

統一情勢分析 2004-08

북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석

2004. 4

이 석(북한경제연구센터 부연구위원)
최진욱(북한연구실 선임연구위원)

통 일 연 구 원

- 목 차 -

I. 문제 제기	1
II. 주요 내용	2
1. 내각의 2003년 사업정형과 2004년 과업	2
2. 2003년 예산집행의 결산과 2004년 국가예산 보고	3
III. 분석 및 평가	6
1. 내각의 중요성 강조	6
2. 예산안을 토대로 본 북한의 거시경제상황	7
3. 2004년 예산안의 변화 요인과 결과 분석	12
IV. 향후 북한의 경제정책 전망	20

- 표·그림 목차 -

<표 1-1> 2003년 북한 예산의 세목별 지출	5
<표 1-2> 2004년 북한 예산의 세목별 지출계획	5
<표 2> 북한의 명목 GNI 및 예산 지출액 추이	9
<표 3> 북한의 계획 예산 증가율(%)	10
<표 4> 북한의 항목별 예산지출 추이(%)	13
<그림 1> 북한의 명목 GNI 대비 예산 비율 추이(%)	8
<그림 2> 북한 예산구조상의 변화 요인과 결과	18

I. 문제 제기

- 북한은 3월 25일 최고인민회의 제11기 제2차 회의를 개최하였음.
 - 최고인민회의는 헌법상 최고주권기관으로서 비록 형식상이지만 정책의 합법성 획득을 위해 최고의결기관의 기능을 수행함.

- 최고인민회의는 보통 상반기(통상 3~4월)에 개최되어 전년도 예산 결산과 당해 연도 예산을 승인하며 그 밖에 장기경제발전계획과 주요 법안 등을 심의함.

- 금번 최고인민회의에서 토의된 의안들은 ①내각의 2003년 사업정형과 2004년 과업, ②2003년 예산집행의 결산과 2004년 예산임.

- 본 보고서는 북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의의 주요내용과 특징을 분석하고 향후 북한의 정책방향을 전망하고자 함.

II. 주요 내용

1. 내각의 2003년 사업정형과 2004년 과업

- 내각총리 홍성남은 회의의 주요 안건으로 2003년 내각의 활동상황과 2004년 계획내용을 보고하였음.
 - 북한의 경제상황에 초점을 맞춘 同 보고는 예년의 경우와 마찬가지로 전반적인 경제의 흐름을 조망할 수 있는 구체적 통계수치나 설명은 결여한 채,
 - 특정 산업부문의 몇몇 가지적 성과에 대한 단편적 묘사로 일관하였음.
- 2003년 경제정책은 군수산업과 중공업의 발전을 강조하면서, 동시에 경공업과 농업을 개발한다는 이른바 ‘선군정치’ 원칙의 경제적 구현에 초점이 맞추어짐.
 - 경제 총량지표의 경우 공업총생산액이 전년비 110%로 증가
 - 전력, 석탄과 같은 에너지 부문은 KEDO의 중유공급 중단에도 불구하고 신규 수력·화력 발전소의 건립, 新(석탄)채탄법 도입 등 기술발전으로 생산량이 증대
 - 공작기계, 전자통신과 같은 전략산업 역시 기존 설비의 개·보수, 이동통신망·광섬유통신망의 구축, 컴퓨터 자동제어 시스템의 도입 등으로 생산의 정상화를 추구
 - 신발, 옷, 화장품 등 경공업과 농축산업 또한 생산시설의 현대화, 종자개량, 토지정리사업, 수로정비 등 다방면에 걸쳐 생산설비 확충
 - 보건, 의료, 교육시설 등 기초적 사회 인프라의 정비에도 노력
- 2004년 경제운영 역시 ‘정치사상’, ‘반제군사’, ‘경제과학’의 3대 전선에서 ‘강성대국’을 건설한다는 목표아래 진행될 것이라고 언명됨.

- 공업총생산액과 같은 총량지표에 대한 구체적 목표 제시는 부재
- 다만 경제의 근간이 되는 전력, 석탄, 제철, 철도 등 기초산업에 대한 투자확대에 주력
- 섬유, 의류, 일용품 등 경공업과 콩 농사를 위주로 한 농업부문의 생산 정상화도 강조
- 과학기술부문의 활성화와 국제적 교류확대, 사회주의 경제관리방법의 개선, 교육, 문화, 보건 등 기초적 사회제도·인프라의 정비도 선언

○이상의 사실을 종합해 볼 때 2004년 북한의 경제정책 목표는 경제 내실화와 이를 통한 생산의 정상화에 있는 것으로 판단됨.

