

항만 환경관리를 위한 지역자원시설세 도입에 관한 연구: 부산항 신항을 중심으로

이 희 재*
정 수 현
송 효 진**

국문요약

항만은 우리나라의 대표적인 수출입 관문으로 중요한 국가 기반 시설이며, 다양한 경로로 국가와 지역발전을 견인하고 있다. 특히, 항만은 산업단지의 배후이자 국내의 물류의 중심이 되므로 해양 인접 도시들이 선호하는 시설이기도 하다. 그러나 항만으로 인해 발생하는 부정적인 효과도 상당하며 이는 상대적으로 잘 알려지지 않고 있다. 본 논문에서는 국내 최대 무역항인 부산항 신항의 실태조사를 통해 항만 배후지역이 겪는 환경피해에 초점을 맞추고, 이를 해결하는 정책 방안을 모색해 보았다. 또한, 재원확보 방안으로써 지역자원시설세의 도입 가능성을 검토해 보았다. 연구 결과, 몇 가지 조건이 확보된다면 지역자원시설세의 도입은 충분히 가능할 것으로 보이므로 본 연구 결과를 통해 항만 배후지역에 대한 종합적이며, 실질적인 환경피해 지원정책이 마련될 수 있기를 바란다.

주제어: 지역자원시설세, 항만세, 창원 항만, 부산항 신항, 컨테이너세

I. 서론

우리나라는 내수시장이 작아 경제개발 초기부터 수출주도형 경제성장을 추진해 왔다. 기본적으로 천연자원이 부족하고 기반 산업 또한 빈약해, 수출 상품을 생산하기 위해서는 원자재와 자본재를 수입해야 했기에 수출과 수입이 모두 급속히 확대될 수밖에 없었던 것이다. 이러한 수출주도형 경제성장 모델은 정책적인 관리와 지원 아래 거듭 성장하였고, 그 결과 GDP 대비 수출입비율은 1990년 53.0%에서 2020년 72.9%로 매우 증가하였다. 이는 다른 나라에 비해 상대적으로 높은 편으로 OECD 자료에 따르면, 2018년 기준 한국의 GDP 대비 수출입비율은 82.5%로 미국의 36.5%, 일본의 43.8%, 프랑스의 75.9% 등과 차이를 보인다.¹⁾

주목할 것은 수출입 의존도가 높은 경제구조에서 국제 교역 화물의 대부분이 항만을 통해 수송

* 제1저자

** 교신저자

1) 통계청: GDP 대비 수출입비율 https://index.go.kr/smart/mbl/chart_view.do?idx_cd=4207

되고 있다는 점이다. 2018년 교역금액 기준으로 전체 화물의 약 68.7%, 화물 중량 기준으로는 전체의 95%가 항만을 통해 수출입 되었다.

항만은 해상교통과 육상교통을 연결하는 역할을 하므로 교통시설과 보관시설 등을 기본으로 갖추어야 한다. 따라서 연안 도시에 항만이 들어서면 육상교통망이 더욱 정교하게 갖추어지며, 운반해 온 제품을 판매하고 선박 보급을 위한 시장이 생겨난다. 그리고 운반해 온 원자재를 가공하거나 선박 수리를 위한 공장지대가 생겨나며, 수출입과 관련한 각종 관공서 및 시설물도 들어선다. 뿐만 아니라 여행객이나 상인이 모여들어 해당 지역 경제가 급속도로 발전하게 된다. 부산, 인천, 울산, 창원, 평택, 포항 등 국내 대표적인 항만도시 역시 항만을 토대로 인구 유입 확대, 지역경제 활성화 등 지역발전을 견인해 왔다(이정호·최병대, 2014).

그러나 상대적으로 덜 알려졌을 뿐 항만으로 인해 발생하는 부정적인 효과도 상당하다(Merk, 2013; 정봉헌, 2013). 항만은 자연적, 사회적 조건이 충족될 때 입지가 결정되는 만큼 특정 지역이 항만을 적극적으로 유치하겠다고 해서 들어설 수 있는 것이 아니며, 반대로 지역주민의 반발이 심하다고 해서 대상지에서 제외되는 것도 아니다. 사실상 입지가 결정된 지역의 주민이나 지역사회가 반대한다고 해도 국가적 이익을 앞세워 결정됐고, 그로 인한 주민의 재산상 손해나 행동의 제한은 불가피했다. 게다가 소음이나 미세먼지 등 항만으로 인해 발생하는 여러 환경피해가 지역주민의 삶의 질을 저해하는 주범이 되고 있음에도 불구하고, 그간 우리나라 항만정책은 항만 배후지역(hinterland)에 대한 고려가 미흡했다(Lee et al., 2021). 댐이나 발전소 같은 타 국가 기반 시설이 주변지역 또는 주민지원을 위해 특별법을 제정하고 안정된 재원을 확보한 것과 달리 항만 배후지역과 주민에 대한 제도적 지원 장치는 부재했다. 물론 항만의 경우, 다수의 그리고 복합적 성격을 가진 이용자가 존재하기에, 누구에게 피해에 따른 보상이나 지원을 요구해야 하는지를 명확히 지정하기 어렵다는 점이 있다. 그렇다 보니 결국 아무리 항만으로 인한 피해가 우려되어도 지원을 위한 재원을 어디에서 어떻게 확보할 것인가의 답을 찾기 어려워 논의조차 전개되지 못했을 수 있다.

항만과 도시의 부조화는 결코 배후도시나 지역주민에게만 해당하는 문제가 아니라 항만의 경쟁력과 국가 발전에도 직접적으로 영향을 미칠 수 있으므로 정책의 대상이 되어야 한다(Merk, 2013). 이 문제가 해결되지 못한 채 지속된다면 주민민원이나 항만개발·운영에 대한 반발이 심화하여 항만의 정상적 기능을 저해할 수 있고, 선사, 화주, 화물차 운전자 등 주요 항만이용자가 해당 항만의 이용을 꺼리게 될 수도 있기 때문이다. 이는 결국 항만경쟁력의 저하와 국가 발전에 악영향을 줄 수 있으므로 항만과 도시 간 부조화 해결은 지역적으로나 국가적으로 중요하게 다뤄져야 한다(송효진 외, 2021). 한 마디로 말해, 항만 배후지역이나 주민들의 환경피해에 대한 정책적 관심과 제도적 지원은 항만경쟁력 제고를 위해서도 반드시 마련되어야 한다는 것이다.

이와 같은 맥락에서 본 논문은 항만 배후지역 주민이 받는 환경피해에 대한 정책적 해결을 위한 안정된 재원확보 방안을 모색하는 데 궁극적인 목적이 있다. 이를 위한 연구의 틀은 정책학에서 기본으로 하는 ① 정책 문제의 입증, ② 문제 해결방안(정책)의 제시, ③ 정책집행을 지원하는 도구(정책 수단)의 제시, ④ 정책 수단의 도입을 위한 사전 검토 순으로 구성된다. 즉 본 논문에서는 첫째, 그동안 채택되지 못했던 정책 문제로서 항만 배후지역 주민이 받는 환경피해가 실재한다는 사

실을 보여주고자 한다. 둘째, 항만 배후지역 환경피해를 해결하기 위한 정책대안으로 어떤 것이 있는지 검토해 보기로 한다. 셋째, 정책대안을 수행하기 위한 핵심 자원은 재원이므로 이를 마련하기 위한 정책도구(수단)으로써 ‘지역자원시설세’를 살펴본다. 넷째, 지역자원시설세가 실제로 도입되기까지 쟁점이 되는 사항들에 대해 사전 검토하여 정책 수단의 도입 가능성을 살펴보기로 한다. 끝으로 지역자원시설세의 도입을 통한 추가적인 재원이 마련된다면, 다양한 환경피해 저감 정책을 비롯한 항만 배후지역의 지원정책이 시행될 수 있으므로, 이를 통해 그동안 해결되지 않았던 항만 배후지역 주민피해에 대한 정책적 해결 가능성을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구의 검토

1. 국내 항만 현황 및 부산항 신항

2020년 현재 국내 항만은 총 60개이며, 이 중에서 무역항은 31개이고, 연안항은 29개이다.²⁾ 무역항은 주로 수출 및 수입 화물을 수송하는 선박이 입출항하는 항만을 말하며, 연안항은 국내화물을 수송하는 선박이 입출항하는 항만을 말한다. 60개 항만 중에서 국가에서 개발 및 관리하는 국가관리항은 25개이며, 지방자치단체에서 개발 및 관리하는 지방관리항은 35개로, 국가관리 무역항 중 10개 항만(부산항 신항, 광양항, 평택당진항, 인천북항, 인천신항, 목포신항, 포항영일만항, 보령신항, 새만금신항)은 신항만으로 지정되어 있다(해양수산부, 2020).

