

통일이후 지방재정 제도의 설계방안

유 경 문 / 서경대학교 경제학과
교수

1. 머리말

광복 55년만인 2000년 6월의 남·북한 정상회담과 6·15 남·북한 공동선언문 채택, 그리고 비록 일부이기는 하지만 남·북 분단 50년만의 8·15 남·북 이산가족의 상봉은 한민족의 평화적 통일을 위한 역사적 사건임에는 틀림이 없다. 그리고 이러한 열기를 모아 남·북한의 지속적인 교류와 협력의 확대를 평화적 통일을 앞당길 수 있도록 남·북한 온 민족이 지혜를 모으고 역량을 키워 나가야 할 것이다. 우리 민족이 원하는 것은 가능한 빠른 시일 내에 남·북한의 평화적 통일이지 남·북한의 평화적 공존을 가장한 남·북한 분단의 연장이나 고착화가 아님을 우리 모두가 분명히 인식할 필요가 있다.

남·북한 교류와 협력의 확대가 통일의 가능성은 높여 줄 수는 있지만 그것이 바로 통일을 보장하는 것은 아니다. 만약 남·북한의 경제교류 확대로 북한의 경제력이 획기적으로 회복되어 자주적으로 경제운영이 가능할 경우 남·북 통일을 더욱 촉진시킬지 또는 반대로 남·북 분단을 더욱 연장·고착화시킬지는 앞으로의 역사가 평가할 것이다.

왜냐하면 남·북한 통일이후 통일국

가를 대표하는 최고의 통치권자는 실질적이건 형식적이건 하나일 수밖에 없으며 둘이 될 수는 없다는 점이며, 최고의 정치권력자를 추종하는 정치권력 집단이나 둘째, 셋째 또는 그 이후의 정치권력 추종 집단 간의 이해관계가 첨예하게 대립될 수밖에 없기 때문이다. 수 천년 동안의 인류 역사 속에서 각 시대의 최고 정치권력자들은 그 스스로의 정치 권력과 체제를 유지할 수 있음에도 불구하고 자신의 권력을 스스로 내놓은 예를 찾아보기 드물기 때문이다.

21세기 초에 우리 민족이 우선적으로 해결하여야 할 일은 남·북한의 평화적 통일이다. 하나의 민족이었던 우리가 외세에 의하여 분단되었으므로 어떠한 이유나 명분을 떠나 남·북한이 하루라도 빠른 시일 내에 민족의 통일을 이루어야 한다. 이를 위하여 남·북한이 함께 우리 민족의 역량을 모으고, 남·북한이 통일된 이후에 발생될 수 있는 혼란과 통일비용을 극소화하기 위하여 그리고 통일된 국가가 빠른 시일 내에 안정되고 지속적인 발전을 할 수 있도록 정치, 경제, 경제, 교육, 문화 등 사회 각 분야에서 예상되는 문제점에 대하여 철저한 준비가 필요한 때이기도 하다.

이러한 일환으로 통일이후의 지방재

정제도의 설계방안은 그 의의가 크다고 하겠다. 그러나 분명한 것은 남·북한의 통일 방법과 시기에 따라 통일국가의 체제나 국가운영 방법이 크게 달라질 수밖에 없으며, 이에 따른 통일국가의 헌법이나 국가의 중요한 기본적 제도가 어떻게 만들어지느냐에 따라서 통일국가의 재정부영도 현저하게 다를 수밖에 없다. 2000년 8월 현재 상이한 체제와 제도 속에서 50여년 이상을 지내온 상황에서 통일과 관련된 지방재정제도의 설계방안을 논의한다는 것은 사실상 무리일 수밖에 없으며 분명한 한계가 있다.

그럼에도 불구하고 남·북한 통일국가가 지향할 몇 가지 기본적 가정 하에서 통일이 이루어졌다고 가정할 경우, 예상되었던 비슷한 상황이 발생한다면, 아무런 준비가 없었던 것보다는 가상적 시나리오를 토대로 한 대처 방안을 준비한다는 것은 통일 이후의 사회적 혼란과 통일비용을 극소화시킬 수 있을 뿐만 아니라 통일국가의 조속한 안정과 발전에 기여할 수 있다는 점에서 커다란 의미를 가질 수 있다. 따라서 본 글이 이에 대응하기 위한 하나의 참고자료가 될 수 있다면 그 나름대로 의의와 가치가 있을 것이라 생각하며 서술하기로 한다.

2. 남·북한 통일에 관한 몇 가지 가정과 기본철학

50여년간 분단되었던 남·북한이 통일될 경우 가장 기본적으로 해결하여야 할 일은 무엇일까? 무엇보다도 어떠한 국가체제가 되어야 하며, 통일국가의 기본적 성격이나 추구하여야 할 목표가 무엇이며, 통일국가의 국민들이 가져야 할 기본적 자세 또는 가치관은 어떠하여야 할 것인가를 명확히 하여야만 할 것이다. 이에 대한 대답이 전제되어야만 통일국가의 재정제도나 재정운영방법 그리고 지방재정제도나 지방재정운영 방안이 만들어질 수 있으므로 우선 이에 대하여 간략하게 설명하기로 한다.

남·북한이 통일될 때 가장 해결하여야 할 중요 문제들을 우선순위에 따라 나열한다면, 첫째로 가장 먼저 해결하여야 할 문제는 통일된 남·북한을 어떠한 국가 체제로 이끌어 갈 것인가 하는 국가체제 문제이다. 즉, 통일국가를 운영하기 위하여 개인의 소유권이 인정되며 시장경제논리를 바탕으로 한 자본주의 체제와, 이와는 반대로 개인의 소유권을 인정하지 않으며 국가계획주의를 근간으로 하는 사회주의 체제를 어떻게 적절하게 혼합하여 통일국가 체제를 만들 것

인가 하는 문제일 것이다.

이에 대한 답변으로는 통일국가의 체제가 어떻게 이를 붙여지든 기본적 성격은 인간의 기본적 존엄성이 지켜지며, 개인의 자유와 창의성이 보장되는 자유민주주의 국가여야 하며, 시장경제논리를 바탕으로 하되 최소한의 의·식·주의 보장과 양질의 의료혜택 및 자녀들에 대한 양질의 교육에 대한 기회균등을 보장해 줄 수 있는 복지국가를 목표로 하여야 한다.

둘째, 통일국가는 중앙집권적 체제보다 지방분권적 체제여야 한다. 정치권력적 측면에서뿐만 아니라 경제적 측면에서도 21세기에는 지방분권적 체제가 바람직하다. 즉 통일국가에서는 중앙(연방)정부의 기능이나 재원이 지방정부에 더욱 많이 이양될 수 있는 지방자치제도가 바람직하다.

셋째, 통일국가의 국가운영의 기본철학이 필요하다. 통일국가에서는 국가운영이나 주민들의 기본 생활철학으로 단군사상인 “홍익인간사상”이 바람직하다. 즉 널리 다른 사람을 유익하게 하는 삶의 정신은 통일국가 운영뿐만 아니라, 국민들의 기본철학이 되어야 한다. 이러한 정신은 이기심이 팽배한 오늘날 지역 간 계층간 분열과 갈등을 막기 위하여

그리고 통일국가 전체의 재정운영뿐만 아니라 지방재정운영의 기본원칙이 되어야 한다.

