관한 연구", 「무역학회지」, 제28권 제5호, 한국무역학회, 2003.12, pp.215-238.

9) 관세청, "P/L 수입신고 확대계획", 통관지원국, 2002.4.

급속히 붕괴되어 통관질서가 극도로 문란해지고 있다.

2. 수입통관절차 간소화 조치의 시행과 보세구역에서의 수입화물 불법반출 문제

1) 수입업자의 보세구역 선정권과 D/O 징구제 폐지로 인한 혼란

수입물품의 운송인이 운송물의 최종인도시까지 운송물에 대한 완전한 통제권을 가져야 함은 선하증권과 상환하여 운송물을 인도할 권리와 의무의 전제가 된다. 선상도의 경우를 제외하고는 운송물의 인도가 주로 보세구역에서 이루어지게 되는 바, 운송인이 선하증권과 운송물을 상환해야 하는 권리를 행사하고 의무를 이행하기 위해서는 운송인이 보세구역에 장치되어 있는 운송물에 대한 통제권을 가지고 있는 것이 그 논리적 전제가 된다.

만일 이러한 운송인의 운송물에 대한 통제권에 문제가 발생하면 선하증권의 상환증권성과 이에 기초한 무역결제 제도에 문제가 발생할 수 밖에 없다. 현행 우리나라의 수입화물 통관제도에서 세관의 행정절차 간소화 조치에 따라 수입업자에게 보세구역 선정 권한을 부여함으로써 운송물에 대한 운송인의 대물관리 통제에 심각한 문제를 초래하고 있는 결과, 보세구역에서의 수입화물 불법반출과 관련된 분쟁들이 꼬리를 물고 발생하고 있다.¹⁰⁾

운송인이 수입화물을 인도할 때까지 운송물에 대한 통제권을 확보해야 한다는 점에서 운송인이 운송물을 보관할 보세창고를 정하여야 하는 것이 논리적으로 당연하다. 우리나라의 경우 1969년 이전까지는 운송인이 보세구역을 정하지 않고 관세협회에서 정해왔었으나, 1969.1.28. 수출드라이브 정책의 일환으로 제정된 항만의 관리운영 개선방안(관세청 고시 제98-77호 컨테이너 관리에 관한 고시 제4-1-1 조 제1항)의 시행 이후로 보세창고 선정권은 수입업자에게 넘어가게 되었다. 그 결과, 수입업자는 보세창고와 맺은 임차계약의 관점에서만 보면, 운송인의 관여없이 운송물을 보세창고로부터 인도받을 수 있게 되어 운송인의 운송물 통제권에 심각한 문제가 발생하기 시작했다.

이상과 같이 수입업자가 지정한 보세창고에 수입물품이 반입됨으로써 운송인의 운송물에 대한 통제권에 문제가 발생할 가능성이 있었으나, 세관에서 수입면허서류로 운송인의 화물인도지시서(Delivery Order: D/O)를 징구하고 있었기 때문에 운송인의 운송물에 대한 통제권이 간접적으로 확보되어 있었다. 즉, 수입업자가 수입물품을 사용하기 이전에 관세법상 수입면허를 얻어야 하는데 수입업자가 관세법을 준수하는 한 운송인이 발행하는 D/O를 얻어야 하고, 이를 통하여 운송인은 운송물에 대한 통제권을 행사할 수 있는 기회가 주어졌던 것이다.

그런데 1970.10.1.부터 관세청은 D/O를 수입면허 서류에서 삭제하였고 그 결과 운송인은 D/O를 통하여 운송물을 통제할 기회를 상실하게 되어 큰 혼란이 발생하였다. 이에 운송인은 관세청에 D/O 징구제 폐지에 따른 보완책을 줄기차게 요구하게 되었고 그 결과 관세청은 운송인들이 D/O를 징구하도록

10) 이진홍, 전계논문, pp.223-224.

행정지도하였다. 이와 같이 관세청의 행정지도로 보세창고가 수입화물 반출 이전에 D/O를 징구하는 것이 관행으로 자리잡게 되었으나, 현행 제도 하에서는 운송인과 보세창고 사이에 아무런 계약관계가 없기 때문에 위에서 언급한 관세청의 행정지도와 이로부터 파생된 관행 이외에는 보세창고가 D/O를 징구해야 할 명확한 법률적 근거를 찾아보기 어려운 실정이었다. 관세청의 조치에도 불구하고 보세창고들이 D/O 징구 없이 수입물품을 인도해 준 결과 물품이 수입업자가 아닌 제3자에게 잘못 인도되는 일이 자주 발생하였다.

이상과 같이 과거에는 운송인의 운송물에 대한 통제권에 문제가 있기는 하나 수입업자가 관세법을 준수하는 경우에는 수입업자가 수입대금을 은행에 결제하기 이전에는 운송물을 처분할 수 없으므로 위와 같은 제도적 문제점들이 간접적으로 제어되는 효과가 있었다. 즉, 과거에는 운송인의 인도지시서 없이 운송물이 보세구역에서 반출되더라도 수입업자가 도산하기 이전에 수입승인서 원본의 위조 또는 무면허 반출 등과 같은 관세법 위반행위를 하지 않는 한 선하증권 소지인과 운송인 사이에 운송물 불법인도에 관한 분쟁의 발생 여지가 없었다. 그러나 세관의 행정절차 간소화의 대세에 따라 D/O 징구제가 폐지되었고, 수입면허 시 필요한 서류도 계속 간소화됨에 따라 수입면허 제도를 통하여 수입물품 대금의 결제를 강제하는 효과가 크게 감소하여온 것이 사실이다.

2) 수입통관절차의 간소화에 따른 수입물품 대물관리 상의 문제

우선 과거에는 선하증권 원본이나 은행의 원본 대조필 사본이 수입면허를 얻는데 필요한 서류였고 수입업자가 은행에 수입대금을 결제하여야 선하증권 원본이나 원본 대조필 사본을 얻을 수 있었다. 또한 과거에 수입면허를 얻으려면 수입업자가 세관에 통관용 수입승인서 원본을 제출해야 하는데 신용장 발행은행은 수입대금이 결제되기 이전에는 통관용 수입승인서 원본을 수입업자에게 교부하지 않으므로 동 제도를 통하여도 수입업자가 수입대금을 결제하는 것이 사실상 강제되었다.

그러나 대외무역법이 개정되어 1997. 1. 1.부터 수입승인서 자체가 폐지됨으로써 수입승인서 원본을 통하여 은행이 수입업자가 수입면허를 얻는데 관여하는 것이 봉쇄되었고, 그 결과 현재는 통관제도와 관련하여 수입대금의 결제확보 기능이 전혀 없는 상태가 되었다. 그런데 세관의 행정절차 간소화로 통관서류가 간소화됨으로써 통관절차를 통한 수입대금 결제확보 기능이 전무한 상황에서 IMF 경제위기까지 닥쳐와 그 당시 도산 직전에 있던 원자재 수입회사들이 수입통관절차를 밟은 후에 어떻게 해서라도 보세창고를 설득하여 보세창고에 보관 중인 운송물을 불법적으로 인도받아 처분하는 일들이 많이 발생하였다. 그 당시 운이 좋은 회사들은 살아남아서 나중에 물건 값을 다 갚아 문제가 해결되었지만, 결국 도산한 회사들의 경우에는 선하증권을 소지한 은행들이 운송인과 그들의 대리점 및 보세창고를 상대로 제기하는 소송을 수도 없이 제기함으로써 큰 혼란이 초래되었다.¹¹⁾

11) 임석민, "금방직사건의 판결에 대한 비판", 「무역학회지」, 제24권 제3호, 한국무역학회, 1999, pp.319-346; 이진홍, 전 계논문, pp.224-244.

