

부산시의 컨테이너세 징수에 관한 연구

김공원* · 광규석** · 김근섭***

*한국해양대학교 대학원, **한국해양대학교 물류시스템공학과 교수, ***한국해양대학교 대학원

A Study on the Container Tax Collection of Busan City

Kong-Won Kim* · Kyu-Suk Kwak** · Geun-Sub Kim***

*Graduate school of Korea Maritime University, Busan 606-791, Korea

**Department of Logistics Engineering, Korea Maritime University, Busan 606-791, Korea

***Graduate school of Korea Maritime University, Busan 606-791, Korea

요 약 : 부산항은 우리나라의 대표적인 사회간접자본시설로서 국가경제발전의 견인차 역할을 수행해 왔다. 그러므로 항만관련시설들의 상호 보완적인 시스템화를 통하여 부산항을 세계 제일의 물류기지로 발전시켜 향후 동북아 물류중심항으로의 기능을 원만히 수행할 수 있도록 정부가 부산항 항만배후도로의 시설주체가 되어야 한다. 이에 본 논문에서는 부산항의 발전을 저해하는 컨테이너세의 문제점과 폐지에 관한 현실적인 접근을 통해 컨테이너세와 그 용도에 관한 분석 및 현황파악을 바탕으로 컨테이너세의 타당성 여부를 검토하여 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 항만에서 역외 고속도로까지를 연결하는 항만배후도로는 항만의 일부분이므로 정부가 시설투자의 주체가 되어야 한다. 둘째, 컨테이너세 징수함으로써 화주와 선사는 수출입 물류비와 함께 컨테이너세를 추가적으로 지불하여 상당한 비용적 부담을 안고 있다. 셋째, 공컨테이너 또는 환적컨테이너의 수출입 비중은 상당히 높아, 부산시 교통체증을 유발하는 요인으로 작용하고 있으나, 부과대상에서 제외되고 있어 컨테이너세 부과대상의 형평성에 크게 어긋나고 있다. 넷째, 동북아 물류허브항만이 되기 위하여 중국, 대만, 일본의 경쟁항만들은 항만비용의 절감을 통해 경쟁력을 향상시키고 있는 반면, 부산항은 컨테이너세라는 추가적인 세금을 부과함으로써 가격 경쟁력의 약화를 가져와 동북아 물류허브항만으로 육성하기 위한 전략에 큰 차질을 빚고 있다.

핵심용어 : 컨테이너세, 부산항, 항만배후도로, 사회간접자본시설, 교통체증

Abstract : Busan Port which is the representative social overhead capital facilities for international trade of goods has been the driving force for economic development in Korea. Therefore, the central government should play the major role in building a rear road to Busan Port in order that it may function as a major port of Northeastern Asia through the systemization of mutual assistance among connected facilities, completely equipped with port-related facilities befitting to the principal port of imports and exports. In this study, the validity of container tax is being examined, analyzing container tax which is considered as an obstacle to the development of Busan Port and its purpose, and grasping the present conditions by the realistic speculation on container tax issues and its abolition. First, the port rear road as a social overhead capital facilities, which connects port and expressway, should be considered as part of port, and port is social overhead capital invested by government. Second, the Busan City imposes taxes on container. As a result, a shipper and a shipping company are paying a double charge by paying container tax with port dues. Third, Empty container and Tranship container are the factor of Busan city traffic jam but their was excluded from container tax. This is deviate from equilibrium of the tax object. Forth, it has bad influence upon the competitiveness of Busan Port as Northeastern logistics base, as other ports who are competing with Busan Port like China, Taiwan, Japan's port make their competitiveness strong by decreasing the cost of port dues.

Key words : Container Tax, Busan Port, Port rear road, Social Overhead Capital facilities, Traffic Jam

1. 서 론

1.1 연구의 배경과 목적

부산항은 최근 우리나라의 국가 전략산업으로 추진·검토되고 있는 동북아 물류거점화 사업의 중요한 사회간접시설로 부

각되고 있다. 특히 최근 중국경제의 급속한 발전과 함께 부산항의 지정학적 이점으로 인하여 환적화물의 비중이 급상승함으로써 항만에 대한 수요와 중요성은 지속적으로 증가하고 있는 추세에 있다. 그러나 물동량의 증가와 함께 컨테이너 화물의 도시통과에 따른 사회적·환경적·경제적 손실들이 심각한 사회적 부담요인으로 대두되고 있다. 이에 부산시는 항만배후도로의 조기건설이 국가 전체적인 물류비 절감은 물론이고 항만과 도시의 순기능 효과를 최대화할 수 있다는 배경에 따라 항만을 통과하는 컨테이너에 대하여 항만배후도로 건설 재원을

* 종신회원, kkw0710@hanmail.net 017-554-7606

** 종신회원, kskwak@hanara.kmaritime.ac.kr, 051)410-4332

*** 정회원, oops@kmaritime.ac.kr 051)410-4912

마련한다는 명분으로 1992년부터 2001년까지 컨테이너세를 징수하기로 결정하였다.

부산시는 2001년말까지 10년간 총 5,817억원을 징수하였으나, “항만배후도로확충 10개년 계획(1992~2001)”에 따라 징수 만료기간인 2001년까지 계획한 항만배후도로를 완공하지 못하였으며, 추가적인 도로건설재원을 마련하기 위해 징수기간을 5년간 연장하였다.

컨테이너세가 신설된 이후 직접적으로 그 부담을 안고 있는 수출입 업체를 중심으로 이의 폐지 또는 개선에 관한 논의가 끊이지 않았다. 최근에는 산업자원부를 중심으로 한 중앙부처에서 부산광역시의 항만배후도로확충계획의 완료 여부에 관계없이 지방세법을 개정함으로써 컨테이너에 부과되는 지역개발세를 2002년부터 폐지하고자 시도하였으며, 이러한 움직임을 뒷받침하는 근거는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 컨테이너세는 세계에서 유래를 찾아볼 수 없는 세목이라는 점이다. 둘째, 컨테이너세의 부과로 인해 조세수출¹⁾이 발생한다. 셋째, 컨테이너세의 부과로 인해 수출입기업의 물류비용이 상승한다. 넷째, 컨테이너세는 일반적인 지방세 원칙에 적합하지 않은 세목이다.

