

김정일 이후의 한반도: 마커스 놀랜드(Marcus Noland)의 북한 체제 붕괴 예측

장 원 석*

목 차

- I. 머리말
- II. 2002년 7월 개혁조치의 평가
- III. 북한 체제개혁의 한계
- IV. 북한체제의 붕괴 가능성
- V. 한국정부에 대한 조언
- VI. 맺는 말

I. 머리말

“지난 15년동안 북한체제의 붕괴를 계속해서 주장해온 사람이 있다. 미국경제연구소(AEI)의 니콜라스 에버슈타트(Nicholas Eberstadt)이다. 그는 북한체제의 역사적 배경을 무시한 채 동독이나 소련을 모델로 하여 북한의 체제붕괴를 예측해 왔다. 그러나 북한은 제국주의와 싸워서 승리를 쟁취한 혁명적 민족주의체제에 기원을 두고 있는 국가이며 아시아 공산주의가 1989년 이후 동요를 하지 않는 것도 이러한 이유에서이다.”¹⁾

김일성 사후 기아사태와 점증하는 탈북자 현상 등을 근거로 북한체제의 붕괴가 임박했다는 주장이 큰 설득력을 얻었던 시기도 있었다. 그러나 시간이 흐르면서 점차 흥분은 가라앉았고 한국정부의 강력한 의지에 힘입어 남북의 상

* 제주대학교 법정대학 정치외교학과 교수

1) Bruce Cumings, *North Korea: Another Country* (New York: The New Press, 2004), pp. 198-199

호공존에 대한 기대가 오히려 붕괴론을 압도하고 있는 인상을 준다. 국내외의 많은 전문가들은 북한 체제의 끈기와 저력을 지적하며 성급한 붕괴론을 자제하고 있다.

커밍스에 의해서 과장을 일삼아 온 원흉으로 지목된 에버쉬타트는 2004년 11월 또 다시 북한체제의 붕괴 시나리오를 발표하였다. 이에 따르면 김정일이 갑작스러운 사망으로 평양에서 권력투쟁이 일어날 경우 그것은 무력충돌로 번지기 쉬우며 중국이 개입할 것으로 예상된다. 결국 합법적 권한을 가진 한국이 미국의 도움을 받아 북한영토의 3분의 2를, 중국이 5분의 1을 차지하는 상태에서 상황이 안정될 것이라고 그는 예측한다.²⁾

한편 경제학자로서 한반도 정세에 대한 중후한 연구를 통해 그 능력을 인정 받은 바 있으며³⁾ 그 동안 북한문제에 대해서 비교적 신중한 태도를 견지해 온 마커스 놀랜드는 2004년 2월 『김정일 이후의 한반도』라는 새로운 저서를 발표하고 북한체제의 붕괴가능성을 강하게 피력하였다.⁴⁾ 놀랜드는 북한이 2002년 7월 루비콘 강을 건넜으며 성공적인 체제개혁의 가능성은 거의 없다고 본다. 결국 한국체제로의 급격한 흡수통일이 불가피하며 문제는 내전의 과정을 거칠 것인가 혹은 평화로운 붕괴의 경로를 밟을 것인가 여부이다. 그는 한국정부가 예기치 못한 비상사태의 발생에 철저히 대비해야 할 때임을 강조한다.

“슈미트(Helmut Schmidt) 전총리는 베를린 장벽이 붕괴되기 2주일 전까지도 지인들에게 독일의 통일은 자신의 생전에 불가능하다고 말하였으며, 빌리 브란트(Willy Brandt) 전독일총리 역시 베를린 장벽이 붕괴되기 한 달 전 대답에서 독일의 통일은 한국이 통일된 후에나 가능할 것 같다고 대답한 바 있다.”⁵⁾

이 글은 북한체제 붕괴론을 다시 한번 점화시킨 한반도 문제 전문가의 견해를 검토하고, 그 계기가 무엇이며 최근의 사태변화를 어떻게 해석할 수 있는지

2) 황일도, “아시아정책연구소의 한반도 시나리오,” 『신동아』 (2004년 11월), pp. 186-188. 나머지 지역은 무주공산의 완충지대가 된다.

3) Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas* (Washington, DC: Institute for International Economics, 2000). 이 책은 2002년 오히라 마사요시상(Ohira Masayoshi Award)을 수상하였다.

4) Marcus Noland, *Korea after Kim Jong-il* (Washington, DC: Institute of International Economics, 2004).

5) 마커스 놀랜드, “김정일 이후의 한반도,” 세계경제연구원, IGE 특별강연 발표문, <http://igenet.com> (2004년 11월 26일 검색), p. 20

에 대한 새로운 시각을 살펴보려 한다.

마커스 놀랜드는 존스 홉킨스 대학교에서 경제학박사를 취득한 후 대통령비서실경제자문위원회선임연구원을 역임했으며 존스 홉킨스대학교, 남가주 대학교, 동경대학교, 하와이 동서문화센터, 한국개발연구원 등에서 강의 및 연구를 수행하였고 다수의 경제저널 편집자로도 활동 중이다. 현재 미국의 국제경제연구소(IIE) 선임연구원이다.

II. 2002년 7월 개혁조치의 평가

2000년 놀랜드는 자신의 저서에서 북한이 과연 진정으로 체제개혁에 착수할 것인지 여부는 지켜보아야 할 일이며 시간이 말해줄 것이라고 언급하였다. 그리고 경제특구나 관광개방조치만으로는 결코 충분한 해결책이 될 수 없다고 주장하였다(Noland, 2000: 11). 2004년 놀랜드는 북한이 미흡하지만 획기적인 선택을 하였고 그 결과 화살은 시위를 떠난 것으로 간주하였다. 소위 '7·1경제관리 개선조치'로 알려진 2002년 북한의 포괄적인 개혁조치는 물가·임금·환율의 자유화, 기업의 독립경영제 도입, 경제특구 지정, 전국적 종합시장 개설, 인민생활공채 발행, 상업용 간판설치, 개인경작제 대폭 확대, 가족영농제 시범 도입, 기업의 초과생산분 임의처분 허용, 토지사용료 징수, 회계법 제정, 공장지배인 세대교체, 지적재산권 인정 등의 내용을 포함하고 있다.

