

# 북한 지방재정의 실태

오 승 렬 / 통일연구원 연구위원  
경제학박사

## I. 머리말

1990년대의 경제위기 극복과정에서 북한경제는 적지않은 변화를 겪어왔다. 비록 외자유치 실적에 있어서 소기의 성과를 거두는데는 미흡했으나, 나진-선봉 지역의 개발계획 추진과정에서 대외개방을 위한 법률제정과 환경조성 등의 경험을 축적할 수 있었으며, 극심한 식량난 및 생필품 부족현상을 극복하기 위한 생존수단으로서 비공식부문 경제의 확산과 주민 이동현상의 확대를 목인해 왔다. 또한 대외관계 개선노력을 통한 외부지원 획득과 남북한 교역관계 확대 과정에서 북한경제의 대외의존도 역시 높아졌다.

그러나 이와 같이 경제적 어려움으로 인해 ‘불가피’ 했던 북한의 적응과정에서 나타난 현상에 근거하여 북한체제의 근본적 변화 여부를 평가하거나 통일에 대비한 남북한 경제제도의 통합 방안에 대한 방향설정을 시도하기란 쉬운일이 아니다. 향후 북한 경제체제의 변화를 가늠해보기 위해서는 여러 가지 기준을 설정해 볼 수 있을 것이나, 북한과 같이 경제체제 ‘개혁’의 필요성을 공식적으로 인정하지 않고 있는 사회주의 국가에서 정책노선이나 제도의 변화를 당국의 공식

발표나 공식문건에 의해 확인하기는 어려운 것이다.

이와 관련하여 우리가 주목할 필요가 있는 것은 사회주의 계획경제의 시장지향적 개혁과정에서 공통적으로 나타나는 중앙과 지방간의 경제운영 및 관리상의 관계 변화 양상이 북한에서도 관측될 수 있는가 하는 문제이다. 중국을 포함한 대부분의 사회주의 경제체제 전환과정은 경제적 위기상황을 극복하기 위해 자원배분의 효율성을 증대시킴으로써 경제의 정상적 성장궤도 진입을 추구하려는 시도로부터 그 발단을 찾을 수 있다. 사회주의 계획경제 변화의 본질은 시장기구의 도입과 함께 중앙집중적 계획체제를 지방분권적 자율조정기제로 전환하는 것이었다. 따라서 중앙과 지방의 경제관계를 가장 구체적으로 보여줄 수 있는 중앙재정과 지방재정의 관계, 그리고 지방재정의 역할과 기능 등은 북한 사회주의체제의 변화 가능성 및 방향성을 가늠해 볼 수 있는 실질적 근거를 제공할 수 있다.

이 글에서는 북한 재정운영의 기본구조와 지방재정의 역할 및 기능을 평가해 봄으로써 북한 지방재정의 실태를 파악하고 향후 통일에 대비한 남북한 지방재정 통합 및 남북한 지방재정 정책의 개

선 방향을 수렴해 보기 위한 참고자료를 제공하고자 한다.

## II. 북한 재정의 특징

### 1. 기본구조

시장경제체제하의 국민경제에 있어서 정부는 지출과 조세수입의 크기 및 구성을 조절하므로써 여러 경제적 변수를 바람직한 방향으로 유도하여 경제의 안정과 성장을 도모한다. 이러한 정부의 경제적 역할은 공공재와 경제적 외부성의 존재, 시장기구의 효율성과 경제적 성과의 공평한 배분간의 절충의 필요성등으로 인해 정당화 되고있다. 이에비해 생산수단의 공유화, ‘노동에 따른’ 소득의 분배, 중앙계획에 의한 사회적으로 결정된 목표의 달성을 위한 생산등을 지향하는 사회주의체제하의 국가에서는 정부의 수입과 지출이 경제활동의 모든 부문을 반영하고 또한 통제하는 기능을 가지고 있다.

북한의 경우 초기에는 정부의 재정수입이 사회주의경리수입, 주민의 세금, 다른 사회주의국가들로부터의 원조 및 기타의 수입으로 이루어졌으나, 1974년부터 명목상의 주민 세금이 없어지게 됨에

따라 모든 정부수입은 사회주의 생산활동으로부터 발생하는 것으로 되어있으며, 사회주의경리수입이라는 항목이 그 모든 수입을 망라하고 있다. 사회주의경리수입은 거래수입금, 국가기업이익금, 협동단체소득세, 감가상각회수금과 기타수입으로 이루어지는데, 그중 거래수입금이 대략 60~65%, 국가기업이익금이 20%정도, 그리고 감가상각회수금과 기타수입이 그 나머지부분을 차지한다.

