

통일에 대비한 북한 지방재정의 과제

김 영 윤 / 통일연구원
선임연구위원

I. 문제제기

통일에 대비한 북한 지방재정이 담당해야 할 과제는 통일의 형태와 방법, 즉 통일이 점진적으로 이루어지느냐, 급진적으로 실현되느냐에 따라 크게 달라질 수 있다. 그렇지만 통일이 될 경우를 가정하여 합리적 방향으로 북한 재정을 개편·변화시켜 나가야 할 것이라는 점에 있어서는 통일의 형태나 방법에 상관없는 공통적 과제라고 할 수 있다.

그러나 점진적 통일에 있어서는 그와 같은 개편과 변화의 주체가 북한 당국이기 때문에 남한으로서는 그리 큰 영향력을 행사할 수 없을 것이다. 남한은 기껏해야 통일 후 전개될 남북한 재정상황을 염두에 두고 통일 한국의 바람직한 재정 방향을 북한에게 제시함으로써 북한 당국이 스스로 지방재정제도를 바꾸어 나가도록 유도하는 일 정도 밖에는 할 수 없을 것이다. 물론 여기에는 평화통일을 지향한 남북한간의 관계개선이 큰 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 그 가능성 면에서 회박하고 바람직하지 않지만 긴급한 사태진전에 따른 급진적 통일의 경우에는 사정이 달라진다. 남북한 재정통합 과제는 남한 주도로 이루어질 공산이 크다. 급진적 통

일의 경우 북한의 재정제도는 심중괄구 남한의 예산제도나 조세제도로 통합될 수밖에 없을 것이다. 시간적으로도 남한의 예산제도나 조세제도를 거의 그대로 북한 지역에 적용시키고 부분적으로 필요한 개정을 하는 것 외에는 다른 현실적인 대안이 없을 것이기 때문이다.

이 글에서는 점진적인 통일에 대비, 북한의 지방재정제도를 어떻게 개편시켜 나갈 것인가에 대해 논의하고자 한다. 점진적인 통일에 국한시켜 북한의 지방재정을 논의하는 이유는 급진적인 통일에 따른 재정정책적 과제가 동서독의 경험과 함께 그동안 비교적 많이 언급되었기 때문인 데도 있지만 그 보다는 남한의 통일정책이 점진적인 통일을 지향하고 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 북한 지방재정의 개편방향이라는 기본적인 방향에 대한 논의라는 측면에서 볼 때 통일의 시간적 상황이 차지하는 역할은 그리 크지 않을 것으로 판단된다.

요점적으로 말해 연구의 현실적 측면에 부합한다는 점에서 점진적 통일에 국한하여 논의하되, 남북한간의 관계개선이 상호 협력을 유도함으로써 통일 이전이라도 북한 지방재정제도의 개편이 가능할 수 있다는 전제를 두고자 한다.

지면 관계상 통일의 구체적인 형태와 방법, 북한의 재정체계 전반에 걸친 사항은 모두 생략하고 직접 지방재정의 과제, 이에 대한 남한의 지원이 어떤 방향으로 이루어져야 할 것인지에 대해 논의하고자 한다. 다만 논의의 전개를 위해 필요하다고 판단되는 북한 재정제도의 특징과 체계에 대해서만 먼저 간단하게 언급하기로 한다.

논의에 앞서 한가지 반드시 지적해야 할 사항은 북한의 지방재정이 중앙재정 속에 포함되어 있기 때문에 지방재정만을 별도의 과제로 점진적 통일과 연결시켜 연구한다는 것이 거의 불가능하다는 점이다. 따라서 이 글에서는 북한의 지방재정을 포함한 재정 전체 차원에서 논의를 전개한다.

II. 북한 재정의 특징 및 체계

「재정」이란 국가, 지방자치단체, 기타 기관의 정책수행을 위한 공공적 경제활동, 다시 말해 공공수요를 충족시키기 위해 자원을 획득하고, 관리·처분하는 정부기관의 경제활동이다. 재정을 세분하면 국가재정과 지방재정으로 나눌 수 있는데, 국가재정이 국민경제의 안정과 번영을 이룩하기 위한 국가전체 차원의

재정활동이라고 한다면, 지방재정은 지역 경제발전이나 지역주민의 복지증진에 주된 목표를 두고 전개되는 예산·결산·회계 및 기타 재화에 관한 활동이라고 할 수 있다.

