

통일재정법제연구 (II)

통일재원의 조성

박종수



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-②-2

통일재정법제연구 [II] - 통일재원의 조성 -

박종수

통일재정법제연구 [Ⅱ] - 통일재원의 조성 -

A Study on Public Finance Legislation of
Korea Unification [Ⅱ]
- Financial Resources Formation for
Korea Reunification -

연구자 : 박종수(고려대학교 법과대학 교수)
Park, Jong-Su

2012. 6. 29.



요 약 문

I. 배경 및 목적

- 2010년 이명박 대통령의 광복절연설을 계기로 통일세 등의 통일비용에 관한 논의가 활발하게 진행됨
 - 현재 진행되는 세계적 경제불황과 유럽의 국가채무위기는 세계 경제를 위축시키고 있으며 각 국의 재정적 부담을 높이고 있음
 - 우리의 경우에는 이러한 세계적 재정위기 상황 속에서 장래에 다가올 통일재원의 조성을 위한 법제도적 논의가 필요함
- 독일사례 등에 비추어 우리 통일에 맞는 통일재원의 조성방법에 관한 법제도적 방안을 찾는 것이 이 보고서의 목적임

II. 주요 내용

- 통일비용의 법적 개념
 - 통일비용은 국내적 통일비용과 국제적 통일비용으로 나눌 수 있음 이 보고서에서는 국내적 통일비용을 논의함
 - 통일비용의 개념은 광의와 협의로 나누어 볼 수 있음 협의의 통일비용은 ‘통일과정에서 소요되는 비용’으로 정의됨 광의의 통일비용은 통일의 기회비용으로서 통일이라는 사건이 없었더

라면 쓰지 않았어도 될 분단비용과 평화비용을 포함한 제반 비용의 개념으로 사용됨

- 통일비용은 작게는 50조원에서 크게는 2,000조원에 이르기까지 다양하게 추산됨 이때 통일편익비용의 고려가 필요함

독일의 통일비용

- 독일의 막대한 통일비용은 연대부가세를 신설하고 부가가치세를 인상하는 조세적 방법과 한시적인 독일통일기금, 채무청산기금 등의 기금을 사용하였음
- 통일이후에 부담된 국가채무를 해소하기 위해서 독일정부는 재정적자정책을 계속적으로 추진하여 통일비용의 후유증을 최소화시키고자 함

우리의 통일비용 마련방안

- 우리의 경우에는 부담금보다는 부가세 방식의 조세형태로 통일비용을 마련하는 것이 타당함
- 소비세 등의 간접세인상은 저소득층의 부담집중과 물가인상의 효과가 있다는 점에서 신중한 접근이 필요함
- 조세에 의한 방법이외에도 특별회계, 채권발행, 기금 등 전반적인 재정수단이 모두 동원되어야 함

Ⅲ. 기대효과

- 통일재원 조성을 위한 법제개선방안에 필요한 법률정보 및
법정책 방향을 제시하고자 함

▶ 주제어 : 통일재원, 통일비용, 통일세, 통일기금, 독일통일비용

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- 15 August the president Yi Myung-Bak called the issue for the first time in his speech. and it is true that the reunification takes a lot of cost.
- This study is about the legal problem of the discovery of the reunification cost in Korea.

II . Lessons from Other Countries

- How to close the case of Germany, South Korea will be paid the unification-cost unilaterally in the process of unification.
- The government need for funding. As can be seen in the case of Germany, the government can collect tax so-called reunification tax. For the reunification is not a problem of certain groups of our country, a problem of the whole special country.
- The sales tax increase is not a solution. because the prices recreation by the V. A. T. must not be considered effectively. Also requires the tax burden effect in certain levels to be restricted.

- The cost to the problem of reunification must still be carried out in-depth research.

III. Legal Improvements

- This study would be expected to works for the supporting national financial legislative policies and promoting timely disseminations of legislative information to Korea reunification.

➤ **Key Words** : reunification tax, reunion cost, financing requirements, V.A.T.(value added tax), solidarity surcharge

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 연구의 개요	13
제 1 절 연구의 목적	13
제 2 절 연구의 내용과 범위	14
제 2 장 통일재원 마련의 필요성	17
제 1 절 통일비용의 개념	17
1. 국내적 비용과 국제적 비용	17
2. 광의의 통일비용과 협의의 통일비용	18
제 2 절 통일비용의 규모	18
1. 통일비용 추정치 사례	19
2. 분석과 평가	20
제 3 절 통일편익의 고려 문제	21
제 4 절 통일재원 마련의 필요성	23
제 3 장 독일의 통일사례 및 재원마련방법에 관한 비교법적 고찰	27
제 1 절 독일의 통일과 통일재원 마련 과정	27
제 2 절 독일통일 이후의 재정개혁	30

1. 예산회계제도의 개혁	30
2. 기금의 확대	31
3. 조세정책의 변화	32
제 3 절 독일 재정제도의 현주소	33
1. 국가부문의 확대화 경향	34
2. 세입예산의 구조	36
3. 정부회계 및 기금의 역할 및 운용현황	39
4. 공기업과 사회보장급부의 현황	41
5. 지방재정조정제도	44
제 4 절 요약 및 시사점	46
제 4 장 통일재원 마련의 구체적 방안 비교분석	49
제 1 절 조세에 의한 방법	49
1. 조세의 의의	49
2. 기존 세목에 연계한 방식 - 부가세 방식	56
3. 소비과세 강화 방안	59
4. 분석 및 검토	60
제 2 절 부담금에 의한 방법	66
1. 부담금 방안	66
2. 분석 및 검토	69
제 3 절 기타 재정제도에 의한 방법	73
1. 기금 등에 의한 방법	73
2. 특별회계에 의한 방법	82

3. 국채발행 및 차입금에 의한 방법	86
4. 소 결	89
제 5 장 요약 및 정책제언	91
참 고 문 헌	95

제 1 장 연구의 개요

제 1 절 연구의 목적

2010년 이명박 대통령이 8.15. 경축사를 통해 통일세 도입을 논의해 줄 것을 우리 사회에 정식으로 제의하면서 통일세에 대한 논의가 언론과 학계를 중심으로 뜨겁게 논의된 바 있다. 북한 정세가 급변사태를 맞게 되거나 남북이 평화적 통일을 달성하게 될 경우 낙후된 북한 지역을 남한의 경제력으로 부담하기 위해서는 그만큼 남한의 재정이 이를 감당할 수 있을 정도의 능력을 가지고 있어야 한다는 것이 그 출발점이었을 것이다. 2011년 김정일이 사망하고 그 아들인 김정은에로의 권력승계가 이루어지는 과정에서도 이러한 우려와 대비책을 마련하여야 한다는 부담은 현재에도 지속적으로 이어져 오고 있다고 볼 수 있다.

그러나 우리 재정은 지난 90년대말 IMF금융위기를 거치고 2003년과 2004년의 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 국가채무가 급격히 증가하고 있으며, 공적 자금의 회수 문제가 여전히 남아 있는 등 적지 않은 재정적 위험요소가 산재해 있다. 주변국들의 역학관계도 중요하지만 이러한 상황에서 갑자기 남북관계에 급변사태와 남북통일의 상황이 도래하게 된다면 과연 우리 재정이 이를 감당해낼 수 있을지 의문이 제기되기에 충분하다고 생각된다. 정치적으로는 통일재원 논의를 정면으로 다루는 것이 북한을 자극하는 것이 되어 적절하지 못하다는 지적이 있을 수 있다. 그러나 적어도 학술적으로는 이 문제를 연구의 차원에서 검토해보고 향후 제기될 수 있는 정책적 수요에 대비할 수 있도록 할 필요는 충분히 있다고 본다.

이에 대하여 학계에서는 몇몇 세미나와 학회를 통해 부담금방법, 조세방법, 예산방법, 차관방법 등 다양한 방법의 재원조달방안들을 제시

한 바 있다. 각각의 방법들은 나름대로의 장점과 단점이 있을 수 있다. 중요한 것은 어떠한 방법이든 우리 실정에서 가장 유효적절한 방법이 되고 단점적 영향이 최소라고 평가할 수 있는 방법을 선택하는 것이다. 흔히 논의하는 통일세 논의는 가능한 여러 가지 방법들 중 하나에 불과하다.

이러한 논의를 함에 있어서는 다른 나라에서의 경험과 입법례를 검토해보는 것도 매우 유의할 수 있다. 역사상 전무후무한 통일의 사례는 주지하는 바와 같이 독일의 사례이다. 독일도 통일과정에서 통일재원의 마련을 위한 특단의 조치를 강구한 바 있다. 그 결과에 대해서는 오늘날 평가가 다양하지만 우리나라에서의 논의를 전개함에 있어서 독일의 사례는 매우 중요한 논의전제를 제공해줄 수 있다는 점에서 매우 필요하다고 생각된다.

이러한 배경에서 본 연구에서는 국가의 자원과 관련한 학문체계인 재정법적 시각에서 통일재원마련의 방법으로 활용될 수 있는 여러 가지 재정적 수단들 중에 가장 우리실정에 부합한 방법이 무엇인지에 대하여 독일의 통일사례와 관련 입법례를 중심으로 살펴보고 장래 제기될 수 있는 정책적 수요에 대응할 수 있는 방안을 검토해보는 것을 주된 목적으로 삼는다.

제 2 절 연구의 내용과 범위

위와 같은 목적을 실현하기 위하여 본 연구에서는 먼저 통일재원마련의 필요성에 대하여 논증하고(제2장), 구체적인 사례와 경험을 통해서 시사점을 도출하기 위하여 독일의 통일사례 및 통일재원마련 방법을 살펴보며(제3장),¹⁾ 이를 바탕으로 최근의 가능한 자원마련방안들을 개

1) 독일은 90년대 초 동서독 통일을 달성하면서 많은 재정부담을 초래하지 않을 수 없었고, 통합유럽의 일원인 현재까지도 많은 재정적 문제들을 해결해야 하는 상황에 처하여 왔다. 그럼에도 불구하고 독일은 EU회원국가 중 자타가 공인하는 재정

별적으로 그 장담점을 검토해보기로 한다(제4장). 이를 바탕으로 우리나라의 실정에 맞는 재원마련방법이 무엇이 될 지에 대하여 정책제언을 정리하면서 보고서를 마무리하려고 한다. 본 연구는 기본적으로 이러한 범위내에서 구체적인 재원마련방안을 비교분석하는 것을 주된 내용으로 삼고자 한다.

선진국의 하나임에는 틀림없다. 바로 그 뒤에는 제정법체계의 안정적 운용과 합리적인 법제도의 운영이 밑받침되었던 것을 상기한다면 우리의 재정관계법령의 개편 논의에 있어서도 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각된다.

제 2 장 통일재원 마련의 필요성

통일에 재원이 필요하다는 말의 기본 전제는 통일에는 비용이 든다는 말과 동전의 앞뒷면을 이룬다고 말할 수 있다. 즉, 통일재원의 문제는 통일비용의 문제를 논의의 전제로 한다는 말이다. 따라서 통일재원의 마련이 필요하다는 주장이 성립하기 위해서는 통일비용이 추정될 수 있어야 하고, 현재 수준에서 우리 재정이 이러한 추정 통일비용을 감당할 수 있는 상황인지를 점검하는 것이 필요할 것이다.

제 1 절 통일비용의 개념

통일비용의 개념에 대해서는 이를 논하는 사람마다 각기 다양한 정의를 사용하기 때문에 일률적으로 개념정의를 내리기 쉽지 않다.

1. 국내적 비용과 국제적 비용

일각에서는 독일의 예에서 그러했듯이 통일비용을 국내적 비용과 국제적 비용으로 나누어 고찰하기도 한다. 왜냐하면 통일비용은 분단의 지정학적 상황 때문에 통일을 위한 비용이 단순히 국내적 비용에 그치지 않고 국제적 비용에도 미칠 수 있기 때문이다. 예컨대 독일 통일의 경우에는 주변국들에 대한 변상금(예: 구 소련 군대의 철군 비용)이나 승인비용까지 고려한 국제적 비용도 포함한 통일비용 개념이 필요한 상황이었다. 그러나 우리나라의 경우는 그러한 국제적 비용을 고려하여야 할 상황은 아니라는 점에서 국제적 비용까지 고려한 통일비용을 상정할 필요성은 크지 않다고 본다.

따라서 이하에서는 국제적 비용 문제를 제외한 남북한의 경제적·정치적·사회적 통합을 위해 필요할 것으로 예상되는 국내적 통일비용 개념을 상정하고 논의를 전개하기로 한다.

2. 광의의 통일비용과 협의의 통일비용

한편 통일비용의 개념은 그 미치는 범위에 따라 광의의 개념과 협의의 개념으로 살펴볼 수도 있다. 통일비용 논의는 이미 2000년대 초부터 있어왔는데 이러한 논의 초기에는 단순히 ‘통일과정에서 소요되는 비용’ 정도로 정의되고 이해되었다(협의의 통일비용). 그러나 이승현/김갑식의 연구에 의하면²⁾ 이후 논의가 상세화되면서 남북분단이 지속되면서 계속 치러야 하는 비용인 ‘분단비용’과 전쟁을 억지하고 평화를 유지하기 위하여 소요되는 비용인 이른바 ‘평화비용’이 추가되는 등, 통일비용의 개념은 오늘날 통일의 기회비용 개념으로 확대되어 통일이라는 사건이 없었더라면 쓰지 않았어도 될 제반 비용의 개념으로 넓게 사용되고 있다고 한다(광의의 통일비용).³⁾ 이러한 입장에서는 통일비용이란 통합 이후 피통합측의 경제·사회·문화 수준을 통합측에 상응한 수준으로 끌어올리는데 소요되는 경제적 및 비경제적 비용을 일컫는다고 보게 된다.⁴⁾

이러한 통일비용 개념을 본 연구의 대상인 한반도 통일의 경우에 적용해보면, 통일비용이란 통일로 인하여 북한지역을 남한지역 수준으로 끌어올리기 위하여 남한지역이 부담하는 경제적 및 비경제적 제반 비용을 말한다고 정의할 수 있다.

제 2 절 통일비용의 규모

그러면 구체적으로 이러한 의미의 통일비용은 어느 정도 규모가 된다고 보면 될 것인가? 이에 대해서는 경제학적 분석을 기반으로 다양

2) 이승현/김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점”, 이슈와 논점, 제101호, 국회입법조사처, 2010.8.19.

3) 이승현/김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점”, 이슈와 논점, 제101호, 국회입법조사처, 2010.8.19.

4) 이승현/김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점”, 이슈와 논점, 제101호, 국회입법조사처, 2010.8.19.

한 규모의 통일비용이 추정되고 있다. 이것은 말 그대로 추정치이다. 다만 추정이기는 하지만 합리적인 상황조건과 전제하에 정확한 비용 분석을 적용하여 가급적 현실과 근접하는 분석결과를 도출하는 것이 중요하다 할 것이다.

1. 통일비용 추정치 사례

이승현/김갑식이 정리하는 바와 같이 2003년부터 최근까지 많은 경제학자들이 통일비용 측정하는 다양한 모델을 적용하여 통일비용의 규모를 다각도로 추정해왔다. 2003년 영국의 국제재산평가사인 피치사는 향후 10~15년간 2000억달러~5000억달러가 소요될 것으로 전망했고, 2005년 삼성경제연구소는 2015년 이후 10년간 545조 8000억원 소요될 것으로 전망했으며, 2007년 국회 예산결산특별위원회가 사단법인 한우리연구원에 의뢰해 분석한 “통일비용 및 통일편익”(2007)에 의하면 북측 1인당 소득이 남측 절반 수준에 이르는데 필요한 소득조정 기간을 10년으로 설정하고 소득조정 완료시까지 경제분야에 한해 남북을 분리·관리한다고 가정할 경우의 통일비용은 2015년 통일시 2016~2025년 10년간 8천577억달러(GDP 현재가치 합계의 6.63%)로 추산하기도 하였다.⁵⁾ 또한 2009년 스탠다드앤amp;푸어스(S&P) 한국사무소는 20년간 매년 정부예산의 20%인 50조원(총 1,000조원)을 지출해야 한다고 전망했고, 최근 2010년에는 정부기관인 미래기획위원회가 통일비용을 추정해 관심을 모았는바, 이에 따르면 두 가지 시나리오를 전제로 각각 통일비용을 추정한 것이 특징인데, 첫 번째 시나리오는 한반도가 평화기조를 유지하면서 북한과 남한이 평화·경제공동체를 유지하는 가운데 평화적 통일이 이루어지는 경우에는 2011년부터 2040년까지 30년간 연평균 100억달러가 소요될 것으로 전망했고, 두 번째 시

5) 한겨레신문 2007.10.28.

나리오는 북한이 급변사태를 맞아 붕괴하는 경우 30년간 연평균 720억달러가 소요될 것으로 전망했다. 한편 마찬가지로 2010년 전경련이 경제연구소와 증권사 경제전문가 20여명을 대상으로 조사한 결과에 의하면 응답자의 63%가 우리나라의 통일비용은 최소 3,500억원에 이를 것으로 전망하기도 하였다.⁶⁾

2. 분석과 평가

이처럼 각각의 주장하는 이마다 적용하는 조건과 전제가 다른 상황에서 그에 따라 추정되는 통일비용은 작게는 50조원에서 크게는 2,000조원에 이르기까지 다양한 통일비용 추정이 나오고 있다.

정확하지는 않지만 4대강 사업이 2008년부터 2012년까지 한강, 금강, 낙동강, 영산강 등에 2012년까지 총 14조원을 투입한 국책사업이었던 것임을 감안해보면 위에서 언급되는 통일비용의 수치가 우리 재정에서 차지하는 비중이 어느 정도인지는 충분히 미루어 짐작할 수 있을 것이다. 이 정도 규모이면 어느 국가 어느 정부도 여유 있게 이를 감당해내기는 불가능할 것이라고 판단된다.

독일 정부가 1989년 베를린장벽 붕괴 이후 2008년까지 20년간 이른바 통일비용으로 지출한 돈은 최소 1조2,000억 유로(2,160조원)에 이르는 것으로 추정된다고 한다. 동독 지역의 연금생활자와 실업자 등에게 지원된 사회복지 비용이 절반(6,300억 유로)을 차지했고, 철도·도로·통신망 등 인프라 구축(1,600억 유로)과 농업지원(900억 유로)에도 많은 돈이 지원됐다. 통일비용 1조2,000억 유로는 장벽붕괴 당시 예상됐던 1조 마르크(약 475조원)의 약 4.5배에 해당하는 큰 금액이다. 동독 주민의 대량 실업 사태에 따른 사회복지비용 지출이 예상보다 훨씬 많았기 때문으로 분석된다. 2009년 현재에도 매년 1,000억 유로 정

6) 이승현/김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점”, 이슈와 논점, 제101호, 국회입법조사처, 2010.8.19.

도의 돈이 옛 동독지역에 지원되고 있다고 한다. 1,000억 유로는 2009년 기준 독일의 연간 GDP(국내총생산) 2조5,000억 유로의 4% 수준에 해당한다.⁷⁾ 그나마 독일은 세계 3위 경제대국인데다 무역수지 흑자액이 연간 1,500억 달러 이상 되는 나라이기 때문에 이러한 엄청난 재원을 감당해내고 있는 것이다.⁸⁾ 그렇다고 독일 재정이 항상 건전성을 띠고 있는 것은 아니다. 독일 경제 스스로도 경제위기를 맞이하고 또 극복해내고 있는 상황인데 독일경제위기의 주된 원인은 복지가 아니라 통일비용이라고 분석된다.⁹⁾

제 3 절 통일편익의 고려 문제

통일비용의 재원마련 논의에 있어서 항상 함께 언급되는 것이 이른바 ‘통일편익’의 문제이다. 통일편익이란 통일을 거둠으로써 남북 양측에 생길 수 있는 편익으로서 통일 이후 통일한국이 얻게 되는 유형·무형의 모든 형태의 이익을 말하는 것이다. 통일편익을 주장하는 입장에서는 통일비용을 논의함에 있어서는 그에 수반하는 통일편익이 있을 수 있으므로 양자를 함께 고려하여야만 올바른 통일비용을 추산할 수 있다는 데서 출발하고 있다.

제주평화연구원에서는 통일편익을 크게 경제적 편익과 비경제적 편익으로 나누어 고찰하고, 경제적 편익은 다시 남한의 경제적 편익과 북한의 경제적 편익으로 나누어 고찰하고 있다.¹⁰⁾

먼저 남한의 경제적 편익으로는 분단비용의 해소와 경제통합의 편익을 들고 있는데, 분단비용의 해소와 관련해서는 방위비(국방비지출 감소, 국방인력의 감축), 외교비(공관 중복유지비용 축소, 외교적 경쟁

7) 조선일보 2009.11.9.

8) 조선일보 2009.11.9.

9) 한겨레신문 2003.9.23.

10) <http://blog.naver.com/sksmsdld?Redirect=Log&logNo=162187059>[2012-11-25 오후 10:29:28].

비용 축소), 이념 및 체재유지비(이념교육 및 홍보비용의 소멸, 대북관련기관 유지비용 소멸), 행정부문의 고정비용 절감 등을 들고 있고, 경제통합의 비용으로는 규모의 경제(시장 확대), 남북한 지역경제의 유기적 결합(산업 및 생산요소의 보완성 증대, 국토이용 및 환경보전의 효율성 증대, 중국·러시아 등과의 교역증대 및 물류비용 절감)을 들고 있다.

그 다음 북한의 경제적 편익도 분단비용의 해소와 경제통합의 편익으로 분석하였는바, 분단비용의 해소와 관련해서는 대부분 남한의 경우와 동일하고 추가적으로 왜곡된 산업구조의 조정과 관련해서 군수산업 비중의 축소를 추가하고 있는 것이 특징이며, 경제통합의 편익의 면에서도 남한과 대동소이하지만 특히 경제체제의 전환과 관련하여 사유제에 의한 근로유인과 투자 확대, 생산요소의 효율적 배분, 해외투자유치 증대 및 국제신용도 향사 등을 들고 있다.