정부수입의 대종은 거래수입금이며, 이것은 국영 및 협동단체 생산기업소의 화폐수입 중에서 생산물의 원가와 생산활동에 필요한 자금을 뺀 나머지 부분을 정부수입으로 충당한 것으로 생산물이 중간재로서 다른 생산부문이나 건설부문에 판매될 때에는 적용되지 않는다. 국가기업이익금은 국영기업소의 이익금에서 계획에 의한 자체수요자금을 공제한 금액을 정부수입금으로 흡수한 것을 말하며, 협동단체소득세는 협동단체기업소 및 기관의 독립채산제에 의한 이윤중정해진 세율에 의하여 납부된 부분을 말한다. 1984년 9월 합병법이 발표됨에 따라 1985년 2월부터는 합병기업소득세법, 외국인소득세법을 제정, 부과하고 있으나 그 액수는 미미한 실정이다.

한편 북한의 정부지출은 인민경제비,

사회문화비, 국방비, 관리비로 구성되어 있다. 인민경제비에는 생산을 위한 경비와 국가기본건설비 및 각종 소비재에 대한 보조금 등이 포함되고, 사회문화비에는 교육비, 체육비, 사회보장비, 학술연구비 등이, 국가기관관리비에는 공공행정비 등이 포함된다. 한편 북한에서는 중앙예산과 지방예산을 합쳐서 사회주의인민예산(국가예산)을 구성하며 중앙예산은 그 실행범위가 전 사회인데 비하여, 지방예산은 지방수입으로 조달되어 지방자체의 수요에 의한 지출을 담당한다.

북한에서도 예산법률주의를 택하고 있으며, 회계년도도 남한과 같이 1월 1일부터 12월말까지인데, 예산이 최고인민회의에서 보고, 토의, 가결, 확정되는 시기는 매년 4월경에 이루어지고 있으므로, 당해년도 예산이 상정되기 이전에 이미 집행되는 형식을 취한다.

## 2. 예산규모 및 수입·지출 구성

생산수단의 사회적 소유와 계획에 의한 경제의 운용을 그 경제체제의 핵심으로 하고 있는 북한의 경우 정부가 자원의 배치, 생산 및 소득의 분배에 있어서 필연적으로 정부가 차지하는 비중이 크

게 되어 있다. 따라서 1990년의 북한의 총예산규모(결산기준)은 북한화로 약 357억원(미화 약 166억 달러)으로 국민총생산의 71.9%를 차지했으며, 1999년의 경우 198억원 수준으로 한국은행이 추정한 국민총생산의 58.4% 정도의 규모이다.<sup>1)</sup> 1999년 북한의 예산규모 및 전체경제에서 차지하는 비중이 감소한 것은 90년대 북한의 국민총생산이 지속적으로 감소해 왔으며, 산업가동률이 극도로 낮아짐에 따라 재정수입이 급감했음을 나타내고 있다.<sup>2)</sup> 이는 1999년도 남한의 예산이 국민총생산의 17.5% 수준인 것과 비교해 볼 경우, 북한의 예산이 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 높고, 따라서 북한의 예산구조는 국민경제 각 부문의 상대적 비중에 직접적이고 결정적인 영향을 미치게 됨을 의미한다.

그러나 국민총생산 대비의 재정비율이 높다고 해서 북한이 그 정책적 목표의 달성을 위해 동원할 수 있는 재원의 규모 역시 크다는 것을 의미하지는 않는다. 북한의 경우 재정규모와 그 추이에

있어서 그 첫번째 특징으로는 정부의 재정 수입과 지출의 추이가 거의 일치하고 있으며, 대체로 균형을 이루고 있다는 점을 들 수 있다. 북한측이 발표한 자료에 따르면 1960~91년 동안 예외없이 재정흑자를 기록했으며, 1992~93년 동안에는 균형을 유지했고, 1998년과 1999년에는 재정적자를 기록했으나 그 규모는 총예산의 1.5%미만에 불과하다. 이것은 정부의 재정정책을 통한 경기부양책이라든가 경제가 처한 상황에 따라 자동적으로 증감하는 정부의 재정적 역할을 인정하지 않는 계획경제하에서는 정부의 계획된 목표를 달성하기 위해 계획된 재정수입 목표를 시달하고 그에 맞추어 재정수입을 확보하는 것으로 재정수입과 지출의 규모가 결정되기 때문으로 볼 수 있다. 과거 투자구조의 불균형과 자립적 경제체제에 대한 지나친 집착의 결과 나타나고 있는 북한경제의 제반 문제점을 생각해 보면, 정부의 재정정책이 가지고 있는 적극적 의미에서의 경제조절기능을 포기하고 있다는 것은 특히

- 
- 1) 북한 중앙방송; 한국은행 보도자료, 「북한GDP 추정 결과」, 각년도 참조. 북한의 예산자료와 한국은행의 북한 GDP 추정결과를 통해 북한의 예산비중을 분석할 경우, 일치성 문제와 추정치 작성 방법에 따른 통계오차 등의 문제가 있으나, 개략적인 추이의 파악은 가능할 것이다.
  - 2) 북한은 매년 4월 최고인민회의에서 공표하던 예결산 자료를 1995-97년 동안에는 발표하지 않았으며, 1998년도부터 다시 공표하기 시작했다.

북한과 같이 경제침체에 직면하고 있는 경제에 있어서는 큰 문제점이 아닐 수 없다.