이에 본 논문에서는 부산시가 징수하고 있는 컨테이너세에 대한 문제점과 폐지에 관한 현실적인 접근을 통해 컨테이너세와 그 용도에 관한 분석 및 현황과약을 바탕으로 컨테이너세 징수의 타당성 여부를 검토해 보고자 한다.

1.2 연구의 범위

본 연구는 부산항을 출입하는 화물이 들어있는 컨테이너 중 연안 컨테이너와 환적 컨테이너를 제외한 모든 컨테이너에 부과되는 컨테이너세를 중심으로 논의한다. 컨테이너 화물에 대한 운송, 보관, 하역, 포장의 업무가 이루어지고 있는 항만에서 역외지역의 고속도로까지 연결해 주는 항만배후도로의 성격과, 컨테이너세에 대한 타당성 그리고 동북아 물류중심항으로서의 부산항 위상을 현장 실무자들과의 면담과 통계자료를 활용하여 검토하고자 한다.

2. 부산항과 컨테이너세

2.1 부산항

2.1.1 부산항 개요

부산항은 지역성을 벗어나 우리나라 제 1의 무역항으로서의 기능을 꾸준히 수행하여 국가경제 발전에 일익을 담당해 왔으며, 수입항의 기능보다는 수출항으로서의 기능이 대폭 강화되고 있다. '00년 754만TEU를 처리하여 컨테이너 물동량 기준 세계 제 3위의 컨테이너 중심항만으로 성장하였다. 특히, 중국의 경제개발정책의 수행과 더불어 대 중국 컨테이너 화물의 환

Table 1 Ratio of Container throughput and transshipment cargo of main port(2000) (단위 : 만TEU)

구 분	싱가폴	홍콩	카오슝	부산	광양
총물동량	1,704	1,810	743	754	64
환적물동량	1,363	699	382	239	5
점유비(%)	80.0	38.6	51.4	31.7	9.4

자료 : 한국컨테이너부두공단, “동북아 Hub-Port 개발계획”, 2001.

Table 2 Comparison of inter-port transshipment cost

부산항	카오슝	싱가포르	홍콩	고베
1.00	2.01	2.17	3.14	3.79

자료 : 부산지방해양수산청, “부산항 발전방안”, 2001. 4.

주 : 부산항을 기준으로 경쟁항들의 상대적인 비율을 말함.

적비율이 급증하고 있다.

또한, 부산항은 세계 주간선 항로(Main Trunk Route)상에 위치하고 있어 지리적인 이점을 통한 동북아 물류중심지로서의 성장잠재력이 매우 높다. 향후 남북횡단철도 및 TCR²⁾, TSR³⁾이 활성화되면 대륙과 해양의 관문 역할을 수행할 것으로 기대되고 있다. 항만비용 또한 주변 경쟁국에 비해 크게 저렴하여, 특히 북중국의 국내·유럽행 화물의 환적 선호도가 가장 높다. 이런 시대적인 흐름을 파악하여 정부는 부산신항만 건설사업을 조기에 완공하여 동북아 중추항만으로 발전시켜 나갈 계획을 추진하고 있다.

2.1.2 컨테이너 물동량

부산항은 최근 5년간 전국 컨테이너 처리량의 80% 이상을 처리하여 국내 제 1의 컨테이너 중심항으로서 신물류체계를 이끌어 가는 컨테이너 물류의 견인차 역할을 담당하고 있다. 그러나 부산항의 컨테이너 처리 점유율은 전국 신장률을 하회하고 있다. 부산항의 컨테이너 처리량 전국 점유율은 '97년 87.88%를 기록한 후 점차 낮아져 '00년에는 80.68%로 점유율이 매년 낮아지고 있는 반면, 광양항의 컨테이너 처리량 점유율은 전국 신장률을 크게 상회하고 있다. 광양항의 컨테이너 처리량 전국 점유율은 '97년 0.35%에 불과하였으나, '00년에는 8.64%를 점유하여 인천항을 추월하였으며 이 같은 성장세는 향후 지속될 것으로 예상된다.

2.2 컨테이너세

2.2.1 컨테이너세의 개요

지방자치제의 출범과 함께 자체재원 확충의 필요에 따라 각 지방자치단체에서는 지역의 부존자원을 지방 세원화할 것을 요구하였다. 새로운 지방세목으로 지역개발세를 신설하였는데 발전용수, 지하수, 지하자원 및 컨테이너가 지역개발세의 세원이 되었다.

1) 컨테이너세는 지역세의 성격을 가지고 있음에도 불구하고, 그 지역주민 이외의 주민에게 세금을 부담시키고 있음.

2) TCR(Trans-China Railway) : 중국대륙 횡단철도.

3) TSR(Trans-Siberia Railway) : 시베리아 대륙횡단철도.

Table 3 Container throughput and trend by ports

(단위 : TEU, %)

		전국	부산	인천	광양	마산	울산
'97	물동량	5,475,040	4,811,279	508,062	19,141	37,669	93,009
	전국비	(100.00)	(87.88)	(9.28)	(0.35)	(0.69)	(1.70)
	전년비	-	-	-	-	-	-
'98	물동량	6,098,133	5,311,509	514,847	68,234	27,320	125,829
	전국비	(100.00)	(87.10)	(8.44)	(1.12)	(0.45)	(2.06)
	전년비	11.38	10.40	1.34	256.48	-0.27	35.29
'99	물동량	6,903,815	5,655,533	574,656	454,696	35,879	149,493
	전국비	(100.00)	(81.92)	(8.32)	(6.59)	(0.52)	(2.17)
	전년비	13.21	6.48	11.62	566.38	31.34	18.81
'00	물동량	9,191,107	7,615,043	611,261	677,747	41,766	236,296
	전국비	(100.00)	(82.85)	(6.65)	(7.37)	(0.45)	(2.57)
	전년비	33.13	34.65	6.37	49.05	16.41	58.06
'01	물동량	9,800,687	7,906,807	660,593	846,462	64,790	247,978
	전국비	(100.00)	(80.68)	(6.74)	(8.64)	(0.66)	(3.53)
	전년비	6.63	3.83	8.07	24.89	55.17	4.93

자료 : 1) 한국컨테이너부두공단.
2) 해양수산부, "해양수산통계연보", 2000.

