

# 선적 24시간전 적하목록전송규칙(24 Hours Rules)의 주요내용과 문제점

한상현\* · 엄광열\*\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 9.11이후 미세관의 보안강화조치와 적하목록전송규칙의 시행
- III. 적하목록전송규칙의 주요내용과 여타 보안프로그램과의 관계
- IV. 적하목록전송규칙에 대한 견해와 문제점
- V. 결론
- 참고문헌
- Abstract

## I. 서론

미국은 2001년 9월 11일에 발생한 동시다발 테러참사사건 이후 각 분야에 걸쳐 다양한 보안 강화조치를 속속 도입하여 시행하고 있다. 이 같은 조치는 크게 두 가지 방향에서 추진되고 있는데, 행정조직 개편과 기존제도의 개정 및 보완이 그것이다.

전자는 미국토안정보장부(Department of Homeland Security : DHS)의 신설을 핵심으로 하고 있으며 행정조직의 개편과 함께 새로운 보안제도의 도입도 가속화되고 있다. 후자는 미관세청이 미국에 유입하는 수입화물 및 수입경로의 보안을 높이기 위하여 자국으로 들어오는 무역화물을 체계적으로 검사하는 일련의 Container Security Program을 구축하여 해상으로부터의 테러를 방지하는 대책들을 내놓아 실시하고 있는 것이다.

후자 중에서도 핵심적인 사항은 컨테이너보안 대책(CSI, Container Security Initiative)<sup>1)</sup>과 미국 적하목록전송규칙(이하 간단히 24시간규칙(24-hour rule)이라 함)<sup>2)</sup>와의 관계를 중심으로 설정하고 있는 것이다. CSI는 미국행 컨테이너화물에 대량

1) 우리 관세청 등에서는 이를 "컨테이너안전대책(조치, 정책)" 등으로 번역하고 있는데, 이 제도가 안전(safe)보다는 보안(security)을 강조하고 있다는 점을 고려하여 보고는 "컨테이너보안대책" 혹은 "컨테이너보안협정"으로 사용한다.

- 2) 원문은 "Presentation of Vessel Cargo Declaration to Customs Before Cargo is Laden Aboard Vessel at Foreign Port for Transport to the United States"이지만 간단히 "Advance Cargo Manifest Declaration Rule"이라고도 하며, 우리말로는 "선적24시간 적하목록(사전)신고제", "미국행 수출화물 24시간전 제출규칙", "미국행 수출화물 24시간전 제출규칙", "24시간전 적하목록 전송규칙", "미국행 적하목록전송제도", 혹은 "24시간규칙(24-hour rule)"이라고도 부른다. 이하는 적하목록전송규칙과 24시간규칙을 혼용하여 사용한다.

\* 남서울대학교 국제경영학부 국제통상학전공 조교수  
\*\* 국립 삼척대학교 경제통상학과 겸임 조교수

과피병기를 은닉하여 미국 내에서 폭발시키는 등의 테러를 미연에 방지할 목적하에 외국의 주요 항에 미국세관직원을 파견하여 컨테이너가 미국으로 반입되기 전에 외국세관과 협력하여 위험도가 높은 컨테이너를 특정하여 검사하는 것이며, 24시간 규칙은 CSI의 기능을 보완하기 위하여 실시되는 제도이므로 이 제도는 상호간에 표리관계에 있다.

본 제도의 실시는 국제적인 Supply Chain의 운영에 발맞추어 물류효율화와 비용절감 및 무역절차간소화가 더욱 요구되고 있는 실정에서, 기존 화물수출제도나 무역거래관행과는 판이한 내용을 담고 있을 뿐 아니라 본 규칙의 적용에 관해 아직 불명확한 부분이 많이 남아있기 때문에 운용상에 많은 문제점들이 발생할 것으로 예상되는 가운데 대미수출업무를 예정하는 있는 하주기업들이나 우리나라를 비롯한 각국의 관세정책에도 큰 변화를 미치거나 시사하는 바다 크다 할 것이다. 이에 본 연구에서는 미국 적하목록전송 규칙의 시행배경과 목적, 그리고 주요내용을 해상운송을 중심으로 세분하여 우선적으로 분석한 다음, 본 제도의 운영상의 문제점을 상세히 제시하고 수출하주와 선사의 대응책과 우리나라 관세행정에서 주는 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

## II. 9.11이후 미세관의 보안강화조치와 적하목록전송규칙의 시행

### 2.1. 9.11테러이후 미국의 체제정비

2001년 9월 11일 동시다발테러의 발생 이후

미국의 대응조치로 미국정부는 우선적으로 체제정비면에서 세관의 통관과 국경감시 기능을 더욱 중시하여 종전의 재무성 산하 관세청을 새로 신설한 미국토안전보장부(Department of Homeland Security : DHS) 산하로 이관하였다. 즉, 2003년 DHS의 발족과 함께, 미관세청이 그 중의 조직으로 재편되어 Security확보가 가장 중요한 정부기관이 된 것이다.

### 2.2. 9.11테러이후 미국세관의 Security Program

9.11테러 발생이후 미국은 제도적인 대응면에서 정보수집·분석능력의 향상을 위해 CSI를 비롯한 다양한 보안강화조치프로그램을 신속히 취하였다. 9.11테러 직후로부터 최근까지 취해진 미국세관의 보안강화조치들은 <표>와 같이 다양하게 있으나, 그 중에서도 컨테이너 화물수출입등과 관련된 가장 대표적인 Security Program은 CSI, C-TPAT, 24시간규칙 등 3가지가 있다. 미국의 컨테이너 보안프로그램의 전체를 보았을 때 수출측에 해당하는 것이 CSI이고, 수입측에서는 수입업자·포워더에 C-TPAT가 있으며, 이들과 별도로 CSI의 흐름으로서 기능하는 것이 24시간 규칙이다.<sup>3)</sup> 이들 보안프로그램을 통해 미국은 선적항으로부터 미국으로 반입되는 수입컨테이너의 안전성을 상호보완적으로 확보할 수 있도록 의도하고 있는데, 특기할 점은 이러한 보안강화조치들은 미국항만에 그치지 아니하고 외국에서도 포괄하는 방어망을 매우 강화하고 있다는 점이다.

3) 日本荷主協會, 「美税關への24時間前マニフェスト構報申告制」, 荷主と輸送, 2003. 1, p.25.

〈표2-1〉 9.11테러 이후 미세관의 보안강화조치

년도	보안조치	목적 및 내용
2001년	Operation Shield America	수출관리에 관한 전략의 일부로, 미국Maker와의 협력을 얻어 실시된 것으로 밀수를 방지할 목적임.
2001년	Operation Green Quest	재무성의 테러리스트자금의 인프라나 그 원천을 조사, 방해 및 억지하는 프로젝트 팀(task force)으로 복수관청의 협력을 통해 실시된 것임.
2001년	Advance Passenger Information System(APIS)	항공회사가 Aviation and Transportation Security Act of 2001 (Public Law 107-71)에 의해 APIS를 사용하여 승객과 승무원에 관한 정보를 세관에 제공하는 것을 의무로 한 것임.
2002년	Container Security Initiative (CSI)	세계의 주요항과 협력하여 새로운 안전기준의 채용과 미국세관직원의 파견을 통한 선적지에서의 컨테이너검사 등에 관한 것으로 대량 파괴병기의 운반용기가 되는 컨테이너의 내용의 식별과 보전이 목적임.
2002년	C-TPAT	수출지로부터 수입지까지의 모든 Supply Chain에 관해 관계자가 협력하여 안전성확보와 SCM의 강화를 목표로 한 것임.
2002년	Smart Boarder Declaration	미국과 캐나다사이에 2002년 12월에 조인한 것으로 양국간의 무역의 안전성 확보와 신속한 처리에 관한 시책이 포함되어 있음.
2002년	선적24시간전 적하목록전송규칙	2002년 관세법을 개정한 이후, 미국관세당국이 미국항해물이 선적항에서 운송인등으로 하여금 선적24시간전에 적하목록을 미국세관에 제출하는 것을 정한 것임.

### 2.3. 적하목록전송규칙의 시행배경

#### 2.3.1. 관세행정에서 세관역할의 기능변화 추세

전통적으로 일국의 관세행정은 조세징수와 무역원활화 및 사회안전확보를 핵심적인 기능으로 하고 있다. 특히, 9.11 사태이후 테러로부터 사회 안전보호와 국민의 안정보장이 관세행정의 핵심적인 과제로 부상되었다.