북한 공공재정의 규모와 그 추이에 있어서 두번째 특징은 적어도 북한경제가 정상적인 상황이었던 1980년대말까지는 재정규모의 국민총생산대비 비율이 현저한 증가추세에 있다는 점이다. 북한정부의 지출규모는 1960~69년 동안은 평균 국민총생산의 56.6%, 1970~79년

동안은 평균 62.0%, 그리고 1980~93년 동안은 평균 74.9%를 차지했다. 이는 경제계획기구가 정비됨에 따라<sup>3)</sup> 북한 경제 전반의 중앙계획에 대한 편입정도가 증가해 왔다는 측면에서 이해할 수 있다. 최근 극심한 경제침체로 인해 북한의 예산수입이 감소하고, 이로 인해 예산이 국민총생산에서 차지하는 비중이 갑자기 감소한 경향을 보이고 있으나,

**<표 1> 북한의 재정규모와 항목별 구성 변화 추이**

(단위: 북한화폐 만원, %)

연도	세입	세출	세출 항목별 비중(%)			
			인민경제비	사회문화비	국방비	관리비
1965	357,384	347,613	68.0	19.7	8.0	4.3
1967	410,663	394,823	49.9	17.5	30.4	2.2
1970	623,220	600,269	47.0	19.9	31.3	1.8
1972	1,743,030	738,861	55.5	25.4	17.0	2.1
1975	1,158,630	1,136,748	57.2	24.3	16.4	2.1
1980	1,913,923	1,883,691	60.5	22.2	14.6	2.7
1985	2,743,887	2,220,360	62.5	20.7	14.4	2.4
1990	3,565,610	2,732,883	67.5	18.8	12.1	1.6
1991	3,719,484	3,008,510	67.8	18.8	12.3	1.1
1992	3,950,092	3,565,610	67.5	19.6	11.6	1.3
1993	4,024,297	3,690,924	67.8	19.0	11.5	1.7
1994	4,160,020	3,950,092	-	-	11.4	-
1998	1,979,808	4,024,297	전년대비 6%증가	-	14.6	-
1999	1,980,103	4,144,215	-	-	14.6	-

자료: 통일원, 『북한경제통계집』, 1996. pp. 131~142.

- 3) 예를 들면 1962년 2월 북한은 경제계획의 중복과 혼동을 피하기 위해 경제계획을 국가계획위원회 관할로 통일시켰다. 그 이전에는 경제계획의 수립과 집행이 국가계획위원회와 당중앙위원회로 이원화되어 있어서 관할권의 중복과 혼선이 불가피했었다.

이를 중앙계획의 기능과 역할 축소로 파악하기는 어려운 것이다.

### 3. 예산지출의 구성 및 추이

전통적인 중앙계획하의 사회주의 경제에서는 정부의 재화와 용역에 대한 생산, 배분, 소비의 계획에 의거하여 물질 자원과 금융자원이 행정기관의 명령과 조직을 따라 생산자나 소비자에게 배분된다. 그 과정에서 시장기구를 통한 가격의 형성은 철저히 배제되며 정부가 경제개발전략을 위해 결정한 가격은 단지 회계상의 역할을 담당할 뿐이다. 따라서 정부의 재정은 모든 시장경제체제의 가격기구를 대신하여 물질자원과 금융자원의 효과적인 배치를 총괄하게 되어, 생산 및 소비에 있어서 경제 각 부문의 상대적인 비중을 결정하는 것이다.

정권초기에 생산수단 소유제도의 사회주의 개조를 완료한 북한은 스탈린식의 강력한 중앙집권적 개발계획을 채택했는데, 짧은 시간내에 자립적 북한 경제의 건설과 공업화를 이룩하기 위해 중공업부문의 투자에 치중했으며, 국방과 경제건설을 병행한다는 기치하에 거대한 군산 복합체를 구성하게 되었다. 따라서 농업과 경공업 및 운송 에너지 등

사회간접시설 부문은 상대적으로 그 재정지출 우선순위에서 멀어지게 되었다.

북한은 균형재정의 유지에 큰 비중을 두고 있고 또 정부의 재정이 국가경제 전반에 걸친 운영상태를 반영하고 있기 때문에 북한경제가 처한 상황이나 국가정책이 변함에 따라 재정지출을 구성하고 있는 각 항목의 비율도 상대적으로 민감하게 변해 왔다. 특히 1950년대 말부터 60년대 초에 걸쳐 북한과 소련의 정치적 관계가 소원해짐에 따라 소련으로부터의 군사 및 경제원조가 격감하고, 또 중국에서의 문화대혁명의 진행으로 중국으로부터의 지원도 어려워지게 되자 북한 자체의 한정된 재원으로 북한경제의 급속한 공업화와 국방력증가를 동시에 추구해야 하는 어려움에 빠지게 되었다.

