

통일재원 마련을 위한 법정정책적 과제

- 독일 통일재원의 우리나라에의 시사점 -*

손 영 화(Young- Hoa SON)** · 이 호 용(Ho-Yong LEE)***

《국문요지》

남북 분단의 현실 속에서 통일은 아직도 요원하기만 하다. 오늘날 한반도의 통일은 통일 보다는 현상 유지를 선호하는 대외적인 강대국 요인 외에도 우리사회 내부적으로 통일비용에 따른 경제적 요인의 강조, 사회적 통합에 대한 우려, 책임의식 보다는 현실을 즐기려는 신세대적인 사회현상 등의 요인으로 국민들의 통일에 대한 의지가 약화되는 모습을 보여주고 있다. 그러나 통일은 반드시 이루어져야 하고 그것도 평화적으로 이루어지지 않으면 안 된다. 분단된 국가가 평화적으로 통일된 가장 대표적인 예는 독일통일을 들 수 있다. 전쟁이 아닌 대화와 타협에 의하여 그리고 서로 '윈-윈(win-win)'할 수 있는 방법을 찾아서 통일을 이루지 않으면 안 된다.

통일과 관련하여 현실적으로 가장 문제가 되는 것 중의 하나로서 이른바 통일재원의 마련문제가 있다. 통일재원 즉, 통일비용은 독일의 예를 보더라도 엄청나게 많은 비용이 필요한 것이다. 독일과 유사하게 흡수통일이 이루어진다면 독일이 통일 당시 지출하였던 통일비용(약 2조 유로)에 비해 훨씬 많은 통일비용이 소요될 것으로 예상할 수 있으며 독일에 비해 더 큰 경제적 충격을 겪게 될 것으로 예상되기도 한다. 그러므로 통일재원을 합리적인 방법으로 마련해 놓을 필요가 있다. 독일통일 과정에서 서독이 취한 방안들을 살펴보면, 몇 가지 점에서 우

* 이 논문은 2013년 9월 6일 대전대학교에서 개최된 제35회 학술대회에서 발표된 논문을 수정·보완한 글이다.

** 교신저자, 인하대학교 법학전문대학원 교수

*** 제1저자, 한양대 정책학과 교수, 원광대 경찰학연구소 연구위원

리나라에 시사점을 주고 있다.

우선, 오랜 기간 동안 지속적인 교류와 협력을 통하여 동독을 지원함으로써 통일비용을 절감하는 효과를 가져온 것을 알 수 있다. 우리나라도 남부협력기금 등을 잘 활용하여 인도적인 지원, 사회문화 지원, 남북이산가족교류 지원 및 남북경제협력 지원 등을 적절히 함으로써 통일을 위한 동질성 회복 및 통일비용을 줄이는 노력을 기울여야 할 것으로 생각된다.

둘째, 조세정책을 통한 통일비용의 조달과 관련하여 독일의 경우를 살펴보면, 간접세 부과방식보다는 직접세 부과방식이 저소득층에게 부담을 지우지 않는 조세제도임을 알 수 있다. 사회적 합의를 필요로 하겠지만, 직접세인 소득세, 법인세, 상속세, 증여세에 일정한 통일세를 부가하여 과세하는 방안이 타당할 것으로 생각된다.

셋째, 독일의 통일비용 마련과 관련하여 연방정부가 앞장서서 예산절감을 함으로써 통일재원을 마련한 예를 알 수 있다. 우리 정부도 최소한의 예산을 절감하며 통일재원의 비축노력을 하여야 할 것으로 생각된다.

넷째, 국채발행 및 국유재산 매각 등의 경우에는 통일비용의 조달목적으로 활용하기에는 문제점과 한계가 있음을 알 수 있다. 즉, 국채발행은 미래세대에 대한 부담감의 이전을 가져옴으로 바람직한 것이 아니고, 국유재산의 매각은 헐값의 매각이 될 가능성이 크다. 그러므로 국채발행은 자제하고, 국유재산의 매각은 가급적 신중하게 할 필요가 있다.

[주제어 : 통일재원, 독일통일, 통일비용, 경제통합, 정치통합, 독일통일기금, 남북교류협력기금, 국채발행, 국유재산 매각]

《目 次》

I. 서론	III. 독일통일의 우리나라에의 시사점
II. 독일통일과 통일비용	IV. 결론

I. 서론

남북 분단의 현실 속에서 통일은 아직도 요원하기만 하다. 오늘날 한반도의 통일은 통일 보다는 현상 유지를 선호하는 대외적인 강대국 요인¹⁾ 외에도 우리사회 내

부적으로 통일비용에 따른 경제적 요인의 강조, 사회적 통합에 대한 우려, 책임의식 보다는 현실을 즐기려는 신세대적인 사회현상 등의 요인으로 국민들의 통일에 대한 의지가 약화되는 모습을 보여주고 있다.²⁾ 그러나 통일은 반드시 이루어져야 하고 그것도 평화적으로 이루어지지 않으면 안 된다. 분단된 국가가 평화적으로 통일된 가장 대표적인 예는 독일통일을 들 수 있다. 전쟁이 아닌 대화와 타협에 의하여 그리고 서로 '윈-윈(win-win)'할 수 있는 방법을 찾아서 통일을 이루지 않으면 안 된다. 이와 같이 순리에 따른 통일이 아닌 경우에는 통일 후의 사회통합을 위한 사회적 비용이 너무 커서 통일이 「성공한 통일」이 아닌 「실패한 통일」이 되어 오히려 통일을 하지 않은 것보다 못한 결과를 초래할 수 있다.

한반도 통일은 분단극복과 평화정착, 사회, 경제, 문화, 심리적 분단비용을 줄이기 위해서도 필요하다.³⁾ 통일과 관련하여 현실적으로 가장 문제가 되는 것 중의 하나로서 이른바 통일재원의 마련문제가 있다. 통일재원 즉, 통일비용은 독일의 예를 보더라도 엄청나게 많은 비용이 필요한 것이다. 그러므로 어느 정도의 통일비용이 필요하고 이러한 통일비용을 어떠한 방법으로 조달하고 사용할 것인지에 대한 심층적인 고찰이 이루어지지 않으면 안 된다.⁴⁾ 그러나 이와 같은 것을 모두 하나의 논문 속에서 다룬다는 것은 불가능한 일이라고 할 것이다. 그러므로 이 논문에서는 독일통일 과정에서 통일자금을 마련한 방법에 대하여 고찰함으로써 우리나라에서의 통일재원 마련을 위한 합리적인 방향성을 제시하는데 의미를 갖고자 한다.

다만, 단순히 독일통일 과정에서의 통일재원 마련과 그 사용에만 초점을 두지 않고 보다 상세하게 통일과정을 함께 고찰함으로써 통일을 위한 합리적인 수순을 함께 생각할 수 있도록 하고자 한다. 이와 같은 연구는 우리나라의 통일을 현실적으로 앞당기고, 차분하면서도 착실하게 준비할 수 있는 하나의 방안을 제공함으로써 통일한국의 미래를 보다 밝게 할 것으로 기대해 본다.

1) 이태환 세종연구소 중국연구센터장은 남북한 모두에 영향력을 행사하기를 원하는 중국으로서는 중단기적으로 남북통일보다는 현상유지를 선호할 것으로 봤다(헤럴드경제, “中, 남한 중심 통일엔 미군철수·한미동맹 철회 압력 가할 수도”, 2011. 9. 23).

2) 우리 국민들 10명 가운데 8명 정도(82.9%)는 통일이 이루어져야 한다고 생각하지만 통일에 대한 긍정적인 응답은 2004년 89.8%로 가장 높았고 2008년 이후부터는 80% 초반대로 유지되고 있다(김정수, “이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진계획”, 「통일정책연구」제19권 제2호(통일연구원, 2010. 12), 3면).

3) 문병효, “통일에 대비한 통일재원 확보를 위한 법적 방안”, 「공법연구」제39집 제4호(한국공법학회, 2011. 6), 105면.

4) 2010년 대통령 직속 미래기획위원회는 통일비용을 `북한 주민들의 1인당 소득이 남한 수준에 크게 뒤떨어지지 않게 만드는 데 필요한 비용`으로 정의하고, 급변 사태로 통일이 될 경우 2040년까지 2조 1400달러(2525조원; 1인당 5180만원), 점진적 통일의 경우 3220억 달러(379조 9600억원; 1인당 779만원)에 달할 것으로 추정했다.