#### 2.3.2. 9.11테러의 발생과 국토안전보장의식의 확산

2001년 9월 11일 미국에서 발생한 반인류적인 테러는 지금까지 안전하다고 여겨졌던 미국 본토가 테러표적이 되어 6,000명 이상의 사망자와 약 830억불에 달하는 피해를 내었다는 점에서 본토방위의 취약성을 부각시켜주었다. 또한 9.11사건 이후, 미국에서는 국토안전보장에 대한 의식이 높아져 미국에 유입하는 수입화물 및 수입경로의 보안을 높이기 위한 다양한 보안강화대책의 수립이 요청되었다.<sup>4)</sup>

#### 2.3.3. 컨테이너를 이용한 테러행위가능성 증대

9.11테러는 해상컨테이너화물운송에 대하여도 매우 심각한 문제를 제기하고 있는 바, 그것은 국제테러범들이 테러공격용 대량살상무기(Weapons of Mass Destruction: WMD)나 핵무기와 같은 것들을 해상컨테이너선박에 은닉하여 이를 미국 국내로 반입한다면 그 피해는 실로 막대하다는 것이다.<sup>5)</sup> 실제로 9.11테러 이후 전문가들은 테러리스트의 다음 목표는 선박이 될 가능성이 크다고 예측하고 있으며 실제로 수출입화물을 적재한 컨테이너선은 수많은 국가의 항구를 경유하는데다가 다양한 화물이 실리므로 테러물품 적재위험에 노출되어 있는 것이 사실이다.<sup>6)</sup> 따라서 국제테러범들이 해상컨테이너를 악용하여 테러행위를 일으키는 것을 저지할 수 있는 보다 안전한 시스템의 강구가 절실히 필요하게 된 것이다.<sup>7)</sup>

/cargo\_security.html

- 5) 홍순걸, "9.11테러가 미 관세행정에 미친 영향", 관세청, 2003. 8. p.35.
- 6) 김길섭, "미국의 수입통관제도 변화내용과 우리 수출입에 미치는 영향, 최근 테러방지를 위한 수입관리시책을 중심으로", 「관세와 무역」, 한국관세무역연구원, 2004. 5. p.7.
- 7) 한성현, "미국 컨테이너보안협정(CSI)의 운용현황과 문제점에 관한 연구", 「산업경제연구」, 제17권 제6호, 한국산업경

4) [http://www.meti.go.jp/policy/trade\\_policy/n\\_america/us/html](http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/n_america/us/html)

2.3.4. 정·첩보를 이용한 CSI의 효율적 운영

미국의 입장에서는 외국에서 미국으로 향하고 있는 컨테이너 화물에 대한 정보가 있어야 테러범 위협에 대응하기 위한 적절한 조치를 취할 수 있게 된다. 이러한 정보는 세관이 송하인이나 운송인으로부터 직접 정확하고도 신속한 정보를 입수할수록 효용가치가 높게 되는데, 최종의 경우는 화물이 공장, 창고, 또는, 해외에서 최종목적지인 미국을 향해 떠날 때 전자문서형태로 완전한 적하목록 정보를 받는 것이다.

미국세관은 과거부터 자동적하목록시스템(AMS)을 통해 화물이 도착하기전에 선적화물에 대한 정보를 상당부분 받고 있었으나, 9.11 테러이후 "2001년 항구 및 해상보안법"의 제정으로 이를 의무화하여 컨테이너화물에 대한 정보를 100% 미리 받을 수 있도록 하기 위해 해상운송인으로 하여금 사전에 화물적하목록을 요구하는 24시간 규칙을 시행하게 된 것이다.

즉, 정보대국(intelligence super state)답게 미국은 CSI에 따른 외국항구에서의 화물의 사전검사를 보완하기 위하여 선적 24시간규칙을 통해 해상운송인으로부터 적하목록자료를 제출 받아 자동표추적장치 및 기타의 다양한 위험분석기법을 활용하여 고위험컨테이너(high dangerous container)를 적발한다는 것이다.

2.4. 적하목록전송규칙의 시행경과와 적용

미국관세청은 2002년 6월에 CSI의 대응과 관련하여 개최된 G8교토보안에 관한 합의<sup>8)</sup>내용에

제혁희, 2004, 12, 31, pp.2652-2653.

8) 주요내용은 첫째, 개선된 국제적 컨테이너안전체제의 개발 등에 신속한 작업을 착수한다. 둘째, 통 합된 컨테이너 안전체제의 모델이 되는 프로젝트의 개발이다. 셋째, 전자적 인 세관신고를 위한 공통표준의 신속한 실시이다. 넷째, 컨테이너에 관한 사전전자정보를 가능한 한 조속한 단계

부합되도록, 2002년 8월 해상컨테이너안전대책을 보완할 목적으로 선적24시간 전까지 화물적하목록정보의 신고를 의무화하는 규칙초안을 발표하였다.

그 이후 이 초안에 대해 국제기구나 선박회사 및 하주 등 관계자로부터 Public comment를 모집하였는데, 본 규칙초안에 대해 다양한 단체로부터 의견이나 질문이 미국관세국에 들어왔다. 그중에는 이 제도의 시행이 물류효율성을 저해한다는 등의 비판적 의견이 제시되었다. 이와 같이 취합된 76건의 의견을 감안하여 최종규칙을 정리한 다음, 2002년 10월 31일, 미국관보(Federal Register, 67 F.R. 51519 개정공고)에 외국항구에서의 적입24시간 전까지 해상화물의 적하목록정보를 사전 신고하는 것을 정한 최종규칙을 확정 발표하였다.<sup>9)</sup>

최종규칙은 약 1개월 후인 12월 2일 시행((19 CFR 4, 113, 178)을 확정하여 발효되었으나, 실질적인 집행일은 2003년 2월 2일부터 전면 개시되었다. 이에 따라 2002년 12월부터 선박에 의한 미국의 수입컨테이너화물에 대하여 선행적으로 규칙이 적용되고 있다.

2004년부터는 수출입과 전화물 수송수단에 대하여 적하목록사전제출제도를 적용하고 있으며, 캐나다<sup>10)</sup>의 경우에도 2004년 4월 19일부터 동 제도와 동일한 취지로, ACI(advance Commercial Information) 시스템에 근거하여, 캐나다행 해상

에서 요구하기 위한 작업을 G8 및 WCO에서 신속하게 개시한다는 것이다(日本關稅廳調査課, "國際物流の安全確保に向けた國際的な取組み", 「第6回 關稅政策・關稅行政を巡る對話 資料」, 2002, 4, p.40).

9) 日本荷主協會, "美國仕向け海上貨物のマニフェスト情報の事前申告制度", 荷主と輸送, 2002, 11, p.2.

10) 미국과 국경이 인접한 캐나다는 수출입무역상대국의 제1위가 당연히 미국이고, 그 시장점위의 약탈을 차지하는 것이 미국시장이어서 무역거래에 있어 미국과는 분리하여 생각할 수 없는 불가분의 관계에 있다. 따라서 캐나다는 미국이 추진하고 있는 CSI, C-TPAT, 적하목록전공제도 등의 시행에 적극적으로 관여하고 있는 상황이다.

수입화물명세와 선박명세서전신고규칙을 시행하고 있다.<sup>11)</sup>

### Ⅲ. 적하목록전송규칙의 주요내용과 여타 보안프로그램과의 관계

#### 3.1. 적하목록전송규칙의 의의와 목적

##### 3.1.1. 적하목록전송규칙의 의의

본 제도는 종래는 기본적으로 입항(착륙)시에 선박회사 등이 미국세관(Customs and Border Protection; CBP)에 대해 제출하였던 적하목록의 정보를 <표><sup>12)</sup>와 같이 그 시시를 미래 앞당겨, 외국항에서 선적하기 24시간 전에 전자적 수단으로 이의 제출을 요구하고 있는 것이다.<sup>13)</sup>

<표 3-1> 적하목록정보의 전송시기

운송수단	수입	수출
선박	선적24시간전	출항 24시간전
항공	미국도착4시간전	출발 2시간전
철도	국경도착 2시간전	4시간전
자동차	국경도착 30-1시간전	국경도착 1시간전

즉, 9.11사건 이후 미국 Security강화의 일환으로 시행되고 있는 해상컨테이너안전대책(CSI)을 보완할 목적으로, 미국세관이 미국항컨테이너의 외국항에서 선박에 적재되기 24시간 전까지 미국

에 수출하는 컨테이너화물정보를 미국관세에 신고하는 것을 선박회사에 의무화한 규칙이다.<sup>14)</sup>

##### 3.1.2. 적하목록전송규칙의 목적

강력한 화물통제장치인 본 제도를 도입하게 된 근본적인 목적은 9.11 항공기테러참사이후 자국의 보안제도를 강화하면서 대량살상무기 등이 컨테이너화물을 통해 몰래 반입되는 것을 차단하기 위해 미국세관직원이 컨테이너 내용물을 분석하여 미국항 컨테이너가 해외항에서 적재되기 전에 잠재적 테러위험을 찾아내도록 해 주는 것이 목적이다.

