

연구논문

엄정하고 신속한 기용품 통관제도에 대한 시론적 연구: 한국, 일본, 홍콩의 비교를 중심으로

김 세 진*
황 성 원**

- I. 서론
- II. 이론적 검토: 규칙과 절차의 긍정적 효과와 부정적 효과
- III. 연구 설계
- IV. 한국, 일본, 홍콩의 기용품 통관제도 비교
- V. 정책 제언
- VI. 결론

〈요약〉

무역자유협정의 확대, 국가 간 여행객의 증가, 전자상거래의 성장 등은 국제항공편의 운항 편수를 비약적으로 증가시켜왔다. 국제항공편의 운항 편수가 급격하게 증가했다는 사실은 대량의 기용품이 국내로 반입되는 동시에 국외로 반출되고 있음을 의미한다. 따라서 대규모로 반입 또는 반출되는 기용품을 신속하게 검사하는 동시에 외국산 불법물품과 위해물품의 국내 반입을 엄격하게 차단할 수 있는 기용품 통관제도의 필요성은 나날이 커져 왔다. 본 논문은 기용품 통관제도를 연구한 최초의 논문으로서, 현행 기용품 통관제도의 개선방안을 탐색하는데 그 목적을 두고 있다. 특히, 기용품 통관제도에서 증시되는 신속성과 엄정성이라는 상반된 가치를 어떻게 조화롭게 조율할 지를 모색하는 것에 주 관심을 두고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여, 한국, 일본, 홍콩에서 운영 중인 기용품 통관제도를 비교분석한 후, 일본과 홍콩의 기용품 통관제도에서 신속성과 엄정성을 동시에 구현하기 위해 활용하였던 제도적 조치들을 한국의 기용품 통관제도에 적용하는 정책 방안을 제언하고자 한다.

[주제어: 기용품, 통관, 관세청, 신속성, 엄정성]

* 제1저자, 한국행정연구원 세종국가리더십센터 초빙연구원(sejinkim@kipa.re.kr)

** 교신저자, 군산대학교 행정경제학부 행정학전공 교수(hsungwon@kunsan.ac.kr)

I. 서론

무역자유협정의 확대, 국가 간 여행객의 증가, 전자상거래의 성장 등은 물적 교역과 인적 교류의 수단으로서의 국제항공운송에 대한 수요를 전 세계적으로 증대시켜왔다(박호신, 2011; 정재우, 2016). 한국도 예외는 아니어서 매년 외국무역기¹⁾의 운항 편수는 비약적으로 증가해 왔다. 외국무역기 운항 편수의 급격한 증가는 방한 외래관광객과 국민 해외여행객의 수가 급격하게 상승하고 있음과 항공화물이 대규모로 수입 및 수출되고 있음을 의미한다. 따라서 대규모의 항공화물과 여행객 소지품을 신속하게 검사하는 동시에 외국산 불법물품과 위해물품의 국내 반입을 엄격하게 차단할 수 있는 통관제도 구축의 필요성은 나날이 커져 왔다. 많은 학자들은 이러한 필요성에 부응하여 통관제도의 신속성과 엄정성을 동시에 향상시키는 방안에 대한 연구를 활발히 수행해 왔으며 그들의 연구결과는 실제 통관제도를 개선하는데 크게 기여해 왔다(라공우, 2017; 홍승린, 2013).

하지만 외국무역기 운항 편수의 증가가 탑승객이나 승무원이 운항 중 소비하거나 구매하는 기용품²⁾의 대량 국내 반입 및 국외 반출을 초래하였다는 사실은 크게 주목을 받지 못하고 있다. 관세청의 내부 자료에 따르면, 2016년에 총 300,051건의 기용품 적재신고가 접수되었고 적재된 기용품의 총 금액은 약 10조 4,376억원이었다. 하지만 2018년에 이르러 적재신고는 총 418,537건으로, 적재된 기용품의 총 금액은 약 17조 3,286억원으로 급격하게 상승하였다. 같은 기간 동안 외국무역기로부터 하기된 기용품의 신고 건수와 금액 역시 가파른 상승세를 보여주었다. 2016년에 총 75,564건이었던 하기 신고건수와 약 4조 1,025억원이었던 하기 신고금액은 2018년에 이르러 각각 총 166,166건과 약 8조 9,589억원으로 두 배 이상 상승하였다(김형성 외, 2019: 38-39). 이러한 통계자료는 외국무역기의 출항 시 대규모로 적재된 기용품이 국외로 반출되고 있으며 외국무역기의 입항 시에도 대량의 기용품이 하기되어 국내로 반입되

1) 한국 관세법은 항공기를 “외국무역기”와 “내항기”로 구분하고 있다. “외국무역기”란 “무역을 위하여 우리나라와 외국 간을 운항하는 항공기”를 의미하며(관세법 §2-7) “내항기”란 “국내에서만 운항하는 항공기”를 지칭한다(관세법 §2-9). 본 논문은 “내항기”가 아니라 “외국무역기”에 적재되거나 하기되는 기용품의 통관제도를 다루기 때문에 “외국무역기”와 “내항기”를 동시에 의미하는 “항공기”라는 용어보다 “외국무역기”라는 용어를 사용하기로 한다.

2) “기용품”은 일반적으로 외국무역기 뿐만 아니라 내항기에도 탑재되어 소비 또는 판매되는 물품을 통칭하지만, 본 논문에서 사용하는 “기용품”이란 용어는 외국무역기에 탑재되어 소비 또는 판매되는 물품만을 지칭한다.

고 있음을 보여주고 있다.

따라서 대량으로 반입 및 반출되는 기용품의 신속한 통관을 촉진하고, 대량의 기용품과 함께 국내로 반입될 수 있는 밀수물품과 안보위해물품을 엄격히 통제할 수 있는 기용품 통관제도의 필요성이 급속히 증대되고 있다. 하지만 이러한 중요성에도 불구하고 기용품 통관제도에 관한 학문적 관심은 매우 미진한 현실이다. 기용품 통관제도와 관련된 연구논문이 단 한 건도 존재하지 않는 사실은 학문적 무관심의 심각성을 적나라하게 보여주는 사례라고 할 수 있다.

본 논문은 기용품과 관련된 최초의 연구논문으로서 현행 기용품 통관제도의 개선 방안을 탐색하는데 그 목적을 두고 있다. 특히, 현행 기용품 통관제도에서 중시되는 신속성과 엄정성이라는 상반된 가치를 어떻게 조화롭게 조율할 지를 모색하는 것에 주 관심을 두고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여, 한국, 일본, 홍콩에서 운영 중인 기용품 통관제도를 비교분석한 후, 일본과 홍콩의 기용품 통관제도에서 신속성과 엄정성을 동시에 구현하기 위해 활용하였던 제도적 조치들을 한국의 기용품 통관제도에 적용하는 정책 방안을 제안하고자 한다.

II. 이론적 검토: 규칙과 절차의 긍정적 효과와 부정적 효과

외국무역기의 운항 편수가 폭발적으로 증가함에 따라, 운항 중 사용 및 판매되는 기용품의 수량 역시 급격하게 증가하여 왔다. 따라서 기용품의 통관 규칙과 절차를 최대한 간소화하여 기용품의 통관을 신속하게 처리하고 외국무역기의 원활한 입출항을 촉진해야한다는 요구가 강하게 제기되고 있다(ICA0, 2017). 하지만 기용품 통관의 신속화에 대한 우려의 목소리도 만만치 않다. 기용품 통관의 신속한 처리는 밀수품과 안보위해물품의 국내 반입을 용이하게 만드는 부작용을 초래할 수 있기 때문에, 기용품의 통관 시 규칙과 절차를 엄격히 적용해야 한다는 것이다(관세행정 혁신 TF, 2018; 「조세일보」, 2018).

이러한 견해의 차이는 기용품의 통관 시 활용되는 규칙과 절차가 조직 관리에 미치는 긍정적 효과를 강조하느냐 아니면 부정적 효과를 강조하느냐에 따라 비롯된 것이라 할 수 있다. 본 장에서는 규칙과 절차의 긍정적 효과와 부정적 효과를 강조하는 각각의 입장을 살펴본 후, 한국 세관이 현행 기용품 통관제도를 개선하는데 있어 양대

입장 중 하나를 선택하는 대신에 두 입장을 조화롭게 조율할 수밖에 없는 이유를 살펴 보고자 한다.

1. 규칙과 절차의 긍정적 효과

긍정적 효과를 강조하는 입장은 규칙과 절차의 엄격한 적용이 조직 관리에 부정적 영향을 미치기도 하지만, 이러한 부정적 영향을 상쇄하고도 남을 정도의 긍정적 영향을 미치고 있음을 강조하고 있다(Goodsell, 2004; Kaufman, 1977). 규칙과 절차의 긍정적 효과는 조직의 “내부적 관리(internal management)”와 “외부적 관리(external management)”의 측면으로 나누어 논의될 수 있다.³⁾

1) 규칙과 절차가 조직의 “내부적 관리”에 미치는 긍정적 효과

규칙과 절차에 의한 “내부적 관리”는 ① 조직의 안정성과 ② 조직 내 의사결정의 합리성을 확보하는데 기여할 수 있다. 첫째, 규칙과 절차의 도입은 특정 구성원이 자의적 판단에 의해 업무를 처리하는 것을 방지함으로써 모든 구성원이 반드시 준수해야 할 보편적이고 일관된 업무처리 기준을 제공한다. 이러한 보편적이고 일관된 기준의 제시는 돌출적이거나 변칙적인 업무처리를 방지하고 업무의 정형화 또는 표준화를 촉진함으로써 조직의 안정적 운영에 기여할 수 있다(Goodsell, 2004). 또한, 조직 내부의 업무분장에 관한 규칙은 관할권 분쟁을 미연에 방지하여 조직의 안정성을 확보하는 역할을 수행한다(Wilson, 1989). 둘째, 의사결정에 관한 규칙과 절차의 수립은 구성원들이 의사결정 시 준수해야 할 명백하고 불편부당한 기준을 제시한다. 따라서 특정 개인이나 집단이 조직의 의사결정을 왜곡하여 조직 전체의 이익보다 자신들의 이익을 우선시하는 폐해를 방지함으로써 의사결정의 합리성을 증진시킬 수 있다(Wintrobe, 1982). 특히, 조직 구성원의 충원 및 승진에 있어 인사 규칙과 절차의 엄격한 적용은 정실임용과 부패를 방지한다는 면에서 인사제도의 합리성을 증진시킨다(김병섭, 1996).

3) Meier & O'Toole(2007)은 조직 관리를 크게 “내부적 관리”와 “외부적 관리”로 분류하고 있다. “내부적 관리”란 조직 내부의 의사결정을 합리화하고 업무처리방식을 개선하는 활동을 의미하는 반면에, “외부적 관리”란 조직의 외부 환경에서 주어지는 기회와 도전에 적절히 대응하는 활동과 조직의 외부에 존재하는 다양한 이해관계자들을 효과적으로 관리하는 활동을 의미한다(송미연·전영한, 2014).

2) 규칙과 절차가 조직의 “외부적 관리”에 미치는 긍정적 효과

정부가 조직 외부에 존재하는 국민들에게 공공재 및 공공서비스를 제공하는 경우, 규칙과 절차의 엄격한 적용은 ① 국민들에 대한 정부의 책임성을 확보하고 ② 국민 개개인에게 공평한 서비스를 제공하는 긍정적 효과를 가져 올 수 있다. 첫째, 정부의 정책결정에 참여할 수 있는 이해관계자들을 명시한 규칙은 정부의 정책결정이 권력집단들에 의해 좌우되는 것을 방지하고, 소외집단들이 자신들의 요구를 정부의 정책에 적극 반영할 수 있는 기회를 제공함으로써 이들에 대한 책임성을 확보한다(Green & Hubbell, 1996; Kaufman, 1977). 더 나아가 정부의 권한과 한계를 구체적으로 명시한 규칙과 절차는 정부의 자의적인 권한행사로부터 국민들의 다양한 권리를 보호함으로써 정부의 국민전체에 대한 책임성을 강화시킬 수 있다(Bozeman & Scott, 1996). 특히, 국민 대다수가 원하는 자연환경의 보호, 식품위생의 안전성 확보 등에 관한 규칙과 절차의 수립은 특정 이익집단이 정부기관을 포획하여 국민전체의 이익보다 자신들의 경제적 이익을 추구하는 것을 방지할 수 있다(김병섭, 1996: 7). 둘째, 규칙과 절차에 의거한 공공서비스의 제공은 모든 국민들에게 동등한-개인의 사회경제적 지위에 따른 불합리한 차별이 없는-서비스를 제공할 수 있다는 긍정적 효과를 지니고 있다(Aberbach & Rockman, 2000). 이러한 동등한 서비스의 제공은 모든 사람을 동일하게 대우하는 “민주적 평등화(democratic equalization)”의 실현에 기여할 수 있다(Du Gay, 2000: 42).

