

통일비용 방안에 관한 고찰

김 희 철

(KB국민은행 한강로지점 지점장)

요 약 문

본 연구는 남북한 통일비용에 관해 고찰하면서 그 비용 마련 방안을 제시하고자 했다. 남북통일과정은 필연적으로 비용을 발생시키기 때문이다. 독일통일의 사례를 예로 들자면 우리보다 더 큰 경제력을 갖고 있던 서독도 동독을 흡수 통일하는 과정에 엄청난 재정적 압박에 시달려야 했고 현재도 그 과정이 진행 중이다.

국내에서도 1993년도부터 통일비용에 관한 논의가 본격화 되었다. 시초는 노태우정부에서 통일세 방안을 제시하면서 부터이지만 당시에 큰 호응을 얻지 못했다. 왜냐하면 대체적으로 국민들은 통일비용을 개별적 '부담'으로 인식한 까닭이다. 그러한 경향은 국내경기가 나쁠 때 더욱 커졌다. 때문에 최근 '통일항아리'에 관한 정부의 홍보에도 불구하고 국민들의 호응은 극히 저조한 형편이다.

통일비용을 마련하기 위한 방안으로 기존의 논의는 조세, 국채 및 채권 발행, 남북교류협력기금, 외국 공적재원, 통일세 제정, 외국인 투자, 기업투자 등으로 요약된다. 이러한 방안들은 최초 논의단계에서 현재까지 크게 바뀐 것이 없이 천편일률적이다.

이에 따라 본 연구에서는 기존 논의를 넘어서 국내 경기활성화와 연동될 수 있는 복권과 상품권의 기능을 결합한 '통일상품권'의 운용, 비용통 화폐인 10원미만의 '금융소득이자'의 활용, 마지막으로 '간접 부자세'라고 할 수 있는 사치성 물품에 대해 통일세 부과 등 3가지의 방안을 제시하였다.

주제어

통일비용, 통일편익, 상품권, 예금이자, 세금

【 目 次 】

I. 서론	IV. 통일비용 조달 방안
II. 통일비용의 개념	1. 기존의 논의들
III. 통일비용 추계와 통일편익의 문제	2. 공적조달 방식
1. 기존 통일비용 추계 사례	3. 민간조달 방식
2. 통일비용 대비 통일편익	4. 새로운 통일비용 조달 방안
	V. 결 론

I. 서론

최근 통일부에서는 ‘통일항아리’ 캠페인을 중심으로 통일비용에 대한 국민들의 관심을 환기시키기 위한 노력이 진행 중이다. 하지만 국내 경기의 둔화와 서민체감경기의 하락으로 그에 대한 국민들의 반응은 무덤덤하다.

‘통일비용’의 문제는 국내경기와 밀접한 연관이 있기 때문에 선불리 그 추가적인 비용을 조세의 형태로 강제화 시키기 힘들다. 이것은 장기적으로 통일문제를 안고 살아야 하는 이 시대 대한민국 국민에게는 반드시 풀어야 할 숙제이지만 그 해결책 마련은 쉽지 않다.

남북한 통일과정은 본질적으로 일정한 경제적 ‘비용’을 요구한다. 게다가 독일사례에 서와 마찬가지로 경제규모가 큰 남한에서 그 비용을 대부분 지불할 수밖에 없는 구조를 안고 있다. 이에 대해서는 접근방식에 따라 경제협력을 통해 북한의 경제수준을 일정수준까지 끌어올린 후 논의하자는 방식과 통합초기부터 우리가 적극 관여하여 대규모의 재원을 마련하는 방식이 논의될 수 있을 것이다.

통일 당시 서독의 경제력을 감안했을 때 현재 우리나라의 경제수준에서 서독의 통합방식을 그대로 적용하기는 어렵다. 독일 통일 당시 서독과 동독과의 경제력 차이는 약 2.75대 1이었다. 그러나 현재 우리나라와 북한의 1인당 국민소득 격차는 명목상 약 20대 1 이상 차이나 있지만 실질 소득격차는 그 보다 더 크다고 할 수 있을 것이다. 따라서 현재 우리의 통일비용 지불 환경은 통일시점의 독일보다 많은 부분에서 부족한 실정이다.

통일비용 조달방안으로는 일반적으로 조세나 국공채 발행을 포함하여 민간부문의 통일기금운동 전개 등 다양한 방법이 거론되어 왔다. 통일비용에 대한 논의는 1993년 5월부터 약 3개월간 한백연구재단이 2회에 걸쳐 전문가 31명을 대상으로 실시한 조사를 통해서 본격적으로 시작하였다.¹⁾ 당시 전문가들은 통일세 신설과 관련하여 15명은 찬성을, 16명은 반대 의사를 표명하였다.²⁾ 통일세를 통한 통일재원 마련은 최초 문제 제기 때부터 합의가 쉽지 않았다.

전반적으로 통일비용 마련은 국민적 ‘희생’을 요구하는 것으로 연상되기 쉽기 때문에 결과적으로 통일자체를 부정적으로 인식하고 있는 양상마저 나타나고 있다. 이러한 분위기를 부채질 하는 것은 ‘통일=비용’이라는 등식이 각인된 까닭이다. 때문에 통일비용에 대한 인식의 전환이 필요한 시점이다.

기존 통일비용 마련방안에 관한 연구에서는 남북협력기금, 국제구호기금, 부담금, 채권발행, 조세 등을 제시하고 있다. 이중 국제구호기금을 제외한 4가지는 우리 자체적으로 조달해야 하는 비용이다. 그러나 이것은 통일이라는 당위성에 기반하여 국민의 애국심이나 통일의지에 호소해야 성공할 수 있다는 한계가 있다.

최근 ‘통일항아리’ 논의에서도 확인되듯이 뚜렷한 출구를 찾지 못하고 있는 실정이다. 본 연구에서는 기존에 논의되었던 통일재원 마련방안을 전반적으로 검토하고 당위론적 차원이 아닌 통일비용 마련의 현실적 대안을 제시하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 그동안 도출된 통일비용의 추정치와 통일재원 조달에 관한 자료들을 검토하였다. 그리고 결론에서 통일비용 조달을 위한 합의 가능한 합리적 방안으로 국민적 저항이 없는 통일상품권 및 새로운 방안 등을 제시하였다.

1) 물론 통일비용에 관한 연구는 1991년 안두순, 1993년 정책기관인 KDI에서 연구가 이루어졌으나 본격적으로 논의가 시작된 것은 이 시점 이후 부터라고 할 수 있다.

2) 임양택, 『비전 없는 국민은 망한다』 (서울: 매일경제신문사, 1997), 673면.

II. 통일비용의 개념

통일비용에 대한 연구는 그 중요성에 비해 의외로 저조한 편이다. 대체적으로 자의적인 개념 및 기준에 따라 통일비용의 규모가 추정됨에 따라 규모 역시 제각각이다. 그러므로 통일비용에 대한 논의에 앞서 통일비용에 대한 명확한 개념의 정의가 필요하다.

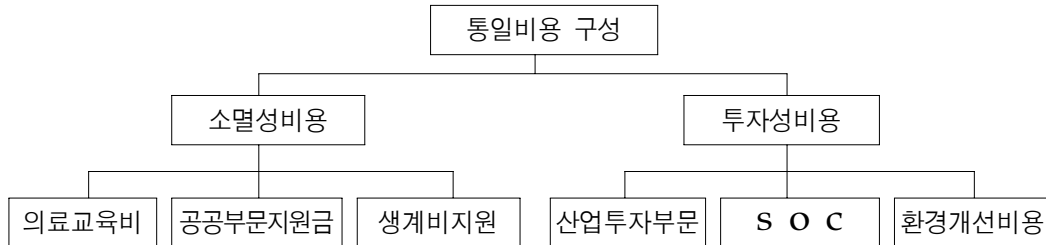
통일비용이란 일반적으로, 두 지역이 통일을 했을 때 두 지역간의 경제사회적 수준의 차이를 좁히는데 필요한 비용을 말한다. 즉 남한과 북한이 통일이 되었을 때, 남북한의 경제사회적 수준을 균등하게 만드는데 필요한 지출액 개념이다. 하지만 북한지역의 자원, 지리적 이점이 새롭게 부각되면서 통일비용의 개념은 북한의 사회간접자본에 대한 투자, 산업구조조정 등과 같은 미래의 수익을 기대할 수 있는 광의의 비용까지 개념이 확대되는 추세다.

현재 우리사회에서 논의되고 있는 통일비용은 크게 두 가지 문제가 있다. 첫 번째 문제점은 아직도 통일비용과 관련된 많은 연구가 순수 통일비용 자체에만 초점을 두고 있다는 것이다. 즉 이러한 관점은 한반도 통일의 잠재적 이득을 고려하지 않고 있다는 한계가 있다. 두 번째 문제점은 통일비용에 있어서 각 영역별 구분을 명확히 하지 못한다는 것이다. 예를 들면, 완전히 소진되어 손실을 초래하는 소멸성 비용과 잠재적인 수익을 발생시키는 일종의 투자성 비용이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지는 우리나라에서 이러한 구분에 대해서 별도로 간주하여 통일비용을 구분하지 않고 있다.

만약 한반도에서의 통일이 독일과 비슷하게 하나의 역사적 사건으로 인해 다가온다면 시간이 지나면서 통일 비용편익 분석은 마무리 되겠지만 단기적으로는 통일비용의 액수는 큰 의미가 없게 된다. 따라서 오직 통일의 충격을 흡수할 수 있는 능력과 준비만이 문제가 된다고 할 수 있다.

