

# 북한 재정제도의 현황과 변화추이

문성민\*

이 연구 내용은 집필자의 개인의견이며 한국은행의 공식견해와는 무관합니다. 따라서 본 논문의 내용을 보도하거나 인용할 경우 「한국은행 금융경제연구원」 및 「집필자명」을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.

---

\* 금융경제연구원 동북아경제팀 차장(전화: 02-759-5480, e-mail: smmun@bok.or.kr)

본 연구과정에서 유익한 논평과 조언을 아끼지 않으신 금융경제연구원 함정호 원장 및 동북아경제팀 안예홍 팀장, 박석삼 차장, 이영훈 박사를 비롯한 모든 분들께 감사드립니다.

## < 차례 >

I. 머리말 .....	1
II. 북한 재정의 개념 및 특징 .....	2
1. 기본개념 .....	2
2. 재정계획의 작성 및 집행 .....	5
3. 북한 재정의 기능 및 특징 .....	9
III. 북한 예산의 수입 및 지출 구조 .....	12
1. 국가예산 규모 .....	12
2. 예산 수입 및 지출 내역 .....	14
IV. 1990년 이후 북한의 재정제도 변화 .....	22
1. 김일성사망 이전(1990~94) .....	22
2. 고난의 행군 시기(1995~97) .....	24
3. 계획경제체제 재정비 추진기(1998~2001) .....	29
4. 경제관리 개선 시기(2002~ ) .....	31
V. 평가 및 추가적 개혁과제 .....	40
1. 재정관련 개선조치의 의의 .....	40
2. 문제점 .....	44
3. 추가적인 개혁과제 .....	46
VI. 맺음말 .....	49
참고문헌 .....	51

## 북한 재정제도의 현황과 변화추이

북한은 1990년 이후 극심한 경제난을 겪으면서 이를 극복하기 위한 나름대로의 경제정책을 추진해왔으며 이와 관련하여 재정관련 제도에도 많은 변화가 있었다.

가장 큰 변화로는 기업에 대한 예산지원 축소를 들 수 있는데 이에 따라 국가재정 규모가 종전의 절반정도로 축소되었고 기업의 자체자금과 은행차입의 중요성이 커지게 되었다. 이와 관련하여 기업이 자체적으로 사용할 수 있는 자금의 범위도 확대되었다.

한편 2002년 경제관리 개선조치를 단행하면서 '변 수입'제도를 시행하고 기업의 자율권을 확대하였는데 이를 국가재정에 반영하기 위해 거래수입금과 국가기업이익금을 폐지하고 국가기업이득금을 신설하는 등 예산항목을 일부 변경하였다. 아울러 토지사용료와 시장사용료 등을 신설하였으며 지방정부에 예산편성 관련 자율권을 부여하였다.

이와 같은 재정제도의 변화에 따라 국영기업뿐 아니라 협동농장이나 개인들에 대해서도 국가예산을 징수하는 등 수입원이 다양해졌으며 예산지출도 기업에 대한 지원을 축소하고 국가의 고유기능에 집중하는 등 예산의 수입·지출 구조가 변화하였다. 또한 기업소 재정과 지방예산이 중앙예산으로부터 분리되는 실질적인 분권화도 이루어졌다. 이러한 변화는 경제계획 관리방식에도 영향을 주어 국가가 모든 계획을 직접 관리하던 방식에서 기업의 변 수입과 이에 따른 국가납부금 위주로 관리하는 방식으로 변화되었다.

그동안 진행되어온 재정제도의 변화는 북한 경제의 효율성 제고에 도움이 될 것으로 판단되나 아직 자금부족 및 이에 따른 원자재난이 심각하여 경제회생에 주는 효과는 제한적일 수밖에 없다. 또한 계획경제의 틀을 완전히 벗어나지 못한 데 따른 비효율성이 남아있으며 구체적인 은행기능 강화방안도 추진되지 못하고 있는 실정이다.

이렇듯 북한이 극복해야 할 과제가 많이 있으나 그 중에서도 가까운 미래에 추진해야 할 과제로는 먼저 은행기능 강화를 위한 제도개혁을 들 수 있다. 또한 최근 추진한 개혁의 보완으로서 변 수입에 대한 국가납부비율의 일원화, 다양한 형태의 기업제도 도입 등 기업경영의 효율성 확대를 위한 추가적인 방안도 마련되어야 할 것이다.

핵심주제어: 북한, 재정제도, 예산, 경제관리 개선조치

경제학문헌목록 주제분류: H30, K34, P35

# I. 머리말

북한은 생산수단을 국가가 소유하는 사회주의체제이기 때문에 정부와 국영기업의 경제활동이 국가경제의 대부분을 차지하고 있으며 이들의 경제활동을 모두 포괄하는 북한재정은 그 역할이 매우 중요하다. 북한의 재정은 국가뿐 아니라 기업의 경제활동까지 포함하는 넓은 개념으로서 북한에서 일어나고 있는 거의 모든 경제활동을 포괄하고 있다. 따라서 북한의 경제관련 정책의 변화는 재정관련 제도나 정책의 변화에 직·간접적으로 연관될 수밖에 없다.

한편, 북한에서는 2002년 7월 가격 현실화를 비롯한 경제관리 개선조치가 단행되었으며 2003년 3월에는 농민시장이 종합시장으로 확대 개편되는 등 최근 들어 의미 있는 변화가 나타나고 있다.

사회주의국가에서 재정의 역할과 범위가 포괄적이라는 관점에서 볼 때 2002년의 경제관리 개선조치는 재정관련 제도의 변화와 함께 이루어졌을 것으로 보이며 재정관련 제도의 변화를 분석함으로써 경제관리 개선조치의 실상을 보다 정확하게 파악하는 동시에 북한경제의 개혁과 회생가능성을 재조명하는 작업이 필요할 것으로 판단된다.

북한의 재정에 관한 기존의 연구는 현황을 소개하거나 향후 북한이 추진해야 할 당위적 개혁방향을 제시하는 성과를 거두었으나 재정제도의 변화를 체계화하는 작업은 부족한 실정이다. 이런 점을 감안할 때 현 시점에서 1990년대 이후 특히 2002년의 7.1조치를 전후하여 나타난 북한의 재정관련 제도의 변화 내용을 구체적으로 살펴보고 이들 변화의 의미를 분석할 필요성이 제기된다.

본 논문은 제2장에서 7.1조치 이전인 1990년대 말을 기준으로 북한 재정의 개념과 특징을 살펴보고 제3장에서 북한 예산의 수입 및 지출구조와 구성항목 및 규모의 변화를 설명한다. 제4장에서는 1990년대 이후 북한에서 나타난 재정관련 제도의 변화를 시기별로 구분하여 정리하고 이들 변화의 배경 등에 대해 분석한다. 제5장에서는 그동안 북한에서 나타난 재정관련 제도 변화에 대한 평가와 함께 앞으로 북한이 추진해야 할 추가적인 개혁과제를 도출하고자 한다.

## II. 북한 재정의 개념 및 특징

경제관리 개선조치(2002.7.1) 등으로 북한에서 재정관련 제도의 변화가 나타나고 있다. 이러한 변화의 내용을 이해하기 위해서는 먼저 제도변화 이전인 1990년대 말 북한 재정의 개념과 특징에 관해 살펴볼 필요가 있다.

### 1. 기본개념

#### (재정 및 재정계획)

북한은 재정(또는 국가재정)을 “국가 및 기관·기업소가 기능수행에 필요한 화폐자금을 조성하고 이를 분배, 이용하는 과정에서 이루어지는 경제관계”라고 정의하고 있다. 다시 말해서 국가뿐 아니라 기업의 경제활동도 재정 대상에 포함시키고 있다. 이와 같은 정의는 정부의 기능 수행에 필요한 경제활동만을 재정으로 정의하고 있는 시장경제의 재정과는 차이가 있다.<sup>1)</sup>

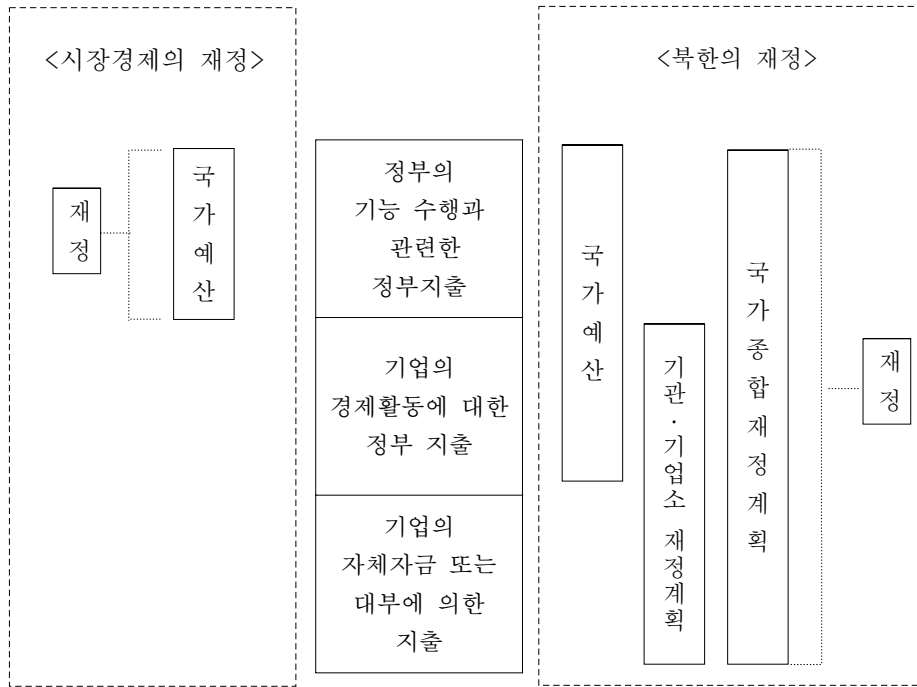
북한의 재정에 국가뿐 아니라 기업의 기능수행을 위한 경제활동이 포함되어 있는 것은 북한이 사회주의 계획경제체제이기 때문이다. 북한에서는 거의 모든 기업이 국가소유이며 생산과 분배 등 제반 경제적 과제가 국가 계획에 의해 결정된다. 따라서 북한 정부는 국가의 기능수행에 필요한 경제활동뿐 아니라 기업의 경제활동에 대한 계획도 직접 수립하며 기업은 이에 따라 생산 및 판매활동을 전개해야 한다. 이와 같이 정부가 세운 국가 및 기업의 경제활동 계획이 인민경제계획이며 이를 자금수급 관점에서 작성한 것이 재정계획이다.

재정계획은 “계획기간에 벌어들일 돈과 쓸 돈을 국가 전체적으로 또는 기관·기업소별로 세운 구체적인 항목별 계획”을 의미한다. 여기에는 기업소

1) 이 정의는 재정학적 관점에서의 재정의 정의이다. 국어사전에서는 재정을 ‘개인, 가계, 기업 따위의 경제상태’라고 재정을 설명하고 있으나 이는 재정학적 관점에서의 재정과는 다른 개념이다. 북한에서의 재정이 포괄범위가 넓다는 것도 재정학적 관점에서의 정의상 포괄범위가 넓다는 것을 의미한다.

재정계획, 경제 부문별 재정계획, 지방별 재정계획, 각 재정계획을 국가 전체적으로 종합한 국가종합재정계획, 국가종합재정계획에 기초하여 작성한 국가예산(또는 기본재정계획) 등이 있다. 이 중에서 가장 기본이 되는 것이 '국가예산'과 '기업소 재정계획'이다.

<그림 2> 시장경제의 재정과 북한의 재정



**(국가예산)**

국가예산(또는 기본재정계획)은 “나라의 기능을 수행하는 데 필요한 화폐자금을 중앙 집중적으로 형성하고 분배하는 국가의 기본 재정계획”이라고 정의되며 여기에는 국방이나 국가관리, 사회보장 등을 위한 예산과 공업, 농업, 상업 등 각 경제 분야에서 필요로 하는 건설자금이 포함될 뿐 아니라 개별 기업의 생산 확대를 위한 각종 사업비 및 고정재산 건설 및 개·보수 비용 등도 포함된다. 한편, 국가예산에는 기업이 자체적으로 조달·운영하

는 부분이 포함되지 않는다는 점에서 재정보다는 협의의 개념이다.

국가예산은 중앙예산과 지방예산으로 구성된다. 중앙예산은 국가가 전 국가적인 정책의 실시예 필요한 화폐자금을 중앙집중적으로 형성 및 이용하는 예산이며 지방예산은 일정한 행정지역단위의 범위에서 지방살림살이에 필요한 화폐자금을 형성하고 분배, 이용하는 예산을 의미한다.

지방예산의 수입은 해당 지역의 지방예산소속 기관·기업소로부터 거두어들이는 국가기업이득금을 비롯하여 중앙 기관·기업소가 납부하는 지방유지금, 국가재산 판매 수입, 기타 수입 등으로 이루어져 있다. 지방예산의 지출에는 지방적 의의를 갖는 인민경제에 대한 지출, 사회문화시책에 대한 지출, 지방기관들의 관리유지비 지출 등의 항목으로 구성되어 있으며 이는 지방의 공업, 농업, 상업, 도시경영, 교육, 문화, 보건 등의 발전을 위해 지출된다.

한편 북한의 지방분권화 수준은 대체로 낮은 것으로 보인다. 지방예산 규모를 알 수 있는 1984년까지의 자료를 근거로 볼 때 80년대의 지방분권화율<sup>2)</sup>은 15% 정도에 불과한 것으로 나타나 있다.<sup>3)</sup>(<부표 1> 참조)

### (기업소 재정계획)

기업소 재정계획은 “계획기간 중 기업소에서 발생할 화폐자금의 수입과 지출을 예견한 법적 과제”로서 개별 기업소가 작성하며 국가종합재정계획 수립의 기초가 된다. 이는 기업소 기본 재정계획, 기업소 부문별 재정계획, 계획 작성을 위한 지표 등으로 이루어져 있다.

기업소 기본 재정계획은 기업소의 경영활동 전반을 종합적으로 반영한 수입·지출 종합표로서 기업소의 화폐수입 및 지출, 국가예산과의 관계 등이 포함되어 있다. 기업소 부문별 재정계획은 수입·지출 종합표에 나타난 기업소 전반의 재정활동을 판매수입 및 분배, 생산물의 원가, 자금 조달 및

---

2) 지방분권화율(%) = 지방정부의 지출/정부부문의 총지출 × 100

3) 우리나라의 지방분권화율은 25~30% 정도이며 이전재정을 감안하면 40%수준이 된다.<부표2> 참조

이용 등 부문별로 나누어 작성된 계획이다. 계획 작성을 위한 지표에는 재정계획 작성의 기초가 되는 상품생산액, 건설 투자액, 종업원 수와 그 구성, 임금 등이 포함된다.

기업소의 재정계획은 기업소의 경영형태에 따라 독립채산제 기업소 재정계획과 예산제 기관·기업소<sup>4)</sup>의 경비예산으로 구분할 수 있다.

독립채산제 기업소의 경우 생산수단에 해당하는 고정재산(자산, 건물 및 기계설비 등)의 건설 및 개·보수는 국가예산<sup>5)</sup>에서 지원되는 반면, 생산 활동에 필요한 유동재산(자산, 원자재 등) 구입 및 임금지급에 필요한 자금은 자체자금이나 부족한 경우 은행대부로 충당해야 한다.

예산제 기관·기업소의 경우에는 모든 자금을 국가예산(사회문화시책에 대한 지출 등)에서 지원받으며 이를 경비예산이라 한다.<sup>6)</sup>

## 2. 재정계획의 작성 및 집행

### (국가예산과 기업소 재정계획의 작성)

국가예산은 인민경제계획<sup>7)</sup>을 근거로 작성되며 기업소 재정계획은 인민경제계획의 한 부분이다. 따라서 국가예산과 기업소 재정계획 작성과정을 파악하기 위해서는 먼저 인민경제계획 수립과정에 대해 알아볼 필요가 있다.

인민경제계획은 5단계의 과정을 거쳐 작성된다. 제1단계는 「기초자료」 준비 단계이다. 국가계획위원회와 각 기관·기업소·단체는 인민경제계획 작성을 위한 준비작업으로 전반적인 경제상황, 각 기업의 경영상태, 노동력·설비·

4) 자체적인 수입원이 없어 국가예산에서 자금을 받아쓰는 기관으로서 독립채산제 기업에 대비되는 개념이다.

5) 북한에서는 고정재산의 건설, 단순재생산, 확대재생산 자금에 대한 예산지원 항목을 기본건설자금이라 하며 고정재산의 개·보수에 필요한 자금에 대한 예산지원 항목을 대보수자금이라 한다. 기본건설자금과 대보수자금은 대분류 항목으로 인민경제에 대한 지출에 해당한다.

6) 경비예산이라는 용어는 국가예산 항목명이 아닌 별도의 용어이다.

7) 인민경제계획은 현행계획(1년 이내의 단기계획)과 전망계획(2년 이상의 중장기계획)으로 이루어져 있다. 현행계획의 작성에 대해서는 북한의 인민경제계획법(1999)에 잘 나타나 있으나 전망계획의 작성에 대해서는 구체적인 작성 방법에 대한 설명이 없다.



자재·자금의 이용기준, 과학기술 및 경제발전추세, 자연자원 상태, 인구수 등의 기초자료를 준비한다.

