

# 북한 최고인민회의 제14기 제4차 회의 분석: 예결산 내용을 중심으로

## Online Series

2021. 01. 22. | CO 21-04

최지영 (북한연구실 연구위원)

제8차 당대회에 연이어 개최된 최고인민회의에서 북한은 지난해 예산집행의 주요 내용을 보고하고 올해 예산 계획을 발표하였다. 최근 북한의 예산 계획에서는 대북제재 장기화에 따른 경제적 어려움과 재정 여건 악화가 부분적으로 드러나고 있다. 올해 북한의 예산 수입 및 지출 계획 증가율은 김정은 위원장 집권 이후 가장 낮은 수준으로 제시되었고, 경제 건설을 위한 투자 지출 증가율도 크게 둔화되었다. 제8차 당대회에서 실현 가능성에 중점을 둔 경제 건설 목표를 제시한 것과 같은 맥락에서, 최고인민회의의 주요 예산 수입 및 지출 계획도 현상유지에 중점을 두고 작성된 것으로 보인다.

1월 17일 북한은 제14기 제4차 최고인민회의를 개최하였다. 제8차 당대회에 연이어 개최된 최고인민회의에서도 국가경제발전 5개년 전략(2016~2020년)의 성과 부진에 대한 비판과 원인 분석이 잇따랐다. 또한, 기존 경제정책의 실패를 인정하듯, 내각 주요 인사들도 대거 교체되었다. 이번 최고인민회의에서 제시된 올해 경제 사업의 기본 방향은 제8차 당대회의 주요 내용에서 크게 벗어나지 않았다. 또한, 지난해에 이어 올해 최고인민회의의 예산 수입 및 지출 계획 발표에서도 대북제재 장기화, 보건위기, 자연재해에 직면한 북한경제의 어려움과 재정 여건 악화가 부분적으로 확인된다. 본 글에서는 올해 최고인민회의에서 발표된 북한 예결산 내용의 특징을 살펴보고, 시사점을 도출하고자 한다.

## 2020년 국가예산집행에 대한 평가

최고인민회의에서는 전년도의 국가예산집행을 결산하여 보고하고, 올해의 예산 수입 및 지출 계획을 발표한다. 예결산에 대한 발표 내용은 주로 전년 대비 증가율 등 최소한의 수치에 국한되며, 북한 재정의 규모나 세부구조에 대한 자세한 정보를 제공해 주지는 않는다. 그럼에도 불구하고, 최고인민회의의 예결산 추이는 북한 당국이 중점을 두는 정책 목표, 확장적 혹은 긴축적 재정정책의 기초 등을 파악할 수 있는 자료로 분석 가치가 높다.

지난해 국가예산집행과 관련하여, 뚜렷한 변화는 발견되지 않았다. 결산 발표의 예산 수입 증가율은 전년도에 제시된 예산 수입 계획과 유사하며, 김정은 위원장 집권 초기 비교적 큰 폭으로 늘어난 이후 대체로 감소하는 추세를 보여주고 있다. 또한, 예산의 수입과 지출의 계획 대비 집행률도 큰 변화를 나타내지는 않는다. 통상 예산 수입은 계획을 약간 초과하고, 예산 지출은 계획에 가깝게 이루어지는 것이라 볼 수 있다.

눈에 띄는 변화라고 하기는 어렵지만, 올해는 예산 수입의 계획 대비 집행률이 2012년 이후 최저치(100.1%)를 기록했다. 회의의 국가예산보고에서도 ‘일부 단위들에서 예산수입 계획을 미달하여 … 경제발전에 필요한 국가의 자금력확보에 혼란을 조성’하였다는 지적이 이루어지기도 했다. 대북제재와 유례없는 보건위기로 인하여 경제활동이 전반적으로 위축된 데다, 자연재해까지 겹쳐 계획된 예산 수입을 달성하는 것이 예년에 비해 쉽지 않았음을 보여준다. 지출의 부문별 구성에 있어서도 투자를 의미하는 인민경제비의 비중이 45.3%로 전년 대비 2.4%p 감소한 것으로 나타났다. 국가경제발전 5개년 전략 수행 기간에 해당하는 2016년 이후 인민경제비 지출 비중이 대체로 47~48%를 유지하였던 점을 감안하면, 지난해에는 투자가 대체로 축소되었다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 국가예산 수입·지출의 결산보고 발표 내용