반면 잠재적 수익이 있는 비용, 즉 투자성 비용은 선택의 문제이다. 통일비용과 같이, 지불액수도 선택할 수 있다. 따라서 한반도에서 통일이 발생한다면 통일비용의 계산보다는 투자의 성격을 지닌 투자소요액의 개념정립이 우선되어야 할 것이다. 아래의 <그림 1>은 통일비용의 전반적인 구성을 나타내고 있다.

<그림 1> 통일비용의 구성



<그림 1>에서 확인할 수 있는 것은 통일비용은 크게 소멸성 비용과 투자성 비용으로 나누어진다. 소멸성 비용이란 지출되는 비용(cost)이 일회성으로 끝나는 비용, 다시 말해 통일이 됨으로써 지출되어 다른 형태로도 회수되지 못하고 사라지는 비용을 말한다.

즉 소멸성 비용은 위기관리비용과 체제전환에서 사유화 지원비용, 북한의 대외채무 등이 소멸성 비용으로 들 수 있다. 이들 항목에 대한 비용을 항목별 누계방법과 경제사업비 추계를 위한 계량모형의 추계결과를 절충하여 분석해 보면 다음과 같다.

<표 1> 통일기간별 소멸성 비용 추정

비 용 항 목	통일 5년간	통일 6~10년간
1. 정부의 대 민간부문에의 이전 지출비용	남한 GNP 대비	남한 GNP 대비
실업자 생계비 지원 및 저소득층 생계보조	임금보조형태 3.2~5.5%	1.5%
노인생계비 지원	노후생계보장 0.6~1.1%	1.1%
2. 의료보장비용	0.3%	0.3%
3. 교육보장비용	0.3%	0.3%
4. 북한지역 정부에 대한 보조금	0.3%	0.3%

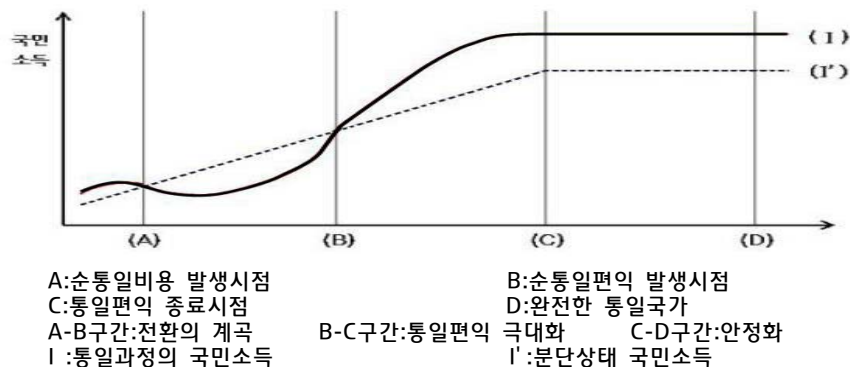
출처: 권은구, “통일비용 및 재원조달방안”, 「국토」 1998년 1호, 53면.

반면, 투자성 비용은 북한지역의 경제수준을 남한 수준에 이르게 하기 위한 비용으로 각 산업부문의 노동생산성 향상을 위한 투자, 사회간접시설 구축 및 환경개선비용 등 다양한 형태의 투자가 포함되어 있다.

한반도의 투자성 비용은 신국가 건설비용이라 불릴 정도로 북한지역 전반에 대한 대수술에 소요된다. 통일 이후 북한은 세계시장을 겨냥한 새로운 경공업기지로 성장 발전될 수 있으며, 이에 따라 ‘신국가건설비용’은 소득목표가 아닌 수출목표를 기준으로 추정할 필요가 있다. 이는 통일이시 재정건전성의 훼손에 대한 국제금융기관과 투자은행들의 우려 해소, 남북한 모두에게 시급한 일자리 문제의 해결, 통일 후 당분간 경공업 등 저기술·노동집약적 산업을 통한 북한지역의 국제경쟁력 확보 가능성, 1960~70년대 한국경제의 건설경험이 유용할 것으로 판단되기 때문이다.³⁾

따라서 지출과 투자라는 측면에서 통일비용과 통일편익으로 나누어 생각할 수 있는데 통일비용은 앞에서 언급한 소멸성 비용의 측면이 고려된 것이고 통일편익은 통일 과정에 투자된 자금이 사회 안정과 더불어 이익을 발생시키는 것을 의미한다. 이것을 아래 <그림 2>⁴⁾를 통해 확인해 보자.

<그림 2> 국민소득과 통일비용의 상관성



출처: 조동호, 『통일비용보다 더 큰 통일편익』 (서울: 통일부 통일연구원, 2011) 75면; 임현진·정영철, “통일능력과 통일비용-우리는 통일할 능력이 있다” 『조선일보·한선재단』 제4차 통일포럼(2011) 15면 재구성.

3) 주호영, “통일, 비용은 적고 이익은 크다! -통일비용 접근법의 전환모색-” 『이슈 브리핑』 통권 17호, (서울: 여의도 연구소, 2010) 4면.

4) 조동호(2011)의 전환의 계곡 그래프 수정보완

Ⅲ. 통일비용 추계와 통일편익의 문제

1. 기존 통일비용 추계 사례

통일비용에 관한 선행연구들에서 추계된 통일비용은 가장 낮게 추계된 것이 654억 달러, 가장 높게 추계된 것은 3조 5,500억 달러에 이를 정도로 매우 다양하게 나타나고 있다. 또한 최근 통일부에서 발표한 통일 후 1년 동안 소요될 것으로 추산된 규모는 55조 9,000억~277조 9,000억 원이다.⁵⁾ 따라서 이미 연구된 실적들 속에는 실제 남북한 통일에 필요한 적정 규모의 통일비용이 포함되어 있을 가능성이 높다고 할 수 있다. 이러한 차이는 계산오류에서 생기는 문제일 수도 있으나 이보다는 비용지출의 각 항목별 수준에서 오는 차이라고 하는 것이 더 정확할 수 있다.⁶⁾

<표 2> 통일비용 연구결과 비교

구 분 연구자	통일 비용의 개념	통일비용 지출시점 (기간)	통일비용 규모
신창민 (2005)	경쟁적시장경제체택, 남북지역 분리관리, 북측토지에 공개념 도입, 감가상각률 6.7%, 2010 년까지 남한 경제 성장률 4%, 2020년까지 3%, 남한군사비 지출을 GDP의 3%에서2%로 감축	2010년부터 (10년간)	6,161억달러(약647조원, 남한예상GDP(국내총생 산의6.5%) 필요
삼성경제연 구소 (2005)	남한의 최저생계비 수준을 2015년 이후 11년간 지원 할 경우 총447조원소요 북한경 제의 산업화를 위해 2015년 이후 10년간 북한 GDP의 10%를 지원할 경우 총99조 원 소요	2015년부터 (11년간)	546조원

5) 「파이낸셜 뉴스」, 2011년 11월 24일.

6) 여기에서 수준의 차이라고 하는 것은 예를 들어 SOC부분에 철도의 경우 KTX가 운행할 수 있는 철도를 건설할 것인가 아니면 기존 무궁화호가 운행할 수 있는 철도를 건설 내지는 보수하는데 그칠 것인가 등에 따라 금액의 차이가 발생함을 의미한다.

구 분 연구자	통일 비용의 개념	통일비용 지출시점 (기간)	통일비용 규모
조세 연구원 (2009)	통합후 50~60년내에 북한지 역생산성이 남쪽의 80~90% 로 수렴	2011년부터 (10년간)	남한GDP의 12~7% (통합 후 10년 정도)
랜드연구소 찰스울프 (2010)	북한의 인구 2천4백만명에 1 인당 GDP가 7백달러, 남한 의 인구 4천8백만명에 1인당 GDP가 2만 달러로 추계할 때 북한을 남한 수준으로 끌 어올리는데 소요되는 비용		620억달러 ~1조7천달러
박석삼 (한국은행)	남한정부부문의 재정부담	통일시점	연간 약35조원
N.Eberstadt (미.하버드대)	남한정부부문의 재정부담	2000년 (10년간)	2,500억 ~5,000억 달러
배진영 (KIEP)	총 투자수요 (정부 및 민간부문)	2000년 (10년간)	4,480억 달러
남성욱 (국가안보 전략연구소)	정부의 재정부담	30년간	2,525조원 (2조1천4백억 달러)

참고 : 김은영, 「통일비용 관련 기존 연구자료」, KDI북한경제리뷰, 2010년 8월호, 64~65면, 주호영, “이슈 브리프”, 여의도연구소 2010, Kwon, Gooheon(2009), “Unified Korea? Reassessing North Korea Risks (Part I)” Global Economic Paper No: 188, Goldman Sachs, p. 19.등을 바탕으로 제작됨

통일비용의 추정치는 연구자들 간 통일비용 정의의 차이는 물론 통일방식·시기의 차이, 그리고 남북한 소득격차의 해소와 관련한 경제통합 조정목표의 차이 등으로 인하여 큰 편차를 보이고 있다. 이렇듯 통일비용 산정의 임의성으로 통일 과정이나 통일 전후에 야기될 수 있는 모든 사회적·심리적인 고통이나 손실 등 수치화 할 수 없는 측면들이 모형에 포함되기가 쉽지 않으며, 북한 경제 정보의 불확실성으로 인해 추정이 자의적이라 할 수 있다. 이러한 추정치는 학문적 의의를 갖고 있지만 통일비용 논의 자체를 혼란하게 만든다는 문제점도 갖고 있다. 그럼에도 통일비용의 추계 노력은 한반도 통일이 막대한 비용을 수반한다는 사실에 대한 인식과 추계 사례에서 공통적으로 나타나는 통일비용을 결정하는 구체적 요인과 그 역할에 대한 이해를 높이며, 이는

통일비용의 정확한 추계와 절감을 위한 정책의 방향을 제시해 준다는 점에서 중요하다고 할 수 있다.

