

# 북한 재정제도의 최근 변화에 대한 평가

문성민 / 한국은행 금융경제연구원 동북아경제연구실 차장

## < 요약 >

본 자료에서는 북한 재정제도의 최근 변화 내용을 정리하고 이에 대한 평가를 시도해 보았다. 특히 이들 변화가 최근 북한에서 나타나고 있는 제반 비개혁적인 조치들과 같은 방향인지를 분석하였다. 이는 북한이 앞으로도 이러한 비개혁적인 조치를 지속할 것인지를 판단하는데 중요한 단서가 될 수 있을 것으로 보인다.

북한의 재정제도는 7.1 조치 당시 개혁적인 것으로 평가되는 다양한 변화가 있었다. 예를 들어 기업 이익에 대한 분배 기준을 ‘이윤 또는 생산 실적’에서 ‘변수입’으로 변경하면서 계획 외 활동을 변수입에 포함시켜 시장 활동을 제도권 내로 포함시켰으며 기업소와 지방 행정 관료에게 재정 계획 수립 및 운영에 관한 상대적 독자성을 부여한 조치 등이다.

7.1 조치 이후 최근까지의 변화에 대해서는 북한이 명시적으로 밝히지 않고 있어 재정제도가 비개혁적인 방향으로 전환했는지 여부와 이에 대한 평가를 명확히 하기는 어려우나 북한의 자료를 분석해본 결과 최근 북한의 재정제도는 7.1 조치 당시의 개혁적인 조치와는 일정 정도 다른 방향으로 변경되고 있는 것으로 보인다.

북한의 자료들을 종합해 보면 북한은 7.1 조치 당시의 재정제도 변화에 대해 문제점이 있는 것으로 보고 있는 듯하다. 예를 들면 변수입 분배에 따른 주민간 위화감 증대, 시장경제활동에 대한 통제 애로, 지속적인 재정 적자 등의 문제점을 생각해 볼 수 있다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 북한은 변수입 분배 제도를 다시 과거의 순소득 체계로 환원한 것으로 보인다. 이에 따라 7.1 조치에서 강화되었던 판매 수입 증대를 위해 기업 및 근로자에게 제공되었던 인센티브제도 역시 일부 후퇴한 것으로 보인다. 또한 회계제도의 강화를 통해 재정 적자를 줄이고 재정 계획 수립 권한 하부 위임에 따른 권력 누수 현상을 없애려는 계획인 것으로 분석된다.

결국 최근의 재정제도 변화는 7.1 조치 당시나 초기의 변화와 달리 시장경

제적인 요소가 다소 퇴색되고 있으며 따라서 최근의 시장 축소 조치, 배급제도 복구 노력 등은 최근의 재정제도 변화와 같은 방향인 것으로 볼 수 있다.

## 머리말

북한은 2002년 7월 1일 매우 획기적인 것으로 평가되는 '경제관리 개선조치'(이하 7.1 조치)<sup>1)</sup>를 단행하였으며 2003년 3월에는 농민시장을 종합시장으로 확대 개편하였다. 이와 관련하여 재정제도에도 많은 변화가 나타났다. 예를 들어 기업 이익에 대한 분배 기준을 '이윤 또는 생산 실적'에서 '번수입'으로 변경하였으며 기업소와 지방 행정 관료에게 재정 계획 수립 및 운영에 관한 상대적 독자성을 부여하였다.

그런데 최근 들어서는 이러한 개혁적인 움직임이 줄어들고 오히려 종합시장을 과거의 농민시장 형태로 전환하려는 움직임을 보이는 등 비개혁적 조치들이 나타나고 있어 이러한 조치들의 의도와 지속 여부에 대해 관심이 높아지고 있다.

이들 비개혁적인 조치들의 의도와 지속 여부를 판단하기 위해서는 이들 조치가 여타 제도의 뒷받침을 받고 있는지를 분석할 필요가 있다.

이에 본 자료에서는 7.1 조치 이후 최근까지 북한 재정제도에 어떠한 변화가 있었는지 알아보고 최근의 비개혁적인 조치들과 맥을 같이하고 있는지 여부를 분석하고자 한다. 7.1 조치 당시 개혁적인 방향으로 변경되었던 재정제도에 개혁적인 부분이 후퇴하고 있다면 최근 과거로 회귀하고 있는 일련의 비개혁적 조치들이 여타 제도의 변경과 함께 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있으며 따라서 앞으로도 당분간은 이러한 비개혁적인 조치들이 지속될 것으로 예측해볼 수 있을 것이다.