제2단계는 「예비숫자」 작성단계이다. 예비숫자는 기관·기업소·단체가 자체적으로 작성한 각자의 생산 가능성으로서 통제숫자 작성의 기초가 된다. 내각의 각 성과 지방 행정기관은 기관·기업소·단체가 작성한 예비숫자를 종합하여 국가계획위원회에 제출한다.

제3단계는 「통제숫자」 작성단계이다. 통제숫자는 하부 생산단위가 구체적인 계획을 작성하는 데 필요한 기준이 되는 일종의 국가 명령으로서 인민경제 발전방향과 각 기관·기업소·단체로부터 제출받은 예비숫자를 근거로 하여 국가계획위원회가 작성한다. 국가계획위원회는 작성된 통제숫자를 내각의 각 성 및 지방 행정기관과 협의하여 수정 보완한 후 각 기관·기업소·단체에 통보한다.<sup>8)</sup> 통제숫자에는 공업 총생산액, 주요 공업제품의 생산규모, 농업생산규모 등 총체적인 생산계획과 함께 건설 및 설비투자, 자재공급 등의 규모, 인민생활 향상과 관련된 주요지표, 그리고 각 기업소가 자신의 생산능력에 기초하여 생산해야 할 제품의 규모 등도 제시되어 있다.

제4단계는 「계획초안」 작성단계이다. 계획초안에는 기관·기업소 재정계획 초안과 인민경제계획 초안이 있다. 기관·기업소 재정계획 초안은 각 기관·기업소·단체가 작성하는 세부계획으로서 통제숫자에 근거하여 균중토의를 거쳐 작성되며 이 계획초안은 상급기관과 국가계획위원회에 제출된다. 국가계획위원회는 이를 종합·검토하여 인민경제계획 초안을 작성하여 내각 전원회의에 제출한다. 계획초안 작성과정에서 각 경제관련 부서는 통제숫자를 수행할 수 없다고 판단할 때 이견을 제시하여 통제숫자를 변경할 수 있으나 실제 변경 가능성은 거의 없다.

마지막은 「계획의 비준 및 시달」 단계이다. 작성된 인민경제계획 초안은 최고인민회의 또는 지방인민회의의 심의·승인을 거쳐 확정된다.<sup>9)</sup> 내각과

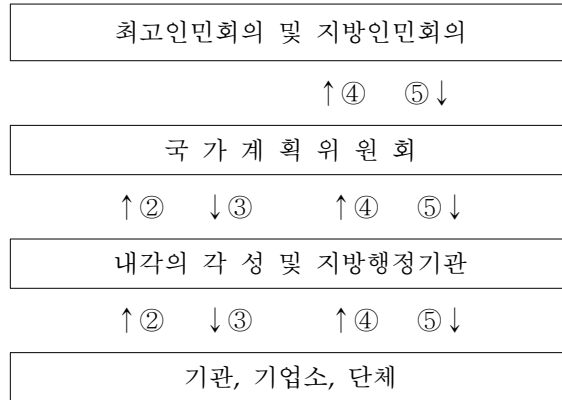
---

8) 통제숫자 작성과정에서 국가계획위원회와 내각의 각 성 및 하부 각 생산단위간에 논쟁과 신경전이 복잡하게 이루어지며, 통제숫자 수립시기에는 국가계획위원회 청사 안에 계획량을 적게 받으려는 내각 각 성 계획부서 직원과 공장·기업소의 계획과 사람들로 인산인해를 이룬다고 한다.

9) 불가피한 사정으로 최고인민회의 휴회기간에 제기되는 국가의 인민경제계획과 그 조절안은 최고인

지방 행정기관은 확정 비준된 계획을 시기별, 기관별로 구체화하여 10월 말까지 다시 기관·기업소·단체에 시달해야 하며 각 기관·기업소·단체는 시달된 계획과 계획초안 간에 달라진 부분에 대해 최종적으로 조절하는 작업을 실시하며 이를 세부적으로 구체화하기 위하여 각 작업장 및 노동자별로 분공<sup>10)</sup>을 실시함으로써 재정계획을 확정한다.

<그림 2> 인민경제계획 작성 과정



② 예비숫자    ③ 통제숫자    ④ 계획초안    ⑤ 비준된 인민경제계획

국가예산은 인민경제계획의 한 부분인 국가종합재정계획<sup>11)</sup>을 기초로 내각의 재정성이 중심이 되어 작성된다. 인민경제계획 작성 4단계에서 국가종합재정계획 초안을 비롯한 인민경제계획 초안을 작성할 때 국가예산도 함께 편성하기 시작하며 편성된 국가예산은 매년 3~4월 최고인민회의에서 최종 심의를 거쳐 승인된다. 지방예산은 최고인민회의가 승인한 지방예산의 총계 범위 내에서 지방 행정기관이 항목별로 구체적으로 편성하며 지방인민회의가 이를 심의, 승인한다.

민회의 상임위원회에서 심의하고 승인한다.(인민경제계획법 제23조)

10) 분공은 어떤 일을 완수하기 위하여 일을 서로 나누어 맡는다는 말로서 각자의 할 일을 구체적으로 정해줌으로써 책임 한계를 철저히 가리는 수단으로 이용된다.

11) 국가종합재정계획은 국가가 직접 처리하는 화폐자금뿐 아니라 기관·기업소의 화폐자금까지를 모두 포함하는 포괄적인 재정계획으로서 인민경제계획의 중요한 부분이다.

## (국가예산의 집행 및 결산)

국가예산의 집행은 기업소들로부터 조성된 수입을 받아들이는 예산 수입 과정과 예산자금을 지출하는 예산 지출 과정으로 이루어진다.

예산 수입은 기업소 순소득과 기타 수입을 근거로 조성되며 이 중에서 국영 기업소 순소득에 의한 수입이 대부분을 이룬다. 사회주의 기관·기업소·협동단체들은 순소득의 일부를 국가에 납부하며 모든 예산 수입은 은행을 통하여 이루어진다. 은행은 수납한 예산에 대해 항목별 통계표를 작성하고 이를 해당 재정기관<sup>12)</sup>에 보고한다. 각급 재정기관들은 이 통계표를 근거로 각 기관·기업소의 예산 납부 상황을 파악하며 문제가 있을 경우 개선대책을 마련하는 등의 업무를 수행한다.

예산 지출은 최고인민회의에서 승인된 국가예산에 근거하여 해당 재정기관들이 중앙은행을 통해 집행한다. 예산 지출은 재정기관이 세운 예산자금 공급한도 내에서 자금을 공급하는 방법과 한도를 세우지 않고 재정계획에 따라 자금을 공급하는 두 가지 방법으로 구분된다. 공급 한도에 기초하여 자금을 공급하는 방법은 주로 예산제 기관들에 대한 경비예산 지출에 이용되며 재정계획에 따라 자금을 공급하는 방법은 기본건설자금, 대보수자금 등에 적용된다.

예산 결산은 월, 분기, 반기, 연간으로 나누어 이루어진다. 내각의 각 성 및 지방 행정기관은 각자가 담당하고 있는 예산에 대하여 월, 분기, 반기, 연간으로 결산서를 작성하여 예산의 수입·지출 상황을 점검하며 내각 전원회의에서는 이를 종합한 전체적인 국가예산의 집행상황을 점검한다.

국가예산 전체에 대한 연간 결산의 최종적인 심의·승인은 매년 3~4월 개최되는 최고인민회의에서 이루어지며 연간 결산서는 각 성 및 지방 행정기관으로부터 제출받아 내각의 재정성이 작성하여 내각 전원회의를 거쳐 최고인민회의에 보고된다. 이 때 지방예산에 대한 연간 결산서는 각급 지방인민회의의 심의·승인을 거쳐 재정성에 제출된다.

12) 재정을 전문적으로 담당하는 기관으로서 내각의 재정성, 지방행정기관의 재정부서, 기관·기업소의 재정부기부서, 내각의 나머지 성 및 관리국의 재정부서 등이 포함된다.

### 3. 북한 재정의 기능 및 특징

#### 가. 재정의 기능

북한은 사회주의 재정이 분배기능과 통제기능을 수행하고 있다고 설명하고 있다.

분배기능은 자원배분 기능과 소득분배 기능을 모두 포괄하는 것으로서 북한은 분배기능 수행에 있어서 생산적 축적(투자) 우선 원칙과 노동에 의한 분배원칙을 중요시하고 있다. 생산적 투자 우선의 원칙을 중요시하는 것은 사회주의 경제의 높은 발전 속도를 보장하기 위하여 필요하기 때문이라는 설명이다. 북한의 재정법<sup>13)</sup>에는 국가예산을 경제발전에서 중요한 부문, 특히 기간공업에 우선적으로 지출해야 한다고 규정하고 있다. 노동에 의한 분배원칙은 생활비자금 지급을 노동의 양과 질에 따라 분배하는 원칙을 의미한다.

통제기능은 국가가 재정활동을 통하여 기관·기업소들의 경영활동을 통제하는 것을 의미하며 북한에서는 이를 '재정통제'라 한다. 재정통제는 자금의 흐름을 이용한 통제라는 점에서 법적 통제나 행정적 통제와 구별되며 재정계획에 기초하여 재정기관들이 진행하는 통제라는 점에서 은행통제와도 차이가 있다.

재정통제는 '일상적인 재정통제'<sup>14)</sup>와 '재정검열'로 구분된다.

일상적인 재정통제는 기관·기업소의 재정담당부서나 은행이 일상적인 업무수행을 통하여 실시하는 통제이며 재정검열은 기관·기업소의 경영활동 상황과 재정관리 실태를 점검하는 일종의 사후통제이다.

재정검열은 검열 주체에 따라 국가 재정검열과 자체 재정검열<sup>15)</sup>로 구분

---

13) 국가예산 및 기관·기업소 재정에 관한 규정으로서 1995년 8월 30일 제정되었으며 1999년 2월 26일 수정·보완되었다.

14) 북한은 일상적인 재정통제를 '정상적인 재정통제'라고 표현하고 있다.

15) 북한은 자체 재정검열을 사회적 재정검열이라 한다.

된다. 국가 재정검열은 국가주권기관인 최고인민회의 및 지방인민회의, 내각 및 지방 행정기관, 은행 등이 실시하며 이 중에서 은행의 재정 감독 검열부서들에 의한 재정검열을 가장 중요시하고 있다. 재정통제의 목적은 모든 경제분야에서 절약을 강화하고 노동력, 설비, 자재를 합리적으로 이용하여 계획을 완수하도록 하는 한편 기관·기업소가 재정규율을 엄격히 지키도록 하는 데 있다.

북한이 설명하고 있는 두 가지 기능 외에 북한의 재정에는 계획기능도 있다. 북한의 재정계획은 앞에서 설명한 바와 같이 경제계획의 일부분이며 따라서 재정계획을 수립하고 집행하는 과정이 바로 경제계획을 수립하고 집행하는 과정이 된다.

이와 같이 분배기능, 통제기능, 계획기능 등으로 설명되는 북한의 재정과 달리 시장경제 하에서의 재정의 역할은 자원배분, 소득재분배, 경제 안정화 등 3가지로 구분되어 북한에서의 재정의 역할과는 다소 차이가 있음을 알 수 있다.

#### 나. 재정의 특징

북한 재정의 특징은 대체로 다음 4가지 정도로 요약할 수 있다.

첫째, 북한의 재정은 중앙집중적인 방식에 의해 관리되고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 북한의 재정계획은 국가계획위원회와 재정성을 포함한 내각의 각 성이 중심이 되어 작성될 뿐 아니라 세부적인 계획까지 중앙정부의 지도 하에 작성되고 있으며 집행 및 결산 등에도 중앙정부가 깊이 관여하고 있다. 북한은 이를 '재정의 유일관리제 원칙에 의한 관리' 또는 '국가의 통일적 지도와 통제 하에 이루어지는 관리'라고 표현하고 있다.

둘째, 북한은 독립채산제와 지방예산제를 채택하고 있다. 독립채산제는 기업관리방식으로서 1946년부터 시행되고 있으며 지방예산제는 1973년부터 시행되고 있다. 독립채산제나 지방예산제는 모두 국영기업이나 지방정부의 상대적 독자성을 부여한다는 의미로 사용되고 있으나 실상은 경제적 계산

단위에 불과하다. 독립채산제나 지방예산제 시행에도 불구하고 개별 기업이나 지방 행정기관은 계획 수립 및 집행에 있어서의 자율권이 거의 없으며 단지 편성된 예산의 집행상황을 관리하는 단위에 불과하다. 결국 독립채산제나 지방예산제는 기업별 또는 지역별로 예산 집행상황을 비교함으로써 이들의 노력을 중용하여 예산 수입을 늘리고 지출을 줄이려는 수단에 불과한 것이다. 한편, 북한은 중앙예산과 지방예산을 모두 포괄하는 종합예산제도를 채택하고 있다. 국가종합예산제도는 1938년에 구소련에서 처음 개발하여 사용하기 시작하였으며 북한은 정권수립 전인 1947년도 예산편성부터 이 개념을 도입하였다.

셋째, 북한은 균형예산 편성을 원칙으로 하고 있다. 이는 자립적 민족경제 건설을 위해 필요하다는 설명이다. 실제 북한이 발표하고 있는 예산은 대부분 균형 또는 약간의 흑자예산으로 편성되어 있다.(<부표 5> 참조)

넷째, 북한은 경제규모에 비해 재정의 규모가 상당히 크다. 북한의 국가예산이 경제 전체에서 차지하는 비중<sup>16)</sup>은 1980년대까지는 70% 수준이었으나 1990년대 들어 크게 높아져 1993~94년에는 90%를 넘기도 하였다. 1995년 북한 예산이 전년대비 절반수준으로 줄어들면서 이 비중도 50% 이하로 떨어졌으나 2001년 다시 상승하여 62.4%를 보이고 있다. 이는 30% 정도인 우리나라에 비해 상당히 높은 수준이라 할 수 있으며 다른 (구)사회주의권 국가의 1970~80년대(60~80% 수준)에 비해서는 다소 낮은 수준이다.(<부표 3, 4> 참조)

---

16) 경제규모 대비 재정규모(%) = 예산지출총액 / GNI × 100



돌아서 2001년부터는 증가폭이 커지고 있다.

북한의 예산이 1995~97년을 제외한 모든 기간에서 증가세를 보인 것은 연성예산제약(soft budget constraint) 때문에 각급 기관·기업소가 매년 더 많은 예산을 신청하고 있는 데다 북한 당국도 경제성장률 등의 경제지표가 발표되지 않는 상황에서 경제규모가 커지고 있다고 우회적으로 선전하기 위해 이 같은 현상을 문제 삼지 않았던 데 따른 것으로 보인다.

이처럼 계속 늘어나던 북한예산이 1995년에 전년대비 41.6%나 감소한 것은 매우 이례적이라 할 수 있다. 1995년의 예산감소 원인은 명확하지 않으나 ①경제규모 축소의 반영, ②예산관련 제도의 변화, ③예산편성 기준변경 등 3가지 가능성을 생각해 볼 수 있다.

이들 모두 가능성이 있지만 첫 번째와 두 번째 가능성이 복합적으로 작용했을 것으로 추정된다. 북한은 1990년대 들어 극심한 경제난으로 배급체계가 붕괴되면서 농민시장 중심으로 시장경제부문이 확산되는 한편 계획경제부문으로부터의 이탈현상이 심화되었으며 이에 따라 예산수입 확보가 어려워진 북한은 그동안 정부가 지원하던 기관·기업소의 유동자금공급 등을 1995년을 전후하여 기관·기업소 자체자금이나 은행 대부를 통해 해결하도록 제도화하였다.<sup>20)</sup> 이와 함께 그동안 부풀려져 있던 예산규모도 현실화한 것으로 보인다.

한편 2003년과 2004년 예산은 2002년 실시된 재정제도의 변화와 가격 현실화 조치 등으로 많은 변화가 있었을 것으로 추정되나 북한은 단지 예산총액이 전년대비 5~15% 정도<sup>21)</sup> 늘어났다고만 발표하였으며 항목별 구성비도 큰 변화가 없었던 것으로 발표하고 있어 2002년의 변화가 북한의 예산에 어떤 변화를 초래했는지 제대로 파악되지 않고 있다.

---

20) 자세한 제도변경 내용은 본 논문의 '4장 2절 가. 예산지원 축소 및 기업 내부유보 확대' 참조

21) 전년대비 수입은 각각 13.6%, 5.7%, 지출은 각각 14.4%, 8.6% 늘어난다고 발표하였다.(예산기준)



## 2. 예산 수입 및 지출 내역

북한이 예산규모를 제대로 발표하지 않는 현상은 총액의 경우보다 개별 항목이 더 심하다. 개별항목의 경우 금액은 거의 발표되지 않고 있으며 총액에서 각 항목이 차지하는 비중도 일부 항목에 대해서만 발표되고 있다.

### 가. 예산수입 항목

국가예산 수입은 2001년까지는 국가기업이익금, 거래수입금, 봉사료수입금, 협동단체이익금, 고정재산 감가상각금, 사회보험료 수입, 국가재산 판매 및 기타수입 등으로 이루어져 있었다. 그러나 2002년 시행된 재정관련 개선조치에 의해 일부 항목이 통합 또는 폐지되어 지금은 국가기업이익금, 협동단체 이익금, 사회보험료 수입, 토지사용료 수입, 국가재산판매 및 기타수입 등으로 구성되어 있다.<sup>22)</sup>

<표 1> 재정관련 개선조치 전후 예산 수입항목 비교

<변경전>			<변경후>
국가기업이익금		통합	국가기업이익금
봉사료 수입금			
거래 수입금	국영기업소 생산품 관련	통합	협동단체이익금
	생산협동조합 생산품 관련		
협동단체이익금		폐지	—
고정재산 감가상각금		변화없음	사회보험료 수입
사회보험료 수입			국가재산 판매 및 기타수입
국가재산 판매 및 기타수입		신설	토지사용료 수입
—			

‘국가기업이익금’은 독립채산제 국영기업소의 이윤 중에서 기업소 내부유보를 제외한 나머지를 국가에 납부하는 것으로서 시장경제체제의 법인소득세와 비슷한 일종의 직접세로 볼 수 있다.

