

통일비용의 법률적 쟁점



이 호 원



Korea Legislation
Research Institute



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 Issue Paper 11-15-③

통일비용의 법률적 쟁점

이 효 원

재정법제 Issue Paper 11-15-③

통일비용의 법률적 쟁점

이 호 원

2011. 10. 30.

목 차

1. 통일비용과 법률	5
가. 통일비용의 개념	5
나. 통일비용의 규범적 의미	9
다. 통일비용에 관한 법적 쟁점	11
2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점	13
가. 재원마련 방안	13
(1) 독일의 경우	13
(2) 우리나라의 경우	14
나. 조세에 의한 재원마련	16
(1) 통일세 부과	16
(2) 조세법률주의	22
(3) 조세평등주의	25
(4) 예산총계주의	28
다. 통일기금의 적립	28
(1) 개 요	28
(2) 남북협력기금을 활용하는 방안	30
(3) 남북협력기금과 별도로 통일기금을 적립하는 방안	31
(4) 부담금	32
라. 국채발행과 국제기구에 의한 개발차관	36
(1) 국채발행	36

(2) 국제기구에 의한 개발차관	38
마. 국유재산의 매각	40
바. 통일복권, 통일카드 적립, 공공요금 인상	42
3. 통일재원의 관리	45
가. 회계관리의 기본원칙	45
나. 관리주체와 운영기준	48
다. 남북교류협력기금과의 관계	49
4. 통일재원의 사용	53
5. 결 론	55
<참 고 문 헌>	57

1. 통일비용과 법률

가. 통일비용의 개념

○ 통일비용의 논의 배경

- 우리나라는 1990년대 초부터 동서독의 통일에 있어서 쟁점이 되었던 통일비용의 문제를 인식하고 이에 대한 분석을 시작하였는데, 대부분 정치적, 사회적, 문화적 측면에서 다양한 사회과학적 관점을 종합적으로 고려한 것이 아니라 경제학적 측면에서 고찰하여 왔음
- 통일비용에 대하여는 서독의 경우와 마찬가지로 “북한의 1인당 국민소득을 남한의 그것의 일정수준에 도달하도록 하기 위하여 투자하는 비용”으로 파악하여, 통일비용으로 인하여 통일국가의 경제적 어려움과 국민 1인당 부담해야 할 비용을 우려함으로써 통일비용이 통일에 대한 장애요인으로 작용하기도 하였음
- 2010년 민주평화통일자문회의가 실시한 국민여론조사 결과는 국민 대다수(85%)가 통일의 필요성을 인식하고 있지만, 통일비용 부담 용의는 절반 수준(52%)에 머물렀고, 그 액수도 설문조항 중 최저액인 ‘1년에 10만원 미만’에 응답한 국민이 58%, 그 다음 액수인 ‘10만원-20만원’에 응답한 국민이 23%에 불과¹⁾

1) 이승헌·김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점”, 『이슈와 논점』 101호, 국회입법조사처, 2010. 8. 19. 한편, 2008년과 2009년에 이루어진 통일비용 부담의사에 대한 대국민 설문조사(현대경제연구원, 전국 19세 이상 성인남녀 520명 전화설문조사 결과)에서는 통일비용을 부담하겠다고 응답한 숫자는 각각 69.6%(2008년)와 78.5%(2009년) 정도였지만, 부담하겠다고 응답한 경우에도 연간 1만원 이하만 부담하거나 2만원~6만원의 액수만 부담하겠다는 응답자가 46%에 이르렀음(“통일비용, 다음 세대에 안 떠넘기려면 ‘불용 예산·세금·복권’ 지혜롭게 활용해야”, 중앙일보, 2010.9.8.)

1. 통일비용과 법률

- 특히, 2010년 8월 15일 이명박 대통령이 8.15 경축사에서 “통일은 반드시 올 것이며, 통일시대를 대비해 통일세 등 현실적인 통일비용 재원조달 방안을 준비할 때가 되었다.”고 언급한 것을 계기로 통일비용의 규모, 재원마련 방안 등에 대한 사회과학적 논의가 본격적으로 촉발되었음

※ 동·서독 통합 당시 서독은 “통일비용”을 “통일 후 특정 기간 이내에 동독 주민의 1인당 GNP가 서독주민의 그것과 같아지게 하기 위해서 서독 정부가 지출해야 하는 재정 소요액”으로 정의하고 이를 정책지표로 삼았음²⁾

○ 통일비용의 개념에 대한 논의

- 통일비용의 개념과 범위에 대해서는, 통일비용을 협의(순수 정부부담분인 재정지출)와 광의(두 체제가 통합되면서 장기적 차원에서 북한 지역의 경제 및 복지 생활수준을 남한의 일정 수준으로 끌어올리는 데 필요한 총비용)로 나누는 견해³⁾, 비용 지출목적과 시기에 따라 위기관리 비용, 체제전환 비용, 경제적 투자비용으로 구분하는 견해⁴⁾, 지출내용과 성격에 따라 인도지원, 제도통합, 경제재건의 3가지로 분류하는 견해⁵⁾, 통일과정에서 가장 긴급하게 소요되는 직접비용, 직접 기초생활비 보조 등 사회보장비용, 정부기구 유지비용, 사회인프라

2) 이종원·한기성, “통일비용 극소화를 위한 정책제안”, 『동북아경제연구』 제10권 제2호, 한국동북아경제학회, 1999., 95~99면.

3) 남성욱, “3대 통일 시나리오와 통일재원”, 한나라당 통일정책 TF회의 발제문, 2011. 2.28, 2면~3면.

4) 김욱·황동언, “통일비용과 재원조달”, 『통일경제』, 1997년 여름호, 한국경제사회연구원, 79면 ; 김창권, “독일통일비용 15년 평가와 시사점”, 『통일경제』, 제86호, 현대경제연구원, 2005, 68면.

5) 조성렬, “통일비전과 현실적 통일준비방안(안)”, 민주평화통일자문회의 제6차 인권복지위원회 발표문, 2010.11.5, 12면.

- 구축비용의 4가지로 나누는 견해⁶⁾, 통일초기 관리비용과 통일국가 건설비용으로 구분하는 견해⁷⁾ 등 다양한 의견들이 있음
- 통일비용에 대하여는 시기적으로 1) 통일비용을 이질적인 체제의 통합이 가져올 부작용의 크기, 즉 이질적 요소들을 제거하기 위해 필요한 사회적, 경제적 비용으로 정의하였다가, 2) 남한의 흡수통일을 가정하고 북한의 1인당 국민소득이 남한의 1인당 국민소득의 일정수준에 도달하기 위해 필요한 비용으로 정의하였으며(통일비용의 산정에 있어서도 정부의 투자액과 민간의 투자액을 모두 포괄하는 개념으로 산정하였음), 3) 통일비용을 남북한 소득격차의 해소를 넘어서 체제의 통합, 통일 후의 혼란을 극복하기 위한 위기관리비용, 경제적 측면에서만이 아니라 정치·사회·문화·군사 등의 분야를 포함하는 개념으로 정의하는 과정을 거침
 - 통일비용의 일반적인 개념정의(통일 이후 북한의 경제·사회 수준을 남한의 수준으로 끌어올리는 데 소요되는 경제적·비경제적 비용)에 따른 산출 추계는 통일 이후 소득격차의 축소에 필요한 비용에만 초점을 맞추게 되어 실업대책 등 보다 근본적인 문제를 고려하지 않게 되며, 통일편익(분단비용의 소멸, 경제적 규모의 확장 등)을 고려하지 않아 건전한 사회통합을 저해하거나 통일에 대한 심리적 저항감을 형성하는 요인으로 작용할 우려가 있음
 - 통일비용은 그 개념정의에 따라서 통일비용의 규모, 범위 및 추산방법이 크게 차이가 나므로 통일비용의 개념을 명확히 하는 것이 통일비용에 대한 객관적인 평가와 이를 기초로 한

6) 김유찬, “통일비용의 산정과 절감방안”, 『바람직한 통일준비와 추진방안』, 국가안보전략연구소, 2010, 86면~90면.

7) 제성호, “통일재원 조달의 방식과 법제화 방안”, 2011년 남북법제연구보고서, 법제처, 2011, 373면.

1. 통일비용과 법률

통일정책의 수립과 추진을 위해서 반드시 필요함⁸⁾

○ 통일비용에 대한 개념정립

- 통일비용을 통일이 새로운 비용을 발생시킨다는 측면에서 파악하여 통일로 인하여 입게 될 손실, 즉 기회비용으로 파악하는 것이 통일 이후에 발생하는 다양한 비용을 포섭할 수 있어 실용적이라는 입장이 있음⁹⁾
- 이러한 입장에 기초할 경우에는 남북간의 소득 격차의 해소로만 바라보는 데에서 한걸음 더 나아가 위기관리비용(통일 직후 북한지역의 급격한 경제·사회적 충격을 완화하고 거시경제적 불안정을 극소화하기 위한 정책비용), 제도통합비용(남북한간 이질적인 제도를 시장경제체도로 동질화하기 위한 비용), 경제적 투자비용(북한의 사회간접자본을 개선하고 북한주민의 생활수준을 상승시키기 위해 소요되는 산업부문에 대한 투자비용), 통일환경 조성비용(통합이전 경제교류 및 협력의 단계에서 남한정부가 지불해야 할 경험 활성화를 위한 지원비용)까지 구성요소로 포함할 수 있음¹⁰⁾

8) 미래기획위원회(KDI연구용역의뢰)의 2010년 연구결과에 따르면 최소 380조 ~ 최대 2525조원, 스탠퍼드 대학교 아태연구센터의 2010년 연구결과에 따르면 최소 2340조원 ~ 최대5850원, 연세대 이영선 교수의 2003년 연구결과에 따르면 최소 183조원~최대 561조원 등 연구주체와 연구결과에 따라 천차만별의 통일비용 추산액이 발표되었음(차현일·함진우, “통일비용과 그 재원마련에 관한 법적쟁점 검토”, 『통일법제 인프라 확충을 위한 쟁점과 과제(서울대학교 헌법·통일법센터 2011 학술대회 자료집)』, 2011, 112면).

9) 임현진·정영철, “우리에게 통일능력은 없는가? - 통일비용 논의에 대한 비판적 고찰”, 조선일보·한선재단 제4차 통일포럼, 2011. 9. 23, 기초발제문, 3-5면.

10) 양용석, “기존추정분석사례의 고찰을 통한 적정 통일비용 산정방안에 관한 연구”, 『군사논단』, 제58권 제5호, 2009. ; 김옥·황동연, 앞의 논문, 79면. ; 김창권, 앞의 논문, 68면. ; 신창민, “통일세 등 통일비용 조달 및 통일로부터 얻는 이득”, 『통일과 법률』, 통권 제4호, 법무부, 2010. 11., 14면.

- 이와 같은 입장에서 통일비용은 회계학에서 정의하는 단순한 비용의 개념을 넘어 기회비용을 포함한 경제학적 비용으로 정의될 수 있으며, 구체적으로는 “통일로 인하여 남북한이 통일이 이루어지지 않은 경우에 비하여 입게 되는 손실”로 정의할 수 있음(따라서 통일비용은 순통일비용으로 정의하면 충분하며, 이는 통일편익을 차감하지 않은 총통일비용에서 통일편익(분단비용을 제외하고 통일로 인하여 새롭게 얻게 되는 편익)과 분단비용(분단으로 인하여 남북한이 지불하는 비용)을 합한 비용을 제외한 것이 됨, 순통일비용 = 총통일비용 - (통일편익 + 분단비용))
- 한편, 통일비용에 경제적 요인뿐만 아니라 정치·사회·군사·문화적 요인까지 확장할 경우에는 수많은 가정을 해야 하고, 그 가정 하나만 변화해도 추정치가 크게 달라지므로 통일비용의 추정이 불가능할 뿐만 아니라 남한의 경제력을 고려할 경우에는 통일비용을 충분히 감당할 수 있으므로 통일비용의 추정은 무의미하며, 단순히 “상당한 규모의 비용이 소요될 것이다”라는 인식으로 족하다는 입장도 있음¹¹⁾

나. 통일비용의 규범적 의미

○ 통일국가의 기초

- 남북통일은 현재의 분단상태를 극복하고 하나의 민족공동체를 형성하는 것으로 정치적으로 대립되었던 통치기구를 하나로 통합하는 것일 뿐만 아니라 상이한 경제체제와 이질화된 문화를 단일하고 동질적인 민족문화로 재구성하는 사회·경제적 통합을 포함하는 개념이므로 통일비용은 통일을 위해 필요한 최소한의 부담인 동시에 완전한 사회통합을 위한 기

11) 조동호, 「통일비용보다 더 큰 통일편익」, 통일교육원, 2011, 7면.