## 7.1 조치 이전의 북한 재정제도<sup>2)</sup>

7.1 조치 이후 북한의 재정제도의 변화 내용을 분석하기에 앞서 7.1 조치 이전 북한 재정제도의 주요 개념과 특징을 간단히 살펴보자.

- 1) 가격 및 임금 인상, 가격결정방식 개편, 국가 계획 수립 권한의 일부 하부 위임, 공장·기업소에 대한 경영 자율성 부여, 원부자재시장 개설, 분배의 차등화 강화, 사회보장체계 개편 등의 조치가 있었다.
- 2) 7.1 조치 이전의 북한 재정제도에 대한 자세한 내용은 문성민("북한 재정제도의 현황과 변화추이", 한국은행 금융경제연구, 2004) 등 참조

북한에서는 재정을 “국가 및 기관·기업소가 각자의 기능 수행에 필요한 화폐 자금을 조성하고 이를 분배, 이용하는 과정에서 이루어지는 제반 경제관계”라고 정의한다. 북한의 재정에 국가뿐 아니라 기업의 기능 수행을 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 기능 수행에 필요한 경제활동뿐 아니라 기업의 경제활동에 대한 계획도 직접 수립하며 기업은 이에 따라 생산 및 판매활동을 전개해야 한다.

이러한 포괄적인 재정 개념 하에 국가재정과 기업소재정을 구분할 필요가 있을 때에는 국가예산과 기업소재정이라는 용어를 사용한다. 국가예산은 “나라의 기능을 수행하는 데 필요한 화폐 자금을 중앙집중적으로 형성하고 분배하는 국가의 기본 재정 계획”이라고 정의되며 여기에는 국방이나 국가관리, 사회보장 등을 위한 예산뿐 아니라 경제 각 분야에서 필요로 하는 건설자금, 개별 기업의 생산 확대를 위한 각종 사업비와 고정재산 개·보수 자금 등도 포함되어 있다. 국가예산에 포함되지 않는 것은 기업이 자체적으로 조달·운영하는 운영 자금 정도에 불과하다. 따라서 기업소재정은 이러한 자체 조달·운영되는 부분도 포함하지만 이는 주로 운영 자금을 국한되며 공장 건설, 생산설비 도입 등 중요한 부분은 국가예산에서 지원되는 자금을 의존한다.

국가예산은 중앙예산과 지방예산으로 구성된다. 중앙예산은 국가가 전 국가적인 정책을 실시할 때 필요한 화폐 자금을 중앙집중적으로 형성·이용하는 예산이며 지방예산은 일정한 행정지역 단위의 범위에서 지방 살림살이에 필요한 화폐 자금을 형성하고 분배, 이용하는 예산을 의미한다.

북한의 재정은 기본 개념만 다른 것이 아니라 기능에서도 일반적인 재정과 차이가 있다. 북한에서는 재정이 분배·통제·계획 기능을 수행하고 있다고 설명되는 반면 시장경제에서의 일반적인 재정은 자원 배분, 소득 재분배, 경제 안정화 등의 기능을 수행한다.

이외에도 북한의 재정은 몇 가지 특징적인 차이점이 있다.

첫째, 북한의 재정은 중앙집중적인 성격이 강하다. 북한은 이를 ‘재정의 유일관리제 원칙에 의한 관리’ 또는 ‘국가의 통일적 지도와 통제 하에 이루어지는 관리’라고 표현한다. 북한은 재정 계획 작성 과정에서 국가계획위원회 및 재정성 등의 내각이 각 기업소의 세부 계획까지 작성 또는 지도하며 집행 및 결산에도 중앙정부가 깊이 관여한다. 둘째, 북한은 균형예산 편성을 원칙으로 하고 있다. 이는 자립적 민족경제 건설을 위해 필요하다는 설명이

다. 실제 북한이 발표하고 있는 예산은 1995년까지는 결산발표에서 모두 흑자를 기록하였다.

