

남북한 관계: 현황과 전망*

Marcus Noland

1991년에 본인은 교환연구원 자격으로 한국개발연구원에서 일할 수 있는 기회를 가졌다. 그 때는 바로 독일의 통일이 이루어졌던 시기였으며 본인의 동료들이 동독 형태의 북한 붕괴를 한국이 잘 대처할 것이라는 지나친 낙관론에 사로잡혀 있는데 대하여 놀라움을 금치 못하고 있었다. 그래서 본인은 미국에 돌아가서 이 주제를 계속 추진한다면 매우 흥미로울 것이라는 생각을 하였다. 그러나 아무도 이 주제에 관심을 보이지 않았기 때문에 결국 다른 주제들을 택하였다.

1994년 김일성이 사망하였을 때 본인은 백악관 경제자문위원회를 떠날 준비를 하고 있었다. 별안간 북한 체제의 생존 전망이 수십 년 단위에서 수주 단위로 바뀌었다. 북한 체제의 붕괴와 남한으로의 흡수 그리고 통일이라는 일반적 관념은 커다란 관심을 불러 일으켰다. 그러자 북한연구 아이디어에 대하여 이해하기 힘들고 관심이 없다고 말하였던 경제적 후원자들이 본인에게 그 연구에 자금을 지원하겠다는 제의를 하게 된 것이다.

새로 출간된 책의 전부를 요약한다는 것은 여러분들에게는 지루한 일이고 본인에게는 피로한 일이 될 것 같다. 그 대신 3가지 의문사항에 초점을 맞추어 보고자 한다. 첫 번째 의문은 최근의 사태가 북한의 근본적 전략 수정을 나타내는 것인지 아니면 단순한 전술적 작전에 불과한 것인지에 관한 것이다. 만약 이 첫 번째 의문에 대한 해답이 북한의 기본전략 수정이 실제로 일어나고 있는 것이라면, 두 번째 의문은 그러면 북한 국민들이 그들의 체제를 성공적으로 개혁할 능력이 있느냐 하는 것이다. 의도가 바로 성공을 의미하는 것은 아니기 때문에, 즉 다른 말로 한다면 체제개혁을 하기로 결정되었다면 북한 주민들이 이를 성공적으로 수행할 가능성이 있느냐 하는 것이다. 만약 이 두 가지 의문에 대한 해답이 모두 “그렇다”라고 한다면 마지막 의문은 북한체제의 궁극적 의도는 무엇인가라는 것이다. 경제개혁으로부터 얻게되는 이득을 북한 주민이 현재 압박받고 있는 물질적 수요충당에 투입할 것인가? 아니면 다른 목적, 즉 군사력 현대화에 투입할 것인가?

먼저 첫 번째 의문부터 살펴보기로 하자.

우리 모두가 알고 있듯이 북한은 남북정상회담에 앞서 몇 개월 전부터 외교활동의 돌풍을 일으키고 있다. 사실, 여러분들 중의 몇 분은 북한과의 외교관계 정상화를 진행하고 있는 나라들의 대표이기도 하다. 여기에서 발생하는 의문은 이와 같은 외교활동의 시점이 그들의 행보에 근본적인 변화를 나타낸 것인지, 아니면 남한과 미국의 총선거 일정과 연결하여 어떤 이득을 보기 위한 단순한 전술적 전략이었는지 하는 것이다. 본인은 지난 5월말 김정일의 북경방문이 이 점에 대한 어떤 근거를 마련해 주고 있다는 주장을 펴고 싶다. 여러분도 아시다시피 북한은 舊소련과 동구에서 벌어진 개혁을 해안에서 차단해야할 질병, 병균 및 기생충에 비유하고, 개혁은 제국주의자들의 입술에 붙은 ‘꿀

을 바른 독약'이며 '사회주의의 안정을 저해하는 트로이 목마'라고 공개비난을 하면서 이것을 헐뜯어 왔다.

1994년에 북한 사람들은 중국인을 '사회주의 운동의 반역자들'이라고까지 표현하였으나 그 이후 그들의 경제상황이 악화되고 중국으로부터의 지원 의존도가 높아지게 됨에 따라 그 수사적 표현이 완화되었다.

지난해 북한 최고인민위원회 위원장 김영남의 북경 방문시 양국은 각국의 국가적 특성에 적합한 사회주의를 추구한다는 이른바 상호불간섭 관계 유지에 합의하였다.

그런데 지난 5월말 김정일의 북경 방문시 발표한 공식성명은 이와는 매우 달랐다. 김정일은 중국의 개혁론자인 덩소평에 의해서 주도된 국가개방의 "위대한 업적"을 인정하고 중국이 추구한 개혁정책을 지지한다고 언급하였다. 이것은 종전의 노선으로부터의 엄청난 일탈이며, 그들이 그 동안 일관되게 거부해온 개혁의 인정 및 중앙통제적 계획경제체제를 개혁하고 개방하는데 있어 중국이 그 후견인 또는 개인교사의 역할을 맡아줄 가능성을 열어두고 있다는 두 가지 측면에서 북한 당국의 새로운 수용태세를 나타내는 것으로 보인다.

그러나 그 증거는 분명치 않다. 김정일의 이러한 언급이 북경에서는 널리 방영된 것이 사실이지만 북한 내부에서는 거의 방영되지 않았다. 중국에서 널리 방영된 그의 성명을 북한 주민들이 듣지 못할 것으로 김정일이 믿고 있다는 단정은 순진한 생각이며 본인도 그렇게 생각하지 않고 있다. 그 보다는 차라리 북한의 지도자로서, 외국 영토에서 그와 같은 모험을 감행하고 사실상 과거 50년 동안의 북한 경제정책이 잘못된 것임을 공표한다는 것이 곤란하였을 것이다. 중국에서의 성명이 아마도 경제개혁 및 현대화 인식 수용에 대한 새로운 관심 표명이긴 하지만 그와 같은 아이디어를 북한 내부로 도입하기 위해서는 정치적으로 납득할만한 체면유지의 방법이 강구되어야만 했을 것으로 생각된다. 그래서 중국에서의 이와 같은 언급들이 북한에서 방송되지 않았다는 사실은 북한이 별개의 게임을 벌이고 있다기보다는 그들로서의 정치적 움직임으로 이해되어야 할 것이다. 그렇지만 이와 같은 생각들이 북한 언론에는 소개되지 않았다는 사실을 인식해야 할 것이다. 이제 북한이 국외에서는 경제개혁에 대하여 호의적인 성명을 발표하면서 그와 같은 내용을 국내에서는 아직 발표하지 않고 있는 기묘한 상황에 처한 것이다.

그럼에도 불구하고 본인은 모든 것이 개혁방향으로 움직이고 있다고 희망적인 기대를 갖고 있다. 북한이 그런 방향으로 움직이고 있다고 상정할 때 다음의 의문, 즉 북한 체제의 개혁능력에 대해서 살펴보자. 본인의 생각으로는 북한이 성공적으로 개혁을 추진하는 데에는 두 가지 커다란 장애물이 있는가 하면 하나의 큰 이점도 있다고 생각된다.

먼저 장애물부터 살펴보자. 아시아에서는 종종 다음과 같은 3단 논법에 마주치는 경우가 있다. 중앙통제적 계획경제체제를 개혁하는 데에는 두 가지 방법이 있는데, 그 하나는 실패한 유럽의 '빅뱅(big-bang)' 방식이고, 다른 하나는 성공한 아시아형 점진주의 방식이다. 북한은 아시아 국가이므로 성공한 아시아의 점진적 방식을 채택하면 개혁을 착수하자마자 연간 10%의 경제성장을 개시할 것이라는 주장이 있는데, 본인이 생각하기에 이 견해는 근본적으로 틀린 생각이다. 아시아에는 과거 중앙통제적 계획경제로부터 비교적 성공적인 개혁과정을 거치고 있는 두 나라가 있는데, 중국과 베트남이 그

들이다. 그러나 중국과 베트남이 개혁을 시작할 당시 그들 노동력의 70%이상이 농업부문에 종사하고 있었다.

북한에서는 얼마나 많은 사람들이 농업분야에서 일하고 있는지 정확히 알 수는 없지만 아마도 약 30~35% 수준, 다시 말해 절반이하에 불과할 것이다. 중국과 베트남에서의 개혁 과정은 큰 부분을 차지하고 있는 이 농촌노동력으로 인해 강력히 추진되었다. 농업부문을 자유화하여 매우 신속한 공급반응을 불러일으킬 수 있게 되자 이 농업노동력을 새로이 출현한 민영경공업 부문으로 이동시킬 수 있었다. 이론상으로는 이 부문에 과세를 함으로써 오래된 국영 중공업부문 구조조정에 필요한 재원을 마련하는 수단으로 활용할 수 있을 것이다. 그러나 출발시점이 다르고 경제적 특성이 다르기 때문에 이와 같은 농업주도의 개혁경로를 북한에 그대로 적용시킬 수는 없을 것으로 생각된다. 경제적 관점에서 볼 때 북한은 중국이나 베트남보다는 舊소련이나 동구의 일부와 유사한 양상을 보이고 있다. 그런 결과로 만약 북한이 개혁에 착수하였을 때 당면하게될 문제들이 있다면 이것은 중국이나 베트남이 당면하였던 문제들보다는 소련이나 동구가 겪었던 문제들과 유사할 것이다.