놀랜드는 북한 당국이 나름대로 교육책을 취하였지만 시장경제원리에 대한 불충분한 지식과 정치적 계산의 개입 등으로 인하여 개혁조치는 소기의 성과를 거두기 어렵고 오히려 부정적인 결과를 초래할 것이라고 본다. 그는 북한의 경제정책이 이념의 굴레를 완전히 청산하지 못하고 결과에 대한 책임을 두려워하는 소수의 구식 관료들에 의해서 좌지우지되고 있다고 말한다. 그는 개혁조치의 내용을 미시경제정책, 거시경제정책, 경제특구 설정, 해외원조 모색의 4가지 범주로 정리한 후 각각에 대해서 다음의 문제를 제기한다.

첫째, 미시적인 경제정책의 문제이다. 북한당국은 시장화 정책을 추진하고 있으면서도 임금과 가격을 여전히 관리하고 있는데, 중국이 개혁 초기 곡물가격을 25% 인상한 것에 비해 북한은 4만% 이상을 인상하였다. 그 결과 물가수

준의 전반적인 상승과 초인플레이션이 초래되었다. 북한정부는 농업부문의 경우 곡물수매가격을 인상하는 정책을 도입하여 공적분배체제(PDS)로의 식량유입을 촉진하려 하였고, 이 과정에서 곡물가격이 폭등하게 되었다. 부분적으로 그것은 토지경작을 담배생산으로 전환하거나 곡물을 주류생산에 이용하는 농민들의 반응에 맞서기 위한 조치였다(Noland, 2004: 48). 공적분배체제의 유지 는 주민들의 최저생활을 보장하는 일종의 사회계약을 의미한다. 할당된 곡물을 구입하지 않는 경우 그 몫은 다음 달로 이전되며 부유한 가구라고 해도 할당량 이상의 곡물을 구입할 수 없다. 현실적으로 식량공급이 대부분 시장제도를 통해서 이루어지고 있다는 사실을 감안할 때 이러한 결정은 또한 공적분배체제로 더 많은 식량을 유입시키고 구매력 위주로 움직이는 시장의 규모를 축소시키기 위한 조치이기도 하다. 그러나 이러한 유인책은 별다른 성과를 거둔 것 같지 않다. 세계식량프로그램(WFP)의 발표에 의하면 2002년의 가격자유화 이후 농민시장의 곡물가격이 크게 상승한 반면 공적분배체제 가격은 큰 변화가 없다. 일부 보도에 의하면 공적분배체제는 전국적으로 거의 작동하지 않고 있는 것 같다. 오히려 곡물가격의 폭등으로 비농업노동자의 생계가 크게 위협을 받게 되었다.

한편 북한당국은 임금을 관리함으로써 군간부, 당관료, 과학자, 광부 등의 집단에 대해서는 특혜를 제공하려 하였다. 예를 들어 군간부와 광부는 1500%, 농업노동자는 900%의 임금인상을 기록하였으나 사무직 노동자와 여타 부분 노동자의 임금은 이러한 수준에 크게 못 미치고 있다. 직업에 따른 실질임금의 차이는 노동자원의 배분에 물질적인 동기를 부여하는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 후술하는 것처럼 이러한 차별적 조치는 여타의 경제적 효과와 결합되어 사회적 균열을 심화시키고 체제에 대한 불만의 근원이 될 것이다.

북한은 중국이 사회주의 개혁초기 단계에서 보여주었던 이중가격제 정책을 도입하고 있다. 이에 따르면 국영기업은 계획목표를 달성할 경우 시장의 원리에 입각해 행동할 권한을 부여받는다. 국가의 보조없이 자체적으로 비용을 보전한 북한의 국영기업은 중간재 구입과 투자 및 교역의 부분적인 자유가 허용된다. 그러나 공식적인 파산이나 퇴출제도가 존재하지 않기 때문에 실패한 기업은 국가예산이나 중국식 은행제도를 통해서 사실상의 보조금 지원을 받게 되며 따라서 별다른 성과를 기대하기 어렵다(Noland, 2004: 47).

둘째, 거시경제정책으로서 인플레이 정책의 문제이다. 인플레이션은 단기적으로 경제행위에 대한 활력을 제공할 수 있으나, 장기적으로는 일부 집단의 실질소득과 부를 증대시키는 반면 여타 집단의 생활상태를 악화시킴으로써 경제발전이 부정적인 영향을 미친다. 북한 당국은 두 차례에 걸쳐 통화에 대한 평가절하를 단행한 결과 1달러에 2.1원하던 것이 2003년 10월 현재 900원이 되었으며 암시장 거래가격은 1달러 당 1200원정도가 된다. 왜 북한 당국은 인플레이션 정책을 감행하였는가? 선의로 해석할 때 그것은 단기적인 경기활성화 효과에 대한 기대라고 말할 수 있다. 그러나 놀랜드는 북한경제의 문제가 단순히 가용자원의 과소이용 문제가 아니라고 말한다. 무기 생산 등 일부 생산재 위주로 구성된 북한 경제의 생산구조가 근본적으로 재편되지 않은 한 경기부양책의 효과는 미지수이다. 따라서 놀랜드의 가설은 다음과 같다. 김정일은 국가통제의 외부에서 진행되고 있는 사경제행위에 대해 거부감을 갖고 있으며 통화과다보유자의 화폐가치를 축소시키려 하고 있다. 역사적으로 볼 때, 사회주의 정부는 통화 과다보유자와 암시장을 목표로 화폐개혁을 단행해왔다. 김일성 사후 권좌에 오른 김정일은 실질임금의 인상과 화폐개혁을 통해서 우호세력에 대해 특혜를 베풀고 적대적 세력에 대해 타격을 가하려 하고 있다(Noland, 2004: 53). 놀랜드는 이것이 단순한 추측이 아니며 공적분배체제의 가격과 농민시장의 가격을 통합시키려는 노력 역시 소비자들이 농민시장을 선호하지 않도록 하려는 의도에서 비롯되었다고 말한다. 경험이 있는 북한주민들은 달러나 엔화 혹은 위안화의 보유를 통해서 위기에 대처하려 하였다. 이 경우 외국통화에 접근할 수 있는 사람들은 상대적으로 유리한 위치를 점하게 된다. 국내의 유희자원을 추출하기 위한 북한정부의 또 다른 정책은 인민공채의 발행이다. 북한 당국은 10년 만기의 인민공채를 발행한 후 전국적으로 그것의 판매를 독려하고 있다. 공채의 구입은 애국적인 행위로 선전되었다. 이것 역시 과다통화의 문제를 해결하기 위한 정치적 결정의 산물로서 주민들에게 인기가 없는 조치이다.