부산시는 자치단체 가운데 유일하게 컨테이너세의 신설을 제기하였는데, 이는 부산항이 우리나라 최대의 항만이라는 점과 직접적으로 관련이 있다. 부산시는 지형적인 조건과 대도시 가운데 최저 도로율이라는 악조건 속에서 국가 기간항만의 역할을 수행함으로써 컨테이너화물 수송차량에 의한 심각한 도심교통혼잡이 발생하고 있다. 항만배후도로의 체계적인 건설이 교통난을 완화하고, 수출입기업의 물류비용을 절감시키며, 부산항의 기능을 최적화하는 가장 바람직한 대안으로 등장하였다.

그러나 부산시의 재정 형편 상 대규모 재원 마련이 불가능하며, 중앙정부의 지원에도 크게 기대할 수 없음에 따라 항만과 관련한 새로운 재원을 모색하는 것이 가장 현실적인 방안으로 부각되었다. 이에 따라 항만의 배후도로 건설 재원확보를 위하여 지난 1992년부터 컨테이너세를 10년간(1992. 1 - 2001. 12) 부과하기로 하였으며, 징수기간 만료후 5년간 컨테이너세 징수기간(2002. 1 - 2006. 12)을 연장하였다.

컨테이너세 부과대상은 화물이 들어 있는 컨테이너 중 환적 컨테이너와 연안컨테이너를 제외한 모든 컨테이너로 하며, 지방세법에서 정한 15,000원/TEU를 시조례에 의해 50%범위내의 조정을 통하여 20,000원/TEU로 결정하였다.

2.2.2 징수현황

부산시는 항만배후도로 건설 재원확보를 위해 '01년까지 10년간 총 5,817억원을 징수하여 목표대비 116.35%의 컨테이너세를 징수하였다. '96년부터 컨테이너 처리량이 급증하여 9년만에 목표금액을 초과 징수하였으나 징수만료 기한인 2001년까지 계획한 항만배후도로를 완공하지 못하자, 도로건설재원을 마련하기 위하여 컨테이너세 징수기간을 5년 연장하였다.

Table 4 Summary of Container Tax

구 분	내 용
부과근거	지방세법, 지방자치단체 조례
부과주체	부산광역시
부과목적	지역의 균형개발 등에 소요되는 재원확보 (항만배후도로 건설 소요 경비 충당 : 조례)
부과대상	수출입 적컨테이너화물을 대상 (공컨테이너, 연안화물, 환적화물 제외:자치단체 조례)
부과세율	20,000원/TEU(15,000원/TEU:조례로 50/100 범위내 가감조정 가능)
납세자	컨테이너화물의 실제화주 (단, 징수편의상 선사 지사 및 대리점을 특별 징수자로 지정)

자료 : 국립수산진흥원, "항만운영정책관리과정교재", 2001.

Table 5 Present condition of Container Tax Collection

(단위 : 백만원)

연도별	컨테이너 신고량			징수세액	누계	목표비
	계	과세	비과세			
1992	2,755	1,878	877	37,200	37,200	7.44
1993	3,091	2,170	921	43,836	43,836	16.21
1994	3,838	2,489	1,349	49,996	131,032	25.21
1995	4,480	2,846	1,634	56,671	187,703	37.54
1996	4,760	2,960	1,800	59,139	246,842	49.37
1997	5,275	3,171	2,104	63,363	319,205	63.84
1998	5,837	3,060	2,772	61,137	371,342	74.27
1999	6,644	3,509	3,135	66,772	438,114	87.62
2000	7,778	3,733	4,054	72,923	511,037	102.21
2001	7,916	3,528	4,388	70,736	581,773	116.36
총계	52,236	29,554	22,691	581,772	-	-

자료 : 부산광역시 내부자료.

3. 컨테이너세의 타당성 검토

지역개발세 가운데 부산시가 부과하고 있는 컨테이너세에 대해서는 도입 당시부터 논란이 많았던 탓에 부산시는 "항만배후도로건설특별회계"를 설치하여 수입 전액을 항만배후도로 건설에만 사용하되, 10년 동안(1992~2001) 한시적으로 징수할 것을 조례에 규정하였다. 그러나 시행 이후 오늘날까지 그 폐지와 개선에 대한 요구는 줄곧 제기되었으며, 특히 징수기한 만료를 앞두고 산업자원부 등에서 지방세법 개정을 통해 컨테이너세 규정 자체를 폐지하고자 시도한 바 있다. 그러나 부산시는 항만배후도로 건설비의 추가 재원을 마련하기 위해 컨테이너세 징수를 연장하였다. 이에 본 장에서는 지속적으로 논란의 대상이 되고 있는 부산시 컨테이너세의 징수에 대한 타당성을 항만배후도로, 물류비 부담, 부과대상 측면을 중심으로 검토해 보았다.

