

미국 관세청의 선적전 추가 보안관련 정보 제출법안(10+2 Rule)에 관한 연구

A Study on the Importer Security Filing and Additional Carrier Requirements(10+2 rule) in
U.S.

송선욱(Seon-Uk Song)

백석대학교 경상학부 조교수

목 차

- | | |
|-----------------------------------|----------------------------|
| I. 서 론 | IV. 미국의 10+2 rule의 영향과 시사점 |
| II. 사전 전자정보 제출의 필요성과 국제적
추진 동향 | V. 요약 및 결론
참고문헌 |
| III. 미국의 10+2 rule 분석 | Abstract |

Abstract

The advance information for oceangoing cargoes destined to the United States enable CBP to evaluate the potential risk of smuggling WMD and to facilitate the prompt release of legitimate cargo following its arrival in the United States.

On January 1, 2008, CBP promulgate regulations, also known as 10+2 rule, to require the electronic transmission of additional data elements for improved high-risk targeting, including appropriate security elements of entry data for cargo destined to the United States by vessel prior to loading of such cargo on vessels at foreign seaports.

The potential impact to an importer's international supply chain will be as follows ;

Firstly, importers will take incremental supply chain costs and filing costs.

Secondly, anticipate delay in shipment of containerized cargo.

Thirdly, importers could be charged fines if they fail to file and file inaccurate or missing data.

Companies exporting to the United States should be interested in 10+2 rule, analyze their current processes and procedures to ensure that they are prepared to handle the additional filing requirements of 10+2 rule. And they should focus on how 10+2 impacts their supply chain in terms of costs and sourcing. They will be necessary to revise service legal agreements with their forwarders, customs brokers or carriers in order to meet filing requirements of 10+2 rule.

Key Words : 10+2 rule, security filing requirement, additional carrier requirement, security

I. 서론

미국의 9.11 테러 이후 세계무역환경은 무역원활화에서 국경안전성 강화로 그 무게 중심이 옮겨지고 있다. 국경안전성 강화를 위해서는 무역원활화가 자연스럽게 저해되는 상반된 이해 관계하에 있으나 무역원활화도 포기할 수 없는 중요한 문제이므로 국경안전성 강화와 동시에 무역원활화도 기할 수 있는 다양한 방안들이 속속 제시되고 있다.

이러한 국경안전성 강화와 동시에 무역원활화를 기할 수 있는 다양한 방안들이 주로 미국에서 최초 제시되고 그 후 미국의 영향력으로 국제기구에서 논의되어 국제협약 등으로 전세계에 영향을 미치는 방식으로 전파, 확산되고 있다. 즉, 미국의 제도 변화가 국제적 표준이 되어 전세계 무역제도 및 환경에 영향을 미치고 있다.

구체적인 예로, 테러에 대비한 미국의 세관과 민간의 협력프로그램인 C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism), 사전적하목록 제출을 요구하는 24-hour rule, 선박과 항만에 대한 보안규정인 MTSA(Maritime Transportation Security Act of 2002) 등은 각각 2005년 6월 WCO 총회에서 승인된 SAFE Framework의 세관과 민간 협력 표준의 AEO(Authorizes Economic Operator) 프로그램, SAFE Framework의 세관과 세관간 협력 표준 가운데 사전 전자 정보 제출에 대한 사항, 그리고 IMO의 ISPS Code(International Ship and Port Facility Security Code) 형성 및 ISO 28000(Specification for security management systems for the supply chain)시리즈의 탄생에 영향을 미쳤다. 그리고 이들 국제기구들에서 만들어진 표준, 협약 등은 각각 EU, 영국, 호주 등의 AEO 제도, 싱가포르의 STP(Secure Trade Partnership), 그리고 한국의 수출입안전관리 우수공인업체 제도 시행에 직접적 영향을 미쳤으며 사전전자정보제공은 각국의 관련법의 수정으로 이어지고 있으며 ISPS Code와 ISO 28000시리즈에 대한 각국의 인증이 시행되고 있다.

이렇듯 미국에서 시행하는 국경안전성 강화의 다양한 조치들이 국제사회에 큰 영향을 미치고 있으며 특히 대외거래에서 미국에 의존도가 높은 국가일수록 그 영향은 보다 즉각적이며 크게 작용하게 된다.

2008년 2월 1일에 미국 관세청(U.S. Customs and Border Protection ; CBP)은 미국으로 향하는 해상화물물체에 대한 추가적인 정보를 사전에 전송하도록 요구하는 “Importer Security Filing and Additional Carrier Requirements(이하 “10+2 rule”)”에 대한 법률안을 공포하고 각계 의견을 수렴한 후 향후 정식으로 시행할 예정에 있다. 이 법안은 미국이 9.11 테러 이후에 국경안전성을 위해 시행한 거의 모든 조치들을 망라하여 2006년 10월에 법제화한 SAFE Port Act 2006의 Section 203에서 국토안보부(Department of Homeland Security ; DHS)가 고위험화물 표적화의 개선을 위해 추가적 자료요소의 전자적 전송을 요구하는 규정을 공포하도록 한 규정을 법적 근거로하여 제안되었다.

따라서 이러한 10+2 rule이 시행되면 국제기구와 각국에 영향을 미치게 될 것이며 특히 미국에 수출

의존도가 높은 한국과 같은 국가에게 보다 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

이에 본 연구는 사전전자정보제출의 필요성과 국제적 추진 동향을 살펴보고 미국의 10+2 rule의 내용을 분석한 후 이 법안이 무역업계에 미치는 영향과 시사점을 제시함으로써 향후 시행될 10+2 rule에 효과적으로 대비하도록 하는데 그 목적이 있다.

본 연구와 관련된 선행연구는 국경안전성 강화에 대한 WCO와 미국의 관련 프로그램에 대한 소개와 시사점에 대한 연구는 최근 많이 진행되고 있으나 사전전자정보 제공이나 10+2 rule에 대한 연구는 아직까지 이루어지지 않고 있다.

II. 사전 전자정보 제출의 필요성과 국제적 추진 동향

1. 사전 전자정보 제출의 필요성

세관의 효과적인 수출입화물 관리 방안들 중 특히 세관으로의 사전 전자정보의 전송은 가장 기본적이고 효과적인 방안이라 할 수 있다. 세관은 사전 전송된 정보를 활용하여 보다 효과적으로 위험관리(R/M)를 수행할 수 있게 되어 세관통제활동의 효율성을 제고시킬 수 있게 된다. 즉, 세관입장에서는 사전에 정보를 입수하여 미리 화물에 대한 심사를 수행하여 위해물품 및 테러 물품에 대해 적극 대응할 수 있을 뿐만 아니라 적법화물을 신속통관하여 무역원활화에도 기여할 수 있기 때문이다.

국제관세법이라 할 수 있는 개정교토협약에서도 “국내법령은 물품이 도착하기 전에 물품신고서와 입증서류의 제출, 접수 및 심사를 하도록 하는 규정을 두어야 한다.”라고 규정하고 있으며¹⁾ 또한 “관세당국은 전자적 수단에 의한 물품신고의 제출을 허용하여야 한다.”라고 규정하고 있어²⁾ 전자적 수단을 통한 물품 도착전 신고에 대한 사항이 규정되어 있음을 확인할 수 있다.

이러한 사전 전자정보의 전송을 통해 입수된 정보를 이용하여 세관은 물품 검사 필요 여부를 결정하게 되며 검사가 필요 없다고 판단하면 물품은 도착 즉시 반출하고 물품검사가 필요한 경우에는 검사대상물품을 조직적으로 검사하여 효과적 수입물품 관리를 할 수 있게 된다. 한편 무역업자측면에서는 수입물품을 최대한 신속하게 처분할 수 있게 되며 보관비용이 절감되며 통관 후 사업구상에 더 많은 시간을 할애할 수 있게 되는 긍정적 효과를 향유할 수 있게 된다.

사전 전자정보 제출과 관련하여 현재 미국은 24-Hour Rule과 Trade act of 2002 Final Rule을 통해 미국으로 수입되는 화물에 대한 정확한 정보를 사전에 미 관세청이 받을 수 있도록 하고 있다. 또한 WCO에서는 위험평가수행을 가능케하는 핵심 정보를 최대한 신속하게 입수하도록 하여 물품의 자유롭

1) WCO, Revised Kyoto Convention General Annex Ch. 3, Standard 3.25, 1999.

