# 한반도 통일방안, 1국 2체제를 다시 생각한다

오삼교
위덕대학교 국제관계학과 교수

## 1. 문제 제기

남북정상회담에서 남한의 국가연합 통일방안과 북한의 낮은 단계의 연방제간의 일치 합의, 이산가족 재회 등으로 통일 논의가 다시 활기를 띄고 있다. 물론 통일은 당장 눈앞의 현실이 아니며, 일단 상호체제를 인정하고 공존하기로 한 이상 지금 통일논의가 급박한 것은 아니다. 그보다는 상호 공존과 공영을 추구하는 정책이 차분히 자리 잡을 때라고 보는 것이 온당한 견해일 것이다.

통일에 대한 우리의 시각은 여러 가지로 불투명하다. 대부분의 경우 이산가족이 다시 합쳐지고, 잃어버린 고향 땅을 다시 밟아보고, 북쪽의 우리 동포와 다시 한 나라로 합쳐지는 감격을 떠올리는 것이 우리 대부분이 느끼는 일차적인 감정일 듯하다. 그리고 어떤 사람들은 "통일 한반도가 이제 분단과 약소국의 설움을 씻고 대륙과 대양을 향해 웅비하는 새로운 발전상"을 꿈꾸기도 할 것이다. 대부분의 사람들이 떠올리는 이 일차적 감격과 한민족 발전의 새로운 전기로서의 통일의 핵심은 "한나라 · 한민족"으로서의 동질성의 회복이다. 그런데 이번에 남북정상회담에서 합의한 1국 2체제 방안은 우리에게 "동질성"이 아닌 "이질성"을 전제로 한 통일방안을 제시하고 있다. 우리는 이를 어떻게 이해하고 수용해야 할 것인가. 이러한 통일 방식은 대안적 사회의 구축을 위한 노력에 어떠한 함의를 갖는가.

민주주의의 기본 원리중의 하나는 개인이나 집단의 선택의 자유이다. 이 선택은 물론 공동체의 공공선이나 가치기준과 결합될 때 규범성을 띠고 정당성을 갖게 되며, 보다 많은 사람의 선택을 우리는 다수결이라는 이름으로 공동체 결정의 기준으로 삼고 있다. 그러나 현실의 민주주의는 시민에게 이러한 선택기회를 충분히 제공하지 못한다. 선택은 또 대부분 이미 결정된 세트 메뉴 중에서 하나를 선택하는 것으로 되어 있다. 선거에서 후보자 선택이 그렇고, 시장에서의 선택 역시 시민 대부분이 누리는 것은 소비자로서의 선택권에 불과하다. 물론 이러한 선택의 결과로서 더 나은 후보자나 더 많은 효용을 가지는 상품을 가질 수 있기 때문에 그러한 선택이라도 무의미한 것은 아니지만, 민주주의의 참뜻을 살리지 못하는 측면이 큰 것도 사실이다.

민주주의의 이상에 근접하는 가장 중요한 선택은 자신이 원하는 사회에서 살 수 있는 선택권이다. 많은 사람들이 풍요로운 삶, 교육 기회, 돈 벌 기회를 선망하며 외국으로 이민을 간다면, 이 역시 자신이 살고자 하는 공동체에 대한 선택권의 표현이다. 하지만 현실적으로 영토와 주권을 가진 하나의 국가 체제에서 시민이 자신이 살고자 하는 사회질서를 선택할 자유와 기회는 거의 주어지지 않는다. 시민이 할 수 있는 것은 선거이든 운동이든 자신의 정치적 선택과 참여를 통해 원하는 사회질서를 현실화하는 방법밖에 없는 것이다.

이러한 문제의식에서 보면, 1국 2체제 통일방안은 새로운 사회질서를 모색하는 사람들에게 아주 드문 역사적 기회를 제공한다고 볼 수 있다. 즉 1국 2체제의 통일이 실제로 이루어 질 경우, (거주이전의 자유가 주어진다는 전제 하에서) 국민들이 북한의 사회주의 체제와 남한의 자본주의 체제 하에서 각기 다른 삶의 방식을 선택할 기회가 주어지는 것을 의미하는 것이기 때문이다. 이 글은 이러한 문제의식에서 1국 2체의 통일방식이 갖는 함의를 검토하고, 이러한 통일방식이 대안적 사회질서의 건설이라는 측면에서 긍정적이고 적극적으로 활용될 수 있는 여지가 있음을 주장하고자 한다.