II. 독일통일과 통일비용

1. 통일까지의 과정

동·서독의 통일은 어느 날 갑자기 이루어진 일이 아니다. 서독의 경우 동독의 개방을 위하여 꾸준한 노력을 기울여 왔다. 통일되기 전의 동·서독관계는 평화적 공존관계였다. 이미 1951년에 베를린 협약을 체결하여 동·서독교류의 물꼬를 텃고, 1959년부터는 동독주민이 서독을 방문하는 경우에는 여행경비를 지원하였다.⁵⁾ 서독의 동방정책으로 1970년에 동·서독 정상회담이 이루어졌으며, 1972년에는 동·서독 기본조약이 체결되어 교류와 협력이 활발하여졌다. 이 상황에서 고르바초프의 페레스트로이카와 글라스노스트로 동유럽에 개혁바람이 불었고, 동독에서도 평화적 혁명이라고까지 불리는 개혁운동이 일어났다.⁶⁾ 이와 같은 내외적인 환경의 조성 속에서 독일통일이 이루어지게 된 것이다.

우선 동·서독의 통일까지의 흐름을 살펴볼 필요가 있다. 통일의 과정은 먼저 베를린장벽의 개방, 그리고 통화통합, 최종적인 정치적 통일의 3단계로 나누어 볼 수 있다.

베를린장벽은 1989년 11월 9일 개방되어 전세계에 놀라움을 주었다.⁷⁾ 이 결정은 그동안 동독 인재의 서방유출이 1989년 8월에는 매달 수천명 정도로 확대되어 불가피하게 이루어진 것으로도 보인다. 그 배경으로는 1988년 초부터 체제 비판적 성향의 일부 지식인들이 국적을 박탈당해 독일연방공화국으로 이주당하는 일 등이 있었다. 국내체제 비판이 거세지고 있었는데, 1989년의 지방의회 선거에서는 선거

5) 1987년부터는 1인당 100 마르크까지 지원하였다(이효원/한동훈, 「통일제정법제연구(I)」 (한국법제연구원, 2012. 6), 39면).

6) 1985년 미하일 고르바초프(Mikhail Sergeyevich Gorbachyev) 소련 공산당 서기장이 페레스트로이카(Perestroika)와 글라스노스트(Glasnost)를 추진하면서 소련이 붕괴하기 시작함에 따라 유럽지역의 국제체제는 점차 자유주의 체제로 전이하게 되었다(한관수/김재홍, “분단국 통일의 결정요인 분석: 독일과 한반도 사례를 중심으로”, 「국방연구」 제55권 제1호(국방대학교 안보문제연구소, 2012. 3), 9면).

7) 같은 날인 11월 9일 저녁에 신임 중앙 위원회 정보 담당 서기인 샤보프스키는 기자 회견에서 놀라운 사실을 발표하였다. 중앙 위원회는 체코슬로바키아와 헝가리에서 일어나는 동독인들의 대규모 이탈 사태를 더 이상 방관할 수 없었다. 해결 방법은 여행의 자유를 보장하는 것이었다. 슬렁이는 기자단을 향해 샤보프스키는 동독 국민의 자유로운 해외여행을 보장하였다. 여행에 필요한 여권과 비자 발급은 최소한의 간편한 행정 절차를 거쳐 신속하게 처리될 것임을 밝혔다. 이러한 조치가 언제부터 유효한지를 묻는 질문에 그는 "지금 즉시."라고 답하였다(권형진, “베를린 장벽의 붕괴”, 「독일사」(미래엔, 2005)).

결과가 위조됐다는 의혹도 있어 시민의 불만이 높아져 소규모 시위가 빈발하고 있었다.

이런 시기에 헝가리 정부가 독일연방 정부와의 협상 결과, 헝가리에 일시 체류 중인 동독시민의 서방으로의 출국을 인정한 것이다. 이 조치로 비자 없이 "사회주의 우방국"인 헝가리에 온 동독시민은 생명의 위협 없이 서쪽으로 탈출할 수 있게 되었다. 이와 같은 사태는 폴란드, 체코에도 파급되면서 1989년 9월 말부터 10월 초에는 프라하, 바르샤바의 독일연방공화국 대사관으로부터 6000명의 동독시민이 특별 열차편으로 드레스덴을 거쳐 서독으로 향했다. 10월 3일에는 동독 정부가 체코와 비자면제협정을 정지하고, 국경을 폐쇄했다. 10월 7일부터는 건국기념식이 행해졌는데 이때에는 시민뿐 아니라 당내에서도 개혁의 기운이 높아지고 있었다. 시민들 사이에서는 "새 포럼"을 결성하여 동독 정부의 활동금지에도 불구하고 국민운동의 구심력으로서 급속히 영향력을 늘려 갔다. 그들은 국외로 탈출하는 것이 아니라 국내의 개혁에 따라 동독 내에 머물며 정체성을 확립해 가는 것을 슬로건으로 내세웠다. 당내에서는 크렐츠, 샤보프스키를 중심으로 호네커(Erich Honeker)를 해임하려는 움직임이 보이고 또 건국기념식에 참석한 고르바초프 서기장의 설득도 있어 10월 18일에는 "건강상의 사정"에 의해 호네커가 은퇴한다. 호네커의 뒤를 이어 크렐츠가 서기장에 취임하지만 독일의 사회주의 체제의 존재는 베를린장벽이 보장하고 있었고, 그것에 대한 논의는 생각되지 않았다. 그러나 정부의 예상 이상으로 시민의 반발은 강하고, 드레스덴, 라이프치히 등에서 대규모 시위가 일어났다. 베를린에서의 데모는 동유럽 사상 최대 100만명 규모에 달했다. 언론의 논조도 심기일전해 지도부의 비판, 정보공개 등에 의해 일반시민의 민주화 요구는 고조되었다. 이런 상황이 베를린장벽의 개방을 강요하고 있었다. 정책 발표 단계에서 오해가 있어 베를린장벽의 개방은 1989년 11월 9일에 이루어졌다. 즉, 동독 정치국 공보담당서기 샤보프스키(Günter Schabowski)는 여행규제를 없애는 임시여행규정을 발표하기에 이르렀다. 이는 사실 임시여행규정이었고 시행일도 다음날인 11월 10일부터였으나 수만명의 동독주민들이 여행규제 철폐를 기정사실화하면서 베를린장벽으로 몰려들었다. 국경수비대도 그 기세에 눌려 이를 저지하지 못하고 결국 검문소를 개방하기에 이르렀다.⁸⁾ 며칠 동안에 동독시민 1600만명 중 770만명이 간이화된 출국허가 교부를 신청하고 서베를린 그리고 독일연방공화국

8) 평화문제연구소, "동독정부는 왜 베를린장벽 붕괴 막지 못했나?", 「통일한국」 제315호(2010. 3), 33면 참조.

으로 이동하였다. 베를린장벽의 개방으로 인하여 동독의 사회주의체제 자체의 개혁, 민주화, 그리고 동서 독일의 재통일로 개혁의 방향성을 바꾸게 되었다.

이후 사회주의 통일당은 하부당원으로부터의 압력도 있고 지도부 총사퇴로 인하여 당으로서의 기능을 사실상 정지하게 되어 인민의회에 주도권이 넘어간다. 인민의회는 1989년 11월 13일에 모드로우(Hans Modrow)를 새 총리로 선출하였다. 11월 17일 시정방침 연설에서 모드로우는 동서독일 통일을 명확하게 거부하고 "조약공동체"의 구상을 발표하였다. 내용은 "한 민족 내의 두 국가의 존재"를 기본으로, 정책을 조정하는 합동의 정치자문위원회, 부처 차원의 합동위원회를 설치하고 경제통화통합으로부터 장래의 "국가연합"까지 염두에 두고 있었다.

이 구상에 대해 서독 총리 콜은 11월 28일, 동독시민의 대량유출에 대한 긴급조치, 대 동독 지원 등에 대해 연방의회에서 연설하였다. 이 연설에서는 동독의 정치·경제체제의 변경, 구체적으로는 민주적 자유선거의 실시, 사회주의체제의 변경이 없는 한 원조에는 한계가 있음도 표명하고 있었다.

