

論 文

## 컨테이너의 부산광역시 재정기여도 분석

이 원 일\* · 김 상 구\*\*

A Study on Financial Contribution of Container for Pusan Metropolitan City

Weon-Il Lee · Sang-Goo Kim

〈목 차〉	
Abstract	2. 컨테이너와 지방재정의 관계
I. 서 론	IV. 재정확충을 위한 컨테이너 관련정책의 개선
II. 항만과 지역사회	1. 컨테이너 관련정책의 문제점
1. 지역에서의 고용	2. 컨테이너 관련정책의 개선방향
2. 지역에서의 관련산업 진흥	V. 결 론
III. 컨테이너와 지방재정	
1. 컨테이너세의 의의 및 특성	

### Abstract

By the IMF condition, tax revenues of local governments are decreasing, under these conditions, container tax take important proportion in financial resources in Pusan Metropolitan City.

However the container tax have time limit until 2001, that is, purposeful tax. But after the creating container tax, the level of accomplishment is very insufficient. So for the activation of local economy, we need active study on the existence problem of container tax. Though the abolition of container tax item is frequently discussed in central government, If the worst case comes, namely the abrogation, it gives big damages to the financial management of Pusan Metropolitan City.

Therefore the container tax should be existent for both residents and local government. Because the expansion rate of container tax is so rapid, it makes very critical contribution to the stability and sound condition of Pusan Metropolitan City's finances.

\* 성심외국어대학 비서행정학과 조교수

\*\* 부산대학교 지방행정연구소 연구원, 동대학교 행정학 박사과정 수료

## I. 서 론

우리나라는 지난 1991년 4월에 지방의회를 구성하고 이어 1995년 6월에 지방자치단체의장을 주민의 직접선거로 선출하여 외형적으로 지방자치제의 골격을 완성하였다. 1998년 6월 4일에는 제2기 지방선거를 치루으로써 이제 우리나라로 지방자치의 역사가 쌓여가고 있다고 할 수 있다(강성철·김상구, 1998: 117). 민선 1기가 본격적인 지방자치시대의 개막을 알리는 상징적 의미를 지녔다면 민선 2기는 무엇인가 구체적인 변화를 가져오는 시기가 되어야 한다. 그러나 민선2기의 장래는 그리 밝지 않는 것이 사실이다(신형원, 1998: 14). 왜냐하면 우리 사회가 1997년말에 발생한 IMF로 인하여 현재 경제위기에 봉착해 있기 때문이다. 이결과 국가 경제체제의 총체적 붕괴 가능성과 함께 실업자문제, 세수감소 등으로 행정여건이 어느 때보다도 어려운 입장에 있고, 특히 가뜩이나 열악한 지역경제를 기반으로 하고 있는 지방자치단체의 입장은 더욱 곤경에 처해 있다.<sup>1)</sup>

최준호(1998: 10-11)에 의하면 IMF의 영향으로 만약 올해 전국 지방자치단체(광역 16개, 기초 232개)들의 세입결손이 당초 예상(6.3%)을 넘어 12%에 달할 경우 광역자치단체를 포함하여 43개 지방자치단체가 부도상황을 맞을 것이며, 또한 세입결손이 15%이면 74개, 20%이면 120개, 30%에 달하면 전체 지방자치단체의 60%인 147개 자치단체가 부도상황을 맞게 될 것이라고 전망하고 있다. 이러한 상황에서 각 지방자치단체는 재원확충을 위한 여러가지 노력을 계속하고 있지만 획기적인 방안이 마련되지 않고 있는 실정이다. 각 지방자치단체는 한편으로 자체재원의 증대를 도모하고 다른 한편으로 중앙정부로부터의 이전재원을 늘리려 노력하고 있다. 그러나 이들 노력은 지방경제력의 취약에 따른 한계와 중앙정부의 규제와 통제 때문에 용

이한 일이 아니다(김기언, 1998: 24).

그러나 부산은 컨테이너 최저물동량처리에 있어 523만 TEU(96년 기준)로 우리나라 전체 컨테이너화물의 91.5%를 처리하며, 홍콩항에 이어 세계 5위의 컨테이너 처리능력을 지니고 있다(한국컨테이너 부두공단, 1998: 27). 이것은 부산광역시의 세입 확충의 큰 매체가 될 수 있다. 따라서 본 연구는 IMF체제의 영향을 직접적으로 받고 있는 부산시가 전전한 발전을 이루기 위해서는 무엇보다도 재정 확충이 중요하다는 측면에서 컨테이너 지역개발세(이하 컨테이너세)가 부산광역시 재정수입에 어느 정도 기여를 하는지를 분석한다. 그리고 기여도 분석을 통하여 컨테이너가 지방재정을 확충시킬 수 있는 새로운 재원이라는 의의를 모색하고자 하였다. 마지막으로 컨테이너 관련 정책에 대한 정부의 정책적 대응을 살펴보고 이에 대한 문제점과 개선 방향을 제시하고자 하였다.

## II. 항만과 지역사회

항만은 수출입 의존도가 남달리 높은 우리 경제의 규모와 밀접한 비례관계를 유지하여 왔다. 급신장되는 수출입화물에 대처하기 위해 현대적인 대형 전용부두 위주로 하역능력이 급속하게 확충되어 왔고, 이러한 시설확장은 우리 경제에는 물론 항만배후도시의 발전에도 지대한 영향을 주어 왔다(국토개발연구원, 1986: 53-54).

여기서는 부산항의 국가적 역할을 간략히 언급하고, 연구의 목적과 일치하는 부산항의 지역적 역할을 중점적으로 고찰하기로 한다. 먼저 부산항의 국가적 역할을 보면 첫째, 부산항은 우리나라 해운항만산업의 중추기지 역할을 수행하고 있다. 전국 컨테이너 화물의 약 90%를 처리하며, 전국 항만관련 창고시설의 47.2%가 입지해 있으며, 전국 내항화물 운송사업체의 약 52.4%가 입지해 있다. 둘

1) 이한규(1998: 117-118)는 IMF의 재정권고 사항인 중앙정부 재정규모의 감축으로 인하여 지방교부세의 3.7%, 지방양여금의 15.5%가 감소될 것으로 전망하며, IMF와 관련하여 자동차세 등 일부 지방세가 감소될 것으로 전망하고 있다. 또한 신형원(1998)과 최준호(1998)에 의하면 IMF의 영향으로 지방자치단체의 자체수입 징수실적이 상당히 줄어들었다고 한다. 예를 들어 부산광역시의 경우만 하더라도 1997년도 1/4분기에는 2,487억원을 징수하였으나, 1998년 1/4분기에는 244(9.8%)억원이 모자라는 2,243억원을 징수하는데 그쳤다고 지적하였다.

째, 부산항은 우리나라 수산활동의 메카 역할을 수행하고 있다. 우리나라 수산물 생산·유통의 약 40%를 담당하며, 전국 어선 척수의 약 58.8%를 점유하고 있다. 둘째, 부산항은 우리나라 해상 교통의 요충지 역할을 수행하고 있다. 우리나라 국제여객선 척수의 약 60%, 항로수의 약 50%를 점유하고 있으며, 국제여객과 연안여객의 54%, 44.4%를 각각 담당하고 있다(부산광역시, 1998: 82).

그리고 부산항의 지역적 역할로서 부산항이 지역경제에 미치는 효과는 크게 고용효과, 소득효과, 부가가치효과, 파급효과 등이 있다. 본 연구에서는 이러한 효과들을 지역에서의 고용과 관련산업의 진흥을 중심으로 고찰하였다.

