



북한 최고인민회의 제12기 4차 회의에 나타난 2011년도 경제정책 방향 및 국가예산 분석

홍익표 국제개발협력센터 통일국제협력팀 전문연구원 (iphong@kiep.go.kr, Tel: 3460-1041)

1. 개요
2. 2010년도 경제정책 및 예산집행 평가
3. 2011년도 경제정책 방향 및 예산계획 평가
4. 향후 전망

주요 내용

- ▶ 북한의 최고인민회의 제12기 4차 회의가 4월 7일 만수대 의사당에서 개최되었음.
- ▶ 박수길 내각 부총리 겸 재정상의 보고에 따르면 2010년도 국가예산 수입은 당초 계획보다 1.3% 증가하였고, 예산지출은 당초 계획대비 99.9%가 집행되었음.
 - 특히 2010년도 예산지출에서 경공업과 농업이 각각 10.9%, 9.4% 증가하였음.
- ▶ 북한은 2011년도 국가예산 수입을 전년대비 7.5% 늘리고, 지출규모도 8.9% 증액하였음
 - 국가예산수입 총액에서 중앙예산수입 비중이 83.9%, 지방예산수입 비중이 16.1%를 각각 차지하였음.
 - 2011년도 국가예산의 수입 항목은 지난해와는 달리 국가기업이익금, 협동단체이익금 및 거래수입금이 부활하였고, 기존 국가기업이익금과 협동단체이익금이 폐지되면서 2002년 재정개혁 이전으로 돌아감.
- ▶ 북한 당국은 금년도 경제정책의 기본방향을 인민생활 향상에 두고, 국가예산계획도 대규모 주택건설과 경공업 생산 확대 등을 중심으로 편성하였음.
 - 총예산지출 증가율은 8.9%로 2005년 이후 가장 크게 나타났다.
 - 기본건설자금 지출의 증가율이 15.1%로 가장 높으며, 4대 선행부문 및 기초공업부문이 13.5%, 경공업부문이 12.9%, 과학기술부문이 10.1%, 농업부문이 9.4% 각각 늘어났음.
- ▶ 2011년도 국방비는 총예산의 15.8%(약 897억 북한원)를 차지하여 2008년 이후 동일한 수준을 유지하였음.
- ▶ 이번 최고인민회의 내각 사업보고 및 국가예산 계획 등에 나타난 바와 같이 인민생활 향상과 2012년 강성대국 진입을 위한 북한 당국의 다양한 노력에도 불구하고 북한경제에 대한 비관적 전망이 우세함.
- ▶ 국제사회의 제재, 북미·남북관계 개선 지연 등으로 북한의 대외경제협력 확대는 제약을 받을 수밖에 없으며, 중국과의 경제협력만으로 북한의 경제난 극복에 필요한 외화수요를 충족하는 것은 불가능할 것으로 전망됨.

1. 개요

■ 우리나라의 정기국회에 해당하는 북한의 최고인민회의 제12기 4차 회의가 4월 7일 만수대의사당에서 개최되었음.

■ 특히 이번 회의는 2010년 9월에 개최된 당 대표자회의를 통해 당 중앙위원 및 중앙군사위 부위원장으로 임명되면서 김정일 국방위원장의 후계자로 공식화된 김정은의 국방위원회 제1부위원장 선출여부를 둘러싸고 국내외적으로 상당한 주목을 받았음.

- 그러나 이번 최고인민회의에서는 김정은의 국방위원회 진입이나 후계문제에 대한 별다른 결정 없이, 예년과 마찬가지로 경제사업 전반에 대한 점검 및 국가예산만을 다룬 채 종결되었음.

○ 최영림 내각총리는 경제사업을 중심으로 ‘조선민주주의인민공화국 내각의 주체99(2010)년 사업정형과 주체100(2011)년 과업’을 보고함.

○ 박수길 부총리 겸 재정상은 ‘조선민주주의인민공화국 주체99(2010)년 국가예산집행의 결산과 주체100(2011)년 국가예산’을 보고하였고, 동 회의에서 이를 승인함.

○ 이번 회의에서는 조직문제와 관련하여 전병호 국방위원의 해임과 후임 박도춘 선출, 국방위원회 인민보안부장에 이명수 선출, 최고인민회의 법제위원장 장병규 선출, 이태남 내각 부총리 신병관계 해임 등이 결정되었음.

- 한편 최근 건강이 다소 회복된 것으로 전해진 김정일 위원장은 이번 최고인민회의에 참석하지 않은 채 자강도 현지지도에 나섰음.

○ 김 위원장의 불참은 2009년부터 3년째 계속되고 있음.

■ 북한 최고인민회의에서 매년 취급하는 안건 중에서 가장 중요한 것이 총리의 내각사업 보고와 재정상의 국가예산안에 대한 보고임.

- 총리의 내각사업 보고는 지난해 경제사업 전반에 대한 평가와 함께 신년사에서 제기된 금년도 경제정책 방향을 보다 구체화해서 제시함.

○ 경제사업 전반에 대한 내각의 책임이 매우 크다는 점을 감안할 때, 총리의 내각사업 보고에 대한 분석을 통해 최근 인민생활 향상과 관련된 북한 당국의 정책방향과 2012년 강성대국 진입¹⁾의 목표 달성과 관련된 경제부문의 증점과 제 등을 살펴볼 수 있음.

- 또한 국가예산의 집행 및 계획에 대한 분석을 바탕으로 2011년도 북한경제 운용의 증점사업과 대상들에 대한 이해 제고에 도움이 될 수 있음.