셋째, 신의주 경제특구의 설치는 단기적으로 볼 때 실패로 끝났다. 그러나 만일 이 시도가 북한 내부에서 김정일의 단호한 개혁의지로 인식된다면 긍정적인 효과를 기대할 수도 있다. 남한의 중소기업을 겨냥하고 있는 개성공단은 나진/선봉이나 신의주보다 북한의 경제발전에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

넷째, 개혁프로그램의 마지막 요소는 해외원조를 모색하는 것이다. 특히 일본에 대한 배상청구의 성사는 북한경제의 활로 모색에 결정적인 중요성을 갖는다. 그러나 일본인 피납자 문제 때문에 김정일 위원장과 고이즈미 총리의 정상회담은 국교정상화에 실패하였으며 당분간 일본으로부터의 대북자금지원을 기대하기 어려운 상태이다.

놀랜드는 2002년의 개혁조치로 인해서 북한은 엘리트정치 시대로부터 대중정치의 시대로 진입하였다고 말한다. 과거에 개혁은 외교적인 체스추어에 불과했지만 금번의 변화는 전체 주민의 삶에 영향을 미치는 중대한 계기가 되었다. 외국의 통화에 접근할 수 있는 고위 관료들은 인플레이의 영향에서 벗어날 수 있을 것이며 곡물가격의 상승으로 농업노동자들은 자동적인 임금인상의 효과를 맞게 될 것이다. 그러나 외국통화에 접근할 수 없는 임금노동자들은 큰 타격을 받게 될 것이다. 세계식량프로그램에 의하면 도시노동자의 대부분이 식량문제로 고통을 받고 있으며 주민소득의 80%가 식비로 지출되고 있다.

북한경제는 공업화가 상당정도 진척되었다는 의미에서 기본적으로 동구형이며 중국이나 베트남이 아닌 루마니아 혹은 벨라루스의 그것과 비슷하다고 본다(Noland, 2004: p.12).⁶⁾ 중국이나 베트남이 개혁에 착수했을 때 주민의 70%는 농업분야에 종사하고 있었다. 따라서 농업생산의 탈관료화는 생산성 향상과 농업노동의 제조업 이동을 유도할 수 있었다. 놀랜드에 의하면 이러한 상황의 핵심은 패배자를 만들어 내지 않는 데 있다. 농민의 소득이 향상되고, 이직 노동자 역시 고임금 소득을 거두었으며, 도시의 노동자는 식량공급 확대에 따른 식량가격 인하효과로 실질소득의 증대를 경험하였다. 즉 농업분야의 효율성 향상이 파레토(Pareto) 최적효과를 통해서 전체 경제를 부양하는데 성공하였다. 중국의 경우 시장체제로의 이행은 농업부문의 저임금노동의 존재에 힘입은 바 크다. 그러나 북한은 농업분야의 종사인원 비율이 중국의 절반밖에 되지 않는다. 그것은 농산물의 절대적 공급량이 부족하고 농업생산품의 가격상승의 수혜자가 중국의 절반밖에 되지 않음을 의미한다. 북한의 경제개혁은 중국이나 베

6) 북한 체제개혁의 근본적인 한계로 이미 공업화된 경제구조의 문제를 지적하거나 통일 이익이 통일비용을 증가할 것이라는 놀랜드의 논리는 에버쉬타트의 그것과 거의 유사하다. Nicholas Eberstadt, *The End of North Korea* (Washington, D.C.: The AEI Press, 1999).

트남과 달리 파레토 최적효과를 기대할 수 없으며 패배자를 양산하고 사회적 갈등을 야기할 가능성이 많다. 시장화 조치는 경제발전의 필수조건이지만 인플레이션은 파괴적인 결과를 초래한다. 놀랜드는 북한 내부의 사회적 균열 현상 뿐만 아니라 개방의 과정에서 나타나는 이념무장의 해이현상에 대해서도 언급한다. 문화적 접촉을 통해서 한국사회의 실상을 접하게 된 북한 주민들은 정치 권력에 대해서 불만을 갖게 될 것이며 이는 체제불안의 요인이 될 것이다.

Ⅲ. 북한 체제개혁의 한계

놀랜드는 7월 개혁에 대한 평가의 문제를 넘어서 북한의 체제개혁 가능성에 관한 일반적인 논의를 시도한다. 낙관론자들이 상정하는 시나리오는 다음과 같다. 한국정부는 개혁을 추진하는 북한정부 - 김정일 혹은 후계정권 - 를 지원하여 북한경제의 연착륙에 협조한다. 남북은 두 개의 독립국가 체제를 유지하며 장기간에 걸쳐 정치적, 경제적 통합을 시도한다. 양국관계는 자유무역, 관세동맹, 경제공동체 등의 형태로 발전될 수 있으며 특히 관세동맹은 파레토 최적을 실현할 수도 있다.

