

관세무역연구

제3권 제2호 (통권 제10호, 2026년 6월)

연구논문

최천식 납세자의 의도적 고가신고에 적용할 신의성실원칙 요건의 정립 방안

김진규 미국 관세국경보호청(CBP)의 합리적 주의와 우리나라 관세법상 성실신고의 비교 연구

이명구 표준특허 로열티의 과세가격 가산요소에 관한 연구

임현철 외부안보위협에 대한 EU의 대응 전략과 이에 따른 EU 회원국 세관의 역할 변화 연구

홍유라·김경윤 미국 무역확장법 제232조의 실무적 적용과 주요 쟁점 : 금속류 함량가치 관세를 중심으로



관세무역연구

Korea Customs Review

제3권 제2호·통권 제10호(2026년 6월)

Vol. 3 No. 2 June 2026

한국관세무역개발원

Korea Customs and Trade Development Institute

■ 연구논문

최천식	납세자의 의도적 고가신고에 적용할 신의성실원칙 요건의 정립 방안	1
김진규	미국 관세국경보호청(CBP)의 합리적 주의와 우리나라 관세법상 성실신고의 비교 연구	29
이명구	표준특허 로열티의 과세가격 가산요소에 관한 연구	55
임현철	외부안보위협에 대한 EU의 대응 전략과 이에 따른 EU 회원국 세관의 역할 변화 연구	83
홍유라·김경윤	미국 무역확장법 제232조의 실무적 적용과 주요 쟁점 : 금속류 함량가치 관세를 중심으로	125

■ 부록

「관세무역연구」 투고 안내

Contents

■ ARTICLES

| Chen-Sik Choi

A Study on the Criteria for Applying the Principle of Good Faith to Taxpayers' Intentional Overvaluation Declaration 1

| Jin-Kyu Kim

A Comparative Analysis of U.S. CBP Reasonable Care and the Faithful Declaration under Korea Customs Act 29

| Lee Myeong-Ku

A Study on the Treatment of Standard-Essential Patent Royalties as Dutiable Additions .. 55

| Hyun-Cheol Im

A Study on the EU's Response Strategies to External Security Threats and the Changing Role of EU Member State' Customs 83

| Yurah Hong·Kyoungyun Kim

Practical Application and Key Issues of Section 232 of the U.S. Trade Expansion Act : Focusing on Tariffs Based on Metal Content Value 125

■ APPENDIX

Submission Guidelines

납세자의 의도적 고가신고에 적용할 신의성실원칙 요건의 정립 방안

최천식*

목 차

- | | |
|---------------------------------|-------------------------------|
| I. 서 론 | IV. 신의성실원칙과 실질과세원칙의 충돌 문제점 도출 |
| II. 납세자의 고가신고 유형 분석 | V. 납세자에게 적용할 신의성실원칙 요건 정립 |
| III. 신의성실원칙과 실질과세원칙의 적용사례 및 시사점 | VI. 결 론
참고문헌 |

본 연구는 관세행정의 새로운 위협으로 떠오른 납세자의 부정 목적의 고가신고에 대한 세관장의 경정청구 거부처분의 법리적 타당성을 정립하는 데 그 목적이 있다. 전통적인 관세행정이 저가신고 방지에 주력해 온 사이, 일부 납세자들은 무관세 및 저세율 물품을 대상으로 수입가격을 인위적으로 부풀려 공공 재정 편취, 국부 유출, 법인세 탈루 등 지능적인 조세 회피와 외환 범죄를 자행하고 있다.

기존 선행연구들이 주로 세관공무원이 지켜야 할 신의성실 원칙 연구 또는 개별 사례의 위법성에 집중했던 것과 달리, 본 연구는 고가신고의 목적과 수법을 조세회피형, 재정편취형, 자금유출형, 무역관리형의 4대 유형으로 체계화하여 그 반사회적 특성을 분석하였다. 특히, 고가신고자가 적발 후 실질과세원칙을 내세워 이미 납부한 관세 환급을 요구하는 행위는 자신이 형성한 허위의 외관을 스스로 부정하는 기회주의적 권리남용이며, 조세 정의를 훼손하는 심한 배신행위임을 논증하였다.

본 연구는 추상적인 신의성실원칙을 실무에 적용 가능한 수준으로 객관화하고 이를 기반으로 ① 적극적 부정 목적 및 사회적 위해성 검증 ② 정보 비대칭성을 악용 구조적 기망 행위 입증 ③ 수익 향유와 원상복구 불능의 원칙이라는 3대 적용 요건을 제시하였다. 이는 실질과세원칙이 부정행위자의 불법적 이익을 확정해 주는 도구로 악용되는 것을 방지하고 불법을 저지른 자는 그로부터 이익을 얻을 수 없다는 법의 보편적 가치를 조세 행정에 구현하기 위함이다. 결론적으로 본 연구는 적극적 기망이 개입된 고가신고자에 대한 경정청구 거부가 조세법의 대원칙인 신의성실원칙을 수호하고 건전한 신고납세 문화를 확립하기 위한 정당한 법집행임을 시사한다.

Ⅰ 주제어 신의성실원칙, 실질과세원칙, 부정목적 고가신고, 경정청구 거부, 심한 배신행위

* 관세국경인재개발원 전문교수, 국제통상학박사, E-Mail: choics000@hanmail.net

I. 서론

전통적인 관세행정의 심사 체계는 수입물품 가격을 실제보다 낮게 신고하여 관세를 포탈하는 ‘저가신고’ 방지에 역량을 집중해 왔다. 그러나 최근 국제 무역 환경의 변화와 납세자 특히 다국적기업의 지능적인 조세 회피 전략이 맞물리면서 관세율이 낮거나 무관세인 점을 악용하여 수입가격을 인위적으로 부풀리는 ‘고가신고’가 새로운 관세행정의 위협 요소로 부상하고 있다.

납세자가 의도하는 고가신고는 단순한 회계적 오류나 가격 결정의 착오가 아니다. 이는 법인세 과다 계상을 통한 탈세, 보험수가 조작을 통한 공공재원 편취 그리고 대외거래를 위장한 재산의 국외 도피 등 국가 재정과 외환 질서를 심각하게 훼손하는 적극적이고 부정적인 목적하에 수행된다. 관세당국은 이러한 행태에 대응하기 위해 2013년 관세법상 가격조작죄를 신설하여 형사 처벌 근거를 마련하였으나, 법리적 쟁점은 가격조작죄에 따른 처벌에서 그치지 않는다.

가장 첨예한 대립이 발생하는 지점은 고가신고 행위가 적발되어 형사처벌을 받게 된 납세자가 뒤늦게 실질과세원칙을 내세워 실제 거래가격의 차액에 대한 관세 환급(경정청구)을 요구하는 경우이다. 납세자는 비록 가격 조작이라는 잘못을 저질렀을지라도 조세 실체법상 실제 가격에 부합하는 세액만을 납부하는 것이 실질과세원칙에 부합한다고 주장한다.¹⁾

그러나 이러한 기회주의적 주장은 조세 정의와 형평성을 정면으로 부정하는 행위이다. 자신의 불법적 이득을 위해 허위의 외관(고가신고)을 형성하고 국가를 기망한 납세자가 그 불법이 드러나 이익을 취할 수 없게 되자 다시 자신의 선행(先行) 행위를 부정하며 환급을 요구하는 것은 법적 보호 가치가 없는 ‘심한 배신행위’에 해당한다. 이는 조세법의 대원칙인 신의성실원칙에 위배되는 권리 남용이라 보아야 한다.

기존 선행연구논문들은 주로 저가신고를 통한 관세 포탈 방지 대책이나 세관공무원이 준수해야 할 신의성실원칙의 요건 연구 및 고가 신고 그 자체에 대한 법리적 연구에 집중되어 왔다. 우선 조세법상 신의성실원칙 및 금반언의 원칙과 관련하여 이동식(2015)과 박훈(2017) 등은 신의성실원칙의 일반적 적용 한계를 대법원 판례를 통해 고찰하며 조세법률주의와 조화

1) 세관 관계자의 전언에 의하면, 납세자의 부정 목적의 고가신고 적발사건에 대해서는 대부분 실질 과세원칙을 적용하여 그 차액에 대해 환급을 해 주고 있다고 한다. 이러한 연유로 인해 관세행정에서 신의성실원칙과 실질과세원칙이 대립한 관세쟁송사건을 찾아보기가 힘들다.

를 강조하였다. 김영순(2010)은 대법원 2006두14865 판결을 중심으로 사법상 원칙인 신의성실원칙이 조세법상 납세자에게 적용되는 범위와 법리적 한계를 고찰하였고, 기우중(2005)은 분식회계와 같이 납세자의 귀책사유가 있는 경우 신의성실원칙이 적용되는 구체적 양상을 분석하였다. 또한 성낙근(2021)은 납세자의 귀책사유에 따른 금반언 원칙의 적용 한계를 연구하였으며, 민사법적 관점에서 장재현(2007)은 계약관계에서의 배신적 행위와 신뢰 파괴가 법적 관계에 미치는 영향을 고찰함으로써 조세법상 신의칙 적용의 이론적 기초를 제공하였다.

실질과세원칙의 한계 및 경정청구권의 관계에 대해서는 백제흙(2022)이 조세회피행위 통제와 관련하여 실질과세원칙의 외연과 한계를 분석하였으며, 정승환(2020)은 관세법상 경정청구권의 제한과 신의성실의 원칙을 연결하여 납세자의 적극적 부정행위를 판단하는 구체적 기준을 제시하였다. 마지막으로 고가신고의 형사법적 측면과 사회적 영향에 대해 김석환(2018)과 강석구(2014)는 다국적기업의 이전가격 조작 등 고가신고가 자금세탁이나 관세법상 가격조작죄의 구성요건에 해당하는지를 형사법적 관점에서 분석하였다. 또한 홍성구(2019)와 최준호(2016)는 의료기기 및 의약품의 고가신고가 공공 재정이나 건강보험 재정에 미치는 부정적 영향과 국부유출 행위에 대한 행정적·형사적 대응 방안 등 개별적인 사례 중심의 연구를 진행해 왔다.

본 연구는 기존 연구들이 특정 사례(법인세나 보험수가 등)나 판례 분석에 국한되었던 것과 달리, 관세행정 전반에서 발생할 수 있는 고가신고 목적을 조세회피형, 재정편취형, 자금유출형, 무역관리형의 4대 유형으로 구분하여 신의성실원칙의 적용 가능성을 검토하였다. 그 결과 본 연구는 ① 적극적 부정 목적 ② 적극적 기망 수단(구조적 조작) ③ 수익 향유 및 원상복구 불능이라는 세 가지 객관적 검증 요건을 제시하였다. 또한 이론적 법리 검토에 그치지 않고 정보 비대칭성이 극대화된 다국적기업간의 내부 거래의 특수성을 반영하여 관세당국의 정당한 신뢰가 형성되는 과정을 법리화함으로써 실제 경정청구 거부처분의 정당성을 뒷받침하는 실천적 논거를 완성하였다.

본 연구는 특히 대법원 판례 흐름을 통해 납세자의 적극적 기망행위가 개입된 경우 실질과세원칙보다 신의성실원칙이 우선되어야 함을 논증하고, 고의적으로 수입가격을 조작한 납세자의 경정청구가 왜 조세정의에 반하는지를 구체적으로 규명하였다. 이를 통해 부정 목적 고가신고자에 대한 경정청구 거부처분의 법리적 타당성을 도출하고 건전한 신고납세 제도 확립을 위한 제도적 방안을 제시하였다.

II. 납세자의 고가신고 유형 분석

납세자가 고가신고하려는 목적을 크게 조세회피형, 재정편취형, 자금유출형, 무역관리형 등 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 4 가지 유형에서 공통적으로 나타나는 특징은 납세자가 자신의 불법적인 목적을 달성하기 위해 자발적으로 허위의 고가 외관을 형성했다는 점이다.

1. 조세 회피형

조세 회피형 고가신고는 단순히 법인세를 줄이는 것을 넘어, 납세자 특히 다국적기업이 취할 수 있는 세무적 이익을 극대화하기 위해 매우 정교한 수법을 사용한다. 이를 작동 원리와 세무 목적에 따라 ① 법인세 과세표준 조작형 ② 무형자산 로열티 전가형 ③ 이전가격 (TP) 사후조정형의 3가지 유형으로 세분화할 수 있다.

1) 법인세 과세표준 조작형 (매출원가 부풀리기)

이 유형은 관세율보다 법인세율이 훨씬 높다는 점을 이용한 가장 전형적인 수법이다. 수입자가 해외 본사로부터 물품을 들여올 때, 실제보다 훨씬 높은 가격이 적힌 송품장을 발행 받아 신고하는 방식이다. 기업 회계에서 수입가격은 물건을 파는 데 들어간 비용인 매출원가가 된다. 수입가격을 인위적으로 높이면 장부상 원가가 올라가고 결과적으로 기업이 벌어들인 이익은 줄어들게 된다. 예를 들어 관세율이 0%이거나 매우 낮다면, 관세를 조금 더 내더라도 이익을 줄여서 내야 할 법인세를 대폭 아끼는 것이 기업 입장에서는 훨씬 이득이다. 결국 한국에서 마땅히 내야 할 법인세를 매출원가라는 이름 뒤에 숨겨 본국으로 빼돌리는 셈이다.

2) 무형자산 로열티 전가형 (가격 내에 로열티 숨기기)

이 유형은 브랜드 사용료나 특허권 로열티를 줄 때 발생하는 세금과 감시를 피하기 위해 사용된다. 원래 로열티를 해외로 보낼 때는 원천징수세라는 세금을 떼고 보내야 하며 세무당국의 까다로운 심사를 거쳐야 한다. 다국적기업은 이 번거로운 과정을 피하고자 로열티를 별도로 송금하지 않는 대신, 그 금액만큼 수입하는 물품가격을 높여 설정한다. 외관상 물품

대금을 보내는 것처럼 보이지만 실제로는 그 안에는 로열티가 녹아져 있다. 이렇게 하면 로열티 송금 시 내야 할 세금을 한 푼도 내지 않으면서 일반적인 무역거래인 것처럼 위장해 세무당국의 추적을 피할 수 있다.²⁾

3) 이전가격(TP) 사후조정형 (TP사후정산을 통한 이익 조정)

이 유형은 연간 목표 수익률을 맞추기 위해 기중에 송금한 돈을 사후에 조작하는 방식이다. 다국적기업은 각 국가에 있는 자회사들이 일정 수준 이상의 이익을 내지 못하도록 관리하는데, 한국의 자회사 이익이 생각보다 많을 것 같으면 수입물품의 단가를 미리 높여서 이익을 본사로 미리 보낸다. 만약 연말에 계산해 보니 가격이 너무 높았다고 판단되면, 본사로부터 마케팅 지원금을 받거나 대금을 깎아주는 형식으로 장부를 맞춘다. 이때 핵심은 이미 고가신고로 인해 더 낸 관세에 대해서는 모른 척하거나 내부적으로만 이익을 챙기고 세관에는 알리지 않는다는 점이다. 즉, 정상가격 결정인 것처럼 포장하여 국세청의 이전가격 조사는 피하면서 실제로는 지능적으로 이익을 해외로 이전하여 국내 세원을 잠식하는 수법이다.

2. 재정 편취형

재정 편취형 고가신고는 국가의 공공 시스템이 가진 취약점을 악용하여 국민의 세금이나 보험기금을 직접적으로 가로채는 매우 반사회적인 유형이다. 이는 단순히 세금을 덜 내는 차원을 넘어 국가 재정을 고갈시키고 국민의 경제적 부담을 가중시킨다. 이를 작동 방식과 재정 성격에 따라 ① 건강보험수가 상한액 조작형 ② 정부 보조금 및 지원금 부정 수급형 ③ 공공 조달 입찰가격 부풀리기형의 3 가지 세부 유형으로 나눌 수 있다.

1) 건강보험수가 상한액 조작형 (의료기기 및 의약품 수가 편취)

이 유형은 국민건강보험수가의 결정 구조를 악용한 것으로 주로 다국적 의료기기나 제약

2) 조세심판원(조심2016서2343, 2018.5.18) 결정사례 : 청구법인은 000 브랜드 사용권을 독점적으로 부여받아 물품을 국내에서 판매하였으므로 수입상품에 가산한 21%의 실질은 로열티로 인정되는 점 등에 비추어 쟁점기간 중 청구법인이 지급한 수입물품 대금 중 이윤 가산액 상당액을 사용료로 본 이 건 과세 처분은 달리 잘못이 없는 것으로 판단된다.

업체에서 발견된다. 우리나라는 새로운 치료재료나 의약품이 수입될 때 수입원가에 적절한 마진을 붙여 정부가 보전해 줄 수 있는 최대 금액인 보험수가 상한액을 결정한다. 납세자는 수입 단가를 실제 가치보다 2배 이상 높게 조작하여 신고하면 정부로부터 높은 보험수가를 받아낼 수 있다. 이렇게 부풀려진 보험수가는 병원이 공단에 청구하는 금액의 기준이 되며 결국 국민이 낸 건강보험료가 고스란히 납세자의 부당이득으로 돌아간다. 이는 공공 의료 재정을 쪼먹고 환자의 본인 부담금까지 상승시키는 결과를 초래한다.³⁾

2) 정부 보조금 및 지원금 부정 수급형 (신산업 및 연구개발 지원 악용)

국가가 특정 산업을 육성하기 위해 수입 설비나 원자재 비용 일부를 보조금으로 지원해주는 제도를 노린 수법이다.⁴⁾ 주로 친환경 에너지, 첨단 IT 장비 등 고가의 설비 도입이 필수적인 분야에서 발생한다. 납세자는 실제 수입가격보다 부풀려진 허위 송품장을 작성하여 수입신고를 한 뒤, 이를 근거로 정부에 보조금을 신청한다. 예를 들어 5억 원짜리 설비를 10억 원에 수입한 것처럼 꾸며 정부로부터 비용의 50%인 5억 원을 보조금으로 받는다면, 납세자는 자기 자본을 한 푼도 들이지 않고 설비를 도입하는 셈이 된다. 이는 국가의 산업 육성 자금을 편취하는 전형적인 화이트칼라 범죄이다.⁵⁾

3) 공공 조달 입찰가격 부풀리기형 (국가기관 납품 단가 조작)

국가기관이나 지방자치단체, 공공기관에 납품되는 물품의 원가 산정 과정에서 발생하는 유형이다. 공공 조달 시장에서는 수입 원가가 예정 가격을 산출하는 핵심 근거가 되는 점을 악용한다. 특수관계에 있는 해외수출자와 공모하여 수입가격을 높게 설정하면 국내 조달 시장에서의 기초 금액 자체가 높게 형성된다. 수입자는 고가신고를 통해 형성된 높은 예정 가격을 바탕으로 고가 낙찰을 유도하며, 국가 예산을 부당하게 낭비하게 만든

3) 관세청, 2014.12.19.자 보도자료(수입가격 고가조작을 통한 건강보험급여 부담 편취) : A社(노인복지용구 수입)는 건강보험공단에 보험급여를 과다청구하기 위하여 일본으로부터 이동변기, 목욕의자 등 노인복지용구를 수입하면서 실제가격을 고가로 조작하여 수입신고하고, 고가 조작한 수입신고서를 건강보험공단에 제출하여 원가를 부풀리는 수법으로 약 10억 상당(추정) 부담 편취

4) 관세청, 2025.8.13.자 보도자료 : F사는 무가치한 소프트웨어의 가격을 고가로 조작하여 32억 원 규모 수출, 허위 수출실적을 이용하여 정부보조금 및 정책자금 30억 원을 부당 수령

5) 관세청 2014.12.19.자 보도자료(수입신용장 악용 국책은행 자금 편취·자금세탁) : A社(화학제품 제조)는 일본으로부터 상품가치 없는 물품의 수출입을 반복하면서 OO은행으로 하여금 신용장금액을 대지급하게 하고, 관세를 부정환급 받는 등 총 3,400억원대의 불법외환거래 및 자금세탁

다. 이는 공공 구매 시스템의 신뢰도를 떨어뜨리고 정당한 경쟁을 방해하는 행위로 사후에 가격 조작이 드러나더라도 이미 지급된 국가 예산을 회수하기 어려운 구조적 문제를 안고 있다.⁶⁾

3. 자금 유출형

자금 유출형 고가신고는 국내에 머물러야 할 정당한 재산을 해외로 빼돌리는 행위로, 국가 경제의 근간인 외환 질서를 교란하고 국부를 유출하는 범죄적 성격이 강하다. 이를 수법과 경로에 따라 ① 가공 거래를 통한 대금 과다 송금형 ② 제3국 페이퍼컴퍼니 경유형 ③ 무형자산 및 서비스 비용 위장형의 3가지 유형으로 나눌 수 있다. 3가지의 자금 유출형의 수법은 공통적으로 무역 거래라는 합법적 외관을 빌려 불법적인 자금 이동을 은폐한다는 특징이 있다. 아래 표에서 시사하는 바와 같이 자금 유출형 고가신고는 매년 증가하는 추세에 있다.

〈표 1〉 가격조작, 자금세탁, 재산도피 단속 통계 〉⁷⁾

(단위 : 억 원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025.9월	전체
가격조작	1,931	518	1,812	4,361	350	8,622
자금세탁 / 재산도피	239	262	1,518	1,957	20	3,966

자료: 관세청, 2025.11.17.자 보도자료

1) 가공 거래를 통한 대금 과다 송금형 (정상 거래 위장)

가장 직접적인 자금 유출 수법으로, 실제 물품가격과 상관없이 본사와 사전에 합의된 허위 가격을 바탕으로 대금을 송금하는 방식이다. 다국적기업은 국내에서 발생한 막대한 영업이익을 배당금 형태로 송금할 경우에 따르는 세무당국의 감시와 배당소득세를 피하고자 한다. 그 대신 수입물품 가격을 실제보다 몇 배씩 높게 설정하여 신고한다. 외관상 정상적인 물품 수입대금을 지급하는 것처럼 보이기 때문에 외환당국의 별다른 제재 없이 거액의 자금

6) 관세청은 2017.9.25. 조달청과 수입가격 조작 등을 통한 고가 납품 등 공공조달물품 부정 납품 근절을 위한 업무협약식(MOU)을 체결한 바 있다.

7) 관세청은 2025.11.17.자 보도자료를 통해 초국가 범죄수익의 해외유출을 원천 봉쇄하기 위해 범죄자금 반출입·자금세탁 특별단속을 실시할 예정임을 밝혔다.

을 합법적인 상거래로 위장해 해외로 유출할 수 있다. 이는 기업 자금을 사적으로 편취하거나 비자금을 조성하는 통로로 이용되기도 한다.⁸⁾

2) 제3국 페이퍼컴퍼니 경유형 (삼각 거래 조작)

수출국 본사와 국내 지사 사이에 실체가 없는 서류상 회사(Paper Company)를 끼워 넣어 자금을 세탁하고 유출하는 방식이다. 물품은 실제 수출국 본사에서 한국으로 직접 배송되지만 서류상으로는 조세피난처 등에 설립된 페이퍼컴퍼니를 거치는 것으로 조작한다. 이 과정에서 페이퍼컴퍼니는 중개 마진 명목으로 물품 가격을 급격히 부풀려 한국 지사에 송품장을 발행한다. 한국 자회사가 이 부풀려진 대금을 페이퍼컴퍼니로 송금하면 과도하게 책정된 차액은 조세피난처에 비자금으로 쌓이게 된다. 이는 추적이 매우 어렵고, 국가 간 정보교환 허점을 노린 지능적 국부 유출 수법이다.⁹⁾

3) 무형자산 및 서비스 비용 위장형 (경영지원비 전가)

눈에 보이지 않는 서비스 비용이나 경영지원비 등을 물품가격에 포함시켜 자금을 빼돌리는 방식이다. 해외 본사가 국내 지사에 제공하는 마케팅 조언, IT 시스템 사용료, 경영 노하우 전수 등의 서비스 비용을 직접 청구하면 외환당국의 엄격한 심사를 받게 된다. 이를 회피하기 위해 무형의 서비스 가치를 수입물품 가격에 합산하여 고가로 신고한다. 원래는 지출되어서는 안 될 비용이나 실제보다 과하게 산정된 서비스료가 수입물품 가격이라는 명목으로 해외로 빠져나가게 되며 이는 국내 지사의 재무 건전성을 악화시키고 국외로 부를 강제 이전하는 결과를 초래한다.

8) 관세청, 2014.12.19.자 보도자료 : A社(휴대폰 부품 제조)는 중국으로부터 휴대폰 부품을 수입하면서 서류상 홍콩 위장회사가 중계무역을 수행하는 것처럼 거래구조를 위장하여 수입가격을 고가로 조작하고 고가 조작한 금액과 실제가격의 차액 147억 상당의 법인자금을 홍콩 위장회사 계좌로 은닉 후, 도피자금 중 일부는 외국인투자(일명 '검은머리 외국인투자')으로 가장하여 국내 반입

9) 관세청, 2025.8.13.자 보도자료 : D사는 124억 대의 직접회로(IC)칩 국내 납품거래에 대표이사 소유의 해외 페이퍼컴퍼니를 끼워 넣어 저가로 수출하고 고가로 수입하면서 해외에 발생한 이익금 10억원 편취. E사는 1500억원 대 목재 수입거래에 지배주주 장남이 소유한 해외 페이퍼컴퍼니를 끼워 넣어 수입가격을 고가로 조작하고, 해외에 발생한 이익금 63억원 편취

4. 무역 관리형

무역 관리형 고가신고는 각국 정부가 자국 산업 보호나 공정한 거래 질서 유지를 위해 설정해 둔 무역장벽이나 규제를 무력화하기 위해 가격을 조작하는 유형이다. 이는 단순히 세금을 줄이는 경제적 이득을 넘어, 국가의 통상 정책과 시장 경쟁 질서를 근본적으로 왜곡하는 결과를 초래한다. 이를 목적과 수법에 따라 ① 덤핑방지관세(Anti-Dumping) 회피형 ② 수입 할당 및 수량 제한 우회형 ③ 원산지결정기준 충족형의 3가지 세부 유형으로 나눌 수 있다.

1) 덤핑방지관세 회피형 (수출가격의 인위적 인상)

덤핑이란 수출자가 자국에서 파는 가격보다 훨씬 낮은 가격으로 해외에 물건을 팔아 수입국 산업에 피해를 주는 행위를 말한다. 이때 수입국 정부는 그 차액만큼 덤핑방지관세를 부과하여 국내 산업을 보호한다. 해외수출자는 높은 덤핑방지관세를 피하기 위해 수출가격을 인위적으로 높게 설정한다. 수출가격을 높여서 신고하면 수출국 내수 가격과의 차이(덤핑 마진)가 줄어들거나 아예 없는 것처럼 보이게 된다. 결과적으로 실제로는 덤핑 판매를 하고 있음에도 불구하고 서류상으로는 정상적인 가격 거래인 것처럼 위장하여 수입국의 무역 규제 조치를 교묘히 빠져나가는 수법이다.

2) 수입 할당 및 수량 제한 우회형 (가치 비중 조작을 통한 규제 회피)

정부는 특정 물품의 수입량이 급증하여 국내 시장이 혼란해지는 것을 막기 위해 수입 수량이나 총액을 제한하는 '수입 할당제(Quota)'를 시행하기도 한다. 이 유형에서 수입자는 할당 범위 내에서 더 큰 이익을 취하거나 가격에 따른 수입 허가 기준을 맞추기 위해 단가를 조작할 수 있다. 예를 들어, 일정 금액 이상의 고가 물품만 수입이 허용되는 규제가 있다면 실제로는 저가의 물품을 들여오면서 가격을 고가로 신고하여 수입 요건을 충족시킨 뒤 통관하는 방식이다. 이는 국가의 수입 관리 정책을 무력화하고 한정된 수입 자원의 공정한 배분을 방해하는 행위이다.

3) 원산지 결정 기준 충족형 (부가가치 비율 조작)

FTA(자유무역협정) 등에서 낮은 세율을 적용받기 위해서는 해당 물품이 특정 국가에서 충분히 가공되었음을 증명하는 원산지 결정 기준을 충족해야 한다. 이때 자주 사용되는 기준 중 하나가 해당 국가에서 발생한 가치의 비중을 따지는 부가가치기준이다. 수입자는 특정 국가의 원산지를 인정받기 위해 그 나라에서 수입되는 원재료나 부품의 가격을 고의로 높게 책정(고가신고)한다. 이렇게 하면 해당 국가에서 발생한 비용이 실제보다 크게 계산되어 최종 제품에서 그 나라가 차지하는 부가가치 비율이 기준치를 넘게 된다. 결국 실제로는 원산지 요건을 갖추지 못한 물품임에도 불구하고 가격 조작을 통해 원산지를 세탁하여 관세 혜택을 부당하게 누리는 결과를 낳는다.

III. 신의성실원칙과 실질과세원칙의 적용사례 및 시사점

1. 신의성실원칙과 실질과세원칙의 개요

1) 신의성실원칙

신의성실원칙(Principle of Good Faith)은 세법상 당사자들이 상대방의 신뢰를 저버리지 않도록 행동해야 한다는 도덕적 관념이 법률화된 원칙이다. 「관세법」 제6조(신의성실)¹⁰⁾에서 이 원칙을 명시하고 있다. 「관세법」 제5조에서 규정한 소급과세금지원칙은 세관공무원에게만 적용되는 일반적 원칙이지만, 신의성실원칙은 납세자와 세관공무원 모두에게 적용되는 쌍방향적 원칙이다.

우선 세관공무원에게 적용되는 신의성실 원칙의 요건을 살펴보면, ① (공적인 견해표명) 세관이 납세자에게 신의를 줄 만한 공식적인 의사표시(결정, 회신 등)를 했어야 한다. ② (납세자의 귀책사유 부존재) 세관공무원의 견해표명을 믿은 납세자에게 어떠한 속임수나 중대한 과실이 없어야 한다. ③ (납세자의 대응 행위) 납세자가 세관공무원의 견해표명을 신뢰하고, 그에 따라 처리나 경제적 행위를 했어야 한다. ④ (견해표명에 반하는 처분) 세관공무원

10) 관세법 제6조 (신의성실) 납세자가 그 의무를 이행할 때에는 신의에 따라 성실하게 하여야 한다. 세관공무원이 그 직무를 수행할 때에도 또한 같다.

이 당초의 견해표명을 뒤집어 납세자에게 불이익한 처분을 내려야 한다.¹¹⁾

반면, 납세자가 지켜야 할 요건으로 ① (객관적으로 모순되는 행태) 납세자가 과거에 했던 신고나 언동과 정반대되는 주장을 사후에 제기해야 한다. ② (심한 배신행위) 단순한 오류 정정이나 권리 행사가 아니라 객관적으로 보아 과세관청의 신뢰를 배반한 정도가 극심하여 법적으로 보호할 가치가 없어야 한다. ③ (과세관청의 정당한 신뢰) 과세관청이 납세자의 선행 행위를 믿은 데에 귀책사유가 없어야 하며, 그 신뢰가 보호받을 만한 가치가 있어야 한다.¹²⁾ 조세법률관계의 특수성에 따라 납세자에게 신의성실원칙을 적용할 수 있는지에 대해 다음과 같이 학설이 대립하고 있다(김영순, 2010).

① (부정설) 과세관청은 실지조사권 및 체납처분 등 납세자에 대해 우월적 지위를 가지고 있으며 납세자가 모순된 행위를 할 경우, 이미 세법상 가산세 부과나 각종 혜택 박탈 등의 제재 장치가 마련되어 있다. 따라서 별도로 납세자에게 신의성실원칙을 적용하여 과세관청의 신뢰를 보호할 필요가 없다는 견해이다.

② (긍정설) 신의성실원칙은 정의의 이념에서 도출되는 일반법 원칙이므로 조세법률관계의 당사자인 납세자의 배신행위에 대해서만 적용을 배제할 이유가 없다는 입장이다. 다만, 조세법률주의의 합법성 원칙과 충돌할 수 있으므로 극히 예외적이고 제한적으로 적용해야 한다는 점이 강조한다. 긍정설 내부에서도 납세자가 신뢰보호를 주장할 때 이를 저지하는 소극적 요건으로만 보자는 견해와 납세자의 배신행위가 있을 때 적극적으로 이를 적용해 납세자의 주장을 배척하자는 적극적 요건설로 구분된다.

대법원은 이론적으로는 긍정설의 위치에 서 있으나, 실제 적용에 있어서는 납세자의 적극적 기망이나 국가 재정의 직접적 침해(부정 환급 등)가 수반된 경우에만 신의성실원칙을 적용하는 엄격한 제한적 긍정설을 유지하고 있다. 이는 조세법의 합법성(실질과세)과 구체적 정의(신의성실) 사이에서 후자를 선택할 만큼 납세자의 배신적 성격이 강한 경우에만 예외를 인정하겠다는 의지로 해석된다.¹³⁾ 대법원은 오랜 기간 납세자에 대한 신의성실원칙 적용에 매우 소극적(95누18383 등)이었으나, 2006두14865 판결을 통해 전향적인 태도를 보였는데 명의신탁 부동산을 임대한 것처럼 가장하여 매입세액을 환급받은 후, 나중에 임대차

11) 대법원 2011.2.10. 선고 2009다68941 판결 등 다수

12) 대법원 1997.3.21. 선고 95누18383 판결.

13) 대법원은 95누18383 판결 등을 통해 “납세자에 대한 신의성실 원칙 적용은 극히 제한적으로 인정하여야 하고 확대해석하여서는 안 된다”고 밝히고 있다.

가 무효였다고 주장하는 것은 신고납세방식의 조세 체계하에서 국가를 기망한 심한 배신행위에 해당한다고 보아 신의성실원칙 적용을 긍정하였다.

2) 실질과세 원칙

실질과세원칙은 외관상의 형식에도 불구하고 실질적인 경제적 사실에 따라 과세해야 한다는 원칙이다. 실질과세원칙은 「국세기본법」 제14조에 규정되어 있다. 제1항은 귀속에 관한 실질 규정으로 과세 대상이 되는 소득, 수익, 재산, 행위 또는 거래의 귀속이 명의일 뿐이고 사실상 귀속되는 자가 따로 있는 경우에는 사실상 귀속되는 자를 납세의무자로 하여 세법을 적용한다. 이는 법률적인 명의라는 외관보다 경제적 이익을 실제로 지배하고 관리하는 자가 누구인지를 우선시한다는 의미이다. 제2항은 내용에 관한 실질 규정으로 세법 중 과세표준의 계산에 관한 규정은 소득, 수익, 재산, 행위 또는 거래의 명칭이나 형식에 관계없이 그 경제적 실질 내용에 따라 적용한다. 이는 거래 외양이나 서류상 문구에 얽매이지 않고 당사자가 실제로 의도한 경제적 목적과 그에 따른 결과에 근거하여 과세요건을 판단한다는 원칙이다.

실질과세원칙은 조세법의 기본 원리인 조세평등주의를 구체화한 것이다. 이는 조세의 부담이 국민의 실질적인 담세력에 따라 공평하게 배분되어야 함을 목적으로 한다. 일반적으로 법적 형식과 경제적 실질이 일치하지 않을 때, 세법은 형식적 법 자격보다는 사실상 경제적 상태를 중시한다. 만약 형식만을 기준으로 과세한다면 납세자가 비정상적인 법적 수단을 동원해 조세를 회피할 수 있게 되며 반대로 납세자의 단순한 기재 오류나 형식적 미비로 인해 실제보다 과다한 세금이 부과되는 불합리한 상황이 발생할 수 있다. 따라서 이 원칙은 과세관청에게는 실질적 거래를 포착하여 공정하게 과세할 수 있는 근거를 제공하며 납세자에게는 형식적 오류를 바로잡아 실제 사실에 부합하는 정당한 세액을 산출 받을 수 있는 권리를 보장하는 역할을 한다. 실질과세는 법적 형식주의를 보완하여 공평하고 타당한 조세 행정을 실현하기 위한 법리이다.

관세법에 실질과세원칙을 직접적으로 규정하지는 않았지만 실질과세원칙은 관세행정에도 적용된다. 실질과세원칙은 헌법 제11조(평등권)와 제38조(납세의 의무)에서 도출되는 조세법의 기본 원리이다. 관세 역시 조세의 일종이므로 헌법적 원칙인 실질과세가 당연히 적용된다. 대법원은 일관되게 관세법에 별도 규정이 없더라도 실질과세원칙은 당연히 적용된

다고 판시하고 있다.¹⁴⁾ 「관세법」 제5조 제1항은 “이 법을 해석하고 적용할 때에는 과세의 형평과 해당 조항의 합목적성에 비추어 납세자의 재산권을 부당하게 침해하지 아니하도록 하여야 한다.”라고 규정하고 있는데 여기서 과세의 형평을 실현하는 핵심 수단이 바로 실질 과세원칙이라고 볼 수 있다.

2. 신의성실원칙과 실질과세원칙을 적용한 사례¹⁵⁾

1) 신의성실원칙을 적용한 사례 (대법원 2009.4.23. 선고 2006두14865 판결)

납세의무자가 명의 신탁 받은 부동산을 신탁자 등에게 임대한 것처럼 가장하여 사업자등록을 마치고 그 중 건물 등의 취득가액에 대한 매입세액까지 환급받은 다음, 임대사업의 폐업신고 후 잔존재화의 자가 공급 의제규정에 따른 부가가치세 부과처분 등에 대하여 그 부동산은 명의신탁된 것이므로 임대차계약이 통정허위표시로서 무효라고 주장하는 것은 신의성실의 원칙에 위배된다.

2) 실질과세원칙을 적용한 사례 (대법원 1997.3.20. 선고 95누18383 판결)

매매계약이 무효인 이상 그 매매대금이 양도인에게 지급되었다 하여도 양도소득세 부과 대상인 자산의 양도에 해당한다거나 자산의 양도로 인한 소득이 있었다 할 수 없으므로 양도소득세 부과대상이 아니며, 또한 증여받은 것이 아니므로 증여세 부과처분도 위법하다. 조세소송에서의 신의성실 원칙의 적용은 조세소송 절차법과 관련한 적용 및 실체법과 관련한 적용으로 나누어 볼 수 있고 조세소송의 절차법과 관련한 적용은 민사소송에서의 그것과 특별히 구분된다 할 수 없을 것이지만, 조세법률주의에 의하여 합법성 원칙이 강하게 작용하는 조세 실체법과 관련한 적용은 사적자치 원칙이 지배하는 사법 영역보다 더 많은 제약을 받으며 합법성을 희생하여서라도 구체적 신뢰보호의 필요성이 인정되는 경우에 한하여 비로소 적용된다고 할 것이다. 더구나 납세자가 과세관청에 대하여 자기의 과거 언동에 반하는 행위를 하였을 경우에는 세법상 조세감면 등 혜택 박탈, 가산세 등 각종 세법상 벌칙 등 불이익처분을 받게 될 것이며 과세관청은 실지조사권을 가지고 있는 등 세법상 우월한

14) 대법원 2003. 4. 11. 선고 2002두8442 판결 등 다수.

15) 관세행정에서는 납세자의 의도적 고가신고에 대해 세관장이 실질과세원칙에 따라 정상가격에 따른 차액을 환급하는 관행으로 불복이 발생하지 않아 불가피하게 내국세 사건을 인용하였다.

지위에서 조세부과권을 행사하고 있고, 과세처분 적법성의 입증책임은 과세관청에 있는 점 등을 고려한다면 납세자에 대한 신의성실원칙 적용은 극히 제한적으로 인정하여야 하고 확대 해석하여서는 안 된다.

실질과세원칙에 따라 등기원인이 매매라 하여도 실질이 증여이면 증여로 과세하여야 할 것이고 반대의 경우도 마찬가지라 할 수 있는데, 거래당사자가 법령상 제한 등의 이유로 실질에 따라 등기를 하지 아니하고 실질과 달리 등기를 한 후 소송에서 그 실질이 등기부상의 등기원인과 다른 것이라고 주장한다 하여 이를 모순되는 행태라고 하기는 어렵고, 또 과세관청은 실지조사권을 가지고 있을 뿐 아니라 경우에 따라서 실질을 조사하여 과세하여야 할 의무가 있는데 적절한 실지조사권 행사를 하지 아니한 과세관청에 대하여 납세자 스스로 등기원인을 달리하여 등기하였음을 사전에 알리지 않고 부과처분이 있는 후 뒤늦게 다툰다는 것만으로 심한 배신행위를 하였다고 할 수도 없고, 과세관청이 등기부상 등기원인만을 보고 이를 그대로 신뢰하였다 하더라도 이를 보호받을 가치가 있는 신뢰라고 할 수도 없다.

한편 등기를 말소하는 등 문제된 행위가 있기 이전의 상태로 원상 복구하였는지의 여부는 배신행위 여부를 판단하는 요건이 될 수 없고, 무효의 등기에 근거하여 부과한 과세처분은 그 등기의 말소 여부와 관계없이 위법하다고 하는 대법원의 종래의 견해와, 1994년 국세기본법이 개정되기 전까지는 감액경정청구제도가 도입되어 있지 아니하여서 사후의 사정변경에 따른 납세의무자의 구제절차가 미비하였으므로 원상 복구되지 아니하였음을 이유로 일단 과세처분이 적법하다고 하면 이후에 원상회복을 하더라도 이미 적법하게 확정된 과세처분을 다룰 수 없었던 점, 등기된 내용과 실질이 다를 경우 그 등기를 말소하고 실질에 일치시키지 않는 한 등기된 원인대로 과세하여야 하고 실질 과세를 주장하는 것은 신의성실원칙에 반하여 허용될 수 없다고 한다면 실질과세원칙을 대폭 수정하는 결과가 된다는 점 등에 비추어 볼 때, 원상복구 여부가 배신행위 여부를 판단함에 있어 고려할 대상이라 할 수도 없다. 따라서 매매계약을 체결한 후 토지거래허가가 나지 아니하자 증여를 원인으로 한 소유권이전등기를 하였다면 그 계약은 확정적으로 무효가 되었고 그 소유권이전등기 또한 무효이어서 그에 대한 증여세 납부의무도 없다 할 것이므로, 무효 등기의 원상복구 여부와 관계없이 증여세 납부의무를 다룬다 하여 이를 신의성실원칙에 위반되는 것이라 할 수 없다.

3. 두 판결에 대한 시사점

두 사건은 모두 납세자가 스스로 만든 외관을 나중에 스스로 부정했다는 점에서는 공통적이지만, 법원은 기망의 정도와 과세관청의 조사책임을 다르게 평가했다.

1) 허위 외관 형성의 동기와 목적 (조세회피의 유무)

95누18383 판결(증여 위장 사건)은 납세자가 토지거래허가를 받지 못하자 법령상의 제한을 피하기 위해 등기원인을 매매에서 증여로 바꾼 사건이다. 이는 거래를 성사시키기 위한 방편적 성격이 강하며 국가로부터 부당하게 세금을 환급받거나 포탈하려는 적극적인 조세범죄적 목적이 제1순위는 아니라고 보았다. 반면 2006두14865 판결(매입세액 환급 사건)은 납세자는 명의 신탁 받은 부동산을 임대하는 것처럼 가장하여 매입세액 환급이라는 직접적인 금전적 이득을 국가로부터 취득한 사건이다. 즉, 처음부터 국가의 재정을 편취하려는 적극적인 조세포탈의 의도가 개입된 사건이다.

2) 심한 배신행위에 대한 판단기준

95누18383 판결(배신행위 부정)은 법원은 등기원인을 다르게 적은 것만으로는 과세관청에 대한 심한 배신행위라고 보지 않았다. 납세자가 사후에 실질(무효)을 주장하는 것은 조세법률주의에 따른 정당한 권리 행사이며, 등기부 기재와 다른 실질을 주장하는 것이 조세실체법상 금지된 모순행위는 아니라고 판단했다. 반면 2006두14865 판결(배신행위 인정)은 이미 국가로부터 세금을 환급받아 이득을 챙긴 자가 나중에 세금을 내야 할 상황이 오자 “사실은 가짜 임대였다”며 무효를 주장하는 것은 수혜는 누리고 책임은 회피하려는 극심한 모순이라고 보았다. 이를 허용할 경우 국가 조세 질서가 근본적으로 파괴된다는 배신적 성격을 강조했다.

3) 과세관청의 실지조사권과 입증책임의 범위

95누18383 판결(과세관청 책임 강조)은 과세관청은 강력한 실지조사권을 가지고 있으며, 등기부상 원인이 무엇이든 그 실질을 파악하여 적법하게 과세할 의무가 있다고 판단했다. 과세당국이 조사권을 제대로 행사하지 않고 등기부만 믿은 것은 보호받을 가

치가 있는 신뢰라고 볼 수 없다고 보았다. 반면 2006두14865 판결(과세관청 신뢰 보호)은 납세자가 사업자등록부터 환급 신청까지 일관되게 임대사업자로 행세하며 국가를 기망했다면, 과세관청이 이를 믿고 환급해준 것은 정당한 신뢰라고 보았다. 이러한 상황에서 과세관청의 조사 미비를 탓하며 납세자의 손을 들어주는 것은 정의에 반한다고 본 것이다.

4) 원상복구(등기말소 등)의 요건 여부

95누18383 판결(원상복구 불요)은 매매가 무효라면 등기가 말소되지 않았더라도 양도소득세나 증여세를 물릴 수 없다고 판단했다. 원상복구 여부는 신의성실원칙의 판단기준이 될 수 없으며 실질과세원칙이 우선되어야 한다고 보았다. 반면 2006두14865 판결(기득 이익의 유지)은 이미 환급받은 세액을 반환하지 않은 상태에서 과세만을 피하려 했으므로, 법적 상태를 거래실질에 맞게 되돌리려는 노력 없이 오직 이익만 취하려는 태도가 신의성실원칙 위반의 중요한 근거가 되었다.

4. 내국세 판결이 관세행정에 미치는 영향 분석

내국세 판결은 관세행정에 있어 부정 목적이 개입된 고가신고자는 실질과세라는 방패 뒤에 숨을 수 없다는 강력한 법리적 가이드라인을 제공한다. 이는 고의적 가격 조작자에 대한 경정청구 거부가 단순한 행정 편의가 아니라, 조세법의 대원칙인 신의성실원칙을 수호하기 위한 정당한 집행임을 시사해 주고 있다.

1) 적극적 기망행위와 국가 재정 침해 여부에 따른 보호 가치 차별화

내국세 판례는 납세자의 행위가 단순히 법령상의 제한을 피하기 위한 소극적 방편이었는지 아니면 국가 재정을 편취하기 위한 적극적 부정행위였는지를 신의성실원칙 적용의 핵심 잣대로 삼고 있다. 다국적기업의 고가신고가 자금 유출이나 보험수가 편취를 목적으로 한 경우, 이는 2006두14865 판례에서 강조한 국가로부터 환급금을 부정 수급한 행위와 법리적 궤를 같이 할 수 있다. 단순히 등기원인을 잘못 적은 95누18383 사건과 달리, 국가 재정(건강보험 기금 등)과 외환 질서를 정면으로 파악하기 힘든 특수관계자 간 거래를 이용해

침해했으므로 이러한 납세자의 실질과세 주장은 법률상 보호할 가치가 없는 배신적 행위로 간주되어 경정청구가 거부될 가능성이 매우 높다.

2) 정보 비대칭성 상황에서 관세당국의 정당한 신뢰 보호 강화

95누18383 판결은 과세관청의 실지조사권을 강조하며 납세자의 선행 행위를 뒤집는 주장을 허용했으나 이는 공부(등기부)를 통해 실질을 파악할 수 있는 영역에 한정된다. 다국적 기업의 이전가격(Transfer Pricing)은 외부에서 적정 가격을 산출하기 매우 어려운 정보의 비대칭성이 극대화된 영역이다. 세관장이 납세자가 제출한 송품장과 가격신고서를 신뢰하여 통관을 허용했다면, 이는 세관장의 과실이 아닌 납세자의 성실신고 의무에 기반한 정당한 신뢰로 보아야 한다. 따라서 내국세 판례의 논리를 빌려온다면, 납세자가 스스로 구축한 정교한 허위 외관(고가신고)을 사후에 부정하는 것은 세관의 정당한 신뢰를 저버린 납세자의 심한 배신행위에 해당하여 신의성실원칙이 실질과세원칙보다 우선 적용될 논리로 작용할 수 있다.

3) 이중 이익 금지와 조세 형평성 구현

2006두14865 판결은 납세자가 자신에게 유리할 때는 가공의 외관을 세우고 불리할 때만 실질을 주장하는 기회주의적 태도를 엄격히 경계하고 있다. 고가신고를 통해 이미 법인세 탈루, 국부 유출, 높은 보험수가 책정 등의 부당 이득을 향유한 다국적기업이 적발 후 관세까지 환급받으려 하는 것은 불법을 통해 이중 이익을 얻는 결과가 된다. 특히 다국적기업의 사례는 사후적으로 해외 송금액을 회수하거나 보험급여를 원상 복구하는 것이 사실상 불가능한 경우가 많다. 이러한 상황에서 내국세 판례의 조세 형평성 논리를 적용한다면, 실질과세라는 합법성 원칙이 다국적기업의 불법 이익 확정을 돕는 수단으로 악용되는 것을 막기 위해 신의성실원칙을 선택하는 것이 사법 정의에 부합한다는 결론에 이르게 된다.

IV. 신의성실원칙과 실질과세원칙의 충돌 문제점 도출

납세자가 고의적으로 고가신고한 행위가 관세당국에 적발되자 실제 가격을 근거로 관세 환급을 요구하는 상황은 조세법의 두 대원칙이 정면으로 충돌하는 지점이다. 납세자는 「국세기본법」 제14조에서 규정한 실질과세원칙에 따라 경제적 실질에 맞는 과세를 요구하고, 세관장은 「관세법」 제6조에 규정한 신의성실원칙에 따라 신의를 저버린 행위를 근거로 이를 거부할 수 있다. 이 과정에서 발생하는 법적 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1. 조세법률주의와 조세정의의 가치 충돌 문제

첫 번째 문제는 법문 그대로의 엄격한 집행을 강조하는 조세법률주의와 사회적 정의를 실현하려는 조세정의 사이의 충돌 문제이다. 실질과세원칙은 조세법률주의를 구체화하여 실제 납세력에 맞는 세금을 부과함으로써 공평 과세를 실현하는 도구이다. 따라서 아무리 가격 조작이라는 잘못을 저질렀어도 실제 가격보다 더 많은 세금을 낸 상태를 방치하는 것은 법적 근거 없는 과세가 될 우려가 있다. 반면, 신의성실원칙은 법적 형식 이전에 당사자 간의 신뢰와 도덕적 정당성을 강조한다. 불법적인 목적으로 국가를 기망하여 고가신고 외관을 만든 자에게 실질과세의 혜택을 부여하는 것은 결과적으로 법을 어긴 자가 법의 보호를 받는 모순적인 상황을 초래한다. 이는 성실하게 신고하는 대다수 납세자와의 형평성을 무너뜨리고 조세 정의를 훼손하는 심각한 도덕적 해이를 야기할 수 있다.

실질과세 원칙은 공평한 과세를 위해 존재한다. 만약 고가신고를 통해 이미 국부 유출이나 보험수가 편취라는 이득을 취한 기업이 경정청구로 관세까지 돌려받게 된다면, 이는 불법 행위자가 자신의 불법을 근거로 이중의 이익을 얻는 결과를 초래한다. 대법원 2006두14865의 논리에 따르면, 납세자가 자기에겐 유리할 때는 가공의 외관(고가신고)을 세우고, 불리할 때(추징 시)만 실질(정상가격)을 주장하는 것은 조세 형평에 위배된다. 법원은 이러한 기회주의적 법리 활용을 막기 위해 실질과세라는 합법성 원칙을 희생해서라도 신의성실의 원칙을 선택하게 된다.

2. 심한 배신행위에 대한 객관적 판단기준의 모호성

두 번째 문제는 신의성실원칙을 적용하여 납세자의 권리(경정청구)를 제한할 때, 그 근거가 되는 심한 배신행위를 판단하는 기준이 주관적이고 불분명하다는 점이다. ‘배신 행위’란 상대방의 믿음에 반하는 행위로서 법규범으로 통제되는 행위가 아니라 도덕규범의 영역이고 내적 영역이라고 할 수 있다. 그렇다면 이런 개념이 법률요건으로 인정될 수 있는가. 판단의 대상은 개인의 내적 감정 자체가 아니라 그로 인하여 나타난 외형적 행위이기 때문에 그 판단이 전혀 불가능한 것은 아니다.(장재현, 2007) 그렇다 하더라도 앞서 살펴본 대법원 판례에서도 알 수 있듯이, 단순한 허위 기재와 적극적 기망을 나누는 경계가 명확하지 않다. 관세행정 현장에서는 납세자의 행위가 단순히 규제를 피하기 위한 방편이었는지 아니면 국가 재정을 직접적으로 편취하기 위한 공격적 범죄였는지를 명확히 구분하기 어렵다. 만약 과세당국이 납세자의 주관적인 의도만을 근거로 신의성실원칙을 광범위하게 적용하여 환급을 거부한다면 이는 실질과세원칙이라는 조세법의 대원칙을 형해화할 위험이 있다. 즉, 어느 정도의 부정행위가 보호받을 가치가 없는 배신행위에 해당하는지에 대한 구체적 가이드라인이 부재하여 과세당국의 자의적 해석 가능성이 존재한다.

3. 과세관청의 실지조사 책임과 납세자 기망행위의 책임 전가 문제

세 번째 문제는 과세당국이 가진 실지조사권의 범위와 납세자의 성실신고 의무 사이의 책임 소재 문제이다. 실질과세원칙을 강조하는 입장에서는 과세당국이 강력한 조사권을 행사하여 신고가격의 적정성을 사전에 파악했어야 하며 이를 소홀히 한 채 납세자의 신고를 그대로 믿은 것은 보호받을 가치가 있는 신뢰가 아니라고 비판한다. 그러나 고가신고는 저가신고와 달리 세수를 늘려주는 행위이므로, 세관장이 이를 의심하여 정밀 조사하기 어려운 구조적 한계가 있다. 납세자가 정교하게 조작된 서류를 제출하며 적극적으로 기망했을 때, 그 조사 미비의 책임을 세관장에 몰어 납세자의 환급 청구를 수용하는 것은 결과적으로 부정행위자에게 자신의 잘못을 과세당국의 탓으로 돌릴 기회를 주는 것과 같다. 이는 국가의 행정력을 낭비시키고 납세자가 신고납부 제도의 허점을 전략적으로 악용하게 만드는 법리적 허점으로 작용하고 있다.

V. 납세자에게 적용할 신의성실원칙 요건 정립

납세자의 고가신고에 대한 경정청구가 조세 정의를 훼손하지 않도록 하기 위해서는 실질 과세원칙의 예외로서 신의성실원칙을 적용할 수 있는 구체적이고 객관적인 요건 정립이 필요하다.

1. 적극적 부정 목적 및 사회적 위해성(危害性) 검증

적극적 부정 목적 및 사회적 위해성 검증은 신의성실원칙을 통해 경정청구를 제한하기 위한 가장 핵심적인 실체적 요건이다. 이는 단순히 세액의 결과 값만을 보는 것이 아니라 그 행위의 동기와 사회적 파급력을 법적으로 평가하는 과정이다. 조세법의 기본은 실제 거래한 가격으로 세금을 내는 것이다. 그러나 우리 법원은 법의 보호를 받을 가치가 없는 자에게는 이 원칙을 제한한다.