2. 2003년 예산집행의 결산과 2004년 국가예산 보고

- 금번 회의에서 가장 관심을 모았던 사안은 2003년 예산집행내역과 2004년 예산계획내용의 발표였음.
 - 同 예산내역이 상세하게 공개될 경우 2002년 7.1조치 이후 북한의 예산구조와 경제정책의 방향성을 알 수 있다는 기대감 때문이었음.
- 그러나 2003년의 예산집행 내역의 경우 총예산규모가 공표되지 않은데다 항목별 예산 구성비 역시 일부 밖에 공개되지 않았음.
 - 2000~2001년간 전체 예산의 38% 수준에 머물던 인민적시책비의 비중이 2003년에는 40.5%로 증가
 - 군사비 비중이 예년의 14% 수준에서 2003년에는 15.7%로 크게 증가
 - 2000~2001년간 전체 예산의 40% 이상을 점유하던 인민경제비의 비중은 미발표
 - * 다만 인민경제비의 일부분을 형성하는 인민경제사업비가 전체 예

산에서 차지하는 비율이 2002년 22.7%에서 2003년에는 23.3%로 증가했다고 발표

- 인민경제비 비중의 미발표로 2000~2001년간 5~7% 수준에 이르던 국가관리비의 비중 또한 미확인

○ 2004년 예산계획과 관련해서도 구체적인 예산규모는 발표하지 않았으나, 2004년 예산규모가 2003년에 비해 수입면에서는 5.7%, 지출면에서는 8.6%가 각각 늘어날 것이라고 공표함.

○ 2004년 예산계획의 항목별 구성비도 발표하지 않았음.

- 그러나 전체 예산지출 가운데 15.5%가 국방비로 사용될 것이라고 공표되었다는 점에서, 지난해에 이어 올해에도 북한의 군사비 비중이 매우 높은 수준에서 유지될 것으로 전망됨.
- 인민적시책비의 주요 구성 부분이라 할 수 있는 추가적시책비(8.1%), 교육비(9.5%), 보건비(5.9%) 등의 증가율이 전체 예산 증가율을 웃돌거나 또는 그와 유사하다는 점에서, 올해의 인민적시책비 비중 또한 낮아지지는 않을 것으로 예상
- 따라서 올해 인민경제비의 비중에 커다란 변화가 없다고 본다면, 2004년 북한의 예산구조는 2003년과 거의 유사할 것으로 판단됨.

<표 1-1> 2003년 북한 예산의 세목별 지출

	인민경제비	인민적 시책비	군사비	관리비
비 중	NA	40.5%	15.7%	NA
내 용	전력공업과 경공업의 현대화, 평양시 평안남도의 경지정리 및 백마-철산 농수로 사업 등에 주로 지출 (전력: 12.8%, 석탄공업: 30% 농업: 21.3%, 경공업: 12.4% 과학기술: 15.7%, 건설: 18.5%)	교육, 의료, 사회 보험 및 사회보장 비용으로 지출 (교육: 15.3% 문화예술: 14.4% 보건: 13.1% 체육: 6.6%)	군의 전투력 강화와 국방 공업의 물질적 토대 확대에 지출	

* 인민경제비 가운데 인민경제사업비가 전체 예산에서 차지하는 비율은 23.3%
 * ()내는 2003년 3월 26일 제10기 6차 최고인민회의에서 발표된 2003년 비목별 예산 증가율을 나타냄.

<표 1-2> 2004년 북한 예산의 세목별 지출계획

	인민경제비	인민적 시책비	군사비	관리비
비 중	NA	NA	15.5%	NA
내 용	전력, 석탄, 금속, 철도운송 등 기초산업 활성화 기계, 화학, 건재, 임업 등 주요 생산부문의 정상화 경공업과 농업생산의 확대 도시환경, 국토개조, 기초 생산시설 건축 사업 과학기술 발전사업 (1.6배) 등에 주로 투자될 예정	추가적 시책비: 108.1% 교육: 109.5% 보건: 105.9% 등의 예산지출 증가를 목표	군의 전투 태세 확립 과 국방공업의 자립화, 현대화, 정보화 사업 등에 투자	

* 출처: 2004년 3월 26일자 조선신보 보도내용에서 정리

Ⅲ. 분석 및 평가

- 2001년부터 최고인민회의가 하루만에 끝나고 의안도 내각의 사업보고, 예산집행 결산, 법안 승인 등 필수적이며 의례적인 것에 국한되는 등 정치적 의미가 드러나지 않음.
 - 조직 및 인사문제, 주요성명 채택 등을 위하여 최고인민회의가 하반기에 한차례 더 개최되는 경우도 있으나, 10기 최고인민회의에서부터 그런 경우는 없었음.