〈표 1〉 우리나라 항만 현황

용도	관리 구분	지역 구분	항만 명칭
무역항	국가관리항	서해안(7개)	경인, 인천(북항, 신항), 평택당진(신항), 대산, 장항, 군산, 목포(신항)
		남해안(4개)	여수, 광양(신항), 마산, 부산(신항)
		동해안(3개)	울산, 포항(포항 영일만항), 동해목호
	지방관리항	서해안(3개)	서울, 태안, 보령
		남해안(10개)	완도, 제주, 서귀포, 삼천포, 하동, 통영, 고현, 옥포, 장승포, 진해
		동해안(4개)	호산, 삼척, 옥계, 속초
연안항	국가관리항	서해안(5개)	용기포, 연평도, 상왕등도, 흑산도, 가거항리
		남해안(4개)	추자, 거문도, 국도, 화순
		동해안(2개)	후포, 울릉(사동)
	지방관리항	서해안(5개)	대천, 비인, 흥도, 진도, 송공
		남해안(10개)	땅끝, 화홍포, 녹동신, 신마, 나로도, 애월, 한림, 성산포, 중화, 부산남
		동해안(3개)	구룡포, 강구, 주문진

출처: 2020-2021 항만업무편람 p.8 일부 변형

2) 통계청: 항만시설현황 https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=146&tblId=DT_MLTM_1334

한편, 부산항은 1990년은 국내 총 컨테이너 물동량 중 95.1%를 처리하고, 2001년에는 세계 3위의 컨테이너항만으로 평가될 만큼 높은 경쟁력을 가진 항만이였다. 그러나 당시 부산항의 중심인 북항의 부두 부지가 좁고, 전용부두의 처리시설 또한 모자라 화물적체 현상이 심각해지는 한편, 구도심(부산 중구, 동구, 남구, 영도구)에 가깝다보니 추가 확장이 어려워 북항을 대체하기 위한 부산항 신항이 구상되었다. 이후 1997년에 부산시 강서구와 창원시 진해구의 경계에 우리나라 최대 컨테이너항만인 신항개발사업이 추진되었다(양원·이철영, 1999; 한국은행, 2012). 이를 통해 북항의 항만물류시설 및 기능은 신항에 점진적으로 이전되었고, 2020년 전체의 68.6%에 해당하는 컨테이너 물동량이 신항에서 처리되었다. 그야말로 신항을 중심으로 부산항의 기능이 재편된 것이다. 게다가 시설 규모 면에서 국내 최대인 부산항 신항은 아직도 계속 개발 중으로, 최근 21개 선석 규모의 진해신항이라는 신규 항만개발계획이 고시되면서(해양수산부, 2019), 부산 강서구와 창원시 진해구 지역에는 총 57개 선석(컨테이너 부두+ 일반부두)의 부두가 들어설 예정이다.³⁾

〈표 2〉 부산항 신항의 개발 및 운영 현황

구분	총 선석	부산지역	창원지역
개발 완료	23	16	7
개발 중	8	3	5
개발 예정	26	2	24
계	57	21 (36.8%)	36 (63.2%)

출처: 창원시 내부자료(2020)

2. 항만과 배후지역, 그리고 환경

항만이 환경오염원이라는 여러 주장에도 불구하고(Wang et. al., 2004; 안용성 외, 2019; Housni, et. al., 2021), 항만 배후지역이 항만의 개발과 운영으로 입는 환경피해에 대한 제도(정책)적 관심은 높지 않은 것으로 보인다.

“항만법”은 항만건설 촉진, 항만 지정, 항만기본계획, 항만개발, 항만의 관리 및 사용, 항만 배후단지, 비용 및 수익 등에 대해 규정한 항만에 관한 최상위법이다. 이의 제 29조를 보면, 항만을 환경친화적으로 관리하기 위한 환경실태조사를 시행할 수 있다고 규정하고 있지만, 항만구역을 대상으로 하고 있어 항만 배후지역의 환경피해 관리와는 다소 거리가 멀다.

“신항만건설촉진법”은 신항만건설사업 촉진을 위한 기본계획 수립 및 고시, 사업자 지정, 승인, 시행 등 인허가 관련 행정절차를 규정하고 있다. 그러나 이 역시 항만의 개발과 관련한 여러 행정처리 또는 사업의 간소화·효율화에 집중하고 있을 뿐 항만의 개발로 배후지역이 입을 수 있는 피해나 보상 등의 지원은 간과하고 있다. 그나마 신항 예정지역을 대상으로 지원계획을 수립하는 등 주변지역 지원의 제도적 근거를 마련하긴 하였으나 배후지역을 어디까지로 할지, 누가 어떻게 지

3) 2020년 현재 조성 완료된 선석 23개(40.4%) 외에도 2020년부터 2040년까지 지속적인 항만개발사업이 진행될 예정이다.

원할 것인지에 대한 구체적 내용은 담겨 있지 못하다. 그리고 이 법은 항만건설에 관한 것으로 운 영과정에서 발생하는 피해에는 적용하지 못하는 근본적 한계가 있다.

이 밖에도 “항만재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률”은 노후하거나 유휴상태에 있는 항만과 그 주변지역을 효율적으로 개발하기 위한 재개발 기본계획 수립 등 추진 절차를 규정하고 있으나 법명에서 분명히 밝혔듯이 재개발 항만에만 해당한다.

이처럼 항만과 관련한 주요 3개 법 모두 항만의 개발과 관련된 여러 조항으로 구성되어 있으나, 항만 배후지역의 환경피해조사나 관리에 관한 규정은 없다. 그렇다 보니 2020년 현재 해양수산부 산하 항만국 업무 분장에서도 이러한 내용의 업무 담당은 찾아보기 힘들다.

사실 더 큰 문제는 항만의 개발·운영에 따른 배후지역을 다룬 학술 연구도 많지 않았다는 점이다. 대개 항만 배후지역의 환경문제는 학술 연구보다 사례 조사나 신문 기사에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 예를 들면 “인천시는 인천남항 주변 석탄 모래 등 항만시설과 물류 운송을 위한 화물차량 등에서 발생하는 분진 및 소음으로 인해 30년간 항운 연안 아파트 1,275가구가 분진 및 소음 피해를 입었다.”⁴⁾ “동해시 송정동 주민은 동해항과 가까운 거리에 있어 오랜 시간 직접적인 환경피해를 입었으며, 조사 결과 동해항 주변 미세먼지는 1년 중 174일이 대기환경 기준을 초과하였다.”⁵⁾ “평택·당진항 서부두에 있는 그로 슬래그 시멘트 제조공장과 부사로 하역장에서 발생하는 비산먼지 및 악취로 인해 인근 2만여 명의 주민이 피부병, 감기 등의 직·간접적인 피해를 보았다.”⁶⁾ 등이다. 그나마 최근 창원시와 부산시 등에서 산하 연구기관을 통해 항만 배후지역의 환경피해나 지원필요성 등을 검토한 연구 결과(예: 정수현·정재형, 2018; 허종배 외, 2020 등)를 발표하였으나, 댐이나 발전소 등 타 유사 시설 주변지역 연구와 비교할 때 양적으로 현격한 차이를 보인다.

더 엄밀히 말해서는 환경공학 분야에서 대기오염 수준이나 주요 배출원 등을 밝힌 연구들은 비교적 꾸준히 발표되는 데 반해서, 배후지역 주민의 삶의 질에 주목한 행정학 또는 정책학 분야의 연구를 찾아보기 힘들다. 이러한 가운데 다음의 연구들은 항만 배후지역과 주민을 대상으로 한다는 점에서 주목할 만하여 간단히 소개하고자 한다. 먼저 정수현·정재형(2018)은 부산항 신항의 배후지역인 창원시 진해구 일원을 대상으로 환경공학적 기법에 근거하여 대기오염과 소음 수준을 측정하고, 비항만 지역과 비교함으로써 항만 배후지역의 환경피해 가능성을 밝혔다.⁷⁾ 허종배 외(2020)는 국내 대표적 항만도시인 부산을 대상으로 부산의 미세먼지 발생에 큰 영향을 미치는 요인이 항만임을 지적하면서 항만시설의 친환경 인프라 구축과 미세먼지 발생에 따른 항만구역 미세먼지 대응 강화 등을 제안한 바 있다. 그들에 따르면, 항만 하역 장비, 화물차량, 선박에서 배출되는 가스상 오염물질의 2차 물질이 부산시 미세먼지에 영향을 주며, 2차 생성 미세먼지 증가는 부산지역 조기 사망자 발생률을 높이는 데 큰 영향을 미친다고 한다. 한편, 송효진 외(2021)는 앞

4) 한국일보 2016년 3월 8일자 기사

5) 환경미디어 2016년 12월 20일 기사

6) 평택시사신문 2017년 2월 28일 기사

7) 본 연구가 ‘부산항 신항’의 배후지역을 연구대상으로 하는 만큼 이들 연구에 대한 보다 자세한 내용은 다음 장에서 다루기로 한다.

서 제시한 정수현·정재형(2018)의 연구 결과를 활용하여 항만 배후지역의 환경문제에 주목해야 하는 필요성과 좁은 항만구역만을 대상으로 하는 기존 항만환경관리 정책의 한계, 향후 개선 방향성 등을 논의하였고, Lee et al.(2021)은 보다 근본적인 시각에서 항만 배후지역 환경문제에 주목해야 하는 이유와 항만환경관리 정책의 방향성을 환경정의(environmental justice)라는 이론적 근거를 통해 제시하고 있다. 이 연구는 항만 배후지역 환경문제를 다루는 후속 연구의 이론적 토대를 제공하기에 충분하다.

본 연구는 이러한 연구들과 같은 맥락에서 항만 배후지역의 환경피해에 따른 지역 및 주민에 대한 지원 필요성을 주장하면서도 보다 구체적인 지원을 위한 재원확보 방안을 다루고자 한다. 항만의 개발과 운영에 따른 피해로부터 주민을 보호하고, 실질적으로 지원하기 위해서는 안정된 재원 확보가 중요한 정책 문제이기 때문이다. 이는 허중배 외(2020)가 중·장기 항만 미세먼지 관리 방안으로 제시한 컨테이너세 부과에 대해 주목한 것이기도 하다.

3. 지역자원시설세

1) 지역자원시설세의 개념 및 유형

지역자원시설세는 지역의 부존자원 보호·보전, 환경보호·개선, 안전·생활편의시설 설치 등 주민 생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하고 소방 사무에 소요되는 제반 비용을 충당하기 위하여 부과한다(지방세법 제141조). 이는 다시 주민 생활환경 개선사업 및 지역개발사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 부과하는 특정자원분 지역자원시설세 및 특정시설분 지역자원시설세와 소방 사무에 소요되는 제반 비용을 충당하기 위하여 부과하는 소방분 지역자원시설세로 구분한다(지방세법 제142조). 특정자원분 지역자원시설세는 발전용수,⁸⁾ 지하수,⁹⁾ 지하자원의 3가지에 대해 부과하며, 특정시설분 지역자원시설세는 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하는 컨테이너, 원자력발전, 화력발전에 대해 부과한다(지방세법 제142조). 소방분 지역자원시설세는 소방시설로 인하여 이익을 받는 자의 건축물 및 선박¹⁰⁾에 부과한다(지방세법 제142조).