2. 통일비용 대비 통일편익

그동안 통일비용은 통일의 역사적 경험에서 양측의 경제수준이 동등해질 때까지 소요되는 비용으로 인식되어 왔다. 이에 따라 통일의 ‘비용’적 측면이 강조됨에 따라 국민들이 통일에 대한 부담감을 느끼는 현상마저 나타나게 되었다. 이러한 현상은 우선 통일비용을 순 비용(net cost)적 측면과 총 비용(total cost)으로 구분했을 때 그 총 비용에 주목함으로써 통일비용 자체를 확대해석하게 되면서 나타났다. 바꿔 말하면 기존의 통일비용 논의에서는 통일편익이 별로 고려되지 않았다.

통일과 관련된 비용의 논의는 크게 분단비용, 통일비용, 통일편익(이익)의 개념으로 나뉘어 설명될 수 있다. 첫째, 분단비용이라 함은 나라가 분단된 상태에 처해있기 때문에 발생하는 일체의 기회비용을 의미한다. 분단이 야기하는 경제적 비용은 막대한 국방비, 외교경쟁 비용 등 분단관리의 직접적 비용에서부터 군사적 대치환경에서 발생하는 국가신용도 하락, 투자유입 저해효과 등으로 인한 손실에 이르기까지 다양한 형태로 발생한다. 더 간접적인 경제비용까지 포함하는 경우 한반도의 지정학적 이점의 손실과 이로 인한 경제적 성장잠재력의 차단 등 그 범위는 매우 광범위하다. 또한 비경제적 비용으로는 이산가족의 고통, 일상생활의 긴장감, 단일국가가 되지 못한 데에 따른 불이익 등 다양할 수 있다. 통일은 이와 같은 막대한 분단비용을 소멸 내지는 절감시키는 방법이 된다.

둘째, 통일비용이라 함은 통일을 이룩하고 마무리 짓는 과정에서 발생하는 소요비용을 의미한다. 통일이 되면 위기관리비용, 제도통합비용, 경제발전비용, 사회복지비용 등의 통일비용이 발생하나, 통일의 시기와 방법(점진적이나, 급진적이나), 남북 통합과제의 범위와 수준, 비용지출 기간을 어떻게 가정하느냐에 따라 큰 편차가 발생한다. 그동안 연구자들이 추정한 통일한국의 통일비용은 2,000억 달러 수준에서부터 수 조 달러 수준까지 편차가 매우 컸다. 그리고 대체로 연구자들의 추정치는 통일독일 사례에 근거한 것으로, 한반도 경제실정을 고려하지 않아 과장된 측면이 있다.⁷⁾

7) 배정호외, 앞의 책(2011), 102-103면.

셋째, 통일편익이란 통일로 인하여 얻게 되는 모든 형태의 이득의 총합을 의미한다. 통일편익은 먼저 통일과 동시에 자동적으로 소멸되는 성격을 지닌 분단비용이 소멸하는 형태의 이득, 다음으로 통일비용 투입의 직접적인 연관선상에서 나타나는 경제적 이득, 그리고 마지막으로 통일 후 장구한 세월 속에 나타나게 될 이득으로 대별할 수 있다.⁸⁾

<표 3> 통일편익의 구성

항 목	세부항목		내 용
경제적 통일편익	분단비용 해소	방위비	국방비 지출감소
			국방 인력의 축소
		외교비	공관의 중복유지비 축소
			외교적 경쟁 비용의 축소
		이념 및 체제유지비	이념, 홍보 비용의 소멸
			대북, 대남관련 기관 유지 비용 소멸
		행정부문고정비용	북한 군수산업 비중 축소
	경제통합 편익 체제전환	규모의 경제	-
		남북한 경제결합	산업 및 생산 요소의 보완성증대
			동북아지역과의 교역 증대
		경제체제전환 (북한)	체제전환으로 인한 투자 유인증대
			해외 투자유치 증대 및 국제신인도 증대

8) 신창민, “통일비용 및 통일편익,” 『분단관리에서 통일대비로』 (통일연구원 광복절 경축사 관련 학술회의, 2010년 9월 1일), 24면.

항 목	세부항목	내 용
비경제적 통일편익	인도적 편익	이산가족문제 해결
		북한 주민의 인권·자유 신장
	정치적 편익	국제적 위상 제고
		전쟁위험의 해소
	문화적 편익	학술문화발전
		관광, 여가 문화 서비스기회 향상

출처 : 조영기 “통일편익이 통일비용보다 더 크다” 제 4차 통일포럼 (서울 : 조선일보·한선재단, 2011) 46면.

통일비용의 경우 그동안 여러 기관과 학자들이 추정치를 발표해 왔다. 하지만 비용 산출의 근거와 개념에서 차이가 많았고 그 기준이 자의적이었기 때문에 3,000억 달러에서 3조 달러까지 편차가 매우 크다.⁹⁾

종합하면 <통일혜택 = 통일편익 - 통일비용>의 등식으로 정리될 수 있는데 이는 통일혜택이라는 보다 더 큰 개념에서 통일편익과 통일비용의 문제를 바라보는 인식의 전환이 필요함을 말한다. 통일편익의 개념적 측면은 아래 <표 4>와 같이 정리될 수 있다.

최근 연구된 통일비용 그리고 분단비용 내지 통일편익을 추산한 결과 및 분석을 요약해서 설명하자면 첫째, 우리의 경제력으로 통일을 감당해 낼 능력이 있다. 둘째, 통일과정에서의 부담보다는 추후에 돌아오는 것이 훨씬 더 많다. 따라서 통일은 부담이 아니라 오히려 제2도약의 경제기회로 전환시킬 수 있고, 또 그렇게 만들어야 한다. 셋째, 통일의 시기는 통일을 주도할 우리 남한경제력 및 사회통합의 성숙도가 갖추어졌을 때 하는 것이 유리하다. 넷째, 통일편익은 통일비용보다 크다. 더구나 통일편익은 시간이 지날수록 잠재적 투자가치로써 한반도에 지속적인 이익을 가져다 줄 것이다.

9) 여의도연구소, 「이슈브리프」 통권 17호, 2면.

<표 4> 통일편익

구 분	기회 비용적 측면	새로운 이익 창출
경제적 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 방위비 : 국방비 지출 감소, 국방인력의 축소로 인한 노동 인력 활용, 국경관리비용 감소 - 외교비 : 공관의 중복유지 비용축소, 외교적 경쟁비용 소멸 - 이념 및 체제유지비 : 이념교육, 홍보비용의 소멸, 남한의 대북 관련기관, 북한의 대남관련기관 유지비용의 소멸, 치안유지비용 절감 - 행정부문의 고정비용 절감 - 지리적 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 규모의 경제 : 시장의 확대 - 남북한 지역경제의 유기적 결합 : 대북투자로 인한 경기 활성화, 산업 및 생산요소의 보완성 증대, 국토 이용환경보전의 효율성 증대, 중국·러시아 등과의 교역 증대 및 물류비용 절감, 북한의 SOC 개발 및 지하자원 개발 - 경제체제전환 : 북한의 사유화에 의한 근로·투자요인 증대, 생산요소의 효율적 배분, 해외투자유치 증대 및 국제신용도 향상, 북한의 기술 혁신 및 생산성 제고
비경제적 편익	<ul style="list-style-type: none"> - 군사적 위협 감소 - 이산가족문제 해결 - 북한지역 주민의 인권, 자유신장 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한지역의 민주화 촉진 - 국제적 위상 제고 : 국가 브랜드 가치와 국제적 인지도 제고 - 학술문화발전 : 관광·여가·문화 서비스 기회 향상

자료 : 정형곤, 2010, 21면 정리

다섯째, 경제실리적인 면에서만 보더라도, 통일을 하는 것이 하지 않는 것 보다 낫다. 특히 분단비용의 성격은 소모적이기 때문에 그 기간은 짧으면 짧을수록 좋다. 여섯째, 북한 지역의 자체적인 성장 동력을 갖추게 함으로써 기존의 후진적 정치행태의 여러 모순적 부문도 동반성장할 수 있는 기회를 갖게 될 것이다.¹⁰⁾

10) 여의도 연구소, 앞의 글; 조동호, 위의 글; 임현진·정영철, 위의 글; 염명배·유일호, “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교연구,” 『재정학연구』 제4권 제2호; 신동진, “통일비용에 대한 기존 연구 검토” 『국회 예산정책처 경제현안분석』 제64호 2011. 8; 김유찬·유도원, 「국회 예산정책 용역 보고서: 통일비용 및 재원조달 방안 연구」 2010. 12; 권영경, “기존 통일비용 담론의 문제점과 새로운 접근시각,” 『평화학 연구』 제11권 제4호, 2010.

VI. 통일비용 조달 방안

1. 기존의 논의들

통일비용 조달방식은 크게 공적재원을 통한 방식과 민간재원을 조달하는 방식으로 나누어 볼 수 있다. 세분화해서 살펴본다면 공적재원 조달은 조세(국세, 지방세), 준조세(성금), 기금 등의 방식이 고려될 수 있고 민간재원 조달방식은 상업차관, 외국인 투자, 채권, 기업투자 등이 있다. 기존에 통일재원마련 방안들은 아래 <표 5>와 같이 1997년부터 꾸준히 제시되어 왔다.