2) WCO, Revised Kyoto Convention General Annex Ch. 3, Transitional Standard 3.21, 1999

고 원활한 흐름이 이루어지도록 하기 위한 ACI(Advance Cargo Information) Guidelines를 제시하고 있다. 또한 2005년 6월 WCO 총회에서 승인한 SAFE Framework의 세관과 세관간(The Customs-to-Customs Pillar) 협력 표준 가운데 사전 전자정보 제출에 대한 사항을 규정하여 효과적인 화물관리가 이루어지도록 하고 있다.³⁾

2. 사전 전자정보 제출 관련 국제적 추진 동향

1) WCO SAFE Framework상의 내용

(1) 사전 전자정보 제출을 위한 법적 근거 마련

무역원활화를 저해하지 않으면서 국경안전성을 확보하기 위해서 세관당국은 WCO의 통합공급망 관리에 대한 가이드라인(ISCIM Guideline ; Integrated Supply Chain Management Guideline) 즉, 국제적인 테러 및 범죄조직의 증가로 인한 위험 증가에 대비해서 효과적이고 선진적인 세관감시, 세관간 및 민관의 협력, 국제무역의 원활화 유지, 안전 확보를 달성하기 위해 결정한 WCO 가맹 세관당국을 위한 가이드라인에서 제시한 바와 같은 통합된 세관통제절차(Integrated Customs control procedures)를 따르는 것이 필요하다.⁴⁾

이러한 통합된 세관통제절차의 이행을 위해서는 먼저 세관당국이 안전위험평가를 목적으로 수출업자와 운송인으로부터 세관에 사전 전자정보의 제출을 요구할 수 있는 적절한 법적 근거를 마련해 두어야 한다. 또한 이렇게 제출되는 사전 전자정보에 대한 정보의 보호 및 프라이버시를 위한 입법이 이루어져야 한다. 수집된 정보는 극비로, 그리고 안전하게 취급되어야 하며 효과적으로 보호되어야 한다는 내용을 담고 있어야 한다.⁵⁾

(2) 사전 전자정보의 제출시기와 내용

① 사전 전자정보의 제출시기

사전 전자정보 전송은 수출물품신고(Export Goods Declaration), 수입물품신고(Import Goods Declaration), 화물신고(Cargo Declaration)를 통해 세관에 제출된다.

각 신고방법별로 나누어서 사전 전자정보의 제출시기를 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾ 먼저 수출물품신고는 수출업자 또는 그의 대리인이 컨테이너 화물의 경우 수출용 컨테이너에 적입하기 전 또는 일반화물의 경우 운송수단에 적재되기 전에 수출지 세관으로 제출하도록 규정하고 있다.

3) 송선욱, “효과적 세관통제를 위한 사전 전자정보 제출에 관한 연구”, 『관세학회지』, 제8권 제4호, 한국관세학회, 2007.12, p.7.

4) WCO, SAFE Framework of Standards, 3.1. Customs-to-Customs Standards, 2007.

5) WCO, SAFE Framework of Standards, 3.2.(6.9), 2007.

6) WCO, SAFE Framework of Standards, 3.2.(1.3.1.),(1.3.3.),(1.3.2.), 2007.

수입물품신고는 수입업자나 그 대리인이 첫 번째 세관에 운송수단이 도착하기 전에 수입지 세관으로 제출하도록 규정하고 있다.

화물신고는 운송인이나 그 대리인이 해상컨테이너 화물의 경우 선박에 화물/컨테이너가 적재되기 전에, 기타 다른 모든 운송수단과 선적품의 경우 수출 및/또는 수입지 세관에 운송수단이 도착하기 전에 전송하도록 규정하고 있다.

물품신고와 화물신고가 수출이나 수입시 세관당국에 전송되어야 하는 정확한 시간은 지리적 상황을 고려하고, 상이한 운송수단에 적용가능한 업무절차에 대한 면밀한 분석 후에, 그리고 세관당국과 관련된 업계와의 협의 후에 국가법에 의하여 규정되어야 한다.

최소한의 일관성 수준을 보장하기 위해 그리고 특정상황에 기득권을 침해하지 않으면서 세관은 다음과 같은 제출시기 이상으로 사전신고를 제출하도록 요구하지 않아야 한다.⁷⁾ 해상 컨테이너 화물의 경우 출발항 적재전 24시간, 산 화물의 경우 도착국의 첫 번째 항구에 도착전 24시간, 항공화물의 경우 단기의 경우 항공기 이륙시, 장기의 경우 도착국의 첫 번째 공항에 도착전 4시간으로 사전신고 제출시기를 제한하는 것이 필요하다.

② 사전 전자정보의 내용

사전 전자 수출물품신고와 수입물품신고의 내용은 안전을 목적으로, 세관이 수출업자, 송화인, 운송인, 수입업자, 수화인, 통지처, 목적지, 경유지(국), 대리인, 관세율코드번호(HS), UNDG(UN 위험화물코드), 포장형태, 총중량, 컨테이너나 ULD를 확인할 수 있는 기호나 번호(컨테이너 번호), 봉인번호, 총송장금액, UCR(Unique Consignment Reference)⁸⁾ 번호 등의 정보보다 더 많은 내용을 요구하지 않도록 하고 있다.

운송인에 의한 사전 전자화물신고의 내용은 적재장소, 운송인 확인번호, 컨테이너나 ULD를 확인할 수 있는 기호나 번호(컨테이너 번호), 봉인번호, 관세국경을 통과하는 운송수단의 확인번호와 국적, 운송수단 조회번호, 운송료 지불방법, 출발지 세관, 첫 번째 항구, 경유지, 관세국경에서 첫 번째 도착항의 도착일자과 시간, 간단한 화물명세, UCR 번호 등으로 안전을 목적으로, 세관은 이상의 세부자료 목록보다 더 많은 것을 요구하지 않아야 한다.

수출물품신고, 수입물품신고와 화물신고는 간이한 신고이므로, 국가법에 의해 규정된 바와 같이 보충적인 신고가 뒤따라야 한다.⁹⁾

7) WCO, SAFE Framework of Standards, 3.2.(1.3.6.), 2007.

8) UCR은 세관이 감시하기 위해 공급망에 있는 다양한 당사자들로부터 정보를 획득하는 것을 가능하게 하며 이를 통해 화물의 흐름을 원활하게 할 수 있도록 하는 화물관리번호이며 전자스테플(electronic staple)이라 할 수 있다.(Kunio Mikuriya, "The Emerging Customs Scenario", FIATA World Congress Moscow, 2005.9.14, p.4.)

9) WCO, SAFE Framework of Standards, 3.2.(1.3.1.),(1.3.3.),(1.3.2.), 2007.

2) 미국의 사례

(1) 24-Hour Rule

모든 미국으로 향하는 선박은 규정에서 기술한 요구사항에 맞춘 적하목록을 갖도록 요구하고 있는 19 U.S.C. 1431에 따라, CBP는 2002년 10월 31일 67 FR 66318에서 최종 법안을 발행했다. 일반적으로 24-hour rule로 알려진 이 법안은 외국항에서 제외되지 않은 break bulk 화물과 컨테이너화 화물이 선박 적재 24시간 전에 CBP로 특정 적하목록 정보를 사전에 정확하게 제출하는 것을 요구하고 있다.¹⁰⁾

24-Hour Rule은 CSI(Container Security Initiative)의 효과적인 수행을 위한 후속조치의 일환으로 제정된 것으로 CSI의 핵심적인 요소는 세관으로 화물적하목록에 대한 정보의 사전전송에 있다. 선적전에 적하목록정보를 분석하게 되면 보다 효과적으로 고위험 컨테이너를 확인하게 될 뿐만 아니라 저위험성 화물에 대한 신속한 처리가 가능하게 된다.

따라서 CSI의 신속한 성장과 국토안보부의 핵심적 역할을 위해 세관은 가능한 빨리 CSI의 이행에 필수적인 사전적하목록정보의 입수가 필연적으로 뒤따라야 했으므로 24-Hour Rule이 본격적으로 시행에 들어가게 된 것이다.¹¹⁾

24-Hour Rule에서 정보전송의 주체는 해상운송인(sea carrier)과 NVOCC(Non-vessel operating common carrier)¹²⁾이며 전송시기는 미국으로 향하는 컨테이너가 선박에 적재되기 24시간 전에 이루어져야 하며 전송내용은 미국입항 바로전 출발항, 선사 SCAC code(the unique Standard Carrier Alpha Code), 항차번호, 미국항 입항예정일, 해양선하증권상의 화물의 수와 량, 미국에 올 화물을 적재한 처음 외국항, 상세한 화물의 명세(또는 HTS 6단위 No), 화물중량, 또는 봉인컨테이너인 경우는 화주가 신고한 화물의 명세와 중량[그러나 일반적인 설명 즉 “FAK”(“freight of all kinds”), “general cargo”, and “STC”(“said to contain”)과 같은 설명은 수용되지 않음], B/L 상의 화주의 완전한 명칭과 주소, B/L상의 수화인의 명칭과 주소 또는 identification number(미국 관세청이 배정한 번호), 선박명, 선박국적, 선박번호(IMO에서 배정한 번호), 선박에 화물이 실린 외국항, 위험물질을 적재한 경우 국제적으로 인정된 위험물분류번호, 컨테이너 번호, 컨테이너 봉인번호, 출발일자, 출발시간 등 컨테이너화물에 대한 세부정보이다.¹³⁾

이를 통해 미 관세청은 화물이 미국항에 도착한 후가 아니라 미국으로 향하는 컨테이너가 외국항에서 선박에 적재되기 전에 컨테이너화물에 대한 정보를 분석하여 잠재적 테러위험에 대비하게 된다.