두 번째의 커다란 장애물이면서 북한이 중국 및 베트남과 다른 두 번째 차이점은 한반도의 분단현상과 관련된 정치적 문제이다. 본인은 베트남의 경우부터 이야기 하고자 하는데 왜냐하면 그것이 가장 단순하고 명료한 방법이기 때문이다. 베트남의 경우 북베트남과 베트남 연합군은 내전에서 승리하여 국가를 통일하고 하노이 정부가 베트남인 전체를 통제하는 단일정부가 되었다. 그리고 1980년대 말 그들이 '도이 모이'라고 일컫는 개혁정책을 채택하였을 때, 하노이의 이념 수호자들은 '도이 모이' 정책이야말로 호지민 주석이 마음속에 품고 있던 바로 그 정책이라고 합리화하거나 정당화 할 수가 있었다. 그리고 본인의 느낌으로는 이들의 경우 중앙통제적 계획경제체제에 대한 호지민의 열망이 북한지도층에 비하여 약했기 때문에 그들의 개혁이 엉뚱한 정책은 아니었다고 생각된다.

이와 비슷하긴 하지만 중국의 경우는 보다 복잡한 양상을 띄고 있다. 최근 수개월까지 대만 정부가 북경 정부에 대해 진정한 이념적 위협을 가했다고 주장할 사람은 아무도 없을 것이다. 그리고 1970년대 말 중국이 개혁을 착수하였을 때 그들 또한 개혁과 개방이야말로 마르크스나 모택동 주석이 생각하고 있던 것이라고 정치적 구호를 외치면서 이를 정당화 할 수 있었다.

평양의 장래 개혁론자들이 직면하게될 과제는 한반도의 분단상황으로 말미암아 이 보다 훨씬 더 풀기 어려운 것들이다. 북한은 그 규모나 성취도로 보아 남한에게는 작은 협력당사자에 불과하다. 북한 사회를 남한 사회의 수준으로 근접시킬 수 있는 개방과 개혁을 향한 움직임은 북한 사회의 기본적 버팀목이 되고 있는 이념체제를 훼손시킬 수가 있다. 이 체제의 왕조적 형태는 개혁을 더욱더 어렵게 만들고 있는데 그 이유는 아들이 사실상 아버지의 정책을 부인해야 하기 때문이다. 그렇다고 북한에서의 개혁성공이 불가능하다는 것은 아니며, 다만 평양 정권이 이를 성공적으로 수행하기 위해서는 정치적으로 어려운 결단을 내려야 한다는 것을 강조하고자 하는 것이다. 만약 북한이 개혁을 추진한다면 북한 경제는 물론 북한 사회도 불가피하게 엄청난 변화를 겪게 될 것이다.

한 예로 개혁을 추진함에 따라 국제무역이 크게 신장될 것인데 이 무역거래의 대부분이 북한과 매우 불행한 과거의 역사를 갖고 있는 남한과 일본, 두 나라와 이루어질 것이라는 것이다. 그래서 경제개혁과 개방과정은 기술적 측면에서도 어려울 뿐만 아니라 정치적으로도 힘겨운 도전을 받게될 것이

다. 이러한 것들이 커다란 장애물이라 할 수 있다. 그러나 북한에게는 다른 중앙통제적 계획경제국들의 대부분이 가지고 있지 못한 커다란 이점이 있는데, 남한이 바로 그것이다. 아마 동독과 중국—중국의 경우 대만과 해외거주 화교사회가 있기 때문에—을 제외한 대부분의 중앙통제적 계획경제국들에게는 같은 인종으로서 기술, 자본, 국제유통망 등을 갖추고 투자할 준비가 되어 있는 기업가들이 없었다. 그래서 북한의 커다란 이점은 남한과 북한체제가 붕괴되지 않고 생존하기를 바라는 지역주변국들의 국제적 지지 환경을 가지고 있다는 것이다.

북한 주민들이 이 까다로운 종류의 일을 균형 있게 잘해내고 남한, 일본, 중국 그리고 심지어 미국으로부터의 원조를 통해 그들의 경제개혁을 성공시킬 수 있다고 가정할 때, 북한 정권의 궁극적인 의도는 무엇인가? 경제개혁의 성과로 얻는 이득을 어떤 목적에 투입할 것인가? 국민들을 압박하고 있는 물질적 필요를 해결하는데 사용할 것인가? 아니면 다른 목적이 있는가? 이에 대한 대답은 현재 분명하지 않은 것으로 생각된다.

김정일 정권으로서는 북한체제 내에서 그들의 권력과 그로부터 얻게되는 이득을 유지하는 최선의 방법은, 비록 위험부담이 있긴 하지만 남한 및 여타 세계와 건설적인 관계를 맺고 경제개혁의 과정을 거침으로써 북한 체제 내에서 자신을 지킬 수 있는 가능성을 극대화시키는 길이라고 계산하였을 수도 있다. 그렇지 않다면 이는 순전히 기회주의적 행태일 뿐이다. 북한은 기본적으로 이념적 가치에 관계없이 경제개혁의 기법만을 채택하고자 하는 것일 수도 있다. 즉 경제개혁을 그렇게 이용함으로써, 국제 체제에서 압도적으로 통용되는 가치를 수용하지 않고도 경제적 수입과 부를 증가시키겠다는 발상일 수도 있다는 것이다. 이 경우 남한, 미국 그리고 여타국들은 한반도에서 강력해진 적과 대치하게 될지도 모른다. 이를 어떻게 설명할 수 있을까?

한국은행의 통계를 바탕으로 북한의 경제가 안정되고 또 최근에는 성장까지 이룩하였다는 보도에도 불구하고 북한은 국제적인 식량원조에 대한 의존도를 증대시켜 왔다. 예를 들어 양허적 조건으로 북한에 제공되는 식량의 비율을 보면 1994년에는 거의 영(zero)이었던 것이 현재에는 85~90%를 차지하고 있는데, 이것은 식량원조 덕택에 북한이 상업조건으로 식량을 수입할 필요가 없게 되었음을 의미하는 것이다. 식량원조는 사실상 암묵적인 국제수지 지원의 한 형태로, 만약 이 원조가 없었다면 식량수입을 위해 지출되었을 자금이 다른 목적으로 사용될 수 있게 된 것이다. 그렇다면 무슨 목적으로 북한에 국제수지 지원을 하는가 라는 의문이 제기된다. 그리고 과거 북한의 경우 우려할 만한 이유들이 있었다. 작년 한해동안에 북한은 카자흐스탄에서 공군 전투기를 구입하였으며, 미국 및 남한의 군관계자에 따르면 북한은 지난 몇 년간 볼 수 없었던 최대 비용의 대규모 군사훈련을 실시하였다. 최소한 이것은 북한 당국이 버터보다는 총을 선호한다는 것을 나타내고 있는 것이다.

그렇다면 이와 같은 현상의 정치적 의미는 무엇인가? 남한 쪽으로 시각을 맞추었을 때 북한의 건설적 변신을 지원하는데 대북정책의 목표를 설정해야 한다는 김대중 대통령의 정책은 기본적으로 옳은 것으로 보인다. 만약 군사적인 입장에서 남한의 이해문제를 분석한다면 북한은 자동화기들을 군사분계선에 전진 배치함으로써 이미 서울을 불모로 잡고 있다. 그래서 북한이 경제개혁으로 얻게되는 추가적인 군사위협은 미미할 것이므로, 한반도의 긴장을 완화시키고 남북간의 관계를 개선하기 위해서는 북한에 대한 포용정책을 써야 한다는 것인데, 대량 살상무기의 확산을 두려워하는 미국에게는 이

것이 더 큰 우려가 되고 있다. 남한의 입장에서 볼 때 그들은 이미 루비콘강을 건넌 것이므로 북한을 포용하고 관계개선이 이루어지도록 노력해야 할 것이라는 것이다.

그런 이유로 남한의 목표는 북한이 경제개혁 과정을 밟도록 그들을 교화시킴으로써 남한과의 지속적인 관계유지가 북한에 이득이 된다는 분위기를 조성하는 것으로 보인다. 이것은 북한을 본질적으로 군사적 관점으로부터 탈피시키는 한편 북한의 경제를 회생시키고 궁극적으로 통일을 이룩하는 결과를 가져올 것이라는 것이다. 남한 입장에서의 문제는 남한 내에서의 경제관계에 위협부담을 가져온다는 것이다. 최근의 금융위기는 과거 20년간 한국경제에서의 정부개입 추세를 잠정적으로 돌려놓았다. 다시 말하면, 과거 20년간 한국 정부는 민간부문에 더 큰 역할을 허용하면서 경제로부터 손을 떼어왔다. 그런데 이 금융위기는 정부로 하여금 상당한 금융부문 주식을 소유하게 하여 다른 금융부문에까지 광범위하게 간접적인 영향력을 행사할 수 있는 여건을 만들어 주었다. 그 결과 정부는 현재 어떤 면에서는 위기 직전이었던 1996년에 비하여 기업의 의사결정에서 더 큰 영향력을 행사하게 되었다. 문제는 남한 정부의 선의에도 불구하고 북한에서는 정치와 경제가 이론 면에서도 불가분의 관계라는 것이다. 북한과의 실질적인 어떠한 경제교류도 북한에서는 커다란 정치적 쟁점이 될 것이다. 결과적으로 남한 정부는 대북 외교정책 목표실현의 촉진을 위하여 경제에 직접 개입하는 유혹에 빠질 가능성을 열어두게 되는데, 이는 남한 경제를 해롭게 할 것이다.