Table 6 Contents of validity examination to Container Tax Imposition

	부 산 시	타당성 검토 내용
항만 배후 도로	· 부산시 교통체증과 도로파손의 원인을 제공하는 컨테이너 화물의 화주에게 비용을 부담 · 국고보조금 지원의 확대를 기대할 수 없음	· 항만배후도로는 사회간접자본시설로서 국비와 지자체의 재원 또는 민자유치를 통해 건설되어야 함 · 국비지원의 지역적인 형평성에 어긋남 · 국고보조금 지원의 확대 방안 모색
물류 비부담	· 컨테이너세는 화주의 물류비 중 차지하는 비중이 적음	· 중·소화주의 경우 컨테이너세는 상당한 물류비 부담으로 작용함
부과 대상	· 수출입 적컨테이너화물을 대상 (공컨테이너, 연안컨테이너, 환적컨테이너 제외: 자치단체 조례)	· 부과대상에 대한 형평성이 어긋남: 지속적으로 증가하는 환적컨테이너와 공컨테이너는 부산시 도로교통의 상당한 피해를 줄 것으로 예상됨

3.1 항만배후도로

부산시의 항만배후도로는 도로법 상으로 볼 때 광역시도로 분류되므로 원칙적으로 부산시가 그 건설 및 유지·보수에 관한 비용을 부담해야 하며, 중앙정부가 특히 필요하다고 인정하는 경우에 한하여 그 비용의 일부를 국고로부터 보조받을 수 있다⁴⁾. 부산시는 이를 근거로 하여 컨테이너세 징수금 전액을 항만배후도로 건설에 투자하기로 하였으며, “항만배후도로확충 10개년 계획(1992-2001)”에서 확정된 10개 노선의 완공년도는 '01년으로 총 1조 5,860억원의 사업비가 투자될 것으로 계획하였다.

항만배후도로 건설을 위해 '00년말까지 조달된 재원은 시비가 41.9%, 국비가 28.7%, 민자유치가 7.7% 그리고 컨테이너세가 21.7%에 달하며, 컨테이너세 부담자들은 당초 징수 목표액인 5,000억원을 초과하여 부담하였다.

다른 주요 항만도시의 배후도로 재원조달을 살펴보면 광양항은 100% 전액을, 울산항은 73%를 국비에서 지원하였으나 우리나라 컨테이너 수출화물의 90% 이상을 처리하는 부산항

Table 7 Present Condition of port rear road Construction(2001.2)

(단위 : 억원)

사업명	구간	사업기간	연장(km)	총사업비	투자액			공정 (%)	국고보조율 (%)	비고
					2000까지	2001	2002이후			
① 동서고가도로	문현로타리-감전IC	'88-'94	13.0	4,633 [248]	4,633 [248]	-	-	100	(5.4)	완료
② 동서고가접속도로	주례동-부산여대	'92-'94	2.1	314	314	-	-	100	-	"
③ 층장로고가도로	동아제분-도시고속도로입구	'91-'93	1.3	143 [71]	143 [71]	-	-	100	(50.4)	"
④ 구포대교,접속도로	구포동-대저동	'90-'93	4.2	1,261 [133]	1,261 [133]	-	-	100	(10.5)	"
⑤ 광안대로	수영49호광장-센텀시티부근	'94-'02	7.42	7,873 [2,634]	6,086 [2,170]	1,374 [300]	413 [164]	82	33.5 (35.7)	공사중
⑥ 수영도로	수영CY-구서IC-노포IC	'92-'02	15.9	2,956 [1,052]	2,524 [1,052]	-	432	85	35.6 (41.7)	공사중
⑦ 제3도시고속도로	제5부두-강서대교입구	'96-'01	10.8	7,614 [2,606]	6,853 [2,306]	669 [300]	92	89	34.2 (33.6)	공사중
⑧ 감천항배후도로	장림고개-(구)해양고	'92-'04	5.1	1,186 [388]	909 [388]	40	237	76	32.7 (42.7)	공사중
⑨ 다대항배후도로	감전사거리-덕천IC	'96-'05	9.3	3,052 [1,221]	764 [368]	207 [61]	2,081 [792]	26	40.0 (48.2)	공사중
⑩ 온천천고가도로	수영도로-만덕터널입구	'03-'08	8.03	3,500	-	-	3,500	0	-	미착공

자료 : 부산광역시 내부자료.

주 : 1) []안은 국비지원액임.

2) ()안은 사업 시작 일로부터 사업 완료일 까지(진행중인 사업은 2000년까지)의 국고보조율임.

4) 현행 “도로법” 상 도로의 종류는 고속도로, 일반국도, 특별시도·광역시도, 지방도, 시도, 군도, 구도 등이 있다(제11조). 도로의 신설, 개축 및 수선에 관한 공사와 유지는 원칙적으로 당해 도로의 관리청이 시행하며, 그 비용은 건설교통부장관이 관리하는 도로를 제외하고는 원칙적으로 관리청이 속하는 지방자치단체가 부담하나(제24조 1항, 제56조), 건설교통부장관이 특별히 필요하다고 인정하는 경우에는 국도 이외의 도로에 관한 비용의 일부를 국고로 보조할 수 있다(제72조).

Table 8 Particulars of Port rear road revenue(2000)

(단위 : 억원)

계	시비	국비보조	민자유치	컨테이너세
23,487	9,834	6,736	1,807	5,110
100%	41.9%	28.7%	7.7%	21.7%

자료 : 한국무역협회, 한국항만경제학회, "컨테이너 지역개발세에 관한 토론회", 2001.

주 : 기 투자된 시비 9,834억원 중 2,550억원은 지방채, 차관으로 충당.

의 항만배후도로 건설에는 중앙정부가 28.7%만을 지원하여 형평성에 크게 어긋나고 있어 부산시의 항만배후도로건설에 대한 국고보조금 지원 확대의 필요성이 뚜렷하게 나타나고 있다.

항만은 접안, 하역, 보관, 포장 및 운송 등이 상호 보완적으로 최적화될 때에 사회간접자본시설로서의 기능을 고도화할 수 있다. 따라서 항만에서 역외로 연결되는 도로망인 항만배후도로는 사회간접자본시설의 성격을 가진 기반시설로서 건설재정을 국비지원으로 충당해야 함은 너무나 자명한 일이다. 그러나 부산시 항만배후도로건설에 대한 국고보조는 28.7%에 그치고 있는 실정이다.