10) U.S. Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules, p.91.

11) U.S. Federal Register/Vol.67, No.153/August 8, 2002/ Proposed Rules, 51520.

12) NVOCC(Non-vessel operating common carrier)의 경우는 선박운송인에게 화물신고자료를 제공하여 운송인으로 하여금 미국세관에 신고할 수 있도록 하고 있다. 단, 미국 연방해사위원회의 면허를 받았고 국제운송인본드(International Carrier Bond)를 소유하고 있는 NVOCC의 경우에는 직접 미국세관에 적하목록 정보를 전송할 수 있다.(Federal Register/Vol.67, No.153/August 8, 2002/ Proposed Rules, 51520.)

13) 19 CFR Ch. 1(4-1-04 Edition) §4.7a Inward manifest ; information required ; alternative forms

(2) Trade Act of 2002 Final Rule

Trade Act of 2002¹⁴⁾의 Sec. 343.(Mandatory advanced electronic information for cargo and other improved Customs reporting procedures) (a) Cargo Information은 미국의 수출입화물에 대한 정보를 사전에 세관에 전송하도록 규정하고 있는 내용으로 이에 대한 구체적인 시행을 위해 국토안보부가 2003년 12월 5일 자 미연방관보(Federal Register)에 19 CFR Parts 4, 103, et al. Required Advance Electronic Presentation of Cargo Information ; Final Rule을 발표한 것이 Trade Act of 2002 Final Rule이다. 여기에는 수출입화물의 사전정보전송에 대한 구체적인 내용과 각 운송수단별 시행시기 등이 규정되어 있다.¹⁵⁾ 이 규정은 2004년 1월 5일 시행되었으나 운송수단별로 실제시행일은 달리 규정하고 있다.¹⁶⁾

국토안보부가 발표한 Final Rule의 핵심은 해상, 항공, 철도, 트럭 등 상업운송수단을 이용하여 화물이 미국으로부터 수출되거나 미국으로 수입되기 전에 미 관세청이 승인한 EDI시스템을 통해 화물에 대한 정보를 받도록 규정한 것이다. 여기서 요구되는 화물정보는 미 관세청에 의해서 관리되고 집행되는 법에 의하여 밀수를 방지하고 화물에 대한 안전과 보안을 보증할 것을 목적으로 고위험선적품을 확인할 수 있을 정도의 필수화물정보를 말한다.

미 관세청은 자동선별시스템(Automated Targeting System ; ATS)을 통해 전송된 사전화물정보를 처리하여 고위험 화물이 미국내에 도착하기 전에 차단하고 확인할 수 있도록 하고 있다. 해상화물의 경우 이미 24-Hour Rule을 통해 시행되고 있으나 해상이외의 수입화물에 대하여는 Final Rule을 통해 항공, 철도, 트럭운송을 이용한 화물에 대한 사전정보도 입수할 수 있게 되어 합법적인 화물의 보다 신속한 흐름과 동시에 보다 효과적인 테러 위험 관리가 가능케 하게 되었다.¹⁷⁾

항공화물의 경우 Air AMS(Automated Manifest System)를 통해서 미국도착 4시간전(아시아, 유럽등) 또는 항공기 이륙전(NAFTA, 적도위의 중부·남아메리카 등)에 항공운송인, 수입업자 또는 그의 대리인, freight forwarder, 특송화물 취급기관, 기타 항공운송인에 의해서 전송되어야 하며 해상화물의 경우 Vessel AMS를 통해 해외 항구선적 24시간 전에 선박 운송인, NVOCCs에 의해 정보를 전송하도록 규정하고 있다.¹⁸⁾

14) 2002년 8월 6일 미 107차 국회에서 상하원에 의해 Public Law 107-210으로 입법화 된 것으로 무역과 관련된 주요 내용을 모두 망라하고 있는 117페이지에 이르는 법으로 이 법을 "Trade Act of 2002"로 언급하고 있다.

15) 이 규정은 Trade Act of 2002의 343(a)을 반영한 2002년 11월 25일 승인된 '해상운송보안법 2002(Maritime Transportation Security Act of 2002)'의 SEC.108 TECHNICAL AMENDMENTS CONCERNING THE TRANSMITTAL OF CERTAIN INFORMATION TO THE CUSTOMS SERVICE (b) MANDATORY ADVANCES ELECTRONIC INFORMATION 부분을 Final Rule에서 재개정하여 반영하고 있다.

16) DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY Bureau of Customs and Border Protection, 19 CFR Parts 4, 103, et al. Required Advance Electronic Presentation of Cargo Information ; Final Rule, FR/Vol.68, No.234/2003.12.5.

17) U.S. Customs and Border Protection, "Department of Homeland Security Announces Cargo Security Initiative," 2003...(http://www.customs.gov)

18) U.S. Customs and Border Protection, FAQ Inbound Only(All Modes)-Trade Act of 2002 Final Rule, 2003.(www.customs.gov)

Ⅲ. 미국의 10+2 rule 분석

1. 법안의 출현배경과 고려 요소

1) 10+2 rule의 출현배경

24-hour rule과 Trade Act of 2002에 따라 요구되는 사전 정보는 CBP가 미국으로 향하는 선박에 화물이 적재되기 전에 해양 화물 컨테이너를 통해 대량살상무기(WMD)의 밀수에 대한 잠재적 위험 평가를 가능하게 하여 화물의 안전을 보장하고 밀수를 방지하고 고위험화물을 확인하기 위해 합리적으로 필요로 한 것이다.

24-hour rule과 Trade Act of 2002에 따라 현재 사전정보 전송이 시행되고 있으며 위험평가에 상당한 효과가 있음이 입증되었다. 즉, 사전정보 전송효과는 미국 법의 준수를 보장하고 CBP가 미국 도착후 합법화물을 신속하게 반출하는 것을 가능하게 하며 또한 글로벌 무역시스템의 안정성을 향상시키는데 도움을 준다. 결과적으로 미국과 세계경제의 잠재적 위협을 감소시키는데 도움을 주게 된다.

그러나 기존의 24-hour rule과 Trade Act of 2002에서 요구한 정보만으로는 국토안보부가 효과적인 위험평가에 충분히 만족할만한 수준이 되지 못하여 SAFE Port Act¹⁹⁾ 제203조에서는 CBP의 장관으로 역할을 하는 국토안보부 장관이 외국항에서 선박에 화물이 적재되기 전에 미국으로 향하는 화물의 수입신고 자료의 적절한 보안 요소를 포함하여 고위험화물 표적화의 개선을 위해 추가적인 정보의 전자적 전송을 요구하는 규정을 공포하도록 법제화하고 있다. 이 같은 배경과 법적 요구하에서 출현한 것이 "10+2 rule"이다.

SAFE Port Act 제203조에서 규정한 추가적 정보 요구의 법안 공포(Notice of Proposed Rulemaking ; NPRM)는 고위험화물의 표적화를 개선하기 위해 추가적인 자료의 전자적 전송을 요구하기 위해 제안되었다. 이들 화물에 대한 정보는 CBP의 ATS에 공급되며 이 시스템을 통해 100% 모든 화물을 검색(screen)하게 된다.²⁰⁾ 추가적인 정보와 관련하여 10+2 rule에서 운송인은 미국으로 향하는 선박에 적재된 컨테이너와 관련된 어떤 사건에 관한 컨테이너 상태 메시지와 선박 적부계획(10+2에서 2)을 제출해야 하며 이 규정하에서 정의된 수입업자는 특정 데이터 요소를 담고 있는 수입업자 보안 관련 정보(10+2에서 10)를 전송하도록 규정하고 있다.

19) SAFE Port Act(Security and Accountability for Every Port Act of 2006)는 미 상하원의 압도적 표차로 가결된 법안을 부시 대통령이 2006년 10월 13일 최종적으로 서명하여 승인한 법으로, 9.11 테러 이후 미국이 견지해온 대량살상무기(WMD) 차단과 테러예방 등 거의 모든 조치가 망라되어 있다. 이 가운데 특히 컨테이너를 통해 이동되는 WMD 등 위험화물을 사전에 통제하는데 필요한 거의 모든 조치가 포함되어 있다.

20) U.S. Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules, p.91.

