

통일세와 통일비용

김 강 녕*

목 차

- | | |
|-----------------------|---------------------------|
| I. 서론 | IV. 독일 통일비용 재원마련의 교훈과 시사점 |
| II. 통일세의 제안과 찬반논의 | V. 통일비용 실효적 논의의 방향과 과제 |
| III. 통일비용의 개념·규모·조달방법 | VI. 결론 |

〔 논문 요약 〕

과거 분단을 초래한 국제환경은 괄목할 정도로 변화되어 한국인에 있어서 통일은 더 이상 감정의 문제가 아니라 현실적으로 수행되어야 할 과업이 되고 있다. 이 글은 통일세와 통일비용을 분석한 것으로서, 통일세의 제안과 찬반논의, 통일비용의 개념·규모·조달방법, 독일 통일비용 재원마련의 교훈과 시사점, 통일비용 실효적 논의의 방향과 과제 등의 순서로 분석한 후 결론을 도출해 보았다.

지난 2010년 제65주년 8·15 광복절 기념식 경축사에서 이명박 대통령은 한반도 비핵화를 전제로 한 ‘평화공동체→경제공동체→민족공동체’를 구현하는 3단계 통일방안을 제시하고 통일에 대비한 현실적인 방안의 하나로 통일세 도입에 대해 사회 각계에서 논의해줄 것을 제안하였다. 그동안 민간차원에서는 통일세가 필요하다는 주장이 제기된 적은 있지만, 공식적으로 대통령이 직접 통일세를 언급한 것은 이번이 처음이다. 이명박 대통령의 통일세 제안은 곧바로 우리 언론과 전문가들로 하여금 통일세·통일비용에 대한 찬반논의를 불러 일으켜 왔다.

독일은 주로 채권발행, 조세(통일연대세), 연방정부의 재정정책 등을 통해 통일을 위한 재원을 마련해왔다. 독일의 경우 1991년부터 1999년까지 총 통일비용은 8,354억 유로(Euro)로 연평균 약 928억 유로였고, 1990년부터 2000년까지 총 통일비용에 대한 독일내 민간연구기관들의 추정치는 약 2조 유로(약 3,060조원)였다.

대통령 미래기획위원회는 북한이 급변사태를 맞게 되면 2011년부터 2040년까지 30년간

* 정치학박사, 조화정치연구원장

〈동북아연구〉

연평균 통일비용은 720억 달러(총 2조 1,400억 달러, 약 2,525조원)에 달하지만, 북한경제가 점진적인 개방을 통해 정상적인 상태에서 통일되면 100억 달러(총 3,220억 달러, 약 379조원)가 소요될 것으로 전망한 바 있다. 급변사태가 발생하면 비용이 7배나 더 든다는 것이다.

우리 국민 대부분이 소망하는 통일은 많은 비용을 필요로 한다. 우리는 1975년부터 1990년까지 방위세를 신설한 바도 있으며, 부가가치세도 고려해 볼 수 있을 것이다. 그동안 통일비용에 대해서 진지한 논의가 없어 아쉬웠는데, 이명박 대통령의 8·15 경축사를 계기로 통일세 공론화 제의를 통해 통일비용 조달에 관한 논의가 시작된 것은 적절하다고 생각된다. 통일과정 즉 구체적으로 통일세 및 통일비용과 관련해서 통일독일은 우리에게 많은 것을 시사해주는바 이를 '타산지석'적 교훈으로 활용해야 할 것이다.

주제어: 통일세, 통일비용, 평화비용, 남북통일, 독일통일, 이명박.

I. 서론

지난 2010년 제65주년 8·15 광복절 기념식 경축사에서 이명박 대통령은 한반도 비핵화를 전제로 한 '평화공동체→경제공동체→민족공동체'를 구현하는 3단계 통일방안을 제시하고 통일에 대비한 현실적인 방안의 하나로 통일세 도입에 대해 사회 각계에서 논의해줄 것을 제안하였다. 이명박 대통령의 '통일세'와 '3대공동체' 통일구상과 관련된 내용은 다음과 같다.

“...지금 남북관계는 새로운 패러다임을 요구하고 있습니다. 대결이 아닌 공존, 정체가 아닌 발전을 지향해야 합니다. 주어진 분단상황의 관리를 넘어서 평화통일을 목표로 삼아야 합니다. 우선 한반도의 안전과 평화를 보장하는 '평화공동체'를 구축해야 합니다. 그러려면 무엇보다 한반도의 비핵화가 이루어져야 합니다. 나아가 남북간의 포괄적인 교류·협력을 통해 북한 경제를 획기적으로 발전시키고 남북한 경제의 통합을 준비하는 '경제공동체'를 이루어야 합니다. 이를 토대로 궁극적으로는 제도의 장벽을 허물고 한민족 모두의 존엄과 자유, 삶의 기본권을 보장하는 '민족공동체'를 향해 나아가야 합니다. 이러한 과정을 통해서 우리는 한민족의 평화통일을 이룰 수 있습니다.

통일은 반드시 옵니다. 그 날을 대비해 이제 통일세 등 현실적인 방안도 준비할 때가 되었다고 생각합니다. 이 문제를 우리 사회 각계에서 폭넓게 논의해 주시기를 제안합니다. 정부는 한반도의 통일비전 속에서 동북아 협력외교를 강화해 나갈 것입니다. 한반도와 긴밀한 이해관계를 맺고 있는 여러 나라와 신뢰를 더욱 강화하면서, 미래의 통일된 한반도

가 부여할 보다 큰 기회와 이익을 공유하는 호혜적 파트너십을 구축해 나가고자 합니다...”¹⁾

북한은 이러한 제의에 대해 바로 반발했다. 이 대통령의 경축사가 있는 이틀 뒤인 지난 2010년 8월 17일 북한의 대남기구인 조국평화통일위원회 대변인이 조선중앙통신 기자와의 대답에서 ‘전면적인 체제대결 선언’으로 받아들이고 있음을 밝혔다. 조평통은 남한정부가 북한의 “급변사태를 염두에 둔 불순한 것이라며 대가를 치르게 될 것”이라고 밝히는 등 강력한 반발을 보인 바 있다.

그동안 민간차원에서는 통일세가 필요하다는 주장이 제기된 적은 있지만, 공식적으로 대통령이 직접 통일세를 언급한 것은 이번이 처음이다.²⁾ 이명박 대통령의 통일세 제안은 곧바로 우리 언론과 전문가들로 하여금 통일세·통일비용에 대한 찬반논의를 불러일으켜 왔다. 우리 사회에서는 통일세의 의미와 징수방법 등을 두고서 논의가 활발하게 진행되다가 최근에는 보다 넓은 의미의 접근으로 ‘통일기금’ 마련을 어떻게 해나갈지를 두고서 다양한 방안들도 제안되고 있다.³⁾ 이명박 대통령의 통일세 제안 이후 국내외적인 작지 않은 반향이 있어왔으며, 앞으로도 점차 이를 구체화하려는 후속작업이 예상된다.

통일세 논의는 통일비용에 관한 논의와 직결된 것으로, 그것은 크게 개념 및 제안배경, 규모의 신뢰성, 재원조달의 현실성 등으로 압축된다. 통일관련 비용의 개념은 통일비용, 분단비용, 평화비용 등으로 정리할 수 있고 이러한 개념들은 한반도 안보상황과 통일정세에 대한 인식에 따라 달라질 수 있는 것들이라 할 수 있다.⁴⁾

이 글은 통일세와 통일비용을 분석하기 위한 것이다. 이를 위해 통일세의 제안과 찬반논의, 통일비용의 개념·규모·조달방법, 독일 통일비용 재원마련의 교훈과 시사점, 통일비용 실효적 논의의 방향과 과제 등의 순서로 분석한 후 결론을 도출해 보기로 한다.⁵⁾

1) 이명박, “함께 가는 국민, 더 큰 대한민국(제65주년 광복절 경축사 전문),” 2010.8.15.
http://www.president.go.kr/kr/president/news/news__view.php?uno=1137(검색일: 2010.9.26).

2) 김정수, “이명박 정부의 ‘통일세 제안 배경과 ...,” 『의양뉴스』, 2010년 8월 26일자:
http://uynews.net/sub__read.html?section=sc8&uid=8611(검색일: 2010.10.3).

3) 김정수, “‘통일기금’ 논의의 실효적 방향,” 통일교육원, *Online Series*, CO 10-35, 2010.9.26, p.1.

4) 이승현·김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점,” 국회입법조사처, 『이슈와 논점』, 제101호, 2010.8.19, p.1.

5) 김강녕, “통일세와 통일비용,” 『G20서울정상회의와 남북한관계의 전망』(청주대학교 정치외교학과·민주평화통일자문회의 청주시협의회 공동학술회의 발표논문집, 2010.10.26, 청주대학교 사회과학대학 세미나실), pp.19-41 참조.

Ⅱ. 통일세의 제안과 찬반논의

1. 통일세의 개념과 발전추이

1) 통일세의 개념

통일세란 대한민국 주도로 한국의 통일을 위해 마련되는 통일비용의 일종으로서 세금납부를 통해 충당되는 통일비용을 말한다. 대한민국 국민들의 세금 납부를 통해 통일세 충당이 가능할 수 있다는 분석도 나오고 있지만 아직까지 관계당국에 의해 구체적인 방안이 결정된 것은 없으며 추후에 논의될 수도 있을 것으로 전망된다.

전술한 바와 같이, 지난 2010년 8월 15일 대한민국의 대통령 이명박은 평화공동체, 경제공동체, 민족공동체 구축 등의 3단계 한반도 통일방안을 제시하였다. 그는 이러한 통일을 이루기 위해 통일세에 대한 논의가 필요하다고 주장하였다.⁶⁾

청와대 관계자는 통일세가 평화통일을 이루는 과정에서 중요하고 급한 문제라고 주장하고 있다. 과거 서독은 1990년 통일이전 10년간 연간 100억 달러를 모금했다. 그럼에도 불구하고 통일된 독일은 20년동안 2조 이상의 유로화(한화 약 3000조원)을 추가로 지불하였다. 이와 같이, 통일세는 통일 이후 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 경제격차를 줄이기 위한 투자라고 말한다.⁷⁾

통일세는 통일을 실질적으로 준비하는 과정에 있어서의 주요 검토과제라 할 수 있다. 통일세는 단순한 세금징수의 문제가 아닌 증장기적 통일준비와 과정, 재원을 종합적으로 논의해 나가는 출발점이 되기 때문이다. 정부 당국도 통일세 논의를 제안했다고 해서 지금 당장 과세하겠다는 의미는 아니며 통일준비에 대한 공론화 과정을 거쳐 사회적 합의를 도출할 수 있기를 기대하고 있다. 즉 바람직한 통일의 방향은 무엇인지, 통일이 가져올 효용(效用)과 편익(便益)은 무엇인지, 이를 위해 통일 전과 통일 시점, 그리고 통일 후에 해야 할 일은 무엇인지, 여기에 투입될 재원규모와 조달방안은 무엇인지 등에 대해 논의해 보자는 의미를 함께 담고 있다고 할 수 있다.⁸⁾

2) 통일세 논의의 발전추이

공식적으로 대통령이 직접 통일세를 언급한 것은 지난 2010년 제65주년 8·15 광복절 기념식 경축사에서지만, 이전에도 민간차원이나 연구차원에서는 거론된 바 있다. 통일세 문제는 노태우 정부 시기인 1991년 한국개발연구원(KDD)에 의해 처음으로 언급되었다. 독일통

6) 채원배, “李대통령 ‘통일세 준비할 때 됐다.’” 『머니투데이』, 2010년 8월 15일자; 홍영식, “평화·경제·민족공동체…MB, 3단계 통일방안 제시”, 『한국경제』, 2010년 8월 15일자와 2010년 8월 21일자 참조.

7) 이상원, “李대통령 언급 ‘통일세’는 무엇?”, 『조선일보』, 2010년 8월 16일자; 채원배(2010.8.15).