남북한을 포괄한 비경제적 편익으로는 크게 인도적 편익, 정치적 편익 및 문화적 편익을 들고 있는데, 인도적 편익이란 이산가족문제의 해결, 남북한 지역의 민주화 촉진, 북한지역주민의 인권과 자유 신장을 들고 있으며, 정치적 편익으로는 국제적 위상의 제고, 전쟁위험의 해소를 들고 있고, 마지막으로 문화적 편익으로서 학술·문화의 발전, 관광·여가·문화서비스의 기회 증대 등을 들고 있다.

통일편익의 중요성을 강조하는 입장에서는 또한 독일통일의 편익에 대한 점도 중요한 논거로 든다. 독일이 오늘날과 같이 유럽연합 내에서 주도적인 입장을 견지하고 세계 정치·경제의 모든 면에서 앞서가게 된 것은 통일에서 얻은 편익에 힘입은 바 크다는 것이다.¹¹⁾

그러나 통일의 편익은 통일의 비용만큼이나 추정하기 어렵다는 점, 통일의 편익이라는 것은 통일에 따라 정치·경제·사회의 모든 면에 나타나는 유형·무형의 편익이라는 점에서 경제·사회적 발전에 직접

11) 정용길, 통일독일의 통일비용과 경제통합, 유럽연구, 제26권 제3호(2008), 1면 이하.

적으로 연결되어 실현된다고 말하기 어려운 점, 독일의 통일사례에서도 현재의 경제·사회적 발전이 통일에만 기인한다고 말하기는 어려운 점, 독일의 현재수준의 발전상은 통일이전부터 서독의 경제적 성과에서 기인하는 것이 크고 여전히 통일 후의 동독지역은 발전이 정체되고 관광수입 이외에 뚜렷이 독일의 경제발전에 기여하는 바가 명확히 드러나지 않는 점 등에서 보면, 통일의 편익이 통일비용의 추산에 있어서 상쇄할 수 있는 크기는 그리 크지 않거나 산정하기 어려운 면이 많다고 할 것이다.

그러한 점에서 본 연구에서는 통일편익의 추정 문제는 직접적 연구의 대상에서 제외하고, 통일을 대비하기 위한 자원마련의 측면에서만 접근하는 방법론을 채택하기로 한다. 통일의 편익은 일응 이론적으로 그 가능성을 추정할 수는 있지만 독일의 사례에서 보듯이 통일의 초기에는 잘 나타나기 어려우며 통일 후 상당한 시간이 지난 후에야 나타날 수 있는 것으로 생각되기 때문이다. 이하에서는 전체적으로 통일을 대비하기 위하여 자원마련의 필요성이 있다는 점에서 순수 재정법적인 측면에서 통일재원의 마련방안을 검토하는 것에 초점을 두기로 한다.

제 4 절 통일재원 마련의 필요성

이상 살펴본 바와 같이 통일편익의 영향을 제외하고 판단하는 한, 통일비용은 실로 막대한 규모가 될 것으로 추정된다. 이러한 규모의 재원을 민간에 선 듯 맡길 수는 없을 것이다. 국가가 해야 할 일을 민간이 하도록 하는 것은 아무리 공익을 위한 일이라 하더라도 쉽지 않은 일이다. 민간은 기본적으로 영리를 추구하는 사경제활동의 주체이므로 국가적 사무를 아무런 제한과 인센티브 없이 그대로 떠맡길 수는 없기 때문이다. 일반적으로 민간이 공공이 할 일을 대신 한 경우에는 그에 상응한 인센티브를 제공하는 것이 원칙이다.¹²⁾ 비영리법

12) 그러한 법령으로는 대표적으로 조세특례제한법을 들 수 있다.

인에 대한 취급이 그 대표적인 예이다.

결국은 통일비용을 감당해내는 것은 정부가 앞장설 수밖에 없는 일이라고 판단된다. 문제는 아무리 정부가 예산을 움직일 수 있는 주체가 된다고 하더라도 정부가 운용할 수 있는 국가예산은 일정한 원칙과 규모가 유지되고 있는 것이기 때문에 급작스러운 사태에 직면해서 바로 언제든지 집행가능한 재원이 마치 땅속으로부터 지하수가 샘솟는 것처럼 가능하리라고 속단해서는 안 될 것이다.

물론 예비비 등과 같이 예상하지 못한 재원소요에 대응하기 위한 장치도 우리 재정에는 마련되어 있지만¹³⁾ 그 규모가 제한되어 있고, 또 이를 사용하려고 하는 경우에는 엄격한 절차와 제도가 마련되어 있기 때문에 통일비용에 대처할 믿을만한 수단이 된다고 속단하기도 어렵다.

결국은 현재의 우리 재정의 국내외적 여건과 국가채무 등 재정운용 상황을 고려해보면 통일비용에 충당하기 위한 재원, 이른바 ‘통일재원’을 어떤 방법에 의해서든 마련하여야 한다는 필요성이 충분히 인정된다고 판단된다.

이러한 결론은 독일의 통일비용 사례를 보아도 충분히 이해할 수 있다. 독일은 통일이 된지 20년이 지나고 있지만 아직도 구 동독지역은 서독지역에 비해 낙후해 있는 가운데 동독지역을 재건하기 위한 재원이 지금도 들어가고 있는 것이다. 언제까지 그런 재원이 소요될지 그 끝은 아무도 모른다고 볼 때, 통일재원의 문제가 얼마나 중요한 국가의 당면과제인지를 새삼 느끼게 한다.

문제는 어떤 방법론으로 통일재원을 마련할 것인지에 있다. 어떤 방법론을 통해 통일재원을 안정적으로, 그리고 사회구성원간 논란의 여지가 생기지 않도록 공감대를 잘 형성하는 가운데 마련할 수 있는지에 대해서는 아무도 쉽게 답할 수 없는 상황이다.

13) 국가재정법 제22조.

본 연구에서는 이러한 부분에 대하여 현재 수준에서 논의될 수 있는 각종 재원마련방안들을 검토해보고 각각에 대해 평가하여 우리 실정에 가장 적합한 통일재원마련 방법을 도출해내는 것을 주된 목표로 삼는다.

물론 이러한 논의는 아무런 경험이 없는 바탕위에서 추진하기에는 많은 어려움에 봉착하게 될 것이다. 따라서 이하에서는 먼저 통일비용 및 그 재원마련의 비교사례가 될 수 있는 유일한 예인 독일의 통일사례를 중심으로 그 과정과 통일비용의 조달 방법을 비교 검토함으로써 우리 실정에 맞는 통일재원마련 방안을 검토함에 있어 중요한 시사점을 도출하고 우리식의 재원마련방법을 강구하기 위한 기초로 삼고자 한다.¹⁴⁾

14) 줄고, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 184면.

제 3 장 독일의 통일사례 및 재원마련방법에 관한 비교법적 고찰

우리나라의 통일에 대하여 논함에 있어서 가장 대표적으로 논의하는 사례가 독일 통일의 사례이다. 독일은 우리나라와 같이 전쟁을 경험하고 분단 상태로 있다가 극적으로 통일을 달성한 대표적인 사례로서, 그 과정에서 어떤 문제가 있었고 이를 어떻게 극복했는지를 살펴보는 것은 우리나라의 내재적인 문제를 해결함에 있어서 매우 좋은 시사점이 되리라고 생각한다. 이에 이하에서는 독일의 통일과정을 살펴보고 그 과정 중에서 통일비용의 문제와 이를 충당하기 위한 통일재원의 마련을 어떤 방법으로 시행하였는지를 검토함으로써 우리나라에서의 통일재원마련을 위한 방법론에 관한 논의에 중요한 시사점을 도출해보기로 한다.

제 1 절 독일의 통일과 통일재원 마련 과정

일반적으로 논의하는 바에 따르면 독일의 통일과정은 크게 ‘평화적 통일’, ‘흡수통일’로 요약할 수 있다고 한다.¹⁵⁾ 일찍이 서독은 과거 분단 직후의 동독 고립화 정책을 포기하고, 사회문화적 교류를 중심으로 실질적인 동서독 교류에 전력하였다. 그리고 그것이 꽃을 피워 1989년 베를린 장벽이 무너졌고, 1990년 동독의 자유총선거 결과 독일연합이 승리하자 주변국들의 특별한 도움 없이 독자적으로 동서독의 정치적 통합을 이끌어 낼 수 있었다. 그 성과로 1990.5.18. 체결된 ‘통화·경제 및 사회통합을 위한 조약’에서는 독일의 통일을 경제통합과 정치통합으로 구체화하고, 경제통합은 다시 통화통합과 사회통합으로 구체화되

15) 이하의 독일통일 관련 내용은 줄고, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 181면 이하에서 발췌하여 옮겨옴.

였는바, 통화통합을 통해 서독 마르크화(DM)를 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. 마지막으로 정치통합을 통해서는 서독의 기본법(GG) 제23조에 따라 동독이 서독의 5개 연방주(Bundesland)로 편입되도록 하였다.¹⁶⁾

아직까지 독일의 통일비용에 관한 완벽한 통계는 없지만, 1996년 기준으로 연방재무부(BMF)가 밝힌 자료를 바탕으로 1991년부터 1996년까지 동독지역의 5개 신연방주로 이전된 재원을 그 규모만을 표시하여 나타내면 다음과 같다.¹⁷⁾ 먼저 지원후 회수할 수 없는 소멸성 비용으로는 신탁관리청의 기업관리부담액(2,500억DM), 동독정부의 재정적자, 대외채무, 국유기업의 채무인수분(1,600억DM), 동독체제 희생자 복권보상 및 미반환 재산 보상비용(157억DM), 기타 사회복지비(5,000억DM) 등으로 구성된다. 한편 사후 회수가 가능한 투자성 비용으로는 노동생산성 향상 및 노동환경 현대화(1,000억DM), 환경정화시설(2,000억DM), 교통망 개선(1,270억DM), 에너지, 교육환경, 우편통신, 주택, 의료 등 시설설비 현대화(3,050억DM), 농업구조 재편을 위한 지원(70억DM) 등이 있다.¹⁸⁾

16) 이상에서 보는 바와 같이 독일은 베를린 장벽이 무너진지 1년만에 통일논의에 관한 국민적 합의를 이끌어내어 정치적 통합의 로드맵까지 만들어내고 실천하였다. 그러나 아래에서 보는 바와 같이 동독경제에 대한 잘못된 판단 때문에 이른바 ‘퍼주기식 경제지원’을 하며 통일만 되면 동독경제가 일시에 활성화되리라는 잘못된 환상에 막대한 통일비용을 제대로 예측하지 못한 우를 범하였다. 이를 보완하기 위한 수단으로 등장한 것이 독일의 연대부가세(Solidaritätszuschlag)이다.

17) 전산진 외, 통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의 - 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로 -, 한·독 사회과학논총, 제17권 제3호(2007년 겨울), 16면에서 재인용.

18) 여기서 보는 바와 같이 투자성 비용보다는 소멸성 비용이 훨씬 많았으며, 이에 따라 독일 연방정부는 동독지역 신설 5개주에 대하여 매년 연방예산의 약 25%, GNP의 약 5%에 달하는 재정을 이전하여야만 했다.

이러한 막대한 이천지출비용은 통일 전부터 존재한 ‘개발신용조합’의 설립을 통해 재원마련을 꾀했고, 구 동독지역의 재건에 참여하는 기업을 위한 프로그램으로 동독참여기금을 만들어 개발신용조합이 투자위험의 50%를 부담하도록 하였다. 그러나 매년 1,500억DM 이상의 통일비용을 재정으로만 감당하기에는 불가능했다. 독일정부는 통일초기에 통일비용은 전적으로 재정으로 해결하고 국민들의 추가부담은 전혀 없을 것이라고 공언했다. 그러나 막대한 통일비용 앞에 결국 국민들에 대한 약속을 깨고 증세조치를 포함한 전반적인 예산절감을 통해 통일비용의 재원마련을 고민하지 않을 수 없었다. 통일 초기 동독지역에 대한 재정지원은 통일조약에 따라 1994년까지 한시적으로 운영된 독일통일기금이 담당하였다. 독일통일기금은 채권발행(80%)과 연방예산지원(20%)으로 이루어졌는데 이미 1991년부터 적자가 누적되어 부채만 떠안게 되어 추가재원마련이 불가피하게 되었다. 그 대표적인 수단이 조세와 사회보험료 인상이었다. 조세에서는 1991.7.1.부터 1992.6.30.까지 1년간 한시적으로 ‘연대부가세’를 도입하여 소득세와 법인세에 대해 7.5%를 추가로 징수했다. 아울러 부가가치세율을 14%에서 15%(나중에는 16%)로 인상하고 석유세, 보험세 등 각종 간접세를 인상하였다. 1994년 이후 기발행채권의 원금상환이 돌아와 재정에 타격을 주자 연대부가세가 1995년 다시 도입되었고 이때에는 국민들의 조세저항이 일어나 연대부가세의 폐지를 주장하는 열띤 논쟁이 일어났다. 사회보험료와 관련해서는 실업보험료를 2.5%에서 6.5%로 인상하고, 연금보험료를 17.7%에서 19.2%로 인상되었다.¹⁹⁾ 연대부가세는 기업과 고소득층에게 주로 부과되어 저소득층에는 상관없었지만, 부가가치세 등 간접세의 인상은 물가인상과 고용감소로 이어져 국민불

19) 이상 하연섭, 독일통일과 재정개혁: 통일비용, 예산제도 및 지방재정제도 개편을 중심으로, 사회과학논집 제29집, 1998, 149면 이하; 전상진 외, 통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의 - 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로 -, 한·독 사회과학논총, 제17권 제3호(2007년 겨울), 20면에서 재인용.

만과 사회불안으로 이어져 이러한 재정적자의 누적은 현재까지 독일이 통일비용의 망령을 벗어나지 못하고 있다고 지적하는 큰 요인이 되었다.²⁰⁾

그러나 이러한 증세조치를 필두로 하는 재원마련조치만으로 독일 통일재원마련을 모두 설명했다고 보아서는 아니 된다. 오히려 독일의 통일비용 조달은 통일 이후 전반적인 재정제도의 개혁을 통해 재정 전반에서 이루어졌다고 보아야 정확하다고 생각된다. 이하에서는 독일의 통일 이후 재정제도의 개혁과 통일 이후 현재까지의 독일 재정제도의 특징을 살펴봄으로써 우리나라에 중요한 시사점을 도출해보기로 한다.

제 2 절 독일통일 이후의 재정개혁

통일 이후 독일의 재정제도의 변화²¹⁾는 한 마디로 동독지역을 서독식 자본주의 경제체제로 흡수함과 동시에, 동독지역 경제를 서독지역 수준으로 끌어올리기 위한 재정확대정책으로 요약할 수 있다.

1. 예산회계제도의 개혁

경제적 통합과정을 통해 이제는 동독지역에도 자본주의 경제체제가 이식되어 서독과 동일한 경제체제가 자리하게 되었다. 동독지역에 새로이 자리하게 된 시장경제 체제를 이른바 ‘사회적 시장경제체제 (soziale Marktwirtschaft)’라 부른다. 즉, 연금, 의료보험, 실업자구제 등 국민의 기본적 욕구를 충족시키는 복지사회와 공존하는 시장경제체제를 말한다고 한다.

20) 박종수, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 183면 이하.

21) 이를 ‘재정개혁(Finanzreform)’이라고 부르기로 한다.

동독은 기본적으로 사회주의 경제체제의 특성상 시장가격이 아닌 정부의 계획과 통제가 경제질서를 운영하는 원리가 되었던 체제이지만, 서독식 시장경제체제로 흡수통합되면서 예산회계제도로 대변되는 재정제도의 근간도 서독식 제도를 그대로 이식하는 방식으로 변화하였다.

그리하여 1990년 체결된 통일조약에 근거하여 서독 연방예산법상의 예산과정, 예산원칙 등이 그대로 동독지역에도 적용되게 되었다. 본래 동독은 계획경제 체제로서 국가의 계획이 자원의 획득과 배분을 결정짓는 전형적인 사회주의 경제체제였고 그에 따라 재정운용에 있어서도 하부단위의 자율성이 전혀 배제되는 것이 특징이었으나, 서독식 재정제도가 이식됨에 따라 정부예산 중 사회보장기금 등이 제외되었고 단일 연방정부 예산하에서 독자적인 주정부 예산이 편성되는 구조로 편입되게 되었다. 이러한 독자적 예산운영에 더하여 서독의 세법이 동독지역에도 전면적으로 적용되게 되어 세입면에서의 통일성도 달성하게 되었다.²²⁾

2. 기금의 확대

독일 통일 후의 재정제도 변화의 가장 큰 특징이라고 한다면 예산과 구별되는 기금이 많이 늘어난 것을 들 수 있다. 독일은 일찍이 특별회계를 폐지하고 일반회계 위주의 회계구분을 유지하여 왔는데, 통일 후의 폭증하는 재정수요에 대응하기 위하여 특별한 용도로 재원을 운용하여야 할 필요성이 커짐에 따라 기금 형태의 재정운용을 만들어 낼 수밖에 없었던 것이다.

통일 후 동독지역에 대한 재정적 지원은 이러한 기금의 형태를 통해 주로 신탁관리청(Treuhandanstalt, THA)에 의하여 이루어졌는데, 통일 전부터 존재하던 예산외의 기금으로는 대표적으로 전쟁피해분담기

22) 하연섭, 독일통일과 재정개혁 - 통일비용, 예산제도 및 지방재정제도 개편을 중심으로, 사회과학논집 제29집(1998), 149면 이하.

금(Lastenausgleich-Fonds, LAF)과 유럽부흥기금(European Recovery Fund, ERF)이 있다. LAF는 2차대전으로 인한 전쟁난민들을 지원하기 위하여 마련한 기금이고, ERF는 마샬원조에 의하여 조성된 자금을 운용하기 위하여 마련한 기금이다.

반면에 통일이후에 설치된 기금으로는 독일통일기금(Deutsche Einheit Fonds, DEF)과 채무청산기금(Kreditabwicklungsfonds, KAF)이 있다. KAF는 구 동독의 금융분야에서의 채무를 감당하기 위하여 마련한 기금인데 반하여, DEF는 가장 대표적으로 동독지역에 대한 재정지원수단으로 활용된 한시적 기금이라고 말할 수 있다.

DEF는 당초 5년을 시한으로 마련된 것으로서 총 1,150억 DM 중 950억 DM는 자본시장에서 조달하고 나머지는 연방정부예산에서 지원하도록 계획되어 있었다. 이러한 DEF의 85%는 동독지역의 주정부에 지원이 되고, 나머지 15%는 동독지역 지원을 위한 연방정부예산에 귀속되도록 하고 있었으나, 1991년부터는 기금 전액이 동독지역 주정부에 지원되도록 운영되었다고 한다.

그러나 1992년과 1993년에 각각 DEF은 대폭 수정되었는바, 기금의 차입규모는 종전과 동일하게 유지하지만 연방정부와 서독 주정부로부터의 재정적 지원을 증가시키는 방향으로 수정되었다. 그후 DEF는 연방정부와 서독 주정부의 대규모 재정부담만 키워 놓은 채 1995년에 폐지된다.²³⁾

3. 조세정책의 변화

통일 직전 서독은 지속적으로 감세정책을 시행해 왔었다. 그러다가 통일이후에 된 이후에는 비록 동독 지역 전역에 서독의 조세제도를 전

23) 하연섭, 독일통일과 재정개혁 - 통일비용, 예산제도 및 지방재정제도 개편을 중심으로, 사회과학논집 제29집(1998), 149면 이하; 박용주 외, 통일이후 독일의 재정정책과 한반도통일, 한국동북아논총 제16집(2000), 1면 이하.

면적으로 실시하게 되었다고 하더라도 전반적으로 세수가 줄어들었고 직면한 통일비용의 충당을 위하여 증세정책을 실시하지 않을 수 없게 되었다.

앞서 독일식 통일재원 조달방안을 개관하면서 살펴볼 수 있었지만, 통독후 독일의 증세정책 실시는 크게 소득과세의 측면과 소비과세의 측면으로 나누어 고찰할 수 있다.

소득과세면에서는 소득의 일정률을 연대부가세의 형태로 추가하여 과세함으로써 전체적으로 국민 1인당 조세부담률을 증가시키는 결과를 가져왔다. 연대부가세는 최초 한시적으로 도입되었으나 재차 다시 도입되면서 국민들의 조세저항을 불러일으켰다.

소비과세면에서는 부가가치세율을 13%에서 14%로, 다시 15%에서 16%로 인상되어 전반적으로 물가상승의 역효과를 경험할 수밖에 없었고, 일반소비세로서의 부가가치세 이외에 각종 개별소비세를 줄줄이 인상하게 되었고, 이로 인해 국민들의 체감 조세부담률을 대폭 올리게 되는 결과를 초래하였다.

이러한 증세정책의 원인은 동독지역에서의 세원이 턱없이 적었던 것에 기인하는 면이 있지만 전반적으로는 소요되는 통일비용에 대한 추정의 잘못으로 최초 정책방향과 달리 추가적으로 증세조치를 추가하여야 했던 정책과오에서 그 원인을 찾을 수 있다.²⁴⁾

제 3 절 독일 재정제도의 현주소

독일은 통일을 계기로 재정제도에 관한 일대 개혁을 추진하였다. 이를 통해 증세정책을 추진하고 동독지역의 재정지원을 위한 각종 기금과 예산회계제도의 개혁을 일궈냈다. 그러한 통일의 경험을 뒤고

24) 하연섭, 독일통일과 재정개혁 - 통일비용, 예산제도 및 지방재정제도 개편을 중심으로, 사회과학논집 제29집(1998), 149면 이하; 박용주 외, 통독이후 독일의 재정정책과 한반도통일, 한국동북아논총 제16집(2000), 1면 이하.

오늘날까지 이어지고 있는 독일의 재정정책의 기초를 살펴보는 것도 통일을 대비하는 우리의 재정정책, 입법정책적 시각에서 매우 중요한 시사점을 찾을 수 있을 것이다. 이하에서는 이점에 대하여 살펴보기로 한다.

