

2026 국제 한반도 포럼

GLOBAL KOREA FORUM 2026 | June Session

한반도 평화공존을 위한 시민사회의 역할과 제언

PROGRAM BOOK

일시	2026.06.22.(월)-23.(화)
Date	Mon, June 22 – Tue, June 23, 2026
장소	은행회관 2층 국제회의실
Venue	International Conference Hall (2nd Floor), Korea Federation of Banks Building

주최



통일부
Ministry of Unification

주관



한반도 평화포럼
Korea Peace Forum



GKF 2026
GLOBAL KOREA FORUM

1일차

06월 22일(월) / 2F 은행회관 국제회의실

시간	세부 내용	
09:30~10:00	등록 및 입장	
	개회식	
10:00~10:20	개회사	정동영 통일부 장관
	환영사	정현백 한반도평화포럼 상임고문·전 여성가족부 장관
10:20~12:00	특별좌담	한반도 평화공존을 위한 북핵 문제 해법 모색
	사회	문정인 연세대학교 명예교수
	토론	조엘 S. 위트 미국 스티븐슨센터 특별연구원 *화상참석 왕동 북경대학교 교수
12:00~13:30	오찬	
13:30~15:00	세션 1	<6.15 남북공동선언 26주년 기념> 민주정부 평화 유산의 교훈과 과제
	사회	김연철 전 통일부 장관
	발표	구갑우 북한대학원대학교 교수
	토론	정세현 전 통일부 장관 이재정 전 통일부 장관 서 훈 전 국가안보실장 히라이 히사시 전 교토통신 서울지국장
15:10~16:40	세션 2	시민사회가 제안하는 상생과 평화를 위한 남북관계
	사회	정인성 원불교 평양교구장
	발표	이승환 시민평화포럼 공동대표 이태호 참여연대 평화군축센터 소장
	토론	최은아 자주통일평화연대 사무처장 정일영 서강대 사회과학연구소 책임연구원 최수산나 시민평화포럼 사무처장 소피 김 연세대학교 언더우드 국제대학 교수
16:50~18:20	세션 3	남북 인도적 협력 재개를 위한 다자간 협력 방안 모색
	사회	이기범 남북협력민간단체협의회 부회장
	발표	투모도르지 나상자르갈 몽골국립생명과학대학교 농업대학 교수 신영전 한양대학교 의과대학 교수
	토론	김관호 한국농어촌공사 농어촌연구원 책임연구원 최세문 우분투건강정책랩 대표 장승준 대한결핵협회 본부장

DAY 1

Monday, June 22 / International Conference Hall (2F),
Korea Federation of Banks Building

Time	Program Details	
09:30~10:00	Registration & Admission	
10:00~10:20	Opening Ceremony	
	Opening Remarks	Chung Dong Young Minister of Unification
	Welcome Remarks	Chung Hyun-back Executive Adviser Korea Peace Forum·Former Minister of Gender Equality and Family
10:20~12:00	Special Session	Exploring Solutions to the North Korean Nuclear Issue for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula
	Moderator	Moon Chung-in Emeritus Professor, Yonsei University
	Discussant	Joel S. Wit Distinguished Fellow, Stimson Center Wang Dong Professor, School of International Studies, Peking University
12:00~13:30	Luncheon	
13:30~15:00	Session 1	〈The 26th Anniversary of the June 15 Inter-Korean Joint Declaration〉 Lessons and Challenges of the Peace Legacy of Democratic Governments
	Moderator	Kim Yeon-chul Former Minister of Unification
	Presentation	Koo Kab-Woo Professor, University of North Korean Studies
	Discussant	Jeong Se-hyun Former Minister of Unification Lee Jae-joung Former Minister of Unification Suh Hoon Former Director of National Security Office Hirai Hisashi Former Seoul Bureau Chief of Kyodo News

Time	Program Details	
15:10~16:40	Session 2	Inter-Korean Relations for Mutual Prosperity and Peace: Proposals from Civil Society
	Moderator	Jung Insung Head of the Won Buddhism Pyongyang Diocese
	Presentation	Lee Seunghwan Co-representative, Civil Peace Forum Lee Taeho Director of Center for Peace and Disarmament, People's Solidarity for Participatory Democracy
	Discussant	Choi Euna Secretary General, Korean Peace Solidarity for Sovereignty & Reunification Jeong Ilyoung Senior Research Fellow / Ph.D in Political Science, Sogang Institute of Social Sciences Choi Susannah Secretary General, Civil Peace Forum Kim Sophie Professor / Underwood International College (UIC), Yonsei University
16:50~18:20	Session 3	Exploring Multilateral Cooperation Approaches for Resuming Inter-Korean Humanitarian Cooperation
	Moderator	Lee Gi beom Vice President, The NGO Council for Inter-Korea Cooperation
	Presentation	Tovuudorj Nasanjargal Professor, Mongolian University of Life Sciences Shin Young-jeon Professor, Hanyang University College of Medicine
	Discussant	Kim Kwanho Senior Researcher, Rural Research Institute, Korea Rural Community Corporation Choi Seemoon Representative, Ubuntu Health Policy Lab Chang Seung Joon Director General, Korean National Tuberculosis Association

2일차

06월 23일(화) / 2F 은행회관 국제회의실

시간	세부 내용	
09:00~09:30	등록 및 입장	
09:30~11:00	세션 4	한반도 평화공존을 위한 여성 평화외교의 역할
	사회	안김정애 평화를만드는여성회 대표
	발표	한정숙 서울대학교 명예교수 김정수 한반도평화포럼 부이사장
	토론	손미희 전 6.15 여성본부 상임대표 여지연 노스웨스턴대학교 교수 김수지 럿거스대학교 교수 *화상참석
11:10~12:40	세션 5	북·중·러 삼각관계와 한반도 평화 정착 방안
	사회	이관세 경남대 극동문제연구소장
	발표	정재홍 세종연구소 연구위원 김상범 경남대 극동문제연구소 교수
	토론	카브쉬 앤드리 KDI 국제정책대학원 초빙교수 페이 안 태재미래전략연구원 연구원 박소혜 북한대학원대학교 심연북한연구소 연구교수
12:40~13:40	오찬	
14:00~15:00	특별세션	청년과 통일부 장관의 대화

DAY 2**Tuesday, June 23 / International Conference Hall (2F),
Korea Federation of Banks Building**

Time	Program Details	
09:00~09:30	Registration & Admission	
09:30~11:00	Session 4	The Role of Women's Peace Diplomacy for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula
	Moderator	AhnKim JeongAe Representative of Women Making Peace
	presentation	Hahn Jeong Sook Professor Emeritus, Seoul National University Kim Jeong-soo Vice-Chair Korea Peace Forum
	Discussant	Son Mi-hee Former Standing Representative of the June 15 Women's Headquarters Yuh Ji-yeon Professor, Northwestern University Kim Suzy Professor, Rutgers University
11:10~12:40	Session 5	The North Korea-China-Russia Triangle and Approaches to Establishing Peace on the Korean Peninsula
	Moderator	Lee Kwan-Sei Director of The Institute for Far Eastern Studies
	presentation	Chung Jae-Hung Senior Fellow, Sejong Institute Kim Sang Bum Professor, The Institute for Far Eastern Studies
	Discussant	Kovsh Andrey Visiting Professor, KDI School of Public Policy and Management Pei Yan Researcher, Taejae Future Consensus Institute Park So-hye Research Professor, The Simyeon Institute for North Korean Studies, University of North Korean Studies
12:40~13:40	Luncheon	
14:00~15:00	Special Session	Dialogue Between Youth and the Minister of Unification

목 차

환영사

정현백 한반도평화포럼 상임고문 · 전 여성가족부 장관	12
-------------------------------------	----

Session 1

〈6.15 남북공동선언 26주년 기념〉 민주정부 평화 유산의 교훈과 과제

발표 1	지속가능한 한반도형 평화공존을 위한 경로의 모색	19
	- 한국의 미래 한반도질서 구성전략을 중심으로	
	구갑우 북한대학원대학교 교수	

Session 2

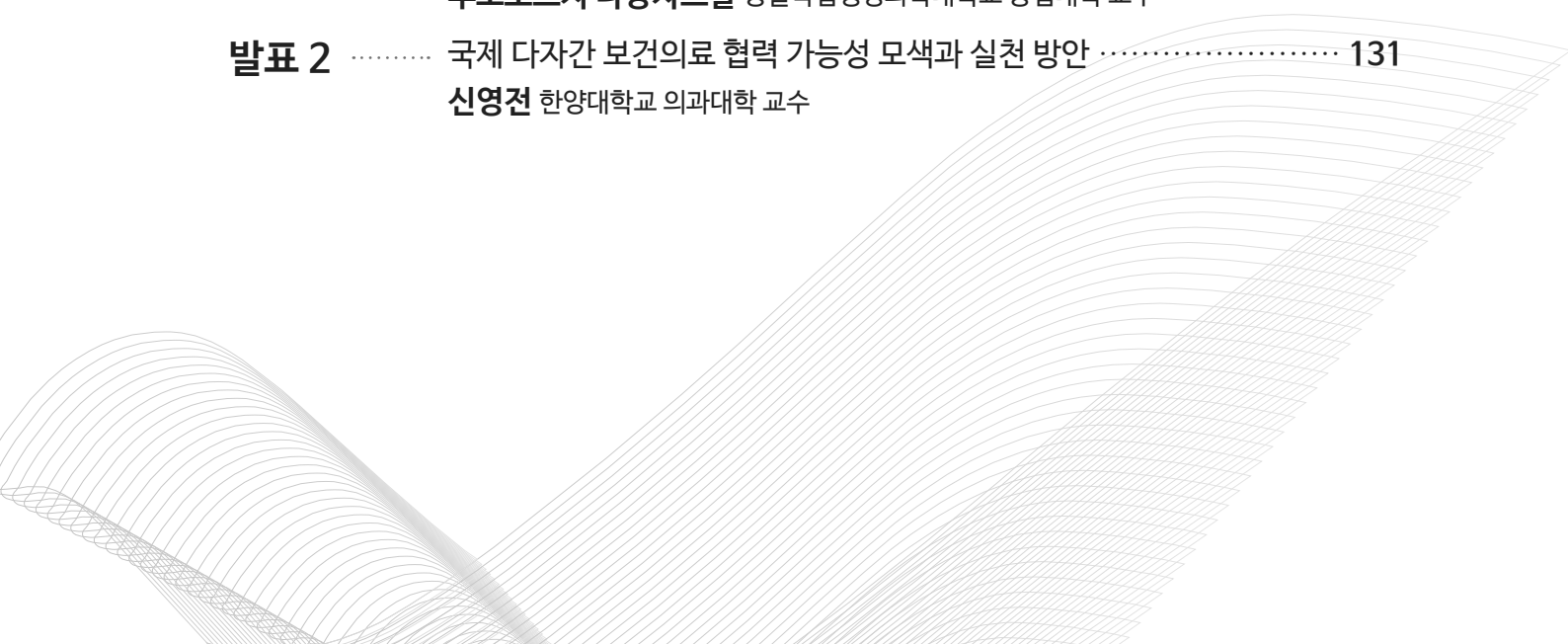
시민사회가 제안하는 상생과 평화를 위한 남북관계

발표 1	한반도 평화공존 실현의 조건과 과제 - 시민사회의 시각	39
	이승환 시민평화포럼 공동대표	
발표 2	남북관계의 제도화와 합의 형성	79
	이태호 참여연대 평화군축센터 소장	

Session 3

남북 인도적 협력 재개를 위한 다자간 협력 방안 모색

발표 1	동북아 다자간 농업협력 가능성 모색과 실천 방안	107
	투모도르지 나상자르갈 몽골국립생명과학대학교 농업대학 교수	
발표 2	국제 다자간 보건의료 협력 가능성 모색과 실천 방안	131
	신영전 한양대학교 의과대학 교수	



Session 4

한반도 평화공존을 위한 여성 평화외교의 역할

- 발표 1** 남북 여성 교류의 역사에서 한반도 평화의 미래를 찾다 159
한정숙 평화를만드는여성회 이사장, 서울대학교 명예교수
- 발표 2** UNSCR 1325 여성·평화·안보 의제와 국제연대의 성과 및 과제 188
김정수 한반도평화포럼 부이사장

Session 5

북·중·러 삼각관계와 한반도 평화 정착 방안

- 발표 1** 북·중·러 밀착의 역학관계와 한국의 대중·대러 외교 전략 209
정재홍 세종연구소 연구위원
- 발표 2** 북한의 적대적 두 국가론과 한반도 평화공존의 재구성 233
김상범 경남대학교 극동문제연구소 교수

Contents

Welcome Address

- Chung Hyun-back** 14
Executive Adviser Korea Peace Forum · Former Minister of Gender Equality and Family

Session 1

〈The 26th Anniversary of the June 15 Inter-Korean Joint Declaration〉
Lessons and Challenges of the Peace Legacy of Democratic Governments

- Presentation 1** Exploring Pathways Toward Sustainable Korean-Style 26
Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula
Koo Kab-Woo Professor, University of North Korean Studies

Session 2

**Inter-Korean Relations for Mutual Prosperity and Peace:
Proposals from Civil Society**

- Presentation 1** Conditions and Challenges for Realizing Peaceful Coexistence 54
on the Korean Peninsula A Civil Society Perspective
Lee Seunghwan Co-representative, Civil Peace Forum
- Presentation 2** The Institutionalization of Inter-Korean Relations and the 89
Formation of Consensus
Lee Taeho
Director of Center for Peace and Disarmament, People's Solidarity
for Participatory Democracy



Session 3

Exploring Multilateral Cooperation Approaches for Resuming Inter-Korean Humanitarian Cooperation

- Presentation 1** Prospects and Practical Approaches for Multilateral 119
Agricultural Cooperation in Northeast Asia

Tovuudorj Nasanjargal Professor, Mongolian University of Life Sciences

- Presentation 2** Exploring the Possibilities for International Multilateral Health 142
Cooperation and Strategies for Implementation
– Focusing on North Korea’s healthcare

Shin Young-jeon Professor, Hanyang University College of Medicine

Session 4

The Role of Women’s Peace Diplomacy for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

- Presentation 1** Finding the Future of Peace on the Korean Peninsula 171
through the History of Inter-Korean Women’s Exchange

Hahn Jeong Sook Professor Emeritus, Seoul National University

- Presentation 2** The UNSCR 1325 Women, Peace and Security Agenda: 197
Achievements and Challenges of International Solidarity

Kim Jeong-soo Vice-Chair Korea Peace Forum

Session 5

The North Korea-China-Russia Triangle and Approaches to Establishing Peace on the Korean Peninsula

- Presentation 1** The Dynamics of North Korea - China - Russia Alignment and 218
South Korea’s Diplomatic Strategies toward China and Russia

Chung Jae-Hung Senior Fellow, Sejong Institute

- Presentation 2** Reconstructing Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula 243
in the Era of North Korea’s Hostile Two-State Theory

Kim Sang Bum Professor, Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University

환영사

정현백

한반도평화포럼 상임고문·전 여성가족부 장관

한반도 평화공존과 시민사회의 역할 제고를 논의하는 자리에 동참해 주신 해외와 국내 발표자 여러분 그리고 평화 실현을 위해 이 자리에 함께 해주신 국내 참석자 여러분, 진심으로 환영합니다. 이 자리를 가능하게 해주신 정동영 통일부 장관님과 관계자 여러분을 환영하면서, 아울러 감사의 인사도 전합니다. 세션을 주관하는 여러 기관이나 단체들의 노고에도 감사를 전합니다.

지금 중동지역, 그리고 우크라이나에서 벌어진 전쟁이 가져오는 건잡을 수 없는 폭력과 야만적 행위에 시민들은 탄식하고 슬퍼하고 있습니다. 전쟁의 비극과 고통은 언젠가는 우리에게도 다가올 수 있다는 불안감과 함께 평화 실현의 시급성에 대한 인식이 높아지고 있습니다. 미국과 중국이 신뢰할 만한 국제규범을 보여주지 못하는 ‘궤위의 시대’에 한반도 평화, 나아가 글로벌 평화를 지키고 만드는 일에 모두가 함께 나서야 한다는 시급한 당면 과제가 우리 앞에 놓이게 되었습니다.

이럴 때일수록 여러 국가와 다양한 분야 전문가들이 함께 모여 시민사회와 손을 잡고, 평화의 실질적 실현과 이를 위한 미래 협력 방안을 논의해야 합니다. 지금 우리에게 현실에 대한 균형감 있는 판단이나 장기적인 미래 비전이 요구되고 있고, 이는 치열한 토론과 숙의의 과정을 통해 얻어져야 할 것입니다. 이 자리가 우리의 집단지성을 모아 한반도와 글로벌 평화 실현의 디딤돌을 놓는 과정이어야 합니다.

지금까지 남북관계는 진전과 후퇴를 반복하였지만, 지금은 북에 의해서 ‘적대적 두 국가론’까지 제기되는 상황에 이르렀습니다. 이럴수록 우리는 인내심과 신중함을 잃지 않으면서, 평화로 가는 교두보를 찾아야 합니다. 한미동맹을 기본 축으로 하면서도 중국이나 러시아와의 협력관계도 유지하는 다자적 접근이 필요합니다.

최근의 국제정세 속에서는 이란이나 우크라이나에서 벌어지고 있는 참혹한 전쟁의 종식이 시급한 과제이지만, 마찬가지로 심각한 문제는 국가들 사이의 신뢰 관계가 유례가 없을 만큼 심각하게 파손된 점입니다. 협상 과정을 관리하고 상황 악화를 막을 수 있는 대화와 신뢰 체계가 필요한 시점입니다. 이는 남북관계, 한중관계, 북미관계의 진전을 위해서도 당면한 시급한 과제입니다. 우리의 소통과 토론이 한국 사회 뿐 아니라 국제사회에서도 상호신뢰 회복에 이르는 통로가 되기를 기대합니다.

국제 한반도 포럼에 참석한 여러 국가의 전문가와 우리 시민사회 구성원이 함께 구체적이고도 현실적인 대안 마련의 노력도 해야 합니다. 특히 남북 관계의 악화로 한국은 남, 북, 미국, 중국 사이에서 중재자의 역할을 하기가 쉽지 않습니다. 이에 국제연대를 통해 해외 연대 세력이 중재자의 목소리를 내는 작업이 필요합니다.

우리 정책 담당자와 시민사회 간에 토론과 합의의 정치, 필요하다면 공동의 행동 방안도 필요하다고 생각합니다. 정치적 갈라치기가 극대화된 한국 사회에서 균형 잡힌 시민사회의 목소리가 평화공존 정책의 든든한 뒷배가 될 수 있어야 할 것입니다.

이런 맥락에서 볼 때, 이번 국제 한반도 포럼에서 다루는 주제들, <한반도 평화공존을 위한 북핵문제 해법 모

색>, <민주정부 평화유산의 교훈과 과제>, <시민사회가 제안하는 상생과 평화를 위한 남북관계>, <남북 인도적 협력 재개를 위한 다자간 협력 방안 모색>, <한반도 평화공존을 위한 여성 평화외교의 역할>, <북중러 삼각관계와 한반도 평화정착 방안>, <청년과 통일부 장관의 대화>는 현 시점에 우리가 반드시 성찰해야 할 주제들입니다. 이 시급하게 토론이 필요한 쟁점들을 이 포럼에서 치열하게 논의하고 성과 있는 해답을 도출하기를 기대합니다.

이 포럼이 해외 연대세력, 정부 그리고 한국 시민사회 간의 대화와 토론이 활성화되는 전환점이 되기를 기대합니다. 오랫동안 시민운동, 나아가 시민평화운동에 몸 담았던 저는 이런 '소통의 장'의 필요성에 깊이 공감하면서, 앞으로 이런 장이 계속 펼쳐질 수 있도록 통일부의 적극적인 지원도 간곡하게 요청합니다. 감사합니다.

Welcome Address

Chung Hyun-back

Executive Adviser, Korea Peace Forum

Former Minister of Gender Equality and Family

I would like to extend my sincere welcome to all the presenters from Korea and abroad who have joined us today to discuss peaceful coexistence on the Korean Peninsula and the strengthening of civil society's role. I also warmly welcome all participants who have gathered here with a shared commitment to realizing peace. I would also like to express my deep gratitude to Minister of Unification Chung Dong-young and to all the officials whose support and efforts have made this event possible. My appreciation also goes to the various institutions and organizations hosting this session for their dedication and hard work.

Citizens around the world are lamenting and grieving over the uncontrollable violence and barbaric acts caused by the wars currently unfolding in the Middle East and Ukraine. As anxiety grows that the tragedy and suffering of war could one day befall us as well, there is also a growing awareness of the urgent need to realize peace. In this "era of interregnum," marked by the inability of both the United States and China to uphold credible international norms, we are faced with the urgent task of coming together to protect and build peace on the Korean Peninsula and, ultimately, to contribute to global peace.

Especially in times like these, experts from various countries and fields must gather together, join hands with civil society, and discuss practical ways to realize peace as well as future strategies for cooperation. What is required of us now is a balanced assessment of reality and a long-term vision for the future. These can only be achieved through a process of serious discussion and thoughtful deliberation. I hope this gathering will serve as a meaningful opportunity to bring together our collective wisdom and lay a stepping stone toward peace on the Korean Peninsula and around the world.

Inter-Korean relations have fluctuated between progress and setbacks, but we have now reached a point where North Korea is even advocating the idea of "two hostile states." In times like these, we must seek a bridgehead toward peace without losing patience and prudence. A multilateral approach is necessary — one that maintains cooperative ties with China and Russia while keeping the ROK-U.S. alliance as its fundamental pillar.

Amid the current international situation, bringing an end to the devastating crises unfolding in Iran and Ukraine is an urgent task. Equally serious, however, is the unprecedented erosion of trust among nations. What is needed now is a framework for dialogue and trust that can manage negotiation processes and prevent the situation from deteriorating further. This is also an urgent task before us in advancing inter-Korean relations, Korea-China relations, and North Korea-U.S. relations. I hope that our communication and discussions here today will serve as a channel for restoring mutual trust, not only within Korean society but also across the international community.

The experts from various countries attending the International Forum on the Korean Peninsula, together with members of our civil society, must work collectively to develop concrete and realistic alternatives. In particular, given the deterioration of inter-Korean relations, it has become difficult for South Korea to play a mediating role between South and North Korea, and between the United States and China. Therefore, international solidarity networks need to help amplify a mediating voice through global cooperation.

I believe that what we need is a politics of dialogue and consensus between our policymakers and civil society, as well as joint action plans where necessary. In Korean society, where political polarization and divisive rhetoric have reached an extreme, the balanced voice of civil society should serve as a firm and reliable support for policies aimed at peaceful coexistence.

In this context, the topics to be addressed at this International Forum on the Korean Peninsula—including “Seeking Solutions to the North Korean Nuclear Issue for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula,” “Lessons and Tasks from the Peace Legacy of Democratic Governments,” “Inter-Korean Relations for Coexistence and Peace as Proposed by Civil Society,” “Exploring Multilateral Cooperation Measures for the Resumption of Inter-Korean Humanitarian Cooperation,” “The Role of Women’s Peace Diplomacy in Promoting Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula,” “The North Korea-China-Russia Triangle and Measures for Establishing Peace on the Korean Peninsula,” and “Dialogue Between Youth and the Minister of Unification”—are all subjects that we must carefully reflect upon at this critical juncture. I look forward to engaging in in-depth discussions on these urgent issues at this forum and to working together to develop fruitful solutions.

I hope this forum will serve as a turning point for revitalizing dialogue and discussion among international solidarity networks, the government, and Korean civil society. Having long been involved in civic movements and, by extension, the civil peace movement, I deeply recognize the need for such a “platform for communication.” I therefore earnestly ask for the active support of the Ministry of Unification so that such a space for dialogue can continue to grow and develop in the future.

Thank you



GKF 2026
GLOBAL KOREA FORUM

Session 1

〈6.15 남북공동선언 26주년 기념〉
민주정부 평화 유산의 교훈과 과제

.....

〈The 26th Anniversary of the June 15 Inter-Korean Joint Declaration〉
**Lessons and Challenges of the Peace Legacy of Democratic
Governments**



GKF 2026
GLOBAL KOREA FORUM

지속가능한 한반도형 평화공존을 위한 경로의 모색

-한국의 미래 한반도질서 구성전략을 중심으로-

구갑우 북한대학원대학교 교수

1 전략적 문제설정: ‘백캐스팅’과 ‘실패연구’

(1) 이 글의 목적은, 남북소통 부재의 시대에, ‘지속가능한 한반도형 평화공존’을 우리가 지향하는 바람직한 한반도 질서의 규범미래로 설정하고, 그 규범미래의 실현을 위해 역으로 시간을 거슬러 올라가 현재의 한반도 정세를 진단하고 그 규범미래에 다가가는 실천경로를 모색하는 것이다. 미래연구의 방법의 측면에서 정리하면, 과거의 경험과 현재의 정세에서 출발해서 미래를 예측하는 ‘포캐스팅’(forecasting)이 아니라 미래에서 출발해서 과거의 경험과 현재의 정세로 오는 ‘백캐스팅’(backcasting)의 방법을 선택하는 역산적 미래예측 시도다(김태경·박성원·여영준 2024; Gold et al. 2023; 박병원 2022; Holmberg and Robert 2000). ‘평화연구자’의 시각에서 소망하는 미래를 먼저 대담하게 제시하는 백캐스팅 기법을 동원하는 이유는, 기존의 길의 연장인 경로의존적 실천이 아니라 새로운 상상이 지시하는 경로형성적 실천이 필요한 한반도 정세를 맞이하고 있다고 생각하기 때문이다.

(2) ‘백캐스팅’과 더불어 ‘실패연구’의 시각도 도입한다. 남북소통 부재의 시대에 북한은 2023년 12월 당중앙위원회 전원회의를 통해 남북관계를 ‘남북관계=적대적 두 국가관계+전쟁중 두 교전국관계’로 재정의했다. 북한의 이 ‘전향’은, ‘남북관계=특수관계’에 기초한 한국의 특수한 외교정책인 대북정책이 상대방에 의해 실패로 평가되었음을 보여주는 지표다(구갑우 2008). 또 다른 실패의 지표가 남북관계 재정의를 전후로 진행된 북한의 핵국가 자기인정이다. 북한에 대한 ‘배신감’과 더불어 해도 안 된다는 ‘실패감’을 느낄 수밖에 없는 정세의 도래다. 한국 대북정책의 결과적 실패는 물론 과정적 실패를 반성해 볼 필요가 있다(안혜정·조성호·이광형 2025).

(2-1) 규범미래의 작성의 기초가 될 한국 대북정책의 반성의 지점들은 다음과 같다: ① 통일 또는 통일지향의 평화를 목표로 설정했던 한국의 대북정책이 관여정책이든 강압정책이든 열등한 타자로서 북한을 ‘식민화’하려는 시도로 읽혔다. 문명 대 야만의 이분법적 구도 하에서 야만인 북한의 체제전환을 관여와 강압의 병행을 통해 만들어내고자 했다. 결국, 북한은 두 국가론으로 반응했다. ② 한반도 문제의 근본적 해결이 정전체제의 평화체제로의 전환에 있다는 문제의식이 강조될 필요가 있었다. 이른바 북한 핵문제는 정전체제 하에서 발생한 한반도 안보딜레마의 산물이었다. 한반도 안보딜레마에서 탈출할 수 있는 방법이 고안되지 않으면서, 북한은 결국 핵국가가 되었다. ③ 한국은 대북정책에서 북한의 필요를 충분히, 독자적으로, 책임 있게 충족시킬 수 있는 능력인 ‘전략적 자율성’(European Parliament 2022) 행사하지 못했다. 대북정책의 영역에서 한국의 전략적 자율성은, 하나는 국내정치적 갈등의 전환이 이루어질 때, 다른 하나는 강대국과 강대국정치에 의존하지 않을 때, 발휘될 수 있다.

(3) 포캐스팅의 철학적 시각이 인과율과 결정론이라면, 백캐스팅의 철학적 시각은 목적론과 비결정론이다(Dreborg 1996). 목적론적 시각에서 불확정적 한반도의 규범미래가 지향하는 목표를 다음과 같이 설정한다: ① 한반도 핵전쟁을 예방한다. ② 한반도 평화공존을 제도화한다. ③ 평화공존을 국제규범으로 만든다. 이 목표에 다가가기 위해, 한국을 목적론적 의도(intention)를 가진, 전략적 자율성의 능력을 가진, 행위주체로 규정한다. 이 글은, 실패연구에서 주장하는 것처럼 한국이 빠르게 문제를 해결하는 기술과 방법론을 가진 ‘패스트 팔로어’(fast follower)에서 자신의 비전을 찾고 스스로를 성찰하는 역량을 가진 ‘퍼스트 무버’(first mover)로 이행하는 전략을, 한반도 평화의 영역에서 찾으려 하는 사유실험이다(안혜정·조성호·이광형 2025).

2 규범미래로서 지속가능한 한반도형 평화공존의 설계

(1) 지속가능한 한반도형 평화공존의 철학적 기초는 ‘신공화주의’(neo-republicanism)와 ‘공존주의’(co-existentialism)다.

(1-1) 신공화주의의 규범적, 규제적 이상인 ‘비지배(non-domination)로서의 자유’(Pettit 1997)를 한반도 수준으로 확장한다. 즉 ‘비지배로서의 평화’, ‘비지배 공간으로서의 한반도’를 철학적 수준에서의 평화공존으로 개념화한다(구갑우 2025). 남북관계에서 한국과 조선의 힘의 비대칭에도 불구하고 자의적 지배가 발생하지 않게끔 하는 것이 평화공존이다. 비지배 자유로 가는 경로는 두 가지가 있다: ① 힘의 비대칭을 평등하게 만들려는 상호적 권력전략이다. 한반도에서 남북은 서로 전쟁을 단념하게 억제력을 증강하는 선택을 해 왔다. 조선의 핵개발은 상호적 권력전략의 대표적 사례다. 상호적 권력전략에 따르면, 한반도에서 억제력의 균형이 한 대안 미래다. ② 헌법규정 전략은 헌법과 같은 제도를 도입해 자의적 지배를 없애는 것이다. 남북관계에서 헌법과 같은 남북관계를 규율하는 제도를 건설하고자 하는 선택은 계속되었지만, 결국 실패했다. 대표적 사례가 개성 공동연락사무소의 폭파다. 헌법규정 전략에 따르면, 한반도에서 공화국연합, 평화체제가 또 다른 대안미래다.

(1-2) 공존주의에 입각한다면, 존재는 ‘항상 이미 공존’이다(Mickey 2016). 공존은 서로 다른 존재가 같은 시공간에 함께 존재하는 상태와 과정으로, 존재는 ‘항상 이미 공존’의 의미는 다음과 같이 정리된다. ① 자아와 타자의 존재론적 분리불가능성이다. ② 공존이 미래의 어떤 상태가 아니라 현재의 기초적 조건이다. ③ 자아 정체성은 타자와 세계와의 접촉을 통해 형성된다. ④ 공존의 형태는 우호적/평화적 공존과 적대적/비평화적 공존 있다. 공존을 ‘평화적’ 공존으로 만드는 것은 실존이 달린 목숨을 건 ‘인정투쟁’(struggle for recognition)이다(호네프 2011). 1948년 이후의 남북관계사는 공존의 역사, 공존형태 변환의 역사로 정리할 수 있다. 현재, 한반도 정세에서 한국과 조선은 인정투쟁을 수행하고 있다.

(2) 공존의 형태를 결정하는 변수는, 자아와 타자의 ‘상호인정’(mutual recognition) 여부와 ‘갈등전환’(conflict transformation)의 방식이다.

(2-1) 인정의 단계는 다음과 같이 구분될 수 있다(Bartelson 2016): ① 어떤 존재를 존재 그 자체로 식별하고 확인하는 ‘인식론적(epistemic) 인정’이다. ② 자율과 책임을 가진 행위자로 스스로를 인정하는 ‘자기인정’(self-recognition)이다. ③ 다른 존재를 존중하고 다른 존재에게 감사하는 ‘상호인정’이다. 호네프의 지적처럼 상호인정의 형태에는 사랑, 권리, 연대가 있다. 국제관계에서 이 형태들은, 정치적 인정, 법적 인정, 도덕적 인정으로 나타난다: ① ‘정치적 인정’은, 어떤 국가가 비슷한 국가들의 인정을 통해 국제체제에서 적절한 행위자로 간주되며 동시에 일정한 지위를 가지는 것과 관련된다. ② 법적 인정은, 어떤 국가가 국가들의 국제사회(international society)의 구성원 자격을 부여받는 것이다. ‘법적 인정’은, 어떤 국가가 국제사회에서 평등한 권리와 의무를 향유하는 법적 주체가 되는 것을 의미한다. 법적 인정은 사실상 법적 평등과 동의어다. ③ ‘도덕적 인정’은, 상호인정의 결과로 어떤 국가가 공동의 가치지평을 가지는 것을 의미한다. 도덕적 인정은 국제

적 수준에서 정의의 문제 또는 국가정체성의 문제와 관련된다.

(2-1-1) 인식론적 인정은 북한(north of ROK)을 조선으로 부르는 것에서 시작한다. 정명(正名)은 조선을 정당한 타자로 만드는 ‘수행적 실천’이다(김성경 2026; 권은민 2026). 조선은 주권국가로 인정받는 자기인정 절차를 밟고 있다. 1933년 체결된 몬테비데오 협약에 따르면, 인구, 영토, 정부, 외교능력을 갖추고 있으면 타자/타국의 인정 없이도 국가의 지위를 가진다는 ‘선언적’ 국가인정이론에 따르면(Erman 2016), 조선은 상호인정 없이도 국가로 인정된다. 조선은 핵국가 지위를 헌법에 포함시키는 ‘핵 헌정주의(constitutionalism)’를 통해 주권국가 인정과 핵국가 인정을 동일시하는 효과를 만들고 있다. 조선이 선언적 자기인정 이후 타국과의 상호작용을 통한 인정, 즉 구성적 인정을 추구한다면, 조선을 주권국가로 인정하는 상호인정은 핵국가 인정과 동의어가 될 수밖에 없는 상황이다. 반격능력을 파괴할 수 없음을 인정하는 것은 역제의 균형을 안정화하는 효과를 가진다(구갑우 2026). 역제의 균형이 안정화된다면, 한국과 조선이 협력할 수 있는 계기가 마련될 수 있다.

(2-1-2) 한국은 조선에 대해 정치적 인정, 법적 인정, 도덕적 인정을 부여할 수 있다. 정치적 인정은 이미 이루어진 상태이지만, 법적 인정과 도덕적 인정은 논란을 야기한다. 조선을 주권국가로 법적으로 인정하는 것은 국가보안법, 헌법 3조의 개폐를 필요로 한다. 규범미래로서 한반도형 평화공존에 법적 인정을 포함시키고자 할 때, 이 국내적 개혁을 추진할 수 있는 동력이 확보되어야 한다. 한반도 미래를 논의하는 시민의회를 통해 이 쟁점을 논의할 수 있다. 지속가능한 한반도형 평화공존을 만들어 가는 ‘우리’의 형성, 즉 주체형성을 시민의회를 매개로 논의하는 것이다. 역설적이지만, 결손주체가 분립하고 있는 한반도(김학노 2013), 불완전 주권국가 주권게임을 벌이는 한반도(전재성 2023)에서, 조선에 대한 법적 인정은 결손과 불완전이 제거된 주권국가의 평화공존의 결정적 계기가 될 수 있다. 통일을 더 이상 의제화하지 않는, 즉 도덕적 인정이 배제된 상호인정의 경로가 전제될 때다.

(2-2) 갈등은 폭력의 원인이지만 다른 한편 발전의 동력이 될 수도 있다. 갈등전환 능력은 두 차원에서 만들어질 수 있다: ① 행위주체들의 평화적 감수성 및 평화 만들기 능력의 제고(Galtung et al. 2000)다. ② 자아와 타자 사이에서 발생할 수 있는 자의적 지배를 제어할 수 있는 제도적 ‘권위체’의 공화화(Pettit 2023)다.

(2-2-1) 갈등의 구성요소로, 태도(Attitude), 행동(Behavior), 모순(Contradiction)이 결합된 갈등의 ABC 삼각형을 제시한다. 태도는, 적대와 두려움과 같은 심리적 요소다. 행동은 직접적 폭력과 같은 형태로 표출된다. 갈등의 근본원인인 모순은 행위주체들의 양립할 수 없는 목표들에서 발생한다. 태도에서는 ‘공감적으로’, 행동에서는 ‘비폭력적으로’, 모순에 대해서는 ‘창조적으로’ 대응할 수 있는 행위주체의 능력에 기초하여, 갈등의 새로운 단계로의 진입을 의미하는 ‘전환’이 이루어진다. 이 전환은 갈등하는 행위자 모두가 참여하여 공유할 수 있는 미래의 기억을 만드는 과정이다. 갈등에게 평화는 곧 이 갈등전환의 ‘능력’과 동의어다.

(2-2-1-1) 한국은 과정으로서의 ‘평화국가’를 지향한다(구갑우 2007): ① 평화국가는 정당한 방법을 통해 물리적 폭력 수단의 적정 규모화 및 최소화를 추구한다. ② 평화국가는 평화외교와 윤리외교를 지향한다. ③ 평화국가는 정치경제적인 측면에서 구조적 폭력이 제거된 적극적 평화를 지향하는 축적체제에 기초한다.

(2-2-1-2) 문제는 조선이 한국의 평화국가 지향에 반응하지 않을 때다. 군비증강이 경제적 이익을 창출과 연계될 때, 일방적 평화국가 지향으로 가는 경로가 작동하지 않을 수 있을 뿐만 아니라 상호적 평화국가 지향을 가로막는 방해물이 될 수밖에 없다. 전쟁의 시대에 한국과 조선의 무기가 전장에서 싸우고 있는 형국이다. 한국이 전쟁의 시대를 평화의 시대로 바꿀 수 있는 능력을 가지고 있는가의 여부가 관건이다. ‘반전연대’의 구축이 하나의 길일 수도 있다.

(2-3) 자아와 타자의 갈등을 다루는 능력의 제고와 더불어 제3의 중앙권위체를 통해 갈등을 조정하는 방식을

생각해 볼 수 있다. 앞서 언급한 공화국연합의 제도화의 길이다. 더 나아가 공화국연합이 한반도 문제의 최종 형태라는 전환적 사고도 필요하다.

(2-4) 평화적 공존은 갈등전환 능력을 갖춘 행위주체들 사이에 상호인정이 이루어진 상태다. 즉 행위주체들의 차이의 인정에 기초한 공존의 형태다. 차이를 인정하지만 동일과 같은 하나가 됨을 지향하지는 않는 상태다. 갈등전환 능력을 가진 제3의 중앙권위체의 존재 유무에 따라 평화형 공존은, 분리형(dissociative) 공존과 연대형(associative) 공존으로 구분될 수 있다.

(3) 상호인정이 이루어진다고 해도 철학자 리퀴르가 지적한 것처럼(김정현 2016), 두 행위자의 ‘근원적 비대칭성’이 해소되는 것은 아니다. 이 비대칭성의 해소를 위해 정전체제의 평화체제로의 대체와 같은 ‘선물의 교환’이 필요하다(구갑우 2026). 정전체제 하에서 발생한 한반도 안보딜레마의 산물인 핵문제는 평화체제 구축의 맥락에서 해결되어야 한다.

(3-1) 평화공존은 서로 다른 이념에 기초한 정치경제체제를 가진 국가들 사이에서 전쟁이 일어날 확률이 거의 영에 근접해서 국가들이 전쟁을 정책선택지로 고려하지 않는 상태인 ‘안정적(stable) 평화’(Boulding 1978)와 동의어다. 평화공존을 위한 경로는 다음과 같이 만들어질 수 있다: ① 일방적 포용, ② 서로의 국가행동을 제약하는 제도의 건설, ③ 사회통합, ④ 새로운 서사와 정체성의 형성(Kupchan 2010)이다. ①의 단계에서는, 평화관리를 위한 탈상호주의적 실천과 선제적 조치 그리고 이 조치들을 지속가능하게 만들어야 한다(김동업 2026). ②의 단계에서는, 한국과 조선이 상호인정을 한 상태에서 군비통제 및 군축을 논의한다. ①과 ② 사이에 한반도 위기관리를 최소한의 조치인 남북을 연결하는 연락선을 구축하려는 노력이 병행되어야 한다. ③과 ④는 열린 미래로 설정한다.

(3-2) 평화체제는 갈등전환의 능력의 제도화로, ‘평화체제(한국은 peace regime, 조선은 peace mechanism)=평화협정+(한미동맹+조중/조러동맹)+동북아 다자안보협력’로 정의될 수 있다. 한국은 평화체제 구축을 위한 다자협상을 선도하는 역할을 수행한다. 다자협상의 공급과정에서 강대국정치는 불가피하겠지만, 한반도 문제 관련 당사국이 평화체제에 대한 수요를 창출하는 과정에서 한국의 역할이 발휘되어야 한다.

(3-2-1) 한국은 다자대화를 위한 ‘절차헌장’을 작성한다. 이 헌장에는 6자회담의 틀을 원용하여 조직구조를 설계하고, 의장국 순번제, 의사결정절차, 협상의 마감기한 등을 담는다.

(3-3) 한반도 비핵화와 한미동맹의 지속과 한반도 평화체제 구축은 한국정부가 동시에 달성할 수 없는 정책목표인 불가능한 삼위일체, 즉 트릴레마(trilemma)다(구갑우 2018). 한미동맹의 조정 없이 한반도 비핵화와 한반도 평화체제 동시 구축의 길을 가는 것은 불가능하다. ‘새 제국주의’ 시대에 한미동맹의 조정 가능성이 높아진 기회를 한국정부는 활용할 수 있어야 한다(구갑우 2026). 평화체제 구축과정에서, 비핵화를 조선의 핵동결로 정의하고, 장기적으로는 동북아 비핵지대화를 평화체제에 포함시키는 방안을 설계해야 한다.

(4) 한반도형 평화공존의 원칙은 다음과 같다: ① 한국과 조선은 상대방의 영토와 주권을 상호 존중한다. ② 한국과 조선은 상대방을 침략하지 않으며 무력을 사용하지 않는다. ③ 한국과 조선은 상대방의 내정에 간섭하지 않는다. ④ 한국과 조선은 평등과 호혜의 원칙 하에서 협력한다. ⑤ 한국과 조선은 서로의 이념과 체제를 존중하며 평화롭게 공존한다.

(5) 공화주의적 문제설정인 지배/비지배로서의 평화를 한 축으로, 남북의 서로에 대한 정책으로 강압과 관여를 다른 한 축으로 할 때, 한반도 평화의 규범미래의 시나리오가 <표 1>이다(구갑우 2025; 김태경·박성원·여영준 2024).

〈표 1〉 규범미래의 시나리오

	지배로서의 평화	비지배로서의 평화
강압	① 적대적 평화	③ 억제의 균형의 안정화
관여	② 기능적 평화	④ 제도적 평화

(5-1) 한반도에서의 회피미래는 핵전쟁이다. ①은 현재의 정세다. ②의 길은 조선이 거부하고 있다. 한국은 ③과 ④를, 조선은 ③을 선호미래로 설정하고 있다. ④가 평화체제로 대표되는 규범미래이자 평화적 두 국가론이 설정하는 한반도의 대안미래다.

3 현 한반도 정세와 한국과 조선의 주권게임: 기준선 접근

(1) 현재는 남북대화 부재의 한반도 정세다. 2026년 6월 현재 남북의 공식소통은 없다. 2018년 12월 남북 체육대화가 가까운 과거의 마지막 공식대화였다. 1971년 8월 남북 적십자대표가 처음 만난 이후 최장의 남북 대화 공백이다. 2024년 10월과 2026년 1월 한국의 무인기가 북한 상공을 침투했을 때도, 남북은 간접소통 형태의 말의 공방만을 벌였을 뿐, 직접소통은 없었다. 2020년 6월 조선이 개성공동연락사무소를 폭파하면서 남북을 잇는 통신채널도 끊어졌다. 2021년 5월 남북정상의 친서교환이 있은 후 같은 해 7월 남북 통신선이 복원되었지만 8월 조선이 한미연합군사훈련에 반발하여 통신선을 단절했다. 현재 한반도 유일 통신선은, 조선과 유엔사령부(United Nations Command)를 연결하는 직통전화다. 한반도에서 서로 합의에 전쟁을 중단한 상태인 정전(armistice)을 관리하는 ‘정전협정체제’ 속의 기구인 군사정전위원회가 무력화된 상태에서, 조선인 민군과 유엔사령부의 직통전화선을 통해 한반도 정전이 관리되고 있는 형국이다.

(2) 남북의 직접소통의 부재의 시대에, 2023년 12월 조선의 최고지도기관인 조선로동당 중앙위원회 제8기 제9차 전원회의 확대회의에서 ‘남북관계=적대적 두 국가관계+전쟁 중 두 교전국 관계’로 재정의하는 결정적 사건이 발생했다. 조선은 1991년 12월 남북이 합의한 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」에서 규정한 ‘남북관계=나라와 나라 사이의 관계가 아니라 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’에서 벗어나고자 했다. 조선의 적대적 두 국가론은 다음과 같이 구성되어 있었다: ① 한국의 대북정책은 조선의 정권붕괴와 흡수통일을 노리는 정책이었다. 한국의 민주든 보수든 “자유민주주의체제하의 통일”(한국 헌법 4조)이라는 목표를 가지고 있었다. 한국의 흡수통일, 체제통일 의도는 한국 헌법 3조, “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”에 드러나 있다. ② 조선은 “주적”으로 설정하고 있는 한국은 더 이상 “화해와 통일의 상대”가 아니다. 한국은 미국의 “식민지출개에 불과한 괴이한 족속”이다. “한국의 국방과 안보는 미국에 전적으로 의존하는 반신불수의 기형체, 식민지속국에 불과”하다. ③ 남북관계는 “더 이상 동족관계, 동질관계가 아닌 적대적 두 국가관계, 전쟁중에 있는 두 교전국관계로 완전히 고착”되었다. 이 적대적 두 국가관계+두 교전국 관계론은, 조선이 한반도 질서의 핵심을 ‘정전체제=정전협정체제+한미동맹’으로 이해하면서, 남북관계를 그 하위 구성요소로 간주하고 있음을 보여준다.

(2-1) 조선의 적대적 두 국가관계론의 각 구성요소들은 논란이 될 쟁점을 내장하고 있다. ①의 주장은 민주화·탈냉전 이후 한국정부의 대북정책이 조선의 생존을 위협하는 흡수통일 의도를 가지고 있었는가를 묻게 한다. 한국의 보수정부가 ‘노골적으로’ 통일을 내세웠다면, 진보정부는 ‘암묵적으로’ 통일을 추구했다. 연속 질문은, 조선이 흡수통일을 하겠다는 암묵적 의도에도 불구하고 한국의 대북정책에 호응한 이유다. 생존의 위협을 느낄 수밖에 없었음에도 불구하고 경제적 ‘필요’ 때문에, 한국의 대북정책을 수용했을 것이라 추론할 수 있다. 2022년 2월 발발한 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 조선은 러시아로부터 그 필요를 충족시키고 있다.

2026년 6월 조중정상회담을 계기로 조선의 협력대상은 중국으로 확장되고 있다.

②의 주장은 한국을 미국의 사실상의 ‘식민지’로 규정한다. 그렇다면, 한국이 미국으로부터 자율성을 획득하기 위해 시도했던 전시작전통제권 환수를 부정적으로 평가한 이유를 묻지 않을 수 없다. 문재인 정부 시절인 2019년 8월 5일 김정은 국무위원장이 트럼프 대통령에게 보낸 편지에는, “한국군이 지구 반대편에 있는 부족이나 7만 킬로미터 떨어져 있는 이란 육군과 싸우고자 전시작전통제권 문제를 논의하고 있는 것은 아닐 것입니다”라는 문장이 있었다. 물론, 전시작전통제권 환수를 위한 조건을 맞추기 위해 북한이 자신에 대한 위협으로 느끼는 한미연합군사훈련을 해야 한다는 한미 양측의 주장에 대한 반박일 수 있지만, 전시작전통제권 환수가 정전체제 속의 한미동맹이 조선의 남침은 물론 한국의 북침을 억제하는 기능을 수행하고 있다는 조선의 인식의 일단이 드러난 것이라고 볼 수 있다. 한국의 미국으로부터의 자율성 확대가 조선에게 ‘위협’이 될 수도 있다.

③에서 조선은 한국과 한 민족임을 부정한다. 2028년 4월 김정은 국무위원장은 문재인 대통령과 ‘한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언’에 서명한 후 연설에서 남북이 하나의 핏줄, 하나의 언어, 하나의 역사, 하나의 문화를 가진 한 민족임을 밝힌 바 있었다. 북한이 남북관계를 재정의하며 민족개념을 수정할지를 묻지 않을 수 없다. 1994년 10월 김정일 국방위원장은 김일성 주석 사망 100일 탈상을 하며, 두 국가론 출현 이전에 사실상의 두 민족론을 염두에 둔 ‘김일성 민족’이란 용어를 사용했었다. 두 국가론 이후 조선에서는 혈통과 언어 중심의 민족개념의 조심스러운 수정 조짐도 나타나고 있다. 조선의 매체 『금수강산』 2025년 9월호에 실린 김일성종합대학 철학부 교원의 글 “조선민족제일주의와 민족성”에서는 혈통과 언어에 대한 언급 없이 어떤 민족의 고유한 민족성을 고유한 ‘심리현상’으로 정의하고 있다(심철경 2025; 정영철 2024; 김금남·박혜숙·리원철 2016).

(3) 2026년 2월 조선로동당 제9차대회와 3월 최고인민회의를 거치며 조선은 ‘전쟁중 두 교전국관계’를 삭제했고, 최고인민회의에서 개정된 헌법에서는 적대적 두 국가관계론에서 적대적이 사라졌다. 조선은 자신의 “령역”을 북쪽으로 중국, 러시아와 “남쪽으로 대한민국과 접하고있는 령토”로 표현한 영토조항 신설을 통해 한국을 국가로 인정하는 작업을 했다. 동시에 한국을 같은 민족으로는 인정하지 않는 ‘인정철회’(derecognition) 작업을 하고 있다. 이 인정철회는 조선의 경제적, 지정학적 이익을 극대화하기 위해 고안된 외교적 책략이다(Visoka 2024). 특수관계에 기초한 남북관계가 조선의 국가이익에 부합하지 않는다는 것이다. 영토조항 신설과 함께 핵보유국 지위도 다시금 헌법화했다. 조선의 두 국가론은 핵국가 지위 자기인정과 함께 가고 있다.

(3-1) 조선은 주권국가로서의 자기인정과 핵국가 자기인정을 등치하고 있다.

(4) 조선이 보낸 두 국가론이라는 값비싼 신호에 대해 한국의 정치사회세력의 반응을 정리한 것이 <표 2>다(구갑우·김태경 2026).

〈표 2〉 조선의 적대적 두 국가론에 대한 한국의 수신형태

		수신자 한국의 인식	
		신호	소음
수신 강도	적극 수신	적극적 호응	거부
	소극 수신	소극적 호응	무시

(4-1) <표 2>에서 볼 수 있는 것처럼, 수신자 한국은 적극적 또는 소극적 호응, 거부, 무시 등의 선택지를 가질 수 있었다. 한국의 수신 형태를 결정했던 변수는, 의사결정자의 남북관계에 대한 인식과 국내정치였다. 조

선은 한국 내에서 적대적 두 국가론을 소음으로 인식하는 정치사회세력이 등장하자 매몰비용을 높이하고자 했다. 대표적 사례가 윤석열 정부 시절인 2024년 10월 남북을 연결하는 경의선·동해선 도로의 폭파라는 상징적, 물리적 행동이었다. 이재명 정부 하인 2025년 1월에는 한국과의 국경지역을 요새화하는 작업에 착수했다. 2026년 3월에는 최고인민회의 제15기 제1차회의를 통해 ‘조선민주주의인민공화국 헌법’을 제정하고, 그 헌법의 조문에 조선과 한국의 국경선을 명확히 하는 방식으로 매몰비용을 증대시키고자 했다.

(5) 조선발 두 국가론에 대한 한국의 대응을 둘러싸고 몇 가지 쟁점이 발생하고 있다. 조선의 적대적 두 국가 관계론을 ‘구조적 전환’으로 수용할 때(김동업 2026), 발생하는 쟁점들이다.

(5-1) 핵심 쟁점들은 다음과 같다: ① 조선발 두 국가론에 대응하면서 남북관계=특수관계라는 등식을 포기할 것인가? ② 조선에 대한 인정이 정치적 인정에서 법적 인정으로 가야 하는가? ③ 통일을 한반도 미래설계에 포함시킬 것인가?

4 우선 수행해야 할 일들

- (1) 평화관리를 위한 탈상호주의적 선제적 조치
- (2) 조선에 대한 인식론적 인정, 정치적 인정의 조치
- (3) 핵심 쟁점을 논의하는 한반도 미래 공론화위원회의 구성

5 최대주의적 평화공존을 위한 제언

- (1) 국내적 수준에서 평화국가로서의 자기인정의 실천
- (2) 남북관계의 공화화 실천: 평화공존이 교류협력에 선행하는 설계
- (3) 국제적 수준의 공화화 추진

Exploring Pathways Toward Sustainable Korean-Style Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

- Focusing on South Korea's Strategy for Shaping the Future Order of the Korean Peninsula -

Koo Kab-woo

Professor, University of North Korean Studies

1 Strategic Problem Setting: “Backcasting” and “Failure Studies”

(1) The purpose of this paper is to define sustainable Korean-style peaceful coexistence as the normative future of the Korean Peninsula that we aspire to achieve in an era marked by the absence of inter-Korean communication. Starting from this desired future, the paper works backward to diagnose the current situation on the Peninsula and explore practical pathways toward realizing that vision. In terms of futures studies methodology, this approach adopts backcasting rather than forecasting. Whereas forecasting predicts the future based on past experiences and present conditions, backcasting begins with a desired future and traces a path backward to the present and the past (Kim Tae-kyung, Park Sung-won, and Yeo Young-jun 2024; Gold et al. 2023; Park Byung-won 2022; Holmberg and Robert 2000). From the perspective of a peace researcher, the reason for employing backcasting is the belief that the Korean Peninsula today requires not path-dependent practices that merely extend existing trajectories, but path-creating practices guided by new forms of imagination.

(2) Alongside backcasting, this paper also adopts the perspective of failure studies. In December 2023, amid the absence of inter-Korean communication, North Korea redefined inter-Korean relations through a plenary meeting of the Central Committee of the Workers' Party as “inter-Korean relations = relations between two hostile states + relations between belligerents at war.” This shift serves as an indicator that South Korea's distinctive North Korea policy—based on the notion of inter-Korean relations as a special relationship—has been judged a failure by its counterpart (Koo 2008). Another indicator of failure is North Korea's self-recognition as a nuclear state, which emerged around the same period of redefining inter-Korean relations. The current situation inevitably evokes not only a sense of betrayal but also a sense of failure. Therefore, there is a need to reflect not only on the outcomes of South Korea's North Korea policy but also on its processes (Ahn Hye-jung, Cho Sung-ho, and Lee Kwang-hyung 2025).

(2-1) The points of reflection that should serve as the basis for constructing a normative future are as follows:

① South Korea's North Korea policy, whether based on engagement or coercion, pursued

unification or peace oriented toward unification as its ultimate goal. However, such policies were often perceived by North Korea as attempts to “colonize” it as an inferior Other. Within a binary framework of civilization versus barbarism, South Korea sought to induce regime transformation in North Korea through a combination of engagement and coercion. North Korea ultimately responded with the “two-state theory.”

② Greater emphasis should have been placed on the recognition that the fundamental solution to the Korean Peninsula issue lies in transforming the Armistice System into a Peace Regime. The so-called North Korean nuclear issue emerged as a product of the security dilemma generated under the Armistice System. As no effective means of escaping this security dilemma was devised, North Korea ultimately became a nuclear state.

③ South Korea failed to exercise sufficient strategic autonomy—the capacity to independently and responsibly address North Korea’s needs through its own policies (European Parliament 2022). Strategic autonomy in North Korea policy can be exercised when, first, domestic political divisions are overcome, and second, dependence on great powers and great-power politics is reduced.

(3) If the philosophical foundations of forecasting are causality and determinism, those of backcasting are teleology and indeterminism (Dreborg 1996). From a teleological perspective, this paper sets the following goals for the uncertain normative future of the Korean Peninsula:

- ① Prevent nuclear war on the Korean Peninsula.
- ② Institutionalize peaceful coexistence on the Korean Peninsula.
- ③ Establish peaceful coexistence as an international norm.

To advance toward these goals, South Korea is conceptualized as an actor possessing strategic autonomy and purposeful intention. In line with the insights of failure studies, this paper is a thought experiment that seeks to identify a strategy through which South Korea can move from being a fast follower—equipped primarily with techniques and methodologies for rapid problem-solving—to becoming a first mover, capable of articulating its own vision and engaging in deep self-reflection in the pursuit of peace on the Korean Peninsula (Ahn Hye-jung, Cho Sung-ho, and Lee Kwang-hyung 2025).

2 Designing Sustainable Korean-Style Peaceful Coexistence as a Normative Future

(1) The philosophical foundations of sustainable Korean-style peaceful coexistence are neo-republicanism and co-existentialism.

(1-1) The normative and regulatory ideal of neo-republicanism—freedom as non-domination (Pettit 1997)—is extended to the level of the Korean Peninsula. Accordingly, “peace as non-domination” and “the Korean Peninsula as a space free from domination” are conceptualized as the philosophical basis of peaceful coexistence (Koo 2025). Peaceful coexistence means preventing arbitrary domination from arising despite the asymmetry of power between South Korea and North Korea in

inter-Korean relations.

There are two pathways toward freedom as non-domination:

① A mutual power strategy that seeks to equalize power asymmetries. On the Korean Peninsula, both Koreas have chosen to strengthen deterrence in order to discourage war. North Korea's nuclear development represents a notable example of this strategy. Under this logic, a balance of deterrence on the Korean Peninsula constitutes one alternative future.

② A constitutional-regulatory strategy, which seeks to eliminate arbitrary domination through institutions akin to a constitution. Although efforts have repeatedly been made to establish institutions governing inter-Korean relations, they ultimately failed. The destruction of the Kaesong Inter-Korean Liaison Office is a representative example. According to this strategy, a confederation of republics and a peace regime represent another alternative future for the Korean Peninsula.

(1-2) From the perspective of co-existentialism, existence is “always already coexistence” (Mickey 2016). Coexistence refers to a condition and process in which different beings inhabit the same time and space. The meaning of “always already coexistence” can be summarized as follows:

- ① The ontological inseparability of self and other.
- ② Coexistence is not a future condition but a fundamental condition of the present.
- ③ The identity of the self is formed through interaction with others and the world.
- ④ Coexistence may take either peaceful/friendly or hostile/non-peaceful forms.

Transforming coexistence into peaceful coexistence requires a life-and-death struggle for recognition (Honneth 2011). The history of inter-Korean relations since 1948 can therefore be understood as a history of coexistence and of transformations in its forms. At present, South Korea and North Korea are engaged in such a struggle for recognition.

(2) The variables determining the form of coexistence are mutual recognition and the mode of conflict transformation.

(2-1) Recognition can be divided into several stages (Bartelson 2016):

- ① Epistemic recognition, identifying and acknowledging an entity as it is.
- ② Self-recognition, recognizing oneself as an autonomous and responsible actor.
- ③ Mutual recognition, respecting and appreciating the existence of others.

As Honneth suggests, mutual recognition takes the forms of love, rights, and solidarity. In international relations, these correspond to political, legal, and moral recognition.

① Political recognition concerns whether a state is regarded as a legitimate actor within the international system and accorded a certain status.

② Legal recognition refers to a state's acceptance as a member of international society, enjoying

equal rights and obligations. In effect, legal recognition is synonymous with legal equality.

③ Moral recognition refers to the sharing of common values as a result of mutual recognition. It is linked to questions of justice and national identity at the international level.

(2-1-1) Epistemic recognition begins by referring to North Korea not merely as the “north of the Republic of Korea,” but as Joseon. Correct naming constitutes a performative practice that establishes Joseon as a legitimate Other (Kim Seong-gyeong 2026; Kwon Eun-min 2026). Joseon is currently pursuing self-recognition as a sovereign state. According to the declaratory theory of state recognition embodied in the 1933 Montevideo Convention, a political entity possessing population, territory, government, and diplomatic capacity qualifies as a state regardless of external recognition (Erman 2016). By this standard, Joseon qualifies as a state even without mutual recognition. Moreover, by incorporating nuclear-state status into its constitution through what may be termed nuclear constitutionalism, Joseon effectively equates recognition as a sovereign state with recognition as a nuclear state. Should Joseon seek constitutive recognition through interaction with other states after achieving declaratory self-recognition, mutual recognition of Joseon as a sovereign state would inevitably entail recognition of its nuclear status. Recognition that its retaliatory capability cannot be eliminated contributes to stabilizing deterrence (Koo 2026). Once deterrence is stabilized, opportunities for cooperation between South Korea and Joseon may emerge.

(2-1-2) South Korea can extend political, legal, and moral recognition to Joseon. Political recognition already exists to a certain extent, whereas legal and moral recognition remain highly controversial.

Legally recognizing Joseon as a sovereign state would require revisions to the National Security Act and Article 3 of the Constitution of the Republic of Korea. If legal recognition is to be incorporated into the normative future of Korean-style peaceful coexistence, sufficient domestic political momentum for such reforms must be secured. A Citizens’ Assembly on the Future of the Korean Peninsula could serve as a venue for debating these issues. Such a process would contribute to the formation of a collective “we” committed to building sustainable peaceful coexistence. Paradoxically, on a Korean Peninsula characterized by divided incomplete subjects (Kim Hak-no 2013) and sovereign games among imperfect sovereign states (Jeon Jae-sung 2023), legal recognition of Joseon may become a decisive turning point toward peaceful coexistence among fully sovereign states. This path presupposes mutual recognition without placing unification on the agenda—in other words, mutual recognition without moral recognition.

(2-2) Conflict is both a source of violence and a potential driver of development. The capacity for conflict transformation can be cultivated in two dimensions: ① Enhancing peaceful sensibilities and peacebuilding capabilities among actors (Galtung et al. 2000). ② Republicanizing institutional authorities capable of constraining arbitrary domination between self and other (Pettit 2023).

(2-2-1) Conflict consists of the ABC Triangle: Attitude, Behavior, and Contradiction. Attitudes encompass psychological factors such as hostility and fear. Behavior manifests in forms such as

direct violence. Contradictions, the root causes of conflict, arise from incompatible goals among actors.

Transformation occurs when actors are able to respond empathetically to attitudes, nonviolently to behavior, and creatively to contradictions. Such transformation creates shared memories of the future that all conflicting parties can participate in and embrace. For Galtung, peace is synonymous with this capacity for conflict transformation.

(2-2-1-1) South Korea should aspire to become a peace state as an ongoing process (Koo 2007).

① A peace state seeks the appropriate scaling down and minimization of instruments of physical violence through legitimate means. ② A peace state pursues peace diplomacy and ethical diplomacy. ③ A peace state is grounded in a system of accumulation oriented toward positive peace, free from structural violence in political and economic life.

(2-2-1-2) The challenge arises when Joseon does not respond to South Korea's pursuit of a peace state. When military expansion is linked to economic benefits, a unilateral path toward a peace state may become ineffective and may even obstruct mutual movement toward peace. In an age of war, South Korean and North Korean weapons are effectively confronting one another on battlefields. The critical question is whether South Korea possesses the capacity to transform an age of war into an age of peace. Building an anti-war solidarity network may be one possible path.

(2-3) In addition to improving the capacity of actors to manage conflict, another possibility is to establish a third central authority capable of mediating disputes. This is the path toward institutionalizing a confederation of republics. Furthermore, it may be necessary to adopt the transformative perspective that such a confederation could itself represent the final form of the Korean Peninsula order.

(2-4) Peaceful coexistence is a condition in which mutual recognition exists among actors capable of conflict transformation. It is a form of coexistence based on recognition of differences. Differences are acknowledged, but the goal is not to become one through unification. Depending on whether a third central authority with conflict-transformation capabilities exists, peaceful coexistence can be classified into dissociative coexistence and associative coexistence.

(3) Even if mutual recognition is achieved, the “fundamental asymmetry” between actors, as noted by philosopher Paul Ricoeur (Kim Jeong-hyeon 2016), does not disappear. Overcoming this asymmetry requires an “exchange of gifts,” such as replacing the Armistice System with a Peace Regime (Koo 2026). The nuclear issue, a product of the Korean Peninsula's security dilemma under the Armistice System, should therefore be addressed within the broader context of building a Peace Regime.

(3-1) Peaceful coexistence is synonymous with stable peace (Boulding 1978)—a condition in which the probability of war between states with different ideological and political-economic systems approaches zero, and war is no longer considered a policy option. The pathway to peaceful coexistence may unfold through: ① Unilateral accommodation. ② Construction of institutions that

constrain the behavior of both states. ③ Social integration. ④ Formation of new narratives and identities (Kupchan 2010). At the first stage, non-reciprocal practices and proactive measures for peace management should be undertaken and sustained (Kim Dong-yup 2026). At the second stage, South Korea and Joseon, having achieved mutual recognition, would discuss arms control and disarmament. Between these stages, efforts should be made to establish communication channels connecting the two sides as a minimum measure for crisis management. The third and fourth stages should remain open-ended futures.

(3-2) A Peace Regime may be defined as the institutionalization of conflict-transformation capacity: Peace Regime (South Korean term) / Peace Mechanism (North Korean term) = Peace Treaty + (ROK-U.S. Alliance + DPRK-China/DPRK-Russia Alliances) + Northeast Asian Multilateral Security Cooperation

South Korea should play a leading role in initiating multilateral negotiations for constructing such a Peace Regime. Although great-power politics will inevitably influence the negotiation process, South Korea's role should be exercised in generating demand among the relevant parties for a Peace Regime on the Korean Peninsula.

(3-2-1) South Korea should draft a Procedural Charter for multilateral dialogue. Drawing on the framework of the Six-Party Talks, this charter would specify organizational structures, rotating chairmanship, decision-making procedures, and negotiation deadlines.

(3-3) The denuclearization of the Korean Peninsula, the continuation of the ROK-U.S. alliance, and the establishment of a Peace Regime constitute an impossible trinity, or trilemma, that no South Korean government can achieve simultaneously (Koo 2018).

Without adjustments to the ROK-U.S. alliance, it is impossible to pursue both denuclearization and the establishment of a Peace Regime. South Korea should take advantage of the growing possibility of alliance adjustment in the era of “new imperialism” (Koo 2026). In the process of building a Peace Regime, denuclearization should be redefined in terms of a North Korean nuclear freeze, while, in the long term, the creation of a Northeast Asian Nuclear-Weapon-Free Zone should be incorporated into the Peace Regime framework.

(4) The principles of Korean-style peaceful coexistence are as follows:

① South Korea and Joseon shall mutually respect each other's territory and sovereignty. ② South Korea and Joseon shall neither invade each other nor use force against one another. ③ South Korea and Joseon shall not interfere in each other's internal affairs. ④ South Korea and Joseon shall cooperate on the basis of equality and reciprocity. ⑤ South Korea and Joseon shall respect each other's ideologies and political systems and coexist peacefully.

(5) If peace on the Korean Peninsula is conceptualized along two axes—peace as domination/non-domination from a republican perspective, and coercion versus engagement as policy approaches toward the other side—then the normative future scenarios for peace on the Korean Peninsula can be illustrated in Table 1 (Koo 2025; Kim Tae-kyung, Park Sung-won, and

Yeo Young-jun 2024).

Table 1. Scenarios for the Normative Future of Peace on the Korean Peninsula

	Peace as Domination	Peace as Non-Domination
Coercion	① Hostile Peace	③ Stabilized Balance of Deterrence
Engagement	② Functional Peace	④ Institutional Peace

(5-1) The future to be avoided on the Korean Peninsula is nuclear war. Scenario ① reflects the current state of affairs. The path represented by ② has been rejected by Joseon. South Korea regards ③ and ④ as preferred futures, while Joseon identifies ③ as its preferred future. Scenario ④ represents the normative future, embodied in a Peace Regime, and serves as the alternative future for the Korean Peninsula envisioned by the concept of peaceful coexistence between two states.

3 The Current Situation on the Korean Peninsula and the Sovereignty Game Between South Korea and Joseon: A Baseline Approach

(1) The Korean Peninsula is currently experiencing an era of absent inter-Korean dialogue. As of June 2026, no official communication exists between South and North Korea. The inter-Korean sports dialogue of December 2018 was the last official exchange in the recent past. Since the first meeting between Red Cross representatives from the two Koreas in August 1971, this represents the longest period without inter-Korean dialogue.

Even when South Korean drones allegedly entered North Korean airspace in October 2024 and January 2026, the two sides exchanged only indirect verbal accusations and statements rather than engaging in direct communication. Following the demolition of the Kaesong Inter-Korean Liaison Office by Joseon in June 2020, the communication channels linking the two Koreas were severed. Although an exchange of personal letters between the leaders of the two Koreas in May 2021 led to the restoration of communication lines in July of that year, Joseon again cut them off in August in protest against the ROK-U.S. joint military exercises.

At present, the only communication channel remaining on the Korean Peninsula is the direct telephone line connecting Joseon and the United Nations Command (UNC). In effect, the Armistice on the Korean Peninsula is being managed through direct communications between the Korean People's Army and the UNC, while the Military Armistice Commission—the institution established under the Armistice Agreement system to oversee the armistice—has become largely inoperative.

(2) In this era of absent direct inter-Korean communication, a decisive development occurred in December 2023 at the Enlarged Ninth Plenary Meeting of the Eighth Central Committee of the Workers' Party of Korea. There, Joseon redefined inter-Korean relations as:

“Inter-Korean relations = relations between two hostile states + relations between two belligerents at war.”

In doing so, Joseon sought to move away from the definition established in the 1991 Agreement on Reconciliation, Non-Aggression, and Exchanges and Cooperation between South and North Korea, which described inter-Korean relations as:

“not relations between states, but a special relationship formed temporarily in the process of pursuing reunification.”

Joseon’s theory of two hostile states consists of the following elements:

① South Korea’s policy toward Joseon has been aimed at regime collapse and absorption-based reunification. Whether conservative or progressive, South Korean governments have pursued the objective of “reunification under a liberal democratic order” (Article 4 of the Constitution of the Republic of Korea). The intention to achieve absorption or system-based reunification is reflected in Article 3 of the Constitution, which states that “the territory of the Republic of Korea shall consist of the Korean Peninsula and its adjacent islands.”

② South Korea, which defines Joseon as its “principal enemy,” can no longer be regarded as a partner for reconciliation and reunification. According to this view, South Korea is merely “a colonial subordinate of the United States.” Its defense and security are entirely dependent upon the United States, making it “nothing more than a semi-paralyzed colonial dependency.”

③ Inter-Korean relations have become “completely fixed as relations between two hostile states and two belligerents at war, rather than relations among compatriots sharing a common national identity.”

This formulation demonstrates that Joseon understands the core of the Korean Peninsula order as the Armistice System = Armistice Agreement System + ROK-U.S. Alliance, and regards inter-Korean relations as a subordinate component of that broader structure.

(2-1) Each component of Joseon’s hostile two-state theory contains significant points of controversy.

① raises the question of whether South Korea’s post-democratization and post-Cold War policy toward Joseon was fundamentally intended to achieve absorption-based reunification. Conservative governments openly advocated reunification, while progressive governments pursued it more implicitly.

A related question is why Joseon responded positively to South Korea’s policies despite perceiving them as potentially threatening to its survival. One plausible explanation is economic necessity. Despite security concerns, Joseon accepted aspects of South Korea’s policy because of its economic needs. Following the outbreak of the Russia-Ukraine War in February 2022, Joseon increasingly sought to meet those needs through cooperation with Russia. Following the June 2026 summit between China and Joseon, its range of cooperative partners has expanded to include China as well.

② characterizes South Korea as a de facto colony of the United States. If so, one must ask why

Joseon viewed negatively South Korea's efforts to regain wartime operational control (OPCON) from the United States.

In a letter sent by Chairman Kim Jong Un to President Donald Trump on August 5, 2019, during the Moon Jae-in administration, Kim wrote:

"The South Korean military is not discussing wartime operational control in order to fight tribes on the opposite side of the globe or the Iranian army 70,000 kilometers away."

While this statement may have been intended as a rebuttal to the argument that joint ROK-U.S. military exercises were necessary to satisfy conditions for OPCON transfer, it also suggests that Joseon recognized the ROK-U.S. alliance within the Armistice System as serving not only to deter a North Korean invasion of the South but also a South Korean invasion of the North. In this sense, greater South Korean autonomy from the United States could itself be perceived by Joseon as a source of threat.

In ③ Joseon rejects the notion that South and North Koreans constitute a single nation. Yet in his speech following the signing of the Panmunjom Declaration for Peace, Prosperity, and Reunification of the Korean Peninsula with President Moon Jae-in in April 2018, Kim Jong Un emphasized that the two Koreas shared one bloodline, one language, one history, and one culture.

This raises the question of whether Joseon is now revising its concept of nationhood. In October 1994, following the mourning period for Kim Il Sung, Kim Jong Il introduced the term "Kim Il Sung Nation," which already implied a de facto two-nation perspective before the emergence of the formal two-state theory.

Since the adoption of the two-state theory, there have been signs of a cautious revision of ethnic concepts centered on bloodline and language. An article titled "Joseon Nationalism and National Character," published in the September 2025 issue of *Geumsugangsan* and authored by a faculty member of Kim Il Sung University's Department of Philosophy, defines the unique character of a nation as a distinctive "psychological phenomenon," without reference to common bloodline or language (Sim Cheol-gyeong 2025; Jeong Yeong-cheol 2024; Kim Geum-nam, Park Hye-suk, and Ri Won-cheol 2016).

(3) Following the Ninth Congress of the Workers' Party of Korea in February 2026 and the Supreme People's Assembly session in March 2026, Joseon removed the phrase "relations between two belligerents at war." In the revised constitution adopted by the Supreme People's Assembly, the word "hostile" was also removed from the formulation of inter-state relations.

Joseon simultaneously undertook a process of recognizing South Korea as a state by introducing a territorial clause defining its territory as being bordered by China and Russia to the north and "the Republic of Korea to the south." At the same time, however, it has engaged in a process of derecognition, refusing to recognize South Koreans as members of the same nation.

This derecognition represents a diplomatic strategy designed to maximize Joseon's economic and

geopolitical interests (Visoka 2024). From this perspective, the special inter-Korean relationship no longer serves Joseon’s national interests.

Alongside the introduction of the territorial clause, Joseon also reaffirmed its status as a nuclear-armed state in its constitution. Thus, Joseon’s two-state theory proceeds in tandem with its self-recognition as a nuclear state.

(3-1) Joseon effectively equates self-recognition as a sovereign state with self-recognition as a nuclear state.

(4) Table 2 presents the responses of South Korea’s political and social actors to the costly signal conveyed by Joseon through its adoption of the Two-State Theory (Koo and Kim 2026).

Table 2. South Korean Responses to Joseon’s Theory of Two Hostile States

		South Korean Perceptions as Receiver	
		Signal	Noise
Reception Intensity	Active Reception	Active Response	Rejection
	Passive Reception	Passive Response	Ignoring

(4-1) As shown in Table 2, South Korea, as the receiver, had several options in responding to Joseon’s Two-State Theory, including active or passive response, rejection, and disregard. The key variables shaping South Korea’s mode of reception were policymakers’ perceptions of inter-Korean relations and domestic politics. As political and social forces emerged within South Korea that regarded the theory of two hostile states as mere noise, Joseon sought to increase its sunk costs in order to reinforce the credibility of its position. A representative example was the symbolic and physical destruction of sections of the Gyeongui and Donghae transportation corridors linking the two Koreas in October 2024, during the Yoon Suk Yeol administration. In January 2025, under the Lee Jae-myung administration, Joseon began fortifying areas along its border with South Korea. In March 2026, through the First Session of the Fifteenth Supreme People’s Assembly, it enacted the Constitution of the Democratic People’s Republic of Korea and sought to further increase sunk costs by explicitly defining the border between Joseon and South Korea within the constitutional text.

(5) Several issues have emerged regarding South Korea’s response to Joseon’s Two-State Theory. These issues arise when Joseon’s theory of two states is accepted as a structural transformation in inter-Korean relations (Kim Dong-yup 2026).

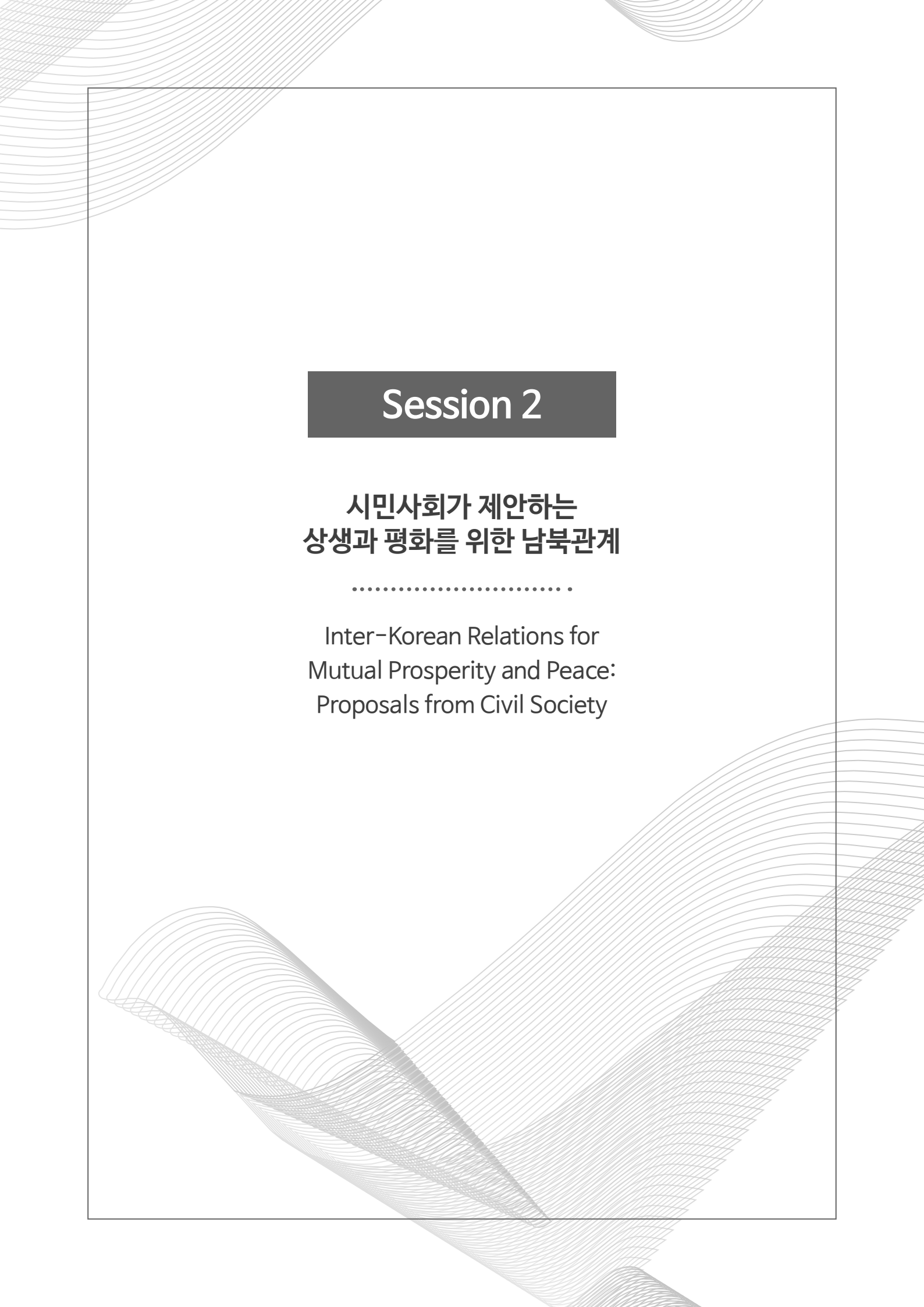
(5-1) The principal issues are as follows ① Should South Korea abandon the equation that defines inter-Korean relations as a special relationship in response to Joseon’s Two-State Theory? ② Should recognition of Joseon evolve from political recognition to legal recognition? ③ Should unification continue to be incorporated into future visions and designs for the Korean Peninsula?

4 Immediate Priorities

- (1) Non-reciprocal and proactive measures for peace management
- (2) Measures for extending epistemic recognition and political recognition to Joseon
- (3) Establishment of a Korean Peninsula Future Deliberative Commission to discuss key issues concerning the future of the Peninsula

5 Recommendations for Maximalist Peaceful Coexistence

- (1) Practicing self-recognition as a peace state at the domestic level
- (2) Republicanizing inter-Korean relations: designing a framework in which peaceful coexistence precedes exchanges and cooperation
- (3) Promoting republicanization at the international level



Session 2

시민사회가 제안하는 상생과 평화를 위한 남북관계

.....

Inter-Korean Relations for
Mutual Prosperity and Peace:
Proposals from Civil Society



GKF 2026
GLOBAL KOREA FORUM

한반도 평화공존 실현의 조건과 과제

- 시민사회의 시각 -

이승환 시민평화포럼 공동대표

1 북한의 방향전환과 평화공존론의 대두

한반도는 법적으로나, 정치적으로나 여전히 전쟁이 종결되지 않은 공간이며, 탈냉전 이후에도 교류와 적대를 반복하면서 평화체제의 발전은커녕 남북관계의 안정적 관리조차 지속되지 못하는 불안정 상황을 지속하고 있다. 더구나 2023년 말 ‘적대적 두 국가론’을 내세운 북한의 급진적 방향전환 이후 한반도는 탈냉전 이후 형성해온 ‘공존과 점진적 통일’ 추구라는 남북간 합의의 근간마저¹⁾ 유실될 위기에 처해 있다.

북한의 급진적 방향전환은 남북관계 개선을 통한 대미 접근과 생존·발전을 추구하던 탈냉전시대의 전략 대신 미국 중심의 탈냉전질서 약화를 배경으로 ‘남한 없는 생존·발전 전략’으로의 전환을 의미한다. 또 이는 북한을 ‘피곤하고 불편하게 했던’ 통일 망상으로부터의 해방, ‘북한 주도의 통일’ 포기와의 한 몸을 이룬다. ‘북한 주도의 통일’ 포기는 고전적인 민족해방혁명의 포기만이 아니라 낮은 단계의 연방제든 연합제든 이를 실현할 만한 ‘통일의 파트너’가 없다는 실망과 궤를 같이하고 있다. 이를 상징하는 표현이 “《민주》를 표방하든, 《보수》의 탈을 썼든 (...) 적은 역시 적”이라는 단정이다.

북한은 통일 포기 이후 남북관계의 기본틀을 ‘두 개의 국가관계’로 고착하고 기정사실화하기 위해 “한국을 가장 적대적인 국가로 공인”하고, “한국을 가장 명백한 연사와 행동으로 철저히 배척하고 무시”(제15기 1차 최고인민회의 김정은 시정연설, 2026. 03. 23)하겠다고 남북관계 단절을 강조하고 있다. 이는 적대적 두 국가관계로 남북관계를 재설정하기 위한 ‘의도된 단절전략’이라 할 수 있다.

이 의도된 단절전략은 앞서 언급했듯이 ‘공존과 점진적 통일’ 추구라는 남북간 합의 토대 유실과 함께 통일담론 자체의 급속한 동력 저하를 가져오고 있다. 시민사회에서의 통일담론 위축은 자연스럽게 ‘선평화 후통일’ ‘평화적 두 국가관계’ ‘안정적 공존론’²⁾ 등의 다양한 평화담론을 확장하는 계기가 되었고, ‘END 이니셔티브’ 제시를 통해 통일 아닌 ‘평화’ 우선의 현실적 기조를 강조하던 이재명 정부 역시 ‘평화공존 정책’을 공식적인 대북정책으로 천명하고 있다.

1) 그 상징은 물론 6.15공동선언 제2항이다. 그러나 남의 연합제안과 북의 ‘낮은 단계의 연방제’안의 공통성을 인정한 공식적 시초는 1989년 문익환-김일성 담판의 결과물인 ‘4.2공동선언’이고, 또 이것이 문익환 개인의 성과이기 이전에 7-80년대를 거친 민간 통일운동 성과의 반영이라는 점을 기억할 필요가 있다.

2) ‘안정적 공존’ 개념에 대해서는 Frank Aum and Ankit Panda, 「Pursuing Stable Coexistence: A Reorientation of U.S. Policy Toward North Korea」 (2025.05.06), <https://carnegieendowment.org/research/2025/05/pursuing-stable-coexistence-a-reorientation-of-us-policy-toward-north-korea>; 프랭크 옴(Frank Aum), 「위기의 시대, 한반도 평화공존의 길」, 〈문익환 방북 - 4.2공동성명 37주년 기념 국제토론회〉 발제문(2026.04.02) 등을 참조.

이러한 평화담론의 확산에는 통일을 전제로 한 기존의 남북관계 비전을 고수하는 것이 ‘비핵화 불가, 대화·협력 불가, 통일 불필요’의 ‘3불(三不)’을 앞세우는 북한과의 대립 및 상호접점의 불발, 대화 모멘텀의 장기 상실을 초래할 것이라는 우려가 작용하고 있다. 그러나 이것이 곧 통일운동의 오랜 경험이 축적되어 형성된 남북 연합과 같은 ‘공존형 통일’ 추구의 비전까지 폐기되어야 한다는 의미는 아니다.

이 글은 북한의 급진적 방향전환과 ‘의도된 단절 전략’에 대응하여, 기존 통일담론의 일방적 폐기와 평화공존론으로의 대치가 아닌 평화적 공존 속에서 공존형 통일 추진의 내적 역량을 확대하는 더 정교하고 현실적인 ‘한반도식 평화공존론’을 수립할 필요가 있다는 문제의식에서 출발한다. 그리고 탈냉전 이후 국제질서 변동에 조응하는 새로운 남북관계 비전 정립을 평화공존 논의와 결합시키는 것을 목표로 한다.

2 한반도에서 평화공존의 의미와 목표

‘평화공존(Peaceful Coexistence)’은 구 소련의 흐루시초프가 “우리는 평화공존을 선택하거나, 역사상 가장 파괴적인 전쟁을 치러야 한다. 제3의 길은 없다”고(1956년 소련공산당 제20차 당대회 보고) 주장한 데서 유래한다. 당시 평화공존론의 핵심 논지는 자본주의와의 전쟁불가피론 폐기, 비군사적 대결을 통한 체제경쟁, 외교와 이데올로기의 분리였다. 물론 한반도에서의 평화공존은 전쟁과 분단 등 한반도 분단체제의 특성을 고려할 때 흐루시초프가 말하는 동·서방 평화공존과는 다른 성격과 내용을 가질 수밖에 없다.

• 한반도 평화공존의 핵심요소

한반도에서의 평화공존과 관련하여 이재명정부는 ‘남북간 평화공존 제도화, 한반도 공동성장기반 구축, 전쟁과 핵없는 한반도 실현’의 세 가지 목표를 제시하고, ‘북한체제 존중, 흡수통일 불추구, 적대행위 불추진’의 3대 추진원칙과 ‘교류·관계정상화·비핵화의 포괄적 접근’ 및 ‘국민·국제사회와 함께하는 열린 정책 추구’를 추진전략으로 제시하고 있다.