1. 통일비용과 법률

초가 됨(독일의 경우, 일방적 지원을 꺼리는 서독주민과 더 많은 지원을 요구하는 동독주민간에 서로를 오씨(Ossi; 게으른 동독)와 베씨(Wessi; 거만한 서독)라고 부르는 지역감정이 만연하게 된 사례를 참고)

- 통일비용에 대해서는 통일부담으로 인한 장애요소라는 측면과 통일에 대한 비현실적이고 맹목적인 환상이라는 측면을 모두 고려하여 통일에 대한 적극적이고 긍정적인 인식을 함양하고 갑작스러운 통일의 과정과 결과에 대한 현실적인 인식을 제고하는 사회심리학적 차원에서 조정해야 할 것임
- 분단비용은 분단상황이 장기화될수록 증가하고, 통일과 함께 통일비용으로 전환될 수 있으므로 통일을 앞당길수록 통일비용을 최소화할 수 있다는 점을 고려하여 정책적 측면에서 통일비용을 최소화하면서 통일편익을 최대화하는 방향으로 이루어져야 할 것임

○ 법규범적 기본방향

- 첫째, 내용적 측면에서 통일비용의 개념과 추계는 우리 헌법상 평화통일의 원칙인 자유민주적 기본질서를 바탕으로 하여 설정되어야 하며, 이는 통일비용과 관련된 법적 쟁점의 헌법적 근거이자 한계로 작용하므로 통일비용은 평화통일을 위한 남북교류협력과 통일 이후의 사회통합에 있어서 구체적인 항목과 범위가 결정될 것임
- 둘째, 절차적 측면에서 통일비용에 관한 정책적 결정과 변경은 국민적 합의에 기초하여 이루어져야 하며, 통일재원의 마련, 운용과 관리, 사용 등에 대해서는 남한주민의 의사뿐만 아니라 통일의 과정과 통일 이후에는 북한주민의 의사도 충분히 반영하여야 할 것임

- 셋째, 형식적 측면에서 통일비용과 관한 정책집행과 운영은 법치주의와 적법절차의 원칙에 따라 합법성과 민주적 정당성을 확보하는 기초에서 추진되어야 하며, 관련 법규범 사이에서는 체계정합성을 유지하면서 규범조화적인 방향으로 관리되어야 함

다. 통일비용에 관한 법적 쟁점

○ 통일비용의 개념과 산출

- 통일비용의 개념을 정의하는 것과 규모와 항목에 따라 액수를 산출하는 것은 분단상황에서의 정치경제적 현실과 통일 이후의 사회통합의 정도에 따라 결정되는 것으로서 통일정책에 관한 사항이며 그 자체가 법규범적인 쟁점이 되는 것은 아님
- 다만, 통일의 시기와 방식에 따라서 통일비용이 투입되는 분야와 액수에 큰 차이가 나며, 이는 평화통일의 실질적 방식과 내용에도 큰 영향을 미치므로 통일정책의 집행이라는 관점에서 법적 쟁점과 관련성을 가짐

○ 구체적인 법적 쟁점사항

- 첫째, 통일비용을 어떻게 마련할 것인가와 관련하여 재원마련에 대한 민주주의와 법치주의적 정당성이 문제될 것임(통일재원의 마련)
- 둘째, 마련된 통일비용을 사용하기 전에 어떻게 관리할 것인가와 관련하여 회계처리 원칙, 관리주체, 운영의 법적근거와 통제 및 감독 등이 문제될 것임(통일재원의 관리)
- 셋째, 통일비용을 어떻게 사용할 것인지와 관련하여 적절한 사용을 위한 통제와 감독이 문제가 될 것임(통일재원의 사용)

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

가. 재원마련 방안

(1) 독일의 경우

○ 재원마련 개요

- 독일은 통일 초기에는 독일통일기금이나 채무청산기금 등을 설치하여 통일재원을 조달하였으나, 시간이 지남에 따라 통일기금과 채무청산기금 등은 서독주민에 대한 조세인상, 동독지역으로부터의 조세수입, 정부예산절감, 자본시장에서의 기채, 동독지역 국유재산 매각 등을 통해 조달되었음¹²⁾
- 그 대표적인 것이 조세와 사회보험료를 인상인데, 조세에서는 연대부가세를 도입하여 1991년부터 1년간 소득세와 법인세에 대해 7.5%를 추가로 징수하였고, 부가가치세, 석유세, 보험세 등의 간접세도 인상하였음(그러나 1994년 이후 기발생채권의 원금상환만기가 도래하여 재정에 위협을 주자, 1995년 연대부가세를 부활시켰음)
- 사회보험료의 인상은 실업보험료를 2.5%에서 6.5%로, 연금보험료를 17.7%에서 19.2%로 각각 인상하였으며,¹³⁾ 이것으로도 충당하지 못한 부분에 대하여는 자본시장에서 기채를 실시하였음

12) 김영윤, “독일통일에서의 통일비용 조달과 시사점”, 북한법연구회·독일 한스자이델재단·국민대학교 법학연구소, 『독일통일 20년:법제통합, 인구이동, 통일비용과 시사점』, 독일통일 20주년 통일법제 세미나 자료집, 2010.10.6., 59면.

13) 하연섭, “독일통일과 재정개혁 : 통일비용, 예산제도 및 지방재정제도 개편을 중심으로”, 『사회과학논집』 제29집, 연세대학교 사회과학연구소, 1998, 149면.

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

○ 일반적 평가

- 독일의 경우에는 평화통일의 과정에서 신속한 사회통합을 위하여 막대한 통일비용이 필요하였지만, 서독의 경제력과 통일독일의 연방제도에 따른 공공비용의 분담 등을 통해 적절히 적응하였다고 평가되지만, 구체적인 통일비용의 재원마련에 대하여는 문제점이 있다는 비판이 제기됨(이 부분은 우리나라의 통일비용의 재원마련에 시사점을 줄 수 있을 것이므로 참고하여야 할 것임)
- 조세를 통한 통일비용의 마련에 대하여는 저소득층에 대한 부담을 가중하였다는 점이 문제점으로 지적되었음(통일연대부가세는 기업과 고소득층에 부담을 지웠지만, 간접세 등 나머지 조세인상은 물가인상과 고용감소로 이어져 오히려 저소득층에게 더 큰 부담을 지웠던 것으로 평가)
- 통일비용의 재원을 마련하기 위하여 추진된 예산의 절감도 주로 서독의 사회복지 부문 예산을 통하여 달성되었으므로 그 부담은 구서독 저소득층에게 전가되었으며, 무분별한 채권 발행으로 2002년 재정적자가 GDP의 3.7%를 기록하는 등 통일독일은 이후 4년 연속 EU의 재정건전화협약의 상한인 3%를 지키지 못하였고, 정부부채 규모도 2005년 GDP의 71.1%에 달하는 결과에 이르러 재정개혁을 해야 할 상황에 이르렀음¹⁴⁾

(2) 우리나라의 경우

○ 규범적 기준

- 지금까지는 통일비용의 재원마련에 대하여 “통일비용을 어떻게 마련할 것인가?”라는 필요성의 관점에서만 논의되었으나, 통일한국의 헌법적 가치질서인 자유민주주의와 법치주의를 적

14) 이승현, 김갑식, 앞의 논문, 6면 이하.

용하여 통일비용의 재원마련에 대하여도 “통일비용을 어떻게 충당하는 것이 자유민주적 기본질서에 합치되는가?”라는 규범적 측면에서 논의되어야 할 것임

- 통일비용을 위한 재원마련은 국가행정의 재원마련의 일반론을 기초로 하므로 그에 관한 법리가 적용되어야 할 것임(헌법·행정법에서는 국가·지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재원을 취득하고 이를 관리·운용·지출하는 작용을 ‘재정’이라고 하고 그 수단에 따라 국가·지방자치단체의 재원 취득을 목적으로 하여 행하는 ‘재정권력작용’과 국가·지방자치단체가 그 재산·수입·지출을 관리하는 ‘재정관리작용’(회계)으로 나누어 법규범적인 기준을 정립하였음¹⁵⁾)

○ 구체적 방안

- 지금까지 논의된 방안은 크게 국내자금의 조달과 해외자금의 조달로 나눌 수 있는데, 구체적으로는 ① 조세에 의한 재원마련, ② 통일기금적립, ③ 국채발행과 국제기구에 의한 개발차관 ④ 국유재산의 매각, ⑤ 통일복권, 통일카드 적립, 공공요금 인상 등으로 구분할 수 있음
- 통일비용의 재원마련에 대하여는 국가재정에 관한 규범적 기준에 따라서 반대급부 없이 강제적으로 돈을 걷는 재정권력작용과 반대급부로 받는 돈을 인상하는 방안 등과 연결되는 재정관리작용으로 구분하여 검토하는 것도 논리적으로 간편할 뿐만 아니라 구체적인 법규범의 적용에 있어서 정합성을 가질 수 있을 것임
- 또한, 통일비용의 재원마련은 국가가 그 재원을 수입하는 것을 전제로 하므로 사회기반시설에 민간투자를 유치하는 것은

15) 김동희, 『행정법 II』, 제17판, 박영사, 2011, 제6편 제7장 ‘재무행정법’.

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

제외되는데, 사회기반시설에 대한 민간투자를 통한 낙후된 북한 지역 내 사회기반시설의 설치 등은 국가의 재정 부담이 없다는 점, 국민의 조세저항도 없다는 점, 비교적 국회의 통제도 적다는 점 때문에 통일비용을 충당하는 방식으로 많이 이용될 수 있을 것으로 보이므로 이에 관하여는 별도의 논의가 필요할 것으로 판단됨

- 이 글에서는 현재까지의 재원마련의 방안을 중심으로 그 재원마련 방안이 우리 헌법질서에 부합하는지 여부를 판단하고 재원마련 방안이 어떠한 법적 원리가 준수되어야 하는지에 대하여 쟁점별로 검토하고자 함

나. 조세에 의한 재원마련

(1) 통일세 부과

○ 개 요

- 정부입장에서 통일비용을 가장 손쉽게 마련할 수 있는 방안이 증세인데, 현재 남한 세수의 주요원천은 조세수입인 바, 통일 초기에 소요될 막대한 양의 통일비용을 충당하기 위하여는 조세를 통한 방법이 가장 실효적 임(독일의 경우에도 통일재원의 대부분은 조세로 징수한 재원과 통일기금이었는데, 조세의 방법으로는 연대세 부과, 부가가치세 인상, 유류세, 보험세, 연초세, 가스세 인상 등을 들 수 있음¹⁶⁾)
- 이른바 “통일세”를 신설하는 것에 대하여는 반드시 필요하다는 입장¹⁷⁾과 통일세에 의존하기보다는 다양한 재원을 개발하

16) 제성호, 앞의 논문, 376면.

17) 강지원, 「통일에 대비한 남북한 사회보장제도 통합과 재원조달방안」, 서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문, 2004, 110면.

여 조세인상을 최소화해야 한다는 입장¹⁸⁾이 있고, 통일세를 신설하는 경우에도 그 시점에 대하여는 통일 이후부터 통일세를 징수해야 한다는 입장¹⁹⁾, 통일 이전에 통일세를 신설하여 준비하다가 통일 후 세율을 인상해야 한다는 입장²⁰⁾으로 구분됨

- 통일세의 부과대상에 대하여도 소득세나 법인세 등과 같은 직접세를 대상으로 할 것인지, 유류세나 부가가치세 등과 같은 간접세를 대상으로 할 것인지, 아니면 양자를 모두 대상으로 할 것인지도 논란이 되고 있으며, 직접세를 대상으로 할 경우에도 그 세율에 대하여 이를 고정세율을 적용할 것인지 누진세율을 적용할 것인지도 논란이 됨²¹⁾
- 간접세 방식이 평등권이나 조세저항 등의 측면에서 직접세보다 문제점이 적다는 입장(특히, 부가가치세는 적은 세율 인상으로 다수의 납세자로부터 많은 금액을 마련할 수 있고, 경제에 미치는 부정적인 영향이 소득세나 법인세에 비해 훨씬 적다는 점을 근거로 제시)이 있고,²²⁾ 간접세의 형태를 취하게 되면 물가상승을 유발하여 서민층의 부담이 가중되며, 사회보장을 위한 재원발굴이나 소득의 재분배 효과의 측면에서 직접세가 간접세보다 바람직하다는 입장도 있으나,²³⁾ 직접세와 간접세 중 어느 것이 바람직한가의 문제는 정책적 판단의 문제이며 국민적 합의가 전제되어야 할 것임

18) 김국신·김도태·여인곤·황병덕, 「분단극복의 경험과 한반도 통일1」, 한울아카데미, 1994, 361-362면.