예를 든다면 현재 남북한 경제협력에 있어 가장 잘 알려진 사업은 현대가 추진하는 금강산 사업인데, 남한 신문보도에 따르면 현대는 이 사업으로 연간 1억불의 손실을 보고 있다고 한다. 남한 정부와의 관계에서 우려되는 바는 남한 정부가 현대나 다른 기업들에 대해서 기본적으로 “북한에서의 사업실적을 입찰하는 조건”으로 삼는 것 같은 영향력을 행사하고 싶은 유혹을 받을 수 있다는 것이다. 그런 이유에서 포드社가 대우자동차를 인수할 가능성이 높은 것은 매우 잘된 일이라 할 수 있다. 본인은 현대의 대북사업 보상 형태로 대우자동차를 현대자동차나 다임러/클라이슬러/현대 컨소시엄에 처분하여 현대로 하여금 한국의 승용차 시장을 독점하도록 하지 않을까 우려하고 있었다. 그와 같은 일이 벌어지지 않고 또 최소한 그렇게 될 것 같지도 않다는 사실은 매우 좋은 현상이라 할 수 있다.

다른 예로는 현대의 대북사업들이다. 여러분도 아시다시피 현대가 북한 당국과 체결한 사업계약은 여러 가지인데 그 중에서 금강산 사업이 유일하게 결실을 맺고 있다. 이 사업계약 중에서 가장 중요한 부분은 아마도 경제특구 설치문제인데 현대와 북한당국은 이 경제특구 입지선정 문제를 놓고 오랫동안 논란을 벌여왔다. 현대측은 경제적 합리성이 있는 해주를 원하고 있는 반면, 북한 당국은 내부적인 정치상의 이유로 서북 변경지역을 입지로 원하고 있다. 만약 이 경제특구가 설치된다면 그 위치가 우리에게 유익한 정보를 제공하게 될 것이다. 이와 같은 상황은 북한 당국이 생각하고 있는 경제개혁의 한 단면을 제시하는 증거가 될 수 있다. 그러나 현대가 그 동안 남한과 북한 당국을 상대로 사업을 하는 과정에서 얻어진 이와 같은 사례들은 이 경제적 교류과정의 정치쟁점화 정도를 나타내고 있다.

그러면 남한으로서 해야 할 일은 무엇인가? 남한으로서는 북한의 체계적 변신을 확실하게 고무할 수 있는 경제적 연대형태를 강조해야 한다. 이들 경제적 연대형태에서 일종의 서열 순위를 생각해 볼 수 있을 것이다. 그 서열의 맨 아래쪽은 금강산 사업이 될 것이다. 중앙정부에 수표를 거의 직접 건

네는 형태의 사업은 사실상 또 상징적으로도 여타 지역과 경제를 격리시킬 소지가 있다. 남북간 불신의 정도를 감안할 때 어떤 형태로든 신뢰를 구축하기 위해서는 첫 단계로서 그와 같은 사업이 필요했을 수도 있다. 그 첫 단계가 이제 실현된 마당에 더 이상 그와 같은 사업을 하는 데에는 회의적일 수밖에 없다. 이보다 다소 좋은 방법으로는 현재 논의되고 있는 광산 집단촌이나 현존 나진/선봉과 같은 오지의 경제특구 설치 등이다.

이들 사업은 다시 말해 금강산 사업보다는 약간 더 좋은 사업이겠지만, 궁극적으로 여타 경제로부터 격리될 수 있어 앞으로의 체계적 변신을 크게 기대할 수가 없다. 북한 내 도시지역에서의 보세창고나 다른 형태의 무역특구 같은 것들이 보다 선호될 수 있을 것이다. 그와 같은 사업은 북한의 노동력이 남한 기업들에게 더 많이 노출되고 북한 주민들에게 시장경제의 작용원리를 교육시키는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 물론 가장 좋은 연대형태는 남한 기업들로 하여금 북한 전역에 자유롭게 투자하게 하는 것이다. 그것은 비단 교육 측면뿐만 아니라 더 중요한 것으로서, 북한 지방정부 및 해당기관들 사이에 경쟁체제를 수립할 수 있기 때문이다. 그들은 효율적인 인프라의 제공, 낮은 부패수준 등을 바탕으로 투자유치 경쟁을 하게 될 것이다. 이것은 가장 바람직한 연대형태이면서 또 북한 당국이 아마 가장 꺼리는 연대형태이기도 한 것이다.

이것이 양보할 수 없는 실리적인 방법이다. 한국은 금융위기의 어려움을 겪고 있다. 비록 거시경제 관점에서 경제는 착실히 순항하고 있지만 최근의 은행파업은 아직도 금융위기로부터 불거져 나온 문제들을 해결해야 할 과제들이 있다는 것을 나타내고 있다. 과거 20년 동안 지속해온 건설적인 정부의 경제개입 축소과정—정부는 재산소유권에 대한 중립적 중재 역할을 하고 경제를 직접적으로 재편하는 기관으로서의 기능을 축소시키는 방향으로 나아가는—은 금융위기 때문에 단지 일시적으로 중단된 것이며, 앞으로 계속 같은 방향으로 진행되기를 바란다. 계속적인 구조개혁과 건설적인 정부의 경제 불간섭은 어느 나라, 어느 경우에도 힘든 과정이다. 북한의 존재는 남한이 현재 당면하고 있는 문제에 추가하여 복잡한 문제를 야기하는 기초를 제공하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 국제적인 지지 환경을 맞고 있다. 남한, 일본, 중국 그리고 미국까지도 한반도에서의 남북한 통일형태가 보다 근접한 합의점에 도달할 때까지 북한이 교화되고 지각있는 행동을 하면서 생존하기를 바라고 있다.

이와 관련된 3개의 의문사항은 “북한이 변화를 기꺼이 받아들일 것인가?”, “변화를 관리할 능력이 있는가?” 그리고 궁극적으로 “경제개혁으로 얻게되는 이득을 어떤 목적에 사용할 것인가?” 하는 것이다. 본인이 보기에 북한은 변화의 필요성을 인식하고 있는 것으로 생각된다. 그러나 개혁을 성공적으로 관리할 능력이 있느냐에 대하여는 회의적이며, 경제개혁으로 얻게 되는 이득을 어떤 목적에 사용할 것이냐 하는 의문에 대하여는 신중한 입장을 견지하는 편이다. 본인이 생각하는 가장 가능성이 높은 결과는 일종의 임기응변적 방식으로, 현상유지를 지속하는 것이 체제의 붕괴나 불안정한 상황보다 상대적으로 바람직하다고 생각하는 주변국들의 지원을 받으면서 북한 정권이 그때그때 단편적 조정을 연속적으로 취하는 형태가 될 것으로 보인다.

질 의 · 응 답

[질 문] 정부가 주도하고 이에 따라 은행들이 재벌들의 직접적인 대북 원조나 투자를 지원하게 되면 재벌들이 이를 따르는, 이른바 제2의 도덕적 해이 현상이 나타날 가능성이 높아 보인다. 이와 같은 제2의 도덕적 해이는 한국이 제2의 위기를 맞게 하는 원인이 될 수 있다. 본인이 현재 평가하기에 한국은 귀하가 지적한 바대로 1997년 위기로 인하여 불행하게도 약 5~10년 후퇴하였다. 그래서 고통스러운 내부구조조정을 하자면 5~10년이 소요될 것이며 이러한 때에 북한문제들이 야기된 것은 불행한 일이라 보는데, 그 이유는 한국이 과감한 대북사업을 감당할만한 충분한 능력을 갖추고 있지 못하기 때문이다. 그래서 본인은 북한의 자유화를 남한이 직접 지원하는 것보다는 IMF, 세계은행 또는 ADB를 통해서 가능한한 간접적으로 지원하는 방법을 제안하고자 하는데, 이는 직접적인 대북지원은 매우 다른 형태의 도덕적 해이를 야기하고 또 만약 이와 같은 대북사업들이 실패할 경우 그 효과는 1997년 위기시보다 훨씬 더 직접적이며 위험할 수 있기 때문이다.