2. 규칙과 절차의 부정적 효과

규칙과 절차의 긍정적 효과에 방점을 두는 학자들과는 다르게, 많은 학자들이 통상 “레드테이프”로 지칭되는 불필요한 규정과 절차의 다양한 폐해를 신랄하게 비판하고 있다. 이러한 학자들은 정부의 모든 규칙과 절차를 레드테이프로 간주하지는 않지만 기존에 활용되는 규칙과 절차의 상당수를 조직 관리에 부정적인 영향을 미치는 레드테이프로 파악하고 있다. 특히, 20세기 말에 등장한 신공공관리론자들은 관료들이 레드테이프에 얽매어 업무의 효율성을 달성하지 못한다고 주장하며 관료들이 높은 성과를 달성하기 위해서는 “레드테이프를 일소하는 것(cutting red tapes)”이 필요하다고 강조하고 있다(Barzelay, 1992; Osborne & Gaebler, 1992). 이러한 레드테이프의 부정

적 효과 역시 “내부적 관리”와 “외부적 관리”의 측면으로 나누어 논의될 수 있다.

1) 규칙과 절차가 조직의 “내부적 관리”에 미치는 부정적 효과

규칙과 절차에 의한 “내부적 관리”의 강화는 ① 조직의 목표 달성을 저해하는 요인이 될 수 있을 뿐만 아니라, ② 조직구성원의 업무처리 효율성을 훼손하는 문제를 야기할 수 있다. 첫째, 규칙과 절차의 준수에 대한 지나친 강조는 조직구성원이 규칙과 절차를 “의식적(儀式的)으로(ritualistically)”—규칙과 절차는 조직의 목표를 달성하기 위한 수단에 불과하다는 자각 없이—준수하게 만드는 문제점을 발생시킨다(Bozeman, 1993: 288). 이러한 의식적 준수는 구성원들이 조직의 목표 달성보다 규칙과 절차의 준수에 집착하는 “과잉동조(overconformity)” 현상을 야기한다. 더 나아가 조직의 목표 달성을 위해 수립된 규칙과 절차의 준수가 ‘목표 자체’가 되는 “목표의 전치(goal displacement)” 현상을 초래하여 조직의 목표 달성을 방해하게 된다(Merton, 1940). 둘째, 규칙과 절차의 중요성에 대한 과도한 강조는 기존의 규칙과 절차 중 정통성이 결여되거나 실효성이 소진된 레드테이프의 폐기를 힘들게 만들 수 있다.⁴⁾ 따라서 폐기되는 것이 마땅한 레드테이프의 존치는 조직구성원에게 불필요한 업무를 부과함으로써 자신의 본래 업무를 효율적으로 수행하는 것을 지연 또는 방해하는 부작용을 초래한다(Bozeman & Scott, 1996; Kamensky, 1996). 또한, 비록 ‘나쁜’ 레드테이프로 간주되지 않는 ‘좋은’ 규칙일지라도 일단 만들어지고 나면 부가적인 규칙을 양산하는 “규칙의 악순환”을 초래하여 업무처리의 신속성과 효율성을 심각하게 저해할 수 있다(안병철, 2012: 305).

2) 규칙과 절차가 조직의 “외부적 관리”에 미치는 부정적 효과

과도한 규칙과 절차는 ① 조직 외부에 존재하는 시민들에게 양질의 공공서비스를

4) Bozeman(2000)은 레드테이프를 ‘선천적’ 레드테이프와 ‘후천적’ 레드테이프로 구분하고 있다. ‘선천적’ 레드테이프는 규칙의 수립 의도가 조직이 추구하는 목적에 전혀 부합하지 않아 그 존재 자체의 정통성이 결여된 “태생적으로 나쁜 규칙(rules born bad)”을 의미한다. 반면에, ‘후천적’ 레드테이프는 “(태생적으로는) 좋은 규칙이었으나 나쁘게 변질된 규칙(good rules gone bad)”을 지칭한다. 최초 수립될 당시에는 조직의 목적 달성에 기여하였으나 조직의 노쇠화, 조직 내외부적 환경의 변화 등에 의하여 점진적으로 그 실효성이 상실된 규칙을 의미한다(Bozeman, 2000: 86-87).

제공해야하는 정부의 책임성을 약화시킬 뿐만 아니라, ② 조직자체를 경직화시켜 외부의 변화에 대한 적응력을 훼손시킨다는 문제점을 발생시킬 수 있다. 첫째, 정부가 보편적 규칙과 절차에 의거하여 획일적 공공서비스를 제공하는 경우 모든 시민들을 차별 없이 대우한다는 장점이 있으나 각 시민이 가진 개별 사정을 경시한다는 단점을 나타낸다. 따라서 정부는 각 시민의 선호와 필요를 개별적으로 고려하여 양질의 서비스를 제공하는 대신에 모든 시민들의 불만을 어느 정도 무마할 수 있는 ‘최소한의 서비스’만을 제공하게 되는 문제점을 드러내게 된다(김병섭, 1996; Osborne & Gaebler, 1992).⁵⁾ 둘째, 규칙과 절차의 수립은 반복적이고 정형화된 업무의 신속한 처리에 크게 기여하지만 돌출적이고 비정형화된 업무의 처리에 있어서는 장애요인으로 작용할 수 있다. 규칙과 절차에 대한 지나친 강조는 조직구성원이 모든 업무를—각 업무의 성격과 상관없이—사전에 정해진 규칙과 절차에 의하여 처리하려는 “경직성(rigidity)”의 문제를 초래한다(Edwards, 1984). 이러한 경직성의 문제는 특히 조직이 외부의 환경변화에 신속하게 대응하는 것이 요구되어 질 때 두드러지게 나타난다. 특정 조직이 외부에서 돌출하는 여러 가지 문제에 적절하기 대응하기 위해서는 상황 변화에 맞게 규칙과 절차를 유연하게 조정하는 것이 필요하다. 하지만 조직원들이 기존의 규칙과 절차를 맹목적으로 답습하는 경직된 업무처리방식은 외부 변화에 대응하기 위한 조직의 혁신 활동을 지연시키는 부작용을 낳을 수 있다(김병섭, 1994; 정병걸·하민철, 2013).

3. 기용품 통관제도의 딜레마: 신속성과 엄정성

앞서 언급한 규칙과 절차가 조직 관리에 미치는 효과에 대한 긍정적 입장과 부정적 입장은 한국의 기용품 통관제도 개선방향을 모색하는 양대 입장의 토대를 형성하고 있다. 긍정적 입장은 기용품 통관 시 규칙과 절차를 엄격히 적용할 것을 강조하는 반면, 부정적 입장은 규칙과 절차를 최대한 간소화하여 기용품 통관의 신속성을 촉진할 것을 주장하고 있다. 최근 들어 이러한 양대 입장 중 기용품 통관제도의 신속성을 주장하는 입장이 상대적으로 더 주목을 받고 있다. 그 이유는 2006년 발효된 “세관절차의 간소화

5) 더 나아가 Hummel(2015)은 이러한 획일적 서비스의 제공이 개별 시민을 비인간적인(inhuman) “사례(case)”로 전락시킨다고 지적하고 있다. 공공서비스의 획일성은 개별 시민이 지닌 고유한 가치를 배제함으로써, 정부관료가 시민 개개인을 하나의 인격체로 “대우(treat)”하는 것이 아니라 업무의 한 사례로 “처리(process)”하도록 만들기 때문이다(Hummel, 2015: 28).

및 조화에 관한 국제협약 개정 의정서(이하, 개정 교토협약)”때문이라 할 수 있다.

국제 무역의 활성화를 위해 발효된 “개정 교토협약”은 각 협약국이 통관제도의 레드테이프를 일소함으로써 통관업무의 간소화, 신속화, 국제 표준화 등을 달성할 것을 요구하고 있다(김진성, 2003). 선(기)용품 통관제도를 다루고 있는 “개정 교토협약”의 부속서(Annex) J 역시 이러한 개정취지에 부합한 권고사항들을 포함하고 있다. 부속서 J의 권고사항들은 각 협약국의 세관이 과거 엄격히 적용하던 통관 규정을 대폭 완화하고 선(기)용품의 통관을 신속하게 처리할 수 있는 절차의 도입을 요구하고 있다.

한국의 항공사 또는 기용품 공급업체는 불필요한 레드테이프에 얽매인 기존의 통관 절차가 기용품의 신속한 통관을 지연함으로써 외국무역기의 원활한 입출항을 방해하고 있다고 비판하며, 한국 관세청이 부속서 J의 권고사항들을 전면 수용하여 기존의 기용품 관련 규정과 절차를 최대한 간소화할 것을 적극적으로 요구하고 있다(김형성 외, 2019). 한국 세관은 이러한 요구에 부응하여 부속서 J가 제시한 권고사항들 중 일부를 관련 법령에 반영함으로써 기용품 통관의 신속성을 제고하려는 노력을 기울여 왔다. 하지만 관세청의 이러한 노력이 기용품 통관제도의 ‘대대적’ 개편보다는 ‘부분적’ 개선에 초점을 맞추고 있다는 면에서, 관세청이 기용품 통관제도의 신속화를 소극적으로 추진해왔다는 비판이 제기되어 왔다(김민영 외, 2008). 관세청이 부속서 J의 권고 사항을 전폭 수용하는데 주저하는 이유는 기용품 통제의 엄정성을 강조하는 입장의 우려를 경시할 수 없기 때문이다. 기용품 통관의 엄정성을 강조하는 입장은 기용품 통관제도의 대대적 간소화가 통관 업무의 신속성과 효율성은 향상시킬 수 있지만 밀수품 및 안보위해물품의 국내 반입을 용이하게 만들어 과세형평성을 훼손하고 국민을 위협에 노출시킬 수 있다는 우려를 표하고 있다(조원길 외, 2014). 바꿔 말하면, 기용품 통관 과정에서 항공사나 기용품 공급업자에 의해 레드테이프로 폄하되곤 하는 규칙과 절차가 실제로는 사회 전체의 이익을 보호하는 역할을 수행할 수 있으므로 규칙과 절차를 엄격히 적용하여 기용품을 관리해야 한다는 것이다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이, 관세청은 기용품의 신속한 통관과 밀수품 및 안보위해물품의 엄격한 차단이라는 상충된 업무를 동시에 수행해야 하는 특수한 상황에 처해 있다. 이러한 특수한 상황은 관세청이 기용품 통관의 신속성과 기용품 통제의 엄정성이라 상반된 가치 중 어느 하나를 우선시할 수 없는 딜레마를 발생시킨다. 규칙과 절차의 대대적 간소화를 통한 기용품의 신속한 통관은 밀수품과 안보위해물품의 국내 반입 가능성을 높이는 반면, 반대로 규칙과 절차의 엄격한 적용은 기용품의 신속한 통

관을 훼손할 수 있기 때문이다. 결국 관세청은 신속성과 엄정성이라는 상반된 가치를 조화롭게 조율할 수 있는 기용품 통관제도를 설계해야하는 모순적 상황에 직면해 있다(김형성 외, 2019).