19) 이승현·김갑식, 「한반도 통일비용의 쟁점과 과제」, NARS 현안보고서(국회입법조사처) 제105호, 2010, 34면.

20) 김옥·황동언, 앞의 논문, 88면.

21) 제성호, 앞의 논문, 377면

22) 차현일·함진우, 앞의 논문, 133면

23) 전상진·강지원·원진실, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안에 관한 논의”, 「한독사회과학논총」 제17권 제3호, 2007, 34면

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

- 다만, 조세징수의 방법은 국민들의 경제적 부담을 직접적으로 증대시키므로 국민들의 조세부담 능력과 증세에 대한 수용의지에 제한을 받을 수밖에 없다는 한계를 가짐

○ 별도 세목을 신설하는 방식(부가세)

- 부가세(Surtax)는 원래 존재하고 있는 세금에 일정 비율로 다시 세금을 매기는 세목으로 재원을 발굴하기 어렵거나 특정 세목을 신설하기 어려울 때 기존 세금에 추가로 부과되는 세금을 의미하며, 우리나라의 경우 지방소득세, 교육세, 농어촌특별세, 지방소비세 등이 있음(독일의 경우 통일비용의 주된 재원으로 신설된 연대부가세(Solidaritaetzuschlag)가 대표적인 부가세임)
- 우리 헌법재판소는 법인의 양도소득에 대하여 법인세 외에 특별부가세를 부과한 구법인세법 제99조 제1항 제1호 등이 조세법률주의에 위배되어 재산권을 침해되는지 여부가 문제되는 사안에서 “이 사건 법률조항은 부동산 등의 처분이익에 대하여 법인세를 과세하는 외에 추가로 특별부가세를 과세하고, 그리하여 ... 토지 등에 대한 투기 유인을 제거하는 한편 법인과 개인 간의 조세형평도 달성하게 하는 것이므로, 목적의 정당성이 인정되고 그 목적을 위한 적절한 수단이라고 할 것이다.”라고 하면서 합헌이라고 판단하여 기본권제한의 한계인 과잉금지원칙에 반하지 않는 한 별도의 세목으로 부가하여 세금을 징수하는 방식이 헌법에 위반하지 않는다고 판단²⁴⁾
- 현재 국회에 제출된 법안들도 직접세를 대상으로 한 부가세의 형식을 취하고 있는데, 한나라당 김충환 의원이 대표 발의

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

한 통일세 법안[의안번호 10502]은 소득세와 법인세, 상속세 및 증여세를 과세표준으로 하되 소득세액의 2%, 법인세액의 0.5%, 상속·증여세액의 5%를 징수하는 내용임(이 법안은 독일과 같은 부가세 형식을 취하고 있으나, 통일세의 징수시점에 대하여 통일 이듬해부터 통일세를 부과하였던 독일과 달리 통일 이전부터 통일세를 징수하도록 하고 있다는 점에서 차이가 있음)

- 부가세 형식으로 통일세를 징수하는 방안에 대하여는 조세체계를 지나치게 복잡하게 하여 조세원칙인 단순성, 형평성, 효율성 원칙에 부합하지 않는다는 입장이 있는데, 현행 부가세(목적세)도 재정운용의 경직성 등을 이유로 폐지주장이 거센 실정이므로 통일에 따른 비용부담은 응익부담의 원칙(benefit principle)에 따라 통일에 따른 잠재적 이득이 귀속되는 정도에 따라 비례하여 부과되어야 한다는 주장이 있음²⁵⁾

※ 독일의 연대부과세

- 연대부가세는 처음에는 연대기여금(Solidaritätsbeitrag)이라는 이름으로 1991년 7월 1일 도입되어 1년을 기한으로 소득세와 법인세에 각각 7.5%의 세율로 책정되었으며, 1993년 폐지되었다가 1995년 부활하여 5.5%의 세율을 적용하고 있음²⁶⁾
- 독일의 연대부가세는 최소 2019년까지 지속될 것으로 보이는데, 연대부가세가 신설될 당시에는 부과기간이 1년으로 제한된 것과 관련하여 연대부가세에 대한 위헌소송이 수차례 제기되었으나 연방조세법원은 시간적 제한성이 부가세의 본질에 해당하지 않기 때문에 연대부가세법이 합헌이라고 판단하

25) 이승현, 김갑식, 앞의 논문, 33면 ; 국회의외교통상전문위원, 통일기금법(이명수의원 대표발의) 검토보고서, 외교통상통일위원회, 2010.11. 33면

26) 이승현, 김갑식, 앞의 논문, 6~7면

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

였고, 연방헌법재판소도 위 결정에 대하여 제기된 헌법소원에 대하여 각하하였음²⁷⁾

- 그 이후에도 연대부가세의 위헌성은 지속적으로 주장되어, 니더작센 조세법원이 연대부가세가 장기적 추가부담을 금지하는 헌법에 위반된다고 보아 위헌심판을 제청한 것에 대하여 연방헌법재판소는 2010. 9. 8. 위헌법률심판제청이 허용되지 않는다고 결정하면서 한시적인 기한은 부가세의 본질에 속하지 않는다는 종래 결정을 그 근거로 제시하였음(한편, 2006년 독일 납세자연맹이 제기한 소송에 대하여 연방헌법재판소가 “연대부가세는 한시적 조치”라는 판결을 내린 바가 있어, 연대부가세가 한시적 성격을 갖고 있는지에 대해 모순적인 태도를 보인다는 비판도 있음²⁸⁾)
- 독일의 연대부가세는 부과기간의 문제로 인하여 위헌성 시비도 있었으나 연대부가세법 제3조 제3항에 규정된 면제세액제도(Freigrenze)²⁹⁾를 통해 서민층의 세금부담을 상대적으로 줄이고 조세공평을 실현하는데 기여하기도 한다는 점에서 의미 있는 방식으로 평가됨(연대부가세는 소득세채무액이 기본 1인인 경우 972유로, 부부합산의 경우 1,944유로까지 연대부가세가 없으며, 이 금액을 넘는 경우에 한하여 연대부가세가 징수되며, 이렇게 면제세액기준을 초과하는 금액이 발생하는 경우

27) 박종수, “통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적검토”, 공법연구 제39집 제2호, 한국공법학회, 2010. 12, 193면, BVerfG 2 BvR 1708/06 v. 11. 2. 08, BeckRS 2008, 35 233.

28) 염명배·유일호, “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구”, 『재정학연구』 제4권 제2호(통권 제69호), 한국재정학회, 2011, 193면.

29) 예컨대, 부부합산된 과세표준금액이 26,993유로인 경우 과세기간이 2005~06년이면 분할합산 과세표준이 2,342유로이다. 여기서 면제세액기준은 1,944유로이고, 위 양 금액의 차액은 398유로이므로 여기에 20%가 79.60유로가 된다. 따라서 연대부가세는 2,342유로에 5.5%를 곱한 128.80유로가 징수되는 게 아니라 79.60유로가 징수된다는 것임(박종수, 앞의 논문, 192면).

에도 연대부과세가 전액 징수되는 것이 아니라 연대부과세법 제4조 제2문에 따라 연대부과세는 소득세 과세표준과 위 면제 세액기준의 차액의 20%를 초과해서는 안 되는 한계가 있음)

○ 기존세목을 활용하는 방식(부가가치세 등 간접세)

- 간접세는 동일한 재화나 용역에 대하여 고소득자와 저소득자 간에 차별없이 징수하는 세금의 한 형태이고, 부가가치세는 재화 또는 용역의 공급에 의하여 생성되는 부가가치, 즉 각 거래단계에서 생성된 부가가치에 과세하는 다단계 일반소비세로서 현행 부가가치세의 세율을 선진국 수준으로 인상하여 통일비용에 충당하자는 의견이 제시됨³⁰⁾
- 우리나라의 부가가치세의 세율(10%)이 OECD 국가의 평균에 미치지 못하므로 국민의 조세저항이 크지 않을 것이며, 간접세 인상방안은 헌법상 평등원칙 위배여부로부터 상대적으로 자유로울 수 있어 사회적 합의를 도출할 수 있는 유효한 정책수단이 될 수 있는 이점이 있으나, 부가가치세 등 간접세의 인상은 물가안정정책 및 소득재분배의 관점에서 볼 때 신중한 접근이 필요함(간접세 인상분은 최종소비자가격의 인상을 통해 소비자에게 전가되며, 물가상승압력이 임금인상으로 이어지고, 이는 다시 긴축통화정책으로까지 연결되고, 이는 다시 성장둔화와 고용감축으로 귀결되어 결국 서민층의 부담으로 가중시켜 고소득자와 저소득자 간에 차별을 두지 않고 가격전가를 통해 징수된다는 점에서 저소득자에게 상대적으로 더욱 큰 부담이 될 수 있음³¹⁾)

30) 엄명배·유일호, 앞의 논문 198면

31) 얀프리베, 루돌프 히켈/한종만 옮김, 『독일통일비용』, 대륙연구소출판부, 1994, 327면.

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

- 최근 우리나라의 전체 세수 중 간접세의 비중이 최근 지속적으로 증가하고 있는 점을 고려할 때, 역진적이라고 비판받는 부가가치세를 통일재원확보를 위한 방안으로 삼는 입장을 재고할 필요가 있다는 견해도 있음(독일이 연대부가세의 부과대상으로 부가가치세를 선택하지 않고 소득세와 법인세 등 직접세를 선택한 것도 이러한 배경에서 비롯되었다고 평가)³²⁾
- 다만, 간접세의 이와 같은 문제점에도 불구하고 통일 초기에 소요될 엄청난 양의 재원마련을 위해서는 간접세부터 직접세로 단계적인 세율인상을 추진하자는 입장도 있음(즉, 물가상승분을 최소화하기 위해서 우선 물가에 큰 영향을 미치지 않는 사치재나 담배, 술 등에 간접세를 부과하여 단계적으로 직접세 도입을 검토한다면 간접세의 역진성에 대한 문제점을 완화할 수 있다는 것임)³³⁾

(2) 조세법률주의

○ 구체적 내용

- 헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”고 하여 조세법률주의에 대해 규정하고 있는데, 조세법률주의란 ‘과세요건을 법률로 규정하여 국민의 재산권을 보장하고 과세요건을 명확하게 규정하여 국민생활의 법적 안정성과 예측가능성을 보장하기 위한 것’임³⁴⁾
- 조세법률주의(租稅法律主義)는 그 핵심에는 ① 납세의무를 성립시키는 납세의무자, 과세물건, 과세기간, 세율 등의 모든 과세요건과 부과·징수 절차는 모두 국민의 대표기관인 국회가

32) 박종수, 앞의 논문, 195면.

33) 차현일, 통일비용과 재원마련, 그리고 통일세에 관한 법적쟁점 검토”, 『통일과 법률』(통권 제5호), 법무부, 2011, 134면.

34) 헌법재판소 1992. 2. 25. 선고 90헌가69 ; 헌법재판소 2000. 6. 29. 선고 98헌바35 등

제정한 법률로 규정해야 한다는 과세요건법정주의(課稅要件法定主義)와³⁵⁾ ② 과세요건에 관한 법률규정의 내용이 지나치게 추상적이거나 불명확하면 이에 대한 과세관청의 자의적인 해석과 집행은 초래할 염려가 있으므로 그 규정내용이 명확하고 일의적이어야 한다는 과세요건명확주의(課稅要件明確主義)³⁶⁾가 있음(다만, 조세법규 역시 다른 법률의 경우와 마찬가지로 법규 상호간의 해석을 통하여 그 의미가 명확해질 수 있다면 다소 포괄적이고 추상적인 용어를 사용하는 것도 허용될 수 있으므로 당해 조세법규의 체계 및 입법취지 등에 비추어 그 의미가 분명하여질 수 있는 경우에는 과세요건명확주의에 위반된다고 할 수 없음³⁷⁾)

○ 법률적 쟁점

- 통일세를 징수할 경우에 새로운 세금인 통일세는 당연히 조세입법을 통해 징수해야 할 것이고, 현재 징수되고 있는 세목별로 세액을 올리는 방법을 채택하든, 목적세로 ‘통일세’를 신설하여 징수하는 방법을 채택하든 조세법률주의에 따라 그 요건 등은 법률로 명확하게 규정되어야 하므로 과세요건법정주의가 문제될 여지는 거의 없음(따라서 ‘통일세법’이라고 별도의 법령을 제정하거나, 소득세법, 법인세법, 부가가치세법 등 종래의 세법을 개정하는 방식을 취하여야 할 것임)
- 통일세법을 신설할 경우에 그 법안의 목적에 관한 규정을 두어야 한다는 지적이 있으나,³⁸⁾ 통일세를 반드시 목적세 형태로 신설해야 하는 것은 아니기 때문에 반드시 ‘남북 간 체제

35) 헌법재판소 1999. 3. 25. 선고 98헌가11 등

36) 헌법재판소 1992. 12. 24. 선고 90헌바21, 헌법재판소 1994. 8. 31. 선고 91헌가1 등

37) 헌재 2002.6.27. 선고 2001헌바44

38) 제성호, 앞의 논문, 383면.