‘안정적 공존’ 개념을 제시하는 프랭크 엄 등은 “달성 불가능한 비핵화라는 목표에서 벗어나 핵무장한 북한과의 보다 폭넓고 안정적인 공존을 추구”해야 한다며,³⁾ 상호주권 인정, 비핵화 쟁점화 회피(de-emphasizing denuclearization), 위기통제 위한 안전장치, 인도적 협력 채널, 다자 외교체계 구축 등을 안정적 공존을 위한 5대요소로 제시하고 있다. 그는 상호주권 인정과 관련해서 북한과 달리 한·미가 긍정적 이행 신호를 보내지 않고 있고, 비핵화 쟁점의 중요도를 낮추는 한국 정부의 창의적 방안 제시도 부족하다고 평가한다.⁴⁾

북한 역시 오랫동안 ‘평화공존’을 강조해왔는데, 최근의 평화공존 언급에는 비핵화 포기를 분명한 전제로 깔고 있다. “미국이 허황한 비핵화집념을 털어버리고 현실을 인정한데 기초하여 우리와의 진정한 ‘평화공존’을 바란다면 우리도 미국과 마주서지 못할 이유가 없습니다.”(제9차 당대회 김정은 총괄보고, 2026.02.25)

전쟁의 미종식, 교류와 적대의 반복, 북한의 의도된 단절 전략 등을 고려할 때, 한반도에서의 안정적 평화공존은 다음의 세 가지 내용을 가져야 한다. 하나는 실체적 상호인정이다. 이는 상대를 부정과 흡수의 대상으로 보지 않는 것을 넘어 남북이 두 국가로 존립하는 현실을 인정하는 것으로서, 평화공존의 출발점이라 할 수 있다. 두 번째는 ‘실질적 위험감소’의 추진이다. ‘실질적 위험감소’는 비핵화보다 위험감소 우선의 접근을 강조한다. 핵전쟁 방지를 포함하여 군사정치적 위협을 축소하고 적대의 악순환을 완화·해소하는 것이다. 세 번째는

3) Frank Aum and Ankit Panda, 앞의 글.

4) 프랭크 엄, 앞의 글.

상호규율의 제도화이다. 이는 남북이 군사 분야를 비롯해서 상호 공동의 규칙과 관리장치를 구축하는 등 안정적 공존을 위한 상호규율을 제도화하는 것이다.

특히 상호규율의 제도화는 평화공존을 일시적인 적대의 완화가 아니라 지속가능한 질서로 전환시키는 핵심요소이다. 즉 평화공존은 단순한 현상의 관리가 아니라 관계의 내용을 변화시키고 그 제도화의 수준을 높여나가는 ‘과정’으로 이해해야 하며, 따라서 제도화의 문제는 평화공존과 현상유지를 구별하는 가장 중요한 준거가 된다.

• 평화공존과 상호인정의 문제

북한의 적대적 두 국가관계 고착화에 대응하여 남북관계를 평화공존의 방향으로 재구성하려 할 때 북한의 주권 인정과 연동되는 상호인정 문제는 피할 수 없는 허들이다.

상호 주권인정이 평화공존의 핵심문제라는 것은 이미 오래전부터 확인된 일이다. 크리스토퍼 힐(Christopher Hill)의 회고에 따르면, 2005년의 북핵 6자회담과 ‘9.19공동성명’ 채택 당시 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice) 미 국무장관은 이미 문안 합의가 끝난 9.19공동성명 발표 한 시간 전 그에게 전화하여 ‘평화공존’ 용어를 삭제하라는 지시를 내렸다고 한다.⁵⁾ 외교 관례를 무시한 이 지시의 배경에는 ‘평화공존’ 용어 사용은 국제법적으로 북한을 정식 국가로 승인하는 효과를 내는 것으로 이는 국가승인에 집착해온 북한의 노림수에 넘어가는 것으로 보는 백악관 일각의 강력한 반대 때문이었다.⁶⁾

평화공존을 상호인정과 동일시하는 북한의 태도와 별개로, 냉전과 탈냉전 80년 동안 남과 북이 완벽히 별개의 국가로 존립해온 현실을 무시하고 평화공존을 설계하기 어려운 점도 현실적인 문제이다. 남북관계에서 두 국가 문제는 오래된 논란 주제였고, 특히 탈냉전 이후 남북관계의 역사는 두 국가 인정을 확대해온 과정 그 자체라 해도 과언이 아니다.⁷⁾ 더구나 상호 주권인정과 관련한 남한 사회의 인식도 크게 변화하고 있다. 북한의 ‘적대적 두 국가관계’ 주장에 대한 ‘민주평화통일자문회의’의 통일여론조사에 의하면, 응답자의 27.7%가 ‘북한 체제는 불인정하지만 국가간 관계는 인정한다’고 응답했고, 다음으로 ‘북한의 체제와 국가 간 관계 모두 인정’(24.9%), ‘북한 체제 및 국가 간 관계 모두 불인정’(24.0%), ‘북한체제는 인정하지만 국가 간 관계는 불인정’(16.7%) 순으로 응답했다.⁸⁾ 이 조사는 과반 이상의 국민이(52.6%) 북한을 사실상 별개국가로 인식하거나 인정하고 있다는 것을 보여주고 있다.

남북관계에서 상호인정의 문제는 매우 민감하고 복잡하다. 상호인정 문제 자체의 복잡성도 복잡성이지만, 대북 정책 등을 둘러싼 이념적 양극화와 정치적 부족주의 심화라는 국내정치 상황도 간단치 않은 문제이다. 우선 확인할 것은 상호인정 문제는 곧바로 법적인 ‘두 국가’ 인정 여부의 단순 이분법으로 처리할 문제가 아니고, 마찬가지로 두 국가 인정이 곧 분단 고착이라고 단정하는 것도 맞지 않다는 점이다.

이와 관련하여 1980년 동독의 ‘게라 4개요구(Geraer Forderungen)’를 둘러싼 동서독 간의 논란은 상당한 참

5) 크리스토퍼 힐 지음, 이미숙 옮김, 『크리스토퍼 힐 회고록: 미국 외교의 최전선』(메디치미디어: 2015), 307~8쪽 참조.

6) 라이스의 평화공존 용어 삭제 지시에 영향을 미친 것으로 알려진 당시 백악관 NSC 보좌관 빅터 차(Victor Cha)는 북미 간의 정치적 교류는 북한을 핵보유국으로 명백히 인정하는 정치적 신호이고, 북한을 사실상 인정하는 결과를 초래할 것이라고 우려했다. 빅터 차 지음, 김용순 옮김, 『불가사의한 국가 - 북한의 과거와 미래』(아산정책연구원: 2016), 355쪽 참조.

7) 북한의 두 국가론이 새로운 것이 아니라, 탈냉전 이후 ‘생존과 발전’ 전략 차원에서 두 국가 인정을 확대해온 결과의 연장이라는 시각은, 이승환, 「북한의 ‘두 국가론’…진짜 속내와 문제는 무엇?」, <https://www.socialkorea.org/news/articleView.html?idxno=3381>(2024.03.24)를 참조하라.

8) 민주평통, 『2026년 1분기 통일여론·동향』, 25쪽.

고가 된다. 게라 요구는 동독 국적의 인정, 상주대표부의 대사관 승격, 엘베강 중앙선의 국경선 변경, 잘츠기터 중앙기록소 폐쇄 등 4가지였다. 이에 대해 서독의 기민당 정권은 '잠정적 특수관계론'을 내세우며 수용 불가 입장을 고수한 반면, 사민당의 빌리 브란트(Willy Brandt)와 에곤 바(Egon Bahr) 등은 상주대표부의 대사관 전환 외에 나머지 세 가지 문제는 수용하자는 입장이었다.⁹⁾

이 논란은 우리에게 몇 가지 시사점을 제공한다. 하나는 상호인정 문제 안에는 현실의 국가성을 인정하는 문제, 법 형식으로서의 국내 및 국제적 국가승인 문제, 동서독 내부관계의 특수성 처리 등 동질적으로 처리하기 어려운 다양한 층위와 세부항목들이 존재하고 있다는 점이다. 따라서 상호인정 문제는 두 국가 인정이나 아니냐의 단순 결론으로 귀결되는 문제가 아니라, 사실상의 국가 인정에서 법적인 국가 인정 사이에 정치적 층위, 법-제도적 층위, 평화관리의 층위 등 여러 층위가 존재하고 있으며, 이 층위들은 남북관계 재설계와 관련하여 각각 별개의 맥락들을 가지고 있기 때문에 인정의 시기나 내용, 범위를 각각 구별 대응해야 할 수도 있다. 예를 들어 정치적 층위에서는 흡수나 전복이 아닌 두 국가 공존을 명확히 해야 하지만, 경제적 층위에서는 민족 내부거래 문제가, 그리고 인도주의 층위에서는 국제법적 엄격성이 문제가 될 수 있다.

또 하나는 게라 요구에 대한 당시 서독 기민당 정부의 성공한 전략, 게라 요구를 거부하면서 인도적, 경제적 통로 개방을 통해 동독의 대서독 의존도를 높인 전략을 지금의 남북관계에 단순 적용하기는 쉽지 않다는 점이다. 우선 동독의 '차별화전략'이 기본적으로 평화공존의 기초 아래 추진된 반면, 북한의 3불 단절정책은 적대의 고착화를 통해 두 국가관계의 기정사실화를 추구하고 있다. 또 동독의 경우 서독 의존형 발전 외에 대안이 없었던 반면, 북한은 중국·러시아와의 관계 강화 등을 배경으로 남한 배제의 생존·발전 전략이 가능한 환경에 있다. 인도적, 경제적 통로 활용이 어렵고 대남의존 경로 외에 다른 대안이 작동할 수 있는 상황에서는 상호인정의 허들을 경제적 의존도 강화로 무력화시키기 어렵다.

서독 기민당의 '의존도 제고 전략'의 성공은 사민당의 상호인정과 평화공존 노선이 동독 사회에 끼친 내파(內波) 작용 위에 가능했다는 점도 확인할 필요가 있다. 에곤 바는 1987년 동독 국적 인정 등 동서독 평화공존에 합의한 서독 사민당-동독 사통당 간의 공동문서 「이데올로기 논쟁과 공동안보」 채택을 주도하였고, 이후 집권 기민당 등으로부터 '헌법의 재통일 의무 방기'와 '동독 독재정권에 대한 정당성 부여' 등의 격렬한 정치적 공격을 받았다. 그러나 결과적으로 이 문서는 불과 2년 만에 동독 체제를 해체 프로세스 위에 올려놓는 역설적 결과를 가져왔다는 평가를 받는다.¹⁰⁾

• 평화공존의 제도화와 공존형 통일

한편 두 국가를 전제하는 '국가연합' 방식을 통일의 현실적 목표로 설정할 경우, 두 국가 인정이 곧바로 분단 고착화와 통일 포기 등 치될 수 없다. 실체적 상호인정은 적대적 두 국가관계를 평화공존의 두 국가관계로 전환하기 위한 현실적 출발점이며, 국가연합과 같은 '공존형 통일' 비전과 얼마든지 양립할 수 있다.

평화공존의 진전을 위해서는 상호위협을 줄이고 관계를 안정적으로 관리하는 상호규율의 관리 장치가 필요하다. 전쟁과 분단, 오랜 적대를 지속해온 남북은 과거의 남북불가침선언이나 9.19군사합의의 예에서 보듯이 일방적인 선언이나 합의만으로는 지속가능한 평화공존을 이루기 어렵다. 선언이나 합의보다 높은 수준의 상호규율이 작동하는 관계는 어떤 수준이 되든 국가와 국가 사이의 관계를 규율하는 초국가적 관계의 제도화, 즉 남북을 포괄하는 공동거버넌스 혹은 초국가기구 구성(=국가연합)이 불가피하다. 이런 상호규율 제도화의 목표를

9) 이봉기, 『북한의 2국가론에 대한 고찰 - 동서독 사례를 중심으로』 (경남대 극동문제연구소: 2026), 77쪽.

10) 김학성, 「동서독 정당간 교류·협력 사례 분석과 시사점 모색」, 『정치·정보연구』 제12권 제2호(한국정치정보학회: 2009.12), 61쪽.

가장 명료하게 제시하고 있는 것이 바로 민족공동체통일방안의 핵심인 ‘남북연합’이다.

이 지점에서 평화공존은 상호규율의 제도화, 궁극적으로는 남북연합과 같은 ‘공존형 통일’의 형식과 내적으로 연결된다. 이는 평화공존이 단순한 ‘분단의 평화적 관리’가 아니라 평화의 관리 속에서 상호규율과 공동관리의 폭을 점진적으로 넓혀가는 ‘상호규율의 축적과 이행의 제도화 과정’이기도 하다는 것을 의미한다.

따라서 평화공존과 공존형 통일은 서로 다른 별개의 과정이 아니라, 상호 연동성을 지닌 하나의 과정으로 보아야 한다. 평화공존은 남북관계의 평화적 관리와 함께 공존을 규율하는 내적 역량과 조건을 강화하는 과정이며, 남북연합과 같은 ‘공존형 통일’은 평화공존의 안정성과 지속가능성을 담보하는 제도적 형식이 된다. 이 점에서 남북연합은 평화공존이 어느 수준에서 제도화되어야 하는가를 가능하는 하나의 준거이기도 하다.

물론 현재의 조건에서 남북연합은 곧바로 높은 단계의 국가연합 수준을 의미할 수는 없다. 남북연합은 EU의 시장·화폐통합 수준보다 훨씬 낮은 수준, 아주 단순하게는 군사, 경제, 교류협력관리 분야 정도의 초국가기구(공동위원회)를 구성하는 수준에서 출발해도 된다¹¹⁾

평화공존이 상호규율의 제도화 과정, 공존의 내적 역량과 조건을 강화하는 공존형 통일 과정과 연동되지 않으면, 평화공존은 일시적 완화와 갈등·적대가 반복되는 불안정성에서 벗어나기 어렵다. 이는 탈냉전 이후 남북관계의 변화가 잘 보여주고 있다. 따라서 ‘한반도식 평화공존’의 기본 특징은 평화공존과 공존형 통일의 상호 연동에 있다고 말할 수 있다.

• 평화공존의 내적 조건: 시민사회의 시야와 경험

한반도에서 평화공존이 현실적인 질서로 성립하기 위해서는 남북 양 정부 간의 합의나 군사적 긴장 완화만큼 남북관계를 안정적으로 관리할 수 있는 남한 사회 내부의 내적 역량과 조건 형성도 중요하다. 탈냉전 이후 남북관계는 정권교체, 교류와 적대의 양극을 오가는 대북정책의 변동으로 인해 지속적 평화관리의 실패는 물론 남북 간의 중요 합의조차 제도화의 문턱을 넘지 못하고 쉽게 반복되는 불안정을 거듭해왔다. 이는 평화공존의 문제가 남북 사이의 문제이면서 동시에 남한 내부에서 이를 얼마나 지속가능하게 관리할 수 있는가의 문제이기도 한 것을 보여준다.

평화공존의 실현을 위한 내적 조건의 하나는 대북정책과 통일·평화정책을 둘러싼 갈등을 최소화하고 지속가능한 사회적 합의를 축적해가는 사회적대화와 숙의민주주의의 정착이다. 또 하나는 지속가능한 사회적 합의의 축적을 사회협약과 제도화로 연결하는 ‘시민참여거버넌스’의 확대이다. 이 시민참여거버넌스는 남북 각각의 안보국가주의를 넘어 한반도 평화공존의 지속가능성을 보장할 ‘남북거버넌스’¹²⁾ 형성의 동력이 된다.

이런 점에서 평화공존은 평화와 안보의 문제이면서 그 내면을 형성하는 동력은 결국 민주주의의 문제이다. 사회적대화와 공론화, 숙의민주주의적 조정, 그리고 시민참여거버넌스의 확장이 뒷받침되지 않는다면, 공존의 기반은 불안정을 벗어나기 어렵고 언제든 다시 적대의 언어와 안보국가주의에 포획될 수밖에 없다.

이 지점에서 한국 시민사회의 남북교류협력 경험과 사회적대화 경험은 중요한 함의를 갖는다. 시민사회의 남

11) 1989년 ‘한민족공동체통일방안’ 발표 당시 ‘남북연합’은 국가연합(Korean Confederation)보다 훨씬 국가통합과 상호 규율 수준이 낮고 국가성보다 공동체를 강조한 Korea Commonwealth를 영문으로 표기하였다. 또 ‘낮은 단계의 남북 연합’을 강조하는 백낙청은 한반도에서의 ‘남북연합’은 Korea Commonwealth와 Korean Confederation의 중간쯤에 해당하는 Association of Korean States가 영문 표현으로 적당하다고 보았다. 백낙청, 『2013년체제 만들기』(서울: 창비, 2012), 172쪽.

12) ‘남북거버넌스’ 개념에 대해서는 정현곤, 「남북거버넌스연구(2001-2007) - 6.15남/북위원회를 중심으로」(경남대 박사논문, 2015.06), 39쪽을 참조.

북교류 경험은 공존의 규율, 남북을 포괄하는 공동거버넌스의 형성 가능성에 대한 실험과 도전이었다. 그중에서도 특히 2001~2007년 사이의 6.15공동위원회와 민족공동행사의 경험은 남한 민간통일운동의 남북거버넌스 형성을 통한 ‘시민참여형 남북연합’ 추진 가능성에 대한 실험이라는 점에 큰 의미가 있다.¹³⁾ 이 경험은 단순한 교류의 축적을 넘어 남북의 공존을 가능하게 하는 상호규율의 디테일, 즉 어떤 내용과 방식으로 공동의 규칙과 관행을 만들어갈 수 있는가를 둘러싼 남북의 상호인식 확장과 조정의 과정이었다.

남북 공동행사는 기조와 내용, 장소, 의전 등 다양한 분야에서 ‘상호공존의 세부 규율’을 축적하면서 때로 격렬한 충돌과 파행을 겪었는데, 핵심지점은 북은 남북교류를 통해 북과 남한 시민사회를 잇는 ‘반미·반보수 통일전선’을 확대하려 했고, 남한 시민사회는 시민참여거버넌스를 수용하는 남북공동거버넌스 자체의 성장을 지향한 데서 온 충돌이었다. 이 충돌과 논쟁, 때로 파행을 불사한 7년여의 과정을 통해 남북은 각각 상대와 그 사회에 대한 이해를 높이고 서로의 차이를 좁혀나갔으며, 이 과정에서 남북 양 당국과 6.15북측위원회, 그리고 남한 시민사회 사이에서 크든 작든 ‘남북거버넌스’라고 하는 것이 형성될 수 있었다.¹⁴⁾

또 남한 사회의 다원성과 시민사회에 대한 북의 현실적 이해와 관용을 확대하는 이 과정의 이면은 여야 정치세력은 물론 북에 우호적인 일부 단체 및 보수관변단체까지 포함하는 남측 내부의 다양성을 속의민주주의를 통해 조율하고 통합해가는 과정이기도 하였다. 그런 점에서 6.15공동위원회 등 시민사회의 남북교류 경험은 공존과 관용에 대한 상호규율을 테스트하고 공존형 통일의 내적 역량과 사회적 기반을 확대하는 시험대(test bed)였다고 평가할 수 있다.

한편 2010년을 기점으로 사실상 민간의 남북교류가 중단된 이후, 시민사회운동은 여러 모색 속에서 진보-보수를 포괄하는 초정파적 협력구조를 바탕으로 ‘평화·통일 비전 사회적대화’를 추진해왔다.

2018년부터 본격화된 사회적 대화 운동은 ‘평화·통일 비전에 관한 사회적 합의와 시민참여 기반 강화’ ‘사회적 합의의 표현으로서 사회협약 도출 및 이행의 제도화’를 목표로 초정파적 시민참여와 주요 의제 선정 및 공론화, 통일국민협약 도출 등의 활동을 추진하였다.¹⁵⁾ 시민사회의 사회적대화 운동은 공론화 확산 단계를 넘어 현재는 시민참여와 속의민주주의를 토대로 하는 새로운 공공거버넌스 형성을 추구하는 운동으로 발전하고 있다.

이 운동은 한국 사회 갈등의 꼭짓점에 있는 평화·통일 문제를 중심으로 시민참여거버넌스의 확대 및 그를 한국민주주의의 기본 작동원리로 정착시키는 운동, 결국 평화공존의 사회적 관리능력, 그 내적 역량과 환경조건을 강화하는 노력이기도 하다.

3 평화공존의 출발점 - ‘교전 중의 적대국가’ 넘어서기

적대적 두 국가관계를 평화공존의 관계로 전환하기 위해서는 가장 먼저 북한이 말하는 ‘교전 중인 상태’의 종식, 즉 ‘한국전쟁의 종전’이라는 관문을 넘어서야 한다. 이와 관련하여 정치적 종전을 통해 한반도평화프로세스를 추구했던 문재인정부의 ‘종전선언’ 구상을 다시 평가하고 소환할 필요가 있다. 이는 현재의 한반도에서 평화공존의 출발점은 실패로 점철된 ‘비핵화’가 아니라 한국전쟁의 ‘종전’이고, 한반도 평화의 실질적 구현과 관리

13) 이승환, 「남북교류협력 경험을 통해서 본 남북연대 방안」, 『포스트 통일, 민족적 연대를 꿈꾸다』 (한국문화사, 2016)를 참조.

14) 6.15남측위원회·북측위원회 사이의 주요 쟁점과 처리 과정 및 소위 ‘박계동 사태’ 등 남측·북측위원회 간의 충돌과 조정과정에 대한 자세한 부분은 앞의 이승환과 정현곤의 글을 참조.

15) 이태호, 「문재인·윤석열 정부에서의 평화와 통일에 관한 사회적 대화 6년: 의미와 과제」 (<리빙딩포럼 2.0> 발제문, 2025.09.29).

경로는 종전선언과 그에 이어지는 종전관리체제의 수립으로 보는 문제의식에서 출발한다. 종전선언은 적대적 두 국가 상황을 평화공존의 두 국가관계로 전환하는 정치적 들머리이고, 종전관리체제는 이를 실현가능한 ‘사실상의 평화체제’로 발전시키는 경로가 될 수 있다.

• ‘종전선언’ 재론(再論)

의제로서는 사실상 소멸된 한국전쟁 ‘종전선언’ 의제를 다시 제기하는 것은 다음 세 가지 이유 때문이다.

하나, 북이 “전쟁중에 있는 두 교전국관계”를 내세우며 적대적 두 국가를 제기하고 있는 점을 고려할 때, 적대관계라는 현상의 고착을 막고 평화와 협력의 관계로 현상 변경하는 출발점이 한국전쟁의 종전이 되는 것은 당연하기 때문이다. 또 ‘종전’을 선언하는 정치적 행위로서의 ‘종전선언’은 전쟁상태의 정치적 종료를 선언함으로써 적대의 구조 자체를 전환하는 디딤돌이 된다. 종전선언은 공식적 평화협정 체결을 통해 전쟁을 끝내는 것보다 빠르게 추진할 수 있고 실현가능성도 높다.

둘째, 한반도의 평화공존은 대화 재개나 교류 복원 이전에, 국제법적으로 ‘교전 중인 상태’ 자체를 정치적으로 종료하려는 의지 표명으로부터 출발해야 한다. 종전의 선언은 “한반도에서 절대로 전쟁이 재발되어서는 안되며, 한반도에서 어느 누구도 전쟁을 수단으로 삼는 것에 반대하고 오로지 평화적 방식으로 문제를 해결할 것을 천명”하는¹⁶⁾ 상징적 의미를 지닌다. 한반도의 평화공존은 관련 당사자들이 전쟁을 통한 문제 해결에 단호히 반대하는 의지를 보여주는 것에서부터 시작되며, ‘전쟁도 평화도 아닌’ 73년째 휴전이 지속되고 있는 한국전쟁의 종전을 선언하는 것은 그 의지를 상징하는 가장 의미있는 조치가 된다.

셋째, 종전선언은 단발적인 정치적 이벤트로 끝날 수 없고, 반드시 ‘종전관리체제’ 논의로 연결되기 때문이다. 종전선언이 촉발할 종전관리체제 논의는 한반도에서 ‘사실상의 평화체제’ 구축과 제도화 과정으로 연결된다. 즉 종전선언은 종전 후속조치 논의를 촉발하여 적대관계 재생산과 확대의 고리를 끊어내고 실질적 위험감소 조치를 추진하는 동력으로 작용하며, 이미 붕괴되어 있는 정전체제를 보완·대체할 종전관리체제 논의를 불가피하게 한다. 이는 반대로 말하면 실질적 위험감소 노력을 추진할 의지나 준비가 없는 상태에서는 종전선언이 의미있는 변화를 수반하지 못한다는 것을 의미한다.

이것이 설사 동상이몽이라 하더라도 한·미와 북 모두가 평화공존을 말하고 있는 상황에서 문재인정부의 종전선언 어젠더를 다시 제기하는 이유이다. ‘종전선언’은 적대행위의 정당성을 약화시키고 위험감소의 제도적 논의를 가능하게 하는 정치적 조건을 형성한다.

이재명정부 역시 이러한 점을 고려하여 사실상 종전선언의 세대교체판인 ‘평화선언’을 제기하고 있는 것으로 보인다. 통일부는 ‘평화선언’이 문재인 정부의 ‘종전선언’을 재정비한 개념이며, 이를 토대로 법적 구속력을 갖는 ‘평화협정’ 체결 논의에 착수한다는 구상이라고 설명하고 있다.¹⁷⁾ 다만 평화선언이란 명칭은 지나치게 포괄적 의미를 지니고 있어 정작 전쟁상태의 종식이라는 핵심 과제가 흐려질 수 있고, 또 정전협정을 평화협정으로 전환하는 목표도 이 전환을 현실화시킬 세밀한 설계 위에 추진되어야 하는 점이 고려되어야 한다.

• 비핵화 쟁점화 회피와 ‘사실상의 평화체제’

한반도 평화공존 추진 과정에서 가장 어려운 문제는 ‘비핵화’ 실현이다. 현재의 북한 태도나 중·러의 협력을 기

16) 이태호, 「한반도 종전과 평화전략」, <남북관계와 한반도 평화를 위한 리빙딩포럼 3.0> 제1차 시민평화콜로키엄 발제문(2026.05.21).

17) <https://www.donga.com/news/article/all/20260306/133476430/1>(2026.03.06.)

대하기 어려운 국제환경 등을 고려할 때 완전한 비핵화와 연계하는 한반도 평화협정과 평화체제 구축은 정치·외교적으로 거의 불가능에 가깝다.

대표적 대북 강경파인 빅터 차(Victor Cha)조차도 과거 자신들이 제기했던 선(先)비핵화 북핵 접근법의 실패를 인정하며, “미국은 기존의 접근 방식을 고수할 수 없다. 그렇게 한다면 실패만 더욱 심화될 뿐”이라고 주장하고 있다. “비핵화를 포기해서는 안 되지만, 이제 그것이 요원한 목표가 된” 상황에서는 북한 비핵화를 장기적 목표로 두고 먼저 북한과 군축·비확산 협상, 즉 “비핵화를 협상의 전제조건으로 삼는 대신 평양과 군비통제 협정, 핵실험 및 미사일 생산 제한, 위기관리 메커니즘, 그리고 핵무기 또는 핵기술 이전 금지 등에 대한 대화를 시작”하는 것이 불가피하다는 것이다.¹⁸⁾ 이는 ‘비핵화 쟁점화 회피’를 통해 핵무기 해체가 아니라 그 핵무기들로부터 미국의 안보를 강화할 수 있는 즉각적인 위험감소 목표로 전환하는 것을 의미한다.

비핵화 쟁점화 회피(위험감소 우선) 입장은 비핵화 포기가 아니라 비핵화를 평화공존과 위험감소가 제도화되는 과정에서 추구될 결과이자 장기 과제로 재배치하는 접근을 말한다.

이 접근법에 근거해서 우리는 ‘사실상의 평화체제’ 추진 경로를 상정할 수 있다. ‘사실상의 평화체제’는 정치적 종전(선언)을 들머리로 위험감소 조치 및 제도화가 누적되는 과정에서 형성되는 남북 사이의 (군사적) 상호규율 체제이다. 이 체제는 매우 단순화하면 <남·북·미·중 4자 종전선언 + 9.19군사합의 복원·현대화 + 핵·미사일 동결(중단) + 종전관리 군비통제 시스템 구축>이 핵심내용이 될 수 있다. 또 이 접근법에 토대하면, ‘사실상의 평화체제’를 법·제도화한 평화협정, 즉 비핵화에 구속되지 않은 ‘실현가능한 평화협정’도 얼마든지 체결할 수 있다.¹⁹⁾

‘실현가능한 평화협정’은 완전한 비핵화 이후에야 체결 가능한 협정이 아니라, 핵동결과 위험감소 조치가 일정 수준에서 작동하면 얼마든지 체결할 수 있는 협정이다. ‘실현가능한 평화협정’은 모든 문제를 한 번에 해결하는 단발 협정이 아니라, 종전관리체제를 제도적으로 안정시키고 그 위에서 비핵화와 군비통제를 추동하면서 그 이행 수준에 따라 지속적으로 업데이트되는 유연한 협정이어야 한다. 이 ‘실현가능한 평화협정’은 최종적 비핵화 달성 시까지 한반도 평화체제를 유지하는 토대이자, 동결을 넘어 핵 감축·폐기 및 최종적 비핵화(한반도 비핵지대화)를 추동하는 법적 신뢰와 안전의 기반이 될 수 있다.

‘사실상의 평화체제’와 ‘실현가능한 평화협정’ 구상은 비핵화에 구속되지 않는 한반도 평화체제 구축에 힘을 집중하고 이를 통해 비핵화의 길을 더 크게 열자는 접근법이다. 과거의 ‘비핵화 → 평화체제’가 아니라 ‘정치적 종전(선언) → 종전관리체제=사실상의 평화체제 → 비핵화 진전’의 방향이 한반도 평화공존을 위한 기본 접근법이 된다.

이 경우 비핵화는 핵동결과 비확산, 위험감소, 단계적 검증과 상응조치 등이 결합된 단계적·상호적 과정 속에서 재설계될 필요가 있다. 핵·미사일 동결과 검증 가능한 조치, 부분적 제재 완화 또는 예외, 합의 위반 시 스냅백(snapback) 원칙, 그리고 ‘사실상 비핵화 포기’로 오해받을 수 있는 핵 동결상태의 장기 고착화를 막기 위한 ‘최종적 비핵화 목표’의 고정 등이 함께 설계되어야 한다.

18) Victor Cha, 「North Korea as It Is: The Case for a Cold Peace」, Published on April 21, 2026, <https://www.foreignaffairs.com/north-korea/north-korea-it-victor-cha>

19) 이승환, 「북한의 급진적 방향전환과 남북관계 길찾기」(국가안보전략연구원·한반도평화포럼 공동학술회의 발제문, 2025.10.15). ‘사실상의 평화체제’란 용어는 김연철의 ‘사실상의 평화’라는 개념에서 차용한 것이다. 김연철, 「한반도 평화체제의 재해석: ‘사실상의 평화’라는 시각에서」, 『북한연구학회보』 제18권 제2호(2014).

• 종전관리체제의 성격과 구조

종전선언이 전쟁상태 종료 및 전쟁 재발 방지 약속이라면, 종전관리체제는 종전의 정치적 선언을 실제 작동하는 구조로 연결하는 후속 평화관리체제이다. 즉 종전관리체제는 종전선언을 평화공존을 위한 군사적 상호규율의 관리체제로 전환하는 ‘사실상의 평화체제’를 형성하는 핵심 축이다.

종전관리체제에 대한 이러한 규정은 다음 두 가지 의미를 내포한다. 하나는 문재인정부의 종전선언 구상이 종전선언은 정치적 선언이기 때문에 정전협정체제에 아무런 변화를 주지 않으며 정전체제 관리의 기존 메카니즘은 그대로 유지된다고 강조하는데 반해, 여기서 말하는 종전선언과 종전관리체제 구상은 붕괴된 정전관리 메카니즘의 재편을 포함하는 ‘사실상의 평화체제’ 전환 과정으로 제기하고 있다는 점이다. 종전관리체제는 정전체제의 단순 연장이 아니라, 정전체제를 평화관리체제로 전환하는 이행 장치이고, ‘사실상의 평화체제’ 관리기구 형성과정으로 이해해야 한다.

또 하나는 종전관리체제는 완전한 평화협정이 체결되어 항구적인 평화관리체제가 시작될 때까지 과도기적 국면을 관리하는 과도적 체제라기보다, 지속적으로 업데이트되는 ‘사실상의 평화체제’의 핵심이라는 점이다. 이는 비핵화의 정도, 상호규율과 관리장치의 누적에 따라 유연하게 업데이트되는 ‘실현가능한 평화협정’에 의해 뒷받침되며, 실질적인 위험감소와 상호규율의 제도화를 현실에서 작동하게 만드는 ‘과정으로서의 평화공존’을 관리하는 장치이다.

종전관리체제의 구성을 위해서는 무엇보다 먼저 ‘현 정전체제 관리기구들을 어떻게 할 것인가’부터 검토해야 한다. 물론 종전선언은 정치적 조치이므로, 남북 간의 새로운 협정이 체결되기 전까지는 정전협정의 법적 틀을 부분적으로는 존속시킬 수 있다. 그러나 이미 붕괴되거나 의미가 변화된 기존 정전체제 기구들을 그대로 유지하는 것은 ‘종전’의 취지는 물론 평화공존의 진전과 제도화에도 맞지 않는다. 중요한 것은 정전관리의 기능을 종전관리의 기능으로 단계적으로 전환하여 한반도 평화관리시스템을 업그레이드하는 것이다.

‘한반도 군사정전에 관한 협정’(정전협정)을 법적 토대로 하는 정전체제는 전쟁 통제를 위한 경계 구분(MDL과 DMZ)과 정전관리기구(군사정전위원회, 중립국감독위원회, 유엔사)로 구성되어 있다. 현재 대부분의 정전관리 기구들은 이미 그 의미를 상실하거나 기능 작동이 어려운 상태에 있고, 또 최근 북한이 MDL을 ‘남부국경선’으로 재정의하고 요새화하고 있는 것도 정전체제의 위기를 가중시키고 있다.

우선 정전체제의 축(軸)이지만 북한의 철수로 사실상 기능 마비 상태인 군사정전위원회(UNCMAC) 기능은 ‘9.19남북군사합의’에서 재가동에 합의한 ‘남북군사공동위원회’를 상설화하여 이관하고, 정전협정 위반 관리 대신 보다 적극적인 위험관리와 군사 조정의 기능을 처리하도록 전환할 수 있다. 필요한 경우 남북군사공동위와 별도로 느슨한 형식의 남·북·미·중 4자종전관리협의체를 둘 수도 있다.

또 중립국감독위원회(NNSC)는 현재 북측 NNSC의 와해로 남측만 가동하고 있어 한반도 전역의 군비증감 감시는 사실상 불가능한 상태이며, 정전체제의 유효성을 대내외에 전시하는 용도로만 활용되고 있다. 중립국감독위원회는 종전관리에 필수적인 군사적 신뢰구축 조치의 이행 확인이나 군비통제 초기 검증 등을 위해 국제기구와 제3국 전문가들이 참여하는 ‘중립검증단’(또는 위험감소·군비통제 검증기구)으로 재편할 필요가 있다.

유엔사령부(UNC) 문제는 좀 복잡하다. 유엔사 논의는 한국 정부의 전작권 조기 전환 입장, 미국의 인도·태평양 지역에서의 통합억제(Integrated Deterrence) 전략에 따른 유엔사 재활성화(Revitalization) 정책, 북·중의 법적 정당성 문제제기²⁰⁾ 등과 서로 뒤엉켜 있다. 다만 종전관리기구 차원으로 한정하면, 유엔사의 정전관리

20) 유엔사는 안보리 결의 84호에 의거하고 있으나, 그 수준은 설립의 권고이다. 즉 유엔사는 유엔 권고에 의해 설립된 미군 주축의 군사연합이고, 안보리나 사무총장의 통제를 받지 않기 때문에 명목상으로는 실질적으로 유엔의 관할하에 있지 않다. 따라서 해산의 권한도 유엔이 아닌 미국에 있다는 것이 유엔의 공식입장이다.

기능은 단계적으로 남북군사공동위원회 등 새로운 평화관리기구로 이전·재배치하는 것이 원칙이다.

이와 달리 유엔사의 틀을 유지한 채 목적과 기능을 바꾸는 방안, 예컨대 유엔사를 일종의 ‘평화유지군’ 조직으로 변모시키는 안도 검토할 수 있으나, 이 방안은 미국의 유엔사 재활성화 기도와 바로 연결되기 때문에 북한과 중국이 반대할 가능성이 높다.²¹⁾

종전선언과 종전관리체제 구상은 현 정전체제의 상징적·실질적 핵심기구인 유엔사의 기능 축소와 해체로 연결되기 때문에 절대 추진하면 안된다는 한국과 미국 일각의 강력한 반대 주장은 본질적으로 전쟁을 끝내기 위해 만든 임시 기구(유엔사)를 지키기 위해 전쟁 종식(종전선언) 자체를 미루는 전형적 ‘본말전도’의 논리이다. 다만 북한의 유엔사 해체 선결조건 제시 가능성 등도 고려하여, 유엔사 문제를 ‘정전관리 기능의 이관’과 ‘군사적 연합방위 체제 협의’는 분리시키는 이원화 구상은 검토할 수 있다. 정전관리라는 법적 형식은 이관하되 한미동맹과 전작권 구조라는 내용은 한·미가 주한미군·한미연합사 체제 안에서 별도로 대응하는 방안이다. 유엔사의 정전관리기능 이관·한국의 전작권 환수 노력·미국의 통합억제 전략이 삼각 연계·충돌하는 문제는 결국 한·미간 동맹외교에서 풀어야 할 문제이기 때문이다. 또 유엔사의 정전관리기능 이관시 미국이 가장 문제시하는 유엔사 후방사령부(UNC-Rear)의 법적 지위 상실 문제는 별도의 미·일 간 군사협정 체결을 통해 해결하면 된다.²²⁾

일부에서 우려하는 종전선언에 따른 유엔사 해체 압박이 주한미군 철수 요구로 연결될 가능성은 주요한 고려사항이 아니다. 주한미군 주둔은 정전협정이 아니라 한미상호방위협정과 주한미군지위협정에 근거하고 있고, 또 주한미군에 대한 북한의 입장도 대북 억제력만이 아니라 ‘대중 안전판’으로도 보는 양면적 인식이 확대되고 있다. 전 미 국무장관 폼페이오(Mike Pompeo)에 의하면, 2018년 평양 방문 당시 김정은은 “한국에 있는 미국인들(핵심은 주한미군·인용자)은 중국 공산당으로부터 자신을 보호하기 위해 필요하며, 중국 공산당은 한반도를 티베트와 신장처럼 취급하기 위해 미국인들의 퇴출을 바란다”고 말했다.²³⁾

• 선제적 위협감소와 공격적 군사계획의 변경

종전선언과 종전관리체제가 실제로 작동하고 안정적으로 정착되기 위해서는 구체적 위협감소 조치가 병행되어야 한다. 이재명정부가 제시한 북한 체제 존중, 흡수통일 불추구, 적대행위 불추진의 3원칙은 이런 점에서 중요한 출발점이다. 그러나 북한이 남한의 통일담론들을 무차별하게 모두 체제위협으로 해석하고 있는 현실을 고려하면, ‘흡수통일 불추구’는 정치적 연설을 넘어 군사적·제도적 차원의 실제 조치로도 확인될 필요가 있다.

앞서 제시한 종전선언 추진, 현재 위협감소 중심(비핵화 쟁점화 회피), 평화관리기구의 재편과 ‘사실상의 평화체제’ 추진 등은 적대적 두 국가를 넘어 안정적 평화공존으로 나아가는 핵심 조치들이다. 그러나 이러한 조치들은 선제적 위협감소 조치와 공격적 군사계획의 변경 등이 뒷받침되어야 한다. 선제적 위협감소 노력은 ‘종전선언·사실상의 평화체제 추진’과 선순환 관계에 있다. 문재인정부 한반도평화프로세스의 좌절에는 선제적 위협감소 조치의 미흡도 한 원인이었다는 것은 주지의 사실이다.

일단 가장 시급한 과제는 9.19군사합의의 복원·현대화이다. 9.19군사합의는 남북이 합의한 가장 구체적인 군사적 신뢰구축 조치이며 이는 향후 종전관리체제의 군사적 토대가 된다. 파기 선언과 상관없이 9.19군사합의

21) 설인효, 「유엔사의 어제와 오늘: 유엔군사령부의 역사적 전개과정 및 평화체제 이행시의 주요 문제」, 『軍史』, 第108號(2018.09), 29쪽.

22) 유엔사의 전력제공 기능은 그 핵심이 유사시 한국을 도울 전력 제공국들이 유엔사 후방사 관할의 7개 일본 기지를 통해 병력과 물자를 보내는 것인데, 유엔사 지위가 흔들리면 그 법적 근거(유엔-일본 SOFA)가 사라지는 문제가 발생한다.

23) *Never Give an Inch: Fighting for the America I love* (Broadside Books, 2023.01.24), p.41.

의 선제적 준수는 물론 합의 현대화도 추진해야 한다. 9.19군사합의 현대화에는 변화된 안보 환경을 고려한 무인기(드론) 등 시의 군사분야 통제, 하이브리드전(비물리적 도발) 규제의 신설, 남북군사공동위원회의 상설화와 역할 강화, 구조적 군비통제 로드맵 작성 등이 포함될 수 있다.

북한이 대북 적대정책의 상징으로 꼽는 한미연합군사훈련 문제는 DMZ·NLL 인접 및 동·서해에서의 대규모 야외기동훈련(FTX) 금지 등 한반도 내 가시성과 근접성을 낮추고 전략자산 전개 억제 등 규모와 내용의 대폭적 축소를 추진하고, 이어서 9.19군사합의 복원 및 핵 동결 합의 진행에 따라 스냅백 내장한 훈련 중단을 추진할 수 있다. 차제에 정부는 스냅백을 전제로 9.19군사합의 복원 및 핵 동결 등 상호위협감소 합의 진행 시 한미 합동군사훈련의 중단 지속을 공식 표명하는 것도 검토할 필요가 있다.

그리고 사실상 공개된 한·미의 작전계획²⁴⁾ 가운데 유사시 북한지역 점령과 관련된 요소들은 전면 수정·폐기해야 한다. 마찬가지로 북한의 ‘유사시 남한 핵 무력평정’ 계획도 폐기되어야 한다. 평화공존을 제도화하려면 유사시 북한 점령이나 흡수통일을 전제로 한 군사계획이 더 이상 존재하지 않는다는 점을 분명히 해야 한다. 앞으로의 작전계획은 방어, 위기관리, 민간 보호, 확산방지 중심으로 전환되어야 하며, 북한 급변사태를 흡수통일의 기회로 간주하지 않는다는 원칙 표명도 필요하다.

또 킬체인 등 선제공격적 요소도 축소·중단되어야 한다.²⁵⁾ 킬체인, 참수작전, 대량응징보복 등 공세적 억제 개념의 작전계획은 북한의 안보 불안을 자극하고 핵능력 고도화의 명분으로 작용해왔다. 평화공존을 위해서는 위기를 가속하는 선제타격이 아니라 탐지·방어·요격·위기관리 중심의 방어충분 전략으로 변경해야 한다. 이는 군사역량의 포기가 아니라, 공세적 위협 인식을 낮추어 상호위협감소의 공간을 확대하려는 것이다.

평화공존의 진전은 위협감소와 신뢰상승의 누적 과정이다. 종전선언과 종전관리체제는 사실상의 평화체제로 이어지는 경로이며, 실현가능한 평화협정은 그 제도적 고정이다. 그리고 이 모든 과정이 실질적 의미를 갖기 위해서는 선제적 위협감소 조치와 공격적인 군사계획 변경 조치가 병행되어야 한다.

4 평화공존의 내재화를 위해 - ‘적대의 법질서’에서 ‘공존의 법질서’로

한반도 평화공존의 안정적 실현과 내재화를 위해서는 여전히 냉전 유산에 긴박(緊縛)되어 있는 남북관계 법제도를 평화공존에 맞게 재구성하는 것도 필수적이다. 평화공존의 지속가능성도 법제도를 통한 평화공존 질서의 내재화에 달려 있다. 평화공존 실현을 위해서는 남북관계의 성격과 목표를 새롭게 규정하고, 평화공존에 맞는 안보규율체계의 전환, 평화공존의 내적 역량과 조건을 강화하는 문제 등을 새로운 법적 틀 속에서 정비해야 한다.

◆ 왜 ‘남북관계기본법’인가

지금까지 남북관계를 규율해온 법제도는 냉전과 탈냉전, 그리고 적대와 공존·협력의 연술이 혼재된 구조였다. 현재 남북관계를 규정하는 기본법은 사실상 ‘국가보안법’(냉전 법질서)이고, ‘남북관계발전법’ ‘남북교류협력법’(탈냉전 법질서) 등은 그와 상충됨에도 불구하고 임시방편적 하위법으로 병존해왔다. 그 결과 남북관계 법체계는 북한을 적이자 반국가단체로 규정한 국가보안법의 규율 아래, 다른 한편으로는 통일지향의 특수관계이자

24) 2급 군사기밀이지만 작전계획(OPLAN) 5027과 5015는 일반에 그 내용이 대부분 알려져 있다. https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2015/10/07/2015100700240.html(2015.10.07).

25) Victor Cha, 앞의 글. 이 글에서 킬체인 축소를 권고하고 있는 빅터 차는 2023년 <CSIS 한반도 보고서>에서는 ‘킬체인’을 권고했던 인물이다.

교류협력 관계라는 모순된 규정을 방치해왔다.

이런 비합리적 남북관계 법체계의 정비를 통해 냉전과 탈냉전의 연술이 혼재되어 있는 기존의 남북관계 법령을 ‘평화와 공존’의 비전에 맞게 재구성해야 한다. 이와 관련하여 가장 명확한 방안의 하나는 국가보안법과 남북관계발전법 등을 통합·대체하여 남북관계 전반을 규율하는 ‘남북관계기본법’을 새로 제정하는 것이다.

다만 대북정책을 둘러싼 논란과 갈등을 고려하여, 통합·대체가 아니라 ‘남북관계기본법’을 새로 제정하되 그에 맞춰 국가보안법을 별도로 개정하는, 기본법과 안보규율법의 분리 처리 방안도 검토할 수 있다. 그러나 이 분리 처리 방안 역시 초래할 갈등과 투여 노력은 통합·대체 방안과 거의 동일해 보이며, 또 두 개의 규범이 충돌하는 그레이존 문제 등에 대한 적절한 처리도 고려되어야 한다.

통합·대체든 분리·이원화든, 안보규율법인 국가보안법이 아니라 남북관계기본법을 남북관계를 규율하는 기본법으로 삼아야 한다는 주장이 곧 안보규율의 법률을 포기하자는 뜻이 아님은 말할 것도 없다. 문제는 안보규율이 존재한다는 데 있는 것이 아니라, 남북관계를 적대적 예외상태로 고정하고 사상과 표현의 영역까지 과도하게 규율하는 규범체계로는 평화공존의 남북관계를 안정적으로 규율할 수 없다는 점에 있다. 더구나 남북관계를 규율하는 기본법이 사실상 국가보안법인 상태가 지속되는 것은 북이 주장하는 적대적 두 국가관계의 근거를 강화시키는 것이기도 하다. 이런 점에서 남북관계기본법 제정은 통일·대북정책 관련 법률 하나를 더 만드는 일이 아니라, 1948년 국가보안법 체제 이후 남북관계를 지배해온 적대의 법질서를 평화공존과 상호규율의 법질서로 전환하는 작업이 된다.

남북관계기본법 제정이 필요한 또 하나의 이유는 향후 ‘남북기본협정’이 체결될 경우 그 국내법적 토대가 되기 때문이다. 남북관계와 관련한 남한 내부의 법적 위계는 ‘헌법-남북관계기본법-남북기본협정-분야별 부속협정 및 공동위원회 합의’의 순서로 정리될 수 있다. 이렇게 해야 남북기본협정이 단순한 정치선언에 머물지 않고 국내법적으로 보호되고 이행될 수 있다. 또한 남북기본협정이 정권교체에 따라 쉽게 무력화되는 것을 막기 위해서도 이를 뒷받침할 기본법 체계는 필수적이다.

• 남북관계의 재규정: ‘정치적’ 두 국가 인정과 ‘남북연합’

남북관계 규정은 남북관계기본법의 토대이다. 그러나 실체적 상호인정 문제를 곧바로 법적 국가승인 문제로 환원하면 이 문제 논의는 불필요하게 경직될 수밖에 없다. 북한이 헌법 개정까지 한 조건에서 우리도 법적 국가승인을 주저할 필요 없다는 주장, 법적 국가승인은 절대 불가라는 주장, ‘잠정적 특수관계론’이 ‘사실상의 국가성 인정’이라는 주장 등을 각자 반복하는 것은 별로 슬기롭지 않다. 남북 사이의 소모적 논란을 줄이고 평화협력의 공간을 확대하기 위해 지금 필요한 것은 법적 승인이라는 이분법이 아니라, 실체적 상호인정과 평화공존을 제도화하는 ‘정치적 관계 재설정’이다.

현 시점에서 정치적 관계 재설정의 핵심은 단일국가로의 통일 목표를 삭제하고, 두 국가의 평화적 공존과 그것을 제도화한 남북연합(공존형 통일)을 통일의 최종 목표로 제시하는 ‘민족공동체통일방안’의 수정이다. 실체적 상호인정을 위한 핵심 행위는 흡수통일과 단일국가 통일을 정부정책의 목표에서 제외하는 것이고, 통일의 형식과 내용 역시 평화공존과 배치되지 않는 두 국가의 공존 위에서 추진되는 ‘남북연합’으로 선언하는 것이다. 여기서 남북연합은 통일국가로 가는 중간단계가 아니라, 상호인정하는 두 국가의 평화공존 제도화이자 상호위협감소와 상호규율의 장치이며, 공존형 통일의 실질적 목표이다.

민족공동체통일방안의 변경은 법률행위(법적 국가승인)가 아니라, 통일정책 목표를 단일국가 통일이 아닌 두 국가의 공존에 기반한 남북연합으로 재설정하는 정치적 행위이다. 따라서 이 정치적 관계 재설정은 헌법 개정

등과 무관하게 정부의 공식 통일방안 발전안, 대통령 선언, 국회 결의, 사회적 공론화 등을 통해 추진할 수 있다. 이는 또한 북한에 대한 실체적 상호인정의 가장 직접적인 정치적 신호가 될 수 있고, 법적 국가승인 논란과 무관하게 추진할 수 있는 가장 확실한 ‘정치적 두 국가 선언’이다.

물론 법적 국가승인 역시 무조건 거부하거나 회피할 문제는 아니다. ‘잠정적 특수관계론’은 신념이 될 수 없고, 일각에서 전가의 보도처럼 주장하는 ‘북한 급변사태’ 가능성 역시 두 국가를 인정한다고 해서 달라질 것이 없다. 법적 국가승인은 남북의 평화공존과 공존형 통일 과정이 진전되는 상황에 따라 얼마든지 결정할 수 있다. 다만 대북정책을 둘러싼 국내환경과, 단절을 통해 남북관계를 적대적 두 국가관계로 고착시키려는 북한 태도 등을 고려할 때, 평화공존의 관계로 전환시키기 위한 남북관계 재규정을 현재로서는 ‘정치적 관계 재설정’으로 하는 것이 적절하다는 것이다.

이러한 정치적 남북관계 재설정을 남북관계기본법에 적용하면, 전문 등에 ‘통일을 지향하는 잠정적 특수관계’ 대신 “남과 북은 실체적 상호인정의 토대 위에서 평화공존과 그 제도적 실현인 남북연합을 지향하는 관계이다”는 식으로 규정할 수 있다.

이와 달리 여러 논란의 발생을 고려하여 ‘통일을 지향하는 특수관계’ 규정을 보수적으로 유지하는 것도 검토할 수도 있다. 다만 여기서 통일은 ‘공존형 통일’ 형태로 고정되고, 남북 특수관계의 의미도 ‘잠정적 특수관계론’이 의미하는 ‘실체적 상호인정의 은폐’가 될 수는 없다.²⁶⁾

이 경우 남북관계 규정은 “남북은 ‘통일을 지향하는 특수관계’이나, 두 국가의 공존에 기반하는 남북연합을 지향한다” 정도가 될 것이다. 여기서 특수관계 의미는 ‘통일국가 수립 이전에는 서로를 국가 대 국가관계로 인정할 수 없다’거나 ‘국가가 아니기 때문에 특수한 것’이 아니라, 오랜 분단체제 속에서 적대해온 관계, 상대의 존재 자체가 위협인 ‘존재론적 안보’(ontological security)의 전환이 필요한 관계이기 때문에 일반적인 국가관계의 평화공존과 구별되는 상호규율 체계를 가져야 한다는 점에서 특수하다. 또 남북이 국제사회에서 각각 독자적 지위를 가지고 별개의 국가로 존립해온 현실의 인정과 함께 단일국가 통일을 배제하기 때문에 특수관계 앞에 ‘잠정적’이란 수식어는 붙일 수 없다.²⁷⁾

정치적 관계 재설정을 통한 실체적 상호인정은 평화공존과 그 실현태로서의 공존형 통일 추구하고 짝을 이루는 ‘한반도식 평화공존론’의 특징이다.

• 헌법 영토조항의 검토: 실효 지배와 평화공존의 조화

남북관계기본법 제정은 헌법 제3조 영토조항과 제4조 평화통일조항과 직접 연결되어 있다. 특히 우리 헌법의 영토조항은 ‘적용 범위’와 ‘법적 선언’을 구분하지 않고 있어 북한과의 공존이나, 국가성을 인정하는 접근 자체가 불가능하다. 북한은 이 영토조항을 흡수통일 의도의 근거로 계속 문제 삼아왔다. 더구나 북한은 2026년 헌법 개정을 통해 “남쪽으로 대한민국과 접하고 있는 령토”라는 방식의 영토조항을 신설하고, 기존의 ‘북반부’ 등의 표현을 삭제하였다. 북한이 헌법 차원에서 두 국가 현실과 국가적 영토성을 제도화하고 있는 만큼, 우리 역시 헌법과 남북관계 법제 처리에서 이 문제를 고민할 수밖에 없는 상황에 놓여 있다.

다만 현시점에서 영토조항 개헌을 추진할 경우, 북한처럼 남한으로 영토를 한정하는 직접적인 변경보다는 옛

26) 정옥식의 「남북관계 새판짜기: 국가간 관계이자 통합지향적인 특수관계로」(리빙포럼2.0 발제문, 2025.08.20)가 유사한 논지를 담고 있다.

27) 이승환, 앞의 글. ‘잠정적 특수관계’라는 규정에는 통일을 진정한 근대 국민국가의 완성으로 보는 고전적 인식이 바탕에 깔려 있다.

서독 기본법의 실효 관할 규정 사례를 원용하는 것이 적절하다고 판단된다. 이 경우 헌법 영토조항은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 하며, 그 적용 범위는 대한민국의 실효적 관할이 미치는 지역으로 한다”로 하거나, 혹은 보다 적극적으로 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서의 실효적 관할이 미치는 지역으로 한다”로 변경할 수 있다. 여러 상황을 고려할 때, 이 수준의 영토조항 변경이 남북의 공존과 상호인정, 남북 국가연합 추진 등에 유연 대응을 가능하게 하는 균형점이라 판단된다.²⁸⁾

헌법 제4조의 통일조항 역시 ‘평화공존과 공존형 통일’의 의미로 통일의 의미를 재구성하는 것이 마땅하나, 이는 ‘자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일’의 해석 문제로서 민족공동체통일방안의 수정으로 해석을 대체할 수 있다.

• 안보규율의 전환: 사상·이념 규제에서 위험기반규제로

남북관계기본법은 남북관계 재규정만이 아니라, 냉전 유산의 안보규율 체계를 공존의 법질서에 맞게 전환하는 내용도 포괄해야 한다. 안보규율체계 전환의 핵심은 사상·이념 규제 기반에서 위험기반규제(risk based approach) 중심으로 전환하는 것이다.

북한을 반국가단체로 규정하고, 남북관계를 적대와 부정의 틀에서 규율해온 국가보안법의 사상·이념 중심 규제 체계는 평화공존과 상호인정, 남북연합을 목표로 하는 남북관계 비전과 배치된다. 남북관계의 안보규율은 사상과 이념, 표현을 처벌하는 것이 아니라, 실제 폭력·전복·테러·간첩·군사도발 등 명확한 위험행위를 규율하는 체계로 전환해야 한다. 이 경우 규율 대상은 무력전복 목적 행위, 테러와 폭력행위, 적대적 목적의 간첩·스파이 행위, 군사기밀의 불법 제공, 무력도발·침공·전복행위, 남북 간 불가침 조항 위반 행위, 정치적 목적의 군사충돌 유발 또는 조장 행위 등으로 한정할 수 있다.

특히 무력도발이나 불가침 조항 위반시 형사처벌의 명문화는 접경지역 안전 등 국내 안전의 강화는 물론 남북 간 군사적 신뢰구축에도 기여할 것이다. 이는 윤석열정부의 무인기 침투행위 등 남북관계 관련 위험행위에 대한 외환죄 처벌의 법적 맹점을 해소함과 동시에, 국내정치에 악용하기 위한 남북관계 위기조장 행위를 원천 차단하는 의미도 있다.

이 외에도 남북관계기본법에는 종전관리체제와 남북연합 추진의 근거, 인도적·비군사적 협력 등 그린채널의 제도화, 교류협력의 자율화와 안전보장 확대, 사회적 대화와 시민참여 플랫폼의 법적 보장, 그리고 주요 남북합의와 기본협정의 국회 동의 등 대북정책의 연속성을 강화하는 내용 등이 조문화되어야 한다.

평화공존의 정착과 내재화는 적대가 아닌 공존의 법질서를 요구한다. 남북관계기본법의 제정은 이러한 국내법적 전환의 중심이며, 그 위에서 추진될 남북기본협정은 남북관계를 평화공존의 관계로 전환하는 기본 규범이 된다.

5 ‘한반도식 평화공존’ 논의의 발전을 위하여

이 글은 북한의 적대적 두 국가 방향전환 이후, 한반도 평화공존을 실현하기 위한 조건과 과제를 그간 시민사회의 논의를 반영하여 제시하고자 하였다. 핵심은 북한의 두 국가론을 단순 수용하거나, 반대로 기존의 통일담론을 고수·반복하는 것이 아니라, 두 국가라는 현상의 인정 위에서 평화공존의 제도화로 현상을 변경해 나가자는 것이다.

28) 이승환, 앞의 글.

이런 점에서 한반도 평화공존은 현상의 평화적 관리(현상유지)가 아니라, 실체적 상호인정, 실질적 위험감소, 상호규율의 제도화를 추진하는 관계 재구성의 과정이다. 즉 평화공존은 위험감소와 상호규율 제도화를 누적하면서 공존형 통일을 추진하는 내적 기반과 역량을 강화하는 과정이 되어야 한다. 따라서 평화공존과 공존형 통일은 서로 분리된 것이 아니라, 남북연합이라는 상호규율의 제도화 목표를 통해 연결되어 있다.

이러한 ‘한반도식 평화공존’은 ‘교전 중의 두 국가관계’를 종료하는 한국전쟁 종전의 정치적 선언에서 시작하여 이 ‘종전선언’을 현실로 작동하게 하는 종전관리체제 추진을 통해 제도화 과정으로 들어설 수 있다. 오랜 비핵화 논란 역시 과거 접근법과 달리 비핵화 쟁점화 회피와 위험감소 우선의 접근법이 필요하며, 비핵화는 평화공존과 위험감소가 제도화되는 과정에서 실현될 장기과제로 재배치되어야 한다. 종전선언과 종전관리체제의 형성, 선제적 위험감소와 비핵화 쟁점화 회피 등 위험감소 우선 접근법은 한반도에서 ‘사실상의 평화체제’를 실현할 수 있는 가장 현실적인 설계이다.

또한 평화공존의 내재화를 위해서는 적대의 법질서를 공존의 법질서로 전환해야 한다. 그 핵심은 남북관계를 규율하는 남북관계기본법을 새로 제정하고, 사상·이념 규제 기반의 낡은 냉전형 안보규율체계를 실질적 위험기반 규제 중심으로 현대화하는 것이다.

‘잠정적 특수관계’에 구속되지 않는 남북관계 재규정도 필요하다. 북한이 단절을 통해 적대적 두 국가를 고착시키려는 현시점에서, 평화공존의 관문이 될 실체적 상호인정 문제는 법적 국가승인 여부로의 단순화보다 흡수통일과 단일국가 통일을 배제하고 남북연합과 같은 공존형 통일을 최종 목표로 선언하는 ‘정치적 관계 재설정’이 중요하다. 이런 측면에서 민족공동체통일방안의 변경은 법적 국가승인과 별개로 ‘정치적 두 국가 선언’의 핵심 행위가 된다.

마지막으로 확인할 지점은 평화공존을 지속가능하게 만드는 우리 사회의 내적 역량과 조건을 강화하는 노력이다. 평화공존을 위한 내면의 동력은 남북 각각의 안보국가주의를 넘어설 수 있는 ‘시민참여거버넌스’의 성장이자, 그 지점에서 평화공존의 사회적 기반을 만들고 상호규율의 가능성을 시험하며 공존형 통일의 내적 역량 축적을 이끌어온 한국 시민운동의 경험과 노력은 더욱 확대되어야 한다. ‘한반도식 평화공존론’과 그 내면의 ‘시민참여거버넌스’ 확장은 탈냉전 이후의 평화와 민주주의에 대한 한국형 해법이 될 수 있다. (*)

Conditions and Challenges for Realizing Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

- A Civil Society Perspective -

Lee Seunghwan

Co-representative, Civil Peace Forum

1 North Korea's Shift in Direction and the Rise of the Theory of Peaceful Coexistence

The Korean Peninsula is a space where the war has not yet ended, either legally or politically. Even in the post-Cold War era, the Korean Peninsula remains unstable. It has been unable to maintain even stable management of inter-Korean relations, continuing to oscillate between exchange and hostility, let alone establish a peace regime. Moreover, following North Korea's radical shift toward the "two hostile states" theory at the end of 2023, the Korean Peninsula now faces the risk of losing even the very foundation of the inter-Korean consensus²⁹⁾ on "pursuing coexistence and gradual unification" that has been built since the end of the Cold War.

North Korea's radical shift in direction signifies a transition from a strategy that sought rapprochement with the United States and survival and development through improved inter-Korean relations in the post-Cold War era to a "survival and development strategy without South Korea," against the backdrop of the weakening of the U.S.-led post-Cold War order. It is also in line with North Korea's liberation from the illusion of unification, which had "made it tired and uncomfortable," and its abandonment of "North Korea-led unification." The abandonment of "North Korea-led unification" is not merely the abandonment of the classical national liberation revolution. Rather, it stems from disappointment arising from the realization that there is no "partner for unification" capable of achieving it, whether in the loose form of a federation or a confederation. This attitude is encapsulated in the conclusion that "an enemy remains an enemy, whether it is 《democratic》 or 《conservative》 (...)."

Since abandoning unification, North Korea has emphasized the severance of inter-Korean relations. It has declared that it will "officially recognize South Korea as the most hostile state" and "thoroughly ignore and disregard it through the clearest words and actions" (Kim Jong-un's speech

29) The symbol is, of course, Clause 2 of the June 15th South-North Joint Declaration. However, it is important to note that the official beginning that South and North Korea agreed that there is a common element in the South's concept of a confederation and the North's formula for "a loose form of federation" was "April 2nd Joint Statement," the outcome of negotiations between Moon Ik-hwan and Kim Il-sung in 1989, and that this is not merely Moon Ik-hwan's personal achievement, but a reflection of the achievements of civil unification movement that unfolded throughout the 1970s and 1980s.

at the 1st Session of the 15th Supreme People's Assembly, March 23, 2026), in order to cement the basic framework of inter-Korean relations as “two-state relations” and make it a fait accompli. This can be understood as a “strategy of deliberate disengagement” aimed at redefining inter-Korean relations as relations between two hostile states.

As noted above, this strategy of deliberate disengagement is eroding the foundations of the inter-Korean consensus on pursuing “coexistence and gradual unification” and rapidly weakening the momentum of unification discourse. The decline of unification discourse in civil society has allowed various peace discourses to broaden, including “peace first, unification later,” “peaceful two-state relations,” and the “theory of stable coexistence.”³⁰⁾ The Lee Jae-myung administration, which emphasizes a pragmatic approach of prioritizing “peace” over unification through the “END Initiative,” has also proclaimed a “policy of peaceful coexistence” as its official policy toward North Korea.

Amid the spread of these peace discourses, concerns have been raised that adhering to the existing vision of inter-Korean relations could trigger conflict, make it difficult to find common ground, and lead to a long-term loss of momentum for dialogue with North Korea, which upholds the “three No's” principle: “no denuclearization, no dialogue and cooperation, and no unification.” However, this does not mean that the vision of “unification through coexistence,” such as the Korean Commonwealth, which has been formed through the accumulated experience of the unification movement, should be discarded.

This paper begins from the recognition that, in response to North Korea's radical shift in direction and its “strategy of deliberate disengagement,” it is necessary to establish a more sophisticated and realistic “Korean-style theory of peaceful coexistence.” This theory should focus on expanding the internal capacity to promote unification through coexistence within the framework of peaceful coexistence, rather than unilaterally discarding the existing unification discourse and replacing it with the theory of peaceful coexistence. This paper also seeks to connect discussions on peaceful coexistence with the task of establishing a new vision of inter-Korean relations that responds to changes in the international order in the post-Cold War era.

2 The Meaning and Purpose of Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

The concept of “peaceful coexistence” originates from Soviet leader Nikita Khrushchev's assertion that “Either we choose peaceful coexistence, or we face the most destructive war in history. There is no third way” (Report to the 20th Congress of the Communist Party of the Soviet Union, 1956). At the time, the core tenets of the theory of peaceful coexistence were the rejection of the inevitability of war with capitalism, systemic competition through non-military confrontation,

30) See Frank Aum and Ankit Panda, 「Pursuing Stable Coexistence: A Reorientation of U.S. Policy Toward North Korea」 (May 6, 2025) for the concept of “stable coexistence,” <https://carnegieendowment.org/research/2025/05/pursuing-stable-coexistence-a-reorientation-of-us-policy-toward-north-korea>; See Frank Aum, 「An Era of Crisis, The Path to Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula」, and 〈Moon Ik-hwan's Visit to North Korea – International Symposium Marking the 37th Anniversary of the April 2nd Joint Statement〉 Discussion Paper (April 2, 2026)

and the separation of diplomacy from ideology. Of course, given the specific characteristics of the Korean Peninsula's division system, including war and division, peaceful coexistence on the Korean Peninsula inevitably differs in character and substance from Khrushchev's concept of peaceful coexistence between East and West.

♦ Key Elements of Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

With regard to peaceful coexistence on the Korean Peninsula, the Lee Jae-myung administration has set out three goals: “institutionalizing peaceful coexistence between South and North Korea,” “establishing a foundation for joint growth on the Korean Peninsula,” and “realizing a Korean Peninsula free from war and nuclear weapons.” Under the three guiding principles of “respect for the North Korean regime,” “non-pursuit of absorption unification,” and “non-promotion of hostile acts,” the government has proposed a “comprehensive approach linking exchange, normalization of relations, and denuclearization,” as well as the “pursuit of an open policy together with the public and the international community,” as its implementation strategies.

Frank Aum and others, who present the concept of “stable coexistence,” argue that “we must move away from the unattainable goal of denuclearization toward a broader and more stable coexistence with a nuclear-armed North Korea.”³¹⁾ They propose five elements for stable coexistence: mutual recognition of sovereignty, de-emphasizing denuclearization, safeguards for crisis control, channels for humanitarian cooperation, and the establishment of a multilateral diplomatic framework. Regarding mutual recognition of sovereignty, Aum assesses that, unlike North Korea, South Korea and the United States have not sent positive signals of implementation, and that the South Korean government has offered few creative approaches to lowering the salience of denuclearization.³²⁾

North Korea has also long emphasized “peaceful coexistence,” but its recent references to peaceful coexistence are clearly premised on the abandonment of denuclearization. “There is no reason why we cannot face the United States if it abandons its delusional obsession with denuclearization, recognizes reality, and truly seeks ‘peaceful coexistence’ with us” (Kim Jong-un's General Report at the Ninth Party Congress, February 25, 2026).

Considering the unfinished state of the war, the repeated cycle of exchange and hostility, and North Korea's strategy of deliberate disengagement, stable peaceful coexistence on the Korean Peninsula should contain the following three elements. The first is substantive mutual recognition. This goes beyond simply refraining from viewing the other side as an object to be negated or absorbed; it means acknowledging the reality that South and North Korea exist as two de facto states. This can be regarded as the starting point of peaceful coexistence. The second is the pursuit of “substantive risk reduction.” This approach prioritizes risk reduction over denuclearization. It seeks to reduce military and political threats, including the prevention of

31) Frank Aum and Ankit Panda, *ibid.*

32) Frank Aum, *ibid.*

nuclear war, and to mitigate and break the vicious cycle of hostility. The third is the institutionalization of mutual restraint. This means institutionalizing mutual restraint for stable coexistence between South and North Korea, including the establishment of common rules and management mechanisms in various areas, particularly in the military sphere.

In particular, the institutionalization of mutual restraint is a key factor in transforming peaceful coexistence from a temporary easing of hostilities into a sustainable order. In other words, peaceful coexistence should be understood not simply as the management of the status quo, but as a “process” of transforming the substance of relations and gradually raising the level of institutionalization. Therefore, institutionalization serves as the most important criterion for distinguishing peaceful coexistence from the mere maintenance of the status quo.

• Peaceful Coexistence and the Question of Mutual Recognition

When attempting to restructure inter-Korean relations toward peaceful coexistence in response to North Korea’s solidification of relations between two hostile states, the issue of mutual recognition, which is linked to the recognition of North Korea’s sovereignty, becomes an unavoidable hurdle.

It has long been recognized that the mutual recognition of sovereignty is a core issue of peaceful coexistence. According to Christopher Hill’s memoir, when the Six-Party Talks on North Korea’s nuclear program adopted the “September 19 Joint Statement” in 2005, U.S. Secretary of State Condoleezza Rice called him just one hour before the announcement of the statement, whose text had already been finalized, and instructed him to remove the phrase “peaceful coexistence” from the text.³³⁾ Behind this instruction, which disregarded diplomatic protocol, lay strong opposition from some within the White House, who viewed the use of the phrase “peaceful coexistence” as having the effect, under international law, of formally recognizing North Korea as a state. They saw this as falling into a trap set by North Korea, which had long been preoccupied with state recognition.³⁴⁾

Apart from North Korea’s attitude of equating peaceful coexistence with mutual recognition, another practical challenge is that it is difficult to design peaceful coexistence while ignoring the reality that South and North Korea have existed as completely separate states for 80 years throughout the Cold War and post-Cold War periods. The question of two states has long been a subject of debate in inter-Korean relations. In particular, it would be no exaggeration to say that the history of inter-Korean relations in the post-Cold War era has itself been a process of expanding the recognition of two states.³⁵⁾ Moreover, South Korean society’s perception of the

33) Christopher R. Hill, translated by Lee Mi-sook, 『Outpost: Life on the Frontlines of American Diplomacy: A Memoir』 (Medici Media: 2015), see pp. 307–8.

34) The then White House NSC Director Victor Cha, known to have influenced Rice’s instruction to remove the phrase “peaceful coexistence,” was concerned that political exchanges between North Korea and the US would be a political signal of explicitly recognizing North Korea as a nuclear weapons state and would effectively result in the recognition of North Korea. Victor Cha, translated by Kim Yong-soon, 『The Impossible State: North Korea, Past and Future』 (The Asan Institute for Policy Studies: 2016), p. 355.

mutual recognition of sovereignty has also changed significantly. According to a unification opinion survey conducted by the National Unification Advisory Council (NUAC) on North Korea's claim of "relations between two hostile states," 27.7% of respondents answered that they "do not recognize the North Korean regime but recognize relations between states." This was followed by those who answered that they "recognize both the North Korean regime and relations between states" (24.9%), "recognize neither the North Korean regime nor relations between states" (24.0%), and "recognize the North Korean regime but do not recognize relations between states" (16.7%).³⁶⁾ This survey shows that more than half of South Koreans (52.6%) perceive or acknowledge North Korea as a de facto separate state.

The issue of mutual recognition is highly sensitive and complex in inter-Korean relations. The complexity of the issue of mutual recognition itself is significant, but the domestic political situation, marked by deepening ideological polarization and political tribalism over policy toward North Korea, is also far from simple. What must first be made clear is that the issue of mutual recognition should not be reduced to a simple binary question of whether to legally recognize "two states." Likewise, it is also incorrect to assume that recognition of two states necessarily means the permanent entrenchment of division.

In this regard, the controversy between East and West Germany in 1980 over East Germany's "Gera Demands" (Geraer Forderungen) offers considerable insight. The Gera Demands consisted of four demands: recognition of East German citizenship, the upgrading of West Germany's Permanent Mission in East Germany to an embassy, recognition of the middle of the Elbe River as the border, and the closure of the Central Registry in Salzgitter. In response, the Christian Democratic Union (CDU) government of West Germany maintained that these demands were unacceptable, invoking the "theory of a provisional special relationship." By contrast, Willy Brandt and Egon Bahr of the Social Democratic Party (SPD) took the position that the three demands, except for the conversion of West Germany's Permanent Mission in East Germany into an embassy, should be accepted.³⁷⁾

This controversy offers several implications. One is that the issue of mutual recognition contains multiple layers and specific elements that cannot be treated uniformly. These include the recognition of actual statehood, domestic and international recognition of statehood in legal form, and the handling of the special character of inner-German relations. Therefore, the issue of mutual recognition cannot be reduced to the simple question of whether or not to recognize two states. Rather, between the recognition of de facto statehood and legal recognition as a state, there exist

35) For the perspective that North Korea's two-state theory is not something new but is simply an extension of the result of expanding recognition of two states in terms of the "survival and development" strategy in the post-Cold War era, see Lee Seung-hwan, 「North Korea's "Two-State Theory"...What are its real intentions and issues?」, <https://www.socialkorea.org/news/articleView.html?idxno=3381> (March 24, 2024).

36) The Peaceful Unification Advisory Council (PUAC), 「Public Opinion on Unification and Trends for the First Quarter of 2026」, p. 25.

37) Lee Bong-ki, 「North Korea's Two-State Theory in Perspective: The Case of East and West Germany」 (The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University: 2026), p. 77.

multiple layers, including political, legal and institutional, and peace-management dimensions. Since each of these layers has its own distinct context in relation to the redesign of inter-Korean relations, it may be necessary to distinguish and respond separately to the timing, content, and scope of recognition. For instance, at the political level, it may be necessary to make clear that two-state coexistence does not mean absorption or subversion; at the economic level, the issue of inter-Korean trade as intra-national trade may arise; and at the humanitarian level, questions may arise regarding the strict application of international law.

Another implication is that it is not easy to directly apply to today's inter-Korean relations the successful strategy employed by the West German CDU government at the time in response to the Gera Demands: rejecting the demands while increasing East Germany's dependence on West Germany through the opening of humanitarian and economic channels. Above all, East Germany's "policy of demarcation" was pursued fundamentally within the framework of peaceful coexistence, whereas North Korea's "three No's" disengagement policy seeks to make two-state relations a fait accompli by entrenching hostility. Moreover, while East Germany had no real alternative to a development path dependent on West Germany, North Korea is in an environment where it can pursue a survival and development strategy excluding South Korea, backed by strengthened relations with China and Russia. In a situation where humanitarian and economic channels are difficult to utilize and where alternatives other than dependence on South Korea can function, it is difficult to neutralize the hurdle of mutual recognition by increasing economic dependence.

It is also necessary to recognize that the success of the West German CDU's "strategy of increasing dependence" was made possible on the basis of the internal ripple effects that the SPD's line of mutual recognition and peaceful coexistence had generated within East German society. In 1987, Egon Bahr led the adoption of "Ideological Dispute and Common Security," a joint document between West Germany's SPD and East Germany's Socialist Unity Party (SED), which agreed on the peaceful coexistence of East and West Germany, including the recognition of East German citizenship. He subsequently came under fierce political attack from the ruling CDU and others for "abandoning the constitutional duty of reunification" and "granting legitimacy to the East German dictatorship." In retrospect, however, this document is assessed as having produced the paradoxical result of placing the East German system on a path toward dissolution in just two years.³⁸⁾

• Institutionalization of Peaceful Coexistence and Unification through Coexistence

On the other hand, even if a "confederation" based on the premise of two states is set as a realistic goal of unification, the recognition of two states does not necessarily imply the entrenchment of division or the abandonment of unification. Substantive mutual recognition is a practical starting point for transforming relations between two hostile states into relations between two states based

38) Kim Hak-sung, 「A Case Study on Exchange and Cooperation between the Political Parties of East and West Germany and Its Implications」, 『The Journal of Political Science & Communication』 Vol. 12, No. 2 (The Association Of Korean Political Science And Communication: December 2009), p. 61.

on peaceful coexistence, while remaining fully compatible with a vision of “unification through coexistence,” such as a confederation.

To make progress toward peaceful coexistence, it is necessary to establish a management mechanism for mutual restraint that reduces mutual threats and ensures the stable management of relations. As seen in the examples of the past Declaration of Non-Aggression between the South and the North and the September 19 Military Agreement, it is difficult for South and North Korea, whose relationship has long been shaped by war, division, and mutual hostility, to achieve sustainable peaceful coexistence through general declarations or agreements alone. For mutual restraint to operate at a level higher than declarations or agreements, it becomes necessary, at some level, to institutionalize a supranational mechanism that regulates relations between the two states. In other words, this requires the formation of joint governance or a supranational body encompassing both South and North Korea—that is, a confederation. The clearest articulation of this goal of institutionalizing mutual restraint can be found in the Korean Commonwealth, which lies at the core of the Korean National Community Unification Formula.

At this point, peaceful coexistence is internally connected to the institutionalization of mutual restraint and, ultimately, to a form of “unification through coexistence,” such as the Korean Commonwealth. This means that peaceful coexistence is not merely the “peaceful management of division.” Rather, it should also be understood as a “process of accumulating mutual restraint and institutionalizing its implementation,” through which the scope of mutual restraint and joint management is gradually expanded within the framework of peace management.

Therefore, peaceful coexistence and unification through coexistence should be viewed not as two distinct and separate processes, but as a single interconnected process. Peaceful coexistence is a process of strengthening the internal capabilities and conditions for regulating coexistence, alongside the peaceful management of inter-Korean relations. A form of “unification through coexistence,” such as the Korean Commonwealth, serves as an institutional framework that ensures the stability and sustainability of peaceful coexistence. In this regard, the Korean Commonwealth also serves as a benchmark for determining the level at which peaceful coexistence should be institutionalized.

To be sure, under current conditions, the Korean Commonwealth does not necessarily imply a high-level confederation from the outset. It could begin at a level far below that of the European Union’s market and monetary integration—simply by establishing supranational bodies, such as joint committees, in fields such as military affairs, the economy, and the management of exchange and cooperation.³⁹⁾

39) When the “Korean National Community Unification Formula” was announced in 1989, the “confederation” was named Korean Commonwealth in order to represent that it is much lower than Korean Confederation in the level of national unity and mutual restraint and it prioritizes community over statehood. In addition, Paik Nak-chung, who emphasizes “a loose form of federation,” considered that the Association of Korean States—roughly midway between the Korean Commonwealth and the Korean Confederation—was the appropriate name for the “confederation” on the Korean peninsula. Paik Nak-chung, 『Creating the 2013 System』 (Seoul: Changbi Publishers, 2012), p. 172.

Unless peaceful coexistence is linked to the institutionalization of mutual restraint and to a process of unification through coexistence that strengthens the internal capabilities and conditions for coexistence, it will be difficult to escape a pattern of instability marked by recurring cycles of temporary easing followed by renewed conflict and hostility. This is clearly illustrated by changes in inter-Korean relations in the post-Cold War era. Therefore, it can be said that the fundamental characteristic of “Korean-style peaceful coexistence” lies in the interconnection between peaceful coexistence and unification through coexistence.

• Internal Conditions for Peaceful Coexistence: Civil Society’s Perspective and Experience

For peaceful coexistence to be established as a realistic order on the Korean Peninsula, it is just as important to develop the internal capabilities and conditions within South Korean society for the stable management of inter-Korean relations as it is to reach agreements between the South and North Korean governments and ease military tensions. Due to changes in government and repeated shifts in policy toward North Korea between exchange and hostility, inter-Korean relations in the post-Cold War era have been marked by persistent instability. This instability has been characterized not only by a failure of sustained peace management, but also by a pattern in which even significant agreements between South and North Korea failed to become institutionalized and were therefore easily reversed. This demonstrates that peaceful coexistence is not only a matter between South and North Korea, but also a question of how sustainably it can be managed within South Korea itself.

One of the internal conditions for realizing peaceful coexistence is the establishment of social dialogue and deliberative democracy, which can minimize conflicts over policy toward North Korea as well as unification and peace policy, while accumulating a sustainable social consensus. Another condition is the expansion of “civil participatory governance,” which connects the accumulation of sustainable social consensus to social pacts and institutionalization. Such civil participatory governance can serve as a driving force behind the formation of “South-North governance,”⁴⁰⁾ which would ensure the sustainability of peaceful coexistence on the Korean Peninsula by moving beyond the respective security nationalism of South and North Korea.

In this sense, peaceful coexistence is a matter of peace and security, but the driving force that sustains it is ultimately a matter of democracy. Without support from social dialogue, public deliberation, deliberative democratic mediation, and the expansion of civil participatory governance, the foundation of coexistence will find it difficult to escape instability and will inevitably be captured once again by the language of hostility and security nationalism.

At this point, South Korean civil society’s experience in inter-Korean exchange and cooperation, as well as its experience in social dialogue, carries significant implications. Civil society’s experience in

40) For the concept of “South-North governance,” see Jung Hyun-gon, 「A study on the South-North governance (2001–2007) – focusing on the June 15 Korean committee」 (Doctoral dissertation at Kyungnam University, June 2015), p. 39.

inter-Korean exchange was both an experiment and a challenge concerning the possibility of forming the rules of coexistence and co-governance encompassing South and North Korea. Among these experiences, the June 15 Joint Committee and national joint events between 2001 and 2007 are particularly significant in that they served as experiments exploring the possibility of promoting a “civil participatory Korean Commonwealth” through the formation of South-North governance by the civilian unification movement.⁴¹⁾ This experience went beyond the mere accumulation of exchanges. It was a process through which South and North Korea expanded and adjusted their mutual perceptions regarding the details of mutual restraint—that is, how shared rules and practices could be created in terms of both content and method in order to make coexistence possible.

Inter-Korean joint events experienced intense conflicts and disruptions at times while accumulating the “detailed rules of mutual coexistence” across various areas, including basic orientation, content, venue, and protocol. The crux of the conflict was that North Korea sought to expand an “anti-American and anti-conservative united front” connecting North Korea and South Korean civil society through inter-Korean exchanges, while South Korean civil society aimed to develop inter-Korean co-governance itself in a way that embraced civil participatory governance. Over more than seven years marked by clashes, debates, and occasional disruptions, South and North Korea each deepened their understanding of the other side and its society and gradually narrowed their differences. In this process, what may be called “South-North governance,” whether large or small in scale, was able to take shape among the authorities of South and North Korea, the June 15 North Side Committee, and South Korean civil society.⁴²⁾

Moreover, this process, which sought to broaden North Korea’s realistic understanding of and tolerance for the pluralism of South Korean society and its civil sphere, was also a process of coordinating and integrating diversity within South Korea through deliberative democracy. This diversity included not only political forces from both the ruling and opposition parties, but also some groups friendly toward North Korea and even conservative government-affiliated organizations. In this regard, civil society’s experience in inter-Korean exchanges, including the June 15 Joint Committee, can be regarded as a test bed for mutual restraint concerning coexistence and tolerance, while also expanding the internal capabilities and social foundation for unification through coexistence.

Meanwhile, since nongovernmental inter-Korean exchanges effectively came to a halt around 2010, civil society movements have pursued “social dialogue on the vision for peace and unification” based on a nonpartisan structure of cooperation encompassing both progressives and

41) See Lee Seung-hwan, 「Ways for Solidarity between South and North Korea from the Experience of Inter-Korean Exchange and Cooperation」, 『Post unification & national solidarity』 (Hankookmunhwasa, 2016).

42) For more details on main issues between the June 15th South Side Committee and North Side Committee and their processing procedure as well as the conflicts and coordination process between the June 15th South Side Committee and North Side Committee, including Park Gye-dong incident, see the previous Lee Seung-hwan and Jung Hyun-gon.

conservatives, while exploring various approaches.

The social dialogue movement, which gained momentum in 2018, pursued activities such as nonpartisan civic participation, the selection of major agenda items and their public deliberation, and the formulation of a National Unification Pact. Its goals were to “build social consensus on the vision for peace and unification and strengthen the foundation for civic participation” and to “derive a social pact as an expression of social consensus and institutionalize its implementation.”⁴³⁾ Civil society’s social dialogue movement has moved beyond the stage of expanding public deliberation and is now evolving into a movement that seeks to establish a new form of public governance based on civic participation and deliberative democracy.

Centering on the issues of peace and unification, which stand at the apex of social conflict in South Korea, this movement seeks to expand civil participatory governance and establish it as a fundamental operating principle of Korean democracy. Ultimately, it is also an effort to strengthen the capacity for the social management of peaceful coexistence, as well as the internal capabilities and environmental conditions necessary for it.

3 The Starting Point for Peaceful Coexistence: Moving Beyond “Hostile States at War”

To transform relations between two hostile states into relations of peaceful coexistence, the first threshold to cross is the end of what North Korea calls a “state of being at war”—that is, the “end of the Korean War.” In this regard, it is necessary to reassess and revisit the Moon Jae-in administration’s initiative for an “end-of-war declaration,” which sought to advance the Korean Peninsula peace process through a political declaration ending the war. This perspective begins from the understanding that the starting point for peaceful coexistence on the Korean Peninsula today is not the repeatedly failed goal of “denuclearization,” but the “end” of the Korean War. It further holds that the practical realization and management of peace on the Korean Peninsula should begin with an end-of-war declaration, followed by the establishment of an end-of-war management system. The end-of-war declaration can serve as a political steppingstone for transforming the situation of two hostile states into a two-state relationship of peaceful coexistence, while the end-of-war management system can serve as a pathway for developing this into a realizable “de facto peace regime.”

♦ Reconsidering the “End-of-War Declaration”

There are three reasons for raising again the agenda of an “end-of-war declaration” for the Korean War, even though it has, in effect, disappeared from the political agenda.

First, given that North Korea is advancing the idea of two hostile states by emphasizing “relations between two belligerent states at war,” it is natural that the end of the Korean War should serve as the starting point for preventing the entrenchment of hostility and for transforming the

43) Lee Tae-ho, 「Six Years of Social Dialogue on Peace and Unification during Moon Jae-in and Yoon Suk-yeol Governments: Significance and Challenges」 (〈Rebuilding Forum 2.0〉 Discussion Paper, September 29, 2025).

situation into relations of peace and cooperation. Furthermore, the “end-of-war declaration,” as a political act declaring the “end of a state of war,” serves as a steppingstone for transforming the very structure of hostility by marking the political termination of the war. An end-of-war declaration can be pursued more quickly and has a higher degree of feasibility than ending the war through the formal conclusion of a peace treaty.

