



서울대학교 통일평화연구원
The Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

Institute for
Korean Studies

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

<한-미 정책 브리프>

ROK-US POLICY BRIEF

2024-Sep. ISSUE 1

윤석열 정부의 통일정책

[8.15 통일 독트린]

BY KIM YUNG HO(김영호)



서울대학교 통일평화연구원
The Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

Institute for
Korean Studies

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

THE INSTITUTE FOR PEACE AND
UNIFICATION STUDIES
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

Web: <https://ipus.snu.ac.kr/eng/>
Facebook: facebook.com/IPUSINSNU
Instagram: [ipus.snu_official](https://instagram.com/ipus.snu_official)
Email: tongil@snu.ac.kr

INSTITUTE FOR KOREAN STUDIES
THE GEORGE WASHINGTON
UNIVERSITY

Web: <https://gwiks.elliott.gwu.edu/>
Facebook: facebook.com/GWIKS2016/
Instagram: [gwukorea](https://instagram.com/gwukorea)
Email: gwiks@gwu.edu

필자 소개

김영호 장관은 대한민국의 통일부 장관이자 국제정치학자이다. 서울대학교에서 외교학 학사를 취득하였으며, 미국 보스턴대학교에서 국제정치학 석사 학위를, 버지니아대학교에서 국제정치학 박사 학위를 취득하였다.

1999년부터 성신여자대학교 정치외교학과 교수로 재직하며 한반도의 외교안보, 통일문제를 연구하였다. 2011년부터 2012년까지 대통령실 통일비서관, 2012년부터 2013년까지 외교통상부 인권대사를 역임하였으며, 통일부, 민주평화통일자문회의, 외교부, 국방부의 정책자문위원으로 활동하며 대한민국의 외교, 안보, 통일정책을 두루 연구하였다.



김영호
통일부 장관

2023년 통일부 통일미래기획위원회 위원장으로서 윤석열 정부의 중장기 통일방안 연구의 기틀을 마련하였으며, 2023년 7월 28일 통일부 장관으로 취임하여 현재 윤석열 정부의 새로운 통일 비전인 「통일독트린」을 이끌고 있다.

편집자: 이정철 (서울대학교 통일·평화연구원 통일학센터장), 김연호 (조지워싱턴대학교 한국학연구소 부소장)

2024-Sep. ISSUE 1

윤석열 정부의 통일정책 - [8.15 통일 독트린]

김영호
통일부 장관

2024년 9월

1945년 2차 세계대전이 끝난 후, 인류는 냉전이라는 혹독한 겨울을 경험하였지만 탈냉전과 세계화라는 새로운 희망 속에 문명을 발전시켜왔습니다. 그러나 2008년 글로벌 경제위기 이후 신자유주의와 자유무역주의의 기초가 쇠퇴하면서 자유진영이 이끌어 가던 국제질서가 도전을 받아왔습니다. 다극체제의 등장, 국가간 경쟁으로 인한 지역주의의 심화, 미중간 전략경쟁이라는 국제정세의 급변은 군비경쟁의 확대라는 전통적 안보위협 뿐 아니라 보호무역주의의 강화, 공급망 재편 등 경제안보라는 신형안보상의 위협도

**복합위기의 전환기적 상황은
우리 모두의 '뉴노멀'이 되었습니다**

나타나게 되었습니다. 더욱이 미증유의 코로나 19 확산과 2022년 러시아의 우크라이나 침공으로 각자 도생의 생존과 진영간 이합집산이 강화되면서 복합위기의 전환기적 상황은 우리 모두의 '뉴노멀'이 되었습니다.

국제정세의 변화와 윤석열 정부의 비전

이러한 전환기 속에서 2022년 5월, 대한민국의 윤석열 정부는 자유, 인권, 공정, 연대 등 보편적 가치를 기반으로 국민이 주인인 나라, 국제사회에서 책임을 다하고 존경을 받는 나라를 만들어 나가겠다는 역사적인 시대적 소명을 안고 출범하였습니다. 전쟁의 폐허 속에서 한강의 기적을 통해 세계 10위권의 경제강국으로 발돋움한 대한민국이 '글로벌 중추국가'로서 자유 민주주의의 가치를 지키고 지구촌 평화와 번영에 기여하고자 하는 것입니다. 이를 위해 윤석열 정부는 남북관계를 정상화하고 평화의 한반도를 만들겠다는 의지를 국정기조로 설정하고 부단히 노력해 왔습니다.