그 후 보세화물관리세칙은 1997. 8. 29. 관세청 고시 제 97-30호의 개정과 1998년 9월 4일 관세청 고시 제98-45호의 개정으로 두 번의 개정이 이루어졌다. 두 번에 걸친 관세청 고시의 개정은 수입업자들이 보세창고에서 운송물을 무단으로 반출하는 일이 빈번하여 큰 물의를 일으키고 있던 와중에 이루어진 점으로 미루어 볼 때, 보세구역에서 수입물품의 불법인도 문제를 염두에 두고 개정을 한 것으로 보인다. 그러나 고시의 개정에도 불구하고 여전히 보세창고 선정권은 수입업자에게 있었으므로, 보세구역에서의 수입화물 불법인도 문제는 근본적으로 해결될 수 없는 문제가 있었다.

더 나아가 선하증권은 소지하기 전까지 운송물에 관하여 아무런 사법상 권리를 가지고 있지 않은 수입업자 본인이 스스로 지정한 보세창고로 운송물을 장치하도록 강제하는 것은 상법에 위반되는 것으로 해석되고 있다. 상법의 관점에서 보면 운송인은 수입업자(화주)가 지정한 보세창고에 운송물을 장치할 의무가 없는 것이 명백하고, 더 나아가 선하증권 소지인의 이익을 보호하기 위하여 그렇게 하지 않을 의무가 있다고 보아야 한다. 따라서 관세청의 위 고시 개정은 상법에 위배되는 고시를 제정하여 시행한 것과 관련하여 비난받을 소지가 많다고 보여 진다.

1998. 9. 4. 관세청 고시개정을 통하여 보세창고가 장치화물의 물건을 보전하기 위하여 운송인의 화물인도지시서를 요구하는 것이 관행적으로 확립되게 되었다. 또한 보세구역에서의 물품 불법반출과 관련된 최근 일련의 민사 및 형사판결들의 결과에 자극받아 보세창고가 반드시 화물인도지시서를 요구하여야 한다는 인식이 점점 더 강화되고 있는 것으로 보인다.

문제는 보세창고가 몰라서 D/O의 징구를 하지 않는 것이 아니라 수입업자의 간절한 요청을 거부하기 어려워 D/O 없는 무단반출이 종종 발생하고 있다는 점이다. 이와 같은 무단 반출로 인한 문제는 물류의 효율성만을 고려해서 통관절차의 간소화 조치를 지속적으로 실시한 관세행정의 잘못에서 파생되는 것으로 이로 인한 문제를 운송인의 희생으로만 처리하려는 것은 타당한 것으로 보기는 어렵다.

보세구역에서의 운송물의 불법인도를 방지하기 위해서는 우선적으로 보세구역 선정권을 운송인에게 다시 회복시켜 주면 문제가 해결될 수는 있다. 운송인이 직접 선정하여 관리하고 감독한 보세창고가 위법행위를 하는 경우 운송인이 그 결과에 책임지는 것은 너무나 당연하고 또한 이 경우 보세창고의 위법행위가 일어날 가능성은 현저하게 줄어들 것이다. 그러나 이 방안은 보세구역 선정권을 수입업자에게 주는 제도의 순기능을 잃어버리게 하는 결과를 가져올 것이다. 그렇다고 하여 현 제도를 그대로 유지하면서 운송인에게 일방적인 희생만 강요하는 것은 용인하기 어려울 것이다.

따라서 운송인이 발급한 화물인도지시서를 수입통관서류로 해달라는 것이 소위 D/O 징구제 부활이라는 선주협회의 오래된 주장이었다. 그러나 수입통관이라는 행정절차에 사인간의 민사문제와 관련된 서류를 요건으로 하는 것은 세관의 행정절차 간소화라는 대세를 고려할 때 시대착오적인 발상이며 또한 수입업자가 관세법을 위반하는 한 보세창고에서 불법반출이라는 문제는 여전히 남는다. 요컨대 화물인도지시서를 다시 수입통관 요건서류로 환원하여 문제해결을 시도하는 것은 적절하지 못한 방안이므로 다른 대안의 마련이 시급한 실정이다.

Ⅲ. 현행 화물인도지시서(D/O) 활용상의 문제점과 전자 화물인도지시서(e-D/O) 시스템 구축 방향

1. 현행 화물인도지시서(D/O) 활용상의 문제점

1) 현행 선박회사 D/O의 발급 현황

2004년 5월 무역업무 프로세스 개선을 위한 BPR/ISP 프로젝트 수행의 일환으로 현재 D/O를 활용하는 무역업체들을 대상으로 현행 화물인도지시서(D/O) 활용상의 문제점에 관한 설문조사를 실시한 바 있다. 그 설문조사의 결과를 분석해 보면, 무역업무 프로세스 혁신을 위한 통관/물류 부문의 개선 요구 사항 중 개선이 가장 필요한 업무로 L/G 발급, D/O 수령 및 화물인수 분야를 꼽고 있는 것으로 나타났다. 특히 화물 수취 과정에서 관련 행정기관과 유관기관에서 처리가 완료된 서류의 반복제출 및 원본 제시를 요구하는 경우가 많은 것으로 나타나, 통관/물류 과정에서 생성된 전자문서의 원본 인정 방안이 극히 미흡한 것으로 분석되었다.¹²⁾

이는 관세청의 통관절차 간소화 추진에도 불구하고, 수입신고의 경우 신고절차는 EDI 등으로 전자화가 되어 있는 반면에, D/O나 상업송장, 포장명세서 및 선하증권 사본은 여전히 모두 종이 형태로 그 원본을 제출하도록 요구하거나 혹은 관세사가 보관하도록 하고 있는 데에 그 원인을 찾을 수 있다. 현재 이들 서류들은 종이형태로 징구하여 전산입력해서 보관하는 실정이므로 서류자체의 전자화는 아직 본격적으로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

현재 주요 선사들의 B/L 유형별 D/O 발급현황과 전화문의 대응 내역을 살펴보면 다음의 <표 2> 및 <표 3>과 같다.

<표 2> B/L 유형별 선박회사 D/O 발급현황¹³⁾

유형	Original B/L	Sea Way Bill	Surrender B/L	L/G	L/I
비율(%)	41	29	22	5	3

자료: KINET, 「해상 e-D/O 서비스 시스템 구축 제안서」, 2004.3, p.4.

12) 전자무역 BPR/ISP 사업단, “무역업무 프로세스혁신사업(BPR/ISP) 워크숍 자료”, 2004.3.19, pp.60-78.

13) Sea Waybill(해상화물운송장): 은행 Negotiation이 필요없는 거래의 경우에 Original B/L의 도착지연 등으로 발생하는 Delivery 지연을 방지하기 위하여 본지점간의 거래나 복합운송업체간의 거래에서 주로 사용되며 도착지에서 Original B/L의 제출없이 수하인의 확인만으로 화물을 인도할 수 있는 증서; Surrender B/L(양도선하증권): Original B/L이 선적지 또는 제3국에서 회수된 경우 Original B/L 대신에 통용되는 B/L; L/G(Letter of Guarantee: 수입화물선회보증서): 수입화물은 이미 도착하였으나 운송서류가 도착하지 않았을 경우 운송서류 도착 전에 수입상과 개설은행이 연대보증한 보증서를 선박회사에 선하증권의 원본 대신에 제출하고 수입화물을 인도받는 보증서; L/I(Letter of Indemnity: 파손화물보상장): 화주가 자가운송시 선사에게 제출하며 대역한 컨테이너가 파손될 경우 보상하겠다는 각서.