1) 방편적 고가신고와 공격적 부정행위

방편적 고가신고(실질과세원칙 우선)는 대법원 95누18383 사례처럼 단순히 토지거래허가제를 회피하기 위해 등기 원인을 조작한 경우이다. 이는 국가 재정에 직접적인 손실을 입히기보다는 거래의 성사를 위한 수단에 가깝다. 이 경우 국가가 실제보다 더 받은 세금을 돌려주지 않는 것은 국가의 부당이득이 될 수 있으므로 실질과세원칙이 우선될 수 있다.

반면, 공격적 부정행위(신의성실원칙 우선)는 다국적기업이 관세가 0%인 점을 악용해 가격을 5배 부풀려 100억을 해외로 빼돌렸다면(자금유출), 이는 국가의 외환 질서를 파괴하는 범죄적 행위이다. 만약 나중에 적발되었을 때 “사실은 가격이 낮았으니 관세 낸 것도 돌려달라”는 주장을 받아들인다면, 국가는 범죄자가 범죄를 저지르는 데 소요된 비용(관세)까지 보전해 주는 셈이 된다. 이는 조세 정의에 정면으로 반한다고 볼 수 있다.

2) 적극적 부정 목적의 요건 정의

신의성실원칙을 적용하여 경정청구를 거부하기 위해서는 다음의 세 가지 세부 요건이 엄격하게 정의되고 입증되어야 한다.

(1) 타 법령 위반의 명백성 (범죄적 수단)

단순히 관세법상의 신고 의무 위반을 넘어, 국가 전체의 법질서를 교란하는 행위가 결합되어야 한다. 납세자의 고가신고 행위가 외환거래법(자금유출), 법인세법(비용 과다계상을 통한 탈루), 국민건강보험법(수가 편취), 보조금관리법(정부 지원금 부정수급) 등 관세법 외의 실정법을 위반하여 부당한 이익을 취하려는 수단으로 사용된 경우를 의미한다.

(2) 국가 재정에 대한 직접적 침해성 (결과의 중대성)

납세자의 행위가 국가의 공적 자금이나 외환 보유고에 직접적인 손실을 입혔는지 여부이다. 납세자의 고가신고를 통해 국가 재정(예산, 보험기금 등)이 부당하게 지급되었거나, 마땅히 국내에 머물러야 할 국부(재산)가 허위 거래의 외관을 빌려 국외로 무단 유출되어 국가 경제의 근간을 해친 경우로 한정한다.

(3) 목적과 수단의 결합도 (고의의 적극성)

착오나 오류가 아닌 적극적으로 의도된 기획이 존재해야 한다. 수입가격 결정 구조가 폐쇄적인 특수관계(본사와 지사의 관계) 사이에서, 사전에 치밀하게 계산된 이전가격 정책이나 조작된 증빙자료를 통해 허위의 고가 외관을 고의적으로 창출했음이 입증되어야 한다. 즉 단순히 높은 가격이 아니라 범죄 수익을 극대화하기 위해 맞춤형으로 조작된 가격이어야 한다.

2. 적극적 기망에 의한 허위 외관 형성의 객관화

적극적 기망에 의한 허위 외관 형성의 객관화는 신의성실원칙 적용의 수단적 측면을 엄격히 규정하는 것이다. 이는 단순히 결과가 틀렸다는 점이 아니라, 세관이 그 실질을 파악하지 못하도록 어떠한 정교한 장치를 사용했는지를 따지는 과정이다. 심한 배신행위라는 추상적 개념을 법적으로 구체화하여 예측 가능성과 투명성을 확보하기 위한 세부요건을 정립할 필요가 있다.

1) 정보 비대칭성을 이용한 증빙자료의 구조적 조작 요건

단순한 기재 오류가 아닌, 세관의 일반적인 조사로는 진위를 가리기 힘든 구조적 기망이

존재해야 한다. 다국적기업의 특수관계자 간 내부거래는 외부에서 적정 가격을 알 수 없는 극도의 정보비대칭 영역이다. 납세자가 이 점을 악용하여 내부적으로만 공유되는 허위의 송품장을 발행하거나, 실제 합의된 가격과는 별개로 세관 제출용 허위 계약서를 이중으로 작성하는 등 증빙자료 자체를 기망 수단으로 삼았을 때를 의미한다. 이는 세관장이 납세자의 성실신고 의무를 신뢰할 수밖에 없도록 만드는 기초 자료의 오염에 해당하므로 이를 사후에 뒤집는 것은 보호받을 가치가 없는 신뢰 파괴로 간주할 수 있다. 납세자가 조사를 방해할 목적으로 과세자료를 모두 폐기하거나 조사공무원의 조사를 방해하는 등의 행위를 하여 과세관청의 실지조사권을 무력화시켜 조사가 불가능한 상황이라는 특별한 사정이 있는 경우 과세관청의 신뢰는 보호받을 가치가 있다는 견해가 있다(기우중, 2005).

2) 제3의 허위 주체를 개입시킨 거래 경로 은폐 요건

실질적인 거래 관계를 숨기기 위해 인위적으로 거래 단계를 추가하거나 주체를 조작해야 한다. 예컨대 수출자와 수입자 사이의 직접 거래임에도 불구하고 조세피난처 등에 설립된 페이퍼컴퍼니를 중개인으로 끼워 넣어 삼각 거래의 외관을 형성하는 경우이다. 이 과정에서 페이퍼컴퍼니가 가격을 인위적으로 부풀려 '재송장(Re-Invoicing)'을 발행하게 함으로써 세관장이 수출국의 실제 제조원가나 판매가격을 추적하는 것을 원천적으로 차단한다. 이렇게 거래 경로를 인위적으로 복잡하게 설계하여 실질 가격을 은폐한 행위는 단순한 신고 누락과 차원이 다른 적극적 기망행위로 정의할 수 있다.

3) 가격 결정 논리의 체계적 허위가설 구축 요건

단순한 수치 조작을 넘어, 그 수치가 정당해 보이도록 정교한 법리적·회계적 논리를 조작해야 한다. 예컨대 고가신고를 정당화하기 위해 실제로는 존재하지 않는 무형자산(로열티), 마케팅 비용, 혹은 경영자문료 등이 물품 가격에 포함된 것처럼 허위의 이전가격 보고서(TP Report)를 작성하거나 회계 장부를 조작하는 경우이다. 즉, 가격이 높은 이유를 설명하기 위해 가공비용 항목을 만들어 세관장을 설득하려 했다면, 이는 세관장의 전문적 판단을 정면으로 기망한 것이다. 이러한 체계적 허위 논리가 사후에 거짓으로 밝혀졌음에도 실질과세원칙을 주장하며 세금을 돌려달라고 하는 것은 조세행정의 근간을 흔드는 '심한 배신행위'의 전형이라고 볼 수 있다. 아래 표와 같이 의도성이 내재된 고가신고는 신의

성실원칙을 적용하고, 고의성이 결여된 방편적 고가신고는 실질과세원칙을 적용할 필요가 있다.

〈표 2〉 심한 배신행위의 체크리스트

구분	방편적 고가신고행위	공격적 부정행위
증빙자료	- 단순오기, 계산착오	- 이중계약서, 허위송품장 작성
거래구조	- 정상적인 거래 경로	- 페이퍼컴퍼니 개입, 삼각거래 조작
소명논리	- 근거 부족, 신고 누락	- 가공비용 항목 창출, 회계조작
행정대응	- 실질과세원칙 적용 (가산세부과 및 경정청구 수용)	- 신의성실원칙 적용 (가격조작죄 및 경정청구 거부)

자료: 연구자가 작성

3. 수익 향유와 원상복구 불능의 원칙

수익 향유와 원상복구 불능의 원칙은 신의성실원칙 적용의 결과적·책임적 측면을 규정하는 요건이다. 이는 납세자가 자신의 부정행위로 발생한 손실(관세 납부)은 돌려받으려 하면서 그 행위로 얻은 이익(외환 유출, 보험금 등)은 유지하려는 모순된 태도를 차단하는 데 그 목적이 있다. 추상적인 이중 이익의 개념을 구체화하고 과세당국의 조사책임 논란을 실효적으로 방어하기 위한 세부 요건을 정립할 필요가 있다.

1) 부정행위에 따른 경제적 이득의 실현 및 보유 요건

납세자가 고가신고라는 허위 외관을 통해 실제로 구체적인 이익을 얻었음을 확인해야 한다. 신의성실원칙을 적용하기 위해서는 단순히 신고를 잘못된 상태를 넘어, 그 고가신고를 수단으로 삼아 실질적인 경제적 이득을 취득한 상태가 전제되어야 한다. 예를 들어, 고가신고를 통해 실제 가치 이상의 대금을 해외 본사로 송금하여 자산을 국외로 도피시켰거나(자금유출), 부풀려진 수입가격을 근거로 국가로부터 높은 건강보험 수가를 지급받은 경우(재정편취)가 이에 해당한다. 즉, 납세자가 고가신고라는 위법한 선행(先行) 행위를 통해 이미 목적인 바를 달성하고 그 단물을 향유하고 있는 상태에 있다면 신의성실원칙 적용의 정당성이 확보할 수 있다.

2) 원상복구의 객관적 불가능성 또는 미이행 요건

이미 발생한 국가적·사회적 피해가 회복되지 않았거나 회복이 사실상 불가능해야 한다. 95누18383 판례에서는 무효인 등기의 말소 여부가 중요하지 않다고 보았으나, 관세행정의 고가신고 사례는 성격이 다르다. 이미 해외로 유출된 국부나 국가 예산에서 지급된 보조금은 사후적으로 완전히 환수하거나 이전 상태로 되돌리는 것이 사실상 불가능한 경우가 많다. 납세자가 경정청구를 제기하는 시점까지도 이러한 부당 이득을 국가 재정으로 반환하거나 원상복구하려는 실질적인 노력을 전혀 하지 않은 채, 오로지 자신에게 불리해진 세금(관세)만을 돌려달라고 주장하는 것은 손해는 누리고 책임은 지지 않겠다는 심한 배신적 행태로 규정할 수 있다.

대법원은 원고가 발행한 세금계산서가 실제 거래에 의한 것이라 하여 부가가치세를 신고 납부한 것을 진정한 것으로 믿고 거래상대방에게 매입세액을 공제하여 준 과세관청의 신뢰는 합법성의 원칙을 희생시켜서라도 보호받아야 할 필요성이 인정된다고 보아 원고의 주장을 배척한 판결을 한 바 있다.¹⁶⁾ 위 판례에서 거래상대방이 매입세액 공제를 받고 부도를 내거나 폐업해 버리는 경우 과세관청으로서는 원고에게 매출세액 상당액을 환급해 주고 나서 거래상대방으로부터 매입세액을 환급받을 방법이 없게 되어 국고 손실이 생기게 된다. 이렇게 국가가 회수할 가능성이 없는 경우 과세관청의 신뢰는 보호받을 가치가 있다는 취지의 설시로 보인다.

3) 불법에 기초한 이중 이익 금지의 인과관계 요건

경정청구의 수용이 결과적으로 범죄 행위의 비용을 국가가 보전해 주는 결과가 되는지 따져야 한다. 납세자의 경정청구가 받아들여질 경우, 납세자는 부정 목적으로 얻은 이익(보험수가 등)은 그대로 유지하면서 그 과정에서 지출한 비용(고가신고에 따른 관세)까지 환급받게 된다. 이는 불법 행위자가 자신의 불법을 근거로 이중의 이익을 얻는 결과를 초래하며 조세법이 추구하는 정의에 정면으로 위배된다. 과세당국의 실지조사 미비를 탓하기에 앞서, 납세자가 스스로 구축한 기망의 결과물(고가 세액 납부)은 그가 취한 부당 이득에 대한 법적 책임의 일부(위험 부담)로 보아야 한다. 따라서 이러한 인과관계가 명확할 때 실질과세원칙을 희생해서라도 신의성실원칙을 우선 적용하는 것이 신고납부 제도의 형평성을 확보하는 길이다.

16) 서울행정법원 2007.8.16. 선고 2007구합6816, 서울고등법원 2008.5.1 선고 2007누24056 판결.

〈표 3〉 수익 향유와 원상복구 불능의 원칙의 판단기준¹⁷⁾

구분	일반적인 경정청구 (실질과세)	부정목적 고가신고 (신의성실)
이익상태	- 단순 세액 과다납부 (손실 상태)	- 타 법령상 이득향유 (이익 상태)
원상복구	- 신고내용 정정으로 해결 가능	- 국부 유출 등 원상복구 불가
환급결과	- 정당세액으로의 조정	- 불법 수익 확정 및 비용 보전
책임소재	- 관세당국의 과다 징수 교정	- 납세자의 자기책임 원칙 적용

자료: 연구자가 작성

VI. 결 론

전통적으로 관세행정은 국가 세입 확보를 위해 저가신고 차단에 주력해 왔다. 그러나 현대의 무역 환경은 일부 납세자들이 다양한 부정 목적 달성을 위해 관세율의 저하를 틈탄 고가신고라는 새로운 도전 과제에 직면해 있다. 이러한 부정 목적의 고가신고는 단순한 세무 오류를 넘어 국가 재정의 편취와 국부 유출이라는 반사회적 결과를 초래하며, 우리 사회의 공정성을 근본적으로 훼손하고 있다. 본 연구에서는 고가신고가 적발된 후 납세자가 제기하는 경정청구권 행사의 정당성을 법리적으로 검토하였으며, 다음과 같은 결론에 도달하였다.

첫째, 실질과세원칙은 만능의 방패가 될 수 없다. 비록 실질과세원칙이 조세법의 대원칙이라 할지라도, 이는 조세 정의와 평등을 구현하기 위한 도구이지, 부정행위자의 불법적 이익을 사후적으로 승인하거나 보전해 주기 위한 장치가 아니다. 납세자가 자신의 이익을 위해 고의로 허위의 외관을 형성했다면 그에 따른 법적 결과(고가 관세 납부) 역시 스스로 감수해야 한다는 자기책임의 원칙이 우선되어야 한다.

둘째, 신의성실원칙은 기회주의적 권리 남용을 차단하는 최후의 보루이다. 내국세 판례의 흐름을 분석한 결과, 적극적 기망을 통해 국가 재정을 침해한 자가 나중에 실질을 내세워 환급을 요구하는 것은 심한 배신행위에 해당함을 확인하였다. 특히 정보비대칭성이 큰 본사와 지사의 거래에서 납세자의 성실신고 의무를 신뢰한 세관장의 보호 가치는 매우 높다. 따라서 부정 목적이 명백한 경우 신의성실원칙은 실질과세원칙보다 우선 적용되어야 한다.

17) 부정목적의 고가신고가 일반적 경정청구로 간주되지 않도록 기준을 제시하였다.

셋째, 엄격하고 객관적인 신의성실원칙 적용 요건 정립이 필요하다. 행정의 자의적 해석을 방지하고 법적 투명성을 확보하기 위해 본 논문에서 제시한 ① 적극적 부정 목적 및 사회적 위해성 검증 ② 적극적 기망에 의한 허위 외관 형성의 객관화 ③ 수익 향유와 원상복구 불능의 원칙 등 3대 요건은 향후 세관장이 경정청구 거부 of 정당성을 확보하는 핵심 기준이 될 것이다.

결국, 부정 목적 고가신고자에 대한 경정청구를 거부하는 것은 단순히 세수를 지키는 차원을 넘어, 불법을 저지른 자는 그 불법으로 인해 이익을 얻을 수 없다는 법의 고전적 격언을 실현하는 길이다. 본 연구에서 도출된 법리적 요건들이 실무와 입법에 반영되어 성실납세자가 존중받고 지능적 탈세자가 엄단되는 건전한 신고납세 문화가 확립되기를 기대한다. 아울러 본 연구가 관세행정 실무에서 부정목적 달성을 위해 고가 신고한 납세자의 경정청구를 대부분 수용하는 관세당국의 관행에 제동 역할 하기를 기대한다.

참고문헌

- 강석구. (2014). 관세법상 가격조작죄의 도입 배경과 법적 쟁점 분석. *형사정책연구*, 25(4), 129-155.
- 권순국. (2019). FTA 협정관세의 사후적용 신청에 관한 법적 기준과 원산지검증 사례연구. *관세학회지*, 20(4), 1-23.
- 기우중. (2005). 납세자에 대한 신의성실 원칙의 적용과 분식회계. *법원도서관 재판자료*, 108집, 176-218.
- 김석환. (2018). 다국적기업의 이전가격 조작과 관세법상 가격조작죄의 성립 요건에 관한 고찰. *관세학회지*, 19(2), 19-41.
- 김영순. (2010). 조세법상 납세자에 대한 신의성실원칙의 적용과 한계. *한국토지공법학회 토지공법연구*, 49(3), 339-360.
- 박훈. (2017). 실질과세원칙과 신의성실원칙의 충돌과 조화: 고가신고 경정청구 사건을 중심으로. *조세학술논집*, 33(2), 35-64.
- 백제흙. (2022). 실질과세원칙의 외연과 한계 : 조세회피행위 통제와 관련하여. *서울대학교 법학*, 63(1), 1-52.
- 성낙근. (2021). 조세법상 금반언의 원칙과 납세자의 귀책사유에 관한 연구. *법학연구*, 24(1), 185-212.
- 이동식. (2015). 조세법상 신의성실의 원칙의 적용한계에 관한 연구: 대법원 판례를 중심으로. *조세법연구*, 21(1), 111-151.
- 장재현. (2007). 계약관계에서의 배신적 행위-신뢰 파괴. *민사법학* 33(34), 173-202.
- 정승환. (2020). 관세법상 경정청구권의 제한과 신의성실의 원칙: 적극적 부정행위의 판단기준을 중심으로. *판례연구*, 31(39), 411-450.
- 최준호. (2016). 수입물품 고가신고를 이용한 국부유출 및 재정편취 행위의 행정적·형사적 대응 방안. *무역보험연구*, 17(3), 67-91.
- 홍성구. (2019). 다국적 제약사의 수입가격 조작과 건강보험 재정 침해에 대한 법적 대응. *공법연구*, 47(2), 183-214.

ABSTRACT

A Study on the Criteria for Applying the Principle of Good Faith to Taxpayers' Intentional Overvaluation Declaration

Chen-Sik Choi*

The purpose of this study is to establish the legal validity of the customs authorities' refusal to request correction of high-priced reports for fraudulent purposes by taxpayers, which have emerged as a new threat to customs administration. While traditional customs administration has focused on preventing low-cost reporting, some taxpayers have artificially inflated import prices for tariff-free and low-tax goods to commit intelligent tax evasion and foreign exchange crimes such as public financial defraudation, national wealth outflow, and corporate tax evasion.

Unlike previous studies, which mainly focused on the illegality of the principle of good faith or individual cases that customs officials should observe, this study analyzed the antisocial characteristics by systematizing the purpose and method of high-priced reporting into four types: tax avoidance type, financial defraudation type, fund outflow type, and trade management type. It was argued that the act of demanding a refund of customs duties already paid by the high-priced reporter after detection is an opportunistic abuse of rights that denies itself the false appearance it has formed and a severe betrayal that undermines tax justice.

This study objectifies abstract principles of good faith to a level applicable to practice, and based on this, three requirements were presented: ① positive negative purposes and social risk verification ② proof of structural deception by exploiting information asymmetry ③ enjoying profits and the principle of inability to restore to its original state. This is to prevent the actual taxation principle from being abused as a tool to determine the illegal interests of fraudsters, and to implement the universal value of the law in tax administration that those who commit illegality cannot benefit from it. In conclusion, this study suggests that refusal to request correction against high-priced reporters involving active deception is a legitimate law enforcement to protect the principle of good faith, which is the main principle of tax law, and to establish a sound reporting tax culture.

| Keywords The Principle of Good Faith, The Principle of Taxation based on Economic Substance, Intentional Overvaluation for Illicit Aims, Severe Breach of Faith

* Specialized Professor, Customs Human Resource Development Institute, choics000@hanmail.net

미국 관세국경보호청(CBP)의 합리적 주의와 우리나라 관세법상 성실신고의 비교 연구

김진규*

목 차

- | | |
|-----------------------|---------|
| I. 서론 | IV. 시사점 |
| II. 이론적 배경 | V. 결 론 |
| III. 합리적 주의와 성실신고의 비교 | 참고문헌 |

글로벌 무역환경의 급격한 변화와 미·중 무역분쟁 이후 원산지 규정 강화 등으로 미국 수입 통관 단계에서 수입자의 법적 책임이 점차 확대되고 있다. 특히, 대미 교역 비중이 높은 우리나라 기업의 경우, 미국 관세국경보호청(CBP)이 요구하는 합리적 주의에 대한 정확한 이해와 대응이 필수적이다. 본 연구는 1993년 제정된 미국 「통관현대화법」과 19 U.S.C. § 1484에 근거한 ‘합리적 주의’와 우리나라 관세법 제6조의 신의성실 원칙을 기초로 실무·판례에서 통용되는 ‘성실신고’를 비교 분석하여 수입자의 법적 예측가능성을 제고하고 관세위험을 선제적으로 관리하기 위해 관세법상 성실신고원칙의 법제화를 위한 입법적 및 실무적 시사점의 제시를 목적으로 한다. 이를 위해 양 제도의 입법 배경, 법적 구조, 적용 범위, 수입자 책임 범위 및 제재 체계를 비교·검토하고, 미국 CBP 집행 사례와 한국 관세청의 사례를 비교 분석하였다. 연구 결과, 미국의 합리적 주의는 민사제재 중심의 유연한 집행 구조와 사전확인제도(Binding Ruling)의 강력한 법적 구속력을 특징으로 하는 반면, 한국의 성실신고는 행정·형사제재가 혼재하고 의무 기준의 명문화가 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다. 본 연구는 관세법상 성실신고 의무의 법제화, 사전심사제도의 실효성 강화, 기업 컴플라이언스 프로그램 활성화 등을 위해 성실신고확인제도의 도입을 위한 정책적 시사점과 성실신고 원칙의 법제화를 위한 입법적 시사점을 제시하였다는 점에서 연구의 학문적 기여가 있다.

■ 주제어 관세법, 미국 통관현대화법, 성실신고, 합리적 주의, 미국 관세법

* 조선대학교 무역학과 부교수, 관세사, E-Mail: jk.kim@chosun.ac.kr

I. 서론

트럼프 2기 행정부의 미국 우선 통상 정책(America First Trade Policy)은 미국의 무역 적자 감소, 불공정 및 불평등 차별 무역 관행의 개선을 통한 미국 내 투자와 생산성을 촉진하는 무역 및 경제 성장을 목표로 한다(White House, 2025). 이 중 관세 정책은 교역국으로부터 불공정한 무역관행을 개선하여 미국의 무역적자를 개선하는 것이다(The Washington Post, 2024). 최근 글로벌 무역환경의 급격한 변화와 미·중 무역분쟁 이후 원산지 규정 강화 등으로 수입 통관 단계에서 수입자의 법적 책임이 점차 확대되고 있다. 특히 대미 교역 비중이 높은 우리 수출기업은 미국 관세국경보호청('CBP')이 요구하는 합리적 주의에 대한 정확한 이해와 한국 관세법상 성실신고 원칙을 체계적으로 비교 분석한 연구는 매우 부족한 현실이다.

본 연구는 1993년 제정된 미국 「통관 현대화법」(Customs Modernization Act, 이하 'Mod Act')과 19 U.S.C. § 1484¹⁾에 근거한 합리적 주의와 우리나라 관세법 제6조의 신의 성실 원칙을 기초로 실무·판례에서 통용되는 '성실신고'를 비교 분석하여 수입자의 법적 예측가능성을 제고하고 관세위험을 선제적으로 관리하기 위해 관세법상 성실신고원칙의 법제화를 위한 입법적 및 실무적 시사점의 제시를 목적으로 한다. 연구방법은 Zweigert와 Kötz(1998)의 기능주의적 비교법을 방법론으로 채택하였다. 이 방법론의 핵심 작업 단계는 다음과 같다. 첫째, 비교 대상 규범이 동일한 법적 문제를 해결하는 기능을 수행하는지를 확인한다. 둘째, 각 법체계가 해당 문제를 어떠한 법적 도구로 해결하는지를 분석한다. 셋째, 양 체계의 도구 선택의 기능적 효과와 그 결과로서의 사회적·법적 함의를 비교 적용한다. 이를 위해 양 제도의 입법 배경, 법적 구조, 적용 범위, 수입자 책임 범위 및 제재 체계를 비교·검토하고, 논거를 뒷받침하기 위해 미국 CBP 사례, CIT 판례 및 한국 관세청의 사례 및 법령 등 문헌연구를 병행하였다. 본 연구를 통해 관세법상 사전심사제도의 실효성 강화, 기업 컴플라이언스 프로그램 활성화 및 성실신고확인 제도의 도입을 위한 성실신고원칙의 법제화를 위한 연구에 기여하고자 한다.

1) 19 U.S. Code § 1484(Entry of merchandise).

II. 이론적 배경

1. 미국 합리적 주의의 개관

1) 도입 배경 및 법원

미국 연방 규정집(Code of Federal Regulations, 'CFR')에 편제된 관세법은 1993년 12월 8일 발효된 통관 현대화법에 기초하고 있으며, 1930년 관세법(The Tariff Act of 1930) 및 관련 법률이 성문화되었다. 통관 현대화법의 개정 배경은 1980~1990년대 자유무역주의의 확산과 글로벌 무역 확대에 따라 미국 수입 물량·품목 분류의 복잡성이 증가하면서, 세관이 개별 수입신고 건마다 품목분류·관세평가·원산지를 통제하는 방식으로는 효율적인 세관 행정 수행에 한계가 있다는 문제의식에서 시작되었다. 이러한 상황에서 미국 연방 의회와 재무부는 세관에서 모든 것을 책임지는 기존의 구조 대신 수입자가 세관이 제공한 정보에 기반한 법규 준수 및 수입자의 정확한 신고의무와 세관과 수입자간 공동 책임이라는 패러다임으로 전환하였으며 세부 내용은 다음과 같다(U.S.CBP, 2021). 첫째, 미국 CBP는 통관 현대화법을 근거로 모든 관세행정 규정을 이해관계자에게 모두 공개하여 법규준수도 제고를 유도한다. 즉, CBP는 무역업체의 권리와 책임에 관한 모든 관세행정과 관련한 최신 정보를 대중에게 제공할 의무가 있다. 둘째, 양 당사자는 이러한 요건을 이행하는데 있어 세관과 수입자 간의 책임 분담을 진다. 미국 관세당국은 수입자에게 요구 사항을 전달하고 수입자는 합리적인 주의를 기울여 수입 자료 보관 의무가 중요해지고 미국 관세당국의 요청 시 자료를 제공해야 할 의무가 있다(박현, 2014). 예를 들어, 개정 미국 관세법에 따르면, 수입신고인은 물품을 세관에 수입신고(Entry Summary)시 관세평가를 통한 과세가격 산정, 품목분류를 통한 관세율 적용 등 합리적인 주의를 기울일 책임이 있다.²⁾ 따라서, 통관 현대화법은 폭증하는 통관업무 속에서 세관이 모든 신고 내용을 통제하는 방식의 한계를 극복하고자 정보화를 기반으로 자율적 법규 준수를 위한 정보 제공(Informed Compliance) 및 공동책임 부담(Shared Responsibility)이라는 두 가지 원칙 하에 수입자에게 합리적 주의의무를 부과하여 관세법규 준수 책임을 수입자에게 전환시켜 수입업체와 미국 CBP 간의 관계를 근본적으로 변화시켰다.

2) 미국 개정 관세법 제484조: 19 U.S.C. 1484.

2) 합리적 주의의 개념

미국 관세법상 ‘합리적 주의(Reasonable Care)’란 수입자가 U.S. CBP에 제출하는 모든 자료가 정확하고 적시에 제출되도록 적절한 절차와 주의를 이행해야 하는 의무이다(한국관세학회, 2015). 합리적 주의는 1993년 개정된 통관 현대화법에 의한 공법상 법정 의무(statutory duty)로 확립되었으며, 이 법은 관세 행정 체계를 CBP 심사 중심 구조에서 수입자 자율책임(self-assessment) 구조로 전환하였다.³⁾ 합리적 주의는 세관에 등록된 수입신고인(Importer of Record, IOR)이 본인(in person) 또는 서면(power of attorney)으로 권한을 위임 받은 대리인(an agent)이 합리적인 주의를 기울여 다음 각 호의 행위를 이행할 의무를 지닌다. 첫째, 수입신고인은 CBP에 수입신고를 위한 서류 제출 또는 화물 반출을 위한 필요한 정보를 제공해야 한다.⁴⁾ 이를 위해 미국 수입자 또는 대리인은 CBP가 해당 수입물품의 보관에서 반출허용을 여부를 판단하기 위한 (a) 정확하고 완전한 수입 신고를 위한 서류 제출, (b) 정기적인 컨설팅을 통한 전문가 의견서의 보관 등 수입 법령의 능동적 이해와 법규 준수 의무가 있다. 둘째, 수입신고인은 수입물품의 신고 가격, 품목분류, 관세율 적용 등 자료를 CBP가 수입물품의 관세 산정의 적절성 검토, 정확한 통계 수집 및 법적 요건의 충족 여부를 판단할 수 있도록 필요한 정보를 제공해야 한다.⁵⁾ 예컨대, 미국 CBP에 제출하는 수입신고 정보는 품목분류(HTSUS 기준), 관세율 적용, 관세평가 산정, 원산지 표시 요건 검토, 지식재산권, 기록 보관 의무, 자유무역협정의 활용, 수입 요건의 적합성 (예: FDA, EPA 등) 검토 및 요건 서류 구비 등이 대표적이다(Diaz, 2022).

3) 특징 및 요건

합리적 주의 기준은 단순히 실수를 하지 않는 주의를 넘어, 동일 상황의 합리적이고 역량이 있는 수입자가 오류를 방지하기 위해 적극적이고 합리적인 시스템 구비를 갖추거나, 외부 전문가를 통해 합리적 주의 및 역량(Reasonable Care and Competence)을 확보하는 등 전문성을 갖추어야 한다. 동 규정에 따르면 과실로 인한 위반은 동일한 상황의 사람에게 기대되는 합리적 주의 및 역량의 정도를 이행하지 못한 작위 또는 부작위로 판단되며, 이는 미국 CBP가 관세법의 합리적 주의를 통해 적극적이고 능동적인 사전 이행 의무를 부과함을

3) 19 U.S.C. § 1484(a)(1).

4) 19 U.S.C. § 1484(a)(1)(A).

5) 19 U.S.C. § 1484(a)(1)(B).

의미한다. 미국 국제무역법원(The United States Court of International Trade, 'USCIT')은 *United States v. Optrex America, Inc.*⁶⁾ 판결은 미국 관세법상 합리적 주의(Reasonable Care) 의무의 적극적 성격을 확립한 대표적 판례이다. Optrex America, Inc.(이하 'Optrex')는 일본에 본사를 둔 Optrex Corporation의 미국 자회사로서 1997년부터 1999년까지 액정표시장치(Liquid Crystal Display, 이하 'LCD') 패널을 HTSUS 제 8531호(무관세)로 품목분류하여 수입신고하였으나, 1997년 Sharp 판결에 의해 LCD 패널이 제9013호로 분류되어야 한다는 판례가 이미 확립된 상태였고, Optrex의 법률고문 또한 CBP에 구속력 있는 사전심사를 신청하여 분류를 확인할 것을 권고하였음에도 Optrex는 이를 이행하지 아니하였다. CIT는 19 U.S.C. § 1484상 합리적 주의 의무는 단순히 전문가의 자문을 구하는 수동적 행위로 충족되는 것이 아니라, 자문을 통해 식별된 분류 쟁점에 대하여 사전심사 신청 및 품목분류 수정 등 구체적이고 능동적인 후속 조치를 이행할 적극적 의무까지 포함한다고 판시하고, Optrex의 부작위가 합리적 주의의 결여를 구성한다고 인정하여 19 U.S.C. § 1592(c)(3)에 따른 과실에 의한 민사 제재로서 미납 관세 약 90만 달러의 추징과 함께 미납 관세액의 1.5배에 해당하는 약 100만 달러 이상의 제재금을 부과하였다. CIT의 판결은 합리적 주의 이행 기준을 능동적·적극적 자율책임 원칙으로 확립함으로써, 미국 수입자에게 단순한 위임에 따른 수동적 주의가 아닌 사전 조치를 포함하는 적극적 후속 조치 이행 의무를 포함한다고 판시하였다. 만일 이를 해태(懈怠)한 경우 과실에 따른 규정 미준수로 합리적 주의 결여가 인정된다고 판결하였는데, 이것은 관세법상 합리적 주의가 불법행위법(Tort law)의 그것보다 훨씬 능동적이고 적극적 사전 이행 의무를 요구함을 의미한다(Chen, et al., 2009). 미국 관세법상 합리적 주의 요건은 다음과 같다. 첫째, 정확한 정보 제출 및 심사이다. CBP에 신고하는 수입 내용이 정확하고 완전한지, 문서가 신용장 조건과 일치하는지 상당한 주의(with reasonable care)를 기울여 심사해야 한다. 둘째, 관세법 준수 여부이다. 수입업자는 정책 및 절차, 수입 규정 준수 프로그램을 작성할 때 CBP가 제시하는 합리적 주의에 관한 체크리스트를 활용할 것이 권장된다.⁷⁾ 셋째, 전문가 활용 및 교육 수행여부이다. 수입자는 관세사 등 관세 전문가를 활용하거나, 자체 수입 규정

6) *United States v. Optrex America, Inc.*, 560 F. Supp. 2d 1326, 1341 (CIT June 9, 2008).

7) 미국 CBP가 권장하는 체크리스트 항목은 상품명세 및 품목분류(Merchandise Description And Harmonized Tariff Classification), 관세평가(Valuation), 원산지, 표시 및 쿼터(Country of Origin, Marking, and Quota), 지식재산권(Intellectual Property Rights), 강제노동(Forced Labour) 등이다.

준수 교육을 통해 전문성을 확보해야 한다. 넷째, 입증 책임 및 문서화(Documentation)이다. 합리적 주의 의무를 이행한다는 증거(수입 절차 매뉴얼, 체크리스트, 전문가 컨설팅 내용 등)를 문서화하여 보관해야 한다. 따라서, 수입업체는 수입관련 기록 및 보관, 내부통제 규정, 전문가의 자문을 통한 합리적 주의 의무를 이행해야 한다.

4) 의무 이행 위반시 제재

수입자가 합리적 주의 이행을 위반하는 경우, CBP는 미국 연방 규정⁸⁾에 따라 위반의 귀책사유를 사기(Fraud), 중과실(Gross Negligence) 및 과실(Negligence)로 제재하며, 수입자가 규정의 미준수 시점에서의 귀책사유 수준에 따라 19 CFR Part 171 부속서에서 각 귀책사유별 벌금액을 규정하고 있다. 또한 CBP는 정부 세수 손실이 발생하지 않더라도 민사 제재인 벌금을 부과할 수 있으며, 주요 내용은 <표 1>과 같다⁹⁾.

〈표 1〉 미국 관세법 제1592조의 제재 규정

위반 유형	최고 제재액	자진신고 시 경감
사기(Fraud)	- 물품 국내 가격 이하	- 법정 관세, 세금 및 수수료의 100% (단, 위반이 관세 산정에 영향을 미치지 않은 경우 과세 가격의 10% 부과)
중과실 (Gross Negligence)	- 관세 추정액의 4배 또는 과세 가격의 40%	- 세수 손실분(미납 관세 등)에 대한 이자만 부과
과실(Negligence)	- 관세 추정액의 2배 또는 과세 가격의 20%	- 세수 손실분(미납 관세 등)에 대한 이자만 부과

자료: 19 U.S.C. §1592, 저자 재구성.

첫째, 사기는 당해 거래와 관련하여 중대한 허위 진술·누락·행위가 자발적이고 의도적인 방식으로 이루어졌음이 명백하고 설득력 있는 증거에 의해 입증된 경우이다. 여기에는 중요 사실을 적극적으로 허위 진술한 경우 뿐만 아니라, 그 중요성을 인식하면서도 의도적으로 사실을 누락하거나 은폐한 경우가 포함된다. 그러한 고의성이 인정될 때 위반은 사기로 평가된다. 둘째, 중과실은 관련 사실을 실제로 알고 있거나 이를 의도적으로 무시하고, 동시에 법률상 부과된 자신의 의무에 대해 무관심하거나 이를 경시하는 상태에서 행해진 행위 또는 부작위로 인해 위반이 발생한 경우이다. 즉 사실과 법적 의무를 인식하거나 인식할 수 있었

8) 19 U.S.C. § 1592(a).

9) 19 CFR Part 171, Appendix B to Part 171(C).

음에도 이를 사실상 방기한 경우 중대한 태만이 중과실로 인정된다. 셋째, 과실은 동일한 상황에 있는 통상의 자에게 기대되는 합리적인 주의와 능력을 다하지 못함으로써(행위 또는 부작위), 위반행위가 발생한 경우의 위반이다. 이는 특히 (a) 사실관계의 확인·추론 또는 법령상 자신의 의무를 확인하는 과정에서, 또는 (b) 상대방이 이해할 수 있는 방식으로 정보를 전달하는 과정에서 요구되는 주의 의무 태만을 포함한다. 일반적으로 수입거래와 관련하여 이루어지는 진술·제공 정보의 완전성과 정확성을 확보하기 위한 합리적 주의·능력의 결여, 또는 법령·규정이 요구하는 중대한 행위를 이행하지 않은 데에서 비롯된 위반이 과실에 해당한다. 따라서, 어느 누구도 중대한 허위신고나 신고생략 등의 방법으로 사기, 중과과실 혹은 과실에 의하여 물품을 미국으로 수입하거나 수입하려고 시도해서는 안된다.¹⁰⁾ 만일 허위신고가 있고 그러한 허위신고가 중대하며, 중대한 허위신고 행위가 과실 때문임이 입증되면 민사 제재인 벌금이 부과된다.¹¹⁾ CBP는 입증 책임과 관련하여 명백하고 설득력 있는 증거(clear and convincing evidence)로 위반 사실을 입증하여야 하고, 중과실에 근거한 제재의 경우 위반의 모든 구성요소를 입증하여야 사기에 대한 제재가 가능하다. 다만, 과실의 경우 CBP가 위반을 구성하는 작위 또는 부작위를 입증하면 입증책임이 수입자에게 전환되는 구조를 채택하고 있어, 위반 혐의자는 그 작위 또는 부작위가 과실 또는 태만이 아니었음을 입증할 책임이 있다.¹²⁾

한편, 수입자는 합리적인 주의 의무를 준수하고 수입절차에 대해 내부 실사를 수행하여 19 U.S.C. §1592에 따른 벌금을 피하거나, 해당 위반 사실을 인지한 경우 정부의 공식 조사가 시작되기 전 CBP에 자진 신고(prior disclosure) 제도를 활용할 수 있다. 사전 신고가 승인되면 수입자는 관세, 세금 및 수수료의 실제 손실액 또는 실제 세수 손실액을 납부 후 벌금의 경감(輕勘)을 받을 수 있다.

10) 19 U.S.C. §1592(a)(1).

11) United States v. Optrex America, Inc.의 제재금 산정과 관련하여, CIT는 Complex Machine Works 사건에서 제시된 14가지 고려 요소를 검토한 후, “판례법이 제시하는 재량권(Discretion)에 의거하여, 법원은 제재금 액수의 평가를 중간 기준점(Midpoint)에서 시작할 것이며, 이는 감경 및 가중 요인에 따라 상향 또는 하향 조정될 수 있다.”라고 적시하였고, CIT는 법정 최고 한도인 미납 관세액의 2배 대신 1.5배로 제재금 액수를 최종적으로 확정하였다.

12) 19 U.S.C. § 1592(e).

5) 합리적 주의의 효과

통관 현대화법은 ‘합리적 주의’를 도입하여 수입물품에 적용되는 관세의 과세가격, 품목 분류 및 관세율 신고에 대한 법적 책임을 수입업체로 전환함으로써 수입자에게 수입신고의 정확성과 완전성에 관한 민사적 책임을 귀속시켰다.¹³⁾ 또한 CBP는 관세법 위반 사실에 대한 1차적 입증책임을 부담하지만 수입자에게 합리적 주의 의무를 다하였음을 항변할 입증책임을 부담하게 함으로써¹⁴⁾, 실질적으로 의무 이행에 관한 입증책임을 수입자에게 귀속되는 관계를 형성하였다. 따라서, 수입자는 합리적 주의를 기울여 수입신고 내용의 정확성과 완전성을 확보할 책임이 있고, CBP는 수입자의 합리적 주의 의무에 대한 위반 사항을 발견하면 정정요구를 해야 한다. 미국 관세법은 위법행위에 대하여 벌금 부과 등 법적 제재를 부과하고 있지만 납세 의무자가 합리적 주의를 이행하였음을 입증하면 면책을 허용한다.

한편, CIT는 *United States v. Golden Ship Trading Co.*¹⁵⁾ 사건에서 수입자가 합리적 주의 책임을 이행하기 위해서는 수입신고서 내용을 확인하기 위한 노력을 시도할 의무가 있음(at least undertake an effort to verify)을 강조하였으며, 과실은 수입자가 신고 내용의 정확성을 확인함에 있어서 합리적 주의를 행사하지 않을 때 발생한다고 보았다.¹⁶⁾ 따라서, 수입자가 수출자가 제공한 서류를 그대로 믿고 추가적인 실사 조치(due diligence)를 하지 않은 것은 합리적 주의 의무를 이행했다고 볼 수 없으며, 최소한의 확인·검증 조치를 하지 않으면 과실로 판단할 수 있다고 판시하였다. 합리적 주의는 미국 관세법을 근거로 수입 신고인(Importer of Record)에게 부과된 법정 의무이자, 19 U.S.C. §1592에 근거한 과실 등 민사적 책임에 대한 방어 논리로 활용할 수 있다. 이는 수출자나 관세사가 제공한 정보를 맹목적으로 신뢰하지 않고, 수입자가 수입물품의 원산지를 조사하거나 수출자의 신뢰도나 사업내용을 점검하였다면 합리적 주의를 행사하였다고 주장할 수 있을 것이다(장근호, 2016). 이를 통해 수입자는 미국 관세법을 준수하기 위한 적극적인 행위, 즉 합리적 주의 의무 이행을 통하여 과실 등 관세법 위반에 따른 민사 책임에 대한 면책 효과가 있다.

13) 19 U.S.C. § 1484(a)(1).

14) 19 U.S.C. § 1592(Penalties for Customs Fraud and Negligence).

15) *United States v. Golden Ship Trading Company and American Motorists Insurance Company*, Court No 97-09-01581, Jan 24, 2001(Slip Op. 01-7).

16) 19 C.F.R. Pt. 171 App. B to Part 171.C(1)(b).

2. 한국 관세법상 성실신고 개관

1) 개요

우리나라 헌법은 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의한 납세 의무가 있고¹⁷⁾, 조세의 종목과 세율은 법률로써 정하도록 규정하여 조세법률주의를 채택하고 있다.¹⁸⁾ 조세법률주의 원칙은 과세요건 등은 국회가 제정한 법률로써 규정하여야 하고, 그 법률의 진행은 엄격하게 해석·적용되어야 하며, 합리적 이유 없이 행정 편의적인 확장해석 또는 유추해석은 허용되어서는 안된다(김민정, 2021).¹⁹⁾ 국세기본법상 실질과세, 근거과세 및 신의성실은 국세 부과와 일반 원칙이며, 실질과세는 형식이 아닌 실질적인 내용에 따라 과세한다는 것이고, 근거과세는 과세당국이 과세 증빙자료를 갖추어 과세해야 한다는 원칙이다. 한편, 신의성실(信義誠實)이란 사회생활 일원으로서 상대방의 신뢰에 반하지 않도록 성의 있게 행동해야 한다는 도덕적 내용에 관한 법적 가치판단이다(이종익, 박병목, 2025). 민법 상 신의성실이란 법률관계에 참여하는 모든 당사자는 권리의 행사와 의무의 이행을 신의에 좇아 성실히 이행해야 하는 원칙이다.²⁰⁾ 또한 행정절차법 및 조세법령에서 행정청과 납세의무자 모두에게 적용되는 일반원칙으로써 관련 법령에 명시적으로 규정되어 있으며, 법의 해석 단계에서 작동한다.²¹⁾ 신의성실의 원칙이 적용되기 위해서는 ① 과세관청의 공적인 견해표명이 있을 것, ② 납세자가 과세관청의 견해표시를 신뢰하고, 그 신뢰에 납세자의 귀책사유가 없을 것, ③ 과세관청의 견해표시에 대한 신뢰를 기초로 납세자의 행위가 있을 것, ④ 과세관청의 당초의견해표시에 반하여 적법한 행정처분을 할 것, ⑤ 과세관청의 행정처분으로 인한 납세자의 불이익이 있을 것, ⑥ 납세자에 의한 적용요건의 입증책임을 요건으로 한다(이상신 외, 2024; 김민정, 2021). 이와 관련하여 대법원은 “신의성실 원칙은 자기의 언동을 신뢰하여 행동한 상대방의 이익을 침해하여서는 안 된다.”라고 실시하였다. 또한, 과세관청의 행위에 대하여 신의 성실의 원칙이 적용되려면 “과세관청이 납세의무자에게 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 과세관청의 견해표명이 정당하다고 신뢰함에 대하여 납세

17) 헌법 제38조.

18) 헌법 제59조.

19) 대법원 2006. 5. 25. 선고 2005다19163 판결.

20) 민법 제2조 제1항.

21) 행정절차법 제4조; 국세기본법 제15조; 관세법 제6조.

자에게 귀책사유가 없어야 한다.”라고 판시하였다.²²⁾ 요약하면 신의성실 원칙은 민법상 채권·채무관계를 규율하기 위한 원칙이지만, 오늘날에는 모든 법 분야의 기본원칙으로 자리 잡고 있다. 조세법의 영역에서도 조세채권·채무관계를 규율하는 기본원칙으로 인정되고 있어, 국세기본법 제15조에 규정되어 있고 관세법은 이를 수용하여 관세법 제6조에서 신의성실 규정을 두고 있다.

2) 신뢰보호 및 소급과세금지 원칙과의 관계

신의성실 원칙과 밀접한 개념으로 신뢰보호(信賴保護)가 있다. 신뢰보호 원칙은 법치 국가는 국민의 신뢰를 보호해야 한다는 것으로 “합법성을 희생해서라도 구체적 신뢰를 보호할 필요성²³⁾”이 있다면 입법단계와 법해석 단계에서 적용되며, 소급과세입법 금지와 소급과세 금지가 대표적이다(이창희, 2022). 즉, 소급과세금지의 원칙은 새로운 해석 또는 관행에 의하여 소급하지 못한다는 것으로 신뢰이익의 보호를 구체화하여 법령에 명문화한 것이다.²⁴⁾ 소급과세의 원칙이 적용되기 위해서는 신의성실 원칙의 일반적인 요건 및 특별요건을 갖추어야 한다. 특별요건은 과세관청의 세법해석 및 국세행정의 관행이 일반적으로 납세자에게 받아들여져야 하고, 과세관청이 그 해석 또는 관행에 반하여 새로운 해석 또는 관행에 의하여 소급적으로 적법한 과세처분을 해야 하는 요건을 충족해야 한다. 신의성실의 원칙은 납세자의 재산권보호를 위해 합법성을 희생하여 신뢰이익을 보호하는 원칙이므로 조세법률주의와 모순되는 특징을 갖는다. 신의성실 원칙은 납세자와 과세관청 쌍방의 행위 규범인 반면, 신뢰보호 및 소급과세금지는 과세관청의 공적 견해 표명에 대한 납세자의 신뢰를 보호하는 행정통제 원칙이다. 따라서, 신의성실의 원칙은 구체적인 사안에 대한 개별적 판단을 필요로 하지만, 소급과세금지의 원칙은 객관적인 상황을 설정하고 그에 대한 납세의무자의 신뢰를 입법이라는 수단을 통하여 일반적으로 보호하고자 하는데 목적이 있다(이명구, 2005). 입증 책임과 관련하여 신의성실의 원칙은 합법성을 희생하더라도 납세자의 신뢰를 보호하는 것이 정의에 부합한다는 특별한 사정이 있을 경우에 한하여 적용된다(김용태, 2023). 입증 책임의 주체와 관련하여 대법원은 과세처분의 입증 책임의 주체는 과세관청에 있으나, 소급과세금지 및 신의성실원칙의 입증 책임은 납세자에게 있다고

22) 대법원 1989.9.26., 88누6597 판결.

23) 대법원 2009. 4. 23. 선고 2006두14865 판결.

24) 국세기본법 제28조; 관세법 제5조.

판시하였다.²⁵⁾ 즉, 신의성실원칙은 합법성의 관철이라는 일반적·추상적 요구를 포기함으로써 상실되는 법익보다 신뢰이익의 보호가치가 더 크다고 인정되는 개별적·구체적 사안에 한하여 적용된다.

3) 관세법상 신의성실의 원칙

관세법상 신의성실은 “납세자가 그 의무를 이행할 때와 세관 공무원이 그 직무를 수행할 때에는 모두 신의에 좇아 성실히 직무를 수행해야 한다.”²⁶⁾라고 규정하며, 이는 과세관청의 직무수행과 납세자의 의무 이행 모두에 적용되는 일반 원칙이다. 세관공무원은 물품의 검사, 운수기관 등에 대한 조사 및 검사, 장부 또는 자료의 제출요구 등 직권으로 업무를 처리할 수 있는 권한을 가지고 있어 납세자의 권리의무에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 위치에 있고 세관공무원의 직무수행의 정도 등 재량행위에 따라 추징 또는 벌칙의 적용 등으로 결정되는 경우가 많다. 관세법은 세관공무원의 재량행위에 대하여 적절한 한계를 설정함으로써 세관공무원은 과세행위를 함에 있어 납세자의 신분이나 재산 등에 따라 상호간에 형평을 위반하지 않도록 하고 일반인이라면 누구도 수궁할 수 있는 적정하고 타당한 수준의 조치를 행할 수 있도록 규정하고 있다.

4) 성실신고의 내용

관세법 제6조(신의성실)는 납세자와 세관 모두에게 적용되는 일반원칙으로 신고·납부 행위에 대한 성실신고 의무를 선언하고 있다. 수입자의 신고 행위 영역에서는 관세법상 가격 신고(제27조), 신고납부(제38조), 수출·수입 또는 반송 신고(제241조) 등 개별 조문에서 구체적인 신고사항을 정하고 있으며, 실무·판례는 이러한 조문을 근거로 정확한 자료를 기초로 신고할 의무, 즉 성실신고 의무를 구체화한다. 현행 신고납부제도는 납세자의 신고에 대한 의존도가 높은 구조이고 세관이 신고 단계에서 신고정확도를 직접 통제하는 것에는 한계가 있어 기업이 성실신고를 통해 법규준수를 제공하는 방식으로 전환되고 있다(이명구, 2019). 수입자는 수입에 필요한 과세자료와 요건을 갖추어 물품에 관한 사항과 품목분류, 가격, 세액 등을 성실하게 신고해야 하고, 세관장은 통관단계에서 국민보건·사회안전보호

25) 대법원 2003. 9. 5. 선고 2001두10837; 대법원 2003. 6. 24. 선고 2001두7770; 대법원 2006. 6. 29. 선고 2005두2858 판결.

26) 관세법 제6조.

등을 위하여 필요한 수입요건 확인 및 통관 후에도 수입규모와 성실신고 여부에 따라 신고 납부한 세액의 적정성과 각종 법령에서 정한 의무이행 사항의 적법성을 확인해야 한다. 만일, 수입자가 신고내용의 오류, 불성실신고 적발 및 가격신고 시 과세자료 미제출로 인해 세관장으로부터 통관 후 관세 추징 또는 행정·사법상 제재 등을 받는 경우, 수입자는 부족 세액 및 가산세 등을 일시 납부 또는 세관의 엄격한 통관 관리로 관세 위험에 따른 기업 경영이 어려움이 발생할 수 있다. 따라서, 수입자는 수입 준비단계부터 성실신고를 위해 관 세사 등에게 정확한 수입거래 정보를 제공하여 조력을 받거나 관세당국의 도움을 받아 성실 한 신고납부를 통해 관세리스크를 조기에 관리·해결할 수 있다(관세청, 2025). 요약하면, 관세법상 신의성실의 원칙은 수입자의 성실신고 의무로 구체화되고, 세법 입법 중인 성실신 고확인제도를 통해 납세자의 성실신고를 높여 공정과세 실현과 신의성실 원칙을 제도화하 는 방향으로 나아가고 있다(최준호, 2025). 따라서, 동 제도는 신고 성실성 확인을 행정 위 탁한 것으로 성실신고 확인자의 책임성을 강화하는 효과가 있다(송선욱 외, 2024).

III. 합리적 주의와 성실신고의 비교

1. 입법 배경 및 연혁

미국 통관 현대화법은 북미자유무역협정 이행법(NAFTA Implementation Act)에 편입되 어 1993년 12월 8일 발효되었다.²⁷⁾ Mod Act의 주요 내용은 수입자에게 신고가격, 품목분 류, 적용세율에 관한 법적 책임을 이전함으로써 수입자와 CBP 간의 입증책임의 구조를 변 경하였다는 점이다. Mod Act는 관세 법령의 자발적 준수를 위한 정보에 근거한 법규 준수 (informed compliance)와 공동 책임(shared responsibility)이라는 개념을 새로이 도입하 여 무역의 이해관계자가 세관으로부터 법적 의무에 대해 명확하고 완전하게 고지받은 상태 에서 법규 준수 및 책임이 있음을 법제화하였다.

한편, 우리나라의 신고납부제는 1990년대 초중반에 걸쳐 단계적으로 확립되어 1996년 7월부터 수출입면허제를 수출입신고제, 관세 사후납부제도 및 보세구역반입·보세운송의 허

27) Title VI of the North American Free Trade Agreement Implementation Act [P.L. 103-182, 107 Stat. 2057].

가제를 신고제로 전환하는 등 수출입통관제도의 개편이 이루어졌다(박상태, 1997). 이 과정을 통해 세관이 직접 세액을 결정하는 부과지제 중심 체계에서 수입자가 신의에 따라 성실하게 스스로 세액을 계산·신고하는 신고납부제도로 전환되었다. 두 제도 모두 행정기관 주도의 사전심사(허가제)에서 수입자의 자율책임과 정부 사후검증 체계로의 전환이라는 점에서 입법사적 동질성을 갖지만, 미국 합리적 주의가 법제화가 되어 있는 반면, 우리나라의 성실신고는 신의성실을 기초로 하는 원칙이라는 점에서 근본적인 차이가 있다.