#### 3.2. 적하목록전송규칙의 주요내용

##### 3.2.1. 적하목록전송 신고자

24시간규칙의 실시에 있어 직접적으로 관여하게 되는 당사자는 운송인(선박회사)이지만 이용 운송인인 NVOCCs(비선박운항업자)도 포함된다.<sup>15)</sup> 따라서 화물을 적재한 선박이 미국항에 입항하려면 우선적으로 모든 운송인은 그 선박이 외국항에서 화물선적 24시간 전에 미국세관양식 1302, 또는 미국세관이 양식1302와 동일하다고 허가한 전자양식으로 미국세관에 화물의 적하목록을 신고하여야 한다. 이는 미 세관이 종전입항을 48시간 전에 신고토록 한 규정을 화물보안검색을 위해 앞당긴 것이다.

또한 선박회사 이외에도 NVOCCs가 외국항만에서 선적하기 위하여 선사에 화물을 인도하는 경우에는, NVOCCs도 미국연방해사위원회(Federal Maritime Commission : FMC)로부터 면허를 받

11) 日本荷主協會, “カナダ版船積み24時間前申告制の概要とQ&A”, 『荷主輸送』, No.353, 2004. 3, p.11.

12) 日本荷主協會, 前掲論文, p.2.

13) 화물적하목록정보의 사전제출은 종이의 형식으로 작성되어도 좋으나 미국세관이 인정하는 EDI시스템에 의해 전자적으로 송신되되는 전자적 화물적하목록의 신고는 화물의 하역하기가 보다 신속하게 발생된다.

14) 小原三佑嘉, “バーチャル・ケーススタディー”, 『國際金融』, 1110號, 2003. 8. 1, pp.65-66.

15) 平田義章, “國際商取引とコンプライアンス-24時間ルールの経過について-”, 『國際商取引學會』, 第6會 全國大會資料 2003. 11. 16(<http://www.meijigakuin.ac.jp/~kokushot/sonota/hirata.htm>).

거나 International Carrier Bond를 소유하고 있는 경우에는 직접 세관에 AMS(Automated Manifest System)를 통해서 외국항만에서 선적되기 24시간 전에 전자적으로 화물적하목록 정보를 송부하여야 한다.

**3.2.2. 적하목록전송시 신고사항**

<표 3-2>에 나타나 있는 바와 같이 운송인이 나 NVOCCs가 신고해야 할 사항은 크게 화물정보내용, 컨테이너정보 및 선박정보로 구분되며 총 14개 항목이다.

**3.2.4. 적하목록전송규칙 위반시의 제재사항**

24시간 규칙이 잘 지켜지도록 하는 것은 미국 세관 입장에서 세계공급망을 안전하게 확보하는데 중요한 요소이므로 미국세관은 24시간 규칙위반에 대하여 적하목록정보 접수거절, 과태료부과, 적재금지메시지송부와 컨테이너하역거부, 그리고 선박의 억류나 몰수 등 일정한 제재를 병행하고 있다.

**1) 적하목록정보 접수거절**

이 제도는 미국측 세관당국자가 정확한 컨테

<표 3-2> 24시간규칙에 의한 적하목록전송시 신고사항

화물내용정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당선박(운송인)의 B/L번호와 수량</li> <li>· 화물의 정확한 설명<sup>1)</sup>(6자리의 HS코드)과 종량, 또는 본인(seal)된 컨테이너는 하주가 신고하는 화물의 설명과 종량("freights all kinds(FAK)", "general cargo", "said to contain(STC)" 등의 총칭적 설명은 인정되지 아니함)</li> <li>· B/L기재의 하주(shipper)의 완전한 성명과 주소, 혹은 미국관세청이 부여한 ID번호</li> <li>· B/L기재의 수하인(consignee)의 완전한 성명과 주소, 혹은 소유자의 대표자명과 주소, 혹은 미국 관세청이 부여한 ID번호</li> <li>· 국제적으로 인식된 위험물질코드</li> </ul>
컨테이너정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 컨테이너번호</li> <li>· 컨테이너에 첨부되어 있는 봉인번호</li> </ul>
선박정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미국항 선박이 출항한 최종 항</li> <li>· 선사코드(SCAC : Standard Carrier Alpha Code)</li> <li>· 운송인에게 부여된 항해번호(The Carrier assigned Voyage number)</li> <li>· 최초의 미국의 寄港地에의 도착예정일</li> <li>· 미국항 외국운송인이 최초로 화물을 수취한 항명</li> <li>· 선박명(선박에 부여된 IMO번호), 서류/Documents의 작성국, 및 공식선박번호</li> <li>· 화물의 적입이 이루어진 외국항구명</li> </ul>

출처 : 각종자료에 의거하여 본인이 세분하여 작성함.

**3.2.3. 적하목록전송시 신고예외사항**

기름, 곡물, 철광석 같은 벌크화물(bulk cargo)이나 Break bulk화물(컨테이너에 적재되지 않았지만 포장되거나 묶여진 화물)을 전문으로 수송하는 운송인 등은 외국항에서 선적 24시간 전에 신고하지 않아도 된다. 그 대신 이 경우에는 미국입항전 24시간 전에 세관에 화물신고서(cargo declaration)를 제출해야 한다.<sup>16)</sup>

이러한 적하목록을 입수할 목적으로, 종래의 적하목록신고사항에 추구하고 15개항을 상세하고 정확하게 기재하도록 요구하고 있다.<sup>17)</sup> 따라서 운송인이나 NVOCCs가 화물명세요건을 위반한 경우에는 미세관은 적하목록정보의 접수를 거절할 수 있다.

적하목록상 상세하고 정확한 정보의 기재와 관련하여 "shipper's load and count"<sup>18)</sup> 또는

16) 김길섭, 전계논문, p.8.

17) 小原三佑嘉, 前掲論文, pp.65-66.

“Said to contain”<sup>19)</sup> “container sealed by shipper”, “contents unknown” 등의 부지문언 혹은 부지문구<sup>20)</sup>이나 “general Cargo” 등과 같은 막연한 표현은 인정되지 않는다. 또한 수하인란이 공백으로 있거나 수하인란 또는, 통지대상란에 관련 정보가 없이 “지시없” 또는, “송하인 지시없”으로 표현된 경우나 주소가 없이 수하인 이름만 표시된 경우 및 불완전한 주소나 무효인 주소도 수용되지 않게 된다.<sup>21)</sup>

## 2) 과태료부과

운송인이나 NVOCCs가 화물명세의 제출을 지연한 경우 등에는 과태료가 부과된다. 즉, 본 규칙에 따라 운송인이나 NVOCCs가 요구되고 있는 적하목록정보를 제출하지 아니하거나 규정에서 정하여진 방법으로 신고하지 아니한 경우, 혹은 요구되고 있는 시간 이내에 신고하지 아니한 경우, 혹은 위조, 변조, 또는 허위의 서류, 적하목록, 문서, 데이터를 전자적으로 미국세관에 송신한 경우에는 법에 의거 최초 위반시 운송인등에게는 미화 5천불씩 벌금이 부과되고 그 다음의 위반부터는 1만 불의 벌금이 부과되고 NVOCCs에 대해서는 5,000불의 정산배상금이 부과되며 모든 후속 위반시 5,000불이 부과된다.