- 1998년 이후 최고인민회의가 정상화되기 시작하였음에도 불구하고 최고인민회의 개최 이전 당중앙위원회 전원회의는 개최되지 않았음.
 - 과거에는 최고인민회의 개최 전에 당중앙위원회 전원회의가 개최되어 최고인민회의에서 다루어질 예산안 및 기타 안건들을 결정하여 왔음.

- 최고인민회의와 같은 주요 행사에 주석단을 발표하지 않는 것은 이례적인 일이며, 최고인민회의 휴회기간 중 상임위원회가 채택한 법안에 대한 승인도 없었음.

- 그러나 1998년 이후 최고인민회의가 정상적으로 개최되고 있는 것은 경제관리체계가 예산상 정상적으로 가동되고 있음을 시사하는 것임.

1. 내각의 중요성 강조

- ‘우리식의 국가정치체제’가 굳건함을 강조하는 등 선군정치의 지속을 강조함.

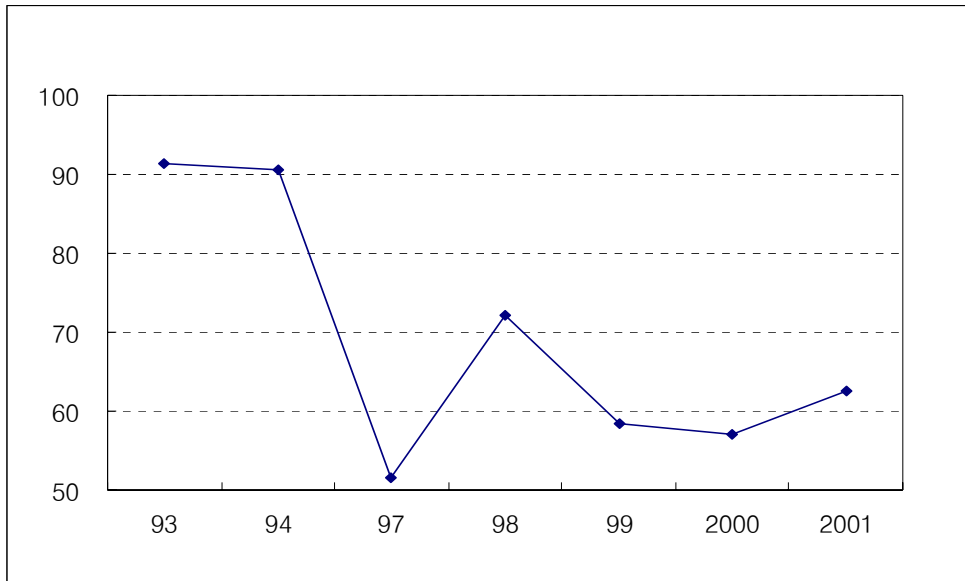
- 정치사상, 반제군사, 경제과학의 3대 전선에 대한 통상적인 구호를 내세우면서 각 분야별로 당·정·군의 각자 역할이 강조되는 가운데, 경제과학 분야의 도약에 내각의 역할을 강조함.
 - 1998년 헌법 개정시 내각의 위상과 역할의 증진에 대한 기대가 있었음.
- 경제난으로 흐트러진 행정조직의 이완을 바로잡고, 행정경제사업에서 제도와 질서를 철저히 세우는 데 내각이 적극적으로 나설 것을 강조함.
 - 특히, 내각은 성·중앙기관과 도를 움직이고, 성·중앙기관과 도는 산하기관, 기업소와 시·군을 움직이는 정연한 경제지도관리체계를 강조하는 등 상부조직이 하부조직을 적절히 지휘·통제할 것을 주장함.
 - 제10기 4차회의 이후 내각 총리가 의정보고를 함으로써 내각의 책임과 역할을 공개적으로 강화해 나갈 것을 강조해 왔음.
- 평양뿐만 아니라, 도·시·군 소재지들의 면모를 일신할 것을 강조하는 등 경제과탄으로 황폐해진 지방도시들의 재건을 강조하는 데서도 행정조직의 중앙집권적 통제가 부각됨.

2. 예산안을 토대로 본 북한의 거시경제상황

- 2004년도 북한의 예산안 발표를 검토해 보면, 올해 북한정부는 예년에 비해 더욱 적극적으로 경제 챙기기에 나설 것으로 전망됨.
- 그러나 북한정부의 경제에 대한 통제력이 점차 이완되고 있으며 북한의 재정상황 역시 상당한 불확실성에 직면할 것으로 보여 이러한 북한의 '경제 챙기기'가 어느 정도의 효과를 발휘할지는 미지수임.

○ 이러한 결론과 관련하여 지난 몇 년간 나타난 북한의 국민소득과 예산안의 관계를 살펴볼 필요가 있음.