2. 법적 근거 및 조문 체계

1) 법원 체계의 비교

보통법·불문법 체계를 따르는 미국은 U.S. Code 제19편(Customs duties)에서 관세와 수입 관련한 연방 규정을 다루는데, CBP Informed Compliance Publication은 준법규적 효력을 가지며, 법원 판례 및 사전심사제도와 함께 법원(法源)을 구성한다. 미국 관세국경보호청의 지침에 따르면 수입자는 19 U.S.C. § 1484에 따른 합리적 주의 의무를 철저히 준수하고, 관세 납부 의무 여부와 관계없이 신고서에 정확한 정보가 기재되도록 해야 한다는 점을 강조한다.²⁸⁾ 또한 19 C.F.R. § 171에는 일반 기준이 제시되어 있지만 해당 규정의 부록은 규범적 효력을 갖지 않는다.²⁹⁾ 한편, 우리나라는 대륙법·성문법 체계를 갖춘 관세법 조문 중심의 해석 구조를 취하며, 관세청 고시·훈령, 유권해석, 관세심판원 결정례, 대법원 판례가 보충적 법원을 구성한다.

2) 조문의 체계 비교

미국의 합리적 주의는 Mod Act를 법원으로 하는 법규 준수(informed compliance)와 공동 책임(shared responsibility)이라는 일반 원칙을 근간으로 하는 반면, 우리나라는 관세법 제6조(신의성실 원칙)를 근거로 성실신고 원칙이 유래한다. 해당 법원(法源)에 관한 조항은 미국의 19 U.S.C. § 1484와 한국의 관세법 제38조(신고납부)가 각각 대응한다. 합리적 주의와 성실 신고 원칙의 체계에 관한 주요 내용은 <표 2>과 같다.

28) U.S.CBP Directive TBT-07-003.

29) 19 C.F.R. § 171(Appendix B to Part 171).

〈표 2〉 합리적 주의와 성실 신고의 조문 체계

구분	합리적 주의	성실 신고
가격 신고	19 U.S.C. § 1485	관세법 제27조(가격신고)
수입신고 의무	19 U.S.C. § 1484(a)(1)(A)	관세법 제241조(수입신고)
민사·행정 제재	19 U.S.C. § 1592	관세법 제42조(가산세) 관세법 제277조(과태료)
형사제재	18 U.S.C. § 542	관세법 제270조(관세포탈죄)
허위신고 제재	19 U.S.C. § 1592	관세법 제276조(허위신고죄)
사전시정 제도	Prior Disclosure(§ 1592(c)(4))	관세법 제38조의2·3(보정신청·수정신고)
사전확인 제도	Binding Ruling(19 C.F.R. Part 177)	관세법 제37조(과세가격 결정방법의 사전심사), 제86조(품목분류 사전심사)

자료: 이종익, 박병목. (2025). 「관세법 해설」.

3. 수입자의 책임 범위 비교

1) 일반 원칙

미국의 ‘합리적 주의’에 관한 명확한 법적 정의는 존재하지 않는다. 다만, 수입자의 ‘합리적 주의’ 의무 이행 여부는 수입 거래와 관련한 사실관계와 상황을 객관적으로 검토하여 판단되며, 수입자의 규모와 전문성 수준에 따라 달라질 수 있다. 만일 수입업자가 합리적 주의를 기울이지 않을 경우 19 U.S.C. § 1592에 따른 민사적 제재를 받을 수 있다. 한편, 우리나라는 관세법 제6조(신의성실)에서 납세자와 세관공무원 모두에게 신의성실 원칙을 부과하고 있으며, 성실신고 의무는 관세법 제6조의 신의성실 원칙을 근거로 하되, 세관의 사전 고지 의무는 미국과 달리 명시적으로 법제화되어 있지 않고, 위반 결과인 부족 세액을 중심으로 성실신고 여부를 판단하는 구조를 취한다.

2) 수입자의 책임 귀속 및 범위

미국 Mod Act는 수입자의 자율법규준수를 위한 정보제공(Informed Compliance) 원칙에 근거하여 CBP가 무역 업계에 수입요건을 명확히 전달하고, 수입자는 합리적 주의를 기울여 CBP에 적시에 정확한 정보를 제공하는 공동 책임 구조를 법제화하였다. 수입신고인(Importer of Record, IOR)은 수입물품에 대한 관세 납부 등 법적 책임 주체로서 19 U.S.C. § 1484에 따라 합리적 주의를 기울여 수입물품의 신고, 품목분류 및 과세가격 등 수입물품의 정확한 세관 신고 및 미국 법령 준수 의무와 책임이 있다. 또한, CBP는 관세를

적정하게 부과하고 정확한 통계를 수집하며 수입물품의 법적 수입 요건의 충족 여부를 판단할 수 있도록 필요한 정보를 제공할 책임을 진다. 미국 국제무역법원(U.S. Court of International Trade, 'CIT')은 합리적 주의 이행과 관련하여 *United States v. Optrex America, Inc.* 사건³⁰⁾에서 수입자의 합리적 주의 이행에 대한 구체적인 내용과 범위를 실시하였다. CIT는 수입자가 전문가(법률고문, 관세사 등)에게 자문을 구하는 것만으로는 합리적 주의를 다했다고 판단하기에 충분하지 않다고 보았다. 즉, 수입자는 전문가 자문을 통해 인식한 문제에 대하여 CBP의 사전심사 신청, 품목분류의 수정 등 구체적인 후속 조치를 취하는 적극적 의무까지 이행해야 비로소 합리적 주의 이행 요건을 충족하였다고 판시하였다. 따라서, CIT는 전문가의 조언을 무시한 행위는 단순히 합리적 주의 의무 위반을 구성하는 데 그치지 않고, 제재액 산정에서 가중 요소로 기능함을 명확히 하였다. 이는 한국의 성실신고 의무와 비교할 때, 합리적 주의 의무 이행의 기준을 능동적·사후적 대응 행위까지 포괄적 범위를 확립한 것으로, 수입자의 적극적인 자율책임 원칙을 요구한 판결로 평가된다. 상기 판결은 외견상 우리 대법원의 입장과 유사한 결론—즉 전문가 자문 자체가 수입자의 책임을 면제하지 않는다—에 도달하지만, 그 법적 추론의 구조와 적용 영역에서 양자는 본질적 차이를 갖는다. Optrex 판결의 핵심 법리는 합리적 주의 의무의 내용이 능동적 사전 조치 이행까지 포괄한다는 것이다. 이는 수입자에게 능동적 후속 의무가 있다는 법리를 확립하였으며 동 판례가 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, “관세사 위임이 수입자의 가산세 책임을 면제하지 않는다”라는 법리에 관하여 미국은 수입자의 합리적 주의 이행을 능동적 사전 의무에서 도출하는 반면, 우리나라는 가산세의 객관적 행정제재 성격에서 도출하고 있다. 둘째, 미국 법리에서는 수입자가 사전심사 신청 등 능동적 이행 조치를 통해 합리적 주의를 입증하면 면책이 가능하지만, 우리나라는 수입자가 어떠한 사전 조치를 취하였는지와 관계없이 “납세자가 정당한 이유 없이 법에 규정된 신고·납세의무 등을 위반한 경우에 법이 정하는 바에 의하여 부과하는 행정상의 제재로서 납세자의 고의·과실은 고려되지 아니한다.”³¹⁾라는 대법원의 판례에 따라 부족세액이 발생한 객관적 사실만으로 가산세가 부과된다. 다만, 대법원은 가산세를 면할 정당한 사유에 관하여 “단순한 법률의 부지나 오해의 범위를 넘어 세법 해석상 의의(疑意)로 인한 견해의 대립이 있는 등으로 인해 납세의

30) *United States v. Optrex America, Inc.*, No. 02-00646 (Ct. Int'l Trade 2005).

31) 대법원 2002. 11. 13. 선고 2001두1918 판결.

무자가 그 의무를 알지 못하는 것이 무리가 아니었다고 할 수 있어서 그를 정당시할 수 있는 사정이 있을 때 또는 그 의무의 이행을 그 당사자에게 기대하는 것이 무리라고 하는 사정이 있을 때 등이 정당한 사유에 해당한다.”라고 정당한 사유의 기준을 확립하고 이를 유지해왔다.³²⁾ 따라서, 만일 우리 법원이 Optrex 판결의 적극적 합리적 주의 의무 구조를 수용한다면, 수입자가 (1) 적절한 전문가에게 통관 업무를 위임하고, (2) 전문가의 자문을 통해 인식한 분류 쟁점에 대하여 관세법 제86조의 품목분류 사전심사를 신청하였으며, (3) 사전심사 결과에 따라 신고한 경우, 사후 심사에서 분류가 변경되더라도 가산세 부과에 정당한 사유에 해당한다고 보는 해석론적 발전이 가능하다.

한편, 우리나라 관세법 제6조는 납세자가 그 의무를 이행할 때 또는 세관공무원이 그 직무를 수행할 때에도 신의성실 원칙을 부과하고 있는데, 이는 국세기본법 제15조의 신의·성실 규정과 내용이 같다. 다만, 세관의 사전 고지 의무와 관련하여 우리 관세법은 미국과 달리 명시적으로 법제화되어 있지 않다. 수입자 책임 귀속과 관련하여 양국 모두 관세사(미국은 customs broker) 등 대리인에게 관세 업무를 위임한 경우에도 수입자의 최종 책임은 유효하다. 예컨대, 우리나라의 수입자가 관세사에 통관 업무를 위임할지라도, 수입물품의 법적 책임은 수입자에게 귀속되므로 수입자는 관세사가 관세율표에 근거한 품목분류의 적정성 등 성실신고 여부를 확인할 의무가 있다.

4. 법적 제재의 비교

1) 합리적 주의 의무 위반 시 제재

미국 CBP는 19 U.S.C. § 1484을 근거로 수입자에게 합리적 주의 의무를 부과하는 조항이고, 19 U.S.C. § 1592는 수입자가 그 의무를 이행하지 않았을 때 법적 제재를 가하는 집행 조항이다. 즉, 합리적 주의 의무를 이행하였음이 충족되면 19 U.S.C. § 1592 위반이 불성립되지만, 합리적 주의 불이행이 과실(합리적 주의 불이행)·중과실(현저한 합리적 주의 이탈)·사기(고의적 허위 신고 등)의 판단 기준이 된다. 과실(negligence)이란 사실을 확인하고 추론을 이끌어내며, 법령에 부과된 의무를 이해하거나 해당 정보를 수신자가 이해할 수 있는 방식으로 전달함에 있어, 동일한 상황의 유능한 사람이 기울였을 법한 수준의 합리적

32) 대법원 2022. 1. 14. 선고 2017두41108 판결.

주의와 역량을 기울이지 못한 작위 또는 부작위를 의미한다. 따라서, 수입자가 과실을 범했다는 것은 합리적 주의에 대한 불이행을 의미하며, 19 U.S.C. § 1592에 근거하여 민사적 제재(Civil Penalty)가 발생한다. CBP는 수입자의 사기에 대해서는 명백하고 설득력 있는 증거로 위반 전체를 입증하고 증과실 혐의에 대해서는 모든 구성요소를 입증해야 하는 반면, 과실의 경우 CBP가 신고 내용의 허위성 및 중요성(Materiality)을 입증하면 입증책임이 수입자에게 전환되는 구조를 취한다.

2) 우리나라의 성실신고 위반 시 제재

우리나라는 세관에서 관세조사를 통해 성실신고 여부를 사후 확인한다. 관세조사란 관세의 과세표준과 세액을 결정 또는 경정하기 위하여 방문 또는 서면으로 납세자의 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 조사(제110조의2에 따른 통합조사 포함)하는 것을 말한다.³³⁾ 즉, 관세당국이 수출입업체를 대상으로 통관 적정성 및 적법성 확인을 위해 관세법, 대외무역법 등 통관 및 무역관련 법령에서 규정한 신고세액의 정확성, 수출입 요건 등 수출입행위 전반에 걸친 적법성 여부를 심사하는 것을 의미한다. 관세조사는 정기 관세조사³⁴⁾와 비정기 관세조사³⁵⁾로 구분된다(관세청, 2025, p.116). 우리나라는 성실신고 위반에 따른 제재에 대하여 행정 제재와 형사 제재가 혼재된 법 체계 구조이다. 관세법 상 불성실신고가 적발되면 가산세, 과태료, 관세 형벌 등의 불이익이 발생한다. 첫째, 관세법 제42조의 가산세는 납세의 무자가 납부기한까지 납부하지 않은 미납세액 또는 부족세액에 대한 징벌적 조치로써 납세의무자의 고의·과실은 고려하지 않는 행정법상 행정벌이다(이종익·박병목, 2025, p.223)³⁶⁾. 다만, 가산세는 납세의무자의 정당한 사유가 있을 때에는 부과하지 않는다. 또한 수입신고 수리전 관세액 납부 결과 부족세액이 발생하여 수리전 수정신고 또는 세관장이 경정하는 경우, 또는 잠정가격신고를 통한 세액 납부 등 성실신고로 인한 법정 요건을 충족하면 가산세는 전부 또는 일부 감면된다.³⁷⁾ 둘째, 관세법은 각종 수출입신고 의무의 이행을 확보하기 위하여 과태료를 규정하고 있다.³⁸⁾ 과태료는 행정법규의 위반 정도가 비교적 경미한 질서

33) 관세법 제2조 제20호.

34) 관세법 제110조의3 제1항.

35) 관세법 제110조의3 제2 .

36) 대법원 2011.2.10., 2008두2330 판결 참조.

37) 관세법 제42조의 2 제1항.

38) 관세법 제277조.

위반행위에 대하여 국가 또는 지자체가 부과 징수하는 금전적 제재로서 행정질서벌이며, 질서위반행위규제법에 따른다(이상신 외, 2024). 다만, 고의 또는 과실이 없는 질서위반행위, 위법상 착오에 정당한 이유가 있는 경우 등 질서위반행위에는 과태료를 부과하지 않는다.³⁹⁾ 셋째, 관세 당국은 관세법, 대외무역법 등에 규정되어 있는 내용에 관한 위반 사실이 확인되는 경우 통고처분 또는 고발의뢰 등 관세형벌을 집행한다.

5. 소결: 비교 분석

첫째, 책임의 성격과 능동성의 차이이다. 미국의 합리적 주의는 단순히 결과의 정확성을 넘어, 수입자가 오류를 방지하기 위해 CBP가 제공한 정보를 바탕으로 자율적 법규 준수 시스템의 이행 여부에 초점을 맞추고 있다. 특히, CBP는 수입자가 관세 전문가의 자문을 구하는 것에 그치지 않고, 식별된 문제에 대해 CBP에 사전심사(Binding Ruling)를 신청하는 등 구체적이고 능동적인 조치를 취해야 합리적 주의 의무를 다한 것으로 간주하는 적극성을 요구한다. 반면, 한국의 성실신고 의무는 신의성실이라는 포괄적 원칙 하에 정확한 수입신고를 통한 세액 등의 신고라는 결과적 적정성을 중심으로 판단하는 경향이 강하다.

둘째, 입증책임의 구조의 차이이다. 양 제도 모두 수입자의 자율적인 책임과 사후 검증 체계를 기초로 한다. 그러나, 미국은 제1592조를 통해 위반의 주관적 요건(과실, 중과실, 사기)에 따라 민사적 제재를 차등화하고, 수입자가 합리적 주의 의무를 다했음을 입증할 경우 과실 책임에서 면책될 수 있는 방어 논리를 제공한다. 반면, 우리나라는 가산세(행정법), 과태료(행정질서벌), 관세형벌(형사벌)이 혼재된 체계를 가지고 있고, 가산세는 납세의무자의 고의·과실을 고려하지 않는 법정 조치로서의 성격이 강하다. 셋째, 예측가능성과 책임이다. 미국은 정보에 근거한 법규 준수 원칙에 따라, 세관이 수입 요건을 명확히 하고 고지의무를 법제화하여 CBP와 수입자간의 공동 책임을 강조한다.

39) 질서위반행위규제법 제7조 내지 제10조.

IV. 시사점

1. 입법적 시사점

미국 관세법상 합리적 주의와 우리나라 관세법상 성실신고에 대한 비교 및 미국 국제무역법원(CIT)의 판례 분석 결과 우리 관세법의 발전과 제도적 보완을 위한 입법적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 성실신고 의무의 법적 정의 명문화 및 객관적 기준의 입법이 요구된다. 현행 우리나라 관세법은 성실신고의 이념적 바탕이 되는 신의성실 원칙(제6조)과 신고납부 제도(제38조)를 규정하고 있으나, '성실신고' 자체에 대한 법률상 정의나 구체적인 이행 범위에 대한 조항은 부재하다. 이는 불성실신고라는 결과적 오류와 부족세액의 발생 여부만을 기준으로 범위반을 판단하는 사후적·결과 중심의 구조라는 문제점을 야기한다. 반면, 미국은 1993년 통관현대화법(Mod Act) 도입을 통해 수입신고인의 합리적 주의를 법제화하고, CBP의 지침(Informed Compliance Publication)을 통해 품목분류, 관세평가, 원산지 확인 등 수입자가 이행해야 할 능동적 행위 기준을 구체적으로 법률에 명시하고 있다. 따라서, 우리나라의 관세법령상에도 수입자가 과세자료를 성실하게 검증·신고해야 하는 구체적인 행위 기준을 법제화함으로써, 납세자의 법적 예측가능성을 높이고 단순 과실과 고의적 불성실신고를 구분할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다. 둘째, 사전심사제도의 실효성 및 법적 구속력 강화이다. 미국의 합리적 주의의 효과적 이행 수단은 법적 구속력 있는 사전심사 제도이다. *United States v. Optrex America, Inc.* 사건에서 보듯이 판례나 법령 해석상 쟁점이 발생했을 때 세관의 유권해석을 신청하여 품목분류를 확정하려는 노력을 기울이지 않은 행위는 합리적 주의 의무를 해태한 결정적 과실(Negligence) 사유로 평가된다. 우리나라 관세법 역시 과세가격 결정방법 사전심사(제37조) 및 품목분류 사전심사(제86조) 제도를 운영하고 있으나, 실무적으로 신청 절차의 복잡성 등으로 인해 미국에 비해 자율적 리스크 관리 수단으로서의 활용 수준이 미흡하다. 관세당국과의 책임 분담 체계를 실현하고 수입자의 사후 추징 위험을 경감 또는 제거하기 위해서는 사전심사 신청의 접근성을 높이고 심사 결과에 대한 신뢰보호의 범위를 명확히 규정하는 등 제도의 실효적 강화가 시급하다. 셋째, 주관적 귀책사유에 따른 제재 체계의 차등화 및 유연성 확보가 요구된다. 우리나라 관세법상 성실신고 위반에 대한 제재는 가산세(행정벌), 과태료(행정질서벌), 관세형벌(형사

별)이 혼재되어 있다. 특히 부족세액에 부과되는 가산세는 납세의무자의 주관적인 고의나 과실 여부를 원칙적으로 고려하지 않는 객관적 조치의 성격이 강하다. 이로 인해 관세사 등 전문가의 자문 의뢰를 통한 신고오류 방지를 위해 최선의 노력을 다한 성실 납세자(수입자)조차 HS 코드의 오분류 등이 사후 심사 등을 통해 적발될 경우 일률적인 가산세 부담을 지게 되는 구조적 한계가 있다. 반면, 미국 관세법 제1592조는 위반 행위의 귀책사유를 과실, 중과실, 사기로 구분하고 벌금의 상한선을 차등화하며 수입자가 합리적 주의를 다했음을 입증하는 경우 면책을 부여하거나, 사전 신고를 통해 벌금을 경감하는 처벌의 유연성을 띤다. 따라서, 우리나라의 관세제도 또한 납세자가 자신의 성실성이나 적극적인 확인·검증 행위를 입증할 경우 가산세를 면제하거나 경감할 수 있는 정당한 사유의 범위를 보다 구체화하고 확대 적용하는 입법적 보완이 요구된다. 넷째, 행정 위탁 제도의 정착 및 수출입 안전관리 우수업체(Authorized Economic Operator, 'AEO')제도와의 연계 운용이다. 최근 관세청은 납세자의 성실신고유도하기 위해 2011년 이후 국세청에서 시행 중인 '성실신고확인제도'의 도입을 위해 입법 추진 중이다. 이는 수입물품의 과세 적정성 등 수입신고의 핵심 사항을 연 단위로 전문가(관세사 등)에게 위탁하여 관세행정의 사각지대 해소, 납세 투명성 제고를 통한 세수의 안정 확보, 납세의무자의 관세 리스크를 해소 등을 해소하고자 하는 취지이다. 그러나, 미국의 Optrex 및 Golden Ship 판례가 시사하듯 수입자가 관세 전문가에게 통관 업무나 자문을 위임했다는 사실 자체만으로는 수입자의 법적 책임이 면책되지 않으며, 전문가가 식별한 리스크에 대해 수입자가 능동적으로 대응해야만 합리적인 주의 의무를 이행한 것으로 인정된다. 이에 따라 관세 당국은 성실신고확인제도 및 AEO 공인 제도를 개별적 통관 심사와 독립된 별개의 제도로 운영하는 것 보다 기업 내부통제 시스템(Internal Control System)의 유효성을 평가하는 핵심 지표로 연계하는 것을 고려해 볼 수 있다. 구체적인 실무 연계 모델로는 관세사의 성실신고확인 결과를 AEO 공인 심사의 법규 준수도 평가 지표 및 종합심사 시 우수사례(Best Practice)로 반영하는 한편, AEO 인증업체가 매년 제출하는 성실신고확인서를 기업 내부통제 시스템의 상시 작동 여부를 검증하는 객관적 증빙 자료로 활용하는 방안이다. 성실신고확인은 외부 전문가에 의한 사전적·정기적 점검 기능을 담당하고, AEO는 기업 자체의 상시적인 내부 통제를 담당함으로써, 수입자의 능동적 합리적 주의 의무 이행을 통해 실질적이고 자율적인 기업 내 관세 법규 준수(Internal Customs Compliance) 체계가 확립될 수 있다. 이를 통해 적극적인 내부 컴플라

이언스 체계를 갖춘 기업에게는 자율 심사 권한 부여 및 사후 관세조사 완화 등의 과감한 인센티브를 제공함으로써, 규제 중심의 관세행정에서 자율적 법규준수 확립을 유도하는 공동 책임 모델로의 전환이 필요하다.

2. 실무적 시사점

상기 연구 결과를 바탕으로 우리 기업이 실무적으로 고려해야 할 실무적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 우리 기업이 선제적이고 방어적인 컴플라이언스 체계의 도입이다. 미국의 합리적 주의 위반에 대한 제재는 민사제재(벌금)를 중심으로 운영되며, 수입자가 합리적 주의를 다하였음을 입증할 경우, 과실 책임에서 면책될 수 있는 제도적 방어 논리가 존재한다. 반면, 한국의 성실신고 의무 위반 시 부과되는 가산세는 납세의무자의 고의나 과실을 고려하지 않는 법정 조치로서의 성격이 강하며, 행정벌과 관세형벌(형사벌)이 혼재된 엄격한 징벌적 제재 구조를 취하고 있다. 따라서, 수입업체는 위반 결과에 따른 가산세 등 징벌적 불이익을 방지하기 위해 세법 개정(안)을 통해 도입 예정인 ‘성실신고확인제도’를 실무에 적극 도입하여, 신고 성실성을 외부 관세전문가에게 위탁 및 검증을 통해 관세 리스크를 조기에 관리해야 한다. 둘째, 사전심사제도의 능동적 활용과 전문가의 자문에 대한 적극적인 후속 행위 조치의 의무화이다. 미국 CIT의 *United States v. Optrex America, Inc.* 판결은 제도의 실효적 작동 방식을 잘 보여준다. 동 판례는 수입자가 법률고문 등 전문가의 자문을 구하는 것에 그치지 않고, 식별된 통관 쟁점에 대하여 세관당국에 구속력 있는 품목분류 사전심사를 청구하는 등 적극적 조치를 취해야만 합리적 주의 의무를 이행한 것으로 인정한다. 우리나라의 관세법 역시 과세가격 결정방법 사전심사(제37조) 및 품목분류 사전심사(제86조) 제도를 제도적으로 구비하고 있다. 실무적으로 수입자는 그들의 관세법률대리인에게 단순히 업무를 위임하는 관행에서 벗어나, 법적 쟁점 발생 시 즉각적으로 관세청 사전심사제도를 청구하여 과세관청의 공적인 견해표명을 서면으로 확보함으로써 신뢰보호의 원칙을 적용받을 수 있는 근거를 마련해야 한다. 셋째, 수입자와 관세당국 간 공동 책임(Shared Responsibility) 패러다임의 내재화이다. 미국의 통관현대화법은 세관이 수입 요건을 고지하고 수입자는 이를 바탕으로 정확한 데이터를 제출하는 정보 공개(Informed Compliance) 기반의 공동 책임 구조를 제도화하였다. 한국은 세관의 사전 고지 의무가 미국처럼 명시적

으로 법제화되어 있지는 않으나, 신의성실 원칙(관세법 제6조)을 통해 자율책임과 사후검증이라는 동일한 궤를 따르고 있다. 따라서, 기업은 통관 대리인이나 수출자가 제공한 정보에 맹목적으로 의존하여 수용하는 과실을 범하지 않아야 한다. 나아가 자체적인 통관 규정 준수 교육, 수입 절차 매뉴얼 및 체크리스트 구비 등 적극적인 내부 통제 시스템을 갖추어 정보에 근거한 법규 준수 요건을 실무에 반영해야 한다.

V. 결 론

본 연구는 미국 CBP의 합리적 주의와 한국 관세법상 성실신고원칙의 비교법적 분석을 통하여, 무역환경 변화에 대응한 입법적·실무적 시사점을 도출하였다. 분석 결과, 양 제도가 수입자의 자율책임과 사후검증 체계를 기초로 한다는 입법사적 동질성을 가짐에도 불구하고, 법적 구조와 제재 체계의 작동 방식에서는 차이가 존재함을 확인하였다. 첫째, 의무의 성격 측면에서 미국의 합리적 주의는 단순한 결과의 정확성을 넘어 오류 방지를 위한 내부 통제 시스템 구축과 전문가 자문 후 사전심사 청구 등 적극적·능동적인 사전 조치 이행을 요구한다. 반면 한국의 성실신고 의무는 신의성실 원칙 하에 사후 심사 시 부속세액 발생 여부라는 결과적 적정성을 중심으로 위반 여부를 판단하는 경향이 강하다. 둘째, 제재 및 입증책임 구조에서 미국 관세법 제1592조는 귀책사유를 과실, 중과실, 사기로 차등화하여 민사제재를 부과하며, 수입자가 합리적 주의를 다했음을 입증할 경우 과실 책임에서 면책될 수 있는 명확한 방어 논리를 제공한다. 반면, 한국 관세법은 가산세, 과태료, 관세형벌이 다층적으로 혼재되어 있으며, 특히 가산세는 수입자의 고의·과실을 고려하지 않는 객관적 법정 조치로서 성격이 강해 성실 수입자 보호에 구조적 한계가 있다. 결론적으로, 무역환경의 불확실성이 증대되는 통상 환경에서 국내 수입기업의 법적 예측가능성을 제고하고 관세 리스크를 선제적으로 관리하기 위해서는 관세법상 성실신고 의무의 구체적 기준에 관한 법제화가 필요하다. 이와 함께 사전심사제도의 실효성과 신뢰보호 범위를 명확히 규정하고, 조만간 도입 예정인 성실신고확인제도를 기업 내부통제 시스템(AEO)과 연계하는 등 규제 중심에서 자율적 법규준수 확립을 위한 납세의무자와 세관의 공동 책임 모델로의 제도적 패러다임 전환이 요구된다.

참고문헌

- 관세청. (2025). 「수출입기업을 위한 성실신고 가이드북」. 관세청, 10-135.
- 김민정. (2021). 「세관조사와 행정법」. 박영사.
- 김영순. (2010). 조세법상 납세자에 대한 신의성실원칙의 적용과 한계 - '대법원 2009. 4. 23. 선고 2006두14865 판결'을 중심으로-. *토지공법연구*, 50, 371-392.
- 김용태. (2023). 「관세행정법 with 관세형사법」. 도서출판 두남. 26-28.
- 김태인, 오병석, 홍선의, 이서영, 김병철.(2015. 12.). 관세행정 환경변화를 감안한 관세법령 개편방안 연구. *한국관세학회*, 8-9.
- 박상태. (1997). 「관세정책의 변천과 평가」. 한국조세연구원.
- 박현. (2014.2). 미국 관세행정 및 통관제도(한-미 FTA 원산지검증 중심). 관세청, 2-3.
- 송선옥, 한상현, 최준호, 유광현. (2024. 06.). 관세법상 성실신고확인제도 도입에 관한 연구. *관세무역연구*, 55-56.
- 신민호. (2025), 「트럼프 2.0의 경고: 관세 전쟁 속 Made in Korea 생존 전략」. 삼일인포마인, 184-190.
- 유지윤. (2024.7). 미 행정부 관세 정책의 국내법적 근거와 시사점. 대외경제정책연구원, 8-13.
- 이명구. (2025). 「관세법상 소급과세금지의 원칙」. 관세와 무역, 49-56.
- _____. (2019). 관세성실신고를 위한 납세협력프로그램 개선방안 연구. 한국관세학회, 4-9.
- 이종익, 박병목. (2025). 「관세법 해설」. 세경사, 65-68.
- 이창희. (2022). 「세법강의」. 박영사, 116-118.
- 장근호. (2016). 미국 특혜원산지 규정 해석에 대한 연구: 국제무역법원 판례를 중심으로. *관세학회지*, 17(1), 4-24.
- 최준호. (2025). 관세행정 패러다임 변화에 따른 성실신고확인제도 도입 필요성에 관한 연구. *무역금융보험연구*, 26(4), 81-83.
- Jennifer D. (2022), What is an Importer's 'Reasonable Care' Standard?, The Bureau of National Affairs, Inc, 1-9.
- John K, V. and Catherine H, G. (2017). Presidential Tariff Authority. *American Journal of International Law*, 111(4), 959-968.
- Kelly C., Cyndee B. T. C, Daniel J. G, Laura F. and Geoffrey M. G. (2009), Customs Law, *International Legal Developments in Review*, 43(2), 289-309.
- Konrad Z. and Hein K. (1998). An Introduction to Comparative Law, Clarendon Press;; OXFORD University Press, 3-47.
- Steven, W. Baker. (2011). How the "Reasonable Care" Obligation of 19 USC 1484(a) can be Used as Leverage by Customs to Force Payment of Duties that have Otherwise Become Final. Thomson Reuters, Corporate Counsel's International Adviser, No. 308, 1-3.

- U.S. Customs and Border Protection. (2017). What Every Member of the Trade Community Should Know: Reasonable Care, CBP's Informed Compliance Publication, 8-15.
- _____. (2021). U.S. Customs and Border Protection Valuation Encyclopedia(1980-2021), CBP Publication No. 1804-0622, 3.
- The Washington Post. (2024. 5. 7.). Trump advisers explore vast new legal powers for global trade war. Available at (<https://www.washingtonpost.com/business/2024/05/07/trump-trade-war-tariffs>)
- White House. (2025.1.20.). "America First Trade Policy". Available at (<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy>)

ABSTRACT

A Comparative Analysis of U.S. CBP Reasonable Care and the Faithful Declaration under Korea Customs Act

Jin-Kyu Kim*

This study comparatively analyzes the reasonable care obligation imposed on importers by U.S. Customs and Border Protection under 19 U.S.C. § 1484 and the faithful declaration obligation derived from Articles 6 and 38 of the Korea Customs Act, applying the functional comparative law methodology of Zweigert and Kötz (1998). Both regimes share legislative homogeneity in having transitioned from government-led pre-clearance review to importer self-assessment and post-clearance verification during the 1990s. However, they exhibit fundamental differences in the nature of the obligation, the enforcement structure, and the allocation of the burden of proof. The U.S. Customs Modernization Act of 1993 introduced the principles of (a) informed compliance and (b) shared responsibility, adopting the objective standard of reasonable care and competence and differentiating civil penalties through a three-tiered culpability structure of negligence, gross negligence, and fraud under 19 U.S.C. § 1592. This framework provides importers with an affirmative defense when they can demonstrate the exercise of reasonable care. By contrast, the Korean faithful declaration obligation operates as a general clause derived from the good-faith principle, with a multilayered enforcement structure combining additional tax, administrative fines, and customs criminal penalties. Notably, the additional tax under Article 42 of the Korean Customs Act does not, in principle, consider the taxpayer's intent or negligence, revealing a structural limitation in protecting compliant importers. Drawing on the analysis of *United States v. Optrex America, Inc.*, this study identifies four legislative tasks for the Korean customs regime: codification of objective standards for faithful declaration, clarification of advance ruling efficacy and trust protection, differentiation of sanctions based on subjective culpability, and integration of the forthcoming faithful declaration confirmation system with the Authorized Economic Operator program.

| Keywords Korea Customs Act, Customs Modernization Act, Faithful Declaration, Reasonable Care, U.S. Customs Law

* Associate Professor and Korean Customs Attorney, Department of International Trade, Chosun University, jk.kim@chosun.ac.kr

표준특허 로열티의 과세가격 가산요소에 관한 연구

이명구*

목 차

- I. 서 론
- II. 가산요소의 법적 고찰
- III. 사례분석

- IV. 결 론
- 참고문헌

최근 소위 4차 산업혁명, AI 대전환 등 급격한 산업 발전으로 전 세계 특허 시장의 양상도 급변하고 있다. 종래의 특허는 기업, 또는 발명가들이 독자적으로 개발한 고유의 기술에 대해 일정기간 동안 독점적인 경제적 이윤을 보장하는 한편, 그 이후에는 공개함으로써 인류 전체의 기술개발 및 고도화를 촉진하는 역할을 담당했다. 그러나 IT 시대의 도래로 자사의 제품 및 그에 체화된 기술을 독점적으로 생산·판매하는 전략보다 시장의 표준을 선점하고 상호운용성(Interoperability)을 제공하여 수많은 소비자들 간의 네트워크 효과를 거두는 것이 핵심 성공전략이 되었다. 더불어 정보통신기기가 고도화될수록 수많은 첨단 기술이 제품에 집약되면서 소수의 기업이 모든 특허를 독점하는 것도 불가능해지고 있다. 이에 본 연구에서는 표준특허에 대한 권리사용료를 권리권자에게 지급한 구매자가 자회사인 외국 판매자를 통해 표준기술이 체화된 물품을 위탁 제조하고 이를 수입한 사례에 대하여 권리사용료를 과세가격에 가산할 수 있는지를 실제 조세심판원 결정례를 중심으로 살펴볼 것이다. 이를 통해 갈수록 성장하는 표준특허 시장과 이것이 체화된 물품의 위탁제조·수입의 증가가 전망되는 현 상황에서, 과세당국뿐만 아니라 권리권자, 구매자, 판매자 등 산업 전체가 관세평가 및 거래관계의 기초를 정립하기 위한 제안을 함으로써 납세자의 경영 안정성 및 과세당국의 공정 과세에 기여한다.

Ⅰ 주제어 표준특허, 로열티, 과세가격, 가산요소, 구매선택권

* 한국관세법판례연구회 회장, E-Mail : leemk1004@naver.com

I. 서론

최근 소위 4차 산업혁명, AI 대전환 등 급격한 산업 발전으로 전 세계 특허 시장의 양상도 급변하고 있다. 종래의 특허는 기업, 또는 발명가들이 독자적으로 개발한 고유의 기술에 대해 일정기간 동안 독점적인 경제적 이윤을 보장하는 한편, 그 이후에는 공개함으로써 인류 전체의 기술개발 및 고도화를 촉진하는 역할을 담당했다. 그러나 IT 시대의 도래로 자사의 제품 및 그에 체화된 기술을 독점적으로 생산·판매하는 전략보다 시장의 표준을 선점하고 상호운용성(Interoperability)을 제공하여 수많은 소비자들 간의 네트워크 효과를 거두는 것이 핵심 성공전략이 되었다. 더불어 정보통신기기가 고도화될수록 수많은 첨단 기술이 제품에 집약되면서 소수의 기업이 모든 특허를 독점하는 것도 불가능해지고 있다. 이에 과거와 달리 시장의 표준이 되는 특허를 일반특허와 구별하여 “표준특허(Standard Essential Patent)¹⁾”라고 한다(과학기술정보통신부, 2023; 한국전자통신연구원, 2019; 한국지식재산연구원, 2023). 표준특허는 해당 특허를 사용하지 않고서는 표준으로 규정된 기술을 실행할 수 없도록 설계된 특허, 즉 표준 기술을 구현하기 위해 반드시 사용해야만 하는 특허를 의미한다. 보다 구체적으로, 청구항²⁾의 구성요소들 중 하나 이상이 표준규격에서 그대로 읽히는(read on) 특허를 말한다.

표준특허의 개념은 이미 우리 일상에서도 익숙한 개념이다. 과거 비디오 시장이 처음 개척되었을 때 출시 시기가 1년 빨랐고 화질이나 비디오 크기도 작아 기술적으로도 우월했던 소니의 “베타맥스”표준이 1년 늦게 출시되었지만 녹화시간이 길고 개방성이 높았던 JVC의 “VHS”표준에게 시장을 내준 것은 유명한 사례다. 그 외에도 4G, 5G, Wi-Fi, 블루투스과 같은 통신 표준, MP3, MPEC과 같은 멀티미디어 압축 표준, QR코드, RFID와 같은 식별표준 등은 이미 일상화된 표준기술·특허들이다. 표준특허를 다루는 국제기구도 국제표준화기구(ISO), 국제전기기술위원회(IEC), 국제전기통신연합(ITU) 등 산업별로 세분화되어 활발하

1) 국제표준화기구(ISO), 국제전기기술위원회(IEC), 국제전기통신연합(ITU)이 채택한 공통 특허 정책(Common Patent Policy) 가이드라인은 “필수특허(Essential Patent)”라는 용어를 사용하며, “표준의 기술적 내용을 구현하기 위해 기술적으로 불가피하게(Technically unavoidable) 침해할 수밖에 없는 특허”라고 정의하고 있다. 이 때 필수적이라 함은 “비침해적인 대안(Non-infringing)”이 존재하지 않는 상황을 의미한다(특허청, “표준특허 길라잡이 2.0”, 2021 참조.)

2) claim, 특허출원인이 특허출원서에 자신의 발명에 대하여 보호를 받기를 원하는 사항, 즉 청구범위에 속하는 항

게 활동하고 있다.

수입 물품에 대한 적정한 과세표준과 세율을 산정해야 하는 관세행정은 기술·산업 환경의 변화에 민감하게 반응해야만 한다. 특히 이미 국내 시장에서 상용화된 물품이 아닌, 새로운 첨단 기술이 체화되어 신규 출시·수입된 물품에 대해서 과세를 해야 하는 관세당국은 더욱 기술동향에 촉각을 곤두세우고, 적합한 과세논리를 정립해야 한다.

이에 본 연구에서는 표준특허에 대한 권리사용료를 권리권자에게 지급한 구매자가 자회사인 외국 판매자를 통해 표준기술이 체화된 물품을 위탁 제조하고 이를 수입한 사례에 대하여 권리사용료를 과세가격에 가산할 수 있는지를 실제 조세심판원 결정례(조심 2021관 130)를 중심으로 살펴볼 것이다. 이를 통해 갈수록 성장하는 표준특허 시장과 이것이 체화된 물품의 위탁제조·수입의 증가가 전망되는 현 상황에서, 과세당국뿐만 아니라 권리권자, 구매자, 판매자 등 산업 전체가 관세평가 및 거래관계의 기초를 정립하기 위한 몇 가지를 제안하고자 한다.

II. 가산요소의 법적 고찰

1. 관세법상 권리사용료의 과세가격 가산 근거

1) 거래가격 결정의 원칙과 가산 항목

관세법 제30조 제1항은 수입물품의 과세가격 결정에 관한 기본 원칙을 규정하면서, 구매자가 실제로 지급하였거나 지급하여야 할 가격을 기초로 하되, 일정한 금액을 가산하여 조정한 거래가격을 과세가격으로 삼도록 하고 있다. 이는 관세평가협정 제1조의 거래가격 방법을 국내법으로 수용한 것으로, 수입물품의 실제 경제적 가치를 과세가격에 충실히 반영함으로써 공정한 과세를 실현하고자 하는 취지에서 비롯된 것이다(라인호, 황남석, 2022; WTO, 1994).

가산 항목 중 권리사용료와 관련하여 동조 제1항 제4호는 “특허권, 실용신안권, 디자인권, 상표권 및 이와 유사한 권리를 사용하는 대가로 지급하는 것으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 산출된 금액”을 과세가격에 가산하도록 규정하고 있다. 또한 같은 항 제3호는

구매자가 수입물품의 생산 및 수출거래를 위하여 물품 및 용역을 무료 또는 인하된 가격으로 직접 또는 간접으로 공급한 경우 그 물품 및 용역의 가격 또는 인하차액을 적절히 배분한 금액을 가산 대상으로 규정하고 있어, 권리사용료와 유사한 성격의 간접적 경제적 이익 이전에 대해서도 과세가격 산정 시 이를 반영하도록 하고 있다.

2) 가산의 한계와 보충적 평가 방법으로의 전환

다만 관세법 제30조 제1항 단서는 가산금액을 더할 때에는 반드시 객관적이고 수량화할 수 있는 자료에 근거하여야 한다는 요건을 설정하고 있다. 이러한 자료가 없는 경우에는 제1방법인 거래가격 방법으로 과세가격을 결정하지 않고, 동종·유사물품의 거래가격, 국내 판매가격, 산정가격 및 합리적 기준에 의한 방법 등 제31조 내지 제35조에 규정된 보충적 평가 방법에 따르도록 하고 있다. 이는 과세가격 결정의 객관성과 예측가능성을 담보하기 위한 것으로, 권리사용료의 가산에 있어서도 자의적·추정적 산출이 허용되지 않음을 명확히 한 것이다.

2. 관세법 시행령상 권리사용료의 범위 및 가산 요건

1) 권리사용료의 대상이 되는 권리의 범위

관세법 시행령 제19조 제1항은 관세법 제30조 제1항 제4호에서 규정하는 “이와 유사한 권리”의 구체적인 범위를 확정하고 있다. 동 규정은 이를 두 가지 유형으로 구분하는데, 첫째는 저작권 등의 법적 권리이며, 둘째는 법적 권리에는 속하지 아니하지만 경제적 가치를 지는 것으로서 상당한 노력에 의하여 비밀로 유지된 생산방법·판매방법 기타 사업활동에 유용한 기술상 또는 경영상의 정보, 즉 영업비밀이다. 이처럼 권리사용료의 적용 대상을 법적으로 등록된 지식재산권에 국한하지 않고 영업비밀 등 사실상의 경제적 권리로까지 확장함으로써, 다양한 형태의 무형자산에 대한 대가가 과세가격 산정에서 누락되지 않도록 하고 있다.

2) 권리사용료 가산의 실질적 요건

시행령 제19조 제2항은 과세가격에 가산되어야 하는 권리사용료의 실질적 요건을 규정하고 있다. 동 규정에 따르면 가산 대상이 되는 권리사용료는, ① 해당 물품에 관련될 것,

② 해당 물품의 거래조건으로 구매자가 직접 또는 간접으로 지급하는 금액일 것이라는 두 가지 요건을 모두 충족하여야 한다. 아울러 특정한 고안이나 창안이 구현된 수입물품을 이용하여 국내에서 그 고안이나 창안을 다른 물품에 재현하는 권리를 사용하는 대가는 가산 대상에서 명시적으로 제외하고 있다. 이는 수입 후 국내 생산 과정에서 발생하는 기술 사용의 대가와 수입 자체와 관련된 권리사용료를 구별함으로써 과세가격의 범위를 수입 단계로 한정하고자 하는 취지로 이해된다.

3) 거래조건 해당성의 간주 규정

한편 시행령 제19조 제5항은 권리사용료가 거래조건으로 지급되는 것으로 간주하는 세 가지 경우를 명시하고 있다. 첫째, 구매자가 수입물품을 구매하기 위하여 판매자에게 직접 권리사용료를 지급하는 경우, 둘째, 구매자와 판매자 간의 약정에 따라 구매자가 판매자가 아닌 제3자에게 권리사용료를 지급하는 경우, 셋째, 구매자가 판매자가 아닌 제3자로부터 특허권 등의 사용에 대한 허락을 받아 판매자에게 그 특허권 등을 사용하게 하고 해당 제3자에게 권리사용료를 지급하는 경우가 그것이다. 이 세 번째 유형은 이른바 ‘삼각 라이선스’ 구조, 즉 구매자·판매자·권리자가 각각 다른 당사자인 경우에 해당하며, 제3자 권리사용료 문제가 가장 빈번하게 발생하는 거래 형태에 직접 대응하고 있다는 점에서 실무상 특히 중요한 의미를 가진다.

3. 관세법 시행규칙 및 관세평가 고시상 제3자 권리사용료의 판단 기준

1) 관세법 시행규칙상 거래조건 해당 여부의 판단 요소

관세법 시행규칙 제4조의2는 구매자가 수입물품과 관련하여 판매자가 아닌 제3자에게 권리사용료를 지급하는 경우, 그것이 시행령 제19조 제2항에 따른 거래조건에 해당하는지를 판단하기 위한 구체적인 고려 요소를 제시하고 있다. 이는 제3자 권리사용료의 거래조건 해당 여부가 실무상 다툼이 빈번한 쟁점임을 입법자가 인식하고, 판단 기준을 명문화함으로써 과세 행정의 통일성과 예측가능성을 높이려는 취지에서 마련된 규정이다.

동 규정이 제시하는 고려 요소는 다음과 같다. ① 물품판매계약 또는 물품판매계약 관련 자료에 권리사용료에 대해 기술한 내용이 있는지 여부, ② 권리사용계약 또는 권리사용계약

관련 자료에 물품 판매에 대해 기술한 내용이 있는지 여부, ③ 물품판매계약·권리사용계약 또는 각각의 계약 관련 자료에 권리사용료를 지급하지 않는 경우 물품판매계약이 종료될 수 있다는 조건이 있는지 여부, ④ 권리사용료가 지급되지 않는 경우 해당 권리가 결합된 물품을 제조·판매하는 것이 금지된다는 조건이 권리사용계약에 있는지 여부, ⑤ 상표권 등 권리의 사용을 허락한 자가 품질관리 수준을 초과하여 수출 대상 물품의 생산 또는 판매 등을 관리할 수 있는 조건이 권리사용계약에 포함되어 있는지 여부, ⑥ 그 밖에 실질적으로 권리사용료에 해당하는 지급의무가 있고, 거래조건으로 지급된다고 인정할 만한 거래사실이 존재하는지 여부이다.

이 중 ①·② 요소는 판매계약과 라이선스계약 사이의 상호 연계성, 즉 계약서류상의 교차 참조 여부를 통해 거래조건 해당성을 판단하는 기준이며, ③·④ 요소는 권리사용료 지급 의무의 이행이 물품의 판매 또는 제조의 전제조건으로 기능하는지를 확인하는 기준이다. ⑤ 요소는 권리 허락자의 실질적 통제 범위를 검토하는 기준으로서, 단순한 품질관리를 넘어 생산·판매 전반에 대한 지배력이 인정되는 경우 해당 권리사용료가 거래조건에 해당할 가능성이 높아진다는 논리적 근거를 제공한다. ⑥ 요소는 앞선 요소들에 포섭되지 않는 다양한 거래 현실을 포괄하기 위한 일반조항으로 기능한다.

2) 관세평가 고시상 거래조건 해당성의 보충적 판단 기준

「관세평가 운영에 관한 고시」 제21조 제1항은 시행령 제19조 제2항에 따라 권리사용료의 가산 여부를 판단하는 경우 권리사용료가 지급되는 장소 또는 권리 허락자의 소재지는 고려하지 않는다는 점을 명시하고 있다. 이는 권리사용료의 과세가격 가산 여부가 지급 장소나 권리자의 국적·소재지와 같은 형식적·지리적 요소에 좌우되어서는 안 되고, 실질적인 거래관계를 중심으로 판단되어야 함을 확인한 것이다.

동조 제2항은 시행규칙 제4조의2 제6호의 “그 밖에 실질적으로 권리사용료에 해당하는 지급의무가 있고, 거래조건으로 지급된다고 인정할 만한 거래사실”이 존재하는 경우를 구체화하고 있다. 이에 해당하는 경우로는, 첫째 수입물품의 판매자와 권리사용료를 지급받는 자 또는 권리권자가 시행령 제23조 제1항의 특수관계에 해당하는 경우, 둘째 특허권 등의 권리권자가 수입물품의 판매자를 선정 또는 지정하는 등 구매자에게 수입물품의 구매에 대한 실질적인 선택권이 없다고 인정되는 경우, 셋째 구매자가 특허권 등(상표권 제외)의 권리

권자로부터 전용실시권을 허락받아 판매자에게 통상실시권을 허락하고 구매자가 해당 권리권자에게 권리사용료를 지급하는 경우를 들고 있다.

특히 두 번째의 경우는 권리권자가 공급망을 실질적으로 통제함으로써 구매자의 자유로운 공급자 선택이 배제되는 상황을 포착하는 기준으로서, 거래의 외형이 아닌 실질적 경제적 종속 관계에 주목한다는 점에서 중요한 의의를 가진다.

4. WCO 예해 25.1 및 권고의견 4.5의 해석 기준

1) WCO 예해 25.1의 구조와 두 가지 핵심 판단 기준³⁾

관세평가협정 제8조 제1항(c)의 해석과 적용에 관한 국제적 기준은 세계관세기구(WCO) 관세평가기술위원회가 채택한 예해와 권고의견을 통해 체계적으로 구체화되어 있다. 그중 WCO 예해 25.1은 로열티 또는 라이선스료가 판매자와 특수관계가 없는 제3자 라이선서에 게 지급되는 경우의 과세가격 처리에 관한 포괄적인 해석 지침을 제시하고 있다.

예해 25.1은 제3자 권리사용료의 과세가격 가산 여부를 판단하기 위한 분석의 틀을 두 가지 핵심 질문으로 구조화하고 있다. 첫째, 로열티 또는 라이선스료가 평가대상 물품과 관련이 있는가, 둘째, 로열티 또는 라이선스료가 평가대상 물품의 판매조건으로서 지급되었는가가 그것이다. 이 두 가지 요건은 협정 제8조 제1항(c)의 문언으로부터 도출된 것으로, 어느 하나라도 충족되지 않는 경우에는 권리사용료를 과세가격에 가산할 수 없다.

2) 물품 관련성 요건의 해석

예해 25.1은 로열티 또는 라이선스료가 평가대상 물품과 관련이 있다고 간주될 수 있는 가장 일반적인 상황으로, 수입물품이 지적재산권과 결합되어 있거나 라이선스에 포함된 지적재산권을 사용하여 제조되는 경우를 들고 있다. 예를 들어 수입물품에 로열티 또는 라이선스료가 지급되는 상표가 결합되어 있다면, 해당 로열티 또는 라이선스료는 수입물품과 관련이 있다고 볼 수 있다. 이 요건은 비교적 넓게 해석되는 경향이 있으나, 수입물품과의 직

3) 관세청, “WTO 관세평가협정집”, 2021; <https://www.wcoomd.org/en.aspx>; <https://www.wto.org/>; Saul L. Sherman and Hinrich Glashoff, “Customs Valuation”, 1998; Sheri Rosenow and Brian J. O’Shea, “A Handbook of the WTO Customs Valuation Agreement”, 2010 참조.

접적·구체적 연관성이 인정되어야 한다는 점에서 수입과 전혀 관계없는 국내 활동에 대한 대가를 과세가격에 포함시키는 근거가 될 수 없음은 물론이다.

3) 판매조건 해당 여부의 판단 기준 및 고려 요소

예해 25.1에서 가장 핵심적인 쟁점은 거래조건 해당 여부, 즉 판매조건으로서 지급되었는지의 판단이다. 기술위원회는 이에 관한 핵심적인 고려사항으로 구매자가 로열티 또는 라이선스료를 지급하지 않고서는 수입물품을 구매할 수 없는지 여부를 제시하면서, 판매자와 특수관계에 있는 제3자에게 지급되는 경우가 그렇지 않은 경우보다 판매조건으로서 지급되었을 가능성이 더 크다고 밝히고 있다.

판매조건 해당 여부를 결정하는 데 고려할 수 있는 구체적인 요소로 예해 25.1은 다음을 제시하고 있다. ① 판매계약 또는 관련 문서에 로열티 또는 라이선스료에 대한 언급이 있는지 여부, ② 로열티 또는 라이선스 계약에 물품의 판매에 대한 언급이 있는지 여부, ③ 로열티 또는 라이선스료 미지급 시 라이선스 계약 위반의 결과로 판매계약이 종료될 수 있는지 여부, ④ 로열티 또는 라이선스료가 지급되지 않는다면 제조자가 라이선서의 지적재산권이 결합된 물품을 제조하여 수입자에게 판매하는 것이 금지된다고 나타내는 조건이 라이선스 계약에 있는지 여부, ⑤ 라이선서에게 품질관리를 넘어서 제조자와 수입자 간의 생산 또는 판매를 관리할 수 있도록 허용하는 조건이 라이선스 계약에 포함되어 있는지 여부이다.

아울러 예해 25.1은 각 사례가 관련 상황을 충분히 고려하여 개별적으로 분석되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이는 판매조건 해당성의 판단이 일도양단적인 기준에 의하여 자동적으로 결정되는 것이 아니라, 판매계약과 라이선스계약을 포함한 모든 관련 문서 및 거래를 둘러싼 제반 사실관계를 종합적으로 고려하는 실질적 분석을 요한다는 것을 의미한다.

4) WCO 권고의견 4.5의 적용 사례와 시사점

WCO 권고의견 4.5는 수입자가 외국 상표권자에게 지급하는 로열티의 과세가격 처리에 관하여 기술위원회가 표명한 구체적인 적용 사례로서, 제3자 권리사용료의 거래조건 해당성 판단에 있어 실무적으로 중요한 지침을 제공한다.

이 사안의 사실관계를 보면, 외국 제조자 M은 수입국에서 보호받는 상표를 소유하고 있으며, 수입자 I는 M의 상표로 6가지 종류의 화장품을 제조하여 판매한다. 대부분의 화장품

은 M의 제조법에 따라 국내에서 취득한 원료로 제조되나, 예외적으로 한 종류의 화장품에 대한 핵심 원료는 M으로부터 구매하고 있다. I는 M의 상표로 판매된 모든 화장품의 연간 총 매출액의 5%를 로열티로 M에게 지급하여야 한다.

이에 대하여 WCO 기술위원회는, 해당 로열티가 I가 M의 원료를 사용하든 국내 공급자의 원료를 사용하든 관계없이 M에게 지급되어야 하는 것이므로, 수입 원료 자체의 거래조건으로 지급된 것으로 볼 수 없어 협정 제8조 제1항(c)에 의하여 실제로 지급하였거나 지급하여야 할 가격에 가산될 수 없다고 판단하였다.

이 권고의견이 가지는 핵심적인 시사점은 로열티가 특정 수입물품의 거래와 직접적으로 연계되어 있지 않고, 수입국 내 상표 사용 또는 판매활동 전반에 대하여 산정되는 경우에는 거래조건 해당성이 부정될 수 있다는 것이다. 즉, 로열티의 산정 기초가 수입 원료의 가치가 아니라 수입국 내 판매 실적 전반에 기반하고 있다는 사실이, 해당 로열티가 수입 거래의 조건으로 지급된 것이 아님을 판단하는 결정적인 근거로 작용한 것이다. 이는 우리나라 관세법 시행규칙 제4조의2 및 관세평가 고시 제21조의 해석에 있어서도 중요한 비교 기준이 된다.