2) 10+2 rule의 출현 과정

SAFE Port Act의 시행 전에, 미 관세청은 이미 그들의 표적화 및 검색 절차에 대한 내부 검토를 시행했으며 미국의 경제적 활동성을 보호하기 위해 국가 보안을 향상시키도록 고안된 복합 전략인 CSI, 24-hour rule, C-TPAT를 현재 시행 중에 있다. 게다가, 미 관세청은 외국항에서 화물이 선적되기 전에 모든 해상 컨테이너를 검색하기 위해 ATS의 화물 위험평가 능력을 발전시켰다. 현재 시행중인 보안제도들은 모두 운송인, NVOCC, 관세사, 수입업자 또는 그 대리인을 포함한 무역주체들에 의해 공급되는 자료에 의존하고 있다. 즉, 미 관세청이 현재 선박 적재 전에 위험평가를 시행하기 위해 분석하는 자료에는 24-hour rule에 의해 최초 설정된 동일한 데이터 요소가 포함되어 있는데 이는 대부분의 경우 운송인이나 NVOCC의 화물신고서 내용이다. 이와 같은 사전정보 입수를 통한 위험평가는 9.11 테러 이후에 취하게 된 최초 접근방식인 반면, 보다 완벽한 사전 선적품에 대한 정보가 보다 효과적이고 활발한 위험평가를 도출해 낼 수 있다는 결론에 이르게 되었다.

따라서 2004년 말에, 미 관세청과 관련된 국토안보부 기능의 상업운영에 관한 자문위원회(COAC)는 국토안보부와 관세청에 ATS의 보안 검색을 향상시키기 위해서 추가적인 선적품 자료가 획득되어야 한다고 제시하였다. 또한 COAC는 위험평가와 표적화 능력 향상 및 정부가 필요로 하는 데이터 요소의 결정을 위해 미 관세청과 Trade Support Network(TSN)²¹⁾이 함께 데이터 요소 추천을 철저히 검토하도록 권고하였다.

이에 미 관세청은 이 문제와 관련하여 TSN과 함께 작업하였으며 표적화와 검사 절차의 보다 심층적인 내부 검토와 분석을 수행하였으며 이러한 분석을 토대로 SAFE Port Act하에서 요구되는 사항 뿐만 아니라 미 관세청은 개선된 고위험표적화를 위한 추가적인 데이터 전송을 요구하는 것을 제안하게 되었다.²²⁾ 이것이 10+2 rule이다.

3) 10+2 rule의 발전을 위한 고려 요소

(1) 정보제공 주체에 대한 고려

SAFE Port Act 203(d)에 따르면, 국토안보부가 자문, 기술, 분석, 정보의 활용, 신뢰성, 적시성 요소와 관련된 조항을 포함하여 Trade Act of 2002의 343(a)하에서 ATS를 위한 규정의 발전을 위해 적용할 수 있는 요소를 고수할 것을 요구하고 있다.

Trade Act of 2002의 343(a)에서는 미 관세청으로의 정보제공 책임을 일반적으로 요구되는 정보의 직접적 지식을 갖고 있을 것 같은 당사자에게 부여하고 있다. 그러나, 그렇게 하는 것이 실용가능하지

21) 미 관세청이 무역업계와 중요한 현대화 노력을 토의하기 위한 포럼으로 1994년 설립하였음. TSN에는 무역협회, 수입업자, 수출업자, 관세사, 운송인, 보충업체 등 무역업계 전체를 대표하는 거의 300개 회원사로 구성되어 있다.(www.cbp.gov)

22) U.S. Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules, p.91-92.

않다면, 미 관세청은 정보제공 의무자가 어떻게 일반적 상업 관행하에서 필요한 정보를 습득하게 되는지를 고려하고 이 의무자가 습득한 정보를 검증할 수 있는 방법과 가능여부를 고려해야 한다. 정보제공 의무자가 그 정보를 합리적으로 검증할 수 없는 경우 합리적으로 그 정보가 진실하다고 믿는 것을 근거로 정보를 제출하도록 허용하고 있다.²³⁾

(2) 요구하는 보안정보 선정시 고려 사항

미 관세청은 미국으로 들어오는 화물의 효과적인 위협평가를 위해 수입업자와 운송인에게 요구하는 보안 정보를 선정할 때 다음과 같은 요소를 고려하고 있다.

첫째, 사전 보안정보 전송 의무자들 사이의 경쟁 관계가 존재하고 있음을 고려해야 한다. 둘째, 전자적으로 정보를 전송하고 수집하는 기술적 능력과 작업 성격 및 상업적 관행이 서로 다를 수 있음을 고려해야 한다. 셋째, 적기에 미 관세청이 전자적 정보를 수령하고 분석하고 또한 당사자가 전송하기 위해 10+2 rule의 시행시에 이용가능한 기술을 반영하기 위한 잠정적 요구사항이 제시될 필요가 있다. 넷째, 이 같이 규정에 따라서 수집된 추가적 정보의 사용은 화물의 안전성을 보장하기 위해서 그리고 밀수를 방지하기 위한 것이지 다른 상업적 제재를 목적으로 하거나 상품의 유입을 제한하기 위한 것이 아니어야 한다. 다섯째, 이 같은 규정하에서 미 관세청이 수령하는 다른 기밀 화물정보와 사업주의 프라이버시를 보호하는 것을 고려해야 한다. 다만 19 U.S.C.1431(c)에 따라 공개 가능하도록 한 적하목록정보의 일정부분은 예외로 한다. 여섯째, 요구되는 정보의 전송을 위한 시기를 결정할 때 화물 보안의 영향과 상업적 흐름의 영향이 균형 잡히도록 해야 한다. 일곱째, 가능하다면 다른 법규정의 요구사항 또는 상호간의 중복되는 규정상의 요구사항을 피해야 한다. 여덟째, 적용가능하다면 규정에서 전자적 전송의 요구사항에 따르기 위해 영향을 받는 당사자의 다른 계층에 대해 다른 전송시기를 요구하는 것을 고려해야 한다.²⁴⁾

(3) 관련 당사자와의 충분한 사전 협의

이 법안 규정의 보급과 발전을 위해서 규정에 의해 영향 받을 수입업자, 수출업자, 운송인, 관세사, 포워드를 포함한 당사자들의 논평이 받아들여지고 평가되고 협의되어지는 것이 필요하다. 상호 충분한 협의를 위해 미 관세청은 COAC와 협의하였으며 미 수출입업자 연합(AAEI), 미 항만조합(AAPA), 연합공업그룹(JIG), 국가제조업자연합(NAM), 미 관세사와 포워드 연합(NCBFAA), 국제법규준수 전문가 연합(ICPA), 소매업리더 연합(RILA), 그리고 TSN, 미 상공회의소, 세계선적위원회(WSC)를 포함한 산업계 그룹들과 만났다.

회의와 전화 회의 동안, 수출과 수입업계 회원들은 미 관세청이 무엇을 고려해야 하는지, 그리고 제

23) U.S. Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules, p.92.

24) U.S. Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules, p.92.

안된 법규를 조정하는데 어떻게 진행해야 하는지에 관해서 많은 중요한 의견과 통찰력을 제공했다. 미 관세청은 이들 그룹에게 “사전 무역데이터 요소를 위한 CBP 제안(10+2 strawman)”이라는 제목의 서류를 제출하고 미 관세청 웹사이트에 게시함으로써 여론을 수렴하였다. 수많은 의견제시자들이 10+2 rule에 대해 반응을 보였으며 미 관세청의 요구에 따라 COAC 사전 데이터 소위원회는 미 관세청으로 권고안을 준비하여 제출했다.²⁵⁾

2. 수입업자에 대한 보안 정보제출 요구사항

1) 전송 시기

해상 환경의 보안 향상을 위하여 Trade Act 2002 343(a)와 SAFE Port Act 203의 수권에 따라서, 미 관세청은 FROB(foreign cargo remaining on board ; 갑판에 남아있는 외국화물) 이외의 화물에 대해서 미국으로 향하는 선박에 적재되기 24시간 전에 미 관세청으로 수입업자 보안 정보를 전송하도록 수입업자나 그 대리인에게 요구하고 있다. FROB는 자주 운송인에 의해 최종 순간 결정에 기초해서 적재되기 때문에 FROB에 대한 수입업자 보안 전송은 적재전 24시간 요건이 요구되지 않고 오히려 선적 전 어떤 때에도 가능하도록 요구하고 있다.²⁶⁾

2) 전송 주제

수입업자²⁷⁾가 보안 정보를 전송하도록 되어 있으므로 일반 화물의 경우에는 수입업자 또는 그 대리인이 전송 책임을 부담하게 된다. 그러나 FROB의 경우 수입업자는 미국에 도착하는 선박의 국제운송인으로 간주된다. 그리고 즉시수출(Immediate Exportation ; IE), 운송과 수출(Transportation and Exportation ; T&E)의 보세 선적품, 그리고 외국무역지역(Foreign Trade Zone ; FTZ)으로 배송되어지는 화물의 경우 수입업자는 미 관세청으로 IE, T&E 또는 FTZ 서류를 전송하는 당사자로 해석된다.

미 관세청은 이 규정에서 정의하는 수입업자에게 사업의 결정으로서 수입업자를 대리하여 수입업자 보안 정보를 전송하도록 수권된 대리인(Authorized Agents)을 지정하는 것을 허용하도록 제안하고 있다. 제안된 법규정하에서 당사자는 ABI(Automated Broker Interface) 또는 AMS로의 접근을 획득하고 본드(bond)를 획득한다면 수입업자 보안 전송을 위하여 수권된 대리인으로서 역할을 할 수 있다.²⁸⁾

25) U.S. Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules, p.92.