이러한 정신은 바로 우리민족 정신의 뿌리이며 수 천년을 지나면서도 우리 조상들에게 면면히 흐르는 단군사상에서 찾을 수 있다. 단군사상의 핵심은 홍익인간 사상으로 이는 “하늘의 뜻에 따라 이 세상을 다스려 인간을 널리 이롭게 하라”(‘在世理化 弘益人間’)로 압축된다 할 수 있다.

이러한 홍익인간사상은 공생공영의 정신으로서 한민족이 공동체의식을 회복하고, 한민족을 지켜줄 수 있는 기본가치관이자 생활철학이며, 남·북한 통일국가운영의 기본원리가 되어야 할 뿐만 아니라 재정운영 그리고 지방재정운영의 기본적 원리가 되기에 충분하다.

3. 남·북한 통일 이후의 국가 목표와 역할

재정의 운영은 국가의 목적을 달성하기 위한 한 수단이다. 그리고 어떻게 국가재정을 운영할 것인가는 국가의 체제와 밀접하다. 따라서 통일 이후에 어떠한 국가체제를 가지고 경제체제를 운영할 것인가를 미리 전제할 필요가 있다.

앞서 언급한 바와 같이 구체적이고도 세부적인 국가체제론보다는 통일국가가 어떠한 경제체제로 운용함이 바람직한지 통일국가의 정부의 목표와 역할을 명확히 할 필요가 있다.

남·북한이 어떠한 체제로 통합되든지 통일된 국가의 주요 경제 목표는 일반적으로 소개되는 경제목표를 역시 추구할 수밖에 없다 즉, 통일국가는 1) 지속적인 경제성장을 추구하여야 하며, 2) 고용기회의 확대를 목표로 하여야 하며, 3) 물가의 안정을 달성하여야 하며, 4) 소득분배의 공평성을 확대하여야 하며, 5) 경제적 자유를 확보하여야 하는 것을 국가의 기본 경제정책의 목표로 삼아야 할 것이다. 즉, 남·북한 통일국가가 나아가 할 목표와 방향은 자본주의적 자유 경제체제를 바탕으로 하며, 복지사회를 이룩하며, 부의 공평성과 지역발전의 균형이 이루어지며, 지속적인 경제성장과 안정이 이루어질 수 있는 경제체제와 경제운영이 되어야 할 것이다.

따라서 바람직한 정부의 역할은 이러한 목표를 달성하기 위한 정책 수단으로서의 국가의 재정운영과 경제정책을 고려하여야 할 것이다. 그러나 특별히 통일국가가 역점을 두어야 할 정부의 역할은 첫째, 민간부문의 자율적인 시장기능

만으로 해결하기 어려운 시장실패부분, 예컨대, 의료 및 사회보장사업 등 국민 복지사업, 그리고 생산성을 높이고 노동의 질을 개선하기 위한 교육 및 각종 훈련제도교육 등에 대하여 적극적인 정부의 역할이 요구되며, 둘째, 남·북한의 소득격차를 고려할 때 소득분배의 공정성이 이루어지도록 하여야 하며, 셋째, 중앙집권적 관주도 방식에서 지방분권적 지방자치제도의 확립이 필요하다. 그리고 공공성이 강한 사업 이외에는 공기업의 과감한 민영화가 필요하며, 정부는 정책수립과 운영에 있어 효율성이 최대한 발휘될 수 있도록 자율성을 부여해야 할 것이다.

그리고 통일정부는 국가의 재정을 운영함에 있어서 가장 간단하게 표현되는 재정의 기본기능에 충실하여야 할 것이다. 즉, 국가재정은 1) 희소한 자원의 배분기능, 2) 소득의 재분배기능, 3) 경제의 성장촉진과 안정기능을 이룰 수 있도록 국가재정이 운영되어야 한다. 따라서 통일 한국은 경제목표를 달성할 수 있도록 재정의 운영과 세제개편 방안이 마련되어야 할 것이며 통일국가의 지방재정의 설계방안도 이러한 것들이 조기에 달성할 수 있도록 설계되어야 할 것이다.

4. 남·북 통일국가 재정 운영의 기본 방향

현재로서 그 가능성은 희박하지만 북한의 급속한 붕괴로 인하여 남한이 떠맡아야 하는 경우, 또는 남·북한간의 정치적인 대 타협을 통하여 급속히 남·북 통일이 이루어지는 경우를 가정해 볼 수 있다. 만약 예상보다 빠른 시일 내에 통일이 이루어지는 경우에는 우리가 흡수 통일을 추진하지 않더라도 결과적으로 불가피하게 북한 지역을 떠맡아야 하는 경우 재정운영에 있어서 세출 및 세입 구조 전반에 걸쳐 급속한 변경은 불가피하게 될 것이다. 이러한 경우 재정운영에 있어 통일국가가 목표로 하는 정책의 우선순위를 명확히 하고 이에 따라서 정부의 재정운영을 일관성 있게 운영하여야 한다.

통일국가의 경우 초기에는 소비적 경비지출의 확대가 불가피할 것이다. 따라서 단기에는 경제안정을 위한 소비적 지출비용의 확대가 불가피하겠으나 장기적으로는 북한지역의 경제발전을 위한 투자적 경비지출로의 전환이 필요하다. 이를 좀더 구체적으로 살펴본다면 다음과 같다.

첫째, 통일정부는 북한지역 주민들의

기본적인 식생활의 보장과 최소한의 의료혜택을 제공하기 위하여 사회보장적 경비지출의 급증은 불가피하게 된다. 북한 사회주의 체제하에서 의·식·주와 교육 및 의료 혜택이 아무리 질적으로 형편없는 것이었다라도 통일 이전에는 국가에서 제공했던 것임으로 통일직후에 자본주의와 시장경제원리에 익숙하지 못한 북한주민들에게는 상당한 기간 동안 정부에서 기본적인 식생활과, 의료 혜택 및 자녀들의 교육 그리고 사회보장적 혜택 등 상당한 공공재를 국가에서 제공할 수밖에 없을 것이며 이를 위한 경비지출의 확대는 불가피하게 됨으로 이에 대비하여야 할 것이다.

독일 통일의 경우 서독의 사회보장제도가 잘되어 있어 동독사람들도 통일 이후 의·식·주 문제로 당장 생계에 위협을 받는 상황이 아니었으므로 통일 후 유증을 크게 줄일 수 있었다고 판단된다.

따라서 통일이후에는 남한지역 사람들의 복지후생차원에서라도 사회보장제도의 적극적인 개선이 필요할 뿐만 아니라, 통일 직후에 북한 사람들에게 최소한의 의·식·주와 의료혜택, 자녀 교육문제에 대한 불만을 줄일 수 있도록 하기 위하여 이에 대한 재정적 지출에 우선 순위를 두어야 한다고 판단된다.

또한 체제전환 과정에서 실업자의 대부분은 노동력의 질이 낮기 때문에 구조적인 실업자가 많이 발생하게 된다. 따라서 통일정부는 노동의 질을 개선하기 위하여 북한의 청장년과 근로자들에 대한 재교육 및 직업훈련 비용을 부담하여야 할 것이며, 이러한 것이 통일국가의 중요 역할중의 하나가 될 것이다.

