

미국의 24시간전 화물목록 통보제도 시행 내용

미국 관세청은 '02. 12. 2부터 관세청 규칙을 개정하여 미국에 입항하는 컨테이너선에 대하여 외국항(최종항)에서 선적 24시간 전에 화물목록을 미국 세관에 의무적으로 통보하도록 하고 있으며, 60일 후인 '03. 2. 1부터 본격적으로 시행된다. 이와관련, 미국의 24시간전 화물목록 통보제도 시행내용에 대해 개관(概觀)해 보기로 한다 <편집자주>

1. 미국관세청 화물신고 규칙 개정 개요

가. 입법예고 : 2002. 8.8, Federal Register(67 FR 51519)에 공고

나. 개정규칙 시행일 : 2002. 12. 2

다. 시행유예기간 : 60일(실제시행일 2003.2.2)

라. 주요 내용

- 선박이 해당화물을 적재하고 미국항에 입항시, 미국세관은 그 선박이 외국항에서 화물선적 2시간 전에 운송인(carriers)으로부터 선박의 화물목록(cargo manifest)을 받는 것을 의무화하였으며, 화물목록 내에 포함되어야 할 사항을 정하였음. NVOCC(an international Carrier Bond를 가지고 있는 경우)도 세관에 화물목록정보를 전자적으로 제출할 수 있음. 요구되는 정보를 정해진 시간 내에 제출하지 않을 경우, 선장에게 처음 위반시는 \$5,000, 그 다음부터는 \$10,000씩 벌금이 부과되고, 하역이 지연될 수 있고, 위반과 관련된 운송에 선박이 사용되면 억류되거나 몰수가 될 수 있음

마. 화물신고서의 사전제출의 필요성

- 미국관세청은 최근 컨테이너보안정책(CSI)을 추진하였으며, CSI는 세계무역체인에서 필수적이지만, 깨지기 쉬운(vulnerable)연결고리임. 대략 세계화물의 90%가 컨테이너에 의해 운송되고 있고, 2억 개의 화물컨테이너가 매년 세계항만에서 운송되고 있고, 컨테이너운송은 세계무역의 가장 중요한 요소임.
- 미국의 수입무역(가격)의 거의 반이 선박으로 들어오고 있고, 그 대부분이 해상컨테이너로 들어옴. 매년, 거의 6백만 개의 화물컨테이너가 미국항만에서 하역되고 있음.
- 그런데 이러한 세계무역시스템에 실질적인 보안성이 없음. 컨테이너를 이용한 테러사건의 결과는 심각한 결과가 될 수 있음. 예를 들어 대량살상무기(예를 들면 핵무기 등)가 항만에서 폭발되면, 세계무역과 세계경제에 미치는 영향이 대단히 빠르고 대량파괴적인 것이 될 것임. 컨테이너 운송에 대한 테러 시도를 막기 위해, 미국 관세청은 CSI를 추진하고 있음.
- CSI의 핵심요소는 4가지인데,
 - 1) 첫째는 고위험컨테이너의 선별(identify)하는 것이며, 미국관세청은 이를 위해 자동목표추적장치(Automated targeting tools)를 설치했음. 실제로 현재 미국으로 들어오는 화물을 이 장치와 화물목록자료(advance manifest data)를 사용하여 검사하고 있으며, 자료가 더 빨리 제공된다면 세관은 화물이 미국 입항전에 고위험화물을 찾아낼 수 있음. 따라서 위험화물의 국내추적율을 높이고 국외에서의 추적과 검색을 가능하게 하기 위해 외국항에서 선적되기 전에 정확하고 상세한 정보를 요구하는 규칙을 미국세관이 제안하였음
 - 2) 둘째는 컨테이너가 선적되기 전에 사전 검색하는 것이며, 미국과 세계경제를 보호하기 위해 미국 도착항에서 보다는 미국으로 출발하는 항에서 사전 검색하는 것임

- 3) 셋째는 컨테이너 검사에 기술을 사용하는 것이며, 이것은 무역의 흐름을 늦추지 않게 하기 위한 것임. 여기에는 대형 X-ray (large-scale x-ray)와 감마기계(gamma machines)와 방사능 탐지장치(radiation detection devices) 등이 있음
- 4) 넷째는 더 안전한 컨테이너 사용임.

○ CSI는 미국보호전략의 중요요소이며, G-8과 세계관세기구(WCO, World Customs Organization)의 인정을 받았음. 그 결과 CSI는 급속히 확장되고 있으며, 현재 캐나다, 네덜란드, 벨기에, 프랑스, 독일, 싱가포르, 홍콩, 일본이 CSI 협정에 동의하였으며, 이들 국가의 항만은 20개 대형항만 중 11개 항만임. 캐나다와 네덜란드는 이미 CSI를 시행중에 있음.

