# 동향과 분석

# 북한 재정위기의 본질과 세입관리체계의 변화

고일동(KDI 선임연구위원)
idkoh@kdi.re.kr

## 1. 서론

전통적으로 북한은 다른 사회주의 국가들과 마찬가지로 공업부문의 소비재에 대해서 집중적으로 조세를 부과하는 세입체계를 유지해 왔다. 그러나 1980년대 말부터 계속된 경제난은 북한의 재정수입에 커다란 충격을 가하게 되었으며, 기존의 세입구조는 사실상 와해된 것으로 분석된다. 북한 재정의 주된 수입원인 기업소들의 가동률 급락으로 세입의 원천이 고갈되었기 때문이다. 더욱이 장기간 가동을 중단한 생산시설은 사실상 고철화됨으로써 복구가 불가능한 형편이기 때문에 기존의 재정수입체계로는 경제를 더 이상 유지할 수 없었던 것으로 평가된다.

세수의 급격한 저하에 따라 북한은 새로운 재정수입원의 발굴과 함께 재정지출의 삭감이 불가피한 상황이었고, 2002년 7월의 「경제관리개선조치」와 같이 극단적인 방법을 강구하게 된 것도 재정파탄의 문제를 더 이상 방치할 수 없는 형편이었기 때문이었던 것으로 추측된다. 「7·1조치」의 내용 중 각종 상품 및 서비스 가격에 대한 보조금 제도의 폐지, 사회보장 혜택의 축소, 배급제도의 축소 등은 재정지출의 삭감을 위한 조치의 일환으로 해석된다. 또한 새로운 세입원을 발굴하기 위해서 북한은 기업소에 대한 조세제도를 개정하였으며, 협동농장에 대한 토지사용료의 부과, 시장의 상행위에 대한 시장사용료 및 국가납부금의 부과와 같은 방법을 동원하게 되었다. 조세형태의 재정수입이 한계에 다다른 상황하에서 북한은 일반주민들의 여유자금을 흡수하기 위해 2003년 5월부터는 「인민생활공채」를 발행하여 일반 주민들을 대상으로 거의 강제적으로 시행해 왔다. 그 밖에도 북한은 개인들의 상행위나 가내수공업 등 소득이 발생할 여지가 있는 곳이면 어디에나 조세를 부과할 정도로 재정수입 확보를 위한 노력이 강화되고 있는 것으로 알려져 있다.

경제난에 대응해서 북한이 지금까지 취해 온 대부분의 조치들이 그러하듯이 재정

부문의 정상화를 위해 북한이 취해 온 일련의 조치들도 결코 체계적이거나 합리적이라고 할 수 없다. 사회주의 체제의 고수를 원칙으로 삼고 있는 북한으로서는 다른 체제전환 국가들과 같은 경제 시스템의 개혁을 체계적으로 접근할 수 없는 형편이며 재정부문에 있어서 이러한 정치이념적인 제약은 더욱 심각한 것으로 보였다. 무엇보다도 북한은 조세를 자본주의 체제하에서 "인민의 착취수단"으로 규정해 왔으며 1974년 개인에 대한 직접세가 폐지된 이후 "세금없는 나라"라는 점을 계속 선전해 왔기 때문에 개인들에게 조세부과가 용이하지 않을 것으로 전망되어 왔다.

그러나 북한의 재정은 과거의 이념이나 정치적 슬로건에 억매일 수 없는 절박한 상황으로 판단된다. 이미 북한은 기업에 대해서 "세무등록"을 의무화하고 있으며, 상업이나 수공업에 종사하는 개인들에 대해서도 조세를 부과하고 있다. 그리고 비밀문서이기는 하지만 국가의 공문서에 "세금"이라는 용어를 공식적으로 사용하고 있다. 북한의 현행 조세제도는 사회주의 재정제도라기보다는 시장경제적 제도에 근접하고 있는 것으로 평가된다. 물론 북한의 현행 조세제도는 아직까지 명문화된 세법에 의거하는 것이 아니고 과세표준이나 세율이 불명확하고 세액이 재정당국에 의해서 자의적으로 결정되는 등 정상적인 조세체계로 인정하기는 어렵다. 그러나 이러한 조세제도는 근본적으로 변화된 북한의 경제구조를 배경으로 만들어졌기 때문에 일시적으로 통용되고 있는 임시방편이 아니라, 항구적인 제도로 보는 것이 정확한 판단일 것이다. 이러한 재정제도의 변화에 비추어 이제 북한이 과거의 계획경제로 회귀한다는 것은 불가능할 것으로 사료된다.

본 고는 북한이 1990년대 이후 재정수입의 확보를 위해서 취해진 일련의 조치들을 살펴보고 있으며, 특히 북한의 수납체계의 변화를 집중적으로 검토하고 있다. 그러나 북한은 국가예산의 수입과 지출, 특히 국방비 등을 절대비밀시하기 때문에 가용자료는 극히 제한적이며, 따라서 다른 사회주의 국가들의 일반적인 경험이나 혹은 북한의 학자들이 발표하는 논문들을 토대로 북한의 상황을 유추하는 방법을 사용하고 있다.

본 논문의 구성은 제2장에서 사회주의 국가들의 전형적인 재정수입구조를 바탕으로 북한의 전통적인 세입구조를 설명하고 있다. 제3장에서는 지속되는 경제난의 과정에서 재정수입구조의 변질된 내용과 재정수입 확보를 위한 북한의 대응을 수납체계를 중심으로 살펴본 후 최근 밝혀진 북한의 조세운영체계를 설명하고 있다. 그리고 마지막 제4장에서는 재정측면에서 본 「7·1조치」의 의미를 살펴본 후 재정제도의 개선을 위한 북한당국의 과제를 간단히 정리하고 있다.

## 2. 북한의 전통적인 재정수입 구조와 문제점

사회주의 국가의 조세체계는 시장경제권 국가들에 비해서 매우 단순한 형태를 띠

고 있었다. 전형적인 사회주의 국가의 재정수입은 최종소비재에 대해서 부과되는 거래세를 주축으로 하고 있었기 때문에 조세구조의 단순성은 물론이며, 징세기구나 징세행정은 시장경제권의 일반적인 징세제도와는 비교할 수 없을 정도로 간단한 것이었다. 국가가 실질적으로 대부분의 생산수단을 소유하고, 또 경제계획에 의거하여 생산 및 분배가 엄격히 통제되었을 뿐만 아니라, 대부분의 거래가 국가유통망을 통해서 이루어지고 있었기 때문에 단순한 조세체계나 징세기구로서도 재정수입의 확보에 큰 문제가 없었다. 구소련의 명령경제적 특성을 다른 어느 사회주의 국가보다도 충실히 답습했던 북한은 재정수입구조에 있어서도 사회주의 계획경제의 특성을 그대로 드러내고 있었다.

## 가. 공업부문 중심의 조세부과

사회주의 재정구조의 중요한 특징은 주로 기업에 대한 과세로 재정수입이 확보된다는 점이며, 북한이 그 전형적인 사례에 속한다. 물론 과거 사회주의 국가들 중에는 구소련과 같이 개인소득세나 사회보장세와 같은 개인에 대한 직접세가 존재하는 경우도 있었으나, 이 부분이 전체세입에서 차지하는 비중은 그리 크지 않았다.