III. 연구 설계

한국 관세청은 대량으로 유입 또는 반출되는 기용품의 통관 업무를 신속하게 처리하여 외국무역기의 원활한 입출항을 촉진해야 한다는 요구와 대량의 기용품과 함께 국내로 반입되기 쉬운 밀수품과 안보위해물품을 엄격히 차단하여 공정한 시장 질서를 확립하고 사회 안전을 확보해야 한다는 요구를 동시에 충족시킬 수 있는 통관제도의 마련에 고심하고 있다(김형성 외, 2019; 서원석 외, 2017). 하지만 기용품 통관제도의 신속성과 엄정성을 동시에 확보하려는 노력은 한국 관세청에만 국한된 것이 아니다. 여객과 화물의 국가 간 이동을 위한 항공운송의 수요증가는 전 세계적 현상이다. 세계 각국의 세관은 자신의 관세영토로 입출항하는 국제항공편의 증가에 수반하여 대량으로 유입 또는 반출되는 기용품의 통관을 신속하고 엄격하게 관리해야 할 필요성을 절감해왔다(김형성 외, 2019; 홍승린, 2013). 따라서 일부 선진 국가의 세관은 기용품 통관의 신속성과 기용품 통제의 엄정성이라는 상충된 목적을 동시에 달성하기 위한 기용품 통관제도를 창안해 활용하고 있다.

본 연구는 한국과 일부 선진국가의 기용품 통관제도를 비교분석함으로써 해외의 우수 사례를 발굴하고 한국의 기용품 통관제도를 개선하는데 있어 참조할 만한 벤치마킹 방안을 제시하는 것을 그 목적으로 한다. 한국과의 비교연구를 위한 대상국가로는 일본과 홍콩을 선정하였다. 2018년 세계은행은 총 160개국의 “통관절차의 효율성(customs)”, “물류인프라의 질(infrastructure)”, “국제화물운송의 경쟁력(international shipment)”, “물류서비스의 품질과 역량(logistics quality and competency)”, “화물추적의 가시성(tracking and tracing)”, “화물운송의 정시성(timeliness)” 등 6개 분야를 평가하는 “국제물류성과지수(International Logistics Performance Index)”의 결과를 발표했다. 통관절차 분야의 평가결과에 따르면 일본의 순위는 3위(3.99점), 홍콩의 순위는 9위(3.81점), 한국의 순위는 25위(3.40점)에 위치하고 있다(World Bank, 2018: 45).⁶⁾ 이

6) “국제물류성과지수”의 6개 분야를 종합평가하여 도출한 결과에 따르면, 일본은 5위(4.03점),

러한 평가 결과를 감안해 보았을 때 같은 아시아권 국가인 일본과 홍콩의 기용품 통관 제도는 한국의 기용품 통관제도를 개선하는데 참조할 만한 모범적인 사례에 부합된다고 할 수 있다.

이러한 비교연구를 수행하기 위하여 기용품 통관제도와 관련된 각 국의 법령을 분석함과 동시에 각 국의 법령이 구체적으로 언급하지 않는 부분에 대한 정보를 얻기 위하여 각 국의 세관 공무원에 대한 대면 또는 서면 인터뷰를 실시하였다. 우선, 한국의 경우 「관세법」과 「기용품 등 관리에 관한 고시」, 「보세공장 운영에 관한 고시」 등과 같은 관련 고시를 면밀히 살펴봄으로써 기용품 통관제도의 운영 방식을 분석하였다. 관련 법령의 분석 외에도 기용품에 관한 법령들이 충분히 설명하지 못한 기용품 통관제도의 세부사항을 파악하기 위하여 인천국제공항과 김해국제공항을 각각 1회 현장 방문하여 기용품이 실제 통관되는 과정을 참관하였다. 또한, 본 연구의 목적이 한국의 기용품 통관제도에 대한 정확한 이해뿐만 아니라 그 문제점을 파악하고 해결책을 모색한다는 점을 감안하여, 기용품 통관의 직접적인 이해관계자인 기용품 담당 세관공무원과 기용품 담당 항공사직원을 대상으로 심화인터뷰를 각각 3회 실시하여 양측에서 인식하는 현행 기용품 통관제도의 주요 문제점을 파악하였다.

일본의 경우는 주로 「관세법(関税法)」, 「관세법 시행령(関税法 施行令)」, 「관세법 기본통달(関税法 基本通達)」 등의 법령에 나타난 기용품 관련 내용을 분석하여 기용품 통관제도의 운영 방식을 파악하였다. 또한, 일본 관세청의 기용품 담당 공무원에게 서면 인터뷰 질문지를 발송하여 관련 법령에서 언급되지 않은 부가적인 정보를 수집하였다. 홍콩의 기용품 통관제도에 대한 분석은 「진출구조례(進出口條例)」, 「응과세품조례(應課稅品條例)」 등의 법령들을 대상으로 진행되었다. 또한, 홍콩 주재 (한국) 관세관으로부터 기용품 관련 자료를 제공받아 홍콩의 기용품 통관제도를 분석하는데 활용하였다.⁷⁾ 본 연구에서 실시한 현장 방문과 대면/서면 인터뷰는 2019년 6월부터 7월까지 진행되었다.

홍콩은 12위(3.92점)에 위치하고 있는 반면에, 한국은 25위(3.61점)에 그치고 있다(World Bank, 2018: 45).

- 7) 일본의 기용품 통관제도를 상세히 설명한 문헌은 거의 존재하지 않는 반면에, 홍콩의 기용품 통관제도를 상세히 소개한 문헌은 일부 존재한다. 특히, 홍콩세관(香港海關)이 발행한 「User Guidebook for Dutiable Commodities」는 기용품의 통관과정을 비교적 상세히 설명하고 있다. 따라서 본 연구의 저자들은 별도의 인터뷰가 없이도 홍콩의 기용품 통관제도의 전반적인 사항을 이해하는데 무리가 없다고 판단하였다. 따라서 홍콩세관의 기용품 담당업자에게 서면 질의서를 발송하는 것은 생략하였다.

〈표 1〉 비교 분석 방법

한국	일본	홍콩
• 법령 분석 -관세법 -기용품 등 관리에 관한 고시 -보세공장 운영에 관한 고시	• 법령 분석 -関税法 -関税法 施行令 -関税法 基本通達	• 법령 분석 -進出口條例 -應課稅品條例
• 현장 방문 -인천국제공항 -김해국제공항 • 대면 심화 인터뷰 -기용품 담당 세관 공무원 -항공사/기용품 공급업자	• 서면 인터뷰 -기용품 담당 세관 공무원	• 문헌 분석 -홍콩 주재 관세관 제공

IV. 한국, 일본, 홍콩의 기용품 통관제도 비교

한국, 일본, 홍콩의 세관은 출항예정인 외국무역기에 기용품이 ‘적재’되는 과정과 입항한 외국무역기로부터 기용품이 ‘하기’되는 과정을 구분하여 차별화된 통관절차를 적용하고 있다. 따라서 본 장은 각 국가의 통관제도를 검토하는데 있어서, 우선 각 국가에서 사용하는 있는 기용품의 정의와 분류를 살펴본 후 각 국가의 세관이 적재 과정과 하기 과정에서 활용하고 있는 통관절차를 검토하도록 한다. 그리고 ① 기용품의 정의 및 분류, ② 적재 과정에서의 통관절차, ③ 하기 과정에서의 통관절차를 중심으로 한국, 일본, 홍콩의 기용품 통관제도에 대한 비교분석을 수행하고자 한다.

1. 한국의 기용품 통관제도

1) 기용품의 정의 및 분류

한국의 「관세법」은 기품을 독자적으로 정의하고 있지 않으며 선용품의 정의를 준용하여 사용하고 있다. 「관세법」 제2조제11호에 따르면, ““기용품(機用品)”이란 선용품에 준하는 물품으로서 해당 항공기에서만 사용되는 것을 말한다.”라고 규정되어 있다. 동법 동조 제10호는 ““선용품”(船用品)이란 음료, 식품, 연료, 소모품, 밧줄, 수리용 예비부분품 및 부속품, 집기, 그밖에 이와 유사한 물품으로서 해당 선박에서만 사용되는 것을 말한다.”라고 정의함으로써 기품의 범주에 포함되는 물품들을 가늠토

록 하고 있다. 기용품으로 분류되는 물품들은 관세를 비롯하여 부가가치세, 개별소비세 등의 다양한 국내세가 면제되는 혜택을 누리게 된다(조원길 외, 2014).

한국 관세청은 기용품의 통관을 책임지고 있으며, 기용품을 크게 “소비용 기용품”과 “판매용 기용품”으로 구분하여 차별적인 통관절차를 적용하고 있다(김형성 외, 2019). 이러한 구분 방식은 “개정 교토협약”에서 제시된 기용품의 분류방식과 거의 유사하다. “개정 교토협약”의 부속서 J는 기용품을 “소비용 기용품(stores for consumption)”과 “반출용(판매용) 기용품(stores to be taken away)”으로 분류하고 있다. “소비용 기용품”은 탑승객이나 승무원의 소비를 목적으로 운항 중 제공되는 다양한 물품들 지칭하는 반면, “반출용(판매용) 기용품”은 운항 도중 소비되지 않고 “양륙될 목적으로(with a view to being landed)” 탑승객이나 승무원에게 판매되는 물품을 의미한다.

한국 관세청은 원칙상 기용품을 “소비용 기용품”과 “판매용 기용품”으로 구분하고 있지만, 지역 세관들은 기용품의 다양성을 감안하여 총 여섯 가지 유형의 기용품으로 다시 세분화하여 차별적으로 관리하고 있다. 우선, “소비용 기용품”을 네 가지 유형으로 분류하고 있다. 첫 번째 유형의 “소비용 기용품”은 탑승객이나 승무원에게 제공되는 기내식을 지칭한다. 다른 유형의 “소비용 기용품”은 「기용품 등 관리에 관한 고시」의 규정에 의해 관리되고 있지만 탑승객이나 승무원의 건강 및 안전에 직결되는 기내식의 관리는 「보세공장 운영에 관한 고시」를 별도로 제정하여 기내식의 제조, 유통, 처리를 엄격히 통제하고 있다. 두 번째 유형의 “소비용 기용품”은 항공유를 의미한다. 항공유는 부가가치세 영세율이 적용되며 「수출용원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법」에 의하여 항공유에 부과된 석유수입 부담금의 환급이 가능하다. 기내식(첫 번째 유형)과 항공유(두 번째 유형)를 제외한 나머지 “소비용 기용품”은 국외에서 생산된 외국 기용품이나 아니면 국내에서 생산된 내국 기용품이나에 따라 세 번째 유형인 ‘소비용 외국 기용품’이나 네 번째 유형인 ‘소비용 내국 기용품’으로 분류되고 있다. “소비용 기용품”은 이렇게 네 가지 유형으로 세분화된 반면 “판매용 기용품”은 그 원산지에 따라 ‘판매용 외국 기용품’과 ‘판매용 내국 기용품’ 등의 두 가지 유형으로 간략하게 분류되고 있다.⁸⁾ 이상의 논의를 종합하면, 기용품은 ① 기내식, ② 항공유, ③ 소비용 외국 기용품, ④ 소비용 내국 기용품, ⑤ 판매용 외국 기용품, ⑥ 판매용 내국 기용품 등의 여섯 가지 유형으로 구분되어 질 수 있다(김형성 외, 2019).

8) “외국 기용품”은 외국으로부터 수입된 물품으로 관세를 지불하지 않고 보세상태에 있다가 기용품으로 적재되는 물품을 지칭하며 “내국 기용품”은 국내에서 조달한 기용품을 의미한다.

하지만 본 논문에서 사용되는 ‘기용품’이란 단어는 연구의 편의상 기내식과 항공유를 제외한 소비용 (외국/내국) 기용품과 판매용 (외국/내국) 기용품만을 지칭한다. 본 논문의 목적은 한국, 일본, 홍콩의 기용품 통관제도를 비교분석하는 것이다. 일본과 홍콩의 기용품 관련 법령들이 기용품의 범주에서 항공유와 기내식을 제외하고 있기 때문에 이들 국가와 한국의 기용품 통관제도를 체계적으로 비교분석하기 위해서는 기내식과 항공유를 제외하는 것이 바람직하다고 판단했기 때문이다.

2) 기용품의 적재 시 통관절차

한국의 기용품 통관제도는 외국무역기에 기품을 공급하는 “공급업자”가 세관에 적재신고와 하기신고를 하도록 의무화하고 있다(기용품 등 관리에 관한 고시 §5①, §6 ①). 한국의 경우, 항공사들이 기용품 공급업체를 직접 설립하여 자신들의 외국무역기에 기품을 공급하는 “공급업자”의 역할을 수행하고 있다. 따라서 항공사들은 적재신고와 하기신고 주체로서의 의무를 부담하고 있다(김형성 외, 2019).