〈표 3〉 선박회사들의 전화문의 대응내역¹⁴⁾

유형	운임확인	Surrender B/L 확인	L/G 확인	DEM 확인	B/L 확인	배정	발급	기타
비율(%)	24	15	9	10	9	5	16	12

자료: KTNET, 「해상 e-D/O 서비스 시스템 구축 제안서」, 2004.3, p.4.

2) 현행 D/O 업무처리 상의 문제점

관세청은 1974년부터 컴퓨터를 도입하여 업무 전산화에 착수하여 현재에 이르기까지 지속적으로 통관절차 간소화를 위한 정보화를 추진하고 있다. 현재 관세청은 전자관세청을 지향하여 수출, 수입, 환급, 징수 등의 업무에서 Paperless 추진비율을 각각, 95%, 75%, 70%, 60%로 끌어올려 서류 없는 전자통관을 실현하고자 하고 있다. 이와 같이 전자화가 추진되어 왔음에도 불구하고, 수입신고의 경우 신고절차는 EDI 등 전자화되어 있는 반면에, 해외의 수출상이 작성한 상업송장과 포장명세서 및 선하증권 사본은 모두 종이형태로 제출받게 하거나 혹은 관세사가 보관하도록 하고 있음으로써 서류자체의 전자화는 아직 본격적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

통관분야는 1993년에 구축된 EDI 통관 자동화 시스템 구축을 시작으로 하여 수출입 신고의 전자화 및 통합 DW 구축 등 지속적인 전자화를 추진해 왔으며, 현재는 단일통관창구시스템을 지향하는 전자관세청을 구축 중에 있다. 그러나 수출입 신고의 paperless화에 수반하여 불법통관의 우려가 높아지고 있으며, 수입신고시 첨부서류 자체는 종이서류로 유통되고 있어 개선이 요청된다.

세관의 수입면허제도 간소화 조치에 따른 D/O 징구제 폐지에 따라 수입신고에 필요한 서류에서 D/O가 제외된 결과 수입화물의 대물관리가 잘 시행되지 않음으로써 보세창고 등에서 D/O 없이 수입화물이 무단반출 되는 경우가 많아 선사와 보세창고 간에 그 책임소재에 대한 공방이 치열한 상태이다. 이는 관련 업체 간 업무가 서류위주로 처리되고 있어 관련서류의 위조 및 변조의 위험이 상존하고 있기 때문이다. 또한 관세청은 선박회사 간 D/O 발급 유무를 확인하기 위하여 일일이 선사가 발급하는 D/O 원본 Hard Copy를 확인한 후 해당화물을 화주에게 인도하고 있어 화물의 신속한 통관이 어려운 실정이다.

현재 화주 또는 그 대리인은 직접 선사를 방문하여 선박운임 및 하역비 등을 정산한 후 D/O 원본을 소지하고 보세창고를 방문해서 제시한다. 만약 보세운송된 수입화물인 경우 화주는 보세운송사를 방문하여 운임을 정산한 후 화물인도동의서를 발급받아 보세장치장에 제출하는 등 서류 원본 위주의 처리가 되고 있다. 이러한 Off-line 중심의 업무처리로 다량의 유무선 문의 및 응대에 따른 비용이 발생하고 있고, 더욱더 심각한 것은 관련업체 간 서류위주의 업무 처리로 인하여 관련 서류의 위조 및 변

14) Dem(Demurrage: 체선료 초과금): 화주가 선사에게 부대비용을 청산한 후 발생하는 초과 부대비용.

조가 가능하고 이에 따른 화물의 불법인도의 위험에 수입화물이 무방비로 노출되어 있다는 점이다. 이렇듯 서류위주의 업무처리는 신속한 물류흐름을 방해함으로써 수입업체들의 물류비용을 증가시키고 있는 실정이다. 게다가 업체별로 맺어진 약정과 D/O 및 화물인도동의서 등 관련서류들이 표준화되어 있지 않아 업무처리에도 큰 혼선이 초래되고 있다.

화주나 선사의 수입통관 업무처리시 D/O 관련 업무 추진상의 문제점들은 다음과 같다.

첫째, 화주는 수입통관업무처리를 위해서 선사나 운송사를 직접 방문하고 있고, L/G나 B/L 등의 확인을 위해서 선사에게 전화로 문의하지만, 선사별로 서류 및 절차가 표준화되어 있지 않아 업무처리의 효율성이 떨어지고 있고, L/G나 D/O 업무처리의 대행에 따른 많은 비용이 지출되고 있는 실정이다.

둘째, 선박회사의 서류업무 중 Sea Waybill과 Surrender B/L은 Original B/L 없이 D/O 발급이 가능하나 선박회사의 전화업무 중 선박요금, L/G, 체선료(DEM) 확인업무 등이 상당부분 차지하여 업무처리의 효율성이 저하되고 있다. 여기에서 부대비용은 On-line과 Off-line으로 병행하여 수납 처리되고 있으며, On-line 입금시 대리인과 실화주 구분이 어려워 수납처리 할 때에 전화 확인이 꼭 필요하거나 아니면 수납오류가 발생하곤 한다. 그 결과 일부 국적선사(현대상선, 한진해운)는 D/O를 자체적으로 전산화하여 처리하고 있는 실정이다.

1974년 이래 관세행정절차 간소화 조처의 일환으로 일련의 수입 통관절차 간소화 조처가 시행되었고, 1970년 10월 1일부터 세관은 D/O를 수입면허 서류에서 삭제한 결과 운송인은 D/O를 통하여 운송물을 통제할 기회를 상실하게 됨으로써 큰 혼란들이 발생하고 있다. 더욱이 1997년 7월부터 서류 없는 P/L 수입신고제의 확대시행으로 수입물품 통관시 세관에 서류를 별도로 제출하지 않음으로써 원격지 수입신고를 하는 신고인은 서류제출 비율이나 검사비용이 높지 않다는 점을 악용하는 경우가 많이 발생하고 있다. 즉 물품과 일치하지 않는 서류로 수입신고하여 불법통관을 도모하는 등 수입신고가 용이해짐에 따라 화물의 대물관리체제가 급속히 붕괴되어 통관질서가 문란해지는 경우가 자주 발생하고 있다.

이와 같이 수출입신고의 P/L화에 수반하여 불법통관의 우려가 높아지고 있는 상황 하에서 수입신고시 첨부서류 자체가 여전히 종이서류로 유통되고 있고, 서류 원본의 제시가 요구되고 있어 개선이 요구된다. 따라서 D/O 징구제 폐지 이래로 세관은 행정절차간소화의 대세에 따라 수입면허 시 필요한 서류를 계속 간소화하여 왔고, 그 결과 수입면허제도를 통하여 수입대금의 결제를 강제하는 효과가 감소됨으로써 P/L 수입에서 우려되는 불법통관의 가능성을 불식시킬 수 있는 D/O 관련 문서의 전자화와 그 활성화 방안에 대한 연구가 절실히 필요하게 되었다.

3) e-D/O 도입의 필요성

그러면 전자 화물인도지시서의 도입이 필요한 이유를 살펴보도록 하자.¹⁵⁾

15) 한국무역정보통신, 「해상 e-D/O서비스 시스템 구축 제안서」, 2004.3, pp.2-3.

첫째, 현행 D/O 관련 업무 처리과정에서 보세운송요청동의서, 화물인도동의서, 자가운송신청서 등의 업무처리는 직접방문을 통한 서류위주의 업무처리로서 업체별로 표준화가 되지 않은 양식에 의한 관련서류의 유통으로 담당자의 관리 및 업무처리에 혼란을 초래하고 있기 때문이다.