26) U.S. Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules, p.94.

27) 이 규정하에서 수입업자의 개념은 미국내의 항구 범위내로 화물을 도착하도록 원인이 된 당사자를 의미한다. (U.S. Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules, p.92.)

28) U.S. Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules, p.98.

3) 전송 내용

외국무역지역(FTZ)에 반입될 예정인 화물과 미국으로 반입예정인 화물인 선적품에 대해서는 10가지 정보를 전송하도록 요구하고 있다. 한편, FROB와 보세창고에 있는 즉시수출(IE) 또는 운송과 수출(T&E) 물품으로 운송되도록 된 선적품에 대해서는 5가지 요소의 정보를 제출하도록 요구하고 있다. 이들 각 요소는 다음과 같다.

(1) FROB, IE, T&E 선적품 외의 선적품의 경우

제조업자(공급자) 이름과 주소, 매도인의 이름과 주소, 매수인의 이름과 주소, 수화인의 이름과 주소, 컨테이너 적입 장소, 혼재업자(적입업자)의 이름과 주소, 수입업자의 기록 번호(record number)/외국무역지역(foreign trade zone) 신청자 확인 번호, 수화인 번호, 원산지, 상품의 HTSUS(Harmonized Tariff Schedule of the United States) 번호 등 10가지 정보를 전송해야 한다. 제조업자(공급자) 명칭과 주소, 원산지, 상품 HTSUS 번호는 품목명(line item) 수준에서 상호 연결되어야 한다. 이들 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제조업자(공급자) 이름과 주소는 화물이 출발하는 국가에서 최종제품의 공급자의 이름과 주소 또는 제품을 최종 재배하거나, 생산, 조립, 제조한 자의 이름과 주소를 말한다. 대안으로, 미국의 수입법, 규정, 규칙에 의해 즉, 수입신고 절차에 의해 현행 요구되는 제조업자(공급자)의 이름과 주소가 제공되어야 한다. 이는 수입신고를 위해 현재 제조업자 ID(MID)를 생성하는데 사용되는 정보이다.

둘째, 매도인의 이름과 주소는 화물을 판매하거나 판매하도록 동의한 최종적으로 알려진 당사자의 이름과 주소를 의미한다. 구매에 의하지 않고 다른 방법으로 수입된다면 화주의 이름과 주소가 제공되어야 한다.

셋째, 매수인의 이름과 주소는 화물이 판매되거나 판매되도록 동의한 최종 알려진 당사자의 이름과 주소이다. 구매에 의하지 않고 다른 방법으로 수입된다면 화주의 이름과 주소가 제공되어야 한다.²⁹⁾

넷째, 수화인의 이름과 주소는 화물이 세관보관으로부터 반출된 후 화물을 물리적으로 수령하도록 되어 있는 첫 번째 당사자의 이름과 주소를 의미한다.

다섯째, 컨테이너 적입 장소는 화물이 컨테이너에 적입되는 물리적 장소의 이름과 주소를 의미하며 break bulk 선적품³⁰⁾에 대해서는 선적 준비된 물리적 장소의 이름과 주소가 제공되어야 한다.

여섯째, 혼재업자(적입업자)의 이름과 주소는 컨테이너의 적입을 준비하거나 컨테이너에 적입한 당사자의 이름과 주소를 의미하며 break bulk 선적품에 대해서는, 화물을 준비한 당사자나 선적준비한 당사자의 이름과 주소가 제공되어야 한다.

29) 매도인의 이름과 주소, 그리고 매수인의 이름과 주소는 수입되는 화물의 송장상에서 요구되는 정보와 일치해야 한다.(19 CFR 141.86(a)(2))

30) 이 법 부분의 목적을 위해, 컨테이너화 되지 않았으나 다르게 포장되거나 묶여진 화물로 정의한다.(팔레트 등의 포장 용구를 사용하여 포장된 화물)(U.S. Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules, p.112.)

일곱째, 수입업자의 기록 번호(record number)/외국무역지역(FTZ) 신청자 확인 번호는 국세청 납세번호(IRS), 고용자 확인번호(EIN), 사회보장번호(SSN), 또는 수입의 결과로 수반되는 모든 법과 규정의 요구사항을 준수할 책임이 있고 모든 관세의 납부에 책임을 가진 당사자에게 미 관세청이 할당한 번호를 의미한다. FTZ로 운송될 화물에 대해서는, IRS 번호, EIN, SSN 또는 미 관세청으로 FTZ 서류를 전송하는 당사자에게 미 관세청이 할당한 번호가 제공되어야 한다. 수입업자 보안 전송을 목적으로 하는 수입업자 기록번호는 미 관세청 양식 3461³¹⁾상의 수입업자 번호와 동일해야 한다.

여덟째, 수화인 번호는 IRS 번호, EIN, SSN, 또는 화물이 선적되는 미국내의 개인이나 회사에게 미 관세청이 할당한 번호이다. 이 요소는 미 관세청 양식 3461상의 수화인 번호와 동일해야 한다.

아홉째, 원산지는 미국의 수입법, 규칙, 규정에 기초한 제조국, 생산국, 재배국을 의미한다. 이 요소는 미 관세청 양식 3461상의 원산지과 동일해야 한다.

마지막으로 상품의 HTSUS 번호는 미국의 관세율표에서 분류된 관세/통계 보고 번호를 의미한다. HTSUS 번호는 6단위까지 제공되도록 요구하고 있으나 HTSUS 번호가 10 단위까지 제공될 수도 있다. 이 요소는 미 관세청 양식 3461상의 H.S. 번호와 동일해야 하며 만약 10 단위 수준 또는 그 이상을 제공한다면 수입신고 목적으로만 사용할 수 있다.

(2) FROB, IE 선적품과 T&E 선적품의 경우

제안된 범규정하에서 전적으로 FROB인 화물과 전적으로 IE와 T&E로서 보세구역에 운송될 화물에 대해서 수입업자 보안 전송을 위해 예약 당사자의 이름과 주소, 양륙될 외국항, 배달(인도) 장소, 수화인의 이름과 주소, 상품의 HTSUS 번호 등 다섯 가지 요소가 해양환경의 보안을 향상시키기 위해 제공되어야 한다.

첫째, 예약 당사자의 이름과 주소는 화물의 운송을 위해 지불한 당사자의 이름과 주소, 둘째, 양륙될 외국항은 예정된 최종 목적지에서 양륙될 외국항의 항구 코드, 셋째, 배달(인도) 장소는 배달(인도) 장소에 대한 도시 코드, 넷째, 수화인의 이름과 주소는 화물이 세관보관으로부터 반출된 후 물리적으로 인수받도록 되어 있는 첫 번째 당사자의 이름과 주소, 다섯째, 상품의 HTSUS 번호는 HTSUS에서 제품이 분류되는 관세/통계 보고 번호를 의미한다. HTSUS번호는 6단위까지 반드시 제공되어야 하며 10단위까지 제공할 수 있다.

31) 도착일, 선택된 수입신고일, 수입신고코드, 수입신고번호, 항구, 본드, 관세사/수입업자 파일번호, 수화인 번호, 수입업자 번호, 최종 수화인 명칭, 수입업자의 기록명칭, 운송인 코드, 항차번호, 화물의 위치(코드/명칭), 선박코드/명칭, 양륙항, 적하목록 번호, 총가격, 화물에 대한 명세, B/L 코드, B/L 번호, 적하목록 수량, H.S. 번호, 원산지, 제조업자 번호 등이 기재되는 수입신고서 양식(ENTRY/IMMEDIATE DELIVERY)

〈표 1〉 수입업자에 대한 보안 정보 전송 내용

대상화물	미국항 수입화물	FROB	IE, T&E 선적품	FTZ에 반입되는 화물
전송주체	수입업자	국제운송인	CBP로 IE, T&E 서류 전송자	CBP로 FTZ 서류를 전송하는 자
전송시기	외국항에서 선적전 24시간	선적전 어떤 때에도 가능	외국항에서 선적전 24시간	외국항에서 선적전 24시간
전송내용	<p>▶10가지 요소</p> <p>①제조업자(공급자)의 이름과 주소</p> <p>②매도인의 이름과 주소</p> <p>③매수인의 이름과 주소</p> <p>④수화인의 이름과 주소</p> <p>⑤컨테이너 적입 장소</p> <p>⑥혼재업자(적입업자)의 이름과 주소</p> <p>⑦수입업자의 기록 번호(record number)/외국무역지역(FTZ) 신청자 확인 번호</p> <p>⑧수화인 번호</p> <p>⑨원산지</p> <p>⑩상품의 HTSUS 번호</p>	<p>▶ 5가지 요소</p> <p>①예약 당사자의 이름과 주소</p> <p>②양륙될 외국항</p> <p>③배달(인도) 장소</p> <p>④수화인의 이름과 주소</p> <p>⑤상품의 HTSUS번호</p>	<p>▶ 5가지 요소</p> <p>①예약 당사자의 이름과 주소</p> <p>②양륙될 외국항</p> <p>③배달(인도) 장소</p> <p>④수화인의 이름과 주소</p> <p>⑤상품의 HTSUS번호</p>	<p>▶10가지 요소</p> <p>①제조업자(공급자) 이름과 주소</p> <p>②매도인의 이름과 주소</p> <p>③매수인의 이름과 주소</p> <p>④수화인의 이름과 주소</p> <p>⑤컨테이너 적입 장소</p> <p>⑥혼재업자(적입업자)의 이름과 주소</p> <p>⑦수입업자의 기록 번호(record number)/외국무역지역(FTZ) 신청자 확인 번호</p> <p>⑧수화인 번호</p> <p>⑨원산지</p> <p>⑩상품의 HTSUS 번호</p>