5. 선결정례 분석

- 1) 대법원 1993.4.27. 선고 91누7958 (라이선스계약의 내용이나 거래의 실질에 비추어 수입물품의 거래조건으로 로열티를 지급하는 것으로 보이므로 이를 가산하여 과세가격을 결정하여야 한다고 한 사례)⁴⁾

주문은 원심판결을 파기하고 사건을 서울고등법원에 환송하였다. 이유는 아래와 같다. 원심판결 이유에 의하면 원심은, 거시증거들에 의하여 수입물품인 조제오이류의 실수요자인 맥안산업주식회사가 그 모회사인 미국 맥도날드사로부터 이를 구입한 적이 한번도 없었고, 그 수출회사인 홍콩의 퍼세코사는 그 물품의 제조회사나 위 맥도날드사와 아무런 출자관계 등이 없는 일개 무역회사에 지나지 않는 사실, 위 맥안산업주식회사가 햄버거 등을 제조판매하는 데 소요되는 원부자재는 수십여 종이며 그 공급선은 국내외 각종 업체로 다양화되어 있고, 위 맥도날드사가 맥안산업주식회사와의 실시권계약시 원부자재 공급선을 구체적으로

4) 대법원, 선고 91누7958(1993. 4. 27. 선고).

지정하거나 제한한 바 없으며, 위 공급선은 그 동안 위 맥안산업주식회사의 필요와 편의에 따라 수시로 변경되어 온 사실, 과세대상품인 조제오이류도 이 사건 수입 당시는 위 퍼세코사로부터 공급받아 오다가 그 후에는 국내의 소외 오투기식품주식회사로 그 구입처를 바꾸어 공급받고 있으나 위 맥안산업주식회사는 이와는 무관하게 매년 총매출액에 대한 일정 비율의 사용료를 위 맥도날드사에 지급하고 있는 사실을 인정한 후, 위 인정사실에 비추어 위 사용료의 지급은 이 사건 조제오이류의 구매거래의 조건이 되지 아니한다고 할 것이고, 따라서 위 사용료를 이 사건 조제오이류의 수입가격에 가산하여 과세가격을 정한 피고의 조치가 위법하다고 판단하고 있다.

그러나 원심이 배척하지 아니한 갑 제6호증의 1, 2, 3, 갑 제9호증의 각 기재와 원심증인 유수근의 증언 등에 의하면, 수입물품인 조제오이류의 실수요자인 위 맥안산업주식회사는 1986.9.11. 미국 맥도날드사와 사이에 라이선스계약을 체결함에 있어 총매출액의 일정 비율에 해당하는 금액을 로열티로 지급하되, 식품의 취급과 판매에 있어 맥도날드사가 수시로 지정하는 맥도날드시스템의 사양과 질적인 기준을 충족하는 식음료 재료만을 사용하며, 맥도날드사가 수시로 지정하는 식품취급 및 조리방법만을 사용하도록 하고, 맥도날드사가 지정하지 않았거나 맥도날드시스템의 사양에 맞지 아니하거나, 그 정한 방법에 따라 조리되지 아니한 식품을 판매한 경우 등에는 맥도날드사가 계약을 해지할 수 있기로 약정하였고, 위 맥안산업주식회사는 위 맥도날드사의 합작회사로 설립되어 햄버거 등의 제조 및 판매를 목적으로 하고 있으며, 위 맥안산업주식회사가 홍콩의 퍼세코사로부터 구입하는 햄버거용 원부자재는 종이포장지 등 연간 약 3억 5천만 원 상당이며 총소요 원부자재 중 약 20%에 해당하고, 위 맥안산업주식회사는 그 설립시부터 이 사건 수입 당시까지 조제오이류를 위 퍼세코사로부터만 구입하여 왔으며 조제오이류는 햄버거의 생산에 전용되는 재료인 사실이 인정된다.

위 맥안산업주식회사가 이 사건 라이선스계약을 함에 있어 위 맥도날드사로부터 원재료를 구입한다거나 기타 공급선을 특정하여 기재한다는 것은 이 사건 수입 당시 시행되던 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 정한 불공정거래유형에 해당하여 당초부터 제한되어 있기 때문에 그와 같은 기재를 할 수 없었던 것으로 이해된다.

이 사건 수입물품이 아닌 다른 햄버거 제조용 원부자재에 관하여 그 공급선이 다양화되어 있다거나 그 공급선을 위 맥안산업주식회사가 변경하여 왔다는 점은 위 사용료가 이 사

건 수입물품과 관련이 있고 거래조건이 되느냐와는 직접 관련이 없는 것이다.

한편 위에서 본 바와 같이 라이선스계약상 식품의 취급과 판매에 있어 맥도날드사가 수시로 지정하는 맥도날드시스템의 사양과 질적인 기준을 충족하는 식음료 재료만을 사용하여야 하며, 이를 위반할 경우에는 계약을 해지할 수 있기로 약정하였고, 더우기 위 조제오이류는 공산품의 경우와 같이 국제공인규격이 정하여져 있는 것도 아닐 뿐만 아니라, 위 맥안산업주식회사에서 이 사건 수입당시까지 위 조제오이류를 위 퍼세코사로부터만 구입하여 왔으며, 그것이 햄버거의 생산에 전용되는 재료인 점에 비추어 보면, 위 조제오이류는 위 맥안산업주식회사가 맥도날드사에 지급하는 위 사용료와 관련이 있고, 거래의 조건이 되어 실수요자인 위 맥안산업주식회사로서는 사실상 그 구매선택권이 없었다고 봄이 상당하다고 할 것이다.

원심이 인정한 위 퍼세코사가 조제오이류의 제조회사나 맥도날드사와 아무런 출자관계 등이 없는 무역회사에 지나지 않는다면 이 사건 이후에 위 맥안산업주식회사가 조제오이류를 국내의 다른 회사로부터 공급받은바 있다는 사정만으로는 달리 보기 어렵다고 할 것이다.

원심이 이 사건 수입물품의 실수요자인 위 맥안산업주식회사의 위와 같은 라이선스계약의 내용이나 거래의 실질을 도외시킨 채 그 사용료의 지급이 조제오이류의 구매거래의 조건이 되지 아니한다고 판단하였음은 관세법 제9조의3 제1항에 관한 해석을 잘못하거나 그 전제사실 인정에 있어 채증법칙을 어긴 위법이 있다 할 것이고, 이 점을 지적하는 논지는 이유 있다고 보았다. 그러므로 원심판결을 파기하고 사건을 서울고등법원에 환송하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결하였다.

- 2) 서울행정법원 2019.8.2. 선고 2018구합87743 (상표권자가 수출자를 상대로 생산이나 수출행위를 직접 관리·통제할 수 있는 법적 관계가 인정되지 않는 한 상표사용료를 과세가격에 가산할 수 없다고 판단한 사례)⁵⁾

주문은 피고가 원고에 대하여 한 별지1 기재 각 부과처분을 모두 취소하였다. 그 이유는 다음과 같다. 이 사건 사용계약에 의하면 원고는 상표권자로부터 디자인 및 품질기준에의 적합 여부에 대하여 사전승인을 받아야 하고, 임가공이나 하청생산을 진행할 때에도 사전승

5) 서울행정법원, 2018구합87743(2019. 8. 2. 선고).

인을 받아야 하며, 상표권자는 이 사건 제품의 품질관리를 위하여 생산공장을 방문하거나 원고에 대하여 원·부자재 변경, 품질기준 미달 제품의 회수 등을 요구할 권리를 가진다. 그러나 상표권자가 위와 같은 품질관리 차원을 넘어 원고가 아닌 수출자를 상대로 그 생산이나 수출행위를 직접 관리·통제할 수 있다고 볼 근거는 없다.

수출자는 이 사건 사용계약 체결 전부터 원고와 거래하던 업체이고, 상표권자와는 특수관계나 상표사용계약관계, 하도급 등의 법적 관계가 전혀 없다. 이 사건 제조계약에도 이 사건 상표 또는 이 사건 사용료와 관련하여 아무런 언급이 없다. 이 사건 제품 자체의 특수성, 상표권자의 요구, 원고·상표권자·수출자와의 관계 등으로 인하여 원고가 수출자와만 거래하여야 하는 제한이 있다고 보기 어렵다.

이 사건 사용계약에 의하면 원고가 이 사건 사용료의 지급을 거절하거나, 3회 이상 지급을 지체하거나, 해당 분기 지급을 3개월 이상 지연하면 상표권자가 이 사건 사용계약을 해지할 수 있고, 원고는 해지통지를 받으면 제품 생산을 즉시 중단할 의무가 있는 하나, 원고가 이 사건 사용계약에 의하여 상표권자에게 부담하는 계약상 의무와는 별개로, 원고가 이 사건 사용료를 지급하지 않았다고 해서 수출자가 원고에 대하여 법률상·사실상 이 사건 제조계약의 이행을 거부할 이유는 없는 것으로 보이는 것으로 판단하였다.

관세법 시행령 제19조 제5항 제3호 해당 여부에 대해 살펴보면 관세법 시행령 제19조 제5항 제3호는 ‘구매자가 수입물품을 구매하기 위하여 판매자가 아닌 자로부터 특허권 등의 사용에 대한 허락을 받아 판매자에게 그 특허권 등을 사용하게 하고 당해 판매자가 아닌 자에게 권리사용료를 지급하는 경우’라면 거래조건성을 인정하고 있으나, 앞서 본 바와 같은 사정들에 비추어 보면 원고는 이 사건 제품을 구매하기 위하여 상표권자에게 이 사건 사용료를 지급한 것이라고 볼 수 없고, 피고가 제출한 증거들만으로 이 사건 제품이 위 제3호에 해당한다고 인정하기도 어렵다고 보았다.

그리하여 이 사건 사용료를 이 사건 제품의 과세가격에 가산하여 이루어진 이 사건 각 처분은 그 처분사유가 부존재하여 위법하다고 판결하였다.

3) 국세심판원 2008.7.30. 결정 국심2007관66 (구매선택권이 있다면 거래조건이 아니라고 판단한 사례)⁶⁾

수입물품에 대한 로열티(권리사용료)의 지급액을 당해물품의 과세가격에 가산하여야 할지 여부와 관련하여 재무부는 “로열티가 수입물품의 거래조건으로 지급된다는 것은 구매자가 동 물품을 ‘구입하기 위하여’ 로열티 지급이 요구된다는 것이며, 따라서 만약 구매자가 판매자 또는 그와 특수관계에 있는 자가 아닌 자로부터 물품을 자유로이 구입할 수 있다면 이는 로열티 지급이 수입물품의 거래조건이 아니라고 판단할 수 있는 근거가 될 수 있다”고 유권해석(관협 22710-135호, 1991.2.23)한 바 있다.

위 사실관계 및 관련예규 등을 종합하여 볼 때에, 권리사용계약서의 내용에 의하면 동 권리사용료가 상표권의 대가로 지불되고 있는 것으로 보이는 점, 쟁점물품의 수입가격에 상표권의 대가가 포함되어 있다면 별도로 권리사용료를 지불할 이유가 없을 것이라는 처분청의 주장이 일리가 있다고 여겨지는 점과 쟁점물품은 본사의 상표와 상호를 부착하고 있는 특허제품으로서 본사 이외의 자로부터 자유롭게 구입할 수 없으므로 청구법인에게 구매선택권이 없다고 보이는 점 등으로 보아 청구법인이 본사에 지급한 권리사용료는 쟁점물품의 판매조건으로 지불되는 것으로 여겨지므로 처분청에서 청구법인이 쟁점물품을 수입하면서 지급한 권리사용료를 관세법상 가산하여야 할 권리사용료로 보아 과세한 이 건 처분에는 잘못이 없다고 판단하였다.

4) 조세심판원 2020.9.8. 결정 2019관79 (청구법인이 쟁점판매자로부터만 쟁점물품을 구매할 수 있고 쟁점로열티를 지급하지 아니하는 경우 모든 기술계약이 종료되고 구매할 수 있는 자격이 상실되면 거래조건성이 인정되어 과세가격에 가산할 수 있다고 판단한 사례)⁷⁾

청구법인은 쟁점로열티가 쟁점물품과 관련이 없고 거래조건으로 지급된 것이 아니라고 주장하나, 쟁점특허기술이 쟁점물품에 체화된 것으로 보이고, 쟁점로열티의 금액 또한 궁극적으로 쟁점물품의 수량에 따라 결정되므로 쟁점로열티는 쟁점물품과 관련된 것으로 보이는 점, 청구법인은 쟁점판매자로부터만 쟁점물품을 구매할 수 있고, 쟁점로열

6) 국세심판원, 국심2007관66(2008. 7. 30. 결정).

7) 조세심판원, 조심2019관79(2020. 9. 8. 결정).

티를 지급하지 아니하는 경우 모든 기술계약이 종료되고 쟁점물품을 구매할 수 있는 자격이 상실되므로 쟁점으로열티는 쟁점물품의 거래조건으로 지급된 것으로 보이는 점, 관련 계약상 상표사용을 청구법인의 선택사항으로 규정하고 있어 쟁점으로열티가 상표권 사용 대가라는 청구주장을 받아들이기 어려운 점 등에 비추어, 처분청이 쟁점물품의 과세가격에 쟁점으로열티를 가산하여 부가가치세를 과세한 이 건 처분은 잘못이 없는 것으로 판단하였다.

6. 소결

권리사용료가 가산요소에 해당하기 위해서는 관련성과 거래조건성이라는 두 가지 요건이 모두 충족되어야 한다(고보민, 김병진, 안현수, 2025). 거래조건성에 대한 판단은 단순히 권리사용료가 수입물품의 대가로 지급된다는 사실만으로 인정되는 것이 아니라, 앞서 살펴본 법령, WCO 예해와 권고의견에서 제시하는 요건에 따라 종합적으로 판단하여야 함을 알 수 있다. 거래조건성을 판단함에 있어 주목할 만한 판결로는 대법원 1993. 4. 27. 선고 91누7958 판결이 있다.⁸⁾ 이 판결은 구매선택권(Purchase Option)의 개념을 최초로 명시적으로 제시하였다는 점에서 중요한 의의를 가진다(김기인, 2015). 이후 동 판결의 법리와 조세심판원 결정례, 그리고 세관 실무에서 활용되어 온 구매선택권 개념이 2021년 관세평가 관련 고시에 반영되었다.

한편, 본 사건과 동일한 사실관계를 가진 선결정례는 존재하지 않아 유사 사례를 중심으로 분석하였다. 분석 결과, 권리권자가 해외 수출자의 생산·판매 활동에 대하여 실질적인 통제력을 행사하고 있는지 여부가 거래조건성 판단에 있어 중요한 고려요소로 다루어지고 있음을 확인할 수 있다.

8) <https://www.scourt.go.kr/portal/information/events/search/search.jsp>

III. 사례분석

1. 사건 개요

청구법인은 2016.4.22. 청구법인의 자회사인 해외 소재 □□사(이하 “쟁점수출자”라 한다)로부터 이 사건 “쟁점물품”을 수입신고(이하 “쟁점수입거래”라 한다)하면서, 권리권자인 ○○사에 지급한 표준특허 로열티(이하 “쟁점로열티”라 한다)를 과세가격에 포함시키지 않고 세액을 산정하였다.

◇◇세관장은 2020.12.18. 청구법인이 ○○사에게 지급한 로열티가 권리사용료에 해당하여 쟁점물품의 과세가격에 포함된다는 내용이 포함된 정기 수입세액 정산 결과를 청구법인에게 통보하였고, 청구법인은 2021.2.15. △△세관장(이하 “처분청”이라 한다)에 부가가치세 XX원을 수정신고·납부하였다.

청구법인은 쟁점로열티는 거래조건성을 충족하지 못하므로 쟁점물품의 과세가격에 가산할 수 없다는 취지로 처분청에 납부한 부가가치세 XX원의 환급을 구하는 취지의 경정청구를 하였으나, 처분청은 이를 거부(이하 “쟁점처분”이라 한다)하였다. 청구법인은 이에 불복하여 심판청구를 제기하였다.

2. 진행경과

심판 과정에서 쟁점 거래관계에 대한 청구법인과 처분청의 입장이 대립했다. 먼저 청구법인은 1) 쟁점 라이선스 계약 내용 등을 살펴보면 권리권자가 청구법인에 대하여 수입물품의 판매를 실질적으로 지시·통제하고 있지 않고, 2) 쟁점 라이선스 계약은 위탁 제조계약과 독립적이고, 3) 쟁점 라이선스 계약에도 권리권자가 위탁제조업체에 대해서도 어떤 제한 규정도 두고 있지 않아 청구법인이 해외 생산법인 뿐만 아니라 제3자로부터 물품을 자유로이 제조하게 하고 구매할 수 있기 때문에 구매선택권도 있다고 주장하였다.

반면 처분청은 1) 쟁점 라이선스 계약 상에서 로열티의 지급을 대가로 하는 행위의 대상으로 ‘생산·판매’뿐만 아니라 ‘수입’행위도 열거되어 있고 재실행권(서브 라이선스)은 오로지 청구법인의 협력사에게만 허용된다고 규정되어 있기 때문에 권리권자가 청구법인을 통

하여 위탁제조업체를 간접적으로 통제·관리하고 있고, 2) 쟁점 라이선스 계약에 따라 청구 법인이 쟁점 수출자에게 서브라이선스를 허여하고 제조를 위탁하는 일련의 과정을 거쳐 쟁점물품의 수입에 이르렀기에 위탁제조계약(물품공급계약)과 쟁점 라이선스계약은 불가분의 관계에 있다는 점을 주장하였다.

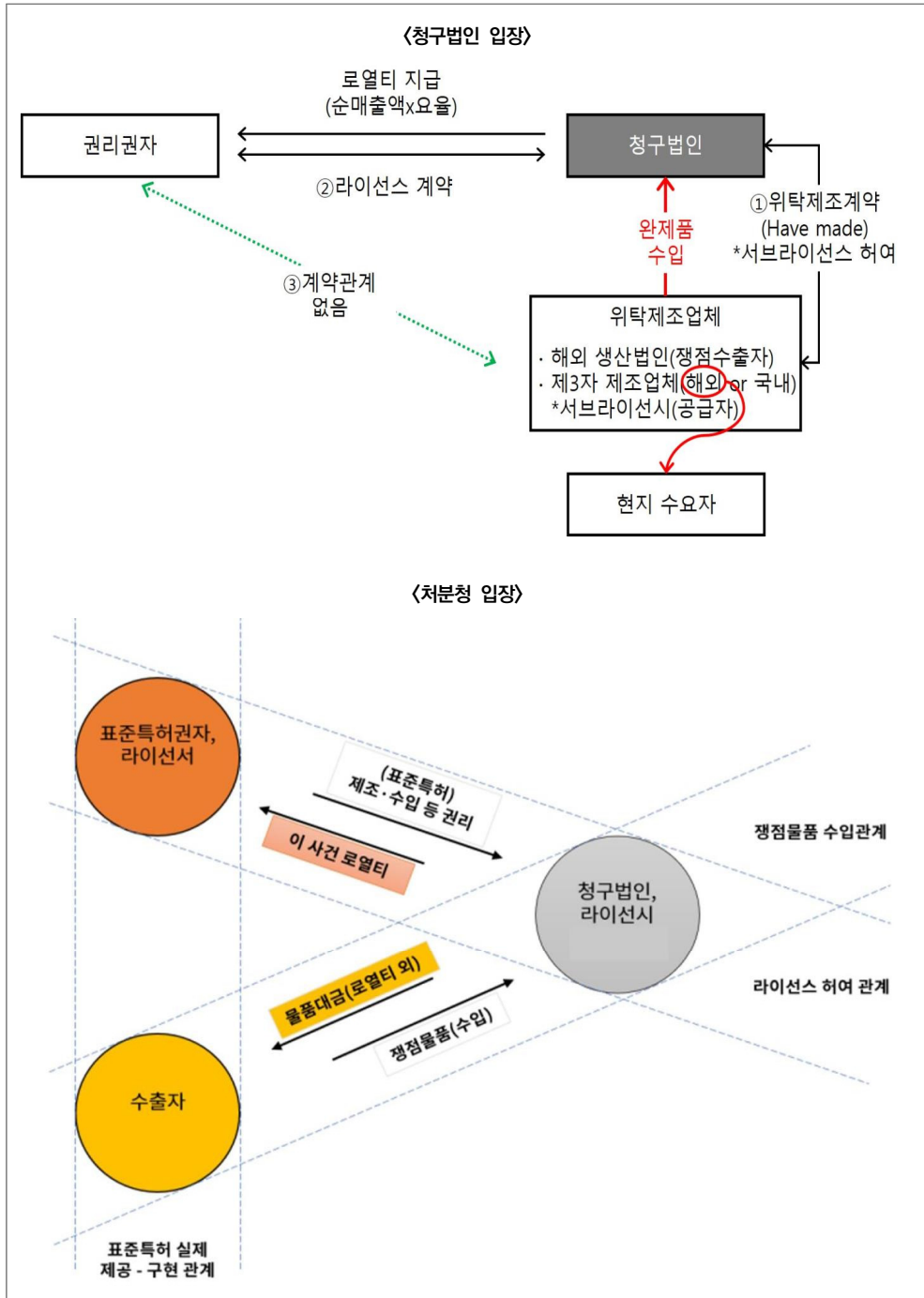
양 측의 입장에서 바라본 거래구조의 차이를 도식화하면 그림 1과 같다.

한편 쟁점으로 열거되는 ○○사가 보유한 표준특허에 대하여 지급되었기 때문에 일반적인 권리사용료 사건이 아닌 과거 표준특허 사건을 참고하여 사실관계를 좀 더 면밀히 검토해야 할 필요가 있다. 이에 음성·영상 표준특허 로열티가 쟁점이 된 조심 2019관79 사건(이하 “참고 사건”이라고 한다.)과의 비교가 중요한 쟁점이 되었다.

그림 2는 이 사건 사실관계와 참고 사건의 사실관계를 도식화하여 비교하고 있고 표 1은 그 내용을 사안 별로 정리해 놓았다. 먼저 공통점을 정리해 보자면, 1) 특허권자의 배타적 권리를 보장하는 일반특허가 아닌 표준특허가 결부되어 있다는 점, 2) 쟁점 수입물품에 표준특허가 구현되어 있다는 점이다.

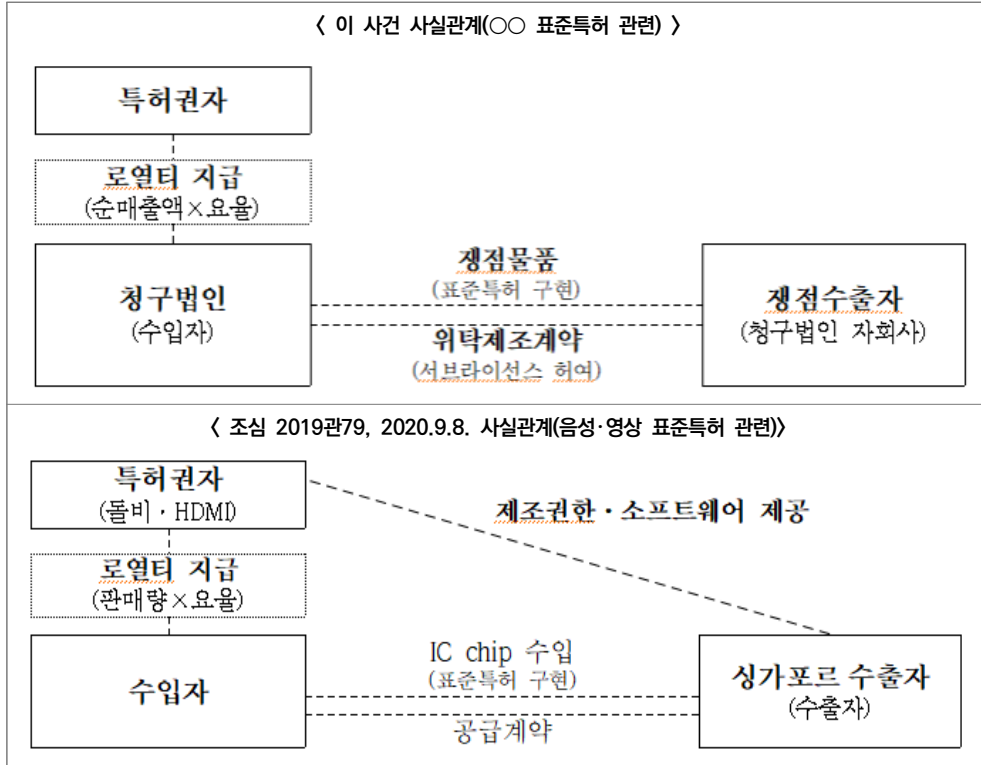
한편 차이점을 비교해 보면 다음과 같다. 먼저 1) 수출자의 지위가 상이하다. 이 사건의 경우 쟁점수출자는 수입자(청구법인)의 해외 생산처(자회사)였으나, 참고 사건에서는 수출자가 특허권자가 인증한 공급자로서 청구법인과 별도의 특수관계는 확인되지 않았다. 두 번째로 2) 수입자와 특허권자 간 계약형태가 상이하다. 이 사건에서는 수입자(청구법인)와 특허권자가 라이선스 계약을 체결하였으나, 참고 사건에서는 표준·기술계약이 체결되었다. 세 번째로 3) 수출자와 특허권자 간의 계약관계를 살펴보면, 이 사건에서는 쟁점수출자가 수입자(청구법인)로부터 특허권자와 수입자 간의 라이선스 계약에 따라 서브 라이선스를 허여받았을 뿐 별도의 계약을 체결한 바 없다. 그러나 참고 사건에서는 수출자와 특허권자 간의 계약관계가 명시적이지 않으나, 다만 수출자가 특허권자의 인증 공급자인 만큼 제조권한 등에 관하여 별도의 계약이 체결되어 있을 가능성이 높다. 마지막으로 4) 수입자의 로열티 지급 산정 기준이 상이한데, 이 사건에서는 수입자(청구법인)의 순매출액에 요율을 곱하여 결정된 반면, 참고 사건에서는 수입자의 판매량에 요율을 곱하여 결정되었다.

〈그림 1〉 청구법인 및 처분청 입장에서의 거래구조



자료: 조세심판원 결정례를 바탕으로 작성

〈그림 2〉 이 사건 사실관계와 과거 사례 간 거래관계 비교도



자료: 조세심판원 결정례를 바탕으로 작성

〈표 1〉 이 사건과 참고 사건 간 사실관계 비교표

구분	이 사건 (조심 2021관130)	참고 사건 (조심 2019관79, 2020.9.8.)
표준특허(특허권자)	○○사	음성·영상(돌비·HDMI)
수입물품	표준특허가 구현된 쟁점물품	음성 등 표준특허가 구현된 IC chip
수출자의 지위	수입자의 해외생산처	특허권자의 인증 공급자
수입자와 특허권자간 계약	라이선스계약	표준·기술계약
수출자와 특허권자간 계약	없음 (수입자·특허권자간 라이선스계약에 따라 서브라이선스 허여 받음)	확인 안됨 (다만 제조권한 등에 보아 계약체결되었을 것으로 보임)
수입자의 로열티 지급방식	수입자의 순매출액 × 요율	수입자의 판매량 × 요율
조세심판원 의결·판단	수입거래와 관련 없고 구매선택권이 있으며 거래조건으로 보기 어려움	수입물품과 관련이 있고 구매선택권이 없으며 거래조건으로 지급된 것임

자료: 조세심판원 결정례를 바탕으로 작성

따라서 이 사건에서는 쟁점로열티 계약 및 물품공급 계약(위탁제조계약), 특허권자와 수출자 간의 관계, 특허권자와 수입자(청구법인) 간의 관계, 그리고 수입자와 수출자 간의 관계 등의 실질을 검토하여 특허권자가 수입자(및 수출자)에 대하여 실질적인 관리·감독 또는 지시·통제 권한을 행사하였는지, 그로 인하여 수입자의 구매선택권이 없었는지를 판단해야만 쟁점로열티의 거래조건성을 인정하여 과세가격에 가산할 수 있다. 이 사건 핵심 쟁점에 대한 청구법인 및 처분청의 입장과 논거를 종합해 보면 아래 <표 2>의 내용과 같다.

〈표 2〉 처분청과 청구법인의 입장 정리

갑론(가산 가능) : 처분청	을론(가산 불가) : 청구법인
관세법 시행령 제19조 제5항 제3호는 '구매자가 수입물품을 구매하기 위하여 판매자가 아닌 자로부터 특허권 등의 사용에 대한 허락을 받아 판매자에게 그 특허권 등을 사용하게 하고 당해 판매자가 아닌 자에게 권리사용료를 지급하는 경우'를 거래조건에 따른 지급으로 규정하고 있는 점. - 쟁점특허계약에서 ○○은 청구법인에게 제조(및 위탁제조), 수입, 사용, 판매 등 권리를 허여하면서 예외적으로 청구 법인의 자회사에 대하여 서브라이선스를 허여하고 있는 점, - 위 계약에 따라 청구법인은 자회사인 쟁점수출자가 제조한 쟁점 물품을 수입 하였고 쟁점로열티를 지급하지 않으면 사실상 쟁점 물품의 수입을 할 수 없는 것으로 보이는 점, - 청구법인은 물품공급계약 등을 통해 쟁점수출자에게 자신이 허여받은 기술 정보를 제공한 측면	쟁점로열티는 표준특허의 사용대가로 지급되는 것일 뿐 쟁점물품의 거래조건 으로 지급되는 것으로 보기 어려운 점 - 청구법인이 ○○과 체결한 라이선스 계약에는 쟁점물품의 수입 거래와 관련된 내용이 없는 것으로 보이는 점, - 청구법인이 쟁점물품 판매자인 □□와 체결한 쟁점물품의 공급 계약에도 로열티 지급과 관련된 내용이 없는 것으로 보이는 점 - ○○이 청구법인의 쟁점물품 구매, 제조업체 선정 등에 제한을 두거나 청구 법인 등을 관리·감독한 사실이 나타나지 않는 점, - 청구법인은 국내외 위탁제조업체를 자유롭게 선택하여 쟁점 물품을 구매·수입할 수 있어 구매선택권이 없다고 보기 어려운 점 - 관련 법령 등에 따른 거래조건으로 쟁점로열티가 지급된다고 인정할만한 거래사실에 해당하는 것으로 보이지 아니하는 측면

자료: 조세심판원 결정례를 바탕으로 작성

3. 판단 및 심리

조세심판원은 조세심판관 합동회의를 거쳐 다음과 같은 요지로 결정하였다. (조심 2021 관130 결정례)

쟁점로열티는 쟁점물품의 판매자인 쟁점수출자에게 지급되는 것이 아니라 쟁점물품의 수입거래와 관련이 없는 ○○사 등 표준특허의 보유자에게 지급하는 것인 점, 청구법인이 ○○사와 체결한 라이선스계약에는 쟁점물품의 수입거래와 관련된 내용이 없는 것으로 보이고 청구법인이 쟁점물품의 판매자인 쟁점수출자와 체결한 쟁점물품의 공급계약에도 로열티 지급과 관련된 내용이 없는 것으로 보이는 점, 청구법인은 위 라이선스계약에 따라 표준특허를 사용하는 쟁점물품을 직접제조하거나 위탁제조할 수 있는 권리를 허여 받았는 바, 이

에 따라 청구법인은 쟁점수출자 등에게 쟁점물품의 제조를 위탁하여 이를 수입하는 것으로 보이고 이는 쟁점물품의 수입거래를 성사시키는 거래조건으로 보기 어려운 점, 실무상 거래 조건의 판단기준으로 주로 활용되는 구매선택권 제한 여부와 관련하여 살펴보더라도 특허권자인 ○○사 등은 청구법인이 쟁점물품을 구매하거나 제조업체를 선정하거나 선정된 제조업체가 쟁점물품을 생산하는데 있어 각 과정에서 어떠한 제한을 두고 있다거나 청구법인이나 제조업체를 관리·감독한다는 등의 사실이 나타나지 않는 것으로 보여 청구법인에게 구매선택권이 없다고 보기 어려운 점, 실제로도 청구법인은 국내외에서 위탁제조업체를 자유롭게 선택하여 쟁점물품을 구매 또는 수입하여 온 것으로 나타나는 점, 「관세법 시행령」 제19조 제2항 및 제5항, 「관세법 시행규칙」 제4조의2 및 관세평가 운영에 관한 고시 제21조 제2항에서 언급한 거래조건으로 쟁점로열티가 지급된다고 인정할만한 거래사실에 해당하는 것으로 보이지 아니하는 점, 이 건과 유사한 사실관계에 대하여 다른 국가에서도 해당 로열티를 과세가격에 포함시켜야 한다고 본 유권해석이나 과세사례 등이 확인되지 않는 점 등에 비추어 쟁점로열티는 표준특허의 사용대가로 지급되는 것일 뿐 쟁점물품의 거래조건으로 지급되는 것으로 보기 어려우므로 쟁점로열티를 쟁점물품의 과세가격에 가산할 수는 없다.

4. 시사점

이 사건은 조세심판원이 표준특허가 체화된 수입물품에 대한 제3자 지급 권리사용료 가산 논쟁에 대하여 새로운 선례를 확립한 사례라고 평가할 수 있다. 양대 권리사용료가산요건 중 하나인 거래조건성을 종래의 일반특허 및 배타적 독점권의 기준에서 일률적으로 적용하지 말고, 급변하는 IT 산업 시장과 환경 변화에 발맞춰 각각의 거래관계의 실질에 따라 합리적으로 판단해야 한다는 방향을 제시했다.

특히 일반적인 특허와 다른 표준특허의 특수성을 면밀히 고려한 점에 주목할 필요가 있다. 표준특허에는 일반적인 특허와는 다른 라이선스 조건이 적용된다. 표준특허를 관리하는 국제기구들은 유상 라이선스의 경우 RAND (Reasonable And Non-Discriminatory ; 합리적이고, 비차별적인 조건으로 체결된 라이선스 계약에 의한 특허권 실시 허락) 또는 FRAND⁹⁾ (Fair, Reasonable And Non-Discriminatory ; 공정, 합리적이고 비차별적인 조

건으로 체결된 라이선스 계약에 의한 특허권 실시 허락) 조건으로 라이선스를 허여하도록 하고 있다. 이 FRAND 조건을 독점적 배타권과 비교해 보면 표 3과 같다.

〈표 3〉 독점적 배타권과 FRAND 조건의 비교

구 분	독점적 배타권	FRAND 조건
대 상	일반특허	표준특허
기본철학	사적 자치	공유·상생(사회적 계약)
목 적	특허권자 이익 극대화·기술 보호	표준기술 확산·산업생태계 조성
권리권자의 권력	제한적 (대체재 있는 경우)	절대적 (대체재 없음)
권리권자의 사용거부권	가능	불가능 (실시·허락의 의무)
수입금지 청구권	침해 시 원칙적 가능	제한적으로 가능

자료: 저자 작성

19세기 산업혁명 시기 필수 인프라 독점 운영업자들에게 공공성·합리성을 요구한 것을 시초로 2007년 경 국제사회에서 정립된 FRAND 조건은 표준기술·표준특허가 시장과 산업을 창설하는 막강한 힘을 갖는 동시에 경쟁업체의 참여와 파생기술 개발, 산업 확장을 저해하는 거대한 장벽이라는 점에 대한 인식의 결과물이다. 이 원칙이 처음 제시되었을 때 기존의 거대 기술기업들(특히 미국의 원천기술 보유 기업들)의 거센 반발이 있었던 점이 이를 뒷받침한다. 그러나 오랜 시간을 거쳐 국제사회에서의 FRAND 원칙에 대한 합의가 이루어짐에 따라, 스마트폰을 대표로 하는 무선통신 기술 및 제품시장이 얼마나 성장하였고, 인류의 삶을 변화시켰는지는 자명하다. 그리고 그 근저에는 공공성과 표준특허 권리권자와 사용자 간의 공정한 이익 배분이라는 가치에 대한 상호 합의와 조정이 있다.

표준특허의 FRAND 조건 특수성을 과세행정과 쟁송에 도입해 보면 다음과 같은 시사점이 도출된다. 먼저 배타적 독점권을 전제로 하는 일반특허의 경우 대체공급선이 존재할 수 없거나, 존재하더라도 매우 드물다. 이에 일반적인 제조특허는 특허권자가 특정인에게만 실시권을 허여하여 독점적 공급망이 형성되며, 이 경우 수입자는 물품 구매를 위해 반드시 로열티를 지불해야 하므로 거래조건성이 비교적 쉽게 인정된다.

9) 표준특허 분야에서 RAND와 FRAND는 특허권자가 표준화기구에 맺는 라이선스 계약 조건이다. 현대에 이르러서는 두 용어가 사실상 같은 의미로 사용된다. 다만, 단어의 유래와 표현상에서 아주 미세한 뉘앙스 차이는 있다. RAND는 주로 미국 계열의 표준화기구(예: ANSI, IEEE 등)에서 전통적으로 선호해온 표현이고 FRAND는 유럽 계열의 표준화기구(예: ETSI 등)에서 시작되어 현재는 전 세계적으로 가장 널리 쓰이는 표준 표현이다. 현재 글로벌 특허 분쟁이나 표준화기구의 규정에서는 두 용어를 엄격하게 구별하지 않고 혼용하거나, 더 명시적인 FRAND로 통일하여 사용하는 추세이다.

그러나 개방성을 추구하는 FRAND 조건이 적용되는 표준특허의 경우, 권리권자는 누구에게나 공정하고 비차별적으로 실시권을 허여할 의무를 진다. 이에 수입자가 특정 제조·판매자에 종속되지 않고 해당 표준기술이 구현된 물품을 전 세계 어느 제조사로부터도 자유롭게 위탁제조 및 구매할 수 있는 법적·경제적 환경이 조성된다. 다시 말해 특정 수입 거래와 로열티 지급 사이의 ‘필연적 결합 관계’가 해체되며, 이는 대체공급선의 존재 가능성, 즉 거래조건의 부인가능성을 높이는 이유가 된다.

이 사건 조세심판관 합동회의에서도 이러한 표준특허의 특성을 최대한 존중하여 거래의 실질에 다가가기 위한 논의가 이어졌다. 특히 참고 사건에서는 심판원이 제3자에게 지급된 표준특허 로열티의 가산을 인정한 바 있기 때문에 선결정례와 배치될 우려도 있었지만, 그럼에도 불구하고 거래관계 및 계약내용 상의 차이점에 주목하여 판단했다.

크게 세 가지가 쟁점이 되었다. 먼저 청구법인의 주장과 같이 위탁계약과 서브라이선시를 분리해야 하는지에 관하여, 조심 2018관198(2019.6.28.) 사례에서는 로열티 미지급 시 구매자격이 상실되는 계약조건을 근거로 거래조건성을 인정한 바 있는데 이 사건에서도 동일한지를 살펴보았다. 처분청 측은 쟁점로열티 라이선스 계약이 제조부터 수입, 판매에 이르는 일체의 행위에 대해 규율하고 있기 때문에 별도의 조항이 없더라도 당연히 로열티 미지급 시 구매자격이 상실되고, 거래조건성이 인정된다는 취지로 발언하였으나 이를 계약서 상의 문구 등으로 입증하지는 못하였다.

두 번째로 「관세법 시행령」 제19조 제5항, 「WCO 관세평가협정」 예해 25.1, 2020년 관세청 고시에서 상향 입법된 「관세법 시행규칙」 제4조의2, 그리고 「관세평가 운영에 관한 고시」 제21조 제2항 제2호로 이어지는 일련의 법령 체계에서 “수입물품을 구매하기 위하여”라는 거래조건성을 판단함에 있어 실질적인 (구매)선택권이 없었는지를 판단하도록 규정되어 있음에 주목하였다. 이 실질적 구매선택권은 기존 대법원 판례, 심판원 선결정례, 처분청의 기존 처분 등을 고려하여 「관세평가 운영에 관한 고시」에 반영된 것으로, 로열티 지급이 수입물품의 구매를 위한 전제가 되어야만 거래조건이 성립한다는 것이 입법취지에 부합한다는 점이 논의되었다.

세 번째로 참고 사건(2019관79)과 이 사건의 거래 및 계약관계 차이가 검토되었다. 참고 사건의 청구법인(수입자)은 쟁점판매자로부터만 쟁점물품(특허기술이 내장된 IC chip)을 구매할 수 있고, 쟁점로열티를 지급하지 않는 경우 모든 기술계약이 종료되고 쟁점물품을 구

매할 수 있는 자격이 상실되므로 거래조건성이 인정되었기 때문에 이 사건상의 계약관계와는 차이가 있음을 확인하였다.

조세심판원은 청구법인의 손을 들어 쟁점로열티를 과세가격에 가산할 수 없다는 결정을 내리게 되었다. 이 결정은 처분청과 수입자에게 여러 가지 시사점을 던진다. 먼저 처분청에게는 최신 표준기술이 체화된 물품의 수입거래 과세가격에 권리사용료를 가산하려면 대체 공급선의 유무, 쟁점 특허계약과 쟁점물품 공급계약 간의 연계성 등을 충분히 확인하고 입증해야 하는 책임이 주어졌다. 제3자 지급 권리사용료를 관행적으로 과세가격에 가산하는 행위에 조세심판원이 경종을 울린 것이다. 그러나 한편으로 심판원은 과세관청에게 앞으로의 표준기술·환경이 체화된 제품 중심으로 재편될 산업환경에 미리 적응할 기회를 주었다. 또한 과세관청 입장에서는 실무적으로 쟁점물품공급계약 내에 표준특허 권리사용료를 지급하지 않으면 계약이 종료된다는 명시적인 약정이 존재하고 뚜렷한 대체공급선이 없는 다른 사건에서는 다시 거래조건성 인정여부를 다투어 볼 여지가 남아 있게 되었다.

한편 청구법인을 비롯한 수입자 측에게는 권리권자에게 지급한 표준특허 사용료가 부당하게 과세가격에 가산될 리스크가 감소했다는 점에서 긍정적이다. 다만 본 결정례가 표준특허에 대한 제3자 지급 권리사용료는 반드시 가산하지 않겠다는 취지는 아닌 만큼, 표준특허 계약 및 실제 거래관계와는 다르게 고의로 물품공급계약 내용에서 로열티 미지급 시 공급 거부 등의 약정을 삭제하면 과세관청과 심판원에서는 실질에 따라 판단하게 될 것이라는 점을 명심해야 할 것이다.

5. 소결

본 사건은 표준특허와 관련하여 동일한 사실관계를 가진 선례가 존재하지 않는 상황에서 이루어진 최초의 조세심판원 결정 사례라는 점에서 의의가 있다. 비록 유사 사례들은 존재하였으나, 표준특허를 둘러싼 권리사용료의 과세 여부에 관하여 직접적으로 판단한 사례는 찾아보기 어려웠다. 본 사건에서는 과세당국과 납세자의 입장이 첨예하게 대립하였으며, 거래조건성 충족 여부를 판단하는 과정에서 ‘구매선택권(Purchase Option)’의 존재 여부가 핵심 쟁점으로 부각되었다. 앞서 살펴본 대법원 1993. 4. 27. 선고 91누7958 판결(일명 맥도널드 사건)은 구매선택권을 명시적으로 언급한 최초의 판결로 평가되는데, 해당 사건이

상표권 사용에 따른 로열티를 대상으로 하였다는 점에서 특허권 사용에 따른 권리사용료를 다룬 본 사건과는 차이가 있다. 다만, 표준특허는 기술표준과 결합된 특수성을 가지고 있음에도 불구하고 본질적으로는 특허권의 범주에 속한다는 점에서, 그 과세 여부를 판단함에 있어 과세당국과 납세자 모두 신중한 접근이 요구된다. 특히 표준특허 관련 권리사용료의 관세평가상 취급은 개별 계약관계와 거래구조에 따라 달라질 수 있으므로, 향후에도 과세당국에게는 지속적인 검토와 해석의 과제로 남을 것으로 보인다. 아울러 납세자 역시 과세 리스크 관리 차원에서 관련 거래구조와 계약조건을 면밀히 점검하고 이에 대비할 필요가 있다.

IV. 결 론

표준특허는 일반특허와 비교하더라도 본질적으로 동일한 특허권이라는 점에서 차이가 없다. 다만 기술의 발전과 산업구조의 변화에 따라 표준특허의 중요성이 확대되면서 그 경제적 가치와 활용 범위 또한 빠르게 증가하고 있다. 이러한 상황에서 특정 국가의 특허당국이나 국제특허기구가 바라보는 특허권의 관점과 과세당국이 과세 목적상 특허권을 바라보는 관점에는 분명한 차이가 존재한다는 점을 간과해서는 안 된다. 또한 관련 법령 역시 각기 다른 정책적 목적과 기능을 가지고 있으므로 그 적용 기준과 해석 또한 구분되어야 한다.

특히 AI 기술의 고도화와 디지털 경제의 확산으로 표준특허의 가치와 활용이 더욱 확대될 것으로 예상되는 만큼, 표준특허와 관련된 과세상 불확실성을 최소화하고 예측 가능한 조세환경을 조성하는 것이 중요하다. 이를 위해 국제·관세 당국, 특허당국, 납세자, 특허권자 및 관련 전문가들이 참여하는 「표준특허 과세 협의체」를 구축할 필요가 있다. 이러한 협의체는 이해관계자 간 지속적인 소통과 공감대를 형성하고, 표준특허의 특성을 반영한 합리적인 과세기준을 마련함으로써 기업의 경영 안정성과 법적 안정성을 높이는 한편, 과세당국에 대한 신뢰를 제고하는 데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

AI가 산업과 경제의 패러다임을 근본적으로 변화시키고 있는 지금, 표준특허에 대한 과세 문제는 더 이상 개별 기업이나 특정 국가의 문제가 아니다. 이는 기술혁신과 조세정의,

산업경쟁력과 국가재정의 균형을 모색해야 하는 새로운 정책 과제이다. 이제는 과세당국과 특허당국이 각자의 영역에 머무르기보다 상호 이해와 협력을 바탕으로 새로운 거버넌스를 구축해야 할 시점이다. 표준특허 과세 협의체는 이러한 변화의 출발점이자, AI 시대에 부합하는 합리적이고 지속가능한 조세체계를 마련하기 위한 중요한 제도적 기반이 될 것이다.

이 사건은 표준특허의 특성을 관세평가 법리에 적극적으로 반영한 결정례인 만큼 앞으로 다양한 관점에서 검토될 가능성이 높다. 일례로 관세평가와 관련하여 축적된 법령·판례·해석의 관점에서는 정밀한 논리 전개로 받아들여질 수 있지만, 처분청의 주장처럼 현실 경제에 존재하는 ‘실질적 지배관계’ 측면에서는 재평가될 여지가 있다. 또한 다국적 기업 내 수직 계열화된 거래 구조에서는 이 결정례의 논리가 조세 회피의 수단으로 악용될 우려가 있다. 다각적인 평석을 통해 표준특허 시장에 대한 과세관청의 처분 사유, 조세심판원과 법원의 판단 논리가 발전될 수 있는 논의의 장이 열릴 것으로 전망된다.

나아가 제도·입법적인 측면에서 보완해야 할 점도 도출되었다. 먼저 결정문에서 언급된 것처럼 이 사건에 대하여 과세가격 가산을 인정한 해외 판결·결정사례가 있는지 분명하지 않다. 리서치, 외국 관세당국과의 정보교류 등을 통해 관련된 해외사례를 폭넓게 수집하고 심층 분석할 필요가 있다. 입법과 관련하여서는, 거래조건성을 판단함에 있어서 실질적인 구매선택권을 강조하는 법원과 심판원의 입장을 2021년 반영한 「관세평가 운영에 관한 고시」를 최소 시행규칙 이상으로 상향입법할 필요가 있다. 2020년 10월 27일 고시에 규정된 권리사용료의 산출 규정을 관세법 시행규칙 제4조의2로 상향입법하여 법치행정의 원칙과 납세자 권익보호를 강화한 선례를 참고 삼아 제3자 지급 권리사용료 가산조건으로서의 구매선택권을 상위 법규상의 요건으로 명확화하여야 할 것이다.

참고문헌

- 과학기술정보통신부. (2023). 5G 표준특허 기술분석.
- 관세청. (2021). WTO 관세평가협정집. 세인북스.
- 관세청. (2025). 관세 쟁송 사례 평석집. 관세인재개발원.
- 관세청. (2025). 관세행정 소송사례집.
- 국세심판원. (2008). 국심2007관66(2008. 7. 30. 결정).
- 고보민·김병진·안현수. (2025). 명품 브랜드 협업 전자제품의 권리사용료 관세 가산에 관한 연구
- 관세법 제30조 제1항 제4호를 중심으로. *관세무역연구*, 2(4), 53-81.
- 김기인. (2015). 관세평가정해. 한국관세무역개발원.
- 김기인·신태욱. (2024). 한국관세법. 광장출판사.
- 김용태. (2023). 관세행정법 with 관세형사법. 무역경영사.
- 김완석·박종수·이중교·황남석. (2021). 주식 국세기본법[제3판]. 삼일인포마인.
- 대법원 (1993). 선고 91누7958(1993. 4. 27. 선고).
- 라인호·황남석. (2022). WTO 관세평가협정 핸드북. 정독.
- 이명구. (2026). 제16차 관세법판례연구 공부방 세미나. 한국 관세법판례연구회. 1-21.
- 서울행정법원. (2019) 2018구합87743(2019. 8. 2. 선고).
- 정민규. (2015). 미래의 수익창출을 위한 표준특허: 자동차관련 표준특허의 전망. 한국지식재산전략원.
- 조세심판원. (2020). 조심2019관79(2020. 9. 8. 결정).
- 특허청. (2011). 알기쉬운 표준특허 핸드북. 특허청.
- 특허청. (2016). 표준특허 길라잡이. 특허청.
- 특허청. (2021). 표준특허 길라잡이 2.0. 특허청.
- 특허청. (2021). 차세대 이동통신(6G) 표준특허 전략맵.
- 한국전자통신연구원. (2019). ETRI 표준특허 가이드북. ETRI.
- 한국지식재산연구원. (2023). 표준특허와 중소기업의 경쟁력. KIIP
- Australian Customs Service. (2005). Valuation(volume 8A). Australian Customs Service.
- Generra Sportswear Co. v. United States, 905 F.2d 377 (Fed. Cir. 1990).
- Juan Martin Jovanovich. (2002). Customs Vauation and Transfer Pricing. Kluwer Law International.
- Saul L, Sherman and Hinrich Glashoff (1998). Customs Valuation. Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Sheri Rosenow and Brian J. O'Shea. (2010). A Handbook of the WTO Customs Valuation Agreement. Cambridge University Press.
- U.S. Customs Service. (1991.02.04). HQ 544436 (Hasbro I): *Dutiability of royalty payments*. Commercial Rulings Division.
- U.S. Customs Service. (1993). General notice: Dutiability of "royalty" payments (Hasbro II).

Customs Bulletin, 27.

US Customs and Border Protection (2010). Customs Valuation Encyclopedia (1980-2010).

US Department of Homeland Security.

World Customs Organization, Technical Committee on Customs Valuation. *Advisory opinions on royalties and licence fees (AO 4.11; AO 4.15)*.

World Trade Organization. (1994). *Agreement on Implementation of Article VII of the GATT 1994 (Customs Valuation Agreement)*.

<https://www.wcoomd.org/en.aspx>

<https://www.wto.org/>

<https://www.scourt.go.kr/portal/information/events/search/search.jsp>

ABSTRACT

A Study on the Treatment of Standard-Essential Patent Royalties as Dutiable Additions

Lee Myeong-Ku*

Recently, with the rapid industrial development such as the so-called Fourth Industrial Revolution and the Great Transformation of AI, the pattern of the global patent market is also changing rapidly. Conventional patents guaranteed exclusive economic profits for a certain period of time for unique technologies developed by companies or inventors, while promoting technology development and advancement for the whole of mankind by disclosing them thereafter. However, with the advent of the IT era, it has become a key success strategy to achieve network effects among numerous consumers by preempting market standards and providing interoperability rather than exclusively producing and selling their products and technologies embodied therein. In addition, as information and communication devices become more advanced, numerous high-tech technologies are concentrated in products, making it impossible for a small number of companies to monopolize all patents. Therefore, in this study, we will focus on the Tax Tribunal to see if the buyer who paid the right fee for the standard patent to the right holder can commission and manufacture goods embodied in the standard technology through a foreign seller, his subsidiary, and add the right fee to the taxable price. Through this, not only the tax authorities but also the entire industry, including rights holders, buyers, and sellers, contribute to the stability of taxpayers' management and fair taxation of tax authorities by making proposals to establish the basis for tariff evaluation and transaction relations in the growing standard patent market and the consignment manufacturing and import of goods.

| Keywords Standard Essential Patent, royalties, customs value, dutiable additions, purchase option

* Chairman, Korea Customs Law Case Study Association, leemk1004@naver.com

외부안보위협에 대한 EU의 대응 전략과 이에 따른 EU 회원국 세관의 역할 변화 연구

임현철*

목 차

- | | |
|---|----------------------------------|
| I. 들어가며 | IV. 통합대응전략 : ProtectEU |
| II. 국경에서의 대응 : 통합국경관리
(Integrated Border Management) | V. 한국의 상황과 EU와의 비교를 통한 정책적
제언 |
| III. 마약 및 초국경범죄에 대한 대응:
경찰·세관·사법협력 | VI. 결론
참고문헌 |

EU는 27개 회원국으로 이루어진 국가연합체로 EU의 안보를 해치는 외부위협에 대한 자신만의 대응전략을 구축해 왔다. 그 첫 번째가 바로 공동 국경을 방어하기 위한 세관, 경찰, 국경수비대(출입국) 등 국경기관 간 협력체계 구축이다. 여기에서 한발 더 나아가 EU는 마약을 포함한 각종 범죄로부터 EU를 보호하고자 협력의 범위를 경찰·세관·사법 분야까지 확대하기에 이른다. 과거 관세징수기관으로서의 역할에 머무르던 세관은 EU 대응전략에 따라 자신이 보유한 무역, 통관관련 정보를 활용해 경제범죄, 마약, 초국경범죄를 효과적으로 단속하는데 크게 기여하고 있으며 경찰, 사법기관과의 정보공유는 물론, 국경을 넘나드는 합동작전을 통해 EU의 안전을 책임지는 주요 행위자로 변신하고 있다. 한편, EU는 지정학적 환경의 변화와 이에 따른 새로운 형태의 위협요소에 대응키 위해 EU는 2025년 4월 ProtectEU라는 이름의 유럽내부안전전략(Internal Security Strategy)을 발표하였다. ProtectEU의 핵심은 모든 외부안보위협에 대한 EU 차원의 통합적인 대응이다. 즉, 외부안보위협에 대해 회원국의 개별적 대응이 아닌 정보 공유를 통한 회원국 간 협력을 심화시킴으로써 보다 효과적으로 대응할 수 있는 EU 차원의 통합역량을 강화한다는 것이다. 특히 ProtectEU는 외부안보위협에서 경제적 안보의 중요성을 감안, 안보기관으로서의 세관의 역할을 보다 강화하려는 계획을 가지고 있다. 마약뿐 아니라 경제적 안보가 그 어느 때보다 중요시되는 한국의 상황에 비추어 볼 때 EU 세관의 역할 변화는 우리에게 많은 시사점을 줄 것으로 기대된다.