<표 5> 통일재원 방안 기존연구

연구자	자금조달 방안	기타
김 욱·황동연 ¹¹⁾ (1997)	<ul style="list-style-type: none"> - 조세 - 국공채 발행 - 해외자본 도입 	
김대우 ¹²⁾ (1998)	<ul style="list-style-type: none"> - 증세 - 행정 및 재정개혁을 통한 재정기반 강화 - 채권발행 - 민간자금 동원 	
장원태 ¹³⁾ (1998)	<ul style="list-style-type: none"> - 조세부담률 인상 - 기업인센티브를 통한 민간기금 마련 - 국유재산 불하 - 군비감축 - 외국인 직접투자 - 일본 배상금 활용 - 국제적 북한지원기금 - 프로젝트 금융 	
연하청 ¹⁴⁾ (1998)	<ul style="list-style-type: none"> - 국방비를 비롯한 예산의 절감 및 전용 - 증세 - 정부자산 매각 - 국공채 발행 및 해외 차입 - 통화증발 	
유승훈 ¹⁵⁾ (2003)	<ul style="list-style-type: none"> - 통일세 	

연구자	자금조달 방안	기 타
양운철 ¹⁶⁾ (2006)	<ul style="list-style-type: none"> - 남북한 협력사업의 추진 - 조세 - 공채발행 - 해외자본차입 - 공공금 활용 	해외자본 대북 지원의 저량(stock)보다는 유량(flow)의 방식 도입제시
문두식 ¹⁷⁾ (2006)	<ul style="list-style-type: none"> - 국공채발행 - 해외차입 - 통일기금조성과 남북한 경제협력사업 - 정부산하 56개 공공기금 전용 	
전상진 외 ²¹⁸⁾ (2007)	<ul style="list-style-type: none"> - 남북교류협력사업기금 - 국제사회 공적개발원조 (북한 비핵화선언 조건) - 개성공단의 생산품 한국산으로 수출 - 자유무역지구내 기업부담금 	
양용석 ¹⁹⁾ (2009)	<ul style="list-style-type: none"> - 조세 - 국공채 발행 - 해외자금 조달 - 통일 기금 	
박일송 ²⁰⁾ (2010)	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 논의 모두 포함 - 추가적으로 통일기금조성 범국민운동조직 설립 - 통일기금 조성을 위한 단계적 사업 <ol style="list-style-type: none"> 1) 국내 인터넷 및 전자상거래 현황 2) 제 1단계 - 전자상거래 사업 3) 제 2단계 - 북한경제개발 사업 	
염명배·유일호 ²¹⁾ (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - 통일세(목적세, 부가가치세율 인상 등 세목 신설 및 증세포함) - 통일기금조성 및 활용 - 화폐발행 - 예산절감 - 해외자금유치 - 외환보유액활용 - 공공기관 및 국유재산매각 - 공공요금 부과금 - 국공채 및 지방채발행 - 복권발행 - 북한국유재산매각수입 - 기업의 북한투자유치 - 부동산투자신탁이나 프로젝트파이낸싱 	각각의 여건에 합당한 재원조달방안으로 정책혼합(Policy Mix) 주장.

연구자	자금조달 방안	기 타
문병효 ²²⁾ (2011)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 초기 단계 <ul style="list-style-type: none"> - 통일기금 - 소득세, 법인세 등 직접세의 인상과 부가가치세 등 간접세의 인상 - 기존 세목에 부가세 징수하는 방안 - 부담금 등 준조세 - 국가채무 - 민간 기여식 기금방식 - 지방자치단체 기여금, 보조금 삭감 - 인프라 건설이나 지역개발 자금 ○ 통일 단계 <ul style="list-style-type: none"> - 북일 국교정상화 시 약 100억불의 배상금 - 북한 무기구입비용 전용 - 남한, 일본, 미국 북 지원 전용 트러스트 펀드 - 동북아개발은행 설립 - 남북민간경협기금 - 통일복권 - 해외자금조달 - 북한지원 국제컨소시엄 구성 	

- 11) 김옥·황동언, “통일비용과 재원조달”, 『통일경제』 (서울: 현대경제연구원, 1997)
- 12) 김대우, “통일비용조달방안”, 『논문집』 15집, (경기: 용인대학교, 1998)
- 13) 장원태, “통일비용 조달방안 및 통일정책에 관한 연구”, 경북대 『경북논총』 2호(1998)
- 14) 연하청, “남북한 통일비용과 편익”, 『북한연구』 (서울: 명지대학교 북한연구소, 1998)
- 15) 유승훈, “통일세에 대한 지불의사액”, 『공공경제』 제8권(2003)
- 16) 양운철, “통일비용의추정과재원조달방안”, 『세종정책연구』 제2권 1호(2006)
- 17) 문두식, “한반도 통일비용과 조달방법”, 원광대 『원광 군사논단』 (2006)
- 18) 전상진·강지원·원진실, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의-독일의 통일비용의 재원 조달과 문제점을중심으로-”, 『한·독사회과학논총』 제7권(2007)
- 19) 양용석, “기존 추정분석사례의 고찰을 통한 적정 통일비용 산정방안에 관한 연구”, 『군사논단』 제58호 (2009)
- 20) 박일송, “통일비용조성 방법에 대한 고찰”, 「한국지방정부학회」 2010년 한국, 중국, 일본, 러시아 공동 국제학술대회 발표문.
- 21) 염명배·유일호, “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교연구”, 『재정학연구』 제4권 제2호 (2011)
- 22) 문병효, “통일에 대비한 통일재원 확보를 위한 법적 방안”, 『공법연구』 제39집 제4호(2011)

통합과정을 어떤 기준에서 볼 것인가에 따라 통일비용은 매우 달라지는데 통일재원을 마련하기 위한 기존 연구에서 제시되고 있는 방안은 대체적으로 대동소이한 편이다. 그동안 통일비용에 대한 기존의 연구를 검토하고 공식적인 경로를 통해 통일비용을 마련하기 위한 방법론적 고민은 거의 한계에 도달해 있는 양상이다.

2. 공적조달 방식

가. 조세 및 준조세

향후 우리가 성공적인 통일을 하기 위해서 현 시점에서 통일비용을 조성하는 방안들은 여러 가지가 있을 수 있는데 일반적으로 초기에 논의되었던 방식이 조세를 통한 방법이다.

조세를 통한 재원확보 방안으로서는 소득세, 법인세 등 직접세의 인상과 부가가치세 등 간접세의 인상, 기존 세목에 부가세를 징수하는 방안 등이 거론될 수 있다. 이중 소득세나 법인세 등 직접세 인상을 가장 먼저 생각해 볼 수 있으나 조세저항이 만만치 않을 것이란 점에서 쉽게 추진할 수 없을 것이다.

또한 현행 부가가치세의 세율이 OECD 국가의 평균에 미치지 못하고 있음을 들어 부가가치세율 인상에 대해 국민들의 납세저항이 비교적 적을 것으로 예측할 수 있으나 부가가치세 세율인상은 저소득층과 서민, 중산층에 대해 상당한 부담을 초래할 것이다. 그 밖에 기존세목에 연계하여 부가세를 징수하는 방안은 독일의 통일과정에서 연대부가세 방식으로 시행된 바 있고 과거 김충환 의원이 대표발의한 통일세 법안에서도 이러한 방식을 사용하고 있다. 독일의 부가세 방식은 통일을 대비하기 위하여 사전에 시행된 것이 아니라 통일이후에 비로소 연방과 주, 각 정당과 기업, 노조 등 구성원들의 연대협약을 통해 행해진 것이다.²³⁾ 따라서 구성원들의 연대협약이 체결되거나 남북간 긴장완화노력 등 확고한 평화상황에 대한 기대가 형성되지 않는 한 이러한 부가세 방식은 국민들의 동의를 얻기가 쉽지 않을 것으로 보인다.

23) 정용상, 독일 1990년 10월 3일 통일을 생각하며 독일을 바라본다, 동국대학교출판부, 2009, 368면. 이하 참조.

나. 국채 및 채권 발행

국가채무는 정부가 채무자로서 상환해야 하는 금액을 의미한다. 국가채무는 정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 확정채무(IMF기준)로 국채, 차입금, 국고채무 부담행위, 지방정부 순 채무로 구분한다.

북한개발투자 사업은 향후 장기간 고수익을 남기는 사업이 될 가능성이 높으므로, 이를 목적으로 하는 국채를 민간인들에게 매각하여 상당한 금액을 준비할 수 있다. 또 다른 방법으로 공적자금을 마련하는 길은 독일재건은행과 같은 유사한 기능의 국책 기관을 설립하여 운영하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 산업 전반에 경제자금 유통 금융기관을 설립하여 통일비용 조달 및 운영을 담당하게 하거나, 국가기관이 자금을 출연한 북한경제개발 사업단을 만들어 북한사업에 직접 참여하므로 수익을 만들 수 있다. 이러한 국책사업단 설립 자본금은 남북협력기금에서 차용할 수 있으며, 투자는 사회기반시설과 같은 공적인 영역으로 제한하고, 북한지역에 원자력발전소를 건설하여 생산한 전기를 정부나 기업에 매출하여 이익금을 창출하는 등의 방법이 가능할 것이다.

하지만 통일채의 발행은 여러 장점은 있으나 장기적으로는 금리를 상승시켜 민간기업의 투자를 억제하는 부작용이 있을 뿐만 아니라²⁴⁾ 통일 전부터 국채 발행 등을 통해 재원을 확보하는 것은 미래세대에게 부담을 이전하는 등 안정정책 및 분배정책의 관점에서 많은 부담을 초래할 수 있으므로 면밀한 검토가 필요하다.

다. 남북교류협력기금

남북협력기금은 통일 이전 단계에서 남북한 상호교류와 협력 사업을 지원하기 위한 것으로 1991년 7월에 설치되었다. 남북협력기금의 재원은 정부·민간의 출연금과 운용수익, 기타수입금 등으로 조성되며, 사회적 통합과 경제적 통합 등을 지원하고 있다.

