

북한재정의 문제점과 개혁 전망

박진 / 한국개발연구원 연구위원

최근 북한경제는 극심한 침체를 벗어나지 못하고 있다. 그 원인은 무엇이며 북한은 그 침체를 벗어나기 위한 개혁을 단행할 가능성이 있는가? 본고는 북한경제의 창이라고 할 수 있는 재정부문에서 그 해답을 찾아 보고 있다. 북한재정의 개혁과제는 다음과 같은 세가지로 정리할 수 있다. 첫째, 정부의 각종 보조금을 대폭 감축하여야 한다. 이는 시장경제의 영역을 넓혀감을 의미한다. 둘째, 국영기업에 대한 재정운영을 개혁하여 연성예산제약(soft-budget constraint)의 문제를 탈피해야 한다. 그러나 북한재정에 있어 이상과 같은 변화는 상당간 기대하기 어렵다. 가격개혁이 병행되어야 하기 때문이다. 셋째, 군사비감축 역시 북한재정의 주요한 개혁과제이다. 북한은 북미관계개선에 따라 군사비를 감축하고 이를 통하여 재정부문의 돌파구를 마련하고자 할 것이다. 그러나 그 정도로 북한경제가 희생될지는 의문이다. 북한은 그를 확인하는 데에 수년의 시간을 보낼 것이며 가격개혁을 수반하는 본격적인 재정개혁은 그 다음에나 기대해 볼 수 있을 것이다.

I. 서 언

북한경제는 1993년에도 마이너스 성장을 기록하였다. 1990년 이후 4년째 국민총생산이 뒷걸음을 치고 있는 것이다. 이에 따라 1993년의 1인당 GNP는 1989년의 80%에 불과한 수준으

로 떨어졌다. 이러한 마이너스 성장 추세는 1994년에도 이어진 것으로 추정된다. 그러나 현재의 경제침체는 북한이 가진 경제문제의 본질이 아니다. 보다 큰 문제는 이러한 침체가 경기순환 과정상의 단기적인 현상이 아니라는 데에 있다. 다시 말해 현재의 마이너스 성장은 계

속될 것이라는 데에 북한의 고민이 있는 것이다.

이와 같이 북한경제가 어려움을 겪고 있는 이유는 무엇인가? 그것은 한두가지 이유 때문만은 아니다. 그러나 본고는 특히 재정부문에 주목하고자 한다. 북한의 재정은 거의 모든 경제활동을 포괄하고 있어 북한경제의 창이라고 할 수 있다. 따라서 재정부문을 통하여 북한경제의 구조적인 문제점을 살펴보는 것은 큰 의미가 있다. 북한에서 재정은 어떠한 역할을 수행하며, 어떤 방식으로 운영되고 있는가? 북한재정의 문제점은 어디에 있는가? 그리고 북한은 이러한 문제점들을 해결하기 위한 재정개혁을 단행할 수 있을 것인가? 본고는 이러한 물음에 대한 답을 제시하기 위하여 작성되었다.

본 연구는 네개의 장으로 구성되어 있다. 다음 제2장에서는 북한재정의 현황을 다룬다. 북한재정의 제도적 측면을 알아보고 재정수입과 재정지출의 현황을 파악하고자 한다. 그리고 제3장에서는 북한의 재정부문이 안고 있는 문제점을 분석해 보고 제4장에서는 북한의 재정개혁 가능성을 전망해 보았다.

II. 북한의 재정제도

1. 예산제도

매년 4월이면 북한의 정무원 총리가 최고인민회의에서 전년도의 예산결산 결과를 발표하였다는 보도를 접하게 된다.¹⁾ 이러한 보도를 들

으면서 많은 독자들은 예산과 관련하여 정무원과 최고인민회의의 관계는 어떠한가라는 의문이 생길 것이다. 본절에서는 이를 알아 보기로 한다.

(1) 예산편성

북한에서는 정무원의 재정부가 예산을 편성한다. 재정부 예산국은 먼저 예산작성을 위한 지도서를 작성하고 매년 7월초에 각 해당기관별 세부지침서를 시달한다. 각 기관은 이에 의거하여 재정계획안을 작성한다. 재정부 예산국은 이 계획안을 기초로 하여 예산초안을 편성하게 되어 있다. 물론 이러한 과정에서 재정부는 노동당 및 국가계획위원회, 그리고 가격재정위원회와 긴밀히 협의하도록 되어 있다.

작성된 예산초안은 정무원의 심의와 중앙인민위원회의의 비준을 거쳐 최고인민회의 예산심의위원회에 보고된다. 1개월 정도 심의가 계속된 후, 대개 매년 4월초에 소집되는 최고인민회의에 정식의제로 상정된다. 최고인민회의에서는 상정된 예산안을 심의한 후 법령의 형식으로 이를 채택한다. 그러나 상정된 예산안이

1) 1994년 4월, 강성산 정무원 총리는 이례적으로 제3차 7개년계획(1987~93년)의 실패를 공식적으로 시인하였다. 실패의 요인으로 그는 사회주의권 붕괴로 인한 경제협조 및 무역거래 부진과 텃스피리트훈련 등 전쟁위험 고조에 따른 국방력 강화를 들었다. 그는 이어 변화된 국제환경과 '사회주의 건설의 현실적 요구'에 의해 향후 2~3년간을 사회주의 경제건설의 완충기로 설정하고 이 기간 동안 농업, 정공업, 무역의 3대 제일주의 방침을 천명하였다. 북한은 이러한 3대 제일주의 방침을 달성하기 위해 인민경제의 선행부문인 석탄공업, 전력공업, 철도운수에 대한 투자를 강화하겠다는 의지를 밝혔다.