8) 통일부, 『8·15 경축사(통일분야) 참고자료』, 2010.8, pp.4-5;

http://www.cyberhmw.org/bbs_detail.php? bbs_num = 99 & tb = notice(검색일: 2010.9.30).

일(1990.10.3) 직후인 1991년 통일세 필요성을 처음으로 거론하여 정부내부의 논의가 진행되었으나 흡수통일 추진 의욕과 조세부담 증가 우려로 추진되지 못했다.

그 후 1993년 7월 8일 김영삼 대통령은 민주평화통일자문회의 제6기 개회식 연설문에서 '3단계 통일방안'을 제안하였다. 민주적 절차의 존중, 공존공영의 정신, 민족전체의 복리라는 3가지를 기초로 '화해·협력의 단계→남북연합의 단계→통일국가완성단계'라는 3단계 통일을 이룬다는 것이다. 이 통일방안이 제안되고 통일세에 대해서도 심도 있게 검토되었다. 1997년에는 권오기 통일부총리가 국회에서 통일비용문제를 미룰 수 없다는 인식에 따라 통일기금 설치를 적극 추진하겠다고 언급하였다. 이에 따라 정부는 구체적인 작업에 들어갔으나 최종적인 검토결과가 공개되지 않고 결국 실제로 추진되지는 못했다.⁹⁾

국민의 정부 김대중 대통령은 3단계 통일방안을 '남북연합단계→연방자치→통일국가'의 단계로 나아가는 것이었다. 이러한 통일방안 아래 2000년 당시 민주당 정책위 의장이던 이해찬 총리가 1인당 1만원 수준의 부담을 통해 연간 4,700억원의 남북협력기금을 추가로 마련하겠다고 발표해 논란을 일으킨 바 있다. 대외비로 분류되어 공개되지 않았지만 2002년 통일세 신설에 대한 세부계획안을 작성하는 등 통일세에 대해 심도있게 검토된 바 있으나 실제로는 추진되지 않았다.

2005년 4월 14일 당시 독일을 방문하고 있던 노무현 대통령은 이른바 4단계의 통일방안을 제시하였다. 그 4단계란 평화구조정착→교류협력강화통한 남북관계 발전→국가연합→통일을 말한다. 그 후 노무현 참여정부 시기인 17대 국회에서 통일세 신설이 제안된 바 있으나 통일비용 등의 재정부담과 반대여론으로 제대로 논의가 이루어지지 못했다. 당시 정문헌 의원(한나라당)은 처음으로 외교통상통일위원회 회의에서 "비과세·무관세의 원칙으로 이루어지는 북한 관광사업이나 대북교역 관련부분을 세원으로 하는 특정 목적제인 통일세 신설도 고려할 수 있다고 생각한다."고 제안하였다. 이에 대해 변양균 기획예산처 장관은 흡수통일을 할 경우 통일비용이 엄청나 재정적으로 감당하기 어렵다고 언급하였고, 결국 통일세에 대한 논의는 이루어지지 못했다.

그 후 이명박 실용정부 이명박 대통령은 2010년 8월 15일 광복 65주년 광복절 경축사에서 '3단계 통일방안'과 '통일세' 정수를 제안하였다. 여기서 3단계는 '평화공동체→경제공동체→민족공동체'이다. 이는 과거 김영삼 정부 때의 3단계 통일방안과 비슷하지만, 김영삼 정부 당시는 평화와 경제 공동체가 동시에 진행될 수 있는 개념이었다고 한다면, 이명박 정부의 3단계 통일방안은 비핵화의 중요성을 감안, 평화공동체가 반드시 선결되도록 한 점이 다르다고 할 수 있다. 통일에 대비하기 위한 구체적 방안의 하나로서 이명박 대통령의 통일세 공론화(公論化)의 제안은 분단 후 역대 정부 대통령으로서 처음이라 할 수 있다.¹⁰⁾ 통일세 도입을 둘러싸고 논란이 커지자 지금 당장 과세하는 것은 아니라며 한발 물러선 자세를

9) "통일세 도입 제안," <http://ref.daum.net/item/36388106> (검색일: 2010.10.3).

10) "통일세 도입 제안," 위의 글.

취하고 있는 상황이다.¹¹⁾

2. 이명박 대통령의 통일세 제안과 찬반논의

1) 통일세 제안의 배경 및 취지

“통일은 반드시 옵니다. 그날에 대비해 이제 통일세 등 현실적인 방안도 준비할 때가 되었다고 생각합니다. 이 문제를 우리 사회 각계에서 폭넓게 논의해주시기 바랍니다.” 이것은 지난 2010년 8월 15일 제65주년 광복절 경축사 중에서 통일세와 관련해서 이명박 대통령이 한 말이다.

이 대통령의 통일세 관련한 제안은 일부에서의 지적처럼 준비가 되지 않는 ‘즉흥적’ 또는 국내 ‘정치용’으로 활용하기 위하여 제안되었다고 보는 것은 바람직하지 않다. 왜냐하면 대통령의 연설문 작성 과정은 수차례의 내부검토절차를 거쳐야 한다는 것은 상식이기 때문이다. 또한 8.15 경축사 발표의 막판까지 고심한 끝에 ‘통일을 미리 준비해야 한다’는 취지에서 제안되었던 것으로 알려지고 있다. 통일세 제안 배경은 ① 통일에 대한 국민의지 고취, ② 북한의 불안정성 증대, ③ 천안함사태 이후 한반도 미래준비 추진, ④ 국제사회의 대북 제재 참여 및 한반도 평화관리 등을 의식·참조하여 나오게 된 것이라 볼 수 있다.¹²⁾

이명박 대통령은 지난 2010년 8월 15일 제65주년 광복절 경축사에서 남북관계가 현재 분단상황의 관리를 넘어 통일관리로 국가정책이 바뀌어야 한다면서 한반도 비핵화를 전제로 한 3단계 통일방안을 제시했다. 즉 한반도 비핵화를 전제로 공존단계인 ‘평화공동체’에서 경제협력단계인 경제공동체, 완전한 통일단계인 민족공동체로 이어지는 3단계 통일방안이 바로 그것이다. 그리고 통일에 대비하기 위한 다시 말해서 전술한 3단계 통일방안을 뒷받침하기 위한 구체적인 방안으로 ‘통일세’ 신설논의를 제안하였다.

통일세 논의의 필요성은 시대상황에 연유한다고 볼 수 있다. 2010년은 분단 65년, 6·25전쟁 60년이 되는 해이다. 분단 이후 두 세대가 넘게 지난 시점에서 통일의 비전을 생각하지 않을 수 없는 시점이라 할 수 있다. 독일은 통일된 지 20년이나 지났지만 우리 국민들의 통일에 대한 관심과 열기는 저하된바 통일세라는 화두로 통일의 비전을 고취하고 통일을 준비하자는 것이다.¹³⁾ 남북통일이 될 경우 막대한 비용이 필요하므로 이를 대비하기 위해 현실적인 방안을 준비해야 한다는 취지에서 나온 것이라 할 수 있다.

실제로 남북간 경제적 격차 등에 따른 엄청난 통일비용문제는 우리가 통일을 준비하는 과정에 있어 가장 현실적이며 시급한 해결과제이다. 이에 따라 평화통일을 사전에 대비하는 차원에서 이명박 대통령은 통일세 등과 같은 현실적 재원마련 방안논의를 제안한 것이라 할 수 있다. 일각에서는 통일세 제안이 비용문제 뿐만 아니라 통일을 전국민 관심사로 이끌어내

11) “통일세 논란의 주요쟁점 이해,” <http://ref.daum.net/item/36351147>(검색일: 2010.10.2).

12) 김정수(2010.8.26), pp.2-5.

13) 서재진, “통일비용과 통일세 논의에 대하여,” 『서울신문』, 2010년 8월 18일자, 31면.

사회적 합의도 도출하겠다는 의미도 담고 있다는 해석도 나오고 있다. 6·25전쟁 발발 60주년을 맞아 남북통일의 방식과 시기, 더 나아가 필요성 등을 논의함으로써 전세계에서 유일하게 분단상태로 남은 한반도의 미래를 함께 고민하자는 목적이 담겨 있다고 볼 수 있다.

여하튼 이명박 대통령의 통일세 제안을 놓고 여야의 정치적 공방이 뜨거울 뿐만 아니라 국민들의 조세저항도 만만치 않아 통일세 징수가 실제적으로 추진되기까지는 많은 논란이 있을 것으로 보인다.¹⁴⁾

2) 통일세 제안에 대한 찬반논의

2010년 제65주년 8·15 광복절 기념식 경축사에서 이명박 대통령의 통일세 논의의 제안에 대해 정치권과 전문가들은 시의적절한 제안이었다고 긍정적으로 평가하는 측과 시기상조라고 비판하는 측으로 양분되고 있다. 이는 북한정권의 내구력, 통일의 방법, 남북관계 평가 등에 대한 양측의 시각 차이에서 비롯된다.

첫째는 통일세를 이해하고 찬성하는 입장이다. 이 경우는 통일세는 언젠가 통일이 이루어질 경우 장기적으로 막대한 비용투입이 예상되므로 사전에 그러한 상황에 대비를 하자는 취지로서 이대통령의 제의를 지지하는 입장이다.¹⁵⁾ 더욱이 김정일 위원장의 건강문제가 심각하고 북한정권의 미래가 불투명하기 때문에 급변사태에 대비해야 한다는 것이다. 언제 무슨 일이 터질지 모르는 북한상황으로 인해 피할 수 없는 통일이라면 지금부터 통일비용에 대한 논의를 해야 그리 멀지 않은 미래의 경제적 부담을 최소화할 수 있다는 입장이다.¹⁶⁾

둘째는 통일세를 우려하고 반대하는 입장이다. 이는 “통일은 반드시 온다. 그날을 대비해 통일세 등에 현실적인 방안을 준비할 때가 되었다”라고 한 이 대통령의 발언 그 자체를 ‘문구 그대로 해석하여 통일세는 국민의 부담이 크고 북한의 반발이 예상된다’ 등의 이유로 이대통령의 제의를 반대하는 것이다.¹⁷⁾ 현 남북관계에 경색의 책임이 이명박 정부의 대북강경책에서 기인한 점도 있기 때문에 지금 필요한 것은 남북간의 대화와 협력의 복원이지 북한을 자극할 수 있는 통일세 논의는 아니라는 것이다. 다시 말하면 집행률이 10%도 안되는 남북협력기금(일종의 평화비용)을 제대로 사용해 남북화해협력의 길을 열어야 통일비용을 줄일 수 있다는 입장이다.¹⁸⁾

이처럼 찬성과 반대 사이에서 대립각이 형성되고 있다. 찬성하는 입장에서는 북한사회의 다양한 불안정성을 고려할 때 우리의 통일의를 보여주고 국민들의 통일의지에 대한 사회적 합의를 유도하기 위해 필요한 제안으로 받아들이고 있다. 그러나 반대하는 입장에서는 천안함 사태 이후 남북한 교류협력이 사실상 중단된 상태에서 통일세에 관한 논의는 북한

14) “통일세 논란 무엇이 문제인가?,” <http://ref.daum.net/item/36350111>(검색일: 2010.10.2).

15) 김정수(2010.9.26), p.1.

16) 이승현·김갑식(2010.8.19), p.2.

17) 김정수(2010.9.26), p.1.

18) 이승현·김갑식(2010.8.19), p.2.

〈동북아연구〉

을 오히려 자극하여 한반도의 평화관리를 더욱 어렵게 할 것이므로 이러한 논의는 시의가 적절하지 않다고 주장한다. 진자는 대체로 여당을 비롯한 보수 언론이 대변하고 있다면, 후자는 야당과 진보언론이 주장하는 내용이다.¹⁹⁾

통일을 현실적으로 준비해 나가야 한다는 의견과 남북관계 발전을 우선적으로 추진해야 한다는 의견들이 대립하고 있으며, 과도한 통일비용이 부가되면서 통일에 대한 부정적 인식이 확산되는 경향도 보이고 있다.