〈표 3〉 지역자원시설세의 구성과 세율

구분	과세 대상	세율	세율조정
특정자원분	발전용수	발전에 이용된 물 10세제곱미터당 2원	50% 가감 가능
	지하수	- 먹는 물: 세제곱미터당 200원 - 목욕용 온천수: 세제곱미터당 100원 - 나머지 물: 세제곱미터당 20원	50% 가감 가능
	지하자원	광물가액의 1천분의 5	50% 가감 가능

8) 양수발전용수는 제외

9) 용천수 포함

10) 납세지를 관할하는 지방자치단체에 소방선이 없는 경우는 제외

특정시설분	컨테이너	컨테이너 TEU당 1만5천 원	50% 가감 가능
	원자력발전	발전량 kWh당 1원	불가능
	화력발전	발전량 kWh당 0.3원	불가능
소방분	건축물, 선박	가액 또는 시가표준액을 과세표준으로 하여 표준세율을 적용	50% 가감 가능

출처: 지방세법

지역자원시설세의 전신인 지역개발세는 지역별로 산재해있는 특수부존자원을 재원으로 하여 지역개발 수질 개선 및 수자원 보호에 필요한 자주재원을 확충하고, 지역 균형발전을 도모할 수 있는 경비를 충당하기 위하여 자원을 활용하는 자나 자원을 개발하는 자에게 부과하는 목적세였으며, 환경 관련 세원 확대를 위해 가장 적절한 세목으로 평가되었다(이영희·김대영, 2010).

최근 자료인 2019년 결산액을 기준으로 지역자원시설세 총액은 1조 6,805억 원이며, 이 중에서 특정자원분은 2,808억 원이다(행정안전부, 2020). 지역자원시설세는 세수의 규모 면에서 미미하지만, 각 자치단체가 해당 지역 내에 존재하는 과세 항목의 과세권을 주장함으로써 지역재정규모를 증진할 뿐만 아니라, 필요할 경우 해당 자치단체가 적절한 탄력세율의 운영을 통해 과세자주권을 신장시킬 수 있다. <표 3>에서 본 바와 같이 원자력발전과 화력발전에 대한 특정시설분 지역자원시설세를 제외하고는 자치단체가 50% 수준에서 더하거나 줄일 수 있도록 법정화되어 있다. 또한, 특정 자치단체가 보유하고 있는 특수부존자원을 소비 활용하는 행위에 대해 부과되면서 공공자원에 대한 보상금 또는 별과금으로 부과되는 사용자 부담금적 성격 또는 환경세적 성격을 지닌 세목이다(이상훈·김진아, 2012). 이러한 점을 고려해 본다면, 항만 배후지역의 환경피해에 있어 객관적 조사를 통한 결과가 입증된다면 지역자원시설세를 통한 재원확보가 가능할 것으로 보인다. 그리고 이는 항만 배후지역의 환경오염을 저감하기 위한 조치의 연속된 이행, 주민과 지역을 위한 다양한 지원 사업의 활발한 추진의 동력이 될 것이다.

2) 지역자원시설세에 관한 선행연구

지역자원시설세에 관한 연구는 주제 특성상 한국지방세연구원에서 이루어진 선행 연구가 많다. 주로 지역자원시설세의 과세 정당성과 영역 확대를 주장하는 연구로서, 과세 대상에 따라 다양하게 나누어진다. 화력발전, 원자력발전, 유해화학물질, 공항, 화물차량, 시멘트생산시설 등이 이에 해당한다. 물론 지역자원시설세의 과세에 대해 반대하는 의견이나 지역자원시설세 제도 자체에 관한 연구도 일부 존재한다. 먼저 화력발전에 대해서는 김경호 외(2008), 정성호 외(2011), 박병희 외(2015), 최정석(2018), 최원구·김병남(2020) 등이 있다. 원자력발전과 관련해서는 최병호·이근재(2015), 박병식(2020), 허등용·김필현(2020) 등이 있다.

아직 미과세 중이지만, 장래 과세의 필요성을 주장하는 선행 연구도 많은데, 유해화학물질과 관련해서는 김필현(2016), 이장욱 외(2017), 허등용(2020) 등이 도입을 주장하였다. 이외에도 하능식·이선영(2015)은 송·변전시설에 대해서, 김필현·최가영(2015)은 연안운항선박에 대해서, 허등용·김민정(2016)은 전기 충전시설에 대해서, 김행선·윤태연(2016)은 폐기물 및 천연가스에 대한

지역자원시설세의 적용을 검토하였다. 그리고 허원제·유현정(2018)은 태양광발전소 및 풍력발전 시설에 대해서, 이창로·이슬이(2018), 이창로 외(2019)는 항만지역 화물차량에 대해서, 이준기·신미정(2019)은 정유 저장시설에 대해서 적용을 주장하였고, 김보영·김민정(2020)은 해상풍력발전, 김필현·김재희(2020)는 시멘트생산시설, 이상훈·최은철(2020)은 양수발전시설, 최원구·김민정(2020)은 공항에 대해 지역자원시설세의 적용을 검토한 바 있다.

이처럼 과세 대상은 다양하지만, 선행연구에서 다른 대상별 지역자원시설세의 적용 논리는 크게 다르지 않다. 지역자원시설세는 지역의 특정한 자원을 이용하는 자에게 과세하는 편익 과세라는 점, 대체로 해당 지역에서 세원의 이동 현상이 발생하지 않아 지방세로 적합하다는 점, 과세 대상이 사회적 편익을 널리 제공하지만, 해당 지역의 안전을 저해하거나 손해를 끼치므로 이에 대한 보상적 과세라는 점, 지역자원시설세가 피구조세(Pigouvian tax)의 성격을 띠어 외부불경제를 회복시키는 환경에 적합한 조세라는 점 등이 선행연구들이 공통으로 주장하는 기존의 혹은 새로운 과세 대상에 대한 지역자원시설세의 적용 논리라고 볼 수 있다.

한편 이들 가운데 본 연구에서 다루고자 하는 “항만 배후지역의 환경피해에 대한 보상적 재원으로서의 지역자원시설세”와 가장 성격이 가까운 선행연구는 이창로·이슬이(2018), 이창로 외(2019), 최원구·김민정(2020)이라고 볼 수 있다. 이창로·이슬이(2018), 이창로(2019)는 항만 지역 화물차량에 대한 지역자원시설세 도입을 검토하였다. 그들에 따르면 항만시설과 연계된 간선도로를 통행하는 화물차량이 외부불경제(예: 도로 파손, 교통 혼잡, 교통안전 위협, 대기오염 등)를 발생시킨다. 특히 주목할 것은 화물차량에서 발생하는 대기오염, 운송화물로 인한 분진, 비산먼지 등은 주변 지역 거주자들의 주거환경과 안전을 크게 악화시킨다는 점이다. 따라서 이에 대한 보완 재원으로서 차량을 과세 대상으로 하는 새로운 지역자원시설세와 기존 지역자원시설세 과세 대상인 컨테이너를 확대하여 “벌크 화물 및 컨테이너”를 과세 대상으로 하는 지역자원시설세를 제시하고 있다. 화물차량에서 발생하는 환경문제가 인근 지역에 미치는 부정적 영향에 대한 보상으로서 새로운 지역자원시설세를 주장한다는 점에서 본 연구의 방향성과 매우 유사하다. 그러나 화물차량으로 원인을 한정하고 그에 따른 도로 파손 등의 문제에만 초점을 맞추고 있다는 점은 항만 배후지역의 전체적인 환경문제나 주거 문제에 초점을 맞춘 본 연구와 분명한 차이를 지닌다.

한편 최원구·김민정(2020)은 공항 배후지역에 대한 보상적 재원으로서의 지역자원시설세 도입을 검토하고 있다. 인천국제공항의 소재지와 인근 자치단체에서는 공항으로 인한 다양한 재정수요가 발생하고 있는데, 소음 대책 지역주민 지원, 공항 관련 도로교통 개선, 공항 인근 지역주민 지원 및 환경개선 등이 대표적인 재정수요이다. 이를 위한 환경개선사업예산이 매년 증가하고 있으므로 재원 또한 더 필요하므로 현재의 컨테이너에 대한 지역자원시설세를 선박 및 항공화물에 대한 특정자원분 지역자원시설세로 확대하자(최원구·김민정, 2020)는 것이다. 이 역시 공항에서 발생하는 환경문제가 인근 지역에 부정적 영향을 미치므로 그에 대한 보상으로서 새로운 지역자원시설세를 주장한다는 점에서 본 연구의 방향성과 매우 유사하다. 다만, 본 연구는 항만의 개발이 아직도 진행 중이고 더 큰 규모의 개발을 예정하고 있기에 최원구·김민정(2020)처럼 예산서를 통해 피해 규모를 간접적으로 파악하기 어려운 한계를 가진다.

Ⅲ. 항만 배후지역의 환경피해와 정책적 해결

1. 항만과 배후지역의 환경피해¹¹⁾

부산항 신항 배후지역(창원시 진해구)의 북쪽은 자연녹지이지만, 이를 제외한 3면은 모두 다양한 산업기반시설에 둘러싸여 있다. 남쪽은 우리나라 최대 규모의 컨테이너 터미널을 포함해 여러 물류업체와 항만시설이 있고, 서쪽은 경제자유구역과 컨테이너 터미널 조성과 같은 개발 사업이 진행되고 있다. 동쪽에는 녹산국가산업단지 등 다양한 산단이 있으며, 주거지역 한가운데에는 마천주물단지, 용동배후물류단지 등 다양한 산단이 있으며, 주거지역 한가운데에는 마천주물산지, 용동배후물류단지 등 다양한 산단이 있다. 높은 화학물질 대기 배출량 수준으로 인해 대기환경 규제지역으로 지정된 부산시 강서구에 인접한 만큼 많은 대기오염 배출원에 둘러싸여 있다.