## 3) 적재금지메시지 송부와 컨테이너하역거부

미국세관은 2003년 5월 4일부터 화물명세의 기재가 불비한 화물 즉, 24시간규칙을 위반한 해상운송인이나 NVOCCs에게 적재금지 메시지(Do

Not Load)를 띄운다.<sup>22)</sup> 이 적재금지 메시지는 미세관이 선사에 유효하지 않거나 불완전한 화물명세, 수하인 이름이나 주소요건 위반 등 24시간규칙을 위반한 특정 컨테이너를 해외항구에서 미국으로 향하는 선박에 적재하지 말도록 지시했음을 의미한다. 적재금지 메시지를 무시하고 특정 컨테이너를 적재한 운송인, NVOCCs는 미국항만에서 이 컨테이너를 하역하는 허가가 거부된다.<sup>23)</sup>

## 4) 선박의 억류나 몰수

미국세관은 정해진 적하목록 등으로 외국항구에서 화물의 적입 24시간 전까지 운송인 혹은 NVOCC로부터 완전한 화물적하목록 정보를 수취하지 못한 경우에는 미국세관은 모든 필요로 하는 정보를 수취할 때까지 화물전부에 관하여 적하하역을 허가하지 않을 수 있으며 대항살상무기 등이 선적된 경우에는 선박의 억류나 몰수조치가 이루어 질 수 있다.

## 3.3. 적하목록전송규칙과 여타 보안프로그램과의 관계

### 3.3.1. 미컨테이너보안대책(CSI)<sup>24)</sup>

#### 1) 미컨테이너보안대책(CSI)의 의의와 목적

CSI는 미국행 컨테이너화물의 사전 검사제도인 Container Security Initiative의 약어로 미국세관이 9.11테러 이후 자국의 안전을 위하여 해상화물 운송수단인 컨테이너의 선적전 사전 검사

18) 화물을 하송인이 세에서 내장했기 때문에 운송인은 알지 못한다는 의미로 SLC라고도 부른다.

19) 어떠한 운송품이 내장되어 있는지를 운송인은 알지 못한다는 의미로 STC라고도 부른다.

20) 선하증권의 이면에 문장화된 약관의 형태로 인쇄된 부지약관과 표면에 기재된 간단한 부지문언과를 특별히 구분하지 않고, 양자를 포괄해서 통상 부지약관이라 부르고 있다.

21) 홍순걸, 전계논문, p.36.

22) CBP는 매주 약20건의 “Do Not Load”의 메시지를 내고 있지만 대부분은 서류의 기재 불비인 것이어서 대부분은 보충정보를 제공하고 예정대로의 선박에 선적되고 있다고 말한다

23) 홍순걸, 전계논문, p.37.

24) 이것에 대한 자세한 내용은 한상현, “미컨테이너보안대책(CSI)의 주요내용과 정책적 시사점”, 『상품학연구』, 제33권 한국상품학회, 2004. 12, pp.361-373참조.

를 할 수 있도록 하는 것을 골자로 2002년 1월부터 본격적으로 시행된 수입컨테이너 화물의 보안 프로그램이다.<sup>25)</sup> 이 제도의 목적은 미국과 미국인의 인명과 재산을 해할 수 있는 총기나 폭발물 등 등 테러에 사용되는 물품이 컨테이너에 숨겨 선박을 통하여 미국에 몰래 반입되는 것을 근본적으로 차단하기 위해<sup>26)</sup> 미관세청 직원을 해외항구에 파견, 위험성이 높은 화물을 미리 검사함으로써 미국행 화물의 안전도를 높이려는데 있다.

### 2) 미컨테이너보안대책(CSI)의 주요내용

CSI제도의 핵심적인 내용은 1) 미국이 아닌 외국항만에서 미국 관세청 검사관과 해당국가의 관련기관이 협력하여 2) 정·첩보를 이용하여 위험성이 높은 컨테이너를 확인선별하고 2) 미국으로 수출되는 컨테이너 화물을 대상으로 그 화물이 선박에 적재되기 전에 4) 위험성이 있는지 여부를 방사능 탐지기나 화물 투시기와 같은 기계적 장비로 신속하게 검사하여 5) 적절한 조치를 취하는데 있다.

### 3) 미컨테이너보안대책(CSI)의 운용현황

미국관세청이 테러대책의 일환으로 실시하고 있는 CSI의 적용대상은 적출항 상위 20개항이다. 즉, 매년 미국으로 들어오는 대략 600만개의 컨테이너중 2/3 이상이 이 20개의 주요 외국항을 통해 집중 반입되고 있어 미세관 당국이 시행하고 있는 CSI는 이들 주요 항구로부터 유입되는 화물에 대한 보안강화에 우선적인 초점을 맞추고 있다.<sup>27)</sup>

2003년 6월말 현재 각국의 CSI실시현황은 미

국행 해상컨테이너 적출항 상위 세계20항구 중에서 14개국의 19개 항구에서는 이미 시행중에 있는 상태이며, 기타 항구중에서도 8개 항구가 참여하여 세계 18개국 27개항이 CSI협정을 체결한 상태에 있다. 또한 미국과 CSI협정을 체결한 국가중에서 미직원이 파견되어 현지 세관직원과 협력하여 미국행수출화물을 대상으로 하여 위험도가 높은 화물을 특정하여 검사를 실시하고 있는 항구는 우리나라, 일본과 캐나다, 홍콩 등을 비롯하여 15개 항구에 이른다. 따라서 당초 미국이 계획한 20개 주요항구에서 CSI가 거의 실시되고 있다고 할 수 있다.

한편 미관세청은 향후 CSI실시대상항구를 상위 20개항구 이외에도 미국에 직접 또는 환적방법을 통해 간접적으로 화물을 실어 보내는 이슬람권 및 소규모적인 전략적인 위치에 있는 항만까지 그 시행을 확대할 계획이다.<sup>28)</sup>

### 4) 우리나라에서의 미컨테이너보안대책(CSI)의 운용현황

우리나라에서의 CSI의 시작은 2002년 9월 5일 미국 워싱턴에서 개최된 한미관세청장회의에서 CSI체결에 원칙적인 합의(Declaration of Principles)를 한 것에서 비롯되었다. 이후 이러한 원칙적 합의를 토대로 2003년 01월 17일 서울세관 국제회의실에서 해상테러방지를 위해 고위험 컨테이너 화물에 대하여 사전검사 할 수 있도록 하는 내용의 한미컨테이너보안협정(CSI)<sup>29)</sup>이 한미 양국 관세청장간에 서명됨으로써 정식 체결되었다.

이후 정식체결의 후속조치로 “CSI한미세관합동사무소”를 부산항에 설치하였고 2003년 8월 1일 미국 관세청 CSI팀이 부산항에 도착한 이후

25) [http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01\\_0085.html](http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0085.html)

26) 日本荷主協會, “美國港灣の保安對策”, 『荷主と輸送』, No. 351. 2004. 1, pp.40-42.

27) 허병희, “최근 변화된 미국의 통관절차”, 『관세와 무역』, 한국관세무역연구원, 2003. 7, pp.7-11.

28) [http://www.imcti.org/C-TPAT/vol.1/C-TPAT\\_CSI\\_1-52.htm](http://www.imcti.org/C-TPAT/vol.1/C-TPAT_CSI_1-52.htm)

29) 이때의 정식명칭은 “한국관세청과 미국 관세청간의 양국 공조에 있어, 미국세관직원을 한국의 부산항에 파견하고 한국세관직원을 미국에 파견하는 원칙선언”이다.



2003년 8월 4일부터 양국간 합동근무를 시작하였다. 본격적인 정식의 한미CSI운영은 2003년 9월부터 이루어지고 있다.

한편 우리나라 부산항에서 실시되고 있는 CSI의 근무인원은 미국측에서는 총5명으로 팀장 1인과 CSI요원(검사관) 4인 및 미대사관직원인 통역 1인으로 구성되어 있으며 화요일에서 금요일까지는 일과시간 근무이며 토요일과 월요일은 자체 격주로 근무하고 있다.

한국측의 경우는 근무인원은 총4인으로 팀장 1인을 포함하여 CSI요원(검사관) 3명으로 구성되어 있으며, 평일에는 일과시간근무를 원칙으로 하고 토요일은 격주로 근무하며 공휴일은 전화대기 상태로 운용되고 있다. 향후 검사대상 및 범위의 확대에 따른 검사량이 증가하면 근무자의 수도 점차 증가될 것으로 보인다. 한편 본 CSI한미세관합동사무소는 부산시 남구 부산항 8부두에 위치하고 있다.<sup>30)</sup>

### 5) 적하목록전송규칙과의 관계

적하목록전송규칙의 취지는 미국으로 수입되는 화물에 대한 정보를 미리 확인하여 외국항만에 나가 있는 미관세청직원에게 위험화물을 통지 및 검사할 수 있도록 하기 위함에 있다. 즉, 미국은 선적하기 24시간 전에 제출하여 획득한 적하목록 사전정보를 자동선별시스템(ATS: Automatic Targeting System)를 이용하여 분석하여 검사필요성이 있는 화물을 선별하여, 외국수출항에 파견되어 있는 미관세청 직원이 주재국 세관에 화물검사를 요청하면 양국세관원들이 X-레이 투시기검색 등을 실시하고 판독결과, 위험화물로 의심되면 컨테이너를 개장하여 정밀검사를 하는 방식으로 CSI를 운영하고 있다. 따라서 CSI와 24시간전 적하목록전송규칙은 상호 표리관계에 있

으며, 성격상 본 제도는 CSI를 보완한 것이지만 CSI에의 참가나 불참가를 막론하고, 미국으로의 수입화물 모두에 적용되도록 되어 있다.