도로법에 의하면 "국가지원지방도의 건설 및 유지·관리에 필요한 비용은 그 일부를 국고에서 보조할 수 있도록 규정되어 있는데(제56조 1항), 이 때 국가지원지방도란 지방도 중 중요 도시, 공항, 항만, 공업단지, 주요 도서, 관광지 등 주요 교통유발시설지역을 연결하며, 고속국도와 일반국도로 이루어진 국가 기간도로망을 보조하는 도로이며, 교통연결의 일관성을 유지하기 위하여 필요한 경우에는 특별·광역시도, 시·군도 등을 포함할 수 있다(제2조 3항)"라고 명시하고 있다. 따라서 부산시의 항만배후도로는 항만이라는 주요 교통유발시설지역을 연결하고 있으며, 거의 모든 노선이 국가기간도로망과 연결되어 있으므로 법적으로는 광역시도일지라도 실질적으로는 국가지원지방도의 범위에 포함된다고 할 수 있다. 이는 국고보조의 확대의 근거가 된다고 판단할 수 있으므로 수출입 화주에 대한 컨테이너세 부과가 아닌 부산시의 정책적인 제안을 통하여 항만배후도로 건설에 대한 국고보조금을 충분히 확대시킬 수 있을 것으로 판단된다.

3.2 화주의 물류비 부담

부산시의 컨테이너세는 수출입 적컨테이너 화물에 대해서 부과되고 있다. 부산시는 컨테이너세가 수출입 화주의 전체 물류비 중 차지하는 비중은 0.1%로 극히 미미하다고 주장하고 있다. 그러나 실제 우리나라 대부분의 수출입 화주는 현실적으로 적자를 면치 못하고 있으며⁵⁾, 고부가가치 제품이나 대화주의 경우에는 컨테이너세의 비중이 미미하다 할 수 있지만, 저부가가치 제품을 다루는 중·소화주의 경우에는 상당한 부담으로 작용하고 있다.

Table 10과 같이 수출실적 대비 물류비는 대화주보다 중·소화주의 비중이 더욱 높으며, 농림수산물이나 목재·제지와 같은 저부가가치 제품의 물류비 비중이 높게 나타나고 있다. 실제 부산인근의 저부가가치 업종인 제지업체 조사에 의하면 "40ft 컨테이너 고지(Waste) 20톤을 수입할 때의 컨테이너세 31\$는 수입원가 1,000\$의 3.1%에 달하며, 중질지 완제품 20톤

Table 10 Index of Export logistics cost (단위 : %)

구분	1996	1997	1998	1999	
전체	8.9	9.3	10.5	12.5	
수출실적	중·소화주	9.4	9.9	11.2	13.2
	대화주	7.5	7.9	8.8	10.6
수출업종	농림수산물	11.9	13.7	15.3	18.8
	음료·식품	6.9	8.0	9.0	12.5
	섬유·의복	7.9	8.5	8.9	10.3
	가죽·신발	6.8	7.6	9.9	11.3
	목재·제지	12.2	11.5	11.5	13.5
	화학제품	8.7	8.7	8.8	11.0
	철강·금속	8.2	9.0	11.5	12.7
	전자통신	9.5	10.2	11.1	11.6
	기계·운수장비	9.9	9.4	10.7	11.6
	기타	7.0	7.9	8.2	10.2

자료 : KIET, "수출입물류 실태 조사 결과".

Table 9 Present condition of a state subsidy to other port rear road construction(2000)

사업명	사업기간	총사업비		기투자 사업비내역			잔여사업비	비고
		합계	국비	합계	국비	시비		
울산항 배후수송도로 (남구 삼산동-여천동)	'97-'01	61,417 (100.0)	44,946 (73.2)	55,035 (100.0)	40,713 (74.0)	14,3221) (26.0)	6,382 (시비2,149)	광역시도
광양항 동측전용도로 (컨부두 - 동광양 IC)	'94-'98	107,400 (100.0)	107,400 (100.0)	107,400 (100.0)	107,400 (100.0)	-		광역시도
광양항 서측전용도로 (컨부두 - 광양 IC)	'96-'03	269,000 (100.0)	269,000 (100.0)	28,400 (100.0)	28,400 (100.0)	-		광역시도

자료 : 각 시도 내부자료.

주 : 1) 지방채 발행으로 9,000백만원 조달.

5) 교통신문, 2001. 12. 13.

을 10,000\$에 수출할 시 순이익의 2,000\$⁶⁾에서 차지하는 컨테이너세의 비중은 1.6%에 달하는 실정으므로 많은 양의 펄프를 수입할 때에는 컨테이너세의 부담을 경감하기 위하여 벌크상태의 수입방식을 택하고 있다”라고 설명하고 있다.

수출입 화주의 물류비 중 물류기능별 비중을 살펴보면 운송비, 보관비, 포장비의 순으로써 운송비에 대한 부담이 가장 큰 것으로 나타났다.

Table 11 Export logistics cost by logistics function

(단위 : %)

구분	운송	보관 재고	하역	수출 포장	물류 정보	통관	
전체	75.0	6.5	5.5	6.5	1.9	5.0	
수출 실적	중·소화주	74.9	6.9	5.7	6.3	2.0	5.6
	대화주	78.6	5.3	4.8	7.1	1.5	3.0
수출 업종	농림수산물	72.0	6.3	5.6	10.3	2.3	4.9
	음료·식품	77.2	8.8	3.1	5.6	0.7	4.6
	섬유·의복	75.9	7.8	5.2	4.2	2.1	5.1
	가죽·신발	71.5	8.6	7.5	8.0	1.1	3.3
	목재·제지	90.2	2.4	4.0	1.9	0.4	1.9
	화학제품	80.5	7.0	3.9	3.7	1.9	3.7
	철강·금속	73.9	5.8	9.3	4.4	1.4	5.7
	전자통신	71.1	8.2	6.8	8.4	2.1	4.2
	기계·운수장비	75.1	6.3	4.0	9.8	1.5	4.0
	기타	68.5	7.8	7.0	7.4	2.6	6.8

자료 : KIET, “수출입물류 실태 조사 결과”.

