

‘적대적 두 국가’ 주장 넘어 한반도 통일을 고민하기: 역사적 사례로부터의 교훈

황지환(서울시립대)

북한이 남북한 관계를 ‘적대적 두 국가’로 규정하고 있는 상황에서 한반도 통일을 논의하는 것은 쉽지 않다. 미국이 대북 적대시 정책을 철폐해야 한다고 오랫동안 주장해 온 북한이 남한에 대해 적대시 정책을 취하는 것은 모순적이다. 더구나 북한은 올해 초 헌법 개정에서 통일과 한민족 관련 용어를 삭제함과 동시에 영토 조항을 신설하여 “남쪽으로 대한민국과 접하고” 있다고 공표했다. 남북한을 서로 다른 국가로 규정하고 통일 논의를 차단하겠다는 정책적 의지를 헌법에 못 박은 것이다. 하지만, 한반도 분단이 지난 80여년 동안 ‘사실상의 두 개 한국’을 만들어 왔다는 측면에서 보면, 크게 달라진 것은 없다. 북한이 통일을 폐기할 때 우리가 통일에 대해 변함없이 고민해야 하는 이유이다. 통일 논의를 지속적으로 활성화하기 위해서는 ‘적대적 두 국가’ 주장을 넘어설 수 있는 전략이 필요하다. 어차피 통일은 두 국가가 하나가 되는 것이다. 한반도 통일은 ‘사실상의 두 국가’가 ‘적대적’ 관계를 넘어 ‘평화적’으로 ‘하나의 국가’를 이루어가는 과정이 될 것이다. 북한이 ‘적대적 두 국가’를 주장할 때 한반도 통일을 어떻게 설계할 것인가? 통일의 역사적 사례로부터 그 교훈을 얻을 필요가

있다.

20세기 이후 국가 통일의 중요한 특징 중 하나는 전쟁에 의해 이루어진 사례가 거의 없다는 점이다. 물론 베트남은 예외로 꼽힌다. 19세기의 대표적 사례인 이탈리아와 독일의 통일은 무엇보다도 무력을 통해 달성되었다. 반면, 제2차 세계대전 이후의 대부분의 통일은—역시 베트남을 제외하면—협상과 표면적으로는 평화로운 합의를 통해 이루어졌다.

1964년 탄자니아 연합공화국의 성립은 이러한 변화를 잘 보여준다. 영국으로부터 막 독립한 탕가니카와 잔지바르는 상호 합의에 따라 통합을 결정했으며, 국가의 명칭 자체도 이 결합을 반영하고 있다. 1990년 독일 통일 역시 평화적으로 이루어졌는데, 동독이 민주적이고 법치에 기반한 제도적 절차를 통해 서독에 편입되는 방식이었다. 예멘 또한 1990년 합의에 기반한 통일을 이루었으나, 이후 내전으로 이어졌다는 점에서 예외적인 경로를 보였다.

한반도의 경우 보다 복잡한 궤적을 보여준다. 북한은 1950년대 한국전쟁을 통해 무력에 의한 통일을 시도했으나 실패했다. 이후 남북한 모두 적어도 공식적 차원에서는 군사력에 기반한 강제적 통일을 지양해 왔다. 한국은 30년 넘게 ‘민족공동체 통일방안’을 공식적인 통일정책으로 유지해 왔으며, 북한은 오랫동안 연방제 방식의 통일을 주장해 왔다. 그러나 최근 김정은은 통일을 공식적 목표로서 사실상 포기한 것으로 보인다.

물론 20세기의 통일 과정이 항상 순탄했던 것은 아니다. 많은 경우 갈등과 충돌로 점철되어 있으며, 전면전이 아니더라도 상당한 혼란을 동반했다. 그럼에도 불구하고 지배적인 경로는 강압적인 방식이 아니라 협상이었다. 이러한 경향은 제2차 세계대전 이후 민주주의 규범의 확산과 규칙 기반 국제질서의 공고화에 기인한 것으로 보인다. 그 결과 정복이나 강제적 병합은 국가 형성의 수단으로서 점차 그 정당성을 상실해 왔다.