남북협력기금은 남북한이 통일되는 과정에서 당연히 치를 수 밖에 없는 통일비용이면서 한반도 평화를 관리하기 위한 평화비용의 성격을 가진다. 특히 북한의 위기 해소와 구조적 빈곤문제의 해결을 위한 대북지원 사업은 남북한의 경제적 격차를 줄이고

24) 남성욱, “남북협력기금의 현황과 효율적인 중장기 운영방향에 관한 연구”, 『북한연구학회보』 제7권1호, 53면 참조.

한반도의 긴장을 완화시키는 기초적인 사업이다. 남북협력기금은 매년 1조 1,000억원 내외의 예산이 책정되지만 남북협력 사업의 집행율이 저조해 상당수의 기금이 국고로 반납되고 있다.

<표 6> 남북협력기금 운용현황

연 도	기금액	사용액	집행률
2007년	9,154억원	7,157억원	78.18%
2008년	1조 1,045억원	2,312억원	20.93%
2009년	1조 1,182억원	1,000억원	8.94%
2010년	1조 1,189억원	863억원	7.71%
2011년	1조 153억원	306억원	3.01%

자료: 기획재정부(2011년은 11월말 현재)

남북협력기금은 실질적으로 남북경협의 활성화 여부에 따라 그 수요의 증감이 발생한다. 1991년 250억 원의 정부 출연금으로 설치된 기금은 2007년 4,000억원의 정부 출연금과 민간출연금 2백억원, 공사예수금 5,215억원으로 확대되었다.²⁵⁾ 그리고 노무현 정부 들어 남북협력기금은 4조 5,566억 원으로 김대중 정부보다 29.6%(1조 4억원)이나 증가하였다. 하지만 금강산관광객 피격사건 이후로 남북경협이 위축되면서 그 수요가 한 자리수로 떨어진 상태다.

현재까지 남북협력기금은 투자성 경비보다 소모성 경비가 더 높은 비중을 차지하였다. 다만 남북협력 교육지원사업(경상사업)과 경협자금 대출사업이 지속적으로 증가 추세를 보이고 있어 투자성 경비의 증가를 유도 하고 있는 것은 다행스러운 일이다.

라. 외국 공적재원

1960년대 국내 산업여건이 열악하여 수출로 달러를 벌어들일 산업구조가 형성되지 못하였을 때 국내산업 건설에 필요한 재원을 대일청구권 자금, 또는 공공차관, 상업차

25) 통일부, 『남북협력기금통계』, 2007.

관 등을 통해서 외국으로부터 조달을 했다. 통일비용 조성도 같은 맥락에서 아래와 같은 분야에서 추진될 수 있다.

첫째로, 국가대 국가차원에서 공공차관이 이루어질 수 있다. 둘째로, 국제은행, 국제기금의 차관이 가능할 것이다. 정부차원에서 지역개발은행(RDB), 세계은행 그룹(World Bank Group)에 포함된 국제부흥개발은행(IBRD) 등에서도 공적자금조달이 가능할 것이다. 셋째로, 정부의 외국자금도입을 위한 외화채권 발행을 고려해 볼 수 있다. 일본의 경우 예금이자 기준이 거의 무이자 수준에 접근하고 있으므로 정부에서 외화 채권을 발행하면 연 3~4%대 저금리의 외국자금을 도입할 수 있을 것이다. 이러한 외국의 공적자금 도입은 국내재원조달이 활성화되기 전 단계에서 북한개발사업의 기반을 구축하는데 활용하고, 나머지는 민간자본이 시장경제원칙에 의거 점진적으로 투자될 수 있도록 유도하는 것이 타당할 것으로 본다.

북한의 경우 국제기구의 감시와 통제 아래 정부 및 공공기관에 자금을 제공하고, 이를 경제개발과 복지향상을 위하여 사용한다면, 다른 개발도상국가가 그러하듯이 무이자 혹은 낮은 이자의 차관을 조건으로 공적개발 원조를 받을 수 있을 것이다. 이는 자금 및 기술 협력을 통한 북한 내 자본의 축적이 현재의 인도적 위기를 해결할 수 있을 뿐만 아니라, 나아가 통일 비용을 절감하고 한반도 평화체제 유지에 도움이 될 것이라는 점에서 재원조달 방안으로서의 장점을 가진다.

과거 개발도상국에 대한 ‘개발원조’가 최근에는 ‘개발협력’의 형태로 전환하고 있다. 북한 역시 기존의 ‘인도적 지원’을 더 이상 받지 않고 ‘개발협력’을 수용하겠다고 밝혔다. 한국을 비롯한 국제사회 역시 긴급구호에 따른 피로감이 누적되어 개발지원으로의 전환을 수용하고 있다. 또한 평화적 관점에서 개발 지원과 연계된 남북경협 활성화를 통한 상호 이익 증대로 한반도 평화 유지에 기여할 것이라는 기대감도 크다.²⁶⁾

물론 개발협력을 실현하기 위해서는 몇 가지 조건들이 있다. 특히 북한이 국제사회의 지원과 재원을 확보하기 위해서는 평화체제 유지라는 범세계적인 합의에 북한이 동참해야 한다. 또한 현재 문제가 되는 한반도 비핵화가 가시적인 성과를 보여줘야 한다.

26) 임을출, “북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제,” 『통일연구원 정책연구 시리즈』 (2006), 2~3면.

마. 특별세 제정 : 통일세

막대한 통일비용을 자발적 모금과 같은 국민들의 자율적 선택만으로는 재원의 안정성을 도모하기 힘들며 재원의 양에도 한계가 있다. 그러므로 통일에 따른 막대한 액수의 소요비용을 확보하기 위해서는 필연적으로 조세부담이 따를 것으로 보인다. 통일독일의 예에서도 볼 수 있듯이 통일에 소요되는 비용의 재원은 거의 대부분 중앙정부 및 지방자치단체가 조세로 징수한 자체재원이나 통일기금이며 그 외의 수단(예컨대, ED로부터의 지원 등)을 통한 재원확보는 거의 미미했다.

조세 인상시 물가인상, 경제침체 등의 부작용이 초래될 수 있다. 이는 결국 정부가 편의성을 우선시하여 필요한 절차를 무시한 채 조세정책을 통한 재원을 확보한다면, 사회적 저항과 경제적 부작용이 발생 할 수밖에 없다. 이런 점들을 고려할 때, 통일세 신설방안은 매우 조심스럽게 접근해야 할 필요가 있다. 또한 막대한 통일비용을 통일세에 의존하기보다는 다양한 재원을 개발하여 통일세 및 조세인상을 최소화하는 것이 바람직하다.

여기에 한 가지 덧붙이자면, 통일세를 신설할 경우 직접세에 의한 징수가 바람직하다는 점이다.²⁷⁾ 독일의 경우처럼 조세의 신설 및 인상에서 간접세의 형태를 취하게 되면 물가상승을 유발하며 서민층의 부담이 가중되어 역진적이라는 비난에 처한다. 그러므로 징수가 손쉽다는 측면에서 간접세를 채택하기보다는 사회보장을 위한 재원발굴이란 원래의 취지에 부합되고 소득의 재분배효과가 있는 직접세가 바람직하다.

3. 민간조달 방식

가. 외국인 투자 - 합작, 단독

국내기업과 합작이나 외국기업 단독으로 북한개발 사업에 진출하도록 하는 외국인 직접 투자방식이 있다. 영국의 테스코가 삼성과 합작으로 자리 잡은 삼성테스코(홈플러스)나 미국의 코스트코가 단독으로 국내 유통업에 진출한 것이 그 예다. 중국이 경제성장 초기에 외국자본의 유입, 산업생산기술 터득, 경영기법 전수 등을 목적으로 총

27) 이웅규, “민족통일에 대비한 사회보장 소요비용 확보방안에 관한 연구”(대전: 대전대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 2001), 67-68면.

외자의 65%까지 이 방법으로 조달하였고, 기술이전이 끝난 이후 외국지분을 매입하여 국내 산업으로 전환하였다. 북한개발사업도 이런 방식으로 투자를 유도하는 것은 기술과 경영기법 이전에서 상당한 효과를 낼 수 있으리라 판단되나 외국인 투자는 철도 등 사회기반 시설에 한정하여 투자하는 것이 바람직하다.

나. 개인투자, 기업투자

지금까지는 통일비용조달에 초점을 두고 그 비용조달 방법을 찾아보았다. 사실 경제통합의 중추적 임무수행은 개인사업자와 민간기업의 북한진출로 이루어져야 하며, 조성된 통일 비용을 민간이 활용하여 북한지역에 산업체를 건설하고 고용을 늘여서 산업생산을 높이는 형태가 되어야 한다. 현재 대한민국의 민간 개인투자자들의 영향력을 보면 주식시장에서 개미투자자로서, 부동산시장이나 금융시장에서의 영향력은 막대하다.

또한 기업체의 역할은 국가산업의 중심이다. 삼성그룹만 보더라도 2010년 신규 투자액이 26조원에 달했으며, 국내 상위 20개 그룹의 신규 사업 투자액은 100조원을 상회한다. 이러한 민간경제현황을 볼 때 북한경제 개발 사업이 본격적으로 시작되기만 하면 개인사업자들과 중소기업체, 대기업체들의 북한사업 투자액은 연간 50조원을 훨씬 넘을 수 있을 것으로 추측된다.

4. 새로운 통일비용 조달 방안

가. 통일상품권

통일상품권은 기존의 복권과 상품권의 기능을 결합한 것으로 일정한 통일기금 형성을 위해 새롭게 제시할 수 있는 방안이다. 이것은 특히 국민들에게 반강제적으로 납부케 하거나 특정한 개인이나 기업, 단체를 통한 방식이 아니기 때문에 합리적인 대안이라 볼 수 있다. 다만, 이러한 형태의 통일상품권은 유가증권이기 때문에 사행성 조장 등의 문제를 야기시킬 수 있다는 비난을 받을 수 있으나 통일상품권의 주 거래 대상을 국내 재래시장 등 골목상권으로 확대시킨다면 서민경제 활성화에도 일조할 것이다.