### 1. 지역에서의 고용

고용효과는 해당지역 경제활동인구 중 항만관련 산업에 종사하는 고용인과 피고용인의 수를 말한다. 본래 항만관련산업의 고용창출효과는 자체의 직접 고용효과와 모든 전후방 관련산업에 대한 간접고용효과로 나누어 검토하는 것이 가장 타당하다. 그러나 여기서는 부산지역 총취업자수 중 항만 직·간접관련 총취업자수의 비중을 중심으로 논의하고자 한다. 항만관련산업은 당초 인력위주의 노동집약적 성격을 갖고 있어 고용기회가 많은 업종 중 하나였으나 최근 기계화, 자동화 추세가 확산되

<표 2-1> 부산항만 직·간접관련 총취업자수  
단위 : 명

구 분	항만 직·간접 관련 총취업자수/부산지역 총취업자수	
년 도	1987년	1990년
총 계	27.7%(430,000)	27.4%(426,000)
항만관련산업	2.1%	1.3%
항만의존산업	25.6%	26.1%

자료 : 해양수산부, 해운항만백서. 1996.

부산발전시스템연구소. 부산항만이 지역경제에 미치는 영향분석. 1989. p.11.

면서 점차 자본집약적 산업으로 탈바꿈하고 있다(정필수 외, 1994: 12).

여하튼 부산항만이 지역에서의 고용에 미치는 영향을 보면 1987년에 항만관련산업에 총취업자수의 2.1%, 항만의존산업에 총취업자수의 25.6% 등 부산지역 총취업자수 중 총 27.7%인 430,000명이 항만 직·간접관련산업에 취업하고 있었다. 또한 1990년에는 항만관련산업에 총취업자수의 1.3%, 항만의존산업에 총취업자수의 26.1% 등 부산지역 총취업자수 중 총 27.4%인 426,000명이 항만 직·간접관련산업에 취업하고 있다.

또한 소득효과는 항만관련업 고용자, 임원들에게 지급된 인건비가 해당지역 총지급인건비 중 차지하는 비중을 말한다. 그러나 여기서는 부산지역 총생산(GRP) 중 항만 직·간접관련 인건비의 비중을 중심으로 논한다.

<표 2-2> 부산항만 직·간접관련 소득효과

단위 : 억원

구 분	항만 직·간접 관련 인건비/부산지역 총생산(GRP)	
년 도	1987년	1990년
총 계	20.7%(24,800)	23.0%(27,556)
항만관련산업	1.6%	1.4%
항만의존산업	19.1%	21.6%

자료 : 부산발전시스템연구소, 부산항만이 지역경제에 미치는 영향분석, 1989, p.11.

김태오, 항만에 대한 자치단체별 제고방안, 「부산광역시 시정연구」, 1996, p.260.

부산항만이 지역에서의 소득효과에 미치는 영향을 보면 1987년에 항만관련산업에 1.6%, 항만의존산업에 19.1% 등 부산지역 총생산(GRP) 중 총 20.7%인 24,800억원이 항만 직·간접관련산업에서 소득을 올리고 있었다. 또한 1990년에는 항만관련산업에 1.4%, 항만의존산업에 21.6% 등 부산지역 총생산(GRP) 중 총 23.0%인 27,556억원이 항만 직·간접관련산업에서 소득을 올리고 있다.

## 2. 지역에서의 관련산업 진흥

항만 관련산업이란 항만시설을 직접 이용하거나 유지·관리하는 기능 및 시설이용자에 대한 용역을 제공하는 것을 기능으로 하는 산업으로 정의된다. 여기에는 해운업법 제2조에 규정된 해운업과 항만운송사업법 제2조 및 제3조에 규정된 항만운송사업, 항만운송사업법 시행령 제3조 2항에 규정된 항만운송부대사업, 보관 및 창고업, 그리고 항만 관련 정부기능 등이 포함된다. 그러나 여기에서는 항만 관련 정부기능을 제외하였다. 항만 관련산업의 업종별 내역은 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3>에서 보는 바와 같이 부산항은 343개의 해운업체수, 32개의 항만운송사업체수, 58개의 입출항 선박에 관한 각종 용역업체수, 128개의 보관창고업체수 등 총 561개의 항만 관련 사업체수를 거느리고 있다.

그리고 이러한 항만 관련산업의 총부가가치액이 부산지역 총생산(GRP)에서 차지하는 비중을 살펴보면 1987년에 부산지역 총생산(GRP)의 34.2%인

<표 2-3> 항만 관련산업의 업종별 내역

구 분		업체수	구 分		업체수	
항만 관련산업 총계		561	해 운 업	소 계		
소 계		343		조 선 업		
내항여객운송업		11		예 선 업		
내항화물운송업		89		관한 각종 용역 업	소 계	
외항여객운송업		2				
외항화물운송업		82				
내륙수상여객운송업		4				
내륙수상화물운송업		35				
해운대전업		120				
소 계		32	항만 운송 사업	항만운송 부대사업		
하 역 업		17				
검 수 업		3				
검·감정업		12				
소 계		128		소 계		
보통창고업		58		보통창고업		
냉장창고업		36		냉장창고업		
위험물창고업		8		위험물창고업		
농산물창고업		4		농산물창고업		
기타창고업		22		기타창고업		

부산발전시스템연구소, 부산항만이 지역경제에 미치는 영향분석, 1989, p.54.  
부산지방해운항만청, 부산항만과 지역발전, 1993, p. 3. 참고.

약 40,000억원이었다가, 1990년에는 부산지역 총생산(GRP)의 40.5%인 48,550억원이었다.

<표 2-4> 부산항만 직·간접관련 산업의 부가가치

단위 : 억원

구 分	항만 직·간접 관련 총부가가치액/부산지역 총생산(GRP)	
년 도	1987년	1990년
총 계	34.2%(40,000)	40.5%(48,550)
항만관련산업	3.5%	3.3%
항만의존산업	30.7%	37.2%

자료 : 부산광역시, 선진항만과 부산항의 이해, 1998, p.85.

김태오, 항만에 대한 자치단체역할 제고방안, 「부산광역시 시정연구」, 1996, p.260.

또한 박준도(1997: 26)에 의하면 부산항이 천테이너 화물 1개를 환적유치할 경우 배후수송에 대한

부담없이 약 200달러의 부가수익이 발생되어, 승용차 1대 수출 순이익인 약 100달러에 비해 훨씬 높은 부가가치를 지닌다고 지적하고 있다. 그리고 컨테이너 1척이 기항하면 약 4억원의 지역경제 수익이 발생하며, 연간 3,000척 입항시 약 1조 2,000억원이라는 엄청난 수익이 기대된다고 주장하고 있다.

### III. 컨테이너와 지방재정

#### 1. 컨테이너세의 의의 및 특성

1992년도부터 시행되고 있는 지역개발세는 그동안 신세원 개발대상으로 논의 되어왔던 자원관련 세원에 컨테이너를 과세대상으로 포함해서 독립 지방세목으로 설치한 것이다. 부산의 경우에는 지역개발세로서 그 세목이 컨테이너 하나뿐이다. 그리고 컨테이너세는 그 존치기간이 정해져 있는 목적세이다. 컨테이너세를 목적세로 신설한 이유는 다음과 같다. 즉, 지방세는 통상 법정세와 법정외세로 구분하고 보통세와 목적세를 설치할 수 있도록 하고 있다. 지방자치단체에 산재해 있는 특수자원에 대해서는 지방세법에서 세목의 설치근거만 두고 지방자치단체의 조례로 세목과 세율을 정하여 과세하는 법정외세로 설치함이 바람직하다. 그러나 현재 우리나라는 조세법의 最高法源인 헌법에서 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다(헌법 제59조)”라고 명백한 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 법정외세의 설치가 현재로서는 어려운 실정이다. 그러므로 법정세로 하되 임의세에 해당하는 목적세로 하여 조세종목과 세율은 지방세법에서 정하고 과세대상지역, 부과징수방법 등 과세에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정하여 시행토록 하고 있다(권강웅, 1998: 3).