그러나 우려 및 반대의 경우에서도 현재 시점에서는 부적절하여 반대하지만 중장기적으로 보면 필요하다는 입장이므로 이들 양자 사이에는 전혀 타협이 불가능한 것도 아니라 할 수 있다. 그러므로 향후 실효적인 논의를 위해서는 찬성의 입장에서 관련부처는 실무팀을 구성하여 통일의 방법에 따른 통일비용 최소화를 위한 로드맵을 준비해나가는 것이 바람직할 것이다.²⁰⁾

우리 국민 대부분이 소망하는 통일은 많은 비용을 필요로 한다. 그동안 통일비용에 대해서 진지한 논의가 없어 아쉬웠는데, 이명박 대통령의 8·15 경축사를 계기로 통일세 공론화 제의를 통해 통일비용 조달에 관한 논의가 시작된 것은 적절하다고 생각된다. 통일은 특히 경제적인 면에서 엄청난 영향을 미치는데도 그동안 통일 논의 과정을 보면 미흡한 점이 많았던 것도 사실이다.²¹⁾

Ⅲ. 통일비용의 개념 · 규모 · 조달방법

1. 통일 관련비용의 개념

‘통일비용’은 초기에는 통일과정에 소요되는 비용 개념으로 접근하였다. 그러나 이에 대한 연구가 심화되면서 분단이 지속됨으로 인해 치르고 있는 비용인 ‘분단비용’과 갈등과 전쟁을 억제하고 평화를 증진하기 위해 지출되는 ‘평화비용’ 등으로 논의의 폭이 확장되었다.²²⁾ 통일관련 비용의 개념은 크게 통일비용, 분단비용, 평화비용 등으로 정리할 수 있는데, 이러한 개념들은, 앞서서도 지적한 바와 같이, 한반도 안보상황과 통일정세에 대한 인식에 따라 달라질 수 있는 것들이라 할 수 있다.

1) 통일비용

통일비용이란 독일의 통일과정에서 처음 나온 말로서 통일을 실현하는 데 필요한 일체의

19) 김정수(2010.8.26), pp.1-2.

20) 김정수(2010.9.26), pp.1-2.

21) 최종찬, “통일비용 논의에서 간과해서는 안 될 과제,” 『연합뉴스 보도자료』, 2010년 9월 17일자.

22) 이승현·김갑식(2010.8.19), p.1.

비용을 말한다.²³⁾ 통일비용은 통일과 관련해서 즉 사전 준비기간, 통일의 순간, 통일 후 통합과정에서 발생하는 비용이다.²⁴⁾ 다시 말해 통일과정 및 통일이후 남북간의 격차를 해소하고 이질적인 요소를 통합하는데 소요되는 정치·경제·사회·문화적 비용을 의미한다.

남북한 통일비용이란 말 그대로 “통일한국이 통일로 인해 부담해야 할 비용” 또는 “남북한 체제통합 비용”이다. 다시 말해 통일로 인해 발생하는 정치·경제·사회·문화 전반에 걸쳐 남북한이 부담하는 비용이라 할 수 있다. 그런데 대체로 통일비용이라면 일방적으로 남한에서 북한으로 이전되는 비용만 생각하는 경향이 있다.

무릇 통일비용 내역은 통일방식과 통일과정의 양상에 따라 크게 달라질 수 있으나, 일반적으로 위기관리비용, 경제재건비용, 제도통합비용, 사회보장비용 등으로 나누어 생각할 수 있다.²⁵⁾ 즉 ① 이질적인 남북한 양 체제가 통합된 직후 과도적 상황에 따른 위기관리비용, ② 본격적인 제도 및 체제통합에 따라 발생하는 제도통합비용, ③ 북한 재건을 위해 투자되는 경제재건비용, ④ 통일 후 최소한 생존권을 보장해주는 사회보장비용 등으로 구분된다.²⁶⁾

대체로 통일비용은 ① 북한의 붕괴가 시작되면서 난민이 발생하고 북한내부에 혼란이 생기는 것을 방지하는데 드는 ‘위기관리비용,’ ② 북한의 제도를 본격적으로 통합하는 ‘제도통합비용,’ ③ 북한주민의 삶의 질을 끌어올리는데 필요한 ‘각종 사회복지혜택 구축에 들어가는 비용’ 등을 포괄하는 개념으로 이해되어 왔다. 한반도 통일비용으로 예상되는 좀 더 구체적인 부문은 북한의 사회간접자본 확충에 따르는 비용, 북한의 실업자 고용대책에 따르는 비용, 남북한 화폐통합에 따르는 비용, 북한지역의 토지·건물 소유권 처리에 따르는 비용, 교육제도 개편, 군비감축, 행정체제 정비 등 각 부문의 통합에 따르는 비용 등을 망라하고 있다.²⁷⁾

그 비용총액이 얼마일지는 통합 당시의 경제환경과 양 지역의 경제조건, 통합방식 등에 따라 달리 추계될 수 있을 것이다. 통일비용은 어떤 상태에서 통일을 하느냐에 따라 편차가 크다. 남북한이 군비를 축소하고 이를 경제개발에 투자해 남북간의 격차가 많이 줄어든 상태에서 통일이 된다면 통일비용은 축소될 것이다.

통일비용의 논의는 통일과 관련하여 미래에 발생할 수 있는 비용부담의 측면에서 시작되었다. 이러한 개념은 동서독의 통일과정에서 ‘통일후 일정기간 이내에 동독주민의 1인당 국민소득이 서독주민의 그것과 같게 되기 위해 서독정부가 지출해야 하는 재정 소요액’을 통

23) 통일교육원, 『통일문답』, 1997.4.15, p.264.

24) 통일부(2010.8), p.5; http://www.cyberhnmw.org/bbs_detail.php?bbs_num=99&tb=notice(검색일: 2010.9. 30).

25) 통일부 통일교육원, 『자주 묻는 통일이야기 50』, 2009.2, p.26.

26) 통일부 통일교육원, 『통일문답』, 2001.12.26, p.13; 통일부 통일교육원, 『통일문답』, 1999.5.11, p.239.

27) 통일교육원(1997.4.15), p.265.

일비용으로 정의하며 정책의 지표로 삼았던 데서 출발한 것이다. 따라서 통일비용은 '통합 이후 피통합측의 경제·사회수준을 통합측에 걸맞는 수준으로 끌어올리는데 소요되는 경제적·비경제적 비용'으로 정의된다.²⁸⁾ 그런데 일각에서는 이러한 광의의 개념보다 '통일로 인하여 남한지역이 부담하는 경제적 비용,' 즉 '통일로 인하여 남한지역이 북한지역을 지원하는데서 발생하는 남한지역의 경제적 손실'이라는 협의의 개념을 사용하기도 한다.

하지만 통일비용은 소모적 성격의 분단비용과는 달리 통일한국의 미래를 위한 투자비용으로, 통일에 따른 편익을 증진시킨다는 점에서 투자의 성격을 지니고 있다. 통일에 따른 편익(便益, benefit)에는 경제적 편익과 비경제적 편익이 있다. 경제적 편익으로는 분단비용 소멸 및 남북한 경제통합에 따르는 편익이 있다. 비경제적 편익은 분단해소로 인한 안보불안 및 전쟁위기 해소의 정치·군사적 편익, 이산가족문제 해결, 북한주민의 인권·자유 신장 등의 인도적 편익, 학문·문화적 발전과 여가·서비스 기회향상 등 사회·문화적 편익이 있다.

우리나라에서는 1997년 3월 권오기 통일원 부총리의 국회발언으로 통일비용과 관련한 논의가 시작되었다. 그동안 통일비용이라 하면 일반적으로 남한에서 북한으로 이전되는 비용만 생각하는 경향이 있었으나 최근에는 통일비용의 대부분은 통일 이후 북한에 생산기반시설을 건설하고 공장을 짓는 등 북한경제를 개발하는데 드는 비용이므로, 낭비되는 돈이 아니라 일자리와 소득을 안겨주는 투자라는 견해가 강조되고 설득력을 얻고 있음은 그나마 다행스런 일이다.²⁹⁾

남북이 국토적·정치적·심리적으로 분단된 이래 '선평화 후통일'로 압축되는 대북정책의 기초 속에서 우리는 평화적이고 점진적인 방법에 따른 통일을 지향해왔다. 이러한 맥락에서 본다면 평화비용은 분단비용을 줄이면서 훗날 통일비용을 줄이는 역할을 한다고 볼 수 있을 것이다.³⁰⁾

2) 분단비용

분단비용(分斷費用)은 통일비용과 서로 대칭되는 개념이다. 간단히 통일비용은 통일을 실현함에 있어 필요한 투자비용이라 한다면 분단비용은 분단으로 인해 발생해온 비용이라 할 수 있다. 분단비용은 분단으로 인해 소요되는 비용, 곧 남북한 사이의 대결과 갈등으로 발생하고 있는 유·무형의 지출성 비용을 말한다. 유형의 분단비용에는 군사비, 이념·체제 유지비, 외교·행정비 등 분단관리를 위해 직접 지출해야 하는 비용 등이 해당된다. 무형의 분단비용은 분단으로 인해 사회 전 영역에서 발생하는 기회비용이자, 통일이 이루어지는 순

28) 이승현·김갑식(2010.8.19), p.1.

29) 민주평화통일자문회의, 『3분기 지역통일의전수럼 참고자료』(지역회의 및 지역협의회 정기회의 참고자료), 2010.8, p.2.

30) 통일부 통일교육원(2009.2), p.27.

간부터 소멸되는 소모적 비용이다.

다시 말해서 분단비용은 남북한이 통일된 한 국가를 이루지 못함으로써 발생하게 되는 비용, 즉 하나의 국가였다면 지불하지 않아도 되는 모든 기회비용을 합한 비용을 말한다. 예컨대 군사비를 포함한 안보비용, 분단으로 인해 그동안 남북한이 정치, 경제, 사회, 문화 발전에 겪은 어려움과 국제사회에서 당한 정치외교적 불이익 등이 분단비용에 해당한다.³¹⁾ 즉 과도한 군사비 지출에서부터 분단에 따른 정서적·정치사회적 비용(해외재산 도피, 이산가족 고통, 국가신인도 제약)까지 포함하는 개념이다.

분단이 지속됨으로 인해 치르는 비용도 분명히 존재한다는 이 개념은 통일과정에서 소요되는 비용의 긍정적 효과를 극대화하기 위한 논리로부터 부각되었다.³²⁾ 이러한 견지에서 분단비용에 대한 우려 때문에 통일을 해야 한다는 견해도 적지 않다.

앞에서도 강조한 바와 같이, 통일은 통일비용 때문에 포기될 수 없는 민족적 과제이며, 단순히 회계상의 '비용'의 문제라기보다 '투자' '기회'의 개념으로 보는 새로운 인식이 필요하다. 우리는 통일비용의 개념을 기회(또는 투자)비용차원에서 생각해야 한다. 통일은 다른 한편으로 우리에게 편익(benefit)도 가져다주기 때문이다. 통일이 되면 남북간 소모적 군사비 감축, 시장의 확대에 따른 규모의 경제, 지역경제의 통합으로 인한 산업 및 생산요소의 보완성 증대, 국토이용의 효율성의 증대, 중국 및 러시아 등 대륙지역 진출시 물류비용 감소, 주변국에 의한 분리배로부터의 자유 등 갖가지 형태의 이익이 수반되기 때문이다. 따라서 통일을 하지 않는다면 우리는 이러한 편익을 잃어버리게 되는 것인데, 이것이 분단비용인 것이다.