[답 변] 그것은 정도의 문제이다. 한국에서의 도덕적 해이 문제는 어떤 경우에도 완전히 제거될 수 없을 것으로 생각된다. 은행들을 민영화하는 것이 정부가 대출결정에 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 능력을 배제시키는 실질적인 방법이 될 것이다. 이와 동시에, 여기에 외적 요인이 있고 한국 정부로서는 북한과의 경제연대를 촉진하는 것에 정당한 이익이 있다는 것을 인식해야 할 것이다. 따라서 경제전문가의 입장에서는 ‘어떻게 하는 것이 가장 효율적이나’ 하는데 의문을 갖게된다. 금융제도와 관련된 도덕적 해이 문제가 있다는 귀하의 지적은 타당하다. 그래서 남한에서의 금융시장 행태를 정례화하는 한편, 예를 들어 남한의 대북 포용정책을 수행하는 데에는 이 외적 요인이 있다는 것을 인정하여 대북투자에 대한 조세상의 유인책을 제공할 수도 있을 것이다. 귀하가 제기한 국제금융기구들의 지원문제는 중요한 사항이다. 여기에 대하여 두 가지를 언급하고자 한다. 첫째, 북한에 대한 이들 국제경제기구들의 영향을 계량적으로 과장하여서는 안된다고 생각한다. 이들 기구들로부터의 지원효과는, 특히 미국이나 남한과의 쌍무관계가 순조롭지 않을 경우 고작해야 기술원조, 직업훈련 및 상대적으로 정치쟁점화가 되지 않는 정책권고에 대한 금융제공일 가능성이 높다. 국제금융기구들이 북한에 융자할 수 있는 실제금액은 비교적 적을 것으로 보인다. 융자규모는 연간 수익불에 불과하고 그 중 양허조건 융자부분은 매우 적을 것이다. 이것은 큰 금액이 아니다. 국제체제에서 북한이 갖고 있는 가장 큰 잠재적 청구금액은 일본에 대한 식민지 문제와 관련된 보상액이다. 1965년 일본이 한국과 타결한 금액을 토대로 추계해 볼 때 2000년에 북한이 일본으로 받을 수 있는 청구권 금액은 약 200억불 정도로 예상된다. 물론 북한이 이와 같은 거액을 일본으로부터 받지는 못할 것이다. 본인이 이해하기로는 이 금액이 일본 정부 내에서 약 50~80억불 수준으로 논의되고 있는 것으로 알고 있다. 이 금액도

1965년 남한과 타결한 것처럼 무상자금, 저금리 차관, 무역신용 등을 혼합한 패키지 형태가 될 것이며 또한 수년에 걸쳐 집행될 것으로 보인다. 그 청구권 금액은 아직도 양측에 미결 상태로 있는 일본은행단 차관에 대한 북한의 상환불능을 해결하는 협상으로 장시간이 소요 되어, 북한이 설사 원한다고 하더라도 자본시장 진입을 어렵게 할 것이다. 지난 수년간 흥미로운 진전중의 하나는 미국, 한국 및 일본간의 보다 긴밀해진 정책조율 현상이다. 이것은 두 가지 요인에 기인한다. 하나는 김대중 대통령의 당선과 그의 자발적 대북 포용정책이고, 두 번째는 1998년 일본 영토를 벗어나는 북한의 미사일 발사이다. 이 두 가지 사태는 페리 보고서 작성과정에서 보여준 바와 같이 이들 관계를 더욱 밀착시키는데 기여하였다. 여러 분들도 아시다시피 미사일 협상의 일환으로 미국은 대북 경제제재 조치의 대부분을 해제하였는데 여기에 대하여 미국 보수진영은 맹렬한 비판을 가하였다. 본인이 보기에 이와 같은 비난은 다음과 같은 점에서 과도된 비판이라 생각된다. 만약 북한 당국이 잘못을 저지른다면, 예컨대 또다시 미사일을 발사한다면 미국 대통령으로서의 간단히 제재조치를 다시 발동할 수 있다. 제재조치의 해제는 다시 취소될 수 있는 것이기 때문에 만약 사태가 잘못 진전될 경우 미국은 다시 제재를 가할 수 있는 것이다. 일본에 대한 식민지 보상 청구권은 바뀔 수 없는 요소를 내포하고 있다. 청구금액이 수년에 걸쳐 분할 집행된다고 하더라도 일단 그 금액이 집행되고 나면, 비록 현금 지불형태가 아닐지라도 그 금액은 이미 지불된 것이라는 것이다. 그래서 대일 배상자금 타결의 경우 동경, 서울, 워싱턴이 이러한 조치에 대해서 긴밀하게 조율하는 것이 매우 중요한데, 왜냐하면 이 자금이야말로 북한이 국제금융 체제에서 청구할 수 있는 유일의 거액자금이기 때문이다. 그리고 이것은 기본적으로 바꿀 수 없는 단 하나의 청구권이기도 하다.

[질 문] 귀하는 북한이 필요로 하는 사회간접자본에 대해 어떤 예측을 하고 있는지? 다시 말해 오늘날과 같은 세계화시대에 북한은 어떻게 외국인 투자자들에게 투자대상으로서의 매력을 제공할 수 있을 것인가? 그러기 위해서 북한은 인접국인 중국이나 사실상 세계의 모든 나라들과 경쟁할 수 있는 충분한 사회간접자본을 투자자에게 제공하여야 한다. 항만과 하역, 도로와 통신 등 기초 사회간접자본을 갖추지 않는다면 민간자본이 북한으로 유입되는 것을 기대하기 어려울 것이다. 그래서 이 기초 사회간접자본을 갖추어야 하는데 이를 북한에 구축하는데 얼마의 투자재원이 소요될 것으로 보는가?

[답 변] 서울의 은유법으로 말한다면 (비싼) 흑색 모범택시를 탈수도 있고 (값싼) 은색 일반택시를 탈수도 있다. 먼저 모범택시를 타는 것부터 시작해보자. 남북한 경제상황에 대한 그럴듯한 매개변수, 즉 월경 이주민의 정도, 기술변화율 및 기타 요인들을 감안하였을 때, 북한 주민들이 대거 남한으로 이주하는 유인을 잠재우게 할 수 있는 수준으로 북한의 국민소득을 끌어올리려면 수천억 달러가 소요된다는 예측치를 얻게 된다. 이와 같은 규모의 재원 이전은 남한의 경제성장률, 남한의 소득분배 등에도 영향을 미칠 것이다. 이와 반대로 만약 일반택

시를 탄다고 한다면 북한은 독립국으로 잔존하면서 급격한 노동시장의 통합 없이 결과적으로 더 오랜 기간동안 더 큰 소득수준의 격차를 유지할 가능성이 높다. 북한은 인구가 겨우 2천만에 불과한 상대적으로 작은 나라이면서 매년 약 200만톤의 구조적인 식량부족 상태를 겪고 있는 나라라는 것을 염두에 두어야 한다. 그래서 얼마나 많은 식품과 에너지, 그리고 국내생산이 되지 않는 의약품, 부품, 자본재 등 기초상품을 수입해야 하는가를 회계장부식으로 계산해 보았을 때, 경상비용으로 매년 10억~20억불을 조달할 수 있다면 더 이상 북한경제의 파탄을 면하고 또 크게 번창하지는 않겠지만 약간의 성장까지도 가능할 수 있을 것이다. 귀하의 질문은 이 사회간접자본 투자에 필요한 재원이 얼마나 들 것인가 하는 것인데, 여기에 대해서 에너지, 교통, 통신분야 등 여러 분야에서 여러 사람들이 예측하기로는 수백억 달러가 소요될 것이라는 것이다. 이 질문과 관련된 마지막 사항으로 우리 국제사회는 이해할 수 있는 외교상의 이유 때문에, 공동으로 북한에 2기의 경수로를 건설하기 위해 약 50억불을 지출해야 하는 묘한 상황에 처해 있다는 것이다. 이 경수호가 완공되더라도 북한은 다량의 전기를 취급할 수 있는 송전시설이 없기 때문에 기본적으로 이를 사용할 수 없을 것이다. 이들을 모두 송전시설로 연결시킨다면 북한이 사용할 수 있는 양보다 많은 전기를 생산하게 될 것이다. 즉, 이 경우 경수로를 사용할 수 있게 하기 위해서는 추가적인 투자가 이루어져야 하고 송전시설의 복구와 북한의 잉여전력 수출을 위한 변전소를 중국과 남한 국경 근처에 건설해야 할지도 모른다. 만약 같은 금액을 다른 인프라 형태에 투자하였다면 더 높은 경제적 수익을 가져왔을 것이다. 그래서 이 이해할 수 있는 외교상의 이유 때문에 우리는 공동으로 경제적 수익률이 매우 낮은 투자사업에 상당한 금액의 지원을 약속한 상황에 빠진 것이다. 만약 우리가 그 지원금액의 일부 또는 전액을 다른 부분에 재할당 하는데 정치적인 합의를 이룰 수 있다면, 좁은 의미의 경제적 관점에서 보다 합리적인 높은 경제수익률을 얻을 수 있게 될 것이다.