둘째, 이처럼 원본 서류 확인 위주의 업무처리가 신속한 물류흐름에는 걸림돌로 작용함으로써 업체들의 물류비를 증가시키고 있다. 즉 다량의 Off-line 업무처리로 다량의 유무선 비용과 시간이 소모되고 있고, 관련업무의 자체개발에 따른 추가 비용발생과 서비스의 주체 및 범위가 한정되어 있기 때문이다.

셋째, 정보의 실시간 미공유와 관련업체 간 서류위주의 업무처리로 위조와 변조로 인한 수입물품의 불법반출이 빈번하기 때문이다.

넷째, 따라서 화주, 선박회사, 포워더 및 보세창고 간에 업무처리의 실시간 정보공유로 화물의 효율적인 처리 및 종이서류의 위조와 변조에 따른 사고 방지를 위해서 e-D/O의 확대보급과 활용이 적극적으로 필요하게 되었다. 더 나아가 e-D/O를 바탕으로 한 e-L/G 서비스의 확대보급과 e-B/L, 전자결제까지 연계한 One-Stop 서비스의 구현이 절실히 필요하게 되었다.

2. 현행 D/O 관련 통관업무 현황과 e-D/O 시스템 구현 방향

1) 현행 D/O 관련 수입통관 업무 흐름도

화물인도지시서는 선박회사나 그 대리인이 수입물품의 임시 보관자인 보세창고에게 수입물품을 선하증권의 정당한 소지인(D/O의 정당한 소지인)에게 인도할 것을 지시하는 증서로서 선하증권 소지인은 도착지에서 선박회사 또는 그 대리인에게 선하증권을 제시하고 D/O를 발급받아 보세창고에 제시해서 화물을 인도 받는다.

D/O의 신청은 화주가 하고, 발급은 선박회사가, 그리고 확인은 수입업자가 지정한 보세구역에서 하게 된다. D/O의 발급시점은 화주가 보세구역에 장치된 화물을 인수할 때 선박회사 또는 포워더에게 부대비용을 정산하면 그 시점이 발급시점이 된다.

화물인도지시서 이외에도 수입통관과 관련된 문서로는 보세운송요청동의서, 화물인도동의서 및 자가운송신청서 등이 있는데 각각 그 신청과 발급시점을 살펴보면 다음과 같다. 우선 보세운송요청동의서의 신청은 화주가 하고, 발급은 선사 또는 포워더가, 그리고 확인은 보세운송사가 하며, 발급시점은 화주가 선사 또는 포워더의 계열 또는 계약운송사를 통해 보세운송을 요청할 때 화주가 동 문서를 작성하여 선사 또는 포워더에게 제출하면 확인필 후 발급된다.

화물인도동의서의 경우 그 신청은 화주가 하고, 발급은 하역회사가 하며, 확인은 도착지 통보가 없는 사후 결제이거나 화주가 요청할 때 발급된다. 그리고 자가 운송신청서 발급은 화주가 신청해서 선사가 접수하고, 화주가 자가 운송사의 동의를 얻어 선사에게 자가 운송신청을 하면 선사에서 접수하는 시스템이다.

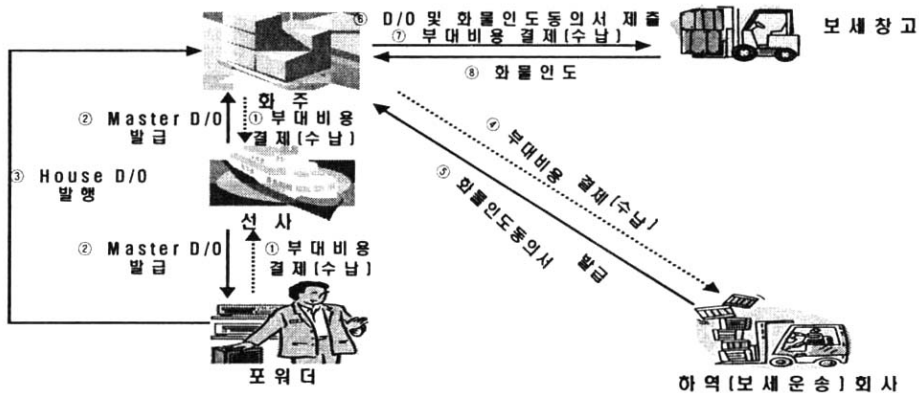
현행 D/O 관련 수입통관업무 흐름도를 보면 다음의 <그림 1>과 같다.

2) D/O 전자화 추진의 기본 방향

우리나라 정부가 KINET를 통하여 추진하고 있는 D/O 관련 서비스의 전자화를 통한 수입 통관업무의 개선 방향은 다음과 같다.

먼저 온라인 조회서비스의 개선으로서 화주가 문의한 내용 중 On-line 조회서비스가 가능한 항목은 우선적으로 전산화하고, 표준화된 업무처리 절차와 문서양식으로 사용지원하며, 관련 주체별 관련문서의 조회, 신청, 발급, 수정, 확인 및 인쇄업무의 전산화(On-line)로 실시간 업무처리가 가능하도록 서비스의 개선을 추진하기로 한다. 또한 D/O와 화물인도동의서의 발급 및 접수정보를 선사, 하역회사(보세

<그림 1> 현행 D/O 관련 수입통관업무 흐름도



운송회사), 보세창고 및 화주들 간에 실시간 정보공유가 가능하도록 함으로써 신속한 화물흐름을 유도하고, EDI 및 WEB 사용자환경의 동시 지원으로 업체들의 부담을 감소시켜 주며, 위조 및 변조가 불가능하도록 업무처리 환경을 제공함으로써 보안을 강화하는 방향으로 서비스의 개선을 추진하고 있다.

다음으로는 D/O의 전자화를 실현하기 위하여 KINET는 다음과 같은 방향으로 정보화를 추진하고 있다.

첫째, 모든 선사들의 D/O발급 및 대 화주 서비스 시스템 구축으로 e-D/O 발급, 조회, 삭제, 수정, 출력이 가능한 관리시스템을 구축하고, 대 화주 전화 및 FAX 문의 내용을 전산적으로 제공할 수 있는 시스템을 제공하도록 한다.

둘째, 보세운송사 및 하역회사들의 화물인도동의서 발급시스템의 구축지원으로 운임결제(수납) 확인 후 화물인도동의서의 발급, 조회, 삭제, 수정 및 출력이 가능한 관리시스템을 제공한다.

셋째, 보세창고 확인 시스템의 구축으로 선사의 D/O와 보세운송사의 화물인도동의서 발급을 확인, 통지, 출력할 수 있도록 하는 시스템으로 D/O의 전자화를 추진한다.

넷째, 대 화주 정보제공 통합시스템 구축을 통하여 선사들이 문의하는 내용과 단계별 처리 현황을 확인할 수 있는 시스템을 제공한다.

3) e-D/O 관련 통관업무 시스템의 구축 방향

그러면 현행 D/O 관련 통관업무의 여러 문제점들을 개선하기 위한 e-D/O 시스템의 구축방향을 살펴 보기로 하자.¹⁶⁾

첫째로 선사 및 포워더의 e-D/O 관리와 대 화주 정보제공 시스템의 구축이 가능하도록 업무개선이 진행되어야 한다. 즉, 선사별로 B/L 정보를 활용해서 D/O 발급 대상을 해당 선사에게 제공하는 기능과 D/O 발급 대상 중 특정 B/L의 검색 및 이미 발급된 B/L 중 일자별로 조회가 가능하도록 해야 한다. 또한 보세장치장별로 통계정보를 제공할 수 있는 기능을 구현하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 그리고 부대비용 결제 후에 D/O 발급 표기 및 싸인 기능의 구현이 필요하고, 기발급된 D/O를 미 발급으로 표시해야 할 뿐 아니라 사후관리를 위한 D/O 발급 후 출력기능도 가능하도록 해야 한다. 더 나아가 D/O 발급시 표기해야 할 보세장치장(보세창고)의 세관등록부호 및 한글명을 등록하게 하여 편리하게 사용할 수 있도록 해야 하고, 대 화주 전화문의 내용을 인터넷으로도 제공할 수 있도록 하는 방향으로 추진되어야 한다.