둘째, 북한의 재정규모가 경제규모에 비해 매우 크다. 북한의 국가예산이 경제 전체에서 차지하는 비중<sup>3)</sup>은 1980년대까지는 70% 수준이었으나 1990년대 들어 크게 높아져 1993~94년에는 90%를 넘기도 하였다. 이는 30% 정도인 우리나라에 비해 상당히 높은 수준이라 할 수 있으며 다른 (구)사회주의권 국가의 1970~80년대(60~80% 수준)와 비슷한 수준이다.<sup>4)</sup>

## 7.1 조치 이후의 재정제도 변화

7.1 조치 이후의 재정제도 변화를 예산 수입 항목 조정, 예산 규모 축소 및 수입·지출구조 변경, 계획 권한 하부 위임 및 회계 강화, 분배 방식 변경(‘변수입’에 의한 분배) 등으로 나누어 살펴보자.<sup>5)</sup>

### 예산 수입 항목 조정

#### ① 7.1 조치 당시

북한은 7.1 조치를 시행하면서 예산 수입 항목 중에서 거래수입금과 국가기업이익금을 국가기업이득금으로 통합하였으며 감가상각금을 폐지하는 한편 토지사용료를 신설하였다.

거래수입금과 국가기업이익금을 국가기업이득금으로 통합한 조치는 변수입 분배와 함께 이루어진 것으로서 시장 활동 인정, 분배 기준을 생산에서 판매로 변경했다는 데 있어서 중요한 의미가 있는 것으로 인식되어 왔다. 또한 감가상각금 폐지는 감가상각금을 국가에 납부하지 않고 기업소 내부에 적립하도록 한 조치로서 기업소의 경영자율성을 강화한 것으로 해석되었다.<sup>6)</sup>

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

4) 한편, 7.1 조치 이후 북한의 재정부담률이 최근 12% 내외 수준으로 하락하여 재정규모, 환율, 경제규모 등에 문제가 있을 것이라는 추측을 낳고 있다.

<북한의 재정부담률 추이>

'90	'92	'94	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
71.6	87.7	90.6	..	51.4	72.2	58.2	57.1	62.4	..	..	12.0	12.0	11.7	12.1

주: 1) 재정부담률=(중앙 및 지방정부 세출/GNI)\*100

자료: 한국은행

5) 7.1조치 이후의 재정제도 변화는 「재정법」(2002년 5월의 개정, 2004년 4월 재개정), 「회계법」(2003년 3월 제정), 「예산수입법」(2005년 7월 제정) 등 제반 법령과 경제연구 각호에 나타나 있는 내용을 종합하였다.

한편 토지사용료라는 새로운 항목이 신설되면서 토지사용권 인정에 따른 사유화에 대한 기대를 낳기도 하였다.

< 재정관련 개선조치 전후 예산 수입항목 비교 >

7.1 조치 이전		7.1 조치	7.1 조치 이후
국가기업이익금		국가기업이익금(통합)	좌 동
봉사료 수입금			
거래 수입금	국영기업소 생산품 관련	협동단체이익금(통합)	좌 동
	생산협동조합 생산품 관련		
협동단체이익금			
고정재산 감가상각금		— (폐지)	감가상각금(재편입)
사회보험료(개인 부담)		좌 동	개인 및 기업 부담(확대)
국가재산 판매 및 기타수입			좌 동
—		토지사용료(신설)	부동산사용료(확대)

## ② 7.1 조치 이후

2005년부터 감가상각금이 국가 예산 수입 항목에 다시 편입되었으며, 2006년부터는 토지사용료가 부동산사용료로 확대·개편되었으며 사회보험료도 개인에게만 부여하던 방식에서 기업에게도 부담하도록 하는 방식으로 확대되었다.

결국 예산 수입 항목에서의 변화는 7.1 조치 당시에 축소되었다가 다시 복원 또는 확대되고 있는 것을 알 수 있다.

감가상각금이 국가 예산에 다시 편입된 것은 기업 경영의 자율성이 다소 축소된 것으로 해석되며 나머지 예산 수입 항목 확대 개편은 재정 적자 해소를 위한 조치일 뿐 개혁적인 요소는 기대하기 어려운 것으로 평가된다.

## 예산 규모 축소 및 수입·지출 구조 변경

### ① 예산 규모 축소

7.1 조치 당시 북한은 예산 지출을 축소하는 방향으로 재정제도를 개편하였다. 이에 따라 달러화 기준 2002년 예산 규모는 18.9억 달러로 2001년의 97.6억 달러에 비해 대폭 축소(-80.6%)되었다. 물론 가격 및 임금 상승으로 북한원 표시 예산 규모는 2001년(216억 북한원)의 13.4배 수준(2,885억 북한원)이 되었으나 이는 가격 및 임금 상승에 비해 크게 낮은 수준이다.