<그림 1> 북한의 명목 GNI 대비 예산 비율 추이(%)



* 출처: <표 2>

○ 1993~2001년간 북한의 예산과 국민소득 사이에서는 다음과 같은 세가지 특징이 관찰됨.

- 국민소득과 예산규모가 모두 같은 방향으로 움직이려는 경향
- 1990년대 중반 이후 국민소득에서 예산이 차지하는 비율이 급락
 - ※ 실제로 1993년의 경우 북한의 예산규모는 총국민소득의 90%를 상회하였으나, 이 비율은 1997년 이후 평균 60%대로 하락
- 국민소득이 급락하던 1990년대 중·후반의 경우 예산안이 발표되지 않거나(1995~1996) 항목이 전혀 공개되지 않았음(1995~1998).

<표 2> 북한의 명목 GNI 및 예산 지출액 추이

	명목 GNI (한은 추정)		예산 지출액		D/B (%)
	10억(한국)원 (A)	억 달러 (B)	억(북한)원 (C)	억 달러 (D)	
1993	16431	205	402.5	187.2	91
1994	17026	212	414.5	191.9	91
1995	17170	223	NA	NA	NA
1996	17256	214	NA	NA	NA
1997	16814	177	197.2	91.3	52
1998	17597	126	200.2	91.0	72
1999	18741	158	200.1	92.2	58
2000	18978	168	209.6	95.7	57
2001	20287	157	216.1	98.1	62

* 출처: 최준욱 등, 체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점(한국조세연구원, 2002)

○북한과 같이 거의 모든 경제활동을 정부가 통제하는 사회주의 국가의 경우 국민소득과 예산이 같은 방향으로 움직였다는 사실은 자연스러운 현상임.

- 1990년대 중·후반 경제위기가 심화되면서 주민들의 자구적 경제행위가 급속도로 증가했다는 점에서 정부예산이 국민소득에서 차지하는 비율의 지속적 하락은 당연하다 할 수 있음.
- 더욱이 이 기간 중 북한의 구체적 예산안이 공개되지 않았다는 사실은 극심한 경제위기로 인해 정부가 정상적인 예산안을 편성하기가 매우 어려웠다는 사실을 시사

※97년 다시 공개된 총예산규모가 1994년 예산의 절반 이하 수준으로 떨어졌다는 사실이 이를 입증

<표 3> 북한의 계획 예산 증가율(%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
수입	3.0	3.1	3.2	2.5	13.6	5.7
지출	1.8	1.9	2.9	2.3	14.4	8.6

* 출처: 통일부, 북한의 예산결산 분석 보도자료 및 최고인민회의 회기별 분석 보도자료, 각년도

○ 이러한 사실을 염두에 두고 2004년도 예산계획을 살펴볼 때 가장 눈에 띄는 부분은 올해의 계획 예산증가율이 수입 5.7%, 지출 8.6%로 높게 설정되었다는 사실임.

- 이러한 수치는 2003년의 13.6~14.4%에는 크게 못 미치지만, 1999~2002년의 계획 예산증가율 1.8~3.2% 보다는 월등히 높은 수준
- 특히 북한의 거시경제는 1998~1999년을 기점으로 그간의 위기상황에서 벗어나 소폭이나마 점차 호전되는 경향
- 이런 측면에서 올해의 계획 예산증가율은 적어도 북한정부가 향후 경제사정을 비관하고 있지는 않으며, 또 적극적인 예산확대를 통해 경제를 개선하려는 의지를 갖고 있음을 드러내는 것으로 평가

○ 그러나 이런 북한정부의 의지가 얼마나 성과를 거둘지는 미지수라고 판단됨.

○ 북한의 예산항목 가운데 거시경제상황과 가장 직접적인 관련이 있는 부분은 국가의 경제운영비라고 할 수 있는 인민경제비이나, 북한 정부는 2002년 이후 올해까지 전체 예산에서 인민경제비가 차지하는 비율을 발표하지 않고 있으며, 이는 인민경제비의 실제 비중이 기대에 못 미칠 만큼 저조하다는 사실을 시사하는 것임.

- 물론 인민경제비의 한 부분인 인민경제사업비가 전체 예산에서 차

지하는 비중이 2002년 22.7%에서 2003년에는 23.3%로 증가했다고 발표

- 그러나 경제의 생산능력과 직접 관련이 있는 인민경제비의 구성부분은 고정자산의 확대를 위한 기본건설투자비와 기존 생산설비의 개·보수를 위한 대보수지출비임.
- 따라서 전체 인민경제비의 비중이 상대적으로 저조할 것으로 예상되는 가운데 인민경제사업비의 비중이 증가하고 있다는 점은 경제의 생산능력 확충을 위한 기본건설투자비와 대보수지출비의 비중이 감소하고 있을 것이라는 사실을 의미

○이러한 사실을 최근 북한의 예산/GNI 비율이 하락하고 있다는 사실과 결합해 보면,

- 올해 북한정부의 예산확대를 통한 경제활성화 의지에도 불구하고 경제분야에서의 정부의 영향력 감소 ⇒ 정부예산의 거시경제적 효과 감소라는 결론에 도달하게 됨.