둘째로 하역회사 및 보세운송사의 화물인도동의서 관리시스템의 구축이 필요하다. 화물인도동의서의 발급대상 중에서 특정 B/L 검색과 기 발급된 B/L 중 일자별로 조회와 보세장치장별 통계정보의 제공이 가능하도록 시스템이 구현되어야 한다. 또한 부대비용 결제 후에 화물인도동의서 발급 표기 및 싸인 기능이 필요하고, 기발급된 D/O를 미발급으로 표시하고 사후관리를 위해 D/O의 발급 후에 출력이 가능하도록 해야 한다. 그리고 D/O 발급시 표기해야 할 보세장치장의 세관등록부호 및 한글명을 등록하게 하여 편리하게 사용할 수 있는 기능을 구현하도록 해야 한다.

셋째, 보세창고의 D/O 및 화물인도동의서 확인시스템을 구축하여 선사에서 D/O 발급시 표기한 보세장치장 세관등록부호를 활용하여 보세장치장 별로 해당 D/O 및 화물인도동의서만을 선별하여 제공해야 한다.

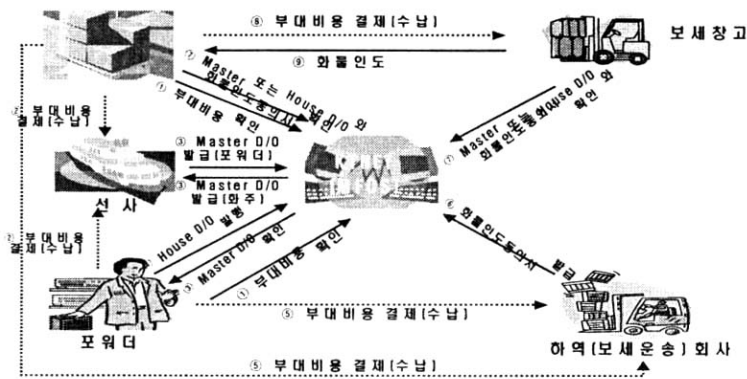
넷째, 대 화주 정보제공 통합시스템의 구축이 필요하다. D/O와 화물인도동의서의 발급 및 확인 등 처리과정을 조회할 수 있는 기능이 구현되어야 하며, 선사에게 많이 문의하는 내용인 부대비용 및 B/L 정보와 배정 여부를 조회할 수 있는 기능을 구현해야 한다. 그리고 기존의 통관정보시스템의 화물정보를 통관-하역-보세운송-보세창고 반출입까지는 물론 화물 인수까지의 전 과정에 걸친 처리절차를 확인할 수 있는 기능으로 서비스의 개선이 필요하다.

16) 전게서, pp.6-9.

마지막 다섯째로 D/O 발급사고 방지를 위한 보안강화 시스템의 구축이 필요하다. D/O 및 화물인도 동의서의 발급을 위한 화면 접속시에 담당자만을 위한 별도의 ID 및 PASSWORD를 부여하는 기능의 구축이 필요하고, 담당자 퇴사 및 변경시에 ID 및 PASSWORD를 변경할 수 있는 방향으로 업무 개선이 이루어져야 한다.

<그림 2>와 <그림 3>은 개선된 e-D/O 관련 업무 흐름도와 D/O의 전자화에 따른 시스템의 구축에 필요한 사용자 환경을 나타내고 있다.

<그림 2> 개선된 업무 흐름도



<그림 3> e-D/O 관련 업무 시스템 구축에 필요한 사용자 환경

구분		선사			포워더			보세운송사			보세구역			화주		
		조회	확인	발급	조회	발급	조회	확인	발급	조회	확인	조회	확인	발급		
D/O	EDI	○		○	○	○	○			○	○					
	WEB	○		○	○	○	○			○	○			○		
보세운송요청 동의서	EDI				○	○	○	○								○
	WEB				○	○	○	○								○
화물인도 동의서	EDI								○	○	○	○				
	WEB								○	○	○	○				
자가운송 신청서	EDI	○	○		○	○	○	○								
	WEB	○	○		○	○	○	○								○
비고		○ D/O 발급시 통지할 배정장소코드 필수 기재 (default : 적하목록상의 배정장소) - 보세운송사 COPINO 전송시 D/O 비밀번호를 기재하기 위해 D/O 발급내역 조회 ○ 보세운송요청동의서는 화주가 선사 및 포워더에 직접 접수 - 보세운송요청동의서 접수시 신청할 보세운송사코드와 도락지 보세구역 및 신청자 정보 필수 기재 ○ 화물인도동의서 발급시 발급할 도락지 보세구역코드 필수 기재 (default : 적하목록상의 배정장소) ○ 자가운송신청시 신청할 선사코드 필수 기재 (default : 적하목록상의 Master B/L 발행 선사) ※ 표준약관 동의 후 신청 가능											○ CTI 에서 조회/발급/출력			
		출력은 공통적으로 가능 (확인 후 출력 가능 : 참조는 제외)														

- D/O : EDI(선사/포워더/보세구역), WEB(선사/포워더/보세운송사/화주)
- 보세운송요청동의서 : EDI (선사/포워더/준발지 보세구역), WEB (선사/포워더/보세구역/화주)
- 화물인도동의서 : EDI (보세운송사/도락지 보세구역(배정장소)), WEB(보세운송사/화주)
- 자가운송신청서 : EDI (선사/포워더/보세운송사), WEB(선사/포워더/보세운송사/화주)

IV. 수입화물의 불법반출방지를 위한 e-D/O 활용지원 방안

1. 통관/물류 관련 종이서류의 지속적 전자문서화 추진

WTO체제의 출범으로 관세와 같은 무역장벽은 크게 낮아진 반면에 무역과 관련된 여타 복잡한 서류 확인 절차 등은 여전히 존재하는 것으로 나타나고 있다. 한 예로 복잡한 통관절차와 통관에 필요한 서류제출 등의 요구는 국가간의 상이한 통관 체계와 그 복잡성 및 투명성 부족으로 국제무역의 또 다른 장애요인이 되고 있다.

WTO에 따르면 무역절차 비용이 세계 전체 무역액의 7-10%에 달하며, 하나의 무역 거래를 위해 평균 40장의 종이문서와 200개 이상의 자료가 요구된다고 발표하고 있다. 특히 이들 자료 중에서 60-70%가 한 번 이상 입력되며, 심지어 15%는 최고 30번까지 입력된다고 조사되었다.¹⁷⁾ 더욱이 최근에 급증하고 있는 전자상거래, 민간기업의 Just-In-Time(JIT) 제조 및 유통을 뒷받침하기 위한 무역절차의 간소화 및 자동화의 필요성이 더욱 커지면서 무역원활화(Trade Facilitation)에 대한 관심이 집중되고 있다. 또 산업자원부에서 추산한 바¹⁸⁾에 따르면 국내에서 종이문서를 전자문서로 전환할 경우 비용절감액이 약 5조원에 달한다고 한다. 이러한 이유로 종이문서의 취급과 관련된 제반 비용과 시간을 절감하려는 노력은 세관의 행정절차 간소화에 있어서 기본 방향으로 자리매김하였다.