**이를 위해 윤석열 정부는 남북관계를
정상화하고 평화의 한반도를 만들겠다는
의지를 국정기조로 설정하고 부단히 노력해
왔습니다**

우선 윤석열 정부는 원칙에 입각한 대북정책을 추진하여 북한의 변화를 유도하기 위해 총력을 기울여 왔습니다. 먼저 한반도 정세 악화의 근본 원인인 북핵문제를 해결해 나감으로써 지속 가능한 평화를 정착시키겠다는 비상한 각오로 북한 비핵화 방안인 「담대한 구상」을 마련하였습니다. 북한의 핵과 미사일 개발 등 도발행위에 대해서는 단호하고 절제된 대응을 하되, 핵을 포기하고 대화의

장으로 나오면 남북이 ‘비핵-평화-번영의 한반도’를 함께 열어 나갈 수 있다는 것입니다. 이러한 「담대한 구상」에 대해서는 주변국 뿐 아니라 국제사회에서도 환영을 받고 있습니다. 특히 2023년 8월 18일, 미국의 캠프 데이비드에서 열린 한미일 3국 정상회담에서 미·일 정상은 북한의 완전한 비핵화 목표와 이를 위한 대한민국의 「담대한 구상」과 「자유롭고 평화로운 통일한반도」의 비전을 강력히 지지하였습니다.

북핵문제를 해결해 나감으로써 지속 가능한 평화를 정착시키겠다는 비상한 각오로 북한 비핵화 방안인 「담대한 구상」을 마련하였습니다

또한, 인류 보편가치 증진과 자국민 보호 책무를 다하기 위해 북한인권 개선과 남북자 문제의 해결을 위한 노력도 전개하고 있습니다. 2024년 7월 14일, 제 1회 북한이탈주민의 날 기념사에서 윤석열 대통령은 “북한 인권문제를 해결하는 것이 한반도 평화와 통일 대한민국을 이루는 중요한 토대”라고 강조하였습니다. 북한의 핵과 미사일 개발은 그 자체의 심각성은 물론, 북한주민의 인권침해를 바탕으로 이루어지고 있다는 점에서 반(反)인권적인 문제입니다. 북한 정권은 민생의 어려움을 대북제재의 탓으로 돌리며 주민의 착취를 통해 얻은 이익을 핵과 미사일 개발을 가속화하는 데 쏟아 붓는 악순환을 반복하고 있습니다. 대한민국 정부는 이러한 악순환의 고리를 끊고, 북한 정권에 의해 자행된 북한 인권 침해 실상을 국제사회에 정확하게 알리기 위한 북한 인권 증진과 연대 활동을 전개하고 있습니다. 납북자, 억류자, 미송환 국군포로 등 분단체제 하에서 자행된 북한의 인권 침해 사례에 대해서도 북한 당국의 해결을 촉구하고 북한을 탈출하여 자유를 찾아 대한민국에 온 북한이탈주민들의 보호 및 정착 지원에 만전을 기해 나가고 있습니다.

자유와 인권의 보편적 가치 기반 통일정책

대한민국 정부의 이런 노력에도 불구하고 북한 정권은 민생고와 고립으로 인한 체제 불안정과 주민들의 불만을 무마하고 주민들의 대남 동경심을 차단하기 위해 남북관계를 ‘적대적 두 국가관계’로 규정하였습니다. 북한 정권은 오로지 체제 유지를 위해 통일의 비전을 지우고 남북관계를 전쟁위기 국면으로 키워 나가고 있는 것입니다. 러시아에 무기를 제공하고 유사시 러시아의 한반도 군사개입을 초래하는 조약까지 체결하여 한반도와 유라시아 전체의 평화와 안전을 위협하고 있습니다.

북한 정권은 남북관계를 ‘적대적 두 국가관계’로 규정하였습니다

이러한 북한 정권의 반통일적, 반역사적 행태는 과거 1970년대 동독을 떠올리게 합니다. 서독과의 체제 경쟁에서 완전히 패배한 동독 정권은 서로 ‘별개의 민족’임을 주장함으로써 동독 체제의 독자적 생존을 인정받으려 하였습니다. 그러나 서독은 동서독이 ‘하나의 독일민족’을 바탕으로 통일을 이루어야 한다는 입장을 가지고 분단 관리와 해소에 주력한 결과 마침내 통일을 이루었습니다. 독일의 통일은 냉전 종식의 상징이자, 동유럽 국가들의 민주화와 경제적 전환을 촉진하는 역할을 하였으며, 동유럽 국가들의 EU 가입 등 유럽연합의 통합과 확장을 통한 유럽의 정치적 안정과 경제적 번영에 기여했습니다.