[질 문] 물론 앞으로 북한을 남한 수준으로 끌어올리려면 막대한 금액이 소요될 것이지만 남한으로서는 북한을 교화시켜 세계 사회에 참여시킬 수 있을 것이다. 본인은 통일부장관 자문관으로 우리가 하룻밤사이에 북한에 거액을 투자할 수 없다는 것을 알고 있다. 현재로서는 북한 개발에 필요한 외국인 투자를 유치시키는 데에 60억~100억 달러 정도면 충분할 것이다. 이 금액은 지금 당장 남한이 제공할 수도 없다. 남한은 은행부문 부실채권을 정리하는 데에도 최소한 60~100억 달러가 필요하므로, 일본이 북한에 대한 보상으로 또 미국과 국제기관들이 여기에 기여할 수 있으리라 생각된다. 귀하는 국제사회가 50억 달러를 제공할 수 있을 것이라고 언급하였는데 이 예측치의 근거는 무엇인가?

[답 변] 그 액수는 KEDO의 예산으로 알고 있다.

[질 문] 지난 6월 김대중 대통령과 김정일 위원장이 만났을 때 조만간 북한지도자가 남한을 방문할

것으로 합의한 바 있다. 한국은 광복절(8.15) 이전에 방문할 것으로 기대하였지만 앞으로 2~3개월 이내에, 어쩌면 금년 내에 방문할 수 없을 것이라는 것이 점점 더 명확해지고 있다. 귀하는 김정일 위원장이 결국 남한을 방문할 것으로 생각하는가?

[답 변] 우리는 인내심을 가져야 하며 일을 지나치게 몰아치거나 조급하게 처리할 경우 사태를 후퇴시키는 큰 오류를 범할 수 있다. 그래서 참을성을 갖는 것이 유리하며 귀하와 같은 지식층의 사람들이 일반 대중과 대화하는 것이 필요할 것으로 보이는데, 왜냐하면 최근의 현상은 일종의 들뜬 상태로 국민들의 감정은 급선회하고 있는 듯하여 신중하게 대처하는 것이 요구되고 있다.

[질 문] 귀하는 금강산 사업에 관해 좋은 점을 지적하여 주었지만 동시에 그 사업이 가져온 정치적 효과를 과소평가할 위험이 있는 것 같다. 그 사업은 북한 정권이 남한과 연대하는 것이 북한에 이득이 된다는 것을 설득하는 열쇠가 되었다고 생각된다. 만약 김대중 대통령의 목표가 평화공존을 보장하는 것이라면 분명 금강산 사업은 그에 부합된다. 그 사업의 경제적 효과에 대한 정당한 비판을 떠나서 만약 북한에게 남한과의 연대를 설득하고 그 사업으로 남북관계가 보다 정상화되는 쪽으로 유도할 수 있다면 보람이 있는 일이 아닌가? 금강산 사업 없이 남북정상회담이 실현되었을 것으로 보는가? 본인은 그렇지 않다고 생각한다.

[답 변] 금강산 사업 없이 남북정상회담이 실현되었을 것으로 보느냐는 질문에 대하여 본인으로서 답을 할 수가 없지만 그것이 필요한 첫 단계일 수 있다는 생각을 하고 있다. 남북한 정부간의 오래된 적대감과 불신을 감안할 때 협의의 경제적 측면을 떠난 첫 단계가 필요하였을 것이다. 중요한 점은 이제 그 첫 단계를 이미 완료하였고 상호신뢰를 구축하여 정상회담까지 실현한 이상, 경제성이 의문시되는 금강산 사업과 같은 대북사업들은 앞으로 더 이상 필요하지 않을 것이라는 점이다. 이 초기단계를 극복한 이상 이제 좀 더 굳건한 판단을 할 수 있으리라 생각된다.

[질 문] 금년 11월 미국 대통령선거 이후, 특히 공화당이 집권할 경우 미국의 대외정책에 대해서 언급하여 주시기 바란다.

[답 변] 그 질문에 대하여 두 가지 방법으로 답변하고자 한다. 일반적으로 아시아에서는 차기 미국 대통령 선거에서 부시 주지사의 승리를 아마 기정사실처럼 생각하는 잘못된 인식을 갖고 있는 것으로 보이는데 이와 관련하여 몇 가지를 지적하고자 한다. 금년 6월에 실시한 여론조사 시점에서는 부시 주지사가 고어 부통령을 큰 차이로 앞서고 있는 것으로 나타났지만, 수치상으로 볼 때 이 차이는 1988년 6월 대선 여론조사당시 듀카키스 주지사가 부시 부통령을 앞섰던 것과 일치한다. 1980년 6월 여론조사 때에도 카터 대통령이 레이건 주지사를 같

은 수치로 앞섰다. 이것은 6월에 실시한 여론조사의 수치가 11월에는 사라져버린다는 역사적 선례를 간단히 말해주고 있다. 여러분들이 미국인들을 상대로 여론조사를 했다면 그 절반 이상은 양당 후보 지명예정자의 이름도 대지 못하였을 것으로 짐작된다. 미국 사람들은 9월초 근로자의 날 이전까지는 대통령 선거에 특별한 관심을 보이지 않는 것이 보통이다. 그래서 현재 나타나고 있는 여론조사 결과는 한풀 접어서 보아야 할 것이다. 여론조사자들이 왜 이 후보를 선호하느냐는 질문을 하였을 때 일반적으로 그 인품 때문이라는 대답을 듣게 된다. 그러다가 선거일이 다가오면 유권자들은 선거쟁점에 관심을 보이게 되는데 대부분의 유권자들은 고어 부통령이 부시 주지사보다 이 쟁점들, 특히 대외정책을 잘 파악하고 있는 것으로 믿고 있다. 그래서 현재의 격차는 좁혀질 것으로 예상된다.

한국에 대한 외교정책면에서 부시 주지사 정부는 어떤 정책을 펼 것인가? 그의 외교정책 보좌관들은 기본적으로 그의 부친의 행정부 제1선과 2선에서 일하던 사람들이다. 그래서 그들은 견고한 공화당의 국제주의자 동아리들이다. 한반도와 관련된 쟁점들에 대하여는 미국의 양당이 각기 다른 입장을 취하게 되었는데, 미국의 공화당 의원들은 클린턴 행정부가 북한에 대하여 지나치게 유약한 정책을 펴온 것을 신랄하게 비판하고 있다. 문제는 한국의 입장에서는 평화공존과 북한체제의 변형이 일차적으로 최선의 정책인 반면, 미국의 입장에서는 김정일 체제의 제거가 일차적으로 최선의 산출물이 되어야 한다는 것이다. 그렇게 하는 것이 한반도에 주둔하고 있는 37,000명의 병력과 민간인 그리고 일본에 주둔하고 있는 병력과 민간인에 대한 직접적인 위협을 제거하는 길일 것이라는 것이다. 나아가 다른 나라에 대한 북한의 대량살상 무기 및 미사일 유도장비 수출을 통한 보다 큰 전략적 위협도 제거할 수 있을 것이라는 것이다. 그런데 미국으로서는 구조상의 이유 때문에 이 첫 번째 최선의 해결책을 성취시킬 수가 없다. 그렇게 하기 위해서는 한국, 일본 및 중국의 협조가 긴요한데 이들 국가들이 협조를 하지 않는 상황에서 미국으로서는 비록 원하는 바가 아니었지만 북한과 협상을 벌이는 차선책으로 후퇴할 수밖에 없었다. 경제전문가로서 알고 있는 바와 같이 차선의 여러 대안 중 하나를 택한다는 것은 어려운 일이다. 미국 내의 정치적 관점에서 볼 때 그것은 정치적으로 그리고 정서적으로도 만족할 수 없는 방안이기 때문에 미국 공화당 의원들은 클린턴 행정부를 신랄하게 비판해 온 것이다. 만약 2001년 1월 공화당이 정권을 장악할 때의 문제는 현재와 거의 같은 구도상의 상황을 맞게될 것이라는 것이다. 공화당 정부가 김정일 체제의 제거를 원하겠지만 한국, 일본 및 중국은 이에 협조하지 않을 것이다. 그래서 이러한 구조상의 이유 때문에 그들도 클린턴 행정부가 취해온 차선책을 따를 수밖에 없을 것이다. 그들의 구호는 보다 강경해지고 대북사업을 위한 예산할당에 적극성을 보이지 않는 것이 고작일 것이다. 그러나 결국에는 이 기본적 구조상의 이유 때문에 그들도 현재와 거의 유사한 정책을 취할 수밖에 없을 것이다. 그래서 비록 수사적 구호는 강경해질지 모르지만 2001년 1월에 고어 부통령 또는 부시 주지사 그 어느 누가 당선되더라도 한반도에 대한 정책은 현실적으로 상당한 연속성을 갖게될 것으로 생각된다.