Second, peaceful coexistence on the Korean Peninsula must begin, prior to the resumption of dialogue or the restoration of exchanges, with an expression of the will to bring the “state of being at war” under international law to a political end. The declaration of the end of the war carries symbolic significance, “proclaiming that war must never recur on the Korean Peninsula, that no party should use war as a means of resolving problems on the Korean Peninsula, and that all issues should be resolved solely through peaceful means.”⁴⁴⁾ Peaceful coexistence on the Korean Peninsula begins with the relevant parties demonstrating their firm determination to reject the use of war as a means of resolving problems. Declaring the end of the Korean War, which has remained for 73 years in an armistice condition—neither war nor peace—would be the most meaningful measure symbolizing that determination.

Third, the end-of-war declaration cannot end as a one-off political event; rather, it must lead to discussions on an “end-of-war management system.” Discussions on an end-of-war management system, triggered by the end-of-war declaration, would pave the way for the establishment and institutionalization of a “de facto peace regime” on the Korean Peninsula. In other words, the end-of-war declaration would serve as a catalyst for discussions on follow-up measures after the declaration, helping to break the cycle of reproducing and expanding hostilities and generating momentum for substantive risk-reduction measures. It would also make discussion of an end-of-war management system unavoidable, as such a system would supplement or replace the armistice system, which has already broken down. Put differently, this means that without the will or readiness to pursue substantive risk-reduction efforts, the end-of-war declaration would not bring about meaningful change.

This is why the Moon Jae-in administration’s end-of-war declaration agenda needs to be raised again, even if South Korea, the United States, and North Korea speak of peaceful coexistence while each pursuing different objectives. The “end-of-war declaration” creates political conditions that weaken the legitimacy of hostile acts and enable institutional discussions on risk reduction.

In light of these considerations, the Lee Jae-myung administration also appears to be proposing a “peace declaration,” which is, in effect, a next-generation version of the end-of-war declaration. The Ministry of Unification explains that the “peace declaration” is a reworked version of the Moon Jae-in administration’s “end-of-war declaration” and that the idea is to use it as a basis for initiating discussions on the conclusion of a legally binding “peace agreement.”⁴⁵⁾ However, the

44) Lee Tae-ho, 「End-of-war on the Korean Peninsula and Peace Strategies」, 〈Rebuilding Form for Inter-Korean Relations and Peace on the Korean Peninsula 3.0〉 Discussion Paper at the 1st Civil Peace Colloquium (May 21, 2026).

45) <https://www.donga.com/news/article/all/20260306/133476430/1> (March 6, 2026)

term “peace declaration” is overly broad and may obscure the core task of ending the state of war. It should also be considered that the goal of transforming the Armistice Agreement into a peace agreement must be pursued on the basis of a detailed design capable of making such a transition realistic.

♦ De-emphasizing Denuclearization and a “De Facto Peace Regime”

The most difficult challenge in the process of promoting peaceful coexistence on the Korean Peninsula is the realization of “denuclearization.” Given North Korea’s current position and the international environment, in which cooperation from China and Russia is unlikely, establishing a peace agreement and peace regime on the Korean Peninsula in conjunction with complete denuclearization is virtually impossible from a political and diplomatic standpoint.

Even Victor Cha, a prominent hardliner on North Korea, has acknowledged the failure of the “denuclearization-first” approach to North Korea that he and others once advocated, arguing that “the United States cannot continue the same approach; doing so will only make its failures more acute.” He argues that “the United States should not renounce denuclearization, but given that it is now a distant objective,” Washington needs to set denuclearization as a long-term goal and first begin negotiations with Pyongyang on arms control and nonproliferation. In other words, “instead of making denuclearization a prerequisite for any negotiation, the United States should open conversations with Pyongyang on arms control agreements, limits on nuclear testing and missile production, crisis management mechanisms, and bans on the transfer of nuclear weapons or technology to others.”⁴⁶⁾ This means shifting the focus, through “de-emphasizing denuclearization,” from the dismantlement of North Korea’s nuclear weapons to the immediate objective of reducing the risks posed by those weapons and strengthening U.S. security.

The position of de-emphasizing denuclearization, or putting risk reduction first, does not advocate abandoning denuclearization. Rather, it proposes an approach that repositions denuclearization as a long-term objective and as an outcome to be pursued through the process of institutionalizing peaceful coexistence and risk reduction.

Based on this approach, we can envision a pathway toward a “de facto peace regime.” A “de facto peace regime” refers to a system of military mutual restraint between South and North Korea that is formed through the accumulation of risk-reduction measures and institutionalization, beginning with a political end-of-war declaration. To put it simply, the core elements of such a regime could include a quadrilateral end-of-war declaration among South Korea, North Korea, the United States, and China; the restoration and modernization of the September 19 Military Agreement; a freeze or suspension of nuclear and missile activities; and the establishment of an end-of-war management and arms control system. Furthermore, on the basis of this approach, it is entirely possible to conclude a peace agreement that legally and institutionally consolidates a “de facto peace regime”—that is, a “feasible peace agreement” not bound by denuclearization.⁴⁷⁾

46) Victor Cha, 「North Korea as It Is: The Case for a Cold Peace」, Published on April 21, 2026, <https://www.foreignaffairs.com/north-korea/north-korea-it-victor-cha>

A “feasible peace agreement” is not an agreement that can be concluded only after complete denuclearization. Rather, it is an agreement that can be concluded once a nuclear freeze and risk-reduction measures are functioning at a certain level. Such a “feasible peace agreement” should not be a one-off agreement that resolves all issues at once. Instead, it should be a flexible agreement that institutionally stabilizes the end-of-war management system, advances denuclearization and arms control within that framework, and is continuously updated in accordance with the level of implementation. This “feasible peace agreement” could serve as the foundation for maintaining a peace regime on the Korean Peninsula until final denuclearization is achieved. It could also provide a basis of legal trust and security for moving beyond a nuclear freeze toward nuclear reduction, dismantlement, and final denuclearization, including the denuclearization of the Korean Peninsula.

The concepts of a “de facto peace regime” and a “feasible peace agreement” represent an approach that focuses on building a peace regime on the Korean Peninsula that is not bound by denuclearization, and thereby opens a broader path toward denuclearization. Rather than the previous sequence of “denuclearization → peace regime,” the basic approach to peaceful coexistence on the Korean Peninsula should be “political end-of-war declaration → end-of-war management system ≡ de facto peace regime → progress on denuclearization.”

In this case, denuclearization needs to be redesigned as a phased and reciprocal process combining a nuclear freeze, nonproliferation, risk reduction, step-by-step verification, and corresponding measures. To this end, several elements should be designed together: a nuclear and missile freeze, verifiable measures, partial sanctions relief or exemptions, the principle of snapback in the event of a breach of the agreement, and the fixation of the “goal of final denuclearization” in order to prevent the long-term entrenchment of a nuclear-freeze status, which could be misunderstood as the “de facto abandonment of denuclearization.”

♦ Nature and Structure of the End-of-War Management System

If the end-of-war declaration represents a commitment to ending the state of war and preventing its recurrence, the end-of-war management system is a follow-up peace management mechanism that connects the political declaration ending the war to an operational structure. In other words, the end-of-war management system is a central pillar of a “de facto peace regime,” transforming the end-of-war declaration into a management system of military mutual restraint for peaceful coexistence.

This definition of the end-of-war management system has the following two implications. First, the Moon Jae-in administration’s concept of the end-of-war declaration emphasized that, because

47) Lee Seung-hwan, 「North Korea’s Radical Shift in Direction and Finding a Path Forward in Inter-Korean Relations」 (Institute For National Security Strategy (INSS) · Discussion Paper at the Joint Academic Conference of Korea Peace Forum, October 15, 2025). The term “de facto peace regime,” was borrowed from the concept of Kim Yeon-chul’s “de facto peace.” Kim Yeon-chul, 「The Reinterpretation on the Korean Peninsula Peace Regime: In the Perspective of the ‘De Facto Peace’」, 『North Korean Studies Review』 Vol. 18, No. 2 (2014).

it was a political declaration, it would not bring about any changes to the Armistice Agreement system and that the existing mechanisms for managing the armistice system would remain intact. By contrast, the concepts of the end-of-war declaration and the end-of-war management system discussed here are presented as part of a transition toward a “de facto peace regime,” one that includes the reorganization of the already collapsed armistice management mechanisms. The end-of-war management system is not merely an extension of the armistice system; it should be understood as a transitional mechanism for transforming the armistice system into a peace management system and as a process of establishing a management body for a “de facto peace regime.”

Second, the end-of-war management system is not merely a transitional framework designed to manage the interim period until a complete peace agreement is concluded and a permanent peace management system begins. Rather, it is the core of a continuously updated “de facto peace regime.” It would be supported by a “feasible peace agreement,” which would be updated flexibly in line with the degree of denuclearization and the accumulation of mutual restraint and management mechanisms. It would function as a mechanism for managing “peaceful coexistence as a process,” ensuring that substantive risk reduction and the institutionalization of mutual restraint operate effectively in practice.

To design the end-of-war management system, the first step is to examine what should be done with the current armistice management mechanisms. To be sure, given that the end-of-war declaration is a political measure, the legal framework of the Armistice Agreement may remain partially in effect until a new agreement between South and North Korea is concluded. However, maintaining the existing armistice system bodies, which have already collapsed or whose meaning has changed, is inconsistent not only with the spirit of ending the war but also with the progress and institutionalization of peaceful coexistence. What is important is to upgrade the Korean Peninsula peace management system by gradually transitioning the functions of armistice management into those of end-of-war management.

The armistice system, based on the Korean Armistice Agreement, consists of boundary demarcations for controlling war, namely the Military Demarcation Line (MDL) and the Demilitarized Zone (DMZ), as well as armistice management bodies, including the United Nations Command Military Armistice Commission (UNCMAC), the Neutral Nations Supervisory Commission (NNSC), and the United Nations Command (UNC). At present, most armistice management bodies have either lost their original meaning or become difficult to operate. Moreover, North Korea’s recent redefinition of the MDL as its “southern border line” and its efforts to fortify that line are further exacerbating the crisis of the armistice system.

First, the functions of the United Nations Command Military Armistice Commission (UNCMAC), which serves as a central pillar of the armistice system but has effectively become paralyzed following North Korea’s withdrawal, could be transferred to the Inter-Korean Military Joint Committee, whose reactivation was agreed upon in the September 19 Military Agreement, by making it a permanent body. The committee could then be restructured to perform more

proactive functions of risk management and military coordination, rather than merely managing violations of the Armistice Agreement. If necessary, a loose quadrilateral end-of-war management consultative body consisting of South Korea, North Korea, the United States, and China could also be established separately from the Inter-Korean Military Joint Committee.

Furthermore, the Neutral Nations Supervisory Commission (NNSC) currently operates only on the southern side due to the collapse of the northern-side NNSC, making it virtually impossible to monitor arms buildups across the Korean Peninsula. It is now used mainly to demonstrate the continuing validity of the armistice system, both domestically and internationally. The NNSC should therefore be reorganized into a “neutral verification group” or a “risk-reduction and arms-control verification mechanism,” composed of international organizations and experts from third countries, in order to verify the implementation of military confidence-building measures essential to end-of-war management and to conduct the initial verification of arms-control measures.

The issue of the United Nations Command (UNC) is more complex. Discussions on the UNC are intertwined with the South Korean government’s position on the early transition of wartime operational control (OPCON), the United States’ policy of revitalizing the UNC in line with its strategy of Integrated Deterrence in the Indo-Pacific region, and the legal legitimacy issues raised by North Korea and China.⁴⁸⁾ However, when the discussion is limited to the level of an end-of-war management mechanism, the basic principle should be that the UNC’s armistice management functions are gradually transferred and reassigned to new peace management bodies, such as the Inter-Korean Military Joint Committee.

Alternatively, it is also possible to consider changing the purpose and functions of the UNC while maintaining its framework—for example, by transforming it into a kind of “peacekeeping force.” However, since this option would be directly linked to U.S. efforts to revitalize the UNC, North Korea and China would be highly likely to oppose it.⁴⁹⁾

Some within South Korea and the United States strongly oppose the concept of an end-of-war declaration and an end-of-war management system, arguing that they would lead to a reduction in the functions and eventual dissolution of the UNC, which is both the symbolic and substantive core institution of the current armistice system, and therefore must not be pursued under any circumstances. However, this argument essentially reflects a typical case of putting the cart before the horse: it postpones the end of the war itself, namely the end-of-war declaration, in order to preserve a temporary organization, the UNC, which was originally created to manage and end the

48) Although the United Nations Command is based on the UN Security Council Resolution 84, its establishment is merely a recommendation. In other words, because the United Nations Command is a military confederation led by the American forces at the recommendation of the UN and it is not under the control of the Security Council or the UN Secretary General, either nominally or in substance, it is not subject to the UN’s jurisdiction. Therefore, it is the UN’s official position that the authority to dissolve the UNC lies with the US, not the UN.

49) Seol In-hyo, 「United Nations Command in Korean Peninsula: The Past and The Present—Historical Background of UNC and Major Issues in the Transition to a Peace Regime」, 『Military History』, Vol. 108 (September 2018), p. 29.

war. However, considering the possibility that North Korea may demand the dissolution of the UNC as a precondition, a two-track approach could be considered, separating the issue of the UNC into the “transfer of its armistice management functions” and “consultations on the combined military defense system.” This proposal would transfer the legal form of armistice management while allowing South Korea and the United States to address the substantive issues of the ROK-U.S. alliance and the OPCON structure separately within the framework of U.S. Forces Korea (USFK) and the ROK-U.S. Combined Forces Command (CFC). This is because the triangular linkage and potential conflict among the transfer of the UNC’s armistice management functions, South Korea’s efforts to regain wartime operational control, and the United States’ strategy of Integrated Deterrence must ultimately be resolved through alliance diplomacy between South Korea and the United States. Furthermore, the issue of the possible loss of legal status of UNC-Rear, which the United States considers the most problematic aspect of transferring the UNC’s armistice management functions, could be resolved through a separate military agreement between the United States and Japan.⁵⁰⁾

The possibility, raised by some, that pressure to dissolve the UNC following an end-of-war declaration could lead to calls for the withdrawal of U.S. Forces Korea (USFK) is not a major consideration. The presence of USFK is based not on the Armistice Agreement, but on the ROK-U.S. Mutual Defense Treaty and the ROK-U.S. Status of Forces Agreement (SOFA). Moreover, North Korea appears to hold an increasingly ambivalent view of USFK, seeing it not only as a deterrent against North Korea but also as a “safety valve against China.” According to former U.S. Secretary of State Mike Pompeo, during his visit to Pyongyang in 2018, Kim Jong-un told him, “I need the Americans in South Korea to protect me from the Chinese Communist Party,” adding that “the Chinese Communist Party needs the Americans out so they can treat the Korean Peninsula like Tibet and Xinjiang.”⁵¹⁾

• Preemptive Threat Reduction and Changes to Offensive Military Plans

For the end-of-war declaration and the end-of-war management system to function effectively and become firmly established, concrete threat-reduction measures must be implemented in parallel. In this regard, the three principles set out by the Lee Jae-myung administration—respect for the North Korean regime, non-pursuit of absorption unification, and non-promotion of hostile acts—are an important starting point. However, given the reality that North Korea indiscriminately interprets all of South Korea’s unification discourses as threats to its regime, the “non-pursuit of absorption unification” needs to be substantiated through actual measures at the military and institutional levels, beyond political rhetoric.

The initiatives discussed above—such as the pursuit of an end-of-war declaration, the current

50) The core of the UNC’s function of providing forces lies in the ability of the force providers that would assist South Korea upon emergencies to send troops and supplies through the seven bases in Japan under UNC-Rear’s jurisdiction; however if the UNC loses its status, the legal basis for the function (UN-Japan SOFA) would disappear.

51) *Never Give an Inch: Fighting for the America I love* (Broadside Books, January 24, 2023), p. 41.

focus on risk reduction through de-emphasizing denuclearization, the reorganization of peace management bodies, and the promotion of a “de facto peace regime”—are key measures for moving beyond relations between two hostile states toward stable peaceful coexistence. However, these measures must be supported by preemptive threat-reduction measures and changes to offensive military plans. Efforts toward preemptive threat reduction can form a virtuous cycle with the pursuit of an “end-of-war declaration and a de facto peace regime.” It is well known that the failure of the Moon Jae-in administration’s Korean Peninsula peace process was due in part to the insufficiency of preemptive threat-reduction measures.

The most urgent task, first of all, is the restoration and modernization of the September 19 Military Agreement. The September 19 Military Agreement is the most concrete set of military confidence-building measures agreed upon by South and North Korea, and it can serve as the military foundation for a future end-of-war management system. Regardless of the declaration that the agreement has been terminated, South Korea should pursue both preemptive compliance with the agreement and its modernization. The modernization of the September 19 Military Agreement could include the military control of AI-based systems, such as unmanned aerial vehicles, or drones, in light of the changed security environment; the establishment of new regulations on hybrid warfare, including non-physical provocations; the permanent operation and strengthening of the role of the Inter-Korean Military Joint Committee; and the formulation of a roadmap for structural arms control.

Regarding ROK-U.S. combined military exercises, which North Korea regards as a symbol of hostile policy toward it, South Korea and the United States could reduce their visibility and proximity on the Korean Peninsula by prohibiting large-scale field training exercises (FTX) in areas adjacent to the DMZ and the NLL, as well as in the East and West Seas. They could also pursue a significant reduction in the scale and content of such exercises, including restraint in the deployment of strategic assets. Subsequently, depending on progress in discussions on the restoration of the September 19 Military Agreement and a nuclear freeze, they could pursue the suspension of exercises with a built-in snapback mechanism. In this context, the government should consider officially stating that, subject to a snapback mechanism, it will continue the suspension of ROK-U.S. combined military exercises while consultations on mutual threat reduction, including the restoration of the September 19 Military Agreement and a nuclear freeze, are under way.

Furthermore, elements of ROK-U.S. operational plans⁵²⁾ that have effectively become public and that relate to the occupation of North Korean territory in a contingency should be comprehensively revised or abolished. Likewise, North Korea’s plan for the “nuclear-force-based subjugation of South Korea in a contingency” should also be abolished. To institutionalize peaceful coexistence, it must be made clear that military plans premised on the occupation of North Korea in a contingency or on absorption unification no longer exist. Future operational plans should be reoriented toward defense, crisis management, civilian protection, and escalation prevention. It is

52) Although they are military secrets, the contents of operational plans (OPLAN) 5027 and 5015 are generally well known to the public. https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2015/10/07/2015100700240.html (October 7, 2015)

also necessary to clearly state the principle that a sudden change in North Korea will not be viewed as an opportunity for absorption unification.

In addition, preemptive-strike elements, such as the Kill Chain system, should also be reduced or suspended.⁵³⁾ Operational plans based on concepts of offensive deterrence, such as Kill Chain, decapitation operations, and Korea Massive Punishment and Retaliation (KMPPR), have heightened North Korea's security anxieties and served as a justification for advancing its nuclear capabilities. For peaceful coexistence, the strategy should shift away from preemptive strikes that accelerate crises and toward a defensive sufficiency strategy focused on detection, defense, interception, and crisis management. This is not an abandonment of military capabilities, but rather an effort to expand the space for mutual threat reduction by lowering perceptions of offensive threats.

Progress toward peaceful coexistence is a cumulative process of reducing risks and building trust. The end-of-war declaration and the end-of-war management system constitute a pathway toward a de facto peace regime, while a feasible peace agreement would provide its institutional consolidation. For this entire process to have substantive meaning, preemptive threat-reduction measures and changes to offensive military plans must be carried out in parallel.

4 Internalizing Peaceful Coexistence: From a “Legal Order of Hostility” to a “Legal Order of Coexistence”

To ensure the stable realization and internalization of peaceful coexistence on the Korean Peninsula, it is also essential to restructure the legal system governing inter-Korean relations, which remains tightly bound by the legacy of the Cold War, so that it aligns with peaceful coexistence. The sustainability of peaceful coexistence also depends on the internalization of an order of peaceful coexistence through legal and institutional arrangements. To realize peaceful coexistence, the following issues should be reorganized within a new legal framework: redefining the nature and objectives of inter-Korean relations, transforming the security regulatory framework to suit peaceful coexistence, and strengthening the internal capabilities and conditions for peaceful coexistence.

♦ Why a “Framework Act on Inter-Korean Relations”?

The legal system that has governed inter-Korean relations to date has been a structure in which the languages of the Cold War and the post-Cold War era, as well as those of hostility, coexistence, and cooperation, have been mixed together. The basic law currently governing inter-Korean relations is, in effect, the National Security Act, which represents the legal order of the Cold War. Meanwhile, the Development of Inter-Korean Relations Act and the Inter-Korean Exchange and Cooperation Act, which represent the legal order of the post-Cold War era, have coexisted with it as stopgap subordinate laws, despite being in tension with it. As a result, the

⁵³⁾ Victor Cha, *ibid.* Victor Cha, who recommends reducing Kill Chain in this writing, is the same person who recommended ‘Kill Chain’ at <The CSIS Report on the Korean Peninsula> in 2023.

legal framework governing inter-Korean relations has left unresolved a fundamental contradiction: under the National Security Act, North Korea is defined as both an enemy and an anti-state organization, while under other legal frameworks it is treated as a party to a special relationship oriented toward unification and as a counterpart in exchange and cooperation.

By reforming this irrational legal framework governing inter-Korean relations, the existing laws and regulations on inter-Korean relations, which currently contain a mixture of Cold War and post-Cold War language, should be reconstructed in line with a vision of “peace and coexistence.” In this regard, one of the clearest solutions is to enact a new Framework Act on Inter-Korean Relations that would govern inter-Korean relations as a whole by integrating and replacing the National Security Act, the Development of Inter-Korean Relations Act, and other related laws.

However, in view of the controversies and conflicts surrounding policy toward North Korea, another approach could also be considered: instead of integration and replacement, a new Framework Act on Inter-Korean Relations could be enacted while the National Security Act is separately amended in accordance with it. This would amount to a separate-track approach to the framework act and the security regulatory law. However, this separate-track approach appears likely to entail nearly the same level of conflict and effort as the integration-and-replacement approach. It would also require appropriate measures to address gray-zone issues in which the two sets of norms may come into conflict.

Whether through integration and replacement or through separation and dualization, it goes without saying that arguing for the Framework Act on Inter-Korean Relations, rather than the National Security Act as a security regulatory law, to serve as the basic law governing inter-Korean relations does not mean abandoning the legal regulation of security. The problem lies not in the existence of security regulation itself, but in the fact that a normative system that fixes inter-Korean relations as a hostile state of exception and excessively regulates even the realms of thought and expression cannot stably regulate inter-Korean relations based on peaceful coexistence. Moreover, if the National Security Act continues to function, in effect, as the basic law governing inter-Korean relations, it will also strengthen the grounds for North Korea’s claim of relations between two hostile states. In this regard, the enactment of the Framework Act on Inter-Korean Relations is not merely a matter of creating another law related to unification and North Korea policy. Rather, it is a process of transforming the legal order of hostility that has dominated inter-Korean relations since the National Security Act system of 1948 into a legal order of peaceful coexistence and mutual restraint.

Another reason why the enactment of the Framework Act on Inter-Korean Relations is necessary is that it would serve as the domestic legal foundation for a future “Inter-Korean Basic Agreement.” The legal hierarchy within South Korea regarding inter-Korean relations could be organized in the following order: “the Constitution → the Framework Act on Inter-Korean Relations → the Inter-Korean Basic Agreement → subsidiary agreements by sector and agreements of joint committees.” This structure would allow the Inter-Korean Basic Agreement to be protected and implemented under domestic law, rather than remaining a mere political declaration.

Furthermore, a framework act system is essential to prevent the Inter-Korean Basic Agreement from being easily rendered ineffective by changes in government.

♦ Redefining Inter-Korean Relations: Recognition of “Political” Two States and the Korean Commonwealth

The definition of inter-Korean relations is the foundation of the Framework Act on Inter-Korean Relations. However, if the issue of substantive mutual recognition is immediately reduced to the question of legal recognition as a state, the discussion will inevitably become unnecessarily rigid. It is not particularly wise for each side to repeatedly restate its own position: that South Korea has no reason to hesitate in legally recognizing North Korea as a state now that North Korea has amended its constitution; that legal recognition as a state is absolutely unacceptable; or that the “theory of a provisional special relationship” amounts to “recognition of de facto statehood.” What is needed now to reduce unproductive controversy between South and North Korea and expand the space for peace and cooperation is not a binary debate over legal recognition, but a “political redefinition of relations” that institutionalizes substantive mutual recognition and peaceful coexistence.

At this point, the core of this political redefinition of relations lies in revising the Korean National Community Unification Formula by removing the goal of unification into a unitary state and presenting the peaceful coexistence of two states, along with the Korean Commonwealth as its institutionalized form, as the final goal of unification. The key step toward substantive mutual recognition is to exclude absorption unification and unitary-state unification from the government’s policy objectives, and to declare the form and content of unification as the Korean Commonwealth, based on the coexistence of two states and compatible with peaceful coexistence. Here, the Korean Commonwealth is not an intermediate stage toward a unified state. Rather, it is the institutionalization of peaceful coexistence between two mutually recognized states, a mechanism for mutual threat reduction and mutual restraint, and the substantive goal of unification through coexistence.

A change in the Korean National Community Unification Formula is not a juridical act, namely legal recognition as a state, but a political act that redefines the objective of unification policy from unitary-state unification to the Korean Commonwealth based on the coexistence of two states. Therefore, this political redefinition of relations can be pursued through a revised official government unification formula, a presidential declaration, a National Assembly resolution, and public deliberation, regardless of whether the Constitution is amended. It could also serve as the most direct political signal of substantive mutual recognition toward North Korea, and as the clearest “political two-state declaration” that can be pursued regardless of controversy over legal recognition as a state.

Of course, legal recognition as a state is not something that should be unconditionally rejected or avoided. The “theory of a provisional special relationship” cannot become an article of faith, and the possibility of “sudden change in North Korea,” which some invoke as if it were an all-purpose

solution, would not change simply because two states are recognized. Legal recognition as a state can be decided at any point, depending on progress in peaceful coexistence and unification through coexistence between South and North Korea. However, given the domestic environment surrounding policy toward North Korea and North Korea's stance of attempting to solidify inter-Korean relations into relations between two hostile states through disengagement, it is appropriate, for the time being, to redefine inter-Korean relations through a "political redefinition of relations" in order to transform them into relations of peaceful coexistence.

If this political redefinition of inter-Korean relations is reflected in the Framework Act on Inter-Korean Relations, the Preamble, for example, could stipulate the following in place of the phrase "a provisional special relationship oriented toward unification": "South and North Korea are in a relationship that aims for peaceful coexistence and the Korean Commonwealth as its institutional realization, on the basis of substantive mutual recognition."

Alternatively, given the possibility of various controversies, it may also be considered to conservatively maintain the provision defining inter-Korean relations as a "special relationship oriented toward unification." In this case, however, unification must be fixed in the form of "unification through coexistence," and the meaning of the special inter-Korean relationship cannot be reduced to the "concealment of substantive mutual recognition" implied by the "theory of a provisional special relationship."⁵⁴⁾

In this case, the provision on inter-Korean relations might state: "South and North Korea are in a 'special relationship oriented toward unification,' but they aim for the Korean Commonwealth based on the coexistence of two states." Here, the term "special relationship" does not mean that the two sides cannot recognize each other as being in state-to-state relations before the establishment of a unified state, nor does it mean that the relationship is special because it is not a relationship between states. Rather, it is special because, as a relationship long characterized by hostility within a division system and requiring a transformation of "ontological security," in which the very existence of the other is perceived as a threat, it requires a system of mutual restraint distinct from that found in ordinary peaceful coexistence between states. Furthermore, since this formulation recognizes the reality that South and North Korea have each maintained independent status and existed as separate states in the international community, while ruling out unitary-state unification, the modifier "provisional" cannot be attached to the special relationship.⁵⁵⁾

Substantive mutual recognition through the political redefinition of relations is a defining feature of the "Korean-style theory of peaceful coexistence," which is closely linked to the pursuit of peaceful coexistence and unification through coexistence as its concrete institutional form.

• Review of the Territorial Clause of the Constitution: Harmonizing Effective Control and

54) Jung Wook-sik's 「Redefining Inter-Korean Relations: To Integration-oriented Special Relations as well as Cross-border Relations」 (Rebuilding Forum 2.0 Discussion Paper, August 20, 2025) presents a similar argument.

55) Lee Seung-hwan, *ibid.* The provision of a "provisional special relationship" is rooted in the classical perception that sees unification as the true completion of a modern nation state.

Peaceful Coexistence

The enactment of the Framework Act on Inter-Korean Relations is directly linked to the territorial clause in Article 3 and the peaceful unification clause in Article 4 of the Constitution. In particular, because the territorial clause of the South Korean Constitution does not distinguish between the “scope of application” and a “legal declaration,” it makes it difficult to pursue coexistence with North Korea or to recognize its statehood. North Korea has continued to cite this territorial clause as evidence of South Korea’s intention to pursue absorption unification. Furthermore, through its constitutional revision in 2026, North Korea established a new territorial clause defining its territory as “bordering the Republic of Korea to the south,” while deleting existing expressions such as “the northern half.” Since North Korea is institutionalizing the reality of two states and its own territorial statehood at the constitutional level, South Korea, too, is now in a position where it must consider this issue in relation to the Constitution and the legal framework governing inter-Korean relations.

However, if a constitutional amendment to the territorial clause is pursued at this point, it would be more appropriate to draw on the example of the effective-jurisdiction provision in the Basic Law for the Federal Republic of Germany (Grundgesetz) than to make a direct amendment limiting the territory to South Korea, as North Korea has done. In this case, the territorial clause of the Constitution could be amended to read: “The territory of the Republic of Korea shall consist of the Korean Peninsula and its adjacent islands, and its scope of application shall be limited to areas under the effective jurisdiction of the Republic of Korea.” Alternatively, in a more proactive formulation, it could state: “The territory of the Republic of Korea shall consist of areas of the Korean Peninsula and its adjacent islands that are under its effective jurisdiction.” Given the various circumstances, a change to the territorial clause at this level can be regarded as a point of balance that would allow flexible responses to coexistence and mutual recognition between South and North Korea, as well as to the promotion of a confederation.⁵⁶⁾

The unification clause in Article 4 of the Constitution should also be reinterpreted in terms of “peaceful coexistence and unification through coexistence.” However, since this concerns the interpretation of “peaceful unification based on the basic free and democratic order,” such an interpretation could be revised through an amendment to the Korean National Community Unification Formula.

• Shift in Security Regulation: From Thought- and Ideology-Based Regulation to Risk-Based Regulation

The Framework Act on Inter-Korean Relations should include not only a redefinition of inter-Korean relations, but also a transition of the Cold War-era security regulatory framework so that it aligns with a legal order of coexistence. The core of this transition lies in shifting from thought- and ideology-based regulation to risk-based regulation.

56) Lee Seung-hwan, *ibid.*

The thought- and ideology-centered regulatory system of the National Security Act, which defines North Korea as an anti-state organization and has governed inter-Korean relations within a framework of hostility and negation, is at odds with a vision of inter-Korean relations that aims for peaceful coexistence, mutual recognition, and the Korean Commonwealth. Security regulation in inter-Korean relations should be transformed into a system that regulates clearly defined dangerous acts, such as actual violence, subversion, terrorism, espionage, and military provocations, rather than punishing thought, ideology, and expression. In this case, the targets of regulation could be limited to acts aimed at armed subversion, acts of terrorism and violence, espionage or spying for hostile purposes, the illegal provision of military secrets, acts of armed provocation, invasion, or subversion, violations of non-aggression provisions between South and North Korea, and acts that induce or incite military conflict for political purposes.

In particular, clearly stipulating criminal punishment for armed provocations or violations of non-aggression provisions would not only strengthen domestic safety, including safety in border areas, but also contribute to building military confidence between South and North Korea. This would address legal loopholes in punishing dangerous acts related to inter-Korean relations, such as drone infiltrations during the Yoon Suk-yeol administration, under treason-related provisions. It would also help prevent, at the source, attempts to exploit inter-Korean crises for domestic political gain by deliberately stoking tensions.

In addition, the Framework Act on Inter-Korean Relations should codify the following: the legal basis for promoting an end-of-war management system and the Korean Commonwealth; the institutionalization of green channels, including humanitarian and non-military cooperation; the liberalization of exchange and cooperation and the expansion of safety guarantees; the legal guarantee of social dialogue and platforms for civic participation; and measures to strengthen the continuity of policy toward North Korea, including National Assembly consent for major inter-Korean agreements and basic agreements.

The establishment and internalization of peaceful coexistence require a legal order of coexistence, not one of hostility. The enactment of the Framework Act on Inter-Korean Relations is central to this domestic legal transition, and the Inter-Korean Basic Agreement pursued on that basis would serve as the fundamental norm for transforming inter-Korean relations into relations of peaceful coexistence.

5 Toward the Development of Discussions on “Korean-Style Peaceful Coexistence”

This paper has sought to present the conditions and challenges for realizing peaceful coexistence on the Korean Peninsula following North Korea’s shift toward two hostile states, while reflecting discussions that have taken place within civil society. The key point is not simply to accept North Korea’s two-state theory or, conversely, to cling to and repeat existing unification discourse. Rather, it is to transform the current situation through the institutionalization of peaceful coexistence, based on recognition of the reality of two states.

In this sense, peaceful coexistence on the Korean Peninsula is not merely the peaceful management of the current situation, or the maintenance of the status quo. Rather, it is a process of restructuring relations by promoting substantive mutual recognition, substantive risk reduction, and the institutionalization of mutual restraint. In other words, peaceful coexistence should become a process that strengthens the internal foundation and capacity for promoting unification through coexistence, while accumulating risk reduction and the institutionalization of mutual restraint. Accordingly, peaceful coexistence and unification through coexistence are not separate from one another, but are connected through the Korean Commonwealth as the goal of institutionalizing mutual restraint.

This “Korean-style peaceful coexistence” can begin with a political declaration ending the Korean War and thereby ending “relations between two states at war.” It can then enter a process of institutionalization through the promotion of an end-of-war management system that makes the end-of-war declaration operate in practice. The long-standing controversy over denuclearization also requires, unlike past approaches, an approach that de-emphasizes denuclearization and prioritizes risk reduction. Denuclearization should be repositioned as a long-term goal to be achieved through the process of institutionalizing peaceful coexistence and risk reduction. A risk-reduction-first approach—including an end-of-war declaration, the formation of an end-of-war management system, preemptive threat reduction, and the de-emphasis of denuclearization—is the most realistic design for realizing a “de facto peace regime” on the Korean Peninsula.

Furthermore, in order to internalize peaceful coexistence, the legal order of hostility must be transformed into a legal order of coexistence. The key task is to enact a new Framework Act on Inter-Korean Relations governing inter-Korean relations, and to modernize the outdated Cold War-era security regulatory framework, which is based on the regulation of thought and ideology, into a substantive risk-based approach.

It is also necessary to redefine inter-Korean relations in a way that is not bound by the “provisional special relationship.” At a time when North Korea is attempting to solidify two hostile states through disengagement, the issue of substantive mutual recognition—which will serve as the gateway to peaceful coexistence—should not be simplified into the question of whether to grant legal recognition as a state. What matters instead is a “political redefinition of relations” that excludes absorption unification and unitary-state unification, and declares unification through coexistence, such as the Korean Commonwealth, as the final goal. In this regard, the revision of the Korean National Community Unification Formula constitutes the core act of a “political two-state declaration,” separate from legal recognition as a state.

The final point to emphasize is the need to strengthen the internal capabilities and conditions within South Korean society that make peaceful coexistence sustainable. The internal driving force for peaceful coexistence lies in the growth of “civil participatory governance,” which can move beyond the respective security nationalism of South and North Korea. In this regard, the experience and efforts of South Korean civil society movements—which have built a social foundation for peaceful coexistence, tested the possibility of mutual restraint, and led the

accumulation of internal capabilities for unification through coexistence—should be further expanded. The “Korean-style theory of peaceful coexistence” and the expansion of “civil participatory governance” within it can become a Korean-style solution to peace and democracy in the post-Cold War era. (*)

남북관계의 제도화와 합의 형성

이태호 참여연대 평화군축센터 소장

1 한반도의 현 상황과 새로운 합의 형성의 시급성

• 70년 이상 지속되는 한반도에서의 잠정적 정전상태와 적대관계

대한민국과 조선민주주의인민공화국은 모두 분단국가다. 국제법적으로 분단국가란 본래 실효적 정부를 수립하고 있으면서 분단 이전상태로의 회복을 기도하고 분단된 상대방을 부정하여 자신의 정당성을 앞세우는 관계에 있다.⁵⁷⁾ 대한민국 헌법, 조선민주주의인민공화국 헌법 모두 분단국가의 헌법이라는 잠정성과 제한성을 가지고 있다고 할 수 있다.

전쟁을 통일의 수단으로 삼았던 한국전쟁은 남북간의 적대관계를 극단적으로 심화시켰다. 분단과 전쟁 이후 남한과 북한⁵⁸⁾간에는 서로의 관계를 정의하고 안정적으로 관리할 합의된 제도적 장치가 없는 상태가 이어져 오고 있다. 미국과 북한, 일본과 북한 간 관계도 마찬가지다.

1953년에 체결된 정전협정은 ‘군사적 성질에 속하는 것’만 규정⁵⁹⁾한다고 명시하고 있다. 그나마도 주된 교전 주체인 대한민국은 이 협정 당사자로 참여하지 않았다. 정전협정 체결 당시 약속한 항구적 평화를 위한 정치협상은 이행되지 않았고 그 결과 무려 73년간 잠정적 휴전상태가 이어져오고 있다.

한편, 국제법적으로 대한민국과 조선민주주의인민공화국은 2개의 주권국가로 인정되고 있다⁶⁰⁾. 한국전쟁 과정에서 유엔은 “북한이 침략을 멈추고 38선 이북으로 다시 돌아갈 것”을 결의한 한편, 한국정부가 주장한 38도선 이북지역에 대한 관할권도 인정하지 않았다⁶¹⁾. 이후 1991년 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 유엔 회원국으로 가입함으로써 휴전선 이북에 주권국가가 존재하는 것이 유엔 차원에서 공식화되었다.

1991년 이후 남한과 북한은 남북관계에 관한 포괄적 합의를 담은 “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(남북기본합의서)”를 채택하고 남북관계를 “나라와 나라의 관계가 아닌 통일을 지향하는 잠정적

57) 이에 대해서는 류지성·최철영, 「남북관계기본법 제정방향 연구」, 통일법제 연구 19-18-②-03 참조

58) 이 글에서는 한반도 남과 북에 존재하는 정치체를 맥락에 따라 남한과 북한 또는 대한민국(한국)과 조선민주주의인민공화국(조선)으로 혼용해서 사용하고자 한다.

59) 정전협정의 서문은 “쌍방에 막대한 고통과 유혈을 초래한 한국충돌을 정지시키기 위하여서 최후적인 평화적 해결이 달성될 때까지 한국에서의 적대행위와 일체 무장행동의 완전한 정지를 보장하는 정전을 확립할 목적”에 상호 동의하였으며 “이 조건과 규정들의 의도는 순전히 군사적 성질에 속하는 것”이라고 하였다.

60) 이에 대해서는 류지성, 「헌법상 영토조항과 통일」, 한국법제연구원 2024 참조

61) 이에 대해서는 박태균, 「[시론] 유엔의 48년 ‘유일 합법정부’ 승인 38도선 이남인가, 한반도 전체인가」, 한겨레 2013. 10. 30 참조

특수관계”로 합의하였으나, 대법원 등은 이를 조약으로 보는 입장을 ‘신사협정⁶²⁾’으로 간주해왔다. 정부와 국회는 이 합의서의 체결·비준에 대해 국회의 동의를 받아 법적 효력을 가지도록 하는 절차를 배제했다. 그 결과 남북간의 합의는 국내적으로도 국제적으로도 법적 구속력을 발휘하지 못해왔고 상황에 따라 작동하지 않거나 실질적인 효력을 상실하여 결과적으로 남북간의 불신을 심화시키는 역효과를 낳아왔다.

남북기본합의서가 채택될 무렵 남한과 중국, 러시아와의 관계는 정상화되었으나 북한과 미국, 일본의 관계는 정상화되지 않고 탈냉전기 내내 적대관계로 고착되었다. 미국은 북한이 남한과 더불어 유엔에 가입했음에도 불구하고 북한을 ‘실패국가’, ‘테러지원국가’로 간주하였고 북한과 핵비확산을 위한 대화를 이어가는 중에도 관계개선에 거리를 두었고 북한의 붕괴나 레짐체인지까지를 염두에 둔 제재와 압박을 지속했다. 북한은 핵무장을 선택했다.

• 북한의 ‘적대적인 두 국가’ 선언의 의미와 맥락

냉전기 동안 북한은 ‘연방제’ 통일방안 등 적극적인 통일방안을 제시하면서 동시에 남한 체제의 ‘변혁’을 추동하거나 기대하는 입장을 취했다. 남한 내에서는 이를 ‘적화통일’ 시도로 여겨 경계하였다. 한편, 탈냉전 이래 남한은 ‘민족공동체 통일방안’을 공식화하고 북한 내부의 ‘급변사태’에 대한 대응책도 발전시키는 등 상대적으로 통일문제에 적극적인 태도를 취해왔다. 한편, 북한은 ‘통일’, ‘민족’ 등의 명분을 강조하면서도 정책 수립과 추진에서는 통일방안을 적극적으로 제시하기보다는 흡수통일을 경계하는 입장을 취해왔다.

북한 입장에서는 탈냉전기가 수모의 시간이자 위기의 시간이었다. 80년대말 동구권의 몰락 이후 대기근 사태를 맞았고, 이른바 ‘고난의 행군’으로 체제위기를 돌파했다. 북한은 탈냉전기 동안 핵무기를 거래수단으로 삼아 북미관계 개선을 시도했고, 남한이 그 가교역할을 해 줄 것을 기대했다. 남한과의 교류협력이 가져올 개방의 위험은 ‘관리’되어야 했고 제한되어야 했다. 그러나 2000년대 이후의 대북협상, 특히, 2018-19년 시도된 역사적 실험-한반도평화프로세스-에서 한국과 미국 등은 북한의 ‘핵역지력’에 대한 집착을 포기시킬 반대급부를 제시하는데 결과적으로 실패했다.

이 기간 동안 남한은 북한에 교류협력을 요구하면서 동시에 제재와 압박을 통해 북한을 변화시키려는 미국의 전략에도 호응해왔다. 이 과정에서 남한 정부는 물론이고 시민사회조차도 북한이 직접적인 위협으로 감각하는 것이 미국이나 일본 등 ‘외적’만이 아니라, 남한의 압도적 군비와 남한체제로의 흡수가능성임을 역지사지하는데 소홀했다.

남한이 편승했던 제재와 압박은 북한을 변화시키지 못하고 더욱 강경하게 했다. 더욱이 최근에는 미중 갈등, 러시아와 유럽의 갈등이 심화되면서 북한에게 제재를 우회할 기회공간이 생겨났다.

한반도평화프로세스 좌초 이후 북한은 남한의 여하한 관계개선 시도에도 응하지 않는 편이 낫다고 전략적으로 판단한 것이 분명해 보인다. 북미관계 개선을 위한 협상도 ‘핵보유’를 기정사실화하지 않는 한 응하지 않을 태세다. 미국의 이란 침공은 북한의 입장을 강화할 구실을 제공하고 있다.

북한이 헌법개정을 통해 ‘핵보유’, ‘영토조항’ 통일 포기 등을 명시한 것은 국면적 입장전환이 아니라 전략적 입장변화임에 분명하고, 그동안 남한이 헌법의 이름으로 또는 한미동맹의 이름으로 지속해온 접근법의 한계와

62) 이에 대해서는 헌법재판소는 “소위 남북합의서는 남북관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”(전문 참조)임을 전제로 하여 이루어진 합의문서인바, 이는 한민족공동체 내부의 특수관계를 바탕으로 한 당국간의 합의로서 남북당국의 성의있는 이행을 상호 약속하는 일종의 공동성명 또는 신사협정에 준하는 성격을 가짐에 불과하다”고 판시(92헌바6·26, 93헌바34·35·36(병합)).

귀결을 보여준다.

북한의 정책과 제도 변화에는 두 측면이 감지된다. ‘핵무력 강화’로 그동안 누적되어온 북한과 한미동맹간의 군사적 불균형에 힘으로 맞서겠다는 대결 의지다. 남한 주민 입장에서는 위협의 강화로 감각될 수 있다. 반면, 조선노동당 규약상 민족해방민주주의 혁명 삭제, ‘대한민국’ 호명, ‘통일’의 포기, 영토조항 등 단절 의지다. 이는 남한 주민 입장에서는 현실의 인정으로 감각될 수 있다.

• 남북관계 발전 혹은 한반도 미래상 설계의 전제

북한이 통일을 거부하고 적대국 관계를 공식화한 상황에서 불신과 대결의 악순환을 겪고 있는 남북관계를 ‘평화 공존’의 방향으로든 ‘평화적 통일’의 방향으로든 지속가능하게 발전시키기 위해서는 최소한 4가지가 전제되어야 한다.

첫째, 남북 서로 군사적 위협 및 위험 요소를 줄여나가 전쟁의 재발을 막고 서로 군사적 위협 및 위험 요소를 줄여나가 평화를 정착시켜가는 것이다. 둘째, 남북한이 상대방의 실체를 인정하고 양자 관계에 대한 잠정적인 상호 합의를 형성하고 구속력 있는 정책과 제도로 발전시키는 것이다. 셋째, 이 두 가지 과정에 주변국과 국제사회의 지지와 협력을 이끌어내는 것이다. 넷째, 앞의 세가지 기본 요소를 동력이자 기본으로서 구성원들의 참여를 바탕으로 사회적 합의기반을 형성해가는 것이다.

이들 네가지는 남북관계의 미래를 ‘실지회복’ 과정으로 보고 북진 또는 남진을 위해서는 전쟁도 불사할 수 있다는 근본주의적 발상에서는 받아들일 수 없는 전제일 수 있다. 하지만, 단언컨대 그러한 사회적 합의는 남과 북 어디에서도 더 이상 가능하지 않다. 분단의 장기화를 예정하기 않고 한국전쟁 이전에 작성된 대한민국 헌법의 영토조항 뒤에 민주화 이후의 헌법개정 과정에서 영토수복 대신 ‘평화적 통일정책 수립 추진’이 명시된 이유는 통일의 당위 만큼이나 전쟁과 그 전후의 폭력이 재발되지 않도록 하는 평화적 방식이 중요하다는 인식 때문이었다고 해석될 수 있다.

북한 또는 남한의 급변사태 시에 상대방의 군대가 진출하여 안정화를 지원할 수 있다고 기대하는 것도 현실에서는 가당찮다. 국제사회가 동의할 가능성도 거의 없을 뿐더러, (한반도 상황에서는) 내전 또는 국제전으로 비화할 가능성이 높고 그런 위험을 감수할 대한민국 국민은 많지 않고 점점 줄어들고 있다. 현재 남북관계를 고려할 때 통일, 탈냉전기 30년과 같이 북한 체제의 급속한 변화나 자유민주주의 체제로의 동화만을 기다리는 것조차도 시대착오적인 인식일 수 있다⁶³⁾.

4가지 전제를 두고 한반도 상황을 살피면, 남북관계의 평화적이고 안정적인 발전은 고사하고 최소한의 평화와 안정의 유지도 매우 위태로운 상황임을 알 수 있다. 남북간에는 교류협력은 물론이고 우발적인 충돌을 방지할 수 있는 최소한의 소통창구마저도 없는 상태다. 핵무장을 고도화하고 있는 북한은 미국과 마찬가지로 유사시 핵선제공격 옵션을 채택했다. 헌법개정 이후에는 군사분계선 북단을 영토로 명시하고 무장화 요새화하고 있으나 기왕에 논란이 되어왔던 NLL은 물론이고 육상 군사분계선도 모호한 곳이 적지 않다.

북한이 헌법개정으로 통일을 포기하고 ‘두 국가’를 공식화함에 따라 남북관계를 “나라와 나라의 사이가 아닌 통일을 지향하는 잠정적 특수관계”로 합의했던 남북기본합의서는 효력을 잃었다. 화해와 불가침에 대한 합의도 사라졌다. “평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진”할 것을 규정한 대한민국 헌법의 실천에도 큰 장애물이 조성되었고, 남북기본합의서를 토대로 작성된 다른 합의서와 국내법의 상당수도 이행되거나 적용될 길이 가로막

63) 북한체제의 급변사태를 기다리는 것도 비현실적이라는 지적에 대해서는 김원식, 「남북관계 '정상화'와 평화공존의 지혜 : 동서독 기본조약의 경우」, 국가안보전략연구원(INSS) 이슈브리프 739호, 2025. 09. 30을 참조.

했다. 특히 남북기본합의서 상의 합의를 그대로 적용하여 교류협력의 절차를 규율해온 남북관계발전예관법률(남북관계발전법)의 한계가 분명해졌다.

국제상황 변화로 북미 대화를 통해 유보되어왔던 북미 관계 개선이 궤도에 오를 가능성이 없지는 않고 그럴 경우 한반도의 군사적 긴장 완화와 평화 정착에 중요한 전환점이 될 터다. 하지만 현재로서는 ‘북한 핵’ 문제에 관한 이견을 넘어서기가 쉽지 않을 것으로 보이고, 설사 북미협상이 여하히 타결되더라도 그 결과가 북한과 미국 정권의 이해득실을 넘어서는 진정한 한반도의 평화와 남북관계 발전에 기여하도록 하려면 남북 관계도 병행해서 개선하기 위한 별도의 노력이 불가피하다⁶⁴).

또 다른 고려요소는 한국사회 내부의 동력이다. 중대한 위기와 전환의 국면을 맞고 있는 한국사회는 정치적인념적으로 양극화가 가속화되고 있고 세대별 성별 인식 차이도 크다. 특히 12.3 비상사태(계엄)와 윤석열 대통령 탄핵 이후 정치적 양극화는 더 극심해지고 있다. 남북관계나 통일방안에 대한 다중의 관심은 떨어지는 반면, 이와 관련한 진영갈등은 증가하여 전체적으로 합의기반이 약화되어가고 있다.

• 이재명 정부 ‘평화공존’ 정책의 의미와 한계

‘빛의 혁명’ 이후 집권한 이재명 대통령은 이재명 정부는 ‘국익중심’을 강조하고 ‘실용’을 강조하면서 대외관계와 남북관계를 풀어가려 나름의 노력을 이어오고 있다. 그러나 그 결과물이 만족스럽지 않다. 한미관계 등 국제상황, 남북관계 등 한반도 주변상황 등의 악조건이 주된 배경이기는 하나, 국정목표와 운영에서 마땅히 강조되어야 할 것들이 소홀히 되거나 혼란스러운 메시지로 전달되고 있는 것도 원인의 하나다.

전반적으로 ‘국익’이 강조되고 있으나 ‘국민’이 덜 강조되고 있고, ‘실용’을 강조하고 있으나 평화공존 등의 전략적 지향과 조화되지 않거나 충돌하고 있다. 실용이라는 이름으로 이미 실패한 과거의 ‘힘에 근거한 억지’가 반복되고 있는지, 공존을 위한 관계개선을 위해 상대를 설득할만한 구체적인 조치가 취해지고 있는지 점검이 필요하다.

‘한반도 평화와 공존’에 관해서도 그동안 이재명 정부가 나름의 노력을 하지 않은 것은 아니다. 이재명 정부는 집권 이후 대북확성기 방송을 중단함으로써 북한의 상응하는 대응을 이끌어내고, 이어 남북군사합의서를 복원할 의지를 천명했다. 이어 “북측의 체제를 존중하며, 일체의 적대행위도, 어떠한 흡수통일 추구도 하지 않을 것” 등 ‘대북 3원칙’을 여러 차례 천명하기도 했다. 그러나 실제정책에서는 이 원칙이 제대로 구현되고 있는지, 북한의 입장에서 실질적 변화를 체감할만한 것이지는 냉정히 따져볼 필요가 있다.

이재명 정부가 군사합의서의 선제적 복원을 천명한 후에도 접경지역에서의 군사훈련은 지속되었고, 한미연합 군사연습도 규모만 축소되었을 뿐, ‘킬체인과 참수작전’, ‘대량보복’, ‘북한 점령’, ‘핵-재래식 통합’ 등 공격적인 작전개념은 변경없이 유지되고 훈련되고 있는 것이 엄연한 현실이다. 더욱이 한미통상안보협상을 계기로 정부는 현재 북한 GDP의 1.4배에 이르는 군사비의 대폭 증액을 미국에 약속했고 핵잠수함 보유도 공식화했다.

한편, ‘적대적 두 국가’ 선언과 헌법 개정 등을 통해서 북한이 요구하고 있는 ‘국가성의 인정’에 관해서도 이재명 정부는 체제존중, 흡수통일 배제 등 ‘대북 3원칙’에서 더 나아간 구체적인 가시적인 대응책을 마련하지 못하고 있다. 이재명 정부는 국정과제로 ‘남북기본협정 체결’과 ‘남북평화통일기본법’ 제정을 국정과제로 제시했지만 아직 이행되지 않았다. 현재로서는 남북관계기본협정 논의에 북측이 참여할 것으로 기대하기 어려운 것

64) 북미대화 가능성을 염두에 두고 한미동맹의 지역화와 한미일 군사협력 강화에 협력하는 것은 또 다른 위험을 수반할 수 있다. 자칫 북미관계의 진전은 없고 중국에 대한 미국의 지역전략에 더 깊숙이 연루되어 전략적 자율성을 확보할 공간이 줄어들고 북한은 북한대로 중립과의 밀착을 강화하여 남북간 소모적 적대관계를 매개로 하는 지정학적 대결 구도가 공고화될 위험이 있다.

이 사실이나, 북측에 제안할 ‘남북관계기본협정’의 주된 내용, 특히 남북관계의 새로운 정의나 ‘기본협정’의 법적 지위 등에 대해서 아직 불명확하다. 또한 이를 뒷받침할 것으로 기대되었던 평화통일기본법안은 마련되지 않았고 여전히 북한의 국가성을 거부하는 국가보안법이 사실상의 기본법 역할을 하고 있다.

다만, 기본법 대신 ‘평화통일기본조성법’안이라는 이름으로 대한민국 내부의 평화통일정책 결정의 민주적 절차를 보완하는 방향으로 설계된 위헌입법안으로 국회에 계류되어 있다⁶⁵⁾. 사회적 대화 등 정부 평화통일 정책에 사회적 합의기반 속에서 일관되게 추진하고자 하는 취지의 입법은 크게 환영할 만한 일이다. 하지만, 남북관계에 관해 남북 사이에 던져진 본질적인 질문을 우회하고 남한 내 합의를 형성하기 위한 절차적 입법의 한계는 분명하다.

• 평화 중심 전략, 공존의 법적 기반, 사회적 대화와 합의

국익의 이름으로든 실용의 이름으로든, ‘평화공존’이 과연 전략적으로 추구하고 있는지 점검이 시급하다. 평화와 협력을 ‘국익’으로 천명하고, 한반도 평화 공존을 위한 실질적 조치들을 보다 적극적으로 취해나가지 않으면 이제명 정부가 강조해온 ‘평화공존’은 실현되기 어렵다.

북한이 ‘적대적 두 국가’관계를 의제화-제도화하면서 제기하고 있는 핵심적 요구에 대해, 북한만이 아니라 주변국과 국제사회에 제시할 수 있고 남한 내에서도 민주적 정당성을 확보할 수 있는 평화 공존 우선 전략과 가시적인 조치들이 필요하다.

우선, ‘교전 중’인 ‘가장 적대적인’ 상태를 해소 또는 완화하고 ‘평화’를 정착시키기 위한 보다 적극적이고 전략적인 조치들이 필요하다.

또한 현존하는 두 국가의 주권을 인정하고 존중하지 않음으로써 도리어 더욱 고착되는 분단을 타개하기 위한 보다 적극적이고 전략적인 조치들이 필요하다.

더불어 이러한 전략적인 선택이 특정 정권차원에서 지속가능하지 않은 방식으로 시도되고 정권교체로 변경되는 상황을 예방하기 위해 사회적 대화를 통한 숙의와 합의의 과정을 제도화하고 실질화하기 위한 보다 적극적이고 전략적인 조치⁶⁶⁾들이 필요하다.

2 평화 (우선) 전략

평화우선 전략은 억지전략 혹은 힘에 의한 평화 전략으로 냉전기간과 탈냉전기간 동안 해결할 수 없었던 한반도 정전체제를 둘러싼 본질적인 질문들을 응시하는 것과 연결되어 있다. 한반도에서 전쟁의 재발을 막고, 비평화 상태를 해결하기 위한 가장 상식적이고 실질적인 해법은 종전을 공식화하고 서로에 대한 위협을 감소시켜 평화를 제도화하는 것에 있다⁶⁷⁾.

65) 이 법의 목적과 성격에 대한 분석으로는 진호성, 「평화통일기본조성에 관한 법률안」의 입법 논의와 법적 고찰」(통일과 북한법학회·서울대헌법통일법센터·(사)통일법정책연구회 공동주최, 제4회 통일법·북한법 공동학술대회-한반도에서의 평화기반조성에 관한 법적 쟁점, 2026. 5. 30) 참조

66) 이 경우, 남한사회의 합의를 형성해나가는 과정에서 이 합의가 궁극적으로는 북한주민과 북한당국과의 합의가능성과 불가피성을 필수조건으로 하는 것임을 전제할 필요가 있다. 그렇지 않으면 분단국가의 특징인 일방주의와 주관주의를 강화하는 오류를 확대 재생산할 수 있다.

67) 이 장의 주요 내용은 한반도평화행동의 성명서([성명] 한반도 평화 공존의 돌파구를 열기 위한 평화 우선 전략으로의 전환을 이제명 정부에 촉구한다, 2026. 3. 26)를 바탕으로 작성된 줄고, 「국익 중심에서 국민 중심으로, 억지에서 평화로」(발제문, 국회의장 직속 한반평화외교자문위원회·국회입법조사처 공동주최, 중동전쟁과 한반도 안보의 미래 -

• 대북 3원칙 + 한반도 전쟁 재발 불가의 입장 천명

한반도에서 극심했던 전쟁과 폭력이 재발되는 것을 원치 않는 한반도 주민들의 강력한 열망을 대한민국이라는 중견국가의 평화전략의 동력으로 삼아야 한다. 한반도 평화공존 중심의 관점을 명확히 천명하고 한반도에서의 전쟁 재발에 단호히 반대하는 입장을 천명해야 한다. 대북 3원칙과 더불어 한반도 문제에 관해 대한민국은 전쟁을 통한 문제해결에 반대하고 오로지 평화적 방식으로 문제를 해결할 것을 원칙으로 천명해야 한다. 이 입장을 바탕으로 동(북)아시아와 다른 지역의 국제분쟁에 대응하는 기준을 삼을 수 있어야 한다.

• 선제적인 위협감소조치와 공격적인 군사계획 변경

북한을 군사적으로 위협할 의사가 없음을 정치·군사적으로 뒷받침하기 위한 구체적인 후속조치를 단행해야 한다. 우선, 접경지역의 군사훈련을 중단하고 공격적인 한미연합군사연습을 유예해야 한다. 전시작전통제권을 조건없이 조속히 환수하고, 그동안 킬체인, 북한 점령 등 한미동맹이 실행해오던 공격적이고 자극적인 군사전략과 작전계획의 재검토에 착수해야 한다. 북한의 핵동결과 남한의 첨단재래식 군사비 감축을 연동하는 등 군비통제 및 군축 정책을 공식화해야 한다.

• 한국전쟁 종전의 공식화 우선 추진

73년째 휴전 상태로 지속되고 있는 한국전쟁부터 끝내기 위한 논의에 지금 당장 착수해야 한다. 관련국들의 동의여부와 무관하게 전쟁을 끝내고자 한다는 메시지를 일관되게 발신하고 협력을 요구해야 한다. 종전선언은 남북, 북미는 모두에 의해 선언되었지만 실행되지는 않았다. 현재와 같이 불신이 깊은 상태에서는 가능하지도 않고 의미있는 변화를 수반할 수도 없다. 하지만 실질적 위협감소조치를 실행하는 전제하에서라면, 종전을 공식화하는 선언은 관계개선의 필수조치다.

• 평화체제 구축 후 비핵화

한반도에서 핵무기의 사용가능성을 제거하는 것은 포기할 수 없는 목표다. 하지만 한반도의 비핵화는 종전과 평화체제 구축하고 남북, 북미 관계를 개선하여 핵무기가 필요없는 환경을 만들지 않고서는 상상하기 어렵게 되었다. 비핵화는 한반도 종전문제와 별도의 테이블에서 논의되는 것이 바람직하며, 북한의 핵무기뿐만 아니라 한반도와 그 주변에서 핵무기의 위협을 근원적으로 제거할 수 있는 국제 핵군축의 비전을 남과 북, 그리고 주변국이 함께 만들어가야 한다.

• 통상안보협력에서 대미 전략적 자율성 확보

한미관계에서 전략적 자율성을 확보하기 위해서는 막연한 ‘국가이익’, ‘경제안보’가 아니라 ‘국민과의 소통’에 바탕을 둔 ‘국민의 이익’을 대외정책에서 ‘실용’의 근거와 지렛대로 삼아야 한다. 한미동맹 현대화라는 이름으로 진행되는 한미동맹의 지역분쟁 개입 확대, 한일군수지원협정 등 한일관계의 군사동맹화는 배제해야 한다. 미국의 군사전략 편승에 의한 안보이익 대비 위험에 대한 의제화, 공론화를 본격화해야 한다.

• 평화 공존 지향 중견 국가 대한민국

질서 전환기 전략적 선택, 2026. 5. 6)의 내용을 수정보완한 것임

평화공존의 길은 한반도를 넘어서는 동아시아 구상, 다시말해 새로운 동아시아 협력 질서는 무엇이며 여기서 남한과 북한, 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 어떤 위치로 자리 잡을 것인가에 해답을 내리는 과정이다. 대한민국 스스로 평화를 지향하는 중견국가의 위상과 역할을 찾아가야 한다. 피해의식의 극복도 필요하다. 강 대국에 침탈당한 역사만을 강조하면 결국 자주국방 혹은 강대국 편승 중의 하나에 경도될 수 있다. ‘힘을 통한 평화’, ‘군사동맹에 의존하는 안보’는 보수정부 뿐만 아니라 개혁정부에서도 지속되어 왔다. K-Culture, K-민주주의는 휴전선과 국경에서 멈춘다. K-평화는 없고 오직 K-방산이 강조된다. 이런 K-민주주의, 이런 K-Culture는 지속가능하지 않다. 평화, 공존, 협력을 추구하는 중견국가로 발전하도록 정부와 시민사회의 목소리를 높여야 한다.

3 공존의 제도화

남북간 ‘잠정적 특수관계’에 관한 합의가 북한의 헌법개정과 정책변화로 합의력을 상실한 상황에서 관계 재정정의 핵심은 적대의 제도화에서 공존의 제도화로 나아가는 것이며 그 출발점은 분단 이래 서로 연관을 주고받으며 존재해온 한반도 내의 두 국가의 국가성에 대한 정의를 새롭게 하는 것에서 시작될 수 있다. 특히 휴전선 이북에 존재하는 조선민주주의인민공화국(조선)의 국가성과 주권을 인정하고 대한민국(한국)과 조선과의 관계를 제도적으로 발전시켜나갈 건설적이고 실효성 있는 기반을 마련해야 한다.

• 조선과 조선국민들의 주권과 선택권 존중

한국 헌법의 영토조항은 한반도 분단이 시작되고 장기화될 것으로 예상하기 어려운 조건에서 마련되었고, 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부라는 것을 대내외에 천명하는 헌법제정권력자의 결단을 보여주는 규범적 규정일 수 있다, 하지만 헌법채택과정에서 현 조선주민의 상당수가 참여하지 않았고 별도의 헌법과 정부를 구성하고 있으므로 이 헌법조항만을 근거로 조선과 조선국민들의 주권을 부인하는 것은 합리적이지 않다. 1988년에 개정된 헌법이 평화적 통일정책을 수립할 것을 규정하고 있고 함께 유엔에 가입하였으므로 현존하는 두 국가의 국가성을 잠정적으로 인정하는 것이 바람직하다고 본다. 그 정치적 표현은 두 국가를 북측 남측 대신 대한민국과 조선민주주의인민공화국으로 부르는 것일 수 있다.

• 대한민국과 조선민주주의인민공화국 관계에 관한 기본법(약칭: 남북관계기본법)의 제정

남북관계에 관한 기본법이 존재하지 않는 상황에서 북한을 불법단체로 정의한 국가보안법이 사실상의 기본법 구실을 하고 있다. 대한민국 헌법이 지닌 평화통일의지와 분단국가 헌법으로서의 한계를 보충하고, 한반도에 현실로서 존재하는 두 개의 국가와 이 국가간의 협력과 평화적 통일을 입법적으로 뒷받침하기 위한 <남북관계 기본법> 제정이 필요하다. 과거 남북기본합의서가 ‘쌍방관계’라는 애매하게 호명한 후 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 잠정적 특수관계’로 정의했다면, 기본법은 “대한민국과 조선민주주의인민공화국간의 관계는 평화롭게 공존하면서 통일을 지향하는 과정에서 형성되는 잠정적인 특수관계”로 정의하는 것을 검토해볼 수 있다. 통일을 지향한다는 점을 명시하는 한편, 국가성을 존중하는 의미에서 정식국호를 호명하여 잠정적이고 특수한 관계가 국가간 관계임을 언명하는 것이다.

• 국가보안법 등 적대적 법령의 정비

국가보안법이 정당화되어온 배경에는 헌법 3조 등 영토조항에 따라 조선이 영토의 일부를 불법적으로 점령하

고 있다는 법해석과 더불어 한국의 체제를 무너뜨리고 적화통일을 꾀하고 있다는 판단 등이 복합적으로 작용해왔다. 그러나 최근 조선이 조선노동당 규약과 헌법을 개정하는 등 비록 적대하지만 두 국가간의 관계임을 명시하는 등 상황이 변화하였다. 영토조항이나 ‘유일합법 정부’의 지나친 강조로 보편적 인권이 제약되는 상황은 안보에도 통일에도 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 남북관계기본법 제정으로 두 국가의 잠정적인 관계를 정의하는 것과 더불어 국가보안법을 폐기하거나 개정해야 한다.

• 남북 합의 이행의 제도화 : 국내-국제법적 구속력 보장

그동안 한국과 조선간에 체결된 합의서가 2025년 현재 167건에 이르는 반면, 국회 동의를 구하여 국내법적 효력을 발휘한 합의서는 13개에 불과하다. 역설적으로 2005년 남북관계발전법 제정 이후에는 단 한 건도 없다⁶⁸⁾. 국제법적 효력도 문제가 된다. 남북관계발전법은 남북합의서의 적용범위를 남한과 북한 사이에 한하여 적용하는 것으로 제한하고 있고, 남북합의의 일방적 효력정지도 가능하게 하고 있다. 설사 조선을 외국으로 보지 않는다 하더라도, 비엔나 조약법 협약에 따라 조선이 한국과 조약체결의 당사자가 될 수 있다는 것이 학계의 통설⁶⁹⁾이므로 국내-국제법상 구속력을 보장하는 관행과 제도를 개선하는 것이 필요하다.

• 대한민국과 조선민주주의인민공화국 기본조약(남북기본조약) 추진

현존하는 두 국가관계에 대한 재정의의 바탕으로 한국과 조선이 법적 구속력 있는 기본조약 체결을 추진하는 것이 필요하다. 과거 남북관계합의서에 대해 대법원 등이 ‘신사협정’으로 판단한 바가 있으나, 조약의 요건을 충분히 갖추었다는 반론도 적지 않았다. 당시 이 합의를 조약이나 협정으로 칭하지 않고 합의서라고 부른 이유는 조선이 국내-국제법적으로 조약체결 당사자 자격이 없어서라기보다는 한국과 조선 모두 국가성 인정 논란을 피하고자 했기 때문이었다⁷⁰⁾. 남북기본조약을 추진함에 있어, 조약에 반드시 민족, 통일이 명시될 필요는 없다. 조선과 한국의 주권 존중, 평화와 불가침, 교류협력, 국가간 연합, 대외관계 등을 명시하고, 동서독 기본조약의 사례에 따라 민족, 통일 등 근본 문제에 대해 조선과 한국 사이에 이견을 존중한다는 점을 명시할 수 있다⁷¹⁾. 두 국가의 헌법 상 영토조항의 차이와 관련하여 ‘실효적으로 관리하는 지역’에 대한 잠정규정을 포함시키는 것이 필요하다.

4 사회적 대화와 합의

한반도 평화공존의 기초와 기본동력은 우리사회의 민주적 회복력과 포용력이다. 한국사회의 민주주의와 한반도 평화의 길을 열어가는 것은 한반도는 물론이고 동북아시아와 전세계의 민주주의 발전과 평화공존을 위해 한국 시민사회가 감당해야 할 역할이기도 하다. ‘빛의 혁명’은 그 가능성을 보여주었다. 여기에 발휘된 다중의 지혜를 살려나가고 그 역능을 키워가는 것이 필요하다. 특히 정치적 양극화를 해소할 수 있는 시민참여구조를 만들고 사회의 민주적 회복력의 기초를 쌓아가야 한다. 시민참여형 숙의공론장의 확대와 주입식 교육을 넘어서는 민주시민교육/대화교육을 제도화하고 뿌리내리게 해야 한다. 특히 한국사회의 가장 큰 이념적 갈등의 소재인 대북정책의 현실성과 지속가능성을 확보하기 위해서 사회적 대화와 합의, 평화통일민주 교육의 정착에 힘써야 한다.

68) 정일영, 「남북합의서 이행의 한계와 제도화 방안」 (통일부 남북합의서 제도화 세미나 발제문, 2025) 참조

69) 이상훈, 「남북경협합의서의 법적 성격에 대한 고찰」, 법제논단, 2009-01-01 참조

70) 박정훈, 「남북관계의 법제화 방안 연구-남북기본협정 체결의 법적 연구」, 통일법제 연구 18-19-①-03

71) 김원식(2025) 참조.

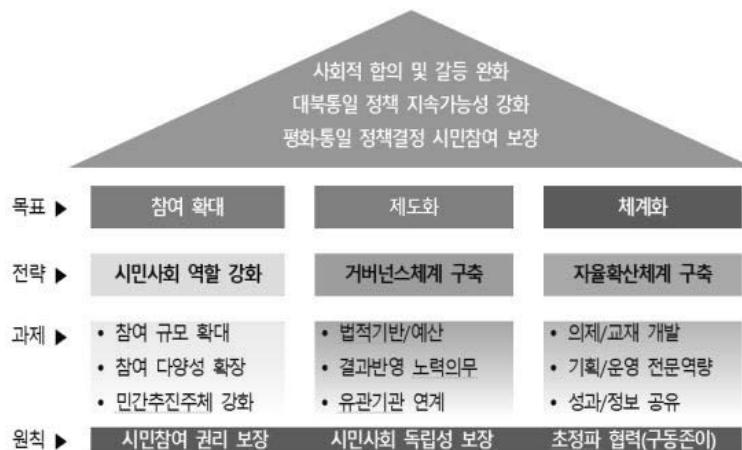
• 사회적 대화의 대중화, 일상화, 제도화

사회적 합의 형성을 위해 평화통일에 대한 사회적 대화가 대중화, 일상화, 제도화되어야 한다. 우선, 사회적 대화를 대중화하고 참여 규모와 범위를 다각도로 확대해야 한다. 사회적 대화 참여 시민 규모의 확대 뿐만 아니라, 주요 의제별 사회적 대화의 확대, 청년·청소년 등 미래세대 참여의 확대 강화, 교류·협력, 인도지원·인권 등 당사자 및 이해관계인 참여 확대 강화, 지역사회·부문별 참여 주체 확대 강화, 시민사회 대화 운영주체의 확대, 정치권 참여 주체의 확대 강화, 퍼실리테이터, 강사, 교사 등 사회적 대화 및 대화식 교육 인력 확대 강화 등이 필요하다. 둘째, 사회적 대화의 체계화가 필요하다. 사회적 대화의 확산, 정착, 효과성 제고를 위해서는 사회적 대화의 모델과 방법, 의제와 교재, 기획과 운영, 성과 및 정보 공유 등 여러 측면의 체계화·표준화 되어 자율확산체계를 가지고 퍼져나가야 한다. 셋째, 사회적 대화의 제도화가 필요하다. 사회적 대화의 법적 제도적 근거 마련, 사회적 대화 예산의 안정적 보장, 전담 추진 기구의 설치, 사회적 대화 결과의 정책 반영 등 처리절차의 제도화, 공교육 및 사회교육과의 연계 보장, 타 부처 및 공공기관과의 연계 보장 등이 요구된다.

• 사회적 대화 거버넌스: 시민사회 주도, 정부·국회 지원, 초정파연대

평화·통일에 관한 정책결정은 시민들의 삶에 밀접한 영향을 미치는 정책에 관한 문제이므로, 이러한 정책 의제의 형성과 공론화, 결정, 집행, 평가 등 전 과정에 시민과 이해당사자들이 참여하는 것을 권리로 보장해야 한다. 또한 시민사회의 주도성을 보장하고 국가는 간섭하지 않되 지원한다는 원칙에 따라 추진되어야 한다. 시민사회가 독립적이고 중립적으로 시민들이 직접 참여하는 다종다양한 사회적 대화를 추진하고, 여기서 도출된 합의안 또는 권고를 국회와 정부가 함께하는 ‘민·관·정의 합의’로 발전시켜, 사회적 대화 결과 및 주된 권고들이 정부의 “한반도 정책 수행의 정당성 근거”가 되도록 해야 한다.

평화·통일 사회적 대화의 목표, 전략, 거버넌스 원칙⁷²⁾



• 한국사회의 합의와 한반도 차원의 합의와 구동존이의 공존

평화 통일에 관한 사회적 대화에서 주의해야 할 것은 이 대화나 합의가 분단된, 그리고 상대방과 휴전상태에 있는 한국사회와 정부사이의 일방적 합의가 아니라 한반도 전체 차원의 합의, 남북 국가간의 합의로 발전할

72) 이태호 외, 평화와 통일에 대한 사회적대화 2.0 거버넌스 제도화 연구보고서 (통일부 2025)

것을 전제한 대화와 합의라는 점이다. 우리 내부에서 대북·통일 정책에 대한 합의를 형성하는 문제와 근본적으로 상이한 견해를 가진 북한과의 합의를 도출하는 문제는 별도의 문제로 보아야 한다. 때로는 공존을 위해서 '합의 불가능하다는 사실 자체에 대한 합의(구동존이, 求同存異, Agree to disagree)의 자세가 필요하다. 적대와 대결의 시대를 종식하기 위한 차이의 수용과 공존의 지혜가 필요하다⁷³⁾.

73) 김원식(2025) 참조.

The Institutionalization of Inter-Korean Relations and the Formation of Consensus

Lee Taeho

Director of Center for Peace and Disarmament,
People's Solidarity for Participatory Democracy

1 The Current Situation on the Korean Peninsula and the Urgency of Forming a New Consensus

♦ The Provisional Armistice and Hostile Relations on the Korean Peninsula That Have Continued for More Than 70 Years

Both the Republic of Korea (ROK) and the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) are divided states. In international law, a divided state is generally understood as one that has established an effective government while seeking restoration to the pre-division condition and denying the legitimacy of its counterpart in favor of its own claim to legitimacy. In this sense, both the Constitution of the Republic of Korea and the Constitution of the Democratic People's Republic of Korea possess a provisional and limited character as constitutions of divided states.

The Korean War, in which military force was employed as a means of national unification, intensified inter-Korean hostility to an extreme degree. Since division and war, South and North Korea have continued without agreed institutional mechanisms capable of defining and managing their relationship in a stable manner. The same can be said of relations between the United States and North Korea and between Japan and North Korea.

The Armistice Agreement signed in 1953 explicitly states that its provisions concern only matters “of a military character.” The preamble specifies that its purpose is to establish an armistice guaranteeing a complete cessation of hostilities and armed actions in Korea until a final peaceful settlement is achieved. Even this agreement was incomplete, as the Republic of Korea—the principal party to the conflict—did not participate as a signatory.

The political negotiations promised at the time of the Armistice for the establishment of a permanent peace regime were never implemented. As a result, a provisional ceasefire has persisted for seventy-three years.

Meanwhile, under international law, the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea are recognized as two sovereign states. During the Korean War, the United Nations

adopted resolutions demanding that North Korea cease its invasion and withdraw north of the 38th parallel, while not recognizing the South Korean government's claim of jurisdiction over territories north of that line. Later, in 1991, both Korea joined the United Nations as member states, formally confirming at the UN level the existence of a sovereign state north of the Military Demarcation Line.

In 1991, the two Korea adopted the Agreement on Reconciliation, Non-Aggression, and Exchanges and Cooperation between South and North Korea (commonly known as the Basic Agreement). The agreement defined inter-Korean relations as “a special interim relationship aimed at reunification, not a relationship between two states.” However, South Korean courts, including the Supreme Court and the Constitutional Court, have generally regarded the agreement as a form of “gentlemen's agreement” rather than a treaty.

The South Korean government and National Assembly also bypassed procedures that would have granted the agreement binding legal force through parliamentary consent and ratification. Consequently, inter-Korean agreements have lacked enforceable legal status both domestically and internationally. Depending on political circumstances, they have often failed to function effectively or have lost practical force altogether, producing the unintended consequence of deepening mutual distrust.

At the time the Basic Agreement was adopted, South Korea had already normalized relations with China and Russia. In contrast, North Korea's relations with the United States and Japan remained unresolved and became entrenched in hostility throughout the post-Cold War era.

Even after North Korea joined the United Nations alongside South Korea, the United States continued to view North Korea as a “failed state” and a “state sponsor of terrorism.” While engaging in negotiations concerning nuclear non-proliferation, Washington remained reluctant to pursue full normalization of relations and maintained sanctions and pressure policies, at times contemplating the collapse of the North Korean regime or regime change.

Faced with these circumstances, North Korea chose the path of nuclear armament.

• The Meaning and Context of North Korea's Declaration of “Two Hostile States”

During the Cold War, North Korea proposed active unification plans, including a federal system, while at the same time pursuing or anticipating the “transformation” of the South Korean system. In South Korea, such efforts were viewed with suspicion as attempts to achieve communist-led unification. After the Cold War, meanwhile, South Korea adopted the National Community Unification Formula as its official policy and developed contingency plans for potential instability or sudden change within North Korea, taking a comparatively proactive approach to the question of unification. North Korea, on the other hand, continued to emphasize the rhetoric of “unification” and “the nation,” but in practice focused less on advancing concrete unification proposals and more on guarding against the possibility of absorption by the South.

From North Korea's perspective, the post-Cold War era was both a period of humiliation and a

time of profound crisis. Following the collapse of the Eastern Bloc in the late 1980s, the country experienced a devastating famine and survived a severe systemic crisis through what it called the “Arduous March.” During this period, North Korea sought to improve relations with the United States by using its nuclear program as a bargaining tool and expected South Korea to serve as a bridge in that process. At the same time, the risks of openness arising from exchanges and cooperation with the South were viewed as something that had to be carefully managed and restricted. However, negotiations with North Korea since the 2000s—particularly the historic experiment of 2018-2019 known as the Korean Peninsula Peace Process—ultimately failed to offer incentives sufficient to persuade Pyongyang to relinquish what it regards as its nuclear deterrent.

Throughout this period, South Korea promoted inter-Korean exchanges and cooperation while simultaneously supporting the United States’ strategy of changing North Korea through sanctions and pressure. In doing so, not only the South Korean government but also much of civil society often failed to appreciate that, from North Korea’s perspective, the principal threats were not limited to external actors such as the United States and Japan. Equally significant were South Korea’s overwhelming military superiority and the possibility of absorption into the South Korean system.

The sanctions and pressure policies supported by South Korea did not transform North Korea; instead, they contributed to a more hardline stance. More recently, intensifying tensions between the United States and China and between Russia and Europe have created new opportunities for North Korea to circumvent international sanctions.

Following the collapse of the Korean Peninsula Peace Process, North Korea appears to have concluded strategically that it is preferable not to respond to any attempts by South Korea to improve relations. It also seems unwilling to engage in negotiations aimed at improving U.S.-North Korea relations unless its status as a nuclear-armed state is accepted as a *fait accompli*. The recent U.S. military action against Iran has further reinforced North Korea’s position.

North Korea’s constitutional revisions—including the explicit recognition of its nuclear status, the abandonment of unification as a constitutional objective, and the revision of territorial provisions—should not be understood as a temporary tactical adjustment. Rather, they represent a strategic shift in policy. They also reveal the limitations and consequences of the approaches that South Korea has long pursued in the name of its Constitution and the ROK-U.S. alliance.

Two distinct aspects can be observed in North Korea’s recent policy and institutional changes. On the one hand, there is a clear intention to confront, through the strengthening of its nuclear forces, what it perceives as the long-standing military imbalance between itself and the ROK-U.S. alliance. From the perspective of South Korean citizens, this may be experienced as an increased security threat. On the other hand, North Korea has removed references to the “National Liberation Democratic Revolution” from the Rules of the Workers’ Party of Korea, begun referring explicitly to the “Republic of Korea,” abandoned the goal of unification, and revised territorial provisions. These measures signal a willingness to sever traditional claims and aspirations. From the perspective of South Korean citizens, such changes may be perceived as an acknowledgment of political reality.

♦ Preconditions for the Development of Inter-Korean Relations and the Design of a Future for the Korean Peninsula

In a situation where North Korea has rejected unification and officially defined inter-Korean relations as those between hostile states, at least four prerequisites must be met if relations between the two Koreas—currently trapped in a vicious cycle of distrust and confrontation—are to develop sustainably, whether toward peaceful coexistence or peaceful unification.

First, both Koreas must reduce military threats and risks, prevent the recurrence of war, and establish a durable peace through mutual confidence-building measures.

Second, the two sides must recognize each other's existence and reality, formulate provisional mutual understandings regarding their bilateral relationship, and develop those understandings into binding policies and institutional arrangements.

Third, support and cooperation from neighboring countries and the broader international community must be secured throughout these processes.

Fourth, the previous three elements must serve as both the foundation and driving force for building a broad social consensus through the participation of citizens and stakeholders.

These four premises may be unacceptable to those who view the future of inter-Korean relations primarily as a process of recovering lost territory and who believe that military force remains a legitimate means of advancing northward or southward. However, such a social consensus is no longer realistically attainable in either South or North Korea.

The territorial clause of the Constitution of the Republic of Korea was drafted before the prolonged division of the peninsula became a reality. Yet subsequent constitutional revisions after democratization added the provision requiring the state to “establish and pursue a policy of peaceful unification.” This can be interpreted as reflecting the recognition that preventing the recurrence of war and its associated violence through peaceful means is as important as the goal of unification itself.

Likewise, the expectation that one side's military could intervene and stabilize the other in the event of sudden regime collapse is unrealistic. The likelihood of obtaining international support for such action is extremely low. On the Korean Peninsula, such intervention would carry a high risk of escalating into either civil war or an international conflict, and there are increasingly fewer South Korean citizens willing to accept such risks. Given current inter-Korean realities, it may also be anachronistic to focus exclusively on unification or to wait for rapid transformation within North Korea, as was widely anticipated during the first three decades of the post-Cold War era.

When these four prerequisites are used as a framework for assessing current conditions on the Korean Peninsula, it becomes evident that not only is peaceful and stable development of inter-Korean relations elusive, but even the maintenance of minimal peace and stability has become precarious.

At present, there are virtually no channels for exchange and cooperation between the two Koreas, nor even basic mechanisms for communication capable of preventing accidental military clashes. North Korea, while continuing to advance its nuclear capabilities, has adopted a doctrine that includes the option of preemptive nuclear use, much as the United States maintains. Following its constitutional revisions, North Korea has designated the territory north of the Military Demarcation Line as its sovereign territory and has strengthened fortifications along the border. Yet not only the long-disputed Northern Limit Line (NLL), but also sections of the land-based Military Demarcation Line remain ambiguous and contested.

By abandoning unification through constitutional amendment and formally embracing the concept of “two states,” North Korea has effectively nullified the 1991 Basic Agreement, which defined inter-Korean relations as “a special interim relationship aimed at reunification rather than a relationship between two states.” The agreements on reconciliation and non-aggression have likewise lost their foundation.

These developments also create significant obstacles to implementing the constitutional mandate of the Republic of Korea to “establish and pursue a policy of peaceful unification.” Furthermore, many subsequent agreements and domestic laws based upon the Basic Agreement have effectively been deprived of a practical basis for implementation. In particular, the limitations of the Act on the Development of Inter-Korean Relations, which has regulated exchanges and cooperation largely on the basis of the Basic Agreement framework, have become increasingly evident.

Changes in the international environment raise the possibility that U.S.-North Korea relations, whose improvement has long been postponed, could once again move onto a path of engagement. If such progress occurs, it could represent an important turning point for reducing military tensions and establishing peace on the Korean Peninsula. At present, however, it remains difficult to overcome disagreements concerning North Korea’s nuclear program. Moreover, even if negotiations between Washington and Pyongyang were eventually successful, separate efforts to improve inter-Korean relations would remain indispensable if the outcome is to contribute not merely to the interests of the North Korean and U.S. governments, but to genuine peace on the Korean Peninsula and the advancement of inter-Korean relations.

There is also a risk associated with pursuing closer alignment with the regionalization of the ROK-U.S. alliance and the strengthening of trilateral military cooperation among South Korea, the United States, and Japan in anticipation of renewed U.S.-North Korea dialogue. Such a course could leave South Korea more deeply entangled in U.S. regional strategy toward China without necessarily advancing U.S.-North Korea relations. It could also reduce South Korea’s strategic autonomy while encouraging North Korea to strengthen its ties with China and Russia, thereby reinforcing a geopolitical structure of confrontation sustained by continued inter-Korean hostility.

Another critical consideration is the internal dynamics of South Korean society. South Korea is currently experiencing a period of profound crisis and transition, marked by accelerating political and ideological polarization as well as significant differences in perceptions across generations and

genders. In particular, political polarization has intensified further following the December 3 emergency measures (martial law declaration) and the subsequent impeachment of President Yoon Suk Yeol.

At the same time, public interest in inter-Korean relations and unification has continued to decline. Yet ideological and partisan conflicts surrounding these issues have grown more intense, resulting in a weakening of the social consensus necessary for developing coherent and sustainable policies toward the Korean Peninsula.

♦ The Meaning and Limitations of the Lee Jae-myung Government’s “Peaceful Coexistence” Policy

Following the “Revolution of Light,” President Lee Jae-myung came to power and has sought to manage foreign affairs and inter-Korean relations through an approach emphasizing “national interest” and “pragmatism.” Nevertheless, the outcomes thus far have been less than satisfactory. Adverse external conditions—including challenges in ROK-U.S. relations, broader international circumstances, and the deteriorated state of inter-Korean relations—constitute the primary background. However, part of the problem also lies in the fact that certain principles that ought to have been emphasized in the government’s objectives and governance have either been neglected or conveyed through inconsistent and confusing messages.

Overall, while “national interest” has been strongly emphasized, the interests and perspectives of citizens have received comparatively less attention. Likewise, although “pragmatism” has been promoted as a governing principle, it has not always been harmonized with, and at times appears to conflict with, broader strategic goals such as peaceful coexistence. It is therefore necessary to assess whether the government is merely repeating the previously unsuccessful strategy of “deterrence through strength” under the banner of pragmatism, and whether it has adopted concrete measures capable of persuading North Korea to engage in improved relations and coexistence.