〈그림 1〉 실험 대상(신항 및 배후단지) 주변 구조



정수현·정재형(2018)은 부산항 신항 배후지역 중 창원시 관할지역에 해당하는 진해구 일원을 대상으로 주민들이 쉽게 체감할 수 있는 환경피해인 미세먼지(PM10)와 소음 수준을 실험 측정하였다. 신항로 도로변인 공업지역과 아파트단지 도로변인 주거지역을 대상으로 한 2차례의 실험 결과로, <표 4>와 <표 5>로 정리했다.

먼저 <표 4>는 미세먼지 측정 결과를 정리한 것으로, 부산항 신항 배후지역의 평균 미세먼지(PM10) 수준은 대조군(비항만 지역)인 녹산동이나 경화동, 경남지역 평균보다 모두 높았다. 이러한 결과는 ① 신항로 도로변은 항만시설, 신항로 등으로 인한 직접적인 미세먼지, ② 아파트단지 도로변은 비산먼지의 부하량이 가중되었기 때문으로 볼 수 있다. 특히, 일반적인 상황의 1차 조사

11) 항만 배후지역 환경피해 문제를 보다 실증적 자료를 토대로 제시하고자 정수현·정재형(2018)의 연구에서 환경실태조사 결과 부분을 발췌·요약하였다.

와 달리, 측정 전날 비가 내렸던 2차 조사를 비교해보면, 실험군에서는 비로 인한 미세먼지 감소 효과가 매우 뚜렷하게 드러나는 데 반해 대조군에서는 큰 차이가 없어 항만으로 인한 배후지역의 환경피해 가능성을 인지할 수 있었다.

〈표 4〉 부산항 신항 배후주거지역의 미세먼지 측정 결과

(단위: $\mu\text{g}/\text{m}^3$)

구분	실험군 ¹²⁾		환경기준	대조군		
	신항로 도로변	아파트단지 도로변		녹산동	경화동	경남 평균
1차	102	71	100	59	43	50
2차	53	48		42	43	39

자료: 정수현·정재형(2018)

마찬가지로 소음 역시 〈표 5〉에서 보는 것처럼 1차, 2차 측정 결과 모두 소음 환경기준을 초과하는 것으로 나타났다. 구체적으로 ① 신항로 도로변의 등가소음도는 주간에 평균 75.0dB(A), 야간에 평균 71.9dB(A)로 나타났다. 주간은 소음 환경기준과 유사하였으나, 교통소음 관리기준은 초과(2dB)하였고, 야간은 소음 환경기준(1.9dB 초과)과 교통소음 관리기준(8.9dB 초과) 모두 초과하는 수준이었다. ② 아파트단지 도로변의 등가소음도는 주간에 평균 60.9dB(A), 야간에 평균 56.5dB(A)로 나타났으며, 주간은 소음 환경기준과 교통소음 관리기준 이내였으나, 야간은 소음 환경기준을 초과(1.5dB)하였다.

2차 측정 결과에서도 ① 신항로 도로변의 등가소음도는 주간에 평균 75.2dB(A), 야간에 평균 73.9dB(A)로 나타났으며, 주간과 야간 모두 소음 환경기준 및 교통소음 관리기준을 초과하였다. ② 아파트단지 도로변의 등가소음도는 주간에 평균 59.8dB(A), 야간에 평균 57.1dB(A)로 나타났으며, 야간 소음 환경기준을 초과(2.1dB)하는 것으로 확인되었다. 따라서 항만으로 인한 주민들의 불편은 명백히 존재하는 것으로 보인다.

〈표 5〉 부산항 신항 배후주거지역의 소음 측정 결과

(단위: leq dB(A))

구분		1차 측정		2차 측정		평균		
		주간	야간	주간	야간	주간	야간	
실험군	신항로 도로변	75.0	71.9	75.2	73.9	75.1	72.9	
	아파트단지 도로변	60.9	56.5	59.8	57.1	60.4	56.8	
비교기준	소음 환경기준 ¹³⁾	공업지역	75	70	75	70	75	70
		주거지역	65	55	65	55	65	55
	교통소음 관리기준 ¹⁴⁾	공업지역	73	63	73	63	73	63
		주거지역	68	58	68	58	68	58

12) 신항로 도로변은 선박이 접안하는 안벽에서 북쪽으로 약 600m 떨어져 있는 컨테이너 야드와 물류단지 사이에 있는 도로로 화물차 통행량이 가장 많은 지역인 반면, 아파트단지 도로변은 신항로 도로변보다 북쪽으로 약 300m 떨어져 있는 물류단지와 주거단지 사이에 있는 도로이다. 결국, 두 지역 모두 항만을 중심으로 1km 이내에 위치한 근거리 지역이다.

기준초과분	소음 환경기준 초과분	신항로 도로변	0	1.9	0.2	3.9	0.1	2.9
		아파트단지 도로변	0	1.5	0	2.1	0	1.8
	교통소음 관리기준 초과분	신항로 도로변	2	8.9	2.2	10.9	2.1	9.9
		아파트단지 도로변	0	0	0	0	0	0

자료: 정수현·정재형(2018)

주지할 것은 미세먼지에 노출될수록 호흡기질환, 천식, 폐렴이나 폐암, 조기사망 등이 일어날 수 있다는 점이다(배현주 외, 2011; 장안수, 2014; 명준표, 2016; 박혜경, 2018). 국제암연구소(International Agency for Research on Cancer, IARC)도 미세먼지를 1급 발암물질로 지정하고 권고 기준을 마련한 바 있으며(양원호, 2019), 세계보건기구(World Health Organization, WHO)는 일반적으로 소음 수준이 40dB을 넘으면 수면의 깊이가 낮아지고, 50dB을 넘으면 호흡 및 맥박수가 증가하기 시작하고, 60dB이 넘으면 수면장애가 시작되며, 70dB을 넘으면 말초혈관이 수축하고, 80dB이 넘으면 청력장애가 시작된다고 보고한 바 있다. 나아가 소음의 건강 영향을 성가심, 수면 방해, 고혈압, 인지장애, 난청 등으로 정의하였다(환경부, 2020). 일반시민들의 소음에 대한 인식도 달라져 2015년 소음(및 진동) 민원이 106,283건이었던데 반해, 2019년은 34.7% 증가한 143,181건이었고, 환경 민원 286,250건의 50%를 차지했다(환경부, 2020). 또한 환경 분쟁 256건 중 소음진동 관련 분쟁은 무려 77%인 197건(환경부, 2020)이었을 만큼 민감도가 계속 높아지고 있다.

이처럼 미세먼지나 소음은 분명한 환경오염이다. 환경정책기본법에서는 “환경오염”이란 사업활동 및 그 밖의 사람의 활동으로 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조 방해, 인공조명에 의한 빛 공해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다(제3조 제4호).”라고 정의하고 있다. 그러므로 주민들의 피해를 저감하고 지원을 위한 정책이 마련되어야 한다. 물론 미세먼지의 심각성을 인지하고 이를 사회재난으로 규정하여 미세먼지 대책법을 제정한 바 있으나 항만 배후지역이나 주민피해에 대해서는 간과하였으며(송효진 외, 2021), 소음 피해에 대해서도 공항 배후지역과 달리 특별한 정책이 없다.

2. 항만 배후지역 환경피해 해결을 위한 정책 방향성

상기한 바와 같이, 항만 배후지역은 미세먼지를 포함한 대기오염과 소음 피해 가능성에 노출된 것으로 확인되지만 별다른 정책적 조치는 없는 상황이다. 피해 해결을 위한 정책 방안으로는 미세먼지 등 대기오염 관련 대책, 소음 대책, 항만 배후지역 주민지원 및 환경개선으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 항만 배후지역에 대한 미세먼지 등 대기오염 관련 대책을 마련해줄 필요가 있다. 여기에

13) 환경부 홈페이지 내 법령/정책 중 소음 환경기준

https://www.me.go.kr/home/web/policy_data/read.do;jsessionid=DE8KhnQuprCxUPsAUjRTylXn.me.home1?pagerOffset=5210&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=92&orgCd=&condition.deleteYn=N&seq=202

14) 소음진동관리법 시행규칙 별표 12 교통소음·진동의 관리기준(제25조 관련)

속하는 대책으로는 선박 배출 대기 오염물질 기준을 강화한다거나, 선박으로 발생하는 미세먼지 저감을 위한 육상전원공급설비 설치를 들 수 있다. 항만 배후도로의 차량 속도 제한을 통해 비산 먼지 발생을 최소화하고 도로 먼지 흡입차나 살수차 등 비산먼지 저감 전용 차량을 운행하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 또한, 항만 배후지역에 항만에서 기인하는 대기오염물질에 대한 체계적 측정과 분석이 지속될 필요도 있다.

둘째, 소음 대책 마련이 필요하다. 공항소음의 경우에는 “공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률”이 마련되어 있으며, 이에 따라 소음 피해가 있는 지역을 소음 대책 지역으로 지정하고 공항소음대책사업 및 주민 지원사업 등을 추진하고 있다. 소음 대책 사업으로 주택 방음 공사, 주택 난방시설 설치, 냉방시설전기료 지원, 공영방송 수신료 지원 등을 실시하고 있다(최원구·김민정, 2020). 그러나 항만 배후지역은 피해가 존재하지만, 정책적 조치가 따로 마련되어 있지 못하므로 최소 공항 소음방지 대책에 준하는 지원 노력이 필요하다.