‘거래수입금’은 우리나라의 부가가치세와 비슷한 것으로서 기업소가 생산한 제품을 다른 기관·기업소에 판매할 때 일정금액을 거래수입금 명목으로 받아들여 국가에 납부하는 일종의 간접세이다. 거래수입금은 국영기업소뿐

22) 자세한 제도변경 내용은 본 논문의 ‘4장 4절 다. 재정관련 제도개선 내용’ 참조

아니라 협동단체인 생산협동조합<sup>23)</sup>이 생산한 제품에 대해서도 부과되었다. 한편 봉사부문 기업소의 봉사요금에 일정액을 부과하여 거두어들이는 것을 '봉사료수입금'이라 하여 거래수입금과 구분하고 있으나<sup>24)</sup> 부과대상이 재화와 서비스라는 것 이외에는 큰 차이가 없으며 국가예산수입을 전체적으로 설명할 경우에는 봉사료수입금을 거래수입금에 포함하여 지칭하기도 한다.

국가기업이익금과 거래수입금은 2002년의 재정관련 개선조치에 의해 국가기업이득금으로 통합되었다.

'협동단체<sup>25)</sup>이익금'은 국가기업이익금과 비슷한 것으로서 부과대상이 국영기업소가 아닌 협동단체라는 차이가 있을 뿐이다. 협동단체이익금 납부대상은 생산협동조합, 편의협동조합, 수산협동조합이며 협동농장은 납부대상에서 제외된다.

협동단체이익금과 생산협동조합의 생산물에 부과되었던 거래수입금은 재정관련 개선조치에 의해 협동단체이득금으로 통합되었다.

'고정재산 감가상각금'은 고정자산의 감가상각에 해당하는 금액을 국가에 납부하는 것으로서 국가가 제공한 고정자산에 대하여 임대료를 지급하는 것으로 볼 수 있다. 고정재산 감가상각금은 재정관련 개선조치에 의해 국가에 납부하지 않고 기업소에 남겨두고 생산확대기금으로 쓰도록 변경되었다.

'사회보험료 수입'은 북한 근로자에 대한 사회보험 및 사회보장제도 유지를 위하여 필요비용의 일부를 근로자로부터 거두어들이는 예산수입 항목이다. '국가재산판매 및 기타수입'에는 국가재산 판매수입, 가격편차수입<sup>26)</sup>, 무상 노력동원 수입, 국가수수료 및 관세수입, 벌금수입, 합영회사 및 외국인 소득세수입 등이 포함된다.

23) 생산협동조합이란 협동단체의 한 형태로서 생산수단에 대한 협동적 소유와 공동노동에 기초하여 생산 활동을 진행하는 생산조직을 말한다.

24) 북한이 거래수입금과 봉사료수입금을 구분하고 있는 것은 봉사료의 원천이 생산과정에서 창조된 순소득의 일부가 아니기 때문이다.

25) 협동단체란 생산수단을 공동으로 소유로 하고 생산과 상품유통 등의 경영활동을 공동으로 진행하는 조직으로서 협동농장과 생산협동조합, 수산협동조합, 편의협동조합 등이 포함된다.

26) 가격편차수입은 경영활동과 관계없이 물품의 구입가격과 판매가격에 차이가 발생했을 때 이를 국가가 거두어들이는 국가예산수입이다. 예를 들어 국정가격이 올랐을 때 재고로 가지고 있는 부분은 그만큼 이익이 되는데 이 이익은 가격편차수입으로 국가에 납부된다.



1996년에는 1991년에 비해 예산수입총액이 큰 폭으로(1991년 대비 -45.3%) 감소하였다. 특히, 거래수입금과 국가기업이익금이 큰 폭으로 감소하였으며 이들이 총예산수입에서 차지하는 비중도 각각 6.7%p, 8.1%p 줄어들었다. 이에 비해 감가상각금은 금액만 2억 6천만원 줄고 비중은 오히려 4.3%p 늘어났으며 사회보험료와 기타는 금액과 비중이 모두 늘어났다.<sup>29)</sup> 이는 1995년을 전후하여 있었던 재정제도의 변경으로 기업 내부유보를 늘려준 데 따른 것으로 보인다.<sup>30)</sup>

큰 폭으로 줄어들었던 거래수입금과 국가기업이익금은 2001년 다시 늘어났으며 국가기업 이득금으로 통합된 2002년 이후에도 계속 늘어나고 있다.<sup>31)</sup>

## 다. 예산지출 항목

북한의 예산지출 항목은 인민경제비, 인민적시책비, 군사비, 국가관리비 등 4가지로 구성되어 있다.

### (1) 인민경제비

인민경제비는 경제발전에 필요한 생산확대자금을 국가가 지원하는 예산지출항목으로서 기본건설 자금공급, 대보수 자금공급, 유동자금공급, 인민경제사업비로 구성되어 있다.

기본건설 자금공급은 고정재산의 신설이나 단순 및 확대 재생산에 지출되는 예산항목으로서 경제개발에 필요한 사회간접자본 조성이나 기간산업에 대한 지출뿐 아니라 기관·기업소의 고정재산 건설을 위한 자금지출도 포함하고 있다. 기관·기업소에 대한 기본건설 자금공급은 생산수단 중에서도 가장 중요한 부분인 생산설비에 대한 자금지원으로서 기관·기업소에 대한 국가적 소유의 기본조건이 되는 중요한 부분이다.

29) 사회보험료와 기타는 각각 1천 3백만원(+0.2%p), 7억 2,400만원(+9.5%p) 늘어났다.

30) 제도개선 내용은 본 논문의 '4장 2절 가. (3) 기업소 이윤의 내부유보 확대' 참조

31) 북한의 발표에 따르면 2003년과 2004년에도 국가기업이익금은 지난해에 비해 각각 5%, 6.5% 늘었다.

이러한 기본건설 자금공급은 1980년대 말 일부 축소되기 시작하였으며<sup>32)</sup> 2002년 경제관리 개선조치에 의해 크게 축소되었다.<sup>33)</sup>

대보수 자금공급은 고정재산의 유지·보수에 필요한 자금을 지원하는 예산항목으로서 2001년까지는 국가예산에서 지원되었으나 2002년 시행된 재정관련 개선조치에 의해 폐지되었다.<sup>34)</sup>

유동자금공급은 기업소의 정상적인 경영활동에 필요한 원자재 및 반제품 등을 구입하는 데 필요한 자금을 국가가 지원해 주는 예산지출 항목으로서 1964년 유일적 자금공급체계가 확립된 이후 모든 유동자금을 국가예산에서 지원하는 제도가 도입되었으나 동 제도는 1985~95년 중에 폐지되었으며 지금은 유동자금을 자체자금이나 은행 대부로 충당해야 한다.<sup>35)</sup>

인민경제사업비는 경제발전과 인민생활향상에 직접 관련되는 지출이지만 다른 항목에 넣기 곤란한 예산지출을 모두 포괄하는 항목으로서 다양한 항목이 포함되어 있다. 여기에는 추가적 시책비, 공업사업비, 농업사업비, 도시경영사업비, 지방사업비, 대외경제사업비, 과학기술발전사업비, 국토사업비 등이 포함된다. 추가적 시책비는 먹고 입는 문제와 관련하여 국가가 주민들에게 혜택을 주기 위한 비용으로서 식량을 높은 가격에 구매하여 낮은 가격에 배급하기 위한 식량가격편차보상금, 학생이나 어린이의 옷을 높은 가격에 구매하여 낮은 가격에 공급하기 위한 가격편차보상금, 그리고 석탄보상금, 연료보조금 등이 포함된다. 나머지 각종 사업비는 공업 및 농업발전을 위한 R&D 투자, 도시환경미화 및 각종 공공시설 관리, 대외경제거래 관련 비용 등 다양한 용도에 사용된다.

인민경제사업비 중에서 추가적 시책비는 2001년 인민적 시책비 항목으로 소속이 변경되었으며 구매가격을 현실화한 2002년 7.1조치에 의해 사실상

32) 자세한 내용은 '4장 2절 가. (2) 기본건설자금 지원대상 축소' 참조

33) 기본건설 자금공급 대상 중에서 고정재산의 교체, 즉 단순 재생산에 필요한 자금은 기업소 자체자금(감가상각금 등)으로 충당하도록 하였으며 확대 재생산의 경우에도 자체자금으로 충당할 수 있도록 하였다. 자세한 내용은 '4장 4절 다. (2) 감가상각금의 국가납부 폐지 및 예산지출항목 조정' 참조

34) 자세한 내용은 '4장 4절 다. (2) 감가상각금의 국가납부 폐지 및 예산지출항목 조정' 참조

35) 자세한 내용은 '4장 2절 가. (1) 유동자금 공급제도 폐지' 참조

폐지되었다.

위에서 살펴본 바와 같이 예전에 국가가 지원하던 기업소에 대한 예산지원이 대부분 폐지 또는 축소된 것을 알 수 있다. 독립채산제 기업소의 경우 유동자금공급은 1985~95년 사이에, 대보수 자금공급은 2002년에 폐지되었으며 기본건설자금도 1985~95년 중 일부 축소된 후 2002년의 재정관련 개선조치로 크게 축소되었다.<sup>36)</sup>

<표 3> 인민경제비 관련 제도변경 내용

< 변경전 >			< 변경후 >
기본건설 자금공급	고정재산의 신설	현행과 동일	기본건설 자금공급
	고정재산의 확대재생산	일부 자체자금으로 가능하도록 제도 변경	
	고정재산의 단순재생산	제도적으로는 폐지 단, 감가상각금 적립시까지 존속	
대보수자금공급		폐지	
유동자금공급		폐지	
인민경제 사업비	추가적 시책비	인민적시책비로 항목조정 후 사실상 폐지	인민경제사업비
	기타	현행과 동일	

## (2) 인민적 시책비

인민적 시책비는 기존의 사회문화 시책비에 인민경제비 항목이었던 추가적 시책비를 포함하여 2001년 새로 만들어진 국가예산지출 항목이다. 추가적 시책비는 앞에서 살펴본 바와 같이 먹고 입는 문제와 관련하여 국가가 주민들에게 혜택을 주기 위한 비용이며 사회문화 시책비는 인민들의 복리증진과 무료교육, 무상치료, 사회보험과 사회보장, 체육, 과학, 문화 등에 대한 사회적 수요를 충족시키기 위한 비용이다.

인민적 시책비는 2002년 재정관련 개선조치에도 불구하고 제도적 변화는

36) 북한이 2002년 결산 발표시부터 인민경제비 규모는 언급하지 않고 인민경제사업비만을 언급하고 있는 것은 이와 같이 인민경제비에서 인민경제사업비를 제외한 나머지 예산지출 항목의 규모가 크게 위축됨에 따라 총 인민경제비가 전년에 비해 줄어들었기 때문인 것으로 해석된다.

없었다. 다만, 추가적 시책비가 7.1조치에 의한 수매가격 현실화로 사실상 무의미해졌으며 예산지출의 책임이 중앙예산에서 지방예산으로 변경되는 정도의 변화가 있었다.

### (3) 국방비 및 국가관리비

국방비는 북한의 국방력 강화를 위한 예산지출 항목으로서 국방공업발전, 전 국토의 요새화, 전 군의 간부화 및 현대화, 전 인민의 무장화 등에 지출된다고 설명되어 있다. 그러나 국방비예산에 포함된 구체적인 내역은 명확하게 밝혀지지 않고 있으며 국방비 성격의 지출 중 일부가 다른 예산지출 항목에 포함되어 있는 것으로 보는 견해가 일반적이다.

국가관리비는 국가관리기관들의 유지·관리를 위한 예산지출항목으로서 주권기관인 최고인민회의 및 지방인민회의, 그리고 각급 행정기관, 사회안전 및 사법기관들의 경비예산이 포함되며 내용별로 보면 생활비, 여비, 사무통신비, 설비 및 비품비 등의 항목으로 나누어진다.

#### 라. 예산지출 항목별 규모

예산지출의 항목별 규모는 예산수입의 경우에 비해서는 자세하게 발표되고 있으나 발표 항목이나 내용이 매년 달라지고 있어 정확한 규모를 파악하는 데 애로가 있다.<부표 8> 참조)

북한이 발표한 자료를 근거로 하여 북한 예산의 지출항목별 규모를 정리하면 <표 4>와 같다. 북한의 예산지출추이에서 가장 큰 특징은 1996년 이후 북한의 인민경제비가 규모나 비중 면에서 모두 크게 줄어들고 있다는 점이다. 인민경제비는 1993년 총예산지출의 67.8%를 차지하였으나 2000년에는 이보다 27.7%p 줄어든 40.1%로 축소되었다. 이는 1990년대 들어 경제상황이 악화되고 1994년 김일성 사망 이후 계획경제로부터의 이탈현상이 심각해지면서 그동안 일부 독립채산제 기업소에서 시행하던 자체자금에 의한

지출 제도, 즉 유동자금 및 일부 기본건설자금을 자체자금으로 처리하도록 하는 제도를 1995년부터 본격 시행했기 때문인 것으로 분석된다.<sup>37)</sup>

인민경제비는 2002년 이후에도 재정관련 개선조치로 대보수 자금공급 및 기본건설 자금공급의 축소로 더 줄어들었을 것으로 분석되며 이러한 추세는 계속 이어질 것으로 추정된다. 북한은 이와 같은 상황 속에서 2002년 결산부터는 인민경제비 대신 인민경제비의 한 부분인 인민경제 사업비만 발표하고 있다.

다른 항목의 경우 1993년에 비해 비중은 모두 늘어났으며 규모도 국방비를 제외하고는 모두 증가하였다.

<표 4> 연도별 예산지출 추이(결산기준)

(단위 : 북한만원,%)

	인민경제비	인민적시책비	국방비	국가관리비
1965	236,376 (68.0)	68,422 (19.7)	27,809 (8.0)	15,006 (4.3)
1970	282,126 (47.0)	119,374 (19.9)	187,884 (31.3)	10,805 (1.8)
1975	620,688 (57.2)	275,762 (24.3)	186,427 (16.4)	23,872 (2.1)
1980	1,139,777 (60.5)	417,434 (22.2)	275,019 (14.6)	51,461 (2.7)
1985	1,762,789 (64.5)	535,387 (19.6)	393,535 (14.4)	41,172 (1.5)
1990	2,399,145 (67.6)	669,279 (18.8)	426,162 (12.0)	56,762 (1.6)
1991	2,504,707 (67.9)	692,704 (18.8)	446,602 (12.1)	46,911 (1.3)
1992	2,662,504 (67.7)	750,891 (19.1)	448,058 (11.4)	68,879 (1.8)
1993	2,929,067 (67.8)	765,908 (19.0)	462,794 (11.5)	66,528 (1.7)
1994	.. ( .. )	.. ( .. )	472,440 (11.4)	.. ( .. )
1996 <sup>1)</sup>	1,240,000 (60.2)	500,000 (24.3)	300,000 (14.6)	20,000 (1.0)
1998	.. ( .. )	.. ( .. )	292,222 (14.6)	.. ( .. )
1999	.. ( .. )	.. ( .. )	290,264 (14.6)	.. ( .. )
2000	840,297 (40.1)	800,482 (38.2)	299,657 (14.3)	155,067 (7.4)
2001	917,007 (42.3)	825,956 (38.1)	322,172 (14.4)	112,729 (5.2)
2002	.. ( .. )	.. ( .. )	.. (14.9)	.. ( .. )
2003	.. ( .. )	.. (40.5)	.. (15.7)	.. ( .. )

주 1) IMF 보고서 내용

자료 : 통일부(2004), IMF(1997), 노동신문

37) 자세한 내용은 본 논문의 '4장 2절 가. 예산지원 축소 및 기업 내부유보 확대' 참조



## IV. 1990년 이후 북한의 재정제도 변화

북한은 (구)사회주의권 붕괴 이후 극심한 경제난을 겪으면서 경제 회생을 위하여 나름대로의 전략을 세우고 이를 추진해 왔다. 본 연구에서는 이와 같은 북한의 전략 중에서 재정관련 제도에 대해서는 어떤 전략을 가지고 어떤 변화를 추진해 왔는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 1990년대 이후 북한의 재정관련 제도의 변화를 시기별로 살펴보고자 한다.<sup>38)</sup>

1990년대 이후를 (1)국가예산을 확대하고 계획경제체제를 강화하는 방향으로 재정관련 제도를 개편하려 했던 김일성사망 이전(1990~94), (2)김일성사망 이후 극심한 경제난 속에서 그동안 진행되어온 계획경제체제 와해를 인정한 상태에서 최소한의 체제유지를 위해 노력했던 고난의 행군 시기(1995~97), (3)김정일의 노동당 총비서 취임(1997.10.8) 이후 계획경제체제 재정비를 추진했던 시기(1998~2001), (4)계획경제체제 재정비의 한계를 인정하고 실리추구를 위해 시장경제적 요소를 받아들이는 경제관리 개선 시기(2002~ ) 등 4시기로 구분하였다.

