



Occasional Paper Series

04-02

# 김정일 이후의 한반도

Korea after Kim Jong-il



Marcus Noland

*May 2004*

세계경제연구원

Institute for Global Economics

***Marcus Noland***

現 미국 국제경제연구소(IIIE) 선임연구위원.

Swarthmore大 卒, Johns Hopkins大 경제학 박사

美 대통령비서실 경제자문위원회 선임연구위원 역임. Johns Hopkins大, 東京大 교환교수, 다수의 경제저널지 편집자로도 활동 중.

'Korea after Kim Jong-il' , 'No More Bashing: Building a New Japan-U.S. Economic Relationship' (2001), 'Avoiding the Apocalypse : The Future of the Two Koreas' (2000), 'Global Economic Effects of the Asian Currency Devaluation' (1998) 등 저서 및 논문 다수.

## 김정일 이후의 한반도\*

본인은 금년 1월에 출간된 본인의 보고서 “김정일 이후의 한반도(Korea after Kim Jong-il)”를 바탕으로 이번 강연을 진행하고자 한다. 사실 이 보고서는 본인이 일전에 한국을 방문하였을 때 가졌던 일련의 인터뷰를 계기로 시작되었는데, 그 당시 기자들의 질문은 주로 “남·북한이 원만하게 점진적으로 통합되는 방식이 좋은가? 아니면 북한이 붕괴되어 남한이 이를 흡수하는 방식이 좋은가?”라는 것이었다.

이에 대해 본인은 항상 기자들에게 질문이 다소 잘못 정해졌다는 점을 설명하였다. 본인으로서 향후 실제로 어떤 상황이 발생할 것인가 하는 질문이 부적절하다는 것이 개인적인 생각이었기 때문이다. 하지만 이러한 방향에서 앞으로 일어날 변화와 그것이 남·북한에 미치게 될 영향에 대해 고찰해보는 것도 어느 정도 실익(實益)이 있겠다는 생각이 들게 되었다. 본인이 앞서 말한 보고서를 집필하게 된 것은 이러한 이유 때문이며, 또 이것이 본인의 오늘 강연 내용이기도 하다.

북한은 지금 위기에 처해 있다. 북한의 위기는 최소한 20여년 전부터 계속 심화되어 온 것으로, 북한경제가 파탄해졌다는 증거가 이미 나타났던 1980년대 중반에 시작되었다. 이러한 위기는 구소련의 원조 삭감과 동구체제의 붕괴에 따른 엄청난 거시경제적 후유증으로 인한 것이었다.

구소련의 지원중단으로 1990년대 초 중국의 부담은 부분적으로 가중되었다. 그러나 결국 중국마저도 점점 지쳐서, 1993년에 북한에 대한 원조를 대폭 삭감하였다. 북한의 식량문제는 수년 동안 누적되어 온 것이지만, 북한 기근의 주된 원인 한 가지를 언급한다면 중국의 대북원조 삭감을 들 수 있겠다.

얼마나 많은 북한 주민이 기근으로 목숨을 잃었는지는 잘 알려지지 않고 있으나, 대략 위기 이전의 북한 인구 3~5% 선인 60만~100만의 북한 주민이 아사하였을 것으로 짐작된다. 이와 같은 기근 및 식량구호 문제는 북한이 외부세계와 연결되는 세 가지 채널(channel) 중 하나이다.

\* 이 글은 2004년 4월 7일 개최된 특별강연회의 녹취내용을 번역·정리한 것으로 필자 개인 의견임을 밝혀둡니다.

---

이처럼 북한은 기근 문제를 안고 있으면서, 한편으로는 핵문제로 미국과 대립하고 있어서 난처한 입장이었다. 그 결과 1994년도에 미·북간에 기본합의가 이루어져 한반도에너지개발기구(KEDO)가 창설되었으며, 이미 주지하시느 바와 같은 후속 외교활동이 이루어졌다. 사실, 지난 10년 동안 북한의 시스템은 구소련 및 그 동맹국의 원조에 의존하는 것에서 좀더 폭넓고 다양한 여러 국가들의 원조에 의존하는 것으로 바뀌어 왔다. 바로 이 부분이 북한이 외부세계와 연결되는 두 번째 채널이다.

북한이 외부세계와 연결되는 마지막 채널은 한국이 1998년에 채택한 “햇볕정책”과 그에 따른 조치로 발생한 전략적 변화를 들 수 있겠다. 따라서 지금 북한은 기본적으로 세 가지 채널을 가지고 외부세계와 교류하고 있는데 식량문제, 핵개발 계획, 남·북한관계가 그것이다.

이러한 접근방식은 북한을 침체에서 끌어내기에 부적절한 것으로 입증된 상태이다. 다만 본인이 하고자 하는 말은 북한이 2002년에 앞서의 세 가지 채널에 대한 기본전략을 재조정할 계획이거나 추진 중이라는 것을 암시하는 다양한 신호를 보내기 시작했다는 점이다. 이 정책들은 한국측에서 주장하고자 하는 것이 아니며, 본인이 지지하는 것도 아니다. 본인은 단지 북한의 시각에서 그들이 2002년에 달성하려 했던 정책이라는 점을 지적하는 것이다.

최소한 일정기간 동안만이라도 북한이 한반도를 공산화하려는 생각이나 희망을 버릴 경우 남한을 침공할 대규모의 재래식 군사력은 필요 없을 것이다. 실제로, 평화공존 기간이 영구히 지속되거나 좀더 연장되기를 바란다면 남한과의 관계개선에 있어서 대규모 군사력은 현실적인 장애물이다.

이러한 상황에서 볼 때, 앞서 언급한 세 가지 채널 중 첫 번째는 대량살상무기 생산과 미사일 발사시스템이다. 만일 어떤 국가가 위협적인 공격을 할 의사가 없는 상태라면, 그 국가는 자국의 대량살상무기와 미사일 발사시스템으로 인해 전쟁억지력을 갖게 된다. 한반도뿐만 아니라 일본 대부분과 더 먼 지역까지 공격할 수 있는 핵무기와 미사일을 보유한 국가가 다른 국가를 공격할 의사가 없을 경우에는 그 어떤 나라도 그 나라를 공격하려 하지 않을 것이기 때문이다.

이처럼 이중의 전쟁억지력을 확보하고 있는 국가는 재래식 군사력이 더 이상 필요 없다. 실제로 재래식 군사력은 경제적으로 뿐만 아니라 외교적으로도 걸림돌이 되는 장애물이다. 그래서 비로소 재래식 군사력 감축 논의가 가능해지게 되는 것이다. 그리고 군사력 감축 자

---

체로만으로도 이득이 될 수 있겠지만, 대가없이 하고자 했던 행위에 누군가가 비용을 부담한다는 것은 더 좋은 일이다. 따라서 한국이나 일본, 미국이 재래식 군대 감축비용을 부담하게 되는 경우를 생각해보면 이들 국가를 찾지 않을 이유가 없다.

실제로, 2002년 여름부터 그 해 10월까지 북한은 여러 가지 신호를 계속 보냈는데, 여기에는 50만 명 규모의 재래식 병력 감축도 있었다. 이는 북한군의 규모가 대략 한국군 규모로 감축되는 것으로 흥미를 끌기에 충분한 것이었다.

만약 50만 명의 병력이 감축된다면 감축된 인원들을 보낼 어딘가 다른 곳이 필요하다. 정치적으로도, 군사훈련을 받은 50만의 실직자들이 전국에서 할 일없이 방황하도록 내버려둘 수는 없는 일임은 분명하다. 그래서 경제개혁이 필요한 것이며, 경제개혁을 통해 고용을 창출하여 감축된 병력을 흡수할 필요성이 있기 때문이다.

본인에게서 북한이 2002년도에 지향했던 목표가 타당성이 있어 보인다. 하지만 아시다시피 이러한 병력감축은 결실을 보지 못했다. 그래서 북한은 지금 경제개혁을 추진하고 있는 것이며, 이러한 개혁은 북한 내 정치안정에 대해 함축적 의미를 갖는다. 이제 본인은 이 두 가지를 어떻게 풀어나가느냐에 관해 언급하고자 한다.

2002년 7월에 시작된 북한의 경제개혁 과정은 4가지 요소로 구성되어 있다. 첫째는 미시경제적 인센티브(incentive)의 변화와 일종의 시장경제 프로그램의 시작이다. 최소한 본인의 입장에서 본 지금까지의 그 결과는 매우 들쭉날쭉하다고 할 수 있다. 이러한 개혁 프로그램을 도입하기 이전의 북한경제는 믿기 어려울 정도로 침체되어 있었으며, 시장행위가 법률로 금지되었기 때문에 시장은 완벽하게 억압받고 있었다. 하지만 1990대 초에 경제위기가 시작되자 북한 주민들은 이에 대처하기 위해 어떤 일이든 해야 했다. 살아남기 위해서는 식량을 구해야만 했기 때문이다. 그래서 북한 주민들은 말 그대로 불법행위인 시장행위에 종사하기 시작했던 것이다.

그 결과, 2002년 7월에 경제개혁이 이루어짐으로써 10년 전에 시작된 북한 주민들의 시장행위가 합법화되었다. 이러한 시장행위는 합법화를 통해 종전의 리스크 프리미엄(risk premium)이 줄어들자 더욱 확대되어 갔다. 지금 북한에서는 일반가계 수준의 상행위가 크게 급증한 것으로 나타난다. 닭을 길러서 판매하거나 도로변에서 물건을 파는 소매행위도 증가하였다. 현재 전체 인구의 6~8%로 추정되는 북한 주민이 일반적인 소매거래를 하거나, 판매용으로 소규모 식량생산을 하는 등과 같은 종류의 상행위에 종사하고 있다. 그리고 이

러한 행위는 많은 북한 주민들의 삶의 질을 개선시켜 왔다.

하지만 산업생산이 크게 증가하였다고 보기는 어렵다. 북한에서 여러 가지 일들이 일어나고 있지만, 정상적인 수준에서의 개혁효과가 나타나지 않고 있다는 사실을 부인하기는 어렵다는 말이다. 오히려 정상적인 수준에서의 개혁효과는 실망스럽다고 하는 것이 타당하다. 이와 같은 개혁정책을 도입하였음에도 불구하고 철강을 생산하는 김책공업단지에서는 그 효과가 나타나지 않고 있다.

두 번째 요소는 개혁과정에서 인플레이션이 발생했다는 점이다. 시간관계상 북한 당국이 왜 그렇게 했는지는 상세하게 언급하지 않겠지만, 이는 여러 가지 이유에서 매우 중요하다고 생각된다. 개혁정책이 도입됨으로써 북한의 물가수준이 대폭 상승하였다. 이는 대폭적인 물가상승률에 비해 턱없이 낮은 임금상승률로 인해 북한 주민이나 북한 화폐로 임금을 받는 사람의 실질임금이 하락하였음을 의미한다. 세계식량계획(WFP: World Food Program)의 자체 조사에서 개혁조치로 인해 북한에 새로운 도시빈민계층이 생긴 것으로 나타난 것이 그 예이다.

북한의 고위관리나 외화보유자(일본에 친척이 있다든지 하여)는 이러한 개혁과정에 어느 정도 비켜날 수 있었다. 즉, 엔화나 위안화를 보유한 사람은 북한 화폐의 가치하락에서 비켜나 있었다는 말이다. 또한 농부의 경우에도 일종의 소비용 생산물을 보유할 수 있었다. 따라서 농민들과 외화접근이 용이한 고위층 인사들은 이러한 개혁과정에서 어느 정도 비켜날 수 있었던 것이다. 하지만 월급에 의존하고 있는 보통의 북한 주민들은 실질임금이 하락하였다. 세계식량계획의 발표에 의하면 일부 북한 주민들은 가계소득의 70~80%를 식량비로 지출하는 것으로 나타나 있다. 이처럼 식량부족을 겪고 있는 비(非)엘리트 계층 도시 가계의 수가 증가세에 있다.

한편, 외화접근이 용이한 계층의 사람들에게는 상품이용 가능성이 확대되고 있다. 달러를 보유하고 있는 사람들은 VCR을 구입할 수 있을 뿐 아니라, 한국 드라마의 불법복제품도 구입이 가능하다. 본인이 과장하고자 하는 것이 아니라, 이러한 것이 전통적인 공산주의 사상에 영향을 미치기 시작하고 있다는 조짐이 일부 나타나고 있다. 이는 김정일 정권이 항상 우려해 왔던 것으로, 북한 주민들이 한국 드라마를 시청하기 시작하면 TV상으로 나타나는 한국의 부유하고 멋진 생활상으로 보게 될 것이고, 그렇게 되면 불만 의식에 실제로 영향을 미칠 것이다. 본인은, 그동안 속아서 인생을 낭비했다고 생각한 북한 주민들이 자식들에게는 중국 및 한국으로 탈북하여 진정한 삶을 찾으라고 이야기하는 것으로 알고 있다. 따라서, 북

한 외부에서 생산된 문화상품을 통한 잠재적인 사상적·문화적 침투가 이러한 시스템상의 조정(인플레이션 유발)으로 인한 한 가지 영향이다.