(단위: %)

|      | 수입의 전년 대비 증가율 | 계획 대비 집행률 |      | 지출의 부문별 구성 |        |      |
|------|---------------|-----------|------|------------|--------|------|
|      |               | 수입        | 지출   | 인민경제비      | 인민적시책비 | 국방비  |
| 2012 | 10.1          | 101.3     | 99.6 | 44.8       | 38.9   |      |
| 2013 | 6.0           | 101.8     | 99.7 | 45.2       | 38.8   | 16.0 |
| 2014 | 6.0           | 101.6     | 99.9 | 46.7       | 37.2   | 15.9 |
| 2015 | 5.0           | 101.3     | 99.9 | 47.5       | 36.6   | 15.9 |
| 2016 | 6.3           | 102.1     | 99.9 | 48.3       | 35.7   | 15.8 |
| 2017 | 4.9           | 101.7     | 99.8 | 47.7       | 36.3   | 15.8 |
| 2018 | 4.6           | 101.4     | 99.9 | 47.6       | 36.4   | 15.8 |
| 2019 | 5.3           | 101.5     | 99.8 | 47.7       | 36.3   | 15.8 |
| 2020 | 4.3           | 100.1     | 99.9 | 45.3       | 36.5   | 15.9 |

자료: 노동신문 (최고인민회의 각 연도 국가예산 발표 내용)

한편, 전년도 예산 지출에서 인민경제비 비중이 축소된 가운데, 건설 부문에 대한 투자를 별도로 언급하고 있는 점이 특징적이다. 올해 회의에서는 전년도 예산 지출의 19.1%를 건설 부문에 투자하였다고 밝히고 있는데, 구체적으로 순천린비료공장, 묘향산의료기구공장 등 중요한 건설 사업과 수해·태풍 피해 복구, 주요 제철소의 산소분리기 설치 공사 등에 예산 지출이 소요되었다고 밝히고 있다. 국가경제발전 5개년 전략의 종료 시점인 지난해에는 주로 건설 부문에 투자를 집중한 것으로 보인다. 제8차 당대회에서도 살림집 건설 등 건설 부문에 대해서는 달성 목표를 구체적인 수치로 제시하기도 했는데, 대북제재와 보건위기가 지속되는 상황에서 건설 부문의 성과 달성이 비교적 수월하다고 판단한 것으로 보인다.

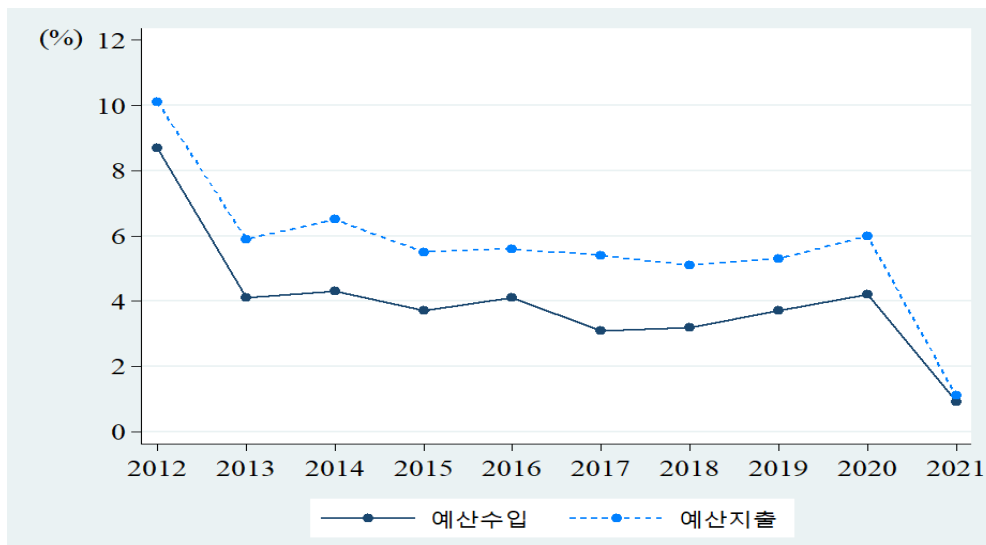
건설 투자를 두드러지게 언급한 것을 제외하면 전년도 국가예산의 집행 내역은 대체로 경제활동이 위축된 상황을 보여준다고 할 수 있다. 이번 회의에서 발표된 올해 예산 수입과 지출 계획도 증가율이 크게 둔화된 것으로 나타났는데, 이는 전년도의 예산집행을 토대로 올해의 재정계획을 보다 현실적으로 작성한 결과일 수 있다.