Ⅰ 주제어 외부안보위협, 통합국경관리, 경찰·사법·세관협력, ProtectEU, 유럽내부안전전략

* 관세청 부이사관/법학박사(국제법), E-Mail : sunny0922@naver.com

I. 들어가며

2026년 언론매체를 통해 접하는 유럽의 모습은 평화와 풍요의 상징이었던 과거의 모습과 비교해 보면 너무나 달라져 있다. EU가 꿈꾸어왔던 유럽의 안전과 경제적 번영은 현재 심각한 외부위협에 직면해 있다. 오랫동안 저가로 안정적인 공급 상태를 유지하던 에너지 자원은 러시아와 우크라이나 전쟁, 미국의 이란 공습으로 견잡을 수 없이 상승하고 있고, 트럼프 행정부의 공격적 대외경제정책, 희토류와 막대한 제조능력과 물량을 무기로 한 중국의 경제적 공격에 EU의 통상환경 역시 악화일로를 걷고 있다. 여기에 오랫동안 EU를 괴롭혀왔던 이민·난민문제는 EU의 존립까지 위협할 정도로 심각하다.¹⁾ 국경철폐를 통해 내부시장을 조성하고 경제적 번영을 추구하고자 만들어진 쉥겐 체제는 이를 악용한 범죄 조직들이 EU 내에서 별다른 제재 없이 그 활동의 폭을 넓히는 틈발로 변질되어 버린 지 오래다. 더 큰 문제는 이러한 위협요소들이 서로 복잡하게 얽혀있다는 점이다. 이민·난민문제를 예로 들어보면, EU 내에서 누구도 이민·난민문제를 단순한 사람의 이동으로 보지 않는다.²⁾ 이민·난민들의 이동과 함께 따라오는 환경 위해물품, 총기 등 불법무기, 테러나 마약, 인신매매와 같은 초 국경범죄, 심지어 문화적 갈등으로 인한 사회혼란도 이민·난민문제로부터 출발한다. 벨라루스는 난민들을 무기로 사용하는 이른바 ‘이주의 무기화’ 정책을 사용하여 이민·난민문제를 정치안보문제로 확대시키기까지 하고 있다.³⁾ 비단 이민·난민문제뿐이 아니다. 국경에서 이루어지고 있는 사람과 물품의 이동 역시 종래에는 세관과 출입국⁴⁾에서 사람과 물품을 나누어 통제했지만, 여행객으로부터 적발되는 수많은 마약, 총기는 여행객을 테러범 또는 초 국경범죄조직과 구분하기 어렵게 만들었고, 결국 국

1) 중동 및 아프리카의 전쟁과 정치 불안으로 인한 난민행렬이 줄을 잇고 있는 가운데 헝가리, 크로아티아 등 중동부유럽 국가들이 난민들의 이동을 막기 위해 국경을 폐쇄하자, 이로 인해 EU와 갈등을 빚게 되었다(문화일보 홈페이지[<https://www.munhwa.com/article/109561531>]).

2) 이러한 시각에서 나온 것이 바로 신이민난민법이다. 2024년 6월 11일, 의회의 동의 및 이사회 채택 절차를 거쳐 발효되었다. 신이민난민법의 특징은 난민문제를 인권보호라는 측면에서 바라보는 고전적 방식에서 벗어나 외부로부터 EU 역내 안전을 고려하는 국경관리의 관점에서 다루겠다는 것이다. 신이민난민법에 의해 이제 난민은 별도의 절차를 거치는 특별한 존재에서 일반적인 국경검사를 거쳐야 하는 대상으로 그 지위가 변하게 되었다. 보다 자세한 내용은 임현철, 김용태, “EU 신이민난민법(EU New Pact on Migration and Asylum)에 대한 고찰- 통합국경관리와 난민정책의 통합(Integration of Border Management and Refugee Policy)”, EU 연구 제77호, 2025 참고.

3) 2021년 벨라루스가 EU에 대해 했던 충격적인 행동이었다. VOA 코리아(<https://www.voakorea.com/a/6307350.html>).

4) 우리나라에서는 출입국이라고 불리며 법무부 소속이지만, 유럽의 대부분 국가들은 국경경찰, 국경수비대로 칭하며 대부분이 내무부(Internal Affairs, 우리의 행정안전부) 소속이다.

경에서 사람과 물품을 통합적으로 통제·관리하도록 국경관리의 방식을 변화시키고 있다.⁵⁾ 테러도 마찬가지다. 단순히 폭발물이나 총기를 사용하는 일반적인 형태에서 통신교란, 해킹 등 사이버테러도 새롭게 증가하고 있다. 모든 것이 디지털화하고 있는 세상 속에서 사이버테러는 국가시스템을 마비시킬 수 있는 매우 심각한 위협이다. 이처럼 외부의 위협은 과거와 달리 단순하지 않고 복잡한 형태로 진화하고 있다. 특히 EU는 27개 회원국에 심지어 언어와 법제도까지 다른 국가 연합체이기 때문에 이러한 외부위협에 단일국가보다 취약할 수밖에 없는 것이 현실이다. EU는 4,225,104 km²에 달하는 면적에 국경선 길이만 해도 14,111.4km에 이르며 20여개가 넘는 국가와 국경을 마주하고 있다. 여기에 EU 안으로 들어오기만 하면 회원국내에서 아무런 국경검사를 받지 않는, 이른바 쉥겐 체제로 인해 개별 회원국에 의한 국경관리는 큰 의미를 가지지 못한다. 결국 회원국 간 협력을 통한 합동 대응이 필수적이다. 특히 외부로부터의 위협을 최전선에서 막아야 할 회원국 국경관리기관간 협력은 그 어떤 것보다 시급하게 갖추어야 할 요소다. 이를 잘 알고 있는 EU는 외부위협에 대한 각종 대응 시스템을 계속 구축 중이며 발전시켜 나가고 있다. 특히 국경관리분야에서는 이른바 통합국경관리(Integrated Border Management)라는 이름의 대응시스템이 이미 구축되어 운영되고 있다. 통합국경관리의 핵심은 국경기관 간 협력이다. 1차적 협력은 한 국가 안에서 세관, 출입국, 검역 등 관련 국경기관들이 서로 협력하는 것이며 2차적 협력은 회원국 국경관리기관간 협력을 통해 마치 하나의 국가의 국경기관처럼 국경을 통제·관리하는 시스템이다. 미국이나 호주, 캐나다처럼 국경관리기관이 하나로 통합되지 않고 있는 상황에서 복잡한 국경상황에 대응하기 위해 마련한 EU만의 방식이라 하겠다(임현철, 2024). 이러한 통합국경관리에서 국가 간 협력이라는 노하우를 얻은 EU는 국가 간 협력을 국경관리에서 테러, 마약밀수와 같은 초 국경범죄를 차단하기 위한 경찰·세관·사법 협력으로 확대를 시도하고 있다. 현재 진행되거나 추진되고 있는 경찰·세관·사법 협력만 하더라도 유로저스트의 JIT(Joint Investigation Team, 이하 JIT), EMPACT(European Multi-disciplinary Platform Against Criminal Threats), 경찰세관협력센터(Police Customs Cooperation Center), 기관 간 정보 공유 등이 있다.

5) 현재, 미국, 호주, 캐나다 등은 전통적인 국경관리기관인 세관, 출입국, 검역을 하나의 기관으로 만들어 사람과 물품에 대한 통합적 관리체계를 운영 중이다. 미국은 특이하게 검사기관인 CBP(Customs and Border Protection)와 수사기관인 ICE(Immigration and Customs Enforcement)로 나누어 업무를 수행하고 있다. 호주는 ABF(Australian Border Force), 캐나다는 CBSA(Canada Border Services Agency)로 불린다.

특히 국경관리기관이지만 관세징수라는 업무의 성질상 경찰, 경찰, 국경수비대와 같은 보안기관과 그 결을 달리했던 세관도 각종 초 국경범죄나 외부 위협요소로부터 EU를 지키는 안보기관으로써 국경관리는 물론 마약 및 초 국경범죄 단속의 주요한 행위자로 등장하고 있다는 점이다. 여기에서 한걸음 더 나아가 EU는 통합국경관리, 경찰·세관·사법 협력을 통해 얻어진 경험을 기반으로 직접적인 군사·외교적 위협을 제외하고 현재 EU에 위협이 되는 모든 외부요소로부터 EU를 보호하겠다는, 이른바 ProtectEU라는 새롭고 대담한 전략을 발표하기에 이른다. 본 논문에서는 자유와 안전과 정의의 지대를 만들기 위해 EU가 어떻게 외부의 위협을 관리해왔는지 국경관리에서 경찰·세관·사법 협력까지의 전 과정을 살펴보고, 이러한 협력을 통해 관세징수기관이었던 세관의 역할이 어떻게 변화해왔는지도 알아보고자 한다. 이후, 새롭게 등장한 ProtectEU가 무엇인지 그리고 기존의 국경관리, 경찰·세관·사법 협력이 ProtectEU에서 어떻게 구현되는지 분석해 보고 마지막으로 한국의 상황과 비교하여 EU의 이러한 전략을 통해 우리가 나가야 할 방향에 대한 제언을 해보고자 한다.

II. 국경에서의 대응 : 통합국경관리(Integrated Border Management)

자유와 안전과 정의의 지대를 만들기 위한 EU의 시작은 통합국경관리(Integrated Border Management)라는 국경관리시스템에서 출발한다. 통합국경관리의 핵심은 이미 여러 번 언급했듯이 협력이다. 협력은 회원국 간 협력과 개별 회원국의 국경관리기관간 협력으로 나누어진다. 협력의 법적 근거 중 가장 상위에 있는 것은 EU의 1차적 법원인 EU 조약(TEU)과 EU 기능조약(TFEU, 이하 TFEU)이다. 구체적으로 EU 조약 제3조 2항은 'EU는 국경 없는 자유, 안전, 정의의 영역을 시민들에게 제공하며, 외부 국경 통제, 망명, 이민, 범죄 예방 및 퇴치 등 적절한 조치를 취하도록' 규정하고 있다. 이른바 자유와 안전과 정의의 지대(Area of Freedom, Security and Justice)를 창설한다는 의미다. 이러한 목적을 달성키 위해 TFEU는 제67조부터 제89조에 이르기까지 자유와 안전과 정의의 지대를 만들기 위한 EU와 회원국의 역할에 대해 규정해놓았다. TFEU가 생각하는 자유와 안전과 정의의 지대를

만들기 위해 필요한 분야는 첫째 국경·망명과 이민분야(Policies on Border Checks, Asylum and Immigration, 제77조부터 제80조), 둘째, 민사문제에 대한 사법협력(Judicial Cooperation in Civil Matters, 제81조), 셋째, 형사문제에 대한 사법협력(Judicial Cooperation in Criminal Matters, 제82부터 제86조), 마지막으로 경찰협력(Police Cooperation, 제87조부터 89조)로 구성된다. 주목할 것은 자유와 안전과 정의의 지대에 대한 서론 격에 속하는 TFEU 제67조 제2항이다. 동 조항에 보면 “EU는 기본권과 회원국의 다양한 법체계 및 전통을 존중하는 자유와 안전과 정의의 지대를 구성하며 회원국 간 연대를 바탕으로 공정한 망명, 이민 및 외부 국경 통제를 위한 공통 정책을 수립한다.”라고 규정하고 있다. 여기서 주목해야 할 단어가 있으니 바로 회원국 간 연대(Solidarity between Member States)다. 리스본 조약을 통해 과거 회원국의 주권이 강하게 작용하던 3주 체제가 사라진 이후, 대부분의 입법은 EU 집행위원회가 법안을 발의하고 유럽의회가 동의권을 가지는 일반입법절차를 거치도록 하여 공동체의 기능을 강화하는 쪽으로 변화되었다.⁶⁾ 하지만 자유와 안전과 정의의 지대에 관한 사항에 대해서는 회원국 4분의 1의 발의 또는 집행위원회의 제안에 따라 이사회가 법안을 채택하며 일반입법절차와 달리 유럽의회의 개입이 배제된다(TFEU 제74조). 즉, 자유와 안전과 정의의 지대에 대한 사안은 TFEU 제67조 제2항에서와 같이 ‘회원국 간 연대’를 통해 개별 회원국과 회원국의 이익을 대변하는 이사회가 공동으로 이루어내는 것임을 명확히 보여주고 있다. 더 나아가, 자유와 안전과 정의의 지대와 관련된 일부 분야는 아예 이사회의 만장일치라는 특별입법절차를 거치도록 하여 개별 회원국의 입장을 배려하고 있다. 예를 들어 민사문제에 대한 사법협력 중 가족법에 관한 내용은 이사회의 만장일치를 통한 특별입법절차를 거치도록 하였으며(제81조), TFEU 제83조에는 자유와 안전과 정의의 지대를 만들기 위해서 필요한 협력의 범위로 테러, 인신매매 및 여성 및 아동성 착취, 불법 마약 밀매, 불법무기 밀매, 자금세탁, 부패, 결제 수단 위조, 컴퓨터 범죄 및 조직범죄를 나열하고 있는데, 만일 여기서 범죄를 더 추가할 경우, 역시 특별절차를 거치도록 하였다. 또한 TFEU 제83조 제2항에서 위에서 언급한 이러한 범죄들에 대한 각 회원국 형법의 정의와 처벌에 대해서도 이를 조화시킬 수 있는 EU법상 지침(Directive) 수준의 이른바, 최소 규칙(Minimum Rule)을 만들 수 있으나 이마저도 특별입법절차에 따르도록 하

6) TFEU 제294조에 일반입법절차가 규정되어 있다. 일반입법절차의 특징은 집행위원회가 발의한 법안에 공동체의 상징인 유럽의회가 거부권을 행사할 수 있다는 점이다.

였으며 심지어 최소 규칙이 회원국 형사 사법 제도의 근본적 측면에 영향을 미칠 것으로 판단되는 경우, 해당국은 지침 초안을 유럽 이사회에 회부 할 것을 요청할 수 있고, 이런 요청이 있으면 최소 규칙에 대한 입법절차가 중단될 수 있도록 규정해 놓았다(TFEU 제83조 제2항 및 제3항). 이 외에도 TFEU 제86조에 유럽검찰청 역시 특별입법절차를 통해서만 설립될 수 있도록 하였으며 국경을 넘어 행사되는 경찰작전(Operation)⁷⁾에 대해서도 특별입법절차를 거치도록 하여(TFEU 제87조, 제88조) EU 차원의 개입을 최소화하였다.⁸⁾ 이처럼 많은 개선이 있었음에도 여전히 자유와 안전과 정의의 지대를 운영하기 위한 EU 회원국 간 협력은 쉬운 일이 아니었다. 이러한 어려움은 큰 꿈을 안고 탄생한 EU 공식국경제도인 쉥겐 체제에도 부정적 영향을 미치지 않을 수 없었다. 회원국 간 사람과 물건, 용역의 자유로운 이동을 보장하는 동시에 외부로부터의 위협을 회원국 공동으로 차단하여 EU를 자유와 안전과 정의의 지대로 만들기 위해 구축된 쉥겐 체제는 쉥겐 회원국 간 협력을 통한 공동의 외부국경을 방어하는 것이 핵심이다. 특히 과거와 달리 국경상황에 복잡해지고 위협의 수준이 초 국경범죄나 마약 밀수, 이민·난민문제처럼 EU의 생존과 관련된 문제로 확대되면서 회원국 국경관리기관간의 협력은 절실할 수밖에 없었다. 하지만 쉥겐 체제가 탄생할 시점에는 지금보다 더 국가 간 협력이 쉽지 않았던 것이 사실이다. 쉥겐 체제가 등장한 것이 1985년이며 암스테르담 조약으로 EU의 공식 국경체제로 인정받은 것이 1999년이니 리스본 조약 발효일(2009년)과 10년의 격차가 있을 정도다. 이런 어려운 상황 속에서 회원국 간 협력을 통해 쉥겐 체제를 제대로 운영하기 위해 등장한 수단이 바로 통합국경관리(Integrated Border Management)다. 회원국 및 회원국 국경기관 간 협력을 뼈대로 삼는 통합국경관리는 2006년 EU 이사회가 통합국경관리 개념을 제시한 이래 현재까지 쉥겐 체제 기본법인 쉥겐국경법(Shengen Border Code: Regulation(EU) 2024/1717) 운영체제로(Operational System)으로 쉥겐 지역의 안전을 책임지고 있다. 특이한 것은 통합국경관리에 대한 구체적

7) 체포, 수색, 압수, 진압 등의 강제적 행위를 의미한다.

8) 유럽연합(EU)의 특별입법절차(Special Legislative Procedure)에서 EU 이사회(Council of the EU)는 유럽의회와 공동으로 결정권을 갖는 일반입법절차와 달리, 단독으로 입법권을 행사하는 핵심적인 역할을 수행한다. 이사회는 만장일치로 법안을 채택하며, 유럽의회의 의견을 들어야 하지만(Consultation) 이사회가 의회의 의견에 법적으로 구속되지는 않는다. 한편, 특별입법절차에도 이른바 강화된 협력(Enhanced Cooperation)이라는 새로운 제도를 도입하여 만장일치에서 오는 비효율성을 막으려는 시도가 이루어지고 있다. 즉 만장일치가 아니더라도 9개국 이상이 찬성하면 입법이 이루어질 수 있도록 하는 제도로 이 제도를 통해 탄생한 것이 바로 EU 검찰청(EU Prosecutor's Office)이다. 이러한 강화된 협력에 대한 법적근거는 TEU 제20조와 TFEU 제326조~제334조다.

내용을 규정한 EU 법이 없다는 것이다. 물론 TFEU 제77조 및 쉥겐국경법에 통합국경관리라는 단어가 나오고 통합국경관리를 위해 경찰, 세관 등 관련기관 간 협력이 필수라는 규정이 있긴 하지만[Regulation(EU) 2024/1717 서문 5], 통합국경관리에 대한 구체적 내용은 2010년 EU 집행위원회에서 만든 통합국경관리가이드라인(Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, November 2010)이라는 법적 규범성이 없는 문서에 규정되어 있을 뿐이다. EU의 안전을 책임지는 이렇게 중요한 것이 EU법이 아닌 단순한 안내 지침서 수준의 문서에 나와 있다는 것 자체가 매우 특이한 사례이긴 하지만, EU의 법적·구조적 한계를 극복하고 자유와 안전과 정의의 지대를 만들기 위한 EU의 새로운 대안을 확인할 수 있는 좋은 사례이기도 하다. EU는 더 나아가 새로운 아이디어를 만들어 통합국경관리의 효율적 운영을 보장키로 하였다. 그것이 바로 프론텍스(Frontext), 즉 유럽국경 및 해안경비대(the European Border and Coast Guard Agency) 설치, EU 차원의 정보시스템 구축 및 교환, 그리고 자금지원(Fund)이다. 중요한 것은 이 세 가지 아이디어가 별도로 움직이는 것이 아니라 서로 연동되어 시너지 효과를 불러일으키도록 설계되었다는 점이다. TFEU가 가지는 구조적 한계로 인해 각 회원국에 EU 법에 따른 의무와 권한을 부여하기 어려운 상황에서 EU는 통합국경관리 주관기관을 만들어 이 기관으로 하여금 통합국경관리계획 수립은 물론 각 회원국 국경기관 및 법집행기관간 협력과 조정을 이끌어내고자 하였던 것이다. 드디어 2004년 EU는 유럽국경 및 해안경비대(the European Border and Coast Guard Agency), 이른바 프론텍스를 창설하여 회원국에게 모두 적용되는 통합국경관리 계획 수립 및 정보 교환 시스템 구축, 유용한 정보 공유, 회원국의 국경관리 실태 점검 평가 등 통합국경관리를 주도하는 기관으로 만들었다.⁹⁾ EU법이 가지는 구조적 문제를 피하면서도 회원국 국경관리기관간 협력을 통해 EU 공동의 국경을 보다 잘 관리할 수 있는 대안을 마련한 것이다. 회원국들 역시, 법에 의한 강제보다는 프론텍스와 자국 국경관리기관간 협력과 조정을 통해 자신들의 주권에 대한 침해를 최소화하면서 공동의 국경을 관리할 수 있는 기회가 생긴 셈이다. 여기에 더해 이사회 의 일반입법절차를 통해 회원국 주권과 관계없는 EU 차원에서 구축된 국경 및 이주 관리

9) 정식명칭은 the European Border and Coast Guard Agency(유럽국경 및 해양경비대)이며 법적근거는 Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624이다. 프론텍스에 대한 보다 자세한 내용은 임현철, 앞의 논문 참고.

정보 시스템, 대표적으로 쉥겐정보시스템(SIS)¹⁰⁾, 비자정보시스템(VIS)¹¹⁾, 범죄기록정보시스템(ECRIS-TCN), 유로닥 시스템(EURODAC)¹²⁾, 유럽여행정보 및 허가 시스템(ETIAS: European TravelInformation and Authorisation System)¹³⁾, EES(Entry/Exit System)¹⁴⁾ 등을 ESP라는 검색포털을 통해 프론텍스와 각 회원국 국경관리기관 간 공유하게 함으로써 보다 효율적인 통합국경관리를 가능토록 하였다.[Regulation (EU) 2019/817]¹⁵⁾ 특기할 만한 점은 Regulation (EU) 2019/817 서문(1)의 내용이다. 서문에는 “국경경비대, 세관, 경찰, 사법 당국이 필요한 정보를 확보할 수 있도록 보장하기 위해 EU 내 보안, 국경 및 이주 관리 정보 시스템 간 상호 운용성을 달성하기 위한 프로세스를 시작한다.”라고 되어있 는바, 여기에 세관이란 단어가 명확히 나와 있다. 통합국경관리가이드라인(Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation, November 2010, p.30)에도 종래 국경수비대, 경찰의 업무범위였던 수색구조 활동, 난민· 이민 업무와 같은 일반적인 국경관리업무를 세관이 수행할 수 있다고 규정되어 있었는데,

- 10) 실종자(Missing) 또는 위험인물(Wanted)에 대한 성명, DNA 정보 등 개인 정보를 담은 데이터베이스로 1995년 3월 26일부터 운영되고 있다. 쉥겐 회원국들이 자국과 관련된 실종자 또는 위험인물에 대한 정보를 입력하면 이 정보를 바탕으로 쉥겐 지역으로 들어오는 사람들에 대한 검사를 진행하는 시스템이다. 2013년 쉥겐정보시스템 II가 시작되면서 쉥겐정보시스템은 사람뿐 아니라 범죄소추에 필요한 증거로 사용되거나 분실 신고 된 차량, 선박, 항공기, 수표(Banknotes), 심지어는 무체재산권인 IT기술(Items of information technology)까지 다루고 있다(임현철, 김대원, “EU 국경관리제도 운용을 위한 EU의 입법적역할 연구 - 쉥겐 체제(Schengen Acquis)와 통합국경관리(Integrated Border Management)를 중심으로”, 동국대 비교법연구 제22권 제1호, 2022년 4월, p. 275).
- 11) 쉥겐 회원국 해외 공관이 비자신청자에 대한 사진, 지문 등 생체정보를 저장해놓은 시스템이다(임현철, 김대원, 앞의 논문, p. 279).
- 12) 14세 이상의 난민 신청자의 지문 등 생체정보를 채취해, 이것을 데이터베이스화하여 어떤 국가가 난민인정심사 책임이 있는지를 판단하고, 난민인정심사의 효율성을 제고하기 위해 고안된 일종의 생체정보 데이터베이스다.
- 13) 유럽여행정보승인시스템(ETIAS)는 비자면제 국가 국민에 대한 사전 온라인 유럽여행승인허가 제도로 불법체류, 범죄단속 등 국경관리를 위한 정보시스템이다. 미국의 ESTA, 한국의 K-ETA와 비슷하다고 보면 된다. 2026년 하반기 시행 예정이다.
- 14) EU 국가를 단기 여행(180일 기간 내 최대 90일)하기 위해 쉥겐 지역의 국경을 통과하는 비자 면제 또는 비자가 필요한 제3국 국민의 입출국 등을 등록하기 위한 중앙 데이터베이스 시스템이다. 불법체류를 막기 위해 만들어진 시스템으로 쉥겐 지역에 입국하는 외국인은 생체정보(지문 등)를 출입국 또는 국경수비대에 제출하게 되고, 생체정보가 저장되는 순간 자동으로 체류기간이 계산된다. 쉥겐 지역을 벗어나게 되면 체류일자 계산이 중단되며, 동 자료는 3년간 데이터베이스에 저장된다. 2025년 10월부터 순차적으로 시행되고 있으며 한국인들도 대상이다.(외교관 여권 소지자는 면제) EU는 아니나 모나코, 산마리노, 바티칸도 포함된다. 유로닥, ETIAS, EES에 대한 자세한 내용은 유로닥에 대한 보다 자세한 내용은 임현철, 김용태, “EU 신이민난민법(EU New Pact on Migration and Asylum)에 대한 고찰- 통합국경관리와 난민정책의 통합(Integration of Border Management and Refugee Policy)”, EU연구, 제77호, 2025년 참고.
- 15) 다만 TFEU 제87조를 감안하여 서문 (16)에 민감한 경찰 정보(유로폴 정보)는 공유가 되지 않도록 여지를 남겨두었다.

국경 및 이주 관리 정보 공유를 규정한 EU 법에도 세관이 포함된 것은 세관도 국경수비대, 경찰과 함께 국경을 통제하고 관리하는 기관임을 명확히 선언한 것과 다름없다. 마지막으로 자금지원이다. EU는 통합국경관리를 지원키 위해 통합국경관리기금(Integrated Border Management Fund, IBMF)이라는 재원을 운용하고 있다. 통합국경관리기금은 2021-2027년 다년재정프레임워크(MFF)에 따라 신설된 기금으로, 효율적인 국경 관리에 투자되는 기금이다.¹⁶⁾ 프론텍스는 좋은 기관을 만들고 공동국경관리에서 프론텍스가 주도적인 역할을 수행한다 하더라도 프론텍스의 자체 능력이 받쳐주지 않는다면 회원국의 프론텍스에 대한 신뢰도 하락은 물론 회원국 간 협력과 조정도 물거품이 될 것이다. 회원국의 입장에서도 공동국경관리에 적극적으로 참여키 위해서는 EU로부터의 자금지원이 필수적이다. 특히, 그리스와 같이 대규모 난민·이민 사태가 발생하는 곳이나, 우크라이나와 같이 전쟁이 치러지고 있는 국가에 이웃한 회원국의 경우, 또는 경제상황이 넉넉지 않은 회원국의 경우, 통합국경관리기금은 부족한 국경관리 인프라를 구축할 수 있는 좋은 기회가 되기 때문에 통합국경관리정책에 적극적으로 참여하는 동력이 된다.¹⁷⁾ 총 85억유로에 이르는 통합국경관리기금¹⁸⁾의 사용처는 크게 두 부분으로 나뉜다. 첫 번째 부분은 외부공동국경에서 사람의 이동을 보다 더 잘 통제할 수 있는 장비와 시스템 구축, 고도화, 국경정보시스템 공유 인프라 구축, 인력 증원 등에 사용된다. 대표적으로 프론텍스의 국경감시 장비 구축, 선박, 항공기 구입, 위에서 언급한 생진정보시스템, 비자정보시스템과 같은 각종 국경정보시스템을 회원국이 공유하는 인프라 구축, 그리고 각 회원국의 낙후된 국경시스템 개선 사업 등이다. 두

-
- 16) EU가 운영하는 기금은 3가지 방법으로 관리된다. 첫째, EU 집행위원회와 회원국이 함께 관리하는 공동 관리(Shared Management), 둘째, 집행위원회의 직접관리(Direct Management), 마지막으로 국제기구나 프론텍스, 유로폴과 같은 전문기구에게 맡겨 기금을 관리하는 간접관리(Indirect Management)라는 3가지 방식으로 나뉜다. 구체적인 내용은 EU Commission(https://european-union.europa.eu/live-work-study/funding-grants-subsidies_en와 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/integrated-border-management-fund-performance_en) 참고.
- 17) 벨라루스, 러시아와 국경을 마주한 라트비아의 경우, 국경감시 센서, 비디오 감시 카메라, 데이터 전송망 및 컴퓨터 프로그램 설치등의 목적으로 통합국경관리기금으로부터 1억 6,670만 유로를 지원받았다. 라트비아 내무부(<https://www.iem.gov.lv/en/border-management-and-visa-instrument-2021-2027-planning-period>).
- 18) 7년에 걸쳐 85억 유로가 집행되도록 계획되어 있다. 구체적으로 21년에는 약 2억8천9백만 유로, 22년에는 약 10억 유로, 23년에는 약 12억 유로, 24년 약 12억 유로, 25년 약 16억 유로, 26년 약 13억 유로, 약 27년에는 17억 유로가 사용될 예정이다. EU Commission(https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/integrated-border-management-fund-performance_en).

번째 사용처가 특이한데 바로 세관 검사 장비 현대화(CCEI)에도 기금이 사용된다는 점이다. 즉, X-ray 스캐너, 방사능 탐지기, 자동 번호판 판독기 등 회원국 세관의 각종 장비를 개선하는 사업에 투입되게 된다. 위에서 언급한 정보 공유뿐 아니라 법적 근거가 완전히 다른(관세동맹) 세관에게도 자유와 안전과 정의의 지대를 만들기 위해 축적된 통합국경관리기금이 투입된다는 사실은 다시 한 번 안보기관으로써의 세관의 역할변화를 확실히 보여주는 증거라 할 것이다.

III. 마약 및 초국경범죄에 대한 대응 : 경찰·세관·사법 협력

통합국경관리를 통해 자신감을 얻은 EU는 국경관리 협력에서 한발 더 나아가 마약을 비롯한 국경을 넘나드는 초국경범죄에 대응하기 위해 협력의 범위를 확대하기 시작하였다. 그 출발은 경찰·사법 분야에서의 협력이었다. 다만 TFEU 제83조와 제87조, 제88조를 의식하여 국경을 초월한 하나의 국가와 같은 전면적인 협력이 아닌 관련 정보의 공유로 한정하여 시작하였는데 그것이 바로 프림 결정(Prüm Decision)이다. 원래 프림 결정은 프림 조약(Prüm Treaty)으로부터 출발한다. 2005년 벨기에, 독일, 스페인, 프랑스, 룩셈부르크, 네덜란드, 오스트리아 7개 국가는 초국경범죄 단속과 예방을 위해 테러, 국경범죄, 불법이민에 대응하기 위한 협력 조약을 체결하기에 이른다. 이 조약은 EU 회원국인 7개국이 참여하긴 했지만 EU에서 주도한 것이 아닌 7개 회원국이 자체적으로 체결한 조약이다. 특히, 경찰·사법 분야는 EU 회원국의 주권이 엄연히 살아있어 복잡한 입법절차를 거쳐야 하는 관계로 협력이 쉽지 않은 상황을 감안, 주권국의 권한을 활용하여 국제법상 일반적인 다자조약을 체결한 것이다. 다만, 7개국 모두 EU 회원국이며 향후 EU 전체로 동 조약을 확대하려는 목적에서 동 조약은 EU 법에 저촉되지 않으며 모든 EU 회원국에게 개방되어 있다고 명시해 놓았다(제1조. Such cooperation is without prejudice to European Union law and often to any Member States of the European Union to join in accordance to this Convention). 프림 조약의 핵심은 7개국이 국가연락사무소(National Contact Point)를 지정하고 이 국가연락사무소를 통해 범죄수사(Investigation of Criminal Offences)를 위한 DNA 프로파일, 지문 데이터, 차량 등록 정보 등을 상호 교환하도록 하는 것이다. 프림 조약은

그 효용성을 인정받아 2007년 EU 법으로 들어오게 된다. 이것이 바로 프림 결정이다(정식 명칭은 EU Council Decision 2007/533/JHA). 이후 프림 결정은 더욱 확대되어 일부 회원국에게만 법적 효과를 미치는 결정의 수준에서 모든 회원국을 구속하는 Regulation(규정)의 형태로 진화되어 현재 Regulation (EU) 2024/982(PrÜm II)에 이르고 있다.¹⁹⁾ Regulation (EU) 2024/982는 2005년에 처음 시작된 프림 조약에 비해 협력의 수준과 대상이 확대되었다. 먼저, 프림 결정에서 교환되던 자료가 DNA 프로필, 지문 데이터, 차량 등록 정보였다면, Regulation (EU) 2024/982에서는 안면 이미지(facial image)가 추가되었다. 그리고 Regulation (EU) 2024/982에서는 아예 정보 중계기인 중앙라우터(Router)가 설치되어 라우터를 통해 회원국의 정보가 교환되는 형식으로 변경되었다. 즉 과거에는 회원국끼리 일일이 개별적으로 선을 연결하여 정보를 교환했다면 이제는 중앙라우터가 정보를 요청하는 기관과 제공하는 기관을 서로 연결시켜 저비용과 효율적으로 정보를 교환할 수 있게 하였다.²⁰⁾ 더 나아가 수사 대상자에 대한 경찰 수사 기록을 실시간으로 확인할 수 있는 검색시스템(EPRIS)도 구축하도록 규정하고 있다.²¹⁾²²⁾ 이외에도 쉐겐정보시스템(SIS), 비자정보시스템(VIS), 범죄기록정보시스템(ECRIS-TCN), 유로닥 시스템(EURODAC), 유럽여행정보 및 허가 시스템(ETIAS: European TravelInformation and Authorisation System), EES(Entry/Exit System)에 대한 정보공유를 회원국 경찰과 사법기관이 수사목적으로 활용할 수 있도록 확대하였다(Regulation (EU) 2019/818).²³⁾ 한편, EU는 좀 더 대담한 계획을

19) 2007년 프림 결정과 구별하기 위해 프림 II(PrÜm II)라고 부른다.

20) Regulation (EU) 2024/982 제35조.

21) 주의할 것은 EPRIS는 수사기록이 있는지 여부만을 확인하는 것이며 수사 내용은 알 수 없다. 만일 수사 내용과 기타 구체적인 수사협조가 필요한 경우, 유로폴이 구축하고 있는 수사정보교환시스템인 SIENA를 이용하거나 별도로 양자사법공조를 통해 해결해야 한다는 점이다. EU 집행위원회에 따르면 EPRIS는 2027년 12월 31일까지 구축을 완료할 예정이다. 다만, 다른 정보시스템과 달리 EPRIS 구축시한은 의무적인 것이 아니라 회원국의 자발적(Voluntary) 협조를 전제로 하고 있어 실제 모든 회원국에서 2027년 12월까지 완성될 가능성은 미지수다. 자발적이란 표현을 쓴 이유는 경찰사법협력분야에서 개별 회원국이 가지는 주권적 권리를 감안한 조치다.

22) 중앙 라우터설치도 EPRIS와 마찬가지로 2027년 완성을 예정하고 있다. 자세한 내용은 NOTE FOR THE ATTENTION OF THE MEMBERS OF THE COMMITTEE FOR THE HOME AFFAIRS FUNDS, EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS, 253/04/2025, p. 2.

23) Regulation (EU) 2019/818은 Regulation (EU) 2019/817과 내용상 거의 동일하다. 그럼에도 다른 법령으로 만든 이유는 EU의 법체계 때문이다. 즉, EU법이 제정되면 반드시 본문에 그 법의 근거가 되는 1차적 법원을 표기해야 하는데 Regulation (EU) 2019/818은 수사목적의 경찰 협력에 관한 내용이고 Regulation (EU) 2019/817은 국경, 망명과 이민과 같은 국경관리분야로 TFEU상 근거 조항도 다르며 회원국 간 협력수준도 매우 다르다. 이런 이유로 같은 내용이지만 관련법을 별도로 제정한 것이다.

수립하기로 결정하는데, 정보공유 대상 범죄와 정보공유 주체의 범위를 더욱더 확장하기로 한 것이다. 즉, 초국경범죄, 테러, 불법이민 관련한 DNA 프로필, 지문 데이터, 차량 등록 정보, 안면 이미지(Facial Image)를 교환하는 REGULATION (EU) 2024/982에서 더 나아가 중요하다고 인정되는 다른 범죄에 대해서도 그 범죄와 관련된 다양한 정보를 공유하는 시스템을 구축하기로 하였다. 그리고 경찰과 사법기관뿐 아니라 세관도 정보공유의 주체로 포함시켜 안보기관으로서의 역할을 부여하였다. 경찰·사법 협력이 드디어 경찰·세관·사법 협력으로 확대된 것이다. 이를 규율하는 법령이 바로 Directive (EU) 2023/977다.²⁴⁾ 물론 수사라는 분야가 EU 개별 회원국의 주권이 여전히 강하게 남아있는 현실적 제약으로 인해 그 법적 수준을 Directive(지침)로 만들긴 했지만,²⁵⁾ Directive도 EU 법 중 하나로 개별 회원국은 지침에서 지정한 기한까지 그 법적 의무를 준수해야 하기 때문에,²⁶⁾ 정보 제공 대상 범죄 및 정보 공유 주체의 확대는 매우 진일보한 모습이라 하지 않을 수 없다. Directive (EU) 2023/977가 다루는 범죄는 초국경범죄, 테러, 불법 이민뿐 아니라 최대 1년의 징역 또는 구금 명령에 처할 수 있는 범죄와(Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between EU countries 제2항 제2조) 테러리즘, 조직범죄, 마약 밀매, 자금 세탁 활동, 핵 및 방사성 물질과 관련된 범죄, 이민자 밀수, 인신매매, 자동차 범죄, 살인 및 중상해, 인간 장기 및 조직의 불법 거래, 납치, 불법 구속, 인질, 인종차별과 외국인 혐오, 강도 및 가중처벌 대상 절도, 고대 유물과 예술품을 포함한 문화재의 불법 밀매, 사기와 사기, EU의 재정 이익에 대한 범죄, 내부자 거래와 금융 시장 조작, 갈취와 갈취, 위조 및 제품 불법 복제, 공문서 위조 및 그 밀매, 화폐 및 지급수단 위조, 컴퓨터 범죄, 부패, 무기, 탄약 및 폭발물의 불법 밀매, CITES 지정 동식물의 불법 밀매, 멸종 위기 식물종 및 품종의 불법 밀매, 선박 오염을 포함한 환경 범죄, 호르몬 물질 및 기타 성장 촉진제의 불법 밀매, 성적 학대 및 성 착취, 아동 학대 자료 및

24) Directive (EU) 2023/977 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 on the exchange of information between the law enforcement authorities of Member States and repealing Council Framework Decision 2006/960/JHA

25) EU 법체계상 Directive(지침)는 EU가 달성해야 할 전반적인 목표와 제정 시한만을 제시하고 구체적인 시행방법은 개별회원국에 위임하는 형식을 가지고 있다. 이러한 이유로 실제 이 지침이 국내적으로 효력을 가지기 위해서는 개별 국에서 별도의 국내법이 제정되어야 하는 현실적인 제약이 있다. EU 정책브리핑, 외교통상부 주벨기에대사관 겸 주유럽연합대사관, 2010, p. 72.

26) Directive (EU) 2023/977에서는 2024년 12월 12일까지 지침을 반영한 국내법 조치를 만들어야 한다고 되어있다.

아동 성적 목적 권유 포함, 집단학살, 인도에 반하는 범죄, 전쟁 범죄[Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA Annex 1]²⁷⁾ 등, 프립 결정에 비해 매우 다양하다. 제공되는 정보대상도 DNA 프로파일, 지문 데이터, 차량 등록 정보, 안면 이미지(Facial Image)에서 관련된 모든 정보로 확대되었다 (Directive (EU) 2023/977 제2조 제4항). 정보공유도 공동 라우터를 사용하는 Regulation (EU) 2024/982와 달리 유로폴에서 이미 구축한 정보 교환시스템인 SIENA를 사용하도록 하고 있다(Directive (EU) 2023/977 제13조). 그런데 SIENA를 사용한다는 것은 개별 회원국이 가지고 있는 각종 경찰정보를 유로폴도 활용할 수 있다는 점에서 EU라는 공동체의 권한을 확대하겠다는 의도가 보이는 대목이다. 이러한 정보는 단일연락창구(Single Points of Contact)라는 개별 회원국이 지정한 공식기관을 통해 공유된다. 주목할 것은 Directive (EU) 2023/977 제9조는 유사한 정보가 국내기관 간에 제공될 때 어떠한 사법적 요건이 필요하지 않을 경우, 회원국 간 정보공유에서도 어떠한 사법적 요건을 요구하는 행위를 해서는 안 된다고 규정하여 정보공유를 방해하기 위한 행동을 규제하고 있다는 점이다. 정보공유 요청에 따른 제공도 긴급한 경우 8시간, 일반적인 경우에도 7일을 초과하지 않도록 하였다.[Directive (EU) 2023/977 제5조]²⁸⁾ 그만큼 협력을 보다 강화하겠다는 EU의 의지를 보여주는 것이라 하겠다. 정보제공에는 꼭 상대방의 요청이 있을 필요가 없다. 자발적 정보제공도 가능하다.[Directive (EU) 2023/977 제7조] 세관이 안보기관으로 그 성격이 변화하고 있다는 증거는 또 있다. 바로 경찰작전(Police Operation)을 세관과 경찰이 공동으로 수행하는 사례가 그것이다. 이미 언급했지만 국경을 넘어 행사되는 경찰작전(Operation, 체포, 수색, 압수, 진압)은 만장일치라는 특별입법절차(TFEU 제87조, 88조)를 거쳐야 한다. 하지만 쉥겐 체제의 특성상 초국경범죄가 일반화되어 있는 상황에서 특별입법절차를 고집해서는 EU의 안전을 도모할 수 없는 상황에 이르게 되었다. 이에 따라 EU 이사회는 특별입법절차를 우회하면서도 공동경찰작전의 필요성을 제안하는 공동경찰작전권고(Council Recommendation on Operational Police Cooperation,

27) 유로폴 설립규정이기도 하다.

28) 물론 영장과 같은 사법적 요건을 갖추어야 할 경우 요건을 갖추어야 하는 시간만큼 기간이 늘어나는 것은 허용된다.

2021년 12월 8일)를 발표하였다. 공동경찰작전권고에서 이사회는 회원국들이 자발적인 협력을 통해 타 회원국 영토 안에서의 합동작전(Joint Operation),²⁹⁾ 추적권(Hot Pursuit),³⁰⁾ 국경 간 감시(Cross Border Surveillance)³¹⁾ 등을 진행하도록 권고하였다. 그런데 공동경찰작전권고에서 이러한 합동작전을 경찰세관협력센터(Police Customs Cooperation Center)에서 지원하도록 했다는 점이다. 공동경찰작전권고 제5조 (a)항에 보면 경찰세관협력센터의 업무를 확대하여 합동작전은 “경찰세관협력센터의 지원 하에 이루어진다고(Member States should expand the current tasks of their existing Police and Customs Cooperation Centres by carrying out, supporting, and coordinating joint operations in intra-EU border areas; carrying out, supporting, and coordinating joint operations in intra-EU border areas)” 규정하고 있다. 원래 경찰세관협력센터는 쉥겐 이행협약(Convention Implementing Schengen Agreement) 제39조 제4항에 국경에서 쉥겐 협약을 원활히 집행하기 위해 ‘체결국들이 자국 경찰 당국이 국내법을 준수하고 권한 범위 내에서 범죄 예방 및 검거를 위해 상호 지원할 것을 약속한다.’라는 규정에 따라 국경에서 가장 중요한 역할을 수행하는 경찰(국경경찰)과 세관과의 협력센터를 만든 것이 그 시초다. 국경에서의 단순한 업무협력에 국한됐던 경찰세관협력센터는 공동경찰작전권고로 인해 합동작전의 핵심으로 그 위상이 강화되었다.³²⁾³³⁾ 경찰과 세관뿐 아니라 사법기관까지 포함하는 공조수사를 진행하는 이른바 공동수사팀(JIT: Joint Investigation Team, 이하 JIT)제도도 운영 중이다.

29) 둘 이상의 회원국이 협력하여 특정 범죄 수사를 위한 공동작전을 수행.

30) 국경에서 도주하는 범죄자를 인접국까지 계속 쫓아가 체포하는 권한.

31) 국경을 넘어 다른 국가로 넘어간 혐의자를 계속 추적, 감시할 수 있는 권한.

32) 현재 경찰세관협력센터중 활발히 운영되고 있는 곳을 살펴보면 독일과 프랑스 국경에 설치된 켈-스트라스부르 공동 센터(GZ Kehl / PCCC Kehl), 오펜부르크 공동 센터(Offenburg Centre)가 있다. 여기에는 독일 경찰, 세관과 프랑스 국가경찰(Police Nationale), 국가헌병대(Gendarmerie), 세관이 함께 근무한다. 이 두 개의 센터에서는 이사회 권고안에 따라 실제 합동작전을 실시하고 있다. 이외에도 독일, 프랑스, 벨기에, 룩셈부르크 4개국이 만든 경찰세관협력센터, 프랑스와 스페인이 만든 Le Perthus 센터 등이 있다. 특히 Le Perthus 센터는 아프리카 발 마약밀수와 불법이민 차단이 핵심지점이다. 독일과 폴란드 국경에 위치한 시비에츠코 센터(GZ Świecko), 프랑스와 이탈리아 국경의 벤티미리아 센터(PCCC Vintimille), 벨기에, 네덜란드, 독일 3개국 국경에 설치된 에이펜 센터(Euregio Meuse-Rhine PCCC) 등이 대표적이다.

33) Regulation (EU) 2024/982와 경찰정보공유, 그리고 경찰세관 간 합동작전 이 세 가지는 EU에서 추진하고 있는 EU 경찰협력코드(EU Police Cooperation Code)의 핵심 내용이다. EU 경찰협력코드란 경찰협력과 관련되어 필요에 의해 산발적으로 제정된 각종 법률과 권고를 경찰협력이라는 틀 안에 넣어 통합적, 효율적으로 관리하기 위해 EU 집행위원회에 의해 2020년 제안된 것이다. 이듬해인 2021년 EU 집행위원회는 EU 경찰협력코드 패키지를 마련하였다. 이에 따라 경찰협력에 관련된 법률은 과거와 달리 체계적으로 관리될 예정이다.

2002년 6월 13일 합동조사팀에 관한 이사회 기본 결정(Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams, 이하 JIT 결정)으로부터 시작된 JIT는 두 개 이상의 국가 관할 당국이 공동으로 형사사건 수사를 수행하는 것을 원칙으로 한다.³⁴⁾ 회원국 검사, 경찰, 세관 및 법집행기관, 판사 등으로 조직된 JIT는 일반적으로 12개월에서 24개월 사이의 정해진 기간 동안 운영되며 공동으로 사건을 수사한다. 공동 수사에서 알 수 있듯이 JIT 대상범죄는 두 개 이상의 회원국에 걸쳐있는 범죄들을 의미한다.³⁵⁾ JIT는 회원국 간 합의에 의해 진행되며 EIO와 같이 유로저스트에서 주관한다. JIT를 조직할지 여부는 유로저스트의 주관하에 관련 회원국 간 회의를 통해 이루어진다. 즉, 회원국 간 동일한 사건을 동시에 조사하는 경우, 공동수사의 필요성이 인정되는 경우, 유로저스트는 회원국과 협의를 통해 JIT 조직여부를 결정한다.³⁶⁾ 유로저스트는 조정회의를 통해 회원국 간 JIT 조직을 위한 협약, 운영 등에 대해 도움을 제공하며 내부안보기금(ISF)을 통해 JIT에 자금을 지원한다.³⁷⁾ 실제로 유로저스트는 JIT 표준 합의서(Model Agreement), 표준 운영지침(Practical Guide) 등을 마련하여 JIT의 원활한 조직과 운영을 돕고 있다. JIT의 원활한 운영은 2005년에 유로저스트에 설치된 JITs Network를 통해 이루어진다. JITs Network는 JIT 전문가들로 구성되어 JIT에 대한 모범사례와 경험을 공유하고 이를 통해 자국의 JIT 수준향상 및 타국과의 보다 원활한 협력을 꾀하고 있다.³⁸⁾ 현재 JIT는 EU 회원국에서 비 EU 회원국과의 협력으로 확대되고 있다. 2017년 EU는 JIT 설립을 위한 모델 합의에 관한 의회 결의안 [2017/C 18/01(Council Resolution on a Model Agreement for Setting up a Joint Investigation Team 2017/C 18/01)]을 제정, JIT 구성을 비회원국으로까지 확대하였다. 비록 법적 구속력은 없으나, 자유와 안전과 정의의 지대를 만들기 위한 EU의 의지를 보여주는 중요한 정치적 표현이라 평가되는 이 결의안을 통해 EU는 비 EU 회원국과 본격적으로

34) Council Framework Decision(이사회 프레임워크 결정)은 리스본 조약 이전 EU에서 형사 사법 및 경찰 협력 분야의 법률을 조율하기 위한 입법방식으로 현재 지침(Directive)과 유사하다. 1997년 암스테르담 조약으로 생겨난 입법방식으로 리스본 조약 이후 Directive로 대체되었다.

35) JIT 결정 제1조에는 다른 회원국과 연계된 형사범죄로 규정하고 있다. 실제로는 테러, 사이버 범죄, 이주민 밀수, 마약 밀매, 인신매매(THB) 등에 집중적으로 활용된다. Eurojust(<https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/instruments/joint-investigation-teams>).

36) 회원국의 특별한 이의가 없을 경우 조정회의 없이 JIT가 조직되기도 한다.

37) 자금 지원 시 사후 평가를 받는다는 점이 특징이다.

38) Eurojust(<https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/jits-network>). 유로저스트의 통계에 따르면 2021년 유로저스트는 회원국 간 254건의 JIT를 운영했다. Eurojust(<https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/instruments/joint-investigation-teams>).

JIT를 조직해왔다. 인신매매 근절을 위한 영국, 프랑스, 벨기에와 베트남과의 JIT, 마약 밀매 단속을 위한 프랑스와 브라질의 JIT, 라트비아, 에스토니아, 리투아니아와 우크라이나 간 전쟁범죄 수사를 위한 JIT가 대표적이다.³⁹⁾ 재미있는 것은 JIT의 모태는 원래 EU 회원국 세관이라는 사실이다. 1998년 EU의 전신인 EC(European Community)는 관세관련 범죄에 대한 합동수사시스템을 구축해 놓은 바 있다. 관세동맹에서 EU가 시작되었을 정도로 EU는 일찌감치 관세분야에서 공동체의 권한을 강화시켜왔다. 하지만 여기서 말하는 관세분야란 관세징수, 관세율과 같은 순수한 관세분야를 의미할 뿐이며 관세관련 범죄에 대한 단속까지 공동체에 권한을 준 것은 아니었다. EU 전체를 구속하는 EU 관세법(Union Customs Code)이 존재하는 2026년 현재에도 관세사범에 대한 처벌권한은 27개 회원국에 모두 위임되어 있으며 이로 인한 부작용이 EU 회계감사원에 보고될 정도다.⁴⁰⁾ EU는 이러한 문제를 해결키 위해 1997년 관세사범 수사협력에 대한 조약을 만들기에 이른다. 조약의 원문은 Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on mutual assistance and cooperation between customs administrations로,⁴¹⁾⁴²⁾ 원래 1967년 체결된 세관상호지원조약(The Convention on mutual assistance and cooperation between customs administrations)에서 출발하였다. 세관상호지원조약은 회원국 세관간 정보공유, 세관직원의 타 회원국 법정에서의 증언, 회원국 요청에 따른 관세법 조사를 규정하고 있었다. 이러한 내용에서 알 수 있듯이 처음에 체결된 세관상호지원조약은 회원국간 서로 협조는 하지만 회원국의 주권의 상징인 국경을 넘는 것은 인정되지 않았다.⁴³⁾ 하지만 관세사범 수사협력에 대한 조약은 회원국이 관세수사에 있어 자신들의 주권을 양보하여 합동수사팀(Joint Special Investigation Team),⁴⁴⁾ 추적권(Hot Pursuit),

39) 현재 JIT 구성이 비EU 국가에까지 확대되면서 JITs Network에는 우크라이나, 노르웨이, 아이슬란드, 알바니아, 미국 등 제3국가 전문가들도 참여하고 있다(Eurojust [https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/jits-network]). 2021년에만 32건의 비EU 국가와 JIT 구성이 이루어진 바 있다. 다만 본문에서 언급한 사례는 모두 2026년에 이루어진 사례로 보다 자세한 내용은 Eurojust(https://www.eurojust.europa.eu/term/joint-investigation-teams?page=0) 참고.

40) 임현철, “EU 관세법 위반행위에 대한 패널티 규정 부조화(Non-Harmonisation)와 EU의 대응”, 관세 무역연구, 제2권 제1호, 2025년 3월, p. 10.

41) 체결된 장소인 나폴리(Naples)의 명칭을 따와서 나폴리협약 || 라고 통칭된다.

42) TEU K.3조(Article K.3)는 1992년 마스트리히트 조약 체결 당시 도입된 조항으로, 내무사법협력(JHA)을 이행하기 위한 구체적인 법적 수단과 절차를 규정했다. 현재는 더 이상 K.3조라는 명칭을 사용하지 않으며, TEU 제34조로 개정되었다.

43) UK Parliament(https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmstand/deleg2/sto10117/10117s01.htm).

통제배달(Controlled Delivery)⁴⁵⁾, 국경 간 감시(Cross Border Surveillance), 위장수사(Covert Investigation)⁴⁶⁾ 등 타국 영역에서 다른 회원국의 세관이 수사나 감시행위를 할 수 있도록 협력의 범위를 대폭 확장하였다. 관세사범 수사협력에 대한 조약이 체결된 해가 1997년 12월임을 감안해 보면 위에서 살펴본 경찰·사법협력보다 매우 시기상으로 빠른 것을 알 수 있다. 이러한 배경에는 EU가 관세동맹에서 출발했다는 사실이 자리 잡고 있다. 즉, EU는 일찌감치 관세동맹을 이룩했고 그 결과 관세범죄가 일반적인 형사범보다 상당히 통일화되고 표준화될 수밖에 없다. 이런 이유로 보다 쉽게 회원국 간 협력의 장을 마련할 수 있었다. 특히 합동수사팀(Joint Special Investigation Team)은 유로저스트의 JIT의 모델이 되었으며 현재는 JIT와 통합되어 운영되고 있다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾ JIT가 소수의 당사국이 참여하는 합동수사라 한다면 EU 회원국뿐 아니라 국제기구 심지어는 민간까지 참여하는 공동수사시스템도 마련되어 있다. 이른바 EMPACT(European Multi-disciplinary Platform Against Criminal Threats, 이하 EMPACT)가 바로 그것이다. EMPACT는 범죄위협에 대응하기 위한 유럽 다층 플랫폼(European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats)의 약자다. 말뜻 자체가 다양한 주체가 참여한다는 의미다. EMPACT는 2021년 중대 및 조직범죄 대응을 위한 EU 정책 사이클의 영구적 지속에 관한 이사회 결론(Council conclusions on the permanent continuation of the EU Policy Cycle for organised and serious international crime: EMPACT 2022 +)에 의해 탄생하였다. 문제는 이 문서가 EU 법체계가 아닌 이사회의 결론(Conclusion)이라는 점이다. 이사회의 결론은 정치적 중요성은 차지하더라도 법적인 구속력은 없는 문서다. 따라서 지침(Directive)이나 조약 수준의 법적 근거

44) 둘 이상의 회원국이 합의하여 특정 범죄 수사를 위한 공동수사팀을 구성.