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

통합 및 북한의 신속한 경제재건'이라는 목적을 명시할 필요는 없다고 판단됨(만약 소득세법 등 기존의 세법을 개정하는 방식으로 통일세를 부과한다면 결국 소득세법의 목적에 '남북간 체제통합 및 북한의 신속한 경제재건'이 포함되는 결과가 되어 부적절함)

- 과세요건명확주의와 관련하여, 통일세는 기존의 조세입법과 달리 정책목적의 실현 가능성부터 의문시되는데, 통일의 시점을 특정할 수도 없는 현 시점에서 통일세를 징수한다면 언제 통일이 이루어질지 모를 뿐만 아니라, 아직 통일비용이 정확히 얼마가 들 것인지 계산하는 것이 어려워 언제까지 통일세를 부과할 것인지 확정할 수 없기 때문에 이는 위헌의 소지가 있다는 입장이 있으나,³⁹⁾ 과세요건명확주의는 정책목적의 실현가능성이나 통일시점 등을 명확히 하는 것을 요구하는 것은 아니라는 반론이 있으며,⁴⁰⁾ 통일세의 부과가 반드시 통일세의 집행과 연계되어야 하는 것은 아니며, 과세요건명확주의는 세금 부과에 있어서 그 내용과 요건을 명확히 할 것을 요구하는 것으로 이는 누구에 대해, 어떤 종류의 세금을, 어느 정도의 세율로, 언제부터 부과할 것인지를 명확하게 할 것을 요구하는 것이므로 정책목적의 실현가능성 확보나 통일시기의 명확한 확정을 요구하는 것은 아니므로 언제 그 재원을 사용해야 하는지 여부가 명확하게 정해지지 않는다고 하더라도 이를 위헌이라고 할 수는 없다고 판단됨(현 상황에서 통일시기가 불명확하다고 하여, 정부가 헌법에 명시된 통일을 목표로 추진하고 있는 정책에 위헌요소가 있다고 할 수 없는데, 현재 논의되고 있는 통일세의 경우, 통일을 목표로 추진하고 있는 정책으로 볼 수 있으므로 헌법 제4조와 부합하고, 통일시기가 불

39) 차현일·함진우, 앞의 논문, 131면.

40) 제성호, 앞의 논문, 395면.

명확하다고 하더라도 통일을 준비하는 조치로서 통일세를 부과하고, 이때 과세대상, 절차와 내용 등 과세요건을 명확하게 할 경우에는 조세법률주의에 위반하는 것이 아님. 즉, 통일시키는 통일세를 부과하는 배경이나 취지에 불과하며 통일세의 과세요건에 해당하지 아니함)

(3) 조세평등주의

○ 구체적 내용

- 조세평등주의(租稅平等主義)란 평등의 원칙 또는 차별금지의 원칙의 조세법적 표현으로,⁴¹⁾ 헌법재판소는 이에 관하여 “국가는 조세입법을 함에 있어서 조세의 부담이 공평하게 국민들 사이에 배분되도록 법을 제정하여야 할 뿐만 아니라, 조세법의 해석·적용에 있어서도 모든 국민을 평등하게 취급하여야 할 의무를 진다. 조세평등주의는 정의의 이념에 따라 ‘평등한 것은 평등하게’, ‘불평등한 것은 불평등하게’ 취급함으로써 조세법의 입법과정이나 집행과정에서 조세정의를 실현하려는 원칙이라고 할 수 있다.”고 설명하고 있음⁴²⁾
- 조세평등주의는 그 내용으로 실질과세의 원칙과 응능부담의 원칙이 있는데, 헌법재판소는 이에 대하여 “조세평등주의가 요구하는 이러한 담세능력에 따른 과세의 원칙은 한편으로 동일한 소득은 원칙적으로 동일하게 과세될 것을 요청하며(이른바 ‘수평적 조세정의’), 다른 한편으로 소득이 다른 사람들간의 공평한 조세부담의 배분을 요청한다(이른바 ‘수직적 조세정의’).”고 하면서 “이러한 담세능력에 따른 과세의 원칙이라 하여 예외 없이 절대적으로 관철되어야 한다고 할 수 없고, 합리적 이유가 있는 경우라면 납세자간의 차별취급도 예

41) 헌법재판소 2002. 8. 29. 선고 2001헌가24 등

42) 헌법재판소 1989. 7. 21. 선고 89헌마38 등

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

외적으로 허용된다. 세법의 내용을 어떻게 정할 것인가에 관하여 입법자에게는 광범위한 형성의 자유가 인정되며, 더욱이 오늘날 조세입법자는 조세의 부과를 통하여 재정수입의 확보라는 목적 이외에도 국민경제적·재정정책적·사회정책적 목적달성을 위하여 여러 가지 관점을 고려할 수 있기 때문이다.”라고 판시하고 있음⁴³⁾

※ 조세법률주의와 조세평등주의를 독자적인 법원리로 인정하여야 하는지 여부에 관하여 종래의 다수설은 그 독자성을 인정하여 조세법률주의는 과세요건법정주의, 과세요건 명확주의, 합법성의 원칙, 절차보장 등의 세부원리로 구성된다고 하며, 우리 헌법재판소도 이러한 입장을 따르고 있는 것으로 보임(이에 대하여 조세법률주의라는 독자적인 법원리는 없고 모두 ‘법치주의’로 귀결된다고 보면서 자유권의 침해라는 관점에서 과세입법의 실질적인 한계를 논해야 한다는 입장이 있음⁴⁴⁾)

○ 법률적 쟁점

- 통일비용을 위한 재원마련을 직접세로 할 것인지, 간접세로 할 것인지는 입법정책에 해당하는 문제이지만 통일세 역시 조세평등주의를 준수하여야 하는데, 간접세의 경우에도 역진적이라는 비판이 있을 수 있으나 평등원칙의 관점에서는 직접세가 문제될 수 있고 고정세율을 채택할 것인지 누진세율을 채택할 것인지에 따라서 정도의 차이가 있음
- 통일비용을 마련하기 위해 누진세율을 택하는 것이 차별에 있어서 합리적 이유가 있는지가 쟁점이 될 수 있는데,⁴⁵⁾ 일반

43) 헌법재판소 1999. 11. 25. 선고 98헌마55 등

44) 이창희, 『세법강의』, 박영사, 2011, 16면 이하

45) 헌법재판소 2002.8.29. 2001헌가24 등

적으로 소득재분배와 같은 목적은 조세의 차별적 징수를 위한 합리적 이유가 된다고 인정되나 통일을 준비함에 있어서 조세의 차별적 징수가 합리적인지에 대하여는 평화통일이 우리 헌법이 규정하는 헌법적 의무이므로 차별을 정당화할 합리적 이유가 있다고 볼 여지도 있으며, 통일이 이루어졌을 때 발생하게 될 경제적 기회를 소득이나 재산이 많은 사람이 더 유리하게 활용할 가능성이 높다는 점도 누진세율을 채택할 근거가 될 여지가 있음

- 이는 결국 국민적 합의를 바탕으로 결정될 것이나 평화통일이라는 공익과 개인의 재산권이라는 사익의 형량에 관한 문제로 귀결되며, 이러한 관점에서 독일의 경우와 같이 통일세의 부과기간을 명확하게 설정하지 않을 경우에는 과잉금지원칙에 위반된다는 문제점이 있을 수 있음(한편, 목적세를 부과하는 방식과 관련하여 1인당 일정한 세금을 부과하는 방식인 인두세(人頭稅)는 수직적 공평을 전혀 고려하지 않는 것이어서 헌법에 합치되지 않을 가능성이 있음)
- 한편, 북한 지역의 경제재건을 위하여 북한지역으로 이주하는 자를 특정하여 세금을 감면해주는 것이 수평적 평등에 반하는 것인지 여부도 문제될 수 있는데, 북한 지역의 경제재건이라는 목적의 정당성이 인정되기 때문에 북한 지역으로의 이주를 촉진하기 위한 수단으로서 적합한지, 통일세를 부과하는 것 외에 다른 수단은 없는 것인지, 통일세를 부과하는 것과 북한 지역으로의 이주촉진 사이에 비례관계가 성립하는지 등 비례의 원칙에 비추어 그 과세물건, 세율 등이 헌법에 부합하는지를 판단하여야 할 것임

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

(4) 예산총계주의

○ 구체적 내용

- 통일세의 부과에 대하여 예산총계주의 측면에서 사회통합비용 지출이라는 세출예산확보를 위한 세입예산으로서의 통일세는 통일 이후부터 징수하는 것이 타당하다는 입장이 있음(앞서 언급한 김충환의원 대표발의의 통일세법안(의안번호10502)은 통일 이전 시점의 징수를 전제로 하고 있음)⁴⁶⁾

○ 법률적 쟁점

- 이는 한 회계연도의 통일세 세입으로 한 회계연도의 통일비용 세출을 계상하는 것이 일반적인 예산원칙에 부합하고 통일세에 대한 국민적 합의가 마련되거나 정치적 논쟁이 해소되지 않은 상태에서 신중하게 결정해야 한다는 것을 고려한 것으로 판단되지만, 이는 결국 통일정책적 측면에서 결정해야 할 사안으로서 통일세의 부과가 총계예산주의에 위반된다고 할 수는 없을 것임(독일의 경우에는 통일 이듬해부터 사회연대세의 형태로 통일세를 부과한 것이 독일국민에게 지나친 경제적 부담으로 작용한 점도 고려)

다. 통일기금의 적립

(1) 개요

○ 통일기금 개념

- 통일세는 국민들에게 직접적으로 경제적 부담을 준다는 단점을 고려하여 통일기금을 적립하는 방안이 제시되고 있는데, 이는 통일에 따른 사회통합비용이 특정한 목적사업이고 지출

46) 이승현·김갑식, 앞의 논문, 34면.

의 신축성을 요한다는 점에서 조세부과에 비해 논리적 타당성을 가지며, 통일 이전은 물론 통일 이후에도 계속 조성할 수 있고,47) 국민의 정책집행 저항이나 큰 조세저항 없이 통일 재원을 마련할 수 있다는 장점이 있으나,48) 통일기금 적립방법만으로는 통일비용 충당에 필요한 대규모 기금을 조성하기 어렵다는 한계가 있다는 지적도 있음49)

- 통일기금을 적립하는 구체적인 방법에 대하여는 내국세 총액의 1%를 통일기금으로 적립하는 방안(한나라당 정의화 의원 대표발의안인 통일세관리특별회계법안), 국민의 자발적 성금 등을 포함한 개인·단체의 임의출연금이나 정부의 출연금, 장기차입금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 기금의 운용수익금 등으로 통일기금을 마련하는 방안(자유선진당 이명수 의원 대표발의안인 통일기금법안), 현재 운용되고 있는 남북협력기금의 불용액을 적립하자는 방안(민주당 송민수 의원 대표발의안인 남북협력기금 불용액을 한민족통합기금으로 적립하는 법안) 등이 있음(다만, 현재 남북교류협력을 촉진하기 위한 남북협력기금은 남북협력기금법에 의해 조성되어 있으나, 이 기금은 남북간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 것으로(남북협력기금법 제1조), 그 용도가 제한되어 있어(남북협력기금법 제8조), 통일비용으로 이를 사용할 수가 없으므로 별도의 통일기금 적립이나 관련 법률의 개정이 필요함)

○ 법률규정 사항

- 정부의 예산에서 상당부분을 통일기금으로 적립하는 것은 결국 예산지출을 계속하여 유보하는 것으로, 결국 현재 필요로

47) 김영윤, 앞의 논문, 70면 ; 차현일, 앞의 논문, 165면.