지방재정이 성립하기 위해서는 무엇보다 지방자치제가 실시되어야 한다. 지방자치단체가 그 고유사무를 자기책임에서 독자적으로 처리할 수 있는 제도가 이루어지지 않고서는 지방재정의 의미가 성립할 수 없기 때문이다.

또한 지방재정이 이루어지기 위해서는 지방자치단체가 행하는 행정활동의 범위가 명확히 정해져 있어야 하는 동시에 지방자치단체의 행정활동에 부응하는 충분한 재원이 확보되고 그것의 자주적 사용이 보장되어야 한다.

그러나 북한에서의 재정은 이와 같은 기초 위에서 운용되고 있지 않다. 재정의 주체로서 국가가 기능하고 있다는 점에서 남한과 동일하나, 사회주의 특성상 거의 모든 경제활동이 재정에 반영되어 있기 때문에 재정의 개념과 범위가 남한보다 넓고 크다. 재정이 경제활동의 거의 모든 부분을 포괄하고 있으며 생산수

단이 사회화되어 있어 정부가 기업의 자본형성 및 투자를 담당할 뿐만 아니라 거의 모든 생산과 소비에 관여하고 있기 때문에 재정지출규모가 GNP에 차지하는 비중이 매우 높다.

북한의 지방재정은 또한 중앙재정에 통합·수립되는 예산체제 속에 포함되어 운영되고 있다. 매년 3/4분기 초인 7월 경, 내각의 재정부 예산국은 국가계획위원회에서 작성되고 중앙인민위원회의 결정에 따라 확정된 년차별 경제계획에 의해 예산안 수립을 위한 지침서를 작성, 각 해당기관에 시달한다.

지침서를 받은 중앙의 각 기관과 지방의 행정경제위원회는 지침서에 따라 산하기관, 기업소, 협동단체 등의 예산을 포함하는 재정계획안을 작성하여 다시 재정부 예산국에 제출하면 재 정부는 이들 재정계획안을 종합하여 당해 연도 1, 2월경 새해 국가예산의 초안이라고 할 수 있는 기초재정계획안을 작성한다.¹⁾ 새해 예산의 초안이 작성되면 내각의 심의와 중앙인민위원회의 기준을 거쳐 최고인민회의의 예산심의위원회에서 1개월 정도 심의한 후 통상 4월에 소집되는 최

1) 새해 예산의 초안작성 시기는 보통 전년도 12월이나 당해 연도 1월이 되는데 그 이유는 11월경이 되어야 전년도의 경제실적을 반영한 새해 경제계획이 작성·완료되고 이에 따라 새해 예산안도 조정될 수 있기 때문이다.

고인민회의에서 정식의제로 제출되어 확정된다.²⁾

북한의 지방재정은 지방예산 대상기관 및 기업소라고 할 수 있는 중소기업의 기관·기업소의 거래수입금, 협동단체 이익금, 편의봉사료, 고정재산상환비, 지방유지금, 국가재산판매액 등을 주요 수입원으로 가지고 있다. 반면, 주요지출항목에는 지방산업 및 농촌경리와 지방산업건설, 지방의 도시경영, 지방기관 관리비, 지방의 탁아소, 유치원, 도서관, 진료소 등에 대한 지출이 포함되어 있다. (<표 1>참조)

북한 전체 예산 수입 중 지방예산수입이 차지하는 비중은 1953년부터 1956년까지 약 10.0% 정도로 유지되어 오다가 1958년에는 16.0%, 1959년에는 24.4%로 증가추세를 나타냈다. 이러한 지방예산 수입비중의 증가는 당시 공업화를 위한 경제적 기반구축과 의식주문제 해결이라는 5개년 경제계획 아래 추진된 지역농업의 집단화 및 지방산업 건설이 크게 늘어났던 데 기인한 것으로 평가된다.