2. 미국관세청 규칙중 24시간전 통보 관련 최종 개정 내용 (관세청 규칙 개정 조항 : 19 CFR parts 4, 113 and 178)

가. 입항화물목록 준비 및 제출 의무

(4.7 Inward foreign manifest; production on demand; contents and forms; advance filing of cargo declaration)

- 미국세관에 신고하는 화물신고 외에 화물목록(manifest)의 원본과 사본1통이 준비되어 있어야 한다(19CFR 4.7b1)
- 미국세관은 해당선박의 운송인(Carrier)으로부터 선박화물신고서(Cargo Declaration)를 받아야 하는데, 관세청 양식 1302 또는 동등하다고 인정되는 양식이어야 하며, 화물이 외국항에서 선적되기 전 24시간 전에 받아야 한다. 선박자동신고시스템(AMS : Automated Manifest System)으로 신고하는 사람은 화물신고서를 전자적으로(electronically) 제출할 수 있다(19CFR 4.7b2).
- NVOCC(Non-vessel operating common carrier)가 화물을 선박운송인에게 전달하는 경우, 그 NVOCC가 연방해사위원회(FMC, Federal Maritime Commission)의 면허를 받았거나 FMC에 등록이 되었다면 직접 세관에 AMS를 통하여 외국항에서 해당화물이 선적전 24시간전 또는 더 이전에 전자적으로 화물목록정보(cargo manifest information)를 송부할 수 있다.
NVOCC가 선박운송인의 AMS를 통하여 세관에 신고할 경우에는 선박운송인에게 화물정보를 최대한(fully) 제공해야 한다. 여기서 NVOCC는 국제해상운송을 하는 선박을 운영하지는 않으나 국제운송선박과 연결되어 있는 송하인(shipper)이다. 이 NVOCC는 이 Chapter의 part 112에 정의된 화물주선업자(freight forwarders)를 포함하지는 않는다(19CFR 4.7b3).
- 벌크화물(bulk cargo)운송인과 브레이크벌크화물(break bulk cargo)운송인은 화물이 외국항에서 선적전 24시간 전에 화물신고를 하지 않아도 된다. 그러나 그 운송인들은 미국입항전 24시간 전에 세관에 화물신고서(cargo declaration)를 제출해야 한다.
벌크화물이란, 선창에 묶이지 않고 선적되고 컨테이너(예를 들면 박스, 포대 등)에 싸이지 않은 동질 화물을 말한다. 특히, 벌크화물은 기름, 곡물, 철광석 등과 같이 자유이동물질로서 펌프, 슈트(chute), 덩핑(dumping)으로 선적될 수 있는 화물이거나, 벽돌, 목재, 철빔재 등과 같이 기계적인 조작용을 요구하는 화물을 말한다.
브레이크벌크화물이란, 컨테이너에 적재되지 않았지만 포장되거나 묶여진 화물을 말한다.
화물신고의 면제를 받기 위해 운송인은 관세청에 면제신청서를 제출해야한다. 면제가 허락되기 전까지는 운송인은 외국항에서 선적전 24시간 전에 화물신고를 지켜야 한다. 세관은 면제신청을 건별로 평가하고, 세관이 면제를 허락하면 그 면제는 면제신청에 설명된 조건 하에서만 적용된다. 면

제신청서에 설명된 것과 내용이 바뀌면, 새로운 신청서를 제출해야 한다<19CFR 4.7(b)(4)>.

○ 화물목록제출 불이행; 벌금

선장이 화물목록을 제공하지 않거나, 위조 또는 변경 또는 허위로 제출·전송하거나, 시간에 맞게 (in a timely manner) 제출·전송하지 않으면, 법에 따른 벌금(penalties)에 추가하여 19 U.S.C.에 따라 벌금(civil penalties)을 받을 수 있다.

NVOCC는 법에 따른 벌금 외에 약정된 범칙금(liquidated damages)을 받을 수 있다<4.7(e)>.

나. 화물신고목록에 기재사항

(4.7a Inward manifest: information required; alternative forms)

○ 화물신고서(Cargo Declaration)에는 미국 모든 항에 입항하는 선박에 적재된 입항화물이 기재되어야 하고, 선박에 남아 있는 외국행 화물(FROB, Foreign cargo remaining on board)을 따로 (separately) 기재해야 한다. FROB는 외국항에서 적재되고 다른 외국항에 하역될 화물로서 미국 항만에 입항하는 동안 선박에 실려있는 화물을 말한다<4.7a(c)(1)>.