48) 제성호, 앞의 논문, 379면.

49) 염명배·유일호, 앞의 논문, 208면.

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

하는 분야의 투자를 포기하고 그 부를 통일의 시점으로 이전시키는 것이어서 효율적인 예산지출 운영에 방해가 되는 것이 아닌가 하는 지적이 있으나,⁵⁰⁾ 통일 초기에는 막대한 비용이 지출되어 그 재원을 일시에 조달하는 것이 불가능하다는 점, 그로 인한 과중한 재정 부담으로 스택플레이션이 발생할 여지가 있다는 점 등을 감안한다면 예상되는 비용의 일부(그 규모가 지나치게 크지 않는 범위에서)를 미리 사전에 적립하는 것이 상당함⁵¹⁾

- 통일기금의 적립금을 정부의 회계예산에서 출연하는 것이므로 예산안에 반영되어 국회에서 통과되어야 하는데(헌법 제 54조 제1항), 통일기금의 적립이 지속적으로 이루어질 수 있기 위해서는 입법적인 조치가 필요함(통일기금의 적립금은 예산에서 계속비로 지출될 수 있도록 하여야 하고, 헌법 제54조 제3항의 준예산(같은 항 제2호의 ‘법률상 지출의무의 이행’)이 될 수 있도록 정부에게 일정 액수 이상의 적립금을 지급할 의무가 있음을 법률에 명시할 필요가 있음)

(2) 남북협력기금을 활용하는 방안

○ 내 용

- 남북협력기금에 통일계정을 신설하여 통일재원을 마련하기 위해서는 입법적으로 남북협력기금법을 전부 또는 일부 개정하는 조치가 필요한데, 현재 국회 외교통상통일위원회에 「남북협력기금법 전부개정법률안」 2건(한나라당 정의화 의원 대표

50) 김영윤, 앞의 논문, 70면 ; 조동호, 통일기금은 미리 조성되어야 하나?, KDI 정책포럼 제63호, 1994, 5면.

51) 구분호, 통일기금의 필요성 및 활용방안, 통일기금조성위원회 주최 통일기금 조성에 관한 학술세미나 발표논문, 1992 ; 황의각, “통일비용 추정과 통일기금 조성방안”, 통일기금조성위원회 주최 제2차 통일비용에 관한 정책세미나 발표논문, 1993 ; 김욱 · 황동언, 앞의 논문, 85면.

발의, 같은당 김충환의원 대표발의), 「남북협력기금법 일부개정 법률안」 1건(민주당 송민순 의원 대표발의)이 제출되어 있음

○ 입법사항

- 남북협력기금법을 개정하여 통일기금을 조성할 경우 ① 기금을 종래의 남북협력계정과 북한비핵화계정 외에 통일계정을 추가하고 이를 각기 구분하여 운용하여야 한다는 점,⁵²⁾ ② 통일계정의 용도, ③ 통일계정의 재원마련방법, ④ 통일계정 기금의 사용시점, ⑤ 기금운용계획의 수립절차를 수정할 것인 지 여부에 대한 검토,(이는 현재 통일부장관이 남북협력기금의 기금운용계획을 수립하는 것과 달리, 장차 통일기금의 기금운용계획은 국가재정법 제66조 제6항을 고려하여 기획재정부 장관이 마련하도록 할 것인지 문제임), ⑥ 기금의 목적 외 사용 금지 원칙 등을 규정할 것이 필요함

(3) 남북협력기금과 별도로 통일기금을 적립하는 방안

○ 내 용

- 현재의 남북협력기금이 아닌 별도의 통일기금을 설치하는 방안에 대하여도 별도의 법률이 필요하며, 이에 대하여는 현재 국회 외교통상통일위원회에 통일기금법안(자유선진당 이명수 의원 대표발의)이 제출되어 있음

○ 입법사항

- 통일기금법안을 마련할 경우에는 ① 법의 목적에 대한 사항, ② 통일기금의 설치에 대한 근거, ③ 통일기금의 재원, ④ 통

52) 현재 남북협력기금법 시행령 제13조(기금계정의 설치 및 기금의 구분 회계처리)는 남북협력기금계정을 남북협력계정과 북한비핵화계정의 두 가지만 두고 있음.

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

일기금의 용도, ⑤ 통일기금의 운용·관리 주체, ⑥ 기금의 운용·관리와 관련된 심의기구로 통일기금운용위원회의 설치 및 구성, 권한에 관한 사항, ⑦ 통일기금운용계획의 수립주체에 관한 사항(이는 주체를 통일부장관으로 할 지 또는 기획재정부장관으로 할지), ⑧ 통일기관의 회계기관, ⑨ 통일기금을 지원받는 자가 목적 외의 용도에 사용할 수 없다는 것과 이를 위반할 경우 지원행위를 취소할 수 있다는 사항 등을 규정해야 함

(4) 부담금

○ 개 요

- 통일비용의 재원으로서 통일기금을 마련하는 구체적인 방안 또는 통일기금과 무관하게 통일비용을 마련하는 방안으로서 부담금을 통하여 재원을 마련하는 것을 검토할 수 있는데, 부담금이란 재화, 용역의 제공과 관계없이 공익사업에 관하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 의미함⁵³⁾
- 부담금은 일반적으로 수익자부담금, 원인자부담금 및 특별부담금으로 나누어지고, 그 중 특별부담금은 재정조달목적 부담금과 정책실현목적 부담금으로 구분되고, 후자의 정책실현목적 부담금은 유도적부담금(부담금이라는 경제적 부담을 지우는 것 자체가 국민의 행위를 일정한 정책적 방향으로 유도하는 수단이 되는 부담금)과 조정적부담금(특정한 공법적 의무를 이행하지 않은 사람과 그것을 이행한 사람 사이 혹은 공공의 출연으로부터 특별한 이익을 얻은 사람과 그 외의 사람

53) 부담금관리기본법 제2조

사이에 발생하는 형평성 문제를 조정하는 수단으로 부과하는 부담금)으로 구분됨⁵⁴⁾

- 통일기금을 부담금으로 마련하는 경우에 그 법적 성격은 특별부담금에 해당하고, 헌법재판소는 특별부담금에 대해 “공적 기관에 의한 반대급부가 보장되지 않는 금전급부의무를 설정하는 것이라는 점에서 조세와 유사하나, 특별한 과제를 위한 재정충당을 위하여 부과된다는 점에서 일반적인 국가재정수요의 충당을 위하여 부과되는 조세와는 구분되고, 무엇보다도 특정집단으로부터 징수된다는 점에서 일반국민으로부터 그 담세능력에 따라 징수되는 조세와는 다르다.”고 판시하고 있어⁵⁵⁾ 특별부담금에 대하여도 법률의 근거가 있어야 하지만 이는 조세법률주의가 아닌 국민의 재산권을 제한하는데 필요한 법률유보원칙이 적용되며(조세와 같은 전통적인 공과금 체계로는 새로운 행정 수요에 대처하기 힘들기 때문에 특별부담금이라는 새로운 유형의 공과금 도입 필요성이 인정되고, 헌법 제37조 제2항에서는 일반적 법률유보에 대해 규정하고 있기 때문에 특별부담금제도를 도입하는 것 자체는 헌법상 문제가 없음⁵⁶⁾), 통일기금의 경우에는 통일비용의 재원을 마련하는 것을 목적으로 징수하므로 재정조달목적 부담금에 해당한다고 할 것임

○ 법률적 쟁점

- 우리 헌법재판소는 재정조달목적 특별부담금의 헌법적 정당화 요건에 대해 ① 조세에 대한 관계에서 예외적으로만 인정

54) 박상희, “부담금의 법적문제”, 공법학연구 제6권 제3호 2005. 12, 464면.

55) 헌법재판소 2001. 11. 29. 선고 2000헌바23 등 다수 결정

56) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2010, 992면.

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

되어야 하며, ② 부담금 납부의무자는 일반 국민에 비해 부담금을 통해 추구하고자 하는 공적 과제에 대하여 특별히 밀접한 관련성을 가져야 하고, ③ 부담금이 장기적으로 유지되는 경우 그 징수의 타당성이나 적정성이 입법자에 의해 지속적으로 심사되어야 한다고 설명하고, 두 번째 요건인 ‘특별히 밀접한 관련성’에 대해서는 ① 일반인과 구별되는 동질성을 지녀 특정집단이라고 이해할 수 있는 사람들이어야 하고(집단적 동질성) ② 부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 있어야 하며(객관적 근접성) ③ 그러한 과제의 수행에 관하여 조세외적 부담을 져야 할 책임이 인정될만한 집단이어야 하고(집단적 책임성) ④ 만약 부담금의 수입이 부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용될 경우에는 그 부과의 정당성이 더욱 제고된다(집단적 효용성)라고 판시하여 정책실현 목적 부담금에 비하여 보다 엄격한 요건을 제시하였음⁵⁷⁾⁵⁸⁾

- 통일재원은 국민의 특정집단만을 위해 조성되는 것은 아니라는 점에서 특별한 동질적인 납부의무자 집단을 상정하기 어렵고 통일재원은 전국민의 이익을 위한 것으로 특정집단의 이익을 위한 부담금 사용이라는 요건도 충족할 수 없으며, 통일정책은 어느 집단의 특별책임 하에 놓여있는 것이 아니라 국가의 일반책임 하에 놓이게 되고 국가의 일반책임 하에 놓이는 공적과제에 대해서는 헌법상 조세에 의한 재정조달만이 예

57) 헌법재판소 2008. 11. 27. 선고 2007헌마860

58) 독일연방헌법재판소도 어떤 부담금에 재정조달의 기능이 상당하다면 헌법적으로 조세에 근접하는 기능을 할 것이기 때문에 헌법이 모르는 그러한 조세적 부담금이 부과, 징수됨으로써 재정헌법적 기초가 공동화되는 것을 막기 위하여는 연방헌법재판소가 정립한 엄격한 정당성 요건에 부합하여야 한다고 하였음(BVerfGE 67, 256(278)).

정되어 있다는 점을 고려할 때,⁵⁹⁾ 통일비용의 재원을 특별부담금으로 조달하는 것은 재정조달목적 특별부담금의 요건을 충족시키지 못한다고 할 것임(다만, 통일과 관련한 특정한 사업을 추진하는 경우에, 그와 관련한 특별한 재정책임을 인정할 수 있는 범위에서 그로부터 이익을 받는 특정집단에게 부담금을 부과하는 것은 가능하다고 할 것임⁶⁰⁾)

- 만약, 통일비용의 재원마련을 위한 특별부담금을 정책실현목적 부담금으로 볼 경우에는 헌법재판소가 그 헌법적 정당화 요건과 관하여 “이 경우에는 ‘재정조달 대상인 공적과제와 납부의무자 집단 사이에 존재하는 관련성’ 자체보다는 오히려 ‘재정조달 이전 단계에서 추구되는 특정 사회적·경제적 정책 목적과 부담금의 부과 사이에 존재하는 상관관계’에 더 주목하게 된다. 따라서 재정조달목적 부담금의 헌법적 정당화에 있어서는 중요하게 고려되는 ‘재정조달 대상 공적 과제에 대한 납부의무자 집단의 특별한 재정책임 여부’ 내지 ‘납부의무자 집단에 대한 부담금의 유용한 사용 여부’ 등은 정책실현목적 부담금의 헌법적 정당화에 있어서는 그다지 결정적인 의미를 가지지 않는다고 할 것이다.”고 판시하고 있어 그 요건을 완화하여 적용할 수 있을 것이나 구체적으로 그 특별부담금을 부과할 집단을 선정하는 것은 어려울 것임(한편, 세금을 ‘국가가 국민에 대하여 반대급부 없이 강제적으로 걷는 돈’이라고 포괄적으로 정의하면서 특별부담금 역시 세금을 해당한다고 보는 입장도 있음⁶¹⁾)

59) 박종수, 앞의 논문, 198면.

60) 문병효, “통일에 대비한 통일재원 확보를 위한 법적방안”, 공법연구 제39집 제4호, 한국공법학회, 2011. 6., 122면.

61) 이창희, 앞의 책, 7면.