With regard to “peace and coexistence on the Korean Peninsula,” it would be unfair to suggest that the Lee administration has made no effort. Shortly after taking office, the government suspended anti-North Korea loudspeaker broadcasts, prompting a corresponding response from the North. It subsequently declared its intention to restore the Inter-Korean Military Agreement and repeatedly articulated its “Three Principles toward North Korea”: respect for the North Korean system, the renunciation of all hostile acts, and the rejection of any pursuit of absorption-based unification.

However, it is necessary to examine critically whether these principles have been adequately reflected in actual policy and whether North Korea itself can perceive any meaningful change resulting from them.

Even after announcing its intention to restore the military agreement proactively, military exercises in border regions continued, and the scale of joint ROK-U.S. military exercises was reduced only

marginally. Offensive operational concepts—including the “Kill Chain,” decapitation operations, massive retaliation, occupation of North Korea, and nuclear-conventional integration—remain intact and continue to be practiced. Furthermore, in the course of ROK-U.S. trade and security negotiations, the government reportedly committed to a substantial increase in military expenditures, already amounting to approximately 1.4 times North Korea’s GDP, and officially endorsed the acquisition of nuclear-powered submarines.

Meanwhile, the Lee administration has yet to formulate concrete and visible measures regarding North Korea’s demand for recognition of its statehood, which has become increasingly explicit following its declaration of “two hostile states” and subsequent constitutional revisions. Beyond the “Three Principles toward North Korea,” including respect for the North Korean system and the rejection of absorption-based unification, the government has not advanced more substantive responses.

The administration has identified the conclusion of an Inter-Korean Basic Agreement and the enactment of a Basic Act on Peaceful Unification as national policy objectives. However, neither initiative has yet been implemented. At present, it is difficult to expect North Korea to participate in discussions concerning a new Inter-Korean Basic Agreement. Nonetheless, the principal contents that South Korea itself intends to propose—including a new definition of inter-Korean relations and the legal status of such a basic agreement—remain unclear.

Likewise, the anticipated Basic Act on Peaceful Unification has not been introduced. In practice, the National Security Act, which continues to reject the statehood of North Korea, still functions as the *de facto* foundational legal framework governing inter-Korean relations.

One notable development, however, is the pending parliamentary bill tentatively titled the Act on the Foundation for Peaceful Unification. Rather than serving as a basic law governing inter-Korean relations, the proposed legislation is designed to strengthen democratic procedures within South Korea for formulating and implementing peaceful unification policies. As a piece of legislation intended to promote the consistent pursuit of peace and unification policies on the basis of social consensus and public dialogue, it is a welcome initiative.

Nevertheless, the limitations of such procedural legislation are also evident. While it seeks to build consensus within South Korea, it does not directly address the fundamental questions that have emerged between North and South Korea regarding the nature of their relationship. In this sense, it risks circumventing rather than confronting the essential issues now facing inter-Korean relations.

♦ A Peace-Centered Strategy, the Legal Foundations of Coexistence, and Social Dialogue and Consensus

Whether under the banner of national interest or pragmatism, there is an urgent need to assess whether peaceful coexistence is genuinely being pursued as a strategic objective. Unless peace and cooperation are explicitly recognized as core national interests and more substantive measures

are actively undertaken to promote peaceful coexistence on the Korean Peninsula, the Lee Jae-myung government's stated commitment to “peaceful coexistence” is unlikely to be realized.

In response to the key demands that North Korea has raised through its institutionalization of the concept of “two hostile states,” South Korea requires a peace-first strategy and visible policy measures that can be presented not only to North Korea but also to neighboring countries and the broader international community, while simultaneously securing democratic legitimacy within South Korean society.

First, more proactive and strategic measures are needed to alleviate or overcome the current condition of extreme hostility between parties that remain technically in a state of war and to establish a durable peace on the Korean Peninsula.

Second, more proactive and strategic measures are necessary to address the continued division of the peninsula, which has in some respects become further entrenched through the refusal to acknowledge and respect the sovereignty of the two existing states. A sustainable path toward coexistence requires recognition of political realities while seeking ways to reduce confrontation and build mutual trust.

Third, more proactive and strategic efforts are required to institutionalize and strengthen processes of deliberation and consensus-building through social dialogue. Such measures are essential to prevent major policy initiatives from being pursued in a manner dependent upon a particular administration and subsequently reversed following a change of government.

In this regard, the process of building consensus within South Korean society should proceed on the understanding that any durable agreement must ultimately be capable of achieving consensus—or at least meaningful accommodation—with both the people and authorities of North Korea. Without this recognition, there is a risk of reproducing and reinforcing the unilateralism and subjectivism that have long characterized divided states.

Accordingly, a sustainable framework for peace and coexistence on the Korean Peninsula requires not only diplomatic and legal innovation, but also the institutionalization of inclusive social dialogue and the cultivation of broad public consensus capable of supporting long-term policy continuity.

2 A Peace-First Strategy

A peace-first strategy is closely connected to confronting the fundamental questions surrounding the Korean Peninsula’s armistice regime—questions that neither deterrence-based strategies nor “peace through strength” approaches have been able to resolve during either the Cold War or the post-Cold War era. The most practical and commonsense way to prevent the recurrence of war on the Korean Peninsula and to overcome the current condition of non-peace is to formally end the Korean War, reduce mutual threats, and institutionalize peace.

Declaring the Three Principles Toward North Korea Plus a Commitment Against the Recurrence of War on the Korean Peninsula

The strong desire of the people of the Korean Peninsula to prevent the recurrence of the devastating war and violence they have experienced should serve as a driving force behind the Republic of Korea's peace strategy as a middle power.

The government should clearly articulate a vision centered on peaceful coexistence on the Korean Peninsula and unequivocally declare its opposition to any recurrence of war. In addition to the Three Principles toward North Korea, South Korea should formally state that it opposes the use of war as a means of resolving issues on the Korean Peninsula and that all disputes must be addressed exclusively through peaceful means.

This principle should also serve as a guiding standard for responding to international conflicts in Northeast Asia and other regions of the world.

♦ Proactive Threat-Reduction Measures and Revision of Offensive Military Plans

Concrete follow-up measures are necessary to politically and militarily demonstrate that South Korea has no intention of threatening North Korea.

As an initial step, military exercises in border regions should be suspended, and offensive joint ROK-U.S. military exercises should be postponed. South Korea should promptly regain wartime operational control (OPCON) without additional conditions and initiate a comprehensive review of provocative and offensive military strategies and operational plans that have long been associated with the ROK-U.S. alliance, including concepts such as the “Kill Chain” and the occupation of North Korea.

Furthermore, arms-control and arms-reduction policies should be formally adopted, including measures that link a freeze on North Korea's nuclear program with reductions in South Korea's advanced conventional military expenditures.

♦ Prioritizing the Formal Declaration of the End of the Korean War

Discussions aimed at formally ending the Korean War—which has remained in a state of armistice for seventy-three years—should begin immediately.

Regardless of whether all relevant parties are prepared to agree, South Korea should consistently communicate its intention to bring the war formally to an end and actively seek international cooperation toward that goal.

Declarations ending the war have previously been proposed by both the two Koreas and by the United States and North Korea, yet none have been implemented. Under current conditions of deep mutual distrust, such declarations alone may neither be feasible nor produce meaningful change.

However, if accompanied by genuine and substantive measures to reduce military threats, a formal declaration ending the Korean War would become an essential step toward improving relations and laying the foundation for a durable peace regime on the Korean Peninsula.

♦ Denuclearization After the Establishment of a Peace Regime

Eliminating the possibility of nuclear weapons being used on the Korean Peninsula remains a goal that cannot be abandoned. However, denuclearization has become difficult to imagine without first formally ending the Korean War, establishing a peace regime, and improving inter-Korean as well as U.S.-North Korea relations so as to create an environment in which nuclear weapons are no longer considered necessary.

It would be preferable for denuclearization to be discussed on a separate track from negotiations concerning the formal end of the Korean War. Furthermore, South and North Korea, together with neighboring countries, should work toward a shared vision of international nuclear disarmament that seeks not only to address North Korea's nuclear arsenal but also to eliminate the threat posed by nuclear weapons throughout and around the Korean Peninsula.

♦ Securing Strategic Autonomy in Relations with the United States through Trade, Security, and Cooperation

To secure greater strategic autonomy in relations with the United States, South Korea must move beyond vague notions of “national interest” and “economic security” and instead base its foreign policy on the interests of its citizens, supported by transparent communication with the public. Such an approach should serve as both the practical foundation and the leverage for a genuinely pragmatic foreign policy.

Efforts to expand the role of the ROK-U.S. alliance in regional conflicts under the banner of “alliance modernization,” as well as initiatives that could transform ROK-Japan relations into a de facto military alliance, including military logistics support arrangements, should be avoided.

At the same time, South Korean society should engage in broader public discussion regarding the risks and costs associated with aligning too closely with U.S. military strategies, weighing these against any potential security benefits.

♦ The Republic of Korea as a Middle Power Committed to Peaceful Coexistence

The path toward peaceful coexistence extends beyond the Korean Peninsula itself. It requires envisioning a new framework for East Asian cooperation and answering broader questions about the future regional order: What should a new East Asian cooperative system look like, and what roles should South Korea and North Korea—the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea—occupy within it?

The Republic of Korea must define for itself the role and identity of a middle power committed to peace. This also requires overcoming a persistent sense of historical victimhood. If South Korea focuses exclusively on its history of suffering at the hands of great powers, it risks being drawn toward one of two extremes: exclusive reliance on self-strengthening military power or dependence on alignment with stronger states.

The concepts of “peace through strength” and “security through military alliances” have been pursued not only by conservative governments but also by reform-oriented administrations. Today, the achievements of K-Culture and K-Democracy effectively stop at the Demilitarized Zone and national borders. There is no widely recognized “K-Peace”; instead, emphasis is placed primarily on South Korea’s defense industry and arms exports.

Such a model of K-Democracy and K-Culture is ultimately unsustainable. The government and civil society alike should raise their voices in support of a different vision—one in which the Republic of Korea develops as a middle power dedicated to peace, coexistence, and cooperation.

3 Institutionalizing Coexistence

In a situation where the inter-Korean agreement defining their relationship as a “special interim relationship” has effectively lost its validity due to North Korea’s constitutional revisions and policy changes, the central task of redefining inter-Korean relations is to move from the institutionalization of hostility to the institutionalization of coexistence. The starting point for such a transition lies in redefining the statehood of the two states on the Korean Peninsula, which have existed in continuous interaction with one another since division. In particular, it is necessary to recognize the statehood and sovereignty of the Democratic People’s Republic of Korea (DPRK) existing north of the Military Demarcation Line and to establish a constructive and effective institutional foundation for developing relations between the Republic of Korea (ROK) and the DPRK.

• Respect for the Sovereignty and Right of Self-Determination of the DPRK and Its Citizens

The territorial clause of the Constitution of the Republic of Korea was drafted under circumstances in which neither the onset nor the prolonged continuation of the division of the Korean Peninsula could easily be anticipated. It may therefore be understood as a normative expression of the constitutional framers’ determination to proclaim the Republic of Korea as the sole legitimate government on the peninsula.

However, a significant portion of the population currently living in North Korea did not participate in the constitution-making process of the Republic of Korea and has since established a separate constitution and government. Consequently, it is neither reasonable nor appropriate to deny the sovereignty of the DPRK and its citizens solely on the basis of this constitutional provision.

The revised Constitution of 1988 mandates the pursuit of peaceful unification, and both Koreas subsequently joined the United Nations as member states. In light of these developments, it is desirable to provisionally recognize the statehood of the two existing states on the peninsula. One possible political expression of such recognition would be to refer to the two parties by their official names—the Republic of Korea and the Democratic People’s Republic of Korea—rather than simply as the “South” and the “North.”

♦ Enactment of a Basic Act on Relations Between the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea (Tentative Title: Basic Act on Inter-Korean Relations)

In the absence of a comprehensive basic law governing inter-Korean relations, the National Security Act, which defines North Korea as an illegal organization, has effectively functioned as the de facto foundational legal framework.

A Basic Act on Inter-Korean Relations is therefore needed to supplement both the constitutional commitment to peaceful unification and the limitations inherent in a constitution formulated under conditions of national division. Such legislation would provide a legal foundation for acknowledging the reality of two existing states on the Korean Peninsula while supporting cooperation and the long-term pursuit of peaceful unification.

Whereas the 1991 Basic Agreement initially referred ambiguously to “relations between the two sides” before defining them as “a special interim relationship formed in the process of pursuing reunification, rather than a relationship between states,” a new basic law could consider defining the relationship as follows:

“The relationship between the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea is a special interim relationship formed in the process of pursuing reunification while peacefully coexisting.”

Such a formulation would preserve the commitment to eventual reunification while simultaneously recognizing the statehood of both parties by referring to them by their official names. In doing so, it would explicitly acknowledge that this unique and provisional relationship is nevertheless a relationship between two states whose coexistence must be managed through institutional and legal means.

♦ Reform of Hostile Legal Frameworks, Including the National Security Act

The justification for the National Security Act has historically rested on a combination of factors, including interpretations of Article 3 of the Constitution of the Republic of Korea and other territorial provisions, which regard North Korea as illegally occupying part of the national territory, as well as the belief that North Korea seeks to overthrow the South Korean system and achieve communist-led unification.

However, circumstances have changed significantly. Through revisions to the Constitution of the Democratic People's Republic of Korea and the Rules of the Workers' Party of Korea, North Korea has formally defined inter-Korean relations as relations between two states, albeit hostile ones. Under these conditions, an excessive emphasis on territorial claims or on the notion of the Republic of Korea as the “sole legitimate government” may result in restrictions on universal human rights and could ultimately have negative consequences for both security and unification.

Accordingly, alongside the enactment of a Basic Act on Inter-Korean Relations that defines the provisional relationship between the two states, the National Security Act should either be repealed or substantially revised.

♦ Institutionalizing the Implementation of Inter-Korean Agreements: Ensuring Domestic and International Legal Binding Force

As of 2025, South and North Korea had concluded a total of 167 agreements. Yet only thirteen of these obtained approval from the National Assembly and thereby acquired domestic legal force. Paradoxically, since the enactment of the Act on the Development of Inter-Korean Relations in 2005, not a single inter-Korean agreement has received such approval.

Questions also remain regarding the international legal status of inter-Korean agreements. The Act on the Development of Inter-Korean Relations limits the application of such agreements to relations between South and North Korea and permits the unilateral suspension of their effect. Even if North Korea is not formally regarded as a foreign state under South Korean law, the prevailing academic view holds that, under the Vienna Convention on the Law of Treaties, North Korea is capable of serving as a treaty-making party in agreements with South Korea.

Therefore, it is necessary to improve legal practices and institutional arrangements so as to ensure that inter-Korean agreements possess binding force under both domestic and international law.

♦ Promoting a Basic Treaty Between the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea

On the basis of a redefined understanding of relations between the two existing states, South Korea and North Korea should pursue the conclusion of a legally binding Basic Treaty.

Although South Korea's courts, including the Supreme Court, previously characterized inter-Korean agreements as "gentlemen's agreements," substantial counterarguments have maintained that such agreements satisfy the essential legal requirements of treaties. The reason these documents were called "agreements" rather than "treaties" was not necessarily because North Korea lacked the legal capacity to conclude treaties under domestic or international law. Rather, both Koreas sought to avoid controversy surrounding the recognition of each other's statehood.

In pursuing an Inter-Korean Basic Treaty, it is not necessary that concepts such as "nation" or "unification" be explicitly included in the treaty text. Instead, the treaty could focus on principles such as: Mutual respect for the sovereignty of South Korea and North Korea; Peaceful coexistence and non-aggression Exchanges and cooperation Forms of inter-state association or cooperation External and international relations.

Drawing upon the example of the Basic Treaty between East and West Germany, the agreement could also explicitly acknowledge that the two sides maintain differing views regarding fundamental issues such as nationhood and unification and commit to respecting those differences.

In addition, given the differences between the constitutional territorial provisions of the two states, the treaty should include provisional arrangements recognizing the territories that each side effectively administers and controls. Such a provision would provide a practical foundation for

coexistence while leaving unresolved questions of ultimate sovereignty and unification to future generations and future agreements.

4 Social Dialogue and Consensus

The foundation and primary driving force of peaceful coexistence on the Korean Peninsula lie in the democratic resilience and inclusiveness of our society. Advancing democracy in South Korea and opening pathways toward peace on the Korean Peninsula are not only tasks for the Korean people but also contributions that Korean civil society can make to the development of democracy and peaceful coexistence in Northeast Asia and around the world. The “Revolution of Light” demonstrated such possibilities. It is therefore necessary to build upon the collective wisdom revealed through that experience and further strengthen its transformative potential.

In particular, it is essential to create structures for citizen participation capable of mitigating political polarization and strengthening the foundations of democratic resilience. This requires expanding citizen-participatory deliberative forums and institutionalizing democratic citizenship education and dialogue-based education that move beyond traditional one-way instructional models. Moreover, given that policy toward North Korea remains one of the most significant sources of ideological conflict in South Korean society, efforts must be made to establish social dialogue, social consensus, and democratic education for peace and unification as enduring institutions capable of enhancing both the realism and sustainability of Korean Peninsula policy.

♦ Popularizing, Normalizing, and Institutionalizing Social Dialogue

To build social consensus on peace and unification, social dialogue must become more widespread, routine, and institutionalized.

First, social dialogue should be broadened substantially in both scale and scope. This involves not only increasing the number of participating citizens but also expanding dialogue across major policy issues; strengthening the participation of future generations, including youth and adolescents; enhancing the involvement of stakeholders in areas such as exchanges and cooperation, humanitarian assistance, and human rights; broadening participation among local communities and sectoral groups; increasing the number and diversity of civil society organizations facilitating dialogue; encouraging wider participation from political actors; and expanding the pool of facilitators, instructors, teachers, and other professionals engaged in dialogue-based education and public deliberation.

Second, social dialogue must be systematized. For dialogue to expand effectively, become firmly established, and generate meaningful outcomes, its models, methodologies, agendas, educational materials, planning processes, operational practices, and mechanisms for sharing information and results should be developed in a more structured and standardized manner. Such a framework would enable social dialogue to spread organically through a self-sustaining process of replication and adaptation.

Third, social dialogue requires institutionalization. This includes establishing legal and institutional

foundations for dialogue processes, securing stable public funding, creating dedicated implementation bodies, institutionalizing procedures for incorporating dialogue outcomes into policymaking, ensuring linkages with public and civic education systems, and strengthening coordination with other government ministries and public institutions.

♦ Governance of Social Dialogue: Civil Society Leadership, Government and Parliamentary Support, and Cross-Partisan Cooperation

Policies concerning peace and unification directly affect the lives of citizens. Therefore, citizens and relevant stakeholders should be guaranteed the right to participate throughout the entire policy cycle, including agenda-setting, public deliberation, decision-making, implementation, and evaluation.

At the same time, social dialogue should be conducted according to the principle that civil society retains leadership and autonomy, while the state provides support without interference. Civil society organizations should independently and impartially facilitate diverse forms of social dialogue that enable direct citizen participation.

The agreements and recommendations emerging from these processes should then be developed into a framework of civil-government-parliamentary consensus, involving cooperation among civil society, the National Assembly, and the government. In this way, the outcomes of social dialogue and its principal recommendations can serve as an important source of democratic legitimacy for the formulation and implementation of government policy toward the Korean Peninsula.

Objectives, Strategies, and Governance Principles of Social Dialogue for Peace and Unification



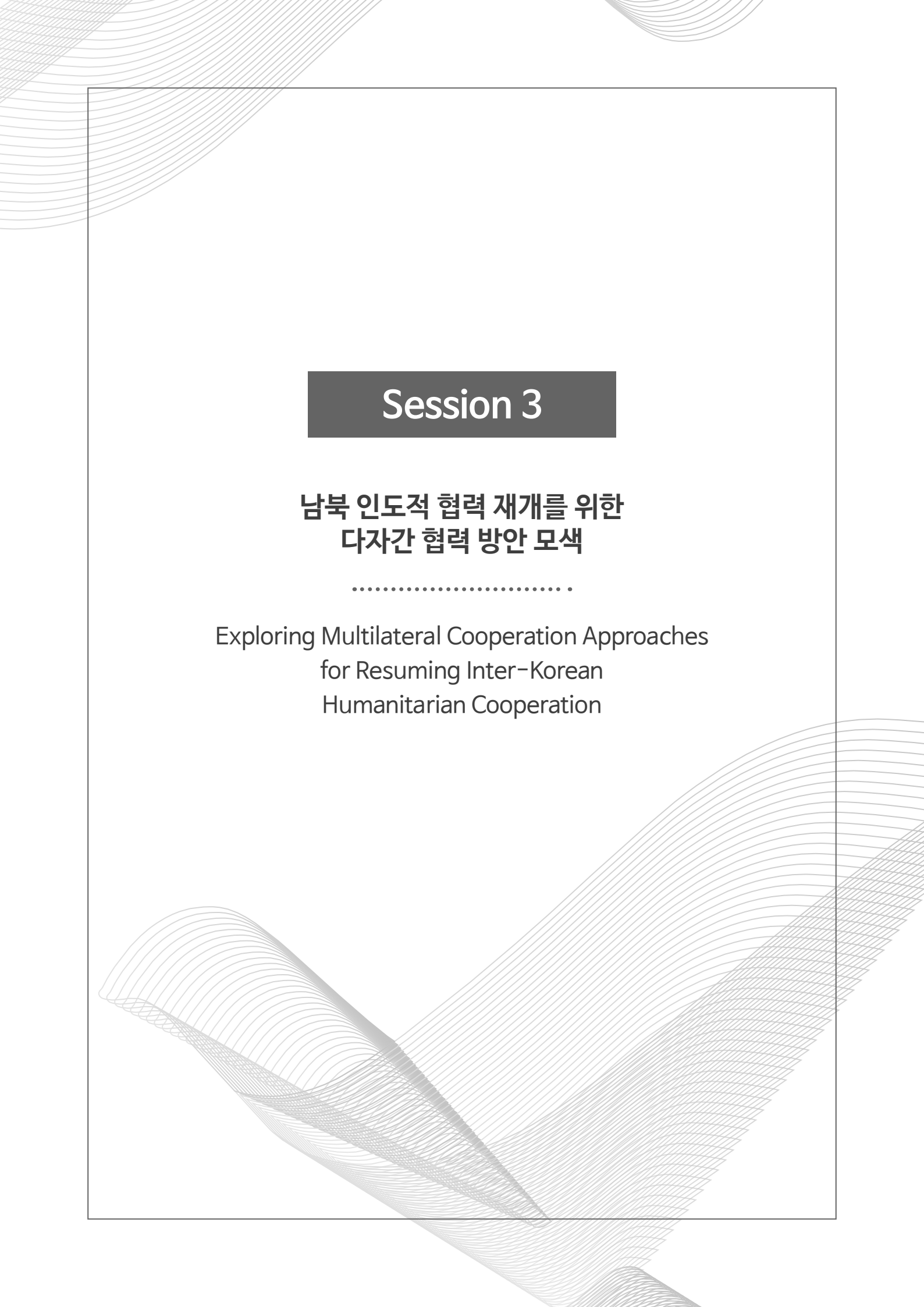
♦ Consensus in South Korean Society, Peninsula-Wide Consensus, and the Principle of Agreeing to Disagree

In conducting social dialogue on peace and reunification, it is important to recognize that such dialogue and consensus should not be understood merely as a unilateral agreement among the South Korean public and government within a divided nation that remains in a state of armistice with its counterpart. Rather, it should be viewed as dialogue and consensus premised on the

prospect of developing into a peninsula-wide consensus and ultimately into agreements between the two Korean states.

The task of building domestic consensus on North Korea and reunification policies is fundamentally different from the task of reaching agreements with North Korea, whose perspectives may differ substantially from those held in South Korea. These should therefore be regarded as separate challenges.

At times, peaceful coexistence may require an “agreement on the very fact that agreement is impossible”—the principle of Gudong Cunyi (求同存異), or “agreeing to disagree.” To bring an end to the era of hostility and confrontation, wisdom is needed to accept differences and pursue coexistence despite them (see Kim Won-sik, 2025).



Session 3

남북 인도적 협력 재개를 위한 다자간 협력 방안 모색

.....

Exploring Multilateral Cooperation Approaches
for Resuming Inter-Korean
Humanitarian Cooperation



GKF 2026
GLOBAL KOREA FORUM

동북아시아 다자간 농업 협력 가능성 모색과 실천 방안

투모도르지 나상자르갈 몽골국립생명과학대학교 농업대학 교수



동북아시아 다자간 농업 협력 가능성 모색과 실천 방안



T.Nasanjargal/Ph.D/

2026.06.22

전략적 지리적 위치



몽골은 중국과 러시아 사이에 위치하여 동북아 농업 물류와 협력 네트워크의 중심지 역할을 수행할 수 있다.

동북아시아는 세계 인구와 경제가 집중된 지역으로 식량안보, 기후변화 대응, 농업기술 혁신, 지속가능한 농촌발전이라는 공동 과제를 안고 있다.

중립적·실용적 다자외교



몽골의 국제 정책은 '제3의 이웃' 외교를 핵심으로,
주변 강대국에 대한 의존도를 낮추고 다자간 경제·안보
협력을 확대하는 중립적·실용적 다자외교

지역 식량안보에 기여한 나라

몽골은 광대한 토지자원과 청정 자연환경을 보유하고
있으나 농업 생산성, 농산물 가공기술, 물 관리 및 농업
인프라 측면에서 발전의 여지가 크다.

몽골의 농업 현황

➤ 농업 환경

- 몽골은 전형적인 대륙성 기후로 기온이 가장 낮은 시기(영하)는 9월 초순에서 하순이며, 5월 초순에서 6월 초순 사이에도 급격하게 기온이 떨어질 수 있다. 파종 가능한 일수는 연간 92-128일이다.
- 몽골의 대표적 농경지역인 셀렝그아이막의 강우량은 연간 290mm(2019년 기준)로 6~9월에 집중적으로 내린다.
- 면적은 156.41만ha로 한반도의 7.4배다. 전체 경작지(114.73만6000ha) 중 농경지는 120만ha(1%미만)로 80%가 목초지, 10%가 산림이다.

➤ 주요작물/과채류 공급현황

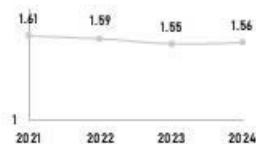
- 몽골은 전통적으로 유목 국가로 농업 및 축산업이 전체 GDP의 약 13%를 차지합니다.

5

몽골의 농가 수 및 농민 인구 /2025/



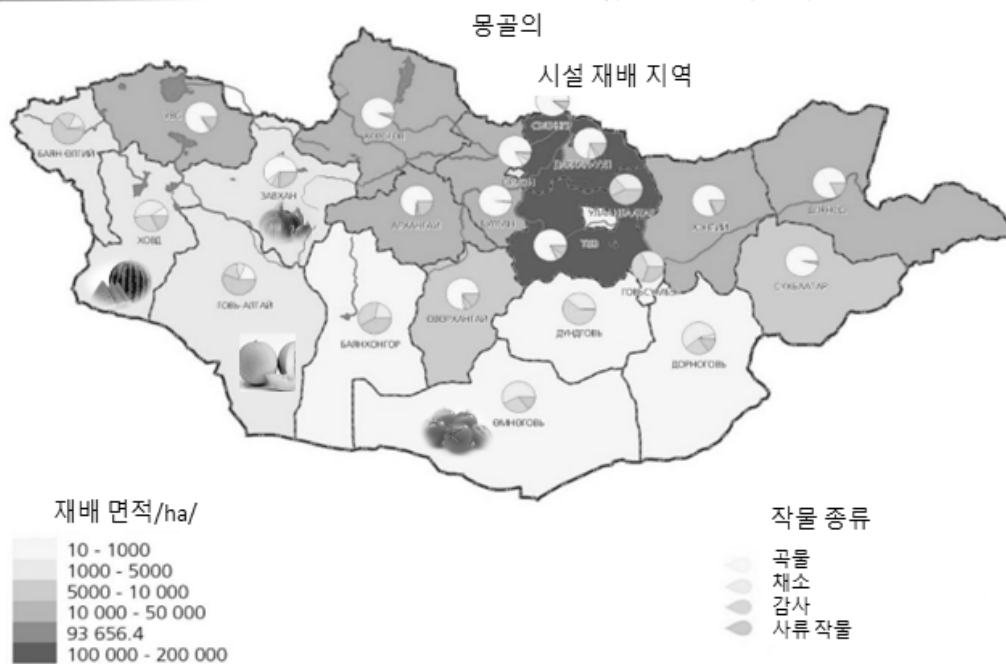
15600



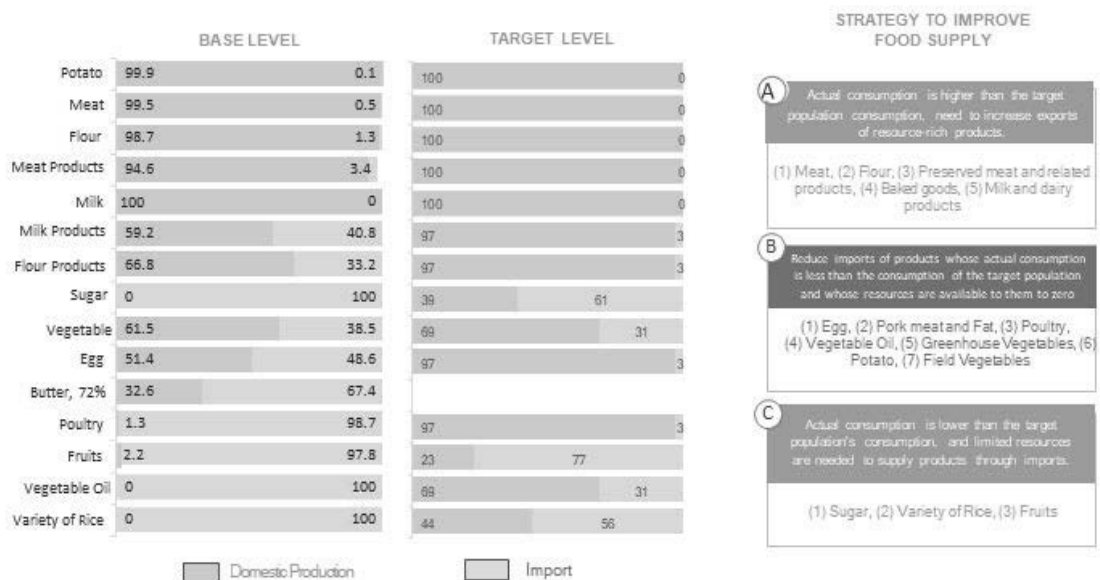
162000



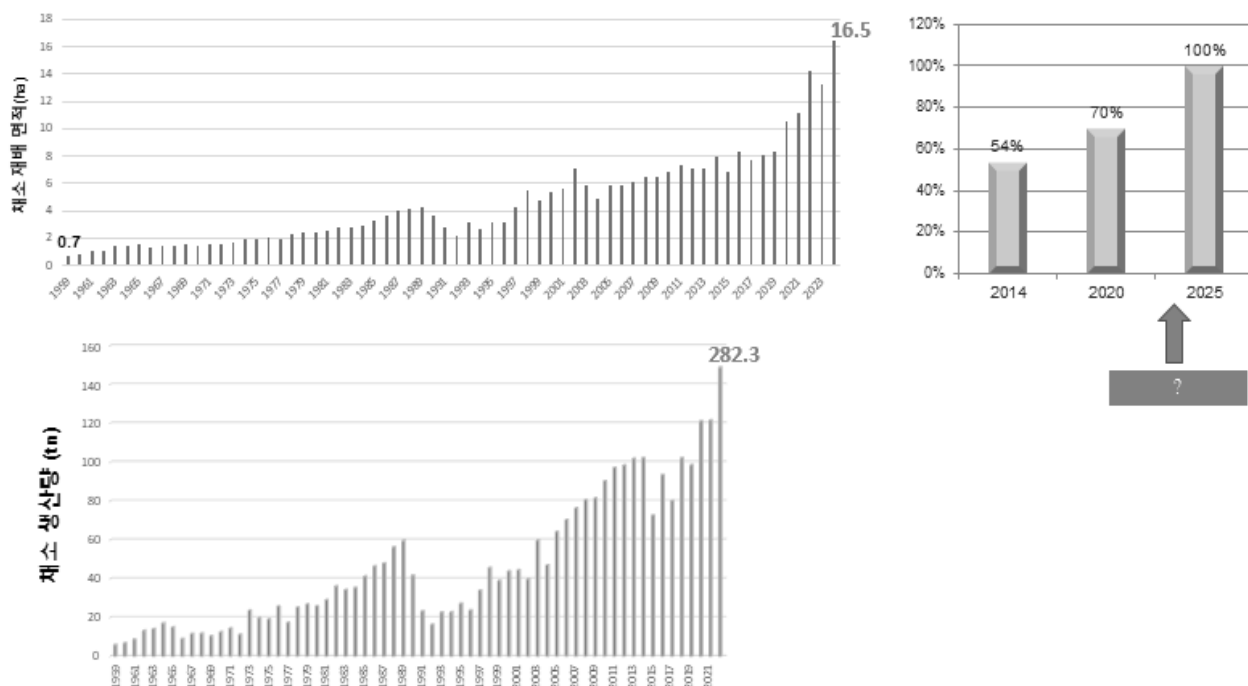
몽골의 농업환경



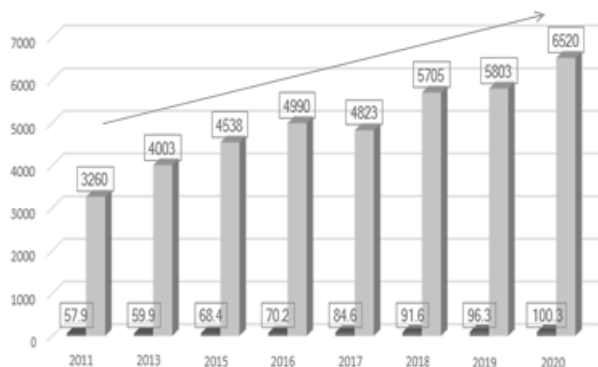
19 MAJOR FOOD PRODUCTS IS FULLY SUPPLIED BY DOMESTIC PRODUCTION



채소 재배 면적 및 생산량/1959-2024년/



몽골의 시설재배 채소 면적 /ha/및 생산량 /tn/



- 몽골은 갈수록 도시화되어 가면서 매년 채소 및 과일 섭취량이 증가하고 있습니다.
- 국내 농가의 채소 공급은 6월 하순부터 대량으로 시작되기 때문에 토마토와 오이의 가격은 여름 비닐온실이 만개하는 9월 중순까지는 상대적으로 하락한다.
- 하지만 10월부터 몽골산 토마토와 오이의 공급이 중단되고 연휴가 시작되면서 수요와 단가가 상승한다.

- 2020년 기준으로 몽골 시설재배
면적: 총 온실 면적: 100.3ha

겨울 난방 온실 면적: 30.5 ha

여름 비닐온실 면적: 69.8 ha

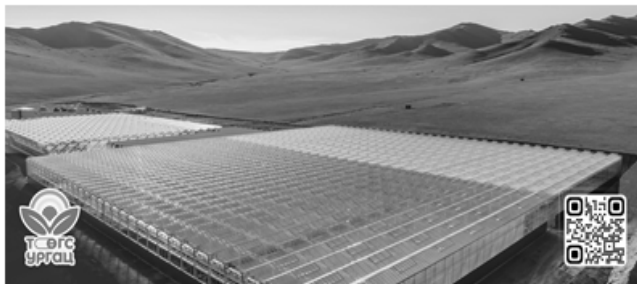
시설 재배 총 생산량: 6520 tn

난방 온실: 2010 tn

비닐 온실: 4510 tn

채소 총 수입량: 평균 18,700톤 / 고추, 엽채류, 토마토,

오이/



몽골의 농업협력 잠재력

풍부한 토지자원

- 국토 면적 156만km² /세계 18 등/
- 낮은 토지 이용률
- 유기농업 확대 가능성

축산업 경쟁력

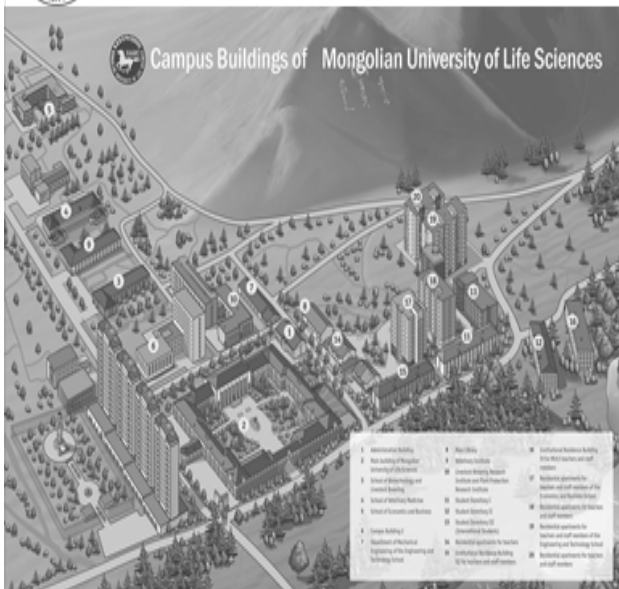
- 몽골은 약 7천만 두 이상의 가축을 보유한 세계적인 목축국가로서
- 친환경 축산
- 유기 축산물 생산
- 동물유전자원 보존
- 분야에서 협력 가능성이 높다.

청정 농산물 생산 기반

- **물생양분**에 **상대적**으로 **화학적비료**와 **농약** 사용량이 적어 **유기농** 및 **친환경 농산물** 생산에 **가장** **적합**한 조건을 가지고 있다.



몽골 국립생명과학대학교



6개대학

- 수리과학대학
축산산업 및 생명공학대학
공학기술대학
농업대학
경제경영대학
응용과학대학

4개 연구소

- 수의학 연구소
- 축산연구소
- 식물보호연구소
- 식물 과학 및 농업 연구소

2개 분교대학

- 다르칸 캠퍼스
바양홍고르 캠퍼스



2016

2017

2018

2019

2020

"Green belt"
50ha

1500m² 비닐 온실1200m² 북방형 온실3000m² 비닐 온실

교육 및 숙소,
기숙사 건물



고비사막지역 발전을 위한 혼농임업 프로젝트 결과(계속)



움느고비아이막에 위치한 몽골 국립농업대학교 실습장

14



고비사막지역 발전을 위한 혼농임업 프로젝트 결과(계속)

움느고비아이막 적응 채소 품종선발 및 토착화 실험 (2017-2021)



1. 토마토
2. 오이
3. 추키니 호박
4. 단 호박
5. 수박
6. 참외
7. 딸기
8. 열채류
9. 고추
10. 가지
11. 옥수수
12. 보리
13. 콩
14. 퀴누아

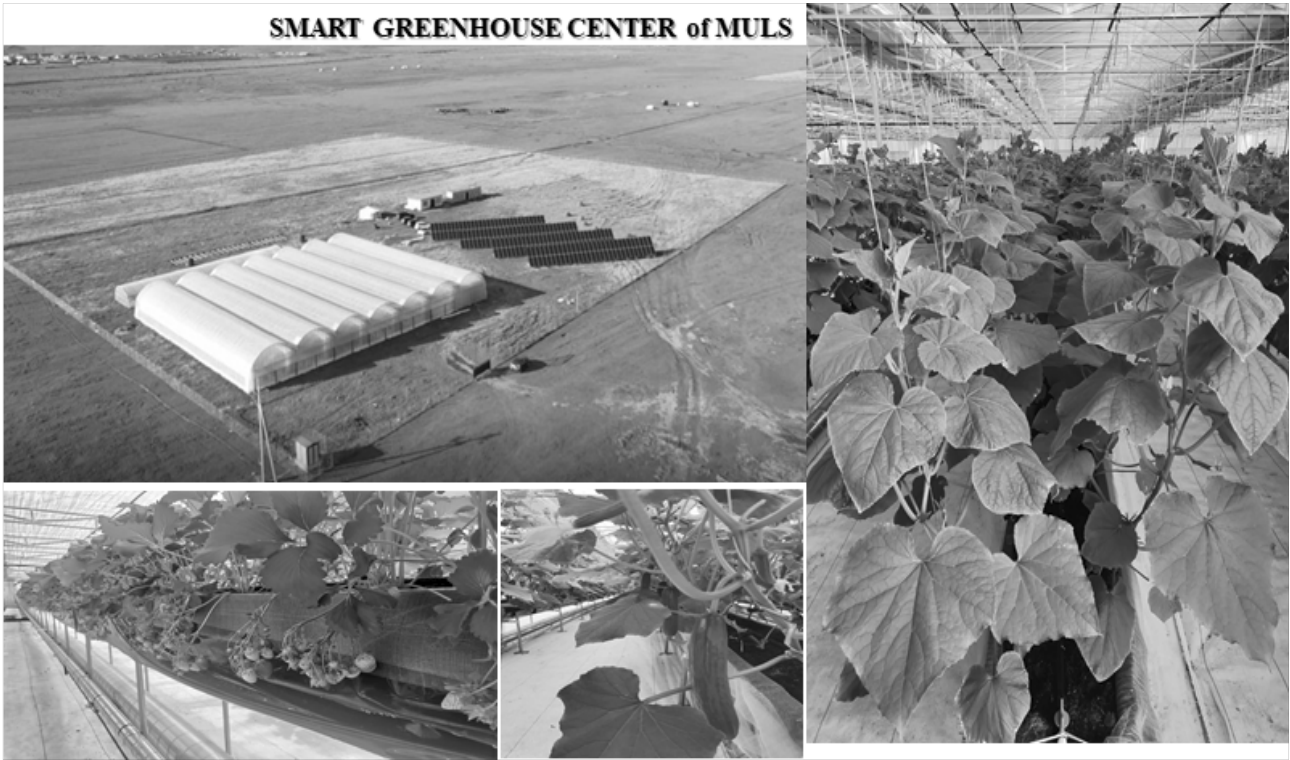
15



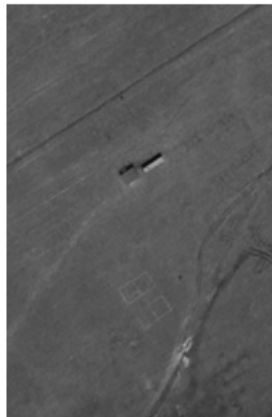
고비사막지역 발전을 위한 혼농임업 프로젝트 결과(계속)



16



SMART FARM CENTER OF MULS



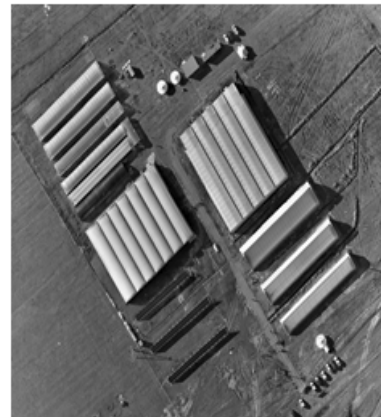
2020

몽골국립농업대 실습장
14ha



2022

태양열을 이용한 몽골에
적합한 스마트 온실
프로젝트 - 4ha



2024

북방형 스마트팜 패키지
모델 개발 프로젝트-
5.8ha

주요 협력 분야

1. 스마트농업 협력
2. 종자 및 유전자원 협력
3. 농업인력 양성
4. 약용식물 및 바이오산업 협력
5. 축산 및 동물보건 협력



동북아 농업혁신센터 설립

실천 전략

단기(1~3년)

- 공동 MOU 체결
- 국제 공동 연구 프로젝트
- 연구자 교류 확대
- 시범 스마트팜 구축
- 농업혁신 센터 설립

중기(3~5년)

- 농업 데이터 플랫폼 구축
- 종자은행 운영
- 전문인력 양성 프로그램 운영

장기(5~10년)

- 동북아 농업공동체 구축
- 공동 식량안보 체계 마련
- 농산물 공동 브랜드 개발
- 탄소중립 농업 협력체계 구축

결론

- 몽골은 광대한 농업자원과 청정 환경, 전략적 지리적 위치를 바탕으로 동북아시아 농업협력의 핵심 국가로 성장할 잠재력을 가지고 있다. 특히 스마트농업, 종자산업, 축산업, 약용식물 산업, 기후변화 대응 분야에서 다자간 협력을 확대할 경우 지역 식량안보와 지속가능한 농업 발전에 크게 기여할 수 있다.
- 향후 몽골은 단순한 협력 참여국을 넘어 동북아 농업혁신 허브로 자리매김하기 위해 국제포럼 창설, 공동연구센터 설립, 전문인력 양성 및 정책 협력 체계를 적극 추진할 필요가 있다.
- 몽골 국립농업대학교는 교육 프로그램 및 최신 실습농장 농업 정치적인 조건 등 여러 측면에서 참여 가능하다.

THANK YOU FOR YOUR
ATTENTION

Prospects and Practical Approaches for Multilateral Agricultural Cooperation in Northeast Asia

Tovuudorj Nasanjargal

Professor, Mongolian University of Life Sciences



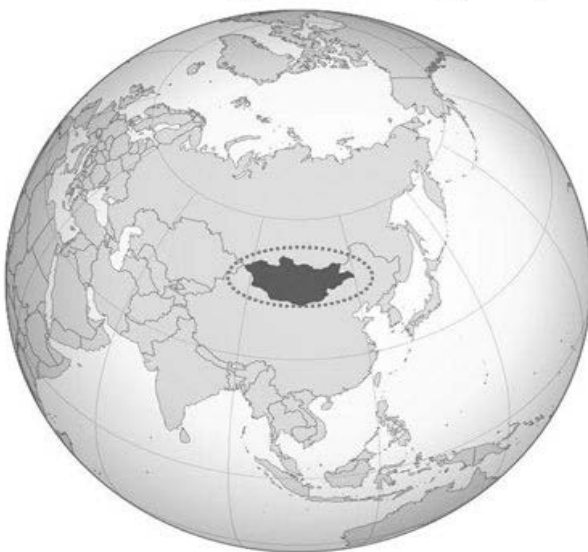
Prospects and Practical Approaches for Multilateral Agricultural Cooperation in Northeast Asia



T.Nasanjargal/Ph.D/

2026.06.22

Strategic Geographic Location



Located between China and Russia, Mongolia is well positioned to serve as a hub for agricultural logistics and cooperative networks in Northeast Asia.

Northeast Asia, a region characterized by a high concentration of global population and economic activity, faces a number of shared challenges, including food security, climate change adaptation, agricultural technological innovation, and sustainable rural development.

Neutral-Pragmatic Multilateral Diplomacy



Mongolia's foreign policy is centered on its "**Third Neighbor**" strategy, which seeks to reduce dependence on neighboring major powers while expanding multilateral economic and security cooperation. This approach reflects a **neutral and pragmatic form of multilateral diplomacy**.

A Country Contributing to Regional Food Security

Mongolia possesses vast land resources and a pristine natural environment. However, there remains considerable potential for development in areas such as agricultural productivity, agricultural product processing technologies, water resource management, and agricultural infrastructure.

Current Status of Agriculture in Mongolia

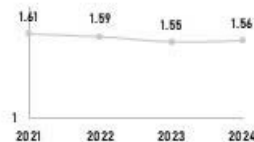
➤ Agricultural Environment

- Mongolia has a typical continental climate characterized by significant temperature fluctuations. The coldest period, with temperatures falling below freezing, generally occurs from early to late September, and sharp temperature drops may also occur between early May and early June. The annual growing season suitable for crop cultivation ranges from approximately **92 to 128 days**.
- In Selenge Aimag, one of Mongolia's principal agricultural regions, annual precipitation was approximately 290 mm (as of 2019), with most rainfall concentrated between June and September.
- Mongolia covers a total land area of approximately 1.564 million km², about 7.4 times the size of the Korean Peninsula. Of its total cultivated land area (1.147 million hectares), agricultural cropland accounts for approximately 1.2 million hectares (less than 1% of the national territory), while roughly 80% of the land is grassland and 10% is forested.
- Major Crops and Supply of Fruits and Vegetables
- Mongolia has traditionally been a nomadic country, and the agricultural and livestock sectors together account for approximately **13% of the nation's GDP**.

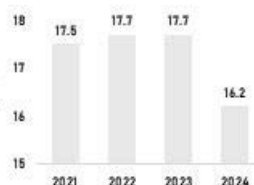
Agricultural Households and Farming Population in Mongolia (2025)



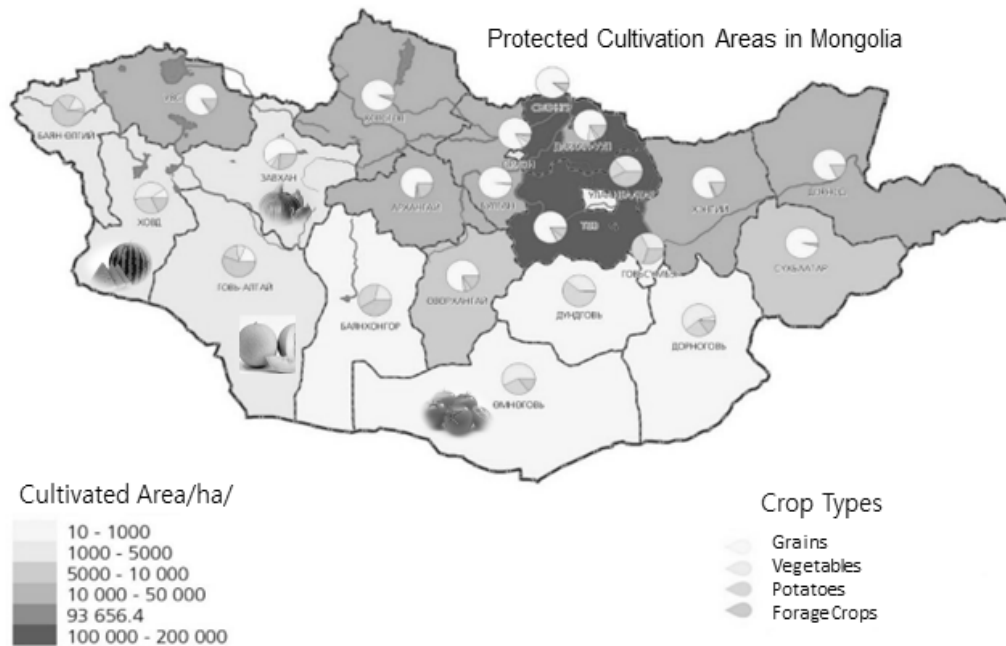
15600



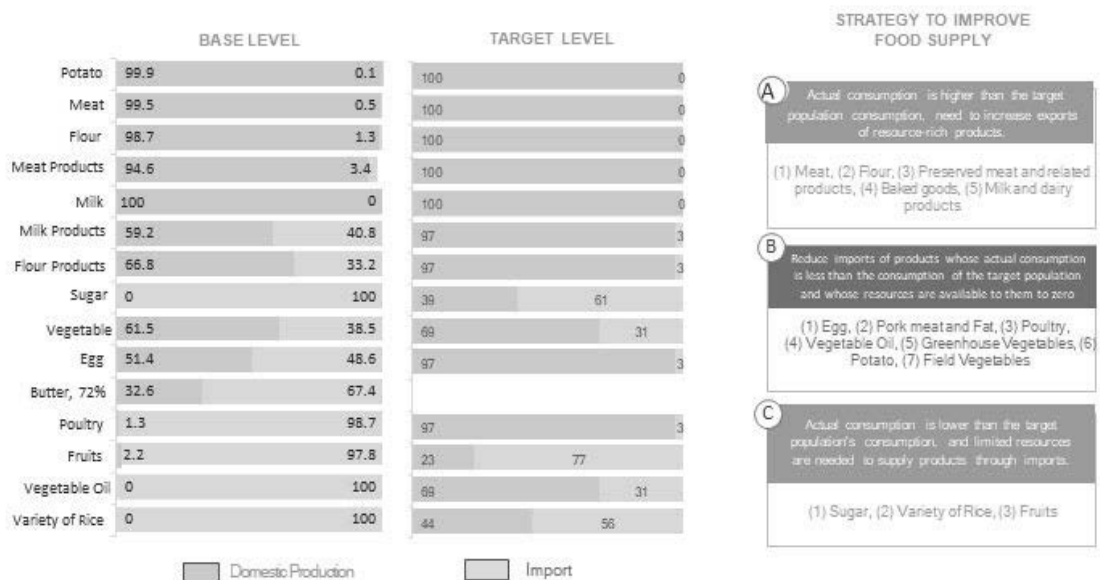
162000



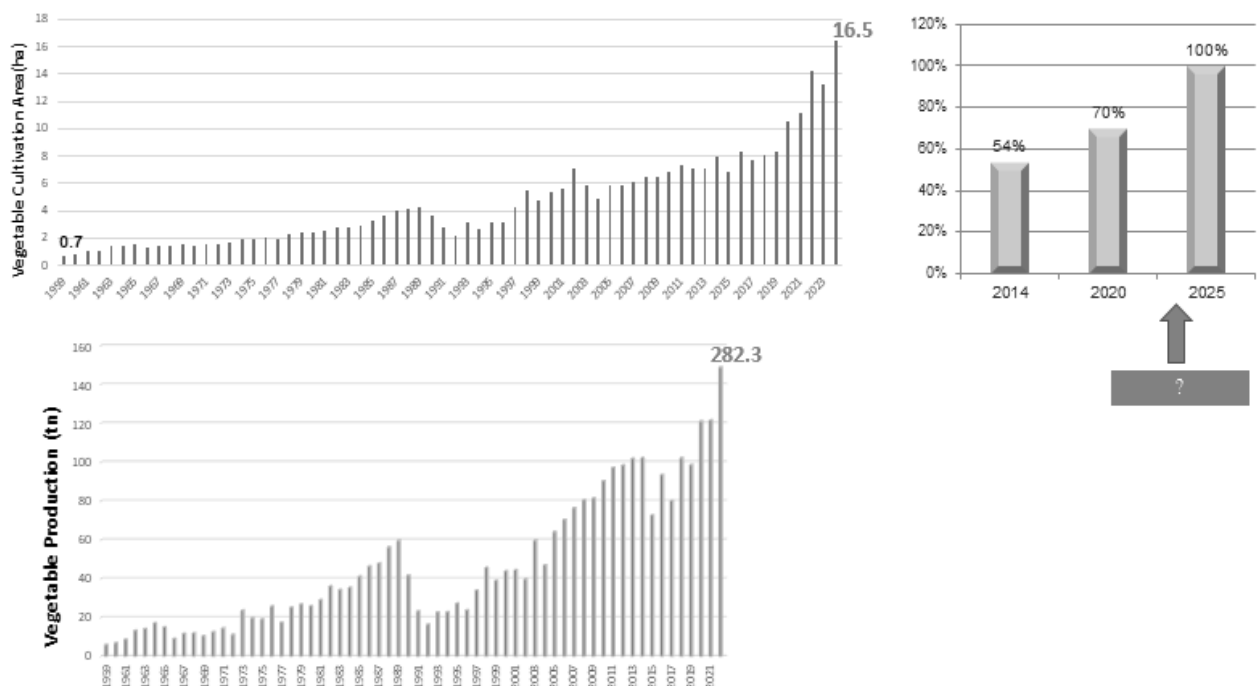
Agricultural Environment of Mongolia



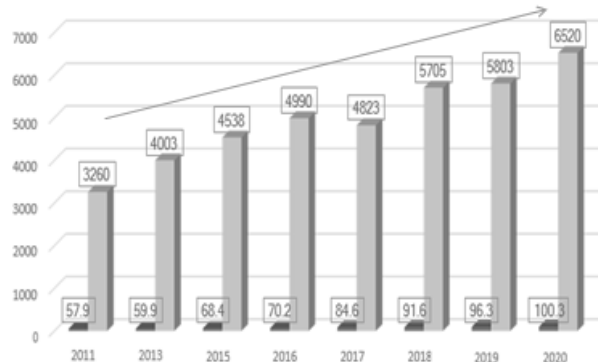
19 MAJOR FOOD PRODUCTS IS FULLY SUPPLIED BY DOMESTIC PRODUCTION



Vegetable Cultivation Area and Production Volume (1959–2024)



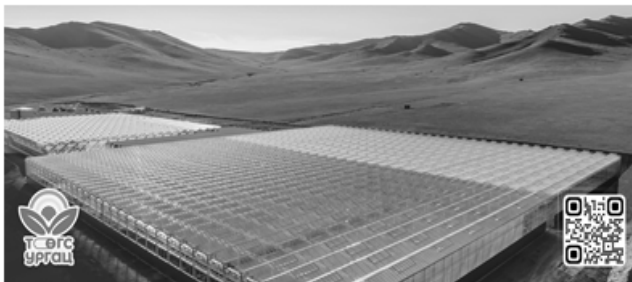
Greenhouse Vegetable Cultivation Area (ha) and Production Volume (tons) in Mongolia



• As Mongolia continues to urbanize, the consumption of vegetables and fruits has been increasing steadily each year.

• Domestic vegetable supplies from local farms begin to enter the market in large quantities from late June. As a result, the prices of tomatoes and cucumbers tend to decline and remain relatively low until mid-September, when production from summer plastic greenhouses reaches its peak.

• However, from October onward, the supply of domestically produced tomatoes and cucumbers decreases significantly, while holiday-related demand increases, leading to higher market prices.



Status of Protected Cultivation in Mongolia (2020)

Total greenhouse area: 100.3 ha

Heated winter greenhouses – 30.5 ha

Summer plastic greenhouses – 69.8 ha

Total greenhouse production: 6,520 tn

Heated greenhouses – 2,010 tn

Plastic greenhouses – 4,510 tn

Average annual vegetable imports: 18,700 tons/ Major imported products: peppers, leafy vegetables, tomatoes, and cucumbers/

Agricultural Cooperation Potential of Mongolia

Abundant Land Resources

- Total land area: **1.56 million km²** (18th largest in the world)
- Low land utilization rate
- Strong potential for expanding organic agriculture

Competitiveness of the Livestock Industry

- Mongolia is a leading pastoral nation with more than 70 million head of livestock.
- Strong foundation for environmentally sustainable livestock production
- Production of organic livestock products
- Conservation of valuable animal genetic resources
- High potential for cooperation in the livestock sector

Foundation for Producing Clean Agricultural Products

- Favorable conditions for producing organic and environmentally friendly agricultural products due to low population density and limited use of agricultural chemicals.



Mongolian University of Life Sciences (MULS)



SIX COLLEGES

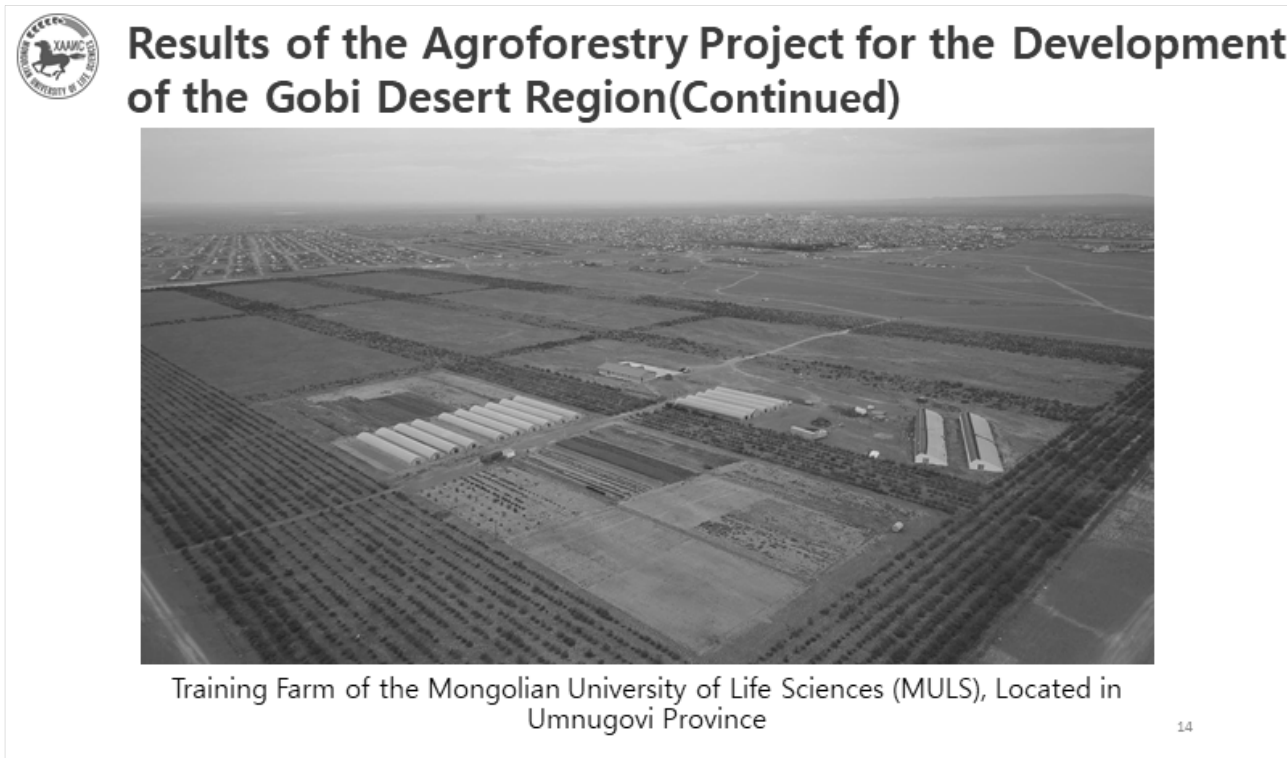
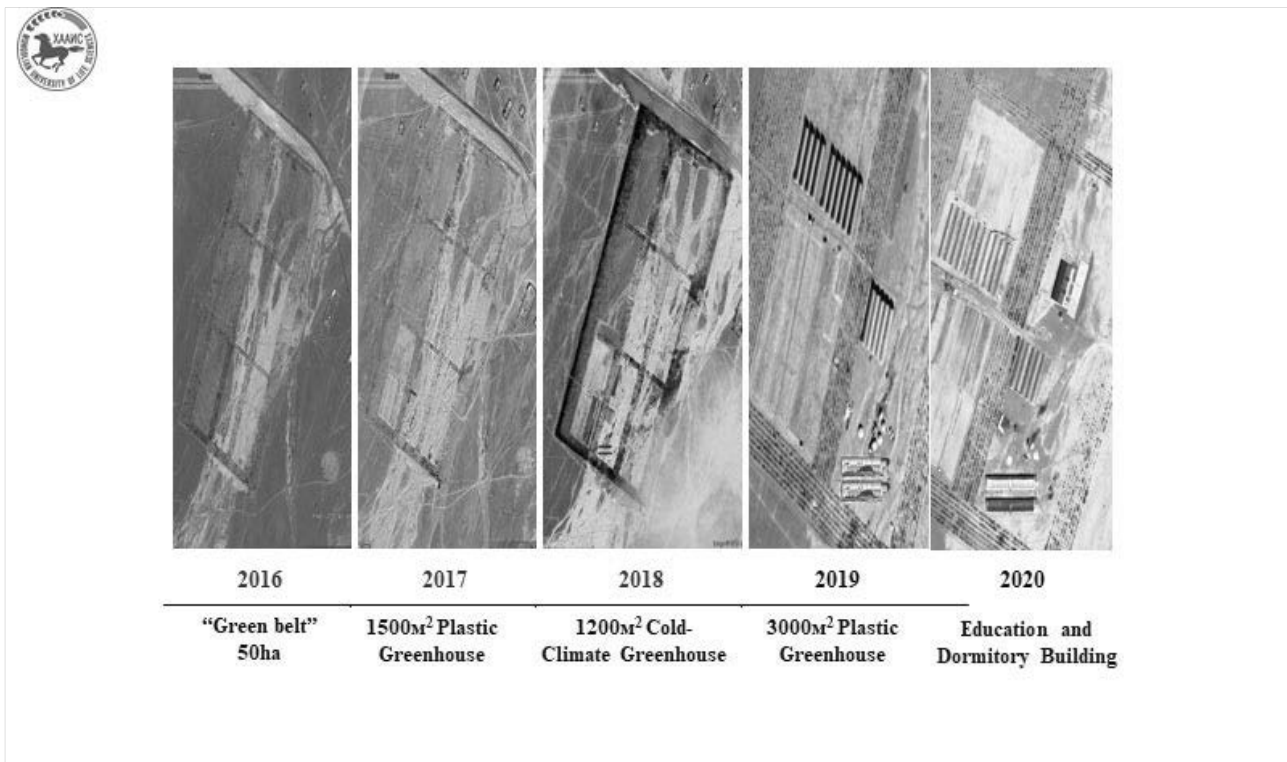
- College of Veterinary Medicine
- College of Animal Husbandry and Biotechnology
- College of Engineering and Technology
- College of Agriculture
- College of Economics and Business
- College of Applied Sciences

FOUR RESEARCH INSTITUTES

- Institute of Veterinary Science
- Institute of Animal Husbandry
- Institute of Plant Protection
- Institute of Plant Science and Agriculture

TWO BRANCH CAMPUSES

- Darkhan Campus
- Bayankhongor Campus





Results of the Agroforestry Project for the Development of the Gobi Desert Region(Continued)



Adaptation and Localization Trials of Vegetable Varieties in Umnugovi Province (2017-2021)

1. Tomato
2. Cucumber
3. Zucchini
4. Sweet Pumpkin (Kabocha Squash)
5. Watermelon
6. Oriental Melon
7. Strawberry
8. Leafy Vegetables
9. Pepper
10. Eggplant
11. Corn (Maize)
12. Barley
13. Soybean
14. Quinoa

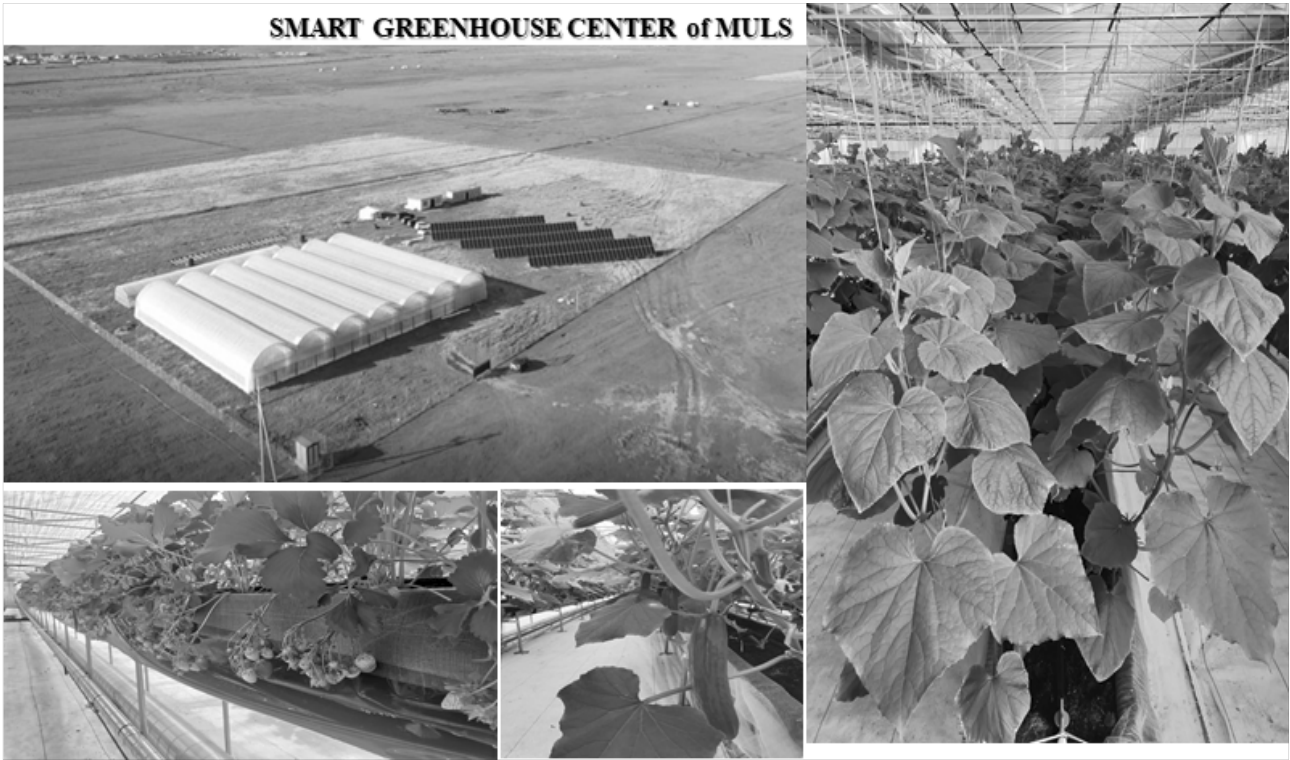
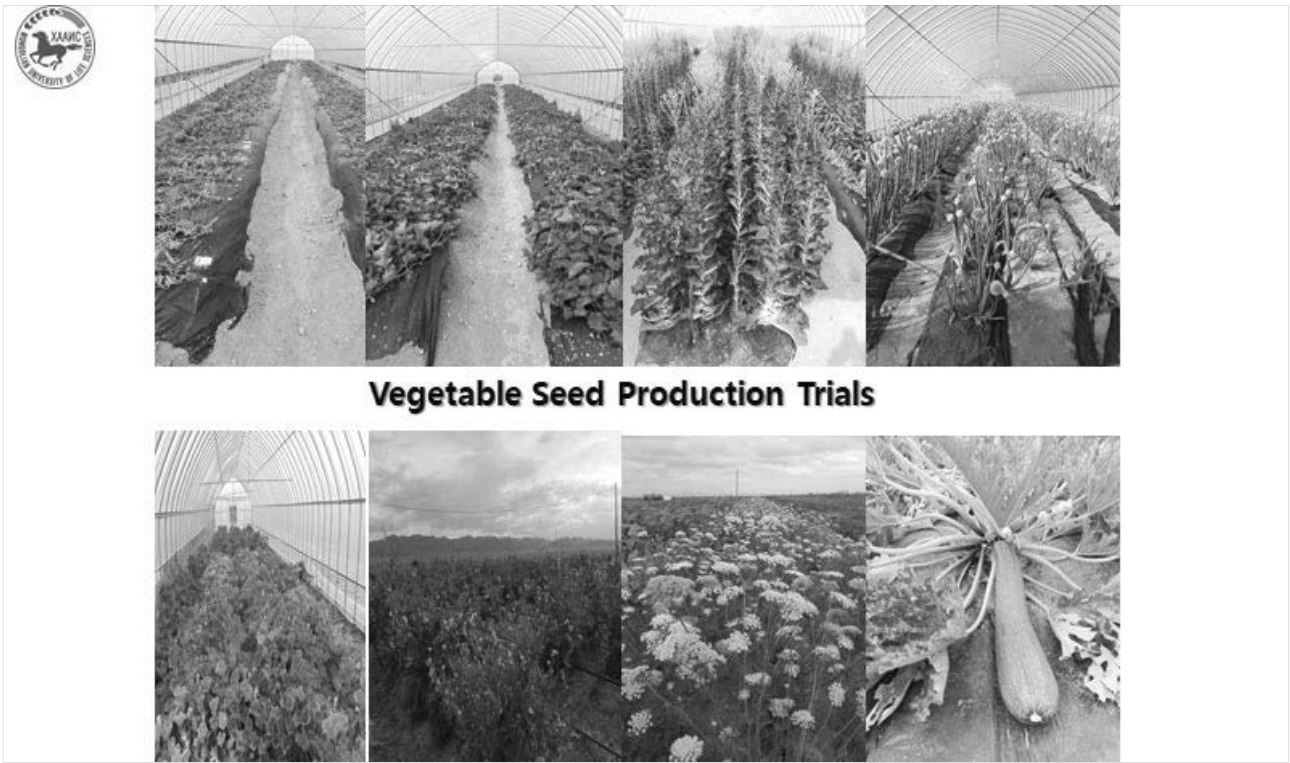
15



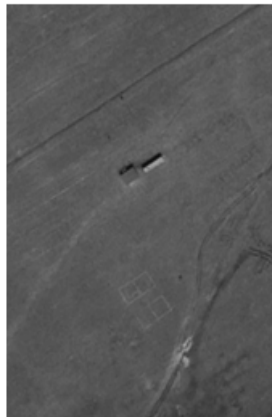
Results of the Agroforestry Project for the Development of the Gobi Desert Region(Continued)



16



SMART FARM CENTER OF MULS



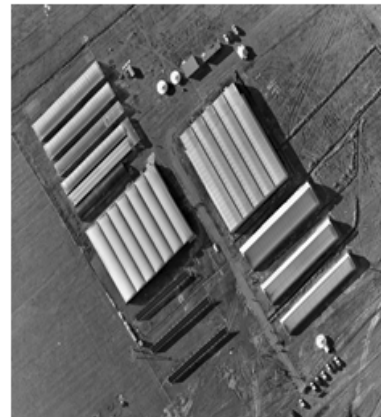
2020

Mongolian University
of Life Sciences (MULS)
Training Farm 14ha



2022

Solar-Powered Smart
Greenhouse Project
Adapted to Mongolia's
Climatic Conditions - 4ha



2024

Development Project
for a Northern-Type
Smart Farm Package
Model - 5.8ha

Major Areas of Cooperation

1. Smart Agriculture Cooperation
2. Seed and Genetic Resources Cooperation
3. Seed and Genetic Resources Cooperation
4. Medicinal Plant and Bioindustry Cooperation
5. Livestock and Animal Health Cooperation



**Establishment of the Northeast Asia
Agricultural Innovation Center**

실천 전략

Short-Term (1–3 Years)

- Conclude a Joint Memorandum of Understanding (MOU)
- Launch International Collaborative Research Projects
- Expand Researcher Exchange Programs
- Establish Pilot Smart Farms
- Establish an Agricultural Innovation Center

Medium-Term (3–5 Years)

- Develop an Agricultural Data Platform
- Establish and Operate a Seed Bank
- Implement Professional Capacity-Building Programs for Agricultural Personnel

Long-Term (5–10 Years)

- Build a Northeast Asian Agricultural Community
- Establish a Joint Food Security Framework
- Develop a Common Agricultural Product Brand
- Establish a Carbon-Neutral Agricultural Cooperation System

Conclusion

- Mongolia has significant potential to emerge as a key country for agricultural cooperation in Northeast Asia, leveraging its vast agricultural resources, pristine environment, and strategic geographic location. In particular, expanding multilateral cooperation in the areas of smart agriculture, the seed industry, livestock production, medicinal plant industries, and climate change adaptation can make a substantial contribution to regional food security and sustainable agricultural development.
- Looking ahead, Mongolia should move beyond the role of a participating partner and position itself as a Northeast Asian hub for agricultural innovation. To achieve this, it is essential to actively promote initiatives such as the establishment of international forums, joint research centers, professional training programs, and policy cooperation mechanisms.
- The Mongolian University of Life Sciences (MULS) is well positioned to contribute to these efforts through its academic programs, advanced experimental and training farms, agricultural expertise, and favorable institutional conditions for international cooperation.

THANK YOU FOR YOUR
ATTENTION

국제 다자간 보건의료 협력 가능성 모색과 실천 방안

-북한 보건의료를 중심으로-

신영전 한양대학교 의과대학 교수

1 서론: 왜 지금 북한 보건의료 협력인가?

국제 보건의료 협력은 단순한 인도주의적 선행을 넘어, 국가 간 신뢰를 형성하고 지역 평화를 공고히 하는 전략적 수단이다. 특히 북한이라는 고도로 폐쇄된 체제와의 관계에서, 보건의료는 정치적으로 가장 덜 논쟁적이면서도 상호 이익이 뚜렷한 협력 공간이다. 그러나 지난 수십 년 간의 경험이 보여주듯, 이 협력은 국제정세의 부침에 따라 반복적으로 중단과 재개를 계속해 왔다.

코로나바이러스 감염증-19(COVID-19) 팬데믹은 다자간 국제보건협력 체계의 취약성을 적나라하게 드러냈다. 세계보건기구(WHO)와 세계백신면역연합(Gavi), 감염병예방혁신연합(CEPI)이 공동 추진한 코백스 퍼실리티(COVAX Facility)는 저소득 국가에 대한 백신의 공평한 배분을 약속하였으나, 고소득 국가들의 양자 선구매 협약 체결로 인해 당초 목표를 달성하지 못하였다[1].

- COVID-19 팬데믹이 종식된 2022년 말까지, 고소득 국가의 1인당 백신 접종률은 저소득 국가를 크게 상회하였으며, 북한은 이 격차의 전형적 사례로 지목된다[2].
- 북한은 여러가지 이유로 집단 예방접종을 하지 못하다가 코비드-19 발생 이후에야 일부 집단에 대한 예방접종이 이루어진 것으로 알려져 있다[3].

북한은 COVID-19 팬데믹 기간 중 철저한 국경 봉쇄 정책을 유지하면서 국제기구의 지원을 사실상 거부하였고, 2021년 3월까지 대부분의 국제구호 인력이 북한을 떠났다[4].

- 코비드 19로 인한 사망자에 대한 추계는 어려우나 최소 20만 명의 추가 사망을 예측하기도 한다[5].
- 최근 탈북자 대상 조사에서는 주로 기존 암이나 결핵환자, 식량배급을 제대로 받지 못한 자들에서 사망자가 발생한 것으로 보인다[3].

북한의 보건의료 위기는 단지 국내 문제에 그치지 않는다. 조류독감(고병원성 조류인플루엔자, HPAI), COVID-19, 아프리카 돼지열병(ASF) 등 국경을 초월하는 감염병은 북한과 한국, 중국, 러시아, 일본이 촘촘히 연결된 동북아 지역 특성상 한 국가의 방역 실패가 곧 지역 전체의 위협이 된다[6].

- 실제로 2023~2024년 한반도 비무장지대(DMZ) 주변에서 기록된 HPAI H5N1 및 H5N6 바이러스의 계통지리학적 분석은 중국과 한국, 일본 간의 광범위한 바이러스 전파 경로를 확인하였으며, 이는 역내 방역 협력의 불가피성을 다시 한번 과학적으로 입증한다[7].

남북 간 긴장이 사상 최고 수준에 달한 현재, 보건의료야말로 정치적 중립성, 인도주의적 정당성, 상호 필요성이 동시에 충족되는 거의 유일한 협력 영역이다.

이 발제문은 이러한 인식 아래, 국제 다자간 보건의료 협력의 현실적 제약을 냉정히 분석하고, 기존 사례에서 교훈을 도출하며, 실천 가능한 협력 방안을 제안하는 것을 목적으로 한다. 특히 '3자 체제(한·미·북)'를 넘어 '5자 또는 5자+α 체제'로 전환하는 가능성과 그 과정에서 보건의료가 수행할 수 있는 전략적 역할에 주목한다.

2 국제 다자간 보건의료 협력 관련 제약적 현실

가. 북한

첫째, 북한은 COVID-19 팬데믹을 전후하여 국제 보건의료 협력의 공간을 사실상 봉쇄하였다. 우선 북한 정부는 2020년 초 국경을 전면 봉쇄한 이후 인도적 지원을 포함한 국제기구 인력의 재입국을 허용하지 않고 있다.

- Shin(2021)의 연구에 따르면, 북한은 2020년 1월 25일 국경을 폐쇄하고 범정부 방역기구인 '중앙인민보건지도위원회(CPCH)'를 조직하여 전국적 비상방역 체계를 구축하였으나, 이는 결과적으로 국제사회와의 협력 통로를 차단하는 결과를 낳았다[5].
- 또한 코비드-19뿐만 아니라 격리, 차단이 사망으로 이어지는 사례들이 다수 발생하였다[3].

둘째, 2024년 6월 18일 블라디미르 푸틴 러시아 대통령의 평양 방문을 계기로 체결된 「포괄적인 전략적 동반자 관계에 관한 조약」은 북한의 대외 협력 구도를 근본적으로 변화시켰다. 즉, 국제협력이 필요성이 북-러 협력으로 부분적으로 해소되고 있는 상황이다.

- 이 조약은 상호 군사지원 조항(제4조)을 포함하여 교육, 과학기술, 보건, 식량, 환경보호, 기후변화 등 포괄적인 분야에서의 협력을 천명하였다[8].
- 보건의료 분야에서는 2024년 양국 간 보건협정 체결에 이어 2025년 11월 러시아 보건부 장관이 평양을 방문하여 의약품 제조, 감염병 관리, 모자보건, 비전염성 질환 등의 분야에서 협력을 공식화하였으며, 의료 장비 제공 및 북한 의료인력 러시아 연수 프로그램도 가동되기 시작하였다.⁷⁴⁾

셋째, 북한은 대남 관계에서 '적대적 두 국가론'을 공식화하여 남북 간 직접 접촉을 극도로 기피하고 있다. 이는 남한 주도 또는 남한이 참여하는 다자 보건협력에 대한 북한의 참여 가능성을 현재로서는 구조적으로 제한한다.

나. 한국

2025년 출범한 이재명 정부는 한반도 평화공존 3원칙을 표방하였다. 즉 (1) 북한 체제 존중: 남북관계 발전과 평화통일을 위한 상대방으로서 북한을 인정하며, (2) 흡수통일 불추구: 인위적인 흡수통일을 지양하고 평화적 공존을 최우선으로 하며, (3) 적대행위 불추진: 무력 충돌이나 긴장 조성 행위를 자제하고 대화와 협력을 통해 갈등을 관리한다는 것이다. 또한 대북 전단 살포 및 확산기 방송 중단, 남북 연락채널 복원, 교류-정상화-비핵화의 포괄적 접근, 민간 교류 일부 허용 등의 추진 전략을 제시하고 있다.

74) 38 North. (2026, March 25). North Korea's pursuit of medical cooperation: Opportunities and challenges. Stimson Center.

아울러 한국은 2025년 글로벌펀드(The Global Fund) 제8차 재원보충(replenishment)에서 전 회차와 동일한 1억 달러(약 1,470억 원)를 약속하며, 공적개발원조(ODA) 예산 삭감 기조 속에서도 국제사회의 신뢰를 유지하는 동시에 글로벌펀드 이사국 지위(투표권 보유)를 확보하였다. 이는 향후 북한을 포함한 글로벌펀드 사업 재개 논의에서 한국이 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 기반이 된다.

다. 국제사회

국제제재는 북한 보건 의료 협력의 가장 근본적인 제도적 장벽이다. 의료장비(GeneXpert 결핵 진단기, 자외선 살균장치 등)조차 제재 예외 승인 없이는 반입이 어려운 상황이며, 이는 인도주의적 원칙과 제재 이행 간의 첨예한 충돌을 초래한다.⁷⁵⁾

동시에 2025년 미국의 세계보건기구(WHO) 탈퇴 공식화는 유엔 중심 다자보건협력 거버넌스에 심각한 공백을 야기하고 있다. WHO를 비롯한 유엔 기구들은 재정 압박으로 인력 감축과 운영 축소가 불가피한 상황으로, 이는 역설적으로 한국을 비롯한 중견국(middle powers)이 다자 보건 의료 협력에서 주도적 역할을 할 수 있는 공간이 넓어졌음을 의미한다.

에볼라, 원숭이두창, 고병원성 조류인플루엔자 등 신·재출현 감염병의 지속적 위협은 다자간 보건 협력의 절박성을 재확인시켜 준다. 동남아시아에서의 공중보건 데이터 및 정보 공유 연구를 통해, 국경을 초월한 감염병 대응에서 실효적인 다자 정보 공유 체계 구축이 갖는 핵심적 중요성을 보여준다[9].

3 기존 국제 다자간 협력 사례와 교훈: 글로벌펀드(Global Fund)의 북한 결핵·말라리아 사업

2010년부터 2018년까지 8년간 총 1억 300만 달러(USD)를 지원한 글로벌펀드의 북한 결핵 사업은 국제 다자간 협력의 잠재력과 한계를 동시에 보여주는 가장 중요한 사례다. 이 사업에서 도출되는 교훈은 네 가지로 정리할 수 있다.

(1) 조화(Harmonization) 원칙의 훼손

글로벌펀드 결핵 사업이 기존에 북한에서 활동하던 기존 민간단체와의 사전 조율 없이 전면적으로 시행됨으로써, 기존 단체들의 사업 영역을 대체하는 부작용을 낳았다.

- 이는 2005년 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)이 명시한 '조화(Harmonization)' 원칙—공여 기관들의 행동이 상호 조화롭고 투명하며 집합적으로 효과적이어야 한다는 원칙—이 심각하게 훼손된 것이다.

더 심각한 것은 기존 결핵 사업의 사실상 실패다. Jung et al.(2017)이 북한 결핵 요양소 환자들의 약제 감수성 검사 결과를 분석한 연구에 따르면, 요양소 환자들에서 이소니아지드(isoniazid) 내성률은 92.0% 이상, 리팜피신(rifampicin) 내성률은 요양소에 따라 77~84%에 달하였다[10].

- 이는 표준 1차 DOTS(Directly Observed Treatment, Short-course) 요법이 사실상 무력화된 상황에서 새로운 글로벌펀드 사업이 동일한 1차 약제를 중심으로 추진되었음을 의미하며, 사업 설계의 근본적 결함을 시사한다.

75) Kine, P. (2019, August 20). North Korea's TB crisis. The Korea Times / PressReader. <https://www.pressreader.com/korea-republic/the-korea-times/20190820/281694026427957>

글로벌펀드는 이후 다제내성결핵(MDR-TB) 사업으로 전환을 모색하였으나, MDR-TB 치료는 18~24개월의 2차 약제 투여를 요하는 복잡한 사업으로, 민간단체 수준의 역량으로는 대규모 운영이 어려웠다.

(2) 가시적 성과 창출의 실패

Park and Kim(2019)은 8년간 1억 3백만 달러 규모의 지원에도 불구하고 글로벌펀드 사업이 결핵 유병률 감소 측면에서 가시적인 성과를 내지 못하였음을 분석하였다. 한편 같은 기간(2010~2018) 동남아시아 지역(SEAR) 국가들 중 북한은 HIV 비관련 결핵 사망자 수 45% 감소를 기록하여 최고 성과를 보인 국가로 평가되기도 하였으나[11], 이는 비교 기준 및 데이터 신뢰성 문제와 함께 북한의 결핵 감시 체계 부재라는 근본적 문제와 맞닿아 있다.

북한은 현재도 WHO가 지정한 결핵 및 내성결핵 고부담 30개국 목록에 포함되어 있다. 2017년 기준 북한의 결핵 추정 환자 수는 약 13만 1,000명이며, 같은 해 약 1만 6,000명이 결핵으로 사망한 것으로 추정된다.[21] MDR-TB 신환자 수 역시 2013년 3,500명에서 2017년 5,200명으로 증가 추세를 보여, 내성 결핵 문제의 심각성이 더욱 커지고 있다.⁷⁶⁾[21]

(3) 갑작스러운 사업 중단

2018년 2월 21일 글로벌펀드는 북한의 '고유한 운영 환경'으로 인해 지원금의 배분 및 사업 효과에 대한 투명한 보증이 불가능하다는 이유로 북한 결핵 사업을 6월 말까지 중단한다고 공표하였다.[22] 이는 2018~2021년 주기를 위해 이미 4,400만 달러 추가 배정이 예정된 상황에서의 갑작스러운 결정이었으며, 인도주의 공동체로부터 강한 비판을 받았다.

이 결정이 미국 정부의 '최대 압박(maximum pressure)' 대북 제재 캠페인과 무관하지 않다는 견해가 지배적이다. 글로벌펀드의 최대 기여국이자 연간 14억 달러를 지원하는 미국의 압력이 작용하였을 것이라는 분석이다.[22] 이 사례는 인도주의적 성격을 가진 다자 보건 사업조차 지정학적 힘의 역학에서 자유롭지 못함을 명확히 보여준다.