통일비용만큼이나 분단비용 역시 산정하기 어려운 비용이다. 우선 간단히 산정할 수 있는 것은 남북한이 지출하는 막대한 군사비 지출을 추정할 수 있지만, 이에 앞서 거론한 갖가지 형태의 경제적 편익의 상실에 따른 비용을 양적 수치로 산정하기 어렵다. 다만 분단상황이 길어지면 길어질수록 분단비용 규모도 커질 것으로 가정할 수 있다. 뿐만 아니라 오랫동안 민족으로 살아온 민족에게 분단이란 역사발전 왜곡, 전쟁위험 상존, 이데올로기 갈등으로 인한 사회심리적 억압, 이산가족의 아픔 등 비경제적 비용도 발생하기 때문에 이를 고려할 경우 분단비용은 통일비용보다 더 큰 천문학적 수치라고 하지 않을 수 없을 것이다.³³⁾

3) 평화비용

평화비용이란 한마디로 평화를 지키고 창출하기 위한 비용이다. 평화비용은 통일 이전에 반도에서 평화를 유지하고 정착시키기 위해 지불하거나 지불해야 하는 비용으로 우선 정치·군사적 비용을 생각할 수 있다. 즉 한반도 전쟁위기를 억지하고 안보불안을 해소하기

31) 민주평화통일자문회의(2010.8), p.3.

32) 이승현·김갑식(2010.8.19), pp.1-2.

33) 통일부 통일교육원(1999.5.11), pp.239-240.

위해 직·간접으로 지출하는 모든 형태의 비용이 포함된다. 이를 좀 더 넓게 해석하면, 남북경협 및 대북지원에 소요되는 비용도 한반도 평화를 위한 평화비용에 포함될 수 있다. 특히 평화비용은 통일시 지출해야 하는 비용을 선투자·분산투자하여 부담을 경감하는 동시에 통일이전 남북한간 경제적·제도적 격차를 줄임으로써 전체 통일비용 규모 자체를 줄이는 효과가 있다.³⁴⁾

평화비용의 특징은 다음과 같다. 첫째, 시급성(時急性)과 당위성(當爲性)이다. 북핵문제의 근본적 해결과 관련하여 당사국간 합의가 이루어질 경우, 한반도 평화체제구축문제가 가장 시급한 과제로 대두될 것이며, 여기에는 당연히 상당한 비용지출이 수반될 것이다. 둘째, 편익성(便益性)이다. 평화비용은 남북한 통일에 대비하는 사전적 비용이자 수익적 성격을 띤다. 남북경협 및 대북지원에 소요되는 대부분의 비용은 소모성 비용이라기보다는 통일을 위한 선(先)투자비용의 성격이 짙다. 특히 북한의 사회간접시설과 관련된 비용지출은 통일에 따라 소요될 비용을 절감할 뿐만 아니라, 통일 이전 북한의 경제발전 도모에도 기여할 수 있다. 또한 이와 관련된 대부분의 지출이 남한에서 생산한 물자의 형태로 제공되기 때문에 남한기업의 부가가치를 창출하는 효과도 발생한다.³⁵⁾

2. 통일비용의 규모

독일의 경우 1991년부터 1999년까지 총 통일비용은 8,354억 유로(Euro)로 연평균 약 928억 유로였고, 1990년부터 2000년까지 총 통일비용에 대한 독일내 민간연구기관들의 추정치는 약 2조 유로(약 3,060조원)였다. 이처럼 독일통일과정에서 막대한 비용이 들었는데, 더욱이 우리의 경제력이 구서독에 비해 작고, 북한의 경제력 역시 구동독에 비해 크게 열악하다는 사실 때문에 통일이 가져다 줄 비용과 혜택에 대한 관심이 커질 수밖에 없다.³⁶⁾

독일의 경우 매년 100조원 이상을 통일비용으로 지불하고 있는데, 우리나라는 독일에 비해 남북한의 인구의 격차가 적은 반면, 소득의 격차는 커 상대적으로 통일비용 부담은 더 클 것으로 생각된다. 독일통일 당시 동독의 1인당 국민소득은 서독의 약 40% 수준, 인구는 서독의 4분의 1에 불과했다.³⁷⁾ 이처럼 서독 인구는 동독의 4배인데 비해 남한은 북한의 2배인 반면, 동독의 1인당 GDP(Gross Domestic Product, 국내총생산)는 서독의 40%인데 비해 북한은 남한의 5%이다.³⁸⁾

통일비용의 규모와 관련해서는 1990년대 초반 여러 가지 논의가 있었다.³⁹⁾ 전문가들은

34) 이승현·김갑식(2010.8.19), pp.1-2.

35) 통일부 통일교육원(2009.2), pp.26-27.

36) 이승현·김갑식(2010.8.19), p.2

37) 민주평화통일자문회의(2010.8), p.3.

38) 최종찬, “통일세 거두려면,” 『뉴데일리』, 2010년 9월 20일자; 민주평화통일자문회의(2010.8), p.4 참조.

39) 통일교육원, 『통일문제이해』, 2000.2, p.283.

당시 통일기금이 적게는 400억 달러(32조원)에서 많게는 1조5천억 달러(1,200조원)까지 들 것으로 추정한 바 있다.⁴⁰⁾ 1997년 대우경제연구소는 10년 동안 325조원⁴¹⁾이 들 것이라 예측하기도 했다. 그러나 우리가 북한을 흡수통일할 때 이후 10~25년에 걸쳐 1조 달러가 필요할 것이라는 논문이 『포린 어페어스』(*Foreign Affairs*)에 게재될 정도로 남북한 통일비용은 국제적 관심사로 떠오른 바도 있다.⁴²⁾

그 후 우리의 이목을 집중시킨 통일비용 추산은 지난 2010년 6월 대통령에게 미래기획위원회가 한국개발원(KDI)에 연구용역을 의뢰해 도출한 두 가지 통일비용이다. 첫 번째 시나리오는 한반도 비핵화를 전제로 북한이 북한사회의 지원을 받아 남북 평화·경제공동체가 이루어지고 북한이 높은 경제성장률과 투자율을 유지하면, 2011년부터 2040년까지 30년간 연평균 통일비용은 100억 달러(총 3,220억 달러, 약 379조원)가 소요될 것으로 전망하였다.⁴³⁾

두 번째 시나리오는 북한이 급변사태를 맞아 붕괴하면 북한에 대해 소득보전을 해야 하고 대규모 투자가 이루어져야 하는 만큼 30년간 연평균 통일비용은 720억 달러(총 2조 1,400억 달러, 약 2,525조원)에 달할 것으로 전망하였다. 전자의 통일비용에 비해 후자의 그것이 7배 이상 급증할 것으로 예측되고 있다.

물론 이전에도 국내외 우수 연구기관에서 통일비용을 발표한 바 있다. 미국랜드연구소의 찰스윌프(Charles Wolf) 수석연구원과 카밀존 아크라모프(Kamil Akramov) 연구원은 2005년 통일후 45년 내 북한의 GDP(Gross Domestic Product, 국내총생산)를 동일시점의 2배로 올릴 경우 통일비용이 최소 500억 달러(59조원)에서 최대 6,700억 달러(789조원)에 달할 수 있다고 분석하였다. 2010년 다시 찰스 윌프는 북한 GDP 수준을 향후 5~6년 내 2배로 증가시킬 경우에는 620억 달러(73조원), 북한을 남한 수준으로 올릴 경우에는 1조 7,000억 달러(2,000조원)가 소요될 것으로 추산했다.

또한 2009년 스탠더드앤프어스(Standard and Poors: S&P) 한국사무소 채정태 대표는 20년간 매년 정부예산의 20%인 50조원(총 1,000조원)을 지출해야 하며, 2005년 삼성경제연구소는 2015년 이후 10년간 545조 8,000억원이 소요되고, 2003년 영국의 국제신용평가사인 피치(Fitch)는 향후 10~15년간 2,000억 달러(236조원)에서 5,000억 달러(589조원)에 이를 것으로 전망했다.⁴⁴⁾

40) 한영탁, “통일비용, ‘집’이 아니다.” 『자유신문』, 제202호, 1997년 3월 29일자, 9면.

41) 『매일경제』, 1997년 10월 23일자.

42) 박광작, “통일비용개념과 경제운동방안.” 『민주평통』, 제237호, 1997년 9월 29일자, 4면.

43) 이승현·김갑식(2010.8.19), p.3.

44) 이승현·김갑식(2010.8.19), p.3

<표 3-1> 주요 통일비용 추산

발표자	발표년도	추산액(원)	지출기간
미래기획위원회	2010	379~2,525조	30년
랜드연구소	2010	73조~2,000조	5~6년
S&P(채정태)	2009	1,000조	20년
삼성경제연구소	2005	545.8조	10년
피치사	2003	336~589조	10~15년

출처: 이승현·김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점,” 국회입법조사처, 『이슈와 논점』, 제101호, 2010.8.19, p.3

전술한 바와 같이, 통일비용은 ① 통일의 시기와 방법(점진적·급진적), ② 남북통합 과정의 범위와 수준, ③ 비용지출 기간을 어떻게 가정하느냐에 따라 큰 편차가 나는 개념이다.⁴⁵⁾ 이처럼 통일비용 추산은 연구자와 기관에 따라 전제조건이나 방법이 다르기 때문에 적게는 약 50조원에서 많게는 약 2,000조원을 상회할 정도로 그 격차가 매우 크다. 그런데 통일비용 추산과 관련하여 명심해야 할 것은 통일비용이 미래의 부담이 아니라 현재 우리 경제를 평가하는 중요한 변수로 편입되어 있으며, 독일의 경우 통일비용에 대한 청사진 없이 통합을 추진한 결과 비용이 더 상승했다는 것이다. 따라서 통일비용을 최소화하고 객관화하기 위해서 다양한 시나리오의 개발·분석과 비용-편익분석 등에 대한 연구가 활발히 진행되어야 한다.⁴⁶⁾

남북한 통일비용은 국내외 연구기관마다 제각기 다르게 예측되고 있다. 통일 이후 정책목표나 인구증가율, 경제성장률 등 여러 가정에 따라 현격한 차이를 보이고 있다. 그렇지만 통일비용은 정확히 추계할 필요가 있다. 지금까지 많은 기관이 통일비용을 추계하였으나, 대부분 거시경제 모형에 따라 추계해온 것이 현실이다. 예컨대 북한의 1인당 GDP(Gross Domestic Product, 국내총생산)를 어느 수준까지 올리려면 얼마의 투자가 필요한가 하는 식이다. 추계 결과 편차도 커 어느 것을 믿어야 할지 혼란스럽다. 정확한 통일비용 추계를 위해 도로, 철도, 주택, 교육 등 각 분야별로 예측해 볼 필요가 있다. 이와 같은 방식으로 접근하려면 각 분야의 전문가를 동원해야 한다. 그럼에도 그 동안은 이런 작업과정에서 혹시 북한을 자극하는 문제가 생길 것 같아 시도를 하지 않은 것 같다. 그러나 합리적인 통일 정책 수립을 위해서는 반드시 필요한 방안이 아닐 수 없다.⁴⁷⁾

45) 통일부(2010.8), p.5: http://www.cyberhnmw.org/bbs_detail.php?bbs__num=99&tb=notice(검색일: 2010.9. 30).

46) 이승현·김갑식(2010.8.19), pp.2-3.

47) 최종찬(2010.9.20),

요컨대 통일비용의 추산은 학자와 기관에 따라 다양한 방법을 동원하여 이루어지고 있는데 그 정확성과 신뢰도가 중요한 문제라 할 수 있다. 현재 통일비용의 조달방법에 대해 여러 아이디어들이 제시되고 있지만, 관건은 조달방법에 대한 국민의 합의(consensus)를 어떻게 도출하고 국민들의 조세저항을 어느 정도로 줄일 수 있느냐의 여부일 것이다.