○ 화물신고(Cargo Declaration)에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

1) 미국입항전 바로전 출발항

(The last port before the vessel departs for the United States);

2) 선사의 SCAC code(The carrier SCAC code);

3) 항차(The carrier-assigned voyage number);

4) 미국항에 입항예정일

5) 가능한 대로 B/L의 수와 량

(The numbers and quantities from the carrier's ocean bills of lading, either master or house, as applicable)

6) 미국에 올 화물을 적재한 처음 외국항

(The first foreign port where the carrier takes possession of the cargo destined to the United States)

7) 상세한 품목설명과 화물무게, 또는 봉함컨테이너인 경우는 shipper's의 설명과 화물무게. 그러나 일반적인 설명 즉 "FAK"("freight of all kinds"), "general cargo", and "STC"("said to contain")과 같은 설명은 수용되지 않음.

8) shipper'의 complete name and address, 또는 identification number, from all bills of lading (identification numbers는 미국 관세청이 배정한 번호)

9) 화물위탁자 또는 화주 또는 화주대표자의 이름과 주소, identification number, from all bills of lading

(identification numbers는 미국 관세청이 배정한 번호)

10) 선박이름, 선박국적, 선박번호(IMO에서 배정한 번호)

11) 선박에 화물이 실린 외국항

(The foreign port where the cargo is laden on board)

12) 위험물질을 적재한 경우 국제적으로 인정된 위험물분류번호

13) 컨테이너 번호

14) 컨테이너 씰번호

(The seal number for all seals affixed to containers)<4.7a(c)(4)>

다. 사전입항허가 (4.8(b) Preliminary entry)

- 선박의 입항시 또는 입항에 따른 세관의 사전입항허가는, 전자적으로 또는 4.7에 규정된 완성된 화물목록을 모든 양식으로 세관에 서류가 제출되고 세관에 의해 수락되어야 한다.
- 선박도착전에 사전입항허가를 받고자 하는 선박은
 - ① 선박에 적재된 모든 화물에 대하여, 4.7(b)에 규정된 방식으로, 완성목록양식 1302(a complete customs Form 1302, Cargo Declaration)과 동등한 전자양식을 미국관세청에 제출해야 하고,
 - ② 선박입항 48전에(no less than 48 hours) 전자적으로(electronically) 세관양식 3171을 제출해야 한다.
그리하여 미국세관의 허락을 받아야 한다.

라. 하역과 적재를 위한 허가 와 특별면허

(4.30 Permits and special licenses for unloading and lading)

- 세관은 4.7(b)에 따른 화물신고정보를 받기 전에는 하역허가를 하지 않을 것이다. 세관이 운송인이나 NVOCC로부터 4.7(b)에서 요구하는 완성된 화물목록정보(complete cargo manifest information)를 외국항에서 화물선적전 24시간 전에 받지 못하는 경우에, 세관은 모든 화물정보가 접수될 때까지 모든 화물의 하역허가를 지연시킬 수 있다. 세관은 외국항에서 적재전 24시간 전에 신고서를 받지 못한 화물에 대해서는 하역허가를 거부할 수 있다. 또한, 운송인이 외국항에서 선적전 24시간 전에 세관에 전자적으로 화물목록을 제출하지 않은 경우, 사전입항(preliminary entry)이 거부될 것이다<4.30(n)(1)>.
- 외국항에서 선적전 24시간전 신고는 종이서식(paper form)으로 제출할 수 있거나 세관이 승인한 전자정보교환시스템을 통하여 전자전송(electronic transmission)을 제출할 수 있는데, 전자전송에 의한 제출이 화물하역 허가절차를 훨씬 간소화할 것이다.

3. 규칙개정 관련 관세청의 답변내용

(입법예고 기간 동안 78명으로부터 접수된 질문에 대한 미국관세청의 답변 중 주요사항 요약임)