### 1. 김일성사망 이전(1990~94)

1990년대 초 북한 경제는 (구)사회주의권 시장의 붕괴와 1989년의 제13차 세계청년학생축전에 대한 과다투자의 후유증으로 본격적인 경제난이 시작되었다. 이러한 위기상황에 대한 북한의 초기대응은 기존의 경제관리방식을 고수하는 것이었다. 대외개방은 나진·선봉 자유무역경제지대 건설(1991) 등 다소 적극적이었으나 대내적인 변화로는 그동안 지속해 오던 중공업 우선정책 대신 새로운 경제발전전략인 농업·경공업·무역 제일주의를 제시하는

---

38) 1990년 이전의 북한 재정제도를 간단히 정리하면 다음과 같다. 북한의 국가예산제도는 1946년 제정된 「회계규정」과 1948년에 제정된 「행정기관 회계감사에 관한 규정」에 의해 도입 시행되었다. 1964년에는 국가가 모든 자금을 중앙은행을 통해 유일적으로 공급하는 유일적 자금공급체계가 완성되었으며 1974년에는 주민세를 중심으로 한 각종 세금을 폐지하면서 오늘날과 유사한 재정제도가 만들어졌다.

정도이다. 재정관련 제도에 있어서도 국가예산을 확대하고 계획경제체제를 강화하려는 방향으로의 변화가 있었던 것으로 보인다.

### 가. 임금 인상 등에 따른 예산지출 확대

북한은 극심한 경제난으로 주민 생활이 어려워지면서 시장경제부문이 확산되는 등 계획경제로부터의 이탈현상이 심화되자 이를 막기 위해 1992년 3월 임금 인상, 사회보장 확대, 농산물의 국가수매가격 인상 등을 통해 근로자, 농민들의 수입을 늘려주는 조치를 취하였다. 이는 국가예산 지출 증가요인으로 작용하여 예산 수입을 증가시켜야 하는 부담으로 작용하게 된다.<sup>39)</sup>

1992년 3월 조치 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체 근로자, 기술자, 사무원들의 생활비와 사회보장자들의 사회보장연금, 학생들의 장학금을 높이며 협동농민들의 수입을 늘이는 국가적 시책을 실시한다.               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 근로자, 기술자, 사무원들의 생활비를 평균 43.4% 높인다.</li> <li>2. 사회보장자들의 사회보장연금을 평균 50.7% 높인다.</li> <li>3. 대학, 전문학교를 비롯한 각급 학교 학생들의 장학금을 평균 33% 높인다.</li> <li>4. 협동농민들의 분배수입을 늘이기 위하여 국가수매가격을 벼는 26.2%, 강냉이는 44.8% 높이며 그 밖의 일부 농산물에 대한 국가수매가격을 높인다.</li> <li>5. 주민식량공급가격은 변동 없이 지금대로 적용한다.</li> </ol> </li> </ul>

### 나. 화폐교환을 통한 계획경제체제 정비

북한은 시장경제부문의 확산과 1992년 3월의 임금인상 등으로 늘어난 유희화폐자금 및 퇴장화폐를 회수하기 위하여 1992년 7월 화폐교환을 실시하였다. 화폐권종은 바꾸지 않은 상태에서 1979년 화폐교환 이후 사용하던 은행권(100원권, 50원권, 10원권, 5원권, 1원권)을 새 돈으로 교환하였다.

북한은 화폐교환을 실시하면서 화폐교환 한도액을 정해 교환해 주었으며 한도액을 넘는 돈은 중앙은행에 입금시킨 후 따로 정한 기준에 따라 지불

39) 실제 예산규모는 1992~94년중 각각 6.5%, 2.4%, 3.0% 증가에 불과하였다. 결국 임금인상 등이 북한예산에 어떻게 영향을 미치는지 명확하게 밝히지 못하였으며 다만, 북한예산이 불변가격을 기준으로 작성되기 때문일 것으로 추정할 뿐이다.

하였다. 또한 국가기관, 기업소, 협동단체들은 구화폐를 모두 은행에 입금시키고 필요한 만큼 새 돈을 받아가도록 하였다.

#### 다. 거래수입금 부과대상 확대

북한은 계속되는 경제난으로 예산수입이 줄어든 데다 1992년 3월 조치로 임금 및 사회보장비 등의 예산지출이 늘어남에 따라 예산수입을 확대하기 위하여 1994년부터 거래수입금 부과대상을 확대하여 기업소들이 생산한 소비품 이외에 생산수단<sup>40)</sup>에 대해서도 거래수입금을 부과하였다.

북한의 오선희(1994)는 이 조치가 생산수단을 생산하는 기업소에 대해서도 독립채산제가 제대로 실시될 수 있도록 하기 위한 조치이며<sup>41)</sup> 국가예산 수입을 제 때에 안정적으로 수납하기 위한 조치라고 설명하고 있다. 결국 생산수단에 대한 거래수입금 부과는 독립채산제 실시방식을 개선하기 위한 조치이면서 동시에 예산수입을 확대하기 위한 조치인 것으로 분석된다.

## 2. 고난의 행군 시기(1995~97)

김일성사망(1994.7.8) 이후 북한은 '고난의 행군'이라고 스스로 규정할 만큼 어려운 시기(1995~97)를 맞이하였다. 이 시기 북한은 국가 배급 및 공급체계가 붕괴되어 기관·기업소에 대한 원자재 공급도 제대로 이루어지지 못하게 되었다. 이에 따라 북한은 어려워진 상황에 맞게 재정관련 제도를 현실화하여 기업소에 대한 예산지원을 축소하고 기업소 자체자금이나 은행 대부로 필요자금을 충당하는 새로운 자금조달제도를 확대, 시행하였다.

40) 생산수단은 생산에 이용되는 물건들의 총체로서 노동수단과 노동대상으로 이루어진다. 노동수단은 건물이나 도구, 기계 따위처럼 노동 과정에서 쓰이는 도구를 의미하며 노동대상에는 토지, 산림, 지하자원 등 자연 그대로의 것과 면사(綿絲), 철강(鐵鋼) 등 가공된 것이 있다.

41) 오선희(1994)에 따르면 거래수입금은 독립채산제 기업소의 수익을 조절하는 수단으로 사용된다. 수익성을 조절하지 않을 경우 수익성이 높은 기업소는 경영개선노력을 열심히 하지 않게 되며 수익성이 낮아 손실을 보는 기업소의 경우에는 국가에서 보상을 해 줘야 하는 문제가 발생한다. 따라서 거래수익금을 기업소별로 달리 설정하여 각 기업소의 수익성을 균등하게 만들어야 하며 이 경우 각 기업소에 대한 평가도 객관성을 유지할 수 있다는 설명이다.

## 가. 예산지원 축소 및 기업 내부유보 확대

북한은 국가예산에 의한 지원대상을 축소하여 기업소의 유동자금과 일부 기본건설자금을 자체자금 또는 은행대부로 충당하도록 하였으며 기업소가 자체적으로 보유할 수 있는 자금의 범위도 확대하였다. 이와 같은 제도의 변화를 북한의 홍영의(1997)는 국가재정에 의한 자금보장방식에서 은행신용에 의한 자금보장방식으로서의 변화라고 설명하면서 '재정계획화체계'에서 '신용계획화체계'로의 변화라고 정의하고 있다.

이러한 제도의 변화 시기는 명확하지 않으나 몇 가지 근거를 통해 추정해 보면 다음과 같다. 1985년 북한은 연합기업소<sup>42)</sup> 제도를 전 산업으로 확대 시행하면서 자체자금에 의한 유동자금 보장 제도를 부분적으로 도입하기 시작하였다. 1995년에 발행된 북한의 재정금융사전에는 1980년대에 들어서면서 유동자금에 대한 국가공급제도를 없앴다고 설명하고 있으나 1985년 발행된 북한의 경제사전에는 계획수행에 필요한 유동자금 전액을 국가가 책임지고 중앙은행을 통해 공급하고 있다고 설명하고 있어 제도의 변화 시기는 1985년 이후인 것으로 추정되며 1985년 전 산업으로 확산되면서 중심적인 역할을 하기 시작한 연합기업소에 대한 설명에서 북한의 한득보(1986)는 연합기업소가 생기기 전에는 국가가 공장·기업소의 생산설비와 자재를 모두 보장해 주면서 경영활동을 장악, 통제하였다는 표현을 사용하고 있어 연합기업소 제도의 확산과 자금보장방식의 변화가 관련이 있는 것으로 볼 수 있다.

그러나 1990년대 들어 (구)사회주의권 붕괴 이후 체제위협을 느끼게 된 북한은 이와 같은 변화를 자본주의적 기업관리방법으로 보고 제도 변화를 유보시킨 것으로 보인다. 이와 같은 상황은 김일성이 경제학자들에게 한 담화(1990.4.4)인 '사회주의 경제의 본성에 맞게 경제관리를 잘 할 데 대하여'

42) 연합기업소는 생산기술이나 관리상 긴밀한 연관이 있는 기업소들을 하나의 경영단위로 통합한 새로운 기업형태로서 중앙 행정기관과 개별기업을 연결시키는 중간관리 기관으로서의 역할을 담당하였다. 북한의 연합기업소는 1970년대 말부터 금속·화학·광업 부문에서 조직되기 시작하였으며 1978년경에는 건설 분야로, 1979년에는 기계공업부문으로 확산되었고 1985년부터는 전 산업으로 확대되어 북한 경제관리기구의 핵심적 중간 고리로 등장했다.

에 잘 나타나 있다.<sup>43)</sup>

이처럼 일시적으로 유보되었던 새로운 자금보장방식은 김일성사망(1994) 이후 본격적으로 확대, 시행된 것으로 보인다. 1994년 이후 경제적 어려움과 국가의 통제력 상실 등으로 국가예산 수입을 제대로 거두지 못하였으며 따라서 국가예산에 의한 기업소 자금지원이 어렵게 되어 자금보장방식을 변경할 수밖에 없었던 것으로 보인다.

이는 1995년 절반으로 축소된 북한의 예산규모를 통해서도 잘 알 수 있으며 북한의 리원경(2002)도 1990년대의 국내외 정세 변화로 기업소의 유동 자금수요를 기업소 자체자금과 은행 대부로 충당하는 방법이 널리 이용되었다고 설명하고 있어 이와 같은 판단을 뒷받침하고 한다.

### (1) 유동자금<sup>44)</sup> 공급제도 폐지

북한은 1995년을 전후하여 그동안 국가예산에서 지원하던 독립채산제 기업소 유동자금을 기업소 자체자금이나 은행 대부로 충당하는 새로운 제도를 본격 시행하였다.

제도개선 이전의 유동자금공급은 기본건설자금공급과 함께 인민경제비지출(예산의 대분류)의 기본을 이루었던 주요항목이었다. 이 시기 독립채산제 기업소는 필요한 유동자금을 ①국가예산에 의한 유동자금공급, ②중앙은행이 관리하는 유동자금 조절펀드에 의한 지원, ③은행 대부 등 세 가지 방법으로 조달하였다.

국가예산에 의한 유동자금공급은 경제계획에 따라 생산을 확대할 경우

---

43) “일부 나라에서 자본주의적 기업관리방법을 받아들인다고 하지만 그것을 받아들여려면 공장, 기업소들에서 생산에 필요한 연료와 원료, 자재를 다 자체로 해결하여야 하는데 큰 공장들에서는 그렇게 하기 곤란합니다. 원료, 자재를 얼마 쓰지 않는 자그마한 지방산업공장 같은 데에서는 기업관리를 자본주의적 방법으로 할 수 있겠는지 모르겠지만 쇠돌, 석탄, 중유 같은 것을 많이 쓰는 큰 공장, 기업소들에서는 그렇게 하기 곤란합니다.”

44) 북한의 경제사전(1985)은 유동자금을 “유동재산과 유통재산에 투하된 자금의 총체”라고 정의하고 있다. 유동재산은 원료, 자재, 연료 등과 같이 생산과정에서 완전히 소비되어 새로 창조되는 생산물에 자신의 가치를 완전히 이전시키는 것을 의미하며 유통재산은 유통과정에 있는 기업소 재산을 의미한다.

발생하는 추가적인 유동자금수요나 신생 기업소의 유동자금수요를 대상으로 하였다. '유동자금 조절펀드'에 의한 지원은 계획 외의 추가적인 유동자금수요 중에서 기업소의 잘못이 아닌 불가피한 수요에 대한 보충적 자금공급이다. 예를 들면 계획변경에 의해 생산이 늘어난 경우, 자재가 계획보다 먼저 도착했을 경우 등이 지원대상이 된다. 이 자금은 자금지원 필요성이 없어지면 다시 회수되기 때문에 대부와 유사한 측면이 있지만 이자가 없는 무상지원이라는 점에서 차이가 있다. 한편 기업소가 경영활동을 잘못하여 발생하는 추가적 자금수요는 은행으로부터 대부를 받아 충당하도록 되어 있었다. 북한의 경제사전(1985)은 "국영기업소의 유동자금 형성 원천에서 기본을 이루는 것은 국가자금이다"라고 설명하고 있어 제도변경 이전에는 국가예산에서 지원되는 유동자금이 중심이 되었음을 알 수 있다.

이처럼 국가예산이나 유동자금 조절펀드에서 지원되던 유동자금 보장제도는 1985~95년중 폐지되었으며 이에 따라 독립채산제 기업소의 경우 경영활동에 필요한 유동자금 수요를 자체자금으로 충당하거나 부족한 부분에 대해서는 은행 대부로 해결해야 한다.

한편 북한의 리원경(2003)은 기업소 유동자금의 일시적 부족으로 발생하는 자금수요는 은행 대부로 지원하는 것이 바람직하지만 유동자산을 증대시켜야 할 필요가 발생할 경우 나타나는 자금수요는 국가 재정자금으로 지원되어야 한다고 주장하고 있다.

## (2) 기본건설자금 지원대상 축소

북한은 1964년 기본건설자금은행이 담당하던 기본건설자금을 폐지하고 유동자금과 기본건설자금 등 모든 국가자금을 중앙은행이 공급하는 체계를 세우면서 기업소의 기본건설자금 조달방식도 자체보장에서 국가예산에 의한 보장으로 방침을 변경한 바 있다.

이러한 제도는 1985~95년중 일부 수정되어 기업소의 경영활동에 필요한 고정재산 건설 중에서 국가기본건설투자계획에 포함되어 있지 않고 규모가

크지 않은 경우 자체자금으로 건설할 수 있도록 변경되었다. 북한의 재정금융사전(1995)은 투자액이 5만원, 건물 연면적이 1,000평방미터 이하인 건축물 또는 단위당 가격이 300원 미만인 보충완비설비 등이 자체자금건설 대상에 해당된다고 설명하고 있다.

### (3) 기업소 이윤의 내부유보 확대

북한은 유동자금 등의 자금보장 방식을 자체자금 및 은행 대부 중심으로 변경하면서 기업소가 자체적으로 사용할 수 있는 자금도 확대하였다.

제도변화 이전에는 기업소이윤 중에서 기업소가 자체적으로 사용할 수 있는 자금으로는 기업소기금, 상급기금, 기업소 소속 예산제단위의 경비, 살림집유지비 등이 있었으나 제도변화 이후에는 자체유동자금, 자체기본건설자금, 자체과학기술발전비 등이 추가되어 대상범위가 확대되었다.<sup>45)</sup>

#### 나. 은행의 상대적 독자성 부여

북한에서는 자금보장제도의 변경과 함께 은행의 대부수요계획 작성에 상대적 독자성을 부여하는 제도개선이 있었다. 이와 같은 변화를 설명하고 있는 북한의 홍영의(1997)에 따르면 재정계획화체계에서는 기업소의 상급기관이 작성한 재정계획 및 유동자금 보유기준계획에 기초하여 대부수요계획이 작성되었으나, 신용계획화체계에서는 은행이 기업소에 대한 대부수요계획을 직접 작성하는 방식으로 변경되었다.

이는 독립채산제 기업소에 대한 자금보장방식이 재정계획화체계에서 신용계획화체제로 변화되면서 은행의 대부계획이 중요하게 되었으며 이에 따라 기업소 상급기관들이 대부를 많이 받기 위하여 하위 기업소의 재정규모를 부풀리는 현상이 자주 나타나게 되었다. 이와 같은 상급기관의 영향력을 차단하기 위해 대부계획 작성에 있어서 은행의 상대적 독자성을 부여한 것으로 분석된다.

45) 경제사전(1985), p.306 및 재정금융사전(1995), p.886.

### 3. 계획경제체제 재정비 추진기(1998~2001)

북한은 3년 동안의 '고난의 행군' 시기를 마치면서 체제정비 작업에 들어갔다. 1998년 9월 사회주의 헌법을 개정하여 국가기구를 내각중심의 중앙집권적 체계로 개편하였으며 인민경제계획법 제정, 국가예산 수납체계 변경 등의 조치를 취하였다.

#### 가. 인민경제계획법 제정

북한은 그동안 크게 위축되어 있던 계획경제체제를 복구하기 위하여 1999년 4월 인민경제계획법을 제정하였다. 이 법은 김정일이 직접 발기한 북한 최초의 사회주의 계획법으로서 계획의 작성 및 집행 방법을 구체적으로 규정하면서 계획부문의 규율과 질서를 강조하고 있다.

그동안 북한은 제3차 경제개발 7개년계획(1987~93)이후 장기계획을 수립하지 못하였을 뿐 아니라 1995년부터 1998년까지는 예산·결산심의를 위한 최고인민회의조차 개최하지 못하였다. 이러한 상황을 개선하기 위해 북한은 1999년 4월 최고인민회의 제10기 2차 회의에서 예산 및 결산 안을 심의하였으며 동 회의에서 인민경제계획법을 채택하였다.