통일상품권의 운영형태는 크게 추첨식, 입력식, 즉석식 등으로 가정할 수 있으며 연령층이나 수요에 맞춰 다양한 변형상품을 개발할 수 있을 것이다. <그림 3>의 입력식 상품권은 우측면의 상품권을 재래시장 등에서 물품을 구입하는데 사용하고 좌측면의

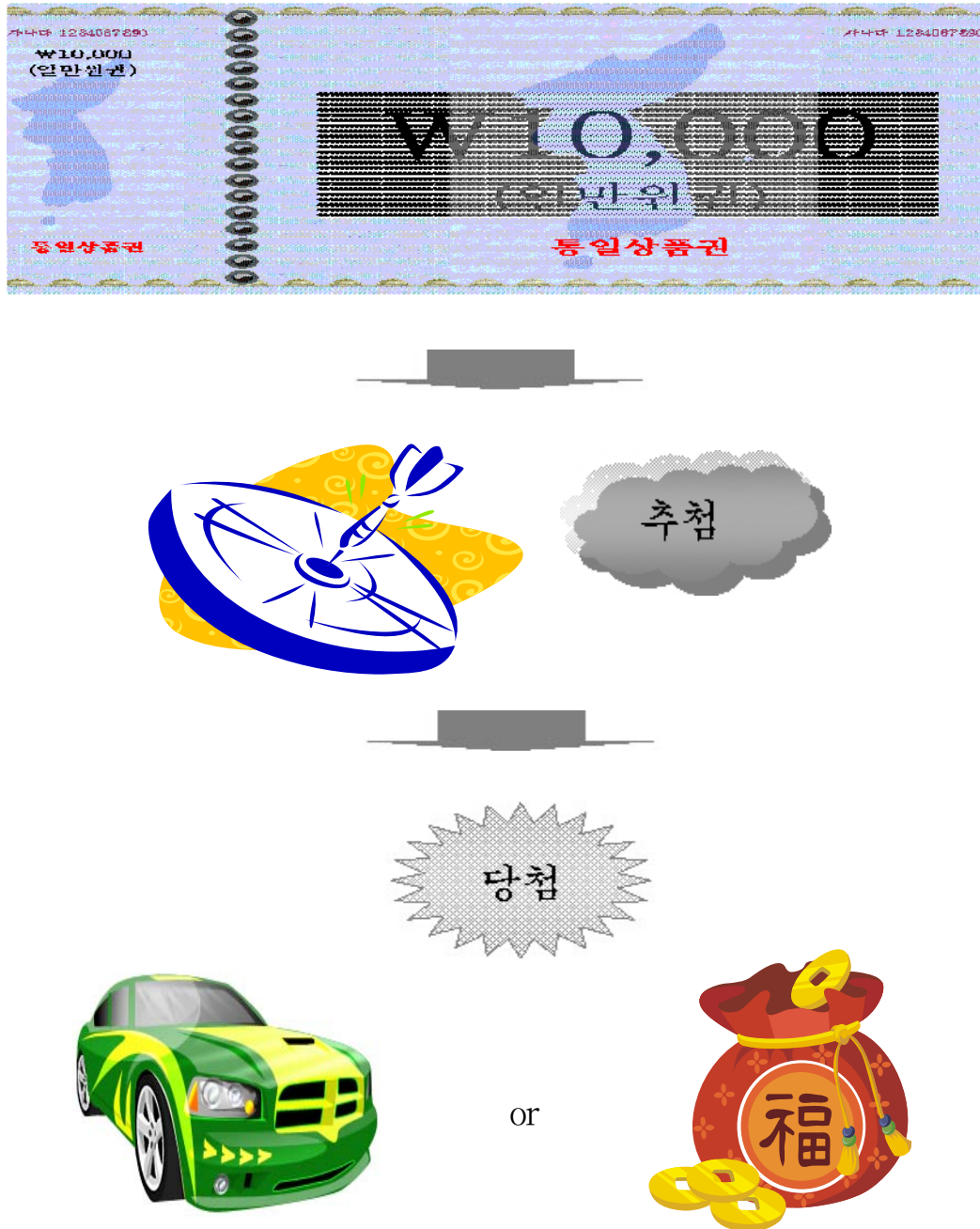
복표는 일정주기로 판매된 상품권을 대상으로 추첨을 하여 소비자에게는 당첨금이나 경품을 주고, 상품권거래의 활성화의 도모를 위하여 물품판매자에게는 물품 판매시 수납 받은 상품권이 일정순위에 당첨되었다면 별도로 정한 상금이나 경품을 제공하는 제도이다. <그림 4>의 즉석식 상품권은 상품권구입 즉시 당첨여부를 확인할 수 있는 부분을 제거하면 당첨여부를 확인할 수 있는 상품권이다. 또한 <그림 5>의 입력식 상품권은 상품권을 구입하여 상품권에 인쇄되어 있는 번호를 통신기거나 컴퓨터를 이용하여 입력하여 당첨여부를 확인하는 방식이다.

통일상품권 중 추첨식과 즉석식 통일상품권은 일반대중과 중장년층을 대상으로 한다면 입력식 통일상품권은 요즘 인터넷 시대에 걸맞는 복권으로, 젊은 세대를 마케팅 대상으로 고려 할 수 있다. 입력식 상품권의 경우 추첨식과 즉석식 통일상품권에 비해서 젊은 소비자들의 구매 욕구를 좀더 높힐 수 있도록 고안된 상품권이기는 하지만 상품권판매 이전에 상품권 당첨상금이나 당첨상품의 추첨결과를 사전에 정해놓고 판매해야 한다는 점에서 언젠가는 공정성의 논란에 휘말리게 될 가능성이 충분하고, 전문 해커들이 해당사이트를 해킹하여 당첨번호를 사전에 인지하는 사고가 발생된다면 이 또한 큰 문제가 될 수도 있다. 또한 즉석식의 경우 당첨여부를 가려놓은 부분을 제거하지 않고 물리적 방법이나 첨단장비들을 이용하여 당첨여부를 확인할 수 있는 문제점이 있다.

즉석식과 입력식의 경우에는 통일상품권의 우측면에 있는 상품권은 장기간 사용하지도 않을 뿐 아니라, 좌측면에 있는 부분(복표)를 떼어내지도 않은 채 당첨여부만 확인하고 낙첨되었을 경우 반환 등을 요구하는 사례가 발생할 가능성이 많아질 수 있고 통일상품권이 활성화되지 못하면 통일기금조성이라는 주된 목적을 이루지 못하고 사행성에 치우친 복권의 모습으로 변질될 우려가 충분히 발생할 수 있다.

만일 입력식 통일상품권을 운영한다면 추첨은 공인된 기관 주관에서 운영·관리하도록 하는 것이 원칙이나 입력식의 경우 추첨 결과를 언론이나 인터넷상에 사전에 공개하지 못하는 문제점이 있으므로 이 또한 즉석식 통일상품권과 같이 전체 통일상품권 시장에 영향을 받지 않는 범위 내에서 특정 지역 또는 특정상품 판매점(예를 들면 주유소, 택시요금, 정육점 등)에 국한된 이벤트를 위하여 제작하여 일시적으로 판매 또는 경품으로 지급하는 방안으로 운영해야 한다.

<그림 3> 추첨식 상품권 당첨확인절차



<그림 4> 즉석식 상품권 당첨확인절차



<그림 5> 입력식 상품권 당첨확인절차



나. 금융소득이자의 활용

통일비용 재원을 위해 정부나 공공기관에서 직접세인 통일세가 거론될 때마다 북한은 항상 격한 반응을 보이고, 국민들 대다수도 직접세에 대해 거부반응을 보이는 편이다. 그래서 통일재원을 마련하는 방법 중에 가장 민감하게 고려해야 할 점이 국민에게 이중의 부담으로 느껴지지 않게 하는 것이다. 그래서 대안으로 제시하고자 하는 것은 시중에 유통되지 않고 계산속에서만 존재하는 10원 미만의 금융소득을 통일기금으로 적립하는 방법이다.

10원 미만의 비용통 화폐를 통일기금 적립에 활용한다면 이에 대해서는 부정적인 시각보다는 통일기금 적립의 필요성을 인지하게 될 뿐 아니라, 상당한 선진효과를 기대할 수도 있을 것이다. 북한으로서도 부정적인 반응을 보일 명분이 없을 것이다. 따라서 10원 미만의 비용통 화폐를 통일기금으로 적립한다면 향후 이와 유사한 종류의 ‘끝전’을 활용한 새로운 방법들이 모색될 수 있을 것이다.

상술하자면 금융기관에서 예금에 대한 이자가 부과되는 시기마다 이자에 대하여 “국고금 단수계산법”처럼 요즘 시장에서 1원이나 5원짜리는 물론 10원 미만은 유통되지 않으므로 사용하지 않는 10원 미만을 통일기금으로 적립하는 방식이다. 국민들에게 부담도 되지 않고 국민 모두가 통일에 참여한다는 자부심을 가지게 될 것이다. 이는 원활한 국고출납업무를 위해 제정된 국고의 수입금 또는 지급금으로서 10원 미만의 단수가 있을 때에는 그 정수는 계산하지 않는 것을 금융기관 이자소득에 확대 적용하여 10원 미만을 적립하는 것이다. 국내에서 금융기관을 거래하는 인원과 통장수를 감안한다면 매월 많은 기금이 적립될 것이고 장기적으로 누적금액은 상당할 것이다.