국내에서는 이미 1990년대 초반부터 무역업무자동화라는 개념으로 국내 무역절차를 간소화하는데 주력해 왔으며, 그 결과 세관에 직접 방문하여 수입신고를 하던 관행이 EDI신고로 발전하였다. 그러나 당시에는 외국에서 작성된 무역서류를 전자적으로 수용하기에는 인증시스템이라든가 문서보관시스템 등이 미비한 실정이었지만, 이러한 인프라의 실현이 가시화된 지금은 수입신고와 관련된 첨부서류들의 전자화를 적극 수용하는 방향으로 관련 제도과 시스템의 보완이 필요하게 되었다.

전자무역에서도 일반 무역에서처럼 거래 당사자 간의 의사표시와 거래관련 정보의 흐름이 원활하게 이루어지게 해야 할 뿐 아니라 필요한 경우에는 제3자들에게 거래사실을 명확하게 입증할 수 있게 해야 한다. 그런데 그 입증기능이 종이서류와 수기서명이 아닌 전자적 방법으로 이루어져야하는 점이 전자문서의 이용에 큰 걸림돌이 되어 왔다. 현재까지도 수입신고시에 선하증권이나 상업송장, 포장명세서를 첨부하도록 하는 것은 실제거래의 존부를 확인하기 위하여 종이문서가 아닌 다른 수단이 존재하지 않았기 때문으로 보인다. 그러므로 향후에는 지속적으로 선박회사가 발급하는 D/O를 중심으로 수입신고에 필요한 서류들을 종이서류가 아닌 전자문서를 첨부할 수 있도록 함이 현재와 같이 Paperless 수출입에서 우려되는 불법통관의 가능성을 불식시킬 수 있는 하나의 방법이 될 것이다.

17) WTO, "Trade Facilitation-Status Report by the Council for Trade in Goods," G/L/333, 18 October, 1999.

18) 산업자원부 산업정책국 전자상거래총괄과, "전자문서의 이용촉진을 위한 상법 등의 정비에 관한 법률" 제정계획, 2003.6, p.17.

2. 공인 전자문서보관소(Trusted Repository)의 구축

1) 공인 전자문서보관소의 필요성

세관의 D/O 징구제 폐지로 인하여 야기되는 수입화물의 불법반출을 방지하는 방안으로서 공인 전자문서보관소의 구축을 통한 전자문서의 활용이 바람직하다. 공인 전자문서보관소는 전자문서를 안전하게 보관하고 전자문서 내용의 위조 및 변조가 없음을 증명해주며, 전자문서를 안전한 방법으로 유통시킬 수 있는 국가기관으로부터 인증받은 신뢰할 수 있는 제3의 기관(Trusted Third Party: TTP)을 말한다.¹⁹⁾ 전자문서보관소의 기능은 크게 전자문서의 보존, 송수신의 대행 및 중계, 증명서의 발급 등으로 나눌 수 있으며 전자문서의 이용촉진을 위해서는 꼭 필요한 기관이다.

관세청에서 수입신고를 받을 때 첨부서류의 원본 제시를 요구하는 이유는 신고내역과 실제로 수입되는 물품이 일치하는지를 확인하기 위함이다. 그런데 Paperless 수입통관의 경우에는 종이서류의 징구가 생략되므로 불법통관의 가능성이 남게 된다. 따라서 서류전달의 불편함을 덜면서도 불법통관을 막을 수 있는 방법으로 전자문서를 이용하게 된다면 전자문서가 종이서류와 동일한 기능을 수행할 수 있어야 한다. 즉 실제 작성인이 누구인지와 작성시의 상태가 그대로 유지되고 위조 및 변조되지 않았음을 입증해야 한다. 덧붙여 실제 서류가 전송 수신된 사실이나 그 시점 역시 입증될 필요가 있으며 이러한 사항들을 상당기간 보관하여야 한다. 바로 이러한 역할을 하는 것이 바로 전자문서보관소의 기능이다.²⁰⁾

2) 공인 전자문서보관소의 구축방안

전자문서보관소는 일종의 전산시스템이기 때문에 누구나 전산역량만 있다면 구축, 운영할 수 있을 것으로 판단하기 쉽다. 그러나 통관이라는 정부의 중요한 행정업무와 관련된 문서의 보관이라는 점과, 수출입 당사자의 영업과 관련된 민감한 정보의 취급이라는 점을 감안할 때 일정한 기준을 두어 운영하도록 해야 할 것이다.

따라서 전자문서보관소를 관세청이 직접구축해서 운영하는 방안과 외부에서 구축, 운영하고 이를 적절하게 관리, 감독하는 방안으로 크게 나눌 수 있다. 또 후자의 경우에도 정부 전체 차원에서 전자문서보관소를 운영하면서 그 일부분에 포함시키는 방안, 관세청이 독자적으로 전자문서보관소를 구축하고 운영하는 방안 및 민간의 전자문서보관소에 위탁 운영하는 방안 등이 가능하다.

실제로 수출입 신고업무를 수탁운영하고 있는 한국무역정보통신(KTNET)은 민간기업이며, 현재에도 전자문서보관소에 준하는 업무를 수행하고 있다. 따라서 KTNET에게 공식적으로 공인전자문서보관소

19) 산업자원부 산업정책국 전자상거래총괄과, 「전자거래기본법 제정 계획」, 2003.5, p.2.

20) 심상렬, “전자무역부문 공인전자문서보관소의 활용연구”, 「e-비즈니스연구」, 제5권 제1호, 국제 e-비즈니스학회, 2004.8, pp.114-118.

의 기능을 부여하는 방안이나 혹은 전자문서의 송수신 및 보관분야에서 국제적으로 공신력을 갖춘 외국의 민간기업을 지정하여 전자문서 보관 업무를 위탁하는 방안도 가능할 것으로 보인다.

따라서 P/L 수입신고제로 인하여 발생하는 수입화물의 불법반출을 막기 위하여 현행 D/O의 전자화를 통한 e-D/O의 이용촉진이 필요한데, 이를 위해서는 공인전자문서보관소의 구축을 통한 전자문서의 활용방안이 조속히 마련되어야 할 것이다. 따라서 수화주가 화물인수에 필요한 서류의 원본을 제시하는 대신에 이들 서류의 수취기관에서 이를 전자문서화하고 이를 확인할 수 있는 공인된 전자문서보관소를 구축함으로써 문서의 진위 여부 및 실제 화주의 확인절차의 단순화를 기할 수 있을 것이다.

3) 화주 중심의 통관/물류 통합 정보관리시스템 구축

현재 우리나라에서 물품을 수출입하기 위해서는 56개 법령에 의해 100여개의 승인, 허가, 추천, 확인 등이 필요하다. 또한 수출입에 있어서 허가, 승인, 표시 및 기타 조건의 구비를 요하는 물품은 세관장에게 그 허가, 승인, 표시 및 기타의 조건을 구비한 것임을 증명하여야 한다.²¹⁾ 따라서 통관절차가 아무리 간소화된다고 하더라도 통관과정에서 특별법상의 허가승인 등의 절차가 복잡하면 일반국민들은 통관절차가 복잡하고 불편한 것으로 인식하게 된다. 그러므로 무역원활화(Trade Facilitation)를 위해서는 통관절차와 특별법상의 허가 승인 등의 절차를 유기적으로 통합하여 수출입 창구를 일원화(Single Window Access)하여 한 번의 신청(One Stop)으로 업무가 처리될 수 있도록 행정조직과 담당업무를 재배치하는 노력이 필요하다.