둘째, 주택건설뿐만 아니라 도로, 항만, 관개시설, 에너지산업 부문 등 낙후된 북한지역의 사회간접자본을 위한 대규모의 투자적 경비지출이 불가피할 것이다. 통일 직후 3~5년간은 북한지역 주민들의 생활 안정을 위한 소비적 지출이 우선될 수밖에 없겠으나 가능한 빠른 시일 내에 투자적 경비지출로 전환하여 낙후된 북한지역의 경제성장을 촉진시켜 북한지역의 경제발전과 북한 주민들에 고용확대를 촉진시킬 수 있어야 할 것이다.

셋째, 통일 이후에도 지속적이고 역동적인 경제성장은 추구되어야 한다. 체제전환 과정에서 실업자의 급격한 증가를 막기 위하여 경쟁력이 없는 노동집약적인 산업을 보호하여 사양산업에 투자가 집중되는 반면에 재원의 제약으로 인하여 미래산업에 대해서 투자를 소홀히 하는 일은 없도록 하여야 할 것이다.

넷째, 통일직후에 국가운영에 필요한 경비를 방위비의 대폭적인 삭감을 통하여 조달할 수 있다는 생각이 지배적이다. 그러나 이는 장기적으로는 가능할 수는 있으나 통일직후 2~3년 이내에 단기적으로는 방위비의 대폭적 삭감을 통한 통일비용의 조달은 어려울 수도 있음으로 이에 대비할 필요가 있다. 우선 단기적으로 생각할 수 있는 것은 병력감축을 통한 방위비의 대폭적인 삭감을 생각할 수 있으나 이에 한계를 갖을 수밖에 없으며 그 효과는 미약할 것으로 판단된다.

현재 남한의 병력이 69만명이며, 북한의 병력은 105만명으로 추정되고 있다. 통일한국의 경우 174만명의 병력은 과도한 것으로 분명히 대규모의 감군이 필요한 것으로 북한의 경우 고령의 장교나 장기복무자들을 중심으로 전역을 희망하는 사람들을 감군의 우선적 대상으로 할 수 있다. 그러나 남한과 같은 군복무기준에 따라 일시에 대대적인 북한군의 병력 감축은 재고할 필요가 있으며, 연차적인 시차를 둔 병력 감축이 될 수밖에 없어 급격한 방위비의 삭감은 기대하기 어려울 수도 있다. 특히 통일직전까지 북한의 식량난이 계속되고, 주택난이 크게 개선되지 않은 상태에서 그리고

북한지역의 산업이 마비되다시피 하여 일자리가 없어 실업자를 흡수할 수 없는 상태에서 또한 사회보장제도가 잘되어 있지 않은 남한의 체제를 고려할 때 통일이 된다고 하여도 북한의 병력 40~50만명을 일시에 대대적으로 감군을 시킨다고 가정할 때 또 다른 사회적 비용이 요구된다 하겠다.

예를 든다면 현재 남한의 군인 일인당 하루의 급식비가 4천원 수준임을 감안할 때, 통일이 되어 40~50만명을 일시에 전격적으로 전역시킨다면, 하루 4천원으로 전역한 북한 군인의 식생활과 주거 문제를 해결시켜 줄 수 있는가를 생각해 본다면 통일 직후 대량적 감군만이 능사는 아니라 생각된다.

또한 통일직후 방위비의 대폭적인 삭감을 통하여 통일비용으로의 전용에도 한계를 가질 수밖에 없는 것은 그 동안의 남북한의 비축된 군수물자와 시설물 및 장비를 대량으로 폐기하지 않는 한 이에 대한 관리 유지비를 중지할 수 없다는 점이다. 또 다른 점은 남·북한이 통일이 된 경우 남·북한이 그 동안 전쟁준비를 위한 군비지출을 줄일 수는 있으나 21세기에 통일이후에는 방위의 대상이 중국, 일본, 러시아 등 주변 강대국임을 감안할 때, 주변국가들의 막강한

군사력과 경제력, 과학 기술력 등을 고려 할 때, 21세기에 자주적 방위능력을 확보하기 위하여 통일한국의 국방비를 대폭적으로 삭감할 입장은 못된다는 점이다. 따라서 중장기적으로는 국방비의 삭감을 통한 경제발전이나 사회발전의 재원으로서 전환은 어느 정도 가능하겠으나, 단기적으로는 방위비의 대폭적 삭감을 통한 정부예산의 절약은 예상처럼 크지는 못할 것이라는 점이다. 그리고 통일직후 2~3년 안에 대폭적인 방위비 삭감이 최선의 방안인지 재검토해야 할 것이다.

5. 남·북 통일 이후의 지방 세제 개편 방안

1) 통일 이후의 세제개편의 한 방안

북한의 경우 조세제도를 부인하고 모든 것이 국가의 소유로 되어 있으며 모든 것이 배급제를 바탕으로 한 국가의 공급체계를 기본으로 하는 경제체제에서 비록 형편이 낮은 수준의 의·식·주와 의료혜택 및 교육이라도 모두 국가의 제공하에서 이루어졌다. 아무리 형편없는 공급이라도 기본적으로 모든 것

이 국가의 무상제공이라는 체제에 50여년간 익숙한 북한 주민들에게 남·북한이 통일되었을 때 남한체제와 같이 대부분을 개인의 책임에 의한 자본주의적 시장원리를 그대로 적용할 수가 없는 것이다.

또한 남한의 조세제도도 통일된 북한 지역에 그대로 적용할 수 없어 통일이후 어떠한 형태이건 남한의 조세제도도 전체적으로 영향을 받지 않을 수 없다. 통일이후에 소요되는 막대한 통일비용을 일부 세목을 중심으로 세부담을 증가시켜 재원을 염출하는 것은 아주 바람직하지 못한 것이라 판단된다.

비록 남한의 조세제도 특히 세목과 과세대상, 과세표준 및 세율이 완벽한 것은 아니지만 그 동안의 사회적 변화를 반영하면서 오랜동안의 조정과정을 통하여 나름대로는 형평성과 효율성을 고려한 합리성을 갖추는 노력으로 만들어진 것이다. 따라서 남북 통일이 되었을 경우 부족한 재원을 특정 세목을 중심으로 재원을 마련할 경우 그 부작용은 매우 클 것이며 기존의 남한의 조세체계 전반에 영향을 미치게 될 것이다. 그렇다고 언제 통일이 이루어질지 모르면서 통일이 되기 전에 남한에서 통일이 되었다고 가정하고 조세제도를 운영할 수도

없는 것이다.

또한 일부에서 논의되는 통일기금의 조성은 재고할 필요가 있다. 언제 있을지 모르는 통일을 대비하기 위하여 막대한 통일기금을 조성하는 것도 결국은 국민들의 부담임으로 바람직하지 않을 뿐만 아니라, 이러한 기금의 운영에 있어 낭비와 비효율 등의 부작용이 매우 큰 실정이다.

더욱이 북한의 체제붕괴나 정치적 대타협을 통하여 갑작스럽게 남북통일이 이루어진다고 가정할 경우 통일 초기의 사회적 혼란기에 막대한 재원조달을 위하여 대량의 국채를 발행한다는 것은 바람직하지 않으며, 북한 지역의 국영기업 매각하는 경우에도 상당한 시간을 요한다. 또한 외국자본을 유치하여 재원을 조달한다는 것도 크게 기대하기 힘들 것이라 판단된다. 따라서 보다 근본적인 재원 조달방안이 요구된다 하겠다.