북한의 정부수립 이래 단 한번도 삭감 내지는 증액된 경우는 없었다. 예산편성에 있어 정부원 재정부의 역할이 실질적으로 가장 중요하다는 한 증거라 할 수 있다.

(2) 예산결산 및 재정통제

북한에서는 예산결산을 예산총화라고 부른다. 정부원 재 정부는 결산서를 작성하여 최고인민회의에 보고하게 되어 있다. 최고인민회의는 예산집행에 대한 정부원의 보고와 예산심의위원회의 심의보고에 근거하여 국가예산집행에 대한 결과를 승인한다.²⁾

예산총화에서는 당의 의도대로 예산이 집행되었는가를 주로 분석한다. 그리고 다음 기간에 수행해야 할 정책과제들을 밝히는 것도 주요한 목적이다. 북한에서는 “예산총화를 잘하는 것은 예산집행에 대한 대중적 통제와 감독을 강화하고 재정규율을 엄격히 세우며 경제관리를 개선해 나가는 데에 중요한 의의를 가진다”³⁾고 강조하고 있다.

재정부는 예산편성외에도 자체의 감독검열체계를 가지고 모든 재정활동에 대한 감독검열 사업을 시행하는데, 재정부의 이러한 감독업무는 최고인민회의나 지방인민회의에 의한 감독에 비해 실질적으로는 더욱 중요한 의미를 갖는 것으로 알려지고 있다.

이와 같이 예산총화는 모든 기업소의 월별,

분기별, 연간 재정예산 집행실적을 사후적으로 분석·평가하는 제도이다. 이에 반하여 재정통제 혹은 ‘원에 의한 통제’는 주로 재정은행기관이 기관, 기업소로부터 수입금을 받아들이거나 이들에게 자금을 공급하는 과정에서 발생한다. 따라서 사전적(事前的)으로 예산집행의 적절성 및 경영활동의 타당성을 심사, 통제할 수 있게 된다. 이러한 점에서 재정통제는 예산총화보다 더 중요한 의미를 갖는다. 북한에서는 최근 이와 같은 재정통제의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 기업소에 대한 독립채산제⁴⁾가 적극 권장되고 있기 때문이다. 경영단위별로 기업소 순소득을 높게 확보하기 위해서는 자금공급 과정에서의 경영활동 평가가 더욱 중요한 의미를 가지게 되는 것이다.

2. 예산수입

북한은 주민들로부터의 조세가 없다는 것을 사회주의 경제체제의 우월성으로 선전한다. 심지어는 ‘조세가 없는 낙원’을 이루었다고 선전하고 있다. 실제로 북한에서는 1974년 이후 주민들로부터의 소득세가 완전 철폐된 것으로 알려지고 있다. 과연 북한은 조세가 없는 낙원인가?

2) 반면 지방예산총화는 지방인민위원회에서 매월 진행된다. 지방인민위원회에서의 지방예산집행에 관한 연간 결산은 해당 지방인민회의의 심의와 승인을 받아야 한다.

3) 북한 사회과학원, 『경제사전』, 제2권, 1985, p. 709.
4) 독립채산제란 기업소를 경영단위로 수입을 지출보다 높게 유지하도록 하는 제도이다.

(1) 예산수입의 종류

북한의 주요 예산수입원은 사회주의 경리수입이다. 사회주의 경리수입이란 국영기업소의 순소득 중 국가에 귀속되는 부분을 말한다. 이에는 거래수입금, 국가기업 이익금, 협동단체 이익금이 포함된다.

거래수입금은 국영기업이나 생산협동조합이 소비재를 생산, 판매할 때 그 제품의 도매가격의 일정비율에 해당하는 금액을 추가하여 소비자에 판매함으로써 얻어지는 부가수입이다. 따라서 거래수입금은 시장경제체제의 간접세에 해당한다고 볼 수 있다. 북한은 1960년 이후 거래수입금의 비중을 높이는 것을 재정정책의 기본방향으로 삼아 왔다. 그 이유는 거래수입금이 예산수입을 증가시키는 가장 편리한 방법이며, 계획경제의 운영과정에 국가가 직접 개입할 수 있는 정책수단을 많이 제공하고 있기 때문이다.

국가기업 이익금은 거래수입금 다음으로 중요한 세원으로서 모든 국영기업소의 순소득 중에서 국가가 결정한 기업소내 유보이윤을 제외한 부분을 말한다. 따라서 이는 시장경제체제의 법인소득세로 볼 수 있다. 그러나 북한을 비롯한 사회주의권에서는 이것을 세금으로 간주하지 않는다. 국영기업소가 창출한 잉여가치이므로 자동적으로 그 기업소의 소유주인 국가에 귀속되는 것으로 본다.

국영기업소의 가격과 비용은 모두 계획에 의해 결정된다. 따라서 개별기업소의 순소득 역시 계획에 의해 결정된다고 할 수 있다. 실제

결과된 기업소 순소득과 계획된 기업소 순소득 간의 차이는 개별기업소의 경영진에 대한 평가자료로 활용된다. 계획된 기업순소득의 약 반은 유보이윤으로 기업소내에 남는다.⁵⁾

기업소 이익금을 납부하는 방식에는 기업소들로부터 국가기업 이익금을 받아들이고 월결산에 따라 확정 재계산을 하는 방법과 결산이윤에 근거하여 일정 기간을 두고 규칙적으로 납부하게 하는 방법이 있다. 판매수입이 수시로 이루어지는 기업소⁶⁾들은 전자의 방법에 따라 판매수입이 들어오는 즉시 국가기업 이익금을 바치고 월, 분기, 연간 결산이윤에 따라 정해진 날짜에 재계산하는 방법으로 계획납부액과 실제납부액 사이의 편차를 조절한다.