6) 립광남, “고정재산재생산의 자금원천보장에서 나서는 몇 가지 방법론적 문제”(경제연구, 2003년 4호)

< 북한의 예산 규모 추이(예산기준) >

	2000	2001	2002 <sup>2)</sup>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
달러화 기준 (억달러)	93.2 (-0.8)	97.6 (4.8)	18.9 (-80.6)	22.7 (20.1)	25.3 (11.5)	27.8 (10.0)	29.7 (6.6)	32.1 (8.0)	34.9 (8.7)
북한원기준 (억북한원)	204 (0.1)	216 (5.7)	2,885 (1,237.4)	3,294 (14.2)	3,513 (6.7)	3,886 (10.6)	4,197 (8.0)	4,332 (3.2)	4,515 (4.0)

주: 1) 2003년부터 재정규모가 크게 변동한 것은 경제관리 개선조치(2002.7.1)에 따른 가격 인상(약 25배) 및 환율상승(약 70배)에 기인

2) ( )내는 전년대비 증감률(%)

2002년 큰 폭으로 축소된 예산 규모는 2003년부터 경제성장 규모에 비해 비교적 큰 폭으로 증대되고 있다.

② 수입·지출 구조 변경

7.1 조치 당시 북한 예산 규모가 큰 폭으로 축소된 것은 무엇보다 예산 지출을 축소하는 방향으로 재정제도가 개편된 데 따른 것으로 해석할 수 있다. 예산항목(인민경제비, 사회문화(인민적)시책비, 국방비, 관리비) 중에서 특히 인민경제비가 대폭 축소되어 과거 60%를 상회하던 총예산대비 비중이 40% 수준으로 줄어들었다. 이는 기업소에 대한 국가의 지원이 대폭 축소된 데 따른 것으로서 유동자금공급, 대보수자금공급 등이 사실상 폐지된 것으로 보인다.

< 예산지출 항목 중 인민경제비 지출 관련 제도 변경내용 >

		7.1 조치 이전	7.1 조치 당시	7.1 조치 이후
인 민 경 제 비	기본건설 자금공급	고정재산 신설	기본건설 자금 공급	기본건설 자금 공급 + 대보수자금공급(?)
		" 확대재생산		
		" 단순재생산		
	대보수 자금 공급			
	유동자금 공급			
	추가적 시책비	추가적 시책비 + 기타	추가적 시책비 + 기타	
기 타				

③ 재정적자 지속

이러한 지출 축소에도 불구하고 7.1 조치 이후 북한은 지속적인 재정적자를 보이고 있다. 이에 따라 예산 수입을 늘리기 위해 폐지했던 감가상각금을 다시 환원하고 새로운 예산 수입 항목을 신설하는 등 다양한 노력을 지속하고 있다. 또한 예산 수입을 먼저 규정하고 여기에 지출을 맞추어서라도 재정

적자를 해소하겠다는 의지가까지 보이고 있다. 그러나 아직까지 재정적자는 지속되고 있다.

## 계획 권한의 하부 위임 및 회계 강화

### ① 계획 권한의 하부 위임

경제관리 개선조치에서와 마찬가지로<sup>8)</sup> 재정제도에 있어서도 경제관리 기관들의 창발성을 높이기 위해 지방 예산과 개별 기업소의 계획 수립 권한을 하부 위임하여 자율성을 강화하였다.

지방 예산의 경우 7.1 조치 이전에는 중앙정부가 수입 및 지출의 총규모뿐 아니라 지방 예산 소속 개별 기업소의 세부계획지표까지 계획화하였으며 이 계획에 법적 강제성까지 부여하였다. 그러나 2002년 7.1 조치 이후에는 중앙정부가 도별 공업총생산액 및 건설투자액 등 주요지표만 정해주고 세부지표는 지방 정부가 자체적으로 계획을 수립하도록 변경되었다.

개별 기업소의 재정계획 역시 수립 절차 및 내용이 단순화되었다. 기업소의 계획수립 절차는 2단계로 축소되어 「재정금융사전(1995)」의 3단계, 「인민경제계획법(1999)」의 5단계에 비해 간소화되었다.<sup>9)</sup> 계획지표도 현물지표 중심에서 실리지표 중심으로 변경된 것으로 알려지고 있다.