45) 마약 등 밀수품 운반자를 체포하지 않고 추적 감시하며 최종 목적지까지 의도적으로 이동시켜 주범을 잡는 기법.

46) 세관원이 신분을 위장하여 타 회원국 범죄 조직에 침투하는 수사기법.

47) 제21회 JIT 전문가 네트워크 연례 회의가 2025년 11월 5일부터 6일까지 유로저스트 본부에서 개최되었는데 주요 주제가 바로 JIT의 세관 참여였다. 실제로 이 회의에서는 네덜란드 로테르담 항만 세관을 방문하여 네덜란드 세관의 초국경범죄 단속 역할에 대해 브리핑을 받은 바 있다. Eurojust(<https://www.eurojust.europa.eu/news/digital-workspace-jits-coordination-customs-authorities-key-themes-21st-annual-meeting-jits>).

48) 유로저스트에서 운영하는 JIT의 대상범죄가 세관관련 범죄인 경우, 세관의 협력이 절대적이다. 따라서 전문가 집단인 세관을 JIT에 포함시킬 수밖에 없다. 세관입장에서도 관세사범을 기소하여 처벌하려면 당연히 검사나 수사판사(벨기에, 프랑스)의 수사지휘가 필요하기 때문에 JIT에 들어갈 수밖에 없다. 다만 TFEU에서 규정하는 세관 역할의 법적 근거와 유로저스트의 JIT의 법적 근거가 다르기 때문에 세관이 JIT에 참여하는 경우, 그 합법성의 근거는 관세사범 수사협력에 대한 조약이 된다.

를 가지고 있는 다른 협력체제와 비교해 보았을 때 EMPACT는 순전히 관련 당사국들 간의 협의에 의해 운영된다는 독특한 성격을 지니고 있다는 것을 알 수 있다.⁴⁹⁾ EMPACT는 4년을 주기로 운영된다. 새로운 4년이 시작되기 전 EU 이사회는 4년이라는 기간 동안 집중해야 할 단속 범죄 우선순위를 결정한다. 우선순위는 유로폴이 작성한 EU 중대 및 조직범죄 위협평가(EU SOCTA)를 참고하여 결정된다. EU 중대 및 조직범죄 위협평가(EU SOCTA)는 회원국 및 유로저스트를 포함한 기타 이해관계자들의 의견을 바탕으로 작성되며 EU에 영향을 미치는 주요 범죄 위협을 식별하고 잠재적 범죄 우선순위를 이사회에 제시한다.⁵⁰⁾ EU 이사회에 의해 결정된 우선순위에 따라 각 회원국은 4년 동안 이 우선순위에 따른 EMPACT의 전략과 세부실행계획을 작성하게 되는데 그것이 바로 운영행동계획(OAP: Operation Action Plan)이다. 그런데 앞에서 이미 언급했다시피 이 운영계획에 대한 구체적인 내용을 담은 입법적 근거가 존재하지 않기 때문에 회원국들은 협력과 조정을 통해 OAP를 만들 수밖에 없다. 더욱이 2021년 이사회 결론에 따르면 EMPACT에는 회원국 경찰, 세관, 사법기관, 프론텍스는 물론, 공공기관과 민간, 심지어는 국제기구도 함께 참여한다. 법적인 구속력이 없는 상태에서 이러한 다양한 기관들이 서로 모여 OAP를 만들고 EMPACT를 제대로 운영하기 위해서는 원활한 협력이 필수적일 수밖에 없다. 2021 이사회 결론은 참여기관들의 협력이 필수적임을 강조하면서 이를 위해 EMPACT 조정관(NEC)을 협력의 주요한 도구로 삼고 있다. EMPACT 조정관(National EMPACT Coordinator, NEC)은 각 EU 회원국 내에서 EMPACT의 실제 운용을 책임지는 전문가로 구성된다. 법적인 구속력 없이 다양한 기관들이 오직 서로간의 신뢰를 바탕으로 협업을 진행해야 하는 관계로 조정관들의 역할은 매우 중요하다. 이들은 자국에서 EMPACT 활동이 원활히 수행될 수 있도록 인력

49) EMPAC의 원래명칭은 중대 및 조직범죄에 대한 EU 정책 주기(the permanent continuation of the EU Policy Cycle for organised and serious international crime)이었다. 정책주기(Policy Cycle)라는 표현에서 알 수 있듯이 2021년 이전에도 일정한 주기에 따라 2012-2013(1차), 2014-2017(2차), 2018-2021(3차)에 걸쳐 범죄에 대한 합동 대응을 추진해 왔다. 원래는 한시적 제도였으나, 2021년 이사회의 결론에 의해 상설제도로 변모하였다. 그리고 명칭도 정책주기라는 단어를 없애고 EMPACT(유럽 범죄 위협 대응 다학제 플랫폼)로 변경하였다. 신혜원, 법무법인(유한) 태평양 변호사, "EU 중합 플랫폼 'EMPACT'의 저작권 범죄 대응을 위한 노력", 해외저작권 보호동향, 한국저작권보호원, 2024년 6월, p. 3.

50) Eurojust(<https://www.eurojust.europa.eu/empact>). 2022-2025년까지의 우선순위는 다음과 같다. 고위험 범죄 네트워크, 사이버범죄, 인신매매, 마약, 경제 및 금융범죄, 환경, 총기 등이다. EU 이사회는 2026-2029년까지의 우선순위도 유로폴의 SOCTA를 바탕으로 채택한 바 있다. 그 내용은 2022-2025와 큰 차이는 없다. 2026-2029년까지의 우선순위에 대한 자세한 내용은 Council Conclusion on the enhancement of EMPACT and on EU crime priorities for the next EMPACT Cycle 2026-2029, 13. June 2025 참고.

과 예산을 결정하며 유로폴 및 타 회원국 조정관들과 협력하여 EMPACT의 원활한 활동을 도모한다. 또한 각국의 전문가들과 함께 OAP를 작성하는 업무도 맡고 있다. 조정관들은 2년에 한 번씩 정기적으로 모임을 가지며 여기서 EMPACT의 주요 활동을 점검하고 앞으로의 계획을 의논한다.⁵¹⁾ 조정관들과 함께 EMPACT의 원활한 활동을 돕는 또 다른 주인공이 있으니 그것이 바로 유로폴이다. 유로폴은 EU 중대 및 조직범죄 위협 평가(EU SOCTA)는 물론 OAP 작성 시 조정관들과 각국 전문가들을 도와 제대로 된 OAP가 작성될 수 있도록 도우며 EMPACT의 원활한 운영을 위한 행정, 예산, 통신지원 등의 업무를 수행한다. 이를 위해 유로폴은 산하에 EMPACT 지원팀(EST)을 만들어놓았다. 이렇게 OAP가 만들어지면 이른바 공동행동의 날(Joint Action Day)을 통해 참여 회원국의 관련 기관들이 동시에 작전을 펼쳐 범죄를 단속하게 된다. 주의할 것은 공동행동의 날이라고 해서 국경을 넘나들며 타국에서 함께 작전을 펼치는 것이 아니라는 점이다. 다만 같은 날 자국 영역에서 모두 함께 작전을 펼친다는 의미로 이해하여야 한다. 또한 JIT처럼 참여 당사국이 모두 관련된 하나의 특정범죄를 수사하는 것도 아니다. 범죄는 정해져 있지만 일정 회원국에서 발생한 특정한 범죄가 아니라 EU 전체에 위협이 될 수 있는 범죄(예를 들어 마약범죄)를 지정하여 참여 회원국이 동 범죄를 각 나라에서 동시에 수사하는 것이다. 물론 EU 전체에 위협을 주는 범죄이므로 당연히 참여 당사국 모두와 연관되어 있긴 하지만 JIT의 사례처럼 범죄를 구체적으로 특정하지는 않는다.⁵²⁾ 특정범죄가 아니기 때문에 참여국도 JIT에 비해 매우 많다.⁵³⁾ 범죄 단속의 결과, 체포된 범죄자와 범죄에 사용되었거나 범죄로 거둔 수익은 개별 회원국 사법당국에 의해 자국 법에 따라 처리된다. 유로저스트와 당사국 간의 협의에 의해 범죄자에 대한 기소 등 사법처리 관할권이 결정되는 JIT와 또 다른 점이기도 하다. 지금까지 EU에서 이루어지고 있는 자유와 안전과 정의의 지대를 만들기 위한 협력의 특징을 살펴보면 크

51) 최근에 열린 조정관 회의는 네덜란드 헤이그에서 25년 9월 22일부터 10월 21일까지 개최되었다. EU Council(<https://danish-presidency.consilium.europa.eu/en/events/national-empact-coordinators-meeting/>).

52) JIT는 참여국가가 모두 연관되어 있는 구체적 범죄다. 예를 들어 프랑스에 본부를 마약조직이 독일 마약 조직과 협력하여 독일에 코카인을 밀매하려고 한다고 하자. 이 코카인 밀매 범죄는 프랑스와 독일 모두와 관련된 구체적 범죄다. 바로 이를 수사하기 위해 조직되는 것이 JIT다. 반면 EMPACT는 유로폴에서 EU 중대 및 조직범죄 위협 평가(EU SOCTA)를 통해 지정한 주요 범죄를 회원국들이 회의를 거쳐 우선순위를 정하고 그 우선순위에 따라 동시에 수사를 진행하는 것이다. 예를 들어 마약단속이 가장 우선순위라 한다면 EMPACT 참여국 모두 공동행동의 날(Joint Action Day)에 마약 단속을 하는 것이다. 물론 참여국들은 수사의 효율성을 높이기 위해 다른 참여국과 협조하여 서로 연관된 마약조직을 공동의 표적으로 삼아 수사를 벌이기도 하지만 JIT처럼 구체적인 범죄를 대상으로 하지 않는 것이 특징이다.

53) EMPACT는 EU 27개국은 물론 국제기구, 민간 기구까지 참가하기 때문에 참여국이 매우 많다.

게 두 가지가 눈에 띈다. 첫째, 정보공유를 제외하고는 EU법상 모든 회원국을 구속하는 규정(Regulation)이 아닌 지침(Directive)이나 권고(Recommendation), 결론(Conclusion), 심지어는 가이드라인에 이르기까지 법적 효력이 약하거나 심지어는 법적 효력이 없는 근거를 가지고 있다는 점이다. JIT, 경찰합동작전, EMPACT 모두 그 근거가 지침이나 권고이며 결국 실제 운용은 회원국 간 개별적인 협정이나 협력을 통해 이루어지고 유로저스트나 유로폴과 같은 EU 기관은 이를 지원하는 수준에 머무르고 있다. 이러한 이유는 위에서 이미 살펴본 바와 같이 자유와 안전과 정의의 지대에 관한 EU 법체계가 가지고 있는 구조적 한계에서 비롯된다. 중요한 것은 이러한 한계를 극복하기 위해 다양한 방식이 시도되었으며 실제로 그러한 시도가 비교적 성공적으로 이루어지고 있다는 점이다.⁵⁴⁾ 즉, 회원국들이 자신의 경찰·사법 분야에서의 주권을 포기하지 않으면서도 EU의 안전을 위해 협력할 수 있는 대안을 계속 마련했으며 회원국들도 이에 호응함으로써 EU라는 거대한 공동체를 안전하게 만들려는 노력을 계속하고 있다는 점이다. 두 번째는 세관 역할의 변화다. 관세징수라는 전통적 업무에서 이제 세관은 EU의 안전을 책임지는 주요한 안보기관으로 변모하였다. 특히, 경찰합동작전을 경찰세관협력센터가 주관하며 JIT의 주요 행위자로 세관을 포함시킨 EU의 생각은 세관을 더 이상 관세징수기관이 아닌 EU의 안전을 책임지는 안보기관으로 만들겠다는 EU의 의지가 강력히 반영된 결과라 할 것이다.

IV. 통합대응전략 : ProtectEU

경제적 번영은 안전이란 보험을 필요로 한다. EU는 자신의 경제적 번영을 외부의 위협으로부터 지키기 위해 여러 방면에 걸쳐 다양한 노력을 기울여왔다. 특히, 쉥겐 체제를 유지하기 위한 국경관리, 유럽의 안전을 해치는 테러, 마약, 인신매매와 같은 중요범죄에 대한 단속과 처벌을 위해 경찰·세관·사법 분야에서 여러 해결책들을 만들어 왔다. 그리고 그러한

54) 유로저스트의 통계에 따르면 2024년 유로저스트가 관여한 JIT는 무려 361건에 이르며, EMPACT의 경우, 2024년에만 무려 6,631건을 수사했고, 13,575명을 체포하였으며 1941정의 총기, 222kg의 폭발물, 85톤의 마약을 적발한바 있다. Eurojust(<https://www.eurojust.europa.eu/publication/eurojust-consolidated-annual-activity-report-2024>)를 참고하고, EMPACT에 대해서는 EU Commission(https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/law-enforcement-cooperation/empact-fighting-crime-together_en)를 참고.

해결책들은 회원국들과 회원국 관련기관 간 협력을 통해 상당한 성과를 거둔 것도 사실이다. 하지만 시대의 변화 속에 EU를 위협하는 방식 역시 달라지고 있다. 과거, 안보는 군사적 의미로 사용되는 단어였다. 하지만 현재 안보는 더 이상 군사적인 의미만이 아닌 경제와 사회 모든 분야에서 사용되고 있으며 EU는 그 의미의 확장이 무엇을 의미하는지 절실히 경험하고 있다. 러시아의 우크라이나 침공, 미국과 이란의 전쟁은 유럽에 대한 군사적 위협 만큼이나 에너지 위기라는 경제적 안보를 심화시키고 있다. 중국의 가공할 생산력과 저가 공세는 이미 유럽 서민 경제를 잠식하고 EU의 공급망과 제조업 생태계를 고사시키며,⁵⁵⁾ 에너지 위기와는 다른 또 다른 경제안보 이슈를 만들어내고 있다. 여기에 유럽 국가들을 넘나드는 조직범죄와 테러는 여전히 유럽의 안전을 위협하고 있으며 그 수준도 향상되어 더 이상 물리적인 폭력에만 의존하고 있지 않다. 사이버환경을 활용한 테러, 돈세탁, 부패자금 확보는 암호화 시스템이 발전하면서 더욱더 단속이 어려워지고 있다. 비단 사이버환경을 이용한 위협은 범죄자들만의 전유물은 아니다. 적대 국가들에 의해 벌어지는 사이버 공격은 EU 중요 인프라에 대한 공격은 물론 유럽의 민주주의를 위협하기 위한 가짜 뉴스 유포, 선거 개입에도 활용되고 있다.⁵⁶⁾ 이슬람성전(지하드)을 부추기는 자들 역시 온라인 허위 정보 유포와 노골적인 폭력 선동으로 유럽 내 테러를 키우고 있다. 극좌 및 극우 극단주의 단체들도 유사한 행동을 일삼는다.⁵⁷⁾ 심지어는 이러한 새로운 위협들이 서로 혼합된 이른바 ‘하이브리드 위협’도 나타나고 있다.⁵⁸⁾ 난민문제가 대표적이다. 난민문제는 더 이상 단순히 난민을 받아들이냐 마느냐의 문제가 아니다. EU에 적대적인 일부 국가는 난민을 의도적으로 EU

55) 2025년도 EU 전체에 전자상거래로 수입되는 150유로 미만의 저가 물품이 무려 59억여 개에 달하며, 이중 90퍼센트 이상이 중국산이다. Anadolu Ajans(<https://www.aa.com.tr/en/europe/en-to-eliminate-150-customs-threshold-for-online-shopping/3743555>). Practical Commerce(<https://www.practicalecommerce.com/low-value-imports-upend-e-u-ecommerce>).

56) EU 정보에 따르면 러시아는 EU를 겨냥한 사보타주를 선동하고 러시아와 연계된 세력들의 조직적인 영향력 행사 활동과 함께 이루어졌으며, 여기에는 유럽 내 폭력적 극단주의 및 기타 분열 조장 유포 등도 포함된다. Industrial Cyber(<https://industrialcyber.co/regulation-standards-and-compliance/european-commission-rolls-out-protecteu-strategy-to-boost-internal-security-resilience-against-hybrid-threats/>).

57) Triantafyllos Karatrantos, “ELIAMEP Explainer—The New EU Counter-Terrorism Agenda”, Security & foreign policy European institutions & policies, 12. March 2026.

58) 하이브리드 위협은 전통적인 군사적 공격과 비군사적 수단(예: 사이버 공격, 경제적 강압, 정보전 등)을 결합하여 특정 국가나 비 국가 행위자를 압박하고 혼란을 일으키는 복합적인 위협을 의미한다. 이러한 위협의 목적은 대상 사회를 불안정하게 만들고, 정부의 의사결정을 방해하며, 국가의 회복력을 약화시키는 데 있다(김소정, “하이브리드 위협 대응을 위한 정책 고려사항”, 이슈브리프 612호, 국가안보전략연구원, 2024년 10월, p.2.).

로 밀어내는 전략을 통해 EU를 위협하고 있다. 범죄조직들도 난민들을 인신매매에 이용하기도 한다. 마약 밀매도 마찬가지다. 테러분자들이 난민 속에 섞여 들어오기도 한다. 난민을 활용한 범죄수익은 암호 화폐나 각종 사이버기술을 통해 깊이 감추어진다. 이제 난민문제를 해결하기 위해서는 국경관리, 범죄단속, 심지어는 외교까지 개입되어야 하는 상황이 되었다는 뜻이다. 이처럼 과거에는 생각할 수 없는 지정학적 환경이 변화하고 새로운 위협이 등장함에 따라 EU는 위험요소를 하나하나 개별적 사안으로만 바라보기보다는 또다른 위협과 연결되어있다는 측면에서 모든 위협에 대한 통합적인 관리와 대응이 필요하다는 인식을 하기에 이른다. 드디어 2025년 4월 EU는 이른바 ProtectEU라는 이름의 유럽내부안보전략(Internal Security Strategy)이라는 대담한 계획을 발표하였다. 유럽내부안보전략의 내용은 EU 집행위원회 커뮤니케이션 문서(Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ProtectEU: a European Internal Security Strategy, 이하 ProtectEU)에서 확인할 수 있는데, 현재 EU의 상황을 하이브리드 공격에 의한 EU의 사회적 결속과 민주주의 위협, 외부 세력의 핵심 인프라와 공급망 공격, 조직범죄의 발달, 테러, 사이버 위협, 소수자에 대한 위협으로 어려움을 겪고 있다고 진단하고 이를 해결하기 위해서는 정보 공유를 통한 회원국 간 협력을 심화시키고, 안보 위협을 사전에 예측, 예방하고 효과적으로 대응할 수 있는 통합역량을 강화할 필요가 있다고 주장한다.⁵⁹⁾ 구체적으로 살펴보면, 먼저 외부 위협을 예측하는 방법으로는 EU의 정보분석역량을 강화하는 것이다. ProtectEU에서는 이를 단일정보분석역량(Single Intelligence Analysis Capacity)으로 명명하고 있는데, 쉽게 말해 EU의 안전과 관련된 모든 정보를 개별회원국이 아닌 EU 차원에서 모두 관리하고 이를 활용하여 통합적인 위협예측을 가능하게 하겠다는 의미다. 즉, 국경관리, 경찰·세관·사법 등 각자의 영역에서 이루어지는 정보분석의 틀을 확대하여 EU 차원에서 이러한 관련정보를 통합적으로 분석하는 역량을 갖추어나가며 분석을 통한 위협 평가를 바탕으로, EU 전체에 위협을 줄 수 있는 중요한 요소들을 사전에 예측하겠다는 뜻이다. 현재 EU는 회원국 관련기관 간 정보를 공유하는 다양한 시스템이 구축되어있는 것은 이미 앞에서 설명한 바와 같다. 주목할 것은 이러한 정보공유시스템은 개별회원국간 정

59) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ProtectEU: a European Internal Security Strategy 서문 1.

보공유 시스템을 구축해서 이루어지는 것이 아니라, EU 산하 기관이 관리하는 시스템을 활용한다는 것이 특징이다. 경찰정보는 유로폴이 관리하는 SIENA 라는 시스템을 사용하고 있으며 EIO와 JIT 역시 유로저스트가 관리하는 정보공유시스템을 활용한다. ProtecEU는 이러한 시스템의 활용도와 완성도를 높여 EU 차원에서 분석할 수 있는 정보의 양과 질을 확대하겠다는 생각을 가지고 있다. ProtecEU는 아직 완료되지 않은 정보공유시스템 구축을 신속히 진행토록 촉구하고 있다.⁶⁰⁾ ProtecEU는 심지어 관세정보도 EU의 안전을 위한 분석자료로 활용할 계획을 가지고 있다. 현재 EU는 관세개혁(Customs Reform)이란 가치 아래 EU 관세법 개정, EU 관세청(EU Customs Agency) 설치, 데이터허브(Customs data Hub) 구축 등 다양한 노력을 기울이고 있다. 특히, 2028년을 목표로 설립되고 있는 EU 관세청은 그 안에 데이터 허브(Data Hub)를 만들어 2034년까지 27개 회원국에서 관리하는 관세정보를 모두 데이터 허브에 통합시킬 예정이다.⁶¹⁾ 위협요소는 군사적인 요소만 있는 것이 아니다. 이미 언급했지만 경제적 수단을 위협으로 사용하는 일이 빈번한 상황에서 관세정보의 공유는 EU의 경제안보를 지킬 수 있는 중요한 무기다. 종래에도 EU 각 회원국 세관은 관세정보를 통해 자국 내로 들어오는 마약이나 기타 위험물품의 EU 반입을 막아왔지만 국제정치경제상황의 변화에 따라 이제는 자국만이 아닌 경제안보기관으로 외부의 경제적 공격으로부터 EU를 지키는 수호자로서 그 역할을 확대하게 된 것이다. ProtecEU에 따르면, EU 내 핵심 인프라와 산업 역량을 확보하는 것이 ProtecEU 주요 목적 중 하나인 만큼, 세관이 보유한 관세자료는 각종 경제적 위협요소의 EU 진입의 차단은 물론 소중한

60) 대표적으로 프림 2에서 사용되는 EPRIS는 2027년 12월 31일까지 구축을 완료할 예정이나 그 구축시한은 의무적이 아니라 회원국의 자발적(Voluntary) 협조를 전제로 하고 있다. 이에 대해 ProtecEU는 모든 회원국들에게 EPRIS 설치를 가급적 빨리 완성하도록 촉구하고 있다.(Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ProtecEU: a European Internal Security Strategy. Operational cooperation).

61) 데이터허브는 우리나라에서 시행하고 있는 Single Window와 유사한 개념이다. 현재 EU는 관세동맹으로 되어있긴 하지만, 한 국가의 세관처럼 움직이지는 못하고 있다. 대표적인 예가 바로 서류 제출이다. 독일에 수입신고를 할 경우, 수입신고에 첨부된 서류는 독일 세관만 볼 수 있다. 따라서 만일 같은 수입신고를 프랑스에서 다시 하려면 같은 첨부 서류를 다시 프랑스 세관에 제출해야 한다. 데이터허브는 이런 번거로움을 해소할 수 있다. 즉, 독일 세관에 제출한 모든 수입신고서류는 데이터허브에 저장됨으로써 프랑스 세관에도 그대로 공유되어 프랑스 세관에 다시 서류제출을 할 필요가 없다. 반대로 범죄 목적의 행위 역시 현재는 다른 회원국 세관에서는 그 정보를 모르나, 데이터허브가 구축되면 다른 회원국 세관에도 이 정보가 공유되었기 때문에 범죄를 미연에 막을 수 있는 장점이 있다. EU 관세청 설립과 데이터허브에 대해서는 EU Council(<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/03/26/eu-customs-council-and-parliament-agree-on-landmark-reform/>)와 <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/modernising-the-eu-customs-union/>) 참고.

EU의 자산의 반출을 막아 EU의 공급망 유지에 기여하게 된다. 또한 정보 공유가 가지는 위험성, 즉, 외부세력에 의한 사이버 공격에 대비, 정보공유의 보안을 강화하기 위해, EU 통합보안운영센터(Integrated Security Operations Centre)를 설립하여 정보의 기밀성을 유지하도록 요구하고 있다. 위험을 예측한 후, 이를 사전에 차단하기 위한 방법으로 ProtectEU는 유로폴과 프론텍스, 유로저스트와 같은 유럽의 안전을 책임지는 기관들의 역할과 기능 확대, 중요 인프라(항만, 공항 포함)에 대한 보안역량 강화, 사이버 보안강화, 낙후된 지역개발을 통한 범죄예방, EU자금세탁방지청(EU Anti-Money Laundering Authority)⁶²⁾을 통한 범죄 자금 추적, 온라인 플랫폼 관리, 부패척결 등을 주요 과제로 상정해 놓았다. 특히 마약, 테러 등 중요 범죄들에 대한 보다 강한 대응을 위해 유로폴을 진정한 작전수행기관(Truly Operational Police)으로 그 기능을 강화하겠다는 것이 ProtectEU의 계획이다. 주의할 것은 진정한 작전수행기관이 된다 하더라도 실질적인 집행 권한(체포권, 수색권 등)을 직접 부여한다는 의미가 아니라는 점이다. 이미 설명했듯이 경찰권의 행사는 여전히 EU 법체계상 국가의 주권 하에 놓여있기 때문에 유로폴이 직접적인 집행권한을 가질 수는 없다. 다만, 유로폴이 각종 위협정보 공유, EMPAC, 경찰세관협력센터를 통해 보다 적극적으로 주도하고 지원하는 역할을 수행하는 것으로 이해하여야 할 것이다. 또한 테러나 대규모 재난과 같은 EU의 위기 상황 시 국경과 지리적 제한을 극복하고 회원국 관련기관 간 유기적인 대응을 위해 자유로운 통신을 보장하는 유럽위기통신시스템(European Critical Communication System)을 구축할 계획이다. 프론텍스⁶³⁾의 기능과 역할을 강화하여 신이

62) 유럽연합(EU) 전역의 자금세탁 및 테러 자금 조달을 차단하기 위해 설립된 EU 산하기구다. 원래 이 업무는 유럽은행청(European Banking Authority)에 속한 업무였으나 2026년 1월 1일부터 EU자금세탁방지청으로 업무가 이관되었다. 자금세탁방지청의 주요업무는 내부시장(은행, 금융권)의 자금 세탁과 테러 자금 관련 위험, 취약성 및 위험을 평가하고 현장 조사를 통해 내부시장을 감독하는 기능을 수행한다. 좀 더 자세한 내용은 근거법인 Regulation (EU) 2024/1620 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010 and (EU) No 1095/2010 (Text with EEA relevance)와 EU자금세탁방지청 홈페이지(https://www.aml.europa.eu/about-aml_en) 참고.

63) 현재 프론텍스는 2027년까지 직원을 1만 명 수준으로 확대할 것을 준비하고 있다. 그런데 2025년 4월 폰 데어 라이엔 EU 집행위원장은 자신이 발표한 정치지침(Political Guideline)에서 신이민난민협약의 원활한 집행을 위해 프론텍스 직원을 3만 명으로 대폭 확대하겠다고 발표하였다. 커뮤니케이션 문서에는 동 내용이 그대로 들어가 있다. 이에 대해서는 프론텍스가 업무를 수행하면서 저지른 비인권적 행태에 대한 깊은 반성도 없이 인원만 대폭 늘리는 것은 프론텍스가 더욱더 난민, 이민자들의 인권을 무시하게 될 것이라는 비판도 나오고 있다. 이러한 비판에 대해서는 Statewatch(<https://www.statewatch.org/analyses/2026/frontex-mandate-review-2026-violent-border-practices-to-be-expanded-further/>) 참고.

민난민법의 원활한 집행과 이민·난민자로 위장해 들어오는 테러리스트, 외국 전투원들을 차단하는 계획도 마련하고 있다. 한편 ProtectEU에는 EU 내에서 가장 뜨거운 이슈가 되고 있는 내용도 있다. 즉, 법집행기관이 암호화된 데이터에 합법적으로 접근할 수 있는 방안(Going Dark 계획)을 포함한 디지털 범죄 대응능력의 확대를 추진한다는 내용이 바로 그것이다. 범죄와 돈이 불가분의 관계에 놓여있는 상황에서 디지털의 보편화는 범죄자들에게 새로운 도구로 자리 잡고 있는 만큼, 이에 대한 대응이 필수적임을 감안한 조치다.⁶⁴⁾ ProtectEU는 법을 집행하고 EU의 가치를 보호해야 할 필요에 부응하는 데이터 접근이 필수적이라고 하면서 디지털 정보에 사법기관과 법집행기관의 접근을 체계적으로 추진하겠다고 선언하였다. 이미 EU는 ProtectEU 전략이 발표되기 이전 범죄와 관련된 디지털 자료에 합법적으로 접근하는 방법을 연구하기 위한 고위급 그룹(High-Level Group on access to data for effective law enforcement)을 설립하여(2023년 6월) 범죄와 관련된 디지털 자료에 접근하는 방법을 논의해 온 바 있다. 2024년 11월 고위급 그룹에서는 연구보고서(Concluding report of the High-Level Group on access to data for effective law enforcement)를 통해 디지털을 활용한 범죄에 제대로 대응하지 않을 경우, 이러한 추세가 제대로 해결되지 않으면 범죄자들이 ‘어두운 곳(go dark)’에서 활동할 수 있게 될 위험이 있다고 하면서 법집행기관과 사법기관의 범죄관련 데이터 접근이 필요함을 역설한 바 있다.⁶⁵⁾ 바로 이 보고서를 바탕으로 ProtectEU가 공개적으로 범죄관련 데이터에 대한 접근을 추진하겠다고 밝힌 것이다.⁶⁶⁾ 실제로 ProjectEU 발표 직후인 2025년 6월 24일, EU 집행위원회는 EU 법집행기관이 효과적이고 합법적인 데이터에 접근할 수 있도록 하는 향후 방안을 제시하는 로드맵을 발표했다. 로드맵에 따르면 EU는 앞으로 합법적 감청(Lawful interception) 확대, 디지털 포렌식(Digital forensics) 고도화, 복호화(Decryption) 기술

64) 현재 EU에서 수행되고 있는 수사의 85퍼센트가 디지털 증거에 의존하고 있다는 통계도 있다. Recommendation for a COUNCIL DECISION authorising the opening of negotiations in view of an agreement between the European Union and the United States of America on cross-border access to electronic evidence for judicial cooperation in criminal matters EXPLANATORY MEMORANDUM, 1 CONTEXT.

65) Concluding report of the High-Level Group on access to data for effective law enforcement, 15.Nov. 2024, p. 4. 원래 ‘Go Dark’의 의미는 암호화된 기기를 수색할 법적 권한을 얻었지만, 기술적 능력이 부족한 상황을 의미한다. University of Michigan Law School Scholarship Repository(<http://repository.law.umich.edu/mjlr/vol50/iss2/5/>).

66) Concluding report of the High-Level Group on access to data for effective law enforcement, 15.Nov. 2024.

개발을 통해 법집행기관의 데이터 접근을 시도할 예정이다.⁶⁷⁾ 문제는 시민단체의 반발이다. 물론 이 로드맵은 법적 구속력이 없는 문서이며 앞으로 계속 논의해야 할 사항이긴 하지만, ProtectEU 발표 직후 이를 구체화한 내용이 담겨져 있는 것으로 볼 때, 앞으로 EU의 태도를 가늠할 수 있는 중요한 증거가 되기 때문에, 시민단체의 반발이 거세지고 있다. 일부 시민단체에서는 이러한 EU의 계획은 시민사회의 참여와 대화가 없이 정부의 필요에 따라 만들어진 위험한 주장으로 전자데이터와 통신의 보안과 기밀성을 위협하고, EU 국민의 기본권을 침해하는 행위라고 반발하고 있다.⁶⁸⁾ 지금까지 언급한 EU의 계획은 EU의 노력으로 이루어질 수 있는 정책이다. 하지만, 이민, 난민, 마약 밀매, 인신매매 등 그 어떤 지역보다도 외부의 위협에 크게 노출된 EU로서는 내부적인 노력과 함께 위험요소 발생의 근원지인 주변국과의 협력을 통한 위험요소의 차단도 매우 중요한 숙제다. 이러한 생각은 ProtectEU의 한 부분인 국경관리에서도 통합국경관리라는 이름으로 이미 진행되고 있는 사업이다.⁶⁹⁾ ProtectEU도 이러한 상황을 감안, EU 내부의 안전은 EU만의 노력이 아닌 이해관계국과의 파트너십을 통해 보다 나아질 수 있다고 보고, 이들과의 협력강화를 강조하고 있다. 먼저, 우크라이나와 러시아 전쟁으로 인한 유럽의 안전을 확보하기 위해 몰도바와 같은 비 EU 유럽 국가들과의 안보협력을 강화한다는 계획이다. 또한 대테러, 자금세탁 방지, 총기 및 마약, 인신매매 등을 차단하기 위해 북서아프리카, 중동 국가들의 역할을 지원하며 또 다른 마약위험 지역인 라틴 아메리카 및 카리브 해와 협력도 확대할 예정이다. 지금까지 살펴본 바와 같이 ProtectEU는 EU를 위협하는 위험요소들을 EU 차원에서 통합적으로 다루겠다는

67) 이 로드맵 역시 커뮤니케이션 문서 형태로 만들어졌다. 원문은 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Roadmap for lawful and effective access to data for law enforcement다.

68) 전체 국가들이 하는 행위를 EU가 하고 있다는 비난도 서슴지 않고 있다. Irish Times(<https://www.irishtimes.com/business/innovation/2025/07/03/protecteu-data-security/>). 이외에도 다양한 형태의 비난이 있는데 이에 대해서는 Statewatch(<https://www.statewatch.org/news/2025/april/eu-s-secretive-security-ai-plans-need-critical-democratic-scrutiny-says-new-report/>)와 Global Encryption Coalition(<https://www.globalencryption.org/2025/05/joint-letter-on-the-european-internal-security-strategy-protecteu/>) 참고.

69) 통합국경관리의 핵심개념인 위험구간별 국경관리(4 Tier System)는 쉥겐 지역 내부의 안전을 위협하는 위험요소의 예방 및 제거를 지리적 기준으로 4개의 구간으로 나누어 각 지역에 맞는 맞춤형 국경관리를 수행하는 것이다. 이중 첫 번째 구간(1st Tier)은 쉥겐 역내의 안전을 위협하는 인적, 물적 위험요소의 최초 발생지를 파악하고 바로 그곳에서부터 위험요소의 쉥겐 진입을 막는 것인데 이것이 바로 주변국과의 협력이다. 임현철, “EU 국경제도(쉥겐 협정)의 두기둥: 통합국경관리(Integrated Border Management)와 프론텍스(FRONTEx)”, EU 연구, 제70호, 2024년, p. 69.

거대한 구상이라 할 수 있다. 이러한 거대한 구상을 정부주도로 이끌어 나갈 경우, 복잡다기한 민간부분의 정확한 상황을 인식하지 못하여 잘못된 정책이 시행되는 부작용이 발생할 수 있다. 이를 감안하여 EU는 ProtectEU는 단순히 정부가 주도하고 시민들이 따라가는 것이 아닌 정부와 시민사회, 연구, 학계, 민간단체 등 모든 시민과 이해관계자가 참여하여 계획의 설득력과 정당성을 높이는 방식을 택했다. 또한 연합대비전략(the Preparedness Union Strategy), 유럽방위백서(White Paper for European Defence – Readiness 2030)와 공동추진 방식을 취하기로 하였다.⁷⁰⁾ 연합대비전략(Joint Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European Preparedness Union Strategy, 이하 ‘연합대비전략’)이란 2025년 3월 26일 EU 집행위원회와 유럽대외관계청(EEAS)의 수장인 고위대표의 공동 커뮤니케이션 문서로 최근의 복잡한 지정학적 경제적 위기 상황 속에서 필수적인 주요 사회 기능을 유지시키기 위한 비상대비전략을 발표한 것으로 구체적으로 이 연합대비전략에는 30개의 필수 대비목록과 이를 실현시키기 위한 행동 계획이 담겨져 있다. 그런데 연합대비전략을 마련하게 된 계기를 보면 지정학적 변화에 따른 하이브리드 위협: 사이버 공격, 외국 정보 조작 및 간섭(Foreign Information Manipulation and Interference: FIMI), 그리고 중요 인프라 파괴 행위, 홍수, 산불, 지진과 같은 자연재해, 테러, 안보위기 등을 대비하기 위해서라고 되어 있는데, 이는 EU가 ProtectEU를 계획한 동기와 매우 유사하다. 전략의 세부내용 역시 위기상황에 대한 사전 예측, 위기상황에 대응하기 위한 비상 및 재난 대응 물품 비축, 핵심 원자재 유지, 에너지 안보유지에 필요한 기술과 부품 비축, EU 차원의 비상 통신시스템 구축, EU 차원의 위기정보공유, 정부기관 간 협력, 민관협력 등 ProtectEU와 함께 진행될 경우, 시너지 효과를 불러일으킬 수 있도록 만들어졌다는 것에 주목할 필요가 있다. 더욱이 연합대비전략에는 30개의 필수 대비목록을 준비하는 기간까지 명시되어 있어(부속서) 개별 회원국에 일정한 의무를 부과한다는 점에서 ProtectEU 계획과 연합대비전략이 연동되어 추진될 경우, 두 정책

70) 정확한 표현은 ProtectEU가 연합대비전략과 유럽방위백서를 보완(Complete)이라고 되어 있다. 보완이라고 되어 있긴 하지만 이는 유럽방위백서와 연합대비전략이 ProtectEU보다 빨라 발표되었기 때문에 보완이란 표현을 쓴 것이며 실제로는 공동추진으로 이해하여야 한다.(Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ProtectEU: a European Internal Security Strategy, 1. ProtectEU: A European Internal Security Strategy).

의 실행속도를 함께 높일 수 있는 장점도 있다. 연합대비전략이 발표되고 정확히 6일 만에 ProtectEU를 발표했다는 점도 의도적으로 연합대비전략과 ProtectEU를 연결시키겠다는 EU의 의지를 보여준 셈이다. 유럽방위백서도 마찬가지다. 유럽방위백서는 러시아 우크라이나 전쟁, 트럼프 행정부의 갈등으로 인한 국방안보위기에 대응키 위해 통합적인 방위 역량과 방위산업 기반 강화, 이를 위한 자금 조달 구체화 등 유럽 군사적 대비 태세를 보완하고 미래 대응력 강화를 추진하기 위한 전략이다.⁷¹⁾ ProtectEU가 국방과 외교를 제외한 분야에서 발생하는 모든 위협에 대한 통합적 대응 체계 구축전략이란 것은 이미 설명한 바와 같다. 그런데 ProtectEU가 유럽방위백서와의 공동추진을 언급한 것은 바로 백서의 내용 중 방위산업 기반 강화, 자금 조달, 그리고 공급망 확보 이슈가 ProtectEU와 밀접한 관련이 있기 때문이다. ProtectEU의 핵심 내용 중 하나가 경제적 위협에 대응하는 것이고 구체적으로는 공급망 확보, 기술주권 확보, 중요 인프라 보호 등이다. 이는 유럽방위백서에서 필요성을 강조한 방위산업 관련 기술 및 공급망 확보, 중요 군사시설 구축과 보호와 일맥상통한다. 결국, ProtectEU는 유럽방위백서의 원활한 진행에도 큰 도움이 될 수 있다는 의미다. 이처럼 ProtectEU는 연합대비전략과 유럽방위백서의 협업을 통해 단순한 선언이 아닌 실제 구체적인 실행력을 가질 수 있는 계기를 마련하게 되었으며 연합대비전략과 유럽방위백서 역시 ProtectEU를 통해 자신들의 전략을 보다 신속하고 효율적으로 추진할 수 있게 되었다. ProtectEU 이후 발표된 유럽민주주의 방패(European Democracy Shield) 전략 역시 ProtectEU와 보조를 맞추어 예정이다. 연합대비전략과 유럽방위백서는 ProtectEU 이전에 발표된 내용인 반면, 유럽민주주의 방패전략은 ProtectEU 발표 1년 뒤인 2025년 11월에 발표하였다. 하지만 ProtectEU는 유럽민주주의 방패전략 발표를 전제로 ProtectEU도 유럽민주주의 방패 전략과 역시 공동 추진될 것임을 밝히고 있다.⁷²⁾ 유럽민주주의 방패전략은 외국의 정보조작과 간섭에 대응하고 선거의 공정성과 투명성을 유지하며, 독립적인 언론과 언론인을 지원하고, 시민사회를 보호하는 것을 목표로 하는 EU의 전략으로 2025년 11월 EU 집행위원회와 유럽대외관계청 고위대표 명의의 문서로 발표된 바

71) 김경숙, “EU 2030 방위전략전환의 특징과 시사점”, INSS 전략보고, No. 330, 국가안보전략연구원, 2025년 6월. 전략 주요내용은 7대 우선분야에 대한 재무장, 방위산업역량강화, 공급망 확보, 국경에서의 군사적 역할 강화 등으로 요약될 수 있다.

72) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ProtectEU: a European Internal Security Strategy, 1. ProtectEU: A European Internal Security Strategy.

있다.⁷³⁾ 유럽민주주의 방패전략은 현재 유럽 민주주의의 근본가치가 러시아 등과 같은 일부 국가들의 정보조작 및 간섭(FIMI), 허위가짜 뉴스를 통한 선동, 선거개입, 언론인에 대한 공격 등 전략적이고 체계적인 공격에 시달리고 있다고 진단하고,⁷⁴⁾ 이에 대응하기 위해 유럽민주주의 방패라는 슬로건 아래, 정보조작 및 간섭(FIMI)과 허위 정보와 같은 공통 위협에 대응하기 위한 회원국 및 관련기관, 민간부분과의 협력을 지원하고, 위협을 탐지 및 예측하는 역량을 강화하며, 강력한 조기 경보 시스템을 개발하여 신속 대응 역량 강화하겠다는 EU의 계획을 보여주고 있다. 이를 위한 구체적 전략으로 디지털 서비스법, 인공지능법, 정치 광고의 투명성 및 타겟팅에 관한 규정(TTPA), 유럽 미디어 자유법(EMFA), 시청각 미디어 서비스 지침(AVMSD) 등을 활용한 디지털 규제, 가짜 허위 뉴스에 현혹되지 않도록 하는 시민 교육, FIMI에 대한 신속 경보 시스템(RAS) 구축, 암호화폐를 이용한 부패자금의 정치자금화 차단, 언론인 보호 등을 들고 있다. 그리고 이른바 ‘유럽민주주의회복력센터(European Centre for Democratic Resilience)’를 설립, 구체적인 전략을 총괄하기로 하였다. ProtectEU의 내용을 담고 있는 커뮤니케이션 문서에서 ‘러시아는 EU와 그 파트너들을 상대로 온라인과 오프라인을 결합한 하이브리드 캠페인을 벌여 사회적 결속과 민주주의 과정을 방해한다’라고 할 만큼, 유럽 민주주의를 향한 일부국가들의 공격은 ProtectEU를 만든 주요한 이유 중에 하나다. 이를 위해 ProtectEU는 디지털 관련법을 통한 규제, 온라인 선동을 방지하기 위한 시민교육, 불법범죄자금 추적 등 각종 대비책을 제안하고 있는바, 이는 유럽민주주의 방패전략과 궤를 같이하고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 유럽민주주의 방패전략은 앞으로 ProtectEU의 일부분을 맡아 유럽민주주의회복력센터를 중심으로 ProtectEU 완성에 기여할 것으로 판단된다. ProtectEU는 아직 계획에 불과하다. 물론 EU는 다년간에 걸쳐 ProtecEU의 실행을 위한 각종 법적 근거를 마련하려는 계획을 가지고

73) 유럽민주주의 방패라는 단어는 2024년 5월, 유럽의회 선거를 앞두고 우르줄라 폰 데어 라이엔 EU 집행위원장의 연설에서 유래하였다. 집행위원장은 외국의 간섭과 조작으로부터 EU의 민주주의와 가치를 보호할 필요성을 주장하며 이를 ‘유럽민주주의방패’라고 명명하였던 것이다. 이어 2024년 7월 18일 유럽 의회에 제출한 정치 지침에서 집행위원장은 유럽민주주의방패의 핵심전략으로 온라인상의 외국 정보 조작 및 간섭(FIMI) 대응, 사회적 회복력과 대비 태세 강화, 유럽 팩트 체커 네트워크 구축, 디지털 법 집행 강화, 딥페이크 문제 해결, 표현의 자유 보존 및 증진 등을 제안한 바 있다. European democracy shield, Briefing, European Parliament, June 2025.

74) 유럽민주주의 방패전략에 따르면 2024년 물도바는 광범위한 러시아의 허위 정보, 간섭, 매수 속에서 대통령 선거와 EU 가입 열망을 헌법에 명문화할지 여부를 묻는 국민투표를 실시했다. 2025년 9월 총선에서는 사이버 공격, 가짜 폭탄 경보, 정보조작과 간섭(FIMI), 그리고 특정 후보자나 정당에 대한 허위 정보 등 러시아의 강력한 하이브리드 위협이 있었다고 밝히고 있다.

있다. 하지만, 복잡한 입법절차, 27개국의 입장차이 등 여러 불안요소를 안고 있는 상황에서 ProjectEU라는 원대한 목표가 원만하게 이루어지기는 쉽지 않은 것이 사실이다. 1985년 쉥겐 출범 이후 쉥겐 체제가 EU의 공식 국경체제로 자리 잡고 이를 집행하는 도구로써 통합국경관리가 활용된 것은 무려 20여 년이 지난 2000년대 초반이다. 국경관리시스템 하나를 제대로 정착시키는 데도 20여 년이 걸리는 상황에서 EU 개별적인 위험요소에 대한 관리를 EU 차원으로 전부 통합화하겠다는 EU의 계획이 순조롭게 진행되기는 쉽지 않다. 시스템 구축과 인력운용에 따른 비용, 국가 간, 기관 간 장벽을 허무는 시간도 만만치 않다. 입법절차가 예상대로 이루어진다는 보장도 어렵다. 관세개혁의 일환으로 2034년까지 구축하기로 할 데이터허브 역시 각 회원국의 재정상태, 기술력의 차이로 그 완성 시한을 지킨다는 것이 쉬운 일은 아니다. 하지만 EU를 둘러싼 국제정치적 상황은 상당히 불안하다. 러시아의 우크라이나 침공이후 전쟁은 끝날 기미를 보이지 않고 있으며, 미국과 이란의 전쟁 역시 휴전은커녕 충돌로 인한 피해규모는 더 늘어나고 있다. 미국은 우방국들에게 참전을 요구하고 있으며 미국의 날개 아래 안전을 보호받는 유럽도 트럼프 행정부의 새로운 대서양 정책으로 더 이상 미국에 의존할 수 없는 상황에 직면하고 있다. 이러한 유럽의 위기를 틈타, 일부 국가들의 사이버 공격, 허위가짜 정보를 통한 선동, 민주주의에 대한 개입 등 이른바 하이브리드 공격으로 EU를 위협하고 있다. 다행히 EU도 이러한 상황을 잘 알고 있고 회원국들도 EU의 입장을 공감하고 있다. 다만, 핵심은 27개국이 ProjectEU를 현실화시키기 위해 얼마나 빨리 그리고 깊게 협력할 수 있는냐이다. 국경관리, 초국경범죄, 마약은 모든 회원국의 공통 관심사이기 때문에 협력의 속도가 높을 수 있었다. 하지만 ProtectEU는 방대한 계획이며 유럽민주주의 방패전략에서 볼 수 있듯이 정치적 성격의 내용도 들어가 있어 정치적, 경제적 입장이 서로 다른 27개 회원국의 협력을 얼마나 신속하게 이끌어내는지가 Project EU가 단순한 선언에서 끝날 것인지 아니면 EU의 안전을 책임지는 거대한 아이언 돔이 될 수 있을지에 대한 최대 관건이 될 것이다.⁷⁵⁾

75) 2010년 4월부터 16년간 집권해 온 헝가리의 오르반 총리(Viktor Orban)는 사상건전 EU 회원국이면서도 친 러시아 성향을 보이면서 EU와 갈등을 빚어왔다. 그런데 2026년 4월 총선에서 오르반 총리의 집권당인 피데스(Fidesz)당이 야당인 Tisza당에게 패배하면서 앞으로 헝가리와 EU의 관계가 개선될 전망이다(성균관대학교 좋은 민주주의 연구센터, 2026년 4월 17일).

V. 한국의 상황과 EU와의 비교를 통한 정책적 제언

우리나라는 정부 수립 이후 현재에 이르기까지 세관, 출입국, 검역이라는 국경기관들이 서로 별도의 조직으로 나누어져 업무를 수행하고 있다. 국경관리기관이 하나로 통합되어 있는 미국, 캐나다, 호주와 같은 국가도 있지만, EU도 우리나라와 같이 세관, 출입국, 검역이 나누어져 있기 때문에 특별히 어떤 시스템이 좋다고 할 수는 없으며 각자의 상황에 따라 가장 합리적인 방식을 택했다고 보는 것이 맞다. 중요한 것은 ‘협력’의 수준이다. 협력의 수준이 높을수록 제대로 된 국경관리가 가능해지기 때문이다. 그리고 협력의 수준을 평가하는 바로미터가 정보의 공유다. 이미 설명한 바와 같이 현대의 위협은 ‘하이브리드 위협’로 특징지을 수 있다. 따라서 그 위협에 대응하는 방식도 통합적 대응으로 바뀌야 한다. 사람에 대한 위협, 물품에 대한 위협을 나누어 개별적으로 대응해서는 복잡하게 설계된 위협을 막지 못한다. 적어도 국경의 최전선인 공항만에서는 이러한 사람과 물품 정보의 융합을 통한 통합 대응이 절실히 필요하다. 테러우범자 소유 물품의 위험성이 높은 것은 당연한 논리적 귀결이다. 따라서 위험성이 높은 물품을 선별하는데 그 물품 소유주에 대한 정보는 매우 유용하게 사용된다. 2001년 발생한 9.11 테러를 조사한 조사위원회에서도 기관관 정보공유가 제대로 되었다면 이러한 사태를 막을 수 있다고 하면서 정보공유시스템을 구축하라고 권고했을 정도다.⁷⁶⁾ 그래서 미국, 캐나다, 호주는 기관을 통합했고, EU는 국경관리 관련 정보인 비자정보시스템(VIS), 쉥겐정보시스템(SIS) 등을 세관과 경찰 등 출입국 이외의 다른 법집행기관에게 공유시키고 합동수사팀까지 만든 것이다. 하지만 안타깝게도 현재 우리나라의 공항만의 상황은 그렇지 않다. 국경에서 가장 중요한 역할을 수행하는 세관, 출입국, 검역의 정보는 서로 공유되고 있지 않으며 이를 교환할 수 있도록 하는 시스템이나 법적 근거도 ‘국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법’이 유일하며 이마저도 서로 정보를 공유하는 것이 아니라 국가정보원에서 다른 기관의 정보를 수집하는 형태다.⁷⁷⁾ 물론 테러의 위협

76) 이 권고에 따라, 미국 정부는 출입국, 검역, 세관을 합쳐 하나의 기관 즉, CBP(Customs and Border Protection)로 통합하였을 뿐 아니라 국토안보부(Homeland Security)를 창설, 국경관리기관 및 각종 법집행기관의 정보를 통합, 분석하는 체제를 구축하였다. The 9/11 Commission Report, p. 399 (https://govinfo.library.unt.edu/911/Report/911report_Exec.htm).

77) 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법 제9조에 정보공유에 대한 근거가 규정되어 있다. 구체적인 규정 내용은 다음과 같다. 제9조(테러위험인물에 대한 정보 수집 등) ① 국가정보원장은 테러위험인물에 대하여 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보를 수집할 수 있다. 이 경우 출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보의 수집은 「출입국관리법」, 「관세법」, 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」, 「통신비밀보호법」의 절차에 따른다. 물론 마약을 단속하기 위한 마약합동수사본부가 설치되어 경찰, 세관, 검찰이 서로 협력하여 합동수사를 진행하고 있지만 이는 법적으로 관련기관의 정보를 공유하는 수준이라 기보다는 검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정에 따른 수사기관간 협력일 뿐이다.

성을 감안해 볼 때 완전하진 않지만 그래도 정보공유체계가 테러분야에서만이라도 갖추어졌다는 것은 긍정적으로 평가해야 할 것이다. 하지만 정작, 국민의 건강과 안전에 직접적인 영향을 미칠 뿐 아니라 그 발생 횟수도 테러에 비해 매우 높은 마약밀수, 초국경범죄 등 국경에서 매일같이 벌어지는 범죄에 대한 관련 기관 간 정보공유 시스템은 구축되어 있지 않은 것이 현실이다. 현재 세관, 출입국, 검역은 공항만에서 우범여행자를 선별하는 데 중요하게 사용되는 이른바 승객예약자료(Passenger Name Record, 이하 PNR)를 항공사로부터 공동으로 받아,⁷⁸⁾ 각 기관의 필요에 따라 PNR을 분석하여 가치 있는 정보를 생산해낸다. 하지만 이 정보는 기관 간 전혀 공유되지 않고 기관 내부에서만 사용되고 있다. 이러다 보니, 출입국은 그들만의 시각으로만 사람에 대한 검사를 진행하고 세관은 그 물품의 소유자가 누구지 관심 없이 그저 물품에만 초점을 맞추어 검사를 진행한다. 복잡한 위험요소일수록 가능한 한 많은 관련 정보를 입수하고 분석해야만 보다 정확하고 신속한 검사가 가능해지고 이를 통해 공항만에서의 원활한 여행객 이동의 보장과 위험요소의 국내 진입을 차단할 수 있다. 하지만, 현실은 그 통로가 장벽으로 막혀있다. 업무의 중복으로 인한 비효율성도 문제다. 대표적으로 세관과 검역이다. 공항만에서 여행객들은 출입국 심사를 마치고 나면 자신들의 수화물에 대해 검역과 세관의 X-Ray 검사를 각각 거쳐야 한다. 같은 X-Ray 판독기지만 하나는 세관 X-Ray이고 하나는 검역 X-Ray다. 두 기관이 나누어져 있고 서로 정보도 공유되지 않는 상황이라 여행객들은 검역과 세관의 X-Ray를 연달아 거쳐야 하기 때문에 시간적 비용 및 통관에서의 불편함을 겪어야 한다. 정부 역시 똑같은 X-Ray를 별도로 설치하는 비용을 감내해야 한다. 세관과 검역의 X-Ray 판독시스템이 통합되어 있고, 정보가 공유되며, 판독 요원이 함께 판독을 진행한다면 2중 검사로 인한 여행객들의 불편함 해소, 비용절감은 물론 외부 위험요소의 차단도 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다.⁷⁹⁾ 정보공유를 위한 법적인 근거 마련도 시급한 과제다. 출입국관리법이나 관세법에는 그 근거규정이 없으며 그나마 개인정보보호법에서 그 근거를 찾을 수 있는데, ‘명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우’, ‘긴급히 필요한 경우’ 또는 ‘공공의 안전과 안녕을 위하여 긴급히 필요한 경우’처럼, 단서를 달아 매우

78) PNR에는 여행자와 관련된 광범위한 정보가 포함되어 있어, 우범자 식별에 매우 유용하다. 유의할 것은 세관, 출입국, 검역에서 원하는 PNR 정보의 종류가 다르다는 점이다. 즉, 세관은 세관 검사에 필요한 PNR을 요구하고, 출입국은 출입국 검사에 필요한 PNR만 요구하고 있다. 하지만 세관, 출입국, 검역이 통합되어 있는 미국의 경우 관련 PNR 정보 대부분이 CBP에 제출되어 통합적 분석에 사용된다.