통일 이후 독일에서는 기본적으로 금리상승이나 인플레이션을 초래하는 경향을 갖는 재정적자는 바람직하지 않다는 인식을 견지하고 있다. 그리하여 사회보장지출의 확대 등에 의한 구조적 재정적자가 경제성장을 악화시키고 있다는 인식하에 긴축적인 재정운용이 이루어지고 있다.²⁵⁾

1. 국가부문의 확대화 경향

독일의 경제체제는 기본적으로 기업과 가계가 자유로이 경제활동을 수행해 나아가되, 국가가 상당히 폭넓은 분야에 걸쳐 민강경제의 활동에 개입하는 혼합경제체제의 성격을 지닌 사회적 시장경제체제를 이루고 있다. 현대국가의 경제적 기능은 일반적으로 경제행위의 법적 기반을 조성하는 기능, 경제성장을 촉진하고 경제안정을 도모하는 기능, 사회적 불평등을 최소화하는 사회정책적 기능 등으로 대별될 수 있는바, 독일에서는 국가의 재정정책은 의료보험, 실업보험, 연금 등의 사회보장, 사회부조, 주택수당, 사회주택건설, 근로소득세 및 종합소득세의 누진율 적용, 낙후지역 및 자유체제 지원 등의 사회정책적 기능을 통하여 소득의 재분배 및 사회적 평등을 도모하는데 주안점을 두고 있다. 독일과 같은 사회적 시장경제체제하에서는 국가의 사회복지기능 강화로 말미암아 국민총생산 대비 국가재정지출비율인 국가할

25) 1990년 통일이후 구동독지역의 부흥을 지원하기 위한 재정부담 등으로 재정적자가 단기적으로 확대되는 결과를 가져왔다. 이에 1991년 이후 수차례에 걸쳐 세수증대 등에 의해 구동독지역에 대한 재정자금을 확보하고 사회보장관련비용을 비롯한 각종 세출요인을 축소하는 엄격한 긴축정책을 채택하여 재정적자의 감축과 건전재정의 확립을 위해 노력하였다.

당률(Staatsquote)이 높게 나타날 수밖에 없는 이유도 바로 여기에 있다. 이러한 특징을 반영하여 독일에서의 총재정지출은 국민총생산의 약 32%를 차지하고 있다. 여기에서 공공부문의 총재정지출이란 연방정부·주정부·지방자치단체의 지출과 EU의 지출 중에서 독일이 차지하는 비중 상당치, 그리고 각종 특별기금에서의 지출을 의미한다. 이 개념이 바로 독일에서 사용하는 재정운용의 목표가 되는 재정규모이며, 연방의회 또는 주의회나 지방자치단체 의회의 심의를 거치게 된다. 이러한 총재정지출 규모에 사회보장급부의 지출을 합산하면 위에서 언급한 국가할당률을 구하는 자료로 사용할 수 있다. 이에 따를 때 2000년의 경우 독일의 국민총생산비율 국가할당률은 미국의 31.7%, 일본의 38.9%, 스웨덴의 58.4%에 이어 독일은 48.6%를 기록하여, 독일의 국가할당률은 스웨덴, 프랑스보다는 낮으나, 미국·영국·일본 등 주요 선진국들 중에서 비교적 높은 수준을 유지하고 있음을 확인할 수 있다. 국가부문의 확대화 경향은 제2차 세계대전 이후 미국을 비롯한 다른 선진국에서 공통적으로 나타나는 현상인데, 미국의 경우 국민총생산 대비 국가지출 비율은 1930년에 단지 11%에 불과하였다. 선진국의 국가할당률은 과거 사회보장제도가 발달되어 있지 않았던 때에는 높지 않았었지만 제2차 세계대전 이후 사회복지국가의 출현으로 급격히 상승하였기 때문이다. 서유럽국가들의 국가할당률이 미국과 일본보다 높은 것은 정치·사회구조의 특이성으로 인해 사회복지비 지출이 상대적으로 높기 때문이며, 선진국의 경제여건이 악화된 1970년대 중반 이후 경쟁력 회복정책의 일환으로 사회복지비 감소정책이 시행되어 국민총생산 대비 국가지출 비율이 감소하는 경향을 보이고 있으나 사회복지비의 급격한 감축은 사회경제구조의 성격상 결코 쉽지 않을 것으로 예상된다.²⁶⁾

26) 기획예산처, 주요국의 재정제도, 2002, 4면 이하.

2. 세입예산의 구조

연방에 귀속되는 조세에는 소비세의 일종인 석유세, 설탕세, 염세, 위스키세, 담배세, 커피세 등이 있고, 재산세·상속세·자동차세·맥주세·토지거래세 등은 주정부에 귀속되는 조세이다. 연방 및 각 주에 공동으로 귀속되는 조세²⁷⁾는 소득세·법인세·부가가치세 등이며 영업세 및 토지세는 지방자치단체에 귀속되는 조세이다. 정부부문의 수입은 40여 가지의 조세 및 공공요금수입으로 구성되어 있다. 국가의 조세제도는 하나의 정부단계가 특정 조세의 징수권한을 전적으로 지니고 있는 분리체제와 한 종류의 조세에 여러 종류의 정부단계가 연관된 통합체제로 구분된다. 통합체제는 공유하고 있는 조세에 관한 규정을 변경할 경우 연방 및 지방자치단체간의 이해를 조정해야 한다는 단점을 갖고 있는 반면 분리체제는 조세행정을 신속하게 처리할 수 있는 장점을 지니고 있다. 조세행정상의 분리체제로는 미국의 조세제도를 대표적으로 들 수 있는데, 이 제도는 지방자치단체가 연방과 마찬가지로 조세징수·세율 등을 결정하고 새로운 종류의 조세를 도입할 수 있는 등의 장점을 가지고 있으나 동시에 각 자치단체가 자본유치 경쟁으로 인해 자의적 세율인상을 할 수 없는 단점을 지니고 있다. 독일의 조세체계상 공동세에는 소득세·법인세·부가가치세·영업세가 있고, 연방세로는 관세일정분, 맥주세를 제외한 소비세의 대부분, 보험세, 증권거래세, 어음세, 연대세 등이 있으며, 주세로는 재산세, 상속·증여세, 자동차세, 경마세, 복권세, 소방세, 맥주세, 토지취득세 등이 있다. 재산세, 토지세, 유흥세, 애견세, 수렵세 및 주점개설세 등은 지방자치단체에 속한다. 아울러 유럽연합의 재정을 위한 세목으로는 관세, 농업부담금, 부가가치세 일정분을 들 수 있다.

27) 이를 이른바 ‘공동세’라 한다.

연방국가인 독일은 연방정부, 주정부 및 지방자치단체의 담당업무가 엄격히 구분되어 있으며, 연방정부·주정부 및 지방자치단체의 예산도 독립적으로 편성되고 있다. 연방정부의 주요업무는 연방헌법인 기본법(GG)에 의해 사회복지 및 안정·국방·대외적 대표기능·연방고속도로 및 장거리도로 건설, 경기 및 구조조정을 위한 산업육성, 연구개발·투자, 전쟁피해보상, 철도 및 체신, 주정부 및 자치단체에 대한 투자촉진 등으로 규정되어 있다. 연방정부는 국방비 전액을 자체 예산에서 조달하고 있으며, 사회보장부분 가운데 사회보험예산의 대부분을 자체 예산에서 담당하고 있다. 아울러 고속도로 및 국도 등의 도로건설예산의 전액을, 교육예산과 사회주택 등의 건설을 위한 주택건설예산 및 사회보장예산의 일부를 연방예산에서 지출하고 있다. 이렇듯 연방정부의 재정지출은 국가 총재정지출의 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 기본법 규정에 따라 주정부는 국가적인 기능의 행사 및 국가적 임무의 수행에 있어서 기본법이 별도의 규정을 정하지 않는 한 그 역할을 수행한다. 특히 교육·법집행·경찰 및 보건분야 등의 주요임무가 그것이다. 한편 연방과 주 사이에 사무배분은 반드시 명확하고 항구적으로 구분할 수 있는 것은 아니고, 실제로 기본법에서 명시적으로 연방업무로 정하여진 것 이외에도 초지역적인 성격을 가지는 것에 대하여는 연방의 폭넓은 관여가 허용되고 있는 추세이다. 지방자치단체는 에너지, 수돗물공급, 쓰레기 처리, 도로의 보수 및 유지 등의 임무를 맡고 있으며, 주정부와 공동으로 문화시설 및 학교건설 등의 사업을 시행하고 있다.

연방국가에 있어서 조세의 적절한 조정 및 배분은 연방국가의 유지와 결속을 위하여 필수불가결한 요소이다. 조세에 관한 권한은 크게 3가지로 나눌 수 있는데, 조세입법권, 조세행정권 및 조세수입권이 그것이다. 독일에서 조세입법권은 사실상 연방의회에 속하며 조세행정권은 연방정부의 위임을 받아 주정부가 주로 행사하고 있다. 조세수입권에

있어서는 연방, 주 및 지방자치단체가 일정한 세목에 대해 독립적인 권한을 가지는 분리방식을 취하고 있으며, 소득세·법인세 및 부가가치세와 같이 세수가 많은 3개 세목에 대하여는 공동세라는 이름하에 연방과 주가 공동으로 행사하는 공동방식을 시행하고 있다. 따라서 조세수입 측면에서 볼 때 독일은 분리방식과 공동방식을 혼합해 채택하고 있는 모습을 찾아 볼 수 있다. 이들 공동세 세목들은 일정비율로 연방, 주정부 및 지방자치단체에 분할되는데, 석유세·연초세 등은 연방에만 귀속되는 조세이며, 주정부 귀속조세 중 가장 큰 세원은 자동차세와 재산세이며, 지방자치단체의 귀속조세로는 총 조세수입의 12% 정도를 차지하는 영업세와 토지세를 들 수 있다. 주정부 귀속분을 각 주정부에 배분하는 방식은 소득세와 법인세의 경우 각 주에서 징수된 세수에 비례하여 배분하지만, 부가가치세의 경우는 우선 75%를 각 주의 인구수에 비례하여 배분하며 나머지 25%는 재정력이 취약한 주에 우선적으로 배분하고 있다.

독일의 주정부의 2000년도 세입규모는 4,674억 마르크에 달하며, 이 중 조세수입은 3,419억 마르크이며, 이는 주의 총수입의 73%를 차지하고 있다. 연방정부로부터의 교부금 및 보조금은 총세입 중 15%에 불과한 수준에 그치고 있다. 이는 독일의 주들이 높은 재정자립도를 가지고 있으며 과거에 비해 연방교부금 및 교부금비율이 낮아진 것은 통독으로 인해 거의 모든 연방지원금이 구동독지역에 집중되었기 때문이다.

한편 지방자치단체의 세입은 연방정부나 주정부와는 달리 주로 조세 이외의 여러 수입원에 의존하고 있는 것이 특징이다. 조세는 총수입의 3분의 1에 불과한데 건설한 기업이 많이 있고 산업체가 많이 배치된 지방자치단체일수록 총수입에서의 조세수입비중이 높게 나타나고 있다. 지방자치단체의 조세수입은 1969년의 지방재정개혁 이전에는 영업세가 그 주종을 이루었지만 1970년도부터는 공동세의 소득세 배분에 지방자치단체가 참여하게 됨에 따라 소득세 배분몫이 거의 영

업세와 비슷한 수준이 되었으며 토지세를 능가하고 있다. 영업세·소득세 배분 몫 그리고 토지세 이외의 지방자치단체세목은 그 전체를 합하여도 지방자치단체의 총조세수입 중 1.5%정도에 불과한 실정이다. 기초자치단체의 조세징수에 있어서 특이한 점으로는 기본법 제 106조 제6항의 규정에 따라 영업세와 토지세에 대한 징수율의 결정을 지방자치단체가 자율적으로 할 수 있도록 보장했다는 것이다. 이러한 징수율 결정권의 보장은 진정한 지방자치에 있어 재정자율성을 보장하는 필수불가결한 요소로 평가되고 있다. 실제에 있어서도 이 징수율은 납세자들의 담세능력 그리고 납세자들의 인근 지방자치단체로의 이주가능성과 기업유치경쟁에 있어서 타지방자치단체보다 유리한지 여부 등을 고려하여 자율적으로 결정되고 있다.²⁸⁾

3. 정부회계 및 기금의 역할 및 운용현황

독일의 예산제도는 일반회계와 특별회계의 구분이 없다. 이는 1970년 예산개혁에서 철폐된 바 있다. 회계계정을 여러 가지로 별도 설치하여 운용할 경우 예산지출의 통일성이 떨어지고 예산운용의 효율화가 저해되는 것 이외에도 예산 완전성 원칙에도 배치된다. 따라서 독일에서는 경제발전 수준에 부응하는 보다 합리적인 재정운용을 위하여 세입예산과 세출예산을 하나의 회계계정으로 단일화하고 있는 것이다.

한편 연방·주·지방자치단체의 예산외에 특별기금의 형태로 예산의 사용목적이 명시적으로 특정된 회계계정이 있다. 이러한 특별기금의 예산은 2001년의 경우 총 391억 DM의 지출과 341억 DM의 수입을 기록하였고 순채무발생이 67억 DM를 기록한 바 있다. 그러한 특별기금으로는 다음과 같은 것이 있다. 먼저 부담조정기금(Lastenausgleichsfonds)은 제2차 세계대전 이후 조성된 것으로서 전쟁피해자에 대한 재

28) 박용주 외, 통독이후 독일의 재정정책과 한반도통일, 한국동북아논총 제16집 (2000), 1면 이하.

정지원을 목적으로 1979년까지는 주로 부담조정징수금을 재원으로 하였으며 그 이후로는 연방의 보조금에 의존하였는데, 그 중 아주 작은 부분에서는 주정부의 참여도 있었다. 2001년 기준 지출과 수입 모두 10억 DM로서 재정수지는 완전히 균형을 이루고 있다. 마샬플랜에 기초를 둔 유럽부흥기금(ERP-Sondervermögen)은 2차 세계대전후 전쟁으로 폐허가 된 서유럽의 경제원조를 위하여 설립된 기금으로서 미국정부는 미국기업의 독일수출에 대하여 그 대가를 미국 달러화로 지불하였고 독일수입업자는 독일의 화폐인 마르크로 그 대가를 이 기금에 납입하였다. 독일정부는 이렇게 형성된 기금으로 독일경제재건을 위한 자금을 기업에 융자하였다. 현재의 유럽부흥기금은 지원대상사업을 중소기업에 대한 지원과 환경보호관련 투자 및 1990년 이후 구동독지역에 대한 지원으로 정하고 있으며, 2001년 유럽부흥기금으로부터의 지출은 135억 DM 정도이며 67억 DM의 수입을 기록하여 67억의 순채무가 발생한 바 있다. 또한 1990년에 설립된 독일통일기금(der Fonds "Deutsche Einheit")은 1994년까지 구동독지역의 주정부와 지방자치단체의 재정수요를 감당해주는 역할을 수행하였는바, 1995년 이후로 구동독지역의 주정부가 연방의 지방재정조정제도의 틀 속으로 편입되면서 이를 통하여 필요한 재정지원이 가능해지자 이후 기금의 지출분야는 기차입된 자금의 상환과 이자지불이 주임무로 되었다. 이 기금은 필요한 부분을 부분적으로 정부채권발행을 통해 조달하였는바, 2001년의 지출이 56억 DM 그리고 수입이 64억 DM에 달하였다. 한편 연방철도기금(Bundeseisenbahnvermögen)은 제2차 세계대전 이전부터의 독일고속도로와 독일철도와 관련된 특별법인이 독일연방철도회사로 전환되면서 설립된 기금으로서 이전의 특별법인으로부터 위임된 재산이나 채무를관리하고 독일연방철도회사의 공무원들에 대한 고용주로서의 역할을 수행하였다. 2001년의 수입 및 지출규모는 각각 180억 DM로서 균형을 이루었다. 구동독채무변제기금은 1995년부터 설립되

었으며 신용개발기금과 신탁관리청 그리고 구동독의 주택건설업체들의 구채무를 위임받았다. 독일통일로 인한 재정적 유산들에 대한 변제와 이자지급은 이 기금에서 위임된 채무규모의 7.5%에 상당하는 매년의 연방보조금과 70억 DM를 초과하는 독일연방은행의 매년의 수익금을 재원으로 실현되도록 계획되었다. 2001년의 지출은 8억 DM 그리고 수입은 11억 DM에 달하였다.²⁹⁾

4. 공기업과 사회보장급부의 현황

독일의 대표적인 공기업들은 대부분 이른바 ‘연방특별재산’의 형태로 운영되고 있다. 이들은 공기업으로서 시장기능에 따라 독립채산제에 의한 운영을 그 원칙으로 하고 있으나 이들 공기업에 대한 연방의 보조금 지원은 그 액수만큼 연방예산에 반영토록 하고 있다. 이로써 국민의 세부담으로 지원되는 공기업이 의회심의와 승인을 얻도록 규정하여 국민의 지출승인권확보와 지출의 효율화를 동시에 기한다는 것이다. 연방정부와 특별기금이 직접 지분참여를 하고 있는 공기업의 명목자본은 2000년 12월 31일 현재 289,3억 DM에 달하였고, 그 중 연방정부가 참여하는 공기업의 명목자본은 281,5억 DM이며 특별기금이 참여하는 공기업의 명목자본은 7,8억 DM였다.

독일의 공공부문을 구성하는 요소 중에 연방정부, 주정부 및 지방자치단체를 제외하고 가장 비중 있고 가장 중요한 부문은 사회보장영역이다. 독일의 경우 사회보장예산의 재원 중 큰 부분은 그 40% 이상을 연방과 각 주 그리고 지방자치단체의 예산에서 지원되도록 하고 있다. 이 중 사회보장예산 전체에서는 연금보험·의료보험·고용보험의 비중이 크나 연방의 보조금은 주로 연금보험에 집중되며 노동보험이나 노동시장정책을 위한 보조금도 연방에서 어느 정도 부담하고 있다. 주요 사회보장제도의 현황은 다음과 같다.

29) 기획예산처, 주요국의 재정제도, 2002. 11, 11면 이하.

먼저 독일의 연금보험제도³⁰⁾는 1957년 아데나워 정부에 의하여 그 당시까지 적립금식으로 운영되던 제도가 각출방식으로 전환되는 근본적 개혁이 이루어지면 후 오늘날까지 유지되고 있다. 초창기에는 근로자들의 일반적 임금의 변동에 따라 조정하는 변동연금제의 형식으로 도입되었지만, 1977년부터 3년간은 연금보험의 재정적자를 보전하기 위하여 연금조정을 총임금의 변동과 분리하였고, 1992년의 연금개혁에서는 순임금에 의거한 연금조정이 실시되어 근로자의 임금상승보다 높은 연금상승은 불가능하게 되었다. 현행 독일의 연금보험은 단순근로자를 위한 연금보험으로서 각 주의 연금보험공단과 연방철도보험공단 및 해상금고등이 조직되어 있고, 사무직 근로자를 위한 연금보험으로는 연방사무직종사자 연금보험공단이 조직되어 있다. 단순근로자와 사무직종사자의 연금보험은 개별적 조직으로 운영되지만 그 위상, 의무 및 급여수준은 기본적으로 유사하다고 볼 수 있다.

이러한 연금보험의 재정은 각출료와 연방정부의 보조금 및 연방고용청이 납부하는 실업자 연금보험료 등에 의하여 운용되고 있는데, 연방보험의 재정은 원칙적으로 사용자와 가입자가 절반씩 부담하는 각출료에 의하여 조달된다. 단순근로의 경우에는 사용자가 단독으로, 임의가입의 경우에는 가입자가 단독으로 각출료를 납입한다. 연방정부의 보조금은 원래 독일제국에서 연금보험지출의 3분의 1로 책정되었으나 그 비율은 점차 감소하여 2000년 현재는 연금보험 지출액의 약 23.6%를 차지하고, 연방정부의 보조는 각출료를 납부하지 못한 가입기간에 대한 연금지급을 지원하기 위하여 사용되고 있다. 근로자연금보험에서는 보험자들 사이에 재정조정이 행해진다. 단순근로자를 위한 연금보험은 자체적으로 초과비용의 분담을 위한 재정조정을 실시하며, 사무직 근

30) 독일의 연금보험의 효시는 1889년 비스마르크 시대에 도입되었던 노동능력상실과 노후보험에 대한 사회법의 제정이었다. 이 법의 제정으로 인하여 노동자들의 노동능력상실이나 퇴직 후에 발생하게 될 소득의 결손에 대한 보전이 어느 정도 가능해졌으며 연금은 결손된 소득을 대체하는 기능을 수행하였다.

로자의 연금보험은 단순근로자 연금보험의 일부 비용을 분담한다.

한편 19세기 같은 직종의 직장에 종사하는 근로자들의 자율적인 합의에 의해 조직된 자력공동체에 근간을 두고 탄생한 독일의 의료보험은 비스마르크에 의해 의료보험 가입의무가 처음으로 전체 독일제국에 실시될 때 전통적으로 내려오던 공동체를 해체하지 않고 상당부분 그대로 유지시켰기 때문에 오늘날과 같이 분산된 조직형태를 가지고 발전하게 되었다. 이에 따라 독일의 의료보험은 지역의료보험사, 직장 의료보험사, 수공업의료보험사, 보충의료보험사, 농업의료보험사, 연방 광업금고 및 해상의료보험사 등의 8개 의료보험단체로 이루어져 있으며, 의료보험의 재원은 주로 가입자와 사용자가 절반씩 부담하는 보험료에 의하여 충당되어진다. 병역의무자는 연방정부가 의료보험료를 전액부담하고, 실업수당 등의 보조를 받는 사람의 보험료는 연방고용청이 부담한다. 연금수령자의 의료보험은 연방보험이 절반을 부담하지만 이것만으로는 충분하지 못하므로 의료보험사간의 재정조정이 실시되고 있다. 임의가입자나 학생 그리고 농업의료보험사 가입자는 단독으로 의료보험료를 부담한다.

독일의 실업보험제도가 실시된 것은 다른 서유럽국가들보다 늦은 1927년에 와서이다. 1969년 고용촉진법이 발효됨에 따라 “직장알선및고용보험에관한법”을 대체하여 노동시장정책의 근간이 마련되었고, 실업보험제도의 소관부서를 직장알선및실업보험을 위한 연방청에서 연방노동청으로 확대개편하였다. 연방노동청은 독일의 노동시장정책을 수행하는 핵심기관으로서 연방노동사회부 장관은 연방노동청의 제반업무가 고용촉진법에 규정되어 있는 대로 수행되고 있는 지에 관한 합법성심사권한을 행사한다. 독일의 실업보험제도는 대량실업으로 인해 심각한 재정위기에 빠져 있으며, 이는 지속적인 각출요율 인상을 초래하였고, 이러한 상황은 통독으로 인해 더욱 악화되었다. 아울러 현행 실업보험제도의 지출방식에 의하면 실업발생 후 지급하는 소

극적 노동시장정책에 각출료 수입이 우선적으로 지출되며, 그 나머지가 적극적 노동시장정책에 사용되도록 규정되어 있다.