### ② 계획 기능 약화 대신 회계를 위한 통제 기능 강화

이러한 계획 권한의 하부 위임은 계획 수행 여부를 중심으로 한 그동안의 재정 통제 기능을 많이 약화시키는 작용을 할 수밖에 없다. 또한 분배기준이 변수입으로 변경되고 계획 외 활동에 대해서도 국가기업이득금 부과하도록 변경되어 계획 수행 여부를 확인하는 것이 큰 의미가 없어지게 되었다.

이에 따라 7.1 조치 이후에는 재정 통제 방식이 영업 활동 결과를 회계정보 중심의 분석지표로 분석해야 할 필요성이 증대되었다.

이를 위해 북한은 2003년 3월 5일 「회계법」을 제정하여 2004년부터 전국

7) 2005년 예산 발표시 북한은 예산관리방식을 지출 중심에서 수입 위주로 변경한다고 발표하였으며 홍성남(김일성종합대학 학보, 2006.2호)은 이와 관련하여 수입원천 확보에 따라 지출을 정확히 하는 것이 중요하다고 강조하고 있다.

8) 경제관리 개선조치에서는 기업의 창발성 발휘를 높이기 위해 기업경영의 상대적 독자성 강화, 지방공장에 대한 가격설정 재량권 부여, 원부자제시장 개설 등의 조치가 취해졌다.

9) 2단계는 ①초안 작성, ②심의 및 확정 등이고, 3단계는 ①통계숫자 작성 및 시달, ②계획초안 작성, ③심의·승인·시달 등이며 5단계는 ①기초자료 준비, ②예비숫자 작성, ③통계숫자 작성 및 시달, ④계획초안 작성, ⑤계획의 비준 및 시달 등이다.

적으로 실시하는 조치를 취하였으며 회계검증을 통한 재정 통제를 진행하도록 하였다.<sup>10)</sup> 그동안 북한은 회계를 자본주의적인 방식이라고 설명하는 등 다소 부정적인 인식을 가지고 있었으나 최근에는 회계검증을 통한 재정통제의 중요성을 강조하는 문건을 쉽게 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

북한의 문건들에 따르면 재정 관리 정보 체계에서 재정 실태를 파악하고 통제하는데 필요한 정보는 거의 전부가 회계 정보이며 이 정보는 지배인을 비롯한 재정통제권을 가진 자 또는 해당 부서에만 전달되고 있다.

## 분배 방식의 변화

국영기업소가 영업활동을 해서 벌어들인 소득은 국가재정, 기업의 내부유보자금, 노동자의 생활비 등 3가지로 분배된다. 과거에는 각자에 대한 분배가 생산, 판매, 이윤 등 다양한 기준에 의해 이루어졌으나 7.1 조치 이후에는 변수입으로 일원화되었으며 계획 외 활동을 변수입에 포함시키고 근로자에게는 변수입 실적에 따라 차등 분배하는 인센티브 제도가 확대되었다.

이러한 변화가 북한경제에 긍정적인 영향도 있었겠지만 북한은 이에 따른 부작용도 컸던 것으로 보인다. 부작용의 정확한 내용과 북한의 판단에 대해 명확히 알 수는 없다. 다만 다양한 자료들을 종합해 추론해 보면 근로자들은 생활비 부분이 보장되지 않는다는 제도 자체에 불만이 있었을 것이며 근로자 간의 보수 차이로 위화감이 증대되었을 수 있다. 기업은 변수입을 늘리기 위해 계획 외 활동에 치중하고 계획 수행은 등한히 하는 등의 부작용이 나타났을 수 있다.

이러한 부작용을 최소화하기 위해 북한은 분배 방식을 7.1 조치 이전의 방식으로 다시 되돌리고 있는 것으로 보인다.

### ① 7.1 조치 당시 변화

#### (국가에 대한 분배)

국가에 대한 분배는 아래의 표에서 보는 바와 같이 계산기준이 7.1 조치 이전의 이윤(국가기업이익금) 및 판매량(거래수입금)에서 변수입(국가기업이익금)으로 변경되었다. 이는 대체로 다음과 같은 의미로 해석될 수 있다.