그러나 놀랜드는 이러한 시나리오가 일종의 소망적 사고에 불과하다고 말한다(Noland, 2004: 63). 그는 북한의 체제개혁과 체제유지는 양립 불가능하다고 본다. 그가 북한의 체제개혁 가능성을 부정적으로 바라보는 논리는 다음과 같다.

첫째, 김정일과 그의 후계정권은 본격적인 개혁에 착수하지 않을 것이다. 북한에 있어서 체제개혁은 최선의 경우에도 한국식 정치경제체제로의 편입을 의미하고 최악의 경우에는 트로이 목마가 된다. 체제개혁의 성공은 무엇을 의미하는가? 그것은 궁극적으로 한국 주도하의 정치적·경제적 통합을 승인함을 의미한다. 즉 남북의 경제적 통합은 한국에게 유리한 비대칭적 종속관계를 만들어낼 것이다(Noland, 2004: 61). 따라서 연착륙의 실체가 사실상 한국의 주도에 의한 통일임을 인정한다면 북한은 적극적으로 이에 협조하지 않을 것이다. 한편 북한의 체제개혁은 장기적인 남북통합에 앞서 내부적인 체제위협 요인이 될 수 있으며, 체제 붕괴시 자신들이 3등 시민으로 전락할지 모른다는 두려움을 갖고 있는 북한의 지배엘리트 집단은 함부로 모험을 감행할 수가 없다.

둘째, 북한의 체제개혁은 앞에서 지적한 것처럼 경제적인 맥락에서 구조적인 한계를 갖고 있기 때문에 설령 그것이 본격적으로 시도된다 해도 실패할 가능성이 많다. 북한은 중국이나 베트남과는 달리 공업화된 경제구조를 갖고 있으며 농업부문으로부터 추출할 수 있는 잉여자원이 부족하다. 따라서 시장원리의 도입은 기존의 분배 구조를 악화시킬 것이며 나아가 체제에 대한 불만세력을 양산할 것이다. 놀랜드는 김일성 부자의 왕조적 통치와 주체사상이 초래한 북한 주민의 정치적 무능력을 인정하지만 주민의식의 전환 가능성을 전면적으로 부정하지 않는다(Noland, 2004: 18).

셋째, 북한의 체제개혁은 정치적 관점에서 볼 때도 실패할 가능성이 많다. 여기서 놀랜드는 선군정치(military-first politics)에 대한 새로운 해석을 시도한다. 그는 북한의 모든 상황을 종합적으로 판단할 때 체제개혁의 가능성은 군부에 있다고 본다. 김정일이 태국 모델처럼 상징적 지위로 물러서고 후계정권이 전권을 장악한 채 개혁을 추진 할 수도 있다. 그러나 그 가능성은 그리 많아 보이지 않는다(Noland, 2004: 44). 놀랜드가 예상하는 것은 김정일의 사망 이후의 상황이다. 그는 김정일이 신이 아니며 많은 독재자들이 그랬듯이 어느 날 갑자기 사망할 수 있다고 말한다. 이후의 사태는 어떻게 전개될 것인가? 그는 북한의 현 사태가 배링턴 무어(Barrington Moore Jr.)가 말하는 위로부터 혁명의 상황과 유사하다고 본다. 일본의 메이지 유신이나 터키의 1920년 혁명이 그랬듯이 외부의 물리적 위협이 감지되는 상황에서 체제개혁과 근대화를 염원하는 일부 지배엘리트의 선택은 전면적인 내부 갈등을 억제하며 기존의 통치기제를 활용하는 위로부터 혁명을 유발할 수 있다. 북한의 지배 엘리트들은 외부로부터의 위협을 심각하게 인식하고 있으며 경제적 위기를 적절히 해결하지 못하는 현정권의 무능력에 불만을 갖고 있다. 강력하고 발전된 국가 건설을 외치는 선군정치의 구호는 부국강병을 주장했던 명치유신의 그것을 연상시킨다(Noland, 2004: 7). 선군정치는 표면상으로 북한내 가장 보수적인 세력이 주도권을 잡은 것처럼 보인다. 하지만 놀랜드는 선군정치의 논리가 주체사상과 거리를 유지하고 있으며 주체사상에 대한 재해석의 공간을 마련하고 있다고 본다. 그것은 이념의 고수가 아닌 체제의 생존과 경제적 발전을 강조하는 새로운 정당화의 메카니즘이 되고 있다. 문제는 선군정치를 앞세운 군부엘리트의 근대화 개혁이 주체사상의 굴레를 완전히 극복할 수 있을 것인가 여부이다. 놀랜드

는 이에 대해 부정적인 입장을 취한다. 위로부터의 혁명이 성공을 거두려면 정권의 정통성이 확고해야 하며 강력한 민족주의 이데올로기의 지원을 받아야 한다. 그러나 북한의 경우 민족주의는 이미 주체사상에 의해서 독점된 상태이며 남북의 분단이라는 특수한 상황은 체제개혁을 모색하는 군부정권의 행동반경을 심각하게 제약한다. 놀랜드는 북한에서 근대화를 추진하는 권위주의적 군부통치 - 북한판 피노체트(Pinochet)나 박정희 정권의 출현 - 가 가능하다는 주장은 검증되지 않은 가정에 불과하다고 말한다. 체제개혁을 모색하는 새로운 군부정권은 차라리 러시아 혁명 당시의 케렌스키(Kerensky) 정권과 같은 위상을 보여줄 것이다(Noland, 2004: 4). 즉 그것은 과도기적 정권에 불과하게 되며 결국에는 실패를 맛볼 것이다. 개혁을 추진하는 북한의 모든 정권이 직면하게 될 딜레마는 주체사상의 파괴 없이 근대화는 불가능하며 주체사상에 도전할 경우 정권의 정통성이 훼손될 것이라는 사실이다. 이후의 상황은 북한체제의 붕괴 시나리오로 연결된다.