「7·1조치」이전 북한의 세입예산은 사회주의 경리수입이 거의 전부를 차지하고 있었다. 사회주의 경리수입이란 국영기업소나 국가유통망, 그리고 협동농장 등 사회주의적 체제하에서 경제활동을 담당하는 경제단위들로부터 조달된 재원을 총칭하며 거래수입금, 국가기업이익금, 그 밖의 고정재산 감가상각금, 협동농장 납부금 등 종전의 제반 재정수입원이 모두 여기에 포함된다. 1974년부터 사회주의 경리수입에 전적으로 의존하는 세입체계로 전환된 사실을 근거로 북한은 모든 세금제도가 폐지되었음을 공언해 왔지만, 종전의 거래수입금은 일종의 거래세라고 할 수 있으며, 국가기업이익금은 직접세인 법인소득세의 한 형태로 해석할 수 있을 것이다.

국영기업소의 잉여에 의존하는 사회주의 국가의 재정수입구조는 인위적인 가격체계에 근거한다. 즉, 공산품 가격은 높게 적용하는 반면, 농산품은 낮은 가격을 책정함으로써 가격 메카니즘에 의해서 농업부문의 잉여가 공업부문으로 이전되기 때문에 농업부문에 대해서 조세를 부과하지 않더라도 공업부문에 대한 조세로 농업부문의 잉여를 자연스럽게 재정으로 흡수할 수 있었다.

그리고 공업부문에 대한 조세도 모든 산업에 균등 부과되는 것이 아니라 소비재에 대해 집중하는 것이 일반적이었다. 소비재를 제외한 자본재나 중간재에 과세하지 않고 저가에 공급한 것은 생산을 촉진하는 데에도 목적이 있지만, 결국 이들은 최종재의 생산에 소요되는 것이기 때문에 최종단계에 조세를 부과함으로써 불필요한 과세단계나 절차를 줄일 수 있었다. 북한도 1993~4년경 자본재나 중간재에 대해서

〈표 1〉 북한의 재정수입(세입) 구성

(단위: 100만 북한원, %)

| 항 목 | 1991 | | 1996 | | 2000 | | 2002 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 금 액 | 구성비 | 금 액 | 구성비 | 금액 | 구성비 | 구성비 |
| 총세입 | 37,121 | 100 | 20,320 | 100 | 20,903 | 100 | 100 |
| 거래수입금 | 17,252 | 46.5 | 8,080 | 39.8 | 9,030 | 43.2 | - |
| 국가기업이익금[1)] | 14,259 | 39.1 | 6,290 | 31.0 | 6,877 | 32.9 | 77.6 |
| 기타 | 5,610 | 15.0 | 5,950 | 29.2 | 4,996 | 23.9 | - |
| (고정재산 감가상각금) | (2,510) | (6.8) | (2,250) | (11.1) | - | - | - |
| (협동농장 납부금) | (41) | (0.1) | (180) | (0.9) | - | - | - |
| (사회보험료) | (77) | (0.2) | (90) | (0.4) | - | - | - |
| (국유재산판매·기타수입) | (2,706) | (7.3) | (3,340) | (16.9) | - | - | - |

주: 1) 2002년부터는 국가기업리득금으로 명칭을 변경하였으며, 종전의 국가기업이익금에 거래수입금항목이 통합되었음.

자료: 북한연구소, 『북한총람』, 1994; IMF, Democratic People's Republic of Korea Fact-Finding Report, Nov.12, 1997; 『조선중앙통신』, 2001. 4 .6 및 2002. 4. 3.

도 거래수입금 부과를 확대실시[1)]하기 이전에는 이러한 조세원칙에 입각했던 것으로 해석된다.

가격 메카니즘에 근거하는 조세제도는 최종재에 축적된 잉여를 정부가 흡수함으로써 정부의 조세징수절차는 완료될 수 있기 때문에 징세행정이 간단하다는 점이 특징이었다. 소수의 소비재 생산기업만을 과세대상으로 하기 때문에 과표 및 세액의 결정, 그리고 복잡한 징수행정을 거치는 시장경제의 조세행정에 비해서 단순하였으며, 따라서 행정비용이 절감될 수 있다는 장점도 가지고 있었다.

## 나. 경제난에 취약한 재정구조

그러나 이러한 재정구조가 갖는 근본적인 문제점은 공업부문의 생산활동이 저하될 경우 재정수입이 급격히 줄어든다는 점이다. 특히 농업-공업간 불균등 가격구조를 기반으로 공업부문의 생산물에 대해서만 조세가 부과되는 재정수입 구조하에서는 제조업 부문의 상대적 비중이 저하할 경우 재정수입의 감소비율은 경제의 총생산액 감소 정도보다도 훨씬 더 클 수 밖에 없다.

1) 1990년대 전반 거래수입금 부과대상의 확대에 대해서는 오선희(1994)를 참조할 것.

〈표 2〉 북한 제조업의 대GDP 비중 변화 (1989~2003)

(단위: %)

| 구분 | 제조업의 GDP에 대한 비중 | | |
|---|---|---|---|
| | 1989 | 1998 | 2003 |
| 경공업 | 7.2 | 6.4 | 7.0 |
| 중공업 | 27.8 | 12.6 | 11.5 |
| 제조업 합계 | 35.0 | 19.0 | 18.5 |

자료: 한국은행, 『북한 GDP 추정』, 1990, 1999, 2004.

최종소비재에 대한 과세에 의존하는 재정수입체계는 제조업 가동률이 낮아지면 농업부문에서 공업부문으로 잉여가 이전되는 연결고리가 차단되기 때문이다.

실제로 지난 15년간 북한의 산업구조를 살펴보면 경제 침체과정에서 제조업의 부가가치 비중이 크게 하락한 점을 확인 할 수 있다. 즉, 북한경제가 마이너스 성장을 계속한 1989~98년의 기간 중 GDP에 대한 제조업의 비중은 35%에서 19%로 급감한 것이다. 더욱이 경제난이 최고조에 달하였던 1998년을 지나 플러스 성장으로 돌아서 1999년부터 2003년까지의 기간동안에도 제조업의 비중은 오히려 저하된 것으로 밝혀지고 있다.[2)]

제조업의 상대적 비중저하에 따른 재정수입감소를 보완하기 위해서는 농업부문에 직접 과세를 하거나 혹은 공산품가격을 대폭적으로 인상하여 농산물과 공산품의 가격차이를 더욱 확대하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 경제난의 과정에서 공식부문을 압도해온 농민시장에서는 주곡(쌀과 옥수수)과 공산품간의 상대가격이 이미 오래전 역전된 상태였다. 따라서 공식부문에서 공산품의 상대가격을 인상할 경우, 조세수입의 증대보다는 공식부분과 비공식부문의 가격차이가 더욱 확대되어 공식부문에서 비공식부문으로의 자원유출 동기만 증폭시킬 가능성이 큰 것이다. 이러한 상황하에서 북한이 취할 수 있는 유일한 방법은 이제 농업부분에 대해서 직접 조세를 부과하는 방법인 것이다.