## 2. 동질적 통일과 이질적 통일

먼저 통일의 의미에 대해서 생각해 보자. 통일은 두 개 이상의 정치단위를 하나의 단위로 통합하는 것이다. 따라서 통일은 하나의 헌법으로 나타나는 보다 넓은 가치적 합의를 전제로 한다. 여기에서 통일은 통합 대상이 되는 체제가 하나의 국가로 작동하기 위한 최소한의 동질성을 확보한다는 것, 그리고 이 동질성에 대한 국민적 합의가 이루어진다는 것을 전제로 한다. 그러나 남북한과 같이 정치 · 경제 체제나, 그 체제가 지향하는 이념이 상이할 경우 이를 하나로 통합한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 여기에

서 중요한 것은 통합의 동질성을 어떻게 이룩하고, 또 어느 정도의 동질성을 확보하느냐의 문제이다. '흡수통일' 이니 '국가연합' 이니 하는 통일방식은 바로 이 문제와 직결되어 있다. 즉 흡수통일은 동질성을 극대화하는 통일이고, 국가연합은 이질성이 보존된 상태에서 하나의 국가로 기능하기 위한 최소한의 동질성만을 구비하는 통일이다.

두 체제의 상이성을 인정하는 통일방식은 두 가지 의미를 가질 수 있다. 첫번째는, 남북 양측이 모두 장기적으로는 자신의 체제가 통일한국의 체제의 기본이 될 것으로 기대하고, 전술적 측면에서 통일이라는 민족적 · 정치적 자산을 유리하게 이용하기 위해 통일이랄 수 없는 체제의 이질성을 덮어두고 일시적으로 통일이라는 상징을 정치적으로 활용하는 경우이다. 이번 정상회담에서의 통일방식에 대한 합의가 이러한 양 체제의 이질성과 상호충돌성을 일시적 필요에 따라 덮어두기 위한 정치전술적인 것인지 아닌지는 두고 볼 일이다.

두번째는, 양 체제의 이질성은 분명히 존재하지만 이질성이 상호충돌하지 않는 형태로 존재하면서 서로의 이질성에 대해 더 이상을 적대감을 갖지 않는 국가연합 혹은 연방국가를 구성하는 경우이다. 최근 중국의 경우에서 보듯 사회주의 정치체제와 자본주의 경제체제의 접합이 가능하다는 점은 두번째 형태의 통일이 불가능하지만은 않다는 점을 시사해 주고 있다. 물론 이는 북한의 입장에서는 '적화통일' 의 포기를 전제로 하는 것이며, 전체주의 통제방식의 이완 혹은 최소한의 자유화 조치를 수용하지 않으면 안 된다는 것을 의미한다. 남한의 입장에서는 서구적 수준에서의 사회주의 체제의 정당성을 인정하고, 이를 민주적 가치의 연장으로 이해하는 정치적 폭을 가질 때 가능한 얘기이다.

이 점에서 보면 통일은 양 체제의 이질성을 좁히는 것뿐만 아니라, 상호 인정 범위의 확대도 포함한다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다. 특히 양 체제의 정당성을 상호 인정하는 그러한 통일은 북한체제의 이행과정에서 노동당 엘리트들의 주도적 역할을 인정하고 수용하는 통일이기 때문에 선거방식이나 경제운영 방식에서 남한과 꼭 동질적이어야 할 필요는 없는 것이다. 통일국가의 가장 중요한 징표인 주민의 거주이전의 자유만 허용된다면(물론 군사력과 대외관계의 통합은 통일의 개념적 전제이다), 남북은 정치경제적 체제의 상이함에도 불구하고 충분히 상호관계를 규율하는 협약을 통하여 '1국가 2체제' 로 작동할 수 있는 것이다. 이는 어떻게 보면, 불완전한 형태의 통일로 보일 수도 있으나 오랜 동안의 남북한의 의식이나 문화적 차이, 정치엘리트의 구성, 경제에서 정부의 역할의 차이 등을 고려할 때 오히려 현실적 통일방안이라 할 수 있다.