우선, 기품을 적재하고자 하는 항공사는 “외국용품 적재허가(신청)서” 또는 “내국용품 적재허가(신청)서”를 세관장에게 신고해야 할 의무가 있다(기용품 등 관리에 관한 고시 §5①). 이러한 적재신고서는 Electronic Data Exchange(EDI)라는 전자통관 시스템을 통하여 적재 이전에 제출되어야 한다(김형성 외, 2019). 항공사의 ‘사전 적재 신고’는 항공편별 신고를 원칙으로 하고 있다. 하지만 해당 기품에 대한 엄격한 관리의 필요성이 낮거나 해당 기품의 유출 가능성이 낮은 경우는 적재내역을 일별 또는 월별로 취합하여 신청하는 것을 허용하고 있다(관세청, 2019). 월별 신고가 가능한 기품의 유형으로는 ① 내국 기품, ② 외국무역기에서 사용이 완료되어 재사용이 불가능한 외국 기품(예를 들어, 엔진오일), ③ 외국무역기에 반복적으로 적재되는 외국 기품(예를 들어, 기물, 식자재 용기, 세탁물) 등이 있다. 월별 적재허가를 신청한 자는 한 달 동안 실제로 적재한 수량을 다음 달 7일까지 세관에 보고해야 한다.⁹⁾ 하지만 엄격한 관리가 필요하다고 인정되는 ‘판매용 외국 기품’(예를 들어, 주류, 화장품, 담배)은 항공편별로 적재내역을 ‘사전 신고’할 것을 의무화하고 있다(기용품 등 관

9) 항공사는 비록 월별 “적재허가(신청)서”를 제출했음지라도 자체 전산시스템을 통하여 항공편별 적재내역을 보존해야한다. 이러한 항공편별 적재내역은 세관공무원의 제출 요구가 있을 경우 즉시 제출되어야 한다(기용품 등 관리에 관한 고시 §5③).

리에 관한 고시 §5②).

한국 세관은 항공사가 EDI를 통하여 제출한 “외국용품 적재허가(신청)서” 또는 “내국용품 적재허가(신청)서”의 승인 여부를 결정하며 적재 승인을 받은 자는 외국무역기에 기용품의 적재를 진행할 수 있다. 이러한 적재과정을 감독할 수 있는 권한을 보유한 한국 세관은 소속 세관공무원을 비정기적으로 파견하여 무작위 현장조사를 실시하고 있으며, 적재과정에서 발생하는 위법 또는 불법적인 행위를 적발하는 경우 범칙금을 부과하고 있다(김형성 외, 2019).

3) 기용품의 하기 시 통관절차

한국의 관세영토로 입항한 외국무역기의 기장은 여객명부, 승무원명부, 승무원휴대품목록, 적하목록과 함께 기용품의 목록을 도착 즉시 세관에 제출해야 한다(관세법 §135①). 하지만 외국무역기로부터 기품을 하기하고자 하는 기용품 공급업자는 외국무역기의 기장이 신고한 기용품의 목록과는 별도로 “하기허가(신청)서”를 세관에 제출해야 한다. 한국의 경우, 항공사가 자신의 기용품 공급업체를 운영하고 있기 때문에 항공사가 직접 세관으로부터 기품에 대한 하기허가를 취득하고 있다(김형성 외, 2019).

한국 세관은 기용품의 적재는 예외 없이 ‘사전 신고’하여 허가를 취득할 것을 의무화하고 있지만, 기용품의 하기 과정에서는 이러한 ‘사전 신고’의 의무를 대폭 완화하고 있다. 외국무역기로부터 기품을 하기하고자 하는 항공사는 세관장에게 항공편별로 “외국용품 하기허가(신청)서” 또는 “내국용품 하기허가(신청)서”를 하기 이전에 제출하는 것을 원칙으로 하고 있지만, 세관장이 필요하다고 판단하는 경우 일단 기품을 하기한 후 ‘사후신고’할 수 있도록 허용하는 제도를 운영하고 있다(기용품 등 관리에 관한 고시 §6).

‘사후신고’를 통해 기품을 하기하고자 하는 항공사는 사전에 월별예정신청을 해야 하며, 하기 즉시 기품을 보세창고에 반입해야 한다. 보세창고로 반입된 기품은 하기가 완료된 다음날까지 일별로 하기내역을 취합하여 EDI를 통하여 세관에 신고해야 한다(기용품 등 관리에 관한 고시 §6). 기용품 담당 세관 공무원은 신고 수량과 실제 수량의 일치여부를 파악하기 위하여 보세창고를 무작위로 선정하여 불시에 재고조사를 실시하고 있으며, 신고 수량과 실제 수량 간 차이를 발견하는 경우 범칙금을 부과

하고 있다(김형성 외, 2019).

2. 일본의 기용품 통관제도

1) 기용품의 정의 및 분류

일본 「관세법」 제2조제1항제10호는 “기용품”이라 함은 항공기에서 사용되는 물품으로서 선용품에 준하는 물품을 말한다.”라고 규정하고 있다. 따라서 기용품의 정의를 이해하기 위해서는 선용품의 정의를 살펴보는 것이 필요하다. 동법 동조 동항 제9호는 “선용품”이라 함은 연료, 음료, 식품 기타 소모품 및 범포, 밧줄, 집기 기타 이와 유사한 물품으로서 선박에서 사용되는 것을 말한다.”라고 정의하고 있다.

기용품의 통관을 관장하는 일본 세관(税関)은 기용품의 원산지에 따라 “내국화물기용품(内国貨物機用品)”과 “외국화물기용품(外国貨物機用品)”으로 구분하여 관리하고 있다(関税法 §23). “내국화물기용품”은 국내에서 생산되어 기용품으로 공급되는 물품을 의미하며 다양한 국내세가 면제되는 혜택을 누리고 있다.¹⁰⁾ 반면 “외국화물기용품”은 해외에서 생산되어 국내로 반입된 기품을 지칭한다. “외국화물기용품”은 관세가 면제되지만 국내 판매가 금지되어 있으며, 국내 반입 후 보세창고에 보관되었다가 기용품으로 적재되는 특징이 있다(조원길 외, 2014).

2) 기용품의 적재 시 통관절차

일본의 관세영토 안에서 외국무역기에 기품을 적재하고자 하는 기용품 공급업자는 적재 이전에 세관장이나 그의 대리인에게 신고하고 승인을 취득해야 한다. 하지만 모든 기용품에 동일한 승인절차를 적용하는 것은 아니다. 일본 세관은 외국무역기에 적재되는 기품을 “외국화물기용품”과 “내국화물기용품”으로 엄격하게 구분하고 상이한 승인절차를 사용하고 있다.

10) “내국화물기용품”의 형태로 공급되는 국내물품은 수출로 인정되어 소비세, 주세, 담배세, 휘발유세 등이 면제되는 혜택을 누리고 있다(조원길 외, 2014).

(1) 외국화물기용품

“외국화물기용품”을 외국무역기에 적재하고자 하는 기용품 공급업자는 “기용품을 보세구역으로부터 (적재현장으로) 반입하기 전에” 「외국화물선용품(기용품) 적재 (개별·포괄) 승인신고서(外国貨物船用品(機用品)積込(個別・包括)承認申告書)」를 작성하여 세관장에게 제출하여 사전승인을 받아야 한다(關稅法 §23①; 關稅法 施行令 §21의2①). 일본 세관은 “외국화물기용품”의 적재 승인 방식으로서 “개별승인(個別承認)” 방식과 “포괄승인(包括承認)” 방식을 사용하고 있다. 우선, “개별승인” 방식은 “외국화물기용품”을 적재하고자 하는 기용품 공급업자가 적재일별, 항공편별로 작성한 「외국화물선용품(기용품) 적재 개별 승인신고서」를 세관에 제출하여 승인을 취득하는 방식이다. 이러한 신고서에는 ① 기용품의 기호, 번호, 품명, 수량, 가격, ② 기용품을 적재하고자 하는 외국무역기의 명칭 또는 등록기호, 국적, 종류, 순톤수 또는 중량, ③ 외국무역기의 운항 일수, 탑승객과 승무원의 수, ④ 기용품의 적재 연월일, 적재 방법, 적재 장소 등의 정보를 포함해야 한다(關稅法 施行令 §21의2①). “개별승인”을 취득한 기용품 공급업자는 기용품의 적재를 완료한 후 적재사실을 증명하는 서류를 세관에 제출해야 한다(關稅法 §23⑤). “개별승인” 방식은 세관이 기용품의 적재과정을 엄격히 통제할 수 있다는 장점이 있지만, 기용품을 적재하고자 하는 기용품 공급업자는 적재일별, 항공편별로 승인신고서를 제출해야 하는 과도한 업무 부담을 지게 된다는 문제점을 가지고 있다(김형성 외, 2019). 일본 세관은 “개별승인” 방식의 이러한 문제점을 완화시키기 위해서 “포괄승인” 방식을 병행하여 사용하고 있다. “포괄승인” 방식이란 (“외국화물)기용품이 단속 상에 지장이 없는” 경우 일본세관이 특정기간동안 적재되는 해당 “외국화물기용품”을 “일괄하여 승인할 수”있는 방식을 지칭한다(關稅法 §23①). 일본 세관장은 1년 내에서 특정 “외국화물기용품”에 대한 “포괄승인” 기간을 설정할 수 있다. “포괄승인”을 받고자 하는 기용품 공급업자는 세관에 「외국화물선용품(기용품) 적재 포괄 승인신고서」를 제출해야 하며 이러한 승인신고서는 ① 적재 예정인 기용품의 기호, 번호, 품명, 수량, 가격, ② 기용품이 적재될 외국무역기의 국적, 종류, 외국무역기 소유자 또는 관리자의 성명 또는 명칭, ③ 기용품의 적재 기간, 방법, 장소 등의 정보를 포함해야 한다(關稅法 施行令 §21의3①). “포괄승인”을 받은 자는 세관장이 해당 “외국화물기용품”에 설정한 “포괄승인” 기간 동안 매월 한번 전월에 적재한 기용품의 내역을 명시한 “적재명세서(積込明細書)”를 일괄하여 세관에 제출해야 한다(關稅法 §23⑤; 關稅法 施行令 §21의5②).¹¹⁾ 이러한 “포괄승인”은 ① 관련 법률을 위반하여 처벌

받은 경우, ② “적재명세서”를 비롯한 제출서류의 내용이 허위로 작성된 경우, ③ 「외국 화물선용품(기용품) 적재 포괄 승인신고서」와 “적재명세서”에 기재된 기용품에 대한 세부사항들이 상당부분 불일치하는 경우에는 취소처분을 받는다(關稅法 基本通達 23-4). 이러한 “포괄승인” 방식의 도입은 기용품 공급업자의 신고 부담을 상당부분 경감하는데 기여하고 있다(조원길 외, 2014).

(2) “내국화물기용품”

일본 세관이 “외국화물기용품”에 대한 사전 적재 승인 신고서를 요구하는 것처럼 “내국화물기용품”을 적재하고자 하는 기용품 공급업자는 기품을 “적재하기 전에” 「내국화물선용품(기용품) 적재 승인신고서(内国貨物船用品(機用品)積込承認申告書)」를 제출하여 세관장의 사전승인을 취득해야 한다((關稅法 §23②; 關稅法 施行令 §21의2②). 「내국화물선용품(기용품) 적재 승인신고서」에 기입되어야 하는 사항은 앞서 언급한 「외국화물선용품(기용품) 적재 개별 승인신고서」에 포함되어야 하는 사항과 동일하다(關稅法 施行令 §21의2②).