통일 국가들로부터의 교훈

이러한 맥락에서 역사적 경험이 주는 핵심적인 교훈은, 통일이 강제적 흡수보다는 자발적이고 협상에 기반한 통합의 과정으로 이루어진 경우가 더 많았다는 점이다. 기존의 유형론은 통일을 흡수, 합의, 신탁통치, 무력 기반 모델로 구분한다. 그러나 이러한 범주들은 서로 중첩되는 경우가 많고, 내부적 일관성도 부족하다. 예컨대 흡수는 독일의 경우처럼 자발적 편입을 의미할 수도 있지만, 베트남의 사례처럼 강제적 병합을 지칭할 수도 있다. 따라서 보다 분석적으로 유용한 구분은 자발적 경로와 강제적 경로의 구분이며, 전쟁에 의해 이루어지는 통일은 비자발적 편입의 한 유형으로 이해할 수 있다.

독일 통일은 이러한 범주들이 실제로 어떻게 모호해질 수 있는지를 잘 보여준다. 헌법적 측면에서 보면 동독이 서독에 편입되는 형태였다는 점에서 흡수에 가까웠다. 그러나 정치적으로는 합의에 기반하고 있었다. 호네커 정권 붕괴 이후, 1990년 3월 선거에서 동독 유권자들은 신속한 통일을 지지하였고, 서독은 동독주민들의 요구를 수용하여 법적·제도적 절차를 통해 통일을 추진했다. 양 독일 사회 전반에서 나타난 선호의 수렴은 민주적 정당성의 핵심적 기반을 형성했으며, 이는 베트남과 같은 강제적 통합 사례와 독일을 구별 짓는 중요한 요소였다.

탄자니아는 또 다른 경로를 보여주는데, 이 경우에는 오랜 기간에 걸쳐 형성된 사회적 신뢰와 밀접한 상호작용이 통합 지지를 뒷받침했다. 탕가니카와 잔지바르는 수세기에 걸쳐 긴밀한 관계를 유지해 왔으며, 지속적인 경제적 교류와 반식민 투쟁 과정에서 협력을 이어왔다. 따라서 독립 직후 이루어진 통일 결정은 기존의 사회적 유대를 제도적으로 공고화한 것으로 볼 수 있다. 물론 이 과정에는 절차적 한계도 존재했다. 협상은 제한된 정치 엘리트 집단을 중심으로 이루어졌고, 공식적인 비준 역시 탕가니카에서만 이루어졌다. 그럼에도 불구하고 이 연합은 깊은 사회적

연대감에 기반하여 지속성을 유지해 왔다. 탄자니아는 많은 탈식민 국가들이 겪은 민족·종교 갈등을 비교적 성공적으로 회피한 사례로 평가된다. 잔지바르는 현재까지도 연합 내에서 상당한 수준의 자치권을 유지하고 있다.

반면 예멘은 국내적 정당성이 취약할 경우 합의 기반 통일이 얼마나 불안정할 수 있는지를 보여준다. 남북 예멘은 1990년 5월 통일을 이루고, 1991년 국민투표를 통해 새로운 헌법을 비준했지만, 이러한 합의는 안정적인 정치 질서를 구축하는 데 실패했다. 엘리트 중심의 협상과 취약한 제도적 기반은 갈등의 재발로 이어졌고, 결국 1994년 내전과 이후의 장기적 불안정으로 귀결되었다. 한편 키프로스는 폭력적 분단 이후 협상에 기반한 통일이 실패한 사례를 보여준다. 1974년 공동체 간 충돌과 터키의 군사 개입 이후 섬은 분단 상태로 남았으며, 2004년 국민투표에 부쳐진 유엔 주도의 아난 계획(Annan Plan)은 그리스계 키프로스 주민들에 의해 거부되면서 분단이 고착화되었다.

이러한 사례들을 종합해 보면, 완전히 단정하기는 어렵지만 하나의 일반적 경향을 도출할 수 있다. 즉, 강력한 국내적 비준과 민주적 정당성을 확보한 통일은 보다 높은 안정성을 보이는 반면, 무력에 의해 이루어지거나 취약한 정당성에 의존한 엘리트 중심의 합의에 기반한 통일은 실패하거나 통일 이후 지속적인 갈등에 직면할 가능성이 크다. 이러한 경향은 20세기 동안 민주주의 규범의 확산과 국제질서의 변화와 밀접하게 연관되어 있는 것으로 보인다.