다. 간접 부자세

우리나라의 방위세는 국민개납(國民皆納)의 원칙과 응능부담(應能負擔)의 원칙에 따라 과세되는 국세이다. 따라서 모든 국민이 다소라도 방위세를 부담하도록 하기 위해 비과세대상이 극히 제한되어 있는 한편, 소득금액에 따라 차등세율을 적용함과 동시에 사치성 소비행위나 물품에 대해서도 중과세하도록 되어 있었다. 이와 같이 방위세에서 적용하는 차등세율을 국민들에게 일률적으로 적용한다면 이것은 직접세가 되어 초창기 통일기금을 적립하는데 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 높으므로 대안으로 특정 사치성 고가물품들에 대하여 통일세를 적용하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

최근 일부 선진국에서는 부자세를 도입하고자 하는 운동이 일어나고 있으며, 부자들 스스로 부자세 도입을 요청하는 언론보도가 나오기도 하였다. 빈부격차가 많은 우리나라에서 일률적으로 모든 국민에게 통일세를 부담시킨다면 통일에 대한 부정적인 시각만 확산될 것이다.

여기에서 직접세 형태의 부자세를 도입하는 것도 형평성의 논란을 불러올 수 있다. 따라서 부자세 도입에 대한 대체명분 효과를 위해 일반 서민들은 쉽게 구매하지 않는 고가의 사치품들에 대해서 부자세 형태의 간접세를 책정하는 방법이 고려될 수 있다. 이는 대부분의 일반 국민들로부터 정부정책에 대한 긍정적인 시각을 불러올 수 있고 소수 부자들의 부자세 징수에 대한 부담을 경감하는 효과를 기대할 수 있는 방안이다. 물론 통일기금적립도 기대할 수 있도록 고가의 사치물품과 해외반입 고가물품에 대해서 통일세를 적용하여 징수한다면 적립되는 비용에 비하여 통일비용 적립에 대한 교육과 홍보 효과도 매우 클 것이다. 따라서 향후 통일기금을 본격적으로 징수해야 하는 시기를 대비하여 사전에 적실성을 면밀히 검토하고 조기에 도입을 하는 것도 바람직할 것이다.

V. 결 론

통일비용에 대한 공통된 결론은 초기에 상당한 액수의 재정적 부담이 요구된다는 것이다. 따라서 초기 통일비용의 마련은 통일비용 논의에 있어서 가장 중요한 사안 가운데 하나이다.

동·서독의 통합이 주는 교훈 가운데 가장 중요한 것은 통일을 위한 준비에 못지않게 그 과정에서 ‘속도조절’이 필요하다는 점이다. 독일 통일과정에서 발생했고 지금도 추가 소요되고 있는 과도한 통일비용은 통일초기에 동서독간 체제 및 경제력의 수준을 고려하지 않은 급속한 통합모델을 적용한 탓에 발생했다.

시사점 중 하나는 동독인들에게 통일에 대한 지나친 환상을 심어준 것이고, 다른 하나는 정책에 대한 지나친 정치적 해석이다. 정치적 포퓰리즘인 셈이다. 정치적 포퓰리즘은 정치권만의 문제는 아니다. 동독 통합정책과 관련해 큰 영향력을 행사한 집단 중 하나는 노동조합인데 이 단체를 중심으로 동독의 현실을 냉철하게 반영하지 않은 이상적 제도를 이식하려는 노력이 동서독 통합과정에서 하나의 반면교사라 할 수 있다.

2010년 이명박 대통령의 ‘통일세’ 발언이나 최근 ‘통일항아리’ 논의는 어떠한 방식으로 ‘통일재원’을 마련할 것인가라는 방법론적 고민의 일면을 보여주는 것이지만 무엇보다도 전제되어야 할 것은 바로 국민적 공감대의 형성이다. 국민적 공감대 없이 통일재원의 마련은 요원한 일이 될 것이기 때문이다. 현재 우리나라의 많은 국민들이 통일비용을 바라보는 눈길은 싸늘하다. 전체 국민의 통일비용에 대한 지불의사는 매우 낮게 나타나고 있다.

2011년 통일부는 통일비용을 2030년 기준으로 최대 249조원이 소요된다고 제시한 바 있다. 또한 통일시점에 투입되어야 할 많은 비용이 일정시점을 지나면 이익으로 변환된다는 주장도 나왔다. 따라서 통일비용을 조성하기 위해서 다양한 방법들을 통하여 재원을 마련해야 할 것이다. 여러 학자들이 새로운 재원마련 방안으로 제시한 통일복권의 경우, 신규복권발행 또는 기존복권 수익의 일정비율을 배분받는 형식으로 통일재원을 마련할 경우 조세저항이 작다는 장점이 있지만, 기존 복권과의 형평성 문제와 복권을 통해 재원을 마련한다는 국민의 부정적 인식을 초래할 가능성과 복권수입에 따라 수익금이 변동되므로 재원조달의 안정성 측면에서 단점이 존재할 수 있다.

따라서 통일비용의 재원 마련은 다양한 방식이 동원되어야 하며 한 부문으로 쏠리는 것으로부터 초래될 부작용을 고려해야만 한다. 때문에 새로운 대안인 통일상품권 방안은 새로운 사업을 창출하는 방식이면서 최근 정부에서 고민하고 있는 재래시장 및 골목시장 활성화를 도모할 수 있는 장점이 있다.

두 번째로 제시하고 있는 소액금융이자의 활용방안은 특별한 기구의 설치 없이 손쉽게 재원을 마련할 수 있는 방안이다. 마지막으로 제시한 간접 부자세의 형태는 특정계층을 타겟으로 하고 있다는 비난을 받을 수 있지만 강제적인 것이 아니라 고소득층의 선택에 의한 것이기 때문에 국민적 합의를 이끌어내는 데는 큰 장애가 없을 것이다.

현 시점에서 중요한 것은 통일비용이 통일 이후에도 지속적으로 운영해야 할 필요한 재원이라는 점을 상기하고 장기적 관점에서 접근해야 한다는 것이다. 그리고 그 과정에 통일의 혜택이 소수의 자본가가 아니라 남북한 일반국민들이 공유할 수 있는 방안으로 마련돼야 한다. 통일비용 재원을 조성하는 문제는 먼 미래도 아닌 바로 현실이라는 문제의식을 갖고 꾸준히 논의되어야 할 것이다.

(논문접수: 2012. 10. 8. / 심사개시: 2012. 10. 19. / 게재확정: 2012. 10. 29.)

참 고 문 헌

[국내문헌]

1. 단행본

- KB복권백서, 『꿈과 희망의 38년!』 (KB국민은행 복권사업부, 2007)
- 국무총리 복권위원회 편, 『복권관련 통계자료집』 (서울: 국무총리 복권위원회, 2005), 참조.
- 국민은행 복권사업팀 편, 『국내외 사행산업관련 통계자료』 (서울: 국민은행 복권사업팀, 2005), 참조.
- 김국신 외, 『분단극복의 경험과 한반도 통일: 독일, 베트남, 예멘의 통일사례 연구』 (서울: 한울아카데미, 1994)
- 김영운, “독일통일에서의 통일비용조달과 시사점”, 『독일통일 20년주년 통일법제세미나 자료집』 9월 (서울: 북한법연구학회, 2010)
- 민성길, 『통일이 되면 우리는 함께 어울려 잘 살 수 있을까』 (서울: 연세대학교출판부, 2004)
- 박현희, 『거꾸로 읽는 통일 이야기』 (서울: 푸른나무, 2005)
- 배정호외, 『전환기의 북한과 통일담론』 (서울: 늘품플러스, 2011)
- 삼성경제연구소, 『경제협력과 통일비용연구』 (서울: 삼성경제연구소, 1998)
- 삼성경제연구소편, 『국민소득 2만불로 가는길』 (서울: 삼성경제연구소, 2004)
- 손민중, 『한국 경제 20년의 재조명』 (서울: 삼성경제연구소, 2006)
- 신동진, “통일비용에 대한 기존연구 검토”, 『경제현안분석 제64호』 (서울: 국회예산처, 2011)
- 주호영, “이슈브리프”, (서울: 여의도연구소, 2010)
- 한국개발연구원, 『남북한 경제관계발전을 위한 기본구상』 (서울: 한국개발연구원, 1991)
- 한국정책금융공사, 『북한의 산업』 (서울: 한국정책금융공사, 2010)

2. 논 문

- (사)전국대학 통일문제 연구소 협의회 학술회의, 『통일기반의 효과적 조성 방안과 과제』, 2011
- Marcus Noland, “PanelIV:Roundtable ; Economic Cooperation and Security in Northeast Asia ; 한반도 통일비용에 대한 계산 : 비판적 시각 「THE SEARCH FOR PEACE」 (경남: 경남대학교 극동문제연구소, 1996) 광만순 · 이영훈, “안정적 복권기금확보를 위한 복권정책 및 제도 개선방안” 「규제연구」 제16권제2호(서울:한국경제연구원 규제연구, 2005)
- 강지원, 전상진, 원진실, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달 방안에 관한 논의 (독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로)”, 『한독 사회과학논총』 제17권 제 3호(2007 겨울)
- 경남대학교 극동문제연구소/경남대학교 북한대학원, 남북한 통합연구 현황 자료집(I): 정치통합, (서울: 경남대학교 극동문제연구소/경남대학교 북한대학원, 2000)
- 경제인문사회연구회 주최 통일준비 심포지엄, 『통일, 어떻게 준비할 것인가: 전략과 과제, 통일재원』, 2011
- 광만순, 이영훈, “안정적 복권기금확보를 위한 복권정책 및 제도 개선 방안” 「규제연구」 제14권 제2호. 2005.
- 광채기, “복권기금 공익사업의 특성화를 위한 지원대상 사업 재구축 방안” 「한국거버넌스학회보」 제17권 제3호 (서울: 한국거버넌스학회, 2010)
- 국가안전보장전략 연구소주최 세미나, 『바람직한 통일준비와 추진방안』, 2010. 권대우, “소비자문제와 법률 - 상품권제도의 문제점 -” 「법과 사회」 (서울: 법과사회이론학회, 1989)
- 권영경, “기존 통일비용 담론의 문제점과 새로운 접근시각” 「평화학연구」 제11권 4호 (서울: 한국평화연구학회, 2010)
- 권은경, “통일에 대비한 국토구상” 「국토」 (서울: 국토연구원, 1998)
- 김대우, “통일비용조달방안”, 「논문집」 15집, (경기: 용인대학교, 1998)
- 김대인, “복권법제의 정당화요건” 「행정법연구」 제18호 (서울: 행정법이론실무학회, 2007)