## 다. 조세기준의 불명확성

다른 구사회주의 국가와 마찬가지로 북한 재정체계의 중요한 특성 중의 하나는 조세가 법제화(codified)되어 있지 않고 세수의 대부분은 기업소의 잉여에서 조달된

2) 이 문제는 극단적인 상황을 가정하면 쉽게 이해될 수 있는데, 예를 들면 공업부문의 생산이 완전히 영(零)의 수준으로 하락하고, 대신 농업부문은 과거보다 훨씬 생산이 늘어나서 공업부문의 생산감소를 만회할 정도라고 하더라고 공업부문의 가동중단으로 조세수입 역시 영(零)이 되기 때문임.

다는 점일 것이다. 정부가 모든 생산재를 소유하기 때문에 정부소유기업의 잉여를 재정이 흡수하는 것은 조세라기보다는 정부 부처간 이루어지는 이익금의 단순이전으로 해석할 수 있다.[3] 즉, 조세는 정부와 민간간의 관계가 아니라 정부내부의 결정사항이라고 할 수 있으며, 기업으로부터 얼마를 조세로 가져오든 이에 대해 이의를 제기할 근거가 미약하였다. 결국 기업의 조세부담은 정부당국(중앙재정당국)의 일방적 결정이거나 혹은 양자간의 협상이나 합의에 의해서 결정된다고 볼 수 있다. 그리고 정부의 조세부과를 견제하거나 중재할 객관적 기준이나 조정자가 존재하지 않았으며, 존재할 수도 없었다.

또한 임금도 시장이라는 객관적인 메커니즘이 아니고 계획당국에 의해서 일방적으로 결정되기 때문에 개인소득세를 굳이 도입할 필요가 없었다. 오히려 개인에 대해 조세를 부과하는 방법보다는 개인의 임금에서 조세부담액 정도를 차감하여 지급하면 조세문제는 간단히 해결할 수 있었다.

### 라 "원에 의한 통제"에 기초하는 징세행정

정부가 자의적으로 조세를 결정하는 사회주의 국가에서는 조세관리기구(우리의 국세청이나 관세청에 해당하는 기관), 예산회계법이나 기타 정부재정에 관한 법제, 혹은 이를 감독하는 별도의 기구가 존재하지 않았다. 대신 사회주의 국가들은 일원적 금융제도(mono-banking system)를 채택하고 있었으며 국가는 모든 국영기업이 갖고 있는 은행계정을 통해서 기업의 자금흐름을 파악하고 여기에 잉여가 발생하면 이를 정부의 재정으로 흡수할 수 있었다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

북한과 같은 소비에트형 계획경제체제에서 화폐는 독립적인 흐름을 갖는 것이 아니라 실물계획의 그림자라고 할 수 있을 정도로 실물계획과 밀접하게 관련되어 있었다. 실물거래의 이면에는 화폐의 흐름이 1:1로 대응되며, 계획경제가 정상적으로 작동하는 상황하에서 화폐의 흐름을 관찰하면 실물경제의 흐름은 저절로 확인되기 때문에 화폐의 흐름을 감시하는 것은 실물경제가 정상적으로 움직이고 있는지를 관찰하는 유용한 수단이 되어 왔다. 다시 말해서 화폐의 흐름에 문제가 있으면 이는 실물의 흐름, 즉 생산계획에 차질이 있다는 사실을 의미하며, 이러한 실물과 화폐의 관계에 기초하여 소비에트형 경제체제에서 화폐는 실물경제를 관리하는 수단으로 사용되고 있었다. 이와같이 실물과 화폐간의 1:1 대응에 기초한 통제·관리를 구소련에

3) 우리나라도 과거 담배인삼공사가 공기업화 되기 이전 정부의 한 부처인 전매청으로 존재하였을 당시, 전매청으로부터의 거두어들인 재정수입에 대해 조세라는 단어를 쓰지 않고 전매익금으로 지칭하였던 것과 동일한 맥락에서 해석이 가능.

서는 "루블에 의한 통제"(ruble control: kontrol'rublem)라고 지칭하였으며, 같은 맥락에서 북한에서도 이를 "원에 의한 통제"로 지칭되어 왔다.[4]

사회주의 국가의 기업잉여는 모두 중앙은행의 계정에 입금되고 정부의 허가 없이 기업은 자체의 잉여를 처분할 수 없었다. 입금된 기업의 잉여는 임의로 환전할 수 없는 것은 물론이며, 국내의 재화나 서비스도 자의적으로 구매할 수 없었다. 이러한 이유 때문에 국가은행에 개설된 기업의 계정은 봉쇄계정(blocked account)으로 성격이 규명되어 왔다.[5]

국영기업소에서 발생하는 잉여(거래수입금, 국가기업이익금, 고정재산 감가상각금)가 재정수입의 대부분을 차지하는 사회주의 국가에서 실질적인 조세의 국가수납체계는 단순한 금융계정상의 이체로 납부절차가 완료될 수 있었다. 즉, 기업이 납부하는 실질적인 조세는 국영은행에 개설되어 있는 해당기업의 계좌에서 동일한 은행의 재정수입계정에 이체됨으로써 별도의 납부절차 없이 조세징수가 이루어질 수 있었다. 이러한 방식의 조세납부는 "원에 의한 통제"가 가능할 때 원활히 작동하며, 자금흐름을 위한 통제력을 유지하기 위해서 구소련이나 북한 등 명령경제체제하에서는 기업간의 현금거래를 극단적으로 통제해 왔다.

1990년대 초반이전 북한의 조세 수납체계를 설명하는 정확한 자료가 없으나, 이를 간접적으로 시사하는 자료에 의하면, 기업소의 관리를 담당하였던 위원회, 성, 연합기업소에서 산하 기업소들의 조세관련 행정을 직접 담당하였으며, 이들 기관들이 산하 기업소로부터 거두어들인 재정납부금(조세)은 최종적으로 재정성에 입금되는 과정을 밟은 것으로 추측된다.

## 마. "원에 의한 통제"의 이완과 감독의 강화

자금흐름에 대한 중앙의 통제는 기업경영에 상당한 제한요인이 되어 왔기 때문에 모든 사회주의 경제에서 기업경영자들은 은행의 통제를 벗어날 수 있는 독자적인 자금원을 확보하려는 경향이 있었다. 기업경영에 대해 감시의무가 있는 계획당국으로서는 가능하면 원론적인 통제·감시기능을 확보하고자 노력하는 것은 당연하며, 중앙은행이나 국가계획위원회 등 계획당국과 그 관리대상이 되는 기업간에는 항상 밀고 당기는 관계가 반복되어 온 것이 계획경제의 일반적인 현상이었다.[6] 북한의 경우에도 기업들에 대해서 생산목표는 할당된 반면, "고정재산"(기계, 설비)이나 "류동재산"(원료, 자재), 혹은 "류동자금"(운전자금) 등은 제대로 공급되지 않았기 때문에

4) Gregory and Stuart (1986), p. 183.
5) McKinnon (1991)
6) McKinnon (1991).