라. 국채발행과 국제기구에 의한 개발자관

(1) 국채발행

○ 개 요

- 국채를 발행하거나 해외로부터 차관 등을 도입하는 방법도 통일비용을 충당하기 위한 재원을 마련하는 대표적인 방안으로 논의되고 있는데, 국채의 발행 등은 그 비용을 다음 세대가 일부 부담하게 되는 효과가 발생하므로 통일로 인한 수혜를 입는 자가 다음 세대라는 점을 감안할 때 타당한 재원조달 방법이라는 입장이 있고,⁶²⁾ 국채의 발행 등이 결국 리스크를 인수하려는 자(특히 해외자본)만이 이를 매수하여 통일비용을 부담하는 형태를 띠기 때문에 국민 전체에게 경제적 부담을 지우는 조세보다는 선호될 가능성이 높은 것으로 보임⁶³⁾
- 또한, 통일 초기에 소요될 비용이 막대할 것이라는 점을 고려하면 국채발행은 불가피할 것으로 예상되며, 통일세 징수나 통일기금을 적립하기 위해서는 국민적 합의를 얻어야 하는 등 시간이나 절차상 어려움이 있으므로 초기 통일비용은 국채발행을 통해 해결하는 것도 효과적인 재원마련을 위한 방법이 될 수 있음(특히, 재정에 대한 통제가 더 강력한 독일의 경우에도 통일비용의 절반 가까이를 국채의 발행으로 재원을 마련하여 충당하였다는 사실에 비추어 볼 때, 통일비용을 충당할 재원을 미리 준비하지 않을 경우에는 국채의 발행은 필수적으로 요구된다고 할 것임)

62) 조성렬, 앞의 논문, 23면.

63) 이승현·김갑식, 앞의 논문, 34면 ; 강지원, 앞의 논문, 117면.

- 한편, 국채의 발행 등은 일시적·단기적 자금유입에는 유용하나 결국 실질금리의 인상으로 이어져 경기침체나 경제성장을 저하할 초래할 수 있고,⁶⁴⁾ 나아가 국채의 발행 등은 다음 세대에 그 부담을 전가하는 것인데 통일 이후 상당한 비용을 치러야 하는 다음 세대에 국채까지 떠넘기는 것은 바람직하지 못하다는 지적도 있음⁶⁵⁾(현재 우리나라는 상당 부분 차관을 도입하고 있어 통일비용에 충당하기 위해 다시 해외자본을 유치하는 것은 대외신인도 등에 중대한 영향을 끼칠 우려가 있으므로 주의를 요한다는 지적도 있음⁶⁶⁾)

○ 법률적 쟁점

- 국채발행 등이 용이하다고 하더라도 이는 건전재정주의라는 법적인 제한을 받게 되는데, 헌법 제58조에서는 “국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.”고 규정하고 있어 국회의 의결을 얻지 않으면 원칙적으로 국채 또는 차입금을 그 재원으로 할 수 없으며(起債禁止의 原則, 국가재정법 제18조), 국가재정법 제86조에서는 “정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.”고 규정하고 있는데, 이러한 제약 이외에는 국채발행을 통하여 통일비용을 마련하는 것은 개별적인 법적 준비나 법제화가 필요한 것은 아님.⁶⁷⁾

64) 제성호, 앞의 논문, 378면.

65) 「통일비용, 다음 세대에 안 떠넘기려면 ‘불용 예산 세금 복권’ 지혜롭게 활용해야」 중앙일보 2010년 9월 8일자 4~5면 ; 차현일, 앞의 논문, 166~167면.

66) 제성호, 앞의 논문, 397~400면.

67) 윤덕룡, “남북한 통합과정의 재원조달 확대방안과 법제도적 준비”, 「통일법제 인프라 구축을 위한 과제」 광복 65주년 통일대비 특별법제세미나 자료집, 북한법연구회·대한변호사협회·한국법학교수회, 2010, 88면.

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

- 국채발행에 있어서 실체적인 측면에 있어서도 헌법상 일정한 제한이 있다고 해석되는데, 우리나라는 독일의 경우와는 달리 국채발행과 관련하여 헌법상 실체적인 한계를 명시적으로 규정하고 있지는 않지만,⁶⁸⁾ 국가재정법의 기본원칙인 건전재정의 원칙(국가재정법 제86조)에 비추어 볼 때 국채발행은 통일비용의 충당이라는 목적에 비추어 비례원칙에 따라 필요한 한도 내로 제한할 필요는 있을 것으로 판단됨(한편, 헌법 제 58조에 따른 국회의 동의를 받을 경우에는 국채발행의 건별로 각각 동의를 받을 필요는 없고 총액을 기준으로 개괄적으로 동의를 받는 것도 가능하다고 할 것임⁶⁹⁾)

(2) 국제기구에 의한 개발차관

○ 개 요

- 통일재원 마련 방안으로 국제기구에 의한 개발차관이나 재건기금을 도입하는 방법도 논의되고 있는데, 이는 장기적이며 이자가 싸다는 장점이 있고,⁷⁰⁾ 남북한 통합과정에서 발생할 수 있는 긴급한 지원수요에 대하여 국제협력을 통한 재원조달을 모색하는 것은 갑작스러운 국가의 재정부담 증가를 완화할 수

68) 독일 기본법에서는 제115조 제1항에서는 연방예산편성에 있어 국가채무를 통한 세입의 총액이 투자에 배정된 예산총액을 상회할 수 없으나, 전체 경제균형이 훼손되는 것을 방지하기 위한 경우에 한하여 투자비용을 초과하는 국채모집이 예외적으로 허용된다고 하고 있음. 이와 관련하여 독일연방헌법재판소는 투자비용의 총액을 초과하는 국채의 발행은 전체경제의 균형이 심각하게, 지속적으로 훼손되는 것을 방지하기 위한 경우에만 예외적으로 허용되고, 그 규모와 용도가 균형훼손을 방지하기 위한 목적에 특정되고, 적합하여야 하며, 그에 대한 판단은 원칙적으로 입법자의 독자적인 판단에 맡겨져 있지만, 그 판단에 대하여 설득력 있는 소명을 해야 한다고 판시한 바 있음(BVerfGE 79, 311ff.). 이 판결에 관하여는 이덕연, “국채발행에 대한 헌법적 제한”, 『헌법재판연구 3』, 헌법판례연구회, 2001, 499면 이하.

69) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2009, 795면.

70) 제성호, 앞의 논문, 380면.

있는 충격흡수장치가 될 수 있으므로 해외로부터의 조달 가능성을 최대한 확대하는 것이 바람직하다는 것임⁷¹⁾

- 대표적인 사례로는 이라크재건을 위해 만든 이라크신탁기금을 들 수 있는데, 이라크 신탁기금은 여러 나라가 공여한 돈으로 조성되었고, 세계은행과 유엔개발그룹(UNDG)이 각각 하나씩 운영하고 있음⁷²⁾

○ 법률적 쟁점

- 국제기구에 의한 개발차관에 있어서 국제사회에 대해 추가적으로 채권을 발행하거나 다른 반대급부를 제공하는 경우가 아니라면 국제사회의 ‘지원금’ 수령은 특별한 법적 준비나 법제화를 요구하지 않지만,⁷³⁾ 대외채권을 발행할 경우에는 국제발행과 같은 국회의 동의 등의 법적 쟁점을 해결해야 할 것임
- 국제기구에 의한 개발차관이나 재건기금을 도입할 경우에는 통일한국이 이를 활용할 수 있는지가 불확실하다는 문제가 있음. 즉, 한국은 현재 원조 공여국으로 분류되어 있기 때문에 국제기구 자금을 끌어 쓰기 위해서는 통일 이후에도 ‘낙후된 북한체제’의 실체를 유지할 필요가 있는데, 통일 이후에도 남한과 북한을 분리하여 별도의 체제를 유지하는 것이 가능한지가 문제되며, 이에 대해서는 홍콩과 중국의 경우처럼 북한의 특수체제(이른바 특별행정구 설치에 의한 분리관리 모델 또는 一國兩制 모델)를 유지하는 방안을 극복할 수 있다는 주장도 있음⁷⁴⁾

71) 윤덕룡, 앞의 논문, 88면.

72) 앞의 중앙일보, 2010. 9. 8. 4~5면.

73) 제성호, 앞의 논문, 392면.

74) 제성호, 앞의 논문, 400면.

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

- 한편, 한국이 세계은행(IBRD)으로부터 지원을 받은 바 있어, 통일한국이 된 시점에도 세계은행으로부터 지원을 받을 수 있을 것이라는 입장도 있는데, 1995년 한국이 세계은행과의 관계에서 개발도상국의 지위를 졸업할 당시 우리나라 재무부장관이 세계은행에 대규모 자연재해가 발생할 경우와 한국이 통일될 경우의 2가지 사유 발생시 재정지원을 해줄 것을 요청하는 서한을 발송했고, 세계은행 총재가 이를 수락하였고, 그에 따라 1997년 한국이 외환위기로 국제통화기금(IMF) 관리체제 하에 들어갔을 때 상기의 수락을 근거로 세계은행에 지원을 요청하여 지원을 받은 일이 있으므로 이러한 전례를 근거로 장차 남북통일이 이루어진 후에도 세계은행의 지원을 받을 수 있다는 것임⁷⁵⁾(이에 대하여는 우리나라 재무부장관의 서한에 대하여 당시 세계은행 총재가 수락한 것이 법적 구속력이 있는지 여부와 지원이 가능하더라도 그것이 일시적 지원인지 지속적 지원인지에 대한 해석이 문제가 될 것임)

마. 국유재산의 매각

○ 개요

- 국유재산을 매각하여 통일재원을 마련하자는 입장은 1) 비효율적으로 운영되고 있는 우리 정부의 자산을 매각하거나, 국영기업·사회간접자본에 민간기업의 참여를 늘려 그 재원을 통일비용으로 충당하자는 입장과 2) 북한지역의 토지와 부동산에 대해 원소유자의 소유권을 인정하지 않고 국가에 소유권을 귀속시킨 후 점진적으로 매각하여 국토의 효율적 관리,

75) 장형수 교수 발인, 통일기반조성에 관한 세미나, (사)전국대학통일문제연구소협의회 주최, 2001. 5. 12.(제성호, 앞의 논문, 400면에서 재인용)

통일재원의 조달이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하자는 입장이 있음⁷⁶⁾

○ 법률적 쟁점

- 남한의 국유재산을 매각하는 첫 번째 방안에 대하여는, 헌법 제89조 제4호에서는 “예산안·결산·국유재산처분의 기본계획·국가의 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항”에 대해 국무회의의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있으며, 헌법 제58조는 국가의 부담이 될 계약의 체결은 미리 국회의 의결을 얻어야 한다고 규정하고 있어 이러한 절차를 거치면 별다른 법적 문제는 없다고 할 것임(한편 국유재산법 제48조는 예외사유에 해당하지 않는 한 일반재산은 매각할 수 있다고 규정하고 있고, 제8조 제3항은 국회의 동의 등을 받지 않고 기획재정부 장관의 총괄 아래 중앙관서의 장이 특별회계나 기금에 속하는 국유재산, 일반회계에 속하나 용도폐지가 된 국유재산을 처분할 수 있도록 하고 규정하고 있어 가능함)
- 한편, 북한지역의 토지나 부동산을 국유화하는 두 번째 방안에 대하여는 원소유자의 재산권을 침해한다는 헌법적 문제가 발생할 수 있는데, 우리 헌법 제23조 제1항의 재산권의 내용과 한계를 법률로 정하고, 제3항에서 국가에 의한 재산권의 제한에 대하여는 법률에 의하되, 정당한 보상을 하도록 규정하고 있으므로 이러한 요건을 충족시켜야 함은 물론 제37조 제2항의 일반적 법률유보에 의한 과잉금지의 원칙에도 부합하여야 하는 한계가 있음⁷⁷⁾(이 외에도 북한지역에 소재한 부

76) 배진영, “통일비용의 비판적 고찰과 재원조달 방안”, 『경제학 논집』 제5권 제1호, 한국경제통상학회, 1996, 223~225면.