동독에서 유출자는 증대하여 1989년 10월 한달 만에 13만 3천명의 동독주민이 서독으로 탈주하였는데, 이와 같은 일이 1년간 지속되었다면 총인구의 10분의 1이 떠나는 결과를 가져왔을 것이다.⁹⁾ 1990년 1월 중에는 5만 8000명에 달하였다.¹⁰⁾ 이대로는 노동자 부족에 의한 경제의 붕괴가 분명하다는 위기감에서 5월 6일로 예정된 선거는 3월 18일 앞당겨졌다. 콜 서독 총리의 기독교민주당(CDU)은 동독 기독교민주당에 전면적으로 개입하여 대승리를 거뒀다. 정원 400석 중 163석을 획득, 사회주의 통일당이 이름을 바꾼 민주사회당 66석으로 큰 차를 냈다. 이듬해 4월 CDU당수 로타어 데메지에르(Lothar de Maiziere)는 사회민주당을 포함한 대연정을 수립, 급속히 민주주의체제로 되어 갔다.

서독 당국이 중심이 되어 1990년 2월 중순부터 추진하던 "화폐·경제 및 사회통합을 위한 조약"은 1990년 5월 18일 조인되었다. 그리고 "통화통합조약"이 7월 1일부터 발효되어 국가통합을 앞두고, 동독경제는 서독에 흡수되었다. 그리고 동독의 사회주의체제도 여기서 종언을 맞는 것이다.

독일의 통일에 관해서는 NATO와 바르샤바조약기구라는 대립하는 군사동맹에 속하는 두 독일의 통일 후의 입장이라는 문제가 있었다. 특히 통일독일의 NATO가

9) 서병철, "베를린장벽 붕괴 15주년-예기치 않게 올 수 있는 통일의 기회", 「통일한국」 제 251호(2004. 11), 91면.

10) 1990년 라이프치히 시위군중이 '우리는 한민족(Wir sind ein Volk)'이라고 외쳤다. 통일독일을 위한 독일 민중의 목소리라고 할 수 있다.

입에 대하여 소련이 어떻게 대응하는가의 문제와 폴란드의 국경을 어떻게 하는가는 문제였다. 전자는 독일의 대소련지원에 의해 해결하고 폴란드와의 국경은 유지하는 의결을 의회가 하였기 때문에 잘 해결되었다. 두 독일에 승전 4개국을 더한 이른바 “2+4 조약(Zei-plus-Vier Vertrag)”¹¹⁾에서 조정된 이런 문제들은 통일의 "외부적 환경"이 되었다.

통화통합을 이루고 "외부적 환경"도 해결했던 독일은 최종적 통합을 하게 된다. 1990년 8월 23일 동독인민의회는 그 해 10월 3일로서 독일연방공화국에 편입하기로 결의했다. 안건을 찬성 294표, 반대 62표 그리고 기권 7표로 가결함으로써 독일통일을 기정사실화 하였다.¹²⁾ 절차적으로는 서독 기본법으로 규정하고 있는 연방가입조항(23조)이 동독에도 적용되어 주별 편입이 이루어졌다. 그리고 10월 3일부터 헌법인 서독 기본법이나 기타의 제법이 동독에도 적용되는 것을 확인하여 서독과 동독은 통합한 것이다.

2. 동·서독 통합시의 동·서독의 비교

가. 동서격차

독일통일시 동서격차를 살펴보고자 한다. 독일통일 당시 동·서독의 경제상황에 대한 IMF의 보고서에 의하면, 동독의 인구는 1,650만 명으로 서독의 약 4분의 1, GNP는 서독의 약 10분의 1 정도, 그리고 노동생산성은 30~35% 수준에 불과한데 비해 서독의 경제는 1983년 이후 계속적으로 3.9~4.5% 수준의 높은 성장률을 기록하였다.¹³⁾¹⁴⁾

11) 1990년 9월 12일 모스크바에서 열렸던 제4차 “2+4회담”에서 독일통일에 대한 기본골격이 합의되었다. 그 내용은 첫째, 통일독일은 NATO의 정회원국 지위를 갖고, 둘째, 영토는 현재의 동·서독 영토로 국한하며, 셋째, 군 병력은 37만 이하로 유지하고, 넷째, 핵이나 화학생방무기를 생산하거나 보유하지 않기로 하며, 마지막으로 동독주둔 소련군의 철수비용 76억 달러는 서독측이 지불한다는 것이었다. 독일은 관련 국가들이 “독일에 관한 최종 합의협정”에 조인함으로써 독일통일에 대한 국제적인 합의까지 도출해 내었다. “2+4협정”은 독일통일에 중지부를 찍은 것이다(정용길, “독일 통일과정에서의 동·서독관계와 남북관계에의 시사점”, 『저스티스』 제134-2호(한국법학원, 2013. 2. 특집호 I), 476면).

12) 정용길, 전계논문, 466면.

13) 한관수/김재홍, 전계논문, 10면.

14) 1987년 단계에서 서독의 국내 총생산은 1조 1178억 달러인데 반해, 동독은 1038억 달러다. 1인당 GDP는 서독이 18,295달러인데 동독은 6,253달러이다. 즉 동독 1인당 GDP는 서독의 그것의 3분의 1임을 알 수 있다. 생산성 격차도 크다. 금속, 전자, 식품에 관해

나. 동질성

서독과 동독 간에는 몇 가지의 동질성도 있다. 우선 산업구성의 동질성이다. 1987년 서독에서는 제2차 산업 취업자가 40.5%, 국내소득의 41.7%를 차지한다. 그 중 제조업에서 각각 33.0%로 다른 선진국과 비교해 제조업의 비중이 높다. 이것을 뒤집어 보면, 서비스화의 지연이다, 서독 산업의 마이너스 요인으로 포착되고 있다. 동독의 경우에도 산업구성은 비슷하다. "생산적 수공업"을 포함한 공업의 비중은 1989년에 40.5%로 1987년 서독과 같은 수치를 나타내고 있다. 더욱 투자의 반 이상 57.8%까지 공업부문에 집중하고 있었다. 서비스산업의 발전이 서독보다 늦는 것을 생각하면, 동독은 서독보다 고전적인 공업사회였다고 할 수 있다. 독일 통일 때는 특히 서쪽에서 "서비스사회화"에 대한 기회와 인센티브가 주어졌다.

서독과 동독의 제조업취업자의 작업내용을 살펴보면 그 동질성을 더욱 알 수 있다. 2006년을 기준으로 구동독과 구서독의 제조취업자의 구성내용을 살펴보면 다음 표와 같다.

<제조취업자의 작업내용 구성>¹⁵⁾

	구서독	구동독
단순 수작업	28.6	30.1
단순 비수작업	7.2	7.0
유자격 수작업	27.9	32.9
유자격 비수작업	21.3	16.0

서는 서독의 절반 이하로 각각 44%, 42%, 43%였다. 격차가 작은 분야는 철강·기계·차량과 전자·전기 기기이지만, 그래도 서독의 61%, 67%였다. 에너지원의 73%를 같탄에 기대어 동독은 에너지 단위의 생산성도 낮다.

평균 순수입 급여소득은 서독의 2,200 마르크 대해, 동독은 그 42%인 925 마르크였다. 경제 전체의 하강과 반대로, 1988년 취업자는 군, 경찰 등을 포함해 사상 최대인 무려 900만명에 달했다. 취업률은 남자 81%, 여자 85%이며, 세계적으로도 매우 높은 수치이다. 이것은 완전고용을 달성하고 있다는 원칙에 있다고 추측된다. 즉, 동독에는 국영기업 내에 상당한 과잉고용, 잠재적 실업자를 끌어안고 있다고 여겨졌다. 그것이 상기의 생산성을 낮추는 요인 중 하나로 여겨진다.

한편, 노동시간이 주 38.5시간의 서독보다, 동독은 42.9시간이다. 그리고 노동자의 질에 관해서는 동독의 자격수준, 학력이 비교적 높은 것을 특징으로 들 수 있다. 4분의 3이 직업교육을 받았고 20%가 대학 또는 전문교육을 받고 있었다. 이것은 양독일 통일 때의 마찰 완화요인으로 작용하였다.

- 15) Brenke, K/K. F. Zimmermann, Osterdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall : Was war und was ist heute mit Wirtschaft ?, DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 2. 2009, Tabelle 2.