2. 2011년도 경제정책 및 예산집행 평가

가. 2011년도 경제정책 평가

■ 최영림 총리는 내각의 사업보고에서 2010년 경제부문의 가장 중요한 성과로 ‘인민경제 주체화 실현의 획기적 진전’을 제시하였음.

- 최영림 총리가 주체화 실현의 주요 성과로 제시한 것이 ‘주체철, 주체섬유, 주체비료’임.

- 최근 북한이 가장 강조하고 있는 ‘주체철 생산공정’이란 제철산업에 필수적으로 들어가는 원료인 코크스를 무연탄으로 대체한 제철생산 공법을 말함.

○ 북한은 2009년 12월 25일자 『로동신문』의 「야금공업 역사에 없는 혁명을 일으킨 대사변」이라는 제목의 기사를 보도하면서 성진제강연합기업소에서 주체철 생산체계를 완전히 확립하였다고 주장함.

○ 2010년에는 북한의 최대 철강생산 기지인 김책제철연합기업소에서도 주체철 생산공정이 완성되었으며, 특히 김책제철연합기업소에서는 무연탄 대신 함경북도 지역에서 생산되는 갈탄을 이용하여 철강을 생산한다고 주장함.

1) 북한이 주장하는 강성대국은 “국력이 강하고, 모든 것이 흥하고, 인민들이 세상에 부럽 없이 사는 사회주의 강성대국”으로서 사상강국, 군사강국, 경제강국을 의미함. 이 중 사상강국은 주체사상의 강화로, 군사강국은 핵 개발을 비롯한 군사력 강화를 통해 기본적으로 달성되었다는 것임. 따라서 경제강국만 건설되면 강성대국이 기본적으로 완성된다고 주장하고 있음. 그러나 북한의 경제강국은 GDP 규모나 1인당 국민소득, 무역총액 등에 대한 구체적인 경제지표를 제시하지 못하고, 내부적 단결과 동원을 위한 선언적 수준에 머물러 있음.

○ 이러한 주체철 생산체계를 확립한 결과 2010년 12월 14일 자 『조선신보』에서는 북한의 공업총생산액이 2010년 11월 말까지 2009년 같은 기간에 비하여 1.3배로 늘어났다면, “중요지표들인 선철은 2.4배, 강철은 1.3배, 압연강재는 1.6배, 철광석은 1.6배로 생산이 장성되었다”고 발표함.

- 주체비료는 ‘석탄가스화 기술’을 이용해 비료를 생산하는 것으로, 석탄가스화 기술은 수입에 의존할 수밖에 없는 석유를 이용한 ‘나프타가스화법’ 대신 석탄을 이용해 고온에서 산소, 수증기 등과 반응시켜 가스혼합물을 만들어 비료용 암모니아 생산에 활용하는 것임.²⁾

○ ‘남흥청년화학연합기업소’와 ‘홍남비료연합기업소’ 등에서 가스화공정이 건설 중이며,³⁾ 남흥과 홍남 기업소가 모두 완공, 가동되면 약 100만 톤 정도의 비료가 생산될 것으로 북한 당국은 전망하고 있음.

○ 남흥은 2010년 4월 29일 조업식 개최 후 가동 중이며, 홍남은 2009년 건설을 시작해 2012년 정상조업을 목표로 하고 있음.

- 주체섬유는 월북 화학자 이승기 박사가 개발한 ‘비날론’을 말하며, 북한에 풍부한 석회석과 무연탄을 원료로 카바이드를 제조해 여러 단계의 공정을 거쳐 생산됨.⁴⁾

○ ‘2.8비날론연합기업소’는 2008년 현대화 공사를 시작한 후 2010년 3월 6일 준공돼 16년 만에 재가동에 들어갔으며, 이를 경축하는 함흥시 군중대회를 개최하기도 했음.

○ 김정일 위원장은 2010년에만 세 차례 2.8비날론연합기업소를 방문했으며, “비날론 증산투쟁을 힘있게 벌임으로써 우리나라 주체공업의 본보기 공장으로 위력을 떨칠 것”을 강조하였음.

○ 비날론은 염색과정의 어려움과 세탁과정에서 수축·마모 등의 문제로 인해 세계적으로 도태된 섬유로 의류용도로는 사

용이 제한되고 있고, 비날론의 원료인 카바이드는 1톤 생산에 3,500kW 전력이 필요할 정도로 많은 전력이 필요함.

○ 또한 북한의 화학섬유 기술수준은 비날론 외에 나일론과 폴리에스터 등은 제대로 생산하지 못하고 있음.

- 북한의 주체철과 주체비료, 주체섬유 등은 외화부족으로 코크스탄, 원유, 비료 등의 수입에 어려움을 겪고 있는 상황에서 석회석, 무연탄 등 자체 원료를 이용해 대체 공법과 기술을 개발해 자구책을 마련한 것임.

○ 따라서 주체철과 주체비료, 주체섬유 등의 성과는 북한경제 정상화의 기초가 되는 철강생산 확대, 인민생활과 관련된 섬유 및 비료 증산 등에서 단기적 효과를 거둘 가능성이 높은 것으로 보임.

○ 그러나 주체철과 주체비료, 주체섬유 등은 경제성·생산성 측면에서 비효율적이며, 북한의 만성적인 석탄·전력 부족 등을 감안할 때 그 성과를 지속적으로 확대하는 데 한계가 있음.

■ 한편 내각 사업보고를 바탕으로 2010년도 북한경제의 몇 가지 특징을 살펴보면 다음과 같음.

- 우선 북한 당국은 지난해 경제운용의 최우선 과제를 인민생활 향상에 두었음.

○ 북한은 2009년 말에 단행한 화폐개혁의 혼란을 진정시키고, 계획경제의 정상화를 위해 식량 및 생활소비품 공급 확대를 최우선 과제로 설정, 추진하였음.