북한 지방예산수입의 비중은 1962년에는 39.5%로 더 높아졌으나 그 이후 다시 낮아졌다. 1965년부터 1972년까지

<표 1> 중앙예산과 지방예산의 구분

구 분	대상기관	주요수입원천	주요지출대상
중앙 예산	· 대규모 국영기업소, 기관 · 전국규모의 기관·기업소와 사회문화기관 · 사회안전, 사법, 검찰, 재판기관, 철도운수기관	· 중앙집중적 순소득(거래수입금) · 국영기업소의 국가업 이익금 · 지방예산으로부터의 이전금, 가격편차수입, 국가재산 판매수입	· 인민경제에 대한 지출(기본건설, 유동자금 등) · 사회문화시책에 대한 지출(교육, 의료, 연금 등) · 군사비 · 중앙기관 관리비
지방 예산	· 중·소규모의 기관기업소 · 지방적 의의를 가지는 기관·기업소와 사회문화기관	· 지방예산 대상기관·기업소의 거래수입금, 협동단체이익금, 편의봉사료 · 중앙예산의 보조금	· 지방산업 및 농촌경리와 지방산업 건설 · 지방의 도시경영, 교육, 문화, 보건부문 · 지방기관 관리비

2) 북한의 재정관련 통계자료는 1960년대 이전부터 매년 4월경에 개최되고 있는 최고인민회의를 통해서 발표되고 있는 자료가 유일하다. 최고인민회의를 통해 발표되고 있는 재정관련자료는 전년도 결산 및 당해 연도 예산과 각 부문별 전년대비 증가율을 그 내용으로 하고 있으나 「인민경제비」나 「사회문화시책비」에 군사비가 은의되어 있는 것으로 평가돼 각 예산항목의 정확성에는 한계가 있다.

는 자료가 밝혀지지 않아 그 변동상황을 정확하게 알 수 없으나 1974년부터 1977년까지 북한 지방재정은 다시 20.0% 수준으로 낮아졌음을 알 수 있다. 이처럼 낮아진 지방재정의 비중은 1979년 이후부터는 다시 14.4%~15.6%로 더 낮은 수준으로 감소했으며 예산의 절대액 면에서도 감소됐다. 남한의 경우 1982년 중앙예산과 지방예산의 비율이

72.8% 대 27.2%이었음을 감안할 때, 동년도 북한의 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중은 15.2%로서 대단히 낮은 상태였다. 이와 같이 1970년대 및 1980년대에 지방재정의 비중이 크게 하락한 이유는 북한의 경제계획이 그 목표를 달성하지 못했기 때문에 중앙정부의 재정수입이 감소하고 지방이 자체재원으로 재정수지의 균형을 유지하는 독립

<표 2> 북한의 중앙정부와 지방재정의 예산비중

(단위: 북한 만원)

연 도	예 산 수 입		중 앙 정 부		지 방 재 정	
	금 액	비 중	금 액	비 중	금 액	비 중
1953	52,727	100				
1956	90,254	100	46,980	89.1	5,747	10.9
1958	152,914	100	80,958	89.7	9,296	10.3
1959	1,771,570	100	128,448	84.0	24,466	16.0
1962	289,636	100	129,707	75.6	41,863	24.4
1965	357,384	100	175,230	60.5	114,406	39.5
1968	502,370	100				
1971	635,735	100				
1974	1,001,525	100				
1976	1,262,583	100	7,962,212	79.5	205,313	20.5
1977	1,378,900	100	1,007,541	79.8	255,042	20.2
1980	1,913,923	100	1,008,677	73.2	370,223	26.8
1981	2,068,400	100	1,637,598	85.6	267,325	14.4
1982	2,268,000	100	1,744,196	84.3	323,804	15.7
1984	2,630,510	100	1,922,177	84.8	345,823	15.2
1988	3,190,580	100	2,218,883	84.4	411,627	15.7
1993	4,044,985	100				
1994	4,144,215	100				
1998	2,001,521	100				
1999	2,038,172	100				

채산제가 실시되었기 때문인 것으로 판단된다.³⁾ <표 2>는 1953년부터 1999년까지 주요 연도별 북한의 중앙정부와 지방재정의 예산비율을 보여주고 있다.