인민경제계획법 제정은 김정일정권이 김일성사망 이후의 혼란상태에서 벗어나 정치적 안정을 찾아가는 가운데 경제적으로도 계획경제체제를 다시 회복해 보겠다는 목적에서 취해진 조치로 분석된다.

#### 나. 예산수납체계 변경

북한은 1999년 예산수납체계를 '지역별 수납체계'에서 '부문별 수납체계'로 개편하였다. 지역별 수납체계는 국가예산자금을 지방 재정기관을 통해 수납하는 방식이며 부문별 수납체계는 내각의 각 성 및 관리국이 자기 소속 기업소들로부터 예산자금을 직접 거두어들이는 방식이다.



기존의 지역별 수납체계에서는 내각의 성 및 관리국이 소속 기업소의 예산 납부상황을 제대로 파악하기 어려웠으며 따라서 이들 기업소들의 예산 납부의무 이행여부를 책임 있게 관리할 수 없었다.

그러나 부문별 수납체계에서는 예산납부가 기업소→관리국→성(생산부문별)→재정성의 단계로 이루어지기 때문에 각 성 및 관리국이 예산납부 상황을 정확히 파악하여 이를 책임지고 관리할 수 있게 되었다.

결국 부문별 예산수납체계는 예산납부 관련 책임소재를 명확히 하여 김일성사망 이후 흐트러진 예산수납체계를 바로잡고 나아가 계획경제체제를 복구하려는 목적에서 이루어진 조치이다. 북한의 박성호(2000)도 부문별 수납체계가 중앙예산소속 기관·기업소의 예산수납활동에 대한 국가적 통제를 보다 효율적으로 실시할 수 있기 때문에 매우 우수한 예산수납체계라고 설명하고 있다.<sup>46)</sup>

#### 다. 예산 지출항목 조정

북한은 2001년 '사회문화 시책비' 명칭을 '인민적 시책비'로 변경하였으며 인민경제사업비(인민경제비의 일부) 항목이었던 '추가적 시책비'를 '인민적 시책비'에 포함시키는 항목조정을 실시하였다.

명칭변경 및 구성항목조정 이유는 명확하지 않다. 다만, 북한 정부가 주민들의 생활수준 향상을 위해 많은 예산을 지출하고 있다는 것을 대내외에 선전하기 위해 주민들의 생활과 관련이 있는 인민적 시책비가 늘어나도록 항목을 조정한 것으로 해석된다.

---

46) 한편 북한의 오선희(2002)는 이에 반대되는 주장을 내 놓고 있다. 부문별 수납체계는 지리적 제약 등으로 효율성이 떨어지며 이 체계는 전국적인 컴퓨터망이 세워진 이후에 추진해야 한다고 주장하고 있다. 반면 지역별수납체계는 예산수입의 기동성을 보장할 수 있을 뿐 아니라 지방정권기관이 현지에서 그 지방의 생산기업소를 통제할 수 있기 때문에 더 효율적이라고 주장하고 있다. 이와 같은 주장은 2002년의 재정관련 개선조치의 하나인 지방예산 편성방식 변경에 대해 설명하면서 제기된 것으로서 예산수납체계에 변화가 있었을 가능성은 높지만 변화 여부는 명확하지 않다.

#### 4. 경제관리 개선 시기(2002~ )

북한은 2002년 7월 1일 가격 및 임금 인상, 가격설정방식 개편, 국가계획 수립권한의 일부 하부위임, 공장·기업소에 경영자율성 부여, 원부자재 시장 개설, 분배의 차등화 강화, 사회보장체계 개편 등의 경제관리 개선조치를 단행하였으며 이와 관련하여 재정제도에도 많은 변화가 있었다.

재정제도의 변화에 대해 알아보기에 앞서 재정제도를 포함한 제반 경제관리 개선조치를 단행한 원칙에 대해 알아볼 필요가 있다.(경제관리 개선조치 내용은 <부표 9> 참조)

##### 가. 경제관리 개선 원칙

북한의 경제관리 개선 원칙은 사회주의 원칙을 확고히 견지하면서 가장 큰 실리를 얻을 수 있도록 개선되어야 한다는 것이다.<sup>47)</sup> 사회주의 원칙을 확고히 견지한다는 것은 사회주의적 소유형태를 고수하면서 당과 사회주의 정권의 기능과 역할을 강화하는 것을 의미하며 실리를 보장한다는 것은 사회의 인적, 물질 자원을 효과적으로 이용하여 나라의 발전과 인민들의 복리증진에 실제적인 이득을 주도록 한다는 것을 의미한다. 이 원칙은 북한의 경제관리 개선조치가 기존의 사회주의 경제체제를 그대로 유지한 상태에서 실리를 얻을 수 있도록 최대한 개혁해 보겠다는 것을 의미하며 결국 사회주의 계획경제의 큰 틀 안에서 사회주의 시장경제 방향으로 개혁이 이루어졌음을 짐작케 한다.

개선 원칙에서 주목할 만한 것은 실리보장의 원칙이다. 실리보장원칙 하에 경제관리를 개선하려는 노력은 2001년 이전부터 계속되어 온 것으로 보인다. 2001년 1월 1일자 3개 신문<sup>48)</sup> 공동사설에서 “경제조직사업을 해도 실

47) 이 원칙은 북한의 「노동신문」 2001년 10월 22일자에 ‘사회주의 경제관리의 확고한 지침’이라는 제목으로 김정일의 발언을 묶어서 소개한 기사와 북한의 「민주조선」 2001년 11월 22일자 논설 ‘사회주의 경제관리를 개선 완성해 나가는 데에서 틀어쥐고 나가야 할 종자’ 등에 잘 나타나 있다.

리가 나게 효율적으로 해 나가야 한다. 새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 우리 식의 경제관리 체계를 더욱 개선해야 한다”고 주장하고 있는 점 등을 볼 때 그 이전부터 경제관리 개선을 위한 준비작업을 추진해 왔음을 알 수 있다.

실리보장원칙을 위한 구체적인 원칙으로 사회주의 분배원칙<sup>49)</sup>의 정확한 실시와 국가의 통일적 지도와 하부 조직의 창발성을 옹계 결합시키는 원칙이 제시되고 있다. 이들 두 원칙은 그동안에도 자주 거론되던 원칙들로서 새로운 원칙이 제시되었다기보다는 기존 원칙들의 내용에 수정을 가하였다는 것이 더욱 정확한 표현이라 할 수 있다.

### (1) 사회주의 분배원칙의 정확한 실시<sup>50)</sup>

사회주의 분배원칙이란 지출한 노동의 양과 질에 따라 분배한다는 원칙을 말한다. 북한에서는 분배를 노동에 의한 분배(사회주의적 분배)와 국가 및 사회적 혜택에 의한 분배(공산주의적 분배)로 구분하고 있다. 노동에 의한 분배, 즉 사회주의 분배원칙은 노동의 양과 질에 따라 근로자의 생활비(임금)를 결정할 때 적용되는 원칙이며 국가 및 사회적 혜택에 의한 분배, 즉 공산주의 분배원칙은 국가예산을 재원으로 주민들에게 교육, 의료, 사회보험 및 보장 등의 혜택을 제공할 때 적용되는 원칙이다. 이처럼 사회주의 분배원칙이 그동안에도 근로자의 생활비(임금) 지급에 적용되어 왔음에도 불구하고 경제관리 개선 원칙으로 제시되고 있는 것은 사회주의 분배원칙의 내용이 변하였음을 의미한다.

사회주의 분배원칙을 정확히 실시한다는 표현의 전통적 의미는 평균주의를 없애기 위해 노동의 양과 질에 따라 차이를 두고 분배하되 지나친 차이

48) 당보인 「노동신문」, 군보인 「조선인민군」, 청년보인 「청년전위」 등 3개 신문을 말한다.

49) 2001년 4월 최고인민회의 제10기 4차 회의에서 ‘경제 분야에서 능력껏 일하고 일한 만큼 보수가 차례지도록(지급되도록) 하는 사회주의 분배원칙을 정확히 실현해야 한다’고 강조한 바 있다.

50) 사회주의 분배원칙을 정확히 실시한다는 표현은 통상적으로 ‘일한 것만큼, 번 것만큼 분배받는다’는 원칙을 관철시킨다거나 평균주의를 없앤다는 표현과 비슷한 의미로 사용되고 있다.

를 두지 말아야 한다는 것이었다. 그러나 경제관리 개선 이후 강조되고 있는 사회주의 분배원칙은 평균주의를 없애기 위해 분배에 차이를 두어야 한다는 점만을 강조하고 지나친 차이를 두지 말아야 한다는 데 대해서는 별다른 언급이 없다.

또한 과거에는 노동의 양과 질을 평가하기 위해 생산계획의 수행정도를 기준으로 사용하였다.<sup>51)</sup> 그러나 지금은 '번 수입' 계획 수행정도를 기준으로 제시하고 있다. 번 수입이란 생산한 제품을 팔아서 얻은 수익, 즉 '총판매수입-원가(임금 제외)'를 의미한다. 다시 말해서 분배의 기준이 생산에서 판매로 변화한 것이다.

이제 북한은 근로자와 기업소에 대해 번 수입을 기준으로 분배하고 번 수입을 기준으로 평가한다.

번 수입에 의한 분배란 근로자의 생활비(임금), 기업소의 이득금, 국가에 대한 분배인 국가기업이득금을 모두 번 수입 기준으로 분배한다는 것을 의미한다. 생활비(임금)뿐<sup>52)</sup>의 경우 기존에는 생산계획수행 정도를 기준으로 정해졌으나 변화된 방식에서는 번 수입 계획 실행률에 의해 결정된다. 따라서 과거에는 생산계획만 달성하면 이익을 본 기업소나 손실을 본 기업소나 비슷한 수준의 임금을 받았으나 이제는 이익을 본 기업소의 근로자가 손실을 본 기업소의 근로자에 비해 훨씬 많은 생활비를 받게 된다. 또한 이론적으로는 생산계획을 100% 수행한 경우에도 판매가 안 되어 번 수입이 없을 경우 생활비(임금)를 받지 못할 수도 있다.<sup>53)</sup>

번 수입에 의한 평가는 물질적 평가, 즉 분배를 더 해주고 덜 해주는 차원을 넘어서 정치적인 평가까지를 포함하고 있다. 북한의 리기반(2003)은 사회주의 분배원칙을 정확히 실시하기 위하여 노동에 대하여 물질적 평가 뿐 아니라 정치적 평가도 함께 받을 수 있도록 해 주어야 한다고 주장하고

---

51) 노동의 양은 생산량, 노동의 질은 원가절감정도로 평가하였다.

52) 생산계획과 원가계획의 실행정도에 따라 독립채산제 기업소에 내 줄 수 있는 생활비자금의 최고 한계를 의미한다.

53) 물론 계획경제 체제에서는 생산한 물건이 판매되지 않아 번 수입이 없게 될 가능성은 거의 없으며 이는 이론적 가능성을 언급한 것이다.

있다. 또한 과거에는 사회주의 분배원칙을 물질적 자극의 수단으로만 보고 정치사상교양에 의한 정치·도덕적 자극과 구분하여 보는 경향이 있었으나 이는 잘못된 해석이라고 주장하면서 분배형태가 사람들의 이해관계를 자극하여 사상의식을 발동하는 데 직접적으로 연결되어 있기 때문에 사회주의 분배원칙이 근로자들의 사상의식을 발동하는 데 있어서도 매우 중요한 역할을 한다고 설명하고 있다.

## (2) 국가의 통일적 지도와 하부조직의 창발성<sup>54)</sup>을 옹계 결합하는 원칙

이 원칙은 국가가 경제생활 전반을 통일적으로 지도하는 기초 위에 하부조직이 창발성을 발휘할 수 있도록 상대적 독자성을 부여한다는 의미로서 북한의 사회주의헌법에서도 경제관리에서 지켜야 할 원칙으로 제시되어 있는 중요한 원칙이다.<sup>55)</sup> 독립채산제 기업 및 지방행정기관의 상대적 독자성도 이 원칙에 근거하여 부여된 것이라 할 수 있다. 그동안에는 하부조직의 창발성보다는 국가의 통일적 지도가 더 중요시되었으나 경제관리 개선조치에서는 하부조직의 창발성이 더 중요시되기 시작한 것으로 평가할 수 있다.

경제관리 개선조치에서는 기업의 창발성 발휘를 위해 기업의 경영상 독자성 강화, 지방공장에 대한 가격설정 재량권 부여, 원부자재시장 개설 등의 조치를 취하였으며 경제관리기관들의 창발성을 위해서는 계획수립권한을 하부위임하고 계획의 일원화 및 세부화원칙을 사실상 폐지하는 등의 조치를 취하였다. 또한 개인의 창발성 발휘를 위한 조치도 함께 취해졌다. 개인들에 대한 생활비 분배나 정치적 평가를 번 수입을 기준으로 실시하도록 하였으며 배급제를 사실상 폐지하여 가게에도 경영의 개념을 도입함으로써 각 개인들이 주어진 계획에 따라 수동적으로 행동하기보다는 보다 많은 돈을 벌기 위해 적극적으로 노력하도록 하였다.

---

54) 창발성은 창조성과 자발성을 갖고 모든 일에 임하는 자세를 의미하는 북한 용어이다.

55) 북한의 사회주의 헌법 제32조에는 사회주의 경제에 대한 지도와 관리에서 옹계 결합시켜 할 대상으로 정치적 지도와 경제·기술적 지도, 국가의 통일적 지도와 매개 단위의 창발성, 유일적 지휘와 민주주의, 정치·도덕적 자극과 물질적 자극을 제시하고 있다.

## 나. 재정관련 제도개선 내용

이와 같은 경제관리 개선 원칙에 따라 재정제도에도 많은 변화가 있었다. 재정관련 개선조치는 2001년 말에 만들어져<sup>56)</sup> 2002년부터 시행하고 있으며 그 내용을 간단히 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 경제관리 개선조치(개선원칙 기준)

	사회주의 분배원칙을 위한 조치	하부조직의 창발성을 위한 조치
재정 관련 조치	- 번 수입에 의한 국가기업이득금 납부 - 거래수입금을 폐지하여 분배 및 평가시 번 수입 기준 적용	- 감가상각금 폐지 및 이와 관련한 예산지 원 축소를 통한 기업의 경영 독자성 부여 - 지방예산 편성방식 변화를 통한 지방 재 정기관의 독자성 부여
기타 조치	- 사회보장 축소	- 지방공장에 대한 가격설정 재량권 부여 - 경제부문 계획수립권한의 일부 하부위임 - 원부자재 시장 개설

### (1) 거래수입금과 국가기업이익금을 국가기업이득금으로 통합

2002년 3월 27일 북한 재정상은 재정보고에서 국가기업이득금이 2002년 총 예산수입의 77.6%라고 발표하였다. 이로써 그동안 북한의 예산수입에서 가장 중요한 항목이었던 거래수입금과 국가기업이익금이 없어지고 국가기업이득금이라는 새로운 항목이 생겼음을 알게 되었다. 국가기업이득금에 대해 북한의 김영수(2004)는 거래수입금과 국가기업이익금을 통합한 새로운 예산수입항목이라고 설명하고 있다.

국가기업이익금과 거래수입금을 국가기업이득금으로 통합한 것은 기업소의 예산납부 계산기준을 기업소 이윤 및 도매가격에서 '번 수입'으로 일원화하기 위한 것이며, 계획 이외의 영업활동을 통해 벌어들인 수입의 일부를 국가에

56) 2002년 3월 27일 최고인민회의 제10기 제5차 회의에서 내각의 홍성남 총리는 첫 번째 안건인 내각 사업계획과 관련한 의정보고에서 "우리 당과 국가에서는 지난해에 사회주의 사회의 본성적 요구에 맞게 경제관리를 개선 강화하기 위한 획기적인 조치들을 취하였습니다"라고 발표하였다.

산으로 거두어들이는 동시에 계획 외 활동에 대한 통제수단을 확보하기 위한 조치로 분석된다. 이는 국가기업이득금 납부대상이 계획에 따른 경영활동뿐 아니라 계획외의 경영활동을 통한 판매수입도 포함되기 때문이다. 따라서 원부자재시장 개설, 시장에서의 영업활동 허용 등의 조치에도 불구하고 국가예산수입이 줄어들지 않게 되었을 뿐 아니라 국가기업이득금 납부상황에 대한 점검을 통해 계획 외 경영활동에 대한 통제도 가능하게 되었다.

또한 국가기업이익금과 거래수입금을 국가기업이득금으로 통합한 것은 거래수입금을 폐지하였다는 의미이며 이는 예산수입항목 하나가 폐지되었다는 사실 이외에 가격구성요소가 변화하였음을 의미한다. 거래수입금은 국가예산수입항목인 동시에 도매가격의 구성요소이다. 북한제품의 도매가격은 '원가+거래수입금+이윤'으로 구성되었으나 거래수입금이 폐지됨에 따라 '원가+이윤'으로 가격 구성요소가 단순화되었다.<sup>57)</sup> 이에 따라 번 수입의 계산과 번 수입에 의한 분배 및 평가가 가능하게 되었다.