북한의 제1차 7개년 계획은 이러한 북한이 처한 상황의 변화에서 이해할 수 있는데, 자립적 경제체제를 구축하기 위해 집중적이고 강도높은 중공업분야의 건설에 착수함과 동시에 그를 위한 물질적 자원을 확보하기 위해 농업분야의 ‘청산리’방식과 공업분야의 ‘대안’체제라는 자원 동원을 위한 경영방식을 착안하게 된 것도 이 무렵이었다. 그러나, 중공업 분야의 건설을 우선적 목표로 한

무리한 자립경제의 추구는 필연적으로 북한경제로 하여금 내연적 성장(intensive growth)보다는 외연적 성장(extensive growth)의 방향으로 나아가게 만들어 80년대와 90년대에 겪게 되는 어려움의 근원을 제공하게 된 것이다.

1960년대 초반부터 중반에 걸치는 동안 북한의 재정지출 중에서 인민경제비의 비율이 현저히 높은 것은 바로 이러한 북한의 정책방향을 반영한다 하겠다. 더구나 북한경제는 60년대 중반부터 70년대 초에 걸친 과도한 국방비의 지출로 인해 본래부터 무리하게 추진되던 경제건설에 큰 차질을 빚게되었다. 1967~71년 동안에 인민경제비는 평균 재정지출의 47.5%를 차지해서 1960~66년 동안의 평균 70.7%와는 현격한 차이를 보였다. 대신 국방비는 1960~66년 동안의 평균 4.8%에서 1967~71년 동안의 평균 31.2%로 크게 늘어났다. 같은 시기에 사회문화비와 관리비도 다소간 감소해서 당시 북한이 군비증강에 모든 국력을 집중시켰음을 알 수 있다.

북한경제의 경제적 기반이나 기술적 조건에 대한 고려없이 조급하게 추진된 자원동원식의 중공업화 정책과 지나친 국방비의 지출로 인해 1차 7개년 계획이

차질을 빚고 경제 부문간의 불균형이 심화되자 6개년 계획기간 동안 북한은 다시 재정지출의 구조를 조정함으로써 그동안 노정된 문제점을 해결하려 했다. 인민경제비와 사회문화비가 큰 폭으로 증가하고 국방비는 거의 반 수준으로 줄어들었으나 중공업위주의 투자정책이나 외연적 성장정책을 변경한 것은 아니었다.

따라서 1970년대에 북한경제는 한편으로는 적극적인 해외로부터의 자본재 수입과 경제적 측면을 중시한 정책의 채택 등으로 인해 외형적으로는 지속적인 성장세를 보였으나, 객관적 조건을 무시한 무리한 경제정책으로 말미암아 구조적 문제점들은 더욱 심화되어 간 시기라고 할 수 있을 것이다. 자본재 수입이 증가한 반면 국내경제와 국제경제의 단절을 위한 중앙계획적 사회주의 경제체제의 각종 제도적 장치와 자급적 경제의 추구로 인한 외화획득 능력의 결여는 북한경제의 외채를 누적시켰고, 외채상환 능력의 부족으로 인해 북한경제의 현대화와 효율성 제고를 위해서는 절대적으로 필요한 서구 선진기술과 자본재의 도입을 어렵게 만들었다. 따라서 1970년대 초반의 적극적인 경제개발 전략은 한계를 가질 수밖에 없었으며, 자급적 중공

업 건설을 위한 동원식 경제정책의 문제점과 자본재와 원자재 수입능력의 결여는 70년대 후반부터의 북한경제의 침체를 가져왔던 것이다.

1980~93년 동안 북한은 인민경제비로 평균 64.7%, 국방비로 평균 13.4%, 사회문화비로 평균 20.0, 관리비로는 평균 1.9%를 지출했는데, 70년대에 비해 경제비는 증가했고 다른 부문은 감소했음을 보여준다. 특히 경제비는 60년대 초반 이래 높은 비중을 차지했으며, 또한 계속 증가 추세에 있는데, 이는 북한경제가 처한 곤경을 말해준다고 할 수 있겠다. 1980년대 이래의 경제비의 지속적 증가는 그 성격에 있어서 그 이전과 구별된다.

1960년대와 70년대의 경제비의 증가가 북한경제의 중공업부문의 확장을 목적으로 했다면 80년대 이후에는 북한경제의 구조적 문제점의 시정, 즉 중간재, 에너지, 운송 등의 부문에 존재하는 병목현상을 타개하거나 생산 및 소비 부문을 위한 보조금을 증액하기 위한 것이 그 특징이다. 따라서 생산부문의 확장이나 새로운 생산영역에 대한 투자는 상대적으로 위축되고 있는 것으로 판단된다.

한편 북한은 순수 국방비 지출이 아니라도 과거에 지나치게 비대해진 중공

업 분야의 군산복합체부문의 투자기아(investment hunger)적인 자금수요가 존재하므로, 경공업 등 북한경제의 취약 부문에 대한 자원 배분의 어려움에 직면하고 있다. 북한은 우선 경제적인 어려움을 타개함으로써 사회문화비라든가 관리비 등의 감소분을 차후에 보상할 수 있다고 보고 있으나, 누적되어 온 주민들의 생활수준 향상욕구나 경제적 효율을 위한 관리기구의 확대등도 시급한 문제들이므로 북한재정에 있어서 재원의 분배는 가일층 어려움에 직면하고 있는 것이다.