**통일은 양 체제의 이질성을 좁히는 것뿐만 아니라, 상호 인정 범위의 확대도 포함한다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다. 특히 양 체제의 정당성을 상호 인정하는 그러한 통일은 북한체제의 이행과정에서 노동당 엘리트들의 주도적 역할을 인정하고 수용하는 통일이기 때문에 선거방식이나 경제운영 방식에서 남한과 꼭 동질적이어야 할 필요는 없다.**

### 3. 이질적 통일의 작동 방식

동질성의 극대화가 통일 혹은 통합에 유리한 것은 물론이다. 기본적 가치에 대한 합의, 정치권력의 정당성의 원천과 권력 구조, 경제체제의 유사성과 동질성은 통일에 매우 유리한 조건이다. 이 점에서 남북한간의 동질성을 확인하고 확대하는 작업은 물론 필요하다. 그러나 동질성의 확대에 대한 일방적 강조는 자칫하면 현실적으로 불가능한 흡수통일의 시각을 고수하는 결과를 초래한다.[1]

따라서 우리의 논의가 집중되어야 할 부분은 남북한의 이질성을 전제로 하는, 즉 북한의 사회주의적 요소와 남한의 자본주의적 요소를 공존시키면서 하나의 국가체제로 유지하기 위한 전제가 무엇이냐 하는 점이다.

서로 이질적인 체제를 기본으로 국가연합이나 혹은 연방제에 의한 통일을 시도할 경우, 그것이 하나의 국가로서 작동하기 위해서는 흔히 군사력의 통합이나 외교권의 통합을 든다. 군사력의 통합과 통제, 대외대표권의 통일은 물론 현실의 권력정치 측면에서 가장 기본적인 조건이다. 그러나 이는 어디까지나 통일의 완성태의 한 모습일 뿐 통일국가의 정치사회적 성격에 대한 합의는 크지 않다. 중요한 것은 가장 기본적인 문제인 체제의 민주적 성격에 대한 합의를 이루는 것이다(북한의 공식국호가 조선민주주의인민공화국이라는 점을 상기하자).

사회주의적 민주주의관과 자유민주주의의 민주주의관은 여러 가지 점에서 다를 수 있다. 따라서 양 체제는 이 문제에 대해 어떤 식으로든지 공통점을 찾아야 하는데 이론적 논의를 떠나 실용적인 관점에서 가장 확실한 민주주의 체제의 징표는 남북한 통

1) 현 단계에서 흡수통일은 이미 현실성을 잃은 방안이다. 북한은 사회주의권의 붕괴와 연이은 경제위기 및 식량난, 김일성의 사망 등 체제 변화를 야기할 수 있는 안팎의 충격을 모두 견뎌내고 아직 건재하고 있다. 지난 10년 간의 변화와 충격을 고려할 때 북한이 체제 내부의 비효율성과 갈등으로 자체 붕괴하리라는 전망은 현실성이 없다. 따라서 김대중 정부의 흡수통일 포기는 단순히 김영삼 정부의 일관성 없는 대북 정책에 대한 반작용만은 아니다. 평화와 긴장완화를 통해 경제발전을 지속해야 하는 남한으로서는 북한의 벼랑 끝 외교와 이에 대한 미국의 강경책으로 한반도 정세가 갈등과 대립으로 점철되는 것보다는 이미 반세기동안 정치적 실체로서의 위상을 확보한 북한과 상호 공존 공영의 기틀을 잡아나가는 것이 보다 현실적인 방안일 수밖에 없다.

일문제에 관한 한 거주 이전의 자유이다. 왜냐하면 남북한 어느 쪽이든 거주이전의 자유를 거부하는 것은 통일국가의 자격에 미달하기 때문이다.

거주이전의 자유가 주어지면 남한 자본주의의 과실을 향유하고자 하는 북한 시민은 남한에서 거주할 수 있게 될 것이며, 북한 사회주의 체제의 장점을 향유하고자 하는 시민은 북한을 선택하게 될 것이다. 이는 통일에 있어 정치적인 '시장의 원리'을 적용하는 것과 같다. 즉 시민은 양 체제가 제공하는 삶의 방식을 선택함으로써 양 체제는 체제 생존을 위한 최소한의 도덕성과 물질적 필요의 충족을 위한 메커니즘을 구비할 유인을 갖게 된다.

