

◆ 북한의 최근 예산제도의 특징

1. 북한의 예산제도

북한의 재정금융사전에 따르면, '국가예산'이란 나라의 기능을 수행하는 데 필요한 화폐자금을 중앙집중적으로 형성하고 분배하는 국가의 재정계획이다. 즉, 북한에서의 예산은 국가, 국가적 소유 또는 협동적 소유로 된 경제조직까지 모두 포괄하여 국가예산에 포함되므로, 자본주의 체제에서의 '예산'보다 그 기능 및 포괄범위가 훨씬 크고 넓다고 할 수 있다.

북한의 예산은 정부원에서 예산안을 작성하고, 중앙인민위원회의 비준을 거쳐 최고인민회의 예산심의위원회에서 심의한 후 법령으로 확정된다. 북한 예산 편성의 특징으로 몇 가지를 지적할 수 있는데, 먼저 연차별 예산편성이 재정계획 작성의 일환

으로 이루어진다는 점을 지적할 수 있다. 이는 국가예산이 정부의 재정계획과 실질적으로 크게 차이가 나지 않기 때문이다. 또한, 내각에서 제출한 예산초안은 최고인민회의에서 수정통과되지 않는다는 점도 특징으로 들 수 있다.¹⁾

북한의 예산체계는 중앙예산과 지방예산으로 구성되며, 중앙예산과 지방예산이 합쳐진 전체예산을 국가예산이라 부른다.²⁾ 중앙예산과 지방예산의 주요 특징은 <표 1>과 같다.

국가예산의 주요 수입항목으로는 거래수입금, 국가기업이익금, 사회협동단체이익금³⁾, 봉사료 수입금⁴⁾ 등이 있다. 이들 수입 항목 중에서 큰 비중을 차지하는 항목은 우리나라의 간접세 성격인 거래수입금⁵⁾과 법인소득세 성격의 국가기업이익금⁶⁾이

- 1) 이것은 대외적으로는 최고인민회의가 예산안에 대한 최종결정권을 갖고 있지만 북한의 권력구조가 노동당 우위 체제로 이루어져 있어, 예산 편성시 내각이 노동당의 방침을 받아 작성하고, 협의하여 예산안이 확정되므로 실제 최고인민회의에서 내용을 수정하기는 어려운 것으로 이해되어야 함.
- 2) 국가 예산체계를 중앙예산과 지방예산으로 구분하는 것은 사회주의 재정원칙상 공통적인 현상임. 북한의 재정금융사전에 따르면, 중앙예산은 "국가 중앙기관들의 기능수행에 필요한 화폐자금을 전국적인 규모에서 형성, 이용하는 예산"으로서 국가예산의 기본을 이루며, 지방예산은 "일정한 행정지역 단위의 범위에서 지방살림에 필요한 화폐자금을 계획적으로 형성, 이용하는 예산"으로서 국가의 통일적인 지도하에 지방행정기관 자체로 편성·집행됨.
- 3) 각종 사회단체와 생산협동조합, 편의협동조합, 수산협동조합 등이 국가로부터 각종 생산수단을 공급받거나 국가의 지도하에 경영활동을 한 대가로 국가에 납입하는 사용료 또는 수수료적 성격의 납부금임.
- 4) 편의봉사 부문 독립채산제 기업소들의 봉사료 수입에서 자체 경비와 이윤을 공제하고 남은 수입금으로서, 업종별 봉사요금에 대해 일정 비율로 부과됨. 부과대상 업종에 따라 편의봉사료 수입금, 사회급양 봉사료 수입금, 수송운임 봉사료 수입금, 체신업무 봉사료 수입금, 극장·영화관 관람료 수입금 등이 있음.
- 5) 소비재를 생산·판매하는 국영기업소나 생산협동조합이 그 제품의 도매가격의 일정 비율에 해당하는 금액을 추가하여 소비자에게 판매함으로써 얻어지는 부가수입 중 국가에 납입하는 간접세의 일종임.
- 6) 생산부문은 물론 유통부문까지도 포함하여 모든 국영기업소가 그 기업경영 활동에서 얻어지는 기업순소득 가운데서 기업적립금을 제외하고 국가에 납부하는 금액으로, 법인소득세의 성격임.