### Ⅲ. 북한의 지방경제와 지방재정

#### 1. 북한의 지방경제

북한의 지방경제는 중앙경제기관들에 소속되어 관리·운영되는 중앙경제에 대응하는 개념으로 지방의 국가경제기관에 의해 관리·운영된다. 주로 지방자체의 소비적 수요를 충족시키기 위한 지방공업과 농촌경리, 수산업, 지방건설과 상업 등의 영역을 포함한다. 계획경제의 구조적 문제점 및 경제정책의 편향성으로 인한 부족현상이 보편적 특징이라 할 수 있는 북한경제에서 지방경제는 지방

의 유희자원을 최대한 동원함으로써 지방주민을 위한 소비재 공급능력을 극대화시키려는 목적을 가지고 있다. 즉 자원배분 및 경제관리의 효율성을 증대시키기 위해 중앙경제와 지방경제의 기능과 영역이 분화되어 있다기 보다는 북한의 지방경제는 중앙경제 및 중공업 위주의 자원배분으로 인한 지방주민들의 일상 생활용품 부족현상을 개선하기 위해 지방의 유희자원이나 대규모 중앙공업의 부산물 등의 활용을 통한 자원동원의 종속적 기능을 부여받고 있는 것이다.

북한 지방경제 관리·운영의 단위 및 거점은 도(道)와 군(郡)이며 특히 군은 지방경제의 종합적 기본 단위로서 기능을 하고 있다. 지방공업은 국영지방공업과 협동단체공업 및 기타 중소기업으로 구성되며, 생산품에 대해서는 국정가격이 적용되는 중앙경제 관리 기업과는 달리, 일부 주요품목을 제외하고는 제품의 질에 따라 지방자체적으로 가격을 책정할 수 있도록 하고 있다. 북한은 지방행정경제 단위인 도(직할시), 시(구역), 군을 단위로 하여 지방경제계획을 작성하도록 하고 있다. 그러나 이는 지방경제의 운영·관리를 위한 종합적이며

독립적 계획이라기보다는 국가가 부여하는 중앙계획에 따른 지침에 따라 지방계획부서들이 작성하여 다시 중앙계획에 편입시킴으로써 일원화된 계획체제를 유지한다는 원칙하에 작성되고 있다. 지방경제계획은 지방의 자원동원을 통해 지방자체의 수요를 충족시키기 위한 계획을 제시함으로써 국가 중앙계획부문으로 가능한 한 최대한 자원을 집중시키기 위한 자원동원전략적 성격을 가지고 있는 것이다.

## 2. 북한의 지방재정 정책

북한의 예산체계는 중앙예산과 지방예산으로 구성되며, 중앙예산과 지방예산이 합쳐진 전체예산을 국가예산이라 한다. 특히 북한에서는 ‘지방예산제’를 독창적인 제도로 강조하고 있는데, 자체적 정의에 따르면 지방예산제는 “국가의 중앙집권적지도밑에 지방정권기관들이 자체로 벌어서 자기 지방의 살림살이를 제힘으로 꾸려나가는 새로운 지방살림살이운영방법”으로 규정하고 있다.<sup>4)</sup>

북한의 지방예산은 도(직할시)와 시·군(구역)예산으로 이루어지며 지방경제

4) 북한 사회과학출판사, 『경제사전』 제2권, 1985, p. 443.

부문에서 창출된 사회총생산물과 국민 소득을 화폐형태로 조성하고 경제계획을 수행하기 위해 재정적으로 통제하여 재분배하는 기능을 수행한다. 지방예산의 수입원은 지방경제에서의 거래수입금, 국가기업이익금, 고정재산상환비, 중앙과 도 예산소속 기관 및 기업소가 납부하는 지방유지금, 국가재산판매 및 기타 수입 등으로 이루어진다. 한편 지방예산의 지출대상은 지방산업 및 농촌경영, 지방상업, 지방의 도시경영, 교육, 문화, 보건 부문이며, 지출항목은 ‘지방적 의의를 가지는 인민경제에 대한 지출’, 사회문화시책에 대한 지출, 지방기관들의 유지비 지출 등으로 구성된다. 한편 지방예산에서의 수입초과분은 상급단위의 예산에 단계별로 반영된다. 즉 군예산 초과수입분은 도종합예산에, 도종합예산 초과수입분은 중앙예산에 반영되는 것이다.

특히 1975년 4월 최고인민회의 제5기 제5차회의에서 김일성이 “지방예산제를 더욱 발전시킬데 대하여”라는 문헌을 발표한 이후 북한의 지방예산제도는 중앙으로부터의 국가보조금 축소에서 한걸음 더 나아가 지방의 수입초과분을 중앙예산에 편입시킬 것을 강조하고, 중앙예산에 대한 기여도에 따라 물질적 인센티

브를 제공함으로써 지방자원의 동원에 더욱 박차를 가하게 되었다.