놀랜드는 한국정부의 대북포용정책이 북한 체제의 작동원리와 반대로 나아가고 있음을 지적한다. 흡수통일을 염려하는 한국의 선택은 사실상 북한의 체제를 파괴하는 세력을 지원하는 모순적인 상황을 만들 수 있다. 그러나 놀랜드는 한국정부의 포용정책이 나름대로 유용성을 갖고 있음을 인정한다. 그것은 한편으로 북한의 군사적 위협을 완화시키는 동시에 다른 한편으로 김정일 정권의 이데올로기적 기반을 침식함으로써 최종적인 체제붕괴를 야기하는 이중적인 효과가 있다(Noland, 2004: 45).

IV. 북한체제의 붕괴 가능성

놀랜드는 현상유지, 개혁의 시도, 체제붕괴의 3개 시나리오를 검토한 후 이것들이 상호배타적인 관계에 있지 않으며 하나의 국면에서 다른 국면으로 전환이 가능하다고 말한다(Noland, 2000: 12). 그는 단기적으로 볼 때 북한체제가 임기응변적인 전략을 구사하며 현상유지의 방향으로 나아갈 것이라고 예상한다. 김정일이나 그의 후계정권은 외부로부터의 지원을 체제유지를 위한 자원으로 활용하며 조심스러운 행보를 할 것이다. 놀랜드는 심지어 내부적인 쿠데타

가 발생할 경우도 양상은 동일할 것으로 본다. 이른바 루마니아 모델에 따르면 지배엘리트 집단은 지도자를 희생양으로 처형함으로써 체제의 생명력을 연장시킨다(Noland, 2000: 332). 그러나 근본적인 변화에 대한 두려움 때문에 모든 개혁조치는 최소화되며 체제개혁을 바라는 국민적인 열기도 존재하지 않는다. 노먼클라트라 세력은 구체제적 작동원리 속에서 여전히 기득권을 향유한다.

그러나 놀랜드는 단기적인 현상유지 가능성에도 불구하고 북한체제가 결국은 붕괴할 것으로 본다. 그는 체제유지의 정신적 원동력인 주체사상이 역설적으로 모든 개혁의 시도를 좌절시킴으로써 체제의 붕괴를 초래할 것이라고 말한다((Noland, 2004: 44). 남북의 분단상황을 고려할 때 어떠한 정권 - 심지어 군부정권까지도 - 도 주체사상에 도전하는 경우 정통성의 위기에 직면하게 될 것이다. 체제개혁의 시도를 정당화하기 위해 주체사상을 부분적으로 재해석할 수는 있겠지만 그것의 본질을 훼손하는 전면적인 재해석은 불가능하다.

놀랜드는 북한체제를 전망하는 관계전문가나 한국 대중의 시각은 대체적으로 붕괴론 쪽이 다수라고 파악한다. 그러나 북한체제 붕괴의 영향에 대해서는 대부분이 부정적인 입장을 취하고 있다고 본다. 놀랜드는 수세대의 시간을 요구하는 점진적 체제 통합의 기대는 희망사항일 뿐이며 연방제 통일론, 1국2체제론 역시 가능성이 없는 주장이라고 말한다. 보다 현실성이 있는 시나리오는 북한체제의 급격한 와해와 남한으로의 흡수통합이다. 이것은 다시 동독식의 평화로운 붕괴와 내전의 상황으로 대별될 수 있다.⁷⁾ 놀랜드가 주목하는 상황은 후자이다.

김정일 체제의 무능에 불만을 느낀 개혁세력 혹은 보수세력에 의해 정권이 붕괴 될 경우 과거와 같은 완전한 통치는 불가능 하게 되고 이질적 세력 상호간에 경쟁이 심화될 것이다. 강경파가 자주적인 노선을 고집하는 반면 개혁파는 한국정부로부터의 원조를 적극적으로 모색할 것이다. 결국 이들 상호간의 투쟁은 내전으로 발전할 것이며 각각은 외부세력과 연결됨으로써 한국, 미국, 중국의 무력개입이 야기된다.

7) 그는 북한체제의 붕괴 시나리오에 대한 구체적인 검토와 관련하여 다음 2개의 자료 추천하고 있다. Ahn Byung-joon, "Let's Engage North Korea with Contingency Planning," in *Managing Change on the Korean Peninsula* (Seoul: Seoul Press, 1998); Jonathan Pollack, and Lee Chung-min, *Preparing for Korean Unification* (Santa Monica: RAND, 1999).

북한이 실제로 불안정해지고 재앙이 발생할 경우 인도적 차원의 구호를 위해서 군대가 동원될 것이다. 이는 군대가 인도적 구호를 위한 훈련이 잘 되어 있어서가 아니라, 대규모 지원활동을 비롯하여 비상사태를 처리할 수 있는 능력을 갖춘 유일한 조직이기 때문이다. 만일 북한에 대격변이나, 무정부상태, 콜레라 확산 등과 같은 상황이 발생한다면 재난을 구호하기 위해 미국과 중국의 군대가 직접적으로 큰 역할을 하게 되리라는 것은 분명하다. 그러나 중국군과 미군간에 지원과 개입에 대한 분명한 규칙이 없으면 중국에는 상호충돌하는 결과가 나타날 것이다. 핵전쟁의 경우를 제외한다면 최악의 상황은 북한내의 어느 한 파벌이 외부지원을 요청하고 한국, 중국, 주한 미군이 기본적인 지원 규칙을 분명하게 정하지 않은채 활동에 착수하는 경우가 된다.⁸⁾