기업들간 생산물 및 투입물의 상호 거래를 규제할 근거가 미약한 형편이었다.

경제난이 심화되면서 기업간 거래가 확대됨에 따라 "원에 의한 통제"는 점차 기능을 상실할 수 밖에 없었다. 기업의 생산에 소요되는 자재는 국가의 계획에 의해서 배정되는 것이 원칙이었으나, 물자부족 현상이 심화되면서 중앙의 통제를 벗어난 기업간 자재의 거래가 확대되어 왔으며, 거래형태는 물물교환이 많지만 현금을 주고 받는 경우도 상당 수 존재하는 것으로 알려져 있다.[7] 이 경우 은행의 계정을 통하지 않을 뿐만 아니라, 국정가격과 기업간 실거래가격간의 현격한 차이는 "원에 의한 통제"를 무력화시키는 결과를 가져왔다.

이러한 거래가 거의 관행화됨으로써 기업의 거래를 통제·관리하는 것이 어렵게 되자, 북한은 1999년 인민경제계획법을 발표하고 전통적인 계획경제의 기능복구를 시도하였으나 별다른 효과를 거두지 못했던 것으로 평가된다. 동 법에서는 북한의 경제체제가 "생산수단의 사회적 소유에 기초하고 있는 계획경제"라는 점을 재천명한(제1장 제2조) 후 경제계획의 작성(제2장), 계획의 비준과 시달(제3장), 계획의 실행(제4장), 실행내용의 총화(제5장), 그리고 지도통제방식 (제6장) 등 전통적인 사회주의 계획경제의 운용에 관한 원칙들을 담고 있다. 인민경제계획법에서 제시하고 있는 구체적 내용들, 특히 계획의 수립과 집행, 결산, 통제에 관한 조항들은 사실 북한이 전통적으로 사용해 온 경제운용 방식의 복구를 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 그러나 이미 공식부문은 전 분야에 걸쳐서 생산은 마비되고 대신 농민시장으로 대표되는 사경제 영역이 급속도로 확산된 북한의 사정을 염두에 두고 볼 때 과거의 계획경제를 복구한다는 것은 기대할 수 없는 상황이었다.

또한 북한당국은 재정총화의 강화를 통해서 기업에 대한 관리·통제를 강화해 온 것으로 알려져 있다. 재정총화는 인민경제 각 부문의 말단 직장단위에서부터 내각의 위원회·성(省)에 이르기까지 모든 기관·기업소가 일정기간 동안(월별, 분기별, 연간)에 수행한 재정예산 집행실적을 분석 평가하고 그 결과를 공개하는 제도이다. 기업들의 일탈적 경제활동이 증가함에 따라 재정은행기관들과 검열, 통제기관의 재정검열활동을 강화해 왔는데, 2급 이상 공장·기업소들은 적어도 2~3년에 한번씩 재정검열을 받도록 제도화하고 있으며, 위원회와 성을 비롯한 중앙기관들과 연합기업소 재정부서들은 산하 기업소들의 재정을 관리하기 위해 1년에 1, 2개 이상의 대상기업소를 선정하여 집중적으로 재정검열을 실시하였다.[8]

---

7) 이에 관한 구체적인 내용은 이석기(2004)를 참조할 것.

8) 자료: 통일부 북한자료센터, http://unibook.unikorea.go.kr/bukhandb/bukhandb_01_view.jsp?code=50&title=%EB%82%98.%20%EC%9E%AC%EC%A0%95

## 3. 수납체계의 변화와 최근의 세입관련 제도의 실태

북한의 조세납부체계는 수납체계로 지칭되고 있으며, 지난 10여년 동안 북한은 수차에 걸쳐서 수납체계를 변경해 왔다. 수납체계의 빈번한 변경은 조세확보가 용이하지 않기 때문에 취해진 고육지책이라고 할 수 있을 것이다. 북한은 수납기능을 지방에 위임했는가 하면, 얼마 되지 않아서 다시 중앙부처로 그 기능을 이관한 후, 또 다시 지방으로 이관하는 등 제도의 변화는 체계적이지 못하고 그 방향성도 확실하지 않다. 특히 수납을 담당하는 지방기관은 중앙에 대한 이전액을 할당받고 이를 반드시 이행해야 할 의무를 가지기 때문에 중앙이 재정확보의 부담을 지방에 전가한 것이나 다름없다. 또한 중앙은 지방에 대해서 재정수입 확보 뿐만 아니라 사회보장과 관련된 대부분의 의무를 지방에 이양함으로써 재정지출 부담도 상당부분 전가한 것으로 보인다.

### 가. 1990년대 전반: 지역별 수납체계

북한은 1990년대 전반(1993~4년경)부터 생산재 생산기업에 대해서도 거래수입금을 부과하게 되었는데, 이러한 조세제도의 변화에 수반하여 수납체계도 크게 바뀌었다. 이때부터 위원회, 부, 연합기업소를 중심으로 하는 기존의 부문별 수납체계가 지방으로 분산되었는데, 그 이유는 과거에 비해서 거래수입금 납부기관의 수가 급증하였으며, 각 지역별로 분산된 기업소들이 지리적으로 멀리 떨어져 있는 위원회, 부, 연합기업소 등에 수납을 하는 불편을 감소시킨다는 것이 공식적인 설명이었다.[9]

이때부터 지방인민위원회가 관할지역의 기업소에 대해 조세를 징수하고 이를 중앙에 납부하는 역할을 맡게 되었으며, 조세의 징수는 각 시, 군의 지방인민위원회 산하에 설치된 집금소에 납부하는 방식을 취하게 되었다.

물론 과세 대상 기업소의 수적 확대로 지리적으로 근접한 지방으로 하여금 징세행정을 담당하도록 하는 것이 합리적일 수 있다. 지역별 수납체계가 도입된 점에는 이러한 이유 외에도 경제난으로 심각한 재정수입 부족사태에 직면한 북한당국이 지방에 대해 조세부과 및 관리권한을 이양하면서 중앙에 대한 납부금액을 할당함으로

9) "국가예산의 지역별 수납체계에 위원회, 부, 련합기업소 단위 예산수납제도를 옳게 결합시키는 것이 합리적인 국가예산납부체계로 될 수 있다. 거래수입금의 이러한 수납제도는 지방정권기관들의 기능과 역할을 높이는 것과 함께 예산집행에 대한 위원회, 부, 련합기업소들의 기능과 역할을 다같이 높일 수 있게되며, 조성된 거래수입금을 제때에 국가예산에 납부할 수 있게 된다. ····· 그것은 거래수입금의 납부단위인 기업소와 그 상급단위인 위원회, 부, 련합기업소들이 지리적으로 멀리 떨어져 있고 그 계산업무량이 방대한 규모로 늘어나는 사정과 관련된다. ····· 그러므로 거래수입금의 지역별 수납체계와 위원회, 부, 련합기업소를 단위로 하는 수납체계를 합리적으로 결합시키자면·····." (오선희, 1994)

써 재정수입을 확대하려는 의도도 있었던 것으로 해석된다.