셋째, 항만 인근 지역 주민지원 및 환경개선이 필요하다. 인천광역시에는 공항에서 발생하는 소음, 미세먼지 등 외부불경제로 인해 침체한 공항 인근 지역에 다양한 환경개선 사업을 전개하여 경제 활성화 및 주민 삶의 질 향상을 도모하고 있다(최원구·김민정, 2020). 구체적으로는 공원 및 도시기반시설 관리, 주민지원 및 환경개선 사업을 시행하는 것을 들 수 있다. 항만 배후지역도 유사한 피해가 확인되므로 이에 준하는 주민지원사업 및 환경개선사업 시행이 요구된다.

이제 정책 문제와 정책대안에 대해서는 적절한 논의가 이루어진 것으로 보인다. 그렇다면, 다음에 문제가 되는 것은 정책대안을 어떻게 시행할 것인가이다. 정책대안을 시행하기 위해서는 다양한 자원이 필요하며, 그중에서도 핵심은 재원이다. 상기한 정책 문제를 국가적인 중대 사안으로 보고 특별한 재정지원을 받기에는 국내 항만의 숫자가 적지 않으며, 설사 특별지원이 이루어진다고 하더라도 항만이 없는 지역에서 형평성의 문제를 제기할 가능성이 크기 때문에, 특정한 조건을 갖춘 지역에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 지역에서만 부과하여 활용할 수 있는 재원이 필요하다. 본 연구에서는 이를 가능하게 할 정책 수단으로서 지역자원시설세에 주목하였다.

다만, 지역자원시설세 도입을 본격적으로 검토하기 위해서는 몇 가지 해결되어야 할 질문이 있다. 첫째, 지역자원시설세의 성격에 대한 검토가 필요하다. 구체적으로 “항만의 배후지역과 주민 피해를 해결하기 위해 지역자원시설세를 도입할 수 있는가?”의 문제가 해결되어야 한다. 만약 이 단계에서 가능성이 없다면 다른 정책 수단을 찾아보아야 할 것이기 때문이다.

둘째, 이증과세 논란에 대한 검토가 필요하다. “선사나 화주들이 이미 항만시설사용료를 내고 있는데, 지역자원시설세를 부과한다면 이증과세가 될 것”이라는 우려가 있다. 이증과세 금지의 세제의 기본적인 원칙이므로, 만약 이 부분이 문제가 된다면 지역자원시설세의 도입은 어려워질 것이다. 그러므로 바꿔 말하면, 상기한 두 가지 문제가 해결된다고 할 때 지역자원시설세의 적용이 가능하다는 것이 증명될 수 있을 것이다.

셋째, 다음으로는 운영에서 나올 수 있는 문제점들을 검토해 볼 필요가 있다. 즉 어떤 지역자원시설세를 적용할 것인지의 문제이다. 현재 법에 정해진 지역자원시설세의 종류가 다양하므로 현재 존재하는 지역자원시설세 중 하나를 적용하는 것이 적절할 것인지 아니면 새로운 지역자원시

설세를 추가해야 하는지에 대해 미리 검토할 필요가 있다.

넷째, 만약 세 번째 단계에서 기존의 지역자원시설세 중 하나인 컨테이너세의 변용이나 확대를 고려한다면 다음 사항을 검토해야 한다. “컨테이너세를 도입하면서 발생할 수 있는 문제점들이 있는가?”이다. 과거 컨테이너세의 운영에 어떤 문제가 발생하였으며, 이를 현안에 도입하는 것이 적절할 것인가를 좀 더 세부적으로 파악해야 제대로 된 적용 또한 가능할 것이기 때문이다.

이상의 질문이 일반적인 항만 배후지역 환경오염 문제에 대한 지역자원시설세의 적용방안을 다룬 것이라고 한다면, 다음의 질문은 2개 이상의 광역자치단체가 관할하고 있는 지역에서의 자치단체 관할권과 관련된 문제이다. 항만을 1개 자치단체가 단독 관할하고 있다면 문제가 없지만, 자치단체의 경계에 위치하여 2개 이상의 자치단체가 공동관할하고 있는 경우 지역자원시설세의 부과와 관리에 대해서는 다음과 같은 부분에 대한 추가적인 고려가 필요하다. i) 부산항 신항은 2개 광역자치단체의 관할지역에 걸쳐 있는데, 지역자원시설세를 어떻게 운영할 것인가? ii) 항만 배후지역과 주민피해를 관리하기 위해서는 광역보다는 기초자치단체가 유리할 텐데, 지역자원시설세를 기초자치단체에 배분하는 것이 과연 가능한가? 에 대한 논의이다. 이들 다섯 번째와 여섯 번째 문제는 본 연구의 대상인 부산항 신항이 가지는 특수성에 따른 것으로 이상의 여섯 가지 질문에 대한 답은 다음 장에서 구체적으로 찾아보고자 한다.

IV. 지역자원시설세의 도입과 과제

1. 지역자원시설세의 도입

항만 배후지역과 주민피해를 해결하기 위해 지역자원시설세를 도입할 수 있는지 검토해 보기로 한다. 지역자원시설세는 원래 1992년 지역개발세와 공동시설세가 신설되었다가 2011년에 하나로 통합된 것이다. 그래서 과거의 지역개발세는 ① 특정자원분 지역자원시설세로, 과거의 공동시설세가 ② 특정부동산분 지역자원시설세로 구분된다. 특정자원분 지역자원시설세는 발전용수, 지하수, 지하자원 등 지역이 가진 천연자원에 과세한다는 의도로 도입되었다. 즉 과세를 통해서 천연자원의 고갈을 방지한다는 목적이 강했다. 그러나 이후 컨테이너, 원자력발전, 화력발전 등 천연자원이 아닌 인공시설물에 대해 확대 과세함으로써 제도 도입 초기 ‘천연자원의 고갈 방지’라는 취지는 약화하였다. 더욱이 2015년 7월 24일 개정법에도 “특수한 재난 예방 등 안전관리 사업과 환경보호 환경개선 사업”에 필요한 재원을 확보한다는 목적이 명기되어 있고, 2019년 12월 31일 개정된 최신 법에도 “환경보호 개선, 안전 생활편의시설 설치 등 주민 생활환경 개선사업 및 지역개발사업”이라는 문구가 명시되어 있다. 이로 볼 때, 항만 배후지역의 환경피해가 확인된다면, 주민피해와 환경영향을 개선하기 위한 목적으로 한 지역자원시설세의 도입은 크게 문제가 되지 않을 것으로 보인다.

요약하면, 지역자원시설세의 성격이 1992년 도입 이후 시대 상황에 따라 꾸준히 확대 및 변화

되었기 때문에 환경문제의 해결이라는 지역 특유의 외부불경제 해소에 적응하는 것은 충분히 가능하다고 판단된다.

2. 중복과세의 문제

또 다른 문제의 소지는 이미 항만의 운영과 관련해서 이익을 받는 자에게 항만시설 사용료를 받고 있다는 것이다.¹⁵⁾ 무역항 등의 항만시설 사용 및 사용료에 관한 규정에 따르면, 지방해양항만청은 사용료를 징수할 수 있다. 이에 따라 선박료, 접안료, 정박료, 계선료, 화물 입출항료, 화물체화료, 국제여객터미널 이용료, 연안(종합) 여객 터미널 이용료, 창고 및 야적장 사용료, 건물 부지 등의 사용료, 싸이로 및 냉장창고 등 특수 창고의 사용료, 에프런 사용료, 수역점용료 등을 항만이 용자로부터 징수하고 있다. 지역자원시설세로서 항만세(가칭)를 신규 도입하고자 한다면, 이것이 상기한 항만시설사용료들과 그 쓰임이 다른 만큼 결코 중복과세가 아니라는 것을 증명해야 한다.

결론부터 말하면, 항만의 배후지역과 주민피해를 해결하기 위한 지역자원시설세 과세는 입법체계 관점에서 큰 문제가 되지 않을 것으로 판단된다. 조세의 부과 목적 및 수입의 귀속 주체가 상이하기 때문이다. 지방해양항만청 등에서 부과하는 각종 항만시설사용료는 항만시설의 유지 보수와 확충 등을 위한 것이고, 징수 수입은 해양수산부에 귀속된다(이창로·이슬이, 2018). 반면, 항만세의 과세 추진은 항만이 아니라 항만의 배후지역에서 발생하는 여러 사회적 비용을 내부화하기 위한 것이고, 징수 수입은 지역자원시설세의 부과 주체인 광역자치단체에 귀속되므로 항만시설사용료와 항만세, 두 가지는 별개의 조세로서 입법 논리상 이중과세의 여지는 없는 것으로 보인다.

3. 적용 가능한 지역자원시설세

편의상 항만세라고 가칭하였지만, 도입하게 될 지역자원시설세가 어떤 것일지 살펴보면 다음과 같다. 먼저 현행 법체계에서는 컨테이너세가 가장 가깝다. 항만은 발전용수, 지하수, 지하자원과 같은 특정자원분으로 보기 어렵고, 특정시설분 중에서 화력발전과 원자력발전은 항만과 관련 사항이 없으니, 남은 것은 컨테이너세뿐이다.

컨테이너세는 컨테이너를 취급하는 부두를 이용하여 컨테이너를 입출항하는 자에게 징수하는 것으로 법에 정해져 있다. 과거 세수 전액을 항만 배후도로 건설특별회계에 편입하여 항만 배후도로의 건설에만 사용할 수 있는 목적세였다. 이에 따라 전국에서 유일하게 부산광역시에서만 1992년부터 2002년까지 6,602억 원을 징수하여 광안대로를 비롯한 9개의 항만 배후도로 건설 재원으로 투입하였다. 도입 당시 10년만 징수하기로 하였으나, 계획된 항만 배후도로가 미완성되어 부산광역시의 요청으로 2006년도까지 징수 기간을 연장하였으며, 총 1조 269억 원의 세수입을 확보하였다. 이후 무역업계, 경제단체, 도선사협회 등이 컨테이너세가 수출화물의 유통비용을 증가시키는 중요한 요인이 된다는 이유로 컨테이너세 폐지를 주장하였고, 우회도로 건설 등으로 교통 혼잡

15) 무역항 등의 항만시설 사용 및 사용료에 관한 규정(<https://www.law.go.kr>)

이 완화되어 2007년도부터 과세가 중단되었다(최원구·김민정, 2020).