### 3.3.1. C-TPAT와의 관계

#### 1) C-TPAT의 의의

C-TAPT(Customs-Trade Partnership Against Terrorism: 반테러 민관파트너십제도, 테러방지를 위한 세관과 무역업계간의 공동협조)는 국제수송전체의 보안성 및 안전성을 제고하여 테러의 위협에 대항하기 위해 미관세청이 만든 임의참가(Voluntary)형식의 보안프로그램으로, 국토안전보안성이 제시하는 화물수송의 안전강화를 위한 기준을 선박회사, 통관업자, 수입자, 수출자, 물류사업자 등에 대하여 그 준수(compliance)를 요청하는 제도이다.

#### 2) C-TPAT의 주요내용

C-TPAT은 테러퇴치전선에 무역업계의 협조를 최대한 이끌어 내자는 것을 기본취지로 하여 ① C-TPAT Security가이드라인에 근거하여 자기평가 ③ Supply Chain Security 질문서의 세관제출 ④ C-TPAT가이드라인에 따라 Supply Chain의 Security를 강화하기 위한 프로그램의 개발과 실시 ⑤ Supply Chain에 관심이 있는 회사에의 C-TPAT의 주지 및 각 회사와의 속에서 C-TPAT 가이드라인확립을 위한 노력의 요구 등을 주요내용으로 하고 있다.<sup>31)</sup> 이 프로그램에 적절한 대응을 하는 사업자에게는 통관상의 검사생략, 신속통관등 편의를 제공하고 관세 등 공과금도 1~2개월 단위로 납부토록 허용하는 편리가 부여된다.

#### 3) C-TPAT의 운용현황과 적하목록전송규칙과의 관계

이 제도는 2002년 4월부터 참가자의 접수율

30) 관세청 내부자료.

31) 総合研究所アジア業務相談室, 前掲論文, p.2

받아 2004년 1월 현재 4600여개 업체가 상기 프로그램에 참가절차를 완료하였으며 대상업체는 항공사, 선사, 철도사, 포워드, 항공콘솔업자, 수입자, 수입브로커, 관세사, 해외제조업자 등이다. 한편 이 제도는 민간업자들이 참여하는 제품의 Global Supply Chain보완관리프로그램으로 CSI와도 상호보완적인 제도이다.

## Ⅳ. 적하목록전송규칙에 대한 견해와 문제점

### 4.1. 적하목록전송규칙에 대한 관 계단체와 기관들의 견해<sup>32)</sup>

#### 4.1.1. 미국전국통관업 및 포워드협회, 미국 수출입업자협회, 국제NVOCC협회

24시간규칙에 대해 전미통관업·포워드협회<sup>33)</sup>, 미국수출입업자협회<sup>34)</sup> 및 국제NVOCC협회<sup>35)</sup> 등이 제시한 문제점의 주요골자는 다음과 같다.<sup>36)</sup>

첫째, 24시간규칙은 선사와 NVOCC에 부당한 부담을 부과하고 국제무역을 저해하고 불합리하다는 것이다. 왜냐하면 무역거래에서 운송인은 화물의 내용에 관해서는 책임을 지지 않는다는 점이다. 즉, Shipper가 어떻게 정확히 품목을 기재하는가가 문제가 되며, 화물의 정확한 기재는

운송인 혹은 NVOCC의 책임은 아니라는 것이다.

둘째, 본 규칙의 적용은 적출항에 있어서 컨테이너의 체류를 장기화시키고 보안리스크를 증가시킨다는 것이다. 즉, 24시간규칙의 실시에 의해 수출항에서 컨테이너가 장기체류하는 것에 의한 위험이 존재하며 이는 보안리스크의 증가요인이 된다는 것이다.

셋째, 본 규칙은 supply chain의 효율화를 지원하는 것이 아니며 선적24시간 전에 정보를 제공하는 이유는 무엇인가에 대한 근본적인 의문이 남는다는 것이다. 왜냐하면 24시간전규칙은 매매 당사자의 재고품(inventory) 비용의 증가와 금융 부담을 초래하며 더 나아가서 미국의 소비자에 대한 비용증가를 가져오게 된다. 따라서 정보를 본선의 도착 전에 제공하지 않으면 안 되는 이유에 대한 의문을 제기하고 있다.

넷째, 본 규칙은 보안을 강화하게 됨으로써 수입업자와 운송인에게 경제적인 악영향을 준다는 것이다. 즉, 본 규칙의 본질적 요건인 보안의 강화보다는 오히려 수입업자 및 운송인에게 경제적인 손해를 끼친다는 것이다. 왜냐하면 본선이 24시간초과 정류하지 않으면 안 되며 긴급화물을 수취할 수 없는 것 등을 통해 운송인에게는 비용의 증가와 수입의 감소 등이 발생하고 또한 수입업자의 JIT(Just in Time)의 효율성에 저해되기 때문이다.

다섯째, 본 규칙은 영업상의 비밀정보를 공개하게 됨으로써 미국 NVOCC에 막대한 손해를 가져다 줄 수 있다는 점이다.<sup>37)</sup> 왜냐하면 NVOCC의 House B/L에 기재되어 있는 정보의 공개에 관해서는 또한 검토해야 할 일이기 때문이다.

결론적으로, 상기 기관들은 화물이 미국에 도착하기 전에 보안관련 데이터를 세관에 제출한다고 하는 본 규칙의 목적과 규제는 본질적으로 인

32) 平田義章, "24時間ルールの拙速", Container Age 2003. 4. pp.7-8.

33) National Customs Brokers & Forwarders Association of America, Inc.(NCBFAA).

34) American Association of Exporters and Importers(AAEI).

35) International Association of NVOCCs, Inc

36) Comments on Proposed Vessel Cargo Declaration Regulations, National Customs Brokers & Forwarders Association of America, BACM, AAEI, JIG, PCC, IANVOCC and Los Angeles Customs Brokers and Freight Forwarders Association, September 6, 2002.

37) 平田義章, 前掲論文, p.16.

정하지만 상업용 적하목록을 데이터수집의 용구로서 사용한 것에는 동의하지 않는다는 뜻을 분명히 하고 있으며, 또한 본 규칙은 물류의 원활한 흐름을 저해하고, 국제무역에 있어 NVOCC, 수입업자, 기타 관계자에 경제적인 불이익을 주는 것이다 라고 문제점들을 지적하면서, 상기의 NCBA와 여타 기관들은 미국세관에 대하여 2002년 무역법의 규정에 따른 규칙의 개정을 요구하고 있다.<sup>38)</sup>

#### 4.1.2. 세계선주협회(World Shipping Council)

미세관이 사전 Booking 정보에 추가하여, 적하목록정보를 출항24시간 전에 제출할 것으로 요구하고 있는 것에 대해, 본 협회는 세관은 추가의 수출정보를 수출업자가 제출한 수출신고서(Shipper's Export Declarations : SEDs)로부터 입수해야 한다고 지적하고 있다. 또한 세관은 수입시의 AMS시스템과 동일하게 적하목록을 선적24시간 전에 제출하는 것을 생각하고 있을 것 같지만 가능하면 Booking 정보의 사전제출은 불필요하여 폐지해야 한다고 지적하는 한편 수출재래화물과空运컨테이너를 대상에서 제외할 것을 요청하고 있다.<sup>39)</sup>

#### 4.1.3. 일본 국제복합운송주선인협회(JIFFA)<sup>40)</sup>

본 협회는 혼재 컨테이너중 1하주의 화물에 관한 정보가 본 규칙의 조건을 만족시키지 않는 경우 그 화물과 동일컨테이너에 적재된 다른 하주의 화물도 영향을 받게 되며, NVOCCs가 본 규칙에 따라 화물정보를 제공하기 위해서는 서류

나 화물의 마감일을 현행보다도 일지감치 설정하지 않을 수 없는 문제가 발생하는데, 이러한 것들은 단기납기를 지향하는 하주의 요청과 상반되는 것이라고 지적하고 있다. 또한 본 협회는 NVOCCs가 AMS에 참가하는 경우 이에 상응하는 준비기간과 비용투입이 필요해지며 NVOCCs가 선사를 통해 적하목록정보를 제공하는 방법을 취하면 실제해주명이 선사에 노출되어 고객의 반발을 받을 수 있으며, NVOCCs는 하주로부터 신고된 화물내용 이상의 내용을 알 수 있지 않으므로 그 진정에 관한 책임을 지는 것은 가능하지 않다고 지적하고 있다.