Table 11과 같이 기능별 물류비에서 가장 비중이 큰 운송비의 경우에도 음료·식품, 목재·제지 등 저부가가치 제품에 대한 비중이 더욱 큰 것으로 조사되었다.

수출 제품에 대한 순이익 비율이 상대적으로 적은 중·소화주의 물류비 부담이 전체적으로 더욱더 높게 나타남으로써 가격경쟁력의 약화를 가져와 결국 수출 경쟁력의 약화로 이어지게 된다.

따라서, 수출입 화물의 물류비 중 컨테이너세의 비중을 거시적인 관점이 아닌 좀더 미시적인 관점에서 본다면 중·소화주의 경우 컨테이너세는 물류비에서 차지하는 비중이 상당히 높은 것으로 판단된다.

3.3 부과대상의 형평성

부산시는 시조례에 따라서 컨테이너세 부과대상에서 공컨테이너, 연안컨테이너, 환적컨테이너는 제외하였다. 환적컨테이너의 경우 다른 무역항에서도 일부 발생하고 있지만 부산항이 처리하는 물동량에 비해 차지하는 비중은 미미한 실정이다.

Table 12와 같이 부산항으로 들어오는 컨테이너 화물 중 환적화물은 상당한 비중을 차지하고 있으며, 향후 더욱더 증가될 것으로 전망되었다.

Table 13 Throughput and Proportion of Total and other terminal transshipment cargo⁷⁾ in 2000

(단위 : TEU)

T/S 부두명	타부두 T/S	전체 T/S	타부두비중
T/S 총합	1,312,512	2,389,956	55%
HBCT	190,237	439,556	43%
PECT	206,567	389,507	53%
감만	한진	113,986	490,017 89%
	현대	101,708	
	대한통운	132,000	
	세방	90,603	
우암	78,928	84,844	93%
한진감천	110,691	136,317	81%
3, 4부두	270,000	442,439	61%
광양	386	64,129	1%
중앙부두	17,406	407,276	4%

자료 : 부산발전연구원, “남항 및 북항대교의 항만배후도로 기능 검토”, 2001.

Table 12 Outlook for transshipment volume and ratio of national ports

(단위 : 천TEU, %)

구분	1998년			2011년			2020년			
	전국	부산항	광양항	전국	부산항	광양항	전국	부산항	광양항	
수출입	수입	2,508	2,154	35	6,289	2,737	1,918	10,763	4,909	3,016
	수출	2,650	2,385	24	6,359	2,862	1,913	10,833	4,998	3,258
	소계	5,158	4,539	59	12,648	5,599	3,831	21,596	9,907	6,274
환적(B)	1,268	1,268	0	4,714	2,594	1,650	12,146	6,073	5,268	
소계(C=A+B)	6,426	5,807	59	17,362	8,193	5,481	33,742	15,980	11,542	
연안(D)	306	138	53	2,796	769	629	5,592	1,542	1,254	
합계(E=C+D)	6,732	5,945	112	20,158	8,962	6,110	39,334	17,522	12,796	
연안의 물량비(B*100/C)	19.73	21.84	0.00	27.15	31.66	30.10	36.00	38.00	45.64	

자료 : KMI, “우리나라의 환적현황 및 전망”, 1999.

6) 순이익은 매출액의 20%로 산정하였음.

7) 타부두 환적화물(T/S) : 타부두 환적화물이란 제 3국에서 들어온 화물을 하역하여 하역항이 아닌 다른 항으로 화물을 이송하여 타국행 선박에 실는 것으로 항만배후에 교통수요를 발생시키며 하역료, 장치료 및 운송료 등의 수입이 발생함.

이렇게 증가하고 있는 환적화물 중 타부두 환적화물은 Table 13과 같이 상당한 비중을 차지하고 있으며, 특히 Table 14와 같이 부산항의 경우 타부두 환적화물이 일부 감소하는 터미널도 있지만, 대부분의 터미널은 환적화물의 증가에 따라 타부두 환적화물도 함께 증가하고 있는 추세를 보이고 있다. 이는 부산항 환적화물의 이송에 따른 교통혼잡은 더욱 증가할 것으로 판단할 수 있다.

그러나 부산시 교통체증과 도로파손의 주요한 원인이 되는 컨테이너에 대해서 부과되는 컨테이너세에서 환적화물은 부과대상에서 제외되고 있어, 환적화물 이송에 따른 도로파손과 체증에 대한 교통유발부담금까지 수출입 화주에게 부과하는 것은 부과대상의 형평성에 어긋나고 있다고 판단된다.

3.4 부산항의 위상 측면

우리나라에서 컨테이너세를 부과하고 있는 지방자치단체는 부산시가 유일하다. 광양시와 인천시는 컨테이너화물 유치를 통한 항만의 활성화를 위해 1997년과 2001년부터 부과하기로 했던 컨테이너세를 폐지한 바 있으며, 울산시와 마산시도 컨테이너세의 부과를 유보하고 있다.

부산시는 컨테이너세가 항만배후도로의 확충 등 물류인프라의 구축에 사용됨으로써 도로체증을 완화하여 물류비를 절감시키는 효과를 가져온다는 측면에서 그 징수의 당위성을 주장하고 있다. 그러나 컨테이너세 부과는 부산항의 가격경쟁력을 떨어뜨리는 요인으로 작용하는 부정적인 측면도 함께 가지고 있다.