현재 컨테이너세는 부산광역시만이 시행하고 있

다. 인천광역시의 경우 1995년 1월부터 시행할 예정이었지만, 인천항 입출항 컨테이너에 대한 컨테이너세 부과를 컨테이너처리시설 미비로 인해 컨테이너 화물의 인천항 이용률이 전국 컨테이너 화물의 3.4%로 지극히 낮고 수도권지역 컨테이너화물 조차 운반비를 추가부담하면서까지 부산항을 이용함으로써 항만이용률 저하 및 물동량 감소현상을 보이고 있는 실정에서 컨테이너세를 부과할 경우 항만 이용률이 더욱 낮아질 것을 우려하여 컨테이너세 징수시기를 유예하기로 하였다(김원진, 1994: 58).

이러한 컨테이너세의 필요성은 부산시의 항만과 연결되는 배후도로를 확충하여 교통난을 해소하기 위한 소요재원 때문이다. 컨테이너 차량은 부산시 교통난의 주요한 원인이었다. 그러나 정부는 부산시내 도로의 건설 및 관리책임은 부산시에 있다는 이유로 항만배후도로의 확보에 소극적이었다.<sup>2)</sup> 그러던 중 급격한 수출감소의 주요 요인중 하나가 항만배후도로와 같은 사회간접자본시설(SOC)에 대한 투자부족에 있다는 여론이 비등하였다. 이에 정부는 항만에 대한 집중투자와 내륙컨테이너 기지(ICD) 및 물류전산화인 전자자료교환(EDI)시스템 등을 추진하게 되었다. 그러나 정부의 재정능력은 전국적인 사회간접자본(SOC) 투자로 인하여 항만에 대한 투자비는 미미한 수준이었다. 부산시의 도로율을 1% 향상시키기 위해서는 약 7,000억원 이상이 소요되며, 최소한의 항만배후도로 확충을 위해서도 향후 10년간 1조원 이상이 필요한 상황에서 현재 부산시의 재정형편으로서는 투자재원조달이 불가능한 실정이다.<sup>3)</sup> 이러한 결과 항만배후도로 건설에 투자하기 위한 목적세를 신설할 필요성이 자연스럽게 제기되었다고 할 수 있다(임성일, 1994: 15).

그렇지만 현재 컨테이너세는 폐지문제를 둘러싸

2) 해양수산부(전 해운항만청)는 항만기본계획의 수립시 지방자치단체나 건설교통부와 협의하여 배후지운송계획까지 마련해야 함에도 불구하고, 이것이 항만청의 관할 사항이 아닌 관계로 대안만 제시할 뿐, 그 실행은 지방자치단체와 건설교통부로 떠넘기는 관행을 유지하고 있다(박희정, 1992: 68).

3) 부산시의 항만배후도로 건설계획은 제2도시고속도로, 구포대교 접속도로, 3단계 진입도로, 4단계 진입도로, 강천항 진입도로, 광안대로, 수영강변대로, 온천천 고가도로, 낙동대로, 제3도시고속도로 등 총 10개 노선의 예상 공사비가 18,404억원이다(김원진, 1994: 59).

고 중앙정부(해양수산부)와 부산광역시간에 마찰을 겪고 있다. 해양수산부는 부산광역시가 이미 컨테이너세를 충분히 수납하여 컨테이너배후도로 건설이라는 소기의 목적을 달성하였으므로 컨테이너세 징수제도를 폐지해야 한다고 주장하고 있다(부산일보, 1998. 6. 30). 해양수산부의 컨테이너세 폐지 논리는 “수출입이 호황을 누리고 있던 1990년대 초반에 화주에게 그 이익의 일부를 공공부문에 간접적으로 투자케 한다는 취지에서 도입되었지만, 국가경제가 어렵고 물류비 절감이 시급한 현 상황에서는 그 의미를 상실했다”는 것이다(부산일보, 1998. 6. 5). 그러나 부산광역시는 1992년부터 항만배후도로건설에 이미 투자된 시비 1조2천7백18억원(총공사비 2조9천6백82억원)중 24.4%인 3천1백억원이 컨테이너세로 충당되었고, 컨테이너세 폐지로 항만배후도로건설이 자연될 경우 부산항을 통한 수출입화물의 화주들은 연간 1천77억원(하루 2억9천5백만원)을 추가로 부담해야 한다고 주장하면서 폐지에 분명한 반대를 하고 있다(부산일보, 1998. 5. 13).

## 2. 컨테이너와 지방재정의 관계

컨테이너세는 국제기준에 의해 제작된 20피트 컨테이너 한 개의 단위(TEU)당 20,000원을 과세하고 있는 정액세이다. 과세대상인 TEU에 대한 산정을 10피트 컨테이너는 0.5TEU, 40피트 컨테이너는 2TEU로 산정하며, 이외에 특수규격 컨테이너는 길이를 기준으로 TEU를 산정하여 과세하고 있다(김의효, 1998: 1916).

여기서는 이러한 컨테이너와 지방재정규모간의 관계를 부산광역시의 경우에 한정하여 보고자 하였다. 여기서 재정규모는 지방세 징수액을 의미하고, 이의 자료는 행정자치부 지방재정연감을 활용하였다. 그러나 구체적인 수치가 나타나지 않는 99년도와 2000년도의 지방세 징수액은 부산광역시 중기재정계획의 결정액을 사용한다. 그리고 컨테이너는 실질 처리물량을 기준으로 한다. 1997년까지는 실질 처리물량의 자료를 획득할 수 있으나, 98년과 99년 및 2000년도의 예상 처리물량은 김원진(1994: 63)이 예측한 예측치를 사용하기로 한다. 지방세징수액과 컨테이너의 처리물량의 구체적인 수치는 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1>에서 알 수 있는 사실은 컨테이너의 처리물량 증가율과 지방세징수액의 증가율이 비슷한

<표 3-1> 지방세징수액과 컨테이너의 처리물량

단위 : 백만원, 천톤(1,000R/T)

연 . 도	지방세징수액		컨테이너의 처리물량	
	금액	증감률	처리물량	증가율
1992	698,807	-	42,246	
1993	824,912	△18.50%	44,341	5.60%
1994	911,489	△10.05%	50,250	13.33%
1995	1,010,335	△10.84%	55,855	11.15%
1996	1,129,494	△11.79%	59,156	5.91%
1997	1,407,200	△24.59%	63,293	7.00%
1998	1,277,500	▽9.22%	59,750	▽5.60%
1999	1,338,820	△4.81%	62,620	4.80%
2000	1,389,695	△3.79%	65,000	3.80%

자료 : 행정자치부, 지방재정연감, 1997.

부산지방해양수산청, 컨테이너 처리물량 현황, 1997.

김원진, 컨테이너지역개발세의 지역경제에 대한 효과분석, 1994, p.63.

경향을 보여주고 있다는 것이다. 즉, 1992년부터 1998년까지 컨테이너 처리물량의 평균증가율은 6.23%이고, 이에 따라 부산시 지방세징수액의 평균 증가율은 이의 두배인 11.09%였다. 이러한 사실을 바탕으로 컨테이너 처리물량이 지방세징수액에 어느 정도 기여를 하는지, 즉 어느 정도의 영향을 미치는가? 하는 것을 분석한다. 이러한 假定을 검정하기 위해서 회귀분석을 실시한다. 회귀분석을 실시함으로써 컨테이너가 지방세징수액에 미치는 영향력을 파악할 수 있기 때문이다. 또한 분산분석(ANOVA)을 실시하면 통계치의 보다 상세한 값을 얻을 수는 있으나, 분산분석(ANOVA)을 실시하기 위해서는 독립변수의 집단이 적어도 두집단 이상이 있어야 하기 때문에 여기서는 생략한다.