일본 「관세법」이나 「관세법 시행규칙」은 “외국화물기용품”의 적재 승인 방식을 “개별승인” 방식과 “포괄승인” 방식으로 명확히 구분하고 있지만 “내국화물기용품”의 적재 승인 방식에 대하여는 별다른 규정을 두고 있지 않다. 하지만 일본 정부의 내부 행정규칙인 「관세법 기본통달」은 “내국화물기용품”의 적재 신고에도 “개별승인” 방식과 “포괄승인” 방식을 활용할 것을 지시하고 있다. 일본 세관은 적재일별, 항공편별로 “내국화물기용품”의 적재신고를 승인하는 “개별승인” 방식을 원칙으로 하고 있다. 하지만 특정 “내국화물기용품”을 장기간동안 지속적으로 외국무역기에 적재할 예정이고 이에 대한 상세한 명세서를 구비하고 있는 기용품 공급업자는 최장 6개월 동안 적재될 “내국화물기용품”에 대한 “포괄승인”을 세관장에 요청할 수 있다(關稅法 基本通達 23-13). “내국화물기용품”의 적재 승인을 받은 기용품 공급업자는 기품의 적재를 완료한 후 적재사실을 증명하는 서류를 세관에 제출하는 것이 요구된다. “개별승인”을 받은 기용품 공급업자는 적재 즉시 증빙 서류를 세관에 제출해야 하는 반면, “포괄승

11) “포괄승인”을 취득한 기용품 공급업자는 “포괄승인” 기간 동안 기품을 적재할 때마다 기품의 기호, 번호, 품명, 수량, 적재 연월일을 기재한 “적재명세서”를 작성하고 적재 후 외국무역기의 기장(또는 그의 대리인)이나 세관 공무원으로부터 “적재명세서”에 적재 확인 서명을 받는 것이 요구된다(關稅法 施行令 §21의5①). 한 달 동안 적재된 기용품에 대한 “적재명세서”는 다음달 5일까지 세관에 일괄 제출되어야 한다(關稅法 基本通達 23-4).

인”을 받은 기용품 공급업자는 세관장이 지정하는 기간마다 적재사실을 입증하는 관련 서류를 제출해야 한다(關稅法 基本通達 23-13).

3) 기용품의 하기 시 통관절차

일본 세관은 적재과정에서 기용품을 “외국화물기용품”과 “내국화물기용품”으로 구분하여 차별적인 통관 절차를 적용하고 있지만 하기 과정에서는 이러한 구분 없이 동일한 통관 절차를 사용하고 있다. 또한, 일본 세관은 기용품을 적재하고자 하는 기용품 공급업자에 대하여 사전승인의 의무를 부여하고 적재완료 후에도 적재사실을 증명하는 서류를 제출할 것을 요구하는 등의 엄격한 통관 절차를 적용하고 있지만 기용품을 하기하는 경우에는 매우 간소한 통관 절차를 활용하고 있다(김형성 외, 2019).

일본 「관세법」은 일본의 관세 영토로 입항하는 외국무역기가 운송중인 일반 물품에 대한 세부사항을 일본 세관에 보고하지 않는 경우 해당물품의 하기를 엄격히 금지하는 조항을 가지고 있지만 기용품은 사전보고와 사전승인 취득의 의무를 면제하는 예외규정을 마련하고 있다(關稅法 §16①). 다만, 세관 공무원이 필요하다고 판단하는 경우 기용품의 하기 과정에서 항공물품 수송증 등과 같은 관련 서류의 제시를 요청할 수 있다(關稅法 施行令 §21의2②). 하지만 이러한 서류의 제시는 의무사항이 아니라 세관 공무원의 재량사항이다. 따라서 세관 공무원은 하기 과정에서 기용품을 신속하게 통관시킬 수 있다. 또한, 외국무역기에 탑재된 기용품이 환적, 세척, 혹은 수리 등의 목적을 위해 일시적으로 하기되는 경우에도 일본세관으로부터 사전승인을 받을 필요가 없으며 단지 기용품의 일시적 하기에 관한 사항을 사전에 통보하는 것만이 요구된다(關稅法 §21). 다만, 하기된 기용품을 보세지역으로 반입하고자 하는 기용품 공급업자는 세관에 보세운송 신고를 하고 승인을 취득하는 것이 필요하다(關稅法 §63).

3. 홍콩의 기용품 통관제도

1) 기용품의 정의 및 분류

홍콩의 법령은 기용품에 관련된 조항을 마련하고 있지만 기용품을 구체적으로 정의하거나 그 유형을 분류하고 있지 않다. 하지만 홍콩 세관(香港海關)은 기용품을 “과

세대상(dutiable)” 기용품과 “면세대상(duty-free)” 기용품으로 구분하여 상이한 통관 절차를 적용하고 있다(HKCED, 2015; HKAC, 2015). 이러한 분류 방식은 홍콩이 자유 무역항으로 가지는 특수성에서 비롯된 것이다.

자유무역항인 홍콩은 모든 수입품에 대한 관세가 면제된다. 반면, 소비세의 경우, 대부분의 수입 물품은 면세의 혜택을 누리지만 주류(alcoholic liquors), 담배(tobacco), 탄화수소 오일(hydrocarbon oil), 메틸알콜(methyl alcohol) 등의 네 가지 물품은 과세의 대상이 된다. 따라서 소비세가 부과되는 네 가지 물품을 “과세대상” 물품으로, 소비세가 부과되지 않은 나머지 물품들을 “면세대상” 물품으로 지칭하고 있다. 홍콩 세관은 무역업자들이 수입한 “과세대상” 물품이 소비세 납부 없이 시장에서 판매되는 것을 엄격히 통제하고 있다(HKCED, 2015).

하지만 홍콩의 법령은 국내로 반입된 기용품에 대하여 관세와 소비세(excise tax)의 부과를 면제하고 있다.¹²⁾ 따라서 “과세대상” 물품이 기용품의 형태로서 국내로 반입되는 경우 “면세대상” 물품으로 그 성격이 전환된다. 이렇게 성격이 전환될 수 있는 기용품은 세관에 신고된 것보다 대량으로 밀수입되어 소비세의 납부 없이 국내 시장에서 유통될 가능성이 상존한다(HKAC, 2015). 또한, 기용품 공급업자들이 국내에서 생산된 “과세대상” 물품을 외국무역기에 기용품으로서 공급하는 경우도 밀수출과 탈세의 문제가 발생할 가능성이 높다. 이러한 기용품은 수출품으로 간주되어 관세 및 소비세를 면제받기 때문에 기용품 공급업자들이 실제 신고한 수량보다 많은 수량을 밀수출하여 이익을 편취할 수 있기 때문이다(조원길 외, 2014).

따라서 홍콩 세관은 “과세대상” 기용품(“과세대상” 물품이 기용품으로 사용되는 경우)의 통관 절차는 엄격하게 관리하는 반면, “면세대상” 기용품(“면세대상” 물품이 기용품으로 사용되는 경우)의 통관 절차는 상대적으로 간소화하여 해당 업무를 신속하게 처리하고 있다.

2) 기용품의 적재 시 통관절차

홍콩의 통관제도는 수출업자들이 수출물품에 대한 수출 신고서를 세관에 제출할 것을 요구하고 있다. 또한, 수출 신고서외에 통관신고서(Bill of Entry), 상업송장 및 물

12) 홍콩의 소비세는 부가가치세, 개별소비세, 담배소비세 등의 구분 없이 “excise tax”라는 단일세종만 존재한다.

품 목록, 선하증권, 인보이스, 수출 특허증 등도 제출해야 한다(법제처, 2018). 홍콩 세관은 수출물품에 대하여 ‘선(先)수출-후(後)신고’ 제도를 적용하여 물품의 수출 후 14일 이내까지 수출신고서를 제출하는 것을 허용함으로써 수출물품의 신속한 통관을 지원하고 있다(進出口條例 §5②).

홍콩 세관은 수출물품의 통관을 위하여 “사후신고제”를 운영하고 있는 반면에, 적재 예정인 기용품에 대해서는 기용품의 종류에 따라 상이한 통관절차를 활용하고 있다. “과세대상” 기용품의 경우에는 하기 이전에 세관의 허가를 취득해야하는 “사전허가제”를, “면세대상” 기용품에는 하기 이전에 세관의 허가를 취득할 필요 없이 간략한 하기 신고서만을 제출하는 “사전신고제”를 시행하고 있다(HKCED, 2015; HKAC, 2015).

홍콩의 세관은 기용품 적재에 대한 “사전허가” 또는 “사전신고”의 의무를 기용품 공급업체에 부과하고 있다. 따라서 외국무역기에 기품을 적재하고자 하는 항공사는 기용품의 적재내역을 세관에 신고할 필요가 없다(進出口條例 §3). 하지만 항공사의 요청으로 외국무역기에 기품을 적재하는 기용품 공급업자는 보세창고로부터 기품을 반출하기 전에 세관으로부터 “사전허가”를 취득하거나 세관에 “사전신고”하는 것이 필요하다(HKAC, 2015).

(1) 과세대상 기용품

홍콩 세관은 “과세대상” 기품을 적재하는 경우 엄격한 “사전허가제”를 적용하고 있으며 “과세대상” 기품을 실제로 적재하는 기용품 공급업자의 자격 요건을 까다롭게 규정하고 있다. 우선, 기용품 공급업자가 주류, 담배, 탄화수소 오일, 메틸알콜 등과 같은 “과세대상” 물품을 수입, 수출, 이동 및 보관할 수 있는 “수입 및 수출 면허(Import and Export License)”를 취득하는 것을 의무화하고 있다. 이러한 면허를 취득한 기용품 공급업자는 “과세대상” 기품을 적재하기 전에 그 적재내역을 세관에 신고하여 “선(기)용품 허가증(Ship’s Stores Permit)”을 취득해야한다(HKAC, 2015). “선(기)용품 허가증”을 취득한 기용품 공급업자가 “과세대상” 기품을 외국무역기에 전달하는 경우, 해당 기품을 수령한 자의 서명이 포함된 “선(기)용품 수령확인서(Confirmation of Receipt of Ships’ Stores)”와 해당 기용품이 보세창고로부터 반출되어 외국무역기에 적재되었음을 증명하는 “허가집행통지서(Executed Permit Advice)”를 기품을 적재한지 14일 이내로 세관에 제출하는 것이 요청된다(HKCED, 2015; HKAC, 2015; 조원길 외,

2014).

(2) 면세대상 기용품

홍콩 세관은 “면세대상” 기용품을 적재하는 경우에는 간소한 사전신고제를 적용하고 있다. “면세대상” 기용품을 적재하는 기용품 공급업자는 간략한 세관 신고서와 적하목록(manifest)만을 제출하는 것이 요구된다. 하지만 세관으로부터 사전허가를 취득하는 것은 요구되지 않는다(조원길 외, 2014).

2) 기용품의 하기 시 통관절차

홍콩 세관은 수입물품들에 대한 상세한 정보를 기입한 수입 신고서를 포함하여 통관신고서(Bill of Entry), 상업송장 및 물품 목록, 선하증권, 인보이스, 수입 특허증, 화물검사증명서 (필요시) 등을 제출하는 것을 의무화하고 있다(법제처, 2018). 홍콩 세관은 수입물품의 통관을 신속하게 처리하기 위하여 “선(先)수입-후(後)신고” 제도를 실시하고 있으며 물품의 수입 후 14일 이내에 수입 신고서를 제출하면 통관 수속을 이행한 것으로 간주하고 있다(進出口條例 §4②).

홍콩 세관은 “사후신고제”를 통하여 일반 수입물품의 통관을 신속하게 처리하는 반면에, 하기 예정인 기용품의 통관에 대하여서는 “사전허가제”를 활용함으로써 기용품을 엄격히 통제하고 있다. 홍콩의 공항에서 기용품을 하기하고자 하는 자는 기용품의 유형과 상관없이-“과세대상” 기용품이든지 또는 “면세대상” 기용품이든지에 상관없이-하기 이전에 그 내역을 홍콩 세관에 신고하여 허가를 취득하는 것이 의무화되어 있다(應課稅品條例 §24①).

홍콩 세관은 기용품의 하기 과정을 관리하는데 있어 항공사와 기용품 공급업자 모두에게 “사전허가”의 의무를 부여하고 있다. 우선, 항공사가 자신의 외국무역기로부터 기용품을 하기하고자 하는 경우에는 외국무역기의 기장을 통하여 하기 이전에 홍콩 세관의 승인(authorization)을 취득해야 한다(應課稅品條例 §24①). 기용품에 대한 하기 승인을 받은 항공사는 세관에서 발급한 “수입 및 수출 면허”를 소지한 기용품 공급업자에게만 기용품의 하기와 보세창고로의 이동을 의뢰할 수 있다. 하지만 항공사로부터 의뢰를 받은 기용품 공급업자 역시 기용품을 하기하기 이전에 세관으로부터 허가를 취득해야 한다. 기용품 공급업자는 하기 예정인 기용품의 상세내역을 홍콩 세관에

사전신고하고 “이동허가증(Removal Permit)”을 발급받아야하며 해당 기용품을 하기 하고 보세창고로 반입한지 14일 이내에 “허가집행통지서”를 홍콩 세관에 제출해야 한다(HKCED, 2015).