○북한의 재정상태의 불확실성 역시 문제로 작용할 것으로 전망됨.

- 북한은 2002년 이후 올해까지 총예산규모와 항목별 내역을 상세히 발표하지 않았는데, 1995~1999년의 사례에서 보듯 북한이 예산안의 상세내역을 공개하지 않은 시기는 대체로 경제적 급변기나 과도기로서 재정상태가 매우 불확실한 경우였음.
- 2002년 이후 북한의 예산규모가 1990년대 중·후반처럼 기존의 절반 이하 수준으로 급락했다고는 보이지 않으나, 2002년 7.1조치를 감안하면, 현재 북한 재정은 상당한 불확실성에 직면하고 있는 것으로 판단됨.
- 7.1조치의 핵심이 기존의 공식가격체계를 근본적으로 뒤바꾸는

것이라는 점에서 예산수입과 지출구조 모두가 급변하고 있을 것이기 때문임.

- 북한이 올해에도 예산안의 상세내역을 공개하지 않은 것은 이러한 새로운 가격체계에 대한 재정적 대응이 아직 완료되지 않았기 때문인 것으로 판단해 볼 수 있음.
 - 따라서 이러한 재정적 불확실성은 올해 북한정부의 예산을 통한 경제 챙기기 노력에도 상당한 부담으로 작용할 것으로 전망됨.
- 이상의 논의를 종합해 보면, 올해 북한 예산안은 한편으로는 북한정부의 경제회복 노력을 보여주기도 하지만, 다른 한편으로는 지속적인 정부의 경제적 영향력 감퇴와 재정적 불확실성 또한 드러내고 있음.
 - 따라서 향후 북한경제의 호전 여부와 관련해 단정적인 판단을 내리기에는 시기상조라 할 수 있음.

3. 2004년 예산안의 변화 요인과 결과 분석

- 올해 발표된 2003년도 북한의 항목별 예산지출 내역을 검토해 볼 때, 현재 북한의 경제정책은 1) 7.1조치로 상징되는 경제개혁 2) 이러한 경제개혁과 상충되는 북한정부의 사회주의체제 고수 의지 3) 한반도의 군사적 긴장이라는 세 가지 변수에 의해 규정되고 있는 것으로 평가됨.
- 이러한 평가와 관련하여 먼저 1991~1994년간 북한의 예산지출 구조를 2000~2001년의 경우와 비교해 보고자 함.

<표 4> 북한의 항목별 예산지출 추이(%)

	인민경제비	인민적시책비	군사비	관리비	계
1991	67.9	18.8	12.1	1.6	100
1992	67.5	19.6	11.6	1.3	100
1993	67.8	19.0	11.5	1.7	100
1994	67.8	19.0	11.6	1.6	100
97-99	NA	NA	NA	NA	NA
2000	40.1	38.2	14.3	7.4	100
2001	42.3	38.1	14.3	5.2	100
2002	NA(22.7)	NA	14.9	NA	100
2003	NA(23.3)	40.5	15.7	NA	100
2004	NA	NA	15.5	NA	100

* ()는 인민경제사업비 비중

* 출처: 1. 통일부, 북한의 예산결산 분석 보도자료 및 최고인민회의 회기별 분석 보도자료, 각년도

2. 최준욱 등, 체제전환국의 재정정책 경험과 북한에 대한 시사점, 한국조세연구원, 2002

3. 조선신보 2004. 3. 26

○양자를 비교해 볼 때 가장 눈에 띄는 부분은 2000년 이후 인민경제비의 비중이 대폭 하락했다는 사실임.

- 이는 북한정부가 경제위기를 겪는 과정에서 사회주의 계획부문의 역할 축소를 인정한 채 주민들의 자구노력에 의한 비계획부문의 성장을 용인했기 때문일 수도 있으며,
- 다른 한편으로는 그간 인민경제비에 귀속되어 온 추가적시책비, 즉 식량이나 생필품에 대한 정부 보조비가 2000년 이후 인민적시책비로 이관된 결과일 수도 있음.

○인민경제비와는 반대로 2000년 이후 인민적시책비의 비중은 크게

증가하였음.

- 이는 북한정부가 약화되는 경제적 영향력을 만회하기 위해 상대적으로 정치, 문화, 예술 등 여타의 사회주의적 인프라 투자에 집중, 정권 유지와 체제 공고화에 나섰기 때문일 수도 있으며,
- 다른 한편으로는 앞서 언급한 재정회계상의 변화 결과일 수도 있음.