○ 이는 인민생활 향상에서 실질적 효과를 북한주민들이 느껴야 ‘2012년까지 강성대국 대문을 연다’는 자신들의 경제목표에 대한 주민들의 지지를 강화할 수 있을 뿐만 아니라 김정일의 후계체제를 확고히 하기 위해서도 인민생활 향상에 대한 가시적 성과가 필요하였던 것으로 보임.

- 둘째, 북한 당국은 계획경제 정상화와 시장에 대한 통제도 계속 강화하였음.

○ 북한 경제조직사업의 기본방향은 사회주의계획경제를 강화하는 것이며, 이를 위해 계획규율, 재정규율, 노동행정규율 등을 철저히 확립할 것을 지속적으로 강조하였음.

2) 석탄가스화 기술은 비료용 암모니아 생산에는 어느 정도 기여할 것으로 예상되지만, 질소 생산은 상대적으로 적어 요소비료 생산에 한계가 있다는 지적이 있음.
 3) 김정일 위원장은 2010년에 남흥(6월 5일 방송)과 홍남(8월 3일) 기업소를 현지 지도했으며 “남흥가스화 대상이 완공됨으로써 비료공업이 주체화를 빛나게 실현하고 비료생산을 획기적으로 늘리어 인민들의 식량문제를 원만히 해결할 수 있는 토대가 마련됐다”고 말함.
 4) 1961년 함흥에 2.8비날론공장(연산 5만 톤)이 세워져 본격 양산에 들어갔고, 1989년 평남 순천비날론공장(연산 10만 톤)이 추가 건설됨.

- 북한 당국은 사회주의체제의 안정과 강성대국 건설을 위해서는 경제부문의 정상화 및 인민생활 향상과 함께 주민들의 정치사상교양을 강화하고 시장의존세력을 약화시킬 필요가 있다고 판단한 것으로 보임.
- 셋째, 과학기술 개발을 통한 첨단산업 육성과 국방력 강화라는 선군시대 발전전략을 고수한 것으로 평가됨.
- 최근 몇 년간 북한은 경제의 비약적 발전을 위한 핵심과제로 ‘과학기술의 발전에 기초한 첨단돌파’를 강조해왔음.
- 북한의 주요 매체들도 △ 주체철 생산체계의 완성 △ 비날론 생산정상화 △ 생산현장의 CNC화⁵⁾ △ 우주항공기술 △ 핵 관련 기술 △ 생물공학 등의 발전을 계속 강조하였음.
- 특히 첨단과학기술 발전은 북한의 국방력 강화와 경제발전이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 유력한 수단이라는 점에서 정책 우선순위가 높게 설정되어 있음.
- 넷째, 북한은 외자유치를 중심으로 한 대외경제협력 확대에 주력하였으며, 이 중에서도 북·중 경협이 가장 핵심적인 역할을 담당하는 것으로 보임.
- 북한은 2009년 10월 중국 원자바오 총리의 방북으로 양국간 경제협력에 대한 기본적인 합의 이후 화폐개혁을 단행하고, 라선시에 대한 개방조치와 함께 해외자본 유치를 위한 기구(국가개발은행, 대풍그룹, 합영투자위원회 등)를 창설하였음.
- 단기적으로 북한경제의 정상화나 산업생산 가동률이 급격히 높아지지 않은 가운데, 부족한 식량과 생필품은 중국의 지원이나 수입에 의존할 수밖에 없었음.
- 특히 북핵 실험으로 인한 국제사회의 대북제재가 지속되고, 2010년 3월 천안함 사건에 따른 한국정부의 5·24 조치로 남·북 경협이 위축되면서 북한의 대중국 의존도는 더욱 심화되었음.
- 그 결과 국제사회의 대북 경제제재에도 불구하고 2010년에 북·중 경협은 더욱 확대되었으며, 2010년 북·중 무역은 전

년대비 29.3%나 증가한 34억 7천만 달러로 사상 최고치를 기록하였음.

- 이 중에서 대중수출이 11억 9천만 달러로 49.9%, 대중수입이 22억 8천만 달러로 20.7% 늘어남.
- 중국의 대북투자도 확대되고 있는데, 최근 중국정부는 북·중 접경지역을 중심으로 양국간 경제협력의 물리적 연계성을 강화하는 기반시설에 대한 투자를 적극 추진하고 있음.
- 이러한 북·중 경협의 활성화는 국제사회의 대북 경제제재 조치를 사실상 무력화시키는 결과를 낳고 있으며, 북한의 대중국 의존도 심화에 따른 우려도 제기되고 있음.

나. 2010년도 예산집행 평가

■ 북한은 제12기 4차 최고인민회의에서 예년과 마찬가지로 구체적인 국가예산 규모를 밝히지 않은 채, 계획대비 2010년도 국가예산의 수입 증가율과 지출 집행률만을 발표하였음.

- 박수길 내각 부총리 겸 재정상의 보고에 따르면 2010년도 국가예산 수입은 당초 계획보다 1.3% 증가하였고, 전년도 예산규모에 비해 7.6% 늘어난 것으로 드러남.
- 국가예산지출은 당초 계획대비 99.9%가 집행되었음.
- 2010년도 결산예산을 전년대비 증가율에 따라 추정해보면, 수입은 5,283억 북한원이고, 지출은 5,210억 북한원임.
- 이는 2009년 11월에 단행된 화폐개혁 이전 기준으로 추산한 것이며, 화폐개혁 이후 신권 교환비율인 100:1을 기준으로 할 경우 국가예산 수입은 52.8억 북한원, 지출은 52.1억 북한원 수준임.
- 재정수지가 약 73억 북한원의 흑자를 기록한 것으로 추정됨에 따라 북한은 2008년부터 3년 연속 재정흑자를 기록한 것으로 보임.