한국, 일본, 홍콩의 기용품 통관제도를 ① 기용품의 유형, ② 적재 과정에서의 통관 절차, ③ 하기 과정에서의 통관절차라는 세 가지 측면에서 비교분석한 내용은 다음 <표 2>와 같이 정리될 수 있다.

<표 2> 한국, 일본, 홍콩의 기용품 제도 비교 (요약)

	한국	일본	홍콩
기용품의 분류	• 항공유 • 기내식 • 소비용 외국 기용품 • 소비용 내국 기용품 • 판매용 외국 기용품 • 판매용 내국 기용품	• 외국화물 기용품 • 내국화물 기용품	• 과세대상 기용품 • 면세대상 기용품
적재	• 사전허가의 의무화 • 허가방식 - 원칙: 항공편별 허가 - 실제: 항공편별, 월별 허가방식의 혼용 ① 항공편별: 판매용 외국 기용품 ② 월별: 내국 기용품, 사용 후 재사용이 불가능한 외국 기용품, 반복하여 적재되는 외국 기용품	• 사전승인의 의무화 • 승인방식 - 원칙: '개별승인' 방식 (항공편별, 일별) - 실제: '포괄승인' 방식 (포괄승인기간 설정) ① 외국 기용품: 1년 이내 ② 내국 기용품: 6개월 이내	• 사전허가와 사전신고의 혼용방식 - 사전허가: 과세대상 기용품 - 사전신고: 면세대상 기용품
하기	• 원칙: 사전허가 • 실제: 사후신고 - 하기 예정인 기용품의 월별예정신청서 제출 - 하기 완료 다음날까지 하기 내역을 일별로 취합 신고	• 일반적 하기: 사전신고/사전승인 생략 • 일시적 하기: 사전통보	• 사전허가의 의무화: 과세대상 기용품과 면세 대상 기용품 모두에 적용

V. 정책 제언

한국 관세청은 대량으로 반입 및 반출되는 기용품을 신속하고 엄정하게 통관할 수 있는 제도의 마련에 지속적으로 노력해왔다. 이러한 노력의 결과물이 2019년 9월 제

정된 「기용품 등 관리에 관한 고시」(이하, 「기용품 고시」)이다. 「기용품 고시」의 제정은 관세청이 과거에 기용품 통관제도를 개선하기 위하여 기울였던 노력과는 크게 두 가지 측면에서 차별화된다. 첫째, 관세청은 2019년 9월 전까지 「선(기)용품 및 선(기)내 판매용품의 하역 등에 관한 고시」(이하, 「선(기)용품 고시」)를 통하여 선용품과 기용품을 통합하여 관리함으로써 선용품과 구분되는 기용품의 고유한 특성을 경시한다는 비판을 받아왔다. 하지만 「선(기)용품 고시」에서 기용품 관련 내용만을 분리하여 「기용품 고시」를 제정함으로써 기용품의 특수성을 반영한 독자적 통관제도의 기틀을 마련했다는 긍정적인 평가를 받고 있다. 둘째, 기용품 통관제도는 2019년 9월 전까지 「선(기)용품 고시」의 부분 개정을 통하여 소폭 개선되어 왔다. 하지만 새로운 「기용품 고시」는 기존의 기용품 관련 내용을 대폭 개정함으로써 기용품 통관제도의 전면 개편을 시도하였다는 면에서 높이 평가받고 있다(「조세금융신문」, 2019; 「중앙일보」, 2019).

「기용품 고시」는 이전의 고시보다 진일보하였다는 긍정적 평가를 받고 있지만 이러한 긍정적 평가가 현행 기용품 통관제도의 완벽함을 의미하는 것은 아니다. 통관검사의 객체인 항공사 관계자들과 통관검사의 주체인 현장의 세관 공무원들은 「기용품 고시」에 의하여 도입된 현행 기용품 통관제도가 과거의 제도에 비하여 괄목할 만한 개선을 이루었다는 면에는 동의하고 있지만 여전히 개선의 여지가 있음을 지적하고 있다. 본 장에서는 항공사 관계자들과 현장의 세관 공무원들이 제기한 현행 기용품 통관제도의 문제점을 검토하고, 그 문제점의 해결을 위하여 현재 일본과 홍콩에서 사용하고 있는 제도적 장치를 어떻게 적용할 것인지를 기용품의 적재 절차와 하기 절차를 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 적재 절차의 개선 방안

2019년 9월 새롭게 도입된 기용품 통관제도는 기용품의 적재에 대하여 항공편별 사전허가 방식과 월별 사전허가 방식을 병용하고 있다. 과거의 기용품 통관제도 하에서는 항공사가 대부분의 기용품에 대하여 그 품목과 수량을 적재 이전에 일별로 총괄 신고하여 허가를 취득하도록 한 반면에, 1회용 용품이나 식자재 용기 등에 한해서 월별로 적재될 기용품을 미리 총괄 신고하여 허가를 취득하는 것이 허용되었다(선(기)용품 및 선(기)내 판매용품의 하역 등에 관한 고시 §7④).¹³⁾ 하지만 새로운 기용품 통관제

도는 항공편별로 신고해야하는 “판매용 외국 기용품”을 제외한 대부분의 기용품에 대하여 그 적재내역을 ‘월별’로 취합하여 신고하여 허가를 취득하는 것을 허용하고 있다 (관세청, 2019).

한국 관세청이 항공편별 허가과 월별 허가를 결합한 이원적 허가 방식을 전면적으로 도입한 이유는 기용품 통관의 엄정성과 신속성을 조화롭게 조율하려는 시도로 파악될 수 있다. 우선, 항공편별 허가 방식은 항공사에게 외국무역기에 기용품을 적재할 때마다 사전허가를 받아야 하는 절차적 부담을 부과함에도 불구하고, 주류와 같은 고가의 물품이 다수 포함된 “판매용 외국 기용품”을 철저히 관리하여 그 밀반출을 방지하기 위해 도입되었다. 반면에, 밀반출의 가능성이 상대적으로 낮은 중저가의 기용품에 대해서는 항공사가 매달 적재할 기용품의 내역을 일괄 신고하여 허가를 취득하게 하는 월별 허가 방식을 도입함으로써 항공사의 신고부담 경감과 기용품의 신속한 통관을 도모하고 있다. 요약하면, 관세청의 이원적 적재허가 방식은 모든 기용품의 적재에 일률적인 허가 방식을 적용하는 것이 아니라, 기용품의 유형에 따라 항공편별 적재허가 방식과 월별 적재허가 방식을 차별적으로 적용함으로써 엄정성과 신속성의 조화를 추구하고 있다.

관세청의 이원적 적재허가 방식은 기용품 통관의 신속성과 기용품 통제의 엄정성이라는 상반된 가치의 조화를 달성하려는데 크게 기여하고 있지만, 여전히 개선되어야 할 사항을 많이 존재하고 있다. 본 부분에서는 항공편별 적재허가 방식과 월별 적재허가 방식에 대한 개선 방안을 제안하고자 한다.

1) ‘항공편별’ 적재허가 방식의 개선 방안

현행 항공편별 적재허가 방식은 “판매용 외국 기용품”이라는 범주에 속하는 물품의 적재허가 여부를 항공편별로 결정하고 있다. 다시 말하면, 수많은 기용품 중에서 ‘중점관리대상’ 기용품을 선정함으로써 집중적으로 통제하는 방식이다. 모든 기용품의 적재를 엄격히 통제하는 것이 사실상 불가능하고 적재현장을 실제로 감독할 수 있는 세관 공무원의 수가 극도로 부족하다는 면에서 ‘중점관리대상’ 기용품을 선택적으

13) 항공사가 ‘일별’로 기용품의 품목과 수량을 ‘총괄’ 신고한다는 것은 특정 항공사에 소속된 모든 외국무역기에 적재될 기용품의 총 품목과 총 수량을 항공편별 구분 없이 하루 단위로 총괄하여 신고하는 것을 의미한다.

로 통제해야 하는 것은 피할 수 없는 현실이다. 하지만 “판매용 외국 기용품”이라는 범주에 속하는 모든 물품을 항공편별 적재허가 방식을 통하여 중점적으로 관리할 필요가 있는냐는 비판이 제기되고 있다.

“판매용 외국 기용품”의 범주에는 다양한 유형의 물품들이 포함되어있다. 예를 들어, 대한항공의 기내면세점인 스카이샵은 “판매용 외국 기용품”을 ① 주류, ② 화장품, ③ 향수, ④ 패션 잡화, ⑤ 주얼리/시계, ⑥ 식품, ⑦ 전자/리빙 등 7가지 유형으로 분류하고 있다. 항공사 직원들은 모든 유형의 “판매용 외국 기용품”에 대한 항공편별 적재 신고가 자신들에게 부과하는 과중한 업무 부담을 토로하며 “판매용 외국 기용품”의 유형에 따라 차별적인 적재허가 방식이 필요하다고 강조하였다. 유출 가능성이 높은 고가의 “판매용 외국 기용품”은 항공편별 허가를 통하여 중점적으로 통제되는 것이 바람직하지만, 유출 가능성이 낮은 중저가의 “판매용 외국 기용품”은 중점적 관리의 필요성이 상대적으로 낮기 때문에 항공편별 허가보다 월별 적재허가를 적용하는 것이 바람직하다는 것이다. 현장의 세관 공무원들 역시 항공사 직원들이 제기한 차별적 관리의 필요성에 대하여 공감하고 있었다. 인터뷰에 응한 세관 공무원들은 판매가격이 높은 주류는 밀반출의 위험성이 상존하여 항공편별 허가를 통하여 철저하게 관리할 필요가 있지만 상대적으로 낮은 가격에 판매되고 있는 향수, 패션 잡화, 식품 등은 밀반출의 가능성이 매우 낮기 때문에 항공편별 허가를 완화할 필요가 있다고 지적하였다.

항공사 직원들과 세관 공무원들 모두가 현행 항공편별 적재허가 방식의 대상 범위가 너무 광범위하다는 문제를 제기하고 있다는 점을 감안해 보았을 때, 한국 관세청은 그 대상의 범위를 축소하는 개선방안을 마련하는 것이 바람직하다. 홍콩 세관이 현재 기용품의 적재에 대하여 사용하고 있는 이원적 허가/신고 방식은 한국 관세청이 개선방안을 도출하는데 있어 참고할 만한 사례가 될 수 있다.

한국 세관과 홍콩 세관은 중점적으로 관리하고자 하는 기용품의 적재에 대하여 항공편별 사전허가를 요구한다는 면에서는 공통점이 있으나 항공편별 사전허가의 대상을 선정하는 방식에서는 큰 차이를 보이고 있다. 한국 세관은 “판매용 외국 기용품”이라는 광범위한 범주를 설정하고 이 범주에 속하는 모든 물품들은 적재 이전에 ‘항공편별’로 허가를 취득할 것을 의무화하고 있다. 따라서 “판매용 외국 기용품”의 범주에 속하는 물품들 중 일부는 그 가격이 상대적으로 낮아 밀반출 가능성이 거의 없음에도 불구하고 항공편별로 허가를 취득해야한다는 문제점이 발생할 수 있다. 반면에, 홍콩 세관은 특정한 범주의 설정 없이 밀반출의 가능성이 높은 네 가지 기용품(주류, 담배, 탄

화수소 오일, 메틸알콜)을 구체적으로 선정하고 이들 기용품의 적재에 대해서만 항공편별 사전허가를 받을 것을 요구하고 있다. 나머지 기용품들의 적재는 간략한 사전신고를 요구하지만 별도의 허가를 취득하는 절차는 생략하고 있다.