#### 4.1.4. 세관의 상업활동에 관한 자문위원회(COAC)<sup>41)</sup>

세관자문위원회는 24시간규칙에 대해 Cargo Data는 적재전이 아니라 항공기, 육상(트럭), 선박이 미국의 항에 도착할 때까지 보고하는 것이 바람직하며, 운송인과 하주 모두 정부기관에 동시에 데이터를 전송할 수 있는 "single window"화의 실현을 요청하고 있다. 또한 본 규칙은 수출에 있어 현행의 AES(Automated Export System)에 준거해야 하므로 승인된 하주는 AES의 옵션4 (사후신고제도)를 남겨 두어야 한다고 권고하고 있다.<sup>42)</sup>

## 4.2. 적하목적전송규칙의 문제점

### 4.2.1. 제도자체의 법적 문제와 주권침해의 가능성

미국관세국은 본질적으로 외국구항에서의 화물취급에 대한 법적 권한을 갖고 있지 않음에도

38) 平田義章, 前掲論文, p.8.

39) WSC review U.S. Customs's advance cargo information "strawman", American Shipper, Shipper's News Wire, February, 20, 2003.

40) 일본국제복합운송주선인협회, 「2002年 8月 8日 美國官報記載の税關規則案(RIN1515-A011)に對する意見提出について」, 2002年 9月 9日.

41) The Treasury Advisory Committee on Commercial Operations of the US Customs Service.

42) R.G. Edmonson, COAC makes cargo security recommendations, *The Journal of Commerce on Line*, March 17, 2003.

불구하고 본 제도를 사전신고를 요구하고 있다.<sup>43)</sup> 따라서 본 제도는 미국의 국경을 해외의 선적항까지 확대하여 미국법을 역외적용하고 있는 것이다.

한편 국제해사기구에서 마련하고 있는 여러 보안대책들은 강제성이 없어 이행에 부담이 없는 반면 24시간규칙의 미국식 보안제도는 대부분 일방주의적 입법에 근거하고 있다. 따라서 선적 전에 화물정보를 제공하지 않거나 부정확한 정보를 제공하는 경우, 처벌과 선박몰수 등을 규정한 관세청의 적하목록전송규칙은 주권침해 문제를 야기할 수 있다.<sup>44)</sup>

#### 4.2.2. 제도의 이행의 강제와 미국제도의 세계화

특히 미국이 실시한 본 제도는 표면적으로는 협력을 요청하고 있지만 현실적으로는 강제되고 있으며<sup>45)</sup> 일각에서는 이 제도 자체가 미국이 자국의 안전을 확보하기 위한 불가피한 조치로 인식되어 대외명분이 있어 보이지만, 궁극적으로는 미국제도의 세계화를 통한 세계 속의 무역관련업체를 앞잡아보는 제도의 하나라고 지적하고 있다.<sup>46)</sup>

#### 4.2.3. 무역관행과의 부조화와 충돌

본 제도의 실시와 관련하여 가장 강하게 제기되고 있는 문제점의 하나는 이 제도가 현행의 무역실무관행과 불일치하다는 점이다.<sup>47)</sup>

우선 문제가 되는 것은 우리나라와 마찬가지로

로 홍콩의 경우도 선박이 출항하기 12시간전까지 화물을 받는 일이 허다하며 심지어는 지각 화물(late gate)는 출항 6-8시간전에 도착하는 사례도 있는데, 24시간 이전에 미국수출을 검사받기 위해서는 그 전에 화물을 항만에 도착시켜야 하므로 이는 현재의 관행상 맞지 않게 된다.

또한 예를 들어, 선적24시간 전에 수출국세관에 의해 수출허가를 받았지만, 반대로 미국세관에 의해 "No load"가 내려진 경우에는 이들 간에 직접적인 충돌이 발생하게 되며, 선적이나 양하의 지연 등이 발생한 경우에는 하주와 운송인 중 어느 누구의 책임이 있는가가 불명확한 경우가 많아 이점 또한 운송인과 송하인사이에서 분쟁이 발생할 가능성이 있다.<sup>48)</sup>

#### 4.2.4. Supply Chain의 효율성 저해

본 제도는 절차의 간소화·표준화의 방향에 있는 무역거래나 신속성·효율화를 명제로 하고 있는 SCM의 흐름과는 명확하게 상이한 것이며, 종래 무역거래의 위상에 SCM 개념 그 자체를 크게 변화시킨 것이다.<sup>49)</sup> 또한 본 제도는 송하인과 운송인간뿐만 아니라, 매매당사자간에서도 분쟁이 발생할 가능성이 있으며, 매매계약에 있어 매도인과 매수인 및 그들을 위하여 일하는 운송인, 운송주선인과 세관브로커(관세사)들에게 추가(부감)적인 책임을 부과하도록 하는 영향을 미치게 됨으로써<sup>50)</sup> 운영상 Supply Chain의 효율화를 저해하는 제도라고 비판도 제기되고 있다.<sup>51)</sup> 특

43) 日本機械輸出組合, 船積24時間前貨物情報事前申告ルールについてのパブリックコメント提出, JMC저널, 2002. 10, pp.10-12.

44) 최재선·조동오, "최근의 해사보안 강화동향과 정책 시사점", "KMI 해양수신분석", 2002. 10. 21, pp.14-18.

45) Philip Dames, and Chris Gillis, first hurdle cleared on 24-hour rule, Amercian Shipper, March 2003, pp.15-28.

46) 平田義章, 前掲論文, p.10.

47) 이점은 미국과의 CSI체결과 관련한 한국의 정부대책회의에서도 선사 및 하주단체 등이 이에 대한 문제점을 강력하게 제기된 바 있다.

48) 総合研究所アジア業務相談室, 美國テロ対策が國際物流に與える影響等について, 貿易投資相談 ニュース, Asian Business Advisory Office Monthly Vol. 92, 2002. 12, p.2.

49) 遠藤健二, 國際商取引とコンプライアンス-美國24時間ルールとその影響について-, 國際商取引學 第6巻 全國大會資料 2003. 11. 16.(http://www.meijigakuin.ac.jp/~kokusho/sonota/endou.htm).

50) Frank Reynolds, US Cargo security: part 3, ICC, DCIN-SIGHT, Volume 10 No.2, April-June 2004, p.15.

51) 平田義章, "國際輸送とロジスティクス-新しいサービスの展開-", 「産業經營研究」, 第25號, 2003, p.50.

히 홍콩, 싱가포르 등 아시아의 대부분의 항만에서는 통관이 신고제로 되어 있어, 화물신고는 출항후의 사후신고가 인정되고 있기 때문에, 선박의 출발전 사전신고제로 하게 되면 추가비용발생 등 SCM의 효율성에 큰 영향을 미치게 된다.

이밖에 미국세관은 매주 약20건의 “No load”를 나타내고 있는 상황인데, 이러한 경우 한국에서의 지연이나 선적금지 및 미국에서의 양하지연, 양하불허가 등이 발생하게 되면 SCM의 효율성은 크게 저해 받게 된다.

#### 4.2.5. 추가비용부담 등 하주에의 과중한 부담

일련의 미국의 보안강화조치는 제품의 공급사슬에 있는 제조업자, 하주, 선주 등에 초점이 맞추어져 있기 때문에 새로운 제도를 이행하는데 따른 업계의 부담이 매우 큰 상황이다.

특히 본 제도에 시행에 의해 운송실무에서는 CY Cut이 앞당겨지게 되었다.<sup>52)</sup> 즉, 수출실무에 있어 CY 컷트(반입마감일)이 선적24시간 전으로부터 선적3일 전으로 조기 결정되어, 리드TIME이 2일간 연장되기 때문에 생산 및 출하계획 등 종래의 Supply chain의 재평가를 강요당하고 있는 반면에, 재고의 증대에 의한 보관료의 발생, 상세한 적하목록정보의 제공에 따른 사무작업량의 증가 및 사무비용의 증가가 예상되고 있다.