WTO, WCO 등 국제기구와 ASEM, APEC 등 지역협력기구에서도 성실무역업체들을 대상으로 One Stop 서비스 및 Single Window 처리를 주요 추진 과제로 선정하여 국제간 제도화를 추진하고 있다. 또한 개정 교토협약 3.35(과도기 표준)규정에서도 세관검사 뿐만 아니라 다른 기관에 의해 물품검사 대상이 되는 경우에도 세관검사와 다른 기관의 검사가 동시에 단일검사로 실시되는 것이 바람직하다고 규정하고 있다. 그리고 미국 관세청의 경우 통관 구비서류의 제출, 물품검사 등은 세관 자체의 필요에 의해 요구하는 것이 아니라 다른 정부부처의 요청 및 관계 법률의 규정에 의거, 세관이 그 부처를 대신하여 해당 법률을 집행하고 합법적 무역을 확보하기 위하여 요구하고 있다는 점을 강조하고 있다.²²⁾

따라서 대외무역과 관련한 절차 대행을 세관의 고유 업무가 아니고 타 부처업무라는 이유로 세관업무에서 제외할 것이 아니라, 미국 관세청과 같이 세관이 국경기관으로서 합법적 무역을 확보하기 위해 수행해야 할 본원적 기능으로 인식할 필요가 있다. 그러므로 향후 관세정책은 관세법 제 226조 제1항의 규정에 따라 세관장의 허가, 승인 등을 확인하도록 하고 있는 관계 법령 뿐 아니라 수출입 요건확인 및 관세감면 등을 규정하고 있는 각종 60여개 법령에 의한 수출입관련 검사확인업무 등을 창구일원화 플랫폼(One Stop Single Window Platform)을 구축해서 활용함으로써 무역원활화를 도모할 수 있는

21) 관세법 제 226조 제1항.

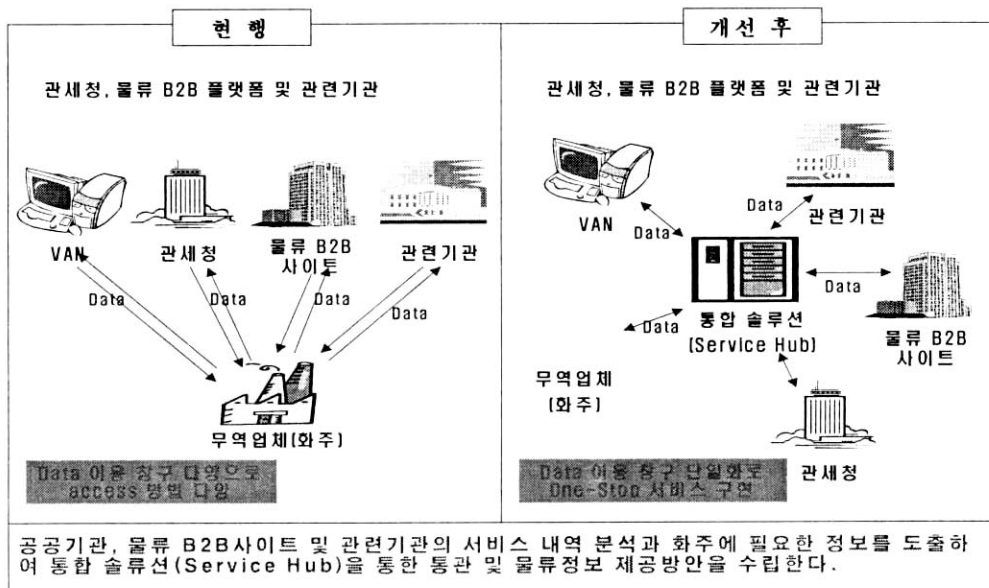
22) 정인교 외, "통관환경변화에 따른 관세사의 책임과 역할제고 방안에 대한 연구", 대외경제정책연구원 용역보고서, 2002.2.14, p.138.

방향으로 시행함이 바람직할 것이다.

화주 중심의 물류/통관 통합정보관리 시스템 구축방안은 결국 공공기관 및 수출입 유관기관, 물류 B2B 사이트 등과 효율적인 연계방안을 수립함으로써, 물류/통관 관련 정보를 도출하여 윈스톱 통합솔루션을 통한 통관/물류정보를 화주에게 제공할 수 있는 방안을 수립함을 의미한다. 따라서 기존의 KCIS, MFCS 등 공급 DB, 물류 B2B 플랫폼, 수출입 물류관련 기관들 간의 정보시스템의 상호 연계를 통하여 화주가 필요로 하는 정보를 도출한 후, One Stop Single Window Platform 구축을 통한 통관 및 물류정보의 통합 솔루션 제공이 선행되어야 할 것이다.

<그림 4>는 One Stop Single Window Platform 구축을 통하여 현재와 같이 산재된 물류/통관 관련 업무의 프로세스 통합방안을 제시해 주고 있다.

<그림 4> One Stop Single Window Platform 구축 효과



3. 현행 관세법령의 개정과 전자서명의 국제적 상호인정

현행 관세법령상 수출입신고 및 첨부서류의 제출과 관련된 조항들²³⁾ 중 관세법 제245조에 따르면 수출입 신고 관련 서류를 관세사에게 제출하고 관세사가 이를 근거로 신고를 하는 경우에 관세청은

23) 관세법 제226조(허가 및 승인 등의 증명 및 확인), 제232조(원산지증명서 등), 제245조(신고 시의 제출서류); 관세법시행령 제250조(신고서류), 제236조(원산지증명서의 제출 등)

서류의 징구를 면해줄 수 있으며, 다만 추후 필요시 신고인에게 서류의 제출을 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 신고인과 관세사간 또는 신고인과 관세청간 종이서류의 제시에 따르는 부담을 줄이기 위해서라도 각각의 관련 조문에서 전자문서의 활용이 수용되는 방향으로 법령개정이 뒤따라야 할 것이다.

한편 우리나라의 전자서명법에 의하면 한국 정부의 인가를 받지 않은 외국 인증기관의 전자서명은 모두 당사자간의 약정에 의한 것으로만 효력이 인정된다. 따라서 무역거래의 특성상 해외 민간 인증기관으로부터 발급받은 전자서명이 첨부된 전자문서를 수신하게 될 경우가 적지 않은데 이를 국내에서 법률적 효력이 있는 문서로 볼 수 있는지의 문제가 발생한다. 그러나 현실적으로 무역거래시에 국제적으로 공신력의 제고를 위하여 해외 인증기관의 전자서명을 사용하는 경우가 적지 않기 때문에 이에 대한 명확한 대비책이 필요하다.

우리나라 전자서명법에 따르면²⁴⁾ 정부는 전자서명의 상호인정을 위하여 외국정부와 협정을 체결할 수 있으며 이를 통해 외국의 인증기관 및 그 전자서명을 우리나라의 공인인증기관과 전자서명에 동등한 효력을 인정하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 실제로 구미제국이 정부주도형이 아닌 민간주도형으로 전자거래를 발전시켜 나가고 있으며 인증기관 역시 민간기업들이 대부분이다. 따라서 현실적으로 정부 대 정부의 국제협약에 의한 상호인정을 추진할 것이 아니라 인증기관 대 인증기관으로 이루어진 상호인정을 법률적으로 규정하는 방향으로 관련 법률의 개정이 필요하다.

V. 요약 및 결론

1974년 이래 관세행정절차 간소화 조치의 일환으로 일련의 수입 통관절차 간소화 조치가 시행되었고, 1970년 10월 1일부터 세관은 D/O를 수입면허 서류에서 삭제한 결과 운송인은 D/O를 통하여 운송물을 통제할 기회를 상실하게 됨으로써 큰 혼란이 발생하고 있다. 현행 우리나라의 수입화물 통관제도에서 세관의 행정절차 간소화 조치에 따라 수입업자에게 보세구역 선정 권한을 부여함으로써 운송물에 대한 운송인의 대물관리 통제에 심각한 문제를 초래하고 있는 결과, 보세구역에서의 수입화물 불법 반출과 관련된 분쟁들이 꼬리를 몰고 발생하고 있다.