한국 관세청이 홍콩 세관처럼 소수의 중점 관리 기용품을 구체적으로 선정하여 이들 기용품의 적재를 집중적으로 통제해야 하는 이유는 이러한 선택적 집중통제가 기용품 통관의 신속성을 촉진하기 때문이기도 하지만 기용품 적재 현장을 실제 감독할 수 있는 세관 공무원의 수가 매우 부족하기 때문이기도 하다. 예를 들어, 김해공항세관의 경우, 2018년 한 해 동안 총 31,760편의 외국무역기에 기용품이 적재되어 출항하였지만 적재 현장에 대한 감독업무는 5명의 세관 공무원에게 전적으로 할당되어 있었다.¹⁴⁾ 또한 5명의 세관 공무원은 다른 업무들도 수행하고 있기 때문에 매우 한정된 수의 적재 현장만을 방문하여 기용품의 적재 신고량과 실제 적재량의 일치 여부를 감독할 수 있다. 지금처럼 “판매용 외국 기용품”의 범주에 속하는 모든 기용품의 신고량을 일일이 확인하는 방식은 상당한 시간이 소요되기 때문에 세관 공무원이 방문하여 검사를 수행할 수 있는 적재 현장의 수를 더욱 감소시키는 문제점을 발생시키고 있다.

따라서 한국 관세청은 홍콩 세관처럼 중점적으로 관리할 소수의 기용품을 구체적으로 선정하고 이들 기용품의 적재를 집중적으로 통제하는 제도를 도입함으로써 세관 공무원들이 적재 현장을 검사하는데 소요되는 시간을 단축하는 것이 바람직하다. 이러한 검사 시간의 단축은 세관 공무원들이 검사를 수행할 수 있는 적재 현장의 수를 증가시키는데 기여할 수 있다. 따라서 세관 공무원들은 보다 많은 적재 현장을 방문함으로써 기용품의 적재에 대한 실질적 통제를 행사할 수 있을 것이다.

2) ‘월별’ 적재허가 방식의 개선 방안

현행 기용품 통관제도는 항공사가 “판매용 외국 기용품”을 제외한 나머지 물품의 적재내역을 월별로 일괄 신고하여 허가받는 방식을 새롭게 도입하였다. 인터뷰에 응한 항공사 관계자들은 이러한 월별 적재허가 방식이 과거의 일별 적재허가 방식에 비하여 신고절차를 간소화함으로써 신고업무에 따른 부담을 크게 감소하였다고 평가하

14) 김해공항의 경우, 외국무역기의 운항편수는 2004년에 12,713편(입항: 6,340편, 출항: 6,373편)에서 2018년 63,481편(입항: 31,721편, 출항: 31,760편)으로 거의 5배가량 증가하였다. 하지만 김해공항세관에 대한 인력 충원은 거의 이루어지고 있지 않은 것으로 파악되고 있다 (김형성 외, 2019).

였다. 더 나아가 한 항공사 관계자는 한국 관세청이 현재 일본에서 시행하고 있는 “포괄승인” 방식을 적극 수용하여 현행 월별 적재신고 방식을 빠른 시일 안에 분기별, 반기별, 또는 연도별 적재신고 방식으로 전환해 줄 것을 요구하고 있었다. 항공사 직원들이 주장한 일본의 “포괄승인” 방식의 적극적 도입에 대하여 현장의 세관 공무원들은 신중하지만 긍정적인 입장을 보이고 있었다. 일본의 “포괄승인” 방식을 즉시 도입하는 것은 시기상조이지만, 월별 적재허가의 대상인 기용품들이 중점적으로 관리할 필요성이 낮은 물품들이라는 점을 감안할 때 “포괄승인” 방식의 도입을 추후 검토해 볼 수 있다는 것이다.

항공사 직원들과 현장의 세관 공무원들은 일본에서 운영 중인 “포괄승인” 방식의 도입 필요성에 공감하고 있었지만 “포괄승인” 방식이 실제로 어떻게 운영되고 있는지에 대한 이해도는 매우 낮은 편이었다. 특히, 항공사 직원들은 최대한 6개월 또는 1년 동안 적재될 기용품에 대하여 “포괄승인”을 받으면 해당 기간 동안 세관으로부터 별도의 간섭없이 신속하게 기용품을 적재할 수 있는 것으로 기대하고 있었다. 즉, “포괄승인” 방식은 기용품 적재의 신속성을 촉진하기 위하여 기용품 통제의 엄정성을 획기적으로 완화한 제도적 조치 정도로 인식되고 있었다. 하지만, 항공사 직원들의 이러한 인식과는 다르게, “포괄승인” 방식은 기용품 적재의 신속성을 위하여 기용품 통제의 엄정성을 전적으로 희생한 제도적 조치가 아니라는 점에 유의해야 한다. 비록 “포괄승인”을 받은 기용품 공급업자일지라도 기용품의 적재가 완료된 후 적재내역에 대한 신고의 의무를 부여함으로써 기용품 통제의 엄정성을 유지하고 있기 때문이다. 일본의 현행 기용품 통관제도는 “포괄승인”을 받은 기용품 공급업자가 항공편별로 기용품을 적재할 때마다 적재년월일, 외국무역기의 등록기호, 기용품의 품명과 적재실수량 등의 내용을 포함한 “적재명세서”를 작성하고 적재가 완료된 다음에는 항공의 기장(또는 그의 대리인)이나 세관직원으로부터 “적재명세서”에 확인 서명을 받을 것을 요구하고 있다. 그리고 “포괄승인”을 받은 기용품 공급업자는 매월 5일 전월에 작성한 “적재명세서”를 취합하여 세관에 보고하여 포괄승인서에 기입된 예상 적재 내역과 적재명세서에 기록된 실제 적재 내역의 일치 여부를 검사받아야 한다. “적재명세서”의 검사 결과는 “포괄승인”의 취소 여부를 결정하는데 사용된다(關稅法 基本通達 23-4). “포괄승인”이 취소된 자는 취소시점으로부터 1년이 경과해야 다시 “포괄승인”에 지원할 수 있다. 요약하면, 일본의 “포괄승인” 방식은 장기간 동안 적재될 기용품의 일괄 신고를 허용함으로써 기용품 통관의 신속성을 촉진하고 있는 반면에, “적재명세서”의 월별 검사

결과와 “포괄승인”의 지속 여부를 연계함으로써 기용품 공급업자들 스스로가 기용품 적재과정에서 발생할 수 있는 위법 또는 불법행위를 엄격히 단속하게끔 유도하는 제도가 할 수 있다.

따라서 한국 내 “포괄승인” 방식의 도입은 기용품 통관의 신속성과 기용품 통제의 엄정성을 동시에 추구하는 방향으로 신중하게 논의되는 것이 바람직하다. 특히, 장기간에 이르는 “포괄승인” 기간을 설정하고 그 기간 동안 적재될 기용품의 내역을 일괄하여 허가하는 것이 기용품의 신속한 통관을 촉진하지만, 일괄 허가 후에는 세관의 기용품에 대한 통제력을 약화시킬 수 있다는 부작용을 정확히 인지하고 이러한 부작용을 완화할 수 있는 제도적 보완책을 마련하는데 초점을 맞추어야 한다. 이러한 제도적 보완책 중 가장 핵심적인 것이 “포괄승인”의 연장 자격 요건을 엄격하게 설정하는 것이다. 일본의 “포괄승인” 제도를 전면적으로 도입하고 그 연장 자격 요건을 설정하기에 앞서, 현재 한국에서 운영 중인 월별 적재허가 방식의 연장 자격 요건을 우선적으로 규정할 필요가 있다. 현행 월별 적재허가 방식 하에서 한국 세관은 항공사가 특정한 달에 허가받은 적재 수량과 그 달에 실제 적재했다고 신고한 수량 간의 일치 여부를 매달 검토하고 있지만 그 검토 결과를 다음 달 월별 적재허가의 연장을 결정하는데 반영하고 있지 않다. 따라서 관세청은 기용품의 적재 허가량과 실제 적재량의 일치 여부 및 정도를 월별 적재허가의 연장 여부를 결정하는데 적극 반영하는 것이 바람직하다. 예를 들어, 항공사의 적재 허가량과 실제 적재량이 일치하거나 상호 간의 차이가 미약한 경우 항공사의 월별 적재허가를 연장하여 항공사의 신고부담을 경감해 주는 반면, 전자와 후자 간에 불일치가 심각한 경우 월별 허가를 취소함으로써 항공사에게 과거처럼 항공편별로 또는 일별로 적재신고를 하는 부담을 부과하는 방안을 고려해 볼 만 하다. 이러한 방안은 허가 연장의 요건을 충족하는 항공사에게는 기존의 특혜를 유지시키고 동 요건을 충족하지 못하는 항공사에게 불이익을 부과하는 제도적 조치를 도입함으로써 항공사가 월별 적재신고서를 허위로 또는 부실하게 작성하는 것을 차단하는데 기여할 수 있을 것이다.

장기적으로는, 앞서 언급한 ‘월별’ 허가의 연장요건을 충실히 이행한 항공사들을 중심으로 “포괄승인” 기간을 1년까지 점진적으로 확대하는 방안을 고려할 만하다. 물론 월별 허가제도에 사용되던 연장 조건은 동일하게 적용되는 것이 바람직하다. 세관이 매 월 허가 적재 내역과 실제 적재 내역을 확인하고 그 결과를 “포괄승인”의 연장 여부와 결부시키는 것은 항공사가 “포괄승인기간”동안 자발적으로 기용품의 적재과

정을 엄정하게 관리하도록 유도할 수 있을 것이다.

2. 하기 절차의 개선 방안

한국 관세청은 2019년 「기용품 고시」를 제정하기 이전에도 법률상으로는 항공사가 기용품의 하기에 대하여 사전허가를 취득할 것을 의무화하고 있었지만 실제로는 하기가 완료된 다음 날까지 그 내역에 대한 사후신고를 할 수 있도록 허용하고 있었다(김형성 외, 2019). 2019년 제정된 「기용품 고시」는 한 걸음 더 나아가 사후신고제를 명문화함으로써 동 제도의 전폭적 도입을 추진하고 있다(기용품 등 관리에 관한 고시 §6②). 한국 관세청이 사후신고제를 적극적으로 도입한 이유는 다음과 같다. 첫째, 항공사가 하기 직전에 기용품의 품목, 수량 등을 정확히 파악하여 세관에 신고하여 허가를 획득하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 예를 들어, 탑승객들과 승무원들은 외국무역기의 착륙 직전까지 소비용 기용품(예를 들어, 식음료)을 소비하고 판매용 기용품을 구매하기 때문에 정확한 잔여분량을 확정하여 신고하기 힘든 애로사항이 있다. 둘째, 대부분의 외국무역기는 입항 후 비교적 짧은 시간동안만 공항에 체류하고 출항한다는 면에서,¹⁵⁾ 사후신고제는 항공사가 이전 운항 중 사용되고 남은 기용품을 최대한 빠르게 하기하고 새로운 기용품을 신속하게 적재하는 것을 촉진함으로써 외국 무역기의 원활한 출항을 보장할 수 있기 때문이다(김형성 외, 2019).¹⁶⁾

항공사 직원들은 기용품의 하기에 대한 사후신고제가 하기신고에 대한 업무 부담을 획기적으로 경감시켰을 뿐만 아니라 신속한 기용품의 통관을 촉진했다는 면에서 높은 만족도를 보이고 있었다. 반면에, 현장의 세관 공무원들은 사후신고제의 현실적 불가피성에 공감하면서도 사후신고제의 도입이 항공사가 하기 내역을 불성실하게 신고하는 현상을 조장하였다고 지적하였다. 사후신고제는 세관의 사전허가 없이 기용품을 하기하는 것을 허용함으로써 하기된 기용품의 정확한 내역은 항공사의 성실한 사후신고를 통해서만 파악이 가능하지만, 현행 기용품 통관제도는 항공사의 성실한 사후신고를 유도할 제도적 장치를 구비하지 못하고 있다는 것이다. 하기된 기용품의 재

15) 한 세관공무원의 설명에 의하면, 외국무역기는 입항에서 출항까지 보통 1~3시간정도 소요 되는 것이 일반적이다.

16) 한국의 현행 기용품 통관제도는 입항 후 다음 출항을 준비하는 외국무역기로부터 이전 운항 중 사용되고 남은 기용품을 모두 하기한 다음에만 새로운 기용품을 적재할 수 있도록 허용하고 있다(김형성 외, 2019).