북한 개혁과정의 세 번째 요소는 경제특구 설치이다. 신의주 경제특구는 실패작이었다. 그러나 개성산업단지는 궁극적으로 북한의 발전에 큰 영향을 미칠 것이며 결국 한국의 중소기업들이 주된 외국인투자자가 될 것이다.

북한 개혁프로그램의 네 번째 요소는 원조확보, 특히 일본으로부터의 원조확보이다. 과거 식민지 배상 내지 보상 문제는 북한이 세계 금융시스템에 대해 가지고 있는 중요한 배상청구 중 하나이다. 이에 대해 김정일 위원장과 고이즈미 총리간의 합의가 이루어졌다면 북·일간의 외교관계가 정상화되어 일본의 대북 자금지원이 대폭적으로 이루어졌을 것이다. 그러나 양쪽 정부 모두가 남북일본인 문제에 대한 일본 여론을 앞장서서 정치적으로 해결하고자 하는 의사가 없는 것으로 보인다. 따라서 아시다시피 북·일 국교정상화는 기대만큼 진척을 이루지 못하고 있다.

그래서 북한은 내부적으로 여러 가지 영향을 미치게 될 시장경제화를 시작하는 상황에 이르렀으며, 이에 따라 분배체계에 영향을 미치는 인플레이션이 발생하였다. 경제특구는 북한이 기대했던 만큼의 성과를 내지 못하고 있다(최소한 현재까지는 그러하다). 북한이 이러한 개혁과정을 이행하는 동안 사용할 수 있으리라 생각되었던 일본의 대북원조도 당장은 이루어지지 않고 있는 실정이다. 개혁과정으로서의 일본 원조가 북한의 예상대로 진행되지 않고 있는 것이다.

중요한 점은 이러한 것이 북한의 엘리트층에서 일반 대중에게로 흘러간다는 것이다. 개혁 도입 이전의 외교전략이 외교부서나 당(黨)에 몸담고 있는 수백 명에게만 영향을 미쳤던 것과는 달리, 이번 경제개혁은 북한 사회 서민계층의 모든 개개인에 대한 사회적, 경제적, 정치적 관계를 변화시키고 있다. 이러한 전개과정이 개인차원에서는 권력과 신분 상승의 경로를 뒤집어 놓고 있다. 본인 친구의 말처럼, 북한에서는 전통적으로 공무원이나 당 간부가 훌륭한 사윗감이었다. 그런데 지금은 훌륭한 사윗감이 군 장교나 기업인이다. 북한 정권의 가장 핵심적인 과제는 부유하고 민주화된 한국의 존재로 인해 노출되는 합법화 문제와 관계된, 이와 같은 전환과정을 관리할 수 있느냐 하는 것이다.

북한은 이러한 경제개혁 도입을 과거 사회주의적 관행과 분리시켜 합법화하기 위해 국가이념인 “주체사상”의 이념적 재해석이 필요해졌다. 이상하게 들릴지 모르겠지만, 그래서 대

안으로 “선군(先軍)” 운동이 도입·강화되고 있다.

앞서 언급한 보고서 제2장에서 본인은 공식적인 통계를 이용한 모형을 통해 북한의 정권 변화에 대하여 전망해 보고자 하였다. 본인이 말하는 “정권변화”란 협의의, 기술적이며 과학적인 개념임을 분명히 하고자 한다. 즉, 본인은 하나의 정치권력이 또 다른 정치권력으로 교체되는 결정요소로 보고 있는 것이다. 따라서 본인은 적극적인 모색이라는 의미에서 정권 변화라는 말을 사용하고 있는 것이 아니라, 단지 학술적 의미에서 전 세계적으로 이루어지고 있는 보편적인 정권교체를 결정하는 기초적인 힘으로 보고 있을 뿐이다.

세 가지 각기 다른 데이터군을 조사한 본인의 연구와 관련하여, 본인은 그 결과치가 비교적 확실하다는 점을 확인하고자 그 데이터군에 1960년대 이후 전 세계 모든 국가의 보편적 정치발전 단계를 포함시켰다. 즉 본인은 1960년대 이후 전 세계 거의 모든 국가들에 관한 자료를 가지고 정권변화의 1차적 결정요인들을 분석한 것이다.

변수들은 세 종류로 구분된다. 첫 번째는 기본적인 정치적, 법적, 문화적 변수로 변화가 있다 하더라도 아주 천천히 변화한다. 이는 단순히 어떤 사회가 다른 사회보다도 정치불안을 겪기가 더 쉽다는 의미이다. 두 번째는 인구학적 및 사회적 지수, 도시화 수준 같은 것들이다. 이러한 변수들은 변화가 있기는 하지만 비교적 느리게 변화한다. 세 번째 그룹의 변수는 경제실적 및 정책과 관련된 것이다. 이 그룹은 급속하게 변화하려는 경향이 있으며, 그 결과 정권변화의 가능성이 있을 경우 단기간 내에 가장 큰 영향을 미친다.

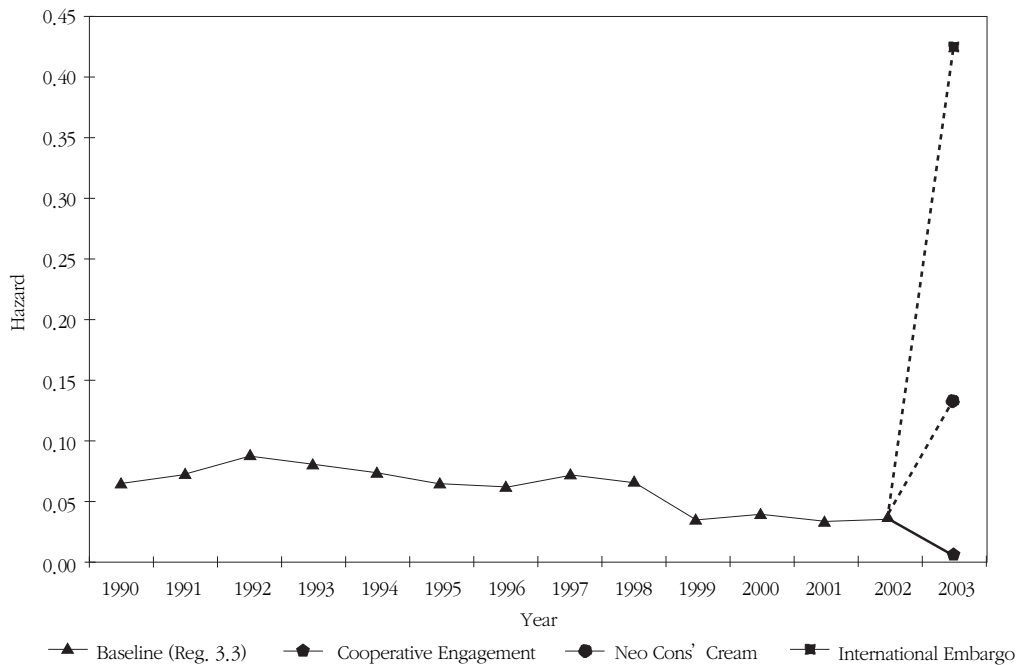
그래서 이러한 모델들이 어느 특정 시기의 북한 내 정권변화 가능성을 산출하는데 사용되었다. 그러한 모델들의 결과치 하나가 아래의 <그림 1>로 나타나는데, 이 그림은 앞서 언급한 보고서에서 도출된 약 6가지의 모델 중 하나이다.

북한의 정권변화 가능성은 1992년에 약 10%로 최고조에 달했다가 감소한 후, 1990년대 말에 다시 높아졌다. 그리고 한국의 햇볕정책이 진행되고 국제원조 공급이 확대됨에 따라 정권변화의 가능성은 감소하여, 지금은 4~5%대이다.

그 다음으로 본인은 이러한 변화 가능성이 얼마나 바뀔 수 있는지 알아보는 의미에서 세 가지의 대체 시나리오를 모형화하였다. 첫 번째 시나리오는 본인이 “협력적 개입정책 (Cooperative Engagement)”라고 일컫는 것으로, 북한이 핵문제를 해결하고 일본과의 국교 정상화가 이루어져 일본이 추가원조를 제공하며 북한이 세계은행(World Bank)이나 국제통



Figure 1. Hazard of regime change under three scenarios



화기금(IMF) 등에 가입하는 것이다. 이 경우 북한의 경제실적이 개선되어, <그림 1>의 아랫 부분에 나타난 예시처럼 정권변화의 가능성은 1년 내에 약 1~2% 정도 낮아진다. 그래서 김정일 위원장이 갑작스런 죽음을 맞이하더라도 그 아들 중 누군가가 할아버지의 권력을 물려 받게 된다.

두 번째 시나리오는 “신보수파의 꿈(Neocon's Dream)”이라고 하는 것으로 국제사회가 북한을 조여들어 가는 것이다. 이 경우 국제원조는 감소하고 경제가 황폐화되어, 반쪽짜리 경제개혁이 이루어지는 등 북한은 지옥과 같은 상황에 빠지게 된다. 이 두 번째 시나리오의 경우 정권변화의 가능성은 약 15% 가량 증가하게 되며, 이는 김정일 위원장이 조지 부시 대통령보다 먼저 권력을 상실할 수도 있음을 의미한다. 아시다시피, 조지 부시 대통령이 11월 대선에서 재선될 경우 그 임기는 2008년까지이다.

마지막 시나리오는 “국제제재(International Embargo)”로서 <그림 1>에서 정권변화의 가능성이 매우 높게 나타나는 시나리오이다. 예를 들어 북한이 알 카에다 조직에 핵물질을 판매하는 것과 같은 행위를 하는 경우인데, 이는 매우 위험한 일이기 때문에 국제사회가 포괄적 경제제재를 가하게 된다. 보시는 바와 같이 이 경우의 정권변화 가능성은 45%로 치솟아, 북한 정권은 1~2년 내에 붕괴될 것이다.

위의 시나리오들은 단순히 통계적 모델일 뿐이지 불변의 진리 같은 것은 아니다. 특히 이 모델들은 특정한 역학관계를 포착하는 데에는 그리 좋은 연구가 되지 못할 수도 있다. 더구나, 적대관계에 있는 상대방에 대한 비판은 정치적으로 유용하게 활용되고 있다는 것이 본인의 지론이다. 따라서 “신보수파의 꿈”이나 “국제제재”와 같은 시나리오 상의 정권변화 가능성은 위의 수치보다 실제로 다소 낮은 편이다. 그리고 이 모델에서는 심리적·정치적 차원의 요소가 포함되지 않았기 때문에, 이 두 가지 시나리오에 대한 가능성은 지금보다 낮아져야 할 것이다.

한편, 국제사회의 협력이 아주 잘 이루어지고 있는데 비해 북한에서 좋은 성과가 나오지 않는다면 북한은 어떤 구실을 잡아 다른 나라들을 비난할 수 없을 것이다. 따라서 북한에 대한 협력이 이루어지고 있는 경우에는, 정권변화의 가능성을 바닥지점에서 조금 더 높게 잡을 필요가 있을지도 모른다. 따라서 세 가지 경우의 가능성 격차는 아마 다소 축소되어야 할 것으로 본다.

이러한 단서에도 불구하고, 앞서의 분석은 현재 상황이 현상유지에서부터 발전적 변화, 그리고 혁명적 격변과 다름없을 수도 있는 상황까지의 범위에서 나타나는 것과 일치함을 보여주고 있다. 북한에서 정권변화가 발생할 경우 두 가지 의문점이 제기된다. 우선, 차기 정권은 어떠한 성격의 정권이 될 것인가, 그리고 이와 관련하여 비(非)김일성주의이며 비(非)주체사상적인 북한 정권이 생존할 수 있을 것인가 하는 것이다. 과연 이러한 정권이 스스로 정통성을 가질 수 있겠는가? 아니면 이 정권이 단순히 통일로 가는 과도기적 상황이 될 것인가? 다시 말해 탈(脫)주체사상의 북한이 가능한가 하는 것이 문제이다.