10) 최선용(천리마, 2008년 4호)은 “재정통제는 회계활동과정을 통하여 실시되며 재정실태는 회계정보에 반영된다”고 설명하고 있다.

11) 윤영순(“종합회계와 그 체계”, 경제연구 2007년 1호), 함성준(“지방회계계산의 특징과 역할, 경제연구 2007년 2호), 문화(경제연구, 2008년 3호) 강철수(경제연구, 2008년 2호) 등 참조



첫 번째는 잘 알려진 내용으로서 판매수입에 계획 외 활동을 통해 벌어들인 수입이 포함된다는 것이다. 장성은<sup>12)</sup>은 이에 대해 계획 수행 과정에서 얻은 수입에 계획 외 수입까지 변수입에 포함시켜 생산자들의 생산의욕을 고취시킬 수 있을 것이라고 설명하였다.

두 번째는 주목을 받지 못했던 내용으로서 생활비 포함 여부이다. 이윤에는 생활비가 포함되지 않지만 변수입에는 생활비가 포함되어 있다. 따라서 7.1 조치 이전에는 근로자의 생활비 부분이 국가기업이익금 납부대상에 포함되지 않았으나 7.1 조치 이후에는 근로자의 생활비 부분이 국가기업이익금 납부 대상에 포함되어 있다. 분배 우선순위도 7.1 조치 이전에는 노동보수(생활비), 기업유보자금, 국가예산납부 순이었으나 7.1 조치 이후에는 그 우선순위가 역전되어 국가예산납부, 기업유보자금, 노동보수(생활비) 순으로 바뀐 것이다. 이에 대해 장성은(2002)은 “변수입 분배에서 국가의 리익을 첫자리에 놓는다는 것은 변수입에 의한 국가납부를 우선적으로 보장한 조건에서 기업소가 쓸 몫을 규정한다는 것을 의미한다.”라고 설명하고 있다. 결국 7.1 조치 이후에는 근로자의 생활비보다 국가예산납부가 우선시 되어 근로자의 생활비 부분이 보호받지 못하게 되었음을 의미한다.<sup>13)</sup> 이는 사회주의 전통과는 다소 차이가 있는 방식으로서 자본주의적인 요소로 설명될 수 있는 부분이다.

#### < 국가에 대한 분배 방식 변경 내용 >

국가예산납부금 계산 방식	
7.1 조치 이전	- 국가기업이익금 : 실적이윤 <sup>1)</sup> ×납부비율+[초과이윤-(기업유보+지방유지금)] - 거래수입금 : $\sum$ (소매가격 - 도매가격) × 제품별 실적판매량 - 지방유지금 : 결산이윤 × 지방유지금 납부율
7.1 조치 당시	- 국가기업이익금 : 변수입실적 <sup>2)</sup> × 납부비율 - 지방유지금 : 판매수입 × 지방유지금 납부율

주: 1) 실적이윤 = 판매수입 - 원가(생활비 포함) - 거래수입금

2) 변수입 = 판매수입 - 원가(생활비 제외)

자료: 김영수(경제연구, 2004년 1호) 등

결국 변수입에 의한 국가기업이익금 납부는 시장 활동을 인정해주는 조치인 동시에 노동자들의 생활비 부분을 보호해주지 않게 된 조치인 셈이다. 이러한 이유에서 동 조치가 시장경제활동의 공식화와 시장경제적인 노동 인센

12) 장성은, “공장, 기업소에서 변수입의 본질과 그 분배에서 나서는 원칙적요구”(경제연구 2002년 4호)

13) 또한 과거에는 기업이 내 줄 수 있는 노동보수 자금이 부족할 경우 은행으로부터 대출을 받아 근로자에게 보수를 지급할 수 있었으나 7.1 조치 이후에는 분배되고 남은 노동보수자금 범위 내에서만 생활비를 지급해야 한다.

티브 제도의 도입으로 해석되는 부분이다.

(기업소에 대한 분배)

기업소에 분배되어 기업소가 자체적으로 사용할 수 있는 유보 자금은 기업소기금, 상금기금, 유치원·탁아소·학교 등의 경비, 주택 유지비 등에 사용된다.

이들에 대한 계산은 7.1 조치 이전에는 이윤을 근거로 하였으나 7.1 조치 당시에는 변수입을 근거로 하는 방식으로 변경되었다. 구체적인 변화 내용은 제대로 파악되지 않고 있다.