아울러 중단 결정 이후 북한 결핵 환자에 대한 후속 대책 논의도 사실상 부재하였다. 모델 추정에 따르면, 글로벌펀드 지원 중단으로 인해 비-MDR 결핵 환자 치료 역량이 50~75% 감소하고, 이로 인해 추가적으로 15만 5,000~21만 명이 사망할 수 있다는 예측도 제기되었다.[23]

(4) COVID-19 이후 사실상의 방치 상태

COVID-19 팬데믹 기간과 이후 현재까지 북한의 결핵 관리 사업은 사실상 방치 상태에 있다.

- Seo et al.(2025)는 최신 연구에서 북한이탈주민과 일반 한국인의 결핵 부담 격차를 분석하면서, 북한 내 MDR-TB 추정 발생률이 2016년 인구 10만 명당 18.1명으로 정점을 찍은 후 완만히 감소하는 추세임에도 한국(인구 10만 명당 2.4명)과의 격차가 매우 크다는 점을 확인하였다[12].

COVID-19 봉쇄 이후 결핵 약제 재고 고갈, 진단 및 치료 중단, 내성균 발생 증가 등의 악순환이 북한 내에서 진행되고 있을 것으로 전문가들은 우려하고 있다.[3]

76) Avram Agiv, (2019). Facing the tuberculosis crisis in North Korea: The humanitarian work of the Eugene Bell Foundation. 38 North, <https://www.38north.org/2019/07/aagov073119/>

4 국제 다자간 보건의료 협력 가능성 모색과 실천 방안

가. 주요 접근 원칙

(1) 단계적 접근

국제 다자간 보건의료 협력은 현실적 제약을 고려할 때, 다음의 4단계에 걸친 점진적·누적적 접근이 필요하다.

- **1단계: 신뢰 회복 단계:** 공식 채널 재가동, 인도주의적 소통 복원, 소규모·실무급 접촉부터 시작한다.
- **2단계: 상호 협력 불가피 영역에서의 협력:** 조류독감, ASF 등 국경을 초월하는 동물-인체 감염병(zoonosis) 방역 협력은 '하지 않을 수 없는' 협력으로, 정치적 마찰 없이 첫 발을 내디딜 수 있는 영역이다.
- **3단계: 상호 이익이 되는 영역에서의 협력:** 결핵·말라리아 등 공중보건 사업, 의료인력 역량강화, 모자 보건 협력 등이 해당한다.
- **4단계: 평화 협력 체계의 제도화:** 다자 보건협정 체결, 기금 조성, 거버넌스 구조 구축 등을 통해 협력을 지속 가능한 제도적 틀에 안착시킨다.

(2) 다층적 협력 체계 구축

단일한 다자 체계에만 의존하는 것은 취약하다. 다자 협력체계를 기반으로 4자, 3자, 양자 협력을 병행하고, 민간단체-국가-국제사회를 통한 다층적 접근이 요구된다. 이는 어느 한 채널이 막히더라도 다른 채널을 통한 협력이 지속될 수 있도록 하는 '협력 경로의 다양화' 전략이다.

(3) 북한의 국가 보건의료 우선순위 기반 접근

현재 북한의 최우선 보건의료 정책 목표는 '20×10 지방발전정책' 내 병원 건설과 의료인력 양성이다.[12] 국제 협력은 북한이 스스로 설정한 국가 우선순위에 부합하는 형태로 제안될 때 수용 가능성이 높다. 이는 파리 선언의 '주인의식(Ownership)' 원칙과도 일치한다.

Table 1. 북한 보건의료의 우선순위

WHO (2025) ¹⁾		WHO (2024-2025) ²⁾		ChatGPT (2025-2026) ³⁾	
분야		분야		주요 내용	
1	심혈관계질환	일차보건의료	비전염성질환(NCD)	심혈관질환, 암, 당뇨병, 고혈압	
2	암	보편적 건강보장	모자보건	산모·신생아·영유아 사망 감소	
3	당뇨병	보건의료인력 강화	예방접종	백신 공급 및 국가면역사업 유지	
4	구강보건	감염병 및 항생제내성 대응	일차보건의료 강화	지역 진료소, 군 단위 병원 역량 강화	
5	비전염성질환 예방 및 조기 진단	모자보건	필수의약품 공급	의약품·진단장비 확보	
6	만성질환 통합관리	필수의약품, 진단기기 접근성 개선	결핵 및 감염병 관리	TB, 호흡기 감염, 감염병 대비	
7		보건안보 및 국제보건규약 역량 강화	보건안보·팬데믹 대비	IHR, 감시체계, 비상대응체계 구축	
8		비전염성질환 관리	보건인력 역량 강화	의료진 교육, 임상지침 보급	

1) WHO DPR Korea - Strengthening NCD Action in DPR Korea (30 May 2025)

2) WHO Results Report 2024-2025: DPR Korea

3) ChatGPT's Priorities for North Korean Healthcare Based on International Organization Literature for 2025-2026

(4) 국제개발협력 규범 재확인

글로벌펀드 사업의 실패 교훈을 반면교사 삼아, 향후 북한 보건의료 협력은 2005년 파리선언이 제시한 다섯 가지 원칙—주인의식(Ownership), 일치(Alignment), 조화(Harmonization), 결과중심(Managing for Results), 상호책임(Mutual Accountability)—을 협력 설계의 출발점으로 삼아야 한다.

- 특히 기존 활동 단체와의 사전 조율(harmonization)과 북한 당국의 실질적 참여(ownership)는 사업 성공의 전제조건이다.

나. 기회 요인의 적극적 활용

제약적 현실에도 불구하고, 현재 시점은 국제 다자간 보건의료 협력을 재건하기 위한 구조적 기회 요인이 복합적으로 형성되어 있다.

첫째, 북한은 '보통 국가'로서의 국제적 인정을 지속적으로 추구하고 있다. 이는 유엔 산하 기구를 비롯한 다자 국제기관에서의 활동에 유인을 부여하며, 한국이 함께 참여하는 다자 보건 사업에 북한이 합류할 가능성을 열어둔다.

둘째, 2025년 북한은 '보건의료혁명 원년'을 선포하고 '20×10 지방발전정책'의 일환으로 전국 도·시·군 단위에 현대식 병원 건설을 추진하고 있다.⁷⁷⁾

- 평양종합병원(2025년 11월 완공)과 강동군 병원(모델 병원)이 완공되었으며, 용강군·구성시 병원 등 전국 20개 시·군에 대규모 의료시설 건설이 진행 중이다.
- 2025년 북한의 '보건의료혁명' 선포와 대규모 병원 건설 계획은 의료장비, 의약품 공급망, 의료인력 역량강화를 위해 노력을 하고 있다.

38 North의 분석(2026)에 따르면, 북한은 러시아와의 양자 협력만으로는 이 수요를 충족하기 어려우며, 이는 다른 국제 행위자들에게도 참여 공간을 제공한다.

셋째, 북한은 러시아에 이어 베트남, 인도네시아, 싱가포르 등 기존 사회주의 진영을 넘어선 국가들과의 보건 의료 교류를 확대하고 있다. 이는 북한의 대외 보건 협력 네트워크가 이념적 경계를 넘어 실용주의적으로 확장되고 있음을 시사한다.

- 북한은 베트남과 보건의료협력을 위한 합의를 작성했다(2025년 10월).

넷째, 원산·갈마 등 북한이 추진하는 대규모 관광지 개발 사업은 성공하려면 인접국과의 방역 협력이 전제되어야 한다. 관광객의 국경 이동은 곧 방역 협력의 불가결성을 의미한다.

- 삼지연군 관광단지(량강도 삼지연시)
- 양덕온천 관광지(평남 양덕군)
- 염분진 지구(함북)

다섯째, COVID-19 팬데믹에서 드러난 국제 보건협력 거버넌스의 공백을 메우기 위한 새로운 협력 틀 구축의 필요성에 대한 국제적 공감대가 형성되어 있다.

- 미국이 세계보건기구를 이탈한 가운데, 기존 세계보건기구 등 유엔기구에서 중국의 영향력이 확대될 가능성이 있다. 이는 북한에게 위기이기도 하나 기회로 작용할 수 있다.

다. 주요 협력 사업

(1) 남북을 포함한 주변국과의 보건협력 핫라인 재가동

남북, 남-북-중, 남-북-러 등 다양한 조합의 보건 당국 간 직통 연락 채널 구축이 시급하다.

- 감염병 발생 시 24~48시간 내 통보·정보 공유가 가능한 시스템을 마련하고, WHO 서태평양지역사무처(WPRO)를 중개자로 활용하는 방안을 검토할 수 있다.

(2) 글로벌펀드 결핵·말라리아 사업 재가동

글로벌펀드의 북한 결핵·말라리아 사업 재개는 가장 우선순위가 높은 협력 과제다.

- 탈북민들의 증언에 의하면, COVID-19 기간 중 결핵 환자들이 가장 고통받은 집단에 속하며, 상당수 사망자가 발생한 것으로 전해진다.[4]

재개 시 과거 실패의 교훈을 반드시 반영해야 한다. 즉 (가) 기존 활동 단체와의 사전 조율, (나) MDR-TB 대

77) 38 North. (2026, January 29). North Korea's 2025 health revolution. Stimson Center. <https://www.38north.org/2026/01/north-koreas-2025-health-revolution/>

응 역량 중심의 사업 재설계, (다) 모니터링·평가의 독립성 보장, (라) 미국 등 주요 공여국의 정치적 영향력으로부터 사업을 보호할 거버넌스 구조 마련이 필요하다.

한국은 2025년 글로벌펀드 이사국 지위 확보를 계기로, 북한 사업 재개를 위한 의사결정 과정에 적극 개입할 수 있는 제도적 기반을 갖추었다. 이 기회를 활용하여 한국이 글로벌펀드 북한 사업 재개를 위한 공식 제안을 추진할 것을 강력히 권고한다.

(3) 동북아 방역 네트워크 재활성화

과거 남북한, 중국, 일본, 미국, 몽골이 참여한 '동북아 방역 네트워크'를 재가동할 필요가 있다. 단, 기존 네트워크의 한계를 넘어서기 위해서는 세 가지 조건이 충족되어야 한다.

- **첫째, 협의 수준의 격상:** 기술 실무진 수준을 넘어 총리급 이상의 정치적 결단을 담보하는 고위급 협의 체계를 구성해야 한다. 보건 협력의 지속성을 담보하려면 정치적 리더십의 뒷받침이 필수적이다.
- **둘째, 상당한 규모의 전용 기금 조성:** 협력 체계가 실효적으로 작동하기 위해서는 특정 국가의 기여에 종속되지 않는 독립적 기금이 필요하다. 한국과 중국이 공동 주도하여 초기 기금을 조성하고, 다른 참여국의 기여를 유도하는 방식을 제안한다.
- **셋째, 중국, 러시아, 몽골의 적극적 역할 유인:** 이들 국가는 북한과의 지리적 인접성과 기존 관계를 가지고 있으며, 방역 협력의 실질적 이해당사자다. 특히 중국은 과거 북한에 대한 감염병 방역 기술 지원을 수행한 경험이 있으므로, 중국의 주도적 역할이 사업 성공의 핵심 변수가 된다.

(4) 인도주의적 협력: 고령 이산가족 상봉 재개

남북 이산가족 상봉 재개는 그 자체로 순수한 인도주의적 의미를 가지면서, 동시에 남북 간 보건의료 협력의 실질적 출발점이 될 수 있다.

고령 이산가족의 건강 상태 확인, 의료 지원, 동반 가족의 현황 파악 등은 남북 보건 인력 간 최초의 직접 접촉 기회를 제공할 것이다.

(5) 대규모 재난 상황에 대비한 신속 국제협력 매뉴얼 작성

북한은 지리적으로 태풍, 홍수, 가뭄 등 자연재해에 취약한 지역에 위치해 있다.

대규모 재난 발생 시 북한에 대한 국제사회의 인도적 지원이 신속하고 효과적으로 이루어지려면, 사전에 합의된 국제협력 매뉴얼과 표준운영절차(SOP)가 필요하다.

유엔 인도주의업무조정국(OCHA)을 중심으로 북한이 수용 가능한 형태의 재난 대응 협력 프레임워크를 구축하는 것을 제안한다.

(6) 동아시아 어린이 기금(ACHEF) 설립 및 공동 운영

유니세프 모델을 참고하여, 동아시아 지역 어린이의 영양, 예방접종, 모자보건을 전담하는 지역 기금(가칭: Asia Children Fund, ACHEF)을 설립하는 것을 제안한다.

이 기금은 정치적 색채를 최소화하고, 어린이라는 가장 비정치적이고 보편적인 인도주의적 대상을 중심으로

한국, 중국, 일본, 몽골, ASEAN 국가들이 공동 출자·운영하는 방식으로 설계한다.

북한이 기금 수혜국으로 자연스럽게 편입될 수 있는 구조를 마련함으로써, 북한과 국제사회 간 협력의 심리적 문턱을 낮출 수 있다.

(7) 남북 보건협정 체결 추진

중장기적으로는 남북 양자 간 보건의료 협정 체결을 목표로 설정해야 한다.

단기적으로는 다자 틀 내에서의 간접적 협력을 추진하되, 신뢰가 축적됨에 따라 남북 보건 당국 간 직접 대화와 공식 협정 체결로 나아가는 로드맵을 사전에 설정하는 것이 필요하다.

이 협정에는 감염병 상호 통보, 의료인력 교류, 의약품 공동 조달, 의료정보 공유, 관광객 공동 검역 및 대응 등의 내용을 포함시킬 것을 제안한다.

Table 2. 남북 보건의료협정 연구 및 협정내용

출처	협정에 담길 내용
김병기, 「북한의 보건의료 분야 양자조약 등에 비추어 본 남북한 보건의료협정 체결 방안」	보건의료 협력의 기본원칙, 정보교류, 인력·장비·의약품 협력, 재난·감염병 대응, 협의기구 설치
「남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안」 설명자료	기본계획 수립, 교류·협력사업, 감염병 정보교류, 북한 보건의료 조사·연구, 위원회 설치
「남북보건의료 협력·증진을 위한 정책제언」	협력 사업의 제도화, 지원체계 마련, 실무적 협력 기반 구축
「통일 후 북한 의료안전망 구축방안」	보건의료 제공, 국제기구 공동보조, 협력체계 구축
「지속가능한 남북보건의료협력에 관한 연구」	장기적 협력 거버넌스, 제도적 연속성, 상시 협력

5 결론: 3자 체제에서 5자 또는 5자+α 체제로

국제사회는 COVID-19 팬데믹을 통해 두 가지 냉혹한 현실을 확인하였다.

- 첫째, 다자 보건협력 체계는 강대국의 국가이익 앞에서 무력하였고, 코백스 퍼실리티로 대표되는 '혁신적' 협력 기제도 백신 민족주의(vaccine nationalism)를 극복하지 못하였다[1, 2].
- 둘째, 미국의 WHO 탈퇴와 유엔 기구 재정 위기로 인해 기존 다자 보건 거버넌스의 작동 기반 자체가 흔들리고 있다.

이러한 위기 상황은 역설적으로 새로운 협력 구도를 창조할 기회이기도 하다.

무엇보다, 지금까지 북한 문제를 다루는 기본 틀이었던 '3자 체제(한국-북한-미국)'는 현재의 교착 상태를 타개하기에 역부족이다.

미국의 국제기구 이탈과 전략적 관심 분산, 그리고 북한-러시아 간 포괄적 전략 동반자 관계의 강화는 기존 틀의 유효성을 근본적으로 흔들고 있다.

이 맥락에서 본 발제문은 '5자(한국, 북한, 미국, 중국, 러시아) 또는 5자+α 체제'로의 전환을 제안한다.

- 여기서 α 는 베트남, 몽골, 또는 WHO를 비롯한 유엔 기구를 포함한다. 이 확장된 다자 틀은 다음의 전략적 장점을 제공한다.
- 첫째, 어느 한 강대국이 사업을 '불모(hostage)'로 삼기 어려운 구조를 만든다. 미국이 압력을 행사하더라도 중국과 러시아가 참여를 유지하면 사업이 지속될 수 있는 복수의 지지 기반을 확보한다.
- 둘째, 북한 입장에서 한국과 미국만이 참여하는 틀보다 중국, 러시아, 몽골 등 '우호적' 국가들이 포함된 더 큰 다자 체계에 참여하는 것이 심리적·정치적으로 수용하기 쉽다.
- 셋째, 중견국인 한국과 일본, 그리고 모범적 사례인 베트남 등이 더 적극적인 역할을 할 수 있는 공간이 열린다.

보건의료 협력은 이 새로운 다자 협력 구도를 최초로 가동할 가장 현실적인 영역이다. 정치적으로 가장 중립적이고, 인도주의적 정당성이 가장 명확하며, 상호 이익이 가장 뚜렷한 영역이기 때문이다.

- 북한 결핵 환자에게 약을 공급하는 일, 조류독감 바이러스의 국경 확산을 막는 일, 아이들의 예방접종률을 높이는 일, 북한 보건의료인력의 교육, 훈련—이런 과제들 앞에서 정치적 장벽은 가장 낮다.

글로벌 보건외교 이론이 제시하듯, 보건 협력은 외교적 공간을 여는 '선도부문(leading sector)'으로서 기능할 수 있다.

- 한국이 글로벌펀드 이사국으로서의 위상, 대북 정책의 새로운 방향, 그리고 COVID-19 팬데믹 대응에서 국제적으로 인정받은 방역 역량을 결합한다면, 새로운 다자 보건협력 구도를 창출하는 선도 역할을 할 수 있을 것이다.
- 기존, WHO, Unicef, 남한 민간단체들이 진행했던 대규모 어린이·영유아 건강 사업도 재가동이 적극적으로 모색될 필요가 있다.

한반도와 동북아의 평화는 군사적 억제력만으로는 완성되지 않는다. 신뢰를 쌓고 인식을 바꾸는 '보건 외교의 마중물'이 흐를 때, 정치와 안보의 대화도 조금씩 물꼬가 트일 것이다. 국제 다자간 보건의료 협력은 그 첫 번째이자 가장 중요한 물꼬다.

참고문헌

1. Wouters, O.J., et al., *Challenges in ensuring global access to COVID-19 vaccines: production, affordability, allocation, and deployment*. The Lancet, 2021. **397**(10278): p. 1023-1034.
2. Yoo, K.J., et al., *COVAX and equitable access to COVID-19 vaccines*. Bulletin of the World Health Organization, 2022. **100**(5): p. 315.
3. 김관욱 and 신영전, *북한주민의 코로나19 팬데믹 경험에 대한 질적 연구*. 2026, 어린이 평화와 건강 연구소.
4. Kim, D.J. and A.I. Kim, *Global health diplomacy and North Korea in the COVID-19 era*. International Affairs, 2022. **98**(3): p. 915-932.

5. Shin, Y.-j., *Key Features and Controversies of the COVID-19 Epidemic and Response in North Korea*. Journal of Korean Medical Science, 2025. **40**(48).
6. Im, C., et al., *Mapping African Swine Fever and Highly Pathogenic Avian Influenza Outbreaks along the Demilitarized Zone in the Korean Peninsula*. Transboundary and Emerging Diseases, 2024. **2024**(1): p. 8824971.
7. Seo, Y.-R., et al., *Transmission dynamics of highly pathogenic avian influenza a (H5n1) and a (H5n6) viruses in wild birds, South Korea, 2023-2024*. Emerging Infectious Diseases, 2025. **31**(8): p. 1561.
8. Howell, E., *North Korea and Russia's dangerous partnership*. Chatham House, 2024. **4**.
9. Liverani, M., et al., *Sharing public health data and information across borders: lessons from Southeast Asia*. Globalization and health, 2018. **14**(1): p. 94.
10. Jung, J., et al., *Characteristics of drug resistant tuberculosis in sanatoria of North Korea*. Journal of Korean Medical Science, 2017. **32**(7): p. 1105-1110.
11. Pack, K. and E.E. Kim, *The Global Fund's Head Scratching Decision to End Its Tuberculosis Program in the DPRK*. 38 North, 2019.
12. Jang, I., et al., *Discrepancies in tuberculosis burden estimates: North Korean defectors vs. official reports*. Frontiers in Public Health, 2025. **13**: p. 1545628.

Exploring the Possibilities for International Multilateral Health Cooperation and Strategies for Implementation

- Focusing on North Korea's healthcare -

Shin, Young-jeon

Professor of Hanyang University College of Medicine

1 Introduction: Why Health Cooperation with North Korea Now?

International cooperation in healthcare is not merely a humanitarian act of goodwill, but also a strategic means of building trust between countries and consolidating regional peace. In particular, in relation to North Korea's highly closed system, healthcare is one of the least politically contentious areas of cooperation and offers clear mutual benefits. However, as the experience of the past decades has shown, such cooperation has been repeatedly suspended and resumed in line with shifting global political trends.

The Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) pandemic exposed the vulnerabilities of the international multilateral health cooperation system. Although the COVAX Facility, co-led by the World Health Organization (WHO), Gavi, the Vaccine Alliance, and the Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), pledged to ensure the fair distribution of COVID-19 vaccines to lower-income countries, it failed to achieve its original goal due to bilateral advance purchase agreements (APAs) made by high-income countries. [1]

- By the end of 2022, when the COVID-19 pandemic had largely subsided, per-capita vaccination rates in high-income countries were significantly higher than those in lower-income countries, and North Korea is often cited as a typical example of this disparity. [2]
- It is understood that North Korea was unable to conduct mass vaccination campaigns for several reasons, and that vaccination for certain groups began only after the onset of the COVID-19 pandemic. [3]

North Korea maintained strict border closures throughout the COVID-19 pandemic and effectively rejected assistance from international organizations. Most international aid workers had left North Korea by March 2021. [4]

- Although it is difficult to estimate the number of deaths caused by COVID-19, some estimates suggest at least 200,000 additional deaths. [5]
- A recent survey of North Korean defectors suggests that deaths occurred primarily among patients with pre-existing conditions, such as cancer and tuberculosis, as well as among those who had not received adequate food rations. [3]

North Korea's healthcare crisis is not merely a domestic matter. Infectious diseases such as avian influenza, including highly pathogenic avian influenza (HPAI), COVID-19, and African swine fever (ASF) transcend national borders. Given the close geographic and epidemiological connections among North Korea, South Korea, China, Russia, and Japan in Northeast Asia, a failure to prevent epidemics in any single country poses a threat to the entire region. [6]

- In fact, a phylogeographic analysis of HPAI H5N1 and H5N6 viruses recorded near the Korean Demilitarized Zone (DMZ) during 2023-2024 revealed extensive viral transmission routes among China, South Korea, and Japan, once again scientifically demonstrating the necessity of regional cooperation in epidemic prevention. [7]

With tensions between South and North Korea now at an all-time high, healthcare is virtually the only area of cooperation in which political neutrality, humanitarian legitimacy, and mutual necessity can be pursued simultaneously.

From this perspective, this discussion paper aims to objectively analyze the practical constraints of international multilateral health cooperation, draw lessons from existing cases, and propose viable cooperation strategies. In particular, this paper focuses on the possibility of transitioning from a “trilateral mechanism involving South Korea, the United States, and North Korea” to a “quintilateral or quintilateral-plus-alpha mechanism,” as well as the strategic role that healthcare can play in that process.

2 Practical Constraints of International Multilateral Health Cooperation

1. North Korea

First, North Korea effectively closed off channels for international health cooperation before and after the COVID-19 pandemic. Above all, since imposing a complete border closure in early 2020, the North Korean government has not allowed personnel from international organizations to re-enter the country, nor has it permitted humanitarian assistance.

- According to Shin (2021), North Korea closed its borders on January 25, 2020, and established the “Central People’s Health Guidance Committee (CPCH),” a government-wide pandemic response body, to create a nationwide emergency epidemic control system.

However, this ultimately resulted in the blocking of cooperation channels with the international community. [5]

- Furthermore, there have been numerous cases in which isolation and quarantine measures resulted in deaths, not only during the COVID-19 pandemic but also during other infectious disease outbreaks. [3]

Second, the “Treaty on Comprehensive Strategic Partnership,” signed following Russian President Vladimir Putin’s visit to Pyongyang on June 18, 2024, has fundamentally changed North Korea’s framework for international cooperation. In other words, North Korea’s need for international cooperation has been partially reduced through its cooperation with Russia.

- This treaty proclaimed cooperation in comprehensive areas such as education, science and technology, health, food, environmental protection, and climate change, while also including a mutual military assistance clause under Article 4. [8]
- In the healthcare sector, following the signing of a health agreement between the two countries in 2024, the Russian Minister of Health visited Pyongyang in November 2025 to formalize cooperation in areas such as pharmaceutical manufacturing, infectious disease control, maternal and child health, and non-communicable diseases. In addition, the provision of medical equipment and training programs for North Korean healthcare workers in Russia have begun.⁷⁸⁾

Third, North Korea has formalized its “hostile two-state theory” in relation to South Korea and has strictly avoided direct inter-Korean contact. This structurally restricts the possibility of North Korea participating in multilateral health cooperation led by or involving South Korea.

2. South Korea

The Lee Jae-myung government, inaugurated in 2025, advocated three principles of peaceful coexistence on the Korean Peninsula: (1) respect for the North Korean regime, recognizing North Korea as a counterpart in the development of inter-Korean relations and peaceful unification; (2) non-pursuit of unification by absorption, avoiding artificial unification through absorption and prioritizing peaceful coexistence; and (3) non-promotion of hostile acts, refraining from military conflict and actions that escalate tensions, while managing conflicts through dialogue and cooperation. Furthermore, the government has proposed comprehensive strategies, including halting anti-North Korea leaflet drops and loudspeaker broadcasts, restoring inter-Korean communication channels, pursuing exchanges, normalization, and denuclearization, and permitting limited civil-level exchanges.

In addition, South Korea pledged a \$100 million contribution, approximately KRW 147 billion, to the Global Fund’s eighth replenishment in 2025, maintaining the same funding level as in the

78) 38 North. (2026, March 25). North Korea’s pursuit of medical cooperation: Opportunities and challenges. Stimson Center.

previous cycle. This commitment helped South Korea sustain international trust despite a trend of reductions in official development assistance (ODA) spending and secure its status as a member of the Global Fund Board with voting rights. This will provide a foundation for South Korea to exert substantive influence over future discussions on the resumption of Global Fund programs, including those related to North Korea.

3. International Community

International sanctions constitute the most fundamental institutional barrier to health cooperation with North Korea. Without approval for sanctions exemptions, even medical equipment, such as GeneXpert devices for tuberculosis diagnosis and ultraviolet sterilizers, cannot be readily brought into the country. This creates a sharp conflict between humanitarian principles and sanctions enforcement.⁷⁹⁾

At the same time, the formal withdrawal of the United States from the World Health Organization (WHO) in 2025 has created a significant gap in UN-centered multilateral health cooperation governance. UN agencies, including the WHO, are facing financial pressures, making staff reductions and operational cutbacks unavoidable. Paradoxically, this situation creates greater opportunities for middle powers, such as South Korea, to assume a more prominent role in multilateral health cooperation.

The continued threat posed by emerging and reemerging infectious diseases, including Ebola virus disease, mpox, and highly pathogenic avian influenza (HPAI), underscores the urgency of multilateral health cooperation. Evidence from studies on public health data and information sharing in Southeast Asia highlights the critical importance of establishing effective multilateral information-sharing mechanisms to respond to cross-border infectious diseases. [9]

3 Previous Cases of International Multilateral Cooperation and Lessons Learned: The Global Fund's Tuberculosis and Malaria Programs in North Korea

The Global Fund's tuberculosis program in North Korea, which provided a total of USD 103 million in funding over the eight-year period from 2010 to 2018, offers a prime example of both the potential and the limitations of international multilateral cooperation. The lessons from this program can be summarized in the following four points.

(1) Undermining the Principle of Harmonization

Because the Global Fund's tuberculosis program was implemented on a large scale without prior coordination with existing private organizations already operating in North Korea, it had the unintended effect of displacing their ongoing activities.

79) Kine, P. (2019, August 20). North Korea's TB crisis. The Korea Times / PressReader. <https://www.pressreader.com/korea-republic/the-korea-times/20190820/281694026427957>

- This significantly undermined the principle of “harmonization” set forth in the Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005): “Donors’ actions are more harmonized, transparent, and collectively effective.”

What is even more serious is that the existing tuberculosis program had been largely ineffective. According to a study by Jung et al. (2017) on drug susceptibility test results among patients at tuberculosis sanatoria in North Korea, the rate of isoniazid resistance among sanatorium patients was over 92.0%, while the rate of rifampicin resistance ranged from 77% to 84%, depending on the sanatorium. [10]

- This suggests that the new Global Fund program was designed around the same primary drugs despite evidence that the standard first-line DOTS (Directly Observed Treatment, Short-course) regimen had already become largely ineffective, pointing to a fundamental flaw in the program’s design.

The Global Fund subsequently sought to shift its focus to a multidrug-resistant tuberculosis (MDR-TB) program. However, because MDR-TB treatment is a complex process requiring the administration of second-line drugs for 18 to 24 months, it was difficult to implement such a program on a large scale within the capacity of private organizations.

(2) Failure to Produce Tangible Results

Park and Kim (2019) found that, despite USD 103 million in funding over eight years, the Global Fund’s programs failed to produce tangible results in reducing tuberculosis prevalence. Meanwhile, during the same period (2010-2018), North Korea was ranked as the best-performing country in the WHO South-East Asia Region (SEAR), having achieved a 45% reduction in HIV-negative tuberculosis mortality. [11] However, this achievement should be interpreted with caution, given issues related to the comparison baseline and data reliability, as well as the fundamental problem of the absence of a tuberculosis surveillance system in North Korea.

North Korea remains on the WHO list of 30 high-burden countries for TB/MDR-TB. In 2017, an estimated 131,000 people developed tuberculosis in North Korea, with approximately 16,000 tuberculosis-related deaths recorded that year. [21] The number of new MDR-TB cases also increased steadily, rising from 3,500 in 2013 to 5,200 in 2017, indicating a worsening MDR-TB situation in North Korea.⁸⁰⁾ [21]

(3) Sudden Suspension of Programs

On February 21, 2018, the Global Fund announced that it would suspend its tuberculosis programs in North Korea by the end of June. The Fund cited North Korea’s “unique operating environment” as the reason, explaining that it could not provide transparent assurances regarding

80) Avram Agiv, (2019). Facing the tuberculosis crisis in North Korea: The humanitarian work of the Eugene Bell Foundation. 38 North, <https://www.38north.org/2019/07/aagov073119/>

the allocation of grant funds and program effectiveness. [22] The decision was particularly unexpected, given that an additional USD 44 million had already been earmarked for the 2018-2021 funding cycle, and it drew strong criticism from the humanitarian community.

A widely held view is that the decision may have been related to the U.S. government's "maximum pressure" campaign against North Korea. Researchers argue that pressure from the United States, the Global Fund's largest donor, which contributes approximately USD 1.4 billion annually, likely influenced the decision. [22] This case clearly demonstrates that even multilateral health programs implemented on humanitarian grounds are not immune to geopolitical dynamics.

In addition, since the decision to suspend the programs, there has been little discussion of follow-up measures for tuberculosis patients in North Korea. According to model-based estimates, the suspension of support from the Global Fund could reduce treatment capacity for non-MDR tuberculosis patients by 50-75%, potentially leading to an additional 155,000-210,000 deaths. [23]

(4) A State of Effective Neglect Since the COVID-19 Pandemic

North Korea's tuberculosis control programs were effectively neglected throughout the COVID-19 pandemic and remain so to this day.

- In their latest study examining disparities in the tuberculosis burden between North Korean defectors and the general South Korean population, Seo et al. (2025) found that although the estimated incidence of MDR-TB in North Korea peaked at 18.1 cases per 100,000 population in 2016 and has since gradually declined, it remains substantially higher than the corresponding estimate for South Korea, at 2.4 cases per 100,000 population. [12]

Experts are concerned that a vicious cycle, including depleted tuberculosis drug stocks, interrupted diagnosis and treatment, and an increase in drug-resistant tuberculosis, is likely unfolding in North Korea following the COVID-19 lockdown. [3]

4 Exploring the Possibilities for International Multilateral Health Cooperation and Strategies for Implementation

1. Key Principles of Approach

(1) Phased Approach

Given the practical constraints on international multilateral health cooperation, a gradual and cumulative approach consisting of the following four stages is required.

- Stage 1: Restoring Trust: This stage begins with the reactivation of official channels, the restoration of humanitarian communication, and small-scale working-level contacts.
- Stage 2: Cooperation in Areas of Inevitable Mutual Necessity: Cooperation in Areas of

Inevitable Mutual Necessity: Cooperation on the prevention of transboundary zoonotic diseases, such as avian influenza and African swine fever (ASF), represents an area of “unavoidable cooperation.” As such, it can serve as a practical first step toward broader engagement without major political friction.

- Stage 3: Cooperation in Areas of Mutual Benefit: These areas include public health initiatives such as tuberculosis and malaria control, capacity building for healthcare workers, and cooperation in maternal and child health.
- Stage 4: Institutionalizing a Peace Cooperation Framework
This stage aims to establish cooperation within a sustainable institutional framework through the conclusion of multilateral health agreements, the creation of funds, and the establishment of governance structures.

(2) Building of a Multi-level Cooperation System

Reliance on a single multilateral framework creates vulnerability. To enhance sustainability, cooperation should be pursued simultaneously at the quadrilateral, trilateral, and bilateral levels within a broader multilateral framework. At the same time, a multi-level approach involving private organizations, national governments, and international institutions should be adopted. This strategy of “diversifying cooperation channels” helps ensure the continuity of cooperation even when one channel is disrupted.

(3) Approach Based on North Korea’s National Healthcare Priorities

Under North Korea’s “Regional Development 20×10 Policy,” hospital construction and the training of healthcare personnel are currently among the country’s highest healthcare priorities. [12] International cooperation is more likely to be accepted when it is framed in a way that aligns with North Korea’s national priorities. This approach is also consistent with the principle of “ownership” set forth in the Paris Declaration on Aid Effectiveness.

Table 1. North Korea’s Healthcare Priorities

WHO (2025) ¹⁾		WHO (2024-2025) ²⁾		ChatGPT (2025-2026) ³⁾	
Area		Area		Main Contents	
1	Cardiovascular diseases	Primary healthcare	Non-communicable diseases (NCD)	Cardiovascular diseases, cancers, diabetes and hypertension	
2	Cancers	Universal health coverage	Maternal and child health	Reduction in maternal, neonatal, and infant mortality	
3	Diabetes	Strengthening the healthcare personnel	Vaccination	Supply of vaccines and maintenance of national immunization programs	

	WHO (2025) ¹⁾	WHO (2024-2025) ²⁾	ChatGPT (2025-2026) ³⁾	
	Area	Area	Area	Main Contents
4	Oral health	Response to infectious diseases and antibiotic resistance	Strengthening primary healthcare	Strengthening the capacity of local clinics and county-level hospitals
5	Prevention and early diagnosis of non-communicable diseases	Maternal and child health	Supply of essential drugs	Securing medicines and diagnostic equipment
6	Integrated chronic disease management (ICDM)	Improving access to essential drugs and diagnostic devices	Control of tuberculosis and infectious diseases	Preparedness for TB, respiratory infections, and infectious diseases
7		Strengthening the health security and capacity for international health regulations (IHR)	Health security and pandemic preparedness	Establishment of IHR, surveillance systems, and emergency response systems
8		Control of non-communicable diseases	Strengthening the capacity of healthcare personnel	Training of healthcare personnel and dissemination of clinical guidelines

1) WHO DPR Korea – Strengthening NCD Action in DPR Korea (30 May 2025)

2) WHO Results Report 2024–2025: DPR Korea

3) ChatGPT's Priorities for North Korean Healthcare Based on International Organization Literature for 2025–2026

(4) Reaffirmation the Norms of International Development Cooperation

Drawing on the lessons learned from the failure of the Global Fund programs, future health cooperation with North Korea should be designed based on the five principles of the Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005): ownership, alignment, harmonization, managing for results, and mutual accountability.

- In particular, prior coordination with organizations already active in the field, in line with the principle of harmonization, and the meaningful participation of North Korean authorities, in line with the principle of ownership, are prerequisites for the success of such programs.

2. Leveraging Opportunities

Despite practical constraints, the current situation presents several structural opportunities for rebuilding international multilateral health cooperation.

First, North Korea continues to pursue recognition as a “normal country” within the international community. This creates incentives for North Korea to participate in multilateral international

organizations, including UN agencies, and may provide opportunities for North Korea to engage in multilateral health programs in which South Korea also participates.

Second, North Korea declared 2025 as “the first year of the health revolution” and, as part of its “Regional Development 20×10 Policy,” has been promoting the construction of modern hospitals at the provincial, city, and county levels throughout the country.⁸¹⁾

- Pyongyang General Hospital, completed in November 2025, and Kangdong County Hospital, a model hospital, were completed, while large-scale medical facilities, such as Yonggang County Hospital and Kusong City Hospital, are currently under construction in 20 cities and counties across the country.
- Following its 2025 declaration of a “health revolution” and the launch of a large-scale hospital construction plan, North Korea is seeking to improve the provision of medical equipment, strengthen the pharmaceutical supply chain, and enhance the capacity of healthcare personnel.

According to an analysis by 38 North (2026), North Korea is unlikely to meet this demand through bilateral cooperation with Russia alone, which in turn opens up opportunities for the engagement of other international actors.

Third, following its engagement with Russia, North Korea has been expanding healthcare exchanges beyond the traditional socialist bloc, including with countries such as Vietnam, Indonesia, and Singapore. This suggests that North Korea’s external health cooperation network is expanding pragmatically beyond ideological boundaries.

- North Korea signed a health cooperation agreement with Vietnam (October 2025).

Fourth, cooperation with neighboring countries on infectious disease prevention is a critical prerequisite for the successful implementation of North Korea’s large-scale tourism development projects, such as the Wonsan-Kalma coastal tourist zone. The cross-border movement of tourists makes cooperation on disease control indispensable.

- Samjiyon tourist resort (Samjiyon-si, Ryanggang-do)
- Yangdok hot spring resort (Yangdoek-gun, Pyongannam-do)
- Yeombunjin tourist resort (Hamgyengbuk-do)

Fifth, an international consensus has emerged on the need to establish a new cooperation framework to address governance gaps in international health cooperation revealed during the COVID-19 pandemic.

- The withdrawal of the United States from the WHO may lead to an expansion of China’s influence within existing UN agencies, including the WHO. Although this development poses

81) 38 North. (2026, January 29). North Korea’s 2025 health revolution. Stimson Center. <https://www.38north.org/2026/01/north-koreas-2025-health-revolution/>

challenges for North Korea, it may also present potential opportunities.

3. Major Cooperation Programs

(1) Reactivation of Health Cooperation Hotlines between South and North Korea and Neighboring Countries

There is an urgent need to establish direct communication channels among health authorities in various formats, including South Korea-North Korea, South Korea-North Korea-China, and South Korea-North Korea-Russia.

- A system should be established to enable notification and information sharing within 24-48 hours of an infectious disease outbreak, potentially using the WHO Western Pacific Regional Office (WHO WPRO) as an intermediary.

(2) Resumption of the Global Fund's Tuberculosis and Malaria Programs

The resumption of the Global Fund's tuberculosis and malaria programs in North Korea should be treated as a top-priority cooperation agenda.

- According to testimonies from North Korean defectors, tuberculosis patients were among those most severely affected during the COVID-19 pandemic, with a significant number of deaths reported. [4]

When resuming the programs, it is essential to incorporate the lessons learned from past failures. In other words, the following measures are necessary: (a) prior coordination with existing active organizations, (b) redesigning the programs to focus on MDR-TB response capacity, (c) ensuring the independence of monitoring and evaluation, and (d) establishing a governance structure to protect the programs from political influence by major donor countries such as the United States.

With South Korea securing a seat on the Global Fund Board in 2025, it has gained an institutional platform to actively engage in decision-making on the potential resumption of programs in North Korea. It is strongly recommended that South Korea use this opportunity to submit a formal proposal for the resumption of Global Fund programs in North Korea.

(3) Reactivation of the Northeast Asia Public Health Initiative (NEAPHI)

The "Northeast Asia Public Health Initiative (NEAPHI)," which previously involved South Korea, North Korea, China, Japan, the United States, and Mongolia, should be reactivated. However, three conditions must be met in order to address the limitations of the previous network.

- First, raising the level of consultation: A high-level consultation mechanism should be established beyond the technical working level to enable political decision-making at the prime ministerial level or above. Political leadership is essential for ensuring the sustainability of health cooperation.

- Second, establishing a substantial dedicated fund: An independent fund that does not depend on contributions from any particular country is essential for the effective functioning of the cooperation framework. It is proposed that South Korea and China jointly lead efforts to mobilize initial funding and encourage participation from other countries.
- Third, encouraging the active engagement of China, Russia, and Mongolia: These countries' geographical proximity to North Korea and established relationships with it make them key stakeholders in epidemic prevention cooperation. In particular, China's prior experience in providing technical support for infectious disease prevention in North Korea suggests that its leadership will be a key factor in the success of such programs.

(4) Humanitarian Cooperation: Resumption of Reunions for Elderly Members of Separated Families

The resumption of inter-Korean reunions for separated families carries inherent humanitarian significance and may also serve as a practical entry point for inter-Korean health cooperation.

Health assessments of elderly members of separated families, along with the provision of medical assistance and the evaluation of accompanying family members' health status, could offer the first opportunity for direct contact between healthcare workers from South and North Korea.

(5) Development of a Rapid Response Manual for International Cooperation in Large-scale Disasters

North Korea is located in a geographically disaster-prone region and is exposed to natural hazards such as typhoons, floods, and droughts.

To enable the international community to provide rapid and effective humanitarian assistance to North Korea in the event of a large-scale disaster, pre-agreed international cooperation manuals and standard operating procedures (SOPs) are required.

It is proposed that a disaster response cooperation framework acceptable to North Korea be established, with the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) playing a central role.

(6) Establishment and Joint Operation of the Asia Children Fund (ACHEF)

Drawing on the UNICEF model, I propose the establishment of a regional fund, tentatively named the Asia Children Fund (ACHEF), to support nutrition, vaccination, and maternal and child health for children in East Asia.

This fund is designed to minimize political influence and to be jointly financed and operated by South Korea, China, Japan, Mongolia, and ASEAN countries, with a focus on children—the most apolitical and universally accepted humanitarian target.

Establishing a framework that allows North Korea to be naturally integrated as a recipient country of the fund could help lower psychological barriers to cooperation between North Korea and the international community.

(7) Promoting the Conclusion of an Inter-Korean Health Agreement

In the medium to long term, the goal should be to conclude an inter-Korean bilateral health agreement.

In the short term, indirect cooperation within a multilateral framework should be pursued. At the same time, a roadmap should be prepared to enable a gradual transition toward direct dialogue and the conclusion of a formal agreement between the health authorities of South and North Korea as mutual trust develops.

It is proposed that this agreement include provisions on mutual notification of infectious diseases, exchanges of healthcare personnel, joint procurement of medicines, sharing of medical information, and joint quarantine and response measures for tourists.

Table 2. Research on the Inter-Korean Health Agreement and the Contents of the Agreement
Previous Studies on the Inter-Korean Health Agreement and Key Provisions

Source	Contents of the Agreement
Kim Byung Ki, 「Purpose and Scope of the Agreement between South and North Korea in the Field of Healthcare」Kim Byung-ki, “Purpose and Scope of the Agreement between South and North Korea in the Field of Healthcare”	Basic principles of health cooperation, information exchange, cooperation on personnel, equipment, and medicines, response to disasters and infectious diseases, and establishment of consultative bodies Basic principles of health cooperation; information exchange; cooperation on personnel, equipment, and medicines; response to disasters and infectious diseases; and establishment of consultative bodies
Explanation materials for the 「Bill on the Inter-Korean Exchange and Cooperation Promotion」 Explanatory Materials for the “Bill on the Promotion of Inter-Korean Exchange and Cooperation”	Formulation of a master plan, exchange and cooperation programs, exchange of information on infectious diseases, surveys and research on North Korea’s healthcare, and establishment of committees Formulation of a master plan; exchange and cooperation programs; exchange of information on infectious diseases; surveys and research on North Korea’s healthcare; and establishment of committees

Source	Contents of the Agreement
「Policy Recommendations for Inter-Korean Health Cooperation and Development」 Explanatory Materials for the “Bill on the Promotion of Inter-Korean Exchange and Cooperation”	Institutionalization of cooperation programs, establishment of a support system, and building a foundation for practical cooperation
「Plan on Establishment of Post-unification North Korean Medical Safety Net」 “Policy Recommendations for Inter-Korean Health Cooperation and Development”	Provision of healthcare, cooperative assistance from international organizations, and establishment of a cooperation system Institutionalization of cooperation programs; establishment of a support system; and development of a foundation for practical cooperation
「A Study on the Sustainable Health and Medical Cooperation between South and North Korea」 “Plan for Establishing a Medical Safety Net in North Korea after Unification”	Long-term cooperation governance, institutional continuity, and ongoing cooperation Provision of healthcare services; cooperative assistance from international organizations; and establishment of a cooperation system

4 Conclusion: From a Trilateral Mechanism to a Quintilateral or Quintilateral-Plus-Alpha Mechanism

The COVID-19 pandemic exposed two harsh realities facing the international community.

- First, the multilateral health cooperation system proved ineffective in the face of the national interests of major powers, while the “innovative” cooperation mechanism represented by the COVAX Facility failed to overcome vaccine nationalism. [1, 2]
- Second, the withdrawal of the United States from the WHO and the financial crisis affecting UN agencies are undermining the foundations of the existing multilateral health governance system.

Paradoxically, this crisis also creates an opportunity to establish a new framework for cooperation.

Above all, the “trilateral mechanism involving South Korea, North Korea, and the United States,” which has served as the basic framework for addressing North Korean issues to date, is insufficient to break the current deadlock.

The withdrawal of the United States from international organizations, its shift in strategic focus, and the strengthening of the comprehensive strategic partnership between North Korea and Russia are fundamentally undermining the validity of the existing framework.

In this context, this discussion paper proposes a transition toward a “quintilateral mechanism involving South Korea, North Korea, the United States, China, and Russia” or a “quintilateral-plus-alpha mechanism.”

- Here, “alpha” may include Vietnam, Mongolia, or UN agencies such as the WHO. This expanded multilateral framework offers the following strategic advantages.
- First, it creates a structure that makes it difficult for any single major power to hold a project “hostage.” It also secures multiple bases of support, enabling programs to continue as long as China and Russia remain engaged, even if the United States applies pressure.
- Second, from North Korea’s perspective, participation in a broader multilateral framework that includes “friendly” countries such as China, Russia, and Mongolia may be more politically and psychologically acceptable than a framework limited to South Korea and the United States.
- Third, it creates opportunities for middle powers such as South Korea and Japan, as well as countries such as Vietnam, to play a more active role.

Health cooperation is the most realistic area in which to launch this new framework for multilateral cooperation, as it is politically neutral, has clear humanitarian legitimacy, and offers obvious mutual benefits.

- Providing medicines to tuberculosis patients in North Korea, preventing the cross-border spread of avian influenza viruses, increasing childhood vaccination rates, and educating and training North Korean healthcare workers represent some of the least politically sensitive areas of cooperation.

As suggested by global health diplomacy theory, health cooperation can serve as a “leading sector” that opens up diplomatic space.

- If South Korea leverages its position as a member of the Global Fund Board, its new policy direction toward North Korea, and its internationally recognized COVID-19 response and disease control capabilities, it will be able to play a leading role in establishing a new framework for multilateral health cooperation.
- It is also necessary to actively explore options for restarting large-scale health programs for children and infants previously implemented by the WHO, UNICEF, and South Korean private organizations.

Peace on the Korean Peninsula and in Northeast Asia cannot be achieved through military deterrence alone. “Healthcare diplomacy,” by fostering trust and shifting perceptions, can serve as a “catalyst” that gradually generates momentum for dialogue on political and security issues. International multilateral health cooperation is the first and most important step in this process.

References

1. Wouters, O.J., et al., Challenges in ensuring global access to COVID-19 vaccines: production, affordability, allocation, and deployment. *The Lancet*, 2021. 397(10278): p. 1023-1034.

2. Yoo, K.J., et al., COVAX and equitable access to COVID-19 vaccines. *Bulletin of the World Health Organization*, 2022. 100(5): p. 315.
3. Kim, K.W. and Shin, Y.-j., Qualitative study on the experience of COVID-19 pandemic of North Korean residents. 2026, Institute for Children's Peace and Health.
4. Kim, D.J. and A.I. Kim, Global health diplomacy and North Korea in the COVID-19 era. *International Affairs*, 2022. 98(3): p. 915-932.
5. Shin, Y.-j., Key Features and Controversies of the COVID-19 Epidemic and Response in North Korea. *Journal of Korean Medical Science*, 2025. 40(48).
6. Im, C., et al., Mapping African Swine Fever and Highly Pathogenic Avian Influenza Outbreaks along the Demilitarized Zone in the Korean Peninsula. *Transboundary and Emerging Diseases*, 2024. 2024(1): p. 8824971.
7. Seo, Y.-R., et al., Transmission dynamics of highly pathogenic avian influenza a (H5n1) and a (H5n6) viruses in wild birds, South Korea, 2023-2024. *Emerging Infectious Diseases*, 2025. 31(8): p. 1561.
8. Howell, E., North Korea and Russia's dangerous partnership. Chatham House, 2024. 4.
9. Liverani, M., et al., Sharing public health data and information across borders: lessons from Southeast Asia. *Globalization and health*, 2018. 14(1): p. 94.
10. Jung, J., et al., Characteristics of drug resistant tuberculosis in sanatoria of North Korea. *Journal of Korean Medical Science*, 2017. 32(7): p. 1105-1110.
11. Pack, K. and E.E. Kim, The Global Fund's Head Scratching Decision to End Its Tuberculosis Program in the DPRK. 38 North, 2019.
12. Jang, I., et al., Discrepancies in tuberculosis burden estimates: North Korean defectors vs. official reports. *Frontiers in Public Health*, 2025. 13: p. 1545628.

Session 4

한반도 평화공존을 위한 여성 평화외교의 역할

.....

The Role of Women's Peace Diplomacy
for Peaceful Coexistence
on the Korean Peninsula



GKF 2026
GLOBAL KOREA FORUM

남북 여성 교류의 역사에서 한반도 평화의 미래를 찾다

한정숙

평화를만드는여성회 이사장, 서울대 역사학부 명예교수

1 머리말

한반도는 이제 분단 80주년을 넘어섰습니다. 그동안 남과 북은 극한의 대치와 대화 · 교류의 시기를 교대로 겪었습니다. 남북이 서로를 인정하는 남북기본합의서가 작성되기도 했고 희망에 찬 6.15 남북 공동선언이 발표되어 남과 북이 서로 오가기도 했습니다. 적어도 6.15 선언 이후에는 한반도에서 전쟁의 두려움은 사라졌다는 생각이 널리 퍼졌습니다만 2019년 이후 남북 관계는 크게 경색되었고 이후 새로운 남북관계의 정립, 동아시아와 세계 평화를 위한 남북관계의 역할 등에 관해 남쪽에서는 이런저런 담론들만 오가고 있습니다.

이에 우리 여성들은 여성의 힘으로 한반도 평화와 동아시아 평화를 이룰 길이 없을지 진지하게 묻고 있습니다. 아니 분명히 그럴 가능성이 있으리라고 확신하며 하루 빨리 그 실현의 기회를 가지기를 열망하고 있습니다. 한반도 여성들은 남북여성교류를 통해 분단 이후 최초로 남북 간의 민간교류의 물꼬를 텃고 기회 닿는 대로 만나 남북간의 평화로운 공존과 통일의 길을 논의하곤 하였습니다. 이제 이 발표에서는 그 역사를 돌아보면서 앞으로의 비전을 모색하고자 합니다.

2 ‘아세아의 평화와 여성의 역할’ 토론회의 역사

2023년 12월 말 북한의 김정은 위원장이 “남과 북은 적대적인 두 국가관계, 전쟁 중인 두 교전국 관계”라고 선언함에 따라 그 진의에 대한 여러 해석을 불러일으켰습니다. 이어 한국의 윤석열 정부가 전쟁을 도발하기 위해서인 듯, 북한에 드론을 보냈다는 사실이 밝혀지자 뒤늦게 엄청난 충격이 몰아닥치기도 했습니다. 사실 한국 정부의 전쟁 도발 시도는 결코 용납할 수 없고 공분을 사 마땅한 일입니다만 두 국가론 자체는 경악할 만한 일은 아닙니다. 남과 북은 이미 유엔에 동시 가입해 있는 두 국가입니다. 각기 정부와, 군대와, 상이한 법 체계를 가지고 있습니다. 화해와 통일을 지향하는 두 국가일 뿐입니다. 동서독이 분단되어 있을 때 동독 정부는 동·서독은 두 국가일 뿐 아니라 두 민족이니 통일은 꿈도 꾸지 말라고까지 일갈했지만, ‘양국(兩國)’은 비적대 상태에서 꾸준히 교류하였고 국제정세가 유리해졌을 때 기회를 절묘하게 포착하여 통일하는 데 성공했습니다. “적대적 두 국가”라고 북한 지도부가 이야기했을 때 우리는 이 적대 상태를 비적대 상태로 전환시키고 꾸준한 인적 물적 교류를 통해 상호이해하며 서로 다가가는 길을 가야 합니다.

한반도 여성들도 이러한 역할을 하기 위해 노력해 왔습니다. 2021년 통일부가 펴낸 화보집 남북대화 50년에는 주로 남성들만이 대화의 당사자로 등장합니다. 여성 가운데는 1971년 남북적십자회담 예비회담과 1972년의 적십자회담 본회담에 남쪽 대표로 참가한 정희경 적십자 청소년 지도위원이 거의 예외적으로 이 화보집에

대화당사자로 등장합니다. 즉 여성들의 남북 대화는 국가의 공식적인 남북대화 역사에 기록되지 않은 채 남아 있습니다.⁸²⁾

그러나 남북 여성들은 분단과 전쟁 이후 한반도에서 남북 민간교류의 물길을 처음으로 연 역사의 주인공입니다. 사실 남북 여성들은 일제 강점기까지도 독립과 여성해방에 대해 어깨를 곁고 함께 토론하였고 독립운동도 함께 하였습니다. 그 때 이미 여성지도자들 사이에도 사회주의자와 민족주의자들의 구분 대립이 있었으나 근 우회는 좌우익 여성운동가들이 함께 조직한 합작단체였습니다. 이들에게 남북 분단이 있었을 리 없습니다. 그런데 외세가 만들어 놓은 남북분단과 더불어 여성들도 남북으로 분단되었습니다. 조선의 콜론타이라 불렀던 허정숙씨는 서울 출신이었지만 북으로 갔고 정부 최고위직에 올랐습니다. 몽양 여운형의 따님 려연구씨는 이 효재 선생, 윤정옥 선생과 이화여대 입학 동기로서 같은 교정에서 수학하였지만 빨갱이의 딸이라며 극우파에게서 수난당한 끝에 역시 북으로 가서 교수를 거쳐 정치적으로도 최고위직에 올랐습니다. 6.25 전쟁으로 남북의 여성들은 전쟁의 폭력 아래 고통 겪으면서 더욱 심한 분단을 겪었습니다, 그러나 여성들은 분단의 폭력 아래서 이를 넘어서고자 하는 의지를 굳히고 만남과 대화를 모색하였습니다. 앞에서 언급한 남북 적십자 회담에도 여성대표가 참여한 바 있고 1989년에는 외국어대학 재학생이었던 임수경 씨가 전대협 대표자격으로 북한의 세계청년학생축전에 참가한 후 판문점을 통해 걸어내려오으로써 통일과 평화에 헌신하면서도 발랄하고 참신한 한국 청년여성의 상을 세계인의 머리 속에 심어준 바 있습니다.

오로지 여성들이 주도하고 조직하여 여성들로만 이루어진 대화는 1991년부터 1993년까지 네 차례에 걸쳐 열린 ‘아세아의 평화와 여성의 역할’ 토론회였습니다. 이 토론회는 대한민국 여성 지도자들, 조선민주주의인민공화국 지도자들, 그리고 일본의 여성 지도자들, 재외동포 지도자들이 서울과 평양, 그리고 도쿄를 오가며 연 여성 평화회의입니다. 광주민주화운동과 87년 6.10항쟁을 겪으며 민중, 민족, 민주주의의 관점에서 여성운동을 전개한다는 입장을 다져온 한국 여성운동의 지도자들은 이 토론회에 참가하여 여성의 경험을 토대로 일제의 침략 및 식민 지배의 청산과 배상 문제, 일본군 ‘위안부’ 문제, 한반도 통일문제, 동아시아 군축 문제, 가부장제와 군사주의 문제 등을 중심으로 아시아의 평화 조건을 탐색하였습니다.⁸³⁾ 마침 소련에서 시작된 페레스트로이카와 독일통일로 이어지는 동서냉전 종식의 분위기, 당시 한국의 노태우 정부가 주도한 북방정책으로 한국과 사회주의권 국가들의 관계 정상화가 이루어지고 1990년에 남북한 사이에 세 차례에 걸쳐 총리회담이 개최된 것은 동아시아 평화, 한반도 평화를 향한 열망과 기대를 고조시키는 것이었습니다. ‘아세아의 평화와 여성의 역할’ 대회 조직자들은 이 같은 분위기를 활용하여 평화를 위한 여성의 역할을 극대화하고자 하였습니다.

제1회 대회는 일본의 여성지도자들이 조직하여 1991년 5월 31일부터 6월 2일까지 도쿄와 코베에서 열렸는데, 남측에서는 이우정, 이효재, 윤정옥 선생이, 북측에서는 려연구 최고인민회의 부의장, 정명순 조국평화통일 위원회서기국 참사, 리연화 조선대외문화연락협의회지도원이, 일본에서는 사회당 당수인 도이 다카코(土井たか子) 위원장, 평화운동가인 미키 무스코(三木睦子) 전(前)일본수상 부인, 시미즈 스미코(清水澄子)일본부인회의 의장, 오오타카 요시코(大鷹淑子) 참의원 의원⁸⁴⁾을 비롯한 여러 대표와 박정현 재일본조선민주여성동맹지도위원을 비롯한 재일동포 여성지도자들이 참여하였습니다. 조직은 일본 여성지도자들이 하였습니다만 한국과 일본의 여성운동계가 기생관광 반대운동부터 다져온 긴밀한 유대와 인적 네트워크가 이 대회 개최의 밑바탕이 되었습니다.

82) 이러한 사실은 평화를 만드는 여성회 부설 여성평화연구원 원장인 윤보영 박사가 비공식적인 문건에서 지적하였다. 인용을 허락해 준 윤보영 박사께 감사드린다.

83) 이현숙, 『“아시아 평화와 여성의 역할 토론회” 30년, 성과와 과제』, 『2021 아시아의 평화와 여성의 역할 국제토론회』 자료집 (서울, 2021), 5쪽.

84) 오오타카 요시코 참의원은 2차대전 이전 중국에서 리향란(李香蘭)이라는 이름의 배우로 활동하면서 주로 일본 제국주의의 선전영화에 출연하였다. 종전 후 방송인을 거쳐 정치인이 되어 일본의 과거사 반성과 위안부 문제의 해결을 촉구하는 활동을 하였다.

더 나아가 대회개최에 직접적 영향을 미친 것은 일본 여성지도자들이 남북한 여성운동계의 통일과 평화를 향한 노력에서 받은 감명이었습니다. 즉 한국의 여성단체연합이 1991년 3.8 여성대회에서 임수경 씨에게 올해의 여성상을 수여하면서 여성들이 통일 운동의 주체가 되어야 한다고 강조하였던 일을 이우정 선생이 일본 여성지도자들에게 전하였고, 강점숙 조선민주여성동맹 중앙위원회 서기장이 이효재 여성단체연합대표에게 편지를 보내 통일 대화를 호소하였다는 사실도 그들에게 알려졌던 것입니다.⁸⁵⁾ 일본 여성지도자들 가운데 조선에 대한 식민 지배를 사죄해야 한다고 생각하는 분들의 책임감이 대회 개최의 또 하나의 배경이 되었습니다. 이 대회에서 미키 무츠코 평화활동가는 남북 여성들이 46년 만에 재회하였음을 축하하였고 도이 다카코 위원장은 동해를 평화의 바다로 만들자고 제안하였습니다.⁸⁶⁾ 남측의 이효재 대표는 “분단극복을 위한 여성의 역할”이라는 제목의 연설에서 48년간의 분단과 군사적 대결로 인한 고통을 여성의 평화 구축 운동으로 끝내고 분단구조를 극복하기 위해 내면적 분단의식을 변화하고 극복하자고 호소하였으며⁸⁷⁾, 북측의 려연구 대표는 “새롭고 평화로운 아시아 건설을”이라는 제목의 연설에서 조선반도(한반도)를 비핵지대로 만들고 남북 불가침선언을 채택하여 전쟁의 위험을 억제하는 제도적 보장을 마련하자고 제안하였습니다.⁸⁸⁾ 시미즈 스미코 대표는 식민지배를 사죄, 청산하자고 자신의 조국을 향해 호소하였고 윤정옥 남측 대표는 ‘중군위안부’의 사실을 인정하라고 일본정부에게 요구하는 한편 여성들 자신의 손으로 이 문제를 규명하자고 남북을 향해 호소하였습니다.⁸⁹⁾ 정명순 북측 대표는 “조국통일운동에 여성의 참가를”이라는 제목의 연설에서 통일이야말로 기본과제이니 여성들이 통일운동에 적극 참여해야 하며 남북 여성들의 대화를 발전시켜 접촉과 왕래를 활발하게 행하자고 제안하였습니다. 또한 연방제가 현실적 방안이라는 입장을 내놓았습니다.⁹⁰⁾ 그 외에 재일동포에 대한 일본 사회의 차별을 철폐해야 한다는 요구, 한국의 피폭자에게 일본이 보상해야 한다는 요구, 한반도의 비핵화를 위해 재일동포여성들도 역할을 해야 한다는 재일동포 대표들의 호소가 이어졌습니다.

둘이켜 보면 이와 같은 남·북·일(南·北·日) 대표 여성들의 제안과 호소가 대회장을 가득 메웠던 그 시절이 그리워집니다. 한복을 곱게 차려입은 이우정 대표와 려연구 대표가 손을 꼭 잡고 웃음 띤 얼굴로 코베의 대회장에서 함께 걸어가는 모습은 남북 여성들이 평화와 통일을 향해 함께 나아가기를 열망한다는 사실을 상징적으로 보여주는 것이었습니다.⁹¹⁾ 여성문화를 창출하자고 연설한 이우정 대표는 ‘문화와 여성’이라는 주제로 다음 대회는 서울에서 열자고 제안하였습니다.⁹²⁾ 그러니까 1회 대회는 일본측에서 조직하였지만 대회를 계속하자는 의지와 동력은 남측에서 나온 것이었으며 이 의지는 실행에 옮겨졌습니다.

2회 대회는 1991년 11월 25일부터 30일까지 서울에서 열렸는데, 북측에서 아홉 명이 참가하였습니다. 그 가운데 려연구 조선 최고인민회의 부의장을 비롯한 정식대표가 다섯 명(려연구, 김선옥, 정명순, 홍선옥, 최옥희 씨)이었고 네 명(리연화, 정영희, 서금선, 송선영 씨)이 참관인이었으며 강영수 중앙통신사 기사를 비롯한 기자단도 여섯 명이었습니다.⁹³⁾ 이는 “분단 역사상 최초로 북측여성들이 DMZ를 넘어 남쪽 땅을 밟은” 역사

85) シンポジウム アジアの平和と女性の役割 実行委員会, 『1991年 5月 31日・6月 2日シンポジウム アジアの平和と女性の役割 報告集:ともに生きるアジアの女たちの出会い』(심포지움 「아시아의 평화와 여성의 역할」 실행위원회 편, 『1991년 5월 31일 6월 2일 심포지움 아시아의 평화와 여성의 역할 보고집: 함께 살아가는 아시아 여성들의 만남』) 16쪽, 도이 다카코 위원장의 연설.

86) 같은 책 14-18쪽.

87) 같은 책 20-24쪽

88) 같은 책, 26-30쪽

89) 같은 책 36-39쪽

90) 같은 책 52-54쪽

91) 같은 책 117쪽

92) 같은 책 30-31쪽, 54-56쪽.

93) 아세아의 평화와 여성의 역할 서울토론회 준비위원회 편, 『아세아의 평화와 여성의 역할 서울토론회 보고집: 평화와

적 대회였습니다. 일본에서는 미키 무츠코 여사를 비롯한 세 명의 대표 외에 다섯 명의 참관인이 참석하였고 남측에서는 이우정, 이효재, 윤정옥 대표 외에 윤보선 전대통령 부인인 공덕귀 여사와 민주당 박영숙 국회의원을 비롯한 아홉 분이 영접위원으로 이름을 올려 북에서 온 대표를 맞이하는 데 온 정성을 쏟는다는 것을 보여주었습니다. 제2회 서울대회에서는 1)가부장제와 문화, 2)통일과 여성, 3)평화와 여성이라는 세 주제의 분과 토론회가 진행되었습니다. 려연구 대표는 “분단을 넘어 따스한 자매애로”라는 제목의 만찬사에서 이렇게 말했습니다. “우리는 북에 있건 남에 있건 해외에 있건 관계없이 하나의 민족을 먼저 생각하고 같이 살아갈 길을 함께 모색하여 함께 이뤄가야 합니다..... 우리는 그것을 백범 김구 선생의 평양방문과 문익환 목사나 림수경 학생의 평양 방문을 통하여 그리고 ‘코리아’ 유일팀⁹⁴⁾ 선수들에 대한 공동응원과정에(서) 여실히 체험하고 확인하였습니다.” “우리 북녘 여성들은 통일을 바라는 남녘의 모든 여성들과 사상과 리념, 주의주장에 관계없이 아무 때나 서로 만나고 지혜와 힘을 합쳐 통일 성업에 함께 이바지하기 위해 모든 노력을 다할 결의에 넘쳐 있습니다”⁹⁵⁾ “따스한 자매애”라는 말이 얼마나 큰 감명을 주었던지 대회가 끝난 후 남측에서 작성한 이 대회 보고집의 제목 자체가 바로 「평화와 통일 향한 따스한 자매애」입니다. 냉철한 정치인이나 학자의 시각에서는 자매애라는 말이 지나치게 혈연중심적이지 않는가 평가할 수도 있겠습니다만 거대한 운동을 여는 단계에서는 열띤 감격을 수반하는 뜨거운 열정이 필수적이며, ‘자매애’는 바로 그같은 열정과 감동을 직접적으로 전해주는 어휘가 아니었을까 합니다. 실제로 이 대회에 참여하였던 려연구 대표나 이효재 윤정옥 대표는 같은 대학교에 재학하다가 헤어진 분단 1세대 당사자들인 만큼 46년만의 재회에서 그들이 구사한 ‘자매애’라는 말은 과장도 감상주의도 아니었을 것입니다.

이 행사에서는 상대에 대해 정식 국호를 사용하지 않고 남, 북(남측·북측, 남녘·북녘)이라는 말이 사용되었고 발표자에 따라서는 남한(남측 조형 발표자) 남조선·공화국 북반부(북측 정명순 발표자) 등의 용어를 사용하기도 하였습니다. 북측 대표는 자신들은 남쪽을 절대로 침략하지 않는다고 강조하면서 북침이 문제라는 말을 하기도 했고, 통일방안을 두고는 남쪽의 한민족 공동체통일방안과 북쪽의 연방제 방안이 맞서기도 하였습니다. 이 부분에서는 남성 정치인들 사이에서의 현실정치 담론이 여성들의 교류대회에도 침투해 들어와 있음을 지적할 수 있습니다. 가부장제 문화에 대한 인식으로 말하자면, 남측 발표자인 조형 교수는 법적 지위, 경제적 지위, 가족에서의 지위 등에서 여성이 차별받고 있으며 분단 상황으로 강화된 군사문화가 가부장제 문화를 심화시키고 있다고 지적한 데 반해⁹⁶⁾ 북측 김선옥 토론자는 북조선은 모든 여성이 사회적으로 완전히 해방되어 여성이 남성과 평등하게 행복한 생활을 누리고 있으며, 여성에 대한 인간적 구속, 정치적 불평등, 남성에 의한 여성 억압은 완전히 없어졌다고 주장하였습니다.⁹⁷⁾ ‘젠더와 계급의 관계’, ‘여성해방이란 무엇인가’에 대한 남북 여성의 시각에 현저한 차이가 있음을 확인시켜준 순간이 아닐 수 없습니다. 일본 대표들은 천황제가 가부장제의 뿌리라는 점을 언급하거나 당시 문제되기 시작한 일본 우익 역사교과서 문제를 지적하기도 하였습니다.⁹⁸⁾

이처럼 진지한 논의를 수반하며 진행되던 2차 대회는 그러나 북측 대표들이 예정보다 하루 일찍, 남측 준비위원회에 사전 통보를 하지 않은 채 귀환하는 안타까운 사태를 겪기도 하였습니다. 대회장인 라마다 올림픽아 호텔 주변에서 극우 반공주의 세력이 회담 반대 시위를 벌이고 일부 언론에서도 부정적인 보도를 계속한 데 대해 북측 대표단이 불만을 가졌기 때문입니다. 한국정부가 이를 제지하지 않았다는 것을 북측 대표들은 이해

통일 향한 따스한 자매애』(1992)

94) 1991년 일본 지바에서 열린 세계탁구 선수권대회에 남측의 현정화·북측의 이분희 선수가 주축이 된 남북한 선수단이 단일팀 ‘코리아’를 결성하여 출전하였던 것을 말한다. ‘코리아’는 이 대회에서 여자 단체전 우승을 거두었다.

95) 『아시아의 평화와 여성의 역할 서울토론회 보고집: 평화와 통일 향한 따스한 자매애』, 25-26쪽.

96) 같은 책 27-34쪽.

97) 같은 책 35-37, 40쪽.

98) 같은 책 37-39쪽.

하기 어려웠다고 합니다.⁹⁹⁾ 그래도 남측과 일본측 대표단은 끝까지 대화를 계속하여 공동성명을 발표하였습니다. 이 행사가 열린 지 한 달 만인 1991년 11월에 남북관계 기본 합의서가 채택되었고 곧이어 1992년 2월에 “한반도 비핵화 공동선언”도 발표되었습니다. 즉 이 같은 역사적인 격변의 한복판에서, 그같은 변화를 이끄는 평화의 주체로서의 여성의 목소리가 울려 퍼졌던 것입니다.

3회 대회는 평양에서 열렸습니다. 이번에는 남측 여성들이 판문점을 통해 휴전선을 넘어 평양으로 갔습니다. 북측의 려연구 최고인민회의 부의장은 2회 대회에서의 부분적 파행에도 불구하고 1992년 4월 남측의 이우정, 이효재, 윤정옥 선생에게 서한을 보내 2회 대회에서의 후대에 감사를 표하며 평양 대회에 참석해 달라고 정중히 초청하였고, 양측 사이에 전화통지문이 몇 차례 오가고 판문점에서 실무접촉이 있던 후에 이해 9월 평양 인민문화궁전에서 대회가 열린 것입니다. 참가자는 북측 200명, 남측 30여명, 일본측 25명이었고 해외측에서도 17명이 참석하였습니다.

북측에서 작성한 이 대회 문건집에 따르면 대회의 첫째 의제는 ‘민족대단결과 여성의 역할’이었고 둘째 의제는 ‘일제의 조선침략과 지배, 전후보상문제’였으며 세째 의제는 ‘평화창조와 여성의 역할’이었습니다.¹⁰⁰⁾ 첫째 의제의 발제를 맡은 조선 사회과학원 실장 강춘금 북측 대표는 남북합의서가 한반도 화해와 평화에서 가지는 중요성을 강조했습니다. 또한 2회 대회에서 논란을 불러일으켰던 남침·북침 문제를 가지고 갈등의 불쏘시개로 삼을 필요가 없다는 입장을 밝혔습니다. “북남합의서의 구절구절마다에는 민족 대단결의 사상이 관통되어 있으며.....북남합의서에 밝혀진 화해조항은 그 자체가 민족대단결을 도모하기 위한 내용으로 되어 있으며 불가침조항과 협력, 교류조항도 민족 내부에 존재하는 ‘남침’과 ‘북침’에 대한 의구심을 없애고, 민족의 통일적 발전을 이룩하기 위한 것이며.....민족대단결을 이룩하는 문제와 직결된 것입니다.”¹⁰¹⁾ 나아가 강춘금 대표는 북과 남, 해외동포여성들이 자주 만나야 한다고 호소하면서 대표단 모두가 해방 50주년이 되는 1995년을 통일의 원년으로 만들자고 확약했음을 상기했습니다.¹⁰²⁾ 그러면서 “나라의 통일과 민족대단결을 위한 북과 남, 해외 여성단체들의 협의기구로서 가칭 ‘민족통일 여성단체협의회’와 같은 공동의 조직을 내올 것”을 제안하기도 하였다.¹⁰³⁾

3회 여성 대회에서 논의된 내용들은 1992년 9월 6일 남측 대표단이 평양을 출발하면서 발표한 성명에 잘 집약되어 있습니다. 이에 따르면 대회 참가자들은 다음과 같은 사항들을 논의하였습니다. “첫째, 민족의 단결을 위해서는 무엇보다도 사상이나 신앙 차이를 초월하여 민족으로서의 이해를 깊이하는 것이 반드시 필요하고 이를 위해서는 자유로운 교류가 이루어져야 한다. 둘째, 일본은 식민지배에 대한 역사적 청산에 나서야 하며, 종군위안부 문제에 대해서는 진상 공개, 사죄와 보상, 재발방지를 위한 교육을 실시해야 한다. 셋째, 미래 평화를 위해서는 아세아에서 핵과 군사 대국에 의한 위협을 없애는 것이 필요하다. 넷째, 남·북·일 여성들은 아세아에 침략의 지배와 역사를 영원히 종식시키고 인간으로서 함께 사는 환경을 만들기 위해 밀접한 연결을 가지고 더욱 노력할 것이다. 다섯째, 우리는 이를 위해 “아세아의 평화와 여성의 역할” 실행위원회를 결성했다. 여섯째, 우리는 가능한 것부터 한 가지씩 실천에 옮기는 구체적인 행동에 나설 것이다. 특히 종군위안부 문제의 해결은 긴급한 문제다.” 등입니다.¹⁰⁴⁾ 지금 상황에서 보아도 어느 것 하나 버릴 것 없는 절실한 요청들입니다.

99) 「북측 기자회견」 같은 책, 84쪽 : 아세아의 평화와 여성의 역할 서울토론회 준비위원회, 「북측 대표단의 조기귀환에 대한 우리의 입장」 같은 책, 88쪽.

100) 『〈아세아의 평화와 여성의 역할〉에 관한 제3차 평양토론회 문건집』, 25쪽.

101) 같은 책 29쪽.

102) 같은 책 33-34쪽.

103) 같은 책 34쪽.

104) 1996년 9월 6일 남측 실행위원회, 「남측대표단 평양출발성명」, 같은 책, 115쪽.

4회 대회는 1993년 4월 24일부터 29일까지 도쿄와 오사카에서 열렸습니다. 이 대회에서는 참석자의 수와 구성이 한층 강화되었습니다. 일본에서는 아홉 명의 대표(도이 다카코, 미키 무츠코, 시미즈 스미코 대표 포함)가, 남측에서는 열한 명의 대표(이우정, 이효재, 윤정옥 대표 포함)가, 북측에서는 두 명의 남성 옴저버¹⁰⁵⁾를 포함한 열 두 명의 대표가 참석하였습니다. 남측 이우정 대표는 이 때 민주당 국회의원 신분이었으므로 북측의 려연구 최고인민회의 부의장이나 일본의 도이 다카코 참의원, 시미즈 스미코 참의원 등과 맞먹는 정치적 위상을 가지게 되었다고 할 수 있습니다. 4회 대회는 일본에서 열린 만큼 일본군 위안부 문제의 진실을 규명하고 일본 정부의 사과를 촉구하는 논의가 집중적으로 이루어졌습니다.

도쿄 대회의 제1 주제는 ‘일본의 식민지 지배 · 전쟁책임과 전후보상 · 종군위안부 문제를 중심으로’였으며 제2 주제는 ‘아시아의 평화를 위해 우리는 무엇을 할 수 있을까’였습니다. 일본군 위안부였던 정문복 할머니와 김복희 할머니가 직접 대회장에 나와, 위안부로서 겪은 끔찍한 고통과 굴욕을 증언하였습니다.¹⁰⁶⁾ 일본의 자료집에는 두 분에 대해 할머니라는 호칭을 쓰면서 ‘할머니’를 가다가나 로 표기하고 있습니다. 일본군 위안부를 할머니로 칭하는데 대한 비판적 시각도 있는 것으로 압니다만 저는 이 가다가나 표기에서 뭔가 애뜻함을 느꼈습니다. 남측의 이효재 대표는 “인도에 반하는 범죄에는 시효가 없다”는 제목의 발표에서 위안부 문제와 관련하여 진실규명, 인권침해의 책임에 대한 공적 인정, 책임자 재판 회부, 희생자 및 그 친척, 증언자들의 보호, 기념관 건립, 희생자 복지기관 설립 등을 촉구하였으며¹⁰⁷⁾ 북측의 최금춘 대표 또한 “인도주의 기금”으로 해결할 수 없다”는 제목의 발표에서 일본의 사죄와 배상을 촉구했습니다.¹⁰⁸⁾ 일본의 시미즈 스미코 대표는 “일본인은 조선 민족에 대한 가해자”라는 제목의 연설에서 일본인으로서 과거의 잘못을 사과하고 배상을 해야 한다는 입장을 밝혔습니다.¹⁰⁹⁾ 북측의 강춘금 대표는 “과거 청산 없이는 조일(朝日: 북일)관계 정상화는 있을 수 없다”고 강조했습니다.¹¹⁰⁾ 또한 ‘아시아의 평화를 위해 우리는 무엇을 할 수 있을까’와 관련해서는 아시아 비핵화 문제가 집중적으로 논의되었습니다. 남측의 김윤옥 대표가 “동북아시아의 비핵지대화 실현을”이라는 제목의 연설을 하였고¹¹¹⁾ 도이 다카코 일본 대표도 “핵철폐를 위해 여성의 힘을 모으자”고 호소하였습니다.¹¹²⁾ 재일동포 대표들도 여러 명 발언에 나서서 조국 통일을 촉구했습니다. 4회 대회에서도 평화를 위한 여성들의 의지와 지향성을 확인할 수 있었습니다. 동서독 통일 당시에 두 독일이 유럽연합의 테두리 안에서 통일로 나아가야 한다고 생각했던 지도자들의 구상처럼, 아시아 평화와 여성의 역할 대회에 참석한 남·북·일 여성들은 한반도 평화와 통일을 이루기 위해서는 동아시아 평화와 과거청산이라는 더 넓은 지평을 향해 나아가야 한다는 것을 분명히 느끼고 인식하고 있었던 것입니다.

그런데 4회 대회 직후 1993년 북핵 위기가 발발하는 바람에 5회 대회가 열리지 못하였고 이 토론회는 이후 중단 상태에 있습니다.

우여곡절이 없지는 않았지만 남북한의 여성들이 머리를 맞대고 아시아의 평화와 남북한의 통일을 논의했

105) 김남수 조선중앙방송위원회 부장, 강덕순 조국평화통일위원회 서기국 참사

106) 第4回 アジアの平和と女性の役割 東京シンポジウム実行委員会, 『報告集 第4回 アジアの平和と女性の役割 東京シンポジウム1993年 4月 24, 25, 29日: 日本と南北朝鮮、真の和解を求めて(제 4회 아시아의 평화와 여성의 역할 동경 심포지움 실행위원회 편, 『제 4회 아시아의 평화와 여성의 역할 동경 심포지움 1993년 4월 24, 25, 29일 보고집: 일본과 남북조선, 진정한 화해를 찾아』, 17-24쪽,

107) 같은 책 29-30쪽.

108) 같은 책 30-35쪽.

109) 같은 책 35-39쪽

110) 같은 책 51-52쪽.

111) 같은 책 63-68쪽

112) 같은 책 68-72쪽

다는 사실, 지금 생각하면 꿈만 같은 일입니다. 그러나 이 같은 날이 다시 오리라는 것은 마냥 꿈만은 아닐 것입니다. 어쩌면 남북관계가 경색되어 있는 현 상황에서 남북 여성교류는 상황을 타개하고 대화의 실마리를 풀어갈 출발점으로서 매우 효과적일 수 있습니다. 군사적, 정치적 대화에 앞서 여성들이 만나는 것이지요. ‘아세아의 평화와 여성의 역할’ 3회 평양 대회에서 이효재 대표는 민족 화해에 기여할 ‘여성의 평화지향성’을 강조했습니다. 이효재 대표는 ‘여성이 가진 능력’을 ‘사랑의 관계를 만들어가는 능력, 약자의 편에 서고 정의롭고 공평한 것을 지향하도록 만들어 주며 다양한 갈등과 분단을 화해시키는 조정자로 나설 수 있는 능력’으로 이해했습니다. 그리고 다양성이 인정되는 사회, 새로운 인간, 새로운 민족을 탄생시키는 노력에 여성들이 앞장서야 한다고 보았습니다.¹¹³⁾ 이우정 대표도 역시 여성들이 평화를 창조하려는 의지를 가지고 있다고 보았습니다.¹¹⁴⁾

두 분은 여성이 생명을 잉태하고 키워내는 어머니이기에 그 같은 능력을 가진다고 보았고, 또한 역사적으로 항상 —분단 상황 아래서는 특히 더 —약자로서 억압과 고난을 받았기 때문에 약자에게 공감할 능력이 있다는 점을 공통되게 거론하였습니다.¹¹⁵⁾

저는 이를 ‘여성의 평화 능력’이라고 부르고자 합니다. 이는 평화와 관련하여 굳이 젠더 구분을 하자는 말은 아닙니다. 그리고 이제는 모성만을 강조하는 데서 나아가 인간 공통의 자비심과 사랑, 인간애를 바탕으로 돌 것이며 평등과 민주화를 향한 지향성을 강조해야 할 것입니다. 남성이 전쟁을 하고 여성이 이를 수습해서 평화를 이루는 것이 법칙이라고 한다면 그러한 생물학적 원리 아래서는 인류는 영원히 전쟁을 피하지 못할 것입니다. 이제는 전쟁과 평화 문제를 다루는 여성 연구자들 중에도 이러한 이분법에 비판적인 시각을 가진 논자들이 꽤 있습니다.¹¹⁶⁾ 그러나 문제는 이분법이 아닙니다. 지금 우리가 말하는 것은 ‘여성이 평화의 능력을 확장하여 인간이, 세계가, 전 세계의 시민들이 폭력에서 대화로, 유혈과 갈등에서 평화로 점차 나아갈 수 있을 것이다, 평화의 길이 더욱 넓어질 수 있을 것이다’라고 하는 용기와 희망의 언어인 것입니다. 이효재 대표는 또한 통일을 말하되 단순한 물리적 결합으로서의 통일이 아니라 공동체 내부의 민주주의가 신장되고 대외적인 종속성이 극복되어 자주와 평화의 원칙이 실현되는 상태의 통일을 말했습니다. “남과 북에 각기 공동체의 갈등을 해소할 수 있는 조건이 마련된다면 통일을 위한 남북의 대단결도 더 잘 이루어질 것”이며 ‘갈등 해소를 위해서는 소유와 권력의 평등한 분배와 언론의 자유를 포함하는 민주화가 중요하다’고 본 것입니다. 이효재 대표는 이것이야말로 ‘역사적으로 권력과 물질의 분배에서 소외되었던 여성에게 매우 중요한 것이라는 점’도 지적하면서 갈등과 모순이 존재하는 현실 속에서 단순히 민족이라는 이름으로 모순을 해소시키는 지배자의 이데올로기에 빠지지 말 것을 경고하기도 하였습니다. 따라서 이효재 대표는 국가주권, 즉 자주권이 회복되고 국민의 권리도 향상되어 민중의 삶의 질이 향상되는 통일이여야 바람직한 통일이라고 보았습니다.¹¹⁷⁾ 저는 이것이 내적 민주주의 증진이라는 자기 변용과 상호성장을 통해 화해와 통일이라는 더 높은 단계로 나아가는 과정을 의미한다고 생각합니다.

2025년에 35년 전의 토론회를 돌이켜 보고 길게 반추하는 것은 우리에게도 이런 여성 선배들이 있었다는 것을 되새겨 보기 위함이며 우리도 이분들처럼 남북 대화의 문을 열고 동아시아 평화의 길을 닦자는 열망과 의지를 가지고 있음을 다시 한번 확인하고 천명하기 위함입니다.

113) 『〈아세아의 평화와 여성의 역할〉에 관한 제3차 평양토론회 문건집』, 25쪽, 40-41쪽

114) 같은 책 87쪽.

115) 같은 책 40쪽, 87쪽.

116) Carol Cohn, “Women and Wars: Toward a Conceptual Framework”, Carol Cohn(ed), *Women and Wars*(Cambridge UK: Polity Press, 2013), 1쪽; Jean Bethke Elshtain, *Women and War*(Chicago and London: Chicago University Press, 1995), 특히 241-244쪽.

117) 같은 책, 38-39쪽

3 6.15 이후의 남북 여성교류

6.15 선언 이후 남북 대화의 분위기가 무르익어가자 한국의 여성대표단은 여러 차례 북을 방문하여 북한 측 인사들과 교류하였으며 북측 여성들도 남측을 방문하여 상호이해의 가능성을 확대해 가고자 하였습니다. 시간 관계로 6.15 이후의 남북여성교류에 대해서는 간단하게만 말씀드리겠습니다.

2002년에는 남북여성통일대회가 열렸고 2003년에는 남북여성실무협상이 전개되어 남북여성 평화행진을 추진 하였으나 실행되지는 못하였습니다. 그렇지만 2005년에는 9월 10일부터 14일까지 닷새 동안 평양과 묘향산에서 남북여성통일행사가 열렸습니다. 그 이전 2005년 1월 31일에는 6.15공동선언 실천을 위한 남북해외공동행사 남측준비위원회가 발족하였는데 여성본부가 발족선언문을 발표하였습니다. 이 선언문에서 여성본부는 ‘첫째 여성들은 어떠한 전쟁도 반대한다, 둘째 광범위한 통일 대중운동을 전개한다. 셋째 성평등한 통일사회를 실천하기 위하여 모든 노력을 기울일 것이다’라는 의지를 밝혔습니다. ‘아세아의 평화와 여성의 역할’ 대회에서 가부장 문화에 대한 비판이 제기되었던 것을 이어받아 통일 한반도는 성평등한 사회여야 한다는 목표가 좀더 명확히 천명된 것입니다.

2006년에도 3월 9일부터 11일까지 금강산에서 6.15 공동선언 실천을 위한 남북여성대표자회의가 열렸습니다. 남측의 김숙임 대표는 “통일을 위한 여성의 실천적 과제”라는 토론연설문에서 남북여성대표자회의의 정례화와 상설화를 촉구하기도 하였습니다. 아세아의 평화와 여성의 역할 3회 대회에서 북측 강춘금 대표가 남·북·해외 여성의 만남을 위한 상설 기구를 만들자고 제안했던 것과 그 정신에서 일맥상통한다고 할 수 있습니다.