국영기업소가 국가기업 이익금을 납부하듯이 협동단체 역시 국가로부터 각종 생산수단을 제공받거나 국가의 지도하에 경영활동을 한 대가로 국가에 협동단체 이익금을 납부하도록 되어 있다. 생산협동조합과 편협동조합에 대해서는 분기별 결산이윤에, 수산협동조합에 대해서는 판매수입에 일정한 비율로 부과되는데, 이러한 협동단체 이익금은 지방예산수입의 가장 중요한 원천이 된다. 이상에서 설명한 국가 예산수입 항목간의 차이점은 <표 1>로 요약된

5) 구체적 유보비율은 투자계획량과 경영평가에 달려 있는 것으로 알려져 있다. 사내유보의 75%는 생산량 증가에 쓰이며 나머지 25% 정도는 노동자들의 복지를 위해 사용된다고 한다.

6) 이에 해당되는 기업들은 생산물을 생산하는 기업소, 봉사요금을 받음: 운수·채산·전력부문의 기업소, 건설 및 대보수부문의 기업소, 부가금수입이 이루어지는: 상업·수매·양정·사회급양부문의 기업소들이 모두 포함된다.

<표 1> 국가예산수입 항목간의 차이점

	거 래 수 입 금	국가기업 이익금	협동단체 이익금
납부 의무자	소비재를 판매하는 국영 기업소나 협동단체기업소	소비재, 생산재, 유통부 문을 포함하는 모든 국 영기업소	생산협동조합, 편의협동조합, 수산협동조합
부과율 또는 부 과 금 액	소비재 도매가격의 일정비 율에 해당하는 금액	국영기업소 순소득 중 에서 국가가 사전적 으 로 정하는 기업보유액을 공제한 후의 잔액	분기별 결산이윤 혹은 판매수입의 일정 비율
조세적 성질	소비재 거래시 부과되는 간접세	기업이윤에 부과되는 직 접세	사용료 또는 수수료적 성격의 납부금

자료: 통일원, 「북한개요」, 1992.

통일원, 「남북한 재정체도의 특징과 세출예산구조의 비교」, 1977.

다.

예산수입의 구성에 있어 북한은 어느 사회주의국가보다도 사회주의 경리수입이 큰 비중을 차지하고 있다. 사회주의 경리수입은 1950년대 초반까지는 예산수입 총액의 약 반에 그쳤다. 그러나 그 비중은 점차 높아지다가, 1950년대 후반 외국으로부터의 원조가 급격히 감소하면서 예산수입 총액의 90% 이상을 구성하게 되었다. 그 후 주민직접세가 점차 축소되면서 마침내 1974년 이후 완전 폐지되자, 사회주의 경리수입은 예산수입 총액의 100%를 담당하기에 이른다. 이는 사회주의 경리수입을 세금으로 간주하지 않고 사회순소득으로서 당연히 예산 부분에 귀속되어야 할 분배분이라고 해석하는데 연유한다. 다시 말해 원천징수된 세금을 세금이 아닌 것으로 간주하는 것과 같은 논리인 것이다.

그러나 사회주의 경리수입의 대부분을 차지하는 거래수입금만 하더라도 간접세적인 성격

을 가지고 있다.⁷⁾ 결국 주민의 조세부담을 완전히 철폐하였다는 것은 사적소유를 부정하는 기초 위에서 세원확보의 수단이 공적 소유에 전적으로 의존하게 되었다는 의미이다. 다시 말해 북한은 ‘조세가 없는 낙원’이 아니다.

감가상각 회수금과 각종 벌과금도 국가예산 수입의 일부를 이룬다. 먼저 감가상각 회수금은 각 기업소 및 국영공장에서 원가계산에 포함된 감가상각기금 중 기업소 자체의 보수나 기본건설에 사용하고 남은 잔여분을 국고에 납부하는 금액을 말한다. 한편 벌과금은 벌금과 위약금으로 구성되는데, 벌과금은 주로 생산활

7) 거래수입이 이윤의 성격을 가지고 있다는 논리는, 소매가격이 전적으로 수요와 공급에 의하여 결정되어 거래수입이 판매대금과 상업부가금을 포함하는 원가와 잔여분(residual)으로 결정되는 상황에서만 성립하는 것이다. 그러나 실제로 북한에서는 “대중소비품에 대해서는 일반적으로 가격을 낮추어 정하며 기호품, 사치품, 공급량이 제한되어 있는 물건들은 수요를 조절하기 위해 가격을 높이 정하는 원칙에서 거래수입금 부과율을 제정하고 있다”(『경제사전』, 제1권, p.69)고 하여 거래수입금으로 소매가격을 조절함을 강조하고 있다.

동에서 발생하는 일종의 탈세행위에 대하여 부과하는 것이며, 위약금은 국가기업소간 또는 국가기업소와 협동단체간에 체결된 계약의 이행이 위배된 경우에 부과하는 것을 일컫는다. 그 밖에도 국가재산판매 및 기타 수입, 가격편차수입 등이 국가예산수입에 포함된다.