3. 통일비용의 조달방법

통일비용을 조달방법으로는 독일의 '통일연대세(solidarity tax)'와 같은 통일세 신설, 기존 정부재정 예산항목 조정 및 절감, 국공채 발행, 통일기금의 적립, 외자도입, 다국적 컨소시엄 구성 등 다양한 방법을 고려할 수 있다. 각 방안이 각각 장단점을 지니기 때문에 통일 당시 상황을 고려한 다양한 방안을 구체적으로 검토하는 것이 필요하다고 할 수 있다.⁴⁸⁾ 결국 통일비용에 필요한 재원조달을 위해서는 국민저축도 늘려야 하며, 이에 따르는 고통을 국민들이 분담하여 감내해야 하는 '국민적 합의'가 필요한 것이다. 이와 같은 '국민적 합의'를 미리 도출해 두어야 통일상황이 닥쳤을 때 적극적으로 대처할 수 있기 때문이다.⁴⁹⁾

이명박 대통령의 통일세 논의 제안 이후 통일비용을 조달하는 방법이 백가쟁명식(百家爭鳴式)으로 제기되고 있다. 미래의 막대한 자금수요에 대비하는 방식과 관련해서는 크게는 두 가지를 생각해 볼 수 있는데, 하나는 평상시 통일세와 같은 세금을 거둬 비축하는 방식이고, 또 다른 방안은 재정건전성(조세부담율과 국가부채율을 낮게 유지)을 높여 유사시 재정지원능력을 높이는 것이다.⁵⁰⁾

매년 통일세를 거둬 비축하는 방식의 장단점을 검토해 보자. 민간기업은 매년 얼마씩 자금을 비축해도 국민경제의 차원에서 별 영향이 없으나, 국가가 거액의 자금을 비축할 경우 국민경제에 끼치는 영향은 막대하다. 예컨대, 매년 통일세로 10조원을 거둘 경우, 이 자금을 통일에 사용하기 위해서는 유사시 유동성이 확보되어야 하므로 금융자산 등 수익자산으로 운영해야 할 것이다. 만일 100% 해외에 투자한다면 기업이나 개인이 사용할 재원을 해외로 유출시킴으로써 그만큼 수요 자체를 위축시킬 것이다.

통일세를 통해 통일비용을 조달하는 방법은 징수절차의 측면에서는 매우 효율적이라 할 수 있지만, 국민의 조세저항이 예상되므로 국민의 동의 획득과정은 지난할 것이다. 이에 정부도 조세저항을 줄이기 위해 다각적인 검토를 하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 부가가치세를 인상하는 방안, 방위세와 같은 목적세를 부활하는 방안, 소득세와 법인세를 인상하는 방안 등이 대표적으로 거론되고 있다.⁵¹⁾

48) 통일부 통일교육원(1999.5.11), p.238.

49) 김강녕, 『지구촌시대 남북한의 외교·안보·통일론』(경주: 신지서원, 2010.2), p.544.

50) 최종찬(2010.9.20).

51) 이승현·김갑식(2010.8.19), p.3.

첫째, 한국의 부가가치세 10%는 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development, 경제협력개발기구)평균 (17%)보다 낮아 국민실득의 여지가 있기 때문에 부가세율을 2%p 올려 연간 세수를 약 10조원 확보하자는 주장이다. 그러나 부가가치세 인상이 특히 중·저소득층에 부담이 크고 물가상승까지 가져와 통일 이전에 한국경제를 오히려 약화시킬 수 있다는 지적을 극복해야 한다.

둘째, 기존 조세체계를 흔들지 않고 신설할 수 있다는 장점을 근거로, 1990년 12월에 폐지된 방위세와 같은 목적세를 부활시켜 세목에 따라 10~30%를 차등 부과하자는 방안이 있다. 하지만 특정 용도에만 사용되는 목적세는 재정운용을 제한한다는 이유로 선진국에서는 찾아보기 힘들고, 현재 목적세인 교육세의 존폐까지 논란이 되고 있는 상황이므로 이에 대한 대응논리가 개발되어야 한다.

셋째, 동독 당시 구 동독지역 지원을 위해 도입된 통일연대세(solidarity tax)를 참고로 소득세와 법인세를 인상하자는 견해가 있다. 독일은 통일 이듬해인 1991년 소득세와 법인세의 7.5%를 연대세로 부과했다가 1년 만에 폐지했으나 1995년 재도입했고, 1997년부터 세율을 5.5%로 낮춰 시행하였다. 그러나 이 방안 역시 국민의 조세저항을 피할 수 없을 것이다.

이 세 가지 방안 이외에도 남북협력기금과 연계해 통일비용을 조달하는 방안, 동북아개발은행을 통해 통일비용을 확보하는 방안, 채권이나 통일복권을 발행하는 방안 등이 제시되고 있다.

2010년 3월 민주평화통일자문회의가 실시한 ‘국민통일의식 여론조사’ 결과를 보면, 국민 대다수(85%)가 통일의 필요성을 인식하고 있다. 그러나 통일비용 부담 용의는 절반수준(52%)에 머물렀고, 그 액수도 설문조항 중 최저액인 ‘1년에 10만원 미만’에 응답한 국민이 58%, 그 다음 액수인 ‘10만원~20만원’에 응답한 국민이 23%였다. 이는 통일의 전망, 그 비용-편익에 대한 충분한 연구 그리고 이에 대한 국민적 동의가 뒷받침되지 않는 한, 통일비용 조달이 어렵다는 것을 보여주는 대목이라 할 수 있다.⁵²⁾

요컨대 막대한 통일비용의 조달은 한 가지 방법만으로는 어렵다고 할 수 있다. 독일의 경험을 보면 사전에 통일비용을 비축한 것은 물론이고 통일 후에도 증세, 국채발행 등 다양한 방법이 동원되었다. 따라서 통일 후 증세나 국채발행을 위해서는 평상시 조세부담률과 국가부채율을 가급적 낮게 유지하여 미래에 증세할 수 있는 여력을 두는 게 중요하다.⁵³⁾

52) 이승현·김갑식(2010.8.19), p.4.

53) 최종찬(2010.9.20).

IV. 독일 통일비용 재원마련의 교훈과 시사점

1. 독일의 '통일비용' 준비과정과 효과

1989년 11월 베를린 장벽이 무너지고 이듬해에 동독의 자유 총선거를 거쳐 동서독은 급격하게 통일을 진행시켰다. 동서독 사이에는 '화폐·경제 및 사회통합을 위한 조약(1990.5.18)'이 체결되었으며, 이 조약을 통해 화폐통합→경제통합→사회통합→정치통합 순으로 통일독일이 달성되었다.

독일통일과정에서 1990년 7월 1일 '경제통합'을 단행함으로써 서독의 경우 당시 국제환율상 5:1의 동서독 화폐비율을 원칙적으로 1:1로 통합시킨 결과 엄청난 통일비용을 부담하게 되었다. 또한 '2+4회담'에서 당시 소련의 난관조성을 방지코자 서독과 소련간의 비밀협상을 통해 서독은 소련에게 150억 달러의 특별차관과 동독 지역에서의 소련군 철수비용 74억 달러를 1994년까지 제공하기로 합의함으로써 통일비용을 담당하게 되었다. 이밖에 동독 지역의 사회간접자본 확충, 동독인의 실업과 고용대책, 동독의 외채해결을 비롯해 각 부분의 통합비용이 당초 예상했던 통일비용을 크게 초과함으로써 큰 어려움을 겪었다. 한반도 통일이 실현될 경우에도 서독 못지않게 많은 비용이 필요할 것으로 예상된다.⁵⁴⁾

또한 우리는 통일독일을 이루는 과정에서 서독이 통일시점을 전후하여 통일재원 마련에 노력한 점도 주목해야 할 필요가 있다. 통일 이전 서독정부는 동독방문 통행료의 비자수수료, 폐기물 처리비용 등의 명목으로 동독을 지원하였다. 1951년부터 1989년까지 약 4,000억 마르크(약 300조원)가 대동독지원에 소요된 것으로 추산된다.⁵⁵⁾

통일 당시 서독정부는 통일과정에서 국민들의 부담은 전혀 없을 것임을 공언하였으나, 선거에서 승리한 헬무트 콜(Helmut Kohl) 수상과 기독교민주당은 막대한 통일비용에 대한 재정정책을 발표하여 통일 이후 동서독의 사회적 갈등이 빚어지기도 하였다.

실제 통일 이후 독일의 연방정부는 동독지역 신설 5개주에 대하여 매년 연방예산의 약 25%, GNI(Gross National Income, 국민총소득)의 약 5%에 해당되는 재정을 이전하고 있으며 이 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사회보장비로써 1992년의 경우는 전체 이전비의 약 49%를 차지할 정도였다.

서독이 통일을 위한 재원마련은 주로 채권발행, 조세, 연방정부의 재정정책 등 3가지 방법에 의존하였다. 이러한 재원들은 각각 다른 시점에 활용되었다.

1) 독일통일기금

독일통일기금은 1990년 5월 동서독 사이에 체결된 '화폐·경제 및 사회통합을 위한 조약'

54) 통일교육원(1997.4.15), p.264.

55) 김정수(2010.9.26), p.2.

을 체결할 당시, 통일독일의 재정정책의 기본방향으로 '독일통일기금'을 조성하여 동독지역에 재정지원을 하기로 합의하였으며, 기금조성을 위한 재원은 채권발행과 연방예산지원을 통하여 이루어졌다. 연방정부와 주정부 대표들이 모여 1994년 말까지 총 1,150억 마르크(Mark)를 보전하여 동독을 지원하기로 합의하고, 이 가운데 80%인 950억 마르크는 채권발행, 나머지 20%인 200억 마르크는 연방예산지원으로 충당하기로 하였다.⁵⁶⁾

이처럼 독일통일기금은 '화폐·경제 및 사회통합을 위한 조약'에 의해 조성하기로 동서독간 합의하였으며, 동독지역을 지원하기 위한 목적이었다. 1950년 5월부터 1994년까지 운용되었으며, 재원마련 방법은 채권발행 80%, 연방예산지원 20%였다.⁵⁷⁾ 그러나 실제 신연방주의 재정수요는 증대되었으며, 이에 따라 기금의 규모도 늘어났다. 그 결과 1994년까지 독일통일기금의 총 지출액은 약 1/3이 늘어난 1,760억 마르크였다.

독일은 통일 초기에 '통일비용'을 너무 낮게 책정하고, 단기간에 해결할 수 있다는 낙관적 예측을 하여 독일통일기금을 적게 책정하였다. 그리고 대부분 채권을 통하여 확보하였기 때문에 시간이 경과하면서 공공부문의 부채로 남게 되는 문제를 안게 되었다.

독일통일기금의 재원은 채권발행과 연방예산지원을 통해 이루어졌다. 통일기금의 총액 1,150억 마르크 중 80%에 달하는 950억 마르크가 채권발행을 통해 자본시장에 유입되었고 200억 마르크가 연방예산 지원으로 충당되었다. 그러나 1994년까지 한시적 운영계획인 독일통일기금은 1991년부터 누적채무의 10% 원리금 상환이라는 부담과 급증하는 채무 이자를 떠안게 되는 부담을 안고 있었다.⁵⁸⁾

2) 연대협약

다음은 연대협약으로 소위 통일세(統一稅)로도 불린다. 독일연방정부는 통일기금으로 통일비용을 충당 가능할 것으로 판단하였으나 한계에 다다르자 조세에 의한 수단을 강구하였다. 후술하는 바와 같이, 통일세는 1991년 7월부터 1년간 시행되었으나 연장의 필요성이 제기되어, 1993년 3월 연방정부와 16개 주정부의 수반, 그리고 여야 정당대표 등이 '제1차 연대협약'을 체결하여 1995년부터 2004년까지 한시적으로 통일연대세 도입에 합의하였다. 그리고 2001년 6월 '제2차 연대협약'을 맺고 2005년부터 2019년까지 세금을 부과하기로 하였다.⁵⁹⁾

통일 직후 독일은 진술한 독일통일기금 이외에 조세를 통해 통일비용을 마련하는 조치를 취하였다. 소득세와 법인세에 대하여 7.5%씩 부과하는 통일연대세는 1991년 7월부터 1년간 시행되었다.⁶⁰⁾ 통일기금으로 통일비용을 충당 가능할 것으로 보았으나 한계에 다다르자 조

56) 민주평화통일자문회의(2010.8), p.4.