이러한 남북여성의 만남이 양측의 이견 없이 화합일색으로만 진행되었다고 말할 수는 없습니다. 체제와 이념이 아주 다른 두 사회의 여성들의 만남이어서 때로는 마찰과 갈등이 드러나기도 하였습니다. 그럼에도 6.15 이후 여성들의 만남은 ‘자매애’를 구현하려는 열망으로 가득차 있었던 것이 사실입니다. 남쪽에 보수정권이 들어선 이후 남북여성교류는 중단되었습니다. 평화를만드는여성회가 주최한 세 차례의 동북아여성평화회의는 북측 여성대표의 참석을 전제로 하여 조직되었습니다만 북측 여성들은 한 번도 참석하지 않았습니다. 그래도 2018년 남북 정상회담 판문점 회담과 문재인 전대통령의 평양·백두산 방문 이후로는 여성계도 본격적으로 북을 방문하여 남북 화해를 촉진하게 되리라는 희망에 마음 설레었던 것이 사실입니다. 그런데 그 후 한반도 정세의 급변으로 남북여성교류는 이루어지지 않고 있습니다. 남북여성교류가 전체 정치상황의 변화 속에서 진행되었고 남북 관계 전체가 경색되면 여성들의 교류도 중단되었다는 점에서 취약성을 드러낸 것은 사실입니다. 그렇기 때문에 오히려 여성들은 경색된 국면 자체를 타개할 계기를 여성들의 교류 대화에서 찾아야 하지 않을까 하고 생각합니다.

4 청년여성들이 새로운 남북여성대화의 주체로 나서야

한국의 여성, 특히 젊은 여성들은 빛의 혁명으로 내란을 저지함으로써 한국 정치의 극우화를 막고 민주주의를 재확립하는 주역이 되었습니다. 이제는 2030 여성들이 평화의 주체로 나서야 합니다.

젊은 여성들의 참여 속에 이루어질 수 있는 활동의 하나로 남북한 2030 청년여성들의 교류와 축제, 청년여성 회담을 열 것을 제안합니다. 사실 앞에서 소개한 ‘아세아의 평화와 여성의 역할’을 비롯하여 지금까지의 남북 여성 교류는 주로 원로 혹은 중견 여성 지도자들 중심으로 진행되었습니다, 그러나 이제 2030 여성들이 같이 모여 이야기하는 회의를 만들어보면 어떨까요? 젊은 세대 여성들의 고민을 나누고 우정을 쌓고 평화를 위해 밤새워 이야기해보면 미래 세대가 원하는 화해와 통일의 윤곽이 나올 수도 있을 것입니다. 단 한 번에 정치적으로도 의미 있는 성과가 나오기를 기대하기보다 인간적 교감 속에서 젊은 세대 사이에 ‘우리 친구들과는 절대 전쟁할 수 없다’는 공감대가 퍼져 나아가기를 바라는 것이지요. 2026년 5월 20일 남북여자축구클럽대항전이 수원에서 열렸습니다. 삼엄한 통제 속에서 진행된 일정이라 남북 선수들이 서로 교류할 기회는 없었습니다만 앞으로 이런 행사가 있으면 좀더 부드러운 관계가 형성되기를 기대해 보아야겠습니다.

2030 청년 여성들의 참여를 기대할 수 있는 다른 활동으로는 여성 평화농장의 조성 and 운영을 들 수 있을 것입니다. 휴전선 부근에 싼 임대료로, 혹은 무상으로 땅을 빌려 그곳에서 쌀도 채소도 과일도 재배하는 것입니다. 재배되는 농작물을 재개통될 남북 교류열차편으로 북한에도 보내고 또 북한 농작물 씨앗을 받아와 농장에서 재배할 수도 있을 것입니다. 이는 먹고사니즘의 해결에도 기여하고 평화에도 기여할 것입니다. 평화경제가 실현되는 꿈을 꾸십시오. 남북 여성들이 교류하고 같은 농작물을 먹으면서 군사주의와 식민 지배로 인한 여성 억압의 잔재를 걷어내고 함께 화해와 통일로 나아가는 꿈을 꾸십시오.

5 동서독 여성교류가 주는 시사점 - 어떤 접점을 찾을 것인가.

한반도 여성교류를 이야기하면서 우리는 동서독 통일과정에서 양독 여성들의 상호교류가 얼마나 큰 역할을 했는지 되돌아볼 필요가 있습니다. 동서독에서는 시민사회의 주요 여성 지도자들이 정치적 소용돌이의 와중에서 굳건히 연대하였고 서독 여성 시민사회가 민주주의를 향한 지원이라는 대의로 동독 여성 시민사회에 대한 지원을 아끼지 않았습니다. 이들은 평화운동이라는 공동의 접점을 가지고 있었습니다. 1980년대 초 서독에서는 소련을 향한 핵미사일 퍼싱(Pershing)II 배치에 대한 반대운동이 절정에 달했고 동독에서는 여성징집에 대한 반대운동이 여성평화운동의 중심이 되었습니다. 반핵·평화운동이 양독 여성들을 이어주었습니다. 동독 시민단체의 대표자였던 베르벨 볼라이(Bärbel Bohley)와 서독 녹색당 지도자였던 페트라 켈리(Petra Kelly)의 교류는 그 정점에 있는 것이었습니다. 1987년, 베르벨 볼라이가 동독정부에 의해 국외추방당해 있는 상황에서 동독 공산당 서기장 에리히 호네커가 서독을 방문하자 페트라 켈리는 그를 만나 볼라이의 동독 귀환을 허용할 것을 요청했습니다. 이 요청이 받아들여져서 볼라이는 귀국했고 추후 동독 최대 시민단체인 노이에스 포럼(Neues Forum)을 창설했습니다.¹¹⁸⁾ 이 단체는 동독 체제전환 과정에서 가장 큰 역할을 했기에 볼라이는 ‘동독혁명의 어머니’라고까지 불리게 되었습니다. 저는 이 두 사람을 중심으로 한 동서독 여성들의 교류가 동서독 통일의 큰 물꼬를 텄다고 감히 말합니다.

동서독 사이에는 통일 이전 브란트 수상이 주도한 동방정책으로 활발한 인적 물적 교류가 있었습니다만 이전부터도 국경이 완전히 막히지는 않았습니다. 서독에서 살다가 동독으로 이주하여 그 곳에서 결혼하여 목회할

118) 한정숙, 「분단·통일·여성:동서독 여성은 어떻게 살았고 어떻게 통일에 이르렀나」, 한정숙·홍찬숙·이재원, 『독일 통일과 여성, 젠더 관점에서 조망한 독일의 분단과 재통일』, 123-135쪽.

동을 한 롤란트 가이펠 목사의 경우도 있었습니다. 이러한 인적 이동이 가능했던 데는 동서독이 교회(특히 개신교)라는 공통의 기반을 가지고 교류할 수 있었던 것도 큰 역할을 했다고 생각합니다. 남북한 여성교류를 위해서는 하나의 민족이라는 사실 외에 어떤 공통의 기반이 작동할 수 있을까요? 식민지배를 겪었다는 공동의 역사, 특히 위안부 문제의 해결을 위한 공동노력이 일단 중요한 바탕이 될 수 있다고 생각합니다. 한국 여성들이 용감히 싸워서 일본군 위안부 문제가 온 세상에 공개되고 이를 해결하기 위한 한국 여성들의 노력이 널리 알려지게 되자 다른 나라에서도 이와 동일하거나 유사한 성격의 전시 성폭력, 여성 억압 문제에 대하여 관심이 생기고 연구가 이루어지고 사료들이 공개되었습니다. 2차 대전 시기 유럽에도 나치 위안부가 있었습니다. 나치 군대는 프랑스뿐 아니라 동부 중부 유럽 각 사회 등 자(自)부대가 점령한 지역에서 명령에 따라 위안소를 설치하였고 각 지역의 여성들을 인종 불문하고 성적으로 착취하였습니다. 단 자국 여성들을 제외하고 말입니다. 나치는 인종주의적 장벽을 세워 유대인과의 성적 접촉을 전면적으로 금지하는 이른바 뉘른베르크법을 제정한 정권이었지만 나치 군대는 그 같은 인종 격리 원칙에도 불구하고 점령지에서 운영한 위안소 혹은 강제노동 수용소에서 유대인 여성들까지 위안부로 삼거나 그냥 성적 착취의 대상으로 삼았습니다.¹¹⁹⁾ 전쟁이 있는 곳에 여성에 대한 성폭력과 성착취가 있음을 일본군 위안부와 나치군 유대인 여성 성착취보다 더 잘 보여주는 사례가 없으리라고 생각합니다. 2차 대전 시기 폴란드 여성들에 대한 나치 군대의 성착취 문제도 21세기에 들어와 세상의 빛을 보게 되었는데 이 문제를 연구한 한 폴란드 언론인은 중국과 한국에서 위안부 문제가 공개된 것에 자극을 받아 폴란드에서도 여성에 대한 나치 군대의 성폭력 문제가 연구되기에 이르렀다고 썼습니다.¹²⁰⁾ 저는 폴란드 신문에서 이 기사를 보고 “한국 여성들 참 대단하구나” 하고 실감했습니다. 이를 전쟁과 군대에 의한 여성 착취의 보편적 현상으로 보고 이에 맞서 여성의 이름으로 싸워야 합니다. 위안부 문제의 진실을 밝히고 전시 여성 상대 성폭력의 철저한 근절을 세계 앞에 다짐받는 작업은 이제 한국의 여성 평화운동이 한 발치도 양보할 수 없는 일이 되었습니다. 왜냐하면 세계가 한국을 이 문제의 진실규명을 위한 선도 사회로 바라보고 있으니까요.

마침 위안부 문제는 남북 대화를 위한 좋은 계기가 되어 주기도 합니다. 남북은 일본군 위안부 문제를 공유합니다. 해결을 위해 함께 노력한 선례도 있습니다. 앞에서 언급한 ‘아세아 평화와 여성의 역할’ 토론회 때부터 꾸준히 이 문제를 함께 논의하기 위한 남북 여성들의 협력이 논의되어왔습니다. 이 문제에 대한 남북 간의 의견도 없습니다. 우리는 위안부 문제를 함께 논의함으로써 남북 대화의 진전을 위한 최상의 계기로 삼을 수 있고, 더 나아가 세계 앞에 여성에 대한 전쟁 성폭력과 착취의 해결을 위한 국제적 노력의 주요한 선례를 제공할 수 있을 것입니다.

또한 이현숙 선생의 제안대로 남북 여성이 ‘유엔결의안 1325’ 의제 도입과 이행을 위한 공동 전략을 모색하는 것, 감염병 이슈, 4차 혁명, 여성의 경제적 역량강화, 기후변화, 정보통신기술과 같이 최근 대두하고 있는 이슈에서 남북 여성공동의 과제를 찾는 것도 실익 있는 방안이 될 수 있다고 생각합니다.¹²¹⁾ 자연환경보호와 관련한 공동의 대응필요도 남북 여성대화의 중요한 계기를 제공할 것입니다.

6 여성이 만드는 민주주의와 평화

지금 세계 민주주의는 적지 않게 흔들리는 상황에 있습니다. 민주주의의 선도국이라고 자타가 인정했던 미국

119) Jacob Apenszlak(ed.), *The Black Book of Polish Jewry*(New York: Roy Publishers, 1943), 25-28쪽; Sinnreich, “Rape of Jewish Women during the Holocaust”, S. M. Hedgepeth & R. G. Saidel(eds), *Sexual Violence against Jewish Women during the Holocaust*(Waltham, Massachusetts: Brandeis University Press, 2010).

120) Cezary Gmyz, “Seksualne Niewolnice III Reczy”, *W Prost* 24. 22 kwietnia 2007(2007년 4월 27일).

121) 이현숙, 「“아시아 평화와 여성의 역할 토론회” 30년, 성과와 과제」, 13쪽.

은 준파시즘적 퇴행을 겪고 있습니다. 그 뿐 아니라 세계 각국에서 이른바 strong man들이 초법적 권력을 행사하려 들고 있습니다. 우리 사회도 바로 2024-25년 내란 사태를 겪으면서 그러한 위험과 부딪혔습니다.

그러나 인간은 가장 암담한 상황 속에서 탁월한 창의성을 발현하고 찬란한 빛을 찾아내는 존재이기도 합니다. 한국은 내란이라는 절체절명의 상황 속에서 이를 극복하고 민주주의를 회복함으로써 민주주의의 모범국으로 올라섰습니다. 세계가 한국 민주주의의 회복 탄력성을 높이 평가하고 있습니다. 민주주의가 위협받고 있다는 생각이 시민들의 위기의식을 일깨웠고, 민주주의가 얼마나 소중한 것이며 이를 가꾸기 위해서는 얼마나 큰 노력이 필요한 것인지를 가르쳐 주었습니다. 그리고 이러한 한국의 민주주의 회복은 비슷한 위험에 처해 있는 다른 사회를 향해서도, 민주주의는 취약하기만 한 것이 아니라 단합된 시민이 노력하기만 한다면 얼마든지 수호되는 것이라는 사실을 보여주었고 이는 세계의 시민들에게 크나큰 용기를 주고 있습니다.

우리가 민주주의 회복의 모범이 되고 있듯 평화의 문제에서도 우리는 선도자가 되어야 합니다. 지금 세계는 참혹한 전쟁의 포화를 벗어나지 못하고 있고 군사주의의 문제들은 해결되지 못하고 있습니다. 곧 끝날 것이라던 러시아-우크라이나 전쟁은 새로운 전쟁 무기와 기술의 실험장이 되고 있습니다. 팔레스타인 가자 지구의 상황은 너무나 참혹합니다. 인류는 또 한 번의 제노사이드를 목격하면서도 이를 해결하지 못하고 있습니다. 미국-이스라엘 - 이란 전쟁은 무고한 초등학교 여자어린이들의 목숨을 앗아갔을 뿐 아니라 세계 경제 전체를 요동치게 만들고 있습니다. 국제정세의 변화 속에서 각국의 군비는 더욱 증대하고 있습니다. 핵무기 경쟁은 완화되기는커녕 더욱 가속화하고 있고 한반도 역시 그같은 경쟁의 한복판에 놓이게 되었습니다.

그러나 바로 이러한 상황에서 우리는 반드시 우리의 노력으로 한반도 평화를 이루어야 하고 이를 통해 세계 평화의 선도자가 되어야 합니다. 강대국에 의해 타의로 분단된 후 동족상잔의 전쟁을 겪은 한반도가 자신의 의지로 평화와 화해를 이루어낸다면 갈가리 찢겨 있는 세계 구성원들 앞에 평화의 수립이라는 또 하나의 모범을 보여 주는 일이 될 것입니다. 그리고 이것이야말로 한반도 구성원들이 세계사에 가장 크게 기여하는 일이 될 것입니다.

한국은 민주적 평화 국가를 선언해야 합니다. 바로 여기서 한국 여성은 자신을 민주주의의 주체, 평화 수립의 주체로 스스로 호명합니다. 여성들은 내란과 계엄의 상황 속에서 흑한에도 아랑곳하지 않고 밤을 새워 계엄철폐를 외쳤고 그 덕분에 한국은 계엄을 넘어서고 새로운 민주주의를 수립해가고 있습니다. 우리는 이를 ‘빛의 혁명’이라고 부릅니다. 한국의 여성들은 군사력을 동원한 쿠데타 시도를 막아냈듯이 한반도 분단극복과 평화수립, 대내·대외적 군사주의 극복에도 앞장서고자 하는 것입니다.

북한 사람들인들 분단과 전쟁을 좋아할까요? 결코 아닐 것입니다. 북한은 현재 우크라이나 전쟁에 개입하여 러시아를 지원하는 용병을 파견하고 있습니다. 젊은 남성들은 국가 동맹 정책의 최전선에서 돈벌이를 위해 목숨을 내놓고 있습니다. 전사한 북한 장병의 어머니들, 아내들, 딸들은 가족의 죽음을 영광스러워하고 이를 찬양할까요? 그렇지 않을 것입니다. 러시아와 중국이 북에 더욱 밀착된 행보를 보이고 있으며 특히 러시아는 북에 경제적 지원을 제공하는 것으로 알려져 있습니다. 그러나 러시아도 중국도 북의 핵무장을 원하지는 않습니다. 북에 생존과 평화가 보장된다면 북도 핵무기 보유를 위해 국제적 고립을 무릅쓸 이유가 없을 것이고 남도 핵잠수함에 대한 집착에서 벗어날 수 있을 것입니다. 타의에 의한 분단 상황이 만들어놓은 대립 속에서 사소한 충돌이 가져올 지도 모르는 무력 충돌이나 적대관계 또한 남북한 구성원들 중 이성 있는 사람은 아무도 원하지 않을 것입니다. 여성은 평화의 위기를 평화를 위한 기회로 전환시키고자 합니다.

저는 남북여성교류의 역사를 살펴보면 여성이 단순히 여성들만의 교류로 그치지 않고 평화와 통일을 위한 남북 대화 전체를 이끄는 날, 그리하여 여성이 이 땅과 아시아 전체에, 세계 전체에 평화와 화해를 수립하는 날이 와야 하지 않을까, 그 날이 반드시 오게 되지 않을까 꿈꾸어 봅니다. 그리고 이러한 대화의 대표단 절반

은 여성으로 이루어져야 하지 않을까 소원해 봅니다. 남과 북 양쪽에 모두 내적 민주주의가 꽃피고 대외적으로 자주성이 확보된 상태에서 서로 성장하며 화합하는 그런 의미의 민족대단결을 여성의 힘으로 만들어내는 날이 오지 않을까 꿈꾸어 봅니다. 우리 함께 이러한 꿈을 꾸어 보십시오.

Finding the Future of Peace on the Korean Peninsula through the History of Inter-Korean Women's Exchange

Hahn Jeong-sook

Professor Emeritus, Seoul National University

1 Introduction

The Korean Peninsula has now reached the 80th year since its division. Over the intervening decades, South and North Korea have gone through alternating periods of intense confrontation and dialogue and exchange. The Inter-Korean Basic Agreement, which recognized the existence of both sides, was concluded, and the hopeful June 15 South-North Joint Declaration was later announced, enabling people from the South and the North to visit one another. At least in the period following the June 15 Declaration, it was widely believed that the fear of war on the Korean Peninsula had largely disappeared. However, since 2019, inter-Korean relations have become severely strained. Since then, various discussions have continued in South Korea concerning how to establish a new form of inter-Korean relations and what role such relations might play in achieving peace in East Asia and the wider world.

In response to this situation, we, as women, are earnestly asking whether peace on the Korean Peninsula and in East Asia can be achieved through the power of women. Indeed, we are convinced that such a possibility exists, and we sincerely hope to find an opportunity to realize it as soon as possible. Through inter-Korean women's exchanges, women on the Korean Peninsula were among the first to open the door to civilian exchanges between South and North Korea after the division. Whenever opportunities arose, they met to discuss paths toward peaceful coexistence and reunification. This presentation looks back on that history and seeks to explore a vision for the future.

2 History of the Symposium on "Peace in Asia and the Role of Women"

At the end of December 2023, North Korean leader Kim Jong-un declared that "South and North Korea are in a relationship between two hostile states, two belligerent states at war." This statement gave rise to various interpretations regarding his true intentions. Subsequently, when it

was revealed that the Yoon Suk Yeol administration in South Korea had sent drones to North Korea in what appeared to be an attempt to provoke a war, the news belatedly sent shockwaves through South Korean society. Indeed, any attempt by the South Korean government to provoke war can never be tolerated and rightly deserves public outrage. However, the “two-state theory” itself is not necessarily a cause for shock. South and North Korea are already two states that joined the United Nations simultaneously, each with its own government, military, and distinct legal system. They are, however, two states that should remain oriented toward reconciliation and reunification. When East and West Germany were divided, the East German government went so far as to declare that the two Germanys were not only two separate states but also two separate nations, and that reunification should not even be imagined. Yet the two states continued to maintain steady exchanges in a non-hostile relationship. When the international situation became favorable, they seized the opportunity with remarkable success and achieved reunification. Therefore, when the North Korean leadership refers to South and North Korea as “two hostile states,” our task is to transform this hostility into a non-hostile relationship and to pursue mutual understanding and rapprochement through sustained exchanges of people and goods.

Women on the Korean Peninsula have also sought to play such a role. However, in the photo album *50 Years of Inter-Korean Dialogue*, published by the Ministry of Unification in 2021, most of those depicted as participants in inter-Korean dialogue are men. Among women, Jeong Hee-gyeong appears almost as an exception. She was a member of the Red Cross Youth Guidance Committee and participated as a South Korean representative in the preliminary talks for the 1971 Inter-Korean Red Cross Conference and in the main talks of the 1972 Red Cross Conference. In other words, women’s inter-Korean dialogues have remained largely unrecorded in the official history of inter-Korean dialogue.¹²²⁾

Yet women from South and North Korea are also historical protagonists who first opened the path to civilian exchanges between the two Koreas after division and war. In fact, even during the period of Japanese colonial rule, women from both the South and the North discussed independence and women’s liberation side by side and participated together in the independence movement. Even then, divisions and conflicts existed between socialist and nationalist women leaders. Nevertheless, Geunuhoe was a coalition organization jointly formed by women activists from both the left and the right. For them, there was no division between North and South. However, with the division of Korea imposed by foreign powers, women too were divided between North and South. Heo Jeong-suk, known as the “Korean Kollontai,” was from Seoul, but she went north and rose to the highest levels of government. Yeo Yeon-gu, the daughter of Mongyang Yeo Un-hyeong, entered Ewha Womans University in the same year as Lee Hyo-jae and Yun Jeong-ok and studied on the same campus. However, she was persecuted by the far right for being the daughter of a “red.” She eventually went north as well, where she served as a professor before rising to the highest ranks of politics. The Korean War subjected women in both

122) This fact was pointed out by Dr. Yoon Bo-young, Director of the Women’s Peace Research Institute affiliated with Women Making Peace, in an unofficial document. I am grateful to Dr. Yoon Bo-young for allowing me to quote from it.

South and North Korea to the violence of war and further deepened the division. Nevertheless, women strengthened their resolve to overcome the violence of division and sought opportunities for meetings and dialogue. As mentioned earlier, women representatives participated in the inter-Korean Red Cross talks. In 1989, Lim Su-kyung, then a student at Hankuk University of Foreign Studies, participated in the World Festival of Youth and Students in North Korea as a representative of the National Council of Student Representatives. She then crossed the armistice line on foot through Panmunjeom, leaving people around the world with the image of a lively and fresh young Korean woman dedicated to reunification and peace.

The dialogue organized and led exclusively by women was the Symposium on Peace in Asia and the Role of Women, which was held four times between 1991 and 1993. This symposium was a women's peace conference that brought together women leaders from the Republic of Korea, the Democratic People's Republic of Korea, Japan, and overseas Korean communities. It was held in rotation in Seoul, Pyongyang, and Tokyo. Leaders of the Korean women's movement, who had developed their commitment to advancing the women's movement from the perspectives of the people, the nation, and democracy through the Gwangju Democracy Movement and the June 10 Democratic Uprising of 1987, participated in the symposium to explore the conditions necessary for peace in Asia. Centered on women's experiences, the discussions addressed the liquidation of and reparations for Japanese aggression and colonial rule, the issue of Japanese military "comfort women," the reunification of the Korean Peninsula, disarmament in East Asia, and the problems of patriarchy and militarism.¹²³⁾

The international atmosphere at the end of the East-West Cold War heightened hopes and expectations for peace in East Asia and on the Korean Peninsula. This atmosphere was shaped by several developments: perestroika in the Soviet Union, which eventually led to German reunification; the normalization of relations between South Korea and socialist countries under the Roh Tae-woo administration's Northern Policy, or Nordpolitik; and the three rounds of prime ministerial talks between the two Koreas in 1990. The organizers of Peace in Asia and the Role of Women sought to make use of this atmosphere in order to maximize women's role in achieving peace.

The First Symposium was organized by Japanese women leaders and held in Tokyo and Kobe from May 31 to June 2, 1991. Participants from South Korea included Lee Woo-jung, Lee Hyo-jae, and Yun Jeong-ok. Participants from North Korea included Yeo Yeon-gu, Vice-Chair of the Supreme People's Assembly; Jeong Myeong-sun, Advisor to the Secretariat of the Committee for the Peaceful Reunification of the Fatherland; and Ri Yeon-hwa, Instructor at the Korean Association for Cultural Relations with Foreign Countries. Participants from Japan included Social Democratic Party leader Doi Takako (土井たか子); peace activist Miki Mutsuko (三木睦子), wife of former Japanese Prime Minister Miki Takeo; Shimizu Sumiko (清水澄子), Chair of the Japanese

123) Lee Hyeon-suk, "30 Years of the 'Symposium on Peace in Asia and the Role of Women': Achievements and Tasks," in the proceedings of the 2021 International Symposium on Peace in Asia and the Role of Women (Seoul, 2021), p. 5.

Women's Council¹²⁴); Otaka Yoshiko, Member of the House of Councillors; and various other representatives. Korean Japanese women leaders also participated, including Park Jeong-hyeon, a guidance committee member of the Korean Democratic Women's Federation in Japan. Although the Symposium was organized by Japanese women leaders, the close ties and personal networks that had been cultivated between the Korean and Japanese women's movements, beginning with the movement against "gisaeng tourism," provided the foundation that made the Symposium possible.

More directly influential in the organization of the conference was the strong impression that Japanese women leaders received from the efforts of women's movements in South and North Korea toward reunification and peace. Lee Woo-jung informed Japanese women leaders that the Korea Women's Associations United had presented Lim Su-kyung with the Woman of the Year Award at the March 8 Women's Conference in 1991. She also emphasized that women must become a driving force in the reunification movement. Japanese women leaders were also informed that Kang Jeom-suk, Secretary-General of the Central Committee of the Korean Democratic Women's Federation, had sent a letter to Lee Hyo-jae, representative of the Korea Women's Associations United, calling for dialogue on reunification.¹²⁵)

Among Japanese women leaders, another important background to the conference was a sense of responsibility among those who believed that Japan must apologize for its colonial rule over Korea. At the conference, peace activist Miki Mutsuko celebrated the reunion of women from South and North Korea after 46 years, while Chair Doi Takako proposed transforming the East Sea into a sea of peace.¹²⁶)

In her speech titled "The Role of Women in Overcoming Division," South Korean representative Lee Hyo-jae called for an end to the suffering caused by 48 years of national division and military confrontation through women's peace and disarmament movements. She also emphasized the need to transform and overcome the internalized consciousness of division in order to dismantle the structure of division itself.¹²⁷) North Korean representative Yeo Yeon-gu, in her speech titled "Building a New and Peaceful Asia," proposed designating the Korean Peninsula as a nuclear-free zone and adopting a South-North non-aggression declaration as institutional safeguards against the danger of war.¹²⁸)

124) Prior to World War II, Otaka Yoshiko (大鷹淑子) was active in China under the name Li Xianglan (李香蘭), appearing primarily in films promoting Japanese imperial policy. After the war, she became a broadcaster and later a politician, advocating for Japan to reckon with its wartime past and calling for resolution of the Japanese military "comfort women" issue.

125) シンポジウム アジアの平和と女性の役割 実行委員会, 『1991年 5月 31日・6月 2日シンポジウム アジアの平和と女性の役割 報告集:ともに生きるアジアの女たちの出会い』 (Symposium "Peace in Asia and the Role of Women" Executive Committee, Report of the Symposium "Peace in Asia and the Role of Women," May 31–June 2, 1991: Encounter of Asian Women Living Together, p. 16, speech by Chair Doi Takako.)

126) Ibid., pp. 14–18.

127) Ibid., pp. 20–24

128) Ibid., pp. 26–30

Japanese representative Shimizu Sumiko called on her own country to apologize for and redress its colonial rule, while South Korean representative Yun Jeong-ok demanded that the Japanese government acknowledge the facts concerning the issue of Japanese military “comfort women.” She also appealed to women in both South and North Korea to take the lead in clarifying this issue with their own hands.¹²⁹⁾

North Korean representative Jeong Myeong-sun, in her speech titled “Women’s Participation in the Movement for National Reunification,” argued that since reunification was the fundamental task, women must actively participate in the reunification movement. She also proposed that dialogue between women from South and North Korea should be further developed in order to promote active contact and exchanges. In addition, she expressed the view that a federal system represented a realistic plan for reunification.¹³⁰⁾

In addition, overseas Korean representatives raised several further demands: an end to discrimination against overseas Koreans in Japanese society, compensation by Japan for Korean victims of the atomic bombings, and a role for overseas Korean women in the denuclearization of the Korean Peninsula.

Looking back, we deeply miss those days when the proposals and appeals of women representatives from South Korea, North Korea, and Japan filled the conference hall. The image of representative Lee Woo-jung and representative Yeo Yeon-gu, both dressed in beautiful hanbok and walking hand in hand through the Kobe conference hall with bright smiles, symbolically expressed the shared longing of women from South and North Korea to move forward together toward peace and reunification.¹³¹⁾

Representative Lee Woo-jung, who had spoken about the creation of a women’s culture, proposed that the next conference be held in Seoul under the theme of “Culture and Women.”¹³²⁾

Thus, although the First Conference was organized by the Japanese side, the will and momentum to continue the conference came from the South Korean side, and this determination was soon put into action.

The Second Conference was held in Seoul from November 25 to 30, 1991, with nine participants from North Korea. Among them, five were official representatives: Yeo Yeon-gu, Vice-Chair of the Supreme People’s Assembly; Kim Seon-ok; Jeong Myeong-sun; Hong Seon-ok; and Choe Ok-hui. Four others—Ri Yeon-hwa, Jeong Yeong-hui, Seo Geum-seon, and Song Seon-yeong—participated as observers. In addition, a press corps of six, including journalist Kang Yeong-su of the Korean Central News Agency, also took part.¹³³⁾

129) Ibid., pp. 36–39

130) Ibid., pp. 52–54

131) Ibid., p. 117

132) Ibid., pp. 30–31, 54–56

133) Preparatory Committee for the Seoul Symposium on Peace in Asia and the Role of Women, ed., Report of

This was a historic conference, marking “the first time in the history of division that North Korean women crossed the DMZ and set foot on South Korean soil.” From Japan, five observers attended in addition to three representatives, including Mrs. Miki Mutsuko. From South Korea, in addition to representatives Lee Woo-jung, Lee Hyo-jae, and Yun Jeong-ok, nine people served as members of the reception committee. They included former First Lady Gong Deok-gwi, wife of former President Yun Po-sun, and Democratic Party National Assembly member Park Yeong-suk. Their participation demonstrated the sincerity with which the South Korean side welcomed the representatives from the North. The Second Seoul Conference held sectional discussions on three themes: 1) patriarchy and culture, 2) reunification and women, and 3) peace and women. In a banquet speech titled “Beyond Division with Warm Sisterhood,” representative Yeo Yeon-gu stated: “Whether we are in the North, the South, or abroad, we must first think of ourselves as one nation, seek together the path of coexistence, and achieve it together. We have vividly experienced and confirmed this through the visits to Pyongyang by Paekpom Kim Ku, Reverend Moon Ik-hwan, and student Lim Su-kyung, as well as through the joint cheering for the ‘Korea’ team.”¹³⁴⁾ She further stated: “We women in the North are fully committed to doing everything in our power to meet at any time with all women in the South who aspire to reunification, regardless of ideology, beliefs, or political views, and to combine our wisdom and strength in contributing together to the great cause of reunification.”¹³⁵⁾

The phrase “warm sisterhood” left such a strong impression that the report compiled by the South Korean side after the conference was titled Warm Sisterhood toward Peace and Reunification. From a cool-headed political or scholarly perspective, one might regard the word “sisterhood” as overly centered on blood ties. Yet at the stage of launching a great movement, ardent passion accompanied by deep emotion is essential, and “sisterhood” may have been the very word that most directly conveyed such passion and emotion. In fact, representatives Yeo Yeon-gu, Lee Hyo-jae, and Yun Jeong-ok, who participated in this conference, were first-generation figures of division who had been separated after attending the same university. For them, reunited after 46 years, the word “sisterhood” was neither an exaggeration nor mere sentimentalism.

At this event, the terms “the South” and “the North” were used instead of official state names, expressed as namcheuk and bukcheuk (南側·北側, “the southern side” and “the northern side”) or namnyeok and bungnyeok (남녘·북녘, “the southern land” and “the northern land”). However, some presenters also used other terms, such as “South Korea,” used by South Korean presenter Jo Hyeong, and “South Joseon” and “the Northern Half of the Republic,” used by North Korean presenter Jeong Myeong-sun. North Korean representatives emphasized that they would absolutely

the Seoul Symposium on Peace in Asia and the Role of Women: Warm Sisterhood toward Peace and Reunification (1992)

134) This refers to the unified team ‘Korea,’ which was formed with southern player Hyun Jeong-hwa and northern player Ri Bun-hui as key members for the World Table Tennis Championships held in Chiba, Japan in 1991. ‘Korea’ won the women’s team event at this tournament) players.”

135) Report of the Seoul Symposium on Peace in Asia and the Role of Women: Warm Sisterhood toward Peace and Reunification, pp. 25–26.

never invade the South, while also arguing that the real problem was a northern invasion by the South. On the question of reunification plans, the South's Korean National Community Reunification Formula and the North's Federal System formula came into conflict. In this regard, it may be noted that the discourse of real politics among male politicians also permeated this women's exchange conference. With regard to patriarchal culture, South Korean presenter Professor Jo Hyeong pointed out that women were discriminated against in terms of legal status, economic status, and status within the family. She also argued that the military culture reinforced by the division of Korea was deepening patriarchal culture.¹³⁶⁾ By contrast, North Korean discussant Kim Seon-ok claimed that in North Korea, all women had been completely emancipated socially and were enjoying a happy life on an equal footing with men. She further stated that human bondage, political inequality, and the oppression of women by men had been completely eliminated.¹³⁷⁾

This was a moment that revealed the marked differences between women from South and North Korea in their views on "the relationship between gender and class" and "the meaning of women's liberation." Japanese representatives, for their part, argued that the imperial system was the root of patriarchy and pointed to the problem of Japanese right-wing history textbooks, which had just begun to emerge as an issue at the time.¹³⁸⁾

Although the Second Conference proceeded with such serious discussions, it unfortunately faced a situation in which the North Korean representatives returned home one day earlier than scheduled without prior notice to the South Korean preparatory committee. This was because the North Korean delegation was dissatisfied with the protests staged by far-right anti-communist groups around the venue, the Ramada Olympia Hotel, as well as with the continued negative coverage by some media outlets. The North Korean representatives reportedly found it difficult to understand why the South Korean government did not restrain such actions.¹³⁹⁾

Nevertheless, the South Korean and Japanese delegations continued the conference to the end and issued a joint statement. One month after this event, in December 1991, the Inter-Korean Basic Agreement was adopted, followed by the "Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula" in February 1992. In other words, in the midst of such historic upheaval, women's voices rang out as a force for peace, actively participating in and helping to shape the changes of the time.

The Third Conference was held in Pyongyang. This time, South Korean women crossed the Armistice line through Panmunjeom and traveled to Pyongyang. Despite the partial disruption of the Second Conference, Yeo Yeon-gu, Vice-Chair of the Supreme People's Assembly of North Korea, sent a letter in April 1992 to Lee Woo-jung, Lee Hyo-jae, and Yun Jeong-ok of South

136) Ibid., pp. 27–34

137) Ibid., pp. 35–37, 40

138) Ibid., pp. 37–39

139) "Northern Press Conference," Ibid., p. 84; Preparatory Committee for the Seoul Symposium on Peace in Asia and the Role of Women, "Our Position on the Early Return of the Northern Delegation," Ibid., p. 88.

Korea. In the letter, she expressed her gratitude for the hospitality shown during the Second Conference and extended a courteous invitation to attend the Pyongyang conference. After several telephone notifications were exchanged between the two sides and a working-level contact was held at Panmunjeom, the conference took place at the People's Palace of Culture in Pyongyang in September of that year. There were 200 participants from North Korea, more than 30 from South Korea, 25 from Japan, and 17 from overseas Korean communities.

According to the collection of conference documents compiled by the North Korean side, the first agenda item of the conference was "National Grand Unity and the Role of Women," the second was "Japan's Invasion and Colonial Rule of Korea and the Issue of Postwar Reparations," and the third was "Creating Peace and the Role of Women."¹⁴⁰⁾

North Korean representative Gang Chun-geum, Head of a Department at the North Korean Academy of Social Sciences, presented on the first agenda item and emphasized the importance of the Inter-Korean Basic Agreement for reconciliation and peace on the Korean Peninsula. She also expressed the view that there was no need to turn the controversy over "southward invasion" and "northward invasion," which had caused conflict during the Second Conference, into further fuel for confrontation. She stated: "Every clause of the North-South Agreement is permeated with the idea of national grand unity. The provisions on reconciliation set out in the North-South Agreement are themselves aimed at promoting national grand unity. Likewise, the provisions on non-aggression and those on cooperation and exchange are intended to eliminate mutual suspicions within the nation concerning 'southward invasion' and 'northward invasion,' to achieve the unified development of the nation, and are directly linked to the realization of national grand unity."¹⁴¹⁾

Furthermore, representative Gang Chun-geum called for frequent meetings among women's organizations from North Korea, South Korea, and overseas Korean communities. She also recalled that all members of the delegation had pledged to make 1995, the 50th anniversary of Korea's liberation, the first year of reunification.¹⁴²⁾ In addition, she proposed the establishment of a joint organization, tentatively named the "National Reunification Women's Associations Council," as a consultative body for women's organizations from North Korea, South Korea, and overseas Korean communities working toward national reunification.¹⁴³⁾

The issues discussed at the Third Women's Conference are well summarized in the statement issued by the South Korean delegation upon its departure from Pyongyang on September 6, 1992. According to the statement, the conference participants discussed the following points: "First, for national unity, it is absolutely necessary to deepen mutual understanding as one nation, transcending differences in ideology and belief. To this end, free exchange must take place.

140) Collection of Documents from the 3rd Pyongyang Symposium on 'Peace in Asia and the Role of Women,' p. 25.

141) Ibid., p. 29.

142) Ibid., pp. 33–34

143) Ibid., p. 34

Second, Japan must carry out the historical redress of its colonial rule. With regard to the comfort women issue, Japan must reveal the truth, offer an apology and compensation, and provide education to prevent recurrence. Third, for future peace, it is necessary to eliminate the dangers posed by nuclear weapons and military power in Asia. Fourth, women from South Korea, North Korea, and Japan will maintain close ties and make further efforts to bring an end to the history of aggression and domination in Asia and to create an environment of coexistence as human beings. Fifth, to this end, we have established the Executive Committee of Peace in Asia and the Role of Women. Sixth, we will take concrete action, beginning with what is possible, step by step. In particular, the resolution of the comfort women issue is an urgent matter.”¹⁴⁴⁾

Even from today’s perspective, these remain urgent demands, none of which can be dismissed.

The Fourth Conference was held in Tokyo and Osaka from April 24 to 29, 1993. The number and composition of participants were further strengthened at this conference. From Japan, nine representatives participated, including Doi Takako, Miki Mutsuko, and Shimizu Sumiko. From South Korea, eleven representatives participated, including Lee Woo-jung, Lee Hyo-jae, and Yun Jeong-ok. From North Korea, twelve representatives participated, including two male observers.¹⁴⁵⁾ At the time, South Korean representative Lee Woo-jung was a National Assembly member of the Democratic Party. In this sense, she may be said to have held a political standing comparable to that of North Korean representative Yeo Yeon-gu, Vice-Chair of the Supreme People’s Assembly, as well as Japanese representatives Doi Takako and Shimizu Sumiko, both of whom were members of the House of Councillors. Since the Fourth Conference was held in Japan, discussions focused intensively on clarifying the truth of the Japanese military comfort women issue and calling for an apology from the Japanese government.

The first theme of the Tokyo Conference was “Japan’s Colonial Rule, War Responsibility, Postwar Reparations, and the Comfort Women Issue,” and the second theme was “What Can We Do for Peace in Asia?” Comfort women survivors Jeong Mun-bok and Kim Bok-hui appeared in person at the conference and testified to the horrific suffering and humiliation they had endured as comfort women.¹⁴⁶⁾

In the Japanese conference materials, both women were referred to with the honorific term *halmoni* (“grandmother”), written in katakana. I am aware that there are critical perspectives on referring to former Japanese military “comfort women” as *halmoni*. Nevertheless, I sensed a certain tenderness in this katakana rendering. In her presentation titled “There Is No Statute of Limitations for Crimes Against Humanity,” South Korean representative Lee Hyo-jae addressed the comfort women issue and called for the establishment of the truth, official acknowledgment of

144) Statement of the Southern Delegation upon Departure from Pyongyang, September 6, 1996 [sic], Ibid., p. 115.

145) Kim Nam-su, Director of the Korean Central Broadcasting Committee, and Gang Deok-sun, Advisor to the Secretariat of the Committee for Peace and Reunification of the Fatherland

146) Executive Committee of the 4th Tokyo Symposium on Peace in Asia and the Role of Women, Report of the 4th Tokyo Symposium on Peace in Asia and the Role of Women, April 24, 25, 29, 1993: Japan and North and South Korea, Seeking True Reconciliation, pp. 17–24.

responsibility for human rights violations, prosecution of those responsible, protection of victims, their family members, and witnesses, the establishment of memorial halls, and the creation of welfare facilities for survivors.¹⁴⁷⁾ North Korean representative Choi Geum-chun likewise called for an apology and reparations from Japan in her presentation titled “The Issue Cannot Be Resolved through a ‘Humanitarian Fund.’”¹⁴⁸⁾

Japanese representative Shimizu Sumiko, in a speech titled “The Japanese People Are Perpetrators against the Korean Nation,” expressed the view that, as a Japanese person, she had a responsibility to apologize for and make reparations for past wrongdoings.¹⁴⁹⁾

North Korean representative Gang Chun-geum emphasized that “without redressing the past, there can be no normalization of North Korea-Japan relations.”¹⁵⁰⁾

Regarding the theme “What Can We Do for Peace in Asia?” the denuclearization of Asia was discussed intensively. South Korean representative Kim Yun-ok delivered a speech titled “Toward the Realization of a Nuclear-Free Zone in Northeast Asia,”¹⁵¹⁾ and Japanese representative Doi Takako also appealed for women to “gather their strength for the abolition of nuclear weapons.”¹⁵²⁾

Several overseas Korean representatives also spoke, calling for the reunification of their homeland. At the Fourth Conference as well, the will and orientation of women toward peace were clearly evident. Just as the leaders at the time of German reunification believed that the two Germanys should move toward unification within the framework of the European Union, the women from South Korea, North Korea, and Japan who participated in the Peace in Asia and the Role of Women conference clearly recognized that, in order to achieve peace and reunification on the Korean Peninsula, they needed to move toward the broader horizon of East Asian peace and the redress of past wrongs.

However, immediately after the Fourth Conference, the 1993 North Korean nuclear crisis broke out, and the Fifth Conference could not be held. Since then, the symposium has remained suspended.

Although there were twists and turns, the fact that women from the two Koreas came together to discuss peace in Asia and the reunification of the Korean Peninsula now seems almost like a dream when we look back. Yet the belief that such days will come again cannot be dismissed as mere fantasy. Perhaps in the current situation, in which inter-Korean relations are severely strained, inter-Korean women’s exchange could serve as a highly effective starting point for breaking through the impasse and reopening channels of dialogue. Women could meet prior to

147) Ibid., pp. 29–30

148) Ibid., pp. 30–35

149) Ibid., pp. 35–39

150) Ibid., pp. 51–52

151) Ibid., pp. 63–68

152) Ibid., pp. 68–72

military and political dialogue. At the Third Pyongyang Conference of Peace in Asia and the Role of Women, representative Lee Hyo-jae emphasized women's peace-oriented qualities and their potential contribution to national reconciliation. She understood "women's capabilities" as "the ability to build relationships of love, to stand on the side of the weak, to pursue justice and fairness, and to act as mediators who reconcile various conflicts and divisions." She also believed that women must take the lead in creating a society and a new nation in which diversity is recognized and new human beings can emerge.¹⁵³⁾

Representative Lee Woo-jung also believed that women possess the will to create peace.¹⁵⁴⁾

Both women argued that women possess such capabilities not only because they are mothers who conceive and nurture life, but also because, throughout history—and especially under the conditions of division—they have been oppressed and have suffered as the socially vulnerable. For this reason, they believed, women have developed the capacity to empathize with the weak. Both women commonly emphasized these points.¹⁵⁵⁾

I would like to call this the "peace capability of women." This does not mean that peace must necessarily be understood through a gender-based distinction. Today, we must move beyond an exclusive emphasis on motherhood and instead ground our understanding in compassion, love, and humanity, which are common to all human beings. We must also emphasize an orientation toward equality and democratization. If it were A.A.A.A. fixed law that men make war and women clean up its aftermath in order to achieve peace, then, under such biological principles, humanity would never be able to escape war. Today, many researchers on war and peace take a critical view of this kind of dichotomy.¹⁵⁶⁾

But the issue is not the dichotomy itself. What we are speaking of now is a language of courage and hope: that as women expand their capacity for peace, human beings, the world, and citizens everywhere will be able gradually to move from violence to dialogue, and from bloodshed and conflict to peace; and that the path toward peace can become wider. Representative Lee Hyo-jae also spoke of reunification, but not of reunification as a mere physical combination. Rather, she understood reunification as a condition in which internal democracy within the community is enhanced, external dependence is overcome, and the principles of autonomy and peace are realized. She believed that "if conditions are created in both the South and the North to resolve conflicts within each community, the grand national unity of the South and North for reunification will also be more fully achieved." She also emphasized that "in resolving conflicts, democratization is important, including the equal distribution of ownership and power and freedom of the press." She further pointed out that this is "particularly important for women, who

153) Collection of Documents from the 3rd Pyongyang Symposium on 'Peace in Asia and the Role of Women,' pp. 25, 40–41

154) Ibid., p. 87

155) Ibid., pp. 40, 87

156) Carol Cohn, "Women and Wars: Toward a Conceptual Framework," in Carol Cohn (ed.), *Women and Wars* (Cambridge, UK: Polity Press, 2013), p. 1; Jean Bethke Elshtain, *Women and War* (Chicago and London: University of Chicago Press, 1995), especially pp. 241–244.

have historically been marginalized in the distribution of power and material goods.” At the same time, she warned against falling into the ideology of rulers who seek to dissolve real conflicts and contradictions simply in the name of the nation. Therefore, Representative Lee Hyo-jae believed that desirable reunification would be one in which national sovereignty—that is, autonomy—is restored, citizens’ rights are expanded, and the quality of life of the people is improved.¹⁵⁷⁾

I believe this signifies a process of moving toward a higher stage of reconciliation and reunification through self-transformation and mutual growth, grounded in the strengthening of internal democracy.

The reason we reflect at length in 2025 on a symposium held 35 years ago is to remember that we, too, had such women elders. It is also to reaffirm and declare once again that, like these women, we too have the aspiration and the will to open the door to inter-Korean dialogue and pave the way toward peace in East Asia.

3 Inter-Korean Women’s Exchange after June 15 Declaration

As the atmosphere for inter-Korean dialogue developed after the June 15 Declaration, South Korean women’s delegations visited North Korea on several occasions to engage in exchanges with their North Korean counterparts. North Korean women also visited South Korea, seeking to broaden the possibilities for mutual understanding. Due to time constraints, I will only briefly discuss inter-Korean women’s exchanges after the June 15 Declaration.

In 2002, the Inter-Korean Women’s Reunification Convention was held. In 2003, inter-Korean women’s working-level negotiations took place in order to promote an Inter-Korean Women’s Peace March, although the march was ultimately not carried out. Nevertheless, in 2005, an Inter-Korean Women’s Reunification Event was held in Pyongyang and at Myohyangsan Mountain for five days, from September 10 to 14. Earlier, on January 31, 2005, the Southern Preparatory Committee for Joint South-North-Overseas Events to Implement the June 15 Joint Declaration was inaugurated, and its Women’s Headquarters announced its founding declaration. In this declaration, the Women’s Headquarters expressed its resolve as follows: “First, women oppose all war; second, they will develop a broad popular movement for reunification; and third, they will make every effort to realize a gender-equal reunified society.” This declaration more clearly proclaimed the goal that a reunified Korean Peninsula must be a gender-equal society. In doing so, it carried forward the critique of patriarchal culture that had been raised at the Peace in Asia and the Role of Women conference.

In 2006, the South-North Women’s Representatives Meeting to Implement the June 15 Joint Declaration was also held at Geumgangsan Mountain from March 9 to 11. In her discussion speech titled “Women’s Practical Tasks for Reunification,” South Korean representative Kim Suk-im called for the regularization and institutionalization of the South-North Women’s Representatives

¹⁵⁷⁾ Ibid., pp. 38–39

Meeting. This may be understood as being in the same spirit as the proposal made by North Korean representative Gang Chun-geum at the Third Symposium of Peace in Asia and the Role of Women, in which she called for the establishment of a standing body for meetings among women's organizations from South Korea, North Korea, and overseas Korean communities.

It cannot be said that these inter-Korean women's meetings proceeded solely in a spirit of harmony, without any differences of opinion between the two sides. As meetings between women from two societies with very different systems and ideologies, friction and conflict occasionally surfaced. Nevertheless, it is also true that the women's meetings after the June 15 Declaration were filled with the aspiration to embody "sisterhood." After a conservative government came to power in South Korea, inter-Korean women's exchange was suspended. The three Northeast Asian Women's Peace Conferences hosted by Women Making Peace were organized on the premise that North Korean women representatives would participate, but they did not attend any of the conferences. Still, after the 2018 inter-Korean summit at Panmunjeom and former President Moon Jae-in's visits to Pyongyang and Mt. Paektu, women's groups also felt a renewed sense of hope that they would soon be able to visit North Korea in earnest and promote South-North reconciliation. However, due to the rapid changes in the situation on the Korean Peninsula that followed, inter-Korean women's exchange did not take place. The fact that inter-Korean women's exchange advanced within the broader flow of political change, but came to a halt when inter-Korean relations as a whole became strained, revealed its vulnerability. Precisely for this reason, I believe that women should look to exchange and dialogue as a starting point for breaking through the current impasse itself.

4 Young Women Must Come Forward as New Subjects of Inter-Korean Women's Dialogue

Korean women, especially young women, emerged as key actors in blocking the insurrection through the Candlelight Revolution, preventing Korean politics from turning toward the far right and helping to restore democracy. Now is the time for women in their twenties and thirties to step forward as subjects of peace.

Young Women Must Emerge as New Subjects of Inter-Korean Women's Dialogue. As one activity that could be carried out with the participation of young women, I propose exchanges, festivals, and summit meetings among women in their twenties and thirties from the two Koreas. In fact, inter-Korean women's exchanges to date, including the Peace in Asia and the Role of Women symposium introduced above, have been led mainly by senior or mid-level women leaders. Now, however, why not create a forum where women in their twenties and thirties can gather and talk? If young women share their concerns, build friendships, and talk through the night about peace, the contours of reconciliation and reunification desired by the next generation may begin to emerge. Rather than expecting politically significant outcomes from a single meeting, we might hope that a shared understanding will spread among the younger generation through human empathy: "We must never go to war with our friends." On May 20, 2026, an inter-Korean

women's club soccer match was held in Suwon. Because the event was conducted under strict controls, the players from the two Koreas had no opportunity to interact with one another. Nevertheless, I hope that if such events are held again in the future, they will help create more open and relaxed relationships.

Another activity that could be expected to draw the participation of women in their twenties and thirties is the creation and operation of a Women's Peace Farm. Land near the armistice line could be leased at low or no cost, and rice, vegetables, and fruit could be cultivated there. The agricultural products grown on the farm could be sent to North Korea through reopened inter-Korean exchange trains. Crop seeds from North Korea could also be received and cultivated on the farm. In this way, the project could contribute both to livelihoods and to peace. Let us dream of realizing a peace economy. Let us dream of inter-Korean women exchanging and sharing the same crops, sweeping away the remnants of women's oppression caused by militarism and colonial rule, and moving forward together toward reconciliation and reunification.

5 Lessons from East-West German Women's Exchange: What Common Ground Can We Find?

In discussing inter-Korean women's exchange, we need to look back on the important role that mutual exchanges between women from East and West Germany played in the process of German reunification. In both East and West Germany, leading women in civil society stood in firm solidarity amid political turbulence. West German women's civil society also provided strong support for East German women's civil society under the banner of supporting democracy. What they shared was the common ground of the peace movement. In West Germany in the early 1980s, opposition to the deployment of Pershing II nuclear missiles aimed at the Soviet Union reached its peak. In East Germany, opposition to the conscription of women became a central issue in the women's peace movement. The anti-nuclear peace movement thus connected women from both Germanys. The exchange between Bärbel Bohley, a representative figure of East German civil society, and Petra Kelly, a leading figure of the West German Green Party, stood at the center of this movement. In 1987, while Bärbel Bohley had been forced into exile abroad by the East German government, East German Communist Party Secretary-General Erich Honecker visited West Germany. Petra Kelly met him and requested that Bohley be allowed to return to East Germany. This request was granted. Bohley returned to her country and later founded Neues Forum, East Germany's largest civil organization.¹⁵⁸⁾

Neues Forum played a major role in East Germany's process of systemic transformation, to the extent that Bohley came to be called "the mother of the East German revolution." I would even argue that the exchanges between women from East and West Germany, centered on these two figures, helped open the great floodgates of German reunification.

158) Han Jeong-sook, "Division, Reunification, and Women: How Did Women of East and West Germany Live and Achieve Reunification?" in Han Jeong-sook, Hong Chan-suk, and Lee Jae-won, *German Reunification and Women: Division and Reunification of Germany Viewed from a Gender Perspective*, pp. 123–135.

Before reunification, there were vibrant exchanges of people and goods between East and West Germany through Ostpolitik, the Eastern Policy led by Chancellor Willy Brandt. Even before that, however, the border between the two Germanys was not completely closed. There was, for example, the case of Pastor Roland Gaipel, who had lived in West Germany, moved to East Germany, married there, and carried out pastoral work. I believe that one major reason such human movement was possible was that East and West Germany shared the common ground of the church, especially the Protestant church, which provided a channel for exchange. Then what kind of common ground, beyond the fact of belonging to one nation, could serve as a basis for inter-Korean women's exchange? I believe that the shared history of colonial rule, and in particular joint efforts to resolve the comfort women issue, can serve for now as an important foundation. As Korean women bravely fought and the comfort women issue became known throughout the world, their efforts to resolve it also became widely recognized. This, in turn, drew attention in other countries to wartime sexual violence against women and to forms of oppression of women that were similar in nature. As a result, research was conducted and historical materials were disclosed. During World War II, there were also "comfort women" under the Nazi regime in Europe. The Nazi army established comfort stations by order in territories occupied by its troops, not only in France but also in various societies across Eastern and Central Europe. In these places, women from different regions were sexually exploited, regardless of race, with the exception of German women. The Nazis enacted the so-called Nuremberg Laws, which imposed racist barriers and completely prohibited sexual relations with Jews. Yet despite these principles of racial segregation, the Nazi army also made Jewish women into "comfort women," or simply turned them into objects of sexual exploitation in comfort stations operated in occupied territories and in forced labor camps.¹⁵⁹⁾

I believe there are few examples more powerful than the Japanese military comfort women and the Nazi army's sexual exploitation of Jewish women in showing that wherever there is war, sexual violence and exploitation against women also occur. The issue of Nazi military sexual exploitation of Polish women during World War II also came to light in the twenty-first century. A Polish journalist who researched this issue wrote that the public disclosure of the comfort women issue in China and Korea stimulated similar research in Poland on Nazi military sexual violence against women.¹⁶⁰⁾

When I read this article in a Polish newspaper, I truly felt that Korean women were remarkable indeed. We must understand this as a universal phenomenon: the exploitation of women by war and the military. And we must fight against it in the name of women. Revealing the truth of the comfort women issue and securing a global commitment to the complete eradication of wartime sexual violence against women have now become non-negotiable tasks for the Korean women's

159) Jacob Apenszlak (ed.), *The Black Book of Polish Jewry* (New York: Roy Publishers, 1943), pp. 25–28; Sinnreich, "Rape of Jewish Women during the Holocaust," in S. M. Hedgepeth & R. G. Saidel (eds.), *Sexual Violence against Jewish Women during the Holocaust* (Waltham, Massachusetts: Brandeis University Press, 2010).

160) Cezary Gmyz, "Seksualne Niewolnice III Rzeszy," *W Prostu* 24, April 22, 2007.

peace movement. This is because the world looks to Korea as a pioneering society in revealing the truth of this issue.

Furthermore, the comfort women issue also provides an important opportunity for inter-Korean dialogue. The two Koreas share the issue of Japanese military comfort women, and there are precedents of joint efforts toward its resolution. Since the Peace in Asia and the Role of Women symposium discussed above, cooperation between women from South and North Korea in addressing this issue together has been continuously discussed. There is also little disagreement between the two Koreas on this issue. By jointly addressing the comfort women issue, we can turn it into a valuable opportunity to advance inter-Korean dialogue. Furthermore, we can offer the world an important precedent for international efforts to resolve wartime sexual violence and exploitation against women.

In addition, as Lee Hyeon-suk has proposed, it would also be practically meaningful to explore a joint strategy for introducing and implementing the agenda of UN Security Council Resolution 1325. It would likewise be beneficial to identify joint tasks for inter-Korean women in relation to newly emerging issues such as infectious diseases, the Fourth Industrial Revolution, women's economic empowerment, climate change, and information and communication technology.¹⁶¹⁾

The need for joint responses to protect the natural environment will also provide an important opportunity for inter-Korean women's dialogue.

6 Democracy and Peace Made by Women

Democracy around the world is currently undergoing considerable turbulence. The United States, long recognized both by itself and by others as a leading nation of democracy, is experiencing a quasi-fascist regression. Moreover, in countries around the world, so-called strongmen are seeking to exercise power above the law. Our own society also confronted such danger through the insurrection of 2024-25.

Yet human beings are also capable of remarkable creativity, finding brilliant light even in the most hopeless circumstances. In the critical moment of the insurrection, Korea overcame the crisis, restored democracy, and rose as a model of democratic resilience. The world highly values Korea's democratic resilience. Citizens' sense of crisis—the feeling that democracy itself was under threat—awakened their awareness and reminded them how precious democracy is, as well as how much effort is required to nurture and defend it. Korea's restoration of democracy has also shown other societies facing similar dangers that democracy is not only fragile but also defensible, so long as united citizens are willing to make the effort. In doing so, it has given great courage to citizens around the world.

Just as Korea is becoming a model for the restoration of democracy, it must also become a pioneer in the pursuit of peace. The world today remains unable to escape the flames of terrible wars, and the problems of militarism remain unresolved. The Russia-Ukraine war, once expected

161) Lee Hyeon-suk, "30 Years of the 'Symposium on Peace in Asia and the Role of Women': Achievements and Tasks," p. 13.

by some to end soon, has instead become a testing ground for new weapons and military technologies. The situation in the Palestinian Gaza Strip is horrifically tragic. Humanity is witnessing yet another genocide, yet remains unable to stop it. The war involving the United States, Israel, and Iran has not only taken the lives of innocent elementary school girls but has also shaken the entire world economy. Amid changes in the international situation, military budgets around the world are continuing to rise. Far from abating, nuclear arms competition is accelerating, and the Korean Peninsula has also been placed in the midst of this competition.

Yet precisely under such circumstances, we must achieve peace on the Korean Peninsula through our own efforts and, through this, become pioneers of world peace. If the Korean Peninsula, which was involuntarily divided by great powers and experienced a fratricidal war, can achieve peace and reconciliation through its own will, it will offer another model of peacebuilding to a fractured world. This, I believe, would be the Korean Peninsula's greatest contribution to world history.

Korea must declare itself a democratic peace state. It is here that Korean women name themselves as subjects of democracy and subjects of peace. Even in the biting cold of the insurrection and martial law, women stayed up all night, crying out for the lifting of martial law. Thanks to these efforts, Korea overcame martial law and is now building a new democracy. We call this the "Candlelight Revolution." Korean women, who helped block a coup attempt backed by military force, now seek to take the lead in overcoming the division of the Korean Peninsula, establishing peace, and confronting militarism both at home and abroad.

Do the people of North Korea enjoy division and war? Certainly not. North Korea is currently intervening in the war in Ukraine and dispatching troops to support Russia. Young men are risking their lives on the front lines of state alliance policy, and for money. Would the mothers, wives, and daughters of fallen North Korean soldiers glorify and praise the deaths of their family members? Surely they would not. Russia and China are showing increasingly close ties with North Korea, and Russia in particular is known to be providing economic support to the North. However, neither Russia nor China would want North Korea to be armed with nuclear weapons. If survival and peace were guaranteed for North Korea, it would have no reason to endure international isolation for the sake of maintaining nuclear weapons. South Korea, too, would be able to free itself from its obsession with nuclear submarines. No reasonable person in either South or North Korea would desire armed conflict or hostile relations arising from a minor clash within the confrontation created by involuntary division. Women seek to transform the crisis of peace into an opportunity for peace.

Looking back on the history of inter-Korean women's exchange, I dream of the day when women do not merely confine themselves to exchanges among women, but lead inter-Korean dialogue as a whole toward peace and reunification. I dream of the day when women establish peace and reconciliation on this land, throughout Asia, and across the world. I also hope that half of the delegations to such dialogues will be composed of women. I dream of the day when, with internal democracy flourishing in both South and North Korea and autonomy secured in external relations, the power of women will create national grand unity in the sense of mutual growth and harmony. Let us dream this dream together.

UNSCR 1325 여성·평화·안보 의제와 국제연대의 성과 및 과제

김정수 한반도평화포럼 부이사장

2026 국제한반도포럼

UNSCR 1325 여성·평화·안보 의제와 국제연대의 성과 및 과제

2026. 6. 23.

김정수

(한반도평화포럼 부이사장, 전 평화를만드는여성회 대표)

여성·평화·안보(WPS) 의제와 여성평화국제연대/공공외교의 관계

- 분단 국가 남한(+해외동포) 여성들이 한반도 평화과정에 적극 참여하는 하나의 수단 혹은 방법
- 평화와 안보 분야의 성평등 구축을 목표로 함
- 한반도 평화 구축을 위한 여성들의 평화역량 제고의 과제가 있음
- 통일 자체의 '여성평화안보 정책' 수립을 제안함

1. '여성, 평화, 안보에 관한 유엔안보리 1325호 결의안'과 대한민국 1325 국가행동계획(NAP)에 대한 간단한 소개
2. 여성평화운동의 국제연대 사례 소개와 국제연대활동에 참여 경험이 있는 여성평화운동가 10명에 대한 설문 답변을 통해 WPS 의제의 효과와 효능감을 살펴봄
3. 통일부의 한반도 평화구축과 화해협력 과정에 WPS 의제가 기여할 수 있는 부분에 대한 정책을 제언함

여성, 평화, 안보에 관한 유엔안보리 1325 결의안(2000.10.31.)

- 2026년은 여성, 평화, 안보에 관한 유엔안보리 1325 결의안 채택 26주년
- UNSCR 1325의 주요내용 – WPS(Women, Peace, Security) 의제
 - 분쟁 및 성폭력을 예방할 것
 - 분쟁예방·관리·해결과 평화구축 과정에서 여성 참여의 중요성을 인정할 것
 - 분쟁 하 여성의 인권을 보호 할 것,
 - 분쟁 이후 구호와 회복 과정에서 성인지적 관점을 채택할 것 등
- 대한민국 UNSCR 1325 국가행동계획(NAP)은 현재 4기 이행 중(2024~2027) – 1325 국가행동계획은 여성평화운동/여성시민사회가 채택할 것을 요구, 이후 국회가 결의안을 채택하고 정부가 수용하면서 수립된 거버넌스의 과정을 거침(2014~)

1) UNSCR 1325 - 여성들이 무력 분쟁과 갈등에서의 희생자를 넘어 분쟁 해결의 주체로서 평화와 안보 분야에서 적극적으로 개입해야 함을 의미. 2) 여성이 정부가 주도하는 국가행동계획의 단순한 수혜자가 아니라 정부의 계획을 함께 직접 만들고 이행하는 주체로서 참여하는 것이 필수적임. 3) 여성의 참여만이 평화와 안보 영역에서 성 격차를 해소하고, 여성의 권리를 향상시키는 새로운 양식과 과정, 그리고 구조를 만들 수 있을 것임.

유엔 안보리 결의안 1325호 제4기 국가행동계획(2024-2027)

□ 예방

- (목표 1) 분쟁 예방, 평화, 통일, 국제개발협력 등 관련 종사자의 여성·평화·안보 역량 제고
- (목표 2) 국방·외교·안보·평화·통일·환경·안전 정책의 성 주류화 강화
- (목표 3) 여성·평화·안보 관련 대외 협력 강화
- (목표 4) 여성·평화·안보에 대한 인식 제고

□ 참여

- (목표 5) 국방·외교·안보·평화·통일·치안 분야의 여성 참여 지속 지원
- (목표 6) 여성·평화·안보 의제 관련 거버넌스 확산

□ 보호

- (목표 7) 군 관련 성폭력 피해자 지원
- (목표 8) 북한이탈 여성과 난민 여성의 인권보호 및 지원 강화

□ 구호 및 회복

- (목표 9) 분쟁 관련 피해자 회복 지원
- (목표 10) 여성·평화·안보 분야 국제개발협력 및 책무성 강화

□ 이행점검

- (목표 11) 국가행동계획의 이행점검 및 이행 성과 확산을 위한 민관협력 강화

◆ 참여부처:

성평등가족부(주관),
외교부, 국방부,
통일부,
법무부, 교육부,
행정안전부,
경찰청,
코이카(KOICA),
민주평통

여성평화활동가 국제연대 경험 설문조사

- 조사기간 : 2026. 4. 30 ~ 5. 10.
- 참가자 : 여성평화활동가 10인
- 조사 방식 : 객관식+주관식
- 설문 내용
 - 참가자 소개 및 활동 영역과 역할 (성명 공개 찬성 8인)
 - UNSCR 1325(여성·평화·안보) 결의안이 평화 프로세스에서 왜 중요한가?
 - 평화와 안보 영역에서 '여성평화운동'이 반드시 존재해야 하는 이유는 무엇인가 (주관식)
 - 한국 여성평화운동의 국제연대/평화공공외교가 WPS 의제 확산 및 한반도 평화 구축에 기여한 정도는 어느 정도라고 평가하나? 왜 그런가?
 - 국제연대/평화공공외교 과정에서 WPS 의제/1325 결의안이 가져온 구체적인 성과나 효능감은 무엇인가? (주관식)
 - 성평등가족부의 '1325 자문단'에 참여하신 경험 및 성과와 과제는?
 - WPS 의제를 발전·강화시키기 위해 제도적/정책적/법적 차원에서 가장 시급한 노력은 무엇인가?
 - '통일부'가 1325 결의안 및 국가행동계획을 한반도 평화 프로세스에 맞게 발전시키기 위해 특별히 노력해야 할 부분은 무엇인가? (주관식) 등

설문참가자들의 국제연대/평화공공외교 참여 분야

활동 분야 여성(시민)단체활동가 4명/ 시민단체+연구자 2명/ 시민단체+연구자+국제단체 1명/ 시민단체+연구자+국제개발협력 1명			
일본군'위안부' 문제해결을 위한 국제연대활동	2000년 일본군 성노예 전범 여성국제법정 정신대 아시아 연대회의 & 유엔인권이사회 등	2명	1992. 아세아의 평화와 여성의 역할 토론회 (3차 평양토론회 성과)
군사주의 반대 국제 여성네트워크	International Women's Network Against Militarism (1995~) 오키나와, 서울, 필리핀, 하와이 등	3명	아시아, 태평양, 중남미 등 미군기지를 둔 지역의 여성평화활동가+학자들의 반군사주의 페미니즘 연대
한반도 비핵화와 평화구축	동북아여성평화회의 (2008~2012, 서울/워싱턴)	2명	남한 여성 주도 일, 중, 러, 미국 여성운동가, 의원, 학자를 참가
한국전쟁 종전과 평화구축	Women Cross DMZ (2015)	4명	재미 여성평화운동가 주도 & 노벨평화상 수상자+국제여성운동가 & 학자 참여
	Korea Peace Now. End the Korean War 캠페인 (2019~2023)	2명	WCD, WILPF, 한국여성평화운동네트워크 (여성연합, 평화여성회, YWCA, 전국여성연대)
WPS 의제를 통한 동북아 평화구축	UNDPPA WPS Round Table (2019~)	4명	UN 평화구축국 + 동북아여성시민사회
	GPPAC UBP (Global Partnership for Prevention of Armed Conflict 울란바타르 프로세스 2015~)	2명	동북아시민사회(동경, 서울, 베이징, 울란바타르, 교토, 블라디보스톡 등) 한반도 평화와 동북아 비핵화 지향 네트워크

동북아여성평화회의의 (2008~2012)

- 한반도 비핵화와 평화체제 실현을 위한 여성6자회담 지향
- 여성(평화)운동가, 정치인, 의원, 학자들이 결합한 민간외교(트랙 2) 활동

참가 단체	평화를만드는여성회, 민화협여성위원회, 교회여성연합회, 한국여성단체연합 등
주요 활동 / 의제	• 2007 일본, 중국, 러시아, 미국 방문 및 의원외교 활동 - 한반도 평화와 비핵화를 위한 지지 요청 - 한국 여성의원 포함 일본방문하여 일본 사회당 참의원과 여성시민사회 만남 등 • 2008 서울 국제회의 & 개성 방문 • 2009 워싱턴 국제회의 및 국무부와 의원실 방문 활동 - 한국 전직 여성총리 등 참여 • 2010, 2012년 서울국제회의 및 국회와 각국 대사관 방문과 언론 활동 등 - 북아일랜드 평화협정과 북아일랜드여성연합 대표의 협상 테이블 참여 과정 - 2011 동일본 대지진 이후 탈핵 의제와 동북아 비핵화 의제 결합 - 독일 녹색당 의원 참가 • 의제 : 인간 안보(Human Security)의 도입, 평화 구축 과정에서 여성 참여 보장, 불신 완화와 상호 신뢰 구축 등 • 2007-8년 당시 북측 여성들의 참여를 추진했으나 남북관계 경색으로 성사되지 못함 • 남북여성교류 참여자들이 주체가 되어 Track2 활동 견인



Women Cross DMZ(2015. 5. 24.)(5.24 평화와 군축을 위한 세계여성의 날)

- 분단된 한반도의 평화와 통일을 기원하며 세계적인 여성 평화 운동가들이 남북을 가로지르는 비무장지대(DMZ)를 도보로 횡단한 역사적인 국제 여성 평화 운동

참가자 및 단체	- 크리스틴 안(WCD 창립/초대사무총장), 글로벌 여성운동가 글로리아 스타이넵과 리마 보위, 메어리 어드 맥과이어, 베티 윌리엄스 노벨평화상 수상자 등 30 여명의 글로벌 여성(평화)운동가와 학자들 참여 - 남한 - YWCA, 한국여성단체연합, 경기여성단체연대, 평화를만드는여성회 등 협력
주요 활동 / 의제 등	• 5.19 평양 방문 및 토론회와 환영행사 등 진행 (북 여맹 & KNPC-조선평화옹호국가민족위원회) • 5.24 판문점 통과 및 임진각 일대 걷기 행사 • 5.25 서울 국제여성평화심포지엄 개최 등 • 의제 : 정전협정과 평화협정 체결// 이산가족 상봉 (인도주의)// 평화구축 과정 여성참여 보장 • 성과 : 한반도 분단 문제와 DMZ에 대한 국제적 관심 환기// 페미니즘과 평화운동의 결합 한반도 문제가 글로벌 여성운동의 과제임을 확인// 민간평화운동과 국제연대의 가능성 확장 • 다큐멘터리 Crossings를 통해 대중적 인지도 확산 • 경기여성시민사회가 이후 DMZ 평화걷기를 지속함 등 (2016~ 현재)



Korea Peace Now. End the Korean War 캠페인 2019~2023

- WCD, WILPF, 노벨여성이니셔티브
- + 남한 여성평화운동네트워크(평화여성회, 여성연합, YWCA, 전국여성연대)
- Peace First Approach & 분쟁의 피해 확인과 이산가족 상봉 등 인도주의적 접근 채택

주요 목표

- 한국전쟁의 공식적인 종식과 평화 협정(Peace Treaty) 체결 제안
- 대북 제재가 북한 주민들의 인권과 인도적 상황에 미치는 악영향을 알리고 제재 완화 촉구
- 평화 프로세스 과정에서 여성들의 참여 보장 및 성평등한 평화 구축 요구 등

주요 성과

- H.Res.152 (2019년) - 미국 역사상 최초로 한국전쟁의 공식적인 종식을 촉구한 결의안. 로 카나(Ro Khanna) 의원 발의. 여성&풀뿌리 단체들의 집중적인 지지 캠페인으로 많은 의원 서명을 이끌어냄
- 한반도 평화 법안 (H.R.1369) - 2021년(H.R.3446) 처음 발의된 후, **2023년과 2025년(H.R.1369)**에 걸쳐 재발의된 법안. 선언에 그치지 않고 평화 협정 체결을 위한 로드맵 제출과 북미 연락사무소 설치 등 구체적인 외교적 조치를 요구
- 2019 한국여성국회의원+여성시민단체 워싱턴 방문, 한반도 종전과 평화협정 체결을 위한 협력 촉구 & UN CSW에서 한반도 분단 현실과 평화를 위한 세미나 진행
- 미국내 한인교포 유권자운동 & 풀뿌리 단체들(KPN Grassroot network) 활동 결합
- WILPF(평화와자유를위한국제여성연맹)과 같은 국제여성평화운동 단체의 참여로 한반도 평화의제가 국제적 의제로 확대됨
- 경기도 국제평화포럼 등에 2015 WCD 인사들 참가 & KPN 캠페인 소개 & 통일부 한반도평화친선대사 임명, 외교부 여성평화대사 임명에 영향 등을 통해 2000년 한국시민사회 700 단체가 결함된 '한반도종전과 평화를 위한 행동'(Korea Peace Appeal)에 영향을 줌



설문참가자들의 활동 및 역할

1. UN 및 국제기구 활동

- UN CSW / CEDAW / 인권이사회 등 국제회의 참석
- UNDP / UN WOMEN 여성·평화·안보(WPS) 의제 논의

2. 한반도 평화 및 공공외교

- 남북 여성 교류 및 민족화해협력 활동 조직
- Women Cross DMZ/ Korea Peace Now! 캠페인 기획 및 실무
- 미국·캐나다 의회 대상 한반도 평화 공공외교 및 법안 활동

3. 동북아 및 글로벌 평화 네트워크

- 동북아여성평화회의 창립 및 회의 조직
- 울란바타르 프로세스(GPPAC) 등 동북아 민간 평화 다자협력 참여
- World YWCA 등 아시아·글로벌 여성 네트워크 연대

4. 반(反)군사주의 및 과거사 해결

- IWNAM(군사주의에 반대하는 국제여성네트워크) 및 반전군축 운동
- 일본군 '위안부' 문제 해결을 위한 국제 캠페인 및 포럼 기획

5. 정책 기획 및 민관 자문

- 외교부·여성가족부 주최 국제회의의 기획 자문
- 글로벌 캠페인 컨설팅 및 여성평화운동 보고서 제작

핵심 영역/캠페인	참여자	주요 활동 내용	1325 WPS 의제의 작동 기제
위안부 문제 국제연대	2명	UN 인권이사회 및 글로벌 공론화	과거사 이슈를 '전시 여성 인권' 국제적 보편 규범으로 승격
IWNAM (군사주의 반대 국제여성 네트워크)	2명	미군 기지촌 문제 및 군사주의 대응	군사 중심 안보를 "주민과 여성의 안전(인간 안보)"으로 전환
동북아여성 평화회의	2명	동북아 5개국 민간 다자 안보 대화	정부 대화 중단 시기 '우회적 다자 채널' 모델 제시
WCDMZ & Korea Peace Now!	4명	DMZ 종단 및 미 의회 입법 옹호	미국 정치권을 움직인 '글로벌 평화공공외교 및 로비'

국제연대/평화공공외교 과정에서 WPS 의제/1325 결의안이 가져온 구체적인 성과나 효능감은 무엇인가? (주관식)

1. 주요 성과 (여성 평화외교의 결실)

- **담론 확장:** 한반도 평화 이슈를 군사·안보 중심에서 '시민·인간안보·성인지적' 관점으로 패러다임 전환
- **국제적 지지 기반 구축:** 미 의회 등에서 '선(先) 평화 접근법'의 설득력을 입증하며 종전 지지 우군 확보
- **글로벌 의제화:** UN 결의안 1325호를 매개로 글로벌 여성운동과 연대하여 '한반도 평화' 및 '위안부·기지촌 문제'를 국제 주류 의제로 격상
- **제도적 근거 마련:** 국가행동계획(NAP) 수립을 이끌어내며 외교·안보 분야에 여성 참여 근거 마련

국제연대/평화공공외교 과정에서 WPS 의제/1325 결의안이 가져온 구체적인 성과나 효능감은 무엇인가? (주관식)

2. 기회 및 가능성 (잔존 동력)

- **시민사회 연속성:** 대내외적 위기 속에서도 민간 중심의 '한반도 평화행동' 네트워크가 중단 없이 지속 중
- **연대 다변화:** 기후·난민·ODA 등 다양한 영역의 신진 활동가들이 WPS 의제를 중심으로 결합할 가능성 유효

3. 직면한 과제 (한계점)

- **상징성과 현실의 괴리:** 민간 외교의 성과가 '상징적 메시지'에 머물러 실질적인 법적·제도적 평화협정으로 연결 미흡
- **인프라 취약:** 고질적인 재정 부족과 인력난으로 시스템화되지 못하고 활동가 개인의 희생에 의존
- **형식적 거버넌스:** 정부 평가가 단순 참여 비율(실적) 채우기 등 현장의 핵심 여성단체들이 소통에서 배제됨
- **국제정세 악화:** 글로벌 대형 분쟁으로 인해 미 정가 등에서 한반도 이슈의 우선순위 급락

'통일부'가 1325 결의안 및 국가행동계획을 한반도 평화 프로세스에 맞게 발전시키기 위해 특별히 노력해야 할 부분은 무엇인가? (주관식)

• 민간 협력 체계 실질화

- 민간의 평화외교 자산을 정책에 흡수하고, 핵심 단체가 참여하는 독립적 이행점검 상설 거버넌스 구축
- 난민·기후·환경 등 다양한 분야의 신진 여성 인력풀 발굴 및 소통 다각화

• 의사결정 내 여성 참여 및 기반 확대

- 통일부 정책 결정 및 자문기구에 여성 참여 비율 확대(최소 40% ~ 동수) 및 젠더 전문가 배치
- WPS 정책을 안정적으로 추진할 수 있는 전담 담당자 지정 및 독립 예산 확충

• 통일·대북 정책의 WPS 체질 개선

- 남북 경색기에도 지속 가능한 남북 여성 교류 및 민간 차원의 '트랙 2' 대화 채널 지원
- 대북 교류협력 사업 기획 시 북한 여성에게 미치는 영향을 평가하는 '젠더 영향평가' 도입
- 탈북민 정책에 북한 취약성을 반영하고, 단순 실적 위주가 아닌 실질적 영향력 중심의 WPS 성과지표 재구성

The UNSCR 1325 Women, Peace and Security Agenda: Achievements and Challenges of International Solidarity

Kim Jeong-soo
Vice-Chair Korea Peace Forum

2026 Global Korea Forum

The UNSCR 1325 Women, Peace and Security Agenda: Achievements and Challenges of International Solidarity

2026. 6. 23.

Kim Jeong-soo
Vice Chair, Korea Peace Forum
Former Representative, Women Making Peace

The Relationship Between the Women, Peace and Security (WPS) Agenda and International Women's Peace Solidarity / Public Diplomacy

- Serves as **a means and approach** for women in South Korea, including overseas Korean diaspora women, to actively participate in the peace process on the Korean Peninsula as members of a divided nation.
- **Aims** to promote gender equality in the fields of peace and security
- The **task** remains to strengthen women's peacebuilding capacity for peace on the Korean Peninsula.
- **Proposes** the establishment of a "Women, Peace and Security Policy" in the context of reunification.

1. A brief introduction to United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security and the Republic of Korea's National Action Plan (NAP) on UNSCR 1325
2. An examination of the impact and perceived effectiveness of the WPS agenda, based on case studies of international solidarity in the women's peace movement and survey responses from ten women peace activists with experience in international solidarity activities
3. Policy recommendations on how the WPS agenda can contribute to the Ministry of Unification's efforts toward peacebuilding, reconciliation, and cooperation on the Korean Peninsula

United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security (October 31, 2000)

- The year 2026 marks the 26th anniversary of the adoption of United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security.
- Key elements of UNSCR 1325 – the Women, Peace, Security (WPS) agenda
 - Prevent conflict and conflict-related sexual violence.
 - Recognize the importance of women's participation in conflict prevention, management, resolution, and peacebuilding processes.
 - Protect women's human rights during conflict.
 - Adopt a gender-sensitive perspective in post-conflict relief and recovery processes.
- The Republic of Korea's National Action Plan (NAP) on UNSCR 1325 is currently in its fourth implementation phase (2024–2027). It was established through a governance process involving advocacy by women's peace movements and women's civil society organizations, followed by a National Assembly resolution and government implementation beginning in 2014.

1) UNSCR 1325 signifies that women should move beyond being viewed solely as victims of armed conflict and violence and instead actively engage as agents of conflict resolution in the fields of peace and security. 2) Women must participate not merely as beneficiaries of government-led National Action Plans, but as active stakeholders who directly contribute to the formulation and implementation of government policies and plans. 3) Only through women's participation can we address gender disparities in the peace and security sector and create new frameworks, processes, and structures that advance women's rights.

The Fourth National Action Plan on United Nations Security Council Resolution 1325 (2024–2027)

☐ Prevention

(Objective 1) **Strengthen Women, Peace and Security (WPS) capacities among professionals working in conflict prevention, peace, reunification, and international development cooperation**

(Objective 2) **Enhance gender mainstreaming in defense, diplomacy, security, peace, reunification, environment, and safety policies**

(Objective 3) **Strengthen external cooperation on Women, Peace and Security**

(Objective 4) **Raise awareness of Women, Peace and Security**

☐ Participation

(Objective 5) **Continue to support women's participation in the fields of defense, diplomacy, security, peace, reunification, and public safety.**

(Objective 6) **Expand governance related to the Women, Peace and Security agenda**

☐ Protection

(Objective 7) **Support victims of military-related sexual violence**

(Objective 8) **Strengthen human rights, protection and support for North Korean defector women and refugee women**

☐ Relief and Recovery

(Objective 9) **Support the recovery of conflict-related victims**

(Objective 10) **Strengthen international development cooperation and accountability in the field of Women, Peace and Security**

☐ Implementation Monitoring

(Objective 11) **Strengthen public-private cooperation to monitor implementation of the National Action Plan and promote its achievements**

◆ Participating Ministries and Agencies:

Ministry of Gender Equality and Family (Lead Agency),

Ministry of Foreign Affairs, Ministry of National Defense,

Ministry of Unification,

Ministry of Justice, Ministry of Education,

Ministry of the Interior and Safety,

Korean National Police Agency,

Korea International Cooperation Agency (KOICA),

The Peaceful Unification Advisory Council

Survey on Women Peace Activists' Experiences in International Solidarity

- Survey Period : April 30 - May 10, 2026

- Participants : 10 women peace activists

- Methodology : Multiple-choice and open-ended questions

- Survey Topics

- Introduction of participants, including their areas of activity and roles

(Eight participants consented to the disclosure of their names.)

- Why is UNSCR 1325 (on Women, Peace and Security) important in peace processes?

- Why is the women's peace movement necessary in the fields of peace and security? *(Open-ended)*

- What specific achievements To what extent has international solidarity and peace public diplomacy led by the Korean women's peace movement contributed to the expansion of the WPS agenda and peacebuilding on the Korean Peninsula? Why?

- What sense of efficacy has the WPS agenda / UNSCR 1325 brought to international solidarity and peace public diplomacy efforts? *(Open-ended)*

- What were the experiences, achievements, and challenges of participating in the Ministry of Gender Equality and Family's "1325 Advisory Committee"?

- What are the most urgent institutional, policy, and legal efforts needed to advance and strengthen the WPS agenda?