○2000년 이후 군사비의 비중 또한 증가하였음.

- 이는 북한정부가 경제위기라는 체제불안 상황에 직면해 군사력 증강이라는 카드로 국내외의 불안요인을 억제하려 한 시도일 수도 있으며,
- 다른 한편으로는 1990년대 중·후반의 경제위기로 급격히 하락한 군사비의 절대적 규모가 조금씩 예전의 규모로 돌아가기 시작한 것일 수도 있음.

○마지막으로 2000년 이후에는 일반 관리비 비중이 1990년대 초반에 비해 거의 4배 이상 급증했음.

- 이는 북한정부가 경제위기를 맞아 국가기관 종사자들에게 실질적 생활비 등을 보조해준 결과일 수도 있으며,
- 다른 한편으로는 이 기간동안 비중이 늘어난 군사비 등 다른 부분의 예산 일부가 관리비로 은폐된 결과일 수도 있음.

○이상의 사실을 염두에 두고 올해 발표된 2003년 항목별 예산지출 내역을 살펴볼 때 가장 눈에 띄는 부분은 전체 예산에서 군사비가 차지하는 비율이 15.7%로 증가했다는 사실임

- 2004년 예산계획에서의 군사비의 비중은 15.5%이며, 1955년 이후 북한 예산에서 군사비가 차지하는 비중이 15%를 넘어선 경우는 1967~1979년 밖에는 없었음.

- 군사비의 증가는 이 기간 중 불거져 나온 핵 문제 등 한반도의 군사적 긴장 고조에 기인하는 것으로 보임.
- 그러나 한반도에서의 정치적 화해 분위기가 조성되었던 2000년부터 이미 군사비 증가가 시작되는 등 일부 의문이 남아 있다는 점에서, 향후 이에 대한 보다 추가적 분석이 필요하다고 판단됨.

○ 2003년 예산지출 내역에서는 인민적시책비의 비중 또한 증가하였음.

- 同 시책비는 주로 교육, 보건·의료, 문화·예술 등 북한의 사회주의적 기초 인프라를 유지하는 것과 정권적 차원의 간부양성, 선전, 선동 등 이데올로기적 비용, 그리고 생필품에 대한 가격 보조금 등으로 쓰여지고 있음.
- 그런데 2002년 7.1조치로 同 시책비 가운데 식료품 등 생필품의 가격편차를 보조해 주는 추가적시책비의 규모가 크게 줄었을 것이라는 점을 감안하면, 그 비용의 대부분은 사회주의적 기초 인프라 유지 및 이데올로기적 비용에 충당되었을 것으로 판단됨.
- 이는 북한정부가 경제부문에 대한 영향력 약화를 만회하기 위해 여전히 여타 사회부문에 대한 투자비중 확대 ⇒ 체제의 선전선동 강화 ⇒ 대주민 통제력 회복이라는 정책을 사용하고 있음을 시사

○ 한편 2003년도 인민경제비의 비중은 발표되지 않았으나, 군사비와 인민적시책비의 비중이 발표되었으므로, 국가관리비에 대해 일정한 가정을 도입하면 인민경제비의 비중 역시 대략적인 파악이 가능함.

- 지난 1985~1994년간 관리비의 비중은 전체 예산의 1.3~1.7%로 매우 안정적인 모습을 보였으며, 이는 관리비의 성격상 자연스런 현상
- 물론 2000년 관리비의 비중은 7.2%로 급증했으나 2001년 이 비율은 5.2%로 하락했고, 2002년 예산 계획에서도 그 비율은 5.2%로 변화가 없었음.

- 따라서 2003년 관리비의 비율 또한 전체 예산의 5.2% 정도를 차지한다고 가정해 볼 수 있음.

○ 만일 2003년도 관리비의 비중이 5.2%였다고 가정한다면, 같은 해 인민경제비의 비중은 38.6%로 북한 재정 역사상 처음으로 인민경제비의 비중이 인민적시책비의 비중을 밑도는 것으로 나타남.

- 더욱이 인민경제비를 구성하는 인민경제사업비가 이 해 전체 예산에서 차지하는 비율이 23.3%였다는 사실을 상기할 때 여타의 인민경제비 구성 부분, 즉 기본건설투자비와 대보수유지비 등의 합계액이 예산에서 차지하는 비율은 불과 15.3%에 그친 것으로 나타남.
- 그런데 북한의 회계에서는 기본건설투자비를 “생산적, 비생산적 고정자산의 확대를 위한 자금”으로, 대보수유지비를 “기계설비, 건물, 구축물과 같은 고정재산을 원상태로 복구하며 더욱 개선하기 위한 자금”으로 규정하고 있음.
- 이는 북한 같이 거의 모든 경제활동을 정부가 조직해 온 국가에서 전체 예산의 15% 정도만을 경제의 생산시설과 관련된 자문에 투입했다는 것을 의미함.