가. 화물목록정보의 비밀

- 질문내용 : (많은 사람들이 질문하였으며 두 종류로 구분되며, 하나는 business and competitive advantage에 관한 것이고 다른 하나는 화물보안(cargo security)에 관한 것임). 첫 번째는 개정 규칙 하에서 미국세관에 제공된 정보가 공개될 수 있으며, 그러한 정보공개는 NVOCC 업계에 해로운 결과를 가져올 수 있는 사업비밀정보까지도 공개될 우려가 있다. 두 번째 보안은 화물자체 보안에 관한 것이며, 미국세관이 정보접수 후 바로 어떤 정보를 발표하면 화물을 나타내는 정보가 항만을 출발하기도 전에 공개될 수 있다.
- 미국관세청 답변내용 : 비밀유지 우려를 인정한다. 케미칼과 같이 특히 예민한 선적(sensitive shipments)은 정보가 일찍 공개되면 사업관계를 해칠 수 있고, 테러리스트나 조직들이 미국항만 입항전 또는 입항시 절도나 파괴를 시도할 수 있다. 따라서 이 문제와 관련하여 현행법이 허용하는 범위 내에서 이 우려를 다루려고 하며, 미국관세청은 이를 개선하기 위해 규칙을 개정할 것이다. 그리고 미국세관의 정보공개 우려와 관련하여, 미국세관은 완전한 화물목록이 접수되기 전까지는 화물신고서의 정보를 공개하지 않을 것이다.

나. 미국항만에서 하역허가

- 질문내용 : 화물의 일부만이 24시간 전 통보규칙을 지키지 않은 경우 선박전체가 하역이 거부될 수 있음을 우려한다. 항만당국도 역시 항만체화 우려를 표시했다.
- 답변내용 : 미국에서 상품하역허가를 관장하는 법령에 의하면, 어떠한 상품도 세관의 허가가 있기 전에는 선박으로부터 하역될 수 없음을 분명히 규정하고 있다. 세관이 확인하는 일부상품에 대하여 세관이 나머지 상품과 별도로 처리할 수 있는 권한을 가지고 있다. 세관은 상황이 좋으면 규정에 따라 선적된 화물은 하역을 허락할 것이다.

다. 혼재(Co-Loading)

- 질문내용 : 이 규칙이 “co-loading”을 못하게 하려고 하는 것은 아닌지? Co-loading은 여러 개의 NVOCC 회사가 하나의 NVOCC의 master B/L에 여러 화물을 함께 적재할 때 생긴다. 특별히, ①세관에 신고할 수 있는 NVOCC(an automated NVOCC)와 신고할 수 없는 NVOCC(a non-automated NVOCC)가 함께 화물을 적재하는 경우와 ②신고할 수 없는 NVOCC가 운송인에게 컨테이너를 넘겨주는 경우를 가정할 수 있다. 여기서 문제는 화물목록의 정보가 비밀이 유지되어 운송인에게 그 정보가 가지 않을 수 있는가 이다. 또한 송하인(shipper), 수하인(consignee), 그리고 모든 NVOCC의 B/L 상세정보가 미리 화물목록에 포함될 수 있는가도 문제이다.
- 미국세관 답변내용 : 규칙개정이 co-loading을 못하게 하는 것은 아니다. 다만, 위의 ①의 경우 the automated NVOCC가 세관에 AMS를 통하여 B/L을 직접 제출하면 된다. ②의 경우는 the non-automated NVOCC는 요구되는 상세정보를 운송인에게 전해주어야 한다. 여기서 non-automated NVOCC에게는 두 가지 선택방법이 있는데, 하나는 화물정보를 문서로 직접 운송인(carrier)에게 주는 방법이고, 다른 방법은 직접 신고할 수 있는 AMS의 참여자가 되어 직접 미국세관에 신고하는 방법이다. 어느 경우이든 24시간전 사전통보의무는 지켜져야 한다.

라. 선박에 선적 또는 선적불가 통보

- 질문내용 : 모든 컨테이너에 대해 미국세관이 선적을 승인했다는 것을 운송인이 받아야 하는지? 미국세관의 선적허가 통보가 없어도 선적이 가능한지? 운송인은 일정시간 후에 선적을 해야 하는지?
- 미국세관 답변내용 : 미국세관은 원칙적으로 운송인에게 컨테이너의 선적을 승인하는 확인전자메시지를 준다는데 동의한다. 그러나, 필요한 프로그램이 아직 개발되지 않았다. AMS가 이를 수행할 수 있는지에 대한 연구가 이루어질 것이다. AMS가 확인메시지를 전해주는 연구가 완성될 때까지 세관은 24시간기간 전에 선적을 허가하지 않을 것이며, 정보제공자(filer)가 정지메시지(hold message)만을 받는 현행 운영절차가 그대로 이용될 것이다.

마. 선도기간 (Lead Time)

- 질문내용 : 새 규칙을 시행하기 위해서는 준비기간이 필요하지 않은지? 한가지 방법은 6개월 간의 선도기간(lead time)이며, 다른 방법은 1년의 단계적 시행(phase-in)입.
- 미국세관 답변내용 : 보안문제는 시급한(urgent) 문제이며, 빨리(promptly) 시행되어야 한다. 미국세관은 산업의 우려를 고려하여, 새 규칙의 전면적인 시행을 60일간 늦추었다.