이는 물론 북한이 통일에 임박하여 달성하는 경제적 수준과 관련이 크다. 독일 통일 당시의 동서독처럼 남북한의 생활수준의 차이가 크고, 북한인이 남한의 자본주의적 생활을 동경하는 상황에서는 이러한 메커니즘은 효율적으로 유지되기 어려울 것이다.[2]

그러나 북한 경제가 남한보다 소비수준은 낮을지라도 복지와 공동체적 유대가 더 잘 보장되는 체제이며, 이러한 체제를 선호하는 시민이 자유롭게 살 수 있다면 충분히 가능한 얘기이다. 다시 말하면 남한은 자본주의 세계경제에서 경제적 부가가치를 창출하고 경쟁과 창의의 원칙을 더 중시하는 시민들이 선호하는 질서로, 북한은 공유와 유대, 안정과 복지를 중시하는 사회체제를 동시에 구현함으로써 국민들이 자신이 선호하는 사회 질서에서 살도록 하는 것이다.

이러한 방식은 이질적 체제를 기초로 한 통일방식으로서 사회주의와 자본주의 체제를 모두 인정하고 양 체제가 대립하기보다는 상보적 입장에서 국민의 삶의 질을 높이고 정치사회 질서의 선택권까지도 제공하는 점에서 충분히 검토해 볼 만하다. 물론 어느 시점에서 양 체제가 더 이상의 실질적인 차이를 발견하지 못하는 시점이 올지도 모른다. 그때의 결정은 물론 그 시점에서의 국민들의 몫이다. 그러나 이질적 체제에 기초한 통일을 성사시키기 것이 중요한 과제가 되는 현시점에서는 이러한 실험도 충분한 검토의 가치가 있을 것이다.

전술한 바와 같이 남한의 자본주의과 마찬가지로 북한의 사회주의 역시 통일의 조건에서 거주이전의 자유를 허용해야 하기 때문에 최소한의 민주적 요소를 가져야 한다. 민주주의에 대한 공산주의적 관념은 계급착취의 철폐에 있으나, 이러한 유토피아주의는 현실성이 떨어진다. 현실적으로 통일이 실현되는 당시의 북한 정치질서는 노동당이 패권을 갖는 권위주의적 정치질서일 가능성이 크다. 주체사상과 노동당의 이

2) 이 경우에도 거주이전의 자유에 잠정적 제한을 가하여 일종의 쿼터제를 적용하여 매년 인구의 일정 퍼센트만 이주하게 하고, 남한이 그 대가로 북한에 일정의 지원을 제공하면 충분히 가능한 구상이다.

**통일과정에서 두 가지 체제를 유지하는 것은 이러한 세계화의 도전에 기꺼이 나서는 집단과 도전에 위협을 느끼는 집단을 모두 수용할 수 있다는 점에서도 의미가 있다. 남한 자본주의는 세계화의 도전과 흐름에 적응하거나 이를 선도함으로써 기술발전과 경제적 부가가치 획득에 주도적 역할을 할 수 있다. 반면, 북한의 사회주의는 보다 안정적이고 자립성을 갖는 산업구조와 정책을 통해 경쟁보다는 공유와 연대의 가치를 중시하는 사회질서 구축에 더 유리하다고 볼 수 있다.**

념체제는 적어도 이념상으로는 평등을 지향하는 유토피아를 그리고 있기 때문에 자본주의적 경쟁체제에 적대감 혹은 당혹감을 느끼는 북한주민들에게는 일정의 자유화와 민주화가 진행된 경우에도 노동당이 지배 정당으로 남을 가능성이 크다. 사회주의권이 붕괴한 90년대 초 이후 시장개혁이 초래한 불평등과 불안으로 공산당이 사회민주주의적 강령을 업고 재집권에 성공한 경우가 많다. 북한의 통치구조로 보아 자유선거가 실시될 경우에도 상당기간 노동당 중심의 권력구조가 유지될 가능성이 크다.

한편 이러한 1국가 2체제의 공존은 세계화가 심화될 21세기 한국 민족의 생존전략과도 밀접한 관계가 있다. 현재 신자유주의 질서 하에서 국가의 역할은 공정하고 투명한 기업 및 금융활동을 보장하는데 초점이 맞춰지고 있다. 과거 복지국가 시대에, 혹은 국가주도의 성장전략시대에 국가가 가지고 있던 거시정책 조절능력은 세계화라는 역사의 물결 앞에 무력화되고 있다. 국가의 임무는 점차 국민이나 기업들로 하여금 세계시장에서의 경쟁력을 갖도록 하는데 중점이 맞춰지고 있다.