놀랜드는 이와 관련하여 중국의 역할을 문제 삼는다. 그는 현재의 한반도 사태에 대한 중국의 입장을 매우 모호한 성격의 것으로 규정한다. 관행적 사고에 의하면 중국은 한국전쟁의 혈맹이며 변함없는 후원자로서 사회주의 우방의 존속을 원한다. 즉 중국의 일차적인 선택은 안정된 완충국가로서 북한의 생존이다. 그러나 중국은 북한의 독단적인 미사일 개발로 미일의 미사일방어체계(TMD)가 추진되고 있는 사실에 대해 당황해 하고 있으며, 북한이 중국식 개혁정책을 거부하는 사실에 대해서도 못마땅해 하고 있다. 게다가 국경지대에서 발생할지 모를 대규모 난민사태의 가능성으로 크게 긴장하고 있는 상태이다. 세대교체가 이루어진 중국의 새 지도부는 내심 북한의 김정일 개인숭배를 경멸하고 있으며 한국정부와 우호적인 관계를 유지하고 싶어 한다. 따라서 중국은 북한이 회생불가능하다는 진단이 내려질 경우 차선책으로 미국의 영향력을 배제한 통일한국의 지원을 선택할 수 있다. 중국이 만일 대북 원조중단, 국경 개방, 난민 정착 지원조치를 결정한다면 사태는 완전히 새로운 양상으로 전개될 것이다. 이 경우 중국은 주한미군의 북한진주를 불허하며 한국정부에 대해 미군 철수와 한미방위조약의 폐기를 대가로 요구할 수 있다. 극단적인 경우 한국정부는 민족의 통일인가 미국과의 군사적 동맹관계 유지인가의 영자택일을 강요당할 수 있으며 선택은 분명할 것 같지 않아 보인다(Noland, 2000: 374). 중국은 과거 동독의 호네커(Honneker)나 하이티의 장 클로드 두발리에

8) 2004년 4월 7일 행해진 세계경제연구원(IGE) 초청특강 원고 「김정일 이후의 한반도」, p.16.

(Jean-Claude Duvalier)가 그랬듯이 김정일과 그 측근들에게 망명처를 제공할 수도 있다.

V. 한국정부에 대한 조언

놀랜드의 한국정부에 대한 조언은 크게 네 가지 정도로 요약된다. 첫째, 그는 대북 포용정책이 보다 효율적이고 투명하게 이루어져야 한다고 주장한다. 그는 한국정부의 대북지원이 무조건적인 방식으로 지원되고 있으며 그것은 북한주민의 사회복지 증대가 아닌 체제유지의 목적으로 전용되고 있다고 본다. 그는 내심 포용정책의 효과에 대해서 회의적인 입장을 취하고 있지만 공식적으로는 반대의 의사를 밝히지는 않는다. 그는 다만 그것이 보다 효율적이고 투명하게 이루어져야 한다고 말한다. 현대 아산의 경우처럼 비공식적인 지원에 의존하는 방식을 지양하고 조세제도를 심분 활용함으로써 남한 기업의 북한에 대한 투자를 유도하는 것이 좋다. 대기업의 경제행위를 통한 지원방식은 북한으로 하여금 시장원리에 입각한 부의 창출을 유도하는 학습효과가 있다. 그는 1994년의 기본합의를 북한정부가 협박하면 뇌물로 무마하는 파블로브식(Pavlovian) 외교의 소산이라고 비판한다(Noland, 2000: 368).

그러나 놀랜드의 이론은 북한체제의 궁극적인 붕괴를 대전제로 하고 있으며 따라서 다음과 같은 추가적인 조언들이 뒤따른다.

둘째, 그는 한국경제의 전반적인 체력보강의 필요성을 강조한다. 놀랜드에 의하면 한국은 경제적인 신화를 창조한 나라이다. 그리고 한국은 IMF의 위기에 도 불구하고 아시아 지역에서 일본을 포함한 어떤 나라보다도 훌륭하게 그것을 극복하였다. 성공적인 구조조정의 결과 국가의 신용등급이 꾸준히 상승하고 있다. 특히 한국의 정보기술산업은 세계적인 수준이며 이들 벤처 기업의 등장은 관료주의적인 재벌경제를 해체하고 새로운 기업문화를 창조하고 있다. 그러나 놀랜드는 한국경제가 보다 더 시장원리에 충실해야 할 것임을 강조한다. 투명한 금융거래와 회계감사의 질서를 정착시켜야 하며 이를 위해 독립적인 기관투자자의 역할, 사외이사제의 실질적인 운영, 소액주주의 권리 보호 등이 강조되어야 한다. 또한 파산절차를 엄격히 시행하여 비공식적인 자금지원으로

생명을 연장하는 좀비(zombie)기업들을 퇴출해야 한다. 노동시장의 경직성을 극복하기 위해서 사회안전망과 실업보험제도를 보장해야 한다. 그는 한국정부가 시도하는 노사정 3자위원회가 유럽식의 코포라티즘(corporatism)을 모델로 하고 있으나 그것은 시대의 흐름과 맞지 않다고 본다. 외국자본의 유치를 위해서는 한국정부의 규제완화조치가 필수적임을 강조하는 그는 다국적 기업의 이윤을 본국으로 송금하는데 문제가 없어야 한다고 말한다(Noland, 2004: 83).

마지막으로, 그는 북한체제가 붕괴할 경우 사후처리 과정과 관련하여 동독의 교훈을 강조한다. 한국은 독일보다 여건이 나쁘다. 한국경제의 역량은 서독의 그것과 비교되지 않으며 북한은 동독보다 더 가난한 나라이다. 낙관적인 시나리오에 따른다고 하더라도 북한주민의 소득이 한국의 절반 수준에 이르기 위해서는 10년 이상의 시간과 수천억 달러의 투자가 요구된다. 다만 인구분포상 북한은 더 많은 청년층을 확보하고 있으며 이는 새로운 체제에 대한 적응능력이라는 점에서 유리한 조건이 될 수 있다. 놀랜드는 독일의 사례를 참고할 때 북한체제의 붕괴 이후 다음과 같은 상황이 예상된다고 말한다.