실제로 본제도의 운용과 관련한 비용에 관하여 미국의 통관·포워더협회에 의하면, 본 제도의 운영을 위해서는 대형선박회사는 연간 100만 달러를 필요로 하며, 중소 NVOCC도 본 제도의 운영을 위해 종원업 1-2명은 증원되지 않으면 안된다고 보고 있다. FIATA의 보고에 의하면 많은 非美系NVOCC는 미국세관의 규칙에 따라 Carrier Bond를 취득하여 국제 Carrier가 되는 것은 어려운 일이라고 한다.<sup>53)</sup> 또 항로에 따라

다소간의 차이가 있지만, 선사는 AMS데이터의 송신에 관하여 B/L당 \$25.00정도의 AMS surcharging를 청구하고 있으며 B/L의 정정에 관해서는 1건 당 \$40,00정도가 청구되고 있다.<sup>54)</sup> 이는 하주로서는 새로운 비용항목이 되고 있는 것이다.

#### 4.2.6. NVOCCs의 과중한 부담 등

AMS(Automated Manifest System)는 원래 종래부터 선사가 시행하고 있던 자동적하목록제출시스템이기 때문에 선사에 있어서는 새로운 것이 아니다. 다만 이번의 규칙개정에 의해 선적24시간전의 적하목록제출, 품목의 명확한 표시 등이 강제된 것이다.

그러나 주로 소액화물의 혼재를 본업이라고 하는 NVOCCs는 지금까지 AMS에 참가하고 있지 않았으나 이번에 개정되어 미국세관과 AMS의 접속을 하는 것이 필요해졌다. 미국에서 수입통관을 자營하는 대형포워더는 통관업자로서 ABI (Automated Broker Interface)를 통해 세관과 접속하고 있지만 통상 AMS에는 참가하고 있지 않다. 따라서 NVOCCs는 AMS에 익숙하고 있다고 할 수 없다.

이번의 24시간규칙의 적용에 있어 NVOCCs는 NVOCCs로서의 비즈니스를 행하기 위해서는 FMC (Federal Maritime Commission: 연방해사위원회)의 라이선스를 취득할 필요가 있다.<sup>55)</sup> 또한 외국의 수출항에서는 CBP에 AMS를 통해 적하목록을 제출하기 위한 시스템을 설정하는 동시에 미국측에서는 수송회사로서의 ID를 취득(Standard Carrier Alpha Codes; SCAC)하여 운송인(캐리

53) 平田義章, 前掲論文, p.5.

54) 일본의 경우, AMS Surcharging은 B/L 당 Prepaid 3,500엔, Collect가 미화 30불, Cut Off는 CY본선입항일의 3일전, CFS본선입항일의 4일전, 토요일과 축제일을 제외.

55) 미국국적은 \$75,000, 외국무면허업자는 \$150,000의 Bond가 필요함.

52) 日本機械輸出組合, 前掲論文, p.11.

어)로서의 본드(Type 2 Custodian or Bonded Merchandise 및 Type 3 International Carrier Bond)를 설정할 필요가 있다. 이들 것은 새로운 약정이어서 NVOCC에게 큰 비용 부담으로 되고 있다.<sup>56)</sup>

또한 NVOCCs의 CY, CFS의 새로운 Cut Off는 선사와 마찬가지로 AMS Surcharge도 선사와 동일하게 부과하고 있다. 특히 소규모의 NVOCCs에 있어서는 AMS시스템의 자사 운영, 또는 서비스 제공자의 기용에 의한 운영도 자금적으로 큰 부담으로 되고 적하목록 데이터를 선사에게 제공하고 선사의 AMS를 경유하여 미국세관으로 제출하거나 자동화하고 있는 NVOCCs를 통하고 데이터를 제출하는 것이 된다. 그때 하주명 등 적하목록 기재정보가 선사나 여타 NVOCCs에 공개된다고 하는 문제도 발생하게 된다.

#### 4.2.7. 선사와 NVOCCs의 비용부담과 책임 확대

본 제도는 선박회사나 NVOCCs 모두에게 적하목록의 미국세관에의 송신, Bond의 설정 등에 관계하여 추가부대비용을 발생시키고 있으며, 제출한 적하목록을 정정하는 경우, 선사나 NVOCC에게는 적하목록의 정정과 미국세관에 송부하기 위한 추가비용이 발생하게 된다. 또한 일반적으로 선박회사나 NVOCCs는 화물의 내용에는 책임을 지지 않는 것이 원칙이나 본 제도에 따라 "Said To Contain" 등의 기재가 금지되게 되면 선사나 NVOCCs의 shipper(하주)에 대한 책임은 어떻게 이루어지는 것인가가 문제가 된다.<sup>57)</sup> 따라서 선사나 NVOCCs의 대책이 필요하게 된다. 즉, 적하목록의 기재가 부정확 혹은 기재상에 오

류가 있는 경우, 선사나 NVOCCs의 책임이라고 말할 수 있지만, 하주가 컨테이너적입을 한 화물에 대하여, 왜 선사나 NVOCCs가 책임을 지지 않으면 안되는 것인가 등에 대해서는 하주와의 약정이 필요하다.<sup>58)</sup>

#### 4.2.8. 화물의 상세한 명세 문제

본 제도에서는 화물의 상세한 기술에 대한 정의가 불명확하며, HS코드 등 적하의 화물정보신고의 상세한 기술에 관하여 통일적인 가이드라인이 없기 때문에<sup>59)</sup>, 오해 등이 발생할 가능성이 있다. 게다가 현재의 Dock Receipt정보로부터 선사가 HS분류를 행하는 것은 어려운 일이다. 그리고 수출업자는 화물의 도난방지를 위해 화물적하목록에 일반적 표현을 사용하고 있기 때문에 일반적 표현의 사용이 금지되면 도난위험이 증가하게 되며 미국에서 내지지 않는 환적이라도 수입화물과 동일한 신고를 요구하고 있다.<sup>60)</sup>

#### 4.2.9. 캐나다 및 EU지역으로의 확산

현재 미국을 중심으로 시행되고 있는 "출발항 선적전 24시간전 사전검사(24시간률)"제도가 내년 캐나다를 비롯해 확산되고 있는 추세인 가운데, 미 정부의 24시간규칙 시행에 따라 유럽공정거래 법원에 소송을 제기하는 등 강한 반발을 해왔던 유럽연합도 이 제도를 도입하려는 움직임을 보이고 있다.<sup>61)</sup>

2003년 7월 24일 유럽공동체 위원회는 회원각국의 항만 안전을 증진시키기 위해 사전 적하목록 전송규칙을 시행할 것을 권고하고 있는데

56) Frequently Asked Questions, 24-Hour Advance Vessel Manifest Rule, Question 52 New Bill Type, Revised October 7, 2003.

57) 平田義章, 前掲論文, p.6.

58) Chris Gillis, Brokers, Forwarders & NVOs, Amercian Shipper, February 2003, p.51.

59) 総合研究所アジア業務相談室, 前掲論文, p.2

60) [http://www.jmcti.org/jmchomepage/jmctiournal/data/2002\\_10/newsspot.pdf](http://www.jmcti.org/jmchomepage/jmctiournal/data/2002_10/newsspot.pdf)

61) 牧村辛俊, "最近の關稅政策・稅關行政の動向等について, 日本關稅協會", 『貿易と關稅』, 通卷812號, 2004. 3. 10, p.11.

이는 최근 미국정부의 항만 및 컨테이너화물에 대한 보안강화에 대응하는 조치에 따른 것으로 알려지고 있다.<sup>62)</sup> 아직 EU 각 회원국 정부의 승인절차가 남아 있는 이번 제안에 따르면 미국의 “24시간규칙”과 마찬가지로 유럽으로 가는 모든 컨테이너는 출발항에서 선적되기 하루 전에 화물 목록을 각 EU회원국 정부세관에 제출해야 한다는 내용을 담고 있다.

## V. 결론

이상은 미국에서 2003년 2월부터 전면적으로 실시된 미국행 화물 선적 24시간전 적하목록의 세관예의 제출제도의 시행배경과 목적 및 주요내용을 분석하고 본제도의 성격과 운영상의 문제점을 구체적으로 제시하였다.

본 연구는 사회안전망 강화라는 무역환경의 급격한 변화속에서 9.11테러이후 미국세관의 보안조치중 가장 대표적인 Container Security Program인 CSI와 함께 선적 24시간규칙의 이론적 근거와 운영내용을 명확히 밝혀주는 데 중요한 역할을 담당할 것으로 보인다.