3. 해상운송인에 대한 추가적 정보 제출 사항³²⁾

1) 정보 추가제출의 목적

10+2 rule 하에서 미국으로 향하는 선박 운송인에게 Trade Act 2002 343(a)에서 요구한 내용 외에 추가적으로 선박 적부계획(vessel stow plan)과 컨테이너 상태 메시지(container status messages ; 이하 CSMs)를 제출하도록 요구하고 있다.

이러한 추가적 정보의 제출 요구는 선박 적부계획의 경우 선박에 적재된 화물의 물리적 위치에 관한 정보를 전달하기 위한 것으로 이는 해운환경의 보안성을 향상시킨다. 한편 CSMs의 경우 컨테이너 선적품의 운송, 거래, 관리와 관련된 무역 관계자들 사이의 정보 교환을 합리화함으로써 컨테이너의 통합된 처리를 원활화하는데 기여하고 있는 것으로 CSMs는 복합운송컨테이너가 미국에 도착하기 전에 운송, 처리, 보관 환경하에서 미 관세청에게 추가적인 투명성을 제공하여 미국의 안보에 공헌하며 컨테이너와 수입화물이 미국 항에 도착하게 되는 국제공급망 전체의 안보에 공헌하게 된다.

32) U.S. Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules, p.93-94.

2) 정보제출 대상과 시기

선박 적부계획은 미국으로 향하는 해상컨테이너 및/또는 break bulk 화물을 대상으로 최종 외국항으로부터 출항후 48시간내에 미 관세청으로 제출되어야 한다. 항해기간이 48시간에 미치지 못하는 경우 미국의 첫 번째 항구에 도착하기 전에 미 관세청으로 선박적부계획을 제출해야 한다. Bulk 화물만을 운송하는 선박의 경우 운송인은 이 같은 요구사항에서 제외된다.

CSMs는 미국 도착 예정인 화물을 담고 있는 컨테이너에 대해서 다음과 같은 상황이 발생했을 때 미 관세청으로 제출된다. 물론 컨테이너가 아닌 bulk, break bulk 화물의 경우 CSM 요구로부터 제외된다.

첫째, 선박에 의해 미국항내에 도착 예정인 컨테이너와 관련된 예약이 확정되었을 경우, 둘째, 선박에 의해 미국항내에 도착 예정인 컨테이너가 터미널 게이트를 검사받을 경우, 셋째, 선박에 의해 미국항내에 도착 예정인 컨테이너가 시설물에 도착하거나 출발할 경우, 이 경우는 컨테이너가 항구, 컨테이너 야드 또는 다른 시설물에 들어오거나 나가는 경우에 발생한다. 일반적으로 이 같은 CSMs는 gate-in과 gate-out 메시지로 언급된다. 넷째, 선박에 의해 미국항내에 도착 예정인 컨테이너가 운송수단에 적재되거나 내려질 경우, 이때 운송수단에는 선박, 피더선, 바지선, 철도, 트럭운송이 포함된다. 일반적으로 이 같은 CSMs는 loaded on과 unloaded from 메시지이다. 다섯째, 미국항내에 도착 예정인 컨테이너를 운송하는 선박이 항구에 도착하거나 출발하는 경우, 이 경우에는 일반적으로 vessel departure와 vessel arrival 통지가 언급될 수 있다. 여섯째, 선박에 의해 미국항내에 도착 예정인 컨테이너가 터미널 내에서 이동할 경우, 일곱째, 선박에 의해 미국항내에 도착 예정인 컨테이너가 적입되거나 적출될 것을 지시한 경우, 여덟째, 선박에 의해 미국항내에 도착 예정인 컨테이너가 적입되거나 적출이 확정된 경우, 아홉째, 선박에 의해 미국항내에 도착 예정인 컨테이너가 대폭적인 수선을 위해 입고될 경우이다.

만약 운송인이 이상과 같은 요구사항이 발생했을 때 자신의 컨테이너 추적 시스템에서 CSMs를 만들거나 수집한다면 컨테이너 추적 시스템으로 메시지가 입력된 후 24시간내에 CSMs를 제출해야 한다. 운송인이 이미 자신의 전자적 컨테이너 추적 시스템을 유지하고 자신의 시스템에 수집되거나 만들어진 것 외에 다른 CSM 데이터를 만들거나 수집하도록 요구하지는 않는다.

선박 적부계획과 CSMs는 미 관세청이 허용한 EDI 시스템을 통해서만 제출되어야 한다. 현행 허용된 EDI 시스템은 vessel AMS이다. 미 관세청은 추가적인 EDI 시스템을 지속적으로 고려하고 있다. 만약 미 관세청이 다른 또는 추가적인 EDI 시스템을 허용한다면 FR에 공시하게 될 것이다.

3) 제출해야 하는 추가적 정보의 내용

선박적부계획에 대한 정보는 선박에 적재된 break bulk 화물의 단위와 각각의 컨테이너, 그리고 선박과 관련된 표준 정보를 포함해야 한다.

선박과 관련해서는 선박명(IMO 번호 포함), 선박운영업자, 항차번호의 정보가 제시되어야 한다. 또한 각 컨테이너 또는 break bulk 화물 단위와 관련해서는 적부 위치, Hazmat-UN코드, 선적항, 양륙항이 포함되고 컨테이너화된 경우 컨테이너 운영업자, 컨테이너 번호, 컨테이너의 크기와 형태가 포함된다.

CSMs의 내용에는 ANSI X.12 또는 UN EDIFACT 표준에서 정의한 것과 같이 보고되어지는 사건코드, 컨테이너 번호, 보고되는 사건의 날짜와 시간, 컨테이너의 상태(empty 또는 full), 사건이 발생한 장소, 메시지와 관련된 선박 ID가 포함되어야 한다.

어떤 운송인의 경우 요구되는 경우에 대해서만 또는 미국으로 향하는 컨테이너와 관련된 CSMs만을 거르기 보다는 모든 CSMs를 다 전송하는 것이 비용 효율적일 수 있다. 따라서 미 관세청은 운송인에게 요구되는 경우 외에 다른 경우의 CSMs와 미국으로 수입될 예정인 화물을 담고 있지 않은 컨테이너와 관련된 CSMs를 포함한 운송인의 global CSMs를 전송하는 것을 허용한다. 제안된 범규정에 의해 요구되는 경우에 추가하여 CSMs를 전송할 경우 운송인은 미 관세청에게 그 같은 데이터의 접근과 사용에 대한 권한을 부여해야 한다.

<표 2> 해상운송인에 의한 추가적 정보 제출 내용

	선박적부계획	CSMs
정보 제출 대상	미국향 컨테이너, break bulk 화물	미국 도착예정인 화물을 담고 있는 컨테이너
정보 제출 시기	외국항 출항후 48시간내 전송 단, 항해기간이 48시간 미만의 경우 미국의 첫 번째 항구 도착 전 전송	요구되는 상황이 발생했을 때 전송 만약 운송인 컨테이너 추적 시스템에 의해 CSMs가 만들어진다면 CSMs가 생성된 후 24시간 내에 전송
정보 제출 내용	<ul style="list-style-type: none"> ▶선박 관련 정보 <ul style="list-style-type: none"> ① 선박명(IMO 번호 포함) ② 선박운영업자 ③ 항차번호 ▶각 컨테이너 또는 break bulk 화물 단위 관련 정보 <ul style="list-style-type: none"> ① 컨테이너 운영업자 ② 컨테이너 번호 ③ 컨테이너의 크기와 형태 ④ 적부 위치 ⑤ Hazmat-UN코드 ⑥ 선적항 ⑦ 양륙항 <p>* ①,②,③은 컨테이너화 된 경우</p>	<ul style="list-style-type: none"> ① ANSI X.12 또는 UN EDIFACT 표준에서 정의한 것과 같이 보고되어지는 사건코드 ② 컨테이너 번호 ③ 보고되는 사건의 날짜와 시간 ④ 컨테이너의 상태(empty 또는 full) ⑤ 사건이 발생한 장소 ⑥ 메시지와 관련된 선박 ID

4. 10+2 rule와 24-hour rule과의 차이점

전송 주체에 있어서 24-hour rule은 운송인이 주로 미 관세청으로 적하목록 내용을 전송하도록 책임을 부담하고 있으나 10+2 rule에서는 수입업자에게도 미 관세청으로 수입컨테이너 화물에 대한 사전정보를 전송하도록 요구하고 있다.