고조사를 수행했던 세관공무원은 하기 신고된 기용품의 수량과 보세창고에서 실제로 하기되어 보관되고 있는 기용품의 수량이 일치하지 않는 경우가 적지 않게 발생하고 있음을 지적하며 기용품의 불법 유출 가능성이 상존하고 있다고 설명하였다. 항공사의 불성실한 하기신고에 대하여 과태료를 부과하고 있지만 불성실한 하기신고의 빈도는 크게 감소하지 않고 있다는 사실도 덧붙였다.

이러한 인터뷰 내용은 기용품의 하기에 대한 사후신고제의 도입이 기용품 통관의 신속성을 획기적으로 증가시켰지만 신고 업무의 불성실성을 초래하였다는 것을 보여 주고 있다. 따라서 하기신고의 불성실성을 방지하기 위한 제도적 조치의 필요성을 일깨워 주고 있다. 하기된 기용품에 대한 사후신고의 성실성을 확보할 수 있는 방안을 논의하는데 있어, 홍콩의 사례는 한국의 상황에 시사하는 바가 크다. 우선, 홍콩 세관은 불성실한 하기신고에 대하여 100만 홍콩달러(한화 약 1억 5천 6백만원)의 벌금 또는 2년 이하의 징역을 부과하고 있다(應課稅品條例 附表2). 반면에, 한국 세관은 동일한 사항에 대하여 1천만원 이하의 과태료만을 부과하고 있다(관세법 277②). 이러한 사실은 한국 세관이 기용품의 불성실한 신고에 대하여 상대적으로 관대한 처벌을 부과하고 있음을 알 수 있다. 인터뷰에 응한 세관 공무원들은 항공사의 거짓 또는 부실한 하기 신고가 감소하지 않는 주된 이유로 낮은 과태료를 꼽으며 불성실한 신고에 대한 강력한 처벌이 필요함을 강조하였다. 따라서 한국 관세청은 불성실한 하기 신고에 대한 과태료를 대폭 인상하는 방안을 적극 추진하여 항공사의 성실한 하기 신고를 유도할 필요가 있다.

홍콩세관은 기용품의 하기 내역을 불성실하게 신고한 기용품 공급업체에 대하여 강력한 처벌을 부과하는 조치 외에도, 기용품 공급 면허의 연장을 결정하는데 있어 불성실한 하기신고에 대한 처벌 경력을 적극 반영하고 있다. 특히, 홍콩의 법령은 기용품 공급 면허의 유효기간을 1년으로 한정함으로써 기용품 공급업체가 매년 면허의 갱신을 위하여 기용품의 하기신고를 자발적으로 엄정하게 관리하도록 유도하고 있다(HKAC, 2015; HKCED, 2015). 반면에, 한국의 기용품 공급 면허는 3년 동안 유효하며, 불성실한 하기 신고에 대한 과태료 부과 여부 및 횟수는 세관이 면허의 갱신 여부를 결정하는데 큰 영향을 미치고 있지 않는 것으로 파악되고 있다(관세법 §222). 따라서 한국 관세청은 홍콩의 사례에서처럼 기용품 공급 면허의 유효기간을 1년으로 단축하고 그 기간 동안 불성실한 하기 신고로 인하여 처벌받은 경력을 토대로 기용품 공급 면허의 연장 여부를 결정하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

VI. 결 론

본 논문은 한국, 일본, 홍콩에서 운영 중인 기용품 통관제도의 비교분석을 통하여 한국 관세청이 참고할 만한 일본과 홍콩의 제도적 조치들을 발굴하였으며, 더 나아가 일본과 홍콩의 모범적인 제도적 조치들을 한국의 기용품 통관제도에 적용하는 개선 방안을 제시하였다. 개선 방안의 도출은 기용품 통관의 신속성과 기용품 통제의 엄정성의 조화를 모색하는 것에 주안점을 두었다.

본 연구가 제안하는 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 관세청은 현재 항공편별 적재허가의 대상 집단을 광범위하게 규정하고 있지만, 홍콩의 사례를 참고하여 그 대상 집단의 범위를 축소하여 중점적으로 관리하는 것이 바람직하다. 둘째, 관세청은 항공편별 허가의 대상이 아닌 대다수 기용품의 신속한 통관을 위하여 일본의 “포괄승인” 제도의 적극 도입을 추진하는 것은 바람직하지만 “포괄승인” 제도가 초래할 수 있는 부작용을 최소화할 수 있는 조치를 구비하는 것이 중요하다. 대표적으로, “포괄승인”의 연장 요건을 엄격히 규정함으로써 항공사가 스스로 기용품을 철저히 관리하게 유도하는 것이 중요하다. 셋째, 기용품의 하기에 대한 사후신고제는 외국무역기의 정시 출항을 촉진한다는 면에서 계속 유지하는 것이 바람직하지만, 하기신고의 불성실성을 방지하기 위한 방안이 필요하다. 한국 관세청은 홍콩 세관처럼 항공사의 거짓 또는 부실 하기신고에 대하여 높은 과태료를 부과하는 방안과 하기신고에 대한 처벌 경력을 기용품 공급 면허의 연장 여부와 결부시키는 방안의 도입을 고려해 볼 만 하다.

본 연구는 기용품 통관제도에 대한 최초의 연구로서 차후 기용품 통관제도에 대한 연구가 참고할 만한 기초 자료를 제공한다는 면에서 학문적 의의가 있으며, 관세청이 현행 기용품 통관제도를 개선하는데 있어 고려할 만한 구체적 정책 제언을 제시하였다는 면에서 정책적 의의가 있다. 다만 본 연구는 주로 법령 분석을 통하여 홍콩과 일본의 기용품 통관제도를 파악했다는 면에서 양국의 기용품 통관제도가 실제로 운영되는 방식에 대한 검토가 상대적으로 부족하다는 한계가 있다. 따라서 향후 외국의 기용품 통관제도에 대한 연구는 법령 분석과 더불어 현장 방문과 대면 인터뷰를 실시함으로써 실제 운영방식에 대한 이해를 도모하는 것이 바람직하다고 판단된다.

참고문헌

- 관세청. (2019). 「「기용품 등 관리에 관한 고시」 제정 요약서」.
- 관세행정 혁신 TF. (2018). 「관세행정 혁신 TF 최종권고안」.
- 김민영·홍석진·김연명. (2008). “항공부문 출입국 절차 간소화 추진과제의 우선순위 결정: 자료 포락분석기법(DEA)의 CK 모형 적용”. 「대한교통학회지」 26(3): 7-16.
- 김병섭. (1996). “행정조직의 레드테이프: 민간조직과의 비교”. 「한국행정학보」 30(3): 1-17.
- 김진성. (2003). “개정 교토협약 가입의 배경과 기대효과 및 정책적 시사점”. 「관세학회지」 4(3): 93-115.
- 김형성·서원석·김세진·황성원. (2019). 「「기용품 제도 선진화 방안」 연구」. 한국행정학회.
- 라공우. (2017). “한·중·일 무역원활화 지수비교를 통한 통관절차 개선방안 연구”. 「관세학회지」 18(3): 145-171.
- 박호신. (2011). “FTA(자유무역협정)를 활용한 물류활성화 방안에 관한 연구”. 「관세학회지」 12(4): 299-318.
- 법제처. (2018). 「홍콩 수출입 관련 법령 및 제도」.
- 서원석·황성원·지규원. (2017). 「수출입 기업지원 및 경제국경 안전관리를 위한 관세행정 방향」. 한국행정연구원.
- 송미연·전영한. (2014). “조직관리와 직무만족: 한국의 교육기관에 대한 위계적 선형모형(HLM) 분석”. 「한국행정학보」 48(4): 109-132.
- 안병철. (2012). “관료제의 순기능과 그린테이프 개념구성”. 「한국거버넌스학회보」 19(3): 301-325.
- 정병걸·하민철. (2013). “공공조직의 경직성에 대한 재고찰”. 「정부학연구」 19(1): 33-62.
- 정재우. (2016). “한국 전자무역 운용상의 문제점과 해결방안에 관한 연구”. 「통상정보연구」 18(2): 53-82.
- 「조세금융신문」. (2019). 관세청, 기내면세점 제도 개선 착수. <https://www.tfmedia.co.kr/news/article.html?no=69737>
- 「조세일보」. (2018). 관세청, 한진家 수사결과 발표. . . ‘밀수·허위신고’로 일단락. <http://m.joseilbo.com/news/view.htm?newsid=367299>
- 조원길·김영춘·한상현·하정주·이상혁. (2014). 「선용품의 체계적 관리 및 제도 선진화 방안 연구」. 남서울대학 산학협력단.
- 「중앙일보」. (2018). 기내 면세품 한도 넘기면 입국 때 세관에 딱 걸린다. <https://news.join.com/article/23521589>
- 홍승린. (2013). “한국의 수출경쟁력과 물류통관에 관한 연구”. 「관세학회지」 14(4): 37-58.
- Aberbach, J. D. & Rockman, B. A. (2000). *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S.*

- Federal Executive*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Barzelay, Michael. (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- Bozeman, B. (1993). A Theory of Government "Red Tape". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(3): 273-303.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Bozeman, B. & Scott, P. (1996). Bureaucratic Red Tape and Formalization: Untangling Conceptual Knots. *American Review of Public Administration*, 26(1): 1-17.
- DeHart-Davis, L. (2008). Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3): 361-384.
- Du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Edwards, R. (1984). Work Incentives and Worker Responses in Bureaucratic Enterprises: An Empirical Study. *Research in Social Stratification and Mobility*, 3: 3-26.
- Goodsell, C. T. (2004). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* (4th ed.). Washington DC : CQ Press.
- Green, R. T., & Hubbell, L. (1996). On Governance and Reinventing Government. In Wamsley, G. W., & Wolf, J. F. (Eds), *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradox, Postmodern Challenges* (pp. 38-67). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hong Kong Audit Commission. (2015). *Director of Audit's Report 65*. Hong Kong: Author.
- Hong Kong Customs and Excise Department. (2015). *User Guidebook for Dutiable Commodities*. Hong Kong: Author.
- Hummel, R. P. (2007) *The Bureaucratic Experience: the Post-modern Challenge* (5th ed.). Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- International Civil Aviation Organization. (2017). *Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation: Facilitation*. Montreal, Canada: Author.
- Kamensky, J. M. (1996). Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform. *Public Administration Review*, 56(3): 247-255.
- Kaufman, H. (1977). *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2007). Modeling Public Management. *Public Management Review*, 9(4): 503-527.
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18: 560-568.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is*

Transforming the Public Sector. Reading, MA: Addison-Wesley.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Wilson, J. Q. (1994). Reinventing Public Administration. *PS: Political Science & Politics*, 27(4): 667-673.

Wintrobe, R. (1982). The Optimal Level of Bureaucratization within a Firm. *Canadian Journal of Economics*, 10(1): 3-13.

World Bank. (2018). *Connecting to Complete 2018: Trade Logistics in the Global Economy*. Washington DC : Author.

Abstract and Key Words

A Preliminary Study on Strict and Speedy Customs Service for Aircraft Stores: A Comparative Study of Korea, Japan, and Hong Kong

Kim, SeJin

Korea Institute of Public Administration

Hwang, Sung-Won

Kunsan National University

The rise of the Free Trade Agreement, the upsurge of international travelers, and the growth of e-commerce dramatically have increased the number of inbound and outbound international flights. This increase indicates that a lot of aircraft stores are loaded on outbound international flights and unloaded from inbound ones. Therefore, there is a growing need to build a customs service that can not only process the loading and unloading of aircraft stores quickly but also prevent the smuggling. However, no academic attention has been paid to the building a 'speedy and stringent' customs service for aircraft stores.

The purpose of this article was to examine how to improve the customs service for aircraft stores in Korea. Special attention was paid to the establishment of a 'speedy and stringent' customs service for aircraft stores in Korea. To accomplish this purpose, we conducted a comparative study on the customs service for aircraft stores in Korea, Japan, and Hong Kong. Especially, we focused on searching for best practices in Japan and Hong Kong, which attempted to balance the speediness and stringency of customs service for aircraft stores, and proposed several policy recommendations for how to 'transplant' those best practices in the Korean customs service for aircraft stores.

[Key Words: Aircraft Stores, Customs Services, Korea Customs Services, Speediness, Strictness]