끝으로 국가예산수입은 국가수입과는 다른 개념임을 밝히고자 한다. 국가수입은 국영기업소들에서 창출된 순소득 전체(중앙집중적 순소득 + 기업소 순소득)를 포함하며 이에 관세수입 및 벌금 등이 더해진 개념이다. 따라서 감가상각금, 국가재산 판매수입금 등은 새로 창출된 가치가 아니므로 국가수입에 포함되지 않으나 국가예산수입에는 포함되며 기업소기금 등 유보이익은 국가수입의 일부이나 국가예산수입에는 포함되지 않는다.

3. 정부지출

이상에서 북한은 전적으로 사회주의 경리수입으로부터 예산수입을 충당함을 보였다. 그러면 북한에서는 조성된 예산수입을 어떠한 부문에 주로 사용하는가?

예산자금 운용을 기능적으로 분류하면 인민경제비, 사회문화시책비, 군사비, 관리비로 나뉜다. 먼저, 인민경제비는 남한의 경제개발비와 비슷한 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 인민경제비에서는 기본건설 투자비가 가장 큰 지출항목이다. 이는 각종 시설물을 건설하는 데 소요되는 비용이다. 그 외에도 원자재나 중간재를 생

산, 유통하는 데 들어가는 유통자금, 식량이나 생필품에 대한 가격보조금, 독립채산제로 운영되는 공장 및 기업소에 대한 지원자금과 농촌 지원자금이 포함된다.

사회문화시책비는 교육, 문화, 보건사업과 사회보장사업 등에 소요되는 경비를 일컫는다. 이는 IMF에서 분류하고 있는 사회개발비의 항목인 교육, 보건, 환경, 사회보장 및 복지, 주택 및 지역개발과 비슷한 것으로 보이나 북한의 사회문화시책비에는 대외선전비를 포함하여 정치권력의 유지를 위한 문화활동비가 포함되어 있다는 점에서 차이가 있다.

군사비는 군수공업 발전과 군사시설을 위한 기본투자, 장비 현대화, 병력유지 등에 소요되는 예산이다. 그러나 인민경제비나 사회문화시책비 등에 분산되어 실제보다 과소하게 발표되고 있는 것으로 보인다. 끝으로 국가관리비는 일반행정 및 경제관리 행정비, 안전사업비가 포함되고 있으며 예산지출상의 비중은 계속 저하되는 추세를 보이고 있다.

북한은 인민경제비, 사회문화비, 군사비, 관리비 등 각 항목의 예산액은 물론이고 구성비조차도 발표하지 않고 있으며 주로 전년도대비 증가율만을 발표하고 있다. 단지 국방비만은 총예산대비 구성비를 공표하고 있다. 따라서 북한의 각 항목별 지출추이를 알아내기 위해서는 총지출 예산규모에 대한 구성비, 항목별 예산규모 등의 부분적인 정보들을 이용하여 미지의 수자를 구해 나가야 한다. 북한이 공개한 자료들을 토대로 작성한 북한 재정지출의 부문별

<표 2> 북한 재정지출의 부문별 비중(결산기준)
(단위: %)

구분	연도	인민 경제비	사회 문화비	군사비	관리비
	1953	63.9	11.3	15.2	9.7
	1954	69.5	9.8	8.0	8.4
	1955	74.9	9.5	6.2	6.4
	1956	74.0	12.7	5.9	6.2
	1957	70.5	18.2	5.3	6.0
	1958	70.6	20.7	4.8	3.9
	1959	68.4	23.7	3.7	4.2
	1960	69.1	24.6	3.1	3.2
제 1 차 7 개 년 계 획	1961	73.0	21.4	2.5	3.1
	1962	72.5	22.6	2.6	2.3
	1963	74.0	21.5	1.9	2.6
	1964	69.5	20.6	5.8	4.1
	1965	68.0	19.7	8.0	4.3
	1966	68.4	17.3	10.0	4.3
	1967 ¹⁾	49.9	17.5	30.4	2.2
	1968 ¹⁾	48.9	17.0	32.4	1.8
	1969 ¹⁾	47.5	19.7	31.0	1.8
1970 ¹⁾	47.0	19.9	31.3	1.8	
6 개 년 계 획	1971	44.2	22.9	31.1	1.8
	1972	55.5	25.4	17.0	2.1
	1973	57.2	25.3	15.4	2.1
	1974	57.0	24.8	16.1	2.1
	1975	57.2	24.3	16.4	2.1
	1976	56.2	25.0	16.7	2.1
	1977 ¹⁾	56.8	25.4	15.7	2.1
제 2 차 7 개 년 계 획	1978	57.3	24.7	15.9	2.1
	1979	59.4	23.6	15.1	1.9
	1980	60.5	22.2	14.6	2.7
	1981	61.3	22.0	14.8	1.9
	1982	62.5	20.9	14.6	2.0
	1983	63.1	20.2	14.7	2.0
1984	64.4	19.9	14.6	1.1	
완 충 기	1985	64.5	19.6	14.4	1.5
	1986	65.6	19.2	13.8	1.4
제 3 차 7 개 년 계 획	1987	66.3	18.9	13.2	1.5
	1988	67.2	19.0	12.2	1.7
	1989	67.4	18.9	12.0	1.7
	1990	67.6	18.8	12.0	1.6
	1991	67.9	18.8	12.1	1.3
	1992	67.5	19.6	11.6	1.3
	1993	67.8	19.0	11.5	1.7
	1994 ²⁾	67.8	19.0	11.6	1.6

자료: 「조선중앙연감」, 각년호.
「최고인민회의 예결산보고」, 각년도.
통일원, 「북한경제통계집」, 1986.
통일원, 「북한개요」, 1992.
통일원, 「주간북한동향」, 제171호, 1994.
주: 1) 계획연장기간.
2) 예산기준.