57) 김정수(2010.9.26), p.2.

58) 민주평화통일자문회의(2010.8), p.3.

59) 김정수(2010.9.26), p.2.

60) 민주평화통일자문회의(2010.8), p.4.

세에 의한 수단을 강구하였던 것이다. 독일통일기금의 한시적 운용이 끝난 1995년 1월부터 통일연대부과금은 재도입되었다.

그래서 통일 이후 독일은 경제가 점차 어려워지자 연방정부는 통일비용의 재원마련을 위해 1993년 3월 콜 수상과 사민당(SPD), 자민당(FDF) 당수, 그리고 16개 주정부 수반들이 모여 “통독후유증을 치유하고 옛 동독의 경제를 살리자”라는 목표 아래 정부, 기업, 그리고 근로자 등 전 국민적 고통분담을 전제로 ‘연대협약’을 체결하였다. 이것이 ‘제1차 연대협약’이었다. 1995년부터 2004년까지 한시적으로 통일연대세의 재도입을 추진하였다. 소득세와 법인세의 비율은 7.5%로 종전과 같이 부과하기로 하였으나, 1998년부터 5.5%로 부담률을 낮추었다.⁶¹⁾ 그리고 2001년 6월 5.5%의 연대세를 골자로 한 ‘제2차 연대협약’을 맺고 2005년부터 2019년까지 세금을 부과하기로 하였다. 이러한 연대협약의 결과 소득세와 법인세는 일정한 규모의 납세자에게만 부담이 지워졌으나, 사회보험료의 경우 실업보험료(2.5%→6.5%), 연금보험료(17.7%→19.2%)로 인상하여 저소득층에게도 부담을 안겨준 것도 사실이다.⁶²⁾

3) 재정정책

통일 이후 독일정부는 1990년 독일통일기금 220억 마르크를 동독지역에 지원하였으나, 이로써는 턱없이 부족하여 독일연방재정보조금으로 260억 마르크를 추가로 지원하였다. 이러한 예산을 초과한 추가지원은 결국 추가경정예산으로 충당하는 수밖에 없었다.

이와 같이 추가경정예산으로 충당하는 횟수가 늘어나자 연방정부와 주 정부들은 독일통일기금으로는 부족한 현실을 인정하고 1993년 3월 연대협약과 12월의 재정건실화 법률을 제정하여 1994년 260억 마르크를 절약할 수 있었다.

이 밖에도 독일의 통일비용은 유럽연합(EU), 국제기구, 각종 종교단체, 그리고 개인적인 후원금 등의 다양한 명목으로 지원이 추진되었다.⁶³⁾

2. 한국에 주는 시사점

남북한 통일에 대한 견해는 사람들마다 엇갈린다. 우리 민족이 서둘러 하나로 화합해야 한다는 주장도 있지만 엄청난 통일비용과 불 보듯 뻔한 사회적 갈등을 감안하면 통일을 최대한 늦추거나 아예 안 하는 게 낫다는 의견도 있다. 이러한 우리에게 중요한 참고가 될 수 있는 것이 바로 20년 전 독일의 통일과정이다.

1989년 베를린 장벽 붕괴 직후 헬무트 콜 총리는 5~10년에 걸친 점진적 통일을 계획했지

61) 통일연대세 재도입과 관련해서 통일 직후에는 저항이 없었으나 재도입시에는 도입과 폐지를 둘러싸고 열띤 논쟁이 있었다. 민주평화통일자문회의(2010.8), p.4.

62) 김정수(2010.8.26), p.7.

63) 김정수(2010.8.26), p.7.

만 1990년 3월 동독 선거를 의식해 급속 통일로 방향을 바꿨다. 하루 빨리 서독 주민들처럼 잘 살고 싶다는 동독 주민들의 열망에 부응한 것이었다.

통일은 독일인들에게 많은 것을 가져다주었다. 단기적으로 막대한 비용이 들어가기는 했지만 유럽에서 가장 많은 인구와 가장 큰 시장을 갖게 되면서 '규모의 경제'를 실현할 수 있었다. 게다가 통일의 경험을 활용해 유럽 통합과 유로화 도입에 앞장서면서 유럽의 리더로 거듭나게 되었다. 분단 시절에는 경제적으로 부유했지만 전범국가(戰犯國家)라는 낙인 때문에 외교적으로 큰 힘을 쓰지 못하는 처지였음은 주지하는 바와 같다.⁶⁴⁾

남북한이 평화적으로 통일을 이루어간다고 가정하면 통일로 가는 과정은 독일통일의 경우는 우리에게 많은 점들을 시사해 준다. 독일은 통일 이후 국가 이미지 제고, 유럽연합(EU: European Unity) 통합과정에서 중추적인 역할, 국민들의 자긍심 고취 등 많은 긍정적인 요인이 발생하였다. 그럼에도 불구하고 예상을 훨씬 초월하는 통일비용의 소요, 사회통합의 어려움 등은 통일한국의 건설과정에서 많은 시사점을 주고 있다. 여기서는 통일비용의 재원마련 과정에서 나타난 독일의 사례를 중심으로 우리에게 주는 시사점을 살펴보기로 한다.

첫째, 통일비용 최소화를 위한 매우 합리적인 방안이 마련되어야 한다. 이러한 측면에서 통일한국은 북한 재건사업 과정에서 재원을 투자부문에 투입해야 한다. 독일정부는 신연방 5개주의 지원 사업에서 주로 고용유지 및 복지비용 등 소비부문에 집중 투자하여 경제재건에 효율적으로 대응하지 못하였다. 그 결과 국가의 총부채가 증가되는 결과를 초래하였다. 이러한 결과를 가져온 근본적인 원인은 독일이 경제적 고려 없이 정치적 통일을 급속히 진행하였기 때문이다.

둘째, 국민들의 통일에 대한 열망이 통일국가 건설의 초석이 되는바 통일의식의 고취가 요구된다. 통일 이후 현재까지 동독 지역 재건을 위한 통일비용으로 약 2조 유로가 투입된 것으로 추정되고 있다. 즉 동독지역에 매년 약 800억~900억 유로가 지원된 셈이다. 이는 독일 GDP의 약 3~4%에 해당되는 규모이다. 이는 서독지역의 주민들이 연간 1인당 약 1,400 유로를 지원한 셈이며, 동독지역의 주민들은 연간 1인당 약 5,600유로를 지원받았다.⁶⁵⁾ 독일은 1990년 통일 이후 동독 주민의 소득을 서독의 70%까지 올리기 위해 20년 간 2조 달러를 투입한 것으로 알려지고 있다.⁶⁶⁾

셋째, 정치지도자들의 통일국가건설과정에서 통합적 리더십이 매우 중요하다고 할 수 있다. 위에서도 살펴본 바와 같이 독일은 연방 수상과 주정부 지사들은 1,2차 '연대협약'을 맺었다. 이러한 연대협약에 대해서 2000년 9월에 "귀하는 이 연대협약이 계속 더 많이 지원되

64) 최승현, "독일통일에서 배우는 남북통일의 해법," 『조선경제』, 2010년 9월 28일자, B11.

65) 김정수(2010.8.26), pp.7-8.

66) 민주평화통일자문회의(2010.8), p.3.

기를 바라십니까? 또는 아주 없어지는 것이 좋겠습니까?”라는 질문에 “더 지원되기를 바란다.”에 서독 지역 출신들은 22%, 동독 지역 출신들은 53%, 그리고 “이제 폐기되어야 한다”는 설문에는 서독 출신들은 61%, 동독 출신들은 27%가 답하였다. 연대협약에 일부 계층의 반대와 저항도 있었으며, 동서독간 지역적으로 큰 차이를 보여주어 정치지도자들이 합의를 도출하기란 쉽지 않았을 것이다. 그럼에도 정치지도자들이 마라톤 회의 끝에 합의를 이끌어 내는 정치적 리더십을 보여주었다.⁶⁷⁾

요컨대 우리에게 무엇보다 절실한 것은 통일의 비전과 의지를 갖는 것이다. 독일이 통일할 수 있었던 가장 중요한 요인은 독일민족이 통일에 대한 강한 의지를 갖고 있었다는 점이다. 독일은 신성로마제국의 후예라는 역사적 긍지, 비스마르크(Otto Eduard Leopold Bismarck) 재상(宰相)이 일구어낸 통일국가의 역사적 전통, 라인강의 기적을 일구어낸 민족적 자긍심이 통일 의지를 갖게 한 역사적 배경이라고 볼 수 있다.

통일 이후 독일이 얼마나 국력이 신장되고 국격(國格)이 높아졌는지에 대해 우리는 재인식할 필요가 있다. 독일이 통일로 얻은 성과는 실로 눈부시다. 우선 통일독일은 유럽에서 가장 강력한 경제대국이 되었다. 독일은 세계 1,2위를 다투는 수출국이다. 또 하나의 큰 성과는 유럽통합과 유럽연합(EU) 출범이다. EU 출범으로 유럽 각국은 엄청난 경제적·정치적 시너지 효과를 거뒀다. 역으로 EU의 출범으로 독일이 얻은 성과는 EU의 중심국이 되었고, 동유럽과 서유럽을 잇는 허브 역할을 하게 되었다. 통일 이전에는 상상할 수 없었던 국제적 위상을 누리고 있다.

한국도 한강의 기적을 이룬 나라이다. 5천년 역사의 전통도 가지고 있다. 분단은 60년에 불과하며, 그것도 외세에 의해서 분단된 것이다. 우리 내부의 잠자는 거인을 깨우고 발현된 역량과 잠재역량을 집중하면 통일을 이룰 수 있다는 것을 한시도 잊어서는 안 될 것이다.⁶⁸⁾ 통일과정 즉 구체적으로 통일세 및 통일비용과 관련해서 통일독일은 우리에게 많은 것을 시사해주는바 이를 ‘타산지석’적 교훈(他山之石的 教訓)으로 활용해야 할 것이다.

V. 통일비용 실효적 논의의 방향과 과제

1. 기본방향

한반도 통일비용에 관한 논의는 그 개념정의와 추정모형을 어떻게 설정하느냐에 따라 큰 편차가 발생하게 된다. 통일시기, 북한지역의 생활수준, 그리고 통일경로에 따라 비용의 추

67) 김정수(2010.8.26), p.8.

68) 서재진(2010.8.18), p.31.

정은 얼마든지 가능하다. 특히 통일을 어떠한 방법과 절차로 진행하느냐에 따라 통일비용이 결정적으로 달라진다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 통일비용을 추산하여 발표하는 것은 여론의 관심을 집중시키는 효과는 있지만 자칫 통일의식을 고취하는데 장애요인이 될 수 있으므로 신중하게 발표하는 지혜가 요구된다고 할 수 있다. 향후 통일비용과 관련해서 실효적인 논의를 위한 기본방향은 다음과 같이 정리해볼 수 있을 것이다.⁶⁹⁾

첫째, 통일에 대한 국민의 공감대 형성을 바탕으로 통일세를 비롯한 통일재원 및 통일비용에 관한 논의를 확대해 나가야 할 것이다. 통일은 많은 비용과 노력이 요구되지만, 보다 중요한 것은 이러한 비용을 상쇄하고도 남는 훨씬 큰 편익이 존재한다는 측면에서 접근해야 한다. 북한의 유휴 노동력의 활용, 지하자원의 개발, 국토이용의 효율성, 민족정체성 확립 등 유무형의 가치는 경제학적 추산을 넘어서는 영역이라 할 수 있을 것이다.

남북이 하나로 통일될 경우 한반도 및 동북아 불안요소의 제거, 내수시장의 확대 및 단일 경제권 형성, 국내적 이념갈등의 감소 등 다양한 정치, 경제 및 사회적 이익이 창출되는 반면, 남북 간의 갈등과 대결로 인해 지불해야 하는 여러 가지 비용은 줄어들기 때문에 통일이 필요하다는 편익의 논리⁷⁰⁾가 결코 소홀히 다루어져서는 안 될 것이다.