	구서독	구동독
마이스터·기술자	3.9	2.7
고도한 기능작업	11.1	11.2
총계	100.0	99.9

3. 경제통합과 정치통합의 동시추진

독일통일의 통합과정을 살펴보면 일반적인 국가간 통합에 있어서 우선 경제통합이 이루어지고 이후에 정치통합이 이루어지는 것과는 달리 독일에서는 경제통합과 정치통합이 동시적으로 이루어졌다. 즉, 독일의 통일은 경제통합과 정치통합으로 구체화하고, 경제통합은 다시 화폐(통화)통합과 사회통합으로 구체화되었다. 화폐통합을 통해 서독 마르크화를 통일독일의 공식화폐로 지정하고 모든 통화관리를 서독 중앙은행에서 관장하기로 하였고, 사회통합을 통해서는 동독을 서독식 자본주의 시장경제체제로 전환하고 동·서독을 단일경제권으로 형성하였으며, 부실한 동독의 연금과 보험 및 노동 등 사회복지제도를 서독의 제도로 통합하였다.¹⁶⁾ 단계적 통합이 아니라 이와 같이 급하게 통합이 추진되게 된 배경으로는 동독의 상황이 급격하게 악화되는 상황에 기인한다. 즉, 동독 주민의 탈출과 시위, 동독 경제와 국가권위의 붕괴와 같은 내부적 환경이 상황을 급박하게 주도해 갔으며, 그래서 경제개혁 조치와 서독 마르크의 도입을 동시에 추진할 수밖에 없었다고 한다.¹⁷⁾

단계적 통합이 아닌 급진적 통일에 의한 가장 큰 통일비용이 소요된 부분은 통일 직후 약 530만명의 실업자에 대한 대책이었다. 1991년부터 2003년까지 서독의 동독에 대한 이전지출 중에서 사회정책의 지출에 거의 절반(49.2%)에 가까운 비용이 들었다.¹⁸⁾

4. 독일 통일비용과 재원

가. 독일 통일비용의 추산

독일의 통일과정에서 대부분의 비용은 서독이 부담하게 된다. 당시 서독은 통일

16) 박중수, “통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토”, 「공법연구」제39집 제2호(한국공법학회, 2010. 12), 182면.

17) 양창석, “독일의 통일과정에 대한 연구”, 단국대학교 박사학위논문, 2008, 258면; 차현일, “통일비용과 재원 마련 그리고 통일세에 관한 법적 쟁점 검토”, 「통일과 법률」제5호(법무부, 2011. 2), 156면.

18) 문병효, 전제논문, 108면.

비용을 매우 협소하게 경제적 측면에서 정의하였다. 즉, 서독은 “통일 후 특정기간 이내에 동독 주민의 1인당 GNP가 서독 주민의 그것과 같아지게 하기 위해 서독정부가 지출해야 하는 재정소요액”을 통일비용이라고 정의하고 있다.¹⁹⁾²⁰⁾

나. 통일비용의 재원

통일 후 구동독 지역에 대한 재정적 지원은 다양한 형태를 통하여 이루어졌다. 통일초기에는 주로 독일통일기금(Deutsche Einheit Fonds: DEF)이나 채무청산기금(Kreditabwicklungsfonds: KAF)²¹⁾ 등을 설치하여 대동독 지원을 하였다. 시간이 지남에 따라 주정부간의 재정조정(Finanzausgleich)²²⁾방식을 사용했다.²³⁾ 통일기금이나 채무청산기금 등은 정부예산절감 또는 정부지출계획 조정, 자본시장에서의 기채, 동독지역으로부터의 조세수입, 서독주민에 대한 조세인상을 비롯하여 동독지역 국유재산 매각 등을 통해 조달하였다.²⁴⁾

(1) 독일통일기금

통일 초기 동독지역에 대한 재정지원은 통일조약에 따라 1994년까지 한시적으로 운영된 독일통일기금이 담당하였다. 독일통일기금은 채권발행(80%)과 연방지원예산(20%)로 이루어졌는데 이미 1999년부터 적자가 누적되어 추가재원 반영이 불가피하게 되었다. 그 대표적인 수단이 조세와 사회보험료 인상이었다.²⁵⁾

1990년 5월에 "독일통일기금(Fonds Deutsche Einheit)"의 창설이라는 타협책

19) 이종원 "통일비용 극소화를 위한 정책제안", 1999. <<http://222.110.238.9/pub/docu/kr/AI/BB/AIBB2003AAO/AIBB-2003-AAO-008.HTM#FOOTNOTE37>>; 이종원, 「통일에 대비한 경제정책」 (해남, 2011), 301면.

20) 그러나 현실적으로 2010년 1인당 GDP는 구동독이 구서독의 73%에 그치고 있다. 그것도 격차축소가 1990년대까지 이루어지고 그 이후에는 정지되어 있다고 한다. 그 원인은 구동독지역의 생산정체에 있다고 한다(佐々木昇, “ドイツ統一 20年後の旧東ドイツ経済”, 『Fukuoka University review of commercial sciences』 vol. 56(2)(2011. 9), 19面).

21) 채무청산기금의 경우에는 구동독의 금융분야에서의 채무를 감당하기 위하여 마련한 기금이다.

22) 재정조정이란 중앙정부 또는 지방정부에 일단 귀속된 세수를 다른 정부에 교부하는 것을 말한다. 서독중앙정부 및 서독의 지방정부에 귀속된 세수를 동독의 지방정부에 지원하기 위하여 재정조정을 실시하게 된 것이다. 연방과 주간의 재정조정에 관한 법률(Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Landern)이 있다.

23) 차현일, 전계논문, 157면.

24) 이효원/한동훈, 전계보고서, 42면; 차현일, 전계논문, 157면.

25) 박종수, 전계논문, 183면; 심석무/박현춘, 전계논문, 159면.

으로 연방정부와 구서독의 각 주간에 합의가 이루어졌다. 기금의 설립에 있어서 1991년도 옛 동독의 재정적자의 총액을 600억 마르크로 이를 연방, 구서독의 각 주, 구동독의 각 주가 각각 1/3씩 부담하기로 하였다. 이에 따라 기금의 총액은 1,150억 마르크로 설정되어 그 중 200억 마르크는 기존의 동독·서독의 분단에 따른 경비(분단에 따른 제반경비 및 국방비)의 독일통일에 의한 감소로 조달하고, 나머지 950억 마르크는 공채발행으로 조달하는 것으로 연방 및 구서독의 각 주가 각각 그 반값인 475억 마르크 분의 공채의 원리상환에 책임을 가지게 되었다. 또한 이에 따라 연방 및 구서독의 각 주는 매년 공채발행 금액의 10%인 95억 마르크에 대해 그 반값인 47.5억 마르크씩을 부담할 필요가 있었는데, 연 21억 마르크의 연방부담 경감에 합의했으며 주의 부담은 최종적으로 연 68.5억 마르크가 되었다.²⁶⁾

당시 서독과 동독의 재무장관의 발언에 따르면, 동독의 국가재정 적자는 1990년 하반기 330억, 1991년 530억 마르크가 될 전망이다. 1992년 이후 동독의 재정적자 전망은 밝혀지지 않지만, 1991~1994년간에 대하여 재정적자의 3분의 2를 "고정교부금(Festzuweisungen)"으로서 독일통일기금으로부터 보충하고 나머지는 동독 정부가 독자적으로 자금조달하는 것으로 알려졌다.²⁷⁾ 독일통일기금(Der Fonds "Deutsche Einheit")은 1994년 말까지 마련되었는데, 1991년의 1,219억 마르크에서 1994년까지 누적하여 약 5,710억 마르크에 달했다. 또한 이 사이 공적 자금의 동부 독일로의 이전액은 누계 6,070억 마르크였다고 한다. 당초 콜 총리는 통일을 위한 증세는 없다고 공언했다. 이 때문에 독일 통일기금의 재원은 200억 마르크를 경비절약에서 마련하고, 나머지 950억 마르크를 기채로 조달하고, 그 이자·상환비 부담은 연방정부와 주정부가 부담하는 것으로 했다. 이들 정책은 5년간 동독경제를 자립성장 단계로 끌어올렸고 그동안의 경비는 동서가 분열하고 있던 것에서 지출하던 기존의 경비절감과 기채에 의해 충당한다는 정부의 입장이 반영되어 있었다.