Ⅲ. 통일 후 북한 지방재정 제도 구축방향

1. 통일후 북한 지방재정제도의 기능과 역할

통일 후 북한 지역의 지방재정제도는 국가재정 전체차원에서 다음과 같은 기본적인 기능과 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다.

첫째, 통일 후 북한 지역의 지방재정은 지방자치의 기반확대와 민주성을 제고할 수 있어야 한다. 통일 후 지방부문의 건전한 발전을 도모하면서 균형있는 지역발전과 생활환경 개선, 사회복지의 확충 등 보다 나은 주민생활이라는 지방행정의 목표를 실현하기 위해서는 지방자치 기반확대와 민주적인 행정·재정제도의 확립이 가장 근본적인 과제라고 할 수 있다. 지방재정이 지방정부활동의 한 측면을 이루고 있다는 점에서, 지방자

치의 확대를 통해 지방정부의 민주적 기반을 확립할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 지방재정 자립수준의 제고와 지역적 불균형을 완화시킬 수 있는 기능을 가져야 한다. 지방재정은 지방예산의 자주적인 운영을 근간으로 한다. 이를 위해서는 지방세입을 자체재원으로써 확보하고 자기의사에 따라 세출을 탄력적으로 운영할 수 있어야 한다. 특히 지방재정의 중앙재정에 대한 높은 의존도를 지양하기 위해서는 지방재정의 자체재원 충족비율을 높이고 자율적인 의사결정 영역을 넓혀야 할 것이다. 지방재원의 확충을 위해서는 중앙·지방간의 기능에 따라 적절한 자원배분이 제도적으로 보장되는 가운데 지방세제의 재원조달기능을 강화하고 다각적인 지방투자재원의 조달과 세외 수입의 정비 등 자체재원확충노력이 모색되어야 할 것이다.

셋째, 지역경제와 지방재정의 상호연계성을 강화시킬 수 있어야 한다. 지역경제의 성장과 발전은 해당지역의 생산활동과 지역소득을 증가시켜 지방세입의 기초를 튼튼히 함으로써, 이것이 궁극적으로는 지방세입의 증가를 가져오

3) 북한연구소, 북한총람 1983. p. 621.

고, 증대된 지방세입이 다시 지방지출을 확대, 지역경제를 활성화시키는 작용을 할 수 있다. 따라서 지역경제활동과 지방재정이 상호간에 상승적인 선순환 내지 확대재생산과정으로 연결될 수 있는 지역경제·지방재정메카니즘을 구축하는데 기여할 수 있어야 할 것이다.

2. 통일 후 북한 지방재정제도 개편방향

이상의 관점에서 볼 때 북한의 지방재정은 기본적으로 다음과 같은 방향으로의 개편이 요구된다.

첫째, 중앙재정과 지방재정 간의 바람직한 관계가 설정될 수 있는 방향으로 개편되어야 한다. 중앙재정과 지방재정이 다같이 국민경제적 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 양자간에 유기적 연계가 이루어지는 가운데 지방재정이 중앙재정으로부터 자율성을 유지할 수 있어야 한다. 이런 점에서 중앙재정과 지방재정의 관계는 결국 민주성과 효율성, 자율과 통제라는 두 개의 가치체계를 성립시키는 관계가 될 수밖에 없다. 통일 후 북한 지역에서도 지방자치의 실시되어야 한다는 점에서 볼 때, 지역재정의 자율성을 강화하는 작업이 최우선적 과제가 될

수 있을 것이다. 그러나 문제는 중앙정부가 이를 어떻게 능동적으로 보장해 줄 수 있는가 하는 점이다. 중앙재정은 국민경제적 목표달성을 위해 재정정책을 활용하고 지역적 불균형을 완화할 수 있는 방향으로 재정운용의 효율성과 전문성을 살리는 동시에 지방재정에 대한 일정수준의 조정기능을 행사할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 물론 중앙정부의 지방재정에 대한 조정기능이 의사결정의 경직성을 초래할 수 있다는 점에서 정책적 관점의 기준을 설정하여 조정의 한계로 삼는 것도 바람직한 것이다. 이런 점에서 볼 때 중앙재정과 지방재정의 관계는 궁극적으로 내부적·종속적 관계에서 벗어나 상호 기능적 관계로 정립될 수 있도록 양자간의 기능분담과 업무의 배분이 효율적으로 이루어져야 할 것이다.