마지막으로 산업보험은 독일에 있어서 이미 1884년에 도입되었지만 다른 사회보험들 보다 비교적 적은 변화를 겪으면서 변화하여 왔다. 산업보험의 운영은 산업협동조합, 농업협동조합, 지역자치단체의 산재조합, 주정부, 연방정부 및 연방고용청 등 여러 종류의 직업협동조합에 의하여 분산된 형태의 조직으로 이루어진다. 산업보험은 사용자가 납부하는 보험료를 그 재원으로 삼는다. 소규모 지방자치단체의 산재보험에서는 각출료로 그리고 연방정부의 산재보험은 세금으로 재원을 조달한다. 보험료는 전년도의 지출에 따라 산정되는데 직업협동조합에서는 사업장의 임금총액과 그 사업장의 위험급수를 반영한다. 산업보험의 보험료산정에 산재의 빈도수를 반영하는 것은 사업장에서의 산재가 결코 우연적으로만 발생하는 것은 아니라 대개 고용주가 충분한 안전조치를 취하지 않기 때문에 발생하는 것이라는 견해가 받아들여진 결과이다. 여러 산업협동조합간의 재원을 차등적으로 부담하도록 하여 산재보장의 확대를 위한 재정적 유인을 제공하고 있는데, 다른 사업장 보다 낮은 산재발생율과 비용을 보이는 기업에 대해 보험료를 인하해 주고, 안전시설을 확장하는 사업장에는 장려금을 지급한다. 산재보험자는 각 사업장에서의 산재상황을 고려하여 보험료를 할증 또는 할인할 수 있다. 그러나 출퇴근실의 산재나 해당 사업장에 속하지 않는 사람이 스스로 초래한 산재는 이에 반영하지 않는다.³¹⁾

5. 지방재정조정제도

독일의 지방재정조정제도는 크게 연방과 주정부간의 조정 및 주정부와 지방자치단체간의 조정으로 나누어 고찰할 수 있다. 특히 중앙과

31) 박용주 외, 통독이후 독일의 재정정책과 한반도통일, 한국동북아논총 제16집 (2000), 1면 이하.

지방간의 세원의 배분 및 주정부 및 지방자치단체에 대한 연방의 재정 보조 그리고 주정부와 지방자치단체간의 조정은 수직적 재정조정이라고 부르며, 주정부간의 재정조정은 수평적 재정조정이라고 말한다.

먼저 연방과 주정부간의 재정조정은 공동세의 연방과 주정부간의 배분, 부가가치세를 통한 주정부간의 사전조정, 주정부간의 수평적 재정조정 및 연방의 교부금 배분 등의 4단계로 이루어진다. 기본법 제 107조 제1항에 의하면 공동세로서의 소득세와 법인세 수입 중 주에 배분되는 세수입은 해당 주에서 발생하는 세수입에 근거하여 배분하도록 되어 있다. 어떠한 방법으로 각 주 지역의 근로소득세 수입이 배분되어야 하는지에 대해서 헌법 제107조 제1항 제2호에서는 연방법에 의해 규정되도록 하고 있는데, 연방법은 근로소득세 수입배분에 대하여 납세의무자의 거주지가 어디인가에 따라 배분되는 거주지 원칙을 채택하고 있다. 한편 헌법 제107조 제1항 제4호에 의하면 부가가치세 수입을 주 상호간에 배분할 경우 각 주의 거주민 수에 따라 배분되도록 되어 있는데, 거주민 수에 따라 각 주 상호간에 배분되는 부가가치세 수입의 배분은 총부가가치세 수입의 75%에 해당된다. 위에서 언급한 바와 같이 부가가치세는 공동세로서 그 수입은 연방과 주에 일정율로 배분된다. 주 전체 할당분 37%의 각 주간 배분은 차후에 실시될 주정부간의 수평적 재정조정의 부담을 줄이기 위해서 75%는 인구수에 따라, 나머지 25%는 재정력이 약한 주에 우선적으로 배분된다. 독일의 지방재정조정제도의 가장 큰 특징은 주정부간의 수평적 재정조정이 2차에 걸쳐 행해진다는 점이다. 제1차 수직적 및 수평적 재정조정이 행해졌다 하더라도 주정부상호간에는 재정력 격차가 있게 마련이다. 이러한 재정력 격차를 줄이기 위해 재정력이 모든 주의 평균치 이하에 있는 주는 주평균치 이상인 주에 의해 제공되는 재정조정기여금으로부터 재정조정교부금을 배분받는다. 주 상호간 재정 조정의 필요성은 연방국가의 특성에서 나오는 것이다. 연방정부는 부

가가치세수입의 2%를 재원으로 하여 재정력이 취약한 주에 연방교부금을 지원하고 있다. 이를 통하여 주간 재정조정 이후에도 발생하는 재정력의 격차를 해소하고, 특정 주의 특별재정수요를 지원하게 된다. 연방정부는 보정적 교부금을 성취능력이 약한 주에게 주 상호간의 수평적 재정조정이 이루어진 후 재정수요 측정치에 비해 재정력 측정치가 여전히 모자라는 액수의 정도에 따라 배분된다. 주정부와 지방자치단체간의 재정조정은 각 주에 따라 각기 나름대로의 재정수요 및 재정력 산정기준 기르고 조정정도가 상이하기 때문에 일률적으로 다를 수 없지만 일반적인 특징을 살펴보면 다음과 같다. 주정부와 지방자치단체간의 재정조정의 목적은 연방과 주정부간의 재정조정과 마찬가지로 첫째, 지방자치단체의 재정력을 제고시키며, 둘째, 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화시키는데 있다. 지방자치단체에 대한 재정조정에 필요한 재원은 주로 공동세의 주정부 몫과 주정부의 일정세원으로 구성되는데 이를 합하여 연합재원이라고 한다. 각 주는 이 연합재원과 기타의 주정부재원을 지방자치단체에 교부하는데, 그 종류는 크게 사용목적에 제한하지 않는 일반교부금과 사용목적에 명시한 목적교부금으로 나눌 수 있다.³²⁾

제 4 절 요약 및 시사점

이상 살펴본 바와 같이 독일은 통일초기에 통일의 효과를 잘못 판단하여 동독지역의 경제활성화가 쉽게 이루어질 것으로 예상해 통일비용에 대한 전망을 지나치게 낙관한 오류를 범하였다.³³⁾ 이로 인해 통일직후부터 막대한 재정지원을 요하는 통일비용을 충당하기 위해

32) 박용주 외, 통독이후 독일의 재정정책과 한반도통일, 한국동북아논총 제16집(2000), 1면 이하.

33) 일부에서는 통일비용에 대한 논의뿐 아니라 ‘통일편익’에 대한 논의도 중요함을 강조한다. 그러나 독일의 사례에서 보듯이 통일로 인해 생길 수 있는 편익을 함부로 장미빛으로만 볼 수는 없음을 유의하여야 할 것이다.

광범위한 긴축과 증세조치를 수반하는 재정개혁을 추진하지 않을 수 없었고, 유럽연합(EU)의 출범과 더불어 재정지출이 더욱 증가하여 오늘날까지 통일비용의 굴레를 벗어나지 못하는 만성적인 재정적자에 빠져있다.

결국 평화적인 통일을 위해서는 경제력이 우수한 한 쪽이 다른 한 쪽을 부양해야 하는 상황이 올 것이라는 것을 예상할 수 있게 한다. 그러기 위해서는 우리나라도 독일과 마찬가지로 통일재원에 대한 고민을 심도 있게 해야 할 시점이 올 것이라고 예상할 수 있다. 현재 우리나라의 재정상황을 살펴보면 국가채무의 급속한 증가가 장기적인 위험요소로 자리하고 있기 때문에 통일비용이라는 추가적인 재정소요가 갑자기 더해지면 국가재정이 일시에 어려움에 빠질 수 있다. 그러한 점을 고려하면 어떤 방식에 의하든 통일재원에 대한 준비와 고민은 필수적이라고 생각된다.

그러나 통일재원의 마련방식이 반드시 ‘통일세’이어야 하는가는 아직 말할 수 없다. 또한 통일세를 도입하더라도 실제로 통일이 이루어지지 않은 지금 시점에 미리 도입해야 하는가도 의문이다. 아울러 통일세라는 조세를 도입할 때 국민들의 조세저항과 소득계층간의 괴리를 어떻게 대응할 것인가도 독일통일의 사례를 볼 때 매우 중요한 문제임을 알 수 있다.

이처럼 우리나라에서도 통일재원 마련의 필요성이 인정된다고 할 때 이하에서는 그렇다면 구체적으로 어떤 대안들이 존재할 수 있는지를 열거하고 각각에 대해 법적으로 검토해보기로 한다.

제 4 장 통일재원 마련의 구체적 방안 비교분석

통일재원 마련의 구체적인 방법은 크게 조세에 의한 방법, 부담금에 의한 방법, 기타 재정에 의한 방법 등을 상정할 수 있다. 이하에서는 이들 각각의 방법에 대하여 검토해보고 우리나라의 실정에서 가장 합리적인 재원조달방안이 무엇이 될 것인가에 관한 최적안을 도출해보기로 한다.

제 1 절 조세에 의한 방법

1. 조세의 의의

(1) 조세의 개념

조세란 무엇인가? 우리 헌법은 조세법률주의와 국민의 납세의무에 대해서만 규정할 뿐 조세의 개념에 대해서 정의하는 바는 없다. 국세기본법 및 개별세법에서도 마찬가지이다. 다만 학설에서는 일반적으로 ‘국가나 지방자치단체가 그 재정수요를 충족하기 위해서 국민이나 주민으로부터 아무런 특별한 반대급부 없이 강제적으로 부과·징수하는 공법상의 금전급부의무라고 해석하고 있다. 헌법재판소 또한 그러한 입장에 서있다.³⁴⁾

34) 헌법재판소 1990.9.3. 선고 89헌가95 결정: 헌법이나 국세기본법에 조세의 개념 정의는 없으나 조세는 국가 또는 지방자치단체가 재정수요를 충족시키거나 경제적·사회적 특수정책의 실현을 위하여 국민 또는 주민에 대하여 아무런 특별한 반대급부 없이 강제적으로 부과징수하는 과징금을 의미하는 것이다. 조세가 국가재정수입의 주원천으로서 특히 중요한 의미를 갖기 시작한 것은 정치적으로는 중세의 전제군주국가가 몰락하고 근대시민사회의 형성에 따라 민주주의, 법치주의체제의 통치기구가 수립되고, 경제적으로는 사유재산제도와 자유경쟁 및 시장경제의 원리가 지배하는 자본주의 경제체제가 대두되면서 부터이다. 그런데 현대의 이른바 문화국가 시대에 이르러 국가의 활동영역이나 기능이 방대하여짐에 따라 그에 소요되는 재정수요도 막대하게 팽창되었으며, 그 재정자금의 대종인 조세의 문제야말로 국민과

이러한 조세개념의 효용은 유사한 다른 공법상 금전급부의무와 조세를 구별하기 위한데 있다. 조세는 특정 집단을 납부의무자로 하지 않고 널리 일반 국민이나 주민을 부과대상자로 한다는 점에서 특별부담금(Sonderabgaben)과 구별되며, 일정한 반대급부를 전제로 하지 않는다는 점에서 수익부담인 사용료·수수료(Gebühren)나 분담금(Beitrag)과

가장 밀접하게 이해관계가 상충되는 문제로서, 조세정책의 향방에 따라 국민의 재산권에 미치는 영향은 지대하게 되었으니, 그러한 의미에서 현대국가는 조세국가라고 할 수 있고 우리나라도 그 예외는 아니라고 할 것이다. 그러기 때문에 헌법은 그 기본원리인 국민주권주의와 국민의 기본권 보장의 차원에서 조세의 부과징수에 있어서는 반드시 법률적 근거를 필요로 하게하고, 아울러 조세관계 법률의 내용이 형평의 원칙 내지 평등의 원칙에 합당하여 조세부담이 국민에게 공평하게 배분되도록 함으로써 조세의 부과·징수 대상자로서의 국민이 합리적 기준에 의하여 평등하게 채우되도록 하고 있다. 헌법이 그 전문에서 “...자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여”라는 표현을 하고, 제1조에서 국민주권주의를 선언하며, 제23조 제1항에서 재산권을 보장하면서, 그 제38조에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.”라고 규정하고 다시 제59조에서 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”라고 규정하고 있는 것은, 바로 조세의 합법률성(合法律性)의 원칙(조세법률주의)을 천명한 것으로서, 결국 조세의 요건과 그 부과·징수절차는 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률에 의하여 규정되어야 하고, 나아가 그 법률의 집행에 있어서도 이것이 엄격하게 해석·적용되어야 하며 행정편의적인 확장해석이나 유추해석은 허용되지 않음을 명백히 한 것이다. 그리고 헌법이 과세만을 따로 떼어서 형평주의를 규정하고 있는 것은 아니지만, 헌법 전문의 “...각인의 기회를 균등히 하고...”, “...안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고...”라는 평등규정에서 평등취급의 원칙, 불평등취급금지의 원칙을 그 내용으로 하는 조세의 합형평성(合衡平性)의 원칙(조세형평주의)을 표명하고 있는 것이다. 위 헌법의 규정을 근거로 하여 국세기본법이 제정되었는 바, 같은 법 제18조 제1항은 “세법의 해석·적용에 있어서는 과세의 형평과 당해 조항의 합목적성에 비추어 납세자의 재산권이 부당히 침해되지 아니하도록 하여야 한다.”고 규정함으로써 조세의 합형평성의 원칙을 명문으로 재확인하고 있으며, 같은 법 제19조에도 이를 부연하고 있다. 헌법은 제23조 제1항에서 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.”고 규정하여 국민의 재산권을 보장하면서, 이에 대한 일반적 법률유보조항으로 헌법 제37조 제2항에서 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하고 있다. 이와 같은 헌법의 규정취지는, 국민의 재산권은 원칙적으로 보장되어야 하고, 예외적으로 공공복리 등을 위하여 법률로써 이것이 제한될 수도 있겠으나 그 본질적인 내용은 침해가 없을지라도 비례의 원칙 내지는 과잉금지의 원칙에 위배되어서는 아니되는 것을 확실히 하는데 있는 것이다.

구별된다.³⁵⁾

(2) 조세의 특징

이러한 조세는 크게 조세법률주의와 조세평등주의라는 양대 지주에 해당하는 기본원리에 의해 지배되고 있다는 점에서 다른 공법상의 금전급부의무와 다른 특징을 지닌다.

1) 조세법률주의

헌법 제38조는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다”고 규정하고, 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 규정함으로써 조세법률주의를 채택하고 있는바, 이러한 조세법률주의 원칙은 과세요건 등은 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률로써 규정하여야 하고, 그 법률의 집행에 있어서도 이를 엄격하게 해석·적용하여야 하며, 행정편의적인 확장해석이나 유추적용은 허용되

35) 대표적으로 TV수신료와 조세의 차이에 대하여 언급한 대법원 판례를 언급하면 다음과 같다: “수신료는 텔레비전방송의 수신을 목적으로 텔레비전수상기를 소지한 자에 대하여 징수하며[구한국방송공사법(1990.8.1. 법률 제4264호로 개정된 것) 제35조], 수신료의 금액은 한국방송공사의 이사회가 심의·결정하고, 한국방송공사가 공보처장관(현행 문화공보부장관)의 승인을 얻어 부과·징수하며(같은법 제36조), 텔레비전의 등록을 하지 아니하거나 수신료를 연체한 자에 대해서는 한국방송공사가 추징금 또는 가산금을 징수하며, 이를 체납한 자에 대해서는 국세체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다(같은법 제37조)고 규정되어 있는바, 위 각 규정에 비추어 보면 수신료는 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 수상기를 소지한 특정집단에 대하여 부과되는 특별부담금에 해당한다고 할 것이므로, 이를 한국방송공사의 서비스에 대한 대가로서 지불하는 수수료로 볼 수는 없고, 따라서 한국방송공사가 제공하는 방송 중 수신료수입에만 의하여 이루어지는 방송은 광고방송과 관련성이 인정되는 등 대가관계를 인정할 수 있는 다른 특별한 사정이 없는 이상 일반 시청자에 대한 관계에서 무상용역의 공급에 해당한다고 볼 것이므로 이는 구 부가가치세법(1995.12.29. 법률 제5032호로 개정되기 전의 것) 제7조 제3항의 부가가치세비과세대상이라 할 것이고, 이를 사업상 영위하는 방송업 또한 부가가치세과세사업에 해당한다고 볼 수 없는 반면, 같은법 제12조 제1항 제7호가 방송은 부가가치세면세대상으로 규정하면서도 광고는 여기서 제외하고 있으므로 광고료수입에 의하여 이루어지는 광고방송은 부가가치세과세대에 해당하고, 이를 사업상 영위하는 광고업 또한 부가가치세과세사업에 해당한다(대법원 2000.2.25. 선고 98다47184 판결)”.

지 않음을 의미하므로, 법률의 위임이 없이 명령 또는 규칙 등의 행정입법으로 과세요건 등에 관한 사항을 규정하거나 법률에 규정된 내용을 함부로 유추, 확장하는 내용의 해석규정을 마련하는 것은 조세법률주의 원칙에 위배된다. 이러한 취지에서 대법원은 모법의 규정보다 과세대상범위를 확장하는 시행령 규정들을 일관되게 무효로 판시하고 있다.³⁶⁾

36) [1]대법원 1987.9.22. 선고 86누694 판결: 부가가치세법 제7조 제1항이 “용역의 공급은 계약상 또는 법률상의 모든 원인에 의하여 역무를 제공하거나 재화·시설물 또는 권리를 사용하게 하는 것으로 한다”라고 규정하고 나서 같은조 제3항에서 “대가를 받지 아니하고 타인에게 용역을 공급하거나 고용관계에 의하여 근로를 제공하는 것은 용역의 공급으로 보지 아니한다”라고 하여 그 비과세대상을 규정하고 있음에 반하여, 1977.6.29. 대통령령 제8607호로 신설된 같은법시행령 제18조 제3항은 “법 제7조 제3항에 규정하는 타인에는 사업자와 특수관계에 있는 자(소득세법시행령 제111조 각호 또는 법인세법시행령 제46조 제1항 각호에 계기하는 자를 말한다. 이하 같다)는 포함하지 아니하는 것으로 한다”라고 규정하여 모법인 부가가치세법 제7조 제3항에서 규정한 타인의 범위를 제한하고 특수관계자에 대한 용역의 무상공급을 과세대상으로 하여 그만큼 비과세대상의 범위를 축소하고 과세대상의 범위를 확대하고 있으나, 이와 같이 부가가치세법시행령에서 과세대상을 확대하는 것은 같은법 제7조 제3항의 규정과 부합하지 아니할 뿐만 아니라 같은 법조항에서 규정한 비과세용역의 범위를 같은법시행령 제18조 제3항에서와 같이 시행령에서 타인의 범위를 제한하는 규정을 두어 다시 과세대상을 확장하여 규정할 수 있도록 위임한 근거규정은 모법인 부가가치세법에서 전혀 찾아볼 수 없다. 피고가 내세우는 같은법 제7조 제4항이 “제1항에 규정하는 용역의 공급에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고 규정하고 있다 하더라도 이는 그 법문상 과세대상인 위 제7조 제1항의 용역공급에 관한 위임규정이 분명하여 그 예외규정으로서 비과세대상인 그 제3항에서 규정하는 타인에 대한 용역의 무상공급의 범위를 대통령령으로 제한할 수 있도록 위임하는 규정으로는 볼 수 없으므로 위 제7조 제4항은 같은법시행령 제18조 제3항의 위임근거규정이 될 수 없다 할 것이다. 또한 같은법 제36조에서 이 법 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으나 이것은 법률의 시행에 필요한 집행명령을 발할 수 있음을 규정한 것에 지나지 아니하며 위 “타인”의 범위의 제한과 같은 과세요건에 관한 법규의 제정까지도 포괄적으로 대통령령에 위임한 규정이라고는 볼 수 없다. 같은 견해에서 원심이 부가가치세법시행령 제18조 제3항은 무효이고 따라서 이에 터잡아 이루어진 이 사건 부가가치세부과처분이 위법하다고 판단한 조처는 정당하고 거기에 소론과 같은 법리오해의 위법이 없다. 논지는 이유 없다.”

[2]대법원 2000.3.16. 선고 98두11731 판결: “구 지방세법”(1997.8.30. 법률 제5406호로 개정되기 전의 것) 제105조 제6항 본문은 “법인의 주식을 주주로부터 취득함으로써 제22조 제2호의 규정에 의한 과점주주가 된 때에는 그 과점주주는 당해 법인의 부동산 등을 취득한 것으로 본다.”라고 규정함으로써 간주취득이 인정되는 경우

이러한 조세법률주의는 조세는 국민의 재산권을 침해하는 것이 되므로, 납세의무를 성립시키는 납세의무자, 과세물건, 과세표준, 과세기간, 세율 등의 과세요건과 조세의 부과 징수절차는 모두 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률로써 이를 규정하여야 한다는 과세요건법정주의³⁷⁾와 아울러 과세요건을 법률로 규정하였다고 하더라도 그 규정내용이 지나치게 추상적이고 불명확하면 과세관청의 자의적인 해석과 집행에 초래할 염려가 있으므로 그 규정내용이 명확하고 일의적이어야 한다는 과세요건명확주의³⁸⁾를 그 핵심적 내용으로 하고 있다.