상기한 바와 같이 컨테이너세의 목적은 항만 배후도로로 건설이란 것이 명백하고, 이는 특별회계로서 증명된다. 그런데 항만세의 목적은 항만의 배후지역과 주민의 환경피해를 해결하기 위한 것이다. 따라서 현행 컨테이너세를 그대로 도입하여 사용하는 것은 부적절해 보인다. 하지만 다른 한편으로는 항만 배후도로가 잘 닦이게 되면, 미세먼지나 소음이 줄어드는 효과가 날 수 있으므로 현행 컨테이너세는 항만세의 적용 범위를 좁힌 것이라고 볼 수도 있다. 바꾸어 말하면 컨테이너세의 목적 범위를 넓히면 항만세를 포괄할 수 있다는 것이다.

이제 선택지는 두 가지이다. 하나는 항만세와 같은 새로운 명칭을 만들어서 법을 개정하는 방법이고, 다른 하나는 법 개정 없이 기존의 컨테이너세 명칭은 그대로 사용하면서도 컨테이너세의 목적을 변경하여 더욱더 넓은 의미로 쓰이도록 하는 것이다. 법령에 컨테이너세의 목적이 명기된 것도 아니고, 컨테이너세가 현재 징수 중단되어 항만 배후도로 건설특별회계와 매칭되고 있지도 않으므로, 현재 통용되는 의미를 확장하는 것은 어렵지 않아 보인다. 또한 법 개정에 대한 부담이 없으므로 첫 번째 대안보다는 두 번째가 더 적절하다고 판단된다.

4. 컨테이너세 논쟁과 적용 가능성

1992년 컨테이너세 도입 당시 컨테이너는 부산, 인천, 울산, 경남, 제주 등의 조례에 따라 지역 자원시설세 과세 대상으로 규정되어 있었으나, 실제 과세가 이루어진 곳은 부산광역시뿐이었다(송상훈·류민정, 2011). 그러나 1992년부터 부과되었던 컨테이너세는 도입 당시부터 시행 기간 내 제도 개편과 폐지 주장이 끊이지 않았던 만큼 결국 2006년을 마지막으로 징수 실적이 없다. 그런 만큼 컨테이너세를 재도입하기 위해서는 왜 컨테이너세가 사라졌는지, 그 이유가 지금은 해결되었는지를 검토할 필요가 있다.

2021년 현재 컨테이너에 대한 지역자원시설세를 부과하는 자치단체는 없는데, 자치단체가 컨테이너 과세를 꺼리는 이유는 다음과 같다. 첫째, 수출입기업의 물류비용을 상승시켜 가격경쟁력을 떨어뜨린다(이창로 외, 2019). 둘째, 조세 수출의 가능성, 즉 관할자치단체 밖에 거주하는 기업들이 부담할 가능성이 크다. 셋째, 컨테이너에 대해 과세하는 국가를 찾아보기 어렵다. 넷째, 컨테이너를 부과하지 않는 국내 또는 국외 타 항만으로 선적항을 옮길 가능성이 커 자치단체 소재 항만의 경쟁력이 약화된다고(이창로·이슬이, 2018). 앞서 세 가지는 주로 납세의무자인 기업의 주장이며, 마지막은 자치단체에서 주장한다. 실제 부산광역시에서 컨테이너세를 조례로 신설한 이후, 인천광역시도 이와 유사한 조례를 신설하려 했으나 국내 평택·당진항이나 중국 칭다오항, 텐진항 등과의 경쟁력을 고려해 부과하지 않았다(이창로·이슬이, 2018). 평택항과 인천항이 경쟁항만인 만큼 어느 한 곳에서만 컨테이너세를 부과하면, 컨테이너 물동량이 경쟁항만으로 옮겨져 경쟁력이 저하될 수 있다는 우려 때문이었다(송상훈·류민정, 2011).

먼저 수출입기업의 물류비용 상승과 조세 수출의 가능성은 과세 대상자로서는 불만 요인이 될 수 있겠으나 엄밀히 말해 큰 문제라고 보기 어렵다. 시설을 이용함에 따라 주민들에게 피해를 줬

던 부분을 “당연히” 보상하는 것이므로 갑작스러운 물류비 인상 요인이라 보기 어렵기 때문이다. 게다가 과세표준이 1TEU당 15,000원 수준으로 높지 않아 가격경쟁력과도 큰 관련이 없다. 또한, 응의과세 즉 이용자가 세금을 내는 것이므로 조세 수출이라는 지적도 적절치 않아 보인다. 컨테이너에 대해 과세하는 국가는 많다. 정확히는 컨테이너가 아니라 화물에 대해 톤 단위로 세금을 매기는 것인데, 이러한 톤세를 운용하는 나라는 미국, 중국, 벨기에, 영국, 호주, 일본 등이 있다(최원구·김민정, 2020). 화물에 대해 톤 단위로 과세하는 것이나 화물을 실은 컨테이너 단위로 과세하는 것은 과세 단위가 다를 뿐이지 궁극적인 목적과 기능에서는 차이가 없어 보인다.

다음으로 문제가 되는 것은 상기한 두 가지 선행연구들에서 모두 지적하고 있는 부산광역시 컨테이너세의 부과 중단 원인 즉, “컨테이너 물동량 이동으로 인한 항만경쟁력의 약화”이다. 이는 지역자원시설세라는 정책 수단이 낳을 수 있는 의도하지 않은 효과로 볼 수 있다. 지역자원시설세가 과도하여 컨테이너 물동량 자체가 줄어들 수 있다는 지적이다. 그러나 이는 다음과 같은 상황의 고려와 자치단체의 현명한 세율조정을 통해 조절 가능한 변수로 판단된다. 먼저 남해안의 경우 여수항, 광양항, 마산항, 부산항, 울산항이 일본과의 수출입 화물 등을 대상으로 상호경쟁하고 있다. 생각건대, 이 중에서는 단연 신항을 보유한 부산항의 경쟁력이 월등해 보인다. 과거 북항 시절과는 달리, 신항은 타 항만과 비교해 지금도 지속적인 항만개발사업을 통한 확장과 부대시설 확충을 지속하고 있으며, 육상교통 기반 또한 잘 갖춰져 있어 해운 수요가 많은 충청권, 수도권 소재 기업이 주로 이용하는 항만이다. 일본 항만이나 중국 항만 등 외국 항만과의 경쟁은 주로 외국 선박의 중간 기항지 선점을 위한 경쟁을 의미하는데, 이 경우 중간 기항지에서는 컨테이너를 환적할 경우 컨테이너세가 적용되지 않기에 컨테이너세를 도입하더라도 신항에서 처리되는 환적 물동량 변화에 영향을 주지 않을 것이다. 이와 더불어 자치단체는 조례를 통해 50% 범위에서 세율을 가감할 수 있다. 즉 조례로 세율을 가감해가면서 잘 조절하여 부산항 신항의 경쟁우위를 떨어뜨릴 만큼 과다하게 부과하지 않는 한 “컨테이너 물동량 이동으로 인한 항만경쟁력의 약화”는 크게 우려하지 않아도 될 것 같다. 과세 주체인 자치단체의 면밀한 시장현황 파악과 세율조정을 위한 의회의 협조가 더 중요할 것이다.

5. 자치단체 중복 관할과 기초지방자치단체에 대한 배분 문제

지역자원시설세의 부과 및 운영 주체는 광역지자체인데 앞서 언급한 것처럼 부산항 신항은 부산광역시와 경상남도라는 두 개의 광역지자체 관할 지역에 걸쳐 있다(부산 30%, 경남 70%). 이런 경우에는 어느 지자체가 컨테이너세를 부과하고 징수 및 운영해야 하는지에 대한 문제가 생긴다. 두 지자체가 각각 부과해야 할까?

이는 지방세법 제144조의 납세지 규정에 따라 해결이 가능할 것으로 보인다. 예컨대, “지하자원” 관련 규정을 보면, 납세지는 광업권이 등록된 토지의 소재지이고, “다만, 광업권이 등록된 토지가 둘 이상의 지방자치단체에 걸쳐 있는 경우에는 광업권이 등록된 토지의 면적에 따라 안분한다.”라는 단서 규정이 있다. 비록 현행 “컨테이너” 관련 규정에 상기 단서 규정이 따로 붙어있지는

않지만, 법 개정을 통하거나 법 해석에 있어 상기 조항을 준용할 수 있을 것으로 보인다.

그러나 여기서 짚어봐야 할 문제가 하나 더 있다. 배후지역과 주민피해를 관리하기 위해서는 아무래도 광역보다는 기초자치단체가 유리하다. 더욱이 광역자치단체의 경우 관할 구역이 넓으므로 설사 특별회계로 목적을 정해놓고 예산을 운영한다고 하더라도, 해당 지역에서 거두어들이는 세원을 목적만 같은 다른 지역에 사용할 소지도 있다. 예컨대, 도로 특별회계로 지정하였으나, A시 지역에서 거두어들이는 지역자원시설세를 A시가 아닌 B시의 도로관리에 사용하는 경우이다. 따라서 해당 지역에서 거두어들이는 지역자원시설세를 그 지역에 그대로 사용하기 위해서는 기초지자체에 직접 배분해줄 필요가 있다.