역사적 경험과 교훈은 한반도 통일의 책임과 의지와 능력을 가진 국가는 대한민국이며, 자유민주적 평화통일 노력을 통해 한반도 전체의 운명을 짊어줘야 함을 분명하게 보여주고 있습니다. 물론 당장 평가가 위협받고 있는 상황에서 통일은 먼 미래의 일로 보일 수도 있습니다. 그렇지만 어떠한 지향점을 가지고 미래를 준비해 나가는지에 따라 우리는 완전히 다른 결과를 맞이하게 될 것이며, 한반도의 통일도 먼 미래의 일이 아닐 것입니다. 분명한 것은 대한민국은 ‘자유’와 ‘인권’이라는 인류 최상의 보편적 가치를 토대로

남북한 주민 한 명, 한 명 모두 인권을 향유할 수 있도록 함으로써 한반도의 평화통일을 이루고 국제사회의 평화, 번영에 기여하겠다는 것입니다.

대한민국이 추구하는 ‘자유’의 담론은 새로운 것이 아닙니다. 전체주의 독재와 치열한 전쟁을 치르던 2차 세계대전의 기간 중, 미국의 루즈벨트 대통령은 1941년 의회 연두 교서를 통해 인류가 지키고 나아가야 할 4가지 자유를 천명하였습니다. △표현의 자유, △신앙의 자유, △결핍으로부터의 자유, △공포로부터의 자유가 바로 그것입니다. 루즈벨트 대통령의 4가지 자유는 대서양 헌장, 유엔헌장, 세계인권선언 등에 반영되었고 현재 대한민국이 추구하는 자유의 방향과 다르지 않습니다. 아직까지 냉전의 섬으로 남아 있는 한반도에서 핵전쟁 위협을 해소하고, 전체주의 억압과 인권 유린에 시달리는 북한주민들에게 자유의 미래와 희망을 제시한다는 점에서 그렇습니다.

대한민국이 통일 과정에서 추구하는 자유의 담론은 **첫째**, 핵전쟁 공포로부터의 자유입니다. 대한민국은 북한의 완전한 비핵화를 통해 한반도를 핵무기가 없는 평화의 터전으로 만들어 남북한 주민을 핵위협으로부터 해방시킬 책임이 있습니다. 이 책임을 다하기 위해 정부는 「담대한 구상」을 북한에 제의하였습니다. 북한이 진정성을 가지고 비핵화 협상에 복귀한다면, 북한의 비핵화 조치와 우리의 경제·정치·군사적 조치의 동시적, 단계적 이행을 통해 비핵·평화·번영의 한반도를 만들어 나가자는 제안입니다. 한편, 평화란 말로만 지켜지는 것이 아닌 ‘힘에 의한 평화’를 의미합니다. 정부는 이러한 인식을 가지고 한미동맹의 강화, 한·미·일의 안보협력, 자주 국방 노력을 동시적으로 진행하여 북한의 핵위협에 대한 확고한 억제체제를 구축해 나가고 있습니다. 나아가 억제(Deterrence)를 바탕으로 제재와 압박을 통해 북한의 핵과 미사일 개발 의지를 단념(Dissuasion) 시키며, 북한이 대화(Dialogue)에 나올 수밖에 없도록 하는 3D 전략을 지속적으로 추진하고 있습니다.

제재와 압박을 통해 북한의 핵과 미사일 개발 의지를 단념(Dissuasion) 시키며, 북한이 대화(Dialogue)에 나올 수밖에 없도록 하는 3D 전략을 지속적으로 추진하고 있습니다

북한주민들은 ‘낮에는 주체문화, 밤에는 한류문화’를 소비하고 있으며, 이는 체제의 주체문화와 주민의 한류문화가 북한주민의 의식과 정신을 두고 치열하게 경쟁하고 있다는 뜻이기도 합니다

둘째, 정보 소통의 자유입니다. 외부로부터 정보를 습득하고 이를 바탕으로 자신의 의견을 표현하는 자유는 민주주의의 근간입니다. 그럼에도 북한주민들은 북한 당국에 의한 기본적인 기본권마저 통제당하고 있습니다. 다만, 희망적인 것은 이러한 북한 당국의 단속에도 불구하고, 외부정보가 꾸준히 유입되고 있다는 점입니다. 올해 2월, 대한민국 통일부가 총 6,351명의