전송 내용측면에서 10+2 rule에서 요구하는 수입업자 사전정보 전송의 내용은 주로 수입신고서상에 있는 내용이 담겨져 있으나 컨테이너 적입장소, 제조업자의 이름과 주소, 혼재업자의 이름과 주소 등은 수출지의 물품공급업자(수출업자)로부터 정보를 제공받아서 미 관세청으로 전송해야 한다. 운송인에게 요구되는 추가적 정보제출 내용은 컨테이너 적부위치 등의 선박적부계획과 CSMs는 24-hour rule에서 운송인에게 요구한 내용에 추가하여 운송인이 미 관세청으로 전송해야 할 정보이다.

<표 3> 해상컨테이너 화물의 사전전자정보 전송시기와 내용에 대한 각 규정별 비교

	전송 책임자	전송 내용
24-hour rule/ Trade Act of 2002 Final Rule	운송인	① 미국입항 바로전 출발항, ② 선사 SCAC code, ③ 항차번호, ④ 미국항 입항 예정일, ⑤ 해양선하증권상의 화물의 수와 량, ⑥ 미국에 올 화물을 적재한 처음 외국항, ⑦ 상세한 화물의 명세(또는 HTS 6단위 No), 화물중량, 또는 봉인컨테이너인 경우는 화주가 신고한 화물의 명세와 중량, ⑧ B/L 상의 화주의 완전한 명칭과 주소, ⑨ B/L상의 수화인의 명칭과 주소 또는 identification number(미국 관세청이 배정한 번호), ⑩ 선박명, 선박국적, 선박번호(IMO에서 배정한 번호), ⑪ 선박에 화물이 실린 외국항, ⑫ 위험물질을 적재한 경우 국제적으로 인정된 위험물분류번호, ⑬ 컨테이너 번호, ⑭ 컨테이너 봉인번호, ⑮ 출발일자, ⑯ 출발시간
10+2 rule	수입업자	①제조업자(공급자) 이름과 주소, ②매도인의 이름과 주소, ③매수인의 이름과 주소, ④수하인의 이름과 주소, ⑤컨테이너 적입 장소, ⑥혼재업자(적입업자)의 이름과 주소, ⑦수입업자의 기록 번호(record number)/외국무역지역(FTZ) 신청자 확인 번호, ⑧수하인 번호, ⑨원산지, ⑩상품의 HTSUS 번호
	운송인	▶선박적부계획[① 선박명(IMO 번호 포함), ② 선박운영업자, ③ 항차번호, ① 컨테이너 운영업자, ② 컨테이너 번호, ③ 컨테이너의 크기와 형태, ④ 적부 위치, ⑤ Hazmat-UN코드, ⑥ 선적항, ⑦ 양륙항] ▶CSMs[① ANSI X.12 또는 UN EDIFACT 표준에서 정의한 것과 같이 보고되어지는 사건코드, ② 컨테이너 번호, ③ 보고되는 사건의 날짜와 시간, ④ 컨테이너의 상태(empty 또는 full), ⑤ 사건이 발생한 장소, ⑥ 메시지와 관련된 선박 ID]

IV. 미국의 10+2 rule의 영향과 시사점

1. 10+2 rule의 영향

1) 거래 비용 증가

CBP와 OMB(Office of Management and Budget)에 의해서 행해진 당해 법안 시행에 따른 비용분석결과에서 화물대리인에 의해 수입업자에게 부과되는 보안 전송 거래 비용이나 전송요금, 잠재적 공급망 지연에 따른 비용, 그리고 CBP로 운송인의 추가적인 전송에 따른 예상비용이 매년 3억 9천만 달러에서 6억 3천만 달러에 달할 것으로 분석하였다. 또한 향후 10년 동안 발생할 비용을 현재 가치로 환산한 총 비용이 33억달러에서 53억달러에 이를 것으로 분석하였다.³³⁾

이들 비용과 관련하여 미시적 측면에서는 공급망 비용이 수입거래당 24달러에서 28달러의 추가 비용 발생을 추정하고 있으며 그러한 전송 비용이 거래당 평균 10달러에서 50달러에 달할 것으로 예측하고 있다.³⁴⁾

또한 선적전 보안관련 정보 제출을 효과적으로 이행하기 위해서 무역업자의 자체 시스템을 수정하거나 새로 구축해야 하는 비용이 추가될 것으로 예상된다.

2) 공급망 지연

CBP와 OMB에 의해서 행해진 당해 법안 시행에 따른 비용분석결과에서 송화인은 시행 첫해 동안 정보를 수집하기 위해서 그들의 일상적인 운송 계획에서 추가적으로 하루를 더해야 할 것으로 예상하고 있으며 두 번째 해에는 12시간의 평균 지체를 겪게 될 것으로 예상했다. 이러한 공급망 지연을 비용으로 환산하면 하루 동안의 공급망 지연 비용이 물품가격의 0.06%에서 0.1%로 달할 것으로 CBP는 추정하였다. 그러나 2007년 11월 싱가포르의 ASEAN 회의에서는 통관지연에 따른 하루의 비용이 1%의 관세와 동일하다고 측정하여 CBP 분석의 10배에 달하는 것으로 평가하였다.³⁵⁾

한편 컨테이너 화물의 선적 지연으로 인해 항공운송 수요가 증가할 것으로 예상되고 있으며 선적 지연으로 인해 고객의 인도기일을 맞추는데 어려움이 예상된다.

3) 잠재적인 손실 발생 위험

수입업자는 전송에 실패하게 되면 선적품의 가치와 동일한 벌금을 부담해야 한다. 수입업자는 또한

33) Industrial Economics, Inc., Importer Security Filing and Additional Carrier Requirements Cost, Benefit, and Feasibility Study as Required by Section 203(c) of the Safe Port Act, 2007.12.3., p.ES-3, ES-7.

34) Eric Kulisch, Import industry deals with cost and confusion of proposed cargo security rule, American shipper, 2008.3, p.8.

35) Eric Kulisch, *ibid*, p.8.

부정확하거나 누락된 자료로 인해 거래당 5,000달러의 잠재적 부담에 직면하게 될 것이다.³⁶⁾ 이는 과도한 것으로 적재 불가 메시지가 발송되면 선적이 지연되므로 선적지연으로도 충분한 벌칙이 뒀에도 불구하고 추가적인 벌금을 부과하는 것은 업체에 과도한 부담을 지우게 되는 것이다.

4) 물류흐름의 투명성 제고

10+2 rule에 따른 추가적 정보 입수를 통해 CBP는 밀수를 방지하고 화물안전과 보안을 보장하기 위한 고위험 선적품 선별 능력이 향상되고 잠재적인 테러리스트의 미국으로의 무기 반입을 방지하는 보안 예방이 강화될 것으로 예상하고 있다.³⁷⁾

한편 무역업체에도 그들의 공급망에 있어서 보다 높은 가시성을 갖게 되며 합법화물의 신속한 통관을 통해 그들의 물류흐름에도 도움을 주게 된다. 수입업자는 운송 중 그들의 재고에 대한 보다 높은 정보와 예측가능성을 갖게 될 것이다.

2. 10+2 rule에 대한 대응

1) 공급업자와의 개선된 협력 필요

공급업자, 포워드, 운송인은 추가적인 전송 요구사항을 처리하기 위한 보다 개선된 절차를 개발하여 이행하는 것이 필요하다. 현재 수입업자는 수입업자 보안 전송을 통해 전송되는 데이터의 정확성을 보장하기 위해서 공급자와의 유기적인 관계가 유지되어야 한다. 10가지 사전 보안정보 내용 가운데 제조업자, 컨테이너 적입장소, 혼재업자 등에 대한 정보는 수출지에서 수출업자와의 긴밀한 관계 속에서 신속하고 정확하게 입수되어야 한다.

선하증권의 세부사항은 외국항에서 컨테이너 도착 전에 수입업자 또는 그의 대리인에 의해 입수되어야 하므로 공급업자, 운송인 등 정보관련 당사자들 사이의 유기적인 관계가 중요하게 되었다.

2) 내부 시스템 조정 필요

수입업자 사전정보 전송을 위해서 수입업자의 내부 시스템의 조정이 요구된다. 예를 들어 제조 원산지와 관련하여 선적 서류와 구매주문서상에서 선적지를 원산지로 표시하는 전사적 자원관리(ERP)시스템을 개선하는 것이 요구된다.³⁸⁾ 즉, 적절하게 보고하는 것에 집중하여 정확하고 완전한 정보 전송을 위한 절차를 개선하거나 이행해야 한다.