한편 거래수입금을 폐지한 것은 기업소에 대한 평가를 수익성(번 수입)으로만 하겠다는 의미로 해석할 수 있다. 거래수입금은 그동안 기업소의 이윤을 조정하는 수단으로 사용되어 왔다. 기업소가 생산한 제품을 같은 가격으로 판매하더라도 거래수입금을 기업소마다 다르게 적용하면 이윤도 달라진다. 북한은 수익성이 낮은 기업소에 대해서는 거래수입금을 낮게 책정하여 수익성을 높였으며 수익성이 높은 기업소에 대해서는 거래수입금을 높게 책정하여 수익성을 줄여왔다.<sup>58)</sup> 이러한 역할을 담당했던 거래수입금을 없앴다는 것은 기업소의 수익성을 국가가 인위적으로 조절하지 않겠다는 것을 의미한다. 결국 기업소를 수익성 그 자체로 평가하겠다는 의지의 표현으로 볼 수 있다. 이는 더 나아가 수익성이 좋지 못한 기업소를 정부 차원에서 도와주지 않겠다는 의미이며 이들에 대한 구조조정 가능성도 있는 것으로 보인다.

---

57) 가격 구성요소가 단순화됨에 따라 가격설정 방식 개편 등을 보다 쉽게 할 수 있었으며 지방 공장 등에 가격 설정 재량권을 부여하는 데에 따른 문제점도 줄어든 것으로 보인다.

58) 오선희(1994), "거래수입금의 제정 및 적용에서 제기되는 몇 가지 문제", 「경제연구」 제3호, pp.36~37.

## (2) 감가상각금의 국가납부 폐지 및 예산지출 항목 조정

북한은 2002년부터 감가상각금을 국가에 납부하지 않고 기업소 내부에 적립하도록 하였다. 이는 최고인민회의 제10기 제5차 회의(2002.3.27)에서 문일봉 재정상이 2002년 예산 및 2001년도 결산심의 보고에서 2002년 예산 규모를 발표하면서 “새로운 경제관리방법의 요구에 맞게 지금까지 국가에 산수입으로 받아들이던 고정재산 감가상각금을 기업소에 남겨놓고 생산확대기금으로 쓰도록 하고서도 지난해에 비해 수입은 102.5%로 늘어나며 지출도 102.3%로 늘어나게 됩니다”라고 설명한 데에서 잘 알 수 있다.

2001년까지 독립채산제 기업소는 고정재산 감가상각금을 국가가 정한 규정과 방법에 따라 국가예산에 납부하였다.<sup>59)</sup> 감가상각금으로 조성된 국가예산 자금은 고정재산 보수비용(대보수자금)과 사용기간이 만료된 고정재산을 새 것으로 교체하는 단순 재생산 자금(기본건설자금)으로 사용되었으며 경우에 따라서는 확대 재생산을 위한 자금(기본건설자금)으로 사용되기도 하였다.<sup>60)</sup>

그러나 2002년부터는 독립채산제 기업소의 경우 고정재산 감가상각금을 국가에 납부하지 않고 기업소 내부에 적립하도록 변경되었다. 따라서 국가예산자금으로 지원되던 대보수비용과 고정재산의 단순재생산 비용은 내부에 적립한 감가상각금으로 충당해야 한다.

이에 대해 북한의 임광남(2003)은 기존 방식도 나름대로의 이론적 근거와 장점이 있지만 개별 기업소의 경영상 독자성을 보장하기 위해서는 제도의 변경이 필요하며 새로운 제도 하에서는 고정자산의 보수와 재생산을 제때에 할 수 있는 장점이 있다고 설명하고 있다.

결국 예산수입항목인 감가상각금과 예산지출항목인 대보수자금이 사실상 폐지되었으며 기본건설자금도 지원대상이 줄어들었다.

---

59) 협동적 소유의 기관·기업소는 감가상각금을 내부에 적립하고 고정자산 보수를 위한 자금으로 사용한다.

60) 감가상각금 수입이 많지 않을 때에는 고정재산의 단순 및 확대재생산을 위한 자금을 다른 명목(예를 들어 거래수입금 또는 국가기업이익금)으로 납부된 예산자금으로 지원할 수도 있었다.



### (3) 지방예산 편성방식 변경

북한은 지방예산 편성의 자율성을 강화하였다. 기존에는 국가가 지방예산 수입과 지출의 총규모뿐 아니라 지방예산 소속 개별 기업소의 세부계획지표까지 계획화하였으며 이 계획에 법적 강제성까지 부여하였다.

그러나 2002년 시행된 새로운 지방예산 편성제도 하에서는 도별 공업총생산액 및 건설투자액 등 주요지표만 중앙정부가 정해주고 세부지표는 지방정부가 자체적으로 계획을 수립하게 되었으며 지방정부가 세운 세부계획은 법적 강제성도 부여되지 않기 때문에 계획 변경이 보다 쉬워져 상황 변화에 능동적으로 대처할 수 있게 되었다.

한편, 제도변경 전까지 지방정부는 자체수입으로 지출에 충당하고 남은 돈을 상급기관에 납부하였으나<sup>61)</sup> 지금은 각 지방의 수입·지출 결과에 관계없이 중앙에 납부해야 할 납부금이 먼저 정해진다. 또 여기에 법적 강제성까지 부여된다. 결국 예산 수립 및 집행에 상대적 독자성을 보장해 주는 대신 예산 수입 및 집행결과에 대한 책임을 명확히 하겠다는 것이다.

또한 그동안 중앙예산에서 지출하던 사회보험 및 사회보장비용을 지방예산에서 부담하도록 변경하였다. 북한의 오선희(2002)는 업무의 복잡성 등을 동 조치의 이유로 들고 있으나<sup>62)</sup> 보다 근본적인 이유는 지방의 사회보험 및 사회보장비용을 중앙정부가 책임지지 않겠다는 것으로 보인다. 지방정부는 수입·지출결과에 관계없이 중앙납부금을 납부해야 하며 따라서 돈이 부족할 경우 사회보험 및 사회보장비용을 지출하지 못할 수도 있다.

### (4) 토지사용료 부과 등

토지사용료가 예산수입항목 중 하나가 된 것은 2003년 3월 26일 북한의 최고인민회의 제10기 6차회의의 예산·결산 보고에서 북한의 예산수입 중

61) 군은 도 종합예산에, 그리고 도 종합예산은 중앙예산에 납부하도록 되어 있다.

62) 동 조치의 이유에 대해 북한의 오선희(2002)는 사회보장 사업비 지출이 늘어나고 있어 중앙예산에서 시, 군에까지 동 예산을 지출하는 것은 업무가 복잡하며 지방예산 수입이 늘어나고 있는 점 등을 감안하여 지방예산에서 이를 부담하는 것이 바람직하다고 설명하고 있다.

토지사용료 수입이 지난해에 비해 3.7% 증가했다는 발표를 통해 잘 알 수 있다. 또한 북한이 발표한 4개의 예산수입항목(국가기업이득금, 협동단체이득금, 사회보험료 수입, 토지사용료 수입)중 하나로 토지사용료 수입이 포함되어 있어 그 규모가 작지 않다는 예측도 가능하게 한다.

내각결정 제53호(2002.7.31) 21조에는 "경작물을 생산하고 있는 모든 기관과 기업, 군부대, 개인의 토지가 징수대상"이라고 규정하면서 구체적 대상을 농장과 학교, 간부 양성기관의 실습농장, 농산물을 생산하고 있는 집주변의 터, 개인이 경작하는 밭 등 12항목으로 분류하고 있다.

한편, 북한은 새로 조성된 종합시장에서 장사하는 개인 및 기업소, 협동단체로부터 시장사용료와 소득에 따른 국가납부금을 징수하고 있다. 시장사용료는 시장에서 판매 매대를 갖고 장사하는 경우 징수하는 일종의 임대료이며 국가납부금은 시장에서 판매활동을 하는 모든 개인 및 기업 등에게 판매이익의 일부를 거두어들이는 일종의 소득세이다. 시장사용료와 국가납부금은 2003년 농민시장이 공산품까지 취급하는 종합시장으로 개편되기 훨씬 이전인 1990년대부터 농민시장에서 징수되었던 것으로 알려지고 있으며 2003년을 계기로 공식화된 것으로 보인다.

내각결정 제27호(2003.5.5)는 점포의 면적과 위치에 따라 시장사용료를 달리 정한다고 규정하고 있으며 시장사용료를 국가에 납부하지 않을 경우 책임자가 행정적, 형사적 책임을 진다고 명시하고 있다.<sup>63)</sup>

종합시장에서 징수하는 국가납부금은 판매이익을 기준으로 납부하는 것으로서 시장에 물건을 가지고 들어갈 때 판매이익을 미리 추정하여 징수하는 것으로 보인다. 예를 들어 생선, 식용유, 쌀은 40원, 공업품은 60원 등 상품 종류별 일정액에 수량을 감안한 금액이 국가납부금이 된다.<sup>64)</sup>

63) 통일거리시장 등 일부 시장은 시장관리를 행정기관 산하의 관리소에서 국영기업소로 변경되었으며 이 경우의 시장사용료는 국영기업소에 내는 요금이다.

64) 총련계 기관지인 조선신보 인터넷판이 평양발로 자세한 취재기사(2004.9.7)에 따르면 "각 매대의 매출액을 파악하고 이에 따라 적절한 '시장사용료'와 '국가납부금'을 산출하는 것도 이들의 일감이다. 거래되는 상품별로 평균치를 내는데 식료품에 비하면 전자제품 등 고액상품을 취급하는 단위들이 액수가 더 높다. 작년 8월에 정해진 '시장사용료'와 '국가납부금'은 올해 1월과 5월 두 번에 걸쳐 개정되었다"고 기술하고 있다.

## V. 평가 및 추가적 개혁과제

북한은 계속되는 경제난 속에서 체제안정과 경제회생이라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위해 나름대로의 정책을 추진해 왔다. 1990년대 말에는 시장경제적 요소의 확산을 막고 계획경제체제를 강화하는 방향으로 재정제도를 개편하기도 하였으나 2002년부터는 시장경제적 요소를 수용하는 방향으로 개혁이 추진되기 시작하였다. 이러한 움직임은 2002년의 경제관리 개선조치와 재정관련 제도의 변화를 통해 잘 알 수 있다.

재정관련 제도의 최근 변화는 그동안 북한경제발전에 저해요인으로 작용하던 계획경제의 문제점을 개선하고 시장경제적 요소를 수용하는 방향으로 정책방향이 선회했다는 점에서 의미 있는 변화라고 평가할 수 있다. 그러나 아직 계획경제체제의 문제점을 근본적으로 개혁하지는 못하고 있으며 북핵 문제 등으로 외부로부터의 자금유입도 제한되어 있어 이들 제도의 개선만으로는 경제회생을 기대하기 어려운 실정이다.

본 장에서는 최근 북한이 추진한 재정관련 제도개선의 의의와 문제점, 그리고 가까운 미래에 북한이 추진해야 할 개혁과제를 정리해 보고자 한다.

### 1. 재정관련 개선조치의 의의

그동안 북한이 추진한 재정관련 개선조치는 수입 및 지출구조를 변화, 재정 분권화, 은행의 역할 강조 등으로 요약할 수 있으며 이러한 변화는 결국 북한의 계획관리방식이 변화하였을 가능성을 보여주고 있다.

#### 가. 수입 및 지출구조의 변화

북한의 예산수입은 국영기업의 순소득을 주요수입원으로 하는 단순한 구조였으나 지금은 협동농장이나 개인들을 대상으로 한 예산수입이 늘어남에

따라 수입원이 다양해졌다. 그동안 협동농장에 대해서는 국가납부금이 징수되지 않았으며 개인으로부터는 사회보험료 수입 징수가 거의 전부였다. 그러나 지금은 토지사용료 수입, 시장사용료, 시장 판매소득에 대한 국가납부금 등 기업뿐 아니라 협동농장이나 개인을 징수대상으로 하는 다양한 예산 수입이 생겼다.

예산지출의 경우 기업에 대한 지원이 거의 없어졌으며 대부분이 국가의 고유기능 수행에 지출되고 있다. 국가가 독립채산제 기업소에 공급하는 국가예산지출에는 기본건설자금, 대보수자금, 유동자금 등이 있었으나 유동자금 공급제도는 1985~95년 중에, 대보수자금 공급제도는 2002년에 폐지되었으며 기본건설 자금공급 역시 1985~95년과 2002년에 크게 축소되어 고정재산의 신설 또는 확대재생산 중 일부만 국가예산에서 지원된다. 결국 독립채산제 기업소에 대한 국가예산지원은 고정재산을 새로 구입하거나 생산설비를 확장하는 경우를 제외하고는 모두 자체자금이나 은행 대부로 충당하도록 제도가 변경되었다.

#### **나. 재정의 분권화**

북한은 그동안의 재정관련 개선조치로 기업소 재정과 국가예산의 연관성이 축소되었으며 중앙예산과 지방예산의 실질적인 분리가 이루어졌다.

##### **(기업소 재정의 분권화)**

북한은 1964년 유일적 자금공급체계를 구축한 이후 모든 자금을 국가가 책임지고 공급해 주면서 기업소의 경영활동에 깊이 관여하고 있었다. 그러나 1995년 및 2002년의 재정관련 개선조치에 의해 독립채산제 기업소에 대한 정부의 예산자금공급은 거의 없어졌다.

또한 계획수립에 있어서도 기업소의 독자성이 크게 강화되었다. 북한의 김정일이 2001년 10월에 내각의 경제관리 일꾼들에게 내린 지시에 따르면 국가계획위원회는 전략적이고 국가적인 주요지표에 대한 계획만을 작성하

고 소소한 지표들과 세부 규격지표들은 해당 기관·기업소에서 계획을 수립하도록 계획권한의 일부가 하부 위임되었다.

결국 기업소에 대한 국가의 예산자금지원이 거의 없어졌을 뿐 아니라 계획 작성에 있어서도 기업소의 독자성이 인정됨으로써 기업소재정과 국가예산은 사실상 분리되었다고 볼 수 있다.

### (지방재정의 분권화)

북한은 예산제도시행 초기부터 중앙예산과 지방예산을 분리하여 편성하였으나 북한 문헌<sup>65)</sup>은 1973년부터 지방예산제를 실시하였다고 설명하고 있다. 이 문헌들에 따르면 1973년부터 시행된 지방예산제는 새로운 의미의 사회주의 예산제도로써 국가의 중앙집권적 지도 하에 지방이 자체로 벌어서 자기지방의 살림살이를 제 힘으로 꾸려나가는 지방재정 운영방법이라고 설명되어 있다. 다시 말해서 계획은 중앙정부가 세우고 집행은 지방정부가 책임지는 방식으로서 그동안 지방예산에 지급하던 국가보조금을 없애고 수입·지출 내용을 일부 변경<sup>66)</sup>하는 정도의 변화가 있었던 것으로 보인다. 결국 1973년 시행된 지방예산제는 계획권한 없이 집행의무만 분담하는 제한된 의미의 분권화인 것으로 분석된다.

이에 비해 2002년의 재정관련 개선조치에서는 중앙예산과 지방예산의 실질적인 분권화가 시도된 것으로 평가할 수 있다. 2002년부터는 재정계획을 작성할 때 중앙정부는 지방별로 중앙예산에 납부할 금액만 결정하고 나머지 모든 계획은 지방정부가 자체적으로 수립하도록 변경되었다. 또한 지방정부가 세운 재정계획에 법적 구속력도 부여하지 않게 되어 계획수정에도 큰 어려움이 없어졌다. 결국 중앙정부가 지방재정의 운영에 관여할 여지가 크게 줄어들어 실질적인 지방재정의 분권화가 이루어진 것으로 판단된다.

---

65) 북한의 재정금융사전(1995), p.1014. 등

66) 북한은 1974년 세금제도를 폐지하면서 지방세와 국세의 구분도 없어짐에 따라 지방재정의 수입원을 지방예산 소속 기관·기업소의 순소득 중심으로 개편하고 지방예산 소속 기관·기업소의 관리 감독 책임을 지방정부에 부여하는 등의 제도개편이 있었다.

## 다. 예산기능 축소 및 은행의 역할 강조

앞에서 살펴본 바와 같이 독립채산제 기업소에 대한 국가예산 지원이 거의 없어졌으며 지방예산에 대한 중앙정부의 영향력도 크게 줄어 이제 북한의 국가예산은 시장경제체제에서의 예산과 비슷한 수준의 기능, 즉 국가의 고유기능 정도만 수행하게 된 것으로 평가할 수 있다. 다시 말해서 국가예산은 국방, 국가관리, 사회보장이나 경제발전을 위한 SOC 건설 등에만 사용되며 기업들의 경영활동에는 거의 지원되지 않는다.

북한은 이러한 변화를 1985년경부터 시도하기도 하였으나 1990년대 들어 일부 보류하였다가 1995년 극도로 열악한 사회·경제적 상황 하에서 어쩔 수 없이 받아들여지게 되었으며 2002년에는 이를 보다 적극적으로 수용하게 되었다.

국가예산기능의 축소는 다른 측면에서 보면 은행기능의 강화로 볼 수 있다. 북한의 독립채산제 기업소는 그동안 국가예산에서 지원되던 기업의 경영활동자금을 이제는 자체자금 또는 은행 대부로 충당해야 하며 대부분 기업소는 자체자금이 부족하여 은행으로부터의 대부가 중요한 자금원천이 되었다. 따라서 이제 은행 대출은 기업의 경영활동에 있어서 중요한 역할을 담당하게 되었다. 이러한 은행기능의 강화는 대부분의 체제전환국 개혁과정에서 공통적으로 나타났던 현상이다.