본인의 보고서 제3장에서 근본적으로 다루어진 차기 정권의 성격과 관련하여, 본인이 반(反)직관적으로 비칠 수도 있는 주장을 하지만 이는 잠재적으로 중요하다고 생각한다. 본인은 이미 “선군” 사상 운동을 언급한 바 있다. 이러한 선군사상 운동은 표면상으로 북한 내에서 가장 보수적인 세력이 주도권을 잡은 것처럼 보인다. 하지만 본인은 사실상 북한(북한은 대외위협을 전제로 하는 사회이다)의 폭넓은 하향식 근대화가 정당화되면서 이루어진 메커니즘일 수도 있다는 주장을 하고자 하는 것이다.

논리는 간단명료하다. 생존을 위해서는 강한 군대가 필요하고, 군대가 강해지기 위해서는 튼튼한 경제적·기술적 기반이 필요하다. 그러므로 군대를 선봉에 세우는 선군사상을 통해 이념이 아닌 실제적인 사회주의의 포기를 포함한, 과거 관행과 동떨어진 모든 수단들이 정당화될 수 있는 것이다.

이에 대한 역사적 전례도 있다. 아마 일본의 메이지(Meiji)유신이 역사적으로 가장 유사하겠지만 다른 사례들도 들 수 있는데, 터키의 근대화 기반을 마련한 무스타파 케말 아타투르크(Muatafa Kemal Ataturk) 대통령의 시대도 마찬가지이다. 혁명적인 변화는 외세압력에 대응함으로써 정당화되고 과거의 영화를 되찾는다는 측면에서 합법화되었다.

본인의 주장은 규범적인 것이 아닌 긍정적인 것이다. 군대중심의 하향식 근대화가 성공적인 정치적 개발전략이 될 수도 있다는 말이다. 규범적 의미에서 보면 군대중심의 하향식 근대화가 북한의 핵무장이라는 결과를 초래하여 우리의 이익에 반하게 될지도 모르겠지만, 이는 별개의 문제이다.

본인의 주장이 옳다면 김정일 위원장은 토쿠가와(Tokugawa) 장군과 메이지 천황의 역할을 모두 하려하고 있으며, 이것이 그의 연기에 불과할 가능성도 있을 것이다. 하지만 이는 그가 메들린 올브라이트(Madeline Albright) 미국 국무장관에게 했던, 통치가 아닌 지배에 관심이 있다는 발언과도 일치하는 것이다.

하향식 근대화는 김정일 위원장이 있든 없든 간에 가능성이 있다. 앞으로 나타날 군(軍) 근대화의 주도자가 북한의 박정희나 아우구스토 피노체트(Augusto Pinochet) 대통령이 되리라는 보장이 없으며, 북한의 알렉산더 케렌스키(Alexander Kerensky)나 로타 드 메지예르(Lothar de Maiziere)에 불과할 가능성도 있다. 즉, 자신의 통치행위에 대한 정당성을 갖지 못하고 더 깊은 변화로 가는 길을 단순히 포장만 하는 과도기적 인물에 불과할 가능성도 있다는 말이다.

이러한 측면에서 볼 때 한국은 중요한 위치에 있다. 한국이 중요한 이유는 한국이 보유한 자원을 북한에 제공할 수 있기 때문이며, 근대화의 주도자가 김정일 위원장이든 차기 지도자이든 간에 북한에 대한 잠재적 후원자이기 때문이다. 하지만 한국이 중요한 또 다른 이유는 한국의 존재 그 자체가 북한에서 앞으로 등장할 모든 개혁가에게 정당성의 문제를 노출시키기 때문이다. 아이러니컬하게도, 북한의 급진세력이 혁명적인 통일론자가 될 경우도 가정해 볼 수 있다. 다시 말하면, 북한의 급진적인 정치세력이 한국을 모델로 하는 중산계급(bourgeois) 민주주의를 원하는 사람들로 이루지게 되는 경우이다. 또한, 흡수통일의 경제적 영향을 염려한 한국이 북한의 비(非)혁명적 정권을 지원하는 조치를 실제로 취하는 모순적인 상황이 벌어질 가능성도 있다.

강연내용이 원래 의도보다 너무 멀리 나갔기 때문에, 이와 같은 여러 가지 과정이 한국정

제에 미치는 영향에 대해 언급된 본인의 보고서 마지막 부분은 생략하기로 하겠다. 그 대신 본인은 다음과 같은 말로 간단히 끝맺음을 하고자 한다.

본인이 보기에, 한국의 입장에서는 대북협력을 강력하게 추진할 필요가 있다고 생각된다. 그러지 못할 이유가 무엇인가? 북한은 이미 서울을 겨냥한 11,000기의 장거리포를 배치하고 있다. 만일 한국이 북한과 협력관계를 이룬다면 북한경제는 내년에 다소나마 성장을 이룰 것이고, 그렇게 되면 북한은 군 근대화에 자금을 투입할 것이다. 그래서 장거리포가 12,000기로 약간 증가하더라도 크게 중요하지 않다. 한국은 대북협력 뿐만 아니라 북한의 개혁을 지원하는 것도 무방할 것이다(위험감소는 그리 크지 않겠지만). 따라서 한국의 대북협력에 대한 논리는 단순한 것이다.

하지만 본인은 이러한 협력관계가 효율성과 투명성을 바탕으로 이루어져야 할 필요가 있다고 본다. 구체적으로 말한다면, 협력과정이 한국의 관련 세법에 따라 이루어질 수 있도록 함으로써 대북협력이 과거보다 더욱 효율적이고 투명하게 이루어지도록 해야 한다는 것이다.

둘째, 한국은 대북협력과 함께 북한의 갑작스런 붕괴 가능성에 대비할 필요가 있다. 이는 한국에 대해 두 가지 함축성을 갖는다. 한국은 지난 5~6년 동안 추진해온 자국의 경제체제 강화 작업을 계속 진행해야 한다. 북한의 갑작스런 붕괴로 인해 한국경제가 어려운 상황에 빠질 경우, 경제체제가 강하면 강할수록 이를 더욱 잘 극복할 수 있을 것이다. 또 기업지배 구조 등의 부분에서도 많은 변화가 있었는데 이는 본인이 권고했던 부분이기도 하다.

셋째, 한국은 북한의 붕괴 가능성에 대비하여 재정을 낭비하지 말고 축적해 나가야 한다. 북한이 붕괴되지 않을 것으로 예상된다 하더라도, 그리고 한국이 북한의 붕괴를 바라지 않는다 하더라도, 궂은 날을 대비해야 한다는 말이 있기 때문이다.

결론적으로 북한 경제개혁은 내부안정에서 시작되고 있는데, 그렇게 함으로써 북한은 즉각적이지는 않더라도 중기적으로는 제 기능을 하게 될 것이다. 그리고 북핵관련 6자회담은 전개방향에 따라 남·북한뿐만 아니라 다른 나라들에게도 커다란 영향을 미칠 수도 있다.

---

### 질 의 · 응 답

---

[질 문] 언젠가 조선일보에 귀하의 보고서에 관한 기사가 게재된 적이 있었다. 그 기사에

---

의하면 귀하의 보고서 중 통일비용에 대한 언급이 있는데, 북한이 갑작스럽게 붕괴될 경우 한국이 북한경제를 정상화시키기 위해 필요한 비용은 약 6천억 달러 정도 되리라는 것이었다. 본인은 귀하가 실제로 그러한 수치를 언급하였는지 알고 싶다.

[답 변] 본인은 이 질문에 대해 다소 긴 답변을 하고자 한다. 이 부분에 대해서는 여러 가지 오류가 있기 때문에 이를 받아들이는데 신중을 기하고자 함이다.

본인은 남·북한 경제통합의 영향에 대해 연구하였는데, 이 연구에서 모델화된 시나리오 중 하나로 “통일” 시나리오를 생각해 볼 수 있다. 이 모델을 아주 간단하게 생각해 보자. 한반도를 놓고 볼 때, 국경이 없어져 노동력의 이동이 자유로워지게 되면 많은 사람들이 북한에서 남한으로 유입될 것이다. 마찬가지로, 국경은 없어졌으나 인구가동을 통제된 상태에서 북한의 소득을 일정 수준으로 끌어올리려 할 경우에 소요되는 투자금액에 대한 계산이 가능할 것이다.

귀하가 말한 6천억 달러라는 수치는 다음과 같은 시나리오에서 산출된 것이다. 즉 경제통합 과정에서 제한된 범위의 북한 노동자가 남한으로 이동하는 것이 가능해지며, 이 경우 이동 가능한 북한 노동자의 수는 200만 명 정도라는 것이 본인 생각이다. 이와 동시에 북한에 대한 투자도 이루어지게 된다. 이와 같은 대북투자는 신기술을 수반하게 되며 이에 따라 북한 내에 기술향상과 생산성 증가가 나타난다. 이러한 시나리오 하에서 북한의 소득을 일정 수준으로 끌어올리는데 필요한 투자비용은 얼마나 되겠는가? 여기서의 목표소득은 남한의 60% 수준인데, 이는 본인보다 앞서 연구한 한국개발연구원이나 기타 연구기관의 연구를 벤치마킹한 것이다. 본인이 이처럼 벤치마킹을 한 목적은 단순히 비교를 하기 위함이다.

북한에서 남한으로 이동하는 인구의 수, 신기술 도입과 관련한 북한의 생산성 증가율을 적절히 가정해 볼 때, 북한의 소득을 남한의 60% 수준으로 끌어올리는데 필요한 투자비용은 대략 10년간 6천억 달러 정도이다. 물론 목표수준을 60%보다 높거나 낮게 잡을 경우 이 비용은 당연히 증가하거나 감소한다.

그리고, 대북투자를 원리금회수가 가능한 이익창출적 투자로 보는가 아니면 대북지원금으로 간주하는가 라는 추가적인 가정에 따라 달라질 수 있다. 그러나 이러한 문제를 고려하지 않더라도, 앞서 언급한 상황이 남한에 미치는 거시경제적 영향은 대북투자가 이루어지는 10년 동안의 경제성장률이 그렇지 않을 경우에 비해 둔화된

다는 것이다. 기본적으로 현재 한국이 축적한 자본 중 일부가 국내투자에서 대북투자자로 전환되고 있는 중이므로, 당연히 북한의 경제성장률은 대폭 증가할 것이다. 따라서 경제통합이 이루어질 경우 한반도 전체의 경제성장률은 통합 이전보다 더 높아지게 된다.

경제성장률 둔화 외에, 이 시나리오가 남한에 대해 미치는 또 다른 영향은 남한의 분배구조에 관한 것이 되겠다. 즉 소득분배가 노동에서 자본 쪽으로 이동하게 되는데, 이는 남한의 자본가들이 투자와 공장가동이 가능한 북한에서 새로운 노동집단을 얻게 되기 때문이다. 노동 그 자체로만 보면, 소득분배는 비교적 저숙련도의 노동에서 고숙련도의 노동으로 이동하게 된다. 따라서 우위의 입장에 있는 자본가를 비교적 고숙련의 노동자로 볼 수 있다는 점을 감안할 때, 한국이 이를 보완할 정책을 내놓지 못할 경우 경제통합으로 인한 소득 및 부의 불균형은 심화될 것이다.

[질문] 영국이 평양에 대사관을 설치한지 18개월이 지났다. 그동안 우리는 북한주재 영국 대사관을 통해 그곳에서 몇 가지 변화가 최근에 상당히 일어나고 있음을 알게 되었다. 공장근로자와 단위직장에서 근무하는 사람들이 최근까지 지원을 잘 받아 왔으나, 지금은 그들 직장에서부터 지원을 받지 못하고 있다. 아주 비효율적이라고 알려진 공업단지의 근로자들도 형편이 나아지는 것이 아니라 사실상 고통을 겪고 있다는 증거도 일부 있다. 일부 경우는 전혀 그렇지 않겠지만, 다른 방법으로 돈벌이에 나서야 하는 사람은 바로 이런 사람들이다.

두 번째는 우리가 지난 1년 남짓 동안 보아온 것으로 정부 기관 및 부처간에 진행되고 있는 논의가 “수평적”인 것으로 설명되는 경우가 더 많아진 것 같다. 그리고 각 기관에 속한 사람들 간의 대화가 훨씬 더 많아졌다. 어떤 면에서 보면 이는 폐쇄성이 줄어들고 개방성이 커졌다는 의미이며, 때로는 활동과 대화를 함에 있어서 크게 개방된 모습을 보이기도 한다. 이러한 점에 대한 귀하의 견해는?