36) Matt Gersper & Bryn Heimbeck, The 10+2 Rule and Competitive Advantage for you, Global Logistics & Supply chain strategies, 2008.7., p.69.

37) APL Logistics, "Preparing for U.S. Customs "10+2" Importers Security Filing Rule," Customer Communication, 2008.3.

38) Susan Pomerantz, "P10+2 : Impact to the U.S. Importer," Logistics Management, 2008.2.12.

10+2 rule의 시행은 수입업자에게 추가적인 비용 증가를 발생시켜 기업운영에 부정적인 영향을 초래하게 될 것이므로 내부 시스템의 조정을 통해 이러한 추가거래비용을 상쇄시키고 효과적으로 거래를 원활화할 수 있는 수입업체의 자구 노력이 요구된다.

3) 글로벌 스탠다드와의 조화

WCO SAFE Framework에서 제시하고 있는 사전 정보전송의 내용과의 조화를 꾀할 필요가 있다. SAFE Framework에서 요구하는 운송인 신고사항과 수입업자 신고사항을 비교해 볼 때 10+2의 운송인에 대한 추가적인 요구사항인 CSMS, 적부위치 등의 정보는 규정되어 있지 않으며 제조업자에 대한 정보와 컨테이너 적입장소 등에 대한 정보도 규정되어 있지 않다.

이처럼 국제적인 규범인 SAFE Framework와의 조화가 이루어지도록 전송내용을 다소 조정할 필요가 있다. 추가적으로 많은 비용부담을 발생시키는 등 여러 가지 부정적인 측면으로 인해 화주와 운송인들이 모두 불만을 가지고 있는 상황에서 국제적인 기준에 따라 다소 내용을 조정할 필요가 있다.

4) 정보기밀 유지 및 프라이버시 보호

물류기업의 거래정보 및 선사 선박 적재계획까지 모두 제출해야 함으로 기업정보의 대외유출 가능성의 문제점이 대두된다.

또한 실제 제조업자에 대한 정보를 수입업자에게 제공하는 것을 꺼리는 수출업자의 경우 이러한 정보의 보안이 보장되지 못하게 되는 등 제공된 정보에 대한 기밀성 보장 및 프라이버시 문제가 발생하게 될 것이다.

이러한 문제는 국가의 보안강화의 이익과 개별 기업의 프라이버시 보호와의 상충된 이해관계의 문제로 법안을 보다 심도 있게 심의하고 업계의 의견을 보다 충실히 수렴해서 반영하도록 해야 할 것이다.

3. 한국 수출기업에게 주는 시사점

미국으로 수출하는 한국 수출업자들은 다음과 같은 사항에 유의하여 미국의 10+2 rule에 대비해야 할 것이다. 첫째, 미국의 10+2 rule에 대한 내용과 이행사항 등에 대해 주의를 기울이고 지속적으로 정보를 수집, 확인할 필요가 있다. 둘째, 10+2 rule의 추가적인 전송 요구사항에 대해 상대 수입업자가 효과적으로 전송할 수 있도록 하기 위해서 수출업자 자신의 현행 정보 처리절차 분석과 처리절차의 수정, 보완이 요구된다. 셋째, 수출업자 입장에서 10+2 rule이 현행 공급망 관행, 수출물품 조달 전략, 비용 및 물류절차 등에 어떤 영향을 미치게 될 것인지에 대한 세밀한 분석이 필요하다. 넷째, 포워드, 관세사 또는 운송인과의 계약 또는 서비스 계약에 있어서 10+2 rule로 인해 수정될 필요가 있는 사항이

있는지 확인하여 적절히 계약사항을 수정할 수 있도록 대비해야 할 것이다. 다섯째, 수출물품에 대한 정확한 미 관세청의 HTS를 사전에 확인하여 정확한 정보 제공이 이루어지도록 준비할 필요가 있다. 마지막으로 10+2 rule의 전송 요구사항을 업체 스스로 관리하는 것이 시간과 비용 등 여러 가지 측면에서 비효율적이며 어려움이 있다면 무역전문가에게 아웃소싱하는 것을 고려할 필요가 있다. 이는 무역컨설팅을 업무 영역으로 삼고 있는 관세사에게 새로운 기회가 될 수도 있다.

V. 요약 및 결론

미 관세청은 2008년 1월 2일에 선박에 의해 미국으로 들어오기 전에 수입업자와 운송인이 화물에 대한 추가적인 정보를 전자적으로 제출하도록 요구하는 제출법안인 10+2 rule를 미연방관보에 고시했다.

10+2 rule의 보고 요구사항에서 가장 중요한 추가사항은 컨테이너에 적재된 화물이 어디에서 온 것이며 어떤 운송인이 컨테이너의 포장에 책임이 있는지에 대한 추가사항이다. 이들 정보의 초점은 컨테이너에 어떤 위험한 물질을 담으려는 사악한 행동의 잠재적 원천을 확인하는데 유용하다. 이 정보를 이용하여 미 관세청은 모르고 신뢰할 수 없는 대상 즉, 불법적 활동에 대한 원천인 대상을 확인할 수 있고 검사를 위해 이들을 표적화할 수 있게 될 것이다.

10+2 rule은 CSI가 보다 효과적으로 표적화하는 것을 가능하게 할 것이다. 미 관세청에 의해 시행되고 있는 다른 반테러리즘 프로그램과 합하여 심각한 위협을 대표하는 컨테이너 선적품에 대한 보안이 강화될 것이다. 즉, 10+2 Rule의 사전 전송된 정보를 통해 미 관세청은 실제 화물 이동을 확인하고 화물의 명세에 대한 정확성을 개선함으로써 고위험 선적품을 보다 잘 확인하고 평가할 수 있게 되어 화물의 안전성이 제고되고 동시에 저위험화물을 보다 쉽게 확인함으로써 합법화물의 무역원활화에 도움을 주게 된다.

10+2 rule이 향후 시행되면 수입업자와 운송인의 거래비용 증가, 공급망 지연과 전송실패나 부실전송에 따른 잠재적 손실 발생 우려 등의 문제점이 발생하게 될 것이다.

따라서 수입업체는 수출물품 공급업체와의 긴밀한 협력 관계를 통해 정확한 정보가 신속하게 입수 되도록 해야 할 것이며 효과적인 사전정보 전송을 위한 내부 시스템 조정이 필요할 것이다. 또한 10+2 rule이 글로벌 스탠다트와 조화가 이루어지고 정보의 기밀 유지 및 프라이버시 보호를 위해 법안 시행 이전에 충분한 검토와 무역업계와의 충분한 의견수렴이 수반되어야 할 것이다.

미국으로 수출하는 한국 수출기업들도 이러한 미국의 법 시행에 주의를 기울이고 적절히 대응할 수 있는 전략들을 미리 세워서 새로운 법 시행에 적절히 대응해 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 송선욱, “효과적 세관통제를 위한 사전 전자정보 제출에 관한 연구”, 『관세학회지』, 제8권 제4호, 한국관세학회, 2007.12.
- APL Logistics, “Preparing for U.S. Customs “10+2” Importers Security Filing Rule,” Customer Communication, 2008.3.
- Eric Kulisch, “Import industry deals with cost and confusion of proposed cargo security rule,” American shipper, 2008.3.
- Industrial Economics, Inc., Importer Security Filing and Additional Carrier Requirements Cost, Benefit, and Feasibility Study as Required by Section 203(c) of the Safe Port Act, 2007.12.
- Kunio Mikuriya, “The Emerging Customs Scenario,” FIATA World Congress Moscow, 2005.9.14.
- Matt Gersper & Bryn Heimbeck, “The 10+2 Rule and Competitive Advantage for you,” Global Logistics & Supply chain strategies, 2008.7.
- Susan Pomerantz, “P10+2 : Impact to the U.S. Importer,” Logistics Management, 2008.2.12.
- U.S. Customs and Border Protection, “CBP Proposal for Importer Security Filing and Additional Carrier Requirements “10+2 Initiative”,” 2007.12.
- U.S. Customs and Border Protection, “CBP issues proposed rule requiring cargo information,” 2008.(www.cbp.gov)
- U.S. Customs and Border Protection, “Trade Support Network Provides Business Input to Modernization,” 2008.(www.cbp.gov)
- U.S. Customs and Border Protection, “Department of Homeland Security Announces Cargo Security Initiative”, 2003.(http://www.customs.gov)
- U.S. Customs and Border Protection, FAQ Inbound Only(All Modes)-Trade Act of 2002 Final Rule, 2003.(www.customs.gov)
- WCO, Revised Kyoto Convention General Annex, 1999.
- WCO, SAFE Framework of Standards, 2007.
- Federal Register/Vol.73, No.1/January 2, 2008/ Proposed Rules.
- Federal Register/Vol.67, No.153/August 8, 2002/ Proposed Rules, 51520.
- 19 CFR(4-1-04 Edition)