더욱이 1997년 7월부터 서류 없는(Paperless : P/L) 수입신고제의 확대시행으로 수입물품 통관시 세관에 서류를 별도로 제출하지 않음으로써 원격지 수입신고를 하는 신고인은 서류제출 비율이나 검사비율이 높지 않다는 점을 악용하는 경우가 많이 발생하고 있다. 즉 물품과 일치하지 않는 서류로 수입신고하여 불법통관을 도모하는 등 수입신고가 용이해짐에 따라 화물의 대물관리체제가 급속히 붕괴되고 통관질서가 문란해지는 경우가 자주 발생하고 있다.

이와 같이 세관의 행정절차 간소화의 조류에 따라 수입면허시 필요한 서류를 계속 축소함으로써 수

24) 전자서명법 제27조의 2.

출입신고의 P/L화에 수반하여 불법통관의 우려가 높아지고 있는 현 상황하에서, 수입신고시 통관/물류 관련 첨부서류 자체가 여전히 종이서류 위주로 유통되고 있고, 서류의 원본 제시 요구도 빈번하여 그 개선이 시급히 요구되고 있다. 2004년 5월 무역업무 프로세스 개선을 위한 BPR/ISP 프로젝트 수행의 일환으로 현재 D/O를 활용하는 무역업체들을 대상으로 현행 화물인도지시서(D/O) 활용상의 문제점에 관한 설문조사의 결과를 분석해 보면, 무역업무 프로세스 혁신을 위한 통관/물류 부문의 개선 요구 사항 중 개선이 가장 필요한 업무로 L/G 발급, D/O 수령 및 화물인수 분야를 꼽고 있는 것으로 나타났다. 특히 화물 수취 과정에서 관련 행정기관과 유관기관에서 처리가 완료된 서류의 반복제출 및 원본 제시를 요구하는 경우가 많은 것으로 나타나, 통관/물류 과정에서 생성된 전자문서의 원본 인정 방안이 극히 미흡한 것으로 분석되었다.

이는 관세청의 통관절차 간소화 추진에도 불구하고, 수입신고의 경우 신고절차는 EDI 등으로 전자화가 되어 있는 반면에, D/O나 상업송장, 포장명세서 및 선하증권 사본은 여전히 모두 종이 형태로 그 원본을 제출하도록 요구하거나 혹은 관세사가 보관하도록 하고 있는 데에 그 원인을 찾을 수 있다. 현재 이들 서류들은 종이형태로 징구하여 전산입력해서 보관하는 실정이므로 서류자체의 전자화는 아직 본격적으로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 따라서 P/L 수입에서 우려되는 불법통관의 가능성을 분석시킬 수 있는 D/O 관련 문서의 전자화와 그 활용 지원방안에 대한 연구가 절실히 필요하게 되었다.

본 연구에서는 현행 D/O 발급 및 유통 현황을 살펴봄으로써 D/O 활용상의 문제점을 분석한 후, 보세구역에서 수입화물의 불법반출을 막기 위한 방안으로서 e-D/O 도입의 필요성과 향후 e-D/O 관련 통관업무 시스템의 구축 방향을 제시하였다.

본 연구의 결론은 수입화물의 보세구역에서의 불법반출 방지를 위해서는 e-D/O의 적극적 활용이 필요한데, 그 활용지원 방안으로서는 통관/물류 관련 종이서류의 지속적 전자서후 추진, 공인전자문서 보관소의 구축을 통한 e-D/O 활용지원, 화주 중심의 원 스톱(One Stop) 통관/물류 통합 정보관리시스템(Single Window Platform)의 구축 및 현행 관련 관세법령의 개정과 전자서명의 국제적 상호인정 방안을 제시하였다.

본 연구에서 심층적으로 수행하지 못함으로써 향후 추가 연구가 필요한 부분으로는 공인전자문서보관소의 구체적인 구축방안과 화주 중심의 원 스톱(One Stop) 통관/물류 통합 정보관리시스템(Single Window Platform)의 실현가능한 구축방안에 대한 연구가 필요하다고 할 것이다.

참고문헌

- 박남규·신승만, "우리나라 수입화물의 통관지체요인에 관한 연구", 「무역학회지」, 제28권 제4호, 한국 무역학회, 2003.
- 박상태, "21C 정보화시대와 한국관세행정의 발전방향", 「관세학회지」, 창간호, 한국관세학회, 2000.

- 신정환, “무역원활화와 세관의 역할 및 발전전략”, 「관세학회지」, 제4권 제1호, 한국관세학회, 2003.
- 손찬현·윤진나, “WTO 무역원활화 논의와 전자무역: e-Trade를 중심으로”, 「조사분석 01-03」, 대외경제정책연구원, 2001.12.
- 심상렬, “전자무역부문 공인전자문서보관소의 활용 연구”, 「e-비즈니스 연구」, 제5권 제1호, 국제 e-비즈니스학회, 2004.8.
- 오웅탁·김진섭, “무역원활화와 사회안전의 조화에 관한 연구”, 「무역학회지」, 제28권 제5호, 한국무역학회, 2003.12.
- 윤광운, “P/L 수입 신고확대에 따른 문제점과 개선방안”, 「관세사지」, 통권 제127호, 한국관세사회, 2003.
- 안병수, “수출입통관에 있어 전자문서의 활용에 관한 연구”, 「관세학회지」, 제5권 제2호, 한국관세학회, 2004.8.
- 이진홍, “운송물의 인도에 관한 법적 문제 - 보세구역에서의 불법인도를 중심으로”, 「해법학회지」, 제24권 제1호, 한국국제해법학회, 2002.
- 임석민, “금하방직사건의 판결에 대한 비판”, 「무역학회지」, 제24권 제3호, 한국무역학회, 1999.
- _____, “해상운송장에 의한 선하증권의 대체”, 「무역학회지」, 제25권 제4호, 한국무역학회, 2000.
- 전자무역 BPR/ISP 사업단, “무역업무 프로세스혁신사업(BPR/ISP) 워크숍 자료”, 2004.3.19.
- _____, “무역업무 프로세스혁신사업(BPR/ISP) 법제도 부문 개선방안”, 2004.6.23.
- 정인교 외, 「관세 환경 변화에 따른 관세사의 책임과 역할 제고방안에 관한 연구」, 대외경제정책연구원, 2002.
- 정재호, “WTO 무역원활화 논의와 우리나라 관세행정”, 「관세사지」, 통권 제126호, 한국관세사회, 2002.4.
- 한국무역정보통신, 「해상 e-D/O 서비스 시스템 구축 제안서」, 2004.3.
- _____, 「해상 e-D/O 서비스 설명회 자료」, 2004.6.
- APEC, “The Impact of Trade Liberalization and Facilitation- 1999 Update,” *Economic Committee*, 1999.
- UNCTAD, *Compendium on Trade Facilitation Recommendation*, UNCTAD/SYMP.TE.3.
- WCO, “International Convention on the Simplification and Harmonization of Custom Procedures(Kyoto Convention)”, SG 0113 E2, 2001.
- WTO, “Trade Facilitation - Background Note by the Secretariat,” G/C/W80, 1997.
- _____, “Trade Facilitation in relation to Existing WTO Agreements,” G/C/W136, G/L/299, S/C/W/101, IP/C/W/13, 1999.
- _____, “Trade Facilitation. Status Report by the Council of Trade in Goods,” G/L/333, 1999.
- _____, “Trade Facilitation. Negotiating Objective and Proposed Approach for Advancing Communications from the United States,” WT/GC/W/254.