더욱이 통일이 된 직후에 막대한 통일비용의 마련에는 일차적으로 남한의 조세수입에 의존할 수밖에 없을 것이다. 이러한 경우 새로운 세목을 신설하여 운영하기 위해서는 많은 절차와 시간이 요구되며, 기존 조세체계와의 형평성 문제 등 검토할 사항이 많아 통일 직후에 새로운 세를 신설하여 운영할 상황은 못될

것이다.

문제는 기존의 조세체계를 근본적으로 개편함이 없이 일부 세목의 과세표준이나 세율을 인상하는 방안으로는 새로운 통일비용의 재원을 확보하기란 어려울 것으로 예상된다. 이를 위해서는 소득세, 법인세, 소비세 및 재산세의 과세기반(tax base)을 확대하고 세율체계를 합리화하는 등, 세제 전반의 총체적인 개혁과 전반적인 조세수입의 증대노력과 연계하여 추진되어야 한다. 환언하면, 조세감면을 대폭 축소·정비하고 토지세의 과표를 조속히 현실화하며, 종합소득, 실물자산과 금융자산의 양도소득, 산림소득 및 퇴직금의 종합과세화를 동시에 그리고 조속히 단행하지 않는 한 통일비용의 재원 조달을 기대하기 어렵다고 판단된다. 그리고 이러한 것이 조속한 시일 내에 단행되기란 제도의 개선, 법률적 변화, 사회 각계의 이해관계 등으로 실현되기 어렵다.

따라서, 우리가 심각하고 진지하게 연구하고 살펴보아야 할 것은 1990년 12월 말로 폐지되었으나, 과거에 우리가 운영해 본 경험이 있는 방위세제도의 부활을 고려해 볼 수 있다. 과거 방위세제하의 세부담은 기존의 세액에 세목에 따라 10~30%를 차등하여 추가로 부과하

었다.

만약 남·북한의 급속한 통일로 남한에서 통일에 따른 재원을 부담하여야 할 경우, 막대한 부족한 통일재원을 마련하기 위하여 기존 남한의 조세체계를 크게 흔들리지 않고 재원을 마련하는 방법은 과거에 폐지되었던 방위세제도를 부활하는 방법이 가장 현실적이며, 부작용을 극소화시킬 수 있는 대안이 될 것이다.

즉, 과거 방위세제도의 부활은 그 명칭을 “통일세”로 바꾸든지 어떠한 식으로 바꾸든지 과거의 방위세제도를 부활함이 현실적이다. 이는 통일국가에 필요한 경비를 국민 전체가 함께 부담하고, 통일국가의 국민들이 함께 안전과 복리후생을 증대시킬 수 있다면 당연히 그러한 방향으로 나가야 할 것이다. 이는 바로 통일국가의 통치철학이 되어야 할 공생공영의 정신 곧 홍익인간 사상과 맥을 같이한다. 과거 방위세 제도가 목적세로서 재정의 경직성을 초래하기 때문에 나쁘고, 국민의 부담을 증가시키며, 과거의 군사독재, 유신시대에 사용되었던 정책으로 부활되어서는 안된다는 단순한 피상적 생각은 재고할 필요가 있다.

국가의 중요 역할중의 하나가 자원의 합리적 배분과, 형평성을 증대시키는 것이라면, 남한의 소득분배의 불공평성과

열악한 사회보장제도를 개선시키고, 같은 기준으로 통일 이후 북한 주민들에게도 최소한의 생계유지와 의료혜택, 교육에 대하여 국가에서 무상으로 제공하여 줄 수 있다면, 폐지된 방위세 제도의 부활로 전 세목에 대하여 일정율의 추가적인 세부담에 의한 재원조달은 충분한 당위성을 갖게 될 것이며 통일 직후의 통일비용에 필요한 재원의 상당 부분을 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

그리고 이러한 추가적인 부담은 과거 목적세로서의 방위세와 달리 통일의 후 유증을 극소화시키기 위해 지출 용도를 특정한 목적으로 지정하지 않는 통일국가의 일반세 수입재원으로 전환하여 활용함이 바람직하다.

2) 통일이후의 남한 지방세제의 적용 가능성과 지방재정의 설계 방안

통일이 된 직후에는 통일전의 남한과 북한간의 정치체제, 경제운영방식이 근본적으로 달랐음으로 통일된 이후라도 상당한 기간동안에는 남한지역과 북한지역에 대한 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능배분을 재검토할 필요가 있다. 특히 북한에서는 1974년부터 조세제도

를 폐지하였고, 지방예산이 있으나 1991년의 경우 국가예산의 12.8% 수준이었으며, 중앙예산은 국가예산의 87.2%를 차지하고 있어 절대적인 국가통제에 의한 재정운영이 이루어지고 있다.

따라서 지방세 부분을 살펴보면, 남·북한이 통일되었을 때 통일 직후 초기 수년동안에는 남한의 지방세제도를 북한지역에 그대로 적용하기에는 국세보다 현실적으로 더 불가능한 부분이 많다고 판단된다. 따라서 남북통일 직후 상당한 기간동안 상이한 지방세체계를 유지할 수밖에 없으며, 북한지역의 지방자치단체들은 통일정부의 중앙정부로 부서의 지원에 의존할 수밖에 없을 것으로 판단되다.

현재 남한에서 적용되고 있는 지방세는 16개 세목에 이르고 있으며, 이는 크게 도세와 시·군세로 나누어지고 이들은 다시 각기 보통세와 목적세로 나누어진다.

통일직후 남·북한의 상이한 지방행정체계가 통합되어 일원화된다고 가정할 때, 남한의 지방세목을 통일이후에 북한지역의 지방자치단체에 적용 가능성을 검토해 보자. 도세 보통세 중 (1) 취득세는 부동산이나 차량 등의 과세물건의 소유권 이전 취득을 대상으로 하는

것으로서 취득세의 과세 대상은 부동산, 차량, 건설기계, 입목, 항공기, 골프회원권, 콘도미니엄 및 종합체육시설 이용회원권의 취득과 선박, 차량 및 건설기계의 종류변경 및 토지의 지목변경, 과점주주의 소유주식 또는 지분에 해당하는 당해 법인의 부동산 등이다. 또한 도세인 보통세로서의 (2) 등록세는 그 과세 대상이 재산권의 등기 또는 등록과 취득·이전·변경 또는 소멸 등 이동사항을 등기 또는 등록하는 행위자체이다. 그러나 통일 이전 북한에서 사유재산이 전혀 인정되지 않던 체제였기 때문에 통일 이후 사유재산제도가 확립되기 이전에는 북한 지역에 취득세와 등록세를 적용할 수 없다. 또한 도세-보통세인 (3) 경주·마권세도 해당사항이 없으며, 단지 도세-보통세 중 (4) 면허세는 국가 또는 지방자치단체로부터 일정한 면허를 받는 자에게 과세하는 것으로 이의 적용이 일부 기술적으로 가능할 수 있겠으나 통일 이전 북한이 사유재산을 인정하지 않았던 점과 피폐한 북한의 상황에서 면허세로부터 거두어들일 수 있는 세수입이 별로 없을 것이라는 점이다. 또한 도세-목적세로서 소방시설, 수리시설 등 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에 대하여 부과하는 (5)공동시설세의 부과

도 북한지역에서 사유재산제도가 확립되지 않은 통일초기에는 현실성이 없다. 도세-목적세로서 각 지역의 특수한 부존자원을 활용하는 자나 자원을 개발하는 자에게 부과하는 시·도 목적세인 (6) 지역개발세는 통일 이후 일정 시점이 지난 후에는 적용이 가능한 세목이다. 한편 지방세로서의 시·군세-보통세는 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세가 있다. 이들중 통일직후에 북한주민들에게 적용할 수 있는 세는 기껏하여 주민세와 도축세, 담배소비세 정도일 것이다.