비중은 <표 2>와 같다.

III. 북한재정의 문제점

1. 과도한 재정규모

사회주의국가의 정부지출이 GNP에서 차지하는 비율은 자본주의의 경우에 비하여 월등히 높다. 그 이유는 무엇인가? 첫째, 국가가 개별 기업의 자본형성 및 투자를 담당하기 때문이다. 사회주의국가에서는 자본의 공급자가 국가에 한정되어 있으므로 이는 당연한 현상이다. 둘째, 의료, 교육, 주택 등의 분야를 정부가 직접 운영하기 때문이다. 그러나 북한의 정부지출규모는 다른 사회주의권과 비교해서도 단연 높게 나타나고 있다(<표 3> 참조).

특히 1992년 이후 GNP대비 정부지출 규모는 급격히 상승하여 1993년에는 92.5%에까지 이르는 기현상을 보였다. 이와 같은 현상의 배경은 무엇인가? 첫째, 북한의 물가상승이 재정지출 규모에는 반영이 되었으나 GNP 추계에는 반영이 되지 않았던 측면이 있다. 1990년 이후 북한의 GNP는 북한의 생산량에 남한의 가격체계를 적용한 후, 대미환율을 곱하여 얻고 있다. 따라서 북한의 가격체계 변화가 반영

되지 않는다. 반면 북한의 재정규모는 북한의 원화에 무역환율을 곱하여 환산된다는 차이가 있다. 여기에서 우리는 1992년 북한에 생활비 인상이 있었음을 기억할 필요가 있다. 생활비 인상은 북한에 인플레이션을 가져와 명목 정부지출을 상대적으로 높였다. 그러나 북한의 GNP는 남한의 가격체계로부터 추산되므로 북한의 생활비 인상에 영향을 받지 않았던 것이다. 이러한 이유로 인하여 1992년 북한 정부지출의 GNP 비중은 크게 증가하였던 것이다.

<표 3> 정부지출 규모의 국제비교

국 가	연 도	GNP대비 정부지출(%)
북 한	1990	71.9
헝 가 리	1989	64.0
체 코	1989	61.0
불가리아	1989	57.0
러 시 아 ¹⁾	1991	50.7
폴 란 드	1989	47.0
루마니아	1989	45.0
중 국	1978	34.0
	1988	22.0
E C 제국	1987~88	46.0
미 국 ¹⁾	1990	23.6
싱가포르 ¹⁾	1989	23.1
남 한	1990	21.9
일 본 ¹⁾	1991	15.5
태 국 ¹⁾	1990	15.0

자료: 박진, 「북한재정의 현황과 추이」, 한국개발연구원, 1994, p. 21.

주: 1) GDP대비 정부지출규모.

둘째, GNP감소에도 불구하고 북한의 재정지출이 그 하방경직적이었던 것도 한 원인이다.

정부지출은 정부세입을 재원으로 하게 된다. 따라서 경제규모가 축소되면 당연히 정부세입도 감소하여 궁극적으로는 정부지출도 감소하게 될 것이다. 그러나 이러한 정부지출 규모를 줄이는 데에는 고통이 뒤따르게 되며 적용에 시간이 걸린다. 다시 말해 경제규모가 축소되더라도 몇 년간은 정부지출을 급격히 감소시킬 수 없는 것이다. 이 기간 동안 상대적으로 GNP대비 정부지출 규모가 급격히 상승하는 현상을 보이게 된다.

증가하는 정부지출을 충당하기 위해서는 세입은 상승되어야 할 것이다. 문제는 경제규모가 축소되고 있다는 점이다. 마이너스 성장으로 인하여 사회주의 정리수입이 감소하고 있음에 주목해야 한다. 이는 세원이 감소하고 있음을 의미하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한의 예산수입은 정부지출을 충당하기 위하여 증가하고 있다. 그 결과는 무엇인가? GNP가 감소하는 데에도 국가가 사용하는 몫은 줄지 않고 오히려 증가하고 있다면 개인이 처분하는 부분은 급격히 감소할 수 밖에 없다. 북한주민의 생활이 최근 더욱 악화되고 있는 데에는 바로 이러한 배경이 있는 것이다.

2. 기업소 관리의 비효율성

중국에서는 1978년의 개혁조치 이후 중앙계획기관이 구체적인 생산계획을 수립하지 않고 있다. 각 기업이 시장의 수요를 감안하여 생산 품목과 생산량을 결정하고 있다. 그리고 자재

공급에 있어서도 계획기관의 배분계획에 의거하지 않는다. 대신 기업간에 직접 거래하거나 시장에서 조달하고 있다. 기업이 자재의 품질과 가격을 고려하여 선택할 수 있는 재량권이 주어진 것이다. 그러나 북한에서는 여전히 중앙계획경제체제를 고수하고 있다. 중앙정부가 계획에 의하여 자재의 공급과 생산규모 등을 모두 지정하고 있는 것이다.

중앙정부가 생산계획을 철저히 관철시키고자 하면 어떠한 현상이 발생할 것인가? 그 결과는 생산물의 질이 하락하는 것이다. 기업의 입장에서는 생산물의 질과 관계없이 현물수량지표를 달성하기만 하면 되기 때문이다. 이러한 문제는 구사회주의권에서 쉽게 목격되고 있다. 더우기 경제난으로 인하여 자재 및 에너지의 공급이 매우 '긴장'되어 있는 북한의 상황에서는 생산물의 '질'관리가 더욱 어렵게 된다.