■ 국가예산집행 보고에 따르면 2010년도 예산은 지난해 신년사에서 강조했던 바와 같이 인민생활 개선과 관련된 경공업 및 농업부문의 증가율이 두드러지게 나타남.

- 경공업 부문의 지출증가율은 전년대비 10.9%(당초 계획은

5) CNC(Computerized Numerical Control)는 컴퓨터에 의한 수치제어임. 북한에서 최근 언급한 CNC 기술로는 ‘련하기계의 CNC 선반과 대안중기계련 합기업소에서 만든 CNC화된 수력터빈날개가공반 등이 있음. 이 중 김정일 위원장이 특별히 칭찬했던 설비가 련하기업이 개발한 CNC 선반임.

10.1%), 농업부문은 당초 계획과 동일한 9.4%를 기록함.

- 이는 지난해 북한 당국이 화폐개혁 이후 확산된 사회적·경제적 혼란을 조기에 안정시키는 한편, 후계체제 확립 과정에서 내부 단결과 충성도를 제고시키기 위해 인민들의 실생활과 직결된 식량 및 소비재의 증산에 주력하였다는 것을 의미함.

표 1. 북한의 예산 및 결산 발표 내용

(단위: %)

연도	예산 ¹⁾		결산 ²⁾	
	수입	지출	수입	지출
2005	115.1	111.4	100.8 (116.1)	104.4
2006	107.1	103.5	97.5 (100.4)	99.9
2007	105.9	103.3	100.2 (106.1)	101.7
2008	104.0	102.5	101.6 (105.7)	99.9
2009	105.2	107.0	101.7 (107.0)	99.8
2010	106.3	108.3	101.3 (107.6)	99.9
2011	107.5	108.9	-	-

주: 1) 예산의 수입과 지출은 전년대비 수치임.
2) 결산의 수입과 지출은 계획 대비, () 안은 전년대비 수치임.
자료: 북한 최고인민회의 예산 및 결산 발표 내용, 각 연도.

- 2010년 국가예산 집행의 중요한 특징 중 하나는 2012년 경제강국 건설 목표 달성과 관련하여 기본건설, 과학기술부문, 4대 선행부문 및 기초공업 등에 대한 지출이 크게 증가하였다는 점임.
- 고정재산⁶⁾의 신설이나 확대재생산에 지출되는 기본건설자금은 전년대비 12.9%나 증가하였음.
- 2000년대 들어 경제발전에서 그 중요성이 계속 강조되고 있는 과학기술부문에 대한 지출도 8.1% 증가함.⁷⁾
- 지난해 내각 사업보고에서 강조되었던 금속공업을 비롯한 선행부문 및 기초공업부문도 8.0% 증가하였음.

6) 북한은 고정재산을 기계설비, 건물 및 구조물, 운수수단 등의 생산적 고정재산과 주택, 문화후생시설 등의 비생산적 고정재산으로 구분하고 있음.
7) 북한은 최근 몇 년간 과학기술분야에 대한 투자에 주력하였음. 그 결과 우주기술과 핵기술, CNC 기술분야 등에서 상당한 성과를 거두었고, 인민경제 중요 공업부문의 과학기술적 토대가 강화되었다고 스스로 평가하고 있음.

- 최근 북한 당국은 금속공업을 비롯한 4대 선행부문 및 기초공업의 발전이 인민생활 향상에 기여하고 있다는 점을 강조하였음.
- 북한은 4대 선행부문 및 기초공업 중에서도 경공업 및 농업의 발전과 관련성이 높은 부문(경공업 설비, 농기계, 비료, 화학섬유 등)의 정상화에 주력한 것으로 보임.
- 한편 2010년에도 국가예산 지출총액의 15.8%를 국방비로 지출하였음.

표 2. 북한의 국가예산 규모 추정

(단위: 억 북한원)

연도	예산		결산		
	수입	지출	수입	지출	재정수지
2005	3,885	3,886	3,916	4,057	-141
2006	4,194	4,199	4,089	4,194	-105
2007	4,331	4,333	4,339	4,407	-67
2008	4,513	4,517	4,589	4,512	77
2009	4,828	4,828	4,910	4,818	92
2010	5,219	5,219	5,283	5,210	73
2011	5,677	5,674	-	-	-

주: 국가예산 규모는 2009년 11월 화폐개혁 이전 기준임.
자료: 북한의 각 연도 예산, 결산 발표 내용을 활용하여 추정.

3. 2011년도 경제정책 방향 및 예산계획 평가

가. 2011년도 경제정책 방향

- 최영림 총리는 보고에서 2011년도 경제정책의 운용과 관련하여, 연초 신년사설에서 강조된 바와 같이 인민생활 향상을 위한 경공업·농업부문의 발전을 집중적으로 언급하였음.
- 인민생활 향상이 최우선 경제목표로 제시된 것은 1990년대 중반 고난의 행군 이후 식량난과 생필품 부족현상이 지속되면서 북한 당국과 경제정책에 대한 주민들의 불만이 고조되고 있다는 우려를 반영한 것으로 보임.
- 2000년대 들어 4대 선행부문(금속, 전력, 석탄, 철도운수)의 정상화에 주력하였지만, 일반 주민들의 입장에서는 해당 부문의 정상화가 자신들의 실생활 개선과는 거리가 있다고 느낄 수 있음.