한마디로 말해서, 남한의 경제발전이 완만히 둔화되는 양상을 보일 것이고, 북한경제는 급속히 성장할 것이며, 총체적으로 한반도의 경제는 북한이 붕괴하지 않는 경우보다 생산량이 증대할 것이다. 남북간에 자본의 복상과 노동의 남하를 목격하게 될 것이며, 남한의 경우 소득분배가 노동에서 자본으로 그리고 저숙련 노동에서 고숙련 노동으로 이동할 것이다. 즉 남한에서 소득과 부의 불평등이 심화될 것이다. 또한 건축경기가 활성화되고 국제무역 등의 분야가 위축되는 등 부문별 효과가 있을 것이다. 노동의 대규모 이동은 북한 지역에서 저임금 노동의 공급가능성을 줄임으로써 투자규모의 축소를 초래할 것이며 반대로 남한에서 노동시장의 왜곡을 초래할 가능성이 있다. 따라서 한국정부는 북한의 상태가 호전될 때까지 휴전선을 기점으로 노동의 이동을 통제해야 할 상황을 맞게 될 것이다. 놀랜드는 이에 대해 몇 가지 처방책을 제시한다. 북한 지역에 시장경제를 정착시키는 것이 통일정부의 급선무이나 북한이 준비가 안된 상태이기 때문에 문제의 해결을 위해서 1회에 한해 부의 북한 이전이 요청되는데 그 구체적인 내용은 다음과 같다. 우선 북한경제의 경쟁력을 높이기 위해서 북한통화의 저평가가 불가피하나, 개인적 저축에 대해서는 이를 고평가를 해주는 이중적인 화폐가치 전환정책을 구사한다. 또한 일정기간동안 기존의 토

지사용권을 인정하며 북한의 비시장주의적인 사회안전망을 한시적으로 유지한다. 재산권의 귀속문제에 대해서는 독일과 기타 사회주의 국가의 경험은 참고할 때 원상회복방식을 피하는 것이 좋으며 현금보상이 고려될 수 있다. 또한 신속하게 국유재산을 사유화해야 할 것이며 이 과정에서 현금거래방식을 지양해야 한다. 그것은 잠재적 구매자의 선택을 제약하기 때문이다. 한편 소비보다 투자를 강조하는 정책을 채택하고 일본을 포함한 외국의 지원을 활용한다. 북한의 대북자금지원이 체제붕괴 직전까지도 이루어지지 않는 경우 한국정부는 일본정부와 협약 하에 이를 북한경제 건설에 신속하게 투입할 수 있도록 조치해야 할 것이다(Noland, 2004: 69). 노랜드는 화폐가치의 결정과 재산권 귀속, 노동력의 이동 등 북한주민에게 직접적 영향을 미치는 이슈들은 북한주민들이 통일한국의 정치과정에 어느 정도 발언권을 갖는가 하는 문제와 직결될 것이라고 본다. 북한 주민의 효과적인 정치참여는 이들 제약을 저지하겠지만 정치과정에 참여가 제한된다면 그들은 불이익을 감수할 수밖에 없을 것이다(Noland, 2004: 67). 이것은 결국 북한주민들이 통일한국의 정치과정에 동등한 자격으로 참여할 수 있는가의 문제이다.

VI. 맺는 말

롤랜드의 주장은 요약하면 다음과 같다. 막다른 골목에 들어선 북한은 2002년 7월 개혁조치를 발표하였다. 그러나 그것들은 시장원리에 대한 몰이해와 정치적 계산의 개입 때문에 오히려 사태를 악화시킬 가능성이 많다. 나아가 북한 체제는 구조적으로 중국식 개혁조치가 성과를 거둘 수 없는 한계를 갖고 있다. 북한경제는 이미 농업경제의 단계를 벗어나 있으며 도시부문으로 이전할 수 있는 충분한 유희자원을 확보하고 있지 못하기 때문이다. 따라서 시장경제의 도입을 목표로 하는 체제 개혁은 분배구조의 왜곡과 체제 내부적 갈등을 심화시킬 소지가 크다. 김정일 스스로 본격적인 개혁에 착수할 가능성은 별로 많지 않다. 변화의 계기는 김정일 유고시 예상되는 일련의 사태이다. 선군정치의 움직임은 위로부터 혁명의 가능성을 보여주고 있다. 체제의 위기를 의식하는 군부의 엘리트들의 주체사상과 일정거리를 두며 과거와는 다른 방식으로 체제개

력을 시도할 가능성이 있다. 그러나 근대화를 추진하는 이들 권위주의적 군부 정권은 주체사상의 벽을 넘지 못하고 좌절될 가능성이 많다. 그들은 주체사상에 체현된 민족주의의 지원을 확보하지 못함으로써 필연적으로 정통성의 위기와 직면하게 될 것이기 때문이다. 놀랜드의 결론은 북한체제의 붕괴가능성으로 압축된다. 북한체제는 붕괴할 것이며 문제는 동독처럼 평화로운 과정을 밟을 것인가 혹은 내전이라는 최악의 사태를 밟을 것인가의 차이만이 있을 뿐이다. 미국과 중국, 한국정부는 이 경우에 예상될 수 있는 최악의 사태를 피하기 위해서 개입의 안정장치에 대한 사전적인 합의가 필요하다. 그는 한국경제가 보다 시장의 원리에 충실함으로써 체질을 강화시키며 동독 등의 사례를 교훈 삼아 일련의 구체적인 준비책을 마련하는 것이 최선의 전략임을 강조하였다.