통일과정에서 두 가지 체제를 유지하는 것은 이러한 세계화의 도전에 기꺼이 나서는 집단과 도전에 위협을 느끼는 집단을 모두 수용할 수 있다는 점에서도 의미가 있다. 남한 자본주의는 세계화의 도전과 흐름에 적응하거나 이를 선도함으로써 기술발전과 경제적 부가가치 획득에 주도적 역할을 할 수 있다. 반면, 북한의 사회주의는 보다 안정적이고 자립성을 갖는 산업구조와 정책을 통해 경쟁보다는 공유와 연대의 가치를 중시하는 사회질서 구축에 더 유리하다고 볼 수 있다. 물론 사회주의 체제도 세계화의 흐름에서 고립하여 존재할 수는 없다. 그러나 신자유주의의 열풍에도 불구하고 서구에서 복지수준과 정부의 역할은 아직도 나라별로 국가정책에 따라 큰 차이를 보이고 있다. 세계화 열풍 속에서도 사회가 추구하는 가치에 따라 국가가 정책을 조율할 여지는 있다고 보아야 할 것이다.

물론 세계자본주의 체제 속에서 남북한이 각기 다른 체제로 움직이는 것이 남한에서 자본주의 체제의 개혁이나 극복 가능성을 포기하는 것을 의미하지 않는다. 그러나 상당한 정도의 생존조건이 세계자본주의 체제에 이미 편입된 현재의 남한에서 공유와

연대라는 새로운 사회질서를 구축하기 위한 물질적 · 문화적 기회를 발견하기란 사실상 어렵다. 이러한 기회는 오히려 사회주의를 고수하면서 경제발전을 이루려는 북한체제의 변용 과정에서 발견될 가능성이 크다. 통일운동의 방향도 단순히 북한과의 교류나 민족적 동질성의 확인에서 찾기보다는 북한이 어떠한 발전전략을 통해 발전과 분배를 양립시키고 공유와 연대를 강화할 수 있는지에 대한 연구로 뒷받침되지 않으면 안 된다.

## 4. 결론

현 단계의 남북관계에서 이러한 논의는 아마도 지나치게 앞서가는 문제 제기일지도 모른다. 그러나 통일논의가 분단된 정치체제의 통합과 민족적 동질성의 회복이라는 측면에만 경도될 경우, 사회주의와 자본주의라는 남북한의 양 체제를 어떻게 통합시킬 것인가라는 풀기 어려운 난제에 발이 묶이게 되고, 북한체제의 변화 전망이 북한이 시장체제를 어느 정도 어떻게 수용할 것인가에 대한 논의로 통일문제의 담론 영역이 축소되는 결과가 초래된다. 이는 북한 체제변화의 자율성이나 역동성, 혹은 새로운 체제 전환 모델의 형성 가능성에 대한 전망을 흐리게 하고, 통일과정에서 반드시 논의되어야 할 대안적 사회체제의 건설 가능성이라는 중요한 문제를 방기할 우려가 있다.

1국 2체제 통일방식은 군사적 갈등요소만 제거된다면, 오히려 남북한 주민 모두의 지지를 받을 수 있다. 북한체제는 보다 분배 지향적이고 공동체적 유대와 평등을 강조하는 방향으로, 남한은 보다 생산성 지향적이고 개인의 자유와 성취를 강조하는 방향으로 별개로 유지시켜 가면서 주민 개개인은 자신이 원하는 체제를 선택하여 살 수 있는 자유와 권한이 주어진다면 그 후의 체제의 수렴 여부는 각 체제의 성과에 따라 자연스럽게 결정될 수 있기 때문이다. 또한 이러한 이질적 체제를 수용하는 통일은 통일한국이 양 체제를 대표하는 연방을 통하여 기존의 대외관계의 지속성을 보장함으로써 주변 강대국의 지지를 확보하는데도 유리하다. 이러한 지속성은 통일한국의 외교적 유연성과 동북아의 안정을 동시에 보장해 줄 수 있을 것이다. ❖