- 북한 당국은 경제상황 개선의 효과를 주민들이 실감할 필요가 있다는 판단하에 인민생활과 직결된 경공업과 농업부문의 정상화를 경제부문의 핵심과제로 제시하였음.
- 최영림 총리는 “올해에 내각이 인민소비품 생산을 획기적으로 늘이고 알곡생산목표를 기어이 점령하여 인민생활 향사에서 결정적 전환을 가져오며 경제전선 전반에서 생산돌격을 힘있게 벌리면서 인민경제의 현대화를 계속 강력히 밀고나갈 것”을 강조하였음.
- 따라서 내각은 ‘올해를 경공업이 용을 쓰는 해, 인민들이 경공업의 덕을 보는 해가 될 수 있도록 하는 동시에 ‘인민소비품 생산의 현대화, 과학화’를 계속 추진해야 한다고 지적하였음.
- 북한 당국은 인민소비품의 생산 확대와 관련하여 △ 경공업 공장 및 기업소의 현대화 △ 인민소비품의 품질 개선 △ 지방공업공장들의 만부하 △ 인민들의 호평을 받는 생필품 생산 등을 주요 과제로 제시하고 있음.
- 특히 북한 당국은 경공업 관련 지방공장들의 가동률 제고를 위해 전기와 원자재 보장에 대한 국가적 대책을 적극 수립해나갈 것으로 보임.
- 또한 생산품의 질을 제고하기 위해 △ 기술갱신 △ 생산의 전문화 △ 기술공정의 준수 등과 함께 소비자들의 수요에 기초한 생산계획 수립 및 생산 활동 등을 강화해나갈 것으로 보임.
- 또한 내각에서는 국가역량을 총동원해서 농사에서 대혁신을 일으키고, 알곡생산 목표를 달성하는 데 최선을 다해야 한다는 점도 강조함.
- 이와 관련하여 농업과 축산, 과수와 축산의 순환식 생산체계를 철저히 세우고 현대적으로 꾸려진 축산 및 과일생산기지들의 생산을 활성화하여 축산물과 과일, 알곡 생산을 함께 증대시킴으로써 올해 과수업 발전에서 변혁을 일으키도록 해야 한다는 것임.
- 또한 수산부문의 물질·기술적 토대를 강화하여 원양어업, 세소어업(소규모 어선에 의한 어업), 양식어업 등의 활성화를 지적함.
- 또한 내각 보고에서는 4대 선행부문을 비롯한 인민경제전반에서 생산확대를 통한 인민생활 향상도 강조하였음.
- 최근 들어 북한 당국은 금속공업을 비롯한 4대 선행부문과 기초공업부문이 인민생활 향상에 기여해야 한다는 점을 강조하고 있음.
- 따라서 북한은 4대 선행부문과 기초공업 중에서 경공업 및 농업의 발전과 관련성이 높은 부문(경공업 설비, 농기계 등)에 대해 우선적인 투자를 보장할 것으로 보임.
- 이와 함께 석탄공업부문에서 석탄생산을 획기적으로 확대하는 한편, 석탄생산능력도 확충해야 한다는 점을 지적함.
- 전력공업부문에서 발전설비들의 최대 가동을 보장하면서 송변전체계를 합리적으로 구성하고 전력의 효과적 이용을 강조함.
- 특히 희천발전소 건설에 계속 국가적인 힘을 집중하여 2012년까지 완공하도록 하는 한편, 그 밖의 대규모 수력발전소와 화력발전소 건설을 통해 전력생산 목표를 달성해야 한다는 점도 지적하였음.
- 금속공업부문에서는 주체철 생산체제와 방법을 더욱 발전시키고, 철도운수부문에서는 철도의 중량화·현대화를 통한 수송능력 제고를 주요 과제로 제시함.
- 기계공업부문에서는 기계공장들의 CNC화를 적극 추진하고, 발전설비와 인민경제의 현대화에 필요한 기계 및 설비 생산을 우선 보장하도록 함.
- 한편 내각보고에서는 2012년 강성대국 진입이라는 목표 달성을 위해 기초건설의 필요성을 크게 강조하였음.
- 건설부문에서 흥남가스화대상, 단천항, 태권도성지, 평양시 10만 세대 살림집을 비롯한 중요대상 건설에 주력하여 완공기일을 최대한 앞당기도록 함.
- 또한 국토관리부문과 도시경영부문사업에서는 강성대국에 걸맞게 인민들에게 보다 훌륭한 생활조건과 환경을 마련해 줄 것을 강조함.
- 내각 보고에서는 과학기술의 발전과 대외무역 활성화도 매우 중요한 과제로 제시되었음.