Avoiding Apocalypse: The Future of the Two Koreas*

Marcus Noland

In 1991, I had the great privilege of visiting the KDI. As many of you know, there are two buildings in KDI: one old and one new. The old building is hot in the summer and cold in the winter. Perhaps it is fitting that the people studying North Korea stayed in that building, myself included. This was during the time of German reunification and I was amazed by what I took as my Korean colleagues' over-optimism regarding South Korea's ability to handle an East German-style collapse of the North. I thought this would be a very interesting topic to pursue when I returned to the United States. No one showed any interest in the subject, however, so I pursued other interests.

I was preparing to leave the Council of Economic Advisers of the White House in the fall of 1994 when Kim Il-Sung died. Suddenly, the life expectancy of the North Korean regime went from decades to weeks. The notion of collapse and absorption by South Korea and unification became a great concern. The funders who had earlier told me that my idea for study on the North was arcane and uninteresting, called me and offered me money for the study.

It would be tedious for you and tiring for me to try to summarize the whole book. What I would like to do instead is to focus on three questions. The first question is whether recent events indicate a fundamental strategic reorientation on the part of North Korea, or is it simply a tactical maneuver? If the answer to the first question is that a fundamental strategic reorientation has indeed occurred, then the second question is, whether the North Koreans are capable of successfully reforming their system. Intent does not necessarily translate into achievement, so put another way, if the decision has been made to undertake reform, are the North Koreans likely to be successful in doing so? If the answer to both of these questions is "yes", the final question is, what are the ultimate intentions of the North Korean regime? Would the gains to economic reform be put to use to serve the pressing material needs of the North Korean people, or would they be put to other purposes, i.e., military modernization?

Let's begin with the first question. As we all know, there has been a flurry of diplomatic

* A presentation at IGE Distinguished Lecture Forum on July 13, 2000

activity on the part of North Korea in the months preceding the summit between the North and South. Indeed, some of you are representatives of countries which are now engaged in processes of normalization of relations with North Korea. The question is whether the timing of this activity indicated a fundamental change in stance or was this simply a tactical maneuver to take advantage of the electoral calendars in South Korea and the United States. I would argue that the trip that Kim Jung-Il took to Beijing at the end of May gives us some evidence on this point. As you know, the North has been absolutely scathing in their denunciations of the reforms which occurred in the former Soviet Union and Eastern Europe, which have been likened to diseases, germs, and vermins to be kept at bay, describing reform as "honey-coated poison" on the lips of the imperialists and opening as "a Trojan horse tasked with destabilizing socialism."

In 1994, North Koreans went so far as to describe the Chinese as "traitors to the socialist cause", but subsequently toned down the rhetoric as their economic difficulties increased and they became more dependent on China for support.

During North Korean Supreme People's Assembly Chairman Kim Young-nam's visit to Beijing last year, the two countries agreed to an "I'm OK, you're OK" formulation, in which they agreed to pursue socialism according to their respective national characteristics.

During Kim Jung-Il's visit to Beijing in the end of May, the public pronouncements were very different. Kim noted the "great achievements" of "opening up the country" by the Chinese reformer, Deng Xiao-peng and said that he "supports the reform policy pursued by the Chinese side". This was an enormous departure from previous formulations and would seem to signal a new receptiveness on the part of the North Koreans, both of the notion of reform, which they have consistently dismissed, as well as possibly opening up a role for China to act as a mentor or a tutor with regard to reform and opening up a centrally-planned economy.

However, I have to say that the evidence is not unambiguous. While it is true that these remarks made by Kim Jung-Il were widely broadcast in Beijing, they have not been widely broadcast internally in the North. It would be naive to assert that Kim Jung-Il believes that people in North Korea will not learn of widely-broadcast statements in China, and I do not believe that is the case. Rather, it would be difficult for the leader of North Korea to venture onto foreign soil and then, in effect, announce that the North's economic policies for the last fifty years were mistaken. I think that while the statements in China probably signal a new interest in receptiveness to the notion of economic reform and modernization, a politically-acceptable face-saving method of introducing these ideas into North Korea has to be devised. So, the fact that these remarks were not broadcast in North Korea does not

necessarily indicate that the North Koreans are playing some kind of a game, rather, it is an understandable political move on their part. Nevertheless, one has to note that these ideas have not been introduced in the North Korean media. Today, we have this odd situation in which the North Koreans have made favorable statements about economic reform outside of North Korea but have yet to make such statements inside of North Korea.

Nevertheless I am hopeful that things are moving in the direction of reform. Supposing that they are, let's examine the second question, what are the capabilities of the North Korean regime? In my mind North Korea faces two great obstacles in successfully reforming its economy, but has one great advantage on its side.

Let's look at the obstacles first. In Asia, one sometimes encounters the following syllogism. There are two ways to reform centrally-planned economies: the unsuccessful European big bang approach and the successful Asian gradual approach. North Korea is an Asian country; therefore, it will adopt the successful Asian gradual approach and begin growing at 10% per year upon commencing reform. I think this view is fundamentally mistaken. In Asia we have two large centrally-planned economies that have been relatively successful in the reform processes: China and Vietnam. However, when China and Vietnam initiated their reform they both had more than 70% of their labor force in the agricultural sector. We do not know exactly how many people in North Korea work in agriculture, but it is probably in the order of about 30-35%, that is to say, less than half as much. The reform processes in China and Vietnam were strongly driven by the existence of this large rural labor force. They could liberalize the agricultural sector, get a pretty rapid supply response, and then start moving labor out of agriculture into the emergent non state-owned light-manufacturing sector. In theory, you could then tax that sector to provide a financial cushion for restructuring of the old state-owned heavy industrial sector. Because of differing starting points and different economic characteristics, that agricultural-driven path of reform may simply be unavailable to North Korea. In economic terms, North Korea actually looks more like some parts of the former Soviet Union or Eastern Europe than it does China or Vietnam. As a consequence, the sort of problems that North Korea may encounter if and when it begins reform may be more like the sort of problems faced by the Soviet Union or Eastern Europe than those faced by China and Vietnam.

The second big obstacle and second point of difference between North Korea and China and Vietnam is a political one that has to do with the divided nature of the Korean peninsula. I will start with the case of Vietnam because that is the simplest and most straightforward. In the case of Vietnam, the North Vietnamese and their Viet-Cong allies won a civil war. They unified the country and the government in Hanoi became the sole

definers of what it meant to be Vietnamese. And in the late 1980s when they began to adopt the reform policies of *doi moi*, ideologues in Hanoi could come up with rationalizations or justifications that *doi moi* was really what Uncle Ho had in mind. And in their case, they may have not been that far off, since my impression of Ho Chi Minh is that he was less of an enthusiast for central planning than the leadership in Pyongyang.

Although similar, China is a somewhat more complicated case. Until recent months I do not think anyone would argue that the government in Taipei presented a real ideological threat to the government in Beijing. And in the late 1970s when the Chinese began their reforms, again, they could come up with slogans and justifications that reform and opening was really what Marx or Chairman Mao had in mind.

The task that confronts would-be reformers in Pyongyang is a much more difficult one because of the divided nature of the peninsula. North Korea is the junior partner, both in size and achievement. Movements toward opening and reform that would bring North Korean society closer to that of South Korea could undermine the fundamental ideological underpinnings of the regime. The dynastic nature of the regime makes this even more difficult, in that the son is, in effect, going to have to disavow the policies of the father. This is not to say that successful reform in North Korea is impossible, it is simply to say that it would be a difficult political act for the Pyongyang regime to successfully carry out. If North Korea were to reform, there would be enormous changes in the North Korean economy and inevitably in North Korean society.

One example is that there would be a tremendous increase in international trade exposure with most of that trade coming from South Korea and Japan, two countries with which North Korea has a very troubled history. So the process of economic reform and opening could be difficult in technical terms and could present certain political challenges that are difficult as well. Those are the big obstacles. But of course North Korea has one big advantage that most centrally planned economies have not had: South Korea. With the possible exception of East Germany and to some extent China, because of the presence of Taiwan and overseas Chinese communities, most centrally planned economies have not had an ethnically related group of entrepreneurs with technology, capital, international distribution systems and so on, ready to invest. So the one big advantage that North Korea has is South Korea, along with a supportive international environment of countries around the region who wish to see the regime survive and not collapse. Suppose then that the North Koreans are able to pull off this kind of tricky balancing act and through the assistance of South Korea, Japan, China, possible even the US, are able to successfully reform their economy, what are the ultimate intentions of the North Korean regime? To

what purpose would the North Korean regime put the gains of economic reform? Would it be to address the pressing material needs of the people or would it be to other purposes? I think the answer here is uncertain.

It could be that the Kim Jong-il regime has made a calculation that the best way to preserve their own power and perquisites within the North Korean system is to constructively engage with South Korea and the rest of the world and moving down a path of economic reform, although risky, presents them with the greatest likelihood of ultimate success in preserving themselves within their system. Or, it could be purely opportunistic. It could be that North Korea intends, essentially, to adopt the techniques of economic reform without the values. Thereby using economic reform to generate increasing income and wealth but not subscribing to the dominant values of the international system. In that case, South Korea, the US and others could be confronted with a strengthened adversary on the Korean peninsula. How can we tell?