우리나라에서 부산항과 함께 세계적인 항만으로 발돋움하고 있는 광양항의 경우 최근에 와서 물동량이 급격히 증가하고 있다. 이와 같은 광양항의 발전은 적극적인 화물유치 전략이 주효했기 때문이다. 광양항은 조기 활성화를 위해 항만이용 비용을

Table 15 Contents of Container Tax Imposition by Ports

지역	항만	내용
부산광역시	부산항	· 1992-2001 5천억원목표 · 2002-2006 연장
울산광역시	울산항	· 1996년 (3년 유보) · 1999년 (3년 유보)
경상남도	마산항	· 1997년 (3년 유보) · 2000년 (3년 유보)
전라남도	광양항	· 컨테이너물량 유치를 위하여 폐지
인천광역시	인천항	· 화주들에게 인센티브를 주기 위하여 징수조례를 폐지
경기도	의왕 ICD	· 지방세법 개정을 통하여 ICD 통과 컨테이너세 도입추진검토
경상남도	양산 ICD	· ICD 개장시 통과 컨테이너세 도입추진검토 (물류비 경감 차원 폐지)

자료 : 한국무역협회, 한국항만경제학회, “컨테이너 지역개발세에 관한 토론회”, 2001.

대폭 낮추는 등 이용자인 선사와 화주에게 다양한 혜택을 부여하고 있다. 광양시가 자체 분석한 자료에 따르면, 물류비 측면에서 부산항과 비교할 때 광양항을 이용하면 선사에게 TEU당 5,118원의 비용절감 효과를 가져다주는 것으로 나타났다⁸⁾.

그러나 부산항의 경우 컨테이너세 부과로 인한 물류비 부담이 가중됨으로써 부산항을 기피하여 광양, 울산, 마산, 평택, 인천항 등을 이용하는 현상이 늘어나고 있다.

Table 16에 나타나 있는 컨테이너세 징수대상인 적 컨테이너를 취급하는 5대 컨테이너항만의 실적에 따르면, 부산항의 점유율은 '97년 88.4%에서 '00년 81.7%로 점점 낮아지고 있으며, 부산의 인근 항만 중 컨테이너 터미널 시설을 가진 울산항과 광양항은 수출입 화주에 대해 다양한 혜택을 제공하여 '97

Table 14 Other terminal T/S variations rate in 2000 and 2001 (단위 : TEU)

T/S 부두명	2000년 1~5월 타부두 T/S	2001년 1~5월 타부두 T/S량	증감율	
T/S 총합	565,966	704,372	25%	
HBCT	70,568	94,216	34%	
PECT	64,774	164,155	153%	
감만	한진	47,494	53,018	12%
	현대	40,991	39,903	-3%
	대한통운	55,000	66,000	20%
	세방	37,751	46,929	24%
우암	78,928	48,339	-39%	
한진감천	49,579	45,766	-8%	
3·4부두	112,500	135,000	20%	
광양	128	1	-99%	
중앙부두	7,253	11,045	52%	

자료 : 터미널 내부자료.

Table 16 Full container throughput of 5 container ports (단위:TEU)

	계		부산	인천	광양	마산	울산
	계	(점유비)					
'97	계	3,861,818	3,413,338	354,622	10,351	24,941	58,566
	(점유비)	(100.0)	(88.4)	(9.2)	(0.3)	(0.7)	(1.5)
	전년비		7.1	10.9	24.6	34.6	96.6
	계	3,759,846	3,304,404	314,042	44,952	18,724	77,724
'98	(점유비)	(100.0)	(88.9)	(8.4)	(1.2)	(0.5)	(2.1)
	전년비		-3.2	-11.4	334.3	-24.9	32.7
'99	계	4,414,114	3,562,626	424,699	305,201	26,108	95,480
	(점유비)	(100.0)	(80.7)	(9.6)	(6.9)	(0.6)	(2.2)
	전년비		7.8	35.2	578.9	39.4	22.8
	계	6,051,539	4,943,410	470,910	454,949	32,230	150,040
'00	(점유비)	(100.0)	(81.7)	(7.8)	(7.5)	(0.5)	(2.5)
	전년비		38.7	10.9	49.1	23.4	57.1

자료 : 해양수산부, “해양수산통계연보”, 2000.

8) KMI, “월간해양수산 통권 제 188호”, 2001. 4.

Table 17 Comparison of stevedorage level with foreign main ports(basis of exchange rate)

구 분	부산	카오슝	홍콩	상해	싱가폴	오사카
기 본 료	16,206	23,408	39,684	13,231	17,219	34,414
이 선 적	5,976	11,319	6,836	5,319	5,291	7,079
선내이적	894	794	959	0	877	1,166
소 계	23,076	35,521	47,479	18,550	23,388	42,658
비 중	100	154	206	80	101	185

자료 : 한국해양대학교 대학원, "항만사용료의 적정 수준에 관한 연구", 2001. 2.

주 : NT\$: 36.91원, HK\$: 153.22원, RMB : 132.64원, S\$: 701.73원, ¥ : 1048.11원 (1999년도 기준 평균환율 적용)
부산항의 경우에는 On-Dock 요율을 기준으로 함.

년 1.5%와 0.3%에서 '00년에 2.5%와 7.5%로 높은 신장세를 보이고 있으며, 이 같은 현상은 지속될 것으로 예상되고 있다. 항만선택의 패턴은 기항지를 변경하면 원래 이용하던 항만으로 되돌아오지 않는 비가역적 특성⁹⁾을 가지고 있어 장기적으로 부산항의 위상을 약화시킬 가능성이 있는 것으로 판단된다.

한편 부산항과 동북아의 허브항만 경쟁을 치열하게 전개하고 있는 일본, 중국, 대만 등의 주요 항만들도 컨테이너화물의 유치를 위해 앞다투어 항만비용의 인하 등 항만의 가격 경쟁력을 높이는 데 주력하고 있다.

부산항은 Table 17과 같이 상해항을 제외한 나머지 항만의 컨테이너 하역료 수준에 비해서 비교적 저렴한 것을 알 수 있으나, 경쟁항만들의 지속적인 가격 인하 정책으로 인해 상당한 위협을 받을 수 있다.

이와 같이 급변하는 대내외적 환경변화를 감안하면, 컨테이너 징수 정책은 현재 계획하고 있는 부산신항만의 건설을 통한 허브항만전략에 배치되는 효과를 가져올 수 있다. 그러므로 컨테이너세의 부과로 인한 단기적인 세수증대에만 급급해서는 안 된다. 컨테이너세가 당장 부산항의 위상을 위태롭게 하는 요인은 아닐지라도 부산항의 경쟁력을 약화시키는 요인임에는 틀림없다.