- What specific efforts should the Ministry of Unification undertake to further develop UNSCR 1325 and the National Action Plan in alignment with the peace process on the Korean Peninsula? *(Open-ended)*

Survey Participants' Areas of Engagement in International Solidarity and Peace Public Diplomacy

Field of Work Women's (civil society) organization activists (4)/ Civil society organization + researcher (2)/ Civil society organization + researcher + international organization (1)/ Civil society organization + researcher + international development cooperation (1)

International solidarity efforts to resolve the issue of Japanese Military Sexual Slavery	The 2000 Women's International War Crimes Tribunal on Japan's Military Sexual Slavery & Asian Solidarity Conference on the Jeongshindae Issue and participation in the UN Human Rights Council, among others	2	1992 Seminar on Peace in Asia and the Role of Women (Outcome of the 3rd Pyongyang Discussion Forum)
International Women's Network Against Militarism	International Women's Network Against Militarism (since 1995) Okinawa, Seoul, the Philippines, Hawaii, and other locations	3	Anti-militarist feminist solidarity among women peace activists and scholars from regions hosting U.S. military bases across Asia, the Pacific, and Latin America, and beyond
Denuclearization of the Korean Peninsula and Peacebuilding	Northeast Asian Women's Peace Conference (2008~2012, Seoul/Washington, D.C.)	2	A South Korean women-led initiative involving women activists, lawmakers, and scholars from Japan, China, Russia, and the United States
Ending the Korean War and Peacebuilding	Women Cross DMZ (2015)	4	Led by Korean American women peace activists, with participation of Nobel Peace Prize laureates, international women activists, and scholars
	Korean Peace Now! End the Korean War Campaign (2019~2023)	2	WCD, WILPF, and the Korean Women's Peace Movement Network (Korean Women's Associations United, Women Making Peace, YWCA, National Women's Solidarity)
Peacebuilding in Northeast Asia through the WPS agenda	UNDPPA WPS Round Table (2019~)	4	UN Peacebuilding Office and Northeast Asian women's civil society organizations
	GPPAC UBP (Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, Ulaanbaatar Process, 2015 - present)	2	A Northeast Asian civil society network (Tokyo, Seoul, Beijing, Ulaanbaatar, Kyoto, Vladivostok, etc.) Korean Peninsula and denuclearization in Northeast Asia

Northeast Asian Women's Peace Conference (2008 - 2012)

- Aimed to establish a women-led Six-Party Talks framework for achieving denuclearization of the Korean Peninsula and a peace regime
- A Track 2 diplomacy initiative bringing together women peace activists, politicians, lawmakers, and scholars

Participating Organizations	Women Making Peace, Women's Committee of the Korean Council for Reconciliation and Cooperation, Korean Church Women United, Korean Women's Associations United, and others
Key Activities / Agenda	• 2007 Visits to Japan, China, Russia, and the United States for parliamentary diplomacy and women's civil society - Requested support for peace and denuclearization on the Korean Peninsula - Korean women lawmakers visited Japan and met with members of the Socialist Party of Japan in the House of Councilors and women's civil society groups • 2008 International conference in Seoul & visit to Gaeseong located in DPRK • 2009 International conference in Washington, D.C., and meetings with the U.S. State Department and congressional offices – Participation of former Korean women prime minister • 2010 and 2012 International conferences in Seoul, visits to the National Assembly and foreign embassies, and media outreach - Shared lessons from the Northern Ireland peace agreement and the role of the Northern Ireland Women's Coalition in negotiations - 2011 Integration of the anti-nuclear agenda with discussions on denuclearization in Northeast Asia following the Great East Japan Earthquake - Participation of German Green Party lawmakers • Key Agendas : Introduction of the concept of human security; ensuring women's participation in peacebuilding processes; building trust and reducing mutual distrust among parties; and other related issues • 2007-2008 Efforts were made to include North Korean women participants, but these were not realized due to deterioration of inter-Korean relations • Participants of inter-Korean women's exchange initiatives became key drivers of Track 2 diplomacy activities



Women Cross DMZ (May 24, 2015)

(May 24: International Women's Day for Peace and Disarmament)

- A historic international women's peace initiative in which women peace activists from around the world crossed the DMZ, traveling through North and South Korea in support of peace and reunification on the divided Korean Peninsula

Participants and Organizations	- More than 30 global women (peace) activists and scholars from around the world participated, including Christine Ahn, founder&former Executive Director of WCD, Global women activists Gloria Steinem and three Nobel Peace Prize laureates Mairead Maguire, Leymah Gbowee, and Betty Williams and more - South Korean partner organizations, including the YWCA, Korean Women's Associations United, Gyeonggi Women's Organizations Solidarity, Women Making Peace, and others collaborated in the initiative
Key Activities / Agenda	• May 19 Visit to Pyongyang, including discussion forums and welcome events hosted by the North Korean Women's Union & the DPRK's Korean National Peace Committee (KNPC) • May 24 Crossing through Panmunjom and a peace walk event in the Imjingak Pavilion area • May 25 International Women's Peace Symposium held in Seoul • Key Agendas : Transition from the Armistice Agreement to a Peace Agreement// Reunions of separated families as a humanitarian issue// Ensuring women's participation in peacebuilding processes • Key Outcomes : Raised international awareness of the division of the Korean Peninsula and the DMZ// Demonstrated the intersection of feminism and peace movements • Reinforced recognition that the Korean Peninsula issue is also part of the global women's movement agenda// Expanded the possibilities for civilian peace movements and international solidarity • Increased public awareness through the documentary <i>Crossings</i> • Women's civil society organizations in Gyeonggi-do have continued DMZ peace walks from 2016 to the present



Korea Peace Now! End the Korean War Campaign (2019 - 2023)

- WCD, WILPF, Nobel Women's Initiative + In partnership with the South Korean Women's Peace Movement Network (*Women Making Peace, Korean Women's Associations United, IWCA, National Women's Solidarity*)
- Peace First approach & humanitarian approach: recognizing the harms caused by conflict and supporting reunions of separated families

Key Objectives	• Advocate for the official end of the Korean War and the conclusion of a peace treaty • Raise awareness of the negative impact of sanctions against North Korea on the human rights and humanitarian conditions of North Korean people, and advocate for sanctions relief • Ensure women's participation in the peace process and call for gender-equitable peacebuilding
Key Outcomes	• H.Res.152 (2019) - The first resolution in U.S. history calling for a formal end to the Korean War. Introduced by Rep. Ro Khanna, the resolution gained support through intensive advocacy campaigns by women's and grassroots organizations, which helped secure signatures and support from numerous members of Congress. • Peace on the Korean Peninsula Act (H.R.1369) - First introduced in 2021 as H.R.3446, reintroduced in 2023 and 2025 as H.R.1369, the bill goes beyond a symbolic declaration by calling for a roadmap toward a peace agreement, the establishment of U.S.-North Korea liaison offices, and other concrete diplomatic measures. • 2019 South Korean women lawmakers and women's civil society organizations visited Washington, D.C., to advocate for cooperation toward an official end to the Korean War and the signing of a peace agreement. They also organized NGO seminars at the UN CSW on the realities of the division of the Korean Peninsula and pathways toward peace. • Combined efforts with Korean American voter mobilization campaigns and grassroots organizations in the United States, including the Korea Peace Now! Grassroots Network. • Participation by international women's peace organizations, such as the Women's International League for Peace and Freedom (WILPF), helped elevate the Korean Peninsula peace agenda as an international issue. • Former WCD 2015 participants joined events such as the Gyeonggi International Peace Forum, introduced the Korea Peace Now! campaign, and contributed to related initiatives, including appointments as Korean Peninsula Peace Ambassadors by the Ministry of Unification and Women Peace Ambassadors by the Ministry of Foreign Affairs. These efforts helped influence the Korea Peace Appeal, launched in 2020 by 700 South Korean civil society organizations to call for an end to the Korean War and peace on the Korean Peninsula.



Survey Participants' Activities and Roles

1. Engagement with UN and International Organization

- Participated in international meetings, including the UN CSW, CEDAW, and the UN Human Rights Council
- Engaged in discussions on WPS agenda with UNDPPA/UN Women

2. Korean Peninsula Peace and Public Diplomacy

- Organized inter-Korean women's exchanges and activities for national reconciliation and cooperation
- Planned and implemented of the Women Cross DMZ and Korea Peace Now! campaigns
- Conducted public diplomacy and legislative advocacy on Korean Peninsula peace targeting the U.S. and Canadian legislatures

3. Northeast Asia and Global Peace Networks

- Founded/organized the Northeast Asia Women's Peace Conference
- Participated in multilateral civil society peace cooperation initiatives in Northeast Asia, including the Ulaanbaatar Process (GPPAC)
- Promoted solidarity through Asian and global women's networks, including the World YWCA

4. Anti-Militarism and Historical Justice

- Participated in the International Women's Network Against Militarism (IWNAM) and anti-war and disarmament movements
- Planned international campaigns and forums addressing the issue of Japanese military "comfort women"

5. Policy Planning and Public-Private Advisory Work

- Provided advisory support for international conferences hosted by the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Gender Equality and Family
- Provided consulting for global campaigns and produced reports on the women's peace movement

Core Area/Campaign	Participants	Key Activities	How the 1325 WPS Agenda Operates
International Solidarity on the Issue of Japanese Military Sexual Slavery	2	Advocacy at the UN Human Rights Council and global awareness-raising	Elevated the issue of historical justice to the level of a universal international norm on women's human rights in wartime
IWNAM (International Women's Network Against Militarism)	2	Addressing issues faced by communities near U.S. military bases and responding to militarism	Shifted the security discourse from military-centered security to the safety of communities and women, namely human security
Northeast Asian Women's Peace Conference	2	Multilateral civil society security dialogue among five Northeast Asian countries	Presented a model of alternative multilateral channels during periods when intergovernmental dialogue was suspended
WCDMZ & Korea Peace Now!	4	DMZ crossing initiatives and legislative advocacy in the U.S. Congress	Advanced global peace public diplomacy and lobbying efforts that helped influence U.S. policymakers

What Concrete Achievements or Sense of Efficacy Has the WPS Agenda / UNSCR 1325 Brought to International Solidarity and Peace Public Diplomacy? (*Open-ended responses*)

1. Key Achievements (*Outcomes of Women's Peace Diplomacy*)

- **Expansion of Discourse:** Shifted the paradigm of Korean Peninsula peace issues from a military- and security-centered framework to a **citizen-centered, human security-based, and gender-sensitive perspective**
- **Building an International Support Base:** Demonstrated the persuasiveness of a "Peace first approach" in arenas such as the U.S. Congress, helping secure allies and supporters for an official end to the Korean War
- **Global Agenda-Setting:** Used UNSCR 1325 as a platform to build solidarity with the global women's movement, elevating peace on the Korean Peninsula, the issue of Japanese military "comfort women," and military camptown issues into mainstream international agendas
- **Establishing an Institutional Foundation:** Contributed to the establishment of the National Action Plan (NAP), creating an institutional basis for women's participation in diplomacy and security sectors

What Concrete Achievements or Sense of Efficacy Has the WPS Agenda / UNSCR 1325 Brought to International Solidarity and Peace Public Diplomacy? (*Open-ended responses*)

2. Opportunities and Potential (*Remaining Momentum*)

- **Continuity of Civil Society:** Despite domestic and international crises, the civil society-led “Korean Peninsula Peace Action” network has continued its activities without interruption
- **Diversification of Solidarity:** There remains strong potential for emerging activists from diverse sectors, including climate, refugees, and ODA (Official Development Assistance), to converge around the WPS agenda

3. Challenges Faced (*Limitations*)

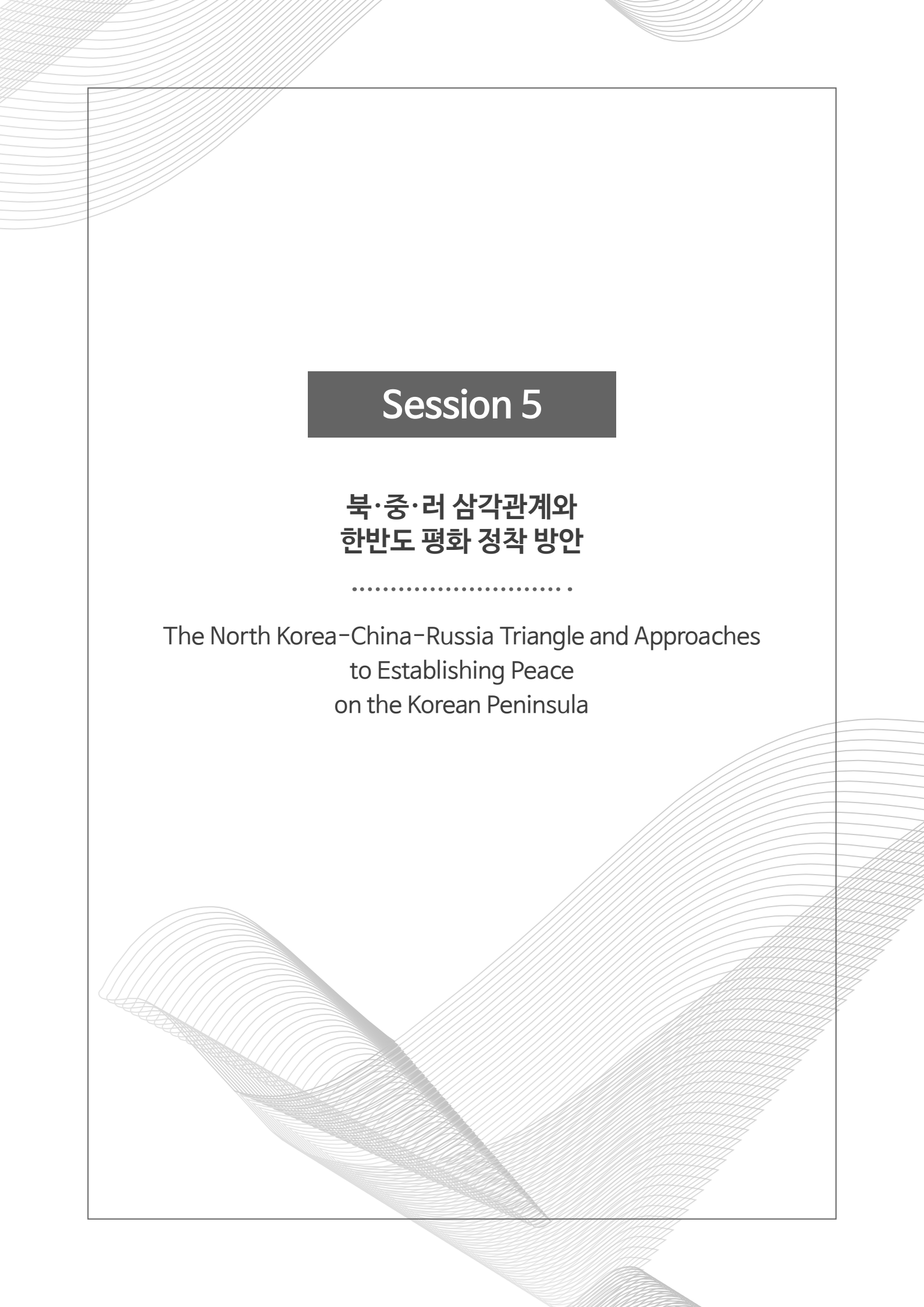
- **Gap Between Symbolism and Reality:** Achievements in civil diplomacy have often remained at the level of symbolic messaging, with limited translation into substantive legal and institutional peace agreements
- **Fragile Infrastructure:** Chronic financial constraints and workforce shortages have hindered systematization, leaving activities heavily dependent on the personal sacrifices of individual activists
- **Formalistic Governance:** Government evaluations have focused primarily on meeting participation quotas and performance indicators, while key women’s organizations working on the ground are often excluded from meaningful communication and participation
- **Deteriorating International Environment:** Due to large-scale global conflicts, the priority of Korean Peninsula issues has sharply declined in political arenas such as Washington, D.C.

What Specific Efforts Should the Ministry of Unification Make to Further Develop UNSCR 1325 and the National Action Plan in Alignment with the Korean Peninsula Peace Process? (*Open-ended responses*)

- **Strengthening Public–Private Cooperation Mechanisms**
 - Integrate civil society peace diplomacy assets into government policy and **establish a permanent, independent governance mechanism for implementation monitoring** with participation of key civil society organizations
 - **Identify and engage a new generation of women leaders** from diverse sectors, including refugees, climate, and environmental issues, while diversifying communication channels
- **Expanding Women’s Participation and Institutional Foundations in Decision-Making**
 - **Increase women’s representation** in the Ministry of Unification’s policy decision-making and advisory bodies, from a minimum of 40% representation toward **gender parity**, and appoint gender experts
 - **Designate dedicated personnel** responsible for advancing WPS policies and **expand independent budget allocations** to ensure stable implementation
- **Mainstreaming WPS into Reunification and North Korea Policy**
 - Support sustainable **inter-Korean women’s exchanges** and **Track 2 dialogue channels** at the civil society level, even during periods of strained inter-Korean relations
 - **Introduce gender impact assessments** to evaluate how inter-Korean exchange and cooperation projects affect North Korean women
 - Reframe policies for North Korean defectors to reflect intersecting vulnerabilities, and **redesign WPS performance indicators to focus on substantive impact** rather than simple output-based metrics



GKF 2026
GLOBAL KOREA FORUM



Session 5

북·중·러 삼각관계와 한반도 평화 정착 방안

.....

The North Korea-China-Russia Triangle and Approaches
to Establishing Peace
on the Korean Peninsula



GKF 2026
GLOBAL KOREA FORUM

북·중·러 밀착의 역학관계와 한국의 대중·대러 외교 전략

정재홍 세종연구소 연구위원

최근 국제질서는 급격한 변화를 보여주고 있으며 러우전쟁 장기화와 이란전쟁 발발, 미중 전략경쟁 심화, 중동 및 대만해협 긴장, 한반도 안보 불안정이 중첩되면서 국제질서는 미국-서방 중심의 규칙 기반 질서와 중국-러시아가 주장하는 다극화 국제질서 사이 경쟁 구도로 빠르게 재편되고 있다. 이러한 변화 속에서 중국과 러시아는 공식적으로는 “비동맹, 비대결, 제3자 비거냥” 원칙을 유지하면서도 정치-군사-경제-에너지-금융-과학기술 전반에서 사실상 준동맹 협력을 심화시키고 있다. 동시에 북한은 북러 군사협력 강화, 북중관계 복원, 핵보유국 지위 기정사실화 시도 등을 통해 국제적 고립을 돌파하려 하고 있다. 이로 인해 북중러 3국은 반미-반서방 전략 질서 구도 속에서 점차 밀착하는 양상을 보여주고 있다.

물론 북중러 3국 연대와 협력은 완전히 새롭게 제도화된 군사-안보 동맹이 아닌 국제질서 변화에 따른 국면 의존적·편의적·비대칭 전략연대에 가깝다고 볼 수 있다. 특히 중국은 한반도 안정과 대미 전략경쟁 관리를 중시하고, 러시아는 러우전쟁 장기화 속에서 북한과 군사협력을 활용하며, 북한은 러시아로부터 안보-군사-에너지 지원을 중국으로부터 정치-경제-외교 후원을 확보하려 한다. 이른바 “안보는 러시아, 경제는 중국”이라는 북한의 복합적 생존전략인 안러경중이 강화되고 있는 것이다. 다만 역사적 불신, 전략적 이해관계 차이, 북한 핵문제에 대한 중국의 부담, 러시아의 전쟁 장기화 피로감, 중국의 대미 관계 관리 필요성 등으로 인해 북중러 협력은 일정한 도전과 딜레마도 존재한다.

이러한 북중러 3국 밀착에 있어 한국은 단순한 사회주의-권위주의 동맹 또는 신냉전 블록으로만 규정하기보다, 북중러 3국 사이 상호 필요성과 불신도 공존하는 복합적 역학으로 접근해야 한다. 한국의 대응은 한미동맹과 한미일 안보협력을 기본축으로 유지하되, 중국-러시아와 전략적 소통 채널을 유지하고, 북핵-공급망-에너지-유라시아 물류-글로벌 사우스 협력에서 국익 중심 실용외교의 지속적 추진이 요구된다. 특히 대중 외교는 한반도 안정, 북핵 관리, 공급망 리스크 완화, 대만해협 위기 관리에 초점을 두고, 대러 외교는 경제-에너지 중심의 유라시아 지역 협력 모색, 북극과 극동 협력의 중장기 소통을 강화해야 한다.

1 북중러 3국 밀착은 어떻게 인식해야 하는가?

최근 국제정세의 가장 중요한 변화 중 하나는 북중러 3국의 상호 협력과 접근이 과거보다 훨씬 가시화되고 있다는 점이다. 러우전쟁 이후 러시아는 서방 제재와 국제적 고립을 돌파하기 위해 중국, 북한, 이란 등 비서방 국가들과 협력을 본격화하고 있다. 중국 역시 미국과 전략경쟁 속에서 러시아를 전략적 협력 파트너로 유지하며, 브릭스(BRICS), 상하이협력기구(SCO), 글로벌 사우스(Global South)연대 등을 통해 대안적 다극 국제질서 구축을 추진하고 있다. 북한은 러시아와의 군사협력을 확대하고 중국과의 정치-경제 관계를 복원하면서

핵보유국 지위 인정과 국제제재 완화를 동시에 추구하고 있다. 이러한 흐름은 한반도 안보환경에 직접적 도전을 제기한다. 과거 북중러 3국 협력은 대체로 느슨한 정치적 연대 또는 상징적 반미 구호에 머물렀다. 그러나 최근에는 러우전쟁, 미중 전략경쟁, 대만해협 긴장, 한미일 안보협력 강화, 대북제재 체제의 약화가 맞물리면서 북중러 3국 협력이 군사·경제·외교 분야에서 동시에 나타나고 있으며 북러 군사협력의 진전과 중러 전략협력의 제도화는 한반도 문제를 더 이상 남북관계나 북미관계만으로 관리하기 어렵게 만들고 있다.¹⁶²⁾

다만 북중러 3국 밀착을 바로 제도화된 군사-안보 동맹으로 보는 것은 과도한 단순화이다. 중국과 러시아는 공식적으로 군사동맹을 부인하고 있으며, 중국은 북한의 핵보유국 지위 인정이나 한반도 전쟁 가능성 확대를 결코 선호하지 않는다. 러시아 역시 북한과의 협력을 활용하나 북한에 대한 과도한 의존이나 동북아 긴장 격화가 자국의 장기 전략에 반드시 유리한 것은 아니다. 북한 또한 중국과 러시아 사이에서 자율성을 극대화하려는 전통적 균형외교를 지속하고 있어 북중러 3국 밀착은 제도화된 동맹이라기보다는 미국 주도 질서에 대한 반작용, 대북-대러 제재 회피, 러우전쟁 수행, 북한 체제 생존, 역내 지역 질서 재편이라는 서로 상이한 이해가 일시적으로 맞물린 전략적 편의연대로 보는 것이 적절하다. 따라서 한국의 새로운 대외전략은 복합성을 정확히 이해하는 데서 출발해야 한다. 북중러 3국을 하나의 고정된 적대적 블록으로 상정하면 중국과 러시아를 북한 문제 해결의 외교적 공간에서 완전히 밀어내는 결과를 초래할 수 있다. 반대로 북중러 3국 협력의 리스크와 위험성을 과소평가하면 북러 군사협력, 대북제재 무력화, 한반도 위기관리 실패라는 보다 큰 안보 리스크에 직면할 수 있어 한국은 대북 억제와 관여, 동맹과 국익 중심 실용 외교, 원칙과 유연성 등을 함께 병행하는 새로운 복합 전략을 마련할 필요가 있다.¹⁶³⁾

사실상 북중러 3국 협력과 밀착의 가장 중요한 배경은 국제질서의 구조적 전환이다. 러우전쟁 장기화와 이란 전쟁 발발, 미중 전략경쟁 격화 이후 중국과 러시아는 미국-서방 중심의 규칙 기반 국제질서가 더 이상 보편적 질서가 아니라 미국-서방의 패권질서를 유지하기 위한 일방주의로 비판하고 있다. 이에 맞서 중국과 러시아는 다극화 국제질서, 신형 국제관계, 유라시아 안보의 불가분성, 글로벌 사우스 연대, 탈달러화, 브릭스·상하이협력기구(SCO) 확대를 새로운 대안적 질서 구축의 핵심 수단으로 제시하고 있다.¹⁶⁴⁾

이미 중러 전략적 협력의 특징은 크게 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 이데올로기-담론적 연대이다. 중국은 인류운명공동체, 신형국제관계, 글로벌발전구상(GDI), 글로벌안보구상(GSI), 글로벌문명구상(GCI) 등을 통해 미국-서방 주도 자유주의 국제질서와 다른 중국-러시아 주도 다극화 질서를 주장한다. 러시아 역시 미국의 단극 패권 질서와 나토(NATO) 확장을 비판하며 大 유라시아 파트너십과 비서방 연대를 강조하며 양국은 모두 자신들의 대외전략을 반패권, 다자주의, 주권 존중, 내정불간섭, 문명 다양성 존중이라는 담론으로 포장하고 있다.¹⁶⁵⁾ 둘째, 경제-에너지-금융 협력의 구조화이다. 러시아는 서방 제재 장기화 속에서 중국을 핵심 에너지 수요처이자 금융·무역 파트너로 활용하고 있다. 이미 중국은 러시아산 에너지, 원자재, 곡물, 군사기술, 북극항로 확대 등을 통해 대미 전략경쟁의 장기전에 대비한다. 양국은 위안화·루블화 결제 확대, 독자적 결제망 구

162) 러우전쟁 장기화와 이란전쟁 발발, 미중 전략경쟁 격화 속에서 중국이 GDI·GSI·GCI, 브릭스, 상하이협력기구(SCO), 글로벌 사우스 연대를 통해 담론권을 강화하고 중러 전략협력을 심화하고 있다고 분석한다. 정재홍, 「중국의 새로운 국제질서 담론과 대외전략 변화: 북중러 3자 협력 가능성을 중심으로」 통일정책연구 제34권 2호(2025).

163) 그동안 역사적으로 살펴보면 중러 협력이 제도화된 동맹이 아닌 역사적 불신, 전략적 이해관계 충돌, 경제와 군사 역량의 비대칭, 한반도 현안에 대한 입장차이 등으로 국면 의존적이며 편의적인 연대 성격이 강하다고 볼 수 있다.

164) 2026년 5월 20일 베이징 중러 정상회담을 미국-서방 중심 규칙 기반 질서의 균열과 중국-러시아 주도의 다극화 국제질서 부상을 보여주는 사건으로 평가한다. 정재홍, "중러 전략적 협력관계 강화와 관련된 다극화 국제질서 도래," 『IFES BRIEF』 2026-11호 (2026.05.27.)

165) 중국은 중국식 사회주의 현대화, 인류운명공동체, 신형국제관계, 글로벌 이니셔티브를 통해 미국-서방과 차별화된 다극화 담론을 제시하고 있다. 정재홍, "중국의 새로운 국제질서 담론과 대외전략 변화: 북중러 3자 협력 가능성을 중심으로," 『통일정책연구』 제34권 2호(2025).

축, 브릭스 금융협력 등을 통해 달러 중심 금융질서의 취약성을 적극 활용하려 하고 있다. 단기간 내 달러 주도 패권질서를 대체하기는 어렵지만, 제재 회피와 금융 자율성 확대 차원에서 탈달러화 흐름이 본격화되고 있다.¹⁶⁶⁾ 셋째, 중러 안보협력의 준동맹화 흐름이다. 중국과 러시아는 법적인 군사동맹을 체결하지 않았지만, 나토 확장, 미국의 인도-태평양 전략, 한미일 3국안보협력, 오키우스(AUKUS), 역내 미사일방어(MD)체계, 대만해협 문제 등에서 갈수록 비슷하고 유사한 입장을 취하고 있다. 양국은 유럽과 아시아를 분리된 공간이 아니라 하나의 연속된 유라시아 전략공간으로 인식하고 있으며, 이러한 구조 속에서 미국 주도의 동맹 네트워크를 견제하는 공동의 전략적 이해관계를 갖고 있다. 이처럼 중러 전략협력의 심화는 북한에게 중요한 전략적 기회를 제공한다. 러시아가 서방과 장기 대결에 들어가고, 중국이 미국과의 전략경쟁 속에서 러시아를 포기할 수 없는 상황이 되면서, 북한은 과거보다 훨씬 유리한 외교적 환경을 맞이하고 있다. 즉 러시아가 북한의 군사·노동력·탄약·외교적 지지를 필요로 하고, 중국은 한반도에서 북한 체제의 급격한 불안정을 원하지 않는 상황에서 북한은 북중러 사이에서 자신의 전략적 가치를 급격히 높이고 있는 중이다.¹⁶⁷⁾

2 북중러 3국의 전략적 특징과 구조적 동인

현재 북중러 3국 연대와 밀착은 각종 양자관계가 상호 중첩되면서 형성된다. 즉 중러 전략협력, 북러 군사협력, 북중 관계 복원이 서로 맞물리며 북중러 3자 협력의 외형을 만들어내는 중이다. 우선 러우전쟁 이후 북러 관계는 가장 빠르게 밀착한 축이다. 러시아는 러우 전쟁 장기화 수행 과정에서 탄약, 재래식 무기, 노동력, 외교적 지지, 대러-대북 제재 회피 네트워크가 필요했고 북한은 식량·에너지·군사기술·외화·외교적 후원이 필요했다. 양국의 전략적 이해가 맞아떨어지면서 북러 관계는 과거의 상징적 우호 관계를 넘어 실질적 군사-안보 협력 단계로 진입했다. 북한 입장에서 러시아는 세 가지 차원 전략적 의미를 갖는다. 첫째, 러시아는 북한의 핵·미사일 고도화에 필요한 군사기술 협력 가능성을 제공할 수 있다. 둘째, 러시아는 유엔 안보리 대북제재 체제의 무력화 또는 완화에 기여할 수 있는 상임이사국이다. 셋째, 러시아는 북한이 중국에 대한 과도한 경제-안보 의존을 완화할 수 있는 새로운 대안 국가이다. 러시아 입장에서도 북한은 러우전쟁 수행에 필요한 중요한 실용적 파트너 국가이다. 러시아는 북한을 통해 군수물자와 정치-외교적 지지를 확보할 수 있으며, 동북아에서 미국과 한국, 일본 동맹국을 압박할 수 있는 추가 전선을 형성할 수 있다. 그러나 북러 급격한 연대와 협력은 동시에 중국의 일부 우려를 자극할 수 있다. 북한과 러시아의 군사-안보 협력이 지나치게 심화될 경우 한반도 긴장이 고조되고 한국·미국·일본의 군사-안보협력이 강화되는 등 중국이 원하지 않는 방향으로 역내 안보질서가 급격히 악화 될 가능성을 내심 우려한다.

한편 북중관계는 역사적으로 동맹적 성격과 상호 불신이 공존해 왔다. 중국은 북한을 한반도에서 미국-한국-일본 세력권과 직접 맞닿는 것을 막아주는 전략적 완충지대로 인식하고 있다. 동시에 북한의 핵-미사일 고도화와 군사적 모험주의는 중국의 주변 안정화 전략에 부담을 주고 있어 중국의 대북정책 방향은 북한 체제 유지와 한반도 안정, 비핵화 원칙, 대화와 협상이라는 세 요소 사이에서 균형을 찾는 방식으로 전개되고 있다. 북중 관계는 북러 밀착이라는 새로운 변수 속에서 재조정되고 있다. 북한이 러시아와 군사-안보 협력을 강화할수록 중국의 대북 영향력 약화를 우려할 수밖에 없다. 특히 중국은 북한과의 정치적 소통, 경제협력, 접경지역

166) 중국과 러시아는 위안화-루블화 결제 확대, 독자적 결제망 구축, 브릭스 금융협력 확대를 통해 탈달러화 흐름을 본격화하고 있다. 정재홍, "중러 전략적 협력관계 강화와 관련된 다극화 국제질서 도래," 『IFES BRIEF』 2026-11호 (2026.05.27.)

167) 그동안 러우전쟁 장기화, 이란 전쟁 발발 이후 중러관계가 공고화되고 있으며, 글로벌 차원에서 나토 확대, 미국의 인도-태평양 전략, 한미일 3자 안보협력에 반대 입장을 분명히 공유하고 밝히고 있어 중러협력은 급격한 속도로 확대되고 있다. 정재홍, "새로운 국제질서 전환기 중국과 러시아 대외전략 변화: 중러 전략적 협력 강화와 상하이협력기구(SCO)확대를 중심으로," 『유라시아연구』 87호 특집(2026.01.20.).

협력, 두만강·동북3성·극동 연계 구상 등을 통해 북한을 다시금 중국 중심의 역내 질서 안으로 끌어들이려 한다. 중국이 관심을 보이는 광역두만강개발계획(GTI), 북중러 접경지역의 교통·관광·농업·디지털 경제 협력 구상은 단순한 경제협력이 아니라 북한을 유라시아 경제공간에 연결하려는 전략적 접근으로 해석이 가능하다.¹⁶⁸⁾ 아울러 북한 입장에서는 중국과 러시아의 역할을 다소 분리해 활용하는 전략을 보여주고 있다. 예컨대 안보와 군사는 러시아를 통해 확보하고, 경제와 체제 안정은 중국을 통해 보완하는 방식이다. 이를 “안러경중(안보는 러시아, 경제는 중국)” 전략으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 전략은 중국과 러시아 모두에게 북한의 전략적 가치가 높을 때만 작동한다. 만약 러우전쟁이 종식되거나 미래, 미중관계가 일정 부분 개선될 경우, 북한의 대러-대중 전략가치는 조정될 가능성도 전혀 배제할 수 없다.

더욱이 북중러 3국 밀착의 핵심 상위 구조는 중러 전략적 협력이다. 중국과 러시아가 미국-서방 주도 단극 질서에 대한 공동 대응을 강화하지 않았다면, 북러 밀착도 지금까지처럼 전략적 의미를 갖기 어려웠을 것이다. 즉 중러 협력은 북한에게 외교적 방패를 제공하고, 러시아의 대북 접근을 일정 부분 정당화하며, 중국이 북한 문제에서 미국-한국과 전면적 공조를 어렵게 만드는 구조적 배경을 만들고 있다. 그러나 중러 관계 역시 완전한 준동맹 관계로 볼 수 없다. 중국은 러시아의 전략적 가치를 인정하지만, 러우 전쟁 장기화가 중국 경제 안정화와 대미 관계에 과도한 부담을 주는 것은 원하지 않는다. 러시아 역시 중국의 경제적 후원과 외교적 지원이 필요하나 중국에 대한 과도한 경제적 종속도 경계한다. 따라서 중러 전략적 협력은 빠른 발전을 보여주고 있으나 동시에 상호 계산적 성격과 특징을 보여주고 있어 북중러 3자 협력도 구조적 중러, 북중, 북러 관계의 성격을 반영하고 있어 강한 외형 연대, 제한된 제도화, 높은 유동성이 나타나고 있다.¹⁶⁹⁾

현재 북중러 3국 연대와 밀착 등을 추동하는 요인은 다섯 가지로 볼 수 있다. 첫째, 미국 주도 역내 동맹(한미일 3자협력) 네트워크에 대한 공동 반발이다. 중국은 미국의 인도-태평양 전략, 쿼드(QUAD), 오키나와, 한미일 3자 안보협력, 대만 무기판매를 자국 대중 포위 전략으로 인식한다. 러시아는 나토 확대와 우크라이나 무기 지원을 자국 안보에 대한 직접적 위협으로 본다. 북한은 한미연합훈련과 대북 확장억제를 안보적 위협으로 간주한다. 북중러 3개 국가는 각기 다른 이유에서 미국-서방 주도 안보질서에 반대하며 북중러 3자 전략 협력의 기본적 토대를 제공하고 있다. 둘째, 대러-대북 제재 회피와 경제 생존의 필요성이다. 러시아와 북한은 모두 서방 제재의 직접 대상이며, 중국은 제재 대상은 아니지만 미국의 첨단기술통제와 공급망 압박을 받고 있다. 이들 국가는 위안화·루블화 결제, 에너지·자원 교역, 비공식 물류망, 접경지역 협력 등을 통해 대미 제재의 강한 충격을 완화하고 있다. 셋째, 전략적 상호 간 보완성이다. 러시아는 북한으로부터 군수물자와 정치·외교적 지지를 얻고, 북한은 러시아로부터 군사기술과 정치·외교적 후원을 기대한다. 중국은 러시아를 통해 미국의 전략적 압박을 분산시키고, 북한을 통해 한반도에서 미국-한국-일본 영향력 확대를 견제한다. 북한 역시 중국과 러시아 사이에서 자신의 협상력과 정치·경제-안보적 이익을 크게 높여가고 있다. 넷째, 새로운 다극화 국제질서 담론 공유이다. 중국과 러시아는 미국-서방 중심 단극 질서가 쇠퇴하고 다극화가 불가역적 흐름이라고 주장한다. 북한 역시 이를 활용해 자국을 반미-반서방 전선의 핵심 일원으로 자리매김하려 한다. 다극화 담론은 북중러 3자 협력을 단순한 생존전략이 아닌 새로운 국제질서 변화의 일부로 정당화하고 있다. 다섯째, 한미일 안보-경제협력 강화에 대한 반작용이다. 한국·미국·일본의 안보-경제협력이 강화될수록 중국·러시아·북한은 동아시아판 나토 또는 지역 블록화의 증거로 제시하며 강력한 대응 협력을 강화하고 있다. 즉 한미일 3국 안보-

168) 중국의 한반도 정책 기조를 한반도 평화와 안정 유지, ‘북한 비핵화’가 아닌 ‘한반도 비핵화’, 대화와 협상을 통한 문제 해결을 주장하고 있다. 이어 동북 3성과 러시아 극동-연해주, 북한의 교통·에너지·무역·투자·디지털 경제·농업·관광 등을 포함한 광역두만강 이니셔티브(GTI)와 초국경 경제협력에 매우 큰 관심을 갖고 있다.

169) 러우전쟁 장기화, 이란 전쟁 격화, 중일갈등과 대만해협, 한반도 긴장 위기 등으로 북중러 3자 협력은 겉으로 강화되고 있으나 동시에 북중러 3자 협력의 제약으로 역사적 불신, 중소분쟁의 유산, 북한의 균형외교 전통, 전략적 이해관계 충돌 가능성도 있다. 정재홍, “중국의 새로운 국제질서 담론과 대외전략 변화: 북중러 3자 협력 가능성을 중심으로,” 『통일정책연구』 제34권 2호(2025).

경제협력은 한국 안보에 필수적이나 동시에 북중러 3국 협력 강화의 주요한 명분으로 활용되고 있는 딜레마적 양면성을 보여주고 있다.

3 북중러 3국 협력의 한계와 딜레마

북중러 3국 밀착이 강화되고 있음에도 이를 안정적이고 제도화된 군사-안보동맹으로 보기 어려운 이유도 제기되고 있다.¹⁷⁰⁾ 첫째, 역사적 불신의 과거 유산이다. 지난 냉전시기에도 북한은 중국과 소련 사이에서 자율성을 확보하려 노력했다. 중소분쟁 시기 북한은 양국 사이에서 균형을 추구했고, 당시 중국과 소련 역시 북한을 완전히 신뢰하지 않았다. 이러한 역사적 유산과 기억은 오늘날에도 북중러 3국 협력이 신뢰 기반 동맹으로 발전하는 것을 제약하고 있다.

둘째, 북핵 문제에 대한 입장 차이가 존재한다. 북한은 핵보유국 지위 인정을 추구하지만, 중국은 공식적으로 한반도 비핵화 원칙을 폐기하기 어렵다. 만약 북한의 핵무기 보유가 기정사실화될 경우 한국과 일본의 핵무장 논의가 확대될 수 있고, 이는 중국의 주변 안보환경에 직접적인 위협과 부담이 된다. 러시아가 일정 부분 북한의 핵과 미사일 능력을 묵인하거나 지원하는 듯한 모습을 보일수록 중국은 전략적 딜레마에 직면할 가능성도 전혀 배제할 수 없다.

셋째, 중국의 위기관리 접근 방식이다. 중국은 미국과 경쟁하나 미국과 전면적 무력 충돌은 원하지 않는다. 중국식 중재 외교 사례에서 보듯, 중국은 국제분쟁에서 무력 해결보다 대화 촉진, 주선, 관리에 가까운 역할을 선호한다. 특히 자국의 핵심 이익이 직접 걸린 중대한 사안이 아닌 이상 중국은 과도한 비용과 책임 등을 부담하려 하지 않는다. 이러한 점은 한반도에서도 마찬가지이며 중국은 북한을 포기하지 않겠지만, 북한의 군사 모험주의로 인해 대미 관계와 주변국 안정이 파국으로 치달는 것도 원하지 않는다.¹⁷¹⁾

넷째, 러시아의 전쟁 장기 지속능력 문제와 북한의 과도한 자율성 추구이다. 러시아는 러우전쟁 장기화 속에서 북한과의 전략 협력을 강화하고 있지만, 전쟁 피로감, 경제 제재, 군수 생산 부담, 대중 의존 심화라는 문제를 안고 있다. 러시아가 북한에 제공할 수 있는 경제-안보 보상 역시 무한하지 않다. 아울러 북한의 과도한 자율성 추구이다. 북한은 중국과 러시아를 모두 활용하나 어느 한쪽에도 완전히 종속되기를 원하지 않는다. 북한은 핵무기를 자국 체제 생존의 핵심 수단으로 보고 있으며, 중국이나 러시아의 요구에 따라 핵전략을 근본적으로 수정할 가능성은 거의 없어 보인다. 결국 북중러 3국 협력과 밀착은 한국에 심각한 안보 도전이나 동시에 3국 내부에도 일정 부분 가능한 갈등과 균열 가능성도 존재한다.

4 한국 안보의 함의와 새로운 대외전략 접근

현재 북중러 3국 협력과 밀착은 한국에 다섯 가지 전략적 함의를 갖고 있다. 첫째, 북핵 문제의 국제공조 기반 급격한 약화이다. 러시아와 중국이 대북 제재 완화 또는 제재 무력화 방향으로 움직일수록 유엔 안보리 중심의 대북 제재와 압박은 실효성을 잃게 된다. 북한은 이를 활용해 핵과 미사일 능력을 고도화하고, 핵보유국 지위 인정을 요구할 가능성이 높아 보인다.

170) 북중러 3국 협력의 한계와 딜레마가 존재하며 주로 역사적 불신, 냉전시기 중소분쟁의 유산, 북한의 균형외교 전통, 북중러 3국의 전략적 이해관계 충돌 등이 지적된다. 보다 자세한 설명은 정재홍, “중국의 새로운 국제질서 담론과 대외전략의 변화: 북중러 3자 협력 가능성을 중심으로,” 『통일정책연구』 제34권 2호(2025) 참조

171) 그동안 중국식 중재 외교의 실체와 한계는 중국의 글로벌 분쟁 개입이 엄밀한 의미에서 중재가 아닌 주선 또는 조정에 가깝고, 완전한 문제 해결보다 어느 정도 관리와 이미지 확보에 치중하는 한계가 있다고 평가한다.

둘째, 한반도 위기의 국제화이다. 과거 한반도 위기는 주로 남북관계, 북미관계, 한미동맹 차원에서 관리되었다. 그러나 이제는 러우전쟁과 이란전쟁, 미중전략경쟁, 대만해협, 중러 협력, 북러 군사협력이 한반도 문제와 직접 연결되고 있어 한반도 위기가 발생할 경우 이는 단순한 역내 지역위기가 아닌 미중러 강대국 경쟁 일부로 확대 될 수 있다.

셋째, 역내 지역 안보 블록화의 심화이다. 북핵과 대만 문제 등으로 한미일 3국 안보협력이 강화될수록 북중러 3국 협력도 강력한 대응 명분을 얻게 된다. 반대로 북중러 군사협력이 강화될수록 한국은 한미일 협력을 더욱 강화할 수밖에 없다. 이러한 상호작용은 역내 지역을 군비경쟁과 진영화 혹은 블록화의 악순환으로 몰아갈 수 있다.

넷째, 한국의 대중·대러 외교 공간 급격한 축소이다. 한국이 중국과 러시아를 완전히 대결 국가로 규정할 경우, 북핵 문제, 공급망, 에너지, 유라시아 물류, 재외국민 보호, 북극항로, 중앙아시아 협력 등에서 필요한 외교적 공간이 급격히 줄어든다. 무엇보다 러시아 관계가 장기적으로 악화되거나 단절될 경우 북극항로 전략과 유라시아 협력의 기반이 무너질 가능성이 높다.

다섯째, 새로운 중견국 외교의 필요성 증대이다. 미중러 전략경쟁 속 중견국·주변국이 어느 한쪽을 완전히 선택하기보다 사안별 협력 및 전략적 헤징 등을 통해 외교적 자율성을 확보가 필요하나 쉽지 않다. 한국은 미중러 강대국 경쟁 구조 속에서 한미 동맹을 유지하면서 중국 및 러시아와 경제·공급망·지역안정·글로벌 사우스 협력에서 자율적 공간을 확보할 필요가 있다.

미중전략경쟁 격화와 러우 전쟁 장기화 등으로 한국의 대중 외교는 감정적 반중 정서나 이념적 진영 외교에만 의존해서는 안 된다. 특히 중국은 북한 문제 핵심 변수이자 한국의 최대 경제 파트너 중 하나이며, 공급망·기후·보건·역내 안정 문제에서 협력이 필요한 국가이다. 동시에 중국은 북한 체제 안정, 대만 문제, 한미일 협력, 남중국해, 첨단기술 공급망에서 한국과 구조적 갈등 요인을 갖고 있어 한국의 대중전략은 원칙 있는 실용주의 접근이 필요하다. 이에 한국은 중국에 대해 한반도 비핵화와 평화안정이 중국의 전략적 이익에도 부합한다는 점을 지속적으로 설득해야 한다. 만약 북한의 핵보유국 지위가 기정사실화될 경우 한국과 일본 내 핵무장 논의가 확대될 수 있고, 이는 중국이 가장 원하지 않는 역내 지역 핵 도미노를 초래할 수 있다. 따라서 중국은 북핵 문제를 방치할 경우 단기적으로는 미국과 일본 견제 효과를 얻을 수 있으나 장기적으로는 훨씬 불리한 안보환경에 직면할 수 있다. 이에 한국은 중국에 “북한 붕괴론”이나 “대북 압박 동참”만을 요구하기보다 한반도 비핵화와 평화체제, 대북 제재 완화 로드맵, 한반도 군사 긴장 완화, 경제적 유인책을 결합한 단계적 접근을 제안할 필요가 있다. 이는 중국이 선호하는 쌍궤병진(双规并进), 단계적·동시적 접근과도 접점을 만들 수 있어 한국은 북한 비핵화 원칙을 포기해서는 안 되지만 중국이 수용 가능한 정책 언어를 활용해 대화의 문을 여는 것이 필요하다.

미중간 전략경쟁 속에서 한국은 반도체, 배터리, 희토류와 핵심광물, 전기차, AI(인공지능) 등 첨단산업 분야에서 새로운 대중협력을 모색해 나가야 하나 탈중국을 전면적 추진해서는 안된다. 특히 한국의 경제적 구조를 살펴볼 경우 중국과 교역·투자·생산 네트워크는 단기간에 대체하기 어려운 상황으로 한국은 대중 리스크는 지양하며 한중 협력 가능한 분야 국익 중심으로 대중 경제전략을 추진해 나가야 한다. 특히 중국이 글로벌 사우스, 브릭스, 상하이협력기구(SCO), 일대일로를 통해 경제·인프라 네트워크를 확대하는 상황에서 한국은 중국-러시아 주도 다극 질서에 무조건 편승할 필요는 없으나 글로벌 사우스 시장에서 중국 혹은 러시아와 경쟁 가능성도 검토하는 다양한 접근이 요구된다.

한편, 중국은 대만문제를 핵심이익 중에 가장 중요한 핵심이익으로 인식하고 있다. 한국은 대만해협의 평화와 안정, 현상 변경 반대, 국제 해상교통로 안전이라는 원칙을 유지해야 한다. 다만 대만 문제와 한반도 안보 현

안은 직접으로 연계될 수 있어 불필요하게 중국을 자극하는 표현은 지향하고 원칙 중심의 절제된 언어를 사용할 필요가 있다. 예컨대 대만해협 위기 발생 시 중국이 북한 카드를 활용하거나, 북한이 대만 위기를 통해 군사적 도발을 감행할 가능성도 배제할 수 없어 대만해협과 한반도 위기가가능성을 대폭 줄여 나가는 노력이 필요하다.

최근 러시아는 러우전쟁 이후 한국과의 관계가 크게 악화되었지만, 한반도 문제에서 여전히 무시할 수 없는 국가이다. 특히 러시아는 유엔 안보리 상임이사국이며, 북한과의 군사협력 확대를 통해 한반도 안보에 직접적인 영향을 미치고 있어 한국의 대러 전략은 외교 관계의 완전한 단절을 피하는 방향이 되어야 한다. 특히 한국은 러시아와 북한과의 군사-안보협력이 한러 관계의 회복 가능성을 근본적으로 훼손하고 역내 군비경쟁을 촉발하며, 한국의 대러 인식을 악화시킨다는 우려를 전달할 필요가 있다. 아울러 러시아의 북한에 대한 첨단 군사기술 이전, 위성-미사일-잠수함-방공체계 협력 등은 한국 안보에 직접적 위협이 될 수밖에 없어 공식 혹은 비공식 채널 등을 통해 한국의 입장과 우려를 전달할 필요가 있다.

물론 러시아의 행동에 대해 원칙적 대응은 필요하나 한국이 러시아와의 모든 관계를 단절할 경우 한반도 문제에 대한 한국의 영향력은 크게 축소될 수밖에 없다. 러시아는 한국을 압박하기 위해 북한 카드를 적극적으로 활용할 수 있고, 한국은 북극항로, 극동 개발, 에너지 협력, 유라시아 협력 등에서 장기적 손실을 입을 수 있다. 따라서 한국은 기존 서방 제재 틀을 준수하면서도 인도적 교류, 학술·문화 채널, 북극·극동 지역 협력 네트워크, 재외국민 보호 등은 유지해 나가는 노력이 중요하다. 결국 러우전쟁은 언젠가 휴전 또는 종전 국면으로 전환될 수 있으며 이로 인해 유라시아 질서는 완전히 재편될 것이며, 러시아·중국·중앙아시아·이란·인도·튀르키예가 얹힌 새로운 교통·에너지·금융 네트워크가 부상할 수 있다. 한국이 대러관계 변화를 모색하지 않고 중장기 전략을 모색하지 않을 경우 러우 전쟁 이후 새로운 유라시아 질서에서 배제될 가능성이 높아 정부 차원 채널이 어려울 경우 기업,싱크탱크,학계,지방정부, 경제단체를 통한 지속적인 협력은 유지해 나가야 할 것이다.

5 주요 시사점과 함의

북중러 3국 협력과 연대가 밀착될 경우 한국의 대응은 크게 세 가지로 전개될 가능성이 높아 보인다. 첫째, 강력한 억제이다. 북러 군사협력과 북한 핵·미사일 고도화에 대응해 한미 확장억제, 한국형 3축 체계, 사이버·우주·미사일 방어, 한미일 안보협력이 강화될 가능성이 높다.

둘째, 선별적 관여이다. 중국과 러시아를 모두 북한 편으로 밀어 넣는 과도한 자극과 접근은 피해야 한다. 특히 중국에는 한반도 안정과 핵 비확산 공동이익을 강조하고, 러시아에는 북러 군사협력이 초래할 장기 비용을 부각해야 한다. 북중러 3국에 대해 하나의 고정된 블록 혹은 진영화 접근을 회피하며 중국, 러시아, 북한 각각의 이해관계를 분리하는 전략적 접근이 필요하다.

셋째, 외교적 자율성 확대이다. 한국은 한미동맹을 약화시키지 않으면서 중국·러시아·글로벌 사우스·유라시아 국가들과 새로운 외교적 공간 등을 확보해야 한다. 미중 전략경쟁 속 주변국은 특정 국가 진영에 완전히 종속되기보다 사안별 협력과 균형을 통해 전략적 선택지를 확대시켜 나갈 필요가 있어 한미 동맹 기반의 전략적 안정성 위에서 국익 중심 실용 외교 추진이 요구된다.

최근 러우전쟁 장기화, 이란전쟁 격화, 미중 전략경쟁의 동시 전개는 기존 미국-서방 중심 질서의 안정성을 흔들고 있으며, 중국과 러시아는 이를 새로운 국제질서 전환의 계기로 해석하고 있다. 특히 2026년 5월20일 중러 공동성명에서 아시아-태평양 지역의 폐쇄적 블록 구조와 대결적 진영화를 비판하며 양국은 지속적으로 일방주의, 패권정치가 아닌 다극화 국제질서 필요성을 제기하였다. 특히 2024년과 2025년의 상하이협력기구

(SCO) 공식 문건도 유라시아에서 평등하고 불가분한 안보 구조의 필요성을 반복 확인하고 있어 작금의 국제 정세는 지역분쟁 차원이 아닌 국제질서 재편을 둘러싸고 구조적 경쟁으로 이해할 필요가 있다. 이미 중국과 러시아의 정보와 안보 협력은 단순한 기능적 협조를 넘어 전략적 연대와 국제질서 대응 성격을 함께 띠고 있어 정치, 경제, 사회, 문화 등 전방위 전략 협력을 통해 새로운 대안적 국제질서를 제시하는 중이다.

한편, 러시아와 중국은 외부 간섭 반대, 미국-서방 동맹정치 비판, 주권존중, 불가분 안보 등의 담론을 공유하며 다자 안보협력의 정당성을 강화하고 있다. 실제로 양국은 상하이협력기구(SCO), 양자 정상회담, 다자안보 공동문건, 유라시아 고위급 전략대화 등을 통해 대테러-정보-사이버-비전통 안보협력 범위가 크게 확대되었다. 다만 이를 즉각 하나의 완결된 군사 협력이나 단일 정보-안보 동맹으로 인식하는 것은 과도할 수 있어 유라시아 안보협력의 제도적-담론적 확장 과정으로 파악하는 것이 중요하다. 특히 2025년 제3차 벨라루스 국제 유라시아 안보회의에 북한 최선희 외무상이 공식참석한 것은 한반도 문제와 유라시아 안보담론이 갈수록 연결되고 있음을 보여주는 상징적 사례로 해석이 가능하다. 당시 벨라루스와 북한 보도에 따르면 최선희 외무상은 처음으로 2025년 10월 유라시아 민스크 회의에 참석하여 새로운 다극적 국제질서와 유라시아 안보협력의 중요성을 강조하였고 나토 동진과 한미일 안보협력에 매우 비판적 입장을 밝혔다. 이는 북러 밀착 심화와 더불어 북한이 유라시아 안보담론에 자신을 위치시키려는 외교적 움직임으로 해석될 수 있어 새로운 유라시아 안보 네트워크에 북한의 적극적 동참과 연대가 예상된다.

물론 북중러 3국의 연대와 밀착은 한국 안보에 중대한 도전이다. 그러나 이를 단순한 신냉전적 진영대결로만 이해하면 한국의 외교 선택지는 크게 축소된다. 북중러 협력은 확대되고 있지만, 그 내부에는 역사적 불신, 전략적 계산, 비대칭성, 북핵 문제에 대한 입장 차이, 중국의 주변국 안정 선호, 러시아의 전쟁 피로감이라는 균열이 존재하고 있어 중국과 러시아와 지속적인 소통을 통한 외교적 공간을 만들어 나가는 노력이 필요하다. 특히 중국-러시아와의 전략적 소통을 복원하여 북중러 밀착이 제도화된 반한·반미 군사블록으로 굳어지는 것을 막아야 할 것이며 공급망, 에너지, 유라시아 물류, 글로벌 사우스 협력, 북핵 위기관리에서 국익 중심 실용외교를 추진해 한국의 전략적 자율성을 크게 확대시켜 나가는 노력이 요구된다. 결국 한국 외교 핵심은 한미 동맹을 기반으로 주변 강대국과 지속적인 소통 공간을 확보하는 전략적 유연성이다. 북중러 3국 밀착이 강화될수록 한국은 더욱 정교하고 다층적인 외교를 구사해야 한다. 감정적 반중·반러 접근이나 냉전식 진영외교만으로는 한반도 리스크를 관리하기 매우 어려운 상황으로 한국은 중국과 러시아가 북한 문제에서 최소한 안정관리 역할을 하도록 유도하는 현실적이고 실용적인 대중-대러 전략을 적극 추진해 나가야 할 것이다.

지난 70년 동안 한국은 한미동맹과 서방이 주도하는 규칙 기반 국제질서 구도에서 경제발전과 국가안보를 추구하여 왔으나 러우전쟁과 이란전쟁, 미중전략경쟁과 중러 전략적 협력의 제도화 움직임이 맞물리는 작금의 국제질서에는 미국과 서방 일변도의 인식만으로는 급변하게 변화되는 복합적 국제 질서환경을 충분히 설명하거나 대응하기가 어렵다. 특히 한국은 미국 동맹 중심 외교를 유지하되 보다 넓은 전략적 공간을 확보하는 새로운 대외정책 방향을 조정할 필요가 있으며 미국과 동맹관계를 유지하면서도 중국-러시아-유라시아-글로벌 사우스와 관계를 실용적이고 전략적으로 관리할 필요가 요구된다. 즉 한국은 한미동맹의 중요성을 유지하되, 중국-러시아-유라시아 다자협력 접근과 외교적 대응 옵션을 동시에 확대할 필요가 있으며 대중-대러관계를 단순한 압박과 견제의 관점에서 벗어날 필요가 있다. 이어 국제질서 전환 구조 속에서 한반도 안정, 위기관리, 공급망, 에너지 안보 등을 위해 보다 중장기적 관점에서 전략적 대외전략 접근이 요구된다. 사실상 한반도 평화-안정수립, 경제안보, 공급망, 외교적 자율성 확보를 위해 균형적이고 복합적인 대외전략 수립이 필요하며 급변화하는 국제질서 구조 하에서 한국의 전략적 입지와 자율성 확대를 모색해 나가는 것은 매우 중요하다.

러우전쟁 장기화와 이란전쟁 격화, 중일갈등과 대만-한반도 문제가 촉발 시킨 매우 복잡한 대내외 구조 속에서 한국의 외교적 입지는 중대한 시험대에 직면하고 있다. 국익 중심의 실용 외교를 기조로 삼고 있는 이재명

정부는 지난 70년간 이어진 한미동맹을 유지하면서도 한중, 한러, 남북관계의 급격한 악화를 막기 위한 고도의 외교적 균형 감각을 발휘해야 하는 매우 어려운 난제에 직면하는 중이다. 특히 미국-서방과 중국-러시아가 새로운 국제질서 주도권을 놓고 본격적 경쟁과 대결에 진입하고 있어 러우전쟁과 이란전쟁, 대만-남중국해 갈등이 한반도까지 전이되거나 새로운 대리전쟁 희생양이 되지 않도록 철저한 대비책 마련이 요구된다.

물론 한미동맹관계와 남북 적대적 대결 구도 등으로 인해 당분간 어려움이 예상되나 외교적 자율성과 다자주의 원칙에 기초하며 중국, 러시아, 북한 관계를 이완시키거나 갈라치기, 모순 등을 유도하는 접근이 아닌 기존 대외전략 접근 틀과 고정관념에서 탈피하는 새로운 인식과 접근이 필요한 상황이다. 특히 글로벌 지정학적 위기와 국제질서 재편 과정에서 한국은 중견국 위치를 발판으로 삼아 어느 특정 국가의 일변도 외교에서 벗어나 국익 중심의 자율적 인식과 새로운 대외전략 마련이 중요하다. 이어 남북관계 개선과 항구적 한반도 평화정착을 위해 기존 북미-남북관계 개선, 한중관계를 통한 북미-남북관계 모색, 남북중 3국 협력 시도, 미중관계 속에서 북미-남북관계 개선 등과 같은 고정된 틀에서 벗어날 필요가 있다.

만약 한국이 기존 고정된 관념에서 벗어나지 못하고 미중관계 개선을 통한 북미-남북관계를 도모할 경우 남북관계 개선은 쉽지 않아 보인다. 특히 중국을 통한 북미-남북관계 개선 접근 혹은 제3국을 통한 북미-남북관계 개선 가능성도 높지 않으며 중국, 러시아, 북한 전략적 협력을 이완시키거나 배제하는 접근방식은 실현 가능성이 높지 않다. 이미 다극화 국제질서 출현과 유라시아 협력이 가속화되고 중국, 러시아, 북한 3자 협력이 강화되는 구도 속에서 한중러 3자+α 혹은 한국 주도 K-유라시아 전략 협력 등 중국과 러시아, 북한 관계를 상호 배제하거나 이완시키는 전략이 아닌 한국, 중국과 러시아 협력 구도 속에서 궁극적으로 북한까지 동참을 모색할 수 있도록 보다 과감한 전략적 접근과 인식 전환이 요망된다. 아울러 국익 중심 실용외교를 강조한 이재명 정부는 한중, 한러, 남북 관계를 단절하지 않으면서도 한미동맹을 기반으로 하는 균형 외교를 지향하고 있다. 그러나 급변하는 지정학-지경학적 국제 환경 속에서 지속 가능성을 담보할 새로운 중장기 대외 전략을 설계해야 하는 엄중한 과제에 직면해 있다. 따라서 한국은 새로운 다극화 국제질서의 재편 가능성을 예의주시하고, 기존의 고정된 인식에서 탈피하여 유연하고 전략적인 대중-대러 전략을 수립해야 할 시점이다.

The Dynamics of North Korea - China - Russia Alignment and South Korea's Diplomatic Strategies toward China and Russia

Chung Jae-hung

Senior Fellow, Sejong Institute

The international order has recently been undergoing rapid change. With the prolonged Russia-Ukraine war, the outbreak of the Iran war, the intensifying U.S.-China strategic competition, tensions in the Middle East and the Taiwan Strait, and growing security instability on the Korean Peninsula overlapping with one another, the international order is being rapidly reorganized into a competitive structure between the U.S.- and Western-centered rules-based order and the multipolar international order advocated by China and Russia. Amid these changes, China and Russia officially maintain the principles of “non-alliance, non-confrontation, and non-targeting of third parties,” while in practice deepening quasi-alliance cooperation across the political, military, economic, energy, financial, and science and technology sectors. At the same time, North Korea is seeking to break out of its international isolation by strengthening North Korea-Russia military cooperation, restoring North Korea-China relations, and attempting to normalize its status as a nuclear-armed state. As a result, North Korea, China, and Russia are showing signs of increasing alignment within an anti-U.S. and anti-Western strategic order.

Of course, trilateral solidarity and cooperation among North Korea, China, and Russia should be understood not as a newly institutionalized military-security alliance, but rather as a situational, expedient, and asymmetric strategic alignment driven by changes in the international order. In particular, China prioritizes stability on the Korean Peninsula and the management of strategic competition with the United States; Russia is leveraging military cooperation with North Korea amid the prolonged Russia-Ukraine war; and North Korea seeks to secure security, military, and energy support from Russia while obtaining political, economic, and diplomatic backing from China. In this sense, North Korea’s complex survival strategy of “security from Russia and economy from China,” or *An-Reo Gyeong-Jung*, is being reinforced. However, North Korea-China-Russia cooperation also faces certain challenges and dilemmas due to historical mistrust, differences in strategic interests, China’s burden regarding the North Korean nuclear issue, Russia’s fatigue from the prolonged war, and China’s need to manage its relations with the United States.

In responding to this growing trilateral alignment among North Korea, China, and Russia, South Korea should not define it simply as a socialist-authoritarian alliance or a new Cold War bloc. Rather, it should approach the alignment as a complex dynamic in which mutual necessity and

mutual mistrust coexist among the three countries. South Korea's response should maintain the ROK-U.S. alliance and ROK-U.S.-Japan security cooperation as its basic axis, while sustaining strategic communication channels with China and Russia. It is also necessary to continue pursuing pragmatic, national interest-centered diplomacy in areas such as the North Korean nuclear issue, supply chains, energy, Eurasian logistics, and cooperation with the Global South.

1 How Should We Understand the Trilateral Alignment of North Korea, China, and Russia?

One of the most significant changes in the recent international situation is that mutual cooperation and rapprochement among North Korea, China, and Russia have become far more visible than in the past. Since the outbreak of the Russia-Ukraine war, Russia has actively expanded cooperation with non-Western countries such as China, North Korea, and Iran in order to overcome Western sanctions and international isolation. China, too, amid its strategic competition with the United States, continues to maintain Russia as a strategic partner and is pursuing the construction of an alternative multipolar international order through BRICS, the Shanghai Cooperation Organization (SCO), and solidarity with the Global South. North Korea is expanding military cooperation with Russia, restoring political and economic relations with China, and simultaneously seeking recognition of its status as a nuclear-armed state and the easing of international sanctions. These developments pose a direct challenge to the security environment on the Korean Peninsula. In the past, cooperation among North Korea, China, and Russia generally remained at the level of loose political solidarity or symbolic anti-U.S. rhetoric. Recently, however, as the Russia-Ukraine war, U.S.-China strategic competition, tensions in the Taiwan Strait, the strengthening of ROK-U.S.-Japan security cooperation, and the weakening of the sanctions regime against North Korea have become intertwined, cooperation among the three countries has emerged simultaneously in the military, economic, and diplomatic domains. The advancement of North Korea-Russia military cooperation and the institutionalization of Sino-Russian strategic cooperation are making it increasingly difficult to manage Korean Peninsula issues solely through inter-Korean relations or North Korea-U.S. relations.¹⁷²⁾

However, it would be an oversimplification to view this trilateral alignment as an institutionalized military-security alliance. China and Russia officially deny having a military alliance, and China certainly does not favor recognition of North Korea's status as a nuclear-armed state or a heightened possibility of war on the Korean Peninsula. Russia also makes use of cooperation with North Korea, but excessive dependence on North Korea or a sharp escalation of tensions in Northeast Asia does not necessarily serve Russia's long-term strategic interests. North Korea, too,

172) Chung Jae-hung analyzes that amid the prolonged Russia-Ukraine war, the outbreak of the Iran war, and the intensifying US-China strategic competition, China is reinforcing its discursive power through the GDI, GSI, GCI, BRICS, the Shanghai Cooperation Organization (SCO), and Global South solidarity, while deepening Sino-Russian strategic cooperation. Chung Jae-hung, "China's New International Order Discourse and Shifts in Foreign Strategy: Focusing on the Prospects for China-North Korea-Russia Trilateral Cooperation," *Unification Policy Studies*, Vol. 34, No. 2 (2025).

continues its traditional balancing diplomacy aimed at maximizing its autonomy between China and Russia. Therefore, it is more appropriate to view the trilateral alignment not as an institutionalized alliance, but as a strategic alignment of convenience in which differing interests temporarily converge: a reaction against the U.S.-led order, evasion of sanctions against North Korea and Russia, the conduct of the Russia-Ukraine war, the survival of the North Korean regime, and the reshaping of the regional order. Accordingly, South Korea's new foreign strategy must begin with an accurate understanding of this complexity. Treating the three countries as a single, fixed hostile bloc could result in completely excluding China and Russia from the diplomatic space for resolving the North Korea issue. Conversely, underestimating the risks and dangers of North Korea-China-Russia cooperation could expose South Korea to greater security risks, including the advancement of North Korea-Russia military cooperation, the neutralization of sanctions against North Korea, and failure in crisis management on the Korean Peninsula. South Korea therefore needs to formulate a new complex strategy that combines deterrence and engagement toward North Korea, alliance-based and national interest-centered pragmatic diplomacy, and both principle and flexibility.¹⁷³⁾

In fact, the most important backdrop to North Korea-China-Russia cooperation and alignment is the structural transformation of the international order. Since the prolongation of the Russia-Ukraine war, the outbreak of the war involving Iran, and the intensification of U.S.-China strategic competition, China and Russia have criticized the U.S.- and Western-centered rules-based international order as no longer a universal order, but rather a form of unilateralism designed to maintain U.S. and Western hegemony. In response, China and Russia are presenting a multipolar international order, a new type of international relations, the indivisibility of Eurasian security, solidarity with the Global South, de-dollarization, and the expansion of BRICS and the SCO as core means of building a new alternative order.¹⁷⁴⁾

The characteristics of Sino-Russian strategic cooperation can be summarized in three main categories. First, there is ideological and discursive solidarity. Through concepts such as a community with a shared future for mankind, a new type of international relations, the Global Development Initiative (GDI), the Global Security Initiative (GSI), and the Global Civilization Initiative (GCI), China advocates a China- and Russia-led multipolar order that differs from the U.S.- and Western-led liberal international order. Russia, too, criticizes the U.S.-led unipolar hegemonic order and NATO expansion, while emphasizing the Greater Eurasian Partnership and non-Western solidarity. Both countries frame their foreign strategies in terms of anti-hegemonism, multilateralism, respect for sovereignty, non-interference in internal affairs, and respect for

173) Historically, Sino-Russian cooperation has not been an institutionalized alliance; rather, owing to historical mistrust, clashing strategic interests, asymmetry in economic and military capabilities, and differing positions on Korean Peninsula issues, it has predominantly been a situationally dependent and opportunistic form of solidarity.

174) The May 20, 2026 Beijing Sino-Russian Summit is assessed as an event that reveals the fracturing of the US- and Western-centered rules-based order and the rise of a multipolar international order led by China and Russia. Chung Jae-hung, "The Strengthening of Sino-Russian Strategic Cooperation and the Advent of a Managed Multipolar International Order," IFES BRIEF No. 2026-11 (2026.05.27).

civilizational diversity.¹⁷⁵⁾ Second, economic, energy, and financial cooperation is becoming more structured. Amid prolonged Western sanctions, Russia is using China as a core energy market as well as a financial and trade partner. China, in turn, is preparing for a prolonged strategic competition with the United States through Russian energy, raw materials, grain, military technology cooperation, and the expansion of Arctic shipping routes. The two countries are actively seeking to exploit the vulnerabilities of the dollar-centered financial order through the expansion of yuan- and ruble-denominated settlements, the development of independent payment networks, and BRICS financial cooperation. Although it will be difficult to replace the dollar-led hegemonic order in the short term, the trend toward de-dollarization is gaining momentum as a means of evading sanctions and expanding financial autonomy.¹⁷⁶⁾ Third, Sino-Russian security cooperation is drifting toward a quasi-alliance. Although China and Russia have not concluded a formal military alliance, they are increasingly taking similar positions on NATO expansion, the U.S. Indo-Pacific strategy, ROK-U.S.-Japan trilateral security cooperation, AUKUS, regional missile defense systems, and the Taiwan Strait issue. Both countries perceive Europe and Asia not as separate spaces, but as a single, continuous Eurasian strategic space. Within this framework, they share a common strategic interest in checking the U.S.-led alliance network. The deepening of Sino-Russian strategic cooperation thus provides important strategic opportunities for North Korea. As Russia enters a prolonged confrontation with the West and China finds itself unable to abandon Russia amid its strategic competition with the United States, North Korea now faces a far more favorable diplomatic environment than in the past. In other words, as Russia needs North Korea's military supplies, labor force, ammunition, and diplomatic support, and as China does not want a sudden destabilization of the North Korean regime on the Korean Peninsula, North Korea is rapidly increasing its strategic value between China and Russia.¹⁷⁷⁾

2 Strategic Characteristics and Structural Drivers of North Korea-China-Russia Trilateral Cooperation

175) China presents a multipolar discourse differentiated from that of the US and the West through the concepts of Chinese-style socialist modernization, a community with a shared future for mankind, a new type of international relations, and global initiatives. Chung Jae-hung, "China's New International Order Discourse and Shifts in Foreign Strategy: Focusing on the Prospects for China-North Korea-Russia Trilateral Cooperation," *Unification Policy Studies*, Vol. 34, No. 2 (2025).

176) China and Russia are accelerating the trend of de-dollarization through the expansion of yuan- and ruble-denominated settlements, the development of independent payment networks, and the expansion of BRICS financial cooperation. Chung Jae-hung, "The Strengthening of Sino-Russian Strategic Cooperation and the Advent of a Managed Multipolar International Order," IFES BRIEF No. 2026-11 (2026.05.27).

177) Sino-Russian relations have been consolidating since the prolonged Russia-Ukraine war and the outbreak of the Iran war; both sides have clearly and openly shared their opposition to NATO expansion, the US Indo-Pacific strategy, and the ROK-US-Japan trilateral security cooperation at the global level, and Sino-Russian cooperation is expanding at a rapid pace. Chung Jae-hung, "Changes in Chinese and Russian Foreign Strategy during the Transitional Period of the New International Order: Focusing on the Strengthening of Sino-Russian Strategic Cooperation and the Expansion of the SCO," *Eurasia Studies*, Special Issue No. 87 (2026.01.20).

The current solidarity and alignment among North Korea, China, and Russia are being formed through the overlapping of various bilateral relationships. In other words, Sino-Russian strategic cooperation, North Korea-Russia military cooperation, and the restoration of North Korea-China relations are becoming intertwined, thereby creating the outward appearance of trilateral cooperation among North Korea, China, and Russia. First, since the outbreak of the Russia-Ukraine war, the North Korea-Russia relationship has become the fastest-developing axis of alignment. In the course of the prolonged Russia-Ukraine war, Russia needed ammunition, conventional weapons, labor, diplomatic support, and networks for evading sanctions against both Russia and North Korea. North Korea, in turn, needed food, energy, military technology, hard currency, and diplomatic backing. As the strategic interests of the two countries converged, the North Korea-Russia relationship moved beyond its previously symbolic friendship and entered a stage of substantive military-security cooperation. From North Korea's perspective, Russia holds strategic significance in three dimensions. First, Russia can offer the possibility of military technology cooperation necessary for advancing North Korea's nuclear and missile capabilities. Second, Russia is a permanent member of the UN Security Council that can contribute to weakening or easing the UN sanctions regime against North Korea. Third, Russia serves as a new alternative partner that allows North Korea to reduce its excessive economic and security dependence on China. From Russia's perspective as well, North Korea is an important practical partner in the conduct of the Russia-Ukraine war. Through North Korea, Russia can secure military supplies and political-diplomatic support, while also creating an additional front to pressure the United States and its allies, South Korea and Japan, in Northeast Asia. However, the rapid strengthening of North Korea-Russia solidarity and cooperation may also raise concerns in China. If North Korea-Russia military-security cooperation deepens excessively, China may quietly worry that tensions on the Korean Peninsula could escalate and that military-security cooperation among South Korea, the United States, and Japan could be further strengthened, causing the regional security order to deteriorate sharply in a direction China does not want.

Meanwhile, the North Korea-China relationship has historically been characterized by the coexistence of alliance-like qualities and mutual mistrust. China perceives North Korea as a strategic buffer that prevents the sphere of influence of the United States, South Korea, and Japan from directly reaching its doorstep on the Korean Peninsula. At the same time, North Korea's advancement of nuclear and missile capabilities and its military adventurism place a burden on China's strategy of stabilizing its periphery. Accordingly, China's policy toward North Korea has developed in a way that seeks to balance three elements: maintaining the North Korean regime, stabilizing the Korean Peninsula, upholding the principle of denuclearization, and pursuing dialogue and negotiation. The North Korea-China relationship is being recalibrated amid the new variable of North Korea-Russia alignment. The more North Korea strengthens military-security cooperation with Russia, the more China has reason to worry about the weakening of its influence over North Korea. In particular, China seeks to draw North Korea back into a China-centered regional order through political communication, economic cooperation, border-area cooperation, and linkage plans involving the Tumen River, China's three northeastern provinces, and the Russian Far East. China's interest in the Greater Tumen Initiative (GTI) and in

plans for transportation, tourism, agriculture, and digital economy cooperation in the North Korea-China-Russia border region can be interpreted not merely as economic cooperation, but as a strategic approach aimed at connecting North Korea to a broader Eurasian economic space.¹⁷⁸⁾ Furthermore, from North Korea's perspective, it is pursuing a strategy of using China and Russia for somewhat different roles. For example, it seeks to secure security and military support through Russia, while supplementing economic and regime stability through China. This can be understood as the "An-Reo Gyeong-Jung" strategy, meaning "security from Russia and economy from China." However, this strategy works only when North Korea holds high strategic value for both China and Russia. If the Russia-Ukraine war ends or U.S.-Russia and U.S.-China relations improve to some extent, the possibility that North Korea's strategic value vis-à-vis Russia and China will be readjusted cannot be entirely ruled out.

Moreover, the core overarching structure behind the trilateral alignment among North Korea, China, and Russia is Sino-Russian strategic cooperation. Had China and Russia not strengthened their joint response to the U.S.- and Western-led unipolar order, North Korea-Russia alignment would have had difficulty acquiring the strategic significance it has today. In other words, Sino-Russian cooperation provides North Korea with a diplomatic shield, partially legitimizes Russia's approach to North Korea, and creates a structural background that makes it difficult for China to fully coordinate with the United States and South Korea on the North Korea issue. However, the Sino-Russian relationship cannot be viewed as a full quasi-alliance either. China recognizes Russia's strategic value, but does not want the prolonged Russia-Ukraine war to place an excessive burden on China's economic stability or its relations with the United States. Russia also needs China's economic backing and diplomatic support, but remains wary of excessive economic dependence on China. Therefore, while Sino-Russian strategic cooperation is developing rapidly, it also displays a mutually calculated character. Likewise, North Korea-China-Russia trilateral cooperation reflects the structural nature of Sino-Russian, North Korea-China, and North Korea-Russia relations, resulting in strong outward solidarity, limited institutionalization, and high fluidity.¹⁷⁹⁾

Five factors can be identified as currently driving the solidarity and alignment among North Korea, China, and Russia. First, there is a shared pushback against the U.S.-led regional alliance network,

178) China's policy stance toward the Korean Peninsula advocates maintaining peace and stability on the peninsula, "denuclearization of the Korean Peninsula" rather than "denuclearization of North Korea," and resolution of issues through dialogue and negotiations. Moreover, China has a very strong interest in the Greater Tumen Initiative (GTI) and cross-border economic cooperation encompassing transportation, energy, trade, investment, the digital economy, agriculture, and tourism across the three northeastern provinces of China, the Russian Far East and Primorsky Krai, and North Korea.

179) Amid the prolonged Russia-Ukraine war, the escalating Iran war, Sino-Japanese tensions, and the Taiwan Strait and Korean Peninsula crises, North Korea-China-Russia trilateral cooperation appears to be strengthening on the surface, while at the same time, constraints on that cooperation, including historical mistrust, the legacy of the Sino-Soviet dispute, North Korea's tradition of balancing diplomacy, and the possibility of clashing strategic interests, also exist. Chung Jae-hung, "China's New International Order Discourse and Shifts in Foreign Strategy: Focusing on the Prospects for China-North Korea-Russia Trilateral Cooperation," *Unification Policy Studies*, Vol. 34, No. 2 (2025).

especially ROK-U.S.-Japan trilateral cooperation. China perceives the U.S. Indo-Pacific strategy, the Quad, AUKUS, ROK-U.S.-Japan trilateral security cooperation, and arms sales to Taiwan as part of a strategy to contain China. Russia views NATO expansion and the provision of weapons to Ukraine as a direct threat to its own security. North Korea regards ROK-U.S. combined military exercises and extended deterrence against North Korea as security threats. Although the three countries oppose the U.S.- and Western-led security order for different reasons, this shared opposition provides a basic foundation for North Korea-China-Russia trilateral strategic cooperation. Second, there is the need to evade sanctions against Russia and North Korea and to ensure economic survival. Both Russia and North Korea are direct targets of Western sanctions, while China, though not subject to the same type of sanctions, faces U.S. restrictions on advanced technologies and supply chain pressure. These countries are mitigating the impact of U.S.-led sanctions through yuan- and ruble-denominated settlements, energy and resource trade, informal logistics networks, and border-area cooperation. Third, there is strategic complementarity. Russia obtains military supplies and political-diplomatic support from North Korea, while North Korea expects military technology and political-diplomatic backing from Russia. China uses Russia to disperse strategic pressure from the United States and uses North Korea to check the expansion of U.S., South Korean, and Japanese influence on the Korean Peninsula. North Korea, too, is significantly increasing its bargaining power and political, economic, and security interests between China and Russia. Fourth, there is a shared discourse on a new multipolar international order. China and Russia argue that the U.S.- and Western-centered unipolar order is declining and that multipolarity is an irreversible trend. North Korea also leverages this discourse to position itself as a core member of the anti-U.S. and anti-Western front. The discourse of multipolarity legitimizes North Korea-China-Russia trilateral cooperation not merely as a survival strategy, but as part of a broader transformation of the international order. Fifth, there is a reaction to the strengthening of ROK-U.S.-Japan security and economic cooperation. The stronger the security and economic cooperation among South Korea, the United States, and Japan becomes, the more China, Russia, and North Korea present it as evidence of an “Asian NATO” or regional bloc formation and use it as justification for strengthening their own counter-cooperation. In other words, while ROK-U.S.-Japan trilateral security and economic cooperation is essential for South Korea’s security, it also has a dilemma-like dual character in that it serves as a major pretext for strengthening North Korea-China-Russia trilateral cooperation.

3 Limitations and Dilemmas of North Korea-China-Russia Trilateral Cooperation

Although the trilateral alignment among North Korea, China, and Russia is strengthening, there are several reasons why it is difficult to view it as a stable, institutionalized military-security alliance.¹⁸⁰⁾ First, there is the historical legacy of mistrust. Even during the Cold War, North Korea

180) Limitations and dilemmas of North Korea-China-Russia trilateral cooperation exist, and the main factors cited are historical mistrust, the legacy of the Cold War-era Sino-Soviet dispute, North Korea's tradition of balancing diplomacy, and the possibility of clashing strategic interests among the three countries. For a more detailed explanation, see Chung Jae-hung, "China's New International Order Discourse and Shifts in Foreign

sought to secure its autonomy between China and the Soviet Union. During the Sino-Soviet split, North Korea pursued a balance between the two countries, while China and the Soviet Union also did not fully trust North Korea. This historical legacy and memory continue to constrain the development of North Korea-China-Russia cooperation into a trust-based alliance.

Second, differences remain over the North Korean nuclear issue. North Korea seeks recognition of its status as a nuclear-armed state, while China finds it difficult to officially abandon the principle of denuclearization of the Korean Peninsula. If North Korea's possession of nuclear weapons becomes a *fait accompli*, discussions on nuclear armament in South Korea and Japan could expand, which would pose a direct threat and burden to China's regional security environment. The more Russia appears to tacitly tolerate or support North Korea's nuclear and missile capabilities to some extent, the more likely China is to face a strategic dilemma.

Third, there is China's approach to crisis management. China competes with the United States, but it does not want a full-scale armed conflict with it. As seen in cases of Chinese-style mediation diplomacy, China tends to prefer facilitating dialogue, providing good offices, and managing disputes rather than pursuing military solutions in international conflicts. In particular, unless China's core interests are directly at stake, it is unwilling to bear excessive costs and responsibilities. This applies equally to the Korean Peninsula. China will not abandon North Korea, but it also does not want North Korea's military adventurism to drive its relations with the United States and neighboring countries toward catastrophe.¹⁸¹⁾

Fourth, there is the question of Russia's ability to sustain a prolonged war, as well as North Korea's excessive pursuit of autonomy. Russia is strengthening strategic cooperation with North Korea amid the prolonged Russia-Ukraine war, but it faces war fatigue, economic sanctions, the burden of military-industrial production, and deepening dependence on China. The economic and security compensation that Russia can provide to North Korea is also not unlimited. North Korea's excessive pursuit of autonomy is another important issue. North Korea makes use of both China and Russia, but it does not wish to be fully subordinated to either side. North Korea views nuclear weapons as a core means of regime survival, and it seems highly unlikely that it will fundamentally revise its nuclear strategy in response to demands from China or Russia. Ultimately, while North Korea-China-Russia cooperation and alignment present a serious security challenge to South Korea, there remains a certain possibility of internal conflicts and fractures among the three countries.

4 Implications for South Korean Security and New Foreign Strategy Approach

Strategy: Focusing on the Prospects for China-North Korea-Russia Trilateral Cooperation," *Unification Policy Studies*, Vol. 34, No. 2 (2025).

- 181) The substance and limitations of Chinese-style mediation diplomacy are assessed as follows: China's involvement in global conflicts is, in the strict sense, closer to good offices or conciliation rather than mediation, and it has the limitation of focusing more on a degree of management and image-building than on full problem resolution.

Current trilateral cooperation and alignment among North Korea, China, and Russia have five strategic implications for South Korea. First, the foundation for international coordination on the North Korean nuclear issue is rapidly weakening. The more Russia and China move toward easing or neutralizing sanctions against North Korea, the more the effectiveness of UN Security Council-centered sanctions and pressure on North Korea will be undermined. North Korea is likely to exploit this situation to further advance its nuclear and missile capabilities and demand recognition of its status as a nuclear-armed state.

Second, crises on the Korean Peninsula are becoming increasingly internationalized. In the past, crises on the Korean Peninsula were managed primarily through inter-Korean relations, North Korea-U.S. relations, and the ROK-U.S. alliance. Now, however, the Russia-Ukraine war, the war involving Iran, U.S.-China strategic competition, the Taiwan Strait, Sino-Russian cooperation, and North Korea-Russia military cooperation are directly linked to Korean Peninsula issues. As a result, if a crisis occurs on the Korean Peninsula, it could expand beyond a regional crisis and become part of great-power competition among the United States, China, and Russia.

Third, regional security bloc formation is deepening. The more ROK-U.S.-Japan trilateral security cooperation strengthens over issues such as the North Korean nuclear issue and Taiwan, the more North Korea-China-Russia cooperation gains a powerful justification for response. Conversely, the more North Korea-China-Russia military cooperation strengthens, the more South Korea has no choice but to further strengthen ROK-U.S.-Japan cooperation. This interaction could drive the region into a vicious cycle of arms racing, polarization, and bloc formation.

Fourth, South Korea's diplomatic space toward China and Russia is rapidly shrinking. If South Korea defines China and Russia as fully confrontational states, the diplomatic space needed to address the North Korean nuclear issue, supply chains, energy, Eurasian logistics, protection of overseas nationals, Arctic shipping routes, and Central Asian cooperation will shrink sharply. Above all, if relations with Russia deteriorate or are severed over the long term, the foundation for South Korea's Arctic shipping route strategy and Eurasian cooperation is likely to collapse.

Fifth, the need for a new form of middle-power diplomacy is increasing. Amid U.S.-China-Russia strategic competition, it is necessary, though not easy, for middle powers and neighboring countries to secure diplomatic autonomy through issue-specific cooperation and strategic positioning rather than fully choosing one side. South Korea needs to maintain the ROK-U.S. alliance within the structure of U.S.-China-Russia great-power competition, while also securing autonomous space with China and Russia in areas such as the economy, supply chains, regional stability, and cooperation with the Global South.

With the intensification of U.S.-China strategic competition and the prolongation of the Russia-Ukraine war, South Korea's diplomacy toward China must not rely solely on emotional anti-China sentiment or ideological bloc diplomacy. China is a key variable in the North Korea issue, one of South Korea's largest economic partners, and a country with which cooperation is needed on supply chains, climate change, public health, and regional stability. At the same time, China has

structural sources of conflict with South Korea over North Korean regime stability, the Taiwan issue, ROK-U.S.-Japan cooperation, the South China Sea, and advanced technology supply chains. South Korea's China strategy therefore requires a principled and pragmatic approach. Accordingly, South Korea should continue to persuade China that denuclearization and peace and stability on the Korean Peninsula are also in China's strategic interest. If North Korea's status as a nuclear-armed state becomes a *fait accompli*, discussions on nuclear armament in South Korea and Japan could expand, potentially triggering a regional nuclear domino effect that China least desires. Therefore, if China neglects the North Korean nuclear issue, it may gain the short-term benefit of checking the United States and Japan, but in the long term it could face a far more unfavorable security environment. Accordingly, rather than simply demanding that China accept a "North Korean collapse scenario" or "join pressure on North Korea," South Korea needs to propose a phased approach that combines denuclearization and a peace regime on the Korean Peninsula, a roadmap for easing sanctions on North Korea, the reduction of military tensions on the Korean Peninsula, and economic incentives. This could create common ground with China's preferred approach of "dual-track parallel advancement" (双轨并进) and a phased and simultaneous approach. South Korea must not abandon the principle of North Korean denuclearization, but it needs to open the door to dialogue by using policy language that China can accept.

Amid U.S.-China strategic competition, South Korea must explore new forms of cooperation with China in advanced industrial sectors such as semiconductors, batteries, rare earths and critical minerals, electric vehicles, and artificial intelligence (AI). However, it should not pursue wholesale decoupling from China. Given South Korea's economic structure, its trade, investment, and production networks with China are difficult to replace in the short term. South Korea should therefore avoid excessive China-related risks while pursuing a national interest-centered economic strategy toward China in areas where South Korea-China cooperation is possible. In particular, as China expands its economic and infrastructure networks through the Global South, BRICS, the SCO, and the Belt and Road Initiative, South Korea does not need to unconditionally align itself with a China- and Russia-led multipolar order. However, it needs to adopt a diversified approach, including examining the possibility of competing or cooperating with China and Russia in Global South markets.

Meanwhile, China regards the Taiwan issue as the most important of its core interests. South Korea must maintain the principles of peace and stability in the Taiwan Strait, opposition to unilateral changes to the status quo, and the safety of international sea lanes. However, since the Taiwan issue and Korean Peninsula security concerns could become directly linked, South Korea needs to avoid expressions that unnecessarily provoke China and use restrained, principle-centered language. For example, in the event of a Taiwan Strait crisis, the possibility that China could use the North Korea card, or that North Korea could take advantage of the Taiwan crisis to launch military provocations, cannot be ruled out. Therefore, efforts are needed to significantly reduce the possibility of crises in both the Taiwan Strait and on the Korean Peninsula.

Although South Korea-Russia relations have deteriorated significantly since the Russia-Ukraine war, Russia remains a country that cannot be ignored in Korean Peninsula affairs. In particular, Russia

is a permanent member of the UN Security Council and is directly affecting security on the Korean Peninsula through its expanding military cooperation with North Korea. South Korea's strategy toward Russia should therefore avoid a complete severance of diplomatic relations. In particular, South Korea needs to convey its concern that North Korea-Russia military-security cooperation fundamentally undermines the possibility of restoring South Korea-Russia relations, triggers a regional arms race, and worsens South Korea's perception of Russia. Furthermore, Russia's transfer of advanced military technology to North Korea, as well as cooperation in satellites, missiles, submarines, and air defense systems, would inevitably pose a direct threat to South Korean security. It is therefore necessary to convey South Korea's position and concerns through both official and unofficial channels.