지방정부는 수입초과분에 의한 중앙예산 기여도에 따라 물질적 우대를 받게 되는데, 이를 위한 재원은 수입초과분 중 일부를 ‘우대기금’과 ‘예비기금’으로 적립하고 우대기금은 지방의 경제문화를 발전시키기 위한 투자재원 또는 상금으로 이용되며, 예비기금은 자연재해 등 불가피한 이유로 인한 경영손실을 보전하는 용도로 사용된다. 결과적으로 이와 같은 지방예산제도의 강화는 지방경제에 대한 국가의 부담을 덜고, 중앙계획에 의해 결정된 중공업 등 주요 부문의 축적을 가속화 하려는 북한의 경제정책 노선을 반영한 것이었다. 따라서 초기에는 ‘지방유지금’이라 하여 중앙 및 도의 중앙계획 관리하의 기업소들이 결산이익의 일정비율을 시·군 등 지방예산에 분배함으로써 지방예산을 보조하였으나, 점차 지방예산제도가 지방자원 동원의 기능을 수행함에 따라 오히려 지방기업소의 이윤이 중앙예산의 일부로 편입되게 되었다.

**<표 2> 북한의 국가예산중 중앙 및 지방예산의 비중 변화 추이**

(단위: %)

구분\년도	1960	1964	1973	1975	1980	1983	1987	1990	1991
중앙	65.5	54.5	83.3	79.9	85.6	84.5	84.5	85.9	87.2
지방	35.5	45.5	16.7	20.1	14.4	15.5	15.5	14.1	12.8

자료: 국토통일원, 『북한경제통계집』, 1986, pp. 163~65; 박완신, 『신북한행정론』, 지구문화사, 1995, p. 291.

### 3. 중앙예산과 지방예산의 상대적 규모

북한의 경우 1960년대에 지방재정의 비중이 최고수준에 이른 이래 점차 축소되었으며, 북한경제가 침체에 빠지기 시작한 70년대 말기 이후 중앙재정의 상대적 비중이 더욱 커졌음을 알 수 있다. 이것은 북한경제가 침체됨에 따라 중앙정부의 수입을 확보하려는 노력의 일환으로 볼 수도 있으나, 또 다른 측면은 북한이 채택해 온 경제정책 방향과도 밀접한 연관이 있다. 흔히 사회주의 경제체제의 개혁이라고 하면 동구나 구소련 혹은 중국의 예를 들어 시장화와 정부통제의 완화를 생각하게되는 데, 이 경우 개별 경제주체의 자율권 신장에 근거하여 중앙정부의 관리하에있는 재정규모의 축소를 예측할 수 있다. 이에 비해 북한 지도부는 시장기구를 자원배분의 효율적 방법으로 인식할 수 있는 이념적 진보성을

결여하고 있으며 그밖에 정치적인 체제 제약요인이 존재한다는 점 등으로 인해 북한의 경제정책 변화는 시장기구의 광범위한 도입을 통한 개혁보다는 점진적인 정책개선 노선을 채택해 왔다.

실질적으로 북한은 지금까지 에너지와 수송, 금속 및 기계 등 중공업 분야의 병목현상 해소를 위한 중앙정부의 투자 증대에 경제정책의 초점을 맞추어 왔으며, 경제 각 부문의 성장 비율의 인위적 조정 등을 통하여 경제적 극복을 시도해 왔다. 따라서 시장지향적 경제개혁 및 분권화로 인해 중앙정부의 재정지출 비중이 감소하기보다는 국가계획의 목표 달성을 위한 지출의 필요성이 증가할 것 이므로 경제부문 및 중앙·지방간의 재정지출에 대한 상충적 관계 (trade-off)는 더욱 첨예화 되었다. 중앙계획의 테두리 안에서 경제회복을 지향할 것이라고 보면 향후 북한경제가 어느정도 정상화되더라도 전체 재정지출액중 중앙재

정의 비율이 지방재정 보다 증가할 가능성이 크다고 볼 수 있다.

#### IV. 북한경제 운영체제의 변화와 지방재정

경제운영체제와 관련, 1998년 9월에 개정된 북한 헌법은 ①국가소유보다 느슨한 공적소유 형태인 집체소유(collective ownership) 영역을 농업이외의 부문으로 확대(제2장 제22조), ②개인의 상업활동범위를 기존의 ‘개인부업경리’에 더해 ‘합법적인 경리활동’으로 확대(제2장 제24조), ③독립채산제와 원가·가격·수익성 등 경제효율성 제고를 위한 계획경제기제의 개선을 명문화(제2장 33조)하고 있으며, 경제적 측면에 국한된 조치라고는 볼 수 없으나 주민들의 거주·여행 자유를 명시(제5장 제75조)하고 있다.