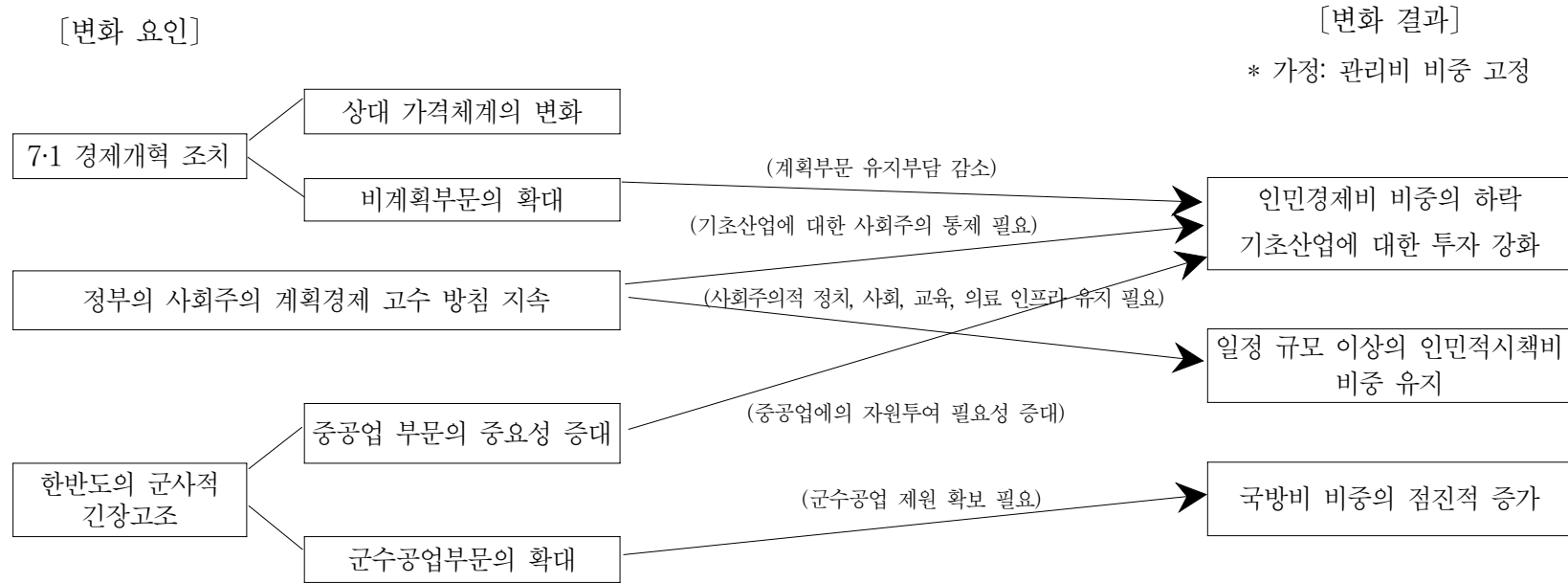
○ 이러한 예산구조의 원인은 무엇보다도 지속되는 경제침체로 인해 정부의 투자여력이 크게 위축되었다는 사실에서 찾아볼 수 있음.

- 그러나 다른 측면에서 보면, 이는 북한정부가 7.1조치로 상징되는 경제개혁을 통해 그간의 비계획부문의 성장을 공식화하고, 이를 토대로 경제회복에 투자되어야 할 국가의 자금부담을 완화하고자 시도한다는 사실을 의미함.
- 만일 그렇지 않다면, 이처럼 낮은 수준의 경제관련 예산비중을 통해 향후의 경제상황을 호전시키고자 시도하는 것 자체가 무리인 것으로 보이기 때문임.

- 한편 북한은 이러한 인민경제비 예산을 두 가지 산업부문에 집중적으로 투입한 것으로 나타남.
 - 하나는 전력, 석탄, 철도, 수송 등 기초적인 경제 인프라와 관련된 산업이며,
 - 다른 하나는 전자, 통신, 기계 등 향후 성장 가능성이 높다고 기대되는 산업임.

- 이는 북한이 기초·전략산업의 경우 집중적인 예산 투자를 통해 기존의 사회주의적 경제운영을 강화하는 반면, 여타 산업의 경우 개혁을 통한 생산성 강화에 더욱 노력하겠다는 의도로 풀이됨.
 - 경제위기 속에서 사회주의 체제를 유지하는 방안이 투자의 선택과 집중에 맞추어질 가능성이 크다는 의미임.