또한 평가자체가 중앙정부에 의하여 이루어지므로 정부의 보조금과 거래수입금이 기업소 지배인과 중앙정부 관리와의 안면이나 로비에 크게 영향을 받고 있다. 더우기 중앙정부가 개별기업의 자재난 및 에너지난 등을 알고 있으므로 개별기업의 손실에 대하여 추궁을 할 수 없다는 측면도 있다. 이로 인하여 '연성예산제약'(soft-budget constraint)의 문제가 발생한다. 연성예산제약이란 일찌기 Kornai에 의하여 사용되었던 용어로서 기업이나 가게와 같은 경제주체의 지출이 수입에 크게 제한받지 않는 상태를 의미한다. 수입에 관계없이 지출이 일

어난다는 것은 기업소가 적자발생을 두려워하지 않는다는 뜻이다. 이는 외부의 누군가가 경제적인 지원을 하고 있다는 의미이다. 적자가 발생하더라도 누군가 그 적자를 보전해 준다면 기업은 적자발생을 두려워 않을 것이기 때문이다. 이러한 기업의 운영은 자연히 매우 비효율적으로 될 수 밖에 없다.

이러한 연성예산제약의 문제는 국영기업의 경우에 특히 심하다. 개별기업이 손실을 입더라도 국가가 보조금, 세금감면, 저리융자 등을 통하여 손실을 지원하고 있기 때문이다. 국영기업이 생산력의 대부분을 차지하는 사회주의 국가에서는 이러한 연성예산제약에서 오는 비능률은 숙명적인 것이라고 볼 수 있다. 특히 북한의 경우는 어느 경제체제보다도 국가의 역할이 비대하므로 이러한 비능률이 심할 것으로 예상할 수 있다.

기업소의 비능률은 무엇보다도 생산요소를 비효율적으로 이용하는 데에서 나타난다. 조동호의 연구에 의하면 북한내 전체 취업자의 약 58.9%가 없어도 현재의 생산규모를 달성할 수 있다고 한다. 북한의 노동력 과잉은 북한을 다녀온 사람들의 관찰에서도 그대로 나타난다. 북한의 원산농업대학에서 강사생활을 한 이우홍씨의 증언도 그 중 하나이다. 그에 의하면 일반적으로 20~30명의 노동자를 쓰면 늦어도 4일만에 끝나는 일을 300~400명의 사람들을 동원하여 한달 동안이나 했다고 한다. 그리고도 작업결과는 형편이 없었다는 것이다. 만약 기업의 이익이 좌우되는 일이라면 있을 수 없는

일이다. 이와 같이 기업소가 동기를 절여하게
되던 개별 노동력에 대한 동기부여에 소극적인
수 밖에 없다.

3. 과도한 군사비 비중

정부지출이 증가하는 현상은 그 자체로 나쁘
다고 할 수만은 없다. 정부지출이 개인의 소비

<표 4> 남북한 군사비 지출 및 1인당 군사비 지출

연 도	군사비 지출(억 달러)			1인당 군사비 지출(달러)		
	남한	북한	남/북	남한	북한	남/북
1965	1.1	6.1	0.2	3.8	49.8	0.1
1966	1.5	6.2	0.2	5.1	49.3	0.1
1967	1.8	6.4	0.3	6.0	49.5	0.1
1968	2.3	8.1	0.3	7.5	61.0	0.1
1969	2.8	8.3	0.3	8.9	60.9	0.1
1970	3.2	9.9	0.3	9.9	70.7	0.1
1971	3.6	10.4	0.3	10.9	72.0	0.2
1972	4.4	10.9	0.4	13.1	73.3	0.2
1973	4.6	12.0	0.4	13.5	78.4	0.2
1974	6.1	14.6	0.4	17.6	92.8	0.2
1975	9.6	20.2	0.5	27.2	124.9	0.2
1976	14.5	21.4	0.7	40.4	129.1	0.3
1977	19.6	21.7	0.9	53.8	127.9	0.4
1978	25.5	24.9	1.0	69.0	143.3	0.5
1979	32.2	30.6	1.1	85.8	172.2	0.5
1980	37.0	33.9	1.1	97.1	186.6	0.5
1981	38.2	32.4	1.2	98.6	174.8	0.6
1982	42.4	32.4	1.3	107.8	171.4	0.6
1983	42.2	34.0	1.2	105.7	176.5	0.6
1984	42.4	34.2	1.2	104.9	174.2	0.6
1985	43.0	35.0	1.2	105.4	175.0	0.6
1986	48.9	39.3	1.2	118.7	193.2	0.6
1987	59.8	42.2	1.4	143.8	204.0	0.7
1988	75.9	44.2	1.7	180.8	210.2	0.9
1989	91.8	44.9	2.0	216.6	210.1	1.0
1990	96.8	49.6	2.0	226.2	228.4	1.0
1991	105.9	51.3	2.1	244.8	232.9	1.1
1992	111.9	55.4	2.0	256.3	248.0	1.0
1993	119.2	56.2	2.1	270.6	248.2	1.1

자료: 통일원 「남북한 경제지표」, 1993; 한국은행, 「북한 GNP 추계 결과」, 각년도.

주: 북한의 최고인민회의의 예결산 보고에서는 군사비의 세출예산에 대한 구성비가 1960년에 30%를 상회,
1972년부터 20%로 하락, 최근 12% 수준으로 발표하고 있지만 통상 군사비를 인민경제비 및 사회문화
시책비에 우선, 편성함을 감안하여 북한의 군사비를 예산총액의 약 30%로 추정함.