79) 이러한 이유로 2018년 중국은 해관(우리의 세관)과 검역을 통합하여 검역을 해관 소속으로 변경하였다.

제한적으로만 공유가 가능하도록 규정하고 있어 국경관리기관간 정보공유를 어렵게 만들고 있다.⁸⁰⁾ 인천공항공사의 통계자료에 따르면 2025년 인천공항을 이용한 사람만 해도 7,407만 1,475명에 달하며 화물기로 운반되는 화물도 무려 192만 9,179톤에 이른다.⁸¹⁾ 천문학적 숫자라고밖에 할 수 없는 엄청난 숫자의 사람과 화물이 움직이고 이를 악용한 마약 및 각종 초국경범죄가 실 새 없이 발생하는 국경의 현장에 개인정보보호법의 규정을 그대로 적용하기에는 한국의 국경상황이 그리 여유롭지 않다. 세관의 역할 변화도 필요하다. 더 이상 한국은 관세를 징수하여 국가재정을 충당하는 소규모 경제국가가 아니다. 통계에 따르면 우리 정부가 거두어들이는 세수의 2% 만이 관세다.⁸²⁾ 세계 최고의 무역 대국 중 하나인 한국은 이미 26년 2월 기준 60개국과 23건의 FTA를 발효시켰다.⁸³⁾ 반면, 마약단속은 24년 862건 787kg에서 25년 1,256건, 3,318kg으로 적발건수는 46% 증가, 중량은 321%나 증가하였다.⁸⁴⁾ 통계에서 확인할 수 있듯이 세관은 더 이상 관세를 징수하는 기관이 아닌 국경보안기관으로 변해야 하는 상황이다. 하지만 세관의 현실은 여전히 관세징수기관의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 출입국, 검역, 경찰 정보가 서로 공유되지 않는 한 국경보안기관으로서의 세관의 역할은 분명 한계를 가질 수밖에 없다. 국가 간 무역거래가 증가할수록 위험요소의 국내 진입 시도 역시 비례하여 증가하는 것은 당연한 이치다. 하이브리드 위협이 주를 이루는 지금의 상황에서 세관은 더 이상 관세징수기관이 아닌 출입국, 검역, 경찰 관련 모든 정보를 분석하여 국내로 진입을 시도하는 위험요소를 차단하는 안보기관으로 변모하여야 한다. 세관이 이미 가지고 있는 방대한 무역관련 정보는 타 국경관리기관의 정보와 합쳐져

80) 개인정보보호법 제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한) 제2항에는 특정한 경우, 제3자에게 개인정보를 제공할 수 있도록 규정하고 있다. 1. 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우 2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 3. 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 5. 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하지 아니하면 다른 법률에서 정하는 소관 업무를 수행할 수 없는 경우로서 보호위원회의 심의·의결을 거친 경우 6. 조약, 그 밖의 국제협정의 이행을 위하여 외국 정부 또는 국제기구에 제공하기 위하여 필요한 경우 7. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우 8. 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우 9. 형(刑) 및 감호, 보호처분의 집행을 위하여 필요한 경우 10. 공중위생 등 공공의 안전과 안녕을 위하여 긴급히 필요한 경우.

81) 인천공항공사(https://www.airport.kr/co_ko/664/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGY29fa28lMkY4NCUyRjEzOTIxNCUyRmFydGNsVmllldy5kbyUzRg%3D%3D).

82) 지표누리, e나라지표(https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1134). 25년도 총세수는 688,705억 원이며 이중 관세가 차지하는 비중은 25년은 2%다. 한편 24년에는 2.1%였다.

83) FTA 강국(<https://fta.motir.go.kr/ftamain/kfta/ov/>).

84) 관세청 보도자료, 2026년 1월 21일.

보다 신속하고 정확하게 국경을 지킬 수 있다. EU에서 세관을 마약을 비롯한 초국경범죄 단속에 주된 행위자로 참여시키려는 것도 같은 이유임을 인식하여야 한다.

VI. 결 론

지금까지 자유와 안전과 정의의 지대를 만들기 위한 EU의 계획과 현재의 상황 및 그 한계에 대해 자세히 알아보았다. 또한 EU의 상황과 우리나라의 상황을 비교하여 필요한 정책적 대안을 제시해 보았다. 여러 번 언급했지만 EU는 단일한 국가가 아닌 27개 회원국의 연합체다. 당연히 단일국가에서 가능한 일사불란한 조직적 움직임을 기대하기란 어려울 수밖에 없다. 이를 잘 알고 있기에 EU는 27개 회원국을 마치 하나의 국가처럼 움직이게 만드는 방법을 연구했고 그 결과 ‘협력’이라는 모토 아래 회원국과 회원국의 관련기관들을 연결시켜 EU로 향하는 외부위협에 맞서왔다. 특히, ‘협력’의 가장 핵심 수단으로 각 기관에서 가지고 있던 정보를 서로 공유하게 함으로써 관료제의 폐해인 기관 간 장벽을 허무는 동시에 보다 신속하고 효율적인 위험관리시스템을 구축한 바 있다. 그리고 이제는 협력, 구체적으로는 정보공유라는 수단을 통해 국방과 외교를 제외한 모든 분야에서 EU의 안전을 지키기 위한 ProtectEU 계획을 차근차근 준비 중이다. 우리나라도 정부 수립 이후 80년이 넘는 세월동안 국경관리기관을 세관, 출입국, 검역으로 나누어 운영해 왔다. 한국의 경제가 그리 크지 않았던 과거, 이러한 국경관리체계는 크게 문제가 되지 않았다. 세관은 관세징수기관으로 그 역할을 수행하면 되었고, 출입국은 위험하다고 생각되는 사람만 걸러내면 되었다. 하지만 이제 우리나라는 전 세계를 선도하는 국가로 그 위상을 확고히 하고 있다. 당연히 한국을 찾는 사람의 숫자는 많아질 수밖에 없고, 물품의 이동도 기하급수적으로 늘어날 수밖에 없다. 한편, 여전히 북한이라는 거대한 외부위협에 놓여있고 주변 지정학적 상황의 변화도 예측하기 어려울 정도다. 다시 말해 외부의 위협에 그 어떤 국가보다 더 많이 노출되어 있다는 말이다. 외부의 위협도 단순한 수준에서 벗어나 ‘하이브리드 위협’으로 진화하고 있다. 더 이상 세관, 출입국, 검역 이 세 가지 기능이 별도로 운영되어서는 안 되는 시간이 다가오고 있는 것이다. 따라서 미국, 캐나다, 호주와 같은 기관통합 수준은 아니더라도 적어도 EU의 사례처럼 출입국관리법과 관세법 등에 명확한 법적 근거를 마련하여 기관 간

정보공유를 통해 물샐틈없이 촘촘한 국경방어막을 구축해야 한다. 특히, 날로 복잡해지는 외부 위협으로부터 출입국, 검역 등 관련기관과의 정보공유를 통해 국가의 안전을 지키는 안보기관으로서 세관의 역할 변화가 요구되는 시점이다. EU의 사례를 통해 대한민국의 국경관리시스템의 변화와 새로운 도약을 기대해 본다.

참고문헌

- 관세청. (2026). “범부처 총력 대응’으로 마약 근절 전방위 압박”. Available at(<https://www.customs.go.kr/kcs/na/ntt/selectNttInfo.do>).
- 김경숙. (2025). 「EU 2030 방위전략전환의 특징과 시사점」. 국가안보전략연구원.
- 김소정. (2024). 「하이브리드 위협 대응을 위한 정책 고려사항」. 국가안보전략연구원.
- 문화일보. (2015). “난민 수용 발언 하루만에 번복… 크로아티아마저 국경통로 차단”. Available at (<https://www.munhwa.com/article/10956153>).
- 성균관대학교 좋은 민주주의 연구 센터. (2026). “2026년 헝가리국회의원선거(1990년민주화이후 10번째총선)”. Available at (file:///C:/Users/kcs/Downloads/2026_%ED%97%9D%EA%B0%80%EB%A6%AC_%EC%B4%9D%EC%84%A0_F.pdf.).
- 신혜원. (2024). 「EU 종합 플랫폼 ‘EMPACT’의 저작권 범죄 대응을 위한 노력」. 한국저작권보호원.
- 인천공항공사. (2026). “인천공항, 지난해 역대 최다 항공운송실적 달성 !!!”. Available at (https://www.airport.kr/co_ko/664/subview.do?enc=Zm5jdDF8QEB?enc=Zm5jdDF8QEB8JTJGYmJzJTJGY29fa28lMkY4NCUyRjEzOTIxNCUyRmFydGNsVmllZy5kbyUzRg%3D%3D).
- 임현철, 김대원. (2022). EU 국경관리제도 운용을 위한 EU의 입법적역할 연구 - 쉥겐체제(Schengen Acquis)와 통합국경관리(Integrated Border Management)를 중심으로. *동국대학교 비교법 연구*, 제22권 제1호, p.275.
- 임현철. (2024). EU 국경제도(셡겐 협정)의 두기둥: 통합국경관리(Integrated Border Management)와 프론텍스(FRONTEx). *EU 연구*, 제70호.
- 임현철. (2025). EU 관세법 위반행위에 대한 패널리 규정 부조화(Non-Harmonisation)와 EU의 대응. *관세무역연구*, 제2권 제1호, p.10.
- 임현철, 김용태. (2025). EU 신이민난민법(EU New Pact on Migration and Asylum)에 대한 고찰-통합국경관리와 난민정책의 통합(Integration of Border Management and RefugeePolicy). *EU 연구*, 제77호.
- 주벨기에대사관 겸 주유럽연합대사관. (2021). “EU 정책 브리핑”. Available at (https://be.mofa.go.kr/be-ko/brd/m_23743/list.do).
- 지표누리. (2025). “관세청 소관 세수실적”. Available at (https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1134).
- FTA 강국. (2026). “우리나라 FTA 체결현황”. Available at (<https://fta.motir.go.kr/ftamain/kfta/ov/>).
- VOA 코리아. (2021). “EU, 난민 방관 벨라루스 규탄”. Available at (<https://www.voakorea.com/a/6307350.html>).
- Chloé Fauchon. (2025). European Investigation Order Directive: What About Defence Rights?. Hal open science.
- Council Resolution on a Model Agreement for Setting up a Joint Investigation Team 2017/C 18/01.

- Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters.
- Directive (EU) 2023/977 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 on the exchange of information between the law enforcement authorities of Member States and repealing Council Framework Decision 2006/960/JHA.
- Framework Decision 2002/584/JHA on the European arrest warrant and the surrender procedures between EU countries.
- Regulation (EU) 2016/399.
- Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA Annex 1.
- Regulation (EU) 2019/817.
- Regulation (EU) 2019/818.
- Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624.
- Regulation (EU) 2024/982.
- Regulation (EU) 2024/1717.
- Treaty on the Functioning of the European Union.
- Triantafyllos Karatrantos. (2026). ELIAMEP Explainer—The New EU Counter-Terrorism Agenda. Security & foreign policy European institutions & policies.
- “Annual Report”. (2025). Eurojust. Available at (<https://www.eurojust.europa.eu/annual-report-2025>).
- “Border Management and Visa Instrument (2021–2027 Planning Period)”. (2023). Ministry of Interior of Latvia. Available at (<https://www.iem.gov.lv/en/border-managent-and-visa-instrument-2021-2027-planning-period>).
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ProtectEU: A European Internal Security Strategy”. (2025). European Union. Available at (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0148>).
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Roadmap for Lawful and Effective Access to Data for Law Enforcement”. (2025). European Union. Available at (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0349>).

- “Concluding Report of the High-Level Group on Access to Data for Effective Law Enforcement”. (2024). European Union. Available at (https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/4802e306-c364-4154-835b-e986a9a49281_en).
- “Council Conclusion on the Enhancement of EMPACT and on EU Crime Priorities for the Next EMPACT Cycle 2026-2029”. (2025). EU Council. Available at (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/13/council-defines-eu-crime-fighting-priorities-for-next-years>).
- “Digital Workspace for JITs & Coordination with Customs Authorities Key Themes of 21st Annual Meeting of the JITs Network”. (2025). Eurojust. Available at (<https://www.eurojust.europa.eu/news/digital-workspace-jits-coordination-customs-authorities-key-themes-21st-annual-meeting-jits>).
- “Drug Trafficking Network Dismantled by International Coalition”. (2026). Eurojust. Available at (<https://www.eurojust.europa.eu>).
- “EMPACT”. (2026). Eurojust. Available at (<https://www.eurojust.europa.eu/empact>).
- “EMPACT Fighting Crime Together”. (2025). European Commission. Available at (https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/law-enforcement-cooperation/empact-fighting-crime-together_en).
- “European Commission Rolls Out ProtectEU Strategy to Boost Internal Security, Resilience Against Hybrid Threats”. (2025). Industrial Cyber. Available at (<https://industrialcyber.co/regulation-standards-and-compliance/european-commission-rolls-out-protecteu-strategy-to-boost-internal-security-resilience-against-hybrid-threats>).
- “European Democracy Shield Briefing”. (2025). European Parliament. Available at (<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-european-democracy-action-plan/file-european-democracy-shield>).
- “European Union Funding, Grants and Subsidies”. (2025). European Commission. Available at (https://european-union.europa.eu/live-work-study/funding-grants-subsidies_en).
- “Eurojust Consolidated Annual Activity Report 2024”. (2025). Eurojust. Available at (<https://www.eurojust.europa.eu/publication/eurojust-consolidated-annual-activity-report-2024>).
- “EU Customs: Council and Parliament Agree on Landmark Reform”. (2026). European Council. Available at (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/03/26/eu-customs-council-and-parliament-agree-on-landmark-reform>).
- “EU’s Secretive Security AI Plans Need Critical, Democratic Scrutiny, Says New Report”. (2025). Statewatch. Available at (<https://www.statewatch.org/news/2025/april/eu-s-secretive-security-ai-plans-need-critical-democratic-scrutiny-says-new-report>).
- “EU to Eliminate €150 Customs Threshold for Online Shopping”. (연도 확인 필요). Anadolu

- Agency. Available at (<https://www.aa.com.tr/en/europe/en-to-eliminate-150-customs-threshold-for-online-shopping/3743555>).
- “Frontex Mandate Review 2026: Violent Border Practices to be Expanded Further”. (2026). Statewatch. Available at (<https://www.statewatch.org/analyses/2026/frontex-mandate-review-2026-violent-border-practices-to-be-expanded-further>).
- “Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation”. (2010). European Commission. Available at (<https://migrationnetwork.un.org/resources/guidelines-integrated-border-management-european-commission-external-cooperation>).
- “Integrated Border Management Fund – Performance”. (2025). European Commission. Available at (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements/integrated-border-management-fund-performance_en).
- “Joint Investigation Teams”. (2026). Eurojust. Available at (<https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/instruments/joint-investigation-teams>).
- “Joint Letter on the European Internal Security Strategy (ProtectEU)”. (2025). Global Encryption Coalition. Available at (<https://www.globalencryption.org/2025/05/joint-letter-on-the-european-internal-security-strategy-protecteu>).
- “Joint Note of Eurojust and the European Judicial Network on the Practical Application of the European Investigation Order”. (2019). Eurojust. Available at (https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Publications/Reports/2019-06-Joint_Note_EJ-EJN_practical_application_EIO.pdf).
- “JITs Network”. (2026). Eurojust. Available at (<https://www.eurojust.europa.eu/judicial-cooperation/practitioner-networks/jits-network>).
- “Modernising the EU Customs Union”. (2026). European Council. Available at (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/modernising-the-eu-customs-union>).
- “National EMPACT Coordinators’ Meeting”. (2025). European Council. Available at (<https://danish-presidency.consilium.europa.eu/en/events/national-empact-coordinators-meeting>).
- “Note for the Attention of the Members of the Committee for the Home Affairs Funds”. (2025). European Commission. Available at (https://home-affairs.ec.europa.eu/funding_en).
- “Police and Customs Cooperation: Different Uniforms but a Common Goal”. (2019). The New Federalist. Available at (<https://www.thenewfederalist.eu/police-and-customs-cooperation-different-uniforms-but-a-common-goal>).
- “Recommendation for a Council Decision Authorising the Opening of Negotiations in View

of an Agreement Between the European Union and the United States of America on Cross-Border Access to Electronic Evidence for Judicial Cooperation in Criminal Matters". (2019). European Commission. Available at (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52019PC0070>).

"Report on Eurojust's Casework in the Field of the European Investigation Order". (2020). Eurojust. Available at (<https://www.eurojust.europa.eu/publication/report-eurojust-casework-european-investigation-order>).

"Shedding Light: We Address the Flawed Going Dark Report". (2024). European Digital Rights. Available at (<https://edri.org/our-work/shedding-light-we-address-the-flawed-going-dark-report>).

"Shedding Light on the 'Going Dark' Problem and the Encryption Debate". (2016). University of Michigan Law School Scholarship Repository. Available at (<https://repository.law.umich.edu/mjlr/vol50/iss2/5>).

"Why the EU's Plan to Access Our Phones and Data is Daft". (2025). Irish Times. Available at (<https://www.irishtimes.com/business/innovation/2025/07/03/protecteu-data-security>).

ABSTRACT

A Study on the EU's Response Strategies to External Security Threats and the Changing Role of EU Member State' Customs

Hyun-Cheol Im*

The European Union (EU) has progressively developed its own strategic response framework to counter external threats that jeopardize its security. The foundational step of this strategy entailed establishing a robust mechanism for inter-agency cooperation among border authorities, including customs, police, and border control, to safeguard shared external borders. Advancing beyond this initial phase, the EU has extended the scope of this collaborative framework to encompass the police, customs, and judicial sectors, aiming to fortify the Union against diverse criminal activities, including illicit drug trafficking. Customs authorities, whose conventional mandate was strictly confined to revenue collection, have substantially enhanced their contribution to countering economic, drug-related, and transnational crimes by leveraging trade and customs clearance data in alignment with the EU's overarching response strategy. Consequently, they are transforming themselves into a pivotal security actor, facilitating institutional information sharing with law enforcement and judicial bodies while actively participating in cross-border joint operations to ensure regional safety. Concurrently, in response to shifting geopolitical dynamics and emergent security paradigms, the EU promulgated its new Internal Security Strategy, designated as "ProtectEU" in April 2025. The core doctrine of ProtectEU centers on a comprehensive, Union-wide integrated response to all external security threats. This initiative aims to augment the EU's collective capacity by shifting from fragmented individual responses by member states toward institutionalized, intensified cooperation grounded in systematic information sharing. Notably, ProtectEU incorporates strategic plans to further elevate the security mandate of customs authorities, explicitly recognizing the critical intersection between external security and economic security. Given the contemporary context of the Republic of Korea, where economic security and narcotics interdiction have become unprecedentedly paramount, the evolving institutional paradigm of EU customs yields profound policy implications.

| **Keywords** External Security Threat, IBM, Cooperation in Police, Customs, and Judicial Affairs, Customs

* Director of Korea Customs Service/Ph.D in Law(International Law), E-Mail : sunny0922@naver.com

미국 무역확장법 제232조의 실무적 적용과 주요 쟁점: 금속류 함량가치 관세를 중심으로

홍유라*, 김경윤**

목 차

- I. 서 론
- II. 연 혁
- III. 쟁 점

- IV. 실무 동향
- V. 결 론
- 참고문헌

본 연구는 미국 무역확장법 제232조에 근거하여 2025년 3월부터 2026년 4월까지 시행된 철강·알루미늄·구리 함량가치 관세(이하 '함량관세')를 과세요건론적 관점에서 분석한다. 함량관세는 완제품의 전체 가치가 아닌 금속 함량가치에 한정하여 관세를 부과하는 부분 가치 과세 방식으로서, 전통적인 총액 과세체계에서는 두드러지지 않았던 해석상 쟁점을 제기하였다.

이에 본 연구는 함량가치의 평가 방법론, 과세 대상의 확정 기준, 부분 면세의 적용 요건을 중심으로 주요 논점을 검토하고, 포고문 제11021호에 따른 금속 232조 관세 개편을 통해 과세 당국의 입장이 어떠한 방향으로 구체화 되었는지 규명하고자 했다. 관련 대통령 포고문, 과세 당국 지침, 기업 실무 사례를 검토한 결과, 세 쟁점 모두 과세요건의 핵심 요소에 관한 명확한 기준이 사전에 충분히 제시되지 않아 해석상 공백이 발생하였음을 확인하였다. 이후 개편된 금속 232조 관세는 이러한 공백을 일정 부분 보완하면서도 경제안보 수호라는 기존의 정책 목표를 견지하고 있는 것으로 평가된다.

본 연구는 기존 WTO 관세평가협정에 따른 전통적 과세 방식과 상이한 과세 체계의 도입에 대비해 정부와 기업이 사전에 검토할 필요가 있는 과제와 실무적 쟁점을 제시하는데 목적이 있다.

Ⅰ 주제어 무역확장법 제232조, 함량관세, 부분 가치 과세, 경제안보, 관세평가협정

* 제1저자, 딜로이트 안진회계법인 컨설턴트, E-mail: yurhong@deloitte.com

** 공동저자, 딜로이트 안진회계법인 관세사, E-mail: kyoungykim@deloitte.com

I. 서론

2025년 1월 20일, 트럼프 대통령은 2기 행정부 취임일에 미국 우선주의 무역정책 각서(Memorandum on America First Trade Policy)를 발표했다. 재무장관 등 경제 안보 기관장을 수신인으로 한 해당 각서에서 대통령은, 중국을 비롯한 무역상대국의 불공정 무역관행 여부를 재검토하도록 지시했다. 또한, 국가안보의 핵심 요소(critical component)로서 무역정책을 활용할 것임을 시사했다(Executive Office of the President, 2025a).¹⁾

예고한 대로 트럼프 2기 행정부는 1962년 무역확장법(Trade Expansion Act of 1962) 제232조(이하 ‘232조’)를 적극 활용했다. 동 조항은, 특정 품목의 수입 현황이 국가안보에 위해가 된다고 판단되는 경우 대통령에게 관세 부과 등 조치를 할 수 있는 권한을 부여한다(19 U.S.C. § 1862).²⁾ 1962년 동 법 개정 이후, 트럼프 대통령이 집권하지 않은 59년간(1962~2016년, 2021~2025년) 232조 조치 부과 건수는 연평균 0.14건에 그쳐 예외적으로 운용되었다. 한편, 트럼프 행정부 5년간 해당 수치는 1.2건으로 8배 넘게 급증했다(Congressional Research Service, 2026). 이는 트럼프 대통령이 무역확장법 제232조를 상시적인 정책 수단으로 활용하고 있음을 시사한다.

〈표 1〉 시기별 232조 활용 비교표

행정부	기간	조치 개시	안보 위협 인정	실제 조치 부과
케네디~오바마	1962~2016	26	9	8
트럼프 1기	2017~2021	7	6	2
바이든	2021~2025	1	1	0
트럼프 2기	2025	12	5	4

자료: Congressional Research Service(2026) 참고하여 저자 작성

특히 2018년 최초 도입 후, 2025년 개정된 철강·알루미늄 232조 관세는 유례없는 과세 방식으로 산업계에 많은 영향을 미쳤다. 트럼프 2기 행정부는 규제 품목의 철강·알루미늄의 함량가치(content value)에 한정된 부분을 232조 과세표준으로 규정했다(Executive

1) “My Administration treated trade policy as a critical component to national security and reduced our Nation’s dependence on other countries to meet our key security needs.”

2) “President shall take such other actions … to adjust the imports of such article so that such imports will not threaten to impair the national security.”

Office of the President, 2025e, 2025f).³⁾ 그 결과, 철강·알루미늄—그리고 이후 2025년 8월 232조 규제 대상에 추가된 구리—에 대한 이른바 232조 ‘함량관세’는, 하나의 제품에 대해 복수의 관세율이 배타적으로 적용되는 방식으로 부과되었다.⁴⁾ 이는 사실상 전례 없는 ‘부분 가치 과세’였으며, 실무상 많은 혼선을 야기했다.

2025년 3월 12일 함량관세가 발효된 지 1년여 만에 백악관은, 철강·알루미늄·구리에 대한 232조 관세(이하 ‘금속 232조 관세’) 개정 포고문을 발표함으로써 전통적인 총액 과세 제도로 회귀했다. 이는 함량관세 집행 시 야기된 실무상 쟁점을 해소하고, 산업계 의견을 일정 부분 수용한 결과로 판단된다. 함량관세 방식은 폐지되었으나, 개정된 금속 232조 관세도 원소재 국가 신고 의무, 국가별·품목별 차등 관세율 부과 등 규제 요소를 계승함으로써 국가안보 수호라는 기존 정책 목표를 견지하고 있다.

무역확장법 232조 관련 연구는, 주로 WTO GATT 제21조 안보 예외 조항과의 정합성을 다루고 있다(Voon, 2019; Pinchis-Paulsen, 2020). 김채형(2020)은 2018년 철강·알루미늄 232조 관세 조치를 중심으로, 사실상 셰이프가드의 기능을 하는 232조가 WTO GATT 제21조와 합치되는지 분석한다. 유지영(2024)은 글로벌 공급망을 재편하기 위한 수단으로서 232조가 활용되고 있음을 지적한다. 다만, 이들 연구는 232조의 통상법적 정당성에 초점을 맞추고 있어, 2025년부터 도입된 함량관세의 실무 쟁점은 다루지 못하고 있다.

완제품 내에서 가치를 분리하는 것을 전제하는 함량관세의 과세 방식에 주목하는 경우, 관세평가 영역에서 유사한 연구를 찾아볼 수 있다.⁵⁾ 김형원(2015)은 수입 설비에 관한 권리사용료가 수입 물품 및 그 밖의 기술과 함께 관련된 경우, 수입 물품에 구현된 부분과 그 외의 부분을 구분하는 문제를 논한다. 박설아(2022)는 전체 권리사용료에서 국내 활동 대가를 공제

3) “... the additional ad valorem duty shall apply only to the aluminum/steel content of the derivative article”

4) 본고의 용어 사용과 관련하여 다음 사항을 미리 밝혀둔다.

‘함량관세’란, 2025년 3월 12일 발효되어 2026년 4월 6일 개정되기 전까지 약 1년간 시행된 조치를 가리킨다. 즉, 과세 대상 완제품 중 철강·알루미늄·구리의 함량가치(content value)에 비례하여 적용된 무역확장법 232조 관세를 의미하며, 각각 포고문 10896호, 10895호, 10962호로써 발효되었다.

‘금속 232조 관세’란, 포고문 11021호로써 2026년 4월 6일에 발효된 조치를 지칭한다. 동 조치는 상술한 3가지 기초 금속(base metal)에 대한 232조 관세를 유지하나, 부분 가치 과세 방식을 폐지하고, 전통적인 총액 과세 방식으로 회귀했다는 점에서 함량관세와 구별된다.

5) 관세법 시행령 제19조 제6항은, 총 권리사용료 중 수입 부분품의 가치를 분리 계산하는 방법을 규정한다. (“제2항을 적용할 때 구매자가 지급하는 권리사용료에 수입물품과 관련이 없는 물품이나 국내 생산 및 그 밖의 사업 등에 대한 활동 대가가 포함되어 있는 경우에는 전체 권리사용료 중 수입물품과 관련된 권리사용료만큼 가산한다. 이 경우 관세청장은 필요한 계산식을 정할 수 있다.”)

하고, 수입 부분품과 관련된 금액만 분리하여 과세가격에 포함하는 문제를 다룬다. 한편, 이들 연구는 물품 자체의 가치가 아닌, 실제 지급 가격에 가산되는 권리사용료의 분리를 대상으로 하고 있어, 완제품 내에서 가치를 분리하는 함량관세와는 구조가 본질적으로 다르다.

이처럼 기존 연구는 232조의 국제 통상 규범적 의미를 고찰하거나, 관세평가상 가산 요소에 대한 분리과세 쟁점을 다루는 데 그치고 있을 뿐, 함량관세 메커니즘을 다루고 있는 연구는 부재하다. 본고는 232조 함량관세를 둘러싼 쟁점을 소개하고, 이를 실무 동향 및 개정된 금속 232조 관세와 비교함으로써 연구 공백을 보완하고자 한다.

II. 연 혁

함량관세의 연원은 트럼프 1기 행정부가 232조 관세를 도입한 2018년으로 거슬러 올라간다. 이후 파생상품으로의 확대, 함량 과세 방식의 도입과 세율 인상, 구리로의 적용 확장을 거쳐 하나의 제도로 확립되었으나, 2026년 4월 금속 232조 관세의 시행으로 폐지되었다. 본 절에서는 <표 2>에 정리된 주요 포고문을 중심으로 함량관세 제도의 시기별 전개 과정을 살펴본다.

〈표 2〉 무역확장법 제232조 함량관세 관련 주요 포고문

발효일	문서 번호	제목	주요 내용
2018년 3월	9704호 9705호	Adjusting Imports of Aluminum / Steel into the United States	- 알루미늄·철강에 각각 10%, 25%의 232조 관세 부과 - 일부 국가에 한시 면제 부여
2020년 2월	9980호	Adjusting Imports of Derivative Aluminum Articles and Derivative Steel Articles into the United States	232조 관세 대상을 원소재에서 파생상품으로 확대 - 파생상품 정의 도입(재료비의 2/3 이상 등) - 단, 총액 과세 방식 유지
2025년 3월	10895호 10896호	Adjusting Imports of Aluminum / Steel into the United States	- 알루미늄·철강에 25% 관세를 모든 국가에 일률 부과 (알루미늄은 기존 10%에서 인상) - 국가별 면제·할당 폐지 - HTSUS 73류·76류 외 파생상품에 함량관세 최초 명시
2025년 6월	10947호	Adjusting Imports of Aluminum and Steel into the United States	- 철강·알루미늄 관세율을 25%에서 50%로 인상 73류·76류 파생상품에까지 함량관세 확대 - 비함량 부분에 행정명령 14257호상 상호관세 적용
2025년 8월	10962호	Adjusting Imports of Copper into the United States	반제품 구리 및 구리 집약 파생상품에 50% 관세 부과함으로써 함량관세 체계가 철강·알루미늄·구리 세 금속으로 완성
2026년 4월	11021호	Strengthening Actions Taken to Adjust Imports of Aluminum, Steel, and Copper into the United States	- 부분 가치 과세 방식 폐지, 총액 과세 방식으로 회귀 - 원소재 국가 신고 의무 강화 - 중량 비중 기준 미소 기준(de minimis) 도입

자료: 연방관보(Federal Register) 포고문을 참조하여 저자 작성

1. 함량관세의 연원: 232조 관세의 도입과 파생상품으로의 확대^(2018~2020년)

2018년 1월, 윌버 로스(Wilbur Ross) 상무부 장관은 철강 및 알루미늄의 수입 현황이 국가안보를 침해할 우려가 있다는 조사 결과를 대통령에게 보고했다. 이를 근거로 트럼프 대통령은 같은 해 3월 23일부터 철강에 25%, 알루미늄에 10% 관세를 부과할 것을 명했다(Executive Office of the President, 2018a, 2018b). 다만, 한국을 비롯한 일부 국가에 대해서는 협상을 전제로 232조 관세가 한시적으로 면제되었을 뿐 아니라, 이후 쿼터, 저율 관세할당(TRQ)의 형태로 다양한 예외가 누적되어 운영되었다(한아름, 2025).

당초 232조 관세는 철강·알루미늄 원자재를 대상으로 하였으나, 제도 운영 과정에서 하위(downstream) 가공품을 통한 우회 수입의 문제가 제기됐다.⁶⁾ 이에 트럼프 대통령은 2020년 포고문 9980호를 통해 232조 관세 대상 범위를 금속 원소재뿐 아니라 그 파생상품으로 확대했다. 동 포고문에 따르면 파생상품(derivative articles)이란, 알루미늄·철강이 해당 제품 재료비의 평균 2/3 이상을 차지하고, 2018년 이후 수입량 및 수입 증가율이 일정 요건을 충족하는 제품이다.⁷⁾ 해당 정의에 따라, 못·압정·스테인플 및 자동차 범퍼·차체 등이 철강 파생상품으로, 연선(stranded wire)과 자동차 범퍼 스탬핑 등이 알루미늄 파생상품으로 232조 과세 대상에 편입되었다.

이로써 후술할 함량가치의 정의 및 금속의 범위에 관한 제도적 기초가 마련되었다. 다만, 파생상품에 대하여도 총액 과세 방식이 적용되었다는 점에서 이후 도입되는 함량관세와는 구별된다.

6) “...imports of these derivative articles threaten to undermine the actions taken to address the risk to the national security of the United States found in Proclamation 9704 and Proclamation 9705.”

7) “...the Secretary determined that an article is “derivative” of an aluminum article or steel article if all of the following conditions are present: (a) the aluminum article or steel article represents, on average, two-thirds or more of the total cost of materials of the derivative article; (b) import volumes of such derivative article increased year-to-year since June 1, 2018, following the imposition of the tariffs in Proclamation 9704 and Proclamation 9705, as amended by Proclamation 9739 and Proclamation 9740, respectively, in comparison to import volumes of such derivative article during the 2 preceding years; and (c) import volumes of such derivative article following the imposition of the tariffs exceeded the 4 percent average increase in the total volume of goods imported into the United States during the same period since June 1, 2018.”

2. 함량관세의 단초: 반덤핑 조사에서의 부분 가치 과세 방법론 논의^(2022~2024년)

부분 가치 과세 방법론이 통상 실무에서 구체적으로 다루어진 것은, 한국 등 14개국을 대상으로 한 알루미늄 압출재 반덤핑 조사(A-580-918)에서였다. 상무부는 한국산 제품이 정상가격 이하로 판매되었다고 판정했으나(U.S. Department of Commerce, 2024), 국제 무역위원회(USITC)가 미국 산업에 대한 실질적 피해를 부정함에 따라 관세는 부과되지 않았다(U.S. International Trade Commission, 2024).

본고의 논의와 관련해 주목할 부분은, 동 조사에서 규정된 과세 대상의 확정 방법론이다. 상무부는 알루미늄 압출재가 기타 소재와 결합해 완제품을 구성하는 경우에도, 조립 여부를 불문하고 압출재 부분에만 관세를 부과하도록 규정했다.⁸⁾ 이는 완제품 중 일부 소재에만 과세한다는 점에서 함량관세와 유사한 구조를 보인다. 해당 반덤핑 조사는 완제품 중 어느 부품을 과세 대상 금속으로 간주할 것인지는 실무 과제를 제기했으며, 이는 함량관세 시행 후 '과세 대상의 확정 기준'이라는 핵심 쟁점으로 재등장하게 된다.

3. 함량관세의 제도화: 부분 가치 과세 방식의 본격적 도입^(2025년)

트럼프 대통령은 2기 행정부 취임일에 발표한 미국 우선주의 무역정책 각서에서, 일전에 부과된 232조 철강·알루미늄 관세 조치의 실효성을 재검토할 것을 지시했다(Executive Office of the President, 2025a).⁹⁾ 그 결과, 기존 232조 조치는 개별 국가의 예외 조항과 중국발 공급 과잉으로 인해 실효성이 약화된 것으로 평가되었다(한아름, 2025). 이에 따라 트럼프 대통령은 국가별 예외 조항을 폐지하고, 철강·알루미늄 및 그 파생상품에 대한 관세율을 25%로 일률 부과하는 포고문을 발표했다(Executive Office of the President, 2025b, 2025c).

8) "The scope also includes aluminum extrusions contained in merchandise that is a part or subassembly of a larger whole, ... Only the aluminum extrusion portion of the merchandise described in this paragraph, whether assembled or unassembled, is subject merchandise included in the scope and subject to duties."

9) "...the United States Trade Representative, and the Senior Counselor for Trade and Manufacturing, shall review and assess the effectiveness of the exclusions, exemptions, and other import adjustment measures on steel and aluminum under section 1862 of title 19, United States Code, in responding to threats to the national security of the United States, and shall make recommendations based upon the findings of this review."

동 포고문은 232조 과세 대상 파생상품의 금속 함량 부분에 과세한다고 규정함으로써 함량관세를 최초로 명시했다.¹⁰⁾ 다만 그 적용 범위는 美 관세율표(HTSUS) 73류·76류 외 파생상품에 국한되었고, 73류·76류 파생상품에는 여전히 총액 과세 방식이 적용되었다. 더불어, 상무부 산업안보국(BIS)이 산업계 의견을 수렴하여 연 3회 232조 규제 범위를 조정하는 ‘추가절차(Inclusions Process)’의 근거를 마련했다.

같은 해 6월 4일, 트럼프 대통령은 포고문 10947호로써 232조 관세율을 50%로 2배 인상했다(Executive Office of the President, 2025e). 동 포고문은 총액을 기준으로 과세했던 73류·76류 파생상품에 대해서도 함량과세 방식을 확대 적용하였을 뿐 아니라, 비함량 부분에는 행정명령 14257호에 따른 상호관세(Reciprocal Tariff)를 부과하도록 명했다.¹¹⁾ 2025년 8월 1일부터 구리로까지 확장됨으로써, 세 가지 기초 금속에 대한 함량관세 체계가 확립되었다(Executive Office of the President, 2025f).

4. 함량관세의 폐지: 금속 232조 관세로의 전환^(2026년)

함량관세 체계는 약 1년간 시행된 후 2026년 4월 6일 근본적으로 개편되었다. 트럼프 대통령은 세 가지 기초 금속에 대한 232조 관세를 유지하되, 부분 가치 과세 방식을 폐지하고 전통적인 총액 과세 방식으로 회귀하는 내용의 포고문 11021호를 발표했다(Executive Office of the President, 2026). 한편, 원소재 금속의 국가 신고 의무를 강화하고, 완제품 중 금속 중량 비중에 따른 미소 기준(de minimis)을 도입하는 등 규제 요소를 추가했다.¹²⁾¹³⁾ 이는

10) 철강의 경우, 포고문 10896호에 “For any derivative steel article identified in Annex I that is not in Chapter 73 of the HTSUS, the additional ad valorem duty shall apply only to the steel content of the derivative steel article.”; 알루미늄의 경우, 포고문 10895호에 “For any derivative aluminum article identified in Annex I that is not in Chapter 76 of the HTSUS, the additional ad valorem duty shall apply only to the aluminum content of the derivative article.”

11) “the non-aluminum, non-steel content of all aluminum and steel articles and derivative articles shall be subject to tariffs pursuant to Executive Order 14257 of April 2, 2025…”

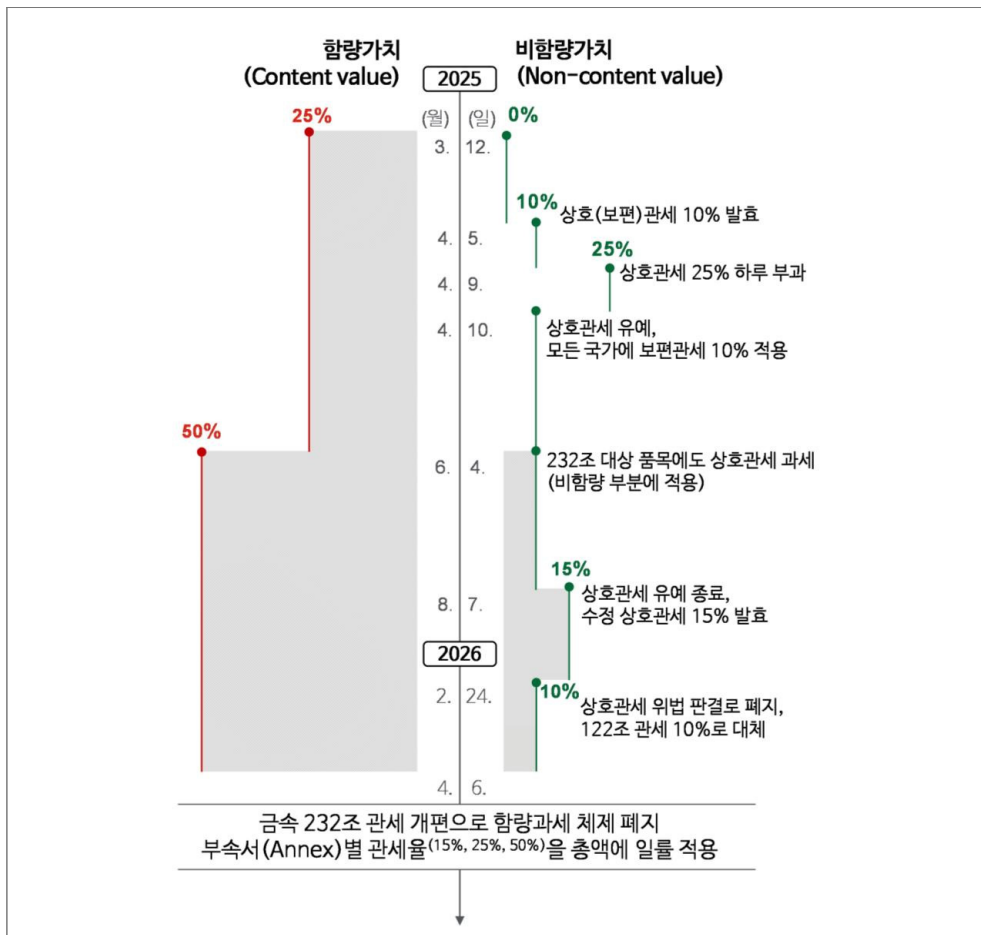
12) 완제품(72, 73, 74, 76류 외 파생상품) 중 금속 중량이 전체의 15% 미만이면 232조 관세를 면제하며, 이를 입증하기 위해 원소재 중량을 수입신고서에 기재하도록 요구 (U.S. Customs and Border Protection, 2026a) (“9903.82.03: Except for articles classifiable in chapters 72, 73, 74, or 76, articles where the weight of the applicable metal is less than 15 percent of the weight of the imported article, as provided for in subdivision (c) of U.S. note 16 to this subchapter. / 0% additional ad valorem rate of duty”)

13) 구리에 대한 제련 주조 국가 신고 의무를 도입 (“Importers shall provide to CBP the information necessary to identify the countries where the copper used in the manufacture of copper article imports covered by this proclamation are smelted and information necessary to identify the countries where such copper article imports are cast.”)

통상정책을 자국 제조업 보호의 수단으로 활용하는 트럼프 행정부의 기조가 함량관세 폐지 이후에도 일관되게 유지되고 있음을 보여준다.

상기 연혁에 따른 시기별 관세율은 <그림 1>과 같다. 함량 과세 시기에 제기된 실무상 핵심 쟁점 및 개편된 금속 232조 관세와의 비교는 제III장 및 제IV장에서 다룬다.

〈그림 1〉 함량관세 시기별 대한민국 관세율



자료: 한국기계산업진흥회(2025, p.7) 참고하여 저자 작성

* 포고문상 규제 대상 HTSUS에 등재된 품목임을 가정

III. 쟁점

함량관세는 하나의 완제품에 복수의 관세율을 배타적으로 적용하는 과세 방식으로서, 전통적인 총액 과세 방식에서는 제기되지 않았던 새로운 유형의 쟁점을 야기했다. 이러한 쟁점이 실제 분쟁으로 표면화된 대표적 사례가 Express Fasteners 사건이다(Express Fasteners, Ltd. v. United States, 2026).¹⁴⁾ 동 소송의 원고인 수입자는, 美 세관(U.S. Customs and Border Protection, 이하 'CBP')이 공개한 FAQ를 근거로 철강 원재료 매입 원가만을 함량가치로 신고했다. CBP는 해당 물품이 전부 철강으로 구성되어 비철강 부품이 존재하지 않는 이상 가공비·노무비 등은 철강 가치에서 분리될 수 없다고 하며, 원고의 신고 내역을 부인하고 완제품 전체 가치에 과세하였다. 이처럼 함량가치의 평가를 둘러싸고, 관세 부담을 최소화하려는 기업의 해석과 세수를 확보하려는 집행기관의 해석이 정면으로 대립했다.

이러한 대립은 동 소송에 국한된 것이 아니었다. 조세법 일반론상 과세요건은 납세의무자, 과세물건, 과세표준, 세율의 네 요소로 구성된다. 함량관세 시행기에는 과세표준의 평가와 과세물건의 확정에 대한 명확한 해석이 부재하여, 개별 기업의 경영 환경에 따라 상이한 신고 방식이 채택되었다(고태진, 2025). 이하 본고에서는, 함량관세를 둘러싼 핵심 쟁점을 ① 함량가치의 평가 방법론, ② 과세 대상의 확정 기준, ③ 부분 면세 적용 요건으로 구분하고, 쟁점별로 적극적 관점과 보수적 관점의 논리 및 실무상 효과를 <표 3>과 같이 분석한다.¹⁵⁾

14) 원고는 대만산 기계용 나사·볼트·체결구를 수입하면서, CBP가 공개한 FAQ에 따라 제조업체의 철강 매입 원가를 함량가치로 신고하고, 가공비·간접비·이윤 등은 비철강 부분으로 구분하여 상하관세율을 적용하였다. 그러나 CBP는 산하기관의 내부 지침에 근거하여, 물품이 100% 철강으로 구성된 경우 분리할 비철강 함량이 존재하지 않으므로 가공비 등을 공제할 수 없다며, 완제품 전체 가치에 50% 관세를 부과하였다(U.S. Customs and Border Protection, Base Metals Center of Excellence and Expertise, 2025). 동 사건은 함량가치의 평가 방법론뿐 아니라, 함량관세에 관한 행정 해석의 법적 권위 자체가 다투어진 최초의 사례이다.

15) 본고에서 '적극적 관점'은 관세 부담을 최소화하는 방향으로 함량관세 규정을 해석하는 입장을, '보수적 관점'은 과소신고 위험을 최소화하는 방향으로 해석하는 입장을 의미한다. 함량관세 시행기에는 각 쟁점에 관한 명확한 행정 해석이 부재하여 두 관점 중 어느 쪽을 채택할 것인지는 개별 기업의 경영 환경과 위험 회피 성향에 따라 달라졌다. 즉 관세 비용 절감을 우선시하는 기업은 적극적 관점에, 사후 추징·가산세·형사책임 등의 위험 회피를 우선시하는 기업은 보수적 관점에 무게를 두는 식으로, 두 관점 사이의 선택은 사실상 실무 운용에 맡겨졌다.

〈표 3〉 함량관세의 핵심 쟁점

쟁점	적극적 관점	보수적 관점
함량가치의 평가 방법론 (함량가치의 정의)	원가설	판가설
과세 대상의 확정 기준 (금속의 범위)	HTSUS 분류 기준설	물성치 기준설
부분 면세의 적용 요건 (주철(cast iron)의 부분 면세 가능성)	주철 비포섭설	주철 포섭설

자료: 저자 작성

1. 함량가치의 평가 방법론: 함량가치의 정의

1) 쟁점의 소개

함량관세는, 과세표준을 수입 물품의 전체 가치가 아니라 그에 내재된 철강·알루미늄·구리의 함량가치(content value)로 한정했다. 이러한 과세 방식은, 원소재에 한정하여 규제함으로써 과세표준을 정밀하게 조준한다는 이론상 합리성이 있다. 이는 ‘함량가치를 어떻게 산정할 것인가’라는 평가(valuation)의 문제가 해결될 때 비로소 작동한다. 그러나 트럼프 행정부는 그 평가 방법론을 포고문 등 정식 규칙에 명시하지 않았으며, 해당 공백은 CBP의 자주 묻는 질의 사항(FAQ)으로써 사후에 보완되었다.

본고는 함량가치 평가 방법론을 둘러싼 두 가지 견해를 다음과 같이 약칭한다. ‘원가설’은 완제품에 포함된 노무비, 판관비 등 기타 비용을 고려하지 않고, 기초 금속의 원가를 함량가치로 보는 입장이다. ‘판가설’은 완제품의 부가가치에 포함된 기초 금속의 기여분을 반영한 거래가격을 함량가치로 보는 입장이다. 원가는 통상 판가보다 낮으므로 원가설은 관세 부담을 최소화하려는 적극적 관점에, 판가설은 CBP의 명시적 규정을 준수함으로써 과소신고 위험을 최소화하려는 보수적 관점에 부합한다.

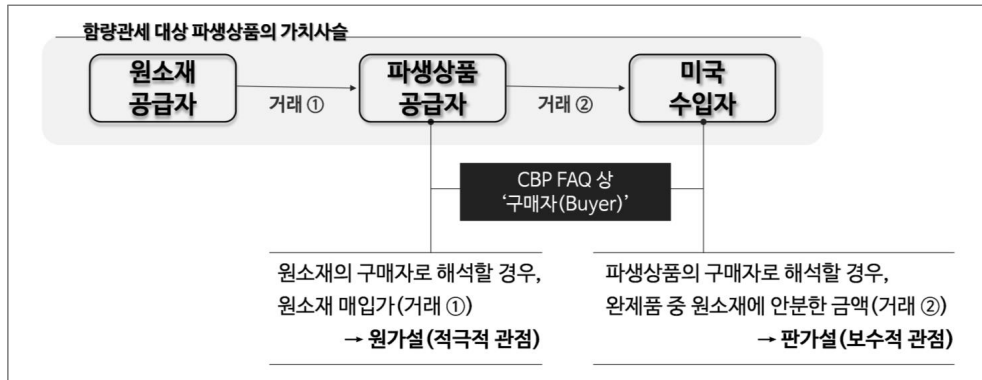
2) 美 세관(CBP)의 함량가치 정의: ‘구매자(Buyer)’ 해석의 다의성

CBP는 HTSUS 제73류·76류 외의 파생상품에 관한 함량가치 산정 방법을 묻는 질의에 대하여, 그 가치를 관세평가협정의 원칙(19 U.S.C. § 1401a)에 따라 결정하여야 한다고 답했다. 구체적으로 함량가치를 “철강/알루미늄 콘텐츠 구매자가 판매자에게 지불했거나 지불할 총 금액으로서 통상 송장(invoice)에 근거하며, 美 관세법 제 1401a조의 관

세평가협정원칙에 따른 가치”라고 정의했다(U.S. Customs and Border Protection, n.d.).¹⁶⁾

이 정의는 가치사슬상 누구를 구매자('buyer')로 보는지에 따라 해석이 달라질 수 있다. 완제품의 가치사슬은 통상 원소재 공급자에서 가공업자(파생상품 공급자)를 거쳐 미국 수입자에 이르는 흐름으로 구성되는데, 최소 두 단계의 거래가 존재한다. CBP FAQ 상 구매자를 첫 단계 거래의 매수인—즉, 파생상품 공급자(원소재의 구매자)—으로 해석하면, 그 매수인이 매도인(원소재 공급자)에게 지급한 가격은 원소재 매입가에 해당하여 원가에 근접한 값이 산출된다. 반면 이를 둘째 단계 거래의 매수인—즉, 미국 수입자(파생상품의 구매자)—으로 해석하면, 그 매수인이 매도인(파생상품 공급자)에게 지급한 가격은 완제품의 거래가격 중 함량 부분에 안분된 금액으로서 판가에 근접한 값이 산출된다. 이러한 다의적 해석 가능성을 도식화하면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> CBP FAQ 상 '구매자(Buyer)'의 해석에 따른 함량가치 평가 방법론



자료: 저자 작성

16) Q: How to determine the value of aluminum or steel content for derivative products outside of CH. 76 or 73?

A: The value of the steel/aluminum content should be determined in accordance with the principles of the Customs Valuation Agreement, as implemented in 19 U.S.C. 1401a. Thus, the value of the steel/aluminum content is the total price paid or payable for that content, which is the total payment ... made/to be made for the steel/aluminum content by the buyer to, or for the benefit of, the seller of the steel/aluminum content. Normally, this would be based on the invoice paid by the buyer of the steel/aluminum content to, or for the benefit of the seller of the steel/aluminum content.

요컨대 CBP FAQ에 따른 함량가치의 정의는, 관세평가협정의 원칙(19 U.S.C. § 1401a) 상 거래가격(transaction value)을 원용했으나, 그 문언만으로는 가치사슬상 어느 단계의 거래가격을 가리키는지가 명확하지 않다. 이러한 문언상 모호성이 원가설과 평가설의 대립을 낳은 직접적 원인이 되었다.

3) 관세평가협정상 거래가격의 위계와 함량가치 적용의 난점

더불어, CBP의 정의는 관세평가협정(19 U.S.C. §1401a)에 따른 평가 체계와 정합하지 않는 측면이 있다. 동 협정은 거래가격을 정점으로 하는 6단계의 평가 방법을 규정한다. 수입 물품의 가치 산정 시 ① 거래가격, ② 동종물품의 거래가격, ③ 유사물품의 거래가격, ④ 공제가격(deductive value), ⑤ 산정가격(computed value), ⑥ 대체가격의 순서로 원용하며, 상위 방법을 사용할 수 없는 경우에만 차순위 방법으로 이행하는 순차적 위계를 강제한다.¹⁷⁾ 이 위계는 송장(invoice) 등 객관적 증빙에 근거한 거래가격을 우선하되, 그것이 불가할 경우에만 원가 기반의 산정가격을 보충할 수 있도록 한다.

문제는, 동 조항(§ 1401a)이 ‘수입 물품(imported merchandise)’의 평가를 전제하는 데 반해, 함량관세 체계에서 평가 대상이 되는 함량 부분은 독립하여 통관되거나 세번(HTSUS)을 부여받은 물품이 아니라는 점이다. 함량가치는 완제품에 내재된 구성 요소에 불과하므로, § 1401a의 직접 적용 대상으로 보기 어렵다. CBP 역시 해당 협정의 ‘원칙(principles)’을 따른다고 표현해 동 조항을 유추 적용하고 있음을 시사한다.

동 조항을 유추 적용하더라도, 함량 부분에 대한 미국으로의 수출 판매가 존재할 것이 전제되어야 한다. 함량 부분의 거래(그림 2)에서 거래 ①)는 통상 미국으로의 수출 판매가 아닌 가공국 내 또는 제3국 간 거래인 경우가 많다. 더욱이, 해당 거래가 특수관계자 간에 이루어진 경우, 독립당사자 간 거래가격이라는 개념 자체가 성립하지 않아 위계상 산정가격, 즉 원가 기반 방식으로의 이행이 불가피하다. 결국, 함량 부분에 대한 거래가격 방법의 적용은 일정한 거래 구조에서만 작동하며, 그 외의 경우에는 다른 평가 방법에 따른 보충이 요구되어 실무상 다양한 해석론이 등장하게 되었다.

17) 19 U.S.C. § 1401a(a)(1); 다만, 동 조 (a)(2)는 수입자의 사전 요청이 있는 경우 ④ 공제가격과 ⑤ 산정가격의 적용 순서를 바꿀 수 있도록 허용한다.

4) 원가설 vs. 판가설, 그리고 제3의 관점

이상의 분석을 종합하면, 원가설은 함량 부분이 독립적으로 거래되지 않는 구성 요소인 이상 § 1401a의 거래가격 방법을 직접 적용하기 어려우므로 산정가격(제5방법)으로 이행해야 한다는 입장이다. CBP FAQ 상 ‘구매자’를 원소재의 매수인으로 해석하면 원가에 근접한 값이 산출되어 이 논리와 정합한다. 판가설은 § 1401a의 위계상 거래가격이 최우선인 이상 함량 부분에도 동일한 원칙이 적용되어야 한다는 입장으로, ‘구매자’를 미국 수입자로 해석하여 파생상품 거래가격 중 함량 부분의 안분액을 함량가치로 본다.