- 김보근, “북권에 애국심을 싣고” 「통일한국」 제21권 제5호 (통권제 233호) 서울: 평화문제연구소, 2003)
- 김수용, “통일전후의 남북한 경제통합과 통일비용” 「시장경제연구(구-서강 경제논집)」 (서울: 서강대학교 경제연구소, 2001)
- 김영윤, “독일통일에서의 통일비용조달과 시사점” 「국민대학교 법학연구소 독일통일 20주년 통일법제 세미나」 (서울: 국민대학교 법학연구소, 2010)
- 김용구, “남북한의 경제체제와 통합 - 독일 통합과 한반도 통일 - / 독일통일 이후의 통일관련 경제정책의 제수단 및 효과분석에 입각한 ,한국에서의 소위 ‘통일비용’에 관한 제논의의 문제점 분석과 ‘통일비용’ 감소방안의 모색을 위한 연구” 「비교경제연구」 (서울: 한국비교경제학회, 1995)
- 김은영, 「통일비용 관련 기존 연구자료」, KDI북한경제리뷰, 2010년 8월호,
- 김정수, 「이명박 정부의 통일세 제안 배경과 향후 추진과제」, 통일정책연구 제19권 2호 2010, 통일연구원
- 김천구, “보건지표를 이용한 북한 GDP 추정 : 북한경제, 남한의 1970년대 중반수준” 『현대경제연구원 경제주평』 2011.
- 김태일, “로도 북권의 운영관리 방안” 「2002년도 동계학술대회 발표논문집 별쇄본」 (서울: 한국행정학회, 2002)
- 문병호, “통일에 대비한 통일재원 확보를 위한 법적 방안” 「공법연구」 제33집 제4호 (서울: 한국공법학회, 2011)
- , “통일에 대비한 통일재원 확보를 위한법적 방안” 「公法研究」 第39輯 第4號 (서울: 한국공법학회, 2011)
- 문태선, “북권기금사업의 성과평가에 관한 연구: 관련 집단간 인식차이를 중심으로” (전북: 원광대학교대학원 박사학위논문, 2005)
- 민족통일연구원 · 한국개발연구원 공동주체 발표문, “분단비용과 통일비용”, (서울: 민족통일연구원, 1997).
- 민주평통 · 코리아연구원, 『통일비용, 어떻게 준비할 것인가』 전문가 초청 대토론회,

- (서울: 민주평통, 2010)
- 민화협, 2010 남남 대화 제5차 화해공영 포럼, 『남북협력과 통일비용, 어떻게 준비할 것인가』, 2010
- 박문수, “자치단체 성공사업소개 : 예산사랑 상품권발행을 통한 지역경제 활성화 및 예산사랑 분위기 조성” 「지방포럼」 (서울: 한국지방행정 연구원, 2001)
- 박범중, “남북한 통일 대비 복지재원 확보방안에 관한 연구: 독일 통일사례를 중심으로” 「한국 시민윤리 학회보」 제23집 2호, (서울: 한국 시민 윤리학회, 2010)
- 박성조 · 양성철, 독일통일과 분단한국 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991)
- 박종철, “공동체 형성전략 및 과제와 초기 통합비용” 『통일, 어떻게 준비할 것인가? -전략과 과제, 통일재원-』 통일준비 심포지엄 발표논문, (서울: 경제 · 인문사회 연구회, 2011)
- 배진영, “통일비용의 비판적 고찰과 재원조달 방안” 「경제학 논집」 제 5권 제1호 (서울: 한국경제상학회, 1996)
- 신창민, “통일비용 및 통일편익” 『통일연구원 학술회의 총서』 (서울: 통일연구원, 2010)
- 양용석, “기존 추정분석사례의 고찰을 통한 적정 통일비용 산정방안에 관한 연구” 「군사논단」 제 58호(2009년 여름), (서울: 한국군사학회, 2009)
- 연하청, “남북한 통일비용과 편익”, 「북한연구」 (서울: 명지대학교 북한연구소, 1998)
- , “한반도 통일비용 산정의 바른 접근” 「신 아세아」 제5권제1호, (서울 : 신아시아 연구소, 1998)
- 염명배, “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구” 「재정학연구」 제4권 제 2호 (서울 : 한국재정학회, 2011)
- 이상만, “남북한의 경제체제와 통합 -남북한 경제통합의 영향과 전망 -/ 남북한경제 통합의 경제적 영향 - 통일비용의 접근방법 -” 「비교 경제연구」 (서울 : 한국 비교경제학회, 1995)
- 이주훈 · 장원태, “국민의 통일비용 지불의사에 관한 연구” 「동북아경제 연구」 제9권 제1호, (서울: 한국동북아경제학회, 1997)

- 임현진 · 정영철, “통일비용에 대한 오해와 이해- 통일편익, 통일비용, 그리고 통일 혜택-,” 조선일보 · 한선재단 제4차 통일포럼, (2011)
- 전상진 · 강지원 · 원진실, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의 - 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로 - ” 「한독사회과학 논총」 제17권 제3호 (서울: 한독사회과학회, 2007)
- 정용길, “통일독일의 통일비용과 경제통합” 「유럽연구」 제26권3호 (2008년 겨울), (서울: 한국유럽학회, 2008)
- 정용길, “통합이론과 경험적 유형,” 「국제정치논총」, 제 29집 1호
- 정형근. “통일 및 통일준비의 편익”. 『바람직한 통일 준비와 추진 방안』 (2010)
- 조동호. “통일비용 논의의 바람직한 접근” 「Jpi정책포럼」 (제주: 제주평화연구원, 2010)
- 주호영, “통일, 비용은 적고 이익은 크다! -통일비용 접근법의 전환모색-” 『이슈 브리핑』 통권 17호, (서울: 여의도 연구소, 2010)
- 홍성국, “한반도 통일비용과 그 최소화 방안” 「선진화 정책연구」 제3권 제2호 (서울: 한국선진화정책학회, 2010)
- 황영배, “통일비용과 제도적 호환성 : 독일통일의 경험과 김대중 정부의 국내 정책적 함의” 「호남정치학회보」 (전남 : 호남정치학회보, 2000)

3. 기 타

- “www.naspl.org/faq.html”, 『NASPL 홈페이지』
- “복권시장, 신세계 열린다”, 『한국일보』, 2002년 10월 1일
- 국민일보
- 서울경제신문
- 연합뉴스
- 통일신문

<Abstract>

A study on the fund rising method for Korean unification

Kim, Hee-Chul

This study is about the financial cost in the process of Korean unification, and the fund rising method. The process of Korean unification needs essentially the financial 'cost.' Especially, like the example of German unification, the country with a much bigger economic pie cannot help paying the cost.

The example of German unification gives us many implications regarding Korean unification and the costs. The problem of German unification is to achieve it too fast. That caused many problems by disillusioning Eastern Germans. In the process, political populism appeared, and it caused exorbitant cost increases. Moreover, in the fund rising method for their unification, to depend on funds and taxes, and to sell uniformly government owned possessions in East Germany through a corporation having a special status also left aftereffects after the unification.

The establishment of 'unification tax' has been suggested since the Roh, Tae-woo administration. Though the debate on the unification costs started in 1993, a national consensus was not easy. As the fund rising method for Korean unification by unification tax is portrayed as to ask national 'sacrifices,' there is even a stigma about unification.

Summarizing the substance regarding the fund rising method for Korean unification that I mentioned in the body is as follows.

First, we should not establish and inject the unification fund only until the valley of transition that the unification cost changes into unification benefit, and we have to prepare the fund that is operated consistently, covered, and injected when the need arises after the unification.

Second, to prevent to lose South Korea's economy by South and North Korean unification cost, North Korea's economic structure should be maintained during a certain period, and a hasty process of the unification must be rejected.

Third, SOC investment that many private companies, both at home and abroad, participate in may be preferable at the time of the unification.

Fourth, a method that a few capitalists have not a unification advantage, and South and North Korean share it needs to be established.

In addition, we have to discuss various methods for establishing the unification fund, such as a lottery or a gift certificate. Actually, we may not establish enough funds at the time of unification. Moreover, to cover the unification fund at the same time may be too unrealistic. However, the issue about establishing the unification fund should be consistently discussed having a critical mind that the unification is not a futuristic vision; it's here.

According to this research exceeding from the existing discussion, operate the "Unified Gift Certificate" which has functions of the lottery and gift certificate that can be linked to stimulate the domestic economic activity. Utilize the unfinanced bill of less than 10 Won as "Financial Income Interest". Lastly, "Indirect Surcharge" meaning of reunification tax can be imposed for luxurious extravagant goods. These three general plans were proposed.

Key words

Cost of Unification, Benefit of Unification, Gift Certificates, Interest on deposits, Tax