2002년 여름에 북한은 재래식 군대를 감축하고 도발을 더욱 자제하는 자세로 가고자 하는 의지를 보였으며, 이에 대한 비용을 부담할 상대방을 찾고 있었다. 2002년 10월 제임스 켈리(James Kelly) 국무부 차관보의 평양 방문시 농축우라늄 프로그램을 가지고 있다고 한 김정일 위원장의 “고백”은 이와 같은 맥락인가? 즉, 그 고백은 북한이 이와 같은 주제를 협상테이블에 올려놓고 싶어 한다는 암시였는가? 아니면 우발적으로 나온 말이었는가?

그리고 귀하는 북핵관련 회담이 진행중이라고 하였는데 향후 6~8개월간의 전망을 어떻게 보는가?

[답 변] 우선 북한 핵프로그램과 관련한 문제를 국제사회가 한반도에 국한된 것으로 알고 있을지 모르겠지만, 이는 한반도에 국한시킬 수 없는 문제이다. 왜냐하면 미사일 사정거리가 한반도의 영역을 뛰어넘기 때문이다. 그리고 물질적 의미에서 핵확산, 즉 심각한 자금부족을 겪고 있는 북한정권이 이와 같은 핵무기를 판매할 우려가 있으며, 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴와 같은 종전의 문제도 상존하고 있다.

북한이 2002년에 띄운 신호는 그들의 시각에서 볼 때 내부적인 논리를 가지고 있지만 국제사회가 이를 수용하기는 어려웠을 것이다. 2002년 10월에 있었던 일을 자세히 살펴보면 북한은 고농축우라늄 프로그램이 노출되기를 바라지 않았던 것으로 여겨진다. 이는 미국 정보기관이 거둔 수확이었다. 또한 그 해 10월에 이러한 일이 처음 발생한 것은 아니며, 미국 정보기관이 이에 대한 정보수집활동을 할 때 북한은 자신의 활동이 관찰되고 있다는 사실을 모르고 있었다. 따라서 북한 외교관들과의 교류는 앞서의 질문에서 언급된 바로 그 “수직적 의사체계”로 인해 매우 이상한 형태로 진행되었던 것이다. 즉, 그들은 다른 기관에서 진행되고 있는 일에 대해서는 거의 모르고 있었던 것이다.

북한 외무성의 외교관들은 1990년대에 몇 차례, 그리고 2002년도에 핵관련 협상을 맡았지만 그들이 협상하고 있는 것에 대해서 전혀 모르고 있었다. 본인은 북한 외무성 관리들이 고농축우라늄 프로그램에 대해서 알고 있었다고 믿지 않는다.

지금의 상황에 대해서는 많은 비난이 폭넓게 있을 수 있으며 어느 행정부도 비난을 면할 수는 없는 것으로 생각된다. 하지만 부시 행정부의 경우, 협상담당자가 진지하게 협상에 임할 권한을 부여받지 못했을 뿐 아니라 협상대상에 대한 정보가 전혀 없어 상대방과 협상하기가 매우 어려웠을 것이다.

문제는 북한의 시스템이 폐쇄적이고 상당히 중앙집권화 되어 있다는 것이다. 하지만 진정한 문제는 과거 협상에서 신뢰성을 거의 얻지 못한 사람들을 다시 협상에 파견한다는 것이다. 이렇게 되면 협상이 어려워진다.

향후 1년 내외에 미치게 될 영향에 대한 본인의 생각은 무엇인가? 영어에 “이루고

자 하면 신중하라”는 속담이 있다. 아마도 현재 미국과 북한 양쪽 정부 모두가 북핵 관련 협상과정이 지연되거나 연기되는데 따른 득실이 있을 것이다. 부시 행정부의 입장에서는 11월에 대통령선거가 있기 때문에 북한을 간단히 사라지게 하는 것이 최선의 선택이다. 그러나 이것이 불가능할 경우 지금부터 11월까지의 북한을 최소한 그냥 내버려두거나 문제를 야기하지 않도록 해야 하는 입장이다. 이 시점에서 부시 행정부가 실질적인 당근을 가지고 번거로운 협상에 임할 가능성도 있다. 그러나 이는 의회의 지출예산 승인을 요하기 때문에, 선거 분위기가 무르익는 시점에서 부시 행정부가 대북 지출예산 승인을 의회에 요청하고자 하리라고는 생각되지 않는다. 그러므로 미국측은 협상지연에 대한 약간의 유인이 있는 셈이다.

북한의 입장에서도, 북한이 핵프로그램을 선호하기 때문에 협상지연에 따른 이점이 있다. 북한은 핵포기를 원하지 않는다. 따라서 협상지연은 북한에게 핵프로그램 작업을 계속할 추가시간을 주게 될 것이다. 남한의 상황도 이러한 과정에 일조를 하고 있다. 남한의 정치적 혼란은 북한에게 남한의 정치적 혼란으로 인해 협상에 임하지 못한다는 좋은 핑계거리를 제공한다.

본인이 “이루고자 하면 신중하라”고 한 이유는 미국 대통령선거에서 부시 대통령이 재선될 가능성과 케리 상원의원이 대통령에 당선될 가능성이 대략 반반이기 때문이다. 지금 시점에서는 부시 대통령이 약간 우세할 가능성이 있지만, 3:1정도의 우세는 아니고 50:50으로 동전던지기과 같은 상황이다.

북한은 동전의 앞면이 나와 케리 상원의원이 당선되면 더욱 유연한 협상상대방을 만나게 될 것으로 믿고 있을지도 모른다. 하지만 문제는 케리 상원의원이 대통령으로 당선될 가능성은 대략 50%이지만, 그의 소속정당인 민주당이 의회의 양원을 장악하기가 그리 쉽지 않다는 것이다. 그 결과 케리 상원의원이 대통령에 당선될 경우, 케리 상원의원이 대통령이 되고 부시 대통령의 소속정당인 공화당이 의회의 양원을 장악하는 결과가 나오기 매우 쉽다. 그렇게 되면 미국은 근본적으로 원내의 공화당이 민주당 대통령을 정치적으로 공격하기에 편리한 이슈로 북한을 이용했던 1999~2000년으로 되돌아가게 된다.

가만히 기다리면 케리 상원의원이 대통령이 될 수도 있겠지만, 이 경우 협상에 성공할 전략적 여지가 거의 없을 수도 있다. 아이러니컬하게도 부시 대통령이 협상타결에 관심이 있다면, 협상타결을 위한 최선의 결과는 부시 대통령의 재선이 될 것이



다. 부시 대통령이 백악관에 재입성하면 의회의 다수당은 공화당이며, 공화당 의원들은 북한문제로 부시 대통령을 마음 아프게 만들려 하지 않을 것이다. 부시 대통령은 재선을 위한 운동을 아직 하지 않고 있고, 대북협상을 성사시킬 가능성이 있다. 이는 중국을 방문했던 닉슨(Nixon) 대통령이나 이집트를 방문했던 메나헴 베긴(Menachem Begin) 이스라엘 총리의 경우와 흡사하다고 하겠다. 만일 부시 대통령이 협상타결을 원한다면 그의 재선은 사실상 이번 선거에서 가장 바람직한 결과일 수도 있다. 그래서 이루고자 하면 신중해야 하는 것이다.

[질문] 귀하는 북한주민의 약 6~8%가 개인적으로 기업활동에 종사하고 있다는 다소 낙관적인 평가를 내렸다. 하지만 우리가 국경에서 만난 북한 난민들의 말에 의하면, 최소한 함경도 지역에서는 식량사정이 1996~1997년 수준으로 급격히 악화되고 있는 상황이라고 한다. 이 점에 대한 귀하의 견해는?

[답변] 이는 매우 흥미있는 부분으로, 지금 북한에서 벌어지고 있는 상황을 이해하는데 있어서 근본적인 문제를 지적한 것이다. 우선 우리는 북한에 대한 정보가 거의 없다. 본인은 귀하의 활동과 최소한 국경지역의 난민들을 통해 북한의 상황을 귀하가 정확하게 제시하고 있다고 믿는다. 흥미로운 점은 다른 그룹들을 통해 나온 다른 데이터들이 있다는 것이다. 그리고 그 데이터들은 이와 반대로 나타나며 난민의 흐름도 감소추세에 있음을 시사하고 있다. 하지만 양쪽 데이터가 모두 옳은 경우가 충분히 있을 수도 있다. 왜냐하면 사람들은 북한에 관하여 자신이 관찰 가능한 부분에서 본 것만을 정확하게 이야기 하는 것이기 때문이다.

본인이 말하고자 하는 것은 북한에 경제적 변화가 진행되고 있는 것으로 안다는 것이 전부이다. 우리는 북한이 분배에 관한 문제를 겪고 있으며, 북한 주민들 중에는 상황이 더 악화되고 있는 그룹도 있는 것으로 알고 있다. 귀하의 견해는 타당성이 있다. 하지만 커트 로빈슨(Court Robinson)이 제시한 다른 근거도 있다. 그가 머시 콕스(Mercy Corps)와 공동으로 수행한 난민조사프로젝트에 의하면 다른 결과가 나온다. 불확실성의 정도를 감안해서 이 문제는 이 정도까지만 언급하는 것이 좋을 것 같다.

[질문] 귀하는 결론부분에서 한국이 풀어야 할 과제만 언급하였다. 하지만 귀하의 여러 가지 시나리오는 한반도 주변국뿐만 아니라 미국에도 지대한 영향을 미칠 것으로 생각된다. 일본, 중국, 미국 등 국제사회가 풀어야 할 과제에 대해서도 언급해 줄 수 없

겠는가?

[답 변] 우선 일본은 여기에서 다루지 않겠다. 왜냐하면 본인이 이미 북·일 국교정상화에 관해 언급했기 때문이다. 하지만 중국 및 미국과 관련해서는 실제로 문제가 되는데, 양국 군사부문에 대한 상호간의 충분한 협의가 없기 때문이다. 본인이 이런 말을 하는 이유는 북한이 실제로 불안정해지고 재앙이 발생할 경우 인도적 차원에서 구호를 위해 일선에 나서는 것은 군대이기 때문이다. 이는 군대가 인도적 구호를 위한 훈련이 잘 되어 있어서가 아니라, 대규모 지원활동을 비롯하여 이를 처리할 수 있는 능력을 갖춘 유일한 조직이기 때문이다.

만일 북한에 대격변이나, 무정부 상태, 콜레라 확산 등과 같은 상황이 발생한다면 재난을 구호하기 위해 미국과 중국 군대가 직접적인 큰 역할을 하게 되리라는 것은 당연하다. 그러나 중국군과 미군 간에 북한지원에 대한 분명한 규칙이 없으면 중국에는 상호 충돌하는 결과가 나타날 것이다. 본인은 미국 군부 인사들과 많은 교류가 있기 때문에 그들에게 중국 군부와 진지하게 이 문제를 논의하라고 항상 주장한다. 물론 거시적인 차원에서 양국 군부 최고위층간의 대화가 일정부분 있기는 하다. 그러나 대화과정에서 실제로 필요한 것은 더욱더 “실무적”이고 “긋은일도 마다하지 않는” 것이라고 생각된다. 핵전쟁의 경우를 제외한 한 가지 최악의 경우는 북한 내의 어느 파벌이 외부지원을 요청하여, 한국, 중국, 주한미군이 기본적인 지원규칙을 분명하게 정하지 않고 북한에서 활동하는 것과 같은 경우가 되겠다.

[질 문] 귀하의 강연내용 중에 2002년 7월의 경제개혁에 관한 언급이 있었다. 그리고 이러한 개혁조치로 인해 북한 내에 많은 부작용이 생겨났으며 정치안정에 대한 경제적 부작용도 일부 있었다는 언급도 있었다. 추측컨대, 이와 같은 부작용이 지나칠 경우 북한 정권은 대안으로 단순히 개혁조치를 중단하거나 그 목표를 다른 방향으로 잡을 것이다. 이러한 것이 실제로 가능한 대안인가? 개혁조치는 철회가 가능한가? 만일 북한의 개혁조치가 중단될 경우, 귀하는 북한이 자체적으로 어떠한 영향을 받게 되리라 생각하는가?

[답 변] 개혁철회 가능성에 대한 문제는 매우 흥미로운 이슈이다. 본인은 시스템 논쟁이 이미 되돌릴 수 없는 단계까지 갔다고 생각한다. 북한 주민들은 식량위기를 겪으면서 이미 지난 10년간 다양한 자구행위에 종사해왔으며, 이러한 행위가 지금은 합법화된 상태이다. 이를 다시 되돌린다는 것은 아마 거의 어려울 것이다.