〈표 1〉 중앙예산과 지방예산의 구분

구분	대상기관	주요 수입원천	주요 지출대상
중앙예산	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 국영기업소와 기관 • 전국적 의의를 가지는 기관, 기업소와 사회문화기관 • 사업상 특성을 가지는 사회안전, 사법, 검찰, 재판기관, 철도 운수기관 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙집중적 순소득(거래수입금) • 국영기업소의 국가 기업이익금 • 지방예산으로부터의 이전금, 가격편차 수입, 국가재산 판매수입 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 인민경제에 대한 지출(기본건설, 유동자금 등) • 사회문화시책에 대한 지출(교육, 의료, 연금 등) • 군사비 • 중앙기관의 관리비
지방예산	<ul style="list-style-type: none"> • 중소 규모의 기관·기업소 • 지방적 의의를 가지는 기관·기업소와 사회문화기관 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방예산 대상기관 및 기업소의 거래수입금, 편의봉사료, 협동단체이익금 • 중앙예산의 보조금 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방산업 및 농촌경리와 지방산업 건설 • 지방의 도시경영, 교육, 문화, 보건 부문 • 지방기관 관리비

다. 북한의 국가예산 수입에서 특이한 점은 조세라는 항목이 없는 점인데, 북한은 1974년 이후 주민직접세를 완전 폐지하고 세금 없는 나라라고 선전하여 왔다. 그러나 실상은 거래수입금과 같은 간접세 성격의 조세가 여전히 남아 있어, 이는 북한이 사유(私有)를 부정하는 기초 위에서 세원 확보의 수단이 공유(共有)에 전적으로 의존하게 되었다는 의미로 이해되어야 한다. 북한의 국가예산 지출은 인민경제비⁷⁾.

〈표 2〉 북한의 예산규모와 지출 항목별 비중 변화

단위 : 북한화폐 만원, %

연도	수입	지출	지출 항목별 비중(%)			
			인민경제비	사회문화비	국방비	관리비
1965	357,384	347,613	68.0	19.7	8.0	4.3
1970	623,220	600,269	47.0	19.9	31.3	1.8
1975	1,158,630	1,136,748	57.2	24.3	1.4	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	-
1999	1,980,103	2,164,112	-	-	14.6	-
2000	2,090,343	2,095,503	40.1	38.2 (인민적 시책비) [※]	14.3	7.4
2001	2,163,994	2,216,865	42.3	38.1 (인민적 시책비) [※]	14.4	5.2

주: 인민적 시책비에는 인민경제비로 분류되는 추가적 시책비가 포함되어 있음. 추가적 시책비란 식량이나 생필품에 대한 가격보조금을 말함.

자료: 북한의 각 연도별 예산결산 발표 내용.

7) 생산 확대를 위하여 각종 시설물을 건설하는 데 들어가는 기본건설자금, 원자재나 중간재를 생산·유통하는 데 소요되는 유동자금, 식량이나 생필품에 대한 가격보조금, 독립채산제로 운영되는 공장 및 기업소에 대한 지원자금과 농촌지원자금을 포함함.

사회문화시책비⁸⁾, 군사비⁹⁾, 기관관리비¹⁰⁾ 등으로 구분될 수 있는데, 이중 가장 큰 비중을 차지하는 부문은 인민경제비이다. 북한은 어려워진 경제사정으로 1994년 이후 예산발표를 중단하다 1999년 이후 재개하였다. 1999년도 이후 북한의 예산규모는 1994년도 예산의 절반 이하로 큰 폭 감소하였으며, 지출항목에서도 인민경제비의 비중이 줄어들고 사회문화비의 비중이 늘어났다.

2. 체제 전환국들의 예산제도

과거 전통적 사회주의 계획경제체제로부터 자본주의 시장경제체제로 전환되는 국가는 그 내용에 있어 두 부류로 나눌 수 있다. 하나는 중국·베트남과 같은 동아시아 국가로서, 이 나라들은 중앙집중적 계획경제에서 나타나는 경제적 비효율성을 극복하기 위하여 사회주의 정치체제를 유지하면서 시장경제원리와 방법을 받아들였다. 반면, 러시아 및 동유럽 국가들은 사회주의 정치체제가 붕괴되면서 급속히 시장경제체제로 전환하게 되었다.