성 지출을 축소시켜 투자를 증가시키는 등의 순기능을 가져올 수도 있기 때문이다. 그러나 북한의 경우 정부지출의 지속적인 증가는 그러한 순기능보다는 국민생활을 압박하는 역기능이 더욱 큰 것으로 사료된다. 그 이유는 무엇인가? 북한에서는 정수한 세입을 바탕으로 비생산적인 부문, 특히 국방비에 지나친 지출을 하고 있기 때문이다.

북한의 예산대비 군사비 비중은 1968년 32.4%를 정점으로 점차적으로 하락하여 1994년에는 11.6%에 그치고 있는 것으로 발표되고 있다. 그러나 북한의 군사비 지출 비중은 공식적인 통계보다 훨씬 높을 것으로 보인다. 통일원이나 국제전략문제연구소(IISS) 역시 북한의 국방비 축소발표 가능성을 인정하고 있다.

남북한의 방위비 절대액 추이를 비교하면 (<표 4>) 1971년까지는 남한의 방위비 지출규모가 북한의 1/3에 불과한 수준이었으나 1978년을 기점으로 남한의 방위비가 북한을 앞질렀으며, 1988~89년 사이에는 남한의 방위비가 급격히 상승함으로써 이제 남한은 북한에 비해 2배가 넘는 방위비를 지출하고 있다. 그러나 인구 1인당 방위비 지출을 보면 남북한이 비슷한 규모를 유지하고 있는데, 남북한의 1인당 GNP의 격차가 1993년 기준 8.3 : 1에 달하는 점을 고려할 때 남북한의 1인당 방위비지출이 같다는 것은 비대한 북한의 방위비 부담을 단적으로 보여준다 하겠다. 그 결과 북한의 GDP 대비 군사비 규모는 <표 5>에서 보듯이 전세계적으로 가장 높은 수준을 기록하고 있다.

<표 5> 각국의 방위비 규모

(단위: %)

	연 도	GDP대비 방위비
일 본	1991	1.0
미 국	1990	5.4
싱가포르	1989	5.0
태 국	1990	2.6
북 한	1993	27.4 ¹⁾
남 한	1993	3.6

자료: 경제기획원, 「재정관련 통계집」, 1993.
통일원, 「주간 북한동향」, 제171호, 1994.
주: 1) GNP 대비임.

IV. 북한의 재정개혁 전망

북한경제의 당면한 어려움을 타개하기 위해서는 북한의 재정구조가 어떠한 방향으로 변화되어야 할 것인가? 그 방향은 크게 세가지가 있다고 본다. 첫째, 생필품 및 주택, 교육 등에 대한 정부의 보조금을 대폭 감축하여야 한다. 정부의 개인에 대한 간접지원을 축소하고 개인이 자유롭게 소득을 처분하는 여지, 즉 시장경제의 영역을 넓혀가야 할 것이다. 둘째, 국영기업에 대한 보조금을 축소하여야 한다. 비능률적인 기업은 손실을 보도록 기업소 운영체계가 변화되어야 한다. 이는 개별기업이 효율적으로 운영되는 토양을 조성하는 데에 필수적인 조치이다. 셋째, 국방비를 감축하여 정부지출을 보다 생산적인 부문에 사용해야 할 것이다. 과연 위와 같은 재정구조의 변화 가능성은 있는가? 아래에서는 이에 대하여 검토해 보기로 한다.

먼저 개인이 자유롭게 소득을 처분하는 여지

를 넓히게 된다는 것은 무엇을 의미하는가? 현재 북한에서는 생산요소에 대한 소득분배 중 피용자 보수 자체가 극히 제한되어 있다. 정부가 교육 및 사회보장과 같은 공공재는 물론이요 개인소비품까지 공급하고 있는 것이다. 개인이 자유롭게 소득을 처분하기 위해서는 무엇보다도 국민총생산중 피용자 보수를 증가시키고 배급제를 철폐할 필요가 있다. 이는 정부가 개인소비에 대한 통제를 포기하는 것을 의미한다.

재화 및 서비스를 국가가 배급하는 가상적인 경제에서는 시장가격이 필요없다. 그러나 개인이 경제주체로 소비결정을 내리게 되면 그 지침으로서의 가격체계가 필요하게 된다. 물론 북한에도 국정 가격체계가 존재한다. 그러나 이는 균형가격보다 낮게 형성되어 초과수요 상태를 보이고 있다. 이러한 상태에서 개인이 자유로이 소득을 처분하는 여지가 증가하면 초과수요는 더욱 심화될 것이다. 초과수요가 지속될 경우 암시장이 형성되는 것은 막을 수 없다. 결국 배급제가 철폐된 경제에서는 시장가격이 필요하게 된다. 다시 말해 정부의 역할을 축소하고 개인의 소비결정 영역을 확대하기 위해서는 가격개혁이 필요하다.

피용자 보수가 증가할 경우, 필요한 조치중의 하나는 세입체계의 변화이다. 거래수입금을 위주로 되어 있는 현재의 세입체계가 부가가치세와 소득세를 중심으로 재편되어야 한다. 거래수입금은 피용자 보수를 제외한 사회주의 경리수입이 세원이다. 따라서 피용자 보수가 증

가하면 사회주의 경리수입이 감소하고 이에 따라 거래수입금도 감소한다. 일정한 예산수입을 확보하기 위해서는 피용자 보수가 증가함에 따라 가계가 부담하는 세목이 신설되어야 하는 것이다. 부가가치세를 도입하기 위해서는 가격개혁이 필수적이다. 아울러 소득세를 도입하기 위해서는 임금체계가 자유화되어야 한다. 결국 이러한 세입체계의 변화 역시 가격 및 임금개혁과 함께 일어나야 하는 것이다.