따라서 우리나라 최대의 관문항이 아닌 동북아 허브항만으로서의 지위를 확보하기 위해 고객 지향적인 마케팅 차원에서 컨테이너세의 폐지를 긍정적으로 수용해야 한다.

4. 결 론

지역성을 벗어난 부산항은 우리나라의 대표적인 사회간접자본시설로서 국가경제발전의 견인차 역할을 수행해 왔다. 항만관련시설들의 상호보완적인 시스템화를 통하여 부산항을 세계 제일의 물류기지로 발전시켜 향후 동북아 물류중심항으로의 기능을 원만히 수행할 수 있도록 정부가 부산항 항만배후도로의 시설주체가 되어야 한다.

이에 본 논문에서는 부산항의 발전을 저해하는 컨테이너세의 문제점과 폐지에 관한 현실적인 접근을 통해 컨테이너세와 그 용도에 관한 분석 및 현황과약을 바탕으로 컨테이너세의 타당성 여부를 검토하여 다음과 같은 결론을 얻었다.

첫째, 항만에서 역의 고속도로까지를 연결하는 항만배후도로는 항만의 일부분으로 간주하여야 한다. 항만은 정부가 투자하는 사회간접자본시설로서 항만시설의 일부분인 항만배후도로의 건설에 대한 투자비는 지자체의 지역개발세에 의존하기보다는 국고지원으로 이루어져야 한다. 현행 교통법을 근거로 하여 부산시의 항만배후도로는 국가지원지방도의 범위에 포함된다 할 수 있으므로, 국고지원의 확대가 가능하다고 판단된다.

둘째, 컨테이너세를 징수함으로써 화주와 선사는 수출입 물류비와 함께 컨테이너세를 추가적으로 지불하여 상당한 비용적 부담을 안고 있다. 실제 고부가가치 제품을 취급하는 화주 또는 대화주의 경우 수출입 물류비 대비 컨테이너세의 비중은 미미한 수준이나, 나머지 상당수의 화주는 저부가가치 상품을 취급하는 중·소화주로서 컨테이너세의 비중은 상당히 높은 것으로 나타났다. 그러므로 컨테이너세의 비중은 미시적인 관점에서 보면 대부분의 화주에게는 상당한 물류비 부담을 주고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 부산항으로 들어오는 수출입 컨테이너 중 환적컨테이너의 비중은 상당히 높으며, 또한 그 비중은 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 그러나 이런 환적화물은 시조례에 따라 부과되는 컨테이너세의 부과대상에서는 제외되고 있다. 이는 환적컨테이너의 이송에 따른 교통유발부담금까지 수출입 화주가 부담함으로써 부과대상의 형평성이 크게 어긋난 것으로 판단된다.

넷째, 우리나라에서 컨테이너세를 부과하고 있는 지방자치단체는 부산시가 유일하며, 광양시와 인천시는 컨테이너화물 유치를 통한 항만의 활성화를 위해 컨테이너세를 폐지하였으며, 다른 항만들은 부과를 유보하고 있는 실정이다. 광양항의 경우 적극적인 화물유치와 조기 활성화를 위해 항만비용을 대폭 낮추는 등 이용자인 선사와 화주에게 다양한 인센티브를 제공하고 있다. 또한, 동북아 허브항만이 되기 위해 치열하게 경쟁하고 있는 중국, 일본, 대만의 항만들도 항만비용의 절감을 통해 경쟁력을 높이고 있다. 그러나 부산항은 컨테이너세라는 추가적인 세금을 부과함으로써 선사나 화주의 부산항 기피 현상이 늘어나고 있으며, 세계 항만들과의 가격 경쟁력을 약화 시킴으로써 동북아 물류중심항으로 육성하기 위한 국가정책에 배치되어 장기적으로 화물유치 전략에 큰 차질을 빚을 것으로 판단된다.

위의 결과와 같이 부산시가 징수하고 있는 컨테이너세는 많은 문제점을 가지고 있어, 우리나라 중·소화주의 수출경쟁력 향상과 가격 경쟁력 향상을 통한 동북아 허브항만의 지위를 확보하기 위해 부산시의 컨테이너세는 폐지되어야 하며, 항만배후도로의 건설은 그 성격에 부합되게 부산시 재정과 국고로써 이루어져야 한다.

참 고 문 헌

- [1] 부산광역시(2001) : 컨테이너세 징수기한 연장 타당성 검토에 관한 연구.
- [2] 한국무역협회, 한국항만경제학회(2001) : 컨테이너 지역개발세에 관한 토론회, pp.3-5.
- [3] 국립수산물진흥원(2001) : 항만운영정책관리과정교재, pp.32-37.
- [4] MBC(2001) : 부산 포커스 MBC 토론회 자료.
- [5] 한국무역협회(2001) : 지방세법중 컨테이너 지역개발세 폐지건의, pp.2-5.
- [6] 해양수산부, 한국컨테이너부두공단(2001) : 항만개발계획 재수립 관련 정책토론회, pp.8-10.
- [7] 해양수산부(2001) : 해양정책의 국제적 동향과 우리나라의 정책방안, pp.1-4.
- [8] 한국컨테이너부두공단(2001) : 한국컨테이너부두공단에 대한 정부 출연 필요성, pp.2-4.
- [9] 부산지방해양수산청(2001) : 부산항 발전방안, pp.2-4.
- [10] 한국컨테이너부두공단(2001) : 동북아 Hub-Port 개발계획, pp.1-7.
- [11] KMI(2001) : 월간해양수산 통권 제 188호, pp.1-3.
- [12] 한국해양대학교 대학원(2001) : 항만사용료의 적정 수준에 관한 연구, pp.37.
- [13] 부산발전연구원(2001) : 남항 및 북항대교의 항만배후도로 기능검토.

원고접수일 : 2002년 04월 30일

원고채택일 : 2002년 06월 11일