<그림 2> 북한 예산구조상의 변화 요인과 결과



- 첨부된 <그림 2>는 이상의 논의를 다른 측면에서 정리한 것임.
- 최근 북한의 예산구조 변화를 몰고 온 주요한 원인 가운데 하나는 7.1 조치로 상징되는 경제개혁 정책이었음.
 - 7.1조치에 따른 상대가격체계의 변화가 북한의 예산에 어떤 영향을 미쳤는지는 아직 분명하지 않음.
 - 그러나 이로 인한 비계획부문의 성장은 상대적인 계획부문의 축소를 불러왔으며, 북한 예산안 가운데 계획부문 유지와 관련된 인민경제비의 비중이 하락하고 있는 것이 이러한 현실을 반영하는 것으로 평가됨.
- 예산구조에 영향을 미친 또 다른 요인은 경제개혁에도 불구하고 북한 정부의 사회주의체제 고수 의지였음.
 - 경제부문에 대한 정부의 통제력 약화와는 별도로 정치, 교육, 의료, 문화 등 여타 사회부문에 대한 정부의 영향력 행사 노력은 계속되고 있으며, 이를 반영해 전체 예산에서 인민적시책비의 비중이 높아지고 있는 것으로 여겨짐.
 - 한편 경제부문에서의 계획부문의 축소와 관련해서는 정부예산을 전체 경제와 연관성이 높은 기초·전략 산업에 집중 투자함으로써 기존의 사회주의적 경제운영질서를 유지하려는 것으로 판단됨.
- 마지막으로 한반도의 군사적 긴장 또한 예산편성에 반영되고 있는 것으로 판단됨.
 - 전체 예산 가운데 국방비의 비중이 크게 높아지고 있으며,
 - 경제관련 예산의 투자대상에서 기초 중공업 산업부문이 강조되는 것이 이를 반영하고 있음.

IV. 향후 북한의 경제정책 전망

- 올해의 예산안 발표에 드러나 있듯이 현재 북한 경제정책의 화두는 생산성 증대를 위한 경제개혁과 정부의 사회주의체제 고수 의지라 할 수 있음.
- 이에 따라 무엇보다 경제의 생산성 제고를 위한 추가적 개혁 조치가 시도될 전망이다.
- 한편으로는 현재 추진 중인 7.1조치의 후속 제도화 조치들이 더욱 힘을 받을 것으로 예상됨.
 - 소비자 물품시장의 제도화를 완성하고,
 - 개인상공업의 허용·육성을 위해 국가자산의 개인적 점유권을 제한적으로 인정하며,
 - 협동농장의 토지 불하·농가 생산 책임제 등의 도입을 통해 부분적인 농업생산의 자유화를 추진하고,
 - 시장가격을 활용, 공식가격체계의 일부를 자유화하는 등의 방안들이 그것임.
- 다른 한편으로는 계획부문내 주변부 산업의 구조조정 또한 이루어질 것으로 예상됨.
 - 이윤지표에 의한 기업활동 평가를 일반화 시키고,
 - 기업간 물자거래시장을 구축·확대함으로써
 - 손실기업의 통폐합 등 실질적 퇴출을 모색하는 방안 등이 고려될 수 있음.
- 반면, 기존 사회주의 체제유지를 위한 정부의 노력 또한 계속될 것으로 전망됨.

- 한편으로는 비계획·시장부문의 체제내화 노력이 더욱 가시화 될 것으로 예상됨.
 - 시장거래의 제도화 과정에서 정부의 통제 채널을 구축하며,
 - 개인상공업·농업의 확대시 이를 통한 계획지표의 분담을 추진하고,
 - 의도적 물가상승이나 인플레이, 외화환전 등 강제저축을 이용해 민간 자산을 정부부문으로 이전하려는 시도 등이 지속될 것임.

- 다른 한편으로는 에너지, 교통, 철강, 기계 등 기초 산업·계획부문에 대한 계획당국의 자원집중 및 통제 노력이 계속될 것으로 전망됨.
 - 예산 등 정부의 기존 가용자원을 집중, 이들 산업에 대한 투자를 확대하며,
 - 경제특구, 대일수교, 핵문제 등 이용 가능한 모든 이슈를 지렛대로 정부의 가용 외화자산을 확대하는 데 주력할 것임.

- 마지막으로 한반도의 군사적 긴장과 관련하여 군수공업의 중요성 또한 계속 강조될 것으로 예상됨.
 - 경제에서 선군정치의 원칙을 구현한다는 기본적 정책기조가 유지되며,
 - 군수산업에 필요한 중공업의 발전에 또다시 정책의 우선순위가 두어질 것으로 전망됨.