Despite the reported stabilization of the economy and indeed recent growth, if the figures from the Bank of Korea are to be believed, North Korea has increased its reliance on international food assistance. For example, if you look at the share of food coming into North Korea provided on a concessional basis, that number goes from approximately zero in 1994 to around 85-90% today, this means food aid has crowded out imports of food on commercial terms. Food aid, in effect, is a kind of implicit balance of payments support; money that otherwise would have been spent importing food can now be used for other purposes since the food is now arriving in the form of concessional assistance. The question then is "to what purposes do you put that implicit balance of payments support?" And in the case of North Korea in the past year there are reasons for unease. Within the last year North Korea has purchased the Kazakh Air Force and, according to American and South Korean military officials, engaged in the largest and most expensive military maneuvers in a number of years. It appears that, at least in this regard, the North Korean regime has revealed a preference for guns over butter.

So what are the policy implications of this? Focusing on South Korea, it seems that President Kim Dae-jung is fundamentally correct that the policy should be aimed at supporting constructive transformation of the North. If you analyze the interests of South Korea, from a military standpoint, North Korea already holds Seoul hostage because of forward deployed artillery on the DMZ. So one might as well engage with the North Koreans and see if you can reduce tensions and improve relations, because the added military threats that North Korea can bring on South Korea, due to the gains of economic reform, are marginal and are more the concern of the US which fears the proliferation of

weapons of mass destruction. From the South Korean standpoint, they are already over that Rubicon, therefore, they might as well engage with the North Koreans and to try to achieve better relations.

Therefore, it seems that the goal of South Korea ought to be to domesticate North Korea in order to engage in a process of economic engagement, which creates in North Korea stakes in continued involvement with the South. This amounts to attempting to defang North Korea from a military standpoint and while at the same time rehabilitating its economy and ultimately achieving national unification. The problem from the South Korean standpoint is that this carries risks to economic relationships here in South Korea. The financial crisis has temporarily reversed a 20-year trend towards disengagement of the South Korean state from direct intervention in the South Korea economy. In other words, for about 20 years the South Korean state has been backing out of the economy, allowing the private sector greater scope. The financial crisis has resulted in a situation in which the state owns a substantial share of the banking sector and can indirectly influence many other parts of the financial sector more broadly. As a consequence, in some ways the state today has greater influence on business decisions than it did in 1996 on the eve of the crisis. The problem is that despite the good intentions of the South Korean government, politics and economics are inseparable in the North - even in theory. Any significant economic interchange with the North will be highly politicized. As a consequence, this opens up the possibility in South Korea that the government will be tempted to intervene in the economy directly in order to promote foreign policy goals in the North, which would be to the detriment of the South Korean economy.

For example, today, the best-known case of North-South economic cooperation is the Mt. Kumkang project by Hyundai. According to the South Korean newspapers, Hyundai is losing more than \$100 million per year on this project. In terms of its relationship with the South Korean government, the fear is that the South Korean government will be tempted to use its influence to reward Hyundai or other firms that, in essence, "do it's bidding in the North." For that reason, the apparent likelihood that Daewoo Motors will be taken over by Ford is a very good thing. I was afraid the government would be tempted to steer Daewoo Motors towards Hyundai Motors or the Daimler-Chrysler-Hyundai alliance, thereby giving Hyundai Motors an effective monopoly on the South Korean passenger car market as a kind of reward for its activities in the North. The fact that this has not occurred, at least, it looks like it will not happen, is a very good sign.

Another example would be Hyundai's dealings with North Korea. As you know, the contract Hyundai signed with North Korea has a number of provisions, of which the Mt.

Kumkang project is only one. Probably the most important part of that contract is for the establishment of a special economic zone. Hyundai and the North Korean government have been engaged in a long running argument about where that zone should be located. Hyundai wants to establish it in the economically rational location of Haeju, while the North Koreans want to locate it in the extreme north west of the country for internal political reasons. If this zone is established, its location will give us valuable information. It could provide some evidence of North Korean thinking on issues of economic reform. But these examples from Hyundai's experience in dealing with both the South Korean and North Korean governments indicate the scope for politicization of this process of economic engagement.

So what should South Korea do? South Korea should emphasize forms of economic engagement that hold the greatest prospect of encouraging systemic transformation in the North. One could imagine a kind of ranking of these forms of engagement. At the bottom would be Mt. Kumkang. Almost like handing a check directly to the central government, the project can be literally, and figuratively, fenced off from the rest of the country and the economy. Given the degree of mistrust between North and South Korea, that kind of project may have been a necessary first step to establish some kind of trust. Having made that step now, I would be skeptical of further projects of that sort. Somewhat better would be the mining enclaves that are being discussed or special economic zones in remote parts of the country like the existing one at Rajin-Sonbong. Again, these are marginally better than the Mt. Kumkang project but they are ultimately enclave economies that can be fenced off from the rest of the economy and do not hold much prospect for future systemic transformation. Bonded warehouses or other forms of special trade zones in urban areas of North Korea would be more preferable. That would increase the exposure of the North Korean populous to South Korean firms and presumably have some effect of educating North Koreans about the workings of a market economy. Of course, the best form of engagement would be free investment by South Korean firms throughout North Korea. That would not only have the educational aspect, but importantly, it could establish competition among North Korean local jurisdictions and party organs. They would have to compete for investment on the basis of efficient provision of infrastructure, low corruption, etc. This would be the most desirable form of engagement and, of course, this is a form of engagement about which the North Korean government presumably is most concerned.

This is the bottom line. South Korea has been shaken by its financial crisis. Although in macroeconomic terms the economy is doing quite well, the recent bank strike indicates there are still issues to be resolved coming out of the financial crisis. The process of constructive disengagement of the state from the economy - the development of a state role as a more

neutral arbiter of property rights and less as an agent to directly rearrange the economy - that had been going on for 20 years was, hopefully, only temporarily disrupted by the financial crisis and will continue forward in the future. The continuance of structural reform and the constructive disengagement of the state would be a difficult process for any country under any circumstances. The existence of North Korea adds an incredible additional layer of complexity to the problem that South Korea now encounters. Yet North Korea faces a supportive international environment. South Korea, Japan, China, even the US want to see a domesticated, well-behaved North Korea survive until a more consensual form of national unification can take place on the Korean peninsula.

The three questions are whether North Korea is willing to change, whether it is capable of managing change, and, ultimately, to what purposes would it apply the gains from economic reform? I think that it recognizes the need to change. I am skeptical about its ability to successfully manage reform. I remain wary about the purposes to which it would apply those gains from reform. I think the most likely outcome is a kind of muddling through in which the North Korean regime engages in a series of ad hoc adjustments while being supported by its neighbors for whom continuation of the status quo is a relatively desirable outcome compared to the risks of collapse or instability.

Question & Answer

- Q** It seems to me there is a great likelihood of a second round of a moral hazard game which the Korean government initiates and banks follow, supporting big conglomerates in direct assistance or direct investment in North Korea and then usually big conglomerates follow. Then another round of moral hazard can cause a second South Korean crisis. My current assessment is that, unfortunately, because of the 1997 crisis, we are about 5-10 years backward in the sense that you correctly pointed out. So we need 5-10 years of painful internal restructuring and it is unfortunate that this North Korean issue came at this moment because I do not think we have full capacity to directly engage ourselves in very aggressive North Korean projects. So my proposal is to support North Korean liberalization indirectly, as far as possible, through the IMF, the World Bank or the Asian Development Bank rather than engaging ourselves directly because that causes very different types of moral hazard and if those projects fail then the consequences could be much more direct and dangerous than the crisis we had in 1997.
-

A The problem is one of degree. I think the moral hazard issue in South Korea could not be eradicated under any circumstances. I think privatization of the banks would go some substantial way to try to remove the direct ability of the state to influence lending decisions. At the same time one ought to recognize that there is an externality here and that the South Korean government may have a legitimate interest in promoting economic engagement with the North. And so the question from an economist's standpoint is "what is the most efficient means of doing that?" You are right that there are risks of moral hazard in terms of the financial system, so it seems that you should regularize financial market behavior here in South Korea while at the same time, for example, you could use the tax system to provide some tax incentive for investment in the North, recognizing there are some externalities in terms of South Korea to engagement in the North.

The point you raised about the international financial institutions is an important one. Let me say two things. One, I don't think one should exaggerate in a quantitative sense the impact the international financial institutions are likely to have in North Korea. Their impact is more likely to be as a source of technical assistance, training, provision of relatively un-politicized advice, especially if bilateral relations with the US or South Korea took a downturn. The actual money that the international financial institutions would be likely to lend North Korea would be relatively low. Lending programs might reach into the low hundreds of millions of dollars annually with the concessional component of that being pretty small. This is not a lot of money. The one big potential financial claim that North Korea has on the international system is the settlement of post-colonial claims with Japan. Based on the deal Japan made with South Korea in 1965, in the year 2000 North Korea should receive roughly \$20 billion. Of course, North Korea is not going to get this much from Japan. Within the Japanese government my understanding is that their discussions are in the order of \$5-8 billion. This would presumably be in the form of a package involving, like the 1965 package for South Korea, a combination of grants, low interest loans, trade credits, etc. and presumably this would be spaced over a period of time. That money could go a long way in helping the North Koreans pay off their defaulted bank debt which still hangs over them and makes it difficult for them to enter capital markets, even if they wanted to.