북한이탈주민들을 대상으로 조사한 결과를 집대성한 「북한 경제·사회 실태 인식보고서」에 따르면 외부 영상물을 시청했다는 응답률이 83%에 이르고 있습니다. 북한주민들은 ‘낮에는 주체문화, 밤에는 한류문화’를 소비하고 있으며, 이는 체제의 주체문화와 주민의 한류문화가 북한주민의 의식과 정신을 두고 치열하게 경쟁하고 있다는 뜻이기도 합니다. 지난해 대한민국에 입국한 탈북자 196명 중 절반 이상이 2030세대와 고위급인사라는 사실은 주체문화의 강고한 벽에 균열을 일으키고 있음을 방증한다고 볼 수 있습니다. 이는 곧 북한이 경제적 제재에는 버티는 내구성은 아직 유지되고 있을지 언정 확산과 다양성을 기반으로 하는 문화적 내구성은 점차 무너지고 있다는 점을 나타내는 것이기도 합니다. 북한 당국은 한국 드라마를 본 청소년들까지 처형하는 등 극단적인 방법으로 이를 저지하려고 하지만 손바닥으로 하늘을 가릴 수는 없습니다. 외부세계와의 자유로운 소통은 북한주민의 인식개선과 역량강화(empowerment)를 견인하여 북한 체제의 더 큰 변화를 가져올 것입니다.

대한민국 헌법상 북한주민은 명백한 대한민국의 국민이기 때문에 북한주민의 자유와 인권을 보장하기 위한 노력은 정부의 가장 기본적인 책무입니다

셋째, 억압으로부터의 자유입니다. 대한민국 헌법상 북한주민은 명백한 대한민국의 국민입니다. 그렇기 때문에 북한주민의 자유와 인권을 보장하기 위한 노력은 정부의 가장 기본적인 책무입니다. 2023 년, 대한민국 정부는 최초로 「북한인권보고서」를 공개 발간하였고, 지난 6 월 27 일에는 두

번째 연례보고서를 공개했습니다. 북한 정권에 의한 조직적이고 체계적이며 광범위한 인권 침해로부터 북한주민들이 인간으로서의 기본적 권리를 보장받는 그날까지 대한민국 정부는 결코 노력을 멈추지 않을 것입니다.

넷째, 궁핍으로부터의 자유입니다. 의식주는 인간의 생존을 위해 가장 기본적인 사안입니다. 북한은 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」의 당사자로서 취약계층의 생존권과 기초 의식주 생활의 보장을 위해 노력해야 할 책임이 있습니다. 그러나 「북한 경제·사회실태 인식 보고서」에 드러난 북한주민의 상황은 기초적 생활여건의 보장조차 받고 있지 못하는 모습이었습니다. 지방병원 체계가 붕괴되어 시장에서 약품을 조달하는 형편이며, UNICEF 등 국제사회의 백신지원에도 불구하고 상당수의 어린이들이 아무런 예방접종도 받지 못한 상태입니다. 지난 8 월, 북한의 평안도, 자강도 지역에서는 폭우 피해로 상당한 인적·물적 피해가 났습니다. 대한민국은 인도적 차원에서 북한의 수해피해에 대한 긴급구호 지원을 제안한 바 있지만 북한 당국은 무응답으로 일관하고 있습니다. 북한당국이 자신들의 주민에 대한 지원을 외면하면 할수록 북한주민들의 기본적인 생활은 더욱 궁핍해질 것입니다. 북한 당국은 외교적 고립과 경제적 어려움을 자초하는 도발을 즉각 중단하고, 북한주민을 위한 대한민국과 국제사회의 인도적 손길에 열린 자세로 응답해야 할 것입니다.

**대한민국은 인도적 차원에서
북한의 수해피해에 대한 긴급구호 지원을
제안한 바 있지만 북한 당국은 무응답으로
일관하고 있습니다**

대한민국이 주도하는 자유롭고 평화로운 통일한반도

윤석열 정부는 출범 이후 줄곧 자유, 평화, 번영을 국정운영의 핵심가치로 강조해 왔습니다. 이러한 맥락에서 대통령은 올해 3·1 절 기념사에서 통일이란 자유와 인권이라는 보편적 가치를 확장하는 것임을 강조하였습니다. 나아가 올해 8 월 15 일, 79 주년 광복절 경축사를 통해 '자유 평화 번영의 통일 대한민국'이라는 통일 미래상을 분명히 제시하며 「8·15 통일 독트린」을 선포하였습니다.