(2) 조세정책 등

독일은 막대한 통일비용 조성을 위하여 각종의 재정적인 노력과 연대부가세

26) 自治体国際化協会, 「ドイツの地方自治」, 1993, 249面.

27) 서독 정부는 "독일통일기금"(Der Fonds "Deutsche Einheit")의 창설과 1990년도 제2차 보정 예산안을 각의 결정하고, 이 재정부담의 방법을 결정했다. 그에 따르면, 동독의 국가재정 적자보전에 대해서는 "독일통일기금"이라고 칭하는 특별회계를 설치하고, 주로 공채발행으로 조달하고, 동독의 사회보험의 적자보전에 대해서는 서독 연방정부의 일반회계로부터의 자금각출에 의해 실시하는 것으로 알려졌다.

(Solidartätszuschlag)²⁸⁾의 신설, 부가가치세 의무화 등의 조세정책을 실시하였다. 독일은 소득세와 법인세에 부과징수하는 연대부가세 외에 부가가치세 징수를 병행하였다.²⁹⁾ 이러한 배경의 하나로는 걸프전쟁의 전비부담 등이 있다. 1991년 3월 콜 수상은 첫 해 178억 마르크 정도의 증세방안을 결정했다. 이 증세의 중심은 임금·소득·법인세에 대한 7.5%의 "연대부가세"에서 1991년 112.5억 마르크, 1992년 106.5억 마르크의 증세였다.³⁰⁾ 이 증세와 동시에 결정된 것이 1991년 및 1992년의 2년간 총 240억 마르크 규모의 "공동사업 동부약진"이라고 명명된 추가적인 동독지원 투자계획이었다. 이것은 전후 최대의 경기 부양책이었으나, 이것에도 불구하고 구동독지역 구제로서는 너무 작다는 비판이 나왔다.³¹⁾

조세정책으로 연대부가세 이외에도 부가가치세율은 14%에서 15%(나중에는 16%)로 인상하고 석유세, 보험세 등 간중 간접세를 인상하였으며, 사회보험료와 관련해서는 실험보험료를 2.5%에서 6.5%로 인상하고, 연금보험료를 17.7%에서 19.2%로 인상하였다.³²⁾³³⁾ 기업과 고소득층에게 주로 부과되었던 연대부가세와 달리 간접세의 인상 및 보험료의 인상은 물가인상과 고용감소로 이어져 저소득층에게 큰 부담을 주었다.³⁴⁾

28) 부가세는 다른 조세의 과세표준을 과세표준으로 부과하는 조세나 다른 조세의 세액을 과세표준으로 부과하는 조세를 말한다(金子宏, 『租税法(第16版)』(弘文堂, 2011), 18-19면).

29) 심석무/박현준, “통일비용조성의 인지도가 통일세 도입에 미치는 영향”, 『재무와 회계정보저널』 제13권 제1호(한국회계정보학회, 2013), 157면.

30) 연대부가세는 1991년부터 1년 6개월간 소득세 및 법인세에 7.5%를 부과하였다. 그 후 폐지되었다가 1995년부터 다시 시행하여 1998년 이래 5.5%로 세율을 인하하였다(이승현/김갑식, “한반도 통일비용의 쟁점과 과제”, 『NARS 현안보고서』제105호(국회입법조사처, 2010), 6-7면; 심석무/박현준, 전계논문, 161면; 김정수, “이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진과제”, 『통일정책연구』 제19권 제2호(2010), 11면).

31) 동독 지역의 인프라 정비를 위해서는 4년간 연 150억 마르크 합계 600억 마르크의 공공투자가 필요하다는 것이 독일 노동 총 동맹의 당시의 시산에 있었다. 더욱이 전술한 환경오염의 제거 비용 등을 포함하면 그 비용은 막대하고 있었다. 독일의 유력한 경제 주간지 Wirtschaftswoche는 인프라의 근대화에 필요한 투자액은 환경 보호 대책으로 1500억 마르크, 주거 건설 및 교통 정비로 각각 1000억 마르크씩, 합계 3500억 마르크로 추정된다(自治体国際化協會, 前掲書, 249면).

32) 이효원/한동운, 전계보고서, 47면.

33) 독일정부는 통일비용의 재원조달 규모에 대해 구체적인 내역을 밝히지 않고, 국민연금과 의료보험료 등의 사회보험료를 통일비용으로 이용하지 않았다고 주장하지만, 통일비용에 대한 공식적인 입출입 내역을 확인하지 않고 있다(전상진/강지원/원진실, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의- 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로-”, 『한·독사회과학논총』 제7권 제호(2007), 22면).

34) 전상진/강지원/원진실, 상계논문, 20-21면.

(3) 정부예산절감 등

독일의 연방정부 및 주 정부의 예산절감과 분단비용 지출의 중단도 통일비용 조달에 기여했다. 독일통일비용은 1990년 독일통일기금에서 지급된 220억 마르크 이외에 독일연방재정보조금 260억 마르크가 지원되었다. 예기치 못한 지원금은 추가경정예산에 의존할 수밖에 없었다. 추가경정예산에의 의존이 반복되자 연방정부와 주정부들은 1993년 3월 여야 대표와 함께 연대협약을 체결하여 그해 12월 제정한 「재정건실화 법률」³⁵⁾에 따라 연방 정부는 모든 분야에 걸쳐서 예산을 절감하였다. 그리하여 연방정부와 주정부들은 1994년 260억 마르크에서 1996년 340억 마르크까지 예산을 절약할 수 있었다.³⁶⁾

이밖에도 독일의 통일비용은 EU, 국제기구, 각종 종교단체 그리고 개인적인 후원금 등의 다양한 명목으로 지원이 추진되었다.³⁷⁾

Ⅲ. 독일통일의 우리나라에의 시사점

독일통일은 남북한의 평화적 통일을 위해 많은 시사점을 준다. 통일을 위한 준비에는 수많은 인내의 시간과 노력이 필요하고, 사전에 동질성을 회복하기 위한 노력도 필요하다. 또한 국제사회의 환경도 통일한국의 탄생을 방해하지 않도록 조성하지 않으면 안 된다. 그러나 무엇보다도 막대한 통일비용의 소요와 사회통합의 어려움을 극복하지 않으면 바람직한 통일이 이루어질 수 없음을 독일통일은 우리에게 보여주고 있다.

이하에서는 독일통일의 과정에서 우리에게 시사하는 바를 통일비용의 재원마련을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 통일 전의 지속적인 교류와 협력을 통한 통일비용의 절감

독일통일과정을 살펴볼 때, 서독이 동독의 개방과 동독과의 통합을 이루기 위해

35) Gesetz zur Sanierung des Bundeshaushalts (Haushaltssanierungsgesetz-HsanG) vom 22. Dezember 1999(BGBl. I S.2534).

36) 전상진/강지원/원진실, 전계논문, 21면.

37) 김정수, 전계논문, 12면.

서 오랜 기간 동안 지속적인 교류와 협력을 통하여 동독을 지원하고 그럼으로써 통일비용을 절감하게 된 것을 알 수 있다. 그러므로 우리나라도 북한과의 지속적인 교류와 협력을 유도하며 북한을 지원할 필요성이 있다. 이러한 역할을 할 수 있는 재원으로서 이미 남북협력기금법에 의한 남북협력기금이 존재한다.

남북협력기금은 남북한의 상호신뢰와 동질성 회복을 위한 인적교류 및 경제협력을 촉진할 목적으로 설치된 기금이다. 1990년 8월 1일 제정된 남북협력기금법에 따라 1991년 3월 조성된 대북관련 정책자금으로, 재원은 정부 및 민간의 출연금, 재정융자특별회계 및 금융기관 등의 장기차입금, 국채관리기금의 예수금, 기금의 운용수입금 등으로 지원된다.