더욱 문제가 되는 측면은 산업설비와 관련된 부분이다. 이 산업설비와 관련된 개혁조치가 어느 정도 진척되었는지는 본인으로서도 전혀 모른다. 행태적인 면에서는 변화가 있었지만 국영기업들은 여전히 월급을 줄 수 없는 상황이라는 것이 본인의 느낌이다. 국영기업들은 월급자금을 대출하기 위해 북한 중앙은행을 찾을 것이며 북한 중앙은행이 이를 대출해 줄 것이다. 중앙계획경제국가의 전환과정을 분석해 볼 때, 이와 유사한 경우가 실제로 1990대 초 알바니아에서 나타났다. 그리고 개혁이 시작되기 전의 소련과 동구에서도 이와 비슷한 경우가 있었다. 이러한 관점에서 볼 때, 1960대나 1970년대의 고전적인 중앙계획경제로 회귀한다는 의미에서의 개혁 철회가 있을 수 있을 것인지에 대해서는 확실하지 않다. 반면에 개혁이 다른 어떤 방향으로 나아갈지에 대해서도 불확실하다.

따라서 규모가 큰 기업들을 놓고 볼 때, 북한은 지옥과 같은 상황에 빠져 있는 것이다. 북한은 개혁을 성공적으로 이룬 상태도 아니고 다시 되돌리기도 어려운 실정이다. 이러한 면에서는 개혁의 방향전환이 불가능하겠지만, 국가가 앞으로 나아가기 위한 극적인 단계로서 취해지는 조치라는 면에서는 불가능한 것만도 아니다.

[질문] 김정일 위원장은 땅굴건설 명령을 잘 내리는 것으로 알려져 있다. 비무장지대(DMZ) 부근에 얼마나 많은 땅굴이 더 있으며, 또 잠재적 공격시에 북한을 통치할 지하도시가 북한 내에 건설되어 있는가? 미국은 육상이 아닌 공중에서 지하시설을 탐지하여 공격할 수 있는 기술이 있는가?

[답변] 땅굴이 더 있느냐에 대해서 본인은 개인적으로 어떠한 지식도 가지고 있지 않지만 이는 실제로 중요한 이슈이다. 북한의 고농축우라늄 프로그램에서 나타난 문제 중 하나가 기술적으로 볼 때 플루토늄 프로그램보다 설비를 분산시키기가 더 쉽다는 것인데, 플루토늄 프로그램은 특히 공중관측이 용이한 몇 개의 고정시설이 필요하기 때문이다. 이러한 정책을 지지하는 것은 아니지만, 미국이나 다른 나라가 북한을 공격하여 플루토늄 프로그램을 파괴할 수 있느냐고 묻는다면 현재로서는 말하기 어렵다. 북한이 핵연료봉의 봉인을 제거한 상태이기 때문이다. 하지만 2~3년 전에 이러한 질문을 했다면 가능하다는 대답을 했을 것이다. 아마도 영변의 핵시설을 폭격하여 플루토늄 프로그램을 파괴할 수 있었을 것이다.

고농축우라늄 프로그램과 그 시설에 관련해서는 이러한 것들이 지하에 있을 것으로 추측되기 때문에 문제이다. 우리는 이러한 것들이 어디에 있는지 모른다. 설사 침

단기술의 폭탄(이른바 “뽕커파괴용 폭탄” 과 같은)을 사용하여 폭격한다 하더라도 이를 파괴하지 못할 가능성이 매우 높다. 그리고 미국이 이와 같은 공중공격을 할 가능성도 상당히 낮다. 따라서 협상타결의 정도에 따라 미국은 납득할만한 이유로 자연스럽게 개입함으로써 매우 엄격한 감독 및 검증 체제를 요구하려 할 것이다. 북한이 이를 수용하기까지는 어려운 시기를 겪게 될 것으로 여겨진다. 만일 북·미 양국이 천사와 같은 태도를 취한다 하더라도 협상이 완벽하게 타결되기는 어려울 것이다. 왜냐하면 미국은 지하 핵시설의 위치를 관측할 수 없다는 점에 대해 우려할 것이고 북한은 미국이나 다른 외국인들이 북한 내의 핵시설을 찾기 위해 모든 땅굴을 살피고 다니게 되는 것을 염려하기 때문이다.

[질 문] 북한이 사회적·정치적 안정을 유지하기 위해 대외 군사위협을 필요로 한다는 이론이 있다. 만일 북한이 원하는 것처럼 최소한 외면상으로나마 미국과 평화조약을 체결하고 남·북한이 상호 체제를 인정할 경우, 북한의 안정에 어떠한 영향을 미칠 것으로 생각하는가?

[답 변] 북한이 자신의 존재를 정당화하기 위해 대외위협을 필요로 하는가 하는 것은 흥미로운 질문이다. 대외위협이 유용하다는 점은 분명하다. 북한은 진행 중인 개혁조치를 합리화시키기 위해 다른 방식의 체제를 허용하였다. 이것이 가장 중요한 것인지는 의심의 여지가 있지만 문제의 핵심으로 가는 길이다.

오늘날 특히 한국에서는 북한의 개혁과정을 중국이나 베트남과 비교하는 경향이 있다. 그렇게 하는 데에는 분명한 이유가 있다. 중국과 베트남이 가까이 있기 때문이다. 북한은 훈련, 시찰, 교육을 위해 사람들을 중국과 베트남에 파견하고 있다. 그러나 중국과 베트남이 개혁에 착수했을 당시의 그들 상황과 오늘날의 북한 상황은 완전히 다르다.

중국은 1970년대 말에, 베트남은 1980년대 말에 개혁에 착수하였는데, 그 당시 그들은 노동력의 70% 이상이 농업부문에 종사하고 있었다. 그 결과 변경된 농업정책을 법제화하여 농촌부문의 생산성을 상당히 빠른 속도로 증가시킬 수 있었으며, 이는 다시 식량공급의 증가로 이어졌다. 이러한 과정을 통해 생산성이 극히 낮은 사람들이 농업부문에서 국가 소유가 아닌 신흥 경공업부문으로 이동하는 것이 가능해졌다. 그리고 한편으로는 식량을 저렴하게 공급하는 동시에 종래의 국영 중공업에 종사하는 사람들에게 높은 임금도 줄 수 있게 되었다. 경제학자의 말을 빌면, 이것이

바로 모든 사람의 상황이 나아지는 파레토 개선(Pareto improvement)이다. 농업부문에 종사하는 사람들 뿐 아니라 농업부문을 떠나 새로운 경공업부문에 종사하는 사람들도 높은 소득을 얻고 있으며, 심지어 종래의 국영 중공업부문 종사자들까지도 상황이 나아지고 있는 것이다.

경제적으로 말하면, 노동력 구조와 생산 구성비 면에서 볼 때 북한은 중국이나 베트남보다 루마니아나 벨라루시와 더 흡사한 것으로 나타난다. 북한은 공업화된 경제이기 때문에 구소련의 일부 국가나 동유럽 국가와 더 흡사한 것이다. 이와 같은 국가들의 개혁과정은 파레토 개선과는 거리가 멀며, 정치적 불만을 가지거나 개혁에 반대하는 실패자들을 포함한 실패자들이 나타날 가능성이 훨씬 높다.

중국 및 베트남이 북한과 크게 다른 두 번째 이유는 북한이 왕조적 정권이라는 점이다. 앞서 언급된 “선군” 운동처럼, 북한이 주체사상에서 벗어나거나 이를 재해석하기 위해서는 어떠한 사상적 이론근거가 반드시 필요하다.

셋째, 베트남이 가장 간단한 사례이기에 이를 원용하고자 하는데, 베트남은 내전을 치른 후 한 쪽이 승리했다. 따라서 그들은 국가이념과 베트남이 무엇을 의미하는지에 대한 정의가 단 한 가지밖에 없다. 베트남이 개혁에 착수한 것은 1980년대 말이었는데, 당시 그들은 그 개혁이 호치민(Ho Chi Minh) 위원장이 진정으로 마음에 품고 있었던 것임을 설명하는 구호를 제시할 수 있었다. 그리고 호치민 위원장이 일찍 사망했기 때문에 원칙에 대한 재해석이 충분히 가능하였다.

한반도의 분단 상황은 북한의 정치개혁을 이루고자 하는 사람들 모두에게 훨씬 더 큰 어려움을 가져다주고 있는데, 이는 남한이 경제규모가 더 크며 부유하고 번창하여 매력적이기 때문이다. 북한이 개혁에 착수할 경우의 문제는 주체사상이 그 정체성을 상실하는 것이며, 손쉽게 북한이 남한에 비해 초라한 3류 수준인 것으로 보이기 시작한다는 것이다. 이러한 의미에서 볼 때, 김정일 위원장을 비롯하여 북한 내에서 개혁을 이루고자 하는 모든 사람들이 현재 당면한 정치적 과제는 매우 어려운 문제이다. 북한이 자신을 정당화하고 이와 같은 정치적 전환기에서 권력을 유지하기 위해 대외위협이 반드시 필요한지에 대해서는 본인이 분명하게 말할 수 없지만, 개혁을 추진하면서 당면하는 정치적 과제가 과소평가되어서는 안 될 것으로 생각한다.

[종합정리] 정확한 학술적 분석에 근거한 것은 아니지만, 본인은 북한이 중국을 모델로 삼는다는 것에 대해서 항상 회의적이었다. 이는 단순히 중국에 경제규모가 더 큰 “남중국”이 없다거나 부유한 “남중국”이 없어서가 아니다. 가장 중요한 것은 한국은 조그마한 반도에 위치한 조그만 나라이며, 남한이 북한보다 경제상황이 훨씬 더 낮고 그 규모도 크다는 점이다. 중국과 북한사이의 커다란 차이는 바로 이 한 가지 사실 때문이며, 북한이 중국을 모델로 삼을 수 없는 가장 중요한 이유이기도 하다.

본인은 종종 본인의 지인인 프레드 버그스텐(C. Fred Bergsten) 박사의 이야기를 하곤 하는데, 그는 베를린 장벽이 붕괴되기 불과 2주전에 슈미트(Helmut Schmidt) 전 독일 총리를 만나 만찬을 함께 한 적이 있었다. 당시 그는 슈미트 전 총리에게 “독일이 통일되기까지 얼마나 걸릴 것으로 생각하는가?” 하고 물었다. 그러자 슈미트 전 총리는 “내 생전에는 분명히 안 될 것” 이라고 분명하게 대답하였다. 이는 향후 20~30년 내에는 독일 통일이 어렵다는 의미였다.

또 베를린 장벽이 붕괴되기 한 달 전인 1989년 10월 빌리 브란트(Willy Brandt) 전 독일 총리가 방한하였을 때, 버그스텐 박사는 그에게 “독일이 언제쯤 통일될 것으로 보는가?” 라고 다시 물었다. 브란트 전 총리의 대답 역시 “한국이 통일된 이후에나 가능하다” 라는 것이었다.

따라서 본인이 하고 싶은 부탁은 우리 정부가 북한의 갑작스런 붕괴에 대비하여 분명하고 잘 짜여진 계획을 가지고 있어야 한다는 것이다. 이는 반드시 장기적인 안목의 통일전략이어야 한다. 만일 장기적인 통일전략을 가지고 있지 못하면 우리는 화폐 및 재정 통합이나 노동력 이동과 같은 문제에 대해 올바른 결정을 내릴 수가 없을 것이다. 그래서 잘 짜여진 비상계획을 바탕으로 한 장기전략이 우리에게 필요한 것이며, 그렇지 못할 경우에는 혼란한 상황에 빠지게 될 것이다.

---

## Korea after Kim Jong-il\*

This morning I would like to offer some remarks that are based on the monograph “Korea After Kim Jong-il”, which came out in January this year. The book actually had its origins in an earlier visit of mine to Korea when I did a series of interviews. Reporters continually asked me questions along the lines of, “Which would be preferable: gradual integration and reconciliation between the two Koreas, or a collapse of North Korea and its absorption into South Korea?”

I kept on explaining to the reporters that in some ways that was a mis-specified question. My own views on this were basically irrelevant as to what would actually happen. But it got me thinking that there was probably some utility in sitting down and actually trying to think through what those channels of change might be, and what the implications might be for both sides of the peninsula. Those are the origins of this book, and that is to what I will devote my remarks today.

North Korea is coping with a crisis that has probably been going on for something on the order of 20 years, going at least as far back as the mid-1980s when there was already evidence of deterioration in North Korean economic performance. This was followed by the tremendous macroeconomic shock of the cut-off of Soviet aid and the collapse of the Eastern Bloc.