한편, 이 이분법에 포섭되지 않는 관점도 제기되었다. GE Appliances는 자재명세서(BOM)를 기준으로 완제품 내 금속 중량 비율을 산정한 후, 런던금속거래소(LME) 시세 등 시장지수를 적용하여 함량가치를 산출하는 방식을 제안했다(GE Appliances, 2025).¹⁸⁾ 이는 산정의 자의성을 줄인다는 실무적 합리성을 갖지만, 과세표준을 개별 거래가격이 아닌 공시 시장가격에 연동한다는 점에서 § 1401a와는 별도의 평가 논리를 따른다.

5) 소결

이상의 논의는, 함량가치 평가 방법론을 둘러싼 쟁점이 단순한 평가 방법의 선택 문제를 넘어 규제 불확실성에서 기인했다는 구조적 특징을 드러낸다. 조세 채무의 핵심 요소인 과세표준이, 공식 규칙이 아니라 법적 구속력이 없고 사전통지 없이 변경될 수 있는 FAQ라는 비공식 형식으로써 규율되었기 때문이다. 해당 FAQ에 따를 때도, 규제 품목의 가치사슬 중 ‘구매자(buyer)’의 해석에 따라 함량가치의 평가 방법이 달라진다는 규정상 공백이 존재했다. § 1401a를 원용하면서도, 그 위계 내에서 이행 메커니즘을 명시하지 않은 결과, 평가 방법의 선택이 사실상 수입자의 위험 선호와 거래 구조에 따라 유동하게 되었다.

18) “Content Percentage Based on Bill of Materials Valued at Standard Market Index: Allow importers to use a detailed breakdown, such as a Bill of Materials, on a standard, product line basis to determine the appropriate percentage by weight of total steel/aluminum content in the product. Then, allow importers to apply a commodity index rate (such as Steel Cru or LME – London Metal Exchange) to the percentage of the article’s steel/aluminum content to ascertain the steel/aluminum content value.”

2. 과세 대상의 확정 기준: 금속의 범위

1) 쟁점의 소개¹⁹⁾

함량관세는 완제품에 내재된 금속의 함량가치만을 과세표준으로 삼는다. 파생상품은 다수의 부품·소재가 복합된 구성물이므로, 완제품의 BOM을 전개하여 함량가치 산정에 반영하는 규제 대상 금속을 식별하는 것이 선행되어야 한다. 이 식별 작업이 곧 함량관세의 과세 대상을 확정하는 절차이다. 그러나 트럼프 행정부는 부품 단위에서의 식별 기준을 별도로 제시하지 않았으며, 그 공백은 美 관세율표(HTSUS) 분류 체계와 부품의 실제 물성 중 어느 것을 기준으로 삼을 것인지에 관한 견해 대립을 낳았다.

본고는 과세 대상 확정 기준을 둘러싼 두 가지 견해를 다음과 같이 약칭한다. ‘HTSUS 분류 기준설’은 BOM 전개 후 부품 단위에서도 적용 대상으로 지정된 HTSUS로써 금속 범위를 한정한다는 입장이다. ‘물성치 기준설’은 원소재의 화학적 조성 및 소재를 기준으로 판단한다는 견해이다. 전자는 규제 대상 목록에 한정하여 과세 범위를 좁힌다는 점에서 적극적 관점에, 후자는 규제 대상 금속을 누락 없이 신고함으로써 과소신고 위험을 최소화한다는 점에서 보수적 관점에 부합한다.

2) HTSUS 분류 기준설

HTSUS 분류 기준설은, 완제품에 대해서 포고문이 적용 대상으로 명시한 HTSUS에 한하여 과세하므로, BOM 전개 후 부품 단위에서도 동일한 원리에 따라 HTSUS를 식별 기준으로 삼아야 한다는 입장이다.

이 견해는 추가절차(Inclusions Process) 제도화의 취지에서도 근거를 찾을 수 있다. 상무부 산하 산업안보국(BIS)은 2025년 5월 ‘철강·알루미늄 232조 관세 추가절차(Section 232 Steel and Aluminum Tariff Inclusions Process)’를 시행했다(U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, 2025). 추가절차의 일차적 목적은 신규 파생상품을 232조 관세 대상에 편입하는 데 있으나, 그 운영 방식은 함량관세의 적용 범위가 HTSUS 코드 단위로 관리됨을 전제한다. 만약 부품의 화학적 조성이나 중량에 따라 규제

19) 기업별로 BOM 구성, 금속의 조달 구조(사급·도급, 유상·무상사급), 협력업체 범위 등이 상이하다. 본고에서는 부품의 조달 범위를 1차 협력사에 한정하고, 일정 수준의 원가 및 소재 정보가 확보되었다는 전제하에 검토한다.

대상 금속을 임의로 식별할 수 있다면, 상무부가 별도 절차로써 과세 대상 HTSUS를 공표할 실익이 약해지기 때문이다.

HTSUS 분류 기준설은 통관 실무상 예측가능성이 높다는 장점이 있다. 완제품뿐 아니라 부품 단위의 식별에서도 HTSUS 및 부속서 등재 여부를 주된 기준으로 삼으면, 수입자는 더욱 일관된 신고 논리를 구성할 수 있다. BOM 단위의 부품별 성분표·중량·가공공정도 등을 토대로 품목분류를 거쳐 과세 대상을 식별할 수 있으며, 분류가 불명확한 경우에는 CBP 사전심사(Advance Ruling)를 활용할 수 있기 때문이다.

다만, HTSUS 분류는 물품의 객관적 성상·기능·용도 등을 종합하여 결정되므로, 개별 부품의 실제 금속 함량이나 소재 특성 외 다른 고려 사항이 반영될 여지가 있다. HTSUS만을 엄격하게 적용할 경우, 완제품 중 실제 금속 함량과 함량가치 산정 값 간에 괴리가 발생할 수 있다. 이 점에서 동 견해는 포고문 문언상 금속 함량의 실질적 의미를 충분히 반영하지 못한다는 한계가 있다.

3) 물성치 기준설

물성치 기준설은 BOM 전개 후 부품 차원에서는 규제 대상 금속을 HTSUS가 아니라 실제 소재의 화학적 조성에 따라 판단한다는 입장이다. 이 견해는 부품 차원에서 정확한 HTSUS를 부여하기 어려운 실무상 한계를 고려한 입장이다. 다수의 부품을 외부에서 조달 받는 경우, 완제품을 구성하는 모든 부품의 품목분류를 美 관세율표 체계하에서 검증하는 것은 상당한 부담으로 작용한다. 각 부품의 품목분류를 확정하기 위해서는, 가공공정도, 성분분석표, 용도 설명자료, 도면 등 자료가 요구되기 때문이다. 완제품을 구성하는 부품이 수천 개에 달하거나 행정 자원이 제한적인 영세 수출기업의 경우, 해당 작업은 더욱 어려워진다.

부품 차원에서 HS Code가 부여되었더라도, 한국 수출기업이 통상 국내 관세율표(HSK)를 기준으로 품목을 관리해 왔다는 점에서 추가적 검토가 요구된다. 함량관세 신고를 위해서는 부품의 HSK 분류를 HTSUS로 전환하는 작업이 필요하기 때문이다. 양국 품목분류 체계의 국내주(註), 해석 관행, 판정 사례가 완전히 같지는 않아 HSK - HTSUS가 일대일로 연계되지 않는다. 이를 고려할 때, 물성치 기준설은 수입자가 직관적으로 확인하거나 증빙할 수 있는 소재 정보에 근거하여 금속을 식별할 수 있다는 점에서 실무상 강점이 있다.

다만, 해당 방법은 함량관세 포고문이 명시하지 않은 HTSUS의 부품이 금속 함량에 포함 되어 과세 범위가 행정부의 의도를 넘어 확대될 수 있다는 한계가 있다. 또한, 추가절차를 통한 과세 HTSUS 목록의 점진적 확대라는 제도가 사실상 무력화된다는 점에서 제도 운용 측면에서도 긴장 관계가 발생한다.

4) 반덤핑 조사의 과세 대상 확정 방식과의 비교

본 쟁점이 드러내는 식별 기준의 미정립 문제는, 본고 연혁 2절에서 살펴본 한국산 알루미늄 압출재 반덤핑 조사(A-580-918)의 과세 대상 확정 방식과 대조할 때 더욱 분명해진다. 동 조사가 예정한 반덤핑 관세는 알루미늄 완제품 중 압출 부분에만 과세한다는 점에서 함량관세와 유사한 구조를 가지나, 과세 대상 확정 기준에서는 본질적으로 다르다.

반덤핑 조사 공고문 Appendix I은 과세 대상인 알루미늄 압출재의 범위를 매우 구체적으로 서술한다(U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, 2024). 즉, 알루미늄협회(Aluminum Association) 분류상 합금 시리즈 번호별 화학적 조성, 외경·두께 등 물리적 사양, 표면 처리·가공 방법, 제외 품목의 구체적 사양 등을 정량적으로 명시하고 있다.²⁰⁾ 동시에, HTSUS 분류는 통관 편의를 위한 참고 정보로 부기할 뿐 ‘공고문상 문언적 정의가 우선한다’고 적시하고 있다.²¹⁾ 어느 부품이 압출재에 해당하는지를 수입자의 자율적 판단에 맡기지 않고, 공고문에서 정량적으로 특정함으로써 과세 대상 확정의 불확실성을 최소화했다.

이는, 금속 함량에만 과세하겠다고 규정하면서도, 화학 조성·물성·형태·가공 방법 등으로써 금속의 범위를 특정하지 않은 함량관세와 대조된다. 그 결과, 함량관세 대상 파생상품의 경우, BOM 전개 후 부품 단위에서의 식별은 HTSUS 분류 기준설과 물성치 기준설 사이의 다툼으로 남게 되었다.

20) 알루미늄협회 분류상 1번 시리즈는 알루미늄 99% 이상, 3번 시리즈는 망간 3% 이하, 6번 시리즈는 마그네슘 0.1~2.0% 및 규소 0.1~3.0%로 각 시리즈의 화학 조성을 명시한다. 제외 품목에 대하여도 합금 코드 1080A의 collapsible tubular containers는 길이 37mm 또는 62mm, 외경 11.0mm 또는 12.7mm, 두께 0.13mm 이하 등으로 정량적 사양을 특정한다.

21) “While HTSUS subheadings are provided for convenience and customs purposes, the written description of the scope is dispositive.”

5) 소결

이상의 논의는 과세 대상 확정 기준의 쟁점이 단순한 금속 식별 방법의 선택 문제가 아니라 규제 대상 범위를 결정하는 제도 설계 차원의 문제임을 보여준다. 트럼프 행정부는 BOM 전개 후 부품 단위에서의 식별 기준을 명시하지 않은 채 함량관세를 시행함으로써, 과세물건의 확정이라는 과세요건의 핵심 요소를 사실상 수입자의 해석과 추가절차의 동적 운영에 맡겼다. 부분 가치 과세 방식을 예정한 반덤핑 조사(A-580-918)가 과세 대상을 정밀하게 규정하였다는 점은, 함량관세의 제도적 공백을 더욱 부각한다.

3. 부분 면세의 적용 요건: 주철의 부분 면세 가능성

1) 쟁점의 소개

강철(steel)과 주철(cast iron)의 구분은 함량관세 중 철강 232조에 한정된 논의이나, 함량 과세 방식과 결부된 주요 쟁점이다. 제품 내에서 철강 함량을 분리해야 하는 함량 과세 체계의 필연적인 과제가 곧 특정 소재가 규제 대상인 ‘철강’인지에 대한 논의로 이어지기 때문이다.

CBP는 232조 과세 대상 HTSUS 품목이라고 해도, 강철(steel) 성분이 없고 주철(iron) 성분만 있는 경우 면세된다고 안내한다(U.S. Customs and Border Protection, n.d.).²²⁾ 이는 완제품의 HTSUS가 철강 232조 과세 대상이더라도 제품 속 주철 부분에는 관세가 부과되지 않는다고 해석할 여지가 있다. 주철의 부분 면세 문제는 앞서 살펴본 과세 대상의 확정 기준 쟁점과 구조가 유사하나, 식별 단위가 부품 수준에서 부품 내부의 화학적 조성 수준으로 한층 미세화된다.

본고는 주철의 부분 면세 가능성을 둘러싼 견해를 다음과 같이 약칭한다. ‘주철 비포섭설’은 주철이 강철과 구별되므로 232조 철강 함량에서 제외된다는 입장이다. 과세 대상 금속은 주철을 제외한 협의의 철강(이하 ‘협의의 철강’)에 한정하므로, 부분 면세가 인정된다는 적극적 관점이다. 반면, ‘주철 포섭설’은 232조 철강 함량에 주철을 포함한다는 입장이다.

22) Q: When an imported product is classified in a HTS subject to Section 232 duties based on the steel content; and the product has no steel content; and the product has iron content; is the imported product subject to the Section 232 steel derivative duties?

A: No.

주철을 포함하는 광의의 철강(이하 ‘광의의 철강’)을 규제 대상으로 간주하므로, 주철의 부분 면세를 인정하지 않는 보수적 관점이다.

2) 관세율표상 철계의 구분: 선철·강·주철의 정의

본 쟁점을 검토하기 위해서는 관세율표상 철계(ferrous metal)의 분류 체계를 이해할 필요가 있다. 관세율표는 철계 소재를 가공 단계와 화학적 조성에 따라 선철(pig iron), 강(steel), 주철(cast iron)로 구분한다.

〈표 4〉 철계 소재에 관한 관세율표 규정

관세율표상 규정	내용
HS 제72류 주 제1호 가목: 선철(pig iron)의 정의	"선철(鐵鐵)"이란 실용상 단조(鍛造) ¹⁾ 에 적합하지 않은 철-탄소의 합금으로서 탄소의 함유량이 전 중량의 2%를 초과하고, 크로뮴 10% 이하, 망간 6% 이하, 인 3% 이하, 규소 8% 이하, 그 밖의 원소 합계 10% 이하인 것을 말한다.
HS 제72류 주 제1호 라목: 강(steel)의 정의	"강(鋼)"이란 실용상 단조에 적합한 철재(주조 모양으로 제조된 것은 제외)로서 탄소의 함유량이 전 중량의 2% 이하인 것을 말하며, 제7203호의 철재는 제외한다. 다만, 크로뮴 강은 탄소 함유량이 2%를 초과할 수 있다.
HS 제73류 주 제1호: 주철(cast iron)의 정의	"주철(cast iron)"이란 주조 방식으로 제조되고, 철의 함유 중량이 각각의 다른 원소보다 가장 많은 것으로서, 제72류 주 제1호 라목에서 규정한 강(鋼)의 화학적 구성비에 해당하지 않는 제품을 말한다. ²⁾
제72류 해설서	선철은 강의 제조 원료가 되며 일부는 주철 공장에서 주철관 등의 제조에 사용된다.
제73류 해설서	제73류에는 철(이류의 주 제1호에 규정한 주철을 포함한다) 또는 강으로 만든 것이 분류된다.

자료: HS 주 규정 및 해설서를 발췌하여 저자 재구성

1) 단조(forging)란 해머나 단조프레스로 덩어리 상태의 금속을 열간(熱間) 변형하는 것을 말한다(제72류 해설서).

2) 강의 화학적 구성비에 해당하지 않는다는 것은 사실상 탄소 함유량이 2%를 초과함을 의미한다.

이상에서 도출할 수 있는 철계 소재의 구분은 다음과 같다. 첫째, 선철은 철광석을 환원하여 얻은 1차 원소재로서, 이후 강의 원료가 되거나 주철 공정에서 사용된다. 즉, 선철은 강과 주철의 공통 출발점이다. 둘째, 강과 주철은 탄소 함유량과 제조 방법에서 구별된다. 강은 탄소 함유량 2% 이하이며 단조에 적합한 철재인 반면, 주철은 통상 탄소 함유량 2%를 초과하며 주조(cast) 방식으로 제조된다.

요컨대 강과 주철은 탄소 함유량과 제조 방법에서 구별되며, 관세율표가 양자를 별도로 정의하는 이상 포고문상 ‘steel content’의 범위가 문제된다.

3) 주철 비포섭설

주철 비포섭설은 주철과 강이 관세율표상 별개로 정의되는 이상, 232조 철강 함량은 주철을 제외한 협의의 철강에 한정되어야 한다는 입장이다. 이 견해는 다음의 근거에 입각한다.

첫째, 문언 해석상의 정합성이다. 포고문은 232조 철강 함량을 ‘steel content’로 표현하며, 관세율표는 ‘steel’에 대한 명시적인 정의를 내리고 있다. <표 4>처럼 관세율표 자체가 강과 주철을 화학 조성과 제조 방법에 따라 명확히 구별하고 있으므로, 포고문 문언상 ‘steel content’도 관세율표 강 정의에 부합하는 협의의 철강에 한정하는 것이 자연스럽다.

둘째, 강과 주철의 제조 공정·물성상 차이이다. 2)항에서 살펴본 바와 같이 강과 주철은 제조 공정과 물성에서 구별되므로, ‘철강 함량’을 산정할 때는 실제 소재가 강의 성질을 가지는지를 확인해야 한다.

셋째, 232조 제도와외의 목적 정합성이다. 철강 232조 관세 포고문은 미국 강 산업 보호라는 경제 안보 수호를 동 조치 부과의 배경으로 설명하고 있다. 만약 주철까지 규제 대상에 포함한다면, 보호 범위가 강(steel) 산업을 넘어 별도의 산업에까지 확장되는 결과를 낳는다. CBP가 주철과 강을 구분하는 상황을 상정하여 주철에 대한 면세 가능성을 시사한 것은, 이러한 과잉 규제를 방지하기 위함으로 해석할 수 있다.

4) 주철 포섭설

주철 포섭설은 주철도 232조 철강 파생제품의 범위, 즉 광의의 철강에 포함된다는 입장이다. 이 견해는 다음의 근거에 입각한다.

첫째, 관세율표상 분류 체계의 외연이다. 제73류 주 제1호가 주철을 강과 별개로 정의하는 것은 사실이나, 동 류는 그 표제부터 ‘철 또는 강의 제품’을 포괄하며, 해설서도 제73류에 철(주철 포함) 또는 강으로 만든 물품이 분류된다고 설명한다. 즉, 관세율표는 제72류 주 제1호 라목에서 강을 좁게 정의하면서도, 제73류의 분류 외연에서는 강과 주철을 같은 류에 함께 포섭한다. 232조 제도가 운용되는 단위가 HTSUS 분류임을 고려하면, 232조 철강 함량도 제73류의 범주에 따라 광의로 해석할 여지가 있다.

둘째, 실무 집행 구조와의 정합성이다. 금속 232조 관세는 HTSUS와 Chapter 99 코드를 통해 집행되므로, 특정 물품이 제73류 또는 232조 부속서상 철강 파생제품으로 지정된 HTSUS에 해당한다면 CBP는 해당 물품을 232조 적용 대상으로 볼 가능성이 높다. 이 경우 주철인지 강인지에 관한 세부 소재 논쟁보다 HTSUS 상 적용 대상 여부가 먼저 고려되며, 주철 포섭설은 이러한 신고 구조와 정합적으로 결합한다.

셋째, 입증 부담의 회피이다. 강과 주철의 구분은 정량적 판단을 요하는데, 신고 단계에서 주철로 분류한 면세 신고가 사후에 번복될 위험이 상존한다. 주철 포섭설은 232조 적용 대상 HTSUS에 분류되는 부품 전체를 철강 함량으로 신고함으로써, CBP의 사후 검증·추징·가산세 위험을 최소화할 수 있다.

5) 소결

이상의 논의는 주철의 부분 면세 가능 여부가 부분 가치 과세 방식을 채택함으로써 필연적으로 발생하는 식별 문제임을 보여준다. 함량관세는 완제품을 함량 부분과 비함량 부분으로 분리하여 차등 과세하므로, 어떤 소재가 함량 부분에 해당하는지 식별 기준의 문제는 끊임없이 재생산된다.²³⁾

CBP FAQ가 강과 주철의 구분을 통해 부분 면세의 단초를 제공하였으나, 그 규정의 비공식적 성격과 정량적 기준의 부재로 인해 면세의 적용 요건은 여전히 두 견해 사이에서 유동했다. 이는 함량관세 제도가 부분 가치 과세 방식을 채택하면서도 그에 상응하는 식별 기준의 정밀성을 갖추지 못한 결과로 평가할 수 있다.

IV. 실무 동향

함량관세 시기 산업계는 부분 가치 과세 방식의 운영상 한계를 지속해서 제기하였다. 미국 상공회의소 등 40여 개 산업협회는 함량 부분 분리 산정의 행정 부담이 과중하며 이것이 과세 부담의 증대와 직결된다고 지적하였고(U.S. Chamber of Commerce, 2025), 한국부

23) 본고에서 직접 다루지는 않으나, 함량관세 체계에서 식별 기준의 문제가 다양한 차원에서 재생산됨을 보여주는 사례로는 다음의 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 미국산 원소재의 부분 면세 가능성이다. CBP는 HTSUS 9903.81.92를 통해, 232조 철강 파생제품 중 미국에서 조강(melted and poured)된 강재를 사용하여 타국에서 가공된 부분에 0%를 적용한다(U.S. Customs and Border Protection, 2025). 이 규정은 완제품 내 강재의 원산지를 미국산과 비미국산으로 분리할 것을 전제하므로, 금속 원소재 단위의 원산지 분리 신고라는 또 다른 차원의 식별 문제를 야기한다. 둘째, 수리·가공을 위해 반입된 부분의 분리 산정이다. CBP는 FAQ에서 HTSUS 제98류 규정이 수리·가공 부분의 가치에 대해서만 관세를 부과하도록 정한 경우 232조 관세도 그 부분의 가치에 한정하여 산정한다고 안내한다(U.S. Customs and Border Protection, n.d.). 이는 동일한 완제품 내에서도 수리·가공된 부분과 기타 부분의 가치를 분리할 것을 전제한다는 점에서, 함량 부분의 시간적·공정적 분할이라는 식별 문제로 귀결된다.

역협회도 함량관세 제도 운영에 관한 절차상 우려를 표했다(Korea International Trade Association, 2025).²⁴⁾

2026년 4월 6일 발효된 포고문 11021호는 이러한 산업계의 누적된 우려에 대한 행정부의 응답으로 이해할 수 있다(Executive Office of the President, 2026). 동 포고문은 부분 가치 과세 방식을 폐지하여 제III장에서 다룬 쟁점의 실무적 부담을 해소하였으나, 후술하는 바와 같이 미국 제조업 보호라는 232조의 정책 목표는 견지하였다. 이하 본 장에서는 금속 232조 관세 개편의 주요 내용과 상술한 쟁점에 대한 시사점을 검토한다.

1. 금속 232조 관세 개편

1) 총액 과세로의 회귀

동 포고문의 핵심 변화는 부분 가치 과세 방식의 명시적 폐지이다. 트럼프 대통령은 232조 관세가 “수입품 전체의 관세 가치(full customs value)에 적용되며, 그 금속 함량과 관계 없이 부과된다”는 점을 명확히 하였다.²⁵⁾ 이로써 수입자는 더 이상 함량 부분과 비함량 부분을 분리 산정할 필요가 없게 되었다.

2) 부속서별 차등 관세를 적용

동 포고문은 종전의 일률적 50% 세율에서 벗어나, 부속서별로 품목을 구분하여 차등 관세율을 적용한다. 이는 함량관세 시기 대상 제품의 금속 집약도에 따라 최종 관세액이 상이했던 현실을 반영한 결과로 판단된다. 부속서별 분류와 관세율을 정리하면 <표 5>와 같다.

24) 미국 상공회의소 의견서 중 핵심 표현은 다음과 같다. “In addition to the complex task of determining which types of tariffs apply to specific parts of goods, importers are now responsible for reporting information and value calculations that often extend well beyond Tier 1 suppliers and end manufacturers... Any misstep or delay in reporting risks the imposition of a 50% tariff on the value of the entire product.”

25) “Effective with respect to goods entered for consumption or withdrawn from warehouse for consumption on or after 12:01 a.m. eastern daylight time on April 6, 2026, the additional ad valorem duty imposed pursuant to section 232 ... shall apply to the full customs value of the imported product, regardless of metal content.”

〈표 5〉 포고문 11021호 부속서별 232조 관세율 차등 적용

부속서	적용 대상	관세율	예시 품목
I-A	철강 코일·알루미늄 판재 등 원자재 성격이 강한 제품	· 50% · 영국산 25% · 미국산 원소재 사용 시 10%	제72류·73류·74류·76류
I-B	철강·알루미늄·구리가 상당 부분 포함된 가공 제품	· 25% · 영국산 15% · 미국산 원소재 사용 시 10%	세탁기(8450.11.00), 에어컨(8415.10.60), 냉장고(8418.21.00), 변압기(8504.22.00·8504.33.00)
II	개편으로써 232조 과세 대상에서 제외되는 제품	· 0% (단, 금속 용기에는 과세)	유제품(0402.99.68), 화장품(3304.99.50)
III	인프라 구축에 필수적인 산업·전력망 정비	· 최대 15%¹⁾ · 미국산 원소재 사용 시 10% · 미국과 '정상적 교역 관계가 아닌' 국가는 25%	머시닝센터(8457.10.00), 대형 변압기(8504.23.00·8504.34.00)

자료: Executive Office of the President(2026)에 근거하여 저자 재구성

1) 2027.12.31.까지 한시 적용; 기존 관세율이 15% 초과 시 232조 관세 면제

3) 미소 기준의 도입과 원소재 신고 의무의 확대

부분 가치 과세 방식은 폐지되었으나, 금속 232조 관세는 함량관세 시기의 제도적 요소를 일부 계승하거나 오히려 강화했다. 첫째, 동 포고문은 부속서 I-B 및 III에 열거된 품목 중 금속 함량 중량이 전체의 15% 미만인 제품에 232조 관세를 면제하는 미소 기준(de minimis)을 도입했다. 이는 금속 함량이 미미한 제품에 관세가 부과되는 과잉 규제 문제를 해소한 것이다. 수입자가 완제품 내 금속 중량 비중을 산정·입증해야 한다는 점에서 함량 분리 산정의 실무 부담이 완전히 소멸한 것은 아니다.

둘째, 원소재 국가 신고 의무가 확대되었다. 함량관세 시기 알루미늄과 철강에 한정되었던 제련·주조 및 조강 국가 신고 의무가 구리에까지 적용됨으로써, 원소재 단위의 공급망 관리 기조가 강화되었다. 총액 과세로의 회귀에도 불구하고 금속 원소재의 추적·관리라는 함량관세의 규제 요소가 금속 232조 관세에 내재되어 있음을 보여준다.

4) 추가절차(Inclusions Process)의 정비

동 포고문은 함량관세 시기 연 3회로 정례화한 추가절차를 폐지하면서도, 상무부와 무역대표부(USTR) 기관장이 신규 파생상품을 232조 관세 범위에 편입할 권한을 부여하였다. 동 결정 과정에서 국내 생산자·산업협회 등의 의견을 수렴할 수 있다고 규정한 점을 고려하

면, 정기적 신청 창구라는 외형은 폐지되었으나 산업계 의견수렴을 매개로 한 파생상품 편입의 실질적 메커니즘은 유지된 것으로 평가된다.

2. 쟁점별 시사점

금속 232조 관세 개편은 본고 제III장에서 다룬 세 쟁점에 대하여 직접적인 결론을 제시하지는 않으나, 그 폐지의 방식과 후속 조치의 내용에서 행정부가 함량관세 시기 어느 입장에 가까웠는지를 추론할 수 있는 단서를 제공한다. 이하 절에서는 쟁점별로 함량관세 시행기 동안의 실무 동향과 행정부의 입장을 살펴본다.

1) 함량가치의 평가 방법론: 판가설로의 수렴과 절차적 정당성의 문제

함량가치 평가 방법론 쟁점에 관한 행정부의 입장은 CBP 산하 기초금속센터(Base Metals Center of Excellence and Expertise, 이하 'BMC')의 2025년 12월 3일 자 내부 지침에서 사실상 정리되었다(U.S. Customs and Border Protection, Base Metals Center of Excellence and Expertise, 2025).²⁶⁾ 동 지침에 따르면, 함량가치는 “수입품 전체의 신고 가격에서 비(非)함량 부품·구성요소의 비용을 차감한 값”이며, 가공비·노무비·코팅비 등은 비함량 부분에 해당하지 않아 차감할 수 없다.²⁷⁾

이는 함량가치를 원소재의 원가가 아니라 미국 수입자가 완제품에 지급한 가격 중 비함량 부품의 비용만을 차감한 잔여 가치로 정의함으로써, 부가가치 요소를 모두 함량가치에 흡수시키는 방식이다. 본고 제III장 1절의 두 견해 중 사실상 판가설에 가까운 입장이다.

이러한 BMC의 입장은 사법 다툼의 대상이 되었다. 미국 수입자 Express Fasteners, Ltd.는 2026년 1월 27일 미 국제무역법원(CIT)에 동 지침에 의거한 CBP의 추징이 행정절

26) BMC 지침은 CBP 내부 메모로서 연방관보 게재나 CBP 공식 사이트 게시를 거치지 않은 비공식 문서지만, 산업계 및 컨설팅 업계에 유통되어 사실상 함량가치 산정의 실무 기준으로 기능하였다.

27) “HQ has said this would be based on the invoice paid by the buyer of the steel/aluminum content to, or for the benefit of the seller of the steel/aluminum content. The current position is this represents what the importer paid for the steel/aluminum content of the finished article and is the entered value of the imported article minus the cost of the non-steel/aluminum part/component of the finished article. Non-steel/aluminum content does not refer to fabrication, machining, labor, costs, etc.”

차법(APA) 등을 위반하여 부당하다며 소송을 제기하였다(Express Fasteners, Ltd. v. United States, 2026).²⁸⁾

2) 과세 대상의 확정 기준: HTSUS 분류 체계로의 수렴

함량관세 시행기 동안 수출기업들은 일률적 기준에 따르기보다 각자의 경영 환경과 실무 여건에 따라 다른 접근을 선택하였다. 부품별 HTSUS 관리가 가능한 기업은 HTSUS 분류 기준설에 따라, 물성 정보의 접근성이 높은 기업은 물성치 기준설에 따라 각각 함량 부분을 식별하였다.

금속 232조 관세 개편 이후 함량가치 산정의 부담은 사라졌으나, 미소 기준 적용을 위한 BOM 단위의 식별 필요성은 여전히 남아 있다.²⁹⁾ 이와 관련하여 포고문 11021호 부속서 IV(c)는 ‘규제 대상 금속(applicable metal)’의 범위를 HTSUS 분류에 따라 결정한다고 명시함으로써, 식별의 출발점이 HTSUS의 부속서 등재 여부임을 분명히 하였다(Executive Office of the President, 2026).³⁰⁾ 개편의 방향성에 비추어, 함량관세 시행기에도 행정부가 HTSUS 분류 기준설에 가까운 입장이었을 것으로 추론할 수 있다.

3) 부분 면세의 적용 요건: HTSUS 등재 기준으로의 수렴

함량관세 시행기 동안 주철의 부분 면세 적용은 두 단계의 검토를 거쳐 결정되었다(한국 기계산업진흥회, 2025, p.15). 첫째 단계에서 해당 물품이 232조 부속서에 등재된 HTSUS에 해당하는지를 확인하고, 둘째 단계에서 실제 소재가 강의 화학적 조성을 충족하는지를 별도로 판단하는 방식이다.

금속 232조 관세 개편은 본 쟁점에 관하여 명확한 방향성을 제시하였다. 첫째, 종전에 232조 적용 대상이 제한적이었던 HTSUS 7325호(철강제 그 밖의 주물제품)의 다수 비단조

28) 원고는 (i) APA가 요구하는 사전 고지·의견수렴 절차의 부재, (ii) 19 U.S.C. § 1625(c)에 따른 기존 ruling·CSMS 변경 절차의 부재, (iii) 19 U.S.C. § 1401a(f)(2)가 금지하는 평가 방식의 채택, (iv) PRA에 따른 정보수집 요건 신설 시 OMB 승인 절차의 부재를 위법성 사유로 주장하였다(이정운, 2026).

29) 미소 기준은 가치 기준이 아닌 중량 기준(중량 15% 미만)으로 운영되므로, 그 적용 여부를 판단하기 위해서는 BOM 단위에서 금속과 비금속 부품의 중량을 식별할 필요성이 남는다. 즉 함량 ‘가치(value)’ 산정의 부담은 해소되었으나, ‘중량(weight)’ 식별의 부담은 여전히 존재한다.

30) “The applicable metal is identified in the title of each of the lists below. If an article is classified in a provision that is present on multiple lists, use the aggregate weight of the listed metals.”

주철 품목(맨홀 커버, catch basin, 청소구 덮개 등)이 부속서 I-A 또는 I-B에 새롭게 편입되어 광범위한 과세 대상이 되었다.³¹⁾ 둘째, 그럼에도 불구하고 동일한 주철 재질의 부품이 기계류(제84·85류) 부분품으로 분류될 때는 부속서에 등재되지 않는 한 232조 적용 대상에서 제외된다. 결국 강과 주철의 물성 구분보다 부속서상 HTSUS 등재 여부가 규제 범위를 결정하는 핵심 잣대로 기능하게 된 것이다. 이는 본고 제III장 3절의 두 견해 중 행정부의 입장은 주철 포섭설에 가까웠던 것으로 추론할 수 있으며, HTSUS 분류 체계를 주요 기준으로 삼는다는 점에서 앞선 쟁점들과 일관된 흐름을 보인다.

V. 결 론

함량관세는 약 1년의 시행을 거쳐 2026년 4월 6일 포고문 11021호에 의해 총액 과세 방식으로 회귀했다. 함량관세 시기 두드러진 세 쟁점은 모두 부분 가치 과세 방식이라는 제도의 본질에서 비롯되었다. 함량가치의 평가 방법론은 BMC의 비공식 지침을 통해 평가 설에 가까운 입장으로 정리되었으나 절차적 정당성에 대한 사법적 도전을 받았다. 과세 대상의 확정 기준은 포고문 11021호가 HTSUS 분류에 따른 결정을 명시함으로써 HTSUS 분류 기준설에 가까운 입장이 채택되었으며, 부분 면세의 적용 요건은 비단조 주철 품목의 광범위한 부속서 편입을 통해 주철 포섭설에 가까운 결과로 귀결되었다. 세 쟁점 모두 과세 요건의 핵심 요소에 관한 명확한 기준이 사전에 제시되지 않아 해석상 공백이 발생했다는 공통점을 보인다.

함량관세의 폐지가 정책 기조 자체의 폐기를 의미하는 것은 아니다. 부속서별 차등 관세율, 미소 기준, 미국산 원소재 우대 세율, 구리 원소재 신고 의무의 확대 등은 232조의 정책 목표가 한층 정교화된 형태로 견지되고 있음을 보여준다. 이는 232조의 근거인 ‘국가안보’가 군사·방산 안보에 한정되지 않고 미국 제조업 부흥과 공급망 자립이라는 경제안보로 그 외연이 확장되고 있음을 시사한다.

31) 7325호 품목의 과세 연혁을 살펴보면, 2025년 3월 12일 시점에 232조 적용 대상이 단조 가능 주물(7325.91.00, 7325.99.10, 7325.99.50)에 한정되었던 반면, 2026년 4월 6일 개편 이후에는 비단조 주물(7325.10.00.10 ~ 7325.10.00.80)이 일거에 부속서에 편입되었다. 반면 제84류·85류의 주철 부분품(예: 8409.91.10 항공기 엔진용 주철 부품, 8411.91.10 터보젯 부품 등)은 여전히 232조 적용 대상에서 제외되어 있다.

이러한 분석은 국가 차원과 기업 차원의 시사점을 함께 제기한다. 국가 차원에서, 미·영 경제번영협정(EPD)에 따른 영국산 우대 세율 사례는 향후 양자 협상에서 관세율 인하뿐 아니라 원산지·산업별 예외 요건의 정밀한 설계가 함께 검토되어야 함을 보여준다(Executive Office of the President, 2025d).³²⁾ 함량가치·원소재 원산지·파생상품 지정과 같은 기준은, WTO 협정상 관세 양허 체계만으로는 충분히 설명되지 않기 때문이다. 따라서 각국의 포고문·세관 지침·행정 집행 관행 등 국내법 중심의 규율 체계에 대한 분석 역량이 더욱 중요해질 것이다. 기업 차원에서는, 금속 232조 관세 개편 이후에도 원소재 단위의 공급망 관리가 필요하다는 점을 주목해야 한다. 기업 내부의 품목분류 관리와 CBP 사전심사 제도의 활용, 더 나아가 장기적으로는 공급망의 수직 통합 및 생산지 다변화가 보호무역 시대의 위험 관리 전략이 될 것이다.

함량관세는 짧은 시행기에도 불구하고 통상정책이 산업정책·공급망 정책·경제안보 정책의 집합적 운용 수단으로 진화하고 있음을 보여주는 사례였다. 본고가 분석한 세 쟁점과 그 실무적 정리 과정은, 향후 유사 제도 도입 시 정부와 기업이 직면할 과제를 가늠하는 분석 틀이 될 수 있을 것이다.

32) Tata Steel UK는 2024년 영국 Port Talbot 공장의 전통 고로를 폐쇄한 후 네덜란드·인도에서 슬래브를 수입하여 가공하는 구조로 전환하였다. 이에 따라 영국산 우대 세율 적용에 필요한 조강 국가(melt and pour) 요건을 충족하지 못하게 되었다. CBP는 미국-영국 간 후속 협상의 결과, 2028년 1월 1일까지 한시적으로 네덜란드에서 조강된 철(steel)도 영국산 세율(25%)을 적용 받을 수 있다는 수정 지침을 발표했다(U.S. Customs and Border Protection, 2026b).

참고문헌

국내 문헌

- 고태진. (2025.11.10.). 철강·알루미늄 함량과세 시대, 생존을 위한 실질적 가이드. 조세금융신문. Available at (https://www.tfmedia.co.kr/news/article_print.html?no=197280).
- 김채형. (2020). 미국의 철강수입규제와 미국의 통상확대법 Section 232 적용의 적법성 분석. *국제경제법연구*, 18(1), 99-137.
- 김형원. (2015). 권리사용료의 관세부과 요건에 관한 연구. *사법*, 1(34), 113-150.
- 박설아. (2022). 수입부분품과 관련된 권리사용료의 관세평가. *사법*, 1(60), 103-151.
- 유지영. (2024). 공급망 재편 정책의 안보화에 따른 국제통상규범 정비의 과제 — 미국 232조 조치와 WTO 분쟁사례 분석을 중심으로. *무역국제연구*, 71, 115-144.
- 이정운. (2026.1.30.). “CBP의 Section 232 철강 함량 가치평가 관련 소송”. www.USKoreaTrade.com. Available at (<https://uskoreatrade.com/cbp의-section-232-철강-함량-가치평가-관련-소송-01-27-2026/>).
- 한국기계산업진흥회. (2025.11.11.). “美 철강·알루미늄 파생상품 관세 대응 기업업종 매뉴얼”. Available at (https://www.koami.or.kr/data/noticeView.do?p_seqno=4007&p_buncod=01).
- 한아름. (2025.2.13.). “미, 철강·알루미늄에 대한 232조 관세조치 강화”. 한국무역협회 국제무역통상연구원 통상이슈브리프. Available at (<https://www.kita.net/researchTrade/report/issueBrief/issueBriefDetail.do?no=2714>).

국외 문헌

- Congressional Research Service. (2026.1.12.). “Presidential 2025 tariff actions: Timeline and status (CRS Report No. R48549)”. Congress.gov. Available at (<https://www.congress.gov/crs-product/R48549>).
- Executive Office of the President. (2018a.3.15.). Adjusting imports of aluminum into the United States (Proclamation 9704). *Federal Register*, 83, 11619.
- Executive Office of the President. (2018b.3.15.). Adjusting imports of steel into the United States (Proclamation 9705). *Federal Register*, 83, 11625.
- Executive Office of the President. (2020.1.29.). Adjusting imports of derivative aluminum articles and derivative steel articles into the United States (Proclamation 9980). *Federal Register*, 85, 5281.
- Executive Office of the President. (2025a.1.20.). “Memorandum on America first trade policy”. The White House. Available at (<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>).
- Executive Office of the President. (2025b.2.18.). Adjusting imports of aluminum into the United States (Proclamation 10895). *Federal Register*, 90, 9807.

- Executive Office of the President. (2025c.2.18.). Adjusting imports of steel into the United States (Proclamation 10896). Federal Register, 90, 9817.
- Executive Office of the President. (2025d.5.8.). “General terms for the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Economic Prosperity Deal”. The White House. Available at (<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/05/general-terms-for-the-united-states-of-america-and-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-economic-prosperity-deal/>).
- Executive Office of the President. (2025e.6.9.). Adjusting imports of aluminum and steel into the United States (Proclamation 10947). Federal Register, 90, 24199.
- Executive Office of the President. (2025f.8.5.). Adjusting imports of copper into the United States (Proclamation 10962). Federal Register, 90, 37727.
- Executive Office of the President. (2026.4.9.). Strengthening actions taken to adjust imports of aluminum, steel, and copper into the United States (Proclamation 11021). Federal Register, 91, 18201.
- Express Fasteners, Ltd. v. United States. (2026.1.27.). “Complaint, No. 1:26-cv-00853”. U.S. Court of International Trade. Available at (<https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.cit.18940/gov.uscourts.cit.18940.2.0.pdf>).
- GE Appliances. (2025.6.4.). “Public comment on Section 232 steel and aluminum tariff inclusions process (Comment ID BIS-2025-0023-0546)”. Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce. Available at (<https://www.regulations.gov/comment/BIS-2025-0023-0546>).
- Korea International Trade Association. (2025.6.16.). “Public comment on docket no. BIS-2025-0023: Adoption and procedures of the Section 232 steel and aluminum tariff inclusions process (Comment ID BIS-2025-0023-0094)”. Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce. Available at (<https://www.regulations.gov/comment/BIS-2025-0023-0094>).
- Pinchis-Paulsen, M. (2020). Trade multilateralism and U.S. national security: The making of the GATT security exceptions. *Michigan Journal of International Law*, 41(1), 109-193.
- U.S. Chamber of Commerce. (2025.9.16.). “Multi-association letter expressing concern on steel and aluminum derivative expansion & inclusions process”. U.S. Chamber of Commerce. Available at (<https://www.uschamber.com/international/u-s-chamber-commerce-departments-new-section-232-steel-and-aluminum-inclusions-process>).
- U.S. Customs and Border Protection. (n.d.). “Section 232 tariffs on aluminum and steel: Frequently asked questions”. U.S. Department of Homeland Security. Available at (<https://www.cbp.gov/trade/programs-administration/entry-summary/232-tariffs->

aluminum-and-steel-faqs).

- U.S. Customs and Border Protection. (2025.8.15.). “CSMS #65936570 — Guidance: Section 232 additional steel derivative tariff inclusion products”. U.S. Department of Homeland Security. Available at (<https://content.govdelivery.com/bulletins/gd/USDHSCBP-3ee1cba>).
- U.S. Customs and Border Protection. (2026a.4.3.). “CSMS #68253075 — Guidance: Section 232 duties on imports of aluminum, steel, and copper”. U.S. Department of Homeland Security. Available at (<https://content.govdelivery.com/bulletins/gd/USDHSCBP-4117593>).
- U.S. Customs and Border Protection. (2026b.5.6.). “CSMS #68554727 — Guidance: Technical corrections to Section 232 duties on imports of aluminum, steel, and copper”. U.S. Department of Homeland Security. Available at (<https://content.govdelivery.com/bulletins/gd/USDHSCBP-4160fe7>).
- U.S. Customs and Border Protection, Base Metals Center of Excellence and Expertise. (2025.12.3.). “Guidance on Section 232 content value”. U.S. Customs and Border Protection. Available at (https://www.westernoverseas.com/wp-content/uploads/2025/12/BMCEE-Guidance-on-Section-232-Content-Value_12.3.25.pdf).
- U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security. (2025.5.2.). Adoption and procedures of the Section 232 steel and aluminum tariff inclusions process. Federal Register, 90, 18780.
- U.S. Department of Commerce, International Trade Administration. (2024.10.3.). Aluminum extrusions from the Republic of Korea: Final affirmative determination of sales at less than fair value. Federal Register, 89, 80501.
- U.S. International Trade Commission. (2024.11.22.). Aluminum extrusions from China, Colombia, Ecuador, India, Indonesia, Italy, Malaysia, Mexico, South Korea, Taiwan, Thailand, Turkey, United Arab Emirates, and Vietnam. Federal Register, 89, 92720.
- Voon, T. (2019). The security exception in WTO law: Entering a new era. *AJIL Unbound*, 113, 45-50.

ABSTRACT

Practical Application and Key Issues of Section 232 of the U.S. Trade Expansion Act: Focusing on Tariffs Based on Metal Content Value

Yurah Hong*·Kyoungyun Kim**

This study analyzes the so-called “content-based tariff” imposed on steel, aluminum, and copper under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, which was in effect from March 2025 through April 2026. Unlike conventional ad valorem duties assessed on the full customs value of imported merchandise, the content-based tariff applied duties exclusively to the metal content value embedded within finished products. As a partial-value taxation mechanism, it gave rise to a novel set of issues that had not arisen under traditional total-value assessment.

This study examines three critical issues that emerged during the implementation of the content-based tariff: (i) the valuation methodology for determining content value, (ii) the criteria for identifying taxable metal content at the component level, and (iii) the applicability of partial exemption for cast iron. Each issue is discussed alongside relevant developments in administrative practice, and the administration's position is inferred primarily through the April 2026 reform under Proclamation 11021, which abolished the content-based tariff and reverted to total-value assessment.

The analysis reveals that all three issues share a common structural deficiency: the absence of clearly defined criteria for core elements of taxation prior to implementation, which created persistent interpretive gaps. The study further confirms that the reformed regime, while resolving these gaps, maintains its underlying policy objective of safeguarding economic security.

As the first academic study to examine the content-based tariff mechanism itself, this research aims to provide an analytical framework for anticipating the challenges that governments and businesses may face should similar regimes be introduced in the future.

| Keywords Section 232 of the Trade Expansion Act, Content-based tariff, Partial-value taxation, Economic security, Customs Valuation Agreement

* Lead Author, Deloitte Anjin LLC Consultant, yurhong@deloitte.com

** Co-Author, Deloitte Anjin LLC Customs Broker, kyoungykim@deloitte.com

「관세무역연구」 투고 안내

(사)한국관세무역개발원에서는 관세행정 및 무역 정책 수립·발전에 기여할 연구 활동을 장려하고 관세·무역 학술활동 진흥을 도모하고자 학술지 「관세무역연구(Korea Customs Review)」를 발간하고 있습니다.
이에 본 학술지에 게재할 논문을 모집하오니 많은 관심과 투고 바랍니다.

※ 본 학술지는 연구 장려를 위해 투고료와 심사료를 받지 않으며, 게재가 확정된 논문에 대해서는 소정의 연구지원금을 지급하고 있습니다.

1. 논문투고 방법

□ 발행 일정

구분	학술지 발행일	논문 투고 마감일
제1호 (3월)	3월 31일	2월 28일
제2호 (6월)	6월 30일	5월 31일
제3호 (9월)	9월 30일	8월 31일
제4호 (12월)	12월 31일	11월 30일

* 논문 게재를 희망하는 연구자는 각 호별 논문투고 마감일까지 논문 투고

□ 투고 자격

논문투고요령 제2조(투고자격) 각호 1에 해당하는 자

- 국내외 대학교 전·현직 교수
- 석사학위 이상 소지자
- 박사과정생(단, 석박사 통합과정생의 경우 수료 이상의 자)
- 전문자격 소지자(변호사, 공인회계사, 관세사, 세무사 등)
- 기타 편집위원회의 승인을 얻은 자

□ 논문 주제

- 관세행정 및 제도 관련 연구 분야(통관, 심사, 조사, 국제협력, 정보데이터 등)
- 무역 관련 이론·정책 등 연구 분야(무역실무, 무역이론, 국제경영 등)

□ 제출 자료

- ① 논문 원고 ② 논문투고 신청서 ③ 연구 윤리 확인서 ④ 논문유사도 검사 결과지

□ 투고 방법

「관세무역연구」 JAMS 홈페이지(<http://kctdi.jams.or.kr>)를 통해 투고

* 한국관세무역개발원 홈페이지 관세무역연구 → 학술지 → 논문투고 탭에서 접속 가능

□ 연구지원금

편 당 200만원(게재가 확정된 논문에 한함)

* 사사 표기 대상 논문의 경우 지원금의 50% 감액 지급

□ 문 의 처

한국관세무역개발원 연구2파트(Tel 02-3416-5192/5195)

□ 일반 사항

- 국내외 학술논문집에 이미 게재하였거나 게재가 예정된 논문은 투고할 수 없다.
- 논문투고요령에 적합하지 않은 논문은 접수 대상에서 제외한다.
- 논문 원고는 한글 프로그램으로 작성하며, 원고 분량은 20매 내외를 원칙으로 한다.
- 원고의 표기는 한글을 원칙으로 하되, 편집위원회에서 인정하는 경우 예외적으로 외국어로 된 논문도 게재할 수 있다.
- 타기관에서 연구비 지원을 받은 논문, 공모전 수상작, 학위논문 및 학술대회 발표논문 등의 경우 논문 첫 페이지 하단에 관련 내용 및 사사를 표기하여야 한다.

2. 논문작성 방법

□ 논문 구성

논문 제목, 저자 성명, 목차, 국문 초록, 주제어, 본문, 각주, 참고문헌, 영문 초록, 영문 주제어 순으로 작성

□ 편집 규격

「관세무역연구」 논문 편집 샘플 활용

□ 인용·각주·표와 그림·참고문헌 작성 요령

항목		원칙 및 예시	
본문 내 인용 (제9조 제5항 및 제6항)	원칙	인용이나 참고한 문헌의 출처는 본문의 괄호 속에 저자명과 출판연도를 첨표로 구분하여 표기한다. 영문 저자의 경우, 영문 표기를 원칙으로 하며 성(Last name)과 연도를 표기한다.	
	예시	1) 기술의 발전이 국제무역의 방식을 바꾸고 있다(김민구, 2023). 2) 수입금지물품의 불법통관을 방지하는데 일조하고 있다(Kim, 2007). 3) 통상조약 관련 국내 보완대책 마련의 필요성이 제기되었다(이민하, 김소영, 2009). 4) 지식재산권 침해물품에 대한 신속한 단속이 가능하다(이근호 외, 2017). 5) 합리적 가격결정정책 수립의 중요성이 증가하고 있다(Stewart et al., 2007).	
각주의 표기 (제9조 제7항)	원칙	각주는 본문에 표기하기 어려운 보충적인 설명이나 법령, 판례 등의 표기에 한하여 사용하는 것을 원칙으로 하며, 각주 번호는 1), 2), 3)를 사용한다.	
	예시	1) 관세법 제226조 제1항 참조 2) 대법원 2017. 4. 7. 2015두49320 판결	
표와 그림 (제9조 제8항)	원칙	표와 그림의 제목은 표와 그림의 위쪽에 넣고, <표 1>, <그림 1>의 방식으로 일련번호를 표기한다. 표와 그림의 출처는 표와 그림 아래 "자료: "라고 표기한다.	
	예시	<표 1> 관세감면제도 유형 <그림 1> 특송물품 수입 개관	
참고문헌 (제10조)	단행본 (제10조 제2항)	원칙	단행본의 경우 저자명. (발행연도). 「단행본명」. 출판사명. 순으로 표기한다.
		예시	김준호. (2005). 「관세무역제도」. 무역 출판. Jason M, C. (2002). Customs Procedures. Trade Publishing.
	저널논문 (제10조 제3항)	원칙	저널 논문의 경우 저자명. (발행연도). 논문명. 저널명, 권(호), 페이지 순으로 표기한다.
		예시	박민우. (2007). FTA 자원제도 운영에 관한 연구. 관세무역연구, 15(1), 12-13. Murphy C, W. (2003). A Study on the Interpretation of Incoterms 2010. Trade Research Society, 11(3), 24-25.
	학위논문 (제10조 제4항)	원칙	학위논문의 경우 저자명. (발행연도). 논문명. OO대학교 대학원 OO학위논문. 순으로 표기한다.
		예시	이진아. (2003). 수입물품 가격신고제도 분석. 관세무역대학교 대학원 박사학위논문.

항목		원칙 및 예시	
참고문헌 (제10조)	신문, 잡지 등 (제10조 제5항)	원칙	신문, 잡지 등의 경우 저자명. (발행일자). 제목. 신문, 잡지 등 매체명. 페이지. 순으로 표기한다.
		예시	KITA. (2020. 12). 2020년 수출입 평가 및 2021년 전망. Trade Focus, 71-73.
	인터넷 자료 (제10조 제6항)	원칙	인터넷 자료의 경우 "자료명". (게시일). 사이트 기관명. Available at (URL.). 순으로 표기한다.
		예시	연합뉴스. (2024.2.12.). "군산항 특송화물 통관장 26일 정식 개장...국내 4번째". Available at (https://www.yna.co.kr/view/AKR20240208103700055?input=1195m)

「관세무역연구」 편집위원회

편집위원장	김상만	덕성여자대학교
편집위원	김경화	건국대학교
	장효은	한국관세무역개발원
	조미진	명지대학교
	김한성	아주대학교
	유정호	부경대학교
	최두원	충북대학교
	김민재	경기대학교
	김진규	조선대학교
	최준호	백석대학교
편집간사	박슬기	한국관세무역개발원

관세무역연구

제3권 제2호·통권 제10호(2026년 6월)

Korea Customs Review

Vol. 3, No. 2 June 2026

발 행 처 (사)한국관세무역개발원

발 행 인 백형민

편 집 인 김상만

발행주소 서울시 강서구 마곡중앙5로 22, 7층(마곡동)

등록번호 강서 바00055

강서 바00060

전 화 02 3416 5195

팩 스 02 3416 5025

홈페이지 www.kctdi.or.kr

I S S N 3022-7569(Print)

3022-831X(Online)

인 쇄 처 경성문화사

인 쇄 일 2026년 06월 29일

발 행 일 2026년 06월 30일

※ 본 책의 저작권은 (사)한국관세무역개발원에 있으며 사전 승인 없이 무단복제 및 배포를 금합니다.

Korea Customs Review

Vol. 3 No. 2 June 2026

ARTICLES

A Study on the Criteria for Applying the Principle of Good Faith to Taxpayers' Intentional Overvaluation Declaration

Chen-Sik Choi

A Comparative Analysis of U.S. CBP Reasonable Care and the Faithful Declaration under Korea Customs Act

Jin-Kyu Kim

A Study on the Treatment of Standard-Essential Patent Royalties as Dutiable Additions

Lee Myeong-Ku

A Study on the EU's Response Strategies to External Security Threats and the Changing Role of EU Member State's Customs

Hyun-Cheol Im

Practical Application and Key Issues of Section 232 of the U.S. Trade Expansion Act : Focusing on Tariffs Based on Metal Content Value

Yurah Hong · Kyoungyun Kim