## 2021년 예산 수입 및 지출 계획 증가율, 큰 폭으로 둔화

올해 북한의 예산 수입과 지출 증가율은 전년 대비 각각 0.9%, 1.1%로 계획되어 재정 규모 자체는 지난해와 큰 변화가 없다. 1% 내외의 예산 규모 증가율은 김정은 위원장 집권 이후뿐만 아니라 2002년 이후 최저치이다(〈그림 1〉 참조). 2012년 이후 북한의 예산 수입

및 지출 계획의 변화를 살펴보면, 김정은 위원장 집권 초반인 2012년에 재정 규모가 큰 폭으로 증가한 바 있고 2013~2020년 중에도 예산 수입은 3~4%, 예산 지출은 5~6% 정도 매년 증가하는 것으로 나타났다. 따라서 2021년 예산 수입과 지출 증가율이 1% 내외로 축소된 것은 비교적 눈에 띄는 변화라고 할 수 있다. 그만큼 북한경제의 여건이 좋지 않고, 재정 규모를 확대할 여력이 충분하지 않음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

<그림 1> 국가예산 수입·지출 계획 증가율(2012~2021년)



자료: 노동신문 (최고인민회의의 각 연도 국가예산 발표 내용)

북한 당국의 재정 여건이 전반적으로 악화되고 있는 사정은 지난해 최고인민회의의 예산 계획 발표에서도 부분적으로 감지되었다. 코로나19 보건위기가 한창 진행 중이었던 지난해 북한은 전체 예산의 수입과 지출을 전년 대비 4.2%, 6% 증가하는 것으로 계획하여, 대북제재 강화 이후 가장 큰 폭으로 재정 규모를 확대한 바 있다. 전체 재정 규모는 크게 늘린 반면, 주요 예산 수입 항목인 거래수입금과 국가기업이익금의 증가율은 각각 1.1%, 1.2%로 축소하였다. 거래수입금은 소비재의 유통 과정에서 부과되는 일종의 간접세이며 국가기업이익금은 생산 단위의 이윤에 대한 직접세라 할 수 있다. 지난해 거래수입금과 국가기업이익금의 규모를 크게 늘리지 않은 것은 대북제재와 보건위기가 중첩된 상황에서 전반적인 경제 실적이 악화될 수 있음을 감안한 조치인 것으로 추정된다. 이로 인해 2018~2019년 전체 예산 수입 계획에서 차지하는 비중이 85.3~85.7% 수준이었던 거래수입금과 국가기업이익금은

2020년에 그 비중이 83.2%로 축소되었다. 대신, 기존에는 기업 내에 유보하여 생산확대자금으로 운용하도록 하였던 ‘국가투자고정재산감가상각금’을 예산 수입에 동원하기로 하는 제도 변화를 발표하였다. 주요 예산 수입 항목의 증가율이 둔화한 만큼, 다른 예산 수입원으로 이를 충당할 필요가 있었기 때문인 것으로 추정된다.

‘국가투자고정재산감가상각금’은 기계 등 고정재산의 감가상각을 반영하여 적립하는 것으로 향후 설비의 교체나 투자에 대비하기 위한 예산 항목이다. 지금까지 북한의 제도 변화를 살펴보면 기업의 자율성을 확대하는 방향의 개혁이 이루어지는 시기에는 고정재산감가상각금을 기업 내 유보했으나, 재정 통제를 강화하는 시기에는 예산 수입 항목으로 동원하였다. 김정은 위원장 집권 이후에는 2014년에 기업 내 유보하는 것으로 제도를 변경했으나, 2020년 다시 예산에 동원하는 것으로 변경하였다.