주요지원사업은 크게 남북한주민의 남북간 왕래에 대한 비용의 전부 및 문화·학술·체육협력사업 등 인적교류사업에 대한 자금의 전부 또는 일부의 무상지원과 교역·경제·협력사업 등 경제적 교류사업에 대한 손실보증 및 자금의 융자, 북한과 경제협력을 시행하는 사람이 다른 금융기관으로부터 대출받을 때 지급보증을 하는 채무보증, 다른 금융기관이 남북경협사업에 자금을 대출해준 다른 금융기관의 손실을 보전하거나 자금을 지원하는 금융기관지원업무 등이 있다.³⁸⁾ 남북협력기금은 1991년 설치된 이후 1999년까지는 주로 인도적 지원에 사용되었다. 1999년 10월 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 제정하고 민간기업에 대한 대출을 시행하였고,³⁹⁾ 2000년 남북정상회담 이후 남북 당국 차원에서 철도·도로 연결사업 등에 자금을 조달해 오고 있다. 이로부터 남북협력기금은 남북경제협력사업 추진에 있어 핵심적인 재원으로서 역할을 수행하게 되었다.⁴⁰⁾ 그러나 최근 남북관계 경색으로 인하여 2010년부터 2012년까지 남북경제협력에 대해 각각 2836억 1천 1백만원, 2996억 4천 7백만원, 2583억 2천 9백만원을 지원할 계획이었으나 집행은 미미한 수준이다.⁴¹⁾

남북교류협력기금은 ① 남북경제협력 지원 이외에도 ② 인도적 지원, ③ 이산가족교류 지원 그리고 ④ 사회문화교류지원에 사용되고 있다. 이와 같은 지원 내용은

38) 지원사업의 보다 상세한 내용은 이효원/한동훈, 전계보고서, 53-55면 참조.

39) 남북교류협력에 관한 법률에 의거하여 북한과 교역 및 경제협력사업을 시행하려는 사람은 통일부에 신청한 후 수출입은행을 통해 대출을 받을 수 있다. 금리는 연 6%이다. 또한, 북한과 거래를 하다 손실을 입는 기업에 대해서는 90%까지 보조를 해준다. 이산가족교류 및 대북비료지원 등이 무상지원에 해당하고 경수로사업 공사비는 3년 거치, 20년 상환방식의 유상대출이다.

40) 이효원/한동훈, 전계보고서, 64면 참조.

41) 이효원/한동훈, 전계보고서, 64면.

모두 남북간의 동질성을 회복하고 보다 상대방을 이해하고 교류할 수 있는 발판을 마련하는데 일조할 것으로 생각된다. 그러므로 남북협력기금에 대한 과도한 정치적 영향을 배제하고 정치적 논란에서 벗어나 대승적 차원에서 중장기적인 운용방안을 마련하는 것이 필요하다고 생각된다.⁴²⁾⁴³⁾

2. 정부예산의 절감에 의한 통일재원 마련

독일의 통일비용 마련에서 볼 수 있었듯이 통일비용의 마련을 위하여 정부의 예산절감이라는 정부부터 앞장 선 통일재원 마련 방안이 국민들의 지지의 한 원인이 되기도 한다. 지금부터라도 정부예산을 절감하여 통일의 종자돈을 마련할 필요가 있다. 정부에 의한 통일비용을 줄이려는 진지한 노력과 더불어 지출측면의 구조조정이 행해져야 한다. 그런 다음 비로소 조세를 통한 재원확보나 조세 외적인 재원 확보방안이 논의되어야 올바른 접근방법이 될 것이다.⁴⁴⁾ 이에 대해서는 예산 1% 통일기금으로 정립하자는 견해가 나오고 있다.⁴⁵⁾ 우리나라의 2013년 예산규모는 342조 5000억원으로 그 1%는 약 3조 4천억 정도에 해당하게 된다. 매우 의미 있는 주장이라고 생각된다.

3. 조세정책을 통한 통일비용 마련

독일의 경우를 보더라도 통일비용을 조달하는 가장 큰 재원의 하나는 조세정책을 통해서 이루어질 수밖에 없음을 알 수 있다. 조세정책 중에서 이른바 통일세의 필요성은 2010년 이명박 대통령의 8.15 경축사에서 화두가 던져진 이후 관심과 논란을 불러일으키고 있다. 통일재원을 세금으로 조달하는 방법은 크게 직접세 방법과 간접세 방법으로 나누어 볼 수 있다. 직접세의 경우에는 저소득층의 부담은 없거나 적은 장점이 있으나 직접세를 부담하는 고소득층의 조세저항의 가능성이 존재한다. 이와는 반대로 간접세의 경우에는 부과하기가 편리하나 물가상승으로

42) 남상욱, “남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한 연구”, 『북한연구학회보』 제7권 제1호(북한연구학회, 2003. 8), 40-41면; 이효원/한동훈, 전계보고서, 67면.

43) 그밖에도 기금조성에 있어서 지나친 정부재정 의존을 탈피하고, 전반적인 사업실적의 부진을 만회할 필요가 있다. 또한 기금을 이용한 인도적 지원사업이 남북관계가 경색될 때에는 ‘대북 퍼주기’ 등의 비판으로 지원 자체의 항상성이 결여되어 있는 문제점도 존재한다. 이러한 문제도 해결할 필요가 있다(이효원/한동훈, 전계보고서, 68-70면).

44) 문병효, 전계논문, 110면.

45) 차현일, 전계논문, 164면.

연결되어 저소득층이 어려움을 겪게 될 가능성이 있다. 독일의 연대부가세와 유사하게 고소득층 및 기업에게 통일세를 부과하는 직접세 방안이 보다 합리적일 것으로 생각된다.⁴⁶⁾⁴⁷⁾ 그러므로 부가가치세⁴⁸⁾를 제외한 직접세인 소득세, 법인세, 상속세, 증여세에 일정한 통일세를 부가하여 과세하는 방안이 타당할 것으로 생각된다.⁴⁹⁾ 종래, 헌법재판소가 ‘이유 있는 정당한 차별’을 평등으로 파악하고 있는바, 사회 공익적 목적을 위한 재분배와 마찬가지로 통일재원을 마련함에 있어서도 이와 같은 부가세의 채택은 ‘이유 있는 정당한 차별’로서 허용될 것으로 사료된다.⁵⁰⁾⁵¹⁾ 다만, 일부 조세저항을 우려하는 견해도 있는 만큼 이를 경청하여 통일에 대한 공감대형성, 통일세의 구체적인 사용계획 등의 수립 및 통일세의 부과방식에 대한 사회적 합의를 이끌어 내는 것도 선행할 필요가 있다.⁵²⁾ 통일세는 국민의 조세 부담률과 복지지출 수준의 상관관계, 직접세와 간접세 비중, 조세별 세수규모, 조세형평성 등을 고려하여 가능한 부과방식을 검토하여야 할 것이다.⁵³⁾

4. 國채발행

독일의 경우 통일비용의 절반 가까운 금액을 國채발행을 통하여 충당하였다.⁵⁴⁾

-
- 46) 통일세를 간접세 형태로 도입하는 경우 계층 간의 조세부담은 중·저소득층이 고소득층에 비해 상대적으로 더 가중될 수 있기 때문에 조세의 수직적 형평성을 훼손할 수 있으며, 중·저소득층 이하의 조세저항을 야기할 수도 있다(박성진/선은정, “통일세와 조세부담에 관한 연구”, 「회계연구」 제16권 제4호(2011. 12), 159면).
- 47) 다만, 독일의 부가세방식은 통일을 대비하기 위하여 사전에 시행된 것이 아니라 통일이후에 비로소 연방과 주, 각 정당과 기업, 노조 등 구성원들의 연대협약을 통해 행해진 것에 주의하여야 한다(정용상, 「독일 1990년 10월 3일 통일을 생각하며 독일을 바라본다」, 동국대학교 출판부, 2009, 368면 이하).
- 48) 부가가치는 동일한 재화나 용역에 대하여 고소득자와 저소득자간에 차별 없이 가격전가를 통해 징수되는 면에서 상대적으로 저소득층에 대한 역진적 효과가 발생하는 문제점이 지적되고 있다(박종수, 전계논문, 194면).
- 49) 2010년 발의된 통일세법안(의안번호 10502)의 경우에 이와 같은 방안을 채택하고 있다.
- 50) 독일의 경우에도 통일세의 위헌 여부를 둘러싼 논란이 있었으나 통일세의 유효성을 긍정하는 견해가 일반적이다. 독일의 연대부가세와 관련한 독일 헌법상 논의에 대해서는 박종수, 전계논문, 192-193면 참조.
- 51) 2010년 9월 8일 독일 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)는 그 위헌법률심판제청이 허용되지 않는다고 결정하였다(Ebenda: 문병효, 전계논문 119면 재인용).
- 52) 통일세 신설에 대한 2010년 국민여론 조사에 의하면, 중앙일보가 국민 1000명을 상대로 물어본 자체 여론조사에서 통일세 신설에 대한 반대 의견은 58.7%에 달했다. 찬성은 39.2%였다. 국민일보의 조사에 의하면 56.9%가 반대하고, 찬성한다는 의견은 34.7%, 모름 또는 무응답이 8.4%였다(국민일보, 2010. 8. 25). 특히, 만 60세 이상의 노년층에서만 찬성(49.1%)이 반대(41.4%)보다 높게 나왔고, 연령이 낮아질수록 반대 의견이 강해 19~29세의 경우 68%가 통일세를 반대했다.
- 53) 문병효, 전계논문, 113면.