- 우선, 과학기술과 관련하여 최영림 총리는 “과학연구부문에서 정보기술, 생물공학과 같은 핵심기초기술과 첨단 과학기술 분야를 획기적으로 발전시키며 경제강국 건설에서 나서는 과학기술적 문제들을 원만히 풀어나가도록 해야 한다”고 강조함.
- 이를 위해 북한 당국은 핵심 기초기술과 중요부문의 기술공학을 급속히 발전시키면서, 생산과 기술을 밀착시켜 자체의 기술개발 능력과 제품개발 능력을 제고시키는 데 주력할 것으로 보임.
- 또한 대외무역을 확대·발전시키며 대외경제기술협조사업의 활성화에도 주력해나가야 한다는 점을 강조함.
- 최 총리는 보고에서 “내각은 무역을 다양화, 다각화하여 수출액을 결정적으로 장성시키고… 조선의 사회주의자립경제의 토대를 강화하는 방향에서 경제기술협조공간을 효과적으로 리용하기 위한 사업을 적극 전개해나갈 것”임을 분명히 함.
- 따라서 2011년도 북한 경제운용에서 가장 핵심적인 부문 중 하나가 대외경제협력이며, 향후 대외무역 및 외자유치 확대를 위한 다양한 조치가 추가될 것으로 전망됨.
- 북한은 2011년 중 외자유치 및 무역확대를 위해 다양한 국가들과 협력방안을 모색할 가능성이 높지만, 핵 문제에 따른 대북 경제제재 지속과 미국의 대북 압박, 남북관계 경색 등을 감안할 때 중국과의 경제협력이 가장 우선적으로 추진될 가능성이 높음.
- 이는 구화폐 기준으로 추산한 것이며, 화폐개혁 이후 신권 교환비율인 100:1을 기준으로 할 경우 국가예산 규모는 57억 북한원 수준임.
- 한편 국가예산수입 총액에서 중앙예산수입이 83.9%, 지방예산수입이 16.1%를 각각 차지하였음.
- 2011년도 국가예산의 수입항목은 지난해와는 달리 국가기업이익금,⁸⁾ 협동단체이익금 및 거래수입금⁹⁾이 부활하였고, 기존 국가기업이익금과 협동단체이익금이 폐지되었음.
- 북한은 2002년에 재정 관련 개선조치를 통해 기존의 국가기업이익금, 협동단체이익금, 거래수입금에서 거래수입금을 폐지하고, 이를 국가기업이익금 및 협동단체이익금으로 통합한 바 있음.
- 그러나 이번 최고인민회의에서 발표된 2011년 국가예산 수입에서 2002년 재정개혁 이전으로 회귀하였음.
- 이는 2009년 11월 화폐개혁을 통해 확인한 바와 같이 북한 당국의 정책운용 방향이 2002년 7·1 조치의 약화와 계획경제 강화라는 것을 분명히 한 것으로 보임.
- 특히 이번 재정수입 변화는 재정확대 및 지방예산 수입증대로 이어질 가능성이 높음.
- 거래수입금은 부문별로, 국가기업이익금은 지역별로 수납이 가능하다는 점에서 인민적 시책비¹⁰⁾와 지방공업 예산증대 효과가 있을 것으로 보임.

나. 2011년도 예산계획의 특징 및 평가

■ 2011년도 예산계획도 예년과 마찬가지로 전년대비 총예산규모와 일부 항목의 전년대비 증가율, 그리고 예산구성 비율만을 공개하였음.

- 북한은 2011년도 국가예산 수입을 전년대비 7.5% 늘리고, 지출규모도 8.9% 증액하였음(표 1 참고).
- 전년대비 증가율에 기초해서 2011년도 북한의 국가예산 규모를 추정하면, 수입은 5,677억 북한원, 지출은 5,674억 북한원에 달함(표 2 참고).

■ 국가예산수입 계획을 살펴보면, 이미 지적한 바와 같이 2011년 재정수입 항목에 변화가 나타나면서 일부 항목의 증가율만 발표하였음.

- 8) 국가기업이익금은 독립채산제 국영기업소의 이윤 중에서 기업소 내부유보를 제외한 나머지를 국가에 납부하는 것으로서 시장경제체제의 법인소득세와 비슷한 일종의 직접세로 볼 수 있음.
- 9) ‘거래수입금’은 기업소가 생산한 제품을 다른 기관·기업소에 판매할 때 일정 금액을 거래수입금 명목으로 받아들여 국가에 납부하는 일종의 간접세임.
- 10) 인민적 시책비는 주민들의 복리증진과 무상교육, 무상의료, 사회보험과 사회보장, 과학문화 등에 대한 수요를 충족시키는 비용으로 우리의 사회복지 지출과 유사한 것으로 볼 수 있음. 북한은 2001년 ‘사회문화 시책비’ 명칭을 ‘인민적 시책비’로 변경하였으며, 인민경제사업비 항목이었던 ‘추가적 시책비’를 ‘인민적 시책비’에 포함시키는 조정을 실시함.

- 우선 협동단체이익금이 3.8%, 고정재산감가상각금이 1.4%, 부동산사용료수입이 0.7%, 사회보험료수입은 0.4% 각각 늘어날 것으로 계획되어 있음.
- 국가예산수입의 기본원천인 국가기업이익금과 거래수입금은 증가율 발표 없이 전체 재정수입에서 차지하는 비중이 78.5%라는 점만 발표하였음.
- 전체 예산수입 증가율이 7.5%인 데 비해 국가기업이익금과 거래수입금을 제외한 나머지 수입항목들의 증가율이 3% 이하인 점을 감안할 때, 국가기업이익금과 거래수입금의 수입증가율이 10%를 상회할 것으로 보임.
- 이를 통해 북한 당국이 올해 안에 공장 및 기업소들의 생산활동 활성화에 따른 예산수입 증가를 기대하고 있다는 것을 알 수 있음.

표 3. 북한 예산수입계획의 부문별 증가율

(단위: %)

연도	국가기업 이익금	거래 수입금	협동단체 이익금	고정재산 감가상각금	부동산 사용료	사회 보험료	재산 판매	기타
2003	5.0	-	3.3	-	3.7	6.7	-	-
2004	16.5	-	-	-	-	-	-	-
2005	13.5	-	8.4	-	-	3.0	-	-
2006	7.2	-	23.2	1.8	12.0	141.0	1.7	0.9
2007	6.4	-	4.5	9.6	15.4	15.1	-	-
2008	4.7	-	0.4	2.6	3.1	1.1	-	-
2009	5.8	-	3.1	6.1	3.6	1.6	-	-
2010	7.7	-	4.2	2.5	2.0	1.9	-	-
2011	-	-	3.8	1.4	0.7	0.4	-	-

주: 1) 2010년까지 국가기업이익금은 국가기업이익금.
 2) 2010년까지 협동단체이익금은 협동단체이익금.
 3) 거래수입금은 국가기업이익금 및 협동단체이익금에서 분리해서 2011년부터 신설(2002년 7·1 조치 이전으로 복귀).
 4) 2006년부터 부동산사용료, 그 이전에는 토지사용료.
 자료: 북한의 각 연도 예산, 결산 발표 내용.