를 주주로부터의 주식취득에 의하여 과점주주가 된 때로 한정하고 있음에 반하여, 1993.12.31. 대통령령 제14061호로 신설되고 1997.10.1. 대통령령 제15489호로 개정되기 전의 지방세법시행령 제78조 제1항은 법인의 설립 등으로 인하여 최초로 과점주주가 된 자가 주주로부터 법인의 주식을 취득하는 경우에는 그 취득일에 과점주주가 소유하고 있는 법인의 주식을 모두 취득한 것으로 보아 같은법 제111조 제4항의 규정에 의하여 취득세를 부과한다고 규정함으로써 법인의 설립 등으로 인한 과점주주로서 그가 이미 소유하고 있던 주식분에 대하여도 사후에 소급하여 취득세를 부과하는 셈이 되어 지방세법 규정보다 취득세과세대상의 범위를 확장하고 있으나, 이와 같이 같은법시행령에서 과세대상을 확장하는 것은 구지방세법 규정과 부합하지 아니할 뿐만 아니라 그 확장의 위임규정도 같은법에서 찾아볼 수 없고, 다만 같은법 제66조에서 이 법 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으나, 이는 법률의 시행에 필요한 집행명령을 발할 수 있음을 규정한 것에 지나지 아니하여, 위와 같이 과세대상물건의 취득으로 간주되는 주식의 취득과 같은 과세요건에 관한 법규의 제정까지도 포괄적으로 대통령령에 위임한 규정이라고는 볼 수 없으므로 위 지방세법시행령 제78조 제1항은 무효라 할 것이다.”

37) 이는 과세권의 행사는 국민의 재산권에 대한 국가권력의 침해라는 점에서 과세요건(납세의무자, 과세물건, 과세표준, 과세기간, 세율 등)과 조세의 부과·징수절차를 반드시 상위법규인 헌법에 위배되지 않는 유효한 법률로써 정하여야 한다는 원칙을 말한다. 그러나 복지국가사상에 따른 국가기능의 적극화, 복잡다기화 및 경제현상의 변화로 인한 행정기능이 양적·질적으로 전문성과 기술성을 띠게 됨으로써 국회가 시간적으로 세부적 입법을 할 수 없어 하위법규에 위임하는 위임입법이 가속화되고 있는 것이 현실이고, 이러한 위임입법이 특히 현저한 것이 세법이다. 이러한 위임입법이 불가피하다 하더라도 과세요건법정주의의 취지에 따라 구체적이고 명확한 범위와 기준을 정하여 하는 개별적·구체적 위임만 허용되고, 포괄적 백지위임은 허용되지 아니한다는 것이 일반적이다.

38) 이는 과세요건과 부과징수절차를 규정하는 법률 등은 일의적이고 명확하여야 하며 함부로 불확정개념이나 개괄조항을 사용하여서는 아니된다는 원칙을 말한다. 이로써 과세관청의 자의적인 해석에 의한 조세법률주의의 형해화를 막기 위한 취지이다. 그러나 세법의 규율대상인 경제현상은 천차만별이며 끊임없이 변화하는 것이

결국 과세요건법정주의와 과세요건명확주의를 핵심내용으로 하는 조세법률주의의 이념은 과세요건을 법률로 명확하게 규정함으로써 국민의 재산권을 보장함과 동시에 국민의 경제생활에 법적 안정성과 예측가능성을 보장함에 있다.³⁹⁾

2) 조세평등주의

한편 조세평등주의는 헌법 제11조에 근거하며 조세법률주의와 더불어 세법을 떠받치는 양대지주에 해당하는 세법의 기본원리이다. 세법상 조세평등주의의 강조는 20세기의 실질적 법치국가의 등장과 관련이 있다. 과거 19세기의 형식적 법치국가와 달리 실질적 법치국가에서는 조세법률의 내용의 정당성과 조세정의를 요구한다. 다만 조세평등주의를 개별 세법사안에 구체적으로 적용함에 있어서는 비교의 기준(*tertium comparationis*)이 필요하다. 이러한 비교기준 자체는 평등원칙에 내재해 있지 않다. 평등원칙을 적용할 때에는 따라서 당해 사안에 적용될 비교기준이 무엇인지를 찾는 작업이 선행되어야 한다. 그러한 비교기준이 되는 대표적인 예로는 경제적 급부능력의 원칙(개인)과 경쟁중립성 원칙(법인)을 들 수 있다.

① 경제적 급부능력의 원칙

이는 개인에 대하여 과세함에 있어서는 경제적 급부능력(지불능력)에 따른 공평한 세부담이 되어야 한다는 원칙으로서 평등원칙 적용에 있어 ‘부담평등(*Lastengleichheit*)’을 비교기준으로 하게 됨을 말해주는 원칙이다. 경제적 급부능력(응능부담)의 원칙은 어디에서 도출하는가?

므로 모든 것을 구체적이고 일의적으로 규정한다는 것은 입법기술상 불가능하여, 법적안정성과 예측가능성을 저해하지 아니하고 합리적인 해석에 의하여 법률 등이 정하는 의미·내용을 객관적으로 인식할 수 있도록 규정하는 한 불확정개념이나 개괄조항이 세법에 들어오는 것을 전면적으로 금지할 수는 없을 것이다.

39) 헌법재판소 2006.7.27. 선고 2006헌바18 결정.

이에 대해서는 평등원칙을 규정한 헌법 제11조에서 도출된다는 견해가 있다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 평등원칙에는 비교기준이 내재해있을 수 없고 다른 곳에서 비교원칙을 찾아 평등원칙에 대입하여야 하는 관계에 있다. 따라서 경제적 급부능력의 원칙은 헌법 제11조가 아닌 다른 곳으로부터 도출하여야 한다. 생각건대 경제적 급부능력의 원칙은 지불능력(Leistungsfähigkeit, ability to pay)으로 대변되는 개인의 경제적 생존의 최저한을 보호한다는 원리로서 결국은 재산권 보장을 규정한 헌법 제23조에서 도출한다고 보아야 할 것이다.

② 경쟁중립성의 원칙

이는 법인에 대하여 과세함에 있어서 기업간의 경쟁관계를 조세차별을 통해 왜곡해서는 아니된다는 원칙으로서 평등원칙의 적용에 있어 ‘경쟁평등(Wettbewerbsgleichheit)’을 비교기준으로 하게 됨을 말해주는 원칙이다. 경쟁중립성 원칙은 헌법 제11조에서 도출할 수 없음은 위 경제적 급부능력의 원칙과 마찬가지로이다. 생각건대 경쟁중립성 원칙은 경쟁의 자유(직업의 자유, 기업의 자유)를 규정한 헌법 제15조로부터 도출하여야 할 것이다.

(3) 조세의 체계

현행 조세의 법령상 체계에 대해서는 『국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률』에서 상세히 규정하고 있다.⁴⁰⁾ 그밖에 조세에는 크게 세

40) 『국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률』상 의미 있는 규정을 몇 개 발췌하면 다음과 같다. ① 제 2 조(국세): “국가는 소득세·법인세·상속세·증여세·종합부동산세·재평가세·부가가치세·개별소비세·주세·인지세·증권거래세·관세·임시수입부가세·교육세·교통·에너지·환경세 및 농어촌특별세를 과세한다.”, ② 제 3 조(지방세): “지방자치단체는 보통세인 취득세·등록세·면허세·주민세·재산세·자동차세·주행세·농업소득세·담배소비세·도축세 및 레저세와 목적세인 도시계획세·공동시설세·사업소세·지역개발세 및 지방교육세를 과세한다.”, ③ 제 4 조(중복과세의 금지): “국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건

법상의 납세의무자와 실제의 납세자가 동일한지 여부에 따라 직접세와 간접세로 나뉘며, 다시 일반적으로 국민 또는 주민을 납세의무자로 하여 직접 과세하는 보통세와 별도의 과세요건을 규정함이 없이 다른 세목에 일정 비율을 부가하여 과세하는 부가세로 나뉜다.

통일재원의 마련문제로서 최근에 문제되는 조세방식의 방안에 관해서는 크게 부가세 형식으로 도입하는 방안과 기존의 간접세인 부가가치세를 인상하는 방안이 논의되고 있다. 이하에서는 이 두 가지 방안에 대해 상세히 논해보고 비교해보기로 한다.

2. 기존 세목에 연계한 방식 - 부가세 방식

먼저 ‘부가세(Surtax)’란 원래 존재하고 있는 세금에 일정 비율로 다시 세금을 매기는 세목으로서, 새로운 재원을 발굴하기 어렵거나 특정 세목을 신설하기 어려울 때 기존 세금에 추가로 부과되는 세금을 말한다.⁴¹⁾ 부가세의 도입방식에는 다시 크게 기존 세목 속에서 ‘특별부가세’의 형태로 추가로 징수하는 방식과 별도세목으로 신설하면서 다른 세목의 세액에 일정률을 곱해서 징수하는 방식이 있다. 전자의 예로는 2001.12.31.까지 부과·징수되었던 구 법인세법상 법인의 부동산 양도차익에 대한 특별부가세를 들 수 있고, 후자의 예로는 1990.12.31.까지 부과징수되고 1991.1.1.자로 폐지된 구 방위세법상의 방위세를 들 수 있다.

현행 세법상 부가세에 해당하는 것으로는 국세의 경우 교육세와 농어촌특별세를, 지방세의 경우는 지방소비세, 지방소득세 등을 들 수 있다. 교육세는 국내에서 금융·보험업을 영위하는 일정한 자, 개별소비세법에 의한 개별소비세 납부의무자, 교통·에너지·환경세법에 의한 교통·에너지·환경세의 납부의무자, 주세법에 의한 주세의 납세

이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못한다.”

41) 이하의 조세 관련 내용은 줄고, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 185면 이하에서 발췌하여 옮겨옴.

의무자에 대하여 각각 일정 금융·보험업자의 수익금액의 1천분의 5, 개별소비세액의 100분의 30, 교통·에너지·환경세액의 100분의 15, 주세액의 100분의 10을 부과·징수하는 세목이다. 교육세는 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 필요한 교육재정의 확충에 소요되는 재원을 확보함을 목적으로 하는 목적세이다.

농어촌특별세는 소득세·법인세·관세·취득세 또는 등록세의 감면을 받는 자, 법인세의 납세의무자중 과세표준금액이 5억원을 초과하는 법인, 일정한 물품과 일정한 입장행위에 대한 개별소비세 납세의무자, 증권거래세의 납세의무자, 레저세의 납세의무자 및 종합부동산세의 납세의무자에 대하여 각 납부할 세액에 대하여 일정률을 농어촌특별세로 부과·징수하는 세목이다. 농어촌특별세는 농어업의 경쟁력 강화와 농어촌산업기반시설의 확충 및 농어촌지역 개발사업을 위하여 필요한 재원을 확보함을 목적으로 하는 목적세이다.

한편 지방세인 지방소득세는 지방세였던 주민세 중에 소득과 관련된 주민세를 지방소득세라는 세목으로 신설한 것으로서, 소득세할 주민세, 법인세할 주민세, 양도소득세할 주민세 등이 2010년 1월 1일 지방세법이 개정되어 지방소득세로 통폐합된 것이다.⁴²⁾ 지방소득세는 소득분과 종업원분으로 구분되며, 소득분은 소득의 정도에 따라 부담하는 조세로서 소득세액·법인세액을 그 과세표준으로 하고 있으며 종업원분은 환경개선 및 정비 비용충당을 위한 세금으로서 각종 행정 서비스에 대한 응징과세의 성격과 영업세적인 성격을 지니고 있다. 납세의무자는 소득분의 경우는 시·군 내에서 소득세·법인세의 납세의무가 있는 개인과 법인이며, 종업원분의 경우는 시·군 내에 사업소를 두고 종업원에게 급여를 지급하는 사업주이며, 소득분 중 소득세분은 소득세액의 100분의 10을, 법인세분은 법인세액의 100분의 10을,

42) 법 제172조부터 제176조까지, 법 제176조의2 및 제176조의3부터 제176조의12까지 신설.

종업원분은 종업원 급여총액의 100분의 0.5를 신고·납부하도록 하고 있다.

또한 지방소비세는 마찬가지로 부가세이지만 다른 부가세와 약간 다른 면이 있다. 즉, 지방소비세는 지역경제 활성화와 지방세수의 확충을 위하여 국세인 부가가치세의 5%를 지방세로 이양하여 신설한 것으로서 과세대상은 재화와 용역을 소비하는 자의 주소지 또는 소재지를 관할하는 도에서 부가가치세를 납부하는 자이며, 납입관리자인 서울특별시장은 부가가치세 징수액의 5%를 다음달 25일까지 시도 금고에 납입하도록 하는 방식이다. 이때 행정안전부장관은 통계청에서 발표한 민간최종소비지출 지수와 권역별 가중치를 적용한 안분율을 통보하고, 납입관리자는 안분율에 따라 지방소비세를 시도에 납입하도록 한다. 결국 지방소비세는 국세인 부가가치세의 부가세이지만 별도의 고지 없이 국세로 징수한 세액의 5%를 일정한 비율에 따라 지방에 이전하는 형태를 취하고 있다.

1975년에 제정되어 1991년에 사라진 방위세도 관세, 소득세, 법인세, 상속세, 특별(개별)소비세, 주세, 전화세 및 지방세의 납부세액에 대하여 일정률을 신고·납부하도록 한 부가세였으며, 국토방위를 위하여 국방력을 증강하는데 필요한 재원을 확보함을 목적으로 하였다. 통일재원의 마련을 위해서는 폐지된 방위세를 부활하여⁴³⁾ 다시 징수하여야 한다는 의견도 제시되고 있다.

지방소비세의 경우를 제외하면 대부분의 부가세는 소득세와 법인세 등 소득과세에 대하여 일정률을 부가하는 방식으로 도입되는 것이 일반적이다. 외국사례로는 독일의 ‘통일(연대)부가세(Solidaritätszuschlag)’를 들 수 있다. 이는 독일통일후인 1991년 도입되어 최초 1년을 기한으로 소득세와 법인세에 각각 7.5%씩 부과됐으며, 이후 1995년 다시

43) 명칭을 ‘통일세’로 변경하는 것도 제안된다.

부활되어 소득세와 법인세의 5.5%가 부과되고 있다.

3. 소비과세 강화 방안

통일재원의 마련 논의에 있어서는 간접세인 부가가치세의 세율을 선진국 수준으로 인상하여 통일재원으로 이용하자는 의견도 제시되고 있다.⁴⁴⁾ 부가가치세는 우리나라에 도입된지 이제 30여년이 된 세제로서 도입초기 찬반양론이 있었지만 비교적 국제적으로 보더라도 유럽연합(EU) 방식의 소비세제를 모범적으로 정착시킨 사례로 들 수 있을 만큼, 현행 세제속에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다.⁴⁵⁾ 세수면에서도 법인세와 1, 2위를 다투는 주요세목에 해당한다. 그런데 우리나라의 부가가치세는 도입이후 지금까지 세율을 10%로 유지하고 있어 15% 내지 20%대를 유지하는 다른 OECD회원국들에 비해 상대적으로 낮은 것으로 평가되고 있다. 그리하여 부가가치세제의 개편논의가 나올 때마다 세율인상의 필요성이 제기되어오고 있다.

통일재원의 마련논의와 관련해서도 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있는 부가가치세의 세율을 인상하여 그 증가된 세수를 통일재원으로 활용하자는 의견이 최근 제시되고 있다. 다른 OECD회원국들보다 상대적으로 낮은 세율이라는 점이 분명하므로 국민들이 쉽게 수긍할 수 있으리라는 점을 그 논거로 들고 있다.

그러나 부가가치세 세율인상의 문제는 단순한 수치의 증가만이 아니라 이와 관련된 여러 가지 효과를 감안하여 결정하여야 할 것으로서 쉽게 접근할 수 없는 문제라는 점도 지적되고 있다.

44) 이하의 부가가치세 관련 내용은 줄고, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 187면 이하에서 발췌하여 옮겨옴.

45) 박종수, 유럽연합(EU)의 부가가치세법제에 관한 연구, 한국법제연구원, 2002-06, 5면 이하 참조.

4. 분석 및 검토

(1) 부가세 형식의 도입 타당성

우선 조세의 측면에서 통일재원의 마련수단으로는 부가세 형태의 신세목을 발구하는 방안을 검토할 수 있다.⁴⁶⁾ 부가세 형식 중 우리가 경험해 본 구 법인세법상 법인의 부동산 양도소득에 대한 특별부가세처럼 기존 세목 속에서 특별부가세의 형식으로 추가 징수하는 경우에는, 같은 행위에 대하여 같은 세목 속에서 한 번 더 과세된다는 점에서 중복과세의 가능성과 재산권에 대한 과도한 침해 여부가 문제될 수 있다.

그러나 최근 헌법재판소는 법인의 양도소득에 대하여 법인세 외에 특별부가세를 부과한 구 법인세법(2001.12.31. 법률 제6558호로 개정되기 전의 것) 제99조 제1항 제1호, 제2호, 제2항 전단, 제3항 제1호 본문 및 제2호가 조세법률주의에 위배되어 재산권을 침해하는지 여부가 문제된 사안에서, “이 사건 법률조항은 개인과 법인 사이의 과세의 불균형을 바로잡고 토지 등에 대한 투기를 방지하기 위하여 부동산 등의 처분이익에 대하여 법인세를 과세하는 외에 추가로 특별부가세를 과세하고, 그리하여 소득세법상 양도소득에 대한 최고세율과 법인세법상 양도소득에 대한 최고세율이 비슷하게 되도록 함으로써 토지 등에 대한 투기 유인을 제거하는 한편 법인과 개인 간의 조세형평도 달성하게 하는 것이므로, 이 사건 법률조항은 목적의 정당성이 인정되고, 그 목적을 위한 적절한 수단이라고 할 것이다. 또한 법인세 이외에 별도의 조세부과가 없다면 토지 등의 양도에 있어서 법인과 개인의 세부담이 불공평하게 되고, 이 사건 부동산을 기준으로 하여, 법인의 부동산 양도차익에 대한 특별부가세의 세부담과 개인의 부동산 양도차익에 대한 양도소득세의 세부담을 비교하여 보면 일률적으로 개인이 법인에 비하여 양도차익에 대한 세부담율이 낮다고는 할 수 없

46) 이하 부가세 방식의 도입 타당성에 대해서는 줄고, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 190면 이하에서 발췌하여 옮겨옴.

으며, 개인에게 부과되는 양도소득세와 비교하여 중복과세로 인한 법인의 세부담 차이는 거의 없거나 있다고 하더라도 과세체계상 허용되는 범위 내에 있는 것으로 봄이 상당하므로 이 사건 법률조항은 그 입법목적의 달성에 비례하는 제한 수단을 취한 것이고, 이 사건 법률조항을 통하여 추구하는 공익을 침해되는 사익과 비교할 때 법익의 균형성 요건도 충족한다고 할 것이므로, 이 사건 법률조항은 헌법에 위반되지 않는다”고 하여 합헌으로 판시하였다.⁴⁷⁾ 결국 목적의 정당성이 충분히 뒷받침될 수 있다면 같은 세목 속에서의 부가세에 대하여 일률적으로 위헌으로 볼 수는 없다는 취지로 해석된다.⁴⁸⁾

한편 부가세의 조세정당성과 관련하여 시간의 문제도 검토할 수 있다. 대부분의 부가세는 한시적으로 도입되는 것이 일반적이다. 그런데 만약 도입된 부가세가 계속 항구적으로 존재하게 되는 경우 부가세의 본질에 위배하여 위헌 또는 위법이 되는가의 문제가 제기될 수 있다. 그러한 예는 독일의 연대부가세 사례에서 엿볼 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보기 위해서는 독일의 연대부가세 사례를 개관해볼 수 있다.

(2) 독일의 연대부가세 사례

독일의 연대부가세는⁴⁹⁾ 소득과세에 대한 부가세(Annexsteuer)로서⁵⁰⁾ 그 과세표준은 소득세 또는 법인세 자체가 된다.⁵¹⁾ 1991년/1992년에

47) 헌법재판소 2009. 3. 26. 선고 2006헌바102 결정.

48) 참고로 법인의 부동산 양도차익에 대하여 일반 법인세에 추가하여 과세한 법인세 특별부가세는 그 감면비중이 높아 세제로서의 실효성이 없는 점을 감안하여 이를 폐지하되, 향후 부동산 투기 재발에 대비하여 부동산 가격이 급등하는 지역에 소재하는 토지 및 건물의 양도소득에 대하여는 10퍼센트의 세율을 적용하여 산출한 세액을 법인세에 추가하여 납부하도록 하는 제도를 신설하였다(법 제55조의2 및 제95조의2 신설, 현행 제99조 내지 제108조 삭제). 이를 통해 보유부동산의 처분을 통한 기업구조조정이 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위함이다.

49) 이에 대한 상세는 줄고, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 191면 이하 참조.

50) 독일 조세기본법에서는 이를 보충세(Ergänzungsabgabe)라고도 부른다(동법 제3조 제1항).

51) 연대부가세법 제3조 제1항.

대하여 징수된 연대부가세와 달리 1995년부터 다시 도입된 연대부가세(초기 7.5%로 도입되고 1998년부터 2% 경감되어 5.5%를 부과)는, 무엇보다 시간적 한시성이 없다. 경제적 효과면에서 볼 때 연대부가세는 소득세의 한계세율을 42%에서 44.31%로, 법인세의 세율은 25%에서 26.375%로 상향시키는 효과를 가져왔다.

연대부가세의 과세표준은 구체적으로 ① 아동보육면제액(Kinderfreibeträgen)을 고려한 소득세, ② 근로세액공제를 위해 유보된 근로소득세, ③ 확정된 법인세, ④ 소득세 및 법인세의 예납금, ⑤ 금융소득세, ⑥ 제한적 납세의무자의 세액공제액 등이 된다(연대부가세법 제3조).⁵²⁾⁵³⁾

(3) 부가가치세를 인상하여 통일재원으로 사용하는 방안

한편 우리나라의 일각에서는 OECD등 주요 선진국의 예에 비추어 비교적 세율이 낮은 편인 우리나라의 부가가치세율(10%)을 인상하여 통일재원의 충당에 활용하자는 의견을 제시하기도 한다.⁵⁴⁾

부가가치세란 재화 또는 용역의 공급에 의하여 생성되는 부가가치, 즉 각 거래단계에서 생성된 부가가치에 과세하는 다단계 일반소비세로서, 우리나라는 1968년 당시 유럽경제공동체 회원국들의 부가가치세

52) 즉 예컨대 부부의 합산된 과세표준금액이 26,993€인 경우 과세기간이 2005/06이라면 분할합산 과세표준은 2,342€이다. 여기서 면제세액기준은 위에서 본 바와 같이 1,944€이고, 양 금액의 차액은 398€이다. 여기에 20%를 메기면 79.60€가 된다. 결국 연대부가세는 2,342€에 5.5%를 곱한 128.80€가 징수되는 것이 아니라 79.60€가 징수되는 것이다. 그러나 소득세의 경우 연대부가세는 언제나 자동적으로 징수되는 것은 아니다. 연대부가세법 제3조 제3항에 따르면 면제세액제도(Freigrenze)가 있다. 즉, 소득세채무액이 기본산정의 경우 972€, 부부분할(합산)산정의 경우 1,944€까지는 연대부가세가 없으며, 이들 금액을 넘는 경우에 한하여 연대부가세가 징수된다. 또한 이렇게 면제세액기준을 초과하는 금액이 발생하는 경우에도 연대부가세가 5.5% 전액 징수되는 것은 아니다. 연대부가세법 제4조 제2문에 의하면 연대부가세는 소득세 과세표준과 위 면제세액기준의 차액의 20%를 초과해서는 아니된다.