둘째, 지방재원을 확충할 수 있는 방향으로의 개편이 이루어져야 한다. 남북한간의 점진적 통일 이후라도 남북한 전체적으로 보아 지방자치수준이 확대되고 분권화가 촉진될 것으로 예상되기 때문에 이에 수반되는 지방정부의 역할증대는 자연히 추가적 지방재정수요를 유발할 것이다. 이러한 추가적 지방재정수요는 특히 지역경제활성화, 지방개발사

업 추진, 주민생활기반시설의 공급을 비롯해 환경정비 등의 분야에서 현저하게 나타날 것으로 전망된다. 따라서 통일 후 예상되는 지방재정수요에 대처하면서 적절한 자립수준을 유지할 수 있는 지방재원의 확충이 긴요하다.

지방재원을 확충하는 방안으로는 크게 지방세제의 재원조달기능강화, 수익자 부담금을 중심으로 한 세무수입의 확충, 그리고 중앙정부의 지방재정에 대한 조정기능 보강과 같은 것을 들 수 있다. 따라서 이러한 지방세입원의 확충 가능성을 다각적으로 검토하여 통일 후 지방재원의 확충이 유효하게 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 지방세출을 합리화시킬 수 있는 방향으로의 개편이 요구된다. 지방세출구조의 합리적 전환 및 지출의 효율화는 지방재정의 발전을 위해 반드시 고려해야 할 과제라고 할 수 있다. 통일 후 북한 지역에서도 지방자치제가 실시될 것으로 예상되는 바, 건실한 지방자치제를 운영하기 위해서는 경상비지출구조의 효율화와 이를 뒷받침할 수 있는 방안도 함께 마련되어야 할 것이다. 지방세출의 합리화, 예를 들어 지방세출의 구조적 전환이 이루어질 경우, 지방자치단체 유지에 소요되는 경상적 경비를 중심으로

하는 경직성 경비의 비율이 축소됨으로써 지방세출의 보다 많은 부분이 주민의 실질적 후생증진분야에 활용될 수 있으며, 궁극적으로는 지방투자지출의 확대를 가능케 함으로써 지역경제의 활성화와 지방사회간접자본 및 기초편의시설 확충에 기여할 수 있다.

지방세출의 기술적 합리성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 지방예산 편성과 사업계획 수립에 있어 주민수요를 측정하고 이에 대한 과학적 분석과 평가가 이루어지도록 하는 동시에 주어진 세입의 범위 내에서 지방세출의 효과를 최대화하는 작업이 필요하다. 특히 지방투자예산에 대한 타당성조사와 프로그램 평가가 체계적으로 이루어지도록 함으로써 세출예산의 비효율성을 방지하는 노력이 필요할 것으로 판단된다. 이는 결국 지방예산제도의 개혁, 체계분석기법의 광범위한 도입, 평가 그리고 지방재정인력 및 기구의 전문화와 합리화의 지속적인 추진 등을 통해 이루어질 수 있을 것이다.

IV. 통일대비 북한 지방재정의 목표와 과제

1. 북한 지방재정의 목표

남북한간 통일이 이루어질 경우, 통일 한국 정부는 북한 경제체제를 시장경제 체제로의 보다 구체적이며 효율적인 전환과 북한 경제재건이라는 경제정책적 목표 아래 남북 지역간의 재정력 격차 해소, 효율적인 자원배분, 지역경제의 안정 및 지역주민간 부와 소득의 균등 분배를 위한 재정정책이 추진될 것으로 예상된다.