■ 한편 예산지출 측면에서 보면 2011년도 북한의 국가예산은 '인민생활 향상 및 강성대국 건설의 토대 마련을 위한 예산' 이라고 할 수 있음.

- 총 예산지출 증가율은 8.9%로 2005년 이후 가장 크게 나타남.
- 박수길 재정상은 예산보고에서 "올해 국가예산은 경공업과 농업생산을 결정적으로 추켜세우며 경제건설 전반을 활성화하고 모든 분야에서 최첨단 돌파전을 힘있게 벌려 경제강국

의 확고한 토대를 마련해나갈 수 있도록 수입과 지출규모를 편성하였다" 고 강조함.

- 그 결과 총예산 지출계획에서 기본건설자금 지출 증가율이 15.1%로 가장 높으며, 그 다음으로 △ 4대 선행부문 및 기초공업부문이 13.5% △ 경공업부문이 12.9% △ 과학기술부문이 10.1% △ 농업부문이 9.4% 각각 늘어남.

표 4. 북한 예산지출계획의 부문별 증가율

(단위: %)

구분	연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
인민경제사업비	농업	29.1	12.2	8.5	5.5	6.9	9.4	9.0
	경공업	-	-	16.8	-	5.6	10.1	12.9
	4대 선행부문 및 기초공업	-	9.6	11.9	49.8	8.7	7.3	13.5
	과학기술	14.7	3.1	60.3	6.1	8.0	8.5	10.1
	기본건설	-	-	-	-	11.5	-	15.1
	인민적시책비	교육	-	-	7.0	42	8.2	-
보건	-	-	9.8	59	8.0	-	-	
사회보험 보장	-	-	9.4	-	-	-	-	
문화 예술	-	-	-	17	-	3.2	62	-
체육	-	-	-	-	-	5.8	-	-
추가적 시책	-	-	-	-	-	-	-	-

자료: 북한의 각 연도 예산, 결산 발표 내용.

- 전체 예산 중에서 농업과 경공업의 지출증가율이 전체 재정 지출 증가율을 상회하고 있고, 해당 부문의 예산을 우선적으로 보장해야 한다는 점을 강조한 것은 지난해부터 계속 강조되고 있는 인민생활 향상과 관련되어 있음.
- 또한 기본건설자금과 4대 선행부문 및 기초공업에 대한 지출증가율이 가장 높게 나타난 것은 북한 당국이 2012년 강성대국 진입 목표 달성을 위해 관련 산업인프라 정비, 공장 신규 건설 및 설비 현대화, '주체철·주체비료·주체섬유' 등으로 상징되는 핵심 중화학공업부문의 정상화 등에 주력할 계획임을 알 수 있음.
- 경제발전과 군사력 강화라는 두 개의 목표 달성과 관련된 과학기술부문에 대해서도 예년과 마찬가지로 재정지출에서 높은 우선순위를 부여하였음.
- 한편 인민적 시책비는 교육, 예술, 사회보험 등 세부 항목별 증가율은 물론, 지난해와 달리 전체 증가율도 공개하지 않음.

- 그러나 전체 예산지출에서 차지하는 국방비 비중이 예년과 동일하고, 인민경제비의 비중이 높아졌다는 것을 감안하면, 인민적 시책비의 비중은 줄어들었을 가능성이 높음.
- 인민적 시책비가 주민들의 복지 및 사회문화 생활개선과 관련된 지출이라는 점을 감안하면, 이 부문의 지출감소는 인민생활 향상이라는 정책방향과 다소 모순된 결과임.

■ 2011년도 북한예산에서 인민경제비, 인민적 시책비 및 국방비 등이 차지하는 구성비의 경우 지난해와 동일하게 올해도 국방비 비중만 발표하였음.

- 국방비는 총예산의 15.8%를 차지하여 2008년 이후 동일한 수준을 유지하였는데, 이를 금액으로 추산하면 약 897억 북한원에 달함.
- 국방비 비중이 예년과 동일하고, 기본건설을 비롯한 경공업, 농업, 4대 선행부문 및 기초공업, 과학기술 등에 대한 지출 증가율이 전체 예산증가율을 상회하는 점을 감안할 때 2011년 예산은 '인민생활 향상 및 2012년 경제강국 목표 달성'을 위해 인민경제비에 중점을 두고 계획된 것으로 보임.

표 5. 북한의 결산지출 항목별 구성비

(단위: %)

연도	인민경제비	인민적시책비	국방비
2003년	-	40.5	15.7
2004년	41.3	40.8	15.6
2005년	41.3	-	15.9
2006년	40.8	40.7	16.0
2007년	-	-	15.7
2008년	-	-	15.8
2009년	40.7	-	15.8
2010년	-	-	15.8
2011년	-	-	15.8

자료: 북한의 각 연도 예산, 결산 발표 내용.

4. 향후 전망

■ 이번 북한 최고인민회의의 내각 사업보고 및 국가예산 계획 등에 대한 분석을 바탕으로 2011년도 북한경제 전망을 살펴보면 다음과 같음.

■ 우선, 농업·경공업 생산확대를 통한 인민생활 향상과 2012년 경제강국 진입을 위한 다양한 노력에도 불구하고 전반적으로 북한경제에 대한 비관적 전망이 우세함.