2003년 스탠다드 앤드 푸어(Standard and Poor)사는 북한의 붕괴가 불가피하며 그것은 한국경제에 치명타가 될 것이라는 보고서를 제출하였다. 그러나 놀랜드는 북한의 붕괴로 한국경제가 약간의 타격을 받겠지만 그것은 심각한 수준이라 말할 수 없으며 충분한 준비를 한다면 문제를 최소화할 수 있다고 주장하였다(Noland, 2004: 66).

놀랜드의 이론적 성향을 살펴보면 그는 경제학자로서 철저한 시장경제주의자이다. 따라서 그의 시각에서 볼 때 북한은 별 희망이 보이지 않는 국가이다. 심지어 북한이 시장개혁을 시도하는 경우에도 그렇다. 그 이유는 북한당국의 행태가 시장경제 교과서의 기준을 이탈하고 있으며 북한의 경제구조 역시 성공적인 시장개혁을 위한 적절한 단계를 벗어났기 때문이다. 그는 북한이 체제개혁의 과정에서 나타나는 해체와 전위의 압박을 견디지 못할 것이라고 판단한다. 반면 통일비용의 문제에 대해서는 낙관적인 태도를 취한다.

놀랜드는 북한의 개발독재 체제가 실패할 것이라고 예측한다. 그것은 주체사상으로부터 이탈에 따른 정통성의 파괴 때문이다. 그러나 선군정치의 시도가 주체사상의 논리와 적당한 수준에서 이념적 타협을 할 경우 지배 엘리트의 내부적 합의와 주민적 복종을 이끌어낼 가능성은 없는가? 억압적 체제의 붕괴가 오히려 경제적 성과를 경험한 후 밑으로부터의 저항에 의해서 이루어질 가능성은 없는가?

브루스 커밍스(Bruce Cumings)는 동유럽 사회주의체제의 붕괴를 분석하는 시각으로 북한을 바라보는 것은 잘못이라고 주장한다. 북한 소말리아나 에티오피

피아와 달리 강력한 중앙정부를 유지해온 국가이며 빈틈없는 외교정책을 통해 필사적인 생존전략을 모색해온 나라이다. 그러나 커밍스가 더욱 강조하고 있는 중요한 사실은 북한이 중국이나 베트남과 마찬가지로 제국주의와 싸워서 승리한 혁명적 민족주의 체제에 기원을 두고 있다는 점이다. 커밍스는 북한이 현재 본격적인 체제개혁을 시도하고 있지 않으나 그렇다고 전혀 변화를 수용하지 않는 것도 아니라고 말한다. 북한정권은 두 개의 노선 중간지점 어딘가에서 조심스럽게 앞길을 모색하고 있는데 모기장(mosquito net)이론이 이를 설명해준다(Cummings, 2004: 191). 이것은 1978년 등소평이 중국을 개방하면서 사용했던 비유로 자본주의의 선진기술을 도입하면서도 정신적 오염을 막겠다는 의지의 표현이다. 모기장은 미풍의 관통을 허용하면서도 모기가 들어오는 것을 막아준다. 커밍스에 의하면 이 과정에서 내부적으로 불협화음을 노출하고 있지만 리더십의 위기는 없다(Cummings, 2004: 184). 그는 북한이 강인한 국가이며 결코 붕괴되지 않을 것이라고 말한다.

커밍스와 마찬가지로 셀리그 해리슨(Selig S. Harrison) 역시 북한체제의 붕괴가능성을 부정한다. 그는 이러한 주장의 근거로서 전체주의적 지배구조, 민족주의 및 유교의 전통과 결합된 특유의 정치문화와 같은 일반적인 논리를 우선 제시한다. 풍부한 지하자원도 북한의 기사회생가능성을 제고시키는 중요한 요인이 된다. 그러나 그가 보다 강조하려는 내용은 다른 곳에 있다. 그것은 북한이 변하고 있으며 우리는 이 사실을 긍정적으로 평가해야 한다는 것이다. 해리슨은 김정일에 의해 추진되는 일련의 개혁과정을 '은밀한 개혁'(reform by stealth)이라고 부르고 있다. 형용사의 의미는 보수세력과의 직접적인 대결을 회피하면서 추진되었다는 뜻이다(Harrison, 2002: 26). 농민시장과 제2경제의 승인을 통해 경제자유화에 초점을 맞추는 은밀한 개혁은 경제개발의 과실을 군부에게 일정지분 할애하는 중국, 인도네시아, 태국 등 일부 아시아 국가의 모델을 수용하며 북한경제의 활성화와 사적인 이윤추구를 동시에 도모하고 있다(Harrison, 2002: 38).

놀랜드는 현행의 대북정책이 경제논리를 외면한 채 정치적인 문제해결방식만을 고집하고 있음을 비판하며 그것을 로르샤흐 테스트(Rorschach test)에 비유하였다(Noland, 2004: p.7). 북한문제에 접근하는 학자들의 시각이 학문적인 배경이나 이념적인 성향 등 자신의 주관적 시각만을 투사하는 경향이 있다는

의미에서이다. 그러나 그러한 비판은 정치적 해결책을 무시하고 경제적 접근방식만을 고집하는 경우에도 마찬가지로 유효하다 할 것이다.

참고문헌

- 마커스 놀랜드, “김정일 이후의 한반도,” 세계경제연구원, IGE 특별강연 발표문. <http://www.igenet.com> (2004년 11월 26일 검색).
- Cumings, Bruce. *North Korea: Another Country* (New York: The New Press, 2004).
- Kellner, David. “Book Review: Avoiding the Apocalypse.” *International Review of Public Administration*, Vol.6, No.1 (2001), pp.121-123.
- Eberstadt, Nicholas. *The End of North Korea* (Washington, D.C.: The AEI Prss, 1999).
- Harrison, Selig S. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002).
- Noland, Marcus. *Avoiding The Apocalypse: The Future of the Two Korea* (Washington, DC: Institute of International Economics, 2000).
- _____. *Korea after Kim Jong-il* (Washington, DC: Institute of International Economics, 2004).