지방세법에 따라 지역자원시설세의 과세지는 광역으로 지정되어 있으나 지방재정법에 따라 조정교부금을 시군으로 배분하게 된다. 지방재정법 제29조에 따르면 “시·도지사는 화력발전·원자력발전에 대한 각각의 지역자원시설세의 100분의 65에 해당하는 금액(「지방세징수법」 제17조 제2항에 따른 징수교부금을 교부한 경우에는 그 금액을 뺀 금액을 말한다)을 화력발전소·원자력발전소가 있는 시·군에 각각 배분하여야 한다”라고 되어 있으므로 화력발전소와 원자력발전소가 있는 기초자치단체는 반드시 조정교부금을 받게 된다. 그러나 화력발전과 원자력 발전을 제외한 나머지 지역자원시설세에는 해당 규정이 없으므로 이 징수교부금 대상에 컨테이너 관련 지역자원시설세를 포함할 필요가 있다.

V. 결론

항만은 우리나라의 대표적인 수출입 관문으로 중요한 국가 기반 시설이며, 다양한 경로로 국가와 지역발전을 견인하고 있다. 그러나 항만으로 인해 발생하는 부정적인 효과도 상당한데, 이에 대해서는 간과하거나 경시하는 것이 일반적이다. 이에 본 논문에서는 국내 최대 무역항인 부산항 신항의 배후지역을 대상으로 환경실태조사를 한 선행연구를 통해 항만 배후지역 환경대책, 피해지원을 위한 정책의 필요성과 실질적 이행을 위한 재원확보 방안에 대해 검토하였다.

요약하면, 먼저 미세먼지 등 대기오염에 대한 대책으로는 선박 배출 대기오염물질 기준의 강화, 육상전원공급설비 설치, 비산먼지 저감 전용 차량 운행, 체계적인 대기오염물질 측정을 제시해 볼 수 있다. 그리고 소음 대책으로는 공항 소음방지를 위한 법률과 유사하게 주택 방음 공사, 주택 난방시설 설치, 냉방시설 전기료 지원, 공영방송 수신료 지원 등을 검토해 볼 수 있다. 마지막으로 항만 배후지역 주민지원 및 환경개선 정책으로는 항만 주변 공원 설치 및 도시 기반 시설 관리, 주민지원 및 환경개선 사업이 요구된다. 그리고 이들을 위한 재원은 지역자원시설세의 도입을 통해 확보될 수 있을 것이다.

구체적으로 첫째 법 취지를 고려할 때, 항만 배후지역과 주민 환경피해를 해결하기 위해 지역자원시설세를 도입할 수 있다. 둘째, 항만시설사용료는 항만에 대한 지역자원시설세와 이중과세가 되지 않는다. 셋째, 컨테이너세의 명칭을 그대로 사용하면서, 의미를 넓혀 적용할 수 있다. 넷째

컨테이너세가 중단되었던 이유를 고려할 때 그 한계를 보완한다면, 재도입은 가능할 것으로 보인다. 다섯째, 부산항 신항은 2개 광역지자체에 걸쳐 있지만, “지하자원” 관련 규정을 준용하여 안분하는 방식으로 운영할 수 있을 것이다. 여섯째, 배후지역과 주민피해를 관리하기 위해서는 광역보다는 기초자치단체가 유리하므로 이 징수교부금 대상에 컨테이너 관련 지역자원시설세도 포함할 수 있다. 이상으로 항만의 배후지역과 주민피해를 해결하기 위한 지역자원시설세의 도입은 충분히 가능할 것으로 보인다.

본 연구는 지역자원시설세가 실제 도입된 이후 중단되었고, 재도입을 위한 논의 재개 등의 전 과정에서 제기된 주요 쟁점 사항을 검토하며, 항만이 도시에 미치는 외부불경제를 최소화하는 정책 수단 중 하나로 지역자원시설세의 재도입 가능성을 살펴보았다. 지역자원시설세의 재도입을 위한 다양한 근거 제시가 주안점으로 지역자원시설세 관련 법리적 쟁점을 직접적으로 다루기보다는 이를 위한 행정학적 논의를 우선 끌어내는 데 목적을 두었다. 그러므로 향후 본 연구를 시작으로 지역자원시설세 및 항만 배후지역 환경피해에 대한 지원 제도화에 대한 논의가 활발하게 진행될 필요가 있다. 그리고 나아가 실질적인 제도 마련을 위한 법리적 검토가 이어져야 할 것이다.

마지막으로 한 가지 더 제안한다면, 이렇게 도입되는 지역자원시설세는 교부세 산정 시 기준재정수입에서 제외해 주는 방안을 중앙정부에서 검토했으면 한다. 현재 교부세는 기준재정수요와 기준재정수입의 차이를 메꾸어주는 형태로 운영된다. 기준재정수요가 상대적으로 더 많으면 교부세가 늘어나고, 기준재정수입이 상대적으로 더 많으면 교부세가 줄어드는 구조이다. 기준재정수입은 보통세의 80%와 보정수입 80%를 더해서 산정되는데, 여기에 지역자원시설세가 들어간다. 여러 상황을 검토하고 어렵게 지역자원시설세를 새로 도입하는 데 성공했다고 하더라도, 산식에서 보통교부세가 줄어드는 결과로 이어질 우려가 있다. 현재 지역자원시설세 중에서는 원자력발전에 부과하는 지역자원시설세만이 유일하게 보정수입 계산에서 예외를 인정받고 있다.

지역자원시설세는 본문에서 검토한 바와 같이 현행 지방세 세목상 자치단체에서 관할 지역에서만 발생하는 고유한 환경오염이나 환경 훼손에 대응할 재원을 마련할 수 있는 유일한 세목이다. 중앙정부 차원에서의 지원이나 추가적인 세목의 도입이 이루어지지 않는 한, 지역자원시설세는 현재 존재하는 정책 수단으로서 배후시설에 의한 환경오염이라는 정책 문제를 해결할 수 있는 다양한 정책대안을 실행할 수 있도록 해줄 것으로 기대한다. 물론 본문에서 검토한 바와 같이 지역자원시설세의 과도한 부과가 항만의 경쟁력 상실로 이어질 가능성이 아예 없는 것은 아니므로 자치단체들의 시장현황 파악 및 탄력적인 세율조정은 꼭 필요하다. 지역자원시설세는 세수의 규모 면에서 미미하지만, 각 자치단체가 해당 지역 내에 존재하는 과세 항목의 과세권을 주장함으로써 지역재정규모를 증진할 뿐만 아니라, 필요할 경우 해당 자치단체가 적절한 탄력세율의 운영을 통해 과세자주권을 신장시킬 수 있다. 자치단체가 자율적으로 선택한 지역자원시설세의 경우, 교부세 산정의 예외를 한시적이라도 인정해줌으로써 신규 세원 발굴이나 자체 세원 강화에 다른 자치단체들도 적극적으로 나서게 할 필요가 있다. 이상으로 본 연구 결과를 통해 항만 배후지역에 대한 환경피해 지원정책이 더욱 발전할 수 있기를 바란다.

참고문헌

- 구균철·김미림·김행선·정승영·허등용. (2017). 「지역자원시설세 과세대상 확대방안」 한국지방세연구원.
- 김경호·권수영·곽채기·김은혜. (2008). 지방자치단체의 자주재원 확충을 위한 화력발전에 대한 지역 개발세 과세방안 연구: 화력발전 과세를 중심으로, 「한국지방자치연구」 10(2): 201-220.
- 김보영·김민정. (2020). 「현실적 제약을 고려한 풍력발전 지방세 과세방안 - 해상풍력을 중심으로」 한국지방세연구원.
- 김필현. (2016). 「특정자원분 지역자원시설세의 개선방안」 한국지방세연구원.
- 김필현·최가영. (2015). 「연안 운항선박에 대한 지방세 과세 타당성 검토」 한국지방세연구원.
- 김필현·김재희. (2020). 「시멘트생산시설에 대한 지역자원시설세 과세 및 운용방안 연구: 강원도 사례를 중심으로」 한국지방세연구원.
- 김행선·윤태연. (2016). 「지역자원시설세 과세대상 확대방안: 폐기물 및 천연가스를 중심으로」 한국지방세연구원.
- 명준표. (2016). 미세먼지와 건강 장애. 「대한내과학회지」 91(2): 106-113.
- 박병식. (2020). 원자력발전 지역자원시설세의 효과적 운영방안, 「지방정부연구」 23(4): 295-319.
- 박병희·홍성완·안성현·이동기·홍성덕·양미희·정정욱·여운성·황경숙. (2015). 「발전분 지역자원시설세 과세 합리화 방안」 한국지방세연구원.
- 박혜경. (2018). 대기오염과 기후변화: 천식에 미치는 영향. 「알레르기천식호흡기질환」 6(2): 79-84.
- 배현주·윤대옥·하종식·신용승·공성용·문난경·이미숙·임유라·박해용·김태형·정진희·김선덕. (2011). 「기후변화에 의한 대기오염 및 건강영향 연구」 한국환경정책평가연구원.
- 송상훈·류민정. (2011). 「지역자원시설세의 발전적 과세방안」 경기개발연구원.
- 송효진·정재형·정수현. (2021). 항만 배후지역의 대기오염 실태로 본 항만환경 관리정책의 새로운 방향성: 부산항 신항(창원) 배후지역의 미세먼지(PM10) 농도를 중심으로, 「Crisisonomy」 17(7): 83-99.
- 안용성·육근형·김대경·이혜영. (2019). 「국내 항만의 대기오염물질 관리정책 및 제도 개선방안」 한국해양수산개발원.
- 양원·이철영. (1999). ON-DOCK 서비스 시스템이 부산항 경쟁력 향상에 미치는 영향, 「한국항만학회지」. 13(1): 1-10.
- 양원호. (2019). 기후변화에 따른 대기오염물질 농도 변화 및 미세먼지 노출에 의한 건강 영향, 「보건복지포럼(3월호)」 269: 20-31.
- 오희진·정준식. (2015). 마산항 배후단지의 녹색 개발전략, 「유통물류정책학회」 2(2): 35-50.
- 유태현. (2017). '석유류 관련 시설에 대한 특정자원분 지역자원시설세 과세 방안' 2017 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 이민정. (2014). 「발전소 주변지역에 관한 법률에 의한 특별회계 운영실태 분석 및 개선방향」 충남발전연구원.
- 이민정·여형범. (2014). 「지역자원시설세 활용을 위한 사례연구」 충남발전연구원.