(노동에 대한 분배)

노동자들에 대한 분배 기준도 생산에서 7.1 조치 당시에는 변수입으로 변경된 것으로 알려져 있다. 리영근<sup>14)</sup>은 노동자들에 대한 분배 기준으로 사용되는 생활비몫이 종업원 한 사람당 변수입 기준에 변수입 계획 실행률을 곱하여 계산된다고 설명하고 있다.

< 국가에 대한 분배 방식 변경 내용 >

	근로자가 받을 수 있는 생활비(I)	기업소의 지급 가능 자금(II)	실제 지급되는 생활비
7.1 조치 이전	도급단가 <sup>1)</sup> × 생산계획 실행률	변수입 - 국가납부금 - 기업내 유보 자금	II가 I보다 적을 경우 기업소는 은행으로부터 대부를 받아 지급
7.1 조치 당시	변수입 기준 × 변수입 계획 실행률		II 범위 내에서 지급

주: 1) 도급단가는 생활비 기준과 노동정량에 의해 규정  
 자료 : 「재정금융사전(1995)」, 경제연구 각호 등

② 최근 변화

(국가에 대한 분배)

변수입에 의한 분배제도에서 노동자의 생활비를 포함한 변수입을 근거로 국가기업이득금을 납부하면서 노동자의 생활비가 보장되지 않는 제도는 전

14) 리영근, “기업소경영활동에서 변수입을 늘이기 위한 방도”(경제연구, 2003년 1호)

통적인 사회주의적제도와 다르며 국가예산 증대에 과도하게 치중했다는 비판이 북한 내부에서 제기된 것으로 보인다. 이와 관련하여 박춘화<sup>15)</sup>는 기업소나 생산자들의 이해관계만을 중시하는 것도 문제이지만 국가적 이익만을 일면적으로 강조하면서 기업소와 생산자대중의 이익을 무시하는 것도 문제라고 지적하기도 하였다.

이에 따라 이러한 변수입 분배제도에 다소의 변화가 있었을 개연성이 나타나고 있다.<sup>16)</sup> 구체적인 내용은 알 수 없으나 정광영<sup>17)</sup>은 국가예산수입의 기본원천이 국영기업소에 조성된 순소득이라고 설명하고 있다. ‘순소득’은 판매수입에서 생활비를 포함한 원가를 제외하도록 되어 있는 과거의 예산납부 계산기준인 이윤과 유사한 개념으로서 판매수입에서 생활비를 제외한 원가를 빼도록 되어 있는 ‘변수입’과 일정부분 차이가 있다. 강철수, 백은심 등<sup>18)</sup> 역시 재정자원의 원천 중에서 가장 중요한 것이 사회순소득이라고 설명하고 있다.

#### (노동에 대한 분배)

변수입 분배제도가 변경되었다면 근로자가 받게 되는 생활비 계산방식도 7.1 조치 이전처럼 생활비 기준과 노동정량에 의해 규정된 도급단가에 생산계획 실행률을 곱하는 방식으로 변경되었을 가능성이 있다. 이는 변수입에 과도하게 치중함으로써 기업이나 노동자가 계획실행에 관심을 두지 않는다는 우려가 북한의 여러 자료에서 나오고 있는 점을 감안할 때 가능성이 큰 것으로 보인다. 이렇게 되면 북한의 북한이 주장했던 노동자들에 대한 인센티브 제공과 이를 통한 판매활동 증대라는 제도의 변화가 다소 퇴색되는 것으로 볼 수 있다.

15) 박춘화, “독립채산제 기업소 재정관리에서 국가적 이익보장에 관한 이론”(경제연구, 2005년 1호)

16) 이러한 변화가 사실일 경우 그 변화 시기는 2005년경인 것으로 추정해 볼 수 있을 것 같다. 이는 김영수(경제연구 2004년 1호)까지는 변수입에 의한 국가기업이득금 납부를 설명하고 있으나 홍성남(김일성종합대학 학보, 2006년 2호)에서는 예산수입을 늘리기 위해 “예산수입총액에서 국영기업소가 창조한 사회순소득몫이 결정적으로 높아지게 해야 한다”라고 설명하는 등 2006년 이후 북한 문건에서 변수입이라는 표현을 찾을 수 없는 점 등을 감안한 것이다.