그러나 지역별 수납체계는 여러 가지 문제를 가지고 있었는데, 그 중의 하나는 지방재정기관을 통하여 조세납부가 이루어졌기 때문에 성, 관리국 등 소위 직속 상급기관이 자기 관할 기업들의 활동을 정확하게 파악하지 못한다는 점이었다. 한편 수납업무를 담당하는 지방재정기관들은 중앙예산소속 기업소(소위 중앙기업소)들에 대한 과세 업무를 담당하기는 하였지만, 구체적인 생산활동에 대한 이해가 부족하였기 때문에 기업소들에 의해서 조성되는 수입금을 정확히 제때에 동원할 수 없었던 것으로 밝혀졌다.[10]

## 나. 2000년: 부문별 수납체계로의 환원

북한의 조세수납체계는 2000년에 들어서서 부문별 수납체계로 환원되었는데 이는 최고인민회의 제10기 1차회의에서(1998년 9월 5일)[11] 정무원을 내각으로 개편한 점과 깊은 연관을 가진다. 당시 북한은 내각으로의 행정조직을 개편하면서 각 부문의 생산을 책임지고 있는 성(혹은 관리국)의 기능을 강화하여, 경제의 정상화를 시도하였다.[12] 이와 같은 내각기능의 강화조치를 배경으로 지방재정기관이 담당하던 재정수납 관리업무도 중앙부처인 성이나 관리국으로 이관되었다.

이러한 조치는 1990년대 초반이전 각 위원회, 부, 연합기업소 중심의 수납체계로의 회귀를 의미하는 부분도 있으나, 다음의 몇가지 점에서 과거와는 커다란 차이를 보였다. 첫째, 과거와는 달리 성(省)의 역할이 강화되고 대신 위원회나 연합기업소의 역할은 크게 위축되었다.[13] 둘째, 성이나 관리국은 산하 기업소가 재정수납의무를 이행하지 못할 경우에는 이에 대한 책임을 지게 되며, "국가"에서 각 성이나 관리국에 부여된 수납총액은 달성해야 할 의무를 강제한 것으로 해석된다. 셋째, 현물수납제도를 취함으로써 수납의무는 회계상 의무이행으로 완료되는 것이 아니라 실물확인의 의무까지 병행되었다. 넷째, 재정수납(특히 현물수납)이 가능하기 위해서는 기업소들의 조업정상화가 필수적이며, 따라서 성이나 관리국은 재정수납을 넘어서서 산하 기업들의 조업정상화라는 책임이 강화된 셈이었다.[14]

실제로 성·관리국들은 생산의 정상화라는 과중한 임무와 함께, 상당한 재량권을

10) 박성호 (2000).
11) 동 회의에서는 김정일국방위원장 추대, 1992년개정 사회주의헌법 수정.보충, 최고인민위원회 상임위 신설 등이 결정되었음.
12) 박성호 (2000).
13) 1998년 헌법개정시 위원회는 대부분 성의 내부로 편입되고 연합기업소도 2000년 두 번에 걸쳐서 조직이 개편되었는데, 그 내용이나 목적은 정확하게 알려지지 않고 있지만, 소위 "기관본위주의"(기관이기주의)의 팽배에 대한 시정조치가 수반되었을 것으로 추측됨.
14) 박성호 (2000).

부여받았는데, 이들은 산하기관들의 수입예산계획에 직접 관여하게 되고, 이들에게 그 집행을 직접 관장하게 한 것이다.[15] 아울러 성·관리국들에게 이러한 책임이 부여된 만큼, 산하 기업들의 정상화를 위해서는 자체 관리자금이 필요하며, 이들 수납기관이 산하의 기업소로부터 받아들인 수납금 중의 일부는 자체 자금으로 확보하고 나머지 부분은 재정성에 납부하도록 했다. 그리고, 수납체계의 변화와 함께, 분기, 반년, 연간 결산 및 재정총화를 강화하는 조치도 병행되었다.

현물로 재정(조세)수납을 한다는 의미[16]에 대해서는 정확한 해석이 힘든 부분이 있으나, 이는 공식가격과 시장의 실질가격간에 커다란 차이가 나는 상황하에서 공식가격 기준의 수납액이 전혀 구매력을 갖지 못하기 때문에 발생하는 문제를 해결하기 위해 취해진 조치로 보인다. 즉, 특정 기관이 실물계획과 액상계획 중 실물계획의 달성이 곤란하여, 일단 액상계획이라도 달성시키고, 회계상 일정한 이익을 남겨서 국가에 납부할 경우 이는 공식가격을 기준으로 한 것이기 때문에 실질적인 구매력은 매우 낮을 수 밖에 없고, 따라서 계획달성 자체가 큰 의미가 없었을 것이었기 때문으로 사료된다.

결국, 새로 수납임무를 부여받은 성·관리국의 입장에서는 산하 기업소들로 하여금 예산수납 의무를 이행하도록 할 의무와 함께 기업소들의 생산활동 정상화의 책임도 부여되었지만 기대한 결과를 가져올 수는 없었을 것이다.[17] 물론 지방재정기관에 비해서 성·관리국들이 산하 기업소들의 실태를 보다 정확하게 파악할 수 있을 것으로 기대되지만, 침체를 거듭한 결과 이미 자생력을 상실한 북한경제가 관리체계의 변화로 새로운 돌파구가 마련된다는 것은 거의 기대할 수 없는 것이었다.

## 다. 2002년: 지역별 수납체계로의 회귀와 지방예산의 강화

북한은 2002년 상반기경 당시까지 약 2년간 실시해오던 성·관리국 중심의 부문

15) "성, 관리국을 기본단위로 하는 새로운 부문별 수납체계에서는 생산의 기층단위인 기업소가 아니라 생산과 관리의 부문별 지도기관인 성, 관리국이 해당부문에서의 수입예산의 집행에 대하여 전적으로 책임진다. 그런 것 만큼 여기에서는 성, 관리국들이 수입예산의 계획단위인 동시에 그 집행단위가 된다. 성, 관리국을 기본단위로 볼 때 이 예산수납체계는 밑으로는 성, 관리국이 기업소로부터 수입금을 받아들이는 예산수납체계이며, 우로는 성, 관리국이 납부금을 재정성에 바치는 예산수납체계이다."(박성호, 2000)

16) 현물수납의 범위나 대상에 대해서 전혀 알려진 바가 없기 때문에 그 목적이나 현물수납의 방식에 관한 구체적인 내용은 파악하기 힘드나 전체 품목을 대상으로 한 것으로 보기는 어려우며, 일부품목에 한정되었을 가능성이 높다.