(7) 주민세는 국민개세의 원칙에 따라서 그리고 지방자치제도의 실시 취지와 주민들의 납세의식을 고취시키기 위하여 납쪽과 차등을 두어 아주 작은 부담이라도 적용을 시도할 만하나, 지방세 수입으로서 기여는 기대할 수 없을 것이다. 또한 소와 돼지를 도살하는 행위에 대한 (8)도축세, 그리고 자동차에 대한 (9) 자동차세나 (10) 주행세는 북한의 경제적 낙후와 낮은 소득수준 때문에 통일 이후 상당기간 동안 북한의 경우 지방세 수입에 별 기여를 못할 것이다. (11) 담배소비세는 소득수준이 낮은 북한 주민들에게는 과중한 부담이 될 수 있으나 별도의 세율을 적용하는 경우 지

방세체계의 복잡성과 시장가격 질서의 문란이 예상되어 바람직하지 않으며, 담배소비를 억제함으로써 개인적으로 조세회피가 가능함으로 그대로 적용함이 바람직하다.

(12) 농지세의 경우에는 통일 이후 북한지역의 농민들에게 농지의 분배에 따른 사유재산제도가 확립되기 전에는 농지세를 부과할 수 없으며, 또한 피폐한 북한 농촌을 고려할 때 상당기간 농지세를 부과할 수 없을 것이다. 남한에서 적용되고 있는 농지세도 천재지변이나 특수사정으로 농지가 황지로 된 경우, 황지로 된 해로부터 농지 소득에 대하여 5년 이내의 기간을 정하여 농지세를 부과하지 아니할 수 있다고 함에 따라 통일 후 5년 안에는 북한지역에 대한 농지세 부과는 할 수 없을 것이다.

한편 남한의 경우에도 지방자치단체의 전체 지방세 수입 중에서 지방재정에 기여도가 가장 낮은 농지세는 지방세체계의 단순화를 위하여 폐지함이 바람직하다고 판단된다.

지방세는 건물 및 토지 등 부동산에 많은 비중을 두고 있기 때문에 특히 문제가 되는 것은 재산세와 종합토지세 이다.

특히 시군세-보통세로서의 (13)재산

세는 시·군내에 소재하는 건축물, 선박 및 항공기를 과세 대상으로 하는 것으로서 사유재산제도가 없었던 북한지역에 통일 직후에 바로 적용할 수 없는 과세이다. 따라서 건축물에 대한 재산세 부과는 상당 기간동안 보류함이 마땅하다.

통일 직후에 가장 큰 관심의 대상이 될 수 있는 것은 지방세-시·군세로서의 (14)종합토지세일 것이다. 남한에서는 1990년 이전에는 토지와 건물 등에 대한 것을 재산세로 부과하고 있다. 1990년 1월 1일부터 토지의 과다보유를 억제하기 위하여 과거에 각 필지별로 과세하던 토지분 재산세를 분리하여 토지에 대한 세금은 종합토지세로 부과하였다. 과거에 각 필지별로 부과하던 토지분재산세를, 전국에 있는 모든 토지를 소유자별로 합산하여 그 합산한 토지가액에 누진율을 적용함으로써 토지 보유 정도에 따른 응능과세원칙을 확립하고, 세제를 통합하여 과다한 토지 보유를 억제하여 지가안정과 토지소유의 저변확대를 도모하기 위하여 도입한 세제이다.

종합합산과세대상이 되는 주거용 토지 중 993m² (특별시와 직할시는 662m²) 이내의 토지는 종합합산과세 대상이 되고 이를 초과하는 부분의 토지는 분리과세 대상이 된다. 그러나 이 제도를 통일

이후 북한지역에 바로 적용할 수는 없을 것이다. 그리고 북한지역에 토지나 건물의 적정한 배분에 따른 사유재산제도가 정착되기 이전에는 통일국가의 북한지역에 상당한 기간동안 종합토지세를 적용할 수 없다. 따라서 재산세와 종합토지세는 통일국가에 있어서 남한지역의 지방자치단체에는 남한의 재산세제를 그대로 운영하되, 북한지역의 지방자치단체에는 일정기간 적용하지 않는 것을 원칙으로 하여야 한다.

남한의 재산세를 그대로 적용하기에 앞서서 기본적으로 통일과 동시에 북한지역의 토지와 건물 등 부동산에 대한 특별법의 제정이 필수적으로 요구된다 하겠다. 즉, 통일과 동시에 북한의 국유화된 토지와 주거용 건물을 분배함에 있어 남한주민의 연고권을 인정하지 않는 특별법의 제정과 더불어, 북한의 토지와 주거용 건물에 대한 불하에는 통일 이전의 북한의 주민과 북한국적의 해외 거주자 및 일정기간(예를 들어 통일시점에서 10년) 이내의 탈북 귀순자들에게만 토지와 주택이 분배되고 불하되는 특별법의 제정과 실시가 선행되어야 한다.

즉 1953년 휴전 이후 (또는 1954년 1월1일 이후) 기준으로 남한에 거주하거나 남북한 이외의 해외거주자들이 소유

했던 북한지역의 토지 및 건물 등의 부동산에 대하여 일체의 소유권을 인정하지 않는 특별법 제정이 필요하다고 판단된다. 즉 통일 직전 북한의 국가 소유를 그대로 통일정부가 계승받되 북한에 거주하는 주민들에게 일정한 기준에 따라 토지와 주거건물을 균등 배분해 주는 조치가 선행되어야 한다.

예를 든다면, 과거 한때 남한지역에서 적용되었다가 폐지된 택지소유 상한제도를 통일이후 북한지역에 일정기간동안 적용할 필요가 있다. 즉, 통일이전 북한주민들의 경우 도시 거주자들에게는 가구(또는 세대)당 주택용지로 기본 50평을 기준으로 하고 분할당시의 가족 수에 따라 1인당 일정 평수를 추가여 차등 분배하되 과거 남한에서 적용했던 택지소유 상한의 개념을 일정기간 동안(예를 들어 통일 이후 20년 간) 북한지역에 적용하여 최대 200평 이내로 택지소유상한을 제한하여 분할하며, 농촌의 경우 주거용지는 100평을 기준으로 하되 가족 수 1인당 일정 평수를 추가하여 주거용지를 차등 분배하되 최대 300평 이내로 상한을 제한할 필요가 있다. 이 이외에 농지는 경자유전(耕者有田)의 원칙에 따라 농촌에 거주하여 영농에 종사하는 사람에게 일정기준에 따라 균등배분

해주는 제도적 장치가 선행되어 토지 및 주택용지를 분배하여야 한다.