새 헌법의 내용을 분석해 보면, ‘시장기구의 도입’ 등 본질적인 경제정책 변화를 반영하고 있는 것으로 보기에 어려운 측면이 있다. 집체소유 역시 사회주의 계획경제의 공적(公的) 소유의 한

형태이며, 개인의 소유는 ‘소비적인 목적을 위한 소유’로 국한하고 있다. 또한 독립채산제 및 원가·가격·수익성 등의 개념은 사회주의 계획경제 틀 속에서 경제적 효율성을 제고하기 위한 관리방식으로서 북한은 과거에도 ‘주체의 경제리론’으로 제시한 바 있다. 이들 개념의 도입은 시장 공급과 수요의 법칙 활용이나 의사결정권의 지방분권화를 의미하지 않으며, 단지 회계 및 계획상의 과학성을 의미하는 것이다.<sup>5)</sup>

한편 북한은 새헌법에서 경제분야 32개 부서를 23개로 통폐합하고 지방인민위원회와 지방행정경제위원회를 통합하여 지방행정조직을 일원화함으로써 조직 운용의 효율성 제고를 도모하고 있다. 북한의 새헌법의 특징은 기존의 계획경제체제를 보완하여 경제적 생존을 위한 방안을 모색하고, 개인 상업활동 범위의 확대 및 거주·여행에 대한 규제 완화를 통해 최근 경제침체로 인해 나타나고 있는 비공식부문 경제의 확산을 제한된 범위내에서 제도적으로 수용하고 있다는 데 있는 것으로 평가된다.

농업부문의 효율성과 관련, 북한은

5) 북한 과학·백과사전출판사, 『사회주의하에서 물질적관심성과 가치법칙의 올바른리용에 관한 주체의 경제리론』, 1986.

‘분조’의 규모 축소와 함께 기준을 초과하는 생산물에 대한 생산단위의 자체 처분권을 확대하는 등 인센티브구조의 개선을 추진해 오고 있다. 또한 경제난으로 인한 생산단위의 이기적 성향 확산에 대응하여 연합기업소 및 2중독립채산제를 강조해왔던 공업기업소 관리체제에 대한 개편을 '99년말부터 가속화함으로써 개별기업에 대한 계획적 관리를 강화하고 있다. 이에 따라 연합기업소·종합기업소 등 각 산업부문의 중간관리조직 40여개가 일반 공장·기업소 및 경제관련 성 산하의 관리국 직접 통제체제로 개편되었다.<sup>6)</sup>

이와 같은 움직임은 그 동안 극심한 북한의 물자부족 현상으로 인해 연합기업소 및 종합기업소들이 원부자재 공급에 있어서 자체소모 위주의 배타적 성향을 보임에 따라 국가적 측면에서 중요한 부문에 대한 물자공급이 원활히 이루어지지 못했으며, 국가경제 계획 달성이 갈수록 어려워지는 상황을 초래했다데서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 즉 연합기업소 산하의 개별기업의 경영목표와 국가계획 목표가 일치하지 않는 주인-대리인(principal-agent)문제가 발생하게

된 것이다.

연합기업소와 종합기업소는 기본적으로 수직적 또는 수평적 생산단위의 집합체로서 상호의존도가 강하고 상부상조적 경향을 보이게 됨에 따라 계획당국의 강력한 조직 장악이 어렵고 개별 단위의 경영실적을 정확히 평가하기 어려운 단점을 가지고 있다. 또한 경제상황이 변화함에 따라 산업구조 조정이 필요하나, 연합기업소·종합기업소의 독점적·배타적 성향으로 인해 산업구조 조정이 원활하게 진행되기 어려우며, 포괄적인 생산조직을 개편하기 위해서는 북한의 능력으로는 조달이 불가능한 막대한 투자재원이 필요하게 된다는 단점이 있다. 경영상태가 건전한 연합기업소의 경우에도 투자재원이 비효율적인 산하 개별 기업소로 분산되는 경향이 있으므로 규모의 경제 실현이 어려웠던 것이다.

공장·기업소 구조의 조정은 연합 또는 종합기업소간의 상호의존적이며 배타적인 운영방식을 개선하여 개별기업 지배인의 책임소재를 명확히 함으로써 계획경제 질서를 회복하기 위한 것으로 판단된다. 또한 생산단위에 대한 평가와 종합적 수급조절은 해당 중앙정부 부서

6) 통일부, 『북한 공장·기업소 구조조정 동향 평가』, 2000. 2.

(경제관련 부문별 성)에서 행하며, 기업에 대해서는 국가계획 목표 실행 및 경영에 관한 관리자의 책임소재를 명확히 함으로써 국가계획상 긴요한 부문에 대한 원자재의 우선적 공급을 시도(인민경제계획법의 제정을 뒷받침하기 위한 조치)하고자 하는 것이다.

정치경제적 관점에서 본다면, 김일성 시대에 강조되었던 연합기업소 및 종합기업소 제도의 폐단을 개선하기 위한 최근의 조치는 중앙집중적 성향을 보이는 경제분야에 있어서의 김정일 노선이 가시화되기 시작했음을 알 수 있다. 이와 같은 북한의 변화는 나진·선봉 지대정책의 변화 등 점차 김일성의 경제정책 노선과 차별화된 김정일 노선이 나타나고 있는 추세의 연장선상에서 파악 가능하며, 1990년대 경제난으로 인해 확산되었던 지역 및 단위 이기주의를 청산함으로써 경제부문에 대한 중앙정부의 통제력을 강화하려는 의도로도 해석할 수 있다.