17) "부문별 예산수납체계의 중요한 특징은 다음으로 그것이 생산부문 성, 관리국들이 자체의 자금원천을 마련하기 위한 예산수납체계라는 데 있다. 생산부문의 성, 관리국들이 자체의 자금원천을 가지고 그에 기초하여 수입과 지출을 맞추어 나가는 것이 국가의 통일적 지도밑에 생산과 함께 재정을 책임지고 관리해 나가기 위한 필수적인 요구이다." (박성호, 2000)

별 수납체계를 다시 지역별 수납체계로 전환하였다. 물론 지역별 수납체계의 복구는 부문별 수납체계에 상당히 많은 문제가 있었기 때문이었을 것이지만 그러나 지역별 수납체계로 다시 회귀하게 된 보다 구체적인 경위나 목적을 판단할 수 있는 정확한 근거는 쉽게 발견되지 않고 있다. 다만 부문별 수납체계를 재가동한 중요한 목적 중의 하나는 성이나 관리국에 의한 산하 기업소들의 조업 정상화였는데, 이러한 목표가 제대로 달성될 수 없었기 때문에 부문별 수납체계의 의미가 퇴색되었을 가능성이 높다.

다시 도입된 지역별 수납체계는 2000년 이전과 같이 각 지방정권기관(시, 군의 행정기관인 지방인민위원회)이 구역내 소재하는 모든 공장이나 기업소들의 수납을 관리하는 방식이라고 할 수 있다.[18] 과거 부문별 수납체계하에서 성이나 관리국은 실질적으로 산하 기업소의 조업정상화 부담까지 안고 있었으나 이러한 의무까지 지방으로 이전되기는 어려우며 기업생산활동의 정상화는 성·관리국의 소관업무로 남아있다고 보는 것이 타당할 것이다. 이러한 점에 비추어 볼 때 기업소의 관리와 관련된 업무는 조세징수업무를 담당하는 기관(지방정권기관)과 조업정상화를 담당하는 기관(성·관리국)으로 2원화됨으로써 일정한 역할분담과 함께 상호간 견제, 감시의 기능이 강화되었다고 볼 수 있다.

또한 종전에는 지방정권기관의 수입 중 자체 사업을 위한 지출을 우선적으로 하고 남는 부분을 중앙에 이전하는 방식이었으나[19], 지방수납체계로 전환하면서 지방은 사전적으로 결정된 금액을 중앙에 대해 납부할 의무를 지게 되었다. 이러한 중앙에 대한 지방의 재정수입 할당액 납부는 법적 강제력을 지닌 의무조항화(북한식 표현으로는 법화) 되었다.[20]

이와 함께 지방에 대해서도 예산편성에 일정한 재량을 부여하게 되었는데, 이는 중앙예산납부금이 법적 의무화됨에 따라 불가피하게 취해진 조치로 보인다. 결국 이러한 재량권의 허용은 지방이 어떠한 방법을 동원하더라고 할당된 중앙예산납부금 의무를 반드시 수행해야 함을 의미하며, 이는 중앙이 세수확보의 부담을 지방으로

18) "지역별 수납체계는 예산소속과 부문에 관계없이 모든 공장, 기업소들이 해당 거주지역의 지방정권기관들을 통하여 예산수입금을 납부하는 체계이다. ····· (그러나) 지역별수납체계는 국가예산집행을 법적으로 책임진 지방정권기관들로 하여금 관할 지역안의 기관, 기업소뿐만 아니라 중앙소속기관, 기업소들의 예산수입도 모두 책임지고 높은 창발성을 발휘하여 그것을 집행할 수 있게 하며 법적예산 의무수행에서 지방정권기관들의 기능과 역할을 높이고 재정적지도와 통제를 지역을 단위로 효과적으로 실현할 수 있게 한다." (오선희, 2002)

19) "지난 시기에는 지방예산수입 및 지출총액과 그 세부지표만 법화하고 중앙예산납부금은 법화하지 않았다. 지난 시기의 중앙예산납부금은 지방예산단위들에서 자체의 수입으로 지출을 보상하고 남은 돈의 일부를 국가의 수중에 동원하는 예산수입형태이다." (오선희, 2002).

20) "새로운 지방예산편성방법에서는 국가가 아랫단위의 세부지표까지 계획화하는 것이 아니라 지방별로 국가에 바칠 몫을 규정해 주고 해당 예산집행단위가 자체적으로 수입과 지출계획을 세우도록 하였다." (오선희, 2002)

전가한 것으로 볼 수 있다.

지역별 수납체계로의 전환이 이루어질 때 주민들의 사회보험 및 사회보장에 대한 책임도 지방으로 이전된 점이 특기할 만하다. 과거에도 기업소들은 중앙에 대해서는 거래수입금, 국가기업이익금, 감가상각금, 협동단체이익금, 중앙국가재산 판매 및 기타 수입금을 납부하는 동시에 지방에 대해서는 지방재정유지금 등과 함께 사회보험료를 납부하였다.[21] 그러나 종전에는 지방이 자체 예산으로 지역내의 사회보장 및 보험에 필요한 경비를 충당하지 못하면 중앙예산으로부터 보조를 받았으나 이제는 더 이상 중앙의 재정지원을 기대할 수 없고 지방이 모든 책임을 지고 자체적으로 해결해야만 하는 형편이다. 이는 중앙의 재정부담을 지방으로 전가한 셈이지만 북한의 열악한 경제조건이나 빈약한 지방재정상황에 비추어 사회보장의 실질적인 방기라 해도 과언이 아닐 것이다.

## 라. 현행 조세징수 방식 및 세입관련 제도

조세징수에 관한 내용은 북한당국이 극비로 분류해 왔기 때문에 입수가 용이하지 않았으나 최근 재일본 NGO인 RENK에서 입수한 북한의 재정관련 자료가 공개되었는데,[22] 동 자료는 내각지시 제58호로 발행일자는 2003년 11월 19일이며, 그 내용을 간추리면 다음과 같다.

동 내각지시에서 가장 특징적인 점은 기관, 기업소, 단체들이 영업활동을 할 경우에는 반드시 "국가납부금등록(세무등록)"을 하도록 되어 있다는 점이다.[23] 만약 "국가납부등록증 없이 영업을 하거나 재정기관이 정해준 국가납부금을 제대로 바치지 않을 때는 영업중지, 강제납부, 벌금부과"와 같은 조치를 취한다는 벌칙조항을 두고 있다. 이는 투입요소와 생산물 공급, 그리고 가격 등이 계획당국에 의해 결정되고 은행의 계좌를 통해서 입출금이 확인되고 이를 기초로 국가납부금을 결정되었던 시절에는 필요가 없었던 업무라고 할 수 있으며, 시장경제권의 조세부과와 유사한 형태로 볼 수 있을 것이다. 「7·1조치」 이후 기업의 자율성이 확대됨으로써 나타난 이 조치는 기업소가 사실상 상업화 (commercialization)됨에 따라 불가피하게 도입된 제도로 해석된다. 그리고 국가납부금은 사전적으로 결정되어 할당되는 것으로 해석되

21) 박성호 (2000).

22) RENK의 자료 출처: http://www.bekkoame.ne.jp/ro/renk/

23) 인용문은 내각지시 제58호 (2003년 11월 19일) 제2항 2)절의 내용중 일부로 동 항목의 내용은 다음과 같음. "상업성, 재정성, 도인민위원회와 해당 기관들은 기관, 기업소, 단체들에서 여러 가지 영업 및 봉사활동을 하려고 할 때에는 재정기관에 국가납부금등록(세무등록)을 한 조건에서만 영업, 또는 봉사허가증을 발급해주는 체계를 세우며 국가납부등록증 없이 영업 및 봉사활동을 하거나 재정기관이 정해준 국가납부금을 제대로 바치지 않는 단위들에 대하여서는 영업중지, 강제납부, 벌금부과와 같은 강한 재정적통제를 할 것이다."