국채발행을 통한 통일재원의 마련은 국민적 합의를 거쳐 통일비용을 위한 기금형성의 어려움을 해결하고 자본시장의 투자축진이라는 측면에서 많이 논의된다.⁵⁵⁾ 그러나 국채는 자금을 차입하는 것으로서 현 세대의 빚을 미래세대에게 전가하는 문제점이 있다.⁵⁶⁾ 또한 국채발행은 민간투자를 구축(crowding out)할 가능성이 있다는 단점이 있다.⁵⁷⁾ 급속한 고령화로 인한 미래세대 부담증가를 감안하면 국채보다는 증세가 바람직하다.⁵⁸⁾ 그러므로 국채발행은 바람직한 통일재원의 마련방안이 아니라고 생각된다.⁵⁹⁾

5. 국유재산 매각

독일의 경우에도 동독 지역의 국유재산을 매각하여 통일비용에 충당하기도 하였다. 그러나 독일의 예에서 보듯이 통일독일이 이루어지는 순간 구동독지역의 공장 등 시설은 종전의 가치를 유지하지 못하는 문제가 발생한다. 그러므로 북한 지역의 국유재산을 매각하는 것에는 신중할 필요가 있다. 매각보다는 활용을 통한 세금재원의 확보 등 다른 방안을 연구할 필요가 있다. 제도적 장치와 기본적 인프라만 제공되면 왕성한 경제활동을 통해 스스로의 삶을 꾸려 나갈 수 있는 역량을 북한주민이 가지고 있다고 생각되기 때문이다. 통일비용의 지출은 남한기업의 활동과 북한주민들 스스로의 활발한 경제활동에 도움이 될 수 있는 방향으로 선택적이고 신중하게 이루어져야 할 것이다.⁶⁰⁾⁶¹⁾⁶²⁾

54) Zinsmeister, Die Finanzierung der deutschen Einheit - Zum Umgang mit den Schuldlasten der Viedervereinigung in Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 78 (2009), 2, S. 146 ff.

55) 전상진/강지원/원진실, 전계논문, 31-32면.

56) 독일의 경우 급격한 채권발행으로 인해 금리가 상승하고 이로 인한 국민경제의 부담이 발생하였으며, 이 재원이 투자부문으로 흘러가는 것보다 고용축진조치, 실업자 및 연금생활자 지원 등 소비부문으로 들어감으로써 회수가 불가능하게 되었다(전상진/강지원/원진실, 전계논문, 22면).

57) 염명배/유일호, “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구”, 「재정학연구」제4권 제2호(한국재정학회, 2011), 209면.

58) 박종철, “통일재원 마련방안, 무엇이 있을까”, 「월간 북한」(2013. 1), 57면.

59) 차현일, 전계논문, 167면.

60) 이상근, “남북한 지역간 갈등 최소화와 공영을 지향하는 통일비용 지출”, 「통일연구」제15권 제2호(연세대학교 통일연구원, 2011), 29면.

61) 국유지 민간개발을 통한 신탁수입, 국유재산의 무상사용 및 양여의 유상전환 등의 방법이 있을 수 있다.

62) 그밖에도 통일재원 마련방안에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있다. 우선, 통일재원 마련을 위하여 프로젝트 금융(Project Financing)을 이용한 통일재원의 마련방안을 제시하는 견해도 있다. 프로젝트 금융기업을 응용하여 장기저리의 외자를 차입하거나 외환채

IV. 결론

통계청의 “2012 북한의 주요 통계지표” 보고서에 따르면 2011년 남한이 1인당 "GNI"는 2천 492만원인 반면에 북한은 133만원에 불과함으로 18.7배의 차이를 보였다. 경제성장률은 2011년 남한이 3.6%, 북한 0.8%였다 인구는 남한이 4,977만 9천명, 북한은 2,430만 8천명으로 남한이 2배였다 무역총액은 남한이 2011년 1조 796억 달러였으나 북한은 63억 달러에 그쳐 남한이 북한의 171.4배이다. 현재 남·북한간의 경제력의 차이는 독일이 통일할 당시의 동·서독간의 경제력 차이에 비해 3~10배 이상 더 격차가 발생하고 있다. 독일과 유사하게 흡수통일이 이루어진다면 독일이 통일 당시 지출하였던 통일비용(약 2조 유로)에 비해 훨씬 많은 통일비용이 소요될 것으로 예상할 수 있으며 독일에 비해 더 큰 경제적 충격을 겪게 될 것으로 예상되기도 한다.⁶³⁾ 그러므로 통일재원을 합리적인 방법으로 마련해 놓을 필요가 있다. 한편, 통일비용에 비하여 통일에 따른 대북 투자를 통한 경기활성화 효과와 통일로 인한 절감효과 등의 통일편익이 훨씬 크다고 한다.⁶⁴⁾⁶⁵⁾

통일비용은 남북협력기금의 확대를 통한 통일기금 적립을 시작하고, 필요시 예

권을 발행함으로써 사회간접자본 확충을 위한 재원을 조달하자는 것이다(장원태, “통일비용 조달방안 및 통일정책에 관한 연구”, 『경북논총』No. 2(경북대학, 1998), 253면). 또한 통일 복권의 발행과 통일 카드 발급 및 포인트 적립의 의견 등도 제시되고 있다(김성윤, “통일 재원 마련에 관한 정책 대안 연구”, 『정책과학연구』제20집 제2호(단국대학교 정책과학연구소, 2011), 16면).

63) 박성진/선은정, 전개논문, 142면.

64) 유병규/홍순직/최성근, “남북통일 편익이 비용보다 크다-통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점”, 『경제주평』제422호(한국경제연구원, 2010. 10. 28), 12면.

<통일비용 및 통일편익의 추정결과>

목표소득		3,000 달러 (10년)	7,000 달러 (15년)	1만 달러 (18년)
통일비용(A)		1,570	4,710	7,065
통일편익 (B)	부가가치 유발	836	2,509	3,764
	국방비 절감	1,226	2,623	4,245
	국가위험도 감소	135	230	341
	소계	2,197	5,362	8,350
통일순편익(B-A)		627	652	1,285

(단위 : 억 달러)

65) 장기적 측면에서 경제통합이 가져다 줄 긍정적 효과에도 불구하고 과도기적으로 남북간 이질적인 경제체제의 통합은 북한의 낙후된 경제실상으로 말미암아 심각한 부작용을 초래할 것으로 전망된다(남성욱, “남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방안에 관한 연구”, 『북한연구학회보』제7권 제1호(북한연구학회, 2003), 48면).

산절감이나 예산증액 또는 복권이나 국채발행 등의 방안을 병행하여 연간 20조원 정도의 재원을 적립한 후, 대규모재원이 필요하게 되면 통일세 부과, 부동산투자신탁(REITs)이나 프로젝트 금융(PF) 등을 통한 민간자금 유치 등 다양한 조달방안을 모색할 수 있을 것으로 생각된다.⁶⁶⁾ 독일통일 과정에서 서독이 취한 방안들을 살펴보면, 몇 가지 점에서 우리나라에 시사점을 주고 있다.⁶⁷⁾

우선, 오랜 기간 동안 지속적인 교류와 협력을 통하여 동독을 지원함으로써 통일비용을 절감하는 효과를 가져온 것을 알 수 있다. 우리나라도 남부협력기금 등을 잘 활용하여 인도적인 지원, 사회문화 지원, 남북이산가족교류 지원 및 남북경제협력 지원 등을 적절히 함으로써 통일을 위한 동질성 회복 및 통일비용을 줄이는 노력을 기울여야 할 것으로 생각된다.