In response to this withdrawal of support from the former Soviet Bloc, China partly stepped into the breach in the early 1990s. But even the Chinese eventually grew weary with the North Koreans, and significantly cut the amount of aid they provided to North Korea in 1993. The food problem had been building for a number of years, but if one were looking for a single proximate trigger for the famine, this would be it.

---

\* A transcription of a speech given at the IGE' Distinguished Lecture forum on Tuesday, April 7, 2004.

We don't know how many people the famine killed. Perhaps something on the order of 600'000 to 1'000'000 people, which would be about 3-5% of the pre-crisis population. Famine- and food relief-related issues are one prong of North Korea's engagement with the outside world. There are two others.

At the same time as North Korea was entering into a famine, it was stumbling into a nuclear confrontation with the United States. Out of that came the 1994 Agreed Framework, the construction of the Korean Peninsula Energy Development Organisation (KEDO), and the subsequent diplomatic activity with which you are all quite familiar. In effect, over the course of a decade the North Koreans moved from a system of dependency on patronage from the Soviet Union and some of its allies to dependency on patronage from a broader multilateral set of countries. That makes up a second prong of North Korea's engagement with the outside world.

The final prong of Pyongyang's engagement would be the strategic shift that occurred here in South Korea in 1998 with sunshine and the subsequent policy of engagement. So, North Korea now primarily interacts with the outside world through three channels: food-related issues, the nuclear program, and its policy of engagement with South Korea.

This approach has proved inadequate to pull North Korea out of its decline. I would argue that in the year 2002, the North Koreans began sending signals in a variety of ways that suggested they were either pursuing or considering a fundamental strategic reorientation in three parts. These policies are not necessarily ones that anyone in this room would advocate. They are not policies that I am endorsing. I am simply making the argument that, from a North Korean perspective, this is what they were trying to accomplish in 2002.

If one gives up, at least for some period of time, the notion or the hope that one is going to communize the peninsula on Pyongyang's terms, then one does not need a massive conventional army capable of invading the South. Indeed, if one expects

---



a permanent or prolonged period of peaceful coexistence, then that massive army is actually an impediment to improved relations with the South.

Under those circumstances, the first piece of this three-part platform is the creation of weapons of mass destruction and their missile delivery systems. If one has given up the hope of having an offensive threat, the weapons of mass destruction and their missile delivery systems provides one with deterrence. While you are not planning on attacking anyone else, no one is going to attack you if you have nuclear weapons and missiles capable of hitting not only the Korean Peninsula but most of Japan and places further afield as well.

Once one has secured that double-sided deterrence, then the conventional army is no longer needed. Indeed, it's an albatross around the economy's neck and a diplomatic impediment as well. So one can then start talking about conventional forces demobilization. It may be in your own self-interest, but it's always good to get somebody to pay you for actions that you would do for free anyway. So why not take a run at South Korea, Japan and the United States and see if you can get them to pay you for conventional troop demobilization.

Indeed, in the summer of 2002 all the way up to October 2002, the North Koreans were putting out signals involving conventional troop demobilizations of up to 500'000 men, which, interestingly enough, would have reduced the size of the North Korean army to approximately the size of the South Korean army.

If you're going to demobilize a half-million troops, you need somewhere for them to go. Politically, you certainly don't want half-a-million unemployed military-trained people wandering around your country with time on their hands. That is why you need economic reform. You need economic reform to generate employment, to absorb the demobilized military forces.

I would argue that it is plausible that that is what the North Koreans were aiming at in 2002. As we all know, that didn't come to fruition. So now they are in a situation where they have begun a process of economic reform and that has

---

implications for internal political stability. I want to talk about how this plays out.

The economic reform process that was initiated in July 2002 had four components. The first was changes in microeconomic incentives, and initiating a kind of marketization program. Here, we can say that the results thus far, at least as I can observe them, have been mixed. The North Korean economy prior to the introduction of these reforms was an incredibly repressed economy. Markets were thoroughly repressed and market activity was criminalized. However, as a consequence of the economic crisis beginning in the early 1990s, households had to do things to cope. They had to survive. They had to get food. So they began engaging in behavior that, in a literal sense, was criminal.

In effect, the July 2002 reforms legitimated coping behavior by households that had started a decade earlier. By legitimizing it, it reduced the risk premium associated with engaging in those behaviors and led to their expansion. We now see in North Korea a considerable upsurge in entrepreneurial activity at the household level. You have people raising chickens and selling them at markets. You have people selling things by the side of the road. You have an increase in retail activity. By one estimate between 6-8% of the population is now engaged in these kinds of informal sector activities, generally in retail trading or very small scale foodstuff production for sale. That has led to an improvement in the quality of life for many North Koreans.

It is harder to argue that there has been any significant upsurge in industrial production, though. There are things going on, and I don't want to deny that there has been no response to these reforms at the formal level. But it is fair to say that any response in the formal sector has been disappointing. You don't see the Kim Chaek Iron & Steel Complex producing lots of steel, despite the introduction of these reforms.

The second component of that reform process was the creation of inflation. In the interest of time, I will not go into the reasons why the government did this, but I think it is very important for a variety of reasons. With the introduction of the

---

reforms, there was a tremendous increase in the price level. This means that if you were a North Korean citizen and you were dependent on North Korean won denominated salaries, given the huge increase in prices and the much smaller increase in salaries, you suffered a decline in real income. The World Food Program, for example, has found in its surveys that these reforms have in effect created a new class of urban poor.

If you are a high government official, or someone who - perhaps because you have relatives in Japan - has access to foreign exchange, you were, to a certain extent, insulated from this process. If you can get your hands on dollars, Japanese yen or Chinese yuan, you are insulated from the effect of this degradation of the North Korean currency. Also, if you are a farmer, you can retain production for in-kind consumption. So people in the rural areas and the very high-end people who have access to foreign exchange are to a certain extent insulated from this process. However for the average North Korean who's relying on a salary, there has been a decline in real income. Some of these surveys from the World Food Program, for example, suggest that some households are spending 70-80% of household income on food. There has been an increase in the number of food-insecure households among the urban non-elite.

At the same time, among the class of people who do have access to foreign exchange, there has been a widening of the goods that are available. If you have the dollars, you can now buy a VCR. You can buy counterfeit or pirated tapes of South Korean soap operas. There is some evidence, and I do not want to exaggerate it, that this is starting to have the ideological impact that traditional anti-communists as well as the Kim Jong-il regime have always expected: once North Koreans start watching South Korean soap operas and see the lifestyles of the rich-and-famous as portrayed in these television shows, it will start to have real implications in terms of cognitive dissonance. I know of people who have concluded that they have been lied to, that they have wasted their lives, and who are telling their children to leave, to go to China, and to try to get to South Korea and have a real life. So one implication of this adjustment in the system - the creation of inflation - is potential ideological or cultural infiltration through

---

cultural products produced outside North Korea.

The third component of this reform process was the creation of special economic zones. The one at Sinuiju was a fiasco. The industrial park at Kaesong will ultimately have greater implications for North Korean development. Ultimately, it is South Korean small and medium enterprises that will be the main foreign investors.

The final component of the reform package is aid-seeking, in particular seeking aid from Japan. Post-colonial claims, or reparations, or however you want to describe them, are the one major claim the North Koreans have on the world financial system. The expectation that was ratified in the meeting between Kim Jong-il and Prime Minister Koizumi was that when diplomatic relations were normalized between Japan and North Korea, there would be a substantial financial transfer from Japan to North Korea. I think that neither government anticipated the political reaction in the Japanese public to the issue of the abductees, and, as we all know, normalization has not proceeded as expected.

So North Korea finds itself, then, in a situation in which it has started to marketize the economy with a variety of effects internally. It has inflation that with distributional implications. The special economic zones are not panning out - at least up until now - as they might have been expected to. And the aid from Japan that was supposed to keep goods on the shelves while they were implementing these reforms has not been forthcoming. As a package, this has not worked out as the North Koreans expected.

The key point is that this moves North Korea from the realm of elite to mass politics. Unlike the diplomatic maneuvering that preceded the introduction of reforms which only effected a few hundred people in the Ministry of Foreign Affairs or the Party, these economic reforms are fundamentally changing social, economic and political relations at the grassroots level for everyone in the society. These developments are overturning, at the individual level, the paths to power and status. As a friend of mine put it, it used to be that the traditional preferred

---

sons-in-law in North Korea were state officials or party cadres. Now they are military officers and entrepreneurs. The central issue for the North Korean regime is whether they can manage that transition in the context of the legitimization challenge posed by the existence of a democratic and prosperous South Korea.

The introduction of reforms has required an ideological reinterpretation of the national ideology of *juche* to legitimate these reforms and the departure from past socialist practices. The response, and this may sound strange, has been the introduction, or intensification, of a “military first” campaign.

In the second chapter of my book I attempt to use formal statistical models to analyze the prospects of regime change in North Korea. I want to make quite clear that I’m using the term “regime change” in a narrow, technical, scientific sense. I’m looking at the determinants that lead one political regime to change to another political regime. I’m not using it in the sense of actively seeking a regime change in North Korea. I’m just looking, in a scientific sense, at the underlying forces that determine regime changes around the world.

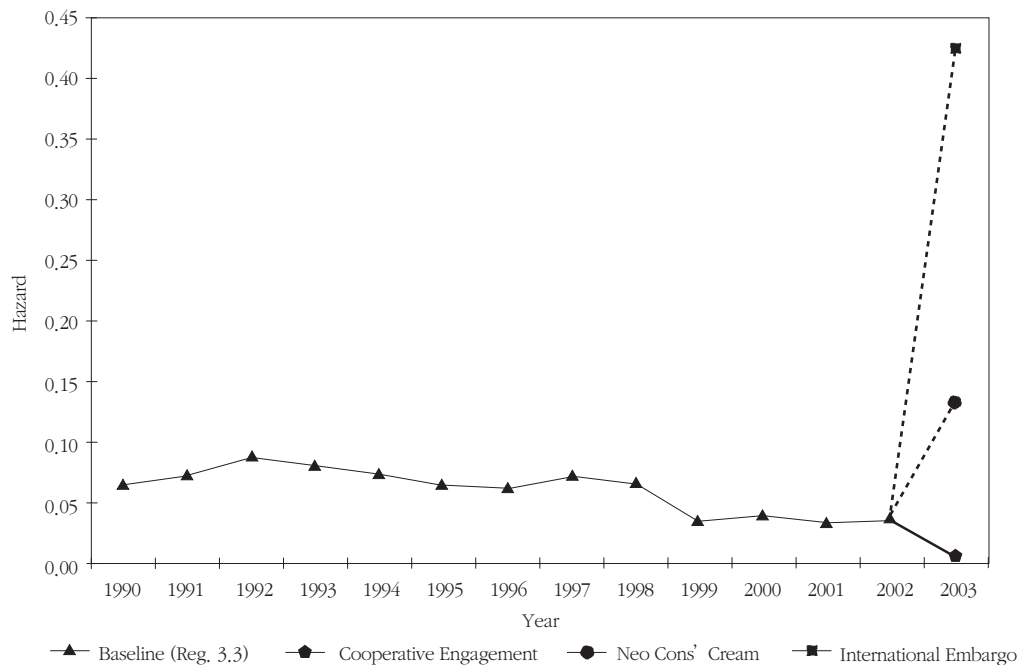
In the context of that study I looked at three different data sets. I wanted to make sure the results were relatively robust. They covered political developments throughout the world, essentially universally, from 1960 onwards. I have data on, more or less, every country in the world from 1960 forward. I then analyzed what were the underlying determinants of regime change.

There were three sorts of variables. The first were basic political, legal and cultural variables that change slowly, if at all. That simply means that some societies are more likely to experience political instability than others. The second are demographic and social indicators, things like the level of urbanization. They change, but they change relatively slowly. The third group of variables relate to economic performance and policy. They tend to change the most rapidly, and, as a consequence, have the most impact on the short-run changes in the likelihood of a regime change.

---

These models were then used to generate the probability of regime change in North Korea in any particular year. The results of one such model are shown in Figure 1. It's one of about half-a-dozen models produced in the book.

Figure 1. Hazard of regime change under three scenarios



The probability of regime change most likely peaked at around 10% in 1992, declined, and then peaked again in the late-1990s. Then, as the process of engagement with South Korea moved forward, and as there's been an expanded provision of international aid, the likelihood of regime change has declined. Now it's on the order of 4-5%.

I then simulated three alternative scenarios in order to get a sense of how amenable these probabilities are to change. In the first scenario, which I called "Cooperative Engagement", North Korea solves the nuclear crisis, there's a normalization of relations with Japan, the Japanese provide more aid, North Korea gets into the World Bank and IMF, so on and so forth. Economic performance improves. The likelihood of regime change declines, as can be seen in the lower spike in Figure 1, down to about 1-2% a year. Kim Jong-il dies in his sleep and one or another of his sons inherits his grandfather's mantle.