이런 점에서 통일이전 북한이 추구하고 남한이 지원해야 할 지방재정의 목표를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 북한 경제체제가 점진적으로 시장경제체제로 전환될 수 있도록 지원하는 일이다. 북한 주민이 궁극적으로 사유재산제도와 경제적 자유를 토대로 생산수단을 소유하고 이를 자유롭게 사용·처분할 수 있도록 하며, 경제행위에 대한 개인의 의사결정이 자유롭게 이루어질 수 있게 함으로써 자기 책임 하에

기본적인 경제문제를 해결할 수 있도록 하는 것이다.

둘째, 남북한간의 경제적 격차 해소에 기여하는 일이다. 현재 나타나고 있는 남북한간의 경제력 격차는 상당히 크다. 한국은행의 추정에 의하면 1999년 북한 주민 1인당 GNP는 남한의 12분의 1을 나타내고 있으며 경상 GNP의 경우 북한은 남한의 25분의 1에 지나지 않고 있다. 총교역 규모에 있어서도 북한은 남한의 187분의 1에 불과하다. 이와 같은 경제력 격차가 해소되지 않은 상태에서 통일이 된다면 남북한은 독일경제가 겪은 어려움보다 더욱 큰 어려움에 직면⁴⁾할 것이며, 이에 따른 재정적 위기가 한반도의 정치적 안정까지도 저해할 수 있다. 따라서 통일 대비 북한의 지방재정은 이러한 낙후된 북한지역경제를 활성화할 수 있는 방안과 함께 통일이 이루어지는 과정에서 남한과의 경제협력을 통해 경제적 발전을 이룩하는 일이 중요하다. 이와 같은 통일 과정에서의 협력은 남한의 경제적 부담을 줄이기 위해서도 대단히 중요하다. 급진적 통일의 경우 북한지역 경제활성화를 위한 남한으

4) 남북한간의 경제력 격차는 구 동서독의 경제력 격차보다 훨씬 크다. 독일 통일당시 구동독 1인당 GNP는 구서독의 68.0%(1989년)였으며, 경상GNP의 경우에 있어서도 구동독은 구서독의 18.5%였다. 총교역 규모도 구동독은 구서독의 7.7%였다.

로부터의 대규모 재정지원이 필수 불가결하다는 점을 감안할 때, 통일 이전 남북한 경제격차를 타개하기 위한 방안을 마련, 지원한다는 것은 통일 후의 사회안정을 위해 반드시 필요한 사안이 될 것이기 때문이다.

2. 북한 지방재정의 과제

가. 재정개혁

이상의 기본적 목표를 달성하기 위해서는 북한 지역에 재정관련 자체 개혁이 일어나야 한다. 여기에는 우선 정부의 역할을 축소시키는 동시에 개인의 소비결정 형태가 확대되고 개별기업이 손실발생을 두려워하지 않는 기업소 운영이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 그렇지만 이와 같은 개혁은 재정개혁 외적인 측면에서의 경제 개혁적 조치, 다시 말해 가격자유화와 연결되어야 할 것이다. 또한 전반적인 기업운영체제를 변화시켜 비능률적인 기업소는 도태될 수 있는 환경을 조성함으로써 궁극적으로 국가가 운영해야 하는 일부기업을 제외하고는 민영화함으로써 국가의 재정지출을 보다 생산적인 부문으로 사용해야 할 수 있도록 해야 할 것이다.

그 다음으로 국영기업에 대한 국가보조금을 축소하고 개인에 대해서도 정부의 간접지원을 축소시킴으로써 개인이 자유롭게 소득을 처분할 수 있는 시장경제 영역을 넓혀 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 국가의 재정부담이 저하되어야 한다. 앞서 살펴보았듯이 북한은 국가의 재정지출이 GNP에서 차지하는 비중은 다른 자본주의 시장경제 국가에 비해 매우 높다. 이와 같은 높은 재정부담은 생산수단이 사회화된 관계로 국가가 모든 기업의 자본형성 및 투자를 담당하고 있으며 북한이 자본주의 시장경제에 비해 소득분배의 공평성에 더 중점을 두기 때문에 정부가 개인의 기본 생활필수품의 생산, 유통 및 분배과정에 개입하여 그 가격을 낮게 유지하는 대신, 기업에 대해 국가가 보조금을 지급하고 있기 때문이다. 따라서 이와 같은 경우 민간부문이 자주성을 발휘하여 소비나 생산활동을 할 수 있는 여지가 매우 적다. 이런 상황을 감안하여 통일에 대비하기 위해서는 민간부문의 경제활동 영역을 높여 국가의 재정부담을 최소화하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 생산수단의 폭넓은 사유화 조치는 물론, 군사비의 감소라는 실질적인 조치가 필요하다. 과도한 군사비는 재정