53) 이상 박종수, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구, 참조.

54) 이에 대해서는 줄고, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 194면 이하에서 발췌하여 옮겨옴.

도입움직임에 영향받아 1971년부터 그 준비작업에 착수, 1976년 12월 22일 부가가치세법이 법률 제2934호로 공포됨으로써 도입되어, 당시 일반소비세였던 영업세, 개별소비세인 유흥음식세, 통행세, 물품세, 직물류세, 석유류세, 전기가스세, 입장세, 주세, 전화세, 인지세 등 복잡한 간접세체계를 선진적으로 통합·개편하는데 성공하였다.⁵⁵⁾

부가가치세는 소비형 부가가치세, 순소득형 부가가치세, 총소득형 부가가치세 등 여러 유형이 있으나 우리나라는 유럽식의 소비형 부가가치세를 도입하였다. 부가가치세는 재정수입의 획득, 부의 재분배기능, 자원배분효과, 경기조절기능 등 여러 가지 기능과 목적에서 운영되고 있으나, 동일한 재화나 용역에 대하여 고소득자와 저소득자간에 차별없이 가격전가를 통해 징수되는 면에서 상대적으로 저소득층에 대한 역진적 효과가 발생하는 문제점이 지적되고 있다. 이를 완화하기 위해 우리나라를 포함한 주요 선진국에서는 면세제도를 활용하고 있다.

현행 통일세 논란과 관련하여 일부에서는 OECD에서 일본 다음으로 낮은 수준의 세율을 유지하고 있는 우리나라 부가가치세의 세율을 점진적으로 인상하여 통일비용의 재원으로 활용하는 것을 최우선 대안으로 제시하기도 한다.⁵⁶⁾ 논거는 현재 우리나라의 부가가치세율이 OECD평균인 17%보다 낮아 국민들의 공감을 얻기 수월하다는 판단인 것 같다. 또한 통일비용은 기업투자와 정부재정건전성에 악영향을 주어서는 안 되고 가급적 ‘넓은 세원’ 원칙에 맞게 전 국민이 통일비용을 고루 분담해야 한다는 면에서 부가가치세 등 간접세율 인상이 가장 효율적이라고 주장하기도 한다.

그러나 간접세를 인상하는 것은 물가에 직접 영향을 미칠 수 있고, 저소득층에 대한 역진성이 있음을 감안하면 타당한 정책방안은 아니라고 생각된다. 그렇지 않아도 최근 국세청 자료에 의하면 우리나라

55) 이에 대한 상세는 박종수, 유럽연합(EU)의 부가가치세법제에 관한 연구, 한국법제연구원, 2002.11., 30면 참조.

56) 예컨대 <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2010081517530569345&type=1>.

의 전체 세수 중 간접세의 비중이 최근 3년간 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 2007년의 국세 세목 기준으로 집계한 간접세 비중은 2007년 47.3%에서 2008년 48.3%, 2009년 51.1%로 확대됐고, 올해는 52.1%에 이를 것으로 전망됐다고 한다. 간접세 세수는 2007년 71조 2964억원에서 올해 84조 4409억원으로 18.4% 증가할 전망이다. 반면 직접세 세수는 같은 기간 79조 5295억원에서 77조 7188억원으로 2.3% 감소가 예상된다고 한다.⁵⁷⁾ 최근 들어 상대적으로 간접세 비중이 높아진 이유는 법인세가 2010년 36조 4402억 원으로 2007년보다 2.9% 늘어나는데 그치고 소득세(3.6%)나 상속·증여세(2.5%)는 소폭 감소했으며 종합부동산세(56.2%)가 올 들어 큰 폭으로 줄어든 것에 기인한다고 분석된다. 학자들이 간접세 비중의 증가를 우려하는 까닭은 간접세의 물가연동성과 역진성에 있다. 면세제도를 통해 역진성을 완화한다고 하지만 면세항목은 생필품류가 대부분이어서 완화효과가 얼마나 되는지 장담할 수 없다. 그리고 물가의 양양은 국민의 조세저항을 가져오기 쉽다.

개인적으로는 부가가치세 등 간접세의 인상방안은 현 시점에서는 득보다는 실이 더 큰 정책선택이라고 보여진다. 독일의 연대부가세에서도 부가가치세를 선택하지 않고 소득세와 법인세 등 직접세를 대상으로 통일비용의 재원으로 삼은 것도 그러한 연유에서 이해할 수 있을 것이다.

현재 도입 30년이 넘는 우리나라의 부가가치세제는 여러 가지 제도 개선의 필요성이 많이 있는 것은 사실이다. 그러나 정부당국도 그 사이 선 듯 제도 개선에 나서지 못한 것은 위와 같은 부가가치세제의 특성에서 나오는 것이다. 통일세 논의가 제기되면서 마치 이 기회에 부가가치세 인상을 논의하여야 한다거나 부가가치세 인상이 유력하다고 여론몰이를 하는 것은 지금 상황에서는 매우 경계하여야 할 것이다.

57) 기사참조: <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2010092409064047821>

이론적으로 보아도 세율의 인상은 부가가치세 제도개선 문제의 병산의 일각에 지나지 않는다. 영세율·면세제도의 개선, 매입세액공제 제도, 간이과세제도, 거래징수와 세금계산서, 스마트폰 활성화와 FTA 체결에 따른 용역의 수입에 대한 세제적 대응, 금융·보험용역의 과세전환 문제 등 더 중요한 쟁점들이 산적해 있는 실정이다.

부가가치세제에 대한 제도개선의 문제는 좀 더 시간을 두고 중장기적으로 접근해야 할 중요사안이라 할 것이다. 일단 부가가치세제 자체에 대한 체질개선이 우선이고, 혹시 통일재원의 마련에서 예산이나 직접세만으로 충분치 않을 때 사후적으로 논의해볼 수 있는 대상 정도로 보아야 할 것이다.

(4) 소 결

이상 조세의 방식에 의하는 통일재원 마련방법에 대해 개괄적으로 살펴보았다. 이 중에서 개인적으로 조세형식에 의한 통일재원 마련방안을 검토한다면 부가세 방식으로 도입하는 것이 바람직하며, 간접세인 부가가치세의 세율인상을 현 시점에서 거론하는 것은 위에서 언급한 바와 같이 타당하지 않다고 생각한다. 그리고 조세형태로 도입할 때에는 독일의 사례에서 보듯이 소득과세에 대한 부가세 형식으로 도입하는 것이 타당할 것으로 보인다.

다만 소득과세와 연계하더라도 어려운 경제상황에서 근로소득자에게 통일비용의 부담까지 전가하는 것은 타당하지 않다는 면에서 독일의 사례에서 보듯이 일정 과표까지는 부과하지 아니하고 일정 과표를 넘는 분부터 과세가 되도록 세부담면제상한(Freigrenze)제도를 도입하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 이를 통하여 개인의 경우 일정 수준의 소득에 달한 때에만 부가세의 징수대상이 되도록 제도화하는 것이 타당할 것으로 보인다. 법인의 경우도 중소기업과 대기업간에 차등을 두기 위하여 적정 세부담면제상한을 두어 중소기업에 대하여 면제상한 이하에 대해서는 부가세 부담을 지지 않도록 배려하는 것이 필요

하다고 생각한다.⁵⁸⁾

제 2 절 부담금에 의한 방법

1. 부담금 방안

통일재원을 마련하는 방법으로는 위에서 언급한 조세에 의한 방식 외에 조세외의 방식을 활용할 수도 있다. 그 대표적인 형식은 부담금을 신설하는 방안이다.

(1) 부담금의 개념

부담금이란 무엇인가? 부담금이란 일정한 공익사업을 위해 일반 국민 또는 기업에 조세 이외에 부과징수하는 공법상의 금전급부의무를 말한다. 조세와 유사하면서도 부담금을 조세와 엄격히 구별하게 하는 것은 조세는 우리 국민 누구에게나 아무런 특별한 반대급부 없이 무조건 부과하는 것인 반면, 부담금은 특정 공익사업 등과 관련이 있는 자만이 부과되며 일정한 반대급부성과 연결될 수 있다는 점에서 조세와 구별되는 것이다.⁵⁹⁾

독일의 연방헌법재판소(BVerfG)의 판례에 의하면 이러한 의미의 공법상 금전급부의무를 이른바 ‘특별부담금(Sonderabgabe)’이라고 부르고, 그 중요한 성립요건으로는 ① 부담금의 납부의무자가 공통적으로 주어진 이해상황 또는 공통적으로 주어진 여건을 통하여 다른 집단과

58) 줄고, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 195면 이하.

59) 부담금관리기본법 제2조에서는 부담금에 대하여 다음과 같이 정의하고 있다: “이 법에서 ‘부담금’이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자(이하 ‘부과권자’라 한다)가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다.”

구별되는 사회적 동질성을 갖고 있을 것, ② 부담금 납부의무자는 부담금 부과를 통하여 추구하는 목적에 대하여 여타의 사회집단 또는 일반납세자보다 객관적으로 근접한 위치에 있을 것, ③ 이러한 객관적 근접성에 근거하여 부담금의 납부의무자는 부담금 부과를 통하여 추구하는 목적에 대하여 특별한 책임을 지는 위치에 있을 것, ④ 부담금의 수입은 부담금 납부의무자들의 집단적인 이익을 위하여 사용되어야 할 것 등을 요구하고 있다.⁶⁰⁾ 일종의 새로운 종류의 행정작용 실효성 확보수단으로 그 성질을 파악할 수 있을 것이다.

한편 경제학에서는 부담금을 준조세의 일종으로 파악하고 있다. 그리하여 (법정)준조세에는 특별부담금, 사회보험료, 행정제재금 및 행정요금이 있다고 분류하고, 이 중 특별부담금 속에는 조세성부담금(국외여행자부담금 등), 수익자부담금(집단에너지시설건설비용부담금 등), 원인자부담금(하수도원인자부담금 등), 유도성부담금(장애인고용부담금 등)을 각각 위치시키고 있다.⁶¹⁾

한 때 2000년대 초반 부담금 제도가 매우 급격하게 늘어났던 때가 있었다. 행정기관으로서의 지속적이고 안정적으로 대규모 사업비를 확보할 수 있다는 장점 때문에 부담금 제도를 소관 법령에 도입하는 것을 선호하였기 때문이다. 실제로 국회예산정책처에 의하면 부담금 징수규모는 2001년 7.1조원이던 것이 2010년에는 16조를 넘어 연평균 증가율이 10%대를 넘는 성장세를 보여준 것으로 나타나고 있다.⁶²⁾ 그러나 부담금의 증가는 기업의 입장에서는 준조세의 증가를 의미하고⁶³⁾ 기업활동을 제약하는 요소로 작용할 수 있기 때문에 부담금의 설치는

60) 류지태/박종수, 행정법신론, 2011, 408면.

61) 신종익, 준조세의 실태와 정비 방안, 시장경제 ISSUE PAPER-04, 한국경제연구원, 2006, 13면 이하; 이 입장에서는 특별부담금 중 유도성부담금을 제외한 나머지 특별부담금들을 재정충당성부담금이라고 부르고 있다.

62) 국회예산정책처, 국가재정제도, 2010, 199면.

63) 신종익, 준조세의 실태와 정비 방안, 시장경제 ISSUE PAPER-04, 한국경제연구원, 2006, 13면 이하.

매우 엄격하고 신중한 기준에 의하여 검토되어야 할 것이다. 아울러 이미 설치되어 있는 부담금도 지속적으로 이를 점검하여 계속설치 여부를 주기적으로 점검하는 것이 필요하다. 이러한 이유에서 부담금에 대해서는 이를 전문적으로 관리하기 위한 법령체계가 마련되어 있으며 (『부담금관리기본법』), 기획재정부는 부담금에 관하여 점검하고 그 폐지 여부를 점검하는 작업을 지속적으로 해오고 있다.⁶⁴⁾

(2) 통일재원으로서의 부담금

부담금은 특별한 사용용도를 위하여 특정한 부류의 집단에 대하여 부과·징수하는 공법상의 금전급부의무로서, 정부가 특정한 용도를 위하여 일반예산 외의 재원을 필요로 할 때 활용하기 가장 적합한 재정조달수단이 된다. 그러한 점에서 통일재원의 마련이라는 특정한 목적을 위해서는 부담금의 수단을 도입하는 것도 검토해볼 수 있다.

그런데 현재 통일재원의 마련 방안으로서 부담금의 활용을 직접 주장하는 견해는 없는 것 같다. 그러나 이론적으로는 ① 조세라는 일반적인 공법상 금전급부의무의 부과를 기업과 개인을 포함한 전 국민을 상대로 부과하는 방안보다는 그 대상범위를 제한하여 (한시적으로) 특별부담금의 형태로 부과징수할 수 있는 점, ② 그 재원의 용도 또한 특정 용도로 명시하여 사용할 수 있는 점, ③ 조세의 경우처럼 복잡한 부과·징수의 절차나 법률관계를 거치지 않아도 되는 행정편의가 있다는 점 등에서 부담금 방식을 선택하여 통일재원 마련에 활용할 여지는 충분히 있을 것이다.⁶⁵⁾

64) 2010년 12월말 기준 현재 부담금 수는 총94개로 전년보다 5개가 감소하였다. 이를 각 소관부처별로 파악해보면, 국토해양부가 24개, 환경부 20개, 농림수산식품부 10개, 지식경제부 10개, 금융위원회 8개, 문화체육관광부 6개, 산림청 3개, 교육과학기술부 3개, 외교통상부 2개, 보건복지부 2개, 고용노동부 2개, 기획재정부 1개, 행정안전부 1개, 방송통신위원회 1개 및 중소기업청 1개 등으로 나타났다. 국회예산정책처, 국가재정법 - 이해와 실제, 2012, 70면.

65) 당연히 그 명칭은 조세가 아니기 때문에 ‘통일세’라는 명칭은 사용할 수 없을 것이다.

특히 재정조달목적의 부담금을 도입한다면 통일재원의 충당이라는 특정한 목적을 위하여 재원을 조달할 수 있다는 점에서 장점을 지닐 수 있다고 본다. 다만 이러한 재정조달목적의 부담금에 대해서는 조세와의 관계와 관련하여 비교적 엄격한 요건과 정당성이 요구된다. 조세에 대해서는 헌법상 조세법률주의가 엄격하게 적용되고 있고 국세기본법 및 개별세법상 엄격한 법적용이 예정되어 있으므로 이와 달리하여야 할 부담금을 조세와 구별해야 할 필요성이 매우 크다. 통일재원의 마련과 관련하여 이러한 전제조건들이 충족될 수 있는지 여부는 별도의 법적 검토를 요한다.

2. 분석 및 검토

앞서 살펴본 바와 같이 부담금이란 부담금관리기본법 제2조가 정의하는 바와 같이 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의 무”를 말한다.

과거에는 부담금이란 특정한 공익사업과의 특별한 이해관계를 중시하여 부담금의 개념요소로서 반대급부 관련성을 중시하였으나, 현행 부담금관리기본법은 이를 배제하여 이 법의 적용범위를 넓히고 있다.⁶⁶⁾ 동법에서는 부담금의 부과요건, 부담금 부과 원칙, 부담금운용종합보고서의 국회제출 등을 규정하고 있으며, 특히 제3조에서 부담금은 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다고 규정하여 무분별한 부담금의 설치를 제한하는 네가티브 방식의 입법체계를

66) 박종수, 감독분담금의 법적 성질, 조사연구 Review, 특별호(2007.3.), 금융감독원, 83면 참조.

규정하고 있다.

부담금의 종류는 여러 가지 기준으로 나누어 볼 수 있으나 일반적으로 수익자부담금, 원인자부담금 및 특별부담금으로 나누어 볼 수 있다. 주지하는 바와 같이 수익자부담금은 공익사업 등으로 수익을 얻은 자에게 그 수익을 공공에 환원시키기 위한 목적으로 거두는 부담금이며, 원인자부담금은 오염이나 손해를 유발한 자에 대하여 소요비용을 부담시키기 위하여 부과하는 부담금이다. 부담금의 한 종류로서의 특별부담금에는 다시 헌법재판소 결정에 의하면⁶⁷⁾ 특별부담금의 종류로는 크게 ‘재정조달목적 부담금’과 ‘정책실현목적 부담금’이 있으며, 다시 후자에는 ‘유도적 부담금’과 ‘조정적 부담금’이 있다. 유도적 부담금이란 부담금이라는 경제적 부담을 지우는 것 자체가 국민의 행위를 일정한 정책적 방향으로 유도하는 수단이 되는 경우를 말하며, 조정적 부담금이란 특정한 공법적 의무를 이행하지 않은 사람과 그것을 이행한 사람 사이 혹은 공공의 출연으로부터 특별한 이익을 얻은 사람과 그 외의 사람 사이에 발생하는 형평성 문제를 조정하는 수단이 되는 경우(‘조정적 부담금’)로 나누고 있다. 앞서 열거한 수익자부담금과 원인자부담금은 바로 조정적 부담금의 범주로 넣어서 분류할 수 있을 것이다.⁶⁸⁾

67) 헌법재판소 2004. 7. 15. 선고 2002헌바42 결정.

68) 재정조달목적 부담금과 정책실현목적 부담금을 구별하는 의의는 전자에 대해서는 엄격한 정당성 요건을 요구하지만 후자에 대해서는 정당성 요건이 다소 완화되어 적용되는 점에 있다고 한다. 그러나 어떤 부담금을 재정조달목적 부담금과 정책실현목적 부담금으로 명확하게 구별하는 것은 매우 어렵다. 많은 경우의 부담금에서는 정도의 차이로 나타날 것이다. 그리하여 독일 연방헌법재판소는 어떤 부담금에 재정조달의 기능이 상당한 정도 있다면, 엄격한 정당성 요건을 적용하고 있다. 왜냐하면 당해 부담금은 헌법적으로 조세에 근접하는 기능을 할 것이기 때문이다. 헌법이 모르는 그러한 조세적 부담금이 부과·징수됨으로써 재정헌법적 기초가 공동화되는 것을 막기 위하여는 연방헌법재판소가 정립한 엄격한 정당성요건에 부합하여야 한다고 한다(BVerfGE 67, 256 (278)). 반면 부담금의 전체 또는 주된 부분의 성격이 유도적·조정적 기능을 발하는 경우에는 다소 완화된 정당성요건을 적용한다고 한다. 왜냐하면 이런 경우에는 재원조달적 기능이 약하기 때문에 헌법이 예정하는 조세개

기획재정부의 자료에 의하면 2010년도 부담금 총 징수실적은 전년 대비 3,422억원이 감소한 14조4,591억원으로 2.3% 감소하였다. 그리고 2010년도 부담금을 운용한 15개 부처별 징수금액 중 주요기관만 표기하면 다음과 같이 나타났다.⁶⁹⁾

부 처	징수금액	전체 징수실적 대비
지식경제부	4조390억원	27.9%
금융위원회	2조9264억원	20.2%
환경부	2조2842억원	15.8%
행정안전부	652억원	-
외교통상부	626억원	-

통일재원의 마련과 관련하여 이를 부담금의 형태로 도입한다면, 위에서 언급한 부담금의 종류 중 유도적 부담금이나 조정적 부담금은 이에 해당할 수 없을 것이다. 통일재원이라는 재원소요에 충당하기 위한 부담금이라고 보아야 할 것이기 때문에 특별부담금 중 재정조달목적 부담금에 해당하여야 할 것이기 때문이다.

그런데 재정조달목적 부담금은 조세(Steuer)와 매우 유사한 외형을 가지기 때문에 조세와의 구별을 위해 엄격한 제반 요건을 요구하고 있다. 즉, 재정조달목적 부담금에 대해서는 ① 납부의무자 집단의 동질성, ② 특별한 집단책임, ③ 집단의 유익을 위한 부담금 사용, ④ 시간적

넘과의 충돌을 원칙적으로 걱정할 필요가 없기 때문이라고 한다(BVerfGE 67, 256 (277)). 우리 헌법재판소도 정책실현목적 부담금의 경우 재정조달목적은 부차적이고 그보다는 부과 자체를 통해 일정한 사회적·경제적 정책을 실현하려는 목적이 더 주된 경우가 많으며, 이 때문에 재정조달목적 부담금의 정당화 여부를 논함에 있어서 고려되는 사항 중 일부는 정책실현적 부담금의 경우에 똑같이 적용될 수 없다고 본다(헌재 2004.7.15, 2002헌바42). 이에 대해서는 박종수, 감독분담금의 법적 성질, 조사연구 Review, 특별호(2007.3.), 금융감독원, 84면 참조.

69) 기획재정부, 2010년도 부담금운용종합보고서, 2011.10.

제한성 등의 요건이 요구된다. 이하에서는 이러한 4가지 징표에 따라 통일재원 마련수단으로서의 부담금의 가능성에 대하여 검토하기로 한다.

먼저 특별부담금으로서의 통일재원 마련수단을 검토하기 위해서는 첫 번째로 납부의무자 집단의 동질성을 전제하여야 한다. 이 말은 납부의무자의 인적 범위가 정의될 수 있고, 그들간에 동질성이 인정되어야 한다는 말이다. 이 요건은 세 번째 요건인 집단의 유익을 위한 부담금 사용의 문제와도 연결되는 것으로서, 통일재원 조달의 의미는 국민의 특정집단만을 위한 이해관계는 아니라는 점에서 특별한 동질적인 납부의무자 집단을 상정하기 어렵다것을 직관적으로 알 수 있다. 그리고 거둬들인 재원은 통일비용에 사용되어야 하는데 통일재원은 우리 민족 모두를 위해 사용되어지는 것이라고 보아야 하므로 동질적인 납부의무자 집단을 위한 사용이라고 보기도 어렵다.