둘째, 통일비용의 추산을 보다 체계적이고 과학적으로 접근할 필요가 있다. 통일비용에 관한 연구들이 총비용(total cost)만을 언급함으로써 실제의 비용을 과다하게 추정하는 결과를 낳고 있다는 지적도 나오고 있다. 총체적인 통일편익에 관한 고찰이 동시에 진행되어야 하며, 국민들 사이에 비용의 부담에 대한 우려를 가져오는 점은 개선되어야 할 것이다.

셋째, 한반도 통일은 국제사회와의 이해와 협력을 고려해야 할 것이다. 독일통일의 과정에서 서독은 미국과 구소련은 물론 프랑스, 영국 등 주변국들을 끈질기게 설득함으로써 외교적 협력은 물론 통일비용의 협조를 얻는데 성공하였다. 최근 천안함 사건을 보더라도 한반도는 대륙과 해양세력의 대립양상을 보여주고 있으므로 통일과정은 물론 통일비용 조달의 측면에서도 주변국과 협력이 필수적이다.⁷¹⁾

통일문제는 민족내부문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 내포한다. 남북한관계는 동북아지역의 주변국들의 이해에 매우 큰 영향을 미치는 변수이다.⁷²⁾ 그렇기에 주변국의 협조를 확보하지 않고 통일을 추진하는 것은 여러 현실적 어려움을 가증시킬 수 있다. 물론 한반도 통일과 관련해서 속으로는 현상유지를 바라고 있으면서도 주변4국(미·일·중·러)

69) 김정수(2010.9.26), p.3.

70) 김강녕, “한반도 국제환경의 변화와 통일교육,” 『동북아 국제정세와 한반도 통일문제』(전국대학통일문제연구소협의회통일교육센터·한국민족통일학회 2010 공동학술대회 발표논문집, 2010.9.10, 전북대학교 진수당 3층 회의실), p.14.

71) 김정수(2010.9.26), p.3.

72) 양병기, “이명박 정부와 남북한관계: 현안과 과제,” 한국통일전략학회, 『통일전략』, 제8권 제2호, 2008.8. 30, p.203.

모두 겉으로는 한국이 평화적으로 재통일되기를 바라고 또 그래야만 한다는 데 의견을 같이하고 있다. 그러나 주변4국은 분단의 원인을 스스로 제공해 놓고, 통일은 한국인들 자신에 의해 이루어져야 한다고 생각하는 아이러니(irony)를 보이고 있다. 동시에 자신들은 한반도 통일과정에서 생길 수도 있는 어떤 종류의 혼란이나 불안정에 빠지기를 원하지 않는다. 이러한 이유로 주변4국은 한반도의 통일에 대해서 소극적인 태도를 보이고 있다.⁷³⁾

넷째, 우리는 점진적·단계적 통일을 지향·대비해 나가면서도 북한의 변화(적극적인 개방, 민주화 개혁 및 급변사태 등)에 기인한 예기치 못한 통일에 대해서도 유연하게 대응해 나갈 수 있는 통일안보역량을 키워 나가야 할 것이다. 독일통일 과정에서도 진행단계에 따라 각기 다른 통일비용을 위한 재원마련 수단이 사용되었다. 따라서 한반도의 통일비용에 대한 재원마련도 8·15경축사에서 제안된 '3대 공동체' 통일구상에 따른 시기와 단계에 따른 최적의 방안을 강구해 나가야 할 것이다. 이와 함께 분단비용을 줄이면서 북한의 어떠한 변화에 대해서도 유연하게 대응해 나갈 수 있는 물질적·정신적 대비능력도 강구해야 할 것이다.

향후 통일비용 논의의 전개과정에서 가장 중요한 것은 통일에 대한 실현가능한 비전제시가 될 것이다. 그 비전(vision)을 국민들이 공감하면서 통일비용을 감내할 의지가 확립될 때 비로소 한반도 통일시대는 활짝 열리게 될 것이다.⁷⁴⁾

2. 세부적 추진과제

한반도 통일과정은 적지 않은 어려움과 예상하지 못한 고비도 경험하면서 완성된 통일국을 맞게 될 것이다. 물론 이러한 통일과정에서 가장 중요한 것은 국민합의가 중요하며, 이를 바탕으로 남북한의 합의와 국제사회의 협력을 동반해 나가야 한다. 이를 위한 세부 추진과제는 다음과 같이 정리해 볼 수 있을 것이다.⁷⁵⁾

첫째, '통일세'에 대한 국민적 합의를 위한 정부 당국의 배경 설명과 이에 대한 홍보를 보다 더 확대해 나가야 할 것이다. 홍보의 방법은 대상별, 연령별, 지역별에 따른 특성을 고려하여 보다 효과적이면서도 설득력 있게 추진되어야 한다. 이를 테면 ① 통일세로 인해 향후 국민들에게 세금 부담이 부과된다면 '언제부터?', '얼마나?' 등에 대한 궁금증을 해소해 주어야 한다. 세금에 대한 시기와 규모를 과학적으로 추산하여 정책 고객들에게 알려주어야 할 것이다. ② 북한에 대해서는 급변사태 등을 염두에 두고서 구상한 내용이 아님을 차분하면서도 논리적으로 이해시켜 나가야 한다. ③ 조세법정주의에 위배된다는 지적이 발생하지 않도록 그 본래의 취지와 의도를 살려나가야 한다. 세금은 익년도의 지출을 고려하여 부담되

73) 조순구, 『국제관계와 한국』 (서울: 법문사, 2002), p.426; 김강녕(2010.9.10), pp.18-19.

74) 김정수(2010.9.26), p.3.

75) 김정수(2010.8.26), p.9.

어야 한다. 그것은 세금의 명목으로 징수한 통일비용은 이월이 불가능하기 때문이다.⁷⁶⁾

둘째, 통일비용을 줄일 수 있는 방안을 강구해 나가야 할 것이다. 전술한 바와도 같이, 최근 한국개발연구원(KDI: Korea Development Institute)는 남북한이 평화·경제 공동체를 이루며 순조롭게 통일되면 향후 30년간 통일비용으로 총 3,320억 달러(약 380조원), 그러나 북한의 급변사태 등으로 급격한 통일시 그 비용은 총 2조 1400억 달러(약 2,525조원)로 약 7배에 달한다고 발표한 바 있다. 따라서 통일비용과 사회통합 등을 고려할 때 순차적인 통일을 지향해 가야만 한다. 독일 통일의 문제점들을 면밀하게 재검토하여 부작용을 방지함으로써 통일의 방안과 비용의 최적모델을 융합하는 '스마트(smart)'한 통일한국을 건설해 나가야 한다. 비용 최소화를 위한 국제사회의 분담도 어느 시점에서부터는 적극 고려해야 할 것이다.⁷⁷⁾

한반도 통일이 실현되면 상당기간 통일비용에 따른 어려움은 계속되겠지만 이를 슬기롭게 극복한 뒤의 통일한국 경제규모는 크게 성장할 것이다. 왜냐하면 생산요소 및 생산물 시장이 크게 확대될 것이고, 분단상황에서 필요했던 각종 비용을 절감하는 이득을 누리게 될 것이기 때문이다.⁷⁸⁾ 통일에 따른 '비용'(cost)보다 통일로 인한 경제통합이익, 남북한 국방비 절감, 이산가족 고통해소, 전쟁위험 해소 등 남북통일이 가져올 '편익'(benefit)이 크다고 할 수 있는데, 통일비용 때문에 통일을 주저한다는 것은 궁색한 변명에 지나지 않는다고 본다. 따라서 통일로 얻어지는 이러한 유무형의 편익을 고려한다면, 통일비용은 마땅히 지불해야 할 대가이며, 다만 그것을 어떻게 최소화하느냐가 당면한 중요한 문제라고 할 수 있다.⁷⁹⁾

셋째, 통일비용의 재원 마련을 위한 로드맵(road map)을 만들어야 할 것이다. 이번 이명박 대통령이 경축사에서 '통일세' 관련 언급은 통일재원 마련이란 보다 광범한 차원에서 접근하는 것이 바람직하다. 통일세는 통일재원 마련의 하나의 수단이기 때문이다. 기금 마련에는 채권, 기금, 세금부과, 그리고 국제사회의 협력 등 다양한 방안들이 있다. 독일의 경우에도 연대협약(일명 통일세)에 의한 재원 마련은 전체 통일비용의 약 10% 정도에 지나지 않았다. 또한 기금과 세금, 국제사회의 협력 자금 등은 시기와 환경에 따라 그 역할이 달랐다. 이러한 독일의 사례를 남한의 상황에 적용하여 통일시대를 준비하고 확대해 나가는데 초기→본격화→확대→안정화 등 단계별 통일재원 마련의 보다 합리적인 방안들을 모색할 필요가 있다.⁸⁰⁾

76) 김정수(2010.8.26), p.9.

77) 김정수(2010.8.26), p.9.

78) 통일교육원(1997.4.15), p.266.

79) 김강녕(2010.2), p.544.

80) 김정수(2010.8.26), pp.9-10.

VI. 결 론

통일의 성취는 우리 민족 전체의 염원을 실현하는 길이며 민족 구성원 개개인의 장래를 결정하는 과업이 되기 때문에 무엇보다 신중하게 대처하고 준비해 나가야 한다. 그러한 의미에서 우리는 통일이 어떠한 과정을 거쳐서 이루어지든 간에 그 후에 야기될 문제와 과제들을 예상하고, 그에 대비하여 준비를 갖추며 효과적인 대응책을 준비해야 한다. 현상을 치밀하게 분석하고 그 결과를 기반으로 현실적인 대비책을 강구하는 것은 통일의 추진과정을 순조롭게 진행시키는 일이며 통일 이후 민족공동체 내에서 구성원들 사이의 실질적 통합을 원활하게 이룰 수 있는 첩경인 것이다.

더욱이 오늘의 대내외 통일 환경과 여건을 감안할 때 한반도의 통일이 먼 훗날의 과제가 아니라 우리 앞에 언제라도 닥쳐올 수 있는 현실적 과제로 대두되기 때문에 분야별 사전 준비차원의 대책은 지금부터 마련해 두어야 할 것이다. 동서독의 통일이 예기치 않은 시기에 이루어졌듯이, 남북한의 통일도 우리가 추구하고 있는 것처럼 점진적·단계적으로만 전개되는 것이 아니라, 어느 날 갑자기 다가올 수 있으므로 좋은 싫든 간에 그 가능성에도 대비하여야 한다.⁸¹⁾

오늘의 시점에서 통일에 대비한 당면과제로는 ① 대내적으로 통일을 촉진하고 수용할 수 있는 각 분야의 기반을 확충(국민적 합의 형성, 모범적 민주공동체 건설, 경제역량의 강화)해야 하고, ② 대외적으로는 통일에 유리하게 변한 환경과 여건을 지혜롭게 활용(한반도 평화체제의 구축, 국제적 이해와 지지의 확충, 북한의 변화 지원)해야 하며, ③ 21세기 진정한 통일한국 시대를 열어가기 위해 사회통합을 준비하는 국민적 자세를 강화해 나가야 할 것이다.

그런데 통일에 대비하기 위해서는 정신적인 대비도 중요하지만 재정확보가 필수적이다. 현재 남북협력기금이 1조원에 이르고 있으나, 통일대비를 위해 더 많은 재원이 필요하다. 통일세 및 통일기금, 통일채권을 통한 통일 재원마련을 위해 정부차원과 민간차원에서 노력이 요구되는 소이가 여기에 있다. 이러한 것 이외에도 통일비용 마련을 위해 어떤 노력이 필요한지에 관해 논의가 필요한 시점이다.⁸²⁾

통일을 이루기 위해서는 일정한 종자돈이 필요함은 두말할 필요가 없다. 그 비용은 중장기적으로는 통일투자라는 인식에서 자발성에 기초하여 참여할 때 통일 이후의 사회통합에도 긍정적으로 작용할 것이다. 그럼에도 불구하고 제65주년 8.15 광복절 기념식에서 이명박 대통령이 제안한 통일세 관련 발표 이후 통일을 현실적으로 준비해 나가야 한다는 의견과

81) “한국분단극복을 위한 정책과제,”

http://reportworld.co.kr/cbqna/cb_answer_view_sch.html?link=rv_cbqna &no=52104

(검색일: 2010.10.3).