둘째, 조세정책을 통한 통일비용의 조달과 관련해서 독일의 경우를 살펴보면, 간접세 부과방식보다는 직접세 부과방식이 저소득층에게 부담을 지우지 않는 조세제도임을 알 수 있다. 사회적 합의를 필요로 하겠지만, 직접세인 소득세, 법인세, 상속세, 증여세에 일정한 통일세를 부가하여 과세하는 방안이 타당할 것으로 생각된다.

셋째, 독일의 통일비용 마련과 관련하여 연방정부가 앞장서서 예산절감을 함으로써 통일재원을 마련한 예를 알 수 있다. 우리 정부도 최소한의 예산을 절감하며 통일재원의 비축노력을 하여야 할 것으로 생각된다.

넷째, 국채발행 및 국유재산 매각 등의 경우에는 통일비용의 조달목적으로 활용하기에는 문제점과 한계가 있음을 알 수 있다. 즉, 국채발행은 미래세대에 대한 부담감의 이전을 가져옴으로 바람직한 것이 아니고, 국유재산의 매각은 혈값의 매각이 될 가능성이 크다. 그러므로 국채발행은 자제하고, 국유재산의 매각은 가급적 신중하게 할 필요가 있다.

(접수 13. 11. 4, 심사 13. 12. 9, 게재확정 13. 12. 19)

66) 염명배/유일호, 전계논문, 215면.

67) 이하 제시하는 내용 이외에도 독일통일을 통해 우리가 배워야 하는 또 하나의 문제는 가급적 소멸성비용을 줄이고 투자성비용을 지출하도록 해야 한다는 것이다. 이에 대한 상세는 전상진/강지원/원진실, 전계논문, 15-17면.

[참고문헌]

- 권형진, “베를린 장벽의 붕괴”, 「독일사」(미래엔, 2005).
- 김성운, “통일 재원 마련에 관한 정책 대안 연구”, 「정책과학연구」제20집 제2호(단국대학교 정책과학연구소, 2011).
- 김정수, “이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진계획”, 「통일정책연구」제19권 제2호(통일연구원, 2010. 12).
- 김정수, “이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진과제”, 「통일정책연구」제19권 제2호(2010).
- 남상욱, “남북협력기금의 현황과 효율적인 증장기 운영방향에 관한 연구”, 「북한연구학회보」제7권 제1호(북한연구학회, 2003. 8).
- 남성욱, “남북협력기금의 현황과 효율적인 증장기 운영방안에 관한 연구”, 「북한연구학회보」제7권 제1호(북한연구학회, 2003).
- 문병효, “통일에 대비한 통일재원 확보를 위한 법적 방안”, 「공법연구」제39집 제4호(한국공법학회, 2011. 6).
- 박성진/선은정, “통일세와 조세부담에 관한 연구”, 「회계연구」제16권 제4호(2011. 12).
- 박중수, “통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토”, 공법연구」제39집 제2호(한국공법학회, 2010. 12).
- 박종철, “통일재원 마련방안, 무엇이 있을까”, 「월간 북한」(2013. 1).
- 서병철, “베를린장벽 붕괴 15주년-예기치 않게 올 수 있는 통일의 기회”, 「통일한국」제251호(2004. 11).
- 심석무/박현춘, “통일비용조성의 인지도가 통일세 도입에 미치는 영향”, 「재무와 회계정보저널」제13권 제1호(한국회계정보학회, 2013).
- 양창석, “독일의 통일과정에 대한 연구”, 단국대학교 박사학위논문, 2008.
- 염명배/유일호, “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구”, 「재정학연구」제4권 제2호(한국재정학회, 2011).
- 유병규/홍순직/최성근, “남북통일 편익이 비용보다 크다-통일비용 및 통일편익의 추정과 시사점”, 「경제주평」제422호(한국경제연구원, 2010. 10. 28).
- 이상근, “남북한 지역간 갈등 최소화와 공영을 지향하는 통일비용 지출”, 「통일연구」제15권 제2호(연세대학교 통일연구원, 2011).
- 이승현/김갑식, “한반도 통일비용의 쟁점과 과제”, 「NARS 현안보고서」제105호(국회입법조사처, 2010).

- 이종원, 「통일에 대비한 경제정책」 (해남, 2011).
- 이종원, 통일비용 극소화를 위한 정책제안, 1999. <<http://222.110.238.9/pub/docu/kr/AI/BB/AIBB2003AAO/AIBB-2003-AAO-008.HTM#FOOTNOTE37>>.
- 이효원/한동훈, 「통일재정법제연구(I)」(한국법제연구원, 2012. 6).
- 장원태, “통일비용 조달방안 및 통일정책에 관한 연구”, 「경북논총」 No. 2(경북대학, 1998).
- 전상진/강지원/원진실, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의 - 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로-”, 「한·독사회과학논총」 제7권 제호(2007).
- 정용길, “독일 통일과정에서의 동·서독관계와 남북관계에의 시사점”, 「저스티스」 제134-2호(한국법학원, 2013. 2. 특집호 D).
- 정용상, 「독일 1990년 10월 3일 통일을 생각하며 독일을 바라본다」, 동국대학교 출판부, 2009.
- 차현일, “통일비용과 재원 마련 그리고 통일세에 관한 법적 쟁점 검토”, 「통일과 법률」 제5호(법무부, 2011. 2).
- 평화문제연구소, “동독정부는 왜 베를린장벽 붕괴 막지 못했나?”, 「통일한국」 제 315호(2010. 3).
- 한관수/김재홍, “분단국 통일의 결정요인 분석: 독일과 한반도 사례를 중심으로”, 「국방연구」 제55권 제1호(국방대학교 안보문제연구소, 2012. 3).
- 金子宏, 「租税法(第16版)」(弘文堂, 2011).
- 自治体国際化協会, 「ドイツの地方自治」, 1993.
- 佐々木昇, “ドイツ統一 20年後の旧東ドイツ経済”, 「Fukuoka University review of commercial sciences」 vol. 56(2)(2011. 9).
- Brenke, K/K. F. Zimmermann, Osterdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall : Was war und was ist heute mit Wirtschaft ?, DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 2. 2009.
- Zinsmeister, Die Finanzierung der deutschen Einheit - Zum Umgang mit den Schuldenlasten der Viedervereinigung in Vieteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 78 (2009).

[Abstract]

Law and Policy issues for the procurement of a unified financial resources
– Focused on German unified financial resources –

Young-Hoa SON · Ho-Yong LEE

Uniform costs it is necessary to start the reserve fund of a unified through the expansion of inter Cooperation Fund. In addition, it is aside the financial resources of 20 trillion won a year in parallel measures such as government bonds and issuing lottery or increase, budget and budget cuts are needed. If we have need a large-scale funding, we are able to explore the procurement plan of unified financial resources through unified tax levy and other attracting private funds like as project finance and real estate investment trust funding etc. If we look at the proposed West Germany took in Germany unification process, in some ways, has given Suggestion Korea.

First, a long period of time, through exchanges and cooperation sustained, West Germany can reduce the cost unified by helping East Germany. The appropriate humanitarian assistance such as North and South separated families Exchange Support, social and cultural support, the inter-Korean economic cooperation and support et cetera through the South-North Cooperation Fund should help to reduce the unification cost and to recovery the homogeneity for unification.

Second, looking at the case of Germany in conjunction with procurement of unification costs through tax policy, we could know that direct tax system does not impose a burden on low-income than indirect tax system. It requires social consensus, it is believed proposal to tax by adding the unified tax of certain income tax, corporation tax, inheritance tax, the gift

tax is a direct tax is a reasonable.

Third, by the federal government heading in relation to procurement unification costs Germany, budget savings, it is possible to know an example of providing a unified financial resources. It is needed that the South Korean government also cut the budget a minimum. After that every people must let the stockpiling efforts of a unified financial resources.

Fourth, in the case of issuance of government bonds and the sale of state-owned property to make the purpose of a unified procurement cost, it is possible to know that there is a limit and problems. In other words, the issue of government bonds is not desirable to bring the transfer of the burden for future generations. Large sale of state-owned property is potential sale of the low price. So, there is a need for government bonds issued by self-control, the sale of state-owned property to be careful as much as possible.

[Key words : *a unified financial resources, Unification cost, inter Cooperation Fund, government bonds, project finance, real estate investment trust funding*]