77) 독일에서는 소련 점령 당국에 의해 몰수된 재산의 원상회복불가원칙을 규정한 통일조약이 헌법에 위반되는지 여부에 관하여 연방헌법재판소에 헌법소원이 제기

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

동산에 대한 제한을 인정하는 것은 그 재산권 소유자의 평등권을 침해하는 문제가 발생할 수도 있으므로 이러한 헌법적 쟁점을 선결적으로 해결해야 할 것임. 이러한 문제점을 전제로 현행 헌법상의 사유재산권 보장조항의 엄격한 적용을 배제할 수 있도록 헌법을 개정하거나 이러한 내용을 헌법부칙에 명기해야 한다는 주장도 있음⁷⁸⁾)

바. 통일복권, 통일카드 적립, 공공요금 인상

○ 개 요

- 통일복권을 발행하여 그 수익금을 통일재원으로 활용하는 방안도 주장되는데,⁷⁹⁾ 복권은 강제력을 수반하지 않아 국민의 저항이 없고 상환부담이 없다는 장점이 있으나, 사행심을 조장할 수 있고 조달할 수 있는 자금의 액수가 미미하다는 한계가 있음⁸⁰⁾
- 통일카드를 발급하여 각종 포인트를 적립하거나 신용카드의 사용으로 쌓이는 포인트를 통일기금 포인트로 바꾸는 등의 방법으로 통일재원을 마련하는 방안도 주장되는데,⁸¹⁾ 이는 법률적으로 기부금에 해당한다고 할 수 있으며 국민들에게 통일에 대한 인식을 고양시켜준다는 장점이 있기는 하지만, 조달할 수 있는 자금의 액수가 상대적으로 적다는 한계가 있음

되었는데, 연방헌법재판소는 위와 같은 재산의 몰수는 독일연방공화국의 책임으로 돌릴 수 없고, 다른 나라에 의한 보상 없는 재산권 몰수는 비록 헌법질서에 부합하지 않는다고 하더라도 원칙적으로 유효하며 그에 대한 원상회복불가원칙을 규정한 것은 기본권을 침해하는 것이 아니라고 판단하였음(BVerfGE 84, 90 ff.).

78) 제성호, 앞의 논문, 401면.

79) 조성렬, 통일비전과 현실적 통일준비방안(안), 민주평화통일자문회의 제6차 인권복지위원회 발표문, 2010, 23면 ; 이승헌·김갑식, 앞의 논문, 30면 ; 앞의 중앙일보 기사

80) 앞의 중앙일보 기사 ; 차현일, 앞의 논문, 165면.

81) 차현일, 앞의 논문, 166면.

- 공공요금을 인상하는 방안도 고려할 수 있는데, 북한 경수로 비용 조달과정에서 전기요금 부과금제와 같은 공공요금의 일부 항목을 연계하는 것을 참고하자는 것으로 이 방안은 재원 마련의 최종적인 부담을 국민에게 전가한 것이라는 점에 한계가 있음⁸²⁾(남북협력기금에서 우선 비용을 지불하고 10년간 전기료 3% 이내의 가산금을 부과해 경수로 기금을 조성하는 방안이었으나 산업자원부가 전기요금의 상승으로 인한 산업 경쟁력 저하를 이유로 반대하는 등 조달방법을 둘러싸고 부처 간 이견으로 실현되지는 못하였음)

○ 법률적 쟁점

- 통일복권을 발행하는 것과 통일카드를 이용하는 것은 관련 법령을 준수하는 범위에서는 정책적 관점에서 결정할 사항으로 별다른 법적 쟁점이 없음
- 다만, 공공요금의 인상에 대하여는 1) 국가가 제공한 서비스 이상의 요금을 징수하는 것으로 공공요금이라는 이름으로 국회의 동의도 받지 아니하고 세금을 부과하는 결과를 초래하고(만약 국회의 동의를 받아 공공요금을 인상하여 이를 통일비용에 충당할 경우에는 실질적으로 공공요금을 과세물건으로 하여 통일세를 부과하는 것임), 2) 대부분 공기업이 공공 서비스를 제공하므로 공공요금은 공기업의 수입으로 편입됨에도 통일재원을 위하여 공기업의 예산 일부를 국가에 편입시키는 것은 국가와 구별되어 독립적으로 운영되는 공기업을 설치한 입법취지와 모순되는 결과를 초래하므로 결국 국회의 동의가 없이 공공요금을 인상하는 것은 실질적으로 국회의 권한을 침해하는 것이라는 헌법적 문제가 발생할 수 있음

82) 이승현·김갑식, 앞의 논문, 30면.

2. 통일비용의 재원마련에 관한 법률적 쟁점

- 다만, 통일 이후에는 보편적 서비스(universal service) 원칙에 따라 공기업은 북한 지역에서도 남한 지역과 동일한 공공서비스를 제공하여야 하므로(전기통신사업법 제4조 제1항, 전기사업법 제6조 제1항, 우편법 제14조 제1항 등) 통일비용을 보전하기 위해서는 공공요금이 상승할 것으로 예상되나 이는 통일비용을 마련하기 위한 공공요금의 인상과는 별개의 문제임⁸³⁾

83) 보편적 서비스 제도의 일반에 관하여는 『이원우』, 경제규제법론, 홍문사, 2010, 848면 이하.

3. 통일재원의 관리

가. 회계관리의 기본원칙

○ 통일재원의 관리

- 통일재원을 마련하는 것도 중요하지만 통일재원을 투자, 융자 등의 방법으로 합리적이고 효율적으로 관리하는 것도 중요한 과제임(통일재원의 관리 및 운영과 관련하여 회수가능성의 불투명을 이유로 사전적 통일기금 조성에 대해 반대하는 주장도 있음⁸⁴⁾)
- 국가회계의 관리원칙으로는 건전재정의 원칙(원칙적으로 국채나 차입금 이외의 재원으로 마련해야 함, 국가재정법 제16조 제1호), 예산총계의 원칙(예산은 전체의 세입과 세출을 그대로 제시되어야 함, 국가재정법 제17조), 예산완전성의 원칙(국가의 모든 세입과 세출은 원칙적으로 단일한 예산에 계상하도록 함), 재정통합의 원칙(특정한 세입과 특정한 지출목적과의 연계를 원칙적으로 금지하고 전체 세수입을 통합하여 전체 국가운영 차원에서 세입과는 무관하게 사업의 우선순위나 완급을 판단하여 예산을 배분해야 함)을 들 수 있음

○ 통일재원의 회계관리

- 국가회계는 1) 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치하는 일반회계(국가재정법 제4조 제2항)와 2) 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리

84) 김영윤, 앞의 논문, 70면.

3. 통일재원의 관리

할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하는 특별회계(국가재정법 제4조 제3항, 주로, 목적세나 부담금 등으로 거둬들인 재원이 이에 포함되고, 특별회계설치에 대한 법률은 국가재정법 별표1에서 엄격하게 열거하여 규정하여 이에 열거되지 아니한 법률에서는 특별회계를 설치할 수 없음), 3) 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하는 기금(국가재정법 제5조 제1항)으로 구분할 수 있음(따라서 국가가 마련한 재원을 특별회계나 기금으로 사용하기 위해서는 국가가 그 특별한 사유를 소명해야 함⁸⁵⁾)

- 일반회계는 재원의 사용목적이 미리 정해지지 아니하여 어떤 용도로도 사용할 수 있으며, 특별회계는 특별용도가 정해진 재원으로 별도의 단행법이 제정되어야 하며, 기금은 특별회계와 마찬가지로 특별한 용도가 정해져 있으면서 특별한 관리주체를 정하여 특별히 관리시키는 재원으로 특정 사업법 등에서 기금설치의 근거를 마련하고 해당 부처 등이 기금관리주체로서 관리하는 형태를 취하게 됨(기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용될 수 있다는 점에서 특별회계보다는 더 신축적이나 특별회계와 마찬가지로 반드시 법률로써 설치하여야 하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 국가재정법 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없도록 하여 특별회계의 경우와 마찬가지로 엄격히 그 설치를 제한하고 있음. 한편, 현행법상 남북협력기금의 경우 남북협력기금법에 의하여 조달된 재원은 기금의 형태로 회계처리 되고 있음)

85) 김성수·이덕연, “국민건강부담금과 건강기금의 헌법적 문제점”, 공법연구, 제32집 제5호, 한국공법학회, 2004, 723면 이하.

- 통일독일의 경우에는 동서독의 제1, 2차 국가조약에 의하여 독일통일기금(Fonds Deutsche Einheit)이라는 기금의 형태로 운용되었는데, 특별회계로 하지 아니하고 기금의 형식으로 한 이유는 세입세출예산에 의하지 않고 신축적으로 운용될 수 있기 때문으로 평가하며, 독일통일기금은 동독에 대한 기타 지원에 대한 재원을 조달하기 위하여 독일통일기금의 전환법 제31조에서 연방의 권리능력없는 특별재산(Sondervermogen)으로서 설치되었음⁸⁶(기금방식에 대해서는 예산으로부터의 도피에 해당하거나 의회통제로부터 벗어나고 기본법 제115조의 기채제한으로부터 벗어날 뿐만 아니라 기금증가가 채무증가를 초래하게 되어 재정정책상 긴급한 조정이 어려워지고 이자상승을 초래한다는 비판이 있음⁸⁷)
- 통일비용을 충당하기 위해 마련한 재원을 어떠한 회계로 편입시킬지는 입법정책적 판단에 따라 결정할 수 있으나, 일반회계는 국가의 세출소요에 따라 어떤 용도로도 사용할 수 있으나 통일비용은 당해 회계연도에 사용할 것이 아니라 장래에 사용할 것을 예정하고 있고, 특별목적에 위해 조성된 재원이므로 일반회계의 방법으로는 적절치 못하며, 정책적인 사유로 그 재원을 전용하는 것을 방지할 필요가 있으므로 특별회계나 기금으로 운영되어야 할 것으로 판단됨(예산은 조세수입을 주된 재원으로 하고 국회의 의결을 받아 운영되지만, 기금은 유상급부를 제공하는 경우가 많고, 국회의 의결이 없이 각 부처에서 자율적으로 운영되는 점을 고려할 때, 통일재원에 대하여 이를 통일세를 재원으로 할 경우에는 특별회계로 하고, 그렇지 않을 경우에는 기금으로 운영하는 것이 상당하다

86) 문병효, 앞의 논문, 124~125면.

87) Vgl. Hidién, Jurgen W., a.a.O., S. 436 f.

3. 통일재원의 관리

고 판단됨⁸⁸⁾(한편, 특별회계와 기금의 차이를 고려할 때 막대한 통일재원을 안정적이고 투명하게 운영하기 위해서는 기금보다 특별회계를 통하여 관리하는 것이 타당하다는 입장도 고려할 수 있을 것임)

나. 관리주체와 운영기준

○ 관리주체

- 통일재원의 관리주체에 대하여는 1) 통일비용의 구체적인 사용과 범위에 대하여는 통일정책에 관한 사항이므로 통일부장관이 관리하는 것이 타당하다는 입장과 2) 현재의 남북협력기금도 통일부장관이 관리하고 있으므로 운용상의 중복을 피하고 재원관리의 투명성을 위하여 민관협력의 특별기구를 설립해야 한다는 입장이 있으나, 남북협력기금과 통일재원은 그 목적이 상이하어 운용상의 중복이 발생하지 않으며, 재원관리의 투명성은 감사원의 감사, 국회의 국정감사 등을 통해 감시될 수 있다는 점을 고려할 때 통일부장관이 관리하는 것이 효율적이라고 판단됨
- 현재 남북협력기금법 개정안과 이명수 의원 등이 발의한 통일기금법안 등은 기금관리의 주체에 대하여는 아무런 규정을 두지 않고 있는데, 통일기금의 운영계획에 대하여 국가재정법 제66조 제6항에 따라 기획재정부 장관이 마련하도록 할 것이냐가 문제될 수 있음(현재 남북교류협력기금에 대하여는 통일부장관이 기금운용계획을 수립하고 있는데, 남북협력기금과 통일기금의 연계성을 고려하여 통일부 장관이 양 기금의 운

88) 이명수 의원 등이 2010. 10. 13. 발의한 통일기금법안은 통일세 이외의 수단으로 재원으로 조성하고 있는 반면, 김충환 의원 등이 2010. 12. 30. 발의한 통일세관리특별회계법안은 통일세를 바탕으로 그 재원을 조성하는 것을 전제로 하고 있음.