- 이상훈·김진하. (2012). 「지역자원시설세 과세대상 확대방안」 한국지방세연구원.
- 이상훈·최은철. (2020). 「양수발전에 대한 지역자원시설세 과세타당성 검토」 한국지방세연구원.
- 이영희·김대영. (2010). 「지역자원시설세의 개편방향」 한국지방행정연구원.
- 이장욱·서정섭·유태현. (2017). 「유해화학물질 취급에 대한 지역자원시설세 과세방안 연구」 한국지방행정연구원.
- 이정호·최병대. (2014). 항만입지특성이 항만도시성장에 미치는 영향에 관한 연구 - 평택항과 광양항을 중심으로, 「한국항만경제학회지」 30(3): 163-185.
- 이준기·신미정. (2019). 「정유 저장시설에 대한 지역자원시설세 과세타당성 검토: 전남 여수시를 중심으로」 한국지방세연구원.
- 이창로·이슬이. (2018). 「항만지역 화물차량이 야기하는 외부불경제 내부화 방안」 한국지방세연구원.
- 이창로·이슬이·박기호. (2019). 항만지역 화물차량이 야기하는 외부불경제 내부화 방안, 「한국지방재정논집」 24(2): 103-123.
- 임성일·서정섭. (1994). 「지역개발세의 지방재정파급효과와 개선방안」 한국지방행정연구원.
- 장안수. (2014). 미세먼지가 건강에 미치는 영향, 「Journal of the Korean Medical Association」 57(9): 763-768.
- 정봉현. (2013). 항만과 배후도시 관계를 고려한 항만중심도시의 발전방향: 광양항을 중심으로, 「한국항만경제학회지」 29(1). 77-97
- 정성호·배득중·정창훈. (2011). 사회적 한계비용을 고려한 화력발전과세 확대에 관한 연구, 「지방행정연구」 25(4): 259-283.
- 정수현·정재형. (2018). 「신항(창원) 운영에 따른 배후주거지역 생활환경 개선방안」 창원시정연구원.
- 정종필. (2014). 「지역특정자원에 대한 선택적 지방세 과세방안 연구」 한국지방세연구원.
- 조계근. (2012). 지역자원시설세 탄력세율 확대를 통한 강원도 재정확충 방안, 「지방세포럼」 4.
- 조계근. (2013). 「지역자원시설세의 과세대상 확대방안 연구」 강원발전연구원.
- 조성진·박광수. (2020). 「발전부문 지역자원시설세 개선 연구」 에너지경제연구원.
- 최병호·이근재. (2015). 사용후핵연료저장에 대한 과세방안: 지역자원시설세 개편을 중심으로, 「경제연구」 33(1) 39-73
- 최원구·김민정. (2020). 「공항 소재지 지방자치단체 재정수요에 따른 재원조달방안: 인천광역시를 중심으로」 한국지방세연구원.
- 최원구·김병남. (2020). 「화력발전소 주변지역 지원을 위한 재원 조성 타당성 검토 -충청남도를 중심으로」 한국지방세연구원.
- 최정석. (2018). 석탄화력발전소 입지지역의 환경피해 보상정책의 개선 방안: 충남에 대한 사례 연구, 「한국지역개발학회지」 30(5): 157-174.
- 충남도청 세무회계과. (2008). 지방자치단체의 자주재원 확충을 위한 화력발전에 대한 지역개발세 과세방안 연구, 「지방재정과 지방세」 9. 한국지방재정공제회.
- 하능식·이선영. (2015). 「송, 변전시설에 대한 지역자원시설세 과세 타당성 분석」 한국지방세연구원.
- 한국은행. (2012). 「부산신항 배후단지 개발현황과 정책과제」.
- 한국행정학회. (2017). 「중앙과 지방간 항만관리 역할 분담 연구」 해양수산부.

- 해양수산부. (2019). 「제2차 신항만건설기본계획(2019~2040)」.
- 해양수산부. (2020). 「2020-2021 항만업무편람」.
- 행정안전부. (2020). 「2020 지방세통계연감」.
- 허등용. (2020). 유해화학물질 관련 제세부담금의 한미 간 비교연구: 특정자원분 지역자원시설세 부과를 위한 함의. 「한국지방재정논집」, 25(1): 135-167.
- 허등용·김민정. (2016). 「전기충전시설에 대한 지방세 과세방안」 한국지방세연구원.
- 허등용·김필현. (2020). 「사용후핵연료 등 방사성폐기물 임시저장 장기화로 인한 지역발전 저해 요소 비용에 상응하는 지방자치단체 보상 및 방법 연구」 한국지방세연구원.
- 허원제·유현정. (2018). 「태양광발전수 및 풍력발전시설에 대한 지방세 과세타당성 검토」 한국지방세연구원.
- 허중배·이원규·장하용·김진희. (2020). 「부산시 항만 미세먼지 저감방안」 부산연구원.
- 환경부. (2020). 「제4차 소음진동관리 종합계획(2021~2025)」.
- Housni, F., Maurady, A., Barnes, P., Boumane, A., & Britel, M. R. (2021). Indicators for Monitoring and Assessment of Environmental Management Systems in Ports, *The International Conference on Innovation, Modern Applied Science & Environmental Studies(ICIES2020). E3S Web of Conferences 234, 00055*.
- Kim, H., Kim, H., & Lee, J.-T. (2015). Effects of ambient air particles on mortality in Seoul: Have the effects changed over time?. *Environmental Research*. 140: 684-690.
- Lee, Y., Jeong, S., & Song, H. (2021). Prioritizing environmental justice in the port hinterland policy: Case of Busan New Port, *Research in Transportation Business & Management*. 41(4).
- Merk, O. (2013). *The Competitiveness of Global Port-cities*, Synthesis Report. OECD.
- Wang, J. J., Ng, A. K.-Y., & Olivier, D. (2004). Port governance in China: a review of policies in an era of internationalizing port management practices. *Transport Policy* 11(3): 237-250.

이희재(李熙宰): 2012년 플로리다 주립대(Florida State University)에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문제목: Policy Decision-making for Transportation Infrastructure: The Cases of High Speed Rails in the U.S.), 현재 창원대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 관심 분야는 정책학, 지방재정 등이며, 최근 논문으로는 “지방자치단체의 재정건전성 평가모델 개발에 관한 연구(2021)”, “지방재정 연도 간 재원안정화 방향의 모색: 미국의 재정안정화 기금을 중심으로(2018)”, “지역정보를 통해 본 한국에서 티부가설 적용의 함의 : 지역개발기금 공채부과율 인하 경쟁을 중심으로(2018)” 등이 있다.(hjcwu2016@changwon.ac.kr)

정수현(鄭秀賢): 2015년 한국해양대학교에서 물류학 박사학위를 취득하고(논문제목: 금융위기로 인한 국내 주요 항만 물동량 변화에 관한 연구), 현재 창원시정연구원 창원항만물류연구센터 센터장으로 재직 중이다. 주요 연구 관심 분야는 항만물류 정책, 항만거버넌스, 인공신경망·시계열 분석 등이며, 최근 논문으로는 “Prioritizing environmental justice in the port hinterland policy: Case of Busan New Port(2021)”, “항만 배후지역의 대기 오염 실태로 본 항만환경 관리정책의 새로운 방향성: 부산항신항(창원) 배후지역의 미세먼지(PM10) 농도를 중심으로(2021)”, “항만분권의 핵심의제는 무엇인가?: 프랑스 항만법전에 대한 시맨틱 네트워크 분석을 중심으로 (2019)” 등이 있다.(shjeong@chari.re.kr)

송효진(宋孝眞): 2006년 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문제목: 장애인의 정보격차해소를 위한 복지정보서비스 수용도의 영향요인에 관한 연구), 현재 창원시정연구원 창원학연구센터 센터장으로 재직 중이다. 주요 연구 관심 분야는 지방행정, 항만·물류산업정책, 과학기술정책, 국제협력 등이며, 최근 논문으로는 “Prioritizing environmental justice in the port hinterland policy: Case of Busan New Port(2021)”, “항만 배후지역의 대기오염 실태로 본 항만환경 관리정책의 새로운 방향성: 부산항신항(창원) 배후지역의 미세먼지(PM10) 농도를 중심으로(2021)”, “The CO₂ Control Effect of e-Government on Corruption’s Behavior and Cause: Based on Mongolian Public Officials’ Awareness and Experience(2020)”, “Policy transfer and role of policy entrepreneur in international aid: exploring international development cases of Korea and Vietnam(2019)” 등이 있다.(hjsong@chari.re.kr)

〈논문접수일: 2021. 12. 30 / 심사개시일: 2021. 12. 30 / 심사완료일: 2022. 1. 20〉

Abstract

Regional Development Tax for Port Environmental Management: Hinterland of Busan New Port in Changwon

Lee, Hee-Jae

Jeong, Suhyun

Song, Hyojin

Port is an important national infrastructure as Korea's representative export and import gateway, and it is driving national and regional development through various channels. The port is also a preferred facility for maritime neighboring cities because it is behind industrial complexes and the center of logistics. However, the negative effects of ports are also significant, which are relatively unknown. In this paper, we focused on the environmental damage experienced by the areas behind the port through a survey on the status of the Busan New Port in Changwon and sought policy measures to solve this problem. We also considered the possibility of introducing a Local Resource and Facility Tax as a way to secure financial resources. According to the study, if some conditions are secured, the introduction of Regional Development Tax or Port Tax would be possible. We hope that environmental damage support policies for port background areas can be further developed through the results of this study.

Key Words: Local Resource and Facility Tax, Port Tax, Changwon Port, Busan New Port, Container Tax