또한 재정조달목적 부담금이 조세와의 관계에서 스스로 정당화되기 위해서는 이것이 예외적으로만 인정되어야 하며, 납부의무자들은 동질적 집단으로서 그 징수목적에 대하여 다른 집단이나 일반 국민에 비해 특별히 밀접한 관련성을 가져야 한다.⁷⁰⁾ 그런데 이것이 인정되기 위해서는 납부의무자들은 당해 부담금에 의해 재정조달이 이루어질 공적 과제의 수행에 대하여 특별한 집단책임을 지는 경우여야 한다.⁷¹⁾ 즉, 재정조달목적 부담금이 헌법적으로 허용되기 위해서는 재정조달이 이루어질 공적 과제가 부담지워지는 집단의 ‘특별책임’하에 놓이는 것이어야지, 국가의 ‘일반책임’하에 놓이는 것이어서는 안 된다. 국가의 일반책임하에 놓이는 공적 과제에 대해서는 헌법상 조세에 의한 재원조달만이 예정되고 있기 때문이다.⁷²⁾ 이러한 점에서 통일비용을 위한 재원은 특정집단의 책임에 맡기기보다는 국가의 일반책임하

70) 헌법재판소 2004.7.15. 선고 2002헌바42 결정.

71) BVerfGE 82, 159 (180).

72) BVerfGE 55, 274 (306).

에 놓이는 것이라고 보는 것이 타당하다는 점에서 조세에 의한 재원 조달이 타당하다고 생각한다.

마지막으로 재정조달목적 부담금은 시간적 제한성을 특징으로 해야 하는데, 이와 관련해서는 조세 중에도 한시적인 목적세 등이 가능하므로 특별히 부담금과 조세에 있어서 큰 차이는 없을 것이고, 통일재원마련의 수단으로서의 부담금이 한시적으로 부과징수되고 그 목적달성 후에는 폐지될 수만 있다면 부담금으로서의 법적 성격에도 부합한 결과가 될 것이다. 그러나 독일의 통일사례에서 보는 바와 같이 한시적으로 도입되었던 제도들은 흔히 그 기한을 연장하여 계속 존재하게 되는 경향을 보인다. 부담금의 개념징표로서의 시간의 한시성을 유지하기 위해서는 부담금에 대한 지속적인 평가를 통하여 존속여부를 합리적으로 판단하는 것이 매우 중요하다.

이상 살펴본 바와 같이 통일비용 충당을 위한 재원을 부담금의 형태로 징수하는 것은 재정조달목적 부담금으로서의 엄격한 요건성을 구비하지 못하기 때문에 타당한 방법이 아니라고 사료된다. 오히려 국가의 일반책임하에 놓이는 영역이라는 점에서 조세에 의한 재원조달이 법리적으로 타당하다는 점을 확인할 수 있다.⁷³⁾

제 3 절 기타 재정제도에 의한 방법

1. 기금 등에 의한 방법

통일재원의 마련은 위와 같은 조세나 부담금과 같은 국민에 대한 별도의 추가적인 부과·징수 없이 예산책정, 자금의 운용, 정부 및 민간의 출연 등 국가⁷⁴⁾ 재정(나라 살림살이)의 테두리 내에서 마련하는

73) 이상 부담금 방식의 통일재원 마련 논의에 대해서는 줄고, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 196면 이하 참조.

74) 중앙과 지방을 아우르는 넓은 의미의 국가를 의미한다.

방안도 검토할 수 있다. 그리고 이러한 재원을 통일비용의 충당과 같은 특정한 목적으로 사용하고자 한다면 기금의 형태로 운용해 나아갈 수 있을 것이다.

(1) 기금의 의의

기금이란 특정한 목적을 위하여 예산과 별도로 조성·운영하는 공공자금이라고 정의할 수 있다. 정부의 수입·지출 등 재정활동은 일반회계 및 특별회계 등 예산에 의하여 운용되고 이를 위하여는 사전에 국회의 심의와 의결을 받아야 하는 것이 원칙이다.

그러나 이러한 예산원칙주의를 고수하는 경우 복잡다기하고 급변하는 행정현실에 적극 대응하고 점증하는 국민들의 다양한 욕구를 충족시키기 위한 사업수행이 예산의 경직성 때문에 타력적으로 운용되기 어렵고, 특정부문의 육성과 개발에 필요한 불요불급한 지출을 할 수 없는 문제점이 제기될 것이다. 따라서 이러한 필요에서 정부는 예산과는 별도로 직접 자금을 조성 및 운용하곤 한다.

기금은 연혁적으로 1960년 공무원연금기금과 군인연금기금의 설치에서 시작되었다고 한다.⁷⁵⁾ 그 후 행정수요의 급격한 증대에 따라 1970년에 13개, 1980년에 45개, 1990년에 98개까지 늘어나고, 2000년도에는 총 61개의 기금이 설치·운용되었고, 이를 금액으로 따지면 220조5천억원에 달하여 정부예산을 훨씬 초과하는 규모로 증대하였다고 한다.⁷⁶⁾

75) 법제처, 입법모델 I, 2001, 3면.

76) 법제처, 입법모델 I, 2001, 3면.

현행법상 설치되어 운용되고 있는 기금은 다음과 같이 총 64개이다.

기금설치 근거법률
1. 고용보험법
2. 공공자금관리기금법
3. 공무원연금법
4. 공적자금상환기금법
5. 과학기술기본법
6. 관광진흥개발기금법
7. 국민건강증진법
8. 국민연금법
9. 국민체육진흥법
10. 군인복지기금법
11. 군인연금법
12. 근로복지기본법
13. 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
14. 금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률
15. 기술신용보증기금법
16. 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
17. 남북협력기금법
18. 농림수산업자 신용보증법
19. 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률
20. 농어가 목돈마련저축에 관한 법률
21. 「농어업재해보험법」
22. 대외경제협력기금법
23. 문화예술진흥법
24. 「방송통신발전 기본법」
25. 보훈기금법

26. 복권 및 복권기금법
27. 사립학교교직원 연금법
28. 사회기반시설에 대한 민간투자법
29. 산업재해보상보험법
30. 수출보험법
31. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」
32. 신용보증기금법
33. 쌀소득 등의 보전에 관한 법률
34. 「양곡관리법」
35. 「수산업법」
36. 여성발전기본법
37. 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
38. 예금자보호법(예금보험기금채권상환기금에 한한다)
39. 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률
40. 외국환거래법
41. 「원자력 진흥법」
42. 응급의료에 관한 법률
43. 임금채권보장법
44. 자유무역협정 체결에 따른 농어업인등의 지원에 관한 특별법
45. 장애인고용촉진 및 직업재활법
46. 전기사업법
47. 「정보통신산업 진흥법」
48. 주택법
49. 「중소기업진흥에 관한 법률」
50. 지역신문발전지원 특별법
51. 청소년기본법
52. 축산법
53. 삭제 <2010.12.27>
54. 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률

55. 한국국제교류재단법
56. 한국농촌공사 및 농지관리기금법
57. 한국사학진흥재단법
58. 한국주택금융공사법
59. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」
60. 독립유공자예우에 관한 법률
61. 삭제 <2009.3.5>
62. 「방사성폐기물 관리법」
63. 「문화재보호기금법」
64. 「석면피해구제법」
65. 「범죄피해자보호기금법」
66. 「국유재산법」

그러나 그 결과 기금의 방만한 설치·운영은 정부예산 구조의 칸막이화와 다중구조화를 야기하고 정책과의 연계성을 결여하여 효율성이 떨어지는 등 재정의 탄력성과 효율성을 제고한다는 본래의 취지와는 달리 재정건전성을 해하는 주요 원인으로 지목되었고, 급기야 IMF 이후 재정개혁이 논의되는 과정에서 우선적으로 손질하여야 할 재정제도로 주목되게 되었다.

(2) 기금의 취급

현재에는 과거 구 예산회계법 시절과는 달리 국가재정법이 제정되어 기금도 예산과 동하게 국회의 통제를 받도록 하고 그 설치 여부도 국가재정법 별표에서 엄격하게 제한된 법령에서만 설치할 수 있도록 하고 있어, 기금은 그 신설여부에서부터 엄격한 통제하에 놓여지게 되었다.⁷⁷⁾

77) 박종수, 재정관련법령체계의 개편방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003, 5면 이하.

기금과 예산은 여러 가지 면에서 비교해볼 수 있는데, 몇 가지 점에서 양자를 비교해보면 다음과 같다. 먼저 양자는 정부의 재정활동의 일환으로서 공공수요를 충족시키기 위한 수단이며 통합예산의 구성요소라는 점, 기금은 설립 목적면에서 예산의 한 종류인 특별회계와 유사한 점 등에서 양자는 유사성을 갖는다. 반면 예산은 조세수입을 주된 재원으로 하므로 무상적 급부를 원칙으로 하는데 반하여, 기금은 유상적 급부를 제공하는 경우가 많은 점, 운용절차면에서 예산은 각 부처의 예산요구를 받아 기획재정부의 심사와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인과 국회의 의결로 성립되지만 기금은 각 부처에서 자율적으로 운용하는 것이 원칙인 점, 일반회계예산은 특정 세입과 특정 세출을 직결시켜서는 아니된다는 원칙의 적용이 있지만 기금은 특별회계예산과 같이 특정지출에 충당하는 것을 원칙으로 한다는 점 등에서 차이점을 가진다.⁷⁸⁾

과거 구 기금관리기본법은 폐지되고 국가재정법에 흡수되었는바, 국가재정법 제5조에 의하면 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있는바(제2항), 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다(제1항). 또한 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대하여 작성되는 국가재정운용계획에는 중장기 기금재정관리계획을 첨부하여야 한다(동법 제7조 제3항 제2호). 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 기금의 신설에 관한 계획서를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다(동법 제14조 제1항). 특히 기금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는

78) 법제처, 입법모델 I, 2001, 10면.

경우에는 이를 폐지하거나 다른 기금과 통합할 수 있다.

1. 설치목적은 달성한 경우
2. 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우
3. 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우
4. 그밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우

기금관리주체가 기금운용계획안 작성지침에 따라 다음 연도의 기금운용계획안을 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하면, 기획재정부장관은 제출된 기금운용계획안에 대하여 기금관리주체와 협의·조정하여 기금운용계획안을 마련한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다(동법 제66조). 이렇게 수립된 기금운용계획안은 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출되어야 한다(동법 제68조). 각 중앙관서의 장은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 소관 기금의 결산보고서를 중앙관서결산보고서에 통합하여 작성한 후 기획재정부장관에게 제출하여야 한다(동법 제73조).

이처럼 현행법상 기금은 과거와 같이 예산과 별개로 전혀 국회의 통제없이 운용되는 것이 아니라, 거의 예산에 준하여 국회에 의한 통제하에 놓여있다는 점에서 사실상 오늘날에는 예산과 비교해 의회에 의한 통제라는 측면에서는 거의 차이가 없다고 볼 수 있다.

(3) 기금의 자원

기금은 자금마련의 수단이기 때문에 기금이 목적하는 바를 달성하기 위해서는 안정적인 자금조달이 필수적이다. 그래서 기금을 도입하는 개별법령에서는 해당 기금의 자원마련방법을 상세하게 정하기 나름이다. 일반적인 경우 기금의 자원으로 열거되는 것은 정부의 출연

금·용자금, 개인·단체의 출연금, 부담금, 기금의 차입금, 채권발행에 의한 자금, 각 회계로부터의 전입금, 다른 기금으로부터의 출연금 또는 차입금, 기금운용수익금 및 기금관리주체의 적립금 또는 결산잉여금 등이다.⁷⁹⁾

먼저 기금의 재원조달수단으로 가장 많이 사용되는 방법인 정부출연금은 결국 기금의 재원을 정부의 예산으로부터 조달하는 방법이 되기 때문에 해당 부처의 예산 내용 중 기금에의 출연금이 책정되는 것이 우선 중요하고 이처럼 기금에의 지원 여부와 규모는 당해 사업규모의 적정성 또는 자체조달가능성의 판단 등에 대한 검토가 선행되어야 한다. 한편 같은 출연금이지만 민간으로부터의 출연금은 그 사례나 실적이 미미하기는 하지만 국민의 자발적인 출연이 아닌 경우 자칫 준조세의 성격을 갖는 강제부담금의 형태가 될 수 있기 때문에 그 도입 여부를 검토할 때에는 신중을 기할 필요가 있다. 특히 국민의 부담금이 기금의 재원으로 될 때에는 위에서 검토한 부담금에 관한 논의가 그대로 여기에도 타당하므로 앞서 부담금과 관련하여 논의한 사항들과 관련한 검토사항이 그대로 여기에서도 논의되어야 할 것이다. 무엇보다 기금의 재원으로서의 차입이나 차관 또는 국채 등 채권발행은 독일의 통일사례에서 볼 때 그 상환시점의 도래시 막대한 재정부담의 원인이 될 수 있다는 점에서 함부로 기금의 재원으로 삼아 무분별하게 도입하는 것은 매우 제한하여야 할 것이다.

(4) 남북협력기금의 사례

현행법상 통일관련 재원의 활용수단으로 기금이 운용되는 예가 없는 것은 아니다. 그러한 예로는 바로 대표적으로 ‘남북협력기금’을 들 수 있다. 이는 남북한의 상호신뢰와 동질성 회복을 위한 인적교류 및 경제협력을 촉진할 목적으로 설치된 기금으로서, 1990년 8월 1일 제

79) 법제처, 입법모델 I, 2001, 24면.

정된 남북협력기금법에 따라 1991년 3월 대북관련 정책자금으로 조성되었다. 이 기금의 재원은 주로 정부 및 민간의 출연금, 재정용자특별회계 및 금융기관 등의 장기차입금, 국채관리기금의 예수금, 기금의 운용수입금 등으로 지원되도록 구성되었다.

이 기금은 남북간의 교류협력을 지원하기 위한 재원이기 때문에 예컨대 남북교류협력에 관한 법률에 의거하여 북한과 교역 및 경제협력 사업을 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. 주요지원사업은 크게 북한주민왕래 및 문화·학술·체육협력사업 등 인적교류사업에 대한 무상지원과 교역·경제·협력사업 등 경제적 교류사업에 대한 손실보조용자, 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.

일각에서는 통일재원의 방법으로 기금을 활용하는 것과 관련해서 별도로 ‘통일기금’ 등 새로운 기금을 창설하기 보다는 기존의 남북협력기금을 통일재원의 수단으로 바로 사용하면 될 것이라는 의견을 피력하기도 한다. 그러나 현재 남북협력기금은 특별한 활용사례를 찾아보기 힘든 형편이다. 남북협력기금은 말 그대로 남북간의 경제협력관계의 구축을 위한 경제활동의 활성화에 사용될 것을 전제하고 있는 점에서 통일재원의 일반에 사용하는 것을 당연하게 생각할 수는 없을 것이다. 그리고 기금의 용도는 해당 기금의 설치법령에서 그 용도를 상세히 규정하는 바에 달려 있다. 따라서 남북협력기금이 어떤 형태로든 통일재원의 역할을 담당할 수는 있겠지만 이는 전체 통일재원의

극히 일부분에 그치고 본래의 기금용도와도 직접적으로 연계되지 못한다는 점에서 통일재원 논의의 최종해답은 절대 될 수 없다고 본다.

(4) 통일재원 마련수단으로서의 기금

이상 기금의 일반론에 대해서 살펴보고 통일재원 마련방법의 일환으로 기금이 활용될 수 있는 면에 대해서 고찰해보았다. 기금이란 특별한 용도의 재원소요를 위해 일반회계나 특별회계에 의하지 아니하고 정부가 자금을 조성하고 운용하는 방법으로 사용되는 재정제도를 말한다.

기금은 그러한 점에서 통일재원의 일익을 담당할 수 있는 면은 충분히 있다고 본다. 다만 기금에만 의존하는 통일재원 마련 방식은 설득력을 얻기 어렵다. 기금은 통일재원 마련의 유일한 수단이 될 수는 없는 것이며, 단지 통일재원에 활용될 일정한 재원을 보관하여 운용할 수 있는 수단에 불과하기 때문이다. 그리고 기금은 그 재원으로 들어오는 수입이 있을 것을 전제로 그 용도에 따른 사용을 상정할 수 있는 것이 논리적이다. 즉, 기금으로부터의 출연은 기금재원의 마련이라는 1차적 활동을 전제하지 않고는 생각하기 어려운 점을 유념하여야 한다. 따라서 기금의 재원이 될 부담금이나 정부 또는 민간의 출연금 등 그 재원조달의 문제가 더 중요한 것임을 유의하여야 한다.

2. 특별회계에 의한 방법

(1) 특별회계의 의의

특별회계란 일반회계의 세입·세출과 구별되는 회계로서 국가 특별한 필요에 의하여 특정한 세입으로써 특정한 세출에 충당하기 위하여 설치하는 회계를 말한다.⁸⁰⁾ 본래 국가의 예산은 하나의 덩어리로 하여 하나의 수입과 하나의 지출로 운용하는 것이 요청된다. 이것을 예

80) 법제처, 입법모델 I, 2001, 72면.

산단일성의 원칙이라 한다. 가장 전형적인 예가 독일의 예산회계제도이다. 즉, 독일은 기금을 제외하면 일반회계만이 존재한다. 이와 같이 예산단일성의 원칙에도 불구하고 우리나라의 경우 특별회계가 존재하는 것은 이를 너무 고수할 경우 탄력적인 재정운용이나 국민의 욕구를 적절히 반영하여 재정을 운용하는 것이 어렵기 때문이다.

국가재정법 제4조에서는 국가의 회계를 일반회계와 특별회계로 구분하고(제1항), 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운영하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다고 규정하고 있다(제3항). 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계를 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계의 신설에 관한 계획서를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다(동법 제14조 제1항). 또한 한 번 설치된 특별회계는 항구불변의 것으로 지속되는 것이 아니다. 즉, 특별회계가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 폐지하거나 다른 특별회계와 통합될 수 있다(동법 제15조).

1. 설치목적은 달성한 경우
2. 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우
3. 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우
4. 그밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우

(2) 특별회계의 현황

앞서 정리한 바와 같이 현행법상 특별회계는 반드시 개별법률을 제정함으로써만 설치할 수 있고, 그것도 국가재정법상 별표에서 특별히

지정한 법률에서만 이를 설치할 수 있다. 현행법상 설치되어 운용되고 있는 특별회계는 다음과 같이 18개이다.

특별회계설치 근거법률 (제4조 제3항 관련)
1. 교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률
2. 국가균형발전 특별법
3. 국립의료원특별회계법
4. 삭제 <2006.12.30>
5. 정부기업예산법
6. 농어촌구조개선특별회계법
7. 농어촌특별세관리특별회계법
8. 등기특별회계법
9. 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법
10. 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법
11. 에너지및자원사업특별회계법
12. 우체국보험특별회계법
13. 삭제 <2006.12.30>
14. 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법
15. 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률
16. 특허관리특별회계법
17. 「환경정책기본법」
18. 국방·군사시설이전특별회계법
19. 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법
20. 교통시설특별회계법

(3) 통일재원 마련수단으로서의 특별회계

특별회계는 특별한 재원마련의 방편이라기보다는 마련된 재원의 회계처리 방안에 해당한다고 할 것이다. 즉, 위에서는 주로 통일재원의

획득방안의 차원에서 조세, 부담금의 방법을 살펴보고, 특별히 예산의 방법에 의하지 아니하는 기금에 대하여 언급하였다. 그러나 특별회계는 국가예산의 한 종류로서 세입으로 들어온 재원을 회계처리하는 방식의 하나이며 일반회계와의 차이는 특정한 목적이 정하여져 있다는 점에 있으며, 국가의 회계의 한 종류라는 점에서 기금과 구별된다.⁸¹⁾

국가에 수입되는 재원은 일반회계로든 특별회계로든 (또는 기금으로든) 귀속되어 회계처리될 것을 요한다. 기본적으로 조세는 원칙적으로 일반회계에 편입된다. 일반회계라 하면 그에 귀속된 재원은 특별한 용도가 지정되어 있지 않아 국가의 세출소요에 따라 어떤 용도로든 사용할 수 있는 것을 말한다. 반면에 특별회계는 특별한 용도가 정해지는 것이 특징이다.⁸²⁾ 통일비용에 충당될 재원을 일반회계로 편입시킬 것인지 아니면 특별회계나 기금으로 편입시킬 것인지 여부는 입법정책적 판단에 의하겠지만 이때에는 통일재원의 사용 및 운용이 특정한 목적에 지향되어야 할 필요가 있는지 여부가 중요한 관건이 될 것이다.

특별회계와 기금의 차이는 특별회계는 이를 설치하기 위해서는 별도의 단행법이 제정되어야 하는 반면,⁸³⁾ 기금은 그렇지 아니하고 특정사업법 등에서 기금설치의 근거를 마련하고 해당 부처 등이 기금관리주체로서 관리하는 형태를 취하게 된다. 국가재정법은 특별회계와 기금에 대하여는 재정운용이 칸막이식으로 되는 것을 가급적 막기 위하여 그 설치요건 등을 엄격히 하고 국가재정법 별표에서 지정한 법률에서만 특별회계나 기금을 설치할 수 있도록 엄격히 관리하고 있다.

만약 통일비용으로 사용하기 위해 재원을 거둬들인다면 위에서 언급한 바와 같이 조세의 형식이 타당할 것이고 그 세원은 통일비용의

81) 이상 줄고, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 198면 이하 참조.

82) 박종수, 국가재정법 제정방안, 한국법제연구원, 2003, 10면 이하.

83) 예컨대 2007년부터 사라진 과거의 '통신특별회계법'이 대표적이다.

충당이라는 특별한 목적으로 사용되어야 한다는 점에서 목적세로 하여야 하고, 그 세수는 특별회계 또는 기금으로 귀속시켜 일반회계와는 구분하여 별도 관리하여야 할 것이다. 특별회계와 기금간에는 기능상의 큰 차이는 없지만 특별회계는 특별회계법을 단행법으로 제정하여야 한다는 점에서 다소 어려움이 야기될 수 있다. 따라서 기금의 형식으로 재원을 축적하는 것도 상정할만하다.