컨테이너처리물량이 지방세징수액에 미치는 영향력을 파악하기 위한 회귀분석결과는 아래의 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2>에서 보듯이 컨테이너가 지방세징수액에 미치는 영향력의 정도를 나타내는 표준회귀계수( $\beta$ ) 값은 0.973이고, 이것은 유의수준 0.0001 이하에서 통계적으로 의미가 있는 것으로 나타났다. 그리고 본 연구의 회귀분석결과 컨테이너처리물량과 지방세징수액과의 회귀방정식은 일차방정식의 형태로 나타났다. 즉 방정식은  $Y = a + bx_1 + cx_2 + dx_3 \dots \dots \dots nx_n$  이었다. 여기서  $a$ 는 상수(절편)이고  $b, c, d, \dots \dots \dots n$ 는 회귀방정식의 계수 즉, 기울기이다. 따라서 컨테이너의 처리물량이 증가함에 따라서 지방세징수액이 어떻게 변화하는가 하는 회귀방정식은 다음과 같이 나타났다.

<표 3-2> 컨테이너가 지방세징수액에 미치는 영향력 분석

$R^2$	표준오차	F값	표준회귀계수( $\beta$ )	유의수준
0.946	64901.73	122.871	0.973	0.000

4) 해양수산부가 국회 농림해양수산위에 제출한 국정감사자료에 따르면 부산시가 1997년에 부산항 항만관련업체에 총 94억7천5백만원의 지방세를 부과한 것으로 나타났다. 그런데 같은 해에 컨테이너세는 6백33억원이 부과되었다. 이는 항만관련업체에 부과되는 지방세규모보다는 컨테이너에 부과되는 지방세규모가 무려 6.68배가 높은 수치였다(부산일보, 1998. 10.19).

$$\text{상수}(a) = -587,650, \quad \text{회귀계수}(b) = 30.402$$

$$Y = -587,650 + 30.402X$$

$$(Y = \text{지방세징수액}, X = \text{컨테이너 처리물량})$$

이상의 분석결과 컨테이너는 부산시 재정수입에 중요한 기여를 하는 하나의 새로운 재원이라는 것이 드러났다.<sup>4)</sup> 따라서 부산광역시가 자체재정인 지방세징수액을 확대하기 위해서는 컨테이너처리물량을 최대한 소화해 내야한다는 것을 알 수 있다. 이하에서는 부산시 재정확충에 중요한 기여를 하는 컨테이너에 대한 기존의 정책을 고찰하고, 장래의 바람직한 컨테이너 처리정책을 모색하였다.

#### IV. 재정확충을 위한 컨테이너 관련 정책의 개선

##### 1. 컨테이너 관련정책의 문제점

부산항은 1996년에 537만TEU의 컨테이너를 처리하여 수출중심 항만으로서의 비중이 커지고 있으며, 국제여객운송면에서도 볼 때에도 전체 이용자의 73%에 이르는 24만 3,000명(1992년도 기준)이 부산항을 이용함으로써 국제여객항만으로서의 기능도 강화시켜 나가고 있다. 특히, 컨테이너 화물의 취급량은 1988년 이후로 연평균 약 12%의 높은 신장률을 기록하고 있다. 이러한 부산항이 국가경제에서 차지하는 비중은 물동량면에서 약 65%, 처리되는 화물의 가격면에서 약 80-85%에 이르고 있어, 우리나라 제1의 항만으로서의 역할을 수행하고 있다. 또한 앞에서 보았듯이 동남권역의 중심항만으로서 지역경제발전에도 크게 기여하고 있다(문

성혁, 1994: 130).

그러나 이러한 부산항의 문제점이 전혀 없는 것은 아니다. 많은 논자들이 부산항의 문제점에 대하여 여러 가지로 지적을 하고 있다. 예를 들어 1996년 전경련의 실태조사에 의하면 부산항의 컨테이너 처리실적은 세계 5위이지만 항만물류 서비스수준의 경쟁력은 경쟁 항만인 홍콩항, 고베항, 카오슝항에 비해 크게 떨어지고 세계 20대 항만 중 최하위 수준으로 나타났다고 보고하였다.

또한 부산광역시의 항만정책 자료집(1998)에 의

<표 4-1> 세계 20대 항만의 항만 물류서비스 수준평가

순위	항만	평가치
1	로테르담항	0.970
2	함브르크항	0.940
3	싱가포르항	0.930
4	시애틀항	0.900
5	요코하마항	0.900
6	롱비치항	0.870
7	오클랜드항	0.860
8	도쿄항	0.860
9	홍콩항	0.850
10	고베항	0.840
11	로스엔젤레스항	0.836
12	뉴욕항	0.830
13	앤티워프항	0.810
14	펠리스토우항	0.810
15	브레머하afen항	0.800
16	르아브르항	0.770
17	카오슝항	0.738
18	기隆항	0.667
19	방콕항	0.560
20	부산항	0.550

자료 : 전국경제인연합회, 항만개선연구회 연구자료, 1996.

하면 현재 보유선석수, 시설확보율(%) 등은 주요 경쟁 항만인 홍콩항, 싱가폴항, 카오슝항, 고베항 등과 비교하여 최하위 수준을 기록하고 있는 것으로 나타났으며, 처리실적도 고베항을 제외한 4위에 그치고 있는 것으로 보고하였다. 그러나 최하위의 시설확보율에도 불구하고 컨테이너 처리실적의 증가율은 부산항이 1위를 기록하고 있는 것으로 보고하였다.

여기서는 부산항의 문제점으로 지적된 지금까지의 사항들을 컨테이너와 관련시켜 정리하고, 이들을 중심으로 한 바람직한 컨테이너 운용정책을 모색하고자 하였다.

첫째, 항만의 수용능력에 대한 장기적인 계획의 부재로 인하여 부산항의 지속적인 체증이 일어나고 있다.<sup>5)</sup> 서대남(1995: 24)에 의하면 체증으로 인한 1993년도의 경제적 손실은 4,200억 원에 달했으며, 1995년에는 무려 7,000억 원에 이르렀다고 분석하였다. 또한 박균도(1997: 25)는 1990~1995년까지 5년간 총체증비용이 2조 580억 원(컨테이너 5,078억 원)에 달한 것으로 분석하면서 동기간 동안의 정부의 항만투자액 1조 9,639억 원을 월씬 웃돌았다고 지적하고 있다. 이의 가장 큰 원인은 항만행정의 책임자들이 올바른 항만계획 및 개발의 중요성을 파악하지 못하였다는 데 기인한다(문성혁, 1994: 133). 이를 반증하는 예로서 세계적으로 그 가능성이 상실되고 있는 재래식부두를 인천항에 7개나 추가 설치한 것이나, 부산항의 중심에 엄청난 비용을 들여 5,000톤급 선박밖에 접안할 수 없는 고철 석탄부두(제7부두)를 만든 것 등도 항만행정책임자의 해운환경 적응력 부족을 단적으로 보여주고 있다(박희정, 1992: 69). 또한 환적화물 유치와 관련하여서도 정부는 환적화물을 보다 더 많이 유치하기 위한 방안으로서 부분적인 항만의 확충만을 피하고 있다. 그러나 환적화물의 지속적인 유치를 위해서는 중심항이 되어야만 가능한 것이다(문성혁, 1994: 133).<sup>6)</sup>

5) 문성혁(1994)에 따르면 1990년 부산항 컨테이너 전용부두의 체증에 의한 경제적 총손실은 항만내로 국한시킬 경우에도 약 190억~270억 원에 이른다고 지적하고 있다(문성혁, 1994: 131).

6) 환적 컨테이너 물량(양·적하를 반영한 2회 적용한 수치임)은 1992년에 155,933TEU였으나, 1993년에는 263,315TEU, 1994년에는 594,008TEU, 1995년에는 859,298TEU, 1996년에는 942,658TEU로 매년 50% 이상의 증가률을 보이고 있다(박태원, 1997: 20).