한반도 통일을 이루는 방법

이러한 역사적 사례 비교는 한반도 통일 논의에도 큰 의미를 갖는다. 과연 한국은 통일을 위한 국내적·국제적 조건 측면에서 어디에 위치해 있는가? 합의에 기반하고 민주적 정당성을 갖춘 통일 경로는 실현 가능한가? 만약 통일의 기회가 도래한다면, 남북한은 상호 합의와 민주적 원칙에 따라 그 과정을 관리하기 위해 어떠한 조건과 단계적 절차를 필요로 하는가? 보다 구체적으로, 역사적 사례들은 한국에서 안정적인 통일을 위해 필요한 정치적·법적·사회적 전제 조건에 대해 무엇을 시사하는가?

한반도를 둘러싼 현재의 지역 질서를 고려할 때, 강제적 편입에 의한 통일은 실현 가능성이 매우 낮다. 전쟁을 통한 통일의 이론적 가능성을 완전히 배제할 수는 없을 것이다. 하지만, 주변 강대국 간 세력균형과 갈등 고조의 역학을 감안하면 현실적으로는 거의 불가능에 가깝다. 이러한 맥락에서 대한민국 헌법과 민족공동체 통일방안은 자발적 합의를 전제로 한 평화적 통일 정책을 지향하고 있으며, 북한이 과거 제시했던 연방제 방안 역시 적어도 형식적으로는 무력에 의한 통일을 배제하고 협상에 기반한 경로를 선호해 왔다.

대한민국 헌법 제4조는 통일이 자유민주적 기본질서에 입각하여 평화적으로 추진되어야 함을 명시적으로 규정하고 있다. 헌법은 이 기본질서의 내용을 상세히 정의하고 있지는 않지만, 그 의미는 제1조를 통해 유추할 수 있다. 제1조 제1항은 “대한민국은 민주공화국이다”라고 선언하고 있으며, 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다”고 규정하고 있다. 이러한 조항들을 종합해 보면, 적법한 통일 과정은 실질적으로 국민적 동의에 기초해야 함을 의미한다. 동시에 이러한 헌법적 원칙은 구체적인 법적 틀과 입법을 통해 보다 명확하게 구체화될 필요가 있다.

물론 한반도 통일은 고유한 시간적·지정학적 맥락 속에서 전개될 것이다. 역사적 사례들을 기계적으로 한반도에 적용하는 것은 적절하지 않을 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 그럼에도 불구하고 이들 사례가 주는 함의는 여전히 의미가 크다. 한국이 과거 역사적 경험으로부터 교훈을 도출하고자 한다면, 핵심 과제는 협상에 기반한 자발적 통일, 그리고 민주적 정당성을 확보하는 통일의 가능성을 어떻게 제고할 것인가를 규명하는 데 있다. 그러나 현재 한반도는 성공적인 통일 사례들에서 관찰되는 여러 전제 조건들을 충분히 갖추고 있지 못하다. 이러한 결핍은 냉전 종식 시기에 독일이 통일을 달성할 수 있었던 반면, 유사한 시기에 분단 상태에 있었던 한국은 그렇지 못했던 이유를 설명해준다.

정책적 함의와 향후 과제

첫째, 합의에 기반한 통일이라는 관점에서 한국은 남북한과 주변 강대국들이 통일 과정을 자발적으로 수용할 수 있는 조건을 조성해야 한다. 북한이 최근 제시한 ‘적대적 두 국가’ 담론은 중대한 장애요인으로 작용할 수 있으며, 역내 주요 국가들 간의 상이한 이해관계 또한 합의의 범위를 제약할 수 있다. 독일 사례가 보여주듯, 외부 행위자들은 통일 이후의 질서가 자국의 전략적 이익과 부합할 때 통일을 수용하거나 적극적으로 지지할 가능성이 높다. 따라서 한국의 통일 구상은 현상 변경을 초래하는 불안정 요인이 아니라, 예측 가능한 안보 질서를 제공하고 주요 이해당사자들에게 이익—혹은 최소한 감내 가능한 비용—을 보장하는 결과로 제시되어야 한다.

둘째, 민주적 정당성의 관점에서 남북한은 신뢰할 수 있는 국내적 승인 절차를 확보할 수 있는 통일 경로를 준비해야 한다. 남한과 북한 주민 모두로부터의 지속적인 지지는 필수적이다.