One of the interesting developments in the last several years has been the increasingly tight coordination on policy between the US, South Korea and Japan. This is due to two factors. One is the election of President Kim Dae-jung and his willingness to

engage with the North. Second, is the August 1998 missile firing over Japan. Those two things have really contributed to a much closer relationship, which has been manifested in the whole Perry process. As you know as part of the missile talks with the US, the US has largely removed its economic sanctions against North Korea. That action was heavily criticized by conservatives in the US. I think that criticism was a bit misguided in the following sense. If the North Koreans do something bad, shoot another missile for example, the US President can simply re-impose sanctions. Sanctions removal is reversible, so if things go in the wrong direction we can re-impose sanctions. The settlement of post-colonial claims with Japan contains an element of irreversibility. Although it's likely to be spread out over a number of years, once the funds are disbursed, the money is more or less gone, even if it takes non-cash forms. So, in the case of settlement of Japanese reparations, I think that it is very important that Tokyo, Seoul and Washington coordinate their actions very closely because this is the one big money claim the North Koreans have on the international financial system. And it is one claim that is basically irreversible.

Q Do you have any estimation on the necessary infrastructure investment needed? In other words, in this age of globalization, how can you attract direct foreign investment? You have to provide enough social infrastructure that can compete with neighboring countries like China or actually, countries all over the world. Unless you have basic social infrastructure, ports and harbors and roads and telecommunications, I don't think private money will flow into North Korea. So you have to have basic infrastructure provided. So I wonder how much it would cost to provide this in North Korea?

A To use a Seoul metaphor, one can take the (expensive) black taxi or the (cheap) silver taxi. Let's begin with a ride in the expensive black taxi. Given plausible parameters about the state of the two economies, the degree of cross-border migration, the rate of technological change and other factors, one obtains estimates in the order of hundreds of billions of dollars of investment needed to be made in North Korea to bring North Korean incomes up to a level that would choke off the incentive for mass migration to the South. Transfers on this scale would have implications for South Korea's growth rate, the distribution of income within South Korea, etc. In contrast, if we take the silver taxi, North Korea remains an independent state and there is no abrupt integration of labor market, and as a consequence, it will be possible

to maintain a much greater divergence of income levels for a much longer period of time. One must keep in mind that North Korea is a relatively small country, with population of only around 20 million, which appears to run a structural grain deficit every year of around 2 million metric tons. So if one does a kind of book-keeping - how much food, how much energy, how many essential imports that can't be produced at home, such as pharmaceuticals, spare parts, capital goods, it appears that you can keep the North Korean economy afloat without further deterioration and possibly some growth, though not great prosperity, for say \$1-2 billion per year of recurrent financing charges. The question is "what is the stock investment needed in infrastructure?" The estimates for necessary investment that various people have made for various sectors: energy, transportation, telecommunications, etc., are in tens of billions of dollars.

One last thing on this point is that today, for understandable diplomatic reasons, we find ourselves in a kind of odd situation in which we, the international community collectively, are going to spend about \$5 billion building North Korea two light water nuclear reactors. Those reactors, if and when they are completed, will essentially be unusable, in the sense that North Korea does not have an electrical grid that is capable of handling that much electricity. When they are all brought online they will generate more electricity than North Korea can use. That is to say, to make those light water reactors usable there will have to be additional investments and rehabilitation of the electrical grid and probably construction of transformers on the Chinese and South Korean borders in order for North Korea to export electricity. If one took that same amount of money and spent it on other forms of infrastructural investment, one would have much higher payoffs. Therefore, for understandable diplomatic relations, we find ourselves in a position where collectively we have committed a fair amount of money to investment projects that have pretty low rates of economic return. If we could reach a political agreement to reallocate some or all of that money, one could generate much higher rates of return in North Korea that would make more sense in narrow economic terms.

Q Of course it will require lots of money to bring North Korea to the level of South Korea in the future but South Korea is going to tame North Korea so that it can come into the world circle. I am an adviser to the Minister of National Unification and we know that we cannot afford to invest huge amounts in North Korea overnight. So at the moment it would require US\$6-10 billion to provide North Korean

infrastructure which would be good enough to attract foreign investment for North Korean development. This amount of money could not be provided by South Korea at the moment. We need at least \$6-10 billion to clean up the banking sector at the moment, so I think Japan can contribute in terms of compensation to North Korea and the US and international organizations. You said that \$5 billion could be provided collectively by international circles. How did you estimate this amount of money?

A I believe that is the budget of KEDO.

Q When President Kim met Kim Jong-il in June they agreed the North Korean leader would visit South Korea sooner or later. We expected him to come on August 15th, but it is increasingly clear he will not come within two or three months maybe not even this year. Eventually do you think he would come?

A One should be patient and not push things too hard or too fast, or there could be some big mistake that could really set things back. So it is better to be patient and it may be good for elite people like you to try to communicate this to the public because there seems to be a kind of euphoria, a wild swing in public sentiment and we should really exercise a certain amount of caution.

Q I think you made some good points about the Mt. Kumkang project but at the same time you seem to be at risk of underestimating the political impact that project has had. It seems to me that that project was the key to persuading the regime that it was in its interests to engage with the South. And if President Kim's aim is to ensure peaceful coexistence surely that is what it is all about. If you can persuade the other side to engage, quite apart from the legitimate criticisms you can make about the economic impact of the project, if it is going to lead to a more normal situation between the two Koreas, is it not worth it? And would the summit have happened without the Mt. Kumkang project? I suspect not.

A I have absolutely no idea if there would have been a summit without Mt. Kumkang but I think that this may well have been a necessary first step. Given the amount of historical enmity and the degree of mistrust between these two governments, the first step, that did not make sense on narrow economic terms, may have been necessary. The more important point is that going forward, having made that first step, having

established trust and having had a summit, projects like Mt. Kumkang, which are quite questionable on economic grounds, are no longer necessary. Having gotten over the early stages, I think one can now use a little more firm judgment.

Q Could you tell us about the US foreign policy after November Presidential election especially if there is a Republican victory?

A Let me answer that question in two ways. I think there is probably a kind of misimpression in Asia in general, that Governor Bush is certain to win the Presidential election. Let me point out a few things. There are opinion polls that were taken in June and at that point Governor Bush had a large lead over Vice-President Gore. Numerically, it is the same lead that Governor Dukakis had over then Vice-President Bush in June of 1988. It is the same lead, numerically, that President Carter had over Governor Reagan in June of 1980. Which is simply to say that there is historical precedent for leads of that magnitude in June to disappear by November. Indeed, my guess is that if you polled the American people less than half could name the prospective nominees of the two major political parties. American people don't typically focus on this until after Labor Day which is at the beginning of September. So one should discount some of these polls that you see now. What the pollsters find is that when they ask people why they have this preference, it is generally on personality. As we get closer to election day people focus more on issues, and most people believe Vice-President Gore seems to have a better grasp of the issues, especially foreign policy, than Governor Bush. So one can expect some narrowing.

In terms of foreign policy towards Korea, what would it look like under Governor Bush? If you look at his foreign policy advisers they are basically the second and third tier people from his father's administration. So they are a pretty solid bunch of Republican internationalists. The issue of Korea has become very partisan in the US, where Congressional Republicans have criticized the Clinton administration severely for being too soft with the North Koreans. The problem of course, is that while peaceful coexistence and transformation may be the first best policy from the standpoint of South Korea, from the standpoint of the US the first best outcome is the elimination of the Kim Jong-il regime. That would eliminate the direct military threat that it poses to 37,000 US troops in Korea and civilians, plus US troops and civilians in Japan. Plus it would eliminate the larger strategic threats that are posed through the export of weapons of mass destruction and missile delivery systems to other parts of the

world. The US can't achieve its first best solution for structural reasons. To do so would require the cooperation of South Korea, Japan, and China. They are not going to do it, so the US is forced back into a second best solution of having to deal with the North Koreans even though it does not want to do so. As we as economists know, choosing among alternative second bests is difficult. In terms of US politics, it is a politically and emotionally unsatisfying outcome, and as a consequence, Republicans in the Congress have severely criticized the Clinton administration. The problem of course, is if the Republicans take control in January 2001, they are going to confront an environment, which, in structural terms, is very similar to the environment that exists today. They might want to eliminate the Kim Jong-il regime but South Korea, Japan, China are not going to want to cooperate. And for structural reasons they are going to be forced into the same second best solutions that the Clinton administration has. The rhetoric may be harsher, and at the margin they may be less willing to appropriate money to support projects in North Korea. But in the end, for basic structural reasons, they are going to be forced back into a policy that I think looks quite similar to the policy we have today. So although the rhetoric may be very harsh, reality is that in January 2001, whether Vice-President Gore or Governor Bush gets elected, I think there will be considerable continuity in US policy towards Korea.