중국의 경우 1978년 경제개혁 이전 국가예산의 약 75%가 국유기업에 의한 이윤 상납 중심으로 이루어졌는데, 주요 세원은 북한의 거래수입금에 해당하는 공상세였다. 경제개혁 이전 중앙집권적 계획경제에 따른 노동자들의 근로의욕 저하, 기업이윤 감소에 따른 세수감소가 발생하자, 중국정부는 1978년과 1983년 두 차례에 걸쳐 지방정부와 국유기업의 자율권을 대폭 확대하는 방향으로 세제개혁¹¹⁾을 단행하였다. 세제개혁에 따라 조절세란 명목으로 상품세·부가가치세가 신설되고, 자원세·도시건축세·부동산세·토지세 등이 도입되었다. 그 결과, 기업의 자율성이 확보되고 종업원의 생산의욕이 향상되었으나, 회계제도와 감사제도가 불완전한 상황에서 기업들이 다양한 방법으로 세금을 줄여 정부가 의도한 세수증가 효과에는 미치지 못하였다. 베트남의 경우에도 중국과 마찬가지로 계획경제로 인한 세수감소가 발생하여 대규모의 재정적자가 지속적으로 발생하자, 1990년 이후 각종 세제를 새롭게 도입하여 영업이윤세, 개인소득세, 천연자원세, 농지사용세 등을 신설하였다.

8) 교육, 문화, 보건, 체육, 사회보장 및 사회보험에 소요되는 자금을 포함함.

9) 군수공업 발전과 군사시설 구축을 위한 기본 투자, 장비 현대화, 병력 유지 및 전인민무장화 등에 소요되는 자금을 포함함.

10) 국가관리기관을 유지하기 위한 비용임.

11) 중국 정부는 1978년 이윤유보제를 실시하였음. 이 제도는 과거 국가재정에 흡수되던 각 기업의 이윤의 일부를 자체 보유토록 하고, 이를 해당 기업내에서 생산발전기금, 종업원복지기금으로 사용할 수 있게 한 것임. 이 제도의 실시 결과 종업원의 생산의욕은 향상되었으나, 아직 기업의 손익이 경영상태를 완전히 반영하지 못하여 종업원들이 기업의 이익을 침식하는 부정적인 현상이 발생하였음. 이를 보완하기 위하여 1983년에는 이윤상납제를 대신하여 利改税제도가 도입되었음. 이 제도는 종전의 세제를 납세제로 바꾸어 납세후 이익은 기업소유로 하게 하는 제도임. 동 제도의 도입목적은 행정 주관부문으로부터 기업이 재무적으로 독립하는 것을 유도하여 정부의 간섭과 통제로부터 벗어나도록 하고, 인플레이의 우려 등으로 전면적인 가격개혁이 어려운 가운데 유통세의 도입으로 간접적인 가격개혁을 추진하기 위함이었음.

러시아 및 동구권 국가들의 세제개혁은 중국 및 베트남의 경우와는 다른 형태로 진행되었다. 1990년대 이전까지 중앙집중적 계획경제체제하에 국영기업, 국영단체, 집단농장으로부터 나오는 수익금에 의존하던 세제는 1991년 구소련의 해체 및 자본주의로의 체제전환으로 큰 폭의 변화가 뒤따르게 되었다.

이 나라들은 세제개혁을 통하여 기업이윤세(법인세), 개인소득세, 재산세, 부가가치세 등을 도입하였는데, 이러한 세제 도입에는 공통된 특징이 나타나고 있다. 바로 세제개혁 초기에는 국가예산 수입에서 차지하는 직접세의 비중이 간접세의 비중과 비교하여 월등히 높았다는 점이다.¹²⁾ 러시아의 경우에는 신설된 부가가치세가 세수증대에 큰 역할을 할 것으로 기대되었으나, 갑작스런 체제전환으로 인한 경기침체, 조세행정의 미비 등으로 인해 기대만큼 세수가 증가하지 못하고, 대신 기업이윤세, 개인소득세와 같은 직접세가 전체 예산에서 차지하는 비중이 상대적으로 높게 되었다.