그러나 대중 인식은 점점 더 큰 도전 요인이 되고 있다. 북한뿐만 아니라 남한에서도 통일에 대한 무관심이 증가하고 있다. 특히 젊은 세대는 통일의 필요성과 기대 효과에 대해 회의적인 태도를 보이고 있다. 막대한 재정 부담, 사회적 혼란, 통일 이후의 경제적 불안정—특히 실업 증가—에 대한 우려가 자주 제기된다. 이미 구조적으로 구직난에 직면한 한국의 청년층에게 통일은 멀고도 무관한 문제로 인식되는 경우가 많다. 한편 기성세대는 북한 정권의 비타협성을 강조하며 통일의 정치적 실현 가능성이 점점 낮아지고 있다고 인식하는 경향이 있다. 이러한 조건에서는 민주적 정당성 확보가 매우 어려워진다. 절차적으로 아무리 정당한 과정이라 하더라도 지속적인 대중적 지지가 없다면 민주적 정당성을 확보하기 어렵다.

셋째, 이와 관련하여 통일 비용을 둘러싼 논쟁이 일부 사회 집단에게 통일을 이상적인 지향점이 아니라 불안감의 원천으로 바꾸고 있다. 따라서 대중의 참여를 회복하기 위해서는 통일을 도덕적·상징적 목표가 아니라 공동의 이익과 기회의 구체적 프로젝트로 재구성할 필요가 있다. 이는 분단의 지속 자체가 경제적·사회적·외교적·안보적 측면에서 누적 비용을 발생시켜, 장기적으로는 통일 비용을 상회할 수 있다는 실질적 논거를 제시하는 것을 포함한다. 이는 감정적 호소에서 벗어나 이해관계에 기반하여 논의를 전환키는 것이다. 이런 맥락에서 한국은 통일을 관리해야 할 부담이 아니라 실현해야 할 기회로 인식하는 미래지향적 비전을 제시해야 한다.

넷째, 다양한 차원에서 통일의 이익에 대한 설득력 있는 논리를 구축해야 한다. 군사적으로는 분단에 따른 상시적 국방비 부담을 점진적으로 완화하고 한반도의 평화와 안정성을 공고히 할 수 있다는 점을 강조할 수 있다. 경제적으로는 북한의 개발과 인프라 투자 확대를 새로운 성장 동력이자 장기적인 생산성 향상의 원천으로 제시할 수 있다. 사회적으로는 분단이 초래한 역사적 상처를 치유하고 미래 세대가 더 큰 안정성과 연대감 속에서 살아갈 수 있는 정치공동체를 재건하는 계기로 설명할 수 있다. 외교적으로는 분단으로 인해 사실상 섬나라처럼 고립된 상태를

극복하고 유라시아 대륙과 육상으로 연결함으로써, 인구와 경제 규모가 확장된 중견국으로서의 위상을 강화할 수 있다. 정치적으로는 지속적인 한반도 긴장이 심화시켜 온 국내 정치의 양극화와 사회적 갈등을 완화하는 데 기여할 수 있으며, 남북 간뿐 아니라 국내 정치 내에서도 긴장 완화를 가능하게 하는 구조적 조건을 형성할 수 있다. 궁극적으로 이러한 비전이 지속적인 국내적 지지를 창출하고, 동시에 주요 외부 행위자들이 통일 이후 질서가 자국의 이익과 양립 가능하거나 잠재적으로 유리하다고 인식할 때 통일을 위한 기회 창은 비로소 확대될 것이다.

최근의 민주주의 후퇴와 규칙 기반 국제질서의 약화는 한국이 통일을 추진하는데 필요한 환경을 변화시킬 가능성이 크다. 이처럼 변화하는 국내, 국제정치적 맥락 속에서 북한이 ‘적대적 두 국가’ 노선을 채택하고 통일을 명시적 목표로서 폐기한 것은, 국내외 환경 변화에 대응하여 전략적 공간을 확대하려는 시도로 해석할 수 있다. ■

■ **저자:** 황지환_서울시립대학교 교수

■ **담당 및 편집:** 이상준_EAI 연구원; 오인환_EAI 수석연구원

문의: 02-2277-1683 (ext. 211) | leesj@eai.or.kr

본 논평을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2026년 6월 8일 979-11-7584-103-1 95340
“‘적대적 두 국가’ 주장 넘어 한반도 통일을 고민하기: 역사적 사례로부터의 교훈”

재단법인 동아시아연구원
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr