

북한의 재정 추이와 주요 이슈

이종규 | 한국개발연구원 선임연구위원 | jklee@kdi.re.kr

I. 머리말

어떠한 경제에서나 재정은 매우 중요한 이슈이다. 특히 북한의 경우 공식적으로는 사회주의 계획경제를 표방하고 있기 때문에 중앙의 재정은 경제시스템을 이해하기 위해 필수적인 구성요소가 될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 북한의 재정과 관련한 이슈는 그동안 별로 주목을 받아 오지 못했고, 연구분야로서도 우선순위가 낮았던 것이 사실이다.

여기에는 몇 가지 그럴 만한 이유가 있다. 첫째, 재정에 대한 개념 때문이다. 우리가 흔히 접할 수 있는 북한의 재정은 엄밀히 말한다면 내각의 운용과 관련한 예산일 뿐, 국가 전체의 예산이라고 말하기는 어렵다. 왜냐하면 내각 외에도 당이나 군과 관련한 예산은 따로 관리되고 있으며, 이들에 관한 내역은 철저히 비공개가 유지되고 있기 때문이다. 또한 당이나 군 관련 예산이 내각 예산보다 규모가 더 크거나 관리에 있어 높은 우선순위가 부여될 가능성이 높기 때문에 중요도 측면에서도 밀릴 수밖에 없다.

둘째, 더 고민스러운 지점은 정확한 통계를 파악할 수 없다는 사실이다. 북한에서 국가예산은 매년 4월경 최고인민회의의 재정보고 형식을 통해 발표되는데, 2003년부터는 증가율만 공개되고 있기 때문에 전체 금액은 북한의 공식 발표가 아닌 추정을 통해서만 가늠해 볼 수 있다. 나름 엄격하게 관리되는 내각의 예산이기 때문에 북한 당국이 금액에 관한 통계를 보유하고 있을 것으로 예상되지만, 대외적으로 공개하지 않기 때문에 공식 통계를 파악할 수 있는 방법은 사실상 없다.

셋째, 1990년대의 경제난 이후 배급제와 중앙 계획경제 시스템은 급격하게 무너진 반면,

시장화가 지속적으로 확대되면서 재정이 경제 전반에 제 역할을 할 수 있을 정도의 여력을 갖추지 못했다. 북한의 공식 임금으로는 시장에서 생계를 유지하는 것조차 불가능하다는 점이 대표적인 사례이다. 그러다 보니 외부의 관심은 재정을 포함한 공식부문보다는 비공식부문의 현황과 확대 추세에 쏠릴 수밖에 없었고, 최근 연구 주제들도 비공식부문에 집중되었다.

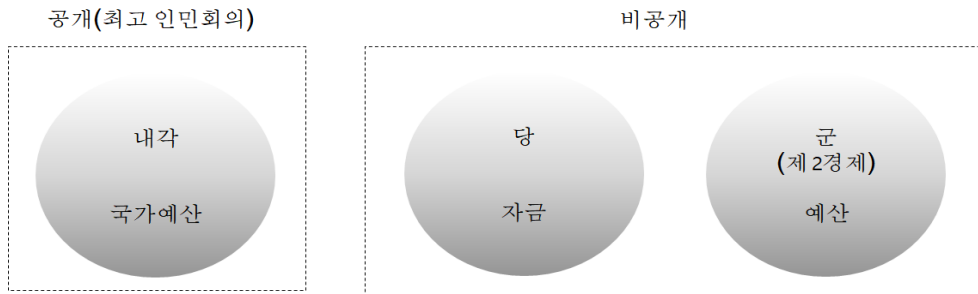
이러한 한계에도 불구하고 북한의 재정은 북한경제를 이해하는 데 있어 핵심적인 이슈라고 볼 수 있으며, 최근의 상황을 고려한다면 더욱 그러하다. 앞서 언급되었던 바와 같이 비공식부문의 확대로 공식부문이 하는 역할이 과거와 같지 않기 때문에 의미가 축소되었다고는 하나, 국가예산 수입 및 지출 계획을 본다면 북한당국이 어느 부문에 '선택과 집중'을 하고 있는지 확인할 수 있다. 즉, 정책적 우선순위를 파악할 수 있다는 의미이다. 다음으로 북한의 재정은 후행지표로서 의미를 가진다. 공식부문이 큰 역할을 하지 못하기 때문에 재정이 경제 전반에 미치는 영향은 제한적일 수밖에 없다. 그러나 경제 상황이 악화되었을 경우에는 곧바로 재정에 영향이 나타나므로 거꾸로 경제상황을 파악할 수 있는 지표로 간주해도 된다. 예를 들면 국경이 폐쇄되어 무역이 제약을 받고 장마당에서 활발하게 경제활동을 할 수 없는 상황 속에서는 북한 당국이 경제주체들로부터 걷을 수 있는 금액이 감소할 수밖에 없고, 이는 다시 국가예산 수입 계획에 영향을 미치게 된다. 다시 말해, 그해의 경제상황이 악화된다면 그 다음 해의 재정 계획에 영향이 나타나는 식이다. 이를 더 확장하여 생각해 본다면, 대북제재나 국경봉쇄의 영향을 간접적으로 드러내는 부문이 재정이라고 볼 수 있다. 즉, 최근의 상황을 반영한다면 제재 및 코로나19의 영향을 평가할 수 있는 하나의 지표로서도 의미를 가지게 되는 것이다.

이에 본고에서는 공식적으로 발표되는 북한의 국가예산 수입 및 지출 계획을 중심으로 재정을 분석하도록 할 것이다. 먼저 제2장에서는 통계를 살펴보도록 하는데, 공식발표를 통한 추정치와 외부의 추정치를 살펴본 후, 각 통계의 차이는 무엇이고, 해석할 때에는 어떠한 점들을 주의해야 하는지 알아보도록 한다. 다음으로 제3장에서는 최근 북한 재정의 동향을 파악해 보고, 이것이 경제적으로 의미하는 바를 해석해 보도록 한다. 2021년의 재정을 통해 경제정책의 방향을 총괄적으로 평가하는 한편, 2022년에 공개된 예산 계획과 비교함으로써 향후 경제정책의 방향을 전망해 본다. 그리고 이들이 가지는 경제적 의미를 해석해 보도록 한다. 끝으로 제4장에서는 이를 종합적으로 평가하고, 정책적 시사점을 도출할 것이다.

II. 북한의 장기 재정 추세와 쟁점

북한은 공식적으로 ‘세금이 없다’고 주장하기 때문에 세입과 세출을 예산수입과 예산지출로 표현한다. 그리고 이러한 예산의 개념은 우리가 일반적으로 인식하는 재정과 또 다르다. 왜냐하면 북한의 재정이라는 것이 엄밀히 따져 보면 내각의 예산일 뿐, 당이나 군(제2경제)의 예산은 따로 관리되고 있기 때문이다.¹⁾ 즉, 내각이 관리하는 국가예산과 당과 군대의 예산은 완전히 분리되어 있으며, 이들이 개별 사업에 따라 뒤섞이는 경우도 거의 없다. 간단히 말해서, 서로 다른 주머니인 것이다. 외부에 공개되는 북한의 재정은 국가계획위원회가 수립한 내각의 예산에 관한 보고이며,²⁾ 나머지 당과 군의 예산은 철저하게 비공개이므로 파악하는 것이 불가능하다.

[그림 1] 북한의 재정 개념



자료: KDI 인터뷰를 바탕으로 저자 작성.

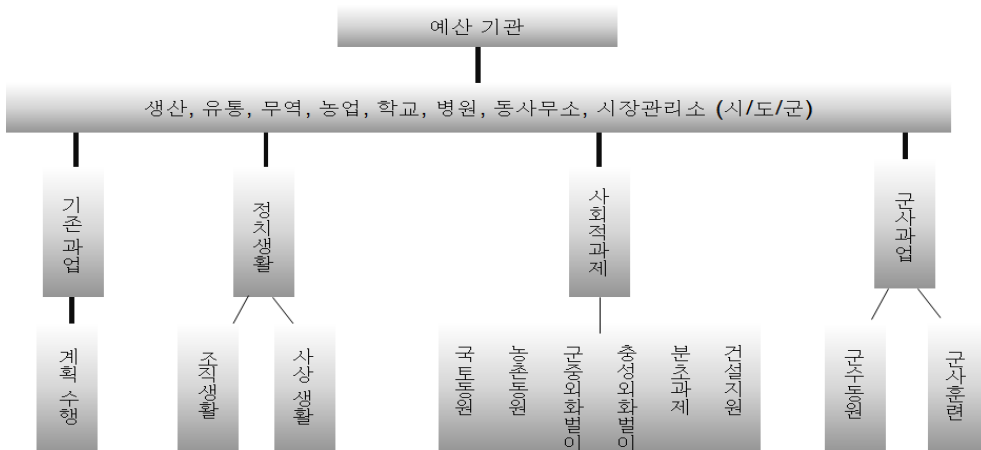
북한의 국가예산은 통상 최고인민회의에서 공개된다. 이때 내각의 계획은 등록된 하부 기관들의 검토 및 승인, 납부, 총화 등을 거쳐서 올라온다. 예를 들면 일반 기업소들은 통상 10~11월 동안 그해 실적과 다음 해의 계획을 제출한다. 순서는 ‘재정지도원 → 재정과장 → 기사장 → 지배인 → 기업소 당 위원회’ 순으로 심의가 이어진다. 이렇게 기업소에서 작성된 예산은 ‘시군 행정위원회 → 도 행정위원회 → 지구 계획위원회 → 국가 계획위원회’를 거치면서 내각에 집계된다. 마지막으로 내각에서는 최종 예산안을 최고인민회의에 제출하여 최종 심의하고 비준하는 절차를 거친다.

1) 일반적으로 당 예산은 국가예산에 반영되지 않고 공개되지 않는 자금(외화자금)이며, 노동당 39호실에 의해 조성되고 최고지도자의 지시에 의해서만 지출되는 것으로 알려져 있다.
2) 첫째, 당경제와 제2경제는 내각이 관할하는 계획경제와 분리되어 존재한다. 즉, 최고지도자의 수입을 비롯해 특권경제의 수입은 국가계획위원회가 관장하고 최고인민회의가 승인, 발표하는 북한의 공식적인 국가예산 수입에는 포함되지 않는다. 둘째, 북한의 거의 모든 당, 군, 정 기관이 시장의 경제활동을 통해 예산 일부를 자체 조달한다. 셋째, 북한은 기관, 기업소, 개인에 대해 화폐조세 이외에도 노동력 자원과 물자 자원을 지속적으로 요구해왔다. 일종의 현물 준조세인 셈이다.”(양문수·임승, 2021, p.50).

하지만 이러한 재정 시스템은 경제주체들에 여러 가지 부담을 전가할 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 일반 기업소의 경우 국가예산 납부금뿐 아니라 사회적 과제, 혁명자금 등의 부담이 따르고, 무역 사업소의 경우 상납금, 사회적 과제, 혁명자금 등의 부담이 따르는 식이다.³⁾ 특히 사회적 과제는 국토총동원, 농촌동원, 군중외화별이, 충성외화별이, 분초과제, 플베기과제, 헌혈과제, 건설지원, 군대지원, 교육지원 등의 다양한 형태가 존재하는데, 계획 이외 과업이라는 점에서 각 경제주체들에 큰 부담으로 작용한다. 예산 기관에 속한 일반 기업소는 사회적 과제가 더 부담이 되는 경우가 있으며, 당 소속의 무역 사업소 등 특수기관 같은 경우에는 상납금 금액대가 워낙 높기 때문에 사회적 과제에 대한 부담이 덜하게 느껴지는 경우도 있다.

1990년대의 경제난 이후 예산 기관들은 노동자들에게 지급되는 월급, 식량, 생필품 등만 겨우 공급받는 정도이기 때문에 부족한 예산을 자체 수입을 통해 상쇄하고자 노력한다. 이를 위해 산하에 외화별이 회사를 운영하는 경우가 많은데, 수출 회사(석탄, 수산물, 산나물 등), 수입품 판매상점(전자기기, 가구, 주류, 인테리어 자재, 의류 등), 외화식당과 가라오케, 미니리조트, 해외주재원 파견 등 다양한 방법이 동원되고 있다. 따라서 일반적인 국가의 재정 집행 과정을 전제하고 북한의 국가예산을 설명하면 혼란이 가중될 수 있으며, 시간에 따라 조금씩 달라지는 북한 예산의 기능을 충분히 이해하고 분석을 진행해야 될 것으로 판단된다.

[그림 2] 예산 기관의 부담



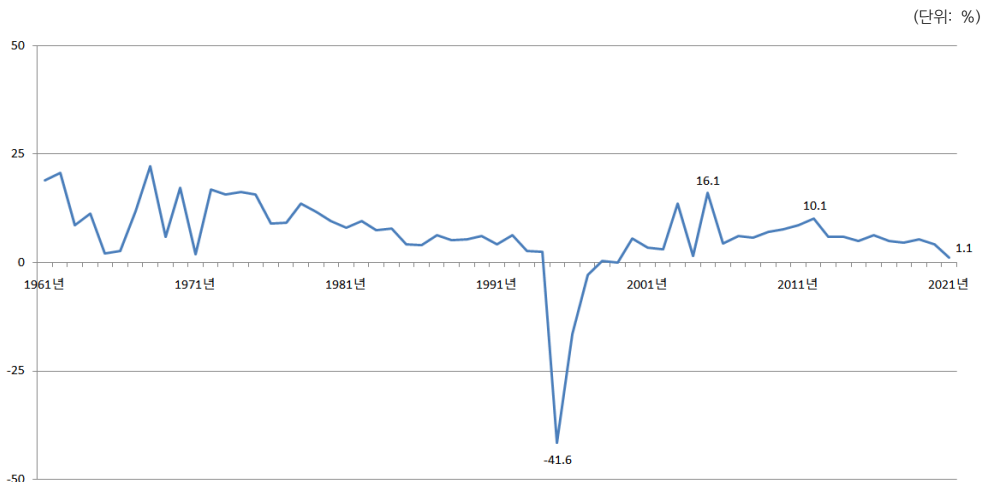
자료: KDI 인터뷰를 바탕으로 저자 작성.

3) 국가예산 및 당자금 수입은 내화(북한 원화)와 외화가 동시에 들어오며, 그해 초에 정해진 '고정시세'에 따라 원화로 집계된다. 단, 실제 보관에 있어서는 직접 환전을 하는 것이 아니고, 내화와 외화 구좌에 나누어 따로 보관하게 된다(KDI 인터뷰, 2021. 3. 18).

1. 국가예산 수입

먼저 국가예산 수입의 장기 추세에 대해 알아보도록 하자. 북한이 1946~94년까지는 국가예산 수입의 증가율은 물론 총액도 정확히 공개했기 때문에 이 기간 동안의 자료는 쉽게 집계된다. 하지만 경제난과 함께 1995~97년 동안 국가예산에 대한 자세한 상황을 공개하지 않으면서 처음으로 데이터 단절이 나타난다. 물론 이때 북한이 국제사회로부터 경제적 지원을 받기 위해 IMF에 제출한 자료가 있기는 하나, 기존에 북한이 발표하던 방식을 통해 공개된 것이 아니라는 점에서 다르다고 볼 수 있다. 이에 따르면 경제난이 지속되던 시기에 예산수입 증가율은 -41.6%에 이르렀다. 그 다음 데이터 단절은 7.1 조치 이후 가격 현실화 조치가 취해지면서 일어난다. 특히 2003년부터는 총액 대신 증가율만 발표되었는데, 새로운 기준점을 찾기 어려웠기 때문에 이때부터는 추정 자체가 어려워진다. 하지만 우리 정부를 통해 입수된 자료와 북한의 공식 매체에 발표된 자료를 교차 검증하면 어느 정도 들어맞는 측면이 있어서 적용 가능하다. 이에 대한 자세한 설명은 뒤에 이어질 것이다. 끝으로 주의해야 할 시기는 김정은 위원장 집권 이후이다. 이때 다시 한 번 가격 현실화 조치가 취해졌을 가능성이 있는데, 만약 그럴 경우에는 절대규모 추정치가 달라질 수 있다는 점에서 주의를 기울여야 한다.

[그림 3] 예산수입 증가율: 실적치



주: 2003년은 계획치를 사용함.

자료: IMF(1998); 통일부 통일교육원; 통일연구원; 북한의 공식 매체(노동신문, 조선신보)를 통해 발표된 수치를 바탕으로 저자 계산.

그러면 시기별 특징에 유의하여 통계를 살펴보도록 하자. 앞서 설명했던 바와 같이 1946년부터 1994년까지는 북한이 국가예산 규모를 외부에 제대로 공표했기 때문에 통계를 그대로 활용하면 된다.⁴⁾ 하지만 경제난이 지속되던 1995~97년 동안 예산을 일체 발표하지 않았기 때문에 공식적으로 통계가 없고, 1998년에 들어서야 다시 공개를 했다. 대신 이 기간 동안 북한이 IMF에 보고한 데이터는 있으므로 이를 간접적으로 활용할 수는 있을 것이다. 여기에 따르면 북한의 예산규모는 1995년과 1996년 각각 243억원, 203억원이다. 그리고 1998년에 와서야 공식 발표가 이루어지는데, 예산규모가 197억 9,080만원(증가율 0.4%)이라고 밝히고 있다. 역으로 계산하면 1997년 예산규모 실적치(197억 1,195만원)와 전년 대비 증가율(-2.9%)도 구할 수 있게 된다. 아울러 1998년에는 계획 대비 실적치인 집행률이 98%라고 공개되어 있기 때문에 1998년의 예산 계획도 계산이 된다(201억 9,469만원, 전년 대비 증가율 2.4%). 마지막으로 2002년 실적치는 2003년에 발표되었어야 하는데, 이미 2002년 7월에 7.1 조치를 통해 가격 현실화 과정이 있었기 때문에 실제 수치는 발표되지 않은 채 비어 있다. 하지만 집행률이 100.5% 라는 것이 밝혀졌으므로 실적치는 최종적으로 222억 8,466만원이라는 것을 확인할 수 있다. 이는 물론 가격 현실화 조치 이전의 수치이다.

<표 1> 공식 발표된 자료를 토대로 단순 계산된 예산수입 규모: 1995~2002년

(단위: 북한 만원, %)

	연도	수입계획	증가율	수입실적	증가율	집행률
공식 발표	1995년	-	-	2,430,000	-	-
	1996년	-	-	2,030,000	-	-
	1997년	-	-	-	-	-
	1998년	-	-	1,979,080	0.4	98.0
	1999년	2,038,172	3.0	1,980,103	-	97.2
	2000년	2,040,532	3.1	2,090,343	-	102.4
	2001년	2,157,080	3.2	2,163,994	-	100.3
	2002년	2,217,379	2.5	-	-	100.5
추정치	1995년	-	-	2,430,000	-41.6	-
	1996년	-	-	2,030,000	-16.5	-
	1997년	-	-	1,971,195	-2.9	-
	1998년	2,019,469	2.4	1,979,080	0.4	98.0
	1999년	2,038,172	3.0	1,980,103	0.1	97.2
	2000년	2,040,532	3.1	2,090,343	5.6	102.4
	2001년	2,157,080	3.2	2,163,994	3.5	100.3
	2002년	2,217,379	2.5	2,228,466	3.0	100.5

주: 1) 집행률은 계획 대비 실적임.

2) 굵게 표시된 결과는 단순 계산에 의해 도출된 수치임.

자료: IMF(1998); 북한의 공식 매체(노동신문, 조선신보)를 통해 발표된 수치를 바탕으로 저자 계산.

4) 이에 대해서는 본고의 뒤에 이어지는 장한나, 「북한 국가예산 관련 통계자료」를 참고하라.

이렇게 2002년까지는 예산수입 총액이 부분적이거나 발표되었기 때문에 간접적인 추정을 시도하는 것이 가능했다. 하지만 아쉽게도 2003년 이후에는 증가율만 외부에 공개될 뿐, 총액에 대한 정보는 전혀 제공되지 않고 있다. 특히 7.1 조치 이후 가격 현실화 조치가 취해진 터라 실제 규모의 수준 상향이 있었을 것으로 예상되므로 더욱 혼란스럽다. 하지만 통일부를 비롯한 우리 기관이 입수한 자료에 의하면 2004년의 예산수입 규모가 3,375억 4,600만원이고, 예산지출은 3,488억 700만원이라고 한다. 그런데 흥미로운 사실은 2005년 『노동신문』의 재정적자와 관련된 발언과 교차 검증해보면 이렇게 제시된 수치가 정확할 가능성이 매우 높다. 이때의 『노동신문』은 이례적으로 재정적자가 112억 6,100만원이라고 명확히 언급한다.⁵⁾ 여러 가지 정황을 종합적으로 고려했을 때 이 같은 수치는 사실일 가능성이 높으며, 7.1 조치 이후 현실화된 가격을 2003년 예산에 반영했다는 증거가 될 수 있다. 이 경우 예산규모에서는 약 14배의 수준 상향이 발생한 셈이다.⁶⁾

<표 2> 공식 발표된 자료를 토대로 단순 계산된 예산수입 규모: 2003~11년

(단위: 북한 만원, %)

	연도	수입계획	증가율	수입실적	증가율	집행률
공식 발표	2003년	-	13.6	-	-	100.9
	2004년	35,127,632	5.7	33,754,600	-	
	2005년	-	15.1	-	16.1	100.8
	2006년	-	7.1	-	4.4	97.5
	2007년	-	5.9	-	6.1	100.2
	2008년	-	4.0	-	5.7	101.6
	2009년	-	5.2	-	6.0	101.7
	2010년	-	6.3	-	7.7	101.3
	2011년	-	7.5	-	-	101.1
추정치	2003년	32,936,900	가격 현실화	33,233,332	가격 현실화	100.9
	2004년	35,127,632	5.7	33,754,600	1.6	96.1
	2005년	38,859,300	15.1	39,189,091	16.1	100.8
	2006년	41,971,516	7.1	40,913,411	4.4	97.5
	2007년	43,327,302	5.9	43,409,129	6.1	100.2
	2008년	45,145,494	4	45,883,449	5.7	101.6
	2009년	48,269,388	5.2	49,095,290	7.0	101.7
	2010년	52,188,294	6.3	52,875,628	7.7	101.3
	2011년	56,841,300	7.5	57,466,554	8.7	101.1

주: 1) 집행률은 계획 대비 실적임.

2) 굵게 표시된 결과는 단순 계산에 의해 도출된 수치임.

자료: 통일연구원, 「북한개요」, 각호; 통일부 통일교육원, 「북한이해」, 각호; 북한의 공식 매체(노동신문, 조선신보)를 통해 발표된 수치를 바탕으로 저자 계산.

5) "일부 기관, 기업소들에서 사회적 자원을 효과적으로 동원리용하기 위한 경제조직사업을 짜고들지 않은 데로부터 국가예산수입 계획을 미달하였으며, 112억 6,100만원의 수입에 비한 초과를 냈습니다." (『노동신문』, 2005년 4월 12일).

6) 7.1 조치 때 국경가격은 평균 25배 정도 인상되었다.

사실 2004년 이후의 예산규모가 정확하게 추정되어 있고, 증가율은 매년 지속적으로 공개되었기 때문에 발표된 증가율을 적용시킨다면 2012년 이후 현재까지의 국가예산 규모는 어렵지 않게 추정할 수 있다.⁷⁾ 이러한 단순 계산 방식을 따른다면 2020년의 경우 대략 9,562억원으로 계산이 된다.⁸⁾ 하지만 이를 북한의 국가예산 규모로 그대로 받아들이면 곤란하다. 김정은 위원장 집권 이후 국정가격 현실화 조치가 취해졌을 가능성이 있기 때문이다. 사실 7.1 조치 이후에도 예산규모의 수준이 상향된 것으로 알려졌는데, 만약 김정은 위원장 집권 이후 실시된 우리식 경제관리방법에서 이와 비슷한 조치가 있었다면 단순 증가율을 기반으로 한 추정은 정확한 것이 아닐 수 있다. 이에 비례하여 명목 예산의 규모가 늘어날 가능성이 높기 때문이다. 이에 따라 본고에서는 독자들의 혼란을 피하기 위해 단순 추정된 예산수입 규모는 표에 포함시키지 않고, 북한 공식 매체에 발표된 증가율만 제시하고자 한다.

<표 3> 공식 발표된 자료를 토대로 단순 계산된 예산수입 규모: 2012~21년

(단위: 북한 만원, %)

	연도	수입계획	증가율	수입실적	증가율	집행률
공식 발표	2012년	-	8.7	-	10.1	101.3
	2013년	-	4.1	-	6.0	101.8
	2014년	-	4.3	-	6.0	101.6
	2015년	-	3.7	-	5.0	101.3
	2016년	-	4.1	-	6.3	102.1
	2017년	-	3.1	-	4.9	101.7
	2018년	-	3.2	-	4.6	101.4
	2019년	-	3.7	-	5.3	101.5
	2020년	-	4.2	-	4.3	100.1
2021년	-	-	0.9	-	1.1	100.2

주: 집행률은 계획 대비 실적임.

자료: 북한의 공식 매체(노동신문, 조선신보)를 통해 발표된 수치만 제시.

특히 2013년 이후 국정가격이 인상되었다는 구체적인 사례들도 관찰되고 있다. 양문수·임송(2021, pp.25~26)은 품목에 따라 국정가격이 3배에서 33배까지 오르고, 노동자 임금도 일종의 최저 수준 임금이 제시되었다고 언급한다.⁹⁾ 이는 “국가가 정한 일반 노동자의 임금인 2,000원과 6,000원보다 약 30~40배 인상된 수준”이다. 또한 이석기 외(2018, p.84)도 국정가격

7) 증가율이 소수점 한 자리로 표시된다고 하더라도 반올림이 이루어졌기 때문에 약간의 오차가 발생할 수 있으며, 시계열이 길어질수록 이러한 오차는 확대될 가능성이 있다.

8) 통계청에서는 2020년 예산수입 규모를 88억달러로 제시하고 있는데, 국정환율을 적용하여 계산하면 이 수치와 거의 비슷한 수준이 나온다(북한통계포털: <https://kosis.kr/bukhan/>, 접속일: 2022. 4. 1).

9) 북한이 제시하고 있는 ‘월 최저로동보수목표’는 “석탄공업부문은 18만 5,500원, 금속공업 부문은 16만 1,250원, 화학공업 부문은 15만 5,500원, 전력공업 부문은 14만 8,750원, 철도운수 부문은 12만 7,500원, 체신 및 경공업부문 9만 7,500원, 상업 및 금융 부문은 8만원 등”이다(양문수·임송, p.25).

현실화 조치가 다양한 분야에서 취해지고 있는 것으로 평가하면서 “김정은 위원장 집권 이후 적산전력계(전력계량기)를 의무적으로 설치하도록 하고 전기요금을 300~3,000배 인상”한 것도 그러한 사례 중 하나라고 봤다. 이 외에도 국정가격 상승과 관련한 사례들이 관찰되고 있다. 만약 이와 같은 증거가 확실한 사실이라고 가정한다면 북한의 명목상 국가예산 규모는 늘어나야 한다. 하지만 아직 이러한 근거들에 대한 정확한 수치와 정보가 부족하기 때문에 공식적으로 발표된 증가율을 토대로 계산한 국가예산 규모는 현재의 수준보다 훨씬 더 늘어날 수도 있을 것이다(명목 기준). 예산규모를 볼 때에는 이 점을 고려하여 수치를 해석해야 할 것이다.

<표 4> 북한의 2013년 국정가격 인상 내용

(단위: 북한원)

	중전 국정가격	2013년 국정가격	2015년 시장가격	인상폭(배)
공산품				
밥그릇	45	650		14.4
국그릇	38	750		19.7
접시	19	500		26.3
남자장화	4,600	14,500		3.2
여자장화	4,800	15,000		3.1
여성용 속옷	600	9,000		15.0
여성용 하의	300	4,500		15.0
주류				
대동강맥주	130	3,300	(중국산) 3,050	25.4
평양소주	82	2,400	2,708	29.3
서비스요금				
이발	85	500		5.9
염색	80	500		5.9
수산물				
명태	150	5,000	(동태) 6,867	33.3
고등어	240	6,400		26.7
대구	150	4,700		31.3
문어	800	21,000		26.3

자료: 이석기 외(2018, p.83); 양문수·임송(2021, p.26).

이렇게 명목상으로는 북한의 예산규모가 늘어났을 가능성이 있지만, 실질 측면에서는 안정적으로 증가했는지 검토해 볼 필요가 있다. 먼저 북한은 7.1 조치와 함께 제도적인 개혁도 일부 단행했는데, “지출을 축소하기 위해 가격편차보전금, 기업보조금 등 보조금을 폐지하고 사회보장제도 및 배급제를 축소하는 한편, 예산수입을 늘리기 위해 토지사용료, 시장이용료, 국가납부금, 국가재산판매수입금 등 새로운 조세항목을 신설”¹⁰⁾하는 등 제도적인 노력을 기울였다. 특히 ‘변 수입’에 의한 국가기업이득금 납부¹¹⁾와 거래수입금 폐지,¹²⁾ 감가상

10) 통일부(<https://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/overview/nkOverview.do?summaryMenuId=EC208>, 접속일: 2022. 4. 1).

각급 폐지, 기업과 지방의 재정기관에 대한 독자성 부여 등의 조치는 재정을 늘리고 지출을 줄이는 데 일부 효과를 거두었을 것으로 예상된다(고일동, 2004; 문성민, 2004; 손희두·문성민, 2007; 조영기, 2007). 이렇게 제도적인 개선이 이루어지는 가운데 경제난 이후 기저효과까지 더해지면서 2000년대 예산규모는 안정적으로 늘어났을 것으로 보인다.¹³⁾

하지만 과거에 비해 명목 예산이 늘어났다고 해도 북한 내각이 주도적으로 진행하는 사업들이 많다는 점을 고려하면 재정 여력이 충분하지는 않았을 것으로 예상된다. 이럴 경우에는 재정 이외의 다른 수단이 동원되기도 한다. 경제주체들에 중앙의 책임을 떠맡기는 방식이 그러한 사례이다. 예컨대, 내각에 주어진 사업에 재정 투입이 직접 이루어지는 것이 아니라 “국영기업의 자체 투자 자금이나 국영은행의 신용을 활용하는 것이다. 이들 모두 국가부문 내의 지출이므로, 넓은 의미로는 재정지출로 간주”될 수 있다(이석기 외, 2013, p.54). 실제로 북한은 1990년대부터 “기업이 필요로 하는 자금을 국가 재정 대신 은행 대출로 지원하는 방향”으로 제도를 변화시키고자 했었다(문성민, 2013, p.15). 이렇게 함으로써 재정 이외의 요소로 재정의 기능을 대체하는 것이다. 이러한 기조는 김정은 시대에 더 강화된 것으로 보이는데, 금융과 재정을 연계하거나 금융개혁을 통해 부족한 재정을 상쇄하는 방식이 그러한 사례이다(황수민·양문수, 2020).

<표 5> 북한의 금융개혁

금융개혁 조치	기대효과	최종 목적
<ul style="list-style-type: none"> - 은행: 상업은행 도입 - 기업: 개인으로부터 차입 허용 - 지방: 지역별 예산 납부 체계, 지방예산법, 지방별 현금유동계 - 상업: 국영상점 시장화 - 주민: 은행 이용 장려 	<ul style="list-style-type: none"> - 화폐순환구조의 복구 - 사금융 제도권 흡수 - 공적 금융기관의 기능 회복 - 중앙정부의 재정지출 부담 축소 	<ul style="list-style-type: none"> - 국내 자금 동원 극대화 - 국가 최우선순위 분야에 대한 자금투입 극대화 - 물가 안정

자료: 양문수·임송(2021), p.54.

11) “국가기업이득금으로 통합한다는 것은 기업소의 예산납부 기준을 기업소 이윤 및 도매가격에서 ‘번 수입’으로 일원화하기 위한 것이며, 계획 이외의 영업활동을 위해 벌어들인 수입의 일부를 국가예산으로 거두어들이는 동시에 계획 외 활동에 대한 통제수단을 확보하기 위한 조치로 분석된다.”(문성민, 2004, pp.35~36).

12) 국가기업이익금과 거래수입금을 국가기업이득금으로 통합하면서 거래수입금을 폐지하였다.

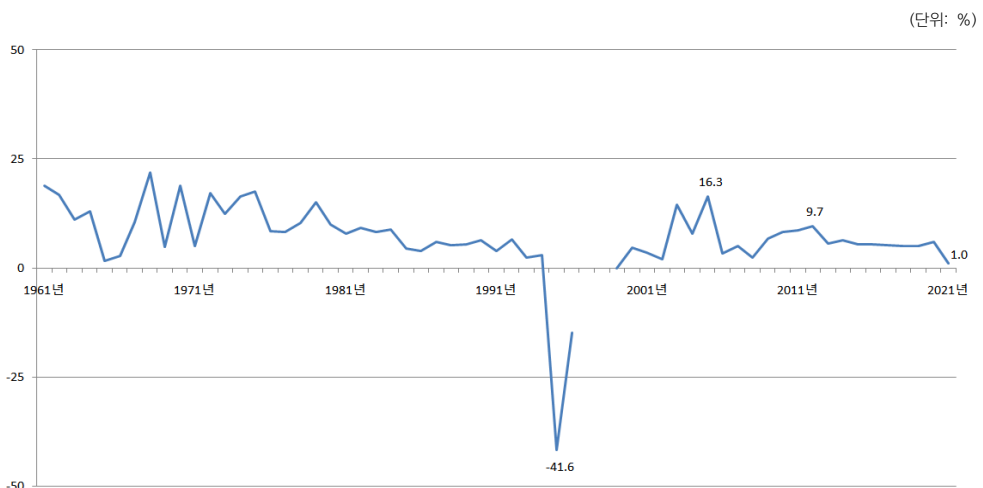
13) 이석기 외(2013, pp.55~56)는 북한 예산이 “1990년대 중반 대기근이 시작되던 시기에 절반 정도로 축소되었지만, 2000년대 초부터 서서히 증가해 최근에는 1990년대 초를 훨씬 뛰어 넘는 수준으로 회복”되었다고 평가한다. 또한 “북한이 발표한 예산자료에 의하면, 2000년대 초부터 북한의 재정은 미약하나마 지속적인 증가세를 보이고 있는 것으로 나타난다. 그리고 이 자료는 2000년대 이후 북한의 경제사정이 다소 나아졌고 산업부문 재건 노력이 지속되었음을 알려주는 여러 가지 경향 정보들과 부합한다.”면서 장기 추세가 증가하는 흐름을 설명했다.

2. 국가예산 지출

국가예산 지출은 통상 국가예산 수입과 함께 발표되고 있으며, 수입과 지출의 수치가 크게 다르지 않기 때문에 장기적인 추세 역시 비슷한 흐름을 이어 오고 있다.¹⁴⁾ 전후 상황이 어느 정도 정리된 1961년부터 2021년까지 국가예산 지출은 연평균 9.5%씩 증가한 것을 확인할 수 있는데(‘고난의 행군’ 시기 제외), 이 정도면 지속적인 증가세를 유지해 왔다고 볼 수 있다.

앞서 살펴본 예산수입과 마찬가지로 예산지출 데이터에서도 1995~97년 기간 동안 단절이 일어나는데, IMF를 통해 간접적으로 파악할 수 있다. 여기에 따르면 1994년(북한공식 발표)과 1995년(IMF 자료) 사이 예산지출은 약 41.6% 감소한 것으로 나온다. 그러다가 경제난과 7.1 조치 이후에는 예산지출(2003~11년)이 연평균 8.1%씩 증가한 것으로 나타나는데, 북한의 예산제도 효율화 노력과 기저효과의 영향도 일부 있었을 것으로 예상된다. 김정은 위원장이 집권한(2012~20년) 이후에도 예산지출은 연평균 6%씩 안정적으로 증가했지만, 대북제재가 지속되는 가운데 코로나19 위기도 심화되던 2021년의 예산지출 증가율은 둔화될 수밖에 없었다(1.0%).

[그림 4] 예산지출 증가율: 실적치



주: 1997년과 1998년은 누락되었으며, 2003년은 계획치를 사용함.

자료: IMF(1998); 통일부 통일교육원; 통일연구원; 북한의 공식 매체(노동신문, 조선신보)를 통해 발표된 수치를 바탕으로 저자 계산.

14) 공식 발표에 누락된 부분이 존재하기는 하나, 증가율이나 집행률 그리고 『노동신문』의 보도 등을 활용하여 간접적으로 실적치 증가율을 구할 수 있었다.

북한 예산지출 데이터의 첫 번째 단절도 1995~97년 사이에 일어난다. 하지만 이때는 북한이 IMF에 자료를 제공했고, 1998년에는 실제 예산지출 규모(200억 1,521만원)를 대외적으로 공표했기 때문에 간접적으로 계산하여 파악하는 것이 가능하다. 다만, 1998년 예산수입에서는 총액은 물론 증가율까지 공식적으로 발표됨으로써 그 전해인 1997년의 예산수입 규모와 증가율을 구할 수 있었으나, 예산지출에서는 실적 증가율이 공개되지 않았기 때문에 더 이상 계산을 진행시키는 것이 불가능했다. 따라서 1997년 예산지출에 대한 정보는 누락될 수밖에 없다.

<표 6> 공식 발표된 자료를 토대로 단순 계산된 예산지출 규모: 1995~2002년

(단위: 북한 만원, %)

	연도	지출계획	증가율	지출실적	증가율	집행률
공식 발표	1995년	-	-	2,420,000	-	-
	1996년	-	-	2,060,000	-	-
	1997년	-	-	-	-	-
	1998년	-	-	2,001,521	-	99.0
	1999년	2,038,172	1.8	2,001,821	-	98.2
	2000년	2,040,532	1.9	2,095,503	-	102.7
	2001년	2,157,080	2.9	2,167,865	-	100.5
	2002년	2,217,397	2.3	-	-	99.8
추정치	1995년	-	-	2,420,000	-	-
	1996년	-	-	2,060,000	-	-
	1997년	-	-	-	-	-
	1998년	2,021,738	-	2,001,521	-	99.0
	1999년	2,038,172	1.8	2,001,821	0.0	98.2
	2000년	2,040,532	1.9	2,095,503	4.7	102.7
	2001년	2,157,080	2.9	2,167,865	3.5	100.5
	2002년	2,217,397	2.3	2,212,962	2.1	99.8

주: 1) 집행률은 계획 대비 실적임.

2) 굵게 표시된 결과는 단순 계산에 의해 도출된 수치임.

자료: IMF(1998); 북한의 공식 매체(노동신문, 조선신보)를 통해 발표된 수치를 바탕으로 저자 계산.

두 번째 단절은 2002년의 7.1 조치와 2003년 사이에 일어난다. 특히 이때는 국정가격 현실화가 이루어지고 2003년에 지출규모 수준이 상향되면서 구체적인 액수가 공개되지는 않았다. 하지만 앞에서 분석했던 바와 같이 통일부를 비롯한 우리 기관이 입수한 자료와 『노동신문』의 보도를 교차 검증해 보면 국정가격 현실화가 반영된 예산지출 규모도 정확할 가능성이 높다.¹⁵⁾ 이 기간 동안에는 ‘고난의 행군’ 이후 예산 수입 및 지출 증가율이 회복세를 나타냈으며, 7.1 조치와 함께 재정 개혁이 단행되면서 어느 정도 안정을 이루어 나가는 것을 확인할 수 있다.

15) 예산수입(3,375억 4,600만원); 예산지출(3,488억 700만원); 예산적자(112억 6,100만원).

<표 7> 공식 발표된 자료를 토대로 단순 계산된 예산지출 규모: 2003~11년

(단위: 북한 만원, %)

	연도	지출계획	증가율	지출실적	증가율	집행률
공식 발표	2003년	-	14.4	-	-	98.2
	2004년	-	8.6	-	-	99.3
	2005년	-	11.4	-	-	104.4
	2006년	-	3.5	-	-	99.9
	2007년	-	3.3	-	-	101.7
	2008년	-	2.5	-	-	99.9
	2009년	-	7.0	-	-	99.8
	2010년	-	8.3	-	8.2	99.9
	2011년	-	8.9	-	-	99.8
추정치	2003년	32,937,780	가격 현실화	32,344,900	가격 현실화	98.2
	2004년	35,126,657	8.6	34,880,700	7.8	99.3
	2005년	38,857,178	11.4	40,566,894	16.3	104.4
	2006년	41,986,735	3.5	41,944,748	3.4	99.9
	2007년	43,328,925	3.3	44,065,517	5.1	101.7
	2008년	45,167,155	2.5	45,121,988	2.4	99.9
	2009년	48,280,527	7	48,183,966	6.8	99.8
	2010년	52,183,235	8.3	52,131,052	8.2	99.9
	2011년	56,770,715	8.9	56,657,174	8.7	99.8

주: 1) 집행률은 계획 대비 실적임.

2) 굵게 표시된 결과는 단순 계산에 의해 도출된 수치임.

자료: 통일부; 문성민; 한국은행; 북한의 공식 매체(노동신문, 조선신보)를 통해 발표된 수치를 바탕으로 저자 계산.

마지막 단절은 실제로 일어났다고 볼 수는 없으나, 국정가격 현실화 조치를 고려해야 한다. 김정은 위원장이 집권한 이후 우리식 경제관리방법이 도입되고, 이와 함께 국정가격을 현실화하는 조치가 취해졌을 가능성이 있기 때문이다. 이러한 조치가 실제로 일어났다면 실질이 아닌 명목으로 계산된 재정규모는 본고에서 제시된 수치보다 더 늘어날 가능성이 있으며, 이 경우 증가율에 의해 단순 계산된 수치는 의미가 없게 된다.

<표 8> 공식 발표된 자료를 토대로 단순 계산된 예산지출 규모: 2012~21년

(단위: 북한 만원, %)

	연도	지출계획	증가율	지출실적	증가율	집행률
공식 발표	2012년	-	10.1	-	9.7	99.6
	2013년	-	5.9	-	-	99.7
	2014년	-	6.5	-	-	99.9
	2015년	-	5.5	-	-	99.9
	2016년	-	5.6	-	-	99.9
	2017년	-	5.4	-	-	99.8
	2018년	-	5.1	-	-	99.9
	2019년	-	5.3	-	-	99.8
	2020년	-	6.0	-	-	99.9
	2021년	-	1.1	-	-	-

주: 집행률은 계획 대비 실적임.

자료: 북한의 공식 매체(노동신문, 조선신보)를 통해 발표된 수치만 제시함.

III. 최근 북한의 재정 동향과 경제적 영향

1. 재정여력 위축이 지속

북한 국가예산의 작년 실적과 올해 계획은 최고인민회의 제14기 제6차 회의를 통해 공개되었다. ‘조선민주주의 인민공화국 주체110(2021)년 국가 예산집행의 결산과 주체111(2022)년 국가예산에 대하여’를 재정상인 고정범 대의원이 보고하는 형식으로 이루어졌는데, 5개년 계획 수행의 돌파구를 열고 국가의 경제적 잠재력을 증대시켰다고 자평했다.¹⁶⁾ 특히 예산수입 측면에서는 수입 원천에 대한 조사를 철저히 하여 대부분의 경제주체들을 국가예산 체계에 편입시킨 것을 주요 성과로 꼽았으며, 예산지출 측면에서는 국가 비상방역 대책을 철저히 세우면서 인민 생활을 안정시켰다는 점을 내세웠다.

<표 9> 2022년 항목별 예산수입 증가율 계획치(전년 대비)

(단위: %)

		2012~16	2017~19	2020	2021	2022
	수입 증가율	5.0	3.3	4.2	0.9	0.8
주요 수입	거래수입금	4.3	3.0	1.1	0.8	0.6
	국가기업이익금	6.7	3.8	1.2	1.1	0.9
나머지 수입	협동단체이익금	4.0	1.2	0.4	0.4	0.4
	부동산사용료	3.9	1.4	0.1	0.0	0.3
	사회보험료	2.7	0.9	0.0	0.3	0.2
	재산판매 및 가격편차수입금	2.1	0.5	0.3	0.1	0.0
	기타수입	1.3	0.8	0.2	0.6	0.2
	특수지대수입금	4.3	1.8	0.3	0.2	0.0
	감가상각금	2.6	-	추가	0.1	0.0

자료: 『노동신문』(2011년 4월 8일; 2012년 4월 14일; 2013년 4월 2일; 2014년 4월 10일; 2015년 4월 10일; 2016년 3월 31일; 2017년 4월 12일; 2018년 4월 12일; 2019년 4월 12일); 『조선선보』(2020년 4월 17일; 2021년 1월 22일; 2022년 2월 11일)를 토대로 정리.

16) 『조선선보』, 「조선민주주의 인민공화국 주체110(2021)년 국가 예산집행의 결산과 주체111(2022)년 국가예산에 대하여」, 재정상 고정범 대의원, 2022. 2. 11.

먼저 예산수입과 관련된 내용들을 살펴보면, 2021년에는 계획(0.9%)보다 초과 집행되면서 실적은 1.1% 증가했다고 밝혔다. 그러면서 올해는 작년 계획이나 실적에 미치지 못하는 0.8%만 증가시킬 수 있을 것이라고 내다봤다. 사실 올해 재정이 발표될 때 가장 큰 관심사는 국가예산 수입 증가율이 예년과 비슷하게 회복될 수 있을지의 여부였다. 김정은 위원장 집권 이후 안정적인 증가세를 지속해 오던 예산수입에 관한 계획이 2021년 갑자기 둔화되었기 때문에(0.9%), 올해 계획을 본다면 작년 북한경제의 상황을 간접적으로 가늠해 볼 수 있다는 점에서 그렇다. 결과적으로 북한의 2022년 예산수입은 2021년보다도 못한 0.8%를 증가시킬 것으로 계획하는 데 그쳤다. 이는 김정은 위원장 집권 이후 가장 낮은 수치이다. 사실 대북제재가 강화되던 시기에(2017~19년) 연평균 예산수입 증가율이 3.3%였던 점을 감안하면 코로나19로 인한 국경봉쇄가 악영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 그만큼 경제가 어려웠던 작년의 상황을 올해 예산수입 계획에 반영할 수밖에 없었을 것으로 예상된다.

2022년에도 거래수입금과 국가기업이득금¹⁷⁾은 전체 예산수입의 83.5%를 차지할 정도로 절대적이었는데, 거래수입금은 작년에 비해 0.6%, 국가기업이득금은 0.9% 늘릴 계획이라고 발표했다. 결국 이 두 항목의 수입이 줄면서 전체적으로 영향을 미친 것이다. 2020년의 경우 거래수입금과 국가기업이득금의 증가율이 각각 1.1%와 1.2%였음에도 불구하고¹⁸⁾ 예산수입 증가율은 4.2%나 되었는데, 과거 폐지되었던 감가상각금 항목을 부활시킴으로써 부족한 부분을 상쇄한 바 있다(이종규, 2021). 그런데 올해의 경우 새로 포함된 항목도 없고, 주요 수입원의 증가율도 낮았기 때문에 전체적인 예산수입도 낮은 수준(0.8%)에서 계획했을 것이다.

그리고 부동산사용료만 작년에 비해 증가율이 높아졌을 뿐(0% → 0.3%), 나머지 사회보험료(0.3% → 0.2%), 기타수입금(0.6% → 0.2%) 등 거의 모든 항목은 작년보다 낮은 증가율을 기록하는 모습을 보였다. 그중에서도 특히 재산판매 및 가격편차수입금(0.1% → 0.0%), 특수지대수입금(0.2% → 0%), 감가상각금(0.1% → 0%) 등은 올해 예산수입 액수를 작년과 동일하게 계획함으로써 이 항목에서 더 이상 예산수입을 늘리기 어려운 상황을 암시해 주고 있다. 각 항목의 예산 증가율이 매년 전해에 비해 높았던 사실을 상기해 본다면, 현재 북한 당국이 직면한 예산 상황을 간접적으로 드러내는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

예산지출의 경우 올해 1.1% 증가시킬 계획이라고 밝혔다. 가장 핵심적인 산업(경공업, 선행 기초공업, 농업)이 포함되어 있는 경제 건설은 작년 대비 2% 증가시킬 계획이라고

17) 작년까지는 국가기업이익금으로 표기되었으나, 2022년에는 국가기업이득금으로 표기되었으며, 이는 협동단체이득금의 경우에도 마찬가지였다. 본 고에서는 이익금과 이득금을 구분하지 않고, 상황에 맞게 표기하도록 한다.

18) 거래수입금과 국가기업이익금이 대부분인 상황(통상 70~80%대)에서 이 두 항목이 1%대의 증가에 그친다면 전체 예산수입이 4.2% 증가하는 것은 불가능하다고 볼 수 있다.

발표했다. 그중에서도 농업 부문에 대한 강조가 두드러지는데, 향후 예산항목을 따로 분류하면서 액수 자체도 대폭 늘릴 계획이라고 발표했다. 하지만 농업 부문의 예산액을 얼마만큼 증가시킬 것인지에 대해서는 자세히 공개하지 않았다. 이에 농업 부문에 대한 지출 확대에 힘입어 경제 건설에 대한 지출 증가율도 상승했을 것이라고만 추정해 볼 수 있을 것이다. 단기적으로 성과가 가시화될 수 있는 부문이 농업이고, 무역이 단절된 상황에서 자급자족을 지향하기 위해서는 우선적으로 안정시킬 필요가 있는 부문이었기 때문에 취해진 조치였을 것으로 추정된다.

그 외 나머지 항목들도 대부분 지출액 증가율이 둔화되었다. 경제적 상황이 좋지 않던 2021년에 비해서도 증가율이 낮아진 셈인데, 이를 통해 북한의 경제상황을 간접적으로 확인할 수 있다. 교육(3.5% → 2.6%), 보건(2.5% → 0.7%), 문화예술(2.7% → 0.3%), 체육(1.6% → 0.8%) 등 거의 모든 부문에 있어 2021년보다도 낮은 증가율을 기록한 것을 확인할 수 있다. 이는 북한이 경제 건설, 그중에서도 농업 등에 역량을 집중하는 대신, 다른 부문에는 그렇게 하지 못하는 상황을 반영한 것으로 볼 수 있을 것이다.

<표 10> 2022년 항목별 예산지출 증가율 계획치(전년 대비)

(단위: %)

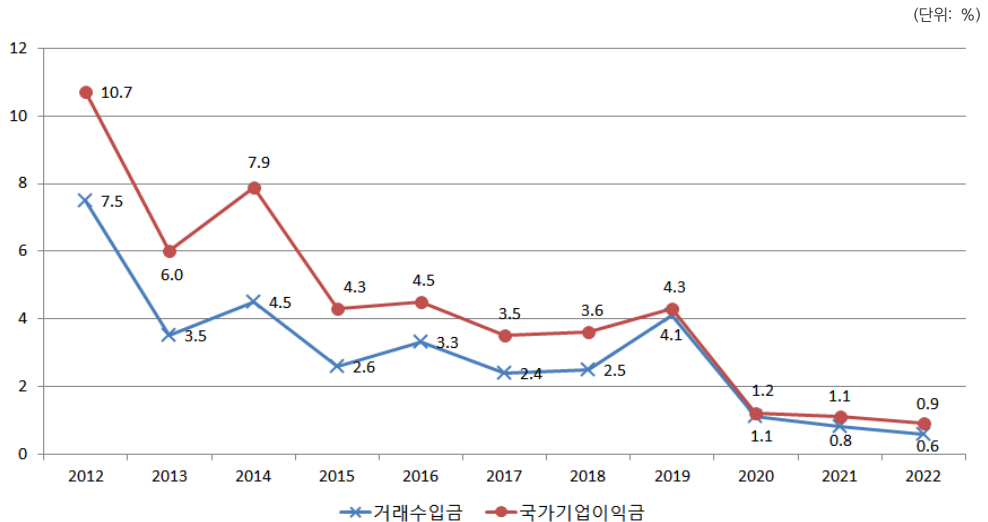
		2012-16	2017-2019	2020	2021	2022
	지출 증가율	6.7	5.3	6.0	1.1	1.1
인민 경제비	경공업	6.7	5.5	7.2	0.9	2.0
	선행 기초공업					
	농업	6.3	8.2	9.5	1.6	0.7
	수산업					
	산림					
	과학기술	8.9	4.7	6.2	-	-
기본건설						
인민적 시책비	교육	7.2	6.8	5.1	3.5	2.6
	보건	4.9	8.4	7.4	2.5	0.7
	사회보장	4.0	-	-	-	0.4
사회 문화 사업비	문화예술	4.8	3.9	5.8	2.7	0.3
	체육	8.2	5.3	4.3	1.6	0.8

자료: 『노동신문』(2011년 4월 8일; 2012년 4월 14일; 2013년 4월 2일; 2014년 4월 10일; 2015년 4월 10일; 2016년 3월 31일; 2017년 4월 12일; 2018년 4월 12일; 2019년 4월 12일); 『조선신보』(2020년 4월 17일; 2021년 1월 22일; 2022년 2월 11일)를 토대로 정리.

2. 국가경제발전 5개년 계획에 차질

앞서 북한의 예산수입은 2년 연속 증가율이 둔화됨으로써 대북제재 및 코로나19가 영향을 미치고 있다는 사실을 확인했다. 특히 예산수입의 84% 정도를 차지하고 있는 거래수입금과 국가기업이익금의 증가율이 0%대로 계획됨으로써 전체 수입 증가율도 낮아지는 결과가 나왔을 것으로 예상된다. 물론 북한 당국도 다른 대안을 모색한 것으로 보이는데, 예산수입 항목명 변경(국가기업이익금 및 협동단체이익금이 국가기업이득금 및 협동단체이득금으로 변경),¹⁹⁾ 집금수입²⁰⁾ 증대 등이 그러한 사례이다. 하지만 수입(0.8%) 및 지출(1.1%) 증가율 계획이 여전히 낮은 수준이라는 점을 감안하면, 추가적인 노력이 무위(無爲)로 돌아가게 될 것이라는 점을 간접적으로 인정한 셈이다.²¹⁾

[그림 5] 북한의 거래수입금 및 국가기업이익금 증가율 추이: 계획치



자료: 『노동신문』(2011년 4월 8일; 2012년 4월 14일; 2013년 4월 2일; 2014년 4월 10일; 2015년 4월 10일; 2016년 3월 31일; 2017년 4월 12일; 2018년 4월 12일; 2019년 4월 12일); 『조선선보』(2020년 4월 17일; 2021년 1월 22일; 2022년 2월 11일)를 토대로 정리.

- 19) “북한은 2002년 예산수입의 기본항목인 거래수입금과 협동단체이익금을 국가기업이득금으로 통합하였다가 2011년 원래의 국가기업이익금과 협동단체이익금을 계도입했다 바 있다. 올해 거래수입금과 국가기업이득금이 별도로 발표되었기 때문에 이번 조치가 2002년 조치로 회귀한 것으로 보기는 어렵다.”(홍민 외, 2022, p.6).
- 20) 집금소는 “7·1 경제관리개선조치의 후속 조치로 2003년 설치된 집금소는 재정성 산하와 각 시군에 설치됐던 기관으로 토지 사용료, 시장판매 이윤세 등인데, 실제로는 농작물, 매대(시장 좌판)사용료, 짐 보관료, 자전거 대여료, 전기요금 등 다양한 형태로 납부”된 적이 있으며(『Daily NK』, 2019. 4. 26), 이때 별도로 재정성 등에서 인력이 보강되기도 했다(박형중·최진욱, 2005).
- 21) “지난해 국가예산집행에서는 결함들도 있었다고 하면서 일군들이 국가예산수입계획을 무조건 수행하겠다는 각오가 부족한 데로부터 일부 단위가 예산수입계획을 미달하였으며, 비상방역상황이 장기화되는데 맞게 경제조직사업을 방법론있게 진행하지 못하여 국가예산집행집행에 적지 않은 지장을 주는 현상들도 나타났다고 총화하였다. 또한 경제지도일군들이 당의 자력갱생, 자금자족의 원칙을 외곡하면서 자기 부문, 자기 단위의 리익에만 집착하는 그릇된 사상관점과 일본세에서 벗어나지 않는다면 언제 가도 나라의 경제를 장성 궤도에 올려 세울 수 없다는 심각한 교훈을 찾게 된다고 말하였다.”(『조선선보』 2022. 2. 11).

이러한 예산수입 확보의 부진과 그로 인한 예산지출의 선택적인 집중은 당국의 정책 집행 여력을 약화시킴으로써 중장기적 성장전략(5개년 계획: 2021~25년)에 차질을 빚게 할 가능성이 높다. 특히 5개년 계획의 첫 해인 2021년에는 계획된 목표에 미달된 부문이 많을 것으로 예상되는 바, 2022년에는 이러한 부분을 보충해야 하는 과제를 안고 예산도 계획되었을 것으로 보인다.²²⁾ 중장기 차원에서 그 만큼 중요한 시기인 것이다. 그럼에도 불구하고 대내외 환경을 고려해 본다면 올해의 상황도 결코 낙관하지는 않아 보인다. 특히 중국에서 코로나19가 확산되고 있는 형국이기 때문에 국경 개방을 통해 일부 무역의 재개를 시도하고자 했던 북한에 큰 타격이 될 수밖에 없다. 이는 다시 재정 여력의 추가 감소라는 악순환으로 이어질 수 있다.

현재와 같이 제한된 정책 역량으로 취할 수 있는 북한의 선택지는 그 어느 때보다 좁았을 것으로 예상된다. 먼저 중장기적인 차원에서는 5개년 계획의 목표에 입각하여 ‘선택과 집중’이 주된 전략이 될 수밖에 없을 것이다. 구체적으로 보면, 5개년 계획에서 강조했던 금속 및 화학 부문에 중량의 역량을 집중하고 나머지 부문에 대해서는 지방이나 기업소 등 각 경제주체들에 책임을 떠넘기는 방식이 적용될 가능성이 높다. 무엇보다 유엔안보리 결의안 2397호(2017년 12월)로 인해 2018년부터 자본재 수입이 본격적으로 금지되어서 기초산업 생산을 지속하는 것이 더 중요해졌을 것으로 추측된다.²³⁾ 이는 아래 제시된 표를 통해서도 나타나는데, 결의안 2397호 이후 제재품목의 수입이 가장 큰 폭으로 급감하는 모습을 볼 수 있다(3억 9,900만달러 → 7,400만달러). 더구나 5개년 계획이 시행되는 2021년은 대북제재가 지속되는 시기였고, 북한도 이를 예상할 수 있었던 만큼 기초 공업인 금속 및 화학 부문을 강조할 수밖에 없었던 것으로 보인다.

<표 11> 북한의 대중수입: 제재 품목 vs. 비제재 품목

(단위: 백만달러)

	총액	제재 품목	비제재 품목
2016년	3,192	1,402	1,790
2017년	3,328	1,177	2,150
2018년	2,217	399	1,818
2019년	2,588	74	2,515
2020년	491	15	476

주: 유엔안보리 결의안 2397호에서 새롭게 포함된 수입제재 품목에는 산업용 기계류 및 전자기기, 운송수단, 철강, 철강제품, 동, 니켈, 알루미늄, 납, 아연, 주석, 기타 비금속 제품, 윤활유, 원유 등이 있음.

자료: 한국무역협회(<https://www.kita.net/>), 접속일: 2022. 4. 1)를 바탕으로 저자 작성.

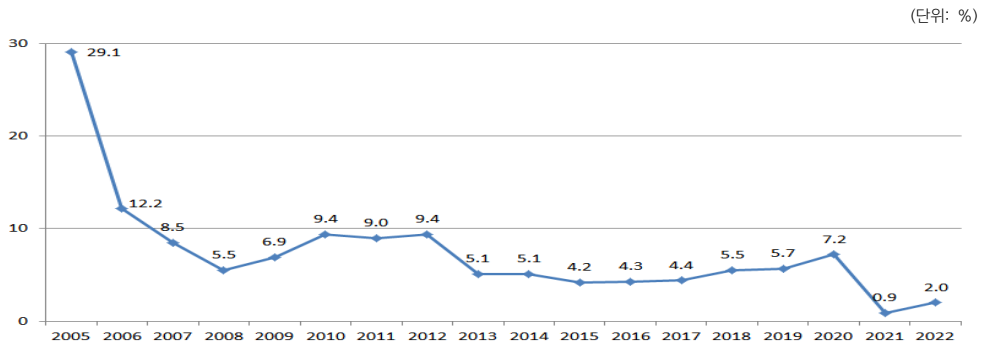
22) 북한의 공식 매체에 따르면 기간산업 발전에 있어 “상당한 진전이 있었던 것처럼 부풀려 보도되고 있으나, ‘계획달성’이라는 표현이 없는 것으로 볼 때 계획에 미달했을 가능성이 높다.”고 분석한다(임수호, 2022, p.1).

23) “2018년부터 북한의 기계류 수입을 금지한 유엔의 대북제재는 이미 5개년 전략에서 예정한 각종 투자 사업에 큰 차질을 초래”했을 것으로 분석한다(김석진, 2021, pp.3~4)

단기적인 차원에서는 눈에 직접 보이는 성과가 나올 수 있으면서 일정 수준의 노력 동원으로 ‘목표 달성’을 선언할 수 있는 ‘인위적인 부양책’이 강조될 수밖에 없다. 주로 건설업과 농업이 여기에 해당된다. 먼저 건설업의 경우 현재 상황에서 비용 대비 효과가 가장 뛰어난 분야이다. 비용 측면에서 설비투자가 필요 없고, 국내에서 자원을 동원하는 것이 비교적 용이하다. 효과 측면에서 대규모 주택단지 건설을 통해 경기를 부양시킬 수 있고, 애민정신, 사회주의 경제 성과, 도시 정비 등 주민들에 대한 선전 효과를 극대화시킬 수 있다. 무엇보다 예산 측면에서는 재정 투입을 최소화하면서 일반 경제주체들에 책임을 전가시키는 것이 가능하다. 예를 들면 ‘주택건설에 필요한 토지와 핵심 소재인 시멘트의 공급은 국가가 책임지고 나머지는 각 기관이나 돈주 등 중앙정부 이외의 자금을 동원하는 방식’ 등이 활용될 수도 있을 것이다(이석기, 2021, p.47).

또 다른 한 축은 농업이다. 최근 북한은 농촌 개조사업의 중요성을 더욱 강조하는데, 식량 공급을 안정적으로 지속함으로써 제재와 국경봉쇄 상황의 장기화에 대비할 수 있는 매우 기초적인 요건이라고 보기 때문일 것이다. 정치적인 측면에서도 “식량공급 증대는 ‘인민대중 제일주의’의 연장선상에 있고, 식량증산 및 농촌 살림집 건설은 김정은 위원장의 ‘업적 리더십’과도 연결되는 사안”으로 보인다(임수호, 2022, p.3). 이에 따라 올해 예산지출 계획에서는 농업 부문에 대한 중앙의 재정 투입을 늘리겠다는 의지가 강하게 표명된 바 있다. 하지만 과거 추세에 비해 올해 예산지출 증가율(2.0%)이 오히려 낮기 때문에 당국이 주도적으로 사업을 진행하는 데에는 한계가 있을 것으로 예상된다.

[그림 6] 농업부문에 대한 지출 증가율: 계획치



주: 1) 2012~13년은 농업과 경공업이 함께 묶여 증가율이 발표됨.

2) 2018~22년은 농업이 경공업, 선행/기초공업, 전력공업, 기간공업 등과 함께 묶여서 증가율이 발표됨.

자료: 『노동신문』(2005년 4월 12일; 2006년 4월 12일; 2007년 4월 12일; 2008년 4월 10일; 2009년 4월 10일; 2010년 4월 10일; 2011년 4월 8일; 2012년 4월 14일; 2013년 4월 2일; 2014년 4월 10일; 2015년 4월 10일; 2016년 3월 31일; 2017년 4월 12일; 2018년 4월 12일; 2019년 4월 12일); 『조선신보』(2020년 4월 17일; 2021년 1월 22일; 2022년 2월 11일)를 토대로 정리.

IV. 맺음말

재정위축의 여파가 일반 경제주체들에 전가

앞서 우리는 북한의 예산이 일반적으로 인식하는 국가 전체의 재정이 아니라 내각의 예산에 불과하고, 당과 군을 위한 예산은 따로 존재하고 있다는 사실을 확인했다. 즉, 북한의 예산은 일반적인 국가의 재정보다 훨씬 더 좁은 개념으로 이해할 수밖에 없다. 범위가 국가 전체가 아닌 내각으로 좁혀지기 때문이다.

그럼에도 불구하고 북한의 국가예산을 분석하는 작업은 여전히 중요한 작업이다. 먼저 매년 발표되는 북한의 예산 수입 및 지출 내역을 확인하면 북한이 어느 부문에 정책적 우선순위를 두고 있는지 가늠해 볼 수 있다. 반면에 이러한 정보 없이 공식적인 보도만을 토대로 정량 분석을 진행하면 실체를 보기 어렵다. 북한의 매체에서는 모든 분야에서 성과가 있었고, 앞으로 모든 분야에서의 사업이 중요하게 추진될 것이라고 강조하고 있기 때문이다. 그러므로 예산에서 제시된 상대적인 수치를 통해 정책의 우선순위를 확인해야 한다. 두 번째로, 전체의 경제적 성과를 판단할 수 있는 후행지표로서 의미를 지닌다. 지금과 같이 무역 거래가 제약받고 주민들이 장마당에서 활발하게 경제활동을 할 수 없는 상황 속에서는 납부금이 줄어들 수밖에 없으며, 이는 그 다음 해의 예산 계획에 영향을 미칠 수밖에 없다. 다시 말하면, 재정이 경제상황에 미치는 영향이 제한적일 수는 있지만, 반대로 경제상황으로부터는 영향을 많이 받는 구조인 것이다. 그러한 측면에서 최근 북한의 재정은 대북제재 및 코로나19가 북한경제에 미친 영향을 평가할 수 있는 지표로도 활용될 수 있을 것이다.

이에 본고에서는 북한 재정의 장기 추세와 주요 쟁점을 논의하는 한편, 최근의 재정 동향과 이것이 향후 북한경제에 미칠 영향에 대해 분석했다. 먼저 국가예산 데이터는 시기에 따라 특징이 존재한다는 사실을 확인했다. 첫 번째 시기는 1946~94년이다. 이때 북한 당국은 예산 총액과 증가율을 공개적으로 발표했기 때문에 그대로 받아들이면 된다. 두 번째 시기는 1995~2002년이다. 경제난과 식량난이 심화되면서 북한은 예산에 대한 정보를 IMF 등 국제기구를 통해 간접적으로만 밝혔다(1995~97년). 그러다가 1998년 들어서야 예산 총액과 증가율을 다시 공개했다. 하지만 총액 데이터는 2002년까지만 공개되었고, 2003년부터는 비공개로 전환한 채 증가율만 발표하고 있다. 아마도 7.1 조치 이후 국정가격이 현실화되면서 예산규모의 수준이 상향된 것과 관계가 있을 것으로 추측된다. 세 번째 시기는 2003~11년이다. 총액이

공개되지는 않았으나, 통일부를 비롯한 우리 기관들이 입수한 자료를 통해 간접적으로 파악할 수 있다. 그런데 이를 노동신문의 발표(2005년 4월 12일)와 교차 검증하면 이러한 규모가 정확할 가능성이 매우 높았다. 마지막 시기는 2012~21년으로 김정은 위원장 집권 이후이다. 사실 앞에서와 동일한 방법으로 예산규모를 구할 수 있으나, 이는 정확하지 않을 수 있다. 왜냐하면 우리식 경제관리방법의 시행과 함께 국정가격이 현실화되면서 명목 예산의 규모가 증가했을 가능성이 있기 때문이다. 실제로 각 품목에서 국정가격을 상승시키는 조치들이 관찰되기도 했다. 이러한 점을 고려하여 본고에서는 수치를 제시하지 않았다.

위 논의에서 볼 수 있듯이 예산규모와 관련해서는 여러 가지 문제점들이 존재하고 단절되는 부분들이 있기 때문에 추정하는 것이 매우 조심스럽다. 하지만 추세를 보는 증가율의 경우 북한 당국이 거의 매년 직접 공개하고 있으며, 명목으로 집계되는 것으로 보이는 예산규모와 달리 실질로 집계될 가능성이 높아서 오히려 더 정확할 수 있다. 그러면 북한의 재정은 장기적으로 어떠한 추세를 보였을까? 결론부터 이야기하자면, 경제난을 제외하고는 지속적인 증가세를 보인 것으로 나타났다. 이를 시기별로 보면, 전쟁의 여파가 어느 정도 진정된 1961년부터 1994년까지 예산수입은 연평균 9.4%, 지출은 9.5% 증가한 것으로 나온다. 그러다가 경제난이 포함된 1995~2002년까지의 예산 수입과 지출 증가율은 각각 -6.1%, -7.7%로 떨어진다.²⁴⁾ 다음으로 7.1 조치 이후 2003~11년까지는 재정제도 개혁, 식량난 이후의 기저효과, 비공식부문 활용, 대외무역 확대 등에 힘입어 수입과 지출이 각각 7.9%, 8.1% 증가했다. 김정은 위원장 집권 이후에도 2020년까지 예산 수입(5.8%) 및 지출(6.0%) 증가세는 안정적이었으나, 코로나19의 여파로 2021년부터 증가율이 크게 둔화되었고, 2022년에는 이보다 더 낮게 계획이 되었다.

이렇게 장기 추세를 고려했을 때에도 올해 예산 수입 및 지출 증가율은 경제난 시기를 제외하고 제일 낮은 편에 속한다. 그만큼 북한의 재정 여력이 위축된 상태라고 볼 수 있다. 이러한 상황은 북한의 국가경제발전 5개년 계획(2021~25년)을 비롯해 전반적인 정책 대응과 성장 전략에 영향을 미칠 수밖에 없다. 기초산업 생산이라고 할 수 있는 금속 및 화학 부문에 중앙의 역량을 집중시키는 한편, 다른 부문의 성과에 대해서는 각 경제주체들에 책임을 넘길 것으로 보인다. 최근에는 기업소, 지방정부 등의 경쟁을 고취시키는 모습으로 나타나기도 했다(이종규, 2022). 부족한 재원으로 '선택과 집중' 전략을 구사해야 하는 것이다. 단기적 측면에서는 결과가 바로 나올 수 있는 건설업과 농업을 강조한다. 건설업은 설비투자가 필요 없고, 국내 자원의 동원이 용이하며, 경기를 부양시키면서 성과물이 주민들에게 바로 나타난다는

24) 예산지출 실적의 경우 1997년과 1998년의 데이터가 누락되었다.

점에서 대대적인 선전이 가능하다. 그리고 농업은 인민대중 제일주의, 자력갱생, 자급자족, 김정은 위원장의 치적 등과 관련된다는 점에서 중요하게 꼽혔다. 하지만 올해 예산 증가율이 과거에 비해 낮은 편이기 때문에 당국이 주도적으로 사업을 진행하기는 어려울 것으로 판단된다.

이와 같이 현재 북한은 재정의 역할이 제한적인 가운데 최근 경제상황의 악화로 그 역할이 더욱 줄어들게 될 것으로 예상된다. 물론 예산의 규모가 줄었다고 해서 비공식부문을 비롯한 일반 경제주체들에 치명적인 피해가 발생하는 것은 아니다. 이미 재정의 기능을 다른 부문이 대체하고 있는 경우가 많기 때문이다. 하지만 문제는 이러한 부담이 일반 경제주체들에게 전가될 가능성이 높다는 점이다. 앞서서도 살펴보았듯이, 금융과 재정의 연계가 강화되었으므로 기업소와 국영은행 등의 부담이 증대될 수 있으며, 건설에서 재정 대신 돈주 등 일반 경제주체의 역할 및 희생이 강조될 수 있다. 무엇보다도 사회적 과제가 늘어나는 것은 주민들에게 큰 부담이다. 미리 계획되어 있는 국가예산 납부 이외에도 추가적인 과업들이 주민들에게 전가될 수 있다는 의미이기도 하다.

종합하면, 올해 북한의 재정은 2년 연속 녹록지 않은 상황에 처해 있는 것으로 보이며, 이로 인해 단기 정책대응(인위적 부양) 및 중장기 성장전략(선택과 집중)에도 영향이 있을 것으로 보인다. 물론 재정의 기능이 그동안 그렇게 크지 않았기 때문에 비공식부문 시장에 미치는 영향은 제한적일 것으로 예상되지만, 이와 동시에 일반 경제주체들이 중앙의 재정 기능을 대신하는 경우가 많아 부담이 전가될 가능성이 높다. 따라서 올해 북한주민들이 얼마나 중앙의 사업에 동원되는지 그리고 그 과정에서 비공식부문 경제가 얼마나 영향을 받는지 모니터링하는 것은 북한의 경제상황을 간접적으로 파악할 수 있는 중요한 창(窓)이 될 것으로 판단된다.

참고문헌

- 고일동, 『북한의 재정위기와 재정안정화를 위한 과제』, 정책연구시리즈 2004-09, 한국개발연구원, 2004.
- 김석진, 「북한 경제발전 5개년 전략은 왜 실패했을까?」, 『온라인시리즈』, CO 21-06, 통일연구원, 2021. 2. 24.
- 문성민, 「북한의 재정 및 금융 정책」, 『KREI 북한농업동향』, 한국농촌경제연구원, 제15권 제3호, 2013.
- _____, 「북한 재정제도의 현황과 변화추이」, 『금융경제연구』, 제206호, 한국은행, 2004. 12. 28.
- 박형중 · 최진욱, 「북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 분석」, 『통일정세분석』, 2005-10, 통일연구원, 2005.
- 손희두 · 문성민, 「북한의 재정법제에 관한 연구」, 연구보고서 2007-07, 한국법제연구원, 2007.
- 양문수 · 임송, 「북한의 경제체제에 관한 연구: 실태와 평가」, 『BOK 경제연구』, 제2021-13호, 한국은행, 2021.
- 이석기, 「북한 국가경제발전 5개년 계획 평가와 시사점」, 『KIET 산업경제』, 산업연구원, 2021년 1월호, 2021.
- 이석기 · 권태진 · 민병기 · 양문수 · 이동현 · 임강택 · 정승호, 『김정은 시대 북한 경제개혁 연구: ‘우리식경제관리방법’을 중심으로』, 연구보고서 2018-809, 산업연구원, 2018.
- 이석기 · 양문수 · 김석진 · 이영훈 · 임강택 · 조봉현, 『북한경제 쟁점 분석』, 연구보고서 2013-673, 산업연구원, 2013.
- 이종규, 「최근 북한의 정책대응 동향과 전망」, 『KDI 북한경제리뷰』, 한국개발연구원, 2022년 1월호, 2022.
- _____, 「북한의 재정 충격, 경제적 영향은?」, 『KDI 북한경제리뷰』, 한국개발연구원, 2021년 1월호, 2021.
- 임수호, 「북한 노동당 중앙위원회 8기 4차 전원회의 경제부문 결과 분석」, 『이슈브리프』, 제318호, 국가안보전략연구원, 2022. 1. 4.
- 장한나, 「북한 국가예산 관련 통계자료」, 『KDI 북한경제리뷰』, 한국개발연구원, 2022년 4월호, 2022.

- 전경주, 「북한의 국가 예산 수입 구성: 국가 예산 수입법에 따른 항목 구성과 내용」, 『KDI 북한경제리뷰』, 한국개발연구원, 2021년 4월호, 2021.
- 조영기, 「북한의 국민소득 및 재정」; 북한경제포럼 편, 『현대북한경제론: 이론과 실제에 관한 연구』, 도서출판 오름, 2005.
- 통일원, 『북한경제통계집』, 통일원, 1996.
- 황수민·양문수, 「김정은 시대 ‘북한식’ 금융개혁에 관한 연구」, 『국가전략』, 제26권 1호, 2020년 봄호, 세종연구소, 2020.
- 홍민·홍재환·최지영, 「북한 최고인민회의 제14기 제6차 회의 분석」, 『온라인시리즈』, CO 22-05, 통일연구원, 2022. 2. 10.

<해외문헌>

- IMF, “Democratic People's Republic of Korea – Fact-Finding Report,” IMF, 1997. 11. 12.

<북한문헌>

- 『노동신문』, 「조선민주주의인민공화국 주체87(1998)년 국가예산집행의 결산과 주체 88(1999)년 국가예산에 대하여」, 1999. 4. 8.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체91(2002)년 국가예산 집행의 결산과 주체92(2003)년 국가예산에 대하여」, 2003. 3. 27.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체92(2003)년 국가예산 집행의 결산과 주체93(2004)년 국가예산에 대하여」, 2004. 3. 26.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체93(2004)년 국가예산 집행의 결산과 주체94(2005)년 국가예산에 대하여」, 2005. 4. 12.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체94(2005)년 국가예산 집행의 결산과 주체95(2006)년 국가예산에 대하여」, 2006. 4. 12.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체95(2006)년 국가예산 집행의 결산과 주체96(2007)년 국가예산에 대하여」, 2007. 4. 12.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체96(2007)년 국가예산 집행의 결산과 주체97(2008)년 국가예산에 대하여」, 2008. 4. 10.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체97(2008)년 국가예산 집행의 결산과 주체98(2009)년

- 국가예산에 대하여], 2009. 4. 10.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체98(2009)년 국가예산 집행의 결산과 주체99(2010)년 국가예산에 대하여], 2010. 4. 9.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체99(2010)년 국가예산 집행의 결산과 주체100(2011)년 국가예산에 대하여], 2011. 4. 7.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체100(2011)년 국가예산 집행의 결산과 주체101(2012)년 국가예산에 대하여], 2012. 4. 14.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체101(2012)년 국가예산 집행의 결산과 주체102(2013)년 국가예산에 대하여], 2013. 4. 2.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체102(2013)년 국가예산 집행의 결산과 주체103(2014)년 국가예산에 대하여], 2014. 4. 10.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체103(2014)년 국가예산 집행의 결산과 주체104(2015)년 국가예산에 대하여], 2015. 4. 10.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 제13기 제9차전원회의 진행], 2016. 3. 31.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체105(2016)년 국가예산 집행의 결산과 주체106(2017)년 국가예산에 대하여], 2017. 4. 2.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체106(2017)년 국가예산 집행의 결산과 주체107(2018)년 국가예산에 대하여], 2018. 4. 12.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체107(2018)년 국가예산 집행의 결산과 주체108(2019)년 국가예산에 대하여], 2019. 4. 12.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체109(2020)년 국가예산 집행의 결산과 주체110(2021)년 국가예산에 대하여], 2021. 1. 18.
- _____, 「조선민주주의인민공화국 주체110(2021)년 국가예산 집행의 결산과 주체111(2022)년 국가예산에 대하여], 2022. 2. 8.
- 『조선신보』, 「지난해 국가예산집행의 결산 및 올해 국가예산 등을 심의], 2000. 4. 7.
- _____, 「올해 국가예산 215억 7,080만원], 2001. 4. 9.
- _____, 「2001년 국가예산집행의 결산과 2002년 국가예산에 대하여], 2002. 4. 1.
- _____, 「국가예산수입 104.2% 장성을 예견], 2020. 4. 17.
- _____, 「5개년계획수행의 요구에 맞게 편성], 2021. 1. 22.

- _____, 「농촌건설과 인민경제 중요 부문에 투자를 집중」, 2022. 2. 11.
- 『조선 민주주의 인민 공화국 인민 경제 발전 통계집 (1946~1960)』, 국립출판사, 1961
- 『조선 민주주의 인민 공화국 경제 개괄』, 조선출판물 수출입사, 2017
- 『최고인민회의 상임위원회』, 「국가예산수입법」, 최고인민위원회 상임위원회 정령 제1183호, 2005. 7. 6.

<웹사이트>

- 중국해관통계(<http://english.customs.gov.cn>, 접속일: 2022. 1. 2).
- 통일부(<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/>, 접속일: 2022. 4. 1).
- 한국무역협회(<http://www.kita.net>, 접속일: 2022. 4. 1).
- 한국통계청(<https://kosis.kr/bukhan/>, 접속일: 2022. 4. 13).