&lt;표 4-2&gt; 주요 경쟁항만과 부산항의 컨테이너부두 시설비교 단위: TEU

항만명	총선석수	현재보유선석수	계획선석수	시설확보율	처리실적	증가율(%)
홍콩항	31	14	17	105	12,600,000	14.03
싱가폴항	43	14	29	137	11,850,000	13.94
카오슝항	26	18	8	-	5,053,183	3.13
고베항	36	28	8	250	1,350,000	-
부산항	35	7	28	68(4단계 4선석포함)	4,502,596	17.70

자료 : 부산광역시, 선진항만과 부산항의 이해, 1998, p.182.

둘째, 항만의 여러 문제와 성격은 논리적으로는 도시의 제반문제나 성격이 그대로 항만의 제반문제와 성격으로 될 것이다. 즉, 도시의 성격이 그 항만의 성격을 말하는 것이고, 도시의 문제점이 항만의 문제점이라는 상호관계가 상당히 분명하게 나타난다(김영호, 1993: 24). 그런데 우리의 경우 항만기능과 도시기능간의 부조화로 인하여 항만이 지역경제에 미치는 파급효과를 상쇄함은 물론 도시의 원활한 생산활동에 도움을 주지 못하고 있다. 즉, 항만공간과 도시공간의 비효율적인 연계로 인한 도시교통환경 악화와 도시성장 저해 등의 경제적·사회적 역기능이 발생하고 있다(김형근, 1995: 16)<sup>7)</sup>. 이 결과 시민 및 언론의 항만에 대한 거부감을 불러왔고, 이것이 계속적인 항만개발의 커다란 장애요인으로 작용하고 있는 실정이다(문성혁, 1994: 132). 이같은 문제의 원인은 도시행정을 부산광역시가, 항만행정은 해양수산부가 각각 주관하고 있어 항만행정과 도시행정이 괴리된 데 기인하고 있다(김형근, 1995: 16). 사실 항만 그 자체는 이미 항만이 차지하고 있는 지역사회와 밀접한 관련성이 있기 때문에 지역사회 이해당사자의 참여 없이는 항만의 개발 및 관리가 효율적으로 이루어지기 어려운 실정이다(김태오, 1996: 265).

셋째, 항만투자재원 조달의 다변화가 부족하다. 항만개발에 소요되는 재원조달 방안은 ①국가세출 예산을 투입하는 방안과 ②기업예산회계법에 따라

항만수입을 투자재원으로 활용하거나 ③재정투융자특별회계법에 의한 재정차관을 도입하는 방법과 ④민간자본을 유치하는 방안 등이 있다(강윤모, 1991: 13). 향후 부산항 4단계개발사업(사업비 2,943억원)과 부산(가덕)신항만 개발계획(사업비 5조 5,258억원)에 총 5조 8,201억원의 소요재원이 필요한 실정이다. 여기서 부산항 4단계개발사업에는 정부예산으로 298억원과 한국컨테이너부두공단이 2,645억원을 투자하여 개발을 진행중이다. 그런데 부산(가덕)신항만개발사업에는 정부사업비로 단지 1조, 7,177억원만을 배정하고 있는 실정이다. 나머지 사업비 3조 8,081억원은 아직까지 구체적인 조달계획을 세우지 못하고 있다(부산광역시, 1998: 37-38). 또한 현행 예산구조로는 소득보상적 지출을 감축하지 않고서는 사회간접자본 투자확대가 불가능한데, 이것도 여러 가지 정치적 이유로 불가능하므로, 결국 투자재원조달의 다른 대안이 없다면 국민의 담세율 증가를 통한 가용자원의 확충이 불가피한 실정이다.

넷째, 항만화물의 운송체계는 하역후 수하주의 門前(door to door)까지 신속하게 이루어지고 관련 총수송비용을 최소화하는 것이어야 한다. 그런데 이렇게 하기 위해서는 복합일관운송체계가 구축되어야 가능한 것이다. 여기서 복합일관운송체계란 두 개 이상의 상이한 운송수단에 의해서 단일의 복합운송인이 복합운송증권을 발행하여 물품을 인수

7) 부산시의 도시문제중에 항만과 관련하여 지적되고 있는 사항은 도심에 인접한 항만의 화물차량의 도심진입으로 도시교통난을 가중시키고 있다는 점이다. 또한 북항이 도심에 위치하고 있어 항만기능이 도시공간의 성장을 가로막고 중심지의 교통부하를 가중시키고 있다는 것이다.(김형근, 1995: 17).

한 때로부터 인도할 때까지 一貫責任을 지면서 단일의 복합운송운임률에 의하여 운송하는 체제이다 (전일수 · 김학소 · 김법중, 1993: 3). 그런데 우리나라의 경우 수송수단간 연계시설의 미비로 컨테이너 화물의 수송수단중 공로(육로)분담율이 매년 85%수준에 이르고 있다. 예를 들어 1995년도의 경우 공로수송이 85.2%, 철도수송이 13.1%, 연안수송이 1.7%로 공로수송이 거의 절대적인 부분을 차지하고 있다(부산광역시, 1998: 73). 이 결과 수송수단간 연계수송되는 화물은 전체의 8.6%에 불과하다. 특히 부산은 자동차의 급증에 따른 사회간접자본의 확충 부족으로 중심지 및 주요간선도로까지 체증이 확산되고 있다. 또한 철도에 있어서는 주요 노선의 용량한계 도달로 열차의 추가투입이 불가능한 실정이다. 따라서 항만으로부터 기존 운송수단에 제약을 받지 않고 신속하고 정확하게 목적지까지 도달할 수 있는 방법의 개발이 시급하다(최상희, 1997: 47).

## 2. 컨테이너 관련정책의 개선방향

부산항의 문제점에 대한 개선책은 보는 시각에 따라 아주 다양하게 제시되고 있다. 그러나 여기서는 앞에서 지적한 문제점들을 중심으로 한 개선책을 모색하고자 하였다.

첫째, 대외무역 의존도가 높고, 수출입화물의 약 99.7%를 해상운송에 의존하는 우리나라의 경우 항만시설확보율이 겨우 68%에 불과한 실정이다.<sup>8)</sup> 이의 원인은 항만건설 등 사회간접자본(SOC)에 대한 적기의 투자계획이 없었기 때문이고, 이러한 결과 국제교역항인 부산항의 체선, 체화현상을 야기 시킴으로써 국가전체적인 경쟁력 저하를 초래하였던 것이다. 따라서 항만의 수용능력에 대한 장기적인 계획을 바탕으로 지속적인 항만개발을 실시하여 부산항의 체증을 방지해야 한다. 이렇게 하기 위해서는 무엇보다도 부산항 컨테이너 화물의 증가를 정확하게 전망해야 하고, 다음으로 이에 맞는

중 · 단기 항만시설의 정비와 확충계획이 서야 하며, 마지막으로 신항만 개발계획의 순차적인 진행이 이루어져야 한다. 그러나 여기서는 컨테이너 화물의 증가에 대한 장래 전망은 이미 앞에서 논의하였으므로 이를 제외하고 중 · 단기 항만시설의 정비와 확충계획 및 신항만 개발계획만을 논의한다.

먼저 중 · 단기 항만시설의 정비와 확충계획의 내용은 컨테이너 전용부두인 감만컨테이너터미널을 2002년까지 확대 · 개발하는 것이 필요하다. 그런데 2002년에 감만터미널이 운영되면 부산항은 선적능력이 현재의 약 400만TEU에서 약 700만 TEU로 75% 정도가 증가되나 CY능력은 약 500만 TEU에 그쳐 CY능력이 절대 부족하게 된다(한상배, 1996: 90). 박태원(1997: 21-22)에 의하면 부산항의 CY 부족현상은 매년 계속적으로 심화되어 1997년에는 6만평 부족에서 1999년에는 21만평, 2001년과 2005년에는 29만평과 36만평이 각각 부족할 것으로 예측하고 있다. 따라서 이미 공사진행 중인 양산내륙컨테이너기지(ICD)를 완공 예정년도인 1999년 6월까지 순차적으로 완공하는 것이 필요하다(부산광역시, 1998: 42-43). 그리고 자성대부두의 창고를 복합건물로 신축하며, 용당동 부지를 컨테이너 장치장으로 확대 · 개발하는 등 다른 부두내의 시설물들을 정비하여 컨테이너 장치능력을 극대화하는 방안이 추진되어야 한다.

또한 신항만 개발계획은 현재 민자유치 사업시행자를 선정하여 1997년 11월에 부산(가덕)신항만 기공식을 가졌다. 그러나 사업기간이 2011년으로 장기간 소요되고, 사업비만도 배후도시 및 배후수송로(예상사업비 1조 4,882억원)를 제외하고도 무려 5조 5,258억원이 소요되는 거대한 사업이다. 게다가 민자유치사업을 총사업비중 3조 8,081억원으로 잡고 있다. 여기에다 부산광역시는 배후도시 건설사업비도 민자유치를 통하여 조달할 계획으로 되어 있다. 이럴 경우 민자유치를 통하여 조달해야 하는 재원은 총 5조 2,963억원이나 된다. 부산광역시는 이에 따라 부산신항만(주)의 본사를 서울에다

8) 앞에서 보았듯이 경쟁 항만인 고베항의 경우에는 시설확보율이 250%에 이르며, 인근의 홍콩항만과 싱가포르항만도 각각 105%, 137%로 모두 100%를 넘고 있다.

설치하여 민간자본을 조달하려고 하고 있다. 그러나 1997년 12월 14일에 발생한 IMF로 인하여 민간자본조달에 많은 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 따라서 민간자본이 신항만 개발계획에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 인센티브를 확대해야 할 것이다. 그 예로서 현재 적자가 발생할 때에 부대사업으로 승인할 계획<sup>9)</sup>으로 되어 있는 것을 적자 발생과 관련 없이 부대사업으로 사전에 참여기업과 약속하는 것도 한 방안이 될 것이다.

둘째, 항만투자재원 조달의 다변화, 특히 민간자본의 참여를 위한 여러 가지 인센티브제도를 운영할 필요성이 높다고 하겠다. 항만개발의 경우 매립·수역확보·항행유도시설 등 공공성이 강한 기본시설은 정부가 담당하되, 부두나 관련기능시설은 민자유치를 활성화해야 한다. 민자유치는 선사, 하주, 하역업체, 내륙운송업체 등 복합운송체계를 갖추고 컨소시엄을 만들 수 있는 업체들로 구성하여야 한다(박희정, 1992: 70). 그러나 1997년의 IMF 사태 이후 국내 민간기업들로서는 자본력에 한계가 있고 또한 국내 자본시장의 자본축적상태 등을 감안할 때 외부로부터의 자금차입도 원활하지 못할 것으로 예상되어 단기간에 막대한 자금이 소요되는 대규모항만 개발에 투자하기란 사실상 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 민간자본을 유치하려는 것은 ①항만의 개발 및 운영의 효율성이 제고될 수 있고 ②민자유치에 의한 항만개발사업의 성공은 긍정적인 외부효과를 유발하게 될 것이기 때문이다(김우호, 1996: 18-20). 따라서 민간자본의 참여를 위한 적극적인 인센티브제도를 도입하는 것이 필요하였다. 이에 따라 정부는 민자유치촉진법을 제정하여 대규모사업에 민간자본을 유치하려고 노력하고 있다. 그러나 동법은 참여기업으로 하여금 총사업비의 25%를 자기자본출자금으로 조달하도록 하고 있다. 예를 들어 부산신항만개발과 같이 5조원이 넘는 사업의 경우 25%인 1조 3,240억 원을 조달할 수 있는 사업시행자가 과연 얼마나 되고, 이미 참여한 기업들이 계속해서 이러한 자본을 조

달할 수 있는지 의문이다. 따라서 이러한 대규모사업에 참여하는 기업들로 하여금 안심하고 투자할 수 있도록 국가가 변제를 책임지는 항만개발채권의 발행이 필요하다. 그리고 항만하부구조 건설에 대한 보조, 지방채 발행을 통한 금융지원, 지방세 감면 등을 지방자치단체가 실시할 수 있도록 중앙정부가 그 권한을 지방자치단체로 이양해야 한다(김선기, 1993: 11-13). 또한 항만 및 사회간접자본 조성에 보조금 지급이 필요하다. 지방자치단체의 보조금지급 재원으로서는 중앙 및 지방자치단체로부터의 출자금·출연금, 중앙정부 이전재원으로부터의 출연금, 전입금, 차입금, 지방발전채권 등을 들 수 있다(박희정·김영국, 1994: 155-159).

셋째, 항만이 주는 파급효과를 최대한 활용하기 위해서는 항만기능과 도시기능의 조화가 필요하다. 그리고 이렇게 하기 위해서는 항만기능에 대한 지방자치단체의 참여가 활성화 되고 항만기능을 지방자치단체로 이관하는 것이 필요하다. 해양수산부(前해운항만청)와 지방자치단체간의 업무협조수준 또는 도시계획기능과 항만기본계획기능간의 연계가 얼마나 중요한가 하는 단적인 예는 부산 감천항과 인천항의 개발에서 볼 수 있다. 부산 감천항의 경우는 1994년 9월 완공예정으로 항만청이 원양어선 전용부두 및 어업전진기지를 건설중이었으며, 이미 일부시설이 완공되었으나, 부산광역시의 배후지운송계획의 수립에 미온적으로 대처함으로써 1998년이 지나도록 완공을 보지 못하고 있다. 이같은 원인은 부산광역시가 배후지운송로를 확보하는데 소요되는 비용을 자체적으로 마련할 수 없었다는 데에서 기인하였다. 또한 인천항의 경우 항만계획과 도시계획간의 연계가 이루어지지 않아 항만구역으로 포함되어야 할 지역에 대규모 아파트단지가 들어섬으로써 항만개발에 따른 주민 민원이 끊이지 않고 있다(박희정, 1992: 65). 이같은 원인은 항만의 종류나 항만관리기능에 따라 전담부서가 일정하지 않고 해운항만청, 수산청(현 해양수산부로 통합), 건설교통부, 지방자치단체 등에 각각

9) 현재 부산시가 신항만 개발사업의 부대사업으로 계획하고 있는 것은 안골 놀차지구 등 77만평과 용동지구 195만평 등이다.

개발권, 운영권이 분리되어 있고, 특히 지방자치단체가 주요 항만의 개발·운영에 있어 소외되어 있으므로 도시개발계획과 항만개발계획의 연계성이 부족했기 때문에 일어난 사태이다(이수호, 1989: 217). 따라서 이러한 사태가 거의 없는 대부분의 유럽 항만과 같이 해당 항만도시가 애정과 책임을 가지고 항만을 개발·관리하도록 하는 방안을 모색해야 할 것이다.

먼저 단기적인 방안으로서 해운항만정책결정에 부산광역시가 능동적으로 참여할 수 있는 제도적 장치를 만들어야 한다.<sup>10)</sup> 부산광역시의 항만관리능력 및 우리나라의 정치·경제적 여건상 부산항을 중앙정부가 관리하고 있는 현체제하에서라도 부산광역시가 부산항 개발·운영에 관련되는 정책수립 및 집행 전반에 걸쳐 능동적으로 참여할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이다. 예를 들어 부산(가덕)신항만 개발 및 운영에 어떤 형태로던 부산광역시가 참여하여 과거의 항만개발 형태인 단순한 해상물류터미널기능에서 탈피하여 지역경제와 연결되는 항만도시 공간창출에 기여해야 한다.

또한 중앙정부와 부산광역시간의 기능분담을 합리화하여 장기적으로 부산광역시가 항만관리업무를 주관하는 방향으로 항만행정체계를 수립해야 한다. 부산광역시의 개발계획에 대한 조정, 개발사업에 대한 재정지원, 개발 및 관리업무에 대한 연구개발사업 등 지원적인 업무만을 중앙정부가 담당해야 할 것이다. 아울러 현재 중앙정부가 관장하고 있는 항만사업의 계획, 집행 및 운영업무는 부산광역시에 이관되어야 할 것이다(국토개발연구원,

1986: 258).

넷째, 해운환경의 변화에 대응하여 항만화물 운송체계를 복합일관운송체계로 구축해야 한다. 복합일관운송체계를 구축하기 위해서는 부산항이 중심항이 되어야 가능한 것이다(문성혁, 1994: 132). 오늘날 세계 해운항만의 가장 큰 여전변화는 컨테이너선박의 대형화와 함께 대형 풀컨테이너선박이 중심항(Hub-Port)에만 선택적으로 기항하는 추세이다. 따라서 선진 각국은 국가경쟁력 확보를 위해 1국가 1중심항(One Port System)을 집중 육성하고 있다. 그러나 우리나라의 경우는 해상물동량 분산과 지역균형개발 등의 정치·사회적 명분에 따라 1국 2중심항 개발(부산항/광양항)을 추진하고 있다(부산광역시, 1998: 181). 항만의 국가경쟁력을 감안한다면 이것은 재고되어야 할 것이다. 중심항으로서의 부산항이 복합일관운송체계를 구축하기 위해서는 항만행정의 종합정보망을 구축하고 부대서비스를 효율화하는 것이 필요하다. 그리고 마지막으로 배후수송로와의 연계를 고려해야 한다.<sup>11)</sup>

현재 국내 항만의 입항수속시 세관, 법무부, 검역소 등에 총 27가지의 서류를 제출하여야 하는데 비해 대만, 홍콩, 미국, 일본 등은 2~7건의 서류만 제출하면 통과되는 등 우리나라 항만행정의 경쟁력이 현저히 떨어지고 있다. 또한 수출입화물의 입·출항시 총 13단계의 행정처리절차, 제출서류만 47건에 달하여 48시간 이상이 소요되고 있는 반면에, EDI시스템의 도입으로 관련 서류를 일괄처리하고 있는 대만, 홍콩, 미국, 일본 등의 경우에 비해서도 우리나라의 항만행정의 경쟁력은 현저히 떨어져

10) 현재 부산시가 해운항만정책에 참여할 수 있는 통로는 두가지에 지나지 않는다. 첫째는 항만법 제5조에 따라 해양수산부장관이 지정항만에 대한 항만기본계획을 수립하고자 할 때는 관계 중앙부처의 장 및 시·도지사와 협의토록 한 규정에 따라 협의하는 것이고 둘째는 항만정책심의회를 통한 방법이다. 그러나 중앙항만정책심의회의 구성원은 중앙부처 9명과 해양수산부장관이 위촉하는 자 등으로 위원장을 포함하여 20인 이내로 구성하도록 되어 있어 지방인사의 참여는 원천적으로 배제되어 있다. 그리고 지방해운항만청장 소속하에 있는 지방항만정책심의회를 통하여 지방자치단체의 대표가 출석·발언요구권을 통하여 항만정책에 참여하는 것이다. 그러나 지방항만은 사실상 없는 것이나 마찬가지이므로 위원회도 유명무실하다. 이러한 결과 도시계획과 항만계획의 연계를 위한 유일한 통로라고 할 수 있는 항만정책심의회의 실제운영이 항만행정 면에서 중앙과 지방의 원활한 협조를 도출해 내지 못하고 있다.

11) 우리나라의 경우 항만체선의 주된 원인이 항만계획과 배후수송계획이 연계되지 못함으로써 항만화물 수송차량이 도심을 통과하는 등 교통문제를 발생시키는 것에 주로 기인하기 때문이다. 특히 부산항은 항내 보관구역 부족으로 대부분의 컨테이너 화물이 항외보관구역(ODCY)을 경유함에 따라 부가적인 체증비용이 발생하여 육상운송비용이 해상(연안)운송보다 많이 소요되고 있는 실정이다(박균도, 1997: 29).

있다(박준도, 1997: 34). 컨테이너터미널 이용자에 대한 효율적인 서비스를 제공하기 위해서는 터미널에 반입·반출되는 화물과 선박에 대한 모든 정보를 온라인시스템(On-Line System)으로 처리할 수 있는 기능을 확보할 수 있어야 한다. 즉, 고객서비스의 향상, 업무처리비용의 절감 등을 위해 무역 절차와 물류절차가 효율적으로 수행될 수 있도록 컨테이너터미널 운영에 EDI시스템이 도입되어야 한다(김학소, 1993: 122-123).

그리고 배후수송로의 연계와 관련하여 박창호(1997)는 내륙연계운송 중 운송수단별 비중이 공로 85%, 철도 11%, 해상 3%인 데에서 보듯이, 공로의 비중이 높은 것이 항만도시내 및 고속도로의 정체를 야기시키는 원인이므로 공로수송의 비중을 낮추고 연안운송과 철도의 비중을 각각 20%로 높여야 한다고 지적하고 있다. 연안운송의 비율을 높이기 위해서는 연안운송 전용부두의 건설에 외항선과 거의 동일한 수준의 정부지원 및 선박운항상의 규제완화 등을 추진해서 연안운송을 활성화해야 한다. 그리고 철도수송의 비율을 높이기 위해서는 컨테이너터미널과 철도수송 및 컨테이너 내륙기지를 연계시키는 운영체제의 확립이 필요하다. 마지막으로 부산항을 동북아 물류중심항만으로 육성하기 위해서는 항만배후부지를 물류중심기지화하여 배후부지에 종합국제물류센터를 건설하고, 환적화물의 유치축진을 위해 「비관세물류축진지역」으로 지정하는 것이 필요하다(정필수, 1998: 6).

## V. 결 론

IMF로 인하여 세수감소 현상을 보이고 있는 부산시에 컨테이너는 하나의 중요한 재원으로서의 자리를 차지하고 있다. 해양수산부가 국회 농림해양수산위에 제출한 국정감사자료에 따르면 부산시가 1997년에 부산항 항만관련업체에 총 94억7천5백만원의 지방세를 부과한 것으로 나타났다. 그런데 같은 해에 컨테이너세는 6백33억원이 부과되었다. 이는 항만관련업체에 부과되는 지방세규모보다는 컨테이너에 부과되는 지방세규모가 무려 6.68배가 높은 수치였다. 그런데 컨테이너세는 2001년도

말까지 운용되는 한시적 목적세이다. 또한 1992년 신설이후 목적세로서의 취지달성을 항만배후도로 10개 노선(74.8km)중 동서고가도로 등 4개 노선(20.6km)만 완공되고 감천항 배후도로 등 6개 노선은 미완공상태로 계속 사업중인 만큼 아직 매우 미진하다.

따라서 컨테이너세의 신설취지인 항만배후도로 건설의 완공을 기해야 함은 물론 부산지역경제의 활성화 측면에서 컨테이너세의 향후 존속문제의 적극적인 검토가 필요하다. 최근 컨테이너세목의 폐지문제가 중앙정부에서 빈번하게 논의되고 있으나, 만약 컨테이너세가 폐지된다면 부산시의 재정운영에 큰 영향을 미칠 것이다. 그러나 컨테이너세는 컨테이너 차량에 의한 교통난 등의 피해를 받는 시민의 입장에서 그리고 부산시 재정형편상 계속 유지되어야 한다. 컨테이너세는 신장율이 매우 커서 부산시 재정의 안정성과 건전성에 매우 중요한 기여를 하기 때문이다. 이하에서 부산시 재정확충에 중요한 기여를 하는 컨테이너에 대한 기존 정책의 문제점과 장래의 바람직한 컨테이너 처리정책을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 항만의 수용능력에 대한 장기적인 계획의 부재로 인하여 부산항의 지속적인 체증이 일어나고 있다. 이의 가장 큰 원인은 항만행정의 책임자들이 올바른 항만계획 및 개발의 중요성을 파악하지 못하였다는 데 기인한다. 따라서 항만행정의 책임자는 항만에 대한 전문지식을 가지고서 컨테이너 화물의 증감을 정확하게 전망해야 한다. 다음으로 이에 맞는 중·단기 항만시설의 정비와 확충계획이 이루어져야 한다.

둘째, 항만기능과 도시기능간의 부조화로 인하여 항만이 지역경제에 미치는 파급효과를 상쇄함은 물론 도시의 원활한 생산활동에 도움을 주지 못하고 있다. 즉, 항만공간과 도시공간의 비효율적인 연계로 인한 도시교통환경 악화와 도시성장 저해 등의 경제적·사회적 역기능이 발생하고 있다. 따라서 항만이 주는 파급효과를 최대한 활용하기 위해서는 항만기능과 도시기능의 조화가 필요하다. 그리고 이렇게 하기 위해서는 항만기능에 대한 지방자치단체의 참여가 활성화되고 항만기능을 지방자

치단체로 이관하는 것이 필요하다.

셋째, 항만투자재원 조달의 다변화가 부족하다. 따라서 항만투자재원 조달의 다변화, 특히 민간자본의 참여를 위한 여러 가지 인센티브제도를 운영할 필요성이 높다고 하겠다. 그런데 지방자치단체가 항만하부구조 건설에 대한 보조, 지방채 발행을 통한 금융지원, 지방세 감면 등의 인센티브를 제공하기 위해서는 중앙정부가 그 권한을 지방자치단체로 이양해야 한다.

넷째, 항만화물의 운송체계는 하역후 수하주의 門前(door to door)까지 신속하게 이루어지고 관련 총수송비용을 최소화하는 것이어야 한다. 따라서 항만으로부터 기존 운송수단에 제약을 받지 않고 신속하고 정확하게 목적지까지 도달할 수 있는 방법의 개발이 시급하다. 그런데 이러한 복합일관운송체계를 구축하기 위해서는 부산항이 중심항이 되어야 가능한 것이다. 그리고 배후수송로의 연계와 관련하여 공로의 비중이 가장 높다. 그런데 공로는 항만도시내 및 고속도로의 정체를 야기시키는 원인으로 공로수송의 비중을 낮추고, 연안운송과 철도의 비중을 각각 높여야 할 것이다.

## 참고문헌

- [1] 강성철 · 김상구. (1998). 지방자치단체의 자율 성 확대방안 : 재정확충 관련사무를 중심으로. 「지방정부연구」, 2(1).
- [2] 강윤모. (1991). 사회간접자본의 실상과 대책 방향. 「토지연구」.
- [3] 권강웅. (1998). 「지방세법해설」. 서울 : 조세 통람사.
- [4] 김기언. (1998). 지방재정의 발전과제. 「지방자치」, 112. 현대사회연구소.
- [5] 김범중. (1998). 국내 컨테이너 운송수단 전환과 대기환경오염 저감효과 추정 연구. 「해양 수산동향」, 163. 해운산업연구원.
- [6] 김선기. (1993). 미국지방정부의 기업유치제도. 「지방행정정보」, 34. 한국지방행정연구원.
- [7] 김영호. (1993). 대도시 항만의 이론과 정책. 「초대울산항도선사 류대혁퇴임기념논문집」.
- [8] 김우호. (1996). 민자유치 항만개발과 프로젝트 금융. 「해운산업연구」, 138. 해운산업연구원.
- [9] 김의호. (1998). 「98지방세 실무」. 서울 : 한국 지방세연구회.
- [10] 김원진. (1994). 컨테이너지역개발제의 지역경제에 대한 효과분석. 「지방세」, 6. 한국지방재정공제회.
- [11] 김태오. (1996). 항만에 대한 자치단체역할 제고방안. 「부산광역시 시정연구」, 8.
- [12] 문성혁. (1994). 항만계획 및 개발의 세계적 추세와 대책 - 컨테이너부두를 중심으로. 「한국해양」, 250. 한국해사문제연구소.
- [13] 박균도. (1997). 항만의 국가경쟁력 제고를 위한 방안. 「한국해양」, 287. 한국해사문제연구소.
- [14] 박창호. (1998). 동북아 대륙물류의 거점기지 : 부산항 - 대륙진출의 기업이 부산항 이용시 유익한 점. 「부산광역시」.
- [15] 박태원. (1997). 부산항 용당컨테이너장치장 조성 및 운영방안. 「해양수산동향」, 157.
- [16] 박희정. (1992). 항만개발 · 관리정책에의 자치 단체 참여방안. 「연구보고서」, 143. 한국지방행정연구원.
- [17] 박희정 · 김영국. (1994). 지역경제활성화를 위한 제도적 지원체계 강화방안-특별법 제정을 중심으로. 「연구보고서」, 93-11(176). 한국지방행정연구원.
- [18] 서대남. (1995). 부산항의 물류비상과 적체해소 방안의 제의. 「한국해양」, 262. 한국해사문제연구소.
- [19] 신형원. (1998). 지자체 부도예방 어떻게 해야 하나. 「지방자치」, 117. 현대사회연구소.
- [20] 이수호. (1989). 지역산업 고도화를 위한 부산 항만 기능제고 방안. 「지역경제연구」, 1. 부산 대학교 경영경제연구소.
- [21] 이한규. (1998). IMF시대 지방정부의 역할. 「지방자치」, 114. 현대사회연구소.
- [22] 임성일. (1994). 지역개발제 지방재정파급효과

한국항만연구회.

- 와 개선방안. 한국지방행정연구원.
- [23] 전일수·김학소·김범중. (1993). 우리나라 컨테이너 항만의 국제경쟁력 제고방안에 관한 연구. 「정책자료」, 090. 해운산업연구원.
- [24] 정필수. (1998). 신정부의 항만정책 방향. 「해양수산동향」, 160. 해운산업연구원.
- [25] 정필수 외. (1994). 항만이 지역경제에 미치는 영향-항만관련산업 및 역내 제조업을 중심으로. 「정책자료」, 090. 해운산업연구원.
- [26] 최상희. (1997). 항만하역, 보관 및 운송시스템의 경쟁력제고. 「해양수산동향」, 157. 해운산업연구원.
- [27] 최준호. (1998). 현실로 다가온 지자체 부도위기. 「지방자치」, 117. 현대사회연구소.
- [28] 한상배. (1996). 새로운 항만환경 하에서의 부산항의 개발계획 및 운영전략. 「한국해양」, 277. 한국해사문제연구소.
- [29] 국토개발연구원. (1986). 항만개발 및 관리정책 개선방향에 관한 연구.
- [30] 부산광역시. (1998). 선진항만과 부산항의 이해.
- [31] 부산발전시스템연구소. (1989). 부산항만이 지역경제에 미치는 영향분석.
- [32] 부산지방해양수산청. (1997). 컨테이너 처리물량 현황.
- [33] 부산지방해운항만청. (1993). 부산항만과 지역발전.
- [34] 전국경제인연합회. (1996). 항만개선연구회 연구자료.
- [35] 한국컨테이너 부두공단. (1998). 컨테이너처리통계자료.
- [36] 해양수산부. (1996). 해운항만백서.
- [37] 행정자치부. (1997). 지방재정연감.