In the second scenario, called the “Neocons’ Dream”, the international community puts the squeeze on North Korea. Aid flows are reduced, economic performance deteriorates, North Korea is stuck in this kind of nether world of half-way successful economic reforms and so on. In this scenario, the probability of regime change rises to about 15%, which means that Kim Jong-il is probably out of power before George Bush. As you recall, in the neocons’ dream George Bush gets re-elected in November and is president until 2008.

In the final scenario, the “International Embargo” scenario, which is the very high spike in Figure 1, North Korea does something - i.e., sells fissile material to al-Qaeda - that is so outrageous that the international community imposes a comprehensive economic embargo. As you can see, the likelihood of regime change shoots up to about 45% and the North Korean regime collapses within a year or two.

These are simply statistical models. They are not tablets received from God. In particular, the models might not do a very good job of capturing certain dynamics. In particular, I’ve always thought that it is politically useful to be able to blame one’s problems on hostile foreigners. So it may be that the likelihood of regime change under the scenarios of, say, the “Neocons’ Dream” or the “International Embargo”, are actually somewhat lower. You would have to bring those top two spikes down, since this model doesn’t take into account the psychological political dimension.

At the same time, if the international community is being very cooperative and your performance still isn’t very good, you cannot blame the foreigners as an excuse. So in the case where you have cooperation, maybe the likelihood of regime change needs to be a little higher than that spike at the bottom. So perhaps the whole fan in Figure 1 needs to be brought together a bit.

Yet even with that caveat, the analysis suggests that the current situation is consistent with outcomes ranging from the maintenance of the status quo, to evolutionary change, to what would amount to revolutionary upheaval. If there

---

were a regime change in the North, there are two questions. One, what would be the character of any successor regime? Related to that, would any non-Kimilsungist, non-*juche* North Korean regime be viable? Would it be able to legitimate itself or would this simply be a transitional state toward unification? In other words, is a post-*juche* North Korea possible?

With respect to the character of the successor regimes, which is basically taken up in the third chapter of the book, I'm going to make an argument that may seem counter-intuitive, but which I think is a potentially important argument. I mentioned earlier the "military first" ideological campaign. On its surface, it seems to suggest the ascendancy of the most reactionary forces in North Korea. But I am going to argue that this may actually be the mechanism by which a broad ranging top-down modernization of North Korea - a society subject to an external threat - is justified.

The argument is very straight forward. A strong military is necessary for survival. A strong military needs a strong economic/technological base. *Ergo*, by elevating the military to the level of the vanguard, the "military first" ideology justifies all manner of departures from past practices, including the jettisoning of socialism in practice, if not as an ideal, in the pursuit of military modernization.

There is historical precedence for this. Possibly the best historical analogy is the Meiji Restoration in Japan, but one can point to others, such as the founding of modern Turkey under Mustafa Kemal Ataturk, as well. Revolutionary changes were justified as responses to foreign pressure and legitimized in terms of restoring past glory.

The argument I'm making is a positive argument, not a normative argument. It's an argument that top-down, military-centered modernization may be a successful political development strategy. It may be that, in a normative sense, a result of that would be a nuclear-armed North Korea that's antithetical to our interests. But that's a different issue.

---



If I am right, it would suggest that Kim Jong-il is trying to play the roles of both the Tokugawa Shogun and the Emperor Meiji, which would probably task even his theatrical abilities. But it's consistent with remarks he's made, for example, to Madeline Albright saying he was interested in a model where he would reign but not rule.

Top-down modernization, with or without Kim Jong-il, is a possibility. But there's no guarantee that the military modernizer that would emerge would be the Park Chung-hee or the Augusto Pinochet of North Korea. That person could just as well be the Alexander Kerensky or the Lothar de Maizire of North Korea, that is to say a transitional figure who is unable to legitimate his rule and who simply paves the way for a much, much deeper change.

The key in this respect would be South Korea. South Korea is key because of the resources it has and which it can provide to the North, potentially propping up either a Kim Jong-il modernizer or some kind of post-Kim Jong-il modernizer. But it is also key because the very existence of South Korea poses a legitimization challenge to any would-be reformer in the North. Ironically, one can imagine a situation in which the most radical forces in the North would be revolutionary unifiers. That is to say the most radical political forces in the North would be the people who want bourgeois democracy on the South Korean model. One could end up in the ironic situation where South Korea, fearful of the economic implications of absorption, would actually act in a way to try to prop up a non-revolutionary regime in North Korea.

I have already gone longer than I anticipated, so I will skip the final part of the book in which I talk about what the implications of these various paths would be for the South Korean economy. I will simply end with the following recommendations.

It seems to me that, from the standpoint of South Korea, one can make a very strong case for engagement. Why not? North Koreans already have 11'000 artillery tubes pointed at Seoul. If you engage with North Korea, the North Korean

---

economy grows a little bit more next year and they invest some of that money in military modernization. The marginal increase in threat of the then 12'000 artillery tubes will not be that great. South Korea might as well engage with North Korea in an attempt to encourage North Korea's evolution - there is not a lot of downside risk. So if you're South Korea, there is a simple case for engagement.

However I maintain that that engagement needs to be done on efficient transparent terms. I specifically argue that one could use the tax code here in South Korea to move engagement so that it would be done more efficiently and more transparently than it has been done in the past.

Secondly, while engaging, South Korea needs to prepare for the possibility of sudden collapse in the North. That has two implications for South Korea. There's a need to continue the process that South Korea has been pursuing over the past five or six years of strengthening its internal institutions. When put under strain, stronger institutions will perform better. There are a variety of changes in corporate governance, and so on, which I recommend.

Third, South Korea ought to err on the side of fiscal prudence and accumulate fiscal reserves in anticipation of a possible collapse in the North. Even if you don't expect it, and even if you may not want it, there's something to be said for putting away something for a rainy day.

In conclusion, the North Korean initiation of economic reforms has put the internal stability of North Korea into play, if not in the immediate term, certainly in the medium-run. Nuclear diplomacy could have enormous implications on how this plays out for both North and South Korea, as well as others. Thank you very much.

---

### Questions & Answers

---

**Q** The other day, the *Chosun Ilbo* had a book review about your new book. According to the review, your book mentions the cost of unification. If North

---

Korea collapses suddenly, the South Korean government may need some US\$ 600 billion to normalize the North Korean economy. I wonder if you did, actually, mention that figure in your book.

**A** I'm going to give a more lengthy answer than one may have expected from the question. I want to be careful that I am understood since there is a lot of misunderstanding about this.

I have done economic research on the implications of economic integration between North and South Korea. One of the scenarios that is modeled in that economic research could be thought of as a "unification" scenario. Think of this model in very simple terms. We have the Korean Peninsula. If one simply takes away the border and labor is allowed to go anywhere, a lot of people would move from the North to the South. Likewise, if you took away the border but didn't allow people to move, and tried to raise the level of income in North Korea to some specified level, then you could calculate the amount of capital investment needed.

The number that you cite - US\$ 600 billion - comes from the following scenario. There is a process of economic integration in which a limited number of North Korean workers are permitted to come to the South. In this particular scenario I believe it is two million workers. At the same time, there is investment in the North. That investment carries with it new technology. So there is a process of technological upgrading and productivity increase in the North. Under that scenario, how much investment is needed to raise North Korean incomes to a particular target level? A level that has been used as a benchmark by prior researchers, for example at the Korean Development Institute and by other academic researchers, has been 60%. So I simply adopt that benchmark for purposes of comparability.

If one makes plausible assumptions about the number of people who move from the North to the South, the rate of productivity increase in the North associated with the importation of new technology, the amount of capital

---

investment in the North needed to raise Northern incomes to 60% the level of the South is approximately US\$ 600 billion over ten years. Obviously if one raises or lowers the 60% target, one will increase or decrease the bill.

There are further assumptions to this model. Do you assume that this is profit-oriented investment that generates remitted flows back to the South, or do you consider it grants? But setting such questions aside, the macroeconomic implications for the South under this model are that the rate of growth in South Korea slows over that decade, relative to what it would have grown otherwise. Basically, some capital accumulation is being diverted from investment in the South to investment in the North. Of course the rate of growth in North Korea would rise dramatically. So the rate of economic growth for the peninsula as a whole is higher under integration than non-integration.

The other implication for South Korea in this scenario, beyond the slowing economic growth rate, is that it would have distributional implications for the South. There's a shift in the distribution of income away from labor and toward capital, because capitalists now have this new group of Koreans in which they can invest and get to work in their factories. Within labor itself, there is a shift in the distribution of income away from relatively low-skilled labor toward relatively high-skilled labor. If you believe that relatively high-skilled labor are the predominant owners of capital, that suggests that without some compensatory policies here in South Korea the process of economic integration would be accompanied by an increase in income and wealth inequality.

- **Q** The UK has an embassy in Pyongyang. We've had one there for 18 months. During our time there, we've picked up a few changes that have occurred fairly recently. People who worked in industries and who were supported by work units, and until fairly recently had been quite well-supported, are now not getting the support from those units that they were getting. There is some evidence that people in industrial complexes, which we know are often very
-

inefficient, are now not among the better off, but are indeed among the suffering. It is those people who are having to turn, in some cases quite desperately, to making money by other means.

The second thing we noticed over the past year or so is that there seems to be more of what has been described as “horizontal” discussion going on between different organizations and ministries. Groups of people in organizations talk much more now about people in other organizations. This is, in a way, less closed, more open, and sometimes more critically open, activity and dialogue. Would you have anything to add to this?

In the summer of 2002 North Korea signaled its willingness to reduce conventional armies and move more toward a deterrent posture. It was looking for someone to pay for it. Does the October 2002 “confession” when James Kelly was in Pyongyang of having an enriched uranium program fit into that? Was that an indication that they wanted this topic put on the table? Was it an accident that this came out?

Secondly, you referred to the nuclear diplomacy that was going on. What do you think the next six to eight months will bring?

**A** First of all, the problem with the North Korean nuclear program is that, although it might be something that we, meaning the international community broadly speaking, could learn to live with if it could be confined to the Korean Peninsula, it cannot be confined to the Korean Peninsula. The delivery systems extend beyond the peninsula. There are worries about proliferation in a physical sense and that a desperate cash-strapped North Korean government would sell these nuclear weapons. Thirdly, there’s the issue of precedence that withdrawal from the Nuclear Non-Proliferation Treaty sets.

The problem with the trial balloons the North Koreans were floating in 2002 is that, while they had a certain internal logic from their perspective, it

---

would be hard for the rest of the world to accept them. When you get to the specifics of what happened in October, I believe that the revelation about the highly-enriched uranium (HEU) program was not something the North Koreans were anticipating. This was a product of US intelligence. Also, this was not the first time this had happened, when US intelligence picked up activities in North Korea and the North Koreans had not realized these activities had been observed. One then has very strange interactions with the North Korean diplomats precisely because of the “stove piping” that was mentioned in Question. People within one organization know very little about what is going on outside their organization.

During a few times in the 1990s, and again in October 2002, the North Korean diplomats from the Foreign Ministry were charged with negotiating these programs, but they literally did not know about what they were negotiating. I do not believe the North Korean Foreign Ministry knew about the HEU program.

There’s a lot of blame that can be spread around about the current situation. I don’t think any government is blameless. However, if you are the Bush Administration, it is very difficult to negotiate with another side if your interlocutors have not only not been empowered to negotiate in a serious way but are also literally not knowledgeable about what they are supposed to be negotiating.

The problem is that in North Korea the system is so closed and so drawn toward the center. You have a problem where, literally, the same individuals who are being sent out to do these things have revealed in the past that they have little credibility. This makes negotiations difficult.

What do I think are the implications over the next year or so? We have an adage in English, “Be careful what you wish for.” I think that at the present time probably both the US and North Korean governments have an incentive to postpone or delay this process. For the Bush Administration, because of

---

our elections in November, the best option would be for North Korea to simply disappear. But if that is not possible, for it to at least go away and not create trouble between now and November. At this point, they would probably have trouble negotiating an agreement that would have any real carrots. That would require going to the US Congress for a budget appropriation, and I don't think the administration wants to go to the Congress for a budget appropriation for North Korea in the run-up to the election. So the US side has some incentive to stall.

The North Koreans also have an incentive to stall because the North Koreans like their nuclear program. They don't want to give it up. It will give them additional time to continue to work on the program. The situation here in South Korea aids that process. The political turmoil here gives the North Koreans a good excuse to not come to the table because there is political chaos in South Korea.