그리고 통일이후 특별법에 따라 이렇게 분배된 토지와 주택은 10년 이내에는 매매에 의한 소유권 이전을 불허하며, 의무적으로 10년 동안은 분배받은 사람이 소유하게 하고, 부득이 처분을 하여야 하는 경우에는 매매에 의한 소유권 이전은 불허하되 소유권자에게 일정한 임대료를 지불하고 임대에 의한 사용권을 자유롭게 해주면 될 것이다.

이러한 조치는 남·북 통일시 경제력이 부족한 북한인들의 재산형성을 보호하며 부의 분배에 결정적 역할을 하게 될 것이며 반드시 필요한 조치이다. 그리고 통일이 된 지 10년이 지난 이후부터 20년이 될 때까지는 통일전 북한국적의 주민들 간의 거래에 의한 소유권 이전을 허용하며, 20년이 지난 이후부터는 일정규모 이하는 토지거래를 자유롭게 하여 그 규모를 점차 확대하여 최종적으로는 토지거래를 자유롭게 하는 정책이 필요하다. 이는 통일이후 자본을 많이 갖은 남한 주민들에 의한 북한지역의 토지와 부동산에 대한 소유로 인한 북한주민들의 박탈감을 줄이며, 공평한 소득분배면에서 합당하다. 또한 이러한 조치는 자본주의적 시장경제원리에 익숙하지

못한 북한주민이 자본주의적 시장경제 원리에 익숙해질 동안 그들의 재산권을 보호할 책임이 통일국가에 있기 때문이며 통일이후의 공평한 소득분배의 실현에도 필요한 조치라 판단된다. 이러한 조치를 취한 이후에 남한의 재산세제도와 종합토지세 제도를 유지하여 통일국가에 적용한다면 큰 문제가 없을 것이다.

그리고 북한지역에 토지 및 건물에 대한 부동산 가격이 형성될 때까지 즉 통일 직후 재산세 부과를 보류하되 통일된 지 11년 이후부터는 북한지역의 부동산에 대하여도 남한과 같은 기준에 의하여 재산세를 부과하되 정책적으로 북한지역의 부동산에 대한 과세표준에 대한 적용세율을 남한지역에 비하여 일정 기간동안 (예를 들어 통일 이후 11년차 부터 15년이 될 때까지 남한의 부과세율의 50%) 낮은 세율을 적용하고 15년차 부터 20년이 될 때까지 점차적으로 재산세와 종합토지세의 세율 부담을 증가시켜 20년이 지난 후에는 남한과 같은 기준에 따라 재산세를 적용한다면 큰 문제없이 적용될 것으로 판단된다.

또한 시·군세- 목적세인 (15) 도시계획세는 도로의 개설과 유지·상하수도·공원 등 도시계획사업에 필요한 비용에 충당하기 위하여 도시계획구역내

의 토지와 건축물의 소유자에게 부과하는 목적세이다. 통일 이후 북한지역 주민들에게 사유재산권이 인정되기 전에는 실행할 수 없는 세목이다.

마지막으로 (16) 사업소세는 도시에 있어서 인구·기업의 집중에 수반되는 재정수요에 충당하기 위하여 또는 관광지 등의 환경개선과 정비에 필요한 비용을 충당하기 위하여 사업소를 경영하는 자로부터 징수하는 목적세이다. 사업소라 함은 사업 또는 사무를 수행하기 위하여 설치한 인적·물적 설비를 갖추고 계속하여 사업 또는 사무가 이루어지는 장소를 말한다. 사업소세는 재산할과 종업원할로 구분하여 과세하는데, 사업소세의 재산할은 취득세의 과세대상이 되는 건물의 사업소의 연면적에 대하여 과세하며, 종업원할은 사업주가 종업원에게 지급하는 급여총액을 과세표준으로 하여 부과하는 사업소세이다. 남·북통일 이후 북한지역에 무리 없이 적용될 수 있는 세목이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 통일 이전 남북한간의 국가 및 경제운영 체제가 근본적으로 상이했으므로 통일국가가 현행 남한에서 운영되고 있는 조세제도 즉, 현행의 국세와 지방세제도를 통일 이후에 그대로 적용할 수가 없다. 국세 분야

에서는 남한의 세목과 과세 방법을 변형시켜 통일이후 북한지역에 어느 정도 활용 가능성이 있는 세목이 있으나, 지방세의 경우에는 통일이후 지방세제를 대폭 수정하거나, 아니면 상당기간 상이한 지방세제도의 운영이 불가피하다고 판단된다.

3) 지방재정조정제도의 확대를 통한 지방재정제도의 설계 방안

앞에서 살펴본 바와 같이 남한은 사유재산을 바탕으로 경제가 운영되고 있으며, 지방세제의 구성은 크게 ① 토지와 건물 등 재산을 중심으로 담세능력에 따라 지방세를 부과하여 거두어들이는 지방세수입과 ② 지방정부에서 제공하는 서비스에 대한 대가로서의 사용료 수수료의 중심인 세외수입으로 구성된 자체수입과, 그리고 중앙정부에서 지원해주는 지방교부금, 지방양여금 및 국고보조금으로 구성된 ③ 의존수입으로 이루어지고 있다.

북한에서는 사유재산이 허용되고 있지 않고 시장경제체제가 없었기 때문에 남한의 지방세제도중 극히 일부를 제외하고는 통일직후에 적용할 수가 없다.

따라서 통일 직후에는 남쪽과 북쪽에는 상이한 지방세체계를 운영하거나, 또는 통일국가에 있어 북쪽 지역에 상당한 기간동안 남한의 지방세제도의 적용을 유보시켜야 한다.

그러나 남한의 지방세제도를 바로 북한지역에 적용하는 것은 불가능하지만, 남한에서 운영되고 있는 지방재정조정제도를 개선하여 북한에 적용할 수 있는 방안은 가능하다고 생각된다. 통일 이후에 북쪽의 지방재정운영은 통일정부로부터의 절대적 재정지원에 의존할 수밖에 없을 것이다. 즉 현행 남한에서 운영되고 있는 교부세, 양여금 및 보조금으로 구성되는 지방재정 조정제도에 절대적으로 의존할 수밖에 없을 것이다.

남한의 현행 지방교부세법에서는 지방교부세의 총액은 내국세총액의 15%를 국가예산에 계상하도록 규정하고 있다. 그리고 교육재정에 교부하는 지방교육재정교부금은 내국세 총액의 11.8%로 되어 있다. 따라서 우리나라에서는 내국세 총액의 26.8%를 지방재정을 위하여 지원하고 있다. 이 이외에도 중앙정부는 지방정부에 지방양여금과 국고보조금의 형태로 지방자치단체의 재정을 지원해주고 있다.

현행 남한의 지방재정조정제도를 통

일 이후 북한지역의 지방자치제도에 적용할 경우, 지방교부세제도의 기준재정수요의 추정이나, 기준재정수입의 추정에 있어서 상이한 기준이 적용되어야 할 것이며, 이에 대한 기준도 새로이 마련되어야 한다고 생각된다.