용계획마련과 기금관리를 모두 담당하는 것이 타당하다는 입장이 있고,⁸⁹⁾ 국회 외교통상통일위원회 전문위원은 기획재정부장관이 기금운용계획안을 수립하도록 하여 기금관리주체의 분리를 시도하고 있음)

○ 운영기준

- 통일재원을 마련할 경우에 막대한 재원을 어떻게 운영할 것인지 문제되는데, 구체적 운영방안은 정책적으로 결정될 것이지만 운영의 법적 근거가 될 입법이 필요하고, 그 입법에 의해 통제와 감독이 이루어져야 할 것이며, 통일이 언제 갑자기 찾아올지 모르기 때문에 통일재원을 언제든지 필요한 시점에 사용할 수 있도록 일정금액 이상에 대하여는 투자·융자 등에 사용하지 않고 유지할 수 있도록 법률적인 장치를 마련할 필요도 있음(구체적인 운용기준은 남북협력기금법 제7조 이하에서 규정하는 내용을 참고할 수 있을 것임)

다. 남북교류협력기금과의 관계

○ 개요

- 남북협력기금은 궁극적으로는 ‘통일’이라는 목적을 지향한다는 점에서 통일비용을 충당하기 위해 마련한 재원과 같으므로 남북협력기금과 통일기금의 관계를 정합적으로 정리할 필요가 있음
- 통일재원을 마련하기 방안으로 남북협력기금을 확충하는 방법을 채택할 경우에는 통일재원과 남북협력기금과의 관계는 큰 문제가 없을 것이나(다만, 남북협력기금법 중 재원마련 방

89) 제성호 앞의 논문, 388면.

3. 통일재원의 관리

법에 대한 규정의 개정이 필요할 것임), 통일재원을 남북협력기금과 별도로 마련하는 방법을 채택할 경우에는 통일재원과 남북협력기금과의 관계를 정립할 필요가 있음

○ 남북협력기금의 불용액 활용

- 남북협력기금법 제8조에서 남북협력기금의 용도에 대해 규정하고 있는바, 이를 살펴보면 남북협력기금은 남북간의 상호교류와 협력을 지원하기 위한 재원이므로 통일환경 조성비용에 가깝다.⁹⁰⁾ 이는 통일비용의 충당을 위해 마련한 통일재원과는 상이한 목적을 가지고 있는 것이므로 남북협력기금과 별도의 기금을 마련하는 방법으로 남북교류협력기금과는 별도로 관리하는 방법이 타당할 것임
- 다만, 현재 남북협력기금 중 활용되지 못하는 불용액에 대하여는 통일비용으로 활용할 방법이 모색되어야 할 것인데, 남북교류협력기금의 불용액을 통일기금이나 통일세 특별회계로 편입시켜야 한다는 주장이 있으나,⁹¹⁾ 남북교류협력이 결국에는 북한지역의 발전을 통해 통일비용으로 전환된다는 것을 고려하여 남북협력기금과 통일비용을 충당하기 위한 재원을 통합하여 하나의 통일기금을 조성하는 방안도 적극 검토할 수 있을 것임
- 이와 관련하여 정의화 의원 등이 2010. 9. 1. 발의한 남북협력기금법 전부개정법률안은 그 명칭을 ‘남북협력 및 통일기금’으로 변경하고 남북협력계정과 통일계정으로 구분하는 방안을 담고 있고, 김충환 의원 등이 2010. 9. 29. 발의한 남북협

90) 신동천·이은국·오재록, “통일비용과 남북협력기금: 독일 통일로부터의 교훈”, 『통일연구』 제12권 제1호, 연세대학교 통일연구원, 2008, 18면.

91) “‘예산 1% 통일기금 적립 실천할 때’... 정부 정치권 반응”, 중앙일보 2010년 9월 11일, 2면.

력기금법 전부개정법률안은 남북협력기금의 명칭을 ‘민족공동체회복을 위한 남북협력기금’으로 변경하고, 역시 남북협력계정과는 별도로 통일계정을 두어 하나의 기금으로 통일비용을 마련하는 방안을 채택하고 있음

4. 통일재원의 사용

○ 기본방향

- 통일재원의 궁극적인 목적은 통일 이후 소요될 비용을 신속하게 공급하기 위한 것이므로 통일재원을 어떤 용도로 사용할 것인지에 대해서도 규범적 기준을 준비할 필요가 있음(통일재원의 구체적인 사용은 정책적 고려에서 결정되겠지만 통일비용의 사용에 대하여는 법적 근거가 필요하고 이에 대한 입법은 통일재원의 사용에 대한 통제규범으로 작용할 것이므로 통일재원의 사용에 관하여는 특별법의 제정도 고려할 수 있을 것임)

○ 실체적 내용

- 통일재원 사용의 실체적 내용이란 통일재원을 어느 용도로, 어느 정도 사용할 것인지의 규정을 의미하며, 통일이 언제 이루어질지, 어떠한 방식으로 이루어질지, 어떠한 사태가 벌어질지, 어느 정도의 액수가 필요할지 알 수가 없기 때문에 이에 대한 구체적 내용을 규정하기는 쉬운 일이 아님(그러나 통일재원이 행정부의 자의에 의해 무분별하게 사용되는 것을 방지하기 위해서는 입법에 의하여 이를 규율할 필요성이 있음)
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 입법 형식과 기술이 중요한데, 통일재원을 사용할 분야 중 우선적으로 필요한 분야를 예시적으로 규정하거나 통일재원의 사용에 대한 규범적 기준만 규정하고 구체적인 사항에 대하여는 포괄위임금지의 원칙에 위반하지 않는 범위에서 하위 법령에 위임하는 방식이 적절할 것임

4. 통일재원의 사용

○ 형식 및 절차

- 통일재원을 사용하는 형식과 절차에 있어서도 규범적 기준을 마련해야 할 것이 필요한데, 통일재원의 사용 개시 시점 등에 대하여도 규정해야 하며, 이는 통일재원을 사용하는 법적 근거이자 그 행사를 합리적으로 통제하는 제도적 장치로 기능할 것임

5. 결 론

- 지금까지 통일비용은 그 개념과 범위가 불명확한 상태에서 다양한 의견이 제시되었는데, 우선적으로 통일비용의 개념을 명확하게 설정하는 것이 통일비용에 대한 막연한 우려를 불식하고 통일에 대한 맹목적인 기대를 현실화시킬 수 있을 것임
- 통일비용에 대한 법률적 쟁점은 통일재원의 마련방안, 통일재원을 마련함에 있어서 필요한 민주주의와 법치주의적 정당성, 통일재원의 관리에 대한 적법절차의 원리, 통일재원의 적절한 사용에 대한 통제와 감독의 문제라고 할 것임
- 통일비용은 통일국가를 달성하는 사회경제적 기초가 되므로 정책적 측면에서 통일비용을 최소화하면서 통일편익을 최대화하는 방향으로 이루어져야 하며, 내용적 측면에서 자유민주적 기본질서를 바탕으로 하여 설정되어야 함
- 또한, 절차적 측면에서 정책적 결정과 변경은 국민적 합의에 기초하여 이루어져야 하며, 통일재원의 마련, 운용과 관리, 사용 등에 대해서는 남한주민의 의사뿐만 아니라 통일의 과정과 통일 이후에는 북한주민의 의사도 충분히 반영하여야 할 것이며, 형식적 측면에서는 통일비용과 관한 정책집행과 운영은 법치주의와 적법절차의 원칙에 따라 합법성과 민주적 정당성을 확보하는 기초에서 추진되어야 하며, 관련 법규범 사이에서는 체계정합성을 유지하면서 규범조화적인 방향으로 관리되어야 함

5. 결 론

- 이 글에서 제시한 통일비용의 법률적 쟁점들을 기초로 하여 통일비용과 관련된 정치·경제·사회문화적 쟁점들을 종합적으로 고려하여 평화통일을 신속하게 달성할 수 있는 종합적이고 체계 정합적인 규범적 기준을 마련하여야 할 것임

<참고문헌>

- 강지원, “통일에 대비한 남북한 사회보장제도 통합과 재원조달방안”, 서강대학교 공공정책대학원 석사학위논문, 2004.
- 김국신·김도태·여인곤·황병덕, 『분단극복의 경험과 한반도 통일 1』, 독일·베트남·예멘의 통일사례연구, 한울아카데미, 1994.
- 김대우, “통일비용조달방안”, 용인대학교 논문집 제15호, 용인대학교, 1998.
- 김성태, “우리나라 재정건전성 제고를 위한 정책과제: 경제연구 제 29권 제2호. 한국경제통상학회, 2011.
- 김영운, “독일통일에서의 통일비용 조달과 시사점”, 북한법연구회·독일 한스자이델재단·국민대학교 법학연구소, 『독일통일 20년: 법제통합, 인구이동, 통일비용과 시사점』, 독일통일 20주년 통일법제 세미나 자료집, 2010. 10. 6.
- 김 욱·황동언, “통일비용과 재원조달”, 『통일경제』, 1997년 여름호, 한국경제사회연구원, 1997.
- 김은영, “통일비용 관련 기존 연구 자료”, 『KDI북한경제리뷰』, 2010.8.
- 김창권, “독일통일비용 15년 평가와 시사점”, 『통일경제』, 제86호, 한국경제사회연구원, 2005.
- 김창권, “한반도 통일사업 재원조달 검토를 통한 통일비용 추정 및 통일경제 정책”, 『산경논총』, 제26권 제1호, 전주대학교산업경영융합연구소, 2006.
- 문병효, “통일에 대비한 통일재원 확보를 위한 법적방안”, 공법연구 제39집 제4호, 한국공법학회, 2011. 6.

<참고문헌>

- 박상희, “부담금의 법적문제”, 공법학연구 제6권 제3호, 한국비교공법학회, 2005. 12.
- 박종수, “통일세 신설의 필요성과 방향에 대한 법적검토”, 공법연구 제39집 제2호, 한국공법학회, 2010. 12.
- 배진영, “통일비용의 비판적 고찰과 재원조달 방안”, 『경제학 논집』 제5권 제1호, 한국경제통상학회, 1996.
- 성낙인, 『헌법학』(제11판), 법문사, 2011.
- 신동천·이은국·오재록, “통일비용과 남북협력기금: 독일 통일로부터의 교훈”, 『통일연구』 제12권 제1호, 연세대학교 통일연구원, 2008.
- 신창민, “통일세 등 통이리용 조달 및 통일로부터 얻는 이득”, 『통일과 법률』 통권 제4호, 법무부, 2010. 11.
- 얀프리베, 루돌프 히켈/한종만 옮김, 『독일통일비용』, 대륙연구소출판부, 1994.
- 양용석, “기존추정분석사례의 고찰을 통한 적정 통일비용 산정방안에 관한 연구”, 『군사논단』, 제58권 제5호, 한국군사학회, 2009.
- 염명배, 유일호, “독일과 우리나라의 통일비용 및 통일재원 비교 연구”, 『재정학연구』 제4권 제2호(통권 제69호), 한국재정학회, 2011.
- 이상만, “남북한의 경제체제와 통합 - 남북한 경제통합의 영향과 전망 - 남북한 경제통합의 경제적 영향”, 『비교경제연구』 제3권, 한국비교경제학회, 1995.
- 이승현, 김갑식, “한반도 통일비용의 쟁점과 과제”, 『NARS 현안보고서』 제105호, 국회입법조사처, 2010. 12. 23.

- 이종원·한기성, “통일비용 극소화를 위한 정책제안”, 『동북아경제연구』 제10권 제2호, 1995.
- 이효원, 남북교류협력의 규범체계, 경인문화사, 2006.
- 임현진·정영철, “우리에게 통일능력은 없는가? - 통일비용 논의에 대한 비판적 고찰”, 조선일보·한선재단 제4차 통일포럼 기조발제문, 2011. 9. 23.
- 전상진·강지원·원진실, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달 방안에 관한 논의”, 『한독사회과학논총』 제17권 제3호, 한독사회과학회, 2007.
- 제성호, “통일재원 조달의 방식과 법제화 방안”, 2011년 남북법제연구보고서, 법제처, 2011.
- 차현일, “통일비용과 재원마련, 그리고 통일세에 관한 법적쟁점 검토”, 『통일과 법률』(통권 제5호), 법무부, 2011.
- 차현일·함진우, “통일비용과 그 재원마련에 관한 법적쟁점 검토”, 『통일법제 인프라 확충을 위한 쟁점과 과제』, 서울대학교 헌법·통일법센터 2011 학술대회 자료집.
- 최준욱, “통일재원 조달방안”, 『바람직한 통일준비와 추진방안』, 국가안보전략연구소, 2010. 11. 22.
- 하연섭, “독일통일과 재정개혁 : 통일비용, 예산제도 및 지방재정제도 개편을 중심으로”, 『사회과학논집』 제29집, 연세대학교 사회과학연구소, 1998.
- 통일부, 『통일백서』, 2010. 9.
- 한국수출입은행 남북협력본부, “남북협력기금 업무보고”(2011. 1. 10.).