

‘통일기금’ 논의의 실효적 방향

김정수 통일연구원 객원연구위원

Online Series CO 10-35

지난 제65주년 8.15 광복절 기념식 경축사에서 이명박 대통령이 ‘통일세’와 ‘3대 공동체’ 통일구상에 관해 언급하였다. 이후 우리 사회에서는 그 의미와 징수 방법 등을 두고서 논의가 활발하게 진행되다가 최근에는 보다 넓은 의미의 접근으로 ‘통일기금’ 마련을 어떻게 해 나갈지를 두고서 다양한 방안들이 제안되고 있다. 이 글의 목적은 이러한 일련의 과정에 대한 국민합의(consensus)를 어떻게 이루어 나갈지에 대한 실효적인 방향을 제안하는데 있다.

‘통일기금’으로 논의의 범위를 확대할 필요

8.15 경축사를 통해 제안된 ‘통일세’를 둘러싸고 우리 사회에서는 찬성과 반대의 입장이 교차하고 있다.

첫째, 이해하고 찬성하는 입장이다. 이 경우는 ‘통일세’는 언젠가 통일이 이루어질 경우 장기적으로 막대한 비용 투입이 예상되므로 사전에 그러한 상황에 대한 대비를 하자는 취지로서 대통령의 제의를 지지하는 것이다.

둘째, 우려하고 반대하는 입장이다. 이는 “통일은 반드시 온다. 그날을 대비해 통일세 등 현실적인 방안을 준비할 때가 되었다”라고 한 이 대통령의 발언 그 자체를 ‘문구 그대로’ 해석하여, 통일세는 국민의 부담이 크고 북한의 반발이 예상된다는 등의 이유로 대통령의 제의를 반대하는 것이다.

그러나 우려 및 반대의 경우에서도 통일세는 현재 시점에서는 반대하지만 중장

기적으로는 필요하다는 견해가 존재하므로 이들 양자 사이에는 전혀 타협이 불가능한 것도 아니다. 그러므로 향후 실효적인 논의를 위해서는 찬성의 입장에서 관련부처는 실무팀을 구성하여 통일의 방법에 따른 통일비용 최소화를 위한 로드맵을 준비해야 한다.

통일독일의 통일비용 위한 자원 조달 방안

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 통하여 화폐통합 → 경제통합 → 사회통합 → 정치통합 순으로 통일독일이 달성되었다.

이러한 통일독일을 이루는 과정에서 서독이 통일시점을 전후하여 통일재원 마련에 노력한 점을 주목할 필요가 있다. 통일 이전 서독 정부는 동독 방문 통행료와 비자 수수료, 폐기물 처리 비용 등의 명목으로 동독을 지원하였다. 1951년부터 1989년까지 약 4,000억 마르크(약 300조원)가 대동독 지원에 소요된 것으로 추산된다.

통일 이후 독일의 연방정부는 동독 지역 5개 신설 주에 대하여 매년 GNI의 약 5%에 해당되는 재정을 이전하고 있다. 재원마련은 주로 채권발행, 조세, 연방정부의 재정정책 등 세 가지 방법에 의존하였다. 이러한 기금들은 각각 다른 시점에 활용되었다.

먼저, 독일통일기금은 ‘화폐·경제 및 사회통합을 위한 조약’에 의해 조성하기로 동서독간 합의하였으며, 동독지역을 지원하기 위한 목적이었다. 1990년 5월부터 1994년까지 운용되었으며, 재원마련 방법은 채권 발행 80%, 연방예산지원 20%였다.

다음은, 연대협약으로 소위 통일세로도 불린다. 독일연방정부는 통일기금으로 통일비용을 충당 가능할 것으로 판단하였으나 한계에 다다르자 조세에 의한 수단을 강구하였다. 통일세는 1991년 7월부터 1년간 시행되었으나 연장의 필요성이 제기되어, 1993년 3월 연방정부와 16개 주정부의 수반, 그리고 여야 정당 대표 등이 ‘제1차 연대협약’을 체결하여 1995년부터 2004년까지 한시적으로 통일연대세 도입에 합의하였다. 그리고 2001년 6월 ‘제2차 연대협약’을 맺고 2005년부터 2019년까지 세금을 부과하기로 하였다.

향후 통일비용에 관한 실효적 논의를 위하여

한반도 통일의 비용에 관한 논의는 그 개념정의와 추정 모형을 어떻게 설정하느냐에 따라 큰 편차가 발생하게 된다. 통일시기, 북한지역의 생활수준, 그리고 통일 경로에 따라 비용의 추정은 얼마든지 조정이 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 요구된다. 향후 통일비용과 관련하여 실효적인 논의를 위해 다음과 같은 기본방향을 제안한다.

첫째, 통일에 대한 국민의 공감대 형성을 바탕으로 통일비용에 관한 논의를 확대해 나가야 한다. 통일은 많은 비용과 노력이 요구되지만, 보다 중요한 것은 이러한 비용을 상쇄하고도 남는 훨씬 큰 편익이 존재한다는 측면에서 접근해야 한다. 북한의 유향 노동력의 활용, 지하자원의 개발, 국토이용의 효율성, 민족 정체성 확립 등 유무형의 가치는 경제학적 추산을 넘어서는 영역이다.

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

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

넷째, 점진적·단계적인 통일에 대비해야 한다. 독일통일 과정에서도 진행 단계에 따라 각기 다른 통일비용을 위한 자원 마련 수단이 사용되었다. 따라서 한반도의 통일비용에 대한 자원마련도 8.15 경축사에서 제안된 '3대 공동체' 통일구상에 따른 시기와 단계에 따른 최적의 방안을 강구해 나가야 한다.

향후 통일비용 논의의 전개과정에서 가장 중요한 것은 통일에 대한 실현가능한 비전 제시가 될 것이다. 그 비전을 국민들이 공감하면서 통일비용을 감내할 의지가 확립될 때 비로소 한반도의 통일시대는 활짝 열리게 될 것이다.