82) 민주평화통일자문회의(2010.8), p.5.

남북관계 발전을 우선적으로 해야 한다는 의견이 대립하고 있으며, 국민들의 여론은 아직 호의적이지만은 않은 것으로 여론조사의 결과가 나타나고 있다.⁸³⁾

이러한 현상은 독일 통일 이후 많은 서독 주민들이 통일비용을 많이 부담함으로써 사회의 활력을 상실한 주요 요인으로 알려지고, 동서독 주민들 사이에 사회문화적 통합에 어려움을 경험하는 등의 '통일 후유증'에 대한 우리사회의 반영으로 볼 수 있다. 그러나 통일 이후 독일이 경험하는 '통일 특수'는 독일사회가 지금까지 경험하지 못한 새로운 사회적 활력소 역할을 하고 있음도 아무도 부인하지 못할 것이다.

무릇 민주주의 국가에서는 모든 정책의 추진에서 국민의 의견, 즉 여론이 매우 중요한 역할을 한다고 할 때, 남북관계와 같은 민감한 정책을 전개함에 있어서 국민의 공감대 형성은 매우 중요한 것이다.⁸⁴⁾ 통일세 논의와 관련해서 청와대 관계자가 "앞으로 전문가 공청회, 국회에서의 여론수렴 등이 필요하다"고 밝혔듯이, 상당한 비용이 예상되는 통일을 미리 준비하자는 큰 취지에 반대할 국민은 거의 없을 것이다. 그러나 중요한 것은 이를 감당할 국민의 능력과 의지이기 때문에 국민의 동의를 구하는 것이 선결과제이다. 국민에 대한 설득과 동의절차 없이는 통일비용을 각출하고 축적하고자 한다면 이는 새로운 갈등의 소지를 제공할 가능성이 높기 때문이다.⁸⁵⁾

이와 동시에 작금의 남북관계에서 통일비용 논의가 '야누스의 얼굴'을 가지고 있다는 점도 잊어서는 안 된다. 한편으로는 다가올 통일에 대비해 필요한 비용을 추산하여 경제적 충격을 최소화하자는 점에서 통일지향적이지만, 다른 한편으로는 막대한 통일지출에 대한 우려를 표면화하고 북한을 자극한다는 점에서 반통일적일 수도 있기 때문이다.

이제 통일비용이 공론장으로 나온 이상 이와 관련된 논쟁을 피할 수 없게 되었다. 정치권과 전문가 그리고 국민들이 허심탄허하게 논의하고 합리적 해결책을 도출할 수 있는지 여부가 선진국가·통일국가 진입의 시급성이 될 것이다.⁸⁶⁾ 통일에 대한 국민적 관심이 통일비용에 대한 부담과 정치적 논쟁으로 확대되기보다 통일준비의 필요성에 대한 사회적 공감을 높이고, 발전적 남북협력방안을 마련하는 계기로 만드는 노력이 필요한 때이다.

우리는 통일비용을 고려할 때 통일이 이루어지지 않을 경우 상실되는 통일편익, 즉 분단비용도 천문학적인 수치로 발생함을 생각할 필요가 있으며, 무엇보다 통일비용도 줄이고 분단비용도 줄이는 방안을 강구해야 할 것이다. 그것은 남북이 일차적으로 상호 체제를 인정하고 교류협력을 활발히 하면서 상호 이질성을 줄이는 길일 것이다.⁸⁷⁾ 통일을 결과(result)

83) 통일세 제안 직후 실시한 여론조사결과 통일세 도입에 대하여 56.9%가 반대하고, 찬성한다는 의견은 34.7%, 모름 또는 무응답이 8.4%로 나타났다. 김정수(2010.8.26), p.10.

84) 오수열, "남북관계와 민족통합," <http://www.osy.pe.kr/collect-03.html>(검색일: 2010.10.30).

85) 이승현·김갑식(2010.8.19), p.4.

86) 이승현·김갑식(2010.8.19), p.4.

87) 통일부 통일교육원(1995.5.11), p.240.

가 아니라 과정(process)으로 보려는 우리 정부의 대북정책 추진기조는 이 문제에 관한 길잡이 역할을 한다고 볼 수 있다. 통일을 과정으로 본다는 것은 비록 시간이 오래 걸리더라도 단계적으로 남북한 생활문화를 동질화함으로써 통일의 가능성을 점차 높여 나가겠다는 의미로 볼 수 있을 것이다.⁸⁸⁾

향후 통일시대의 도래에 대비한 통일세를 비롯한 통일비용 마련을 위한 재원확보 방안은 당파적 이해나 이념적 편향에 따라 의견이 표출되어서는 안 될 것이다. 냉정하고도 차분하게 그러면서도 국민적 공감대를 확보하려는 노력이 필요하다. 그러기 위해서는 국민이 공감하는 기본방향과 세부 추진과제들을 도출하여 단계별로 착실히 추진해 나가야 할 것이다.

《참고문헌》

- 김강녕, “통일세와 통일비용,” 『G20서울정상회의와 남북한관계의 전망』 (청주대학교 정치외교학과 · 민주평화통일자문회의 청주시협의회 공동학술회의 발표논문집, 2010.10.26, 청주대학교 사회과학대학 세미나실).
- 김강녕, “한반도 국제환경의 변화와 통일교육,” 『동북아 국제정세와 한반도 통일문제』 (전국대학통일문제연구소협의회통일교육센터 · 한국민족통일학회 2010 공동학술대회 발표논문집, 2010.9.10, 전북대학교 진수당 3층 회의실).
- 김강녕, 『지구촌시대 남북한의 외교 · 안보 · 통일론』 (경주: 신지서원, 2010.2).
- 김정수, “통일기금” 논의의 실효적 방향,” 통일교육원, *Online Series*, CO 10-35, 2010.9.26.
- 민주평화통일자문회의, 『3분기 지역통일의견수렴 참고자료』 (지역회의 및 지역협의회 정기회의 참고자료), 2010.8.
- 박광작, “통일비용개념과 경제운용방안,” 『민주평통』, 제237호, 1997년 9월 29일자.
- 서재진, “통일비용과 통일세 논의에 대하여,” 『서울신문』, 2010년 8월 18일자.
- 양병기, “이명박 정부와 남북한관계: 현안과 과제,” 한국통일전략학회, 『통일전략』, 제8권 제2호, 2008.8.30.
- 이상원, “李대통령 언급 ‘통일세’는 무엇?,” 『조선일보』, 2010년 8월 16일자.
- 이승현 · 김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점,” 국회입법조사처, 『이슈와 논점』, 제101호, 2010.8.19.
- 조순구, 『국제관계와 한국』 (서울: 법문사, 2002).
- 채원배, “李대통령 ‘통일세 준비할 때 됐다,’” 『머니투데이』, 2010년 8월 15일자.
- 최승현, “독일통일에서 배우는 남북통일의 해법,” 『조선경제』, 2010년 9월 28일자.
- 최종찬, “통일세 거두려면,” 『뉴데일리』, 2010년 9월 20일자.
- 최종찬, “통일비용 논의에서 간과해서는 안 될 과제,” 『연합뉴스 보도자료』, 2010년 9월 17일자.

88) 김강녕(2010.2), pp.544-545.

〈동북아연구〉

통일부 통일교육원, 『통일문답』, 2001.12.26.

통일부 통일교육원, 『통일문답』, 1999.5.11.

통일교육원, 『통일문제이해』, 2000.2.

통일교육원, 『통일문답』, 1997.4.15.

통일부 통일교육원, 『자주 묻는 통일이야기 50』, 2009.2.

한영탁, “통일비용, ‘집’이 아니다.” 『자유신문』, 제202호, 1997년 3월 29일자.

홍영식, “평화·경제·민족공동체…MB, 3단계 통일방안 제시”, 『한국경제』, 2010년 8월 15일자와
2010년 8월 21일자.

김정수, “이명박 정부의 ‘통일세 제안 배경과 ….” 『의양뉴스』, 2010년 8월 26일
자:http://uynews.net/sub_read.html?section=sc8&uid=8611(검색일: 2010.10.3).

오수열, “남북관계와 민족화합.” <http://www.osy.pe.kr/collect-03.html>(검색일: 2010.10.30).

이명박, “함께 가는 국민, 더 큰 대한민국(제65주년 광복절 경축사 전문),” 2010.8.15:
http://www.president.go.kr/kr/president/news/news_view.php?uno=1137
(검색일: 2010.9.26).

통일부, 『8·15 경축사(통일분야) 참고자료』,
2010.8:http://www.cyberhwmw.org/bbs_detail.php?bbs_num=99&t b=notice
(검색일: 2010.9.30).

“통일세 논란 무엇이 문제인가?.” <http://ref.daum.net/item/36350111>(검색일: 2010.10.2).

“통일세 논란의 주요쟁점 이해.” <http://ref.daum.net/item/36351147>(검색일: 2010.10.2).

“통일세 도입 제안.” <http://ref.daum.net/item/36388106>(검색일: 2010.10.3).

“한국분단극복을 위한 정책과제.”
http://reportworld.co.kr/cbqna/cb_answer_view_sch.html?link=rvcbqna&no=52104
(검색일: 2010.10.3).

『매일경제』, 1997년 10월 23일자.

《Abstract》

Korea's Unification Tax and Unification Cost

Kim, Kang-Nyeong

The International environment that caused the division in the past has now remarkably changed. To Koreans unification is no longer a matter of sentiment; it has become a task to be carried out in the present reality. This paper is aimed at analysing Korea's unification tax and unification cost.

President Lee Myung-bak in a nationally televised speech on Sunday marking the 65th Liberation Day urged South Koreans to prepare for reunification with North Korea. Lee proposed a "three-stage plan" for reunification along with a "unification tax system" aimed at raising money for the costs of integration. "Reunification will happen. It is therefore our duty to start thinking about real and substantive ways to prepare for reunification such as the adoption of a unification tax," Lee said.

President Lee Myung-bak's surprise proposal Sunday for the "unification tax" has sparked a heated debate among politicians, highlighting a wide ideological rift between the liberal and conservative forces as to how to deal with the communist North Korea.

We could learn many lessons from Germany's unification. In Germany, the East-West economic disparity was not quite as wide as the North-South gap in Korea. Still, West Germany spent 400 billion Deutschmarks(\$226 billion as of 1989) before the Berlin Wall fell in 1989 and poured 2 trillion euro(\$2.55 trillion) between 1990 and 2009 to cover unification costs.

The Presidential Council for Future and Vision predicted that \$2.140 billion (2,525 trillion won) will be required for the next 30 years to raise the living standards of the 24 million Northerners to the Southern level after an abrupt unification. However, the figures could go down to \$322 billion if the nation is unified after the Northern economy is normalized through gradual opening.

Defense tax was first adopted in 1975 and funded major defense buildup projects until a 1990-phase out. Value-added tax is another probable specific economists name despite the cautious approach taken by the government. It is now time that we start considering the

〈동북아연구〉

matter as part of preparations for reunification, which will happen eventually. Time has come to prepare realistic measures in anticipation of the day of unification, such as a unification tax.

North Korea's economy is about 38 times smaller than South Korea's and 18 times smaller on a per-capita basis. Therefore we need to have national level insurance to secure financial resources to pay for the unification process, not just for the North Korean residents but for ourselves and future generations of Koreans.

Key Words : Unification Tax, Unification Cost, Peace Cost, Korean Unification, German Unification, Lee Myung-bak.

투고일 : 2010. 6. 30 / 심사일 : 2010. 7. 10 / 심사완료일 : 2010. 8. 25