종합하여 보면 최근에 나타나고 있는 북한경제 운영체계의 변화는 1970년대 이후 강조되어 온 중앙재정의 강화와 지방재정에 대한 유희자원 동원 기능과 중앙재정에 대한 보조적 역할 부여라는 기존 정책노선의 연장선상에서 파악해 볼

수 있다. 북한의 경우에 이미 높은 예산의 국민총생산 대비 비율과 지속되고 있는 경제침체에 더하여 경제조절책으로서의 재정정책의 역할을 인정하지 않음으로 해서 상당 기간 동안 재정재원의 확보에 고심할 것으로 보인다. 더구나 경제부문간의 재정지출에 관한 상층적 관계가 심화되고, 중앙재정 확충을 위한 지방재정의 비중축소 추세에 따라 지방재정은 그 기본적인 기능과 역할조차도 상실할 가능성이 있다. 이 경우 북한의 재정구조는 일반적인 사회주의 계획경제 개혁과정에서 나타나는 지방재정 비중의 확대 및 의사결정과정에서 있어서 지방행정단위의 자율권 증대와 같은 효율성 지향적 체제전환 양상과는 다른 중앙집중적 형태를 유지하게 될 것으로 전망된다.

## V. 맺음말

이 글에서는 북한의 지방재정 실태에 대한 이해와 변화전망을 위해 북한 재정의 기본적 특징과 중앙재정과 지방재정 간의 관계를 분석하였으며, 최근 북한 경제운영체계의 변화내용에 근거하여 향후 지방재정의 역할과 기능에 대한 전망을 시도하였다. 북한 새헌법에서 나타

나고 있는 경제체제의 유연성 및 개방 가능성 등 긍정적인 변화에도 불구하고, 아직까지 기본적인 북한의 재정운영체계에 괄목할 만한 변화는 나타나지 않고 있다.

더욱이 1990년대에 경제난을 경험하면서 체제생존 차원에서 묵인해 왔던 비공식부문 경제와 지역 및 생산단위 본위의 배타적 자금체제의 확산등 중앙통제적 경제체제를 약화시킬 수 있는 환경에 처해 있는 북한은 재정운영의 방식에 있어서 오히려 중앙재정위주의 중앙집중적 틀을 강화하는 양상을 보여주고 있다. 여전히 지방경제와 지방재정은 중앙재정의 확충을 위한 지방 유희자원 동원 및 지방의 수요를 자체적으로 충족시키기 위한 보조적 기능을 담당하고 있는 것이다.

이와 같은 북한의 지방재정 실태는 향후 남북경제교류협력 확대 및 자원배분의 효율성 증대를 통한 북한의 내연적 경제성장에 부정적으로 작용할 것으로 판단된다. 남북경제교류협력의 경우, 북한 각 지역의 실상에 적합한 사업계획의 신속한 추진이나 남북한 지방정부차원의 협력사업이 어려울 수 있으며 중앙정부차원의 의사결정과정에서 비현실적 결정이나 시간지연 등의 부작용이 나타

날 수 있다. 또한 북한경제의 회복이라는 측면에서 본다면, 중앙계획에 의한 중앙집중적 재정구조는 사회주의 계획경제의 구조적 문제 해소에 걸림돌이 될 수 있으며, 의사결정권의 지방분권화에 따른 경제효율성 제고를 저해함으로써 북한 가용자원의 효율적 활용을 어렵게 할 수 있는 것이다.

## 참고문헌

- 박진, 「북한재정의 현황과 추이」, 한국개발연구원 정책보고서 94-23, 1994.
- 박완신, 「신북한행정론」, 지구문화사, 1995.
- 오승렬, “북한의 재정·금융”, 북한연구소, 「북한연구」, 제3권 4호, 1992, pp. 48-68.
- 통일원, 「북한경제통계집」, 1996.
- 통일부, 「주간북한동향」, 각호.
- 정보분석국, 「공장·기업소 구조조정 동향 평가」, 2000. 2.
- 한국은행, 「북한GDP 추정 결과」, 각년도.

## 북한문헌

과학·백과사전출판사, 「사회주의하에서

물질적관심성과 가치법칙의 올바른리용에 관한 주체의 경제리론」, 1986.  
사회과학출판사, 「경제사전 제2권」,  
1985. ☺

## 시사용어 해설

### • 게놈(Genome)

Gene(유전자)와 Chromosome(염색체)의 합성용어로서 종(種)에 따라 일정한 숫자로 이루어지는 1쌍의 염색체를 “게놈” 또는 “지놈”이라고도 하는데 생물의 유전형질을 나타내는 유전정보가 들어 있다고 한다.

인체게놈연구는 23쌍의 인간 염색체를 완전 해독하는 작업으로써 인체게놈의 연구가 완성되면 인간의 생명현상을 원초적으로 규명할 수 있기 때문에 불치병으로 알려진 암 또는 에이즈 등 각종 질병의 예방치료가 가능하다고 한다.

- 편집실 -