**「8·15 통일 독트린」은 「민족공동체통일방안」의
틀을 계승하고 유지하면서도,
지난 30 년간의 변화된 통일·안보 환경,
즉 국제질서의 변화, 북핵 고도화, 북한인권 상황
악화 등을 고려하여 실천적이고 실질적인
통일비전을 제시하고자 하였습니다**

1994 년 구소련체제 붕괴라는 국제정세에서 발표된 「민족공동체통일방안」은 남북 당국 간 협상과 합의를 통해 민족통일을 이루겠다는 방안을 제시한 것이었습니다. 그러나 이 방안에는 우리가 궁극적으로 도달할 통일의 지향점과 구체적 추진전략이 담겨있지 않았습니다. 「8·15 통일 독트린」은 「민족공동체통일방안」의 틀을 계승하고 유지하면서도, 지난 30 년간의 변화된 통일·안보 환경, 즉

국제질서의 변화, 북핵 고도화, 북한인권 상황 악화 등을 고려하여 실천적이고 실질적인 통일비전을 제시하고자 하였습니다.

「8·15 통일 독트린」은 우선, 통일의 지향점을 명확히 하였다는 점에 특징이 있습니다. 통일은 정권 간의 인위적인 협상이 아닌 남북한주민이 자유 평화 통일의 주체로서 이루어가는 것인 만큼, 통일을 통해 한반도 구성원 모두가 자유를 누리게 된다는 점을 분명히

하였습니다. 둘째, 시대변화와 현실을 고려한 통일전략과 구체적 행동계획을 제시하였습니다. ①국민의 자유와 안전이 보장되는 행복한 나라 ②창의와 혁신으로 도약하는 강하고 풍요로운 나라 ③국제사회의 화합과 발전을 선도하며 세계 평화와 번영에 기여하는 나라라는 3대 비전을 가지고, ①우리 국민의 통일 역량 강화 ②북한주민들의 자유 통일 열망 촉진 ③자유 통일 대한민국에 대한 국제적 지지확보의 3대 추진 전략을 마련하였습니다. 아울러 통일 비전과 전략을 이행해 나가기 위한 ①통일프로그램 활성화 ②북한인권 개선 노력 ③인도적 지원 추진 ④북한주민의 정보접근권 확대 ⑤북한이탈주민의 통일역량 반영 ⑥남북 당국 간 ‘대화협의체’ 제안 ⑦‘국제한반도 포럼’ 창설이라는 구체적인 추진방안도 함께 제시하였습니다. 「민족공동체통일방안」의 첫 단계인 화해·협력조차 제대로 추진되지 못한 지난 30년의 상황을 비판적으로 돌아보고, 더 이상 북한의 선의에 의존하는 것이 아니라 우리가 주도적으로 추진할 수 있는 통일전략과 행동계획을 마련하였다는 점에서 이번 8.15 독트린의 의미가 있다고 할 수 있겠습니다.

그동안 쌓아 올린 자유와 번영을 남북한주민 모두가 향유할 수 있도록 하는 것이 대한민국에게 주어진 역사적 과제입니다. 시대사적

대변혁의 갈림길에 선 대한민국은 북한주민을 보듬고 자유와 인권의 선도 국가로 도약하는 길을 택하겠습니다. 북한의 선의에 기댄 사상누각과 같은 평화를 배격하고 단기적인 성과에 연연하지 않고 인내심을 갖고 통일 여건을 만들어 나갈 것입니다.

**북한의 선의에 기댄
사상누각과 같은 평화를 배격하고
단기적인 성과에 연연하지 않고
인내심을 갖고
통일 여건을 만들어 나갈 것입니다**

사상누각과 같은 평화를 배격하고 단기적인 성과에 연연하지 않고 인내심을 갖고 통일 여건을 만들어 나갈 것입니다. 자유롭고 평화로운 통일한반도는 동북아 지역과 유라시아 대륙으로 자유와 민주주의를 확산하는 거점이 되고, 인도태평양 지역과 전 세계의 평화와 번영에도 크게 기여하게 될 것인 만큼, 이러한 역사적, 헌법적 책무를 완수하기 위한 대한민국의 여정에 많은 성원과 지지를 당부 드립니다.

한-미 정책 브리프(The ROK-US Policy Brief)는 서울대학교 통일평화연구원(IPUS)과 조지워싱턴대학교 한국학연구소(GWIKS)가 지역 및 글로벌 맥락에서 현재 한국 관련 정책 사안을 분석하는 공동 간행물입니다.

면책조항:

한-미 정책 브리프(The ROK-US Policy Brief)에 수록된 내용은 집필자의 개인 견해이며, 편집자, 서울대학교 통일평화연구원(IPUS), 조지워싱턴대학교 한국학연구소(GWIKS) 또는 기타 기관의 공식 의견이 아님을 밝힙니다.