지출의 많은 부분을 비생산적인 부문에 할애함으로써 국민생활을 압박하게 된다. 군사비를 위한 북한의 재정지출은 1968년 32.8%를 차지했으며, 현재는 14.6% (1999) 정도로 발표되고 있다. 그러나 군사비의 상당부분이 인민경제비나 사회문화비에 은닉·편성되고 있는 것으로 추정되고 있다. 군사비의 과중한 비중을 줄이기 위해서는 남북한 관계개선과 함께 국제차원에서의 협력이 이루어져야 할 것이다.

한편, 재정수입 및 지출과 관련하여 요구되는 조치로서는 우선 예산 편성에 대한 통제기능의 도입을 들 수 있다. 북한에서는 내각의 예산편성이 거의 최종적이며 이에 대한 실질적인 통제가 거의 없다. 최고인민회의에서 예산이 확정되는 시기가 당해 년도 4월이기 때문에 1월에서 4월에 이르는 기간의 예산집행도 사전의결 원칙과는 거리가 멀다.⁵⁾ 따라서 예산 편성에 있어 사전의결 원칙에 의한 통제기능을 도입할 수 있는 방향으로의 개혁이 이루어져야 할 필요가 있다. 이와 동시에 효율적인 재정수입체계 및 북한지역에 현대화된 조세행정체계를

정착시키는 것도 중요하다.

나. 세제개혁

이상에서 언급한 재정개혁의 연장선 상에서 북한 지역에 세제개혁이 추진되어야 할 것이다. 북한의 현 국가기업의 이익금제도는 기업의 소득 중 국가가 결정한 만큼의 기업내부 유보이윤을 제외한 부분은 국가에 납부해야 하는 바, 이는 기업으로 하여금 보다 좋은 경영성과를 거두려는 동기를 부여하지 못하는 제도라고 할 수 있다. 따라서 기업의 경영성과 중 법정세율 만큼만 국가에 납부하고 그 이외 부분은 기업이 임의적으로 처분할 수 있게 함으로써 기업활동의 활성화를 가져올 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 국가 예산수입상의 부과금 제도를 변화시켜 나가는 것이 필요하다. 북한은 1974년 관세를 제외한 모든 조세를 폐지, 조세개념을 부정하고 있다. 그러나 거래수입금, 국가기업이익금 등 기능적으로 볼 때 조세로서의 역할을 수행하는 부과금들이 북한 국가예산수입의 대부분을 차지하고 있는

5) 예산결산에 있어서도 내각 재정부는 자체 감독검열체계를 가지고 있어 최고인민회의나 지방인민회의에 의한 감독보다 더 중요한 의미를 갖고 있다.

것이 사실이다.⁶⁾ 이 중 절대적인 규모를 차지하는 것이 사회주의 경리수입인데, 이는 국가기업이나 협동단체 등의 생산 단위로부터 국가에 이전되는 소득을 총칭하는 개념으로 사용되고 있다. 기업이윤을 국가에 귀속시키는 것은 소유권의 이전 없이 회계계정만이 바뀌는 것으로 그 자체로서 의미가 없다. 조세개혁과 함께 북한의 소유권 체계가 바뀔 수 있는 체제로 전환되어야 할 것이다.