## 라. 계획관리방식의 변화 가능성

그동안 북한은 계획의 일원화·세부화 원칙에 따라 생산요소들의 배분을 결정지었을 뿐 아니라 공장 및 기업의 경영활동에 대한 세부적인 내용까지 인민경제계획에 의해 관리하는 것을 원칙으로 하고 있었다. 물론 현실은 1990년대부터 많은 변화를 가져왔으나 제도적으로는 계획의 일원화·세부화 원칙을 유지하였으며 이를 실현하기 위하여 1999년에는 인민경제계획법을 제정하기도 하였다.

그러나 2002년의 경제관련 개선조치로 이러한 원칙은 사실상 폐기되었다. 주요 지표에 대한 계획은 중앙정부가 작성하지만 세부 계획은 개별 기업이나 지방정부가 작성하게 되었다.

또한 중앙정부가 관리하는 계획의 내용에서도 변화가 있었다. 기업의 경우 그동안 생산량을 기준으로 계획이 이루어졌으나 지금은 생산량과 번 수입을 모두 고려하는 방식으로 변화하였다. 지방예산의 경우에도 세부계획 대신 지방예산이 중앙에 납부해야 할 중앙납부금만을 중점 관리대상으로 하고 있다.

이러한 변화는 북한의 계획관리가 앞으로 세부적인 계획보다는 국가납부금, 즉 세금납부 상황만 관리하는 방식으로 변화할 가능성을 보여주고 있다.<sup>67)</sup>

## 2. 문제점

### 가. 자금조달의 문제

북한 경제의 가장 큰 문제는 자금이 부족하다는 데 있다. 자금부족으로 에너지, 원자재가 제대로 공급되지 못하고 있으며 생산활동 자체가 크게 위축되어 있다.

북한은 1995년의 유동자금 공급제도 폐지 및 2002년의 재정제도 개선조치 등을 통해 독립채산제 기업소의 경우 거의 모든 자금을 자체자금이나 은행 대부를 통해 충당하도록 제도를 변경하였으나 대부분의 기업소는 자체자금이 크게 부족하며 은행도 자금이 부족하여 기업소가 필요로 하는 자금을 원활하게 지원해 주기 어려운 실정이다.

공장가동률이 30% 정도에 불과하고 노동자에 대한 생활비 지급조차 어려운 기업이 대부분인 상황에서 북한의 기업이 경영활동을 통해 이익을 내고

---

67) 물론 북한 당국은 기업들이 번 수입, 즉 판매수입에만 관심을 집중하고 있는 현상을 경계하고 있다. 이와 관련하여 북한의 오선희(2003)는 “현물지표별 계획은 무시하고 이윤이 많이 나는 제품에 치우치는 편행이 생길 수 있다”는 우려를 나타내고 있다. 그러나 이는 북한의 현실이 번 수입에 많은 관심이 돌려지고 있음을 반증하고 있는 좋은 예라 할 수 있다.

이 중 일부를 자체자금으로 적립해 두었다가 필요할 때 사용한다는 것은 생각하기 어렵다.

은행의 경우도 일반주민들로부터 신뢰를 받지 못하여 주민저금이 부족할 뿐 아니라 시장에서 번 돈을 장롱 속에 모아두는 화폐퇴장도 심각한 상황이다. 이에 북한정부는 '인민생활공채'를 발행하여 퇴장된 유희화폐자금을 재정자금으로 활용하려 하였으나 별다른 성과를 거두지 못하고 있다.

결국 북한이 재정관련 제도의 개혁을 통해 국가의 영향력을 줄이고 기업 경영의 독자성을 강화하였으나 기업 및 은행의 자금부족으로 새로운 제도가 제 기능을 충분히 발휘하기 어려운 실정이다.

#### 나. 계획경제의 틀을 완전히 벗어나지 못한 데 따른 한계

북한이 2002년의 재정관련 제도 개선을 통해 시장경제적 요소를 많이 받아들인 것은 사실이지만 큰 틀에서 보면 계획경제의 틀을 완전히 벗어나지 못하고 있어 기업의 독자적인 경영활동이나 시장기능에 의한 효율적인 자원배분에 한계가 있다.

1995년 및 2002년의 재정관련 개선조치로 기업의 경영활동에 대한 국가 예산 지원이 거의 없어졌으며 7.1조치에 의해 계획권한의 일부가 기업소에 하부 위임되는 등 기업경영의 독자성이 개선된 것은 사실이다. 그러나 번 수입 목표와 번 수입 중에서 국가에 납부해야 하는 국가기업이득금 납부비율이 국가계획에 의해 정해지는 등 개별기업에 대한 정부의 영향력은 여전히 남아있는 것으로 보이며 따라서 기업경영의 독자성은 제한될 수밖에 없다. 예를 들어 기업의 경영성과를 번 수입 계획수행률로 평가할 경우 기업의 번 수입 계획을 높이 설정하여 기업이윤의 대부분을 국가기업이득금으로 납부하게 된다면 기업의 내부유보는 사실상 어렵게 되며 따라서 기업은 정부의 간섭을 무시할 수 없고 기존의 관행은 계속될 가능성이 크다.

결국 계획경제의 틀을 벗어나지 못한 상황에서 일부 재정관련 제도개선이 북한 경제회생에 도움을 주는 데에는 한계가 있을 것으로 판단된다.



## 다. 은행의 기능 강화를 위한 구체적인 방안의 부족

북한은 재정제도 개선을 통해 재정기능 축소 및 은행기능 강화를 추진하였으나 은행기능 강화를 위한 구체적인 방안이 결여되어 있다. 재정이 담당하던 기능을 금융이 담당하도록 재정관련 제도를 변경하였으나 대출 재원도 부족하고 대출을 위한 기업심사기능도 개발되지 못한 상태에서 금융이 제대로 된 기능을 수행하기 어려운 실정이다.

북한이 은행의 기능강화를 위해 취한 조치로는 1990년대 중반에 은행의 대부수요계획을 은행이 직접 작성하게 하여 상급기관의 영향력을 축소한 조치와 은행의 대출심사기능에 도움이 될 수 있는 회계법을 2003년 제정한 것이 전부이다. 결국 재정기능 축소 및 은행기능 강화는 은행의 기능강화를 위한 구체적인 방안이 제대로 마련되지 못한 가운데 취해졌다는 문제가 있다.

은행의 자금조달 및 대출기능을 제고하기 위한 개선조치 없이 은행의 역할만을 강조하는 방식으로 이루어진 재정관련 개선조치로는 기업의 생산활동지원 및 자금배분의 효율성 제고를 기대하기 어려우며 대출심사기능을 제대로 갖추지 않은 상태에서의 무분별한 대출은 부실대출 우려만을 증폭시키는 결과를 초래할 수도 있다.

## 3. 추가적 개혁과제

북한에서 개선되어야 할 가장 근본적인 문제는 앞에서 지적한 바와 같이 자금의 문제와 계획경제체제의 개혁이다. 그러나 이들 문제는 개혁의 내용이라기보다는 개혁의 목표라 할 수 있으며 다른 여러 가지 점진적인 개혁과제들을 수행한 결과 이를 수 있는 것들이다. 따라서 본 절에서는 이들 목표를 달성하기 위하여 북한이 가까운 미래에 추진해야 할 재정관련 제도의 추가적인 개혁과제들에 대해 살펴보고자 한다.<sup>68)</sup>

68) 본 논문은 재정관련 제도의 개혁과제들에 국한하였다. 예를 들어 자금의 문제를 해결하기 위해서 북핵문제 해결이 가장 시급하며 보다 적극적인 대외개방을 추진해야 하지만 이것들은 재정관련 제도의 개선으로 해결될 수 있는 문제가 아니므로 본 논문에서는 논의하지 않았다.

## 가. 은행기능 강화를 위한 방안 마련

앞에서 지적한 바와 같이 북한은 은행기능 강화를 위한 방안이 필요하다. 예를 들어 주민들로부터의 신뢰를 회복하여 퇴장된 유희화폐자금을 은행으로 흡수해야 하며 은행의 신용창조기능 인정 등을 통해 대출재원을 늘리는 방안이 필요하다. 또한 기업에 대한 심사기능을 제고하여 부실대출 발생 가능성을 미연에 방지하기 위한 방안도 필요하나 이는 아직 시급한 문제는 아닌 것으로 판단된다.

현재 북한은 단일은행제도를 채택하고 있기 때문에 중앙은행이 주민들로부터 저금을 받는 업무를 수행하고 있다. 그러나 현재 중앙은행을 통한 주민 저축은 낮은 이자율과 예금의 인출제한 등으로 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이며 은행을 통하지 않은 직접금융이나 개인에 대한 대부가 제도적으로 금지되어 있는 등 기업 및 개인에 대한 다양한 금융서비스가 마련되어 있지 않다.

또한 북한은 은행의 신용창조기능을 부정하고 있어 기업에 대한 대출을 원만히 수행하기 어렵다. 이와 관련하여 북한에서도 자금부족현상을 완화하기 위한 방안을 모색하는 가운데 1990년대 중반, 은행이 신용창조기능을 수행할 수 있는지에 대한 논쟁이 있었으나<sup>69)</sup> 결국 사회주의 은행은 신용창조기능을 수행할 수 없다는 결론을 내렸으며 아직 북한의 은행은 신용창조기능을 수행하지 못하고 있는 것으로 보인다.

결과적으로 북한의 은행은 지속되는 경제난과 외부로부터의 자금유입 차단 등으로 자금부족 현상이 심각한 가운데 주민들로부터의 저금도 부족하여 대출재원이 제대로 마련되지 못하고 있다.

결국 북한의 은행은 재정기능 축소와 은행기능 강화라는 북한의 재정제도 개선의도를 충분히 뒷받침하기 어려우며 따라서 은행의 기능강화를 위한 별도의 조치가 필수적이다.

69) 북한의 리상조(1994)는 대부금에 의하여 형성된 화폐자금도 경우에 따라서는 은행자원으로 이용할 수 있다고 주장하면서 일부 신용창조기능을 인정해야 한다는 논문을 발표하였으나 이러한 주장에 대하여 홍영희(1996)와 리원경(1997)은 이를 부정하는 논문을 발표하였다.

## 나. 최근 추진한 개혁의 보완

### (1) 번 수입 분배비율의 일원화 또는 세금제도의 부활

북한의 기업들은 재정관련 제도개선 이후 경영활동에 필요한 대부분 자금을 자체자금 및 은행 대부로 충당하는 한편 기업이윤의 내부유보가 확대되었으며 내부 유보비율도 번 수입 기준으로 일원화되었다. 그러나 번 수입 계획이 국가계획에 의해 정해지며 기업의 내부유보비율은 번 수입 계획이 얼마로 정해졌는가에 따라 달라진다. 결국 기업이윤의 내부유보비율은 모든 기업에 동일하게 적용되는 것이 아니라 국가가 정한 번 수입 계획에 의해 결정되며 따라서 국가가 임의로 정한 기준에 따라 분배가 달라지는 현상은 크게 개선되지 못하였다. 물론 공장가동률이 극히 저조한 가운데 노동자의 생활비조차 제대로 지급하지 못하는 실정에서 이윤을 기업 내부에 유보하여 생산성 증대를 위한 기술개발 등에 사용한다는 것은 현실성이 떨어지는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 정당한 기준에 의한 기업평가와 실적이 좋지 못한 기업의 구조조정 등을 위해서는 번 수입 분배비율을 모든 기업에 동일하게 적용할 필요가 있다.

번 수입 분배비율의 일원화는 세금제도 부활을 통해 세율을 법제화하여 기업에 대한 분배를 투명하게 하는 방식에 비해서는 다소 부족하지만 북한이 주장하고 있는 세금 없는 나라라는 위상을 변화시키지 않고서도 나름대로의 효과를 볼 수 있을 것으로 판단된다.

### (2) 기업경영의 자율성 확대

북한은 재정관련 개선조치를 통해 국가예산과 기업소 재정을 상대적으로 분리했을 뿐 아니라 기업의 계획 작성권한의 일부를 기업에 위임하는 조치를 취했다. 북한의 김양호(2004)는 계획작성, 가격결정, 자재구입 및 생산물 판매 등에 있어서 그 전에 비해 기업소에 많은 권한을 부여했다고 설명하고 있으나 이는 계획경제의 틀에서 벗어나지 못한 상태에서의 부분적인 자

율성이라는 한계가 있다. 게다가 극심한 자금난 및 원자재난을 겪고 있는 북한 현실에서 자금과 원자재를 정부의 도움 없이 독자적으로 확보한다는 것은 현실적으로 가능성이 크지 못해 경영상 자율권은 실질적인 의미가 없어 보일 수도 있다.

그럼에도 불구하고 기업 스스로 현실적인 대안을 마련할 수 있도록 기업 경영의 자율성을 더 강화해야 하며 중국이 개혁초기에 추진했던 다양한 형태의 기업소유제의 도입도 부분적으로 추진되어야 할 필요가 있다.

## VI. 맺음말

본 연구는 북한의 공식 문헌들을 중심으로 북한의 재정관련 제도의 현황과 변화추이를 분석하였다. 북한의 공식 문헌들은 대체로 북한의 제도를 명확하게 설명하기보다는 다소 추상적이며 당위론적으로 설명하는 경향이 있어 북한의 재정관련 제도의 변화를 정확히 파악하는 데 한계가 있다. 또한 북한의 현실보다는 제도적 관점에서의 설명이 대부분이기 때문에 현실과는 다소 차이가 있을 수 있다. 예를 들어 북한의 공장 가동률은 30% 정도에 불과하기 때문에 대부분의 기업은 경영활동을 제대로 펼치지 못하고 있으며 1990년대 초반부터 국가예산에 의한 자금지원이나 원자재 공급이 제대로 이루어지지 못하고 있는 상황이 지금까지 계속되고 있기 때문에 그동안 재정관련 제도가 변화하여 독립채산제 기업소에 대한 자금지원이 줄었다는 사실이 별다른 의미가 없을 수 있다.

그러나 북한이 이러한 현실과 제도의 괴리를 줄이려는 노력을 보이고 있다는 사실은 중요한 의미가 있다. 또한 이와 같은 제도변화에 대한 분석은 북한경제의 효율성을 파악하는 데 도움이 될 수 있으며 동시에 북한경제의 회생가능성을 판단하는 데에도 중요한 정보를 제공할 수 있다.

공식 문헌들을 통해 분석한 결과 북한 재정제도의 변화는 문제점과 한계

가 있음에도 불구하고 기업 및 지방정부의 재정을 중앙정부 재정으로부터 분리하는 분권화가 추진되었으며 재정의 기능을 축소하고 은행의 기능을 강화하는 방향으로 개혁이 추진되고 있다는 결론을 내릴 수 있었다.

이는 물론 열악한 경제상황이 지속되면서 중앙정부의 재정지원이 현실적으로 불가능하게 되면서 어쩔 수 없이 취하게 된 조치이기는 하나 기존의 제도에 비해 크게 개선된 것으로서 현재 북한이 안고 있는 가장 큰 문제인 자금의 문제가 해결될 경우 어느 정도 경제회생에 도움이 될 것으로 판단된다. 다만, 이들 제도의 개선이 아직 계획경제의 틀을 크게 개혁하지 못했다는 한계가 있어 추가적인 개혁이 있어야 할 것이다.

## < 참고문헌 >

- 고일동, 「북한의 예산구조와 최근의 재정실태 분석」, 한국개발연구원, 1999.
- 박석삼, 「최근 북한 경제조치의 의미와 향후 전망」, 한국은행, 2002.
- 박진, 「북한재정의현황과 추이」, 한국개발연구원, 1994.
- 박영희, “북한 국가예산의 변동추이(1948-2001)”, 「사회과학논집」 Vol 25, 건국대학교 사회과학연구소, 2001.
- 북한연구소, 「북한총람」, 1994, 2003.
- 손광락, “북한재정제도의 문제점과 개혁전망”, 「통일문제연구」, Vol 19, 영남대학교 통일문제연구소, 1997.
- 윤덕룡, “최근 경제조치에 따른 재정수입 및 지출구조의 변화”, 「7·1경제관리개선조치 현황평가와 과제: 북한 경제개혁의 전망(정책연구 2003-13)」, 대외경제정책연구원, 2003.
- 이일영 외, 「북한 재정경제의 현황과 재정개혁의 방향」, 한국조세연구원, 2003.5.
- 정민수, “남·북한 재정기능과 북한재정의 발전방향”, 「사회과학연구」 Vol.5 No.2, 대구대학교 사회과학연구소, 1998.
- 최준욱 외, 「체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점」, 한국조세연구원, 2002.12.
- 통계청, 「한국의 주요 경제지표」, 2002.9.
- 통일부, 「북한개요」, 2004.
- 황의각, 「북한경제론」, 고려대학교 평화연구소, 1992.
- IMF, "Democratic People's Republic of Korea: Fact Finding Report", 1997.
- 통계청 통계정보시스템, <http://kosis.nso.go.kr>
- 통일부, <http://www.unikorea.go.kr>
- 연합뉴스, <http://www.yonhapnews.co.kr>
- 조선신보, <http://www.korea-np.co.jp>

< 북한 발간자료 >

- 김양호, “경제사업에서 실리보장과 가치공간의 합리적리용”, 「김일성종합대학학보(철학·경제학)」 제1호, 김일성종합대학출판사, 2003.
- \_\_\_\_\_, “국가의 중앙집권적, 통일적 지도를 보장하면서 기업소의 창발성을 발양시키는데서 나서는 중요한 문제” 「김일성종합대학학보(철학·경제학)」 제1호, 김일성종합대학출판사, 2004.
- 김영수, “국가기업리득금과 그 합리적동원에서 제기되는 몇 가지 문제”, 「경제연구」 제1호, 과학백과사전종합출판사, 2004.
- 김정길, “사회주의원칙을 확고히 지키면서 가장 큰 실리를 얻게 하는 것은 사회주의경제관리 완성의 기본방향”, 「경제연구」 제1호, 과학백과사전종합출판사, 2003.
- 김진주, “대외봉사기관, 기업소재정의 본질과 특성”, 「경제연구」 제1호, 과학백과사전종합출판사, 2001.
- 로학철, “영예군인공장 류동자금 형성원천과 그 특성”, 「경제연구」 제1호, 과학백과사전종합출판사, 2003.
- 리기반, “사회주의분배원칙을 정확히 구현하는 것은 경제관리개선완성의 중요한 요구”, 「경제연구」 제2호, 과학백과사전종합출판사, 2003.
- 리동구, “변화된 환경에 맞게 인민경제계획사업체계와 방법을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제”, 「김일성종합대학학보(철학·경제학)」 제4호, 김일성종합대학출판사, 2002.
- 리상조, “은행자원과 그 구성”, 「경제연구」 제4호, 과학백과사전종합출판사, 1994.
- 리영근, “기업소경영활동에서 번 수입을 늘이기 위한 방도”, 「경제연구」 제1호, 과학백과사전종합출판사, 2003.
- 리원경, “사회주의 은행의 자금문제” 「김일성종합대학학보(경제학)」 제3호, 김일성종합대학출판사, 1997.
- \_\_\_\_\_, “인민경제적자금수요해결의 원칙적방도”, 「경제연구」 제3호, 과학백과사전종합출판사, 2002.