Of course, a principled response to Russia's actions is necessary. However, if South Korea severs all ties with Russia, its influence over Korean Peninsula issues will inevitably be significantly reduced. Russia could actively use the North Korea card to pressure South Korea, while South Korea could suffer long-term losses in areas such as Arctic shipping routes, development of the Russian Far East, energy cooperation, and Eurasian cooperation. Therefore, while complying with the existing Western sanctions framework, South Korea should make efforts to maintain humanitarian exchanges, academic and cultural channels, cooperation networks in the Arctic and the Russian Far East, and mechanisms for protecting overseas nationals. Ultimately, the Russia-Ukraine war may eventually move into a ceasefire or postwar phase, and the Eurasian order could be completely reorganized as a result. A new transportation, energy, and financial network involving Russia, China, Central Asia, Iran, India, and Türkiye may emerge. If South Korea fails to explore changes in its relations with Russia and formulate a medium- to long-term strategy, it is likely to be excluded from the new Eurasian order after the Russia-Ukraine war. If government-level channels are difficult to maintain, continued cooperation through businesses, think tanks, academia, local governments, and economic organizations should be preserved.

5 Key Takeaway and Implications

If North Korea-China-Russia trilateral cooperation and solidarity intensify, South Korea's response is likely to develop in three main directions. First, robust deterrence will be required. In response to North Korea-Russia military cooperation and the advancement of North Korea's nuclear and missile capabilities, ROK-U.S. extended deterrence, the Korean three-axis system, cyber, space, and missile defense capabilities, and ROK-U.S.-Japan security cooperation are likely to be strengthened. Second, selective engagement will be necessary. South Korea should avoid excessive provocation or approaches that push both China and Russia entirely to North Korea's side. In particular, with China, South Korea should emphasize the shared interests of stability on the Korean Peninsula and nuclear non-proliferation. With Russia, it should highlight the long-term costs that North Korea-Russia military cooperation could entail. A strategic approach is needed that avoids treating North Korea, China, and Russia as a single fixed bloc or polarized camp, and instead distinguishes the respective interests of China, Russia, and North Korea. Third, South Korea should expand its

diplomatic autonomy. It must secure new diplomatic space with China, Russia, the Global South, and Eurasian countries without weakening the ROK-U.S. alliance. Amid U.S.-China strategic competition, middle powers and neighboring countries need to expand their strategic options through issue-specific cooperation and balance, rather than becoming fully subordinated to one camp. South Korea is therefore required to pursue pragmatic diplomacy centered on national interests, based on the strategic stability provided by the ROK-U.S. alliance.

The simultaneous unfolding of the prolonged Russia-Ukraine war, the escalating conflict involving Iran, and U.S.-China strategic competition is shaking the stability of the existing U.S.- and Western-centered order. China and Russia interpret these developments as an opportunity for a transition to a new international order. In particular, in the Sino-Russian joint statement of May 20, 2026, both countries criticized closed bloc structures and confrontational camp formation in the Asia-Pacific region, while repeatedly emphasizing the need for a multipolar international order rather than unilateralism and hegemonic politics. Official documents of the Shanghai Cooperation Organization (SCO) in 2024 and 2025 also repeatedly reaffirmed the need for an equal and indivisible security architecture in Eurasia. Accordingly, the current international situation should be understood not merely as a series of regional conflicts, but as a structural competition over the reshaping of the international order. China-Russia intelligence and security cooperation has already gone beyond simple functional coordination and has taken on the character of both strategic solidarity and a joint response to changes in the international order. Through comprehensive strategic cooperation across politics, the economy, society, and culture, the two countries are presenting a new alternative international order.

Meanwhile, Russia and China share discourses such as opposition to external interference, criticism of U.S.- and Western-led alliance politics, respect for sovereignty, and indivisible security, thereby strengthening the legitimacy of multilateral security cooperation. In practice, the scope of counterterrorism, intelligence, cyber, and non-traditional security cooperation between the two countries has expanded significantly through the SCO, bilateral summits, joint multilateral security documents, and high-level Eurasian strategic dialogues. However, it would be excessive to immediately view this as a fully developed military cooperation system or a single intelligence-security alliance. Rather, it is important to understand it as part of the institutional and discursive expansion of Eurasian security cooperation. In particular, the official participation of North Korean Foreign Minister Choe Son Hui in the Third Minsk International Conference on Eurasian Security in 2025 can be interpreted as a symbolic case showing that Korean Peninsula issues and Eurasian security discourse are becoming increasingly connected. According to Belarusian and North Korean reports at the time, Foreign Minister Choe Son Hui attended the Minsk Eurasian conference for the first time in October 2025, emphasized the importance of a new multipolar international order and Eurasian security cooperation, and expressed a highly critical stance toward NATO's eastward expansion and ROK-U.S.-Japan security cooperation. This can be interpreted as a diplomatic move by North Korea to position itself within Eurasian security discourse amid deepening North Korea-Russia alignment. As a result, North Korea is expected to participate more actively in, and align itself more closely with, the emerging Eurasian security

network.

Of course, the trilateral solidarity and alignment among North Korea, China, and Russia pose a serious challenge to South Korean security. However, if this is understood merely as a new Cold War-style bloc confrontation, South Korea's diplomatic options will be greatly reduced. Although North Korea-China-Russia cooperation is expanding, there are internal fractures within it, including historical mistrust, strategic calculations, asymmetry, differing positions on the North Korean nuclear issue, China's preference for stability in its periphery, and Russia's war fatigue. Therefore, South Korea needs to create diplomatic space through sustained communication with China and Russia. In particular, South Korea should restore strategic communication with China and Russia to prevent North Korea-China-Russia alignment from solidifying into an institutionalized anti-South Korea and anti-U.S. military bloc. At the same time, it should pursue national interest-centered pragmatic diplomacy in areas such as supply chains, energy, Eurasian logistics, cooperation with the Global South, and North Korean nuclear crisis management, thereby significantly expanding its strategic autonomy. Ultimately, the core of South Korean diplomacy lies in strategic flexibility: securing sustained channels of communication with neighboring major powers while maintaining the ROK-U.S. alliance as its foundation. The stronger North Korea-China-Russia alignment becomes, the more sophisticated and multi-layered South Korea's diplomacy must be. It will be extremely difficult to manage risks on the Korean Peninsula through emotional anti-China or anti-Russia approaches, or through Cold War-style bloc diplomacy alone. South Korea must therefore actively pursue a realistic and pragmatic strategy toward China and Russia that encourages them to play at least a stabilizing role in North Korean issues.

For the past 70 years, South Korea has pursued economic development and national security within the framework of the ROK-U.S. alliance and the Western-led rules-based international order. However, in today's international order, where the Russia-Ukraine war, the conflict involving Iran, U.S.-China strategic competition, and moves toward the institutionalization of Sino-Russian strategic cooperation are becoming intertwined, a perspective focused solely on the United States and the West is insufficient to fully explain or respond to the rapidly changing and complex international environment. In particular, South Korea needs to adjust its foreign policy direction in order to secure broader strategic space while maintaining alliance-centered diplomacy with the United States. It must manage its relations with China, Russia, Eurasia, and the Global South in a pragmatic and strategic manner while continuing to uphold the ROK-U.S. alliance. In other words, South Korea needs to maintain the importance of the ROK-U.S. alliance while simultaneously expanding its options for multilateral cooperation with China, Russia, and Eurasia, as well as its diplomatic response options. It must also move beyond viewing relations with China and Russia solely through the lens of pressure and containment. Furthermore, amid the structural transformation of the international order, South Korea needs a more medium- to long-term strategic foreign policy approach to ensure stability on the Korean Peninsula, crisis management, supply chain resilience, and energy security. In effect, a balanced and complex foreign strategy is needed to secure peace and stability on the Korean Peninsula, economic security, stable supply chains, and diplomatic autonomy. It is therefore highly important for South Korea to seek ways to

expand its strategic position and autonomy within the rapidly changing structure of the international order.

Amid the highly complex domestic and external environment triggered by the prolonged Russia-Ukraine war, the escalating conflict involving Iran, Sino-Japanese tensions, and Taiwan Strait and Korean Peninsula issues, South Korea's diplomatic standing is facing a critical test. The Lee Jae-myung administration, which has adopted national interest-centered pragmatic diplomacy as its guiding principle, faces the difficult task of exercising a high degree of diplomatic balance. It must maintain the 70-year-old ROK-U.S. alliance while preventing a sharp deterioration in South Korea-China, South Korea-Russia, and inter-Korean relations. In particular, as the United States and the West, on the one hand, and China and Russia, on the other, enter into full-scale competition and confrontation over leadership of the new international order, South Korea must prepare thoroughly to prevent the Russia-Ukraine war, the conflict involving Iran, and tensions over Taiwan and the South China Sea from spreading to the Korean Peninsula or turning it into a new arena of proxy conflict.

Of course, difficulties are expected for the time being due to the ROK-U.S. alliance and the hostile inter-Korean confrontation. However, what is needed now is not an approach that seeks to loosen, divide, or exploit contradictions among China, Russia, and North Korea in the name of diplomatic autonomy and multilateralism. Rather, South Korea needs a new perception and approach that moves beyond existing foreign policy frameworks and fixed assumptions. In particular, amid global geopolitical crises and the restructuring of the international order, South Korea should use its position as a middle power as a foundation for developing an autonomous, national interest-centered perspective and a new foreign strategy, moving away from diplomacy that is excessively tilted toward any single country. For the improvement of inter-Korean relations and the establishment of lasting peace on the Korean Peninsula, South Korea also needs to move beyond fixed frameworks, such as seeking progress in North Korea-U.S. and inter-Korean relations through improved U.S.-China relations, pursuing such progress through South Korea-China relations, attempting South Korea-North Korea-China trilateral cooperation, or relying on the broader context of U.S.-China relations.

If South Korea remains trapped in existing fixed assumptions and seeks to advance North Korea-U.S. and inter-Korean relations only through improved U.S.-China relations, improvement in inter-Korean relations is unlikely to be easy. In particular, the prospects for improving North Korea-U.S. and inter-Korean relations through China or through a third country are not high. Approaches that seek to loosen or exclude strategic cooperation among China, Russia, and North Korea are also unlikely to be feasible. Amid the emergence of a multipolar international order, the acceleration of Eurasian cooperation, and the strengthening of China-Russia-North Korea trilateral cooperation, South Korea needs a bolder strategic approach and a shift in perception. Rather than pursuing a strategy aimed at excluding or loosening relations among China, Russia, and North Korea, South Korea should seek a framework of cooperation involving South Korea, China, and Russia, and ultimately explore ways to bring North Korea into that framework. This could include a South Korea-China-Russia trilateral-plus-alpha framework or a South Korea-led

K-Eurasia strategic cooperation initiative. The Lee Jae-myung administration, which emphasizes national interest-centered pragmatic diplomacy, seeks balanced diplomacy based on the ROK-U.S. alliance while avoiding the severance of South Korea-China, South Korea-Russia, and inter-Korean relations. However, it faces the grave task of designing a new medium- to long-term foreign strategy that can ensure sustainability amid the rapidly changing geopolitical and geoeconomic environment. Therefore, it is time for South Korea to closely monitor the possible reshaping of the emerging multipolar international order, move beyond existing fixed assumptions, and establish a flexible and strategic approach toward China and Russia.

북한의 적대적 두 국가론과 한반도 평화공존의 재구성

김상범 경남대학교 극동문제연구소 교수

1 서론: 1991년 체제의 종언과 새로운 남북관계 패러다임의 요구

이 연구의 목적은 북한의 적대적 두 국가론 제기와 2026년 헌법 개정으로 인해 기존 한반도 평화공존정책의 전제가 근본적으로 무너진 상황을 분석하고, 단절된 대화 국면을 타개하기 위한 ‘현실주의적 위기관리’ 전략과 ‘국익 기반 평화 제도화’ 전략이라는 두 가지 방향의 정책 재구성 방안을 제시하는 것이다. 1991년 ‘남북기본합의서’가 채택된 이후, 남북관계는 “통일을 지향하는 과정에서 형성된 잠정적인 특수관계”라는 독특한 법적·정치적 토대 위에 서 있었다.

2023년 12월 북한이 선언한 ‘교전 중인 적대적 두 국가론’은 1991년 남북기본합의서 이래 유지되어 온 한반도 평화공존의 기본 문법을 근본적으로 뒤흔드는 사건이었다. 북한의 적대적 두 국가론은 단순한 남북관계 악화의 산물이 아니라, 김정은 체제가 국가 정체성과 대외전략의 틀을 전면 재설계한 ‘지각변동’ 성격을 지니는 것이었다. 김정은 위원장은 2024년 1월 최고인민회의 제14기 제10차 최고인민회의 시정연설에서 대한민국을 “철두철미 제1의 적대국, 불변의 주적, 최대의 적국”으로 공식 재규정한 데 이어, 2026년 3월 개정된 북한 헌법은 통일 의제를 완전히 폐기하고, 대한민국을 영토 조항에 “남쪽으로 접하고 있는 외국”으로 명시함으로써 이 선언을 법적으로 완결지었다.

이러한 상황에서 이재명 정부의 한반도 평화공존정책은 이러한 역사적 전환기 속에서 중대한 시험대에 올랐다. 한반도 평화공존정책은 이재명 정부의 대북정책 철학을 반영한 한반도 평화를 위한 청사진과 로드맵이다. 그러나 북한이 스스로를 동족의 범주에서 영원히 배제하겠다고 선언하고, 핵무력 지휘 체계를 헌법에 내재화한 상황에서, 이 정책은 ‘체제 존중, 흡수통일 불원, 남북 합의 존중’을 골자로 한 선제적 긴장 완화 조치 및 방향성 제시라는 구조적 한계를 가지고 있음도 부정할 수는 없을 것이다.

이 시점에서 아래와 같은 질문은 자연스럽게 이뤄질 수밖에 없다. 북한이 “민족”과 “통일”이라는 고리를 스스로 끊어내고 대화의 문을 굳게 닫은 상황에서, 기존의 평화공존 담론이 어떻게 실질적인 작동 기제를 확보할 수 있을 것인가, 더 나아가 북한이 헌법으로 적대성을 제도화한 상황에서, 우리의 평화공존정책은 어떻게 재구성되어야 하는가가 바로 그것이다.

본고는 이러한 문제의식 아래 두 가지 방향에서 우선 북한의 적대적 두 국가론이 고착화된 상황에서도 한반도 평화공존을 실질적으로 관리할 수 있는 현실주의적 공존 관리 전략이 무엇인지를 검토하겠다. 둘째, 보다 중장기적 관점에서 기존 평화공존정책의 전제와 틀 자체를 어떻게 재구성해야 하는지를 제안하겠다. 이를 통해 “교전 중인 적대성”을 관리 가능한 “제도화된 공존”으로 전환하기 위한 정책적 실마리를 찾아보려고 한다.

2 북한의 적대적 두 국가론의 형성 배경과 구조적 의미

1. 형성 배경: 대외 압박과 내부 전략의 교차

북한이 적대적 두 국가론을 선언한 배경은 매우 복잡적이다. 우선 외부 요인으로는 2019년 2월 하노이 북미 정상회담의 결렬이 결정적 전환점으로 작용했다. 북한이 일부나마 비핵화 의지를 밝혔음에도 제재 완화조치 얻어내지 못하자, 북한은 기존 전략에 대한 미련을 버리고 근본적 방향 전환을 모색할 수밖에 없었다. 이후 2022년 5월 출범한 윤석열 정부가 "주적론·붕괴론·흡수통일론"을 표방하고, 2023년 4월 한미 정상회담이 핵협의 그룹(NCG) 설치에 합의하자 북한은 "한미동맹이 핵동맹으로 변질되었다"고 강력 반발했다. 이처럼 주적 선포, 정권 붕괴 및 흡수통일 추구는 북한 스스로가 제시한 대남정책 전환의 주된 이유였다.

내부 요인으로는 김정은 체제가 '북한식 사회주의 현대화'를 새로운 국가 목표로 설정하면서 민족·통일 담론보다 국가 정체성과 체제 안정에 더 높은 가치를 두게 되었다는 점을 들 수 있다. 북한식 사회주의 현대화 개념은 이전 김일성, 김정일 시대 사회주의 초기 건설과 유지는 기타 사회주의 국가들에서도 진행되었으나, 사회주의 전면적 발전과 새 시대 규정에 따라 사회주의 체제를 재건, 현대화시키는 작업은 그 어떤 사회주의 지도자들도 이루지 못했던 성과로 인식한 결과로 나타난 발전전략이다.¹⁸²⁾

넓은 의미에서는 북한식 사회주의 현대화를 "당·국가 관리체계와 관리 능력의 전면적인 개혁의 심화를 통해 인민의 주권과 권리를 최대한 보장하고 물질적, 문화적 생활 수준을 지속적으로 향상시켜 공산주의로 가는 길"로 정의할 수 있다. 좁은 의미로는 당이 지도하고, 정부가 책임지며, 사회가 협력하고, 대중이 참여해 법, 제도를 포함해 최고지도자의 영도의 연속성 보장을 핵심으로 하는 체제 발전 및 사회적 문제, 갈등을 해결하려는 사회 거버넌스 완비로 정의 가능하다.

적대적 두 국가론은 한편으로는 '동족'이라는 모호한 특수관계로 인한 안보면에서의 '이중기준'을 제거하고, 다른 한편으로는 핵 능력에 기반한 체제 수호의 정당성을 국내외에 확보하기 위한 전략적 선택이었다. 나아가 남북 협력이라는 불확실한 변수를 제거하고, 외부 위협을 명분으로 내부 자원을 집중함으로써 체제 내구력을 강화하려는 '국가재정비 전략'의 일환이기도 하다.

2. 칼 슈미트의 '상태로서의 전쟁'과 대남 총력전의 일상화

최근 북한의 행보는 독일의 정치학자 칼 슈미트(Carl Schmitt)가 제시한 '상태로서의 전쟁(Zustand)' 개념으로 설명할 수 있다. 이는 실제 미사일이 오가는 '행위로서의 전쟁(Aktion)'과는 구별되는 개념으로, 직접적 군사충돌이 일어나지 않더라도 적대적 상황이 고조·유지되며, 순수 군사적 영역을 넘어 경제·선전선동·도덕 감정까지 적과의 대결에 동원되는 총력전의 형태를 의미한다.¹⁸³⁾ 즉 북한은 전쟁과 평화 사이의 중간 다리를 제거하고, 적대 관계의 전체성을 내부 사회에 내재화하는 전략을 선택했음을 알 수 있다.¹⁸⁴⁾

김정은 위원장은 남한을 "철두철미 제1의 주적"으로 규정함으로써 내부의 불만을 외부로 전이시키고, 인민들에게 '추종각오'를 요구하며 체제 결속을 도모하고 있다. 즉, 북한에게 적대적 두 국가론은 전쟁을 수행하기 위한 도구라기보다, 정권을 유지하기 위한 '정치적 상태'의 연출이다. 이 틀에서 보면, 북한이 이재명 정부의 유화책을 '줄작'으로 폄하하면서도 실제 행동에서는 노동신문의 남한 비난 기사를 게재하지 않고, 무인기 사건에

182) 리호성, "일군들이 준비된것만큼 혁명이 전진한다," 『로동신문』, 2024년 2월 27일, p. 3; 박주성, "혁명전통교양을 강화하는 것은 우리 혁명의 전략적과업이다," 『로동신문』, 2024년 12월 12일, p. 3.

183) 카를 슈미트 지음, 김효전·정태호 옮김, 『정치적인 것의 개념』 (파주: 살림, 2002), p. 146, p. 219.

184) 김상범, "북한의 두 개 국가 선언의 평가와 전망," 『평화들 PEACES』, 제3권 제1호(2024), p. 96.

대해 "솔직하고 대범한 자세"라며 신속히 화답하는 이중적 행태가 이해된다. 북한은 공식 적대성을 유지하면서도 한반도 정세의 안정적 관리라는 실용적 이해관계를 동시에 추구하고 있으며, 이것이 소위 '조건부 적대성'의 본질이라 판단된다.

3. 전략 목표: 체제 안전의 법제화 및 국가재정비 전략

적대적 두 국가론이 북한에 가져다주는 전략적 실익은 다층적이다. 정치적으로는 체제 결속과 김정은 정권 장기 집권 공고화에 기여하고, 외교적으로는 중국·러시아에게 흡수통일의 우려를 불식시키는 동시에 미·일의 한반도 이슈 개입을 차단하기 위한 목적이 있다. 군사적으로는 남한을 동족이 아닌 명백한 적국으로 규정함으로써 선제공격을 포함한 모든 물리력 사용의 합법성을 확보할 수 있는 근거를 마련하는 의미가 있다. 나아가 국가성(statehood)의 강화를 통해 체제 붕괴 위기 시에도 국제사회의 보호를 받을 수 있는 법적 기반을 마련하려는 의도도 내포되어 있다.

북한이 적대적 두 국가론을 주장하며 남한과의 단절을 선언한 이면에는 '국가재정비 전략'¹⁸⁵⁾이 숨어 있다. 우리는 김정은 위원장이 적대적 노선을 선포하는 시점에 '지방발전 20×10 정책'을 동시에 발표한 점에 주목할 필요가 있다.¹⁸⁶⁾ 이는 남북 협력이라는 '불확실한 변수'를 제거하고, 외부 위협을 명분으로 내부 자원을 중앙 집권적으로 통제하여 체제 내구력을 강화하려는 의도임을 알 수 있다. 즉, 북한에게 남한과의 대화 단절은 내부 정비를 위해 필요한 '조용하고 집중할 수 있는 환경'을 확보하기 위한 선택의 의미가 있다.

3 2026년 북한의 헌법 개정과 평화공존 환경의 구조적 변화

2026년 3월 최고인민회의 제15기 제1차 회의에서 채택된 개정 헌법은 북한 헌법사상 가장 포괄적·구조적인 변화로 평가된다. 우리가 주목해야 할 부분은 개정된 헌법의 세 가지 방향성이다. 첫째, 김정은 체제 완결의 성격을 가지고 있다. 북한은 김정은 위원장 13년 집권의 통치 실험을 헌법으로 총결산하고, '사실상의 권력'을 '헌법상의, 제도화된 권력'으로 전환했다. 북한의 개정 헌법은 서문에서 선대 수령의 업적을 대폭 삭제하고 수령의 '유일적 령도체계'를 헌법 서문에 최초로 명문화하고, 국무위원장의 권한을 핵무력 지휘권·위임권, 법령 거부권, 대의원 사임 명령권까지 확장, 대폭 강화했다.

둘째, 남북관계의 헌법적 단절이다. 북한은 구헌법상 '자주·평화통일·민족대단결' 원칙 및 통일 관련 모든 조항을 삭제했으며, 영토조항을 최초로 신설해 남한을 "남쪽으로 접하고 있는" 외국으로 명시되었다. 특히 북한 헌법의 핵심 분야로 주목받고 있는 제1장 정치분야에 제2조 영토 조항의 신설을 통해 군사분계선(MDL)을 '영구 국경'으로 설정하려는 시도는 정전협정의 임시성을 부정하고, 남북관계를 완전한 '국가 간 관계'로 법치화하여 흡수통일에 대한 공포로부터 벗어나려는 북한의 전략적 의도를 보여준다. 이런 면에서 북한의 개정 헌법 제2조의 영토조항은 정전협정이라는 법적, 제도적 국제 질서에 배치되는 면이 있다.

셋째, 핵 운용 체계의 헌법화이다. 북한이 개정 헌법 제89조에 핵무력 지휘권과 위임권을 명시함으로써 '비핵화 수용 = 헌법 위반'구조가 형성된 것으로 평가할 수 있다. 이것은 핵 운영 체계 자체가 헌법질서로 편입된 것을 의미한다. 이 구조에서는 북한이 비핵화를 수용하는 것 자체가 자신들의 주권과 안보 문제에 대한 자주성과 주체성의 상실로 연결되기 때문에, 이 조치는 어떠한 외부 압력에도 법적으로 방어 가능한 최후의 방어선 구축을 의미한다. 북한이 2013년 4월 1일 개최한 최고인민회의 제12기 제7차 회의에서 '자위적 핵보유국

185) 전재성, "미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택," 『한국과 국제정치』, 제38권 제1호(2022), p. 284.

186) 김상범, 위의 글, p. 101.

의 지위를 더욱 공고히 할데 대하여’를 법령으로 채택하고 2026년 핵 운용 체계의 완결로 진화시킨 이 구조는 ‘한반도 비핵화’가 단순히 협상의 조건이 아니라 장기 목표로 재설정하고 현실적인 방법을 재모색해야 할 필요성을 제기하고 있다.

4 한반도 평화공존정책의 성과, 한계, 쟁점

이재명 정부는 출범 이후 대북 확성기 중단, 대북 전단 살포 중지 등 선제적 긴장 완화 조치를 이행했으며, 이에 북한이 방해전파 송출 중단과 소음방송 중단으로 암묵적으로 화답하는 등 일정한 성과를 거뒀다. 2026년 1월 무인기 사건에 대한 이재명 대통령의 유감 표명에 김여정 당 부장이 당일 "솔직하고 대범한 자세"라며 신속히 화답한 것도 남북 정상 간 한반도 상황의 안정적 관리에 관한 묵시적 공감대의 존재를 시사한다. 중요한 것은 우리는 대통령이 중심이 되어 한반도 문제의 책임 있는 당사자로서 북과 간접적으로 소통하고 있다는 사실이다.

이재명 정부의 한반도 평화공존정책은 안중근 의사의 ‘동양평화론’에 철학적 뿌리를 두고, ‘싸울 필요가 없는 상태’를 추구한다. 9.19 군사합의의 복원, 교류·관계정상화·비핵화의 포괄적 접근, 그리고 한반도 리스크를 프리미엄으로 전환하려는 실용주의적 안보관은 이전 통일·대북정책보다 포괄적이고 진취적이라 평가할 수 있다.¹⁸⁷⁾

그러나 한계 또한 분명하다. 북한은 이재명 정부 출범 이후 1년간 노동신문에 비난 기사 한 건도 게재하지 않으면서도, 2026년 2월 제9차 당 대회에서 이재명 정부의 유화책을 ‘졸작’으로 폄하하고, 남북관계를 ‘조한관계’로 호칭하는 등 강경 기조를 유지하고 있다. 북한의 이러한 움직임은 우리의 선제적 긴장 완화 조치만으로는 북한의 구조적 적대성을 변화시키는 데 한계가 있음을 말해준다.

기존 남북관계의 문법이었던 ‘통일을 지향하는 특수관계’는 북한의 헌법 개정으로 법적·제도적 기반과 정당성을 잃게 되었다. 헌법상 통일 포기는 어떤 북한 지도자도 통일을 공식 의제로 채택할 수 없는 헌법적 장벽을 형성하고 있다. 남북기본합의서의 정신을 재확인하는 방식의 접근은 북한이 그 합의 자체를 ‘지난 시대의 비현실적 유산’으로 폐기한 상황에서 현실적으로 설득력을 갖기 어렵게 되었다.

더 근본적인 문제는 우리의 통일·대북정책의 기반인 ‘민족 공동체’ 담론과 통일방안이 북한의 변화된 노선과 정면으로 충돌된다는 점이다. 북한이 헌법적으로 통일을 폐기하고 남한을 별개의 외국으로 정의한 상황에서 우리가 여전히 ‘하나의 민족’을 앞세워 대화를 요구하는 것은 북한에게 ‘체제 전복을 위한 위장된 평화 공세’로 오인될 수 있다. 이러한 인식의 불일치는 우리가 보낸 선의의 시그널이 북한에 도달하지 못하게 만드는 근본적인 장벽이 되고 있다.

2018년 12월 남북 체육분과회담 이후 현재까지 공식 남북회담은 단 한 번도 개최되지 않고 있다. 7년 9개월 이상의 대화 단절은 1971년 남북대화 개시 이래 최장 기간이다. 더욱이 남북 간 통신연락선은 단절되어 있고, 소통 창구 역할을 하던 조직과 인력은 해체되거나 숙청되었다. 현재는 군사만 남고 외교가 사라진 상태로, 한반도 위기 발생 시 신속한 상황 관리의 사실상 불가능한 구조이며, 오해와 그로 인한 오판은 바로 기존 남북간 소규모의 ‘군사적 충돌(skirmish)’을 넘어 국가 대 국가 간 ‘전투’로 확대될 가능성도 배제할 수 없는 상황이 되어버렸다.

187) 통일부, 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』 (서울: 통일부, 2026), p. 6.

5 한반도 평화공존정책의 재구성 방향

1. 현실주의적 평화공존 전략: 사실상 두 국가(De-facto Two States)에 기반한 적극적 평화 관리

(1) 패러다임의 전환: ‘당위적 통일’에서 ‘현실적 평화공존 관리’ 우선시

북한이 교전 중인 적대적 두 국가론을 고수하는 상황에서 우리 정부의 우선 목표는 ‘남북관계의 복원 및 정상화’가 아니라 ‘한반도 위기의 관리와 전쟁 방지’여야 한다. 즉 관계 개선보다 전쟁 방지가 우선이며, 통일 논의보다 평화 유지가 현실적 과제이다. 북한이 적대적 두 국가론을 통해 대화의 문을 닫은 현 상황을 돌파하기 위해서는 우선 ‘당위적 통일’보다 ‘현실적 평화관리’를 우선하는 정책적 유연성 확보하는 것이 필요하다. 이러한 면에서 정동영 통일부장관이 언급한 ‘철저한 상황 관리’는 한반도 상황을 올바르게 판단하고 방향성을 제시한 것으로 평가한다.

현실적 평화관리를 위해서는 무엇보다 북한 체제를 ‘사실’로서, ‘국가성’을 인정하는 것이다. 통일연구원의 KINU 통일의식조사 2025와 서울대 통일평화연구원의 2025 통일의식조사에 따르면, 탈민족주의적 통일관의 증가 및 북한의 국가성 인정 의식이 매년 소폭이나마 상승하고 있음을 알 수 있다.¹⁸⁸⁾ 이러한 현실적 인식에 기반해 국가성은 인정하며 존중하되, 북한이 말하는 두 국가관계는 법적으로 수용하지 않는 소위 ‘이중적 전략 기조’가 필요하다. 우리 정부의 통일·대북정책과 외교안보 관련 법안들은 대부분 남북간 특수관계에 입각해 제정되어 있다. 그러므로 헌법을 수정해 북한의 두 국가관계를 법적으로 수용하는 것은 제도적으로도, 국민적 인식면에서도 어렵다.

국가성은 인정한다는 것은 상호 협조적인 평화적 공존체제의 구축을 의미한다. 이 접근은 현실적으로 실질적 평화관리와 위기관리를 위한 대화의 공간을 확보할 수 있는 유일한 균형점이자 우리 국민들이 수용할 수 있는 범위라 판단된다. 이는 이재명 정부가 표방하는 평화경제와 실용 외교의 기조와도 같은 맥락이다.

(2) ‘조건부 적대성’의 역이용과 일방향 시그널링

북한의 대남정책은 남한의 행보에 마치 거울처럼 반응하는 ‘조건부 적대성’이라고 있다. 이재명 정부가 취임 직후 대북 확성기 중단과 전단 살포 금지라는 선제적 조치를 취했을 때, 북한이 비난 담화 속에서도 행동으로는 소음방송 중단 등으로 호응한 사례는 시사하는 바가 크다. 이 경험을 체계화하여 신뢰 구축의 상호주의를 수립하기 이전 단계에서 일방적 선제 평화 조치(unilateral accommodation)를 지속적·일관되게 이행하는 전략은 현실적으로 필요하다.¹⁸⁹⁾

구체적으로는 첫째, 한미연합훈련의 규모와 시기에 관한 탄력적 운용을 검토해야 한다. 한미연합훈련이 남북관계 교착을 설명하는 주된 요인 중 하나임을 간과해서는 안 된다. 특히 공개적인 평양점령 훈련, 참수작전 등 북한 붕괴 시도 및 최고 지도자 암살을 암시하는 훈련들은 1968년 1.21 청와대 기습사건의 역사적 교훈을 통해 봤을 때도, 남과 북이 입장을 바꿔서 생각하더라도 상호 전략적 신뢰 형성에 득이 없는 것들이다. 둘째, 중장기적으로 전시작전권의 환수를 통해 북한뿐만 아니라 주변국들에게 동북아와 한반도에서 이전과는 다른 형태와 내용의 안보 패러다임 생성의 필요성을 제기할 필요가 있다. 이재명 대통령은 지난 4월 2일 미국 연

188) 이상신·민태은·이무철·윤광일·구본상·박주화, 『KINU 통일의식조사 2025: 요약본』 (서울: 통일연구원, 2025), p. 7; 김범수·김병로·장용석·김영호·이유철·이성우·조현주, 『2025 통일의식조사』 (시흥: 서울대학교 통일평화연구원, 2025), p. 69.

189) 이정철, “광복 80주년과 새로운 통일·평화담론,” 『광복 80주년과 새로운 통일담론』 (8.15광복 80주년 정책 토론회 자료집, 2025.8.20.), pp. 30-31.

방상원 의원단을 만난 자리에서 “군사비 증액뿐 아니라 전시작전권 환수를 통해 미국의 부담을 줄이고, 최소한 한반도 인근에서 우리 자체적으로 동북아의 안전과 평화를 지켜야겠다는 생각을 갖고 있다” 언급한 바 있다. 전시작전권의 환수는 단순히 군사주권의 환수라는 개념을 넘어 우리가 중심이 되어 동북아의 다자안보체제 등 새로운 안보 패러다임을 제시하고 실현시킬 수 있는 최소한의 필요조건을 가지게 됨을 의미한다. 우리는 동북아에서 다자안보체제 구상과 필요성을 제기했고/하고 있는 유일한 국가가 바로 한국임을 기억할 필요가 있다.

셋째, 과시적인 정상회담을 목표로 하는 정치적 특사가 아니라, 북한의 지각변동을 정확히 읽어내고 우리의 평화 의지를 오판 없이 전달할 실무적 대북 특사 파견이 필요하다. 특사의 만남은 반드시 서울과 평양일 필요는 없으며, 북경, 울란바토르, UN 대표부 등도 좋은 선택지일 수 있다. 북한의 대남전략이 제한된 인원과 제한된 정보에 의존하여 수립되는 특성상 오판의 위험은 항상 존재하며, 특사 파견은 이 오판을 줄이고 우발적 충돌 가능성을 제어하는 리스크 관리에 효과적 수단이 될 수 있을 것이다. 이 특사의 가장 중요한 임무는 바로 남북 정상간 핫라인 혹은 군사적 소통채널의 복원이 될 필요가 있다.

(3) 서해 북방한계선에 대한 공식, 비공식 입장의 수립

서해 북방한계선(NLL)과 관련된 북한의 영토 규정은 “남쪽으로 대한민국과 접하고있는 령토와 그에 기초하여 설정된 령해와 령공을 포함”한다는 것이다. 이 규정만 본다면 북한이 주장하는 영해가 기존 자신들의 주장을 되풀이하고 있는지, 혹은 현재 우리가 실효적으로 지배하고 있는 북방한계선을 영해로 인정하고 있는지 명확치 않다. 서해 북방한계선은 한국전쟁 당시 UN군의 일방적인 북방한계선 설정에 대한 북한의 지속적인 반발 및 불인정으로 인해 언제라도 군사적 충돌이 일어날 수 있는 곳으로 인식되어 있다. 이 지역은 남북한 안보 갈등의 구조적 심화 혹은 분쟁의 상징일 수밖에 없었다. 그러므로 우리 정부는 서해바다는 평화의 바다, 남북의 이익을 재구성, 재창출할 수 있는 무대로 변모시키기 위해 모든 가능성을 종합적으로 검토, 대비할 필요가 있다.

우선 북한이 자신들의 영해라고 주장하고 있는 NLL을 자국의 영해로 표기했을 가능성이며, 나머지는 현재 남한이 실효적으로 지배하고 있는 NLL상 섬들, 즉 정전협정에서 명시적으로 나열했던 백령도, 연평도, 우도, 대청도, 소청도를 남한의 주권 영역으로 표기했을 가능성이 그것이다. 김정은 위원장은 2024년 1월 15일 최고인민회의 제14기 제10차 회의에서 남한이 자신들의 영토라 주장하는 NLL을 비롯한 어떤 경계선도 허용할 수 없음을 강조하며 주권영역 합법화 조치를 지시한 바 있다. 이미 북한은 1999년과 2007년에 서해 해상 군사분계선을 부정하고 자신들의 영해라고 주장한 바도 있다.

그러나 우리는 북한의 두 개 국가 전략은 북한이 동쪽으로서 남한에 대한 기본인식을 바꾸고 영토적 관할권을 재규정하는 것까지 포함할 가능성이 농후하다는 점을 인식할 필요가 있다. 남한으로 하여금 영토적 관할권이 한반도 전체가 아니라 남한 지역만이라는 인식을 제고시키고, 두 개 국가관계로 자신들의 주권을 인정하라는 의미에서 백령도 등 우리가 실효적으로 지배하고 있는 섬들을 남한의 영토로 인정할 가능성도 있다. 다시 말해, 북한은 적대적 두 국가론의 근본 취지와 정당성을 확보하고 중장기적 차원에서 미국과의 협상력을 제고시키고, 핵 보유국으로서의 인정 투쟁을 위해 ‘서해 북방한계선 상 이남 도서를 한국의 영토와 영해로 인정하는 것이 북한의 국익에 더 부합할 수도 있다.

만약 그렇다면 남북관계 개선을 위해서 우리가 고민해봐야 할 지점들이 상당하다. 우리 정부는 무엇을, 어떻게 해야 할 것인가? 2019년 2월 2차 북미정상회담에서의 노딜, 그리고 우리 정부의 무대응과 관망이 현재의 남북관계를 초래하는 데 결정적인 역할을 했음을 우리는 목도한 바 있다. 그러므로 모든 가능성을 열어두고 대책을 검토할 필요가 있다. 이러한 공식, 비공식 입장을 마련하지 않으면 향후 서해 분쟁시 법적, 외교적으로

불리한 위치에 놓일 수 있으며, 북한이 서해 NLL을 남한의 영해로 인정할 경우에도 이를 평화관리를 위해 어떻게 활용할 것인지를 고민할 필요가 있다.

(4) ‘페이스메이커’ 다자외교와 주변국 협력 유도

북한의 적대적 두 국가론이 지속되더라도, 중국과 러시아는 한반도 안정을 위해 남북관계 개선을 선호할 수밖에 없다. 2025년 9월 중국 전승절 리셉션 행사장에서 우원식 국회의장과 푸틴 러시아 대통령이 우원식 국회의장에게 “북러 정상회담 계기로 김정은 위원장은 만나면 어떤 말을 전달하면 되겠느냐”고 물었다는 이야기는 대표적인 예이다. 북한 헌법의 영토조항이 정전협정의 법적 질서에 도전한다는 사실은 중국에게도 부담이다. 특히 북한의 두 국가 선언을 중국이 묵인할 경우, 대만의 독립 세력이 이를 원용할 위험성이 있어 중국이 한반도 문제의 중재자 역할을 자처할 유인은 실제 존재한다.

한반도는 강대국 간 ‘투키디데스 함정’의 소용돌이 속에 있다. 그러므로 우리의 평화공존정책은 다자외교의 틀 안에서 재구성되어야 할 필요가 있다. 한미동맹을 공고히 하되, 중국과 러시아를 향해 한반도의 안정이 그들의 국익에도 부합함을 설득하는 ‘페이스메이커’ 전략이 필수적이다.¹⁹⁰⁾ 즉 페이스메이커 전략의 대상은 미국만이 아니라 중국, 러시아도 포함될 필요가 있다. 이는 북한의 안보와 경제 모두 중국과 러시아 간 균형을 중시하는 소위 ‘안중러·경중러’ 편향을 견제하는 동시에, 주변국의 건설적 역할을 유도하는 다자 외교 전략의 일환이 될 것이다.

2. 국익 기반의 평화 제도화

(1) 한반도 생명공동체 형성을 위한 포괄적 협력안보(comprehensive security)의 도입

북한이 제9차 당 대회에서 ‘국익수호’를 대외정책의 불변의 원칙으로 당 규약에 명문화한 것은 역설적으로 남북이 국익 기반 실용주의라는 공통분모를 가지고 있음을 보여주고 있다. 북한이 민족, 동족, 통일이라는 언어를 법적, 인식적으로 거부하고 있는 상황에서 더 이상 북한과 이 언어들을 통해서 대화할 수 없다는 것은 현실적인 사고이다. 대신 국가이익, 실용, 안정, 공존이라는 언어로 평화공존의 틀을 재구성해야 할 필요가 있다. 북한이 원하는 것은 통일이 아니라 체제 안전과 국익의 보장임이 헌법으로 확인된 이상, 체제 안전 보장과 실질적 국익 제공을 결합한 새로운 대북 평화 접근법의 설계가 필요하다. 이 새로운 평화 접근법의 핵심은 바로 북한도 수용할 수 있는 ‘국익 교환 구조’를 설계하는 것이다.

우리 정부가 남북관계뿐만 아니라 한반도의 정세 관리와 더 나아가 현존하는 다양한 안보 위협에 대한 공동 대처와 지속 가능한 발전을 위해서 한반도 생명공동체에 근거한 대북·통일정책의 수립을 검토해 볼 필요가 있다. 한반도 생명공동체는 ‘지속가능하고 동등한 수준의 생존 환경과 구조 형성을 위한 인식과 노력, 그 결과로 나타나는 지속적인 발전과 공생을 추구하는 의미있는 관계망 및 구조를 가지는 공동체’로 정의 가능하다. 이를 위해서는 포괄적 협력안보의 도입과 적용이 필요하다.¹⁹¹⁾

포괄적 협력안보는 해당 당사국들을 공정하고 동등한 파트너로 간주하고, 이들과 공유하는 전통 안보 및 비전통 안보의 주요 이슈를 해결하기 위한 공동의 안보정책을 대화와 협력을 통해 수립·추진하는 것으로 정의할

190) 민정훈, “이란 전쟁, 미중 정상회담, 그리고 한반도 정세,” (동북아평화공존포럼 토론회 자료집, 2026.6.8.), pp. 45-46.

191) 김상범·이무철, “한반도 생명공동체 개념의 재정립을 통한 새로운 남북관계 인식 모색,” 『입법과 정책』, 제17권 제1호(2025), pp. 48-51.

수 있다. 포괄적 협력안보는 전통과 비전통 안보를 결합한 안보 개념으로서, 상호 인정과 존중을 바탕으로 평화적 수단을 통해 여러 가지 안보 위협을 선제적으로 공동 대응하며, 남북한 주민들의 안정된 삶과 지속 가능한 생존, 발전 구조를 형성하기 위한 인식적, 제도적 틀을 마련한다는 의미가 있다.¹⁹²⁾

당장 북한의 반응을 기대하는 것은 어렵겠지만 그들로 하여금 남한이 한반도 주변 환경과 남북관계를 고려해 한반도의 상황을 안정적으로 관리하고 향후 남북 모두에 이익이 될 수 있는 철학과 인식을 형성하기 위해 노력하고 있다는 점을 알릴 기회가 될 수 있다. 이는 북한이 적대적 두 국가론을 주장하더라도 부인할 수 없는 지리적 인접성과 운명공동체적 성격을 활용하는 방식이다.

이러한 면에서 북한의 "지방발전 20×10 정책"은 우리에게 기회가 될 수 있다. 북한이 지방 단위 경제 자립을 헌법적 의무로 삼은 만큼, 지방정부 차원의 농업 협력, 환경 개선 사업, 전염병 공동 방역 등은 북한 체제에 위협이 되지 않으면서도 그들이 필요로 하는 실질적 이익을 제공할 수 있다. 특히 초국경적 환경 위기는 남북이 '생명공동체'로서 협력해야 할 당위성을 제공하며, 이러한 비정치적 협력은 적대적 두 국가 구도에서도 접점을 만들 수 있는 현실적 경로가 될 것이다.

이재명 정부는 남북대화 복원 과정에서 평화경제와 실용 외교의 기조를 강조하고 있다. 이를 구체화하여 남북 관계를 단순히 시혜적 지원과 수혜의 관계가 아니라 이익을 만들어 가고 나누며 그것을 주민들의 삶의 질 향상으로 이어지게 하는 새로운 남북경협 모델로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 이것은 북한이 지향하는 '보편적인 국가'로의 변모와도 일맥상통한다. 종합적으로 '통합(integration)'과 '공동체(communit)'의 개념으로 통일 담론을 재구성하여, 남북이 각자의 체제를 유지하면서 기능적 협력 관계를 단계적으로 넓혀가는 '한반도생명공동체'의 비전을 제도화시켜 나가야 할 필요가 있다.

(3) 남북기본조약 체결과 공존의 법제화

중장기적 관점에서 가장 중요한 과제는 한반도 평화공존을 법적으로 제도화하는 것이다. 1972년 동서독이 체결한 기본조약은 두 국가임을 선언하면서도 통일의 가능성을 열어 놓았고, 이것이 결국 통일의 법적 기반이 되었다. 기존의 모호한 '합의서' 체제를 넘어, 국회 비준을 거친 '남북기본협정' 체결을 추진해야 한다. 이 조약은 남북기본합의서의 내용을 계승하되 조약 형식으로 발전시킨 것으로, 남북 불가침, 상호 체제 존중, 흡수통일 불추구를 법적으로 확약하는 방식이 되어야 한다.¹⁹³⁾ 이러한 법·제도적 접근은 북한 지도부에 "남한은 당신들의 정권을 무너뜨릴 의도가 없다"는 가장 강력하고 명확한 신뢰의 메시지를 전달할 수 있으며, 점점 고도화되고 있는 북한 정치의 제도화 움직임과도 일맥상통한다.

조약의 국제법적 효력과 이행성을 보장하기 위해 남북 정상이 서명하고 국회의 비준을 받은 후 유엔 헌장 제 102조 절차에 따라 유엔 사무국에 국제조약으로 등록하는 절차를 거칠 필요가 있다.¹⁹⁴⁾ 북한이 두 개 국가의 근거로 유엔 가입 사실을 제시한 만큼, 향후 남북간 대화와 협력도 국가성을 인정하는 차원에서, 일관적이고 지속적인 대북정책을 추진할 수 있는 제도에 기반해 이뤄지는 것이 필요하다. 이러한 노력은 정권이 교체되더라도 지속 가능한 평화공존의 법적 기반 생성을 의미한다. 남북기본합의서가 비준을 받지 못하여 정권 교체마다 남북관계가 새로 시작되어야 했던 실패를 반복하지 않기 위해서도 법제화는 필수적이다.

192) 위의 글, pp. 52-55.

193) 홍현익, "이재명 정부의 대북정책 기조와 주요 과제-이재명 정부 출범 100일 대북정책 과제와 전망," (국가안보전략연구원 2025 NK Forum, 2025.9.4.), p. 17; 통일부, 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』, p. 18..

194) 전봉근, "이재명 정부의 한반도 평화를 위한 대북정책 5개 과제 제안-북한 핵무장, 미중경쟁, 북러동맹의 동북아 신 지정학 시대를 배경으로," 『세종정책브리프』, No. 2025-23(2025.8.29.), p. 15.

4 결론: 분단 관리의 고통에서 평화 공존의 이익으로

북한의 적대적 두 국가론과 2026년 헌법 개정은 한반도 평화공존의 환경을 구조적으로 변화시켰다. 이는 기존 한반도 평화공존정책의 전제와 틀을 보다 현실적으로, 구체화시켜나갈 것을 요구하는 의미가 있다. 한반도 평화공존정책은 ‘냉철한 위기관리’와 ‘따뜻한 생명협력’이라는 두 축으로 재구성되어야 한다. 단기적으로는 통일이나 관계 정상화가 아닌 전쟁 방지와 위기 관리를 최우선 과제로 삼는 현실주의적 공존 관리 전략이 필요하다. 군사적 소통 채널의 복구 노력 지속, 선제 평화 조치의 지속, 대러·대중 다자 외교의 활용이 그 핵심이다. 중장기적으로는 민족·통일 중심의 언어에서 국익·실용·제도화의 언어로 평화공존정책을 재구성해야 한다. 한반도 생명공동체와 포괄적 안보 개념의 도입, 이에 기반한 남북기본조약의 체결은 ‘국익 교환 구조’설계라는 국익 기반의 평화를 제도화하는 방안이 될 수 있다.

이재명 정부는 북한이 원하는 것이 ‘민족적 통일’이 아니라 ‘체제 안전과 실리적 국익’임을 명확히 직시해야 하며, 우리의 국익 및 실용외교와 다르지 않음을 인식할 필요가 있다. 이번에 북한이 공개한 개정 헌법은 향후 최소 5년간 지속될 국가 운영 노선의 법적 기반이다. 그러므로 이 헌법을 새로운 남북관계의 변화된 ‘환경’의 출발점으로 인식하는 노력이 요구된다.

동서독이 국가를 둘로 나눈다고 통일이 안 된 것이 아니었듯, 북한의 두 국가 선언도 평화공존과 통일의 가능성을 영구히 차단하는 것은 아니다. 비록 대화가 단절된 엄중한 국면이지만 우리가 ‘평화적 두 국가’의 비전을 선제적으로 제시하고 한반도 생명공동체의 철학을 제도화해 나간다면, 한반도는 비로소 ‘위협과 불신의 시대’를 지나 ‘안전과 번영의 시대, 전략적 신뢰가 남북을 움직이는 시대’로 진입할 수 있을 것이다. 평화는 느리지만, 그 공존의 이익은 한반도의 모든 생명들이 ‘평등하고 지속가능한 생존 구조’를 가지는데 중요한 역할을 할 것으로 기대된다

참고문헌

1. 국문단행본

- 김범수·김병로·장용석·김영호·이유철·이성우·조현주. 2025. 『2025 통일의식조사』. 시흥: 서울대학교 통일평화연구원.
- 이상신·민태은·이무철·윤광일·구본상·박주화. 2025. 『KINU 통일의식조사 2025: 요약본』. 서울: 통일연구원.
- 통일부. 2026. 『이재명 정부의 한반도 평화공존 정책』. 서울: 통일부.
- 카를 슈미트 지음. 김효전·정태호 옮김. 2002. 『정치적인 것의 개념』. 파주: 살림.

2. 국문 논문

- 김상범. 2024. “북한의 두 개 국가 선언의 평가와 전망.” 『평화들 PEACES』 제3권 제1호.
- 김상범·이무철. 2025. “한반도 생명공동체 개념의 재정립을 통한 새로운 남북관계 인식 모색.” 『입법과 정책』 제17권 제1호.
- 민정훈. 2026. “이란 전쟁, 미중 정상회담, 그리고 한반도 정세.” 동북아평화공존포럼 토론회 자료집(6

월 8일).

- 이정철. 2025. “광복 80주년과 새로운 통일·평화담론.” 8.15광복 80주년 정책 토론회 자료집(8월 20일).
- 전봉근. 2025. “이재명 정부의 한반도 평화를 위한 대북정책 5개 과제 제안.” 『세종정책브리프』 No. 2025-23(8월 29일).
- 전재성. 2022. “미래 50년 한반도 국제정치와 한국의 선택.” 『한국과 국제정치』 제38권 제1호.
- 홍현익. 2025. “이재명 정부의 대북정책 기조와 주요 과제.” 2025 NK Forum 자료집(9월 4일). 국가안보전략연구원.

3. 기타

- 리호성. “일군들이 준비된것만큼 혁명이 전진한다.” 『로동신문』, 2024년 2월 27일.
- 박주성. “혁명전통교양을 강화하는 것은 우리 혁명의 전략적과업이다.” 『로동신문』, 2024년 12월 12일.

Reconstructing Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula in the Era of North Korea's Hostile Two-State Theory

Kim Sang bum

Professor, Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University

1 Introduction: The End of the 1991 Regime and the Need for a New Paradigm for Inter-Korean Relations

The purpose of this study is to analyze the situation in which the premises of the existing policy of peaceful coexistence on the Korean Peninsula have fundamentally collapsed due to North Korea's adoption of the hostile two-state theory and its 2026 constitutional amendment. It also aims to propose two directions for policy restructuring: a strategy of "realist crisis management" and a strategy of "national interest-based institutionalization of peace" to break the current deadlock in dialogue. Since the adoption of the Inter-Korean Basic Agreement in 1991, inter-Korean relations have rested on a unique legal and political foundation: a "special interim relationship formed in the process of pursuing unification."

North Korea's declaration in December 2023 of the theory of "two hostile states at war" was an event that fundamentally shook the basic framework of peaceful coexistence on the Korean Peninsula that had been maintained since the 1991 Inter-Korean Basic Agreement. North Korea's hostile two-state theory was not merely a product of deteriorating inter-Korean relations. Rather, it represented a "tectonic shift" through which the Kim Jong-un regime fundamentally redesigned the framework of its national identity and external strategy. In his policy speech at the 10th Session of the 14th Supreme People's Assembly in January 2024, Chairman Kim Jong-un officially redefined the Republic of Korea as "the primary hostile state, the invariable principal enemy, and the greatest enemy state." The North Korean Constitution, amended in March 2026, legally completed this declaration by completely abolishing the unification agenda and defining the Republic of Korea in its territorial clause as "a foreign country bordering it to the south."

Under these circumstances, the Lee Jae-myung administration's policy of peaceful coexistence on the Korean Peninsula has been put to a critical test at this historical turning point. The policy of peaceful coexistence on the Korean Peninsula serves as a blueprint and roadmap for peace, reflecting the administration's philosophy toward North Korea. However, given that North Korea has declared its permanent exclusion from the category of a shared nation and has embedded its nuclear command structure in its constitution, it is difficult to deny that this policy has structural

limitations. In particular, it remains largely a set of preemptive tension-reduction measures and policy directions centered on “respect for the regime, non-pursuit of absorption unification, and respect for inter-Korean agreements.”

At this point, the following questions naturally arise. Given that North Korea has severed the links of “nationhood” and “unification” on its own and firmly closed the door to dialogue, how can the existing discourse on peaceful coexistence secure a practical operating mechanism? Furthermore, given that North Korea has institutionalized hostility through its constitution, how should South Korea’s policy of peaceful coexistence be reconstructed?

With these questions in mind, this paper proceeds in two directions. First, it examines what kind of realist strategy for managing coexistence can effectively sustain peaceful coexistence on the Korean Peninsula, even in a situation where North Korea’s hostile two-state theory has become entrenched. Second, from a more medium- to long-term perspective, it proposes how the premises and framework of the existing policy of peaceful coexistence should be restructured. Through this analysis, the paper seeks to identify policy clues for transforming “hostility between two states at war” into manageable “institutionalized coexistence.”

2 The Background and Structural Significance of North Korea's Hostile Two-State Theory

1. Background of Formation: The Intersection of External Pressure and Internal Strategy

The background behind North Korea’s declaration of the hostile two-state theory is highly complex. Among external factors, the collapse of the Hanoi North Korea-U.S. summit in February 2019 served as a decisive turning point. Despite expressing at least a partial willingness to denuclearize, North Korea failed to secure even sanctions relief. As a result, it had little choice but to abandon its attachment to the existing strategy and seek a fundamental shift in direction. Subsequently, after the Yoon Suk-yeol administration, inaugurated in May 2022, advanced what North Korea described as the “main enemy theory,” the “collapse theory,” and the “absorption unification theory,” and after the leaders of South Korea and the United States agreed in April 2023 to establish the Nuclear Consultative Group (NCG), North Korea strongly protested, claiming that the “South Korea-U.S. alliance had degenerated into a nuclear alliance.” In this way, the designation of North Korea as the main enemy, the pursuit of regime collapse, and the pursuit of absorption unification were presented by North Korea itself as the main reasons for its shift in policy toward South Korea.

As for internal factors, the Kim Jong-un regime has set “North Korean-style socialist modernization” as a new national goal, placing greater value on national identity and regime stability than on discourses of nationhood and unification. The concept of North Korean-style socialist modernization emerged as a development strategy based on the perception that, while the initial construction and maintenance of socialism under Kim Il-sung and Kim Jong-il had also been pursued in other socialist states, the comprehensive development of socialism and the reconstruction and modernization of the socialist system in a new era represented an achievement

that no other socialist leader had accomplished.¹⁹⁵⁾

In a broad sense, North Korean-style socialist modernization can be defined as “a path toward communism that seeks to fully guarantee the sovereignty and rights of the people and continuously improve their material and cultural living standards through the deepening of comprehensive reforms of the party-state management system and its administrative capacity.” In a narrower sense, it can be understood as the completion of a system of social governance designed to promote regime development and resolve social problems and conflicts, with the continuity of the supreme leader’s guidance, including through laws and institutions, at its core. This system is characterized by party leadership, government responsibility, social cooperation, and mass participation.

The hostile two-state theory was a strategic choice intended, on the one hand, to eliminate the security-related ambiguity and double standards arising from the vague special relationship of being “one people,” and, on the other hand, to secure domestic and international legitimacy for regime defense based on nuclear capabilities. Furthermore, it is also part of a “state reorganization strategy” aimed at strengthening regime resilience by removing the uncertain variable of inter-Korean cooperation and concentrating internal resources by invoking external threats.

2. Carl Schmitt’s “War as a Condition” and the Normalization of Total War Against South Korea

North Korea’s recent behavior can be explained through the concept of “war as a condition” (Zustand) proposed by the German political theorist Carl Schmitt. This concept is distinct from “war as an act” (Aktion), which refers to an actual exchange of military force, such as missiles being launched. Rather, it refers to a form of total war in which a hostile condition is heightened and sustained even without direct military clashes, and in which not only the military sphere but also the economy, propaganda and agitation, and moral emotions are mobilized for confrontation with the enemy.¹⁹⁶⁾ In other words, North Korea appears to have chosen a strategy of removing the intermediate space between war and peace and internalizing the totality of hostile relations within its domestic society.¹⁹⁷⁾

By defining South Korea as the “thoroughgoing primary enemy,” Chairman Kim Jong-un is diverting internal discontent outward and seeking to consolidate the regime by demanding a “readiness to follow” from the people. In this sense, for North Korea, the hostile two-state theory is not so much a tool for actually waging war as it is the staging of a “political condition”

195) Ri Ho-song, “The Revolution Advances as Much as Officials Are Prepared,” **Rodong Sinmun**, February 27, 2024, p. 3; Park Ju-song, “Strengthening Education on Revolutionary Traditions Is a Strategic Task of Our Revolution,” **Rodong Sinmun**, December 12, 2024, p. 3.

196) Carl Schmitt, translated by Kim Hyo-jeon and Jeong Tae-ho, **The Concept of the Political** (Paju: Sallim, 2002), p. 146, p. 219.

197) Kim Sang-beom, “Assessment and Prospects of North Korea’s Two-State Declaration,” **Peaces**, Vol. 3, No. 1 (2024), p. 96.

designed to sustain the regime. Seen from this perspective, North Korea's seemingly contradictory behavior becomes understandable. While disparaging the Lee Jae-myung administration's conciliatory measures as a "poorly conceived work," North Korea has, in practice, refrained from publishing articles criticizing South Korea in the Rodong Sinmun and responded swiftly to the drone incident by describing South Korea's response as a "frank and magnanimous attitude." North Korea is maintaining official hostility while simultaneously pursuing the pragmatic interest of stable management of the situation on the Korean Peninsula. This, I believe, is the essence of so-called "conditional hostility."

3. Strategic Objective: Legalizing Regime Security and a State Reorganization Strategy

The strategic benefits that the hostile two-state theory brings to North Korea are multifaceted. Politically, it contributes to regime cohesion and the consolidation of Kim Jong-un's long-term rule. Diplomatically, it aims to dispel concerns among China and Russia about absorption unification, while also blocking U.S. and Japanese intervention in Korean Peninsula issues. Militarily, by defining South Korea not as a fellow member of the same nation but as a clear enemy state, it provides a basis for legitimizing the use of all forms of physical force, including preemptive strikes. Furthermore, by strengthening its statehood, North Korea also appears to intend to establish a legal basis for receiving protection from the international community even in the event of a regime-collapse crisis.

Behind North Korea's assertion of the hostile two-state theory and its declaration of severance from South Korea lies a "state reorganization strategy."¹⁹⁸⁾ It is worth noting that Chairman Kim Jong-un announced the "Regional Development 20×10 Policy" at the same time as he declared this hostile line.¹⁹⁹⁾

This can be understood as an attempt to eliminate the "uncertain variable" of inter-Korean cooperation and strengthen regime resilience by centrally controlling internal resources through the invocation of external threats. In other words, for North Korea, the severance of dialogue with South Korea represents a choice aimed at securing the "quiet and focused environment" necessary for internal reorganization.

3 North Korea's 2026 Constitutional Amendment and Structural Changes in the Environment for Peaceful Coexistence

The revised constitution adopted at the First Session of the 15th Supreme People's Assembly in March 2026 is regarded as the most comprehensive and structural change in the history of North Korea's constitution. Three major directions of the revised constitution deserve particular attention.

198) Jeon Jae-seong, "International Politics of the Korean Peninsula and Korea's Choices in the Next 50 Years," **Korea and International Politics**, Vol. 38, No. 1 (2022), p. 284.

199) Kim Sang-beom, the above text, p. 101.

First, the revision carries the character of completing the Kim Jong-un regime. North Korea has constitutionally consolidated the governance experiment of Kim Jong-un's 13 years in power and transformed "de facto power" into "constitutional and institutionalized power." In the preamble, North Korea's revised constitution substantially deleted references to the achievements of previous leaders and, for the first time, codified the leader's "monolithic leadership system." Furthermore, it significantly expanded and strengthened the authority of the President of the State Affairs Commission by including the command and delegation authority over nuclear forces, the right to veto laws, and the power to order the resignation of deputies.

Second, the revision represents the constitutional severance of inter-Korean relations. North Korea deleted the principles of "independence, peaceful unification, and great national unity," as well as all unification-related provisions, from the previous constitution. It also newly established a territorial clause for the first time, defining South Korea as a foreign country "bordering it to the south." In particular, the creation of Article 2, the territorial clause, in Chapter 1 on politics—one of the core sections of the North Korean constitution—appears to be an attempt to establish the Military Demarcation Line (MDL) as a "permanent border." This demonstrates North Korea's strategic intention to deny the provisional nature of the Armistice Agreement and to legally redefine inter-Korean relations as full "state-to-state relations," thereby escaping its fear of absorption unification. In this respect, the territorial clause in Article 2 of North Korea's revised constitution appears to run counter to the legal and institutional international order established by the Armistice Agreement.

Third, the nuclear operational system has been constitutionalized. By specifying the command authority and delegation authority over nuclear forces in Article 89 of its revised constitution, North Korea can be seen as having created a structure in which "accepting denuclearization would amount to violating the constitution." This means that the nuclear operational system itself has been incorporated into the constitutional order.

Under this structure, accepting denuclearization would, for North Korea, amount to a loss of autonomy and self-reliance over matters of sovereignty and security. This measure therefore signifies the establishment of a final line of defense that can be legally justified against any external pressure.

This structure began with North Korea's adoption of the decree "On Further Consolidating the Status of a Self-Defensive Nuclear Weapons State" at the 7th Session of the 12th Supreme People's Assembly on April 1, 2013, and evolved into the completion of its nuclear operational system in 2026. It raises the need to redefine the "denuclearization of the Korean Peninsula" not merely as a condition for negotiation, but as a long-term goal, and to explore more realistic approaches to achieving it.

4 Achievements, Limitations, and Issues of the Policy of Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

Since taking office, the Lee Jae-myung administration has implemented preemptive tension-reduction measures, including suspending loudspeaker broadcasts toward North Korea and halting the scattering of anti-North Korea leaflets. These measures have produced certain results, as North Korea has implicitly responded by ceasing jamming signals and noise broadcasts. The fact that Kim Yo-jong, Deputy Department Director of the Workers' Party of Korea, promptly responded on the same day to President Lee Jae-myung's expression of regret over the drone incident in January 2026 by describing it as a "frank and magnanimous attitude" also suggests the existence of an implicit understanding between the two sides on the stable management of the situation on the Korean Peninsula. What is important is that South Korea, with the president taking the lead, is indirectly communicating with North Korea as a responsible party to Korean Peninsula issues.

The Lee Jae-myung administration's policy of peaceful coexistence on the Korean Peninsula is philosophically rooted in Ahn Jung-geun's "Theory of Peace in the East" and seeks to create a "state in which there is no need to fight." The restoration of the September 19 Military Agreement, a comprehensive approach linking exchanges, normalization of relations, and denuclearization, and a pragmatic security perspective aimed at turning Korean Peninsula risks into an opportunity can be evaluated as more comprehensive and forward-looking than previous unification and North Korea policies.²⁰⁰⁾

However, its limitations are also clear. Although North Korea has not published a single article criticizing the Lee Jae-myung administration in the Rodong Sinmun during the first year since the administration took office, it has maintained a hardline stance. At the 9th Party Congress in February 2026, North Korea disparaged the administration's conciliatory measures as a "poorly conceived attempt" and referred to inter-Korean relations as "DPRK-ROK relations." These moves suggest that South Korea's preemptive tension-reduction measures alone have limitations in changing North Korea's structural hostility.

The "special relationship oriented toward unification," which had long served as the basic framework of inter-Korean relations, has lost its legal and institutional foundation and legitimacy as a result of North Korea's constitutional amendment. The constitutional abandonment of unification now creates a constitutional barrier that prevents any North Korean leader from adopting unification as an official agenda. An approach that seeks to reaffirm the spirit of the Inter-Korean Basic Agreement is unlikely to have practical persuasive power, given that North Korea has discarded the agreement itself as an "unrealistic legacy of a bygone era."

A more fundamental problem is that the discourse of a "national community" and South Korea's unification formula, which form the basis of its unification and North Korea policies, now directly

200) Ministry of Unification, "The Lee Jae-myung Administration's Policy on Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula" (Seoul: Ministry of Unification, 2026), p. 6.

clash with North Korea's changed policy line. Given that North Korea has constitutionally abandoned unification and defined South Korea as a separate foreign country, South Korea's continued call for dialogue under the banner of "one nation" could be misinterpreted by North Korea as a "disguised peace offensive aimed at regime overthrow." This gap in perception has become a fundamental barrier that prevents South Korea's signals of goodwill from reaching North Korea.

Since the inter-Korean sports subcommittee meeting in December 2018, not a single official inter-Korean meeting has been held. This suspension of dialogue, lasting more than seven years and nine months, is the longest since inter-Korean dialogue began in 1971. Furthermore, communication lines between the two Koreas have been severed, and the organizations and personnel that once served as channels of communication have been dismantled or purged. At present, only the military remains, while diplomacy has disappeared. This structure makes rapid crisis management virtually impossible in the event of a crisis on the Korean Peninsula. Moreover, misunderstandings and resulting miscalculations could escalate beyond the small-scale military "skirmishes" that have occurred between the two Koreas in the past and develop into "armed clashes" between two states.

5 Directions for Reconstructing the Policy of Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula

1. A Realist Strategy of Peaceful Coexistence: Active Peace Management Based on De Facto Two States

(1) A Paradigm Shift: Prioritizing the Realistic Management of Peaceful Coexistence over Normative Unification

Given that North Korea continues to adhere to the theory of two hostile states at war, the South Korean government's priority should not be the "restoration and normalization of inter-Korean relations," but rather the "management of crises on the Korean Peninsula and the prevention of war." In other words, preventing war should take precedence over improving relations, and maintaining peace is a more realistic task than discussing unification. To break through the current situation, in which North Korea has closed the door to dialogue through its hostile two-state theory, South Korea first needs to secure policy flexibility that prioritizes "realistic peace management" over "normative unification." In this regard, Minister of Unification Chung Dong-young's reference to "thorough situation management" can be seen as an accurate assessment of the situation on the Korean Peninsula and as presenting an appropriate policy direction.

For realistic peace management, it is essential, above all, to recognize the North Korean regime as a "fact" and to acknowledge its "statehood." According to the KINU Unification Consciousness Survey 2025 by the Korea Institute for National Unification and the 2025 Unification Consciousness Survey by the Institute for Peace and Unification Studies at Seoul National University, post-nationalist views of unification are increasing, and public awareness of North

Korea's statehood has also been rising slightly each year.²⁰¹⁾ Based on this realistic perception, South Korea needs a so-called "dual strategic stance": acknowledging and respecting North Korea's statehood in practical terms, while not legally accepting the two-state relationship advocated by North Korea. Most of South Korea's unification and North Korea policies, as well as laws related to foreign policy and national security, have been established on the premise of the special relationship between the two Koreas. Therefore, amending the Constitution to legally accept North Korea's two-state relationship would be difficult both institutionally and in terms of public perception.

Recognizing North Korea's statehood implies the establishment of a mutually cooperative system of peaceful coexistence. This approach can be understood as the only realistic point of balance that can secure space for dialogue on substantive peace management and crisis management, while remaining within a range acceptable to the South Korean public. It is also consistent with the Lee Jae-myung administration's basic orientation toward a peace economy and pragmatic diplomacy.

(2) Turning "Conditional Hostility" to South Korea's Advantage and Using One-Way Signaling

North Korea's policy toward South Korea is characterized by "conditional hostility," in that it reacts to South Korea's actions almost like a mirror. This was clearly demonstrated when the Lee Jae-myung administration took preemptive measures immediately after taking office, including suspending loudspeaker broadcasts toward North Korea and banning the scattering of anti-North Korea leaflets. Although North Korea continued to issue condemnatory statements, it responded in practice by taking corresponding actions, such as halting noise broadcasts. This experience has important implications. Before reciprocity for trust-building can be established, it is realistically necessary to systematize this experience and implement a strategy of sustained and consistent unilateral peace measures, or "unilateral accommodation."²⁰²⁾

Specifically, first, South Korea should consider flexible adjustments to the scale and timing of ROK-U.S. combined military exercises. It should not overlook the fact that such exercises are one of the main factors explaining the stalemate in inter-Korean relations. In particular, exercises that imply attempts to collapse North Korea or assassinate its supreme leader, such as publicly discussed drills for occupying Pyongyang or decapitation operations, do not contribute to the formation of mutual strategic trust. This remains true even when viewed in light of the historical lessons of the January 21, 1968 raid on the Blue House, or when considered from the

201) Lee Sang-shin, Min Tae-eun, Lee Moo-chul, Yoon Kwang-il, Koo Bon-sang, Park Ju-hwa, *KINU Survey on Unification Consciousness 2025: Abstract* (Seoul: Korea Institute for National Unification, 2025), p. 7; Kim Beom-soo, Kim Byong-ro, Jang Yong-suk, Kim Young-ho, Lee Yu-chul, Lee Seong-woo, Cho Hyun-ju, *2025 Survey on Unification Consciousness* (Siheung: Seoul National University Institute for Unification and Peace Studies, 2025), p. 69.

202) Lee, Jeong-cheol, "The 80th Anniversary of Liberation and a New Discourse on Unification and Peace," *The 80th Anniversary of Liberation and a New Discourse on Unification* (Proceedings of the Policy Forum on the 80th Anniversary of Liberation on August 15, 2025), pp. 30-31.

perspective of a reversed South-North situation.

Second, in the medium to long term, South Korea needs to raise the need for a new security paradigm in Northeast Asia and on the Korean Peninsula—one that differs from the past in both form and substance—through the transfer of wartime operational control. This message should be directed not only toward North Korea, but also toward neighboring countries. During a meeting with a delegation of U.S. senators on April 2, President Lee Jae-myung stated, “I intend to reduce the burden on the United States not only through increased military spending but also through the transfer of wartime operational control, and to safeguard the safety and peace of Northeast Asia independently, at the very least in the vicinity of the Korean Peninsula.” The transfer of wartime operational control goes beyond the mere recovery of military sovereignty. It means that South Korea would possess the minimum necessary conditions to present and realize a new security paradigm, including a multilateral security system in Northeast Asia, with South Korea playing a central role. It is worth remembering that South Korea is the only country that has raised—and continues to raise—the idea and necessity of a multilateral security system in Northeast Asia.

Third, what is needed is not a political special envoy aimed at a high-profile summit, but a working-level special envoy to North Korea who can accurately read the tectonic changes taking place there and convey South Korea’s will for peace without being misunderstood. The meeting does not necessarily have to take place in Seoul or Pyongyang; Beijing, Ulaanbaatar, or the UN missions could also be viable options. Given that North Korea’s strategy toward South Korea is formulated by a limited number of people and based on limited information, the risk of miscalculation always exists. Dispatching a special envoy could serve as an effective means of risk management by reducing such miscalculations and controlling the possibility of accidental clashes. The most important mission of this special envoy should be the restoration of a hotline between the leaders of the two Koreas or a military communication channel.

(3) Establishing Formal and Informal Positions on the Northern Limit Line in the West Sea

North Korea’s territorial provision regarding the Northern Limit Line (NLL) in the West Sea states that its territory “includes the territory bordering the Republic of Korea to the south, as well as the territorial waters and airspace established on that basis.” Based on this provision alone, it is unclear whether the territorial waters claimed by North Korea merely repeat its existing claims, or whether North Korea recognizes the NLL, which South Korea currently exercises effective control over, as the basis for territorial waters. The Northern Limit Line in the West Sea has long been perceived as an area where military clashes could erupt at any time, due to North Korea’s continued opposition to and refusal to recognize the NLL, which was unilaterally established by the UN Command during the Korean War. This area has inevitably become a symbol of the structural deepening of inter-Korean security tensions and conflict. Therefore, the South Korean government needs to comprehensively review and prepare for all possibilities in order to transform the West Sea into a sea of peace and a venue where the interests of both South and North

Korea can be reconstructed and recreated.

First, there is the possibility that North Korea has marked the NLL, which it claims as its own maritime boundary, as falling within its territorial waters. Another possibility is that North Korea has marked the islands along the NLL that are currently under South Korea's effective control—namely Baengnyeongdo Island, Yeonpyeongdo Island, Udo Island, Daecheongdo Island, and Socheongdo Island, which were listed by way of example in the Armistice Agreement—as falling within South Korea's sovereign territory. At the 10th Session of the 14th Supreme People's Assembly on January 15, 2024, Chairman Kim Jong-un emphasized that North Korea could not tolerate any boundary line, including the NLL, which South Korea claims as part of its territory, and ordered measures to legally define North Korea's sovereign territory. North Korea had already denied the maritime military demarcation line in the West Sea and claimed the area as its own territorial waters in 1999 and 2007.

However, South Korea needs to recognize that North Korea's two-state strategy is highly likely to include not only changing its basic perception of South Korea as a fellow member of the same nation, but also redefining its territorial jurisdiction. North Korea may recognize islands currently under South Korea's effective control, such as Baengnyeongdo Island, as South Korean territory in order to encourage South Korea to accept the view that its territorial jurisdiction extends only over the southern part of the Korean Peninsula, not the entire peninsula, and to demand recognition of North Korea's sovereignty within a two-state relationship. In other words, North Korea may judge that recognizing the islands south of the NLL in the West Sea as South Korean territory and territorial waters better serves its national interests, as it would help secure the fundamental purpose and legitimacy of the hostile two-state theory, enhance its negotiating leverage with the United States in the medium to long term, and support its struggle for recognition as a nuclear-armed state.

If so, there are many issues that South Korea needs to consider in order to improve inter-Korean relations. What should the South Korean government do, and how should it proceed? South Korea has already witnessed how the “no deal” at the second North Korea-U.S. summit in February 2019, together with the South Korean government's inaction and wait-and-see approach, played a decisive role in bringing about the current state of inter-Korean relations. Therefore, it is necessary to review countermeasures while keeping all possibilities open. Without establishing such formal and informal positions, South Korea could find itself in a legally and diplomatically disadvantageous position in the event of a future dispute in the West Sea. Furthermore, even if North Korea recognizes the NLL in the West Sea as the basis for South Korea's territorial waters, South Korea needs to consider how this could be used for peace management.

(4) “Pacemaker” Multilateral Diplomacy and the Inducement of Cooperation from Neighboring Countries

Even if North Korea's hostile two-state theory persists, China and Russia are likely to prefer an improvement in inter-Korean relations for the sake of stability on the Korean Peninsula. A

representative example is the reported anecdote from the Victory Day reception in China in September 2025, where Russian President Vladimir Putin reportedly asked National Assembly Speaker Woo Won-sik, “If I meet Chairman Kim Jong-un on the occasion of the North Korea-Russia summit, what message should I convey?” The fact that the territorial clause of North Korea’s Constitution challenges the legal order of the Armistice Agreement is also a burden for China. In particular, if China tacitly accepts North Korea’s two-state declaration, there is a risk that pro-independence forces in Taiwan could invoke it. Therefore, China has a real incentive to assume the role of mediator on Korean Peninsula issues.

The Korean Peninsula is caught in the vortex of a “Thucydides Trap” among great powers. Therefore, South Korea’s policy of peaceful coexistence needs to be reconstructed within the framework of multilateral diplomacy. While strengthening the ROK-U.S. alliance, South Korea needs a “pacemaker” strategy that persuades China and Russia that stability on the Korean Peninsula also serves their national interests. In other words, the targets of this pacemaker strategy should include not only the United States, but also China and Russia. This would form part of a multilateral diplomatic strategy that both checks North Korea’s tendency to rely on a balance between China and Russia for both security and economic interests—the so-called “security with China and Russia, economy with China and Russia” approach—and encourages neighboring countries to play constructive roles.

2. Institutionalizing Peace Based on National Interests

(1) Introducing Comprehensive Security for the Formation of a Life Community on the Korean Peninsula

The fact that North Korea codified “safeguarding national interests” as an immutable principle of its foreign policy in the Party Rules at the 9th Party Congress paradoxically shows that South and North Korea share a common denominator: pragmatism based on national interests. Given that North Korea legally and cognitively rejects the language of “nation,” “one people,” and “unification,” it is realistic to recognize that dialogue with North Korea can no longer be conducted through these terms. Instead, the framework of peaceful coexistence needs to be reconstructed using the language of national interests, pragmatism, stability, and coexistence. Since North Korea’s constitution now confirms that what it seeks is not unification, but the guarantee of regime security and national interests, it is necessary to design a new peace approach toward North Korea that combines guarantees of regime security with the provision of substantive national interests. The core of this new peace approach is to design a “national interest exchange structure” that North Korea can also accept.

The South Korean government needs to consider establishing its North Korea and unification policies based on the concept of a Life Community on the Korean Peninsula, not only to manage inter-Korean relations and the situation on the Korean Peninsula, but also to jointly respond to existing security threats and promote sustainable development. A Life Community on the Korean Peninsula can be defined as “a community with meaningful networks and structures that pursue

sustainable development and coexistence as a result of shared awareness and efforts to build a sustainable and equitable environment and structure for survival.” To this end, it is necessary to introduce and apply comprehensive security.²⁰³⁾

Comprehensive cooperative security can be defined as an approach that regards the relevant parties as fair and equal partners and seeks to establish and implement common security policies through dialogue and cooperation in order to address key traditional and non-traditional security issues shared among them. As a security concept that combines traditional and non-traditional security, comprehensive cooperative security provides a cognitive and institutional framework for jointly and preemptively responding to various security threats through peaceful means, based on mutual recognition and respect. It also aims to create a structure that supports stable lives, sustainable survival, and development for the people of both South and North Korea.²⁰⁴⁾

While it may be difficult to expect an immediate response from North Korea, this approach could serve as an opportunity to convey that South Korea is seeking to manage the situation on the Korean Peninsula in a stable manner, taking into account the surrounding environment and inter-Korean relations, and to develop a philosophy and perspective that can benefit both sides in the future. This approach makes use of the undeniable geographical proximity and shared fate of the two Koreas, which North Korea cannot deny even if it insists on the hostile two-state theory.

In this respect, North Korea’s “Regional Development 20×10 Policy” could present an opportunity for South Korea. Since North Korea has made local-level economic self-reliance a constitutional obligation, agricultural cooperation at the local government level, environmental improvement projects, and joint infectious disease prevention and control could provide tangible benefits that North Korea needs without posing a threat to its regime. In particular, transboundary environmental crises provide a rationale for South and North Korea to cooperate as a “Life Community.” Such non-political cooperation could serve as a realistic pathway for creating points of contact even within a hostile two-state framework.

The Lee Jae-myung administration emphasizes the principles of a peace economy and pragmatic diplomacy in the process of restoring inter-Korean dialogue. These principles need to be further specified and developed into a new model of inter-Korean economic cooperation—one that goes beyond a simple donor-recipient relationship and instead creates and shares benefits that lead to improvements in the quality of life of the people. This also aligns with North Korea’s aspiration to transform itself into a “normal state.” In this broader context, the discourse on unification needs to be reconstructed around the concepts of “integration” and “community.” It is also necessary to institutionalize the vision of a “Life Community on the Korean Peninsula,” in which South and North Korea maintain their respective systems while gradually expanding functional cooperation.

203) Kim Sang-beom and Lee Mu-cheol, “Seeking a New Perception of Inter-Korean Relations through the Re-establishment of the Concept of a Korean Peninsula Life Community,” **Legislation and Policy**, Vol. 17, No. 1 (2025), pp. 48–51.

204) The above text, pp. 52–55.

(3) Concluding an Inter-Korean Basic Treaty and Legalizing Coexistence

From a medium- to long-term perspective, the most important task is to legally institutionalize peaceful coexistence on the Korean Peninsula. The Basic Treaty signed by East and West Germany in 1972 declared them to be two states while leaving open the possibility of unification, and ultimately became a legal foundation for German unification. Moving beyond the existing ambiguous system of “agreements,” South Korea should pursue the conclusion of an “Inter-Korean Basic Treaty” subject to ratification by the National Assembly. This treaty should inherit the substance of the Inter-Korean Basic Agreement while developing it into a treaty format. It should legally guarantee non-aggression between the two Koreas, mutual respect for each other’s systems, and the non-pursuit of absorption unification.²⁰⁵⁾ Such a legal and institutional approach can deliver the strongest and clearest message of trust to the North Korean leadership: “South Korea has no intention of overthrowing your regime.” It also aligns with the increasingly advanced institutionalization of North Korean politics.

To ensure the treaty’s legal validity under international law and its implementation, it would be necessary for the leaders of South and North Korea to sign it, for it to be ratified by the National Assembly, and for it to be registered as an international treaty with the UN Secretariat in accordance with Article 102 of the UN Charter.²⁰⁶⁾ Given that North Korea has cited UN membership as the basis for its status as one of two states, future inter-Korean dialogue and cooperation should also proceed on the basis of an institutional framework that recognizes statehood and enables a consistent and sustainable policy toward North Korea. Such efforts would mean creating a legal foundation for sustainable peaceful coexistence that can endure even when administrations change. Legal institutionalization is also essential to avoid repeating the failure of the Inter-Korean Basic Agreement, which was not ratified and therefore left inter-Korean relations to be restarted with each change of government.

6 Conclusion: From the Pain of Managing Division to the Benefits of Peaceful Coexistence

North Korea’s hostile two-state theory and its 2026 constitutional amendment have structurally changed the environment for peaceful coexistence on the Korean Peninsula. This calls for making the premises and framework of the existing policy of peaceful coexistence on the Korean Peninsula more realistic and concrete. The policy of peaceful coexistence on the Korean Peninsula should be reconstructed

205) Hong Hyun-ik, “The Lee Jae-myung Administration’s North Korea Policy Basics and Key Tasks: North Korea Policy Tasks and Prospects for the First 100 Days of the Administration,” (Korea Institute for National Security Strategy 2025 NK Forum, Sep. 4, 2025), p. 17; Ministry of Unification, “The Lee Jae-myung Administration’s Policy for Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula”, p. 18.

206) Jeon Bong-geun, “Proposal for 5 Tasks for the Lee Jae-myung Administration’s North Korea Policy for Peace on the Korean Peninsula: Against the Background of the New Geopolitical Era of Northeast Asia – North Korea’s Nuclear Armament, U.S.–China Competition, and North Korea–Russia Alliance,” *Sejong Policy Brief*, No. 2025–23 (Aug. 29, 2025), p. 15.

around two axes: “cool-headed crisis management” and “warm life cooperation.” In the short term, a realist strategy for managing coexistence is needed, one that prioritizes war prevention and crisis management over unification or the normalization of relations. The core of this strategy lies in continuing efforts to restore military communication channels, sustaining preemptive peace measures, and utilizing multilateral diplomacy toward Russia and China. In the medium to long term, the policy of peaceful coexistence should be reconstructed by moving away from the language of nationhood and unification and toward the language of national interests, pragmatism, and institutionalization. The introduction of the Life Community on the Korean Peninsula and the concept of comprehensive security, along with the conclusion of an Inter-Korean Basic Treaty based on these principles, could serve as a means of institutionalizing peace based on national interests by designing a “national interest exchange structure.”

The Lee Jae-myung administration must clearly recognize that what North Korea seeks is not “national unification,” but “regime security and pragmatic national interests.” It also needs to understand that this is not fundamentally different from South Korea’s own pursuit of national interests and pragmatic diplomacy. The revised constitution unveiled by North Korea serves as the legal foundation for its direction of state governance, which is likely to continue for at least the next five years. Therefore, South Korea needs to recognize this constitution as the starting point of the changed “environment” for a new phase of inter-Korean relations.

Just as the division of East and West Germany did not prevent eventual reunification, North Korea’s two-state declaration does not permanently block the possibility of peaceful coexistence and unification. Although the current situation is grave, with dialogue severed, if South Korea proactively presents a vision of “peaceful two states” and institutionalizes the philosophy of a Life Community on the Korean Peninsula, the peninsula may finally move beyond an “era of threat and distrust” and enter an “era of security and prosperity, in which strategic trust guides inter-Korean relations.” Peace may come slowly, but the benefits of coexistence are expected to play an important role in creating an “equal and sustainable structure of survival” for all forms of life on the Korean Peninsula.

References

1. Korean Books

- Kim Beom-su, Kim Byung-ro, Jang Yong-seok, Kim Young-ho, Lee Yu-cheol, Lee Seong-woo, and Cho Hyun-ju. 2025. 2025 Survey on Unification Awareness. Siheung: Institute for Peace and Unification Studies, Seoul National University.
- Lee Sang-shin, Min Tae-eun, Lee Moo-cheol, Yoon Kwang-il, Koo Bon-sang, and Park Ju-hwa. 2025. KINU Unification Awareness Survey 2025: Summary Report. Seoul: Korea Institute for National Unification.
- Ministry of Unification. 2026. The Lee Jae-myung Administration’s Policy of Peaceful Coexistence on the Korean Peninsula. Seoul: Ministry of Unification.

- Schmitt, Carl. 2002. The Concept of the Political. Translated by Kim Hyo-jeon and Jeong Tae-ho. Paju: Sallim.

2. Papers in Korean

- Kim Sang-beom 2024
“Assessment and Prospects of North Korea’s Two-State Declaration.” Peaces, Vol. 3, No. 1.
- Kim Sang-beom, and Lee Moo-chul 2025
“Seeking a New Understanding of Inter-Korean Relations through the Reconceptualization of the Life Community on the Korean Peninsula.” Legislation and Policy, Vol. 17, No. 1.
- Min Jeong-hoon 2026
“The Iran War, the U.S.-China Summit, and the Situation on the Korean Peninsula.” Proceedings of the Northeast Asia Peace and Coexistence Forum, June 8.
- Lee Jeong-chul 2025
“The 80th Anniversary of Liberation and a New Discourse on Unification and Peace.” Proceedings of the Policy Forum on the 80th Anniversary of Korea’s Liberation, August 20.
- Jeon, Bong-geun 2025
“Five Policy Tasks for the Lee Jae-myung Administration’s North Korea Policy for Peace on the Korean Peninsula.” Sejong Policy Brief, No. 2025-23, August 29.
- Jeon Jae-seong 2022
“International Politics on the Korean Peninsula and South Korea’s Choices for the Next 50 Years.” Korea and International Politics, Vol. 38, No. 1.
- Hong Hyun-ik 2025
“The Lee Jae-myung Administration’s North Korea Policy Direction and Key Tasks.” Proceedings of the 2025 NK Forum, September 4. Institute for National Security Strategy.

3. Others

- Ri Ho-song
“The Revolution Advances as Much as Officials Are Prepared.” Rodong Sinmun, February 27.
- Park Ju-song
Park Ju-song. 2024. “Strengthening Education on Revolutionary Traditions Is a Strategic Task of Our Revolution.” Rodong Sinmun, December 12.