그러나 기금으로 하는 경우에는 기존의 남북협력기금과의 관계를 어떻게 정립할 것인가도 고려하여야 한다. 그러나 통일비용 관련 기금도 그 기금관리주체는 통일부가 될 것인데 기존의 남북협력기금의 기금관리주체이기도 하기 때문에 그 중복성을 피하고 재원관리의 투명성을 제고하기 위해서는 비록 법제정의 어려움이 있더라도 통일비용만큼은 특별회계를 창설하여 통일적으로 관리하는 것도 바람직할 것이다. 특히 독일의 예에서 보더라도 통일비용의 소요는 장시간을 요할 수 있다는 점에서 막대한 비용을 투명하고 안정적으로 지원할 수 있기 위해서는 특별회계 방식을 취하는 것도 합리적이라고 사료된다.

3. 국채발행 및 차입금에 의한 방법

(1) 국채와 차입금의 의의

국채는 일정한 재원의 조달을 위하여 국가가 발행하는 채권을 의미한다. 즉, 국가의 재정수지상의 세입부족액을 보전하고 수지균형을 도모하기 위해 국가가 발행하는 채권으로, 재정자금 조달을 목적으로 하는 국고채, 주택건설촉진 및 재원조달을 목적으로 하는 국민주택채, 외환시장안정을 위한 외국환평형기금채(외평채)로 나뉘어진다.⁸⁴⁾ 국채는 발행시 상환 기간과 금리가 정해져 있어, 구입자는 이에 따른 이자를 받을 수 있으며, 상환 기한이 끝나면 원금인 국채 발행시 금액(액면

84) 국회예산정책처, 국가재정제도 - 원리와 실제, 2010, 124면.

금액 또는 액면가라고 한다)이 지불된다. 국채는 다른 채권 마찬가지로 발행된 후에도 시장에서 판매하므로 가격은 항상 변하고 있는 것이 특징이다.

국가재정법에서는 예산총칙에 국채와 차입금의 한도액을 규정하도록 하고 있다(제20조 제1항). 차입금이란 정부가 한국은행, 기타 회계, 외국정부 등으로부터 유가증권 발행 없이 직접 차입한 금액을 의미한다. 이에 따라 예산총칙에서는 공공자금관리기금, 국민주택기금 등 각 회계·기금이 발행할 수 있는 국채 한도액을 정하고 있다.⁸⁵⁾ 이때 국채 및 차입금 한도액이란 해당 회계연도에 발행할 수 있는 국채발행의 한도액을 의미하는 것이다.⁸⁶⁾

그러나 예외적으로 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위해서 필요한 경우에는 예산총칙에서 정한 한도액을 초과하여 국채를 발행할 수 있다.⁸⁷⁾ 즉, 원칙적으로 국채발행에 대해서는 정부의 재량을 줄이고 엄격히 국회의 통제하에 두려고 하지만, 기존 국채를 차환하기 위한 국채발행에 대해서는 일정 범위내에서 정부의 자율성을 인정하려는 취지이다.⁸⁸⁾

한편 직접 국채발행과 관련한 것은 아니지만 국고금의 출납상 필요할 때에는 자금조달 수단으로 사용할 수 있는 재정증권의 발행과 한국은행으로부터의 일시차입금 최고액을 정하도록 국가재정법 제20조 제1항 제2호에서 규정하고 있다. 이에 따라 예산총칙에서는 자금조달을 필요로 하는 각 회계와 기금별로 각 회계연도마다 재정증권 발행

85) 국회예산정책처, 국가재정법 - 이해와 실제, 2012, 202면.

86) 2012년도 예산총칙에 의하면 국민주택기금의 국채발행한도액은 11조원, 공공자금관리기금의 한도액은 80조원, 외국환평형기금의 외화표시채권 발행 한도액은 10억달러로 각각 정하고 있다.

87) 이를 국채의 차환이라고 한다.

88) 국채의 차환발행에 관한 특례 규정은 차환일정을 신속적으로 조정하여 대규모 일시 상환에 따른 시장불안을 해소하고 탄력적인 차환 운용으로 국채유동성 문제를 해소하려는 취지에서 도입되었다고 한다. 국회예산정책처, 국가재정법 - 이해와 실제, 2012, 202면.

및 한국은행 일시차입금의 최고한도액을 규정하고 있다. 국고금관리법 제32조에서도 국가는 국고금의 출납상 필요한 때에는 재정증권의 발행, 한국은행으로부터의 일시차입, 그밖에 대통령령으로 정하는 방법으로 자금을 조달할 수 있다고 규정하고 있다.

국가재정법 제91조에 의하면 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 국가채무로 규정하고 있다.

(2) 통일재원의 마련수단으로서의 국채·차입금

통일재원의 마련수단으로 국채발행이나 차입금을 고려하는 것은 매우 신중할 것을 요한다. 앞서 언급한 바와 같이 국채와 차입금은 가장 대표적인 국가채무의 구성요소이다.

국가재정법은 국가채무의 엄정한 관리를 통하여 국가의 재정건전성을 유지하기 위한 각종 규정을 두고 있다. 먼저 국가의 세출은 원칙적으로 국채와 차입금 외의 세입을 재원으로 하여야 하며(제18조), 국가가 채무를 부담하는 행위를 할 때에는 원칙적으로 국회의 의결을 얻어야 하고(제25조), 정부에 국가채무를 적정수준으로 유지할 의무를 부과하며(제86조), 세계잉여금을 국가채무의 상환에 우선적으로 사용하도록 규정하며(제90조), 기획재정부장관은 채무의 부담 및 상환 등에 관한 내용을 포함하는 국가채무관리계획을 수립할 의무를 부과하고 있다(제91조).

이처럼 엄정한 관리체계를 요구하는 것은 국채와 차입금이 가장 대표적인 국가채무의 구성요소이기 때문이며, IMF 외환위기 극복이후 우리나라의 국가채무가 급격하게 증가한 것에 대한 우려와도 밀접하게 맞물려 있는 취지이기도 하다. 국채의 발행이나 외국차관의 도입은 단기적으로 재정소요를 직접적으로 충족시킬 수 있다는 점에서는 빼놓을 수 없는 중요한 재정제도이지만, 그 상환시기가 도래했을 때에는 일시에 막대한 재원을 상환자금으로 사용하여야 하기 때문에 재

정에 막대한 영향을 끼치는 것이 문제이다. 따라서 현행 국가재정법은 이러한 국가채무의 무분별한 증가를 억제하고 국가재정건정성을 유지하기 위한 완충장치를 마련하려고 노력한 것이다.

통일재원의 마련을 위해서 국채발행이나 차입금을 활용하는 것도 가능한 선택지중의 하나라고 말할 수 있다. 그러나 독일통일의 예에서 보는 바와 같이 국채발행이나 차입금의 상환이 도래함에 따라 전체 통일재원 운용의 계획이 무너지고 재차 국민들에게 재정부담을 가중할 수밖에 없었던 실패사례가 있었음을 유념하여야 할 것이다.

물론 현행 국가재정법상의 여러 가지 보완장치를 활용하고 각종 절차들을 준수한다면 큰 문제는 없으리라는 기대도 할 수 있다. 그러나 현행 규정의 내용은 가장 낮은 수준의 안전장치를 마련한 것일 뿐 막대한 상환부담을 아무 문제없이 감당할 수 있는 능력을 부여해주는 규정은 아니라는 점을 유의하여야 한다.

따라서 통일재원의 마련수단으로 국채발행이나 차입금을 활용하는 것은 그 어떤 선택지 중에서도 가장 최후의 수단으로 검토할 수 있을 뿐이라고 생각한다.

4. 소 결

조세와 부담금, 기금 및 특별회계 등 주요 재정제도의 내용을 중심으로 통일재원의 마련방안을 각각 검토해보았다. 재원마련수단의 형태는 부담금보다는 조세에 의한 방법이 합리적일 것이고, 간접세를 손대는 것보다는 (부가세의 형태로든) 직접세 분야를 대상으로 삼는 것이 비교적 합리적이라고 생각한다.

다만 통일독일의 사례에서 보는 바와 같이 개인적으로 통일재원을 마련하기 위하여 재원조달방식을 논함에 있어서는 어느 특정 수단에만 의존하는 것은 매우 위험한 발상이 될 수 있다고 생각한다. 즉, 아

무리 조세에 의한 방법이 상대적으로 최적이라 하더라도, 한 가지 수단에만 의존할 경우 예상치 못했던 조세저항이나 사정변경 등으로 세수확보에 문제가 생길 경우 안정적인 자원조달을 어렵게 할 것이기 때문이다.

따라서 개인적으로는 조세에 의한 방법을 포함하여, 국채 발행 등 여러 가지 재정에 의한 방법을 종합적으로 적용하여 자원조달기능을 달성하도록 하는 것이 필요하다고 본다. 다만, 국채나 차입금의 방식은 앞서 언급한 바와 같이 그 우선순위면에서 가장 최후로 검토될 수 있을 뿐이라고 생각한다.

제 5 장 요약 및 정책제언

이상 통일비용을 충당하기 위한 통일재원의 마련에 관한 최근의 논의의 중심으로 재정법적 시각에서 가능한 몇 가지 대안에 대한 검토를 행하고 선택가능한 최적의 자원조달방안을 분석하여 보았다.

통일비용은 이를 추정하는 방법과 전제조건 등이 상이함에 따라 여러 가지로 추정할 수 있다. 그러나 어떤 추정방법에 의하더라도 통일비용으로 추정되는 규모는 일시에 국가재정으로 감당하기에는 매우 큰 규모이므로 우리 재정이 이를 완충할 수 있도록 여유 있는 재원을 마련하도록 대비하고 준비하는 태도는 매우 실효적인 재정운용방안이 될 것이라고 사료된다.

다만 통일비용을 대비하기 위한 자원조달 방법론으로는 독일의 사례를 통해서 볼 때 직접세인 소득과세에 기초한 부가세 형식의 조세방식을 활용하는 것이 여러 다른 대안에 비하여 단점이 적다고 보여지므로 단기적으로 선택가능한 방안이 될 수 있다고 생각한다.

그러나 통일비용의 마련은 어느 하나의 방법에만 의존할 것은 아니고 그 밖의 여러 가지 재정에 의한 방법들을 종합적으로 활용하는 것이 타당하다고 생각한다.

다만 각각의 재정 행위들은 그들 나름의 장점도 있지만 단점도 있음을 유의하여야 한다. 예컨대 기금 방식은 특별한 용도를 위한 재원의 안정적 확보라는 장점도 있지만 (비록 오늘날 기금도 예산과 유사하게 국회의 통제를 받는다 하더라도) 예산과 별도의 존재형식을 가지는 관계로 예산 외의 재정운용을 확대하는 것이 되어 칸막이식 재정운용이 될 위험이 있고 이로 인해 재정의 건정성확보를 저해할 여지가 있다.

또한 국채의 발행도 독일의 사례에서 보듯이 그 만기의 도래시 추가적인 재정의 부담을 초래할 수 있어서 국채발행의 방법을 무조건적으로 의존하는 방법도 매우 위험한 방법이 될 수 있다. 그렇다고 국채발행의 방법을 전혀 사용하지 않을 수는 없다.

이렇듯 각각의 재정행위들은 장점과 단점을 공유하고 있기 때문에 각각의 장점들을 종합하고 포트폴리오를 구성할 수 있는 재정적 방법을 동원할 때 그나마 안정적인 통일재원의 조달이 가능하리라고 본다.

본 연구의 출발점이 된 통일세 논의와 관련하여 이러한 논의는 그 논의 자체도 중요한 의미가 있지만 이러한 논의를 하는 시점도 매우 중요하다고 본다. 과연 통일이라는 사건이 발생하기 이전부터 이러한 논의를 명시화하여 논하는 것이 정책적으로 타당한 것인지는 평가가 있을 수 있다. 독일의 예를 보면 독일 통일은 어느 날 갑자기 급변사태로 온 것이 아니라 그 이전부터 동독과 서독이 신뢰와 협력을 바탕으로 꾸준히 정치적 및 경제적 통합을 이룰 수 있도록 노력하는 행위들이 축적된 결과였다는 점을 유의하여야 한다.

독일은 통독 이전부터 이러한 철저한 준비작업을 거쳐 통일을 이룩했음에도 불구하고 통일비용의 추정을 잘못하여 통독후 막대한 재원을 쏟아 부으면서도 그 끝을 알 수 없는 통일비용의 충당에 국가재정의 중심을 소비하고 있고 오늘날 회자되는 독일 재정의 어려움은 복지도 아니요 바로 통일비용이라는 평가가 가능한 것은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다고 할 것이다.

우리 재정은 국가채무의 급격한 증가로 인해 항시적인 위험요소가 내재하는 것으로 지적되고 있다. 따라서 통일재원의 논의에 있어서도 독일보다 훨씬 어려운 점이 많이 제기될 것으로 예상된다.

그 사이 통일비용과 자원마련에 관한 논의는 경제학자들을 중심으로 비용추정에 의한 분석이 행해지는 것이 대부분이었다. 그러나 향

후로는 재정법적 시각에서 안정적인 방안을 구체화하기 위한 법제적 노력이 중요할 수 있다는 점에서 재정법학자들의 관심과 연구가 지속적으로 행해져야 한다고 생각한다.

본 연구의 미약한 결과를 바탕으로 향후 더욱 세부적이고 미시적인 연구성과가 나올 수 있기를 기대해본다.

참고문헌

- 강신태, 재무행정론, 2002.
- 고영선, 중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선 과제, 정책연구시리즈 2002-03, 한국개발연구원, 2002.
- 국중호/신기선, 재정개혁에 관한 외국사례, 한국조세연구원, 1998.
- 국회사무처/예산정책국, OECD 주요국가의 예산과정과 의회의 역할, 2001.4.
- 국회재정제도개혁실무준비단, 재정제도개혁방안, 2003.8.
- 국회재정제도개혁실무준비단, 주요국의 재정관계법, 2003.4.
- 기획예산처, 공공개혁백서, 2002.
- 기획예산처, 예산개요, 2003.
- 김동건 외, 주요국의 제정정책, 1992.
- _____ 외, 주요국의 재정제도, 1993.
- 김동희, 행정법 II, 2003
- 김상헌 외, 주요국의 재정제도, 한국재정·공공경제학회 용역보고서
- 김상헌/김유찬/김진욱, 주요국의 재정제도, 한국재정·공공경제학회, 2002.11.
- 김성수, 개별행정법, 2002.
- 김유찬, 독일의 재정, 한국조세연구원, 1997.
- 김철용, 행정법 II, 2003.
- 나중식, 예산정치론, 2001.

참 고 문 헌

- 문형표/강문수, 2002년도 국가예산과 정책목표, 연구보고서 2002-07, 한국개발연구원, 2002.
- 박영희 외, 한국의 예산과 정책, 2002.
- _____, 내무행정론, 제5판, 2002.
- 신무섭, 재무행정학, 2001.
- 오연천, 재정개혁의 전망과 재산세제의 개편과제, 1996.
- 유한성 외, 한국재정사, 2002.
- 유 훈, 재정법, 1991.
- _____, 재무행정론, 제6판, 2003.
- 윤성식, 예산론, 2003.
- 이달곤 외, 한국의 재정과 재무행정, 1998.
- 이종운, 현행 정부 예산회계제도의 문제점과 정부회계의 개선, 법제 2002.12., 13면 이하
- 이종익/강창구, 재무행정론, 제2판, 2001
- 임승순, 조세법, 박영사, 2005
- 채구묵, 독일통일의 후유증과 한국통일, 한국사회학 제32집(여름호, 1998), 449면 이하
- 하연섭, 독일통일과 재정개혁: 통일비용, 예산제도 및 지방재정제도 개편을 중심으로, 사회과학논집 제29집, 1998, 149면 이하
- 양용석, 기존 추정분석사례의 고찰을 통한 적정 통일비용 산정방안에 관한 연구, 군사논단 제58호(2009년 여름), 116면 이하
- 이종원 외, 통일비용 극소화를 위한 정책제안, 동북아경제연구 제10권 제2호, 한국동북아경제학회, 1999, 95면 이하

- 정용길, 통일독일의 통일비용과 경제통합, 유럽연구 제26권 3호 (2008년 겨울), 1면 이하
- 박진, 통일기금의 유용성분석, 한국개발연구 제17권 제1호 (1995 봄호), 127면 이하
- 박용주 외, 통독이후 독일의 재정개혁과 한반도 통일, 한국동북아논총 제16집(2000), 1면 이하
- 박종수, 재정관련법령체계의 개편방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003.
- _____, 국가재정법 제정방안, 한국법제연구원, 2003
- _____, 감독분담금의 법적 성질, 조사연구 Review, 특별호, 금융감독원, 2007.3.
- _____, 통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적 검토, 공법연구 제39집 제2호, 2010.12., 184면.
- 전상진 외, 통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의 - 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로 -, 한·독 사회과학논총, 제17권 제3호(2007년 겨울), 9면 이하
- 양운철, 통일비용의 추정과 재원조달방안, 세종정책연구, 제2권 1호 (2006), 43면 이하
- 배진영, 통일비용의 비판적 고찰과 재원조달 방안, 경제학논집 제5권 제1호, 211면 이하
- 조동호, 통일비용 논의의 바람직한 접근, JPI정책포럼, No.2010-9, 2010.3.
- 황영배, 통일비용과 제도적 호환성: 독일통일의 경험과 김대중 정부의 국내 정책적 함의, 호남정치학회보 제12집(2000), 1면 이하

참 고 문 헌

- 권은경, 통일비용 및 재원조달방안, 국토, 1998.1., 48면 이하
- 임승순, 조세법, 박영사, 2005.
- 채구묵, 독일통일의 후유증과 한국통일, 한국사회학 제32집(여름호, 1998), 449면 이하
- 하연섭, 독일통일과 재정개혁: 통일비용, 예산제도 및 지방재정제도 개편을 중심으로, 사회과학논집 제29집, 1998, 149면 이하
- 양용석, 기존 추정분석사례의 고찰을 통한 적정 통일비용 산정방안에 관한 연구, 군사논단 제58호(2009년 여름), 116면 이하
- 이종원 외, 통일비용 극소화를 위한 정책제안, 동북아경제연구 제10권 제2호, 한국동북아경제학회, 1999, 95면 이하
- 정용길, 통일독일의 통일비용과 경제통합, 유럽연구 제26권 3호 (2008년 겨울), 1면 이하
- 박 진, 통일기금의 유용성분석, 한국개발연구 제17권 제1호 (1995 봄호), 127면 이하
- 박용주 외, 통독이후 독일의 재정개혁과 한반도 통일, 한국동북아논총 제16집(2000), 1면 이하
- 박종수, 재정관련법령체계의 개편방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003.
- _____, 국가재정법 제정방안, 한국법제연구원, 2003
- _____, 감독분담금의 법적 성질, 조사연구 Review, 특별호, 금융감독원, 2007.3.
- 전상진 외, 통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의 - 독일의 통일비용의 재원조달과 문제점을 중심으로 -, 한·독 사회과학논총, 제17권 제3호(2007년 겨울), 9면 이하

양운철, 통일비용의 추정과 재원조달방안, 세종정책연구, 제2권 1호
(2006), 43면 이하

배진영, 통일비용의 비판적 고찰과 재원조달 방안, 경제학논집 제5권
제1호, 211면 이하

조동호, 통일비용 논의의 바람직한 접근, JPI정책포럼, No.2010-9,
2010.3.

황영배, 통일비용과 제도적 호환성: 독일통일의 경험과 김대중 정부의
국내 정책적 함의, 호남정치학회보 제12집 (2000), 1면 이하

권은경, 통일비용 및 재원조달방안, 국토, 1998.1., 48면 이하

한국경제학회, 재정운영의 개선방안에 대한 연구, 2002.12.

한국사회보험연구소, 2001년 결산의 주요 문제점과 개선방안 - 재정
운용 개선을 위한 제도개선과제 -, 2002.12.

한국사회보험연구소, 중기재정전망 및 재정건전화 방안, 2002.11.

한국재정학회, 국회 결산기능의 강화방안, 2001.11.

한국재정학회, 주요국의 국가채무축소경험과 제도적 기반연구, 2001.11.

한국조세연구원, 참여정부의 재정운영방향, 2003.3.

한국행정학회, 공공개혁의 중장기 비전과 과제, 2002.12.

Herrmann/Heuer/Raupach, Kommentar zum EStG u. KStG

Tipke/Lang, Steuerrecht, 19. Aufl. 2008

Reinhardt/Sievers, Die Belastungswirkung des Solidaritätszuschlags, DStR
1991, 887 f.

참 고 문 헌

- Rütter/Reinhardt, Die Belastungswirkungen des Solidaritätszuschlages 1995, DStR 1994, 1023 f.
- Rohde/Geschwandtner, Ist das Solidaritätszuschlaggesetz 1995 verfassungswidrig?, NJW 2006, 3332 f.
- Herrmann/Heuer/Raupach, Kommentar zum EStG u. KStG
- Tipke/Lang, Steuerrecht, 19. Aufl. 2008
- Reinhardt/Sievers, Die Belastungswirkung des Solidaritätszuschlags, DStR 1991, 887 f.
- Rütter/Reinhardt, Die Belastungswirkungen des Solidaritätszuschlages 1995, DStR 1994, 1023 f.
- Rohde/Geschwandtner, Ist das Solidaritätszuschlaggesetz 1995 verfassungswidrig?, NJW 2006, 3332 f.
- BMF, Das System der Öffentlichen Haushalte, 2002
- BMF, 18. Subventionsbericht, 2001
- BMF, Deutsches Stabilitätsprogramm, 2003
- Christoph Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001
- Elles, Die Grundrechtsbindung des Haushaltsgesetzgebers, 1996
- Franz Klein (Hrsg.), Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl. 1993
- Grupp, Haushaltsrecht, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg.), 2. Aufl. 2000, § 19
- Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2000
- Hans-Günter Henneke, Öffentliches Finanzwesen Finanzverfassung, 2. Aufl. 2000

Henneke, Öffentliches Finanzwesen Finanzverfassung, 2. Aufl. 2000

Klaus Grupp, Haushaltsrecht, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg.),

Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. II, 2. Aufl. 2000

OECD, Managing Public Expenditure, 2001