둘째, 기업소 운영체계는 어떻게 변화되어야 하는가? 최근 북한에서는 독립채산제를 강화하면서 연성예산제약의 문제를 벗어나고자 애쓰고 있다. 독립채산제란 기업소를 경영단위로 하여 수입을 지출보다 높게 유지하고자 하는 제도이다. 이에 따라 공장과 기업소가 초과 달성한 생산분이 노동자에게 배분되었으며 기업소인여(일종의 사내유보)의 사용에 있어서도 각 기업소의 자율이 크게 확대되었다.

그러나 이러한 독립채산제는 기업의 효율적인 운영으로 연결되지 못하였다. 가격개혁이 이루어지지 않았기 때문이다. 독립채산제가 원활히 운영되기 위해서는 각 기업의 생산량에 대한 평가가 제대로 이루어져야 한다. 그러나 국가가 가격을 철저히 통제하고 있는 상황에서는 가격이 희소성을 반영할 수 없다. 당연히 개별 기업소의 채산성에 대한 평가도 제대로 이루어질 수 없다. 오히려 개별 기업소의 성과가 평가자의 임의에 따라 좌우되게 되어 부정, 부패의 소지가 더 커지는 폐단만 생겨났다. 다시 말해 가격개혁이 이루어지지 않는 한 개별기업


의 효율성을 기대할 수는 없는 것이다.

이상에서 본 바와 같이 북한재정의 개혁과제 중 정부의 역할 축소(즉, 개인의 소비결정 확대) 및 연성예산제약의 철폐(즉, 기업소의 효율적인 운영)는 모두 가격자유화라는 개혁조치를 필요로 하게 된다. 가격자유화는 사유화와 함께 시장경제적 요소의 가장 핵심적인 부분이다. 다시 말해 재정개혁은 단순히 재정부문에만 그치는 것이 아니라 체제전환의 첫 단계라 것이다.⁸⁾ 따라서 북한의 재정개혁에 대한 전망은 가격개혁에 대한 전망과 일치한다.

그렇다면 북한은 가격개혁을 단행할 가능성이 있는가? 현재로서 이에 대한 답은 부정적이다. 만약 북한에서 가격이 자유화된다면 그 파급효과는 경제에만 국한되지는 않을 것이기 때문이다. 북한당국으로서는 가격통제 및 배급제가 제공하는 강력한 주민통제수단을 상실하게 된다. 나아가 시장경제로의 전환을 각오해야 함은 물론이요, 어쩌면 동구권에서 보았던 것처럼 정치적인 변혁까지 일어날지도 모른다. 현재 북한은 시장경제적 요소의 유입에 심한 거부감을 보이고 있다. 남한으로의 흡수통일을 두려워하고 있는 것이다. 이와 같은 상황에서 가격개혁과 같은 시장경제적 요소의 도입은 상상하기 어려운 것으로 보인다. 즉, 북한이 남한으로의 흡수통일을 두려워하는 한 북한의 재정

개혁은 기대하기 어렵다고 본다.

북한 재정개혁의 중요한 과제중의 하나는 군사비의 감축이다. 북한도 그 필요성을 절감하고 있는 것으로 보인다. 핵개발에 큰 집착을 보이는 것도 군사비 감축방안의 하나라고 여겨진다. 그러나 북한은 그러한 필요성을 예산편성에 반영하지 못하고 있다. 남한과 미국을 여전히 적으로 간주하고 있기 때문이다. 나아가 적화통일이라는 대남기본노선을 포기하지 않고 있기 때문이다. 따라서 북한에 있어 군사비의 감축은 북미관계 및 남북관계 개선에 보조를 맞추어 갈 것으로 생각된다.

요약하면, 북한재정에 있어 큰 변화가 일어나는 것은 당분간 기대하기 어렵다고 생각된다. 특히 노동자의 소득(피용자 보수)을 확대하고 기업소 관리방식을 성공적으로 개혁하는 것은 더욱 어려운 것으로 보인다. 가격개혁이 병행되어야 하기 때문이다. 흡수통일을 두려워하고 있는 북한에게 있어 가격개혁은 끝까지 선택하고 싶지 않은 카드일 것이다. 따라서 북한은 먼저 군사비를 감축함으로써 돌파구를 마련하고자 할 것이다. 북미관계가 개선되어 감에 따라 북한은 군사비를 줄이고 인민경제비를 증가시킬 것이다. 이로 인하여 북한경제는 현재의 마이너스 성장추세를 진정시킬 수는 있을지 모른다. 그러나 그 정도로 북한경제가 회생될지는 의문이다. 북한은 그를 확인하는데에 수년의 시간을 보낼 것이며 가격개혁을 수반하는 본격적인 재정개혁은 그 다음에나 기대해볼 수 있을 것이다. 

8) 가격보조금의 철폐와 같은 재정개혁은 체제전환 초기에 단행되어야 한다. 비교적 단기간에 마무리될 수 있기 때문이다. 실제로 국영기업 민영화나 사회보장제도의 개혁 등 제도의 변화가 필요한 부문은 그 실행에 상당한 기간이 소요되는 것이 보통이다.