또한 남한의 법정교부세율은 1999년 도까지 내국세의 13.27%로 되어 있던 것을 2000년도부터는 내국세의 15%로 인상하였으나, 이를 연차적으로 더욱 증가시켜 통일국가의 지방자치단체의 지원을 확대시켜야 한다. 즉, 법정교부세율 15%를 점차 증대시키고, 기존의 교육교부세 11.8%에 일반교부세율을 점차 증가시켜, 교육교부세를 포함하여 중앙정부의 내국세의 배분을 현행 26.8%에서 40% 이상을 통일국가의 지방정부들이 실제로 사용할 수 있도록 함이 바람직하다.

이러한 조치는 통일이후 중앙정부의 기능을 대폭 지방정부에 이양하면서 동시에 재정재원도 지방정부에 대폭 이양하여 중앙정부와 지방정부가 함께 공생공영하는 홍익인간사상에 기초를 둔 것이기도 하다. 통일독일의 경우를 보면, 공동세제도라하여 연방정부(중앙정부)와 주정부(지방정부)간의 주요 세원배분 비율을 보면 법인세는 중앙정부(연방정

부) 대 지방정부(주정부)가 42.5% 대 42.5%이며 나머지 15%는 기초자치단체에 배분하고 있다. 또한 법인세는 연방정부 대 주정부가 50% 대 50%로, 매상세(우리나라의 부가가치세에 해당)는 연방정부 대 주정부가 56% 대 44%로 세원을 공유하고 있다. 이러한 주요 세목들은 우리나라의 내국세에 모두 포함되는 세목들이다.

통일국가에서는 지방분권화로 지방자치체가 더욱 확대됨이 바람직함으로 독일의 공동세 제도와 유사한 성격을 가지고 있는 우리나라의 지방교부세제도를 더욱 확대하여 연차적 교부세율을 증가시켜 교육교부세를 포함하여 내국세의 40% 수준까지 재원을 지방정부에 이양해주는 조치가 바람직하다고 판단된다.

한편 남한에서 시행되는 국고보조금 사업은 여러 지방자치단체에 다양한 사업을 지원하기 때문에 소액지원이 이루어지는 경우가 많으며, 100%의 국고 지원사업은 별로 없다. 이 때문에 지방자치단체에 일정 비율의 재정부담이 요구됨으로서 재정력이 약한 지방자치단체에는 부담이 되기도 한다. 특히 통일 이후 북한지역의 지방자치단체의 경우 일정 비율의 자체 부담은 어려울 것이다.

따라서 통일이후 남북한의 경제력의

격차나 지방재정력의 격차가 크게 완화될 때까지, 통일이후 상당기간 북한지역의 지방자치단체의 경우에는 100%의 국고보조사업에 의한 지원 위주가 될 수밖에 없을 것이다. 국고보조금에 의한 지원의 경우 북한지역에 대하여 일정 기간동안 우선적으로 지원하되, 초기 일정 기간동안은 국고지원 대상사업의 경우 100% 국고지원이라는 기본방침을 설정하고, 일정기간이 지난 후에도 남한지역에 비하여 북한지역에 국고보조율을 높이어 차등 지원하는 방안이 요구된다 하겠다.

또한 지방양여금제도를 북한지역에 적용할 경우에도 남한과 달리 북한지역에는 양여대상사업을 확대하여 운용될 수 있도록 법적 제도적 장치를 미리 만들어 둘 필요가 있다고 생각된다. 즉, 양여대상 사업을 도로정비, 환경보호, 청소년육성 등, 제한된 사용용도를 확대시켜, 병원시설, 유아·양로원 및 사회복지 시설까지 확대하여 각 지방자치단체가 일정 사업범위 내에서 지역의 실정에 맞게 자체적으로 사업을 선정하여 사업을 할 수 있게 함이 바람직하다.

한편 남·북간의 지방자치단체간의 재정력 격차를 줄이기 위하여 독일과 같이 재정력이 풍부한 남한의 지방자치단

체가 빈약한 북한의 지방자치단체에 대해 교부금을 제공함으로써 지역간 재정 균등화를 꾀하는 독일식 역교부금제도를 고려할 수 있을 것이다. 그러나 북한 지역 지방정부들의 세수규모가 그들의 재정수요에 비해 매우 열악하므로 남한 지역 지방정부가 막대한 규모의 재정이전을 해야 하는 경우 남한지역 지방정부들의 재정부담이 과중하게 되어 지금까지 남한지역 지방정부들이 제공하던 공공서비스의 수준을 유지하는 데 큰 지장을 초래하기 때문에 남한지역 지방정부들은 강력히 반발할 소지가 있어 우리나라의 경우에는 독일과 같은 역교부금제도의 실시는 적합하지 않다고 판단된다.

또한 지방재정조정제도를 운영함에 있어서, 남북통일이 이루어지기 전까지는 남한에서는 자치단체간의 수직적·수평적 형평성이 이루어지도록 지방재정 조정제도가 운영되어야 하나, 통일 이후에는 지방자치단체간의 수평적 형평성을 강화하는 지방재정조정제도의 운영은 기대하기 힘들 것이다. 따라서 통일 이후에 지방재정조정제도를 운영함에 있어서는 우선적으로 남·북한 지역의 지방자치단체간의 재정력 격차를 줄이는 데 노력하여 수직적 지방재정 조

정제도가 어느 정도 달성된 후에 수평적 형평성이 이루어질 수 있는 지방재정 조제도의 운영이 바람직할 것이다.

6. 결론

남북한간의 통일은 민족의 숙원으로 서 그 어느 때보다도 통일이 될 가능성이 높은 시기로 예견된다. 남북한이 통일될 경우 긍정적이든 부정적이든 그 영향은 정치적, 경제적, 행정적, 문화적 등 사회 모든 면에서 나타나게 될 것이며 그에 따른 혼란과 통일에 따른 비용부담도 매우 클 것이라 쉽게 예상된다. 그러나 막상 갑작스럽게 통일이 되었다고 가정했을 때 통일에 따른 혼란과 비용을 최소화시키기 위하여 정부의 역할이 매우 중요하다. 정부의 역할과 의지는 정부재정의 내용으로 나타나기 때문에 통일 직후의 재정운영의 방향은 남북한의 통일 이후의 후유증을 극소화시키는 데 결정적 역할을 할 것이라 생각된다.

본 글에서는 북한이 어떠한 형태로건 갑자기 해체되거나 또는 정치적 대타협을 통하여 남·북한이 갑자기 통일된 경우를 전제로 하였다. 갑작스러운 통일이 이루어지는 경우 채권발행이나, 외자유치 및 북한의 국유재산을 매각하여 통

일비용을 조달하는 방안은 생각보다 수월하지 않을 것으로 판단된다. 또한 통일에 대비하여 위기수습 방안으로서 최소한의 필요 기금을 확보하는 것은 필요할 수 있으나, 별도의 과도한 통일기금을 마련하는 것은 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 또한 특정세목에 부분적으로 세율을 인상하여 통일 비용을 조달하는 방법도 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 따라서 과거의 방위세제도처럼 전세목에 일정세율을 차등 부과하여 통일 비용 재원을 조달하되 과거 방위세 목적세처럼 특정 항목에 지출용도를 정하지 말고 일반재원으로 활용하여야 한다. 이는 갑작스러운 통일에 따른 사회적 혼란기에 세무행정의 효율성과 세수체계의 큰 혼란 없이 통일비용을 조달할 수 있으며, 이렇게 조달된 재원을 사회보장적 지출의 확대와 북한주민 및 북한지역의 경제 활성화에 집중적으로 사용한다면, 재정의 기능인 자원배분의 효율성 증대와, 소득재분배의 개선, 경제성장 및 안정에 크게 기여할 것으로 판단된다.