한편, 동구권 국가들의 경우에는 세제개혁 초기 부가가치세의 도입이 물가상승을 유발할 수 있다는 이유로 체제전환의 초기에는 이를 유보하고, 법인세와 같은 직접세제를 먼저 도입하였다. 물가안정화 추세가 나타나면서 서구식 간접세제가 추가로 도입되었고, 이후 부가가치세는 동구권에서 가장 중요한 예산 수입원이 되었다.

3. 최근 북한 예산의 특징

북한은 정권 수립 이후 중앙집중적 예산체제를 강화하여 왔다. <표 3>에서 보듯이 1960년대 이후 중앙예산의 비중을 지속적으로 증가시켜 왔으며, 1991년에는 중앙예산의 비중이 87.2%에 달하기도 하였다.

그러나, 1999년 예산부터는 변화된 모습이 보인다. 표면적으로는 최근 어려워진 북한의 농촌경제를 고려할 때, 국가예산에서 차지하는 중앙예산의 비중은 계속 증가한 것으로 보인다.¹³⁾ 하지만 우리는 북한의 재정부담률이 1999년 이후 50%선으로 크게 줄어든 점에 주목해야 한다. 이것은 북한 지도부가 최근 지속적으로 추진하고 있는 지방예산제의 강화와 관계가 있다. 즉, 중앙정부의 재정부담을 줄이기 위하여 지방의 자체유보 예산을 증가시키고, 중앙재정의 비중을 축소시킨 것으로 판단된다.

이러한 추세는 북한의 예산수입 구조에도 나타난다. 북한의 예산수입은 1994년 이전 거래수입금이 대략 60~65%, 국가기업이익금이 20% 정도를 차지하였으나, 2002년 예산계획에 따르면 예산수입의 77.6%를 국가기업이익금이 차지할 것으로 전망되고 있다. 이는 과거 예산수입의 대부분이 간접세 성격의 거래수입금에 의존했던 데 비해, 현재는 중앙이 관장하는 주요 기간산업 및 국영기업소의 이익금이 주요 세입원임을 나타내고 있다. 이 또한 국가예산으로 편입되는 지방정부의 예산이

12) 원래 서구 자본주의 국가들에서는 직접세가 간접세에 비하여 상대적으로 조세저항이 심하기 때문에 간접세의 역진적 성격에도 불구하고 세수증대시 징세가 간편한 간접세를 신설하거나 증액함. 따라서 전체 조세 수입에서 간접세가 차지하는 비중이 일반적으로 높음.

13) 북한은 1991년 이후 중앙예산과 지방예산의 비중을 발표하지 않고 있음.

〈표 3〉

북한 중앙 및 지방예산의 비중 및 재정부담률 변화 추이

단위: %

구 분	1960	1975	1980	1987	1991	1994	1998	1999
중 앙	65.5	79.9	85.6	84.5	87.2	n.a.	n.a.	n.a.
지 방	35.5	20.1	14.4	15.5	12.8	n.a.	n.a.	n.a.
재정부담률 ^{주)}	-	73.7	77.2	72.5	75.1	90.6	72.2	58.2

주: 재정부담률 = (세출/GNI) × 100

자료: 통일원(북한경제통계집, 1986), 박완신(신북한행정론), 통계청(북한 경제사회상 비교, 2001).

줄고, 지방의 자체유보 예산이 증가하였음을 의미한다. 한편, 2000년부터는 인민경제비의 비중이 40% 수준으로 줄어들었다. 이는 과거 인민경제비 속에 포함되어 있던 추가적 시책비가 인민적 시책비로 분류되면서 비중이 축소된 측면도 있으나, 주요 원인은 경제난으로 인해 중앙예산이 투입되는 주요 중앙기업의 수 및 사업영역이 축소되었기 때문이다. 인민경제 건설이 지방 자체유보 예산으로도 일부 충당되고 있음을 의미한다.