- 거시경제 성장률은 2000년대 중반 이후 플러스 성장을 보이고 있지만, 여전히 기대보다 훨씬 낮은 경제성장률을 기록하고 있고, 저성장 기조도 당분간 지속될 가능성이 높음.

표 6. 최근 북한의 경제성장률 추이

(단위: %)

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009
경제성장률	2.1	3.8	-1.0	-1.2	3.1	-0.9

자료: 한국은행

- 북한경제 발전의 제약요인은 다음과 같음.

- 대내적 요인은 △ 후계체제 확립을 위한 보수적 정책기조 유지와 사상통제 강화 △ 계획경제 강화 및 시장통제 확대 △ 낮은 산업기동률 △ 열악한 산업인프라 등임.
- 대외적 요인으로는 △ 국제사회의 대북경제제재 지속 △ 한반도 비핵화의 정체와 북미관계 개선 지연 △ 남·북 관계 경색과 남·북 경협 위축 △ 저조한 외국인투자 유치 △ 국제사회의 지원 제한·중단 등을 들 수 있음.

■ 북한이 2011년도 주요 과제로 제시한 경공업, 농업 활성화를 통한 인민생활 향상도 당초 의도나 기대와는 달리 그 성과가 제한적일 것으로 전망됨.

- 북한 당국이 목표로 내세운 바와 같이 인민생활 향상을 위해 경공업을 발전시키고자 한다면, 우선 기존의 국방공업과 중공업 우선정책에 대한 수정이 필요함.

- 또한 경공업의 발전을 도모하기 위해서는 국방공업에 대한 과도한 예산과 물자투입에서 벗어나 경공업 중심의 국제 경쟁력을 갖춘 제품 개발에 적극 나서야 함.

- 북한 당국이 인민생활과 관련된 부문에 대해 전례 없이 정책적 관심을 갖고 있고, 그 결과 지난해에도 농업 및 경공업 부문의 예산비중을 올린 것은 분명하지만, 북한경제의 근간은 국방공업과 중화학공업 부문임.

- 2011년도 예산안에서도 경공업과 농업의 예산은 전년대비 12.9%와 9% 늘어났지만, 절대 규모에서는 국방공업이나 중화학공업과 비교가 되지 않음.

- 결국 경공업과 농업 부문의 활성화를 통한 인민생활 향상 효과는 선군정치 및 선군발전전략에 대한 근본적인 정책전

환이 없는 한 그 한계가 분명할 것임.

■ 과학기술 및 첨단산업 발전을 통한 경제발전 효과도 기술적·재정적 한계 등으로 인해 제한적일 것으로 전망됨.

- 최근 북한은 경제의 비약적 발전을 위해 과학기술의 발전에 기초한 첨단돌파를 강조해왔음.
- 2000년대 이후 북한의 자력갱생은 이전과 달리 과학기술 발전과 연계되어 경제의 자립성 및 현대화 강화, 생산증대 등을 목표로 하고 있다는 점에 주목해야 함.
- 그 결과 북한은 과거에 비해 과학기술 개발에 주력하면서 일부 생산현장에서는 상당한 성과를 달성하였음.
- 그러나 북한의 과학기술 수준은 선진국가들과 교류협력이 제한됨으로써 일부 군수부문을 제외하고는 대부분 국제 경쟁력에서 상당히 뒤처져 있음.
- 또한 과학기술 개발에 필요한 자체 자원부족 및 인력양성 한계, 관련 인프라 미비 등으로 인해 실질적 효과를 거두지 못하고 있음.
- 따라서 북한 당국이 2011년에도 과학기술 개발 및 첨단산업 발전에 주력할 것으로 보이지만, 현재 상황에서 의미 있는 성과와 경제개발의 실질적 효과를 달성하는 것은 쉽지 않을 것으로 전망됨.

■ 북한은 이번 최고인민회의에서 강조한 바와 같이 대외무역 확대 및 외자유치를 위해 대외경제협력 활성화에 적극 나설 것으로 보임.

- 이 중에서도 북·중 경협이 가장 핵심적인 역할을 담당할 것으로 전망되지만, 그 경제적 효과가 북한경제 발전에 미치는 영향은 제한적일 것으로 전망됨.
- 자력성장 기반이 없는 북한은 경제성장에 필요한 자원을 외부에서 유입해야 하지만, 2009년 2차 핵 실험 이후 국제사회의 대북제재가 지속되고 있는 점을 감안할 때 외자유치나 대외경제협력에 상당한 제약을 받고 있음.
- 남·북 관계 경색으로 인해 남·북 경협도 정체 내지는 위축되고 있는 점을 감안할 때, 북한의 유일한 외자유치 또는

경제협력 대상국은 사실상 중국밖에 없음.

- 따라서 북한은 핵 문제 해결 이전에는 중국기업을 집중 유치하고, 핵 문제 해결 및 북·미 관계 개선 이후에 본격적인 서방권 기업유치에 나설 것으로 보임.
- 특히 중국의 대북투자 확대를 통해 교통, 전력, 통신 등 산업인프라를 개발하고, 이를 바탕으로 본격적인 외자기업 유치에 나서려는 것으로 보임.
- 이와 같이 북·중 경협 확대는 북한경제에 일단 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상되지만, 경제제재로 인한 여타 국가들과의 경협 위축으로 그 효과는 제한적일 것으로 보임.
- 게다가 북한경제의 현실을 감안할 때 중국과의 경제협력만으로 북한의 경제난 극복 및 경제발전에 필요한 외화수요를 충당하는 것은 불가능함.
- 또한 중국의 대북 투자확대를 위해서는 북한의 개혁·개방이 불가피하다는 점도 북·중 경협의 제약요인으로 작용할 가능성이 높음. **KIEP**