는데, 이는 세액결정에 관한 확실한 원칙도 없고, 또 정확한 근거자료가 없는 상황하에서 세수확보를 강하게 추진하기 위해 도입된 조치로 보인다. 중앙에 납부할 금액이 사전적으로 할당되어 있는 지방정권기관으로서는 목표의 달성을 위해서 기업소에 대해서도 동일한 부담을 전가한 것으로 해석된다.

또한 북한은 "시장에서 장사를 하거나 가정에서 여러 가지 업종의 생산활동을 하는 개별적인 주민들의 소득"에 대해서도 납부금을 거두어 들이고 있으며, 이를 강제하기 위해서 "리, 읍, 구 동사무소"의 인력들과 인민반장들이 동원되고 있다. 이미 개인차원의 생산활동이나 거래가 보편화된 데다, 뚜렷한 세입원을 찾을 수 없는 형편이기 때문에 가능한 세원은 최대한 발굴해서 과세하고 있다는 점을 여실히 보여주고 있다.

또한 북한은 조세징수 창구로 시, 군에 설치되어 있는 집금소의 인력을 보강하고, 재정성에는 김일성 종합대학, 인민경제대학, 정준택 원산경제대학의 해당학부, 학과 박사원(연구원) 등의 인재를 배치하여, 독립채산제와 재정관리 방안을 개선해 나가고자 하는 계획을 제시하고 있다. 그 밖에도 재정이나 금융부문의 중요사안을 검토하는 기구로서 (비상설)국가재정금융위원회를 설치할 계획이었다. 그 구성은 내각재정은행 상업담당 부총리가 위원장이며, 부위원장은 재정상과 중앙은행 총재이고, 위원들은 노동상, 중앙통계국장, 국가가격제정국장, 무역은행 총재, 국가계획위원회 부위원장, 제2경제위원회[24] 부위원장, 인민무력부 재정국장, 대성은행[25] 총재와 재정금융부문의 학자들로 구성된다. 동 위원회의 구성은 내각의 경제 및 재정관련 부처 뿐만 아니라 제2경제위원회나 인민무력부, 그리고 노동당 39호실의 대외결제업무를 전담하는 대성은행의 관계자 등 북한내에서 막강한 정치적 영향력을 갖는 기구의 대표가 위원으로 참석한다는 점을 통해서 동위원회의 위상을 추측해 볼 수 있을 것이다.

24) 제2경제위원회는 국방위원회 직속기구로서 북한의 모든 군수제품의 계획, 생산, 분배 및 대외무역을 관장하고 있다. 제2경제위원회의 자세한 내용은 다음의 자료를 참조할 것: 임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과분석』, 통일연구원 연구총서 2000-11, 2000. 및 고청송, 『김정일의 비밀 살상무기공장』, 도서출판 두솔, 2002.

25) 대성은행은 노동당 39호실의 상업활동을 맡고 있는 대성총국의 대외결제를 담당하는 은행임.

# 4. 최근 북한의 재정상황과 과제

## 가. 재정측면에서 본『7·1조치』의 의미

북한은「7·1조치」에 따라 가격체계를 완전히 수정함으로써 상대가격체계에 의존하는 과거의 재정수입체계는 더 이상 작동할 수 없게 되었다. 즉, 공업부문 기업소들의 생산저하로 가격조작에 의한 잉여 이전에 기초하는 과거의 재정수입체계는 한계에 직면해 있었으며, 일단은 상대가격 체계를 시장가격에 근접하도록 재조정했기 때문에 기존의 재정수입확보제도는 기능을 상실하게 되었다. 이러한 점을 근거로 북한의 재정수입체계는「7·1조치」에 따라 시장경제적인 방향으로 부분적인 전환이 이루어질 수 있는 조건이 마련되었다고 할 수 있다.

반면 북한은 기존의 세입체계가 완전히 붕괴됨에 따라 다양한 방법으로 세입확보를 강구하고 있다. 우선 2003년도부터는 과거 거래수입금과 국가기업이익금이 "국가기업리득금"으로 통합·개편되면서 과세표준을 시장경제 기준에서 볼 때 임금과 경상이익의 합계에 해당하는 "번수입"을 기준으로 하였으며, 상업 및 유통부문에 대해서도 동일한 기준에서 조세를 부과하게 된 점은 조세제도의 측면에서 볼 때 진일보한 것으로 평가된다. 그리고 세원의 발굴을 위해서도 다양한 노력이 경주되어 왔는데, 시장 매대의 임대에 대해 시장사용료와 국가납부금을 부과해[26] 이를 재정수입으로 확보하는 것으로 알려져 있으며, 협동농장에 대한 '토지사용료'의 신설[27],「인민생활공채」의 발행 등과 같은 방법을 동원하였다.

재정지출 측면에서 볼 때「7·1조치」는 사회보장제도의 축소, 보조금의 폐지 등으로 요약될 수 있을 것이다. 식량 및 생필품, 전기, 연료비, 교통비, 주거비, 에너지 등 과거 가격을 낮게 책정함으로써 대규모 보조금 지급이 불가피하였던 것으로 추정되는 다수의 품목에 대해 가격의 현실화가 이루어짐으로써 이들에 대한 보조금이 크게 축소되었다. 또한 무상으로 공급되던 사회보장, 사회보험, 공적부조, 기타 각종 공공서비스 등이 폐지 혹은 대폭 축소되거나 시장가격을 부과함으로써 재정의 부담은 크게 완화되었다고 볼 수 있다. 다만 사회보장 및 사회보험의 부담이 중앙에서 지방으로 이전된 점은 문제의 근원적인 해결이라기 보다는 중앙의 책임회피로 밖에 볼 수 없을 것이다. 그러나 문제는 과거체제를 대신할 새로운 재정수입체계(조세체계)가 제대로 확립되지 못하고 있다는 것이다. 그러한 이유 때문에 앞서 살펴본 바와 같이 북한은 소득이 발생하는 곳은 어떤 부문이든 조세를 부과하려고 하고 있다.

---

26) 이에 대한 구체적인 내용은 양문수(2004)를 참조할 것.

27) 토지사용료의 정확한 금액은 알려지지 않았으나 토지사용료와 용수, 전기, 비료 , 농약, 지원노력비 등의 합계액이 농장 총수입의 50%에 달함 (조선신보, 2004. 1. 21자).