어떠한 경우이건, 갑자기 통일이 이루어지는 경우 즉 결과적으로 남한이 북한을 흡수 통일하는 방식으로 되었을 때 조세체계가 전혀 갖추어져 있지 않은 북한 지역에 남한의 조세체계를 그대로 적

용할 수는 없겠으나 기본적으로 남한의 조세체계를 바탕으로 운영할 수밖에 없을 것이다.

그러나 조세제도를 폐지한 북한지역에 대하여 남한의 조세제도를 바로 적용하기에는 세무행정상 기술적으로 많은 어려움이 따를 것으로 예상된다. 국세 분야에서는 남한의 조세제도를 통일국가에 적용하여도 북한지역 주민들의 소득수준이 상대적으로 매우 낮기 때문에 상당한 기간동안 과세대상이 안되는 부분이 많기 때문에 다소의 제도적 변형을 준비한다면 국세체계 자체의 적용이 가능한 부분이 많이 있다.

즉, 통일이 되었을 때를 가정하여, 남한의 조세제도를 북한지역에 적용함에 있어서 세목별 검토에 의하면 국세 항목에서 세무행정 기술면에서 많은 어려움이 있겠으나, 부가가치세나 특별소비세, 개인소득세 항목들은 통일 이후 혼란 수습기를 지나면서 적용이 가능한 세목들이다. 그러나 양도소득세는 북한지역에서 사유재산제도가 정착되기 이전에는 일정한 기간동안 적용이 불가능하다. 법인세의 경우에도 일정기간 유보하여야 하며, 통일 이후 혼란 수습 기간이 지난 이후에도 북한지역의 경제 활성화를 위하여 일정 기간동안 북한지역에서는 낮

은 법인세율을 차등적용하였다가 점차 상향 조정하여 남북한의 적용세율을 일치시키는 방법이 바람직하다.

그러나 지방세 부분에 있어서는 통일 직후에 남한의 지방세제도를 북한지역에 적용하기에는 거의 불가능한 부분이 많이 있다.

예를 들어 지방세의 경우에는 재산세와 종합토지세와 같이 상당부분이 부동산과 관련된 세부담이 많기 때문에 사유재산제도가 인정되지 않았던 북한 지역을 고려한다면, 통일이후 북쪽지역에 사유재산제도가 확립되기 이전에는 남쪽의 지방세제도는 대부분을 북쪽지역에 적용할 수가 없는 것들이다. 따라서 통일 이후 상당한 기간동안 상이한 지방세체계를 운영하거나, 남한의 지방세목의 일부세목을 북한지역에 적용한다 하여도 아주 낮은 세율을 적용하는 이원적 체제로 운영할 수밖에 없을 것이다.

한편 통일국가의 지방재정 운영에 있어서는 지방재정 조정제도의 강화를 통한 지방자치단체의 재정력 격차를 완화시키는 방법을 생각할 수 있다. 통일 이후에 하루빨리 낙후된 북한지역의 경제력을 활성화시키기 위하여 지방교부금의 확대를 비롯, 국고보조금 및 지방양여금제도의 강화가 불가피할 것이다. 따

라서 현행 내국세의 15%로 되어있는 법
정교부율을 대폭 상향시키는 방안이 요
구된다 하겠다. 통일이 이루어지기 이전
까지 남한에서는 지방자치단체간의 수
직적 및 수평적 지방재정 조정기능이 강
화될 수 있는 방안이 필요하겠으나, 일
단 남북한의 통일이 이루어진 이후에는
남쪽과 북쪽의 지역경제력의 격차를 빠
른 시일 내에 줄이기 위하여 수직적 형
평성에 입각한 지방재정 조정제도를 강
화시켜 운영하여야 할 것으로 판단된다.

참고문헌

구본영, 「인터넷 세대의 통일」, 나남
출판, 2000.
국토통일원, 「북한경제체제의 변동요인
분석」, 1977.
——— 조사연구실, 「북한경제통계집
1980」, 1977.
———, 「북한경제 종합평가, 1989」,
1990.9.
김명호 외, 「북한사회의 이해」, 집문
당, 1996.
김종순, 「지방세제도의 개편방안」, 자
유기업센터, 1999.
박진, 통일한국의 사회복지-자원동원을
위한 기본전략, 「제9회 전국사

회복지대회」 발표논문, 1997.
5-6.
박태규, 「한반도통일에 따른 소요비용의
추계와 재원조달방안」 「한반도
통일시의 경제통합전략」, 한국
개발연구원, 1997.
손광락·안종범, 「조세부담율의 결정요
인에 관한 연구」, 한국조세연구
제9권, 한국조세학회, 1993.
안두순, 정중재 외 역서: 『사회적 시장
경제 - 독일 시장경제의 이론적
논리와 실무적 저력』, 비봉
출판사, 1993.
안종범, 「통일한국의 재영정책」, 「통일
경제론」, 해남출판사, 1997.
유경문, 「통일전후의 재정운영과 세제개
편 방안」, 「재정논집」 제12집
2권, 한국재정학회, 1997. 12.
183-218쪽.
유경문, 「분권화시대의 조세체계 개편방
안」, 「'98 지방재정세미나 최종
보고서」, 한국재정학회, 1998.
10. 197-290쪽.
이방식 편, 통일시대 재정제도 개편 방
향, 한국지방재정학회·독일 후
리드리히 에베르트 재단, 1997.
이숙자 편, 「21세기 북한」, 나남출판,
2000.

이창균, 「교부세제도의 합리적 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1997.
 조동호, “통일에 따른 경제적 편익”, 「한반도 통일시의 경제통합 전략」, 한국개발연구원, 1997.
 기획예산위원회 · 예산청, 「한국의 재정」, 매일경제신문사, 1999.
 재정경제원, 「예산개요」, 1999. 2000.
 재정경제원, 「예산개요참고자료」, 1999, 2000.
 재정경제원, 「조세개요」, 2000.

통계청, 「남북한 경제사회상 비교」, 1996. 11.
 통일교육원, 북한 이해, 1997.
 한국개발연구원 북한경제연구센터, 「북한경제개관」, 1991.
 ———, 「북한의 경제정책: 북한주민의 생활수준과 관련하여」, 1991.9.
 ———, 「북한경제지표집」, 1996.6.
 황의각, 「북한경제론: 남북한경제의 현황과 비교」, 나남신서, 1992.

시사용어 해설

• 그랜드 슬램(Grand Slam)

야구경기에서 만루홈런을 친 경우, 테니스에서는 한 해에 윌블던 · US오픈 · 호주오픈 · 프랑스오픈의 4대 단식경기에서 우승한 경우, 골프에서는 영미의 양오픈과 전미국 프로, 마스터즈의 4대 타이틀에서 우승한 자에게 붙여주는 칭호이다.

- 편집 실 -