미국은 현실적으로 9월 11일의 사건을 경험한 국가이고 그 충격은 이를 체험한 국가가 아니면 느낌으로서도 인식하기 어려운 것도 사실일 것이므로, 국제적인 비난 속에서도 24시간규칙의 시행에 대한 정당성은 전면적으로 부인될 수는 없을 것이다.

다만 본 제도의 운영상에 나타난 여러 문제점들은 수출해주나 선사에게 많은 비용부담과 절차적 어려움을 가져다 줄 것으로 보인다. 위협이 기회가 되듯이, 본 제도의 취지에 부합하면서도

문제점을 극복하기 위해서 요망되는 선적24시간전 적하목록전송규칙에 대한 수출해주와 선사의 대응책과 관세행정예의 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 우선 하주로서는 24시간규칙의 이행을 위해 선적 72시간 전에 운송인(선사) 등에게 15개 항목의 정확한 선적화물정보를 제공하여야 하며, 출항 24시간 전에 해당화물을 항만에 반입하여야 한다. 또한 원재료의 조달에서부터 완제품의 인도까지 물류의 완결성을 유지하는 화물공급사슬 보안관리시스템(SCS)의 새로운 적용에도 적용할 필요가 있다.

둘째, 24시간규칙은 선사나 NVOCCs에게 화물 선적 24시간 전 화물정보를 미 관세청에 신고하도록 하고 있으며 미국항만에 양륙되지 않는 화물정보도 동시에 신고하도록 하고 있다. 따라서 선사나 NVOCCs는 화물선적 24시간 전에 미관세청에 이에 대한 신고를 정확한 이행하여야 한편 선적마감시간을 고려하여 화물의 선적계획을 작성하는 것이 바람직하다.

또한 C-TPAT 가입여부가 선사의 입장에서는 집하경쟁력을 좌우하는 하나의 요인으로 작용할 가능성이 크기 때문에 C-TPAT에의 적극적인 가입이 요망된다 하겠다.<sup>63)</sup>

셋째, 9.11 테러 이후 미국의 선적전 24시간규칙의 시행은 국제정보나 안전문제의 중요성이 새롭게 부각되는 현실을 반영한 것이며 WCO 등에서는 테러로부터 무역과 사회안전을 확보하기 위해서 공항만 감시체제를 강화하고 밀수 및 마약, 테러관련 위험물 등에 대한 관리를 일정수준까지 향상시킬 것을 요구하고 있다. 따라서 현행 우리나라 관세조직 가운데에서 정보관련 부서나 안전관련 부서의 기능과 조직을 보다 세분화하여 확

62) <http://www.cargonews.co.kr/gisa/200307/030723-8.htm>

63) 日本荷主協會, “C-TPAT參加のメリットに疑問符”, 「荷主と輸送」, 2004. 2, pp.40-41.

대 개편하는 것이 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 김길섭, “미국의 수입통관제도 변화내용과 우리 수출입에 미치는 영향, -최근 테러방지를 위한 수입관리시책을 중심으로-”, 「관세와 무역」, 한국관세무역연구원, 2004. 5.
- 최재선, 조동오, “최근의 해상보안 강화동향과 정책 시사점”, 「KMI 해양수산분석」, 2002. 10.
- 한상현, “미국 컨테이너보안협정(CSI)의 운용현황과 문제점에 관한 연구”, 「산업경제연구」, 제17권 제6호, 한국산업경제학회, 2004, 12. 31.
- 한상현, “미컨테이너보안대책(CSI)의 주요내용과 정책적 시사점”, 「상품학연구」, 제33권 한국상품학회, 2004. 12.
- 허병희, “최근 변화된 미국의 통관절차”, 「관세와 무역」, 한국관세무역연구원, 2003. 7.
- 홍순걸, “9.11테러가 미 관세행정 에 미친 영향”, 관세청, 2003, 8.
- 牧村辛俊, “最近の關稅政策・稅關行政の動向等について”, 「貿易と關稅」, 通卷612號, 日本關稅協會, 2004. 3. 10.
- 小原三佑嘉, “バーチャル・ケーススタディー”, 「國際金融」, 1110號, 2003. 8. 1.
- 遠藤健二, “國際商取引とコンプライアンス--美國 24時間ルールとその影響について-”, 「國際商取引學」, 第6會 全國大會資料 2003. 11. 16.
- 日本國際複合運送周旋人協會, 2002年 8月 8日 美國官報記載の稅關規則案(RIN1515-A011)に對する意見提出について, 2002, 9. 9.
- 日本關稅廳調查課, “國際物流の安全確保に向けた國際的な取組み”, 「第6回 關稅政策・關稅行政を巡る對話 資料」, 2002. 4.
- 日本機械輸出組合, “船積24み時間前貨物情報事前申告ルールについてのパブリックコメント提出”, JMC, 2002. 10.
- 日本荷主協會, “美國仕向け海上貨物のマニフェスト情報の事前申告制度”, 「荷主と輸送」, 2002. 11.
- 日本荷主協會, “美國港灣の保安對策”, 「荷主と輸送」, No.351. 2004. 1.
- 日本荷主協會, “美稅關への24時間前マニフェスト情報申告制”, 「荷主と輸送」, 2003. 1.
- 日本荷主協會, “C-TPAT參加のメリットに疑問符”, 「荷主と輸送」, 2004. 2.
- 日本荷主協會, “カナダ版船積み24時間前事前申告制の概要とQ&A”, 「荷主輸送」, No.353. 2004. 3.
- 平田義章, “24時間ルールの拙速”, *Container Age* 2003. 4.
- 平田義章, “國際輸送とロジスティクス-新しいサービスの展開-”, 「産業經營研究」, 第25號, 2003.
- 總合研究所アジア業務相談室, “美國テロ對策が國際物流に與える影響等について”, 「貿易投資相談」
- ニュース, *Asian business advisory office monthly*, Vol.92. 2002. 12.
- Chris Gillis, Brokers, Forwarders & NVOs, *Americian Shipper*, February 2003.
- Frank Reynolds, US Cargo security: part 3, ICC, *DCINSIGHT*, Volume 10 No.2, April-June 2004.
- Frequently Asked Questions, 24-Hour Advance Vessel Manifest Rule, Question 52 New



Bill Type, Revised October 7, 2003.

Philip Dames, and Chris Gillis, first hurdle cleared on 24-hour rule, *American Shipper*, March 2003.

R. G. Edmonson, COAC makes cargo security recommendations, *The Journal of Commerce on Line*, March 17, 2003.

WSC review U.S. Customs's advance cargo information "strawman", *American Shipper*, Shipper's News Wire, February, 20, 2003.

<http://www.cargonews.co.kr/gisa/200307/030723-8.htm>

[http://www.jmcti.org/C-TPAT/vol.1/C-TPAT\\_CSL\\_1-52.htm](http://www.jmcti.org/C-TPAT/vol.1/C-TPAT_CSL_1-52.htm)

[http://www.jmcti.org/jmchomepage/jmcjournal/data/2002\\_10/newsspot.pdf](http://www.jmcti.org/jmchomepage/jmcjournal/data/2002_10/newsspot.pdf)

[http://www.meti.go.jp/policy/trade\\_policy/n\\_america/us/html/cargo\\_security.html](http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/n_america/us/html/cargo_security.html)

[http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01\\_0085.html](http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0085.html)

## The Main Substance and Some Problems of 24 hours Advance Cargo Manifest Declaration Rule

Sang-Wyun Han\* · Kwang-Yeol Eom\*

### Abstract

This paper will look into the Main Substance and Some Problems of 24 hours Advance Cargo Manifest Declaration Rule, focuses on the Policy implication of Korea's and counter measures of our parties concerned about 24-hour advance vessel manifest rule. The 24-hour rule requires cargo owners to submit cargo manifest information to U.S. Customs 24 hours before vessel sailing from the final foreign port to a U.S. port. Cargo manifest information must be complete, accurate, and timely. As of February 2, 2003 manifest information can be submitted by paper or electronically. Cargo descriptions must be at a level of detail consistent with Harmonized Tariff Schedule (HTS) codes used by U.S. Customs. HTS codes are 10 digits. Electronic submissions are made via the Automated Manifest System (AMS) run by U.S. Customs.

Key words : 24 Hours Rules, Container Security Program, Container Security Initiative(CSI), 24 hours Advance Cargo Manifest Declaration Rule

---

\* Professor, School of International Business, Nam Seoul University

\*\* Professor, School of Economic & International Trade, Sam Cheok National University