17) 정광영, “국가예산수입을 늘이는것은 사회주의경제건설의 재정적담보”(김일성종합대학학보, 2008년 4호)

18) 강철수, “선군시대 경제건설로선관철의 요구에 맞게 재정관리를 개선하기 위한 방도”(김일성종합대학학보, 2008년 3호), 백은심, “<상식> 리득금”(경제연구, 2008년 4호)

## IV. 종합 평가

7.1 조치 당시의 재정제도 변화는 재정의 분권화, 예산수입 및 지출구조 변화, 은행의 역할 강조, 시장경제적 분배방식 도입 등으로 요약할 수 있으며 사회주의 계획경제의 문제점을 개선하는데 일조할 수 있을 것으로 분석되었다.

그러나 최근 들어 북한은 7.1 조치 당시의 개혁적인 방향을 일정 정도 수정하고 있는 듯하다. 북한이 명시적으로 밝히지 않고 있기 때문에 방향 전환의 내용을 정확히 알 수 없으며 따라서 제대로 평가하기도 어려움이 있다. 다만 북한의 자료들을 종합적으로 볼 때 북한은 7.1 조치 당시의 재정제도 변화에 대해 문제점이 있는 것으로 보고 있는 듯하다. 예를 들면 변수입 분배에 따른 주민간 위화감 증대, 시장경제활동에 대한 통제 애로, 지속적인 재정적자 등의 문제점을 생각해 볼 수 있을 것이다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 북한은 변수입 분배제도를 다시 과거의 순소득 체계로 환원한 것으로 보인다. 이에 따라 7.1 조치에서 강화되었던 판매수입 증대를 위해 기업 및 근로자에게 제공되었던 인센티브 제도 역시 일부 후퇴한 것으로 보인다. 또한 회계제도의 강화를 통해 재정적자를 줄이고 재정계획 수립 권한 하부위임에 따른 권력누수 현상을 없애려는 계획인 것으로 분석된다.

결국 최근의 재정제도 변화는 7.1 조치 당시나 초기의 변화와 달리 시장경제적인 요소가 다소 퇴색되고 있는 것으로 보인다. 따라서 최근의 시장 축소 조치, 배급제도 복구 노력 등은 최근의 재정제도 변화와 같은 방향인 것으로 볼 수 있다.<sup>19)</sup>

이러한 분석 결과에 근거해 보면 북한의 비개혁적인 조치들은 앞으로도 당분간 지속될 것이며 이들 비개혁적인 조치들은 앞으로도 더 지속될 수 있을 것으로 보인다.

그러나 이러한 비개혁적인 조치는 결과적으로는 각 기업소의 자발적인 생산증대 노력을 퇴보시키는 결과를 초래할 수밖에 없을 것이다. 그나마 위화감이 증대되었을 수는 있어도 이를 이용해 생산증대 효과를 보고자 하는 시장경제적인 요소의 도입을 보다 적극적으로 추진하지 않을 경우 북한경제의 회

19) 7.1 조치 이후의 재정제도 변화 중에서 일부는 개혁성 여부를 판단하기 어려운 조치들도 있다. 예를 들어 예산항목 신설 등은 단순히 재정적자 해소를 위한 조치로 볼 수 있다. 그러나 회계제도를 강화한 조치는 7.1 조치의 보완으로 볼 수도 있으나 최근의 회계제도를 강조하고 있는 움직임은 보완의 정도를 넘어 기업소의 자율성을 해치는 정도까지 강화되고 있는 듯하다.

복은 기대하기 어려울 것이다.

또한 회계제도의 강화를 통해 재정적자를 줄이는 것은 부분적으로는 가능할 수 있으나 시장가격이 국정가격에 비해 현저하게 높은 현실을 반영한다면 그 효과는 의문시된다. 이들 두 가격이 20배 이상 차이가 나는 상황에서 시장가격에 의한 거래를 국정가격으로 거래된 것처럼 보고할 경우 기업소가 얻게 되는 이득이 크기 때문에 이러한 유인을 없애려면 시장가격과 국정가격이 하나로 통합되어야 할 것이다.

결국 최근의 비개혁적인 조치들은 재정제도 변화와 함께 이루어지고 있는 측면이 있어 이들 조치들의 지속 가능성이 큰 것으로 분석되나 그 부작용 또한 적지 않을 것으로 보여 성공 가능성이 높지 않을 것으로 보인다.