V. 결론에 대신하여

앞서 기술한 내용을 통해 우리는 남북한 통일 이후 북한 지역 지방재정이 그 본연의 역할을 해내기 위해서는 북한 지역에서의 체제전환, 경제재건, 남북한 간 재정력 격차 완화, 경제안정 등이 장기적인 차원에서 이루어져야 할 사안임을 인식할 수 있었다. 이와 같은 문제는 사실 북한의 근본적인 체제변화와 직접적인 관련을 갖는 것이다. 문제는 그와 같은 근본적인 개혁과 변화를 과연 북한

이 이루어낼 수 있는가 하는 점이다. 그러나 분명한 점은 그와 같은 변화가 이루어지지 않고서는 통일에 대비한 그 어떤 지방재정의 과제도 현실성이 없다는 점이다. 이렇게 볼 때 남북한간에 놓여진 가장 우선적인 과제는 북한으로 하여금 그와 같은 내부 개혁이 이루어질 수 있는 상황을 만들어 가는 것이라고 할 수 있다. 남북관계의 개선을 통해 효율적이고 바람직한 재정제도가 북한에 확립될 수 있는 노력이 요구된다.

한편, 남한 나뉠음으로도 통일에 대비 지방재정의 절대적인 자립수준을 높이고 ‘국토의 균형발전’이라는 국가 목표에 접근하면서 지방자치의 원만한 운영을 위한 지방재정과 지역경제의 불균형을 완화하는 문제에 대한 방안을 마련하는 것도 중요하다. 지방재정의 절대적 자립수준은 중앙과 지방간의 세원재분배, 지방교부제도의 개선 등 제도적인 개편을 통해 상당 수준 제고될 수 있으나, 지역 간 불균형의 시정을 위해서는 지방재정 차원에서 벗어나 국민경제측면에서 과

6) 북한이 기본적으로 조세개념을 부정하고 있지만 다음의 몇가지 조세는 운용되고 있는데 그중 관세는 외국여행자의 휴대품, 국제소포 등과 같은 비무역품에 대해서 부과되고 있다. 최근 합영회사를 통한 외국인투자가 허용되면서 합영회사소득법이 도입되었는데, 이에 따르면 합영회사에 대해서 순소득의 25%를 합영회사 소득세로 부과하되 합영운영 개시 후 3년간 소득세를 면제시키고 연장도 가능하도록 되어 있다. 외국인의 보수에 대해서는 월소득의 5~30%를 외국인소득세로 부과하고 발명권·기술용역 등의 소득에 대해서는 20%를 부과하고 있다.

감한 지역개발, 낙후지역에 대한 집중투자, 문화적 기회의 부여 그리고 정치적 분권화 등 보다 종합적이고 장기적인 안목에서 접근되어야 할 문제일 것으로 판단된다.

마지막으로 통일에 대비한 북한의 재

정수요를 정확히 예측할 수 있는 북한 지방재정관련 데이터 베이스구축도 필요하며, 북한 지방재정 개편의 구체적인 방안과 함께 산업경쟁력이 취약한 북한 지역경제를 지원할 수 있는 방안도 강구해야 할 것이다. ☺

시사용어 해설

• 가볼리지 (Garbology) :

garbage(쓰레기)에 접미사 logy가 붙은 쓰레기학 관련용어로서 “쓰레기장의 조사를 통해 그 지역 주민들의 생활실태를 파악하는 방법”을 의미한다.

또한 도시 쓰레기의 증가로 인해 garbologist는 원래 “쓰레기 수집인부”라는 의미였으나 최근에는 “쓰레기 연구자”의 뜻으로 많이 사용된다.

• 가속감가상각 (加速減價償却, Accelerated Depreciation) :

감가상각 방식인 定額法과 定率法 중에서 정률법에 의해 감가상각을 하는 것을 말한다. 감가상각 총액은 정액법과 동일하나 초기 내용연수에 대한 감가상각액이 높아 감가상각액이 체감되는 것이 특징이다.

가속 감가상각의 이점은 설비에 투자한 자본을 조기회수하여 장래의 기술혁신에 의한 설비의 파기손실을 피할 수 있으며, 내용연수 전반기의 상각액을 늘려 계상이익을 적게 계상함으로써 세금지출을 후반기로 연기, 운용자금을 확보할 수 있고 조기에 유동화한 자금을 고정자본에 재투자할 수 있다는 것이다.

- 편집 실 -