## 나. 전망과 과제

대부분의 구사회주의 국가들에 있어 새로운 재정제도 및 세입체계의 구축이 체제 이행의 주된 과제중의 하나였던 것처럼, 북한도 붕괴된 재정구조를 재구축하는 것이 경제 정상화의 핵심적인 과제로 남아있다. 북한이 이러한 상황에 처하게 된 배경이나 혹은 해결방법은 다른 이행경제와는 다소간 차이가 있다. 체제전환 국가들에 있어 재정제도 개혁은 과거 주된 납세자였던 국영기업이 사유화되고, 또한 상품이나 서비스 가격이 시장의 수급에 의해서 결정되는 체계로 이행된 결과라고 할 수 있다. 반면, 북한은 사유화 과정을 거치지는 않았지만, 지속적인 경제난으로 대부분의 기업소가 가동이 중단되었고 또 농민시장의 확산에 따라 국영유통망이 기능을 상실했기 때문이다.

그럼에도 불구하고 북한이 직면하고 있는 조세측면의 문제는 이행경제와 많은 측면에서 공통성을 가지고 있다. 체제전환 국가들이 조세수입의 확보에 심한 어려움을 겪게 되는 것은 국영기업에 대한 과세를 주축으로 하는 과거 사회주의 체제에 비해서 세납자들의 숫자가 크게 확대될 뿐만 아니라 이들에 대한 정보부족의 문제가 심각하며, 지불방식이 복잡·다양화해지기 때문에 세원의 추적이 힘들다는 등 여러 가지 요인에 기인한다.[28] 비록 북한은 체제전환국이라고 보기는 어렵지만 조세측면에서 직면하고 있는 문제는 체제전환 국가들과 유사한 측면이 많은 것으로 판단된다. 북한이 「7·1조치」이후 실시한 가격개혁은 완전한 가격자유화라고는 볼 수 없지만 시장가격에 기초한 상품의 상대가격체계의 수용이라는 특성 때문에 재정에 주는 영향은 가격자유화를 추진한 체제전환 국가들과 크게 다를 바가 없다.

이러한 실질적인 조세체계의 변화에도 불구하고 북한의 조세관리체계는 아직까지 극히 미흡한 상태에 있다. 또한 아직까지 북한이 시장경제적 체제전환을 공식적으로 인정하지 않고 있을 뿐만 아니라 사유재산권을 인정하지 않기 때문에 근대적 의미의 조세법을 도입하는 것이 불가능할 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 재정제도의 효율성과 조세의 정당성을 제고하기 위해서는 어느 정도 객관화된 조세체계가 마련되어야 하며, 또 이를 공시함으로써 일반 주민들도 이에 대한 정확한 이해를 도모할 필요가 있을 것이다.

조세체계의 정착과 관련하여 북한이 반드시 고려해야 할 사항 중의 하나는 쉽게 노출된 세원에 과중한 징세를 피해야 한다는 점일 것이다. 체제전환 초기 많은 동구권 국가들이 과표추적이 용이한 외국인 투자기업에 대해서 집중적으로 조세를 부과한 결과 외자유치가 어려웠던 것이 그 대표적인 사례일 것이다. 북한의 경우에는 이제 가내수공업이나 혹은 상업부문이 비교적 활발한데, 이들에 대한 집중적인 조세부

28) Tanzi and Tsiboursi(2000).

과는 노동유인을 상실함으로써 경제회복 의지를 크게 저상할 위험이 있다. 특히 시장의 상업에 대한 과대한 조세부과는 개인간 거래가 음성화되어 또 다른 2차시장(secondary market)의 형성을 초래할 위험이 있으며, 이는 현재 북한 당국이 기대하고 있는 종합시장의 활성화에 커다란 장애요인이 될 수 있기 때문이다.

근본적으로 북한재정의 문제는 체제의 특성상 비생산부문의 비중이 여전히 지나치게 높으며, 따라서 재정측면의 문제는 세수확대도 중요하지만 불필요한 지출요인의 억제가 더욱 중요한 과제일 것이다. 물론 본격적인 체제전환 단계에 진입하기 전에는 국방이나 정치와 관련된 각종 비용지출 등을 줄이기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 북한의 생산력이나 주민들의 조세부담 능력에 비추어 볼 때, 비대한 비생산부문의 축소가 문제의 근원적인 해결방법이라는 점에는 의문의 여지가 없을 것이다. 그리고 이러한 문제가 해결되지 않고서는 재정의 정상화가 어려운 것은 물론이고 경제의 복구도 요원한 문제라 하겠다.

# 참고문헌

**<국내자료>**

고일동, 「북한의 예산구조와 최근의 재정실태 분석」, 한국개발연구원 연구자료 99-38, 1999.

북한연구소, 『북한총람』, 1994.

양문수, 「북한의 종합시장: 실태와 함의」, 2004 (mimeo).

이석기, 「북한의 1990년대 경제위기와 기업지배구조의 변화」, 『비교경제연구』, 제11권 제1호, 2004.

임강택, 『북한의 군수산업 정책이 경제에 미치는 효과분석』, 통일연구원 연구총서 2000-11, 2000.

최준욱 · 이명헌 · 전택승 · 한상국, 『체제전환국 조세정책의 분석과 시사점』, 한국조세연구원, 2001. 12.

최준욱 · 이명헌 · 전택승, 『체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점』, 2002. 12.

한상국, 『체제전환기의 중국 조세정책과 북한에의 시사점』, 한국조세연구원, 2003. 12.

**<북한자료>**

김영수, 「국가기업리득금과 그 합리적 동원에서 제기되는 몇가지 문제」, 『경제연구』, 2004. 제1호

리영근, 「기업소 경영활동에서 번수입을 늘이기 위한 방도」, 『경제연구』, 2003. 제1호.

박성호, 「새로운 국가예산수납체계의 특징과 우월성」, 『경제연구』, 2000. 제4호.

심동명, 「지방자체 재원에 의거하는 것은 지방공업발전의 중요방도」, 『경제연구』, 2004. 제1호.

오선희, 「거래수입금의 제정 및 적용에서 제기되는 몇가지 문제」, 『경제연구』, 1994. 제3호.

_____, 「지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇가지 문제」, 『경제연구』, 2002. 제2호.

장성은, 「공장. 기업소에서 번수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구」, 『경제연구』, 2002. 제4호.

「조선중앙통신」, 2001. 4 .6 및 2002. 4. 3

**<영문자료>**

IMF, "Democratic People's Republic of Korea Fact-Finding Report," Nov.12, 1997.

Paul R. Gregory and Robert C. Stuart, Soviet Economic Structure and Performance, 3rd edition, Harper&Row: New York, 1986.

_____, Russian and Soviet Economic Performance and Structure, 7th edition, Addison and Wesley: Boston, 2001.

Ronald I. McKinnon, "Financial Control During the Transition from Classical Socialism to a Market Economy," Journal of Economic Perspectives, 5(4), Fall 1991.

Vito Tanzi, "Tax Reform in Economies in Transition: A Brief Introduction to the Main Issues," IMF Working Paper, WP/91/23, 1991.

_____, "Fiscal Policy and the Economic Restructuring of Economies in Transition," IMF Working Paper, WP/93/22, 1993.

Vito Tanzi and George Tsibouris, "Fiscal Reform Over Ten Years of Transition," IMF Working Paper WP/00/113, 2000.

**<일본자료>**

조선신보, 2004. 1. 21자

http://www.bekkoame.ne.jp/ro/renk/