- 리원경, “나라의 화폐자원 관리에서 제기되는 몇 가지 문제”, 「김일성종합대학학보(철학 경제학)」 제4호, 김일성종합대학출판사, 2003.
- 리철환, “사회주의사회에서 고정재산갱신자금의 형성원천과 그 특성”, 「경제연구」 제4호, 과학백과사전종합출판사, 2000.
- 립광남, “고정재산재생산의 자금원천보장에서 나서는 몇 가지 방법론적 문제”, 「경제연구」 제4호, 과학백과사전종합출판사, 2003.
- 박성호, “새로운 국가예산수납체계의 특징과 우월성”, 「경제연구」 제4호, 과학백과사전종합출판사, 2000.
- 박재영, “현 시기 경제사업에서 실리보장의 중요성”, 「경제연구」 제4호, 과학백과사전종합출판사, 2001.
- 박홍엽, “국영기업소의 경영상 상대적 독자성과 그 표현”, 「경제연구」 제2호, 과학백과사전종합출판사, 2001.
- 백과사전출판사, 「조선대백과사전 1~30」, 1995~2001.
- 백종삼, “사회주의국가예산의 본질과 특성”, 「경제연구」 제1호, 과학백과사전종합출판사, 2000.
- 사회과학출판사, 「경제사전」, 1985.
- \_\_\_\_\_, 「재정금융사전」, 1995.
- 신도현, “변화된 환경과 조건에 맞게 사회주의경제관리 운영방법을 우리 식으로 개선해 나가는데서 나서는 중요문제”, 「김일성종합대학학보(철학 경제학)」 제2호, 김일성종합대학 출판사, 2002.
- 오선희, “거래수입금의 제정 및 적용에서 제기되는 몇 가지 문제”, 「경제연구」 제3호, 과학백과사전종합출판사, 1994.
- \_\_\_\_\_, “지방예산편성을 개선하는데서 나서는 몇 가지 문제”, 「경제연구」 제2호, 과학백과사전종합출판사, 2002.
- \_\_\_\_\_, “실리를 나타내는 지표의 합리적 리용”, 「경제연구」 제3호, 과학백과사전종합출판사, 2003.
- 원성돈, “경비예산의 본질과 특성”, 「경제연구」 제3호, 과학백과사전종합출판사, 1997.



장성은, “공장, 기업소에서 번 수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적 요구”, 「경제연구」 제4호, 과학백과사전종합출판사, 2002.

정영룡, “국가의 통일적지도와 아랫단위의 창발성을 옹계 결합시키는 것은 사회주의경제관리의 기본원칙”, 「경제연구」 제2호, 과학백과사전 종합출판사, 2003.

조선중앙통신, 「조선중앙년감」, 각 연도.

홍영의, “은행자원과 그 계획화에서 나서는 방법론적 문제” 「경제연구」 제3호, 과학백과사전종합출판사, 1996.

\_\_\_\_\_, “대부수요계획 작성사업을 개선하기 위한 몇 가지 방법론적 문제”, 「김일성종합대학학보(경제학)」 제2호, 김일성종합대학출판사, 1997.

<부표 1>

중앙 및 지방재정의 남·북 비교

연도	남한(억원)				북한(북한만원)			
	중앙재정		지방재정		중앙재정		지방재정	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
1976	27,343	81.3	6,283	18.7	1,007,541	79.8	255,042	20.2
1977	35,289	79.8	8,956	20.2	1,008,677	73.2	370,223	26.8
1978	47,703	78.7	12,875	21.3	1,328,960	84.9	236,770	15.1
1979	63,365	76.9	19,036	23.1	1,487,106	85.1	260,684	14.9
1980	82,884	77.7	23,753	22.3	1,637,598	85.6	267,325	14.4
1981	103,528	77.8	29,495	22.2	1,744,196	84.3	323,804	15.7
1982	115,979	77.4	33,864	22.6	1,922,177	84.8	345,823	15.2
1983	122,844	73.0	45,378	27.0	2,061,067	84.5	377,293	15.5
1984	133,766	68.5	61,510	31.5	2,218,883	84.4	411,627	15.6
1985	158,915	73.3	57,790	26.7	..	..	..	..
1986	172,328	74.4	59,448	25.6	..	..	..	..
1987	191,569	76.1	60,286	23.9	..	..	..	..
1988	225,173	77.3	66,225	22.7	..	..	..	..
1989	269,967	76.8	81,383	23.2	..	..	..	..
1990	325,369	72.9	120,813	27.1	..	..	..	..
1991	393,669	70.5	165,098	29.5	..	..	..	..
1992	438,421	67.5	211,399	32.5	..	..	..	..
1993	511,879	69.3	226,930	30.7	..	..	..	..
1994	623,211	68.8	282,835	31.2	..	..	..	..
1995	729,150	72.7	274,219	27.3	..	..	..	..
1996	837,052	71.7	330,473	28.3	..	..	..	..
1997	924,642	70.9	379,351	29.1	..	..	..	..
1998	1,054,505	73.6	377,550	26.4	..	..	..	..
1999	1,145,482	75.4	372,970	24.6	..	..	..	..
2000	1,239,155	72.9	460,357	27.1	..	..	..	..
2001	1,374,808	75.4	447,396	24.6	..	..	..	..
2002	1,452,499	77.8	414,453	22.2	..	..	..	..
2003	1,628,435	71.6	646,001	28.4	..	..	..	..
2004	1,594,343	73.0	589,113	27.0	..	..	..	..

주 1) 우리나라의 중앙재정은 세출순계규모(일반회계+특별회계)이며 지방재정은 세출에서 중앙재정 및 타지방재정에서의 의존수입을 제외한 규모임

자료 : 통계청 통계정보시스템, 박진(1994)

<부표 2>

이전재정을 감안한 우리나라의 중앙재정 및 지방재정

	중앙 재정		지방 재정			
	금액(억원)	비중(%)	금액(억원)			비중(%)
			자체수입	이전재정		
1990	279,511	62.6	166,671	120,813	45,858	37.4
1995	614,643	61.3	388,726	274,219	114,507	38.7
2000	1,016,222	59.8	683,290	460,357	222,933	40.2
2001	1,098,604	60.3	723,600	447,396	276,204	39.7
2002	1,123,779	60.2	743,173	414,453	328,720	39.8
2003	1,285,796	56.5	988,640	646,001	342,639	43.5
2004	1,300,691	59.6	882,765	589,113	293,652	40.4

주 1) 중앙재정은 세출순계규모(일반회계+특별회계)에서 이전재정을 제외한 규모임. 이전재정은 지방교부금, 양여금, 보조금 등임

자료 : 통계청 통계정보시스템

<부표 3> 주요 (구)사회주의권 국가들의 재정부담률 추이

(단위: %)

	체코	동독	헝가리	폴란드	소련
1970	65.9	64.5	62.4	52.0	54.1
1975	68.1	80.5	79.5	53.4	60.2
1980	63.0	85.9	72.8	69.3	65.0
1995	39.4	33.5	30.8	30.3	29.4

자료 : 통일부 보도자료(1999.9.17)

<부표 4> 재정부담률의 남·북 비교

(단위: %)

	남한	북한		남한	북한
1980	28.8	77.2	1996	27.9	..
1985	27.4	74.2	1997	28.9	..
1990	24.9	71.9	1998	32.8	72.2
1991	25.8	75.1	1999	31.9	58.2
1992	26.5	87.7	2000	32.7	57.1
1993	26.7	91.2	2001	33.1	62.4
1994	28.1	90.6	2002	31.3	-
1995	26.7	..			

주 1) 재정부담률=(중앙 및 지방정부 세출/GNI)\*100

2) 2001년 자료는 예산(발표치) 기준임

자료 : 통계청, 통일부

(단위: 만원)

연도	예산	결산		
		수입	지출	재정수지
1965	372,172	357,384	347,613	9,771
1970	618,662	623,220	600,269	22,951
1971	727,727	635,735	630,168	5,567
1972	737,480	743,030	738,861	4,169
1973	854,351	859,686	829,741	29,945
1974	980,121	1,000,525	967,219	33,306
1975	1,151,720	1,158,630	1,136,480	22,150
1976	1,251,321	1,262,583	1,232,550	30,033
1977	1,367,215	1,378,900	1,334,920	43,980
1978	1,529,320	1,565,730	1,474,360	91,370
1979	1,730,132	1,747,790	1,697,260	50,530
1980	1,889,360	1,913,923	1,883,691	30,232
1981	2,047,890	2,068,400	2,033,300	35,100
1982	2,254,600	2,268,000	2,220,360	47,640
1983	2,433,500	2,438,360	2,401,860	36,500
1984	2,630,670	2,630,510	2,615,800	14,710
1985	2,738,360	2,743,887	2,732,883	11,004
1986	2,848,154	2,853,850	2,839,610	14,240
1987	3,030,780	3,033,720	3,008,510	25,210
1988	3,185,210	3,190,580	3,166,090	24,490
1989	3,355,070	3,360,810	3,338,294	22,516
1990	3,565,610	3,569,041	3,551,348	17,693
1991	3,712,060	3,719,484	3,690,924	28,560
1992	3,950,092	3,954,042	3,930,342	23,700
1993	4,044,985	4,057,120	4,024,297	32,823
1994	4,152,519	4,160,020	4,144,215	17,785
1995	..	2,430,000	2,420,000	10,000
1996	..	2,032,000	2,060,000	△28,000
1997	..	1,971,195	..	..
1998	2,020,603	1,979,080	2,001,521	△22,441
1999	2,037,828	1,980,103	2,001,821	△21,721
2000	2,040,532	2,090,343	2,095,503	△5,160
2001	2,157,080	2,163,994	2,167,865	△3,871
2002	2,217,379	2,228,466	2,212,944	15,522
2003	2,531,572	2,554,356	2,486,004	68,352
2004	2,699,877	—	—	—

주 1) 2002년 결산 이후 등 일부 수치는 북한이 발표한 전년대비 증가율 및 계획대비 비율을 감안하여 계산한 수치임

2) 1995, 1996년도 수치는 IMF(1997)에서 인용

자료 : 통일부(2004), IMF(1997), 노동신문(2004.3.26) 등

<부표 6>

북한의 예산총액 발표내용

	예산		결산	
	수입	지출	수입	지출
1990	356억 5,610만원		356억 9,041만원	355억 1,348만원
1991	371억 2,060만원		371억 9,484만원	369억 924만원
1992	395억 92만원		395억 4,042만원	393억 342만원
1993	404억 4,985만원		405억 1,720만원	402억 4,297만원
1994	415억 2,519만원		416억 2,000만원	414억 4,215만원
1995~97	—		—	—
1998	—		197억 9,080만원	200억 1,521만원
1999	203억 8,172만원		198억 103만원	200억 1,821만원
2000	204억 532만원		209억 343만원	209억 5,503만원
2001	215억 7,080만원		216억 3,994만원	216억 7,865만원
2002	221억 7,379만원		계획의 100.5%	계획의 99.8%
2003	전년결산 수입의 113.6% 지출의 114.4%		계획의 100.9%	계획의 98.2%
2004	전년결산 수입의 105.7% 지출의 108.6%		—	—

자료 : 북한의 각 연도 예산·결산 발표 내용

<부표 7>

북한의 항목별 예산수입 발표내용

	발표 내용
2001	거래수입금: 총예산의 43.2% 국가기업이익금: 총예산의 32.9%
2002	국가기업이익금: 총예산의 77.6%
2003	국가기업이익금: 지난해의 105% 협동단체이익금: 지난해의 103.3%
	사회보험료수입: 지난해의 106.7% 토지사용료수입: 지난해의 103.7%
2004	국가기업이익금 : 지난해의 116.5%

자료 : 북한의 각 연도 예산 발표 내용

북한의 항목별 예산지출 발표내용

	인민경제비		인민적시책비 <sup>1)</sup>		국방비	
	예산	결산	예산	결산	예산	결산
1990	지난해의 106.8%	지난해의 106.6%	지난해의 106.2%	지난해의 106.0%	총예산의 12.1%	총예산의 12.0%
1991	지난해의 104.6%	지난해의 104.4%	지난해의 104.0%	지난해의 103.5%	총예산의 12.3%	총예산의 12.1%
1992	지난해의 106.5	지난해의 106.3%	지난해의 111.6%	지난해의 108.4%	총예산의 11.6%	총예산의 11.4%
1993	지난해의 103.0%	지난해의 102.5%	지난해의 102.1%	지난해의 102.5%	총예산의 11.6%	총예산의 11.5%
1994	지난해의 103.2%	—	지난해의 102.8%	—	총예산의 11.6%	총예산의 11.4%
1995 ~97	—	—	—	—	—	—
1998	—	—	—	—	—	총예산의 14.6%
1999	지난해의 102%	—	—	—	총예산의 14.6%	총예산의 14.6%
2000	—	총예산의 40.1%	—	총예산의 38.2%	총예산의 14.5%	총예산의 14.3%
2001	지난해의 102.7%	총예산의 42.3%	지난해의 102.5%	총예산의 38.1%	총예산의 14.5%	총예산의 14.4%
2002	92.3억원	—	—	—	총예산의 14.5%	총예산의 14.9%
2003	—	—	—	총예산의 40.5%	총예산의 15.4%	총예산의 15.7%
2004	—	—	—	—	총예산의 15.5%	—

주 1) 2000년 이전은 사회문화시책비임  
 자료 : 북한의 각 연도 예산·결산 발표 내용

북한의 경제관리 개선조치 내용

구분	조치전	조치후	비고
가격	· 국정가격 ≪ 농민시장가격	· 국정가격 ≒ 농민시장가격	· 가격단일화 및 시장가격 안정 추구
수매가격	· 수매가격 ≪ 국정가격	· 수매가격 ≤ 국정가격	· 가격편차금 보상 제도 폐지1)
노동자 월평균 임금	· 100~150원	· 2,000원 내외	· 가격인상에 따른 생활비 보전
가격설정시 고려사항	· 생산원가	· 생산원가, 국제시장 가격, 국내 수요·공급	· 가격설정 기준 변경
가격 설정 기관	· 중앙 및 지방행정기관	· 중앙 및 지방행정기관 이외에 지방공장에 대해 가격설정 재량권을 제한적으로 부여	· 가격설정 권한 분산
계획수립 권한	· 국가계획위원회에 집중	· 국가계획위원회는 전략적, 국가적 주요 지표계획만 작성하고 여타 세부계획은 해당 기관·기업소·지방행정기관이 수립	· 중앙집권적 계획경제체제의 분권화
공장·기업소 경영	· 원자재 등을 국가에 의존 · 원가개념보다 국가계획 목표달성이 우선 · 원자재부터 완성품까지 모두 생산	· 원부자재를 자체 해결 · 원가개념을 강화 및 실리 파악을 위한 계산체계 수립 · 생산전문화 유도	· 독립채산제 강화 · 물량계획보다 수익성 강조
원부자재 시장	· 원부자재에 대한 시장 거래를 불허	· 원부자재 시장을 개설 · 일정 생산물의 시장납품 허용	· 교역물자의 종류와 범위는 국가가 규정 · 대금은 은행결제
분배방식	· ‘평균적 분배주의’ 팽배 · ‘일한 것만큼 분배를 받는다’는 ‘사회주의 분배원칙’의 유명무실	· 번 수입 기준으로 분배 · 수익성이 좋은 공장·기업소의 노동자에게 높은 임금 지급	· 분배의 차등화
사회보장 체계	· 식량, 소비재, 주택 등에 대해 국정가격을 적용하여 거의 무상으로 공급	· 식량, 소비재, 주택 등에 대해 제값을 지불하도록 조치 · 다만, 무상교육·무상치료·사회보험 등은 유지	· 배급제도의 사실상 폐지 · 재정지출 규모축소를 통한 ‘작은 정부’로의 전환 기반 조성

주 1) 실제가격과 판매가의 차이를 국가재정에서 보전해주는 제도  
 자료 : 박석삼(2002)