The reason I say, "Be careful what you wish for," is that in the US, roughly speaking, there is about a 50% probability that President Bush will be re-elected and there's about a 50% probability that Senator Kerry will be elected president. Now, the odds are probably a little bit in President Bush's favor at this point, but it's not, say, 3:1. It's about 50:50. Flip a coin.

The North Koreans may believe that if they hold out and the coin lands heads and Senator Kerry is elected president, then they will have a more pliant set of counterparts with whom to negotiate. The problem is, while it is roughly 50% probable that Senator Kerry will be elected president, it is much less likely that the Democratic Party, that is Senator Kerry's party, will take control of either house of the US Congress, much less both houses of the US Congress. As a consequence, if Senator Kerry is elected the most likely outcome is that Senator Kerry would be elected and the Republicans, that is to say President Bush's party, will control both houses of the US Congress. We will in essence be back to the *status quo ante* of 1994 to 2000 in the US when the Congressional Republicans used North Korea as a very convenient

---

issue to politically beat up on a Democratic president.

You may stall and wait and you may get President Kerry. But you might find that President Kerry has very little maneuvering room to make a deal. Ironically, if President Bush is interested in making a deal, the best outcome for making a deal would be the re-election of President Bush. He comes into office. He has a Republican Congress. They're not going to give him a lot of heartburn over North Korea. He's not running for re-election ever again. He can make a deal. This would be like Nixon going to China or Menachem Begin going to Egypt. Ironically, if President Bush wants to make a deal, his re-election may actually be the outcome most favourable to seeing that happen. So be careful what you wish for.

**Q** You gave a somewhat optimistic assessment of perhaps 6-8% of individual North Koreans engaging in entrepreneurial activity. However, the refugees that we are meeting at the border are describing, at least in the North Hamgyeong area, conditions that are very quickly degenerating to the period 1996-97 in terms of food availability. Could you comment on this, please?

**A** This is very, very interesting. It points to basic problems of trying to understand what is going on in North Korea. Basically, we have very little information. I am sure you are reporting accurately the situation with which your group is dealing, with these refugees in at least that part of the border region. What's interesting is that there is other data coming from other groups that would appear to contradict that and suggest that refugee flows are slowing down. It could well be the case that both sets of data are correct: people are correctly reporting what they are observing in the part of the country that they can see.

All I would say is that we know there are economic changes going on. We know they're having distributional implications. We know there are groups of North Koreans who are being made worse off. What you say is plausible. But there is other evidence from Court Robinson and the project he has

---



monitoring refugee flows, done in conjunction with Mercy Corps, that suggests a different picture. Given that degree of uncertainty, it would probably be best to just stop here.

**Q** In your conclusion you only mentioned the homework that South Korea should do. But I believe your various scenarios also have enormous implications for our neighbor countries around the Korean Peninsula, as well as the US. Would you like to mention what sort of homework the international community should do? Japan? China? The US?

**A** First of all, let me leave Japan out of the equation. I've already spoken about their process of diplomatic normalization. There is a real problem, though, with China and the US. The militaries of China and the US do not talk to each other enough. The reason I say this is that, if there is any substantial instability in North Korea and a humanitarian disaster, it is the militaries that are on the front lines of doing humanitarian relief. Not because they are well-trained at giving humanitarian relief, but because they are the only institutions capable of handling the large-scale logistics involved.

If there was a lot of upheaval, anarchy, a cholera epidemic, and so on, it is natural that the US and Chinese militaries would play a large role in the immediate provision of relief in that situation. The last thing we want to see is the Chinese and US militaries running into each other in North Korea without well defined rules of engagement. I have always urged people in the US military, primarily since I have much greater contacts with them, to seriously reach out to the Chinese military and talk about these issues. There is a certain amount of talking that happens at a very high level, in the macro sense. But I think we actually need a much more "on the ground", "getting your hands dirty" talk process. The single worst outcome one can imagine, short of nuclear war, would be some kind of situation in North Korea in which one or another North Korean faction appeals for outside support, and you get the South Korean, Chinese and US militaries on the Korean Peninsula, in North Korea, without well-defined ground rules about what

---

they're doing.

**Q** In your presentation you talked about the economic reforms of July 2002. You mentioned that a lot of pressures are building up from those reforms, and that there were some economic pressures on political stability. Presumably if these pressures grow too great, the regime has the option of simply stopping the reforms or going in a different direction. Is that, in fact, an option? Are the reforms reversible? If they did stop them, what do you think would be the implications in North Korea itself?

**A** The issue of the reversibility of reforms is a very interesting one. On one level I think the system-fraying has gone so far that it can't be reversed. Households have been already engaging in a variety of coping behaviors over the past decade in response to the crisis. That coping behavior has now been legitimized. It's probably hard to put that genie back into the bottle.

The more problematic aspect is with regard to industrial facilities. In respect to industrial facilities, it's not at all clear to me how far these reforms have gone. There have been changes in behavior, but my impression is that you still have a situation in which state-owned enterprises are unable to meet their pay-rolls. They go to the North Korean central bank for loans in order to cover those pay-rolls. The North Korean central bank provides those loans. From the standpoint of analyzing the transition of a centrally planned economy, this actually looks like Albania in the early 1990s. It looks like some of the things that happened in the Soviet Union or the Eastern Bloc before it started to reform. At this point, I'm not sure if that is reversible in the sense of going back to a classic centrally planned economy that may have existed in the 1960s or 1970s. But on the other hand, it's not clear that it actually leads anywhere, either.

So with respect to these large industrial enterprises, North Korea today is stuck in a kind of nether world. It hasn't managed to reform successfully, but it's going to have difficulty going backward. The reforms are irreversible in

---

that sense, but not irreversible in the sense that the country's taken some sort of dramatic step forward.

**Q** We understand that Kim Jong-il is very good at command digging. Are there many more tunnels near the DMZ? Or underground cities built in North Korea from which to govern the country during potential attack? Is it possible for US technology to detect and destroy these underground facilities from the air without landing in North Korea?

**A** I don't have any personal knowledge of additional tunnels, but it's actually an important issue. One of the problems posed by the HEU program in North Korea is that the technology, technically speaking, is more amenable to dispersed facilities than the plutonium program, which involves a smaller number of fixed facilities that are more observable, particularly from the air. Without advocating this policy, if one asks if it is possible for the US or some other country to do aerial strikes against North Korea and destroy the plutonium program, today it's hard to say. The North Koreans have pulled out the rods. If you asked two or three years ago, the answer would have been, "yes." You could probably have bombed those facilities at Yongbyon and destroyed the program.

The problem with the HEU program and the dispersed facilities is, presumably, these things are underground. We don't know where they are. Even if we bomb them and use high-tech munitions, like the so-called "bunker busting bombs", it is quite possible we wouldn't destroy it. The likelihood of the US doing aerial strikes of this sort is pretty low. So as part of any negotiated settlement, the US is going to demand an inspection and verification regime that, for understandable reasons, will be highly rigorous and by its nature intrusive. The North Koreans, I believe, are going to have a hard time accepting that. Even if both governments behaved like angels, it would be difficult to reach a negotiated agreement precisely because the US is going to be concerned about these underground facilities which they cannot locate and observe, and because the North Koreans are going to be

---

concerned about having US or other types of foreigners going through every cave in North Korea looking for nuclear facilities.

**Q** There is a theory that North Korea requires an external military threat to maintain social and political stability. If North Korea got what it wished for, at least ostensibly a peace treaty with the US and mutual recognition of the regimes in North and South Korea, what effects do you think that would have on the stability of North Korea?

**A** That's a very interesting question. Does North Korea really require an external threat to legitimate its existence? Obviously external threats are useful. They allow the regime to rationalize under-performance in different ways. Whether it is essential, I doubt. This goes to the heart of the issue.

There's a tendency, especially here in South Korea these days, to compare the economic reform process in North Korea to China or Vietnam. There're some obvious reasons for doing so. China and Vietnam are nearby. The North Koreans have sent people to China and Vietnam to get training, to observe and to study. But the situations in China and Vietnam when they started their reform processes and North Korea today are very, very different.

China in the late 1970s and Vietnam in the last 1980s, when they initiated their reforms, had more than 70% of their labor force in the agricultural sector. As a consequence, they could enact agricultural policy changes which led to a pretty rapid increase in rural sector productivity. This led to an increase in the supply of food. That allowed the people who were at the very, very low productivity positions to move out of agriculture and into the emergent non-state-owned light-manufacturing sector, while at the same time providing for lower real costs of food and higher wages for people who were already employed in the traditional state owned heavy industry. In economist speak, it was a *Pareto* improvement: everybody was made better off. People who stayed on the farms had higher incomes, the people who left the farms had higher incomes in the new light-manufacturing sector, and

---

even people who were still in the old state-owned heavy manufacturing sector were better off.

Economically speaking, in terms of the structure of the labor force and the composition of output, North Korea looks more like Romania or Belarus than it does China or Vietnam. It is a much more industrialized economy. It looks more like parts of the former Soviet Union or Eastern Europe. The economic reform processes in those countries, regardless of the politics, are much less likely to be *Pareto* improving. They're much more likely to generate losers, and with losers political discontent and opposition to reform.

The second big difference between China/Vietnam and North Korea is that North Korea is a dynastic regime. Just as I mentioned with the "military first" campaign, they have to have some ideological rationale for moving away from, or for reinterpreting, *juche*.

Third, and Vietnam is the simplest case so I'll just use it, the Vietnamese had a civil war. One side won. They became the monopolist definers of the national ideology and what it meant to be Vietnamese. When, in the late 1980s, they decided to initiate reforms they could come up with slogans explaining that this is what Uncle Ho really had in mind. Fortunately for them, Uncle Ho had died early enough that you could reinterpret the doctrine.

The divided nature of the Korean Peninsula poses a much more difficult political problem to any would-be political reformers in North Korea, because you have this larger, richer, more prosperous, more attractive South Korea. The problem is, as you start reform in North Korea, you lose the identity of *juche* and you start to simply look like a shabby third-rate version of South Korea. In that sense, the political problem faced by Kim Jong-il and any would-be reformers today is a very difficult political problem. Whether they absolutely need external threats to legitimate themselves and maintain power under this process of political transition, I'm not sure. But I don't

---

think one ought to under estimate the political challenge that they face in doing reform.

**Comment** Based on a not-very-scholarly analysis, I've always been skeptical about North Korea following the Chinese model, simply because China didn't have a bigger "South China" or a richer "South China". Korea, and this is the most important point, is a small country on a small peninsula. South Koreans are much better off, and the economy is much bigger, than North Korea. This one factor makes a huge difference between China and North Korea. That's the most important reason why North Koreans cannot go for the Chinese model.

I always recall the story of our mutual friend, Fred Bergsten, who had dinner with former German Chancellor Schmidt only two weeks before the Berlin Wall fell. Fred asked Schmidt, How long do you think it will take before the two Germanies unify? The chancellor apparently said to Fred, "Not in my lifetime," meaning not in the next 20 or 30 years.

Also, Willy Brandt was here in October 1989, just one month before the Berlin Wall fell. He was, again, asked, "How soon do you see the two Germanies unified? And Willy Brandt said, Not before the two Koreas unify."

So my recommendation to South Korea is to have a well-articulated and well thought out plan in case of a sudden collapse. It should be based on a long-term unification strategy. Unless there is a long-term strategy, then we cannot make the right decisions on monetary and financial integration issues or on the labor mobility issue. We need a long-term strategy, and based on that we need a well-thought out contingency plan. Otherwise we'll run into a messy situation.

---

---

## 세계경제연구원 후원회 가입안내

---

- 후원회원의 종류 : 법인회원, 개인회원
- 
- 법인회원에 대한 서비스  
연구원 주최 행사에 우선 초청  
연구원 주최 행사에 5인까지 무료 참가 가능  
연구원이 발간하는 모든 간행물 무료 제공  
법인 회원을 위한 특별 세미나 및 간담회 개최
- 
- 개인회원에 대한 서비스  
연구원 주최 행사에 초청  
행사 참가비 할인  
연구원이 발간하는 일부 간행물 무료 제공
- 
- 후원회비는 관련세법에 따라 세금공제 가능
- 
- 회원 가입 문의  
551-3334~7(전화) 551-3339(팩스)  
E-mail : igenet@igenet.com  
<http://www.igenet.com>
-



서울 강남구 삼성동 159 무역센터 2505호

전화 : 551-3334/7, FAX : 551-3339

E-mail : [igenet@igenet.com](mailto:igenet@igenet.com)

<http://www.igenet.com>