<표 2> 국가예산 수입 계획의 증가율(세부 항목별)

(단위: %)

|             | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 전체 예산 수입    | 8.7  | 4.1  | 4.3  | 3.7  | 4.1  | 3.1  | 3.2  | 3.7  | 4.2  | 0.9  |
| 거래수입금       | 7.5  | 3.5  | 4.5  | 2.6  | 3.3  | 2.4  | 2.5  | 4.1  | 1.1  | 0.8  |
| 국가기업이익금     | 10.7 | 6.0  | 7.9  | 4.3  | 4.5  | 3.5  | 3.6  | 4.3  | 1.2  | 1.1  |
| 협동단체 이익금    | 5.3  | 5.3  | 4.8  | 3.2  | 1.5  | 1.6  | 0.9  | 1.1  | 0.4  | 0.4  |
| 고정재산 감가상각금  | 2.3  | 2.8  |      |      |      |      |      |      |      | 0.1  |
| 부동산 사용료     | 1.9  | 3.4  | 9.5  | 0.7  | 4.0  | 2.0  | 1.8  | 0.3  | 0.1  | 0.0  |
| 사회보험료       | 1.7  |      | 5.1  | 2.8  | 1.1  | 1.2  | 1.2  | 0.2  | 0.0  | 0.3  |
| 재산판매가격면차 수입 |      |      | 2.4  | 1.4  | 2.5  | 1.1  | 0.5  | 0.0  | 0.3  | 0.1  |
| 기타수입        |      |      | 1.7  | 0.8  | 1.3  | 1.2  | 0.8  | 0.5  | 0.2  | 0.6  |
| 특수지대경제수입    |      |      | 5.1  | 3.6  | 4.1  | 1.2  | 2.5  | 1.6  | 0.3  | 0.2  |

자료: 노동신문 (최고인민회의 각 연도 국가예산 발표 내용)

올해에도 거래수입금과 국가기업이익금의 증가율은 각각 0.8%, 1.1%에 그쳤는데, 전체 예산 수입의 증가율(0.9%)과 유사한 수준이다. 올해는 새로운 수입원을 충당하여 재정 규모 증가율을 늘릴 만한 여력이 없었던 것으로 해석할 수 있다. 거래수입금과 국가기업이익금이 전체 예산 수입 계획에서 차지하는 비중이 83.4%로 전년과 유사한 점도 이를 뒷받침한다(2020년에는 83.2%를 차지).

부문별 예산 지출의 증가율도 크게 둔화한 것으로 나타났다. 인민경제발전을 위한 예산

지출인 인민경제비의 증가율은 0.6%로 계획되어 전년의 6.2% 대비 큰 폭으로 축소되었다. 인민경제비 지출을 부문별로 살펴보면 기간공업과 농업, 경공업에 대한 투자를 0.9%, 과학기술에 대한 투자를 1.6% 늘리는 것으로 계획했다. 전년도에 기간공업과 농업·수산업 부문에 7.2%, 과학기술에 9.5% 예산 지출을 늘리기로 계획했던 것과 크게 대비된다. 특히, 과학기술에 대한 투자는 국가경제발전 5개년 전략 수행 기간 중에는 전년 대비 5%를 상회했던 것으로 나타난다. 지난 제8차 당대회에서는 과학기술이 경제성장을 충분히 견인하지 못한 것을 국가경제발전 5개년 전략의 실패 이유 가운데 하나로 지적하였다. 5개년 전략의 종료를 앞둔 2020년에 과학기술 분야에 대한 지출을 크게 확대(9.5%)했음에도 불구하고, 성과가 부진하자 투자계획을 현실적으로 조정하는 것으로 해석된다.

사회문화 부문에 대한 정부 지출에 해당하는 인민적 시책비 증가율도 인민경제비 지출 계획과 마찬가지로 예년에 비해 상대적으로 축소되었다. 인민적 시책비 가운데 보건 부문에 대한 지출은 전년 대비 2.5% 증가하였는데, 지난해 7.4% 증가했던 것을 감안하면 증가율이 크게 감소했다. 지난해 보건 부문에 대한 예산 지출 계획 증가는 코로나19 확산에 대비하기 위한 것으로 해석되었다. 물론, 다른 부문에 비해서는 예산 증가율이 낮지 않고, 지난해 증가에 따른 기저 효과를 감안해야겠지만 코로나19 상황이 지속되고 있음을 감안할 때 보건 부문에 대한 지출을 크게 늘리지는 않았다. 한편, 교육에 대한 지출은 전년 대비 3.5% 증가하는 것으로 나타나 다른 부문에 비해서는 증가율 둔화 정도가 적은 것으로 나타났다.