금년 3월에 발표된 2002년 예산계획에서는 기존의 지방예산제뿐만 아니라, 국영기업소에 대한 자율성을 확대하려는 움직임도 보인다. 북한은 금년부터 과거 예산수입으로 사용하던 고정재산 감가상각금¹⁴⁾을 기업소에 남겨놓고 생산확대기금으로 쓰도록 하였다. 이는 북한 지도부가 각 기업소에 자율성을 부여하고, 기업소간 경쟁을 유도하여 중앙예산의 부담을 줄이려는 조치로 보인다.

그러나, 북한의 예산제도에서 나타나는 이런 일련의 움직임들은 중국이나 동구권의 경우와 같이 국유기업의 사유화 또는 자율권 확대를 통한 세수증대 차원이라고 보기는 아직 어렵다. 북한의 변화는 지속

적인 경제난으로 인하여 경제건설 재원 마련에 곤란을 겪고 있는 상황에서 중앙예산의 부담을 줄이고, 지방행정 단위별 경쟁의식 고취로 경제관리의 효율성을 기하려는 데 그 목적이 있는 것으로 판단된다.

4. 북한 예산제도의 평가

사회주의 중앙집중적 계획경제 실시로 나타나는 근로자의 근로의욕 감퇴 및 경제난을 극복하기 위하여 사회주의 국가들은 지방, 국영기업소의 자율성을 확대하는 방향으로 다양한 자본주의적 세제를 도입하였다. 대표적인 것이 기업의 사유화, 개인의 사적 재산을 인정하는 법인세, 소득세와 자본주의 경제의 주요 세원인 부가가치세이다.¹⁵⁾

북한의 세제에도 이러한 자본주의적 세제가 모습을 보이기도 하는데, 1992년 기존의 합영제도 이외에 합작제도, 외국인기업제도를 추가로 도입하면서 기존의 법인세(기업소득세)이외에, 개인소득세, 거래세, 재산세, 상속세, 도시경영세 등을 도입하였다. 그러나, 이러한 세제는 북한의 기관·기업소들을 대상으로 한 것은 아니고, 라진·선봉 자유경제무역지대 등에

14) 감가상각금은 각 기업소 및 국영공장에서 원가계산에 포함된 감가상각기금 중 기업소 자체의 보수나 기본건설에 사용되는 예산을 말하며, 잔여금은 국고에 납부됨.

15) 러시아에서는 법인세를 기업이윤세, 중국에서는 부가가치세를 증치세로 칭함.

서 외국인들을 대상으로 제한적으로 적용되었다.

북한은 1990년대 들어 지속되고 있는 경제난에 따른 세수 부족을 해결하기 위하여 지방이 스스로 자체 수지를 맞출 것을 요구하는 지방예산제를 확대 실시하여 오고 있다. 또한, 금년부터는 각 기업소별로 감가상각 유보금을 자체 유보토록 하여 기업에 자율권을 확대하려는 움직임도 보이고 있다.

그러나, 이러한 변화는 다른 체제전환국들의 세제개혁¹⁶⁾에는 훨씬 미치지 못하고 있다. 북한의 변화는 지속된 경제난으로 인한 경제건설 재원의 부족을 지방행정단위 및 개별기업소의 경쟁 고취를 통한 예

산의 효율성 증대로 해결하기 위한 것으로 판단된다. 즉, 상기의 변화들은 아직 기존 체제의 틀 내에서 이루어지는 지엽적이고 기술적인 변화 수준에 머물러 있어, 국영기업 등 최소 생산단위에 대한 당의 간섭과 통제, 중앙당의 일원적 계획에서 탈피하는 근본적인 변화라고 보기에는 이르다. 북한이 현재 취하고 있는 세제개혁이 지속적으로 발전하기 위해서는 좀 더 과감한 생산단위의 실질적 의사결정권한 확대, 가격구조의 조정 및 가격자유화가 뒤따라야 하며, 향후 이러한 관점에서 북한의 예산제도의 변화를 주시해야 할 것이다.

【金正晩】

16) 주로 국유기업의 민영화 또는 자율권 확대를 통한 세수 증대를 의미함.