<표 3> 국가예산 지출 계획의 증가율(세부 항목별)

(단위: %)

|           | 2012  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 전체 예산 지출  | 10.1  | 5.9  | 6.5  | 5.5  | 5.6  | 5.4  | 5.1  | 5.3  | 6.0  | 1.1  |
| 인민경제발전    |       |      |      |      |      |      | 4.9  | 5.4  | 6.2  | 0.6  |
| -공업(선행부문) | 9.4   | 5.1  | 5.2  | 5.1  | 4.8  | 4.5  |      |      |      | 0.9  |
| -농업       |       |      |      | 4.2  | 4.3  | 4.4  | 5.5  | 5.7  | 7.2  |      |
| -수산       | ~12.1 | ~7.2 | 5.1  | 6.8  | 6.9  | 6.8  |      |      |      | -    |
| -과학기술     | 10.9  | 6.7  | 3.6  | 5.0  | 5.2  | 8.5  | 7.3  | 8.7  | 9.5  | 1.6  |
| -산림       |       |      |      | 9.6  | 7.5  | 7.2  |      |      |      |      |
| -기본건설     | 12.2  | 5.8  | 4.3  | 8.7  | 13.7 | 2.6  | 4.9  | 6.6  |      |      |
| 인민적 시책    |       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| -교육       | 9.2   | 6.8  | 5.6  | 6.3  | 8.1  | 9.1  | 5.9  | 5.5  | 5.1  | 3.5  |
| -보건       | 8.9   | 5.4  | 2.2  | 4.1  | 3.8  | 13.3 | 6.0  | 5.8  | 7.4  | 2.5  |
| -체육       | 6.9   | 6.1  | 17.1 | 6.9  | 4.1  | 6.3  | 5.1  | 4.5  | 4.3  | 1.6  |
| -문화       | 6.8   | 2.2  | 1.3  | 6.2  | 7.4  | 4.6  | 3.0  | 4.1  | 5.8  | 2.7  |

자료: 노동신문 (최고인민회의 각 연도 국가예산 발표 내용)



## 현상유지와 자력갱생 이외의 대안은?

올해 최고인민회의의 발표 내용은 북한의 재정 여건이 전반적으로 좋지 않음을 잘 보여준다. 전체적인 예산의 수입과 지출 계획은 대북제재와 코로나19 보건위기 상황이 조기에 종식되지 않을 가능성을 고려하여 현상유지에 초점을 두고 작성된 것으로 해석된다. 이는 제8차 당대회에서 현실성과 실용성에 중점을 둔 경제 건설 목표를 제시한 것과 같은 맥락으로 이해된다.

최근 북한 당국은 경제적 어려움을 비교적 솔직하게 인정하는 한편 실현 가능성을 고려한 경제정책들을 제시하고 있는데, 올해 최고인민회의의 예결산 내용에서도 이러한 경향성이 잘 드러난다. 물론, 북한 당국의 공식적인 발표만으로 북한경제의 상황을 구체적으로 파악하기는 어렵지만, 경제적 현실에 대한 북한 당국의 객관적 인식과 실현 가능성을 고려한 경제정책 제시는 북한경제의 불확실성을 줄이는 요소라고 할 수 있겠다.

그럼에도 불구하고, 북한 당국이 경제적 여건을 개선하기 위해 선택할 수 있는 대안들은 많지 않다. 제8차 당대회에서도 자립경제를 강조하는 것 이외에 별다른 대안을 제시하지 못했다. 현재 북한이 기대할 수 있는 것은 코로나19 상황이 조기에 종식되어 관광 협력 등 대북제재에 저촉되지 않는 외화 수입원을 확보하는 것으로 보이며, 금강산 관광지구의 개발을 언급한 것도 이러한 맥락으로 해석된다. 그러나 재정 여건이 전반적으로 악화되는 상황에서 금강산 관광지구를 북한이 독자적으로 개발하는 데는 한계가 있을 것으로 보인다. 코로나19 상황, 유엔 대북제재 등을 고려해야겠지만 우리 정부의 입장에서 인도적 협력을 포함한 남북교류협력의 수요를 파악한다는 차원에서 북한경제의 제반 여건을 면밀히 검토할 필요가 있다. ©KINU 2021

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.